

地域産業振興政策을 위한 分析의 틀(Framework) 에 관한 研究

--日本の 事例研究와, Nutt와 Backoff의 第3섹터에
관한 管理戰略을 中心으로--

金性俊* · 康榮勳**

目 次

- I. 問題의 提起
- II. 事例研究
 - 1. 地域發展을 위한 基本構想(ground design)의 與否
 - 2. 地域住民의 理解
 - 3. 指導者의 存在
 - 4. 運營資金
 - 5. 北海道 下川町의 地域産業振興政策
- III. 日本의 事例研究에서 우리가 배워야 할 教訓과 分析의 틀(framework)
 - 1. 地域에 基礎를 둔 哲學과 基本構想(ground design)에 一貫된 思想을 갖고 地域産業振興政策을 펴나가고 있는가?
 - 2. 指導者는 地域의 産業振興에 어느 정도 影響力을 行使하고 있는가?
 - 3. 住民의 理解와 參加를 높이기 위한 方法과 호응도는 어떠한가?
 - 4. 生活文化의 向上을 위한 發展인가?
 - 5. 農村과 都市가 함께 交流하며 共生할 수 있는 方案을 갖고 地域産業의 振興을 꾀하고 있는가?
 - 6. 財政擴充의 方法과 地域産業의 發展의 關係는?

* 濟州大學校 法政大學 行政學科 助教授

** 濟州大學校 法政大學 行政學科 講師

I. 問題의 提起

農·山村에서 뿐만 아니라 都市에서도 適應이 可能한 地域産業을 振興하는 方法으로는 一般的으로 다음의 세 가지를 들고 있다.¹⁾

- ① 現存하는 산업과 기업을 육성하여 競爭力이 있는 산업과 기업으로 전환시키고 지역에 있는 농림업이나 상·공·관광업 등을 시대의 必要에 맞게 하면서 發展시킨다.
- ② 地域에 없는 産業分野를 지역의 힘으로 만들어 낸다. 다시 말해서, 지역에는 없지만 생활을 위해서 필요한 또는 현존하는 산업과 기업을 육성하기 위해서 필요한 産業分野와 企業 등을 지역의 자원과 기술을 活用하고 지역의 資金과 經濟力에 의해서 만들어 낸다.
- ③ 地域 밖에서 企業을 誘致한다.

지역 밖에서 기업을 유치하여 지역의 산업을 진흥시킨다는 ③의 原則이 지역에 적용되었을 경우에는 얻어지는 利潤이 지역 밖으로 流出되어버리기 때문에 農·山村의 經濟力을 강화할 수 없다는 弱點이 있다. 또 기업의 경영 방침에 관한 결정권은 지역 밖의 母企業, 또는 企業이 갖고 있기 때문에 地域住民의 意思로 지역의 산업진흥을 추진하는데는 限界가 있다. 지금까지 많은 농·산촌은 제3의 企業誘致(外來形 開發)에 勝敗를 걸어왔다. 하지만 그러한 방법으로는 지역산업의 진정한 발전에 도움이 되지 않는다고 판명되어져 왔기 때문에, 그 결과 ①과 ②의 방법 즉, 內在的 發展의 振興方策이 평가되어 지기 시작했다.²⁾

內發的 發展(Endogenous Development)이라는 用語가 처음으로 사용되어진 것은 1975년 스웨덴의 Dag Hammersjold 財團이 國際聯合經濟特別總會에 제출한 보고서중

1) 保母武彦, 「內發的 發展論と日本の農山村」, 岩波書店, 1996, p. 153.

2) 일본의 예를 들면, 니가타현(우리나라의 道에 해당하며 본고에서는 현이라고 씀) 염타 마을(인구 2만 872명) 石打丸山스키장의 경험에서 볼 수 있는데 이 스키장은 300가구 정도의 마을이 밖으로 나가서 돈을 버는 것을 막기 위해서 시작한 것인데 전국 체육대회를 2번이나 개최 하는 등, 관광객의 수가 전국에서도 굴지의 스키장이 되었다. 또한 地域自治會(石打區)가 직접 경영하는 石打丸山觀光協會가 있고 5개의 공중케이블회사도 유치해서 협정을 맺어서 여기에서 나오는 이익을 지역에 환원하는 계획을 세우고 있다. 이 觀光協會의 연간 재정은 수억엔에 달하고, 그 자금으로 스키연습장의 整備를 하고 있기 때문에 많은 관광객을 부르는 좋은 循環을 되풀이 해왔다. 지금은 밖으로 나가서 벌이를 하기는 커녕 많은 주민이 겨울에는 민박이나 상점 그리고 스키교실 등의 경영자이고 봄부터 가을까지는 농업에 힘을 쏟고 있다. 石打지구에는 또한 外部 資本에 의한 리조트 맨션도 3개씩 건설되어져 있지만 맨션의 부속건물인 pool이나 hall 등을 지역 주민이 이용할 수 있도록 하고 있다. 당창町에서는 리조트 맨션이 난립해서 주민의 이익과 모순되는 경우와 비교해 크게 차이가 난다. 石打區는 상업뿐만 아니라 교육이나 문화, 복지에도 독특한 성과를 올리고 있다. 이러한 점 등은 기업 유치를 지역의 계획에 부합하게 유치하고 지역 발전에 결부되어 있는 좋은 예의 하나다. 石打지구의 예를 보더라도 ①과 ②를 기본으로 하고 ③은 그것을 보충하는 위치에 두어야 한다는 것이 이해될 것이다.

에 있다고 말하고 있고³⁾ 日本에서는 鶴見和子 教授가 1976년 미국 社會學의 近代化論을 비판하는 논문중에서 內發的發展이라는 단어를 처음으로 사용했다고 전해지고 있다.⁴⁾ 內發的發展이 등장하는 1970년대 중반은 베트남에 대한 미국의 군사개입이 결정적으로 敗北하고, 석유위기로 인한 경제불황이 동시에 진행되었고, 또한 구미를 주축으로한 근대화 노선이 흔들리기 시작했던 시기였기 때문에 세계주요국가의 젊은 관료들은 자기나라의 민족과 지역의 전통과 문화 등을 再評價하여 독립된 발전의 길을 모색하려고 했던 시기에 內發的發展이론이 등장하게 되었다.⁵⁾

구체적인 內發的發展의 내용은 “종교, 역사, 문화, 지역의 생태계 등의 차이를 尊重하고 다양한 가치관에서 이루어지는 다양한 社會發展이다. 이와 같은 다양성이 보장되어야 하는 것은 이론적으로 뿐만 아니라 실천적으로도 지역의 村세우기와 町(面에 相當)만들기 사업이 지역의 개성을 계속 존중하면서 종합적인 지역만들기의 입장에서 전개되어지고 있는 것을 보아도 이해된다. 게다가 내발적 발전의 多樣性和 綜合성을 받쳐주는 경제적인 기반이 필요하게 된다.”⁶⁾ 마치 지구 環境問題의 논의에서 남북의 대립이 있는 가운데 인도의 간디가 “最大의 環境破壞는 途上國의 貧困問題이다”라고 말한 상황과 유사하지만, 일본의 農·山村의 주민은 다른 諸국민처럼 극도의 빈곤과 기아에 직면해 있는 것은 아니라 는 점이 크게 다르며, 더구나 일본의 農·山村과 都市는 하나의 국내에 있어 상호간의 이동이 용이하고 직업과 소득 그리고 편리를 추구하여 도시로 이동하는 것이 가능하고, 국내에서는 국제적인 관점에서 보는 고정된 “南北問題”와는 틀린 立場으로 해석하고 있다.⁷⁾

3) 鶴見和子·川田編著『內發的發展論』東京大學出版會, 1989年, p. 3.

4) 鶴見·川田, 前掲書, p. 47. 그러나 宮本教授에 의하면 (p. 348-349) 지역문제의 해결과 발전 방향에 대해서 제시하고 있는데 현재 일본에서 주목을 받고 있다. 『도시경제론』, 1980

5) 保母武彦, 『內發的發展論と日本の農山村』, 岩波書店, 1996, p. 122.

6) 保母, 前掲書, p. 151.

