
국민의 일터·쉼터·삶터로서 농촌사회 혁신체계

임 경 수(전주시 도시재생현장지원센터장)
01048446865@naver.com

1. 들어가며
2. 지역경제의 현실과 위기의 지역사회
3. 화폐적 발전모델의 한계와 새로운 가능성
4. 대안적 지역발전의 모색과 그 수단들
5. 전환을 대비하는 농촌사회 혁신방안
6. 나가며

국민의 일터·쉼터·삶터로서 농촌사회 혁신체계

1. 들어가며

- 가짜 결혼을 하고 일부러 강아지를 분양받아 키우고 남이 지어놓은 농사로 수확만 해서 세끼 밥을 해먹는다. 최근 몇 년 사이에 TV에서 인기를 끌던 프로그램의 내용이다. 처음에는 이런 방송을 왜 만드는지, 왜 재미있어 하는지 이해가 가지 않았다. 남이 하는 것을 보는 것보다 내기 직접 하는 것이 훨씬 재미있을 터인데, 스스로 하면 되는 것 아닌가. 어느 날 신문을 보다가 문화전문가의 칼럼을 읽고 이해할 수 있었다. 그는 이렇게 썼다. ‘일상이 판타지인 시대가 되었다!’ 일상적이던 일들이 이제 하지 못하는, 할 수 없는 환상이 되어 잘 생긴 연예인들이 하는 것을 보고 즐거워하는 것이라 했다. 수많은 것을 포기하고 살아야 하는 N포 세대에게 세끼 밥을 해먹는 일은 시간 없고 돈 없어 할 수 없는 환상이 되었다는 씁쓸한 내용이었다.
- 왜 청년들은 일상을 포기한 것일까. 다니엘 튜터는 2002년 한일 월드컵이 벌어지던 때에 대학생으로 한국에 있었다. 한국에 매료된 그는 이코노미스트의 기자가 되어 2010년 한국특파원으로 다시 왔다. 하지만 기자의 눈으로 본 한국은 월드컵에서 질서정연하게 열광하던 한국이 아니었다. 『기적을 이룬 나라 기쁨을 잃은 나라』라는 그의 책에서 한국은 전 세계에서 경쟁이 가장 심한 나라라고 꼬집고 있다. 그나마 경쟁이 공정하기라도 하면 좋으련만. 이미 운동장은 기울어져 있고 기울어진 운동장의 아래에서 출발한 사람은 중간에서 출발한 사람을 도저히 따라잡을 수 없다. 그래서 아무리 열심히 공부해도 좋은 대학에 갈 수 없고 좋은 대학에 갔다 해도 좋은 직장에 갈 수 없고 좋은 직장에 들어갔다 해서 평생 일할 수 없고 평생 일한다 해도 행복해지지 않는 사다리가 걷어 차여진 그런 사회가 되었다.
- 그런데 우리 아이들은 지금 어떻게 살고 있을까. 집과 학교, 학원을 다람쥐 쳇바퀴 돌듯이 돌고 있다. 그 꽃다운 나이에. 이유는 단 한가지이다. ‘좋은 대학에 가야 한다.’ 좋은 대학에 간다고 그 이후에 모든 일이 순조롭게 이루어질 리 없다. 어느 누구도 그런 말을 해주지 않는다. 그런데 아이들만 쳇바퀴를 돌고 있는 것은 아니었다. 학원에 보내기 위해, 대학등록금을 만들기 위해, 결혼하면 전셋집이라도 얻어주기 위해, 최소한 운동장의 맨 끝에서 출발시키지 않으려고 부모들도 같이 애를 쓴다.
- 두 세대가 같이 쳇바퀴를 돌고 있지만 우리에게 돌아오는 것은 없다. 돌고 돌아간 쳇바퀴가 만들어낸 것이 무엇인지, 그 무었은 어디로 갔는지 알 수가 없다. 하지만 그 쳇바퀴에서 내려오지 않는다. 스위스의 소설가 알랭 드 보통은 그의 책 『불안』

4 지방 분권시대의 도래와 농업농정: 전망과 대응

에서 이렇게 이야기한다. '동등하다고 생각하는 사람들이 나보다 더 나은 모습을 보일 때 불안을 느낀다.' 아마도 많은 사람들은 그렇게 불안하다.

- 일상이 환상이 되어 있는 세상, 기울어진 운동장에 사다리도 없는 사회에서 불안하지만 챗바퀴를 돌리고 있는 지금의 대한민국의 상황에서 농촌은 국민을 위해 어떤 역할을 해야 할까, 어디를 향해 나아가야 할까.

2. 지역경제의 현실과 위기의 지역사회

□ 지역경제의 단면

- 여러 작은 도시에서 살았다. 춘천에서의 일이다. 큰 아이가 자전거를 탈 나이가 되어 자전거를 사야하는데 동네 자전거 가게의 자전거보다 대형마트의 자전거가 더 싼다. 하지만 동네 자전거 가게에 손님이 북적되는 것을 보지 못했고 많은 날 허공만 쳐다보는 자전거 가게의 할아버지 모습이 눈에 밟혀 비싸지만 그 자전거를 샀다. 그 자전거와 함께 충남 서천군으로 이사했다. 큰 아이는 그 자전거로 등하교를 했고 어느 날 자전거 타이어의 코크가 빠져 동네자전거 가게에 수리를 하러갔다. 수리하는 아저씨는 내내 투덜거렸다. 자신의 가게에는 자전거를 사러 오는 이는 아무도 없고 돈이 되지 않는 이런 수리만 하러 온다는 것이었다. 서천읍과 군산의 대형마트는 자동차로 불과 20분 거리 밖에 되지 않는다. 싼 가격에 대형마트에서 자전거를 사지만 그 자전거를 고치기 위해 군산까지 가지 않는 것이다. 지역에서 자전거를 팔고 자전거를 고치던 누구의 아들이고 누구의 아버지였던 지역주민의 생계는 그렇게 위태워졌다.
- 녹차 밭이 많은 남도의 한 마을에서 마을발전계획을 만들던 때의 일이다. 녹차농사를 짓는 농부들을 인터뷰하다가 물어보았다. 첫 번째 질문, 혹시 술은 주로 어디에서 드시나요? 인근에 큰 도시의 변화가가 답이다. 가까운 읍내에는 좋은 술집이 없다는 이야기가 이어진다. 두 번째 질문, 혹시 농사 짓지 않는 농산물은 어디에서 사나요? 인근 도시의 대형마트. 마지막 질문, 혹시 어디 살고 있나요? 인근 도시의 아파트. 큰돈만 농촌에서 도시로 빠져나가는 것은 아니다. 농촌경제가 침체되었기 때문에 구매할만한 물건과 서비스를 농촌에서 얻기 어려워 농촌주민들도 도시에서 소비한다. 더 불편해지면 아예 도시로 이사한다. 이렇게 농촌의 인구감소는 악순환의 고리를 형성하고 있다.
- 농촌만의 문제는 아니다. 전주의 한옥마을은 연간 천 만이 넘는 방문객이 찾는 대한민국의 대표적인 관광 명소이다. 또한 하루 평균 3억 3800만원, 연간 1,234억이 넘는 매출액을 기록하고 있다. 전주 한옥마을에서 성업 중인 가게 중에 하나는 한복대여점이다. 2017년 현재 200여개가 넘는 가게가 있는데 대여점 사장들의 말에 의하면

