

전략연구 2014-03

일본의 내발적 지역발전 사례와 충남의 발전정책

이민정

발 간 사

요즘처럼 ‘지역’이 주목을 받고 있는 시기는 없는 것 같습니다. 그것은 국민경제-국민국가에 의해 성립된 자본주의가 새로운 발전단계에 직면하고 전환기에 접어들어, 이전과는 다른 공간 구조를 모색할 필요성이 강해졌기 때문이라고 생각할 수 있습니다. 이미 우리 앞에는 2가지 방향으로 새로운 공간구성이 나타나고 있습니다. 하나는 세계화(Globalization)에 의한 지역의 흡수이며, 다른 하나는 실리콘밸리와 같은 특정지역들이 보이는 지역경제의 독자성 부각입니다. 오늘날처럼 지역사회의 독자성이 상실된 시대도 없지만, 오늘날처럼 지역과 지역경제가 의미를 갖는 시기도 없었습니다.

충남은 지난 10여년간, 수도권 인접지역이라는 지리적 이점과 대기업의 수출주도형 성장전략을 통해 한국 경제를 선도하는 지역으로 발전해왔습니다. 하지만 대기업 주도의 외래형 성장의 지속가능성에 대한 불안감으로 인해, ‘지역’에 대한 관심도 함께 높아졌다는 것은 흥미롭습니다.

본 연구에서 다루는 ‘내발적 발전’은 지역경제의 독자성과 다양성에 주목한 연구입니다. 본 연구에서 다루는 일본의 다양한 경험과 교훈들이 충남의 지속가능한 발전을 생각하는 계기가 되기를 바라마지 않습니다.

끝으로 본 연구를 수행한 산업경제연구부의 이민정 박사와 본 연구가 마무리될 때까지 많은 도움과 수고를 해주신 원내외 자문위원 및 심의위원들에게 감사의 말씀을 드립니다.

2014년 8월 31일

충남발전연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 연구의 배경 및 목적

글로벌경제 시대에 사람·상품·자본은 국가간(International) 이동을 넘어, 다국간(Transnational), 초국적 이동을 하는 대상임이 자연스럽고, 국가의 존재감마저 약해지고 있다. 이런 정세 속에 한낱 ‘지역’이 존재의미를 갖는가에 대한 의문은 어떤 의미로 자연스럽다. 하지만, 새로운 기술과 산업이 탄생하는 ‘장소’가 중요해지면서 “미국” “독일”처럼 국가를 뭉뚱그려 거론하기 보다 “IT산업은 실리콘밸리” “자동차산업은 바덴 뷔르템베르크”처럼 특정산업의 지역적 집적에 주목하고 있다. ‘지역’과 ‘지역경제’의 의미는 명확하나, 지역경제의 현실적 발전전략을 논하는 것은 어렵다는 모순에 빠진다.

충남은 대기업의 분공장 진출을 계기로 ‘외래형 성장’을 해온 지역이지만, 이에 의존하던 노선을 ‘내발적 발전’으로 전환하고자 하는 문제의식을 안고 2012년부터 ‘지역경제 선순환 연구’를 진행해왔다. ‘지역경제 선순환’연구는 내발적 발전론(Endogenous Development), 신내생적 발전론, 신성장론, 사회적 자본(Social Capital) 등의 이론을 비판적 계승하여 충남형 발전을 시도한 연구이다.

본 연구에서는 선행연구들 중 하나인 내발적 발전론, 특히 일본의 연구를 심도있게 다루어, 각 분야별 선행사례(Best Practice)를 소개하고 이를 통해 충남에 정책적 시사점을 제언하는 것을 목적으로 한다.

2. 내발적 발전론

내발적 발전은 모든 사회는 전근대적 상황에서 선진지역과의 접촉을 통해 근대화해간다는 ‘근대화론’과 ‘외래형 개발’에 이의를 제기하는 발전이론으로, 단선적 발전단계와 같은 발전형태에 대항해 지역 자연생태계의 고유성, 문화유산, 전통 등에 근거한 다계적(多系的) 발전모델이다. 미야모토(宮本憲一)는 내발적 발전의 3원칙으로 다음과 같이 설명한다.

①목적의 종합성: 지금까지의 개발은 지역의 성격을 무시한채 소득·고용·인구증대를 목적으로 해왔음. 내발적 발전에서 이들은 결과적으로 실현되는 것이지 목적이 아님. 발전의 목적은 안전, 자연보전, 경관·문화 보존, 복지, 교육, 문화 등의 향상을 통해 주민의 기본적 인권을 확립하는 순환형 사회를 만드는 것임.

②개발방법: 지역내 자원, 기술, 전통을 가능한 살리고 부가가치를 입혀 복합산업연관을 만들어내야 함. 사회적 잉여(저축, 이윤, 조세)를 확보하여 현지에 재투자하고, 특히 그것을 복지, 교육, 문화, 학술발전에 이바지하도록 함. 독자적 개발이 힘든 지역은 광역적 도시와의 연대를 도모함.

③주체는 현지의 지자체, 기업, 사회조직, 주민: 내발적 발전은 배외주의가 아니므로, 안팎의 지식, 기술, 자금을 넓게 활용하나, 어디까지나 주체는 현지에 있어야 함. 쇠퇴지역에서는 지자체의 역할이 특히 중요함.

내발적 발전은 ‘사회운동’으로서의 성격과 ‘정책’으로서의 성격의 2가지 측면으로 나누어 생각할 수 있다. (단, 그 수준에 대해서는 학자들마다 의견을 달리한다)

사회운동으로서의 내발적 발전이란, 정부 또는 지자체가 근대화정책을 추진할 경우, 특정지역 주민이 이익제기한 운동으로서 일어나는 것이다. 근대화 정책의 결과로 일어난 피해를 복구하거나, 점점 심해지는 피해를 예방하기 위한 사회운동으로서 내발적 발전의 모델이 지역주민에 의해 일어나는 경우이다. 정책으로서의 내발적 발전이란, ‘특정지역의 주민이 그 지역의 자연생태계와 문화전통에 기반하여 만들어내는 지역발전의 모습을 정부 또는 지자체가 정책 속에 포함시키는 것’이라고 설명된다.

농산촌지역의 내발적 발전에 대해 다음 3가지 정책의 결합에 의해 농촌 내발적 발전 정책의

체계화를 도모할 수 있다고 주장했다.

①농산촌 스스로의 발전노력(“자원이 있는 곳에는 반드시 기업이 있다”)

②농산촌과 도시의 연계

③국가재정에 의한 새로운 농산촌 유지정책

한편, 도시지역의 내발적발전에 대해서는 일본의 카나자와 사례를 통해 지방도시의 내발적 발전 모델을 5가지로 공식화하고 있다.

① 리더(혁신가)와 추종자의 역할

② 지역의 조건에 맞는 창의성과 지역 핵심산업의 전략적 진흥

③ 지역내 산업연관적 발전

④ 지역기업 주체의 독자적 산지기구(產地機構)의 조직화, 자율적 지역경제 형성

⑤ 경제의 지역내 순환으로 지역경제 전체로 퍼지는 느린 성장의 성과와 지역의 종합적인 발전 중시

내발적 발전의 사례들에서는 공통적으로

①단계: 의견을 같이 하는 내부조직이 주체적·내발적으로 구성

②단계: 내부조직이 소규모 활동(소프트사업) 시작

③단계: 사업성공을 보고 외부조직 연계 혹은 대규모사업(하드사업) 유치

의 단계가 나타나고 이를 통해 소위 ‘성공사례’로 알려지게 된다. 하지만 여기에 그치지 않고, 내발적 발전이 지속가능하기 위해서, 즉, 내발적 발전의 발전을 위해서는

①투입자원(input)의 내발력 제고(사업전개, 운영자금확보)

②구성원의 조직화와 공동학습(주민참가제도 확립과 의식향상)

이 이루어져야 한다.

즉, 내발적 발전이란 지역 내에서 주민주도적으로 「산업연관적 파급→지역내 순환→지역 발전」을 만들어가는 과정, 이를 통해 ‘살기 좋은 지역’을 만들어가는 과정으로 정리할 수 있다.

3. 선행사례

〈요약 표1〉 내발적 발전 사례 (요약)

유형	대표사업 및 지역	내용
농촌형	일품일촌 운동 (오이타현 오오야마정)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의 대표산업 발굴을 통한 지역사회 활력 부여 • “매실과 밤을 심어 하와이에 가자”(1차 NPC운동) → 농산품과 인재육성(2차 NPC운동) → 생활환경개선 (3차 NPC운동) • 강한 리더십, 사업다각화, 높은 주민참가와 조직화
	순환형 임업 (홋카이도 시모카와정)	<ul style="list-style-type: none"> • 법정림(法定林)사상에 근거한 순환형 임업 (Harada 시스템) • 순환형 임업→ 시모카와 산업클러스터→ FSC 삼림인증 으로 사업 다각화 • 강한 리더십, 자원활용→산업발전→인재모임→산업다양화
	착지형 관광 (오이타현 벳푸시)	<ul style="list-style-type: none"> • 천혜의 자원을 지닌 지역이나 변화하는 여행트렌드로 인해 관광객 감소 • 주민들과 함께 지역자원 발굴, 체험형 관광화(=“착지형 관광”) • 프로그램제공자의 도전을 지원, 사무국의 역할명시, ‘온파크 모델’로 보편화 도모 • 전국적으로 ‘온파크 모델’을 확산, 보급
	유기농업과 에너지순환 (사이타마현 오가와정)	<ul style="list-style-type: none"> • 유기농업, NPO의 바이오가스플랜트, 지역통화 운영 • ‘감사금액제’를 통해 소비자와 연계, 지역내 다양한 업종에 납품, 유기농업 취농자 U턴 증가 • 강한 리더십, 다양한 산업과급
도시형	중소기업 네트워크 (이와테현)	<ul style="list-style-type: none"> • 기반산업 유치 및 집적을 통한 대기업유치 • 대기업의 해외 이전 후 실직자에게 창업지원 • 이와테 네트워크 서비스(INS)를 통한 산학관 연계, ‘기업하고 싶은 지역’만들기 • 자유로운 분위기, 대학이 사무국 담당하여 지속성 담보
	전통시장과 원도심 재생 (카가와현 타카마즈시)	<ul style="list-style-type: none"> • 정기차지권을 통해 토지의 소유권과 사용권 분리, 전대(轉貸)를 가능하게 하여 테넌트 믹스 실현 → 소비자 시선에 맞춘 상점가 만들기 • ‘정기차지 + 지대 열후배당 + 저층 점포/중층 거주형’ 개발 • 외연확산형 난개발이 아닌, 인프라가 정비되어있는 원도심의 리노베이션을 통해 원도심의 부동산 가치 제고 • 강한 리더십, 혁신적 제도 도입, 원도심의 부동산적 가치 제고
	소도시형 관광 (니가타현 무라카미시)	<ul style="list-style-type: none"> • 외부인의 시선으로 재조명된 지역의 자산발굴, 마을 전체를 전시장화하여 관광과 마을만들기를 연계 • ‘흑벽나무판 1000엔운동’‘녹색3배계획’외관재생 프로젝트’과 같이 시민기금모집을 통해 느리지만 함께가는 마을만들기 • 강한 리더십, 시민기금, 마을의 역사적자산 재조명, 마을의 전시장화

본 연구에서는 내발적발전의 양상을 농촌형과 도시형으로 나누고 대표사업을 선정하여 5가지 지표에 따라 정성적 분석을 시도하였다. 각 사례는 다음 표와 같다.(지표에 따른 분석은 본문 또는 제4장의 <표 21>을 참조)

4. 정책적 시사점

농업은 다각적 발전을 통해 부가가치를 높이고 이출산업으로의 발전을 지향하는 것이 중요한 과제이다. 전술한 사례들로부터, 1차산업은 그것이 농업자체의 경쟁력을 제고할수록 산업간 파급이 높은 것을 알 수 있었다.

글로벌경쟁 하에서 공급업체로서 중소기업이 살아남기 위해서는 다양한 기업에 납품해 협상력을 강화하고 자립할 수 있어야 한다. 대기업은 그들에게 의존적·순종적인 하청기업을 필요로 하는 단계를 지나, 자립가능할 정도의 높은 기술력을 가진 협력기업의 발전을 필요로 하고 있다. 양자가 수평적 관계로 전환하도록 매개한 것이 기업횡단적 산학관 네트워크의 존재이며, 이러한 네트워크의 구성에 필요한 힌트를 이와테 지역의 사례(INS)로부터 얻을 수 있다. 충남에서도 이러한 시도들이 뿌리산업 유치 및 육성전략으로 이어져 지역주도적인 기업유치 전략으로 연결되어야 한다.

지역경제발전에 중요한 것은 이출(수출)형 산업의 성장이 지역성장을 이끌 것이라고 생각하기 쉽지만, 다양한 3차산업의 발전이야말로 경제의 지역내 순환을 심화시켜 지역경제의 안정적인 발전을 가져오고 생활에 필요한 다양한 서비스를 제공하여 '살기 좋은 지역'을 만드는 데 연결된다. 2차산업을 담당할 기업들을 유치하고 스핀오프(Spin-off)를 통한 창업이 많아진다고 하더라도, 이들이 충남에서 '살면서 일하게' 하기 위해서는 3차산업 육성·발전을 통해 '일하는 지역'의 이미지에서 '살기 좋은 지역'이라는 이미지의 부가가 필요하다.

2차산업 중심으로 아직은 '일하는 지역'의 이미지가 강한 도시지역에는 3차산업을 육성하여 매력적인 지역만들기를 진행하고 동시에 농촌지역에서는, 대도시에서는 즐길 수 없는 농업이 번성하고 자연과 역사가 풍부한 지역만들기를 진행하여, '도시와 농촌이 상생하는 충남'의 매력을 살린 지역만들기를 해나가야 할 것이다.

목 차

제1장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	7
제2장 내발적 발전론의 연구사	8
1. 등장배경	8
1) 국토정책	8
2) 산업정책	11
3) 사회적 분위기	14
2. 연구계보	15
1) 개요	15
2) 이론적 발전	17
3. 요약	25
제3장 내발적 지역발전의 사례	30
1. 농촌형	33
1) 오이타현 오오야마정 「일촌일품 운동」	33
2) 홋카이도 시모카와정 「순환형 임업마을」	40
3) 오이타현 벳푸시 NPO법인 핫토 온파크 「착지형 관광」	47
4) 사이타마현 오가와정 「유기농업과 에너지순환」	57
2. 도시형	65
1) 이와테현 「산학관연계」	65
2) 카가와현 타카마츠시 「전통시장과 원도심재생」	74
3) 니가타현 무라카미시 「소도시형 관광」	81

제4장 요약 및 정책적 시사점	90
1. 요약	90
2. 정책적 시사점	98
제5장 결론	108
참고문헌	110

표 목 차

<표 1> 연구의 주요 내용 및 방법	7
<표 2> 일본 전국종합개발계획(전중)의 전개	9
<표 3> 일본 산업정책과 국토정책의 변천비교	12
<표 4> 일본 산업입지정책의 변천과정	13
<표 5> 외래형개발과 내발적발전의 비교	19
<표 6> 근대화 모델과 내발적발전 모델 비교	20
<표 7> 사례유형 평가	31
<표 8> 「일촌일품」을 통한 특산품 품목과 매상 추이	37
<표 9> 인재육성 사회운동으로 확장된 「일촌일품운동」	38
<표 10> 일촌일품 운동의 내발적발전	39
<표 11> 순환형 임업마을의 내발적발전	45
<표 12> 온파크 사업개요(2006년 활동 기준)	50
<표 13> NPO온파크 사업수지실적(2011년도)	54
<표 14> 착지형 관광의 내발적발전	55
<표 15> 착지형 관광 프로그램작성 (案)	56
<표 16> 유기농업과 지역에너지 순환마을의 내발적발전	63
<표 17> INS 연구회(일부)	71
<표 18> 이와테 산학관연계의 내발적발전	73
<표 19> 타카마츠시 마루가메마치 상점가의 내발적발전	80
<표 20> 무라카미시 소도시형 관광의 내발적발전	88
<표 21> 내발적 발전 사례 정리	99
<표 22> 노동시장 구성	105

그림 목 차

<그림 1> 세계는 뾰족하다(The World is Spiky)	2
<그림 2> 내발적 발전의 모식도	6
<그림 3> 일본대도시권의 전체구조(1980년대 이후)	10
<그림 4> 지역내 재투자론의 개념	23
<그림 5> 외래형 개발의 문제점	33
<그림 6> 오이타현 오오야마의 위치 및 소개	34
<그림 7> 홋카이도 시모카와의 위치 및 소개	40
<그림 8> Harada 시스템	42
<그림 9> 삼림의 자원순환	44
<그림 10> 오이타현 벳푸의 위치 및 소개	47
<그림 11> 재팬 온파크 (2014년 현재)	51
<그림 12> 온파크 사업의 자금과 서비스 흐름	52
<그림 13> 온파크가 제공하는 장점	53
<그림 14> 사이타마현 오가와정의 위치 및 소개	58
<그림 15> NPO 후도의 음식물쓰레기 자원화사업	61
<그림 16> 이와테현 INS의 소개	66
<그림 17> 일본 주요업종의 종업원수 추이 및 기업내 지역간 분업	67
<그림 18> INS의 이미지	69
<그림 19> 카가와현 타카마츠시의 위치 및 소개	75
<그림 20> 마루가메마치 상점가의 디자인 코드	77
<그림 21> 정기차지권 권리변환 구조(좌)와 A가구의 재개발사업 조직관계도(우)	78
<그림 22> 니가타현 무라카미시의 위치 및 소개	82
<그림 23> 무라카미시의 각종 관광이벤트	85
<그림 24> 무라카미시의 각종 프로젝트	86
<그림 25> 충청권 시도별 원자재조달 비율	103
<그림 26> 충청권 시도별 뿌리기업의 가장 필요한 지원사항	104
<그림 27> 기업간 연결구조	105
<그림 28> 내발적 발전 개념의 확장	107

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

“사람·상품·자본이 국경을 초월하여 이동하는 글로벌경제시대에 ‘지역’을, ‘지역경제’를 논의할 필요가 있는가?”

글로벌경제 시대의 원동력을 떠올릴 때, 우리는 국가의 틀을 초월한 글로벌 대기업의 경영력을 먼저 떠올린다. 이제 우리에게 사람·상품·자본은 국가간(International) 이동을 넘어, 다국간(Transnational), 초국적 이동을 하는 대상임이 자연스럽고, 이와 더불어 국가의 존재감은 약해지고 있다. 선진국에서 신흥국으로의 인재환류, 기업의 글로벌 서플라이체인 네트워크, 글로벌경제 하에서의 비연동화(Decoupling)과 재연동화(Recoupling), 세계화(Globalization)와 파편화(Fragmentation)를 이해하는 것이 중요하다는 사람도 많다. 아니 오히려, 이런 정세 속에 ‘지역’이 존재의미를 갖는가에 대한 의문은 어떤 의미로 자연스럽다.

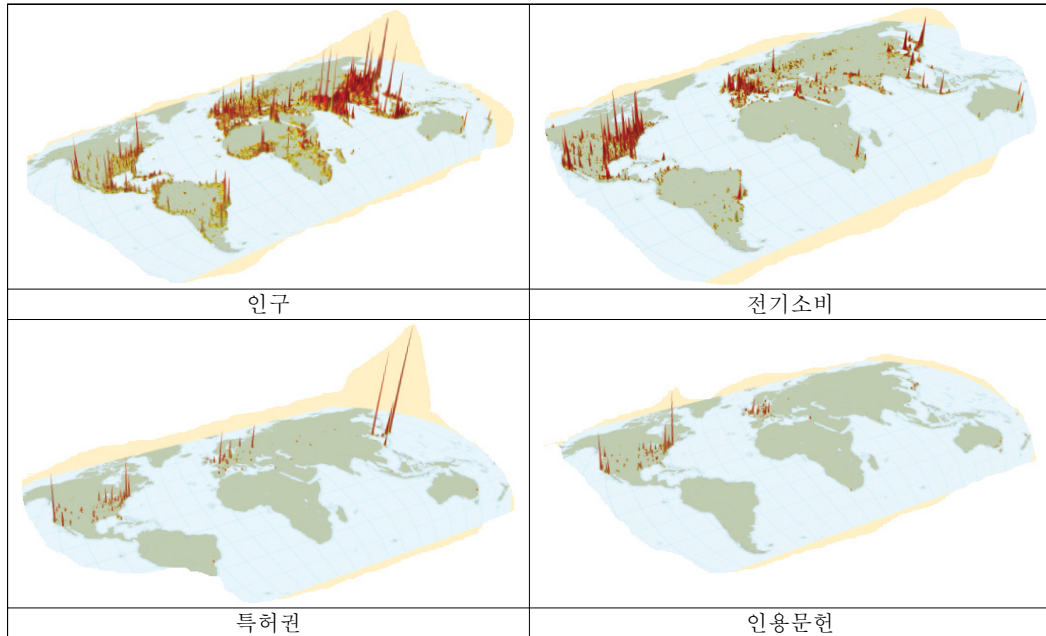
그러나, 미국의 도시경제학자 플로리다(R.Florida)가 지적한 것처럼, 세계화(Globalization)가 만들어내는 세계경제의 모습은 단조로운(FLAT)한 모습이 아닌¹⁾, 특정 도시와 지역이 두드러진 성장을 보이는 돌출된(SPIKY) 모습을 갖는다(그림 1 참조)²⁾. 오늘날, 새로운 기술과 산업이 탄생하는 ‘장소’가 중요해지면서 “미국”이나 “독일”처럼 뭉뚱그려 국가를 거론하기보다, “

1) Thomas Friedman, "The World is Flat", Farrar Straus and Giroux, 2005.

2) Richard Florida, "The World is Spiky", The Atlantic Monthly, Oct. 2005.

IT산업은 실리콘밸리” “미디어산업은 뉴욕” “바이오산업은 뮌헨” “자동차산업은 바덴 뷔르템베르크”처럼 특정산업의 지역적 집적에 주목하고 있다.

〈그림 1〉 세계는 뾰족하다(The World is Spiky)



자료) Richard Florida, "The World is Spiky", *The Atlantic Monthly*, Oct. 2005.

그러나 모든 지역이 돌출되어 번영할 수 있는 것은 아니다. 탈(脫)공업화가 지식경제사회의 양상을 강화시키면서, 기업은 고도지식과 인재를 찾아 유리한 지역으로 해외입지 전개를 가속하고 있다. 국제적으로 이동하는 자본을 끌어들이기 위해 국가의 지역정책은 국제경쟁력을 갖는 대도시지역 정비사업을 우선하게 되고, 낙후지역에 대한 전통적 지역재분배 정책은 축소일로로 걷게 된다. 그 결과, 낙후지역에 대해서는 자조노력을 통한 내발적 발전이 장려되고 있다. 그러나 국제경쟁력이 요구되는 오늘날, 자력으로 내발적 발전이 과연 가능할까. ‘지역’과 ‘지역경제’의 의미는 명확하나, 지역경제의 현실적 발전전략을 논하는 것은 어렵다는 모순에 빠진다.

“글로벌경제 시대에 지역경제는 자율성을 갖고 발전할 수 있는가? 이를 충남의 지역경제와 연결지어 어떻게 생각할 수 있는가?”

지난 10여년간, 수도권 인접지역이라는 지리적 입지와 수출주도형 성장전략을 통해 경제적 규모를 키워 GRDP 국내3위(2012년 기준)로 성장한 충남은, ‘지역’에 대한 관심 보다는 ‘글로벌 대기업’과 ‘글로벌 대기업이 상대로 하는 세계’에 대한 관심이 더 높았다. 마치 거인의 어깨에서 세상을 보는 난쟁이처럼 충남의 눈높이와 관심대상은 거인(글로벌 대기업)의 그것에 맞춰져 있었고, 그 상태가 10여년간 지속되면서, 우리가 마치 거인이 된 것 같은 착각과 우리는 거인과 앞으로도 오랫동안 행복할 것이라는 안도감에 도취되어 있었다.

그러나 지난 10여년간 거인과 함께한 급속한 양적 성장의 이면에는, 높은 자살률로 대변되는 낮은 행복도와 지역 커뮤니티의 붕괴라는 어두운 그림자가 동전의 양면처럼 자리하고 있었다. 미디어를 통해서도 알려진 바와 같이, 우리 도(道)는 인구 10만명당 자살률 2위(2012년 기준), 특히 노인자살률은 1위(2006~2010년)를 기록할 정도로 심각한 수준이다³⁾. 이런 배경에는 급격한 개발로 인한 지역 커뮤니티의 붕괴, ‘부자 도(道) 그러나 가난한 도민(道民)’과 같은 현상이 있는 것은 아닌가 하는 것이 ‘지역경제 선순환’연구의 문제의식이었다. 실제, 2012년부터 시작한 전략연구 ‘지역경제 선순환연구 I·II 및 외부전략과제’를 통해 지역소득의 역외유출 현상과 지역내 낮은 산업연관도, 높은 1인당 GRDP(전국2위, 2011년 기준) 대비 낮은 1인당 개인소득(전국 14위, 2011년 기준) 등의 왜곡된 지역경제의 일면을 발견할 수 있었다.

이는, 대기업을 통해 얻은 경제적 이익이 자연스럽게 지역경제로 분배될 것이라는 낙수효과(Trickle-down effect)적 기대를 무너뜨린 연구결과였다. 더불어, 대기업과 관련 중소기업체가 밀집한 충남 북부지역과 농업중심인 충남 남부지역, 흔히 “남북문제”로 표현되는 도내 양극화현상, 즉 왜곡된 지역·지역경제에 대한 논의를 보다 심도있게 그리고 심각하게 다루지 않으면 안된다는 경종을 울리는 연구결과이기도 했다.

3) KOSIS 통계참조. 1위는 세종특별자치시(41.6명).

한국보건 의료연구원(2012) 「노인 자살에 미치는 지역적 위험요인 연구」 참조

“자율적 지역경제를 논하는 「지역경제 선순환」이란 무엇인가?”

이런 배경 하에 시작된 ‘지역경제 선순환’ 연구는 내발적 발전론(Endogenous Development), 신내생적 발전론, 신성장론, 사회적 자본(Social Capital) 등의 이론을 비판적 계승하여 충남형 발전을 시도한 연구이다. 상기 이론들에 대해 원내에서는 다음과 같은 연구를 시행해 오면서 ‘지역경제 선순환’에 대한 논의를 심화시켜 왔다.

내발적발전 관점에서 본 충남 지역발전의 과제(여형범 외(2011))는 충남발전연구원이 ‘내발적 발전’에 주목하고 ‘지역경제 선순환’연구로 발전시키는 데에 계기를 제공한 연구로서 의미가 크다. 일본과 유럽의 내발적발전론을 전반적으로 다루었고 내발적 발전이 다양한 영역(지역경제 성장전략, 농촌지역 발전영역, 쇠퇴도시 발전전략, 저개발국 대안적 발전)에서 어떤 맥락으로 해석·적용되는지를 다양한 사례를 통해 소개하고 있다. 그러나 다양하고 방대한 내용을 다루는 과정에서 나열식·단편적 정리를 할 수 밖에 없던 점은 다소 아쉽다.

지역경제선순환 연구 I (신동호 외(2012))는 생산, 분배, 지출 측면에서 충남 경제순환의 현황을 거시, 미시 자료를 갖고 입체적이고 종합적으로 분석하여 지역경제 선순환에 대한 이론적 기반을 제시하였다. 1차년도 연구에서는 ‘지역경제 선순환’을 지역경제의 생산활동으로 창출된 부가가치의 분배가 지역 내 투자 및 소비지출의 증가로 이어지고 이것이 재차 생산활동으로 환류된다는, 생산-분배-지출의 3면 등가의 개념을 지역에 대입하였다. 그러나, 개방성(Openness)이 전제가 되는 지역경제를 국민경제의 해석틀(Frame) - 게다가 글로벌경제 하에서는 국민경제조차도 기존 해석틀이 맞지 않는다 -로 이해함으로 인해 나타나는 의문들을 해결하지 못했다는 한계점을 노정했다. 즉, 어느 정도의 순환을 ‘선순환’이라고 부를 수 있는가라는 정도의 문제, 글로벌경제 하에서 일개 지역내 선순환이 가능한가라는 문제 등이다. 더불어 ‘지역경제 선순환’이라는 새로운 이름으로 시작한 연구로 새로운 시작의 연구몰입은 높이 평가하나, 선행연구와의 연결고리를 찾기 힘든 점이 아쉽다.

지역경제선순환 연구II(임재영 외(2013))는 1차년도 연구를 보완하고 구체화하는 연구이다. 착안점은 1차년도 연구에서 광범위하게 제시된 ‘소득의 역외유출’에 대한 미시적 분석과 진단이었고, 이를 위해 경제내 모든 주체들과 산업부문의 수입과 지출이 체계적이고 종합적으로 정리되는 사회계정행렬(SAM) 작성, 시군단위 다지역 투입산출표(MRIO)와 이를 이용한 분석

이었다. 그리고 이를 통해 지역경제의 왜곡된 순환구조를 ①소득의 역외유출 ②제조업과 서비스업의 단절 ③생산과 소비의 단절 ④지역간 양극화 ⑤ 공급중심의 지역경제구조라는 5가지 측면으로 정리했다. 하지만, 데이터의 구독한계 상, 시군단위 지역경제까지만 고려되었다는 점과 실천적 방법론 제시미흡이라는 한계를 갖는다.

지역경제순환 외부연구(박경 외(2013))는 선순환 개념정의, 이 정의에 따른 충남경제의 순환구조를 분석했다. 동 연구에서는 지역경제의 선순환을 “경제가 순환하는 과정에서 소득과 자금이 지역내로 귀착되어 지역의 지속적인 발전과 확대재생산을 위한 재투자력(再投資力)으로 작용하는 것”이라고 정의했다. 역외에서 자본과 기업의 유입(외생적 발전), 재화의 이수출과 중간재의 유출입(외부순환)이 이루어지더라도 지역의 통제 아래 그 성과인 부가가치가 지역으로 귀착하고 확산·재투자되는 과정을 지역경제의 선순환의 핵심조건으로 보았다는 점, 역내순환만을 지역발전의 기본 고리로 간주하거나 내부기업만을 중시하는 협의의 내발적 발전 혹은 이수출 대체론보다 경제주체를 폭넓게 상정했다는 점에서 차별을 가진다. 그러나, 시군별 경제순환 구조분석과 정책제시, 발전방향 검토가 부족했다는 한계를 갖는다.

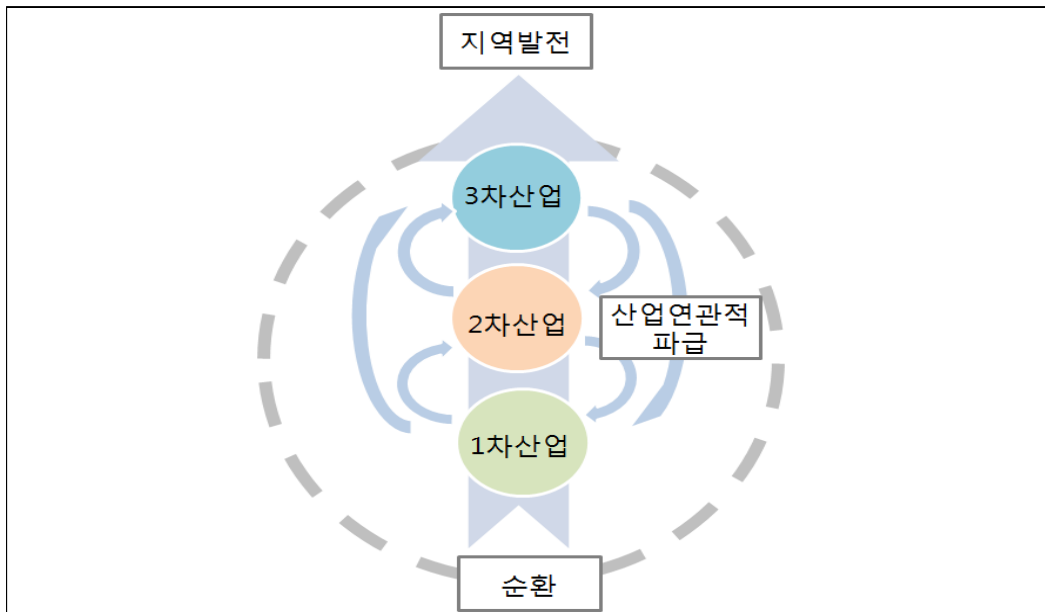
이와 같이 ‘지역경제 선순환연구 I·II 및 외부연구’를 진행하면서 충남 지역경제의 문제점에 대한 합의점은 이끌어 낼 수 있었으나, 개념정립과 선행사례(Best Practice) 발굴, 지향점에 대한 목마름이 남아있다. 선행사례 발굴은 그들이 먼저 경험한 노력과 시행착오들이 우리에게 정책함의를 시사한다는 점에서 중요하다. 다양한 선행사례를 통해 정책함의를 도출하고 충남의 선행사례를 발굴·적용·전파하는 것이 중요하다.

무엇보다, 선행연구에 대한 충분한 고찰이 없이 곧바로 개념정립을 시도함으로 인해 개념에 대한 합의가 좀처럼 이루어지지 않는다는 점은 연구진행의 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 1차연구가 정립한 개념(생산-분배-지출의 3면 등가의 개념을 지역에 대입)과 외부연구가 정립한 개념(소득과 자금의 지역내 귀착을 통한 재투자력 증가)은 순환(Circulation)에 주목한 개념이다. 그러나 개방성(Openness)을 전제로 하는 지역경제에서 순환부터 주장하는 것은 일견 이해하기 힘들다. 선행연구를 비판·발전시키는 과정에서 논리비약의 가능성이 있다.

내발적 발전론, 신내생적 발전론을 계승·발전시켜 ‘지역경제 순환’의 개념을 정립한 것에서 알 수 있듯이, 지역경제 순환의 개념에는 ‘발전’의 개념이 선행한다. ‘발전’의 개념에서 지역경제 순환을 이해한다면, 지역이라는 공간에서 1차·2차·3차산업간 ‘산업연관적 발전’을 해 나가

면 그 결과로 지역 내에서 '순환'이 이루어진다고 이해할 수 있을 것이다(그림 2 참조). 여기에, 선행연구들에서 대기업 분공장에 의한 외래형 개발에 대한 비판을 수용하고, 보다 지역주도적이고 지역주민 주체적인 발전-순환을 '선순환'이라고 규범적(Normative)으로 표현한 것을 '지역경제 선순환'의 출발점으로 이해할 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 내발적 발전의 모식도



〈그림 2〉은 내발적 발전의 모식도이다. 「산업연관적 파급⇨ 지역내 순환⇨ 지역의 발전」의 의미를 표현하고 있다. 후술할 사례들도 산업연관적 발전과 순환이 어떻게 나타나는지 동 모식도로 표현하고자 한다.

본 연구에서는 내발적 발전론, 특히 일본의 연구를 심도있게 다루어, 각 분야별 선행사례(Best Practice)를 소개하고 이를 통해 충남에 정책적 시사점을 제언하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

〈표 1〉 연구의 주요 내용 및 방법

구분	주요 내용		연구방법
연구 개요	①1970년대 이후 일본정세 및 연구사	1970년대 등장한 “내발적” 표현 사회학에서 경제학으로의 발전양상	정성분석
사례 분석	②농촌형 내발적 발전	농업, 임업, 관광, 유기농과 에너지마을	정성분석
	③도시형 내발적 발전	중소기업, 전통시장, 관광	
	④정책함의	충남 선행사례 발굴 및 확산을 위한 시사점 정리	

본 연구는 일본 내발적발전론의 연구사 정리와 해외(일본)사례 소개, 크게 2부분으로 구성된다.

먼저 연구사 정리는 1970년대 중반, UN경제특별총회에서 처음으로 등장한 내발적(Endogenous) 표현의 등장 및 동 시대에 일본의 사회학자 츠루미(鶴見和子)가 제창한 내발적 발전론(内発的発展論)부터 현재까지의 연구계보를 정리한다. 이와 더불어, 이러한 연구들이 등장하였던 시대적 배경을 살펴보고 동 연구등장에 대한 이해를 높이려고 한다.

해외사례 소개는 기존의 내발적 발전론 소개가 농촌운동사례 중심이었던 것에서 나아가, 도시에서는 어떤 양상으로 내발적 발전이 이루어지고 있는지, 즉, 농촌형 내발적 발전과 도시형 내발적 발전을 소개한다. 각각은 대표적 산업 및 근래 이슈가 되고 있는 산업, 예를 들어, 농촌형에서는 농업·임업·관광·에너지마을을, 도시형에서는 중소기업·전통시장·관광을 카테고리화하여 각 분야별로 어떻게 내발적 발전을 이루어왔는지 정리한다.

본 연구는 국내외 문헌, 논문, 기타 관계성청HP자료 등을 이용한 정성적 연구로 진행한다.

제2장 내발적 발전론의 연구사

1. 등장배경

1) 국토정책

일본은 1960년대부터 국토종합계획(일본에서는 전국종합개발계획) 수립을 통해 본격적으로 국토개발정책과 산업정책의 연동을 도모했다. <표 2>에 정리한 바와 같이, 1962년 제1차 전국종합개발계획(1전중)을 통해 국토의 계획적 관리를 시작하여, 1998년 제5전중(21세기 국토의 그랜드디자인)에 이르기까지 시대적 상황의 반영하고 국토발전의 방향을 제시하는 계획을 제시하였다.

일본의 지역개발정책 전개과정은 다음과 같다⁴⁾.

1전중(1962~1968년)에는 ‘거점개발방식’을 채택하였다. 1950년 중반부터 나타난 대도시와 지방의 격차문제에 대응하여 국토의 균형있는 발전을 목표로 ‘중점개발지역’을 정하고, 투자 효율을 높이기 위한 거점개발방식을 통해 공업의 지방분산을 도모하였다. 대도시권에 형성되어 있던 소재공급형 중화학공업 중심의 산업단지를 지방에 분산시켜, 지역개발과 대도시·지방 간 경제적 격차를 해결하고자 하였다. 「신산업도시법」을 통해 태평양벨트 지대를 중심으로 한 15개 신산업도시가 지정되고, 「공업정비특별지역법」을 통해 6개지역이 지정되었다.

4) 이하 내용은 박경(2013) pp.134~147을 준용

2전중(1969~1976년)에는 고도경제성장기라는 배경하에 대규모 개발프로젝트를 통해 일본 경제와 지역의 국제화, 정보화, 기술혁신에 대응하고, 전국토의 개발가능성을 확대하여 국토이용의 균형을 추구했다. 일본전체를 3개 지대⁵⁾로 구분하고, 대량수송, 고속통신망으로 연결하는 구상을 도입했다.

