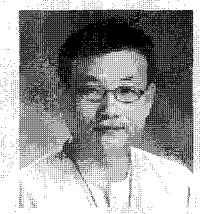
지역주민 중심의 지역 개발의 방향



박응두
((주) 이장 대표 임경수)

1. 들어가며

1) 농촌의 지역개발을 위해 다양한 마을진흥사업이 행자부 아름마을사업, 농림부 녹색농촌체험마을, 농진청 전통테마마을 등 다양하게 이루어지고 있고 이러한 소규모 지역개발, 공동체 복원에 참여하였다.

2) 마을진흥사업은 선택과 집중의 원리에 바탕을 둔 공모방식, 주민참여를 통한 공동사업, 외부 전문가의 참여, 마을이라는 한정된 공간 중심 등 이제까지의 지역개발사업과 차별성을 가지고 있다.

3) 이러한 마을진흥사업이 여러 가지 장점을 가지고 있지만 과도한 시설투자, 농촌관광 위주의 사업진행, 마을 주민들의 수용태세 미비, 마을 지도자의 역량부족 등의 문제점을 안고 있기도 하다.

4) 마을진흥사업의 가장 큰 문제점 중의 하나는 마을진흥사업의 효과가 지역진흥으로 발전하지 못하고 있다는 점이다. 마을 하나 하나가 발전하는 것도 중요하지만 마을을 발전시킬 수 있는 시스템이 지역에 있어야 하며 지역이 함께 발전해야 마을도 지속적인 발전이 가능하다.

5) 최근 농림부는 농촌마을종합개발사업, 행정자치부는 소도읍육성사업을 통해 종합적이고 체계적인 지역개발을 하려고 시도하고 있고 마을가꾸기 사업과 마찬가지로 주민참여를 바탕으로 한 내생적, 상향식 지역개발을 전제로 하고 있다.

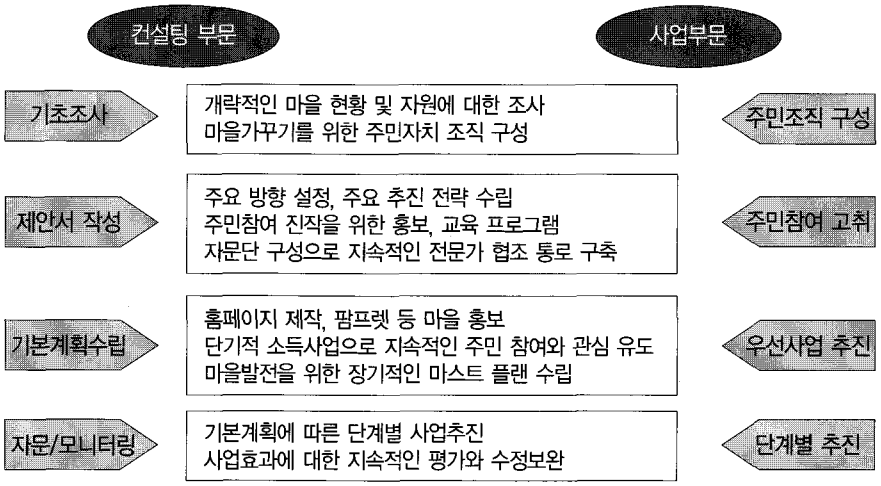
6) 하지만 이러한 정책의 기본방향을 살리지 못하고 기존의 정주권개발사업 과 유사하게 하드웨어 중심의 도시계획적 접근방법으로 이 사업을 추진하고 있다.

7) 그동안 주민참여를 중심으로 하는 마을가꾸기 사업에 참여한 경험을 바탕으로 바람직한 지역개발의 방향을 모색해보고자 한다.