아직도 수요가 충분해서 추가적인 창업이 가능하다고 한다. 이 한복대여점의 한복은 어디서 만드는 것일까. 대여용 한복은 시간 당 만 원 정도의 요금으로 빌려주고 20~30회 정도 대여하면 쓸 수 없다고 한다. 저렴해야 하기 때문에 서울 광장시장에서 만든 한복을 사온다. 전주 남부시장에서 한복을 만드는 할머니들에게 이 대여용 한복을 만들 수 없겠느냐고 여쭙어봤다. 가격도 가격이지만 자존심이 상해서 만들지 않는다 하신다. 광장시장에서 만든 한복은 고무줄이 들어간 모양만 한복인 국적 없는 옷이라는 것이다. 이렇게 관광객이 전주에서 쓴 돈은 외부로 빠져나간다. 그리고 그 할머니들이 지켜왔던 지역의 자존심도 사라지고 있다.

□ 위기의 지역사회

- 인구감소와 고령화는 사회 전반의 문제이지만 수도권과 대도시 이외의 지역에서는 더 심한 인구감소와 고령화가 진행되고 있다. 지방인구의 감소와 지역의 침체가 지방과 도시를 연쇄적으로 붕괴시킬 것을 경고한 일본의 마스다 보고서, 『지방소멸』은 우리에게도 예측 가능한 미래여서 인구소멸지수로 볼 때 이미 84개 지자체가 인구소멸 단계에 들어섰다고 한다. 건강한 인구구조에 의해 적절한 인구규모가 유지되지 않는 지역사회는 지역발전을 견인할 잠재력을 확보하기 어려울 것이다.
- 지역산업은 국가의 경제성장에 필요한 산업을 지역에 이식시키는 방법으로 육성되었다. 그래서 이렇게 이식된 산업은 지역 산업구조를 파편화했고 지역경제는 국가경제에 종속되었다. 그래서 대외경제의 상황에 따라, 국내 경기의 부침에 따라 지역경제는 춤을 춘다. 건강한 생태계를 구축하지 못한 지역의 산업구조는 국가전체의 산업분야에 문제가 생기면 지역경제를 회복 불가능한 상태로 만든다. 외국 자본이 소유한 자동차 공장의 철수는 전북 지역의 중소도시의 경제를 곧바로 위기로 몰아넣는다. 건강한 생태계를 가지지 못한 지역경제는 그렇게 취약하다.
- 식량, 물, 에너지와 같이 생존에 필수적인 자원을 공급하는 기반을 라이프라인(Life Line)한다. 지역은 이러한 라이프라인을 도시로 공급하기 위해 자원을 동원했지만 정작 자신을 위한 라이프라인을 중앙에 연결하고 있다. 일어나지 않아야 하겠지만 예측 불가능한 재난에 의해 중앙에서 공급되는 라이프라인에 문제가 생기면 지역사회는 이를 대응할 대안을 가지고 있지 않다. 이는 생존의 문제이다.
- 인공지능과 로봇으로 대별되는 4차 산업혁명은 일자리의 격변을 예고하고 있다. 지금까지의 속도보다도 빠르게 진행될 이 기술진보는 예측 불가능한 방식으로 지역사회의 일자리 감소를 촉진할 것이고 수도권과 대도시에 비해 대응할 자원이 부족한 지역은 훨씬 더 큰 영향을 받을 것이다. 이렇게 일자리 부족으로 인한 도미노처럼 이어질 인구이탈과 소득감소는 경제적으로 사회적으로 큰 타격을 줄 것이다.

3. 화폐적 발전모델의 한계와 새로운 가능성

□ 화폐적 발전모델의 한계

- 경제적이란 말을 '화폐적'이라는 말로 바꾸어 쓰려고 노력한다. 경제적이란 단어는 긍정적인 용어로 쓰이지만 실상은 들어간 돈에 비해 산출되는 돈이 더 많은 경우에 적용하는 말이다. 그렇기 때문에 화폐로 계산되지 않는 비용과 이익은 고려되지 않는다. 단순히 더 많은 화폐가 생겼을 때 쓰는 용어이다. 그래서 나는 경제성장을 화폐적 발전이라 고쳐서 부른다. 경제성장은 경쟁력이 있는 산업으로 돈을 벌고 그 돈으로 필요한 것을 사는 방식으로 화폐의 흐름 규모를 늘리는 것이라 할 수 있다. 즉, 경쟁력 있으니 핸드폰을 수출하여 돈을 벌어 경쟁력이 없는 농산물은 수입하여 사먹는 방식이다. 그런데 이러한 화폐적 발전, 다른 말로 경제성장은 그 옳고 그름과 상관없이 이제 더 이상 가능하지 않을 것이다.
- 그 첫 번째 이유는 인구성장이 멈추었기 때문이다. 『21세기 자본론』의 저자 토마 피케티는 선진국의 과거 300년 동안의 평균 경제성장률은 1.6%였고 이 절반은 인구 증가 덕분이었다고 분석하면서 인구감소 현상을 고려하면 3~4%의 경제성장을 기대한다는 것은 환상이라고 언급한 바 있다. 메이지유신 이후 150년간의 일본의 경제성장은 인구성장과 그 추세를 같이 하고 있고 2000년 이후 우리나라의 경제성장률의 감소는 생산가능인구의 감소와 연동되어 있다. 피케티는 노동인구가 줄어들고 있는 상태에서 경제성장률 1-2%를 유지하는 것을 어렵다고 예측한다.
- 두 번째 이유는 기업을 만들고 지원한다고 해서 경제가 성장하고 일자리가 늘어나지 않는다는 것이다. 비교우위의 산업을 육성하여 기업을 만들어도 그 기업은 돈을 벌지 모르나 그만큼의 일자리는 생겨나지 않는다. 프랑스의 경제학자 프레드릭 로르동은 르몽드 디플로마티크가 세계의 석학 30명의 논문을 모은 『르몽드 인문학』이라는 책의 '기업은 고용을 창출하지 않는다'라는 글에서 일자리는 기업이 창출하는 것이 아니며 일자리를 창출하는 것은 결국 기업의 수주 상황이고 기업의 수주상황을 결정 짓는 것은 경기, 즉 돈의 흐름이라 불리는 지표들이다 라고 이야기한 바 있다.
- 세 번째 이유는 무한정 공급받을 수 있을 것이라 가정했던 경제활동을 뒷받침하는 자원들의 한계가 드러났기 때문이다. 우리나라의 저명한 생태학자 최재천 교수는 그의 책 『상상 오디세이』에서 식량(Food), 에너지(Energy), 그리고 물(Water)이 부족해질 자원인데 흥미롭게도 이 세 영어단어의 첫 글자를 따서 모으면 'FEW(거의 없다)'가 되어 FEW가 few한 시대가 될 것이라 했다. 저자도 에너지와 자원의 문제는 인류가 직면한 가장 우선적으로 해결해야 하는 과제라고 이야기하고 있다. 자원의 한계에 따른 비용의 증가는 경제성장의 뒷다리를 잡을 것이다.