7) 保母, 前掲書, p. 3에는 廣義의 內發的發展論의 概念을 定義하고 있다. “① 環境·생태계의 보전 및 社會의 유지가능한 발전을 정책의 기본틀로 하고 인권옹호, 인간의 발달, 생활의 질적향상을 도모하는 지역발전을 目標로 하고, ② 지역에 있는 자원, 기술, 산업, 인재, 문화, 네트워크 등의 자원을 활용하여 地域經濟振興에 있어서는 복합경제와 다양한 직업구성을 중요시하고 지역내의 관련산업을 확대하는 發展方式을 택하고, ③ 지역의 자율적인 의사를 바탕으로하여 政策形成을 하고 주민참가, 분권과 주민자치에 의한 지방자치를 확립하고 동시에 지역의 실정에 맞는 事業實施主體를 형성할 수 있도록 도모하는 것” 이라고 하고 지역으로부터의 발전·전개하는 發展政策을 내용으로 하고 있다. 그리고 1996년 10월 30일에서 31일 까지 열린 地方自治를 통한 均衡的 繁榮·住民福祉·세계평화에 관한 국제심포지엄에서 宮本教授는 ① 지역의 기술·산업·문화를 토대로 지역내 시장을 주요한 대상으로 하고 있으며 지역주민이 主體가 되어 학습·계획·경영을 할 것. 단, 이것은 地域主義를 가르키는 것이 아니고 대도시나 정부의 원조 혹은 국제적인 협력을 拒絶하는 것도 아니다. ② 環境保全의 틀속에서 開發을 생각해내어 아메니티(amenity)·복지·문화 그리고 무엇보다도 지역주민의 인권확립을 추구하는 종합적 목적을 가질 것. ③ 산업개발을 특정업종에 한정하지 않고 복잡한 産業關聯을 만들어 부가가치가 모든 단계에서 지역에서 산출될 수 있도록 하고 사회적 잉여(이윤+조세)를 가능한한 지역에 귀착시킬 것. ④ 住

오늘날 국제적으로도 확인되어진 발전방식은 持續 가능한 發展(Sustainable Development)이고, 내용은 소득의 재분배와 환경의 보존이라는 두가지 점에서 都留重人은 持續 가능한 發展(Sustainable Development)을 “경제성장률을 지속시킨다” 라는 의미를 내포하고 있다는 해석을 비판하고, “단적으로 말한다면, 持續 가능한 發展(Sustainable Development)의 이념을 일본 같은 선진공업국에 적용할 때 GNP의 성장률 따위라는 발상과는 전혀 관계가 없고, 경우에 따라서는 GNP가 마이너스 성장에서도 생활의 풍요로움을 누릴 수 있는 文化社會의 開化를 지향하는 것을 추구할 수 있다고 생각한다”⁸⁾ 라고 지적하고 있다. 일본정부는 농·산촌이 달성하는 환경보존기능과 국토보존 그리고 관리 기능에 대해서는 그 목표를 달성한다는 입장에서만 평가하도록 하고 있다. 하지만 언제까지나 ‘環境은 保護할 수 있고, 所得의 再分配는 하지 않는다’ 는 1972년 Stockholm회의 이래 20년간에 걸쳐 해결해 오지 않았던 국제 무대의 ‘環境과 貧困’이라는 論爭을 再現하고 있다고 보여진다.

따라서 본 研究에서는 內發的 發展의 多樣성과 綜合성을 받쳐주고 經濟的 基盤이 되는 地域産業 振興에 대해서 日本의 事例를 1) 明確한 地域發展을 위한 綜合戰略의 與否 2) 地域住民의 理解 3) 指導者의 存在 4) 運營資金 5) 有效性的 立證이라는 項目을 分析의 基底로 하고, 1) 地域은 發展哲學과 基本構想(ground design)에 一貫된 思想을 갖고 地域産業振興政策을 펴나가고 있는가? 2) 指導者는 地域의 産業振興에 어느 정도 影響力을 行使하고 있는가? 3) 住民의 理解와 參加를 높이기 위한 方法과 呼應度는 어떠한가? 4) 生活文化의 向上을 위한 發展인가? 5) 農村과 都市가 함께 交流하며 共生할 수 있는 方案을 갖고 地域産業의 振興을 꾀하고 있는가? 6) 財政擴充의 方法과 地域産業의 發展의 關係는? 라는 6가지 사항에 관하여 우리나라가 日本의 事例로부터 배워야할 몇가지 教訓과 Nutt와 Backoff의 第3섹터의 戰略的 管理方案(*Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*)을 基礎로 하여, 結論的으로 地方政府 또는 市·邑·面·里까지도 獨自的으로 適應 가능한 21C 비전을 提示하는데 사용할 수 있는 分析의 틀 (framework)을 提示하려는 것이 本稿의 目的이다.

II. 事例研究

1. 地域發展을 위한 基本構想(ground design)의 與否⁹⁾

民參加制度를 만들어 자치체가 주민의 의지를 중심으로 그 계획을 추진할 수 있도록 기업활동이나 토지이용을 조정하는 自治權을 가질 것이라고 개념을 정리하고 있다(p. 108).

8) 都留重人 「地域環境と南北問題」 「環境と公害」 22卷 4號, 1993年 4月, p. 1. 그리고 持續 가능한 發展의 內容은 Peter Bartelmus(1994), 「Environment, Growth and Development」, NewYork: Routedledge를 參照.

9) 筆者는 ground design을 地域發展을 위한 우리나라에서 실시하고있는 國土綜合開發計劃이나 地

地域開發事業이 성과를 올리기 위해서는 連結性이 없는 事業은 長期的인 觀點에서 意味가 없기 때문에 明確한 基本構想이 있고 그것을 바탕으로 하여 地域發展의 綜合戰略 가운데 地域開發事業이 位置지워지는 것이 중요하다. 각 市町村은 종합계획이나 과소대책사업 계획을 정책하고 있기 때문에 그런 의미에서 基本構想이 있다고 말할 수 있는지 조차 모 르겠다. 하지만 縱的行政의 개별사업을 총체적으로 나열하기만 하는 것은 基本構想은 되지 않고 白紙에 불과하다. 내발적 발전을 위해서는 그 문제를 명확하고 한 개의 사업에서 다른 사업으로 발전 전개하는 것과 같은 사업 連繫性이 필요하며, 이를 위해서는 해당 지역의 將來象이 명확하게 되어지고 실현 과정 중간에 개별 사업과 실천항목이 명료하게 워 치지워지는 것이 중요하다.

基本構想(ground design)이 중요하다라는 것을 나타내는 하나의 事例를 조엽수림, 유기 농업과 手工의 마을을 추진하는 宮崎현 綾町에서 볼 수 있다.¹⁰⁾ 綾町은 町만들기로 日本 에서 잘 알려진 마을인데 총면적의 80%가 森林이고 그중의 22%가 조엽수림이며 그 조 엽수림은 동양제일의 넓이라고 말해지고 있다. 1966년 조엽수림의 일부가 處分되는 계획 이 있어 마을 주민이 힘을 합해 반대해서 지켰으며 이 마을의 풍요로운 자연은 마을의 보 배이자 地域發展政策史의 중요한 位置에 있고, 여기에서 또한 자연생태계 농업이 파생해 간다. 이른바 유기농업이라는 것이 자연생태계 농업의 추진에 관계되는 條例(87년 실시) 가 제정되어 현재 수십억엔의 出荷까지 되고 있고 유기농업과 공예와도 결부되어서 마을 전체에 工藝人이 차츰 살도록 되고 40명 정도의 工藝人이 사는 手工의 마을로서 충실해오 고 있다. 업무에 支障이 되기 때문에 이 마을은 어느정도 이상의 관광객은 들어오지 않도 록 고려하고 있다. 즉 基本構想(ground design)이 明確하고 마을 주민에게 잘 이해되어 져 있기 때문에 지역의 단결된 힘을 확장하는 源泉이 되고 있다.

또 하나의 例로는 댐에 의존하지 않는 맑은 물과 푸르름을 활용한 德鳥현 木頭村(인구 2081명)의 부락 만들기도 明確한 基本構想(ground design)을 갖고 있다. 이 마을은 댐 반대로 전국에 유명해졌는데 댐건설을 반대하는 것만으로는 過疎化와 高齡化의 압력에 이 기지 못한다고 생각했기 때문에 댐에 의존하지 않는 마을 만들기 계획을 세웠다. 댐건설 을 반대하는 것도 강을 위한 것이고 마을 세우기에 활용하는 것도 강이기 때문이다. 마을 의 中央을 관통하는 맑은 물에는 은어낚시 손님도 많고, 맑은 물과 푸르름이 풍요한 木頭 村은 삼목과 유자나무가 대표되는 農林業이 있고 加工産業化에 더해서 새롭게 도시와의 교류와 관광이 기대되고 있다. 이 마을의 産業振興政策은 傳統産業인 삼목과 품질이 높은 유자나무의 생산을 기반산업으로서 그 위에 2개의 요소(加工機能과 都市 交流)를 둔다는

域開發綜合計劃이라 보지않고 그 상위 단계인 지역에 맞는 발전모델로 해석하고 싶다. 왜냐하면, 대부분의 韓國의 開發計劃이라고 하는 것은 사업의 連結性이 없고 短期的이며 臨機應變적인 사 업이 많기 때문에, 한마디로 要約 한다면 地域資源을 바탕으로 하여 發展시키지 못하고 있기 때 문이다.

10) 工藤秀人, 「郷田實」 「九州の村」 創刊準備號, 1992年 12月號 參照

내용으로 마을 주민에게 明瞭한 事業構成이 되어 1996년 4월 오카라케케라(德烏市)는 기업이 마을과 제3섹터를 만들고 이름을 헤르신크라고 하는 마을에 알맞는 새로운 일터도 만들 수 있었다. 이러한 基本構想(ground design)에 맞게 人口計劃과 多様な 職業開發 그리고 산촌 생활의 再建이 시작되었는데 産業振興計劃의 基本적 觀點으로서 다음의 4가지 항목을 두고 있다.¹¹⁾

- (1) 地域 만들기의 目標은 무엇보다도 地域 住民自身의 生活를 풍요롭게 한다.
- (2) 産業開發과 觀光開發에 알맞는 것으로 自然環境의 保畧을 기본 틀로 한다.
- (3) 計劃은 실상에 맞게하여 可能한 條件을 탐색하면서 扎实的 成果를 쌓아올려가는 것으로 한다.
- (4) 地域住民이 主體가 되어 각 세대, 각 분야의 交流와 役割分擔을 實施하여 간다.

