

전략연구 2011 - 17

내발적 발전 관점에서 본 충남 지역발전의 과제

여형범 · 이관률 · 허남혁

발 간 사

충남을 비롯하여 지금까지 국내 지역발전 정책은 경제 성장을 가장 큰 목표로 제시해왔으며 외부기업과 자본을 유치하기 위한 경제적 기반시설을 건설하는데 많은 노력을 경주해왔습니다.

충남은 이미 다른 지역과 비교할 때 경제가 빠르게 성장하고 있는 지역이지만 소득의 역외 유출이 크고 수도권에 본사를 둔 대기업에 대한 의존도가 높다는 점에서 경제적으로 지속가능하다고 말하기는 어렵습니다. 경제적 측면의 문제뿐만이 아닙니다. 충남의 많은 시·군이 인구감소와 고령화 문제에 직면해 있으며, 개발과 보전을 둘러싼 크고 작은 갈등도 그치지 않고 있습니다.

이런 상황에서 충남도는 충남도민의 행복이나 삶의 질 개선을 위한 지역발전 전략으로 내발적 발전을 추진하고 있습니다. 내발적 발전은 충남지역의 경제성과가 외부로 유출되는 것을 막는 동시에 충남의 다양한 자원들을 발굴하고 활용할 수 있는 역량을 북돋울 수 있을 것입니다.

내발적 발전은 수도권 경제 집중과 열악한 지방재정이라는 여건을 직접적으로 바꾸는 전략은 아닙니다. 다만 내발적 발전 전략은 중앙정부의 지원과 외부 기업의 지역 내 투자가 지역사회에 뿌리를 내리고, 지역에서 생산된 부가 지역 내에 가능한 많이 오랫동안 남아 있을 수 있는 여건을 조성할 수 있습니다. 또한 지역 주민들이 지역 내 역사, 문화, 생태적 자원들을 보전하고 현명하게 이용할 수 있도록 도울 수 있습니다. 세계 경제의 불확실성이 커지고 지역 간 경쟁이 치열해지는 상황에서 이러한 변화는 지역의 지속가능성을 유지하는 버팀목이 될 수 있을 것입니다.

이러한 관점에서 본 연구는 슬로시티, 전환마을, 창조도시 등 다양한 사례들을 분석하고 충남도의 내발적 발전을 위한 정책 시사점을 제안하고 있습니다. 본 연구 결과가 충청남도의 지역발전에 도움이 되기를 바랍니다.

2011년 12월 31일

충남발전연구원장 박진도

연구요약

지금까지 국내 지역발전 정책은 경제적 측면에 초점을 맞추어 왔다. 하지만 지역발전 정책의 추진에 있어 주민들의 참여가 필수적인 요소가 되고, 지역사회의 고령화와 인구감소가 급속하게 진행되며, 삶의 질이나 행복에 대한 관심이 높아지는 등 지역발전의 여건이 변화하고 있다. 이러한 여건 변화는 지역정책에 있어 사회적, 생태적 측면을 보다 적극적으로 고려해야 함을 말해준다.

충남 지역발전의 문제점으로 우선 경제적 측면에서 지역불균형과 부의 유출을 꼽을 수 있다. 충남은 북부권과 남부권의 경제적 불균형이 크다. 이는 북부권이 제조업 비중이 큰 반면 남부권은 농림어업 및 서비스업의 비중이 높기 때문이다. 충남지역은 높은 경제 성장세에 비해 소득 수준은 그리 높지 않은데 충남지역에서 생산된 부가 충남 내에서 순환되지 못하고 외부로 유출되고 있는 문제가 발생한다. 사회적 측면에서도 고령화시대 및 인구유출에 대응할 필요성이 제기되고 있다. 환경적 측면에서도 충남지역은 여전히 개발과 보전 사이의 갈등을 겪고 있다. 대규모 발전소를 비롯하여 환경에 위해를 줄 수 있는 업종의 기업을 유치하고자 하는 경우에도 생태·환경의 보전과 지역 개발이라는 오랜 갈등 구도가 반복되고 있다.

재정이 부족한 지방정부는 지역사회 문제를 해결하기 위한 새로운 사업을 펼치기 위해선 중앙정부의 보조를 받거나 외부 기업을 유치해야 한다. 이 때 지방정부가 중앙정부의 보조나 외부 기업을 선택할 수 있는 역량을 갖추고 있는지가 중요하다. 중앙정부의 사업들은 부처별로 분절화되어 있어 지역사회의 필요를 섬세하게 반영하지 못한다. 외부 기업의 경우 투자의 최우선적인 고려는 지역사회의 제반 문제 해결이 아닌 기업의 이윤 창출이다. 중앙정부의 보조나 외부 기업의 유치가 지역의 다른 잠재적인 자산을 파괴한다면 여건의 변화나 갑작스런 충격에 대응할 수 있는 가능성을 없애는 결과를 낳을 수도 있다.

지역사회는 잠재적인 자산을 보전하면서도 기존 자산을 최대한 효율적이고 효과적

으로 활용할 수 있는 방식으로 외부 지원을 유도할 수 있을까? 지역발전 전략과 사업들은 어떻게 지역사회의 다종다기한 연계망을 강화하거나 확장하는데 기여할 수 있을까? 지역경제 성장의 성과를 지역사회의 안정 또는 지속가능성과 어떻게 연계시킬 수 있을까? 이러한 질문들은 지역사회 착근 또는 재지역화라는 목표를 겨냥하고 있다.

내발적 발전은 이처럼 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성을 달성하기 위하여 지역의 역량을 바탕으로 지역발전 사업의 성과를 지역사회에 착근시키는 발전 전략이다. 지역연고산업, 향토산업, 지역중소기업 지원, 사회적기업의 육성, 마을만들기 등의 정책은 양적인 성장뿐만 아니라 지역의 사회적 자산과 대응 역량을 키우고자 하는 정책 수단으로 읽을 수 있다. 문제는 정부가 이러한 정책수단을 추진할 때 내발적 발전의 원칙들을 충분히 고려하지 못했다는 점이다. 지역주민과 이해당사자의 충분한 참여와 준비를 거쳐 상향적으로 추진되기보다는 중앙정부의 기준과 일정에 쫓겨 급박하게 진행되는 경우가 많았다. 지역발전 사업이 성공하기 위한 열쇠는 시설이나 장비 등이 아니라 이를 지속적으로 운영할 프로그램과 조직인데 정부 정책은 이를 제대로 반영하지 못했다.

이 연구에서 다룬 슬로시티, 전환마을, 창조도시, 지역생산 지역소비, 협동조합운동, 중간지원조직 등은 문제 인식이나 해결 수단에 있어서는 차이가 있지만 공통적으로 경제, 사회, 생태적 지속가능성의 추구, 지역사회의 역량배양에 기초한 목표 설정 및 계획 수립, 지역 내 연관의 강화, 네트워크 구축을 통한 자원의 교환과 협력, 평가와 반성을 통한 혁신 등의 공통된 특징을 보이고 있다. 세계 경제의 불확실성이 커지고 지역 간 경쟁이 치열해지는 상황에서 이러한 사업들은 지역의 지속가능성을 유지하는 버팀목이 될 수 있을 것이다.

국내외 사례들은 농식품, 에너지, 문화, 토착기업 등의 단일 주제로 시작하지만 각 사례들이 진전되고 확산되는 과정에서 경제적, 사회적, 생태적 전략들이 결합되고 있다. 완벽한 수단과 방법을 바탕으로 처음부터 모든 문제를 해결하겠다는 접근보다는 단계적인 접근이 필요할 것으로 보인다. 첫 단계는 다른 지역의 사례나 모범 사례를 지역에 적용해보는 단계이다. 다음 단계는 사례의 공간적, 내용적 범위를 키우는 단계

이다. 마을단위의 실험을 읍·면이나 중소도시 전체로 확장하거나, 특정 사업들을 패키지로 만들거나 연계함으로써 체계화해볼 수 있다. 세 번째 단계는 이런 실험들을 특정 문제를 해결하기 위한 전략적인 대안으로 적용해보는 단계이다. 마지막은 세 번째 단계의 성공을 바탕으로 내발적 발전 실험들을 지역발전의 주류적인 대안으로 만들어내는 단계이다.

이러한 단계적 접근의 핵심은 지방이 중앙정부나 외부의 지원을 주도적으로 활용할 수 있는 역량을 키워 나간다는 점이다. 특히 지역 주체들의 역량이나 적극적인 참여가 부족한 충남의 소도시와 농촌의 현실을 고려할 때, 지역 주체들의 역량을 배양하는 과정은 필수적이다. 충남의 지역발전 사업들은 단계적 과정을 통해 직접 실행과 시행착오를 통해 배우는 성찰적 학습 과정으로 설계될 필요가 있을 것이다.

이 연구는 충남에서 시행 중인 정책의 개선이나 새로운 정책을 제시하기보다는 내발적 발전의 가치를 담고 있는 사례들의 시행착오를 검토하여 내발적 발전의 관점에서 지역발전의 방향성을 어떻게 설정해야 할 것인가를 제시하는 데 그치고 있다. 이 연구는 이러한 사례들을 내발적 발전의 관점에서 다룰 수 있는 전체적인 조망점을 제공했다는 의의가 있지만, 슬로시티, 전환마을, 창조도시, 지역생산-지역소비, 중간지원조직, 협동조합운동에 대한 정책 과제 도출을 위해서는 각각에 대한 보다 깊이 있는 분석을 필요로 할 것이다.

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 내용 및 방법	2
제 2 장 내발적 발전의 개념과 원칙	5
제 1 절 내발적 발전의 의의와 개념	5
1. 내발적 발전의 의의	5
2. 내발적 발전의 개념	9
제 2 절 내발적 발전의 원칙	16
1. 내발적 발전의 목표	17
2. 내발적 발전의 주체	20
3. 내발적 발전의 수단과 방법	21
제 3 장 내발적 발전 논의의 맥락	24
제 1 절 지역경제 성장 전략으로서 내발적 발전	24
1. 지역경제 성장 논의들	24
2. 지역경제 발전 논의의 시사점	27
제 2 절 농촌지역의 발전 전략으로서 내발적 발전	29
1. 농촌지역 발전 논의들	29
2. 농촌지역 발전 논의의 시사점	31
제 3 절 쇠퇴도시의 발전 전략으로서 내발적 발전	34
1. 쇠퇴도시 발전 논의들	34
2. 쇠퇴도시 발전 논의의 시사점	37
제 4 절 저개발국의 대안적 발전	40
1. 저개발국의 대안적 발전 논의들	40
2. 저개발국 발전 논의의 시사점	43
제 4 장 국내 지역발전 정책의 변화와 내발적 발전	46
제 1 절 국내 지역발전 정책의 변화	46
제 2 절 충남 지역발전 정책의 현황과 문제점	53

1. 충남 지역발전 정책의 현황	53
2. 충남 지역발전의 문제점	56
제 3 절 내발적 지역발전 정책의 전개	59
1. 농촌지역의 신활력 지원사업	59
2. 쇠퇴지역의 도시재생 정책	64
3. 마을만들기 지원 정책	65
4. 사회적경제 지원 정책	68
제 5 장 내발적 발전의 국내·외 사례	71
제 1 절 슬로푸드와 슬로시티 운동	71
1. 슬로푸드 운동 개요	71
2. 슬로시티 운동 개요	73
3. 국제 슬로시티 추진 현황	75
4. 국내 슬로시티 추진 현황	76
제 2 절 전환운동과 전환마을	81
1. 전환운동의 개요	81
2. 영국의 전환운동 사례	83
3. 지역사회 복원성 논의	86
4. 국내 저탄소 녹색마을 시범사업 사례	89
제 3 절 창조도시	93
1. 창조도시 개요	93
2. 영국의 창조도시 사례	95
3. 국내 창조도시 사례	98
제 4 절 지역생산, 지역소비 운동	100
1. 지역생산 지역소비 운동 개요	100
2. 미국 중소도시의 사례: Economic Gardening과 Buy Local 운동	103
3. 국내 지역생산 지역소비 운동	110
제 5 절 중간지원조직	119
1. 중간지원조직의 개요	119
2. EU LEADER 프로그램의 지방활동그룹(LAG) 사례	120
3. 국내 중간지원 조직 현황	122
제 6 절 협동조합 운동	124
1. 협동조합 운동 개요	125
2. 캐나다 퀘벡주 사례	127
3. 국내 협동조합 운동 현황	128

제 6 장 충남 지역발전에 대한 시사점	133
제 1 절 내발적 발전의 필요성	133
제 2 절 마을만들기와 사회적경제 정책에 대한 시사점	134
1. 마을만들기 정책에 대한 시사점	135
2. 사회적경제 정책에 대한 시사점	142
제 3 절 내발적 발전의 전략의 설계에 대한 시사점	150
1. 내발적 발전의 목표 설정	150
2. 내발적 발전의 주체 형성	152
3. 내발적 발전의 수단 및 방법의 평가	153
 제 7 장 결론	 155
 <참고문헌>	 157

표 목 차

<표 1> 국내·외 내발적 발전 관련 사례	3
<표 2> 연구 내용 및 방법	4
<표 3> 미국 사우스캐롤라이나주의 기업유치 효과	8
<표 4> 유럽의 농촌 발전 모형들	15
<표 5> EU 농업정책 두 번째 기둥(pillar)의 세 가지 축(axis)	30
<표 6> 영국과 이탈리아의 학교급식 접근의 차이	33
<표 7> 디트로이트의 도시농업 사례	39
<표 8> 파리선언의 5원칙별 내용	42
<표 9> 국내 지역발전 정책의 변화	46
<표 10> 사회적기업 육성 및 관련 정책	69
<표 11> 슬로시티 인증기준 (한국)	77
<표 12> 국내 슬로시티 사례: 장흥 반월마을	78
<표 13> 국내 슬로시티 사례: 담양 창평 삼지내 마을	79
<표 14> 경기도 슬로푸드 마을	80
<표 15> 전환마을 토트네스(TTT) 발전 과정	83
<표 16> 에너지저감계획 수립 12단계	84
<표 17> 영국 전환마을 운동에 대한 설문조사 결과	85
<표 18> 영국정부의 지역사회 복원성에 대한 국가전략지침	88
<표 19> 저탄소 녹색마을 시범사업 현황 (2011년)	90
<표 20> 부안 등룡마을과 시민발전소	92
<표 21> 서울 문래동 창작촌	99
<표 22> 미국 내 지역경제 파급효과 연구	102
<표 23> BALLE의 목표와 기본 원칙	108
<표 24> 현지법인화 촉구 성명서 (부산)	110
<표 25> 홍성군-롯데쇼핑 합의서	113
<표 26> 국내 로컬푸드 사례	115
<표 27> 제주 올레의 효과	118
<표 28> 진안군 마을만들기 사례	138
<표 29> 임실 치즈마을의 마을만들기 사례	141
<표 30> 프랑스 지역관리기업 사례	145
<표 31> 완주군의 로컬푸드 사례	149

그림 목차

<그림 1> 선진국 지역발전 정책의 변화	6
<그림 2> 내발적 발전의 개념과 원칙	16
<그림 3> EARDF의 예산 배분(2006-2013)	31
<그림 4> 참여정부의 지역발전정책	49
<그림 5> 국가균형발전전략의 5대 정책	49
<그림 6> 기초생활권 발전정책	51
<그림 7> 참여정부와 이명박정부의 지역정책	52
<그림 8> 지역발전 정책의 여건변화	53
<그림 9> 낙후지역의 지역개발관련 지역·지구 분포	54
<그림 10> 예산군의 기초생활권 발전계획	55
<그림 11> 서천군의 기초생활권 발전계획	56
<그림 12> 권역별 제조업 부가가치 비중	57
<그림 13> 충남 권역별 인구증가율	57
<그림 14> 충남 권역별 GRDP 성장률	57
<그림 15> 신활력사업의 구조	60
<그림 16> 신활력사업의 추진체계	61
<그림 17> 살기좋은 지역만들기	67
<그림 18> 국내·외 사례들	71
<그림 19> 영국 전환 마을 토트네스	82
<그림 20> Homegrown Economic Development	106
<그림 21> 국내 생협 조직의 변천	130
<그림 22> 원주시 사회적경제 블록화 사업 참여조직 및 관계망	131
<그림 23> 진안군 마을만들기 체계	141
<그림 24> 다양한 경제 (diverse economy)	143
<그림 25> 다양한 경제 (빙산 모형)	143
<그림 26> 농산업 비즈니스 모델에서 파악하는 6차 산업화	148
<그림 27> 사회적 경제 모델에서 파악하는 6차 산업화	149
<그림 28> 국내·외 사례의 정책 시사점	154

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

세계경제는 더 불확실하고 휘발성 강한 모습을 보여주고 있다. 지방정부의 파산 사례나 지역 고용의 많은 부분을 차지하고 있는 대기업의 공장 이전은 이미 현실이다. 자연재해나 갑작스런 사고가 지역사회에 미치는 영향도 거대하다. 과연 우리는 세계적이거나 국지적인, 장기적이거나 단기적인 변화와 충격에서 지역사회를 건강하게 유지할 수 있는 역량을 지니고 있는가.

충남은 다른 지역과 비교할 때 경제가 계속해서 빠르게 성장하고 있는 지역이다. 경제 성장은 지난 수 십년 동안 국내 지역발전 정책의 최우선 목표이기도 했다. 그렇다면 충남은 건강한 지역인가. 아쉽게도 낙관하기 어렵다. 충남의 경제 성장은 수도권과 인접한 북부권의 대기업들에 의존하고 있다. 이 대기업들은 수도권에 위치한 본사에서 세계경기변동에 민감한 품목의 생산을 조정한다. 충남지역에서 생산된 부는 충남지역에 머물지 못하고 수도권으로 유출되어 버린다. 성장의 편익이 인구가 줄어들고 고령화가 빠르게 진행되는 지역으로 흐르지 못하면서 지역 간 격차는 커지고 있다.

지역사회의 건강을 유지하기 위해서 무엇을 할 수 있는가. 기업들이 지역을 떠나지 못하도록 지원을 강화하거나 새로운 자본과 기업을 유치하기 위해 지역의 제반 여건을 개선하는데 투자해야 하는가. 하지만 세계 지역발전의 역사는 이런 방식으로 쇠퇴하는 중소도시와 농촌지역을 활성화시킬 수 없다는 점을 잘 보여준다. 외부 자본과 기업에 의존할 것이 아니라 지역 내부의 자원을 발굴하고 활용할 것을 주문한다. 뒤에서 떠밀리고 앞을 쫓아 빠르게 달리느라 놓쳐버렸던 지역 내 다종다기한 관계들을 회복해야 한다. 좁은 골목길과 오래된 집터와 철새들이 내려앉는 논밭과 물고기들이 헤엄치는 여울과 마을의 설화와 어릴 적 즐겨먹던 음식들이 사람들을 끌어들이고 손을 맞대고 웃음을 불러오는 자원이 된다. 허튼 것이란 없다. 이것이 내발적 발전이 전하는 메시지다.

아주 새로운 얘기는 아니다. 신활력사업, 6차산업화, 마을만들기, 사회적기업, 골목상권

보호 등의 사업들에 이런 이야기들이 담겨 있었다. 하지만 말이 많이 앞섰다. 이런 사업을 필요로 하는 쇠퇴도시와 농어촌에 이런 사업을 주도할 사람들이 부족했다. 경쟁사회에 적응해야 했던 사람들은 더 이상 지역사회에서 공동체를 이루지 못했고 지역사회를 가꿀 여유를 갖지 못했다. 이런 상황을 기다리지 못하고 밀어붙인 사업들은 시행착오를 겪을 수밖에 없었다.

이 연구는 이러한 지역발전 사업의 시행착오를 내발적 발전의 관점에서 살펴보고자 한다. 지역발전 패러다임이 바뀌어온 길을 되짚어보고, 현재 펼쳐지고 있는 내발적 발전의 풍경을 검토할 것이다. 내발적 발전이 어떤 맥락에서 왜 제기되었고 개념과 원칙이 무엇인지 따져보고 관련 사례들을 검토함으로써 충남 지역발전 정책의 방향을 제안하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

이 연구는 충남 지역의 문제에 대한 구체적이고 실천적인 과제를 제시하기 보다는 내발적 발전의 기본적인 개념을 소개하고 충남의 지역발전을 위한 시사점을 도출하는데 중점을 두었다. 이를 위해 개별 마을 단위별 특수한 사례를 다루기보다는 여러 지역에서 실험되어 일반화된 사례를 중점적으로 검토하도록 한다. 슬로시티, 전환마을, 창조도시, 지역생산-지역소비, 중간지원조직, 협동조합운동 등은 모두 특정한 필요와 목표와 수단을 지니면서 전 세계의 많은 지역에서 반복되는 사례들이다.

2장에서는 내발적 발전의 개념은 무엇인지 검토하고, 내발적 발전의 원칙을 목표, 주체, 수단과 방법이라는 측면에서 제시할 것이다. 3장에서는 내발적 발전이 어떤 맥락에서 제기되었는지 살펴본다. 일본과 유럽을 중심으로 지역경제 성장, 낙후지역과 쇠퇴지역의 발전, 저개발국의 대안적 발전 등의 맥락을 다룰 것이다. 4장에서는 국내 지역발전 정책의 변화를 정리하고, 내발적 발전 담론이 지역발전 정책에 어떻게 접목되었는지 살펴본다. 5장에서는 국내·외 지역발전 사례들을 내발적 발전의 원칙에 비추어 검토한다. 사례들은 슬로시티, 전환마을, 창조도시, 지역생산-지역소비 운동, 중간지원조직의 지원프로그램, 대안경제운동 등으로 구분하고, 각각의 유형별로 주요 사례들의 내용과 특징을 비교한다. 6장에서는 이러한 내발적 발전의 개념, 맥락, 사례를 토대로 충남 지역발전에 대한 시사점을 제시하도록 한다. 충남에서 의욕적으로 추진하고 있는 마을만들기 및 사회적경제에 대한

시사점을 포함할 것이다. 마지막으로 7장에서는 연구의 결론 및 추후 연구과제를 제시한다.

<표 1> 국내·외 내발적 발전 관련 사례

구분	계기	국외사례	국내사례
슬로시티	음식, 전통 보전	이탈리아 투스카니	전남 장흥, 담양, 신안, 충남 홍성
전환마을	기후변화 피크오일	영국 토틸네스	부안 등룡마을
창조도시	쇠퇴지역, 문화	영국 맨체스터, 웨필드	서울, 광주, 통영
지역생산 지역소비	지역기반기업육 성	Economic Gardening Buy Local	강원살림
중간지원조직	협력과 지원 필 요성	EU LEADER	완주
협동조합	대안경제	캐나다 퀘벡 스페인 몬드라곤	원주

이를 위해 내발적 발전의 내발적 발전의 개념과 맥락을 검토하는 문헌조사를 실시하고, 이를 바탕으로 국내·외 사례들을 정리하도록 한다. 외국 사례는 문헌을 중심으로 정리하였으며, 국내 사례는 문헌 연구, 현장조사, 인터뷰를 통해 정리하였다. 또한 본 연구원에서 진행한 내발적 발전 관련 전략과제들(사회적경제, 도시지역의 마을만들기, 농촌의 마을만들기, 로컬푸드, 에너지자립마을 등)과 공동으로 현장조사 및 세미나를 진행하고 워크숍 등의 내용을 공유하는 과정을 진행하였다.

<표 2> 연구 내용 및 방법

연구 내용		연구 방법
내발적 발전의 개념	외생적 발전의 한계	문헌 정리
	내발적 발전의 원칙	
내발적 발전 논의의 맥락	지역경제 성장	문헌 연구 워크숍
	낙후지역 발전 및 쇠퇴지역의 재생	
	저개발국의 대안적 발전	
내발적 발전의 사례	슬로시티, 창조도시, 지역생산-지역소비운동, 중간지원조직, 협동조합	문헌 정리, 인터뷰, 현장조사
정책적 함의	정책방향 및 정책과제	

제2장 내발적 발전의 개념과 원칙

이 장에서는 내발적 발전의 개념과 원칙을 소개한다. 먼저 1절에서는 일본의 내발적 발전 논의와 유럽 농촌개발 분야의 내발적 발전 논의를 살펴보고 내발적 발전의 의의와 개념을 정리할 것이다. 2절에서는 내발적 발전의 원칙을 목표, 주체, 수단 및 방법의 측면에서 좀 더 자세하게 검토할 것이다.

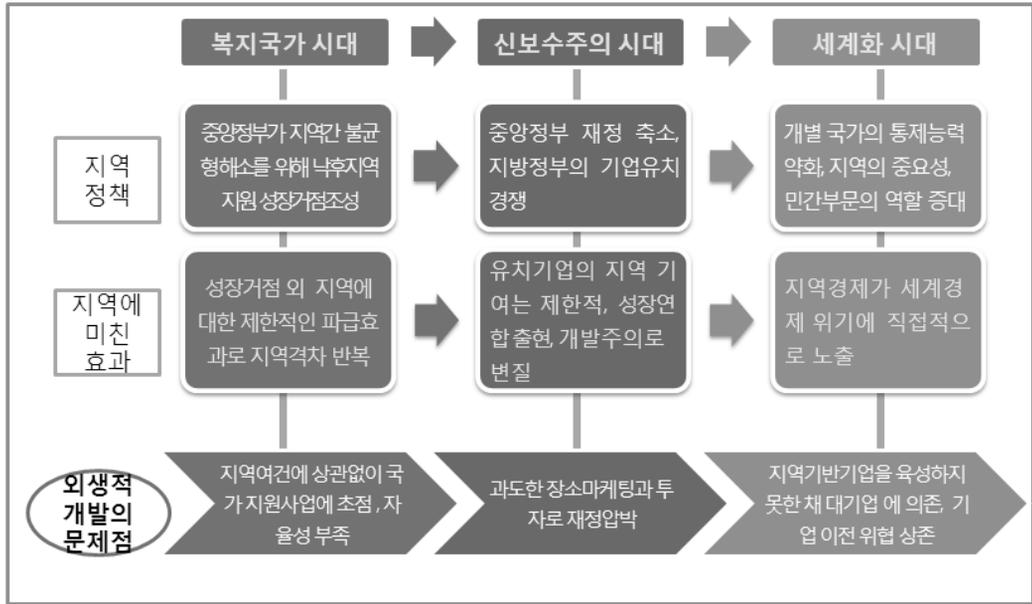
제1절 내발적 발전의 의의와 개념

1. 내발적 발전의 의의

선진국의 지역발전 정책을 복지국가 시대, 신보수주의 시대, 세계화 시대로 구분해볼 수 있다(김현호 외, 2010). 복지국가 시대에는 중앙정부 주도의 성장거점조성이, 신보수주의 시대에는 지방정부의 기업유치 경쟁이, 세계화 시대에는 지역경쟁력이 강조되면서 민간의 역할이 강조된다. 하지만 각 시기의 지역정책은 지역 간 불균등이라는 문제를 해소하지 못했으며 지방정부의 재정압박이나 지역경제의 안정성과 관련된 문제를 야기하고 있다.

성장거점전략은 산업화 과정에서 야기된 낙후지역에 대한 국가 수준의 지역발전정책으로 채택되어 왔다. 낙후지역의 발전을 위해서 지역 내 발전 잠재력이 높은 지방 대도시를 거점으로 선정해 투자와 지원책을 집중하였다. 그러나 성장거점전략은 지역격차와 낙후지역의 문제를 해결하지 못했다. 지방 대도시에 대한 집중적인 투자는 국가경제 차원에서는 성공적일 수 있으나 지역발전 차원에서는 또 다른 지역격차를 만들어냈기 때문이다(김용웅 외, 2010). 중심지의 성장 효과가 주변 지역으로 확산되지 못하고, 성장거점 내의 산업 성장이 지역의 전통적인 산업과 연계를 맺지 못하여 지역의 자생적 잠재력을 키우지 못했다.

<그림 1> 선진국 지역발전 정책의 변화



서구 선진국에서는 1970년대에 들어서면서 제2차 세계대전 이후 산업발전의 중심지였던 공업지역들이 침체에 빠져 대량의 휴폐업, 공장 이전, 고용 감소 등이 나타나기 시작하였다(김용웅 외, 2010). 예를 들어 미국에서는 기존의 공업 중심지였던 지역이 쇠퇴하여 동토지대(Snowbelt나 Rustbelt)가 되었으며, 영국에서도 전통적 공업 중심지역이었던 중부 지역이 쇠퇴하고 남동부 런던 주변 지역이 새로운 성장중심지로 등극하는 등 공업 중심지의 이전이 이루어졌다. 또한 1970년대 말에서 1980년대 초에 등장한 미국의 레이건 정부와 영국의 대처 정부는 케인즈주의적 복지국가정책을 포기하고 긴축 통화-재정 정책, 감세, 국영기업의 민영화, 규제 완화 등 국가의 역할을 축소하는 신보수주의 정책을 폈다(김용웅 외, 2010). 이런 국가들에서 지방정부는 스스로의 힘으로 지역의 성장과 주민 복지를 수행해야 하는 과제를 안게 되었으며, 지역경제의 활성화를 위해 기업이나 자본을 지역 내로 유치하고자 총력을 기울였다. 지방정부가 서로 기업을 유치하기 위한 노력을 기울이면서 지역 간의 경쟁도 가속화되었으며, 지역 간 경쟁 심화는 지역 내부에서 ‘성장연합’ (growth coalition)을 강화시켰고, 이는 주민 복지나 생태계 보전 등은 등한시한 채 외형적 성장을 목적으로 하는 개발주의(boosterism)의 가능성을 높였다.

하지만 의사결정 기능이 배제된 단순조립형 분공장만 입지한 지역에서는 외부종속과 이윤 유출 등의 취약성이 지적되어 왔다(김용웅 외, 2010). 수출을 통해 발생한 소득도 지역 내 개인이나 기업에 의해 모두 소비되는 것이 아니라 상당수의 소득 효과가 타 지역으로 빠져나가는 유출 효과(leakage effect)가 발생한다. 지역별로 이런 유출 효과를 방지할 수 있는 능력에는 차이가 있는데 일반적으로 지역경제가 다원화될수록 이런 능력이 커진다고 본다. 지역경제승수효과에 대한 분석에 따르면 대형유통업이나 체인점보다 토착 상점들에서의 물품 구입이 지역경제승수효과가 더 크다(Wilkinson and Kirkup, 2009).

복지국가 시대를 비롯하여 신보수주의와 세계화 시대의 지역발전 정책들도 지역의 낙후나 격차 문제를 국가 자원의 재배분이라는 차원에서 보면서 중앙정부의 개입이 필수적인 것으로 보았다. 이러한 문제 인식은 지방의 역할을 강조하면서도 중앙정부의 정책적 지원을 요구하는 모습으로 나타나며, 이 때문에 주민 주도의 상향적 지역발전 전략보다는 중앙정부의 정책 기조와 기준에 맞추는 하향적 지역발전 전략으로 추진된다. 하지만 이러한 하향적 지역발전 전략은 추진 과정에서 지역사회와 주민이 배제되어 지역적 관심과 참여를 얻지 못하며, 지역사회는 점차 자생력을 잃게 된다(김용웅 외, 2010).

또한 지역경제의 성장이 이루어진다고 해도 그 효과가 외부로 유출되기 쉽고 지역주민의 복지 증진에 크게 기여하기도 힘들다. 보건, 교육, 복지, 주택 등 사회적 기반보다는 산업단지, 도로, 전력, 용수 공급 등 경제적 기반에 치중하였기 때문이다. 미국 사우스캐롤라이나주에서 기업유치가 고용증진 효과가 기대했던 바에 미치지 못하다는 지적이 이러한 예에 해당한다. 지역 외부의 기업과 자본을 유치하려는 지역발전 투자들이 지나치면 지역경제 성과를 거두지 못하고 결국 사회적, 환경적 지속가능성까지 해치게 된다. 일본의 유바리(夕張)가 대표적인 보기에 해당된다. 유바리는 시대 및 여건변화를 제대로 읽지 못한 지역발전정책을 추진함으로써 지역의 생활서비스 공급의 어려움은 물론이고, 인구유출에다 공동체 존립 자체가 위태로운 형편에 처해있다(김현호 외, 2010).

<표 3> 미국 사우스캐롤라이나주의 기업유치 효과

사우스 캐롤라이나는 BMW 소유의 2000명을 고용할 수 있는 자동차 공장을 유치하기 위해 1억 3천만달러 이상을 사용하였다. BMW가 입지하게 되면 주 내에 16,600개의 고용이 창출되고 매년 41억달러의 추가적인 산출을 낼 것이라는 사우스 캐롤라이나대학 무어 스쿨(Moore School)의 연구용역 결과도 나왔다. BMW 공장은 직접고용 4,300명, 간접고용(indirect jobs) 6,712명, induced 고용 5,652명을 만들어낼 것이라고 분석했다. 이 연구에서는 수출을 통해 새로운 돈이 사우스 캐롤라이나주로 들어올 것이라 보았다. BMW 공장이 들어오면서 협력기업들이 집적하여 지방 소비가 들었다는 말도 한다. 무어 스쿨 연구는 27개의 새로운 자동차 공급업체가 그리어(Greer-area) 공장 근처에 집적했고 기존 6개의 지방 공급자들도 새로운 공급 계약을 획득했다고 말한다. 이렇게 지방 연계를 최대화하는 것은 성공적인 클러스터의 핵심 요소이며 경제개발프로젝트의 목표이기도 하다.

그렇다면 기업유치가 정말 효과가 있는가? 사우스 캐롤라이나에서 지방소유기업에 1억3천만달러를 쓴다면 1600개 이상의 고용과 41억달러 이상의 부가적인 산출물을 매년 창출할 수 있을까? Clemson University Strom Thurmond Institute의 연구에 따르면 사우스 캐롤라이나는 BMW와의 계약에 의해 10년 동안 27억 달러의 세금을 잃게 된다. 이 만큼의 세금은 판매, 전화, 레스토랑, 도로사용, 자동차 및 보트 등록 등에 세금을 더 매겨 충당하게 되고 지방소유기업들에도 더 높은 세금을 부과하게 된다. BMW 공장이 고용창출에 있어 지방소유기업보다 더 나은가? 1억3천만 달러의 보조금을 지방기업에 주면 아마 BMW의 고용효과보다 더 큰 고용효과를 가져올 것이다. BMW의 협력업체들은 사우스 캐롤라이나주가 아니라 인근 노스 캐롤라이나주나 버지니아에 위치한다. 또한 중요한 점은 BMW가 10년, 20년, 30년 후에도 사우스 캐롤라이나에 있을 것인지는이다. 불행히도 사우스캐롤라이나는 이를 결정할 수 없다. 이를 결정하는 것은 BMW이다. 만약 BMW가 떠난다면, 또는 떠난다는 신호를 준다면, 사우스 캐롤라이나는 이를 막기 위해 또 다른 많은 인센티브를 부여할 것인지를 검토하는 문제에 직면하게 될 것이다.

* 자료: Shuman(2006)

국내에서도 비슷한 사례들을 쉽게 찾을 수 있다. 강원 태백시나 충남 보령시에서도 최근 리조트에 대한 투자가 경제적 성과를 거두지 못해 시의 부담이 커진 사례가 있으며, 정

선의 강원랜드는 경제적 성과가 지역사회로 파급되지 못하는 대표적인 사례이다(강원살림, 2010). 카지노 개장 이후 정선의 고한, 사북지역은 부가가치, 일자리, 관광객, 세수 증대 등의 외연적 성장과 경제적 편익에도 불구하고, 경제적 편익이 지역 내로 귀속되지 못하고 있고, 도박중독과 범죄 등의 병리 현상이 증대하면서 인구감소(특히 청년인구) 및 지역의 정주기능의 약화가 지속되었다.¹⁾

2. 내발적 발전의 개념

1) 일본의 내발적 발전 논의²⁾

국내에 처음 소개된 내발적 발전 담론은 일본의 쓰루미 카즈코(鶴見和子)와 미야모토 겐이치(宮本憲一)의 논의다. 쓰루미는 1975년 유엔특별총회에 제출한 보고서를 통해, 자원이 없는 후진국의 발전을 위해서는 외부로부터 이식이 필요하다는 근대화론을 비판하면서, 후진국이나 낙후지역에서 다른 발전, 즉 지역의 가치와 전통을 보존하는 발전이 가능하다고 주장했다. 미야모토는 비판의 초점을 대규모 투자와 외생적 개발의 폐해에 맞추면서, 지역 주민이 주도하는, 지역산업의 부가 지역 내에 귀속되는 방식의, 발전이 필요하다고 주장했다. 제시하는 대안이 조금씩 다르지만 둘 모두 발전의 개념을 경제적인 측면에서 사회적, 생태적인 측면까지 포함하는 것으로 정의하고 있으며 지역의 주체들이 주도하는

1) 내국인 카지노의 독점권에 기반한 카지노 의존적 지역발전전략을 통해 정선군은 카지노 개장 이후 연평균 12.2%의 높은 수준의 지역경제성장률, 연평균 39.6%의 높은 고용성장률(고한, 사북, 남면의 경우 69.7%), 50% 이상의 카지노 방문객수의 증가, 높은 세수 확보라는 경제적 편익을 얻었다. 그러나 카지노의 성장 그 자체가 고한, 사북지역의 여타산업에 미치는 산업연관효과는 미흡하였고, 지역에서 창출된 부가가치가 주식배당, 역외의 근로자 소득, 국세 등의 조세를 통해 지역에 귀속되지 못하고 역외로 빠져나갔다. 나아가 향후 폐특법이 종료될 경우 내국인 카지노 독점권에 기반한 경제적 편익이 지속가능하지 않은 어려움에 직면하고 있다. 또한, 강원랜드 카지노 이용객의 병리적 도박자는 정선건강의 악화, 자살시도, 채무와 파산, 업무소홀 등 심각한 문제를 안고 있었고, 전국 최고 수준의 자살률을 기록하는 등 카지노 개장 이후 지역 주민들의 정신적 병리상태가 심화되고 있었고, 관광객의 증가와 카지노 관련 지능범의 증가로 인해 지역의 범죄율은 높은 수준으로 증가하였다(강원살림, 2010).

2) 일본의 내발적 발전 논의는 박경(1998), 박경(2008), 박진도·박경(2000), 지경배(2003) 등을 참조하여 정리한 것이다.

발전 방식을 강조하고 있다.

츠루미 카즈코(鶴見和子)는 내발적 발전을 서구모델의 근대화론에 의해 유발된 폐해를 해결 혹은 예방하기 위한 사회변화의 과정으로 정의한다. 여기서 근대화론이란, 영국, 미국 등 선발 공업국의 역사적 경험에 근거해 구축된 이론을 말하는데, 어느 사회도 일정한 발전요인만 충족되면 기본적으로 동일한 발전단계를 따르며, 전통 사회에서 근대사회로, 그리고 고도 대중소비사회에 이른다는 단선적인 발전단계론이다. 따라서 개발도상국이 빈곤한 것은 기본적으로 자본, 기술 등의 발전요인이 부족하기 때문이고, 이러한 발전요인을 외부로부터 보충해 주면 발전이 실현된다는 논리다. 그러나 그녀는 일본, 태국, 중국, 오세아니아 등의 지역사례조사를 통해 근대화 이전부터 고유의 의식구조, 사회구조가 축적되어 있는 지역에서 독자적인 발전양식을 구축하고 국경을 초월해 지역과 지역의 연결을 지향하는 것을 내발적 발전의 조건으로 제시하고 있다.

쯔루미의 이론에서 내발적 발전의 가장 기본적인 요인은 문제에 직면한 사람들이 스스로 주체적으로 그 문제를 해결하고자 하는 내발성(자율성, 자력갱생)에 있다. 물질적 향상뿐 아니라 정신적, 지적 측면(자기 개조 및 창조성)의 발전도 동시에 강조한다. 발전이란 개인의 내면으로부터 정신을 길러, 각성한 개인이 마을을 발전시키고, 마을이 발전함으로써 국가가 발전하고 그리고 그것이 세계의 발전으로 파급된다고 주장한다. 쯔루미는 전통의 재창조를 매우 중요한 요소로 제시하면서 전통을 의식구조형(세대에서 세대로 계승되어 온 신앙과 가치관), 사회관계형(가족, 촌락, 도시, 마을과 마을과의 관계구조), 기술형(의, 식, 주에 필요한 것을 생산하는 기술)으로 구분하면서, 이러한 지역의 전통을 그대로 이용하는 것이 아니라, 낡은 것은 새로운 환경에 맞게 창조하고, 거기에 따라 다양한 발전의 경로를 개척해 가는 것이야말로 진정한 의미의 전통의 재창조라고 말한다.

미야모토 겐이치(宮本憲一)는 고도경제성장 이후, 신산업도시나 대규모 공업지대에 의존한 외생적 개발은 지역산업과의 연계가 부족하고 경제활동의 성과가 지역에 귀속되지 않는 것은 물론 공해에 의한 사회적 부담을 증가시킨다고 비판한다. 미야모토는 정부 주도로 추진하는 대규모 개발이나 외부자본에 의한 외생적 발전의 폐해를 다음과 같이 지적하고 있다. 외부에서 도입된 자본은 인구가 집중된 대도시권으로 집중될 뿐 인구가 적은 지역으로는 투입되지 않는다. 지자체가 도시의 자본을 유치한다고 해도 세금 감면, 보조금 지급 등의 사회적 비용이 지출되어야 하므로 지역 주민의 부담이 증가하게 된다. 지역개발

이란 지역의 경제, 문화, 사회 제 분야의 균형 잡힌 발전을 의미하지만 투입 자본이 외래형인 지역개발은 주도권이 외부의 자본가에게 돌아가고 지역은 기업의 식민지가 될 뿐이다. 외생적 지역개발은 진출한 기업의 이윤추구가 주 목적이기 때문에 환경보전이나 공해방지 계획 등이 뒤로 미루어지게 되며, 이로 인해 발생하는 환경오염이나 환경 파괴는 고스란히 국가나 지역자치단체의 몫이 되어 국민의 부담이 증가하게 되고 지역주민의 삶의 질이 저하된다.

미야모토는 북해도의 이케다정(池田町), 오이타현의 유후인정(湯布院町) 등 다수의 사례분석을 통해 외생적 개발에 반대되는 새로운 개발방식으로서 내발적 발전의 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.³⁾ 첫 번째 원칙은 주체에 대한 것으로 “지역개발이 대기업과 정부의 사업으로서가 아닌 그 지역(地元)의 기술, 산업, 문화를 토대로 하여 지역 내 시장을 주요 대상으로 그 지역의 주민이 학습하고 계획하고 경영하는 것”이다. 이를 위해 “주민참가제도를 만들어 지자체가 주민의 의지를 담고 그 계획에 의거해서 자본과 토지이용을 규제할 수 있는 자치권을 가질 것”을 주장했다. 두 번째 원칙은 지역개발의 목적 또는 발전의 개념에 대한 것으로 “환경보전이라는 기본틀 속에서 개발을 생각하고, 자연의 보전과 아름다운 마을을 만든다는 쾌적성(amenity)을 주목적으로 하고, 복지와 문화가 향상되는 종합적이고, 무엇보다도 그 지역주민의 인권확립을 지향하는 종합목적에 갖는 것”이라고 정리한다. 세 번째 원칙은 방법에 대한 것으로 “산업개발을 특정업종에 한정시키지 않고 복잡한 산업부문에 걸쳐서 부가가치가 일체의 단계에서 그 지방에 귀속되도록 지역산업연관을 도모하는 것이다”이라 정리한다.

미야모토의 영향을 받아 주로 농산촌지역의 내발적 발전에 대한 연구가 활발히 진행되며 호보 다케히코(保母武彦), 모리토모 유이치(守友裕一) 등이 그 대표연구자들이다.

3) 일본에서는 외래형 개발의 전형이 토야마현의 토야마시(富山市)와 다카오카시(高岡市)이고, 내발적 발전의 전형이 이시가와현(石川縣)의 가나자와시(金澤市)이다. 가나자와시는 토야마시처럼 대기업의 공장은 없고 지역중소기업이 주를 이루지만 이윤과 타부문의 부가가치가 동경이나 나고야 등의 대도시에 유출되는 토야마시나 다카오카시와는 달리, 일체의 부가가치가 그 지방에 귀속되는 경향이 강하다. 실제, 사사키 마사유키(佐々木雅幸)는 가나자와시의 사례조사를 통해 제조업의 출하액이나 종업원 1인당생산액은, 토야마, 다카오카지역이 가나자와시를 앞지르고 있지만 1인당 배분소득에서는 가나자와가 높다는 것을 입증하고 내발적 발전을 위한 하나의 조건으로서 지역내 산업연관적 발전을 제시하고 있다.

1990년대 이후 호보 다케히코 등은 지역의 자원을 활용하는 등 지역 주민의 자조 노력을 기본으로 하면서 외부의 지원을 자주적으로 활용하는, 즉 농촌-도시 연대 등과 같은 전략이 중요하며 농산촌의 유지를 위해서는 지역주민의 입장에서 국가 재정을 적극적으로 활용해야 한다고 주장한다.

미야모토 겐이치의 연구를 도시지역으로 확대한 것이 도시경제 혹은 문화경제론적 접근이다. 이 분야의 대표적 연구자는 나카무라 고지로(中村剛次郎)와 사사키 마사유키(佐々木雅幸) 등이다. 나카무라는 가나자와시(金澤市)의 사례연구를 통해 도시지역에 있어서 내발적 발전의 조건을 제시했다(中村剛次郎, 1986). 사사키는 가나자와시와 볼로냐시의 비교 연구를 통해 도시경관, 문화시설, 도시의 문화, 학술 등을 하나의 사회자본으로 작용하도록 재배치한 “문화창조도시”를 21세기형 내발적 발전도시로 제시한다. 사사키가 말하는 문화창조도시란 ① 예술가, 과학자, 노동자, 기술자들이 서로 연계해 사회적 유용성과 문화성이 높은 제품과 서비스를 제공하고 ② 대학, 연구기관, 극장, 도서관 등이 중소기업, 협동조합, NGO 등과 연계해 “창조지원 인프라”로 기능하고 ③ 산업발전이 주민의 생활의 질을 개선하고 환경, 복지, 예술 관련 신산업을 창출하는 등, 산업과 소비가 균형 잡힌 발전을 해나가고 ④ 주민의 창조력을 높이는 도시경관을 보존하고 ⑤ 협역자치와 그 네트워크에 의한 광역시스템을 형성하는 도시를 말한다.

2) 유럽의 내발적 발전 논의

유럽에서는 유럽 통합 과정에서 낙후지역의 발전을 통한 지역격차의 해소가 중요한 정책 과제였다. 농촌지역에 대해서는 주로 농업에 대한 보조금을 중심으로 지역발전 정책이 시행되었으나, 1990년대 이후 농업뿐만 아니라 농촌 발전을 위한 지역발전 정책이 함께 시행되고 있다. EU는 1996년의 코크(Cork) 선언을 통해 농촌개발정책의 목표를 ‘지속가능한 통합적 농촌개발’로 표방하였다. 통합적 접근(Integrated Approach)은 ‘농업개발, 경제적 다각화(특히 중소기업의 농촌 공업과 서비스), 자연자원의 관리, 환경기능의 향상, 문화·관광·레크리에이션의 장려 등이 하나의 법률 및 정책 틀 내에서 통합되어야 한다’는 것이다. 지속가능성은 ‘유럽 농촌의 자연적 자원, 다양성 및 문화적 개성을 유지하기 위한 농촌정책을 장려해야 함’을 말한다(박진도, 2010). 그리고 2006년에 OECD 회원국들

은 신농촌패러다임(New Rural Paradigm, NRP)을 새로운 농촌개발 원칙으로 받아들였다(OECD, 2009: 83). 기존에 농업 근대화과 공공 서비스 공급에 대한 보조하는 방식에서, 지역에 기초한 전략을 지역의 책임 아래 수립하고 국가는 이를 지원하는 방식으로 정책이 변화해야 한다는 것이다(OECD, 2009). 이러한 유럽 농촌지역의 발전 모형의 변화를 기존의 농업 모형을 포함해서 외생적 모형, 내발적 모형, 신내발적 모형으로 정리해볼 수 있다(Ward et al, 2005; Shucksmith, 2010; Hubbard and Gorton, 2011).

첫째, 농업 모형은 농촌 개발의 핵심은 농업으로 보는 관점이다. 두 가지 형태가 있는데 하나는 생산주의자(productivist) 입장으로 농업생산성을 증진하고 시장의 단기적인 변동에서 농부들을 보호하는 것을 주요 과제로 본다. EU 지역의 농민들에게 가장 핵심적인 정책으로 인식되지만 농촌에서 농업이 차지하는 비중이 줄어들고 있다는 점에서 한계가 있다. 다른 하나는 농업의 다기능성(multifunctionality)을 강조하는 입장으로 농사(farming)는 비시장가치와 서비스를 생산하고, 환경을 형성하고, 사회·문화적 체계에 영향을 미친다고 보는 관점이다. 현재 유럽 농업 모형의 핵심 정책들이라 할 수 있다.

둘째, 외생적 모형은 성장이 농촌 지역의 외부에서 유래한다고 보는 관점이다. 이 관점에 따르면 자본과 노동이 도시 중심에서 농촌지역으로 이동해야 한다. 따라서 분공장을 농촌지역에 유치하는 것이 핵심 정책 수단이 된다. 몇몇 유럽 지역(영국과 아일랜드 포함)에서 1970년대부터 채택되었는데, 세금 감면이나 보조금 지급. 농촌지역은 토지가격과 임금이 싸다는 점도 강조되었다. 이 모형에 따르면, 농촌개발의 다양성은 외부 자본을 얼마나 끌어들이 수 있는 여건을 갖고 있느냐에 달려 있다. 하지만 2차세계대전 이후의 경제 붐이 붕괴하는 1970년대에, 분공장 유치에 치우친 정책들은 농촌 지역에 숙련도 향상, 기술 이전, 분사(spin-offs), 이익의 재투자 등에 전혀 기여하지 못하는 것으로 나타나 신뢰를 잃게 된다.

셋째, 내발적 모형은 지역 자원을 강조하는 관점으로, 지역의 자연적, 인간적, 문화적 자원을 지속가능한 발전의 핵심으로 본다(Lowe et al, 1995: 91). 지역 자원을 이용할수록 승수 효과(multiplier effects)가 커진다는 점에서 선호되는 접근이며, 사회 문화적 자원, 환경적 자원, 지역 지식 자원 등은 움직일 수 없는 자원이기 때문에 경쟁에 내몰리지 않는다는 장점을 꼽을 수 있다.

넷째 신내발적 모형은 내발적 발전 모형의 현실성을 반성하면서 외부 및 내부 자원에

대한 통제를 강조하는 관점이다. 이들은 내발적 발전에 꼭 맞는 사례들을 찾기 어렵다는 점, 지방의 자기-충족성(self-sufficiency)에 대한 강조는 현재 비현실적이라는 점, 토착 중소기업은 내발적 발전의 중요한 요소이지만 이들의 성공은 실제로 도시의 더 큰 시장에 접근할 수 있느냐에 달려 있었다는 점(Gorton, 1999), 지방의 생산, 소비의 순환은 바깥의 순환과 맞물린다는 점(Lowe et al, 1995: 93) 등을 기존 내발적 발전론의 한계로 지적한다. 이들에 따르면 발전 경로(trajectories)는 지방의 힘과 외부의 힘 사이의 상호작용에 의해 나타난다. 따라서 내부 자원 또는 외부 자원에 전적으로 의존하는 프로그램은 가능하지 않을 것으로 본다(Lowe et al, 1995). 발전 프로그램의 초점은 지방의 제도적 역량을 증진해서 “내부 자원을 동원하고 외부의 힘이 지역 내에서 작동하도록 만드는 것”이 되어야 한다(Ward et al, 2005).

이처럼 유럽에서 신내발적 발전이라는 개념을 사용하는 논의들은 내발적 발전의 핵심을 지역 내부 자원이나 주체 자체가 아니라 내부 자원과 주체나 외부 자원과 주체를 통제하는 또는 내부화시키는 역량으로 본 것이다. Ray(2000)는 지방의 제도적 역량 증진을 위해서는 인적 자본과 사회적 자본이 필수적임을 강조했다. 지방의 행위자들은 새로운 형태(파트너십, 동맹, 네트워크, 사회운동 등)의 관계를 통해 더 큰 역량을 획득하기 위해 노력해야 한다(Shucksmith, 2010: 5). 신내발적 접근은 특정 개발 정책을 규정하기보다는 지역 자원을 동원하고 외부 기회를 끌어들이 수 있는 정책을 개발하고 수행하는 제도적 역량을 증진하는데 초점을 맞춘다. 역량 배양은 수평적인 통합을 요구하는 동시에 더 높은 거버넌스 관계들을 통해 지원을 받을 수 있도록 수직적인 통합을 요구하고 있다(Shucksmith, 2010; Hubbard and Gorton, 2011).

<표 4> 유럽의 농촌 발전 모형들

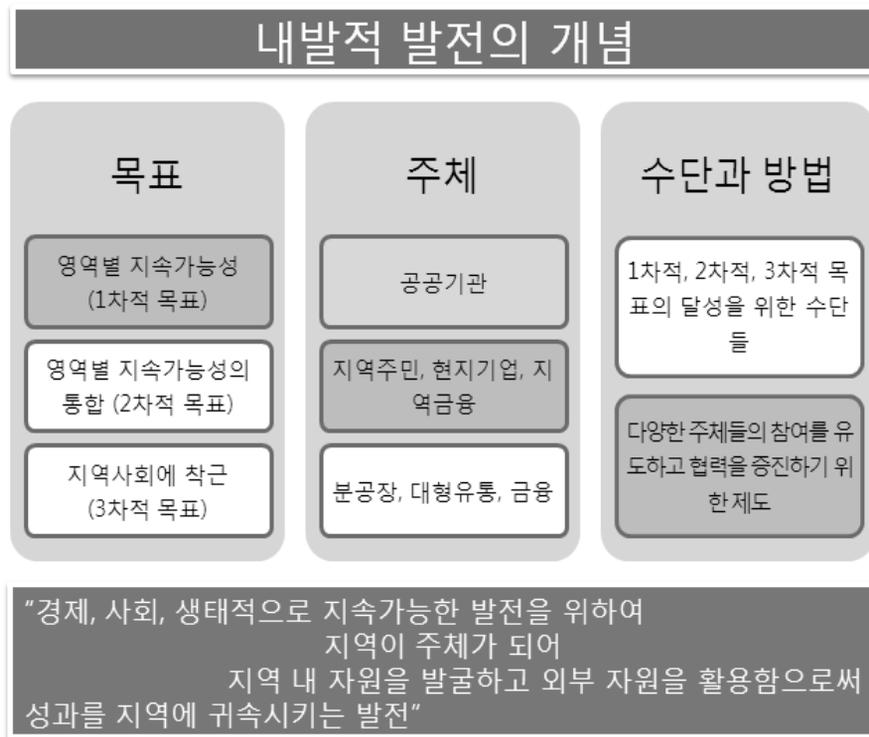
구분	외생적 모형	내발적 모형	신-내발적 모형
핵심 원칙	규모의 경제와 집중	지방 (자연적, 인적, 문화적) 자원을 지속가능한 발전을 위해 사용	지방과 지방 밖의 상호작용
추동력	도시 성장 극 (농촌 지역에 외생적으로 작동)	지방 주도, 기업	
농촌 지역의 기능	도시경제를 지원(식량, 토지, 노동력)	다양한 밀폐된/자족적 경제	지방 행위자가 지방 및 외부 네트워크와 개발과정에 참여
주요 농촌 개발 문제	주변성과 자본, 토지, 노동의 상대적인 비용	경제활동에 참여하는 지역/그룹의 제한된 역량	세계 시장에서 자원 할당과 경쟁
농촌 개발의 초점	농업 근대화, 노동력과 자본 이동성 증진	역량 형성 (기술, 제도, 기반시설), 배제 극복	지방 및 외부 힘을 그들의 이익에 기여하도록 지방역량과 행위자 참여를 증진
비판	의존적, 지시된 발전	현재 유럽에는 존재하지 않음(규범적 모형)	경험적 증거가 불충한 수준에서 운영

자료: Ward, 2005; Hubbard and Gorton, 2011.

제2절 내발적 발전의 원칙

이 연구에서는 내발적 발전을 “경제, 사회, 생태적으로 지속가능한 발전을 위하여 지역이 주체가 되어 지역 내 자원을 발굴하고 외부 자원을 활용함으로써 성과를 지역에 귀속시키는 발전”으로 정의한다. 위에서 소개한 유럽의 ‘신-내발적 발전’ 개념은 ‘내발적 발전’ 개념에서 ‘지역에 성과를 귀속시키는’ 제도적 역량을 더욱 강조하는 접근으로 읽을 수 있다. 이러한 정의에 따라 내발적 발전을 목표(경제적, 사회적, 생태적 지속가능성), 주체(지역 주체들의 협력), 방법(지역 내 순환 증진) 측면에서 검토해보자.