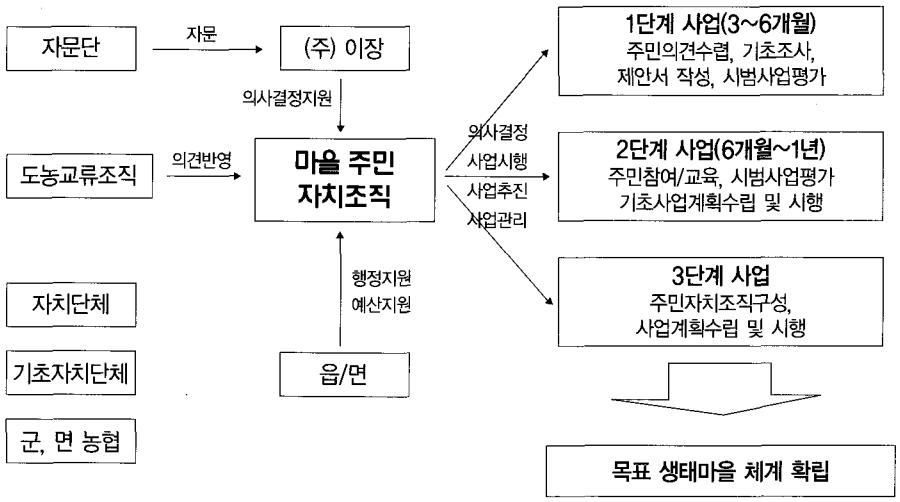
2. 마을가꾸기 사업의 내용

1) 마을가꾸기 사업의 목표는 첫째 서로 돕고 사는 마을공동체가 살아있는 마을, 둘째 생태계 보전과 소득증대가 조화를 이루는 마을, 셋째 물질과 에너지가 순환하고 절약하는 마을, 넷째 전통과 문화가 계승하는 마을, 다섯째 주변지역, 도시와 함께 공생하는 마을이다.

○ 마을가꾸기는 〈그림 1〉과 같은 절차에 의해 이루어진다.



○ 마을가꾸기는 〈그림 2〉와 같은 협력체계를 갖는다.



〈그림 2〉 마을가꾸기의 협력체계

3. 지역개발과 관련된 최근의 논의들

1) 이러한 마을진흥사업의 내용을 지역으로 확대하면 지역진흥사업을 보다 바람직한 방향으로 추진할 수 있을 것이다. 최근 지역개발과 관련한 다양한 논의들이 제기되고 있으나 마을가꾸기 사업의 내용과 유사하다. 지역개발과 관련한 최근의 논의들은 다음과 같다.

2) 상향식 지역개발(내생적, 참여형 지역개발)

- 지역자원(인적, 물적자원)을 최대한 활용하여 지역공동체의 창의성과 연대를 발전동력으로

삼고자 하는 것.
- 역자원의 가치가 지역으로 돌아가게 하고 이것이 단순히 경제적인 발전만 이루는 것이 아니라 지역의 문화적, 환경적, 공동체적 가치를 새롭게 만들어가는 것.
- 사례 : 일본의 고향창생사업, 유럽의 LEADER 프로그램

3) 지역혁신체계(RIS)
- 지역을 혁신하려는 주체들이 연구개발, 생산분야 등 다양한 분야에서 상호협력하며 공동학습을 통해 혁신을 창출하고 지역개발을 도모하는 유기적인 체계
- 국가균형발전위원회에서 지역을 발전시키기 위한 지역발전을 위한 시스템으로 구축하려고 하는 것
- 사례 : 대덕 테크노벨리, 원주 첨단의료산업센터

4) 장소마케팅(Place Marketing)
- 지역의 공공 또는 민간 주체들이 기업이나 관광객, 주민들에게 매력적이 되도록 지리적인 특정 장소의 이미지를 판매하는 다양한 방식
- 지역마케팅은 해당지역의 경쟁적 지위를 높이고 내부투자를 유인하며 지역정체성을 확보하여 지역경제를 활성화하려는 전략
- 사례 : 안동 간고등어, 춘천 닭갈비

5) 지역 어메너티(Amenity)
- 사람들이 사물이나 환경에 대해 긍적적으로 느끼는 감흥으로서의 쾌적성을 의미하지만 단순한 쾌적한 환경의 개념을 넘어 지역사회구성원들에게 사회적, 경제적 가치를 제공하는 자원으로 파악
- 지역주민에게는 일상적인 환경이면서 경제적 가치를 지닌 자원이고 도시인에게 관광이나 상품구매와 같이 소비욕구의 대상이 될 수 있음
- 사례 : 평창군 "Happy 700", 서천군 "어메니티 서천"

○ 지역자원네트워크
- 지역내의 흩어져 있는 소규모 자원들이 각자가 경쟁력을 가질 수 없지만 공동으로 묶임으로서 경쟁력을 가질 수 있게 하는 방법
- 여기저기 흩어져 있는 것을 체계화하고 연계하며 통합하여 시너지를 만들어 내는 것
- 사례 : 화천군 그린투어리즘 기본계획, 지리산 바이오랜드

