

## 지역의 내생적 고용성장 과정 연구: 완주와 창평의 로컬푸드 마을공동체 조직 사례를 중심으로\*

전명숙\*\*, 임상훈\*\*\*

전남대학교 부교수, 한양대학교 교수

## Local Endogenous Employment Growth Process: A Case Study of Local Food Village Community Organization in Wanju and Changpyeong

Myung-Sook Jun · Sang-Hoon Lim

Associate Professor of Chonnam National University; Professor of Hanyang University

### Abstracts

완주와 창평은 모두 농촌기반의 소규모 지역으로써 외부기업의 대규모 투자를 통한 지역발전전략의 적용에는 한계가 있다. 그러나 로컬푸드라는 지역의 내생적 자원을 활용함으로써 두 지역은 모두 고용성장을 이루는데 성공했으며 그 과정에서 마을공동체 조직의 협력적 활동은 중요한 역할을 하였다. 본 연구에서는 초기 지방자치단체 주도의 전략수립과정과 이후 민관협력이 이루어지는 단계에서 마을공동체 조직에 의해 전개된 다양한 협력적 활동을 분석했다. 특히 본연구에서는 이러한 협력적 활동 전개 과정에서 지역주체들의 네트워킹 확대와 제품의 다양화가 이루어졌는데 이러한 요인들이 결과적으로 지역의 내생적 고용성장을 가져오게 되었음을 주장하였다. 본 연구에서는 완주와 창평이 지속적으로 고용성장을 이루기 위해서는 생산품의 질 제고와 마케팅전략의 전문화, 숙련인력의 재생산, 그리고 참여자들간의 이해관계를 조율할 수 있는 공식기구가 중요함을 밝혔다.

**주제어:** 완주의 로컬푸드시스템, 창평의 슬로시티, 마을공동체 조직, 고용성장

Both Wanju and Changpyeong are small rural areas, and there is a limit to the application of regional development strategies through large-scale investments by external companies. However, both regions succeeded in achieving employment growth by utilizing the endogenous resources of the region called local food, and cooperative activities of village community organizations played an important role in the process. In particular, this study argued that the development of these collaborative activities resulted in the expansion of networking by local entities and the diversification of products, which resulted in the region's endogenous employment growth. In this study, the quality of products, specialization in marketing strategies, reproduction of skilled workers, and governance for coordinating conflicts among various stakeholders are important for Wanju and Changpyeong to continue to achieve employment growth.

**Keywords:** Local Food System in Wanju, Slow City in Changpyeong, Village Community Organization, Employment Growth

\* 본 논문의 완주와 창평 사례는 한국노동연구원(2015)의 연구 일부를 기초로 발전시킨 것이다.

\*\* First Author: Associate Professor, Dept. of Business Administration, Chonnam National University, [msjun@jnu.ac.kr](mailto:msjun@jnu.ac.kr)

\*\*\* Corresponding Author: Professor, Dept. of Business Administration, Hanyang University., [slim@hanwang.ac.kr](mailto:slim@hanwang.ac.kr)

© Social Innovation Corporation Institute (SICI). All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## I. 서론

그동안 많은 연구들에서는 지역의 경제적 발전과 일자리창출을 위해서는 지역외부의 기업과 산업유치가 핵심적인 과제임을 밝혀왔다. 이러한 외부자원을 활용한 지역발전모델은 실제로 우리나라 지방자치단체(이하 지자체)에서 채택하고 있으며 이를 위해 대규모 산업단지 조성과 노동력제공에 주력해 왔다. 외부기업유치는 고용창출을 실현하기 위한 핵심과제로 지방자치단체들이 가장 선호하는 지역발전전략 가운데 하나로 평가되어 왔다. 그러나 이러한 전략이 실현성을 갖기 위해서는 지역에서 일정 정도 내부 노동력제공 및 투자를 해야 하는 만큼 고령화가 심각하게 진행되고 있는 소규모 농어촌지역에서는 채택에 있어 많은 한계가 있다.

이에 따라 그동안 농촌 지역처럼 고령화가 뚜렷하게 나타나는 지역에서의 대안적 고용성장전략에 대한 관심이 높아지고 있다(백두주, 2008; 주상현, 2015). 그러나 현재까지 축적된 연구가 많지 않은 상황에서 지역에서 고용성장이 이루어지게 되는 메커니즘을 분석한 연구는 대단히 부족하다. 관련 연구들은 주로 지역발전을 위한 지방자치단체의 주도적인 역할이나 중앙정부의 정책적 지원에 초점을 두고 있다. 한편 지역 일자리창출을 위한 지방자치단체와 마을공동체 조직 간의 파트너십을 분석한 연구의 경우에도 구체적으로 고용성장이 이루어지는 과정을 분석한 연구는 많지 않다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에서 그동안 내생적 지역발전전략에서 성공 사례로 평가받아온 완주군(이하 완주)과 담양창평면(이하 창평)의 로컬푸드를 활용한 고용성장 과정을 밝히고자 한다. 특히 본 연구에서는 고용성장 과정에서 마을공동체 조직의 활동에 초점을 두어 분석할 것이다. 본 연구에서 의미하는 마을공동체 조직은 지역사회를 기반으로 한 주민들의 참여조직으로 협동조합, 사회적 기업, 그리고 다양한 형태의 중간지원조직\* 등을 포함한다(박선희, 2014; 박세훈, 2015).

완주와 창평은 모두 농촌기반의 소규모 지역으로써 외부기업의 대규모 투자를 통해 지역발전을 이루는데 많은 한계가 있는 지역이다. 그러나 로컬푸드라는 지역의 내생적 자원을 활용함으로써 두 지역은 모두 고용성장을 이루는데 성공했으며 그 과정에서 마을공동체 조직의 협력적 활동(collective action)\*\*은 중요한 역할을 하였다. 향후 유사한 입지적 조건과 환경에 놓인 지역경제가 발전전략을 모색하는 데 있어서 본 연구의 사례는 실질적인 정책적 함의를 제공할 수 있으리라고 본다.