2. 地域住民의 理解

內發的發展에 있어서 중요한 점은 住民參加에 의한 地域의 자기 決定權이다. 인간성의 발달을 서구의 근대화모델을 극복하는 하나의 目標로 한다면 당연히 마을 주민이 지역을 알고 거기에 參加하여 自然과 人間 그리고 人間과 人間의 관계를 높혀가는 것이 지역 진흥의 수단일 뿐만아니라 목표에 위치지워지는 것이 된다. 지방공무원과 지역단체 직원(농협, 임업조합, 상공회 등의 직원)은 당연한 것이고 주민들이 참가하고 생각하고 제안하고 이해하고 함께 행동하는 것이 중요하기 때문에 地域내의 한사람이라도 모든 계획에 참여를 호소하여 成果를 올려온 福井현 명전장村은 하나의 參考 事例이다.¹²⁾

福井현 명전장村(인구 3041명)이라는 山村이 있다는데 여기에는 제3섹터가 설립되어진 것이 1984년 7월이었고 座右銘은 1) 지역 세우기로 된 것은 무엇보다도 받아들여 반드시 성공시키는 것, 2) 地域內의 행정단체, 생산자, 주민이 파이프역할이 된다. 지역내의 한 사람이라도 계획에 참여할 수 있도록 호소하는 것을 좌우명으로 해서, 大手電氣製造會社の 所長에서 돌아온 사람을 영업부장으로 해서 시장조사와 유통개선에 몰두하게끔 하고, 농산물 중 36종류의 상품을 취급하고 年間 약 3억엔의 매출고를 올리고 있다. 한 사

11) 保母, 前掲書, p. 157에서 保母教授는 當然한 것 같지만 現實에서는 이와 반대되는 事例가 전국에 적지 않다고 하고 있고, 리조트기업의 誘致가 목적이거나 그것을 위한 양호한 自然環境을 지역 밖의 기업에게 제공하여 지역 밖의 자본에 의해 대규모 프로젝트를 흥하던 망하던 단숨에 하겠다는 예는 결코 드물지 않다고 指摘하고 있다.

12) 保母, 前掲書, p. 158. 그리고 宮本教授에 의하면 명전장村을 제외한 여러 가지 事例分析을 통하여 ①대기업에 의존하지 않고 주민의 창의성에 의하여 산업을 진흥시키고 있고 중앙정부와 도에 보조금을 의존하지 않고 있다는 점 ②처음부터 市場을 지역내의 수요에 맞춰 나간다는 점 ③사업의 연계성을 높혀 개인의 영업의 改善를 통한 Community 만들기에 주력하고 있다는 점을 성공사례의 共通點으로 보고 있다.

宮本憲一 「現代の 都市と 農村」, 일본방송출판협회, 1982, p. 204-244.

람이라도 많이 제3섹터에의 참여를 호소하는 주민의 이해와 협력을 확대해왔으나 제3섹터의 문제점은 經營과 民主主義의 均衡을 맞추는 것인데 이러한 經驗은 하나의 參考가 된다.

스스로 지역만들기에 참가하는 주민을 육성하는 것을 목표로 社會教育을 추진하는 福井현 上中町(인구 8,018명)의 事例도 중요하다. 上中町에서는 평생학습과 지역만들기를 합류시킨 公民館(市町村--市邑面--에 주민의 교육·건강·생활 등을 위해 마련된 集會場所)에 세워진 활동을 전개하고 평생에 걸쳐 각 세대 층이 각각의 生活課題와 地域問題를 발견하고 과제해결을 위해서 組織化와 學習化를 꾀하고 스스로가 지역만들기에 직접 참가하여가는 自治活動을 중요한 목표로 해 왔다. 각 마을에서는 年代別組織과 自發的組織이 많이 만들어져서 해결안되는 문제라든지 地區 전체에 걸쳐진 문제를 취급해왔다.¹³⁾

內發的 發展은 지역에 사는 사람들의 고민을 스스로의 힘으로 해결하면서 꿈을 실현하는 과정을 명확하게 해가는 작업이기 때문에 계획을 만드는 과정에도 실행하는 과정에도 주민이 참가하는 것은 당연하고, 오히려 주민이 主體가 된 經營에 行政이 참가하는 것이 自治의 본래 모습이며, 주민의 참가에 의한 지역만들기를 추진해 왔던 선진지역의 하나가 長野현 염고시(인구 5만 7331명)이다. 염고方式의 特徵은 마을발전계획을 기동으로 한 고향만들기 운동을 마을의 基調로 삼고 있는 것이며, 1978년부터 이 운동이 시작된 背景에는 시내의 대형 공공사업의 실패가 중복되고 행정의 막다른 상황을 타개하기 위해서는 自治의 原點으로 돌아가서 주민의 에너지를 지역만들기에 발전시키고 지역의 連帶感을 강화할 필요가 있다는 사정이 있었다. 따라서 자신들이 살고 있는 지역을 다시 보고 자기들의 손으로 풍요로운 삶과 좋은 생활 환경을 육성하자 라는 알맞은 구호와 함께 시내의 54 마을은 각각의 地域特性을 파악하고 그것에 대한 조사 사업의 기획을 진행하고 운동을 실천하여 왔다. 현이나 市町村에 장기종합계획이 있는 것처럼 지역도 장래가 있는 방법을 그리는 장기종합계획을 자신들이 세우고 있고, 취락의 안전·경관·전통문화나 행사·환경 등을 스스로 점검하고 상담을 축적해서 계획을 만들어 왔으며, 심지어는 초등학교 학생들까지도 地域事業에 참가하도록 하고 要望이나 意見を 내고 있으나, 이 方式은 전체적으로 좋았지만 行政擔當者의 잦은 交替에 의해서 쇠약해졌다.¹⁴⁾

3. 指導者의 存在

대부분지방의 過疎地域이라면 인구가 과소할 뿐만아니라 기술과 정보가 과소하게 되어 있으며, 현대 경제에서는 기술도 정보도 보다 크게 이윤을 산출하는 기회를 추구하여 대

13) 保母, 前掲書, p. 159에 의하면, 公民館의 元副館장은 "社會教育은 講演會나 學習으로 금방 행해지는 것은 안 된다. 스스로 지역만들기에 참가하는 住民을 育成하는 것이야 말로 社會教育이다."라고 주장하고 있다.

14) 保母, 前掲書, p. 160.

도시에 모이고 있기 때문에 임업이나 농업의 기술도 가공 관련 기술이나 유통관리 기술도 옛날그대로 시장의 필요에 적합하게 해가는 것은 곤란하고 새로운 기술이 개발되어져서 도입하는 것이 필요하다고 여겨져, 상·공업에서도 동일하다는 예를 들면, 鳥根현 區見町에서는 산림자원을 활용한 가공업 등을 지역에 육성하여 왔는데 첫째의 問題點은 그 지역에 加工技術이 없고 그리고 기술자도 없다는 것이다. 區見町은 이러한 문제점을 克服하기 위하여 獎學金 制度를 만들었는데 마을 財政에서 장학기금을 적립하여 이자를 장학금으로 지급하는 제도이다. 마을의 산업 진흥계획에 부합하고 필요한 기술습득을 시키기위해서 마을의 청년을 국내의 선진 지역에 파견했으며 목공과 버섯생산 등의 기술도입은 이 방식에 의해 되어졌으며, 연수에 간 청년에게는 10년 정도 전의 일이지만 월액 10만엔 정도의 장학금을 지급하고 長期研修를 보증해 왔고 그들은 연수에서 돌아온 후에는 그 기술로 産業세우기에 종사하고 기술을 가진 지도자로서 지역에 새로운 산업을 정착시켜왔다. 지금에서는 월 10만엔 정도의 장학금으로는 부족할지 모르겠지만 마을의 다음세대를 담당하는 청년들이 안심하고 기술연수를 할 수 있는 제도는 각 분야에 있어서 지도자육성의 중요한 방식을 제시하고 있다. 지역의 비전을 제시할 수 있는 指導者의 존재가 부족하지 않게 철저한 指導者를 育成하고 있다는 것이 特徵이다.¹⁵⁾

4. 運營資金

公共施設의 建設事業費 등은 빚(外債)에 의해서 解決 되어진다 해도 運營資金은 빚에 의해서 되지 않는다고 생각하지만 어느 지역에서는 운영자금까지도 준비가 되지 않는 事例도 있다는 점을 검토해 볼 필요가 있다. 재정자금에 의해 지역 진흥사업을 확보하고 있는 유일한 事例가 있는 石打丸山스키장의 경우는 민간 진출기업 등의 협력부담금을 재원으로 하고 있고 도시 자치체에 의한 투자와 협력으로 추진되는 群馬현 川場村(인구4085명)의 事例도 있다. 川場村에는 世田谷區의 교류시설이 49억엔 들여 건설되어져 있고 區의 초등학교 학생의 농촌체험장으로 되어 교육효과도 올리고 있는데, 여기서의 운영은 이용하는 世田谷區와 村이 기금을 적립하여 그 이자를 활용하면서 운영하고 있다는 점이다.¹⁶⁾

5. 北海道 下川町의 內發的 發展

내발적 발전에 의한 지역산업진흥이 눈에 보이는 성과를 올리기 시작한 지역인 北海道 下川町의 경우에서 내발적 발전의 有效性에 대해서 보기로 한다.¹⁷⁾

15) 保母, 前掲書, p. 161.