〈표 2〉 일본 전국종합개발계획(전종)의 전개

	1전중	2전중	3전중	4전중	5전중*
기간	1962~1986년	1969~1976년	1977~1986년	1987~2000년	1998~2015년
배경	-고도성장경제로의 이행 -과대도시문제, 소득격차 확대 -소득배증계획(태평양벨트 구상)	-고도성장경제 -인구, 산업의 대도시 집중 -정보화, 국제화, 기술혁신의 진전	-안정적 경제성장기 -인구와 산업의 지방분산 -국토자원, 에너지의 유한성 현재화	-인구 및 제기능의 도쿄 일극집중 -산업구조의 급속한 변화에 의해 지방권 고용문제 심각 -본격적 국제화 진전	-글로벌화(지구환경문제, 아시아 국가들과의 교류) -인구감소, 고령화 시대 -고도정보시대
기본목표	지역간 균형발전	풍요로운 환경창조	인간거주를 위한 종합적 환경정비	다극분산형 국토형성	다축(多軸)형 국토형성
개발방식	거점개발방식	대규모 프로젝트 방식	정주(定住) 구상	교류 네트워크 구상	참가와 연대

출처) 박경(2013) 『한국 지역발전의 이론과 실제』 p.135에서 재인용

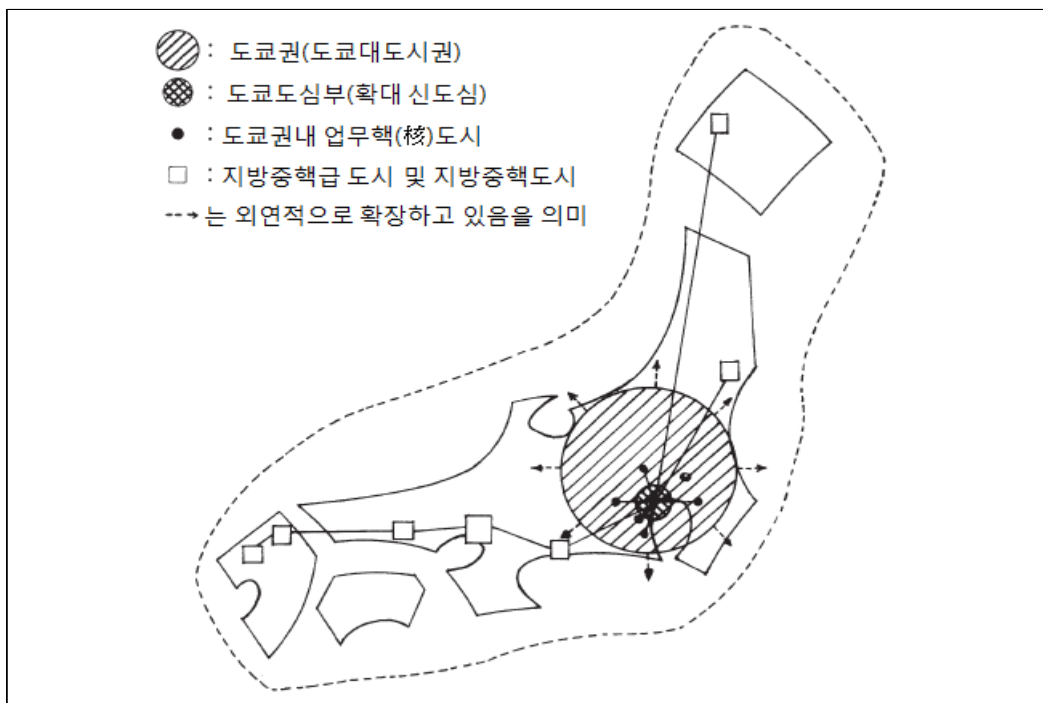
주*) 특별히 5전중은 “21세기 국토의 그랜드디자인”으로 부름. 이는 개발중심의 국토계획과 선을 긋겠다는 의미를 담고 있어 국토계획행정 흐름의 방향을 나타냄.

3전중(1977~1986년)에는 경제의 고도성장이 끝나고 안정성장에 진입함에 따라 이에 부응하기 위해 자연환경, 생활환경, 생산환경을 종합적으로 정비하는 ‘정주권 구상’이 도입되었다. 3전중에서는 석유파동 후의 경제우선적 산업개발노선으로부터 복지와 역사적 문화, 인간이 거주하기 위한 종합적 환경정비 등으로의 전환을 도모하였다.

5) ①중앙지대: 중추관리기능 집중, ②동북지대 ③남서지대: 산업과 관광기능 집중

4전중(1987~2000년)에는 정주권을 초월한 광역거점으로 ‘지방중추도시’를 개발하여 다극분산형 국토를 건설하는데 중점을 두었다. 거품경제의 발생과 도쿄 일극집중 문제를 해결하기 위해 국토 전체적으로 기능분담을 도모하는 다극분산형 국토건설을 하겠다는 구상이었다. 그러나 실제로는, 플라자합의 이후의 엔고현상 발생과정에서 내수확대에 대한 압력이 증가함에 따라, 민간자본을 동원한 리조트개발 붐을 불러일으키는 부작용이 발생했다. 전국 각지에서 경쟁적으로 추진된 리조트개발은 환경파괴와 지방재정 악화, 지가상승, 부동산 투기를 불러왔고, 결국 1980년대 후반에 버블경제 붕괴를 맞게 된다.

〈그림 3〉 일본대도시권의 전체구조(1980년대 이후)



출처) 宮本憲一 외(1990) p.259

5전중(1998년, ‘21세기 국토의 그랜드디자인’)은 버블경제 붕괴에 따른 정부의 재정난으로 인해 종래와 같은 지방우대조치가 힘들어진 상황에서 등장하였다. 5전중은, 1~4전중이 태평양 벨트 지역에만 중점을 두어 도쿄 대도시권으로의 일극집중)과 이에 따른 지방 경제력 격차를

개선할 수 없었다는 반성 하에, 태평양벨트 이외의 축가를 정비하는 ‘다축형 국토형성’을 제시 하였다.

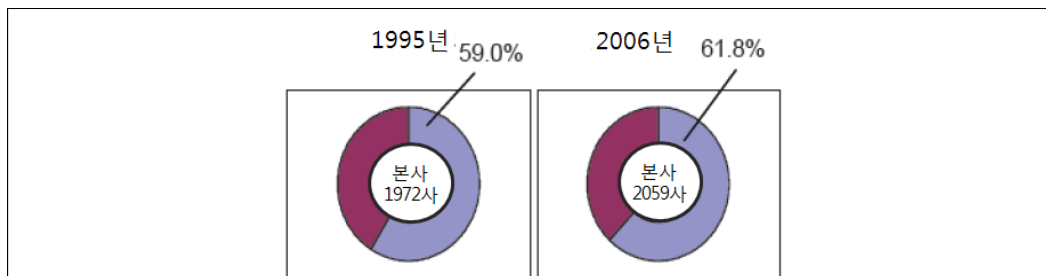
2000년대 이후, 지방분권이 진전되면서 다양한 지역의 요구와 개성있는 지역사회 발전에 국 가주도의 전국종합개발계획은 더 이상 적합하지 않다는 인식에 따라, 국토종합개발계획의 근 거법인 국토종합법이 폐지되면서(2005년) 일본의 국토계획은 전기를 맞이하게 된다. 「국토종합개발계획」에서 「국토형성계획」으로 명칭을 바꾸면서, 종래의 ‘개발’ 위주에서 ‘성숙사회 형 계획’으로 전환한다는 의미를 포함했다.

2) 산업정책

일본의 산업정책은 전국종합개발계획과 근거 법률에 맞추어 1960년대 중화학공업 거점의 정비정책, 1970년대 공업의 지방분산, 1980년대 테크노폴리스, 리서치파크 개발 등의 지식집약 산업 거점개발, 1990년대 후반의 지역 독자성과 산업집적을 활용한 신산업 창출전략, 산업클 러스터 정책으로 변화해 왔다(표 3 참조).

6) 그럼에도 불구하고 도쿄로의 본사입지경향은 점점 강해지고 있음.

<그림 주1> 자본금50억엔 이상의 본사수 및 도쿄권 집중비율 추이



자료) 国土交通省 (2009) 「第4回廣域ブロック政策研究會」 배부자료

7) 서일본 국토축, 북동 국토축, 동해(일본해) 국토축

〈표 3〉 일본 산업정책과 국토정책의 변천비교

년대	50년대 후반~ 60년대 중반	60년대 후반~ 70년대 중반	70년대 후반~ 80년대 중반	80년대 후반~	90년대 후반~
국토정책	거점개발방식	대규모 프로젝트 방식	정주(定住) 구상	교류 네트워크 구상	참가와 연대
산업입지정책	거점개발에 의한 공업집적	공업 재배치 정책	테크노폴리스 정책	R&D입지 구상	신산업 창출, 클러스터 정책
근거법률	신산업도시 건설촉진법 (1962), 공업정비 특별지역 정비촉진법 (1964)	공업재배치 촉진법 (1972)	테크노폴리스 법 (1983)	두뇌입지법 (1985)	신산업창출 촉진법(1998), 중소기업 지역자원 활용촉진법 (2007), 지역산업 활성화법 (2007)

출처) 필자정리

일본의 산업정책 전개과정은 다음과 같다(표4 참조)⁸⁾.

1960년대 거점개발에 의한 중화학공업 시대의 대표적 산업정책에는, 태평양벨트 지대에 속하지 않는 미개발지역에 새로운 거점을 만드는 「신산업도시건설촉진법」 관련정책 및 태평양벨트 지대 내에서도 공업발전수준이 낮은 지역에 산업입지 정비를 목적으로 하는 「공업정비 특별지역 지정제도」가 있었다. 두 정책 모두 ‘중화학공업 입지조성’과 ‘대도시 공업분산’이라는 공통점을 갖고 있다.

1970년대의 대표적 정책은 「공업재배치 촉진법」에 근거한 공업 재배치 정책이다. 「공장3법⁹⁾」을 중심으로, 대도시와 주변에 공장의 신증설을 막고, 지방에 공업이전을 촉진하는 각종 재정 및 금융상 인센티브 부여를 목적으로 했다.

1980년대는 테크로폴리스와 R&D거점 입지가 중심이었다. 「테크노폴리스 법」(1983년 제정)과 「두뇌입지법」(1985년 제정)을 중심으로, 지역적 문화·전통이 풍부한 지역에 첨단기술

8) 이하 내용은 박경(2013) pp.137~140를 준용.

9) 공장3법: 「공장 제한법」(1964년, 2002년 폐지), 「공장재배치촉진법」(1972년, 2006년 폐지), 「공장입지법」(1973년, 2004년 규제완화)

산업의 활력을 도입하여, 산업고도화와 생활환경의 쾌적함을 동시에 달성하는 것을 목적으로 하였다. 1980년부터 90년까지 전국 26개의 중규모 도시지역에 테크노폴리스가 지정되었다.

1990년대 후반을 경과하면서 일본의 지역산업정책의 기초는 전기를 맞이하여, 신산업 창출과 비즈니스 지원 서비스의 충실로 중심이 옮겨간다. 산학연 연대 및 강화, 서비스산업 중심의 지적(知的)환경 정비에 주력한 정책이 주장되었는데, 이는 종래의 ‘산업입지정책’이 ‘지역산업정책’으로 변화했음을 의미한다고 할 수 있다. 「신산업창출 촉진법」(1998년 제정)은 지역산업으로의 정책전환의 분수령적 법제도라고 할 수 있다.

〈표 4〉 일본 산업입지정책의 변천과정

년대	50년대 후반~ 60년대 중반	60년대 후반~ 70년대 중반	70년대 후반~ 80년대 중반	80년대 후반~	90년대 후반~
배경	-고도성장 -소득배증정책	-과소과밀 문제 -공해문제	(석유과동 이후) -안정성장 -정주권 구상	-지식정보 관련산업 성장 -엔고에 따른 산업구조조정	-글로벌화 진전 -버블경제 붕괴 -경제침체
산업구조	중화학공업	가공조립산업	첨단산업	지식정보산업, 서비스산업	해외생산 확대, 지식정보산업
산업입지 정책	거점개발에 의한 공업집적	공업 재배치 정책	테크노폴리스 정책	R&D입지 구상	신산업 창출, 클러스터 정책

출처) 박경(2013) p.139을 수정·가필

그러나 2000년대로 들어서면서 경기불황은 더욱 심화되었고, 경제성장의 원천이었던 대도시권이 경기침체에서 좀처럼 벗어나지 못하자 지역경제정책은 대폭 수정되어, ‘균형있는 발전’에서 ‘지역간 경쟁에 의한 활성화’로의 이행이 논의된다. 이러한 맥락에서 「공장3법」은 폐지 혹은 규제완화되고, 도시재생본부를 설치하여 대도시권에 공공사업을 우선 배분하는 정책을 실시했다. 점차 심해지는 지역간 격차를 시정하기 위하여, 2000년대 중반부터 지역활성화를 다시한번 강화하면서, 「중소기업 지역자원 활용촉진법」(2007년), 「지역산업활성화법」(2007년)등을 제정하였다.

3) 사회적 분위기

1960년대와 1970년대는, 전술한 내용에서 알 수 있듯이, 국토정책 및 산업정책 측면에서는 거점개발방식을 통한 효율적 국토개발, 그리고 이를 통한 눈부신 경제성장을 이룬 ‘빛의 시기’였으나, 이면에는 주변지역(Periphery)을 중심으로 심각한 환경파괴와 공해문제가 대두된 ‘어둠의 시기’이기도 했다. 이 시기에 일본 각지에 조성된 중화학공업단지들은 지역불균등, 지역격차의 해소를 위한 개발투자라는 미명 하에 심각한 환경파괴와 공해병을 일으켰고¹⁰⁾, 당시 전국에서는 이에 저항하는 주민운동이 일어났다. 지역개발론 관련 연구자들은 고도성장기 거점개발전략이 불러온 이러한 문제들을 주민의 입장에서 조사하고 그 폐해를 고발하는 연구를 전개했다.

한편, 1960년대 후반~1970년대 중반(쇼와 40년대)에는 환경보전, 복지확립, 자치확립 등을 주장하며, 주로 도쿄, 오사카, 교토, 후쿠오카, 사이타마, 요코하마 등 도시를 중심으로 혁신수장들이 속속 등장하기 시작했다(혁신지자체). 당시 정부는 ‘공해대책은 경제성장의 범위 안에서 하면 된다’는 “경제성장조화론”을 주장하였으나, 혁신지자체는 “생활환경 우선”이라는 슬로건을 내걸었다. 이들이 추진한 공해대책, 복지정책 등, 지자체의 혁신적 정책(ex. 1969년 도쿄도 공해방지조례)은 이후 중앙정치에서도 일부 반영되었다¹¹⁾.

宮本(1986)는 당시 여러 지역에서 나타난, 지역의 연구자-주민-정치가의 연계로 태어난 혁신지자체의 등장을 다음과 같이 해석했다.

“지자체란 각각 경제와 정치, 역사적 전통, 문화 등 모든 상황이 다르기 때문에, 일률적으로 「이것이다」 고 말하는 건 위험을 수반한다. 굳이 일반화하자면, 전후에 지방자치제라는 틀을 살려, 지역의 연구자들이 연구활동 등을 통해 내부개혁을 시작하고, 이를 받아들여 주민이 여론화하고 운동(Movement)을 일으켜 지자체에 요구한다. 이를 혁신정당이 종합해 민주적 통일전선을 형성하고 개혁했을 때 ‘혁신지자체’가 탄생한 것이다¹²⁾”

10) 1956년~1960년 쿠마모토에서 발생한 미나마타병, 1964년 니가타에서 발생한 니가타-미나마타병, 1960년~1972년 미에에서 발생한 옷카이치 천식, 2차대전 중~1970년대 초반까지 토야마를 중심으로 발생한 이타이이타이병 등을 들 수 있음. 이들은 “4대 공해병”으로 불리며 큰 사회문제가 되었음.

11) 1969년 도쿄도가 제정한 「도쿄도 공해방지조례」는, 공장들의 민원과 환경상 기준에 관한 규정을 담아 당시 가장 선구적이고 종합적이라고 평가되고 있음. 이후 몇몇 지자체에서도 동일한 조례가 제정되었고, 이는 국가의 환경관련법 정비로 이어졌음.

12) 宮本(1986) pp. 147~148

한편, 전후 일본의 경제발전에서 소외되어 지역경제의 불균등 발전과 과소화 진행에 고심하던 농촌부에서, 1970년대에 들어 외부로부터 대기업유치와 국가 보조금에 기댄 대규모 프로젝트 유치에 의존하지 않는 지역의 자주적 노력을 통한 산업부흥과 마을부흥의 선진적 지역진흥 모델이 태어났다. 그리고, 전국 각지의 과소지역에 퍼져있던 이런 움직임과 운동의 조사연구, 이를 통한 교훈을 통칭해 「내발적 발전론」이라는 새로운 지역개발론의 정식화와 운동론이 제기되었다.

2. 연구계보¹³⁾

1) 개요

광의(廣義)의 내발적발전론이란, 모든 사회는 전근대적인 상황에서 선진지역과의 접촉을 통해 근대화 상황으로 발전한다는 ‘근대화론’과 ‘외래형 개발’에 이의를 제기하는 발전이론이다.

여기서 말하는 ‘근대화론’은 로스토우(Rostow)의 “경제성장단계설”에서 보여지는 서구형의 단선적 발전단계를 근거로 한 발전형태를 말한다. 이는, 경제의 개별단위를 호모 에코노미쿠스(Homo Economicus)에서 찾아, 자본축적에 의한 단선적 발전을 이루는 것을 의미한다. 이와 같은 근대화론에 근거한 개발방식이 자연환경·생태계 파괴·지역커뮤니티 파괴·공해유발·자원 문제·제3세계 빈곤과 기아 등의 문제를 낳았다는 것은 수차례 지적되어왔다.

내발적발전이라는 용어는, 1975년 UN경제특별총회에 제출된 다그 함마르셀드(Dag Hammarskjöld)재단의 보고서 『지금 무엇을 해야 하는가 (What Now)』에서 「또 하나의 발전(Another Development)」라는 개념을 제기했을 때, ‘내발적(endogenous)’이라는 표현을 ‘자립적(self-reliant)’과 함께 사용한 것이 시초라고 알려지고 있다¹⁴⁾.

동 보고서에서는 발전을 “인간집단이 자신들이 가진 것(자연환경·문화유산·구성원의 창조성)에 의거하여, 타 집단과의 교류를 통해, 자신들 집단을 보다 풍요롭게 하는 것이고, 그렇게

13) 본절은 지역경제선순환 외부연구(2013)의 이민정 집필내용을 수정, 가필.

14) 鶴見・川田(1989)『内発的發展論』

하여 각각의 발전양식과 생활양식 등을 자율적으로 만들어나갈 수 있다”고 정의하고 있다. 즉, 내발적발전은 일의적(一義的) 형태로 한정시킬 수 없는, 다계적(多系的) 발전형태를 갖는 발전 이론임을 알 수 있다.

「또 하나의 발전」의 내용은 다음 5가지이다.

- ① 발전목표가 물질의 증대에 있는 것이 아닌, 물질적·정신적으로 인간의 기본적 필요를 충족하는 것을 지향할 것.
- ② 내발적이어야 하며, 발전모습의 다양성을 존중할 것
- ③ 자립적일 것
- ④ 친환경적이고 건전할 것
- ⑤ 경제사회 구조변화가 요구됨

비슷한 시기에 일본에서는 조치(上知)대학의 츠루미 카즈코(鶴見和子) 그룹과, 오사카 시립대학의 미야모토 켄이치(宮本憲一) 그룹이 내발적발전론을 제기했다. 전술한 바와 같이, 이 시기에 일본국내에서는 도시문제·환경문제·농촌과소화 등이 대두되면서 이에 대한 타개책으로 내발적발전론이 등장한 것이다. 츠루미 그룹·계파가 사회학·국제관계학·민속학 등을 중심으로 했다면, 미야모토 그룹·계파는 (지역)경제학·재정학 중심이라고 정리할 수 있다. 이 두 조류는 발전해 나아가면서 조금씩 다르게 이론적 발전을 해 갔지만, 지역주민의 주체성·내발성·창조성·자연환경과 문화·지역내 지역간 네트워크 등을 중시하는 점에서는 일치한다.

1970년대 후반 내발적발전론 맹아기 시점에는 외래형개발의 대항책이라는 측면이 강했으나, 지금은 공장의 해외이전, 재정난 등으로 외래형 개발마저 없다는 현실적인 상황도 있어, ‘성장’ ‘진보’등의 개념에서 ‘자주성’ ‘자율성’ 측면으로 전환하고 있다.

2) 이론적 발전

(1) 1970년대~1980년대

■ 사회학적 접근 : 鶴見和子

사회학자인 츠루미 카즈코(鶴見和子)는 탈콧 파슨스(Talcott Parsons)의 구조적 기능주의 등 미국사회학과 야나기타 쿠니오(柳田國男)의 일본민속학을 비교검토하면서 내발전발전론의 기초안을 제기했다. 츠루미는 내발전발전을 “목표가 인류공통적이고, 목표달성에의 경로와 목표 실현의 모델이 다양한 사회변화의 과정”이라고 정의내렸다. 내발적발전은 단선적 발전모델에 대항하는 것임을 강하게 주장하였고, 지역의 자연생태계의 고유성, 문화유산·전통 등에 근거한 다계적 발전모델이며 지역주민이 지역사회를 자율적·주체적으로 창조·변혁시켜가는 것을 지향해야할 사회모델이라고 주장했다(淀野 2007. 재인용). 즉, 츠루미의 내발적 발전은 근대적 고도성장경제와 국가중심적 정치에 대한 이의제기 성격이 강하다고 할 수 있다.

여기에서 ‘공통목표’란, 지구상 모든 사람들 및 집단들이 의·식·주·의료 등의 기본적 필요를 충족하고, 각 개인인간으로서의 가능성을 충분히 발현할 수 있는 조건을 만들어나가는 것이다. 이는 현재 국내 및 국제간 격차가 만들어지는 구조를 사람들이 협력하여 변혁시킨다는 것을 의미한다. 여기에 도달하는 경로, 목표를 실현하는 사회의 모습, 인간들의 삶의 방식이란, 각 지역들의 사람들 및 집단들이 고유의 자연생태계에 적합하게 또한 문화유산(전통)에 기반하여 외래의 지식·기술·제도 등을 조합하면서 자율적으로 창조해나가는 것이다. 나아가, 지구적 규모에서 내발적발전이 전개되어 나간다면, 이는 다계적으로 발전할 것이고, 또한 선진지역·후발지역을 불문하고 대등하게 서로의 발전모델을 교환할 수 있을 것이라고 주장했다.

유의해야 할 점은, 내발적발전론은 근대화론과 외래형개발에 대한 비판으로부터 제기되었으나 결코 근대화론을 모두 부정하는 것은 아니며, 근대화론과 글로벌화 등 근래 세계의 조류로부터 단절하는 폐쇄적 사회를 지향하는 것도 아니라는 점이다.

이는 내발적발전이 핵심인물(Key Person)¹⁵⁾의 역할을 강조하는 것에서도 알 수 있다. 핵심

15) Key Person이라는 용어는 철학자 이시이 자부로(市井三郎)의 조어로, 정치적 지배의 위앙스가 내포되어 있는 리더(Leader)라는 표현 대신 Key Person이라는 조어를 사용함.

인물이란 해당사회와 외부를 연결하는 사람(들)을 말하며, 이 사람(들)의 이니셔티브(Initiative)가 지역사회의 새로운 전환에 중요한 역할을 담당한다. 그래서 츠루미는 내발적발전의 사례연구는 “Key Person의 창조성 탐구”라고 말하기도 했다.

동 이론은 지역¹⁶⁾단위의 발전을 생각하는 것으로, 이를 위해 단순히 개발도상국의 개발 대안이라는 문맥 뿐만이 아닌, 선진국의 지역개발에서도 기업유치와 인프라정비를 지향하는 외래형개발에 대한 반발에 내발적발전론이 적용될 수 있다.

츠루미는 근대화론이 “가치중립성”을 표방하는 것에 반해, 내발적발전론은 “가치명시적”이어야 한다고 정의하고 있다¹⁷⁾. 따라서, 내발적발전의 일꾼은 지향하는 가치 또는 규범을 명확하게 제시해야 하고, 참여자들(여기에는 행정도 포함)과 공유해야 한다. 츠루미의 내발적발전 정의는 사회의 변화를 말하고 있다. 따라서, 다양성, 공통목표, 지역조건 및 자율적 창조가 핵심이라고 할 수 있다.

■ 지역개발론적 접근 : 宮本憲一

미야모토 켄이치(宮本憲一)는 미국, 유럽지역의 근대화론에 입각한 개발방식에 대해, 국가보조금을 포함한 외래자본, 기술, 이론에 의존해 개발하는 방법을 ‘외래형 개발’이라 명명했다(宮本 1989).

미야모토 켄이치(宮本憲一)는, 지역의 기업·조합 등 단체와 개인의 자발적 학습을 통해 계획을 세우고, 자주적인 기술개발을 바탕으로 지역환경을 보전하면서 자원을 합리적으로 이용하며, 문화에 뿌리내린 경제발전을 하면서 지자체의 손으로 주민복지를 향상시켜 나가도록 하는 지역개발을 내발적발전으로 정의했다. 단체의 조직력을 이용·활용하여 어디까지나 “유지가능한 발전(Sustainable Development)”임을 중시한 점, 산업개발·산업진흥은 지역발전에 있어 불가결하다고 생각한 점 등에서 전술의 츠루미와 차이가 있고, 동시에 경제학자로서의 관점을 읽을 수 있다.

그는 내발적발전의 3원칙으로¹⁸⁾,

16) 츠루미는 ‘지역’을 “정주자와 비(非)정주자가 상호작용함으로써 새로운 공동연대를 만들어가는 가능성을 갖는 장소”라고 정의함. 비(非)정주자도 주체로 넣은 것에서, 내발적발전의 일꾼상(像)에 있어 “외부 관점”도 중시했음을 알 수 있음.

17) 宇野・鶴見(1994) 『内発的發展と外向型發展』

18) 宮本憲一 (박경 번역) (2009) ‘토건국가를 넘어-대체적 지역개발과 일본의 경험’ 발췌

① 목적의 종합성

- 지금까지의 개발은 지역의 성격을 무시하고 소득·고용·인구 증대를 목적으로 했다. 내발적 발전에서 소득증대 등은 결과적으로 실현되는 것이다. 발전의 목적은 안전, 건강, 자연보전, 아름다운 경관·역사적 문화재 보존, 복지, 교육, 문화의 향상을 통해서 주민의 기본적 인권을 확립하여 지구환경 보전에 이바지하는 순환형 사회는 만드는 것이다.

② 개발방법

- 지역내의 자원, 기술, 전통을 가능한 한 살리고 부가가치를 부가하여 복합산업연관을 만들어내고, 사회적 잉여(이윤, 조세, 저축)를 확보하여 현지에 재투자하고 특히 그것을 복지, 교육, 문화, 학술 발전에 이바지하도록 한다. 독자적인 개발이 곤란한 쇠퇴지역에서는 광역적 도시와의 연대를 도모한다.

③ 주체는 현지의 지자체, 기업, 사회조직, 주민

- 개발의 주체는 지역의 기업, 경제인, 지자체, 협동조합, NGO, NPO이다. 내발적 발전이라고 해도 배외주의(排外主義)가 아닌, 내외의 지식, 기술이나 자금을 넓게 활용하더라도 어디까지나 주체는 현지에 있다. 쇠퇴지역에서는 지자체의 역할이 중요하다.

을 주장했고, 나아가, 내발적발전을 유지가능한 발전(Sustainable Development)으로 제고시킬 필요가 있다는 문제의식을 주장했다. 내발적발전은 외래형개발이 상징하는 단선적 발전(근대화)에 대항하는 대안적 발전형태이다.

〈표 5〉 외래형개발과 내발적발전의 비교

	외래형 개발	내발적 발전
계획주체	정부의 개발계획	해당지역의 독자적 계획
추진과정	단일	다양
수단	대규모 개발프로젝트	해당지역에 입각한 프로젝트
목적	국가단위 경제발전	지역의 독자적 발전

자료) 宮本(1989)을 정리

■ 역사학적 접근 : 川田 侃

일본의 내발적발전론을 보다 폭넓게, 그리고 역사를 되짚어 검증한 카와타 타다시(川田 侃)는 오늘날의 내발적발전론의 특징을 다음 4가지로 정리하고 있다¹⁹⁾.

① 미국·유럽을 기원으로 하는 자본축적론, 근대화론의 패러다임이 변환하여, 근대화론적 경제인상(像)을 대신해 전인적 발전이라는 새로운 인간상을 정립하고 있음. 따라서, 이윤추구와 개인적 효용 극대화보다, 인권과 인간의 기본적 필요충족을 중시함.

② 내발적 발전론은, 자유주의적 근대화론에 내재하는 일원적·보편적 발전상을 거부함. 때문에, 그에 수반되는 타율적·지배적 관계형성을 거부하고, 이에 대신하여, 자율성과 함께 나누는 관계에 근거하는 공생사회를 만듦.

③ 내발적 발전은 자본 - 임노동, 국가 - 대중 이라는, 자본주의와 중앙집권적 계획경제의 전통적 생산관계와는 다른, 참가·공동주의·자주관리 등의 생산관계의 조직을 요구함.

④ 내발적발전에서는 지역 수준의 자력갱생(Self-Reliance), 자립적 발전 메커니즘형성이 중요한 정책도구가 됨. 지역적 산업연관, 지역내 수급형성을 통한 지역적 발전, 지역적 공동성 창출이 거대개발과 글로벌기업에 의한 외부분업설정과 자본흡수, 단일문화 강요에 대해 지역의 정체성을 지키는 경제적 기반이 됨. 지역자립은 동시에 주민과 생태계 간의 밸런스가 지지해 주어야만 함.

지금까지 논의한 근대화모델과 내발적발전 모델을 비교한 것이 <표 6>이다.

〈표 6〉 근대화 모델과 내발적발전 모델 비교

	근대화 모델	내발적발전 모델
인간상	이윤추구와 개인적 효용 극대화를 지향하는 존재	사회와 상관성을 갖고 함께 향상해가려는 존재
중요과제	경제성장	인권확립, 인간의 기본적 필요충족, 개발과 환경·생태계의 조화
발전상	일원적·보편적 발전상	지역에 따라 다양한 발전상
발전형태	중앙집권적인 타율·지배관계의 존재 하에서 지역발전	지방자치·주민자치에 의한 자율성, 함께 나누는 관계 속에서 지역발전
생산관계	자본-임노동, 국가-대중	참가, 협동, 자주관리
경제체제	국제분업, 자유무역	지역내 산업연관, 지역내 수급

출처) 奈須憲一郎(2000) p.8

19) 鶴見・川田(1989)『内発的發展論』

■ 지역주의, 내발적 지역진흥 : 玉野井芳郎, 清成忠男

지역주의 사상은 1970년대 초반 등장하여 급속히 각방면으로 확산되었다. 그 배경에는 국가 주도의 경제개발에 대한 대항, 지자체의 산업진흥 등을 중심으로 한 강한 지역색채 등을 들 수 있다. 지역주의에 대한 정의는 여럿 있으나, 대표적으로 타마노이 요시로(玉野井芳郎)와 키요나리 타다오(清成忠男)를 들 수 있다.

타마노이는 “일정지역 주민이 그 지역의 풍토적 개성을 배경으로, 그 지역 공동체에 대해 일체감을 갖고, 지역의 행정적·경제적 자립성과 문화적 독립성을 추구하는 것”이라 정의했다.

한편, 키요나리는 “근대주의와 반(反)근대주의의 「중간」에 위치하여 양자를 「매개」하고, 생태계에 어우러지는 생산=생활의 장으로서의 통합적 지역을 중시하면서, 새로운 방향을 선택하려는 입장”이라고 주장했다.

또한 키요나리는 내발적 지역진흥을, 지역이 지역에 존재하는 자원·노동력·전통적기술 등, 지역에 내재하는 잠재력을 최대한 활용하여 주체적으로 공업화를 추진하는 상태의 지역개발이라 정의했고 그 실현을 위해 다음 4가지가 필요하다고 주장했다.

- ① 지역에서 생산된 재화의 지역내 유통·소비 확대
- ② 지역자급 강화
- ③ 지역생산재의 가공도 강화
- ④ 도시와 농촌과를 연결한 정주권 형성

즉, 작은 지역에 살고 있는 사람들의 생활만들기를 최대의 과제로, 열린 공동체로서의 지역이 어떻게 기능할지를 생각하였다. 자립성과 자주성을 갖는 것이 지역주의의 최종목표이고, 과소지역의 지역부흥에 있어 결정적으로 중요한 것은 도시와의 교류라고 주장한 것이다.

또한 지방이 중앙정부에 대해 열위에 놓여있는 체제를 넘어, 지역내 순환이 가능한 적절규모의 지역을 지향하고, 문화적 생산을 위해 자급적이며 전문화한 경제기반을 각 지역이 가져야 한다고 주장했다.

(2) 1980년대~1990년대

■ 지역개발론적 접근 : 保母武彦

호보 타케히코(保母武彦)는 내발적발전론을 전개하는 데 있어 츠루미가 정의하는 내발적발전의 목표에 도달하는 경로가 ‘사회변화의 다양한 과정’을 의미할 때, 여기에는 정책론이 포함되지 않았다고 지적했다. “다계적 발전이야말로 정책”이라고 주장한다면 츠루미가 정의하는 내발적발전은 ‘어떤 전망을 가질 수 있다는 건가?’라는 의문을 던졌다(保母 1996).

이러한 바탕 하에 호보는 농산촌의 실례를 바탕으로 구체적 정책을 검토하기 위한 제언을 중시했다(예를 들어, 생산조건이 불리한 중산간지역에 대해, 유럽의 ‘헨디캡 지역정책’과 같은 환경보전적 대책을 제언). 호보는 내발적발전론을 “환경·생태계의 보전 및 사회의 유지가능한(Sustainable) 발전을 정책 틀로 하면서 인권옹호, 인간발달, 생활의 질 향상을 도모하는 종합적 지역발전”이라고 정의하고 하드·소프트 자원의 활용, 지역산업연관을 확충하는 발전방식으로 삼았다. 그는 농산촌 내발적발전을 위해 다음 4가지가 필요하다고 주장했다.

- ① 금후 농산촌은 「생산」과 「환경」을 키워드로 해야 함.
- ② 지역만들기의 목표는 유지가능한 발전(Sustainable Development)과 생활의 질(Quality of Life) 향상에 있어야 함.
- ③ 지역진흥의 방법으로 복합경제의 확립, 농촌의 공동사업 실시가 중요한 테마가 될 것임.
- ④결정적인 것은 주민의 참가와 자치임. (지역의 자기결정권)

즉, 농업은 상공업과 다른 별도의 논리로 움직이는 것을 인식할 필요가 있고, 글로벌 경제 하에서의 시장논리, 경제효율론으로 잘라 말하는 것은 농업을 부정하는 것에 지나지 않음을 주장했다. 농산촌지역의 재생이 중요한데, 이를 외부자원 도입을 통한 활성화(외래형 개발)가 아닌 내발적발전에 근거한 정책으로 추진할 필요성을 주장한 것이다.

(3) 1990년대~2000년대

■ 지역내 재투자론: 岡田知弘

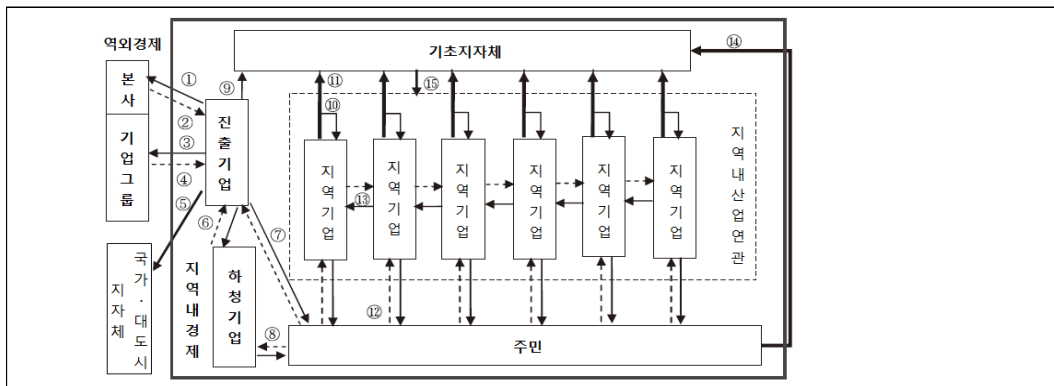
오카다(岡田)는 지역경제의 지속적 발전이란 지역내 재생산의 유지·확대를 의미하고, 재생산의 질과 양을 규정하는 것은, 그 지역전체가 갖고 있는 재투자력(力)이라고 주장했다.

매년 일정금액이 지역내에 투자된다면 거기에서 고용·원재료·부품·서비스의 조달이 반복되고, 지역내의 노동자와 농가, 상공업자의 생산과 생활을 유지·확대할 수 있는 힘이 갖춰지면, 주민 각자의 생활이 성립하고, 지역경제의 지속적 발전이 가능하게 될 것이다. 그러므로, 지역내 재투자력을 어떻게 만들어갈지, 높여나갈지가 중요하다는 내용이다.

여기서 투자란 일반적 의미의 투자에 덧붙여, 중간재 및 노동력의 조달도 포함된 의미이다. 즉, 지역내 재투자력이란, 가능한한 지역에서 자급하는 능력(역내 자급률을 향상시키는 능력)을 의미하고 이를 제고하기 위해서는 역외산(域外産)을 역내산(域内産)으로 대체 추진하는 것을 포함하며, 그러한 대체가 장기적으로 지속되기 위해서는 역내 경제주체의 기술력과 판매력 향상이 필요조건이 된다는 논리이다.

지속적으로 역내자급률을 높이기 위해서는 역내의 산업부문간 투입산출관계로 결합된 네트워크의 밀도를 높여야 한다. 따라서 지역내 재투자력이란 역내 각 산업부문을 연결하는 힘이기도 하다. 지역내 재투자력의 주체로, 민간기업(분공장 포함)·농가·협동조합·NPO·제3섹터·시정촌(市町村) 등을 들고 있다.

〈그림 4〉 지역내 재투자론의 개념



출처) 岡田知弘(2005) 『地域づくりの経済學入門：地域内再投資力論』自治体研究社

■ 지역적 제도(지역정치경제학)적 접근 : 中村剛治郎²⁰⁾

전후 고도성장기를 통해 위계적 공간편성을 기초로 한 구심적·수직적 국토구조가 조성된 일본에서, 1980년대부터 지역경제의 다양한 발전을 추구하는 농촌의 내발적발전론에서 시작하여, 카나자와 경제의 실증연구를 통한 도시의 내발적발전론으로 전개한 독자적 지역경제학 체계화가 시도되어 왔다.

나카무라는 카나자와 경제의 발전프로세스 분석시각으로 지역산업시스템의 동태에 주목하고, 사례연구로 카나자와와 후쿠이 산지(産地)를 비교연구 하였다.

후쿠이 산지에서는 지역의 상사(商社)가 섬유원료 메이커와 대기업 무역상사가 계열기업화 되어 자율성을 잃었으나, 카나자와에서는 지역의 상사를 정점으로 한 직계공업, 산하기계업으로 이어지는 수직적 분업시스템을 형성하여 자율성을 유지했고, 카나자와 기업의 다각적 사업 전개가 가능하게 되었다. 기업가들의 지역적 협동을 기초로 해 형성된 프로세스를 비교지역분석을 통해 주장했다. 카나자와 사례를 통한 지방도시의 내발적 발전 모델은 다음과 같이 공식화할 수 있다.