6) 에코뮤지엄(Ecomuseum)
- 어느 지역의 일정영역에 산재해 있는 생태, 역사적 유산, 무형의 자산을 묶어서 지역전체가 마치 하나의 통일된 생태 · 역사 · 문화 박물관이 되도록 하는 것
- 지역주민들은 마치 박물관의 해설자, 안내자와 같은 역할을 함으로서 지역을 이미지화 하고 상품화하는 것
- 사례 : 프랑스 알자즈 뮤지엄, 일본의 아산 라이브 뮤지엄

7) 꼬치이론
- 각 지구별로 특성에 맞는 사업을 추진화되 이를 네트워크화하여 시너지를 창출하고 지역의 가치와 경쟁력을 높이려는 것
- 일본인들이 즐겨먹는 당고(조그만 경단 떡)을 꼬치에 끼워서 먹는 것에서 유래되었던 개념
- 사례 : 일본의 우키하 미찌노에끼

4. 지역주민 중심의 지역개발의 방향

1) 마을진흥사업을 비롯하여 최근의 논의하고 있는 지역개발은 지역의 자원을 최대한 활용하고 이를 바탕으로 농산물과 그 가공품, 관광상품 등의

지역상품을 경쟁력 있게 만들어보고자 하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 지역이라는 공간의 상품을 만들어내고 판매하는 생산의 공간이기도 하지만 지역문화를 창달할 수 있는 공간이며 무엇보다도 지역주민들의 삶의 공간이라는 점을 간과해서는 안된다. 지역주민들의 일상적인 삶을 유지하고 그 질을 높일 수 있는 지역개발이 먼저 선행되어야 한다. 이를 위해서는 다음의 사항을 고려해야 한다.

2) 기존의 대규모, 외자유치 방식의 지역개발방식에 대한 인식전환이 필요

- 대규모, 외자유치 방식의 지역개발은 환경과 생태계의 파괴, 지역의 전통과 문화를 훼손하고 얼굴 없는 개발로 이어짐.
- 또한 외자가 투자한 만큼 그 수익은 지역에 남기보다 투자한 도시자본이 회수하게 되므로 지역경제에 미치는 실질적인 영향은 그다지 크지 않음.
- 또한 이미 외자가 유치할 만큼 경쟁력이 있는 지역의 자원들은 거의 모두 다 개발하였기 때문에 외자의 투자가능성이 있는 미개발 자원은 거의 없음.

3) 지역개발의 목표를 새롭게 설정

- 현재 우리나라의 대부분 지역은 농업분야의 수익성 약화로 인적 자원이 도시로 이농하였고 인적 자원이 없기 때문에 생산성이 떨어지고 그로 인해 다시 인적 자원이 빠져나가는 저생산, 저발전의 악순환의 고리에 들어와 있음.
- 또한 인구수가 줄어 지역의 내수기반이 없어 생계를 유지할만한 사업을 유지할 수 없는 상태여서 1차 산업이외의 산업부문에는 극히 제한된 영역에서 제한된 지역주민들이 참여하고 있고 지역의 산업구조는 외부에 의존하는 기형적 구조로 변하고 있음.
- 지역개발의 목표를 외부시장(대도시)를 상대로 지역의 관광지와 생산물을 팔아서 돈을 만들겠다는 것이 아니라 살기 좋은 고장으로 만들어 사람들이 다시 찾아와 살고 인구가 많아져서 서로 기대며 부대끼며 살 수 있는 지역공동체를 만드는 것으로 설정해야 함.

4) 지역개발을 위한 고려사항

① 지역의 어메니티 보전

- 지역의 어메니티 자원은 농촌과 도시가 함께 공유하는 자원이기도 하지만 현세대와 다음세대가 같이 공유하는 자원으로 지속가능한 방식으로 개발하여야 함.
- 지역주민은 가치를 인식하지 못해 도시자본은 이익을 극대화하기 위해 어메니티 자원을 훼손할 수 있는 가능성이 많음.

② 상향식 접근방법

상향식 지역개발에 대한 논의는 많이 하고 있지만 아직 우리나라에 알맞은 접근방법에 대해서는 연구개발이 부족함.