16) 保母, 前掲書, p. 161.

17) 保母, 前掲書, pp. 162-175. 또한 宮本教授에 의하면(前掲書, pp. 204-244) 北海道의 下川

(1) 過疎化內에서의 인구 증가

北海道 上川郡 下川町은 名寄市에서 동쪽으로 자동차로 20분 정도의 곳에 있고 겨울에는 영하 30도가 되는 일본에서는 추운 마을이다. 1960년에 1,500명 이상이던 下川町의 인구는 현재 당시의 3분의 1이하인 약 5,000명이 살고 있고 인구동태로 보아서 전형적인 과소지역이며, 60년 당시 마을 인구의 연령구성은 젊었다. 즉, 44세 이하의 인구가 점하는 비율은 82.7%로 내려갔고 특히 0~14세는 5,747명에서 477명으로 감소하여 벌써 인구의 재생산력을 잃었다는 감이 있어서 도 개발국의 예측은 이러한 인구감소 현상의 연장선상에서 5년후 그리고 10년후 대폭적인 감소가 있을 것 이라는 전망을 했지만 95년의 국세조사결과에 의하면 마을의 인구는 도개발국이 예측한 정도로 감소하지 않았다는 것을 알수 있었다. 결과는 도개발국이 예측한 4,397명보다도 350명 많은 4,747명이었는데 原因은 多様な 産業分野에의 復歸로 인하여 총 인구는 5년전과 비교해서 감소했지만 예측했던 정도의 감소는 아니었던 것이다.

(2) 基盤産業(林業)従事者の 増加

下川町은 임업경영에 일관하여 와서 90년에는 製紙工場을 만들었고 製紙工場에는 23명이 근무하고 있는데 町내에서 4가구와 신입자 7명이 들어가 있고 복귀자라 해도 동경, 나고야, 道내에 가정을 가진 사람의 종업자도 5가구 들어와 있고 전국적으로는 임업 종사자의 연령구성이 높지 않아서 후계자 문제가 심각하지만 製紙工場의 평균연령은 37세로 젊었다. 그 내역을 보면 20세 이하가 3명, 21~30세가 8명, 31~40세가 4명, 41~50세가 2명, 51~60세가 3명, 60세이상이 3명이다.

下川町의 임업은 근년 木材業이 출하액을 증가시키고 종업원수도 증가시키고 있는데 外國製品에 압도되어지는 일본의 製紙業이 전체적으로 쇠퇴하고 北海道の 製紙業도 출하액과 종업원 수를 줄이고 있는 가운데 下川町의 건투는 유난하게 뛰어났고 下川町의 森林組合에서는 예전에 直營造林事業이라해서 하던 것을 1968년 一般民有林의 지도 육성을 포함시켜서 사업전개를 모색하기위해 森林勞務關係를 木炭관련 공장이나 製紙工場이 전개해왔던 것이다. 농림업의 진흥은 농림산물의 생리적인 성장육성기간의 제약을 받지 않을 수 없었고 농업에서는 비닐하우스 야채처럼 일년에 수확의 수확을 해서 환금할 수 있는 것도 있었다. 온난한 남쪽의 지방에서는 2기작도 가능하지만 주요작목이 많은 것은 해에 1회의 수확이 있고 기껏 이것에 이작이라 해서 2모작을 더 붙이는 정도이다.

(3) 下川町의 森林經營方式

法正林은 樹木의 나이구성을 균형되게 해서 採伐과 植木을 영구히 되풀이할 수 있도록

町 이외에 北海道の 지역복합 시스템화, 海田현의 十勝 와인 企業化의 효과와 長野현의 건강관리 운동의 事例와 大分현의 자연보호운동 등의 事例를 들고 있다.

한 경영 시스템을 확고히 한 森林이며 下川町の 유목에서는 법정림 경영의 목표를 대체로 달성하고 있고 지금 過疎化와 高齡化가 진행중이며 환경보존에 힘을 쓰고 있으며 떨어지는 활력을 활성화해가지 않으면 안되었기 때문에 北海道 봄에 들끓는 관광을 중심으로 했던 移動人口에 의존하는 것도 필요하다고 생각하지만 지역에 따라 조건이 다르게 되는 리조트 개발에 의존하는 것이 아니라 마을의 면적이 90%가 삼림인 특성을 활용한 개성있는 마을 만들기가 중요한 것이므로 노력을 하고 있다.

삼림자원조성이 확실한 지역 만들기라고 믿고 스즈끼 자동차 테스트코스도 댐 건설도 공사중의 波及效果를 기대하는 지역활성화이고 기간산업인 농업의 확립을 꾀하는 것과 삼림자원을 활용한 지역만들기를 모색하지 않는다고 생각하는 것이다. 전국에 중산간지역이 많은데 활성화사업의 중점을 관광 리조트개발로 이전하는 가운데 下川町은 끝까지 농업과 임업을 고집하는 자세를 보이고 있다. 도요타나 닛산도 자동차 테스트코스를 北海道에 두고 있는 것처럼 스즈끼도 下川町의 극한의 엄격한 조건을 선택했다. 下川町에서의 코스 등 건설비는 200억엔이라고 말해지고 있고, 또 댐은 北海道 개발국이 홍수조절을 주목적으로 건설을 예정하는 다목적 댐이지만 테스트코스도 댐도 이 건설효과는 일시적이고 장기적인 지역진흥에 의존해야 하는 것이 아니더라는 강한 信念을 엿볼 수 있다.

즉 外來形開發로서가 아니라 地域資源 活用形産業의 育成을 기본으로한 發展方式의 기저에 자리 잡고 있다. 산림경영이 여기에 이를 때까지 약 40년의 기본 계획이 이루어져 왔고 下川町에 있어서 삼림만들기의 기본계획은 1953년의 국유임야 臨時措置法에 기초를 둔 국유림의 매입에서 시작되어져 동북이나 紀伊반도 등의 임업 선진지역을 견학하여 배운것과 함께 급한 산이 많은 紀伊는 숲속의 작은길에 쉽게 익숙해지지 않지만 지형의 완만한 하천은 운반지역에 도달하는데 편리 하고 下川町이 갖는 유리한 조건을 적합하게 분석하고 지역의 조건에 맞는 임업이 시작되어져 왔다. 태풍에 의해 쓰러진 나무나 손상을 입은 나무를 정비하고 인공식재를 개시하고 62년에는 국유림매수대금을 전액상환하고 끝냈다. 초기에는 직영조림방식을 갖고 해마다 40~50ha의 植林을 계속해왔지만 유림만으로 조림면적이 부족한 경우에는 국유림에 部分貸貸契約을 해서 조림을 계속해왔고 68년에는 삼림노무관계를 삼림조합에게 전면위탁하여 一般民間山林의 지도육성을 포함하여 사업 전개를 꾀하고 있다.

이것은 장래의 森林資源을 만들고 町주민에게 취업의 場을 제공하기 위함이었고 삼림조합을 사업주체로 하는 사업의 방침은: ① 장래의 지속적인 생산을 고려에 넣고 새로이 나무를 심을수 있는 면적을 연간 200ha전후로 하여 실행한다. ② 保育事業을 권장·실시한다. ③ 間伐 사업의 施行촉진을 꾀한다. ④ 생산에 필요한 길과 작업로 등의 간단하고 편리한 길들을 개설하여 도로의 連結網을 높인다는 점이다.

삼림면적은 현재 사유림이 4,590ha이고 유림이 2,445 ha이지만 93년도부터 시작한 삼림의 공유림화를 위해 起債事業(自治省)을 사용하여 국유림의 매입을 하고 있고 이 매입에 의해 유림을 3,000ha까지 확장할 계획이며 下川町에 있는 최대의 지역자원은 山이

기 때문에 삼림과 관련해서 마을의 활로를 넓히는 것을 목적으로 하고 있으며 지역의 의사로 자원을 유효하게 사용해가기 위해서 국유림을 매입하여 유림을 증가하고 採伐과 植木을 되풀이하게 하는 循環形 시스템(原田 시스템)을 완성시키려고 하고 있다. 현재 연간 50ha정도의 채벌과 식목을 계속하는 것이 가능한 체제로 되어있고, 임업을 기반으로 그 위에 생산된 목재를 원재료로 하여 임산가공의 안정적 발전을 꾀하고 새로운 雇用을 낳는 효과가 기대되어져 왔다.

