

## 주제 발표

---

# 지역혁신과 ‘살기 좋은 지역 만들기’

박재묵 (충남대 교수, 본회 공동대표)

- I. 문제의 제기
  - II. ‘살기좋은 지역 만들기’의 의의
  - III. 지역이 해결해야 할 과제들
  - IV. 맺음말
- 참고문헌

# 지역혁신과 ‘살기 좋은 지역 만들기’

박 재 목

충남대 사회학 교수  
본회 공동대표

## I. 문제의 제기

국가균형발전은 참여정부의 12대 국정과제 중에서도 정부가 가장 역점을 두고 추진해온 정책의 하나이다. 참여정부는 출범 초기부터 지방분권 및 지역 균형발전을 추진하기 위해 국가균형발전특별법 등 이른바 지방 살리기 3대 특별법을 제정하였고, 이러한 제도적 기반 위에서 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적 발전 정책 등 5대 분야에 걸친 다양한 국가균형발전정책을 추진해 왔다. 또한 정부는 지난 2월 7일 ‘2단계 균형발전정책’보고회를 통해 새로운 균형발전정책의 기본구상과 정책과제를 제시함으로써 국가균형발전 추진에 대한 확고한 의지를 재확인시켜 주었다.

회고해보면, 국가균형발전은 참여정부만의 정책은 아니었다. 과거의 다른 정부들도 지역간 불균형을 완화하기 위한 다양한 명칭의 정책을 펴온 것이 사실이다. 역대 다른 정부가 추진해온 지역 관련 정책과 비교해 볼 때, 참여정부의 국가균형발전 정책은 적어도 두 가지 점에서 다른 정부의 정책과 차이를 보여주고 있다. 우선 정책 추진 의지의 강도가 비교할 수 없을 정도로 높다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 정부의 강한 정책 의지는 여러 측면에서 확인할 수 있지만, 일단 여소야대의 정국 하에서 지방 살리기 3대 특별법을 제정했다는 점과 매우 폭넓은 정책 수단을 마련하고 있다는 점에서 쉽게 확인할 수 있다. 또한 비록 좌절되기는 했지만, 정부

가 당초에 추진하고자 했던 행정수도 건설은 국가균형발전에 대한 참여정부의 정책 의지를 충분히 헤아릴 수 있게 해준다.

둘째로, 추진 전략의 전환을 들 수 있다. 참여정부가 국가균형발전 추진 전략으로 새롭게 강조하고 있는 것은 ‘지역주도성’과 ‘혁신주도성’<sup>1)</sup>이라 할 수 있다. ‘지역주도성’과 ‘혁신주도성’이 참여정부가 추진하고 있는 모든 국가균형발전정책에 일관성 있게 통용되고 있다고 보기는 어렵지만, 국가 기능의 공간적 배분을 다루는 공간정책(행정중심복합도시 건설, 혁신도시 및 기업도시의 건설 및 공공기관지방 이전)을 제외한 대부분의 정책이 이러한 기조를 바탕으로 수행되고 있다고 할 수 있다. 참여정부의 균형발전 전략의 핵심은 지역혁신체계(regional innovation system)의 구축이고, 이는 바로 지역의 혁신 역량을 갖춘 세력(혁신주체)들의 상호 교동을 가능케 하는 네트워크를 구축하고 이를 통해 지역의 잠재 역량을 발현케 함으로써 특화된 발전을 도출해 내기 위한 것이다(김영정, 2005: 216).

참여정부 출범 후 약 4년의 기간이 경과하는 동안 국가균형발전정책도 적지 않은 변화를 보여 왔다. 한편으로는 비판과 저항에 직면하여 당초에 추진하고자 했던 정부 정책이 굴절되기도 했지만, 다른 한편으로는 정책 환경이 변화함에 따라 이에 상응하는 새로운 정책들이 지속적으로 기획·추진되어 왔다. 행정수도 건설이 행정중심복합도시 건설로 축소·변경된 것이 전자의 대표적 사례라고 한다면, ‘살기 좋은 지역 만들기’와 ‘2단계 균형발전정책’의 제안은 후자의 전형적인 예라 할 수 있을 것이다. 우리는 후자의 과정을 정책의 진화라고 부를 수 있을 것이다.

이 글에서는 국가균형발전정책의 진화 과정에서 새로운 과제 또는 사업으로 기획·추진되고 있는 ‘살기 좋은 지역 만들기’에 초점을 맞추고자 한다. ‘살기 좋은 지역 만들기’는 2006년부터 새롭게 추진되고 있는 사

---

1) 아주 최근에 와서는 혁신주도형 발전전략 대신에 창신형(創新型) 발전전략이라는 개념이 선호되고 있다. 창신형 발전은 창조형 발전 및 혁신주도형 발전을 모두 포함하는 발전 전략으로 정의되고 있다. 창조형 발전은 원천적으로 새로운 지식, 기술, 제품, 문화 등을 만들어내는 과정을 강조한다면, 혁신주도형 발전은 경제의 효율성을 높이기 위해 주로 일하는 과정과 방식을 변화시키는 것을 의미한다(성경룡, 2007: 1).