- ① 지역경제의 쇠퇴와 위기의 시대에 등장한 리더(혁신가)와 추종자의 역할
- ② 지역의 조건에 맞는 창의성과 지역 핵심산업의 전략적 진흥
- ③ 특정산업의 발전에서 산업구조의 다각화로 이어지는 발전경로에서 지역경제의 안정과 새로운 산업발전의 가능성을 펼치는 지역내 산업연관적 발전
- ④ 지역기업 주체의 독자적 산지기구(産地機構)의 조직화, 본사기능과 금융기능 등 경제상부기능의 축적과 강화를 통한 자율적 지역경제 형성
- ⑤ 경제의 지역내 순환으로 지역경제 전체로 퍼지는 느린 성장의 성과와 자연적·역사적 환경, 문화도시로서의 지역매력 보전과 조화, 양적 성장보다 질적 발전, 도시의 활기, 재미의 발전, 지역의 종합적인 발전을 중시 등등

나카무라는 외래형 성장과 내발적 발전의 정태적 이분법에 따른 지역경제유형화가 아닌, 외래형 성장 압력을 기반으로 그에 대항하고 또는 대응하여 자신의 내발적 발전의 길을 개척해

20) 본 부분은 2014년3월21일에 있었던 ‘지역경제 선순환 한일공동심포지움’의 中村원고를 발췌, 가필

가는 동태적 진화과정과 그러한 과정 안에 있는 행위자, 지역적·제도적 장치에 주목하고, 더불어 종래의 내발적 발전론에서의 정태적 이분법에 근거한 이념론을 비판했다.

나카무라는 외래형 성장의 지역경제를 둘러싼 정책적 문제를 2가지로 생각했다. 하나는 지금까지의 외래형 성장과 결별하고 내발적 발전의 길을 (시도할 수 있다면) 당연히 추진해야 한다는 방향이며, 다른 하나는 지금까지 외래형 성장의 길의 연장선에서 내발적 발전으로 전환의 계기를 찾아내자는 변증법적 발전의 길을 모색하는 방향이다. 특히 후자의 방향에 들어 있는 모순을 해결하기 위해 필요한 것은, 대립하는 것들 사이에 통일을 가져올 ‘매개항’을 어떻게 설정해서 기능하게 할 것인가라고 의문을 던진다. 즉, 기존의 제도적 구조를 거부하는 단순한 탈상이 아닌, 일단은 수용하면서 그것을 넘고자 하는 점진적 발전전략으로서의 ‘제도적 확장’이라는 개혁노선, 이를 위한 새로운 ‘제도적 장치’를 매개하여 제도적 확장을 기초로 하는 ‘경로수정’ (외래형 성장에서 내발적 발전으로의 전환)을 실현하는 주체 중심의 발전론적이고 동태적인 ‘비교지역제도적’ 접근방식을 채택하는 것이, 현실적이고 필요한 정책과제라고 주장했다.

나카무라의 방법은 지역의 산업시스템을 비교항으로 설정하고 비교지역제도분석을 한 연구인 애너리 석세니언(1994)의 연구를 떠오르게 한다 (ex. 미국 실리콘밸리와 루트128 지역의 비교연구). 상기 연구는 지역의 산업시스템을 제도적으로 분석함으로써, 지역경제의 역사적·공간적 비교제도분석을 가능하게 하고 있고 있다. 지역경제학의 지역적 제도 접근방법론에 있어 모범적 연구라 할 수 있다.

나카무라는 지역적 제도연구의 의의로, 지역경제 레벨의 제도적 변화를 통해 고정화된 국민적 제도체계의 한계를 넘어, 새로운 기업과 산업의 발전을 개척해 나갈 가능성을 제시하고 있다.

3. 요약

내발적 발전론이 안고 온 문제점, 과제에 대해 생각해 보는 것은 본 연구의 시사점과 일맥상통할 것이라 생각된다. 먼저 내발적발전의 ‘과제’를 찾기 위해, 내발적 발전의 다음 2측면을 생각해 보는 것이 필요하다. 내발적 발전에는 ‘사회운동’으로서의 성격과 ‘정책’으로서의 성격의 2가지 측면이 있다는 점은 전술한 바와 같다. 단, 사회운동 및 정책적 수준에 대해서는 학자

들마다 의견을 달리한다.

첫 번째, 사회운동으로서의 내발적 발전이란, 정부 또는 지자체가 근대화정책을 추진할 경우, 특정지역 주민이 제기한 운동으로서 일어나는 경우이다. 근대화 정책의 결과로 일어난 폐해를 복구하거나, 점점 심해지는 폐해를 예방하기 위한 사회운동으로서 내발적 발전의 모델이 지역주민에 의해 일어나는 경우이다. 이런 사회운동적 측면에 관해서는 미야모토(宮本)도 내발적 발전은 기존체제에 대한 대항이 계기가 되는데 대부분 공해반대운동과 환경보전의 주민운동을 출발점으로 하는 예가 많다고 지적하였다.

두 번째, 정책으로서의 내발적 발전에 대해 츠루미는 '특정지역의 주민이 그 지역의 자연생태계와 문화전통에 기반하여 만들어내는 지역발전의 모습을 정부 또는 지자체가 정책 속에 포함시키는 것이라고 설명했다. 그 예로, 오이타현 오오야마의 '일촌일품 운동'을 들었다(3장에서 후술). 그러나 같은 사례에 대해 미야모토가 '전국시장을 대상으로 한 일촌일품운동은 틀렸다. 성공사례라면 지역시장을 대상으로 한 일촌일품이라야 한다'고 비판하고 있는 것처럼 내발적 발전에 대한 의견은 다양하다.

그러나, 츠루미가 일촌일품 운동을 굳이 성공사례로 들었던 것에는 '정책으로서의 내발적 발전'에 대한 일종의 경고도 있지는 않았을까. 이는 츠루미가 정책과 사회운동과의 관계를 다음과 같이 정의한 것에서 살펴볼 수 있다.

“정책으로서의 내발적발전이라는 표현에는 분명히 모순이 있다. 지역주민의 내발성과 정책에 수반되는 강제력과의 긴장관계가 존재하지 않는다면 내발적발전이라고 할 수 없다. 아무리 정책으로 포함시켜도 그것이 내발적 발전으로 있기 위해서는 사회운동적 측면이 끊임없이 지속되어야 한다”(鶴見, 1996 p.27)

이처럼 내발적발전의 2측면을 인정하면서도 정책적 측면보다 사회운동으로서의 내발적 발전을 중시하는 츠루미의 견해에 대해, 호보는 “사회운동적 측면을 필요로 한다는 의견에 수긍한다고 해도, 그렇다고 정치권력의 하나인 지방자치까지 거부하는 논리로 어떤 전망을 가질 수 있다는 것인가”라고 비판하고 있다. 그러나 츠루미는 지자체를 거부한 것이 아니라, 내발적 발전의 가장 중요한 원칙인 지역주민의 자주·자율성이 정책 속에 포함되면서 성격을 잃어버릴 위험성을 지적한 것일지도 모른다. 정부와 지자체를 통한 안이한 내발적발전의 정책포함은 신중해야 할 것이다.

사례연구가 진행됨에 따라 내발적발전의 원칙은 축적되어 간다. 그러나 축적된 원칙을 기반

으로 정책을 실시하는 것은 지역주민의 자주·자율성이라는 내발력(內發力)을 잃게 할 위험성을 항상 안고 있다. 이것이 ‘내발적 발전론의 딜레마’이다. 중앙집권적 강제력을 가진 정부에 의한 발전방식을 거부하는 속에서 주장된 ‘지역주민의 자발적 의지로’라는 원칙은, 동시에 정책으로서의 내발적 발전에 한계로 작용한다.

정책화를 의도한 내발적발전의 이론화는, 이를 추진할수록 그 이론에 자승자박하여 ‘정책은 강제력을 갖기 때문에 쉽사리 실행할 수 없다’는 딜레마에 빠진다. 그렇다면 이 딜레마 속에서 정책으로서의 내발적 발전은 어떻게 추진해나가야 하는 것일까.

농산촌지역을 연구필드로 하는 호보는, 내발적 발전론에 기반한 정책의 체계화를 도모하고 있다. 이는,

- ①농산촌 스스로의 발전노력
- ②농산촌과 도시의 연계
- ③국가재정에 의한 새로운 농산촌 유지정책

의 3가지 정책의 결합에 의해 가능하다고 주장했다(保母 1996, pp.143~147). 즉, ①을 통해 ‘지역의 자주·자율은 내발적 발전을 통해 달성되는 것이지 정부가 외부에서 강제한다고 되는 것이 아니다’라는 것을 주장하면서도, 농산촌이 처한 어려운 상황을 고려하여 ②③의 필요성을 주장한다.

한편, 도시를 연구필드로 하는 나카무라는 지방중추도시 카나자와(박 경 외, 2013)의 사례를 통해 지방도시의 내발적 발전 모델을 5가지로 공식화하고 있다.

- ① 리더(혁신가)와 추종자의 역할
- ② 지역의 조건에 맞는 창의성과 지역 핵심산업의 전략적 진흥
- ③ 지역내 산업연관적 발전
- ④ 지역기업 주체의 독자적 산지기구(產地機構)의 조직화, 자율적 지역경제 형성
- ⑤ 경제의 지역내 순환으로 지역경제 전체로 퍼지는 느린 성장의 성과와 지역의 종합적인 발전 중시

나카무라는 외래형 성장과 내발적 발전의 정태적 이분법에 따른 지역경제유형화가 아닌, 외래형 성장 압력을 기반으로 그에 대항하고 또는 대응하여 자신의 내발적 발전의 길을 개척해 가는 동태적 진화과정과 그러한 과정 안에 있는 행위자, 지역적·제도적 장치에 주목한다. 종래의 통설적인 내발적 발전론에서는 외래적 성장의 경우, 지역경제에 자립이 없고, 법인소득의

유출과 경제의 지역순환 불량 등의 문제가 있으므로, 지역경제 자립과 경제의 지역내 순환 심화를 실현하는 내발적 발전의 길을 선택해야 한다는 정태적 이분법에 기초한 양자택일을 강요하는 이념론에 머무는 약점이 있었다고 비판한다. 일본을 포함한 비서구의 후발 자본주의 국가들은 세계자본주의의 중심인 서구에서 발생하는 외압 하에서 자본주의 발전의 길을 모색하므로 외래형 성장을 기조로 할 수밖에 없다는 역사적 경위를 생각하면, 지역경제의 양적성장은 달성했지만 지역경제의 질적 문제를 고민하는 현실을 고려하지 않은 당위적 주장은 이상적이고 추상적인 구호에 불과하다는 것이다.

이런 배경 하에 나카무라는 외래형 성장의 지역경제를 둘러싼 정책방향을 지금까지 외래형 성장의 길의 연장선에서 내발적 발전으로 전환의 계기를 찾아내는 변증법적 발전의 길 모색에서 찾는다. 이 주장이 풍기는 일견 ‘모순적’ 과제설정에 대해, ‘매개항’을 어떻게 설정하는가에 따라 제도확장, 경로수정이 가능하다고 제언한다.

이상의 연구자들의 주장에서 공통점은, 지역주민 스스로의 내발력 제고와 외부로부터의 힘을 어떻게 내부로 전환할 것인가에 대한 고민이다. 특히 행정이 지역주민과 지역조직의 자주·자율적인 내발적발전적 움직임을 ‘지원’하는 정책이 아닌, ‘스스로의 발전노력’으로서 내발적 발전을 ‘강제’하는 정책을 취한다면 그것은 이미 내발적발전이 아니라고 주장한다²¹⁾. 정책으로서의 내발적발전이란 지역주민과 지역조직이 내발력(內發力)을 갖출 수 있도록 지원해 가는 경우이다. 지역주민과 지역조직이 내발력을 길러가는 ‘역량강화(Empowerment)’가 사례 속에서 어떻게 발현되는지 다음 장에서 보도록 하자.

정리하면, 내발적 발전의 2측면(사회운동, 정책적 측면) 중, 정책으로서의 내발적발전은 지역주민의 자주자율성이 정책으로서 포함됨으로 인한 상실의 위험을 고려하면서, 역량강화 지원정책으로서 전개해야 한다는 것이다. 그렇기 때문에 내발적 발전의 연구에서는 사회운동의 일꾼이면서 역량강화 지원정책에 의해 내발력을 길러가는 존재인 ‘지역주민’에 초점을 맞춘 연구가 무엇보다 필요하다.

단선적 발전모델에 대항하여 등장한 사회운동에서 시작한 내발적 발전이, 당시 시대를 살아가는 우리의 삶을 비추면서 변방(Periphery)의 농촌지역들이 한계를 극복하고 작지만 자주적

21) 정책의 강제력을 발휘해야 하는 분야는 환경, 생태계 보전 등의 극히 제한된 분야일 것이다.

으로 발전해나가는 것에 착안하여 경제의 한 이론으로서의 내발적발전으로서 발전해 나갔다. 농촌지역 연구(농촌형 내발적발전)에서 발전하여 중소도시들에서도 역사적 경위를 통해 도시형 내발적 발전을 이루어내고 있다는 연구지역의 확장을 이루어냈다. 동시에 내발력을 높일 방법론에 대해서도 지역내 재투자론 등의 새로운 시도가 계속해서 이루어지고 있다. 도시의 내발적발전에서도 상점가 재생 등 도시의 구성요소를 세분화하여, 각 분야에서 어떻게 내발적 발전이 이루어지고 있는지가 연구되면서 내발적발전론의 발전을 이루어나가고 있다. 즉, 내발적발전론은 다양한 분야, 산업의 사례 발굴과 분석을 통해 다양화하고 심화되어 가는 살아있는 이론이다.

제3장 내발적 지역발전의 사례

일본은 1960년대부터 거점개발방식의 국토개발과 산업입지정책을 함께 추진했고, 이는 거점으로 지정된 지역의 발전과 소외된 지역의 격차, 특히 본사의 도쿄일극집중 현상과 도쿄를 정점으로 하는 수직적 국토구조로 나타났다. 대부분의 지방도시는 자율적·독자적 지역경제구조를 형성하지 못하고 수직적 국토구조 하에서 외부의 컨트롤을 받아왔다. 그러나 지방분권과 지방자치가 점점 중요해지고 있는 오늘날, 지역이 경제적 주체성을 어떻게 확보하느냐는 중요한 문제이다.

이런 가운데 지방도시 중에도 드물지만, 독자적인 선순환모델을 구축하면서 내발적으로 발전해온 지역이 있다. 본 장에서는 이러한 내발적 발전의 대표사례들을 ‘농촌형-도시형’으로 구분하고 대표산업별로 살펴 정책함의를 도출함으로써 내발적발전의 모습을 다양화·구체화시키고자 한다.

본 장에서는 다양한 분야의 산업이 지역에서 어떻게 내발적으로 발전해 나가는지를 살펴보는 데에 있어 공통된 분석틀을 이용한다. 이론편에서 다양한 연구자들이 내발적 발전의 요소들을 소개하고 있으나, 내발적 발전이 지속가능하기 위해(=‘내발적발전의 발전’) 중요한 요소는 무엇보다

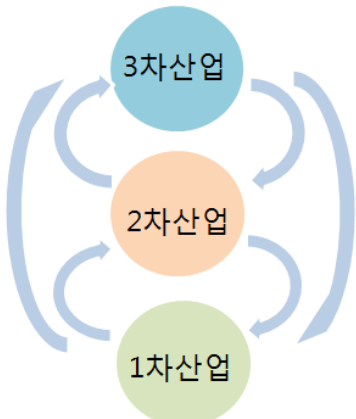
①투입자원(input)의 내발력 제고(사업전개, 운영자금확보)

②구성원의 조직화와 공동학습(주민참가제도 확립과 의식향상)

으로 정리할 수 있다. 지역내에서 내발적으로 핵심인물(Key Person)이 등장해 활동성과를 올리나, 이 인물의 퇴장과 함께 활동도 사라지는 ‘일회성’ 사례는 셀 수 없이 많다. 즉, 핵심인물

주도에서 조직화로 연결되고, 이것이 구성원들의 공동학습으로 연결되어 다시 조직을 건설하게 만드는, 내발적 발전이 지속가능하기 위해서는 사람들이 조직화되고 공동학습을 해 나가는 것이 중요하다. 이와 같은 내용을 반영하여 각 사례를 유형화하는 시도가 <표 7>이다. 각 사례는 <표 7>의 사례유형 분류를 통해 중심 산업과 타 산업으로의 파급상황(산업간 파급정도)을 간략히 도식화하고, 자원이용 정도, 주체화, 조직화 정도, 공동학습 정도, 산업연관 파급정도를 표시한다.

〈표 7〉 사례유형 평가

	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도
	高	高	高	高	高
	中	中	中	中	中
	低	低	低	低	低

자원의 내발성은 지역내 자원을 얼마나 이용했는가를 의미한다. 예를 들어, 후술할 일촌일 품운동의 사례에서는 지역내 밤과 매실을 이용한 사업다각화가 나타나므로 높은 자원의 내발성을 보인다고 평가할 수 있다.

리더의 역할은 사례의 사업추진에 있어서 핵심인물(key person)의 기여도를 의미한다. 초기에는 카리스마 리더의 역할이 중요하나 리더에게 의존하는 체질로 정체하면 ‘일회성’ 사례로 빠지기 쉽다는 것을 간과해서는 안 된다.

조직화정도는 리더의 등장과 활약 이후 주민들 혹은 사업에 동참하는 자들이 얼마나 공동학습을 하는지를 의미한다. 리더 추진체제에 머물지 않고 조직화와 공동학습으로 이행하는가가 사례의 지속가능성을 평가할 수 있는 지표이다.

주민참가정도는 리더와 일부 참여자의 활동으로 추진되는 사업이 아닌, 얼마나 많은 주민들

이 사업에 관심을 갖고 있는지를 의미하는 지표이다.

산업연관파급정도는 사업이 다른 산업으로 얼마나 다각화되었는지를 가늠하는 지표이다. 예를 들어, 유기농업의 사례에서 시작은 농업(1차산업)이었지만 지역에서 두부를 제조하고 (2차산업) 직매장, 아침시장 등 서비스업(3차산업)으로 파급되었다. 단, 본 연구는 문헌 등을 이용한 정성적 연구로 진행되는 관계로, 산업간 파급은 어느정도 유추할 수 있으나 산업내 파급은 평가하기 힘들다는 한계를 갖는다.

각 사례분석은 개요, 발전경위, 요약 및 정책함의로 구성된다. 각 사례는 농촌지역살리기와 도시재생에 관련하여 많이 논의되고 있는 이슈 및 충남지역에 도입가능성이 보이는 사업 중에서 선별했음을 밝혀둔다.

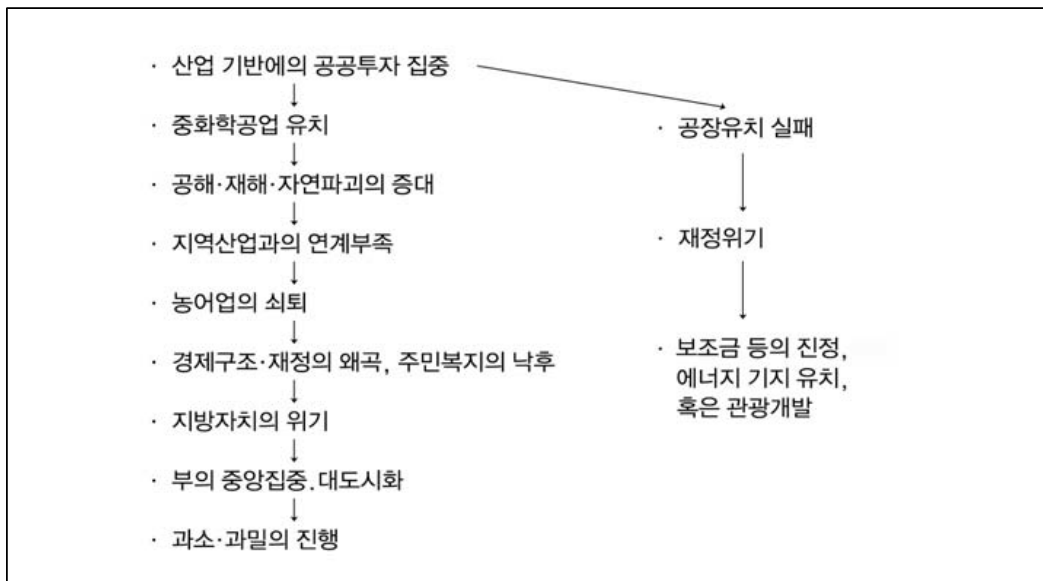
1. 농촌형

1) 오이타현 오오야마정 「일촌일품 운동」

(1) 배경

2차대전 후 일본의 지역개발정책은 국가주도의 국토정책과 산업정책이 함께 진행되는 전형적인 외래형 개발정책이었다. 그러나 이러한 국가주도의 외래형 개발정책은 중심지역(Core)인 대도시에는 높은 경제성장, 부의 집중을 가져다주었지만, 주변지역(Periphery)에는 환경파괴, 도농간 격차, 지역가치의 훼손, 지역의 자립성 위축이라는 결과로 이어졌다.

〈그림 5〉 외래형 개발의 문제점



출처) 宮本憲一, 박경 역(2009)

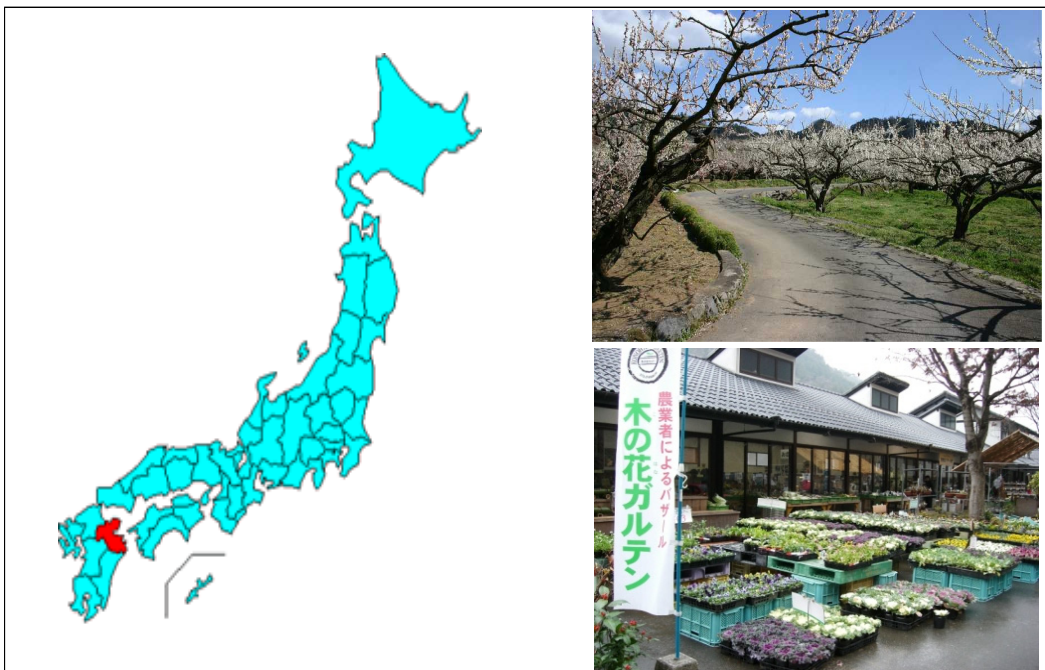
이에 정부는 법, 재정적 지원을 통해 지역문제를 해결하려고 노력하고 있지만²²⁾ 성과에 대

22) 예를 들어 1970년에 제정된 「과소지역대책긴급조치법」 (=과소법)이 대표적인. 당초 10년 한시법으로 제정되었으나 4차에 걸쳐 개정되며 이어지고 있음. 2010년 개정으로 현재의 과소지역자립촉진특별조치법이 됨(2020년까지 한시법)

한 평가는 냉혹하다. 이러한 배경 하에 1980년대 이후 지방이 주도가 되어 추진해온 일촌일품(一村一品)운동, 마을만들기(まちづくり) 운동 등 다양한 내발적인 지역진흥운동이 주목을 받았다.

오이타현 히타시 오오야마정²³⁾의 일촌일품 운동은 지방의 산업을 발굴해 지역사회에 활력을 낳게 하는 운동으로, 1970년대 이후 전개되었다. 그 원천을 따라올라가면, 국가와 지자체 주도의 정책적인 측면보다, 주민들이 자발적·내발적으로 움직인 활동에 원천이 있다는 데 의의가 있다.

〈그림 6〉 오이타현 오오야마의 위치 및 소개



출처) 구글 이미지

오오야마정은 오이타현 서부, 인근 현(후쿠오카, 쿠마모토)과의 경계에 위치하고 있는 인구 4천여명(가구수 1000호, 고령화율 30% 정도)의 작은 마을이다. 일본의 『국민백서』에 의하면, 1959년의 이곳 주민 대부분이 신체적 위기를 느낄 만큼 매우 빈곤한 생활을 하고 있었다고

23) 일본의 행정구역단위는 도도부현(한국의 도에 해당) - 시정촌(한국의 시읍면동에 해당)로 정리할 수 있음.

한다(박진도, 2011) 당시 오오야마에는 일본에서는 흔한 온천도, 변변한 자원도 없었고, 철도나 고속도로 등 인프라시설도 정비되지 않았다. 게다가 산간지역인 관계로 경지규모도 크지 않았다.

외래자본이 이러한 조건의 지역에 눈길을 줄 리 없었고, 그렇다고 전통적 농업방식으로는 미래가 없었다. 암울한 상황에 있던 오오야마정에 당시 오오야마 정장(町長)이었던 야하타(矢幡)씨는 ‘매실과 밤을 심어 하와이에 가자’는 캠페인을 내걸고 「NPC운동(New Plum and Chestnut)」이라는 자립운동을 시작했다. 전체 가구수가 1000호에도 미치지 않는 산촌의 운동은 1961년 당시, 정부의 전국적인 정책이었던 쌀농사장려에 대항해 산지를 활용해 매실과 밤을 특산품으로 기를 것을 결의한 것에서 시작하여, 젊은이들을 중심으로 주민자신의 창의적 노력으로 새로운 가공형 농업을 만들었다. 이후 농산품을 비롯해 인재육성을 목표로 하는 「제2차 NPC」, 생활환경개선을 목표로 한 「제3차 NPC」로 발전시켜 나간다²⁴⁾.

이 운동의 특색은, 지역의 잠재자원을 주민자신이 발굴하여, 글로벌한 관점으로 키워내고, 자주적인 힘으로 발전시킨 데에 있다. 이를 기반으로 창조적인 활력이 있는 인재를 육성하고, 생활환경을 정비하고, 지역활성화를 실현해 나갔다.

(2) 발전경위

오오야마가 오늘날의 모습으로 첫 발걸음을 내디는 것은 1961년 시작한 ‘제1차 NPC운동’이다. 1961년에 매실과 밤의 증식운동을 시작해 5년째인 1965년부터 재배를 시작했다. 오오야마는 원래 매실과 밤의 적격지로, 마을 여기저기에 자연생 매실과 밤나무가 많았다. 마을의 약 80%가 산림인 관계로 경작면적은 가구당 45~50a에 지나지 않아, 주민의 대부분은 산림노동자와 계절노동자로 생활하고 있었다. 마을과 농협은 농업을 중심으로 한 풍요로운 마을을 만들자고 결의하고 쌀·보리, 녹차, 양돈 등을 검토했으나, 노동력이 적게 들면서도 수입이 많고 수확기 이외의 잉여노동력을 다른 곳으로 돌릴 수 있는 매실과 밤을 재배하기로 결정했다. 그리고 마을의 산업진흥책을 매실·밤 재배 하나로 집중하여, 1961년부터 마을운동으로서 추진했다. 총 2천만엔의 보조금으로 묘목구입, 대형트랙터 1대, 소형 불도저 2대를 구입, 재배지로

24) NPC라는 의미도 발전하여, 당초 NPC가 New Plum and Chestnut 이었던 것에서, 2차 NPC는 Neo Personality and Combination, 3차 NPC는 New Paradice and Community로 의미를 확장시켰음.

할 들판을 개척했고 1965년에 85ha의 매실농원, 200ha의 밤농원을 만들었다.

매실의 경우, 1967년에 생산자 500명이 재배면적 100ha 목표를 달성했고, 50ton을 출하하여 약 1천만엔의 수입을 올렸다. 밤의 경우, 465명의 생산자가 220ha의 경작면적에서 1966년에 100ton 출하, 1,500만엔의 수입을 올렸다. 결과, 1967년에 16명이 목표로 했던 “하와이 여행”을 갈 수 있었다.

또한 매실과 밤을 중심으로 하는 농업을 추진하는 과정에서 이를 관광자원으로 활용하자는 아이디어가 나와 1967년부터는 농원 안에 오락·휴식공간을 마련하고 수확기에는 관광객에게 무료로 개방하여 매실따기 체험, 분재 등을 관광으로 활용하게 되었다.

도중에 찾아온 몇 번의 위기는 운동의 내용을 충실히 하는 계기로 작용한다. 1969년에는 1/3의 밤나무가 고사하고 매실은 90%가 생산감소되는 위기를 맞았다. 마을에서는 밤나무를 대신할 기간작목은 없다는 판단하에 적격지를 엄선하고 ‘밤 재배단지’를 조성했다. 1972년에는 서리피해로 매실이 막대한 피해를 입었고 1973년에는 한파로 수확량이 급감했다. 2년연속 매실흉작을 계기로 농협에서는 농가의 소득안정을 위해 제3의 특산품 발굴에 나섰고 복숭아와 거봉포도 등을 모색했다. 이러한 경위를 거쳐 1990년 이후 주력산품은 매실과 복숭아로 좁혀졌고, 1992년 ‘증산·소득증가 대회’에 2백여 생산자가 참가하여 매실 3억엔, 복숭아 2억엔 이상의 매상을 올렸다. 특히, 1987년에는 ‘매실주 전국콩쿨’, 1991년부터 ‘매실절임(梅干し) 전국콩쿨’을 개최하여, 매실 가공제품분야에서 전국대회를 통해 오오야마 매실의 지명도를 높이기 위해 노력했다.

또다른 중심작물인 버섯은 1973년부터 재배를 논의하기 시작했다. 팽이버섯은 매실과 밤을 대신할 중심작물로 성장해 재배 20주년이 되는 1993년에는 12억엔의 매상을 올려, 그해 판매 총액 23억7천엔의 절반을 점할 정도까지 성장했다. 1983년부터 표고버섯 재배를 모색하여 1993년에 오이타현에서는 최초로 하우스재배 균상 표고버섯용 산란목을 생산하는 “JA오오야마 산란목센터”(공장)를 완공했다. 오오야마 농협은 기타 버섯류, 허브 등으로 품목다양화를 추진했다(표 8 참조).

오오야마의 노력은 작목품 다각화, 기계화를 통한 노동력 절감·속도제고, 판매방법 확충·발전 등으로 이어졌다. 더불어 정보전달·공유를 위해 1987년부터 마을운영(町営)유선TV를 개설하는 등 전국최초의 활동을 이어갔다. 1990년에는 안테나숍으로서 직판점 ‘나무꽃 가든(木の

花ガルテン)’을 개설했고, 1992~1993년에는 큐슈 최대도시인 후쿠오카에 2호점, 3호점을 개설하여 신선한 야채와 가공품을 판매했다. 2001년에는 농가야채를 이용하여 주부들이 요리하는 농가 레스토랑 개설, 이 레스토랑은 후쿠오카 2점포, 오이타 2점포, 벳푸 1점포 등으로 확대되어 갔다.

〈표 8〉 「일촌일품」을 통한 특산품 품목과 매상 추이

년도			1980	1985	1990	1995	2000
매상액(억엔)			359	734	1177	1294	1402
1980년대비 신장률(%)			100	204	328	360	391
품 목 수	내 역	1억엔 미만	74	148	136	156	198
		1~3억엔	34	53	68	76	75
		3~5억엔	16	14	21	15	22
		5~10억엔	15	17	27	27	19
		10억엔 이상	4	15	20	15	19
		합계	143	247	272	289	329

출처) 井草(2008) p.12

주) 2003년 일촌일품추진과(課) 폐지로 데이터 없음.

오오야마에서는 인재육성, 이를 통한 마을만들기 활동에도 힘을 쏟았다. 1969년에 이스라엘 키부츠에 청년2명을 파견하여 농장경영리더가 될 후계자육성을 위한 견문을 넓히게 했다. 1980년 후반까지 파견된 연수생은 50명에 달했고 이들은 “세계를 알자”라는 모임을 결성하여 현재도 마을만들기의 한축을 담당하고 있다. 이 외에도 마을만들기 참고용 여성한정 유럽여행, 중학생 여행 등 다양한 연수프로그램을 추진했다.

정리하면, 1960년대 초반의 1차 NPC(New Plum and Chestnut)가 농업운동이었던 것에서, 1960년대 중반의 2차 NPC(New Personality Combination)은 인재육성 운동으로 전개된 것을 알 수 있다. 이스라엘 키부츠에 연수를 다녀온 청년들은, 이상적 마을의 모습을 이스라엘 키부츠에서 찾았고, 이 정신은 1969년에 시작한 3차 NPC(New Paradise Community)에서 마을만들기·생활환경개선으로 연결되었다.

〈표 9〉 인재육성 사회운동으로 확장된 「일촌일품운동」

명칭	개시년도
풍요로운 지역 시라유리(しらゆり)학원	1984년
풍요로운 지역 상인학원	1987년
오이타 농업 해세(平成)학원	1990년
농업미래학원	1996년
풍요로운 지역 국제교류칼리지	1998년
지역문화도장	1999년
오이타현 복지불란티어대학교	1999년
풍요로운 지역 장사미래학원	1999년
풍요로운 지역 관광칼리지	1999년
21세기 오이타농업학원	2000년

출처) <표 8>과 동일. 재인용.

현재 오오야마에서는 회사원처럼 월급·보너스·기본급 향상, 나아가 주3일 휴무를 목표로 40년간 운동을 추진하고 있다. NPC운동의 내용은 다음과 같다.

- ① ‘월급&보너스’와 같은 수입구조 만들기 :
 - 매달 수입은 기후변화에도 안정적인 수입을 얻을 수 있는 버섯류로 하기
 - 매실과 밤 등 과수(果樹)에서 얻는 수입은 연 2회의 보너스로 인식하기
- ② 소량다품종·고부가가치 생산·매일 출하·수익률 향상을 통해 매년 기본급 향상을 목표로 하기
- ③ 작업은 반나절만 하고 남은 시간에는 문화생활 하기
- ④ 과수재배에서 가장 손이 많이 드는 퇴비살포는 기계화로 대응하기
- ⑤ 매실나무 종(種)은 일어난 채 열매를 딸 수 있는 낮은 종을 택하기
- ⑥ 실제 노동으로 주3일 휴무를 실현하기

오오야마의 마을만들기 성과에 자극을 받아 1980년대 중반부터 타지역에서 시찰·파견을 오기 시작했고 나아가 1990년대에 들어서는 외국에서도 찾아오기 시작했다. 동 모델은 아시아의 많은 국가에서 적용되어 추진되고 있다²⁵⁾.

(3) 요약 및 정책함의

일촌일품운동의 산업연관적 파급과 내발성 정도는 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 10〉 일촌일품 운동의 내발적발전

	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도
	高	高	高	高	高
	中	中	中	中	中
	低	低	低	低	低

중앙정부에서 지역의 특성을 고려하지 않고 일방적으로 장려하던 쌀농작을 거부하고 자기 지역에서 자생적으로 자라던 밤과 매실에 주목했고, 여기에서부터 다각화를 시작했다는 점은 자원의 내발성과 이러한 의견합치에 이르기까지 야하타 정장의 헌신적 노력이 있었다는 점에서 자원과 주체의 내발성은 높다. 여기에 2차NPC를 통한 이스라엘 연수생들이 자체적으로 모임을 만들고 차세대 일꾼이 되어가는 모습과 마을주민-지자체-농협의 지속적인 모임은 높은 조직화정도를 보여준다. 산업연관적 파급(사업전개)은 1차→2차, 1차→3차에서 나타난다는 점에서 높은 수준으로 평가했다.

여타 농촌은 주민 고령화와 후계자부족으로 고민하고 있지만, 동 지역은 전입해오는 U턴 귀향자들 덕분에 근 40년간 가구수 감소가 없다. 인구감소는 있지만 타지역에 비하면 감소폭이 작다. 향후에는 도시주민들과의 교류를 늘려나가 현재의 고객(Repeater)을 미래의 주민으로 연결시켜 가는 것이 중요할 것이다.

그러나 다음과 같은 점은 동 모델을 적용하려는 지역에게 주의점으로 지적할 수 있겠다.

25) 중국: 「一廠一品」 「一村一宝」

말레이시아: 「Satu Kampung Satu Produk」

필리핀: 「One Barangay, One Product」

태국: 「One Tambon, One Product」

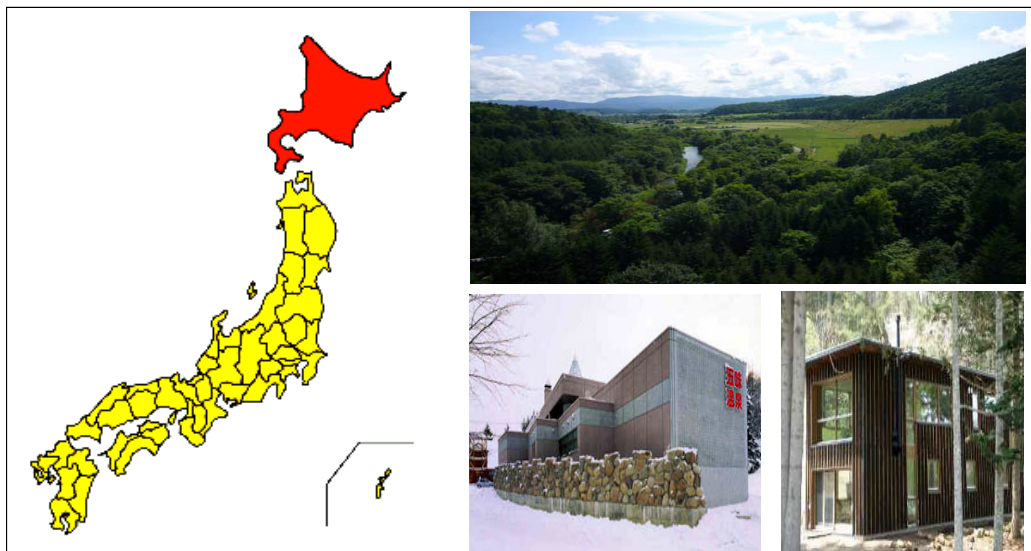
- ① ‘특산물만들기’에 치중한다면 지역사회경제의 활성화에 직접 연결되지 않음
- ② 운동을 추진하는 데 있어 중앙정부에 의존하게 되면, 주민자신과 지자체 주도성은 낮아짐
- ③ 지역사회 자체의 인재, 제도, 의식이 낮아 운동을 일으킬 역량이 부족할 수 있음
- ④ 구호만들기에 치중한다면, 차근차근히 실효성을 갖추어 가는 지자체와 주민의 행동력이 부족해질 것임

2) 홋카이도 시모카와정 「순환형 임업마을」

(1) 배경

시모카와는 홋카이도 북부에 위치한 면적 644.2km², 인구 약 4천명의 마을이다. 연평균기온이 5.1℃에 기온차가 크고(최저 -30℃, 최고 30℃) 1년의 절반(10월~4월)은 눈이 내려 지면에 1m 정도 눈이 쌓여있는 곳이다. 총면적 중 90%가 삼림(87% 국유림)이고 6%만이 농지인 관계로 농업은 거의 발달하지 못했고, 기간산업은 임업과 광업이다. 1960년대에는 1만5천명 정도의 주민이 살았으나 이후 지속적인 인구감소를 겪고 있다.