- 국가의 경제성장, 즉 화폐적 발전은 산업단지와 도시를 개발하면서 지역의 인적, 물적 자원을 농촌에서 도시로 이동시켰다. 토지가 필요하니 부모들은 토지를 팔아 자식을 교육시켰고 전문지식과 기술을 가진 노동자가 되어 산업발전에 기여했다. 그렇게 경제는 성장했고 일자리가 만들어져 가난에서 벗어났다. 이 기제가 작동하는 동안은 적절한 교육을 받으면 노동을 통해 화폐를 벌 수 있었다. 그렇게 화폐적 발전모델과 화폐적 직업모델은 맞물리면서 돌아갔다. 하지만 이제 균열이 일어나기 시작했다.
- 가시적인 균열은 화폐적 직업모델의 붕괴이다. 대안학교의 대학 진학률은 점점 낮아지고 있고 대학을 꼭 가지 않아도 된다고 생각하는 청소년과 학부모가 늘어나고 있다. 고학력 청년들이 중소도시에서 작은 식당과 카페를 창업하거나 농촌으로 귀농하고 있다. 내가 살고 있는 고산면의 작은 학교인 고산고등학교는 대학진학 이외에 다양한 진로를 모색할 수 있는 공립 대안학교로 2018년 전환되었다. 고산면의 학부모들의 요청에 의한 것이었다.

□ 현장에서 찾은 가능성

- 농촌에서 새로운 움직임이 일어났다. 바로 홍성군 홍동지역이다. 홍성군 홍동면 일대는 1958년 개교한 풀무농업고등기술학교의 설립을 계기로 주민중심의 생협활동, 문화 활동, 교육환경조성 등의 지역공동체 운동을 통해 활발한 농촌을 만들어왔다. 풀무농업고등기술학교는 1970년대 유기농업을 도입하여 농촌에서 일할 수 있는 농촌지도자와 농촌지역 일꾼을 양성하면서 지역사회의 변화를 도모하였다.
- 많은 풀무학교 졸업생들이 지역에 남았고 지역에 축적된 인적자원, 지역 잠재력이 신협, 생협, 주민주도형 어린이집, 여성농업인 센터 등 다양한 풀뿌리식 농촌 자치조직을 만들었으며, 이러한 풀뿌리 조직은 시간의 흐름에 따라 더 많이 더 다양해지면서 농촌의 생활환경을 개선하고 삶의 질을 높이고 있다. 다양한 풀뿌리 조직과 이들의 느슨한 교류와 협력으로 만들어진 무정형의 지역공동체가 지역주민의 삶을 지속가능하도록 해주고 있다. 또한 이를 기반으로 귀농귀촌이 이루어져 인구가 줄어들지 않는 선 순환적 지역발전을 가능하게 하였다.
- 또 다른 움직임은 내가 살고 있는 완주에서 일어났다. 완주군은 2008년부터 5년간 약속프로젝트라는 이름으로 로컬푸드와 커뮤니티비즈니스를 중심으로 농촌지역을 지원하였다. 2010년 지방선거 이후에는 농촌활력과를 신설하여 각 실과에서 산발적으로 추진하던 사업을 통합하였으며 마을회사육성센터, 로컬푸드지원센터, 커뮤니티비즈니스센터, 도농순환센터 등의 중간지원조직을 통한 민관 거버넌스 체계를 구축했다.
- 완주군은 마을을 대상으로 단계별로 지원하여 400여개 마을 중에 100여개의 마을에서 관련 사업을 추진하고 있으며 6차 산업에 진입한 마을은 월 매출 수천만 원과 상시고용인원을 가진 회사의 면모를 갖추고 있다. 또한 커뮤니티비즈니스사업은 사전 준비와 창업의 2단계의 지원을 통해 수십 개의 공동체사업의 창업을 지원하여

8 지방 분권시대의 도래와 농업농정: 전망과 대응

교육, 문화, 복지 등 다양한 분야에서 사업단의 창업이 일어났다. 로컬푸드 육성정책에 따라 전주, 완주에 8개의 직매장, 3개의 농가레스토랑, 3개의 농민거점가공센터 등을 조성하고 로컬푸드를 생산하는 마을, 어르신들의 복지농장인 두레농장, 다품종 소량생산의 소농을 연계하여 안정적 소득과 일자리를 창출하고 있다.

- 그래서 완주군은 작은 규모의 농사도 가능한 지역, 다양한 농산물의 가공이 가능한 지역, 농업 이외에도 다양한 일자리가 있는 지역, 주민 스스로 지역을 바꾸어가고 있는 지역으로 알려지게 되었으며 이에 따라 많은 도시민들이 이주하고 있고 또 이주를 희망하고 있다.