이하 본 연구는 다음과 같다. 우선 지역경제가 성공하는데 있어서 지역주체들의 협력적 활동을 강조하는 기존연구들을 살펴볼 것이다. 다음으로 완주와 창평의 고용성장 과정에 대한 사례분석이 있겠다. 사례 분석에서는 초기 지방자치단체 주도의 전략수립과정과 이후 민관협력이 이루어지는 단계에서 마을공동체 조직에 의해 전개된 다양한 협력적 활동을 살펴보겠다. 특히 이러한 협력적 활동 전개 과정에서 지역주체들의 네트워크 확대와 제품의 다양화가 이루어졌는데 이러한

\* 중간지원조직은 “정부와 시민사회의 ‘중간’에서 새로운 사회적 가치를 창출하는 조직으로 중앙정부나 지방자치단체가 정책전달을 위해서 중간지원조직을 설립하기도 하며 민간의 자생적인 조직이 중간지원조직의 역할을 수행” 한다(박세훈, 2015).

\*\* 본 연구에서는 협력적 활동을 문맥에 따라서 ‘집합적 활동’ 또는 ‘공동대응’ 등으로 사용할 것이며 이는 참여주체들의 협력에 기반한 공동대응이라는 뜻을 공유한다.

요인들이 결과적으로 지역의 내생적 고용성장을 가져오게 되었음을 주장할 것이다. 마지막으로 본 연구에서는 완주와 창평의 지역고용이 지속적으로 성장하기 위해서 해결해야 할 몇 가지 과제들을 제시하는 것으로 결론을 대신하겠다.

## II. 이론적 논의 검토

그동안 많은 지역경제 연구들에서는 중소기업의 기업이 특정 지역에 집적함으로써 대기업과의 경쟁에서 비교우위를 가질 수 있다고 주장했다. 관련 연구에 의하면 비록 개별적인 중소기업 기업은 대기업에 비해 경쟁력이 떨어질 수 있으나, 네트워크를 구축함으로써 유연한 환경대응능력과 높은 혁신성을 가질 수 있다고 보았다. 그러나 동시에 관련 연구들에서는 중소기업들이 집적을 통한 경쟁력을 실현하기 위해서는 제도화된 조직의 구축을 통해 개별적인 경제주체들을 지원하고 조율할 수 있는 협력적 활동이 중요함을 강조했다(Zeitlin, 1992; Crouch et al., 2001).

다양한 지역연구에 따르면 지역경제가 발전해 나가는 과정에서 중요하게 나타나고 있는 협력적 활동은 교육 및 훈련, 마케팅, 그리고 연구나 개발 등 제품의 생산 및 유통 전반에 걸쳐 있다(Crouch et al., 2001). 예컨대, 제3의 이탈리아나 독일의 슈투트가르트와 같이 유럽의 잘 알려진 성공사례는 물론 우리나라 지역고용정책에서 중요하게 참조하고 있는 미국의 위스컨신 밀워키지역에 대한 실증연구에서도 이러한 예는 충분히 찾아볼 수 있다.

먼저 지역발전전략과 관련한 연구에서 많이 인용되어 왔던 제 3의 이탈리아 사례를 보면 지역경제주체들의 다양한 협력적 활동들을 찾아볼 수 있다. 연구에 따르면 숙련형성과 재생산 메커니즘의 구축은 지역성장에 핵심과제였으며 특히 기술전수를 위해 지역의 기술학교가 중요한 역할을 했다(Capecchi, 1990).

독일의 슈투트가르트 역시 지역발전에 있어서 첨단기술과 접목한 양성 및 향상훈련을 통한 고속노동력확보가 매우 중요했음을 보여주었다. 연구에 따르면 이 지역에서는 공동의 훈련기관을 구축함으로써 지역역량의 연계성 구축(기업간 협력을 통한 혁신역량의 최적화와 산학연계를 통한 기술혁신), 혁신역량의 강화(역량센타를 통한 기업기술역량의 강화), 그리고 경쟁기업간 협력의 조직화(협력과 경쟁력 강화를 위한 매개체로서 역량센타의 역할 강화)를 이룰 수 있었다(이승협, 2015).

한편 지역성장 과정에서 마케팅이나 품질제고를 위한 지역주체들의 다양한 공동노력을 확인할 수 있었다. 특히 제3의 이탈리아는 종합적인 지역개발기관과 협동조합을 통해서 지역의 특화산업에 대한 지원을 하였다. 이러한 지역조직은 국내 및 해외 시장에 진출할 때 필요한 다양한 정보--예컨대 해외의 시장동향 및 특허업무, 산업 활동에 대한 정보, 원자재의 가격 및 재료의 특성 등--를 수집하고 이를 지역업체에게 제공하는 역할을 수행하였다(전명숙 외, 2007).

한편 많은 연구에서는 지역조직의 협력적 활동과 함께 참여자 간의 갈등을 관리하고 공동의 목표 달성에 위반하는 행위에 대해 규제역할을 수행하는 것도 중요함을 강조했다. 이러한 역할은 개별 행위자들의 단기적 이해와 지역경제를 위한 장기적 목표가 갈등을 일으킬 때 개별 참여자들의 행위를 규제하는 것이다.

해외 사례의 경우 대표적으로 미국의 위스컨신 밀워키 사례를 들 수 있다. 밀워키 지역경제는 경쟁력을 제고하기 위해 다양한 전략을 채택하였다. 이 과정에서 참여자들에 대한 협력과 갈등조

정은 WRTP(Wisconsin Regional Training Partnership)라는 지역공동체 조직을 통해 이루어졌다(전명숙, 2010). 요컨대 WRTP는 참여기업들이 저임금에 기반한 가격경쟁을 하지 못하도록 업종 특정한 훈련제공과 함께 참여기업들에 대한 규제방안을 마련하였다. 이러한 장치는 결과적으로 개별기업들로 하여금 협력에 기반한 공동대응에 참여하도록 유도하였으며 하이로드전략이 유지되는데 중요한 요인이 되었다.

연구에 따르면 지역경제 주체들의 협력과 갈등을 조정하는 역할은 지역마다 다른 조직에서 수행할 수 있다. 예컨대, “전략적 네트워크, 전문 행정기관, 교육훈련기관, 친인척단체 또는 마을공동체(조직), 전문협회” 등 여러 수준의 기관일 수 있다(Le Galès and Voelzkow, 2001).

이하 본 연구에서는 완주와 창평 사례를 통해 지역경제 및 고용이 성장하는 과정에서 마을공동체 조직에 의해서 전개된 다양한 협력적 활동을 보여주겠다.