〈그림 7〉 홋카이도 시모카와의 위치 및 소개



출처) 구글이미지, 일본 환경성 HP

“자원이 있는 곳에는 반드시 기업이 있다”는 신념으로 자원순환형 지역만들기를 위한 삼림 자원육성에 노력해왔다. 이는 ‘영원히 반복가능한 벌채와 식수’를 의미하고, 지속가능한 사회를 위한 산업적 기반구축으로 이어진다.

(2) 발전경위

시모카와의 임업은 1919년 국철개통과 1923년 칸토대지진의 복구자재로 대량의 목재를 공급했던 경위로 성장했다. 이후 1931년 삼림철도 부설과 2차대전 중의 군수와 전후 복구, 고도 경제성장기의 사회인프라 정비 등의 수요로 인해 임산업과 함께 비약적으로 부흥하여 기간산업의 하나로 성장했다. 그러나 삼림의 대부분이 국유림인 관계로 지역의 요구를 반영한 삼림 경영과 이에 따른 고용확보 등이 어려워, 시모카와는 「국유임야정비임시조치법」에 따라 국유림을 취득, 1953년에는 1,221ha의 국유림을 사들였고 이를 계기로 본격적인 마을숲(町有林)을 시작했다. 1954년 괴멸적인 태풍피해로 인해 재생을 하면서 동시에 마을의 미래를 생각할 수 있는 삼림조성에 대한 이야기가 나왔고, 임도작업로 등을 정비했다. 삼림의 벌기(伐期)가 60년이라고 하면, 3천ha의 삼림이 있으면 영원한 삼림경영이 가능하다는 목표를 세워, 3천ha 삼림취득을 목표로 내걸고 매년 40~50ha 정도의 벌채·식수(植樹)를 계속했다(2004년에 4,500ha 마을림 운영중). 1970년대 중반부터 급격한 인구감소(1990년대 중반까지의 인구감소율 59.0%)와 함께 2차 석유파동(1978년) 이후 장기침체에 들어선 목재가격과, 마을의 또다른 기간산업이던 광업 부진(1983년 시모카와 광산 폐업) 등으로 인해 마을의 위기감이 높아져, 이를 계기로 더욱 적극적인 지역진흥을 생각하게 되었다.

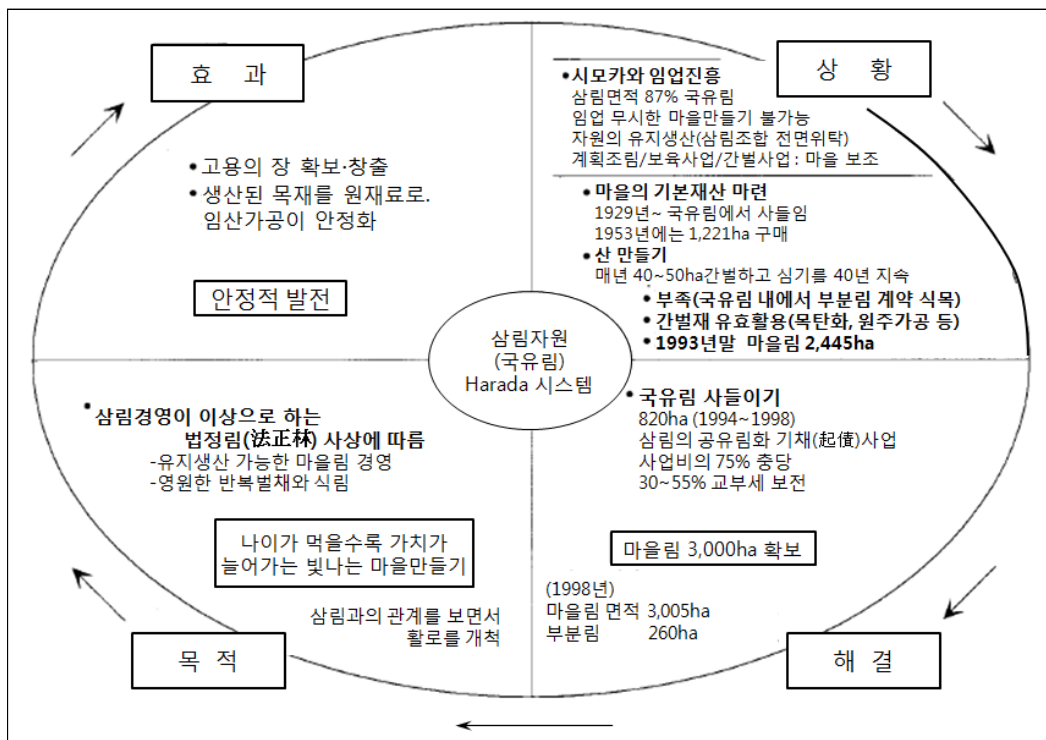
①순환형 임업

자연을 이용한 창조성 넘치는 산업창출과 지속가능한 지역사회 구축이 중요한 과제가 되고 있던 중, ‘삼림은 재생가능한 지역최대의 자원이며 기간산업인 임업·임산업의 기반’이라는 의견으로부터 「순환형 임업」을 기조로 한 마을림의 지속가능한 숲만들기를 중심으로 삼림을 핵(核)으로 법정림(法定林)사상²⁶⁾에 근거한 한 마을만들기를 실천하고 있다.

26) 항상 같은 벌기의 목재가 영원히 공급된다는 삼림경영모델. 즉, 일정면적의 삼림에서 100년벌기라면 숲을 100구획으로 나누고 50년벌기라면 50구획으로 나눔. 1년씩 시간을 두고 1구획을 벌채하고 식수하기를 반복한다면 항상 같은

국유림의 취득목적에는 지속가능한 삼림경영 외에도 안정적인 원재료 확보라는 측면이 있다. 여기에는 국유임야사업의 관리경영이 목재생산중심에서 공익적 기능 중심으로 이행되었기 때문에 수확량이 감소하여 원재료확보가 어려워졌다는 배경이 있었다. 당시 재정재건단체(훗카이도 최초로 지정)이었던 동 지역이 거액을 들여 국유림을 취득해 지역재량권이 강한 마을숲으로 만들어감으로써 시모카와 임업관련업체 원재료를 안정적으로 공급하는 것을 목표로 삼았다. 결과, 임산업 진흥으로 지역고용의 장(場)이 만들어졌고, 삼림자원에 관련한 산업도 활성화되기 시작했다.

〈그림 8〉 Harada 시스템



출처) 財団法人 下川町ふるさと開発振興公社クラスター推進部 (2004)

주) 현재는 「상황→해결→목적→효과」의 1순환이 끝나고, 새로운 '상황' 단계에 있음.

별기의 목재를 지속적으로 공급할 수 있음. 시모카와에서는 매년 50ha를 조림하고 60년간 기른 후, 벌채 수확, 또 조림하는 사이클을 반복한다는 계산으로 3천ha 삼림취득을 목표로 했음.

시모카와에 존재하는 자원, 즉 삼림을 유효활용하기 위한 전술의 순환형 시스템은, 당시 (1983년~1999년) 춘장이었던 하라다 시로 씨의 제안에서 비롯되었다. 그의 이름을 따 동 시스템(그림8 참조)을 "Harada 시스템"으로 이름붙이고, 이를 통해 삼림산업이 육성됨과 동시에 또 하나의 지역자원인 '인재'가 I턴·U턴·J턴 해왔고 지역자원을 더욱 유효하게 활용해가는 선 순환이 일어났다. 이 순환을 기반으로 목탄관련공장, 집성재공장이라는 고용의 장이 확보되었고, 지역내 순환을 실현시켜 안정된 발전을 해갈 수 있다.

현재는 이 Harada 시스템이 1순환을 마치고, 새로운 전개를 필요로 하고 있다. 새로운 시도의 예로써, 2003년에는 숲만들기 조례제정, 홋카이도에서는 첫 시도인 세계기준의 국제인증 「FSC 삼림인증²⁷⁾」을 취득하였고, 지자체 수준의 CO₂ 흡수원 제안 등 삼림의 새로운 시스템 만들기를 시도하고 있다. 특히 숲만들기 조례에는 마을의 책무 및 삼림소유자, 촌민 및 사업자의 역할이 명기되어, 마을 시책의 기본사항을 지지하고 있다. 2005년에는 '시모카와 삼림만들기 기부조례'도 제정되어, 개인과 기업으로부터 2009년10월 현재 약2,100만엔을 모았다.

② 시모카와 산업클러스터

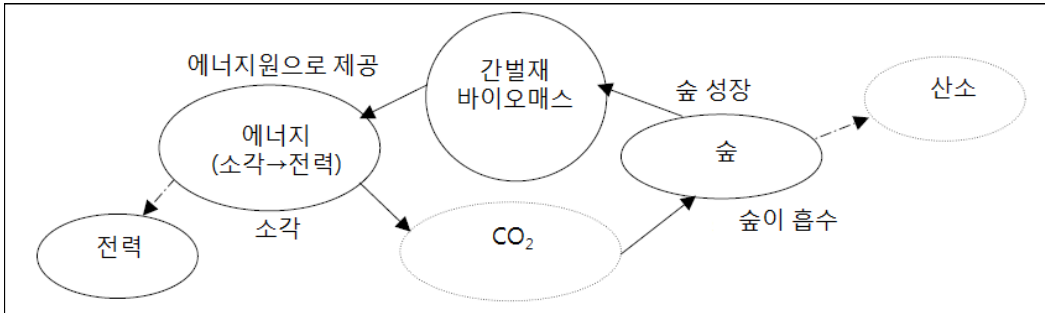
홋카이도에서 1995년부터 '홋카이도 산업클러스터창조연구회'를 발족하여 실천활동을 해오고 있다. 시모카와에서도 지역산업의 발전방향, 새로운 산업발굴 등을 검토해 가기 위해 1998년에 삼림조합 대표이사장, 기업대표, 자영업자, 주부, 군청 기획진흥과장 등 6명이 발기인이 되어, 홋카이도 내에서는 3번째로 '시모카와 산업클러스터연구회'를 발족하였다. 다양한 주민이 참가하는 연구회의 첫해에는 '그랜드 디자인' '상품개발' '목재가공'이라는 3개의 프로젝트가 발족했다. 특히, 마을내에서 길러온 나무를 적극적으로 사용하자는 활동은 여기의 '목재가공' 프로젝트에서 시작되었다.

지속가능한 삼림만들기를 위해서는 산으로 돈을 환원하는 것이 필요하나, 주력재인 낙엽송은 포장재 이용이 많고 낮은 가치로 평가되어 높은 가치가 주택이용을 검토함으로써 지역의 숲과 주택을 잇는 활동을 시작했다. 1999년부터 '시모카와브랜드 주택개발' 프로젝트가 시작되었고 2001년부터는 '시모카와스타일 지역재 활용주택개발²⁸⁾' 프로젝트로 발전시켜갔다.

27) Forest Stewardship Council(산림관리협회)에서 주관하는 지속가능한 산림관리 인증.

28) 시모카와에서는 마을로의 정주축진과 지역경제 활성화를 목적으로 지역재(材)를 사용하여 신축 및 리폼하는 주민에게 보조금을 교부하고 있음(2008년~). 신축의 경우는 지역재 사용을 조건으로, 리폼은 지역재를 사용하지 않아도 보조금을 받을 수 있지만, 지역재 사용의 경우에는 보조금 가산이 있음. 신축의 경우 1건당 280만엔(8만엔/m)을 상한이므로

〈그림 9〉 삼림의 자원순환



출처) 財団法人 下川町ふるさと開発振興公社クラスター推進部 (2004). 재인용

연구회활동에서 나온 제안은 실천적 산업으로 연결시켜, 종합적 코디네이트 활동을 하는 조직으로 2002년에 ‘클러스터 추진부’를 설립하여 연구회에서 태어난 각종 사업, 활동을 지원하고 있다. 이들 연구회활동과 사업화지원을 통해, 전술한 FSC삼림인증 취득, FSC인증재 지역공급루트 확립, FSC인증재 나무젓가락 보급, 수타면 개발, 토마토 재배를 메인으로 하는 농업진입 지원, 자연요법사업 전개 등 다양한 성과가 나오고 있다.

“성공의 열쇠는 「사람」이다. 마을만들기에 참가를 희망하는 사람은 많은데, 모두 아이디어는 갖고 있었지만 실제로 모여 토론하는 장(場)이 없었을 뿐이다. 연구회 멤버는 지역주민이지만, 프로젝트때마다 대학과 연구기관에서 전문가들을 부르고 있다. 이렇게 클러스터 연구회를 통해 외부와 연결고리를 가질 수 있었다. 연구회 예산은 클러스터 추진부가 발족한 후 추진부에서 예산을 확보하고, 각 연구회에서 사용법을 정하고 있다. 각 연구회가 각자 보조사업에 응모하여 채택되는 경우도 있다(클러스터추진부 담당자)” (woodmiles研究会, 2010)

③ FSC 삼림인증

2000년대 중반의 헤세(平成) 대합병 때에도 타지역과 합병하지 않고, 단독으로 여러 활동에 도전해온 것이 주목받고 있다. 특히 FSC삼림인증 취득은, 순환형 임업(Harada시스템)의 전통을 이어, 클러스터 연구회가 활동한 성과물이다. 가격저하가 계속되는 속에서도 우위성을 부

상당한 액수이다. 신축·리폼 모두 시공업자가 마을내 업자 이외의 경우에는 이 보조금이 1/2로 감액.

2007년 제정된 ‘시모카와 중소기업진흥 기본조례’에서는, 지역산업 기반강화 및 건전한 발전을 추진하기 위해, 중소기업자의 인증취득시 보조를 내용에 포함하고 있음.

여하기 위해 확실한 지표를 갖자는 취지 및 임업 특화, 목제품의 추적가능성(Traceability, 제조품 생산자 유통경로 등의 이력파악) 확보 등의 관점을 종합해 여러 인증 중에서도 FSC를 선택하여 2003년 취득했다. 현재 6,480ha 삼림이 인증을 받았다.

“FSC 인증 취득은 새로운 시도이기에 자금이 필요했지만 예산의 업무였으므로 총론찬성·각론분분의 상태였다. 당시 홋카이도 도청에서 FSC도입에 대한 영향력 및 가능성 조사를 위한 예산이 있었다. 취득이 처음 시도되는 일이었기 때문에 노력도 많이 들었지만, 이후는 FSC원칙에 따른 작업이 당연시되고 있다. 혼합유 배합 등, 현장에서의 제안이 반영되는 구조가 생긴 것도 성과의 하나라고 할 수 있다.(시모카와 삼림조합직원)” (전계, 2010)

(3) 요약 및 정책함의

순환형 임업마을의 산업연관적 파급과 내발성 정도는 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 11〉 순환형 임업마을의 내발적발전

	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도
	高	高	高	高	高
	中	中	中	中	中
	低	低	低	低	低

최저와 최고기온차가 60℃에 육박하고 지역내에 있는 숲의 90%가 국유림이며 기간산업중 하나이던 광업침체로 인한 지역경제의 타격이라는 삼중고 속에서도 ‘주민들이 함께 살아갈 미

래'를 생각하면서, 시모카와는 가장 큰 걸림돌이던 국유림을 취득하여 마을숲으로 만들어가면서 지역의 자기결정력을 높여간다. 지역에 가장 많은 자원-삼림-을 유효활용하는 순환형 시스템(Harada 시스템)을 통해, 자원활용→산업발전→인재모임→산업다양화의 발전모습을 보여간다.

삼림의 활용사례에서 높은 자원의 내발성을 보여주는데, 국유림을 구입하고 각종 사업을 유치하는 촌장 하라다씨의 리더십은 상상 이상이다. 지역조례를 제정하고 조합을 제정하지만, 하라다 라는 카리스마 리더십에 익숙해져 있던 주민들의 적극적인 조직화와 공동학습은 높다고 평가하기는 힘들다. 산업연관적 파급은 1차→2차에서 주로 나타난다는 점에서 중간 수준으로 평가했다.

이외에도 시모카와에서 특기할 사항으로 '자주적인 외래형개발 유치'와 '새로운 주민 증가'를 들 수 있다.

촌장 하라다씨는 인구감소 이전의 외래형개발을 '국가를 위해 마을의 자원을 제공했기 때문에 국가 정책으로 마을이 발전 할수록 자원이 거덜나는 형국'이었다고 회상했다. 이러한 분석을 기반으로 보조금·공공사업 등 '국가에게 신세는 지지만, 이번에는 우리지역을 위해 써보자'는 방침을 정하고, 그동안 타율적이던 외래형개발을 지역자율적으로 이용해 나갔다. 단, 과소화에서 벗어나기 위해 기업유치만으로는 한계가 있음을 자각하고 있었다. 단, 하라다씨의 리더십과 행정을 중심으로 한 마을만들기가 진행되어 왔던 관계로, 내발적 발전을 지향하는 주민의 자발적 참가는 다소 약했다. 이러한 시점에 전기를 마련한 것이 '새로운 주민'의 존재이다.

주민증가가 눈에 띄기 시작한 것은 시모카와 삼림조합이 임업전문잡지에 "산 좋아하는 사람 모여라"라는 구인광고를 게재한 1992년 이후라고 한다(奈須, 2000). 새로운 주민들은 종사 직업도 다양하고 학력수준이 높았다. I턴·U턴자들인 이들에게 다양한 직종을 제공하지 못했던 상황이 산업정책을 통해 개선·개혁되었다. 이후에는 이들을 중심으로 다양한 사업이 발전해나가는 모습을 볼 수 있다.

3) 오이타현 벳푸시 NPO법인 핫토 온파크 「착지형 관광」

(1) 배경

지금까지 여행상품은 대부분 대도시에 위치한 여행사가 “패키지”라는 형태로 이동편·숙박지·여행코스 등의 여행상품을 기획하여 목적지로 손님들을 보내는 “발지형(發地型) 관광”이 주류였다. 그러나 여행자들의 니즈가 다양화하고 인터넷을 통해 정보발신의 장벽이 낮아지면서 새로운 형태의 여행이 등장하기 시작하고 있다.

〈그림 10〉 오이타현 벳푸의 위치 및 소개



출처) 구글 및 다음 이미지

근년 일본에서는 지역이 주도적으로 여행을 기획하고 정보를 발신하여 집객으로 연결하는 지역밀착형 관광인 “착지형(着地型) 관광”이 주목을 받고 있다. 지역주민만이 알고 있는 장소와 지역의 먹거리, 즐길거리를 여행을 지역이 주도하여 발굴하여 새로운 관광소재를 기획하거

나, 반대로 대도시의 여행사에 기획안을 제안하기도 한다. 지역주민들은 너무나 당연해서 지나치고 있던 일상적인 것들이 타지역 사람들에게는 신선함과 감동으로 다가올 수 있다는 발상의 전환에서부터 착지형 관광은 시작된다. 기존의 발지형 관광이 여행지에서 ‘무엇을 보는지’가 중심이었다면, 착지형 관광의 목적은 여행지에서 ‘무엇을 하는지’가 목적이다. 기존의 여행이 보고 먹고 쉬고 (가끔 만들어보고)라는 루트였다면, 착지형 관광은 여행지에서 체험하고 배우고 지역주민들과 어울리는 것이 여행의 내용이다. 최근에는 그린 투어리즘과 에코 투어리즘 등에서도 착지형 관광 형태를 취하고 있는 것도 많아지고 있다.

국가 및 지자체의 재정악화로 하드웨어적인 대규모 투자가 점점 힘들어지는 요즘, 착지형 관광은 유명한 관광자원이나 설비투자 없이도 그 지역의 매력을 전달하는 지역활성화의 수단으로 주목받고 있다. 틀에 박힌 여행스타일과 다른 새로운 여행을 찾는 여행자들에게 어필하는 것은 물론, 여행지가 되는 지자체 및 농·상업 관계자들에게도 환영받고 있다.

(2) 발전경위

오이타현 벳푸시는 하루 13만kl의 온천 용출량을 자랑하는 전국 제일의 온천지이다. 원천(源泉)이 약 3천개로 국내의 10%를 점하고 있고, 온천수질은 10종이 존재한다. 이 지역에서 2001년부터 ‘핫토 온파크(핫토 온천박람회²⁹⁾)’가 연2회 열리고 있다. 계속 떨어지고 있던 벳푸의 관광위상을 다시 살리고자 지역 유지들이 모여 시작한 동 사업은, 기간 중에 각종 행사가 열려 여행객들이 ‘온천 +α’를 즐길 수 있다.

벳푸시의 온천은 “벳푸온천”으로 총칭되는 경우가 많다. 하지만 엄밀히 따지면 지역에 따라 ‘하마와키 온천’ ‘벳푸 온천’ ‘카메가와 온천’ ‘칸나와 온천’ ‘칸카이지 온천’ ‘호리타 온천’ ‘시바이시 온천’ ‘묘반 온천’의 8개 온천으로 나뉜다. 예전부터 이 지역에서는 8개 온천이 있다는 것에서 “벳푸 8탕(八湯[Hatto])”으로 불려왔다.

벳푸시의 전성기는 1970년대로, 통계에 의하면 연간 600만명이 숙박했고, 당일치기 여행객까지 넣으면 매년 1,200만명이 다녀갔다. 큐슈지역은 물론 전국에서 수학여행, 단체여행객이 벳푸를 찾아왔다. 이후, 수학여행지는 오키나와와 국외로 옮겨갔고 벳푸의 인기도는 점차 하

29) ‘박람회’의 한자는 博覽會가 아닌 泊覽會로 변경하여 숙박하면서 보고 즐긴다는 의미를 넣었음.

락했다. 여기에 일본인들의 여행스타일 변화는 베피 인기도 하락에 박차를 가했다. 회사 등의 단체여행은 감소하고 가족과 친구끼리의 개인단위 여행이 주류가 된 것이다. 대형호텔이 늘어 서있고 음식점이 많은 단체온천지인 베피에서는 관광객이 줄었지만, 같은 오이타현 내에서도 아담한 분위기의 숙박지가 주류인 유후인의 인기는 높아진 것에서도 이러한 트렌드의 변화를 읽을 수 있다. 그러나, 왕년의 인기를 되돌리기 위한 자구책 마련의 노력은 쉽지 않았다. 유서 있는 온천지인 베피지역은 장기간에 걸친 성장으로 인해 자주적·독립적 기질을 잃었고, 대형 관광시설과 여행에이전트 등에 여행객 모집을 의존하는 체질로 변해 있었다. 이런 흐름 속에서 베피시의 숙박자수는 연간 약 400만명으로 전성기때의 1/3 수준까지 하락했다.

온파크는 마을만들기 운동에서 태어났다고 해도 과언이 아니다. 시작은 1996년 8월 8일 8시 8분에 열었던 ‘베피핫토 내멋대로 독립선언’(주최: 베피관광산업경영연구회)이다. 적은 인원이 었지만 핫토의 마을만들기 단체, 지역유지들이 모여 각 온천지의 개성을 중시하면서 경쟁하고 도와가는 자랑스런 마을을 만들자는 취지 하에 모였다. 여기에서 ‘독립’이란, 오랜 성장기간에 무의식 중으로 생겨난 의존체질로부터 자립하겠다는 의지를 말한다. 이 선언을 거쳐, 시내에 서는 작은 움직임이 모이기 시작했다. 특히, 베피온천의 상징인 타케가와라 온천(1987년 설립) 이 중심이 된 마을만들기 그룹 ‘베피핫토 타케가와라클럽’이 주도적으로 ‘동네걷기운동’을 시 작했다. 요즘은 전국적으로 ‘동네걷기운동’이 마을만들기 기본코스의 하나이지만, 당시에는 참 신한 시도였다. 동네를 걸어 봄으로써 우리 동네를 알고 우리 동네에 애정이 생겨 결과적으로 동네를 위한 행동으로 이어진다는 것을 의도한 장치였다. 동 단체는 ‘타케가와라온천 보존운 동’과 ‘뒷골목산책’에 더해, ‘뒷골목문화제’ ‘유카타 입고 핑퐁’ 등 유니크한 활동을 지속적으로 내놓아 2002년에는 마을만들기단체 총무대신상을 수상하기에 이르렀다.

마을의 재생에 필요한 아이디어와 상품개발의 중요성을 깨달은 다양한 그룹들이 시민들과 외부전문가와 함께 작지만 민첩하게 대응할 수 있는 소집단을 만들어나갔다. 이들이 펼친 자 유롭고 스피디하고 유니크한 활동들에 대한 정보들을 인터넷을 통해 발신한 것도 효과적이었 다. 대표적인 활동들은 다음과 같다.

- 이탈리아 아바노온천과 콜라보한 온천머드 연구(現 협동조합 불덕)
- 장기숙박을 시야에 넣은 연구회(現 룡스테이 연구회)
- 의사회와 여관조합이 콜라보한 온천과 의료 연구회(現 ONSEN의료법 연구회)
- 지역통화 발행기관 설립(現 베피핫토 아치치은행)

- 온천수의 품질보증 기관설립(現 벧푸핫토온천품질보증협회)
- 칸나와온천 여관 여사장 모임 (現 칸나메카이)
- 중심상점가의 ‘엄마 가이드’

2001년 10월에 제1회 핫토 온파크를 개최했다. “「온파크」? 벧푸온천에서 힐링하고 예뻐지자”를 테마로 ‘건강’ ‘미’ ‘휴식’ ‘음식’ 등 벧푸의 자원을 소개·활용하는 100여가지 프로그램을 제공했다. 이후 봄·가을 연2회 개최가 정착되었고, 요즘은 벧푸 관광에서 없어서는 안될 존재이다. 2005년에 NPO법인 핫토 온파크로 법인화하였으나 처음에는 이전부터 존재하는 온천조합 등을 사업주체로 하지 않고 ‘하고 싶은 사람들이 모인’ 임의단체로 시작했다.

〈표 12〉 온파크 사업개요(2006년 활동 기준)

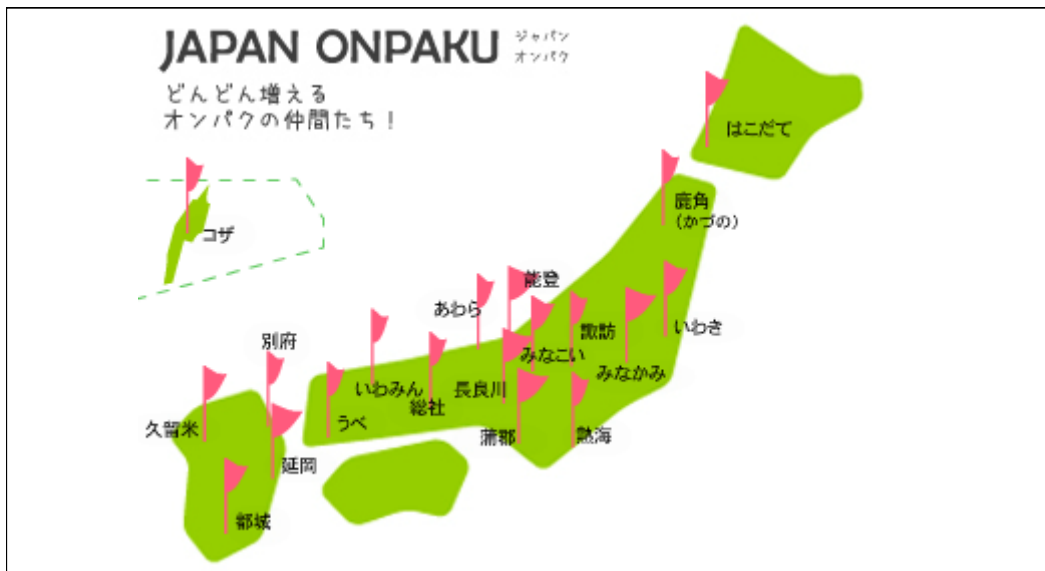
항목	개요
이벤트 테마	「이야기」: 온파크에 관련된 사람이 온파크와 벧푸에 대한 추억을 소개하고, 그 사람이 제공해온 프로그램을 소개함
온파크 프로그램	「천연온천력 체험」 「지역의 역사와 문화」 「자연」 「지역의 음식문화」 「건강·힐링·아름다움」의 분야에 걸쳐, 100여종의 프로그램 준비
기간	24일간
장소	여관호텔, 역사적 건축물, 마을, 교외, 온천 등
고객	온파크 팬클럽을 중심으로 한 지역주민과 관광객 등. 프로그램 총참가자는 약 3,000명
운영주체	NPO법인 핫토 온파크
프로그램 제공자	NPO법인 핫토 온파크 및 온파크 파트너
집객방법	가이드북 2만부 발행(팬클럽에게는 우편발송), 홈페이지, 신문광고 등을 통해 모집

온파크 사업은 <표 12>와 같이 정리할 수 있다. 이벤트 테마는 변화를 주기 위해 매회 바꾸지만 기본적인 구조는 같다. 최대 특징은 정원 5명~30명 정도의 소규모의 다양한 체험교류형 프로그램이 모여 구성된다는 것이다.

핫토 온파크 모델은 전국적으로도 주목받아, 전국적으로도 동 모델을 벤치마킹한 사례가 등장하기 시작했다. 홋카이도 하코다테시에서는 핫토 온파크 모델을 채택하여 ‘하코다테 온파크’를 2006년 10월부터 개최했는데 여기에 핫토 온파크가 전면적으로 지원했다. 2008년부터는 이

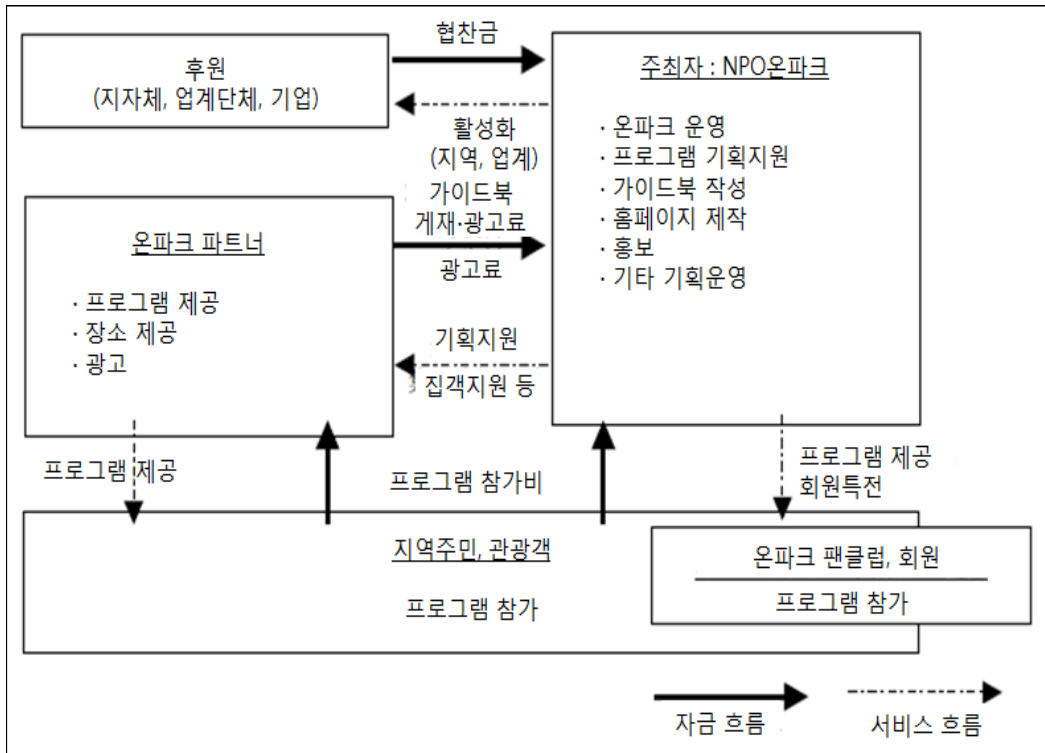
시카와현 노토, 나가노현 스와, 후쿠시마현 이와키, 시즈오카현 아타미 등에서도 동 모델을 채택하여 ‘○○ 온파크’를 개최하고 있다. 이러한 전국적 온파크 사업전개에 힘입어 2010년에는 각 지역의 온파크를 네트워크한 ‘일반사단법인 재팬 온파크’가 설립되어, 인재육성과 IT시스템에 대한 부담을 분산시켜 활동의 지속가능성 확보에 힘을 기울이고 있다(그림 11 참조).

〈그림 11〉 재팬 온파크 (2014년 현재)

출처) 재팬 온파크 HP(<http://japan.onpaku.jp>)

온파크는 NPO법인 핫토 온파크가 주최, 기획, 운영, 홍보를 담당하고, 다양한 프로그램을 실시하는 것은 각지역의 NPO단체, 관광사업자, 개인사업자, 중소기업 등(“파트너”)으로 자금 및 서비스의 흐름은 <그림 12>와 같다.

〈그림 12〉 온파크 사업의 자금과 서비스 흐름



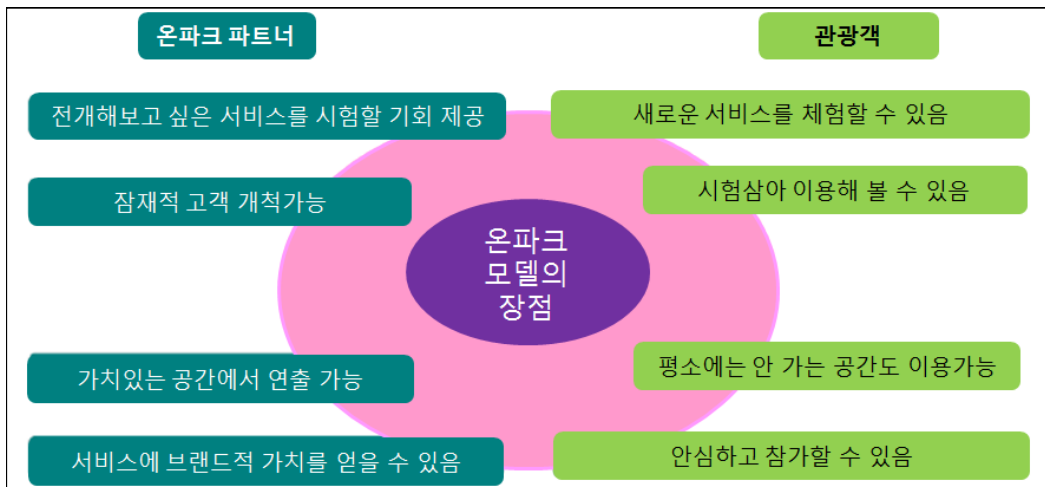
출처) NIRA(2008) 「地域の輝きを育てるオンパクモデル」

온파크의 주요 프로그램은 다음과 같다. 온파크를 통해 ‘파트너’와 ‘관광객’은 <그림 13>와 같은 메리트를 향유하게 된다.

- 온천과 건강 프로그램: 온파크의 중심테마. 현재는 에스테틱·스포츠요법과 마사지, 요가, 다이어트 등이 중심. 향후 전개를 고려하여 오이타대학 의학부, 의사회와 함께 의료적 효과만들기(스트레스 검사, QOL검사)를 실시하고 있음
- 천연온천력 체험프로그램: 온천 소믈리에에게 배우는 온천 매니아 대상 온천강좌, 여성대상 입욕법 강좌 등
- 산책과 지역문화 체험프로그램: 지역의 볼런티어 가이드와 함께하는 지역자원 필드워크. 현재는 시내에 정기화된 10개 코스가 일상적으로 운영중.

- 자연 체험프로그램과 광역프로그램: 벳푸 교외·중심지역과 연계한 에코 투어리즘 ‘에코버스’ 실시. 인근의 아소, 쿠니사키 반도와 연계해 광역관광연계 추진.
- 일상의 먹거리 발굴: 관광객 증가를 위해 ‘특산음식’은 필수이나 온파크에서는 벳푸시민이 평소 먹는 음식을 제공하고 있음. 벳푸음식의 매력을 상품화하는 것을 검토중.

〈그림 13〉 온파크가 제공하는 장점



출처) NIRA(2008) 「地域の輝きを育てるオンパークモデル」

온파크 개최후 5년여간 온파크는 매년 약 350만엔(약 3,600만원)의 적자를 냈다고 한다. 온파크가 개발적 요소가 강해 단독사업 수익성이라는 관점에서 보면 사업초반에는 적자를 내기 쉽기 때문이다. 하지만 이후 주요사업에서 파생되는 다양한 사업을 통해 흑자경영으로 돌아섰고 최근 3년간의 실적에서는 평균 360만엔(약 3,700만원)의 수익을 내고 있음을 알 수 있다(표 13).

온파크 참가자는 벳푸시 주민 44%, 현청소재지 오이타시 주민 33%, 기타 오이타현 주민 14%로 현내 주민들의 절대적 지지와 재방문에 의해 지속되고 있다(2010년자료). 이는 온파크가 전국적으로 평행전개하기 쉬운 수준으로 보편화됨과 동시에 해당지역주민 및 인근지역주민에 의해 지속되는 교류 이벤트임을 알려주고 있다.

〈표 13〉 NPO온파크 사업수지실적(2011년도)

항목	수입 (단위: 엔)	지출 (단위: 엔)
지역통화 SENTO 서포트센터 사업	1,099,875	1,099,875
‘어른을 위한 장기여행’ 참가사업	1,320,300	464,797
벳푸핫토온천박람회 개최 사업	2,969,370	6,026,010
벳푸시 시영온천 지정관리사업비	-	6,026,010
NPO조사사업	4,030,660	200,000
온파크 하우스 운영사업	960,000	3,622,405
온파크 전국전개를 위한 연수회사업	-	700
고용재생 ‘오이타 지네타비’ 사업	10,642,513	8,758,050
관광지역만들기 설립준비 위탁업무	7,028,229	2,657,853
지역밀착형관광 인제육성사업	14,470,640	13,027,687
오이타 키즈 온파크 프로젝트 위탁업무	11,111,958	9,259,656
지역특산품 개발조사 위탁사업	3,539,300	3,122,566
기타 특정비영리활동 사업	371,006	5,423,037
합계	57,543,851	54,622,636
2011년도 순재산 합계	6,008,953	
2010~2012년도 순재산 합계평균	3,605,816	

자료) 오이타 NPO정보뱅크 HP (www.onpo.jp)

(3) 요약 및 정책함의

착지형 관광개발은 지역의 자원을 주민들과 함께 발굴하고 재조명하여 환기하는 것에서 시작한다. 지역주민들은 지나치던 지역의 자원들을 리스트업하고 체험할 수 있는 형태로 매뉴얼화하여 상품으로 판매한다. 본 사례의 온파크 모델은 착지형 관광의 대표적 사례로 활용법을 크게 3가지로 나누어 생각해 볼 수 있다.

① 파트너의 도전을 지원

- 온파크는 소규모 체험교류형 이벤트를 많이 모아 짧은 시간에 개최하는 것이다. 이런 프로그램 만들기는 전국적으로도 많이 행해지고 있으나, 온파크에서는 프로그램 제공자를 “파트너”로 칭하고, 그들의 도전을 지원하는 입장을 취한다. 이를 통해 파트너의 동기부여를 유지하면서 지역자원을 활용한 커뮤니티 비즈니스 등을 만들어가고 있다.