4. 대안적 지역발전의 모색과 그 수단들

□ 지역자립과 순환경제의 모색

- 위기의 지역사회는 대안적 지역 발전을 모색하고 있다. 원래 지역개발은 '각 지역이 갖는 발전 잠재력을 효율적으로 개발하여 국토의 생산성을 높이고 주민의 생활수준을 고르게 향상시키는 것'을 의미한다. 개발도상국의 경우 지역개발의 목표는 국토의 생산성을 극대화시켜 국가 전체의 경쟁력 향상에 중점을 두고 있는 반면 선진국에서는 지역 간의 불균형을 해소하여 국토공간을 균형적으로 개발하는데 중점을 두고 있다. 즉 개발도상단계에서는 성장거점 개발방식을, 선진국에서는 균형발전방식을 취하고 있다.
- 우리나라에 있어 지역개발은 물리적 시설, 즉 인프라 구축에 중점을 두고 있었다. 도로, 항만, 철도, 통신 등 물리적 하부구조를 확충하면 지역의 잠재력을 성장에 활용할 수 있고 이에 따라 주민의 삶의 질을 높일 수 있다는 개념이다. 경제개발 초기 단계에서 지역은 인력도 자본도 없었기 때문에 중앙정부의 투자와 지원을 통해 인프라를 확충하는 방식으로 지역개발이 이루어졌다.
- 세계 경제의 부침, 개발도상국의 성장 등으로 인프라 확충으로 산업화 및 도시화가 이루어진 선진국에서 산업의 이탈과 도시의 침체가 나타나기 시작하여 인프라를 중심으로 한 지역개발에 대한 반성이 나타나기 시작하였다. 이를 극복하기 위해 '지역 혁신체계'라는 것이 논의되었는데 이는 지방정부, 대학, 기업, 시민단체, 연구소, 언론 등 다양한 지역 내 혁신주체들이 연구개발, 신제품 생산, 제도개혁, 문화 활동 등 다양한 영역에서 역동적으로 협력하고 학습함으로써 혁신을 창출하고 이를 통해 지역 발전을 도모하고자 하는 것이었다.
- 지역개발의 개념이 물리적 기반 중심에서 사회적 자본의 확충으로 확장된 것인데 사회적 자본이란 무형적이며 비가시적인 지역사회의 규범, 신뢰, 참여, 네트워크 등을 의미하는데 지역혁신체계는 사회적 자본의 형성을 체계화하려는 시도라고 할 수 있다.

- 하지만 최근 지역개발과 관련하여 또 다른 관점이 제기되고 있는데 이는 ‘사회적경제’와 연관이 되어 있다. 새로운 관점은 물리적 기반에 중심을 둔 전통적인 지역개발이든 사회적 자본과 관련된 지역개발이든 시장경제체계에서 지역이 경쟁력을 확보하는 것을 목표로 하고 있는데 무한히 경제는 성장할 수 없고 기존의 지역개발이 자본의 역외유출을 부추기면서 양극화를 심화시켰기고 있다는 시각에서 시작한다. 즉 기존의 지역개발이 국가의 성장을 도모했는지 모르지만 지역이 성장한 것은 아니며 특히 지역주민의 삶의 질을 높이지 못했다는 것이다.
- 경제성장에 대한 이러한 비판적 시각이 사회적경제를 만나면서 지역은 기존의 지역개발의 가치와 방법을 버리고 새로운 방안을 찾으려는 새로운 도전을 시도하고 있다. 지역혁신체계에서 구축하려고 했던 사회적 자본을 사회적경제에 활용하면서 외부 지원에 의존하기 보다는 지역 내부의 역량을 바탕으로, 역외 경제에 연결하려는 시도보다는 지역 내부의 소비에 대응하는 방식으로, 외부에 대한 관심보다 지역내부를 들여다봄으로서 지역 내부의 문제를 스스로 해결하려는 지역발전과 관련한 새로운 노력을 하고 있다.

□ 새로운 지역발전의 수단들

- 새로운 지역발전의 견인할 대표적인 수단은 마을만들기이다. 마을만들기에 대한 정확한 정의를 내리긴 어렵다. 일본의 마을만들기운동을 국내에 소개하여 마을만들기운동을 촉발한 김찬호(2000)는 일본의 마을만들기(마찌쓰구리)에 대해 “지역공간을 주민들이 스스로 디자인해나가는 과정”이라 정의하고 있다. 김찬호 박사는 일본의 마을만들기 운동을 소개한 『이런 마을에서 살고 싶다』 라는 책을 번역, 출간하였는데 마침 민주화에 따라 다양한 분야로 분화, 확대하던 시민운동과 맞물리면서 이 책을 읽은 많은 시민활동가들이 마을과 지역에서 다양한 활동을 시작하게 된다.
- 도시에서의 마을만들기운동은 서울 인사동에서 전통문화라는 지역의 정체성과 장소성을 찾기 위한 다양한 활동을 벌이면서 북촌 한옥마을로 이어졌으며 여러 도시에서 차 없는 골목 만들기, 쌈지 공원 만들기, 어린이 통학로 확보 운동 등으로 번져나갔다. 이후 대구 삼덕동, 홍대 거리문화운동 등의 특별한 사례를 만들었고 이후 많은 지역에서 다양한 분야의 실험들이 이루어졌다. 2010년 이후 지방의 도시 지자체도 이러한 사업을 지원하기 시작하였으며 자연스럽게 도시재생사업과 연계되었다.
- 농촌에 있어서 마을만들기운동은 도시에서의 마을만들기운동과 달리 정부의 정책적 지원으로 시민운동의 영역에서 사업영역으로 발전하게 되어 농촌마을의 마을만들기와 관련한 비즈니스 그룹들이 나타나게 되었다. 정부의 지원, 사업적 영역으로서 전문가 참여, 마을지도자들의 적극적인 활동으로 인해 일부 농촌마을에서 가시적인 성과가 나타나 소위 스타 마을을 탄생시키기도 했다. 정부지원에 의한 농촌마을만들기는 새마을운동 이후 마을단위 주민활동을 자발적으로 이끌어내는 긍정적인 측면이

10 지방 분권시대의 도래와 농업농정: 전망과 대응

있었지만 경제적 관점 중심의 정책적 지원은 빠른 사업적 추진을 요구하면서 기존의 마을공동체 정신을 훼손하는 부정적 영향을 미치기도 했다.