업으로서 국가균형발전을 위한 다양한 사업 가운데 가장 늦게 시작되었다. 어떤 점에서 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 2007년부터 본격적으로 추진된다고 해도 과언이 아니다. 아래에서는 먼저 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 사업이 갖고 있는 의의를 살펴보고 이 사업의 성공적 추진을 위한 과제들을 탐색해 보고자 한다.

## II. ‘살기 좋은 지역 만들기’의 의의

‘살기 좋은 지역 만들기’는 “‘공간의 질’과 ‘삶의 질’을 제고하는 ‘살기 좋은 지역’ 창조”를 비전으로 그리고 쾌적하고 아름답고 특색 있는 지역공동체를 만드는 것을 목표로 삼고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위한 과제로는 ‘공간의 질 제고,’ ‘삶의 질 제고,’ ‘도농상생형 복합생활공간 조성,’ ‘지역공동체 복원 및 형성,’ ‘지역별 특화브랜드 창출’ 등의 다섯 가지가 설정되어 있다. 이들 5대 과제는 각각 다시 몇 개의 세부 과제로 구성되어 있다(<그림 1> 참조).

현재 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 사업은 국가균형발전위원회의 주도 하에 행정자치부 등 정부 내 여러 부처에 의해 추진되고 있다.<sup>2)</sup> 행정자치부는 건설교통부, 문화관광부, 농림부 등 다른 부처에 앞서 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 공모사업을 시행하여 지난 2월 1일 30개의 국가지정 시범지역과 17개의 도 지정 시범지역을 선정하여 발표하였다. 선정결과는 다음의 <표 1>과 같다.

47개 시범지역을 모델별로 보면 생태형(13개), 문화형(10개), 산업형(8개), 관광형(7개)의 순으로 많았고, 가족형, 교육형, 건강형, 전통형 등은 상대적으로 적었다. 국가지정 시범지역에 대해서는 향후 3년간 국비 20억원

2) 행정자치부의 ‘살기좋은 지역만들기 사업,’ ‘소도읍 육성사업’ 및 ‘신활력 사업,’ 농림부의 ‘농어촌 생활개선 사업’ 및 ‘은퇴자마을 사업,’ 문화관광부의 ‘문화도시 사업’ 및 ‘가고 싶은 섬 사업,’ 정보통신부의 ‘정보화마을 사업,’ 해양수산부의 ‘어촌관광마을 사업,’ 환경부의 ‘생태마을 사업,’ 여성가족부의 ‘가족친화 사회환경 사업,’ 보건복지부의 ‘건강도시 사업,’ 건설교통부의 ‘혁신도시 사업’ 등이 모두 ‘살기좋은 지역만들기 사업’의 범주에 포함된다(정규호, 2006: 45).

과 시군비 평균 30억원이 지원되며, 관계 부처와의 협의를 거쳐 ‘살기 좋은 지역 특구’로 지정될 예정이다(행정자치부, 2007). 현 시점이 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 초기이고 따라서 성공 사례의 창출이 시급한 시기이기 때문에 정부는 이들 시범지역에 대해 재정적·행정적 지원을 집중시킬 것으로 전망된다.

<표 1> 2007-2009 살기좋은 지역만들기 국가 및 도지정 시범지역

구 분		부산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
5만 이하 군	국가			화천 영월 철원	단양 보은			곡성 함평 장흥 강진 진도	군위 덕령고	함양		14
	시도			횡성 양양			임실 진안 장수	구례 장성				
5만 초과 군	국가	기장				금산	완주 부안	완도 무안	의성	남해		8
	시도					서천 예산	고창	해남 보성 담양				
도농복합 시	국가		양주 안성			논산	남원		포항 안동	밀양	제주	8
	시도			강릉				광양	구미 경주			
계	국가	1	2	3	2	2	3	7	6	3	1	30
	시도	-	0	3	0	2	4	6	2	-	-	17
	총계	1	2	6	2	4	7	13	8	3	1	47

자료: 행정자치부, 2006: 4쪽.