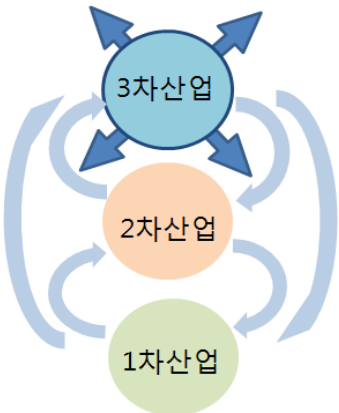
② 명확한 역할분담과 협력, 실행

- 온파크에서는 사무국이 집객·프로모션, 프로그램 품질관리, 팬클럽 관리 등, 개인이 하기에는 어려운 활동을 담당한다. 이를 통해 파트너는 프로그램 기획과 제공에 전념할 수 있게 되는 것이다. 나아가 사무국에서는 전용 IT시스템을 구축하여 사무국업무의 효율적 실행을 가능하게 하고 있다.

③ 온파크 활동을 ‘모델’로 보편화

- 온파크에서는 벧푸 온파크 개좌를 통해 얻은 노하우를 기반으로 사업모델을 개선·강화해 가는 속에서 2006년 하코다테 온파크를 시작으로 전국전개를 하여 ‘벧푸의 온파크’가 아닌, 폭 넓은 지역에서 활용 가능한 ‘온파크 모델’로 승화시켰다. 2010년에는 각지의 온파크를 네트워크하는 일반사단법인 재팬 온파크를 설립하여 인재육성과 IT시스템의 부담분산 등, 운영과 실행의 지속성 확보에 힘쓰고 있다.

〈표 14〉 착지형 관광의 내발적발전

	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 과급정도
	高	高	高	高	高
	中	中	中	中	中
	低	低	低	低	低

본 사례에서 보이는 착지형 관광의 내발적 발전은 <표 14>와 같이 정리해볼 수 있다. 유서 깊은 온천지라는 천혜의 자원활용을 극대화한 서비스, 관광산업이 중심이 되어, NPO법인으로써 조직화한 점, “파트너”라 불리는 프로그램 제공자, 관광객 모두 지역주민이 주를 이룬다는 점에서 높게 평가할 수 있다. 리더로 지역 호텔 경영자인 츠루타 씨의 이름이 거론되나 카리스마적 리더로 소개하는 자료는 거의 없다. 또한 3차산업(서비스, 관광)을 부활시키고 발전시키

긴 했으나 타 산업으로의 파급은 크지 않은 것으로 보인다.

〈표 15〉 착지형 관광 프로그램작성 (案)

STEP 1 타겟 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 누가 오면 좋을까? <p>중년부부, 초등학생 자녀 가족, 20대 커플?</p> <p>⇒ 이것을 아는 사람으로 놓고 생각해 보면서 이미지를 구체화</p> <p>ex. 중년부부 = 서울에 사는 큰아버지네 부부 초등학생자녀 가족 = 대학동기 친구네 가족 20대 커플 = 사촌동생네 커플</p>
STEP 2 여행 이미지	<ul style="list-style-type: none"> • 그 사람이 우리 지역에 올 때, 어디에 데려갈까? <p>ex. 공예를 좋아하는 큰아버지네 부부는 도예작가가 있는 곳, 특색있는 갤러리에, 점심식사는 맛집(메뉴 떠올리기), 식사후에는 ○○안내? 잠깐 쉬기 위해 조용한 카페...</p> <p>⇒ 키워드: 우리지역의 사는 모습, 생활문화, 먹거리, 역사, 쇼핑 등 여행의 요소를 잘 조합해보자</p>
STEP 3 자원 발굴	<ul style="list-style-type: none"> • 타겟과 여행 이미지가 정해졌으면, 관련자원과 정보를 발굴 <p>- ‘여기가 원래 ○○가 걸었던 길이야’</p> <p>- ‘그 유명한 ○○가 영화를 찍었을 때 자주 오던 음식점이야’</p> <p>- ‘간판도 없는 작은 가게지만, 여기 사람들은 오는 가게야’ 등등</p>
STEP 4 프로그램 만들기	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램명, 참가해보고 싶은 해설 • 소요시간, 코스 지도, 볼 곳 소개 • 가이드를 위한 중요지점, 그곳의 해설

출처) 高岡상공회의소 청년부(2010) 「新幹線をターゲットとする北陸圏の観光振興について」

착지형 관광을 비즈니스로서 성공시키는 것은 녹록하지 않다. 여행객과 여행객을 수용하는 지역주민 모두를 만족시킬 수 있는 여행컨텐츠여야 하며, 이를 위해서는 기획력과 운영능력을 통해 양쪽 모두에게 평가받고 수익을 올리는 구조를 구축하는 방법 밖에 없다. 각 지역마다 각 지역의 매력이 모두 다를 것이므로 사업메뉴와 구조 또한 정형화되는 것이 없을 것이다.

모든 시도가 성공사례로 이어질 수 없듯이 착지형 관광의 현실도 그렇다. 흥미로운 것은, 실패하는 사례들로부터 다음과 같은 특징이 발견된다는 점이다.

먼저, ‘현지의 당사자들 문제’이다. 착지형 관광이 성공하기 위해서는 숙박사업자, 지역주민, 행정, 여행회사 등의 연계가 불가결하나, 이것이 쉽지 않다. 특히 에코 투어리즘 형태일 때,

1차산업(농·어업) 종사자들 중에는 관광객을 귀찮게 여기는 경우도 많다. 왜 관광이 중요한지에 대해 의식을 높이고, 협력함으로써 생기는 메리트를 확실히 인식해야 한다.

다음으로 ‘정보발신의 문제’이다. 인터넷을 활용한 정보발신은 물론 행정의 끈질긴 영업력이 뒷받침되고 있다. 아무리 기획이 좋아도 이것을 세상에 알리기 위해서는 행정의 지원이 필요하다. 이것이 약하면 오래가지 않는다.

마지막으로 가장 중요한 것은 ‘인재의 문제’이다. 착지형 관광에서 관계자들을 코디네이트하고 상품을 기획하고 영업해가기 위한 노하우, 리더십은 중요하다.

4) 사이타마현 오가와정 「유기농업과 에너지순환」

(1) 배경

유기농업이란 친환경농업의 하나로, 친환경농어업이란 합성농약, 화학비료 및 항생제·항균제 등 화학자재를 사용하지 않거나 그 사용을 최소화하고 농어업 부산물의 재활용 등을 통하여 생태계와 환경을 유지·보전하면서 안전한 농수산물을 생산하는 산업³⁰⁾을 말한다. 일본에서도 의미는 비슷하여 화학비료와 농약을 사용하지 않고 유전자조작기술을 이용하지 않는 것을 기본으로 환경에 대한 부담을 가능한 저감하는 농업생산방법을 이용한 농업이라고 정의하고 있다³¹⁾. 즉, 자연이 본래 갖고 있는 다양한 생태계 기능을 활용하여 자연의 흐름에 역행하지 않는 농업, 농산물의 생육환경을 건강하게 보전하는 것을 중시하면서 생산하는 농업이다.

도쿄의 북쪽 사이타마현의 중앙부, 도쿄 중심부에서 50여km 떨어진 작은 마을 오가와정(町). 인구 3만여명의 이 작은 마을은 풍부한 삼림자원과 물을 자랑하고, 특히 오가와에서 손으로 뜨는 기술로 만드는 전통종이인 화지(手漉き和紙)는 국가의 중요무형문화재로 지정되어 있는 마을이자, “무사시(武藏)의 작은 교토”로 불렸을 만큼 역사와 전통을 소유한 지역이기도 하다. 요즘은 유기농업과 바이오매스 등, 지역자원을 활용한 순환형 마을만들기로 알려져, 도시에서 젊은 사람들이 U턴해 이주하고 있기도 하다.

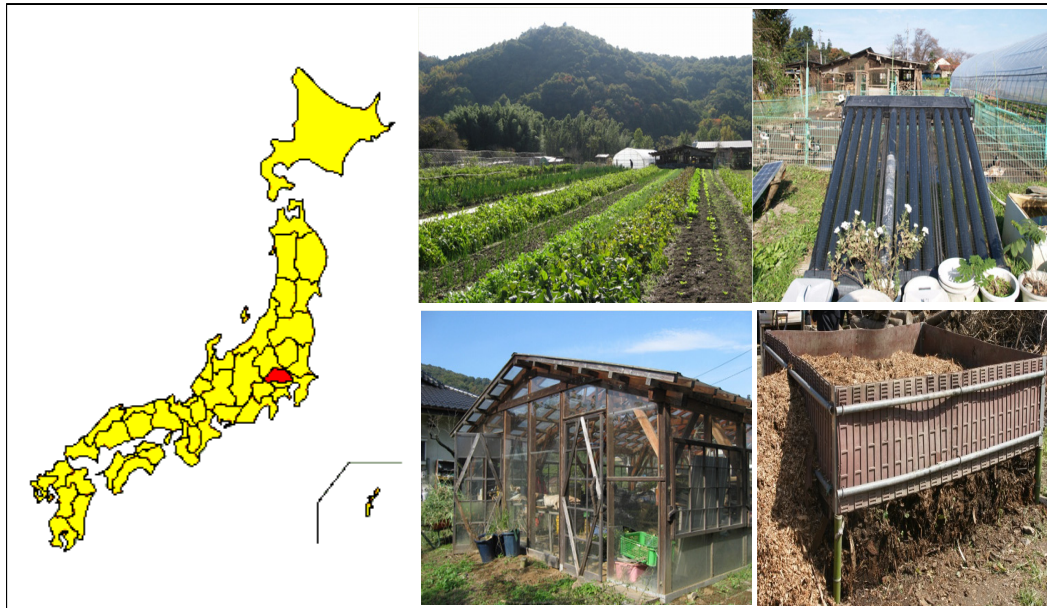
유기농업으로 유명한 곳은 시모사토농장(霜里農場)이라는 곳이다. 특히 2010년 농림수산제

30) 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 제2조

31) 有機農業の推進に関する法律 第2条

마을만들기 부문에서 천황상을 수상해 대중적으로도 알려졌다. 동 사례는, 유기농업과 커뮤니티 비즈니스를 통해 지역에 활기를 불어넣은 다양한 시도, 특히 에너지순환 측면에서 작지만 다양한 시도를 해왔다는 것에서 많은 시사점을 주고 있다.

〈그림 14〉 사이타마현 오가와정의 위치 및 소개



출처) 구글이미지

(2) 발전경위

동 사례는 카네코 요시노리 라는 리더의 역할을 빼고는 설명할 수 없을 정도로 카네코 씨의 헌신이 이뤄낸 사례이다.

카네코씨의 선친이 낙농업을 하고 있던 관계로 카네코 씨는 ‘자연 그대로의 맛’을 자연스럽게 접하며 자랐다. 카네코 씨는 시판되고 있는 우유가 자기가 먹던 우유에 비해 너무 맛이 없다는 것에 의문을 갖고 맛있는 우유를 직접 소비자에게 전해주고 싶다는 마음을 먹게 되었다. 또한 대규모사육방식이 젖소를 약해지게 한다는 것을 경험하고, 지금이라도 유기농업을 실천하고 소비자에게 직접 생산물을 전해주자는 발상을 갖게 되었다고 한다.

1968년 농림부(당시)가 설립한 농업인대학에 1기생으로 입학한 카네코 씨는 1970년부터 시작된 「생산조절정책」에 의문을 품고 ‘벼를 방치하면서 대충 키워도 돈이 들어온다면 농민은 의욕이 사라지게 될 것이다. 농민이 소중하게 돌보지 않은 쌀은 소비자도 소중히 하지 않을 것이고, 그러다 보면 수입쌀로 대체될 것이다’라고 생각해, 유기농업을 결심하게 되었다.

고도경제성장기였던 당시, 공업화와 도시화가 끼친 영향은 지대하여 수질오염과 대기오염, 전작(轉作)화, 대규모화를 지향한 생산력 극대화가 추진되었고, 생산과 소비현장 간의 괴리는 심해져만 갔다. 이런 시대배경 아래, 카네코씨는 안전한 먹거리를 전해주면 소비자는 필히 지지해줄 거라고 생각해, 1971년부터 시모사토농장에서 유기농업을 시작했다.

카네코씨는 마을의 농업축제에 참가하는 소비자와 계속적으로 모임을 가지면서 1975년4월부터 소비자 10가구와 그룹형식의 ‘회비제 자급농장’을 시작하여 ‘지역생산-지역소비’에 기초한 작은 자급구역 만들기에 돌입했다. 회비는 1가구당 월 27,000엔으로 이 중 7천엔이 종자대금과 연료비 등 경비, 나머지 2만엔은 생활과 경영에 사용되었다. 주2회 배달, 월1회 경영회의, 1가족당 쌀 20kg, 계란 20개~80개, 우유, 야채 20종, 소비자는 풀베기 등 도와주기가 계약내용이었다. 그러나 몇몇 회원이 시스템을 문제시하기 시작했고 모두 동등하게 땅을 나눠야한다는 주장까지 나오면서, 2년여만에 제휴관계는 끊기게 되었다. 유기농업과 유기농산물이 대중에게 알려지지 않았던 당시 ‘제휴’라는 혁신적인 방법으로 발걸음을 내딛었으나, 생산자와 소비자 모두 시행착오를 겪을 수 밖에 없었던 것이다.

카네코씨는 정성스레 키운 농산물을 ‘상품’으로 값을 매길 수 없다는 생각에서, 농산물을 받는 소비자측이 금액을 정하는 “감사금액제(お礼制)”로 형태를 바꾸어 1979년부터 제휴를 재개했다. 이전과 다른 점은, 회비제에서 자율적 감사금액제로 바꾼 점, 소비자 조직화를 중단하고 1농가당 소비자 1가구제(총 10가구)로 했다는 점이다. 5인가족 기준으로 매월 쌀 20kg, 밀가루 2kg, 계란 20~80개, 15~20종의 야채. 주2회 배달을 내용으로 했다. 제휴형태가 바뀌면서 여러 모습이 나타나기 시작했다. 이전에는 내가 내는 회비를 기준으로 계산했던 관계라면, 새로운 제도를 도입하면서부터는 ‘자율적 감사금액+마음’으로 변화하여, 회원들은 받은 밀가루로 빵을 구워 농가에 주기도 하고 앞치마를 만들어 보내주기도 하는 등의 새로운 모습이 나타나기 시작했다. 농가와 소비자 간에 ‘얼굴이 보이는 관계’가 구축되면서 나타난 새로운 모습이었다.

새로운 제도가 자리를 잡아가면서 농가들도 정신적으로 여유가 생기자 기술향상도 시도되어 수확량이 늘어났고 남은 야채는 비회원 소비자에게 ‘한봉지 야채’ 형태로 팔기에 이르렀다.

지금은 40가구 정도의 소비자세대 외에도, 직매장, 레스토랑, 아침시장, 지역산업 등에도 출하하고 있다. 1988년에는 지역양조장과 자연주 상품화(1kg당 600엔에 주조용 현미 출하), 보리를 이용한 건면 상품화, 1994년에는 사이타마현내 기업과 간장 상품화(1kg당 200엔에 보리 출하), 2000년과 2004년에는 인근지역의 두부공장과 두부 상품화(1kg당 500엔에 대두 출하), 2009년부터 지역 리폼회사에 쌀을 전량공급하고 있다(1kg당 400엔에 제공). 이렇듯 유기농산물을 이용한 지역특산물이 꾸준히 개발되면서 커뮤니티 비즈니스를 통한 지역활성화로 이어지고 있다.

오가와정에서는 신규취농자의 유기농업 활동이 확대되고 있다. 이는 1979년부터 시작된 ‘연수생제도’에서 찾아볼 수 있다. 농업이 경시되던 시대상황 속에서 카네코씨는 이대로 가면 후계자문제에 봉착할 것이라는 위기감을 느끼고, 매년 4~10명의 연수생을 받아들였다. 단기연수생을 포함하면 120명을 넘는다. 1980년대 후반이 되자 졸업생들 중에서 지역내에 정착하여 취농(就農)하는 학생이 나타나기 시작했다. 이러한 「연수→신규취농」의 패턴은 의미가 깊다. 이를 가능하게 하는 데에는, ‘오가와정 유기농업생산그룹(1995년 설립. 이하, ‘생산그룹’)의 지속적·조직적 활동의 축적과 농장의 주체적 지원의 역할이 크다. 연수생들은 연수기간 동안, 영농기술은 물론 지역이벤트, 마을업무에도 관여하면서 농가·주민들과 다양한 접점을 갖게 된다. 졸업 후 지역 내에 취농하는 경우, 생산그룹은 농지, 주택확보, 판로정보 공유, 기술지도, 기계렌탈까지 다양한 정보를 공유하면서, 정착에 도움을 주고 있다.

상기의 ‘생산그룹’은 조직화라는 측면 뿐 아니라, 이 조직이 다양한 활동의 창구역할을 맡고 있다는 점에서 중요하다. 설립당시부터 직매장 운영과 지역산업에 출하, 가공품 상품화 등을 함께 추진했다. 2004년부터는 신규취농자의 경영안정화를 목적으로, 공동출하조직인 판매부를 설치했다. 출하장을 설치했고, 자연식품점, 레스토랑 등 50여곳의 판로를 확보하여, 신규취농자가 유기농업으로 경영을 지속가능한 시스템을 만들어나갔다.

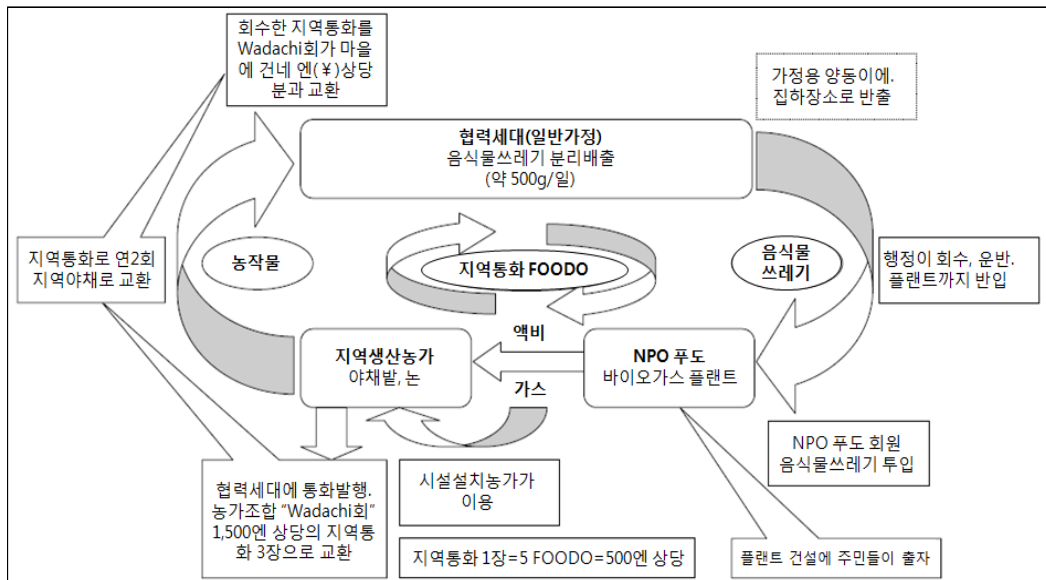
제철의 다양한 작물을 재배하는 시모사토 농장에서는 모든 것이 순환된다. 밭에서 수확한 야채는 소비자에게 판매되고, 논밭의 시래기와 음식물쓰레기, 잡초는 가축의 먹이가 되고, 가축분뇨와 낙엽은 퇴비가 된다.

시모사토 농장은 토양만들기에서 시작하여 논밭의 순환흐름을 확립한 후, 에너지자급으로

완성된다. 태양광판넬을 통해 가축의 전기올타리 전기, 우물물 걷는 장치의 전기를 공급하고 남는 전기는 전력회사에 팔기도 한다. 태양열을 이용하여 유리온실의 온도를 맞추고, 온수기로 부엌과 목욕물을 이용한다. 바이오가스 플랜트에서는 농장의 가축분뇨, 음식물찌꺼기 등으로 메탄가스와 액비를 만들고, 이는 연료와 퇴비가 된다. 지역에서 수거한 폐식용유를 이용한 바이오디젤로 트랙터를 움직인다.

특히 2002년에는 쿠와바라 마모루 씨가 중심이 되어 'NPO 후도 활용센터'가 설립되어 바이오가스 플랜트를 가동하고 있다. 놀라운 것은 이 플랜트를 건설비 165만엔의 저비용으로 스스로 제작했다는 것이다(만약 외주로 제작했다면 2천만엔은 들었을 것이다). 음식물쓰레기 투입량 하루 100kg, 하루 가스발생량 6m³, 발효조 크기 8m³, 발효조내 온도 35도(중온발효)로 200세대의 음식물쓰레기를 자원화할 수 있는 소형 플랜트이다. NPO후도의 쿠와바라 씨는 “우리 스스로 지혜를 모아 고민하여 음식물쓰레기를 자원화하지 않으면 결국, 순환형 사회를 만들수록 그 지역은 점점 가난해질 위험성이 있다”고 말한다. 이를 NPO후도는 주민, 농가와 함께 고민했고, ‘저비용’과 ‘지역산’ 플랜트에서 해답을 찾았다.

〈그림 15〉NPO 후도의 음식물쓰레기 자원화사업



출처) NPO후도 HP(www.foodo.org)

자원화사업의 구조는 다음과 같다(그림 15 참조). 각 가정에게는 물기를 제거할 수 있는 2중 바닥의 18리터 플라스틱 양동이 1개가 배분된다. 협력가정은 음식물쓰레기를 분별하여, 쓰레기집 하장에 있는 40리터 양동이에 넣는다. 이것을 행정이 주 4회 회수하여, 100세대 분의 음식물쓰레기를 플랜트로 운반한다. 이렇게 운반된 음식물쓰레기는 NPO후도 멤버가 당번제로 플랜트에 투입하고, 액비와 바이오가스로 자원화한다. 협력가정은 쿠폰을 받고, 야채교환모임 때 농작물과 교환할 수 있다. 즉, 음식물쓰레기가 모습을 바꾸면서 ‘부엌→바이오가스 플랜트→농지→부엌’으로 순환되는 것이다. 14가구에서 시작한 플랜트 사업은 현재 약 100가구로 확대되었고, 지자체의 지원 하에 지역 초등학교 급식의 잔반도 회수하여 자원화하고 있다.

NPO후도는 소각보다 자원화하는 것이 저비용이 되는 구조를 만들었고, 여기에서 나오는 이익을 지역통화에 이용하고 있다. 음식물쓰레기의 소각처리비용은 32엔/kg 정도이나, 지역산 바이오가스 플랜트에서 자원화하면 12엔/kg로 20엔 절약된다. 이 20엔이 지역통화의 투자자금이 된다. 협력가정 1가구당 보통 110kg의 음식물쓰레기를 제공하므로 $110 \times 20 = 2200$ 엔이 1가구당 지역통화 투자자금이 되는 셈이다. 연간 음식물쓰레기 처리비용은 약 7천만엔 정도이나, 자원화하면 최대 4천만엔까지 절약된다. 즉, 최대 3천만엔 상당이 지역통화화 될 수 있다는 계산이다.

(3) 요약 및 정책함의

유기농업과 지역에너지 순환마을의 대표사례인 오가와정의 사례로부터 산업연관적 파급과 내발성 정도는 다음과 같이 정리할 수 있다.

카네코 씨는 자신이 농장에서 어릴적 마셨던 맛있는 우유를 소비자에게 다시 맛보게 하고 싶다는 희망과 당시 쌀 생산조절정책으로 인해 경시되던 쌀에 대한 인식이 궁극적으로 주식인 쌀의 입지를 위협하게 할 것이라는 위기감으로 유기농업을 시작하게 된다. 본인이 의식했는지 아닌지는 알 수 없으나, ‘사회운동’적인 모습을 전면에 내세우지 않고 오가와정에서 한 사람의 농부로서 마을사람들을 설득해나가고 “감사금액 제도”라는 혁신적인 시스템을 정착해나갔다. 10농가와 10소비자 간의 직계약으로 시작한 동 제도는 지역 두부, 술, 간장 제조에 협력했고, 직매장, 레스토랑, 아침시장, 지역산업 등으로 퍼져나갔다.

동 지역의 쿠와바라 씨가 중심이 되어 설립한 NPO후도는 ‘가정(음식물쓰레기)→지역(바이

오가스에너지)→가정(에너지이용, 지역통화 이용)’이라는 지역내 에너지순환을 보여주는 사례이다.

동 사례는 자원의 높은 내발성을 보여주는데, 유기농업을 추진해온 카네코 씨와 NPO를 이끄는 쿠와바라씨의 리더십은 동 사례에서 빼놓을 수 없다. 소규모로 시작하던 유기농업이 커지면서 이를 지원하기 위해 ‘생산자그룹’이 내발적으로 조직된 점, 연수생들이 지역에 취농하고 지역주민들과 더불어 지역을 만들어 나가는 것에서 높은 조직화와 주민참가정도를 보여준다. 산업연관적 파급은 1↔2차, 1↔3차에서 나타난다는 점에서 높게 평가할 수 있겠다.

〈표 16〉 유기농업과 지역에너지 순환마을의 내발적발전

	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도
	高	高	高	高	高
	中	中	中	中	中
	低	低	低	低	低

오가와정의 유기농업이 세상에 인정받기까지는 30여년의 시간이 걸렸다. 그동안 묵묵히 열심히 자신의 신념을 밀고나간 리더 카네코 씨의 리더십이 평가받는 이유이다.

시모사토 농장이 지역 내에서 새로운 국면을 맞이하고 있다. 지금까지는 먹거리에 민감한 도시지역이 주목했으나, 요즘은 주변지역에서도 오가와정의 유기농업에 눈을 돌리기 시작한 것이다. 주변지역 기업들이 시모사토의 유기농 대두를 이용해 만든 간장, 두부, 낫또, 건면 등이 지역브랜드로 판매되고 있다. 특히 두부는 인기가 높아, 지금은 시모사토 농장 뿐 아니라, 주변농장 전체 5ha의 대규모 유기대두를 재배하고 있다.

더불어 NPO후도는 음식물쓰레기의 바이오가스 자원화를 지역통화를 매개로 하여 지역내 순환을 만들어나가고 있다. 바이오가스 플랜트 사업을 추진한 쿠와바라 씨가 “주민 스스로가

지혜를 모으고 고민하지 않으면 결국, 순환형 사회를 만들수록 그 지역은 점점 가난해질 위험성이 있다”고 경고하는 것에서 알 수 있듯이, 작은 농촌에서 손쉽게 시작·운영하고자 국가(혹은 지자체)로부터 보조금을 받아 대기업에 외주를 주어 건설하고 경비를 들여 운영해, 결국 자생력을 갖추지 못하고 플랜트를 운영할수록 마이너스가 되는 악순환에 빠졌던 사례들로부터 반면교사적 교훈을 얻었고, NPO후도는 주민, 농가와 함께 고민하여 ‘저비용’과 ‘지역산’ 플랜트를 스스로 만들자는 것에서 해답을 찾았다.

먹거리와 에너지에 대한 위기감은 한국과 일본 (나아가 세계) 공통의 문제이다. 일본의 식량 자급률은 30% 수준이고, 농업종사자는 대부분 고령자이다. 후계자 부재 문제도 심각하다. 카네코 씨는 이러한 작금의 모습이 “생명의 기본이 되는 농업을, 선진국 중에서 가장 홀대해 온 결과”라고 말한다. 하지만 희망적인 것은 근년 유기농업 취농희망자가 늘고 있다는 것이다. 더욱이 일본에서는 2006년 「유기농업추진법」이 성립되는 등, 유기농업을 제도적으로 뒷받침하는 장치도 만들어졌다.

오가와정은 요즘 농촌마을 활성화사업이 ‘그린 투어리즘’처럼 근간산업이 아닌 부분에서 이루어지는 것과 대조적으로, ‘농업’자체의 경쟁력을 유기농업을 통해 높였다는 점에서 시사하는 바가 크다.

2. 도시형

1) 이와테현 「산학관연계」³²⁾

(1) 배경

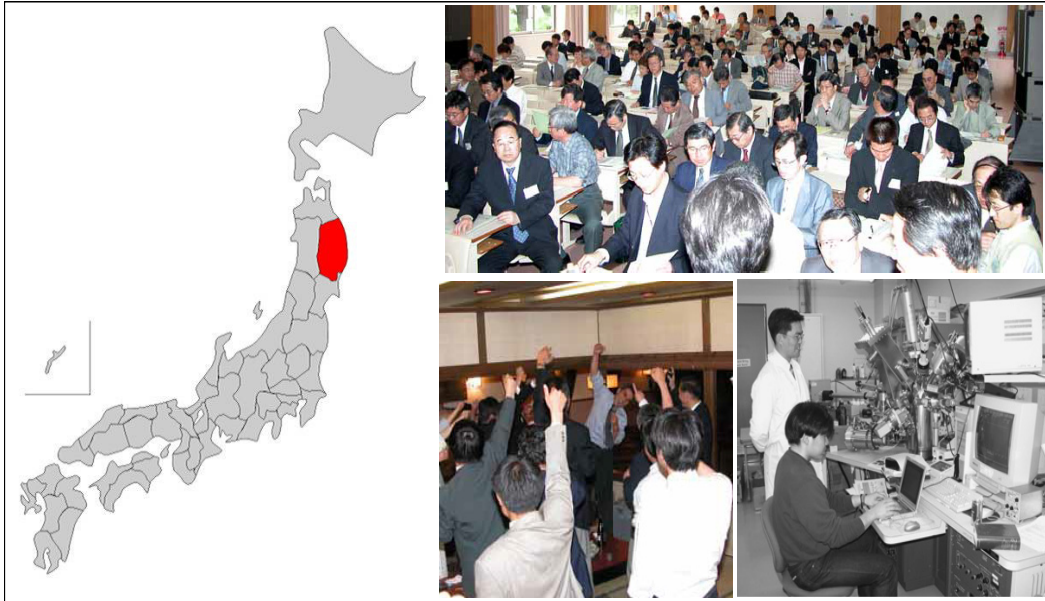
일본에서도 지방권은 급속한 저출산, 고령화와 인구감소에 직면해 있고, 대기업의 분공장이 입지하여 지방경제의 큰 부분을 차지하였던 제조업(ものづくり)도 공장의 해외이전으로 인해 급속히 축소되고 있다. 지역경제의 활성화를 지탱하는 것은 지역기업, 특히 그 중심은 지역의 제조업을 담당하고 있는 기업들이다. 점점 위축되어 가는 지역 제조업에게 지방대학, 전문고등학교 등 지역의 연구기관이 갖는 개발잠재력을 어떻게 이끌어 낼 것인가가 중요해지고 있고, 지역의 지식을 활용하려는 기업의 밀접한 연계에 의한 이노베이션 창조에 대한 기대는 어느 때보다 높다. 이는 ‘산학연계(혹은 산학관 연계)’로 표현되어 이종부문간 연계로부터 문제를 타개하려는 많은 시도가 이루어지고 있다. 하지만, 그 중요성에는 모두 동의하나 무엇이 산학관연계인지, 어떤 모습이 산학관연계가 잘 이루어지고 있는 것인지에 대해서는 애매하다.

‘산학연계’에 대해 일본산학연계학회에서는 “산업부문과 대학부문을 본격적으로 이어, 이를 통해 학술연구에 기초가 되는 산업을 활발히 하는 것을 지향하는 모든 활동의 총칭”이라고 정의한다. 하지만 산업부문이 약한 지방권에서는 지자체 참가(=관)도 포함한 ‘산학관연계’가 많음을 볼 수 있다.(여기에서 ‘관’은 지자체를 지칭하는 경우와 공공시험연구기관을 지칭하는 경우로 나누어 생각할 수 있다)

본 절에서는 이와테현에서 추진되어 온 중소기업 네트워크를 중심으로 소개하고자 한다. ‘이와테 네트워크 시스템(INS)’로 잘 알려진 본 사례는 2003년 산학관연계공로부문에서 경제산업대신상 수상, 2012년 지역산업산업지원프로그램(이노베이션 어워드)에서 우수상을 수상한 사례로, 지역의 국립대학과 중소기업, 지자체의 느슨하고 자유로운 관계 속에서 자유롭게 아이디어를 의논하고 연구개발로 연결하는 산학관연계의 이상적인 모습을 보여주고 있다.

32) 한일공동심포지움(2014) 小田교수 발표자료를 보았

〈그림 16〉 이와테현 INS의 소개



출처) 구글이미지

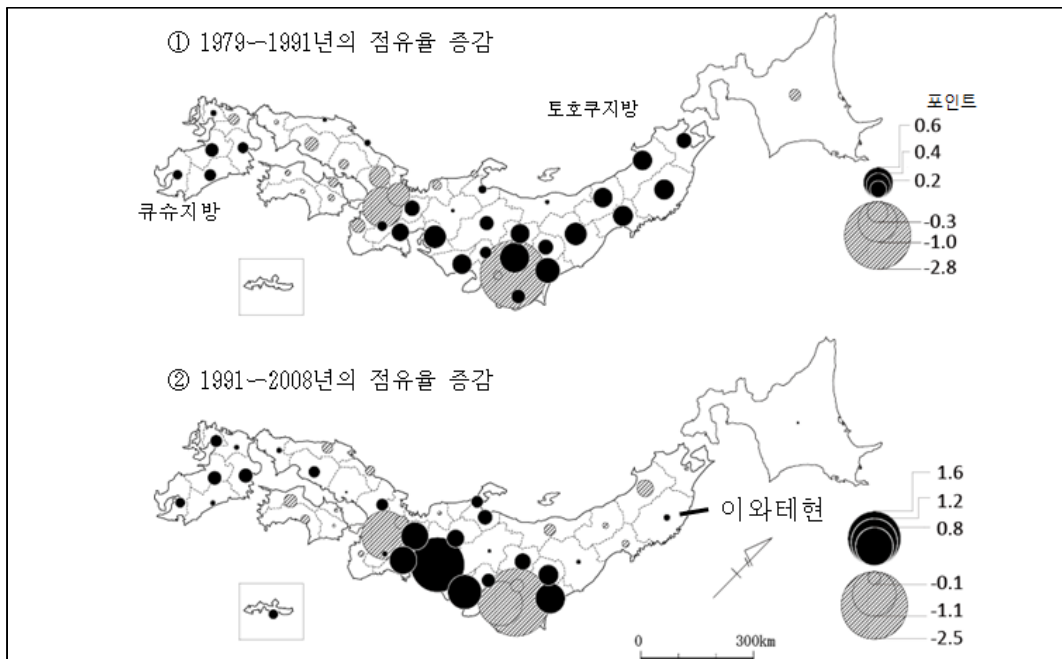
(2) 발전경위

이와테현에서 공업핵심지역은 키타카미(北上)시로 2차산업 취업비율이 40%에 달한다. 키타카미강 유역지역은 요즘에야 토호쿠 신칸센으로 도쿄에서 하루권역이지만, 이전에는 특급열차로 6~7시간, 자동차로는 약10시간이 소요됐다. 1960년대 중반에 최초의 공업단지가 조성되고, 1970년대부터 본격적으로 공장유치를 시작했지만, 도쿄에서 멀고 생산활동에 필요한 다양한 관련가공산업(Supporting Industry)이 존재하지 않았기 때문에 대기업 제조업들이 진출을 꺼려해, 1980년대에 들어서도 미분양공단이 많았다. 이렇게 불리한 입지상황에도 불구하고 이후의 키타카미강 유역의 발전을 이끈 것은 한 행정직원의 ‘역발상’이었다.

그는 “관련가공산업이 없으면 유치하면 된다”고 생각하고, 수도권(도쿄, 카나가와)에서 정밀프레스 산업 및 도금 산업, 금형제조업 공장을 운영하는 이와테 출신의 공장주와 접촉하며 이와테 진출을 설득시켰다. 기반가공산업의 집적이 진행되자, 이것이 대기업에게는 중요한 외부경계가 되어 유명대기업들이 분공장을 진출시키기 시작했다.

일본의 공업지대는 일명 “태평양벨트”를 중심으로 형성되었다는 것은 전술의 내용과 같다 (제2장 참조). 태평양벨트의 전방산업 입지는 부근지역에 후방산업 입지를 유도하여 누적적 공업집적을 만들어냈다. 이러한 국내의 지역간 분업논리가 붕괴하는 것은 1990년대 후반으로, 생산공장의 해외이전과 함께 국경을 넘는 분업이 진행되었고, 미야기현·후쿠시마현·나가노현 등에서 놀라운 추세로 고용조정이 진행됐다. <그림 17>은 1980년대까지 공업의 지방분산과 1990년대이후 대도시권 주변 수렴경향을 보여주고 있다.

〈그림 17〉 일본 주요업종의 종업원수 추이 및 기업내 지역간 분업



출처) 竹内·小田 編 (2014)

1980년대 후반에 이와테현 키타카미 지역은, 토호쿠(東北)지방 굴지의 산업집적으로 발전했다. 대기업을 중심으로 하는 분공장경제였음은 의심할 바 없으나, 다른 분공장경제가 대기업을 정점으로 하는 ‘피라미드’구조인데 반해, 이와테현에서는 같은 구조를 띄면서도 복수의 거래채널을 가진 전문적 가공업자가 ‘그물망’구조 네트워크를 구축하고 있었다. 이것은 키타카미지역 전문가공자는 지방에 진출한 대기업을의 수요를 충족시킬 뿐 아니라, 토호쿠지

방 일대의 수요에 부응할 수 있었다는 것을 의미한다.

분공장경제의 우려는 1990년대 중반이후, 이와테현에서도 예외없이 나타났다. 키타카미시는 큰 고용감소를 피했지만 인접지역에서는 제조업고용이 큰 폭으로 줄어들었다. 이와테현은 한줄기 희망을 왕성한 창업가정신에서 찾으려 했다.

토호쿠 지방에서는 1990년대 중반부터 파나소닉이나 리코 같은 대기업이 중국 등으로 생산 이전을 진행해 고용감소가 거듭되었다. 생산이전 시, 직원들에게는 해외부임도 하나의 선택지였지만, 농가의 장남들인 그들은 연로한 부모와 조상의 대대로 살아온 고향을 두고 해외로 부임하겠다고 선뜻 나설 수 없었고 결과적으로 퇴직을 선택할 수 밖에 없었다. 그러나 지역에서 대기업 제조업체에서 기술을 익힌 사람들이 중요한 인적자원인 것에는 변함이 없었다.

이 점에 착안한 것이 하나마키 시청의 직원이었다. 대기업의 분공장 퇴직자들에게 스핀오프(Spin-off)하기 쉬운 조건을 제공하자는 생각이었다. 그리하여 1994년에는 시(市)가 유희공장을 빌려 ‘하나마키시 창업지원센터’운동을 시작했고 1996년~97년에 걸쳐 공동실험·측정장비실, 연구실·공장건물 대여 등을 할 수 있는 본격적인 시설을 만들었다. 창업지원센터가 시작된 지 10년 경과한 시점에서 23개사가 ‘졸업생 기업’으로 자립했고, 전국 200개의 인큐베이터 시설 중에서도 우수한 실적으로 손꼽혔다. 한편, 현청소재지 모리오카시에서는 2007년에 ‘모리오카 산학관 협력연구센터 (콜라보 MIU)’가 이와테대학에 개설되어 이와테대학의 연구자가 신규창업자의 기술지원을 하는 체제가 구축되었다.