- 두 번째 수단은 사회적경제이다. 두 번의 경제위기를 겪으면서 일자리의 창출이 어려워지자 참여정부는 사회적일자리 창출사업으로 취약계층의 일자리 부족 문제를 해결하려고 하였다. 하지만 사회적일자리는 예산으로 유지하기 때문에 지속가능하지 않았다. 정부는 단순히 이윤창출이 목적이 아니라 적절한 수익을 만들어 일자리를 유지하면서도 사회에 유용한 일을 하는 사회적기업과 관련된 선진국의 사례에 주목했다. 2006년 사회적기업육성법을 제정하고 사회적기업을 발굴, 지원하였다.
- 시장경제방식의 기업을 통해 일자리를 만드는 것이 아닌 다른 방식의 일자리 정책을 시작한 정부는 정권이 바뀌었지만 사회적기업 정책을 확대했고 마을기업, 농어촌 공동체회사와 같은 유사한 지원정책이 만들었을 뿐 아니라 협동조합을 육성하기 위해 협동조합기본법을 만드는 등 새로운 개념의 경제활동에 대한 지원을 확대했다. 이러한 정책과 지원의 확대에도 불구하고 이 영역의 기업을 지속가능하게 운영하는 것이 어렵다는 것을 알게 되었다. 경쟁, 선택, 집중이라는 원리에 의해 시장경제방식으로 조직된 일반기업과 사회적기업은 경쟁상대가 되지 않았고 정부의 지원이 끊기면 문을 닫는 경우가 발생했기 때문이다.
- 하지만 사회적기업을 통해 많은 사람들이 자본주의 시장경제가 아닌 새로운 경제가 있다는 것을 알게 되었다. 또한 이를 통해 자본주의 시장경제의 부작용을 해결할 새로운 경제 시스템을 만들 수 있다는 희망을 가지게 되었다. 바로 사회적경제이다. 사회적경제라는 개념을 사용한 칼 폴라니(Karl Polanyi)는 시장경제가 이익 창출을 위해 사회에서 이탈되었지만 호혜적, 상호부조적 인류의 전통적 경제의 지혜를 살려 지역 중심의 경제를 구현한다면 경제를 재사회화할 수 있다고 주장하였다. 그래서 많은 사람들이 사회적기업, 협동조합을 비롯한 사회적경제 영역의 경제주체가 모여 연대하면서 지역사회에서 자본주의 시장경제에 대응하는 새로운 경제시스템, 즉 평등, 호혜, 나눔, 배려가 작동하는 사회적경제 혹은 협동경제를 구축하려는 노력을 시작하고 있다.
- 최근 지역사회는 새로운 정부의 '사회적 가치' 지향에 따라 사회혁신사업을 추진하고 있다. 문재인 정부는 시장과 공공이 해결할 수 없는 사회적 난제를 시민의 참여와 정부와 민간의 협력을 통해서 해결하고자 행정안전부에 사회혁신추진단을 만들고 정부 및 정책 혁신, 시민소통공간 조성사업, 읍면동 혁신사업, 리빙랩 시범사업 등 다양한 사업을 추진하고 있다. 시민참여의 측면에서, 시장과 공공의 실패를 극복한다는 측면에서 이러한 사회혁신사업은 마을만들기, 사회적경제를 근간으로 하는 도시재생, 커뮤니티비즈니스, 마을교육공동체 사업 등 지역중심의 정책들을 연결하고 있다.

5. 전환사회를 대비한 농촌사회 혁신

□ 전환사회를 견인해야 하는 농촌

- 앞서 이야기했듯이 화폐적 발전모델은 균열이 일어나기 시작했다. 화폐적 발전모델이 특별한 계기를 마련하여 이 균열을 치유하고 계속 유지될 수 있을까. 그럴 가능성은 많아 보이지 않지만 설사 가능하다하더라도 화폐적 발전모델이 일자리 창출, 양극화 심화 등의 경제적 난제 뿐 아니라 국민의 행복과 생존을 위협하는 식량, 거주, 의료 등의 사회적 난제를 정의롭게 해결하지 못한다면 이 모델을 포기하고 새로운 대안을 찾아나서는 것이 바람직 할 것이다.
- 그러한 대안의 실마리들이 농촌과 도시에서 모두 만들어지고 있지만 도시에서의 시도가 완전할 수 없다. 도시는 생존을 위한 거의 모든 것을 농촌으로부터 공급받고 있어 농촌의 건강성이 뒷받침되지 않으면 공중누각이다. 또한 인구의 반이 수도권에 모여살고 90% 이상의 인구가 도시에 살고 있는 비정상적 인구밀집 속에서 해볼 수 있는 일은 많지 않다.
- 34년 전, 도시와 농촌의 지방자치단체장이 모인 토론회에서 서울의 한 구청장은 20년 뒤에 구청장을 하라고 한다면 말을 자신이 없다면서 고령화된 인구를 돌보는 것 이외에는 할 수 있는 일이 별로 없을 것이며 그 문제를 지금부터 풀어내기 위해서는 젊은 층이 거주할 집을 만들어야 하는데 자신의 지역에는 짓가락 하나 꺾을 땅도 없고 설사 있다하더라도 지가가 너무 비싸 20년 뒤를 위해 아무런 일도 할 수 없다고 토로한 적이 있다.
- 지금의 도시는 농촌으로부터 인구나 자본을 끌어들이며 성장했다. 하지만 이제 그런 방식으로 지속적인 성장은 불가능할 것이다. 도시가 가지고 있는 많은 문제들은 너무 많은 것을 집중하고 밀집시킨 탓이다. 화폐적 발전모델을 폐기하고 새로운 대안을 모색한다면 이는 농촌이 견인해야 한다. 도시로 집중된 인구나 자본을 농촌으로 분산시켜야 한다. 그러기 위해서는 농촌이 새로운 대안으로 스스로를 발전시키며 도시도 바꾸어야 내야 한다. 그렇게 우리 사회를 전환해야 한다. 그것이 지속가능한 우리의 미래가 될 것이다.

□ 전환사회를 향한 농촌의 혁신체계

- ① 지역경제순환 지표의 도입
- 우리나라는 지역경제를 지역경제규모를 측정하는 지역경제성장(GRDP)과 지방정부의 재정건전성을 평가하는 재정자립도 등으로 평가한다. 하지만 이러한 지표들은 화

12 지방 분권시대의 도래와 농업농정: 전망과 대응

폐적 지역발전과 관련된 지표이다. 일본 동북부의 히가시오미시는 지역회계를 도입, 지역경제의 순환 정도를 측정한다. 이 자료에 따르면 2010년 산업별부가가치 4463억 엔 중 소비 682억엔, 에너지구입 332억엔, 투자 0.5억엔 유출되었다.

