

신활력지역 지원사업
평가·성과측정을 위한 지표개발 및
향토산업 육성을 위한
체계적 지원 방안·평가지표 개발

이 동 필 선임연구위원
김 용 렬 부 연구위원
최 경 은 초청연구원
강 민 수 위촉연구조원

연구 담당

이동필	선임연구위원	연구총괄, 제1장, 2장, 4장, 6장, 7장
김용렬	부연구위원	제6장(향토산업 평가지표개발)
최경은	초청연구원	제5장(국내외 향토산업 육성사례)
강민수	위촉연구조원	자료수집 및 정리, 제5장
박준식	한림대학교수	제3장(신활력사업의 추진실태와 문제)
이기원	한림대학교수	제3장(신활력사업의 평가)

머 리 말

이 연구는 2007년부터 행정자치부에서 농림부로 이관한 신활력사업과 향토 산업육성사업 등을 통합하여 ‘농촌활력증진사업’으로 추진하기 위한 구체적인 방안을 마련하기 위해 이루어진 것이다.

우리나라는 지난 70~80년대의 공업화를 중심으로 한 고도성장과정에 대도시와 일부 거점지역을 중심으로 개발한 나머지 지역 간 산업격차가 크게 확대되었다. 이를 시정하기 위해 그동안 특산단지과 농산물가공공장 건설, 농촌관광 개발, 농공단지 조성 등 다양한 농외소득원개발사업을 추진하였으나 도·농 간 소득격차는 줄어들지 않고 있다. 더구나 농촌지역의 노동력 부족과 지가 및 노임 상승 등 여건변화는 이제까지 균형발전을 위한 수단이었던 외부이식적인 공업개발의 가능성을 크게 제약하고 있다.

이와 같은 상황에서 지역이 가진 부존자원을 활용하여 스스로가 향토산업을 육성하여 지역을 활성화하려는 소위 내발적 지역개발이 새로운 지역개발 전략으로 대두되고, 이를 위한 새로운 동력으로 지역의 혁신주체의 육성과 혁신체계 구축이 화두로 대두 되고 있다. 여기서는 2005년부터 착수된 신활력사업과 향토산업육성사업의 추진실태와 문제를 살펴보고 이를 통합한 농촌활력증진사업의 효율적인 추진방안을 모색해 보았다.

아직까지 사업기간이 일천하여 구체적인 성과를 파악하기 쉽지 않지만 아무쪼록 그동안 추진과정에 나타난 문제를 보완하여 농촌지역의 산업을 활성화하는 정책대안으로서 자리 잡기를 기대하는 바이다.

2007. 12.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

이 보고서는 2007.5~12(7개월) 기간에 농림부의 위촉으로 이루어진 정책 연구 결과로 신활력사업과 향토산업육성사업의 추진실태와 문제를 파악하여 ‘농촌활력증진사업’으로써 새로운 추진체계와 평가방법 등을 제시하는데 그 목적이 있다. 주요 연구내용에는 크게 농촌지역 산업 활성화 정책의 추진실태와 문제파악 및 새로운 접근방안, 신활력사업의 추진실태와 성과분석, 향토산업육성사업의 추진실태와 문제, 그리고 농촌활력증진사업이란 새로운 정책의 틀 속에서 이들 관련사업의 추진방법과 평가 및 성과지표를 개발하는 것 등이 포함된다. 연구방법으로는 문헌연구와 2차 자료 조사, 그리고 신활력사업 및 향토산업 담당 공무원과 관련전문가를 대상으로 설문조사를 통해 이들 사업의 문제와 개선방향을 모색하는 기초자료로 활용하였다.

주요 연구결과는 다음과 같다. (1) 농촌지역의 2·3차산업 육성을 위한 정책 대안으로서 지역의 부존자원을 바탕으로 한 내발적 지역개발 전략이 중요한 의미를 가질 수 있다. 오랫동안 농촌지역의 2·3차 산업을 육성하는 것이 강력한 정책수단으로 여겨져 왔지만 농촌지역의 인구유출과 노동력부족, 노임 및 지가 상승 등 여건변화로 인해 농산물가공산업육성이나 농공단지조성 정책의 실효성이 크게 떨어지고 있다. 이와 같은 상황에서 최근 도입된 신활력사업이나 향토산업의 경우 지역의 부존자원을 바탕으로 지역혁신 체계를 구축하고, 인근의 대학이나 외부전문가들과 연계하고, 스스로 혁신역량을 강화하여 지역의 특화산업을 육성하려한다는 점에서 의미가 크다고 판단된다.

(2) 신활력사업의 경우 기존의 지역특화산업육성과 크게 다를 바가 없지만 이제까지 물적 투자를 우선시 하는 정책과는 달리 지역의 혁신체계를 구축하고 혁신역량을 강화한다는 점에서 차이가 있다. 아직까지 사업 초기단계라 그 성과를 정확하게 논하기 어렵지만 적어도 지역 스스로 자기들이 가진 가능성을 발굴하고, 이를 산업화하려는 자구노력을 강조한다는 점에서 의미가 있다.

하지만 혁신을 지나치게 강조한 나머지 지역경제에 실제 보탬이 될 수 있는 선도사업이 부실하다든지, 유사 사업과의 중복 문제, 그리고 지역혁신위원회나 자문단, FD(family doctor) 등 다양한 외부전문가를 참여시키는 과정에서 문란한 추진체계 등 향후 보완해야 할 과제도 많이 있는 것으로 밝혀졌다.

(3) 향토산업육성사업의 경우 지역이 가진 부존자원과 주민들 스스로의 노력을 바탕으로 자력갱생의 길을 찾는 접근방법이란 측면에서 새로운 정책이다. 하지만 이 사업은 농어촌특산단지나 농산물가공공장건설사업, 지역특화품목육성사업, 지역농업클러스터 등과 밀접한 연관이 있음에도 불구하고 이들 사업과는 확실한 연계나 조정이 없이 추진되고 있다. 특히 행정자치부와 산업자원부, 중소기업진흥청 등이 추진하는 유사사업과도 이렇다 할 연계 없이 추진되고 있기 때문에 범 정부적 차원에서 이들 관련사업을 조정하여 정책사업의 시너지 효과를 올리는 방안을 강구할 필요가 있다.

(4) 농림부는 소관사업 중 농촌지역 2·3차산업육성과 직결되는 사업을 묶어 ‘농촌활력증진사업’으로 추진할 계획이다. 사업대상지역과 사업비 재원, 그리고 사업기간이 각기 상이한 이들 사업을 하나의 틀 속에 포함하여 추진할 수 있을 것인지 속단할 수 없으나 적어도 칸막이식 사업방식으로 인해 조정하기 어려운 관련사업을 대상으로 ‘농촌활력증진계획’을 수립하고, 사업간의 연계성을 높이려는 구상은 새로운 시도이다. 문제는 이 계획의 법적 근거를 확보하는 것인데, 기존의 ‘농업농촌발전계획’이나 ‘지역혁신계획’ 중 농촌지역 2·3차산업의 육성부문에 특화된 부문계획으로 자리매김을 할 수 있을 것이다.

(5) 신활력사업과 향토산업육성사업 등의 소재가 되는 향토성은 타 지역에서 찾아보기 어려운 원부재료나 제조방법, 혹은 그 지역에 고유한 역사나 문화 등과 결합된 소위 향토지적재산권이 대부분을 차지하고 있다. 이와 같은 지적재산권을 여하히 보호할 수 있는냐에 따라 사업의 지속적인 성장여부가 결정되는 만큼 지리적표시보호품목에 향토자원이 포함될 수 있도록 그 대상을 확대하거나 아니면 시·군조례를 제정하여 해당 상품의 규격과 원부재료, 제조방법 등 고유한 특성을 등록하고, 인증제도를 통해 이를 관리하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

이밖에도 신활력사업과 향토산업육성사업의 구체적인 문제와 정책대안은 다음과 같다. 먼저 신활력사업의 경우 지역의 혁신체계를 구축하고 역량을 강화해서 스스로 일어설 수 있도록 한다는 접근방법은 비교적 폭 넓은 공감대를 형성하고 있으나 농촌지역경제를 활성화 할 수 있는 구체적인 대안이나 선도사업이 마땅하지 않다는 점에서 문제를 지적하고 있다. 또한 신활력사업의 내용과 추진체계가 좀 더 정형화될 필요가 있으며, 다양한 세부사업(시·군당 평균 4개)의 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 지표가 개발될 필요가 있다. 특히 신활력사업의 성격과 관련해서 ‘농촌활력증진사업계획’이란 새로운 틀 속에서 농촌지역 2·3차산업 육성을 위한 연구개발이나 혁신역량 강화를 위한 교육 및 훈련, 계획의 수립 등 SW사업부문에 있어서 이 사업의 역할을 보다 구체화하는 방안을 제안하였다. 특히 신활력사업의 선도사업은 향토산업 및 지역특화 품목육성사업과 통합하여 지역의 특화산업으로 육성하는 전략으로 활용할 필요가 있다. 또한 신활력증진계획의 심의·확정 및 성과의 평가는 기존의 신활력사업 평가지표를 골격으로 하되, 농촌활력증진계획으로 대체되는 만큼 지역 특성에 맞는 사업목표를 자체적으로 제시하도록 하고 이를 포함하여 추진성과를 측정할 수 있도록 평가 및 성과지표를 조정할 필요가 있다.

향토산업육성사업의 경우 신활력사업지역에는 농촌활력증진계획에 포함하면 비교적 쉽게 사업대상으로 지정될 가능성이 있다. 하지만 경쟁베이스에서 연간 30여개 지역을 선정·지원한다는 점에서 별도의 추진체계와 선정방식을 가질 수밖에 없다. 향토산업육성사업의 효율적인 추진을 위해서는 정책대상을 보다 구체화하고 이를 발굴하는 시스템을 정비할 필요가 있다. 특히 향토산업육성사업을 선정하는 지표에 지역성과 산업화 가능성, 기대효과 등을 나타내는 변수를 포함하여 실제 향토산업으로 발전 가능성이 높은 향토자원이 발굴되도록 하고, 선정업무의 상당부분을 지역사정을 잘 알 수 있는 광역자치단체에 위임함으로써 지역 내에서 유사·중복사업의 조정이나 우선순위의 판단을 하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

신활력사업이나 향토산업육성사업 모두가 구체적인 지역의 여건에 따라 사업의 내용이나 접근방법을 달리하는 것이기 때문에 획일적인 기준을 적용하기

어렵다. 더구나 이들 사업이 기존의 농정과와는 전혀 다른 성격을 가지고 있기 때문에 농림부나 지방자치단체의 농정담당자들에게는 생소한 업무가 될 수 있다. 따라서 일선 담당자들에게 사업의 취지나 목적, 추진방안, 그리고 사업계획의 수립 등에 대한 교육 및 훈련을 실시하고, 우수자를 선정하여 국내외 선진지 견학 등의 혜택을 부여하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다. 아울러 인터넷을 통해 지역의 부존자원을 활용한 다양한 국내외 성공사례를 수집, 소개함으로써 지역 스스로가 벤치마킹을 할 수 있도록 자료를 제공하는 것도 중요한 과제이다.

ABSTRACT

A Study on Developing Indexes for the Evaluation and Outcome Assessment of the Revitalization Project, and Systemic Assistance and Evaluation Indexes of the Promotion Project for Local Resources-based Industry

The purpose of this study is to figure out the actual state and problems of the Revitalization Project and the Promotion Project for Local Assets Based Industry, and suggest a new operation system and an evaluation system for the Promotion Project for Rural Vitalization. Its contents consist of (1) finding the state and problems of rural industry policy, (2) analyzing the state, problems and effects of the revitalization project, (3) figuring out the promotion project for local assets based industry, and (4) developing the evaluation and outcome index of related projects under the Promotion Project for Rural Vitalization as a new rural program. The methods of the study are literature reviews, secondary data analysis, and questionnaire surveys of experts and central and local government officials.

The results are that first, the endogenous rural development strategy based on natural resources is an important alternative to promote the secondary and tertiary industry in rural areas. The policy to increase the secondary and tertiary industries in rural areas has been considered as a powerful instrument for a long time, but the effectiveness of the Agricultural Product Processing Promotion Program (APPP) and the Rural Industry Park has been reduced due to decreasing rural population, lack of labors, and increasing labor cost and land price. On this situation, the Revitalization Project and the Promotion Project for Local Assets Based Industry introduced recently are pertinent because they are based on local natural resources, improve the local renovation system, have a good relationship with local universities and experts, and promote local specific industries.

Second, the revitalization project focuses on building a local renovation system and improving regional innovation power. That is different from others. It is at a very early stage to evaluate the outcomes of this project, but it has contributed to local residents who try to find their capacities by

themselves and develop the local industry. However, the project has had some problems that a leading business under this project is unsatisfactory and the outcome of inviting experts as "family doctors" or innovative local committee members is unclear.

Third, the Promotion Project for Local Assets Based Industry is a kind of new policy from a new perspective of using local natural resources by local residents and finding new ways to improve their industry foundation. This project is very related to Special Production Park Program, Agricultural Product Processing Promotion Program, Local Special Production Park Program, and Regional Agricultural Cluster, but there have been no discussions on coordinating them. For the coordination among related projects and programs, it is necessary to have discussions on coordination between central government departments: Department of Agriculture and Forestry; Department of Government Affairs and Home Affairs; Department of Commerce, Industry and Energy; and Small and Medium Business Administration.

Fourth, the Department of Agriculture and Forestry has a plan to launch "the Promotion Project for Rural Vitalization" that contains all projects related to the promotion of secondary and tertiary industries in rural areas. This plan is for local governments to make promotion plans for rural vitalization and improve the relationship between similar projects. The important thing is to make a legal base for the plan.

Finally, the "native locality" that is a source of the Revitalization Project and the Promotion Project for Local Assets Based Industry consists of native ingredients, unique production methods, and local intellectual property rights. The protection of the uniqueness is the key factor to sustain the local industry. Therefore, local native resources have to be items that are to be protected by the Protected Geographical Indications. Or, the local government should make a rule to register the local uniqueness, like local products, native ingredients and unique production methods, and manage them through a certification system.

Researchers: Dong-Phil Lee, Yong-Lyoul Kim, Kyung-Eun Choi, Min-Soo Kang
Research period: 2007. 5 - 2007. 12
E-mail address: ldphil@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 주요 연구내용	5
3. 연구의 범위 및 방법	7
4. 선행연구 검토	9

제2장 농촌지역산업 활성화정책의 추진실태와 새로운 접근

1. 농외소득원개발정책	13
2. 산업입지정책과 농촌공업개발	26
3. 낙후지역개발정책	32
4. 농촌산업 활력증진을 위한 새로운 접근	37

제3장 신활력사업의 추진성과 및 문제

1. 신활력사업의 추진배경	49
2. 신활력사업의 추진실태	58
3. 신활력사업의 우수 및 부진사례와 시사점	65
4. 신활력사업의 추진성과와 문제점	80

제4장 향토산업육성사업의 추진실태와 문제

1. 향토산업의 개념과 관련 정책	94
2. 농림부의 향토산업육성사업의 추진실태	118
3. 향토산업육성사업의 문제점	128

제5장 국내외 향토산업의 육성사례

1. 우리나라의 주요 향토산업 육성사례 143
2. 외국의 향토산업 육성사례 165
3. 국내외 향토산업 육성사례의 시사점 173

제6장 농촌활력증진사업의 효율적인 추진 방안과 평가 및 성과지표

1. 신활력사업과 농촌활력증진사업의 효율적인 추진방안 175
2. 향토산업육성사업의 효율적인 추진방안과 관련 제도정비 195
3. 향토산업육성사업의 선정 및 평가방법과 관련 지표의 설정 212

제7장 맺는말

- 맺는말 250

부 록 1: 시·군·구별 향토자원의 종류 260

- 2: 산업자원부의 포럼활동지원사업 목록 268
- 3: 향토산업육성사업의 발전방향에 대한 조사표 273
- 4: 신활력사업의 발전방향에 대한 조사표 283

참고 문헌 298

표 차 례

제1장

- 표 1- 1. 당초 농림부의 정책 연구과제 구상 5
- 표 1- 2. 설문조사 대상 및 표본분포 8

제2장

- 표 2- 1. 시기별 농외소득정책의 추진 14
- 표 2- 2. 농촌특산단지, 농촌관광휴양자원개발사업 육성을 위한
농업종합자금지원사업 16
- 표 2- 3. 농어촌특산단지 운영실태, 2007 16
- 표 2- 4. 농산물가공사업의 내용 18
- 표 2- 5. 농산물가공사업 추진실태, 2007 18
- 표 2- 6. 농촌휴양자원개발사업의 내용 19
- 표 2- 7. 농촌휴양자원개발사업 추진실태, 2007 20
- 표 2- 8. 농공단지개발사업의 내용 22
- 표 2- 9. 지역별 농공단지의 개발실태 22
- 표 2-10. 농공단지 입주업체의 업종, 규모 및 형태별 분포, 2007 23
- 표 2-11. 주요 농외소득원개발사업의 성과와 문제 25
- 표 2-12. 농촌지역개발 관련 주요 제도의 변천 29
- 표 2-13. 지역별 제조업체 수, 종업원 수 및 생산액 분포 30
- 표 2-14. 농가소득의 구성과 변화추세 31
- 표 2-15. 농촌지역 2·3차 산업 개발의 부진 이유 32
- 표 2-16. 낙후지역개발 관련 정책의 추진 33
- 표 2-17. 낙후지역 관련 사업 및 예산 33

표 2-18.	낙후지역개발 관련 정책의 추진	35
표 2-19.	주요 마을 단위 개발사업의 추진 실태	35
표 2-20.	국가균형발전특별회계의 구성과 주요 용도	38
표 2-21.	농촌지역이 도시지역에 비해 낙후되는 원인	41
표 2-22.	활력있는 농촌만들기를 위한 정책방향	42
표 2-23.	신활력사업 및 향토산업 관련 정책	44
표 2-24.	신활력사업과 지역농업클러스터, 지역특화품목육성사업 비교	46

제3장

표 3- 1.	ASP 모델로 재구성한 신활력사업의 기본 요소들	51
표 3- 2.	신활력사업 투자계획(2005~2007)	55
표 3- 3.	신활력사업계획 평가표	57
표 3- 4.	신활력사업의 선정지표내용	59
표 3- 5.	신활력사업 대상지역의 지정 현황	59
표 3- 6.	신활력사업 유형별 분류	60
표 3- 7.	기존 낙후지역개발사업과 신활력사업의 비교	61
표 3- 8.	1년차 신활력사업 우수 선정지역	62
표 3- 9.	2년차 신활력사업 우수 선정지역	64
표 3-10.	평창군 HAPPY700 브랜드 강화사업 내역별 추진실태	66
표 3-11.	평창군 HAPPY700 브랜드강화사업 집행실태	68
표 3-12.	평창군 HAPPY700 브랜드 강화사업 인센티브	68
표 3-13.	장수한우 Brand Power 클러스터구축사업 내역별 추진실태	69
표 3-14.	장수한우 Brand Power 클러스터구축사업 집행실태	70
표 3-15.	장수한우 Brand Power 클러스터구축사업 인센티브	71
표 3-16.	친환경 한방약초산업 육성사업 집행실태	71
표 3-17.	친환경 한방약초산업 육성사업 내역별 실태	72
표 3-18.	친환경 한방약초산업 육성사업 집행실태	74
표 3-19.	친환경 한방약초산업 육성사업 인센티브	74

표 3-20.	신활력사업 우수사례지역의 사업내용 비교	79
표 3-21.	선행연구에 나타난 신활력사업의 문제점	82
표 3-22.	신활력사업과 기존의 농촌지역 개발의 차별화 정도	83
표 3-23.	신활력지역의 지적재산권 확보 실태	86
표 3-24.	신활력사업 기간 중 인구증가가 있었던 지역	87
표 3-25.	신활력사업지역의 고용 및 매출액 증가 사례	88
표 3-26.	신활력지역 축제의 파급효과	89
표 3-27.	신활력사업의 정책비전 중 진전이 많은 분야	90
표 3-28.	신활력사업의 성공 이유	91
표 3-29.	제1기 신활력사업에서 미진한 부분	92
표 3-30.	신활력사업이 잘 이루어지지 못하는 지역의 실패원인	92

제4장

표 4- 1.	향토산업이 가진 일반적인 특징	98
표 4- 2.	지역별 향토산업 실태	100
표 4- 3.	향토산업의 유형별 사례	101
표 4- 4.	향토자원의 유형별 분류	102
표 4- 5.	농림부의 지역특화품목육성사업 선정실태	104
표 4- 6.	지역농업클러스터사업	105
표 4- 7.	농림부의 지역농업클러스터 사업 선정실태	106
표 4- 8.	농림부의 지리적표시제도 내용	107
표 4- 9.	농림부의 지리적표시 등록품목 실태	107
표 4-10.	행정자치부의 향토산업육성시범사업 추진실태	109
표 4-11.	지역특화발전특구제도의 내용	111
표 4-12.	재정경제부의 지역특화산업특구 지정실태	112
표 4-13.	지역혁신특성화사업의 내용	114
표 4-14.	산업자원부의 지역혁신특성화사업(프로젝트) 추진실태	115
표 4-15.	지역특화산업육성사업의 내용	116

표 4-16.	중소기업청의 지역향토산업 지정실태, 2004	117
표 4-17.	향토산업육성사업의 연도별 지원계획	121
표 4-18.	향토산업육성사업 '07년도 시범사업대상	126
표 4-19.	향토산업육성사업 '08년도 지원대상	127
표 4-20.	향토산업체들이 안고 있는 취약점	129
표 4-21.	향토산업육성 관련 정책사업의 추진실태	132
표 4-22.	향토산업의 취지에 대한 이해 및 차별성 인식	134
표 4-23.	향토산업 육성정책의 문제점	135
표 4-24.	신활력사업 등 관련사업의 중복추진 사례	136
표 4-25.	유럽연합의 지리적표시제도 종류	137
표 4-26.	우리나라의 향토지적재산권 보호제도	138
표 4-27.	지역명칭이 포함된 유명상표를 사용하는 사업체 수	139
표 4-28.	향토자원에 대한 상표출원 실태	139
표 4-29.	우리나라의 지리적표시제도 운영실태	140
표 4-30.	주요국의 공예산업 규모 및 지원정책	141
표 4-31.	'향토산업진흥법(안)'에 포함해야 할 내용	142

제5장

표 5- 1.	전국의 도자기 생산업체(요장) 현황	144
표 5- 2.	도자기 제조 공정	145
표 5- 3.	이천시 도자기클러스터 추진계획	150
표 5- 4.	순창군의 장류매출에 따른 지역경제 파급 효과	153
표 5- 5.	순창군의 장류 원료 생산 현황	154
표 5- 6.	고추장 제조 과정	155
표 5- 7.	목기 제조 과정	161
표 5- 8.	남원 목기생산단지의 운영실태	163
표 5- 9.	보르도포도주 생산지역	170
표 5-10.	보르도포도주의 등급구분 및 표기방법	170

제6장

표 6- 1.	농촌활력증진계획수립 대상 지자체 및 사업	176
표 6- 2.	신활력사업과 향토산업이 함께 추진될 경우 예상되는 문제점	178
표 6- 3.	농촌활력증진사업의 효율적 추진을 위한 정책건의	178
표 6- 4.	신활력사업의 효율적인 추진을 위해 필요한 사항	179
표 6- 5.	제2기 신활력사업에서 강조되어야 할 목표	180
표 6- 6.	혁신주체 육성을 위해 가장 필요한 사항	180
표 6- 7.	지역혁신추진체계 구축을 위해 가장 필요한 사항	181
표 6- 8.	지역혁신선도사업의 육성을 위해 가장 필요한 사항	181
표 6- 9.	농촌활력증진계획에 포함할 사업의 범위	186
표 6-10.	‘농촌활력증진계획’에 대한 인지도	189
표 6-11.	농촌활력증진계획의 수립시 애로사항	190
표 6-12.	농촌활력증진계획의 실천력 강화방안	191
표 6-13.	기존의 신활력사업 평가방식에 대한 만족도	191
표 6-14.	사후평가 결과 성과부진 지역을 탈락시키는 제도의 필요성	193
표 6-15.	일선 담당자들의 신활력사업 및 향토산업 관련 제도개선 건의	195
표 6-16.	향토산업육성을 위해 해결해야 할 과제	196
표 6-17.	향토산업육성정책의 대상지역, 사업범위, 주체에 대한 의견	197
표 6-18.	향토산업육성사업에서 주요 주체들의 역할	199
표 6-19.	담당공무원 및 전문가들의 평가·성과지표에 관한 의견	207
표 6-20.	향토자원의 개발 및 향토산업육성의 법적 근거	208
표 6-21.	향토산업육성을 위해 새로운 법이 필요한 이유	211
표 6-22.	향토산업의 정책목표와 정책수단	212
표 6-23.	공공정책 평가에 대한 8개 문항 접근방식	215
표 6-24.	농림부가 제시한 지역농업클러스터 선정 기준	218
표 6-25.	중기청 지역향토산업육성사업 선정평가기준	220
표 6-26.	지역특화발전특구 신청 절차	221
표 6-27.	사업별 선정평가 비교	222
표 6-28.	향토산업육성사업 지원대상 선정평가 절차	226

표 6-29.	사업계획단계에서의 평가지표	227
표 6-30.	향토산업 관련 사업들의 선정평가지표 비교	228
표 6-31.	향토산업육성대상선정 평가지표와 가중치	232
표 6-32.	사업집행단계에서의 평가지표	237
표 6-33.	향토산업육성사업 진도보고서(안)	238
표 6-34.	지역농업클러스터사업 성과평가지표	240
표 6-35.	지역특화발전특구 성과평가기준	241
표 6-36.	향토산업육성사업 성과평가 절차	242
표 6-37.	연구개발사업 사후평가를 위한 평가기준 및 내용	243
표 6-38.	사업사후단계에서의 평가지표	244
표 6-39.	정성평가를 위한 성과 평가지표	245
표 6-40.	향토산업 성과지표에 대한 의사	246
표 6-41.	정량적 성과 평가지표	247
표 6-42.	향토산업육성사업 운영성과보고서(안)	248

그림 차례

제1장

그림 1- 1. 연구의 추진체계	6
-------------------------	---

제2장

그림 2- 1. 농외소득에서 농촌지역 산업 활성화로 접근방식의 전환	43
그림 2- 2. 농촌산업 활성화정책 추진방향 및 과제	48

제3장

그림 3- 1. 신활력사업의 융합산업 개념도	52
그림 3- 2. 신활력사업계획의 추진체계도	54

제4장

그림 4- 1. 향토산업의 개념 구성	95
그림 4- 2. 향토지적재산과 향토산업	97

제5장

그림 5- 1. 이천시 도자특구지정 현황	148
그림 5- 2. 순창고추장 민속마을	156
그림 5- 3. 보르도지역의 주요 와인생산지	169
그림 5- 4. 프랑스 보르도포도주의 라벨표기방법	171

제6장

그림 6- 1. 농촌활력증진 틀 속에서 신활력사업의 역할	184
---------------------------------------	-----

그림 6- 2.	농촌활력증진사업 관련 계획 및 사업	188
그림 6- 3.	농촌활력증진계획의 수립 및 추진체계(안)	190
그림 6- 4.	향토산업육성사업과 관련 정책의 연계 강화	200
그림 6- 5.	클러스터에 대한 다이아몬드모델	202
그림 6- 6.	향토산업육성을 위한 정부 및 산업계의 역할분담	202
그림 6- 7.	향토자원 · 향토지적재산 · 향토지적재산권의 상호관계	209
그림 6- 8.	향토산업육성사업 평가 흐름도	217
그림 6- 9.	지역농업클러스터사업 선정 절차	219
그림 6-10.	향토산업육성대상선정 평가지표 계층구조	230
그림 6-11.	향토산업육성사업 모니터링 절차	236
그림 6-12.	성과지표의 유형	243

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

WTO DDA 협상과 FTA의 진전으로 농업분야도 본격적인 개방체제로 전환되고 있다. 농산물시장 개방으로 값싼 외국산 농산물이 무분별하게 수입되면서 농산물가격이 하락하고 이는 농가소득의 감소라는 점에서 심각한 문제를 제기하고 있다. 우리나라의 경우 2005년 현재 농가당 경지면적이 1.4ha로 미국이나 프랑스 등 외국에 비하면 매우 영세한 농업구조를 가지고 있다. 또한 개발도상국에 비해서는 높은 인건비와 자재비 때문에 생산비 부담이 크다. 결국 농업의 경쟁력이 취약하기 때문에 개방은 곧 국내 농업·농촌의 붕괴와 직결될 수 있다는 우려가 팽배해 있는 것이다.

2005년도 농가소득은 3,050만 3,000원으로 2004년도 2,900만 1,000원에 비해 5.2%의 증가세를 보이고 있으나 이는 도시근로자 소득과 비교하면 겨우 78.2%에 불과한 수준이다. 더구나 이와 같은 도·농 간의 상대소득은 1980년 95.9%, 1990년 97.4%, 2000년 80.6%, 2005년 78.2%로 점차 악화되고 있다는 점에 문제의 심각성이 있다. 한편 농가소득 중에서 농외소득이 차지하는 비중은 1980년의 34.8%에서 2005년 현재 32.4%로 거의 고정되어 있다. 우리와 영농조건이 비슷한 일본이나 대만에 비하면 상대적으로 매우 낮은 수준인데 이는 지난

1970~80년대 대도시와 일부 거점지역 위주의 개발 정책으로 정작 농촌지역에는 그럴듯한 농외소득원을 찾아보기 어려운 데다 설사 일자리가 만들어지더라도 고령화된 농업인이 취업해서 소득을 얻기 어렵기 때문인 것으로 이해된다.

농업분야의 위축과 농외소득원 개발의 한계는 결국 농가소득뿐만 아니라 교육·의료·복지·문화에 이르기까지 도·농 간의 격차를 심화시키고, 결과적으로 농촌인구의 이농(離農)과 이촌(離村)이 증가하면서 소위 빈곤과 저개발의 악순환이 지속되고 있다. 즉 2005년 현재 우리나라의 농가인구는 343만 명으로 전체 인구에서 차지하는 비중은 7.1%로 1995년 485만 명(10.8%)에 비해 무려 29.3%(142만 명)나 감소하였다. 더구나 농가인구 중 65세 이상 인구가 차지하는 비중은 1980년 6.8%, 1990년 11.5%, 2000년 21.7%로 빠르게 증가하여 2006년에는 30.8%로 초 고령화 사회에 진입하고 있다.

결과적으로 농촌이나 지방도시의 젊은이들이 다양한 교육기회나 매력적인 일자리를 찾아 대도시로 떠나면서 과연 ‘농촌’이 오랜 삶의 터전이자 자연적, 문화적 고향으로 존립할 수 있을 것이냐 하는 심각한 문제가 제기된 지 오래이다. 이와 같은 상황에서 농촌주민들에게 ‘농촌이 도시에 비해 부족하고 어려운 것이 무엇인지 질문하면 대부분 “먹고 살 수 있는 안정된 일자리”, 즉 소득기회가 부족하다는 것을 가장 큰 문제로 들고 있어서(이동필 외, 2004) 농촌지역의 산업경제를 활성화하는 것이 당면 과제라는 점을 알 수 있다.

한정된 농경지를 가진 우리 농업구조하에서 농촌 지역경제의 활성화는 결국 비농업부문의 개발에 의존할 수밖에 없기 때문에 농촌지역에 2·3차 산업을 개발하여 다양한 일자리를 창출하고 지역경제를 활성화하려는 노력은 80년대 중반부터 지속적으로 추진되어 왔다. 즉 1983년 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하고 기존의 농어촌부업단지와 농산물가공사업 이외에 농공단지조성사업과 관광농원·민박 등 농어촌휴양자원개발사업에 박차를 가하게 되었다. 하지만 90년대에 접어들면서 산업입지로서 농촌지역이 가지고 있던 매력이 줄어들면서 특산단지나 농공단지 개발수요가 줄어들자 농외소득원개발사업이 벽에 부딪히게 되었다. 결국 2000년대에는 녹색농촌체험마을이나 농촌테마마을 등 마을 단위 관광개발사업과 도·농 교류를 통해 겨우 농외소득원 개발의 명맥

을 유지하고 있는 실정이다.

국토공간상 문제지역으로서 농촌이 지속적인 경제발전을 저해하는 요인으로 부각되자 2004년 정부는 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법(이하 삶의질향상법)」 및 「국가균형발전특별법」을 제정하고 국토의 균형발전과 농촌지역경제의 활성화를 위해 신활력사업 및 향토산업육성사업 등 새로운 사업을 추진하기에 이르렀다.

신활력사업은 지역이 주체가 되어 혁신역량을 키우고 강점을 발굴, 특화 상품으로 개발하여 지역발전을 유도하는 낙후지역개발사업이다. 2005년부터 행정자치부가 70개 시·군을 대상으로 3년간 지원하고, 3년마다 대상지를 재선정하여 최대 9년까지 지원한다. 하지만 신활력사업의 대부분이 지역농특산물의 부가가치를 높이는 향토자원 등으로 구성되어 있는데 추진체계의 정비란 측면에서 2007년부터 이를 농림부로 이관하고 효율적인 추진방안을 모색 중에 있다. 신활력사업은 낙후지역에 대한 새로운 지원사업의 모델로 많은 관심을 받아 왔다. 특히 신활력사업은 기존의 하드웨어 중심의 농촌지원사업과는 달리 소프트웨어 중심의 사업추진 방식을 강조하는데 특징이 있다. 신활력사업은 ① ASP모델¹을 축으로 하는 지역혁신역량 강화, ② 1·2·3차 산업의 융·복합화를 통한 고부가가치 6차 산업 창출, ③ 농·도 간 활발한 교류 추구 등의 체계적인 정책관리 전략을 제시하여 낙후된 농어촌지역 활성화에 나름대로 기여하고 있는 것으로 평가된다.

그러나 새로운 정책관리 전략에 대한 신활력사업은 지방자치단체의 이해부족과 추진과정 및 성과에 대한 체계적인 평가 체계의 미흡 등으로 인하여 사업의 정상적인 추진에 상당한 애로를 겪은 바 있다. 특히 신활력사업의 근본 취지인 내발적 발전을 도모하기 위한 지역의 혁신역량 강화 부문의 경우 객관적인 성과를 측정하기 힘들어 여타의 농촌지원사업들과 사업의 내용을 차별화하는데 많은 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황의 배경에는 신활력사업의 성과를 사

¹ 혁신주체(Actor)들이 체계(System)적으로 비교우위를 갖는 선도사업(Project or Program)을 수행한다는 전략의 첫 글자를 따서 ASP모델이라고 부름.

업 목적과 취지에 적합한 방식으로 측정하고, 관리하기 위한 평가체계가 제대로 마련되지 않은 것이 큰 요인의 하나로 자리잡고 있다. 따라서 신활력사업의 추진성과를 점검하고, 당초의 정책 입안 취지와 사업의 목적을 살리면서, FTA 시대라는 새로운 정치경제 상황 하에서 농촌지역의 선진화를 위한 노력을 새롭게 업그레이드하기 위해 신활력사업에 대한 평가와 모니터링 체계를 모색해야 하는 시점에 이르르게 되었다.

한편 향토산업육성사업은 농촌지역의 향토자원을 활용하여 지역경제를 활성화하기 위한 사업으로 농림부는 2006년 1월 19개 사업을 선정하여 2007년 시범사업으로 추진하고 있다. 그 후 2006년 12월에도 30개의 사업 대상을 선정하여 2008년에 본격적인 사업을 추진할 계획이다.

