

CDI 세미나 2011-42

지역경제성장의 패러다임 변화

- 국내외 내발적 발전 논의와 관련 사례들 -

2011. 7. 28

지역경제연구부



『지역경제성장의 패러다임 변화』 관련 원내 워크숍 개최

1. 워크숍 추진배경 및 목적

- 원내 추진 중인 전략과제 『지역경제성장의 패러다임 변화에 관한 연구』 관련 ‘內生的 지역성장과 內發的 지역성장’의 이해를 도모

2. 워크숍 개요

- 일 시 : 2011년 7월 28일(목) 11:15 - 12:30
- 장 소 : 본원 2층 세미나실
- 주제발표 : 여형범 책임연구원
 - 발표제목 : 국내외 내발적 발전 논의와 관련 사례들
- 참석대상 : 지역경제연구부, 원내외 희망자

3. 시 간 계 획

시간	내용	비고
11:15	• 개 회	
11:15~11:25(10`)	• 워크숍 취지설명	
11:25~11:45(20`)	• 주제발표 (여형범 책임연구원)	점심식사(도시락)
11:45~12:15(30`)	토 론	
12:15~12:30(15`)	향후 과제 논의	
12:30	• 마무리 및 폐 회	

국내외 내발적 발전 논의와 관련 사례들

환경생태연구부 책임연구원
여형범 (2011. 7. 28)

<글의 순서>

1. 들어가는 말
2. 국내 내발적 발전 논의
3. 일본의 내발적 발전 논의
4. 유럽의 내발적 발전 논의
5. 국내외 사례들
6. 나가는 말

1. 들어가는 말

- 국내 내발적 발전 논의들은 주로 일본과 유럽의 논의들을 참조하였다. 그런데 일본과 유럽의 논의들은 현실에 대한 인식에 따라 내용이 다르거나 변해왔다. 이 글에서는 먼저 참여정부의 내발적 발전 논의들을 검토하고, 일본과 유럽의 논의를 바탕으로 살펴본다.
- 유의할 점은 국내 내발적 발전 논의를 비롯하여 일본 및 유럽의 내발적 발전 논의는 다양한 맥락을 갖는다는 것이다.
 - 참여정부의 자립적 지방화 논의에서 인용되는 내발적 발전론과 농촌 개발 및 풀뿌리 운동에서 인용되는 내발적 발전은 논의의 초점이 다르다.
 - 사회학자의 관점, 정치학자의 관점, 지리학자의 관점, 도시계획학자의 관점, 경제학자의 관점이 다르다.¹⁾
 - 성장하는 대도시의 성공요인, 중소도시의 발전, 낙후지역 및 쇠퇴지역의 잠재력 발굴과 재생 중 어디에 초점을 맞추는가에 따라 강조되는 내발적 발전의 요소가 다르다.
- 내발적 발전의 몇 가지 사례들을 소개한다. 외국 사례로 유럽의 LEADER 프로그램, 영국에서 시작되어 전 세계로 확산되고 있는 전환마을 운동, 미국의 Buy Local 운동, 일본 아야정을, 국내 사례로 지역소매업보호 운동, 지역사랑상품권, 마이크로크레딧, 지역소비조사 프로그램 등을 소개한다.²⁾

1) 각 학문의 논의들은 서로 영향을 미친다. 지역발전에 대한 경제학적 설명, 특히 최근의 신성장이론은 제도와 학습 등을 강조하며, 이는 도시계획과정에서 영역(장소)에 대한 강조 및 상향식 계획 과정을 정당화한다. 물론 이런 관계가(가령, 신성장이론과 신발전주의 이론) 이론적으로 치밀한 것은 아니다.

2) 국내사례로 혁신클러스터, 신활력사업, 향토산업, 마을만들기, 사회적기업, 로컬푸드, 에너지자립마을 등 다양한 예를 추가할 수 있지만, 여기서는 토론을 위해 지역경제와 관련된 미약하지만 보다 구체적인 사례들을 제시하였다.

2. 국내 내발적 발전 논의

- 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. 하지만 1980, 90년대 들어서면서 성장중심 이론은 지역간, 계층간, 부분간의 불균형 분배, 도시의 과밀화로 인한 외부불경제의 심각성에 봉착하게 되면서 지역개발전략의 수정을 요구하게 되었다. 2003년 출범한 참여정부는 그동안의 지역발전정책이 수도권과 지방 간 불균형과 지방의 쇠퇴 문제를 근본적으로 해소하는 데 실패했다는 인식하에 새로운 지역발전 패러다임으로 '국가균형발전정책'을 제시했다. 산업클러스터와 지역혁신체계는 분권, 분산과 함께 제시된 분업 차원의 자립적 지방화 전략으로 제시되었다.³⁾ (김용웅 외, 2003; 이양수, 2007: 3-4).
- 1990년대 지방자치제의 도입 이후, 지역자원과 지방자치단체 역량의 중요성이 강조되었고, 우선적으로 지역의 경제발전에 초점이 모아졌으며, 여기에는 지역혁신체계에 대한 신 지역주의 연구들이 큰 역할을 했다.
 - 참여정부는 국가 균형발전의 패러다임을 기존의 물적 기반구축에서 지역의 성장 역량 강화로 전환하고, 수도권 억제 및 지방의 물적 기반 구축을 통한 지역균형전략에서 지역의 내발적 성장역량을 강화하는데 주안점을 둔 정책을 추진하기 시작한다.
 - 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 지역혁신체계를 구성하는 구성원간의 상호협력과 이를 통한 혁신역량 강화를 추진한다는 점에서는 기존의 시책과 구분된다(류승한 외, 2005; 김륜희, 2007).
- 지역의 자립적인 성장 역량을 강화하고자 하는 노력은 농촌 등 낙후지역으로도 확대 적용되었다. 이와 관련된 가장 대표적인 시책으로는 신활력지역 지원사업을 들 수 있다. 신활력지역 지원사업은 지역의 내생적 발전 역량을 강화하는데 주목적을 두고 있다.
 - 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 지원사업을 의미한다.

3) 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 교류를 가능케 하는 네트워크를 구축하고, 이를 통해 지역의 잠재역량을 발현케 함으로써 특화된 비전을 도출해낼 수 있다는 자주적 지역발전관에 기초한 것이다(김길원, 2009: 42, 강조는 필자).

따라서 신활력지역 사업은 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.

- 다만, 내부적 역량을 과도하게 강조하는 것에 대한 우려가 존재한다. 엄밀히 말해 혁신과 지식을 강조하는 기존 접근 방법이 과연 낙후지역이나 농촌지역에도 적용될 수 있는가하는 의문이 제기되기도 한다. 가령 OECD(2005)에서는 혁신중심의 접근, 특히 산업클러스터 정책이나 과학단지의 조성, 산-학-연간 기술이전 정책 등은 지역이 임계치 이상의 기반을 확보하고 있을 경우에만 가능하며, 따라서 일차적으로는 발전지역에 적용 가능한 모델이라고 지적하고 있다. 또, 낙후지역의 경우 대부분 기업환경 자체가 최저수준에 미치지 못하며, 따라서 혁신중심의 접근과 더불어 지역경제기반을 강화하는 노력이 우선적으로 필요하다고 지적하고 있다(류승한 외, 2005).
- 한편, 이러한 클러스터나 지역혁신체계에 초점을 맞추는 대신 마을을 주목하고 ‘마을 만들기’가 사회 운동으로서 내발적 발전 전략으로 등장한다. 주민이 주체가 되어 지역 내 자원을 활용하여 자율적, 상향적으로 벌이는 운동이었다.
 - 도시지역이 먼저였다. 1990년대 중반에 빈민 지역과 오래된 상점가에서 재개발을 반대하고 대안을 모색하는 과정에서 출발되었다. 기존의 획일적인 도시계획이 가진 문제점을 극복하고 주민과 행정부, 전문가 사이의 상호 협력 관계 속에 추진하는 방식이었다. 문제의식은 명확했지만 좋은 사례는 그다지 많지 않았다.
 - 한편 농촌에서의 마을만들기 활동은 행정 주도적인 성격이 아주 강했다. 농촌에 일꾼도 적고 농업 보조 사업에 익숙해져 이미 체질이 허약해진 탓이 크다. 중앙정부의 산촌 마을 사업을 시작으로 2002년에 도입된 녹색농촌 체험 마을 사업이 큰 계기였다. 이후 마을 종합개발 사업, 전통 테마 마을, 아름 마을과 정보화 마을, 문화역사 마을, 어촌 체험 마을 등으로 확대되어 왔다.
- 지역경제 측면에서도 화폐경제가 아닌 자급자족경제와 공동체경제 등 시장경제로 편입되지 않는 비화폐 영역에 대해 주목하는 흐름이 나타난다.
 - 지역화폐운동, 공동육아운동 등에 대한 관심이 그것이다. 비화폐 경제가 광범위하게 존재하고 화폐경제와 함께 순환적 구조를 갖출 때 안정된 지역사회가 될 수 있다는 믿음이다. 이렇게 볼 때, 사회적 일자리 논의는 자급자족경제와 공동체경제와 같은 비화폐 영역에 현금(시장)경제를 접합시키려는 현대적 시도로 해석할 수 있다(구자인, 2009).
 - 사회적 기업은 그런 공공성이 있는 영역의 서비스를 생산, 제공하며 지역사회를 유지하는 민간주체라 할 수 있다. 사회적 경제란 것도 비화폐경제 영역 그 자체 혹은 시장경제와 공공행정 서비스에 대립되는 주민자치 영역으로 볼 수 있다. 사회적 일자리 영역은 도시민들이 귀농하면서 농촌 주민들과 공존하면서 농촌 파이를 키울 수 있는 기회가 되기도 한다.
- 이렇듯 내발적 발전론을 어떤 맥락에서 받아들이는가에 따라 강조점, 적용대상, 전략에 차이가 난다. 국내에서는 한편에선 유럽 등의 산업클러스터나 지역혁신체계가 수도권과 대기업 위주의 경제구조를 탈피하고 지역경제의 자립성을 확보할 수 있는 방안으로 검토