### Ⅲ. 완주와 창평의 고용성장 과정

#### 1. 지자체 주도의 지역발전전략수립

##### 1.1. 지역 배경

완주와 창평에서 본격적으로 로컬푸드를 활용한 지역발전전략이 수립되고 전개된 것은 2000년대 후반 부터이다. 당시 두 지역이 당면한 도전과제는 대부분의 농촌지역에서 나타나고 있는 심각한 고령화 문제였다.

당시 완주는 행정적으로는 2개 읍과 11개 면으로 이루어져 있었으며 비도시 지역의 60% 가가 이가 농림 지역으로 전형적인 농촌지역의 특성을 지니고 있었다. 또한 인구는 대략 8만8천여명이었는데, 완주에서 농업에 종사하는 가구 수는 약 1만 가구로 파악되었다. 이 가운데 소농이라고 할 수 있는 1ha(10,000제곱미터 3,030평) 미만의 농가는 64% 정도로 대략 6천여 가구였다.(완주통계연보, 2017).

소농 가구의 경제적 상황은 한국 경제가 세계시장에 편입되고 FTA 협정 체결을 본격화함에 따라 어려움에 직면했는데 여기에 고령화 현상은 소농 가구에 더욱 부정적인 영향을 가져왔다. 비록 2009년 이후부터 완주의 인구는 약간의 증가세를 보이고 있으나 여전히 15세~39세의 청년 인구는 감소하고 있으며 반면 50세 이상 인구는 계속하여 증가하였다. 2010년대 들어와서는 전체 인구 중 65세 인구가 대략 20% 정도를 차지하는 등 완주의 고령화 문제는 지속적으로 대응해야 할 과제로 남아 있다.

한편 2000년대 후반 창평 역시 유사한 경제구조와 인구구조를 보이고 있었다. 창평면이 속해있는 담양군은 전라남도의 북단에 위치하며 동북쪽은 전라북도 순창군, 동쪽은 전라남도 곡성군, 남쪽은 화순군, 그리고 서쪽은 장성군과 접하고 있다(담양통계연보, 2014).

당시 담양군도 다른 농촌지역처럼 고령화 문제가 심각했는데 65세 이상 인구비율이 대략 30% 가까이 되었으며 특히 인근에 광역지자체인 광주광역시 위치함에 따라 청년층의 인구유출이 계속되었다. 또한 산업구조 현황을 보면 1차 산업 비중이 60% 이상으로 도시 근교형 농업이 발달해 있었다(담양통계연보, 2014).

이처럼 담양군의 창평 역시 완주와 같이 전형적인 농업기반의 지역으로 청년인구의 감소 및 고령화 문제를 공유하고 있었다. 특히 소규모 농촌 지역에서 보이는 고령화는 지역경제를 침체시키

고 농업생산성을 약화시키는 위험성을 내포했다. 이러한 배경 하에서 완주와 창평 지자체는 지역에 축적된 자원을 활용함으로써 지역경제 및 고용성장을 이루기 위한 계획을 수립하였는데 이는 로컬푸드시스템과 슬로시티전략으로 나타났다.

## 1.2. 완주 지자체

우선 완주는 로컬푸드를 활용하여 생산과 판매 등 시스템을 선진화함으로써 소농과 고령농 문제들을 개선하고자 하였다. 지자체로서는 농민의 60% 이상을 차지하는 소농과 다수인 고령농 농가문제를 해결하는 것이 무엇보다 중요한 과제였다.

이러한 배경에서 2006년 민선 4기 지방자치단체장이 들어선 이후 완주는 로컬푸드시스템에 대한 논의를 본격적으로 시작했다. 특히 농정기획단을 중심으로 기획한 2008년 ‘약속프로젝트 5개년 계획(이하 약속프로젝트)’은 로컬푸드시스템의 기초가 되었다. 그러나 약속프로젝트에서 제안한 로컬푸드시스템의 초기 과제는 고용창출이라고 볼 수 없다. 로컬푸드시스템은 유통혁신 분야에 포함되어 있었는데 생산과 유통, 그리고 소비를 밀접하게 연계하는 혁신적 전략으로 자리매김 되었다(완주군, 2014b). 완주군청은 대형마트 중심의 기존 유통구조로는 소농의 시장진입이 어렵다고 보고 이러한 문제를 극복하기 위해 로컬푸드시스템 도입을 추진하였다.

완주군청은 로컬푸드시스템 구축이란 목표 아래 유통구조 혁신을 위한 추진 체계를 마련하였다. 먼저 완주군청은 로컬푸드시스템 구축을 위해 행정체계를 정비하였다. 완주군청은 2010년 7월에 본청에 농촌활력과를 신설하고 그 아래 5개팀을 두어 약속프로젝트를 구체화하는 작업을 하였다. 로컬푸드 팀은 5개 팀 중 하나로 로컬푸드시스템의 기반구축과 활성화를 위한 업무를 담당하였다. 2010년 11월에는 로컬푸드육성지원조례가 제정됨으로써 다양한 사업과 예산확보를 위한 근거가 마련되었다. 이후 관과 민을 연결하는 ‘완주 지역경제순환 센터’와 ‘완주군 거점농민가공센터’가 구축되었다.

이러한 지자체의 역할과 함께 완주의 경우 로컬푸드시스템의 정착과 확산에 있어서 소농 및 고령농 등 지역생산자로부터의 지지와 사업참여가 대단히 중요하였다. 이하의 사례분석에서 보다 구체적으로 살펴보겠지만 완주에서는 생산과 유통영역에서의 협동조합을 통해 지역생산자들의 참여를 이끌어냈으며 이러한 조직화에 기반한 협동조합의 활동은 지속적인 네트워킹의 확대와 제품의 다각화를 가져왔다.

## 1.3. 창평 지자체

한편 창평의 경우에도 지역의 중요자원인 전통로컬푸드와 문화자원을 활용하여 슬로시티 전략을 수립한 것은 지자체였다. 슬로시티는 이탈리아에서부터 시작하였는데 원래 목적은 인구 5만 이하의 소규모 지역을 중심으로 자연과 공동체를 보존하면서 삶의 질을 향상할 수 있는 방안을 모색하는 대안적 지역발전전략의 일환이라고 할 수 있다(백두주, 2008).

슬로시티는 당시 국내에서는 익숙하지 않은 접근법이었기 때문에 전략수립과정에서 2006년에 수립한 한국슬로시티추진위원회(서울 소재)의 자문과 행정적으로는 광역지자체인 전라남도의 역할이 대단히 컸다(최정기, 2020). 창평은 국제슬로시티 인증을 받는 과정에서 외부의 슬로시티 전문가 그룹과 협업함으로써 2007년 12월에 우리나라 뿐 만 아니라 아시아에서는 처음으로 슬로시티 인증을 받았다\*.