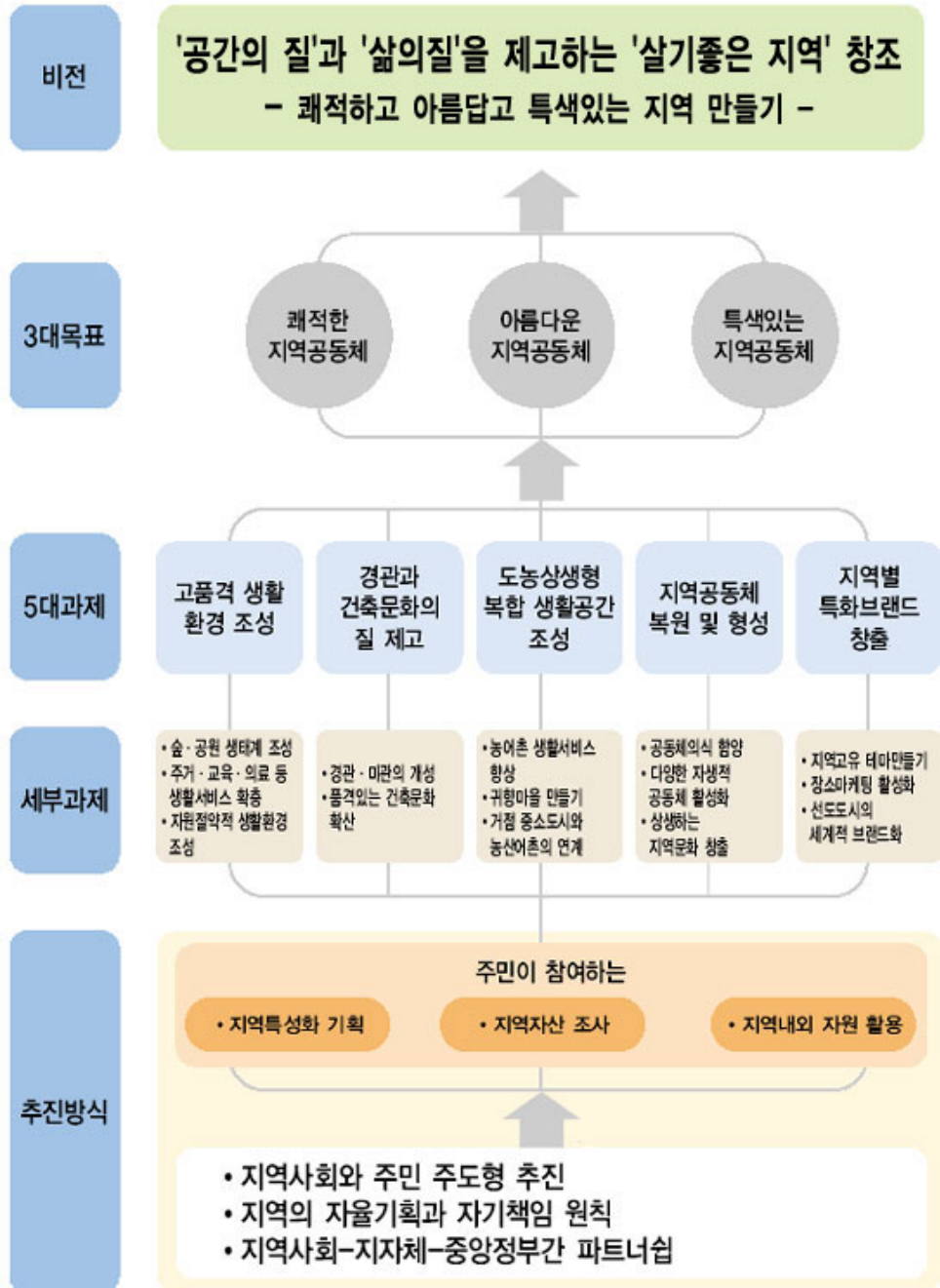
‘살기 좋은 지역 만들기’는 아직 시작단계에 있다. 따라서 이 사업의 성과를 평가하기는 이르고 다만 사업의 구상과 계획을 중심으로 그 의의를 논의해 보고자 한다. ‘살기 좋은 지역 만들기’는 한 마디로 만시지탄의 아쉬움을 느끼게 하는 정책이다. 1960년대 이후 급속하게 진행된 인구의 도시 집중<sup>3)</sup>과 이로 인한 대도시의 무분별한 확장으로 도시에서는 ‘공

간의 질'과 '삶의 질'이 지속적으로 악화되어온 반면에, 농촌에서는 거꾸로 인구의 과소화(過疎化)와 고령화가 급속하게 진행되었고, 이로 인해 농촌 지역공동체는 심각한 재생산의 위기에 직면하고 있기 때문이다. 그동안 도시와 농촌 간에 그리고 수도권과 비수도권 간에 이루어진 지역적 양극화가 이처럼 도시와 농촌 모두를 '동반 몰락'의 위기로 몰아가고 있는 것이다. '동반 몰락'의 위기라고 표현하기는 했지만, 현재 농촌사회가 맞이하고 있는 위기의 수준은 도시의 위기와는 견줄 바가 못 된다. 양양실조에 시달리는 사람과 영양과다 섭취로 인해 비만증에 시달리는 사람이 둘 다 환자일 수는 있지만 그 고통의 내용이 같을 수는 없기 때문이다.

---

3) 한국의 도시화율은 1950년에 21.4%였으나 2005년에 88.4%에 이르렀다.