되었다. 다른 한편에선 주민자치와 환경, 복지, 인권 등을 포괄하는 발전을 추구하는 대안적 농촌개발과 지역사회운동의 이론으로 받아들여졌다.

- 이명박 정부 들어서는 ‘자립적 지방화’ 개념 대신 ‘창조지역’, ‘창조도시’ 등의 개념이 사용된다(지역발전위원회, 2010). 참여정부의 ‘자립적 지방화’가 주로 낙후지역의 지역발전에 적용되었다면, 창조도시는 대도시 지역(부산 등)을 포함한다.

3. 일본의 내발적 발전 논의

- 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 보전하는 발전이 가능하다고 주장했다. 미야모토는 비판의 초점을 대규모 투자와 외래형 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 발전 방식을 강조하고 있다(박경, 2008, 1998; 지경배, 2003).
- 일본에서의 내발적 발전론에 관한 연구를 크게 4개의 흐름으로 정리할 수 있다.⁴⁾ 위에서 언급한 쓰루미(鶴見和子)와 미야모토(宮本憲一)가 대표적이고, 이들의 연구를 잇는 연구가 나머지 두 흐름이다. 쓰루미 카즈코의 지역사회학적 접근과 미야모토 겐이치의 지역개발론적 접근이 그 기저를 이루며 두 학자의 이론을 기본틀로 하여 공간적(국제발전론적 접근) 혹은 내용적(도시경제론적 접근)으로 확대된다. 쓰루미 카즈코는 내발적 발전을 정의함에 있어서 국제적 관점에서 지역사회의 변화과정을 강조하게 되며, 후속연구자들은 이러한 관점에서 국제간 관계개선과 국제지역간의 평등성에 근거한 연구를 지향하게 된다. 이에 반해 미야모토 겐이치는 지역개발 혹은 지역경제론적 시각을 중시하여 지역의 자주적 경제 및 사회구조구축이 강조되며, 후속연구자들은 일본 내 농촌 및 도시지역의 경제 및 사회구조(system) 변화와 관련된 연구를 지향하게 된다(지경배, 2003; 박경, 2008, 1998).

① 지역사회학적 접근

- 지역사회학적 접근은 근대화과정에서 나타난 폐해를 해결하거나 혹은 예방하기 위한 사회변화의 과정으로서 내발적 발전론을 정의하는 것이다. 쓰루미 카즈코(鶴見和子)는 1976년 미국의 사회학회에서 근대화론을 비판하는 논문에서 내발적 발전(endogenous development)이라는 말을 처음으로 사용했다. 그는 내발적 발전을 서구모델의 근대화론에 의해 유발된 폐해를 해결 혹은 예방하기 위한 사회변화의 과정으로 정의한다. 내발적

4) 일본에서 내발적 발전론의 흐름은 지경배(2003)를 재정리한 것이다. 박경(2008), 박경(1999), 호보(2003)의 내용도 참고하였다.

발전론을 서구 근대화론의 대안으로 본 것이다.

- 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.
- 츠루미의 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. 그는 발전이란 개인의 내면으로부터 정신을 길러, 각성한 개인이 마을을 발전시키고, 마을이 발전함으로써 국가가 발전하고 그리고 그것이 세계의 발전으로 파급된다고 주장한다.
- 츠루미는 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)로 구분한다. 그는 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.
- 츠루미 카즈코는 내발적 발전 모델을 정책적으로 만들어서 적용하는 것을 경계한다. 정책으로 제시되어 내려온 내발적 발전은 지역주민의 내발성과 충돌할 수 있어 장기간 유지되지 못할 가능성이 크기 때문이다.

② 국제발전론적 접근

- 츠루미 카즈코의 지역사회학적 내발적 발전론을 그 공간과 내용면에서 보다 확장시킨 것이 국제적 발전론 혹은 경제성장론적 접근이다. 대표적 연구자들은 가와다 타다시(川田 侃), 니시가와 준(西川潤) 등을 들 수 있는데, 이들은 근대경제발전의 의해 파생된 국제간 경제종속/비종속, 중심/주변이라는 관계를 개선하고 국제지역간의 평등성에 근거한 신국제 경제질서를 형성하는 것을 지향하고 있다. 그를 위해 아시아, 남아메리카 등의 제3세계가 50년대 이후 비동맹주의와는 다르게 각국이 비서구문명에 중심을 둔 獨自의 발전을 추구할 것을 주장한다.

③ 지역개발론적 접근

- 미야모토 겐이치(宮本憲一)는 고도경제성장 이후, 신산업도시나 대규모 공업지대에 의존한

외래형 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 외래형 발전의 폐해를 다음과 같이 지적하고 있다.

- (1) 외부에서 도입된 자본은 인구가 집중된 대도시권으로 집중될 뿐 인구가 적은 지역으로 투입되지 않는다.
 - (2) 지자체가 도시의 자본을 유치한다고 해도 세금 감면, 보조금 지급 등의 사회적 비용이 지출되어야 하므로 지역 주민의 부담이 증가하게 된다.
 - (3) 지역개발이란 지역의 경제, 문화, 사회 제분야의 균형 잡힌 발전을 의미하지만 투입 자본이 외래형인 지역개발은 주도권이 외부의 자본가에게 돌아가고 지역은 기업의 식민지가 될 뿐이다.
 - (4) 외래형 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 지역 주민의 삶의 질이 저하된다.
- 그리고 북해도의 이케다정(池田町), 오이타현의 유후인정(湯布院町) 등 다수의 사례분석을 통해 외래형 개발에 반대되는 새로운 개발방식으로서 내발적 발전의 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.
 - 첫 번째 원칙은 주체에 대한 것으로 “지역개발이 대기업과 정부의 사업으로서가 아닌 그 지역의 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 기본 틀 속에서 개발을 생각하고, 자연의 보전과 아름다운 마을을 만든다는 쾌적성(amenity)을 주목적으로 하고, 복지와 문화가 향상되는 종합적이고, 무엇보다도 그 지역주민의 인권확립을 지향하는 종합목적을 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.⁵⁾

5) 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 대도시에서 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(佐々木雅幸, 1997:188-199).

- 미야모토는 농촌지역에서 내발적 발전의 성공사례에 대한 분석을 토대로, 지자체, 시민단체, 산업조직으로서의 농협, 기타 경제조직이 리더십을 가지고 추진하고 있었다고 주장한다. 츠루미가 내발적 발전의 주체로서 개인의 지도력을 중시한 반면, 미야모토는 조직의 리더십을 강조하고 있다
- 그의 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.
- 기요나리 다다오(清成忠男, 1998) 등은 순수한 지역주의적 내발적 발전이 한계가 있음을 지적하고, 지역의 주체적인 관점에서 외부의 지원을 중시한다. 이들은 내발적 발전이 성공하기 위해서는 내부의 자조적 노력과 외부의 지원이 결합되는 것이 중요하다고 주장한다. 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. 기요나리와 호보의 주장은 신-내발적 발전(neo-endogenous development)과 유사하다.

④ 도시경제론적 접근

- 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 비교연구를 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 중소기업자기업, 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.
- 미야모토 등의 내발적 발전론에 대해 비판이 이루어진다. 주로 경제지리학 분야의 지역구조론자들의 비판이다.⁶⁾ 이들은 지역의 노력만으로는 지역문제를 해결할 수 없다고 보는데, 이는 지역경제란 지역구조의 일부분이며 지역구조는 국민경제의 산업배치로 인한 결과물이기 때문에 국민경제의 공간시스템과 지역구조의 변화 없이 지역경제를 말하는 것이 의미가 없다는 지적이다. 이러한 지역 개념은 내발적 발전론이 지역을 역사적, 문화적 생활공동체로 보는 관점과 크게 다르다. 이에 따라 지역구조론자들은 지방자치단체 단위보

6) 이 논쟁에 대한 보다 자세한 소개는 박경(1998)을 참조하라.