창평의 슬로시티 인증배경에는 무엇보다 창평의 문화자원과 전통로컬푸드를 들 수 있다. 특히 슬로시티의 중심으로 인정받는 창평면 창평리 삼치내마을에는 문화재 가치가 높은 많은 고택들과 3.6km에 달하는 돌담길이 분포되어 있다(담양창평 슬로시티 홈페이지). 이러한 문화자원과 함께 창평의 전통로컬푸드는 슬로시티 인증의 중요자원이 되었다. 창평쌀엿, 환과, 전통장, 추성주, 창평국밥 등은 대표적 로컬푸드였으며 지역에는 이미 로컬푸드를 생산하고 발전시키는 국가 식품명인들이 존재했다(전경숙, 2010). 이처럼 지역의 전통로컬푸드와 명인들 그리고 중요 문화자원들은 창평이 슬로시티 인증을 받는데 중요한 역할을 했으며 2007년에 국제슬로시티 인증을 받은 이후 2020년 현재까지 그 지위를 유지하고 있다.

창평은 현재는 아시아에서 가장 오래된 슬로시티 가운데 하나가 되었지만 인증 초반에는 지자체에서도 슬로시티에 대한 이해가 깊지 못했다. 이에 따라 본격적인 발전전략수립은 인증을 받은 후 시작되었다고 볼 수 있다. 슬로시티로서의 위상을 유지하기 위해 인프라를 확충하고 사업 내용을 발굴하기 위해서는 단순히 지자체의 예산배정만으로는 해결될 수 없었다. 완주의 경우처럼 창평 역시 지자체에서 도입한 지역발전계획들을 구체화하기 위해서는 지역주민들의 참여가 중요했다.

당시 전라남도도 슬로시티의 추진을 위해 연구용역을 발주하였으며 그 결과물(<전남 치따슬로의 지속발전을 위한 기본계획>)에 기반하여 예산배정을 하였다(최정기, 2019). 이와 함께 구체적인 사업추진은 지역주민의 참여로 구성된 담양창평슬로시티위원회를 통해 전개되었다.

이처럼 완주와 창평의 지역발전계획은 지자체가 도입하고 수립하였으나 이러한 전략을 전개하고 정착시키고 위해서는 다양한 지역 주체들의 참여와 구심점 역할을 할 수 있는 조직이 필요하였다. 이하에서 보게 될 사례연구에 따르면 초기 지자체 주도에서 이후 전략이 구체적으로 실현되는 단계에서는 마을공동체 조직이 지역주민들의 참여를 견인함으로써 다양한 이해관계를 조율하고 협력적 활동을 전개하는 구심점 역할을 하였다.

## 2. 마을공동체 조직의 협력적 활동

완주와 창평의 마을공동체 조직은 개별 경제주체가 수행하기 어려운 다양한 활동들을 핵심적인 과제로 하였다. 이러한 활동들은 로컬푸드의 생산과 유통과정에서 필요한 교육훈련, 제품개발, 마케팅 등을 포함하는데 마을공동체 조직은 공동대응을 하는 과정에서 초래되는 갈등이나 이해의 충돌을 조율하는 역할 역시 수행하였다. 이하에서는 완주와 창평의 지역조직들이 전개하는 다양한 협력적 활동들을 살펴보겠다.

### 2.1. 완주의 지역조직 활동

완주의 대표적인 마을공동체 조직 중 하나는 생산자 협동조합인 두레농장을 들 수 있다. 원래 완주에서 두레농장은 2009년에 처음 구성되었는데 당시에는 마을기업이 운영하는 사업장으로 어르신들의 공동생활이나 자활 노인의 급식을 지원하기 위해 복지차원에서 도입되었다. 이후에는 점차 고령농과 경작지 없는 노인에게 일자리를 주기 위한 협동조합으로 조직성격을 바꾸었다.

앞에서도 언급했지만 완주군청이 로컬푸드시스템을 도입하는 과정에서 무엇보다 중요하게 고려

\* 우리나라의 경우 2007년에 창평 이외에 전라남도의 신안증도, 완도청산, 장흥이 아시아 최초로 슬로시티 인증을 받았다.

했던 것은 지역경제주체들의 지지였는데 특히 소농 및 고령농의 참여가 대단히 필요하였다. 한편 소농 및 고령농 역시 기존의 농업생산과 유통방식으로는 본인들의 이해가 관철되기 어렵다는 점을 인식하고 있었다. 이에 따라 완주군청은 이들 소농과 고령농을 조직화할 수 있는 두레농장과 협력함으로써 로컬푸드시스템의 정착과 확산을 모색하였다.

이처럼 두레농장은 소농과 고령농을 기반으로 한 지역 조직으로써 무엇보다 제품의 품질을 유지하고 경쟁력을 확보하기 위한 공동대응을 핵심과제로 두었다. 이를 위해서 두레농장은 생산자들을 중심으로 운영위원회를 구성하여 참여자들의 의견을 수렴하고 공동대응의 방향을 결정하였다(완주군, 2013).

품질제고를 위한 공동대응의 구체적 사례는 협동조합 내의 자발적 모임인 작목반을 통해서 찾아볼 수 있다. 생산자협동조합의 조합원은 일반적으로 생산한 농산물을 로컬푸드 직판장이나 건강한 밥상 꾸러미 사업\*에 공급하는데 조합원들은 안정적 판매를 위해 품질 제고 방안을 강구하고 생산 수량을 제한한다. 참여 농가들은 일상적인 교류를 통해 의견을 나누고 학습 기회를 갖는다. 한편 작목반은 가구 당 직판장 공급량 제한을 결정하기도 한다. 이러한 결정에 따르지 않는 조합원은 공동사업에 참여하지 못하는 등 제재를 받는다. 따라서 협동조합과 비공식 모임인 작목반을 통해서 소농과 고령농은 공동 생산방식을 택하고 있다고 할 수 있다.