<그림 2> 내발적 발전의 개념과 원칙



1. 내발적 발전의 목표

내발적 발전의 목표는 크게 두 가지 영역으로 구분해볼 수 있다. 하나는 츠루미가 지적 하듯이 새로운 ‘발전’을 추구하는 것이고 다른 하나는 미야모토가 강조하듯이 ‘성과를 지역에 귀속’시키는 것이다. 1970년대에 츠루미 등이 제기한 새로운 ‘발전’ 개념은 1980년대 이후 자리 잡은 ‘지속가능한 발전’ 개념으로 정리할 수 있다. 이렇게 정리하면 기존 지역 발전이 주로 지역의 경제성장에 초점을 맞추었다면 내발적 발전은 경제, 사회, 환경의 통합적 발전에 초점을 맞추는 것으로 볼 수 있다. 지속가능성이 경제, 사회, 환경의 세 영역으로 명확하게 구분되는 것은 아니지만, 추상적인 목표를 많이 논의된 개념으로 설명할 수 있다는 장점이 있다.

지속가능한 발전이라는 목표도 두 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 경제, 사회, 환경 영역 각각의 지속가능성 달성을 1차적 목표로 제시할 수 있다. 다음으로 경제, 사회, 환경 영역의 통합은 2차적 목표라 할 수 있다. 많은 사례들에서 경제, 사회, 환경의 세 영역은 구분된 목표로 제시된다. 각 영역의 목표 추구는 다른 영역의 목표 추구하고 강하게 연결되어 있으며, 때문에 지속가능한 발전은 세 영역의 통합적 접근을 강조한다. 하지만 세 영역의 통합은 쉽지 않다. 경제개발과 환경보전의 오랜 갈등에서 보듯이 세 영역의 목표 추구는 서로 상충될 수 있기 때문이다.

어떤 영역을 우선하면서 통합할 것인지에 대해서 이해관계나 가치에 따라 의견을 달리 할 수 있다. 생태도시 담론 등에서는 환경·생태를 우선하면서 이를 뒷받침하는 방식으로 경제와 사회 분야의 전략이 제시(탄소세, 배출부과금, 수계기금을 통한 상수원지역 주민지원 등)된다. 녹색성장 담론에서는 경제성장을 우선하면서 사회와 환경·생태 분야의 전략(사회적기업, 환경기술개발, 정주환경조성 등)이 제시된다. 마을만들기와 같은 공동체 운동이나 커뮤니티 개발에서는 사회를 우선하면서 경제와 환경·생태 분야의 전략(지역화폐, 대안금융, 협동조합, 마을숲관리, 자율관리어업 등)을 동원한다. 중요한 점은 세 영역이 밀접하게 연관되어 있는 경우, 다른 영역의 지속가능성을 해치는 방식의 접근은 결국 자신의 영역의 지속가능성도 위협할 수 있다는 것이다.

세 영역의 연관성은 부문, 지역에 따라 상이하다. 즉, 지역의 여건이나 맥락에 따라서 내발적 발전의 구체적인 목표는 상이하게 정의될 수 있다. 2차적 목표가 지역의 구체적인

여건과 특성에 따라 달라지기 때문에 중앙정부나 행정 주도의 하향식 접근으로는 다루기 어렵다는 점에서 지역의 여러 주체들의 적극적인 노력에 의한 상향식 접근이 필요하다. 다른 말로 하면 지속가능한 발전을 목표로 한다면 지역이 주도하는 상향식 지역발전 접근이 필요하다. 이런 점에서 위에서 제시한 세 영역의 통합적 접근을 지역사회에 착근시키기 위한 조율을 3차적 목표로 설정할 수 있다.

하지만 이러한 내발적 발전의 목표에 대한 비판도 여러 측면에서 제기된다. 내발적 발전 전략은 기대했던 만큼의 성과를 거두기 힘들 것이라는 비판이 대표적이다. 이러한 비판을 경제적, 사회적, 생태·환경적 측면에서 다음과 같이 간단히 정리해볼 수 있다. 먼저, 경제적인 측면에서 내발적 발전 전략이 비효율적이라는 비판이 제기될 수 있다. 경제적인 관점에서 자원, 기술, 입지 등의 요소가 뒤떨어지는 지역에서 산업을 육성하거나 지방의 중소기업 및 소상공인을 지원하는 것은 효율적이지 못하다는 지적이다. 산업은 대도시 등에 입지하는 것이 바람직하고, 대기업과 대형매장 등이 지역경제에 더 큰 기여를 한다고 볼 수 있다는 것이다.

둘째, 사회적인 측면에서 내발적 발전 전략이 선진국 중산층을 위한 폐쇄적 정책이라는 비판이 제기된다. 지방기업들이 노동자, 빈민, 소외된 그룹들에게 더 나은 기회를 제공하는 것은 아니며, 지방에서 만들어진 상품들은 소득이 적은 사람들이 접근할 수 없는 고품질의 니치 상품이고, 부유한 국가들의 내발적 발전은 가난한 나라의 빈민들이 세계무역에서 얻을 편익을 없앨 것이며, 지역의 문제에만 집중할 경우 국가적 차원의 제도적 측면을 간과하게 되고, 국가 차원의 시스템 전환의 문제에 대한 대응을 놓친다는 비판이다.

셋째, 생태·환경적인 측면에서 내발적 발전 전략의 환경적 효과가 반드시 긍정적인 것은 아니라는 지적이 있다. 유통거리가 짧은 제품이 모두 탄소배출이 적은 것은 아니며, 생산과정 등 전과정을 보아야 한다는 지적이다. 가령, 영국에서 키워져 영국에서 소비된 양이 뉴질랜드에서 키워 영국으로 수출된 양보다 탄소배출이 많다는 연구 결과도 있다(Hess, 2009).

이러한 비판에 대한 반박은 다음과 같다. 먼저 경제적 측면에서 볼 때, 대형매장 등에도 보조금이 지급되고 있기 때문에 이런 보조금들을 고려한 비교가 필요하며 지방소유 기업들에 대한 투자가 지역에 돈을 더 많이 순환시킨다는 점을 고려해야 한다. 지역경제 파급효과 등에 대한 연구들은 지방의 중소기업이나 소상공인에 대한 투자와 소비가 지역 경제

에 기여하는 바가 더 크다는 것을 보여주고 있다. 또한 지방의 기업들이 지역의 자원을 이용해 만들어낸 상품은 값싼 수입 상품에 비해 품질이 더 뛰어날 수 있다. 더구나 내발적 발전 전략은 지역고용 증진, 서비스 제공, 지역자원의 보전 등 돈으로 환산되지 않는 사회적, 생태적 기여까지 발생시킨다. 이를 고려하면 경제적 측면에서 보더라도 지방 기업들에 대한 지원이 비효율적인 것만은 아니다.

둘째, 사회적 측면에서 내발적 발전은 폐쇄적인 전략이 아니다. 지방의 중소기업과 상공인들은 지역사회기금 형성, 저소득층을 위한 사업, 기부활성화 등 지역사회에 대한 기여가 외부자본이나 대형유통업에 비해 크다. 공정무역이나 착한무역 등의 형태로 내발적 발전을 추구하는 다른 지역들과 연계도 가능하다. 뒤에서 살펴볼 사례들(슬로시티, 전환마을 등)은 모두 전지구적인 네트워크를 형성해나가고 있다. 또한 내발적 발전 전략은 주민들을 비롯한 다양한 이해당사자들의 참여를 증진시키고 정치적 역량을 배양함으로써 민주주의를 강화할 수 있으며, 이는 지방정부의 정책뿐만 아니라 국가수준의 정책 변화를 가져오는 동력이기도 하다.

셋째, 생태·환경적 효과는 보다 엄밀하게 따져볼 필요가 있다. 비판자들은 로컬푸드나 지역상품 구매의 탄소배출저감 효과가 크지 않을 수 있다는 점을 지적하지만, 환경적 측면에는 탄소배출 외에도 많은 이슈들이 있다. 더구나 탄소배출 효과에 대한 연구보고서의 가정에도 문제가 발견된다. 때문에 상품의 전과정에 걸친 평가가 좀 더 정교하게 이루어질 필요가 있고 평가 ‘가정’에 대한 검토도 필요할 것이다, 이런 계산과 관련된 논쟁을 제쳐 두더라도, 소비자와 생산자의 거리가 가까울 때 생산과정 등에 대한 관심과 변화 요구가 가능하다는 점, 지역에 거주하는 기업주가 지역사회의 평판에 더 민감하다는 점을 고려하면, 지역사회에 기반을 둔 지역발전 수단들이 외생적 개발 수단들에 비해 환경에 더욱 민감하게 대응할 것이라 볼 수 있다.

정리하면 내발적 발전의 목표는 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성을 통합적으로 지역사회에 착근시키는 것이라 할 수 있다. 물론 내발적 발전 전략과 사업들은 경우에 따라 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성을 각기 추구할 수 있으며, 그 성과를 지역사회에 착근시키는 정도도 상이할 수 있다. 통합적 접근과 재지역화는 내발적 발전 전략이 기존 외생적 개발 전략과 구분되는 지점이다.

2. 내발적 발전의 주체

내발적 발전에 관한 논의들은 지역 주민의 자발적이고 상향적인 노력을 강조한다. 기존의 지역개발은 지역 주민의 삶의 터전이나 방식에 대한 고려가 부족한 채 외부기관이나 외부기업의 필요에 따라 계획되었으며, 지역주민의 의사나 참여는 원천적으로 배제된 채 진행된 경우가 많았다. 특히 산업단지, 댐, 발전소, 주거단지 등의 경제적 기반시설의 건설은 지역주민들이 의존해왔던 자원을 파괴하여 지역주민들을 지역에서 떠나게 하거나 개발사업의 찬반을 둘러싸고 지역사회 내에 극심한 갈등을 불러일으켜 왔다. 때문에 내발적 발전은 지역 외부의 중앙정부 공무원, 전문가, 대기업의 눈이 아닌 지역 내부의 주민들, 지방정부 공무원, 지역기업의 눈으로 지역문제를 진단하고 해결방안을 모색하고 실행방안을 찾을 것을 주문한다.

내발적 발전에서 지역 주민들의 주도적인 역할을 강조하는 것은 각종 지역발전 전략이나 사업들의 성과를 지역사회에 착근시키는 데 지역주민들이 더욱 헌신적이고 창의적일 것이기 때문이다. 내발적 발전에서 현지 기업이나 토착 자본 등의 역할이 강조하는 이유도 이와 같다. 이러한 기업들은 유치 기업 등에 비해 지역을 잘 떠나지 않으며 지역사회의 문제 해결에 보다 적극적이라는 장점을 지닌다. 이런 기업들이 경제적 이득 외에 사회적 지속가능성이나 환경적 지속가능성을 반드시 추구하는 것은 아니지만, 지역사회에 대한 책임감이 상대적으로 큼에 따라 사회적, 환경적 문제에도 적극적일 것이라 예상할 수 있다.

하지만 내발적 발전이 주로 낙후지역이나 쇠퇴지역에서 지역발전의 대안으로 모색되고 볼 때, 지역 내부에 내발적 발전을 이해하고 실천할 주체들이 형성되지 않았을 경우에는 내발적 발전을 어떻게 시작할지 어려움에 처하게 된다. 가령 농촌지역의 경우 이미 초고령화 사회로 진입하여 기존의 농업활동 외에 새로운 활동을 담당할 여력이 없는 경우가 많다. 오히려 대도시에서는 내발적 발전의 원칙에 공감하고 이를 실행에 옮길 수 있는 주체들을 찾기가 더 쉬울 것이다.

내발적 발전은 오직 지역주민들에 의해서만 지역발전 전략이나 사업이 진행되어야 하는 것은 아니다. 지역사회 내 주체들이 미약한 곳에서는 이러한 주체를 발굴하고 조직화하는 활동이 선행되어야 한다. 즉, 지역주민들의 참여를 지원하기 위해서도 지역사회 내·외부에 산재해 있는 다양한 주체들의 역할이 필요할 것이다. 지역 내·외부 다양한 주체들의 활동

이 지역 내 주체들의 발굴과 조직화에 기여하도록 설계될 필요가 있다. 이를 위해서는 지방정부, 학교, 연구원, 은행, 병원 등 지역 내 공공기관의 역할이 매우 중요하다. 특히 초기 단계에서는 지방정부의 역할이 강조될 필요가 있다. 지방정부는 각종 사업들을 통해 지역주민들을 동원하거나 동기를 부여할 능력을 지니고 있다. 또한 지역 내에서 차지하는 경제적 비중이 크기 때문에, 공공기관의 지역 내 생산물의 소비를 통해 내발적 발전에 기여할 수 있는 지역 활동가나 기업의 육성을 담당할 수 있다.

지역사회에 실질적으로 기여할 수 있도록 만드는 제도적인 방안이 마련된다면 분공장, 대형유통점, 금융 등 지역의 부를 외부로 유출하는 주체들도 내발적 발전의 주체로 활동할 수 있다. 가령, 지역생산물의 소비와 판매, 지역 생태·환경의 보전 등 기업의 지역사회책임 투자의 규모와 대상을 늘리도록 유도하는 방안을 고려할 수 있다.

정리하자면 내발적 발전을 위해서는 지역사회의 다양한 주체들을 엮어내어 지역발전의 주체로 조직화하는 것이 중요하다. 지역사회 주체들은 지역발전 전략과 사업들이 지역사회의 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성에 기여하도록 만드는데 보다 적극적일 것으로 예상할 수 있다. 물론 이러한 강조가 지역사회 내 권력관계와 이해관계의 이질성을 간과하는 것으로 이해되어서는 안 된다.

3. 내발적 발전의 수단과 방법

내발적 발전과 관련한 문헌들에서 내발적 발전의 실현을 위해 가장 중요하게 제시하는 요소는 지역자원의 발굴과 지역역량의 구축이다(박진도, 2011; 김태곤 외, 2007; 류승한 외, 2005; de Rooij, 2010). 지역자원의 발굴과 지역역량의 구축은 일종의 기초체력 육성에 해당한다. 지역사회가 내발적 발전을 위해 활용할 수 있는 지역자원은 경제적, 생태적, 인적, 사회적, 문화적 자원 등 다양하며, 어떤 자원을 보유하고 있는가에 따라 지역발전의 모습이 상이할 수 있다. 비교적 단기간에 육성이 가능하고 쉽게 이동이 가능한 자원이 있을 수도 있고, 오랜 시간에 걸쳐 형성되고 이동이 어려운 자원이 있을 수도 있다. 전자에는 기반시설이나 금융자본 등을 예로 들 수 있고, 후자에는 역사·문화 유적, 자연자원, 신뢰 등을 예로 들 수 있다.

지역사회가 이러한 다양한 자원들을 인지하고 있을 수도 있지만 미처 인지하고 있지 못

할 수도 있다. 지역사회는 인지하고 있지만 보다 상위의 기관이나 중앙정부의 지역발전 프로그램은 이러한 자원의 가치를 인정하지 않을 수도 있다. 때문에 지역자원을 발견하고 가치를 부여하는 활동이 중요하다(박진도·박경, 2000). 이렇게 지역자원을 발견하고 활용하는 지역사회의 능력을 지역역량이라 부를 수 있다. 지역자원이 주어진 것이 아니라 발견되고 활용되는 것이다. 지역자원을 이전과는 다른 방식으로 이미지화하고 적절하게 배치함으로써 다른 지역과는 구분되는 독특한 효과를 가져올 수 있다(류승한 외, 2005). 때문에 지역역량이 어떻게 구축되어 있느냐에 따라 지역자원 측면에서 유사한 지역이 서로 다른 발전 양상을 보일 수도 있다(Daubon & Saunders 2002; Raco, 1999; 류승한 외, 2005).

내발적 발전을 위한 수단과 방법들은 지역자원과 지역역량이라는 기초체력을 바탕으로 지역사회가 해결해야 하는 문제와 목표, 다양한 주체들 사이의 권력관계 및 이해관계에 따라 구체적으로 구성될 것이다.⁴⁾ 위에서 제시한 내발적 발전의 목표와 주체와 관련해서 내발적 발전의 수단과 방법을 살펴보자.

먼저, 내발적 발전의 목표와 관련해서 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성을 위한 수단, 통합적인 지속가능성을 위한 수단, 지역사회 착근을 위한 수단 등으로 구분해볼 수 있다. 중앙정부의 많은 지역발전 정책수단들은 통합적인 지속가능성과 지역사회 착근을 목표로 하기 보다는 각각의 개별적 지속가능성만을 목표로 제시하는 정도에 그치고 있다. 이는 중앙정부 부처별로 분절화된 정책체계와 관련이 있을 것이다. 하지만 지역의 내발적 발전을 위해서는 이런 분절화된 정책체계에서 생산된 정책수단들을 통합적인 지속가능성과 재지역화(착근화)를 위한 수단들로 재배치할 필요가 있다. 뒤에서 살펴볼 창조도시, 슬로시티,

4) 박진도·박경(2000)은 내발적 발전을 달성하기 위해서는 동기의 배양(위기의식의 연출과 공유, 비전과 목표의 제시), 문제해결체제의 구축(지역 자원의 발견과 이용, 리더와 주체의 형성), 유효한 지역산업전략의 모색을 구성 요소로 제시한다. 이들은 다른 연구와는 달리 '위기의식의 연출과 공유'를 요소로 추가하고 있다. 이들은 사례조사에서 대상 지역이 인구 격감, 농업 및 임업의 부진, 소득의 하락, 외지 노동(出稼勞動) 등 위기적 상황에 놓여 있었으나 이러한 위기적 상황은 전국 농촌지역의 공통적 현상으로서 위기 그 자체가 내발성의 계기가 되지 않았다고 지적한다. 위기를 인식하고 그것을 해결하고자 하는 주체적 노력이 반드시 필요하다는 것이다(박진도·박경, 2000). 또한 농촌개발의 원칙으로 자율성, 계획성, 종합성, 독자성, 개방성을 제시한다. 마지막 개방성은 도시와의 연대나 국제적 연대 필요성을 말하는데, 단순히 지역에 없는 외부자원을 받아들인데 그치는 것이 아니라 지역이 지닌 자원을 다른 지역과 나눈다는 의미가 강하다. 더불어 국가 전체의 정치구조, 경제구조, 지역구조를 바꿀 필요성도 제기한다.

전환마을, ‘Buy Local’ 등의 사례들은 통합적인 지속가능성과 재지역화를 위한 시사점을 준다.

다음으로 내발적 발전의 주체와 관련해서 문제 인식, 이해관계자의 동원 및 참여, 비전 및 전략 형성, 이해관계의 조정 및 협력체계의 구축, 실행, 평가를 위한 방법들로 구분해 볼 수 있다. 여기서 중요한 사항은 다양한 이해당사자의 목소리를 듣고 참여시키는 것이다. 문제해결과정에 더 많은 사람들이 참여할수록 문제해결과정의 속도는 떨어질 수 있다. 하지만 이를 통해 개별적으로는 해결할 수 없었던 보다 구조적인 문제를 다룰 수 있다면, 결과적으로 문제해결과정이 더 빨라질 수도 있다.⁵⁾ 이해당사자의 관심과 참여를 유도하고 지속시키기 위한 좋은 방법은 학습이다. 다양한 이해당사자, 특히 지역주민이 참여하는 정책과정에 대한 경험이 거의 없는 우리나라에서는 더욱 중요하다. 미국이나 호주의 지역사회 리더십 개발 프로그램, 일본의 지역리더양성학당 등을 예로 들 수 있다(박진도, 2011). 또한 EU의 LEADER 프로그램처럼 단순한 교육·훈련 프로그램이 아닌 소규모 시범사업을 통한 실천학습 프로그램도 가능한 방안이다(박진도, 2011).

이러한 다양한 수단과 방법이 모범 답안으로 존재하지 않는다는 점을 고려할 필요가 있다. 다른 지역의 수단(가령, 친수공간 조성)은 인구도 희박하고 사람들이 접근하기 어려운 지역에선 지역발전의 대안이 되기 어렵다. 때문에 지역의 여건에 맞는 구체적인 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 수단들을 실험하고 혁신할 수 있는 공간이 마련되어야 한다(박진도, 2011; 김정섭, 송미령, 2007). 이러한 실험과 혁신의 여지를 두지 않는 중앙정부의 공모사업들에 대한 지원은 지역의 지속가능성을 훼손할 수 있다.⁶⁾

5) 이러한 이해당사자의 참여는 통합적 지속가능성을 목표로 설정하는 주요한 방법이기도 하다. 최근 도입되고 있는 주민참여예산제, 중간지원조직, 주민 주도 읍면발전계획수립 등은 과도하게 경제적 영역으로 치우쳐 있는 수단을 지역사회로 내부화함으로써 사회적, 생태적 영역의 통합 수단들과 균형을 맞추고자 하는 수단으로 볼 수 있다.

6) 김정섭, 송미령(2007)은 혁신을 ‘상품 혁신’, ‘생산과정 혁신’, ‘마케팅 혁신’, ‘조직 혁신’의 네 범주로 나누었다. 여기에 공공부문의 혁신을 추가할 수 있다(박진도, 2011). 상품혁신이란 새로운 상품 또는 서비스를 개발하거나 기존 상품 및 서비스를 개선하여 부가가치를 제고하는 것을 뜻한다. 생산과정 혁신은 최종 상품이나 서비스는 동일하지만 그 생산과정을 바꾸어 비용을 절감하거나 생산 효율을 높임으로써 부가가치를 제고하는 것을 말한다. 마케팅 혁신은 새로운 마케팅 수단을 도입하거나 기존의 마케팅 활동을 바꿈으로써 부가가치를 제고하는 것을 의미한다. 조직 혁신은 앞의 세 범주에 들지는 않지만 관련 조직의 구조나 기능을 바꿈으로써 부가가치를 올리는 것으로 정의했다(김정섭, 송미령, 2007).

제3장. 내발적 발전 논의의 맥락

이 장에서는 내발적 발전 논의가 어떤 맥락에서 나오고 적용되었는지를 살펴본다. 각각의 맥락에서 내발적 발전은 다른 지역발전 전략과 경합하거나 이전 전략을 대체한다. 앞에서 서술했듯이 내발적 발전은 주로 외생적 개발과 대비되어 사용되곤 한다. 더 구체적으로는 경제성장을 목표로 하는 발전 전략, 지역 외부 주체와 자원에 의존한 발전 전략, 국가 중심의 하향적 발전 전략과 대비된다. 중요한 것은 내발적 발전의 원칙들을 지역 여건에 맞게 적용해내는 것이다. 경우에 따라 외부 주체와 자원을 끌어들이지만 사회적, 환경적 목표를 지향하고 상향적으로 진행되는 발전 전략이 있을 수도 있다. 이 장에서는 내발적 발전의 맥락을 지역경제 성장, 농촌의 지역발전, 중소도시의 지역발전, 저개발국의 대안적 발전 등의 맥락에서 살펴본다. 다음 장에서는 국내 지역발전의 맥락에서 내발적 발전을 살펴볼 것이다.

제1절 지역경제 성장 전략으로서 내발적 발전

1. 지역경제 성장 논의들

남유럽의 개발이 뒤쳐진 국가의 지방 생산 체계에 대한 연구에서 내발적 발전 개념이 적용되었다. 이 체계들에서 자본 축적이 어떻게 이루어지는지에 대한 메커니즘을 밝히고자 하였다(Vazquez-Barquero, 2002: 24). 무슨 요인이 지방 생산 체계들과 산업 지구의 경쟁력을 설명하는가? 무슨 과정이 지방 기업가 체계의 출현을 뒷받침하는가? 무슨 요인과 과정이 내발적 발전을 설명하는가? 이런 연구들은 주로 경제성장 영역에 치중한다. 경제 영역에 치중한다는 점에는 이런 맥락의 내발적 발전 논의들은 이 연구의 내발적 발전의 개념 정의에 합당하지 않다. 하지만 지역의 다양한 주체들의 협력, 혁신, 자생적인 중소기업들과 소상공인의 주도적인 역할 등은 이 논문에서 다루는 내발적 발전의 주요한 수단과 방법이기도 하다. 또한 국내에서 참여정부 이후 지역발전 담론들은 이러한 클러스터나 지역혁신체제를 내발적 발전의 중심적인 이미지로 제시하기도 하였다. 지역경제발전

이러한 접근은 1980년대부터 산업지구, 지방 기업가정신, 지역 학습, 지역혁신체계 등의 개념들과 연계되어 있다(Tödtling, 2011).

1) 신산업지구

이탈리아계 신제도학과 경제학자들은 1980년대 초 이탈리아 중북부 지역에 형성된 전문화된 중소기업 집적지들이 유럽 제조업의 몰락에도 불구하고 경쟁력을 유지, 강화해 가고 있음에 주목하였다. 이들은 중북부 이탈리아에서 발전되고 있는 지방적 산업체계를, 19세기말 A. Marshall(1880)이 제기한 산업지구 현상의 재현으로 파악하였고, 나아가 이들 중 몇몇 이론가들은 제3이탈리아에서 나타나고 있는 현상과 미국의 주요 첨단단지에서 발견되는 현상이 전문 중소기업의 집적과 네트워크라는 점에서 동일한 성격을 가진 것임을 보게 된다(권오혁, 2004). 이탈리아 중북부의 산업지구들은 섬유, 의류, 가죽, 신발, 가구, 기계 같은 전통적 부문에서 특화되곤 했으며, 경쟁적인 소기업, 기업가정신, 유연 전문화 등의 특징을 갖는다. 이 기업들은 서로 경쟁하기도 했지만 지방 및 지역 수준에서 협력적인 관계나 하도급 관계를 유지해오고 있다. 이런 지구 내 기업들은 투입-산출연계, 지식 교환, 집합적 학습, 다양한 종류의 사회적 관계(가죽, 노동조합, 이익단체 등)를 통해 각각의 지방 및 지역 경제로 강하게 침윤되어(embedded) 있다. 또한 집합적 행동, 제도, 정책 지원(연구개발, 생산개발, 기술 업그레이딩, 판매, 분배, 마케팅 등)이 이루어진다. 산업지구는 내발적인 지방 및 지역 발전 모형으로 간주되어(잠재성, 사회자본, 신뢰 같은 협력의 선제조건들과 지원 제도들이 존재하지 않은) 세계의 다른 많은 지역에서 모방되기도 하였다(Storper et al. 1998).

산업지구에 대한 문헌들은 내발적 지역 발전의 핵심 문제들과 이슈들을 몇 가지 보여준다. ① 단지 소수의 지역들만이 내발적 발전 경로와 전략의 좋은 선례였다. ② 좋은 조건을 보여주는 지역들조차도 지구화와 외부 조건 변화에 끊임없이 도전받고 있다. ③ 이런 도전 때문에 발전의 외생적인 요인들과 전략들이 점점 더 사용되거나 내발적 요소들과 결합된다. 이 과정에서 내발적인 요인들과 외생적인 요인들은 상호연관성이 더욱 커지며, 사회적, 경제적 상호의존성의 다중-스케일 웹 속으로 편입된다(Amin 2004, McLeod and Jones 2007, Pike 2007; Tödtling, 2011).

2) 지방 기업가정신

내발접 접근은 1990년대부터 지방 기업가정신에 관한 연구와 정책들에 의해 자극을 받았다. 지역 내에서 만들어진 새로운 기업들은 지방의 사회적, 경제적 네트워크 속에 강하게 침윤되어 있곤 한다. 지방 발전 전략으로서 기업 진흥은 발전 전략의 빼놓을 수 없는 요소이긴 하지만 만병통치약은 아니다. 이 전략은 인적 자본, 금융 자산 등을 보유하고 있는 사람들을 선호하며, 열악한 지역의 모든 문제들을 다룰 수도 없다(Tödtling, 2011).

3) 지역학습

지역 학습(regional learning)은 내발적 접근의 또 다른 경로이다(Morgan 1997, Lundvall and Borrás 1998, Rutten and Boekema 2007). 지구화로 인해 시장, 생산, 기술의 변화 속도가 빨라졌으며, 정보통신기술의 발달로 코드화된 정보 유통이 늘어나면서, 경쟁적 이점은 독특한 지방 능력, 기술, 암묵적 지식 등에 의존하게 된다. 비공식적 관계와 “거래되지 않는 상호의존성”(Storper 1995)이 이런 지방 능력과 기술의 교환에서 핵심이다. 또한 문제와 이슈의 공통적인 이해, 네트워크와 지식 교환에 참여하려는 신뢰 등이 지방 학습의 선결 조건이다. 지역 학습 접근은 노하우의 집합적 증진, 실천과 기술의 업그레이드를 목적으로 하며, 선택적인 산업지구, 클러스터, 혁신 환경 속에서 나타난다. 지역 학습의 핵심 메커니즘은 숙련된 노동의 이동성, 협력과 비공식 네트워크를 통한 지식 교환, 기업의 분사(spun-off) 등이다(Cooke et al. 2007; Grabher 1993; Hassink and Shin 2005; Tödtling, 2011).

4) 지역혁신체계

지역혁신체계나 정책들에서도 내발적 발전의 아이디어들이 나타난다(Cooke et al., 2000; Doloreux, 2003; Tödtling, 2011). 이 접근에서 핵심 행위자는 연구개발을 수행하고 혁신하는 기업, 대학, 연구조직, 교육기구들이다. 지식 이전, 혁신 금융, 지원조직도 중

요한 역할을 한다. 사업지구나 지역학습과 비슷하게 회사들과 연구조직들 사이에 강력한 상호관계가 요구된다. 하지만 지역혁신체계는 내발적 행위자와 제도에만 의존하는 것이 아니라, 각 국가혁신체계나 국제적 기업이나 제도들에도 밀접하게 연결되어 있다. 지역 외부의 정보, 기술, 자원 등에 대한 접근이 어려운 지역은 효과적인 지역혁신체계의 구축이 어려울 것이다.

2. 지역경제 발전 논의의 시사점

Crouch 등은 현재 중소기업들의 집적 전략이 지역의 여건에 따라 대안이 될 수도 위기에 처할 수도 있음을 지적한다. 먼저, 대안이라는 측면에서 중소기업에 기반을 둔 지방경제의 특수화는 EU 등에서 기존 포드주의 제조업의 몰락에 따라 쇠퇴한 지역의 대안으로 모색된다. 산업의 다양화 전략이다. 바이오기술, 미디어산업, 컴퓨터 소프트웨어, 정보기술 등 신기술에 기반을 둔 산업 지구의 형성흐름이 나타나고 있다. 소수의 대기업 의존성에서 벗어나고 내발적인 지방 기업가정신을 촉진하고자 한다. 하지만 새로운 중소기업 클러스터를 만들기 위해서는 기존의 대기업 체계라는 맥락을 벗어나 새로운 혁신적 맥락을 만들어 내야 하는데 이것이 가능할 것인지 의문이 제기된다. 둘째, 위기라는 측면에서 유럽에서 1990년대 초 이후 대기업들이 중소기업들의 집적 전략을 따라하기 시작하였다. 그리고 중소기업들은 여전히 저비용 국가들의 도전에 맞닥뜨리고 있다. 이탈리아 에밀리아-로마냐의 볼로냐와 모데나, 바덴-뷔템베르크의 슈투트가르트 주변에 형성된 독일의 기계산업 등은 1980년대 말에 전성기였고 1990년대 초부터 위기에 처하게 되었다는 진단도 있다 (Crouch et al, 2004).

더 지속가능한 경제를 만든다는 목표에 비추어볼 때, 첨단기술산업이 집적된 테크노폴(technopole) 위주의 경제발전 모형은 한계를 지닌다(Hess, 2009; Hess, 2007). 테크노폴 정책의 가장 큰 약점은 모든 도시나 산업들이 성공적인 클러스터를 만들 수 있는 것은 아니라는 점이다. 소도시들은 큰 연구 대학, 벤처 자금 기업 등 지적, 재정적 자원이 부족해서 국제적으로 경쟁력 있는 산업 클러스터를 만드는데 유리한 위치를 차지하지 못한다. 도시들은 세금이나 토지이용허가 등의 약속을 통해 기업들을 하나씩 끌어오는 접근을 간신히 하고 있을 뿐이다.

클러스터 성공사례 대부분은 지역 특유의 특성에 기초한 클러스터이다(남기범, 2004). 위에서 언급된 스위스 쥐라아크, 독일 바덴-뷔템베르크, 이탈리아 에밀리아-로마냐 등 지역은 100여년 이상의 역사성에 바탕을 둔 클러스터이며, 실리콘밸리, 케임브리지 테크노폴, 루트 128 등은 세계적인 대학과 연구 기관 등 특수한 인적자원을 기반으로 하고 있다. 때문에 혁신을 위한 여건은 핵심 지역과 대도시에서 가장 좋기 때문에 여건이 좋지 않은 지역들은 지역혁신체계에 유리하지 않다. 주변 지역은 산업 클러스터나 지식생산과 교육 조직들이 부족하다. 주변지역은 혁신 장벽을 가진 중소기업들에 기초하고 있다. 구 산업지역들은 산업클러스터나 대학, 학교, 연구개발 조직들을 포함하고 있지만, 이 조직들은 구 클러스터와 기술들에 함몰되어 있어 잠금(lock-in) 문제를 일으키곤 한다.

새로 유치한 기업들의 고용과 부의 창출 효과는 지역에 오래 산 주민들을 실망시키기도 한다. 오염원과 폐기물이라는 비용을 발생시키는 경우도 많다. 세금 인센티브가 끝나거나 환경 저감 요구가 커지면 지역을 떠나거나 고용을 아웃소싱 하겠다는 위협이 돌아올 수 있다. 대부분의 지역에서 첨단기술 산업 클러스터는 “녹색“ 기술로 전환할 필요성을 느끼지 못했다. 대신 나토기술, 바이오기술, 정보기술 등의 제조업 설비들은 근처 주민들에게 새로운 환경적 건강 위험을 야기했다. 물론 도시가 청정기술의 채택이나 녹색기술의 고기술 클러스터를 조성하는 등을 통해 고기술 산업 클러스터의 개발과 더 지속가능한 사회에 대한 기여를 연결하려는 노력을 시도할 수 있다(Hess, 2009). 가령 덴마크의 풍력단지 산업과 독일 프라이부르크의 태양광 에너지 제조 및 연구 클러스터를 예로 들 수 있다. 미국에서도 초기단계이지만 샌프란시스코 만 지역이나 북동부 도시들 일부에서 녹색기술 클러스터들이 나타나고 있다.

내발적 발전은 지역 내 연관을 강화하는 방식으로 지역에 대한 투자가 이루어질 것을 요구한다. 여기서 지역 내 연관은 단지 산업연관만을 말하는 것이 아니라 사회적 연대망, 지역에서 만들어진 신용과 친분 관계들을 모두 포함한다. 대기업이나 외지 기업이 지역에 투자하는 것을 무조건 막는다는 것이 아니라 이러한 지역 내 다양한 연관을 활성화하는 방식으로 투자하라고 요구하는 것이다. 주택, 교통 인프라, 상업시설 등에 대한 투자가 지역 내 연관을 증대시키는 방향으로 이루어지는지 아니면 지역 내 연관을 파괴하는 방향으로 이루어지는지에 대한 영향 검토가 필수적이다.

제2절 농촌지역의 발전 전략으로서 내발적 발전

1. 농촌지역 발전 논의들

선진국 농촌 및 낙후지역의 지역발전 전략으로서 내발적 발전이 제기되었다. 내발적 발전이라는 관점은 주변 맥락들이 악화되고 있을 때와 더욱 관련성이 크다. 최근 유럽의 농촌 맥락이 좋은 예다. 유럽의 농촌은 빠르게 변하고 있다. 지구화, 자유주의화, 사유화, 새로운 민주주의의 등장, 시민사회의 성장 등이 이런 변화의 요인이다. 변화는 포괄적이고 다면적이다. 지리적, 경제적, 정치적 경계들이 바뀌고 있다. 유럽 전 지역에서 전통적인 농업적 경제 활동들이 사라지고 있다. 정보통신기술들의 발달은 농업 분야에서도 새로운 지식과 기술을 요구한다.

이러한 여건 변화에 따라 유럽의 농업농촌 정책은 농업에 대한 보조 위주의 정책에서 농촌의 발전을 지원하는 방식으로 변화하고 있다. 과거에 유럽공동체 차원에서는 농촌개발을 “농업과 농촌서비스를 근대화” 하여 낙후된 농촌지역이 도시지역의 수준을 따라잡는 것으로 정의하는 경향이 있었지만, 최근에는 농촌지역의 개발은 “그 지역의 고유한 개성과 자산(intrinsic qualities and assets)” 에 기초해야 하고 그것을 보전하는 것으로 받아들이는 경향이 확산되고 있다(Baldock et al., 2001; 박진도, 2010).

이 과정에서 농촌의 다양한 자원의 활용과 이해당사자들의 참여와 협력이 강조되었다. 유럽위원회의 『농촌사회의 미래』(The Future of Rural Society)는 농촌개발에서 경제적 측면 뿐 아니라 사회적, 환경적 균형(balance)을 고려해야 한다고 강조하고, 농촌개발의 방법론으로서 상향식(bottom up)과 지역에서의 파트너십의 중요성을 강조하고, “지역(local)의 요구와 사업에 맞아야 하고, 지역의 잠재력을 가장 잘 이용해야 한다” 는 의미에서 “안으로부터의 개발(development from within)” 을 강조하였다(박진도, 2010). 최근에는 농촌 내 자원뿐만 아니라 외부의 자원(중앙정부, 도시)을 발굴하고 활용하는 제도적 역할이 중요시되고 있다. 농촌에 이주한 사람들은 다양한 배경, 교육, 연령, 문화 등을 지니고 있기에 농촌 변화를 위한 동력이 될 수도 있다. 농민들 또한 혁신의 주체가 되기도 한다. 가령 네덜란드 낙농가들이 지속가능한 낙농으로 전환하기 위해 시도한 혁신 사례들이 주요 사례로 제시된다(Rooij, 2010: 10).

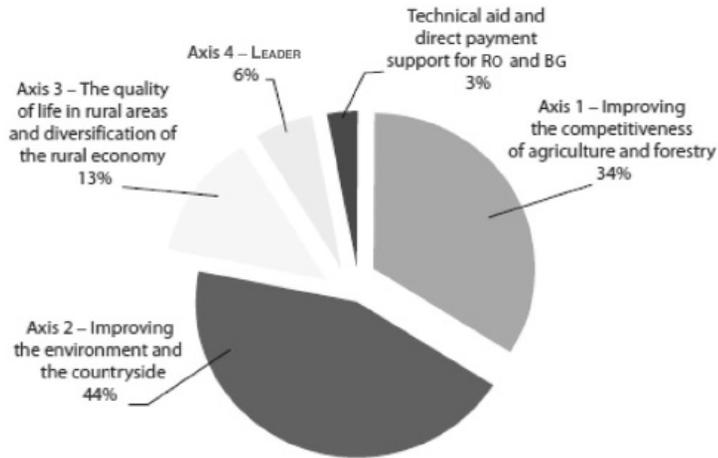
이처럼 유럽에서 부문에 기초한 농업 정책에서 더 폭넓은 농촌 정책 프레임워크로 계속 전환하는 것은 최근 몇십년 동안 농업 관련 지출이 어떻게 변하는가를 보면 더 확실하게 알 수 있다(European Network for Rural Development, 2009). 유럽 농업정책의 두 번째 기둥(pillar)은 세 가지 주제 영역(이나 축)에 집중되며, 각각은 특정 농촌 개발 목표에 해당한다. 관련 자료들은 수출 보조금과 다른 형태의 시장 지원 형태들이 1990년대 이후 감소해온 반면 농촌 개발 축은 그 중요성에서 점점 증가하고 있음을 보여준다.

<표 5> EU 농업정책 두 번째 기둥(pillar)의 세 가지 축(axis)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> (1) Axis 1: 농업과 임업의 경쟁력 증진 (2) Axis 2: 토지 관리 지원과 환경 개선 (3) Axis 3: 삶의 질 개선과 농촌 경제의 다양화 증진 |
|---|

이 주제별 축은 LEADER 축(LEADER Axis)에 의해 보완된다. 리더 축은 상향식으로 농촌 정책을 설계하고 농촌의 이해당사자가 지방 행동 그룹(Local Action Groups, LAGs) 들 내에 모여서 직접 참여하는 방식을 증진하고자 하는 정책이다(European Observatory of Rural Areas, 2007, 2008 and 2009). EU는 각 축에 대해 최소 기금 목표를 설정하여 개별 농촌 개발 프로그램들의 전체적인 균형을 담보하고자 하였다. 축 1은 10% 이상, 축 2는 25% 이상, 축 3은 10% 이상, LEADER 축은 5% 이상이다.

<그림 3> EARDF의 예산 배분(2006-2013)



* 자료: European Observatory of Rural Areas, 2009

2. 농촌지역 발전 논의의 시사점

2005년부터 생산량에 비례해 지불하는 방식은 탈피하긴 했지만, 여전히 EU 공동농업정책(CAP)의 주된 부분은 농민들에 대한 직접 지불(pillar 1 영역)이다.⁷⁾ 2007년과 2013년 사이 EU 27개국에서 직접 지불(pillar 1 영역) 지출 계획액은 pillar 2 영역의 농촌 개발 지출 예산보다 네곱절이나 많다.

중앙 및 동유럽 국가들에서 직접 지불은 더 큰 비중을 차지한다. 헝가리에서 2005년 총 농업 보조금은 총 농업 소득보다 컸으며, 보조금이 없으면 많은 농부들은 적자를 겪게 될 것이다. 주로 동유럽 국가들인 EU 신규 회원국들에서 농부들은 직접 지불은 소득 보전 수단으로 보았으며, 이 때문에 직접지불은 새로운 비-농업 사업을 개발하거나 노동시장에 들어가는 활동 등에 대한 유인을 줄였다. 이들 국가들에서는 농업 생산력 증대에 주된 초

7) 직접 지불은 EU 농업 시장을 보호하려는 목적으로 설계된 일련의 수단들이 점점 제거되고 가격 보조금도 줄어드는 것에 대한 보상 성격이다. 이런 직접 소득 지원 수단들은 2013년까지 보장되어 있으며 장기적으로 어떻게 할 것인지에 대해서는 EU 내에서 논쟁되고 있는 주제다(Zarhnt, 2009; Bazin et al., 2008).

점을 맞추었을 뿐 농촌 정책에 대한 경험이 없었고, pillar 2 기금을 분배할 때에도 비농업 관련 이해관계는 잘 대표되지 않았다. 가령, 환경 수단 관련 지출은 낙후지역(Less Favoured Area)에 대한 보조금 등으로 인식되고 지불되었다. 이때에도 단순하게 농지 면적 기준으로 배분되었기 때문에 대규모 농장들이 더 많은 배분을 받았고, 생물다양성 보호나 환경적 목적에 기여하기 보다는, 오히려 더 집중적인 생산을 지원하게 되었다(Hubbard et al., 2011).

서유럽에서 농업은 주로 가족 기업에 의해서 이루어지며, EU 농업 정책은 중소 규모의 농장에 초점을 맞추었다. 하지만 신규 EU 회원국들은 사회주의적 유산 때문에 2,000ha에서 3,000ha 규모의 대규모 집단화된 농장 구조나 (탈집단화 개혁을 새롭게 거쳤거나 농업 자체가 중요하지 않은 부문이라서) 매우 분절화된 농장 형태라는 이중 구조를 갖는다(Hubbard et al., 2011). CAP의 적용을 위해서는 모든 토지 이용의 등록 같은 직접 지불을 위한 종합적 체계가 필요하다. 하지만 신규 회원국들은 직접 지불의 경험이 없었고, 1990년대의 복잡한 토지개혁 탓에 적절한 토지 등록 또한 매우 부족했다. 신규 회원국들은 1ha를 직접지불을 위한 최소 단위로 선택하였는데, 이 밑으로는 매년 농부들에게 50유로 이하만이 들어가면서도 행정적 부담은 매우 클 것으로 예상되었기 때문이다. 이 때문에 루마니아에서는 3백만의 농업 가구가 EU 직접 지불에 지원할 수 없었다. 하지만 신규 회원국들의 농촌에서 가장 소득이 낮은 사람들이 바로 작은 규모의 농장을 가졌거나 토지가 없는 사람들이었다. 더구나 중앙 및 동유럽 국가들에서 CAP 직접 지불은 대규모 기업농에게 상당량 지급되었으며, 이 중 일부는 기업농에게 토지를 빌려준 농업과 상관없는 지주들에게 돌아갔다. 이렇게 농업과 농촌 지역 밖으로 유출된 금액이 상당했다(Hubbard et al., 2011).

농촌지역이 처한 여건의 차이는 서유럽과 동유럽 사이에 그치지 않는다. 서유럽 내에서도 역사적인 맥락이나 정치·사회적 여건에 따라 농업·농촌 전략에 차이가 있다. 가령, 영국과 이탈리아는 유기농업, 로컬푸드, 학교급식 등에 대한 접근법이 상이하다. 영국과 이탈리아의 차이는 그들의 음식 문화를 반영한다. 영국은 장소성이 없는 반면, 이탈리아는 장소와 계절에 민감하다. 하지만 문화적 차이는 일부만을 설명할 뿐이다. 이탈리아에서 시장을 모양짓는데 국가권력이 (고품질 인증 상품을 위해) 사용된 반면, 영국에서는 가격 경쟁을 강제함으로써 시장을 닦으려고 했다는 차이도 중요한 지점이다. 국가가 시장을 모양짓

는데 개입한 것은 지방과 지역 생산자 단체들에 경제 발전의 기회를 창출하는 효과를 가져왔다(Morgan, 2011: 93).

<표 6> 영국과 이탈리아의 학교급식 접근의 차이

유럽에서 학교급식 개혁가들은 공공급식 개혁가의 맨 앞에서 있다. 아이들의 비만 문제가 도덕적인 패닉을 가져오고 있기 때문이다. 학교급식 개혁가들은 신선하고 지방에서 생산된 재료들을 이용하여 더 건강한 급식을 제공하자고 지방정부를 설득하고 있다. 하지만 이런 시도는 규제 장벽을 만난다. EU의 공공조달규제는 공공 부문의 조달 계약에서 로컬푸드의 노골적인 사용을 금지한다. 물론 각 회원국은 이 규정이 상이하게 해석한다. 가장 큰 차이는 이탈리아와 영국에서 볼 수 있다. 이런 차이를 이해하기 위해서는 먼저 이탈리아와 영국에서 조달 과정을 지배하는 정치적 가치와 음식을 대하는 문화적인 가치를 이해할 필요가 있다.

영국에서 학교급식의 질은 대처정부의 신자유주의적 개혁 이후 급속하게 떨어졌다. 대처정부는 학교급식 서비스를 국가가 보조하는 의무급식에서 지방정부의 재량으로 넘겼다. 이 개혁은 영양 기준을 없애고 의무적으로 경쟁적 조달 과정을 통해 민간 부문과 계약하도록 했다. 이런 규정이 새로운 저비용 조달 문화를 만드는데 성공했을까라도, 음식의 질과 조달자의 기술을 크게 훼손했다. 2006년 노동당 정부는 새로운 영양 기준을 도입했지만 조달 관리자는 여전히 저비용에 가장 큰 가치를 부여하는 공공조달 문화와 씨름해야 했다. 공공부문의 변화는 느렸지만, 지속가능한 발전을 위한 잠재력 때문에 공공조달과 관련된 정치적 레토릭은 바뀌고 있었다. DEFRA(2003)은 이러한 변화를 보여준다.

이탈리아의 공공기관은 음식이 깊은 문화적 가치와 강한 영역적 단체들에 연관되어 있다는 점을 언제나 이해하고 있었다. 이런 음식 문화는 공공기관이 고 품질의 로컬푸드를 구매하도록 만드는 정부 개입으로 이어졌다. 영국 정부가 1980년대에 영양 기준을 폐지한 것과 달리, 이탈리아는 지중해식 식단을 공공조달체계에 담고 있었다. 이러한 점은 Finance Law 488 (1999)에서 학교와 병원으로 하여금 '이름 있는 지역의 유기농으로 만든 전통 생산품'을 구입하도록 규정했다. 이탈리아에서 학교급식의 선두에 있는 로마시는 수확과 소비의 시간과 공간을 줄일 경우 공급자에게 보상함으로써 음식의 신선도를 보장하고자 했다. EU의 공공조달 규정에 따르면 로컬 상품을 지

정하는 것은 불법이지만, 특정 품질 마크(신선, 계절, 유기농, 인증)를 이용할 경우 공공기관은 로컬푸드를 구입할 수 있었다

* 자료: Morgan(2011)

제3절 쇠퇴도시의 발전 전략으로서 내발적 발전

1. 쇠퇴도시 발전 논의들

1970-80년대를 거치면서 특정 대규모 산업에 대한 의존도가 컸던 산업도시들이 해당 산업의 쇠퇴와 더불어 그 지역사회도 함께 쇠퇴하는 현상이 나타났다. EU는 1988년 구조정책 관련 예산들을 통합, 증액하면서 기존의 산업성장 중심의 지역정책을 지양하고 공간적인 지역범위 내의 각 부분이 총체적으로 발전할 수 있도록 유도하는 새로운 형태의 지역정책을 추진하기 시작하였다(김태현, 황기식, 2006: 140).

1) 도시재생

지난 30년 동안, 특히 1970년대 1차 에너지 위기와 신자유주의적 재생 이후, 도시 재생 전략들은 두 극단을 오고 갔다. 시장경제적 접근에 초점을 맞춘 전략이 주된 흐름이었다. 지역과 도시들을 더 시장 친화적이고 경쟁적으로 만들기 위한 경제 전략들, 지역의 경제적 기초를 강화하기 위한 물리적 재생 전략들(대규모 재개발 프로젝트, 신기술체계, 문화 지구), 새로운 경제 활동 영역과 새로운 지역에 자본 투자를 증진하기 위한 제도적 전환(시장과 국가 활동의 탈규제, 공동 부문의 민영화, 민-관 파트너십의 촉진) 등이 그 예이다. 하지만 다른 한편으로 지역사회의 상향적 운동들이 주도하여 경제적 역동성을 재구조화하려는 시도들이 특별히 사회적으로 지향된 영역에 기초한(area-based) 집합적 행동 및 프로그램 형태로 나타났다. 다양한 유형의 공공 행위자들이 협력과 조정이라는 방식으로 이러한 실천을 주도하였고, 다양한 종류의 문제들과 필요들을 다루기 위해 대체로 '통합적' 발전을 지향하였다(MacCallum et al., 2009).

지역의 경제쇠퇴에 대한 대응책으로 나타난 영국의 도시정책도 1997년 이후 대규모 재

정투자를 통한 부동산 개발 위주의 물리적 도시재생에서 사회경제적 도시재생으로 강조점이 옮겨가고 있다(이영아, 2009). 1950년대 이후 영국의 구공업도시들은 제조업, 철강업, 조선업 등의 전통산업 쇠퇴로 인해 심각한 경제적 침체와 사회문제를 겪었다. 공간적으로는 도심부에 폐기된 산업시설과 슬럼화된 토지가 나타나게 되었으며 사회적으로는 높은 실업률과 범죄, 불량주택 및 소수인종의 집단거주와 같은 문제가 나타났다. 이러한 상황에서 소득이 어느 정도 있는 중간계층 가족들은 도시 외곽의 신도시로 유출하는 교외화 경향이 가속화되었다. 영국정부는 이러한 도심쇠퇴 문제를 지역쇠퇴 문제의 일부로 인식, 이에 대한 대응책으로 지역활성화라는 종합적인 정책의 틀 속에서 검토하였다. 대처 보수당 정권은 1980년대 이후 경기침체에 따른 국가경제의 재건을 위해 산업구조조정(restructuring)을 단행하는 동시에, 도심쇠퇴 문제에 대응하기 위해 내부시가지(inner city) 재생정책을 추진하였으나, 이는 부동산 지가의 상승을 보장하면서 민간자본 투자를 유치하는 방향으로 나아갔으며 물리적-경제적 재생에 중점을 두었다. 하지만 물리적 환경의 개선을 통한 처방은 문제를 해결하는 것이 아니라 문제를 다른 지역으로 이전시키는 결과를 초래하여, 기존 방식에 대한 비판이 제기되었다. 이에 1990년대 이후 영국의 도시재생사업은 커뮤니티 참여, 역량강화 쪽으로 변하는 등 통합적 접근방식이 추진되었다(이영아, 2009; 김현호 외, 2010: 79-80).

2) 장소 마케팅⁸⁾

1970년대 이후 선진국의 구공업도시들을 중심으로 추진되어 온 장소마케팅 전략은 외부 자원의 유치보다는 내부 자원의 활용으로 변화해왔다. 이를 각각 관광객 유치형, 투자 유치형, 주민 지향형 장소마케팅으로 구분해볼 수 있다(이소영, 2009). 관광객 유치형은 가장 초기적인 형태로 관광객 유치를 통해 지역경제 활성화를 꾀하는 것이다. 문화시설이나 관광지 등을 대상으로 축제, 박람회 등 이벤트 개최나 관광특구, 문화지구 등 다양한 소비창출지구를 조성하고자 하였다. 이 가운데 문화시설 등의 조성은 관광객뿐만 아니라, 주민 및 투자자를 위한 마케팅 전략의 일환이기도 했다는 점에서 단순히 관광객 유치만을

8) 장소마케팅의 구분은 이소영(2009)을 재정리한 것이다.

목적으로 한 것은 아니다.

투자 유치형은 외부의 자본, 기업 등을 유치하여 지역경제 활성화를 꾀하는 것이다. 도심재개발 등을 통한 부동산 자본의 유치와 기업 유치로 대별될 수 있다. 도심재개발은 구 공업도시 등 구도심 쇠퇴현상에 대응한 도심 재생전략으로서 적극적으로 도시 마케팅 전략을 채택하는 경우다. 역사적으로 보존가치가 있는 건조물의 보존 및 수복, 수변공간 재생, 복합문화단지 조성 등 기존의 쇠퇴 도심 이미지 개선을 위한 문화적 전략이 수반되기도 한다. 기업 유치는 선진국에 비해서는 발전도가 낮으나 개발 여건이 양호한 개발도상국에서 주로 발견되는데, 과거에 비해 기업 유치를 주도하는 주체가 국가에서 지방정부로 변화되었다는 특징을 보인다.

주민 지향형은 충성도(royalty)가 높은 고객을 유치하는 전략이다. 주민 지향형은 외부 주민을 지역으로 끌어들이는 적극적인 의미의 주민유치 전략을 의미하기도 하지만, 그에 앞서 외부인들보다는 내부 주민들을 위한 마케팅 전략에 초점을 두고 있는 것을 의미하기도 한다. 지역경제 활성화보다는 지역주민의 애향심 고취 및 지역주민 간 화합 등을 지향하는 것이다. 영국 글래스고우의 'Glasgow mile's better', 뉴욕의 'I love New York'과 같은 슬로건의 개발도 쇠퇴지역 이미지의 개선뿐만 아니라 주민의 지역 이탈을 막기 위한 애향심 고취 전략으로 볼 수 있다.

3) 유치기업의 토착화

기업이나 주민들을 유치하는 것뿐만 아니라 떠나지 않게 하는 것도 쇠퇴도시에서 중요하게 시도되는 전략이다. 미국의 예를 들어보자. 미국의 지역경제 정책은 세 단계의 변화를 겪었다(Hess, 2009: 68). 첫 번째 단계에서 주와 지방 정부는 외지 기업들(주로 제조업)이 자신들의 지역에 상점을 세우도록 인센티브를 제공했다. 주로 남부지역 주들이 북부 지역에 있던 저임금을 찾는 공장들을 유치하고자 하였으며 이 정책은 국가적인 것이 되었다. 하지만 더 많은 도시와 주들이 같은 정책을 채택하면서 경제적 인센티브 패키지는 자기 부정적인 효과를 가져왔다. 지역들 사이의 경쟁으로 인센티브 비용은 점점 커지고 기업들은 새로운 이득을 얻기 위해 인센티브가 큰 지역으로 떠나고자 했다. 더욱이 경제적 인센티브 패키지가 끝날 때에도 기업들은 다른 지역으로 떠나고자 하였다. 이런 “굴뚝산업

유치(smokestack chasing)” 경제 발전 모형이 지닌 약점이 분명해지자, 기존 기업들을 붙잡아두고 새로운 기업들을 인큐베이팅하는 두 번째 단계의 정책이 나타났다. 세 번째 단계는 두 번째 단계의 정책들에 덧붙여 기업들의 클러스터에 초점을 맞추고 특정 산업들에 대한 지역의 강점을 만드는 것이다. 다른 말로 하면 목표가 큰 물고기를 잡는 것에서 물고기들이 살 수 있는 생태계를 조성하는 것으로 바뀌었다.