다는 지역경제가 실질적으로 속해 있는 광역경제권에 초점을 맞추어야 한다고 말한다. 이보다 작은 단위의 지자체 중심의 자립화는 가능하지도 않고, 내발적 발전론이 대안으로 내세우는 농촌지역 진흥책도 지역간 경합, 시장확보 어려움, 작은 파급효과 등으로 성공이 제한적이라 지적한다.

- 이에 대해 내발적 발전론자들은 시정촌 단위의 내발적 발전 노력 없이는 광역정책이나 국토정책은 성공할 수 없다고 주장하면서, 만약 광역 정책이 필요하다면 자율성을 가진 지역이 아래로부터 만들어가는 자율적이고 수평적인 지역간 분업시스템이 되어야 한다고 주장한다. 광역경제권이 형성되더라도 광역권 내에서 성장하는 지방중추도시와 주변도시의 계층성이 다시금 나타날 수밖에 없다. 광역경제권 단위의 격차는 통계적으로 축소 내지 평준화될 수 있지만 이는 광역경제권 내 시정촌 단위의 실질적인 지역문제를 희석시킬 수 있다. 더구나 지역문제는 경제뿐만 아니라 환경, 문화, 복지, 자치 등의 문제를 포괄하고 있기에 단순히 산업의 재배치로 해소할 수 있는 것이 아니다. 그리고 지역의 내발적 발전이 어렵긴 하지만 농촌이나 가나자와 같은 지방도시에서 성공한 사례가 있고, 더구나 지방으로의 기업 유치가 어렵고 중앙정부 지원이 축소되어 더 이상 외래형 개발이 가능하지 않은 지역에서는 내발적 발전 전략을 택할 수밖에 없다.

4. 유럽의 내발적 발전 논의

1) 농촌 개발 정책에서 내발적 발전 논의

- 유럽의 최근 농촌 개발 정책은 외생적 모형에서 내발적 모형으로 크게 바뀌어 왔다. 또한 내발적 발전의 현실성이 의문시되면서 신-내발적 발전 개념이 대안으로 제시되었다.
- 1970년대 후반부터 외생적 모형은 비판받기 시작했다. 먼 지역의 기관과 위원회들의 정책 결정과 계속적인 보조금에 의존해야 하는 의존적 개발(dependent development)이며, 오직 한 부문, 선택된 거주지, 특정 기업 유형(가령 기업농)만 육성하고 나머지는 무시되는 방식의 왜곡된 개발(distorted development)이며, 농촌 지역의 상이한 문화와 환경을 지워버리는 파괴적 개발(destructive development)이며, 외부 전문가와 계획가가 고안하는 명령된 개발(dictated development)이라는 것이다.
- 내발적 접근은 지역의 특정 자원들(자연적, 인간적, 문화적)이 지속가능한 발전을 위한 핵심이라는 가정에 기초한다. 외생적 농촌 개발은 보편적인 공학적 기술들과 물리적 기반시설의 근대화를 통해 농촌의 차이와 독특성을 극복하는 것을 주요 과제로 삼는 반면, 내발적 발전은 지역마다 구별되는 인간적이고 환경적인 역량을 육성함으로써 차이를 가치화하는 것을 주요 과제로 삼는다(van der Ploeg and Long, 1994; van der Ploeg and van Dijk, 1995; Shucksmith, 2000).
- 몇몇 학자들(Lowe et al., 1995; Ray, 2001)은 내발적 발전의 아이디어를 비판해 왔다. 이들은 지방의 농촌 지역이 외부의 영향(지구화, 국제 교역, 중앙정부나 EU의 활동)과 별

개로 사회-경제적 발전을 추구한다는 것은 이상적인 개념일 뿐이라며 비판한다. 모든 지방성(locality)은 내발적 힘과 외생적 힘이 혼합된 것이며, 지방 수준은 다른 수준과 상호 작용해야만 한다.

- 이들은 유럽에서 내생적 발전에 해당하는 사례들은 현재 찾을 수 없다고 지적한다. 지방의 자기-충족성(self-sufficiency)에 대한 강조는 현재 시장에서 비현실적이라는 것이다. 토착 중소기업은 내발적 발전의 중요한 요소이지만, 이들의 성공은 실제로 도시의 더 큰 시장에 접근할 수 있느냐에 달려 있었다(Gorton, 1999). 이렇게 볼 때, 지방의 생산, 소비의 순환이 바깥의 순환과 구별된다는 것은 불가능하다(Lowe et al, 1995: 93).
- 핵심은 지방의 역량을 어떻게 키워서 이런 광범위한 과정, 자원, 행동들을 지방의 이익에 맞도록 조정, 매개할 수 있도록 하느냐다. 이들은 이러한 접근을 신-내발적 발전이라는 개념으로 표현했다.
- 신-내발적 발전은 제도주의 이론에 기초한다. 제도주의는 지방 발전의 핵심이 내부 자원을 동원하고 지역에 작동하는 외부의 힘에 대처할 수 있는 지방의 제도적 역량(local institutional capacity)을 만드는 것이라 본다. 이런 관점은 경제적 또는 기업의 발전이 지역에 뿌리내릴 필요가 있다는 점을 강조할 뿐만 아니라 이러한 목표가 내부적이고 외부적인 발전 과정에서 지방 행위자들의 참여를 통해서 달성되어야 함을 강조한다.

◦ 기존 농업 모형을 포함해서 외생적 모형, 내발적 모형, 신-내발적 모형을 다음과 같이 정리해볼 수 있다(Hubbard and Gorton, 2011)

- (1) 농업 모형 : 농촌 개발의 핵심은 농업이라 믿음. 두 가지 형태. 하나는 생산주의자(productivist) 입장. 농업생산성을 높일 것. 시장의 단기적인 변동에서 농부들을 보호하기. EU 지역의 농민들이 가장 핵심적인 정책으로 인식. 하지만 농촌에서 농업이 차지하는 비중이 줄어들고 있다는 점. 농촌에는 다른 부문이 있다는 것. 두번째는 농업의 다기능성(multifunctionality)를 강조하는 입장. 농사(farming)는 비시장가치와 서비스를 생산하고, 환경을 형성하고, 사회/문화적 체계에 영향을 미침. 현재 'European model of agriculture'의 핵심 정책틀임.
- (2) 외생적 모형 : 성장은 농촌 지역의 외부에서 유래하는 것이라는 가정. 도시 중심에서 자본과 노동이 농촌지역으로 이동해야 함. 분공장을 농촌지역에 유치하는 것이 핵심 정책 수단. 몇몇 유럽 지역(영국과 아일랜드 포함)에서 1970년대부터 채택됨. 세금 감면이나 보조금 지급. 농촌지역은 토지가격과 임금이 싸다는 점도 강조됨. 이 모형에 따르면, 농촌개발의 다양성은 외부 자본을 얼마나 끌어들이 수 있는 여건을 갖고 있는냐에 달려 있음. 하지만 2차세계대전 이후의 경제 붐이 붕괴하는 1970년대에, 분공장 유치에 치우친 정책들은 농촌 지역에 숙련도 향상, 기술 이전, 파급효과(spin-offs), 이익의 재투자 등에 전혀 기여하지 못하는 것으로 나타나, 신뢰를 잃음.
- (3) 내발적 모형 : 지역 자원에 기초함. 지역의 자연적, 인간적, 문화적 자원이 지속가능한 발전의 핵심임(Lowe et al, 1995: 91). 지역 자원을 이용할수록 승수 효과(multiplier effects)가 커진다는 점에서 선호됨. 또한 사회 문화적 자원, 환경적 자

원, 지역 지식 자원 등은 움직일 수 없는 자원이기 때문에 경쟁에 내몰리지 않음.

(4) 신-내발적 모형 : 두 가지 가정. 첫째, 발전 경로(trjectories)는 지방의 힘과 외부의 힘 사이의 상호작용에 의해 나타남. 따라서 순수하게 내발적 자원이나 외생적 자원에 의존한 프로그램은 불가능함(Lowe et al, 1995). 둘째, 발전 프로그램의 초점은 지방의 제도적 역량을 증진해서 "내부 자원을 동원하고 외부의 힘이 지역 내에서 작동하도록 만드는 것" (Ward et al, 2005: 5). 두 번째 가정은 신-내발적 발전의 정신(spirit)로 칭할 수 있음. Ray(2000)는 지방의 제도적 역량 증진을 위해서는 인적 자본과 사회적 자본이 필수적임을 강조함. 지방의 행위자들은 새로운 형태(파트너십, 동맹, 네트워크, 사회운동 등)의 관계를 통해 더 큰 역량을 획득하기 위해 노력해야 함 (Shucksmith, 2010: 5). LEADER 프로그램과 같은 커뮤니티 주도의 사업들은 신-내발적 발전을 촉진하는데 잘 맞음. 신-내발적 접근은 특정 개발 정책을 규정하기보다는 지역 자원을 동원하고 외부 기회를 끌어들이 수 있는 정책을 개발하고 수행하는 제도적 역량을 증진하는데 초점을 맞춤. 역량 배양은 수평적인 통합을 요구하는 동시에 (더 높은 거버넌스 관계들을 통해 지원을 받을 수 있도록) 수직적인 통합을 요구함 (Shucksmith, 2010; Hubbard and Gorton, 2011).