한편 품질 및 경쟁력 제고를 위한 공동대응은 유통영역에서도 찾아볼 수 있는데 대표적으로 완주로컬푸드협동조합을 들 수 있다. 로컬푸드시스템 도입 당시 완주에서 규모가 큰 농가는 대규모 농산물을 판매하기 위해 대부분 도매시장을 활용하였다. 그러나 소농과 고령자 농민은 여러 품종을 소량생산하는 방식을 취하였는데 농산물도매시장이라는 판매 경로를 활용하는데 어려움이 있었다. 농산물도매시장의 경우에는 비록 현금화는 빠르지만 낮은 가격의 책정 때문에 다양한 제품을 소량판매하는 농가에게는 큰 장점이 되지 못하였다. 이러한 상황에서 완주로컬푸드협동조합은 직접판매 경로를 확보함으로써 제반 문제들을 개선하고자 하였다(김태완, 김철규, 2016).

완주로컬푸드협동조합 직판장은 두 가지 운영원칙을 통해 제품에 대한 경쟁력을 유지할 수 있었다. 첫째 품질 경쟁력을 위한 공동대응이다. 즉 당일 유통원칙인데 이는 판매를 위해 전신된 농산물은 하루 동안 소진되는 원칙을 뜻한다. 다음은 가격경쟁력을 유지하기 위한 공동대응이다. 농가(생산자)는 직판장에 농산물을 제공할 뿐만 아니라 진열에서부터 가격책정까지 책임진다. 만일 생산자가 지나치게 높은 가격을 제시하게 된다면 그 농산물은 소비자로부터 외면을 받게 될 가능성이 높고 이 경우 당일 회수라는 원칙 때문에 농가는 부담을 질 수 밖에 없다. 이에 따라 직판장에서 판매되는 농산물은 자연스럽게 적정 수준에서의 가격대를 형성하게 되는데 이 과정에서 품질경쟁력과 가격경쟁력간의 조화가 이루어지게 된다.

한편 완주로컬푸드협동조합과 완주군청은 인증제도 도입을 통해 기존보다 더욱 높은 수준의 품질제고방안을 수립하였다. 농산물우수관리제도(GAP)기준 준수 여부에 따라 인증이 결정되는데 소비자가 이를 확인할 수 있도록 하는 제도이다. 그동안 판매품에 ‘생산자 이름, 연락처와 주소, 품목명과 중량, 그리고 가격’ 등을 표시하는 추적이력제를 활용하였지만 이보다 더욱 강화된 인증제도를 도입함으로써 고품질을 통한 경쟁력 제고방안을 모색하였다(건강한 밥상 꾸러미 홈페이지).

\* 건강한밥상은 ‘복잡한 유통단계를 줄임으로써 소비자들은 저렴한 가격의 믿을 수 있는 먹거리를 공급 받고, 생산자들은 안정적인 소득과 판로를 확보함으로써 상호 윈윈할 수 있는 방안’으로 모색된 로컬푸드시스템전략의 일환이다(건강한 밥상 꾸러미 홈페이지).

## 2.2. 창평의 지역조직 활동

국제슬로시티 인증을 받은 이후 창평은 슬로시티와 관련한 전반적인 활동을 위해 마을주민이 참여하는 조직을 구축하였다. 마을 주민 중심의 지역조직은 초기에는 명칭을 담양창평슬로시티지회로 하였다. 그러나 이후 담양창평슬로시티위원회(이하 위원회)로 명칭을 변경하였으며 정기적 모임을 통해 슬로시티 유지와 발전을 위한 활동들을 논의하였다\*.

창평은 2011년 7월에 전남형 예비사회적기업으로 지정받아 다양한 사업을 전개하였다. 현재 위원회의 기능이나 조직에 대한 규정은 2014년에 제정된 <담양군 창평슬로시티 지원 및 운영에 관한 조례>에 근거를 두고 있다. 이하에서는 위원회를 통해 전개된 대표적인 공동대응 사례들을 살펴보고자 한다.

먼저 위원회에서는 슬로시티전략의 효율적 운영을 위해 다양한 교육훈련을 제공하였다. 슬로시티로서 창평의 핵심전략은 전통문화예술 체험 및 교육 활동과 로컬푸드 생산을 위한 전통식품 개발 및 보전이라고 할 수 있다. 그런 만큼 이러한 전략들이 구체적으로 실현될 수 있도록 참여자들에 대한 다양한 교육과 마을행사들을 운영하였다.

예컨대 창평은 ‘달팽이학당’이라는 프로그램을 운영하였다. 달팽이학당에서는 창평에 특화된 다양한 음식이나 공예품등을 발굴하여 관광객 맞춤형 체험프로그램을 시행하는 것이다. 로컬푸드와 관련한 달팽이 학당은 크게 밥상교실과 체험교실 프로그램으로 구성된다. 밥상교실의 경우 자연 음식 밥상차리기 등이 있으며 체험교실에서는 다양한 슬로푸드나 슬로아트에 대한 체험프로그램이 있다. 특히 체험교실은 담양창평의 전통산업과 관련된 분야에서 이루어지는데 꿀초 만들기, 천연염색, 다식만들기, 다도체험, 야생화효소 만들기 등의 프로그램이 있다.

위원회에서는 이러한 프로그램의 효율적인 운영을 위해 체험프로그램의 강사역할을 할 마을명인을 선정하고 있다. 마을명인은 창평 슬로시티의 교육체험관광전략의 일환으로 선정과정은 다음과 같다. 심사위원은 전문가 집단과 지역주민의 참여로 이루어지는데 전문가 집단으로는 국가 지정 식품명인, 음식분야 무형문화재, 기존에 선정된 마을명인 등이다. 위원회는 달팽이 학당, 마을가게, 그리고 전통시장을 활용하여 이러한 명인들의 수공예품 및 로컬푸드를 적극 홍보하고 판매하는 활동을 지원하기도 한다.

한편 담양군 차원에서도 지역조직과 함께 마케팅 활동을 수행하는데 핵심내용은 관광과 연계한 판매 전략으로써, 예컨대 슬로시티 등 담양군의 주요 관광자원을 활용하여 소비자로 하여금 체험과 관광 그리고 구매까지 연계된 활동을 하도록 프로그램을 구성하는 것이다(담양군, 2013). 이와 함께 지자체와 지역조직은 생산농가의 안정적인 판로를 확보하기 위하여 생산단계에서부터 대형 유통업체나 학교급식 등과 연계를 강화하는 등 다양한 공동대응을 전개하였다(담양군, 2013).