특히 신활력사업을 비롯하여 지역특화품목육성사업 등 관련 사업과 어떤 관계 속에서, 어떻게 추진하는 것이 바람직한 것인지 대안을 모색하고 있다. 농림부는 2008년부터 신활력사업과 향토산업육성사업 및 지역특화품목육성사업을 ‘농촌활력증진사업’으로 통합하여 추진할 계획이다(농림부, 2007.1). 아직까지 구체적인 정책프로그램이 마련되지 않은 상태이지만 향토산업과 관련된 타 부처 소관사업에는 재정경제부의 지역특화발전특구, 행정자원부의 향토지적재산육성 및 지역공동브랜드개발사업, 산업자원부의 지역혁신특성화사업 및 중소기업청의 지역특화산업육성 등이 있다. 또한 이들 사업과는 어떤 관계 속에서 추진해야 할 것인지도 검토할 필요가 있다. 또한 이밖에도 농림부의 농어촌특산단지나 농산물가공사업은 물론 농촌관광개발사업 등과는 어떠한 관계 속에서 추진되어야 할 것인지에 대해서도 검토가 필요한 실정이다.

농촌지역의 부존자원에 기초하여 2·3차 산업을 활성화하려는 시도는 오래전부터 있어왔으나 이렇다 할 성과를 거두지 못한 채 단편적으로 추진되어 왔다. 이러한 상황을 타개하기 위해 2004년에는 국토의 균형발전 및 농어촌주민들의 삶의 질 향상이란 차원에서 신활력사업과 향토산업육성사업을 도입하였다. 향토산업육성사업은 아직까지 사업초기로 시범적으로 운영되고 있으며, 신활력사업의 경우 2007년 초부터 행정자치부에서 농림부로 이관하였기 때문에 새로운 추진체계를 정립해야 할 상황이다.

이 연구는 신활력사업과 향토산업육성사업의 추진실태와 문제를 파악하여 ‘농촌활력증진사업’으로써 새로운 추진체계와 평가방법 등을 제시하는데 그 목적이 있다. 구체적인 연구목적에는 ① 신활력사업의 추진실태와 문제 도출, ② 신활력사업 및 향토산업육성사업의 평가 및 성과지표 개발, ③ 향토산업육성 및 지원의 체계화 방안 마련, ④ 향토산업의 지원 및 육성에 관한 관련 법령검토 및 제도정비 방안 제시 등이 포함된다.

2. 주요 연구내용

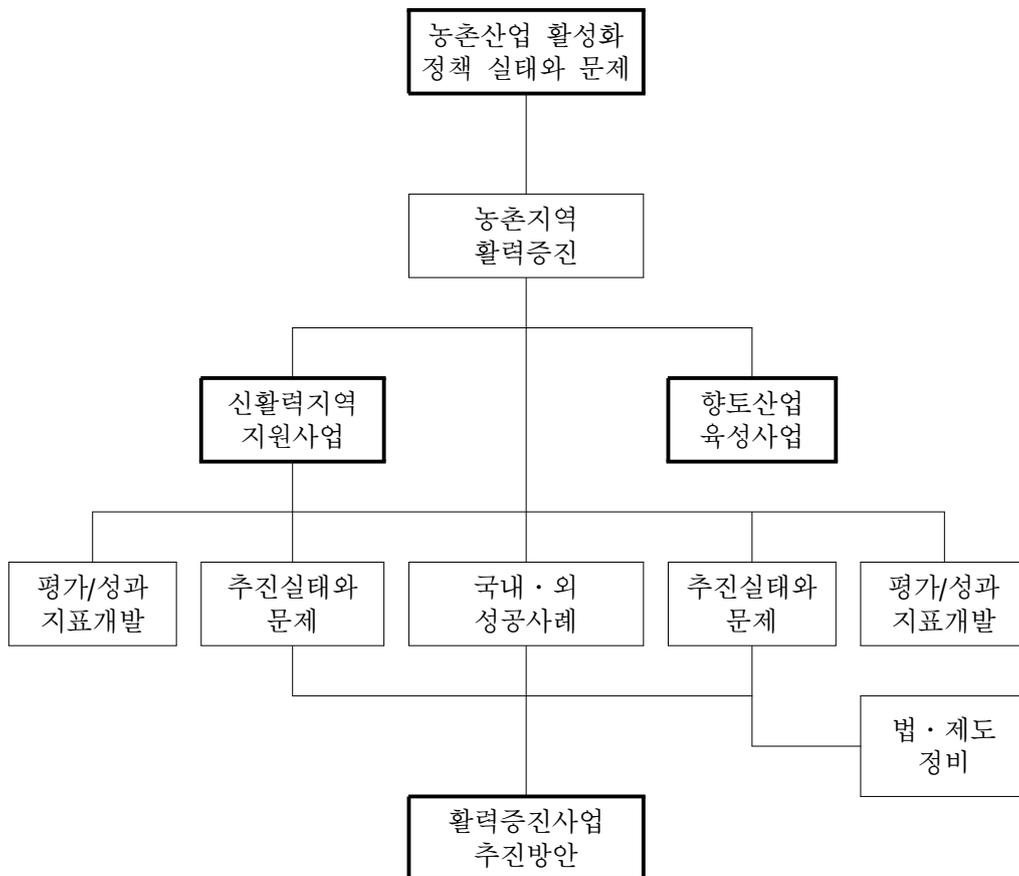
당초 이 연구는 신활력사업과 향토산업육성사업에 대해 각각 평가와 성과지표를 개발하는데 초점이 맞추어져 있었다. 하지만 정책의 목표와 추진방향이 설정되지 않고는 평가지표 개발이 어렵기 때문에 농림부와 협의하여 이들 사업의 추진실태와 문제를 파악하여 ‘농촌활력증진사업’이란 하나의 사업체제로 통합, 새로운 추진체계와 평가방법 등을 제시하는 것으로 연구목적과 내용을 조정하였다.

표 1-1. 당초 농림부의 정책 연구과제 구상

연구 제목	신활력지역 지원사업 평가 및 성과측정을 위한 지표개발 연구	향토산업 육성을 위한 체계적 지원방안 및 평가지표 개발 연구
연구 목적	다양한 신활력사업의 추진성과를 측정할 수 있는 지표개발	'08년부터 본격 추진되는 향토산업의 육성·지원체계화, 단계별 평가지표개발
주요 연구 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 신활력사업의 시군별 사업내용분석 - 신활력사업의 내용에 따라 평가지표개발 - 추진성과를 측정할 수 있는 지표개발 	<ul style="list-style-type: none"> - 향토자원에 대한 개념정립 - 부처별/선진국 관련사업의 실태파악 - 향토산업육성모델개발 및 관련 제도정비 - 자원발굴, 사후관리 등 단계별 평가지표개발

연구내용은 크게 농촌지역 산업 활성화 정책의 추진실태와 문제파악 및 향후 산업 활성화 방안 제시, 신활력사업의 추진실태 및 발전방향 평가·성과지표개발, 향토산업육성사업의 효율적인 추진방안과 평가·성과지표 개발의 세 부분으로 나눌 수 있다. 구체적으로는 ① 농촌지역 2·3차 산업의 실태와 문제 및 관련정책에 대한 검토를 한 후 농촌지역 산업육성을 위한 새로운 접근방안을 제시하고, ② 신활력사업의 추진실태와 문제를 살펴본 후 사업에 대한 평가와 성과측정을 위한 지표를 개발하고, ③ 향토산업육성정책의 효율적인 추진방안을 모색해 본 후에 이를 체계적으로 촉진하기 위한 평가시스템과 지원방안 제시하는 것이 주요 연구 내용이다.

그림 1-1. 연구의 추진체계



- (1) 농촌지역 산업 활성화정책의 추진실태와 문제 및 새로운 접근방향
 - 농촌지역 산업 활성화정책의 추진실태
 - 농촌지역 산업 활성화정책의 한계 및 새로운 접근
- (2) 신활력지역지원사업의 발전방향과 평가 및 성과 지표개발
 - 신활력사업의 추진실태와 문제파악
 - 기존의 신활력사업 평가 방식이 갖는 문제점 분석과 개선 방안 제시
 - 신활력사업의 발전방향과 평가 및 성과지표 제시
- (3) 향토산업육성사업의 발전방향과 평가 및 성과 지표개발
 - 향토산업육성사업에 대한 실태와 관련사업 추진의 문제 파악
 - 향토자원 산업화를 위한 중장기적인 추진체계 개발
 - 향토산업육성 추진 성과 측정지표 개발
- (4) 향토자원 개발·육성을 위한 관련 법령의 입법 필요성 검토
- (5) 농촌활력증진사업의 효율적인 추진방안 제시

3. 연구의 범위 및 방법

일반적인 연구방법으로는 문헌조사와 사례연구, 그리고 설문조사 방법을 병행하였다. 먼저 사업 선정을 위한 사전평가 및 모니터링, 사후평가의 논리 개발과 외국 농촌프로그램의 사전평가 및 모니터링 절차, 사후평가기법 등에 대해서는 문헌조사를 실시하였다. 국내외 성공사례 연구는 현지 출장이나 인터넷 검색과 문헌조사 등을 수행하였다. 한편 일선 사업담당자와 전문가 조사는 두 차례에 나누어 실시하였는데 1차 조사는 ‘제2기 신활력사업 추진방향 및 향토산업육성사업 교육(7. 18)’ 참석자를 대상으로 실시하고, 2차 조사는 신활력사업(70개 시·군)과 향토산업(49개 시·군) 담당 공무원(중앙부처 및 지자체)과 관련 분야의 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여 신활력사업과 향토산업육성사업의 방향을 모색하였다.

표 1-2. 설문조사 대상 및 표본분포

단위: 명

구 분	1차 조사	2차 조사	전문가 조사
향토산업담당	182	33	13
신활력사업담당		57	-
합 계	182	90	13

특히 이들 사업의 추진실태와 문제점에서 나타난 내용을 바탕으로 향토산업 육성사업과 신활력사업의 효율적인 추진방안을 도출하였다. 신활력사업과 향토산업육성사업 모두 농촌지역의 향토자원을 활용하여 지역경제를 활성화하는 방안을 모색하는 것이 주요 내용인 만큼 기존의 사업선정 및 추진성과에 대한 평가와 의사조사결과를 분석·활용하였다. 특히 신활력사업 부문에 대해서는 이 사업의 생성과 시행에 이르기까지 폭넓은 경험을 지닌 전문가 의견을 수렴하기 위해 농림부와 협의하여 한림대학교에 연구용역을 의뢰하였다. 한편 향토산업육성사업은 이제 막 시범사업을 시작하고 있어서 추진성과를 파악하기는 어려우나 국내외 성공사례에 대한 벤치마킹을 통해 바람직한 발전방안을 모색하였다.

신활력사업 및 향토산업육성사업의 평가 및 성과지표는 ASP모델을 근간으로 하는 지역혁신역량 강화부문의 평가지표를 활용하여 개발하였다. 이 때 필요한 자료는 사업계획서, 평가보고서, 성과관리 및 평가 전문자료, 웹 자료 등의 문헌연구와 전문가그룹을 활용하였다. 향토산업에 대한 평가지표의 경우 향토자원의 선정시 평가항목과 가중치의 적절성에 대해 전문가 설문조사를 하고 이를 기초로 개선방안을 제시하였다. 마찬가지로 전문가 설문조사를 바탕으로 개별사업의 단계별 평가는 사업진행 단계별 모니터링을 위한 평가지표를 개발하고, 향토산업육성사업의 성과는 최종목표 달성 여부를 판단할 수 있는 계량·비계량지표를 개발하였다.

4. 선행연구 검토

지난 1970~90년대의 국토균형개발과 수도권외의 공업입지 제한, 지방공업단지 조성, 농외소득원개발 노력 등에도 불구하고 도·농 간의 소득과 취업기회, 그리고 삶의 질의 격차는 점점 커지고 있다. 이와 같은 상황에서 2004년 「삶의 질향상법」과 「국가균형발전특별법」등을 제정하고 지역균형발전을 위한 특단의 조치를 취하고 있다.

그동안 공업입지정책을 통해 도시공업의 농촌분산과 농촌공업개발을 추진해 왔음에도 불구하고 외부에서 이식된 공업의 경우 자생력과 지역경제와 연계성이 취약하여 당초 계획했던 성과를 충족시키는 데 한계가 있었다. 따라서 지역의 부존자원을 활용한 농촌경제를 부흥하고자, 소위 ‘내발적 지역활성화’가 새로운 지역개발 전략으로 각광을 받게 되었다. 신활력사업 및 향토산업과 관련된 연구는 크게 낙후지역개발 및 신활력사업에 관한 연구와 농외소득분야에 관한 연구로 대별할 수 있다.

낙후지역개발에 관한 최근 연구로는 한국지방행정연구원의 “낙후지역선정지표개발(2004)” 및 “낙후지역 발전전략(2004)”, 한국농촌경제연구원의 “도·농간 소득 및 발전격차의 실태와 원인 분석(2004)”, 산업연구원의 “낙후지역 발전 모델에 관한 연구(2005)” 등이 있다. 낙후지역은 흔히 성장거점에서 소외된 지역, 또는 저개발지역 개념으로 농촌정주권개발사업(농림부)이나 오지개발 및 도서개발사업(행자부), 그리고 접경지개발사업(건교부) 등으로 임시 방편적으로 추진되어 왔다. 그 후 2004년 「국가균형발전특별법」이 제정되면서 “생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역” 중 행정자치부장관이 지정한 지역을 낙후지역이란 새로운 개념으로 설정하고 신활력사업을 추진하였다.

신활력사업에 대한 초기 연구는 모성은의 “신활력사업의 추진과제와 발전방향(2004)”, 송미령의 “신활력지역 정책의 효율적 추진 방안(2004)”, 우윤석의 “낙후지역 개발을 위한 신활력사업의 바람직한 추진 전략에 관한 연구(2004)” 등이 있다. 이들은 신활력사업이 시행되기 이전에 이루어진 연구들로서 기존

낙후지역정책들의 고찰을 통해 신활력사업 추진시 유념하여야 할 정책적 시사점들을 제시하였다. 하지만 이들 연구는 신활력사업이 시행되기 이전에 이루어진 연구로 신활력사업이 실제 대상지역에서 어떻게 적용되는지에 따른 정책대안은 제시할 수 없다는 한계를 가지고 있으며, 단지 신활력사업을 추진하기 위한 바람직한 방향을 제안하였을 뿐이다.

신활력사업 시행 이후에는 손상락의 “낙후지역 발전을 위한 신활력지역 정책에 관한 고찰(2005)”, 모성은의 “신활력사업과 지역발전전략(2005)” 등의 연구가 있으나 신활력사업의 시행 배경과 사업의 주요 내용, 기대효과, 계획의 수립내용, 예산 규모 등을 제시하는데 그쳤다. 김현호의 “신활력사업 현황과 과제(2005)”에서는 신활력지역의 사업계획서를 토대로 신활력사업의 현황을 분석하여 과제를 제시하였고, “신활력사업의 추진실태 분석 및 개선방안(2006)”에서는 낙후지역의 개념과 소프트 지역개발과 신활력사업과의 관계, 신활력사업의 추진실태 분석을 통한 문제점을 도출하고 사업내용과 방식의 개선, 추진체계 정비와 제도개선 등 개선방안을 제시하였다. 특히 2006년 연구에서는 선정지표에 대한 의견조사에서 지표의 개선이 필요하다는 응답이 50%를 차지하는 것으로 나타났다. 평가의 종류에 대해서 연차평가(1년)는 지자체가, 종합평가(3년)는 중앙정부가 하는 것이 바람직하다는 이원적 평가제도를 제안하였다. 박주영 외는 “신활력사업 추진 실태와 개선방안(2007)”에서는 지역혁신체계 구축이 신활력사업의 궁극적인 목적임을 강조하고 있으며, 2005년도 신활력사업의 대상지역으로 선정된 70개 시·군의 신활력사업계획서 검토와 담당공무원을 대상으로 전수 조사를 하였다. 그러나 사업기간이 1년 정도 밖에 지나지 않은 시점이라는 한계성으로 인해 사업 실행의 효과에 대한 평가는 이루어지지 못하였다.

그동안 신활력사업 정책을 구체화하는 과정에서 여러 가지 아이디어를 제시하는 일련의 연구와 사업지구에 대한 자문보고서 등이 있다. 하지만 아직까지 사업기간이 일천하여 성과나 문제에 대한 종합적인 연구나 성과평가에 대한 연구들은 찾아보기 어렵다.

향토산업은 지역의 부존자원을 활용하여 지역경제를 활성화한다는 점에서

기본적으로 그동안 추진해온 농외소득원개발사업과 맥을 같이 하고 있다. 농외소득원개발에 관한 연구로는 크게 부업단지에 관한 연구(이용만 외, 농어촌부업단지 현황과 개선방향, 1981; 이동필 외, 농어촌부업단지육성사업의 평가와 개선방안, 1987 등)와 농공단지에 관한 연구(최양부 외, 농공지구개발의 방향과 정책과제, 1984, 서종혁 외; 농촌공업과 농공지구개발의 효율적인 추진방안, 1986, 이동필 외; 농어촌지역의 유형구분과 농공단지개발사업의 활성화 방안, 1996 등), 농산물가공산업에 관한 연구(이동필 외, 전통가공식품육성방안, 1993; 이동필 외, 농민주 및 민속주산업 발전방안과 개발모델, 2004 등), 그리고 농촌관광개발 분야에 관한 연구(유승우 외, 관광농원개발사업의 평가와 개선방안, 1997; 박시현 외, 우리나라 농촌관광 발전방향, 2003) 등을 들 수 있다.

향토산업의 경우 이동필 등이 수행한 “농촌지역 2·3차 산업 활성화 방안(1995)”에서 향토자원을 활용한 농외소득원개발의 의미와 그 필요성을 역설한 적이 있으나, 이 분야에 대한 구체적인 연구결과는 농촌진흥청이 수행한 “지역어메니티자원을 활용한 향토산업 사례분석(2006)”에 불과한 실정이다. 다만 이와 유사한 향토자원을 대상으로 수행한 연구에는 이동필의 “전통공예산업육성방안(1984)”과 박석두 외의 “농촌 지연산업의 활성화 방안(2004)” 등이 있다.

농촌지역사회의 유지와 발전을 위해서는 도시에 못지않은 매력적인 일자리와 소득기회의 제공, 그리고 생활환경의 개선이 이루어져야 하는데 이는 지역이 가진 부존자원을 여하히 활용할 것이냐에 크게 의존한다. 농촌지역에 2·3차 산업의 개발을 통해 일자리를 창출하기 위해서는 지역과 밀접한 관련을 가지고 있는 2차 산업이 기본이 되면서 농업과 관광, 서비스 분야가 연계된 관련 산업을 유치·발전시키는 농업 관련 산업(agribusiness) 등을 적극 육성할 필요가 있다. 특히 순창고추장이나 보성녹차, 고창복분자주, 봉화닭실한과와 같이 그 지역만이 지니고 있는 독특한 전통기술과 문화, 원부재료 등을 발굴하고 시대 흐름에 맞추어 재구성함으로써 고부가가치를 지닌 상품으로 개발하는 향토산업이 중요한 수단이 될 수 있다.

한편 지방자치단체별로 제각기 다른 부존자원을 바탕으로 추진하는 다양한 성격의 신활력사업 및 향토산업육성사업의 평가와 성과를 측정할 수 있는 지

표개발에 관한 연구는 국토연구원의 “공공투자정책 평가체계 구축을 위한 연구(1993)”와 오승석의 “지방정부에서의 공공투자사업의 평가모형에 관한 연구(1997)”, 한국지방행정연구원의 “지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발(1999)”, “지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안(2006)” 등이 있다.

신활력사업이나 향토산업의 경우 지역의 부존자원을 기초로 한다는 점에서는 과거 특산단지나 전통식품, 지역특화품목육성 등과 유사하지만 개별품목이나 업체보다는 전후방으로 연계된 집단화된 관련 산업군을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다. 이 연구는 기존의 개별업체 또는 품목 중심의 접근보다 지역의 해당 산업군을 둘러싸고 있는 전·후방 연관산업을 전체적으로 살펴본다는 점에서 차이가 있으며, 국내외 향토산업육성 사례를 통해 종합적인 육성 대책을 모색한다는 점에 연구의 특징이 있다.

2007년부터 행정자치부에서 농림부로 이관한 신활력사업과 새로이 시작하는 향토산업육성사업 등 농촌 지역경제 활성화를 위한 다양한 성격의 지원사업에 대한 평가 및 성과지표의 개발로 이들 사업의 효율적 추진체계를 확립하게 될 것으로 기대된다. 특히 이 연구에서는 신활력사업과 지역특화품목육성사업, 향토산업육성사업 등 기존 농림부의 관련 사업과 연계방안을 모색하였다. 아울러 사업 초기단계에 있는 이들 사업의 추진실태와 문제를 파악하여 효율적인 추진방안을 모색함으로써 정책대상과 추진체계, 지원방법, 그리고 중앙정부 및 지방자치단체의 역할분담 등에 대한 정책대안을 제시하고자 하였다.

제 2 장

농촌지역산업 활성화정책의 추진실태와 새로운 접근

1. 농외소득원개발정책

1970년대의 농가소득정책(1967~76)은 가격지지를 통한 고미가정책으로 특징지을 수 있는데, 식량 증산을 위해 주요 농산물의 가격지지에 주력해 왔다. 즉 수출주도형 공업화에 대한 보완책으로 고미가정책(1967~71년 기간 중 벼 수매가격 연평균 25% 인상), 이중맥가제(1969) 등을 시행하였는데, 양곡수매량은 1972년 352만석에서 1976년에는 724만석으로 확대되면서 재정부담이 크게 증가하게 되었다.

1980년대의 소득정책(1977~88)은 농산물 가격안정에 주력하면서도 농촌공업화를 통한 농외소득정책에 초점을 두었다는 데 특징이 있다. 즉 「농어촌소득원개발촉진법(1983)」을 제정하고 농촌공업 육성을 통한 농외소득 증대에 중점을 두었는데 1984~88년 기간 중 전국 농촌 지역에 122개의 농공단지를 조성하였다. 시기별로 농정의 핵심과제를 살펴보면 ‘제4차 경제개발 5개년 계획(1977~81)’ 기간 중에는 「농수산물유통및가격안정에관한법률(1977)」을 제정하고 ‘농산물 가격안정기금’을 조성하여 농산물 가격안정에 주력하였다. ‘제5차 경제개발 5개년 계획(1982~86)’ 기간 중에는 농외소득 증대에 주력하면서 쌀, 보리 위주의 단순 영농에서 복합영농으로 농가소득원을 다양화하는 노력을 하였다.

표 2-1. 시기별 농외소득정책의 추진

시 기	농외소득정책의 내용
제1기 (1967~72)	풍부한 노동력을 바탕으로 농업부산물을 활용한 농산자재나 생활필수품을 생산하는 농가부업단지육성사업 추진
제2기 (1973~82)	국토의 균형개발을 위해 지방공단조성(1970)과 함께 중소기업을 읍·면 단위 농촌지역에 분산 입지시킨 새마을공장건설사업 추진
제3기 (1983~89)	1983년 ‘농어촌소득원개발촉진법’의 제정으로 농공단지와 특산단지, 관광농원 등 다양한 농외소득원개발 시도
제4기 (1990~01)	1990년의 ‘농어촌발전특별조치법’으로 기존의 정책이 지속되었으나 농업구조조정이 시급한 과제로 대두되어 농외소득에 대한 관심 저하
제5기 (2002~현재)	농촌의 과소화와 고령화, 도·농 소득격차 심화라는 문제가 노정되는 가운데 농촌 어메니티 자원에 대한 관심증대로 농촌관광사업 활성화

1990년대 이후의 소득정책(1989~00)은 수입개방에 대한 대비책의 일환으로 농업의 구조개선을 통한 경쟁력 제고에 주력하면서 농외소득원의 다각화를 도모하였다. 이 시기에는 우리 농업의 대외경쟁력 향상을 위한 구조개선을 농정의 최우선 목표로 설정하고 ‘농어촌발전종합대책(1989)’의 수립 및 「농어촌발전특별조치법(1990)」의 제정으로 농업경쟁력 제고와 함께 특산단지, 농산물가공산업, 관광농원 등 다양한 농외소득원개발사업을 추진하였다. 특히 WTO 체제의 출범에 따라 정부는 ‘농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안(1994. 6)’을 발표하고 당초 농어촌발전종합대책에 의한 42조 원 투융자계획을 3년 앞당기고(1992~98), 15조 원의 재원을 추가로 확보하기 위해 ‘농어촌특별세’를 신설하였다. 2000년대에 들어서서는 1990년대 농정의 연장선상에서 농업의 경쟁력 강화를 위한 농업·농촌 대책을 수립, 추진하고 있다. 최근 농업계에서는 식품의 안전성이나 농촌지역의 생활환경이나 교육·의료 등 지역정책, 농업인복지정책 등 새로운 정책수요가 늘어나고 있는 상황이다.

1.1. 농한기를 이용한 농어촌특산단지육성사업

농어촌특산단지(부업단지)는 1968년 그동안 고공품, 완초공예 등 농가의 가

내부업으로 이루어지던 것을 유망품목을 중심으로 마을 단위의 부업단지형태로 집단화한 것이다. 1973~77년 기간 중에는 이를 ‘농한기생산화사업’으로 토끼 기르기, 약초재배 등 농축산물생산단지를 포함하여 운영해 왔다.² 1978년부터는 고공품(가마니, 새끼 꼬기) 등 수요가 감소하는 품목은 대상에서 제외하고, 농축산물생산업은 ‘농어촌소득증대특별사업’으로 전환함으로써 부업단지 육성사업은 농가의 가내공업 중심으로 전환하게 되었다.³

1983~89년에는 다양한 농외소득원개발사업을 본격적으로 추진한 시기이다. 부업단지에서 생산된 제품의 판매지원을 위해 1984년 ‘농가공산품판매센터’를 설치·운영하고, 1987년부터는 고려무역을 통해 부업제품의 수출지원을 실시하였다. 그 후 부업제품을 특산품 중심으로 바꾸면서 1991년에는 ‘부업단지’의 명칭을 ‘농어촌특산단지’로 전환하고, 1993년부터는 음식료품을 생산하는 단지를 모두 ‘전통식품개발사업’으로 전환함에 따라 농어촌특산단지개발사업은 다시 민속공예품을 중심으로 운영하게 되었다.

1990년대에는 농업경쟁력 제고에 치중한 나머지 특산단지개발은 상대적으로 소외되었다. 특히 1999년에는 개별 경영체에 대한 보조금 지원을 폐지하고 <표 2-2>의 농업종합자금지원사업으로 전환하게 되었는데, 지원조건이 별로 유리하지 않아 이 사업에 관한 관심이 줄어들고 있는 실정이다.

2007년 현재 600여개의 특산단지가 운영되고 있는데, 품목별로는 민속공예품이 357개로 대부분을 차지하고 그 밖에 섬유직물 79개, 농수산물 68개 등으로 구성되어 있다. 지역별로는 전남·전북과 충남이 많은 비중을 차지하고 있다.

최근에는 지역특산품을 위주로 한 향토산업육성사업을 새롭게 추진한 것으로서 특산단지사업의 내용과 원료구입 자금 융자지원 위주의 정책수단을 근본적으로 바꾸어야 할 전환기에 직면하고 있다.

² 이는 1973년 「농가공산품개발규정」의 제정을 계기로 중소기업형 부업단지는 상공부의 ‘새마을공장건설사업’으로 전환하였기 때문이다.

³ 1980년에는 이들 부업단지 업체 중 민예품 생산업체를 상공부의 ‘민예산업육성사업’으로 전환하였음.

표 2-2. 농촌특산단지, 농촌관광휴양자원개발사업 육성을 위한 농업종합자금지원사업

목	적	품목별 또는 기능별로 분산지원되는 농업 분야의 세부사업을 통합하여 농업 경영체의 사업계획에 따라 종합 지원하고 시설·개보수자금과 운영자금, 농기계 자금을 통합지원
사업 내용	지원 대상자	농업인, 생산자단체(농업법인), 주류제조면허추천업체, 전통식품명인, 신지식인이 운영하는 업체, 식품가공업법인, 농촌특산단지육성사업자로 선정된 경영체
	지원대상	민속공예품, 농산자재, 섬유직물, 석재 분야
지원 조건 및 금액	지원계획	- '06 : 876,100원(국고용자:175,220원 / 대출기관용자:700,880원) - '07 : 1,020,000원(국고용자:153,898원 / 대출기관용자:872,202원)
	지원조건	전통식품의 산업화로 농가소득 증대와 고유식생활문화 계승발전 및 특산물생산단지조성·운영으로 지역발전에 기여하는 산업
	지원금액	업체당 3억 원까지 지원하되, 연간 대출한도 미소진시 추가대출가능
담당부서		농림부 농업구조정책국 경영인력과

표 2-3. 농어촌특산단지 운영실태, 2007

단위: 개소

구	분	민속공예품	농수산자재	일반공산품	섬유직물	석	재	합	계
인천/경기		5	0	0	0	0	0	5	
강	원	20	1	2	1	6		30	
충	북	35	5	0	2	7		49	
충	남	34	18	14	30	7		103	
전	북	98	11	11	10	13		143	
광주/전남		79	14	6	21	6		126	
대구/경북		33	13	8	5	4		63	
경	남	47	5	6	10	5		73	
제	주	6	1	0	0	1		8	
합	계	357	68	47	79	49		600	

자료: 농림부, 농림업주요통계(2007).

1.2. 농산물의 부가가치 증대를 위한 농산물가공사업

농산물의 부가가치를 높이기 위한 농산물가공사업에는 전통식품개발사업과 일반 산지가공사업의 두 가지가 있다. 먼저 전통식품개발사업은 국내산 농산물의 새로운 수요 개발과 부가가치 제고를 통한 농어의 소득원 개발, 성출하기 원료 농산물의 수매·가공처리로 가격안정 도모, 그리고 고유한 식생활문화의 계승 발전과 식문화의 서구화를 억제하기 위한 것이다. 도청 소재지를 제외한 군 단위 농어촌지역의 5호 이상 농어의 공동이나 생산자 단체가 국내산 농수산물을 주 원료로 사업을 할 경우 시설 및 운영자금을 지원하고 있다. 2006년 말까지 1,134억 1,300만 원의 자금을 지원하였는데, 1968~93년에 지원한 특산단지 중 사업을 전환한 식품업체 241개소를 포함하여 총 813개의 전통식품사업체를 육성하고 있다.

산지일반가공사업은 국내산 원료농산물의 새로운 수요 개발과 부가가치 제고, 원료농산물의 가공처리로 가격 안정, 가공공장 취업 확대 등을 통해 농어촌 지역의 소득을 증대하고 지역경제를 활성화하기 위한 것이다. 즉 시·군 단위 농어촌지역의 농수산물가공업체나 농어민·생산자단체를 대상으로 지원업체를 선정하여 시설자금 및 원료구입자금을 지원하는 사업이다. 2006년 말까지 1,822억 5,800만 원을 지원하여 총 298개의 농산물가공업체를 지원하고 있다.

1993년부터 ‘농어촌구조개선사업’의 일환으로 농산물가공산업육성사업에도 많은 투자를 하였으나 노동력 부족과 노임 상승, 경영능력 부족 등으로 부실업체가 발생하는 등 문제가 노출되어 한계기업체에 대해서는 퇴출과 통·폐합 등 구조조정을 실시하였다. 남아 있는 상당수의 농산물가공업체도 유통 경험이 부족하기 때문에 새로운 판매망의 확보에 어려움을 겪고 있다. 하지만 중소기업이 많기 때문에 비용 부담이 큰 텔레비전, 신문 등의 홍보매체 활용에 한계가 있다. 이들 문제의 해결을 위해 정부가 보조금을 지원한 가공공장 중 선량한 관리자로서 최선을 다했음에도 부득이한 사유로 본래의 용도를 전환·사용하고자 하는 경우에는 이를 승인할 수 있도록 「농림부사업시행지침」을 정비하고, 경영이 미흡한 업체 중 회생이 가능한 업체에 대해서는 기술 및 경영 지원을 강화하는 등의 대책을 마련해 지원하고 있다.

최근 농림부는『식품산업진흥법』과 『농업농촌식품산업기본법』의 제정으로 정부차원의 식품산업육성에 대한 정책 의지를 밝히고 있는 만큼 농산물가공산업 육성 관련 제도는 전면적으로 재정비해야 할 상황이다.

표 2-4. 농산물가공사업의 내용

목 적	- 농산물가공공장 경영자에게 국내산 농산물수매 자금을 지원함으로써 농산물의 수급조절과 가격안정에 기여 - 업체들의 경영활성화를 통한 원료농산물의 대량 구입체계 구축	
사업 내용	지원 대상업체	정부지원농산물가공업체, 일반 농산물가공업체, 전통주류 제조업체
	지원품목	- 정부지원농산물가공업체: 국내산 가공용 농산물(수산물 제외) - 일반 농산물가공업체: 국내산 가공용 농산물(수산물, 축산물 제외) - 전통주류 제조업체: 국내산 주류 제조용 농산물
지원 조건 및 금액	지원한도	- 기존사업비: 업체당 50억 원 이내 - 경영우수업체 등에 대한 인센티브지원 사업비: 업체당 20억 원 이내
	지원금액	- 정부지원농산물가공업체: 64,449백만 원 - 일반 농산물가공업체: 35,000백만 원 - 전통주류 제조업체: 2,500백만 원
담당부서	농림부 식품산업과	

표 2-5. 농산물가공사업 추진실태, 2007

단위: 백만 원

구 분	전통식품개발사업		산지일반가공업체		합 계	
	사업량	지원액	사업량	지원액	사업량	지원액
인천/경기	47	9,061	32	15,286	79	24,347
강 원	86	10,423	21	12,834	107	23,257
충 북	83	12,875	28	17,781	111	30,656
충 남	115	16,848	21	12,374	136	29,222
전 북	110	13,157	37	23,229	147	36,386
광주/전남	104	15,425	49	31,180	153	46,605
대구/경북	113	14,084	59	41,377	172	55,461
울산/경남	136	17,674	41	21,901	177	39,575
제 주	19	3,866	10	6,296	29	10,162
합 계	813	113,413	298	182,258	1,111	295,671

자료: 농림부, 농림업주요통계(2007).

1.3. 도시민의 여가수요를 활용한 농촌휴양자원 개발

‘농어촌휴양자원개발사업’은 1983년부터 “농촌지역의 자연경관 등 풍부한 휴양자원을 농업과 연계·개발하여 증가하는 국민의 여가수요를 농촌공간으로 유치함으로써 도시와 농촌의 교류를 촉진하고, 농업인의 소득증대와 지역개발의 촉진을 도모”하기 위해 추진하고 있다.

표 2-6. 농촌휴양자원개발사업의 내용

농어촌관광휴양자원개발	목적		농어촌의 쾌적한 자연환경과 농어촌특산물 등을 활용하여 농림어업 전시관, 학습관, 지역특산물판매시설, 체육시설, 청소년 수련시설, 휴양시설 등 농어촌관광휴양단지를 조성하고 이를 도시민 등에게 체험·휴양 공간으로 제공함으로써 농어촌지역 소득증대에 기여
	사업내용	기반시설	단지조성, 진입로, 주차장, 상·하수도, 전기·통신시설 등
		자율시설	농어촌정비법 제66조 제3항 규정에 의한 지역특산물판매시설, 체육시설, 휴양시설, 기타시설 등
관광농원	목적		농어촌의 자연자원과 농림수산물생산 기반을 활용한 영농체험 및 휴식 공간을 조성하고 이를 도시민 등에게 이용하도록 함으로써 방문객에게는 농업·농촌체험의 기회를 제공하고 농림어업인 등에게는 소득증대의 기회를 부여
	사업내용	기본시설	사업자가 반드시 설치하여야 하는 시설
자율시설		지역특산물판매시설, 운동시설, 휴양시설, 음식제공시설, 기타시설 등	
농어촌민박사업	목적		농어촌지역 주민이 거주하고 있는 주택의 일부를 농어촌을 방문한 이용객에게 제공함으로써 이용객에게는 농업·농촌의 정취를 느끼게 하고 농어촌지역 주민에게는 소득증대의 기회를 부여
	사업내용	사업규모	농어촌지역 주민이 거주하는 연면적 150㎡ 미만의 단독 또는 다가구 주택
시설기준		농어촌민박시설에는 수동식소화기 및 단독경보형감지기를 각 1조 이상씩 비치하여야 함	
담당부서			<ul style="list-style-type: none"> - 농림부: 농촌정책국 농촌진흥과 - 시·도: 농업정책국 농업정책과 - 시·군: 농업정책과

표 2-7. 농촌휴양자원개발사업 추진실태, 2007

단위: 개소

구 분	녹색농촌체험	휴양단지	관광농원	농어촌민박 (05.5.10기준)	합 계
인천/경기	22	-	14	1,947	1,983
강 원	29	3	67	4,302	4,401
충 북	12	-	29	688	729
대전/충남	32	3	44	1,167	1,246
진 북	27	-	32	481	540
광주/전남	16	-	65	1,701	1,782
대구/경북	24	4	41	1,190	1,256
경 남	20	-	64	1,657	1,741
제 주	8	1	27	823	859
합 계	190	11	383	13,956	14,540

주: 휴양단지는 사업지구로 지정·고시된 지역 포함.