- 일본의 경우 지자체 공무원의 역할이, 유럽에서는 민간단체의 역할이 컸고 일정부분 지역의 역량이 뒷받침되었으나 우리나라의 여건은 매우 다르므로 단계적인 접근이 필요

③ 지역주민과 도시자본과의 공생

- 도시자본의 유입이나 투자의 이익을 지역주민들과 공유하거나 지역경제에 도움을 줄 수 있도록 하는 것.
- 지역주민이 가진 자본은 토지자본 밖에 없으므로 이것을 도시자본에 팔기보다는 지역주민은 토지, 생산품, 전통문화를 투자하고 이것을 가치있게 만드는 사업에 도시인들이 투자하도록 유도
- 이를 위해서는 지역주민들이 스스로 지역사업의 주체가 되어야 함.

④ 농업분야와 비농업분야의 연계

- 지역의 의미 중에 하나는 국민의 식량생산을

담당하고 있다는 것이고 어떠한 개발이 이루어지더라도 지역 대부분의 소득은 여전히 1차 농업생산물이 대부분임.

- 2차산업, 3차산업 부문의 발전이 1차산업부문과 유기적으로 연결되어야 지역의 가치가 살아나고 주민소득증대도 이루어짐.

⑤ 하드웨어에서 소프트웨어로, 이제는 시스템으로

- 이제까지 지역개발은 도시인들을 끌어들일 수 있는 골프장, 스키장, 콘도, 레져단지 등의 하드웨어를 외부자본에 의지하여 조성하는 것이 주요 내용이었음.
- 최근 들어 지역에 알맞은 지역의 테마를 가지고 지역개발을 하는 소프트웨어 중심으로 변화하고 있지만 하드웨어이든 소프트웨어이든 지역에서 이를 담보할 수 있는 시스템이 구비되어 있지 않으면 지역의 것이 될 수 없음.
- 시간이 걸리더라도 지역에서 스스로 지역개발을 위한 아이디어를 내고 이를 계획하고 추진할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 필요함.

5) 지역개발의 새로운 도구들을 활용

- 기본적인 아이디어 : 마을가꾸기 사업의 내용을 지역을 확대하자.

① 지역 커뮤니티 활성화 및 지역 역량 향상

- 지역개발사업은 지역을 외부에 파는 사업이 아니라 지역의 가치를 지역주민 스스로 발견하고 이를 더욱 가치 있게 만드는 사업임을 지역주민 스스로 인식하는 것임.
- 이를 위해서는 지역주민들 스스로 지역의 가치를 찾아내는 다양한 참여통로와 의사소통 구조가 만들어져야 하며 이를 통해 자원을 개발하고 사업화할 수 있는 지역 역량이 뒷받침되어야 함.
- 지속적이고 체계적인 주민교육, 지역협의회 구성, 외부 전문가의 활용, 인적자원의 유입 등의 방법을 사용할 수 있음.

② 지역테마에 의한 지역마케팅

- 지역의 테마는 일관성 있는 지역의 개발방향을 제시하여 부문적인 개발이 하나의 통일된 체계와 이미지로 연결할 수 있게 함.
- 지역테마는 이미 지역에 존재하고 개발중이거나 개발되어있는 자원을 활용해야 하며 지역에 없는 자원을 사용하는 경우 실패할 확률도 많고 주민참여를 이끌어내지 못함.
- 또한 다른 지역과 동일하거나 비슷한 테마인지 확인하여 홍보, 마케팅에 있어 차별화가 이루어야 함.
- 지역테마는 지역주민 스스로 지역의 가치를 느끼고 자부심을 갖게 하며 지역마케팅은 외부의 자극을 지역으로 끌어드려 지역주민에게 지역개발에 대한 동기부여를 하게 함.

③ 지역 산업구조의 유기적인 혁신

- 지역주민들의 사용한 돈이 지역에서 외부로 유출되지 않고 지역에서 순환하여야 하며 외부에서 지역으로 들어온 돈은 가급적 지역에 남을 수 있도록 해야 함.
- 일개 사업의 효과가 그 사업에 머무르지 않고 여러 사업으로 혹은 여러 단계로 다른 산업, 사업부문으로 파급될 수 있도록 해야 함.
- 이를 위해서는 산업간, 사업간의 연관분석을 통해 지역 내 약화되어 있거나 없는 산업이나 사업부문을 강화하거나 새롭게 만들어야 함.