이런 정책이 성공하기 위해서는 새로운 기업 발전, 촘촘한 비공식적 네트워크 구축, 벤처 자본의 이용가능성, 강한 연구개발클러스터 등을 지원하는 주정부 및 지방정부의 노력이 필요했다(Hess, 2009: 69). 산업 클러스터가 성공하면, 숙련된 노동력, 질 높은 서비스 부문, 지방 정보 공유, 벤처자본 네트워크 등에 대한 접근성이 좋아지면서 공동입지의 이득을 취할 수 있다는 점에서, 유사한 기업들을 끌어들이 수 있다. 다시 말하면, 클러스터가 일단 성공하면 기업들이 지역을 떠날 것을 걱정하지 않아도 된다.

2. 쇠퇴도시 발전 논의의 시사점

도시재생, 장소마케팅, 유치기업의 토착화 등의 접근은 여전히 쇠퇴도시의 성장을 목표로 한다. 도시재생 등을 통해 외부로 떠난 인구를 재유입시킬 수 있으며 지방경제도 더욱 활성화될 수 있다는 전망을 갖는다. 지방정부는 도시재생, 장소마케팅, 기업 정착을 위해 많은 재정을 투입하기도 한다. 하지만 과연 도시가 물리적으로 다시 성장하는 것이 가능한지, 그리고 도시의 성장이 바람직한지 등에 대한 반성이 없는 도시재생 정책은 비효율적이고 비효과적인 정책으로 이어질 수 있다.

위의 세 접근과는 조금 다른 맥락에서 성장하지 않는 도시를 전제한 접근도 있다. 축소도시 논의가 그것이다(조명래 외, 2011; 원광희 외, 2010). 도시의 축소는 실패가 아니라 새로운 단계 또는 기회가 될 수도 있다는 점을 강조한다. 저성장을 기회로 하여 대안적 성장 방식을 강구하면 더 살기 좋은 정주지로 거듭날 수도 있다는 것이다.

대표적인 고령화사회인 일본에서도 축소도시에 관한 연구가 진행되고 있다(종합연구개발기구 NIRA, 2010). 또한 UC 버클리 도시지역개발연구소(Institute of Urban and Regional Development)가 축소도시연구네트워크(The Shrinking Cities International Research Network: SCiRNTM)를 운영 중에 있다(<http://www.shrinkingcities.org>). 축소도

시연구는 “인구저성장시대”에 맞는 도시관리정책을 논의한다. 경제재구조화, 인구구조 변화 등 축소도시를 경험하고 있는 미국 중서부, 구동독, 일본의 산업도시를 대상으로 공간적으로 도심(inner city)의 공동화, 브라운필드(Brown field)의 확대, 무분별한 도시 팽창(urban sprawl)에 대한 관리정책을 논의 중이다(김현호 외, 2010: 65).

미국 북동부지역의 디트로이트, 클리브랜드, 버팔로, 영스타운 등에서도 도시쇠퇴에 대한 대응을 들 수 있다. 이 도시들의 공통점은 장기적인 인구 감소 추세와 도시를 번창시켰던 산업의 축소다. 예를 들어 버팔로(Buffalo)의 인구는 1950년 580,000명에서 2005년 279,000명으로 줄었다. 클리브랜드도 1950년 914,808명에서 2007년 438,042 명으로 줄었다. 이 도시들의 교외지역은 상대적으로 인구가 줄지 않았지만 도시들 자체는 매우 급속한 인구 감소를 겪었다. 철강이나 자동차 산업 등의 고용은 사라졌고, 다시 돌아올 것이라 기대되지도 않는다. 각 도시들은 쇠퇴(decay)와 싸우기 위해 개발과 재개발을 촉진하려 하지만 가까운 미래에 인구가 크게 증가할 것을 기대할 수는 없었다(LaCroix, 2010: 227-228).

이에 따라 미국 오하이오주의 영스타운은 빈 부동산을 도시 농업을 포함한 녹색 용도로 사용하는 계획을 채택하였다. 디트로이트도 도시 농업을 추진하였다. 미시간주립대학과 공동으로 지방 기업가들은 세계에서 가장 큰 도시 농장을 설립하는 계획을 채택하였다. 클리브랜드도 조닝(zoning) 분류에 도시농업구역을 포함하고 있다(LaCroix, 2010: 236). 이러한 도시들에서 토지를 도시 정원(urban garden)으로 재구획하고 있다. 이는 이 도시들이 도시 정원을 바람직한 목표로 보았기 때문이다. 사실 도시구역 내에서 정원은 어디에서 만들 수 있으며, 허가를 얻을 필요도 없다. 하지만 장기적으로 볼 때 도시 정원은 나중에 다른 목적으로 쓰임이 바뀔 수 있는 토지이용이 아니라 그 자체로 보호될 필요가 있으며 도시 정원 네트워크로 확장될 필요가 있었다. 토지이용을 도시 정원으로 구획하게 되면 재구획(rezoning)이 없는 한 다른 용도로 사용할 수가 없기 때문이다.

<표 7> 디트로이트의 도시농업 사례

한때 인구 200만의 미국 내 손꼽히는 대도시이자 산업화의 상징이었던 디트로이트는 지금 빈 땅이 즐비하고 인구는 90만 명으로 줄었다. 조만간 인구는 70만 명가량으로 더욱 감소될 전망이다. 탈산업화 시대의 모습을 연상시키는 디트로이트는 비어 있는 오피스 건물과 폐가가 늘어서 있고 곳곳에 빈 황무지를 쉽게 볼 수 있게 되었다. 이에 따라 디트로이트시를 되살리고 다시 활력을 불어넣기 위해 디트로이트 시와 시민단체, 재력가들 간에는 디트로이트의 변화·변신 방향을 놓고 여러 아이디어를 제시하였다. 하지만 디트로이트가 비교 우위를 가진 장점을 찾기 힘들다는 게 문제였다. 금융 중심지로선 이미 시카고가 있고, 바이오 허브로선 보스턴과 샌디에이고가 앞서 있기 때문이다. 제2의 할리우드가 돼 보자는 생각도 나왔지만 “과연 로스앤젤레스와 경쟁할 수 있겠느냐”는 비관론이 더 높았다.

디트로이트의 부유층 펀드 매니저인 존 한츠는 황폐한 땅으로 변해가는 디트로이트 시내에 2010년 봄 이후 3000만 달러를 투자, 농장을 조성하는 사업을 구상하였다. 한츠는 미시간·오하이오·조지아 등에 20여 개 사무소와 500여 명의 임직원을 두고 13억 달러의 자산을 운영하는 대표적인 스타 금융 서비스 기업인이다. 한츠가 보기에 농업은 적지 않은 수익성에 지역 경제를 활성화시킬 수도 있는 수단으로 판단했다. 이에 따라 막대한 인구와 재원이 빠져나가고 있는 도시를 대농장으로 변신시켜 농업 생산력을 높이고 관광객을 유치해 과거의 영화만큼은 아니겠지만 새로운 역할 모델을 찾아 살길을 모색해 보자는 청사진을 마련하였다. 한츠는 또 개인 사재 3000만 달러를 투자, 디트로이트 동부 외곽지대에 선도 프로젝트를 시행에 옮겼다. ‘문 밖(아웃 오브 더 게이트)’ 이라고 이름 지어진 이 선도 농업단지는 도시에 적합한 새로운 농업 모델을 구축하기 위한 각종 예비 사업들이 진행되었다.

이러한 한츠 등의 대기업형 농장 계획에 반대하면서, 커뮤니티가 운영하는 농장을 구상하는 흐름도 나타났다. 디트로이트시 인구의 85-90%는 아프리카계 미국인이다. 디타운 농장은 디트로이트 내의 가장 큰 도시 농장중 하나이다. 디트로이트 흑인 사회의 먹거리의 안전 구축위해 개인들과 조직들이 연합한 디트로이트 흑인 먹거리 안전 연대가 디타운 농장을 시작하였다. 디타운 농장은 지역사회 자체가 결정한 프로젝트로 흑인사회 먹거리 안전안전 네트워크가 운영한다. 유기농 농장 모델을 구축하기위해 시 소유의 공원안에 2에이커의 땅을 10년 동안 빌렸다. 도시 안에는 놀고 있거나 제대로 사용되지 않는 땅이 많이 있었다. 놀고 있는 땅을 생산적으로 사용하여 신선한 먹거리를 더 많이 접할 수 있도록 하면서 사람들을 모아 스스로를 위하여 일하는 것을 보여주려 했다.

(자료: 매일경제, 2010.1.14. “미 디트로이트 농업도시로 변신”)

제4절 저개발국의 대안적 발전

1. 저개발국의 대안적 발전 논의들

저개발국의 대표적인 발전 전략으로서 1970년대 이전 라틴아메리카 국가들의 수입대체 공업화 전략을 들 수 있다. 덜 부유한 아시아, 라틴아메리카, 아프리카 국가들에서 수입대체는 1930년대부터 1970년대까지 경제발전의 이론과 실천 모두에서 지배적이었다. 대공황과 2차 세계대전은 개발도상국 내 몇몇 수출 중심적 산업의 쇠퇴를 가져왔고, 정치지도자들은 제조업 분야에서 수입을 대체하는 국내 산업을 증진하는 정책을 실험하였다. 몇몇 사례에서 국내 산업을 위한 보호주의적 무역 장벽이 광공업 산업들의 국가 소유와 결합되었다. 실바(Eduardo Silva)는 남아메리카의 네 국가의 정책을 비교 분석하면서 “수입대체”라는 개념은 국제 경제 조건에 대응해서 변화한 경제 정책들을 일컫는다고 말한다. 대부분 저기술 소비재 생산에 그쳤지만 일부 큰 국가들에서는 자본재와 고기술 상품 생산을 증진하기도 하였다. 수입대체 접근은 수입 관세, 산업 보조금, 환율관리 등의 정책들에 의존한다. 수입대체 접근은 1940년대와 1950년대 남아메리카의 “Southern Cone”에서 성공적이었다. 경제성장, 제조업, 기대수명, 영아사망률, 노동자계층 직업, 문해율, 기반시설, 수출 등의 수치가 개선되었다(Hess, 2009).

수입대체공업화 전략의 핵심은 선진국으로부터 수입하던 공산품을 직접 국내에서 만들자는 것이었다. 이를 위해 관세를 매겨서 국내 산업을 보호 육성하고자 하였다. 그러나 이렇게 육성된 국내 산업은 관세 장벽 안에서밖에 유지될 수 없는 매우 비효율적인 것이었고, 높은 인플레이션을 수반할 수밖에 없었다. 비효율적인 산업을 보호하기 위해서는 상당한 정부지출이 필요하였기 때문에 라틴아메리카 정부들은 적지 않은 부채를 지게 되었다. 70년대에 접어들어 석유가격이 폭등함으로써 형성된 막대한 오일 달러가 세계 금융시장에서 대출 경쟁을 일으켰고 그 중의 상당량이 라틴아메리카 지역으로 유입되었다. 그러나 80년대 초 세계경제가 불황 국면으로 접어들고 과잉 대출이 일정한 한계를 넘어서게 되자 라틴아메리카에서 연쇄적인 외채 위기가 나타났으며, 이로 인하여 수입대체 공업화 전략은 완전히 붕괴하게 되었다.⁹⁾ 이어 등장한 남미의 군부정권은 수입대체와 공공 소유 기업을 해체하지는 않았지만, 국제 금융 기구가 이를 압박했다. 오일 위기 이후 부채가 증가하고

돈을 빌려야 할때 IMF는 산업구조조정을 조건으로 걸었다. 1990년대까지 수입대체와 공공소유는 워싱턴 컨센서스(보호무역 중지, 국가기업의 민영화, 정부 복지프로그램의 축소, 농업을 수출 지향 현금 작물로 전환)에 의해 대체되었다(Hess, 2009: 75).

한편, 저개발국에 대한 원조는 오래되었으나 빈곤문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 이 때문에 1990년대 후반 기존의 원조 방식을 반성하고 원조의 효과성(aid effectiveness)을 높이기 위한 방안들이 검토되기 시작했다. 농업 공동체와 비정부기구들은 저개발국을 지원할 때 내발적 발전을 고려해야 함을 제시하기 시작했다(de Rooji et al., 2010). 내발적 지역발전 개념은 남미(과테말라, 코스타리카, 베네수엘라, 브라질 등)에서 ECLA (Economic Commission for Latin America)에 의해 더 촉진되었다. 아시아에서는 인도와 파키스탄에서 시도되었다(Tödtling, 2011). 2003년 공여국과 파트너 국가의 원조 운영 정책, 절차, 실행 차원에서의 협력을 강조하는 로마선언이 발표되었고, 2005년에는 5대 원칙과 12개 지표를 제시한 파리선언이 발표되었다. 하지만 파리선언의 이행 상황은 미진한 상황이며, 파리선언이 지켜진다고 할지라도 그것이 지역의 실질적인 발전으로 이어진다는 보장이 없다는 비판이 제기되었다. 이 때문에 제한적 의미의 원조에서 더욱 포괄적인 개념인 발전으로 논의의 초점이 옮겨가야 한다는 주장이 제기되고 있다.

9) 순켈 등의 신구조주의자들은 신자유주의 전략과는 구별되면서도 수입대체 공업화의 실패를 되풀이하지 않는 새로운 발전 모델을 모색하였다(리보위츠, 2008). 이들의 내발적 발전이 과거의 수입대체공업화와 다른 점은 수입 대체나 국내 시장을 우선시하지 않는다는 것이다. 수출시장이나 국내시장 중에서 어떤 것이든 장기적인 발전에 적합하기만 하면 얼마든지 지향할 수 있다는 것이다. 그리고 이들은 선택적인 입장에서 발전의 공급 측면, 즉 기술혁신과 자본축적 과정을 중시하기 때문에, 수요 측면을 중시하는 케인주의적인 정책과 구별된다고 주장한다.

<표 8> 파리선언의 5원칙별 내용

원칙	내용
주인의식 (ownership)	협력대상국이 빈곤감소를 위한 자신들의 우선순위를 스스로 설정하고 제도를 개선하며 부패문제를 해결한다. (점차 협력대상국과 원조공여국 정부 외 다양한 행위자의 포괄적, 광범위한, 민주적 오너십으로 개념 확장 중)
원조일치 (alignment)	원조공여국들은 협력대상국의 개발목표를 중시하며 현지의 제도체계를 활용하여 원조를 수행한다. (협력대상국 공공재정관리시스템 및 조달 시스템 활용, 비구속성 원조 확대, 역량강화, 원조의 예측가능성 증가 등)
원조조화 (harmonization)	원조공여국들은 협력과 조정, 절차 간소화, 정보 공유 등을 통해서 수원국의 행정부담과 중복지원을 줄인다. (공동조사 및 모니터링, 평가 및 이행절차 간소화, 공여국 간의 원조 분업 등)
성과중심 관리 (managing for results)	협력대상국과 원조공여국은 성과에 초점을 맞추어야 하며 그러한 성과를 측정할 수 있어야 한다. (투명하고 모니터링이 가능한 성과 평가를 마련 등)
상호책임성 (mutual accountability)	원조공여국과 협력대상국은 개발 성과에 대해 상호책임성을 다해야 한다. (원조효과 개선 과정에 대한 공동 평가 시행 등)

* 자료: 글로벌발전연구원(2010)에서 재인용

저개발국가에서는 지역발전을 서구의 발전 기준이 아니라 지역 주민들의 행복(wellbeing)에 대한 기준에 기초를 둔 발전, 서구의 지식이 아니라 지역사회의 전통 지식과 세계관에 기초한 발전을 꾀하는 흐름이 나타나고 있다. 가령, 부탄은 국민총생산(GDP) 기준의 목표 대신 국민총행복(GHN, gross national happiness)을 발전의 목표로 제시하고 있으며, 이를 실천하기 위한 다양한 수단들과 지표들을 개발하였다.¹⁰⁾ 1996년에 아프리카, 아시아, 남미 지역의 전통 지식과 세계관에 대한 사례 연구에서 시작된 COMPAS 프로그램도 사례로 들 수 있다. COMPAS 프로그램은 전통 지식이 근대적 맥락에서도 중요하다는 점을 연구하였고, 2003년부터는 내발적 발전을 지원하는 방법론을 개발하고 다양

10) GHN 지수에 대한 설명은 부탄학센터(the Centre for Bhutan Studies)의 웹페이지(<http://grossnationalhappiness.com/>)를 참조하라.

한 지식 체계와 과학들을 이해하는데 초점을 맞추고 있다. 최근 베네수엘라의 차베스 정권은 과거 수입대체공업화전략의 한계를 인정하면서 수입원천을 다양화하고, 협동조합을 육성하고, 내부적인 유통구조를 확립하고, 연대적인 무역을 추진하는 등 내발적 발전 전략을 모색하고 있다(리보위츠, 2008).¹¹⁾ 차베스 정부는 이러한 내발적 발전 전략이 이전 수입 대체나 신구조주의자들의 내발적 발전 이론과 달리 정치적이고 사회적인 측면을 함께 고려한다고 주장한다(리보위츠, 2008). 베네수엘라의 내발적 발전은 국민, 혹은 주민들이 주체적으로 참여하는 구조를 갖추고자 하며, 이를 위해 주민들이 국가의 발전 계획에 참여하는 정도를 넘어서서 처음부터 발전 계획을 수립하고 추진한다는 것이다. 또한 단순한 경제적 물질적 성장뿐만 아니라 경제적, 사회문화적, 정치적 통합을 목표로 하고 있다고 주장한다.

2. 저개발국 발전 논의의 시사점

저개발국의 지역발전 문제를 다루는 발전학¹²⁾의 연구 성과들과 최근 개발원조의 효과성에 대한 논의들이 선진국의 쇠퇴지역이나 낙후지역의 지역발전 전략에도 시사점을 줄

11) 첫째, 석유에 대한 의존을 축소시키고, 수입의 원천을 다양화하는 것이다. 둘째, 실업의 극복이다. 베네수엘라에서 실업을 극복하기 위하여 협동조합을 육성하는 방향을 선택하여 협동조합이 활발하게 활동하는 나라가 되었다. 셋째, 농업의 부흥과 발전. 농업의 발전을 위해서는 농지개혁이 필수적이다. 베네수엘라는 미션 사모라(Misión Zamora)를 통해서 대토지소유제도(latifundio)를 철폐하고 유희토지를 재분배해서 농업에 활용하는 사업을 추진하고 있다. 넷째, 내부적인 유통구조의 확립이다. 미션 메르갈(Misión Mercal)이 이 역할을 수행하고 있다. 메르갈 이전에는 슈퍼마켓의 대부분이 다국적 기업의 체인으로 구성되어 있었다. 메르갈은 40% 정도의 식품을 국내 농산물 중에서 구매하고, 협동조합에서 만든 생산물들을 우선 구입함으로써 내생적 발전에 기여하고 있다. 메르갈은 외국에 대한 식량 의존을 줄이고, 직업을 창출하고, 값싸게 식품을 공급하는 3종의 목표를 추구하고 있다. 다섯째, 지역의 균형적 발전을 추구하는 것이다. 여섯째, 연대적인 무역을 추진하는 것이다. 알바(ALBA)의 추진 과정에서도 확인할 수 있듯이, 내발적 발전은 지역적인 발전과 지구적인 발전이 보완되는 구조, 즉 개방적이면서도 지역적인 경제를 추구하고 있다.

12) 산업화되고 도시화된 국가들의 지역발전 연구들에서는 지방 및 지역 발전(local and regional development)이라는 용어가 사용되는 반면, 저개발 국가들의 지역발전 연구는 발전학(development studies)이라는 이름으로 이루어진다.

수 있다. 1970년대 이후 세계 경제가 성장함에도 불구하고 사회-경제적 불평등은 국가, 지역, 도시 사이에서 확대되고 있다. 낙후지역 또는 주변 지역의 자원을 동원하는 것은 국가 내의 이러한 양극화를 낮추는 해결책으로 제시된다.¹³⁾ 발전학은 보다 직접적으로 개발 원조가 생계, 기초생활기준, 빈곤 감축, 역량, 비시장형태의 가치, 복지 등에 어떤 기여를 하는지에 관한 문제들을 다루어왔다는 점에서 선진국 내 낙후지역의 지원정책에 있어서 시사점을 줄 수 있을 것이다(Pike et al., 2011).

EU의 지역정책 커미셔너인 휘프너(Danuta Hubner)의 요청에 의해 이탈리아 재정경제부 경제개발총국장인 바르카(Fabrizio Barca)가 EU 집행위원회와는 독립적 위치에서 작성한 보고서인 바르카 보고서(Barca, 2009)에서도 EU의 지역별 불균형을 완화하기 위해 결속정책의 개선 필요성을 논하고 있다. 이 보고서의 가장 기본적인 관점은 지역발전전략 추진에 있어서 소수의 경제적, 사회적 핵심 목표들을 설정하여야 하며, 그 달성을 위해서는 장소기반정책(place-based or territorial policy)이 절대적으로 중요하다는 것이다. 즉 지역별 선호(preference)와 잠재력(potential)을 극대화할 수 있도록 지역별로 차별적인 정책수단의 조합이 필요하다. EU의 결속정책은 이러한 전략의 추진을 위한 적절한 토대가 될 수 있으나 소수 우선순위 과제의 선별 및 역량 집중 등 광범위한 개혁이 필요하다고 본다. 정책개입에 있어서는 성장촉진 및 소득증가를 겨냥하는 것(효율성 측면)과 불평등을 완화하기 위한 것(사회통합 측면)을 분명하고도 명시적으로 구분하여야 한다고 주장한다. 우선순위 과제로 효율성 측면에서는 혁신과 기후변화, 사회통합 측면에서는 인구이동과 아동문제, 효율성과 사회통합 양 측면이 공유된 과제로는 숙련과 고령화 등을 제시하였다(장재홍, 2011). 또한 최근 OECD 보고서는 GDP 및 GDP 성장잠재력의 3분의 2가 비핵심지역(non-core regions)에서 나온다는 것을 보여주었다(OECD, 2009). 따라서 광범위한 비핵심지역에서의 미활용 잠재력 활용은 막대한 국가 성장잠재력 제고 효과를 가진다. 이미 발전된 국가의 전체적 성장은 낙후지역의 성장에 점점 더 크게 의존하게 된다. 낙후지역의

13) 최근 세계금융위기가 국가 및 지역에 미치는 영향은 불균등하다. 뉴질랜드, 발틱국가들, 아일랜드, 아이슬랜드, 그리스, 스페인 등 빚에 의존한 경제와 지역 격차 증가를 경험한 국가들은 세계 금융위기에 더욱 더 취약했다. 중앙정부의 재정과 국제기구의 이전 재원에 대한 의존도가 큰 낙후된 지방 및 지역들도 재정 지원이 줄어들어 따라 당장 영향을 크게 받는다. 이 때문에 지방 및 지역 개발은 단지 성장을 촉진할 뿐만 아니라 불평등의 수준을 줄여야 하는 과제를 안고 있다.

성장에 가장 큰 걸림돌은 그 지역의 내발적 발전 역량이 부족하다는 점이다. 따라서 지역 발전정책의 가장 중요한 역할 중 하나는 장소 기반 정책의 추진에 필요한 인적자본과 사회적 자본의 창출에 기여하는 것이다(장재홍, 2011).

저개발국의 사례를 고려하면, 양극화 해소라는 목표를 설정할 때 성장(growth)이 아니라 복지(well-being)를 고려하는 접근이 필요하다(Sen, 1999). 일례로 프랑스 사르코지 대통령은 2008년 국내총생산의 대안지표로 웰빙과 지속가능성 관련 지표를 연구하는 위원회를 발족시켰고, 위원회는 2009년 삶의 질을 중심으로 하는 지표 개발을 위한 보고서를 발표한 바 있다(스티글리츠 외, 2011). 하지만 국제기구 내에서도 개발 혹은 발전(development) 개념을 이해하는 방식은 여전히 상이하고 논쟁거리로 남아 있다. IMF와 세계은행은 전통적으로 발전을 경제성장으로 정의해왔으며, 물리적 기반시설 건설에 초점을 맞추었다. 반면 OECD는 참여에 기초한 발전을 주장하며 파리선언 등을 주도해왔다. 하지만 OECD의 접근 또한 유럽중심적이라는 비판이 제기되고 있다. UN은 발전을 인권실현과 사회개발로 이해한다. UN의 이러한 관점은 발전을 이윤극대화를 위한 자본 중심의 경제성장 중심주의와 대치되는 개념으로 이해하는 것이다(글로벌발전연구원, 2010). 발전을 어떻게 정의할 것인지, 낙후지역에 대한 지원이 어떤 발전 효과를 가져올 수 있는지 등에 대한 경험적, 이론적 연구와 토론이 필요하다.

제4장 국내 지역발전 정책의 변화와 내발적 발전

이 장에서는 국내 지역발전 정책의 변화와 충남 지역발전의 현황과 문제점을 다루고, 이러한 문제를 해소하기 위한 내발적 발전이라는 이름으로 제시된 정책들(신활력사업, 도시재생, 마을만들기, 사회적경제)을 정리하고, 충남에서 핵심적인 정책으로 제시하고 있는 마을만들기와 사회적경제 정책에 주는 시사점을 검토해본다.

제1절 국내 지역발전 정책의 변화

국내 지역발전 정책은 대부분의 시기에 성장거점에 기반한 요소투입전략이 주를 이루었고, 지방정부보다는 중앙정부가 주도하였으며, 지역격차의 완화에 대한 관심은 꾸준히 지속되었지만 효율성 위주의 정책기조가 주류를 이루어왔다는 특징을 보인다(김현호 외, 2010).

<표 9> 국내 지역발전 정책의 변화

구분	기조	정책지향	발전전략	주요시책	비고
60년대	경제적 효율성	빈곤극복 국가재건	산업단지조성 인프라공급	경제기반조성(산업 단지)	불균형발전 중앙주도
70년대	경제적 효율성	경제성장 공업기반구축	성장거점전략	경제기반확대(자유 무역지대)	불균형발전 중앙주도
80년대	경제적 효율성 (미약한 균형)	경제성장 (미약한 분배)	분산적 성장거점 4대 경제권 육성	산업지구분산 서울부산역제 낙후지역개발	불균형(균 형)발전 중앙주도
90년대	약한 수준 지 역간 형평	세계화 지역전문화	분산적 성장거점 수도권 성장억제	국가경쟁력 지식기반경제 국토이용제도정비	지역적 발전 도입 중앙주도
00년대 초	형평성	지역균형발전	지역혁신체계 분산, 분권	기업도시, 혁신도시, 신활력사업, 균특법	지역발전 국 정과제화 중앙주도
00년대 말	효율성	지역경쟁력강화	광역화발전 협력발전	광역경제권, 포괄보 조	상생발전

*자료: 김현호 외(2010)에서 인용

1960, 70년대 중앙정부 중심의 지역발전 촉진정책은 경제성장과 산업발전의 촉진을 위한 국가의 계획적 발전전략으로 한 지역을 선택하여 개발하고 그 파급효과가 주변지역으로 확산되도록 하는 성장극(growth pole) 전략을 기본으로 하였다. 성장중심전략은 중앙정부와 자본가가 중심이 되며 대규모 기업의 유치를 통한 공업화 전략이었다(김용웅 외, 2003; 이양수, 2007). 1960년대 초 우리나라 전체 인구의 64.2%는 농촌에 거주했고, 63.1%는 농어업 등 1차산업 부문에 종사해 농촌이 주도적인 정주 및 생산 공간이었다. 농촌의 인구 비중은 1970년 49.8%에서 1980년 30.7%, 1990년 17.3%, 2000년 12.8%, 2005년 10.2%로 급격히 감소했으며, 농업 등 1차산업의 고용 비중도 1970년 40.8%에서 2005년 7.9%로 낮아졌다(김용웅 외, 2010: 386). 산업화로 인구의 균형적 공간분포가 급격히 와해되기 시작하면서 서울과 부산 등 대도시로 집중되었다. 이에 따라 수도권과 동남권을 제외한 여타 지역은 상대적인 쇠퇴 현상을 보였다.

1980년대 지역발전정책은 경제성장 위주의 정책으로 초래된 공간적인 불균형 해소와 지역 간 균형발전을 촉진하는 데 치중했다. 수도권을 제외한 전국 모든 지역의 발전을 촉진하는 전략으로 지방대도시를 중심으로 분산화된 집중화 전략을 채택하였고, 공업단지건설을 통한 산업의 집적을 추구하였다. 지역발전정책 수단도 경제적 기반시설 위주에서 벗어나 주택, 의료, 교육, 사회복지 등 사회적 하부구조의 개선을 병행하는 등 좀 더 균형적인 전략을 채택했다.

하지만 1980, 90년대 들어서면서 성장중심 이론은 지역간, 계층간, 부분간의 불균형 분배, 도시의 과밀화로 인한 외부불경제의 심각성에 봉착하게 되면서 지역개발전략의 수정을 요구하게 되었다. 산업화 과정에서 초래된 부작용을 치유하는 단계를 넘어 세계화, 지방화, 민영화, 정보화와 기술혁신 등 구조적 변화를 수용하여 선도해 나갈 수 있는 공간개발 전략과 물적 기반을 마련하는 데 치중했다(김용웅 외, 2010). 1995년 지방자치제 실시 이후 지역들은 해당 지역의 경제성장을 위한 여러 가지 노력을 했다(김륜희, 2007: 21).

한국에서 균형발전의 개념은 참여정부의 등장 이전부터 국토, 지역계획의 중요한 목표였다.¹⁴⁾ 이때의 국토균형발전이란 수도권의 과밀을 완화하고 지방의 육성에 초점을 맞춘

14) 경제개발5개년계획을 보면 제3차 경제개발 5개년계획(1972~1976년)에서 처음으로 그 목표에 균형발전의 개념이 명시되어 있고 제5차 계획(1982~1986년)에 이르러서는 발전 전략으로 채택되었음을 알 수 있다. 이와 관련해 많은 제도들이 만들어졌는데, 1989년 지역균형발전기획단에 의해 제안된 국가행정기관 이전사업이 1990년대에 추진되었고,

국토 발전을 의미했다(박양호 외, 2001). 그런데 이러한 균형발전전략은 그 정당성에도 불구하고 성장전략 중심의 국가 경제정책에 비해 주변부에 위치해 있었다. 즉, 수도권 집중 억제, 낙후지역 개발, 지방공업 육성 등을 위한 제반 정책들은 국가정책의제상의 우선 순위나 실천력 측면에서 지역정책으로서의 완결성을 갖추지는 못하였다(김륜희, 2007: 18-19).

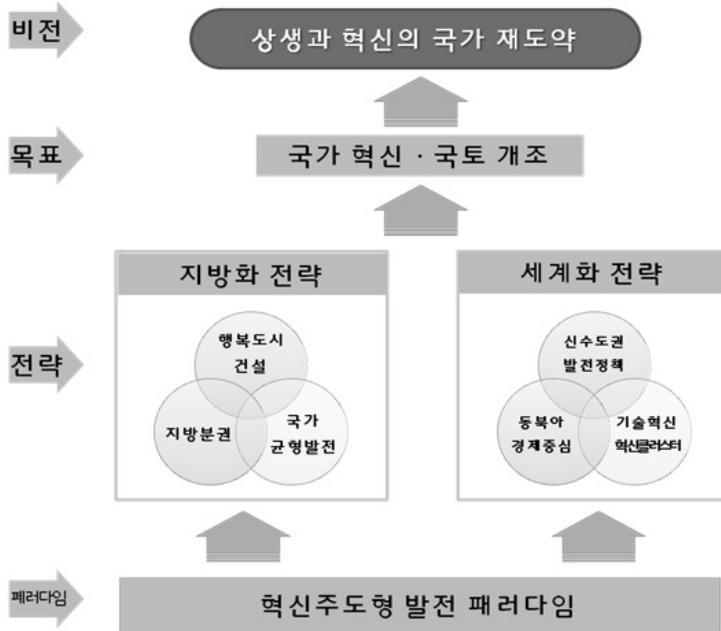
참여정부가 들어서면서 제도적(국가균형발전특별법, 국가균형발전5개년계획), 재정적(국가균형발전특별회계) 틀을 갖추고 지역정책이 본격 시행되었다. 참여정부의 제1차 국가균형발전5개년계획(2004~2008)은 지역혁신시스템 구축, 혁신클러스터 육성 공공기관 지방 이전 및 미래형 혁신도시 건설 등으로 지역특성화발전의 기반을 조성한다고 천명하였다(국가균형발전위원회, 산업자원부, 2004).

참여정부 때 산업클러스터와 지역혁신체계는 분권, 분산과 함께 제시된 분업 차원의 자립적 지방화 전략으로 제시되었다.¹⁵⁾ 2003년 정부는 자립적 지방화를 위한 기초로서 지역별 전략산업의 육성을 추진하기로 하고, 시·도별로 4개의 전략산업을 지정하여 이에 대한 집중육성계획을 수립, 추진했다. 지역별 전략산업 육성 사업은 비록 지방자치단체의 자체적인 평가에 근거를 두고 있다고 하지만 중앙정부 차원에서 업종의 배분 등을 결정하고, 이를 기초로 국가의 지원을 적용함으로써 과거 중앙정부 주도형 산업발전 정책과 유사한 성격을 지니고 있다. 그러나 주요 추진 사업의 성격을 볼 때 물리적 기반시설보다는 지역 혁신체계를 구성하는 구성원간의 상호협력과 이를 통한 혁신역량 강화를 추진한다는 점에서 기존의 시책과 구분된다(류승한 외, 2005).

1994년에는 지역균형개발과 지방중소기업육성에 관한 법률이 제정되어 관련 계획이 추진되었다(김륜희, 2007).

15) 참여정부는 이전의 다른 어떠한 정권보다도 강력한 지방화 정책을 추진하였다. 무엇보다도 <국가균형발전특별법>, <지방분권특별법>, <신행정수도건설특별법> 등 소위 지방화 3대 법안을 마련하고, 이를 통해 강제적으로 지방을 구하겠다는 의지를 보였다. 또한, 역대정권의 정책 추진 과정에서 노정되었던 제약 및 장애요인을 법적으로 제거함으로써 자립형 지방화를 추진하였다. 이러한 제도적 기반조성과 더불어 "내생적 발전 전략"의 병행 추진이 특징이었다. 내생적 발전을 도출해내기 위한 구체적인 실천전략은 지역별 혁신체계(RIS)를 구성하고, 이에 기초한 특화된 발전을 유도해 내는 것이다. 이는 지역의 혁신역량을 갖춘 세력들의 상호 교통을 가능케 하는 네트워크를 구축하고, 이를 통해 지역의 잠재역량을 발현케 함으로써 특화된 비전을 도출해낼 수 있다는 자주적 지역발전관에 기초한 것이다(김길원, 2009: 42).

<그림 4> 참여정부의 지역발전정책



<그림 5> 국가균형발전전략의 5대 정책

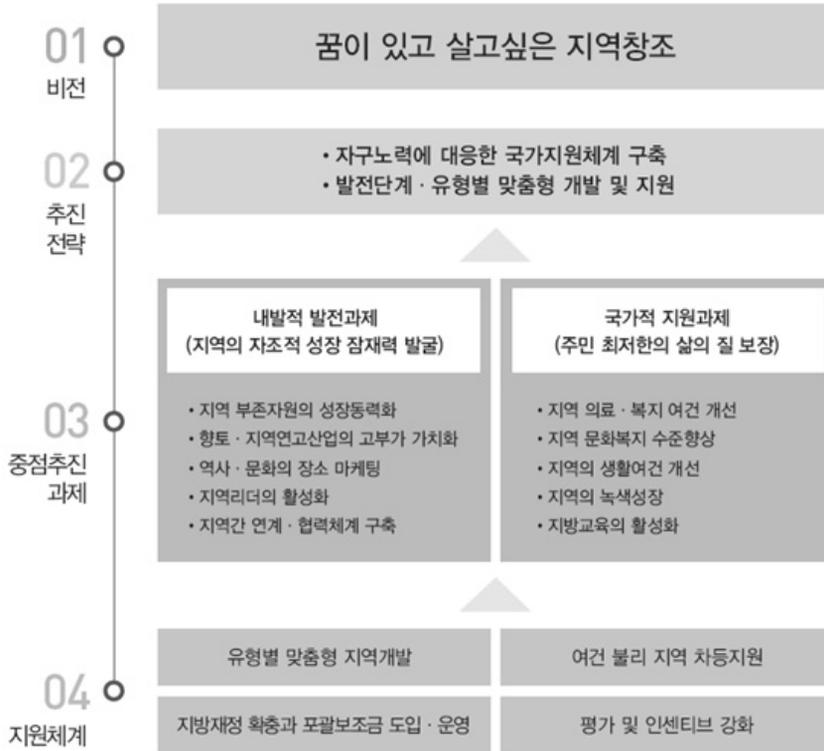
혁신정책	<ul style="list-style-type: none"> 지역혁신협의회 누리사업 지방 R&D 역량강화 	<ul style="list-style-type: none"> 산학협력중심 대학 육성 지역혁신리더 양성
균형정책	<ul style="list-style-type: none"> 신활력사업 지역특화발전특구 지역혁신특성화사업 	
산업정책	<ul style="list-style-type: none"> 지역전략산업 육성 대덕 R&D특구 육성 농산업클러스터 오송생명과학단지 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신클러스터 조성 수도권기업 지방 이전 문화산업클러스터
공간정책	<ul style="list-style-type: none"> 행정중심복합도시 혁신도시 건설 	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관 지방이전 기업도시 건설
질적발전 정책	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 질적발전 정책 살기 좋은 지역 만들기 	

2008년 들어선 이명박 정부는 참여정부의 지역정책이 개별 시도 단위의 분절적 추진체계로 말미암아 지역경쟁력 강화에 한계가 있다는 판단 하에 16개 시도를 5+2 광역경제권으로 묶어 시도 간 또는 광역경제권 간 연계협력 중심의 지역정책을 추진해오고 있다(지역발전위원회, 지식경제부, 2009). 이명박 정부는 분산, 균형, 혁신 대신 경쟁과 특화를 중심으로 하는 지역발전정책으로 전환하였다. 이러한 정책 변화에는 지역균형발전정책의 당위성과 효과성에 대한 부정적인 관점이 녹아 있다. 대도시권 간의 경쟁시대를 맞아 수도권이 동북아의 대도시권에 비해 경쟁력을 갖도록 더욱 역량을 키우고 규제도 완화해야 한다는 것이다(변창흠, 2011).

이명박정부는 2011년 포괄보조금제도를 도입하였다. 포괄보조금제도는 중앙정부가 기능적으로 다양한 보조사업에 대한 재정지원금을 법정공식에 의해 산정하여 지방자치단체에 이양하고 지방자치단체가 사업운영에 대한 재량권을 가지는 제도이다. 지방자치단체가 자율적으로 예산을 편성함으로써 기존의 분산·중복된 투자를 탈피할 수 있다는 점이 강조되었다. 이를 위해 국가균형발전특별회계를 광역지역발전특별회계로 재편하고 기존 200여개에 달하는 지역개발 관련 사업을 22개 포괄보조사업군으로 통합하였다. 시·군 단위에서는 기초생활권발전계획을 자율적으로 수립하고, 사업종료 후 사후평가를 통해 재정적 인센티브를 받게 된다.

<그림 6> 기초생활권 발전정책

[기초생활권 발전정책의 비전과 10대 중점추진과제]



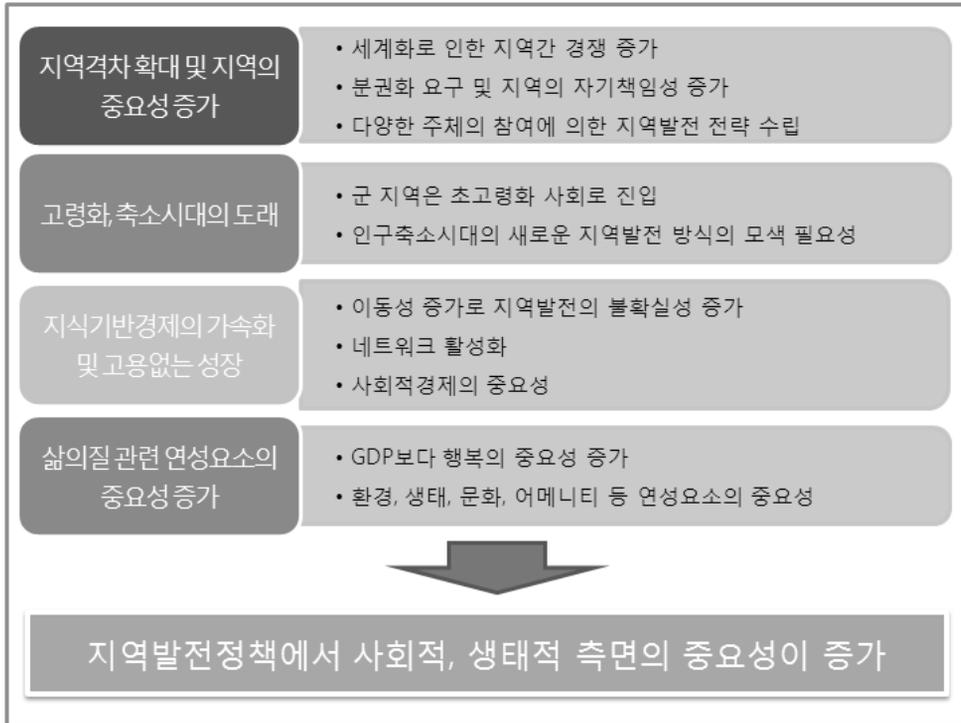
참여정부와 이명박정부의 지역발전 정책은 문제인식이나 목표 등에서 차이를 보인다. 참여정부는 지역불균형 심화와 경제성장 동력의 약화를 문제로 인식하여 국가균형발전과 혁신형 지역발전을 목표로 설정하고 시·군이나 시·도 단위에서 지역혁신체계, 지역전략산업, 클러스터 등의 수단을 이용한 지역발전을 꾀하였다. 반면 이명박정부는 균형발전의 비효과성을 문제로 지적하면서 전국토의 성장잠재력을 극대화하고 광역단위의 경제성장동력을 확충하는 것을 목표로 설정하였으며 기초생활권, 광역권, 초광역권 단위에서 권역별 특화발전을 통한 지역발전을 꾀하고 있다. 이런 차이에도 불구하고 참여정부와 이명박정부는 지역정책을 제도화하고 낙후지역의 자립적 발전을 지원하고자 한다는 점에서는 공통점을 지닌다.

<그림 7> 참여정부와 이명박정부의 지역정책

구분	참여정부	이명박정부
문제인식	지역불균형 심화와 경제성장 동력의 약화	균형발전의 비효과성
목 표	국가균형발전과 혁신형 지역 발전	전국토의 성장잠재력 극대화, 광역단위 경제성장동력 확충
수 단	지역혁신체계, 지역전략산업, 클러스터	권역별 특화발전
주 체	시군, 시도 단위	광역권 기초생활권 초광역권
공 통	지역정책의 제도화 (재정, 법, 체계) 낙후지역의 자립적 발전을 지원	

지금까지 국내 지역발전 정책은 경제적 측면에 초점을 맞추어 왔다. 하지만 지역발전 정책의 추진에 있어 주민들의 참여가 필수적인 요소가 되고, 지역사회의 고령화와 인구감소가 급속하게 진행되며, 사회적경제의 중요성이나 삶의 질에 대한 관심이 높아 등 여건이 변화하고 있다. 이러한 여건 변화는 지역정책에 있어 사회적, 생태적 측면을 보다 적극적으로 고려해야 함을 말해준다.

<그림 8> 지역발전 정책의 여건변화



* 자료: 김현호 외(2010)에서 수정하여 인용

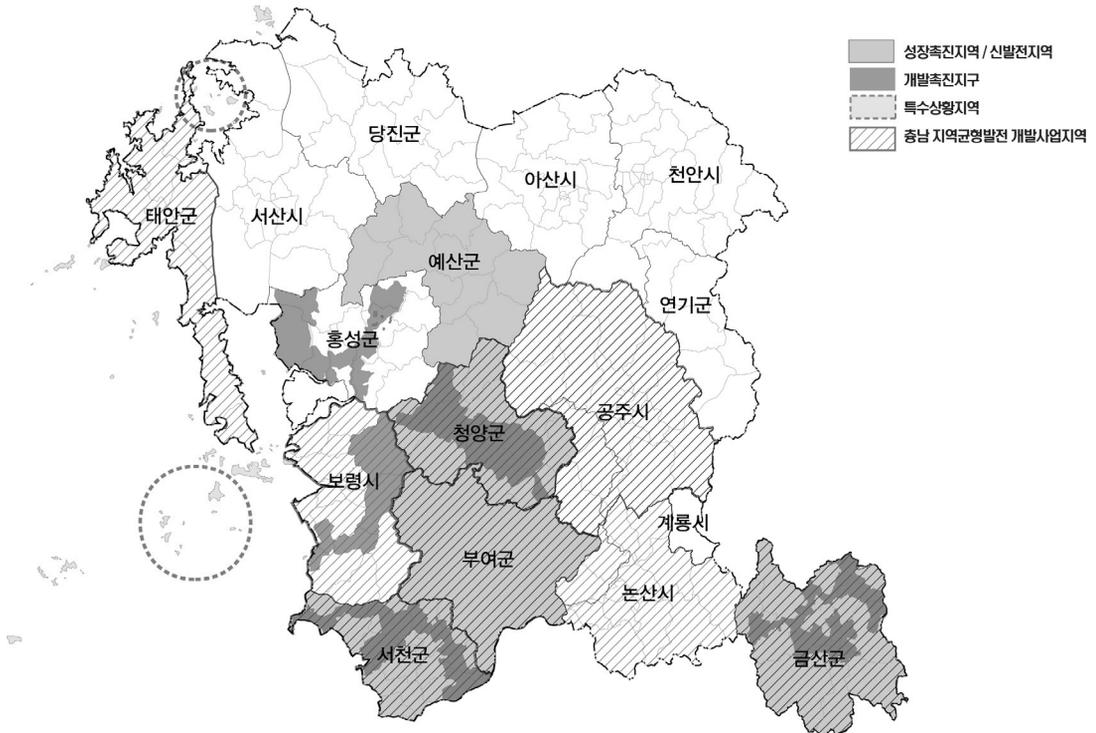
제2절 충남 지역발전 정책의 현황과 문제점

1. 충남 지역발전 정책의 현황

현재 충남의 지역발전의 전체적인 상은 중앙정부의 지역발전 체계를 기초로 하고 있다. 제4차 국토종합계획에서 충남지역은 초광역개발권과 광역경제권의 경우 국가 및 지역경쟁력 강화에 중점을 두고 있는데 비해, 기초생활권의 경우 충남 지역주민의 삶의 질이 보장되는 지역창조에 중점을 두고 있다. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)에서 충청권은 “동북아 첨단과학기술산업의 허브, 녹색국토 창조지대”를 비전으로 설정하고, 국가발

전을 선도하는 첨단과학 R&D 산업의 중심, 신성장동력 산업을 주도하는 첨단산업의 거점, 자연과 문화와 미래가 만나는 국제관광 허브, 인간과 자연이 상생하는 녹색성장의 중심을 기본목표로 제시하고 있다. 특성화된 지역발전거점도시를 육성하고 주변도시와 네트워크를 강화하며, 철도, 공항, 항만 등 광역연계인프라를 구축하고, 신성장동력산업을 육성하고 녹색성장 기반을 구축하며, 광역·공동개발사업의 협력적 추진체계를 구축하는 등 광역단위의 경제성장을 위한 추진계획들을 담고 있다. 낙후지역에서는 신발전지역 종합발전구역 지정을 통해 자립적 특화발전과 향토산업을 육성하고, 환경·생태·에너지·역사·문화 등을 연계하는 개발을 추진하기로 하였다. 기존의 지역개발촉진제도(광역개발권, 특정지역, 개발촉진지구, 신발전지역, 동서·남해안 및 내륙권)의 문제(과개발, 계획권역 중첩, 유사·중복적인 사업내용 등)를 보완하여 『지역개발의 종합지원에 관한 법률』이 시행될 예정이다.

<그림 9> 낙후지역의 지역개발관련 지역·지구 분포



충남의 각 시군이 수립한 기초생활권 발전계획을 통해 지역발전의 방향을 가늠해볼 수 있다. 예를 들어 예산군은 ‘충남의 미래를 경영하는 산업형 전원도시’를 비전으로, ‘슬로시티, 녹색도시 예산’을 목표로 설정하고, 슬로관광, 친환경농축산물 생산, 저탄소 녹색성장 등을 전략으로 제시하였다. 서천군은 ‘세계 최고의 생태도시 어메니티 서천’을 비전으로, ‘생태교육, 관광, 산업도시 서천’을 목표로 제시하고, 생태교육·관광산업의 허브 육성, 농수산업의 생산·유통 혁신을 통한 농어업 소득향상, 어메니티 증진을 통한 고품격 정주환경 조성 등을 전략으로 제시하였다.

<그림 10> 예산군의 기초생활권 발전계획

예산군

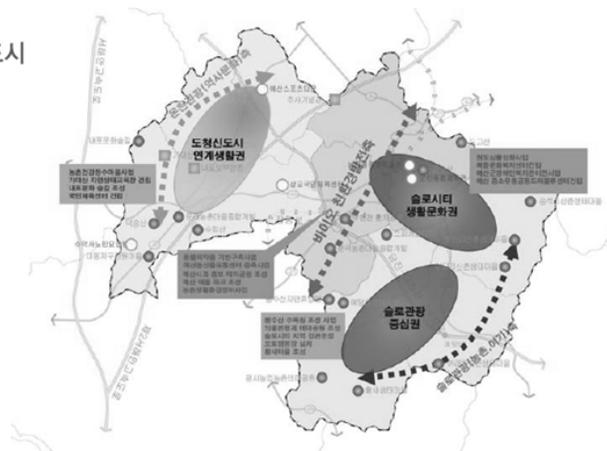
비전
충남의 미래를 경영하는 산업형 전원도시
(Industrial Farm-City)

목표

- 슬로시티, 녹색도시 예산

추진전략

- 주민이 건강하고 문화가 풍부한 슬로관광 구현
- 안전한 친환경 농축산물 생산과 유기식품 브랜딩
- 슬로시티에 부응한 선진 문화·복지기반 구축
- 저탄소 녹색성장을 선도하는 환경시스템 구축
- 깨끗한 물, 편리한 교통 서비스로 기초생활보장



<그림 11> 서천군의 기초생활권 발전계획



비전
세계 최고의 생태도시 어메니티 서천

목표
· 생태 교육·관광·산업 도시 서천
-2014년, 서천형 생태도시 기반구축-

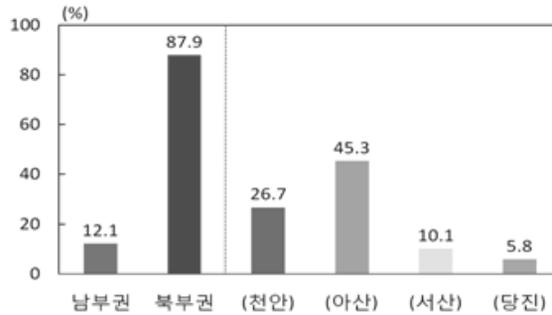
추진전략
· 생태 교육·관광·산업의 Hub 육성
· 기술집약형 尖端産業 육성을 통한 경제 활력화
· 농·수산업의 생산·유통 혁신을 통한 농어업 소득향상
· 생태관광산업 및 대백제·세종시의 관문으로서 기반시설 확충
· 어메니티 증진을 통한 고품격 정주환경 조성



2. 충남 지역발전의 문제점

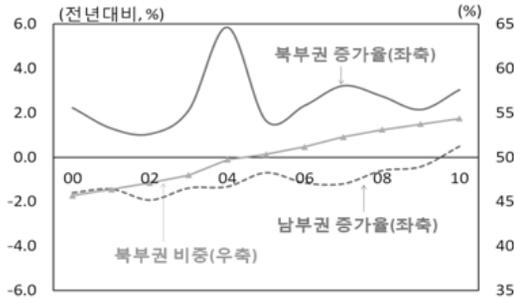
충남 지역발전의 문제점으로 경제적 측면에서 지역불균형과 부의 유출을 꼽을 수 있다. 충남은 북부권과 남부권의 경제적 불균형이 크다. 천안, 아산, 서산, 당진 등 수도권에 인접한 북부권이 남부권에 비해 GRDP 성장률이나 인구성장률 등이 월등히 높다. 이는 북부권이 제조업 비중이 큰 반면 남부권은 농림어업 및 서비스업의 비중이 높기 때문이다. 북부권은 2009년 기준으로 충남지역 제조업 부가가치의 87.9%를 창출하고 있다. 인구증가율의 경우도 천안, 아산 등 북부권은 성장하고 있으나 남부권은 최근에서 성장세로 돌아섰을 뿐 대부분 감소하는 추세를 보이고 있어 도시 간 인구격차가 확대되고 있다.

<그림 12> 권역별 제조업 부가가치 비중

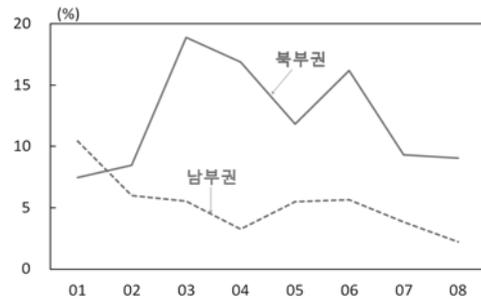


자료: 한국은행 대전충남본부(2011)

<그림 13> 충남 권역별 인구증가율



<그림 14> 충남 권역별 GRDP 성장률



자료: 한국은행 대전충남본부(2011)

충남지역 경제의 높은 성장세에 비해 소득 수준은 그리 높지 않다. 수도권 효과 등에 힘입어 충남의 1인당 GRDP(2009년)는 3,370만원으로 울산(4,622만원)에 이어 전국 2위이며(전국 평균의 2,187만원)이다. 하지만 충남의 1인당 가처분소득은 1,124만원으로 1인당 GRDP의 33.7%에 그치고 있으며 이는 16개 시도 중 11번째 순위에 해당한다. 이는 충남지역에 이전한 기업들이 본사는 수도권에 소재하고 사업장만 이전해온 경우가 많으며, 충남지역으로 주민등록을 이전하지 직원들이 많기 때문이다. 이에 따라 충남지역에서 생산된 부가가치 충남 내에서 순환되지 못하고 외부로 유출되고 있는 문제가 발생한다. 특히 수도권에 대한 의존도가 크다. 충남 전체 생산액의 37.2%가 타지역으로부터 이입되는데 그 가운데 수도권으로부터의 이입의 비중이 45%에 달한다. 충남 전체 생산액의 43.7%가 지역

외로 유출되는데 그 가운데 50%가 수도권으로 이출되고 있다.

충남은 대기업 유치를 위해 공업용지의 저가 분양, 유치에 필요한 각종 정책자금과 인력투입 등 많은 비용을 수반해왔다. 예를 들어 삼성전자(천안, 아산) 유치를 위한 정책적 노력 외에 직접적으로 취득세와 등록세 328억원을 지난 3년간 감면하였다. 그런데 이렇게 충남지역에 이전한 기업들이 평판디스플레이나 반도체 등 특정 품목에 편중되어 있고 높은 수출의존도를 보이고 있어 세계 경제 상황에 따라 생산이 민감하게 변동할 수 있다는 점도 문제다.

충남지역은 사회적 측면에서도 고령화시대 및 인구유출에 대응할 필요성이 제기되고 있다. 충남의 총인구는 연평균 0.62% 증가(2000~2008년)하고 있으나, 65세 이상의 비율이 14.5%(2008년)에 달하여 고령사회로 접어들었으며, 그 중에서 낙후도가 상대적으로 심한 남부지역(성장촉진지역의 고령화율 24.0%)은 이미 초고령화사회로 접어들었다. 청년층의 인구유출도 심각한데, 충남 4년제 대학 졸업 취업자의 지역내에서 취업하는 경우는 18.5%로 낮으며, 65.9%가 수도권으로 취업하고 있다. 과거에는 인구의 지속적인 성장을 전제로 도시개발을 추진해 왔지만, 현재는 고령화 및 인구감소로 인해 신개발수요가 급감하고 있어 계층별 수요에 부합하는 도시정책이 미흡하다.

환경적 측면에서도 충남지역은 여전히 개발과 보전 사이의 갈등을 겪고 있다. 충남의 해안가에는 화력발전소가 집중 설치되어 있는데 이 발전소들에서 배출되는 온배수가 미치는 영향을 둘러싼 논쟁이 끊이지 않고 있으며 발전소 신·증설을 둘러싼 갈등도 상존한다. 최근 서산과 태안에 걸쳐 있는 가로림만에 조력발전소를 건설하는 계획과 관련하여 주민들과 사업자 사이에 갈등이 전개되고 있다. 조력발전소 건설을 반대하는 주민들은 조력발전소 건설이 가로림만의 생태·환경적 가치를 훼손할 것을 우려한다. 이런 갈등은 충남지역에 화력발전소가 밀집되어 있어 충남지역의 소비량의 갑절이 넘는 전력을 생산하고 있다는 점에서 발전소 건설·운영의 편익은 수도권 등 다른 지역으로 이전되고 피해는 충남의 발전소 인근 지역에 국지화된다는 문제를 내포하고 있기도 하다. 에너지뿐만 아니라 환경에 위해를 줄 수 있는 업종의 기업을 유치하거나 생태적으로 민감한 곳에 다리를 건설하고자 하는 경우에도 생태·환경의 보전과 지역개발이라는 오랜 갈등 구도가 반복되고 있다.