(4) 下川町에서 보는 內發的發展의 特徵

첫째, 內發的發展에 대한 깊은 確信과 立場을 견지하여 온 것이다. 예를 들면, 교통편이 나쁘고 벽지 지역에 기업유치를 꾀하여도 쉽게 유치에 응하는 기업도 없는 상황에서 지역 진흥을 꾀하는데는 지역 자원을 활용하여 기업체를 만드는 것이 제일로 중요한 것인데 자원이 있는 경우 반드시 기업이 興한다고 생각하고 있었다. 하지만 현재처럼 심하게 내버려진 산천에 두는 것으로는 외부에서 기업을 유치하는 것이 아니라 기존의 기업체를 육성하는 방법에 주안점을 두었다. 삼림조합과 농업협동조합의 활발한 활동을 촉진시키고 農林資源을 활용하고 항상 일할 수 있는 장소를 만드는 것이 필요한 것이다 라는 것과, 자원이 있을 때 반드시 기업이 흥한다 라는 말을 신뢰하고 장래의 자원 순환형지역 만들기에 만족할만큼의 산림자원 자원의 육성에 노력하여 왔던 것이다. 이 사상은 영원히 되풀이 가능한 채벌과 식목이고 오늘날의 말로 한다면 sustainable development의 適用이며 持續可能한 사회를 위한 産業基盤의 構築이라는 것으로 해석할 수 있다.¹⁸⁾

원래 이 마을의 內發的發展은 하나의 임업에만 있는 것 만이 아니고 타 산업과 聯關하여 故郷産業의 전개와 더불어 광대한 산야를 이용한 스포츠나 얼음의 문화 등이 지역의 아니고는 할수 없는 생활문화의 발전과 창조에 의해 住民生活의 풍요로움을 만들어내는 것이 지역만들기의 목표로 되어 있다.

둘째, 많은 산림이 연관된 복합체적인 다양한 경제를 만들어 온 것이다. 특히 직종면에서 다양성을 만드는 것의 중요함을 생각하고 있다. 현재는 고학력사회로 되어있지만 농산촌의 출신자도 대학이나 전문학교에 진학하도록 함으로써 전문적인 기술적 직업에의 취직욕구가 강해지고 있다. 행정의 보고서에서 젊은이에게 적용된 취업의 기회라는 말이 자주 사용되어지지만 그것은 손을 더럽히지 않는 서비스 산업과 동일한 의미가 아니라 그것은 오히려 현대 젊은이들의 활동이고 노동의 즐거움과 관계되어 있고 자유로운 발상으로 창조적 활동이 가능한 업무라고 생각하는 편이 좋다고 여겨졌고, 또 전문적 기술적 직업이라고 한마디로 말해도 그 직종은 다방면에 걸쳐있으므로 이 문제에 대한 회답은 각 개인의 희망에 부합하는 직종을 선택하는 것이 가능한 폭의 확대와 기회의 많음이 결정하는

18) 개발도상국과 선진국의 sustainable development에 관한 차이점은 Peter Bartelmus의 報告에서 pp. 13-16 참조.

수단이 된다는 점이다. 종래의 農山村에서는 단순노동이 많았고 다양한 직종을 제공하는 상황이 아니었다. 이러한 점의 改善과 改革 즉 다시 말하면 職種의 多樣化가 産業政策이 중요한 요소라고 생각되어져서 下川町에는 지금 대학 졸업생과 대학원수료생까지 귀향하고 있기 때문에 이것만으로 조건이 만들어졌다는 점이다.

이 마을에서는 또한 故郷産業이라는 것을 하고 있는데 고향산업의 내용은 제1차산업에서 제2차 그리고 제3차 산업까지를 포함하는 것으로 말을 바꿔 말하는 것처럼 보이지만 그것만은 아니다. 산업분야간의 유기적 연관을 높이고 거기에 多樣한 經濟를 육성하는 것을 지향하고 있다. 예를 들면 임업 진흥의 성과위에 제지공장을 세우고 전문지식을 가진 기술자가 필요하고 게다가 다른 지역과의 경쟁을 극복하기 위해서 기술개발 및 연구개발이 필요하기 때문에 담당자가 모자라지 않게 하기 위하여 농산물과 산나물의 가공에서도 下川町은 전통산업을 발전시켜 산나물통조림, 잼, 주스 등도 만들고 있으나 이것만으로 한다면 젊은이들이 취직하고 싶어하는 일이라고는 말할 수 없기 때문에 여기에 다시 귀향자가 들어와 아이디어를 내고 신제품을 생산하게 할 수 있도록 여건조성에 전력을 다하고 있는 점이다.

셋째, 下川町의 생활문화 만들기가 진행되고 사회적 유출과 귀향에 관한 의식과 행동에 영향을 주었다는 점이다. 이 마을의 지역만들기에 협력해왔던 靜岡教授는 이것을 意識改革이라고 평가하고 있다.¹⁹⁾ 靜岡교수는 지역의 인구통계를 연구해왔던 성과를 근거로 하여 사회유출자 및 귀향자의 의식과 행동에 있어 하나의 法則이 있다는 것을 발견했는데 그것은 사회적 유출의 경우도, 귀향의 경우도 潛在意識, 現在化, 條件, 行動의 4단계를 거쳐서 실제의 사회적 유출이나 귀향이 행해진다는 것이다.

개인(또는 세대)이 지역에서 유출하는 경우 제1단계로서 '막연하게 유출할까나' 라고 말했던 잠재의식이 싹트고 제2단계로서 '유출하고 싶다'는 희망이 현재화 하지만 아직 이단계에서는 유출하는 것에는 이르지 않고 제3단계로서 조건이 정해지면 '유출한다' 는 의지결정이 되어지면서 제4단계로서 구체적인 동기가 있어 실제의 유출 행동이 된다. 따라서 사회적 유출을 억제하기 위해서는 각 단계에서 유출의식의 潛在化, 現在化, 條件의 賦與, 流出行動의 動機를 줄이는 대책이 과제로 된다. 반대로 귀향을 촉진하는 경우에는 귀향에 관련된 潛在意識, 現在化, 條件, 行動의 4단계의 각각에 대하여 보다 강하게 촉진하는 것이 과제가 된다. 下川町의 부락만들기는 인구 유출의 억제와 귀향촉진에 도움을 주는 효과를 내고 있다고 생각할 수 있다.

넷째, 부락만들기운동 가운데 새로운 指導者를 育成해왔던 것이다. 예를 들면 여성들의 그룹활동을 강화시켜왔고 외부강사를 불러 개최하는 강연회 등 마을주민의 意識改革을 추진하는 것에 도움이 되고 있고, 또한 지역 官廳의 젊은 직원도 적극적으로 地域活動에 參加하고 있어서 전체적인 맥락에서 볼때 지역 만들기 活動에 도움이 되고 있다는 점을 명심해야 한다.

19) 保母, 前掲書, p. 173.

III. 日本의 事例研究에서 우리가 배워야 할 教訓과 分析의 틀

1. 地域에 맞는 哲學과 基本構想(ground design)에 一貫된 思想을 갖고 Vision 있는 地域産業振興政策을 펴나가고 있는가?

教訓의 첫째는 一貫된 思想에 基礎하면서 確實하게 地域에 맞는 哲學의 提示와 基本構想을 地域別로 세우는 것이다. 앞에서 서술한 것 처럼, 각각의 사업은 별개의 것이 아니라 기저에 하나의 明確한 思想(哲學)이 일관되어져 있다는 점, 이것을 한마디로 말하면 자연 생태계와의 共生의 思想이다. 자연 생태계와의 共生사상이 地域에 생겨나게 된 동기는 自然保護運動으로 부터였는데 이 사상적 선구자는 前 町長인 郷田實이다. 郷田이 강한 리더십때문에 시작되어진 자연 생태계와의 共生이라는 사상이 이 地域에 근본이 된 것이지만 이러한 리더십을 언급하기전에 우선 사상적 기초가 된 地域의 조건을 보고자 한다.²⁰⁾

綾町은 현재 총면적(9529ha)의 80.4%가 삼림이며 국유림(4274ha)이 마을 총면적의 44.9%를 점하고 사유림은 16.6%에 지나지 않기 때문에 地域 주민은 옛날부터 사유림과 국유림으로 생계를 유지해왔다. 地域구분에 의하면 중간 농업지역·논밭형이지만 宮崎市에 흘러들어오는 大淀川水系의 상류와 綾南川과 綾北川이 합류하는 지점에 마을이 있어서 자주 발생하는 수해에 의해 농지의 토양이 흘러가버리고 다른 地域에 비해서 수확이 2분의 1이나 3분의 1에 지나지 않고 出荷하는 농산물도 없고 또한 마을은 국유림에 의존하여 살아왔으며 채벌한 나무를 소나 말에게 지워서 산에서 내려오는 것이 허다했다. 木材保管所에서 宮崎의 항구나 역까지는 말로 운반했으며 큰 나무는 삼두 마차로 끌고서 한밤중에 50대~100대의 마차가 이어져 마을을 나가고 있는데 이런 광경이 1950년과 60년경까지 계속되었지만 고도 성장시대에 들어와서 山일도 기계화되고 마을에는 일할 곳이 없게 되어 주민은 빚을 책임져 郷田이 말하는 '야밤도주의 마을'로 되어 버렸다. 그러나 역시 조림은 번창했고 국유림은 주민에게 최대의 일터가 되었다.