<그림1> 살기 좋은 지역 만들기 정책의 체계



출처: 대통령자문 국가균형발전위원회 홈페이지([http://www.balance.go.kr/policy/policy8php?t\\_menu=1&l\\_menu=8](http://www.balance.go.kr/policy/policy8php?t_menu=1&l_menu=8))

‘살기 좋은 지역 만들기’의 전범이 될 수 있는 이른바 ‘주민참여형’ 지역 만들기 운동은 이미 오래 전부터 여러 나라에서 전개되어 왔다. 그리고 많은 성공 사례가 이미 우리나라에 소개된 바 있다. 국내에 가장 널리 알려진 ‘주민참여형’ 지역 만들기 운동으로는 1960년대부터 시작되어 약 40여년의 전통을 갖고 있는 일본의 마치즈쿠리(まちづくり) 및 무라오코시(むらおこし) 운동을 들 수 있다. 마치즈쿠리로 대표되는 이 운동은 한 마디로 주민참여형 지역활성화 운동이라 할 수 있다. ‘지방이 지혜를 내고 나라가 지원한다’는 것이 이 운동의 핵심 모토이다(김일철, 1994: 94).

또한 1990년대 초반 미국의 도시계획전문가들에 의해 주창된 뉴 어바니즘(new urbanism) 운동 역시 우리에게 잘 알려진 대안적인 도시 만들기 운동이다. 뉴 어바니즘의 주창자들은 교외화와 저밀도 개발 정책을 비판하고 그 대안으로서 기존 도시 내에 적정 규모의 근린주거구역(neighborhood)의 조성을 제안하였다. 근린주거구역은 주거공간, 상업공간, 문화공간, 휴식공간이 공존하는 복합생활공간이며, 소득수준, 교육수준, 문화수준이 서로 다른 사람들이 함께 생활하는 주거공동체이다(김영정, 2006: 9). 일본의 마치즈쿠리가 지역 재활성화에 목표를 두고 있다고 한다면, 뉴 어바니즘은 도시 공동체 복원 운동이라고 할 수 있다.

명칭이나 운동 목표의 측면에서 볼 때, 우리의 ‘살기 좋은 지역 만들기’와 가장 유사한 운동은 미국의 ‘살기 좋은 지역사회 만들기(Creating Livable Community)’이다. 미국의 ‘살기 좋은 지역사회 만들기’는 기존의 도시 및 교외의 개발 방식이 주민의 삶의 질을 심각하게 훼손하고 있음에 주목하고 대안적인 지역사회 만들기를 목표로 삼고 진행되고 있다. 이 운동이 주된 문제로 인식하고 있는 도시 문제는 자동차 의존으로 인한 혼잡과 대기 오염, 트인 공간의 상실, 도로 및 공공시설의 개선 비용 증가, 경제적 자원의 불평등한 분배, 공동체 의식의 상실 등이다. 따라서 미국의 살기 좋은 지역 만들기과 뉴 어바니즘 운동은 같은 문제의식에서 출발되었다고 보아도 좋을 것이다. 이 운동은 주로 비영리민간단체에 의해서 전



개되고 있기 때문에 어떤 통일성 있는 목표를 도출해 내기가 쉽지 않지만, 일반적으로 강조되는 목표로는 ‘보다 건강한 인간 및 자연 환경,’ ‘보다 지속가능한 경제,’ ‘서민 대중의 능동적 참여,’ ‘평등한 사회’ 등을 들 수 있다.<sup>4)</sup>

뒤늦게 제안되기는 했지만, ‘살기 좋은 지역 만들기’는 여러 가지 점에서 주목할 만한 정책이다. 무엇보다도 ‘삶의 질’의 제고를 강조한 데서 알 수 있듯이 외형적 성장이 아닌 ‘질적 발전’에 초점을 맞추고 있다는 점이 주목할 만하다. 그 동안 참여정부가 국가균형발전정책의 일환으로 추진해온 많은 사업들이 도시개발 및 산업진흥에 치중되어 있었음은 주지의 사실이다. 이 때문에 사회 일각에서는 이러한 개발 및 경제 중심의 사업 추진이 지역 주민들의 실질적인 삶의 질에 어떤 변화를 가져올 것인가에 대해 의문을 제기하기도 했다. 이 점에서 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 과거 정부의 ‘지역개발정책’은 물론 참여정부 하에서 그 동안 추진되어온 여타의 균형발전 관련 정책과도 일정한 차별성을 보여주고 있다.

두 번째로 주목되는 것은 ‘공간의 질’, 즉 지역의 환경·생태적 조건의 개선을 강조하고 있다는 점이다. ‘공간의 질’ 제고를 위한 세부 사업으로는 숲·공원 생태계 조성, 경관·미관이 개선 및 품격 있는 건축문화 확산이 제시되어 있다. 1992년 리우환경회의 이후 지속가능한 발전(sustainable development)의 이념이 전 지구적 수준으로 확산되면서 대부분의 개발 사업이 녹색과 지속가능성을 표방하게 되었지만, 많은 경우에 이들 이념들은 구두선에 그치는 경향을 보여 왔다. 이 때문에 환경운동 진영에서는 현재 추진되고 있는 혁신도시, 기업도시 등의 사업이 지역의 환경 및 생태계를 훼손·파괴하는 결과를 낳지 않을까 하는 우려해 왔던 것이 사실이다. 이러한 우려가 곧 참여정부의 균형발전정책에 대한 ‘신개발주의’라는 비판으로 이어져 왔다(조명래, 2006: 57).<sup>5)</sup>