앞으로도 충남 북부권 도시들은 수도권의 외연적 확장의 영향으로 과개발, 난개발 등 지속가능성이 약화될 우려가 있으며, 제조업이나 지식기반 서비스업의 발전이 미약한 나며

지 남부권 시·군은 주력산업인 농어업이 지속적으로 쇠퇴하는 가운데 인구의 외부유출 경향이 가속화될 우려가 있다. 남부권 지역에 대해서는 각종 지역개발사업이 중첩되어 시행되고 있으나, 대부분 외생적인 수요에 대한 지원에 의존하고 있어 지역의 자원을 토대로 내발적 발전을 위한 지역개발통합관리의 필요성이 증대할 것으로 예상된다. 이와 함께 신·구도시의 삶의 질에 대한 불균형을 해소하기 위해 지속가능한 도시 및 지역재생수요가 증대할 것으로 전망된다. 외부에서 유치한 기업의 성장에 기초한 외생적 개발 전략이 충남지역의 전통시장, 소상공인, 중소기업, 제조업체, 병원 등 전통적인 지역경제 기반 및 변화에 대한 대응역량에 부정적인 영향을 미치는 것이 아닌지에 대한 검토가 필요하다.

한편 충남은 지역의 경제적, 사회적, 생태·환경적 문제들을 다루기 위해 3농혁신과 마을만들기, 사회적경제 등의 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 2011년까지 (예비)사회적기업 88곳과 마을기업 25곳을 발굴하였으며, 2012년부터는 사회적경제 생태계를 조성하는데 중점을 두겠다는 계획을 세우고 있다. 이를 위해 충남사회적경제5개년계획, 시·군 단위 중간지원조직 육성, 충남사회적경제지원센터 운영 활성화 등의 과제를 제시하고 있다.¹⁶⁾

제3절 내발적 지역발전 정책의 전개

1. 농촌지역의 신활력 지원사업

한국사회는 전통적으로 농업기반의 사회에서 출발하여 급속한 산업화를 거치면서 많은 변화를 겪고 있다. 특히, 도시와 농촌의 간의 사회적, 문화적, 경제적 차이가 발생하면서 도심지역으로의 인구집중이 지속적으로 나타나고 있고, 농촌지역은 상대적으로 고령화 및 인구감소를 겪으면서 농촌은 버려진 땅으로 인식되어 이농의 악순환 현상이 나타나고 있다(박진도, 2010).

그동안 여러 정부에 걸쳐 지역균형발전을 위한 정책이 수립되고 일부 집행되기도 하였다. 그러나 대부분이 농촌지역이라고 할 수 있는 도농통합지역이나 군단위의 지역은 여전히

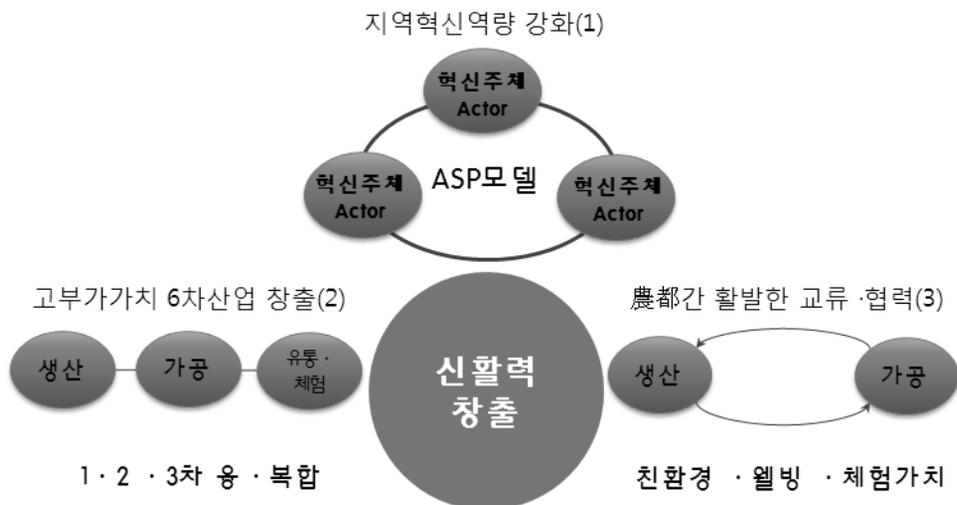
16) 충남의 마을만들기와 사회적경제 정책의 구체적인 현황과 추진방향에 관해서는 오용준 외(2011), 조영제 외(2011), 임준홍 외(2011)을 참조하라.

히 인구감소와 노령화를 겪으면서 건강한 지역사회로서의 기능을 점점 상실하고 있는 실정이다. 최근 들어 일부 농촌지역에서 외국인 근로자를 포함한 다문화 가정이 늘어나면서 농촌지역의 인구유입이 늘어나고 있고, 일부 젊은 층을 중심으로 귀농인구가 농촌지역으로 유입되고 있다. 그러나 실질적인 농촌지역의 기능을 회복시키고 안정된 삶을 유지하기는 어렵다.

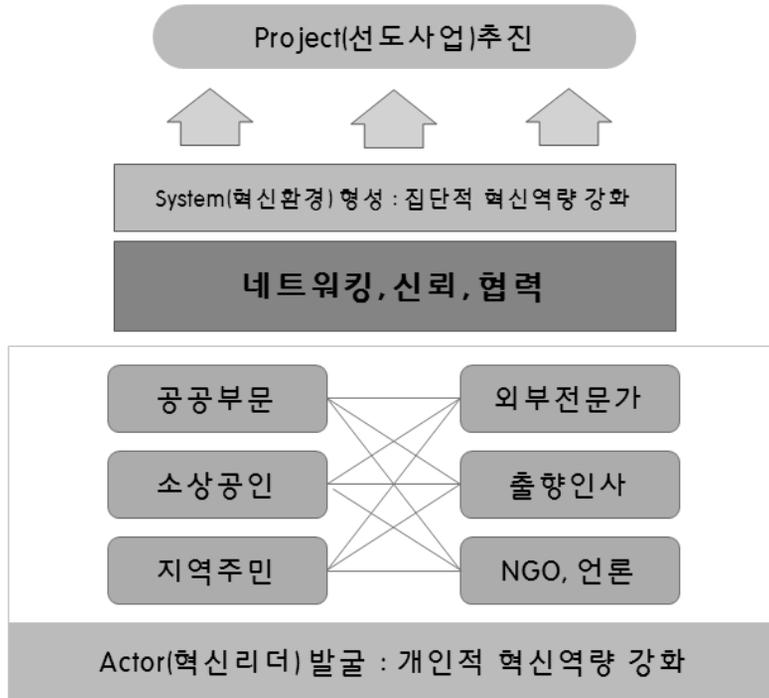
참여정부 시절 시작된 신활력지역 지원사업지역은 농촌등 낙후지역의 자립적인 성장 역량을 강화하고자 하는 대표적인 정책이었다. 신활력지역 지원사업은 지역의 내생적 발전 역량을 강화하는데 주목적을 두었다. 이는 종래 관주도로 이루어진 인프라 구축 위주의 지원사업과는 달리 신활력지역 지자체가 포괄적인 자율권을 가지고 민관 합동으로 지역의 내발적 및 자립적 발전 역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있도록 하는 소프트웨어 중심의 지원사업이었다.

신활력지역 사업은 1기 때에는 물리적인 인프라 구축에 대해서는 정부가 지원하지 않으며, 민관 공동으로 지역의 내생적-자립적 발전역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있는 향토자원 개발, 지역문화관광 개발, 지역이미지 마케팅사업 등에 대해 집중적으로 지원하였다(류승한 외, 2005).

<그림 15> 신활력사업의 구조



<그림 16> 신활력사업의 추진체계



신활력사업의 대표적인 예로 문경, 순창, 고창, 보성 등을 꼽을 수 있다. 다만 이러한 사례들은 신활력사업을 통해 사업이 시작된 것은 아니다. 신활력사업 전에도 관련 사업들은 진행되고 있었으며, 신활력사업은 이 사업들을 지원하기 위한 체계를 갖추도록 지원하는 식이었다.

문경 오미자 산업은 “오미자산업특구” 지정과 함께 제1기 신활력사업인 “오미자 건강산업 클러스터 구축사업”으로 지정되어 2007년까지 국비 60억원과 시비 및 민자 100억원의 사업비를 투입하여 진행되었으며, 농촌활력증진사업(제2기 신활력사업인 “문경오미자 클러스터 성장 촉진사업”)도 유사한 구조로 진행되었다. 또한 신활력사업에 대한 평가와 지역 특화발전특구 평가로 2010년 현재까지 총 35억원의 인센티브를 확보하였다(정선하, 2011). 문경시는 개발수준이 현저히 낙후된 지역에 대한 소득기반 조성 및 생활환경 개선 등을 통하여 지역 간 균형 있는 발전을 도모하기 위해 도입된 ‘개발촉진지구제도’ 상에 ‘낙후지역형’으로 지정된 곳이다.¹⁷⁾ 1993년부터 오미자 재배가 시작된 문경시는 현재 우리나라

라 오미자의 제1주산지로, 지역에서 재배된 오미자를 원료로 하여 다양한 가공업체가 나타나고 있다. 현재 700호가 넘는 재배농가들이 지역에 기반한 작목반을 구성하여 오미자 재배기술의 표준화와 오미자 가격결정의 한 축을 담당하고 있으며, 문경시의 보조금 지원이나 기술 지원과 같은 인센티브와 각종 교육프로그램을 통해 총 44개의 가공업체가 최근 5년 사이에 집중적으로 설립되었다. 그리고 이러한 과정에서 재배농가와 가공업체 간에 연계가 구축되고 있다. 무엇보다 문경 오미자가 지리적표시 임산물 제19호로 등록되었고¹⁸⁾ 문경지역 내 재배농가와 가공업체가 문경 오미자 공공브랜드인 '레디엠(rediM)'을 적극적으로 사용하고 있다(정선화, 2011)

보성군은 녹차 육성을 주제로 하여 지역농업클러스터 사업과 신활력사업 대상지로 선정되었으며, 지역브랜드 전략을 통해 녹차의 인지도를 높이고자 했다(성주인, 2008). 지역농업클러스터 사업은 일정 지역의 특화된 농산업의 혁신을 목적으로 하여 2004년 도입된 정책사업으로서 지역자원을 최대한 활용할 수 있도록 농업인과 산, 학, 관이 유기적인 네트워크를 형성토록 하는 데 정책 목표를 두고 있다. 보성군은 녹차를 대상으로 한 사업 구상을 만들었는데, '녹차 중심의 복합6차 관광사업 육성'을 신활력사업의 중심 주제로 내걸었다. 보성군은 이국적인 다원 경관이 지역브랜드를 상징하는 풍경(landscape; Hankinson, 2003)으로 각광 받으면서 대중적인 관광지로 발돋움했으며, 관광지로서의 대중적인 이미지 부각으로 인해 보성산 녹차의 인지도도 동반해서 상승했다. 보성군은 주산지로서 녹차 원료의 생산기반을 구축하고 유통센터 운영을 통해 전국적인 녹차 재배, 가공, 유통의 거

17) 낙후지역형은 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세 총액, 재정력지수 지표 중 1개 이상과 사업체 총조사자 비율, 도로율, 노령화지수, 지역접근성 지표 중 1개 이상이 전국의 하위 100분의 30 미만에 속하는 지역을 말한다.

18) '지리적표시'란 농산물 또는 그 가공품의 명성과 품질, 그 밖의 특징이 본질적으로 특정 지역의 지리적 특성에 기인하는 경우 해당 농산물 또는 그 가공품이 그 특정지역에서 생산 및 가공되었음을 나타내는 표시를 말한다. 우리나라에서 지리적표시 등록제는 국제적인 지리적 표시보호 움직임에 보다 적극적으로 대처하고, 우리의 우수한 지리적 특산품을 보호함으로써 농산물 및 가공품의 품질향상과 지역특화산업으로의 육성 및 소비자보호를 위해 1999년 농수산물가공업육성및품질관리에관한법률(현재 농산물품질관리법)에 도입되었다. 지리적표시 등록제의 대상은 "지리적표시 농산물"과 "지리적표시 임산물"로, 각각의 지리적표시 관리기관장은 국립농산물품질관리원장과 산림청장이다. 2002년 보성녹차가 제1호로 등록된 후 매년 등록건수가 증가하고 있으며, 2010년 10월 24일 현재 합계 98건이 등록되어있다. 사단법인 문경오미자생산자협회가 문경 오미자에 대해 2008년 12월 26일 지리적표시 등록신청을 하여, 2009년 1월 28일 '산림청 공고 제 2009-8호'로 지리적표시를 획득하였다(정선화, 2011: 80-81).

점으로 자리잡겠다는 구상을 가지고 있다. 그러한 비전의 실현을 위해서 지역 차원에서 요구되는 과제는 주로 대기업 중심의 외부 수요자를 겨냥하여 차별화된 원료를 일정 규모 이상 안정적으로 공급한다는 생산기반 조성과 관련되는 것이다. 즉 원료 공급 단계 이전의 제품 브랜드 관리에 초점이 있다. 이를 위해 친환경농업 재배 면적을 늘리는 일, 제품의 규모화된 공급을 위한 생산성 있는 녹차 재배 경작지를 확대하는 일에 초점을 두었다.

순창군의 신활력사업은 장류산업 성장을 목표로 한 것이었다. 순창군에서 장류 상품을 생산하는 업체는 '순창전통고추장'을 생산하는 전통장류업체와 '공장고추장'을 생산하는 대상식품, 순창농협 등의 경영체들로 구분된다. 2006년을 기준으로, 순창군에 소재하는 장류 상품 생산업체 72개의 매출액 총계는 약 2,700억원에 달할 것으로 추정된다. 그 중 집중적인 정책투입의 대상이었던 전통장류 제조업체 수는 64개 정도이다. 이 업체들의 매출액 합계는 약 300억 원이었던 것으로 추정된다. 신활력사업을 시작하기 직전인 2004년 전체 장류상품 매출액은 약 2,210억 원이었고, 그 중 전통장류 매출액은 240억 원 정도였다(순창군, 2007). 2년 동안 전통장류 상품 매출액은 약 25% 증가했으며, 전체 장류 상품 매출액은 약 11.1% 증가했다(김정섭, 2009).

고창은 60년대부터 복분자를 재배하기 시작하여 전국 재배면적의 약 50%에 해당하는 최대 규모의 복분자 산업 육성군으로 복분자재배 및 가공의 원조이자 복분자산업의 발상지이다. 1993년 묘목 공급사업 등을 추진하여 94년 최초로 복분자 공장이 설립 운영 되어 복분자주의 우수성이 관광객 등을 통해 전국적으로 알려지기 시작하였으며 1997년 고창군 복분자 시험장이 설립 추진되었고 체계적인 재배, 육종, 가공 및 효능연구를 시작 보급한 것이 브랜드화의 계기가 되었다. 2004년 1월 15일에는 고창복분자주를 지리적 표시 제3호로 농림부에 등록하여 생산자 권익보호 및 타 지역과 차별화 그리고 고창복분자주 뿐만 아니라 복분자 자체의 우수성을 알리게 되었다. 2004년 12월 30일에는 재정경제부로부터 국내 최초로 다른 지역의 특구와 함께 고창 복분자산업특구(Gochang Black Raspberry Area)로 지정되었다. 복분자 산업의 비교우위를 지키기 위하여 생산량의 확대가 필요함에 따라 복분자 생산의 집단화, 전문화를 위한 복분자 생산 랠리를 조성하였고, 생산증대와 함께 최상의 품질 유지가 필요하여 2005년부터 2009년까지 고품질 복분자 재배기술, 우량 신품종 연구개발 등 복분자 생산기술 개발과 고품질 복분자주 및 복분자 고급와인 제조기술 개발을 위해 브랜드 세계화 추진을 실시 중이며, 복분자 생산단지를 활용

한 농촌관광을 활성화하기 위해 경관도로 조성 및 복분자 축제를 활성화 시켜 특화산업을 실시하고 있다.

2. 쇠퇴지역의 도시재생 정책

국내 지역발전 정책은 성장과 균형, 효율성과 형평성이라는 담론이 교차해왔으나 주로 중앙정부가 주도하여 왔다. 지역격차의 완화가 중요한 정책 방향이었지만 쇠퇴하는 중소도시들의 내발적 발전에 초점이 맞추어지지 않는 않았다. 때문에 전국의 도시들이 중앙정부의 지원을 따오기 위한 경쟁을 하였고 도시의 여건과 특성에 맞는 지역발전 사업보다는 중앙정부의 사업분류와 매뉴얼에 맞추어가는 사업에 치중하였다. 이에 따라 지역발전 사업의 대부분이 물리적인 기반시설을 갖추는데 투자되었다.

하지만 지방 중소도시의 쇠퇴는 물리적 시설에 대한 투자만으로 개선될 수 있는 상황이 아니다. 선진국에서도 1950년대 도시재건(urban reconstruction), 1970~1980년대 도시재개발(urban renewal, urban redevelopment) 등 물리적 환경정비 위주의 정책이 도시경제 활성화와 황폐화된 구시가지 회복에 한계를 드러내어 물리적 환경의 개선효과가 지속되지 못하고 재슬럼화의 과정을 겪었다. 때문에 물리적 개발 중심의 도시개발 방식에서 경제, 사회, 문화 등을 포괄하는 ‘도시재생’ 방식으로 전환되면서 도시쇠퇴 문제의 극복과 함께 사회, 경제적 활성화와 경쟁력을 강화하고 있다(충남발전연구원, 2010).

국내에서도 국토해양부는 도시재생 사업을 ‘건설교통 7대 R&D 사업’ 중 하나로 선정하여 연구를 진행하고 있으며, 도시재생사업을 기반으로 도시재생기법개발, 재원확보, 도시재생을 위한 연계사업제도 도입 등의 준비를 진행하고 있다. 국내 도시쇠퇴의 특징 가운데 하나로 소도시 쇠퇴의 상대적 심화를 들고 있다. 하지만, 도시재생관련 사업들은 수도권과 대도시에서 편중되고 지방 소도시에서는 체계적·종합적으로 추진되지 못했다(김광중, 2010).

지방도시의 쇠퇴 원인과 양상은 다양하기 때문에 도시 스스로 재생과제를 발굴하고 대책을 수립하는 것이 중요하다고 지적되고 있다(충남발전연구원, 2010). 충남에서도 과거 석탄 등 광물자원을 채취하여 번성했다가 그 자원이 고갈되거나 시장에서 경제성이 떨어져 도시 전체가 쇠퇴하거나(보령), 인근 항만 개발이나 교통의 변화로 항구 이용의 매력도가 떨어져 상권 쇠락과 함께 도시가 쇠퇴하거나(홍성 광천, 공주), 주력 기업이 폐업하거

나 이전하면서 지역경제가 침체되는 경우(당진)를 겪어왔으며, 이에 대한 대응 또는 극복 방식도 상이했다. 또한 세종시와 내포신도시의 건설은 인근 지역의 쇠퇴로 이어질 수 있다는 우려도 있다.

많은 쇠퇴 도시들이 외부 기업과 자본을 다시 유치하여 지역발전을 꾀하지만, 앞서 살펴본 바와 같이, 외부 자본의 유치가 쉽지도 않고 대규모 개발의 후유증도 크다. 이에 따라 외부 기업이나 자본이 아닌 도시 내에 있는 자원을 발굴하여 열악해진 교육, 문화, 예술, 의료 등의 사회적 기반을 공급하고, 외부의 시선이 아닌 지역 주민들의 필요에 맞춘 지역발전 전략을 선택하는 시도들이 늘고 있다. 폐선 부지, 구산업단지, 폐선로 등을 공원이나 예술단지로 변형시키는 사례들이 대표적이다.

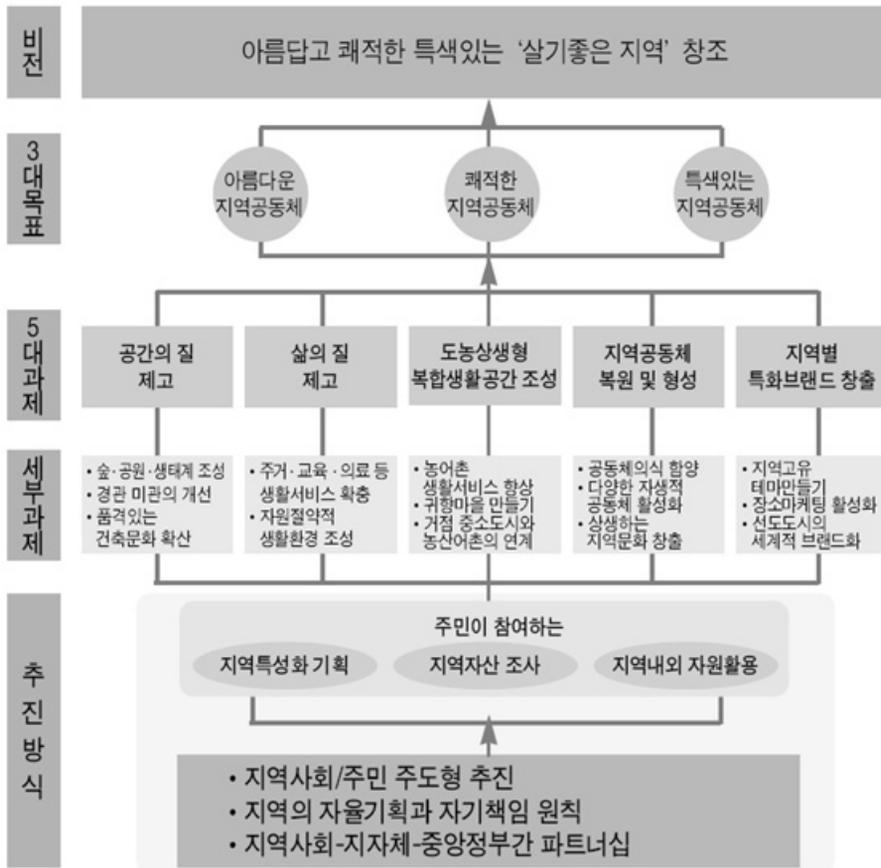
3. 마을만들기 지원 정책

1990년대 이전까지 농어촌 마을만들기는 주로 생활환경정비가 중심을 이루었으나 1990년대 후반부터는 농업정책과 농촌정책을 함께 고려한 마을만들기 사업이 추진되었다(조영재 외, 2011). 농어촌 마을만들기 관련 정책은 중앙정부의 여러 부서에서 수행되어 왔는데, 1970년대까지는 국가 전체 차원에서 추진되었고(새마을운동), 1980년대부터는 낙후지역개발이 강조되면서 행정안전부(당시 내무부)가 중심이 되었고, 1990년대에는 행정안전부, 농림수산식품부, 국토해양부 등 여러 부처에서 사업을 추진하였다.

이명박정부에 들어서 여러 부서에서 추진되던 각종 농촌정책이 포괄보조금제도와 기초생활권제도의 도입에 따라 통합되었다. 기존 15개 농어촌 마을만들기 관련사업을 일반농산어촌개발사업군으로 묶었고, 이 사업군에는 읍면소재지종합정비, 권역단위 종합정비, 신규마을 조성 및 재개발, 기초생활인프라로 구분된다. 기존 농림수산식품부, 국토해양부, 행정안전부, 산림청 등으로 구분되어 시행되던 사업이 각 지역의 특성에 따라 단일 중앙부처로 통합되었다. 공간적 범위는 1970년대 이전에는 마을단위, 1980년대와 1990년대에는 읍면단위, 2000년대 이후에는 마을단위와 읍면단위의 공존형태로 변화되고 있으며, 사업내용도 1970년대 소득증대에서 1970년부터 1990년대 주거환경개선, 2000년대 주거환경개선과 소득증대의 동시 추구, 2010년대 생활기반확충에 초점이 맞춰지고 있다(조영재 외, 2011).

한편, 정부 차원에서 도시규모와 삶의 질의 상관관계를 규명하고 ‘살고 싶은 도시 만들기’라는 새로운 정책구상을 본격적으로 연구검토하기 시작한 것은 참여정부 때였다. 2005년 4월 노무현대통령의 과업추진 지시 이후 청와대 정책실의 논의를 거쳐 당시 건설교통부와 국토연구원에서 “살고 싶은 도시 만들기 추진계획(안)”이 자체연구과제로 1단계 연구에 착수하였다. 그 이후 정부 여러 부처의 관련된 정책 관계자와 전문분야별 외부 전문가들의 연구 참여와 자문, 의견수렴을 통해 2005년 하반기에는 ‘주민참여형 도시만들기’의 개념과 추진과제, 추진체계 등에 관한 종합적인 연구보고서가 마련되었고, 그해 말에는 사업추진과 관련하여 건교부에서 추진해오던 ‘살고 싶은 도시만들기’ 추진과제와 농특위에서 추진하는 ‘농어촌 복합생활공간 조성방안’, 균형위에서 추진 중인 ‘전원지역 및 중소도시 연계지원방안’ 등을 “살고 싶은 지역사회 만들기”로 통합하여 추진키로 결정하였다. 2006년 3월에는 관련 정책이 일원화된 “살고 싶은 국토공간 만들기 기본구상”이 발표되었고, 상반기에 걸쳐 정부 각 부처의 유사 사업과 신규사업을 재편성한 100대 실천 세부과제가 정리되었다.

<그림 17> 살기 좋은 지역만들기



살고싶은 도시만들기 사업은 시범마을사업과 시범도시사업으로 나누어 시행하며, 주로 물리적인 시설개선 프로그램에 지원한다. 시범도시사업의 대상은 도시지역의 구도심, 재래시장, 공원, 녹지, 하천의 재생이다. 사업의 내용은 주제공원 만들기, 상업가로만들기, 보행공간 확충 등 주로 물리적 시설개선사업이다. 시범마을사업의 대상지역은 도시지역의 단독주택지, 공동주택단지, 상가거리, 공원, 하천 등 마을 단위이다. 사업내용은 상업가로만들기 등 마을의 물리적 시설개선사업이 주를 이룬다.

이명박정부에서는 광역경제권과 기초생활권을 중심으로 한 새로운 지역발전정책이 수립되었으며 기존의 각종 개발사업이 재편되면서 도시활력증진지역 개발사업이 도입되었다.

사업은 기초생활권 중 도시활력증진지역(97개 시·군·구)에 대하여 ‘살고싶은 도시만들기’를 비롯한 16개 사업을 묶어 포괄적으로 지원하는 방식으로 추진되었다. 2010년에 도시활력재생(살고싶은도시만들기 시범도시사업과 주거환경개선사업 등), 마을활력재생(살고싶은도시만들기 시범마을사업), 기초생활정비(경작로확포장 등)의 세 유형으로 추진되었고, 2011년에는 도시활력재생 가운데 살고싶은도시만들기 시범도시사업형을 중심시가지재생으로 변경하고, 주거환경개선사업을 주거지재생으로 분리하였으며, 마을활력재생과 기초생활정비를 통합하여 기초생활기반확충사업으로 개편하고 소프트웨어 프로그램과 학습 등을 지역역량강화 사업으로 신설하였다.

4. 사회적경제 지원 정책

우리나라는 1997년 외환위기를 기점으로 사회적기업에 대한 논의가 시작되어 2007년 사회적기업 육성법이 제정되면서 중앙정부를 중심으로 사회적기업 육성 정책이 시행되었다. 현재는 사회적기업 육성 정책이 중앙정부에서 지방정부로, 그리고 기초자치단체까지 확대되고 있다. 2007년 「사회적기업육성법」이 제정된 이후 고용노동부를 중심으로 사회적기업 육성을 추진해오고 있다. 보다 최근에는 농림수산식품부의 농어촌 공동체회사, 행정안전부의 자립형 지역공동체 사업(마을기업), 지식경제부의 커뮤니티 비즈니스 시범사업 등 여러 부처에서 유사 정책들을 추진하고 있다. 광역자치단체별로도 (예비)사회적기업을 육성하려는 노력을 경주하고 있다. 충남에서도 중앙정부의 사회적기업과 커뮤니티 비즈니스 육성사업을 효과적으로 추진하기 위해, 민선5기 공약에서 충남형 사회적기업 200개 육성이라는 목표를 설정하고, 2010년 4월 “충청남도 사회적기업 육성지원에 관한 조례”를 제정하고, ‘충남형 사회적기업 육성’ 정책을 추진하고 있다. 충청남도에 ‘사회적경제 TF팀’을 설치하고 충남발전연구원 산하에 ‘충남사회적경제지원센터’를 설치하였다.

하지만 고용노동부의 사회적기업 육성정책은 지원 대상을 취약계층을 위한 일자리 창출이나 사회서비스 제공을 수행하는 사회적기업에 지원을 한정하는 경향이 있어 많은 비판을 받았다. 이후 지역사회 공헌형 사회적기업 역시 지원 대상에 포함하였지만 여전히 일자리 창출에 정책적 초점을 두고 있다(김광선, 2011). 농림수산식품부, 행정안전부, 지식경제부는 ‘농어촌 공동체’, ‘지역 공동체’, ‘커뮤니티’라는 용어를 통해 지역 또는 농어촌이라

는 공간적 관점을 명시하고 있어 고용노동부의 사회적기업 육성정책의 단점을 보완하고 있지만, 이들 역시 실질적으로는 고용노동부의 사회적기업 육성정책과 마찬가지로 일자리 창출에 정책적 초점을 맞추고 있다. 때문에 일자리 창출이라는 현 정부의 정책적 중점과제를 범부처가 통합적·체계적으로 추진하기 보다는 부처 간에 유사·중복사업을 경쟁적으로 추진하고 있다는 비판을 피하기 어렵다. 유사한 반면 다양한 시책을 제시함으로써 지방 현장에서 지역실정에 맞는 적합한 사업을 선택할 수 있는 선택의 폭이 넓어지는 장점도 있겠지만, 오히려 혼란의 가중이나 조금이라도 좋은 조건을 제시하는 시책으로 옮겨가려는 눈치 보기 사업추진도 배제하기 어려운 상황이다.

<표 10> 사회적기업 육성 및 관련 정책

관계 부처	정책명	주요 내용	주요 지원 방안
고용노동부	사회적기업 육성	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 사회적기업 지원	경영지원, 공공기관 우선구매, 세제지원, 인건비 및 사회보험료 지원, 사업개발비 지원, 교육 지원
농식품부	농어촌 공동체회사 육성	농어촌 내 다양한 공동체 조직을 활용해 농어촌 공동체 회사로 육성	컨설팅, 교육, 자금, 네트워크 구축 등 지원
행안부	자립형 지역공동체 사업(마을기업)	지역주민 주도로 지역의 인재와 자원을 활용하여 지역문제 해결과 사회적 목적을 실현하는 지역공동체 활성화 사업 지원	리더양성 및 교·컨설팅 지원, 협력네트워크 구축지원, 자금지원
지경부	커뮤니티 비즈니스 시범사업	지역이 직면한 문제를 주민이 주체가 되어 지역자원을 통한 비즈니스로 해결하여, 지역경제 활성화와 지역공동체 회복을 도모하는 커뮤니티비즈니스 시범사업 추진	자금 지원, 경영마케팅 등 지원

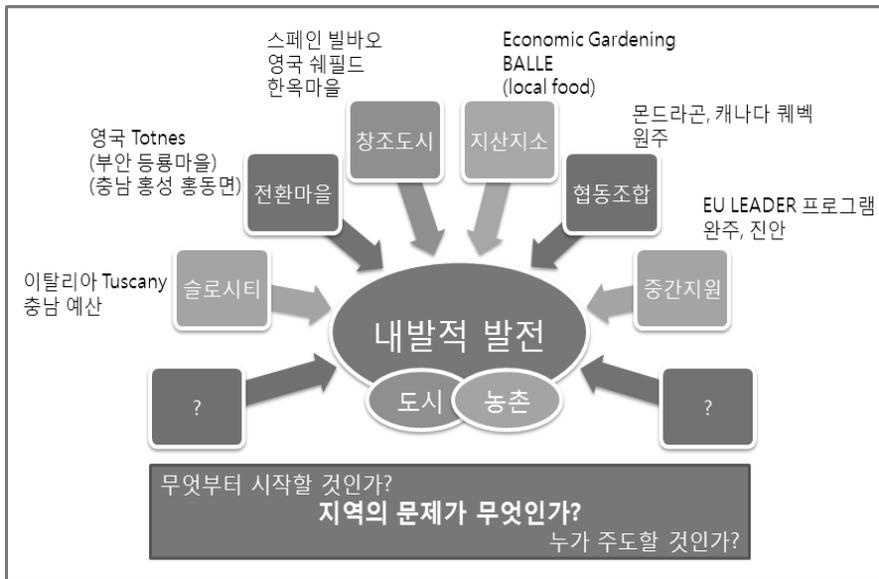
자료: 김광선(2011)에서 재인용.

한국에서 사회적기업은 사회적기업 육성법에 의해 정의되어 있다. 2010년 개정된 「사회적기업 육성법」 제2조에서 사회적기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 고용노동부장관의 인정을 받은 자로 명시하고 있다. 이러한 법적 정의는 사회적기업을 사회서비스 제공, 일자리창출, 지역사회 공헌이라는 세 가지 관점으로 한정하고 있다는 것과 정부의 인정을 받아야 한다는 제약조건을 가지고 있다는 것을 보여준다. 그러나 최근에는 사회적기업을 보다 유연한 시각에서 바라보는 경향이 높아지고 있다. 정부에서는 공식적으로 사회적기업을 법에서 인증된 기업만을 사회적기업으로 명칭할 수 있다고 정하고 있지만, 최근의 경향은 예비사회적기업이나 지방자치단체가 인증한 사회적기업, 그리고 소셜벤처와 같은 사회경제적 조직까지 포괄적으로 사회적기업의 영역으로 포함시키고 있다.

제5장 내발적 발전의 국내·외 사례

이 장에서는 내발적 발전의 국내·외 사례들을 다룬다. 슬로시티, 전환마을, 창조도시, 지산지소, 중간지원조직, 협동조합으로 구분하여 사례들을 검토하였다. 각 사례들은 그 지역이 마주한 문제, 보유한 자원과 역량에 따라 상이한 출발점을 갖지만, 지속가능성을 목표로 하고, 지역이 주체가 되어, 지역 자원을 활용하여 성과를 지역에 착근시키려 한다는 점은 공통적이다.

<그림 18> 국내·외 사례들



제1절 슬로푸드와 슬로시티 운동

1. 슬로푸드 운동 개요

슬로푸드 운동은 지구화에 대한 직접적인 반격, 즉 맥도날드, 스타벅스, 월마트, 테스코 등 빠른 세계(fast world)의 헤게모니에 저항하는 문화적 바리케이트로 인식되고 있다 (Hess, 2009). 이탈리아의 언론인이자 음식작가(food writer)인 페트리니(Carlo Petrini)

는 1986년 로마의 중심에 있는 Siazza di Spagna에 맥도날드 레스토랑이 개점할 계획 발표에 깜짝 놀라 슬로푸드 운동을 시작하게 되었다.

슬로푸드는 패스트푸드(fast food)에 반대되는 속성을 나타내기 위해 선택되었다. 지속 가능한 농업, 장인 생산, 신선한 지방의 제철 농산물, 대대로 내려온 요리법, 가족 및 친구와 함께하는 여유있는 저녁 등. 이 운동은 이탈리아의 다른 많은 사람들을 감동시켰다. 사람들은 패스트푸드가 단지 건강한 식단에 위협이 될 뿐만 아니라 먹는 것의 사회성, 전통적인 삶의 패턴과 리듬에 위협이 되는 문화적으로 공격적이고 부식적임을 인식했다. 슬로푸드 철학은 페트리니가 *tranquillo*라고 말한 것으로, 고요하고, 서두르지 않고, 신체와 정신을 회복시키는 것이다. 이 운동의 목표는 거의 없어져가는 전통 음식들을 보전하고, 먹는 즐거움에 대한 인식을 높이고 (음식을 공유하는 사회적 측면을 포함), 미각 교육 (taste education)과 전통적인 농사 방법과 기술에 주의를 기울이는 것이다.

슬로푸드 운동은 1989년에 “지역 요리의 다양한 맛과 향을 재발견하고 패스트푸드의 악화효과(degrading effect)를 없앤다”는 목표를 선언하면서 시작되었다. 슬로푸드의 포부는 “패스트푸드와 패스트라이프(fast life)의 창궐, 지방 음식 전통들의 사라짐, 자신들이 먹는 음식에 대한 관심 저하(어디에서 오고, 어떤 맛이 나고, 어떻게 세계의 다른 지역에 영향을 미치는지)에 대항하는 것이다. (Slow Food, 2008) 슬로푸드는 지방 소유 기업들 (butchers, bakers, restaurants, farms 등)의 활력을 유지하는 목표를 통해 지역에 토대를 두고 있다. 또한 슬로푸드는 전통적 특성, 전통 음식, 와인, 치즈, 과일, 채소 등의 농산물을 생산하고 기르는 방법, signature dishes를 준비하고 요리하는 전통적 방법들을 통해 지방의 독특성을 강조한다. 슬로푸드 본부는 이태리 Bra의 Pienomte town에 있는데, 100명의 직원들이 바쁘게 가이드북(좋고 비싸지 않은 이탈리아 레스토랑의 정보 등을 담은 Osterie d’ Italia 등)을 만들고, 맛의 방주(Ark of Taste)와 맛 지킴이(Presidia)라는 두 가지 주요한 전략적 프로젝트들을 조직화하고 있다. 슬로푸드는 지방의 보다 작은 레스토랑들을 패스트푸드 장소들에 대한 대안으로서 지원하고자 한다.

맛의 방주(Ark of Taste) 프로그램은 삶의 사회적이고 경제적인 차원을 환경과 연계시키는 것이다. 이 프로그램은 없어질 위기에 처한 음식들, 가령 German Teltow turnip, U.S. Pineywoods cattle, unpasteurized English cheeses 등을 카탈로그로 만들고 증진한다. 1996년부터 50개 국가의 800개가 넘는 생산품이 국제 맛의 방주에 수록되었다. 맛의

방주 카탈로그에 수록되기 위해서는 다섯 가지 조건을 충족해야 한다. 특정 영역(territory)에 연결되어야 하며 (가령, 지방의 재료, 전통적인 지방적 실천의 사용 등), 환경적, 사회·경제적, 역사적으로 특정 지방성(locality)에 연결되어야 하고, 실제적 또는 잠재적으로 없어질 위기에 처한 작은 생산자들에 의해 제한된 양만큼 만들어져야 한다. 환경과 지방 경제 사이의 밀접한 연결 사례는 이탈리아 Cinque Terre 지역의 와인 생산이다. 이 지역은 이탈리아 북서 지중해 해안가를 따라 가파른 언덕(steep terraced hills)으로 잘 알려져 있다. 이런 가파른 언덕에서 와인 생산은 거의 없어지고 있으며, 관련된 문화적 경관 또한 사라질 위기에 처해 있다. 슬로푸드는 지방에서 생산된 와인(Sciaccheta wine)의 품질을 강조함으로써 포도원을 보호하고자 했다. 고품질은 높은 가격을 의미하고, 이는 젊은이들에게 와인 생산자가 될 가치가 있음을 보여준다. 여기에 교육 과정과 와인 품질 향상 방법 등이 지원된다.

맛지킴이(Presidia)는 라틴어로 주둔지(garrisons)를 의미하는데, 슬로푸드 운동에 의해 관심을 받으면서 채택된 전통 농업이나 음식 생산의 전진기지이다. 맛지킴이는 한 명의 생산자일 수도 있고 마을 단위일 수도 있다. 처음 92개의 지킴이는 2000년에 발표되었다. 2001년에 이탈리아에서 가장 큰 음식 시장 몫을 차지하고 있는 소비자 협동조합 연합체인 코프 이탈리아(Coop Italia)는 슬로푸드와 협정서를 체결하여 자신들의 상표 브랜드를 이들 지킴이들과 연결시키고 교육적 목표들과 농업 정책 전략 등을 지원하였다. 2009년까지 43개 국가들에서 맛지킴이들이 있으며, 이탈리아에는 177개가 있다(Slow Food, 2009). Salone del Gusto라는 국제 행사가 Turin에서 2년마다 열리는데 130,000명의 관광객을 끌어들이는다.

2. 슬로시티 운동 개요

슬로푸드의 철학과 슬로푸드 운동은 작은 도시들의 네트워크를 형성할 이념적 기반을 제공했다. 슬로시티 운동(Cittaslow movement)은 삶의 질, 지속가능성과 연계된 원칙들의 가장 광범하고 가장 풀뿌리적인 실천을 보여준다. 슬로시티 운동은 슬로푸드 운동과 밀접하게 연결되며, 서로 보완적이다. 두 조직은 지방, 전통 문화, 여유, 즐거움 등을 꾀한다는 점에서 공통적이다. 또한 두 운동은 정치적이기보다는 생태적이고 인본주의적인 측면에서

큰 기업과 지구화에 반대한다.

슬로시티 운동은 1999년 10월, Tuscan hill town인 Greve-in-Chianti의 시장인 Paolo Saturnini가 세 개의 다른 지자체(Orvieto, Bra and Positano)와 함께 슬로시티(città lente)를 특징짓는 속성들을 정의하려는 회동을 조직하면서 시작되었다(Knox, 2005; Mayer & Knox, 2006). 네 명의 시장들은 더 고요하고, 덜 오염된 환경을 위해, 지방의 미적인 전통을 보전하고, 지방의 장인, 농산품, 요리들을 촉진하는 것을 포함한 일련의 원칙들을 스스로에게 약속했다. 그들은 또한 더 건강한 환경을 만들고, 시민들이 더 여유 있는 삶의 리듬의 가치를 인식하게 하고, 더 좋은 삶을 위한 행정적 해결책의 경험을 공유할 것을 약속했다. 목표는 좋은 음식, 건강한 환경, 지속가능한 경제, 전통적인 공동체 삶의 리듬에 기초하는 건강한 생명력을 즐기는 장소들의 개발을 촉진하는 것이다.

이러한 아이디어들은 곧 54개의 약속(pledges) 목록을 지닌 헌장으로 만들어졌다(Mayer & Knox, 2007). 이 헌장은 음식과 와인의 향유, 연회의 촉진, 독특하고 고품질의 전문적인 음식의 증진에 기대고 있다. 회원이 되기 위해서 후보 도시들은 인구 5만을 넘어서는 안 되며, 유기농업의 촉진에서부터 방문객들이 지방의 전통 음식을 맛볼 수 있는 센터의 형성에 이르기까지 일련의 수단들을 도입할 것을 약속해야만 한다. 그들은 또한 원료(sources)와 원재료들의 순수성을 보호하고 패스트푸드나 문화적 표준화의 침범을 막아내기 위한 단계들을 밟아야 한다.

슬로푸드에서 지방의 독특성과 장소감을 촉진하는 것 역시 중요하다. 헌장은 도시 설계와 계획의 많은 측면을 포괄한다. 후보 도시들은 전통적인 지방 기술과 장인들을 지원할 뿐만 아니라 지역의 독특성과 정체성에 기여할 상품을 생산하는 근대 산업들도 지원할 것을 약속해야 한다. 또한 건조환경의 독특한 특성을 보호하고 나무를 심고 녹지 공간을 창출하고 자전거길과 보행로를 늘리고 광고판과 네온이 없는 시장(piazas)을 유지하고, 자동차 경적을 금지하고, 소음 공해, 빛 오염, 대기 오염을 줄이고, 대안적인 에너지원 사용을 촉진하고, 대중교통을 증진하고 개발 시 생태친화적인 건축물을 촉진하는 등을 약속해야 한다. 이 운동은 ISO 9000에 체현된 관리 표준과 ISO 14000의 환경관리및모니터링 표준을 약속한다.

슬로시티의 목표를 달성하는 것은 매우 큰 과제이다. 도시의 리더십, 지방 기업들과 주민들이 슬로시티의 이상을 공유해야 한다. 슬로시티의 회원국이 되려면 슬로시티의 약속들

에 대한 보고서를 준비하고 여섯 개 영역 (환경 정책과 계획, 기반시설의 사용, 기술의 통합, 지방 농산물의 촉진과 삶의 방식, 환대와 삶의 리듬과 장소감)에서 상세한 감사를 받아야 한다.

3. 국제 슬로시티 추진 현황

2001년에 28개의 슬로시티가 인증되었다. 28개가 모두 이탈리아 도시였고 대부분 Tuscany와 Umbria 지역인 이탈리아 북부지역에 위치했다. 2008년까지 70개 이상의 towns들이 슬로시티로 인증되었다.¹⁹⁾ 국내에서도 증도, 청산도 등이 슬로시티로 인증받았으며 충남에서도 예산군 대흥면이 슬로시티 인증을 받았다.

슬로시티 운동이 국제적으로 확대되면서 국가별로 차별성이 나타났다. 국제연맹 현장에 환경정책, 기초인프라정책, 도시경관 및 미관정책, 토산품의 가치화 정책, 관광객 수용정책, 시민참여 및 인식확대 정책의 6개 분야에 걸쳐 54개의 조항을 인증기준으로 명시하고 있다. 여섯 개 영역은 동일하지만 지표의 수나 유형은 국가적 맥락에 따라 바뀌어 적용되었다. 한국슬로시티는 이 가운데 24개 조항을 인증 기준으로 삼았다. 독일의 현장은 이탈리아와는 달리 도시가 유전자조작식물과 생물을 금지하는 장소에 대한 정책을 가지고 있는지를 담고 있다. Uberlingen은 독일에서 GMO를 금지한 최초의 지역이다.

일본에서는 슬로시티 대신 슬로라이프 마을만들기 운동이 진행되고 있다(민현석 외, 2011). 슬로라이프는 패스트푸드가 아닌 지역 고유의 식생활을 재검토하고 천천히 먹는 것을 통하여 먹는 ‘즐거움’을 되찾는 것에 가치를 두는 운동이다. 2003년에 ‘슬로라이프 마을만들기 전국도시회의 설립총회’를 통하여 본격적으로 추진되었으며, 이 연합회는 각 지역의 역사, 문화, 자연, 산업, 농업 등 모든 분야에서 슬로라이프를 연구하고²⁰⁾ 가맹도

19) 주로 이탈리아에 위치하지만, 호주(Goolwa and Kaoomba), 오스트리아(Enns), 독일(Hersbruck, Ludinghausen, Marihn, Schwarzenbruck, Uberlingen Waldkirch and Wirsberg), 노르웨이(Eidskog, Levanger and Sokndal), 네덜란드(Hoofdstad), 뉴질랜드(Matakana), 폴란드(Biscupiek, Bisztynek, Lidzbark, Reszel and Warminski), 한국(Cheongsan Island, Juengdo and Cheongpyeong), 스페인(Mungia), 스웨덴(Falko'ping) 영국(Aylsham, Diss, Ludlow, Mold and Perth) 등이 포함된다. 300개 이상의 도시들이 인증을 신청한 상태다.

20) 슬로라이프 운동의 분야는 (1) 지역의 안전한 농작물을 재료로 향토요리 및 전통식품을 소비

시 간의 교류 및 제휴를 실시하고 있다. 슬로라이프 마을만들기 전국도시회의에는 2011년 3월을 기준으로 홋카이도 미카사시, 아오모리현 이로사키시, 사이타마현 소카시 등 16개 시가 참여하고 있다. 이들은 2007년 ‘제5회 슬로라이프 마을만들기 전국도시회의’ 에서 슬로라이프 현장을 발표하였다. 여기에는 전통문화 계승, 과정 중시, 다양성의 인정, 지역자산의 재발굴 등의 내용을 담고 있다.

4. 국내 슬로시티 추진 현황

국내 슬로시티에 대한 연구는 슬로시티를 농촌지역의 경제 활성화를 위한 대안적 모델로 접근하는 경향이 있었다. 특히 관광활성화를 위한 방안으로 다루어졌다. 때문에 마을주민들의 생활양식과 삶의 질의 변화보다는 주로 슬로시티 방문객의 만족도 등에 초점을 맞추었다(송태갑 외, 2010, 민현석 외, 2011). 하지만 슬로시티 운동의 철학적 기반이 된 슬로푸드 운동은 지역의 역사문화적 정체성을 보전하고 복원함으로써 지역에 대한 자긍심을 높이고 이를 기초로 삶의 질과 지역경제를 증진하고자 하는 것이었다. 이런 점에서 보면 국내 슬로시티에 대한 관심은 내발적 발전의 원칙보다는 외생적 개발의 관성을 벗어나지 못했다고 볼 수 있다.

또한 국내 슬로시티는 시·군 단위가 아니라 읍·면 또는 몇 개 마을 단위에서 지정되고 있는 특징을 보인다. 때문에 전남 담양군 창평면(4,300여명), 전남 신안군(2,100여명), 전남 장흥군 유치/장평면(1,200명), 전남 완도군 청산면(2,500여명), 경남 하동군 악양면(3,800여명), 충남 예산군 대흥/웅봉면(2,100여명), 경기도 남양주시 조안면(3,900여명), 전북 전주시 한옥마을(2,200여명), 경북 상주시 이안면(2,400여명), 경북 청송군 파천면(2,000여명) 등 국내 슬로시티로 지정된 지역의 인구는 최대 5천명을 넘지 않는다. 슬로

하는 지산지소 운동으로서의 슬로푸드, (2) 예술, 문화, 취미, 스포츠와 관련된 평생학습을 통한 슬로에듀케이션, (3) 아름답게 나이 드는 건강장수의 삶을 살아가는 슬로에이징, (4) 자연과의 접촉을 통하여 몸과 마음을 치유하고 체험을 중심으로 지역을 조금씩 이해해 가는 슬로투어리즘, (5) 지역의 자연 재료를 활용한 전통공예를 토대로 자연순환형의 생활·환경산업을 육성하는 슬로인더스트리로 정리해볼 수 있다(민현석 외, 2011).

시티의 신청 조건이 인구 5만 명 이하라는 점이 요인일 수 있겠지만, 마을단위를 넘어 시·군 단위에서 슬로시티의 철학을 지역발전의 장기적인 비전으로 받아들이는 과정이 부족하기 때문이기도 하다.

<표 11> 슬로시티 인증기준 (한국)

슬로시티의 운동방향	세부내용	
환경 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지절약 및 재생에너지 사용에 관한 계획 · 유전자변형 농산물 사용금지 	<ul style="list-style-type: none"> · 빛오염 관리시스템 및 프로그램 · 환경관리시스템(ISO9000 등)
기초인프라 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 자가용 사용을 최대한 억제할 수 있는 보행 및 자전거도로, 대중교통의 통합운영 등 · 공공장소에서의 노약자를 위한 편의시설 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의 노약자들을 위한 다양한 복지프로그램 · 공공구조물의 재정비 및 관리 · 민원실과 슬로시티 활동의 창구 통합
도시경관 및 미관 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 친환경건축을 위한 홍보 및 교육 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> · 친환경적 쓰레기 처리 및 소음 지역의 방음조치
토산품의 가치화 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 유기농산물 개발계획 · 장인의 수공예품과 예술적 가치가 있는 제품의 품질보증 정책 · 소멸위기에 있는 지역생산물, 특산물, 장인의 수공예보호 프로그램 · 단체음식점, 학교급식 등에서 유기농 지역특산물 사용을 위한 정책 	<ul style="list-style-type: none"> · 슬로푸드 연맹과의 공조를 통한 의무교육기관과 기타교육기관에서의 맛과 음식 교육프로그램 · 지역특산물 판매를 위한 정책적 배려 · 지역문화행사의 가치향상과 보전을 위한 활동
관광객 수용 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 주민의 관광안내 및 친절교육 계획 	<ul style="list-style-type: none"> · 관광객을 위한 안내 및 홍보 계획
시민참여 및 인식확대 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 슬로시티 인식 확대를 위한 대주민 홍보계획 · 사회적 차원의 대외적 교육 및 협력 프로그램 계획 	<ul style="list-style-type: none"> · 슬로시티 및 슬로푸드 활동의 대외적 확산을 위한 프로그램 계획

* 자료: 한국슬로시티본부 홈페이지(<http://cittaslow.kr>), 민현석 외(2011)에서 재인용.

<표 12> 국내 슬로시티 사례: 장흥 반월마을

전남 장흥군 유치면 일대 18개리와 장평 우산권역 6개 마을이 아시아 최초로 '느리게 살기' 마을로 슬로시티(slow city) 국제인증서를 받았다. 장흥군은 인구 4만이 조금 넘는 사람 귀한 산골 덕택에 훼손되지 않은 자연환경을 고스란히 간직하고 있다. '장수풍뎡이 마을'로 알려진 유치면 반월마을은 장흥댐 최상류지역에 위치해 있으며, 2008년 농림부로부터 녹색농촌체험마을로 지정되며 장수풍뎡이, 장아찌, 한옥민박, 녹색농촌체험관을 운영하고 있다. 마을과 산 속에는 표고버섯을 재배하는 비닐하우스 수십동이 설치되어 있고, 버려지던 표고버섯 자목을 활용해 장수풍뎡이를 사육하면서부터 장수풍뎡이 마을로 알려지게 되었다.

표고버섯은 유치면 일대 천혜의 소나무 숲에서 노지재배된 것으로 전국 최대 규모이고, 유치면 신덕마을 100여 가구는 천연농법을 통하여 농산물을 생산하고 공급한다. 마을 주민 대부분이 표고농사를 짓는데, 9만본이 넘게 재배하여 고소득을 올리는 주민도 있다. 마을의 대표 특산물은 장수풍뎡이로, 이것은 표고버섯과 밀접한 연관이 있다. 장수풍뎡이 애벌레는 표고버섯을 재배하고 남은 참나무 폐목을 갠아먹고 자란다. 표고버섯은 주산지답게 폐목이 많았던 반월마을에 장수풍뎡이가 자생할 수 있는 환경을 갖추게 된 것이다.

장흥군은 반월마을만의 자산인 장수풍뎡이를 활용하고자 2004년 5월 이곳을 생태체험 마을로 지정하였다. 반월 장수풍뎡이 마을에는 한여름의 비상을 기다리며 2만 마리의 애벌레들이 잠들어 있다. 장수풍뎡이는 애벌레 때 작은 폐목을 먹고 자라다 성충이 되면 소나무 수액을 먹는다. 6월부터 애벌레 성충으로 변태를 한 후 교미를 하고 알을 낳고 나서 9월쯤 죽는데, 여름이면 장수처럼 위풍당당한 수컷 장수풍뎡이들이 암컷을 차지하기 위해 싸움을 벌이는 장면을 볼 수 있어서 관광객들에게 인기가 높다고 한다.

슬로시티로 지정된 반월마을의 주민들은 진정한 유기농법과 순환농법을 생활화하고 있다. 그 곳에는 인분냄새가 진동하고 여기저기 벼짚들이 흩어져 옛날 건강한 농촌 그대로를 간직하고 있는 곳이다. 유치면 일대는 진정한 슬로푸드인 표고버섯을 천혜의 소나무 숲에서 노지 재배하여 전국 최대 규모를 자랑할 뿐 아니라 유치면 신덕마을 100여가구는 천연농법을 통하여 건강한 무공해 농산물을 생산하고 공급하는 슬로푸드 생산지로서 역할을 톡톡히 하고 있다. 그리고 장평면 우산리 소재 지렁이 생태학교 또한 지렁이 분변토를 이용한 친환경농법을 시행하고 있어서 슬로시티에 가장 적합한 곳이기도 하다.

(자료: 국토연구원, 2010, 한국의 녹색도시, 마을만들기)

<표 13> 국내 슬로시티 사례: 담양 창평 삼지내 마을

전남 장흥군 유치면 일대 18개리와 장평 우산권역 6개 마을이 아시아 최초로 '느리게 살기' 마을로 슬로시티(slow city) 국제인증을 받았다. 장흥군은 인구 4만이 조금 넘는 사람 귀한 산골 덕택에 훼손되지 않은 자연환경을 고스란히 간직하고 있다. '장수풍뎡이 마을'로 알려진 유치면 반월마을은 장흥댐 최상류지역에 위치해 있으며, 2008년 농림부로부터 녹색농촌체험마을로 지정되며 장수풍뎡이, 장아찌, 한옥민박, 녹색농촌체험관을 운영하고 있다. 마을과 산 속에는 표고버섯을 재배하는 비닐하우스 수십동이 설치되어 있고, 버려지던 표고버섯 자목을 활용해 장수풍뎡이를 사육하면서부터 장수풍뎡이 마을로 알려지게 되었다.