자료: 농림부, 농림업주요통계(2007).

2006년 말 현재 추진실태를 보면 관광농원 383개를 개발하였으며, 농어촌 민박 14,077개소, 농어촌휴양단지 11개소, 녹색농촌체험마을 190개소를 개발하였다. 관광농원개발은 도시민의 정서함양과 농어가소득 증대에 기여하며, 농어촌에 새로운 서비스산업을 육성하는 데 사업의 목적이 있다. 이 밖에도 부존자원의 생산화, 지역개발 촉진, 도시와 농촌의 교류를 통한 농어촌에 대한 이해 증진 등을 추가하여 초창기의 단순한 농외소득원개발사업에서 종합적인 지역개발 수단으로 전환하고 있다.

그러나 일부 관광농원이 숙박이나 식당시설 위주로 운영되고 있다든지, 사업자의 경영마인드가 부족하여 서비스의 질적 수준이나 특색있는 관광상품의 개발과 홍보가 미비한 것 등이 문제점으로 지적되었다. 따라서 2002년부터는 휴양단지개발사업 및 관광농원개발사업을 중단하고 ‘녹색농촌체험마을사업’으로 전환하여 추진하고 있다. 하지만 특색있는 프로그램도 없이 수많은 농촌마을들이 관광개발에 투자하고 있을 뿐만 아니라 아름답거나 농촌전통테마마을 등 부처별로 유사 목적의 사업이 난립하고 있는 실정이다. 더구나 이들 마을개발사업이 과연 농외소득 증대에 얼마나 기여할 수 있는지 조차 밝혀 있지 않고

마을 단위의 공동운영 방식이 책임경영이나 채권확보에도 문제의 소지가 있어 마을 중심의 획일적인 사업방식을 전면적으로 재검토할 필요가 있다.

1.4. 농공단지조성사업의 추진

농공단지의 개발은 농촌에 소규모 공업단지를 조성하여 공장을 유치하고, 농촌 유희인력을 활용하여 농촌경제 활성화를 달성하기 위한 것이다. 이는 1983년에 제정된 「농어촌소득원개발촉진법」과 1984년 제정된 동법 시행령에 그 근거를 두고 있다. 이는 1990년 「농어촌발전특별조치법」으로, 그 후 「농어촌정비법」과 「농업농촌기본법」으로 법적 근거가 전환되었다.

농공단지조성사업의 경우 농촌에 잉여노동력(剩餘勞動力)이 있던 1990년까지는 개발수요가 매년 40~50개에 육박할 정도로 성황리에 추진되었다. 그 후 공업입지로서 농촌지역이 가지고 있던 매력이 줄어들자 1995~02년에는 전국적으로 매년 5개 미만의 농공단지만 조성되었다. 2002년 이후에는 상황이 호전되어 매년 11~12개 수준의 농공단지를 조성하고 있다. 농공단지의 지역별 분포를 보면 충남이 70개(1,076ha)로 가장 많고, 그밖에 경북 54개(880ha), 경남 51개(699ha) 등의 순으로 나타났다. 그러나 이들 농공단지에는 대부분 중소기업이 입지해 있어, 충남이나 경북 등 농공단지가 많이 조성된 경우에도 전체 고용인원은 겨우 2만 명 정도에 불과하며 농공단지 전체적으로는 11만 6천여 명이 고용되어 있다.

농공단지개발사업은 농촌지역에 저렴한 공업단지를 건설하고, 여기에 조세감면, 금융지원, 행정절차의 간소화 등 종합적인 지원을 통해 기업체를 집단적으로 유치함으로써 규모의 경제를 살린다는 점에서 개별 분산적으로 추진한 그동안의 농촌 공업 개발방식과는 차이가 있다. 농공단지개발사업에는 2006년말까지 국비 6,620억 4,400만 원, 지방비 6,187억 700만 원 등 1조 2,807억 5,100만 원을 지원하여 전국에 345개의 농공단지, 53,671천㎡를 개발하고 현재 4,895개 업체가 입주해 있다. 업종별 분포를 보면 기계 727개, 금속 712개, 식품 704개, 화공 671개, 섬유 447개, 전기전자 439개, 잡화 1,102개 등으로 분포되어 있다.

표 2-8. 농공단지개발사업의 내용

목	적	농촌 지역에 농공단지를 조성, 공장을 유치하여 농가소득 증대와 농촌 지역경제 활성화 도모
사업 내용	지원대상	시장·군수가 개발하는 공영개발 농공단지 및 민간의 실수요자가 개발하는 농공단지 중 전문단지 및 지역특화단지
	대상지역	“농공단지 지정대상 농촌”지역의 시·읍 및 시·읍과 연결한 면적
지원 계획	사업량 (개소)	- '07 : 28(10) - '08이후 : (68)
	사업비	- '07: 50,120원(국비: 31,413원 / 지방비: 18,707원) - '08이후: 464,132원(국비: 255,000원 / 국비용자: 58,200원 / 지방비: 150,932원)
담당부서		- 산업자원부장관: 농공단지 시책의 총괄, 농공단지의 관리 - 농 립 부 장 관: 농촌의 지역별구분, 농공단지의 조성지원 - 건설교통부장관: 농공단지의 지정 및 입지기준 - 환 경 부 장 관: 농공단지의 환경 기준, 폐수종말처리시설 설치지원 및 관리

표 2-9. 지역별 농공단지의 개발실태

단위: 개, 천m², 명

구 분	단지수	조성 면적	분양 대상	분양 면적	미분양	가동 업체(A)	휴업체	고용 인원(B)	업체당 (B/A)
부산	1	259	189	189	0	21	0	1,803	86
대구	2	353	284	284	0	67	0	1,252	19
광주	1	324	262	262	0	45	2	1,742	39
울산	4	597	457	457	0	107	6	4,084	38
경기	1	117	96	96	0	4	0	278	70
강원	29	4,218	3,291	2,907	384	559	30	11,210	20
충북	40	5,200	4,354	4,354	0	337	21	13,266	39
충남	73	10,870	8,198	8,042	156	702	26	22,625	32
전북	39	5,584	4,576	4,469	107	438	59	9,228	21
전남	41	6,586	5,411	5,343	68	690	69	11,630	17
경북	54	8,944	7,003	6,828	175	749	58	20,178	27
경남	57	7,566	6,125	6,000	125	633	29	18,427	29
제주	3	312	240	240	0	37	11	457	12
전국	345	50,930	40,486	39,471	1,015	4,389	311	116,180	26

자료: 한국산업단지관리공단(2007).

표 2-10. 농공단지 입주업체의 업종, 규모 및 형태별 분포, 2007

단위: 개소

구 분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합 계	
업 체 수	4	602	385	776	534	831	906	804	53	4,895	
규모별	대기업	1	6	5	14	4	4	6	5	-	45
	중기업	1	76	89	164	50	52	142	138	8	720
	소기업	2	520	291	598	480	775	758	661	45	4,130
업종별	기계	-	79	59	145	64	98	70	212	-	727
	금속	-	50	57	93	78	107	112	211	4	712
	전기전자	-	116	49	76	40	28	93	34	3	439
	섬유	-	14	24	58	16	32	242	61	-	447
	화학	-	51	66	143	82	151	98	74	6	671
	식품	4	122	53	89	92	172	83	62	27	704
	잡화	-	153	76	135	155	232	195	146	10	1,102
형태별	창업	2	331	191	384	332	599	457	384	39	2,719
	이전	1	195	114	273	145	171	350	324	7	1,580
	분공장	1	76	80	119	57	61	99	96	7	596

주: 전남에는 광주업체(41개), 경북에는 대구업체(62개), 경남에는 부산(19개) 및 울산업체(110개) 포함.

현실적으로 농공단지개발사업이 시작된 지 20여년이 경과하여 당초 노동집약적 중소기업을 유치하는 수단으로써 기능보다는 깨끗한 환경이 필요한 제약, 전자산업에 지역의 부존자원을 활용한 향토산업클러스터의 허브로써 농공단지의 개발방식과 지원내용 등을 전면적으로 리모델링할 필요가 있다.

1.5. 농외소득원개발사업의 문제

1960~70년대 농촌의 잠재실업과 절대 빈곤 문제를 해소하기 위해 농가부업을 장려하고, 1980년대 중반 이후에는 농공단지를 비롯한 관광휴양자원 개발, 농산물가공산업 육성 등 소득원의 다양화를 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 하

지만 농가의 유희 노동력을 활용하여 농외소득을 올리기 위해서는 농업과 겸업을 하거나 비농업 부문의 취업을 확대해야 한다. 초기에는 가마니짜기, 새끼꼬기, 기타 농가의 부업으로 할 수 있는 겸업활동에 초점이 맞추어졌으나 점차 상업화가 진전되면서 전문적인 경영과 많은 자본을 필요로 하는 공장제 생산으로 전환하게 되었다. 따라서 농가의 겸업은 점차 인근 공장에 취업을 하는 형태로 전환하게 되었다. 하지만 1990년대에 들어서는 농촌지역 입지의 매력요인이 크게 줄어들자 외부기업 유치를 통한 농외소득 개발보다는 농촌관광개발 등 지역의 부존자원을 활용하여 부가가치를 창출하는 것으로 접근방식을 달리하고 있다. 그러나 대부분 고령자나 농가구원으로 구성된 농촌노동력을 가지고 소비자들에게 어필할 수 있는 새로운 상품을 개발한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

그동안 추진한 주요 농외소득원개발사업의 성과와 문제점은 <표 2-11>과 같다. 여러 가지 노력에도 불구하고 농외소득원개발사업이 충분한 성과를 거두지 못하는 것은 농촌을 둘러싼 여건 변화에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 예를 들어 농가인구의 감소와 고령화로 인해 농가구원들의 농외활동을 참여하는 데 한계가 있다. 농가당 가구원 수는 1990년의 3.77명에서 1995년에는 3.23명으로, 그리고 2006년에는 2.65명으로 감소하고 있으며, 같은 기간 농외취업이 가능한 연령대인 20~49세까지의 가구원 수는 1.28명에서, 1.08명으로 그리고 0.57명으로 감소하고 있다. 반면 60세 이상 농가인구 비율은 1990년의 17.8%에서 1995년에는 25.9%, 그리고 2006년에는 40.8%로 늘어나 우리와 여건이 비슷한 일본의 호당 평균 가구원 4.31명 및 60세 이상 농가인구 비율 35.7%보다 훨씬 열악한 조건에 직면해 있는 것이다.

농공단지개발사업은 농촌지역에 위치한 시·군이 평균 2~3개의 공업단지를 소유하는 등의 성과도 있었다. 하지만 지역경제와 연계성이 부족한 외지의 기업이나 사업체를 무리하게 유치함으로써 입지조건이 불리한 지역에서는 이들 이전업체들이 자생력을 갖고 지속적으로 발전하는 데는 한계가 있다는 문제도 제기되었다. 특히 1990년대 초 WTO 체제의 출범으로 농산물시장 개방이 본격적으로 진행됨에 따라 ‘농업의 경쟁력 강화’가 우리 농정의 중요한 현안으

로 대두되면서 농외소득개발에 대한 관심은 상대적으로 줄어들게 되었다. 더구나 노동력 부족과 노임 상승, 지가인상 등 농촌 내부여건의 변화와 함께 국민경제의 침체, 그리고 대도시 및 수도권외의 공장입지 규제완화 등 외부여건의 변화에 따라 그동안 농공단지가 가지고 있던 공업입지로서 매력을 상당 부분 상실하게 되었다. 하지만 2002년 이후에는 해마다 10개 이상의 농공단지 개발 신청이 들어와 최근 개발수요가 조금씩 살아나고 있음을 알 수 있다. 어쨌든 앞으로 농업개방이 확대되면서 농공단지와 농외소득의 역할은 더욱 중요해질 것으로 보인다. 다만 이제까지 처럼 도시에서 이전한 업체를 단순 입지시키기보다는 지역의 농산물가공이나 유통과 같은 부존자원의 부가가치를 높이기 위한 지역 산업클러스터의 허브로서 기능을 수행할 수 있도록 새로운 관리·운영방식을 도입해야 할 것이다.

표 2-11. 주요 농외소득원개발사업의 성과와 문제

사업명	주요 사업 성과	사업의 문제점
농공단지 개발사업 ('06년)	<ul style="list-style-type: none"> - 345개 농공단지 지정, 322개 조성완료 - 분양률(97.8%), 가동률(93.1%) - 총 고용은 117천 명(현지주민 73천 명, 농가구원 16천 명) - 년 28조 7,299억 원 생산, 26억 불 수출 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역부존자원과 연계성 미흡 - 농림부 외 3개 부처의 분산 추진에 따른 효율적 지원 미흡 - 지정 및 관리부서와 유기적인 협조 미흡
농어촌 특산단지 ('04년)	<ul style="list-style-type: none"> - 2,785억 원을 지원하여 1,530개소 조성, 642개소 운영 중 	<ul style="list-style-type: none"> - 개발 가능성이 있는 자원이 존재하나 체계적인 개발 미흡 - 기업규모의 영세성, 판로미흡, 선도 인력 부족으로 발전 한계
농산물 가공사업 ('06년)	<ul style="list-style-type: none"> - 2,957억 원을 지원하여 1,111개소 조성, 642개소 운영 	
농촌관광 등 도농교류	<ul style="list-style-type: none"> - 녹색농촌체험마을('06년 190개 마을) - 전통테마마을조성('06년 97개 마을) - 아름마을 가꾸기('02년, 23개 마을) - 농촌민박마을('07년 6월 14,077개 마을) - 팜스테이('06년 243개 마을) 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시민을 유치, 수용할 수 있는 숙박 시설 및 다양한 체험, 휴게 공간 등 농촌 인프라 미흡 - 서비스 수준이 낮고 리더의 부족 - 홍보 및 마케팅 미흡

농촌지역의 노동력 부족과 노임 상승으로 인해 저임금과 낮은 지가에 의존하는 형태의 제조업은 중국, 동남아 등에 비해 경쟁력이 떨어지기 때문에 전반적으로 도시의 한계기업을 농촌에 유치하는 방식의 농촌공업개발은 더 이상 성공할 가능성이 낮은 것으로 판단된다. 일본의 경우 지역에 양질의 공업노동력 수요를 창출하여 인구유출 억제 및 지역소득 증대에 기여하였으나 우리나라는 도시 및 일부 거점 지역을 중심으로 공업개발을 추구한 결과 인구유출을 초래한 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 이와 같은 상황에서 지속적인 농촌공업 개발을 위해서는 전자산업이나 의료·제약·건강식품 등 바이오산업과 같이 깨끗한 공기나 자연환경을 선호하는 고부가가치산업을 농촌에 유치하는 새로운 접근방식을 모색할 필요가 있다.

이 밖에도 농촌관광사업 추진시 농촌지역의 낮은 생활환경 정비 수준과 서비스 경험의 부족, 경제·사회·문화적인 낙후성은 도시민이 원하는 수준의 고품질 서비스를 제공하는 데 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 고부가가치산업으로써 농촌생태관광과 문화관광을 상품화하기 위해서는 소비자들의 선호도를 바탕으로 ‘농촌’이라는 장소에 환경친화적 이미지와 깨끗한 농산물, 순박한 인심 등을 결합하여 다양한 콘텐츠(contents)를 개발하고, 서비스의 품질을 향상해 나가지 않으면 안 될 것이다.

이상과 같은 새로운 농외소득원 개발정책을 도입하기 위해서는 그동안의 농어촌특산단지과 농산물가공육성사업, 농어촌휴양자원개발사업, 그리고 농공단지개발사업에 대한 정확한 실태 파악과 문제에 대한 진단이 선행되어야 한다. 왜냐하면 특산단지나 전통식품, 관광농원 중 농외소득 증대를 위한 핵심 사업들이 특별한 이유 없이 흐지부지 정책대상에서 사라지고 한 때의 유행처럼 이름만 바꾼 새로운 사업을 내놓은 것은 오히려 정책에 대한 불신만 고조시킬 수 있기 때문이다.

2. 산업입지정책과 농촌공업개발

우리나라의 경제개발은 공업개발이라 할 만큼 고도성장 기간에 공업개발정

책에 크게 의존해 온 것이 사실이다. 하지만 최근 우리 경제구조가 서비스산업을 중심으로 변화함에 따라 외부의 공장을 유치해서 지역경제를 활성화하려는 노력은 어느 정도 한계에 도달한 것으로 이해된다.

그동안의 공업개발과정을 보면 ‘제1차 경제개발 5개년 계획’이 시작된 1962년까지, 기업들은 입지지역을 자유롭게 선택하였다. 산업 대부분이 소비재산업을 중심으로 한 경공업이기 때문에 서울·부산·대구 등 대도시와 그 주변 지역에 입지하였다. 이는 소비시장에 대한 접근이 용이하고, 원료·노동력·전기·용수 등을 확보하는데 유리했기 때문이었다. 그 후 1960년대 초에는 노동집약적인 경공업을 발전시켜 단기간 내에 수출산업화 하는데 정책의 역점을 두었는데 「수출산업공업단지조성법(1964)」 및 「수출자유지역설치법(1970)」을 제정하고, 입지 여건이 상대적으로 유리한 특정 지역이나 수도권에 집중하였기 때문에 지역 간 불균형 문제가 야기되었다.

1960년대에는 대외 지향적인 수출드라이브 정책으로 공업의 양적 성장은 이루어졌으나, 경공업 중심의 산업구조와 대내외 여건 변화에 따라, 1970년대에는 산업정책이 중화학공업의 집중 육성을 통한 수출중대로 변경되었다. 특히 중화학공업 중 산업연관효과가 큰 철강·기계·조선·전자·비철금속·석유화학 등이 6개 전략산업으로 지정되어 집중 투자되었다. 또한 「산업기지개발촉진법(1973)」을 제정하고 창원, 여천, 온산 등지에 대규모 산업기지를 개발함으로써 동남해안공업벨트를 형성하여 지역간 발전 격차를 더욱 심화시키게 되었다.

수도권 및 동남해안 공업벨트로 공업집적이 확대되면서 불균형성장이 사회문제로 부각되자 「지방공업개발법(1970)」, 「공업배치법(1977)」, 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률(1994)」 등을 제정하여 공업의 지방분산과 지역공업개발을 촉진하게 되었다. 특히 「공업배치법(1977)」을 제정함으로써 대도시 및 일부 거점 지역에 대한 공업의 집중으로 인해 발생하는 비효율성을 제거하고 전국적인 차원에서 공업입지정책을 보다 체계적으로 추진할 수 있는 근거를 확보하였다. 이 법에서는 ‘제4차 경제개발 5개년 계획(1977~81)’에 따라 공업 부문 간의 불균형 시정과 기술혁신이 목표로 설정되고, 대도시지역의 공업집중 억제와 지방분산 정책이 동시에 추진되었다. 또한 동 법에서 처음으로 공업의 지방 분산 개념이 도입되어 전국이

공업의 집적도(集積度)에 따라 이전축진지역, 제한정비지역, 유치지역으로 구분되어 계획적인 공업의 개발 및 분산을 도모할 수 있는 틀을 마련하였다.

이와는 달리 1973년에는 새마을공장건설사업, 그리고 1983년에는 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하여 농공단지조성과 특산단지건설 및 농산물가공업 등 농어촌지역의 공업개발에도 관심을 가지게 되었다. 정부의 노력에도 불구하고 지방 및 농촌의 노동력 부족과 노임 상승 등 불리한 입지조건, 낙후된 생활환경 등으로 인해 당초 기대하였던 농촌공업의 개발과 농업구조 개선, 그리고 농가의 농외소득 증대라는 정책목표가 충분히 달성하였다고 보기 어렵다.

산업입지 차원에서 1980년대에는 70년대의 대규모 공업단지 조성으로 인한 거점개발 방식이 지역 간 불균형을 초래했다는 인식 하에 중소 규모의 공업 단지를 전국에 분산 배치하는 균형개발전략이 추진되었다. 특히 1980년대 초에는 중화학공업에 대한 투자조정으로 대규모 공업단지의 유희면적이 증가하자 대규모 단지개발에서 벗어나 중소규모 단지개발 방식도 적극 추진되었다. 그러나 공업용지가 다시 부족해진 1980년대 후반에는 국토의 균형개발 차원에서 서남권을 중심으로 대불공단, 녹산공단, 군장공단 등이 추가로 지정·개발되었다.

1994년에는 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」이 제정되어 지방 산업 육성을 위한 제도적 장치가 마련되었다. 이 법은 지방의 발전 잠재력을 개발하고, 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 함과 동시에 지방중소기업을 적극 육성함으로써 인구의 지방정착과 지역경제 활성화를 통하여 국토의 균형발전을 도모하고 있다. 이 법에 따라 개발 촉진지구 개발, 광역개발계획의 수립, 복합단지 개발 등이 추진되었다. 또한 산업자원부 장관은 지방중소기업이 각 지역에서 원활하게 공장을 설립할 수 있도록 지원하고, 관련 기관(국공립 연구기관, 대학, 공업단지관리공단)은 인력개발이나 지역협동기술 향상을 위한 사업을 할 수 있도록 하였다. 이 밖에도 산업자원부 장관은 지방중소기업 지원을 위한 기관이 일정한 장소에 위치할 수 있도록 지원하며, 그에 따라 시·도 지사는 ‘지방중소기업종합지원센터’를 설립하도록 되어 있다. 이 법은 그 성격상 지역개발과 지방중소기업 지원이라는 두 개의 목적을 동시에 추구하고 있어, 법의 정체성이 취약하다는 문제를 내포하고 있다.

표 2-12. 농촌지역개발 관련 주요 제도의 변천

년 도	주요 지역개발 관련 제도 및 정책 내용
1970	- 「수출자유지역설치법」 제정 - 「지방공업개발법」 제정(지방공업개발장려지구 지정 및 각종 조세상 혜택) - 「등록세법」 개정(대도시내 공장신설시 5배 중과세, 이전시 면세) - 새마을운동추진(농촌생활환경개선, 소득증대사업실시, 새마을공장건설사업)
1971	- 「제1차국토종합개발계획(1972-81)」작성, 수도권정비개발의 기본 구상 - 「도시계획법」 제정
1972	- 「국토이용관리법」 제정(전국적인 토지이용기본계획 및 시행계획제 도입) - 「도시계획법」 개정(개발제한구역(green belt)제 도입)
1973	- 「산업기지개발촉진법」 제정(산업기지개발지구 지정 및 조세감면)
1975	- 「공업단지관리법」 제정(수출산업공업단지조성법 폐지) - 「중소기업계열화촉진법」 제정
1976	- 「지방세법」 개정(지방이전공장에 조세감면/수도권내 공장신증축시 중과세) - 「법인세법」 개정(지방이전법인에 대한 법인특별부가세 면제) - 「조세감면규제법」 개정(지방공단기업 법인세 · 소득세 · 등록세 · 취득세 · 재산세 감면)
1977	- 「공업배치법」 제정(이전촉진지역, 제한정비지역 및 유치지역 지정, 공장신축 허가제 및 재배치기본계획수립)
1978	- 「국토이용관리법」 개정(토지투기억제를 위한 토지거래허가제 도입)
1981	- 「제2차국토종합개발계획(1982-91)」작성(15개 성장거점도시육성, 지방생활권개발)
1982	- 「수도권정비계획법」 제정(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 설정관리) - 「중소기업집흥법」 제정
1983	- 「농어촌소득원개발촉진법」 제정(농공단지조성, 부업단지개발 등)
1986	- 「도서개발촉진법」 제정 - 「중소기업창업지원법」 제정
1988	- 「오지개발촉진법」 제정
1989	- 「중소기업경영안정및구조조정촉진에관한특별조치법」 제정
1990	- 「공업배치및공장설립에관한법률」 제정(공업배치법과 공업단지관리법 통합) - 「농어촌발전특별조치법」 제정
1991	- 「제주도개발특별법」 제정(제주도의 향토문화 증진과 관광거점 개발) - 「제3차국토종합개발계획(1992-2001)」수립
1993	- 「기업규제완화에관한특별조치법」 제정 - 「농수산물가공산업육성및품질관리에관한법률」 제정
1994	- 「농어촌정비법」 제정 - 「산업입지및개발에관한법률」 제정(산업기지개발촉진법및지방공업개발법 흡수) - 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」 제정(광역개발권, 개발촉진지구, 복합단지 등 지역개발제도 도입)
1995	- 「폐광지역개발지원에관한특별법」 제정(폐광지역개발제도 도입)
2004	- 「지역특화발전특구에대한규제특별법」 제정 - 「국가균형발전특별법」 제정 - 「지방분권특별법」 제정 - 「신행정수도건설을위한특별조치법」 제정

그동안 농어촌부업단지개발, 새마을공장건설과 같은 개별사업은 물론 농공단지와 같은 집단입지를 통해 도시공업의 농촌분산과 농산물가공 및 농촌관광 등 다양한 사업을 추진해 왔다. 하지만 개별 분산적이고, 외부이식적인 산업개발로 자생력이 떨어지고 지역경제와 연계성이 취약하여 당초 계획했던 성과를 기대하는 데 한계가 있었다. 농외소득의 경우 대부분 농가구원들이 취업을 통해 얻는 근로소득이기 때문에 결국 소득의 크기는 농촌지역에 얼마나 많은 매력적인 취업기회가 있으며, 여기에 농가구원들이 취업할 수 있는 능력을 갖추고 있는냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 하지만 대부분의 일자리는 수도권이나 일부 거점지역에 편중되어 있는 데다 농촌지역에는 기업체가 필요로 하는 기술을 갖춘 젊은 노동력을 찾기 어렵다는데 문제의 심각성이 있다.

농촌에 입지하는 5인 이상 제조업체는 80%, 1990년대만 하더라도 20%내외의 비중을 차지하였으나 2000년에 접어들어서는 사업체와 종사자 수, 그리고 생산액 모두 11~12%로 그 비중이 줄어들었다. 이와 같은 현상은 도시화의 진전과 함께 1990년대의 수도권 공장입지에 대한 규제완화, 그리고 농촌인구 감소와 고령화 등에 따른 노동력 부족과 노임 상승으로 농촌지역 입지의 매력이 줄어들었기 때문인 것으로 이해된다.

표 2-13. 지역별 제조업체 수, 종업원 수 및 생산액 분포

단위: 개, 천 명, 십억 원, %

년 도	전 국			농 촌(군) 지 역		
	업체 수	종업원 수	생산액	업체 수	종업원 수	생산액
1970	24,114	861	1,355	7,839(32.5)	148(17.2)	188(13.9)
1975	22,787	1,420	8,170	6,078(26.7)	229(16.1)	1,380(16.9)
1980	30,823	2,105	36,279	8,833(28.7)	420(20.8)	8,484(23.4)
1985	44,037	2,438	77,033	9,343(20.4)	497(20.4)	14,547(18.8)
1990	68,690	3,013	176,440	15,334(22.3)	656(21.8)	33,263(18.9)
1995	96,202	2,952	364,821	17,237(17.9)	514(17.4)	60,177(16.5)
2000	98,110	2,653	564,834	15,512(15.8)	403(15.2)	51,462(9.1)
2005	117,205	2,866	851,789	21,006(17.9)	493(17.2)	89,360(10.5)
성장률						
'70~00	0.048	0.038	0.223	0.019	0.028	0.211
'95~05	0.018	0.008	0.042	0.031	0.020	0.057

주: '05년 농촌(군)지역에는 시로 승격된 화성시, 광주시, 양주시, 포천시, 계룡시 포함
자료: 통계청, 각 연도, 「광공업통계조사결과보고서」.

2005년도 농가소득은 3,050만 3,000원으로 2004년도 2,900만 1,000원에 비해 150만 2,000원 증가하여 5.2%의 증가세를 보이고 있으나, 도시근로자소득보다 낮은 수준이다. 도·농 간의 상대소득이 1980년 95.9%, 1990년 97.4%, 2000년 80.6%, 2005년 78.2%로 점차 악화되고, 농외소득의 비중은 1980년의 34.8%에서 2005년 현재 32.4%로 크게 변하지 않고 있다.

표 2-14. 농가소득의 구성과 변화추세

단위: 천 원, %

년 도	농가소득	농업소득		농외소득	
		금 액	비 중	금 액	비 중
1970	256	194	75.8	62	24.2
1980	2,693	1,755	65.2	938	34.8
1990	11,026	6,264	56.8	2,841	25.8
1995	21,803	10,469	48.0	6,931	31.8
2000	23,072	10,897	47.2	7,432	32.2
2005	30,503	11,815	38.7	9,884	32.4
2006	32,303	12,092	37.4	10,037	31.1

주: 농외소득에 이전수입과 비경상소득은 포함되지 않았음

자료: 농림부, 농림업주요통계(2007).

농촌지역 2·3차 산업 육성을 통한 그동안의 농외소득원개발사업이 소기의 성과를 얻지 못한 원인을 문의한 결과 ‘불리한 기업입지조건과 관련 산업 부재(35.3%)’, ‘농촌현실을 무시한 부적절한 정책(28.2%)’, ‘농촌지역 기술인력 부족(20.0%)’ 등이 높은 비중을 차지하고, 그밖에 열악한 생활환경 및 복지수준과 지방자치단체 담당자의 사업추진 능력부족 등을 응답하였다. 특히 지역의 부존자원이나 기술수준, 주민들의 개발의지 등을 무시한 채 외부에서 끌어들이는 공업개발방식으로는 지속적으로 지역경제를 활성화하는데 한계가 있다는 반성에서 신활력사업과 향토산업육성사업 등 소위 내발적 접근방식이 주목을 받게 되었다.

그렇다고 하더라도 농촌지역의 유형별로 어떤 사업체가 어떻게 입지하고 있

는지, 이들이 농촌에 입지한 이유는 무엇이며 현지에서 겪는 애로사항은 무엇인지 정확한 실태를 조사·파악할 필요가 있다. 왜냐하면 비록 농촌지역에서 사업체를 영위하는 것이 어렵다고 하더라도 이를 촉진할 경우 농촌경제 활성화나 도시과밀 문제 해결 등은 지역균형발전에 기여하는 효과가 크기 때문에 단지 어렵다는 이유로 포기하기에는 기대이익이 크기 때문이다.

표 2-15. 농촌지역 2·3차 산업 개발의 부진 이유

농촌지역 산업화정책 효과가 낮은 이유	신활력 사업	향토산업	합 계
농어촌지역 기술인력 부족	11(20.0)	6(20.0)	17(20.0)
지자체 담당자의 사업추진 능력 부족	2(3.7)	3(10.0)	5(5.8)
기업입지조건 및 관련산업 부재	21(38.1)	9(30.0)	30(35.3)
농촌현실을 무시한 부적합한 정책도입	14(25.5)	10(33.4)	24(28.2)
열악한 생활환경 및 복지수준	5(9.1)	1(3.3)	6(7.1)
나누어주기식 사업 추진, 가능성있는 사업 집중투자	1(1.8)	0	1(1.2)
대기업과 경쟁열세	1(1.8)	0	1(1.2)
열악한 자금, 마케팅부족, 사업주체의 인식부족	0	1(3.3)	1(1.2)
합 계	55(100)	30(100)	85(100)

자료: 이동필 외, 전계서(2004).

3. 낙후지역개발정책

우리나라는 그동안 수도권 및 특정지역을 중심으로 한 성장거점 정책으로 압축적인 경제성장을 추진하는 과정에서 소외된 낙후지역이 발생하게 되었다. 즉 수도권 및 경부축을 중심으로 급속한 산업화·도시화가 진전되고, 그 결과 수도권으로 인구 및 산업이 과도하게 집중되어 국토의 불균형발전 문제가 심각한 사회경제적 문제로 대두되고 있는 것이다. 따라서 1980년대부터 수도권 팽창을 억제함과 동시에 오지개발, 도서종합개발, 개발촉진지구사업 등 부처별로 낙후지역 관련 정책을 수립·시행하고 있다.

표 2-16. 낙후지역개발 관련 정책의 추진

구 분	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
낙후 지역		○ 도서종합개발 ○ 오지종합개발	○ 개발촉진지구	○ 접경지역개발 ○ 지방소도읍 육성 ○ 아름마을 가꾸기
농어촌 개발	○ 새마을 운동 ○ 면급 도시계획	○ 지방정주생활권 개발(계획)	○ 정주권(문화마을) 개발	○ 녹색농촌체험마을 ○ 어촌체험마을

표 2-17. 낙후지역 관련 사업 및 예산

유 형	주요 사업 내용	소관부서	2004년 예산
종합개발 ⁴ (직접지원)	- 개척지구 지원, 특정 지역 개발 - 농어촌생활환경정비, 농촌마을종합개발 - 도서·오지·접경지역개발, 소도읍육성 - 탄광지역개발 - 어촌종합개발	건교부 농림부 행자부 산자부 해수부	12개 사업 (8,053억 원)
생활환경 개발	- 주거환경개선, 개발제한구역 주민지원 - 농촌·농업생활용수개발 - 도서식수원개발, 상수원보호구역지원	건교부 농림부 환경부	9개 사업 (5,746억 원)
경제활성화	- 농공단지, 유통센터, 지역특화사업	농림부	14개 사업 (1,460억 원)
관광문화 개발	- 녹색농촌체험마을 - 전통테마마을 - 관광지개발, 문화관광자원개발, 생태 녹색관광 - 어촌체험마을 - 수목원, 휴양림	농림부 농진청 환경부 해수부 산림청	42개 사업 (4,584억 원)
교육복지 개발	- 농어촌보건소 - 농업인영유아양육비	복지부 농림부	8개 사업 (732억 원)
SOC생산 기반정비	- 국지도지원, 하도준설 - 경지정리, 방조제, 받기반정비 - 어장, 양식장, 어항개발, 인공어초	건교부 농림부 해수부	68개 사업 (29,625억 원)
합 계 (총 154개 사업)			5조 2백억 원

자료: 국가균형발전위원회, 행정자치부(2004).

⁴ 도서개발사업은 해수부의 어촌종합개발사업으로 통합되고, 오지개발사업은 농림부의 정주개발확충사업과 통합하여 농촌생활환경정비사업으로 새롭게 정비하고 있음.

1980년대 후반부터 낙후지역개발을 위한 일련의 제도가 도입되었다. 즉 1986년 말에는 지정도서의 개발을 촉진하기 위해 「도서개발촉진법」을, 1988년 말에는 오지개발을 위한 「오지개발촉진법」을, 1990년에는 농어촌정주권 개발을 위한 「농어촌발전특별조치법」과 개발촉진지구 육성을 위한 「지역균형개발 및지방중소기업육성에관한법률」을, 1995년 말에는 「폐광지역개발지원에관한 특별법」을 제정하여 폐광지역개발제도를, 2000년에는 「지방소도읍육성지원법」을 제정하여 소도읍개발사업을 추진하고 있다. 이들 정책은 그동안 농어촌지역이라고 이해해 왔던 공간적 범역을 대상으로 소위 특정지역의 개발촉진이라는 유사한 목적을 가지고 추진하고 있다. 하지만 각기 별도의 법적 근거를 가지고 여러 부처에서 분산 추진함으로써 관련 법령이 중복되어 지역계획 및 개발에 관한 법체계상 혼란을 초래하고 있다<표 2-18 참조>. 또한 지역개발을 위한 상·하위계획 상호 간의 연계성이 부족하고, 계획의 종류에 따라 개발업무의 소관부서가 상이하어 소규모 분산투자를 함으로써 낙후지역의 종합적인 개발에 한계를 노출하고 있다.