1966년 국유림의 채벌계획이 표면화되어 綾營林署는 국유림 300ha를 채벌하고 그 대금으로 大手製紙工事が 소유한 1,000ha의 산림을 사는 교섭을 추진시켜 왔던 것이다. 郷田이 長이 된 직후의 일이지만 郷田은 채벌반대를 주장하고 채벌반대의 既成同盟을 조직하고 소방수나 청년단체 등과 연계하여 주민의 90%의 反對聲明을 받아내고 농림장관과 答辨하여 채벌계획을 白紙로했다. 당시는 아직 자연이나 생태계를 지키는 사상도 이론도 약했던 시대지만 조엽수림으로 뒤덮인 국유림의 산을 남기고 싶다는 일심에서 郷田은 도서관에 다니면서 산이라는 것은 무엇인가? 자연이라는 것은 무엇인가를 철저히 연구해서 다음과 같이 그의 의견을 피력하고 있다.²¹⁾

20) 工藤, 前掲書, p. 9.

21) 工藤, 前掲書, p. 9. 와 宮本教授, 前掲發表論文의 pp. 109-112에 보면 일본의 자치체중에서

“우리들은 저 산에서 태어난 것이고 절대로 지키지 않으면 안되며 日本文化의 발상지인 조엽수림은 나라를 위해서 뭐라고 해도 지켜야한다고 나는 굳게 그렇게 결의 하며 綾町에서 만드는 것은 전국 어디에서도 만들고 있고 물건을 팔기전에 우선 綾町의 것을 팔기 시작하자 나의 생각이며 책을 읽고 찾아다니는 동안에 조엽수림이 일본문화의 뿌리라는 것을 알았고 綾町이 과시할 수 있는 것은 이것밖에 없으며 삼림을 町만들기의 토대로 해 가고 싶고 이것을 위해서는 적어도 국유림의 일부라도 남기고 싶었다.” 라는 것이 조엽수림문화와 부락 만들기의 접점이고 자연생태계와의 共生 사상이 이 부락에 근본이 되는 출발점이 되었다. 조엽수림의 保全과 活用, 自然生態系 農業, 자연속에서의 手工品 工藝, 농촌과 도시와의 교류와 공생은 이 사상에 기초한 지역의 哲學위에서 발전 전개 되어져 온 사업이고 각 사업의 발전 전개가 또 지역 발전모델에 반작용하여 지역에 맞는 哲學과 發展計劃모델의 내용을 풍요하게 해왔다고 말할 수 있다.

2. 指導者는 地域의 産業振興에 어느 정도 影響力을 행사하고 있는가?

綾町의 부락 만들기는 町長인 郷田實의 존재를 빼고서는 지도자가 지역의 산업진흥책에 미치는 영향력을 말할 수 없다.²²⁾ 예를 들면, 郷田을 思想的 先驅者라고 위치되었지만 강력한 町의 리더라 해도 알맞다. 郷田은 1950년 35세 젊은 나이에 町의 副町長이 되고 66년에 町長에 취임하고 도합 36년의 장기간에 걸쳐서 綾町의 행정에 관계하기 시작하여 郷田의 말에 부락 만들기는 필요에 의해서 만들어지는 것이 아니라 現狀이라는 표현이 있는데 주민이 지금 바라고 있는 것에 영합하는 것이 아니라 장래의 發展方向을 눈여겨 보고 지역이 가야 하는 방향으로 추진해가지 않으면 안된다 라는 의미이다.

선구적인 리더가 새로운 發想으로 새로운 사업을 할적에 곧 이해되어진다는 의미는 아니다. 국유림의 차별에 반대할적에도 국유림에 의존하여 살아가는 마을에 있어서 차별은 주민의 收入源 바로 그것이고 처음에는 주민들의 반발이 강했기 때문에 마을주민들의 의식속에 생태계에 대한 생각이 없을 때에 쓰고 버리는 것을 美德이라 생각하고 근대화와 합리화를 추진하는 지금의 문화는 虛構다라고 하면서 실제적으로 조엽수림을 기초로한 생활문화를 즐거운 지역을 만들어 보자 라고 말해도 주민과의 겹은 컸다.

綾町의 것을 팔기시작하자 라는 사고방법도 綾町에서 물건을 만들어도 팔수 없다면 綾町이 있다는 것을 알리고 많은 사람이 올 수 있게끔 町을 알리는 것이었지만 이것에도 외부 사람이 오면 마을이 오염되고 풍기가 나쁘게 된다 라는 신념때문에 반대가 강했다. 이 같은 의견차이는 주민들사이의 논의에 의해서 극복되어져 가는 것이지만 또 하나의 강력한 리더쉽이 필요해지는 것은 國家나 道와 관련해서이다. 국유림의 차별계획을 백지로 둘

가장 선진적인 시가현의 환경행정의 사례를 소개하고 있다.

22) 工藤, 前掲書, p. 11.

리게 할 때도 그랬지만 綾城의 復元때에도 국가의 건축기준법에서 당시는 목조건축이 2층까지로 制限되어 있었기 때문에 교섭을 담판짓는 것도 큰일이었다. 위법 건축이라 해서 입찰에 참가하는 업자도 없었다고 말한다. 綾城도 결국은 목수의 협력에 의해서 완성되어지지만 綾町을 보면 확실히 先見의으로 강력한 리더십이 오늘의 모습을 만들어 온 것이고 거기에는 언제나 주민의 支持가 있는 것을 간과해서는 안되고 앞의 예에서도 설명했듯이 지역에 봉사할 수 있는 長期的인 指導者의 育成方法과 高級人力들이 歸郷할 수 있는 與件을 만들어 주는 것을 잊어서는 안된다.

3. 住民의 理解와 參加를 높이기 위한 方法과 呼應度는 어떠한가?

제3의 敎訓은 地域住民의 學習을 촉진하고 주민의 理解와 參與를 추진해 온 것이다. 리더십이라는 것은 강인하게 이끄는 것이 아니라 合意形成이 있을 때에야말로 비로소 리더십이라고 말할 수 있는 것이다. 이 마을에서는 自治公民館 活動이 주민의 合意形成을 꾀하는 시스템으로 되어있다. 자치공민관제를 시작한 것은 1965년 4월 1일 이며 이때 그것마저 행정의 하청적인 기능을 완수하던 區長制를 폐지하였다. 주민의 자치의식을 높이기 위해서 지역에는 지역의 사정이 있는 사고방법에서 자치공민관이 생겨났고 공민관제도도 전후 일본에 도입되어 졌고 이 정신과 목적은 당연히 주민자치이다.

오늘날 廣域行政의 흐름이 강한 반면 일방에서는 廣域行政이 community단위의 활동이 중요해지고 있는데 綾町의 계획은 꽤 일찍부터 시작된 것이 된다. 綾町의 각 지역에는 각각의 자치공민관이 있고 관장은 각 지구에서의 자주적으로 결정되어지고 자치공민관은 예산을 갖고 있는 자주운영 조직이다. 地區의 행사나 행정의 협력 등의 중요한 문제는 公民館의 총회에서 결정되어지고 區民은 공민관비를 부담하고 이것에 마을로부터 보조금이 붙여져서 전 지역의 조직으로서 자치공민관내를 부담하고 이것에 마을에서의 보조금이 붙여지고, 조직으로서는 자치공민관 연합총회가 있고 행정이 不干涉의 自治運營을 목적으로 하고 있다. 그래서 협의회에서 결정한 것에는 행정측에서도 配慮한다.

이 마을에는 議會制 民主主義 외에 直接民主主義가 존재한다 라는 지적은 좀 과도한 표현이라고 생각되어 지지만 주민들이 참가하여 주민의 의견에 의해서 일을 결정하고 자신들이 쌓아간 지역만들기의 시스템이 좋은 효과를 내고 있는 것은 사실이다. 이 協議會에서 동의만 얻어진다면 어느 정도의 행사는 이제 성공한 것이나 똑같은 반대로 'no' 라고 말해지면 행정도 도리가 없다. 그것은 주민의 의견이 직접 통해지는 제도와 행정은 마을의 두바퀴이고 주민 한사람 한사람이 동정심을 갖고 발의하고 주민이 전부 참여하여 추진되어진 수공의 마을만들기 라고 평가하고 있다.

마을의 長이하 全 課長이 출석하는 좌담회가 개최되어지는 것도 이것의 하나이고 전 구에서 한사람씩 출석하게 되어있다. 좌담회에서는 행정측에서 예산을 설명하고 질의응답을 하고 직접 요망 등을 듣는다. 이것에 유사한 것이 타 지역에서는 실패하는 경우도 있

지만 綾町에서는 주민의 요망에 대해 대응이 보다 상세하게 그리고 성실하게 되어지는 것이 특징이다. 要望事項은 行政過程上에서 정리되고 모두에 대해서 회답서가 작성되고 최종적으로는 長이 다시 한번 검토를 한 후에 前 公民館長에게 돌려지며 回答率은 100%라는 것이다. 22개의 자치공민관을 기초로 한 廣域行政의 충실한 것이 이 지역의 민주적인 合意形成과 活性化의 근원이 되고 있다. 단지 이것이 행정을 집행하기 위한 수단으로서의 위치를 부여받는 것이 아닌 것에 주목해야 하며 그것은 마을의 활력은 곧 주민의 활력이다 라고 하는 町만들기의 목적 바로 그것이 원점에 관계되고 있기 때문이다. 郷田은 다음과 같이 서술하고 있다.²³⁾

“마을의 活力이라는 것은 농업자 모두가 흠에 관련된 사업을 의논하게 될 때 눈부시게 빛나는 것이고 직물과 염색에 관련된 사업얘기를 의논할때 눈부시게 빛나는데 이 교류가 마을의 활력이며 이러한 사업의 확대가 마을이 훌륭하고 정말로 즐겁게 만들어진다 는 것이며 이렇게 말할 수 있는 것은 주민들 모두와 의논했기 때문이다.”²⁴⁾ 이러한 과정이야말로 실제로 지역만들기라는 것은 이런 것이다 라고 하는 것을 教訓삼아 배워야 한다.