표고버섯은 유치면 일대 천혜의 소나무 숲에서 노지재배된 것으로 전국 최대 규모이고, 유치면 신덕마을 100여 가구는 천연농법을 통하여 농산물을 생산하고 공급한다. 마을 주민 대부분이 표고농사를 짓는데, 9만본이 넘게 재배하여 고소득을 올리는 주민도 있다. 마을의 대표 특산물은 장수풍뎡이로, 이것은 표고버섯과 밀접한 연관이 있다. 장수풍뎡이 애벌레는 표고버섯을 재배하고 남은 참나무 폐목을 갠아먹고 자란다. 표고버섯은 주산지답게 폐목이 많았던 반월마을에 장수풍뎡이가 자생할 수 있는 환경을 갖추게 된 것이다.

장흥군은 반월마을만의 자산인 장수풍뎡이를 활용하고자 2004년 5월 이곳을 생태체험 마을로 지정하였다. 반월 장수풍뎡이 마을에는 한여름의 비상을 기다리며 2만 마리의 애벌레들이 잠들어 있다. 장수풍뎡이는 애벌레 때 작은 폐목을 먹고 자라다 성충이 되면 소나무 수액을 먹는다. 6월부터 애벌레 성충으로 변태를 한 후 교미를 하고 알을 낳고 나서 9월쯤 죽는데, 여름이면 장수처럼 위풍당당한 수컷 장수풍뎡이들이 암컷을 차지하기 위해 싸움을 벌이는 장면을 볼 수 있어서 관광객들에게 인기가 높다고 한다.

슬로시티로 지정된 반월마을의 주민들은 진정한 유기농법과 순환농법을 생활화하고 있다. 그 곳에는 인분냄새가 진동하고 여기저기 벼짚들이 흩어져 옛날 건강한 농촌 그대로를 간직하고 있는 곳이다. 유치면 일대는 진정한 슬로푸드인 표고버섯을 천혜의 소나무 숲에서 노지 재배하여 전국 최대 규모를 자랑할 뿐 아니라 유치면 신덕마을 100여가구는 천연농법을 통하여 건강한 무공해 농산물을 생산하고 공급하는 슬로푸드 생산지로서 역할을 톡톡히 하고 있다. 그리고 장평면 우산리 소재 지렁이 생태학교 또한 지렁이 분변토를 이용한 친환경농법을 시행하고 있어서 슬로시티에 가장 적합한 곳이기도 하다.

(자료: 국토연구원, 2010, 한국의 녹색도시, 마을만들기)

경기도는 도 차원에서 슬로푸드 활성화 사업을 진행하였다. 이 사업은 패스트푸드에 입맛이 길들여진 어린이들에게 된장, 김치 등의 발효식품과 순두부, 떡, 묵, 버섯 등 전통방법으로 기른 농산물을 가지고 만든 음식에 대한 입맛을 되살리고 이를 통해 국내 농산물의 소비를 촉진하며 더 나아가 전통적인 영농과 생활방식을 복원·보전하고 농촌지역경제를 활성화하기 위한 것이다. 슬로푸드 활성화사업은 농업의 6차산업화를 통해 유통마진을 줄이고 농민 소득을 증대시키는 목적으로 확장된다. 경기도는 2004년에 김치, 사찰음식, 장류 등 특색 있는 전통음식을 보유한 10개 마을을 슬로푸드 체험마을로 지정하였다. 2008년에는 떡, 술, 순두부 등 전통음식을 보유한 4개 마을을 추가로 슬로푸드 체험마을로 지정하였다. 경기도의 이러한 사례는 도 차원에서 슬로푸드를 추진한 사례이지만, 여전히 슬로푸드가 체험 관광객을 끌어들이기 위한 관광상품이라는 측면이 강하다. 슬로푸드가 지역의 생산자를 조직하고 생산자와 소비자를 연계하며 소비자들을 조직하는 운동으로 확산시키지는 못하고 있다.

<표 14> 경기도 슬로푸드 마을

지역	마을명	주요 슬로푸드	비고
가평	초롱이등지마을	영양밥, 약밥	마을
	영양жат마을	жат음식	마을
안성	서일농원	콩음식, 전통장	명소
양평	보릿고개마을	콩보리비빔밥	마을
여주	오감도토리마을	도토리묵	마을
연천	초성김치마을	김치	특구
용인	웬떡마을	떡	마을
이천	서경들술마을	전통주, 메주	마을
	부래미마을	우렁이요리	마을
파주	장단콩마을	두부, 청국장	마을
평택	수도사마을	사찰음식	명소
포천	성동순두부마을	멧돌을 이용한 순두부	마을
	도리돌한방마을	한방음식	마을
화성	서해일미마을	낙지 및 어패류요리	마을

*자료: 경기농림진흥재단 외(2010), 민헌석 외(2011)에서 재인용.

제2절 전환운동과 전환마을

1. 전환운동의 개요

전환운동(transition movement)은 공동체 활동을 활성화하고 기후변화 관련 저-탄소 경제로의 전환을 촉진하기 위한 공공의 역할과 개입을 촉진하기 위한 운동이다. 전환 마을(Transition Town)이라는 아이디어는 2005년 아일랜드 킨세일(Kinsale)에서 록 홉킨스(Rob Hopkins)에 의해 제시되었다. 퍼머컬처 교육자였던 홉킨스는 '피크 오일'(Peak Oil)이 어떤 의미를 갖는지에 관심을 두고 있었다. 그는 피크오일에 대한 지역사회 차원의 대안을 찾아내고, 이를 통해 지역사회의 복원성(resilience)을 높이고자 하였다. 이를 위한 방안으로 재지역화(relocalisation)을 제시하였는데, 재지역화는 외부로부터의 자원 유입의 한계를 인식하고 지역 내 자원을 활용할 수 있는 체계를 구축하는 것을 의미한다. 그의 교육을 받던 학생들이 '에너지 저감 행동 계획'(Energy Descent Action Plan)을 작성하였으며 킨세일 지방정부가 이 계획을 받아들이게 되었다. 이 계획은 더 지속가능한 사회-기술 시스템과 기반시설로 전환할 것을 제안하고 있다. '에너지 저감 행동 계획'은 에너지 부문만을 다룬 것이 아니라 기후변화와 피크오일이 음식, 청년층과 공동체, 교육, 주택, 경제, 건강, 관광, 수송, 폐기물, 에너지, 해양자원 전반에 미칠 영향과 대응 전략들을 제시하고 있다.

<그림 19> 영국 전환 마을 토트네스



킨세일을 계기로 풀뿌리 전환 사업들(grassroots Transition initiatives)들의 네트워크가 영국을 비롯해 호주, 미국 등 다른 국가에서 급속히 퍼지게 되었다. 영국에서 첫번째 전환 마을(Transition Town) 운동은 2006년 가을에 시작한 전환마을 토트네스(Transition Town Totnes)이다. 이후 2009년 2월까지 94개의 전환마을이 마을, 읍, 도시, 섬 등 다양한 지역에서 시도되었다. 읍이나 도시 등에서 시도되는 전환마을은 우리나라의 중간지원조직과 비슷한 형태를 띤다. 이들은 여러 가지 방법을 통해 주민들이 실험을 하도록 북돋고 동시에 정부의 관련 지원 예산을 끌어온다. 오픈 스페이스 등의 주민 참여 방안을 도입하여 지역의 문제를 진단하고 우선순위를 판별하도록 돕고, 이 과정을 통해 형성된 역량을 바탕으로 워킹그룹을 조직하도록 지원한다. 각 주제별 워킹그룹은 다양한 프로젝트들을 구상하고 진행하고 있다. 워킹그룹에는 지역정치인이나 기업들도 함께 참여하여 조례 제정, 펀딩 등을 통해 프로젝트 진행을 위한 제도적 기반을 조성하고 있다.

이 기간 동안 호주, 뉴질랜드, 미국 등에서도 40여 개가 넘는 전환 마을 운동이 시도되었다. 이렇게 볼 때 전환마을은 매우 성공적으로 다른 지역으로 퍼져나가고 있다고 할 수 있다(Hopkins, 2008). 이들 전환마을 운동들을 지원하고 협력하기 위해 전환 네트워크(Transition Network)도 만들어졌다.

<표 15> 전환마을 토트네스(TTT) 발전 과정

년도	keyword	주요 활동
1년차 (2006-2007)	Awareness raising and network	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 이벤트, 대화, 영화상영 등을 통해 주민들을 만나면서 TTT 주요사업 내용 구상 - 11개의 워킹 그룹이 형성되고 몇 가지 실질적인 프로젝트가 시작됨
2년차 (2007-2008)	organization consolidation	<ul style="list-style-type: none"> - 중간지원조직으로서 중심이 되는 역할 시작 - 펀딩을 시작 - 공식조직으로의 필요를 느낌 - 조직의 구조, 회계, 역할, 자원에 대한 공식화
3년차 (2008-2009)	Energy Descent Pathways	<ul style="list-style-type: none"> - 몇몇 단체의 기금을 가지고 에너지 전환에 대한 실제 활동 시작 - "Transition in Action: an Energy Descent Action Plan" 시작
4년차 (2009-2010)	social enterprise	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적기업을 토트네스의 에너지 전환 비전을 실현할 주체로 주목함 - 구체화된 프로젝트로 사회적기업을 키우는 사업을 시작함

* 자료: 김종수(2011)에서 재인용

2. 영국의 전환운동 사례

영국의 전환운동에 대한 Seyfang(2009)의 설문조사에 따르면 전환 '마을'(town)이란 이름이 붙기는 했지만 전환마을 운동은 농촌, 마을, 섬 등을 모두 포괄하고 있다. 가장 많은 비율은 농촌으로 둘러싸인 작은 town으로 29.0%를 차지한다. 이는 영국에서 처음 전환마을 운동을 시작한 토트네스가 남서부 지역의 조그만 market town이었다는 점과 무관치 않다. 작은 town이 23.2%를 차지하고 큰 town이나 도시도 27.5%를 차지한다. 큰 town이나 도시의 전환마을에서는 규모를 줄여서 여럿으로 나누는 사례도 나타나는데, 이러한 사례가 8.7%를 차지한다. 나머지 11.6%는 village, 섬, 농촌, 산촌 등 다양한 지역을 포괄하고 있다(Seyfang, 2009).

<표 16> 에너지저감계획 수립 12단계

홉킨스는 전환운동이 '에너지저감계획'을 세우는 12단계를 다음과 같이 제시한 바 있다.

- 1단계: 주도 그룹을 조직
- 2단계: 인식 제고
- 3단계: 단체 설립
- 4단계: 사무실 설립 (organise a great unleashing)
- 5단계: 하위 그룹을 형성
- 6단계: use open space
- 7단계: 가시적인 실천 선언 개발
- 8단계: facilitate the great reskilling
- 9단계: 지방정부와 연계 형성
- 10단계: 연장자를 존중
- 11단계: 원하는 곳으로 가기 (Let it go where it wants to go)
- 12단계: 에너지저감계획 형성

전환운동의 76.7%는 개인 몇 명이 모여 시작했으며, 12.3%는 단지 한 사람에 의해 시작되었다. 19.2%는 하나 이상의 기존 단체들이 참여해서 시작하였으며, 1.4%는 기업이 포함되어 있다. 지방정부(council)가 처음부터 결합한 사례는 없었다. 전환운동이 시작된 이후 참여한 구성원들은 대다수가 개인 자격으로 참여하였다(98.6%). 이들 참여자들은 지역환경단체(86.5%)나 자발적 조직(73.0%)에도 함께 참여하고 있다. 전환마을의 82.4%는 이미 지방정부와 함께 일한 경험을 갖고 있으며 21.6%는 정당과도 연계를 맺고 있다. 하지만 중앙정부와 함께 사업을 벌인 경우는 8.1%에 불과하다. 이밖에 기업(58.7%), 자선단체(44.6%), 사회적기업(39.2%)와도 사업을 같이 진행하였다(Seyfang, 2009).

전환마을 운동에서 시도된 사업들은 경제, 사회, 환경 등을 광범위하게 포괄한다. 전환 네트워크 자체는 기후변화와 피크오일이 제일 큰 관심사지만 참여한 단체들이 부여한 중요도는 다양한 모습을 보인다. 지방의 자립화(building local self-reliance)가 가장 높아서

55.2%가 가장 중요한 주제로 꼽고 있다. 피크오일에 대한 대비, 공동체 형성, 기후변화 대응, 지역경제 강화, 건강 및 웰빙 증진 등이 그 뒤를 이었다. 영국에서 전환운동 참가자들은 전환운동이 거버넌스 측면에서 가장 큰 성과를 가져온 것으로 평가하고 있다(Seyfang, 2009).²¹⁾ 그리고 인식 제고 활동들(대화, 영화제, 공개 회의 등)을 통해 인식을 제고하고 지역사회에 개입하고 참여를 이끌어냈다는 점도 중요한 성과로 생각하고 있다. 또한 농민장터, 지역사회지원농업(CSA), 도시농장 등 실질적인 활동에도 높은 점수를 주고 있다. 재활용 관련 활동이나 에너지 관련 활동, 지역화폐 설립이나 지방 소재 기업 활성화 같은 기업/경제 관련 활동도 성과 목록에 들어 있다(Seyfang, 2009).

영국 전환마을 운동에 대한 설문조사의 결과는 전환마을 운동에 참여하는 활동가나 주민들이 꾸준히 참여할 수 있는 동력을 마련하는 것이 중요하며, 단순한 홍보보다는 소규모의 실험들을 시도함으로써 관심을 유도하는 것이 효과적이고, 지방정부가 주도하는 것이 아닌 적절한 지원체계가 필요하고, 처음에는 로컬푸드나 도시농업 등 주민들이 체감할 수 있는 분야에서 시작하는 것이 쉽다는 점을 보여준다.

<표 17> 영국 전환마을 운동에 대한 설문조사 결과

전환마을 운동이 시작된지 얼마되지 않지만 이 운동들은 네트워크를 통해 새로운 그룹들이 다른 그룹들의 경험을 빠르게 흡수할 수 있는 기회를 만들어내고 있다. 전환 네트워크는 신규 그룹들을 위한 모범 사례의 개발, 아이디어 공유, 훈련, 출판 등을 적극적으로 진행하고 있다. 설문 결과를 다음과 같이 요약해볼 수 있다(Seyfang, 2009).

- 전환 그룹을 설립하고 동력을 유지하는 것은 자발적 지역사회 활동가들에게 매우 중요한 성과이며, 자발적 그룹의 동력을 유지하는 것도 큰 문제이다. 그룹 관리와 갈등 해소에 관한 지원과 훈련이 교육 및 훈련 목록에 포함되어야 할 것이다.
- 초기에 인식 제고 전략들을 사용해서 많은 지원과 관심을 이끌어내는 것은 큰 성

21) 절반 이상의 응답자(52.1%)가 주도 그룹 거버넌스의 다양한 측면들을 성과로 꼽았다. 여기에는 그룹 조직화(27.4%), 하위그룹 형성(20.5%), 조직 구조, 규약, 재정 등의 공식화(9.6%), 소통 증진(9.6%) 등이 포함된다. 어떤 응답자는 "잘 조직화되었고, 하겠다고 선언한 일을 잘 수행하는 것 때문에 지역 내에서 좋은 평판을 얻었다"는 점을 강조하기도 한다. 지방 정부와 협력관계를 맺게 되고(28.8%), 지역 내 다른 조직들(12.3)이나 학교(11.0%)와 연계되었다는 점도 성과로 꼽는다.

과를 내기 어렵다. 사람들을 실천적인 프로젝트로 참여하도록 유도하는 것이 지역 사회 참여를 만드는 더 효과적인 방법일 것이다.

- 전환 사업들은 제한된 자원으로 많은 것을 이루려고 고군분투하며, 자신들의 활동을 지원하는 다른 조직들로부터 재정적 지원을 얻는다. 많은 조직들이 지방정부와 연계를 맺고 있다. 지방정부는 전환 사업들을 직접 지시하거나 이끄는 것이 아니라 지원하는 역할을 맡을 필요가 있다.
- 음식과 정원가꾸기 프로젝트는 사람들이 전환운동의 직접 활동에 참여하는 계기를 만드는 좋은 출발점이다. 지방 정부는 텃밭이나 공동체 농장을 제공함으로써 이러한 활동을 촉진할 수 있다. 이는 지속가능한 발전에 더 많은 지역사회 구성원을 참여하게 하는 첫번째 단계가 될 것이다.

3. 지역사회 복원성 논의

영국 Cabinet Office는 2011년 3월 지역사회 복원성에 대한 국가전략지침(Strategic National Framework on Community Resilience)을 발간했다. 이 지침은 지역사회 복원성(community resilience)에 대해 언급하는 첫 번째 공식적인 정부 문건이다. 이 지침에서 복원성은 “개인, 커뮤니티, 시스템이 받아들일 수 있는 수준의 기능, 구조, 정체성을 유지하기 위해 적응하는 역량”으로 정의된다. 그리고 지역사회 복원성은 “비상 상황에서 스스로를 돕기 위해 비상 서비스의 대응을 보조하는 방식으로 지방의 자원과 전문성을 이용하는 지역사회들과 개인들”로 정의된다.

이러한 framework 문서에 대해 전환운동의 선구자인 홉킨스는 복원성을 고려하는 정부 정책의 변화를 반기면서도 몇 가지 문제를 지적하고 있다. 먼저 홉킨스는 '무엇에 대한 복원성?'인가를 묻는다. 정부 문서는 지역사회 복원성 작업은 지역사회가 우선적인 것으로 생각하는 모든 관련된 위해와 위협을 준비하는 것이라 말한다. 즉 무엇이 위험인지에 대해 위에서 정하는 것이 아닌 지역사회 스스로 결정하라는 제안이다. 하지만 이런 입장은 2011년 초에 열린 세계경제포럼(World Economic Forum)에서의 논의에 비교해볼 때 너무 느긋한 것이라고 지적한다. 이 포럼에서는 기후변화, 에너지가격 불안정성, 금융위기,

경제적 불균형을 향후 10년 내 맞게 될 가장 큰 위협으로 꼽은 바 있다.

정부 지침은 전환운동이 복원성을 기르는 몇 안 되는 지역사회 주도 사업임을 인정하면서도 복원성을 '장기적인' 과제로 놓고 있다. 물론 이 정도도 놀라운 변화라 할 수 있다. 홉킨스는 지난 5년 동안의 전환운동 경험에서 볼 때 정부지침이 제시하는 복원성 개념 외에 또 다른 차원을 덧붙여야 한다고 제안한다. 지역사회 복원성은 지방 수준에서 경제적 재생(economic revival)을 자극할 수 있는 잠재력을 제공한다. 더 복원력 있는 경제는 더 생명력있고 모험가적이고 생물다양적이며 번성하는 경제가 될 수 있다. 가령 지방 생산자와 소비자를 연결시키는 푸드 허브(food hub)를 설립하고 로컬푸드 과정을 위한 기반시설을 추가하고 도시 식량 생산을 창출하고 새로운 식량생산 장소를 식별하고 지방 푸드권역(foodsheds)을 지도화하고 소농을 지원하며 공동체지원농업(CSA)을 설립하는 것 모두는 식량 복원성과 위기에 대응하는 지역사회의 능력을 기르며, 동시에 지역경제에 긍정적인 영향을 미친다. 비슷하게 지역사회가 소유하는 지역사회 에너지 체계를 만드는 것도 위기에 대응하며 지방 경제를 살릴 수 있다. 헤지펀드가 발전차액지원제도(Feed-in-Tariff)를 이용하는 것과 지역사회에 기초한 발전차액지원제도(Community TIF)를 이용하는 것에는 큰 차이가 있다. 또한 사회적 자본의 형성, 지역사회에 대한 강한 감성과 지역사회의 대응 능력에 대한 확신은 위기 대응 준비에서 핵심적인 측면이다. 지역화폐(local currencies)는 복원력 있는 지역사회에 필요한 지방 기업들 사이에 연결을 형성하는 강한 촉매제가 될 수 있다.

정부지침은 “정부의 역할은 지원하고 역량을 배양하고 촉진하는 것이며, 소유권(ownership)은 작업에 참여하기로 결정한 지역사회가 보유해야 한다”는 원칙을 분명하게 밝히고 있다. 이는 위에서 결정되기를 기다리지 않고 먼저 아래로부터 시작한다는 전환운동의 원칙과 가깝다. 하지만 이 말은 공식적인 지원이 필요없다는 말은 아니다. 정부 지원은 전환 과정에서 창출할 수 있는 창조성을 가속화시킬 수 있다. 이 문서는 “개인들과 지역사회들이 비상사태에서 스스로 준비하도록 권유”하는 동시에 놀랍게도 “이런 프로그램에만 적용되는 재정지원은 없다는 점”을 분명히 밝히고 있다. 이런 언급은 최근 Big Society 개념과 일치한다. 지역사회는 지원 없이도 스스로 자기조직화할 수 있어야 한다는 것이다. 정부지침이 “지역사회 복원성은 중요하고 지역사회에 의해 추동될 필요가 있지만, 이들을 도울 수 있는 돈은 없다”거나 “지역사회 복원성을 조직하고 힘을 부여하는 가장

좋은 사람은 지역사회 자신들이다“라거나 “지역사회 복원성 활동에 참여하는 사람들은 지역주의 아젠다(localism agenda)와 성장을 위한 계획(Plan for Growth) 사이에 위치하며 둘 사이의 갈등에 치이게 된다“거나 “당신이 원하는 복원성이 무엇인지는 당신 스스로 찾아야 한다“는 말들은 비판적으로 읽을 필요가 있다.

<표 18> 영국정부의 지역사회 복원성에 대한 국가전략지침

‘지역사회 복원성에 대한 국가전략지침’의 기본 정신은 복원성을 조직하는 책임은 지역사회에 있다는 것이다. 여기서 전환(Transition)이 명시적으로 언급된다는 사실은 지역의 기관들과 이야기를 시작할 준비가 되었다는 뜻으로 볼 수 있다. 현실을 인식하기 시작했고, 이를 다룰 공통의 개념이 마련되었다고 할 수 있다.

이 문서에서 언급하는 목표는 다음과 같다.

- ① 모든 종류의 위협과 위해에 대한 개인, 가족, 사회의 복원성을 기른다.
- ② 기존 지역사회 복원성을 지원하고 힘을 불어넣으며, 성공적인 지역사회 복원성 모형들을 다른 지역들에 확장하고 키운다.
- ③ 지방 수준에서 지역사회 복원성에 참여하지 못하도록 막는 장벽들을 제거한다.
- ④ 지역사회와 그들을 지원하는 실천가들 사이의 효과적인 대화를 지원한다.
- ⑤ 자기-복원성을 동기부여하고 유지하도록 위협에 대한 인식과 이해, 지방 위기 대응 능력을 높인다.
- ⑥ 위기상황 준비의 편익을 더 넓은 지역사회에 연결시킬 수 있는 도구를 지역사회와 개인들에게 제공한다.
- ⑦ 지역사회를 만드는 충분한 유연성을 제공할 수 있도록 모든 수준에서 부문의 경계를 넘는 활동을 지원하는 공유된 프레임워크를 제공한다.

그리고 이 문서는 지역사회 복원성의 핵심적인 모습을 다음과 같이 그리고 있다.

- ① 복원력 있는 사회의 사람들은 그들이 지닌 기술, 지식, 자원들을 위기상황이나 큰 사건들의 결과를 준비하고 해소하기 위해 사용한다.
- ② 그들은 그들의 일상적인 기술을 비정상적인 상황에 적용하고 이용한다.
- ③ 복원력 있는 사회의 사람들은 그들에게 영향을 미칠 위협에 대해 인식한다. 그들은 국가 수준에서 평가된 위협들과 지방에서 현존하는 위협들 사이의 연계

를 이해하고 이것들이 그들을 어떻게 취약하게 만들 것인지를 이해한다. 이는 그들이 위기상황의 결과에 대응하기 위해 준비할 행동들을 취하는데 도움이 된다.

- ④ 복원력 있는 지역사회는 지역사회 복원성의 편익을 더 넓은 지역사회로 소통시키는 리더(champion)을 갖는다. 지역사회 복원성 리더들은 다른 사람들이 새롭게 참여하고 참여를 유지하도록 동기를 부여하기 위해 자신들의 기술과 열정을 사용하고, 지역사회로부터 신뢰를 얻는다.
- ⑤ 복원력 있는 지역사회는 비상 서비스들, 지방 기관들, 관련 조직들과 비상사태 발생 및 그 이후 파트너십을 형성한다. 이러한 관계는 지역사회 복원성 활동이 비상 서비스 작업을 보완할 것임을 보장한다.
- ⑥ 복원력 있는 지역사회는 복원력 있는 개인들로 구성된다. 이들은 자신의 집과 가정을 더 복원력 있게 만드는 활동을 하며, 그들의 기술과 경험과 자원을 인식하고, 비상 상황에 효과적으로 이용할 줄 안다.
- ⑦ 복원력 있는 지역의 멤버들은 그들에게 영향을 미치는 의사결정에 적극적으로 참여한다. 그들은 그들의 환경에 관심을 가지며 자산과 설비를 보호하기 위해 행동한다.

4. 국내 저탄소 녹색마을 시범사업 사례

국내에서도 지역 단위의 에너지 자립을 목표로 하는 정책이 시도되었다. 한국은 지난 30년 동안 연평균 총에너지 소비 증가율은 6.3%, 1인당 에너지 소비증가율은 5.5%를 기록하는 등 에너지 소비가 크게 늘고 있는데 반해, 국내 에너지 자급률은 3%에 불과한 상황이다. 또한 국내 에너지 생산과 에너지 소비는 공간적으로 크게 분리되어 있다. 전력부문의 경우에도 화력발전소와 원자력발전소는 충남을 비롯한 서해안 지역과 동해안 일부 지역에 집중되어 있으며, 송전탑을 통해 수도권을 비롯한 멀리 떨어진 지역에 공급된다. 이로 인해 에너지 생산 지역은 에너지 생산으로 인한 사회적, 생태·환경적 피해를 감내해야 했다. 이런 가운데 정부는 2010년부터 환경부, 행정안전부, 농림수산식품부, 산림청 등 4개 부처가 주도하는 ‘저탄소 녹색마을 시범사업’을 추진하였다. 시범마을을 지정하여 마

을마다 50억원에서 150억원을 지원하는 사업이었다. 에너지 자급률을 높이고 에너지 생산지와 소비지를 일치시키고자 한다는 점에서 이 사업은 에너지 안보와 에너지 정의를 증진하는 전환의 시발점이 될 수 있었다. 시범사업이 성공적으로 진행된다면 2012년부터 2020년까지 600개의 마을을 저탄소 녹색마을로 조성할 계획이기도 했다. 에너지자립 외에도 자원 절약 및 재활용, 생태하천 조성, 친환경주택 건설 등을 포괄하는 마을을 지향한다는 점에서 전환마을 운동의 사업들과 유사한 측면도 있다.

<표 19> 저탄소 녹색마을 시범사업 현황 (2011년)

유형	주무부처	선정지	진행경과
도농복합형 저탄소 녹색에너지마을	행안부	충남 공주시 월암마을 (230가구)	지역주민 반대로 계획 수정, 인근 금대리로 대상지 변경
폐자원 활용 저탄소녹색마을	환경부	광주 남구 승촌마을 (247가구)	주민 찬반투표 실시한 후 실행
농촌형 에너지자립녹색마을	농식품부	전북 완주군 덕암마을 (49가구)	규모 축소, 바이오가스 시설 포기
산림탄소순환마을	산림청	경북 봉화군 서벽리 (150가구)	계속 진행

* 자료: 지역에너지네트워크(2011)에서 인용

하지만 국내의 저탄소 녹색마을 시범사업은 매끄럽게 진행되지 못했다.²²⁾ 시범사업을 정부가 주도하다보니 마을의 실정과는 동떨어진 무리한 계획들이 수립된 것이다. 정부가 미리 유형을 구분하고 그 유형에 맞는 마을을 찾는 방식보다는 마을 주민들이 필요한 사업 내용을 선택하고 이에 따라 각 부처별 세부 사업들을 지원받는 형식이 무리가 없었을 것이다. 시범사업에서는 한 마을에 과도한 금액이 지원되다보니 마을이 감당할 수 있는 규모 이상의 시설이 설계되는 문제가 발생하였다. 특히 시범사업의 주된 내용인 바이오가스

22) 시범사업의 내용 및 진행 상황에 대해서는 이인희 외(2011)를 참조하라.

플랜트는 악취 문제에 대한 염려로 지역 주민들이 반대하는 계기가 되었다. 전환마을 운동에서 지역주민들이 오랜 시간에 걸쳐 자율적으로 지역에너지계획을 수립한 과정과 분명하게 구분된다. 또한 비슷한 사업이 정부 부처별로 이름만 달리하여 시행된다는 것도 문제가 된다. 원래는 부처별로 농촌형, 도시형, 도농복합형, 산촌형으로 사업 유형을 구분하였지만, 시범사업은 행정구역 상에서 시와 군 지역으로 나뉘었을 뿐 실제로는 농산촌 마을이 선정되었다.

저탄소 녹색마을 시범사업을 비롯하여 국내의 재생에너지 관련 사업들은 시설에 대해서만 지원을 할 뿐 이후 관리·운영에 대해서는 지원하지 않는다. 때문에 관리가 쉽고 고장이 잘 나지 않는 태양광 등에 대한 지원 요구는 많지만, 관리가 어렵고 고장이 잦은 지열, 바이오가스, 목재 펠릿 보일러 등은 사업이 잘 늘지 않는다. 바이오가스 플랜트의 경우 유기성 폐기물을 운반하고 에너지 생산 후 남은 액비를 처리해야 하는 어려운 작업이 포함되어 있다. 목재 펠릿의 경우도 아직까지는 연료를 지속적으로 공급받고 잦은 고장을 수리해야 하는 번거로움이 있다.

국내 성공적인 사례들 중에는 주민들이 협동조합을 구성하여 기금을 조성하고 운영수익을 보태어 운영하는 사례도 있다. 주민들이 기금을 마련하여 태양광 발전시설을 설치한 부안 등룡마을과 인제군 남면 ‘남전1리주민협의회영농조합법인’이 그 예이다. 이들 마을에서 재생에너지는 단지 수익을 얻기 위한 경제적 수단일 뿐만 아니라 마을의 공동 재산을 만들고 관리함으로써 마을의 공동체성과 자생력을 키우는 사회적 수단이기도 하다.

국내에서도 2011년에 전환마을 네트워크와 비슷하게 전국에 소재한 에너지자립을 지향하는 마을들과 녹색연합 등 에너지 관련 시민단체들이 모여 지역에너지네트워크를 구성하였다. 이들은 에너지자립 마을과 관련한 국내·외 사례들을 공유하고 이를 추진하고자 하는 마을을 지원하고, 중앙정부-지방정부-주민들을 연결하는 역할을 담당하는 저탄소 녹색마을 중간지원조직의 필요성을 제기한다(지역에너지네트워크, 2011).

<표 20> 부안 등롱마을과 시민발전소

전라북도 남서쪽 변산반도에 위치한 부안군은 변산반도 국립공원, 내소사 등 양호한 자연환경과 지역자원을 간직한 지역이다. 그러나 여타 농촌지역과 마찬가지로 인구 감소와 고령화 사회로 진입하고 있는 상황이다. 부안군 하서면에 있는 등용마을 역시 30가구 60여 명의 주민이 살고 있고, 이중 세대수의 절반가량이 독거노인으로 구성된 고령화된 농촌마을이다. 그러나 등용마을은 일반적인 농촌마을과 달리 천주교 부안성당 등용공소가 위치하여 교유촌의 성격을 지니고 있으며, '마을에너지의 전환'을 통해 마을의 자립을 꿈꾸고 있는 곳이기도 하다. 현재 등용마을에는 '천주교 등용공소'를 비롯하여 마을공동체를 만들기 위해 다양한 교육활동을 벌이고 있는 '생명평화마중물'과 주민들의 출자로 만들어진 '부안 시민발전소', 마을의 유기농산물을 가공 유통하는 '초록마을 공간' 등이 있다.

2003년 부안에서는 새만금 간척사업에 이어 '부안 방사성 폐기물 처분장(방폐장)' 건설 반대운동이 벌어졌으며, 이를 계기로 기존의 에너지시스템에 대한 대안을 모색하기 시작하였고, 2005년 2월 '부안 시민발전소'의 창립으로 이어졌다. 같은 해 3월 '부안 시민발전소'와 '생명평화마중물'이 등용리로 이주하여 '에너지 자립마을 중장기 계획'을 세우고 마을에너지의 전환이 실천되기 시작하였다. 등용마을은 2015년까지 마을의 총 에너지 사용량을 30% 감소시키고 에너지 자립도를 50%로 제고하는 목표를 가지고 있다.

'부안 시민발전소'는 시민 개개인이 주주가 되어 재생가능 에너지 발전소를 운영하고 '발전차액지원제도'를 통해 운영수익을 배분하고 있는 시민출자형 발전소이다. 2005년부터 2006년까지 부안지역의 생태학교 및 종교시설 등에 3kW급 햇빛발전소 1, 2, 3호기(이상 2005년 9월), 4호기(2006년 1월)를 설치하였다. 2006년 12월에는 35RT급 지열 시스템을 설치하여 교육관과 주택의 냉난방에 활용하였으며, 2008년 6월에는 풍력발전기와 자전거발전기를, 같은 해 12월에는 에너지관리공단의 지원으로 태양열 난방시설을 추가적으로 실시하여 재생가능에너지 체험학습장으로서의 기반을 다졌다.

(자료: 국토연구원, 2010, 한국의 녹색도시, 마을만들기)

제3절 창조도시

1. 창조도시 개요

도시의 경제 패러다임이 문화적 창조성을 도시의 다양한 분야로 확산하는 전략이 등장하고 있다(김선희 외, 2011; 오재환 외, 2011). 제인 제이콥스, 찰스 랜드리, 리처드 플로리다의 논의가 대표적이다. 제인 제이콥스(Jane Jacobs)는 인간의 창조성을 기반으로 한 창조적 커뮤니티를 도시발전의 원동력으로 제시하면서 도시경제의 발전을 위해서는 창조적인 제품과 기술의 발전이 필요하다는 점을 강조하였다. 도시의 창조성은 도시간 교역의 시발점이 되어 도시경제의 비약적인 발전을 가능하게 한다고 하였다. 즉, 창조적인 도시경제는 도시간의 교역을 통한 수입대체를 가능하게 하고, 이러한 수입대체가 국민경제를 발전시킨다는 것이다(이희연, 2009; 오재환 외, 2011).

영국의 찰스 랜드리는 문화예술이 가지는 창조적인 힘이 사회의 잠재력을 끌어낸다는 점에 주목했다(김동완, 2008). 랜드리는 창조도시 건설의 목적을 ‘스스로의 도시를 산 예술 작품인 것 같이 생각하는 것’ 이라고 보고 있다. 그 곳에서는 시민이 도시 공간을 만들어 내는 작업에 스스로 참가할 수 있으며 다양한 창조성에 관여하게 된다는 것이다(오재환 외, 2011).

미국 도시경제학자 리처드 플로리다(Richard Florida)는 창조계급의 유입을 통해 지역경제를 활성화할 수 있다고 보았다. 플로리다에 따르면, 21세기에 전개되는 공간과 장소의 새로운 분화과정에서 도시의 경제성장은 단지 인간자본(human capital)의 밀집에서 생기는 생산효과만으로는 설명되지 않으며, 창조계급이 만들어내는 혁신에서 나온다. 즉 도시 경제성장의 열쇠는 창조계급이 보유한 창의적 능력인 창조자본(creative capital)이라는 말이다. 그래서 지역발전을 위해선 창조자본을 보유한 창조계급이 두터워져야 하고 그러기 위해서는 창조계급이 선호하는 환경을 조성해야 한다는 주장이다. 플로리다는 창조경제에서 경제성장의 핵심 요소로 기술(Technology), 인재(Talent), 관용적 분위기(Tolerance)를 꼽고 있다. 이 ‘창조계급의 지리’ 를 통해 창조계급과 창조자본은 창조도시론의 핵심 개념으로 자리한다(이철호, 2001).

이처럼 창조도시가 부상하게 된 것은 기존 공업도시들의 산업 공동화와 사회경제적 쇠

퇴에 따라 도심재생 및 지역활성화 도구로서 문화에 대한 관심이 증대되었기 때문이다. 역사문화에 대한 관심도 문화재의 원형 보전에서 활용을 통한 보전으로 변화하고 있다. 즉, 역사문화가 도시의 경쟁력을 높일 수 있는 문화 상품으로 부각되는 것이다. 문화산업은 빠르게 성장하는 중이다. 문화산업은 항상은 아니지만 환경친화적이고 숙련된 기술, 고임금, 창조적인 노동자들을 고용한다. 문화산업들은 그들이 모여 있는 장소들 내 삶의 질에 기여하고 지방의 이미지와 명성을 높이는 긍정적 외부효과를 가져온다. 또한 이 산업들은 매우 고도로 국지화되고 장소 기반적인 특징을 지닌다. 때문에 도시 재개발이나 지방 경제 성과와 관련된 문제를 해결하려는 정책가들에게 매우 매력적인 대안으로 보이게 된다.

이런 접근의 첫번째 시기는 1980년대 초 지방 경제 성장을 위해 문화적 자산을 체계적으로 개발하려는 장소 마케팅과 지방 선전주의(local boosterism)를 추진한 지자체이다. 문화적인 거대 프로젝트들이 시도되었다. 구산업지역을 세계적인 관광지로 탈바꿈시킨 빌바오의 구겐하임 박물관의 성공이 대표적인 사례이다. 두 번째 시기는 1990년대 중반부터 후반까지 지역 기관들이 기존 장소 마케팅 정책을 재검토하는 시기이다. 관광객이나 이주민들을 끌어들이는 것보다는 문화 상품을 더 멀리 더 넓게 수출할 문화 산업들의 국지화된 복합체의 형성을 촉진하는 것이 목적이 된다.

선진국에서는 창조산업, 경험산업(experience industries), 콘텐츠 산업(content industries), 문화 산업, 유산(heritage) 등 다양한 종류의 정책 사업들로 나타났다. 다만 이런 담론들의 복잡성과 모호함을 지적할 필요가 있다. 문화든 지식이든 지적이거나 예술적인 유형의 노동을 결합하려는 프레임웍은 탈산업화와 지식 경제와 연관되지만 그럼에도 불구하고 산업적 초점을 필요로 한다. 디자인, 영화/TV, 대중음악, 게임, 패션 등은 기업 네트워킹, 노동 훈련, 클러스터 사업들, 국지화된 제도적 기반시설 등을 지원하는 정책의 목표가 되고 있다(Power and Scott, 2011).

2. 영국의 창조도시 사례

1) 맨체스터²³⁾

맨체스터는 오래된 첫번째 산업도시로 볼 수 있다. 하지만 이 첫번째 산업都市는 1960년대부터 큰 규모의 탈산업화 과정과 이로 인한 경제적, 사회적, 환경적 문제를 겪었다. 1959년에 Great Manchester 고용의 절반은 제조업이 차지했지만 지금은 5분의 1 이하로 떨어졌다. 영국의 북부 산업지역 대다수에서 20세기 후반의 탈산업화는 지역경제에 큰 충격을 주었다. 특히 East Manchester는 1974년과 1984년 사이에 24,000개의 고용이 줄었다. 영국의 다른 많은 도시에서처럼 지방 정부는 지역을 재생하고자 했다. 주로 물리적 재생이 초점이었다.

1972년 지방정부법은 지역의 거버넌스를 변화시켰다. Greater Manchester Council(GMC)은 1974년에 탄생했고 전략계획, 교통, 주요 개발을 책임졌으며, 10개의 보로우(borough)들은 다른 지방 정부 이슈들을 책임졌다. 1981년에 GMC는 네 가지 주제를 가진 계획을 만들었다. 도시 중심지 개발 유도, 쇠퇴를 겪는 도심지역에 대한 투자, 버려진 건물들을 제거하거나 재이용, 환경을 보호가 그것이다. GMC는 1985년 지방정부법에 따라 폐지되었다. 지역의회가 사라짐에 따라 지방 districts는 다른 districts에 미치는 영향을 고려한 정책을 펴야 했다. 이 때 만들어진 기관들이 지금 Association of Greater Manchester Authorities (AGMA)이라는 모습으로 남아있다.

이웃한 리버풀 지역과 마찬가지로 맨체스터도 Municipal Socialism 운동을 경험하였다. 1984년에 좌파들이 도시의회를 장악하였으나, 1987년 이후 보수당이 다시 총선에서 승리하면서 지방자치 사회주의 실험은 짧게 끝나고 다시 재생 정책으로 회귀하였다. 1980년대 후반부터 맨체스터는 더 성장지향적인 접근으로 기울어졌다. 도시 기업가주의(urban entrepreneurialism)이라는 패러다임(While, Jonas and Gibbs, 2004). 1988년 Central Manchester Development Corporation은 도심 남쪽의 500에이커 규모의 토지를 재생하는 책임을 맡았는데, 이런 지역 기반 접근이 시의 재생 전략에 합병되어 시의회와 개발업자들

23) 맨체스터 사례는 Hunt(2011)를 재정리한 것이다.

은 계획과 투자의 관점에서 재생을 바라보게 되었다. 또한 “Manchester Model”이라는 재
생 의제가 나타났는데, 의회의 후원을 받는 지방정부와 전문 팀들이 (자산 없이) 사람들을
끌어들이고 프레임워크를 제공했다.

Greater Manchester는 경제적 중심지에서 낙후된 공동체까지를 포함하는 이질적인 지
역의 집합이다. 그럼에도 영국에서 런던 다음으로 큰 기능적인 경제 지역이라 할 수 있다
(Roy, 2011). 인구는 250만명으로 영국 인구의 4.2%를 차지한다. Wigan, Bolton, Bury,
Rochdale, Oldham, Tameside, Stockport, Salford, Manchester 등 10개 지방정부로 구성
되어 있다. 이 중 맨체스터시의 인구는 43만명이다. 1980년대와 1990년대 동안 줄었던
인구는 2000년과 2010년 사이에 평균 4.1%씩 늘어났다. 맨체스터시에서 특히 많이 늘어
서 이 기간 동안 17%의 인구증가율을 보였다. 반면 Oldham과 Rochdale은 1%에 못 미치
는 인구 증가를 보였다. 경제인구도 크게 늘었다. 주로 금융과 전문 서비스 분야. 제조업
분야는 계속 줄었지만 여전히 10.3%의 비중을 차지하고 있다. 문제는 노동가능인구의
24%가 비경제활동 상태라는 점이다. 이는 North West(23.7%)나 UK(21.4%)보다 높은
수치다. 또한 임금 수준도 낮아서, UK 평균은 26,100파운드인데 반해 Great Manchester
의 평균 임금은 23,700파운드에 그치고 있다.

맨체스터는 1990년대까지는 지속가능성 측면에서도 낮은 평가를 받았다. 여기에는 여러
이유가 있다. 첫째는 지방정부와 환경단체들이 공해, 대기질 등의 이슈를 두고 큰 갈등을
보였다는 점이다. 둘째는 재생 의제가 경제, 사회, 물리적 재생에 초점을 맞추어 환경은
우선순위에서 밀렸다는 점이다. 셋째 중앙정부의 로컬리즘 의제는 지방 변화를 위해 이용
할 수 있는 자원들을 크게 제한했으며, 지역들 사이와 지역 내에서 투자를 끌어오기 위한
경쟁을 불러일으켰다는 점이다. 그러나 2000년대에 들어와서는 지방 정부들이 환경 프로
그램을 만드는 등 의욕적으로 접근하기 시작했다. 맨체스터 성장 프로젝트의 두 번째 단계
에서는 도시의 삶의 질에 초점을 맞추었다. 맨체스터가 지속가능성 이슈에 접근하는 최근
방법은 커뮤니티 전략에서 드러난다. 환경에 대한 관심은 한 분야를 차지하지 않았지만 도
시 관리에 포함되었다. 다만 사회경제적 재생 노력에서는 부수적으로 취급되고 있다. 그럼
에도 지속가능성은 일종의 지침 되었다고 볼 수 있다.

2) 영국 셰필드²⁴⁾

1980년대 말 셰필드시의 철강 산업이 붕괴하면서 경제적 다양화 계획의 하나로 창조 산업의 개발에 초점을 맞추게 되었다. Leadmill Arts Centre와 공공이 소유한 녹음 스튜디오인 Red Tape studios를 만들었으며, 이는 작은 문화기업들을 위한 작업장을 제공하는 문화산업지구(CIQ: Cultural Industries Quarter)로 발전하였다. 문화산업지구는 투자유인에 주안점을 두기보다는 지역생산을 장려한다. 3천여 명이 일하고 있는 300여 기업은 창조기업부터 사회기업, 공기업, 비창조기업이 섞여 있다. 그러나 주류는 영세 소기업들이다 (이철호, 2001).

작은 타운과 농촌 지역에도 창조 산업이 어느 정도 있지만, 영국 창조산업 고용의 약 67%는 런던과 남동부 지역에 집중되어 있다. 또한 창조산업 생산물들의 수요자는 가정과 개인이라기보다는 다른 기업들(53%)이다. 창조산업은 다른 기업이나 금융서비스의 부침과 밀접하게 연결되어 있다. 영국에서 “지식 경제” 모형의 발전은 불균등한 지역발전을 가속화한다(Massey, 2007). 때문에 창조 도시 이론이 실제로 작동한다고 하더라도 영국 대다수의 도시들에 이익을 주기 보다는 런던 집중화를 유지할 뿐이라는 비판도 가능하다.

또한 '창조적 셰필드'(Creative Sheffield)와 같은 도시브랜드를 내세우고 있지만 창조 산업들은 스포츠과학에서 생의학이나 건강기술과 같은 다른 경제활동과 병렬되어 도시 경제의 한 부분으로 언급될 뿐이다. 초기 창조산업전략에서 중요하게 여겨지지 않았던 외부 투자는 '부의 창조 아젠다'(wealth creation agenda)의 주요한 부분이 되었다. 이제 창조적 셰필드 목표는 도시에 대한 수요를 증가시키는 것이 되었다. 셰필드의 원래 비전은 과거 철강도시에서 벗어나는 것이었는데, 외부 투자에 기대는 셰필드의 접근이 초기 창조산업 전략에 비해 성공할 가능성이 높을 것인지에 대해 의문이 제기된다(Massey, 2007). 창조계급(아마도 고학력의 젊은 싱글 남성)을 끌어들이기 위해 요구되는 실천과 투자에 초점을 맞추는 것은 육아, 교육, 공공교통 등 도시 내 노약자와 빈민들을 위한 다른 정책들을 무시하게 될 수 있다. '비 창조' 계급은 갑절로 주변화된다. 비창조계급의 소비 선호는 창조계급의 선호와 맞지 않으며, 창조계급의 유입은 토지와 주택 가격을 높이게 될 것이기 때문이다.

24) 셰필드 사례는 Oakley(2009)를 주로 참조하였다.

3. 국내 창조도시 사례

국내 도시들에서도 창조도시 개념을 도입한 지역발전 정책들이 주로 시·도발전연구원의 연구과제로 제시되었다. 가령, 서울은 ‘문화’를 주축으로 창의문화도시를 위한 컬러노믹스 전략이 제시되었다. 서울시는 2008년을 창의문화도시 원년으로 선언하였다. 컬러노믹스는 ‘문화’와 ‘경제’를 융합한 말로서 문화를 통해 경제의 부가가치를 높이는 동시에 문화의 경제적 가치를 달성한다는 것을 의미하는 조어이다. 구체적으로 창의문화인구를 현재의 42만 명에서 70만명으로 늘리고, 도시브랜드를 세계 44위에서 20위로, 문화산업은 세계 9위에서 5위로, 관광경쟁력은 32위에서 20위로 상승시킨다는 목표를 제시하였다. 이를 위하여 지역별 자원분포현황에 맞춰 클러스터를 조성하고, 곳곳에 시민들이 접근할 수 있는 문화공간을 조성하며, 서울의 자연, 역사, 사람을 잇는 관광코스를 개발하고, 도시의 가치와 브랜드를 높이는 도시 상징물 조성에 나설 것을 제시하였다(오재환 외, 2011).

광주광역시에서는 미래 광주가 직면하게 될 도시문제와 변화를 ‘인구성장 둔화와 노령화, 다문화 인구 급증’, ‘도시권 광역화와 구도심 쇠퇴’, ‘문화도시, 국제도시, 도시브랜드 추구’, ‘저탄소 녹색도시 환경 추구’, 삶의 질 향상과 사회복지 수요 증가’ 등으로 꼽으면서 창조적 도시재생 정책을 구상하였다. 이러한 구상은 광주다움을 추구하는 ‘정체성’과 광주의 미래를 지향하는 ‘창조성’이라는 계획의 기초 하에 분야별 목표와 실천과제를 제시하는 것이다. 이를 위해 문화중심축, 광주천, 푸른길공원의 3대 재생축을 형성하고, 도청, 국군광주병원, 광주교도소, 충장로 우체국 등 근대문화자산을 재생하고 활용하며, 광주 기성 시가지의 주거환경을 정비하고, 인쇄·출판산업을 비롯하여 전통시장, 예술촌, 의료관광, 문화디자인 산업을 육성한다는 계획을 제시하였다(오재환 외, 2011).

창조도시는 대도시 지역에서 뿐만 아니라 역사문화자원을 보유하고 있는 중소도시의 주요한 전략으로 제시되고 있다. 대표적으로 안동 하회마을, 경주 양동마을, 순천 낙안읍성 등은 역사문화유산을 보전하면서 활용한 사례이다. 안동 하회마을과 경주 양동마을은 중요민속자료이면서 2010년에는 유네스코 세계문화유산으로 등재되었고, 순천 낙안읍성은 사적으로 지적되어 있다. 이 마을에는 현재도 주민들이 농사를 지으면서 마을에 거주하고 전통문화체험 프로그램 등을 운영하고 있다. 충남에서도 금강 권역의 백제역사문화유산을 유네스코 세계문화유산으로 등재하려는 노력이 진행되고 있다. 이밖에 북촌 한옥마을과 전주

한옥마을은 훼손된 경관을 복원하여 역사문화자원을 탈바꿈시킨 사례이다. 인사동 전통문화거리, 군산 근대문화역사거리, 인천 근대개항 누리길 등도 이러한 예이며 충남에서도 논산의 강경포구를 복원하려는 노력이 진행되고 있다.

또한 철거될 상황에 처한 동네를 예술촌이나 문화거리로 탈바꿈시키는 사례도 나타난다. 서울 문래동 창작촌이나 통영의 동피랑이 대표적이다. 이 중 동피랑은 통영에서도 가장 낙후된 곳으로 지역 주민들조차 외면하던 달동네였다. 2007년 '푸른통영21'은 마을만들기의 일환으로 동피랑과 서피랑에 관심을 가지고 답사를 시작하였는데, 이 시기에 통영시는 동피랑에 대한 재개발 계획을 갖고 있었다. '푸른통영21'이 주도한 '동피랑의 색과 그림이 있는 골목 만들기' 프로젝트는 동피랑의 벽과 담장, 계단, 골뚝, 물탱크에 이르기까지 마을 곳곳을 알록달록한 그림으로 채우고 활기를 불어넣기 시작했다. 이 프로젝트의 목적은 이 지역을 일괄 철거하기 보다는 지역의 역사와 서민들의 삶이 녹아있는 독특한 골목문화를 보존하고 이를 공동디자인(벽화)을 통해 재조명하는 것이었다. 2010년 2월 18일 동피랑에 주민소득과 관련한 작은 공간, '동피랑 구관장'이 마련되었으며, 2012년에는 마을만들기지원센터가 동피랑에 문을 열 예정에 있다(국토연구원, 2010).

<표 21> 서울 문래동 창작촌

서울 영등포구 문래동은 1960년대 초 무렵 경인로를 중심으로 형성된 몰래동과 영등포동 일대의 철재상들은 제1차 경제개발계획의 직간접적 영향을 받으면서 성장해갔다. 1970년대 후반 철재상가건물이 건립되면서 이를 중심으로 이 지역에 1980년대 후반까지 우후죽순처럼 철재상들이 들어서기 시작했으며, 1990년대에는 약 800여개에 달했다고 한다. 하지만 정부의 수도권 공장 이전정책에 의해 1980년대 이후부터 점차적으로 대형공장들이 안산 등으로 빠져나가기 시작했고, 이 지역에 아파트가 들어서면서 아파트 주변의 남은 공간에 소규모 제조업체만이 살아남게 되었다.

이 지역에 예술가들이 모여들기 시작한 것은 약 7~8년 전으로, 대학로나 홍대 주변의 비싼 임대료를 못 견뎌 밀려난 예술가들이었다. 또한 불과 4, 5년 전만 해도 극소수의 작가들이 이 지역에 지인들의 소개를 받아 등지를 튼 후, 개인 작업에만 집중하면서 이렇다 할 대외활동은 없었다. 그러다가 2007년경부터 입수문을 통해 점점 더 많은 예술가들이 몰려들기 시작했고, 문래 예술인 모임 등을 진행하면서 1층 철재상가

를 제외한 2, 3층에는 빈 공간이 드물 정도로 창작실이 채워졌다. 현재에는 주변의 철
공소 단지에까지 점차 확산되고 있는 실정이다. 이러한 결과, 2010년 7월 기준으로 약
70개 정도의 창작실, 소 공연장 및 연습실, 전시공간이 밀집되어 있고, 활동하는 숫자
도 170명에 이르게 되었다. 이들의 전문분야는 시각예술로 미술, 설치-조각, 퍼포먼
스, 사진, 일러스트레이션-디자인, 영상 등이며, 공연예술로는 연극-거리극, 연극마임,
무용, 전통음악, 사물놀이, 굿 등이 있다. 그밖에 연구소, NGO 및 유관업체 등이 활동
하는 등 다양하다.

문래동으로 옮겨오는 예술가들의 수가 점차 늘어나면서 2007년 가을 문래동에서 활
동하는 예술가들이 커뮤니티의 필요성을 인식하여 모임을 제안하였고, 같은 해 12월
12일 문래예술공단(Mullae Artist Village)이라는 이름의 단체가 발족하게 된다. 문래
예술공단은 문래창작촌 예술가를 포함한 다양한 예술가들의 창작지원활동을 위해 공동
작업실, 다목적 발표장, 전시실을 비롯해 녹음실, 세미나실, 예술가 호스텔 등의 공간
으로 구성되어 있으며, 향후 지역문화 활성화의 거점으로 자리잡아 나갈 계획이 있다.

(자료: 국토연구원, 2010, 한국의 녹색도시, 마을만들기)

제4절 지역생산, 지역소비 운동

1. 지역생산 지역소비 운동 개요

지역소비구조가 동일하다면 대형 유통업과 지방소유 소매업 연합의 차이는 고용, 물품
구매, 지역사회기여 부분에서 나타날 것이다. 이 경우 지역사회 소비구조 전체를 조사하지
않더라도 지역경제에 미치는 영향의 차이를 지역민의 고용, 지역물품의 구매, 지역사회기
여를 비교함으로써 파악해볼 수 있다. 영국의 신경경제재단(NEF)과 미국의 시민경제(Civic
Economics)와 같은 민간단체들은 각 도시들에서 지역민이 소유한 기업이나 상점과 외부
에 본사가 있는 대형유통점이나 체인점의 지역경제 기여 효과를 분석해오고 있다. 가령,
미국 시카고의 앤더소빌에서는 지방소유 음식점 등에서 소비할 경우 고용, 물품구매, 기부

등을 통해 지역에 재투자되는 비율이 68%인데 반해 체인점에 소비할 경우에는 43%에 그치고 있다.

지역사회의 소비구조가 지역사회의 생산구조와 크게 연관되어 있다면 단순히 고용, 물품구매, 지역사회기여금액의 비교만으로는 지역소비운동의 성과를 비교하기 어렵다. 즉 소비나 유통이 지역화됨에 따라 지역 내에 새로운 형태의 생산활동이 나타날 수 있다. 가령 로컬푸드운동을 통한 지역농산물의 소비는 기존 유통체계에서라면 생산되지 않았을 농산물과 음식이 생산되는 기회를 제공할 수 있다.

지역기업의 활성화를 위해서는 대기업과 외지 기업이 지역에 입지하는 것을 막는 것 만 큼이나 지역 내 연관을 활성화하는 방법도 필요하다. 여기서 지역 내 연관은 단지 산업연 관만을 말하는 것이 아니다. 사회적 연대망, 지역에서 만들어진 신용과 친분 관계들을 모두 포함한다. 대기업이나 외지 기업이 지역에 투자하는 것을 무조건 막는다는 것이 아니라 지역내 연관을 활성화하는 방식으로 투자하라고 요구하는 것이다. 주택, 교통 인프라, 상 업시설 등에 대한 투자가 지역 내 연관을 증대시키는 방향으로 이루어지도록 조정되어야 한다. 이런 점에서 지역생산 지역소비 운동은 지속가능한 발전과 결합되어 기존의 자본주의 패러다임에 도전하는 “대안적인 경제 공간“을 만들어내고자 하는 흐름까지 나아가기도 한다. 대안적인 경제 공간들은 공동체를 보존하고, 자립을 증진하고 주류 경제에서 소외된 집단들에게 상품과 서비스를 제공할 것이다.