표 3 농촌 발전 모형들

구분	외생적 발전	내발적 발전	신-내발적 발전
핵심 원칙	규모의 경제와 집중	지방 (자연적, 인적, 문화적) 자원을 지속가능한 발전을 위해 사용	지방과 지방 밖의 상호 작용
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 개발 과정에 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)	불충분한 경험적 증거 수준에서 운영

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

2) 산업 클러스터와 혁신네트워크

- 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).
- 이후 이 새로운 산업현상에 대한 연구와 논의는 크게 두 관점에서 접근되고 있다. 하나는 신제도학과 경제학자들의 전통을 대체로 따르는 것으로서 생산방식의 변화와 그에 대응한 신산업공간의 출현에 주목하는 관점이고, 다른 것은 신산업체제에 있어서 기술의 학습과 혁신의 중요성을 강조하고 그것들을 촉진하는 요인과 환경을 집중적으로 분석하는 신습페터주의적 관점이다(권오혁, 2004).
 - 전자의 관점은 주로 미국의 경제학자, 경제지리학자, 경영학자들에 의해 발전되었는데, 캘리포니아학파의 A. J. Scott, M. Storper, 경영학의 M. Porter, R. Reich, 경제학의 P. Krugman 등이 대표적인 학자라 할 만하다. 산업클러스터론은 연관 기업의 지역적 집적을 통한 집적경제를 강조한다. 이 이론의 정책적 함의는 특정 지역에 관련 기업을 집적시키되 특히 기술역량이 우수한 기업들을 집중 유치하고 이를 지원하는 인프라와 서비스 등을 구축하면 강력한 경쟁력이 창출된다는 것이다. 즉, 국내외의 경쟁력 있는 기업들을 특정 지역에 집적시킨 산업클러스터를 창출하는 것이 정책의 핵심이며, 여기에는 공공부문의 적절한 개입이 필요하다고 지적된다.
 - 이에 대해 신산업체제를 '기술 학습 및 혁신'의 관점에서 접근하는 신습페터주의적 연구들은, 1980년대에 성장한 진화경제학 (Dosi, 1984; Dosi et al, 1988)과 진화경제학을 이어서 국가적 수준의 혁신체계를 분석한 국가혁신체계론 (Freeman, 1988; Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Freeman, 1995), 지역적 수준의 혁신환경을 구명한 혁신적 환경론(Camagni, 1991), 학습네트워크에 의한 기술전파와 혁신을 중시하는 학습경제론과 학습공간론 (Florida, 1995; Gregerson and Johnson, 1997; Asheim, 1996), 지역 내에서의 혁신네트워크를 강조하는 지역혁신체계론 등으로 전개되었다. 이 이론들은 대체로 유럽 학자들에 의해 선호되고 있는데, 기업을 넘어서 지역적(혹은 국가적) 차원에서의 학습과 혁신 네트워크를 중시하는 특징을 보이고 있다.
- 혁신체제에 지역개념이 추가된 지역혁신체제가 구체적 논의의 대상이 된 것은 1990년대 초부터이다. 특히 Malerba(1993)의 이탈리아 국가혁신체제에 대한 연구에 따르면 이탈리아에서 국가단위로 중앙정부에서 이루어지는 R&D 투자는 매우 비효율적이며 대부분의 혁신은 중소기업으로 이루어진 고도로 전문화되고 지역화된 산업클러스터를 통해 이루어졌다. Locke(1995)는 지역적 혁신클러스터 현상의 이해 없이는 이탈리아 경제의 성장과정을 논하는 것은 불가능하다고 지적한다. 같은 맥락에서 Kumaresan과 Miyazaki(1999)는 한 국가 내에 공존하는 지역별 산업기반구조의 다양성 때문에 국가혁신체제 개념이 그다지 실용적이지 않다고 주장한다. 즉, 지역경제구조에 대한 깊이 있는 이해 없이 국가혁신체제를 논하는 것은 한계가 있다는 것이다.

- 지역혁신체계론의 주창자인 P. Cooke에 의하면 '지역혁신체계는 지역경제의 혁신능력을 증가시키기 위하여 적절한 환경적 조건들, 즉 기업, 연구기관, 대학, 혁신지원기관, 중앙 관련 부서, 은행, 지방정부 등이 지역에 내재된 제도적 환경을 통하여 체계적으로 상호작용적 학습에 참여하는 체계'를 의미한다(Cooke et al., 1997). 즉, 지역혁신체계론은 학습과 혁신을 기업 내부 차원에서 접근하던 전통적 관점을 넘어서, 다양한 수준의 각종 기관들의 연계로부터 이해하려는 1980년대 새로운 흐름의 한 갈래라고 할 수 있다.
- 지역불균형의 문제를 경험하고 있는 국가들은 이제까지 기본수요정책, 성장중심추진정책, 발전지역 억제정책 등의 지역균형발전 정책을 시행하여 왔지만, 지역불균형의 문제는 쉽게 해결되지 않았다. 따라서 클러스터 정책을 산업-지역-과학기술정책을 융합한 종합발전정책으로 이용하여 지역발전의 핵심정책으로 기획하고 있다. 하지만 클러스터 정책이란 기본적으로 선택과 집중을 통한 지역경제 진흥정책으로서 불균형발전정책의 특성을 가진다. 또한 클러스터 정책 자체가 이미 어느 정도 산업기반이 형성된 지역의 경쟁력을 향상시키는 것이어서 이러한 외생적 요소의 투입으로 지역의 내생적 발전이 유도되기에는 상당한 어려움이 따른다(남기범, 2004).

5. 국내외 사례들

1) EU LEADER 프로그램

- 유럽에서 1990년대 초부터 운영되어 온 LEADER 정책은 지역의 발전에 관심을 둔 지방 행위자들에게 목소리와 책임성을 최대한 보장하기 위한 정책이다.
- LEADER(Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, 농촌경제 발전을 위한 행동 연대)는 1991년, EU 농촌개발정책의 혁신을 위한 시범사업(pilot project)으로 시작되었고, 확대 적용한 LEADER II를 거쳐, 유럽 농촌개발규정이 도입된 이후 LEADER+ 프로그램이 진행되고 있다. 초기 단계에 시행된 LEADER I은 소수농촌 지역에만 적용되는 실험적 처방이었으나, 이제는 그 성과를 인정받아 EU 농촌 전역에서 시행되는 정책 프로그램으로 자리를 잡았다.
- LEADER 프로그램은 무엇보다도 농촌지역의 공공부문과 민간부문 주체들이 함께 그룹을 이루어 지역 상황을 스스로 진단하고 사업을 계획하고 추진하는, 이른바 농촌개발의 '참여 접근방법'을 유럽에서 실험한 사례이다.
- 또한 농업부문의 경제활동에만 국한하지 않고 다양한 부문의 경제활동 주체들 간의 파트너십 사업을 추진하는 '다부문 접근'을 취했다.
- LEADER 프로그램의 추진 주체인 지역의 주체들(Local Action Group)은 스스로 지역 상황을 진단하고, 타 지역과 차별화할 수 있는 사업방향을 모색하며, 무엇보다도 해당 지역만의 고유한 자원을 적절히 활용하는 전략을 구상하도록 요청받고 있다.
- EU 회원국들은 2006년 EU Commission의 요구에 따라 LEADER를 자신들의 주요 정책들에 통합시키기 위해 노력 중이다.
 - 독일의 Active Regions 프로그램, 프랑스의 농촌거점(Pôle d'excellence rural) 정책 등

이 그 예이다.