4. 生活文化의 向上을 위한 發展인가?

제4의 教訓은 農業的 生活樣式과 生活文化의 再建이다. 근대화와 합리화 그리고 經濟效率優先이 사회의 조류로 되고 농업에 있어서도 특정 작목의 산지화가 장려되어 져고 농가가 있어서는 일상의 야채도 가게에서 사고 또 사람의 마음은 흐트러지게 되고 농촌생활을 지탱해왔던 連帶感같은 지역의 공동성이 없게 되었다. 옛날에 農繁期에는 마을의 집들이 상호의 농작업을 도와주고 한 채의 집을 지을 때도 신부를 맞이하는 결혼때도 마을에서도 도움이 있었다. 이러한 농촌적 생활양식의 붕괴는 조엽수림에 의해 지탱되어왔던 綾町 생활문화의 붕괴였다.

生活文化의 再建은 이 지역의 얼굴로도 되었던 자연생태계 농업에서 볼 수 있었으나 지금은 자연생태계 농산물이 수십억엔의 販賣高를 올리는 수출산업이고 유기농업개발센터는 직원 10명의 체제를 갖고 있다. 중요한 것은 자연생태계농업이 町주민이 매일매일 먹는 야채의 자급운동에서 시작되었다는 것이다. 즉 生活文化의 再建運動 가운데에서 태어난 것이며 당시 지역내에서는 하우스 재배가 번성하고 농가에서도 야채를 구입하는 가정이 늘고 있고 안전하고 건전한 음식물에 의해 지역주민들의 건강만들기를 추진할 필요가 있었기 때문에 주민들에게는 農業基本法에 의한 선택적 확대 즉 기간작목을 선택하여 경작만을 장려하고 다른 것은 사 먹는게 좋겠다는 합리적 사고법은 잘못이라고 생각되었다.

농업은 ‘百姓百品’ 즉 자신이 먹는 야채는 자신이 짓자라는 구호로 인해 야채의 종자를 사고 공민관을 통해서 희망자에게 배분했고 맛이 좋은 것이 만들어졌고 여기에 남은 것은

23) 工藤. 前掲書, p. 12.

24) 工藤. 前掲書, p. 12.

교환하고 제공하는 장소로서 오일시장이 열렸고 오일시장의 평판이 퍼져서 宮崎에서도 사러 오게 되었기 때문에 행정기관이 본격적으로 지원을 시작한 것은 이쯤부터이다. 또한 가정에서 나온 노, 부엌쓰레기를 모아서 발효처리하는 비료공장을 약 3,500만엔 들여서 완성시켰고 이렇게 하여 가정의 부엌쓰레기와 야채찌꺼기 등이 모아지고 자급비료공급 시설과 고품 비료공급시설에서 유기질의 퇴비와 액비가 농장에 공급되어지는 물질 순환시스템이 만들어졌다.

이후 宮崎町 자연 생태계농업의 추진에 관한 條例를 制定하고 1989년 10월1일에 施行하였고 유기농업조례는 綾町이 전국에서도 처음이어서 농산물에 관한 신뢰를 높이는 효과를 갖고 동시에 농업자에게 信賴와 自負心을 회복하게 되었다. 이제 농가의 약 80%인 500호가 자연 생태계농업의 생산자에 등록해 있으며 수공의 마을도 또한 이런 맥락가운데서 이해되어진다.

시골에야 말로 日本의 生活文化가 있다 라는 信念은 옛날의 농촌생활이 자신들 생활도구를 생산하고 생활의 풍요로움을 여러가지로 궁리해온 생활문화의 재건과 연결되어졌으며 특히 綾城의 재건 다음해에는 지역내의 공예가들에게서 공예품의 전시 판매시설을 만들고 싶다는 상담이 있었고 綾城과 똑같은 부지에 綾城國際 工藝의 城이 건설되어져 이것도 후세에게 남겨줄만한 본격적인 목조건물이며 이 가운데에 寶演과 開催 그리고 販賣가 이루어졌고 목공 외에 도예, 죽공, 유리, 세공, 직물염색 등의 공예가가 40여명 정도에 달해 전국적인 네트워크나 그룹에서 綾町을 알고 이주하여 온 사람이 많아 11월 下旬에 3일간 개최되는 공예축제의 회장으로서는 체육관이나 무도관을 제공하는 것이나 宮崎市와 福岡市 등에서 개최되어지는 전시회에 즈음하여 전시품의 수송비용을 반액원조하는 것이나 설비투자의 일부에 대해서는 이자를 보급하는 정도이며 공예가들에게 있어 금전원조보다도 조업수립을 비롯한 자연생태계가 지켜지고 지역이 살기좋은 것이 상당히 중요한 것이 아닐까 라고 생각되어 진다. 여기 綾町에서는 조업수립과 자연생태계 농업이 기반이 되고 그 위에 수공의 마을이 충실하게 이어져온 것을 간과해서는 안된다.²⁵⁾

5. 農村과 都市가 함께 交流하며 共生할 수 있는 方案을 갖고 地域産業의 振興을 꾀하고 있는가?

다섯째의 敎訓은 도시와의 교류를 추진하고 있는 것이다. 매년 공예가와 농업자가 도시에서 綾町으로 이주해 오고 있으며 이 지역의 매력에 끌려 귀향하는 자들이 많고 공예가의 이주가 잇다르고 73년에는 공예가 집단 마을이 결성되어져 자연생태계농업에 참가하기 위하여 온 사람도 있어서 마을의 인구는 급증하였고 이 지역에 이주할 수 없어도 회비를 건어서 회원이 되면 자연생태계농산물 등의 특산품과 고향의 소식을 들을 수 있고 주민들과 동등하게 시설을 이용하고 행사에 참가할 자격을 얻을 수 있다.

25) 工藤, 前掲書, p. 13 및 宮本教授, 前掲發表論文의 pp. 109-112參照

또 宮崎市에는 유기농축산물 직판센타가 있어서 여기를 통해서 도시와의 교류도 하고 있고 또 이 지역을 방문하는 손님도 많다는 점이다. 이 조업수립을 지키는 운동 이전에는 연간 관광객의 수는 94년에 50만명이 되고 95년에는 65~70명으로 증가하여 관광객이 너무 많게 되어도 문제가 발생한다고 믿었기 때문에 많은 관광객이 방문해서 말을 걸면 공예가들의 創作活動에 支障이 발생하기 때문에 방문자의 수를 제한하고 있다. 이런 것을 걱정하지 않으면 안될만큼 관광객의 수가 증가하여 왔던 것이 현상항이며 綾町の 활성화 사업에 관한 시설운영상황을 보면 관계시설의 직접고용은 약 250명 정도이고 그리고 판매액은 22억엔으로 추정되어지고 있다.²⁶⁾ 여기에서 우리가 배워야 할점은 도시와의 항상 교류를 추진하고 있다는 점이다.

6. 財政擴充의 方法과 地域産業의 發展과의 關係는?

마지막 敎訓으로는 資金에 관한 것이다. 綾町에 있어 활성화 사업의 경영상황을 보면 개개의 사업마다에 독립채산 운영이 이루어지고 있고 그 운영이익에 의해 起債의 償還도 이루어지고 있어서 따라서 우수한 결과가 나오고 있으며 全體로서 財政問題가 건실하게 처리되고 있는 이유는 각 시설에 있어서의 展望의 正確度가 있다고 생각되어져 전국에 동일한 것 같은 시설을 정비하여도 운영비를 언제까지나 一般會計에서 부담을 계속하지 않으면 안되는 경우도 있다. 이와 다른 것이 전술의 綾町의 것을 팔기시작하자의 목표를 달성하였던 綾町의 부가가치의 상승에 있을 것이다.

예를 든다면 町役場에 있는 기와집의 목조건물인데 88년에 건설되었을 당시의 건설비는 5,525만엔에 채원은 道の 補助金이 1,000만엔 그리고 過疎債가 2,000만엔, 일반채원이 2,500만엔이었고 販賣센타에는 주민이 만든것이라면 농산물, 가공품, 수예품 등 무엇이든 팔수가 있고 판매액은 94년에 2억 300만엔으로 증가하였고 자연 생태계 농업과 수공의 마을이라는 이름이 퍼지고 도시와의 교류가 성해지게 된 것이 이 營業成績의 증가로 반영되고 있는데 확실히 지역의 哲學에 기초를 둔 미래지향적인 발전모델에 따라 綾町의 것을 '팔기시작하자'를 추진한 결과가 현실적으로 경영상에 나타나고 있다는 것이다.²⁷⁾

結論적으로 筆者는 이 논문에서 地域産業振興政策에 대해서 日本의 事例를 1) 地域發展을 위한 綜合戰略의 與否 2) 地域住民의 理解 3) 指導者의 存在 4) 運營資金 5) 有效性의 立證이라는 項目을 분석의 기저로 하고, 1) 地域에 기초를 둔 哲學과 基本構想(ground design)에 일관된 사상을 갖고 地域産業振興政策을 펴나가고 있는가? 2) 指導者는 지역의 産業振興에 어느정도 影響力을 행사하고 있는가? 3) 住民의 理解와 參加를 높이기 위한 방법과 호응도는 어떠한가? 4) 生活文化의 향상을 위한 발전인가? 5) 農村과 都市가 함께 交流하며 共生할 수 있는 방안을 갖고 地域産業의 진흥을 꾀하고 있는가?