<표 22> 미국 내 지역경제 파급효과 연구

연구지역	연구진	연구지원	지역 재투자 비율
Andersonville (Chicago)	Civic Economics	앤더소빌발전협회, 앤더소빌상업회의소, 앤더소빌 #22 특별서비스지구	지방 음식점, 소매점, 서비스에서 소비할 경우 68%, 체인점에 소비할 경우 43%
Austin	Civic Economics	Liveable City Austin(NGO), 지방서점 및 음반점	지방 서점 및 음반점에서 소비할 경우 45%, 대형체인서점에서 소비할 경우 13%
Maine	Institute for Local Self-Reliance	Institute for Local Self-Reliance	8개 지방 기업에서에서 소비할 경우 45%, 전형적인 대형유통점에서 소비할 경우 14%
San Francisco	Civic Economics	샌프란시스코 지방소유상인연합, 북캘리포니아 독립서점연합, 전미서점연합	지방상점과 대형서점의 지역 재투자 비율이 서점 부문에선 32%와 19%, 스포츠용품의 경우 33%와 20%, 음식점의 경우 56%와 43%
Toledo	교수 (톨레도 대학교)	지역문제센터, 톨레도대학교, 톨레도 시의회,	지역서점에서 소비할 경우 44%, 체임서점에서 소비할 경우 20%

자료: Hess(2009), p.85.

2. 미국 중소도시의 사례: Economic Gardening과 Buy Local 운동

Economic Gardening와 Buy Local은 모두 지역민이 소유한 기업과 상점을 활성화하는데 초점을 맞춘다. 하지만 전자가 경제적 측면에서 성장가능성이 큰 지역기업을 발굴하고 육성하는 것에 초점을 맞추는 반면, 후자는 지역사회에 대한 사회적이고 생태적인 책임을 지닌 지역기업과 상점을 발굴하고 연결시키는데 초점을 맞춘다.

1) 리틀톤의 Economic Gardening²⁵⁾

작은 도시 내 작은 기업들을 만들고 유지하는 많은 흥미로운 노력들이 있다. 작은 도시의 지도자들과 경제 개발자들은 비싼 인센티브나 세금 감면 등의 제안이 지방 공동체에 주는 기여가 거의 없으며, 대신 지방에서 소유하고 운영되는 기업들을 키우는 실천으로 방향을 바꾸어야 한다고 주장한다. 미국에서 몇몇 작은 도시들과 주들은 소위 “economic gardening“이라는 기업 개발 접근을 채택해왔다. economic gardening은 기업들을 외부에서 유치하기보다는 공동체 내에서 키워내는 것에 초점을 맞춘다. 콜로라도주의 리틀톤(Littleton) 같은 도시들은 기업 유치 전략에 공공 자원을 더이상 투자하지 않는다. 대신 리틀톤의 경제 개발자들은 적절한 기반시설과 기업가적 환경을 형성하고 기업들에게 꼭 필요한 시장 정보를 제공하는데 초점을 맞춘다. economic gardening 접근은 새로운 실천을 약속하는 것으로 보이며, 이 전략을 채택한 도시들의 네트워크는 점차 늘어나고 있다.

리틀톤은 콜로라도주 덴버에서 남쪽으로 16km 떨어져 있는 작은 도시다. 지금까지도 리틀톤은 교외 소도시로 간주되지만, 19세기 후반에는 농업과 철도 도시로 작게 시작되었다. 85번 고속도로를 따라 위치한 리틀톤은 인구가 41,000명 정도인데 2007년 Money Magazine은 이 도시를 살기좋은 100곳 중 하나로 선정하기도 하였다. 리틀톤의 역사는 19세기 후반 골드러시기에 시작된다. 당시 근처 덴버시는 황금을 찾는 사람들, 상인, 농부들이 몰려들면서 커지고 있었다. Richard Sullivan Little은 로키산맥 자락의 건조한 땅에 물을 대는 물 시스템을 건설하고 엔지니어를 보조하기 위해 동부 해안가에서 이주해왔다.

25) Economic Gardening에 대한 내용은 Mayer and Knox(2010)을 정리하였다.

리틀은 나중에 리틀톤이 된 토지를 요구했고 아내와 거주했다. 리틀톤은 1872년 리틀 가족이 리틀톤 마을에서 그들의 자산을 분할하면서 세워졌다. 그 때 철도가 확장되어 리틀톤도 빠르게 성장하기 시작한다. 1890년에 리틀톤은 245명 주민들의 투표에 따라 통합되었다. 그 때부터 리틀톤은 농업과 제조업의 입지로 번창하게 된다. 20세기에 리틀톤은 항공 우주산업과 전자공학산업의 성장에서 이익을 얻었다. 덴버에 가깝게 위치한 리틀톤은 방위 산업복합체의 성장에 따라 경제적으로 유리한 위치를 차지하게 되었다. 하지만 이는 오래 가지 않았다. 1980년대 후반, 콜로라도주는 심각한 경제 침체에 빠졌다. 리틀톤에서 가장 큰 고용을 제공하는 항공우주산업 제조업자인 Martin Marietta는 수 천명의 직원들을 해고하였다. 결과적으로 도시 지도자들과 경제 개발자들은 그들의 경제 개발 정책의 방향을 재설정하고 “economic gardening”으로 알려진 접근을 개발하기 시작하였다.

economic gardening은 기업가(entrepreneurs)와 소기업을 지원함으로써 ‘안에서 밖으로’ 경제를 성장시키는 전략이다. 리틀톤은 1989년에 이 전략을 채택했다. 시간과 공적 자원을 외부기업을 유치하는데 사용(밖에서 안으로 경제 개발)하는 대신 리틀톤은 소기업과 벤처들에게 성장 기회를 확인하고 제공하려고 노력하였다. 경제 개발자들은 적절한 기반시설과 공동체 자산을 제공했다. 여기에는 교육, 문화적 어메니티 등의 소프트 자산이 포함된다. 또한 리틀톤의 경제 개발자는 연결자(matchmaker) 역할을 수행했다. 그들은 기업 소유주들과 다른 공동체 그룹들(무역협회, 연구소 등) 사이에서 상호작용과 교환을 증진했다. 기반시설과 연결 외에도 정책가들은 작은 기업이 소비자, 경쟁자, 목표 시장에 대한 정보에 접근할 수 있도록 도왔다.

리틀톤의 고용은 프로그램이 시행되던 때 15,000명에서 35,000명까지 늘었다(Small Business Administration, 2006). 이는 일부분 덴버 대도시지역에서 지식기반산업의 빠른 성장과 교외화와 연관이 있다.

‘안에서 밖으로’ (inside-out) 전략은 지방 기업들 사이에서 신뢰를 획득해왔다. 정치인들이 economic gardening 프로그램의 예산을 삭감하려 할 때마다 기업 지도자들은 이 프로그램의 효과를 증언했다. 리틀톤의 새로운 전략은 기존에 존재했던 소도시 기업가 정신과 문화를 복돋았다. 이런 문화는 작은 공동체의 생존과 성공에 필수적인 것이다.

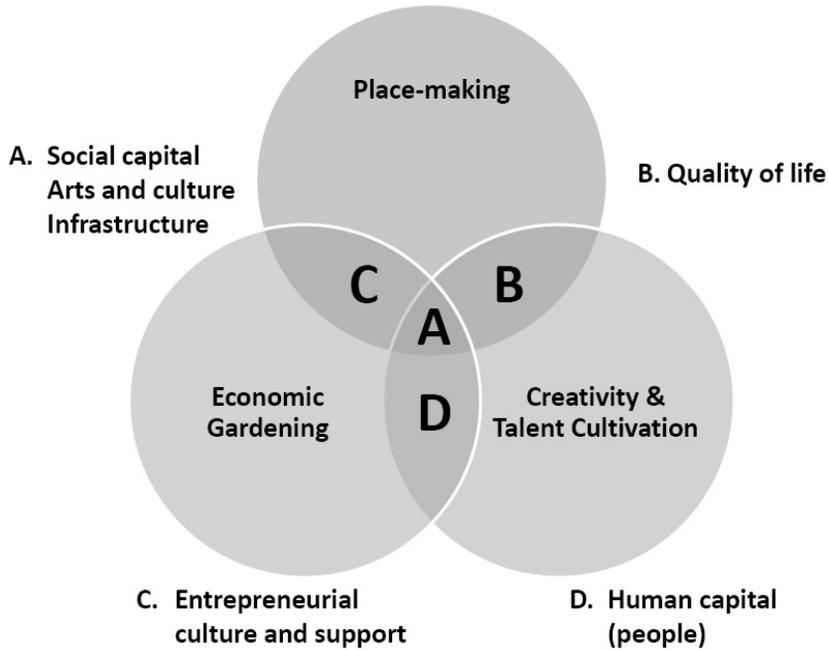
economic gardening 접근에 대한 비판이 제기된다. 리틀톤의 경제 개발자들은 정보 브로커와 기업 멘토의 역할을 수행했다. 그들은 민간 영역의 업무를 수행했으며, 이는 “기업

가주의 도시“라는 비판을 받았다(Harvey, 1989; Hall & Hubbard, 1996). 기업가주의 도시 관점에서 도시 거버넌스는 경제 성장과 경쟁력의 창출에만 초점을 맞출 뿐, 공공재의 재분배나 제공 이슈(사회정의, 환경주의 등)에는 관심을 두지 않는다. 자본주의의 현상유지에 도전하기 위해서는, economic gardening 프로젝트들은 공동체 소유, 수입대체, 노동자협동조합 등 대안적 경제 공간 관점을 받아들일 필요가 있다.

비판에도 불구하고, economic gardening 접근들은 미국에서 급격히 늘고 있다. 이들은 서로 이메일 리스트나 컨퍼런스 등에서 만나 정보를 교환한다. 작은 도시들은 기업 보조 등의 이관사관 식의 게임에 참여할 자원이 부족하기 때문에 economic gardening 접근이 더욱 유효하다. 소도시 내 기업가적 주체들은 공공부문의 작은 지원만으로도 그들의 사업을 시작할 수 있을 것이다.

economic gardening 관련 프로그램이 주목받는 이유는 다음과 같다. 대규모 프로젝트 또는 기업 유치 등 전통적인 전략에 비해 공적자원이 적게 소요되며 작은 규모의 지방 지역에 보다 적합하다. 기업의 생애주기를 고려한 지원책을 마련하고 있으며, 특히 급속한 성장으로 일자리 및 부의 창출에 기여도가 높은 기업 부문에 초점을 두고 있다. 특정 산업 또는 업종에 중점을 두지 않고, 다양한 분야와 규모에 걸친 성장기업의 중요성을 인식하고 있다(서정대, 2011).

<그림 20> Homegrown Economic Development



자료: Morgan(2010).

2) Buy Local 운동²⁶⁾

미국에서는 1930년대와 1990년대 말에 두 차례 커다란 체인점 반대 운동이 나타났다. 첫번째 시기의 반대운동이 체인점에 세금을 부과하는 방식으로 접근하였다면, 두번째 반대운동은 대규모 체인점들에게 커뮤니티에 미치는 영향에 대한 평가를 요구하고, 소매점들의 규모를 제한하는 구역을 설정하고 프랜차이즈 등과 같은 판에 박힌 사업을 제한하는 방식으로 접근하였다. 또한 독립적 기업 연합회는 개인, 기업, 정부를 대상으로 직접적으로 “buy local“ 또는 “local first“를 홍보하고 요구하는 운동을 함께 전개하였다. 이 과정에서 반대 운동은 지역 주민과 소비자들에게 지방의, 장소에 기초한 정체성을 강조하며 쇼핑을

26) Buy Local 운동의 내용은 Hess(2010), Hess(2007), Shuman(2007)과 Buy Local 웹페이지 (www.livingeconomies.org)의 자료를 참조하여 정리하였다.

단순히 좁은 의미의 경제 활동이 아니라 폭넓은 시민 활동임을 강조하였다.

이전 시기 운동에 비해 대안적 기술이나 상품(유기농, 재생에너지, 친환경 화학물질, 지역화폐 등)을 제시하려는 노력을 기울이고, 반-지구화, 친-민주주의 운동 등과 혼합되었다. 하지만 이런 운동들은 조직화되지 못하는 한계를 보였다. 현대인의 삶에서 체인점에서 상품 구매는 피할 수 없는 현실이기 때문이다. 이에 대해 자영업협회들은 소비자들에게 지역민이 소유한 상점에서 상품을 구매하도록 유도하는 한편, 시 정부에게 대규모 소매점과 판에 박힌 상점(formula businesses)의 성장에 제한을 두도록 하는 두 가지 전략을 구사하였다.

지역의 소규모 상점들은 자신들의 운동을 윤리적 소비, 건강과 지속가능성에 대한 관심이라는 흐름에 연결시키고자 했다. 이러한 소비자들에게 가격은 사회적이고 환경적인 측면의 책임에 비해 부차적인 요소일 수 있기 때문이다. 이들은 지역 경제 현황의 조사 및 홍보 활동을 진행하여 ‘Localism Index’를 발표하기도 하였다. 여기에는 지역 내 상점, 파머스마켓, 스타벅스와 자영 커피전문점의 개점 비율 등 지역 생산, 유통, 소비의 현황이 포함된다.

미국내 지방민이 소유한 독립상인협회를 지원하는 두 개의 주요 기구가 있다. 하나는 American Independent Business Alliance (AMIBA)이고 다른 하나는 Business Alliance for Local Living Economics (BALLE)임. AMIBA는 환경적 지속가능성이나 사회적 정의에 대한 관심보다는 지역민이 소유한 독립 상점에 대한 지원에 초점을 맞춘다. 반면 BALLE는 기업의 사회적, 환경적 책임을 강조하는 Social Venture Network의 활동에 기반을 두고 있으며, Local Living Economies로 구성된 지속가능한 지구 경제를 목표로 하고 있다.²⁷⁾

AMIBA는 콜로라도주 Boulder의 지방 소유 기업들이 체인점의 성장을 저지하기 위한 노력 과정에서 탄생했다. Boulder에서의 성공이 국가적 조직의 탄생으로 이어졌으며, 이 조직은 독립 기업 협회들에게 관련 정보와 서비스를 제공했다. AMIBA 회원은 “독립 기업

27) AMIBA나 BALLE에 참여하는 독립상인협회들 중에는 사회적, 환경적 책임 이슈를 부담스러워 하는 경우도 있다. 이슈에 따라 자영업협회들 사이에 활동 목표를 두고 이견이 발생하기도 한다. 소매업체들의 경우 “buy local”을 더 강조하는 반면, 레스토랑이나 호텔 등은 환경적, 사회적 이슈에 좀 더 적극적일 수 있다.

연합(independent business alliance)라는 개념을 사용하고, AMIBA는 자신들의 목표를 “독특한 커뮤니티 특징을 유지하는 것을 돕고, 기업가들을 위한 지속적인 기회를 보장하고, 지방 경제의 강점을 만들고, 지방 소유 기업들이 체인점에 의해 없어지는 것을 막는 것”으로 설명한다. 환경적 지속가능성이나 사회적 정의는 중심 목표로 설정되지 않았다.

BALLE는 조금 다른 배경과 조직적 목표를 갖는다. BALLE의 공동 창업자들은 그들이 살고 있는 도시내 독립적 기업 연합들을 지원할지라도, BALLE는 사회적 벤처 네트워크에서 출현했다. 사회적 벤처 네트워크는 사회적이고 환경적인 책임성 있는 기업들의 개발을 옹호하는 기업 소유자와 투자자들의 연합이다. 1990년대 초 Judy Wicks는 필라델피아에서 사회적 벤처 네트워크 회원들과 함께 사회적이고 환경적으로 책임 있는 기업들을 만들고자 했다. 사회적 벤처 네트워크의 의장이 되자 그녀는 사회적이고 환경적으로 책임있는 기업들의 “활력있는 지방 경제”를 만들기 위한 “지방의 네트워크 사업”을 개발하였다. 그녀는 이 사업들을 지원할 새로운 조직이 필요하다고 보고 2001년 사회적 벤처 네트워크 회의에서 Massachusetts의 건강 및 오락 클럽들의 소유자인 Laury Hammel과 함께 BALLE를 창립하였다. BALLE는 사회적이고 환경적인 책임성을 주요 목표로 놓는다. “우리는 활력 있는 지방 경제로 이루어진 지속가능한 세계 경제를 만들고자 한다. 지방 기업 소유, 경제적 정의, 문화적 다양성, 환경적 보전을 통해 장기간에 걸친 경제적 권한부여와 번영을 만들 것이다.” 활력 있는 지방 경제(local living economies)라는 목표는 AMIBA 등의 조직과도 공유하는 목표지만 BALLE는 이를 지속가능하고 정의로운 경제를 만들기 위한 수단으로 본다. 때문에 BALLE의 회원 네트워크들은 “지속가능한 비즈니스 네트워크”, “사회적으로 책임성 있는” 또는 “지방 우선” (local first) 등의 개념을 사용하는 경향을 보인다.

<표 23> BALLE의 목표와 기본 원칙

BALLE의 목표는 Local Living Economies를 강하게 만들기 위해 헌신하는 지방 소유 독립 사업체들의 네트워크를 촉진하고 강화하고 연결시키는 것이다. BALLE의 비전은, 우리 세대에서 인간적인 규모의 서로 연결된 Local Living Economies의 세계적인 시스템을 만들어내는 것이다. 이 시스템은 지방의 생태계와 조화롭게 기능하며, 모든 사람들의 기초적인 필요를 충족시키고, 정의롭고 민주적인 사회를 지원하며, 즐거운 지역사회 생활을 촉진한다.

BALLE는 경제적 힘이 가능한 많이 지방에 남김으로써 활기있고 생명력있는 지역 사회와 건강한 생태계가 지속될 수 있도록 노력하고자 한다. 이를 위한 기본 원칙은 다음과 같다.

- ① 지방을 먼저 생각하자. BALLE는 지방에서 생산된 음식, 상품, 서비스들을 구입하고, 우리의 자본을 지방에 투자하고, 지방의 예술과 독립 미디어를 지원함으로써 활력 있는 지방 경제(Local Living Economies)를 만든다. 지방을 먼저 생각하는 것은 환경의 건강성을 증진하고 지역사회를 강화하며 민주주의에 기여한다.
- ② 자립을 증진시키자. BALLE는 음식, 물, 에너지처럼 기초적인 필요를 가정에서 가능한 가깝게 생산하는 기업가적 능력을 키움으로써 개인, 지역사회, 지역의 안전(security)을 증진하고자 한다. 자립은 지방의 복원성(resilience)을 증가시키고 에너지 사용을 줄이며 세계평화를 위한 토대를 만들어낸다.
- ③ 부를 공유하자. BALLE는 공정하고 형평성 있는 자원의 분배가 삶의 질에 필수적임을 이해하면서 부를 공유한다. 우리는 의미 있는 생활임금 직업을 제공하고, broad-based 기업 소유권을 위한 기회를 창출하고, 공정무역에 참여하고, 우리의 자본에 의한 활력 있는 수입을 기대한다.
- ④ 지역사회를 강화하자. BALLE는 소비자과 생산자, 투자자와 기업가, 대역자와 대출자를 연결시키는 지방 경제의 교환을 통해 지역사회를 강화한다. 지역사회의 삶은 안전과 행복을 촉진하는 장소감과 소속감을 만들어낸다. 지역사회 사이의 협력, 협조, 공정무역은 지속가능한 지구 사회를 위한 인간적 규모의 기초가 된다.
- ⑤ 자연과 함께 일하자. BALLE는 실제 부를 생산하고 유지하기 위하여 자연 체계와 우리의 활동을 통합시키고자 한다. 모든 결정은 생태계의 생명력, 모든 종들의 건강, 삶을 지탱하는 자원들의 이용가능성에 영향을 미칠 것이다.
- ⑥ 다양성을 환영하자. BALLE는 가족, 생태계, 경제의 자연적 다양성을 환영하고 육성한다. 다양성은 복원성을 증진하고 혁신을 추동하고 평화를 만들고 아름다움과 즐거움을 촉진한다.
- ⑦ 무엇이 문제인지 측정하자. BALLE는 단순히 계속적인 물질적 성장뿐만 아니라 지식, 창조성, 관계, 건강, 의식, 행동 등 우리에게 정말로 무엇이 문제인지와 관련해서 성공을 측정한다. 우리는 Living Wages, Living Returns, Triple Bottom Line와 같은 철학들을 지지하는 사업 계정(business metrics)을 사용한다.

* 자료: www.livingeconomies.org

3. 국내 지역생산 지역소비 운동

1995년 유통업 시장이 개방된 이후 대기업들의 유통업 진출이 두드러지게 증가하였다. 이에 따라 국내에서도 1990년대 후반부터 지역상권 또는 골목상권을 지켜야한다는 논의가 등장한다. 주로 백화점이나 대형유통점의 지역 내 입점을 막거나 현지법인화를 요구하는 사례들이 대부분을 차지했다. 최근에는 대형유통점들이 중소규모의 상점을 개설하려는 시도를 함에 따라 전통시장과 골목상점이 반발이 거세졌다. 이러한 갈등을 해소하기 위해 2010년에 유통산업발전법이 통과되었지만 여전히 갈등 가능성이 남아 있는 상황이다.

<표 24> 현지법인화 촉구 성명서 (부산)

(성명서) 현지법인화 통한 지역사회공헌에 나서라

신세계 센텀시티점이 개장 1년을 맞이한다. 작년 말 롯데백화점 광복점 개장이 이어지면서 부산의 상권 부활에 대한 시민들의 기대는 매우 컸다. 지역 대형 백화점의 잇따른 개장은 부산시민들에게 많은 고용 창출과 함께 지역경제 활성화를 기대하게 만들었으나 이러한 기대는 ‘빛 좋은 개살구’에 그치고 말았다. 신세계 센텀시티점을 비롯한 롯데백화점 4개 지점과 현대백화점 등이 부산지역에서 영업하고 있지만, 이러한 대형 백화점은 지역법인화가 이루어지지 않은 채 매출의 대부분이 지역에 머물지 않고 역외로 빠져나간다. 주거래은행도 모두 지역은행이 아니다. 지역업체의 납품 비율도 고작 10%대에 불과하다. 롯데백화점의 연 매출 1조원 중 지역은행 수신고는 고작 38억원에 불과하며, 우수지역업체의 발굴과 입점을 선전하던 신세계백화점도 687개 브랜드 중 부산에 본사를 둔 브랜드는 10개 정도에 불과하다. 고용창출 효과도 기대에 크게 미치지 못한다. 신세계가 자랑하는 6천여 명의 고용도 지역주민들에겐 대부분이 저임금 비정규직이며, 이마저도 5-10%의 임금이 인력공급업체 몫으로 돌아가 비정규직 문제의 심각성만 더하고 있다.

대형백화점과 유통업체의 현지법인화와 지역의 물류센터 유치는 지역에서 창출된 부의 지역사회 환원이며, 상생발전을 위한 출발이다.

(주)광주신세계는 현지 법인화의 좋은 사례이다. 광주신세계는 꾸준한 지역친화형 마케팅 전략을 통해 지역사회와 소비자들의 호평을 받고 있으며 매출증대에도 기여하

고 있다. 현대백화점 대구점 또한, 사실상의 현지법인화 전략으로 지역우수기업의 브랜드 입점 확대와 대구은행의 주거래은행 지정을 통한 장기예금 예치노력을 지속적으로 추진하고 있으며, 건축과 인테리어공사에도 지역업체를 적극 참여시키고 있다.

부산에는 세계 최대라는 신세계 센텀시티점이 있고, 롯데자이언츠 야구단의 인기를 등에 업고 마케팅에 나선 롯데백화점 4개점이 지역 백화점업계를 주도하고 있다. 그러나, 이들 두 백화점 업계는 자신들의 매출 증가만을 자랑하고 나설 뿐, 기업의 이익을 사회에 환원하고 지역민과 함께 상생 발전하려는 어떠한 노력도 보여주지 못하고 있다.

윤리경영과 기업의 사회적 책임(CSR)이 글로벌 규범으로 자리 잡은 지 이미 오래다. 국내 타 지역에서도 기업의 사회공헌 사례는 셀 수 없을 만큼 다양하다. 지역에 입점한 대형유통업체의 사회공헌은 이제 미덕이 아니라, 의무라고 해야 할 것이다. 지역에서 창출된 부는 지역에 환원되어 지속적으로 부가가치를 창출할 수 있어야 한다. 지역민의 희생을 통한 대형업체의 매출 증대와 매출액의 지역외 유출은 지역민의 일자리를 빼앗아 갈 뿐 아니라, 지역경제 침체의 가속화를 초래한다.

부산경실련은 롯데쇼핑(주) 부산사업본부와 신세계센텀시티(주)로의 현지법인화를 강력하게 촉구한다.

현지법인화와 물류센터의 지역유치 뿐 아니라, 지역연고 은행의 주거래은행 지정과 입점·납품업체의 지역업체 비중 확대, 부동산에 대한 정상적 등기를 통한 지방세 조 기 납부 등도 함께 요구한다.

부산경실련은 이러한 부산지역 시민사회의 요구를 담아 공개질의서를 보내게 되었다. 이에 대하여 그 구체적 실행방침을 빠른 시일 내에 밝혀줄 것을 촉구하는 바이다.

2010년 3월 2일

국내에서는 영국 신경경제재단이나 미국의 시민경제의 지역경제 기여효과를 비교·분석한 연구는 진행되지 않았지만, 백화점이나 대형유통점의 지역사회 기여 정도를 보여주는 수치들이 가끔씩 발표되고 있다. 가령, 2011년에 대구시는 지역 내 대형유통업체에 대한 지역 기여도를 조사하였다. 외지에 본사를 두고 대구 지역에서 영업하는 대형유통업체들은 1월

부터 6월까지 1조 5,950여억원 매출을 기록했다. 하지만 대형유통업체들의 지역 생산 제품의 매입 비율은 10~20%에 그치고 있으며 업체별 매장당 평균 잔액도 아예 없거나 많아야 20억원에 불과하였다. 즉 대부분의 매출액이 대구·경북 지역 외부로 빠져나가고 있다고 판단할 수 있다.²⁸⁾ 강원도도 통계청의 자료를 인용하여 비슷한 결과를 발표했다. 2010년 강원도 내 대형소매점의 매출액은 6,961억 8,900만원인데 이들이 지역의 농수축산물을 취급하는 비율은 11.4%, 공산·가공품은 1.6%에 그치고 있다. 2008~2010년 사이 대형소매점의 매출액은 1조 7,599만원인데 비해 지방세 납부 실적은 132억 6,500만원에 그쳤으며, 2009년 1월에서 9월 사이에 지역은행 활용실적은 20%고, 공익사업 및 지역사회 지원액은 8,700만원, 2,850명의 지역주민 고용 중 정규직은 411명에 그쳤다.²⁹⁾

대형유통점의 지역 내 진입을 막지는 못하지만, 대안으로 대형유통점과 전통시장의 협력 방안을 찾는 접근도 시도되고 있다. 충남에서는 홍성군 상공인 연합회와 롯데쇼핑의 상생방안에 대한 합의를 도출한 사례가 있다. 지역사회에 대한 기여도를 높이고자 한 대형소매점의 사례도 있었다. 광주광역시의 빅마트가 대표적이다. 빅마트는 이 지역에 본사를 둔 향토 유통업체다. 빅마트는 중소 규모 지역 생산업자와 전략적 제휴를 통해 제품을 공급받았다. 가령, 빅마트는 미국산 쇠고기를 판매하는 대신 한우 유통 개선을 지원하여 지역 한우농가 활성화와 가격 파괴를 동시에 추구하였다. 기존 거래 형태를 깨고 생산농가와 도축장까지 정보 교환, 사전 발주 등 전략적 제휴를 통해 직판장을 점포 내에 운영하였다. 한우의 성공에 이어 전복, 과일, 채소, 돼지고기까지 품목을 확대하기도 하였다. 하지만 최근 빅마트는 대기업의 유통시장 공략에 밀려 2007년 14개 매장을 롯데쇼핑에 매각했고, 2011년에는 본점까지 매각하게 된다.³⁰⁾

28) 대구신문, 2011.10.21. “대형유통업체 지역상권 ‘초토화’, 지역자금 역외유출 심각”.

29) 강원일보, 2011.12.6. “돈 쓸어 담는 대형마트, 지역환원은 쥐꼬리”

30) 한국경제, 2009.1.19. “빅마트, 생산-도소매 융합 모델로 경쟁력 up”. 중앙일보, 2011.8.1. “광주 향토기업 빅마트 본점 롯데쇼핑에 매각”.

합의서

홍성군 상공인 연합회(회장 김창수, 이하 “상인회” 라 한다)와 롯데쇼핑 주식회사 (대표이사 이철우, 이하 “롯데마트” 라 한다)는 대중소기업 상생협력촉진법상의 사업조정에 따른 상생방안에 대해 롯데마트 홍성점(홍성읍 고암리 1042번지) 개점에 따라 다음과 같이 합의한다.

1. 전통상업보존구역 지정 협력

상인회와 롯데마트는 상생발전 전통 상업 보존구역 지정 등에 관한 조례 공포 후 후속조치로 전통 상업 보존구역 지정 관련하여 롯데마트 대규모 점포개설등록과 함께 상호 협력하여 구역지정이 될 수 있도록 홍성군에 요청 및 공동 노력한다.

2. 직원 우선채용

롯데마트는 직원채용에 있어 홍성군 중소상인 자녀를 우선 채용할 수 있도록 최대한 배려하며, 동종업계 종사자 중 매장인력 구조조정 시, 롯데마트에 채용될 수 있도록 기회를 우선 제공한다.

3. 지역 우수 특산물 판로 개척 지원

롯데마트는 홍성군 지역에서 생산되는 우수 지역특산물 및 입점 가능 상품에 대해 홍성군 상공인 연합회의 단일창구 유통망을 통하여 공급이 될 수 있도록 하되, 세부 품목 및 조건에 대한 사항은 국내 유사업체와 평등한 조건 하에서 제반 납품기준을 통과한 상품을 기준하여 선정토록하며, 제반사항은 상인회와 롯데마트간 사전 협의하여 결정키로 하며 2/4분기 중 시범 품목을 상인회가 추천하여 우선 시범적으로 진행될 수 있도록 한다.

4. 지역복지 증대

롯데마트는 홍성지역 복지, 사회, 문화증진에 기여할 수 있도록 최대한 지원하고 상공인연합회의 상생 및 자구 노력 등을 위한 교육 등을 지원하며 최대한 노력한다.

5. 기금 지원

롯데마트는 홍성지역 중소상인을 위한 물류센터 및 물류 지원 및 홍성재래시장, 상점가, 상인회 상권의 지원을 위한 기금을 출연하여 최대한 상생할 수 있도록 한다.

6. 판매상품 배달

롯데마트는 직접적인 배달은 하지 않기로 하되, 다만 인터넷 판매나 고객 요청에 다른 배달은 이를 허용하기로 한다. 단, 오픈 기념일 및 명절행사는 제외한다.

7. 세일행사

롯데마트의 세일행사는 연간 60일 이내 범위 내에서 실시하는 것으로 하며, 초저가 판매 등 지역 상생정신에 위배되는 행사는 최대한 자제하기로 한다.

8. 날개판매 자제

롯데마트는 담배, 봉지라면, 부탄가스 등 지역 중소 슈퍼마켓 대표 단품에 대한 날개판매를 하지 않으며, 지역슈퍼마켓과의 상생 정신에 위배되는 단품판매는 상인회와 지속적으로 협의하여 최대한 배려한다.

9. 불이행 대응

상인회와 롯데마트 사업본부(홍성점장)는 상기 상생 공존에 최대한 협력하고 롯데마트가 불이행시 상인회의 어떠한 대응(불매운동 등)도 감수하도록 한다.

10. 합의완료 후속조치

본 합의 완료시 사업조정은 취하기로 한다.

“상인회”와 “롯데마트”는 개점에 따라 상호간 상생 차원의 합의로서 상기 사항에 합의하고 이에 각자 기명날인 후 공증하여 이를 각각 1부씩 보관하기로 한다.

대기업의 지역경제 기여도가 기대보다 높지 않은 사례는 대형소매업에 그치지 않는다. 지역브랜드 육성의 대표적인 사례로 손꼽히는 순창 고추장의 경우가 그 예이다. 전북 순창의 고추장이 본격적으로 상품화되기 시작한 것은 1989년이다. 당시 순창식품(현재 (주)대상)은 그해 순창에 공장을 짓고 본격적으로 고추장을 생산했다. (주)대상은 임금님 진상품이라는 스토리를 이용하였고 전통적인 발효 방법 등을 이용하여 고추장을 생산했다는 점을 강조하였다. 이런 홍보가 성공하여 (주)대상의 2010년 고추장 매출은 1,200억원으로 증가하였다. (주)대상의 성공은 순창 지역에서 고추장, 간장, 된장 등을 포함한 장류산업 전체를 자극하는 효과를 가져왔고, 순창의 장류 가공업체 전체의 매출액은 2010년 3,400억원에 이른다. 하지만 순창 지역 13개 공장의 고용인원은 375명에 불과했으며, 공장들이

순창에서 계약재배한 농산물의 구매액은 15억원에 그친다. 나머지 농산물 대부분은 외국산이다.³¹⁾ 즉 순창지역 장류 가공업체의 성공이 순창군의 지역활성화로 이어지지 못한 것이다.

때문에 단순히 대형유통점이나 대기업의 진입을 막거나 지역사회 환원을 촉구하는 활동에 그치지 않고, 지역상권 자체의 활성화를 시도하는 사례들도 늘어나고 있다. 대표적으로 전통시장 활성화를 위한 ‘문전성시’ 사업을 들 수 있다. 문전성시는 ‘문화를 통한 전통시장 활성화 시범사업’의 준말로 문화체육관광부에서 2008년부터 시행하고 있다. 수원 못골시장과 강릉 주문진시장이 대표적인 사례다. 못골시장에서는 상인들의 삶을 이야기로 구성한 못골스토리텔링, 여성커뮤니티를 형성한 줌마불평합창단, 상인 DJ 방송인 못골 온에어, 시장의 교육적 가치를 확산한 와글와글학교, 못골상인들이 준비하는 못골문화축제 등의 프로그램이 시도되었다. 이와 함께 강원도 (사)강원살림의 ‘착한소비체험단’ 사례도 있다. 지역 주민들로 구성된 ‘착한소비체험단’은 지역 내 전통시장과 대형유통점의 지역사회 경제순환에 기여하는 방식이 어떻게 다른지를 직접 조사하고자 하였다. 최근 확산되고 있는 로컬푸드 사례도 지역생산 지역소비의 중요한 흐름이다. 지자체 차원에서도 공공부문의 사업을 발주할 때 지역 기업의 우선적인 참여를 보장하거나 지역사랑상품권을 발행하여 지역 내 상점이나 전통시장에서의 구매를 촉진하고자 하려는 시도를 진행하고 있다.

<표 26> 국내 로컬푸드 사례

국내 로컬푸드 사례는 산지직판장, 농민장터 등 판매활동이 주류이며 지자체가 지역산 농산물의 구매자금을 지원하는 학교급식이 일부 있다. 지역에 따라 자활지원센터 등 사회적 일자리 차원의 농산가공업이나 외식업도 있다. 판매활동의 사례로 생산자가 주축이 된 강원 원주 새벽시장, 시민단체와 농민회가 주체인 청주/청원 농민시장, 전국여성농민회의 먹거리 사업단(언니테 텃밭)이 운영하는 제철꾸러미 등이 있다. 학교급식은 지역산 채소류를 취급하는 전남 나주시와 경기 양평군 등을 예로 들 수 있다.

- ① 강원 원주 새벽시장: 새벽시장은 지역산 신선 농산물을 소량이더라도 생산자가 직접 가격을 책정하여 판매할 수 있는 장소라는데 의의가 있다. 생산자가 직접

31) 한겨레, 2011.12.1. “순창 없는 순창고추장, 고용 없는 한국경제 상징”

판매하므로 소량 생산되는 품목, 가공/조리품, 표준 규격화 되지 않은 농산물도 판매할 수 있으므로 농가소득에 기여한다. 특히 고령자나 여성농민의 참여도 많은데 고령자가 삶의 보람을 느끼고 소액이지만 소득의 기회가 된다. 매일 개장되므로 농업인에게 단골 소비자가 생기고 상거래의 상시적 관계가 형성되는 장점이 있다. 새벽시장은 판매가 주목적인 생산자와 신선한 농산물을 구매자로 참가하는 불특정 다수의 소비자의 로컬푸드이다. 소비자와 생산자의 교류, 나아가 식품안전성을 고려한 생산방식과는 아직 거리가 멀다.

- ② 충북 청주 농민장터: 청주 농민장터는 기존 농협이나 지자체가 추진하는 농산물 직거래 장터와 같은 형태이다. 생산자가 직접 참여하긴 하나 연 2~4회 개장되는 비정기 농산물 직거래 정터이고 농산물의 품질이나 품목 구색이 부족하여 장의 기능도 충분하지 못하여 거래의 지속성은 낮다. 농가 입장에서 비규격, 비표준화 농산물을 처분할 수 있는 판로이다. 생산자는 유통을 위한 노동력 투하(다듬기 등)만큼 농가수취가격이 향상되므로 농가소득이 적은 영세농과 고령자의 참여 의지가 강한 반면 젊은 전업농은 관심도가 낮고 참여율도 낮다. 농산물 수급 및 장터 운영을 위한 경비 조달, 사업이 지속성을 갖기 위해서는 전담 인력과 사업 아이디어가 필요하지만 소비 측 운영주체가 재정이 어려운 시민단체라는 한계가 있다.
- ③ 전국여성농민회 제철꾸러미 사업: '제철꾸러미'는 얼굴있는 생산자와 마음을 알아주는 소비자의 직거래, 생산자와 소비자의 사회적 거리를 좁히기 위한 경제사업이다. 토종씨앗을 지키자는 캠페인에 무심한 반응에서 보이던 여성농민이 제철꾸러미를 출하하며 먹을거리의 안전성과 토종씨앗의 소중함을 공감하는 생산자로 변화했다. 제철꾸러미는 농산물 이외에도 농가에서 직접 만든 저장식품도 제공된다. 꾸러미 사업을 통해 소비자 뿐만 아니라 여성농민에게도 지역식품을 소개하는 계기가 되어 전통적인 농산물 가공이 계속 전해지고 농촌지역의 밥상도 다양해지고 있다. '제철꾸러미' 사업은 소량 다품목 생산의 텃밭 농업이 '안전한 농산물을 안정적으로 공급한다'는 농업의 가치를 복원하고 있다. 생산량이 많은 때는 넉넉하게 보내지만 생산량이 적거나 생산이 없는 겨울철은 각종 전통 가공식품의 먹을거리 대체재를 제공하므로 '공급 부족 현상'보다 잊혀졌던 먹을거리에 대한 '새로운 수요'가 발견되고 있다.
- ④ 전남 나주시 학교급식: 나주시 학교급식은 지역경제 활성화와 지역 순환농업의 필요성을 인식한 지자체 장의 강한 의지로 추진하였다는데 특징이 있다. 그러나

나주시의 학교급식 유통은 소량의 농산물 거래에서 나타나는 물류의 비효율성이 한계이다. 생산자는 기존과 같이 지역농협을 통해 출하하므로 별도의 수집비용이 발생하지 않지만 각급 학교에 배송하는 물류비용은 농협연합사업단이 부담한다. 결국 배송 물류비가 부담이 되어 사업단은 학교급식 전문유통업체에게 산지유통 센터의 이용권을 주고 학교급식 배송업무를 위탁하게 되었다. 소량의 지역산 계약재배 농산물 이용을 위해 별도의 배송시스템을 운영하는 것은 사회적 비용을 증가시키는 것이다. 그러므로 지역의 학교급식은 생산에서 소비까지 거래주체가 적고 단순일관 시스템이 이루어져야 물류비를 최소화할 수 있다. 특히 학생 수가 적고 지역범위가 분산된 농촌지역은 인근 농가와 연계된 학교급식의 지역 유통 시스템 개발이 향후 과제이다.

- ⑤ 경기 양평군 학교급식 : 양평군은 이미 지역산 친환경농산물의 유통에 적극 참여하고 있으므로 지역 학교급식 유통에 추가 비용은 다른 지역보다 적게 소요된다. 양평 지방공사의 업무 중 지역 내 친환경농산물의 수집체계가 이미 확보되어 있고 이 물류체계에 분산기능을 첨가하는 형태이기 때문이다. 다만 양평군 학교급식은 생산에서 급식까지 전 과정의 의사소통이나 업무조정 역할을 양평지방공사가 담당하면서 관련주체에게 유통업체와 같은 거래상대로 인식되고 있다는 점은 문제이다. 생산자와 영양교사가 품질에 관해 이해를 바탕으로 개선하려는 협조관계가 아니라 양평지방공사에게 불만을 표시하고 요구하는 차원에 머물러 있는 점은 양평 학교급식의 한계이다.

(자료: 정은미, 2010)

하지만 아직까지 이런 시도들은 각 부문별로 파편적으로 진행될 뿐 지역경제 활성화의 주류 대안으로 종합적으로 검토되지는 못하는 것으로 보인다. 가령, 문전성시 사업은 전통 시장에 문화프로그램을 통해 활기를 북돋고자 하지만 정작 전통시장 내 생산-유통-소비 체계를 바꾸고자 하는 노력에 이르지 못하는 것이다. 전통시장의 활성화는 전통시장 자체의 하드웨어와 소프트웨어의 개선만으로는 해결되기 어렵다. 지역 내 생산-유통-소비 체계가 구축되지 않는다면 전통시장이 활성화된다고 해도 지역에 사는 농민과 소비자들에게까지 혜택이 순환되지 못할 것이다.

제주 올레나 순천만 쉼터 등의 사례는 전통시장이나 지역상점을 지역사회와 연계시키는 사례를 보여준다. 제주 올레는 여행자들을 차에서 내려 걷도록 하였으며 그 길을 전통시장

에 연결시킴으로써 자연스럽게 전통시장에 방문하게 하는 효과를 가져왔다. 순천만 습터는 지역에서 생산된 농산물을 이용한 음식과 다과를 개발하여 방문객들에게 판매하며, 그 수익금을 다시 지역 내 생산 활동을 지원하는데 활용하고 있다.

<표 27> 제주 올레의 효과

제주도 관광객이 아무리 늘어도 그 혜택이 지역민에게 돌아가기는 쉽지 않은 것이 제주 관광 산업의 구조였다. 관광객은 '관광명소'만 훑듯 보고 지나가고, 골프 여행객은 골프장만 슬쩍 왔다 가지만, 올레꾼은 작은 마을 구석구석까지 찾아가고 지역민이 운영하는 민박이나 게스트하우스에서 잠을 자고 지역민이 운영하는 식당이나 점포에서 먹거리를 해결하며 이동할 때는 지역 택시나 버스를 이용한다. 여행을 마치고 돌아갈 때는 지역 농민이나 어민이 수확한 농수산물을 구입하거나 택배로 부친다. 제주 올레를 찾는 올레꾼이 늘수록 제주다운 문화와 가치를 더 많이 알리고, 제주도민의 소득도 높아지는 구조인 것이다(안은주, 2011). 올레 길이 활성화되면서 올레 길에는 올레꾼을 대상으로 한 민박이나 노점이 계속 늘고 있다. 올레 길 주변에 새로 문을 열거나 성업기를 맞이한 식당만 수백개가 된다. 또 홀로 사는 '할망(할머니의 방언)'들이 남은 방을 이용해 올레꾼 대상의 민박업을 하는 할망숙소, 소일거리 삼아 파전과 막걸리를 파는 할망, 봄 내내 뜯어다 말린 고사리와 정성스레 빚은 솔잎 주스를 팔러 나온 할망 등 민박집과 노점도 증가하고 있다. 지난해 여름부터 문을 열기 시작한 올레 길의 할망숙소는 여름철 내내 방이 모자라 손님을 못 받을 정도로 올레꾼이 넘쳐났다고 한다(안은주, 2011).

제주 올레로 인해 제주 관광의 형태가 단기관광에서 장기체류여행으로, 개별여행에서 택시, 버스 등을 이용하는 여행으로, 수수료 관광에서 자유 공정여행으로, 관광지 관광에서 마을, 재래시장 등에 대한 여행으로, 일회성 관광에서 지속적으로 다시 찾는 여행으로 변화하고 있다. 이에 따라 재래시장 매출 17% 증가, 올레군 대상 음식점으로 변모 250개소, 여관에서 게스트하우스로 탈바꿈 12개소, 버스 이용객 400% 증가, 적자로 일관했던 시외버스터미널 후자로 전환, 폐점했던 상점 재개업 20개소, 택시 이용객 300% 증가, 신종직업 출현 (올레길 길동무, 올레길 읍감이, 게스트하우스 픽업 전문 기사, 매니저) 등의 효과가 발생했다(안은주, 2011).

제5절 중간지원조직

1. 중간지원조직의 개요³²⁾

가장 먼저 중간지원조직의 개념이 등장했던 국가는 미국으로 1800년대 후반에 급증한 지역사회단체들의 중복적 활동을 조율하고 지원하는 형태였다. 그 당시 중간지원조직은 사회서비스가 필요한 수혜자들의 정보나 그들이 바라는 요구를 조정하고 부당한 이익을 받는 수혜자들을 고발하는 역할을 하였다. 1970년대에 들어서면서 비영리섹터의 활동영역이 복지분야에서 환경, 예술문화, IT, 농림업, 국제협력 등 다양한 분야로 확장됨에 따라 미국 사회의 중간지원조직들도 활동분야나 그 수가 급격히 증가하게 되었다.

영국에서는 엮브렐러 조직(Umbrella Organization)이나 로컬 디벨롭먼트 에이전시(Local Development Agency)라 불리는 중간지원조직이 등장하였다. 비영리섹터간의 조정 역할을 중점적으로 했던 미국과 달리, 영국에서는 정부와 지역레벨의 커뮤니케이션을 조정해주는 역할을 담당하였다. 당시 대표적인 중간지원조직의 형태가 1919년에 설립된 전국 사회서비스협력회이다. 이후 영국의 중간지원조직들은 정부와 시민섹터간의 파트너십을 구축하고 지역인재육성, 자금조달, 전문가 연계 등 볼런터리·커뮤니티섹터(Voluntary & Community Sector)의 활동을 지원해줌으로서 지역 내 구심적 역할을 해왔다.

일본에서 중간지원조직(Intermediary)나 MSO(Management Support Organization)라고 불리는 중간지원조직은 1995년 고베 대지진이 발생하게 된 이후 풀뿌리 시민단체가 급격하게 성장하고, 순수한 봉사 활동만을 펼쳐왔던 NPO들이 지역과제를 해결하는데 있어 적극적으로 참여함에 따라 등장하였다. 1998년에 NPO들을 보다 조직화시키고 역할을 체계적으로 수행시킬 수 있도록 NPO법(특정비영리활동추진법)을 제정하여 제도적으로 NPO를 지원하는 기반을 구축하게 되었고 이러한 흐름속에서 NPO지원센터가 설립되었다. NPO지원센터는 NPO들이 다양한 분야에서 지역효과를 높일 수 있는 활동을 펼쳐낼 수 있도록 인재나 자금, 정보를 제공할 수 있는 좋은 환경을 만드는 역할을 하고자 하였다. 무엇보다 NPO와 행정, 기업, 주민간의 중개적 기능을 수행하고 주민과 지역의 수요를 파악해 다양

32) 이 부분은 커뮤니티비즈니스센터(2011)을 참고하여 재정리하였다.

한 지역의 이해관계자들이 연대할 수 있도록 이끌어내고 지원해주는 역할을 했다. 중간지원조직은 다양한 이해관계자들과의 네트워크 및 연구 등을 통해 활동기반 및 전문지식을 구축하고 공동의 ‘핵심목표’를 추진하는데 필요한 협력과 정보제공, 인재육성 등을 실행하는 기관으로 볼 수 있다.

2. EU LEADER 프로그램의 지방활동그룹(LAG) 사례³³⁾

유럽은 유럽연합(EU) 회원국의 농업 정책을 공동으로 펼치기 위해 주민참여를 강화하는 LEADER 프로그램이 시작되었다(김정섭, 2002). LEADER 프로그램은 1991년부터 1994년까지 LEADER I 프로그램을, 이후 2단계로 1994년부터 1999년까지 LEADER II 프로그램을, 2000년부터는 LEADER + 프로그램을 2006년까지 추진하였다.³⁴⁾ 2007년부터는 2013년까지 LEADER 주류화(LEADER Mainstreaming)가 진행 중이다.

LEADER는 참여적이고 통합적인 농촌 정책에 초점을 맞추었다는 점에서 EU 농촌 정책의 가장 혁신적인 부분으로 표현되곤 한다. LEADER 프로그램은 지방활동그룹(Local Action Group / LAG), 국가나 지방정부가 위임한 중간조직(Intermediary Organization), EU 집행위원회 농업총국(DG for Agriculture)이라는 세 층위 간의 파트너십으로 구성되어 있는데, 자율성과 유연성을 보장하고자 하였다. 농촌의 지방활동그룹이 자율적으로 사업계획을 수립하고 책임을 지며, 중앙 및 지방정부와 유럽연합 집행위원회는 이에 대한 사업승인과 지원만 하는 상향식 방식이다. LAG은 LEADER의 가장 기초적인 단위로서 농촌 현장에서 진행되는 LEADER 사업을 계획하고 추진하는 주체이다. 해당 지역의 공공 및 민간부문 인사들의 파트너십을 기초로 조직된다. LAG의 실무진은 조직활동과 운영을 담

33) Rudi(2010), de Rooij et al. (2010) 등을 참조하였다.

34) LEADER I은 실험적 도입단계로서 농촌지역의 개발잠재력 향상, 지역개발에 대한 노하우의 습득 촉진, 다른 농촌지역에 노하우 보급 등을 주요목적으로 하고 있다. LEADER II는 LEADER I의 사업범위와 투자규모를 확대한 것이다. 특히 LEADER II는 지역의 혁신성을 강조하여, 개별사업이 다른 구조기금의 프로그램과 비교하여 구체적인 혁신내용을 명시하도록 하였다. LEADER +는 지역활동그룹의 지역 내 파트너십과 조직 결성, 소규모 지역별로 독자적인 발전계획을 상향식으로 수립, 농업 이외의 다양한 부문과의 연계, EU와 각 회원국 및 지역에서 각각 공동으로 재원을 분담하도록 한 매칭펀드 방식 도입, LEADER 프로그램을 수행하는 지역 간의 협력과 정보 교류를 위한 지역 간 네트워크 강화 등을 목표로 하고 있다.

당하는 코디네이터(co-ordinator)와 지역주민들의 적극적인 참여를 확보하고 현장정보를 수집하는 애니메이터(animater)들로 구성된다. LAG은 사업계획(business plan)을 꾸며 제출하고 EU 집행위원회가 그것을 승인하면, LEADER가 제공하는 지원을 받아 사업을 추진한다.

최근 LEADER는 상향적 접근을 분명하게 취하지 않는다는 비판이 제기된다. 잠재적인 농촌 지역 모두를 포괄하려는 목표 설정은 공간적 확대를 낳는데, 이렇게 새로운 지역을 포함해야 할 경우 사회-문화적 정체성과 장기적인 영역 네트워크의 형성에는 부정적인 영향을 끼친다. LEADER의 강점이었던 지역 정체성은 이전 프로그램 시기보다 덜 중요해지고 있다. 또한 가장 낮은 수준에서의 모니터링과 평가 작업에 대한 종합적 이해가 사라지고 있다. 이는 지방이나 지역 행정 수준에서 가시적으로 보이는 직접적인 효과가 없어 모니터링과 평가에 시간을 더 쓰고 추가 직원을 고용하거나 보상 메커니즘을 작동시키기 어렵기 때문일 수 있다(Rudi, 2010).

가령, 아일랜드에서도 많은 LAG들이 최근 LEADER 프로그램에서 활동 폭이 제약됨을 느끼고 있다. 정부의 평가들이 조언에 기초한 평가에서 회계감사에 기초한 것으로 바뀌면서 잘못을 찾아내려는 것으로 바뀌고 있다. 이 때문에 활동가들은 많은 시간을 행정에 소비하는 문제를 안게 된다. 행정 측에서도 브뤼셀의 강력해진 정책을 따르지 못할 경우 기금을 반납해야 할지도 모른다는 우려를 갖고 있다. 때문에 행정은 더 보수적으로 접근하여 초기 LEADER의 특징이었던 혁신적인 프로젝트에 기금을 지원하지 않으려 한다. 이 때문에 항상 성공하는 것은 아닐지라도 시도하는 것 자체로 가치가 있는 내발적 지역발전이 시도되지 못한다. 또한 아일랜드의 금융 위기로 인해 LEADER 신청자들이 match-fund를 구하기 어렵게 되었다. 아일랜드 행정부는 남은 2009-2013년 동안 확보한 1천만 유로의 기금을 적절하게 사용하지 못할 상황에 처하게 되자 작은 사업보다는 큰 프로젝트에 초점을 맞추라는 압력을 가하고 있다(Rudi, 2010).

국가 수준의 정책 형성자들은 유럽위원회가 LEADER 그룹들이 Axis 2 수단들을 수행할 수 있도록 허용했다는 점을 강조하며, 행정 과정을 개선하고 농업-환경 목표들의 실현을 촉진할 것이라 기대한다. 하지만 계속된 경험에 대한 분석은 이런 잠재적인 편익을 실현시키는 데에는 상이한 유형의 장벽이 있다는 점을 보여준다. 농부들은 LEADER 접근을 Axis 2로 확대하기를 좋아하지만은 않는다. 그들이 농업-환경 수행 체계에서 차지하고

있는 현재 위치가 훼손된다고 생각하기 때문이다. 그리고 여전히 LEADER 그룹들은 그들의 발전 계획에 전통적인 비오톱의 관리, 다기능적 습지의 관리, 가치 있는 전통적 비오톱의 보호 등 농업-환경 목표들을 분명하게 포함시키지 못하고 있다. 결과적으로 지방 발전 계획의 대다수는 환경 보호 관련 목표들을 직접적으로 포함하지 못한다. 지역 기관들도 아직까지는 LEADER 행위자들에게 이런 조건들에 관한 정보를 제공하지 못하고 있으며, 이는 국가 수준에서도 마찬가지다. 환경과 농업 사이의 연합과 정책네트워크는 새로운 정책 접근을 통해 서서히 만들어지고 있는 단계라 할 수 있다. (Rudi, 2010: 43-44)

3. 국내 중간지원 조직 현황³⁵⁾

현재 우리나라에는 중앙정부 또는 지방정부의 지원이나 민간 자체로 운영되는 중간지원 조직이 있다. 사회적기업을 지원하는 중간지원조직이 대표적이다.

고용노동부는 중앙단위의 사회적기업 관련 사업 총괄기구로 사회적기업진흥원(2010년 설립)을 운영하고 있으며,³⁶⁾ 고용노동부 지원 하에 권역별로 (예비)사회적기업 중간지원 조직이 14개 권역에 15개 업체가 지정·운영되고 있다. 사회적기업가 양성을 위한 청년 등 사회적기업 육성사업을 위해 별도의 중간지원기관이 운영된다.³⁷⁾ 지방자치단체 지정 중간지원조직으로는 광역 단위에서는 경기도, 충청도, 대전이 기초 단위에서는 남양주시, 부천시, 서울 금천구 등이 운영되고 있다.³⁸⁾ 사회적기업 관련 정부사업별 민간의 협의체가 구

35) 국내 중간지원조직 현황은 마상진(2011)을 참고하여 재정리하였다.

36) 사회적기업진흥원에서는 사회적기업가 육성, 사회적기업 한마당, 사회적기업가 아카데미, 소셜벤처경영대회, 사회적기업 평가 및 모니터링, 사회적기업 홍보 등의 사업을 수행한다. 프로보노, 농업농촌, 환경, 문화예술, 종교 등 분야별 특화 지원기관으로 (사)사회적기업지원네트워크 등 11개소가 지정되어 운영되고 있다.

37) 현재 서울, 경기/인천, 강원, 충청, 영남, 호남, 제주 등 8개 권역에 (사)씨즈, (사)함께만드는세상 등 19개소가 이 사업의 중간지원조직으로 지정, 운영되고 있다.