최근 농촌지역이 가진 다원적 가치를 강조하고 주민주도의 상향식 개발전략을 지향하며, 도농교류(都農交流)를 통한 농촌지역의 활성화를 추진하려는 시도가 이루어지고 있다. 예를 들어 주요 마을 단위 개발사업의 추진실태를 보면 농림부가 추진하고 있는 환경농업지구조성사업과 마을종합개발사업, 그리고 녹색농촌체험마을사업이 있으며, 농촌진흥청이 추진하는 농촌전통테마마을 육성, 산림청이 주관하는 산촌종합개발사업, 행정자치부가 추진하는 아름마을가꾸기와 정보화시범마을, 환경부가 추진하는 자연생태우수마을 등 부처별로 유사한 사업들이 경쟁적으로 추진되고 있다.

이들 시책은 대부분 마을 단위를 정책 대상으로 하고 있다는 점과 사업별로 지원내용과 방법이 상이하다는 점, 유사한 정책이 여러 부서에 의해 중복적·경쟁적으로 추진되고 있다는 점, 그리고 그린투어리즘(green tourism)에 편향되어 있다든지 지역 주민의 수용 능력과 전문가 부족으로 인해 지역의 특성을 제대로 살리지 못하고 마을회관 건립이나 도로 개·보수 등 물적기반(物的基盤)을 정비하는 데 그치는 등의 문제가 제기되고 있다.

표 2-18. 낙후지역개발 관련 정책의 추진

구분	개발촉진지구사업	오지개발사업	도서개발사업	접경지역종합개발사업	지방소도읍개발사업	농어촌정주권개발사업
주관부처	건설교통부	행정자치부 → 농림부	행정자치부 → 해수부	행정자치부	행정자치부	농림부
근거법령	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률(1994)	오지개발촉진법(1988)	도서개발촉진법(1986)	접경지역지원법(2000)	지방소도읍육성지원법(2001)	농어촌발전특별조치법(1990)
사업목적	낙후지역의 생산기반 조성, 생활환경개선, 지역반시설정비, 휴양지 조성, 특화산업 육성, 주민소득증대, 자연환경보전	오지낙후지역 주민의 소득증대와 복지향상을 위한 기반시설확충으로 지역격차 해소와 국토균형발전 도모	도서의 생산·소독 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 선진화하여 도서주민의 소득증대와 지향상	접경지역의 종합적인 이용과 주민복지의 증진, 자연환경의 보전·관리 및 통일기반 조성	지방소도읍을 주축으로 농어촌의 심거점지역으로 육성하여 주민의 소득증대와 복지향상을 하고 국토의 균형발전에 기여	농어촌지역의 생활환경, 산업기반, 복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하여 쾌적한 정주환경 조성, 산업구조의 안정화, 지역간 균형발전 도모
사업내용	관광휴양사업, 지역특화사업, 반시설사업	생활기반·산업기반·문화복지, 주거환경개선, 국토보전시설, 환경위생시설, 생활안전시설, 농어촌전화사업, 보건진료소사업, 어촌종합개발사업, 산촌종합개발사업	생활기반·생산기반·문화복지·환경위생·생활안전시설, 배수개선, 전수화(전기)사업, 식수원, 해상공원, 소각장, 연육교, 항만입도사업	사회간접자본확충, 산림환경보전, 산림기반관광개발, 정주생활환경개선, 남북교류 및 통일기반 조성, 문화유산보존, 화유산보존, 별 전략사업	지역산업진흥관련사업, 도시기반시설확충관련사업, 주민생활환경개선 및 복지증진 관련사업, 문화 및 관광육성관련사업	농어촌취락정비, 농어촌도로정비, 문화복지시설확충, 농공단지 등 소득원개발사업과 연계한 생활환경정비 및 확충, 어촌용배수비 및 확충
사업성격	공공사업, 민자유치	공공사업, 정부재정	공공사업, 정부재정	공공사업, 정부재정	공공사업, 정부재정	공공사업

자료: 임경수, 살기좋은 농촌만들기(2003).

표 2-19. 주요 마을 단위 개발사업의 추진 실태

사업명	주관	지원내용	특징	비고
환경농업지구조성사업	농림부	개소당 10억 원	지구단위추진 생산유동지원	환경농업육성정책
마을종합개발사업	농림부	개소당 70억 원	2-3개 마을 거점개발	
녹색농촌체험마을	농림부	개소당 2억 원	마을 단위추진 도농교류, 지역활성화	우수마을 추가지원가능
아름마을가꾸기	행자부	개소당 10억 원	상동	사업 성과에 따라 추가지원
농촌전통테마마을육성	농진청	개소당 1억 원	상동	도당 1개 마을
자연생태우수마을	환경부	마을지정, 홍보	상동	자연환경보전이용시설, 환경기초시설등 예산신청시 우선배정
산촌종합개발사업	산림청	개소당 14억 원	상동	연계사업 지원가능
정보화시범마을	행자부	마을당 2.2억 원	상동	통신망구축등 민간사업 개소당 2억 원 이상 지원
새농어촌건설사업	강원도	마을당 5억 원	상동	사업 성과에 따라 10억원까지 추가지원

대부분의 낙후지역은 스스로의 혁신역량이 부족하여 만성적인 침체를 겪고 있으며, 성장 동력과 자립기반이 취약하여, 결과적으로 주민들의 삶의 질이 떨어지고 상대적 박탈감이 심해지는 등 구조적인 문제를 내포하고 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 그동안 개발촉진지구, 정주권 개발, 지방소도읍 개발 등 기타 마을 단위개발사업을 추진해 왔으나 포괄적이고 체계적인 지원 프로그램없이 소규모 분산투자자로 개발의 효과성이 떨어지고, 추진조직의 연계성 부족으로 비효율성을 노출하고 있다는 지적을 받고 있다.

그동안 시행해 온 낙후지역 관련 정책의 문제점을 살펴보면 먼저 범정부 차원에서 체계적이고 종합적인 낙후지역정책의 비전과 목표·전략이 없이 유사한 목적을 가지고 부처별로 단편적인 사업을 분산·시행하고 있다는 점을 들 수 있다.

또한 그동안의 낙후지역정책은 중앙정부 주도로 시혜적인 입장에서 지역의 요구를 보조해 주는 형식을 취함으로써 지방은 중앙 의존적이 되어 지역 스스로의 혁신역량을 축적하는 데 실패하였다. 더구나 지역발전에 대한 종합적이고 장기적인 비전을 수립하지 못하고, 개별부처를 상대로 하여 단기적으로 예산확보에 급급한 것이 오늘날 지역정책의 솔직한 현실이다.

특히 제도화된 지역개발의 청사진, 즉 지역종합발전계획이 없이 ‘나누어주기 식’ 소규모 분산투자자로 투자의 효율성이 떨어지는 문제도 지적되어 왔다. 뿐만 아니라 지역의 산업구조 조정과 같은 중장기발전 구상은 찾아보기 어려운 가운데 유사한 사업을 백화점식으로 나열하고 있어 사업 간 및 지역 간 차별성을 찾아보기 어렵다는 것도 문제이다.

더구나 부처별로 각종 사업을 추진하는데 담당조직의 분절 및 연계미비로 인한 비효율성도 크다. 다시 말하면 단위 사업별로 중앙부처는 물론 시·도, 시·군에 이르기까지 담당조직이 분절되어 있어 유사한 사업내용을 부처별, 조직별로 대상지역만 달리하여 시행하고, 조직이기주의로 인한 자원배분의 왜곡 등 비효율성을 초래하고 있다. 예를 들어 1997년부터 농촌지역을 대상으로 한 관련 사업의 효율적인 추진을 위해 그동안 행정자치부가 추진해 오던 신활력 사업과 오지개발사업 등을 농림부로 이관한 바로 그 해에 행정자치부는 ‘참 살기 좋은 마을가꾸기사업’을 새로이 추진하고 있다. ‘참 살기 좋은 마을 가꾸기

사업'은 시·군·구가 꽃밭, 소하천 가꾸기, 담장 허물기, 컴퓨터·녹지조성, 취약지 대청소 등 마을의 생활 여건을 개선할 수 있는 소규모 사업으로 232개 지방자치단체 중 157개가 추진 중에 있다. 10개 우수 사업을 선정, 2천만 원 수준의 예산을 지원할 예정이다(행정자치부, 2007.3.23).

이밖에 낙후지역개발의 핵심은 소득원개발, 즉 안정적인 일자리를 마련하는 것인데 대부분 소득개발과 생활환경정비 등 종합개발을 촉진하고 있으나 실제 이들 개발사업의 내용에서 소득부분이 등한시되고 있다는 점과 대부분의 사업이 그 공간적 범역을 농촌 중심지가 아니라 언제 사라질지도 모를 마을을 단위로 하고 있다는 점에서 사업의 내용과 접근방법에 있어서 전면적인 재검토가 필요하다. 왜냐하면 낙후지역도 분명 농촌지역의 한 부분으로 낙후지역 개발은 크게 농촌지역의 활성화란 정책의 틀 속에서 종합적·체계적으로 이루어져야 하기 때문이다.

4. 농촌산업 활력증진을 위한 새로운 접근

4.1. 국가균형발전과 농촌지역 활력 증진구상

정부는 '전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회건설'이란 비전을 가지고 생활환경 등에서는 전국 최저기준(national minimum)을 충족하면서도 지역이 가진 특성화 역량을 극대화하는 전략을 추진할 구상을 제시하고 있다.⁵ 이는 기존의

⁵ 「국가균형발전특별법」 제3조에 의하면 주요 시책에는 ① 지역혁신 체계의 구축, ② 지역전략산업의 선정 및 육성, ③ 지방대학의 육성, ④ 지역과학기술의 진흥, ⑤ 지역의 정보화 촉진 및 정보통신 진흥, ⑥ 지역문화, 관광산업의 육성, ⑦ 지역경제 활성화의 촉진(이상 지역혁신역량 강화를 위한 역동적 균형), ⑧ 낙후지역 및 농산어촌 개발, ⑨ 공공기관의 지방 이전, ⑩ 기업 및 대학의 지방이전(이상 통합적 균형) 사업 등이 포함되어 있음. 이들 사업은 국가균형발전특별회계에 따른 예산편성과 함

정책에 비해 사회간접자본(SOC)의 구축보다는 소프트웨어정책에 초점을 맞추어 지역경제 성장과 연계성을 높였다는 점과 정책 개발이나 집행시 효율성뿐만 아니라 균형을 고려한다는 점, 그리고 정부 부처별로 부분적·산발적으로 추진되던 다양한 지역정책을 지역 단위에서 종합적·체계적으로 접근한다는 점에 특징이 있다. 지역 관련 투자계획은 해당 지역의 투자 우선순위에 따라 지역 단위로 종합적으로 검토하여 사업 상호 간의 연계성을 높여 투자의 효율성을 극대화한다는 구상이지만 관련 사업 상호간의 조정이 미흡하여 성과를 판단하기에는 아직 이른다.

국가균형발전정책의 추진체계는 먼저 시·도가 ‘지역혁신발전 5개년 계획’과 매년의 ‘시행계획’을 수립하고, 중앙부처가 ‘부문별계획’을 작성하면 국가균형발전위원회가 이를 검토하여 ‘국가균형발전5개년계획’을 수립하게 된다. 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하기 위해 2005년 1월 1일부터 약 5조원 규모의 ‘국가균형발전특별회계’를 설치·운영하고 있다.

표 2-20. 국가균형발전특별회계의 구성과 주요 용도

구 분	사업분야	대상사업(예)
지역개발 사업계정 (4조원)	낙후지역 및 농산어촌 개선 관련 사업(1.8조 원)	농어촌생활환경정비, 농지기반조성, 오지개발 등
	지역사회기반시설 확충 및 개선 관련사업(0.8조 원)	국가지원지방도, 유통단지진입도로건설 등
	재해예방 및 기타(1.4조 원)	재해위험지구정비, 수해상습지개선사업 등
지역혁신 사업계정 (1조원)	지역전략산업육성	지역산업진흥, 테크노파크조성, 지역기술혁신센터 등
	지역인적자원 개발 및 기타	지방대학 혁신역량강화, 산학연 협력체제 활성화 등

자료: 기획예산처(2004).

특히 내생적 발전전략(endogenous development)을 통해 자립형 지방화를 추진하기 위해서 산·학·연·관의 네트워크를 통한 지역혁신체계(regional

계 2005년부터 추진되지만 별도의 국정과제로 선정된 7개 과제는 2004년부터 추진하고 있음.

innovation system: RIS) 모델을 구축하고 있다. RIS란 지역 내의 다양한 혁신 주체들이 여러 분야에서 역동적으로 상호작용, 협력하여 혁신을 창출하고 지역발전을 도모하는 새로운 시도를 하는 것을 의미하는 데 정부는 2004년 지역혁신특성화시범사업으로 16개 시·도별로 2~3개 프로젝트사업(총 39개 혁신기반사업 및 광주, 충남, 경남·북의 4개 혁신특별사업)와 시·도별 10개 내외의 시·군 단위 포럼활동지원사업(총 115개)을 선정하였는데 상당 부분이 지역특산농산물 또는 향토음식을 산업화하기 위한 내용을 포함하고 있다 <부록2 참조>.

한편 농림부는 농촌관광 활성화, 농공단지 개발 등 농외취업기회 확충, 향토산업 육성 등을 적극 추진하고 다양한 2·3차 산업의 유치로 2013년까지 농외소득의 비중을 67%까지 확대하겠다는 계획을 발표하였다. 향토산업(郷土産業)이란 새로운 사업이 포함되어 있으나 그 내용에서는 기존의 특산단지나 지역적 표시제도의 운용을 확대하는 정도로 굳이 새로운 접근이라고 보기는 어렵다. 어쨌든 이를 위해 농촌관광 붐 조성 및 농업·농촌의 어메니티(amenity) 증진과 공익적·다원적 기능을 확충하여 관광 자원화하고, 지역특산물 가공 및 유통업체의 적극 유치로 다양한 일거리를 창출하며, 전통기술·토산품 등을 발굴하여 상품화·고품질화한다는 계획이다.

분야별로 보면 농공단지는 사업규모를 확대하여 농촌지역 일자리 창출을 위한 거점으로 발전시키되 지역 특성에 맞는 단지로 발전할 수 있도록 지역특산물가공·유통업체를 적극 유치하고 향토산업과의 연계를 강화할 계획이다. 특산단지는 지방자치단체의 주도하에 경영 컨설팅 및 마케팅을 지원하여 목공예품·죽제품·모시 등 지역 이미지가 강한 특화품목을 중심으로 활성화할 계획이다. 또한 농촌관광마을을 대상으로 소규모 농특산물 가공시설을 지원하고, 친환경농산물 생산과 가공과정을 체험프로그램으로 제공하여 제품판매를 촉진할 계획도 가지고 있다.

특히 새로운 계획에서는 향토산업의 육성 등 1·2·3차 산업의 유치 및 융합으로 부가가치를 증대하는 것을 중요한 과제로 채택하고 있는데 지역의 특수한 전통기술이나 토산품, 관광문화상품 등 향토지적자산을 발굴하고 산업화

함으로써 부가가치를 창출하자는 구상이다. 향토산업의 발전을 위해 지방자치단체와 전문업체의 제휴로 고유브랜드를 개발하거나 자치단체별로 「품질인증조례」를 마련하는 등 상품성 향상과 품질관리를 강화하고, 지역의 전통 및 특산품과 관련된 향토문화축제를 발굴하여 중점 지원함으로써 장소적 특성을 가진 고부가가치 문화상품으로써 육성할 계획이다.

또한 농촌관광마을 조성을 지속적으로 지원하여 농촌관광의 거점으로 활용하고 거점마을 간 네트워크, 농촌관광과 친환경농산물 생산 및 가공·유통과 연계 등을 통해 사업의 시너지 효과를 창출해 나갈 예정이다. 특히 농촌지역이 지니는 어메니티를 증진하고 2005년에 도입된 자연경관직불제도 등을 통해 농업·농촌의 공익적 기능을 확충하여 농촌관광자원으로 활용할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 또한 농촌지역 활성화를 위한 지도자와 마을주민, 담당공무원 등을 대상으로 농촌관광을 선도할 전문인력을 양성할 수 있는 시스템을 구축하는 한편 새로운 농촌관광 수요를 창출하기 위하여 적극적인 홍보 및 마케팅을 전개할 계획이다.

이와 같은 국가균형발전과 농촌지역 활성화 구상에도 불구하고 농촌지역의 노동력 부족과 노임 상승 등 불리한 기업입지조건은 여전하다는 점, 그리고 창의력과 도전정신을 가진 젊은 경영인력 부족 등으로 생각처럼 농촌지역 활성화가 쉽게 이루어지지 않는다는 점에 고민이 있다.

4.2. 농촌지역의 낙후원인과 활성화방향

농촌지역이 도시지역에 비해 활력이 떨어지는 이유를 문의한 결과 ‘농산물 수입개방과 시장불안정(32.4%)’, ‘획일적 사업배분 등 사업의 효율성 결여(30.4%)’, ‘일관성 없는 농업·농촌정책(20.6%)’, ‘시장원리를 무시한 정부지원과 과잉보호(10.8%)’ 등으로 응답하여 상당부분 정책의 잘못에서 그 원인을 찾고 있기 때문에 기존 정책의 전환이 필요한 상황이다.

표 2-21. 농촌지역이 도시지역에 비해 낙후되는 원인

내 용	신활력사업	향토산업	전문가	합 계
농산물 수입과 시장 불안정	22(40)	6(17.6)	5(38.5)	33(32.4)
시장원리를 무시한 정부지원과 과잉보호	6(10.9)	4(11.8)	1(7.7)	11(10.8)
일관성 없는 농업·농촌정책	9(16.4)	12(35.3)	0	21(20.6)
지자체 공무원 경영마인드 부족	1(1.8)	0	0	1(1)
획일적 사업 배분 등 사업의 효율성 결여	15(27.3)	10(29.4)	6(46.2)	31(30.4)
정부자금의 총괄적 관리 미흡	2(3.6)	2(5.9)	1(7.7)	5(4.9)
합 계	55(100)	34(100)	13(100)	102(100)

흔히 지역개발의 목표로 거론되는 ‘활력 있는 농어촌’이란 어떤 곳인지 일선 공무원과 전문가들에게 문의한 결과 ‘주민들의 복지수준과 삶의 질이 높은 곳(54.4%)’, ‘안정적이고 매력적인 일자리가 많이 있는 곳(26.2%)’, ‘교육·의료·문화 등 생활환경이 정비된 곳(16.5%)’, ‘외지인 유입 등으로 인구가 늘어나는 곳(2.9%)’을 상정하고 있는 것으로 밝혀졌다. 그렇다면 농촌지역의 활력 증진이라는 목표를 달성하기 위해 중점을 두어야 할 분야를 문의한 결과 ‘경쟁력 있는 지역특화산업의 육성(66%)’과 ‘지역혁신체계 구축 및 인재양성(27.2%)’을 가장 중요한 분야로 제안하였다. 또한 복지수준과 삶의 질이 높은 곳을 살기 좋은 곳이라 하였으나 ‘환경정비와 지역문화·교육 진흥’, ‘고령자 복지와 보건의료복지 확충’, ‘통신체계 확대와 지역간 교류 확대’ 등에 대해서는 별다른 반응이 없었는데 이는 질문 자체가 지역경제 활성화 수단으로써 신활력사업과 향토산업육성사업을 전제로 한 응답이기 때문인 것으로 이해된다.

경제적 측면에서 활력있는 농촌을 만들기 위해 필요한 정책수단에 대해 문의한 결과 ‘지역특화 농업의 개발 및 농산물가공·유통사업 확대(53.3%)’와 ‘지역의 부존자원을 활용한 향토산업육성(19.2%)’, ‘농촌관광개발과 도농교류(17.0%)’ 등이 이제까지 농외소득원개발사업의 주축을 이루어 왔던 외부이식적인 ‘농촌공업개발 및 공장유치(10.4%)’보다 훨씬 선호하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 이들 지역의 실정에 맞는 고유한 지역특색 사업의 추진은 ‘지방자치단체의 재정력 취약(71.3%)’과 장기적인 관점에서 사업추진이 어려운 ‘단년도 위주 예산편성제도(14.4%)’, 사업지침을 통해 ‘중앙정부의 지나친 간섭

(8.8%)’, ‘지방자치단체의 기획능력과 전문성 부족(5.5%)’ 등으로 인해 사실상 지역 스스로가 독자적인 사업의 추진에 어려움을 겪고 있는 것으로 알려졌다.

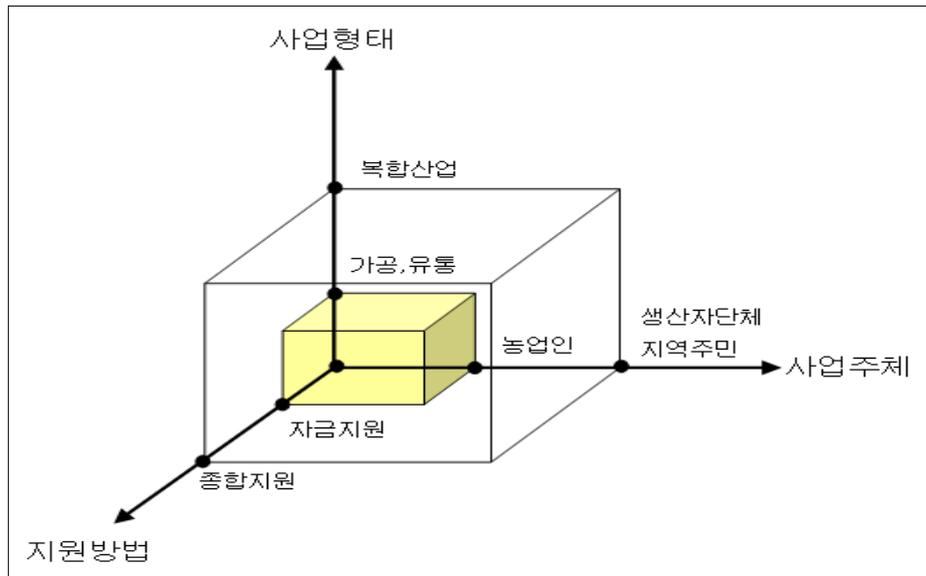
따라서 활력 있는 농촌을 만들기 위한 정책의 추진방안으로는 중앙정부 자체가 경쟁력 있는 분야에 집중 지원함으로써 투자의 효율성 제고(53.5%)’를 가장 큰 과제로 제안하고 있다. 그밖에 클러스터적 혁신체계 구축(9.9%), 농업 관련 산업 육성 등 외연확대(10.9%), 개성 있는 지역산업개발과 시장지향형 지역 경영(14.9%), 교육 및 훈련으로 전문인력 육성(10.9%)등을 제안하고 있다.

그동안 농촌지역의 산업활성화를 위해 도시공업의 지방분산과 함께 농어촌부업(특산)단지과 농산물가공산업 및 농촌관광개발 등 다양한 농외소득원개발 또는 2·3차 산업 육성정책을 추진해 왔다. 기존의 정책은 농외소득 증대를 목표로 사업주체가 농업인 또는 생산자단체를 중심으로 하고 있으며, 사업대상에서는 특산품생산이나 농산물가공·농촌관광 등 단일 업종을 대상으로, 지원방법에서도 시설 및 운전자금을 지원하는 비교적 단순한 방식을 취해 왔다. 그러나 농촌지역을 둘러싼 사회경제적 여건 변화는 이와 같은 접근 방식으로는 더 이상 정책목표를 달성하기 어렵기 때문에 전향적인 전환이 필요하다. 즉, 새로운 농촌지역 산업정책의 틀 속에서는 기존의 농외소득정책을 농촌지역의 산업활성화로 확대하고, 사업주체에서도 농업인에서 지역주민까지, 그리고 사업대상도 농산물가공이나 관광농업에서 1·2·3차 산업을 결합한 복합산업까지 확대할 필요가 있다. 특히 지원방식에서는 기존의 시설 및 운전자금 용자방식에서 탈피하여 혁신체계 구축과 인재양성을 포함한 종합지원방식으로 전환할 필요가 있다.

표 2-22. 활력있는 농촌만들기를 위한 정책방향

활력있는 농촌만들기 정책방향	신활력사업	향토산업	전문가	합 계
농업관련산업 육성 등 외연 확대	6(11.1)	3(8.8)	2(15.4)	11(10.9)
시장지향형 지역경영(아이디어, 기술 등 개성있는 지역산업)	3(5.6)	6(17.6)	6(46.2)	15(14.9)
교육 및 훈련으로 전문 인력 확보	2(3.7)	7(20.6)	2(15.4)	11(10.9)
경쟁력 있는 분야에 집중 지원을 통해 투자의 효율성 제고	38(70.4)	14(41.2)	2(15.4)	54(53.5)
산학연 협동 등 클러스터적 혁신체계 구축	5(9.3)	4(11.8)	1(7.7)	10(9.9)
합 계	54(100)	34(100)	13(100)	101(100)

그림 2-1. 농외소득에서 농촌지역 산업 활성화로 접근방식의 전환



4.3. 새로운 농촌산업정책의 도입

농촌주민들에게 농촌이 도시에 비해 부족하고 어려운 것이 무엇이냐고 물으면 대부분 ‘먹고 살 수 있는 안정된 일자리’로 응답하여, 소득기회가 부족하다는 것을 가장 큰 문제로 제기(이동필 외, 2004)하고 있다. 따라서 농촌지역의 활성화를 위해서는 지역의 산업을 육성하는 것이 중요한 과제라는 점을 알 수 있다.

1970~90년대의 국토 균형개발과 수도권외의 공업입지 제한, 지방공업단지 조성, 농외소득원 개발 노력 등에도 불구하고 도·농 간의 소득과 취업기회, 삶의 질에서 격차는 점점 커지고 있어서 2004년 마침내 『삶의질향상법』과 『국가균형발전특별법』 등을 제정하고, 행정중심복합도시건설 등 특단의 조치를 추진하고 있다. 뿐만 아니라 농림부를 비롯하여 행정자치부와 재정경제부·산업자원부·중소기업청·농업진흥청 등에서 농촌지역의 산업을 육성하기 위한 다양한 정책을 수립, 추진하고 있다.

표 2-23. 신활력사업 및 향토산업 관련 정책

부 처	관련 법률	사 업 명
농림부	농산물가공산업육성법	전통식품품질인증제도
		농산물가공산업
		전통식품 품목 지정, 전통식품명인지정 제도
	농산물품질관리법	지리적 표시제
	농업·농촌기본법, 국가균형발전특별법	지역특화품목육성사업, 농공단지조성, 녹색농촌체험마을
		향토산업육성사업
		지역농업클러스터사업
행정자치부		신활력사업(07년 행자부로부터 이관) 향토지적재산육성사업
재정경제부	지역특화발전특구에 대한 규제특례법	지역특화발전특구지정
문화관광부	문화재보호법, 문화산업진흥기본법	전통음식관광자원화사업, 한국 음식표준화, 한브랜드
	문화재보호법	중요무형문화재 지정
중소기업청	지역균형개발및지방중 소기업육성에관한법률	지역특화산업육성사업
산업자원부		지역혁신특성화사업
		지역연고산업육성
지자체		조례·고시에 의해 향토산업, 지역전략산업육성

특히 농림부는 농촌지역경제의 활성화를 위해 기존의 농어촌소득원개발사업과 지역특화품목육성사업 이외에 신활력사업 및 향토산업육성사업 등 새로운 사업을 추진하고 있다. 이들 사업은 산·학·연 간의 연계와 네트워크를 중시한다는 점에서 클러스터식 접근을 강조하거나, 지방자치단체와 주민들의 자각과 학습을 통한 역량 강화, 조직적 참여 등 지역혁신체계 구축을 중시한다는 점에서 기존의 개발방식과는 차이가 있다. 그러나 지역의 특성을 파악하여 숨겨진 부존자원을 발견, 지역의 개성을 살린 ‘얼굴있는 향토산업, 또는 지역특화산업’으로 육성하여 타 지역과 차별화하는 내발적인 접근을 중시한다는 점에서 근본 취지나 접근방법은 마찬가지로이며, 심지어 사업대상에서도 차별성을 찾아보기 어려운 것이 적지 않다.

이들 사업 중에서 지역경제를 활성화하는 효과가 클 것 같은 사업을 문의한 결과 농림부의 신활력사업(24.6%)과 향토산업(17.5%), 지역농업클러스터(14%), 지역특화품목육성사업(14%), 녹색농촌체험마을(7.0%), 행정자치부의 향토지적재산육성 및 지역공동브랜드개발사업(6.7%), 재정경제부의 지역특화발전특구(5.3%), 중소기업청의 지역특화사업(3.9%)의 순으로 응답하였다. 하지만 사업의 성격상 이들 상호 간에 뚜렷한 차이가 없기 때문에 우선순위 자체도 큰 의미를 부여하기는 어렵다. 어쨌든 같은 목적을 가진 유사한 사업을 여러 부처에서 나누어 집행하는 가운데 중복 또는 비효율을 초래할 수 있는 만큼 관련 사업을 통합·정비할 필요가 있다.⁶

특히 2007년부터 농림부로 이관한 신활력사업은 농촌지역의 산업을 활성화한다는 사업 취지상 지역특화사업이나 향토산업육성사업, 지역농업클러스터육성사업과 크게 다르지 않기 때문에 서로 조정하여 효율적인 추진방안을 모색한다는 새로운 시도를 하고 있다. 이를 위해서는 관련 사업 상호 간에 무엇이, 어떻게 다른지 분명히 할 필요가 있으며, 농림부와 다른 부처에서 추진하는 유사 정책과 중복되지 않도록 정책대상을 구체화하고, 정책수단과 지원방법상의 문제, 그리고 사업의 모니터링과 평가를 비롯하여 중앙정부와 지방자치단체의 적절한 역할 분담 등 추진체계를 정비하지 않으면 안 된다.

기획예산처가 한국개발원과 공동으로 운영한 중기재정작업반(07.2~6)에서는 농림부로 이관한 농촌지역개발사업의 추진방안에 대한 검토결과 신활력사업의 경우 향토산업이나 지역특화품목육성사업과 연계성을 가지고 종합적, 계

⁶ 기존의 농촌지역을 대상으로 한 산업정책의 경우 (1) 매년 약 4~5조원이 지역개발에 투자되지만 수요에 크게 미달할 뿐만 아니라 ‘수익→지역 내 재투자→수익’이라는 선순환구조를 구축하는 데 미흡하기 때문에 직접적인 투자보다는 지역혁신체계 및 재투자구조를 구축하는 등 시스템을 정비하는데 집중 투자할 필요가 있다는 점, (2) 과도한 중앙정부 지원은 지방과 시장의 자율성을 약화시킬 뿐만 아니라 시장의 외연을 넓히기 보다는 오히려 한정된 시장에서 경쟁만 심화시키고 시군 단위 중심의 예산지원으로 같은 유형의 사업이 다른 여러 지역에 분산추진 되어 브랜드 집중효과를 반감시키는 등 부작용 발생, (3) 유사한 사업이 여러 부처에서 추진되고 있으나 상호 연계성이 부족하고, 기초통계나 정책지표가 없어서 농촌산업 활성화란 상위정책 목적 달성을 위한 체계가 미흡하고 성과측정이 이루어지지 못하고 있는 실정임.

획적으로 추진하기로 결론을 내린 바 있다(이동필, 2007). 구체적인 대안으로 지방자치단체에서 지역산업 활성화와 관련된 여러 부처의 사업을 망라한 ‘지역산업육성계획(안)’제도를 도입하고, 지방자치단체의 사업역량을 강화하기 위해 전문인력을 확보하고 전담조직을 설치, 낙후지역에 대한 차등지원(인센티브)과 이를 위한 평가제도의 도입을 제안하였다.

표 2-24. 신활력사업과 지역농업클러스터, 지역특화품목육성사업 비교

구 분	신활력사업	지역특화품목육성사업 (향토산업육성 포함)	지역농업클러스터사업
사업기간	‘05~’13	‘97~’13	‘05~’13
지원대상	지역주민, 기업체, 연구단체 등	농업인, 향토기업체, 연구단체 등	농업인, 농산업체, 연구단체 등
사업주체	시장, 군수	시도지사(시장, 군수)	시도지사, 시장군수, 사업단
담당부서	자치행정과, 기술센터 등	농정과	농정과
사업내용	향토자원개발, 지역문화개발 종합지원	지역특화품목, 향토자원개발	농축산물 생산·유통·가공
S/W비중	50%이상	-	15% 수준
사업재원	균특회계, 국고 70%	균특회계, 국고 50%	균특회계, 국고 50%
지원금액	70개, 5,800억 원(3년간)	7,058억 원(‘97~’06)	20개소, 600억 원(3년간)
‘07 예산	1,882억 원	1,072억 원	229억 원
인센티브	있음	없음	있음
근거법률	국가균형발전특별법 제16조	농업농촌기본법 제38조 삶의질향상법 제31조	농업농촌기본법 제38조 국가균형발전특별법 제16조

농림부는 이를 기초로 신활력사업과 향토산업육성사업, 그리고 지역특화품목육성사업⁷⁾을 묶어 ‘농촌활력증진사업’으로 추진할 계획인데, 이는 농촌지역의

7 지역특화사업은 2004년부터 균특회계에 의한 자율사업화되면서 재정규모가 급격하게 증가하고 있는데 대규모(10~20억)사업이 충분한 타당성 검토 없이 추진된다는 점에서 우려의 대상이 되고 있음. 민원사업 성격으로 사업수가 지나치게 많아 지역별로 과도한 특화품목의 육성으로 브랜드 집중효과를 떨어뜨리거나 일부지역에서는 연례 보조금으로 인식, 소규모 민원성 사업에 단순 배분하는 방식으로 추진되기도 한다는 점에 문제의 심각성이 있음. 이를 대체하기 위해 도입된 향토산업의 경우 사업규모가 10억

2·3차 산업을 육성하여 농촌 지역경제를 활성화하겠다는 구상이다. 이를 위해서는 지역혁신체계의 구축을 통해 내생적 발전을 도모하고, 향토산업 및 산학연 협력으로 선도사업을 육성하며, 산업발전을 위한 규제를 완화한다는 원칙하에 유사사업의 통·폐합과 계획제도의 도입을 통한 체계화, 사업 간 연계체제 구축, 그리고 농촌산업 활성화를 위한 새로운 정책개발을 그 방향으로 설정하고 있다.