- 모든 사업들은 농촌현장의 LAG이 자율적으로 기획하며, 각 사업들은 해당 지역의 고유한 특성을 적극 활용하도록 권장되고 있다. 따라서 구체적인 지역상황에 대한 아래로부터의 진단에 기초한 각 사업들은 전체적으로는 매우 다양한 모습을 갖추게 된다.
 - LAG은 LEADER의 가장 기초적인 단위로서 농촌 현장에서 진행되는 LEADER 사업을 계획하고 추진하는 주체이다. 해당 지역의 공공 및 민간부문 인사들의 파트너쉽을 기초로 조직된다. LAG의 실무진은 조직활동과 운영을 담당하는 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 재정 및 활동 상의 지원을 받아 사업을 추진한다.
- LEADER 프로그램에 소요되는 자금은 EU의 구조정책 자금과 민간투자 자금으로 구성된다. 공공부문 대 민간부문 투자비율은 국가에 따라 그리고 사업의 성격에 따라 달라지겠지만, 대체로 7 대 3 정도이다.
- LEADER의 개별 사업들은 그 내용 면에서 매우 다양하다. 대략 농촌개발활동 지원, 고용을 위한 직업훈련 및 지원, 농촌관광, 중소기업, 수공업, 농촌지역 서비스업 지원, 농산물 마케팅 등 다섯 가지 범주로 분류할 수 있다.
 - 이 가운데 예산 측면에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 농촌관광 분야이며, LEADER I 프로그램의 경우 농촌관광이 차지하는 예산 비중은 45% 정도였다.
- LEADER 프로그램은 대체로 긍정적인 평가를 받는다. 하지만 상/하층 거버넌스와의 상호작용보다 상향적 사업에 너무 많은 초점을 맞춘 결과, 소규모 사업들이 과도하게 중복되고 지역경제의 중심에 연결되지도 못한 모습을 보이고 있다는 비판도 있다(Hubbard and Kaufmann, 2008). 그리고 LEADER는 협력의 전통이 적고 부문 간 협조 메커니즘이 존재하지 않은 지역에서는 덜 성공적이었던 지적이 있다(Atkociuniene and Ridzeviciene, 2007; Scott, 2002).
 - LEADER 접근을 성공적으로 받아들이기 위해서는 많은 실행을 통한 학습 기간이 필요했다(Wolz and Reinsberg, 2007). 그리고 LEADER 유형의 프로그램이 투자된 농촌관광, 장인, 로컬 서비스, 자연/문화 유산, 특산 농식품 등은 전형적인 분공장보다는 이동성이 적은 부문이라는 점도 중요하다(Hubbard and Gorton, 2011: 91-92).

표 4 유럽의 LEADER 프로그램 예

구분	LEADER I (1991-94)	LEADER II (1995-99)	LEADER+ (2000-06)	지원 원칙
아일랜드	16개 지역 인구 30% 차지 34백만 유로	34개 LAGs 9600개 프로젝트 100백만 유로	35 LAGs 22개 지역 (10 in BMW) 75백만 유로	농촌관광, 소기업, 농림어업, 자연자원 LEADER+: 3100개 신규일자리, 3900개 일자리 유지, 30,000명 이상 훈련
스페인	53개 LAGs 영토의 16%, 인구의 5% 387백만 유로 (국가와 EU 펀드 합)	132개 LAGs 영토의 45%, 인구의 12% 605 백만 유로 (민간부문에서 759백만 유로 추가)	145개 LAGs 지역의 50%, 인구의 19% 794백만 유로	농촌관광과 농촌공방 증진, 지방서비스, 자연 및 문화유산, 지방농산물 마케팅 LEADER I: 10,000개 이상 일자리 LEADER II: 2500개 신규 소기업, 20,000개 신규 일자리
스웨덴		12개 LAGs	27개 LAGs	훈련, 지방상품의 가치 증진, 시장접근성 증진, 삶의 질 향상, 자연 및 문화자원 개발
오스트리아		31개 LAGs	8지역, 56개 LAGs, 지역의 54%, 인구의 27% 차지	농촌관광, 지방관리, 훈련, ICT 도입, 농촌지역 삶의 질 향상

Note: LAG = local action group, BMW = Borders, Midlands, and Western Region
자료: Hubbard and Gorton, 2011.

2) 전환마을 (Transition Town) 운동

- 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 롭 홉킨스 (Rob Hopkins)에 의해 제시되었다. 퍼머컬처 교육자였던 홉킨스는 '피크 오일'(Peak Oil)이 어떤 의미를 갖는지에 관심을 두고 있었다. 그의 교육을 받던 학생들이 만든 '에너지 저감 행동 계획'(Energy Descent Action Plan)을 Kinsale이 고유가라는 미래를 준비하기 위해 받아들였다. 이 계획은 더 지속가능한 사회-기술 시스템과 기반시설로 전환할 것을 제안했다. '에너지 저감 행동 계획'은 에너지 부문만을 다룬 것이 아니라 기후변화와 피크 오일이 음식, 청년층과 공동체, 교육, 주택, 경제, 건강, 관광, 수송, 폐기물, 에너지, 해양 자원 전반에 미칠 영향과 대응 전략들을 제시하고 있다.
- 킨세일을 계기로 풀뿌리 전환 사업들(grassroots Transition initiatives)들의 네트워크가 영국을 비롯해 호주, 미국 등 다른 국가에서 급속히 퍼지게 된다. 영국에서 첫번째 전환 마을(Transition Town) 운동은 2006년 가을에 시작한 전환마을 토트네스(Transition Town Totnes)다. 이후 2009년 2월까지 94개의 전환마을이 마을, 읍, 도시, 섬 등 다양한 지역에서 시도되었다. 읍이나 도시 등에서 시도되는 전환마을은 우리나라의 중간지원

조직과 비슷한 형태를 띤다. 이들은 여러 가지 방법을 통해 주민들이 실험을 하도록 북돋고 동시에 정부의 관련 지원 예산을 끌어온다. 이 기간동안 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.

- 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).
- 전환마을 운동에서 시도된 사업들은 경제, 사회, 환경 등을 광범위하게 포괄한다. 전환 네트워크 자체는 기후변화와 피크오일이 제일 큰 관심사지만 참여한 단체들이 부여한 중요도는 다양한 모습을 보였다. 지방의 자립화(building local self-reliance)가 가장 높아서 55.2%가 가장 중요한 주제로 꼽았다. 피크오일에 대한 대비, 공동체 형성, 기후변화 대응, 지역경제 강화, 건강 및 웰빙 증진 등이 그 뒤를 이었다(seyfang, 2009).

3) 미국의 지역 소매점 보호 운동

- 미국에서는 1920년대 체인점의 급속한 성장하였다. 1920년대 초 30,000개였던 체인점은 1920년대 말에는 150,000개로 늘었다. 1930년에 The Great Atlantic and Pacific Tea Company (A&P) (현재 Wal-Mart)는 15,700개의 상점을 보유하였으며, 이는 미국내 산업체 중 5번째 규모였다. 약국, 레스토랑, 자동차 수리점 등도 마찬가지로 체인점이 크게 늘었다.
- 이로 인해 반체인점 운동이 등장하였다. 26개 주, 수십 개 도시에서 체인점에 별도의 세금을 부과하였다. 1936년에 미 의회(Congress)는 대중들의 관심을 반영하여 가격 차별(price discrimination)을 금지하는 Robinson-Patman Act를 통과시켰다. 1938년에는 Wright Patman (D-Texas)을 비롯한 75명의 의원들이 체인점에 국세를 부과하는 추가적 법안을 제안하기도 하였다.
 - 이에 대해 체인점들은 낮은 고용관계를 개선하고 농부들을 채용하면서 낮은 가격의 이점을 홍보하는 전략으로 맞섰다. 체인점들은 캘리포니아주에서 치뤄진 체인점 세금 법을 철폐하는 투표(referendum)에서 이겼으며, 유타의 투표에서도 체인점 세금안을 거부시켰다. 의회에서도 Patman의 안 부결되었다. 1940년대에는 추가적으로 체인점 세금을 채택한 주가 없었다.
 - 그럼에도 반 체인점 운동의 영향으로 1920년대에서 1950년대까지 체인점의 소매 시장 점유율은 25%를 넘지 않았다.