38) 충청남도 사회적경제 육성을 위한 중간지원조직인 충남사회적경제지원센터는 충청남도사회적기업육성지원에 관한조례 시행규칙 제12조(전문지원기구 설립)와 충남도사회적기업육성기본계획에 의거하여 2010년 12월 22일 충청남도과 협약을 체결함으로써 설립되었다. 센터에서는 사회적경제영역의 기반확충 및 저변확대를 위한 조사, 연구, 워크숍, 네트워크를 통해 순환과 공생에 기초한 커뮤니티 조성(사회적경제에 대한 연구 및 정책개발기능), 충남형사회적기업, 마을기업의 발굴지원 및 자립기반 구축을 위한 교육 및 컨설팅을 통해 다양한 유형의 커뮤니티비즈니스 시책

성되어 있으며³⁹⁾, 민간분야에 사회적기업을 지원해주는 조직체로 고용노동부 등록 컨설팅 업체가 있고, 사회투자지원재단(사회적경제연구센터), 희망제작소, 일하는공동체, 성공회대 사회적기업연구센터, 신나는조합, 강릉시마을만들기지원센터 등 정부사업과 관련 없이 순수 민간주도의 사회적기업 지원기관이 있다.

사회적기업을 지원하는 중간지원조직 외에도 완주군 지역경제순환센터와 같이 농촌의 문제를 해결하는 활동을 위한 중간지원조직도 있다. 완주군 지역경제순환센터 내에는 마을회사와 커뮤니티 비즈니스를 육성하고 지원하기 위한 중간지원조직 외에도 로컬푸드, 도농순환, 공감문화 등 농촌의 제반 활동을 지원하기 위한 중간지원조직으로 구성되어 있다.⁴⁰⁾

이밖에 보건복지부의 지역자활사업을 위한 중간지원조직으로 전국 단위의 중앙자활센터, 광역자활센터(서울, 경기, 인천, 강원, 부산, 전북, 대구)와 기초 단위 지역자활센터(242개)가 있다. 보건복지부 지역자활센터들의 지역협의회로 한국지역자활센터협회와 16개 광역지부가 있다. 소외계층의 자활사업을 펼치는 지역자활센터는 민간기구이지만 기초지자체 단위로 없는 지역이 19개에 지나지 않을 정도로 전국적인 조직이다. 지역자활센터의 자활사업은 한국에서 사회적 기업의 초기 사례로 현재도 노동부의 인증 사회적기업에서 자활사업을 기반으로 한 조직은 적지 않은 비중을 차지하고 있기도 하다. 자활근로 사업의 운

의 통합적 지원 및 조정(중간지원조직기능)을 목적으로 하고 있다.

39) 업종별 협의체로는 재활용(한국재활용대안기업연합회), 청소(한국청소대안기업연합회), 주거복지(한국주거복지협회), 돌봄(휴먼서비스네트워크, 돌봄과연대), 문화(전북문화예술사회적기업협의회), 관광(지속가능한관광 사회적기업네트워크) 등이 구성되어 있고, 지역별 협의회로는 전국사회적기업협의회, 광역단위 협의회(서울, 경기, 강원 등), 기초 단위 협의회(남양주사회적기업네트워크 등)가 있다.

40) 마을회사 개념은 참살기좋은마을, 파워빌리지, 두레농장 등 완주군이 그동안 자체사업으로 추진해온 70여개 마을공동체사업을 토대로 '주민 주도의 자립형 마을회사' 100개를 육성하겠다는 전략의 표현이다. 이를 위해 마을사무장, 호민관(행정도우미), 마을닥터(분야별 외부전문인력) 등 주체역량을 대폭 강화하고, 창업보육센터도 운영할 계획이다. 로컬푸드는 밥상 안전을 모토로 농산물 수입개방의 외풍을 이겨내자는 개념이다. '얼굴이 있는 친환경 먹을거리 생산과 책임 있는 소비'를 통해 지역 내 생산자와 소비자 간 소통을 활성화하자는 캠페인이기도 하다. 도농순환은 마을회사 등 농촌형 사회적 일자리를 만들어 귀농, 귀촌 인력을 적극 유치하고, 공동체마을을 연계한 체험프로그램들을 개발해 도농교류를 활성화한다는 전략 개념이다. 공감문화는 옹기 제작 등 사장되는 농촌문화자원을 발굴해 상품화하는 공간, 주민들의 칠순잔치나 한여름밤 영화상영이 열리는 공감문화공간, 문화공동체일자리 창출을 목적으로 운영된다.

영을 바탕으로 자활공동체를 만들어내는 일련의 과정은 사회적기업을 조직하는 방식이기도 하다. 규모의 차이는 있지만 대개의 지역자활센터는 안정적인 공간을 확보하고 있으며, 최소 4인 이상의 정규직 실무자를 확보하고 있다. 자활사업단을 운영하는 지역자활센터의 특성상 지역 내에서 사업단을 매개로 한 연계에 강점을 가진다. 가령, 농촌 지역에서 각종 농업 분야의 생산자 조직과 연계해 가공품을 생산하거나 매장을 운영할 수 있다. 지역자활센터는 많은 가능성을 지닌 지역 내부의 자원이지만 많은 경우 지역 내부의 자원으로서는 지역의 활성화를 위한 역할까지 고민하고 있지는 못한 실정이다.

아직 시작하는 단계이긴 하지만 국내 중간지원조직은 영국이나 일본의 중간지원조직과는 달리 중앙정부나 지방정부의 지역발전 사업들을 전달하는 역할에 치중되어 있다. 가령, 사회적기업이나 마을기업에 신청할 수 있도록 주체들을 발굴하고 교육하는 역할과 지원대상을 선정하는 역할이 그 예이다. 상대적으로 풀뿌리조직들의 활동 자체에 대해 지원하고 조율하는 역할은 작다고 할 수 있다. 풀뿌리 조직들이 활성화되어 있지 못한 상황에서 이런 조직들의 발굴이 선행될 수밖에 없다는 점이 이런 한계를 만들어낸다고 볼 수 있다. 하지만 더 중요하게는 중간지원조직 자체가 시작단계라는 점도 이러한 한계의 주요한 원인이다. 때문에 중간지원조직을 지원하는 중간지원조직의 형성이나 중간지원조직들의 상시적인 네트워크의 필요성이 제기되기도 한다.

제6절 협동조합 운동

2012년은 UN이 정한 '세계 협동조합의 해'이다. UN은 공동의 경제적, 사회적, 문화적 요구를 실현하고자 모인 자율적이고 자발적 조직인 협동조합이 공동소유와 민주적 관리 기업으로 사회 경제적 발전에 이바지한다고 규정한다. 협동조합 운동은 두 가지 측면에서 내발적 발전의 원칙과 맞닿아 있다. 첫째는 협동조합 운동은 구성원들의 호혜적인 관계에 기초한다는 점이고, 둘째는 협동조합 운동은 지역사회에 대한 기여를 강조한다는 점이다. 이탈리아 볼로냐⁴¹⁾, 스페인 몬드라곤⁴²⁾, 캐나다 퀘벡의 사례는 협동조합이 지역사회의 문

41) 이탈리아의 볼로냐의 지역경제는 협동조합 없이는 생각할 수 없다. 협동조합은 제2차 세계대전 이후 주역을 담당하기 시작했다. 볼로냐 협동조합은 볼로냐시민의 대다수인 100만 명의 조합

제를 해결하는 유력한 수단이 될 수 있음을 보여준다.

1. 협동조합 운동 개요

1) 호혜성에 기초한 공유자원의 생산과 관리

내발적 발전은 지역 자원의 활용을 강조하며, 외부 자원을 이용할 경우에도 지역 내 연관을 강화할 수 있도록 통제할 수 있는 역량을 중요시한다. 그런데 지역 내 자원들은 전적으로 개인이 소유하거나 국가가 관리할 수 있는 성격을 띠지 않는 성격을 띠는 경우가 많다. 즉, 지역 자원들은 공유자원으로 구성된다.

제도주의 학자들이 지적하는 것처럼 공유자원의 이용과 관리를 위해서는 특정인의 무임승차를 막는 적절한 제도적 장치를 갖추어야 한다. 가령 지역브랜드를 예로 들어보자. 지역브랜드의 부착을 위한 조건들이 엄격하지 못할 때에는 지역브랜드를 임의로 사용하거나 품질이 낮은 상품에 지역브랜드를 부착하여 판매하고자 하는 무임승차가 발생할 가능성이 커진다. 이 경우 그 지역브랜드를 사용하는 다른 업체들이 피해를 입게 된다.

협동조합은 협동과 공생의 원리를 바탕으로 국가와 시장의 손길이 미치지 못하는 곳에서 다양한 공유자원을 관리하는 역할을 담당해왔다. 국내에서도 유기농 생산자협동조합은

원을 가지고 있으며 전체 근로자의 1/10인 3만 5천명이 협동조합에 고용되어 있다. 지역 내 상위 50대 기업에 15개가 협동조합이다. 전체 협동조합은 5약 300여개이며 연간 32억 유로(한화 약 4조 8,000억)의 매출을 올리고 있다. 볼로냐는 유럽의 5대 경제 도시 중에 하나로 지역 내 일인당 생산량이 28,297.37유로(한화 약 4,200만원)이고 실업률은 3.1%로 매우 낮다. 인구 100명당 회사의 수가 10.34개로 중소기업 및 협동조합들이 경제의 중추적 역할을 하고 있다.

42) 몬드라곤(Mondragón)은 실험적인 발전 경로의 성공 사례들을 보여준다. 민주적 조직, 노동의 주권, 도구적이고 종속적인 자본의 속성, 참여적 관리, 지불 연대, 상호 협력 등을 포함하는 협력적 윤리 원칙들의 집합이 핵심적이다. 이 원칙들이 모든 경제적 결정들을 방향짓는다. 사회 전환의 원칙들은 협동조합에 의해 생산된 잉여를 재투자하거나 합병하는 것에 의해 이루어진다. 새로운 협동조합이나 더 많은 직업을 만들어낼 때 이 잉여가 사용된다. 최근 몬드라곤은 유럽이나 아시아로 확장하고 비-협동조합 작업장을 포함하게 되면서 높은 수준의 노동자-소유권을 유지하는 것이 점점 더 어려워지고 있다. 협동조합 원칙을 고수하는 것은 기정사실이라기보다는 계속되는 논쟁의 과정이다. 다만, 스페인 바스크 지방에는 협동조합을 바탕으로 미래를 설계하는 오래된 실험적인 경로의존성이 이런 논쟁의 바탕을 이룬다(Gibson-Graham, 2011: 231).

유기농 인증을 받기 위한 엄격한 테스트를 거치고, 소비자 협동조합의 조합원들은 생산과 소비와 관련한 교육을 실시한다. 국내의 많은 어촌계는 어업이 가능한 때와 장소, 이용할 수 있는 장비 등의 의무와 책임을 규정하여 어족자원의 고갈을 방지하고 있다. 또한 협동조합은 공유자원을 관리할 뿐만 아니라 새로운 공유자원을 만들어내기도 한다. 공동으로 이용하는 시설, 이윤의 일정액을 적립하여 마련한 기금 등을 예로 들 수 있다.⁴³⁾

2) 협동조합 운동과 지역사회에 대한 기여

협동조합 운동은 지역사회에 대한 기여를 강조한다. ‘지역사회에 대한 기여’는 1995년 ICA 창립 100주년 기념대회를 맞아 개정된 협동조합 원칙에 새롭게 포함된 것으로, 우리나라에서도 2010년 개정된 생협법에 포함되었다.⁴⁴⁾ 협동조합의 연합체 내에서 상호구매가 이루어짐으로써 지역순환경제를 가능하게 만든다. 가령 볼로냐의 주부가 지출한 돈의 거의 대부분은 볼로냐 내에서 순환된다.⁴⁵⁾

협동조합의 활동은 사회경제적 위기 상황에서 더 두드러진다. 신자유주의적 세계화로

43) 이탈리아 볼로냐에 있는 레가코프의 가장 중요한 사업은 새로운 조합의 설립을 장려하고 도와주는 것이다. 협동조합 사업의 아이템들을 제공하고 법적인 설립요건들을 갖추는데 도움을 주고 있다. 모든 협동조합들이 이익의 3%를 협동기금으로 적립하는데 그 기금의 관리를 레가코프에서 관리를 하며 그 기금은 새로운 협동조합 또는 자금이 필요한 협동조합들이 대출을 받을 때 보증기금의 역할을 한다. 지역에서 주민들이 협동조합을 자연스럽게 이용할 수 있도록 협동조합의 사회/경제적 가치에 대한 교육을 실시하고 있다.

44) 국제협동조합연맹(ICA)은 협동조합을 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공동의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직”이라고 정의하고 있다. 협동조합은 가입자유의 원칙, 민주적 관리의 원칙, 조합원의 경제적 참여 원칙, 자율과 독립의 원칙, 교육 및 홍보의 원칙, 협동조합 간 협동의 원칙, 지역사회에 대한 기여의 원칙 등 7개의 기본원칙을 따르고 있다. 마지막 원칙인 지역사회에 대한 기여는 투자자들과 달리 협동조합의 조합원들은 특정 사회의 일원이라는 점을 전제하고 있다(박연희, 2009).

45) 거대한 굴뚝도, 대규모 공단도 없지만 볼로냐시의 평균 임금은 국가 평균의 2배이고 실업률은 3.1%에 불과하다. 시민 2명 중 1명이 조합원이며 지역에 강력한 조직력을 가진 400개가 넘는 협동조합이 은행, 소비, 노동, 서비스 등 전 분야에 존재한다. 볼로냐 시민들은 주로 대기업 대형마트가 아닌 지역협동조합마트를 이용하고 있다. 판매되는 상품의 70%는 지역에서 생산되는 것이다(지역자본의 지역재투자 원칙). 협동조합은 경제발전과 민주주의를 실천하는 유일한 기업형태로 인정받고 있다.

인해 지역사회가 시장경제의 치열한 생존경쟁에 직접적으로 노출되면서 지역사회는 이전보다 큰 불확실성과 불안정성이라는 문제에 직면하게 된다. 경제위기가 닥치면 가장 심각하게 드러나는 사회적 문제는 실업이다. 고용 불안정으로 노숙자와 빈곤층이 늘어나 사회 불안의 요인이 된다. 이탈리아 협동조합은 실업자를 수용하고 사회 서비스를 통해 생활개선을 높이는 역할을 하고 있다. 2011년 대규모 지진, 쓰나미, 원전 사고로 지역사회 전체가 초토화된 일본 후쿠시마에서도 일본 생협들은 재난 복구와 지역사회 재건에서 큰 역할을 담당하였다(정규호, 2011).

독일에서는 협동조합 사업모델이 '어려운 시기에 안정성과 안전성이 보장되는 기업유형'으로 인식되면서 중소기업 부문에서 협동조합형 모델을 채택하는 사례가 늘어나고 있다. 현재 독일에서는 8,000개의 협동조합에 약 2,000만 명의 조합원이 가입하고 있다. 이 가운데 250개의 조합이 2008년에 설립되었으며, 이는 2007년에 설립된 조합 수의 두 배에 달하는 수치이다. 또한 협동조합기업의 생존율이 더 높은 것으로 조사되었다.⁴⁶⁾ 협동조합이 상대적으로 오래 지속되는 이유 중 하나는 협동조합이 단순히 수익률을 목표로 하지 않고, 지역사회에 대한 기여와 조합원 요구 충족을 목표로 하고 있기 때문으로 볼 수 있다(박언희, 2009).

2. 캐나다 퀘벡주 사례

캐나다 퀘벡주는 사회적 가치에 의해 추동된 성공적인 실험을 보여준다. 프랑스어를 쓰는 750만명의 시민들은 강한 노동조합, 협동조합, 공제조합 등의 오랜 역사를 갖고 있다. 지난 20년 동안 공동체 운동이나 다른 사회운동과 환경운동들이 조직적 힘을 획득해왔다. 1990년대 후반에 서로 떨어져 있던 부문, 조직, 운동들이 그들을 “사회적” 또는 “연대적” 경제의 동료들로 인식하기 시작했다. 사회적 경제는 사적 이익보다 공동체 이익을 우선하는 원칙과 운영 규칙으로 조직된 “집합적 모험가정신에서 유래한 활동들과 조직들의 집합

46) 예를 들어 2005년 독일기업의 1%가 파산을 선언한데 반해 협동조합은 0.1% 미만의 파산율을 보였다. 스페인에는 1만 8,000개 이상의 노동자협동조합이 30만명을 고용하고 있는데, 2008년 협동조합 신규 설립 비율이 1.7% 가량 하락하였다. 이에 반해 일반기업의 신규 창업 비율은 7% 하락하였다.

이다.“(Mendell 2009: 186) 퀘벡에서는 대안적인 스타일의 경제 발전을 조율할 수 있는 능력을 가진 조직을 개발하고 통합해왔다.

처음에는 노동조합이 마련한 기금에 의존하였지만 새로운 많은 사회적 기업들이 나타나기 시작했다. 21세기 초반에 퀘벡의 사회적 경제는 935개의 보육센터, 103개의 자택요양 기업, 671개의 신용조합, 180개의 노동자협동조합, 72개의 노동자-공유-소유 협동조합(worker-share-holder cooperatives)이 167,302개의 직업을 제공하고 있다. 또한 이들은 조정 제도(Chantier de l' Economie Sociale)를 위한 운영 비용을 적립하였다.

샹티에(Chantier)는 사회적 경제 회원들을 대표하여 정부와 협상하기 위한 민주적으로 조직된 대표 기구이다. 샹티에는 사회적 기업, 노동조합, 협동조합, 비영리조직을 네트워킹하고, 내부 시장을 창출하고, 공공부문 시장을 보호하고, 교육훈련을 제공하고 대학이 사회적 기업의 훈련 수요를 충족시키도록 유도하는 기능을 수행하는 지원 조직이다. 또한 사회 혁신의 허브이기도 하다. 샹티에는 집합적인 공동체 소유권을 통해 경제적 민주화를 수행하고자 했다. 공동체 소유는 법적인 틀, 책임성 규범 등이 부족하였다. 때문에 샹티에는 새로운 법적 도구와 사회적 경제를 위한 실제들을 만드는 한편 집합적 부가가치를 측정하는 사회평가기술을 개발하였다. 2007년에는 금융기구인 the Fiducie du Chantier de l' Economie Sociale를 만들기 위한 정부 허가를 획득하였다(Mendell 2009).

3. 국내 협동조합 운동 현황

우리나라는 2011년 말 '협동조합기본법'을 제정하였다. 그동안 우리나라의 협동조합 활동은 농업협동조합법(1957년), 중소기업협동조합법(1961년), 수산업협동조합법(1962년), 연연초생산협동조합법(1963년), 신용협동조합법(1972년), 산림조합법(1980년), 새마을금고법(1982년), 소비자생활협동조합법(1999년) 등 8개의 개별 협동조합 관련 법률에 기초해왔다. 협동조합기본법은 기존 개별 법률과의 충돌을 최소화하기 위해 타 법률에 따라 설립된 협동조합에 대해서는 기본법 적용을 배제하고 있다. 이 법은 협동조합의 설립분야를 확장하고 설립기준을 낮추었다. 1차 산업 및 금융-소비부문으로 제한되었던 것이 금융-보험업을 제외한 모든 업종으로 확대되었다. 출자금 규모에 상관없이 5명만 모이면 설립이 가능하며 주무부처의 인가 없이 신고만으로 설립이 가능하게 되었다. 또한 사회서비스

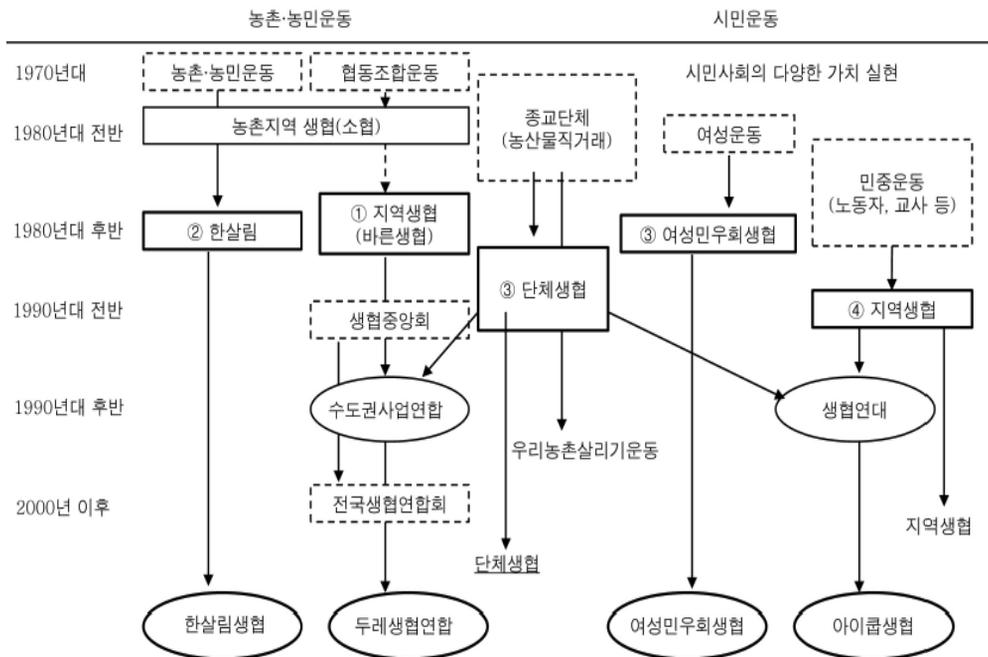
와 일자리를 제공하는 사회적협동조합 설립의 근거를 제공한다. 앞으로 기존 시장이 포괄하지 못하거나 사회적으로 배제된 분야에서 경제적, 사회적, 문화적 약자의 자생력 강화를 위한 협동조합이 활성화될 것으로 기대된다(황영모, 2012).

1) 국내 생활협동조합의 역사⁴⁷⁾

생활협동조합의 전신은 1979년에 광산지역인 강원도 평창의 신리소비자협동조합(소협)이라고 알려져 있다. 소협은 농촌지역에서 농협이 적극 추진했던 공산품의 공동구입과 농산물의 공동출하사업을 수행했다. 그러나 1980년대 농촌지역에서 농협이 구판장 사업을 전개하고, 이농, 탈농 등으로 농촌사회가 몰락함에 따라 농촌지역의 소협도 쇠퇴하였다. 반면 1980년대 도시지역에는 생활협동조합이 출현하기 시작하였다. 그 유형은 가난한 서민에게 용자사업을 행하는 조직으로 설립된 신용협동조합, 1986년 농산물 제값받기에서 출발한 농민운동이 도시에 매장을 개설하여 소비자를 조직한 한실림, 1987년 민주화운동 이후 YMCA, 천주교, 불교 등 종교단체, 여성민우회 등 시민단체의 활동을 모체로 하여 설립된 단체생활협, 노동운동, 학생운동 등을 거친 활동가들이 중심이 되어 설립한 지역생활협 등의 유형으로 구분해볼 수 있다.

47) 국내 생활협동조합의 역사는 정은미 외(2011)의 내용을 재정리 한 것이다.

<그림 21> 국내 생협 조직의 변천



* 자료: 정은미 외(2011)에서 인용

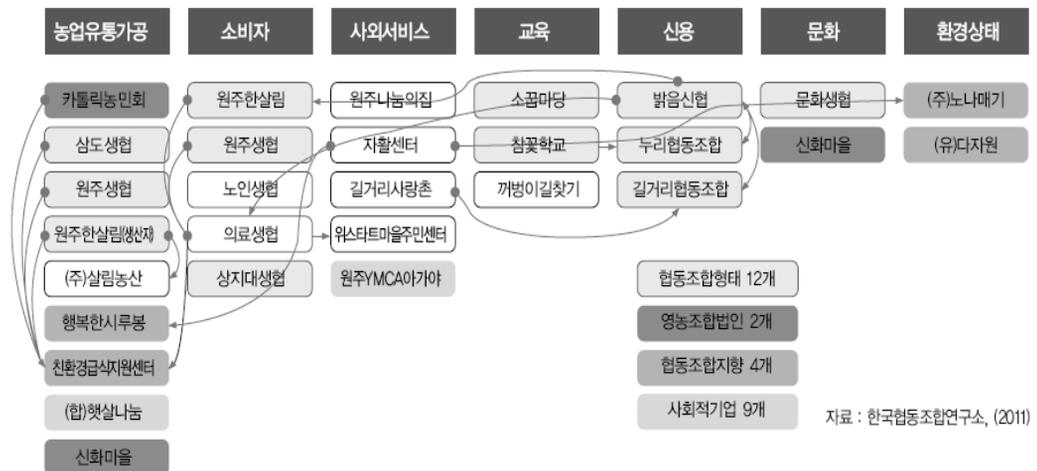
국내 생협은 친환경농산물을 조합원에게 공급하는 경제사업과 친환경농산물 소비의 조직화라는 조직활동을 두 축으로 활동해 왔다. 2010년 말 4대 생협연합조직(한살림, 아이쿱생협, 두레생협, 여성민우회생협)의 조합원은 51만명, 매출액 5,952억원(약 4조원으로 추정되는 친환경농산물 시장의 14.9%)으로 성장하였다.

2) 원주협동사회경제네트워크

원주시의 협동사회경제 모델은 1970년대부터 시작된 주민참여와 협동의 경험에 기반하고 있다. 원주협동사회경제네트워크 탄생은 협동조합 7원칙 가운데 여섯 번째 원칙인 ‘협동조합간의 협동’, 일곱 번째 원칙인 ‘지역사회에 대한 기여’ 항목에 대한 성찰과 반성에서 비롯된 것으로서 협동조합과 사회적기업들이 상호 협력하여 건강하고 안전한 지역사회를

만들어가는 것을 목표로 하고 있다. 1970년대 남한강 대홍수 재해대책 사업과 탄광지역 소비자협동조합에서 시작하여, 1980년대 한살림과 원주생협이 출범하였고, 1990년대 공동육아협동조합과 나눔의 집을 거쳐 2000년대 초 누리협동조합과 의료생협으로 이어져 왔다. 2003년 개별 협동조합운동 조직들이 지역사회의 변화를 꾀하고자 협동조합운동협의회를 창립하고 2009년에는 협동사회경제네트워크로 전환하였다. 원주시에서는 생활협동조합(7개), 신용협동조합(3개), 공동육아협동조합(1개), 교육협동조합(1개), 영농조합법인(2개), 사회적기업(4개) 등 다양한 형태의 협동조합과 사회적 기업이 지역단위 협동사회경제네트워크를 형성하여 활동하고 있다. 이들 22개 단체의 조합원 및 회원은 모두 3만 5천여 명으로 이는 원주 인구의 10% 가량 된다. 이들은 영리 목적보다 사회적 목적을 추구하면서 공동으로 원주지역 사회경제 블록화 사업을 진행 중이다. 22개 조직 중 사업조직은 16개로 연간 매출액은 상위 8개 조직은 20억원 이상, 하위 8개 조직은 3억원 규모로 연간 총 184억원의 매출을 올린다.

<그림 22> 원주시 사회적경제 블록화 사업 참여조직 및 관계망



3) 한살림의 지역살림운동

국내의 대표적인 소비자협동조합인 한살림은 지역살림운동을 적극적으로 전개하고 있다. 지역살림운동의 영역은 다양하고 중층적이다. 조합원들끼리 공부하던 식생활 안전 교육이 초등학교와 어린이집으로 확산되고, 농촌에서 일손 돕기 하던 경험들이 도시텃밭으로 이어진다(모심과살림연구소, 2011). 이런 경험을 바탕으로 한살림은 지역살림운동의 방향을 다음과 같이 설정하고 있다. 우선 조직이 지향하는 가치와 비전을 ‘중심축’으로 해서, ‘공간’의 측면에서 활동 영역을 가족 차원에서 지역사회로, 나아가 국경을 넘어 지구적으로 확장해 나가고, ‘시간’의 측면에서 활동 내용 속에 개인과 조직의 생애주기 전 과정을 단계적으로 포함시켜 나가고자 한다. 또한 ‘영역’의 확대를 통해 먹거리를 중심으로 한 활동에서 교육과 복지, 환경, 자치 등 다양한 삶의 의제들을 다루어 나가고, 동시에 조합원은 물론 지역사회의 다양한 파트너들과도 ‘관계’를 심화시켜 협력의 시너지 효과를 높여나가고자 한다(모심과살림연구소, 2011).

제6장 충남 지역발전에 대한 시사점

제1절 내발적 발전의 필요성

외생적 개발은 지속가능하지 않은가? 내발적 발전 관련 문헌들은 지속가능하지 않다고 결론내리는 것처럼 보인다. 하지만 위에서 살펴보았듯이 최근 논의들은 외생적 개발이 그 자체적으로 지속가능하지 않다기보다는, 외생적 개발에 대한 과도한 의존이 지속가능성을 훼손하거나 지속가능성의 잠재력을 억제한다는 입장을 취한다.

앞서 내발적 발전의 지속가능성 목표로 통합적인 지속가능성을 제시했다. 왜 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성은 통합적으로 추구되어야 하는가? 지속가능성 논의에서는 경제적, 사회적, 생태적 측면에서 개별적으로 지속가능성을 추구하는 것은 세계경제의 불확실성, 고령화와 양극화 등 사회문제의 고착화, 기후변화와 피크오일 등 지구적인 생태·환경의 변화에 대응하기에 충분치 않기 때문으로 제시된다. 경제성장 위주의 대응은 양극화나 기후변화 등의 사회적·환경적 문제를 야기하며, 생태·환경의 보전은 그 지역의 경제성장을 저체시킨다는 이유로 거부되고, 양극화와 고령화 등 사회적 문제에 대응하기 위한 복지 정책은 정부 재정 부담과 성장잠재력의 훼손이라는 이유로 축소된다.

논의의 스케일을 세계 수준이나 국가 수준에서 지역사회 수준으로 옮겼을 때 이러한 한계는 더욱 분명하다. 지역이 처한 문제의 원인은 다양하다. 우루과이라운드(UR)와 FTA 등 일련의 시장개방화로 인해 국가적인 차원에서 농촌지역이 공통적으로 갖게 되는 불리한 여건일 수도 있고, 댐 건설로 인한 수몰 등 그 지역이 겪는 특수한 위기일 수도 있다. 또한 지역에는 여러 유형의 자산이 존재한다. 이용되고 있는 자산일 수도 있고 잠재적인 자산일 수도 있다.

재정이 부족한 지방정부는 지역사회 문제를 해결하기 위한 새로운 사업을 펼치기 위해선 중앙정부의 보조를 받거나 외부 기업을 유치해야 한다. 이 때 지방정부가 중앙정부의 보조나 외부 기업을 선택할 수 있는 역량을 갖추고 있는지가 중요하다. 중앙정부의 사업들은 부처별로 분절화되어 있어 지역사회의 필요를 섬세하게 반영하지 못한다. 외부 기업의 경우 투자의 최우선적인 고려는 지역사회의 제반 문제 해결이 아닌 기업의 이윤 창출이다.

중앙정부의 보조나 외부 기업의 유치가 지역의 다른 잠재적인 자산을 파괴한다면 여건의 변화나 갑작스런 충격에 대응할 수 있는 가능성을 없애는 결과를 낳을 수도 있다.

지역사회는 잠재적인 자산을 보전하면서도 기존 자산을 최대한 효율적이고 효과적으로 활용할 수 있는 방식으로 외부 지원을 유도할 수 있을까? 지역발전 전략과 사업들은 어떻게 지역사회의 다종다기한 연계망을 강화하거나 확장하는데 기여할 수 있을까? 지역경제 성장의 성과를 지역사회의 안정 또는 지속가능성과 어떻게 연계시킬 수 있을까? 이러한 질문들은 지역사회 착근(재지역화)은 내발적 발전의 또 다른 목표를 겨냥하고 있다.

각종 지역개발 사업들이 지역의 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성에 어떤 영향을 미치는지 분석해보지 않았다. '낙후지역'이라는 관점에서 벗어나야 한다. 낙후되었기에 외부의 지원이 필요하다는 전제를 재검토할 필요가 있다. 외부의 지원이 많아진다고 해서 낙후지역이 잘 사는 지역으로 탈바꿈되지는 못한다. 지역에 꼭 필요한 부분에 맞는 지원이 필요하다. 그렇다면 지금 무엇이 지역발전의 가장 큰 공백 또는 걸림돌인가. 도로, 항만, 상수도, 산업단지 등 기업활동을 위한 경제적 인프라인가? 아니면 교육, 문화, 건강, 육아, 취미 등 사회활동을 위한 사회적 인프라인가? 아니면 동식물, 서식처, 생태축, 경관, 도보길 등 생태적 인프라인가? 아니면 이런 하드웨어 자원이 아닌 소프트웨어 자원, 더 나아가 오가웨어 자원(조직)인가? 그것도 아니라면 자원이 아니라 자원을 활용하는 방식, 자원이 순환하는 체계인가? 지역연고산업, 향토산업, 지역중소기업, 사회적기업의 육성은 양적인 성장뿐만 아니라 지역의 대응 역량을 키우고자 하는 정책수단으로 읽을 수 있다. 하지만 정말로 이런 정책수단들이 지역사회의 지속가능성과 연계되고 있는가? 지역자원과 지역역량의 증진에 기여하고 있는가? 경제성장을 보여주는 지표로 표현된 지역발전뿐만 아니라 충남도민의 행복을 증진하는 실질적인 지역발전에 기여하고 있는가? 이제 지역발전을 위한 적절한 지역진단법이 필요한 시기다.

제2절 마을만들기와 사회적경제 정책에 대한 시사점

정부는 낙후지역 개발이나 쇠퇴도시의 재생 등 농촌과 도시에서의 내발적 지역발전을 주도하고 있다. 하지만 이러한 접근이 성공하기 위해서는 그 지역이 여건과 특성에 맞는 프로그램과 사업들을 기존 생산관계 및 사회관계의 틀 속에 적절하게 배치해낼 수 있어야

한다. 이러한 작업을 성공시키기 위해서는 기존 관계와 새로운 전략 사이의 틈과 긴장을 메우고 엮어주는 역할을 담당할 매개집단의 집단적 리더십이 필요하다. 매개집단의 활동을 바탕으로 지역사회는 문제 해결을 위한 역량을 증진시킬 수 있다.

마을만들기와 사회적경제는 지역사회의 역량을 키우고자 하는 활동이며, 앞서 정리한 내발적 발전의 2차적 목표 가운데 사회적 영역을 중심으로 하는 통합적 접근이다. 낙후지역 개발과 쇠퇴지역의 재생을 꾀하는 정부는 마을만들기와 사회적경제에 주목해왔다. 문제는 정부가 이러한 수단이 지역사회에 착근되는 것, 즉 내발적 발전의 3차적 목표를 인지하지 못했고, 실제로 지역사회에 착근시키는 내발적 발전의 3차적 수단을 실행할 준비도 부족했다는 점이다.

마을만들거나 사회적경제는 내발적 발전의 목표 가운데 생태·환경적 측면에 대해 명시적으로 다루고 있지는 않다. 하지만 구체적인 실행 수준에서는 친환경농업, 자원재활용, 재생에너지, 생태관광, 자연자원의 보전 등 생태·환경적 목표를 지향하고 있다. 이와 관련된 내용은 5장에서 다루도록 하고 이 절에서는 경제적, 사회적 측면과 재지역화라는 측면에 초점을 맞추도록 한다.

1. 마을만들기 정책에 대한 시사점

마을 만들기는 정부의 정책적 지원 이전에 전통적으로 생산과 소비가 한곳에서 이루어지는 즉, 두레나 계, 품앗이 형태로 존재했었다. 하지만 지금은 농촌에서도 이러한 전통이 사라지고 일손을 구하는 것도 일용직 노동자를 통해 해결하고 있다. 이러한 마을 만들기가 운동이라는 이름으로 우리에게 다가온 것은 사실 얼마 되지 않는 역사이다. 마을만들기 운동이라는 것은 민주주의의 실현 주체와 권력이 국가가 아니라 큰 측면에서는 인민, 마을 단위에서는 주민에게 있고 이러한 민주주의의 실천 근거지인 공동체가 주민 스스로의 참여를 통해서 만들어 나갈 때 비로써 입법, 사법, 행정 권력을 점차적으로 마을 공동체로 이관시켜 자유롭고 민주적인 공동체 사회를 만들어 나가는데 그 의의를 둔다.

최근 들어 시민들의 생활세계에 근거하여 참여와 자치를 일구어가는 운동, 풀뿌리로부터의 지역공동체 활성화운동은 다양한 모습을 띠고 확산, 발전되고 있다. 담장허물기로 상징되었던 마을만들기운동이 지역의 물리적 환경을 바꾸어나가는 초기적 모습을 넘어서서

이제는 주민들의 삶과 관련된 다양한 영역에서 마을주민들이 협력하여 마을을 꾸리고 관리하는 노력, 즉 생활자치를 통한 지역공동체만들기로 나아가고 있다.

이러한 흐름들은 운동소재에 따라 여러 가지 형태의 운동들과 결합되는데, 공동육아, 대안학교, 대안미디어, 생협, 아파트공동체, 자활, 농어촌활력사업, 지역문화, 지역복지, 생활환경, 학습공동체, 평생학습, 자원봉사 등이 그것이다. 서울마포의 성미산공동체, 풀무학교로 유명한 충남홍성의 흥동마을, 임실의 치즈마을, 전북 진안군의 으뜸마을가꾸기 등이 대표적인 사례이다. 또 그것은 마을의제운동으로도 발전되는데 90년대부터 진행되어 온 지방의제운동의 성과로 만들어진 각 지역의 지방의제21기구들과 참여한 시민단체들은 2000년대 초반 마을의제운동을 제기하여 충남 당진군 오봉제 고니마을, 강원도 태백 철암마을, 인천 계양구 효성동 등지에서 시범사업을 전개한 바 있다.

한편, 정부의 살기좋은 지역만들기 정책구상에 대응하기 위한 민간차원의 노력도 진행되었다. 지방의제21전국협의회는 2006년 정부의 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 사업에 대응한 민간추진기구를 구성하기로 의견을 모았고, 정책간담회와 평가지표연구, 전북, 광주, 경남, 강원 등 각 지역별 워크숍, 네트워크 준비모임 등이 이루어졌다. 정부에 의한 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 정책의 전면적 추진은 지역공동체운동을 전개해온 풀뿌리시민운동의 입장에서 일대 기회이자 위기이기도 했다. 소규모로 전개되어온 지역공동체운동이 행정의 힘에 업고 보편화되는 국면으로 나아갈 수도 있지만, 행정의 힘에 눌러 공동체운동의 동력을 보전하지 못하고 고사할 수도 있기 때문이다(박홍순, 2006).

도시에서 마을 만들기 운동의 대표적 사례는 서울 성미산, 부산 물만골, 부산 반송의 희망세상 사례를 들 수 있다. 성미산은 마을 뒷산의 배수지 투쟁을 통해서 주민들을 모아냈고 이러한 투쟁의 경험들이 축적되어서 공동육아, 마을 방송, 민중의 집, 사람과 마을, 마을 밥상 등 다양한 공동체가 계속 진행되고 있다. 물만골의 경우 철거 투쟁을 거쳐 형성된 주민들의 역량으로 토지 일괄 매입의 방법으로 마을 공동체를 이루고 있으며, 희망세상의 경우 다양한 지역주민들의 욕구를 모아내어 각종 사업 등을 통해 지금은 느티나무 도서관을 운영하며 사업지역이던 반송지역을 포함해서 해운대지역 전역으로 사업을 확장하였다.

이러한 마을 공동체들의 사례에서는 소프트웨어와 하드웨어를 결합시켜 지역에 뿌리내려 가는 과정이 중요하다. 소프트웨어라 함은 마을 주민들이 어떻게 마을 만들기에 대한 인식을 하고 주민교육, 세미나, 선진지 견학, 협동조합에 대한 인식, 지역공동체 의식 전환

등 주로 정성적인 부분을 말하며 하드웨어라 함은 그 마을 단위에 마을 만들기를 통해 만들어진 건축물, 벽화, 돌레길, 특성화된 사업의 성과 등 정량적인 부분을 말한다.

성미산 사례의 경우 배수지 투쟁을 통한 지역과 주민들 간의 결합을 시작으로 공동육아로 시작하여, 다양한 문화 교육 사업은 물론이거니와 마을 만들기의 역량을 만들고 확대 재생산 할 수 있는 사람과 마을이라는 단체를 만들었으며, 각종 협동조합, 녹색 가게 등을 활용하고 의료생협과 지역화폐 도입을 추진하였다. 물만골의 경우 초창기 철거 투쟁을 거치면서 공동체를 형성하여 5차례에 거친 토지매입으로 주거 안정권을 획득하였다. 공동체 초기에 봉재 공동체, 토지매입협의회, 물 관리 위원회, 쓰레기 재활용 사업 등을 통해서 다양한 사업을 진행하였으나 마을 지도자의 지나친 권위와 내부 구성원들 간의 갈등으로 급기야는 마을 만들기가 한때 완전 중단되어 방치되기도 하였다. 4년간의 공백 끝에 새로운 지도부 선출과 국토해양부마을 만들기 프로젝트에 참여하고 기획과 행정은 연계공동체가 협력하여 다시 시작하였으나 행정기관과의 관계, 지역 구성원들의 역량의 한계로 결국은 몇 가지 하드웨어 적인 사업(마을 전망대, 벽화, 오솔길)등만 만들어지고 주민들의 참여는 갈수록 떨어졌다.

정부가 정책적으로 마을만들기 사업을 추진하면서 주민주도의 원칙은 약화되고 행정의 역할이 강화되는 한계를 보인다. 공모제로 추진되는 소도읍육성사업과 농촌마을종합개발사업 등도 중앙정부가 제시하는 매뉴얼을 따라야 하기에 지역의 특성을 제대로 반영한다고 말할 수 없다. 지역의 유형을 구분하고, 그 유형에 적합한 사업시책을 연계하여 패키지 사업을 추진코자 함으로써 중앙에서 제시하는 사업모델(산업형, 생태형, 관광형 등)에 맞게 연계, 패키지화한 사업단위를 지역사업 콘텐츠로 특성화, 브랜드화하게 될 것이고, 이는 종합적 전략계획이 되어 주민들의 참여할 자리는 더더욱 빈약해질 수 있다. 이는 주민 주체의 계획수립이나 지역의 자율기획과 자기책임이라는 원칙이 단순한 외형적 포장에 그치게 된다는 것을 의미한다. 실제로 정부가 주도한 농어촌 마을만들기 사업들은 주로 물리적 기반을 조성하는데 초점을 맞추었으며 실제 이러한 물리적 기반을 활용하고 관리할 사람과 관계에 대해서는 소홀했다(조영제, 2011).

때문에 많은 농촌 마을 사업이 주민 주도와 상향식을 강조하지만 성공한 사례는 많지 않다. 농촌에서 지나치게 체험을 강조한 결과이기도 하고, 마을 현실에 대한 구조적인 이해가 부족한 탓이기도 하다. 잘못된 정책 추진의 피해는 결국 마을이 고스란히 떠안을 수

밖에 없었다. 정부의 마을 만들기 사업을 받아들인 마을 중에는 사업을 추진하는 동안 주민들 간의 갈등이 깊어져 마을이 두 쪽 나는 경우도 적지 않다(구자인, 2010).

이러한 문제를 인식하고 중앙정부 및 지방정부의 마을만들기 정책과 마을 주민 스스로의 마을만들기 운동을 결합하고자 한 좋은 예로 진안군을 들 수 있다.⁴⁸⁾ 진안군은 2004년부터 으뜸마을 사업을 전담할 전임계약직 공무원을 채용하고, 마을별, 읍면별로 추진위원회를 구성하고, 마을사업을 관리하면서 행정의 파트너 역할을 할 마을간사제도를 도입하였다. 현재는 마을만들기팀과 마을만들기협의회를 중심으로 다양한 주체들의 협력이 제도화되고 있다. 임실군의 치즈마을 사례에서도 정책과 운동으로서 마을만들기가 접합되는 과정을 볼 수 있다. 치즈마을은 1980년대 초부터 시작된 오랜 공동체활동을 바탕으로 치즈유가공과 치즈체험이라는 테마로 마을만들기를 시도하였고, 임실군은 유가공업체의 시설 지원, 치즈체험프로그램 지원, 치즈공동브랜드 구축 등을 통해 지원하였다. 치즈마을은 치즈체험프로그램과 유가공품 판매를 통해 연간 10억여원의 매출을 올리고 있으며, 잉여금을 마을발전기금으로 적립하고 마을지 발간, 복지지원, 장학금, 지역사회 기부금, 사업준비금 등으로 활용하고 있다.

<표 28> 진안군 마을만들기 사례

진안군은 전라북도의 동부 산안권에 위치하고 있다. 전국 최초로 주민주도의 상향식 마을개발사업이라 할 수 있는 으뜸마을 가꾸기 사업을 추진하고 있다. 11개 읍면에서 발전가능성이 높은 모델 마을을 자체적으로 선정하여 친환경작목 중심으로 특화발전시키는 전략이다.

진안군은 으뜸마을 사업을 매개로 실험하고 다른 영역으로 확대될 수 있는 모델을 발굴하고자 했다. 사업 선정과 추진 방식은 먼저 주민들이 마을회의에서 마을에 우선적으로 필요한 사업을 발굴하고 토론하여 합의를 통해 결정하면 군행정이 이를 예산과 제도로 지원하는 형식이다. 추진경과를 보면 2001년 1월 '읍면지역개발계획'으로 출발하여 2003년 1월에 사업명칭과 방식이 현재와 같이 정착되었다. 2003년 7월에 사업의 안정적 추진을 위해 조례가 제정되고, 마을별, 읍면별로, 또 군단위에서 추진위원회가 구성되었다. 그리고 사업을 전담할 전임계약직 공무원으로 박사급 외부전문

48) 진안군 사례에 대한 보다 구체적인 내용은 구자인 외(2011), 구자인 외(2010)를 참조하라.

가가 2004년 12월에 채용되었다. 2005년부터는 독자 예산이 편성되었고, 2007년부터는 '마을가꾸기팀'이 신설되어 인력과 예산, 조직의 독립체계가 갖추어졌다.

지구별로 추진되는 마을공동사업은 주민들이 마을회의를 통해 합의, 제출한 마을민박 설치나 가공체험시설, 야생화단지, 감나무단지 등 33가지 개별 사업이 있고, 이외에 마을별 공동사업으로 주민교육과 마을 컨설팅, 마을안내판 제작 등이 있다. 재원은 국비 특별교부세 10억 원으로 추진 중이며 마을당 평균 9천만 원 정도였다. 2006년에는 도비 5억 원의 지원을 받아 전년도에 추진하지 못했던 보완사업이 중심이 되었다.

으뜸마을 사업은 주민 참여를 내세웠지만 실제 주요 활동가는 마을 대표 중심으로 이루어졌고 마을 대표의 개인적 헌신에 지나치게 의존하여, 결과적으로 사업의 지속성을 갖기 힘들어지는 문제가 나타났다. 이에 대한 방책으로 진안군에서는 으뜸마을 사업의 전반적인 관리를 맡으면서 행정의 파트너 역할도 할 수 있는 인력을 유치하여 마을에 상주토록 하는 마을간사제도를 도입하였다.

2004년 12월부터 검토를 시작하여 2006년 3월부터 마을개발사업이 활발한 곳에 귀농인 중심으로 마을간사를 배치하는 제도를 시행하고 있다. 마을 활동을 도와줄 젊고 전문성을 갖춘 인재가 필요하다는 점, 귀농자의 수많은 실패 사례를 참고삼아 지역 정착을 경제적으로도 지원할 필요성이 있다는 점 등이 도입취지라 할 수 있다. 2006년 2월 3일에 미리 제도 도입의 취지를 분명히 알릴 수 있도록 사전설명회를 개최하였다. 선발과정은 지역주민과 의원, 마을대표, 외부전문가 등으로 구성된 심사위원회를 통해 엄격하고 공개적인 방식으로 선발하였다. 최종합격자의 특성은 전원이 남자이고 대졸 학력자였으며 평균연령은 39세였다. 마을 배치기준은 으뜸마을 지구를 포함하여 중앙정부 지원사업으로 마을개발을 열심히 추진 중에 있는 마을이었다. 2007년에 마을간사는 총 12명이고, 이와 유사하게 농림부에서 채용한 마을사무장이 별개로 3명이 있다. 2006년 예산은 총 1억2천만 원이고 전액이 신활력사업(국비)에서 지원되고 있다. 고용형태는 일용직이고 1인당 매월 90만원 내외를 지급받으며 4대보험 혜택도 있다.

2006년 6월부터 (주)유한킴벌리의 후원을 받아 (사)생명의숲이 백운면을 대상으로 마을조사를 시작하였다. 약 8천만 원 예산으로 약 9개월간에 걸쳐 5명의 조사원이 지역에 상주하면서 29개 행정리 마을에 대한 전수조사를 실시했다. 이를 통해 마을의 역사문화 자원, 마을숲과 같은 자연환경, 전설과 설화 등이 종합적으로 조사되고 입체

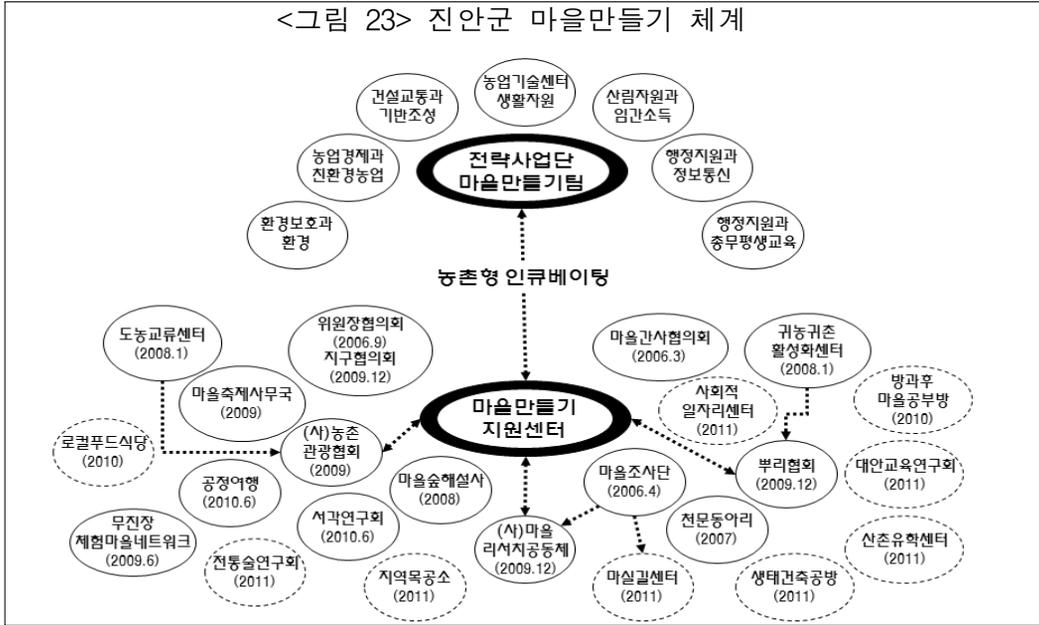
적으로 정리되었다. 조사원 5명은 마을에 주거하며 백운면 면지발간, 농촌전원박물관 구상 등과 연계하여 마을조사를 활발하게 추진하였다. 마을조사 사업은 귀농을 희망하는 젊은 전문가들이 마을 문화조사를 통해 농촌마을에서 새로운 일자리를 창출하는 모델을 개발하자는 취지를 가지고 있다.

진안군의 공정여행사업단 ‘풍덩’은 CBT를 지향하면서 이를 통해 지역자원의 발굴과 네트워크화, 환경과 생태의 보전, 여행지출의 지역 내 순환 등의 효과 창출을 목적으로 하는 여행사업 조직이다. 풍덩은 진안군의 평생학습프로그램 ‘어른들의 공부방’을 통해 3년 전부터 시작한 향토문화해설사들의 학습모임이 발전된 조직이다. 풍덩의 주요 활동은 지역의 자원을 발굴하여 이를 네트워크화 하는 것으로, 자원 네트워크란 진안군 내의 먹거리와 숙박, 향토역사자원, 시설체험, 인적자원 등의 지역자원을 엮어 여행상품으로의 패키지화하는 것이다. 이를 통해 대안여행 조직으로서 풍덩은 지역자원의 발굴과 활용을 촉진시킬 뿐만 아니라 지역의 자연·생태자원을 보존하고 지역 내 경제순환 구조를 구축하는데 기여하고 있다.

진안군 마을만들기는 2007년부터 정착기에 접어들었다고 평가된다. 마을들을 연계하는 네트워크가 지역 내에 뿌리를 내리기 시작했으며, 마을만들기 지원 업무가 정책기획단 내 마을만들기팀의 고유 역할로 자리잡게 되었다. 특히 이 시기에는 마을간사 제도의 성과를 계승하고 농림부 도시민유치지원사업과 연계하여 도농교류·귀농지원센터(이후 귀농·귀촌 활성화센터)가 건립되었다.

최근 분산돼 있던 진안 마을만들기 관련 시설을 집적화할 계획을 진행 중이다. 마을만들기 지원센터, 마을만들기 지구협의회, 로컬푸드사업단, 마을간사 협의회, 마을조사단, 마을축제조직위, 진안고원길, 공정여행 풍덩 등 흩어져 있던 11개 조직 60여명이 한 데 모여 업무를 호환키로 했다. 또한, 별도사업비를 확보해 로컬푸드 농특산물 및 수공예품 직매장 등을 마련하는 한편 농촌창업 보육센터를 들여 마을기업 등으로 발전가능한 학습동아리를 위한 예비공간도 마련한다는 복안이다. 이밖에 전국의 주민, 공무원, 연구자 등 견학팀의 집중 연수와 마을만들기 대학이 운영되는 연수교육장을 비롯, 숙박연수실, 전시도서관 등 시설도 마련키로 했다.

<그림 23> 진안군 마을만들기 체계



<표 29> 임실 치즈마을의 마을만들기 사례

임실의 치즈마을은 오랜 생산의 조직화에 기반한 내적 역량이 마을 만들기(도농교류)의 성과 나타나고, 생산, 가공, 농가레스토랑, 체험 등을 통해 6차 산업화를 실천하는 사례이다. 임실 치즈마을은 74가구(183명)가 사는 수도작 중심의 농촌마을로 한국 최초로 치즈가 만들어진 지역(지정환 신부, 1967년)이며, 2003년부터 친환경 농업 실천의 생산조직을 중심으로 마을 활성화를 위한 도농교류 사업을 시작하였다. 마을이 가진 물적·인적자원을 활용한 다양한 체험, 가공, 판매, 교육 등을 통해 다양한 소득원 창출하였으며, 여기에는 마을리더(이진하, 조기현)의 끊임없는 자기혁신과 지속적인 노력이 있었다. 치즈마을 운영위원회(영농조합법인)를 중심으로 개별 주민의 역량을 활용한 다양한 도농교류·체험 프로그램을 운영하고 있으며 이는 농가소득으로 귀결된다. 마을에서 운영하는 프로그램으로 치즈체험장, 농특산물직매장, 숙박, 식당, 사무실 등이 있다. 농가가 개별적으로 운영하는 프로그램으로 경운기, 초치낙농, 산양 비누, 산양, 농가 레스토랑, 피자체험장, 치즈 아카데미, 목공 등이 있다. 농가가 직접 운영하는 이플유가공, 개인 치즈공방(2개) 등의 가공사업도 있다.

다양한 체험 프로그램을 주민이 직접 참여·운영하면서 기여율에 따라 매출액의 상당액을 참여주민에게 분배하고 있다. 전체 매출액의 62.5%를 참여주민(59농가 88명)

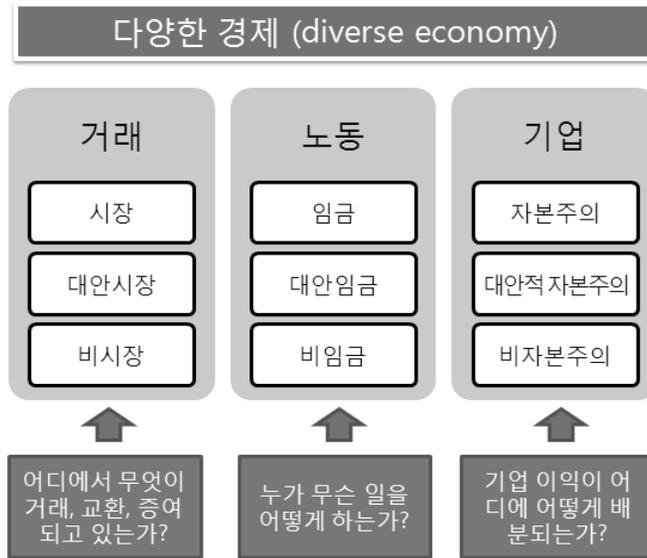
에게 분배되었고(2010년), 개별체험 83.3%, 치즈체험 47.7%, 마을식당 35.9%, 판매장 77.4%, 사무실 100% 등이 분배되었다. 사업을 통한 수익의 일부는 마을과 지역 사회 기여를 위해 별도의 기금을 조성하여 적립하고 있다. 어린이복지기금, 노인복지기금, 마을경관조성기금, 인재육성장학기금, 지역사회기부금, 중장기발전기금 등 1억3천만원을 적립하였다.