4) <http://www.lgc.org/membership/index.html> 참조

5) 조명래에 따르면, 개발주의가 환경을 일방적으로 희생시키는 경제우선주의, 보전을 배려하지 않는 개발우선주의계획적 절차를 대신한 성과지상주의를 중요한 특징으로 한다면, 신개발주의는 환경과 경제의 상생, 보전과 개발의 균형, 선계획/후개발의 원칙 등을 전면에 내세우면서 개발 본래의 목적을 보다 효과적으로 달성하는 것을 특징으로 한다고 한다(조명래, 1006: 57).

셋째로, 지역 발전 노선의 다양성을 강조하고 있음을 들 수 있다. 이는 ‘살고 싶은 지역 만들기’가 특색 있는 지역공동체 만들기를 3대 목표의 하나로 삼고, 지역별 특화브랜드 창출을 5대 과제의 하나로 삼고 있는 데서 드러나고 있다. 참여정부 하에서 추진되고 있는 지역전략산업 육성 사업의 경우, 대부분의 지역들이 IT, BT 등 이른바 첨단산업을 지역특화산업으로 선정하고 있는 것과 대조된다.

넷째로, 사업 기획과 집행에 있어서 지역 주민의 주도적 역할을 강조하는 이른바 ‘내생적 발전전략’(endogenous development strategy)을 강조하고 있다는 점을 들 수 있다. 지역사회 또는 주민이 자율적으로 사업을 기획하고 자기 책임 하에 추진케 한다는 것이다. 이처럼 추진방식을 지역주도형 또는 주민참여형으로 설정한 것은 각 지역이 보유하고 있는 고유한 자원과 자산을 활용하여 특색 있는 지역을 만들어 나가게 한다는 특색 있는 지역공동체 만들기와의 연관되어 있다. 지역주도형 또는 주민참여형은 결국 중앙정부의 역할을 제도 개선과 지원으로 제한하고, 그 대신에 사업의 구상과 관련 계획의 수립 및 사업 추진은 주민과 지자체가 주도케 한다는 것을 의미한다.

요약하자면, ‘살기 좋은 지역 만들기’는 사업의 목표와 추진 방식에 있어서 기존의 지역개발은 물론 참여정부 하에서 추진되고 있는 다른 국가균형발전 관련 사업과도 일정한 차별성을 갖는 주민참여형 지역활성화 사업이라 할 수 있다.

### III. 지역이 해결해야 할 과제들

앞에서 본 바와 같이, ‘살기 좋은 지역 만들기’는 기본적으로 지역과 주민의 주도로 이루어지는 사업이기 때문에 이 사업의 성패는 해당 지역 사회의 사업 수행 능력에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 성공적인 ‘살기 좋은 지역 만들기’를 위한 과제들도 대부분 중앙정부보다는 지방자치단체 또는 지역 주민이 해결해야 할 것들이다.

## 1. 추진 주체의 형성

지역주도형 또는 주민참여형 지역발전에서 가장 핵심적인 과제는 역시 추진 주체 형성의 문제이다. 어떤 점에서 추진 주체의 형성은 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 사업 추진에 있어서 가장 중요하면서도 해결하기 어려운 조건이라 할 수 있다. 다른 나라의 유사 운동의 성공 사례를 분석한 기존 연구들은 지역사회의 변화를 이끌어낸 힘의 원천으로 지자체장의 탁월한 리더쉽과 지역 주민의 적극적 참여를 강조하고 있다(박용남, 2006: 448; 451; 박광순 등, 2001a: 253-260; 박광순 등, 2001b: 77-78).

연구자에 따라서는 개발도상국과 선진국 간에 주된 성공 요인이 서로 다르게 나타나고 있음을 강조하기도 한다. ‘개발도상국의 경우, 살고 싶은 도시는 뛰어난 전문성과 탁월한 리더쉽을 가진 지자체장에 의해 만들어지는 것이 아주 보편적인 현상’인 반면에 ‘오랜 지방자치의 전통과 역사를 가진 선진국의 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시들은 대부분이 주민 참여와 협치를 중요시하는 단체장들에 의해 만들어지고 있다’는 것이다(박용남, 2006: 448). 그러나 단체장의 리더쉽과 주민참여는 비록 시기에 따라 다른 비중으로 나타나기는 하겠지만, 기본적으로 양자는 성공적인 지역사회 만들기에 없어서는 안 될 핵심 요건이라고 할 수 있다. 일본 마치즈쿠리의 대표적인 사례로 알려져 있는 유후인(湯布院)의 경우에는 정장(町長) 주도, 즉 단체장 주도과 주민 주도가 연속적으로 나타난 것으로 분석되고 있다(박광순, 2001b: 253).