④ 지역의 공간구조 개선

- 지역의 공간구조나 공간계획은 지역개발사업의 내용이 고스란히 담기도록 하여 소프트웨어와 하드웨어가 일체가 될 수 있도록 해야 함.
- 또한 소도읍을 중심으로 한 지역거점과 지역을 몇 개의 공간으로 구분한 권역거점의 역할과 기능이 구분되어야 하고 이 거점이 지역의

산재해 있는 자원을 묶어 활용할 수 있도록 지역적 균형발전도 고려해야 함.

- 소도읍 내에서도 지역의 자원들을 지원하거나 활용할 수 있는 시설, 공간 중심으로 육성계획이 마련되어야 함.

⑤ 지역의 어메니티 보전

- 우리나라의 산촌지역이 대표적인 낙후지역이었지만 최근 들어 개발 잠재력이 있는 지역으로 대두되고 있는 것은 어메니티 때문이므로 지역의 어메니티 보전이 장기적인 지역개발에 있어 중요하고 지역경제에도 중요하다는 인식을 지역주민 스스로 갖는 것이 필요
- 지역의 어메니티 보전은 명소, 자연생태계를 보전하는 거시적인 것도 있지만 군청이나 면사무소의 앞마당을 개조하거나 읍내 거리나 골목길을 가꾸는 미시적인 사업도 포함됨.
- 거시적인 사업은 주민참여 방식의 토지이용계획, 지역개발계획 등으로 주민합의와 규제를 통해 이루어나가고 미시적인 사업은 주민운동을 통해 만들어나가는 것이 바람직함.

⑥ 지역비지니스의 활성화

- 지역개발의 완성된 모습은 지역에 다양한 비즈니스가 생겨나고 활발하여 운영되어 지역주민들이 그 비즈니스를 활용하고 이용하면서 그 속에서 공동체가 만들어지고 삶의 질을 높이는 것.
- 정부지원사업을 통해 지역 내에 다양한 비즈니스가 활성화될 수 있도록 기본여건을 만들어주어야 함.
- 지역의 비지니스는 가공산업, 그린투어리즘 등의 소득창출형 비즈니스도 있지만 교육, 의료, 문화와 같은 기본 인프라형 지역비지니스도 있으므로 함께 고려해야 함.
- 기본인프라형 지역비지니스의 활성화는 지역의 인구를 늘릴 수 있는 기본적인 조건이 되기도 하고 지역의 인적자원을 흡수하는 방안이므로 적극적으로 모색할 필요가 있음.
- 이러한 지역의 비즈니스가 지역의 경제시스템으로 묶여지는 협동조합과 지역화폐 등을 도입할 필요가 있음.

6. 나가며

1) 바람직한 지역개발을 위해서는 지역주민들이 스스로 지역을 아끼고 사랑하는 애향심에서 출발하여 자신과 이웃을 지역을 가꾸고 발전시키는 것이어야 한다는 것을 다시 한번 강조하고 싶다.

2) 현재 지역주민들의 역량이 부족하여 관련 전문가나 지역개발에 관한 전문적인 컨설팅 그룹의 필요성을 공감하고 있고 중앙정부에서는 지역개발 전문가 양성와 컨설팅 그룹의 육성방안에 대해 대책을 마련하고 있으므로 지역에서 이러한 전문가와 컨설팅 그룹과 파트너쉽을 형성하는 것도 중요하다.

3) 기존의 대규모, 외부자본 중심의 지역개발에서 벗어나지 않는 한, 이제까지 경제발전을 위해 자녀들을 노동자로 키워내고 도시개발을 위해 공간을 내어주고 농촌공간을 지키며 가꾸어온 농민들에게 큰 도움을 주지 못한 것이다.

4) 우리나라 대부분의 낙후지역은 "살기는 좋은데 살기는 어렵다"이다. 그 뜻을 풀이하면 살기 좋은 환경은 있는데 경제적으로 살아가기 어렵다는 뜻으로 풀이된다. 하지만 지역에서 살기 어려운 문제는 지역의 총 생산성에 달려 있는 것이 아니라 자본의 지역순환이 잘 이루어지지 않기 때문이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 지역주민 중심의 공동체 개념의 지역개발이 더 절실히 필요하고 요구된다고 하겠다.