## 3. 고용성장

이상 완주와 창평에서 마을공동체 조직에 의해 전개된 다양한 협력적 활동들을 살펴보았다. 기존에 개별적으로 수행되었던 지역민들의 경제활동이 이러한 공동대응을 통해서 점차 조직화되었고 이는 결과적으로 지역경제발전과 고용성장으로 연결되었다. 이처럼 새로운 지역발전전략의 도입이 고용성장으로 나아가게 된 과정에는 마을공동체 조직의 협력적 활동 전개와 네트워크의 확대, 그리고 제품의 다각화로 인한 필요인력의 확대가 있었다.

\* 슬로시티위원회 활동에 대한 사항은 위원회 내부자료를 참조하였다.

먼저 <그림 1>은 완주의 두레농장이 보여준 일자리창출 메커니즘이다. 소농의 협동조합 조직화가 증가하면서 품질제고를 통한 경쟁력 제고의 일환으로 제품의 다각화가 함께 이루어졌으며 그 결과 다양한 형태와 부문에서 일자리 창출 성과가 있었다.

유통영역인 완주로컬푸드협동조합도 유사한 메커니즘에 의해 고용성장이 이루어졌다. 즉 유통영역에서 기존 판매점과 경쟁하는 직접판매점(이하 직매점)을 발전시키면서 일자리가 창출되는 방식이다. 이 경우 직매점의 운영, 판매, 그리고 직매점에 생산물을 공급하는 생산자 일자리가 만들어진다. 예컨대 완주로컬푸드협동조합이 운영하고 있는 직매점은 2020년 현재 6개이다\*. 완주로컬푸드협동조합의 직매점은 기존 제도들에 대해 경쟁력을 확보하면서 확대되었다. 이 과정에서 소농, 고령농, 귀농자의 로컬푸드시스템 직매점에 대한 의존도가 증가하였고 이들의 협동조합 회원화가 빠르게 진행되었다. 또한 직매장을 운영하는데 요구되는 분야에서 고용이 확대되었다.

특히 그동안 소농이나 자영농과는 거래 관계가 활발하지 않았던 기관에서 점차 이들이 생산하는 농산물에 대해 관심을 갖게 된 것은 주목할 만한 변화이다. 그 예로 용진면 농협은 3억3천여 만원을 투자하고 완주군은 5억8천여만원의 예산을 지원하여 직매점을 개설하였다. 직매점은 완주군 내에서 생산된 신선채소, 육류, 가공품 등 다양한 품목을 1일 약 1천 여명을 대상으로 판매하여 하루 3천만원 정도의 매출을 기록하였으며, 그 이후 로컬푸드 직판 코너를 운영하는 농협은 점차 증가하게 되었다. 이렇듯 완주로컬푸드시스템에 기존 농협 판매점이 참여하면서 완주로컬푸드시스템이 만드는 일자리도 함께 증가하였다(완주군, 2014a).

<그림 1> 완주의 로컬푸드시스템과 일자리창출 메커니즘



한편 창평의 고용성장도 완주와 유사한 과정을 보여준다. 슬로시티전략을 실현하기 위해서 지역조직인 위원회가 전개한 교육훈련이나 마케팅과 같은 공동대응 과정에서 점차 참여 주체가 확대되고 제품이 다양화되면서 새로운 일자리에 대한 요구가 발생한 것이다.

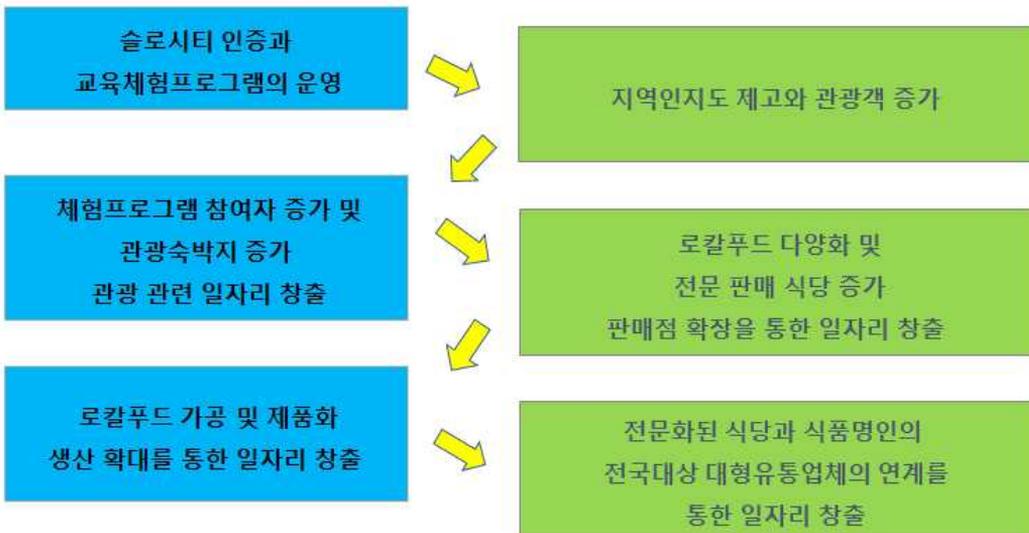
\* 직매장 제 1호는 2012년 10월 전주 시내에서 개장되었다.

예컨대 <그림 2>가 보여주듯 달팽이학당을 중심으로 한 교육훈련 프로그램은 직접적으로 체험 프로그램 강사들에 대해 일자리 및 소득기회 제공이라는 경제적 효과를 제공하였다(담양군, 2012). 특히 교육체험프로그램에 참여하는 강사들 대부분이 지역주민들이었던 만큼 초기에는 소수 인원이었으나 슬로시티에 대한 지역민들의 이해도가 깊어지고 직접적으로는 경제적 효과를 체감하면서 점점 더 많은 지역주민들이 참여하게 된 것이다.

경제적 효과를 보면 슬로시티 인증은 지역인지도 제고에 긍정적 영향을 주었고 이후 관광객 방문 수가 증가하는 효과를 가져왔다. 관광객은 꾸준히 증가해서 슬로시티 인증을 받은 이후 5년 기간 동안 방문관광객 수는 전라남도 시군 5위권으로 들어갔다. 또한 슬로시티 인증 이전엔 관광객 숙박지가 매우 적었으나 슬로시티 인증 이후 관광객이 증가함에 따라 지역민들은 숙박지 제공뿐만 아니라 다양한 경제활동 등에 참여할 기회가 점점 더 증가하게 되었으며 이는 직접적인 고용성장으로 연결되었다.