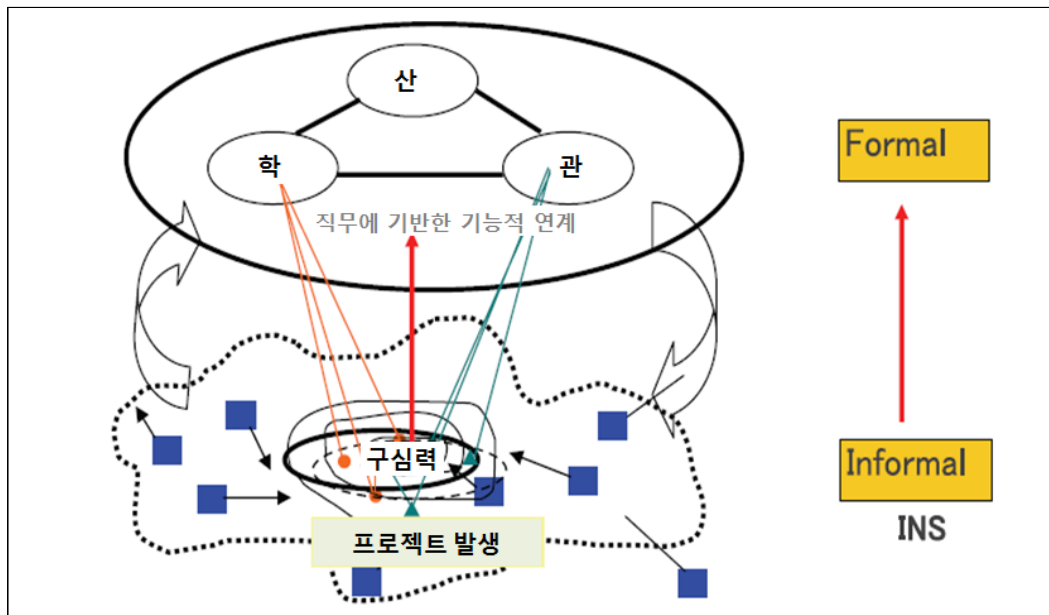
1992년 3월에는 이와테 대학에 사무국을 둔 임의단체 ‘이와테 네트워크 시스템 (INS)’이 조직되었다. INS는 이와테대학 공학부의 젊은 교수가 조직한 산학교류조직이다. 1987년부터 산학관 관계자들 사이에 연구적 교류가 있었고 그런 속에서 이와테대학의 젊은 교수가 열의적으로 연구비 문제, 공동연구기획 개척, 연구성과 산업활동 등을 화제로 논하기 시작했다. 이와테현에서는 현내 과학기술 진흥을 고려하여, 과학기술진흥실국 설치를 위해 움직였고 전국에서 2번째로 과학진흥실을 설치했다. 또한 이와테 테크노폴리스재단이 설립되어 산학연계 코디네이터가 가능한 체제가 마련되었다. 1989년부터 강연회 및 연구회를 개최하고 1992년에 정식으로 INS를 발족했다. 2011년현재 회원 1,131명과 46개 연구회를 갖고 있고, 18개의 벤처기업이 탄생했다.

INS의 주요활동내용으로는 과학기술 및 연구개발에 관한 지식습득과 보급, 공동연구그룹

육성, 과학기술과 연구개발에 관계된 사람들의 교류, 과학기술 보급에 관한 사업, 패널전시회, Report of INS 발행(연1회) 등을 들 수 있다. 46개의 다양한 연구회가 자유롭게 동시에 조직적으로 움직이게 하는 저력을 福嶋(1999)는 다음과 같이 정리했다.

- ① 산학횡단적 상호교류기회의 중요성과 비형식적 지원조직의 존재
- ② 사회적 지위와 상관없는 개인간 교류
- ③ 산업계, 행정, 대학 3자에게 명확한 인센티브가 존재
- ④ 퍼블릭 앙트레프레너(창업가적 발상을 하는 지자체직원)와 아카데미 앙트레프레너(창업가적 발상을 하는 대학연구자)의 연계를 통한 실행력 확보

〈그림 18〉 INS의 이미지



출처) 福嶋(1999)

일반적으로 산학관관계조직이 기업단위로 가맹하는 반면, INS는 개인단위로 가맹한다(연회비 1000엔). 기업단위로 조직하면 조직이 경직화·형식화되어 신규기업이 진입하기 힘들어진다. 하지만 기업에서 한명, 대학에서 한명 등 형태로 가맹하면 대기업의 말단기술자도 벤처기업의 사장도 대학교수도, 대등한 관계에서 활동에 참여할 수 있게 된다. 그들은 농담으로, INS

는 “맨날 술마시고 떠드는(いつも飲んで騒ぐ[Itsumo Nonde Sawagu]) 모임” 이라고 한다. 술자리에서의 “격식없음”이 마음 터놓는 분위기를 자아내는 것이다. 또한, 이와테대학 공학부내에 사무국이 있는 대학주도조직이므로 인사이동 등으로 네트워크가 끊기는 일 없이 지속가능하다. 이렇듯 ‘자유’와 ‘지속성’이라는 2가지 강점은 INS의 네트워크를 느슨하지만 자유롭고 질기게 할 수 있었다.

INS에서는 분야별로 결성된 연구회가 공동연구의 추진모체로 활동하고 있다(표 17 참조). 연구회는 에너지교환기술, 금형과 같은 공업분야만이 아닌, 토양, 지역과 스포츠 등 다양한 분야에 걸쳐 40여단체가 활동하면서, 신기술·신제품 개발³³⁾과 대학발 벤처기업 설립 등 성과를 올려왔다.

하지만 INS의 가장 중요한 재산은 얼굴이 보이는 유기적 네트워크 그 자체일 것이다. INS를 통한 기업의 니즈(Needs)·대학의 시즈(Seeds)에 관한 정보입수를 넘어, 어려울 때 이야기하면 누군가가 도와줄 수 있는 인맥을 갖고 있다는 것은 멤버들에게 있어 소중한 자산이다.

제도적 조건이 전제가 되어 혁신적인 가능성을 만들어내는 매우 양호한 사회적 네트워크를 형성했다. 그리고 이러한 사회적 네트워크는 종래의 기업계열에 얽매이지 않는 양질의 사회적 자본(Social Capital)이 되어, 기존기업의 신규분야 진출과 신규기업의 스타트업을 지탱해주었다. 이러한 이와테 방식의 연계모습은 이후 일본각지의 산학관연계, 이업종 교류의 유력한 모델이 되었다. 2003년 산학관연계공로자표창 수상을 계기로 전국적으로 알려지게 되면서 칸사이(KNS), 히타치나카(NNS), 야마나시(IKEN.Y), 이와키(ICNS) 등 전국각지에 커뮤니티가 탄생했고, 2012년에는 지역산업 산업지원프로그램에서도 우수상을 수상하여 활동성적을 인정받았다.

33) ‘이와테 금형연구회’가 개발한, 수중에서 철을 녹슬지 않게 하면서 금형가공하는 ‘녹방지 보관장치’는 1식 30만엔에 전국공장에 수백세트가 판매됨.

〈표 17〉 INS 연구회(일부)

	명칭	설립	목적	회원수
1	지반과 화재	95.4	이와테 현내 건설기반으로서의 지반특성 분석과 지진·화산 등 자연재해 방지에 관한 연구	약 200
2	해양과 사회	96.7	태평양의 풍부한 은혜를 바탕으로 광역적 지역만들기를 목적으로 한 연구회	약 100
3	기가비트 네트워크	01.5	연구개발용 기가비트 네트워크 이용기술개발에 관해 공동연구추진과 개발연구 보급·계발을 목적으로 함	약 100
4	환경 리사이클	99.11	자원순환형사회를 만들기 위해 자원리사이클, 제로에미션 등의 정보·연구교류 추진	약 90
5	전자 디바이스	94.4	광·반도체, 초전도, 자성유도체 등의 디바이스 개발에 관한 연구교류	약 80
6	Tribology	91.3	가공의 재료 종합유희기술(마찰, 마모, 윤활)에 관한 연구교류	약 75
7	재료 프로세스	94.7	금속, 세라믹, 유기재료 및 복합재료 등의 구조용(벌크) 재료 재료개조, 가공기술 및 복합화기술 개발 등에 관한 연구교류	약 70
8	이와테 금형	01.6	지역컨소시엄연구개발 ‘차세대 금형제조시스템 연구개발’ 활동의 계승 및 발전을 통한 이와테 금형기술의 향상을 도모	법인 29 개인 30
9	CO2	90.3	Co2에 의한 환경영향, 제거방법, 이용방법 등의 연구교류	약 50
10	유기소재 활용	91.11	유기소재에 관한 기술적, 학술적 교류를 통해 이와테현의 화학산업발전과 인재육성 검토	약 50
11	시물레이션	92.6	공학의 여러문제에 대한 모델화기법, 수치해석 및 디지털 시물레이션기법에 관한 연구교류	약 50
12	슈퍼 파인 폴리머	94.2	기능성 유기재료에 관한 연구교류를 통해 새로운 산업육성 지향	약 50
13	자장활용	99.11	자기과학 관련자들이 모여 강자장 발생기술과 자기계측기술을 이용, 자기장 활용이라는 신분야 개척	약 50
14	미이용자원 활용	02.7	지역자원에 뿌리내린 제조를 목적으로 미이용자원 검색과 활용방법 검토	약 50
15	제조	07.3	분자접착기술 확립을 꾀하고, 유기복합체, 프린트 배선판, 수지 도금, 고성능 금형, 금속/고분자 복합재료, 무선/고분자재료 등 개발추진	약 50
16	이와테 코디네이트	13.5	현 내외관계자와 밀접한 네트워크를 형성함으로써 동일본대지진으로부터의 ‘열린 부흥’ 및 대학 등 핵심이 되는 국제적 이노베이션 파크 형성에 기여.	약 50

자료) INS HP(<http://www.ins.ccrd.iwate-u.ac.jp>)

(3) 요약 및 정책함의

1980년대 후반, 이와테현은 수도권에서 멀다는 기업입지의 불리함에도 불구하고 공무원의 역발상을 통해 토호쿠지역 굴지의 산업집적으로 발전했다는 경위가 있다. 대기업이 공장을 내려보내려고 해도 관련가공산업이 없어 대상지에도 들어가지 못한다는 것에 낙담하지 않고, 아무것도 없으면 관련가공사업을 유치하면 된다고 생각하고, 수도권(도쿄, 카나가와)에서 관련 산업(정밀프레스 산업 및 도금 산업, 금형제조업 등)을 운영하는 이와테 출신의 공장주와 접촉하며 이와테 진출을 설득시켰다.

1990년대 중반에는 제조업의 해외이전 영향으로 소위 ‘분공장경제’의 폐단이 이와테현에서도 나타났다. 많은 공장들이 싼 임금과 부지를 찾아 해외로 이전했고, 지방에 있던 공장들이 문을 닫으면서 지역고용은 크게 축소되었다. 실직자로 전락한 사람들에게 지자체는 스핀오프 환경을 조성해주었고 이는 창업하기 쉬운 지역풍토 조성으로 연결되었다고 할 수 있다.

1994년 설립된 INS는 이와테대학 공학부의 젊은 교수가 중심이 된 임의조직이나 개인단위 입회, 자유로운 분위기, 대학이 사무국이라는 지속성담보 등의 제도적 조건을 통해 혁신적인 가능성을 만들어내는 매우 양호한 사회적 네트워크를 형성했다. 그리고 이러한 사회적 네트워크는 종래의 기업계열에 얽매이지 않는 양질의 사회적 자본(Social Capital)이 되어, 기존기업의 신규분야 진출과 신규기업의 스타트업을 지탱해주고 있다.

이와테 사례는 지역에서 제조업 관련기반산업(=뿌리산업) 집적이 그 자체로도 지역내외 수요에 대응할 수 있다는 힘을 갖고 나아가 대기업에게 외부경제적 요인으로 작용하여 ‘기업하고 싶은 지역’으로 만든다는 것을 보여준다. 자원의 내발성은 낮지만, 각 위기때마다 공무원의 아이디어로 위기를 타개했다는 점에서 리더의 역할은 높다고 평가했다. 특히 INS에서는 소규모의 다양한 조직들이 자유롭게 만들어져 활동한다는 점에서 조직화 정도를 높게 평가할 수 있고, 1천명이 넘는 사람들이 참가하고 있다는 점에서 참가정도를 높게 평가했다. 기반산업 집적을 학문적으로 서포트할 교육서비스기관(대학원)이 본 사례의 흐름 속에서 세워졌단 것에서 3차산업과의 순환이 일어나고 있다. 단, 본 연구에서는 ‘산업간’ 파급으로 평가하고 있는 관계로, ‘산업내’에서는 큰 파급을 보여줄 것으로 보이는 본 사례에 대해 중간수준으로 평가할 수밖에 없다는 점이 아쉬움으로 남는다.

〈표 18〉 이와테 산학관연계의 내발적발전

	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도
	高	高	高	高	高
	中	中	中	中	中
	低	低	低	低	低

野崎(2008)는 이와테 산학관연계의 성공요인은 INS의 활동에 있고, 그 본질은 ‘지역을 좋게 만들고 싶다는 의지’에 있다고 주장한다. INS의 성공요인에는, 개인이 조직에 다층적·다중적으로 속하는 것을 허용하고 ‘개인’을 존중하면서 외부인을 배제하지 않는 도시적 풍토가 있으며, 동시에 그 기저에는 자기책임, 자기의지와 더불어 봉사적 활동의 중심에 존재하는 엄격한 자기언급성(Self-reference)이 있다고 분석했다. 2003년 표창을 계기로 그 존재가 알려지면서 전국에 커뮤니티가 생겨나고 있는데 그 과정도 관료적인 ‘모델’이 아닌 ‘상향식(Bottom-up)’ ‘개방적(Open)’ ‘봉사(Volunteer)’라는 산학관연계의 기본이념 하에서 자립형 지원조직이 만들어지고 있다는 점도 흥미롭다.

화려하진 않지만 착실하게 전진하고 있는 동 사례는, 처음부터 ‘지역공헌’과 같은 화려한 문구는 내걸지 않았지만 지역사람들이 모여 고민하고 연구한 것이 결국 지역의 니즈(=기반가공 산업관련 문제해결)에 부합한 것이었고 INS의 네트워크를 통해 기술적 공헌, 지역기업 육성, 인재육성 등으로 뻗어나갔다.

INS가 “맨날 술마시고 떠드는(いつも飲んで騒ぐ[Itsumo Nonde Sawagu]) 모임”이라고 농담처럼 말하던 멤버들은 이제 “언젠가 노벨상을 휩쓸(いつかノーベル賞をさろう[Itsuma Nobelshowo Sarau]) 모임”이라고 말한다. 일본판 실리콘밸리의 모습이 INS에서 보이고 있다고 말한다면 너무 앞서나간 것일까.

2) 카가와현 타카마츠시 「전통시장과 원도심재생」³⁴⁾

(1) 배경

도심(Downtown)은 도시의 중심기능이 집적하여 도시 성장의 핵으로 역할하는 곳이다. 경제성장, 사회발전, 인구구조 변화, 주거문화 다양화 등, 다양한 사회경제적 상황을 반영하며 도시는 외연적으로 확장하고, 도심은 성장·이동·분산·쇠퇴 등의 재편과정을 거치게 된다. 이 과정에서 ‘원도심(Old Downtown)’이라는 개념이 발생하게 되고, 이 지역은 거주인구 감소, 시설노후화로 인한 주거환경 악화, 상업기능 쇠퇴, 투자감소 등의 문제점을 안고 있는 쇠퇴지역으로 부상하게 된다.

인구유동이 많은 곳에 자연발생적으로 생기는 상업지역(한국의 전통시장, 일본의 상점가)³⁵⁾은 그 특성상, 발생에서 쇠퇴까지 도시의 성장 및 쇠퇴와 궤를 함께 한다는 특징을 갖고 있다. 상업지역 발생에 가장 중요한 요인은 인구유동량인데, 도시의 인구유동이 가장 활발한 곳인 도심에는 예외없이 상업지역이 발달해 있다.

일본에서는 경제고도성장과 함께 자가용보유율이 증가하면서 1970년대 후반부터 도시의 외연적 확산·원도심 공동화 등의 문제가 노정되기 시작했다. 여기에, 1980년대 대형소매점이 교외에 입지하기 시작하면서 원도심에 위치해 있는 중심상점가의 쇠퇴문제가 급속하게 떠올랐고, 이 때문에 원도심과 중심상점가 문제는 함께 연구되고 있다.

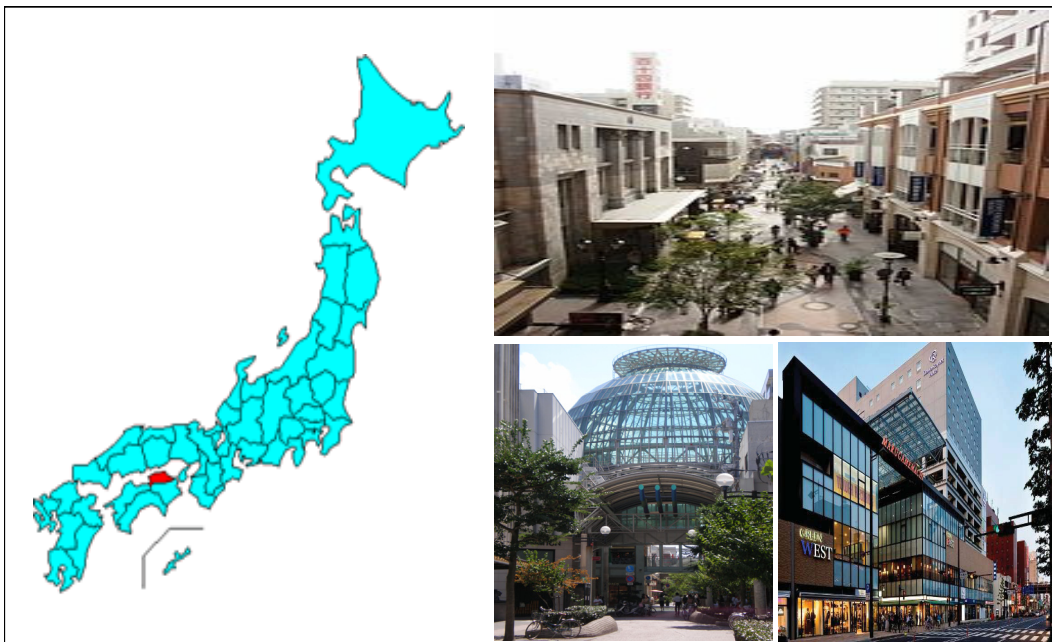
일본에서도 지방도시의 중심시까지 쇠퇴문제는 심각하다. 중소기업청의 「상점가실태조사」에 따르면 전국의 빈점포율은 1995년 6.87%에서 2010년 10.82%로 높아졌다. 상점가의 쇠퇴는 더 이상 어쩔 수 없다는 분위기마저 일고 있는 속에서, 근래 혁신적인 방법을 사용하여 재생에 성공한 상업지역들이 등장하고 있다. 그중 가장 대표적인 성공사례로는 단연 타카마츠시의 마루가메마치 상점가를 꼽을 수 있다. 이는 그동안 아무도 손대지 못했던 영역이면서 상점가의 가장 본질적 문제인 ‘토지 소유와 이용 일치’의 문제를 정기차지권(定期借地權) 수법으로 해결하여 상점가의 테넌트 믹스(Tenant-Mix)를 실현한, 혁신적인 상점가재생을 구현했기 때문이다.

34) 동 절은 필자의 2013년 대한국토도시계획학회 추계학술대회 발표내용을 수정·가필함.

35) 본 연구에서는 일본의 ‘상점가’와 한국의 ‘전통시장’을 동일선상에서 논함. 이 둘은 엄밀히 구분하면 동일시 할 수는 없으나, 중소영세소매업자가 집적해 있고 지역주민에게 친근한 상업공간이라는 면에서 근본적인 성격이 같기 때문에, ‘상업지역’이라는 표현으로 이 둘을 동일선상에서 논함.

본 사례는 2007년(A가구) 2013년(G가구) 토지활용모델대상(삼사위원장상) 수상, 2011년 지역재생대상(블럭상) 수상, 2013년 도시경관대상(도시공간부문 우수상) 수상 등 혁신적인 방법과 성과를 인정받은 사례이다. 본 절에서는 동 사례가 정기차지권을 사용하여 어떻게 상점가 재생은 물론 원도심 재생에 연결하고 있는지 소개한다.

〈그림 19〉 카가와현 타카마츠시의 위치 및 소개



출처) 구글 이미지 및 필자촬영

(2) 발전경위

타카마츠시는 카가와현의 현청소재지로서 인구 42만명 정도의 중핵시이다. 시코쿠의 현관 도시로 발전해온 동 시는 중앙정부 파견기관과 대기업의 지점이 집중한 전형적인 “지점경제 도시”로, 상업이 경제의 큰 비중을 차지하고 있다.

카가와현은 일본에서 가장 작은 현이나, 현청소재지인 동 시의 중앙상점가는 8개의 상점가로 구성되어, 일본 최장 길이를 자랑하는 2.7km의 아케이드는 상업도시로서의 동 시의 위상을

보여준다. 본 절에서 다루는 마루가메마치 상점가는 중앙상점가 전체매출액의 약 30%를 점하는 리더 상점가로, 에도시대부터 상업의 중심지로서 번성해왔다.

타카마츠시는 본토와 연락선을 통한 물류에 크게 의존하고 있어 대형소매점의 진출이 적었지만, 1988년 본토로 연결되는 세토대교 개통으로 인해 연락선이 폐지되고 2003년 타카마츠 자동차도로가 전면개통됨에 따라 칸사이 대도시권과 고속네트워크가 형성되었다. 이러한 교통망 정비는 자동차중심 생활환경(motorization)과 맞물려 타카마츠시의 교외대형점 입지³⁶⁾와 소비지역 다양화에 박차를 가했고 도시의 외연확산으로 인해 중심시가지 공동화, 중심상점가 쇠퇴의 문제가 심각해졌다.

자동차중심 생활의 시대가 도래할 것을 예상하고 동 상점가는 1970년대에 이미 공영주차장을 건설·운영했고, 이 수익을 상인회의 자주재원화하여³⁷⁾ 상점가 중에서도 선진적인 상점가만들기를 추진해왔다. 1983년에는 대학교수를 포함한 연구회를 결성하여 자체적으로 앙케이트를 실시, 상점가만들기의 기본방향을 수립했다. 1988년 열린 ‘400년 축제’에서 ‘500년 축제’를 대비한 위기감을 선포하며 청년회를 중심으로 ‘마루가메마치 재개발위원회’를 발족하고, 전국에서 초빙된 각 분야의 전문가집단이 재개발사업 구상을 도와주었다.

1993년3월 시가지재개발사업 기본계획이 수립되었고, 재개발준비조합이 설치되었다. 전문가집단의 조언을 통해 토지 소유와 건물 사용의 분리, 즉 정기차지권을 이용한 상점가재개발을 구상했고, 건물사용의 경영을 외부화하기 위해 제3섹터 ‘타카마츠 마루가메마치 마을만들기 주식회사’를 설립했다. 동 사는 마루가메마치 상점가진흥조합이 지주회사이고, 타카마츠시가 출자(5%)하여 자본금 1억엔으로 설립하였다.

동 상점가가 실시한 재개발사업은 다음과 같이 정리할 수 있다.

동 상점가는 상점가전체 470m를 A~G가구로 구획하는³⁸⁾ 재개발을 구상하였다(그림 20 참조). A~G가구는 각각의 디자인 코드에 맞춰 재개발을 진행하고, 상점가 전체가 하나의 쇼핑물이 되는 이미지를 갖는다. 특히 A~C가구는 다음과 같은 수법을 활용하여 재개발을 추진했다.

36) 타카마츠시 중심시가지 반경 5km 이내에 미즈코시(22,474㎡), 텐만야(29,196㎡), SATY(26,546㎡), AEON(42,000㎡), 유메타운(52,962㎡), 마루나가 2곳 등이 입지해 있어, 상권내 치열한 경쟁상황을 짐작할 수 있음.

37) 동 상점회 운영비(2010년 인터뷰당시 약 4억5천만엔) 중 회비 비율은 10% 내외이며 나머지는 주차장 경영수익임. 일반적으로 상점가 운영비 중 회비 비율이 90%내외인 것과 상당히 대비됨을 알 수 있음.

38) A·G 가구는 도시재생특별지구, B~F가구는 지구계획을 통한 도시계획 결정에 따라 상점가에 접하는 부분의 벽면 후퇴나 높이제한을 하고 있음.

〈그림 20〉마루가메마치 상점가의 디자인 코드

	A가구	1번가 (‘06년12월)	<돔 광장&고급 부티크거리> -고급 부티크 -프렌지 레스토랑, 카페 -대규모서점, 가전제품점 -맨션
	B가구	2번가 (‘09년8월)	<미용,건강,패션 거리> -셀렉트숍
	C가구	3번가 (동관-‘09년11월 서관-‘10년3월)	-인테리어, 잡화소품 -의료 물, 복합개호시설 -고령자대상 맨션
	D가구	(구상단계)	<아트, 문화 거리> -아트 갤러리 -전통공예, 지역특산품 -쥬얼리 -취미, 컬처, 가드닝
	E가구 F가구	(구상단계)	<패밀리 & 캐주얼 거리> -영 패션 -베이비&키즈 -아웃도어& 스포츠 -컬렉티브 하우스
	G가구	마루가메마치 그린 (‘12년4월 완성)	<광장 &호텔 & 고급맨션> -시민광장 -고급맨션 -고급 수입식재, 레스토랑, 바 -비즈니스 호텔

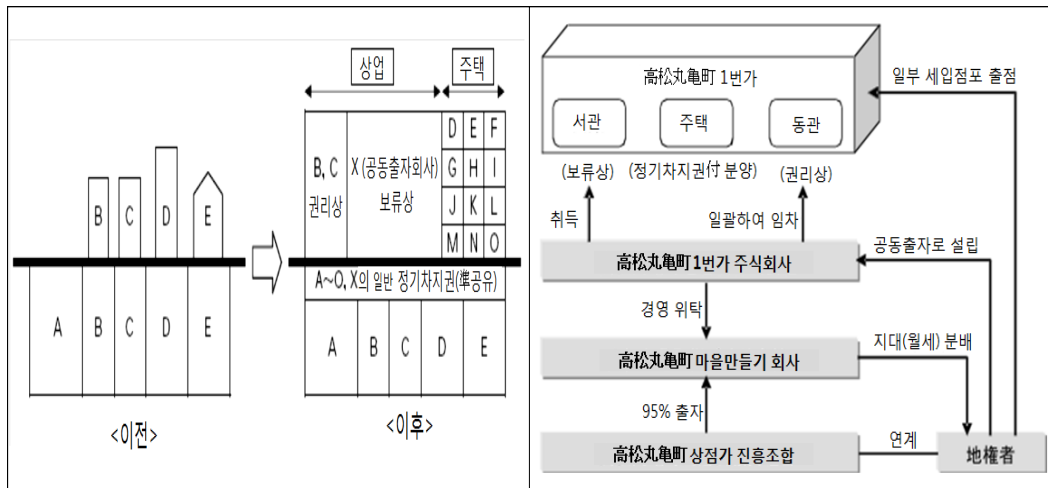
①토지에서 토지로 권리변환 및 마을만들기 회사의 보유상(保留床) 일괄취득

동 사례의 재개발사업에서는 전원동의형(도시재개발법 110조)으로 「권리변환³⁹⁾」 계획을 결정했다. 일반적으로 권리변환계획에서 토지는 권리자들이 공유하고 토지에서 바닥(床)으로 권리변환이 이뤄지나, 마루가메마치 상점가는 토지에서 토지로 권리변환했다. 즉, 토지는 종전

39) 권리변환: 시가지재개발사업의 최대특색임. “지구내 토지 및 건물에 관한 권리를 가진 사람에게는 그 토지와 건물의 권리를 그에 적합한 가격(등가)으로, 새롭게 건설된 건물의 바닥과 그 건물의 부지에 관한 권리로 변환”하는 것. 제1종 시가지재개발사업의 권리변환 방법에는 ①지상권 설정방식(원칙형) ②토지공유방식(특수형) ③전원동의방식이 있는데, 이 중, 조합시행 등에서는 ③전원동의방식, 도시기구 및 공공단체 시행에서는 ②토지공유방식이 주로 사용됨. 동 사례는 ③의 방식을 사용.

그대로 하고 그 위에 정기차지권을 설정한 것이다. 또한 여기 관계되는 권리금을 설정하지 않도록 하여 초기사업비를 대폭 억제할 수 있었다. 보류상, 권리상은 마을만들기 회사가 일괄 운영하나(그림 21 참조), 운영비에 종전 토지소유자가 소유한 토지비용이 시장가격으로 계상되지 않으므로 토지가격에 드러나지 않는 운영이 가능하다. 이는 바닥가격의 억제로 이어져 임대료가 절감된다.

〈그림 21〉 정기차지권 권리변환 구조(좌)와 A가구의 재개발사업 조직관계도(우)



주1) A~E(토지소유자) B~E(토지소유자) X(공동출자회사) F(특정분양) G~O(참가조합원)

주2) 권리상(權利床, 재개발 시, 이전의 지권자가 권리로 보유하고 있는 마루)

보류상(保留床, 시가지재개발 사업으로 신설된 시설과 건물중, 지권자의 권리상 이외 부분)

출처) 全國市街地再開發協會「市街地再開發」(좌), まちなか再生ポータルサイトHP (우)

② 소유권과 사용권의 분리

시대의 변화 등에 유연하게 대응하여 마을 경영이 가능하도록 하기 위해 정기차지계약에 근거하여 보류상, 권리상을 마을만들기 회사가 일괄하여 운영하고, 소유와 경영을 분리했다. 마을만들기 회사는 적절한 구획나누기(Zoning)와 테넌트 믹스(Tenant-mix)가 가능해지고, 지대·임대수입을 열후(劣後)배당방식으로 권리자들에게 지불한다. 권리자가 출점한 경우에도 마을만들기 회사에 월세를 지불한다. 인접한 미즈코시 백화점과 일체화한 테넌트 믹스를 계획했기 때문에 고급 브랜드의 입점도 가능했다.

③ 소규모 연쇄형 사업

A가구와 같이 법정재개발로 추진하기 위해서는 상당한 면적이 모이지 않으면 사업을 진행할 수 없다는 걸림돌이 있다. 이에 동 상점가에서는 거리 전체를 「지구계획⁴⁰⁾」을 활용하여 적은 면적이라도 일정 면적(약 150평)이 확정되면, 미리 결정된 디자인 코드에 따라 재개발을 추진했다. B~F가구는 동 방식으로 참가가능한 점포부터 실시하고 있다.

④ 지권자 변동월세 제도

지권자가 받는 월세금액이 매출에 따라 연동되는 제도이다. 지대의 열후(劣後)배당에 따라 지권자에게 지불되는 상업상(床)의 월세와 토지 임차료가 모든 점포의 매상과 연동되어 매상의 증감에 월세액이 연동되는 제도를 만들었다. 즉, 월세수입이 점포 매상에 따라 증감하는 리스크를 안고 있어 지대도 이에 영향을 받는 것이다.

이는 지권자가 입점점포와 협력하여 매출을 올리는 데에 노력해 주는 것, 나아가, 마을만들기 회사·입점점포·지권자 3자가 협력하여 마을만들기를 추진해 나가는 것을 목적으로 하는 것이다.

⑤ 특정업무대행방식 활용

특정업무대행자가 분양주택을 취득하고 처분하기 때문에, 마을만들기 회사는 처분리스크를 절감시킬 수 있다.

동 상점가의 재개발 수법을 요약하면 ①~③을 통해 상점가 재개발의 가장 큰 걸림돌인 전대(轉貸) 가능화 및 그로부터 테넌트 믹스를 가능하게 하고 ④를 통해 지권자가 상점가만들기에 무관심해 지는 것을 방지하며 ⑤를 통해 리스크를 최소화하는 구조이다.

(3) 요약 및 정책함의

원도심과 전통시장 재생연구는 전술한 것처럼 대부분이 기술적 정비와 경영적 수법을 통한 재생에 초점을 맞추어져 왔다. 일본에서도 이와 같은 경향은 크게 다르지 않아, 상점가 재생연구는 소상공인 육성정책, 소프트웨어 보강정책, 마을만들기(まちづくり)적 어프로치, 조직화 등이 대부분이다. 그러나 상점가 내부 기득권층의 이익과 기존의 제도를 고수한 채 이루어지

40) 도시계획법 12조의 5. 건물의 용도·형태 등에 관한 제한 및 도로·공원 등의 배치에 관해 지역 특성에 맞추어 세밀하게 정함으로써 건축과 개발행위를 규제 혹은 유도할 수 있도록 하는 마을만들기의 수법.

는 상점가활성화는 한계가 있다는 것을 인정하지 않을 수 없을 만큼 지금까지의 재생수법은 그 효과가 미미했다.

여기에 상점가의 근본적인 문제에 칼을 댄 사례가 동 상점가의 재개발수법이다. “내 땅이고 내 가게이니 내 뜻대로 하겠다”는 지권자들의 고집은 소비자 시선에서 매력없는 점포배치로 이어졌고, 후계자가 없어 폐점한 점포는 그대로 빈점포로 방치되어 상점가 전체경관을 손실시켰다. 이에 정기차지권을 활용하여 “토지 소유와 이용의 분리”를 실현하고 마을만들기회사가 토지취득, 경영을 맡아 전대(轉貸)를 통해 테넌트 믹스(Tenant-mix)를 실현하여, ‘상업자 위주’가 아닌 ‘소비자 시선’에 맞춘 상점가만들기를 추진해왔다. 아직 진행중인 사례이나 이미 동 사례는 많은 가능성을 내포하고 있다.

상점가활성화를 통한 내발적 발전의 모습은 다음과 같이 정리할 수 있다. 본 연구에서는 주로 제도설명에 초점을 맞췄지만, 동 사례는 (故)카니와 전이사장과 후루카와 현이사장의 헌신을 빼고는 설명할 수 없을 정도로 카리스마적 리더의 리더십과 헌신으로 이루어진 사례이다. 상인들의 조직화, 적극적 참가가 힘들다는 것에서 마을만들기회사가 업무를 맡고 있다. 산업간 파급정도는 작으나, 원도심의 이미지를 개선하고 상점가 주도의 콤팩트시티 만들기를 주도한다는 의미에서 정량화할 수 없는 의미를 갖는다.

〈표 19〉 타카마츠시 마루가메마치 상점가의 내발적발전

	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도
	高	高	高	高	高
	中	中	中	中	中
	低	低	低	低	低

근년, 일본에서는 상점가재개발의 기본틀(Frame)로 “정기차지 + 지대 열후배당 + 저층 점포/중층 거주형 개발”을 주장하는 목소리가 높아지고 있다. “Smart Growth”를 논하던 시대를 지나 이제는 “Smart Decline”를 고민해야 한다는 컨센서스를 배경으로, 토지이용의 근본적 재편이 필요하다는 것이다. 지금 당장은 세수증대를 갖고 오는 도시계획구역 증가·용적률 인상이, 건축물에 대한 수요의 뒷받침을 기대하기 힘든 인구감소 시대는 가장 큰 불확실성의 요인화 할 것이라는 것이다. 이의 대책으로 주장하는 방법이 시가지의 건평률 향상이다. 즉, 토지공급을 줄여 개발면적은 축소시키고 중심부의 밀도를 높여가는 방향으로 “Smart Decline”을 실현시켜가자는 것이다.

원도심과 중심상점가가 본래 갖고 있던 인프라에 더해, 현재 가치절하 되어 있는 부동산 가치를 재개발을 통해 끌어올린다. 인구감소시대를 향해 나아가고 있는 현재, 당장의 세수증가만을 바라보는 무분별한 교외개발을 지양하고 콤팩트시티(Compact city)와 지속가능한 도시를 위한 “Smart Decline”을 지향한다는 것이 동 모델의 기본이념이다. 그동안 잊혀져왔던 원도심과 중심상점가의 매력이 재개발을 통해 리노베이션 되면 충분히 그 매력을 다시한번 발산할 수 있음을 동 사례는 시사하고 있다.

3) 니가타현 무라카미시 「소도시형 관광」

(1) 개요

일본은 경제성장과 함께 「전국종합개발계획(전총)」으로 국토의 대규모 개발을 추진했고, 관광개발은 동 계획에 수반되어 1970년대에 논의되기 시작되어 1987년 소위 「리조트법」 성립으로 개발에 박차를 가했다. 그러나 거품경제 붕괴와 함께 대형오락시설이 줄줄이 폐쇄되었고, 개발계획에 있어 국가의 역할은 주도적 역할에서 측면적 역할로 축소되었다. 1999년에는 「지방분권일괄법」이 성립되면서 지자체는 각 지역에 있는 기존자원을 활용한 지역경제활성화를 모색하는 것으로 정책방향이 이동했고, 관광은 지역의 특색을 살린 ‘마을부흥(まちおこし)’ ‘마을만들기(まちづくり)’의 일환으로 추진되고 있다. 특히 공업발전으로 개발이 곤란한 지역에게 관광은 소득과 고용 창출의 중요한 수단이기 때문에 지자체에서도 경제정책의 하나로 넣을 만큼 관심이 높다.

‘착지형 관광’에서 소개했던 벳푸시의 경우는 온천이라는 천혜의 자원으로 이미 전국적인 명성을 얻고 있던 곳이었다. 하지만 모든 지역이 벳푸와 같은 자원을 갖지는 못하다. 그런 곳은 어떻게 ‘관광’이라는 방법으로 지역활성화를 꾀할 수 있을까? 정말 우리 지역에는 자원이 전무할까? 이에 대해 힌트를 민간주도로 관광마을부흥에 성공한 무라카미가 보여주고 있다. 동 상점가는 2004년 지역만들기 총무대신상 및 관광카리스마 100선 인증(킷카와 씨), 2006년도 노력하는 상점가 77선(아이디어 상점가 부문) 선정, 2007년 국토교통성 우리 손으로 만드는 향토상, 2008년도 아름다운 경관 대상 수상, 2009년도 내각총리대신상 (내일의 마을·생활만들기 활동상부문) 등, 그 성과를 많은 곳에서 인정받고 있다.

〈그림 22〉 니가타현 무라카미시의 위치 및 소개



출처) 구글 이미지

(2) 발전경위

니가타현 최북단에 위치한 무라카미시는 인구 7만여명의 작은 도시로 1990년대 후반까지만 해도 관광객이 거의 전무한 곳이었으나 불과 몇년만에 관광객이 연간 20만명이나 찾아오는 곳으로 변모했다. 이 기적에는 키타와 신지 씨가 절대적인 역할을 담당했다.

무라카미시는 에도시대에 번(藩)이 있던 성주마을(城下町)로 역사적 유적이 많이 남아있는 지역임에도 불구하고 그 가치가 인식되지 못했고, 나아가 1997년에는 원도심지역과 중심상점가에서는 도시계획에 따라 도로확장을 수반하는 대규모 근대화계획이 논의되고 있었다. 도쿄에서 대학을 마치고 고향인 무라카미에서 가업을 잇고 있던 키타와 씨는 쇠퇴하여 살풍경한 상점가를 보고 상점가활성화에 대해 생각했지만 뾰족한 방법은 떠오르지 않았다. 어느날 도쿄의 한 행사에서 만난 상점가관계자가 ‘도로확장을 해서 활성화된 상점가는 어디에도 없지만, 역사가 있는 마을풍경과 전통을 살려 성공한 예는 전국적으로 많다’고 역설하는 것을 보고 무라카미에서 일어나고 있던 근대화계획에 대해 고민하게 되었다.