- 1950년대 후반부터 체인점의 수가 다시 증가하게 된다. 1956년 미 연방정부는 연방세법을 상업부동산 투자자들이 감가상각을 40년 동안 평균하는 방식이 아닌 투자 초기에 크게 할 수 있도록 변경하였다. 이에 따라 투자자들은 세금에 대한 부담 없이 투자비를 빨리 회수하고 바로 재투자할 수 있게 되었다. 상업적 부동산에 대한 민간투자 확대와 함께 연방 정부도 주간 고속도로 체계, 교외화 등에 대규모로 투자하였으며, 이에 따라 교외 쇼핑 센터 당이 매우 빠르게 성장하기 시작하였다.
 - 1962년 Wal-Mart와 Target이 개점하였으며 1967년에는 소매 시장의 3분의 1을 차지하게 되었다. 1980년대까지 다른 많은 소매 체인점들이 개점하였는데, 이 가운데 Toys "R" Us, Home Depot, Circuit City 등이 대표적이다.
 - 이에 따라, 20세기 말에 자영업자들의 시장 점유율은 20% 이하에 그치게 되었다. 게다가 교외 지역의 시장이 포화되자 체인점들은 이전에는 버려두었던 소도시나 구시가지 등에 진출하기 시작했으며, 해외 시장에도 진출하기 시작하였다.
- 이런 흐름에서 1990년대 말 체인점 반대 운동이 다시 나타났다. 첫번째 시기의 반대운동과 달리 두번째 시기의 반대운동은 '체인점 세금' 접근보다는 대규모 체인점들에게 커뮤니티에 미치는 영향에 대한 평가를 요구하고, 소매점들의 규모를 제한하는 구역을 설정하고 프랜차이즈 등과 같은 판에 박힌 사업을 제한하는 방식으로 접근하였다.
 - 독립상인연합회는 개인, 기업, 정부를 대상으로 직접적으로 "buy local" 또는 [좀 더 약한 형태인] "local first"를 요구하였다. 이 과정에서 반대 운동은 지역 주민과 소비자들에게 지방의, 장소에 기초한 정체성을 강조하며 쇼핑을 단순히 좁은 의미의 경제 활동이 아니라 폭넓은 시민 활동임을 강조하였다.
 - 이전 시기 운동에 비해 대안적 기술이나 상품(유기농, 재생에너지, green chemicals, 지역화폐 등)을 제시하려는 노력이 이루어졌으며, 반-지구화 운동, 민주주의 운동 등과 혼합되었다.
 - 지역의 소규모 상점들은 자신들의 운동을 윤리적 소비, 건강과 지속가능성에 대한 관심이라는 흐름에 연결시키고자 하였다. 이러한 소비자들에게 가격은 사회적이고 환경적인 측면의 책임에 비해 부차적인 요소일 수 있기 때문이다.
 - 독립상인연합회들은 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 동시에 구사하였다.
 - 독립상인연합회들은 지역 경제 현황의 조사 및 홍보 활동을 적극적으로 전개하였다. 예를 들어 지역 내 상점, 파머스마켓, 스타벅스와 자영 커피전문점의 개점 비율 등 지역 생산, 유통, 소비의 현황을 조사하여 Localism Index를 발표하기도 하였다.
- 미국에는 독립상인연합회들을 지원하는 두 개의 주요 기구가 있다. 하나는 American Independent Business Alliance (AMIBA)이며 다른 하나는 Business Alliance for Local Living Economics (BALLE)이다.
 - 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 경제

를 목표로 한다.

- AMIBA나 BALLE에 참여하는 독립상인협회들 중에는 사회적, 환경적 책임 이슈를 부담스러하는 경우가 많다. 업체들별로 다양한데, 소매업체들의 경우 "buy local"을 더 강조하는 반면, 레스토랑이나 호텔 등은 환경적, 사회적 이슈에 좀 더 적극적일 수 있다.

4) 일본 아야정 사례⁷⁾

- 아야정은 산골 마을이다. 1960년대까지도 나무를 내다 파는 것이 주요 생계 수단이었다. 하지만, 1960년대 중앙정부가 자연림을 벌채하고 인공조림을 강력하게 밀어부칠 때, 당시 아야정의 단체장인 고다 미노루(郷田實)는 자연림을 보전해야 한다고 주장하며 벌채를 반대하였다. 대신 유기농업을 대안으로 제시하였다.
- 아야정의 유기농업은 1968년에 “건강하고 살기좋은 마을만들기”를 슬로건으로 각 가정마다 신선한 텃밭농사를 복원하기 위한 운동이 출발점이었다. 소위 ‘한평 텃밭 보급운동’이었다. 이것은 임업 중심의 편향된 생산활동에서 벗어나고 야채조차 사먹던 농가가 건강한 생활을 위해서는 밭농사 작물을 재배하는 것이 우선이라는 판단 때문이었다. 이를 위해 좋은 흙 만들기를 시작하고 1973년부터는 ‘가정 텃밭 경연대회’도 개최되었다. 그래서 유기물 확보를 위해 1978년에는 축산분뇨를 액상퇴비화(유기액비)하는 자급비료 공급시설을, 1981년에는 가축분뇨처리시설을, 1987년에는 가정 음식물 쓰레기의 퇴비제조시설을 단계적으로 설치하였다. 이를 통해 지역의 유기물을 농경지로 환원시키는 지역자원순환시스템을 농가 단위로, 지역 단위로 갖추게 되었다.
- 또 1978년부터는 농산물의 안정된 판매를 위해 대도시 생협과 직거래를 개시하였다. 1983년에는 생산자와 농협, 지자체가 모여 유기농업추진본부를 설치하고 토론을 계속하였다. 그 결과로 1988년에 「자연생태계농업의 추진에 관한 조례」를 제정하고 독자적인 인증체계도 도입하고 민간의 추진체계도 정비되었다. 그리고 2001년부터는 일본 정부의 「유기JAS등록인정기관」으로서 지자체가 등록되어 생산농가의 부담을 크게 줄여주고 있다. 유기농산물 유통망의 핵심에는 아야정 중심지에 자리잡고 있는 진품(혼모노)센터가 있다. 대도시 직거래는 주로 대농(大農)이 맡고 있는 반면, 소농 영세농가는 이 진품센터를 주로 활용하고 있다. 진품센터의 연간 매출액은 약 4억엔이고 소비자층의 90%는 아야정을 찾는 외지인이다. 그만큼 ‘아야’란 브랜드는 유기농산물의 메카로서 주목받고 있는 셈이다. 또 지산지소 운동을 통해 마을내의 초중학교 급식과 사회복지시설(보육소) 등의 공공시설에 공급되는 식재료의 대부분은 아야정 마을 농산물이다. 그리고 매년 11월에 열리는 유기농업추진대회와 농업축제는 생산자와 소비자가 만나 교류하면서 아야정의 실천을 서로 확인하는 가장 중요한 행사다. 약 700명의 도시민이 찾아와 생산자와 한자리에 모여 공부도 하고 농산물 구입, 수확체험, 음식나눠먹기 등의 행사가 이루어진다. 또 각 자치공민관마다 열리는 조그만 마을축제도 이 기간 중에 이루어진다.

7) 아야정 사례는 구자인(2009)를 재정리한 것이다.

5) 지역 경제 관련 국내 사례

① 대형유통점 지역법인화 및 지역 소매업 보호

- “전북도와 도내 지자체들의 도내 입점 대형유통업체에 대한 지역상품 거래실적 파악현황을 조사한 결과 익산시를 제외한 나머지 시군의 자료가 전무했다. 익산시는 2006년 이마트와 롯데마트, 홈플러스 개장 이후 이들 빅3 대형유통업체에 대한 지역 농·축·공산품의 구매실적을 파악하고 추가 확대 필요 품목에 대한 협의를 개최하는 등 지역상품 판로 확대에 주력하고 있다. 여기다 빅3 대형유통업체 전국 매장을 통한 판로확보 방안 모색 등 꾸준한 관리체계를 구축하고 있다. 그 결과 지난해 농축산물 543억원과 공산품 219억원, 가공식품 342억원, 잡화 13억원 등 총 920억원의 도내상품 판매고를 올렸다. 유통업체별로는 이마트 482억원과 롯데마트 322억원, 홈플러스 115억원 등이다. 반면 전주지역 대형유통업체들의 도내상품 판매량은 지역법인인 전주 하나로클럽 49.6%를 제외하곤 홈에버 10.1%와 이마트 1% 등 형식적인 수준에 그치고 있다.” (오마이뉴스, 2007.3.24, “전북 지자체 지역경제 살리기, 말로만?”)
- “홍성군상공인연합회와 롯데마트가 19일 상생방안을 최종 합의했다. 이에 따라 롯데마트는 대규모점포등록을 거쳐 21일 공식 오픈한다. 10개 항목으로 구성된 합의서는 △롯데마트에 지역 우수 특산물 납품 △물류센터 등 기금 지원 △판매상품 배달 금지 등의 내용을 골자로 하고 있다. 특히 지역우수 특산물 판로 개척 지원은 전국적으로 처음으로 적용되는 것으로 롯데마트 측에서 당초 난색을 표했다가 최종적으로 수용한 것으로 알려졌다. 이는 롯데마트 본사 차원에서 홍성군상공인연합회를 통해 김, 한과, 한우 등 지역 물품을 공급받도록 한 것이다. 이를 위해 양측은 홍성군 지역상품의 구체적인 롯데마트 납품 절차를 마련했다. 이 조치가 제대로 실현된다면 롯데마트의 영업 이익이 어느 정도 지역 경제로 환원될 수 있을 것으로 상인회 측은 전망하고 있다. 또 롯데마트가 기존 상권의 물류 지원을 위해 기금을 출연하기로 했다. 이와 관련 상인회 관계자는 “아직 구체적인 기금 규모는 합의되지 않았고 이미 조성되어 있는 물류센터 건립 기금에 보완하는 형식이 될 것”이라고 말했다. 상인회 측은 이날 롯데마트로 받을 기금 중 일부를 지역 사회에 환원하는 차원에서 1억5000만 원을 홍성사랑장학회에 기탁하기로 했다. 양측은 합의안 이행에 대한 법률적 효력을 담보하기 위해 공증 절차를 거쳤다. 상인회는 그동안 '유통산업발전법'은 '대·중소기업 상생협력촉진법'에 따라 사업 조정 및 전통상권보존구역 등 롯데마트 입점을 제한하는 조치를 밟아 왔다.” (홍성신문, 2011년 4월 19일, “롯데마트-상인회 ‘상생방안’ 최종 합의”)
- “광주지역 향토 유통업체인 빅마트가 '생산-도소매 업체 융합'이라는 새로운 모델로 돌풍을 일으키고 있다. 중소 규모 지역 생산업자와의 보다 밀접한 전략적 제휴를 통해 제품과 가격 경쟁력을 높인 것이 새 모델의 골자다. 이는 또 유통업에서 소비자와 상품이라는 기존 영업방식 외에 '지역생산자'라는 새로운 주체를 찾아냈다는 데 의미를 둘 수 있다. 새로운 모델을 통해 빅마트는 이마트, 롯데마트, 홈플러스 등 할인점 업계 대형 3사가 독식하고 있는 지역 소비시장에서 꾸준한 성장세를 구가하고 있다. 빅마트의 실험은 '한우'에서 출발했다. 미국산 쇠고기 판매 대신 한우 유통 개선을 통한 지역 한우농가 활