26) 保母, 前掲書, p. 165. 工藤, 前掲書, p. 13. 宮本教授, 前掲發表論文 pp. 109-112參照

27) 工藤, 前掲書, p. 18參照

6) 財政擴充의 방법과 地域산업의 발전의 관계는? 라는 6가지의 질문사항 등을 분석해 보았다.²⁸⁾

도시와 농촌의 어느 지역을 떠나 地域振興政策을 떠나가고자 하면 위에서 말한 4가지의 분석기저와 6가지 질문사항을 分析·綜合하여 그 결과를 SWOTs(Strengths: 地方의 強點에 관한 分析, Weaknesses: 地方의 취약점에 관한 分析, Opportunities: 地方의 機會에 관한 分析, Threats: 內·外的 環境으로부터의 威脅要素)²⁹⁾에 적응시켜 현재 지방이 처해있는 위치를 재분석(① 우리는 누구인가? ② 우리는 누구를 위해 奉仕하고 있는가? ③ 우리는 現在 무엇을 하고 있는가? ④ 우리는 現在 어떻게 評價되어지고 있는가? ⑤ 現在 우리는 어떠한 性格을 갖고 있다고 여겨지고 있는가?)하고 지역에 기초한 哲學과 발전모델을 提示할 수 있는 道具(① 우리는 누구일까? ② 우리는 누구를 위해 봉사할 것인가? ③ 우리는 未來 무엇을 하고 있을까? ④ 우리는 將來 어떻게 評價되어질 것인가? ⑤ 將來 우리는 어떠한 性格을 갖고 있다고 여겨질 것인가?)로 使用되어져야 한다.

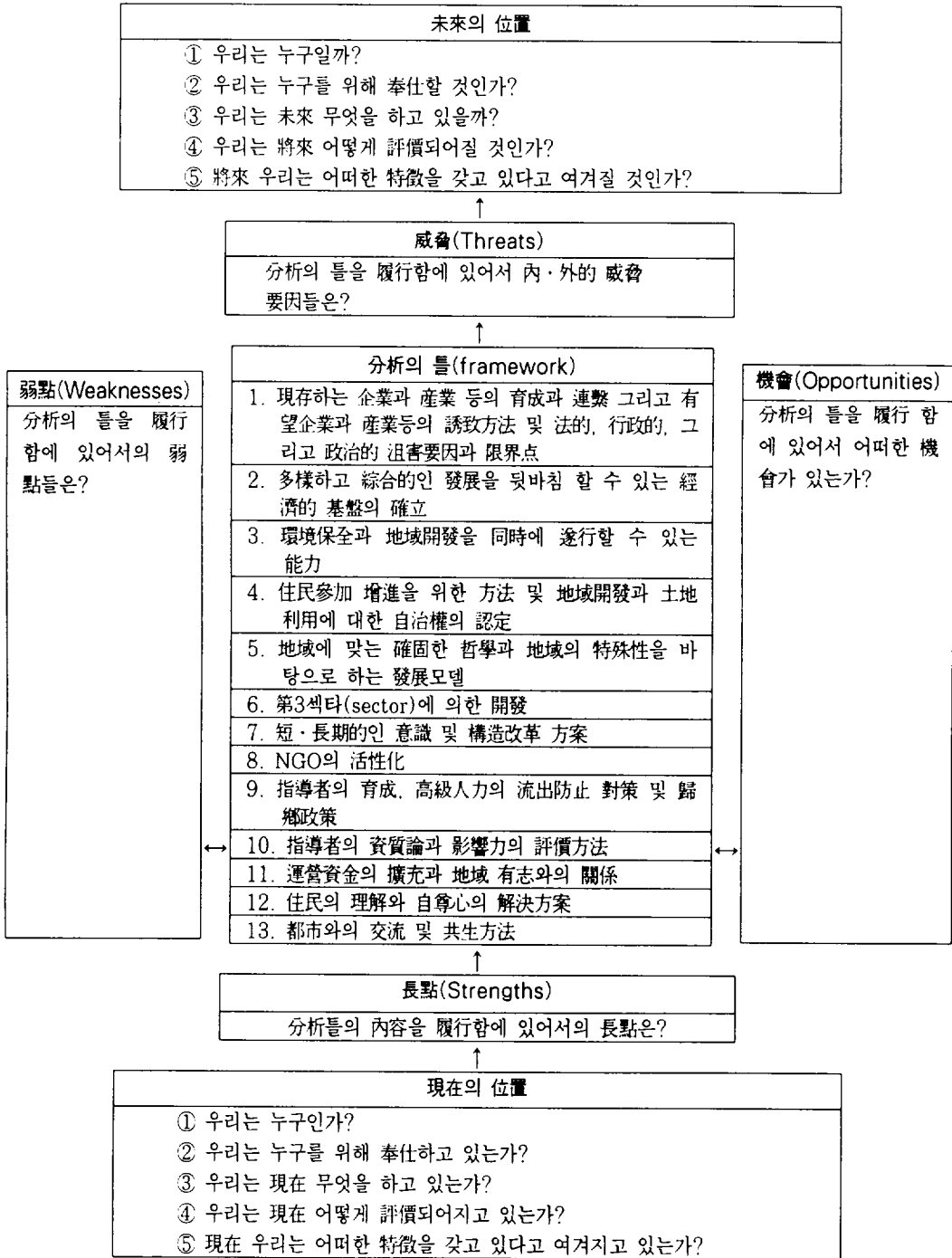
이상에서 말한 地域産業振興政策의 日本 事例研究와 Nutt and Backoff의 모델을 가지고 筆者 나름대로 지역이 地域産業振興政策을 행하고자 할 때 꼭 고려해야 할 必須要因(1. 現存하는 企業과 産業 등의 育成과 連繫 그리고 有望企業과 産業등의 誘致方法, 2. 多樣하고 綜合的인 發展을 뒷바침 할 수 있는 經濟的 基盤의 確立 3. 環境保全과 地域開發을 同時에 遂行할 수 있는 能力 4. 住民參加 增進을 위한 方法 및 地域開發과 土地利用에 대한 自治權의 認定 5. 地域에 맞는 確固한 哲學과 地域의 特殊性을 바탕으로 하는 發展모델 6. 第3섹타(sector)에 의한 開發 7. 短·長期的인 意識 및 構造改革 方案 8. NGO의 活性化 9. 指導者의 育成, 高級人力의 流出防止 對策 및 歸鄉政策 10. 指導者의 資質論 및 影響力的 評價方法 11. 運營資金의 擴充 및 地域 有志와의 關係 12. 住民의 理解와 自尊心의 解決方案 13. 都市와의 交流 및 共生方法)을 SWOTs(Strengths: 地方의 強點에 관한 分析, Weaknesses: 地方의 취약점에 관한 分析, Opportunities: 地方의 機會에 관한 分析, Threats: 內·外的 環境으로부터의 威脅要素)의 범주안에서 分析·批判할 수 있도록 위의 分析의 틀(framework)을 提示한다(表1 參照).³⁰⁾

28) 筆者의 見解로는 이러한 原則에 의해서 지역의 産業振興政策을 分析·評價하되, 잊어서는 안될 것은 地域의 指導者들 또는 事業推進政策이 지역의 stakeholders(有志)와 어떠한 利害關係를 갖고 契約되어졌는지 하는 分析 및 계속적인 연구가 필요하다고 보며, 더 나아가서는 지역의 政策決定에 暫定的으로 影響力을 미치고 있다고 보고 있는 강패조직과 패거리조직과 문화에 대해서도 한번 연구해 볼 必要가 있다고 본다.

29) SWOTs分析에 관한 자세한 내용은 Nutt and Backoff (1992), Strategic Management of Public and Third Sector Organization, New York, NY: Jossey Bass, p. 158參照

30) 다음 論稿에서는 日本의 地方政府가 産業振興政策에 成功한 要因들과 그 産業振興政策을 遂行하는 過程에서 問題點들을 SWOTs의 범주안에서 阻害要因들을 어떻게 解決하고 있는가를 分析하고 濟州道에 맞는 地域産業振興政策의 모델을 提示하려고 한다.

표1: <分析의 틀(Framework)>



출처 : 筆者에 의해 構成됨³¹⁾

- 31) 筆者는 地域産業振興政策의 分析의 틀(13가지)을 提示함에 있어서 日本의 事例研究로 부터 얻은 成功要素와 平常時에 생각해 온 濟州地域에 맞는 要因들을 Nutt와 Backoff의 SWOTs 分析에 넣어서 틀을 提示하려고 노력 했다. 이 要素外에도 內·外的인 要素를 考慮할 수 있으나 本 研究에서는 分析의 基本的인 틀(framework)을 提示했다는 점에서 意味가 있다고 본다.