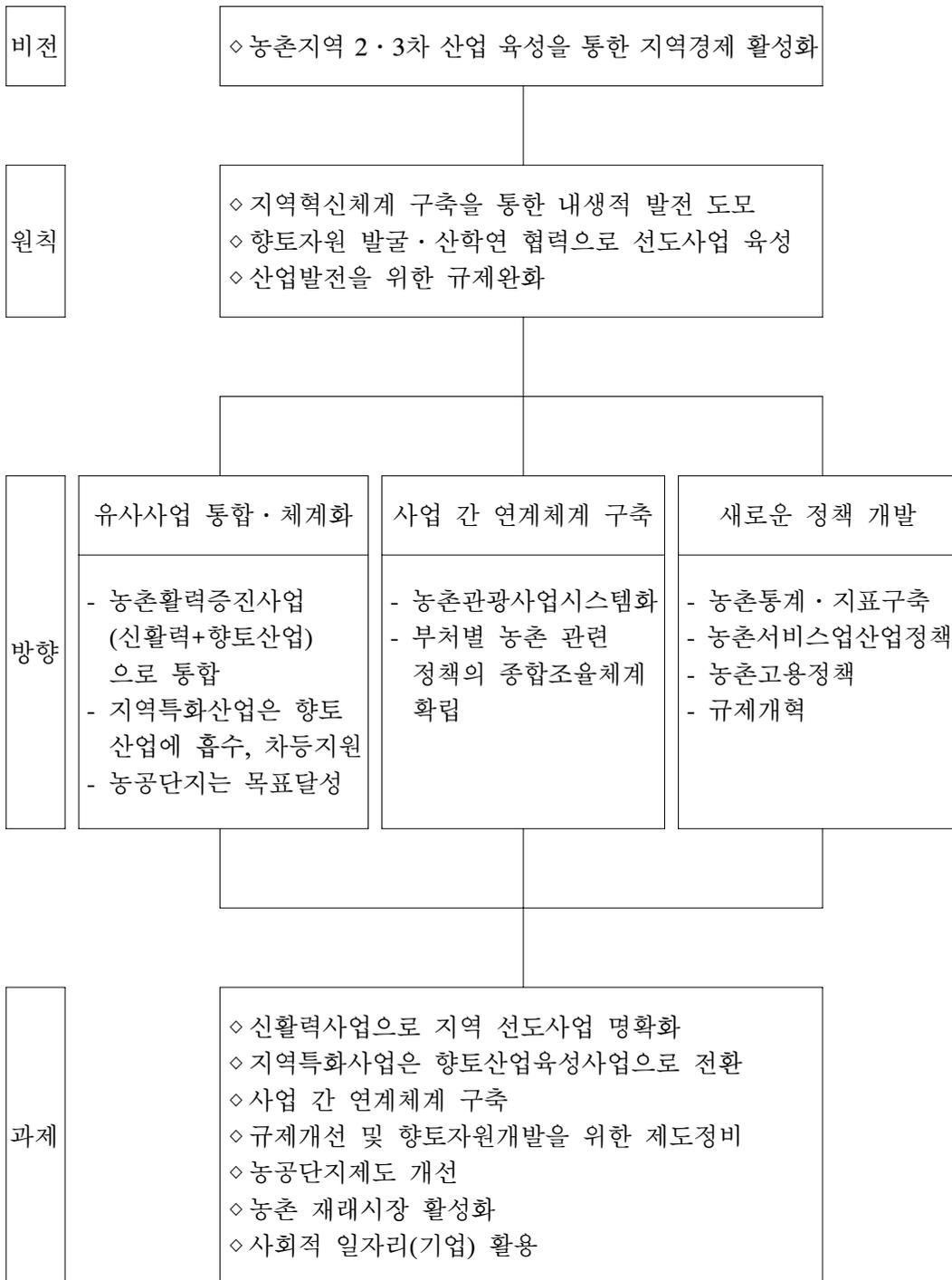
유사사업을 통합하여 계획적·체계적으로 추진하려는 농림부의 구상은 우선 신활력사업과 지역특화품목육성사업(향토산업 포함)은 2008년부터는 ‘농촌활력증진계획’으로 통합하는데 우선은 향토산업을 세부내역사업으로 관리하더라도 중장기적으로는 단일사업화하고, 시·군별 보조를 차등화할 계획이다. 이때 지역특화품목육성사업은 점차 향토산업으로 변경하되 필요한 것은 2011년 이후 지방 자체사업으로 추진하도록 조정한다는 구상이다. 사업간 연계체제 구축에서는 농촌관광사업을 시스템화하고, ‘삶의질위원회’ 등을 통해 각 부처에서 추진하고 있는 농촌산업 관련 정책을 종합하여 조율할 수 있는 시스템을 마련하는 방안을 강구할 계획이다.

이밖에도 농촌산업 활성화를 위해 신활력사업의 목적을 지역혁신체계 구축으로 명확하게 하고, 농촌지역의 혁신 체제를 확립하는 한편, 지역발전을 주도할 다양한 거버넌스 구축하도록 할 계획이다. 특히 지역별로 2~3년 내에 가시적인 성공이 가능한 1~2개의 선도사업을 선정하고, 우선은 낙후지역을 대상으로 추진하지만 중장기적으로 전체 시·군에 확산하도록 할 구상이다. 또한 전통주·향토음식 등 농촌지역의 유·무형의 향토자원을 발굴하고, 농촌지역에 기업투자에 방해가 되는 규제를 완화하고 조세감면 등 지원을 강화하며, 농공단지와 향토산업의 연계 강화, 농촌 지역특구와 재래시장의 활성화, 사회적 일 자리의 적극 활용 등 관련 제도를 정비할 구상이다.

문제는 관련사업과의 통합 및 체계적인 촉진방안을 제시함으로써 정책 추진의 비효율성을 극복하고자하는 이러한 새로운 구상의 당위성을 부정할 수는 없지만 과연 어떻게 구현할 것이냐가 관건이라 하겠다.

원(국고 5억 원) 수준으로 지역의 향토자원을 발굴하여 산업으로 육성하기에는 규모가 너무 작다는 지적을 받고 있음.

그림 2-2. 농촌산업 활성화정책 추진방향 및 과제



제 3 장

신활력사업의 추진성과 및 문제⁸

1. 신활력사업의 추진배경

1.1. 신활력사업의 추진배경과 의의

1.1.1. 신활력사업의 추진배경

그동안 산업화와 도시화 과정에서 소외되어 온 농촌지역은 급격한 인구유출과 고령화로 인해 주된 소득기반인 농림어업의 경쟁력이 쇠퇴하고 새로운 고용기회를 창출하지 못하는 등 취약한 모습을 보여 주고 있다. 인적·재정적·경제적 자원이 부족한 낙후지역의 경우 스스로 역량으로는 지속가능한 발전이 어렵기 때문에 낙후지역의 지방자치단체 및 주민에 대한 최소한의 발전기회를

⁸ 제3장은 정책 자료와 함께 김선기 등(2006)의 「신활력사업의 추진실태분석 및 방안」 선행연구결과와 연구진이 조사·집계한 자료를 기초로 한림대의 박준식·이기원 교수팀이 분석한 연구결과를 연구책임자가 보고서체제에 맞추어 요약·재정리한 것임.

국가에서 마련하지 않으면 안 된다. 이와 같은 상황에서 정부는 지역별로는 특성화, 지역 간에는 연계발전을 도모하여 다핵형·창신형 균형발전 사회를 이루는 국가균형발전을 정책적으로 추진하게 되었다.

지역별 특성화라는 추진방향은 1단계 국가균형발전 정책의 수행과정에서 신활력사업과 같은 상향식 과제 발굴과 같이 어느 정도 골격을 갖추었다고 판단된다. 그러나 지역별로 특성이 있다고 생각하는 향토자원이 중복되는 경우가 있는가 하면, 지역 간의 연계·협력이 순조롭게 진행되지 못하는 사례도 있다. 국가균형발전의 비전과 목표를 달성하기 위하여 5대 정책을 수립하였는데 모든 정책이 지역혁신체계 구축을 공통적인 목표로 한다. 지역혁신체계란 지역혁신을 위하여 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체, 비영리단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진하기 위한 지원체계이다.⁹ 참여정부의 지역개발정책의 핵심은 지역혁신체계를 구축하여 내발적이고 지속가능한 발전을 도모하는 것이다. 이와 같은 혁신정책을 토대로 균형·산업·공간·질적 발전 정책을 주요 정책으로 설정하였는데 신활력지역 발전구상은 이 중에서 균형정책에 속한다.

2004년 7월 15일 발표한 「신활력지역 발전구상」에서 정의한 ‘신활력지역’의 개념은 ‘산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 낙후된 지역이 지역혁신을 통하여 새롭게 활력을 회복하는 곳’이다. 이는 국민통합 및 국가경쟁력 강화의 필요성에서 출발한 개념으로, 구체적으로 “낙후지역을 신활력지역으로 변화시켜 전 국토의 경쟁력을 강화하여 국민소득 2만불 시대 달성과 국민통합의 이중효과를 도모한다”는 점을 밝히고 있다. 여기서 낙후지역이 곧 신활력지역이 아니라 낙후지역이 혁신하여 새로운 활력을 갖게 된 것이 신활력지역임을 알 수 있다.

1.1.2. 신활력사업의 의의

신활력사업이 예산과 지침만 가지고 수행하던 기존의 낙후지역개발정책과

⁹ 「국가균형발전특별법」 제2조

다른 점은 농·산·어촌형 지역혁신체계 구축이라는 정책목표에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 체계적인 정책관리전략을 가지고 있다는 것이다.

가. 지역의 혁신역량 강화

혁신정책의 틀에서 낙후지역의 우선적인 과제는 도로, 생활기반시설 등 물리적 인프라 공급이 아니라 소득과 일자리 창출 등의 생업의 기반을 구축하는 것으로 인식하고 있다.

이는 혁신주체(Actor)들이 체계(System)적으로 비교우위를 갖는 선도사업(Project or Program)을 수행한다는 전략의 첫 글자를 따서 ASP모델이라고 부른다. 혁신주체들을 키우고 이들이 신뢰와 협력을 바탕으로 조직을 구성하는 과정에 많은 노력이 필요하며 여기에는 어떤 사업이라도 이러한 혁신적 환경의 토대 위에서 수행하여야 지속가능하다는 확신을 바탕으로 깔고 있다.

표 3-1. ASP 모델로 재구성한 신활력사업의 기본 요소들

핵심요소	목적	기본 내용
Actor Innovator	· 지역혁신리더의 발굴·육성	· 혁신리더 발굴 및 육성 교육 · 학습 프로그램 · 지역혁신 네트워크 구축
System	· 혁신체계 구축과 조직, 제도의 정비	· 신활력사업 추진조직 · 지역혁신협의회
Program · Project	· 혁신주도 프로그램 기획, 자원 발굴, 지역혁신 사업	· 지역산업 육성 · 지역 브랜드 제고 · 장소 마케팅, 지역 문화 개발

자료: 국가균형발전위원회(2007).

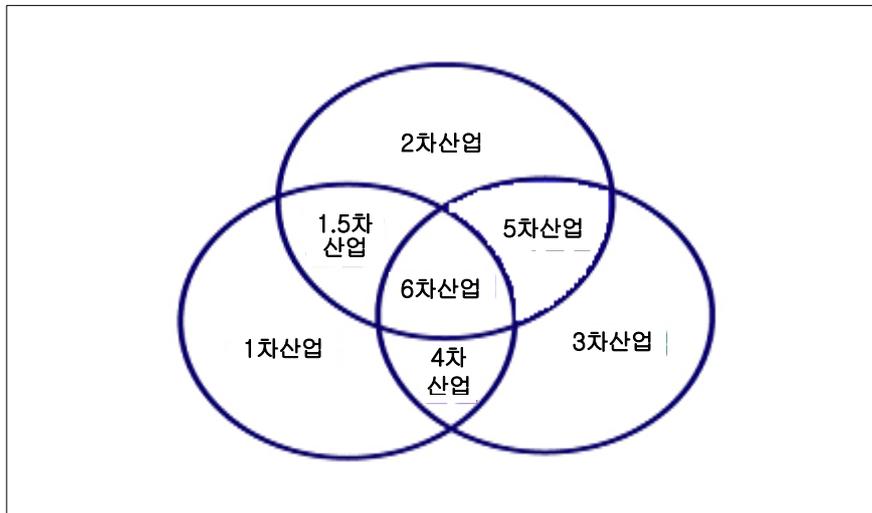
나. 영역기반적 지역개발

도심지와 떨어져 있는 낙후지역으로서는 타 지역과 차별화되는 그 지역만의 고유한 지역자원을 발굴, 상품화하여 브랜드가치를 높여 경제적 이익을 창출하는 영역기반적 전략(territorial based strategy)이 어렵다.

낙후지역의 발전을 위해서는 생산(1차)과 가공(2차), 그리고 유통 및 체험·

관광(3차)이 잘 융합하여 고부가가치 6차 산업을 창출하여 소득기반을 조성하는 전략에 집중하여야 한다. 이는 지역적 특성을 잘 나타내고 있는 품목을 선정하고 생산 확대, 가공공장 및 유통센터의 설립 등이 동시에 이루어질 필요가 있다는 사실을 뜻한다.

그림 3-1. 신활력사업의 융합산업 개념도



자료: 박준식 · 이기원, 신활력사업보고서(2007).

다. 자율과 협력의 추진체제

혁신창출을 위해 무엇보다 지방에 자율성은 부여하되 대신 추진주체 간의 협력이 필수적이다. 신활력사업은 지방의 자율적인 계획수립을 통하여 지방자치단체의 창의성을 유도하고 있으며, 중앙정부·지방정부·전문가집단 및 지역의 혁신주체 간 상호 협력을 위하여 다양한 형태의 조직을 설치·운영하고 있다.

또한 도·농 간의 활발한 교류협력을 통하여 도시의 휴양·은퇴 수요를 농산어촌으로 끌어들이고, 농산어촌은 친환경·웰빙·농촌체험의 거점을 도시민에게 제공하는 선순환구조를 만드는 것이다.

1.2. 신활력사업의 전략과 추진방법

1.2.1. 신활력사업의 계획수립

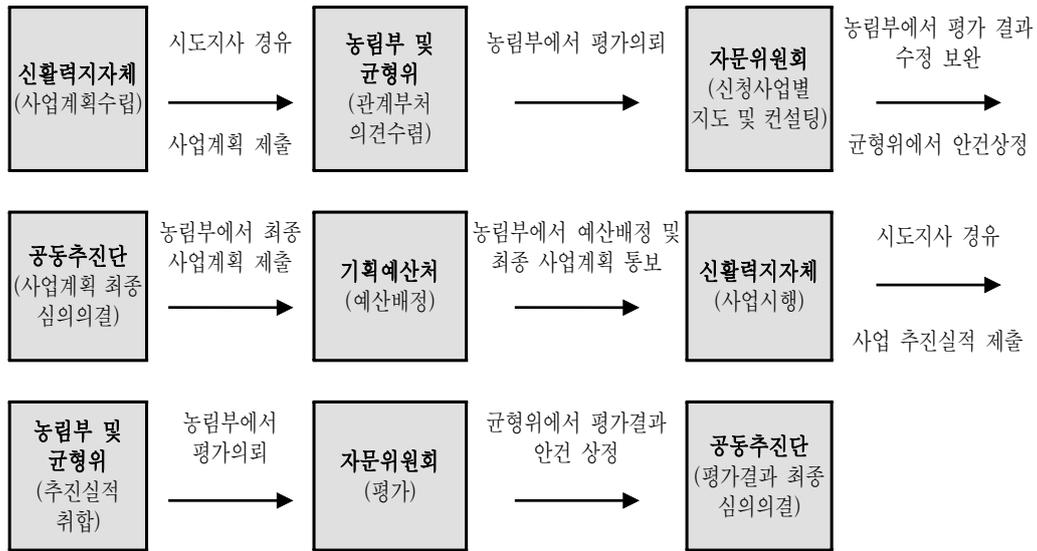
신활력지역으로 선정된 시·군은 신활력사업을 추진하기 위해 지역혁신체계를 구축하고 지역의 혁신주체와 일반주민이 함께 사업아이템을 발굴한 다음, 지역발전을 위한 3년 단위 중기 신활력계획을 수립하고 이를 실천하기 위해 연차별 시행계획을 수립해야 한다.

중기계획 및 연차별 사업계획의 수립절차는 먼저 신활력사업 대상 지방자치단체가 사업계획을 수립하여 관할 시·도지사를 거쳐 국가균형발전위원회 및 농림부장관에게 제출토록 되어 있다. 농림부 및 균형발전위원회는 사업계획을 기존 부처별 지역개발 사업과 중복지원 여부, 우선순위 등에 대하여 관계부처의 의견을 수렴한 다음, 자문위원회에 사업계획을 제출한다. 지역개발전문가인 민간위원과 시·도 지역혁신위원회 위원 및 신활력사업 관계부처의 과장급 공무원을 포함하여 30~40인 내외의 위원으로 구성하는 자문위원회는 신활력사업의 구체성, 계획기간 내 실현 가능성, 예산규모의 타당성, 지역발전 기여도, 투자 우선순위의 적정성, 파급효과 및 기대효과, 기존 지역개발사업과의 중복여부, 연결 시·군과의 사업연계 가능성 등을 검토한다.

<그림 3-2>에 의하면 자문위원회가 평가한 결과를 종합하고, 농림부가 이를 수정·보완하여 균형발전위원회에 안건을 산정한다. 농림부장관은 자문·평가를 반영하여 수정·보완된 최종 신활력사업계획을 종합하여 공동추진단에 제출하며, 공동추진단의 심의가 이루어지면 확정된 사업계획을 기획예산처에게 제출하여 예산을 신청한 후 신활력사업을 시행하게 된다.

최종사업을 선정하는 평가작업은 기존 낙후지역개발사업과 차별성이 있는 신규사업으로 하되, 부가가치를 높이는 효과가 큰 경우 기존사업과 연계하여 추진할 수 있도록 허용하고 있다.

그림 3-2. 신활력사업계획의 추진체계도



자료 : 농림부 농촌정책국, '신활력사업의 이해(2006)'.

1.2.2. 신활력사업의 추진 주체

신활력사업 추진은 지방자치단체가 중심이 되어 사업계획을 수립·제출, 사업을 추진, 사업 추진실적을 제출 등을 수행한다. 낙후지역을 대상으로 추진되는 사업인 만큼 신활력사업 지방자치단체 해당 시·도, 농림부, 자문위원회, 공동추진단 등 다양한 주체들이 사업에 관여하여 상호 네트워크로 연결되어 있다.

중앙정부 차원에서는 신활력사업의 원활한 추진을 위해 '공동추진단' 및 '자문위원회'가 구성·운영되고 있다. '공동추진단'은 관계부처 공무원으로 구성되어 지방자치단체의 사업계획 및 추진 실적 평가, 최종 심의·의결과 같은 역할을 수행한다. '자문위원회'는 사업계획을 평가 및 지도, 컨설팅 또는 수정·보완을 위해 민간전문가·관계부처 공무원 등으로 구성, 운영하고 있다.

지방 차원에서는 '지역혁신협의회'를 통해 사업 전체의 종합기획 역할을 담

당 또는 지원토록 하고, 지역주민·학계·관련전문가·지역혁신포럼 등의 의견도 최대한 수렴토록 권고하고 있다. 각 시·도에서는 신활력사업계획 및 추진 실적 취합·제출, 예산 배정 등의 업무를 수행한다.

1.2.3. 신활력사업에 대한 지원

중앙정부는 신활력지역에 지역혁신체계를 구축하고 경제적 발전역량을 축적하기 위해서 특별한 재정지원을 제공하고 있다. 2005년부터 매년 약 2,000억 원 정도를 지원하되, 1차 지정된 신활력지역에 대해서 3년간 3차에 걸쳐 최대 9년까지 지원하게 된다. 신활력지역은 3년마다 평가하여 대상지역을 재선정하되, 단계적으로 대상지역을 축소할 계획이다. 지역별 지원규모는 기본 사업비를 배정하고 사업성과를 제고할 수 있도록 낙후도를 감안하여 인센티브 시스템을 병행한다.

2006년의 경우 국가균형발전특별회계(지역개발사업 계정)를 통해 총 2,770억 원을 지원하고 있다. 전체 지원액 중에서 1,732억 원은 신활력 시·군의 낙후도에 따라 20~30억원을 차등적으로 지원하는 기본배정이다. 구체적으로 하위 10%까지는 30억원, 11~20%는 25억원, 21~30%까지는 20억원이 지원된다. 나머지 금액에 대해서는 신활력사업 집행 결과가 우수한 시·군에 인센티브 배정방식으로 지원된다. 사업계획 및 집행 부진지역은 패널티를 적용하여 2007년도 사업비 중 일부를 삭감하도록 한다.

표 3-2. 신활력사업 투자계획(2005~2007)

년 도	사업비(억 원)			
	계	국 비	지방비	민자 등
2005~'07	8,183	5,782	1,305	1,096
2005	2,675	2,000	379	296
2006	2,770	1,900	451	419
2007	2,738	1,882	475	381

자료: 농림부 농촌정책국, “新활력사업의 이해”(2006).

국고지원과 자체부담액을 합친 신활력사업의 전체 투자규모는 2005~'07년 간 총 280개 사업에 약 8천 2백억 원으로 시·군별로 평균 4건, 117억원 규모이다. 2007년도의 총사업비는 2,738억 원으로 시·군별 평균 40억원 규모이다.

1.3. 신활력사업에 대한 평가기준과 평가방법

1.3.1. 신활력사업 평가의 기본방향

신활력사업에 대한 평가는 「신활력사업추진공동지침」 제15조를 바탕으로 매년 사업추진의 적절성 및 예산활용의 적정성 등을 평가하고 그 결과에 따라 사업 추진방식의 수정·보완 여부 등을 검토하는 것을 목적으로 한다.

선도지역의 발굴·육성을 위해 차등적 재정 인센티브를 부여함으로써 사업 추진방식의 개선과 기존 사업 추진의 오류를 보완하는 등 사업의 성공적 추진을 도모한다. 평가의 기본방향은 사업 본래의 목적 달성과 적정 추진정도를 중점으로 평가한다. 이때 사업집행의 내용과 성과를 반영하며, 다단계 평가 실시로 평가의 효율성을 기하고 사업내용·성과에 대한 심층적인 분석·확인을 수행한다. 시·도 지역혁신협의회 위원의 참여와 기능 활성화 방안을 모색하고, 평가의 공정성·객관성·신뢰성을 확보한다. 권역별(지역별) 배분방식에서 탈피하여 지자체 간 경쟁을 통한 성과제고를 도모한다.

1.3.2. 신활력사업의 평가방안

시·도가 주관이 되어 산하 시·군 자체 평가를 실시하고, 농림부에 추천하는데 중앙정부에서는 추천된 시·군에 대해 3개 권역별로 집합평가를 실시하고 필요시 현장점검을 실시한다. 3개 팀 간 종합 조정·심의 후 우수 정도에 따라 4개 등급(A·B·C·D)으로 구분하고, 신활력사업 자문위원회, 중앙 관계부처 공동추진단을 통해 우수 시·군을 최종 결정한다.

표 3-3. 신활력사업계획 평가표

평가항목	세부항목	세부 평가기준	배점	평가
		총 계	100	
		소 계	30	
사업추진 체계	①지역혁신 협의회 구성·운영 (8점)	- 협의회 구성여부 및 위원 선정의 적합성 정도 (공무원·직능대표 위주가 아닌 지역의 대표성·전문성·혁신성을 가진 인사 위주 선정)	3	
		- 협의회 운영의 활성화 정도(회의·워크숍 개최 횟수, 계획수립 참여 여부 등)	5	
	②지자체의 사업 추진(12점)	- 기관장 및 관계 공무원의 추진 의지	2	
		- 별도 T/F 구성·운영 여부	2	
		- 업무능력 향상을 위한 워크숍·토론회개최, 벤치마킹 여부	2	
		- 관계 전문가 자문·컨설팅 활용 정도	2	
③지역주민의 사수렴(10점)	- 간담회·공청회·사업설명회 개최여부 및 횟수	5		
	- 언론매체, 공보 등을 통한 사업 아이디어 공모 여부	5		
		소 계	30	
대상 사업의 적정성	④신활력지역 발적 전구상과의 합성(10점)	- S/W사업 위주 여부(향토자원 육성, 5도2촌, 인재육성 등 혁신역량 강화, 지역 이미지 제고, 지역주민 삶의 질 향상사업 등)	10	
		- SWOT 분석 및 지역특성을 반영한 사업선정 여부	3	
	⑤지역특성과의 부합성(10점)	- 사업의 독창성 및 창의성	5	
		- 다른 지역의 비교 대상사업 대비 우위성	2	
⑥사업시행 효과 극대화(10점)	- 선택과 집중 차원에서 사업수의 최소화 정도	5		
	- 사업시행으로 지역 전반에 미치는 영향 정도	5		
		소 계	30	
사업계획 내용의 충실성	⑦구체성 및 타당성(15점)	- 사업목표 제시의 현실성	6	
		- 계획의 구체성 및 실행가능성	6	
		- 중기계획과 연차별 실행계획과의 연계성	3	
	⑧재원 투자 계획의 적정성 및 추가재원 확보(10점)	- 사업물량 대비 예산액의 적정성	5	
		- 기존 유사사업 투자계획(국고보조사업 등)과의 중복성	3	
	- 신활력사업비(국비)외 지방비·민자 등 추가 재원확보	2		
⑨사업간 연계를 통한 시너지 효과(5점)	- 연결 시·군 사업과의 연계성	3		
	- 기존 지역개발사업과의 연계성	2		
		소 계	10	
사업의 파급 및 기대효과	⑩지역경제 파급 효과(7점)	- 인구증가 유발, 일자리 창출, 소득·세입 효과 정도	3	
		- 사업효과파의 구체성 및 적정성 정도	4	
	⑪홍보효과(3점)	- 관광객 유치 및 지역이미지 제고 효과 정도	3	
종합 평가의견				

신활력사업계획에 반영된 사업에 대해서는 사업별로 연차별 평가와 함께 사업이 종료되는 시점에서 종합평가를 실시한다. 연차별 평가를 위해 신활력사업 대상 지방자치단체는 매년 말 지원금 사용내역과 사업계획의 추진실적을 시·도지사를 경유하여 균형위와 농림부 장관에게 제출한다. 이후 농림부 장관은 추진실적을 취합하여 국가균형발전위원회 및 관계 부처와의 협의를 통해 자문위원회에 평가를 의뢰하여야 한다. 자문위원회는 사업추진의 적절성과 예산활용의 적정성 등을 평가하고, 평가결과에 따라 사업 추진방식의 수정·보완여부 등을 검토한다. 또한 농림부 장관은 종합한 평가결과를 공동추진단에 제출하여야 하며, 평가결과는 자문위원회를 통해 차년도 사업계획을 자문·평가할 때 반영된다.

종합평가는 3년 단위로 이루어지며 지방자치단체는 사업이 종료된 때 종합 추진실적을 시·도지사를 경유하여 균형위 및 농림부장관에게 제출한다. 농림부 장관은 결과를 취합하여 관계부처와 균형위와 협의한 후 자문위원회에 평가를 의뢰한다. 자문위원회를 통해 신활력사업별로 A(투자확대 필요), B(전년수준 유지), C(투자축소 필요)의 3가지 등급으로 평가한 결과를 농림부 장관은 취합하여 공동추진단에 제출하고, 자문위원회는 평가결과를 다음번 사업평가에 반영한다.

2. 신활력사업의 추진실태

2.1. 신활력사업의 지정

신활력지역의 선정은 「국가균형발전특별법」 제2조에 의거 농림부 장관에 의해 매 3년마다 선정·고시한다. 대상지역에는 산업쇠퇴, 인구 감소 등으로 소외되고 경제기반이 부족하여 활력이 없을 뿐 아니라 재정이 취약하여 발전지역에 비해 경쟁력이 떨어지는 낙후지역 기초자치단체가 포함된다.

대상지역의 선정기준은 인구적 측면, 산업·경제적 측면, 재정적 측면 3개 분야

와 인구변화율, 인구밀도, 소득세할주민세, 재정력지수 등 4개 지표를 적용한다.

이때 인구, 산업경제, 재정 지표의 중요도를 동일하게 간주하여 각 지표의 표준화 점수를 계산하여 합산하는 방식으로 종합지수를 산출하여 지역별 낙후도 순위를 산정하였다. 순위 산출방법은 분야별 가중치를 적용하여 1:1:1 비율로 평가하고, 30년간 인구변화율과 인구밀도의 가중치 적용은 0.5:0.5로 하였다. 신활력지역의 선정은 전국의 234개 자치단체 중 하위 30%인 70개 시·군(6개시, 64개 군)으로 하였으며, 백두대간의 산악지역과 남서 연안지역에 집중하였다.

표 3-4. 신활력사업의 선정지표내용

분 야	지 표	적 용 자 료
인구적 측면	① 인구변화율('70~'00) ② 인구밀도('03년말 기준 주민등록인구)	• 인구주택총조사(통계청) • 30년간 인구변화율 분석자료 • '03년말 주민등록 인구현황 (행정자치부)
산업· 경제적 측면	③ 소득세할주민세('00~'02년간의 평균)	• 지방세정연감 ('01~'03, 행정자치부)
재정적 측면	④ 재정력지수('00~'02년간의 평균) (기준재정수입액/기준재정수요액)	• 재정분석 종합보고서 ('02~'04, 행정자치부)

자료 : 농림부 농촌정책국, “新활력사업의 이해”(2006).

표 3-5. 신활력사업 대상지역의 지정 현황

지역	해당 지역 명칭	시군의 수
인천	강화군, 옹진군	2
강원	고성군, 양구군, 양양군, 영월군, 인제군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군	12
충북	괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 증평군	5
충남	금산군, 부여군, 청양군	3
전북	고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 진안군	9
전남	강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 나주시, 담양군, 무안군, 보성군, 신안군, 영암군, 완도군, 장성군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 화순군	17
경북	고령군, 군위군, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 영덕군, 영양군, 예천군, 울릉군, 의성군, 청도군, 청송군	13
경남	거창군, 고성군, 남해군, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함양군, 합천군	9
합계	시: 6개, 군: 64개	70

자료 : 농림부 농촌정책국, “新활력사업의 이해”(2006).

2.2. 신활력사업의 내용

2.2.1. 신활력사업의 유형

최종 지정된 신활력사업계획에는 기존의 낙후지역개발사업과는 달리 향토자원, 지역문화관광, 지역 이미지마케팅 사업이 77%를 차지하고 있어서 전통적인 낙후지역개발사업과 차별화된 모습을 보이고 있다. 즉 기존의 낙후지역개발사업이 SOC, 생활·환경기반시설의 하드웨어 성격의 사업위주인 반면 신활력사업의 경우 지역혁신 역량과 성장동력을 강화하는 소프트웨어 성격의 사업위주이다. 사업내용 또한 지역의 종합적인 발전을 위한 새로운 선도사업을 발굴하여 추진하거나, 기존 사업 중 신활력사업을 통해 질적으로 업그레이드시킬 수 있는 사업으로 추진하고 있다. 이는 신활력사업이 소수의 전략분야를 선정하여, 지역의 역량을 결집하는 소프트웨어 중심의 사업을 추진하도록 한 사업 방침에 영향을 받은 것으로 이해된다.

<표 3-6>에서 보듯이 지역의 대표적인 사업유형으로는 향토자원 개발이 35건으로 가장 많고, 다음으로 지역 문화관광개발 12건, 지역 이미지 개발 7건, 기타 교육·인재육성, 생명·건강산업육성 등의 순으로 나타나 지역의 향토자원을 활용하는 사업이 주를 이루고 있다.

표 3-6. 신활력사업 유형별 분류

유 형	건수(70건)	대 표 사 업(예시)
향토자원 개발	35	· 발효천국 순창조성(순창군) · 청도반시 산업화(청도군)
지역문화관광개발	12	· 친환경·유기농 그린투어리즘(화천군) · 박물관고을 육성사업(영월군)
지역이미지 마케팅	7	· 생태건강산촌 지역마케팅(진안군)
교육·인재육성	5	· 외국어교육 특구조성(창녕군)
생명·건강산업육성	6	· 생약초 특화지역 조성(정선군)
해양·수산자원개발	5	· 해양 생물산업 경쟁력 강화(완도군)

자료 : 농림부 농촌정책국, “新활력사업의 이해”(2006).

2.2.2. 신활력사업의 특징

신활력사업은 추진하는 과정에 있어서 기존의 중앙정부 주도의 하향식 보조사업과 달리 분권·상향식 사업계획 수립으로 이루어지고 있어 지역의 자율권이 존중된다. 지역이 포괄적인 자율권을 가지고 종합적이고 장기적인 지역발전 계획하에 소득창출 효과가 큰 선도사업을 선정하고, 농어업에 제조업·관광·유통 등이 부가된 ‘1차·2차·3차 산업을 융합’하여 부가가치를 높이는 사업 위주로 선정됨을 알 수 있다.

신활력사업은 소프트웨어 위주의 성격이 강하며, 일부 예외적으로 교육·인재 사업과 같이 소프트자원을 직접 산업화하는 경우도 있지만 대부분은 지역의 고유한 향토자원을 통한 부가가치를 높이려고 시도하고 있다. 예를 들어 신활력사업에는 교육참여·연구개발·마케팅·선도사업 추진 등을 포함하는 종합프로그램 성격의 사업내용을 포함하며, 지자체·대학·기업·민간단체·언론·연구소 등 지역 내 혁신주체들이 다양한 분야에서 상호작용하는 사업내용으로 구성된다. 그러나 향토자원개발사업 대상지역이 35개 지역이나 되다 보니 사업지역 간 활용자원이 유사·중복되는 경우도 나타나고 있다.

표 3-7. 기존 낙후지역개발사업과 신활력사업의 비교

신규 사업 발굴(예시)	기존 사업 연계(예시)
<ul style="list-style-type: none"> · 생태건강산촌 만들기 지역마케팅사업(진안군) · 녹색농촌체험 지구조성(군위군) · 해양심층수랜드 기반조성(울릉군) · 해양투기 축산분뇨자원화사업(고성군) 	<ul style="list-style-type: none"> · Happy 700 브랜드 명품화사업(평창군) · 홍길동 브랜드 구축(장성군) · 자율생산공정개선 사업(순창군) · 임실치즈브랜드화사업(임실군) · 함평나비 지역이미지 강화(함평군)

자료: 농림부 농촌정책국, “新활력사업의 이해”(2006).

2.3. 신활력사업의 추진실태

2.3.1. 1년차 신활력사업의 추진실적 및 평가

2005년 신활력사업은 292개 단위사업에 총 2,673억 원의 사업비를 투자하여 1,746억 원(65.3%)을 집행하였다. 70개 신활력지역에서 당초 675억 원의 사업비를 확보할 계획이었으나, 민자사업비 2억 원을 확보하지 못하여 실제 확보액은 673억 원이었다.

「신활력사업 추진지침」에 의거 사업계획 확정(2005.4.30)이후 10월 31일까지의 사업추진 전반(5개 부문 16개 항목)에 대해 2005년 11월 행자부·균형위가 공동으로 3개반(중부·호남·영남권) 9명으로 평가반을 편성, 10일간 평가를 실시하였다. 평가결과 3개 권역별 상·중·하 그룹 우수 시·군 22개를 선정하였다. 신활력사업 추진실적 평가결과 우수지역으로 선정된 22개 시·군에 대해 상위 등위 42억 원, 중위 32억 원, 하위 21억 원의 인센티브를 지급하였다.

표 3-8. 1년차 신활력사업 우수 선정지역

권역별 / 등위별	상위(7)	중위(8)	하위(7)
중부권(7)	· 금산군 · 강화군	· 정선군 · 평창군 · 청양군	· 인제군 · 보은군
호남권(8)	· 장수군 · 진안군 · 영암군	· 남원시 · 부안군	· 함평군 · 담양군 · 고창군
영남권(7)	· 봉화군 · 하동군	· 청도군 · 영양군 · 산청군	· 합천군 · 고령군

자료 : 행정자치부, “05년도 신활력사업 추진 실적 평가 결과”(2006).

사업추진 결과 대다수 지방자치단체에서는 신활력사업이 참여정부의 핵심 과제인 국가균형발전정책 차원에서 추진되는 사업의 중요성과 필요성을 인식하고 관심을 가지고 추진 중에 있었다. 또한 중앙의 지속적·집중적인 지도점검으로 인해 사업의 차질없는 추진을 위한 관련기구의 신설 또는 T/F구성, 인력보강, 패밀리 닥터 및 자문단 구성, 지역혁신협의회 구성·운영 등으로 사업추진태세를 갖추었다고 평가되었다. 또한, 시·군정지·반상회보·팝플렛 등을 통해 홍보활동도 이루어지고, 지역에 따라서는 방송·신문 등 언론매체를 통해 적극적인 홍보활동 전개도 있었다(박준식·이기원, 2007).