<그림 2>살기 좋은 지역 만들기의 추진 전략



출처: 박동진(2006): 19쪽.

따라서 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 성공 요인은 리더십 또는 주민참여 중 어느 한 가지가 아니라 양자의 결합에 있다고 보는 것이 타당하다. 어떤 점에서 단체장의 리더십이 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 상수(常數)라고 한다면, 잘 작동하는 거버넌스(governance)의 구축과 이를 통한 주민참여의 확보는 변수(變數)에 속한다고 할 수 있다(박재목, 2006: 46). 결국 추진 주체 형성에 있어서 최대의 관건은 주민 참여의 확보에 있다고 할 수 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 하여 정부에서도 주민/지역사회, 지자체 및 중앙정부 간의 파트너십을 핵심 전략으로 설정하고 있다(<그림 2> 참조).

그러나 주민 참여와 자치의 경험이 일천한 우리의 상황에서 잘 작동하는 거버넌스의 구축은 결코 쉬운 일이 아니다. 거버넌스를 통한 의사결정을 시도하는 경우에도 오랜 기간 지속된 관료 우위의 전통, 효율성의 압박, 주민 측의 전문성 결여 등의 조건들 때문에 제대로 작동되지 않는 경향이 있다. 그 결과 주민의 실질적이고 지속적인 참여가 이루어지지 못하는 상태에서 ‘전문가 주도’ 또는 ‘행정 주도’로 의사결정이 이루어지는 경향이 있었다. 현재의 상황에서 잘 작동하는 거버넌스를 구축하기 위해서는 무엇보다도 먼저 주민의 능력 향상과 권능강화(empowerment)가 이

루어져야 한다.

## 2. 토착적 지도자 양성과 주민 학습

주민의 능력 향상과 권능강화를 위해서는 토착적 지도자가 출현하고 이 지도자를 중심으로 하여 주민 학습이 이루어져야 한다. 지도자가 출현하고 주민 학습이 이루어질 수 있는 조건은 도시와 농촌 간에 큰 차이를 보인다. 도시의 경우에는 인적 자원이 상대적으로 풍부할 뿐만 아니라 시민운동이 비교적 활성화되어 있기 때문에 지도력의 형성이 비교적 쉬운 편이다. 따라서 도시의 경우에는 주민 조직화 노력이 학습공동체 형성과 주민 권능강화의 관건이 된다고 할 수 있다.

그러나 농촌의 경우에는 반대로 인적 자원 자체가 크게 부족하고 시민운동 역시 활발하지 않은 상태에 있기 때문에 토착 지도력의 형성 자체가 쉽지 않다. 따라서 중앙정부나 지자체가 현재의 단계에서 지원해야 할 일은 ‘살기 좋은 지역 만들기’를 이끌고 나갈 핵심 집단을 배양하는 것이라 할 수 있다. 행정자치부가 47개 시범지역을 선정·발표하면서 선정지역 사업 관계자를 중심으로 공동학습과 외국 선진사례 견학을 추진하겠다고 밝힌 것은 사후적으로나마 주민 역량 강화에 나서겠다는 의지를 보여 준 것이다.

## 3. 토착 주민 중심의 목표 설정

‘살기 좋은 지역 만들기’ 사업의 기획 과정에서는 사업을 통해 누가 실질적인 수혜자가 될 것인가에 대한 철저한 분석이 요구된다. 기존의 지역개발사업에서처럼 사업의 효과가 주로 외지의 투자자에게 돌아가는 일이 ‘살기 좋은 지역 만들기’에서 반복될 가능성이 없다고 장담하기 어렵기 때문이다. 많은 도시들이 추진하고 있는 도시환경정비사업, 주거환경정비사업 등의 재개발 사업이 좋은 예가 될 수 있을 것이다. 재개발사업은 흔히 퇴락된 기존 주택 거주자인 저소득층을 다른 저소득층 거주지역으로

이주시키고 그 대신 중산층을 새로운 거주자로 맞이하는 결과를 빚어 왔다. ‘살기 좋은 지역 만들기’ 사업의 일환으로 추진되고 있는 은퇴자 마을 조성의 경우에도 사업의 실질적인 수혜자가 누가 될 것인가를 따져볼 필요가 있다. 아마도 대부분의 수혜자는 도시의 중산층일 것이다.

이러한 수혜자 전치(轉置, displacement) 현상은 사업 효과에 대한 판단 기준이 ‘장소의 발전’(place's prosperity)인지 ‘사람의 발전’(people's prosperity)인지 분명치 않은 데 기인한다(정규호, 2006: 48). 때로는 지역의 주민조차도 지가 상승 등에 대한 기대 때문에 장소의 발전을 주민의 발전으로 받아들이게 된다. 심지어 장소와 사람을 구분하여 사업을 추진하는 경우에도 지역 만들기가 성공적인 지역에는 외지로부터 자본이 유입될 가능성이 높다. 일본의 대표적인 마치즈쿠리 선진지역으로 알려져 있는 유후인의 경우에도 외지 자본이 대량생산된 상품을 들여와서 유후인이라는 이름을 붙여 토산품으로 판매함으로써 토착산업과 토착유통업이 잠식되고 있음이 지적된 바 있다(고바야시 가야코, 2006: 133).