그림 1. 일본 히가시오미시의 지역회계



출처 : 제10회 글로벌에코포럼_담양 “한국과 일본의 지방자치단체 지속가능발전 정책사례(2017)”, P191

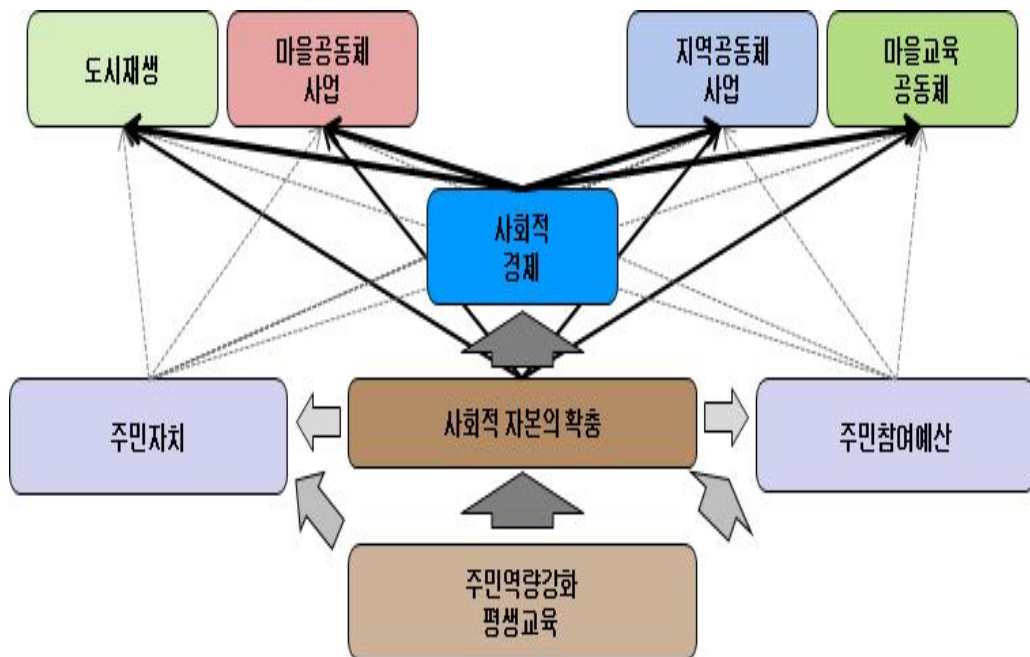
- 일본의 행복경제사회연구소 에다히로 준코는 지역경제의 구멍을 막기 위해 국가, 광역 단위에서 만드는 산업연관표를 지방정부도 작성해야 한다고 제안한다. 홋카이도 시모카와시에 적용하여 매년 13억 엔의 에너지 지출을 확인했고 지역의 잠재 에너지 자원을 개발하여 지역수요에 대응하여 매년 수백만 엔의 누수를 막았다고 한다.
- 지역자립과 순환경제의 대표적인 사업은 로컬푸드이다. 일본의 사례에서 보듯이 역외 소비의 많은 비중을 차지하는 것은 에너지의 구입이다. 에너지자립을 위한 로컬 에너지 사업이 필요하다. 더욱이 식량과 에너지는 재난의 상황에서 지역의 생존을 담보할 수 있는 사업이다. 건강한 인구구조와 적절한 인구규모를 유지하기 위해서는 지역의 아이들이 도시로 나가 일자리를 찾는 것이 아니라 지역에 남아 지역사회의 발전을 도모할 수 있도록 해야 한다. 청소년기 교육에서부터 이러한 진로교육과 탐색이 이루어져야 한다. 최근 이러한 움직임은 마을교육공동체사업으로 추진되고 있다. 완주군은 로컬에듀 정책을 통해 이를 실현하고 있다. 로컬 3중세트, 로컬푸드, 로컬에너지, 로컬에듀가 필요하다.
- 농촌의 소비지출이 늘었고 지가의 상승으로 젊은 귀농인구가 농사만으로 농촌에서 생계를 유지하는 것은 이미 불가능한 상태이다. 이미 많은 귀농가구는 겸업을 선택하고 있다. 귀농 인구가 농사만 짓는 것이 아니라 지역사회에 필요한 일의 생산과

공급을 담당하면서 공동체를 육성하는 커뮤니티비즈니스도 필요하다. 귀농가구의 안정적 정착을 돕고 자립경제를 촉진할 수 있다. 로컬푸드, 로컬에너지, 마을교육공동체, 커뮤니티비즈니스 등을 통해 지역자립 경제를 도모해야 한다. 이러한 유형의 사업은 대부분 사회적경제 영역에서 추진된다. 농촌사회의 사회적경제를 활성화해야 한다. 이는 4차 산업혁명에 따른 일자리 격변에 대응할 수 있는 방법이기도 하다.

② 지역의 사회적 자본 확충

- 새로운 지역발전을 위한 수단은 많아졌지만 이를 대응할 수 있는 지역사회의 역량은 부족하다. 하지만 애석하게도 중앙부처의 지원 사업은 이러한 지역사회의 역량을 높이는 사업은 없다. 부처의 칸막이와 성과주의에 의해 사업의 결과물이 명확한 사업만을 대상으로 하고 있고 부처의 특성에 따라 세분화되어 있다. 지역사회의 역량을 높이고 사회적 자본을 확충하는 것은 지방정부와 지역사회의 몫이다. 주민자치, 주민참여예산, 평생교육 등의 지방정부가 할 수 있는 사업을 융합하여 활용해야 한다.

그림 2. 중앙정부의 지원사업과 사회적 자본 확충을 위한 지역의 대응



- 또한 중앙부처의 지원 사업에 지역사회가 분야별로 대응하는 과정에서 지역사회의 역량을 소진하고 더 나아가 갈등이 야기되어 상호간 신뢰를 잃는 일이 발생하고 있다. 경상북도 상주시의 시민사회는 이러한 일을 막고 지방정부와 지역혁신을 도모하고 협치에 대응할 시민사회를 대표하는 조직을 구성하여 '상주다움'이라는 사회적 협동조합을 준비하고 있다.

그림 3. 소셜플랫폼 '상주다움' 창립총회 관련 언론기사 (채널영남)

[상주]상주다움 사회적협동조합 창립총회 열려

- 상주를 자치와 협동 · 순환과 공생 · 생명과 평화의 지역공동체로 -

기사등록 : 2018, 10, 31 (수) 10:15:07 최종편집 : 2018, 10, 31 (수) 10:15:07



지난 10월 26일 금요일 저녁7시 자연드림 3층 드림홀에서 상주다움 사회적협동조합 창립총회 및 기념식이 열렸다.