요컨대 관광객 수의 증가는 새로운 제품수요를 높였으며 이는 로컬푸드의 다양화와 판매하는 식당의 전문화를 가져왔다. 이와 함께 지역민들이 숙박관광객들의 수요에 맞추어 관련 일에 참여함으로써 지역주민들의 경제활동참여 증가와 연관산업에서의 높은 경제적 효과를 가져왔다.

<그림 2> 창평 슬로우시티의 일자리 창출 메카니즘



특히 지역인지도의 제고와 관광객 수의 증가는 지역의 식품명인들이 운영하는 업체의 매출을 증가시키면서 새로운 일자리창출 성과를 냈다. 예컨대 지역에서 한과를 만드는 한 업체는 점차 판매처를 확대시켜 삼성홈플러스, 롯데마트, 이마트 등 대형유통업체에 까지 제품을 납품하게 되었으며, 군부대와 학교 급식에도 납품하였다. 이로 인해 회사의 매출은 증가하였으며 한과를 만드는 새로운 인력과 전국적으로는 판매사원에 대한 채용이 이루어졌다(담양창평 슬로시티위원회 홈페이지). 이는 지역경제의 측면에서 볼 때 새로운 일자리창출과 고용성장의 메카니즘이 되었다.

## IV. 결론

이상 완주와 창평 사례를 통해 지역에서 내생적 고용성장이 이루어지는 과정을 살펴보았다. 현재까지 완주는 우리나라의 대표적인 로컬푸드시스템을 구축한 성공사례로 인식되고 있으며 창평도 우리나라에서는 생소했던 슬로시티전략을 도입함으로써 대안적인 지역발전모델의 성공사례로 평가받고 있다.

다만 2020년 초반부터 예상치 못하게 확산된 코로나19는 지역경제 뿐만 아니라 국가경제 그리고 세계경제에 심각한 도전이 되고 있다. 따라서 이러한 불확실한 상황에 대해서 지역경제가 얼마나 잘 대응하는지는 앞으로 두 지역경제의 지속적 성공에 중요한 관건이 되리라고 보며 추가적인 연구를 통해 그 변화를 확인할 필요가 있다. 그러나 코로나19라는 불확실한 상황 외에도 완주와 창평의 지속적 발전을 위해서는 해결해야 할 과제가 있다고 본다. 이하에서는 두 지역에 공통적인 도전과제들을 제시함으로써 본 연구의 결론을 대신하고자 한다.

우선 완주와 창평은 모두 로컬푸드에 대한 품질제고와 유통영역에서 소비자 만족도를 제고시켜야 할 필요가 있다. 생산영역에서는 완주의 경우 신선한 채소류 위주에서 점차 완주에 특화된 농산물에 대한 품질 제고가 수반되어야 한다. 창평의 경우에도 한과는 점차 다양한 제품으로 발전하고 있지만 아직까지 해외시장으로 진출할 수 있을 만큼 제품개발이 이루어지고 있지 못하다.

또한 유통영역에서도 단순히 찾아오는 관광객에 대한 판매에서 벗어나 보다 차별화된 마케팅전략을 통해 지역의 전문성을 높여야 할 단계이다. 그런데 고령화된 농민들이 다수인 지역에서 주민들 자체의 역량만으로는 품질 제고나 마케팅에서의 전문성과 재원을 갖추기에는 어려움이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 발전단계에 맞추어 지역주체들의 공동 노력이 필요하며 기존의 마을공동체 조직과 함께 지자체와의 강화된 협력관계가 필요하다.

다음으로 완주와 창평 모두 로컬푸드의 생산영역과 유통영역에서 숙련개발 기반이 미비하다는 제약 요인이 있다. 앞에서 언급하였듯이 생산영역에서의 품질제고와 유통영역에서의 경쟁력제고를 위해서는 각 영역에서 숙련도가 높은 인력양성을 계속해야 한다. 그러나 완주의 경우 생산영역은 작물반이나 가공센터의 소수 훈련프로그램을 제외하면 숙련인력을 재생산하는 기제는 대단히 미흡하다. 창평의 경우에도 기존의 로컬푸드를 생산하는 국가명인이나 마을명인이 있지만 여전히 공식적인 투자를 통해서 이루어지고 있지 못하다. 예컨대 지역전통산업과 관련해서는 인력양성과 훈련, 그리고 제품개발과 혁신을 위한 산학협력시스템의 구축이 필요하다. 그러나 창평은 다양한 전통산업관련 생산품이 있으나 아직 이에 대한 체계적인 제품개발이나 훈련기관의 구축이 미흡한 상황이다.

요컨대 완주와 창평 모두 숙련인력을 양성하고 훈련시키는 전문교육기관이 부재하다는 문제점을 공유하고 있다. 비록 로컬푸드시스템이나 슬로시티에 참여하는 지역주체들이 다양한 공동대응을 하고 있으나 숙련인력을 위한 양성프로그램이나 훈련기관의 설립은 보다 집중적인 민관협력을 요구한다. 두 지역의 발전전략이 지속적으로 성공하기 위해서는 관련분야에 대한 지역의 정책적 대응이 적극 요구된다.

마지막으로 본 연구에서는 지역 참여주체의 확대는 새로운 일자리창출이라는 긍정적 요소를 갖고 있으나 또 다른 한편 새로운 갈등을 초래하게 된다고 본다. 앞의 이론적 논의에서도 살펴보았

듯이 지역경제가 성장하기 위해서는 개별적인 경제주체들간의 협력적 활동과 함께 참여 주민들간의 이해관계를 조정할 수 있는 권위 있는 조직이 필요하다. 비록 완주와 창평은 초기 지역발전 전략을 구체화하는 과정에서 마을 공동체 조직을 통해 회원들간의 갈등이나 이해의 차이를 일정 정도 조정하여 왔다. 그러나 참여하는 회원들이 많아지고 전개하는 사업의 규모 및 경제적 효과가 커짐에 따라 기존의 갈등조정방식으로는 해결하기 힘든 상황이 되었다.