하지만 일부 지방자치단체의 경우 단체장의 추진의지 미흡과 담당공무원의 역량부족 등으로 계획대로 사업추진이 이루어지지 않는 곳도 있었다. 이 밖에도 세부단위 사업별 실행계획이 구체적이지 못하고 목표실현 가능성이 회의적이며, 사업내용도 H/W 위주 기존 낙후지역개발사업과의 차별성 부족 등 문제점이 반복적으로 나타나고 있는 곳도 있었다. 또한 지역의 내생적·자립적 발전역량을 강화하고 성장동력을 창출하려는 사업취지와는 달리 사업의 발굴 및 추진에 현실적으로 많은 어려움이 존재하는 것으로 밝혀졌다.

아울러 미집행사업에 대해서는 조기 추진 독려와 지속적인 지원·지도를 통한 집중 관리와 추진이 부진한 시·군에 대해서는 자문위원·FD 관계 전문가와 공동으로 사업계획 전반에 대한 자문컨설팅을 통해 체계적으로 추진토록 지원하기로 하였다.

2.3.2. 2년차 신활력사업의 추진실적 및 평가

2006년은 신활력사업 추진 2년차로 총 예산 4,460억 원 중 2,237억 원(76%)을 사업비로 집행하였다. 엄정한 사업관리를 위해 사업이 부진한 6개 시·군에 대해 국비지원액을 삭감·불용처리하였고, 2005년 이월사업비 1,533억 원 중 1,225억 원을 이월하여 집행하였다.

추진실적은 시·도 자체평가 결과를 바탕으로 ① 사업 추진태세, ② 사업 추진 실적, ③ 사업성과 및 효과, ④ 홍보실적, ⑤ 모범사례 및 시·도 활동 등

5개 부문 11개 세부항목에 의해 국가균형발전위원회, 행정자치부, 농림부와 공동으로 현지 평가를 실시하고, 자문위원회 및 공동추진단의 심의·의결로 평가 결과를 확정하였다.

평가결과 70개 시·군 중 26개 우수 시·군을 선정 발표하였고, 선정된 우수 시·군에는 평가등급에 따라 재정인센티브를 지원하였다. 재정인센티브 규모는 A등급 9억원, B등급 6억원, C등급 3억원이 각기 주어졌다. 평가결과 2년차에는 신활력사업에 대한 지방자치단체의 적응·인식 제고 등으로 보다 1년차보다 안정적으로 사업을 추진하고 있는 것으로 나타났다. 관련부서, 전문가, 주민이 참여하는 ‘전담사업단’ 구성 등 체계적이고 유기적인 사업추진기반이 마련되었고, 지역혁신협의회 활성화, 지역주민의 적극적·자발적 참여하에 다양한 인적역량 강화사업 등 지속력있는 혁신체계를 구축한 것으로 나타났다. 사업배분에서도 단순 시설위주의 H/W사업에서 탈피, 인재육성·연구·기술개발·브랜드화·마케팅 등 S/W사업을 발굴 및 추진하는 곳이 많이 있었다(박준식·이기원, 2007).

그러나, 일부 시·군에서는 지역의 내생적·장기적 발전 역량을 강화하고 활력화하는데 있어 성과 창출이 미흡한 것으로 나타났다. 국가균형발전위원회와 농림부에서는 도출된 문제점을 중심으로 사업계획에 대한 심사를 강화하는 한편 시·군 및 전문가 의견을 수렴하여 개선방안을 마련할 계획이다.

표 3-9. 2년차 신활력사업 우수 선정지역

권역별 / 등위별	A등급(8)	B등급(8)	C등급(10)
중부권(8)	· 평창군 · 증평군 · 청양군	· 화천군 · 양양군 · 부여군	· 정선군 · 보은군
호남권(9)	· 장수군 · 무안군	· 임실군 · 부안군 · 영암군	· 고창군 · 곡성군 · 장흥군 · 진도군
영남권(9)	· 청도군 · 하동군 · 산청군	· 고령군 · 성주군	· 문경시 · 봉화군 · 거창군 · 합천군

자료 : 행정자치부, “05년도 신활력사업 추진 실적 평가 결과”(2006).

3. 신활력사업의 우수 및 부진사례와 시사점¹⁰

3.1. 신활력사업 추진 우수사례

3.1.1. 평창군 : HAPPY700 브랜드강화사업

가. 사업개요

이 사업은 평창군의 고원 청정한 지리적 특성을 상징하는 “HAPPY700” 브랜드를 지역농업과 농촌관광 활성화를 위한 핵심자원으로 특화하여 주민 소득 증대 및 자립형 지방화로 나갈 수 있는 혁신시스템을 구축하는 것이다.

사업기간은 2005년 8월~2007년 12월(3개년)동안, 사업비는 총 82억 원으로 2005년 29억 원, ‘06년 31억 원, ‘07년 22억 원이며, 총 3개 분야 24개 사업을 대상으로 한다.

사업내용을 보면 지역혁신체계 구축을 위해 아카데미, 포럼, 교육 등 네트워크 구축 및 학습체계 구축 등 8개 사업, 브랜드 명품화를 위해 생산기반 및 재배 기술확대, 연합마케팅 및 홍보 등 7개 사업, 농촌관광활성화를 위한 체험관광기반 구축 등 9개 사업이 포함된다.

¹⁰ 신활력사업의 우수 및 부진사례는 대부분 한림대 박준식, 이기원 교수팀이 자문위원으로 실제 평가활동에 참여하면서 파악, 이 연구의 일환으로 작성한 보고서 내용을 인용한 것이며, 사례에 대한 시사점(3.3)은 연구책임자가 별도로 정리하였음.

표 3-10. 평창군 HAPPY700 브랜드 강화사업 내역별 추진실태

단위: 백만 원

단위사업명	세 부 사 업 내 용	연도별 투자계획			
		계	2005	2006	2007
합 계	3개 분야 24개 사업	8,210	2,980	3,040	2,190
지역혁신 체계구축 (9)	소 계	1,775	575	790	410
	지역혁신협의회 운영	60	20	20	20
	Happy700포럼운영	70	10	30	30
	아카데미운영	420	220	100	100
	생산지도교육	270	100	100	70
	농산물연합사업단운영	270	70	70	130
	연합GT사업단 운영	220	90	120	60
	Family Doctor운영	35	35	0	0
	HAPPY700브랜드전략수립	30	30	0	0
	브랜드마케팅	400	0	400	0
브랜드 명품화 (7)	소 계	4,410	1,670	1,580	1,160
	공동선별기자재보급	865	590	550	125
	물류비 지원	560	150	150	260
	관측 및 홍보	500	200	200	100
	포장재개발 및 지원	720	300	300	120
	품질하자보상 및 손실보전	430	130	80	220
	재배기술개발	335	100	100	135
	브랜드 인증	600	200	200	200
브랜드 체험관광 (8)	소 계	2,025	735	670	620
	브랜드마일리지도입	300	100	100	100
	농박 브랜드화사업	300	100	100	100
	Happy700체험콘텐츠개발	100	100	0	0
	농촌관광홍보시스템구축	675	275	0	400
	농촌관광체험마케팅	250	50	250	0
	브랜드이미지강화홍보물설치	200	0	200	0
	농촌관광서비스교육	120	80	20	20
	농촌관광전략 수립	30	30	0	0

자료: 평창군 내부자료(2007).

나. 추진체계

평창군은 지역혁신체계 구축, 브랜드명품화, 브랜드체험관광의 3개 사업을 농산물연합사업단, 연합GT사업단, 품질인증위원회, 평창군(농정과)의 유기적 협조 하에 추진하고 있다.

농산물연합사업단은 단장, 전문마케터 등으로 구성되어 있으며 농협중앙회, 회원농협, 8개 품목별 작목반이 참여하고 있다. 연합GT사업단은 평창그린투어센터, 기획홍보팀, 농박협의회, 체험마을협의회, 레포츠협의회로 구성되어 있다. 농산물연합사업단과 평창그린투어센터의 원활한 운영을 위하여 전문인력을 채용하고 있다.

다. 주요 성과

혁신리더교육 성과로 우선 한국농촌관광대학 평창캠퍼스(1년 과정) 운영실적을 들 수 있다. 1기 77명을 배출하였고, 2기 86명이 수강 중이다. 이밖에 매월 2회 200~300명 정도의 주민을 대상으로 ‘HAPPY700 아카데미’를 운영하고 있으며, ‘HAPPY700 포럼’과 농촌관광서비스교육, 고품질 농산물생산지도교육도 혁신역량강화사업 실적이다.

평창군 신활력사업의 특징은 민간사업 조직을 결성하고, 철저하게 민간사업단이 주체가 되어 사업을 추진하고 있다는 점이다. 행정은 외부전문가 연계 및 사업가이드라인 제시와 HAPPY700 브랜드 인증 및 관리에 국한하고 있다.

연합마케팅 농산물 연합마케팅으로 2005년 5개 품목 41억 원에서 2006년 8개 품목 51억 원으로 판매소득이 증가한 것을 주요성으로 들고, 연합GT사업단의 경우 2005년 회원이 80명에 불과하던 것이 2006년에는 110명으로 증가하였으며 온라인 회원과 웹사이트 접속횟수가 폭증한 것을 주요 성과로 들고 있다.

라. 집행실태

2005년부터 한국농촌관광대학 평창캠퍼스 운영(지역활성화센터), HAPPY700 포럼운영(상지대) 등의 혁신역량강화사업을 실질적으로 추진하고, 2006년에는 HAPPY700 아카데미 운영(인간개발연구원)까지 확대하여 나름대로 내실있는 혁신리더 육성사업이 이루어지고 있다.

표 3-11. 평창군 HAPPY700 브랜드강화사업 집행실태

년 도	예산(백만 원)				집행액(백만 원)				집행율 (%)
	계	국비	지방비	민자등	계	국비	지방비	민자등	
2005	2,980	2,735	20	225	2,158	1,920	13	225	72.4
2006	3,900	2,500	1,060	340	3,269	1,929	1,000	340	83.8
'05이월	2,084	1,967	0	117	1,226	1,226	0	0	58.8

표 3-12. 평창군 HAPPY700 브랜드 강화사업 인센티브

단위: 백만 원

국고 기본지원액	2005			2006 실적평가	총 계
	사업 계획평가	실적평가	소 계		
2,000	300	400	700	900	1,600

농산물연합사업단과 평창그린투어센터의 전문인력 채용에 따른 인건비 지급, 선별기(토마토, 브로콜리, 감자 등) 설치, 브로콜리아이스머신 설치 등의 일부 보조사업 외에는 철저하게 홍보·마케팅 활동에 투자하고 있음을 알 수 있다.

3.1.2. 장수군 : 장수한우 Brand Power 클러스터구축사업

가. 사업개요

장수한우만의 차별화된 우수혈통 보전 및 기술 개발, D/B 구축을 통하여 장수한우를 개량하고, 안정적인 밀소확보 및 생산이력제 실시로 소비자의 신뢰도를 향상시킨다. 또한 한우농가에 대해 전문적인 교육을 실시하여 전문리더 양성 및 혁신체계를 구축하여 고부가가치산업으로 육성, 선진국형 축산업 실현을 사업의 목적으로 한다. 사업기간은 3년(2005~'07)이며, 사업비는 총 146억 7,500만 원이다. 이 사업의 일환으로 '장수한우클러스터사업단' 설치·운영 및 네트워킹, 장수한우유전자뱅크 구축, 생산이력관리, 친환경 순환농업모델 구축, R&D 및 유통 마케팅사업 등을 진행하고 있다.

나. 추진체계

표 3-13. 장수한우 Brand Power 클러스터구축사업 내역별 추진실태

단위: 백만 원

단위사업명	세부 사업내용	연도별 투자계획			
		계	'05	'06	'07
	5개 분야 35개 사업	14,675	5,557	3,836	5,282
	소 계	1,689	462	511	716
클러스터 사업단 구축 및 네트워킹 (8)	사업단 사무실 운영	85	45	10	30
	홈페이지 및 관리프로그램 운영	106	96		10
	혁신역량강화(FD운영) 및 RIS 구축	191	135	40	16
	지역협력단 운영	26	0	26	0
	『New-Brain 2030팀』 운영	50	0	0	50
	전문교육 프로그램 운영	150	50	50	50
	계약학과 개설 운영	100	0	0	100
	CEO 및 팀원 영입지원	981	136	385	460
	소 계	5,117	2,018	1,722	1,377
장수한우 유전자 뱅크 구축 (7)	설계 및 토목 공사	335	130	225	0
	초지조성	79	79	0	0
	보상비	1,777	992	427	358
	건축공사비	1,527	213	620	694
	부대시설 및 장비	224	74	50	100
	실험축 도입(상사업비 포함)	800	500	300	
	운영비	355	30	100	225
	소 계	2,030	866	560	604
생산이력 관리 (11)	컨설팅 및 청정화 유지지원	110	0	100	10
	기초등록우 활성화 지원	199	0	70	129
	우수축 출하 장려금	50	50	0	0
	한우 혈통 등록비 지원	116	36	40	40
	우량정액 지원	288	48	82	160
	생산이력 모니터링	35	35	0	0
	등록우 혈통 D/B구축	70	20	50	0
	한우농가 경영일지	47	16	16	15
	장수한우 로고 이표제작	36	7	14	15
	한우 구충사업	494	254	90	150
	장비 구입 및 유지	585	400	100	85
	소 계	4,481	2,091	8,75	1,515
친환경 순환농업 모델구축 (5)	톱밥, 양겨 지원	1,575	400	375	800
	축분수거용 깔짚(상사업비)	500	500	0	0
	축분수거장비 구입	200	200	0	0
	유기질 비료 지원	2,000	800	500	700
	미생물 발효제 생산시설 운영	206	191	0	15
	소 계	1,358	120	168	1,070
R&D 및 유통마케팅 (4)	R&D	78	40	38	0
	장수한우 홍보 및 유통전시관	900	0	0	900
	터치스크린, PDP설치	80	40	20	20
	브랜드 마케팅	300	40	110	150

자료: 장수군 내부자료(2007).

한우클러스터사업단은 장수군이 행·재정지원을 담당하고, 축협 육가공공장, 도축업, 유통업, 축산기자재업체, 요식업체 등 관련 산업분야에서 참여하고 있다. 전북대학교 외 4개교·축산진흥연구소·종축개량협회·정 P&C 연구소·다산아이티에스·굿파트너비즈 등이 R&D연구기관으로 참여하고, 장수 농·축협이 생산이력관리·농기기술보급·유통 및 마케팅을 담당한다. 이 밖에도 축산농가, 중부한냉, (주)홈에버, (주)신세계마트 등은 각각 생산·가공·판매를 담당하고 있다.

다. 주요 성과

장수군의 한우사육은 2004년 1,605농가 14,307두에서 2006년 말 1,734농가 19,756두로 약 38%의 증가를 보이고 있다. 이에 따른 한우농가의 소득은 2003년 133억 원에서 2006년 247억 원으로 성장하였다. 이밖에 한우사육에 필요한 사료비 절감을 위하여 점진적으로 총채보리 및 호밀 재배면적이 증가하였다.

라. 집행실태

2006년 ‘장수사랑자치학교’ 운영실적은 자체평가보고서에는 나와 있으나 집행기록부에는 나와 있지 않다. 한우 관련 전문교육은 상당히 많이 실시한 것으로 보고되어 있으나 장수군의 미래를 끌어갈 혁신리더육성은 거의 없다. 반면에 유기질비료공급(2005, 국비 4억, 자부담 4억), 수분조절제공급(2005, 국비 2억, 자부담 2억), 한우구충제 등의 보조금 집행이 상당히 있었으며, 2006년도에는 월곡축사 부지 매입에 약 16억원의 신활력사업비가 집행되었다.

표 3-14. 장수한우 Brand Power 클러스터구축사업 집행실태

년 도	예산(백만 원)				집행액(백만 원)				집행율 (%)
	계	국비	지방비	민자등	계	국비	지방비	민자등	
2005년	5,286	3,935	736	615	4,536	3,185	736	615	85.8
2006년	4,852	3,900	427	525	3,751	2,799	427	525	77.3
‘05년 이월	2,233	1,316	94	823	2,231	1,314	94	823	99.9

표 3-15. 장수한우 Brand Power 클러스터구축사업 인센티브

단위: 백만 원

국고 기본지원액	2005년			2006년 실적평가	총 계
	사업 계획평가	실적평가	소계		
3,000	300	600	900	900	1,800

3.1.3. 산청군 : 친환경 한방약초산업육성사업

가. 사업개요

산청군은 지리산 청정지역으로 친환경 한방약초산업 육성을 통해 지역의 경쟁력을 강화하고 지역 간 균형발전을 위한 기반을 구축하고 있다. 구체적으로는 친환경 한방약초산업의 육성을 통해 지속발전이 가능한 성장동력을 창출하여 여건변화에 능동적이고 적극적으로 대처할 대응책을 마련하고, 안전하고 쾌적한 생활환경 조성을 통해 군민의 삶의 질을 향상시키고, 산청군 농특산품의 명품화 및 고부가가치화, 농업경영의 구조개선을 통한 안정적인 농업소득 기반을 조성한다. 또한 ‘제4차 국토종합계획’ 및 경상남도 ‘지역혁신 5개년계획’, ‘한의학육성발전 5개년계획’ 등의 상위계획을 수용하고, 산청군의 장기발전계획의 방향에 부합되는 종합적이고 체계적인 신활력사업을 추진하고 있다.

표 3-16. 친환경 한방약초산업 육성사업 집행실태

단위: 백만 원

구 분	계	신활력	지방비	민 자	비 고
합 계	52,302	9,135	17,822	25,285	
2005년	11,150	2,835	4,265	4,050	우수계획 300
2006년	28,217	2,900	10,082	15,235	‘05평가 400
2007년	12,935	3,460	3,475	6,000	‘06평가 900

자료 : 산청군 내부자료(2007).

나. 추진체계

친환경 한방약초산업육성사업에서 지역협력단, 특별자문단, 관학협력 체결대학, 생약기능성식품연구소 등의 연구기관이 연구·기술 지도를 담당하고, 산청농협·산림조합·약초조합 등 농업지원기관이 자금지원·유통망 확보를 담당하며, 약초재배농가·초종별 작목반·약초연구회 등 약초 생산농가가 한약재 생산과 1차 가공을 담당한다. 공동탕제원, (주)기화제약, 생약·기능성식품업체 등 관련기업은 상품 생산·판매를 담당하고, 지역언론사, 약초축제위원회, 농업경영인회 등 언론 및 사회단체는 홍보와 마케팅을 담당하며, 산청군은 교육과 묘목보급을 담당한다.

표 3-17. 친환경 한방약초산업 육성사업 내역별 실태

단위: 백만 원

단위 사업명	세부 사업내용	연도별 투자계획			
		계	2005	2006	2007
합 계	7개 분야 31개 사업	52,302	11,150	28,217	12,935
약초연구개발 전담팀 운영 (5)	소 계	1,218	575	263	380
	산청약초 연구개발(R&D)	550	150	200	200
	지리산약초 기초자료 조사	50	50	0	0
	약초연구발전특구 기반조성(시설리모델링)	468	375	63	30
	전략약초 D/B화 및 성분분석	50	0	0	50
	한방약초 상품의 고급화 기술개발	100	0	0	100
기술혁신역량 강화 (6)	소 계	723	178	185	360
	지역혁신협의회 운영	95	45	20	30
	지리산 한방약초 명품화 포럼	20	0	0	20
	한방약초 전문가 POOL 운영	131	11	50	70
	한방약초 지역리더 육성	220	0	50	170
	선진농장 체험 벤치마킹	88	28	30	30
약초 재배기반 조성 (6)	고품질 약초재배 전문기술 교육	169	94	35	40
	소 계	7,611	1,170	4,051	2,390
	생약초 대단지 시범(10ha)	144	0	144	0
	우량 약초묘목 증식포 조성	2,455	0	2,455	0
	약초산업 지원센터 조성	1,990	900	0	1,090
	약초연구 시범포 기반조성	150	150	0	0
	약초연구단지 전시포장 조성 및 관리	70	0	0	70
약용작물 재배단지 조성	2,802	120	1,452	1,230	

표 3-17. 친환경 한방약초산업 육성사업 내역별 실태(계속)

단위: 백만 원

단위 사업명	세부 사업내용	연도별 투자계획			
		계	2005	2006	2007
약초체험장 조성 (4)	소 계	1,640	1,080	150	410
	지리산 약초 체험단지 조성	590	440	150	0
	왕산 산약초 및 토종약초 체험단지 조성	340	340	0	0
	도농교류 활성화 및 약초체험 행사	150	0	0	150
	신활력 체험단지 조성	560	300	0	260
기능성 식품개발 및 1차 가공시설 지원, 민자유치 활성화 (5)	소 계	36,250	7,297	22,193	6,760
	산청약초 저장 및 가공시설	12,793	0	12,793	0
	한방약초 가공산업 육성	1,180	530	300	350
	한방의료클러스터 기반구축	100	0	0	100
	한방제약회사 계약생산 약초관리시설	450	0	0	450
	한방약초 우수 투자기업 유치	21,727	6,767	9,100	5,860
공동브랜드 개발 및 규격 포장재 지원 (3)	소 계	1,820	0	550	1,270
	공동브랜드 개발	100	0	100	0
	한방약초 홍보·마케팅	670	0	0	670
	한방약초 규격포장재 지원	1,050	0	450	600
명품화 홈페이지 구축 및 유통시설 확충 (3)	소 계	3,040	850	825	1,365
	1읍면 1Best 토종음식 개발 보급	200	0	0	200
	한방약초 홈페이지 구축 및 유통시설 지원	845	200	245	400
	한방약초 명품화 홈페이지 운영	350	100	80	170
한방약초축제 육성	산청 한방 약초축제 육성	1,645	550	500	595

자료 : 산청군 내부자료(2007).

다. 주요 성과

지속적인 약초재배 기반 조성 및 민간자본 투자유치의 성과를 바탕으로 산업 구조를 1차산업에서 2·3차산업으로 확장되도록 사업을 추진하여 안정적인 약초 생산기반을 구축하였다. 약초재배 실태조사 결과 2004년 579호 500ha 500톤에서 '05년 985호 700ha 1,000톤, '06년에는 1,200호 1,000ha 1,200톤, '07년에는 1,500호 1,200ha 1,500톤으로 생산량이 증가하였다.

산청 지리산한방약초축제와 한의학박물관 등 전통한방휴양관광단지 조성과 연계된 외래관광객이 2004년 60만명, '05년 70만명, '06년 100만명으로 증가하였다. 약초 관련 매출액 또한 2004년 50억원, '05년 80억원, '06년 100억원으로 지속적인 증가 추세이다.

마산대학교에 약재개발학과를 설치('05. 2. 25)하고 관내 산청고등학교에 한약자원과를 설치('05. 11. 3)한 것은 한방약초 관련 후속세대 육성을 위한 중요한 성과이다.

라. 집행실태

2005년도에는 우선 한방산업단지 부지조성 편입보상비(3억 33백만원)와 지리산약초연구발전특구 부지매입비(2억 24백만원)로 신활력사업비를 집행한 점이 눈에 띈다. 2006년부터는 편입보상금을 지방비로 지급하여 위와 같은 문제점을 일부 해소하였으나, 화계시장 특산물판매장설치사업 편입보상, 덕산시장 약초 및 특산물 판매장 설치사업 편입보상, 산청시장 진입도로 및 약초시장 개설공사 편입보상 등에 다시 신활력사업비를 집행하였으며, 약초재배 선도농가 및 가공공장 지원, 한방약초가공산업시설 지원 등을 보조사업 형태로 집행하였다.

표 3-18. 친환경 한방약초산업 육성사업 집행실태

년 도	예산(백만 원)				집행액(백만 원)				집행율 (%)
	계	국비	지방비	민자등	계	국비	지방비	민자등	
2005	6,154	3,235	2,195	724	5,742	2,823	2,195	724	93.3
2006	28,717	3,400	10,082	15,235	28,685	3,368	10,082	15,235	99.9
'05이월	2,225	1,679	0	546	2,225	1,679	0	546	100.0

표 3-19. 친환경 한방약초산업 육성사업 인센티브

국고 기본지원액	사업 계획평가	2005 실적평가	2005 소계	2006 실적평가	총계
2,500	300	400	700	900	1,600

3.2. 신활력사업 추진 부진사례

3.2.1. 중부권

O군은 도서지역의 한계를 극복하지 못한 사례이다. 2005년 사업비를 전혀 집행하지 않고 스스로 예산감액 신청을 할 정도로 사업 추진의지가 미흡했던 지역이다. 그 여파로 여전히 사업집행이 부진하고 섬 별로 제각기 특성화를 추진하는 가운데 선택과 집중도 제대로 이루어지지 않아 결국 대상지역에서 탈락한 사례이다.

H군은 사업 추진체계에서 관이 전혀 역할을 하지 않고 지역발전연구원과 특정 대학에 모든 사업을 위탁하여 집행하였다. 신활력사업의 취지 중 하나인 민관 협력체계가 생성될 가능성이 전혀 보이지 않는 사례이다. 심지어 이와 같은 사실을 다양한 경로로 지휘부에 알려주었으나 추진방향을 수정하거나 사업 집행상 문제점을 보완하려는 의지를 보이지 않았다. 뿐만 아니라 사업의 대부분을 위탁받은 대학에서 사업집행 과정에 물의를 빚어 감사원 감사를 받는 등 많은 문제점을 노출시켰다.

K군 또한 협력대학의 적정치 못한 사업비 집행과 시장 상황을 전혀 고려하지 않은 품목선정으로 부진지역으로 평가받은 사례이다. 지역혁신체계에서 대학의 역할을 강조하는 까닭은 대학의 전문가 집단과 시설을 활용하라는 취지임에도 불구하고 사업비로 강의실을 짓는 등 부적정한 사업비 집행내역이 파악되었다. 또한 과잉생산이 우려되어 모든 평가위원들이 부정적인 의견을 제시한 바 있는 녹차재배를 해당 군에서는 끝까지 추진하였다.

3.2.2. 호남권

호남권 부진지역의 경우 전년도 부진지역 심사과정에서 지적한 문제점이 여전히 남아 있다는 것을 확인할 수 있다. 무엇보다도 신활력사업의 취지를 자의

로 해석하고 있다. ASP모델은 고사하고 단순히 “낙후지역을 잘 살게 하려는 정책이다. 그래서 이런 시설 사업이 꼭 필요하니까 추진해야겠다.”라는 인식을 아직도 갖고 있었다. 기존의 시설투자 중심의 농촌보조사업처럼 추진했을 때 향후 관리나 운영을 할 능력이 없어 방치한 시설에 “모년 모월 신활력사업비로 지었다 라는 팻말이 붙어있을까 두렵다”고 했지만 해당 군에서는 꼭 필요한 시설이라는 주장을 되풀이할 뿐이었다.

M군의 경우 2006년에 파산한 일본의 유바리시를 연상시킬 정도로 테마파크 조성에 혈안이 되어 있고, W군의 경우, 작년에 군수에게 건의하여 SW사업으로 돌리겠다고 약속한 시설사업을 장소만 변경한 채 그대로 추진하고 있다. 신활력사업의 취지를 자의로 해석하는 대표적인 사례들이고, 신활력사업비가 있기 때문에 추진하는 시설이라는 인상을 지울 수가 없었다.

H군의 경우는 군수가 비리에 연루되어 구속될 정도로 관의 역량이 떨어지는 지역이다. 민관 협치모델을 목표로 수립한 사업계획이 훌륭하다고 하여 계획평가에서 우수사례로 선정되기도 했지만 실행단계에서 추진단 내부의 민과 관 사이에 자금결재 등의 문제로 불협화음을 일으키다 끝내 작년 말 추진단을 해체하고 말았다.

K군의 경우는 그간 전임 군수 시절에 엉망으로 추진한 뒤처리 문제를 신임 군수가 온전히 뒤집어쓰고 있는 경우이다. 서면평가의 내역이 지난 2년간의 실적이기 때문에 호남권 내에서 꼴찌를 받았고, 그 후유증으로 부진한 평가를 받은 지역이다.

3.2.3. 영남권

영남권 탈락지역의 공통점은 기본계획이나 부지확보도 안 된 상태로 과도한 시설사업을 추진하다 집행실적 부진으로 불량한 평가를 받았다는 점이다. C군의 경우 과일시장의 개방과 기후 온난화에 따라 향후 작황이 우려되는 상황에서 ‘군민의 숙원사업’이라는 이유로 기본계획이나 부지확보도 안 된 상태로 APC 건립을 추진하다 사업비 삭감(10%)조치를 받고, 집행실적 부진으로 탈락

한 사례이다.

K군은 당초 사업취지를 제대로 이해하지 못한 지역혁신협의회 위원들의 나뉘먹기식 사업선정에 따른 부작용과 산림생태체험시설 건립 등 시설사업의 집행 부진으로 사업비 전액을 이월하여 사업비 삭감(70%)조치를 받고도 개선조치가 흡족하지 않아 탈락한 사례이다.

Y군은 곤충산업 육성의 취지는 공감을 받았으나 역시 산업곤충연구소 시설 확충과 곤충생태체험관 건립에 과도한 사업비를 집행하여 부진사례로 지적받고 탈락하였다.

또 다른 K군 역시 축산분뇨자원화시설 건립에 많은 사업비를 배정하였으나 추진실적이 부진하여 사업비 삭감(30%)조치를 받고도 개선 내역이 흡족하지 않아 탈락하였다.

3.3. 신활력사업 추진 사례의 시사점

신활력사업의 추진평가 결과를 바탕으로 소개한 우수 및 부진 사례의 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 국토공간의 문제지역으로써 낙후지역에 대한 개발을 위해 인센티브 형식의 비교적 자유롭게 사용할 수 있는 재정적 지원과 함께 스스로 지역을 돌아보고 발전의 실마리를 찾아보는 계기를 마련한 것은 지역개발에 있어서 새로운 시도임에 분명하다. 하지만 실제 그 추진과정을 보면 사실상 기존의 투자방식에서 크게 벗어나지 않고 있다는 점에 문제가 있다.

사례지역으로 선정된 평창·장수·산청군은 평가결과 우수지역으로 2005~'06년에 걸쳐 인센티브까지 받은 지역이지만 이들 지역의 사업 추진체계나 주요성과를 비교 검토해 보면 왜 우수사례로 선정된 것인지 그 이유를 이해하기 어렵다. 사업비 규모는 지방비투자과 민자유치 규모에 따라 상당한 차이가 있는데, 평창군의 경우 82억원 수준이지만 장수군은 146억원, 산청군은 무려 523억원에 이르고 있다. 지방비와 민자유치 규모가 크다는 것은 지방자치단체의 사업추진 의지가 강하고 사업성이 높다는 것을 짐작할 수 있지만 이는 지역의

혁신역량을 강화하고, 혁신체계를 구축하는데 중점을 두겠다던 당초 이 사업의 취지와 어떻게 연계되는지 판단할 수 없기 때문이다.

특히 지역의 부존자원을 기초로 선택과 집중을 통해 지역을 활성화하겠다는 정책의지와는 달리 3개 우수지역 모두 24~35개의 크고 작은 사업에 분산투자를 하고 있다. 물론 장수와 산청군의 경우 각기 한우 및 약초산업에 특성화하기 위해 관련 생산기반을 확충하고 관련시설을 설치하는 등 전후방으로 관련된 사업에 투자를 하고 있으나, 평창군의 경우 ‘브랜드 명품화’라고 하여 선도사업의 성격이 불투명한 곳에 소규모로 나누어 사용하고 있다.

ASP모델에 입각하여 이들 사례지역 개발사업의 세부내역을 살펴보면 평창과 산청군의 경우 포럼이나 아카데미의 설치, 지역리더교육, 생산지도 및 농촌관광 서비스교육, 선진지 견학 등 주민역량을 키우는 교육·훈련사업이 상당부분 포함되어 있으나 장수군의 경우 CEO영입이외에 지속적인 교육훈련프로그램이 거의 없다. 추진체계에 있어서도 산청군에서는 지역혁신협의회 이외에 향후 지역의 혁신을 주도할만한 별다른 추진체계가 형성되었다고 판단할만한 근거자료를 찾아보기 어렵다는 점에서 우수 사례로 선정된 근거가 불분명하다는 사실이다.

결국 대부분의 사업비는 과거 농업·농촌 분야에 대한 투자방식과 크게 다를 바 없이 시설자금이나 생산자들에 대한 소모성 보조금으로 지원하도록 설계되어 있다는 것도 문제이다. 예를 들어 평창군의 경우 공동선별기자재보급(865백만원), 물류비지원(560백만원), 포장재개발 및 지원(720백만원), 품질하자보상 및 손실보전(430백만원)에 지원할 계획이며, 장수군에서도 장수한우유 전자뱅크구축(5,117백만원)과 톱밥·왕겨지원(1,575백만원), 유기질비료구입지원(2,000백만원) 등에 지원하고 있으며, 산청군의 경우 연구개발(600백만원), 우량약초묘목증식포 조성(2455백만원), 약초산업지원센터조성(1990백만원), 약용작물재배단지조성(2802백만원)을 지원하도록 계획되어 있다.

한편 부진지역의 경우 사업의 취지에 대한 이해가 부족하거나 취지 자체를 자의적으로 해석하여 사업의 선정이나 투자방식에서 소위 ASP모델에 의한 지역혁신 방식이 제대로 반영되어 있지 않다는 점이다. 그 결과 시장수요와 무관한 품목육성이나 사업아이템을 선정하여 중도에 실패를 하는 경우가 나타나고

있다. 또한 부진지역에서는 사업추진체계 측면에서도 지방자치단체가 확고한 추진의지와 체계를 갖추고 중심적인 역할을 수행하지 않고 외부용역기관이나 민간부문 등에 지나치게 의존하는 경우가 많다는 점, 그러다보니 사업비의 집행에 있어서도 무계획적으로 투자를 하거나 사후관리가 되지 않아 집행상의 문제를 노출하고 있다.

이상에서 지적한 우수 및 부진 사례지역에 대한 몇 가지 문제는 새로운 사업 방식의 도입에 따른 초기단계의 진통으로 시간이 경과하면서 조금씩 개선될 것으로 보지만 그 과정의 시행착오를 최소화하기 위해서는 그동안 추진해 온 신활력사업의 추진방향과 관련하여 보다 구체적인 진단과 재정비가 필요하다는 사실을 암시한다. 즉 그동안 신활력사업에 대한 새로운 접근방식이라고 강조해온 지역혁신체계의 구축이나 혁신역량의 제고란 과연 무엇을 의미하는지? 정책대상과 투자방식을 어떻게 조정하고, 이에 대한 사후관리는 누가, 어느 수준으로 할 것인지 등에 대해서는 제1기사업이 끝나는 대로 전면적인 재검토가 필요하다고 판단된다.

표 3-20. 신활력사업 우수사례지역의 사업내용 비교

구 분		평창군	장수군	산청군
사업비예산(05~07)		8,210	14,675	52,302
세부사업수		3개 분야 24개 사업	5개 분야 35개 사업	7개 분야 31개 사업
유형별 주요사업	지역역량	Happy700포럼 아카데미운영 생산지도교육 농촌관광서비스교육 FD운영	전문교육프로그램 계약학과 개설 CEO영입 FD운영 R&D사업	포럼운영 전문가pool 지역리더교육 기술교육 선진농장벤치마킹 R&D, 기초자료조사
	추진체계	지역혁신협의회 연합유통사업단 연합GT사업단	지역협력단 사업단사무실운영 홈페이지구축 운영	지역혁신협의회
	선도사업	브랜드명품화사업 농촌관광	유전자뱅크구축 생산이력관리 친환경순환농업	약초재배기반조성 약초체험장 설치 약초가공(민자유치) 공동브랜드개발 약초축제개최

자료: 박준식·이기원, 신활력사업보고서 요약(2007)

아직까지 제1기 사업이 진행 중이기 때문에 그 성과를 평가할 수 있는 자료가 충분하지 않다. 하지만 그동안의 논의결과를 바탕으로 신활력사업의 성과를 보면 지역개발방식으로서 지역의 혁신체계구축과 혁신역량을 강화하자는 이른바 ASP모델에 입각한 신활력사업의 장점이 있는 것은 분명한 사실인 만큼 어떻게 문제를 최소화하고 장점을 살려나갈 것인가가 관건이라 하겠다. 따라서 향후 신활력사업의 추진방안은 신활력사업 중 실제 사업비의 대부분을 차지하는 선도사업(P)부문은 향토산업육성사업이나 지역특화품목육성사업과 완전 통합하여 그야말로 지역의 핵심 전략사업을 육성하는 재원으로 활용하는 것이 어떨까 한다. 이 경우 지역혁신체계 구축이나 혁신역량강화를 위한 각종 협의체나 포럼, 연구개발과 교육훈련, 계획수립 등 소프트웨어사업을 체계화하여 농촌지역의 활력증진에 필요한 인재양성과 네트워크구축 등에 활용한다면 농촌활력 증진이라는 역사적 과제를 해결하는 새로운 접근 방식으로써 신활력사업의 역할을 재정립할 수 있을 것으로 판단된다.