분명한 것은 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 주된 수혜자는 현지 주민이 되어야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 지역의 발전과 주민의 발전이 사업의 기획단계에서부터 엄격하게 구분될 필요가 있다. 유후인의 마치즈쿠리를 이끌어 온 고바야시 가야코의 소회는 귀담아 들을 필요가 있다.

“유후인 마을이 지금 새롭게 다시 시작하려고 하는 마치즈쿠리의 기본은, 그래도 역시 ‘거주하는 마을 사람 자신이 기분 좋게 살 수 있는 마을이었으면 한다는 생각이다. 첫머리에서도 설명했듯이 이 생각이야말로 유후인이 옛날부터 변치 않고 행해온 마치즈쿠리의 원점이며, 지금도 기본으로 있는 것임에 변함없다(고바야시 가야코, 2006: 145).

#### 4. 3중의 지속가능성

지속가능성이라는 용어를 다소 느슨하게 사용할 수 있다면, ‘살기 좋은

지역 만들기'는 생태적으로 지속가능할 뿐만 아니라 문화적으로 그리고 경제적으로도 지속가능해야 한다. '살기 좋은 지역 만들기'가 생태적으로 지속가능한 방식으로 추진되어야 한다는 데 대해서는 새삼 강조할 필요가 없다. 생태적 지속가능성은 이미 '살기 좋은 지역 만들기'의 비전과 목표 그 자체로 설정되어 있기 때문이다. 사업 추진에서 간과되기 쉬운 부분은 오히려 문화적 지속가능성과 경제적 지속가능성이라 할 수 있다.

여기에서 말하는 '문화적 지속가능성'이란 문화적 연속성을 의미한다. '살기 좋은 지역 만들기'는 어떤 형태로 추진되든 간에 지역에 새로운 건조환경을 조성하게 될 것이고, 장기적으로는 지역의 공간구조와 주민의 생활양식 자체의 변화를 유발하게 된다. 이 경우 새로운 변화는 가능한 한 지역의 문화적 전통과 조화를 이루는 범위 내에서 추진되는 것이 바람직하다. 우리나라 농촌의 경우, 주택의 형태는 근대화 과정과 새마을운동을 겪으면서 이미 크게 바뀌었지만, 다행히도 마을의 공간구조는 과거의 형태 그대로 유지되는 경우가 많다. 이러한 마을의 공간구조는 그 자체가 문화적 자산이다. 따라서 마을의 구조를 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 새로운 건조물을 세우는 것이 바람직하다.

'경제적 지속가능성'이란 곧 경제적 안정성을 의미한다. 다시 말해서 '살기 좋은 지역 만들기'를 위해 추진되는 사업들은 장기적으로 존속되고 경영될 수 있어야 한다는 것을 말한다. 그래야만 <그림 1>에 제시된 추진방식, 즉 자기책임의 원칙에 부합하는 사업이 될 수 있다. 시범지역으로 선정된 마을의 경우, 중앙정부의 지원을 받아 설치한 시설이 용도가 없어 유평화되거나 운영비 부담 때문에 가동되지 않는다면 그 사업은 경제적 지속성을 상실하는 셈이 된다. 공모제의 방식을 통해 지원 대상 지역을 선정하는 경우, 지원금의 확보를 위해 경제적 지속가능성에 대한 면밀한 검토가 결여될 수 있음에 유의할 필요가 있다.

## IV. 맺음말

앞에서 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 성공적 추진에 필요한 몇 가지 과제를 논의하였다. 이들 과제들은 대부분 지역 주민과 지자체가 나서서 해결해야 할 과제들이다. 마지막으로 중앙정부가 지역 만들기를 위한 정책 형성 과정에서 고려해야 할 몇 가지 사항을 제안하고자 한다.

첫째로, 지역의 규모와 성격을 고려한 사업추진계획이 추가로 제시될 필요가 있다. ‘살기 좋은 지역 만들기’ 사업을 둘러싼 여건이 우선 도시와 농촌 간에 크게 다르고 도시 중에서도 대도시와 중소도시 간에 다르다. 지나치게 세분된 모델을 설정하는 것은 지역의 창발성을 제약하는 결과를 낳을 수도 있겠으나, 적어도 지역을 대도시, 중소도시, 농어촌으로 크게 나누고 정책 체계를 마련하는 일은 필요하다고 본다.