완주의 경우를 보면 로컬푸드시스템에 참여하는 지역주민들이 더욱 다양해졌는데 이들은 고령농, 귀농, 소농, 임금노동자, 그리고 창업한 소자영업자들을 포함한다. 결국 완주군 차원에서는 정책적 지원을 하는 과정에서 한정된 물적, 인적 자원으로 인해 특정 집단을 선택하고 배제하는 상황에 놓이게 되었다. 그리고 이러한 상황은 불가피하게 다양한 이해당사자 사이에서 한정된 자원을 두고 갈등과 이해의 충돌을 야기할 수 밖에 없다. 이런 의미에서 현재까지는 협력적 활동이 강조되었지만 향후에는 보다 공식적으로 다양한 참여자들의 갈등을 조정할 수 있는 거버넌스 구축이 중요과제라고 본다.

창평의 경우에도 완주와 같이 협력과 갈등을 조율할 수 있는 공식적인 거버넌스의 구축이 필요한 상황이다. 창평은 그동안 슬로시티의 도입과 운영 과정에서 지역주민들 사이에서 이해관계의 차이를 보여 왔다. 슬로시티 도입은 관광객의 증가와 함께 다양한 영역에서의 사업으로 고용성장을 가져왔으며 정부로부터 큰 규모의 예산지원까지 받았다. 그 과정에서 이러한 경제효과를 누리는 참여자들과 이로부터 배제된 지역주민들 사이에는 불가피하게 이해관계의 차이가 발생하게 되었으며 이는 지역성장에 큰 도전과제가 되었다.

결국 두 지역이 지속적으로 발전하고 고용성장을 이루기 위해서는 이러한 문제들을 개선하고 관리할 수 있는 조직이 필요하다. 요컨대 그동안 지자체의 주도적 역할과 지역주민의 참여 그리고 마을공동체 조직의 협력적 활동을 통해 지역발전전략이 구체화 되고 일정 정도 고용성장을 이루었다. 그러나 향후 두 지역이 지속적인 발전을 이루기 위해서는 지역의 새로운 발전단계에 맞춘 전략수립과 보다 공식적인 거버넌스 구축이 필요한 상황이라고 보며 이에 대한 구체적인 연구는 추후의 과제로 남기고자 한다.

## References

- 김태완, 김철규(2016), “지역먹거리 운동조직과 농민생활의 변화-완주로컬푸드협동조합사례를 중심으로,” 농촌사회, 26(1), 117-156.
- 담양군 (2012), 2012 슬로시티 지정이후 5년간의 주요사업성과와 변화, 관광레저과 내부자료.
- (2013), 담양 광역친환경농업단지 조성사업, 담양군.
- (2014), 담양통계연보, 담양군.
- 담양창평 슬로시티 홈페이지, <http://www.slowcp.com/>
- 박선희(2014), “마을공동체 사업성과측정에 관한 탐색적 연구,” 한국지역사회복지학, 49, 285-306.
- 박세훈(2015), “마을만들기 중간지원조직 운영특성 연구,” 도시행정학보, 28(3), 75-104.
- 백두주(2008), “대안적 지역발전전략에 관한 연구-전남 장흥군의 슬로시티 지정지역을 중심으로,” 한국지역개발학회, 20(4), 111-140.
- 완주군거점농민가공센터(2015), 운영현황, 내부자료.
- 완주군(2013), 커뮤니티비즈니스 방식의 로컬푸드 활성화 사례, 내부자료.
- 완주군(2014a), 완주 로컬푸드 활성화 사례, 내부자료.
- 완주군(2014b), 완주군 민선 6기 일자리대책 종합계획, 내부자료.
- 완주군(2017), 완주통계연보, 완주군.
- 이규용 등(2015), 지역고용전략사례연구시리즈, 한국노동연구원.
- 이승협(2015), 광주형 일자리창출모델, 광주광역시.
- 전경숙(2010), “담양군 창평면의 슬로시티 도입과 지속가능한 지역경쟁력 창출”, 한국도시지리학회지, 13(3), 1-13.
- 전명숙(2010), “미국의 지역 인적자원개발과 지역 노사정파트너십 연구,” 국제지역연구, 14(2), 3-20.
- 전명숙, 황준욱, 홍운선(2007), 지역발전전략과 지역파트너십 연구, 한국노동연구원.
- 주상현(2015), “로컬푸드 성공요인분석과 정책적 함의,” 지방정부연구, 19(3), 291-315.
- 최정기(2019), “대안적 사회구성과 슬로시티(Slow City) 운동비판: 담양군 창평면의 슬로시티 사례를 중심으로,” 민주주의와 인권, 19(2), 235-264.
- 담양창평 슬로시티위원회(2012), 『담양창평 슬로시티 사업보고서』, 담양창평 슬로시티위원회 내부자료.
- 한국슬로시티본부 홈페이지, <http://www.cittaslow.kr/kor/>
- Becattini, G.(1990), “The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion,” in F. Pyke, G. Becattini and W. Sengenberger, (Eds.), *Industrial Districts and InterFirm Cooperation in Italy*, Geneva: International Institute for Labor Studies, 37-51.
- Capecchi, Vittorio(1990), “A History of Flexible Specialization and Industrial Districts in Emilia-Romagna,” in F. Pyke, G. Becattini and W. Sengenberger, (Eds.), 20-36.
- Crouch, Colin et al. (2001), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?* New York: Oxford University Press.
- Le Galès, Patrick, and Voelzkow, Helmut(2001), “Introduction: The Governance of Local Economies,” in Crouch et al., (Eds.), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, 1-24.

- Schmitz, H.(1999), "Collective Efficiency and Increasing Returns," Cambridge Journal of Economics 23, pp.465~483.
- Zeitlin, Jonathan(1992), "Industrial Districts and Local Economic Regeneration: Overview and Comment," in Frank Pyke and Werner Sengenberger (Eds.), Industrial Districts and Local Economic Regeneration, Geneva: International Institute for Labor Studies.

## 저자 사항 (Author(s) Note)

### 전명숙 (Jun, Myung-Sook)

- 제1저자(First author):
- eMail: msjun@jnu.ac.kr
- 현재: 전남대학교 경영학부 부교수
- 관심분야: 노사관계, 지역고용정책, 여성노동
- Ph.D., Associate Professor, Dept. of Business Administration, Chonnam National University.

### 임상훈 (Lim, Sang-Hoon)

- 교신저자(Corresponding author):
- eMail: slim@hanyang.ac.kr
- 현재: 한양대학교 경영학부 교수
- 관심분야: 인사 및 노사관계, 지역고용정책
- Ph.D., Professor. Dept. of Business Administration Hanyang University.