4. 신활력사업의 추진성과와 문제점¹¹

4.1. 신활력사업에 대한 이해

신활력사업은 정책의 개념 측면에서 기존의 중앙 집권적 접근과는 상당한 차별성을 지니는 것이다. 특히 지역의 자율성을 존중하여 지방자치단체들마다 자신들의 특성과 역량에 적합한 사업모델을 스스로 기획하고, 역량을 구축하여, 사업성과를 주기적으로 평가받도록 하는 사업방식은 지역의 자체 기획 및

¹¹ 신활력사업의 추진성과(4.2.1) 부분은 박준식·이기원 교수팀의 보고서를 요약·정리한 것이며, 신활력사업에 대한 이해(4.1) 및 신활력사업에 대한 긍정적인 평가 및 부정적인 평가(4.2.2 및 4.2.3)은 선행연구결과와 박준식·이기원 교수팀의 연구 결과를 바탕으로 재정리한 것임.

사업 추진 능력을 향상하고, 지역간 선의의 경쟁을 활성화하는데 적지 않은 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있다(박준식 등, 2007).

그러나 다른 한편에서 사업의 내용이나 추진방식, 추진체계 등에서 문제를 제기하고 있는 것도 사실이다. 아직 사업기간이 일천하여 종합적인 판단을 하기에 이르지만 그동안의 선행연구에 나타난 신활력사업의 문제를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 우윤석은 ‘낙후지역개발을 위한 신활력사업의 바람직한 추진 전략에 관한 연구(2004)’에서 신활력사업의 한계로 ① 신활력사업이 기존에 분산·중복 추진되고 있던 지역개발사업의 한계를 극복한 사업임에도 불구하고 이러한 문제점에 대한 해답을 제시하지 않기 때문에 또 하나의 낙후지역개발 사업을 추가하였다는 점과, ② 사업내용에 있어서 기존의 소도읍육성사업, 아름마을가꾸기사업, 농어촌종합개발사업, 정주권개발사업 등과 차별성이 모호하다는 점과 유사사업을 달리 추진함에 따른 중복·분산문제와 지원규모의 영세성, ③ 업무의 성격상 관할이 불분명하여 부처간 이견 및 갈등의 소지가 있다는 점 등을 지적하고 있다.

한편 모성은은 ‘신활력사업의 추진과제와 발전방향(2004)’에서 신활력사업의 과제로 ① 인구를 중심으로 한 지역선정 기준 및 선정지표의 단편성, ② 지원규모의 불충분함과 전체 사업비를 예측할 수 없다는 점, 졸업제도의 실효성문제 등 지원방식의 비효율성, ③ 자문위원회를 통한 70개나 되는 지자체의 신활력계획 수립 및 추진에 대한 자문과 컨설팅 및 평가의 한계, 그리고 평가제도의 문제 등을 지적하고 이를 해결하기 위한 정책대안을 제시하였다. 그는 이듬해 발표한 ‘신활력사업과 지역발전전략(2005)’에서 기존의 낙후지역개발사업과 차별화를 위한 개선과제로 ① 사업추진 주체로서 RIS를 구축하고 ‘협치’를 위해 지역혁신협의회의 역할을 강조하고, ② 사업내용에 S/W, B/W 위주의 지역혁신 역량을 강화하기 위한 지역 인재양성 등을 강조하고, ③ 전문적인 지식을 습득하기 위해 패밀리닥터(FD) 및 자문단 운영을 활성화하고, ④ 사업추진의 시너지효과를 얻기 위해 기존의 여타 개발사업과 연계하여 추진하되, 중복추진을 최소화 하도록 하며, ⑤ 새로운 사업방식인 만큼 혁신시스템구축과 인식전환을 위한 홍보강화를 제시하고 있다.

표 3-21. 선행연구에 나타난 신활력사업의 문제점

구 분	신 활 력 사 업 의 문 제 점
사업내용 및 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> - 테마의 차별성 및 집중성 부족(4개 이상 테마를 가진 지역 22%) - 경쟁력 있는 자원 발굴 및 개발노력 부족 - 부가가치 창출이 낮은 부문간 융합(61%가 재배+가공+관광 및 이벤트 등 지역자원의 복합적 개발을 추구하나 실속이 없이 형식적 추진) - 사업간 연계 부족(부처간 칸막이식 지원제도 등) - 인적자원 역량강화 부족 - 전략적 마케팅 결여(경쟁력 있는 상품과서비스개발 미흡)
사업추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 중앙부처 주도의 정책기획(특정한 공동생산에 대한 정책 및 계획이 이루어지지 않고, 정책형성 및 기획에 대부분의 중앙부처가 형식적으로 참여, 사업지침 설정 및 평가에 있어서 지방자치단체의 참여 제한 등) - 계획수립·집행에 대한 지방의 자율성 미흡(중앙정부 지침에 의존) - 사업추진 주체간 협력 부족 - 추진조직 미정비 및 전문성 부족(부처간 공동추진 미흡)
제도운영	<ul style="list-style-type: none"> - 획일적인 사업대상자지 선정으로 사업추진 의지 등의 반영미흡 - 평가체계 미 확립(중앙의 신활력자문위원회가 있으나 평가시스템 미비, 연차평가는 사업계획서평가 종합평가는 평가방향이 설정되어 있지 않다는 점에 한계, 지자체 차원의 평가시스템 부재) - 재정지원의 합리성 부족(재정지원 규모의 영세성, 차등지원 근거 미약)

자료: 김선기·김현호, 신활력사업의 추진 실태분석 및 개선방안, pp.78~84 내용 요약 정리, 한국지방행정연구원(2006).

한편 김선기 등은 ‘신활력사업의 추진실태 분석 및 개선방안(2006)’에서 ① 테마의 차별성 및 집중성이 부족하고 경쟁력 있는 자원 발굴 및 개발노력이 부족, 사업간 연계부족, 인적자원의 역량강화 미흡, 전략적 마케팅 결여 등 사업 내용과 추진방식의 문제, ② 사업 추진 과정에서 유관부처의 협조 미흡, 계획수립 및 집행과정에서 지방자치단체의 자율성 부족, 추진조직 미 정비 및 전문성 부족 등 사업추진체계의 문제, ③ 평가체계의 미 확립, 재정지원 규모의 영세성 및 차등지원의 근거 미약 등 제도운영의 문제 등을 지적하고 있다.

박주영은 ‘신활력사업 추진의 쟁점과 과제(2007)’란 논문에서 신활력사업의 문제로 ① 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화 등을 강조하고 있으나 새로운 사업으로서 면모를 보이지 못하여 정체성이 흔들린다는 점과 ② 사업지원 규모가 영세하고, 소규모 단위사업을 많이 포함하는데다 추진절차가 복잡하다는 점, ③ 지역혁신체계 기반구축 및 혁신역량 강화 부문에 대한 배려가 부족하고,

④ 제 역할을 하지 못하는 지역혁신협의회의 운영, ⑤ 자발적인 지역혁신역량 강화를 위한 주민과 민간참여를 유도하기 위한 여건 미흡, ⑥ 통합적인 사업추진 체계의 미비 등의 문제점을 지적하고 있다.

이상과 같은 선행연구 결과에 나타난 문제 중에서 일부는 해결이 된 것도 있겠지만 대부분은 여전히 정비대상 과제로 남아 있다.

이 연구에서는 일선 담당자를 대상으로 설문조사를 통해 신활력사업에 대한 이해의 정도와 그 성과를 살펴보았다. 낙후지역 혁신정책의 담당자들은 자율과 책임, 그리고 지역 간 경쟁이 중시되는 환경 속에서 정책과제를 수행해야 하기 때문에 이들은 전례 없는 새로운 과제들에 도전해야 하는 책임을 요구받고 있다. 따라서 신활력사업은 일선 담당자들이 신활력사업의 취지와 목적, 방법과 비전에 대해 얼마나 잘 이해하고, 자신들이 수행하는 사업의 결과를 어떻게 평가하는지가 정책의 효과적인 수행 여부를 결정하는 핵심 변수의 하나로 지적되어 왔다. 따라서 이 연구에서는 신활력사업의 과정과 성과, 향후의 방향에 대한 담당자들에 대한 설문조사를 통해 1기 신활력사업에 대한 평가를 실시하였다.

먼저 신활력사업의 정책적 취지와 성격에 대한 담당자들의 이해도를 알아보기 위해 낙후지역의 자립을 위한 새로운 방안으로 농·산·어촌형 지역혁신체계를 구축하려는 신활력사업의 정책 취지와 비전을 얼마나 이해하고 있는지 문의한 결과 응답자의 73.7%가 신활력사업의 정책적 취지를 ‘잘 이해하고 있다’고 응답하고, 나머지 26.3%는 이해하는편이라고 응답하고 있다. 이는 신활력사업의 추진 초기단계에 이 사업에 대한 일선 담당자들의 이해를 구하고, 협력을 요구하는 과정에서 많은 어려움이 있었던 사실을 감안할 때 불과 3년 만에 대다수 담당자들이 사업의 성격을 이해할 수 있을 정도로 그 공감대가 되었다는 것을 말해준다.

표 3-22. 신활력사업과 기존의 농촌지역 개발의 차별화 정도

구 분	빈 도	퍼센트
전적으로 차별되어 있다	18	31.6
차별되어 있는 편이다	27	47.4
그저 그렇다	9	15.8
차별되어 있지 않다	3	5.3
합 계	57	100.0

한편 신활력사업과 기존의 농촌지역개발사업과의 차별성에 대해 문의한 결과 응답자의 31.6%는 전적으로 차별화되어 있다고 응답하고, 47.4%도 차별화되어 있는 편이라고 응답함으로써 78.9%의 응답자들이 차별화 된 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 이는 기존의 낙후지역이나 농어촌개발사업, 혹은 보조금 중심의 지역개발사업들과 비교할 때 신활력사업이 낙후지역 지원의 새로운 정책패러다임으로 일선 담당자들에게 인정받고 있음을 의미한다. 하지만 신활력사업이 기존 정책들과 비교할 때 차별화되지 못하고 있다는 응답도 무려 21.1%나 되고 있어서 사업의 정체성을 보다 구체화하고, 일선 담당자에 대한 교육·훈련을 강화할 필요가 있는 것으로 판단되었다.

특히 신활력사업의 차별성이 부족하다고 응답하는 담당자들은 사업의 추진 과정에서 부처간 조정능력의 부족, 참여 주체들간의 협력문화 미성숙, 사업 내용의 차별성 보완 등이 필요하다고 지적하고 있다. 이는 신활력사업이 낙후지역 정책의 새로운 패러다임으로 발전하기 위해서는 이 사업이 지니는 고유의 정책적 목표와 사업내용을 보다 충실하게 채우고, 강화하기 위한 노력이 지속적으로 보완되고 담당자들의 이해의 폭을 넓히는 노력이 요구된다는 것을 시사한다.

4.2. 신활력사업의 추진성과에 대한 평가

4.2.1. 신활력사업의 추진성과

신활력사업의 목표는 지역주민의 자발적인 참여와 노력으로 농산어촌형 지역혁신체계를 구축하여 발전역량을 새롭게 정립해 나가기 위한 계기를 마련하는 것이다. 여기서 지역혁신체계를 강조하는 이유는 시장개방의 파고를 극복하기 위해서는 생산에서 유통까지 신뢰와 협력으로 뭉쳐 국내외 시장을 장악할 수 있는 수준의 시스템을 갖추어야 하기 때문이다. 신활력사업은 개개인의 의

식개혁을 바탕으로 조직을 구성하여 이러한 현실을 스스로 타개할 수 있도록 역량을 갖추는 과정이라고 할 수 있다.

우선, 1기 신활력사업에서는 지역별 특성화, 즉 지역특성에 맞는 사업주제를 선정한 것이 주요한 진전이라고 할 수 있다. 이는 특히 국가균형발전 산업정책 중 시·도별 4대 전략산업 선정이 지역의 특성과는 무관하게 IT와 BT일색이었던 것과 크게 대비된다. 농산어촌지역의 특성상 향토자원(농특산물)개발을 주제로 한 지역이 50여 시·군에 이르지만, 농특산물이 아닌 타 지역과 차별되는 자원을 활용하여 지역에 활력을 불어넣으려는 주제 선정이 여러 시·군에서 나타난 것은 지역주민의 자발적 참여를 전제로 한 신활력사업의 새로운 접근 방법에 기인한 것이다.

둘째, 지역의 인재육성을 위한 교육사업(곡성, 거창, 합천, 창녕)은 곡성이나 거창의 경우 상당한 가시적 성과(인구유출방지, 사교육비 경감)를 거두었으며, 지역문화·관광을 주제로 한 지역에서는 어느 정도의 기반시설사업 추진이 불가피하였으나 지역적 특성과 부합하는 경우 관광객 유입에 있어서 괄목할만한 성장을 이루고 있다. 예를 들어 영월(박물관), 인제(모험레포츠), 영동(국악), 장성(홍길동 문화콘텐츠), 신안(갯벌체험관광) 등은 농특산물 이외의 자원으로 가시적인 성과를 거두고 있는 대표적인 사례들이다(박준식·이기원, 2007).

셋째, 신활력지역에서 나타나고 있는 바람직한 변화로서 의식개혁을 수반하는 지역의 혁신리더 발굴과 육성에 상당한 관심을 기울이기 시작했다는 점을 들 수 있다. 특히 일회성 행사 성격의 강의교육을 탈피하여 체계적이고 장기적인 교육프로그램을 제공하는 외부 전문교육기관과 협약하여 실질적인 교육성과가 나올 수 있도록 연중 운영하고 있는 지역들이 늘어나고 있다. 2005년의 경우 1회성 행사에 치중하던 지역들이 많았으나 2006년 실적을 분석해 보면 체계적인 리더교육프로그램을 추진하는 시·군이 늘어가고 있음을 알 수 있다. 연중 수차례에 걸쳐 체계적인 혁신리더교육을 실시하고 있는 시·군을 들면 영암군(4회), 인제군 및 금산군(각 3회), 강화군, 양양군, 진도군(각 2회), 그밖에 화천, 횡성, 평창, 괴산, 영동, 고창, 고흥, 무안, 장성, 나주, 보성, 강진, 담양, 상주, 함양, 영양, 봉화, 영덕, 의성, 하동, 청도군 등 총 27개 지역이나 된다.

표 3-23. 신활력지역의 지적재산권 확보 실태

권역	시군	지적재산권 확보 내역
중부권	강화군	<ul style="list-style-type: none"> ○ 강화약썩 지리적 표시제 등록('06. 8. 7) ○ 강화약썩 특구 지정('06. 6. 20) ○ 상표등록 38건 ○ 특허등록 5건 ○ 실용신안 등록 1건
	양양군	○ 양양송이 지리적 표시제 등록(산림청, '06. 3. 27)
	괴산군	○ 특허등록 6건
	증평군	○ 상표등록 1건
호남권	고창군	○ 복분자주 지리적 표시제 등록('04)
	순창군	<ul style="list-style-type: none"> ○ 순창장류 지리적 표시제 등록(농림부 제8호) ○ 특허등록 3건 등 총 17건 지적재산권 확보
	고흥군	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합브랜드 상표등록 및 의장등록('06) ○ 고흥유자 지리적 표시제 등록('06) ○ 고흥유자 지리적 표시 단체표장 등록('07)
	담양군	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대나무 신산업 관련¹² - 특허 26건 - 의장등록 3건 - 상표등록 78건
	진도군	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진도홍주 지리적 표시제 등록('07) ○ 진도홍주 지리적 표시 단체표장 등록('07)
영남권	봉화군	○ 봉화송이 지리적표시제 등록('05.)
	상주시	○ 상주곶감특구 지정('05. 9. 6)
	성주군	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성주참외(참별미소) 상표 등록('06. 11. 14) ○ 성주참외 지리적 표시제 등록('05. 12. 1)
	울릉군	○ 특산물(부지갱이, 미역취, 참고비, 삼나물) 지리적 표시제 등록('06. 12.15)
	의성군	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의성마늘 지리적 표시등록 ('05. 7. 20) ○ 의성마늘산업유통특구 지정('06. 6.20) ○ 구워먹는 토종의성마늘 특허청 상표 등록

넷째, 집단적 혁신역량 강화에서도 상당한 성과를 나타낸 지역들이 나타나고 있다. 관·민·외부전문가가 함께하는 지역혁신포럼운영이나 생산 및 유통 조합법인 결성, 인근 대학이나 전문연구기관과의 공동 연구개발, 지방자치단체

¹² 전체 지적재산권 중 어느 만큼이 신활력사업 성과인지 판단 불가

연구센터의 설치·운영 등 여건이 크게 개선되고 있다. 따라서 다수의 지적재산권을 확보하는 등 가시적인 성과가 나타나고 있는데 예를 들어 강화군(강화약썩)과 양양군(양양송이), 순창군(장류), 고창군(북분자주), 진도군(진도홍주), 고흥군(고흥유자), 봉화군(봉화송이), 의성군(마늘) 등은 지리적표시제품목으로 등록을 하였다<표 3-23 참조>. 비록 향토지적재산권의 확보와 신활력사업과의 인과관계는 확인하기 어렵지만 적어도 지역의 부존자원에 대한 관심을 가지고 이를 발굴·재산권화 한다는 것은 내발적 지역활성화의 시작이란 점에서 의미가 있는 것으로 판단된다.

신활력사업에 의한 가시적인 성과를 파악하는 것은 쉽지 않다. 특히 낙후지역의 공통적인 특징은 급격한 인구감소와 소득기반의 상실이기 때문에 이들 지역에서 인구나 소득에 변화를 가져온다는 것은 어쩌면 기대하기 어려운 일인지도 모른다. 하지만 짧은 사업기간에도 불구하고 <표 3-24>과 같이 인구감소 추세가 완화되거나 오히려 증가 추세로 돌아선 지역이 나타난 것은 비록 그 인과관계를 확인하기 어렵다고 하더라도 매우 고무적인 일이라고 할 수 있다. 특히 그동안 숨은 인구 찾기에 무심하던 지방자치단체가 비로소 지역의 숨은 자원과 가능성의 발굴에 관심을 두게 되었다는 점에 큰 의의를 두어야 할 것이다.

표 3-24. 신활력사업 기간 중 인구증가가 있었던 지역

권역	시군명	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
충부권	강화군	67,100	66,860	65,698	65,044	65,114	65,389	65,510
	옹진군	14,008	14,050	14,120	14,270	14,820	15,609	16,491
	인제군	33,618	33,092	32,447	32,092	32,443	32,811	32,493
호남권	순창군	34,587	33,892	32,329	31,482	31,814	32,012	32,485
	신안군	53,150	51,342	49,704	50,726	47,591	46,451	46,714
영남권	고령군	37,587	36,796	35,978	34,942	34,522	34,272	34,797
	영덕군	51,131	49,593	52,602	46,965	45,826	45,003	46,460
	울릉군	10,241	9,944	9,615	9,245	9,201	9,550	10,254
	남해군	61,255	59,599	57,649	60,160	57,909	58,162	55,104
	의령군	33,494	32,751	32,766	32,371	32,371	31,099	31,625

또한 지역특산 농산물이나 가공품 등을 복합상품화 함으로서 고용을 창출하거나 매출을 늘리고 부가가치를 높여 소득을 올린 사례도 있다. 예를 들어 순창장류산업의 경우 2004년 595명의 종사자가 2006년에는 675명으로 늘어났으며 같은 기간 매출액도 2,210억원에서 2,700억원으로 증가하였다. 자료제한으로 신활력사업이 얼마나 기여하였는지 자세한 실상은 알기 어려우나 <표 3-25>에 의하면 고용과 매출이 늘어난 지역은 임실치즈, 고흥유자, 무안백련, 문경 오미자 등을 들 수 있다. 이밖에 영동의 와인매출액은 2004년의 22억원에서 2006년에는 43억원으로, 고창의 복분자도 120억원에서 384억원으로, 진도홍주도 80억원에서 130억원으로 크게 늘어 난 것으로 파악되었다(박준식·이기원, 2007). 축제를 통해 지역경제를 활성화한 지역도 있는데 대표적으로 화천산천어축제와 인제황태축제, 금산인삼축제, 함평나비축제 등이 여기에 해당한다. 이와 같은 가시적인 성과의 어느 정도가 과연 신활력사업의 영향인지 판단하기 어렵지만 적어도 긍정적인 작용을 한 것 만은 틀림없는 사실이라고 판단된다.

표 3-25. 신활력사업지역의 고용 및 매출액 증가 사례

지 역	고용(명)		매출액(억)	
	2004	2006	2004	2006
양양 - 송이가공	83	96	46.4	62.6
- 송이판매	112	142	5.7	7.6
순창 - 장류산업	595	675	2,210	2,700
임실 - 치즈농협	47	53	104	123
- 숲골유가공	14	37	11	32
- 치즈피자	196	640	120	384
고흥 - 유자관련	3,992	4,934	185.6	265.6
무안 - 백련산업	10	120	3	42
문경 - 오미자가공	8	155	1	75
청도 - 청도반시	-	-	232.2	383.3
남해 - 화전한우	-	-	35	86

표 3-26. 신활력지역 축제의 파급효과

권역	시군명	2004년	2005년	2006년
중부권	양양군	○ 송이축제 - 매출: 89억	○ 송이축제 - 매출: 97억	○ 송이축제(77만명) - 매출: 102억
	인제군	○ 황태축제(6회) - 방문객: 15만 - 매출: 3억	○ 황태축제(7회) - 방문객: 18만 - 매출: 4억	○ 황태축제(8회) - 방문객: 20만 - 매출: 5억
	화천군	○ 산천어축제(2회) - 58만 5천명	○ 산천어축제 - 87만명	○ 산천어축제 - 103만명
	횡성군		○ 한우축제 - 방문객: 29만 - 소득: 79억	○ 한우축제 - 방문객: 52만 - 소득: 118억
	금산군	○ 인삼축제 - 방문: 19만7천	○ 인삼축제 - 방문: 93만5천	○ 인삼축제 - 방문: 190만
호남권	무안군	○ 백련단지 - 방문: 8만 - 입장료: 1억	○ 백련단지 - 방문: 11만5천 - 입장료: 2억	○ 백련단지 - 방문: 14만 - 입장료: 2억 5천만
	함평군	○ 함평나비대축제 - 150만	○ 함평나비대축제 - 155만5천	○ 함평나비대축제 - 161만8천
영남권	봉화군	○ 은어축제 - 방문: 16만5천 - 매출: 19억 ○ 송이축제 - 방문: 19만9천 - 매출: 72억	○ 은어축제 - 방문: 19만8천 - 매출: 22억 ○ 송이축제 - 방문: 23만3천 - 매출: 100억	○ 은어축제 - 방문: 29만6천 - 매출: 50억 ○ 송이축제 - 방문: 30만5천 - 매출: 112억
	산청군	○ 약초관련관광객 - 60만명	○ 약초관련관광객 - 70만명	○ 약초관련관광객 - 100만명
	함양군	○ 물레방아축제 - 방문: 5만	○ 물레방아축제 - 방문: 8만5천	○ 물레방아축제 - 방문: 10만

4.2.2. 신활력사업에 대한 긍정적인 평가와 그 이유

신활력사업을 착수한지 2년이 경과하였다. 아직까지 사업 초기라 구체적인 성과를 파악하기 쉽지 않지만 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 동시에 존재하는 것으로 알려 진다.

표 3-27. 신활력사업의 정책비전 중 진전이 많은 분야

구 분	빈 도	퍼센트
도시와 농촌의 농도상생(農都相生) 관계 형성	9	15.8
낙후지역 농산어촌의 자립적 혁신 역량 강화	40	70.2
농림어업, 제조업, 서비스산업이 융합된 활력이 넘치는 곳으로 전환	8	14.0
합 계	57	100.0

신활력사업이 추구해 온 정책적 비전 중 가장 진전이 있었다고 생각하는 부분에 대해 일선 담당자들에게 문의한 결과 전체 응답자의 70.2%가 이 사업이 낙후지역 농산어촌의 ‘자립적 혁신역량 강화’에 효과를 보았다고 응답하였다. 다음으로 15.8%의 응답자들이 ‘도농상생 관계의 형성’에 기여하고 있다고 응답하였고, 14.0%는 산업의 활력을 증진하는데 효과가 있었던 것으로 평가하고 있다. 이러한 응답결과를 기초로 일선 담당자들은 신활력사업이 낙후지역의 혁신 역량을 강화하고, 지역을 활성화하는데 기여하고 있을 뿐 아니라 도시와 농촌간의 격차와 사회적 양극화를 해소하는데 기여할 수 있다는 판단이 공유되고 있음을 알 수 있다.

한편 신활력사업의 핵심 정책목표였던 혁신주체 육성, 지역혁신체계 구축, 지역혁신사업 등 세 가지에 대해 잘 된 부분을 문의한 결과 48.2%의 응답자들이 ‘지역혁신 사업’이 가장 효과적으로 수행된 것으로 평가하고 있다. 다음으로 32.1%의 응답자들이 ‘혁신주체 육성’ 부문에서 효과가 큰 것으로 판단하고 있으며, 19.6%는 지역혁신체계 형성을 들었다. 전체적으로 볼 때 제 1기 신활력 사업에서는 지역혁신을 위한 다양한 사업의 추진이 지역 발전과 활력 증진에 기여한 것으로 평가된다.

제1기 신활력사업의 성과와 관련하여 가장 잘 된 것으로 평가되는 분야는 ‘지역혁신체계 구축과 혁신역량 강화’ 부분인 것으로 나타났다(42.6%). 다음으로 ‘생산 및 소득 기반 조성’이 33.3%, ‘지역 홍보와 마케팅 강화’가 24.1% 등 지역의 생산기반 조성 및 브랜드 가치 상승에 신활력사업이 기여한 바 크다는 평가를 내리고 있다. 이는 신활력사업이 제대로 수행될 경우 지역의 인적자원 능력과 사회적 네트워크 구축은 물론, 생산과 소득 기반 형성 및 지역이미지 향상 등 다양한 방면에 걸쳐 중요한 혁신 효과를 가져 올 수 있다는 것을 보여 준다.

표 3-28. 신활력사업의 성공 이유

구분	빈도	퍼센트
소비자들의 욕구(Needs)를 정확히 판단하여 필요한 제품과 서비스를 적기에 공급	2	3.6
차별화된 상품 공급	1	1.8
효과적인 마케팅 전략 활용	4	7.1
체계적이고 유기적인 전담사업반 구성을 통한 사업추진 기반 구축	15	26.8
지역혁신협의회 활성화와 지역주민의 적극적 참여 등 지속가능한 혁신체계 구축	9	16.1
인재육성, 기술개발, 브랜드화, 마케팅 등 소프트 사업 발굴과 추진	25	44.6
합계	56	100.0

신활력사업이 성공적으로 추진되었다는 견해를 가진 응답자들에게 그 원인을 문의한 결과 성공 여부를 결정하는 가장 중요한 요인은 사업의 ‘유형적’, ‘형식적’ 측면보다는 ‘무형적’, ‘내용적’ 측면에 있는 것으로 응답하였다. 즉 신활력사업이 양호하게 진행된 지역들이 성공적으로 사업을 추진할 수 있었던 이유에 대해 44.6%의 응답자들이 ‘인재육성, 기술개발, 브랜드화, 마케팅 등 소프트사업의 발굴과 추진’에 있었던 것으로 평가하고 있다. 또한 26.3%의 응답자들은 ‘체계적이고 유기적인 사업추진 기반 구축’의 중요성을 지적하고 있으며, 16.1%는 ‘지역 주민의 적극적 참여 등 지속 가능한 혁신체계 구축’의 중요성을 언급하고 있다.

이와 같은 응답을 종합해 볼 때 신활력사업의 성공은 건물이나 설비 등 눈에 보이는 ‘유형자산’ 이상으로 브랜드이미지나 인적자원 육성, 사업 추진을 위한 네트워크와 주민 참여 활성화 등 보이지 않는 ‘무형자산’의 힘에 의해 결정되는 측면이 훨씬 강한 것으로 판단되었다. 이는 과거의 농어촌지원사업이 가시적이고 전시적인 행정 지원에 머물렀던 한계를 입증하는 것으로도 볼 수 있으며, 다른 측면에서는 우리 농어촌에서도 선진 경제사회 시스템에 부응할 수 있는 ‘무형 자산’과 사람들의 능력·브랜드 가치 등을 창의적으로 개발하고, 이를 키워가는데 집중적인 노력을 기울일 때 지역의 활력과 혁신을 불러일으키고, 경제적 효과를 거둘 수 있다는 것을 보여준다 하겠다.

4.2.3. 신활력사업에 대한 부정적인 평가와 그 이유

한편 일선 담당자들에게 제1기 신활력사업에서 미진한 부분을 문의한 결과는 <표 3-29>과 같다. 즉 27.8%의 응답자들이 ‘생산 및 소득 기반 조성’을 지적하고 있으며, 다음으로 25.9%가 ‘삶의 질 향상’의 필요성을 제기하였다. 또한 22.2%의 응답자들은 ‘지역혁신체계 구축과 혁신 역량 강화’의 필요성을 강조하고 있다. 이는 신활력사업이 지역 경제 활성화와 주민소득 향상이라는 당초 목적을 달성하는데 부적합한 정책이거나, 혹은 시간적으로 사업의 효과를 얻기에는 아직까지 이르기 때문인 것으로 판단된다. 아울러 신활력사업의 정책목적은 단순한 경제적 차원의 효과에 그치지 않고, 주민들의 삶의 질이나 지역 공동체 형성 등 다양한 방면으로 그 효과를 도모할 필요성이 있음을 시사한다고 하겠다.

표 3-29. 제1기 신활력사업에서 미진한 부분

구 분	빈 도	퍼센트
지역혁신체계구축 및 혁신역량 강화	12	22.2
생산 및 소득 기반 조성	15	27.8
삶의 질 향상	14	25.9
홍보·마케팅 강화	9	16.7
사업관리 등	4	7.4
합 계	54	100.0

표 3-30. 신활력사업이 잘 이루어지지 못하는 지역의 실패원인

구 분	빈 도	퍼센트
지역혁신협의회의 형식적, 행사성 위주의 활동 등 지역혁신역량 강화 미흡	3	5.4
백화점식 사업구상 및 단위 사업간 연계 미흡	8	14.3
과도한 하드웨어 사업	5	8.9
단순보조 사업으로 기존 농림사업과 차별화 부족	3	5.4
인적 역량 부족	7	12.5
적절한 지역경제활동 없이 연구용역, 교육, 기술개발 및 브랜드 개발에만 치중	14	25.0
지역발전 역량 강화와 성장 동력을 창출할 수 있는 사업 발굴 및 추진 미흡	16	28.6
합 계	56	100.0

신활력사업이 부진한 사유를 문의한 결과 가장 큰 이유는 ‘지역발전 역량을 강화하고, 성장동력을 창출할 수 있는 사업 발굴의 부진’으로 지적되고 있다 (28.6%). 또한 25%의 응답자들은 자체의 아이디어가 없이 ‘외부 용역 중심의 사업추진 방식’이 안고 있는 문제를 지적하고 있다. 다음으로 14.3%의 응답자들은 서로 연계가 없는 ‘백화점식 사업구상이나 단위 사업들 간의 연계성 결여’를 실패의 주요한 사유로 지적하고 있다. 부진지역에 대한 이러한 평가는 결국 지역이 지니는 자산을 창의적으로 개발하고, 차별화 된 사업전략을 입안하여, 지방자치단체의 혁신역량을 강화시켜 나아가는 것, 그리고 이러한 사업을 효과적으로 추진할 수 있는 인적 역량을 제고하는 것이 신활력사업의 성공적인 수행을 결정하는 핵심 요인이라는 것을 확인할 수 있다.

제 4 장

향토산업육성사업의 추진실태와 문제

1. 향토산업의 개념과 관련 정책

1.1. 향토산업의 개념과 의미

입지조건이 불리한 낙후지역에서도 본질적으로 장소 이동이 어려운 생산요소, 예를 들어 그 지역만이 보유하고 있는 자원·문화·역사·환경 등과 같이 지역에 고유한 향토자원을 활용해서 소득과 고용을 창출하고 지역경쟁력을 높이는 특성화 전략이 내발적 개발방식의 하나로 주목받고 있다.

일반적으로 ‘향토산업’이라 함은 일정한 지역사회에서 특성 있는 향토자원을 개발 또는 활용하여 부가가치를 창출하는 산업을 뜻하는 것으로 알려진다. 이때 ‘지역사회’란 ‘일정한 땅의 구역이나 경계’를 나타내는 단순한 지리적 행정구역을 의미하는 지역이 아니라 공통의 이해관계·친밀성·지리적 근접성·사회적 상호작용 또는 이러한 요소들의 조합에 의해 연결된 사람들 간의 비공식적 관계, 또는 연계망을 의미하는 특별한 정서, 향토성이 내포된 개념이다. 유사한 용어로 지연산업¹³, 지역특화산업 등이 사용되고 있으나 문화적 공감대

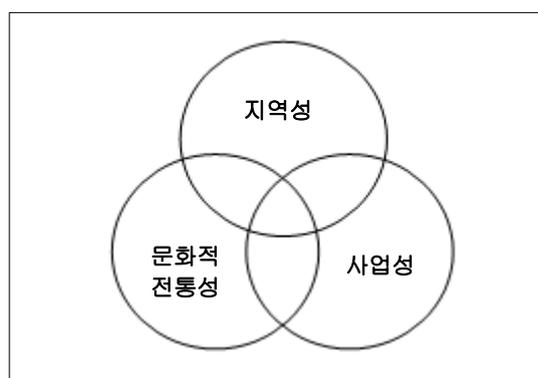
¹³ 유사 개념인 지연산업은 “지역 내 자본에 의해 설립·운영되는 중소·영세기업의

를 형성하는 특정한 지역(대체로 시·군 단위)인 ‘향토’를 대상으로 한다는 점에서 지연산업이나 경우에 따라 광역 행정단위를 대상으로 하는 지역특화산업(예: 지역혁신특성화사업, 지역농업클러스터)과는 차이가 있다.

향토산업은 향토자원을 산업화한 것으로 개념적으로는 향토자원이 가진 지역적 범위와 문화적 전통성에 기초한 동질감을 바탕으로 산업으로써 자리매김을 위한 경제적 타당성을 갖추는 3요소로 구성된다. 이 때 향토자원이 가진 지역성과 문화적 전통성은 ‘지역사회’란 개념 하에 통합될 수 있는 것이다.

