

Regional Development in Korea: Challenges for Endogenous Development

(내발적 발전의 관점에서 본 한국 지역발전 정책의 과제)

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

내발적 발전의 관점에서 본 한국 지역발전 정책의 과제

Regional Development in Korea: Challenges for Endogenous Development

여형범 (충남발전연구원 책임연구원)

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

1. 들어가는 글

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

등을 검토할 필요가 있음

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

2. 내발적 발전의 개념과 맥락

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

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

3. 국내 지역발전 정책의 변화와 내발적 발전

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

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

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

4. 내발적 발전의 원칙

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

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

○ 주체

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

○ 수단과 방법

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

5. 내발적 발전 관련 논쟁

1) 경제적 측면

○ 내발적 발전 전략이 비효율적이라는 비판

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

○ 비효율성 주장에 대한 반박

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

2) 사회적 측면

○ 내발적 발전 전략이 선진국 중산층을 위한 폐쇄적 정책이라는 비판

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

3) 환경·생태적 측면

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

6. 내발적 발전의 국내외 사례의 시사점

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

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

○ 국내 사례의 시사점

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

7. 한국의 지역발전 정책에 대한 시사점

1) 정책 시사점

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

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

2) 정책방향

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

는 잘 맞지 않음 (금융 정책 등)

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

○ 거버넌스의 변화

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

3) 정책과제

○ 기반 구축 과제

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

○ 활성화 과제

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

○ 제도적 과제

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

REGIONAL DEVELOPMENT IN KOREA

CHALLENGES FOR ENDOGENOUS DEVELOPMENT

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

1. Prologue

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

support and strategy established for underdeveloped nations

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

2. The Concept and Context of Endogenous Development

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

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

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

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

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

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

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

4. The Principles of Endogenous Development

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

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

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

- Means and Methods

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

5. Endogenous Development Debate

1) Economic Aspect

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

retailers from such regions are inefficient

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

- Response to the inefficiency argument

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

2) Social Aspect

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

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

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

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

3) Environmental • Ecological Aspect

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

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

oversee the full process of manufacturing)

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

6. Implications of Local and Global Cases of Endogenous Development

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

difference between Italy and England regarding local food)

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

7. Implications for Korea's Regional Development Policy

1) Implications for the policies

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

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

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

2) Direction of Policy

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

3) The Objective of the Policy

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