성화와 가격 파괴라는 두 마리 토끼물이에 나선 것. 이에 따라 기존 정육매장 쇠고기코너를 '남도명품한우직판장'으로 확대 개편했다. 기존 거래 형태를 깨고 생산농가와 도축장까지의 정보교환, 사전 발주 등 전략적 제휴를 통해 직판장을 점포 내에 운영함으로써 가능했다. 한우의 성공을 발판으로 현재 대상 품목을 확대 중이다. 얼마 전 '전북전문점'을 신설한 데 이어 곧 과일·채소·쌀·돼지고기 전문점 오픈을 서두르고 있다. 이들 품목도 산지 생산자와의 제휴를 통해 상품 선정에서 입고 일정과 가격은 물론 입고량까지를 공동 기획하는 등 새로운 구매 방식을 적용한다. 새로운 구매 방식은 향후 공산품 분야에까지 확대할 예정이다. 단일 품목 대량 발주 및 제휴 공동구매 등을 통해 가격 경쟁력을 한단계 높인다는 계획이다. 이와 함께 대형 할인점들의 약점인 과다한 부동산 투자비용과 인건비 등 비효율 요소를 철저히 분석해 상품 회전율과 자본 회전율을 극대화시키는 중형 규모의 새로운 유통점포 모델을 구축할 예정이다. 본점과 비엔날레점에 이어 세 번째 중형 점포 출점도 가시화 단계에 왔다. 인원 감축 등의 방법이 아닌 '새로운 시장 개척'이라는 빅마트의 위기극복 전략도 주목받고 있다. 이는 온라인사업에서 단초를 얻었다. 이를 기반으로 점포 인근 지역만을 대상으로 하는 '작은 시장 전략'과 광주·전남이라는 지역적 기반을 활용한 '큰 시장 전략'이라는 새로운 마케팅 전략을 선보였다. 빅마트는 지난해 10월부터 G마켓, 옥션, 11번가, 인터파크 등 오픈마켓에 판매자로 참여해 전국 지역 명산물들의 판매 창구 역할을 톡톡히 해내고 있다. 가격 거품을 뺀 질 좋은 '영암 고구마' '완도 전복' '보성 참다래' '화순 쌀' 등을 선보여 인기몰이를 하고 있다." (한국경제, 2009년 1월 19일, "빅마트, 생산-도소매 융합 모델로 경쟁력 up")

- “대전과 광주, 대구 등지 일부 대형마트가 현지 법인화해 호응을 얻고 있는 가운데 진주 지역에서도 대형마트 현지 법인화 추진을 위한 운동이 불붙었다. 도내 시군들이 재래시장을 살리기 위해 전통상업보존구역을 잇따라 지정하고 있는 것과 달리 현지 법인화는 지역 기업 유치라는 효과가 있어 이 운동이 도내 타 지자체로 확산될지 주목된다. 진주 YMCA, 여성민우회 등 11개 진주지역 시민사회단체는 15일 ‘대형마트 현지법인화 추진을 위한 진주시민운동본부’ 준비모임을 결성하고 대형마트 현지법인화 운동에 나섰다. 이들은 이날 오전 진주시청 브리핑룸에서 기자회견을 갖고 “대형마트의 무차별적인 시장잠식으로 재래시장을 비롯한 중소상인들의 생계기반이 붕괴됐고, 매출액의 역외유출로 지역의 부를 고갈시킨다”면서 “진주지역만 하더라도 대형마트의 한 해 매출이 진주시 일반회계 예산의 절반에 가까운 3500억원이 외부로 유출되는 셈”이라고 밝혔다. 이어 “현지법인화할 경우 지역자금의 역외유출 방지와 지역 농수산물 구입, 지역인재 채용 등으로 지역경제 활성화에 큰 도움이 될 것으로 보여 현지 법인화는 이같은 문제의 대안이 될 수 있을 것”이라고 강조했다. 진주 시민사회단체가 현지 법인화 운동에 나선 것은 입점 당시에는 지역상품 구매를 비롯한 지역 장학사업 및 환원 사업 등을 펼치기로 약속한 뒤 개점하고 나면 지역 환원사업이 저조한데 대한 대안으로 떠올랐기 때문이다. 실제, 지역사회에서 현지법인화 요구에 따라 현지 법인을 운영하고 있는 광주 신세계, 갤러리아백화점 타임월드, 대구 현대백화점, SAY 백화점과 대전 일부마트의 경우 지역 환원에 사용한 금액이 순이익의 12~32%로, 본사의 지점형태로 운영되고 있는 대형마트의 1~2%에 비해 크게 차이가 난다. 특히 현지법인화로 대형마트의 자금 운영 재량권을 현지 법인이 행사함으로써 벌어들인 엄청난 자금이 지역에 환원되는데다 지역 인재와 노동인력 고용 등 고용창출 효과가 커 지역민들로부터 호응을 얻고 있다. 김일식 진주YMCA사무총장은 “현행법으로

강제할 수 있는 것은 아니지만 서명운동 등을 통해 현지 법인화 분위기를 띄우고 이를 독려할 예정이며, 또한 기존에 입점해 영업을 하는 업체에는 지역환원사업 참여율을 높이도록 촉구할 예정”이라고 밝혔다. 그는 이어 “소비자 주권을 높이 들고 지역 이익을 선순환하기 위한 현지 법인화 추진은 이들 기업에게 경각심을 불러일으킬 것으로 보여 타 지자체로 확산되기 기대한다”고 말했다. 이에 대해 대형마트측은 법률을 제정하지 않는 한 현행법상 이를 강제할 수 없는데다 대형마트가 현지법인화돼도 본사 일괄구매 방식을 지역 구매 방식으로 바꾸지 않을 경우 큰 의미가 없다는 입장이다. 대형마트측 관계자는 “거의 대부분 대형업체들이 서울 등 본사에서 일괄 구매하는 방식을 취하고 있어 지역 제품들이 뚫고 들어가기 힘든 상황”이라며 “강제로 현지법인화를 추진하는 것은 힘들 것”이라고 말했다. (경남일보, 2011년 6월 16일, “대형마트 현지법인화 불 붙나”)

② 지역 화폐와 지역사랑상품권

- “서천군이 지난해 6월 발행한 ‘서천사랑상품권’이 지역경제에 활력을 불어넣고 있다. 9일 군에 따르면 서천사랑상품권은 지난 1월말 현재 발행액 10억원 대비 60.5%인 총 6억 500만원어치가 판매, 시중에 유통됐다. 이는 군이 상품권 조례 제정을 통한 체계적인 운영과 주민, 지역내 향토기업들의 자발적인 참여, ‘서천사랑바이(buy)운동’과 거리캠페인 등 각종 홍보 활동이 주효했던 것으로 풀이된다. 상품권 가맹점도 초기 438곳에서 현재는 644개로 늘어 군내 웬만한 곳에서는 상품권을 현금처럼 편리하게 사용할 수 있다. 이모(34·장항읍) 씨는 “처음에는 불편할 것 같아 사용을 꺼렸는데, 가맹점이 많아 사용도 편리하고 선물하기 좋아 요즘은 많이 구매하는 편”이라고 말했다. 서천읍의 한 음식점 사장은 “군 농협에서 현금으로 교환이 쉽기 때문에 상품권을 꺼릴 이유가 전혀 없다”며 “오히려 상품권을 사용해 주는 것이 좋다”고 말했다. 이세원 군 경제진흥과장은 “판매 및 소비 등 상품권 운영체계가 자리를 잡은 상태”라며 “단체·기업체 순회 캠페인 및 홍보대사 위촉 등을 통한 상품권 소비 활성화를 적극 유도하겠다”고 말했다. 한편, 군은 다음달 중 7억 5000만원을 추가 발행할 방침이며, 소비자의 사용 선호를 반영해 1만원권과 5만원권의 발행을 늘리고 3000원권은 발행하지 않기로 했다.” (대전일보, 2009년 3월 10일, “서천 사랑상품권 지역경제 활력소”)

③ 마이크로크레딧 (형성 자활공제협동조합)

- 저소득층이나 금융소외층, 영세자영업자 등은 근로능력과 자활의지가 있어도 사회적·재정적으로 배제되는 경우가 적지 않다. 이러한 저소득, 저신용계층이 빈곤에서 벗어나고 영세사업을 시작하거나 확장할 수 있도록 무담보·무보증으로 지원하는 것이 마이크로크레딧(microcredit)이다. 금융조달과 함께 경영 및 기술지원, 교육·훈련, 상담 등이 함께 지원되기 때문에 ‘금융+ 창업+ 복지’라는 세 가지 목표를 동시에 추구한다.
- 마이크로크레딧을 제공하는 단체는 사회적 경제의 주요 주체 중 하나로, 사회적기업 역시 그 혜택의 주요 대상이다. 우리나라에는 신나는조합, 사회연대은행, 아름다운재단, 열매나눔재단, 소기업발전소, 자활공제협동조합 등 30여 개의 마이크로크레딧 단체가 활동 중이

다. 정부, 지자체 미소금융재단 등은 직접 사업을 수행하지는 않고 이들 민간단체에 자금을 지원하여 저소득층과 금융소외계층을 돕는다.