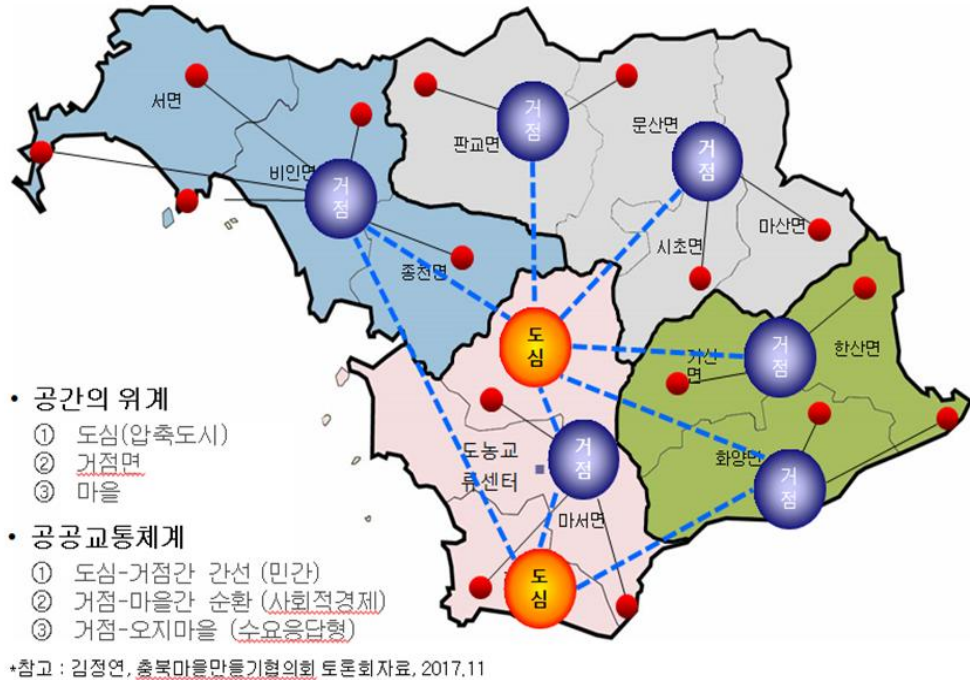


상주다움 사회적협동조합은 자치와 협동, 순환과 공생, 생명과 평화라는 핵심가치를 바탕으로 마을공동체를 살리고 사회적 경제 생태계를 만들어가기 위한 지역의 사회적 플랫폼 역할을 할 계획이다.

③ 농촌공간구조의 개편

- 적절한 인구규모와 인구밀도에 따라 구분되었던 농촌의 공간체계는 인구감소와 지역 간 불균형 발전에 의해 무너졌다. 예전에 한 마을의 인구도 살지 않는 면지역이 생겨나고 있고 지역 내에서도 도심지역을 중심으로 인구가 밀집하고 있다. 이는 인구규모가 적절치 않는 지역까지 행정서비스를 과전시켜야 하기 때문에 지방정부의 행정 효율을 떨어뜨리고 있지만 그렇다고 해서 지역주민들에게 적절한 사회 서비스를 원활하게 공급하고 있지도 못하다. 이를 극복하기 위해 지역의 특성에 따라 수개의 면을 묶어 구역화하고 거점을 육성해야 한다. 그래서 소도읍과 이 구역의 거점에서 인구규모에 따라 적절한 생활서비스가 공급될 수 있도록 해야 한다.

그림 4. 농촌사회의 공간구조 개편

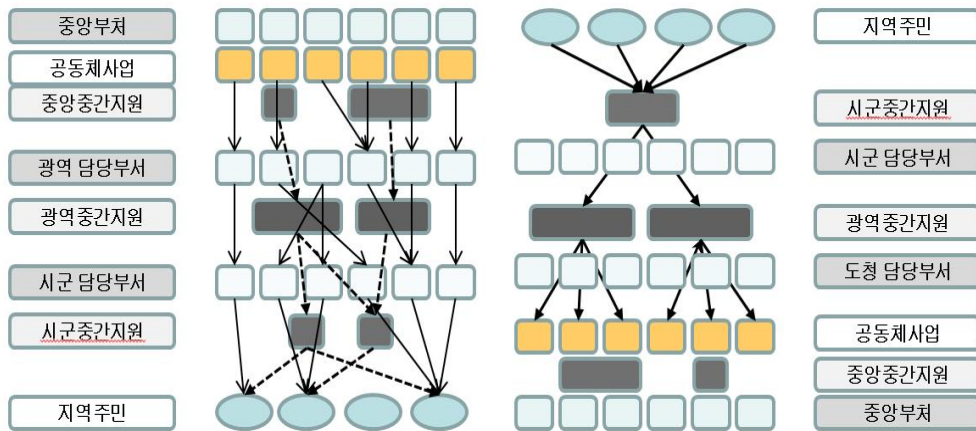


○ 이러한 공간구조 개편에 맞추어 대중교통체계를 개선해야 해야 삶의 질을 유지하기 위한 서비스를 접근성을 높일 수 있다. 도시에 비해 농촌지역의 대중교통은 매우 열악하여 사회 정의의 측면에서도 불평등을 야기하고 있다. 중심지역인 읍에서 거점까지는 간선 교통수단을 통해 연결하고 구역 내에서는 거점을 시종으로 구역 내에서 마을을 순환하는 체계를 구축하고 교통수요가 적은 마을은 수요응답형 교통수단을 도입해야 한다. 이러한 교통체계에 사회적경제를 접목하는 것도 가능하다.

④ 중간지원조직의 혁신

○ 지역의 역량이 부족한 상태에서 사회적 자본을 확충하고 지역혁신을 이루기 위한 효과적인 방안으로 최근 가장 보편화된 방법은 중간지원조직의 활용이다. 하지만 현재 분야별로 조직되는 중간지원조직은 중간지원조직이 아니라 지방정부의 사업지원 조직에 가깝다. 왜냐하면 중앙정부의 지원정책에 근거해서 만들어진 중간지원조직이 주민을 향해 서있기 보다 정부를 향해 서있기 때문이다. 즉 주민을 지원하는 조직이 아니라 정부를 지원하는 조직이다.

그림 5. 중간지원조직의 사업추진체계 (왼쪽 : 부처별 칸막이형, 오른쪽 : 융합형)



○ 또한 많은 중간지원조직이 지역사회의 문제를 발굴하고 이를 해결하기 위해 주민역량을 높이고 주민을 조직하는 현장 활동을 하는 것이 아니라 지원 사업을 전달하는 역할을 하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 시군 단위에서 활동하는 중간지원조직의 활동가를 지역내부로 분산, 배치할 필요가 있다. 농촌의 공간구조 개편이 이루어진다면 구역 내 거점을 중심으로 이러한 활동이 매개되는 것이 바람직 할 것이다.