둘째, 공모제를 통한 지원방식에 대한 숙고와 재검토가 요구된다. 현 시점에서는 중앙정부가 지역에서 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 운동이 일어날 수 있도록 자극을 주고, 또 이 운동의 확산을 위해 성공 사례를 창출하는 역할을 수행할 필요가 있다. 이런 점에서 공모제를 통해 시범지역을 집중 지원하는 것은 필요하다. 그러나 장기적 관점에서 볼 때 공모제를 통한 선택과 집중은 균형발전의 이념이나 지역주도형 발전전략의 기본 취지와 조화되기 어려운 요소를 내포하고 있다. 지금까지 지역사회는 중앙정부가 배분하는 자원을 경쟁적으로 확보하는 데 힘을 쏟아 온 반면에 자기주도적 지역발전을 기획하고 실행에 옮기는 데는 미숙했다. 이렇게 된 데는 지방자치의 경험이 일천한 탓도 있겠지만, 그 동안의 중앙공급식 지역발전 추진방식에 적응하면서 형성된 지역의 타성도 한 몫을 하고 있다고 보아야 할 것이다. ‘살기 좋은 지역 만들기’는 이러한 타성으로부터 벗어나는 지역사회의 자기혁신으로부터 시작되어야 한다. 공모제에 대한 대안으로는 일본의 마치즈쿠리 사업의 경우처럼 지자체의 규모별로 일률적으로 예산을 지원하는 방안을 검토하는 것이 필요하다고 본다. 물론 이 경우에도 평가를 통한 인센티브의 제공은 의미가 있을 것이다. 요컨대 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 가능한 한 빨리 정부 정책으로부터 지역 운동으로 전



환되는 것이 바람직하다.

셋째로, ‘살기 좋은 지역 만들기’가 성공하기 위해서는 도농간의 격차 해소를 위한 보다 근본적이고 체계적인 균형정책이 병행되어야 한다. 일자리, 교육 여건, 문화 향수의 여건이 현재처럼 양극화되어 있는 상황에서는 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 운동만으로는 사람이 돌아오는 농촌으로 전환시키기 어렵기 때문이다. 어떤 점에서 강력하고 지속적인 지방분권과 균형발전정책의 토대 위에서 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 운동이 활력을 얻을 수 있다고 할 수 있다.

## <참고문헌>

- 김영정, 2005 '자립형 지방화와 지역혁신체계,' 성경룡·이수훈·박양호 외, 「동북아시아 한반도 공간구상과 균형발전전략」. 국가균형발전위원회, 215-243.
- \_\_\_\_\_, 2006 '지역사회 공동체의 재발견: 공동체 복원 및 활성화 정책의 방향과 과제,' 「지역사회 공동체에 대한 성찰과 재활성화를 위하여」(한국사회학회기획학술심포지엄 자료집<2006년 5월 3일, 서울대학교 호암교수회관>), 3-21.
- 김일철, 1994 「일본농촌과 지역활성화 운동」. 나남.
- 고바야시 가야코, 2006 '유후인과 마치즈쿠리,' 니시카와 요시아키·이사 아쓰시·마쓰오 다다스(신영환·전영효·정윤희 역), 「시민이 참가하는 마치즈쿠리 [사례편]: NPO·시민·자치단체의 참여에서」. 한울, 128-148.
- 박동진, 2006 '살기 좋은 지역만들기 정책의 현황과 과제: 정책, 사례 시사점을 중심으로,' 「살기 좋은 지역 만들기의 이론과 전략」(한국환경사회학회·대전발전연구원·충남대 사회과학연구소 주최 공동학술대회 자료집<2006년 11월 3일-4일, 충남대학교 사회과학대학 대강의실>), 16-35쪽.
- 박광순 등, 2001a 「일본 산촌의 지역활성화와 사회구조」. 경인문화사.
- \_\_\_\_\_, 2001b 「일본 산촌의 지역경제와 사회정책」. 경인문화사.
- 박용남, 2006 '살기좋은 지역 만들기를 위한 자발적 노력: 정부, 지자체, 전문가, 시민의 노력,' 국가균형발전위원회, 「살기 좋은 지역 만들기」. 제이플러스 애드, 432-454.
- 박재묵, 2006 '살기 좋은 도시 만들기를 위한 대안적 거버넌스,' 「살기 좋은 지역사회 만들기과 지방의 미래」(대통령자문 정책기획위원회·대구대학교 공동주최 정책토론회 자료집<2006년 9월 8일, 대구대학교 본관 강당>), 43-70.
- 성경룡, 2007 '참여정부의 국가균형발전 정책: 선진국 진입 전략,' [http://www.balance.go.kr/datas/data\\_view.php](http://www.balance.go.kr/datas/data_view.php)?
- 정규호, 2006 '살기 좋은 지역 만들기과 지역 거버넌스,' 「살기 좋은 지역 만들기 이론과 전략」(한국환경사회학회·대전발전연구원·충남대 사회과학연구소 주최 공동학술대회 자료집<2006년 11월 3일-4일, 충남대학교 사회과학대학 대강의실>), 35-52쪽.
- 조명래, 2006 「개발정치와 녹색진보」. 환경과 생명
- 행정자치부, 2007 보도자료(살기좋은 지역만들기 대상지역 최종 확정·발표: 국가지정 30개, 도 지정 17개)