- 자활공제협동조합은 2004년 강원도 횡성군과 서울시 성동구 등 일부 지역자활센터에서 처음 시작된 이후 2009년에는 한국지역자활센터협회의 중심사업으로 채택되면서 빠르게 늘어나고 있다. 조합설립 등 초기의 기술적 부분은 각 지역자활센터의 도움을 받지만 출자부터 자금운용, 결산, 대출 등 대부분의 업무는 조합원들이 스스로 해결하고 있다. 조합원의 대부분은 국민기초생활수급자이거나 차상위 저소득층이다. 조합원이 되기 위해서는 1인 당 1개 이상의 예금계좌를 갖고 매달 조합에 출자해야 한다. 출자액은 한 계좌당 최대 5천만원이다. 이렇게 모인 조합자금은 시중은행에 보관해두고 신청자가 있으면 대출해준다.

- 자활공제협동조합이 처음으로 구성된 횡성의 예를 들면, 횡성지역자활센터 자활사업 참여자 50여명과 지역주민 15명 정도가 자활공제협동조합을 결성해 운영하고 있으며 주로 재정적 배제를 당하고 있는 취약계층에 해당하는 조합원들에게 소액금융을 저리(연 3%)로 제공하고 있다. 출자금액에 비례해서 대출해주는데, 출자액이 50만원 이상인 조합원은 100만원, 출자액이 100만원 이상인 조합원은 200만원까지 대출 가능하며, 대출 상한은 500만원이다.

④ 지역생산-유통-소비 현황 조사

- (사)강원살림의 ‘착한소비체험단’. 50명의 주부, 전통시장의 23개 품목에 대해 지역성, 제품성, 고객서비스, 혁신성 등을 평가. 대부분의 점포가 물품을 도가 아닌 서울의 대형 도매시장에서 구매. 시·군과 연계한 지역물류센터 설립 제안.

6. 나가는 글

- 위에서는 국내, 일본, 유럽의 내발적 발전 논의들과 몇몇 사례들을 살펴보았다.
 - 국내에서는 지방자치제 실시 이후, 특히 참여정부 시기에, 국토균형발전의 맥락에서 자립적 지방화의 수단으로 내발적 발전 담론과 전략이 채택되었다. 주로 유럽의 클러스터나 지역혁신체계 논의들이 이를 뒷받침했다.
 - 일본에서는 ‘발전’ 개념을 재검토하면서 지속가능성, 어메니티, 삶의 질 등을 강조하게 되고, 이를 위해 지역주민들 스스로의 실천을 강조한다. 이러한 일본의 논의는 국내 민간단체들의 마을만들기 활동이나 정부의 낙후지역을 대상으로 한 신활력사업, 향토산업 등의 정책을 뒷받침했다. 최근에는 일본의 도시경제학 또는 문화경제학적 관점에서 창조도시에 대한 논의들이 국내 문화창조도시 정책 흐름에 영향을 주고 있다.
 - 유럽에서 내발적 발전 논의는 농업 정책의 변화, 즉 농촌지역에 대한 영역적 개발 정책을 중심으로 진행되었다. 농촌지역의 내발적 발전 논의는 농촌사회학적 관점의 접근이라 할 수 있다.
- 국내 많은 연구들은 내발적 발전의 이론적이고 실증적인 검토보다는 어떻게 관련 정책 수단이나 사례들을 국내에 성공적으로 적용시킬 수 있을지에 대한 논의에 초점을 맞추어왔다.
- 기존 다양한 지역발전 사례 연구들은 내발적 지역 발전을 구성하는 요소를 다양하게 제시하고 있다. 김태곤 외(2007)은 주체, 조직, 자원, 활동, 외부지원으로 분류하고, 류승한 외(2005)는 지역자원과 제도적 역량을 제시하고, Stimson(2009)는 보유 자원, 시장 조건, 리더십, 제도, 기업가정신을 꼽고, Ploeg 등(2009)은 창안(novelty), 자원의 내생성, 지속가능성, 시장 거버넌스, 제도적 장치, 사회자본을 제시한다.
 - 이밖에 OECD(1992)는 내발적 발전의 성공 요인으로 지역 자원의 활용, 산업 다변화, 토착기업가 육성, 지역 내 주체 간의 파트너십, 사회경제적 변환 능력과 혁신의 능력, 사회적 학습의 증진, 지역 내 협력을 촉진하고 외부자본을 통제할 수 있는 규제제도 및 기구의 발달을 들고 있다. 이러한 분류는 Stimson이나 Ploeg 등의 분류와 비슷하다.

표 5 내발적 발전의 구성 요소

구분	김태곤 외	류승한 외	Stimson	Ploeg 등
구성 요소	자원	지역 자원	보유 자원	자원의 내생성
				지속가능성
			시장 조건	시장 거버넌스
	주체	제도적 역량	리더십	사회자본
	조직		제도	제도적 장치
	활동		기업가정신	창안(novelty)
	외부자원			

- 선행연구들은 자원(및 시장조건)을 투입요소로, 제도적 역량(혁신 또는 창안, 리더십, 제도, 사회자본 등)을 과정으로 놓고, 제도적 역량이 자원을 활용하여 결과를 산출하는 것으로 본다.
 - 내발적 발전이 지속되기 위해서는 사업의 가시적인 결과뿐만 아니라 제도적 역량 증진이 곧 목표가 되는 사업들이 동시에 존재해야 한다. 즉 사업의 결과가 과정에 재투입되고, 과정 중의 창안, 혁신, 갈등조정 등을 지원하는 방안이 마련되어야 한다.
- 내발적 발전 전략은 장기적으로 지속가능한 사회로의 전환(transition)을 목표로 한다고 볼 수 있다.
 - 각 지역은 내발적 발전 전략만을 지역발전 전략으로 채택하는 것이 아니라, 기존 지역발전 전략의 틀 내에서, 또는 기존 전략과 함께 내발적 발전 전략을 채택한다.
 - 때문에 마을만들기, 사회적기업, 로컬푸드, 지역에너지체계 등의 많은 사례들의 개별적 성공 여부 및 성공 요인뿐만 아니라 기존 지역발전 체계 및 전략과 어떤 관계를 맺는지에 대한 이론적, 실증적 검토가 필요할 것이다.

<주요 참고문헌>

- Hopkins, Robert John, 2010, Localisation and resilience at the local level: the case of transition town Totnes (Devon, UK), Doctoral thesis, University of Plymouth.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose, and John Tomaney, 2006, Local and Regional Development, London and New York: Routledge.
- 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.
- Stimson, Robert, Roger R. Stough and Peter Nijkamp (eds.), 2011, Endogenous Regional Development: Perspectives, Measurement and Empirical Investigation, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- van der Ploeg and Terry Marsden, 2009, Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development, Van Gorcum.
- 권오혁, 2004, "지역혁신체계론의 이론적 전개와 정책적 함의에 관한 비판적 검토", 응용경제 제6권 제2호, 5-26.
- 김륜희, 2007, "참여정부 국가균형발전전략의 제도적 특성", 공간과사회 통권 제27호, 4-51.
- 김용웅, 차미숙, 강현수, 2009, 신지역발전론, 한울아카데미.
- 김정섭, 2009, "농촌개발사업 실행 과정에 관한 사례연구: 역량강화의 관점에서", 한국지역개발학회지 제21권 제3호, 103-122.
- 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.
- 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.
- 박진도, 박경, 2000, "일본의 내발적 지역개발 전략에 관한 연구: 농산촌 지역의 내발적 발전 사례분석을 중심으로", 사회경제평론 제14호.
- 지경배, 2003, "내발적 발전론에 의한 지역정책의 전개를 위한 소고: 일본의 이론과 정책사례분석을 중심으로", 한국정책과학학회보 제7권 3호, 292-313.