하지만 근대화계획을 모두 당연시 하던 당시, 반대의견을 내는 사람을 곱게 보는 사람은 없었다. 근대화반대 서명운동을 시도했으나 주민들의 반대로 금세 좌절되었다. 하지만 그는 단념하지 않고 근대화를 ‘반대’하는 부정적 접근이 아닌, 역사깊은 마을풍경을 살리자는 긍정적 접근으로 방향을 전환해, 이것으로 실적을 보이면 주민들도 행정도 의식을 바꾸어 ‘근대화’의 방향도 재고되지 않을까라고 생각했다. 하지만 무라카미의 ‘역사가 담겨있는 오래된 것’은 좀처럼 찾을 수가 없었고, 키타와 씨의 눈에 보이는 것은 그냥 ‘낡고 오래된 것’ 뿐이었다.

그러던 어느날, 키타와 씨의 가게에 찾아온 손님이 가게 건축양식을 보고 감탄하는 모습을 보고 눈이 번쩍 뜨였다. 키타와 씨가 15대째 가업을 잇고 있는 가게는 전형적인 무라카미의 마치야(町屋, 전통가옥)였다. 입구가 좁고 안쪽으로 50~70m가량 뻗어있는 형태인 마치야는, 주민들에게는 좁고 살기 불편한 옛날집일 뿐이었다. ‘외지인’의 눈으로 마치야의 ‘안’을 보자, 지금까지 겉모습만으로 평가했을 때에는 보이지 않았던 무라카미의 좋은 면이 보이기 시작했다. 마치야의 내부에는 정겨운 풍경과 지역의 상징이 될만한 가옥형태가 보존되어 있다는 것을 알 수 있었다.

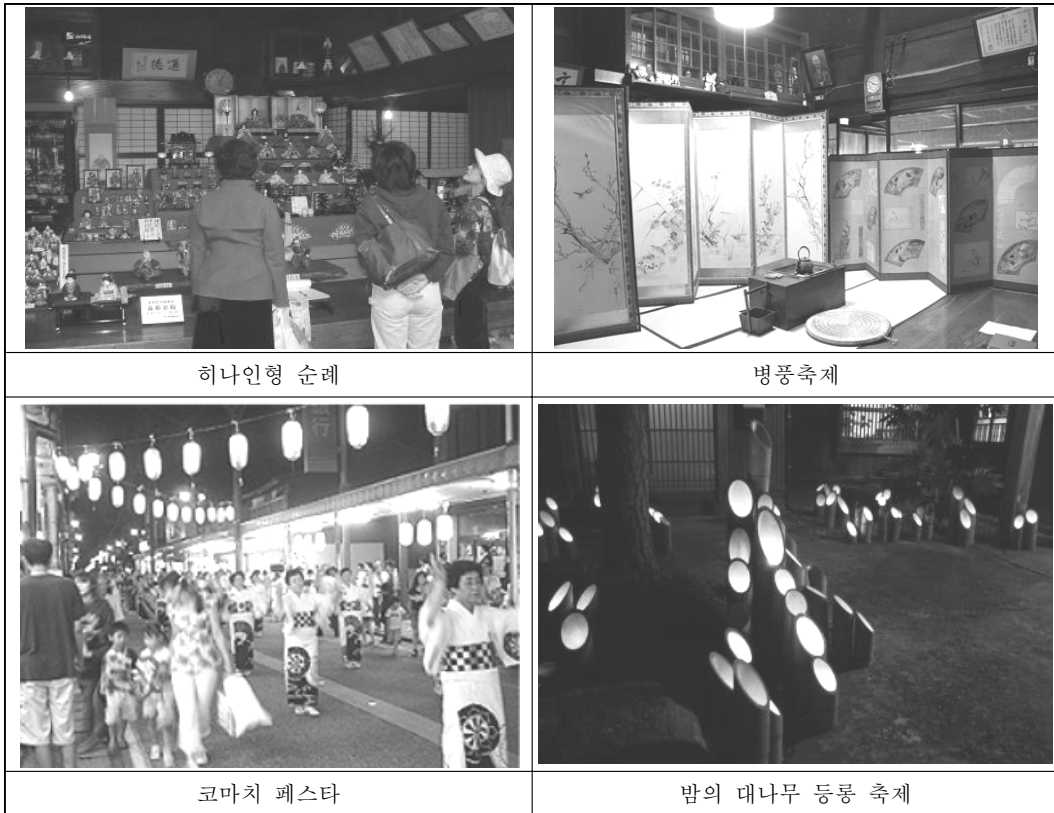
1998년 여름, 상인회 멤버를 모아 ‘무라카미 마치야 상인회’를 조직했고 14점포가 ‘마치야 공개’를 시작했다. 멤버를 모아 70여집이 참여하게 되었고 2000년 3월1일부터 4월3일까지는 참가하는 마치야 중에서 집집마다 전해내려오는 히나인형⁴¹⁾ 약 4천점을 점포 입구에서 공개하는 ‘마치야 히나인형순례’를 시작했다(그림 23 참조). 화제를 모아 첫해부터 3만명이 다녀갔다. 아이디어를 모아 2001년 9월에는 같은 형식으로 무라카미 전통병풍을 전시하는 ‘마치야 병풍축제’를 개최하여 대성공을 거두었다(그림 23 참조). 두 이벤트 모두 전국구 규모의 이벤트로 평가되어 20만명 가까운 사람들이 찾아온다. 매년 3월과 9월에 1달씩, 무라카미에는 많은 사람들이 찾아와 활기가 넘친다. 그때까지 마치야를, 단지 오래되서 살기 불편한 집이라고만 생각했던 마을 주민들도 마치야에 대한 인식이 변해갔다. 전직 은행원이었던 주민이 상인회 회계를 담당해주고, 염색물 점포에서 이벤트 포스터를 맡아주는 등 협력체제가 만들어졌다. 성과를 내기 시작하자 인근 세나미온천과 연계도 맺어졌고, 특히 JR에서는 신칸센 정착역인 니가타역에서 무라카미역까지 논스톱으로 운행하는 특급열차를 히나인형순례기간에 마련해 주었다. 결과적으로 상인회에서는 35만엔 정도의 자체비용으로 1억엔의 경제파급효과를 내는 대성공을 거둘 수 있었다.

아이러니하게도 인식변화가 가장 늦은 것은 지자체였다. 마을에 이러한 변화가 일고 있음에도 불구하고 도로확장을 진행해 많은 마치야가 없어질 위협에 처했다. 키타와 씨는 ‘우리 마을은 우리들 주민의 힘으로 재생시키자’고 사람들을 움직여 2002년에 ‘흑벽(黒壁) 프로젝트’를 일으켰다.

원도심의 안젠코미치(安善小路)라는 길에 예전에는 성주마을 특유의 정서를 느끼게 하는 흑벽이 있었는데 대부분 시멘트벽돌 벽으로 바뀌어 있었다. 시멘트벽돌 벽은 그대로 두고 그 위에 나무판을 덧대어 검게 칠하는 간단한 방식을 취하는 것으로 의견을 모으고, ‘흑벽 1장 1000엔 운동’으로 자금을 모았다(그림 24 참조). 나무판을 붙이고 칠하는 데에는 아이부터 어른까지 주민들이 함께 했다. 2012년까지 약 400m의 흑벽이 만들어졌고 앞으로도 연장할 계획이다. ‘안젠코미치와 주변지역 경관에 관한 주민협정’이 체결되어 전선지중화와 도로 판석(板石)화를 추진하고 있고, 흑벽의 아름다움을 더욱 돋보이게 하기 위한 녹화작업인 ‘녹색 3배 계획’도 추진하고 있다. 녹색 3배계획을 위해 ‘녹색 1구좌 1000엔운동’이 진행 중이다.

41) 히나(ひな)인형: 여자아이의 건강과 행복을 기원하는 일본의 전통행사인 히나마츠리(3월3일) 때까지 각 가정에서 장식하는 인형. 여자아이가 있는 가정에서는 일반적으로 2월 한달간 2단~8단규모의 인형단을 설치함

〈그림 23〉 무라카미시의 각종 관광이벤트

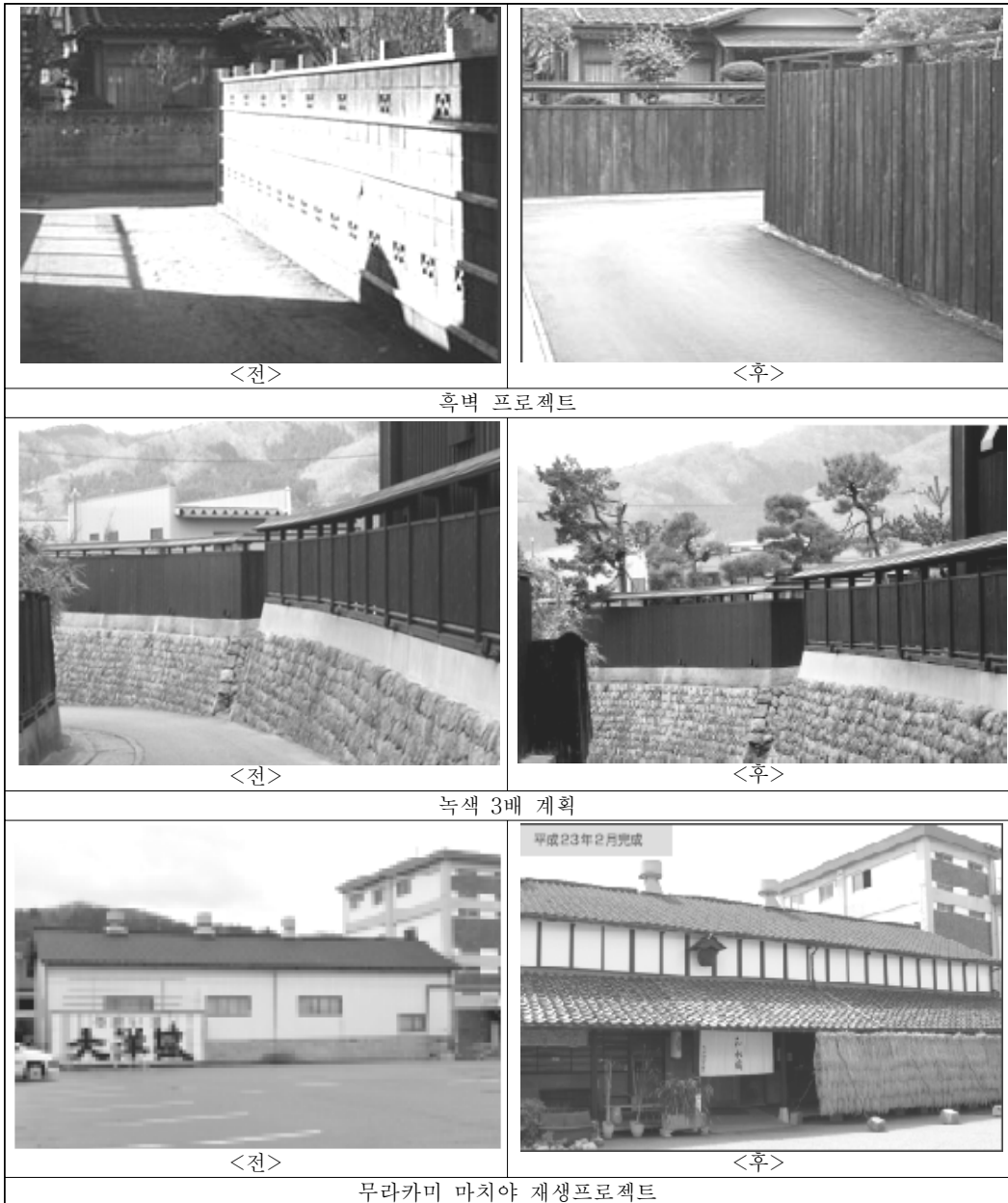


출처) 구글 이미지

2004년부터는 ‘무라카미 마치야 재생프로젝트’가 발족되었다. 관광객이 많아지면서 마치야와 마을 경관에 인식이 높아졌고 방법을 논의해, 전국에서 회원을 모집해 1구좌당 3천엔을 기금으로 적립해 건물외관을 마치야 형식으로 재생시키는 방법으로 의견이 모아졌다. 알루미늄 새시 일색이었던 건물의 외관을 전통문틀과 판벽으로 교체하여 옛 정취를 풍기는 마치야 형태의 외관으로 재생시켰다(그림24 참조). 외관 복원에 있어서도 「무라카미목수 장인의 모임」을 조직하여 전통적 기술의 계승·부활을 지향하는 등 ‘무라카미’라는 이름으로 지역민 의식을 고취시키려 노력했음을 엿볼 수 있다. 2014년 6월 현재 총 회원수는 약 4000명에 이르고⁴²⁾, 2011년까지 총 20호가 재생되었다.

42) 회원은 무라카미 인근의 세나미 온천의 온천호텔과 시내 30여 점포를 할인가격으로 이용할 수 있는 특전이 주어짐.

〈그림 24〉 무라카미시의 각종 프로젝트



출처) 각 프로젝트 HP

일련의 프로젝트를 통해 마을은 하나의 큰 ‘전시장’이 되고 프로젝트는 또다른 프로젝트로 연결되면서 시너지효과를 낳는다. 예를 들어, 흑벽 프로젝트는 그 자체도 마을경관 복원이라는 결과를 낳지만, ‘밤의 대나무 등롱축제’(2004년~. 매년 10월 개최)의 배경이 되면 몽환적인 분위기를 연출하는 데 더할나위 없이 어울린다.

‘마치야 공개’(점) → ‘히나인형순례’ ‘병풍축제’ ‘밤의 대나무 등롱축제’ (선) (기간, 시간의 다양화) → 각종 프로젝트(선, 거점의 다양화)로 발전해 나가는 무라카미시의 마을만들기는 각각의 매력이 마을의 매력을 돋보이게 하는 데 그 저력과 발전잠재력이 있다.

(3) 요약 및 정책함의

근대화반대를 주장해 시·상공회의소·상점가로부터 비난을 받으며 시작한 리더 키타와 씨 주도의 일련의 마을부흥활동과 마을만들기 활동은, 지금은 모두에게 환영받는 운동이 되어 대내외적으로도 높은 평가를 받고 있다. 동 사례의 성공은 카리스마적 리더 키타와 씨의 헌신으로 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 무라카미에는 마치야라는 역사적 자원이 주위에 있었음에도 불구하고 내부인에게는 단지 낡고 지저분하고 불편한 존재로밖에 인식되지 못했다. 외부인의 눈으로 역사라는 스토리 상에서 보면 고물이 골동품으로 콘텐츠화 할 수 있는 것이다. 흑벽 프로젝트를 통해 원도심을 ‘무대’로 만들고 무라카미를 하나의 거대한 ‘전시장’으로 만들어 나가면서 무라카미의 이야기를 만들어 나갈 수 있었다.

상점가에서 점포를 운영한다는 키타와 씨의 이력은 상인회 멤버 조직화를 통한 이벤트 실행으로 자연스럽게 이어졌고, 이후의 활동들도 각각의 성격에 맞는 조직을 꾸리면서 진행하고 있다. 활동에 필요한 동력을 위해 조직을 구성하지만, 활동이 진행됨에 따라 이 멤버들이 활동들을 더 내실있게 만드는 선순환이 일어나고 있다. 상점가만의 활동이었던 이벤트에 주민의 참가도 점점 많아지고 있고 무엇보다 지역내외를 통틀어 많은 사람들이 활동을 위해 기부한다는 의미에서 주민참가정도는 매우 높다. 관광을 통한 마을부흥과 마을만들기는 산업간 파급정도는 약하다. 단, 관광객 증가로 인한 매출 증가, 지역온천과 연계 등 3차산업 내의 파급과 잠재력은 매우 크다고 할 수 있다.

〈표 20〉 무라카미시 소도시형 관광의 내발적발전

	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도
	高	高	高	高	高
	中	中	中	中	中
	低	低	低	低	低

무라카미 시의 주민주도적 역사적 자산 발굴과 마을풍경 재생, 이를 통한 관광객 유치는 재정난을 겪고 있는 대부분의 지자체에게 매우 매력적인 관광활성화 방법이다. 무라카미는 우리에게 ‘관광인프라’라는 것이 지혜를 모으면 거금을 필요로 하지 않고도 정비해 나갈 수 있다는 것을 보여준다. 마을경관 재생은 지역을 함께 만들어나간다는 것, 마을을 활기치게 한다는 의미에서 장기적 활동으로 매우 중요하다.

무라카미 시는 상대적으로 ‘근대화 계획’이 늦게 시작된 덕분에, 아이러니하게도, 역사적 자산이 많이 소실되지 않은 채 남아있었다. 지역주민들에게 이 역사적 자산은 너무 일상적이어서 그 가치를 느끼지 못하는 대상이었다. 하지만, 외부인에게는 요즘 볼 수 없는 희귀함이 도리어 새로운 대상이었고, 이것들이 ‘역사’라는 스토리 안에 녹아들자 그 가치는 높아졌다. 이렇듯 시각에 따라 대상의 가치는 180도 바뀔 수 있다. 우리 지역에는 정말 아무 것도 없을까. 외부인의 시각으로 우리 지역을 살펴보면 우리 지역에도 이미 많은 ‘골동품’이 산재해 있을 수 있다.

무라카미 시는 아직도 발전 중이다. ‘흑벽 프로젝트’ ‘녹색 3배계획’ ‘외관재생 프로젝트’ 모두 진행 중이다. 모두 쉽지 않은 작업들이다. 특히 ‘녹색 3배계획’은 단순한 동네 녹화작업처럼 들릴 수 있으나, 마을경관 상 나무를 심고자 하는 곳의 주민이 동의해 주어야 하고 나무를 계속 보살피주어야 하는, 주민의 협력이 절대적인 작업이다.

하지만 이러한 활동들을 통해 주민들은 무라카미에 대한 애향심이 높아지고, 관광객은 '무라카미 팬'이 되어 기금마련을 위한 회원이 되어주고 재방문율도 높아지는 선순환이 일어나고 있다. 지역의 가능성은 무궁무진하다.

제4장 요약 및 정책적 시사점

1. 요약

글로벌경제 시대의 원동력을 떠올릴 때, 우리는 글로벌 대기업의 경영력을 먼저 떠올린다. 이제 우리에게 사람·상품·자본은 국가간(International) 이동을 넘어, 다국간(Transnational), 초국적 이동을 하는 대상임이 자연스럽다. 국가의 존재감마저 약해지고 있는 오늘날, ‘지역이 중요한가’ 하는 의문은 어떤 의미로 자연스럽다.

그러나, 세계화(Globalization)가 만들어내는 세계경제의 모습은 FLAT(단조로운)한 모습이 아닌, 특정 도시와 지역이 두드러진 성장을 보이는 SPIKY(돌출된)한 모습을 갖는다. 오늘날에는 새로운 기술과 산업이 탄생하는 ‘장소’가 중요해지면서 “독일은 자동차산업의 강국이다”처럼 국가가 거론되기보다, “IT산업은 실리콘밸리” “미디어산업은 뉴욕” “바이오산업은 뮌헨” “자동차산업은 바덴 뷔르템베르크”처럼 특정산업의 지역적 집적이 주목받는다.

그러나 모든 지역이 SPIKE로서 번영할 수 있는 것은 아니다. ‘지역’과 ‘지역경제’의 의미는 명확하나, 지역경제의 현실적 발전전략을 논하는 것은 어렵다는 모순에 빠진다.

지난 10여년간 충남은, 수도권 인접지역이라는 지리적 입지와 수출주도형 성장전략을 통해 경제적 규모를 키워 GRDP 국내3위(2012년 기준)로 성장했지만, 이러한 양적 성장의 이면에는 높은 자살률로 대변되는 낮은 행복도와 지역 커뮤니티의 붕괴라는 어두운 그림자가 동전의 양면처럼 자리하고 있었다. 더불어, 대기업과 관련 중소기업체가 밀집한 충남 북부지역과 농업중심인 충남 남부지역, 흔히 “남북문제”로 표현되는 도내 양극화현상도 생겨났다. 이렇듯

왜곡된 지역·지역경제에 대한 논의를 심도있게 다루어야 한다는 문제의식에서 2012년부터 우리 연구원은 ‘지역경제 선순환 연구’를 시작했고 일정부분 성과를 거두었다.

‘지역경제 선순환’ 연구는 내발적 발전론(Endogenous Development), 신내생적 발전론, 신성장론, 사회적 자본(Social Capital) 등의 이론을 비판적 계승하여 충남형 발전을 시도한 연구이다. 즉, 내발적 발전을 정리하고 이를 충남형으로 해석한다면 ‘지역경제 선순환’을 이해하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 그렇다면 내발적 발전이란 무엇인가.

내발적 발전은 모든 사회는 전근대적 상황에서 선진지역과의 접촉을 통해 근대화해간다는 ‘근대화론’과 ‘외래형 개발’에 이의를 제기하는 발전이론으로, 단선적 발전단계와 같은 발전형태에 대항해 지역 자연생태계의 고유성, 문화유산, 전통 등에 근거한 다계적(多系的) 발전모델이다. 미야모토(宮本憲一)은 내발적 발전의 3원칙으로 다음과 같이 설명한다.

①목적의 종합성: 지금까지의 개발은 지역의 성격을 무시한채 소득·고용·인구증대를 목적으로 해왔음. 내발적 발전에서 이들은 결과적으로 실현되는 것이지 목적이 아님. 발전의 목적은 안전, 자연보전, 경관·문화 보존, 복지, 교육, 문화 등의 향상을 통해 주민의 기본적 인권을 확립하는 순환형 사회를 만드는 것임.

②개발방법: 지역내 자원, 기술, 전통을 가능한 살리고 부가가치를 입혀 복합산업연관을 만들어내야 함. 사회적 잉여(저축, 이윤, 조세)를 확보하여 현지에 재투자하고, 특히 그것을 복지, 교육, 문화, 학술발전에 이바지하도록 함. 독자적 개발이 힘든 지역은 광역적 도시와의 연대를 도모함.

③주체는 현지의 지자체, 기업, 사회조직, 주민: 내발적 발전은 배외주의가 아니므로, 안팎의 지식, 기술, 자금을 넓게 활용하나, 어디까지나 주체는 현지에 있어야 함. 쇠퇴지역에서는 지자체의 역할이 특히 중요함.

내발적 발전은 ‘사회운동’으로서의 성격과 ‘정책’으로서의 성격의 2가지 측면으로 정리할 수 있다. (단, 그 수준에 대해서는 학자들마다 의견을 달리한다)

사회운동으로서의 내발적 발전이란, 정부 또는 지자체가 근대화정책을 추진할 경우, 특정지역 주민이 이의제기한 운동으로서 일어나는 경우이다. 근대화 정책의 결과로 일어난 폐해를 복구하거나, 점점 심해지는 폐해를 예방하기 위한 사회운동으로서 내발적 발전의 모델이 지역

주민에 의해 일어나는 경우이다. 이런 사회운동적 측면에 관해서는 미야모토(宮本憲一)도 내발적 발전은 기존체제에 대한 대항이 계기가 되는데 대부분 공해반대운동과 환경보전의 주민 운동을 출발점으로 하는 예가 많다고 지적하였다.

정책으로서의 내발적 발전에 대해 츠루미(鶴見和子)는 ‘특정지역의 주민이 그 지역의 자연 생태계와 문화전통에 기반하여 만들어내는 지역발전의 모습을 정부 또는 지자체가 정책 속에 포함시키는 것’이라고 설명했다. 그 예로, 오이타현 오오야마정의 ‘일촌일품 운동’을 들었다(3장 농촌형사례 참조).

흥미로운 점은, 같은 사례에 대해 미야모토가 “전국시장을 대상으로 한 일촌일품운동은 틀렸다. 성공사례라면 지역시장을 대상으로 한 일촌일품이라야 한다”고 비판하고 있는 것처럼 내발적 발전에 대한 의견은 다양하다는 것이다. 그러나, 츠루미가 일촌일품 운동을 굳이 성공 사례로 들었던 것에는 ‘정책으로서의 내발적 발전’에 대한 일종의 경고도 있지는 않았을까. 이는 츠루미가 정책과 사회운동과의 관계를 다음과 같이 정의한 것에서 살펴볼 수 있다.

“정책으로서의 내발적발전이라는 표현에는 분명히 모순이 있다. 지역주민의 내발성과 정책에 수반되는 강제력과의 긴장관계가 존재하지 않는다면 내발적발전이라고 할 수 없다. 아무리 정책으로 포함시켜도 그것이 내발적 발전으로 있기 위해서는 사회운동적 측면이 끊임없이 지속되어야 한다”(鶴見, 1996 p.27)

이처럼 내발적발전의 2측면을 인정하면서도 정책적 측면보다 사회운동으로서의 내발적 발전을 중시하는 츠루미의 견해에 대해, 호보(保母武彦)는 “사회운동적 측면을 필요로 한다는 의견에 수긍한다고 해도, 그렇다고 정치권력의 하나인 지자체까지 거부하는 논리로 어떤 전망을 가질 수 있다는 것인가”라고 비판하고 있다. 정부와 지자체를 통한 안이한 내발적발전의 정책포함은 신중해야 함을 의미한다.

사례연구가 축적됨에 따라 내발적발전의 원칙도 축적되어 간다. 그러나 축적된 원칙을 기반으로 정책을 실시하는 것은 지역주민의 자주·자율성이라는 내발력(內發力)을 잃게 할 위험성을 항상 안고 있다. 이것이 ‘내발적 발전론의 딜레마’이다. 중앙집권적 강제력을 가진 정부에 의한 발전방식을 거부하는 속에서 주장된 ‘지역주민의 자발적 의지로’라는 원칙은, 동시에 정책으로서의 내발적 발전에 한계로 작용한다.

정책화를 의도한 내발적발전의 이론화는, 이를 추진할수록 그 이론에 자승자박하여 ‘정책은 강제력을 갖기 때문에 쉽사리 실행할 수 없다’는 딜레마에 빠진다. 그렇다면 이 딜레마 속에서

정책으로서의 내발적 발전은 어떻게 추진해나가야 하는 것일까.

농산촌지역을 연구필드로 하는 호보는, 내발적 발전론에 기반한 정책의 체계화를 도모하고 있다. 이는,

①농산촌 스스로의 발전노력(“자원이 있는 곳에는 반드시 기업이 있다”)

②농산촌과 도시의 연계

③국가재정에 의한 새로운 농산촌 유지정책

의 3가지 정책의 결합에 의해 가능하다고 주장했다(保母 1996, pp.143~147). 즉, ①을 통해 ‘지역의 자주·자율은 내발적 발전을 통해 달성되는 것이지 정부가 외부에서 강제한다고 되는 것이 아니다’라는 것을 주장하면서도, 농산촌이 처한 어려운 상황을 고려하여 ②③의 필요성을 주장한다.

한편, 도시를 연구필드로 하는 나카무라(中村剛治郎)는 지방중추도시 카나자와(충남발전연구원 외부연구 박경 외, 2013)의 사례를 통해 지방도시의 내발적 발전 모델을 5가지로 공식화하고 있다.

① 리더(혁신가)와 추종자의 역할

② 지역의 조건에 맞는 창의성과 지역 핵심산업의 전략적 진흥

③ 지역내 산업연관적 발전

④ 지역기업 주체의 독자적 산지기구(產地機構)의 조직화, 자율적 지역경제 형성

⑤ 경제의 지역내 순환으로 지역경제 전체로 퍼지는 느린 성장의 성과와 지역의 종합적인 발전 중시

나카무라는 외래형 성장과 내발적 발전이라는 정태적 이분법에 따른 지역경제유형화가 아닌, 외래형 성장의 압력을 기반으로 그에 대항하거나 대응하여 자신의 내발적 발전의 길을 개척해가는 동태적 진화과정과 그러한 과정 안에 있는 행위자, 지역적·제도적 장치에 주목한다. 종래의 통설적인 내발적 발전론에서는 외래형 성장의 경우, 지역경제에 자립이 없고, 법인소득의 유출과 경제의 지역순환 불량 등의 문제가 있으므로, 지역경제 자립과 경제의 지역내 순환 심화를 실현하는 내발적 발전의 길을 선택해야 한다는 정태적 이분법에 기초한 양자택일을 강요하는 이념론에 머무는 약점이 있었다고 비판한다. 일본을 포함한 비서구의 후발 자본주의 국가는 세계자본주의의 중심인 서구에서 발생하는 외압 하에서 자본주의 발전의 길을 모색하므로 외래형 성장을 기조로 할 수밖에 없다는 역사적 경위를 고려해야 한다. 그렇다면, 지역경

제의 양적성장은 달성했지만 지역경제의 질적 문제를 고민하는 현실을 고려하지 않은 당위적 주장은 이상적이고 추상적인 구호에 불과하다는 것이다.

이런 배경 하에 나카무라는 외래형 성장의 지역경제를 둘러싼 정책방향을 지금까지 외래형 성장의 길의 연장선에서 내발적 발전으로 전환의 계기를 찾아내는 변증법적 발전의 길 모색에서 찾는다. 이 주장이 풍기는 일견 '모순적' 과제설정에 대해, '매개항'을 어떻게 설정하는가에 따라 제도확장, 경로수정이 가능하다고 제안한다.

이상의 연구자들의 주장에서 공통점은, 지역주민 스스로의 내발력(內發力) 제고와 외부로부터의 힘을 어떻게 내부에서 전환할 것인가에 대한 고민이다. 특히 행정이 지역주민과 지역조직의 자주·자율적인 내발적발전적 움직임을 '지원'하는 정책이 아닌, 스스로의 발전노력으로 서 내발적 발전을 '강제'하는 정책을 취한다면 그것은 이미 내발적발전이 아니라고 주장한다. 정책으로서의 내발적발전이란 지역주민과 지역조직이 내발력을 갖출 수 있도록 지원해 가는 경우이다.

정리하면, 내발적 발전의 2측면(사회운동, 정책적 측면) 중, 정책으로서의 내발적발전은 지역주민의 자주자율성이 정책으로서 포함됨으로 인해 없어져버릴 위험성을 고려하면서, 역량 강화 지원정책으로서 전개해야 한다는 것이다. 그렇기 때문에 내발적 발전의 연구에서는, 사회운동의 일꾼이면서 역량강화 지원정책에 의해 내발력을 길러가는 존재인 '지역주민'에 초점을 맞춘 연구가 무엇보다 필요하다.

이러한 내발적 발전의 연구사 정리를 바탕으로 일본에서 일어나고 있는 내발적 발전의 다양한 사례를 농촌형과 도시형으로 구분하여 소개함으로써, 내발적 발전에 대한 개념과 실천방식에 대한 이해도를 높이하고자 했다. 각 사례는 농촌과 도시에서 각각 마을만들기 사업의 대표적 분야 중에서 선정했다 (표 21 참조).

연구의 시발점으로 돌아가, '내발적 발전'을 일반인도 알기 쉽게 '지역경제 선순환'으로 바꿨던 경위에서 알 수 있듯이, 지역경제 선순환이란 '발전'의 개념이 선행하고 기저에 있으며 결과이다. 지역이라는 공간에서 1차·2차·3차 산업간 그리고 각 산업내에서 '산업연관적 발전'을 해나가면 결과적으로 지역 내에서 '순환'이 이루어진다는 것이 '지역경제내 순환'이다(모식도

는 그림 2 참조). 여기에, 선행연구로부터 대기업 분공장에 의한 외래형 개발에 대한 비판을 수용하고, 보다 지역주도적이고 주민주체적인 발전-순환을 '선순환'이라고 규범적(Normative)으로 표현한 것임을 알 수 있다.

그렇다면 이제 우리의 과제는 지역 내에서 주민주도적으로 「산업연관적 파급→지역내 순환→지역발전」을 어떻게 만들어 나가야하는가이다.

〈표 21〉 내발적 발전 사례 정리

유형	사업(지역)	내용	평가										
농촌형	일품일촌 운동 (오이타현 오오야마정)	<ul style="list-style-type: none">● 지방의 대표산업 발굴을 통한 지역사회 활력 부여● “매실과 밤을 심어 하와이에 가자”(1차 NPC운동) → 농산품과 인제육성(2차 NPC운동) → 생활환경개선 (3차 NPC운동)● 강한 리더십, 사업다각화, 높은 주민참가와 조직화	<table><tr><td>자원의 내발성</td><td>리더의 역할</td><td>조직화 정도</td><td>주민참가 정도</td><td>산업연관 파급정도</td></tr><tr><td>高</td><td>高</td><td>高</td><td>高</td><td>高</td></tr></table>	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도	高	高	高	高	高
	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도								
	高	高	高	高	高								
	순환형 임업 (훗카이도 시모카와정)	<ul style="list-style-type: none">● 순환형 임업 마을만들기 (하라다 시스템)● 순환형 임업→ 시모카와 산업클러스터→ FSC 산림인증● 강한 리더십, 자원활용→산업발전→인제모임→산업다양화	<table><tr><td>자원의 내발성</td><td>리더의 역할</td><td>조직화 정도</td><td>주민참가 정도</td><td>산업연관 파급정도</td></tr><tr><td>高</td><td>高</td><td>中</td><td>中</td><td>中</td></tr></table>	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도	高	高	中	中	中
자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도									
高	高	中	中	中									
착지형 관광 (오이타현 벳푸시)	<ul style="list-style-type: none">● 착지형 관광● 천혜의 자원을 지닌 지역이나 변화하는 여행트렌드로 인해 관광객 감소, 주민들과 함께 지역자원 발굴, 체험형 관광화● 프로그래머공자의 도전을 지원, 사무국의 역할명시, ‘온파크 모델’로 보편화	<table><tr><td>자원의 내발성</td><td>리더의 역할</td><td>조직화 정도</td><td>주민참가 정도</td><td>산업연관 파급정도</td></tr><tr><td>高</td><td>中</td><td>高</td><td>高</td><td>低</td></tr></table>	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도	高	中	高	高	低	
자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도									
高	中	高	高	低									
유기농업과 에너지순환 (사이타마현 오가와정)	<ul style="list-style-type: none">● 유기농업, NPO의 바이오가스플랜트, 지역통화 운영● ‘감사금예제’를 통해 소비자와 연계, 지역내 다양한 업종에 납품, 유기농업 취농자 U턴 증가● 강한 리더십, 다양한 산업파급	<table><tr><td>자원의 내발성</td><td>리더의 역할</td><td>조직화 정도</td><td>주민참가 정도</td><td>산업연관 파급정도</td></tr><tr><td>高</td><td>高</td><td>高</td><td>高</td><td>高</td></tr></table>	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도	高	高	高	高	高	
자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도									
高	高	高	高	高									
도시형	중소기업 네트워킹 (이와테현)	<ul style="list-style-type: none">● 기반산업 유치 및 집적을 통한 대기업유치, 대기업 이진 후 실질자에게 창업지원, 이와테 네트워킹 서비스 (INS)를 통한 산학관 연계, ‘기업하고 싶은 지역’만들기● 자유로운 분위기, 대학이 사무국 담당하여 지속성 담보	<table><tr><td>자원의 내발성</td><td>리더의 역할</td><td>조직화 정도</td><td>주민참가 정도</td><td>산업연관 파급정도</td></tr><tr><td>低</td><td>高</td><td>高</td><td>高</td><td>中</td></tr></table>	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도	低	高	高	高	中
자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도									
低	高	高	高	中									

	전통시장과 원도심 재생 (카가와현 타카마츠시)	<ul style="list-style-type: none">정기차지권을 통해 토지의 소유권과 사용권 분리, 전대를 가능하게 하여 테넌트 미스 실현 → 소비자 시선에 맞춘 상점이 만들기'정기차지+지대 열후배당+저층 점포/ 중층 거주형 개발'외연확산형 난개발이 아닌, 인프라가 정비되어있는 원도심의 리노베이션을 통해 원도심의 부동산 가치 제고강한 리더십, 혁신적 제도 도입, 원도심의 부동산적 가치 제고	<table><tr><th>자원의 내발성</th><th>리더의 역할</th><th>조직화 정도</th><th>주민참가 정도</th><th>산업연관 파급정도</th></tr><tr><td>低</td><td>高</td><td>低</td><td>中</td><td>低</td></tr></table>	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도	低	高	低	中	低
자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도									
低	高	低	中	低									
	소도시형 관광 (니가타현 무라카미시)	<ul style="list-style-type: none">외부인의 시선으로 재조명된 지역의 자산발굴, 마을 전체를 전시장화하여 관광과 마을만들기를 연계'흑백나무관 1000엔운동'·'녹색3배계획'·외관재생 프로젝트'과 같이 시민기금모집을 통해 느리지만 함께하는 마을만들기강한 리더십, 시민기금, 마을의 역사적자산 재조명, 마을의 전시장화	<table><tr><th>자원의 내발성</th><th>리더의 역할</th><th>조직화 정도</th><th>주민참가 정도</th><th>산업연관 파급정도</th></tr><tr><td>中</td><td>高</td><td>高</td><td>高</td><td>低</td></tr></table>	자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도	中	高	高	高	低
자원의 내발성	리더의 역할	조직화 정도	주민참가 정도	산업연관 파급정도									
中	高	高	高	低									

2. 정책적 시사점

앞서 정리한 바와 같이, 내발적 발전이란 지역 내에서 주민주도적으로 「산업연관적 파급→지역내 순환→지역발전」을 만들어가는 과정, 이를 통해 ‘살기 좋은 지역’을 만들어가는 과정이다. 이러한 과정을 선행사례(Best Practice)를 통해, 선행사례지역의 주민들이 먼저 경험한 노력과 시행착오들을 배울 수 있고 반면교사적 교훈도 얻을 수 있다.

성공사례에서는 어떤 공통된 단계가 발견된다. 먼저, 핵심인물(Key Person)을 중심으로 공통이념을 공유하는 데에서 시작해 작은 움직임(소프트 사업)을 자발적으로 실험해보고 이것의 성공을 기반으로 대규모사업(하드 사업)을 유치한다. 마을 인프라가 정비되면 음악제, 이벤트 등 구체적인 활동들(소프트 사업)이 더욱 활발히 진행되고 이것이 전국적으로 알려지면서 성공사례로써 알려지게 된다. 즉, 내발적 발전의 사례들에서는 공통적으로

①단계: 의견을 같이 하는 내부조직이 주체적·내발적으로 구성

②단계: 내부조직이 소규모 활동(소프트사업) 시작

③단계: 사업성공을 보고 외부조직 연계 혹은 대규모사업(하드사업) 유치

의 단계가 나타나고 이를 통해 소위 ‘성공사례’로 알려지게 된다. 하지만 여기에 그치지 않고, 내발적 발전이 지속가능하기 위해서, 즉, 내발적 발전의 발전을 위해서는

①투입자원(input)의 내발력 제고(사업전개, 운영자금확보)

②구성원의 조직화와 공동학습(주민참가제도 확립과 의식향상)

가 이루어져야 한다⁴³⁾.

<표 21>에서 각 사례들을 간단하게 정리했지만, 사례들의 교훈은 발전경위 속에서 전술한 3가지 단계가 어떻게 나타나고 있는지, 그리고 지속적 발전을 위해 ①과 ②가 어떻게 진행되고 있는지를 통해 발견할 수 있다.