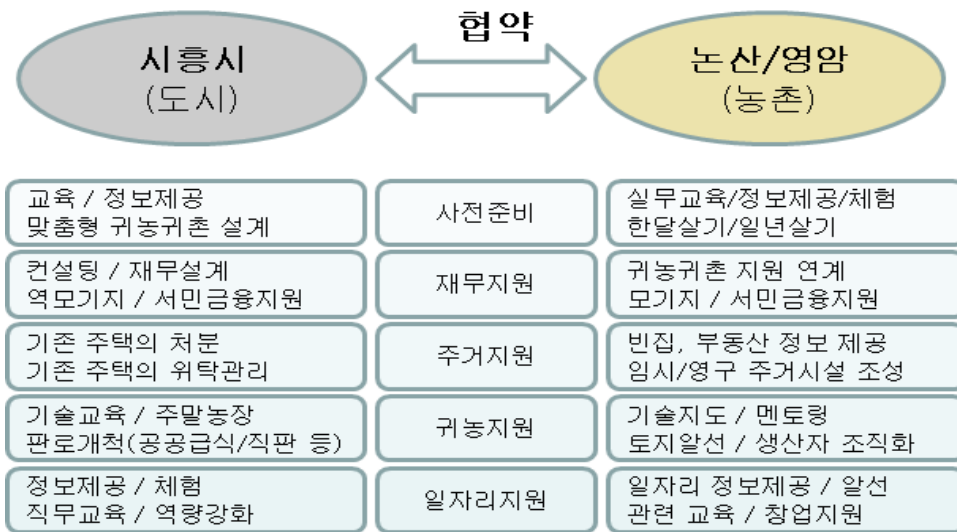
⑤ 시민자산화와 공동체금융의 마련

- 칼폴포라니는 금융과 토지를 자본주의의 악마의 맷돌이라 하였다. 즉 돌기만 하면 돈이 돈을 만드는 기반이 금융과 토지이고 자본주의는 이를 사유화하기 때문에 양극화의 문제를 피할 수 없다는 것이다. 최근 도시재생과 관련해서 시민들의 활동 거점이 될 수 있는 토지와 공간을 지역사회가 소유하고 관리해야 한다는 ‘시민자산화’에 대한 논의가 활발하다.
- 영국의 경우 시민자산화의 모범적인 사례가 만들어지면서 2011년 지역화기본법 (Localism Act)을 통해 시민자산화가 가능한 법적 지원체계를 갖추었다. 아직 우리나라의 경우 이와 관련한 법과 제도가 미비하지만 민간위탁, 신탁 등의 방법을 통해 토지와 공간을 지역사회 공동체가 소유하고 관리함으로써 역외 자본의 토지 소유에 의한 자본유출을 막고 공동체 활동을 보장하는 공간을 확보해야 한다.
- 도시지역의 경우 사회적금융에 대한 논의가 활발하지만 농촌지역의 경우 자본력의 부족으로 스스로 사회적금융을 담당하는 기관을 새로 설립하는 것은 쉽지 않다. 하지만 농협 및 신협과 같은 지역사회의 협동조합 금융기관을 지역공동체에서 활용하는 방안을 마련해볼 필요가 있다. 이러한 금융기관을 지방정부와 시민사회가 함께 지원하고 지역발전에 활용하는 것이다. 시민자산화로 확보된 토지와 이러한 금융이 연계된다면 시너지 창출될 것이다.

□ 도농 간의 사회적 연대

- 도시와의 물리적 거리는 농촌발전의 제약사항 중의 하나이며 농촌간의 불균형 발전의 원인이기도 하다. 도시와 농촌은 현재 시장에서 관계를 맺고 있다. 시장에서 물리적 거리는 곧 비용이 되기 때문에 시장방식으로 이 거리를 조절할 수 없다. 하지만 사회적경제는 사회적 관계에 의해 경제활동이 이루어지므로 이 거리를 조절할 수 있다. 이렇게 도시와 농촌의 물리적 거리를 사회적경제 방식으로 줄이는 것을 ‘사회적 축지법’이라 하고 도시의 지방정부와 농촌의 지방정부의 정책적 연대를 통해 다양한 사업을 추진할 것을 제안한 바 있다.
- 2017년 경기도 시흥시가 충남 논산시, 전북 영암군과 각각 협약을 맺고 도농연대사업을 시작했으나 각 지자체는 농업, 식품, 주거, 일자리 등이 연계된 사업이어서 칸막이 행정체계에서 효과적인 추진체계를 갖추는 것이 어려웠고 도시 지자체는 인구감소를 부추기는 정책을 추진하는 부담감과 농촌 지자체는 단순히 귀농사업으로 인식하는 문제가 있어 원활하게 추진되지 않았다.

그림 6. 시흥시와 논산시, 영암군과의 도농연대사업



- 최근 서울시가 대외협력사업으로 서울시 자치구의 학교급식을 농촌 지자체가 공급하고 양 지역의 주민공동체 조직이 교류하는 상생사업을 추진하고 있다. 이 사업을 통해 강동구가 전북 완주군과 관악구가 경북 상주시와 협약을 맺는 등 상생교류사업을 추진하고 있다. 이 사업이 더 많은 다른 지자체로 확산되고 학교급식과 공동체 간 교류를 넘어서 인구이동과 주거, 일자리 분야까지 확대하기를 기대한다.

6. 나가며

- 생태학의 가장 중요한 원리 중에 하나는 '다양하면 안정하다'이다. 열대림의 다양성에 주목하는 이유는 기후변화의 불확실성에 이 다양성만이 대응할 수 있기 때문이다. 지역은 지리적, 환경적, 문화적 특성의 차이로 다양성을 확보하고 있는 보고이다. 화폐적 발전 모델이 국가의 발전이나 국민의 행복에 더 이상 기여하지 못하기 때문에 새로운 대안을 찾아야 하고 미래가 예측가능하지 않는 불확실성이 높으면 이 다양성에 의지해야 한다.
- 장회익은 그의 책, 『과학과 메타과학』에서 다양한 표현형을 잠재하고 있는 유전형이 환경의 변화에 따라 생물종을 진화하게 한다는 진화론은 사회현상에도 적용할 수 있는 정합성이 있는 이론이라면서 다양성이 불확실성을 대비할 수 있다고 했다.
- 이제까지 지역개발은 경제성장이라는 국가발전의 커다란 기계의 일개 부품처럼 기능하였다. 이 경우 지역에서 만들어낸 성과는 부분으로서 단순한 기계적인 합이 전체가 된다. 하지만 물리학자 러플린이 그의 책, 『새로운 우주, 다시 쓰는 물리학』에서 지적한 것처럼 생명체는 부분합의 단순한 합이 전체가 되지 않는다. 항상 전체는 부분합보다 크다. 이는 생명의 본질은 모든 요소를 유기적으로 결합하기 때문이다.
- 미래의 불확실성이 높고 풍족하지 않는 자원으로 지속가능한 발전을 해야 한다면 이는 지역이 자신의 다양성을 바탕으로 스스로 발전하고 이러한 지역의 발전을 유기적으로 결합하여 더 큰 성과를 만들어내는 발전전략을 선택해야 한다. 이는 생태계에서 많은 생물종이 환경의 변화에도 지속가능한 생존을 담보한 방법이다. 생명의 원리와 자연의 지혜를 바탕으로 한 국가발전 전략이 필요한 시점이다.

<참고한 책>

- 『기적을 이룬 나라, 기쁨을 잃은 나라』, 다니엣 튜더, 문학동네, 2013
『불안』, 알랭 드 보통, 은행나무, 2011
『21세기 자본론』 토마스 피케티, 중신출판사, 2014
『르몽드인문학』, 르몽드 디플로마티크, 휴먼큐브, 2014
『상상오딧세이』, 최채천, 다산북스, 2009
『지방소멸』, 마스다 히로야, 화이즈베리, 2015
『이런 마을에서 살고 싶다』, 엔토 야스히로, 황금가지, 1997