임실 치즈마을의 성공은 한 번에 이루어진 것이 아니다. 종교공동체의 경험을 바탕으로 몇 번의 실패에도 불구하고 공동체를 형성하고 유지하려는 노력이 끊임없이 이어진 결과라는 점이 중요하다.

2. 사회적경제 정책에 대한 시사점

사회적경제도 정부의 정책 이전에 존재해왔다. 정부정책으로서 사회적경제 및 사회적기업에 대한 관심은 시장경제의 파생적인 문제를 어떻게 보완할 것인가에 초점을 맞추고 있다. 반면 정부 정책 이전부터 실험되어 왔던 운동으로서 사회적경제는 경제를 정부와는 다른 방식으로 바라본다. 이들에게 경제는 고용, 임금, 시장, 사회적재 등으로만 이루어진 체계가 아니다. 대안적 임금, 지불되지 않는 임금, 공유자원, 대안시장과 비시장 등 우리가 흔히 경제라 부르는 영역보다 더 포괄적인 영역을 대상으로 하고 있다. 즉, 이들에게 자본주의적 경제관계는 경제 빙산의 일부분일 뿐이다(Gibson-Graham, 2011).

<그림 24> 다양한 경제 (diverse economy)



<그림 25> 다양한 경제 (빙산 모형)



협동조합, 지역통화, 지역금융 등은 이러한 대안경제로서 사회적경제의 주요한 영역이다. 한발레츠와 민들레의료생협을 대표적인 사례로 들 수 있다. 한발레츠는 1999년 회원을 모집하여 2000년 2월 70여 명의 회원이 모여 창립하였다. 2002년에는 한발레츠가 주도하여 대전민들레의료소비자생활협동조합(약칭 민들레의료생협)을 창립하였다. 한발레츠는 회원들간에만 통용되는 지역화폐인 ‘두루’를 발행한다. 현금과 두루를 함께 사용할 수 있지만 현금과 두루를 교환하지는 않으며, 거래총액의 두루비율이 30% 이상이 되도록 정하고 있다. 거래는 홈페이지와 회원행사 등을 통해 이루어지며 한발레츠 등록소가 회원을 거래 내역을 정리하고 기록한다. 2000년 287건의 거래에 486만 두루가 사용되었으며 2008년에는 10,569건의 거래에 9,600만 두루가 사용되었다. 한발레츠가 설립되던 2000년 즈음에 전국에 20여개의 지역통화 단체가 있었지만 지금까지 남아서 꾸준히 성장하는 단체는 한발레츠와 과천품앗이 정도이다. 2008년 금융위기 이후 지역통화에 대한 관심이 증가하여 전국에서 지역통화 단체가 빠르게 늘어나고 있다. 한발레츠 설립 초기의 과제는 거래할 만한 것을 지역통화 시스템 안으로 들여오는 것과 신뢰관계를 구축하는 일이었다. 한발레츠에는 초기에 한의사, 지역공동체운동에 뜻을 둔 레스토랑, 친환경농업을 하는 농부가 가입하면서 선순환이 시작되었다. 또한 의료생협이 만들어진 후 거래가 급속히 늘었다.

물론 운동으로서의 사회적경제가 정책으로서의 사회적경제를 필요로 하지 않는 것은 아니다. 운동의 관점에서든 사회적경제를 두 단계로 구분해볼 수 있다(정규호, 2011: 24). 첫째는 경쟁적 시장경제 체제에서 한 걸음 벗어나서 커뮤니티 차원에서 생활인들이 주체가 되어 호혜적인 대안경제 영역을 구축하는 것이다. 여기에는 크게 비공식 경제 영역과 혼합경제 영역이 있다. 전자의 경우 가족과 커뮤니티 중심의 비화폐적 가치로 구성된 협력과 자선활동, 무보수 자원활동, 육아와 가사노동 같은 돌봄과 나눔 활동 등이 포함되며, 후자의 경우 협동조합경제, 사회적기업, 커뮤니티비즈니스 등이 포함된다. 둘째는 커뮤니티 차원에서 구축된 사회경제적 역량을 바탕으로 공식경제 영역에 대한 사회, 생태적 책임성을 강화하는 것이다. 사회책임투자(socially responsible investing), 지역공동체 투자(community investing), 생태적 회계 감사, 주주행동주의 등을 통해 기업 경제활동의 투명성을 높임으로써 녹색의 차원에서 유익하고 커뮤니티 경제에도 도움이 될 수 있는 방안들을 이끌어 내는 것이다. 이 단계에서는 정부의 경제정책 변화가 전제되어야 기대한 성과를

거둘 수 있을 것이다.

선진국의 사례를 볼 때 사회적경제는 위에서 살펴본 낙후지역 발전이나 도시재생, 마을 만들기 등과 연계성이 매우 강하다.⁴⁹⁾ 프랑스 지역관리기업 사례는 낙후지역 또는 쇠퇴지역에서 사회적경제가 가져올 수 있는 가능성을 보여준다. 이미 유럽, 일본, 캐나다 등에서는 기존의 발전전략에서 탈피하여 지역자립, 지역순환, 지역재생의 사회적경제시스템을 구축하려는 다각적인 노력이 진행되어 왔다. 이는 경제발전의 목표를 이윤극대화로 보는 경향성에 대한 반성적 성찰의 결과이다. 이탈리아의 트렌토와 볼로냐, 캐나다의 퀘벡 등이 대표적인 사례이다. 이들 도시는 영리 목적의 거대 민간기업이 아니라 협동조합을 중심으로 한 다양한 사회적경제 조직들의 네트워크에 기반하여 성장해왔다. 일본의 커뮤니티비즈니스 사업의 경우 지역사회의 욕구와 필요에 결합하여 새로운 지역발전모델을 구축한 대표적인 사례라 할 수 있다(강원살림, 2010).

<표 30> 프랑스 지역관리기업 사례¹⁾

프랑스의 ‘지역관리기업’ (régis de quartier)은 ‘사회적 배제’를 경험하는 지역주민이 점점 많아지고 전통적인 취약계층을 넘어 다수의 계층에 확산됨에 따라 지역의 사회적 유대가 약화되는 현상에 대한 대응으로 태동하였다. 프랑스에서는 이러한 현상은 일반적으로 ‘대도시외곽지역’(방리우, banlieues)이라는 용어로 표상되는데 언론을 중심으로 한 대도시외곽지역에 대한 관심은 이 지역의 부정적인 측면만을 강조함으로써 역설적으로 배제와 소외, 그리고 패배주의를 심화시키는 결과를 초래했다. 이러한 상

49) 최근의 마을만들기 관련사업은 농수산식품부, 환경부, 행정안전부, 문화관광부, 지식경제부 등에서 추진되고 있다. 농수산식품부에서 추진하는 사업은 농촌지역사회개발을 위한 농촌관광과 도시민 유치사업이 주를 이루고 있다. 이들 사업에 사회적 기업이 진출가능한 분야는 농어촌관광개발, 특산물개발 및 식품가공, 도농교류(귀농) 컨설팅 및 교육, 숲가꾸기, 산림서비스 등으로 예상된다. 환경부는 환경보전과 녹색성장관련사업이 주를 이루며 이들 사업에는 녹색에너지 보급, 자원재활용, 폐기물관리, 공공디자인, 친환경농법 보급 등의 분야에 사회적 기업 진출이 가능하다. 행정안전부에서는 정보화와 지역만들기 사업이 주를 이루며 이들 사업과 관련하여 인터넷 유통 및 정보기술 서비스, 마을만들기 컨설팅의 분야에서 사회적 기업의 진출이 가능하다. 문화관광부와 지식경제부는 각각 문화, 역사마을만들기 사업과 지역산업진흥사업(지역연구산업분야)이 있고 문화관광부 사업에는 문화예술 이벤트 기획 및 운영, 마을디자인 및 마을축제 컨설팅 등이 진출가능하고 지식경제부 사업에는 식품가공, 특산물개발, 전통공예, 전통시장 활성화 등 지연산업활성화와 관련된 사회적 기업의 진출이 가능할 것이다.

황을 바꾸기 위해 지역관리기업은 빈곤한 대도시외곽지역에서 형성되고 있는 긍정적이고 역동적인 측면을 부각시키고 발전시키고자 하였다(CNLRQ, 1993).

현재 프랑스에는 150개 정도의 지역관리기업이 존재하는데 거의 대부분 심각한 문제를 안고 있는 집단주거지역에 존재한다. 기본적으로 지역관리기업의 사명은 ‘지역을 유지하고, 아름답게 하며, 보살피는 일’ 이라고 규정하고 있다. 이 과정에서 지역관리기업은 지역 내 취약계층의 일자리 제공과 사회적 통합, 그리고 부족했던 사회적 서비스를 지역주민들에게 제공하는 역할을 수행하며, 더 나아가 지역사회의 공동체성 강화를 위한 다양한 역할을 수행하고 있다.

일반적으로 지역관리기업은 실업률이 높은 지역에 입지한다. 프랑스 평균 실업률이 8%인데 비해 지역관리기업이 있는 지역들의 실업률은 20-25%이다. 개인주의로 인해 고립된 지역을 가난하지만 잘 살 수 있는 생활환경으로 바꾸자는 것이 궁극적인 이념이며, 희망사항이다.

지역관리기업에는 2가지 유형이 있다. 첫째는 지역관리기업(régis de quartier)으로 인구밀도가 높은 서민주거지역(cité)에서 조직된다. 둘째는 낙후지역관리기업(régis de territoire)으로 인구밀도가 낮은 지역에서 조직된다.

지역관리기업은 집단적 해결책을 중시하는데 이것은 주민간 유대 강화의 계기로 작용할 수 있다. 즉 건물 지하에 있는 공동빨래방은 효과적인 주민들간의 의사소통의 장이 될 수 있기 때문이다. 이와 함께 빨래방의 직원으로 일하는 주민의 노동은 자신들이 잘 아는 이웃이 수행하는 노동이기 때문에 이웃사람들로부터 존중받는다는 장점이 있다.

지역관리기업이 추구하는 지역의 또 다른 모습은 짧은 순환구조를 가진 경제이다. 즉 동네의 부가 외부로 나가지 못하게 한다는 것인데 이는 로컬푸드(local food) 운동이나 지역화폐(local money) 운동에서 볼 수 있는 것이다. 지역관리기업의 논리에 따르면 이러한 방식의 통합성 있는 경제는 동네 주민들간의 결속(cohésion)을 유지하는 사회적 통합과 밀접히 연관된 것이다.

국내에서는 이미 별개의 사업으로 정책화된 정부의 사업들을 지역사회와 어떻게 연계시킬 것인가가 과제라 할 수 있다(지경배, 김진기, 2010). 특히 농촌형사회적기업과 농촌 지

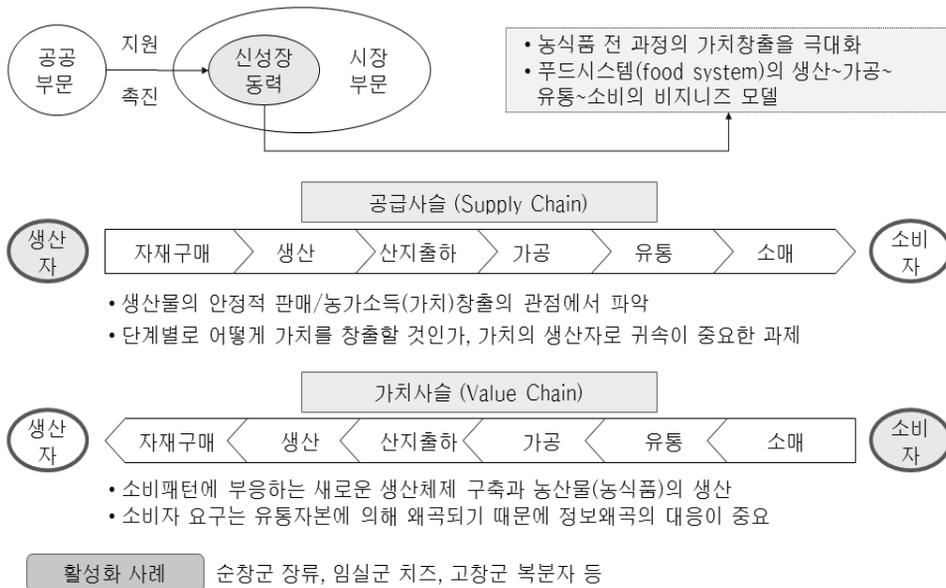
역사회의 결합에 주목할 필요가 있다. 농촌형 사회적기업은 생태적, 자연친화적 특성을 가지고 있다. 즉, 대규모 농업방식으로 변화하는 현 추세에서 소규모 농업이 생존할 수 있었던 것은 자연친화적인 방식으로 생산되고, 이러한 특성이 소비자들에게 호응을 얻었다는 점이다. 프랑스의 아마프나 미국의 아마시 마을의 사회적기업은 웰빙시대를 맞이하여 로컬푸드 운동이나 지역순환형 농업을 실현하면서 기업으로서 경쟁력을 확보하고 있다는 점이다. 농촌형 사회적기업은 지역의 자원을 적극 활용함으로써 지역사회에 착근되고 있다. 프랑스의 아마프와 일본의 미야마 정, 그리고 한국의 이장 사례는 지역이 가지고 있는 자연적 특성을 적극 활용했다는 점이다. 각 지역마다 자연적 환경이나 인적 자원을 동원함으로써 그 자체로 농촌형 사회적기업의 특성을 살리고, 상품화에 성공함으로써 수익을 창출할 수 있었다.

각 국의 농촌형 사회적기업은 적절한 거버넌스의 구축 및 지역주민의 참여를 통해 성공할 수 있었다. 각 사례의 농촌형 사회적기업은 정부, 기업, 지역주민, 지역의 대학 등이 협력을 통해 성공할 수 있었다. 프랑스의 아마프는 정부의 농업지원 정책이 있었고, 미국의 아마시 마을은 온라인 마켓을 통한 판매, 일본의 미야마 정은 정장의 노력과 지역주민의 참여를 통한 정부와 민간의 협력이 있었다. 그리고 한국의 청송시니어클럽은 지방정부, 지역의 기업, 대학의 연구기관 등이 협력해 역할을 수행했고, 양양의 송천 떡마을도 정부의 지원과 지역주민의 적극적 참여, 전담 인력 채용 등이 성공의 요소로 작용했다. 적절한 거버넌스의 구축은 지역주민의 자발적 참여를 촉진하고, 이는 지역사회 내 신뢰 형성을 돕는다. 다시 미국의 아마시 마을의 사례는 종교적 신념을 통해 주민 간의 친밀한 유대관계가 사회적자본을 형성하였고, 일본의 미야마 정은 낙후된 산촌마을을 되살려 보겠다는 지역주민 주도의 마을 만들기 운동이 농촌형 사회적기업으로 성장할 수 있는 발판이 되었다. 지역주민의 자발적 참여는 공동체 의식을 확산시키고 나아가 스스로 지역의 문제를 해결할 수 있는 자치역량을 함양하는 계기가 되었다. 농촌형 사회적기업은 사회적기업가 혹은 사회혁신가들의 노력이 중요하게 작용했다. 프랑스의 아마프는 다니엘 뷔용이라는 농민의 지역 농업을 되살리겠다는 노력이 있었고, 일본의 미야마 정은 새로이 부임한 한 공무원 마을을 되살리자는 헌신적인 노력이 있어 지역주민의 참여를 이끌어 낼 수 있었다.

충남 3농혁신의 핵심 주제인 ‘6차 산업화’도 지역사회 활성화와 관련이 깊다. 6차 산업화는 경제활동의 융복합화를 통한 가치의 창출을 강조하면서, 가공품의 제조·판매와 함께

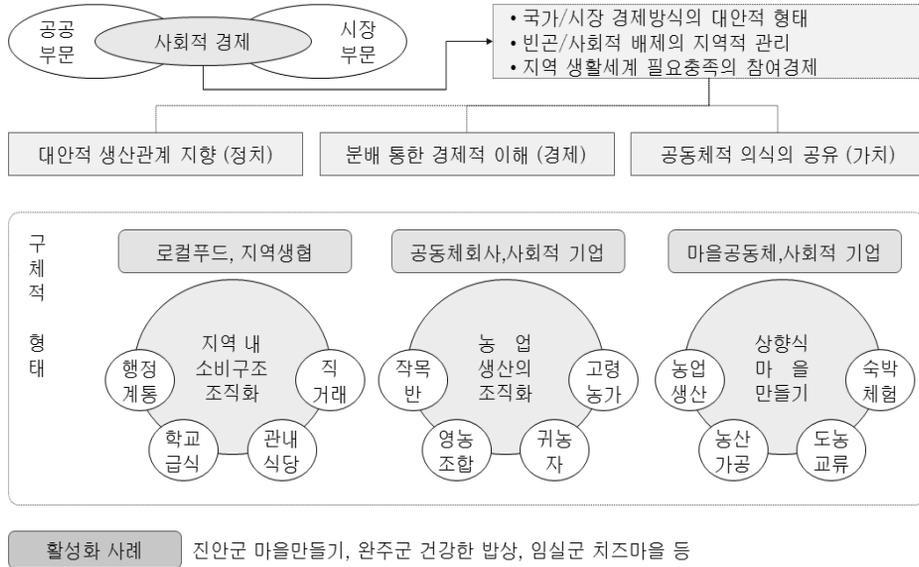
관광정보서비스, 농가 레스토랑 등 지역진흥과 관련된 다양한 접근을 강조한다(황영모, 2011). 황영모(2011)는 6차산업화를 농산업 비즈니스 모델과 사회적경제 모델로 구분할 수 있다고 본다.⁵⁰⁾ 농산업 비즈니스 모델은 산업적 관점에서 기존의 농식품 공급사슬에서 벗어나 소비자의 패턴에 부응하는 농산업의 부가가치를 창출하는데 중점을 두며, 대표적으로 위에서 소개한 순창군의 장류, 임실군의 치즈, 고창군의 복분자 등을 사례로 들 수 있다. 사회적경제 모델은 지역적 관점에서 6차 산업화를 파악하는 것으로 주로 대안적 생산 관계, 분배를 통한 경제적 이해, 공동체 의식 공유 등을 통해 지역 활성화에 중점을 두며, 대표적인 사례로 진안군의 마을만들기, 완주군의 건강한 밥상, 임실군의 치즈마을 등을 들 수 있다.

<그림 26> 농산업 비즈니스 모델에서 파악하는 6차 산업화



50) 다음 그림을 참조. 이 그림들은 황영모(2011)에서 재인용하였다.

<그림 27> 사회적 경제 모델에서 파악하는 6차 산업화



농산업 비즈니스 모델과 사회적경제 모델의 분류는 내발적 발전의 목표 가운데 경제, 사회, 생태적 지속가능성 중 어떤 영역을 중심으로 통합하고자 하는가와 관련된다. 농산업 비즈니스 모델은 경제영역을 중심으로 생산자-소비자 사이의 사회적 관계를 재구성하고자 하며, 사회적경제 모델은 사회영역을 중심으로 경제적 관계를 재설정하고자 한다. 이러한 시도들이 성공하기 위해서는 그 지역이 처한 여건과 더불어 지역사회에 착근시키려는 노력이 중요하다.

<표 31> 완주군의 로컬푸드 사례

완주군의 로컬푸드 활성화 사례는 지방정부가 마을공동체 형성과 유지라는 장기적인 목표 하에 로컬푸드라는 테마를 바탕으로 농촌형 마을기업을 육성하고 있는 사례이다. 완주군 지역농정혁신은 지난 2008년 8월 발표된 ‘약속프로젝트 5개년 계획’⁵¹⁾이 근간을 이루고 있다. 약속프로젝트는 생산혁신, 유통혁신, 부채대책, 농촌활력증진, 노인복지증진 등 5개 분야 12개 시책을 내용으로 하고 있다. 이 프로젝트에는 자체 군비 500억원이 연차적으로 투입된다. 이들 사업은 상호 밀접한 연계성속에서 추진되며, 로컬푸드의 경우 지역순환농업체계 구축과 마을 및 공동체육성사업과 맞물려 추진된다.

완주군의 로컬푸드 활성화 정책은 두 가지 측면에 기준점을 두고 있다. 첫째는 로컬푸드형 생산·유통·소비의 조직화다. 우선 기획생산은 마을공동체 및 작목반단위 1차 농산물 조직화와 로컬푸드 농식품 가공지원을 위한 거점농민가공센터 등이 포함된다. 유통조직화는 원활한 물류에 필요한 통합지원센터 및 로컬푸드스테이션, 전문매장, 직거래장터 등을 포함한다. 소비조직화는 일반소비자, 출향인, 공공조달 등으로 세분화되고 다양한 마케팅과 생산자와 소비자간 커뮤니케이션 프로그램이 포함된다. 둘째는 추진조직의 정비와 이를 제도적으로 뒷받침 할 수 있는 각종 조례의 제정이다. 추진조직은 행정, 민간, 중간지원조직으로 구성되었다.

지난 2010년 10월부터 추진해오고 있는 완주군의 건강밥상꾸러미사업은 완주의 생산자와 전주권의 소비자를 연결하는 일종의 CSA(지역사회지원형농업)모델이다. 완주 건강밥상꾸러미는 지자체가 로컬푸드 확산을 위한 구체적인 실행모델의 일환으로 추진되고 있다. 지역에서 난 제철먹을거리를 꾸러미 형식으로 꾸러 일반 소비자 가정에 배달하는 방식을 취하고 있다. 중장기적으로 전주권 소비자 4만 가구 공급을 목표로 추진되며, 연 480억원 매출과 지역생산물의 16%를 직거래 유통하는 경제적 효과를 있을 것으로 본다. 지난 2010년 10월 중순 141가구 공급으로 시작된 건강밥상 꾸러미사업은 2011년 5월 현재 2,440가구(매주 회원 277가구/ 격주회원 2,167가구)로 회원수가 늘었고, 월 공급물량은 4,838개에 달한다. 이를 매출액 기준으로 환산하면 월 1억2천여만원 규모다.

제3절 내발적 발전의 전략의 설계에 대한 시사점

1. 내발적 발전의 목표 설정

각 지역이 처한 문제와 그 원인, 지역이 보유한 자원, 문제를 해결할 수 있는 역량, 지역의 주류적인 가치 등은 다양할 수밖에 없다. 문제의 원인은 FTA 등 일련의 시장개방화로 인해 국가적인 차원에서 농촌지역이 공통적으로 갖게 되는 불리한 여건일 수도 있고,

51) 2008년 신설된 농정기획단에서 지역농업 중장기혁신전략의 일환으로 기획, 입안되었다.

댐 건설로 인한 수몰 등 그 지역이 겪는 특수한 위기일 수도 있다. 내발적 발전의 목표와 관련하여 국내외 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 설정하고 있다. 가령, 이탈리아의 다양한 음식 문화와 협동조합 체계는 슬로푸드 운동과 슬로시티 운동이 영국이 아닌 이탈리아에서 시작될 수 있었는지를 설명해준다.

지역의 여건과 우선순위에 따라 시작될 수 있지만, 이러한 목표는 끊임없이 재검토되고 수정될 여지를 가져야 한다. 가령, 슬로시티 운동에 대해서는 이 운동이 성과를 거둘수록 너무 쉽게 활력 없는 고립주의 공동체를 만들어낼 수 있다는 비판이 제기될 수 있다. 슬로시티는 전통을 중시하므로 변화를 받아들이지 못하고 외부에 적대적일 수 있다는 것이다. 지역에 새로 들어온 사람들이 지니고 있는 가치와 문화는 어떻게 판단되어야 하는가? 투스카니(Tuscany) 루카(Lucca) 지역에서는 이민자들이 몰려들면서 도심에 나타난 케밥집을 둘러싸고 논쟁이 벌어졌었다. 누가 슬로푸드나 슬로시티의 전통이나 진정성 등을 평가할 것인가?

또한 이 연구에서는 내발적 발전의 목표 경제적, 사회적, 생태·환경적 지속가능성을 통합적으로 추구하는 것으로 제시했지만, 실제 사례들은 이러한 통합적 추진이 쉽지 않은 과제임을 보여준다. 로컬푸드의 경우 생산자와 소비자를 조직화하고 연결시킨다는 경제-사회적 목표가 중요한지, 지역의 생산물을 가능한 가까이에서 소비함으로써 생태발자국을 줄인다는 환경적 목표가 중요한지를 둘러싼 논쟁이 벌어질 수 있다. 협동조합의 경우에도 세계시장에서 경쟁하기 위하여 호혜의 원칙을 어느 정도 완화할 것인지 아니면 세계시장에서 밀리더라도 협동조합의 원칙을 강하게 고수할 것인지를 둘러싼 논쟁이 벌어질 수 있다.

중요한 점은 지역사회의 목표를 설정하는 과정은 외부의 지원 기준에 맞추거나 리더의 개인적인 판단에 맡기기 보다는 투명하고 민주적인 논의를 통해 결정될 필요가 있다는 것이다. 전환마을 운동의 World Cafe 사례처럼 이해당사자들이 다함께 모여서 의견을 나눌 수 있는 다양한 방식이 존재한다. 이러한 방식들에 대한 준비와 훈련이 필요할 것이다.

2. 내발적 발전의 주체 형성

내발적 발전의 주체와 관련하여 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 있다. 시작된 지 몇 년 지나지 않았지만 전 세계적인 네트워크를 구축하고 있는 전환마을 운동이 대표적이다. 이들은 정보통신기술을 적극적으로 활용하여 정보를 교류하고 혁신적인 아이디어를 나누고 있다. 전환마을 운동이 민간단체들이 중심이 된 반면 슬로시티 운동의 경우는 지방정부가 중심이 되어 네트워크를 구축하고 있다. 지방정부가 중심이 될 경우에는 슬로시티의 원칙에 대한 공식적인 평가 과정과 인증체계가 네트워크 형성의 주된 동기가 된다. 일종의 브랜드의 형성이다.

지역생산-지역소비 사례에서 Economic Gardening이 경제적인 정보와 인증에 중점을 둔다면 Buy Local 운동은 사회적이고 생태·환경적인 정보까지 다루려 한다. 지역사회에 어떤 가치를 담지하고 있는 주체들이 담론을 주도하고 있는지가 중요하다. 호혜의 가치를 기반으로 하는 협동조합의 사례는 이런 네트워크들이 정보나 상징을 교환하고 교류할 뿐만 아니라 인적, 물적 자원을 교환하는 것이 가능함을 보여준다.

자발적, 자립적, 창의적인 노력에 기초하지만 지역을 구성하는 주체들이 가치, 이해관계, 지식, 권한 등에서 이질적일 경우 변화를 위한 협력을 이끌어내는 것은 매우 어려울 수 있다. 지역의 주민들이나 이해당사자들은 가치나 이해관계 등이 분명하지 않거나 자신의 가치나 이해관계와 잘 맞지 않는 경우 사업에 참여하거나 협력하지 않는다. 이러한 어려움은 지역사회 또는 공동체에서 각 주체들이 갖는 권력이나 발언력이 상이할 때 더욱 커진다. 가령, 농촌에서 농사를 짓지 않는 사람들과 외부에서 들어온 귀농·귀촌인들의 역할이 점차 중요해지고 있지만 이들이 농촌사회에서 발언력을 얻기는 쉽지 않다. 사회적 약자들(노인, 여성, 외국인, 빈민 등)도 지역발전의 주요한 주체가 될 수 있다는 점이 간과되기 쉽다. 이런 점에서 볼 때 지역사회의 역량 강화를 위해서는 폐쇄적인 사회자본이 아니라 개방적인 사회자본의 구축 또한 필요하다.

3. 내발적 발전의 수단 및 방법의 평가

내발적 발전의 수단과 방법과 관련하여 국내외 사례들은 농식품, 에너지, 문화, 토착기업 등의 단일 주제로 시작하지만 각 사례들이 진전되고 확산되는 과정에서 경제적, 사회적, 생태적 전략들이 결합되고 있음을 볼 수 있다. 완벽한 수단과 방법을 바탕으로 처음부터 모든 문제를 해결하겠다는 접근보다는 단계적인 접근이 필요할 것으로 보인다.

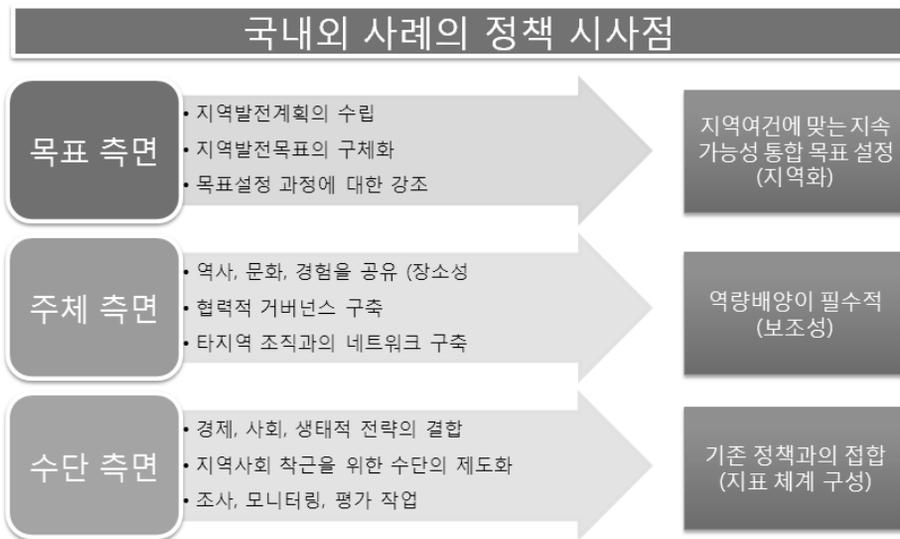
첫 단계는 다른 지역의 사례나 모범 사례를 지역에 적용해보는 단계이다. 현재 충남에서 도입하고 있는 마을만들기나 사회적기업 사례가 이에 해당된다. 다음 단계는 사례의 공간적, 내용적 범위를 키우는 단계이다. 마을단위의 실험을 읍면이나 중소도시 전체로 확장하거나, 특정 사업들을 패키지로 만들거나 연계함으로써 체계화해볼 수 있다. 마을만들기나 사회적기업을 마을이나 특정 조직 단위가 아니라 읍면으로 확장해볼 수 있다. 진안이나 완주에서 주민들이 참여하는 읍면장기발전계획을 작성하는 사업을 예로 들 수 있다. 세 번째 단계는 이런 실험들을 특정 문제를 해결하기 위한 전략적인 대안으로 적용해보는 단계이다. 가령, 농촌지역의 고령화 문제에 대한 답으로 전환마을이나 슬로시티를 제시해보는 것이다. 이는 고령화에 대한 문제와 답을 완전히 바꾸고자 하는 작업이 될 것이다. 마지막은 세 번째 단계의 성공을 바탕으로 내발적 발전 실험들을 지역발전의 주류적인 대안으로 만들어내는 단계이다. 가령, 최근 유럽에서는 농촌발전 전략으로서 LEADER 프로그램을 주류화하고자 하는 목표를 제시하고 있다.

여기서 중요한 시사점은 수단들은 상이하지만 공통적으로 그 성과를 지역사회에 착근시키려는 노력이 반드시 동반된다는 점이다. 국내 저탄소 녹색마을 사례에서 볼 수 있는 것처럼 실질적인 필요와 상관없이 제시되어 지역사회의 갈등을 야기하는 방식의 대안들은 추가적인 단계로 넘어갈 수가 없다. 지역사회에 착근시킨다는 것은 다른 말로 지역사회의 다양한 연관을 강화한다는 뜻이다. 특히 지역사회가 보유한 공유자원의 형성과 관리에 관심을 기울일 필요가 있다. 지역발전기금, 역사·문화·생태 자원, 지역의 정체성과 브랜드 등의 보전과 활용은 지역사회 다양한 주체들의 협력을 기반으로 하고 있다. 제시된 문제 해결책이 이러한 연관을 약화시키거나 깨트릴 가능성이 있다면, 사업을 진행하기에 앞서 그 효과와 영향을 보다 세심하게 살펴야 한다. 가령, 슬로시티로 지정될 경우 작은 소도시는 관광의 물결에 쉽게 압도당할 수 있다. 슬로시티가 느린 삶을 원한다 해도 관광객이 몰려

오면서 상점의 임대료는 오르고 카페들은 그들의 복잡미묘한 진정성(authenticity)을 잃게 될 것이다. 슬로시티가 유명해지면 더 많은 대도시 거주자들이 별장을 세우려 할 것이고, 이에 따라 집 값이 오르고 가난하고 젊은 사람들은 밀려나게 될 것이다. 이를 어떻게 방지할 것인지를 사전에 고민할 필요가 있다.

내발적 발전 전략과 수단들이 어떤 문제에 대응하는지 살필 필요가 있다. 국외 사례에서 내발적 발전 프로그램들과 그 효과에 대한 모니터링, 조사, 평가 작업이 지속적으로 이루어지는 까닭도 여기에 있다.

<그림 28> 국내·외 사례의 정책 시사점



제7장 결론

충남을 비롯하여 지금까지 국내 지역발전 정책은 경제 성장을 가장 큰 목표로 제시해왔으며 이를 위해 외부기업과 자본을 유치하기 위한 경제적 기반시설을 건설하는데 많은 노력을 경주해왔다. 충남은 이미 다른 지역과 비교할 때 경제가 빠르게 성장하고 있는 지역이지만 타 지역에 비해 소득의 역외 유출이 크다. 충남이 처한 어려움은 경제적 측면의 문제뿐만이 아니다. 충남의 많은 시군이 인구감소와 고령화 문제에 직면해 있으며, 개발과 보전을 둘러싼 크고 작은 갈등도 그치지 않는다. 때문에 경제 성장은 기대했던 만큼 충남도민의 행복이나 삶의 질 개선에 연결되지는 못하고 있다.

슬로시티, 전환마을, 창조도시, 지산지소 운동들은 시작점은 각기 다르다. 슬로시티는 전통과 음식에 주목하고, 전환마을은 기후변화와 피크오일에 대한 지역사회의 적응성과 복원성을 높이고자 하며, 창조도시는 문화와 혁신을 강조하며, 지산지소는 지역사회에 대한 기여에 초점을 맞춘다. 충남의 시군, 읍면, 마을들은 현재 처한 문제에 따라 다양하게 출발할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 이 사례들은 내발적 발전의 원칙과 관련해 공통된 시사점을 준다. 목표와 관련해서 이 사례들 모두 궁극적으로는 지역의 지속가능성을 증진함으로써 지역주민들의 행복도를 높이고자 한다. 중앙정부나 지역 외부 기관들과의 지원과 협력관계 유지를 목표 달성을 위한 중요한 요소로 보면서도 지역주민들의 참여에 의해 지역의 문제를 진단하고 비전과 전략을 도출해야 함을 강조한다. 이렇듯 아래로부터의 폭넓은 참여에 바탕을 둘 때에야 지역 내 다양한 연관들이 강화될 수 있으며, 지역발전 사업의 성과가 지역에 착근될 수 있다.

지역 주도과 지역사회 착근에 대한 강조는 중앙정부나 외부의 지원 없이 지방이 모든 책임을 떠맡아야 한다는 것이 뜻하는 것은 아니다. 핵심은 지방이 중앙정부나 외부의 지원을 주도적으로 활용할 수 있는 역량을 키워야 한다는 것이다. 특히 지역 주체들의 역량이나 적극적인 참여가 부족한 충남의 소도시와 농촌의 현실을 고려할 때, 지역 주체들의 역량을 배양하는 과정이 필요하다. 역량 배양 과정은 지식이나 기술의 단순한 전달이 아니라 직접 실행과 시행착오를 통해 배우는 방식이어야 하며, 특히 학습과 실행의 성과가 지워지

지 않도록 지속적으로 운영되는 민관협력기구 또는 중간지원기관의 설치와 담당 공무원들의 참여가 필요하다.

이러한 사업들을 진행할 때 내발적 발전의 원칙들이 충분히 지켜진다면, 충남의 내발적 발전 전략은 수도권 경제 집중과 열악한 지방재정이라는 여건을 직접적으로 바꾸지는 못할 지라도, 중앙정부의 지원과 수도권 기업의 지역 내 투자가 지역경제에 뿌리내리고 지역 내 역사, 문화, 생태적 자원들을 현명하게 이용할 수 있도록 도울 수는 있다. 세계 경제의 불확실성이 커지고 지역 간 경쟁이 치열해지는 상황에서 이러한 변화는 지역의 지속가능성을 유지하는 버팀목이 될 수 있을 것이다.

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 작업도 중요하다. 기존 정책들 가운데 지역 주체들이 스스로 참여하여 만들어갈 수 있는, 경제적, 사회적, 생태적으로 통합함으로써 시너지 효과를 가져올 수 있는 정책들을 찾을 필요가 있다. 지역 내 경제, 사회, 생태적 자산과 흐름에 대한 기본적인 정보들이 확보될 필요가 있으며, 이런 정보를 바탕으로 내발적 발전의 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성 목표들을 표현하고 평가할 수 있는 지표를 개발할 필요가 있다.

이 연구는 충남에서 시행 중인 정책의 개선이나 새로운 정책을 제시하기보다는 내발적 발전의 가치를 담고 있는 사례들의 시행착오를 검토하여 내발적 발전의 관점에서 지역발전의 방향성을 어떻게 설정해야 할 것인가를 제시하는 데 그치고 있다. 슬로시티, 전환마을, 창조도시, 지역생산-지역소비, 중간지원조직, 협동조합운동에 대한 정책 과제 도출을 위해서는 각각에 대한 보다 깊이 있는 분석을 필요로 할 것이다. 다만 이 연구는 이러한 사례들을 내발적 발전의 관점에서 다룰 수 있는 전체적인 조망점을 제공했다는 의의가 있다.

연구 방법과 관련해서 문헌조사나 인터뷰 외에 설문조사나 통계자료 등을 통한 실증분석이 수행될 필요가 있다. 다만 충남지역에 이러한 사례들을 직접 경험한 주체들이 부족하고, 지역경제순환효과 등을 실증분석하기 위한 기초 조사 자료가 부족하다는 점에서 설문조사나 실증분석에 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이 연구에서 소개한 지역경제 파급효과에 대한 자료들을 참고할 수 있겠다.

참고문헌

- 구도완, 여형범, 2008, “대안적 발전: 생태적 공동체와 어소시에이션을 넘어서”, 경제와 사회, 통권 제78호, 83-106.
- 국토연구원, 2010, 한국의 녹색도시, 마을만들기.
- 국토연구원, 2011, 녹색커뮤니티 만들기: 성과와 과제.
- 권오혁, 2004, “지역혁신체계론의 이론적 전개와 정책적 함의에 관한 비판적 검토”, 응용경제 제6권 제2호, 5-26.
- 권오혁, 2005, “참여정부의 신지역주의적 산업정책에 대한 비판적 고찰”, 한국지역개발학회지 제17권 제4호, 1-20.
- 글로벌발전연구원, 2010, 원조효과성과 개발효과성, Issue Brief 1호.
- 김광중, 2010, “한국 도시쇠퇴의 원인과 특성”, 한국도시지리학회지 제13권 2호, 43-58.
- 김길원, 2009, 세방화시대의 지역균형발전을 위한 지역경제 활성화 방안, 조선대학교 박사학위논문.
- 김동완, 2008, “규모의 지리 측면에서 바라본 창조적 계급과 도시 창조성: 도시 창조성의 재구성과 도시 정책적 시사점”, 공간과사회 제29호, 148-175.
- 김륜희, 2007, “참여정부 국가균형발전전략의 제도적 특성”, 공간과사회 통권 제27호, 4-51.
- 김선배, 2004, “도시발전과 지역혁신체제: 기능적 관점의 지역발전 이론과 사례”, 한국경제지리학회지 제7권 제3호, 345-357.
- 김용웅, 차미숙, 강현수, 2009, 신지역발전론, 한울아카데미.
- 김정섭, 2002, “유럽의 농촌발전전략과 LEADER 프로그램”, 농정연구센터 제107회 월례세미나.
- 김정섭, 2009, “농촌개발사업 실행 과정에 관한 사례연구: 역량강화의 관점에서”, 한국지역개발학회지 제21권 제3호, 103-122.
- 김정섭, 송미령, 2007, “농촌 지역혁신 네트워크의 구성과 기능에 관한 사례 연구”, 농촌경제 제30권 제1호, 61-81.
- 김중수, 2011, 유럽중간지원조직의 운영현황과 시사점, 충남사회경제지원센터.
- 김태곤 외, 2007, 농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한 일간 비교연구 (3/3차연도), 한국농촌경제연구원.

- 김태현, 황기식, 2006, "유럽연합 지역정책의 추진체계와 효과: 잉글랜드 목적1 지역 사례", 유럽연구 제23호, 139-166.
- 김현호 외, 2010, 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구, 한국지방행정연구원.
- 나카지마 에리(2009), 영국의 지속가능한 지역만들기, 한울.
- 남기범, 2004, "클러스터 정책실패의 교훈", 한국경제지리학회지 제7권 제3호, 407-432.
- 류승한 외, 2005, 자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석 연구 2, 국토연구원
- 마상진, 2011, 사회적기업 역량강화를 위한 중간지원조직 육성과 네트워크 활성화, 한국농촌경제연구원.
- 마이클 리보위츠, 원영수 옮김, 2008, 지금 건설하라, 21세기 사회주의, 메이데이.
- 문남철, 2010, "EU 확대에 따른 지역정책 및 지역격차 변화", 한국경제지리학회지 제13권 제3호, 442-456.
- 박경, 1999, "지역개발 전략으로서 내발적 발전론: 일본의 연구 동향과 과제", 공간과 사회, 통권 11호, 240-246.
- 박경, 2008, "대안적 지역발전 전략으로서의 내생적 발전", 사회과학연구 제47집.
- 박경, 박진도, 강용찬, 2000, 지역혁신 능력과 지역혁신체제: 지역혁신체제론의 의의, 과제 그리고 정책적 함의, 공간과 사회, 제13호, 12-45.
- 박언희, 2009, 경제위기와 협동조합 사업모형의 강점, NHERI 리포트 제84호.
- 박진도, 2010, "한국농촌사회의 장기비전과 발전전략: 내발적 발전전략과 농촌사회의 통합적 발전", 농촌사회 제20집 1호, 163-194.
- 박진도, 2011, 순환과 공생의 지역만들기: 농촌지역의 내발적 발전의 이론과 실제, 교우사.
- 박진도, 박경, 2000, "일본의 내발적 지역개발 전략에 관한 연구: 농산촌 지역의 내발적 발전 사례분석을 중심으로", 사회경제평론 제14호.
- 박홍순, 2006, "살기 좋은 지역 만들기와 주민참여", 광주지역혁신박람회 자료집.
- 서정대, 2011, "지역기업 중심의 지방경제발전 전략: Economic Gardening vs. Economic Hunting", 중소기업 포커스 제21호.
- 성주인, 2008, 지역브랜드전략의 형성에 관한 연구: 보성군과 하동군의 녹차산업 사례를 중심으로, 서울대학교 박사학위논문.
- 송미령 · 성주인(2004), 주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립, 한국농촌경제연구원
- 엄한진, 안동규, 2009, "사회적 경제와 대안적인 지역개발 패러다임: 프랑스 지역

- 관리기업 사례를 중심으로”, 한국사회학회 2009 전기사회학대회 논문집, 517-526.
- 원광희 외, 2010, 인구감소시대 축소도시 활성화 전략: 한국의 중소도시를 대상으로, 충북발전연구원.
- 이소영, 2009, “농촌지역개발사업의 장소 마케팅 전략 특성 분석 및 개선방안”, 한국지역개발학회지 제21권 제3호, 71-102.
- 이양수, 2007, “참여정부 지역발전정책 패러다임의 평가: 지역혁신체제 이론을 중심으로”, 한국지방자치연구 제9권 제1호, 1-17.
- 이창균, 2011, 지역경제 활성화와 내발적 발전에 관한 소고, 한국자치행정연구, 1(1).
- 이철호, 2011, “창조계급과 창조자본: 리처드 플로리다 이론의 비판적 이해”, 세계지역연구논총 29(1), 109-131.
- 장세룡, 류지석, 2010, “기업주의 도시 맨체스터의 로컬리티 (1984-현재)”, 대구사학 제100호, 1-35.
- 장재홍, 2011, “위싱턴 컨센서스 이후의 지역정책 논의 동향과 시사점”, 공간과사회 통권 제37호, 128-163.
- 장희순, 2010, “지방도시의 쇠퇴와 리조트산업의 역할: 강원도 정선군을 대상으로”, 사회과학연구 제49집 2호, 75-105.
- 정규호, 2011, “지속가능한 지역사회 만들기와 한 살림의 지역살림운동”, 생협평론 제5호.
- 정선화, 2011, 농식품 산업의 지역화와 착근과정: 문경 오미자 상품사슬을 사례로, 서울대학교 대학원 지리학석사학위논문.
- 정은미 외, 2011, 생협 경제사업의 성과와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 정은미, 2011, 지역경제 활성화를 위한 로컬푸드시스템 구축방안, 한국농촌경제연구원.
- 지경배, 2003, “내발적 발전론에 의한 지역정책의 전개를 위한 소고: 일본의 이론과 정책사례분석을 중심으로”, 한국정책과학학회보 제7권 3호, 292-313.
- 지경배, 김진기, 2010, 강원도 지역사회연계형 사회적기업 육성방안, 강원발전연구원.
- 지역에너지네트워크, 2011, ‘제1회 지역에너지 학교: 마을이 희망입니다! 에너지자립마을 만들기’ 자료집.
- 커뮤니티비즈니스센터, 2011, 커뮤니티비즈니스 중간지원조직 운영매뉴얼.

- 한표환, 1997, "내생적 지역활성화의 조건과 전략형성", 한국지역개발학회지 9(1), 1-17.
- 호보 타케히코(保母武彦), 2010, "지역활성화를 위한 지자체의 역할: 일본의 경험", (재)지역재단 제14차 지역리더포럼 자료집.
- 호보 타케히코, 2003, "일본의 내발적 발전론과 지역활성화", 강원광장, 통권 55호 (2003년 11/12월호).
- 황영모, 2012, 협동조합을 통한 사회적 경제의 준비와 실천, 전북발전연구원 Issue Briefing 74호.
- 황한식, 2008, 분권사회 지역경제학 연구, 부산대학교출판부.
- Amin, Ash (ed.), 2009, *The Social Economy: International Perspectives on Economic Solidarity*, London and New York: Zed Books.
- Armitage, Derek, 2008, "Governance and the commons in a multi-level world," *International Journal of the Commons* 2(1), 7-32.
- Asheim B. T., 1996, "Industrial district as learning regions; a condition for prosperity?" *European Planning Studies* 4.
- Brown, Rebekah, Megan Farrelly and Nina Keath, 2009, "Practitioner perceptions of social and institutional barriers to advancing a diverse water source approach in Australia," *Water Resources Development* 25(1), 15-28.
- Chambers, Robert, 2008, *Revolutions in Development Inquiry*, London and Sterling, VA : Earthscan.
- Cheshire, Lynda, 2006, *Governing Rural Development: Discourses and Practices of Self-help in Australian Rural Policy*, Hampshire: Ashgate.
- Cooke, P. et al., 1997, "Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational Dimensions," *Research Policy* 26.
- Crouch, Colin and Henry Farrell, "Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism," *Rationality and Society* 16(1), 5-43.
- Crouch, Colin et al., 2004, *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*, Oxford: Oxford University Press.
- Curtis, Fred, 2003, "Eco-localism and sustainability," *Ecological Economics* 46,

83-102.

- Dag Hammarskjöld, 1975, What now. The 1975 Dag Hammarskjöld Report on Development and International Cooperation, Which was prepared on the occasion of the Seventh Special Session of the United Nations General Assembly (New York 1 to 12 September 1975).
- de Rooij, Sabine, PierLuigi Milone, Jela Tvrdonová and Paul Keating, 2010, Endogenous Development in Europe, COMPAS.
- DuPuis, E. M., Goodman, D., 2005, "should we go 'home' to eat? Towards a reflexive politics of localism," *Journal of Rural Studies* 21, 359-371.
- Florida, R., 1995, "Toward the Learning Region," *Futures* 27.
- Freeman C., "The National System of Innovation in Historical Perspective," *Cambridge J. Economics* 19.
- Galdeano-Gómez, Emilio, José A. Aznar-Sánchez and Juan C. Pérez-Mesa, 2011, "The complexity of theories on rural development in Europe: An analysis of the paradigmatic case of Almeria (South-east Spain), *Sociologia Ruralis* 51(1), 54-78.
- Gallagher, Kevin P. and Lyuba Zarsky, 2007, *The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley*, Cambridge and London: The MIT Press.
- Gibson-Graham, J. K., 2006, *A Postcapitalist Politics*, Minneapolis and London: University of Minnesota Press.
- Green, Gary Paul and Ann Goetting (eds.), 2010, *Mobilizing Communities: Asset building as a community development strategy*, Philadelphia: Temple University Press.
- Hassink, Robert and Donh-Ho Shin, 2007, "Regional innovation support systems in Western Europe in a comparative perspective," *한국지역개발학회지 제19권 제1호*, 201-228.
- Heijman, Wim, Geoffrey Hagelaar, and Martijn van der Heide, 2007, "Rural resilience as a new development concept," In *Development of Agriculture and Rural Areas in Central and Eastern Europe*, 100th seminar of the EAAE, Novi Sad, Serbia, 21-23 June 2007
- Hess, David J., 2007, *Alternative Pathways in Science and Industry: Activism*,

- Innovation, and the Environment in an Era of Globalization, Cambridge and London: The MIT Press.
- Hess, David J., 2009, *Localist Movements in A Global Economy: Sustainability, Justice, and Urban Development in the United States*, Cambridge: The MIT Press.
- Hines, C., 2000, *Localisation: A Global Manifesto*, London: Earthscan Publishing Ltd.
- Hopkins, 2011, "Community resilience, Transition, and why government thinking needs both", in *Transition Culture*, 22 Nov 2011 (transitionculture.org)
- Hopkins, R. and Lipman, P., 2009, *The Transition Network: Who we are and what we do*, Transition Network.
- Hopkins, Robert John, 2010, *Localisation and resilience at the local level: the case of transition town Totnes (Devon, UK)*, Doctoral thesis, University of Plymouth.
- Hubbard, Carmen and Matthew Gorton, 2011, "Placing agriculture within rural development: evidence from EU case studies," *Environment and Planning C: Government and Policy* 29, 80-95.
- Hubbard, Carmen, Matthew Gorton and Lionel Hubbard, 2011, "The CAP and EU Enlargement: A Missed Opportunity," *EuroChoices* 10(1), 37-41.
- Hunt, Miriam, 2011, *Greater Manchester: Social, Economic and Sustainability Context, Retrofit 2050 Working Paper*.
- Kong, Lily and Justin O'connor (eds.), 2009, *Creative Economies, Creative Cities: Asian-European Perspectives*, Springer.
- LaCroix, Catherine J., 2010, "Urban Agriculture and Other Green Uses: Remaking the Shrinking City," *The Urban Lawyer* 42(2), 225-285.
- Lowe P. et al., 1993, "Regulating the new rural spaces: the uneven development of land," *Journal of Rural Studies* 9, 205- 223
- Lowe, P., 2008, "The rural North: landscapes of endeavour and enquiry", 2008 Cameron-Gifford Lecture, Newcastle University, 22 April, <http://www.ncl.ac.uk/cre.news/Cameron-Gifford.pdf>
- Lowe, P., Murdoch, J. Ward, N., 1995, *Beyond endogenous and exogenous*

- models: Networks in rural development, 87–105, in van der Ploeg, J. D and G. van Dijk (eds.), 1995, *Beyond Modernization: The impact of Endogenous Rural Development*, Assen: Van Gorcum.
- MacCallum, Diana et al. (eds.), 2009, *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate.
- Macken-Walsh, Áine, 2009, *Barriers to Change: a Sociological study of Rural Development in Ireland*.
- Margarian, Anne, 2011, "Endogenous Rural Development: Empowerment or Abandonment?" presented at the 4th International Summer Conference in Regional Science, Dresden, June 30 – July 1, 2011.
- Mayer, Heike and Paul Knox, 2010, "Small-Town Sustainability: Prospects in the Second Modernity," *European Planning Studies* 18(10), 1545–1565.
- Morgan, Jonathan Q., 2010, "Homegrown Strategies for Building Your Local Economy," NCLM Annual Conference, October 25, 2010.
- North, Peter, 2010, "Eco-localisation as a progressive response to peak oil and climate change: A sympathetic critique," *Geoforum* 41, 585–594.
- Oakley, Kate, 2009, "Getting Out of Place: The Mobile Creative Class Takes on the Local. A UK Perspective on the Creative Class," In L. Kong and J. O'Connor (eds.). *Creative Economies, Creative Cities: Asian-European Perspective*, London: Springer.
- OECD, 2009, *Regional Matter: Economic recovery, innovation and sustainable growth*.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose and John Tomaney, 2011, *Handbook of Local and Regional Development*, London and New York: Routledge.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose, and John Tomaney, 2006, *Local and Regional Development*, London and New York: Routledge.
- Polman, Nico, Krijn J. Poppe, Jan Willem van der Schans and Jan Douwe van der Ploeg, 2010, "Nested markets with common pool resources in multifunctional agriculture," *RIVISTA DI ECONOMIA AGRARIA / a. LXV*, n. 2, 295–318.
- Power, Anne, Jörg Plöger and Astrid Winkler, 2010, *PHOENIX CITIES: The fall and rise of great industrial cities*, Portland: The Policy Press.

- Ray C, 2000, "Further ideas about local rural development: trade, production and cultural capital," WP 49, Centre for Rural Economy, Newcastle University, Newcastle upon Tyne.
- Ray, C., 2001, *Cultural Economies*, Newcastle: CRE Press.
- Remmers, Gaston, 2006, "The spectrum of endogenous development: In search of a conceptual red line," International Conference: Endogenous Development and Bil-cultural Diversity.
- Robinson, Guy M. (ed.), 2008, *Sustainable Rural Systems: Sustainable Agriculture and Rural Communities*, Ashgate.
- RuDI, 2010, *Case-study Synthesis Report, Assessing the impact of rural development policies D 8.2*.
- Seyfang, Gill, 2009, *Green Shoots of Sustainability: The 2009 UK Transition Movement Survey*, University of East Anglia.
- Shucksmith, M., 2000, Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK, *Sociologia Ruralis* 40, 208-218.
- Shuman, Michael H., 2006, *The Small-mart Revolution: How local businesses are beating the global competition*, San Francisco: BK.
- Sonnino, Roberta, 2010, "Escaping the Local Trap: Insights on Re-localization from school food reform," *Journal of Environmental Policy & Planning*, 12(1), 23-40.
- Stimson, Robert, Roger R. Stough and Maria Salazar, 2009, *Leadership and Institutions in Regional Endogenous Development*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Stimson, Robert, Roger R. Stough and Peter Nijkamp (eds.), 2011, *Endogenous Regional Development: Perspectives, Measurement and Empirical Investigation*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Tolon-Becerra, Alfredo and Xavier Lastra-Bravo, 2009, *Planning and neo-endogenous model for a sustainable development in spanish rural areas*, INAR SFER CIRAD.
- van der Ploeg and Terry Marsden, 2009, *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development*, Van Gorcum.

- van der Ploeg et al., 2000, "Rural development: from practices and policies towards theory," *Sociologia Ruralis* 40(4), 391-408.
- van der Ploeg, J. D and G. van Dijk (eds.), 1995, *Beyond Modernization: The impact of Endogenous Rural Development*, Assen: Van Gorcum.
- van der Ploeg, Jan Douwe and Terry Marsden, 2009, *Unfolding Webs: The dynamics of regional rural development*, Van Gorcum.
- Van Huylenbroeck G, et al., 2007, "Multifunctionality of agriculture: a review of definitions, evidence and instruments" *Living Reviews: Landscape Research* 1 <http://www.livingreviews.org/lrlr-2007-3>
- Vazquez-Barquero, Antonio, 2002, *Endogenous Development: Networking, innovation, institutions and cities*, London and New York: Routledge.
- Ward, Neil et al., 2005, "Universities, the Knowledge Economy and 'Neo-Endogenous Rural Development,'" *Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 1*.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 충남발전연구원 여형범 책임연구원

공동연구 · 충남발전연구원 이관률 책임연구원

· 충남발전연구원 허남혁 책임연구원

전략연구 2011-17 · 내발적 발전 관점에서 본 충남 지역발전의 과제

글쓴이 · 여형범 · 이관률 · 허남혁 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2011년 12월 31일 / 발행 · 2011년 12월 31일

주소 · 충남 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1276(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-187-8 93350

<http://www.cdi.re.kr>

©2011. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.