농촌형 내발적 발전은 ‘자원’의 활용방법에 그 성패가 나타난다고 할 수 있다. “자원이 있는

43) 이는 지역경제 선순환연구 외부연구(박경 외, 2013)에서 지역성장을 이출산업의 크기(Export basic industry, EXP)와 경쟁력, 내부산업연관(Endogenous value chain, EVC), 이를 강화하는 기업가정신(E), 제도(I), 기술(T)로 정의하고 있는 것과 일맥상통함.

$$RED = f[(EXP, EVC) mediated by (E, I, T)]$$

곳에 기업이 있다”는 표현에서 알 수 있듯이, 농·임·어산물에 부가가치를 입히고 다각화를 통해 이를 타 산업으로 파급시켜가는 과정에서 마을기업 창업, 젊은이들의 J·I·U턴, 관광(그린 투어리즘·에코 투어리즘)은 물론 환경에까지 기여하는 것을 알 수 있었다.

농촌형 내발적 발전 사례들의 특징은 그것이 농업자체의 경쟁력을 제고할수록 산업간 파급 정도가 높다는 것이다. 근래 농촌활성화 시책의 많은 부분이 ‘그린 투어리즘’ ‘에코 투어리즘’과 같이 근간이 아닌 부분에서 이루어지는 것을 볼 수 있으나, 하기 사례들을 통해 근본으로 돌아간 활동들의 저력을 볼 수 있다. 이는 농업도인 충남에게 시사하는 바가 크다.

‘일촌일품 운동’의 사례는 국가의 농업정책에 편승하지 않는 지역특화작물 재배와 이의 다각화사업을 통해 1차↔2차↔3차 산업간 파급이 넓게 일어나는 것을 볼 수 있었다. 단, 동 모델을 적용하려는 지역은 다음과 같은 점을 주의해야 한다.

- ① ‘특산품만들기’에 치중한다면 지역사회경제의 활성화에 직접 연결되지 않음
- ② 운동을 추진하는 데 있어 중앙정부에 의존하게 되면, 주민자신과 지자체 주도성은 낮아짐
- ③ 지역사회 자체의 인재, 제도, 의식함양이 선결되지 않는다면 운동을 일으킬 역량이 부족할 수 있음
- ④ 구호만들기에 치중한다면, 차근차근히 실효성을 갖추어 가는 지자체와 주민의 행동력이 부족해질 것임

‘순환형 임업마을’ 사례에서 주목할 점은 ‘자주적 외래형개발 유치’와 ‘새로운 주민 증가’였다. 종래의 외래형 개발이 ‘국가를 위해 마을의 자원을 제공했기 때문에 국가정책을 통해 마을이 발전할수록 자원이 거덜나는 형국’이었음을 깨닫고 외래형 개발을 내발적 발전으로 경로수정하는 방법을 강구했다. 즉, 보조금·공공사업 등 ‘국가의 도움은 받지만, 이를 우리지역을 위해 써보자’는 방침 하에 지역자율적으로 이용하자는 것이었다. 더불어, 카리스마 리더의 리더십과 행정을 중심으로 진행되어온 마을만들기의 한계를 ‘새로운 주민’을 통해 타개하려고 했던 점도 흥미롭다. 원주민들보다 상대적으로 고학력·다양한 직업종사자였던 신주민들을 통해 다양한 사업이 지역에서 일어났고 이것이 지역발전의 새로운 원동력으로 작용했다.

‘착지형 관광’ 사례에서는 온천이라는 천혜의 자원을 활용한 서비스·관광산업이 중심이 되

어 NPO법인으로써 조직화한 점, “파트너”라 불리는 프로그램 제공자, 관광객 모두 지역주민이 주를 이룬다는 점이 흥미로웠다. 하지만, 동 사례를 벤치마킹하고도 잘 운용되지 못한 곳에서는 다음과 같은 점이 발견되었다.

① ‘현지의 당사자들 문제’: 숙박사업자, 지역주민, 행정, 여행회사 등의 연계가 불가결하나, 이것이 쉽지 않음. 특히 그린 투어리즘 형태일 때, 1차산업 종사자들 중에는 관광객을 귀찮게 여기는 경우도 많음. 왜 관광이 중요한지에 대해 의식을 높이고, 협력함으로써 생기는 메리트를 확실히 인식해야 함.

② ‘정보발신의 문제’: 인터넷을 활용한 정보발신은 물론 행정의 끈질긴 영업력이 뒷받침되어야 함. 특히 행정의 지원이 약하면 오래가지 않음.

③ ‘인재의 문제’: 관계자 코디네이트, 상품기획, 영업노하우, 리더십

‘유기농업과 에너지순환’ 사례에서는 시행착오를 거쳐 “감사금액 제도”라는 혁신적인 시스템을 만들었고 이를 통해 유기농업을 유지·발전시켜 나갔다. 나아가 지역에서 에너지순환 NPO가 발족되어 ‘가정(음식물쓰레기)→지역(바이오가스에너지)→가정(에너지이용, 지역통화이용)’이 이루어지고 있다. 주목할 점은, “주민 스스로가 지혜를 모으고 고민하지 않으면 결국, 순환형 사회를 만들수록 그 지역은 점점 가난해질 위험성이 있다”는 NPO설립자의 경고이다. 많은 실패사례들이 작은 농촌에서 손쉽게 시작·운영하고자 보조금에 의존하고 대기업에 외주를 주어 시작했고, 결국 자생력을 갖추지 못해 운영할수록 적자를 내는 악순환에 빠졌다는 반면교사적 교훈이다.

농촌형이 높은 산업간 파급을 보인 것과 대조적으로, 도시형 내발적 발전 사례들은 높은 산업내 파급을 보인다. 충남의 북부지역 도시들의 경우, 2차산업이 중심인 ‘공업도시’의 이미지가 짙다. 이는, 상대적으로 3차산업이 정비되어 있는 인근지역(경기도, 대전)에 거주하면서 충남에는 일하러 오는 통근비율이 높다는 것에서도 알 수 있다(지역경제 선순환연구 I 신동호 외, 2012 참조). 도시형 내발적 발전이 중요한 이유는 2차산업 발전은 ‘성장견인지역’의 이미지와 연결되고, 3차산업이 발달된 지역은 ‘살기 좋은 지역’의 이미지로 이어진다는 데 있다. 하지만 충남의 성장은 ‘분공장형 경제’에 기인하고 있고 선행연구들에서 이의 문제점을 지적해왔다(전게서 신동호 외 2012, 박경 외 2013 참조).

‘중소기업 네트워크’ 사례에서 다룬 이와테현은 수도권에서 멀다는 기업입지상 불리한 조건에도 불구하고 공무원의 역발상을 통해 토호쿠 지역 굴지의 산업집적으로 발전했다는 경위가 있다. 관련기반산업이 없어 대기업의 입지대상지 후보에도 들어가지 못했던 것에 낙담하지 않고, 아무것도 없으면 관련사업(=뿌리산업)을 유치하면 된다고 생각하고, 수도권에서 관련사업체를 운영하는 이와테 출신의 공장주와 접촉하며 이와테 진출을 설득시켰다. 1990년대 제조업의 해외이전 영향으로 소위 ‘분공장경제’의 폐단이 이와테현에서도 나타났지만 실직자로 전락한 사람들에게 지자체가 스핀오프 환경을 조성해 ‘창업하기 쉬운 지역’의 풍토를 만들어주었다. 이러한 분위기 속에 1994년 설립된 INS(Iwate Network Service)는 임의조직이나 개인단위 입회, 자유로운 분위기, 이와테대학의 지속성담보 등의 제도적 조건을 통해 혁신적인 가능성을 만들어내는 매우 양호한 사회적 네트워크를 형성했다. 그리고 이러한 사회적 네트워크는 종래의 기업계열에 얽매이지 않는 양질의 사회적 자본(Social Capital)이 되어, 기존기업의 신규분야 진출과 신규기업의 스타트업을 지탱해주고 있다. 이와테 사례는 지역에서 제조업관련 기반산업의 집적이 그 자체로도 지역내외 수요에 대응할 수 있다는 힘을 갖고, 나아가 대기업에게 외부경제적 요인으로 작용하여 ‘기업하고 싶은 지역’으로 만든다는 것을 보여준다. 기반산업 집적을 학문적으로 서포트할 교육서비스기관(대학원)이 본 사례의 흐름 속에서 세워졌단 것에서 3차산업과의 순환이 일어나고 있다. 농담처럼 INS는 “맨날 술마시고 떠드는(いつも飲んで騒ぐ[Itsumo Nonde Sawagu]) 모임”이라고 말하던 멤버들이 이제는 “언젠가 노벨상을 휩쓸(いつかノーベル賞をさらう[Itsuka Nobelshowo Sarau]) 모임”이라고 말한다는 모습은 충남에게 희망을 보여준다.

‘원도심과 전통시장’ 테마는 근년 지방도시의 최대화두이다. 일본에서도 원도심/상점가 활성화정책은 소상공인 육성정책, 소프트웨어 보강정책, 마을만들기(まちづくり)적 어프로치, 조직화 등이 대부분이다. 그러나 상점가 내부 기득권층의 이익과 기존의 제도를 고수한 채 이루어지는 활성화는 한계가 있다는 것을 인정하지 않을 수 없을 만큼 지금까지의 재생수법은 그 효과가 미미했다. 타카마츠시 마루가메마치 상점가는 이러한 근본적인 문제에 칼을 댄 재개발수법이다. “내 땅이고 내 가게이니 내 뜻대로 하겠다”는 지권자들의 고집은 소비자 시선에서 매력없는 점포배치로 이어졌고, 후계자가 없어 폐점한 점포는 그대로 빈점포로 방치되어 상점

가 전체경관을 손실시켰다. 이에 대해 정기차지권을 활용하여 “토지 소유와 이용의 분리”를 실현하고 마을만들기회사가 토지취득, 경영을 맡아 전대(轉貸)를 통해 테넌트 믹스(Tenant-mix)를 실현하여, ‘점포주 위주’가 아닌 ‘소비자 시선’에 맞춘 상점가만들기를 추진해 갔다. 산업간 파급정도는 작으나, 원도심의 이미지를 개선하고 상점가 주도의 콤팩트시티(Compact city)를 추진한다는 의미에서 정량화할 수 없는 의미를 갖는다.

근년, 일본에서는 원도심/상점가 재개발의 기본틀(Frame)로 “정기차지 + 지대 열후배당 + 저층 점포/중층 거주형 개발”을 주장하는 목소리가 높아지고 있다. “Smart Growth”를 논 하던 시대를 지나 이제는 “Smart Decline”를 고민해야 한다는 컨센서스를 배경으로, 토지이용의 근본적 재편이 필요하다는 것이다. 즉, 건평률 향상을 통해 토지공급을 줄여 개발면적은 축소시키고 중심부의 밀도를 높여가는 방향으로 “Smart Decline”을 실현시켜가자는 것이다. 원도심과 중심상점가가 본래 갖고 있던 인프라에 더해, 현재 가치절하 되어 있는 부동산 가치를 재개발을 통해 끌어올린다. 인구감소시대를 향해 나아가고 있는 현재, 무분별한 교외 개발을 지양하고 콤팩트시티와 지속가능한 도시를 위한 “Smart Decline”을 지향한다는 것이 동 사례의 기본이념이다. 잊혀져왔던 원도심과 중심상점가의 매력을 재개발을 통해 끌어올리면 다양한 파급효과를 낼 수 있음을 동 사례는 시사하고 있다.

‘소도시형 관광’ 사례의 무라카미 시가 이루어낸 주민주도적 역사적 자산 발굴과 마을풍경 재생, 이를 통한 관광객 유치는 재정난을 겪고 있는 많은 지자체에게 매우 매력적인 관광활성화 방법이다. 동 사례는 관광인프라라는 것이 지혜를 모으면 거금을 필요로 하지 않고도 정비해 나갈 수 있다는 것을 보여준다.

무라카미 시는 상대적으로 근대화 계획이 늦게 시작된 덕분에, 아이러니하게도, 역사적 자산이 많이 소실되지 않은 채 남아있었다. 지역주민들에게 이 역사적 자산은 너무 일상적이어서 그 가치를 느끼지 못하는 대상이었지만, 외부인에게는 요즘 볼 수 없는 희귀함이 도리어 새롭게 느껴지는 대상이었고, 역사라는 스토리 안에 녹아들자 그 가치는 높아졌다. 시각에 따라 대상의 가치는 180도 바뀔 수 있다. 우리 지역에는 정말 아무 것도 없을까. 내게는 ‘고물’이었던 것들이 외부인의 시각으로 보면 ‘골동품’인 것들이 우리 지역에도 많이 있을 수 있다.

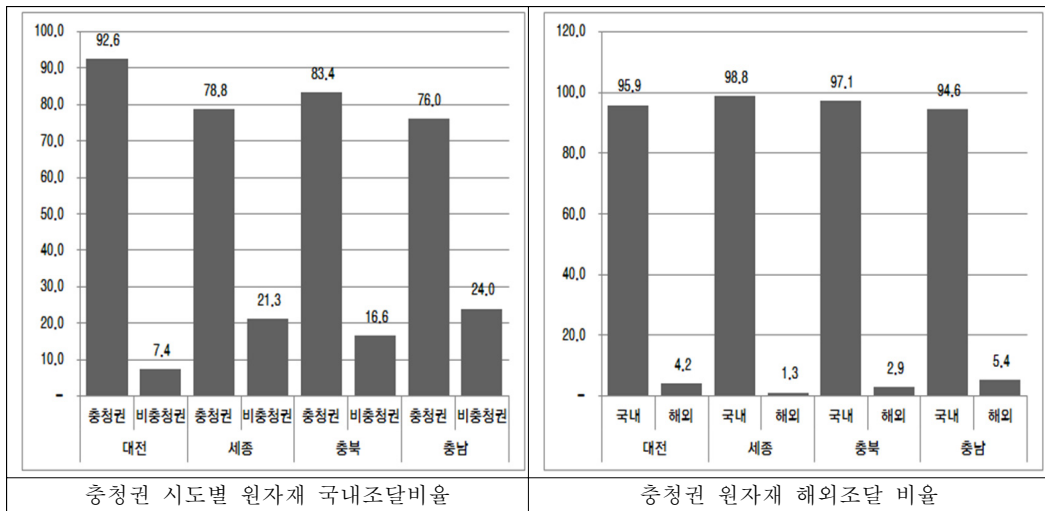
무라카미 시는 아직도 발전 중이다. ‘흑벽 프로젝트’ ‘녹색 3배계획’ ‘외관재생 프로젝트’ 모두 진행 중이다. 이러한 활동들을 통해 주민들은 무라카미에 대한 애향심이 높아지고, 관광객

은 '무라카미 팬'이 되어 기금마련을 위한 회원이 되어주고 재방문율도 높아지는 선순환이 일어나고 있다.

이러한 사례들이 충남에 시사하는 바는 무엇인가.

충남은 우리나라의 성장전인역할을 해온 지역이지만 글로벌 대기업의 분공장형 경제에 기인한 성장으로 인해 외부충격에 약하다는 우려를 안고 있다. <그림 25>은 충청권에 입지한 뿌리기업들의 투입요소(원자재, 부품 등) 조달 비율을 보여준다(2012년 기준). 국내 조달의 경우 충남이 충청권 시도 중에서 가장 낮게 나타나 지역내 산업생태계가 상대적으로 취약한 것을 알 수 있다. 한편, 해외 조달의 경우는 충청권에서 가장 높게 나타나, 국제거래가 활발한, 환언하면, 국외상황에 좌우되기 쉬운 충남의 모습을 볼 수 있다.

〈그림 25〉 충청권 시도별 원자재조달 비율

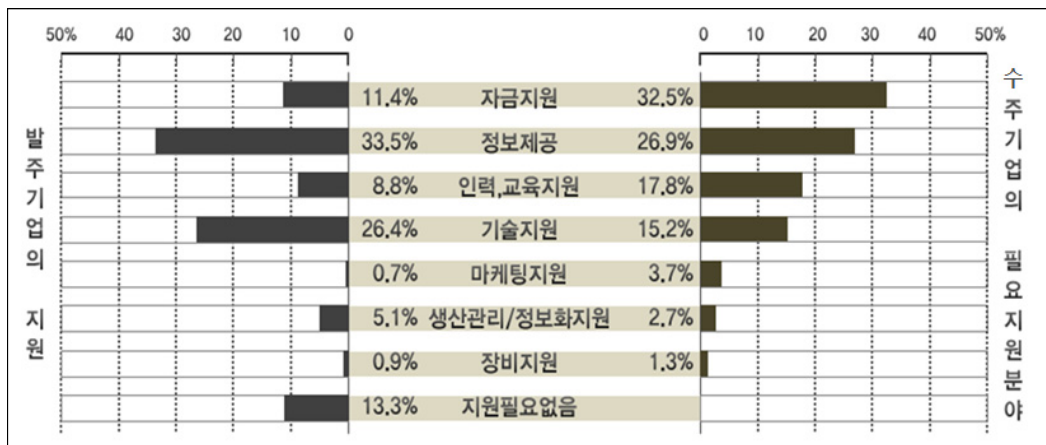


출처) 충청권 광역경제발전위원회(2013) 「충청권 뿌리산업에 관한 수요조사연구」

<그림 26>은 충청권 뿌리기업들이 받고 있는 지원사항과 실제 필요로 하는 지원사항의 괴리를 보여준다. 기업내 완결구조로 이루어지는 한국 기업의 특성 상, 수주기업이 발주기업에게 받는 지원은 납품과 연결되는 정보제공과 기술지원임을 엿볼 수 있다(그림 27. a구조). 하지

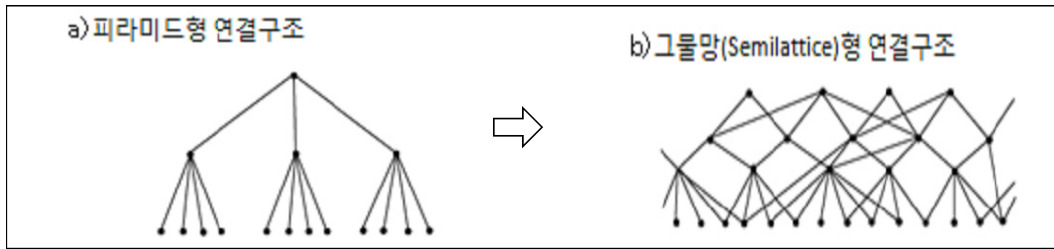
만 글로벌경쟁 하에서 공급업체로서 중소기업이 살아남기 위해서는 다양한 기업에 납품해 협상력을 강화하고 자립할 수 있어야 한다(그림 26. b구조). 하지만 우리나라와 같이 1산업 1~2기업의 집중적 산업전략 하에서 중소기업은 특정대기업의 하청기업적 성격을 갖게 되기 쉽고 이는 계속적인 비용절감, 경상이익 감소로 이어진다. 더욱이 특정 대기업의 생산공장이 진출하는 지역경제(분공장형 경제)에서는 기업들이 공장을 해외로 이전하거나 국내에서도 축소·철수하는 경우를 자주 볼 수 있어, 지역경제에 있어서는 불안정성을 높이는 요소이다. 이러한 정세 속에서 대기업은 대기업에 의존하는 순종적인 하청기업을 필요로 하는 단계를 지나, 지금은 자립가능할 정도의 높은 기술력을 가진 협력기업의 발전을 필요로 하고 있다. 대기업과 지역 중소기업 간의 수직적 하청관계가 아닌, 수평적 협력관계의 구축이야말로 진출기업의 경쟁력을 강화하는 원천이 되는 시대가 도래하고 있는 것이다. 그러나 중소기업이 기술력을 강화해 대기업에게 협력업체로 인정받으려면 중소기업의 자조노력만으로는 어렵다. 양자가 수평적 관계로 전환하도록 매개한 것이 기업형단적 산학관 네트워크의 존재이며, 이러한 네트워크의 구성에 필요한 힌트를 INS 사례로부터 얻을 수 있다. INS의 역할은 중소기업이 개발기능의 향상과 이를 통한 스핀오프 발생, 대학의 연구성과 흡수 및 중소기업 수준의 개발기능 지원이었다. 충남에서도 이러한 시도들이 뿌리산업 유치 및 육성전략으로 이어져 지역주도적인 기업유치전략으로 연결되어야 한다.

〈그림 26〉 충청권 시도별 뿌리기업의 가장 필요한 지원사항



출처) 충청권 광역경제발전위원회(2013) 「충청권 뿌리산업에 관한 수요조사연구」

〈그림 27〉 기업간 연결구조



출처) 한일공동심포지움 배부자료(2014)

다른 각도에서 논하기 위하여 노동시장을 <표 22>과 같이 구분하여 생각해보자. 1차 노동시장(A)에 속하는 사람들에게는 높은 임금, 좋은 근로조건, 안정된 고용, 다양한 교육훈련 기회, 합리적 노무관리 등에 제공된다. 2차 노동시장 중 특히 B, D에 속하는 사람들에게는 낮은 임금, 열악한 근무조건, 교육훈련 기회부족, 이로 인한 높은 이직률, 불안정한 근무양태 등이 문제로 표출된다. 3차 노동시장은 자신이 보유한 기술로 조직에 소속되지 않은 채 생활하지만, 불안정한 근무조건에 노출되어 있다. 우리나라는 1차노동시장의 비율이 낮고 저임금노동자비율이 높다(OECD 국가 중 저임금노동자의 비율 최고).

〈표 22〉 노동시장 구성

	정규직	비정규직	프리랜서, 소상공인	구직자
대기업	A	B	E	F
중소기업	C	D		

해결책은 크게 2가지로 생각할 수 있다. 첫번째는 비제조업 부문(서비스업 등)을 육성해 새로운 일자리를 창출하는 것이고 두 번째는 A에 진입하지 않아도 생활에 커다란 어려움이 없도록 격차를 줄이는 것이다. 1차·2차 노동시장간의 격차를 줄이기 위해서는 먼저 최소한의 생활이 가능하도록(National Minimum) 복지수준과 최저임금을 높이고 실업에 대비한 제도를 갖추는 것에서 시작해야 한다.

이를 충남에 대입한다면, 농어산물의 6차산업화, 3차산업 육성을 통해 지역노동인력을 흡수하는 것과 복지제도 개선 및 관련재정 확충을 해나가는 것이다. 이를 다시 노동시장별로 나누

어 생각한다면, 지자체가 정책적으로 서포트해야 하는 부분은 B~F(및 C의 일부)에 속하는 사람들이다. 노동시장의 Flexecurity(유연안정성)로 잘 알려진 북유럽국가의 경우, 일반성이 높은 교육훈련 지원을 통해 범용성 높은 지식과 기술을 갖춘 노동자로 길러내고 있다. 산학관 연계를 통해 지역기업의 니즈를 파악하여 마이스터고·전문대 졸업생의 전문기술인력 매칭, 향후 더욱 늘어날 복지분야 인력양성 등 정책을 생각할 수 있다. 이를 지역경제활동의 3측면(생산·분배·소비)과 1차~3차산업으로 구분하여 각각이 지역경제에서 어떻게 움직이는지를 살펴보고 이와 노동·교육·복지 등 각종정책을 교차시키면서 정책을 고려할 수 있을 것이다.

이·수출형 산업의 성장이 지역경제성장을 이끌 것이라고 생각하기 쉽지만, 다양한 3차산업의 발전이야말로 경제의 지역내 순환을 심화시켜 지역경제의 안정적 발전을 가져오고 생활에 필요한 다양한 서비스를 제공하여 ‘살기 좋은 지역’을 만드는 데 연결된다. 제조업의 생산현장 기능에 의한 이출이 증가해도 중간재 산업과 지역수요대상 산업의 발달이 약하면 지역내 순환이 약해지고 지역경제발전이 제약받는다. 전술한 바와 같이, 2차산업을 담당할 기업들을 유치하고 스핀오프 창업이 많아진다고 하더라도, 이들이 충남에서 살면서 창업할 것이라고 단정할 수는 없다. 충남이 ‘일하는 지역’의 이미지에서 ‘살기 좋은 지역’이라는 이미지로 연결되기 위한 단서가 여기에 있다.

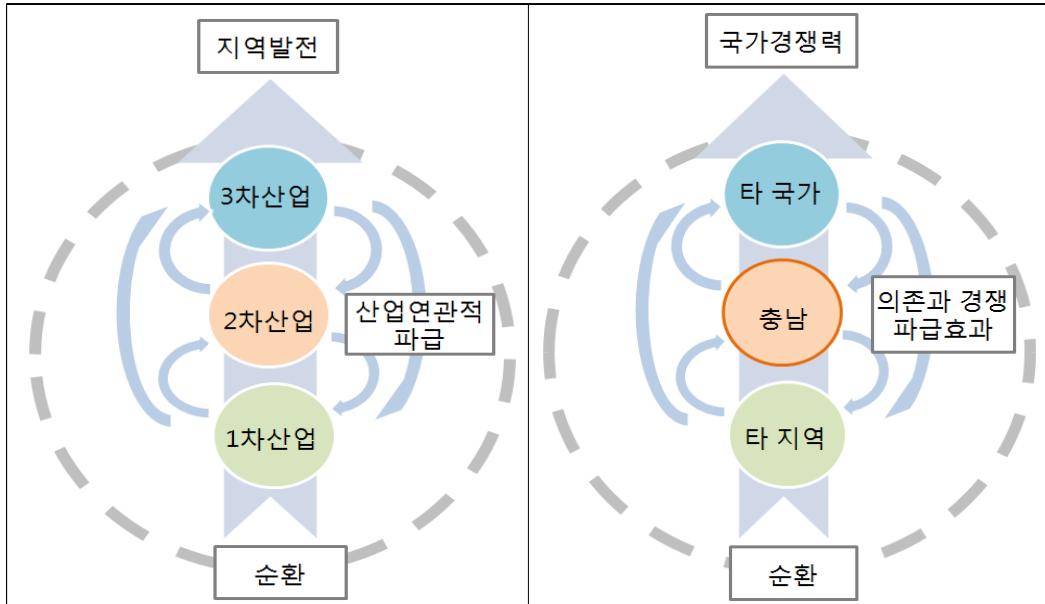
특히, 의료·복지·교육·문화·환경 분야의 서비스산업과 관련제조업의 발전을 지역에서 일으켜가는 것은 살기좋은 지역만들기와 연결될 뿐 아니라, 그것이 향후 비중을 높여 갈 성장산업 분야인 만큼 주력해야 한다. 지금은 공공서비스 분야로 간주되고 있지만, 재정적 제약문제 뿐 아니라 시민의 다양한 니즈에 부응한다는 관점에서 비영리단체(NPO) 및 민간기업·사업소가 담당하는 공공서비스분야의 새로운 발전도 기대할 수 있다. 공공서비스분야는 지역사회 의 니즈를 반영하는 분야로, 주민의 참여와 협력, 지역행정 등이 결합된 형태로 지역기업이나 사업소를 중심으로 다양한 주체들의 연계활동을 통해 내발적으로 발전시킬 가능성이 높은 사업분야이다. 일본에서는 중심상점가가 연계하여 동 활동들을 지원하는 케이스도 많이 볼 수 있다. 관련산업을 맡은 비영리단체 지원을 위해 ‘퍼센트법(=1% 지정제도)⁴⁴⁾과 같은 제도를 검토할 수도 있다.

2차산업 중심으로 아직은 ‘일하는 지역’의 이미지가 강한 도시지역에는 3차산업을 육성하여

44) 납세자가 자신이 내는 세금의 1%를 자신이 선택하는 NPO에 사용하도록 지정할 수 있는 제도. 일본(치바현 이치카와 시)와 중부유럽국가(헝가리, 리투아니아, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아)가 활용 중.

매력적인 지역만들기를 진행하고 동시에 농촌지역에서는, 대도시에서는 즐길 수 없는, 농업이 번성하고 자연과 역사가 풍부한 지역만들기를 진행하여, ‘도시와 농촌이 상생하는 충남’의 매력을 살린 지역만들기를 해나가야 할 것이다.

〈그림 28〉 내발적 발전 개념의 확장



나아가, 충남 내에서 내발적 발전은 「산업연관적 파급→지역내 순환→지역발전」으로 정리되지만, ‘파급’과 ‘발전’이라는 중심개념을 통해 의미를 확장하면 「충남으로부터의 파급→의존과 경쟁을 통한 타지역(타국)과의 교류(국가내 순환)→국가경쟁력 제고」와 같이, 충남의 내발적 발전을 통한 국가경쟁력 제고모델로까지 이론적 발전도 생각할 수 있다(그림 28).

제5장 결론

한국경제는 국토정책과 산업정책을 하나의 세트(set)로, 즉, 효율적인 공업배치를 통한 성장을 해왔고, 이는 서울(수도권 포함)의 일극집중이라는 결과를 초래했다. 1990년대말부터 시작된 수도권규제 정책에 따라 수도권 인접지역인 충남에는 기업들의 생산공장(=분공장)이 대거 입지하면서 최대수혜지역으로 부상했고 국가의 성장을 견인해왔다. 하지만 글로벌경제 하에서 한국의 글로벌 대기업들은 보다 싼 임금과 비용을 제공해주는 해외시장에 생산기지를 배치하는 새로운 재편전략을 통해 성장을 꺾이고 있다. 이들 대기업의 분공장에 의존하는 충남의 지역경제는, 서울 본사에서 결정하는 기업전략 또는 입지전략에 휘둘려 불안정성은 높아질 수밖에 없다.

지방에 본사기능이 있는 ‘본사형 지역경제’의 경우에는 본사의 의사결정기능과 마케팅기능, R&D기능 등을 지원하는 전문서비스업, 금융기능 등 관련복합기능이 생겨, 기업을 상대로 하는 다양한 직종과 고용이 창출된다. 또한, 주민대상의 다양한 상업·서비스업 등 3차 산업이 발달하여 경제의 지역내 순환이 일어난다. 하지만, 분공장형 지역경제는 생산기능만 특화하고 제3차산업의 발달이 약하기 때문에, ‘살기좋은 매력적인 지역’으로 이어지기 힘들다. 분공장경제 지역은 공업화시대에는 생산공간으로서 성장을 견인하지만, 지역경제의 질(Quality)로 보면 왜곡된 모습의 지역이라고 할 수 있다.

충남은 대기업의 분공장 진출을 계기로 ‘외래형 성장’을 해온 지역이지만, 이에 의존하던 노선을 ‘내발적 발전’을 통해 자율적 지역경제를 구축하자는 문제의식을 안고 2012년부터 ‘지역경제 선순환 연구’를 진행해왔고, 본 연구도 그 일환이다.

4장에서 전술한 바와 같이, 지역경제발전에서 다양한 3차산업의 발전은 경제의 지역내 순환을 심화시켜 지역경제의 안정적 발전을 가져오고 생활에 필요한 다양한 서비스를 제공하여 '살기 좋은 지역'을 만드는 데 연결된다. 제조업의 생산현장기능에 의한 이출이 증가해도 중간재 산업과 지역수요대상 산업의 발달이 약하면 지역내 순환이 약해지고 지역경제발전이 제약받는다. 이에 충남이 '일하는 지역'에서 '살기 좋은 지역'으로 발전하기 위한 방법으로 본 연구에서는 의료·복지·교육·문화·환경 분야의 서비스산업과 관련제조업의 발전을 지역에서 일으켜갈 것을 주장했다. 이 때 모든 지역에 3차산업 정비는 불가능하므로, 2차산업 중심의 도시지역에 3차산업을 육성하여 매력적인 지역만들기를 진행하고, 농촌지역에서는 대도시에서는 즐길 수 없는, 농업이 번성하고 자연과 역사가 풍부한 지역만들기를 진행하여, 충남 전체가 '도시와 농촌이 상생하는 충남'의 매력을 어필하는 지역만들기를 해나가야 할 것을 주장했다. 도시와 농촌의 교류와 연계를 통해 서로에게 부족한 부분을 채워나갈 수 있을 것이다.

본 연구는 기존정책 개선 혹은 새로운 정책제시를 목적으로 하기보다는 내발적 발전의 개념을 우리지역에 맞게 정리하고 이러한 가치를 반영하고 있는 선행사례로부터 경험과 시행착오를 우리가 어떻게 살 수 있을지를 검토한 연구이다. 일촌일품 운동, 순환형 임업 시스템, 착지형 관광, 유기농업과 에너지 순환, 중소기업 네트워크, 원도심과 전통시장 재생, 소도시형 관광에 대한 사례를 다루고 있지만, 보다 심도있는 분석을 통해 충남을 위한 미시적 사업발굴까지 연결하지는 않고 있다. 본 연구는 일본의 선행사례들을 통해 우리 지역의 내발적 발전을 위한 인식들을 제시했다는 데 의의가 있다.

연구방법과 관련하여 문헌조사 이외에 현지조사와 실증분석의 면이 부족하여 보다 많은 시사점을 도출하지 못했다는 아쉬움이 있다. 2012년부터 진행하고 있는 '지역경제 선순환 연구'에서 IO분석, SAM작성 등을 통해 실증분석을 시도하고 있으나 '지역경제 선순환'에 대한 개념이 본 연구의 그것과 달라 그대로 적용하지는 못했다.

금후의 과제는 충남에서 일어나고 있는 다양한 분야의 내발적 발전의 사례들을 발굴하여 이를 확산시켜가는 것이다. '충남형 모델'을 보편화시켜가는 데에 본 연구가 미약하나마 도움이 되기를 기원한다.

참고문헌

- 농촌경제연구원 김태곤·송미령·정기환(2005) 「농촌의 내발적 지역활성화에 관한
한일 비교연구」
- 농촌경제연구원 김태곤·송미령·정기환(2006) 「농촌의 내발적 지역활성화에 관한
한일간 비교연구-지역사례연구를 중심으로」
- 농촌경제연구원 김태곤·송미령·정기환·허주녕(2007) 「농촌의 내발적 지역활성화에
관한 한일간 비교연구」
- 충남발전연구원 여형범 외(2011) 내발적발전 관점으로 본 충남 지역발전의 과제
박진도(2011) 「순환과 공생의 지역만들기-농촌지역 내발적발전의 이론과 실제」
교우사
- 충남발전연구원 신동호 외(2012) 충청남도 지역경제 선순환방안 연구
- 충남발전연구원 임재영 외(2013) 충청남도 지역경제 선순환 연구Ⅱ
- 충남발전연구원 외부연구 박경 외(2013) 충남지역경제 선순환 활성화 방안
- 선순환 개념과 해외사례를 중심으로
- 충남발전연구원 한일공동심포지움 배부자료(2014)
- 박진도·박경(2000) 일본의 내발적 지역개발전략에 관한 연구: 농산촌지역의 내발적
발전 사례분석을 중심으로 「사회경제평론」 제14호
- 박경(2001) 미야모토 겐이찌의 주민자치와 내발적 발전 『국토연구』 통권234호
- 박경(2008) 대안적 지역발전전략으로서의 내생적 발전 「사회과학연구」 제47집
- 宮本憲一, 번역 박경(2009) 토건국가를 넘어 -대체적 지역개발과 일본의 경험 『공간과
사회』 31권

- 宮本憲一 (1986) 『地方自治の歴史と展望』自治体研究社
 (1989) 『環境経済学』岩波書店
 (2007) 『環境経済学 新版』岩波書店
- 宮本憲一・横田 茂・中村剛治郎 編(1990) 『地域経済学』有斐閣ブックス
 (미야모토 겐이치・요코타 시게루・나카무라 코지로 (2004) 심재희역
 「지역경제학」 전남대학교 출판부)
- 宮本憲一・遠藤広一 編 (1998) 『地域経営と内発的発展』農文協
- 宮本憲一 (1982) 『現代の都市と農村—地域経済の再生を求めて』日本放送出版協会.
 南大阪研究会 [宮本憲一・和田一雄他] (1982) 『地域を創る—南大阪の内発的発展を
 めざして』学芸出版社.
- 中村剛治郎(2004) 『地域政治経済学』有斐閣
- 中村剛治郎 編(2008) 『基礎ケースで学ぶ地域経済学』有斐閣ブックス
- 保母武彦 (1996) 『内発的発展論と日本の農山村』, 岩波書店.
- 鶴見和子 (1996) 『内発的発展論の展開』筑摩書房
- 北島滋 (1998) 『開発と地域変動—開発と内発的発展の相克』, 東信堂.
- 池上 惇(1992) 「内発的発展と国民経済—東京—極集中と地域自立」 『経済論叢』第149巻
 井草邦雄 (2008) 「アジアの地方産業おこしの課題と一村一品運動」 『国際OVOP学会誌』
 第1巻
- 山本栄一(1992) 「過疎地域活性化と内発的発展論」 『経済学論究』第46巻1号
- 松宮 朝 (2007) 「日本における内発的発展論の展開とその課題—費孝通氏の模式論からの
 示唆」 『愛知県立大学文学部論集 (社会福祉学科編) 』第56号
- 淀野順子(2007) 「内発的発展としての地域産業振興における地域住民セクターの意義と
 役割」 『北海道大学大学院教育学研究紀要』No.100
- 宇野・鶴見(1994) 『内発的発展と外向型発展』
- 奈須憲一郎(2000) 「地域の内発的発展における‘新住民’の果たす役割」
- 財団法人 下川町ふるさと開発振興公社クラスター推進部 (2004) 「持続可能な
 社会形成のための森林経営と、森林総合クラスター実現への推進計画」
- woodmiles研究会(2010) 「異なるアプローチによる取組事例レポート」
- 中村剛治郎(2000) 「内発的発展論の発展を求めて」 『政策科学』7巻3号
- 愛知大学中部地方産業研究所編 (1999) 『地域における内発的発展の実現可能性をめぐって』,

新葉社.

自治体問題研究所編(1983)『地域づくり論の新展開—地域活力の再生・「内発的発展」論をめぐって』自治問題研究所.

土井英二(1983)「都市における内発型地域開発のにない手について」自治体問題研究所編

成瀬竜夫(1983)「地域づくり論の現状と展望」自治体問題研究所編『地域づくり論の新展開—地域活力の再生・「内発的発展」論をめぐって』自治問題研究所,

保母武彦(1983)「農山村の内発的発展への試行」自治体問題研究所編『地域づくり論の新展開—地域活力の再生・「内発的発展」論をめぐって』自治問題研究所

保母武彦(1991)「内発的発展論の展開」,池上惇他編,『二十一世紀への政治経済学—政府の失敗と市場の失敗を超えて』,有斐閣.

保母武彦(1999)『内発的発展論による地域産業の振興』,北海道町村会.

松井和久・山神進編(2006)『一村一品運動と開発途上国—日本の地域振興はどう伝えられたか』アジア経済研究所.

丸山博編著(2006)『内発的発展と地域社会の可能性—徳島県木頭の開発と住民自治』法律文化社.

宮本憲一(1983)「日本における地域開発の現段階—転換期にふさわしい理論の創造を—」自治体問題研究所編

『地域づくり論の新展開—地域活力の再生・「内発的発展」論をめぐって』自治問題研究所,

農林水産省広報誌『aff』2010年5月号

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 이민정 충남발전연구원 초빙책임연구원

전략연구 2014-03 · 일본의 내발적 지역발전 사례와 충남의 발전정책

글쓴이 · 이민정 / 발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2014년 8월 31일 / 발행 · 2014년 8월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1172(산업경제연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-252-3 03350

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

© 2014, 충남발전연구원

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