여기서 지역성이란 ‘향토’란 어원에 기초한 것으로 향토자원은 지역의 자연환경은 물론 사회·경제적 환경과 신앙 등 문화적 배경으로 오랜 세월을 두고 형성된 것이기 때문에 어느 지역에 집단화되어 있거나, 다른 지역에 비해 특히 많거나, 고유한 특징을 가진다는 점이다. 예를 들어 최근 전 세계적으로 유행하는 ‘향토음식’ 또는 ‘로컬푸드(local food)’라 할 때 공간적 영역은 대개 물리적으로 소비지로부터 반경 50km이내에서 생산된 것으로 규정하고 있다(B. Ilbey, D. Maye, 2005). 하지만 런던과 밴쿠버에서는 각기 100마일, 미국에서는 150마일 이내에서 생산·가공된 것을 이 범주에 포함하고 있어서 향토(local)라 할 때 그 공간적 범위는 지역에 따라 다르게 적용되고 있음을 알 수 있다.

그림 4-1. 향토산업의 개념 구성



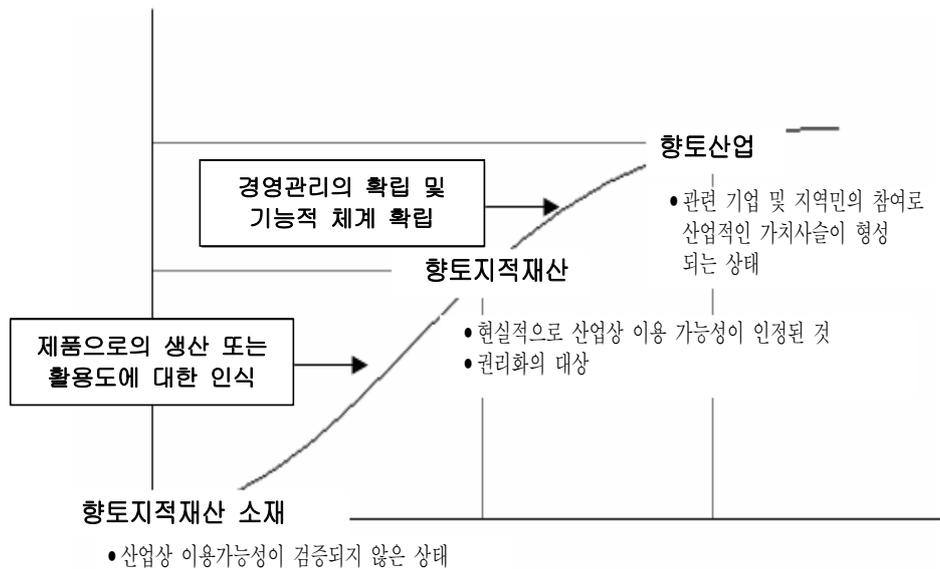
집단이 사회적 분업체계에 입각하여 지역 내 원료와 노동력으로써 상품을 생산·판매하는 유기적 생산체계”라 규정하고 한 지역에 동종 제품을 생산하는 다수 소기업이 집단화하여 전후방 연관 산업이 형성되어 있는 경우를 일컫음(박석두 외, 2004).

이를 적용할 때 자연조건은 물론 생활문화를 바탕으로 한 주민들의 정서상 동질감을 느낄 수 있어야 하기 때문에 우리나라의 경우 시·군의 행정권역(반경 약 16km)을 기초로 하되 인접지역을 포함할 수 있도록 유연하게 설정할 필요가 있다.

한편 산업(産業)이란 ‘인간의 생활을 경제적으로 풍요롭게 하기 위하여 재화나 서비스를 창출하는 생산적 기업이나 조직, 농업·목축업·임업·광업·공업·공업을 비롯한 유형물(有形物)의 생산 이외에 상업·금융업·운수업·서비스업 따위와 같이 생산에 직접 결부되지 않으나 국민경제에 불가결한 사업’까지 포함하는 광범위한 개념으로 사용된다. 따라서 산업화, 또는 산업의 활성화는 단순한 자원의 거래가 이루어지는 산업의 형태가 되도록 잠재적 자원을 발굴·육성·촉진하는 것으로 사회나 조직의 기능을 활발하게 하는 것이다. 이는 향토산업과 관련하여 거래할 수 있는 재화를 개발하는 상품화, 상표를 부착하여 소비자들로부터 신뢰를 얻거나 경쟁에서 유리한 위치를 확보하려는 브랜드화, 그리고 다른 상품보다 특히 뛰어나거나 유명한 상품을 만들어 차별적으로 유통하려는 명품화 등 마케팅 전략과 밀접한 관련을 가지고 있다. 특히 산업이란 단순한 생산이나 가공 등 어느 한 부분의 경제행위만이 아니라 “동일한 또는 유사한 종류의 생산적인 경제활동에 주로 종사하는 모든 생산단위의 집합”으로 인식할 필요가 있으며, 향토자원이 산업으로 발전하기 위해서는 상품의 생산과 유통, 소비가 이루어지는 전 과정에서 경제적 타당성이 있어야 성립할 수 있다.

이상의 논의를 전제로 할 때 향토산업은 지역성과 전통성이 있고 자원이나 생산과정, 산출물의 성격을 기초로 상품화 또는 산업화하여 부가가치를 창출하며, 지역 내 동종 업체들이 집단화되어 있다는 특징이 있다. 이와 같은 향토산업의 특성은 향토자원을 판단하는 준거나 잣대로서의 역할을 하기도 하며, 어떤 특성을 중시하느냐에 따라 향토산업의 범위가 달라질 수 있기 때문에 중요한 의미가 있다. 즉 향토산업의 개념은 주로 특산품을 기반으로 한 제조업에 한정하고 있으며, 광의의 개념은 제조업에 한정하지 않고 서비스, 관광까지 포함하고 있다. 이 연구에서는 1·2·3차 산업의 복합화를 지향하는 향토산업 육성정책의 취지를 고려하여 농산물 생산과 결합된 제조업, 서비스, 관광업까지 포함하는 것으로 범위를 설정하였다.

그림 4-2. 향토지적재산과 향토산업



자료: 광주전남발전연구원, 향토산업육성방안, p.14(2004).

한편 이들 향토산업을 발전단계별로 구분해 보면 잠재적 가치를 가진 단순한 향토자원 상태에서 연구개발 등을 통해 상품화하고 산업적 이용이 가능한 권리로써 향토지적재산으로 발전하게 된다. 그 후 경영관리와 기능적 체계를 확립하고 상업화하여 산업적 가치사슬이 형성되면 비로소 향토산업으로 자리 잡게 되는 것이다. 향토산업육성정책의 경우 어느 단계에 있는 사업체를 대상으로 할 것이냐에 따라 사업의 내용과 접근방법이 달라지게 된다. 왜냐하면 안동식혜처럼 상업화 이전 단계인 자원 상태에 있는 경우 연구개발을 통한 제품화가 중요한 과제인 반면 이천도자기나 남원목기처럼 고도로 발전, 집적된 경우라면 홍보나 판촉, 브랜드 관리 등이 관건이 되기 때문이다. 신활력사업의 선도사업으로서 상징성이 큰 향토산업육성사업의 대상으로는 아직 사업성이 검증되지 않은 단계의 자원보다는 특정지역에 집적화된 전통업체를 대상으로 장소마케팅에 기초로 한 영역기반적 전략(territory-based strategy)과 지역혁신을 통해 새로운 성장동력과 부가가치를 창출하는데 초점을 맞추는 것이 바람직하다고 판단된다.

표 4-1. 향토산업이 가진 일반적인 특징

구 분	특징의 구체적인 내용
부가가치 창출	향토자원을 개발, 활용하여 부가가치 창출
지역성	자원, 기술, 경영 등의 공간적 연고성
전통성	상당한 정도 지역에 존재해왔던 시간적 배태성
집적화	지역내 다수의 동종 및 전후방 연관산업의 집단적 존재

사실 그동안 단편적으로 추진해 온 농어촌특산단지나 농어촌휴양단지조성사업, 농산물가공산업육성사업 등과는 달리 지역의 향토자원을 활용한 종합적인 지역특화산업개발의 중요성이 부각되고 있다. 즉 낙후지역은 내발적 발전을 통해 지역의 특성을 확인하여 숨겨진 부존자원을 발견하고, 이를 바탕으로 지역의 개성을 살린 ‘얼굴있는 향토산업’을 육성하여 타 지역과 차별화하는 향토산업육성전략이 바로 그것이다.

향토산업은 지역성과 전통성을 바탕으로 특정지역에 집적되어 있으며, 그 지역의 고유한 향토자원을 활용하여 부가가치를 높인다는 특징을 가지고 있다. 이와 같은 특징으로 인해 향토산업은 지역의 전통·자원·문화·기술·인재를 이용하여 지역의 발전을 도모하는 내생적 발전전략으로 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 수단이 될 수 있다. 특히 입지가 불리한 낙후지역으로서는 장소이동이 어렵고 타 지역과 차별화되는, 그 지역만의 고유한 향토자원을 수단으로 이를 상품화하고 브랜드 가치를 높여 경제적 이익을 창출할 수 있다면 지역활성화도 가능할 수 있기 때문이다.

70~80년대의 도시화·공업화를 통한 경제성장의 틀 속에서 농촌공업개발 등을 통한 농촌경제 활성화 전략은 농촌지역의 지가와 노임상승으로 벽에 부딪힌데다 자원이나 시장에서 지역 내 인력 및 원료조달체계 부족 및 근로자의 현지정착 미흡 등 지역경제와의 연계성이 떨어져 지속적인 지역발전 전략으로 한계를 노출하고 있다. 이와 같은 상황에서 ‘성장에서 소외된 지역을 중심으로 스스로의 힘으로 지역산업을 진흥하는 방법은 없는가’ 라는 고민 끝에 지역의 특성을 확인하여 숨겨진 자원을 발견, 이를 바탕으로 지역의 개성을 살린 ‘얼굴있는 향토산업’을 육성하여 물질과 마음이 풍요롭고 아름다운 고장을 만들어

보자는 지역개발 전략으로 한국의 ‘새마을운동’과 일본의 ‘일촌일품운동’에서 그 사례를 찾아 볼 수 있다.

향토산업은 지역의 특성과 수요에 맞는 현실적인 전략을 구사해야 하므로 지역이 주도적인 역할을 하며, 향토자원의 산업화를 통해 지역의 소득과 일자리를 창출하는데 기여하고, 지역이미지를 제고하여 부가가치를 창출할 수 있는 효과적인 정책수단이 될 수 있다.

1.2. 향토자원의 보유실태

우리나라 향토산업의 현황은 향토산업의 개념에 따라 차이가 있으므로 정확한 실태파악은 어렵다. 다만 박석두·김태연(2004)의 지연산업과 중소기업청(2004)이 지정한 ‘지역향토산업’의 지정 현황, 그리고 광주전남발전연구원의 향토산업체 조사결과(2004) 등의 선행연구를 통해 그 실태를 어느 정도 짐작할 수 있다.

박석두·김태연은 지연산업이란 개념으로 특산품·공예품·가공품 중에서 다수의 업체로 생산단지가 조성된 품목을 선정, 그 중 가공업체 수가 적거나 (10개 미만) 단순가공업체를 제외하여 이를 ‘지연산업’으로 규정하고, 33개 시·군에 44개 품목을 발굴, 제시하고 있다. 여기서 파악한 향토산업은 지역 공예품과 특산품 위주의 제조업을 대상으로 어느 정도 집적된 규모만 파악하여 품목이 엄격하게 제한하였기 때문에 최소한의 규모가 아닌가 한다. 한편 중소기업청은 1·2차에 걸쳐 지역성, 전통성, 산업경쟁력, 지역경제 기여도에 따라 80개 시·군에 82개 품목의 지역향토산업을 지정하였으나, 지정기준이 다소 모호하고 생산품 위주로 선정되어 산업적 접근이 미비하다는 지적을 받고 있다. 광주전남발전연구원(2004)에서는 일반적인 농산물과 지역성, 전통성이 확인되지 않는 것을 제외하고, 서울과 대전을 제외한 14개 시·도에 분포하고 있는 향토산업을 조사하여 434개 품목을 발굴하였다. 이들 향토산업품목을 생산하는 사업체 수가 1,572개, 종사자 수는 44,119명인데 매출액은 4조 566억 원이나 되는 것으로 파악하였다.

표 4-2. 지역별 향토산업 실태

구 분	품목수	사업체 수(개)	종사자 수(명)	연간매출액(억 원)
부 산	5	19	155	67
대 구	2	4	25	24
인 천	5	9	157	119
광 주	13	24	205	148
울 산	5	39	178	34
경 기	15	16	1,404	764
강 원	99	204	4,592	23,484
충 북	10	40	1,805	1,194
충 남	42	248	10,271	2,412
전 북	47	257	6,065	4,221
전 남	45	122	2,600	1,252
경 북	69	145	3,445	2,776
경 남	70	389	12,566	3,609
세 주	8	56	651	462
합 계	434	1,572	44,119	40,566

자료: 광주전남발전연구원(2004).

향토산업에 대한 명확한 개념이 없을 뿐만 아니라 사회경제적 여건에 따라 사업체도 계속적으로 변화하기 때문에 향토산업의 종류와 규모에 대한 정확한 실태자료를 구하기 어려운 실정이다.

향토산업은 다양한 형태로 활용가능하여 여러 가지 유형으로 분류할 수 있다. 투입단계별 향토산업은 자원·생산과정·산출물에 따라 분류되며, 산업유형별 향토산업은 1차·2차·3차 산업으로 나누어지고, 활용자원 유형별 향토산업은 전통지식복원활용형·부존자원활용형·전통산업발전형으로, 사업추진주체별 향토산업은 사업가 주도형·지역민 주도형·지자체 주도형으로 나뉘는데, 유형별 대표 사례는 <표 4-3>과 같다.

한편 선행연구¹⁴에 나타난 향토자원의 수는 약 2,390여 종에 이르는데 품목

¹⁴ 여기서 검토한 선행연구의 향토자원은 ① 경북향토산업육성계획(2005), ② 지역특산물 명칭의 지리적 표시 보호 대상 여부에 관한 연구(특허청, 2003), ③ 2007~'08 향토

별로는 농림수산물 992종, 가공품이 683종으로 대부분을 차지하고, 그 밖에 농림수산물과 가공품을 결합한 것이 487종, 관광이 148종, 농림수산물과 관광이 36종, 가공품과 관광을 결합한 상품이 13종을 차지하고 있다. 그 동안의 선행연구에서 파악된 시·군별 향토자원의 종류는 <표 4-4> 및 <부록 1>과 같이 정리할 수 있다.

표 4-3. 향토산업의 유형별 사례

구 분	분 류	대 표 사 례
투입 단계별	자원(유·무형)	흑유도자기, 강화순무, 보성녹차 등
	생산과정	옷칠도장 피혁 등
	산출물	김치쥬스, 김치축제 등
산업 유형별	1차산업	괴산고추, 무안양파, 장흥표고버섯, 영주풍기인삼 등
	2차산업	남원목공예, 순창고추장, 함양옷 등
	3차산업	영월레프팅 산업, 마산 야구찜, 무주생태관광 등
활용자원 유형별	전통지식 복원	안동 간고등어 등
	부존자원 활용	보령 머드, 보은 황토 등
	전통산업 발전형	한산모시, 담양죽세공품 등
사업추진 주체별	사업가 주도형	홍쌍리 청매실, 장생 도라지 등
	지역민 주도형	보성 녹차산업 등
	지방자치단체 주도형	담양죽세공품, 한산모시, 고창복분자 등

자료: 한표환 외(2004) 및 광주전남발전연구원(2004) 재구성.

산업 선정대상 및 2009년 향토산업예비대상, ④ 농산물가공육성산업, 지리적 표시제도, 지역농업클러스터, 신활력사업대상, ⑤ 향토지적재산육성사업(행자부, 2006), ⑥ 지역특화발전특구대상, ⑦ 지역 특화산업육성사업(중소기업청, 2004), ⑧ 지역발전을 위한 향토자원의 개발 및 활용 방안(한국지방행정연구원, 2004) 등에서 발췌하였음.

표 4-4. 향토자원의 유형별 분류

	농림수산물	가공품	관광	의료교육	농림수산물 + 가공품	농림수산물 + 관광	가공품 + 관광
광역시	32	17	5	3	22	0	2
경기도	0	0	0	0	0	0	0
강원도	170	105	30	1	60	3	0
충청북도	80	58	11	1	1	1	0
충청남도	99	98	7	1	34	2	2
전라북도	89	140	11	3	29	8	2
전라남도	142	94	18	9	48	7	4
경상북도	158	68	19	2	99	2	2
경상남도	138	78	25	6	131	6	0
제주도	25	8	18	0	19	0	1
합 계	992	683	148	27	487	36	13

1.3. 향토산업육성을 위한 관련 정책

1.3.1. 농림부의 향토산업 관련 정책

농림부는 2005년부터 향토산업육성사업을 추진하기 이전에도 농어촌특산단지개발사업이나 전통식품육성사업, 농어촌휴양자원개발사업 등 지역의 부존자원을 활용한 농외소득원개발사업을 추진해 왔다<제2장 참조>. 이들 사업의 경우 짧게는 20년에서 길게는 40여년 가까운 오랜 세월 동안 농가의 소득원이자 농촌경제를 활성화하기 위한 정책수단으로써 중요한 역할을 해 왔다. 하지만 농촌 노동력 부족과 인건비 상승 등 여건변화와 특히 지난 1999년 개별 경영체에 대한 직접적인 보조제도의 철폐 등으로 인해 지금은 신규지정보다는 기 지정업체의 사후관리에 치중하고 있는 실정이다. 그 후 농림부는「농업·농촌기

본법」 및 「국가균형발전특별법」을 기반으로 지역특화품목육성사업과 지역농업클러스터사업을 추진하고, 「농산물품질관리법」을 근거로 지역특산 농산물 및 그 가공품의 명성을 보호하기 위한 지리적표시제도를 운영하고 있다.

지역특화품목육성사업은 농촌지역에 고유한 지역특화품목을 집중 육성하여 농가소득을 증대시키려는 것으로 쌀을 대체하는 특화작목을 재배하는 농업인 5인 이상이 참여한 조직이나 생산자단체를 대상으로 예산범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 사업규모를 결정하고 있다. 이 사업은 사업계획의 수립 및 집행과정에 상당한 정도로 재량권이 보장되기 때문에 지방자치단체에서 선호하는 사업이지만 기본적으로 특정 농산품을 대상으로 한다는 점과 지역에 따라 여러 품목으로 소규모 분산투자함으로써 선택과 집중이란 정책취지를 살리지 못한다는 지적을 받고 있다.¹⁵

지역특화품목육성사업 대상을 보면 157개 시·군에서 686개 품목(시·군당 평균 4.4개)을 지정하고 있는데 특히 청원·괴산·진천은 17개, 증평 15개, 충주 13개, 제천 12개, 보은과 음성 11개, 옥천 10, 강진·영광·영암·영광·진도 9개 등 많은 농산물을 지역의 특화품목으로 지정하고 있어서 그야말로 특화의 의미를 제대로 살리지 못하고 있다. 더구나 대부분의 품목이 다른 지역에서 지정한 품목과 중복되고 있어서 엄밀한 의미에서 다른 지역에는 아예 없거나 특히 그 지역에 많은 것, 또는 그 지역의 독특한 다른 특징을 가진 것 등 소위 지역특화산업이 갖추어야 할 요건을 충족하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 자칫 녹차나 복분자 등 한때 유행하는 품목을 집중 지원할 경우 전체적으로는 과잉생산에 따른 가격폭락 등 부작용의 우려도 없지 않은 것으로 판단된다.

¹⁵ 지원대상은 2006년까지 전략품목 개발, 재해방지사업, 친환경농업 생산지원 등 9개 사업이었으나 2007년부터 향토산업육성과 지역특화품목육성으로 단순화하였음. 하지만 아직도 일선 지방자치단체에서는 그 취지가 불충분하여 반영되지 않는 경우가 있음.

표 4-5. 농림부의 지역특화품목육성사업 선정실태

도 별	품 목	지 역	시·군·구별 지역특화사업 지정 품목수
합계	686	157	
부산	4	3	금정(1), 강서(1), 기장(2)
대구	4	2	동구(1), 달성군(3)
인천	7	1	강화군(7)
광주	7	7	동구(1), 서구(1), 남구(1), 북구(2), 광산구(2)
경기	71	18	용인(5), 평택(6), 화성(6), 이천(6), 김포(2), 광주(3), 안성(6), 여주(3), 양평(5), 남양(1), 파주(8), 포천(6), 양주(2), 가평(4), 연천(5), 고양(1), 구리(1), 안산(1)
강원	53	17	춘천(3), 원주(3), 강릉(2), 속초(3), 삼척(3), 홍천(3), 횡성(3), 영월(3), 평창(3), 정선(3), 철원(3), 화천(3), 양구(3), 인제(3), 고성(3), 양양(3), 도(6)
충북	134	12	청주(4), 충주(13), 제천(12), 청원(17), 보은(11), 옥천(10), 영동(3), 증평(15), 진천(17), 괴산(17), 음성(11), 단양(4)
충남	41	16	천안(3), 공주(3), 보령(3), 아산(3), 서산(2), 논산(3), 계룡(2), 금산(3), 연기(3), 부여(3), 서천(1), 청양(3), 홍성(2), 예산(3), 태안(3), 당진(2)
전북	44	14	도(1), 전주(4), 군산(2), 익산(3), 정읍(2), 남원(4), 김제(4), 원주(2), 진안(3), 무주(3), 장수(2), 임실(4), 순창(20), 고창(5), 부안(3)
전남	143	22	목포(1), 여수(6), 순천(7), 나주(15), 광양(5), 담양(7), 곡성(6), 구례(4), 고흥(8), 보성(8), 화순(4), 장흥(4), 강진(9), 해남(6), 영암(9), 무안(6), 함평(6), 영광(9), 장성(3), 완도(4), 진도(9), 신안(7)
경북	108	22	포항(5), 경주(5), 김천(4), 안동(7), 구미(3), 영주(6), 상주(12), 문경(5), 경산(3), 군위(3), 의성(3), 청송(5), 영양(7), 영덕(7), 청도(1), 고령(8), 성주(3), 칠곡(4), 예천(3), 봉화(7), 울진(5), 울릉(2)
경남	60	19	창원(1), 마산(2), 진주(2), 진해(1), 통영(4), 사천(3), 김해(3), 밀양(3), 거제(1), 양산(2), 의령(4), 함안(2), 창녕(3), 고성(3), 남해(4), 하동(12), 산청(1), 함양(6), 함천(3)
제주	10	3	제주(1), 서귀포(4), 남제주(5)

자료: 농림부 농림사업시행지침서(2007).

지역농업클러스터사업은 지역에 특화된 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 지원체계 구축을 통한 농가소득 증대를 도모하고, 산·학·연·관의 혁신역량을 체계화하여 시너지효과를 극대화하는 데 그 목적이 있다. 2005년 전국적으로 20개소를 지정하였는데 3년간 시범사업 후, 2013년까지

100개소를 육성할 계획에 있다. 지원내용은 ① 혁신체계 구축 및 네트워킹 지원, ② 핵심생산기반조성사업, ③ 산업화 및 마케팅 활성화 지원사업, ④ 기타 관련 농림사업이나 기술개발 등은 현재 사업과 연계하여 지원할 계획인데 사업비는 국비 50%, 지방비 50%씩 분담하도록 되어 있다.

지역농업클러스터시범사업으로 선정된 20개 사업지구의 유형을 보면 보성 녹차나 풍기인삼, 영동포도, 임실치즈, 제주감귤과 같이 지역특산농산물을 지정한 사례가 있는가 하면 안성의 안성맛춤브랜드, 태백·영월·평창·정선 등의 백두대간농업포럼사업 등 브랜드 개발이나 한산모시 등 공예품 등 다양한 사업을 대상으로 하고 있다. 지역적으로는 대부분이 단일 시·군을 지정한 데 비해 경북도와 제주도는 도 단위로, 기타 몇몇 시·군이 공동으로 추진하는 사례도 있다.

표 4-6. 지역농업클러스터사업

구 분	지역농업클러스터 활성화 지원
정책목적	지역에 특화된 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 지원체계 구축을 통한 농가소득 증대 도모하고 지역 핵심 농산업을 중심으로 산·학·연·관의 혁신역량을 체계화하여 시너지 효과를 거양
법률근거	국가균형발전특별법 제16조(낙후지역 및 농산어촌의 개발) 농업·농촌기본법 제38조(농촌지역산업의 진흥 및 개발), 제42조(농업·농촌발전계획), 제44조(농업·농촌발전계획의 효율적 추진)
사업주체	시·도지사(당해 직제에 따름: 농정, 농산 등 정책총괄 부서)
지원대상	시·도지사, 시장·군수, 농산업클러스터사업단
지원내용	혁신체계 구축 및 네트워킹 지원, 핵심생산기반조성사업, 산업화 및 마케팅 활성화 지원사업 기타 관련 농림사업이나 기술개발 등은 현재사업과 연계지원
사업규모	시범사업('05~'07, 20개소)후 2013년까지 100개소 육성계획
지원조건	국고 50%, 지방비 50%
추진체계	사업시행지침 마련(농림부) → 클러스터사업 계획수립(농산업클러스터사업단) → 자율심사·평가(시·도 농산업혁신전문가위원회) → 사업신청서 제출(시·도) → 사업심사·선정 및 사업비 조정(농림부) → 예산 및 자금배정(농림부→시·도 → 시·군) → 세부추진계획 수립 및 사업시행(시·도, 시·군, 농산업클러스터 사업단)

표 4-7. 농림부의 지역농업클러스터 사업 선정실태

도 별	시·군	클러스터사업명
경 기	안성	안성맞춤
	포천	홍삼한과마을
강 원	춘천, 철원, 화천, 양구, 인제	한우 하이록
	태백, 영월, 평창, 정선	백두대간농업포럼
충 북	영동	포도 농산업
	괴산	친환경청정고추
충 남	아산	자원순환형 친환경농업
	서천	한산모시
전 북	장수	장수 Mt.Apple Power
	정읍	돌고도는환원순환농업
	임실	낙농(치즈)
전 남	보성	녹차
	함평	과학농업
	순천, 고흥, 보성, 강진, 해남	친환경쌀
경 북	도청	경북 한우
	영주	풍기 인삼
경 남	김해, 창녕, 남해, 하동, 산청, 거창	친환경쌀
	하동	녹차
	고성, 김해, 산청, 양산, 창원, 함안, 함양, 합천	양돈산업
제주	도청	감귤

자료: 농림부 내부자료(2007).

한편 농림부는 우수한 지리적 특성을 가진 농산물 및 가공품의 지리적 표시를 등록·보호함으로써 지역특산품의 품질향상과 지역특화산업의 육성을 도모하고 있다. 등록요건은 ① 품목의 우수성이 인정되고, ② 명성과 지리적 특성과의 연계성이 있으며, ③ 대상지역 안에서 생산과 가공이 이루어진 것 등인데 1999년 이 제도를 도입한 이래 2007년까지 38개 농특산물의 명칭을 등록하였다.

품목별로는 마늘(남해, 서산, 의성, 단양), 쌀(여주, 철원, 이천), 사과(충주, 밀양, 청송), 고추·고추가루(괴산, 영양), 찰옥수수(홍천, 정선), 녹차(하동, 보성) 등이 등록되었으며, 농산물가공품으로는 고창복분자주와 진도홍주 등 주류와 순창고추장과 괴산·영양고추가루 등 가공식품, 한산모시와 같은 공예품이 포함되어 있다.

대부분의 지리적표시 품목이 시·군 단위 행정구역을 대상으로 하는데 비해 홍삼과 백삼, 태극삼은 전국을 대상으로 하고 있다. 즉 우리나라에서 생산, 가공된 것에 대해서는 고려홍삼, 고려백삼, 고려태극삼이라고 표시할 수 있도록 허용하고 있다.

표 4-8. 농림부의 지리적표시제도 내용

정책목적	우수한 지리적 특성을 가진 농산물 및 가공품의 지리적표시를 등록·보호함으로써 지리적 특산품의 품질향상, 지역특화 산업으로의 육성 도모
법률근거	농산물품질관리법(1999)
신청자격	특정지역 안에서 지리적 표시의 등록대상품목을 생산하거나 가공하는 생산자단체 또는 가공업자로 구성된 법인
등록대상	농산물과 가공품
등록요건	<ul style="list-style-type: none"> - 품목의 우수성 - 명성과 지리적 특성과의 연계성 - 대상지역 안에서 생산과 가공 - 기타 농림부장관이 정한 것
등록효과	- 지리적표시 배타적 사용가능(항구적)
사후관리	- 농산물품질관리원에 의한 사후관리 명문화
추진체계	신청 → 등록심사 및 현장조사 → 신청공고 → 이의신청/심사 → 등록 및 등록공고 → 표시·표시의 사용 → 사후관리

표 4-9. 농림부의 지리적표시 등록품목 실태

시	군	지리적표시 품목	시	군	지리적표시 품목
철	원	쌀	진	도	홍주
홍	천	찰옥수수	고	창	복분자주
횡	성	한우고기	순	창	전통고추장
정	선	황기	제	주	돼지고기
이	천	쌀	서	산	마늘
하	동	녹차	한	산	모시
밀	양	얼음골사과	괴	산	고춧가루
남	해	마늘	괴	산	고추
창	녕	양과	충	주	사과
영	양	고춧가루	단	양	마늘
의	성	마늘	무	안	양과
성	주	참외	여	주	쌀
안	동	포	무	안	백련차
전	국	홍삼, 백삼, 태극삼	청	송	사과
강	화	약쭈	고	창	복분자
보	성	녹차	광	양	매실
해	남	겨울배추	정	선	찰옥수수
고	흥	유자	진	부	당귀

자료: 농림부 내부자료(2004).

농림부가 추진하는 ‘지리적표시제도’의 경우 동일 품목을 생산하는 여러 지역 가운데 지정 품목이 나뉘도록 명성을 가지고 있다는 사실을 알리는 홍보 효과는 있으나, 사실상 대부분의 생산자나 소비자들은 이 제도에 대해 알지 못하고 있어서 형식적으로 운영되는 감이 있다. 더구나 2005년부터 「상표법」에 의해 ‘지리적표시단체표장제도’가 도입되면서 사실상 당초 제도 도입의 취지를 충분히 살리지 못하고 소비자 혼란을 초래한다는 지적을 받기도 한다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 농림부는 기존의 농외소득원개발사업 외에 지역특화품목육성사업과 지역농업클러스터사업, 그리고 지리적표시제도 등 향토산업 육성과 관련된 정책을 추진하고 있다. 이들 사업의 경우 신활력사업과 함께 농촌지역의 산업을 활성화한다는 취지에서 성격이 크게 다르지 않기 때문에 이를 서로 조정하여 효율적인 추진 방안을 모색하고 있다. 즉 농림부는 2008~2010년까지 신활력사업 및 향토산업, 지역특화품목육성사업을 통합·정비하여 2011년 이후 지역역량을 강화하고 향토자원의 산업화와 교육·문화혁신을 통한 지역 활성화를 목표로 ‘농촌활력증진계획’ 수립, 추진할 계획이다. 소규모 분산적으로 추진되는 사업을 통합하고, 계획제도를 도입하여 체계적으로 추진하는 것은 매우 바람직한 일이다. 하지만 기존의 농외소득원개발사업이 검토대상에서 제외되어 있다든지 지역특화품목육성사업이나 지역농업클러스터사업은 농업부문에 특화되어 이를 단순 통합할 경우 시너지 효과가 제한적이고 농촌지역 2·3차 산업을 활성화하려는 향토산업육성사업의 성격 자체를 왜곡시킬 우려도 없지 않다는 점에 고민이 있다.

1.3.2. 행정자치부의 향토산업 관련 사업

행정자치부의 경우 고부가가치화가 가능한 주요 향토지적재산의 발굴 및 육성을 통해 지역경제를 활성화하기 위해 2001년부터 ‘향토지적재산활용 지역특화상품개발사업’을 시행하고 있다. 오늘날의 무역 및 경제 환경은 기존의 유사한 제품과 특성으로는 더 이상 지역의 경쟁력 제고가 어렵다. 따라서 지방마다 차별적으로 존재하는 전통문화, 유·무형의 향토자원을 산업화함으로써 지역

의 경쟁력을 제고하는 데 정책 목적이 있다. 향토지적재산 시범사업 첫해인 2001년에는 18개 시범사업단을 선정하고 80억원의 특별교부세를 통해 상품생산 공장설치 및 생산라인 증설 등을 위해 집중 지원하였다. 2002년에는 강원도 원주시의 ‘옷칠’을 이용한 특화상품개발 등 28개의 사업을 추가로 선정하여, 향토지적재산을 활용한 상품생산 공장설치 및 생산라인 증설 등에 50억원의 특별교부세를 지원하였다.

표 4-10. 행정자치부의 향토산업육성시범사업 추진실태

구 분	지 역	사 업 명	지 역	사 업 명
1차사업 (2001)	수원시	수원 양념갈비 사업	남원시	춘향전 등 활용, 관광상품 개발
	파주시	비무장지대 소재 관광상품 개발	무주군	바닷불이 생태관 설치·운영
	시험장	감자 전분식품 첨가물 개발 사업	진안군	마이용 관광상품 개발
	태백시	감자 식초 및 음료	영암군	영암도기 명품화 사업
	보은군	황토불 활용 사업	장성군	홍길동 캐릭터 개발
	영동군	난계 국악기 생산	청도군	청도 소싸움 활용 관광상품 개발
	보령시	머드 화장품 및 개발 상품	안동시	유교 및 하회탈춤 관광상품 개발
	금산군	금산 인삼 소재 관광상품 개발	제주시	탐라 문화상품 개발
	청양군	청양 고추, 구기자, 오이	북제주	선인장 상품 개발
2차산업 (2002)	강릉시	오죽상품화	영양군	분화용꽃고추상품화
	영동군	난계 국악기 상품화	밀양시	밀양아리랑캐릭터상품화
	음성군	음성고추명품 및 상품화	함양군	농산물표장제디자인개발
	무주군	반딧불이 캐릭터 상품화	제주시	한라산맑은공기 상품화
	함평군	함평 천지염색 상품화	제주시	돌이와 맹이를 활용한 상품화
3차사업 (2003)	강화군	강화고인돌 캐릭터 상품개발	서천군	한산 소곡주 및 한산모시 육성
	시본청	울산 캐릭터상품(해랑·해올이)개발	금산군	관광기념품 개발
	안성시	“안성마춤” 관광 상품개발	익산시	호산춘(민속주)개발 생산판매
	김포시	“평화통일” 캐릭터 상품화	함평군	나르다 상품생산
	수원시	“수원갈비냉면” 상품화	구례군	야생화, 녹차 문화상품화
	원주시	원주옷칠기, 한지, 황골엿육성	무안군	연근간(된)장, 초의 백련향 상품개발
	도본청	식이섬유가공식품 및 기능성 쌀 생산	봉화군	한약우 명품화사업
	양구군	조롱박, 야생화, 수공예품 개발	울진군	울진소나무 브랜드 제품화
	속초시	장천골 옛날장,현미,상황버섯	울릉군	약소 유통시설
	괴산군	청결고추 상품화사업	함양군	마천 “옷” 제품상품화
	음성군	음성진미전통 고추장·된장	거창군	썩먹인 한우고기 상품화
	보은군	황토불 사업	제주시	탐라순력도, 시 캐릭터활용 상품화

자료: 농촌진흥청 농촌자원개발연구소, 「지역어메니티를 활용한 향토산업 사례 분석」(2006).

특히 향토지적재산 중에서 지역의 특색을 살릴 수 있고 향후 사업 확대시 산·학·연이 연계하여 세계적인 상품을 개발함으로써 지방재정 확충과 지역 고용 창출 등이 가능하도록 총 226억 원(교부세 50, 지방비 176)의 사업비를 투자하였다. 2003년에는 모두 10개의 사업을 선정·추가하여 총 15억 원의 교부세를 지원하였다.

1.3.3. 재정경제부의 향토산업 관련 사업

재정경제부의 경우 기초 지방자치단체의 지역특화발전사업을 지원하기 위하여 일정 지역을 특구로 지정하여 선택적으로 규제특례를 적용하는 ‘지역특화발전특구제도’를 시행하고 있다. 전국에 걸쳐 획일적으로 적용되는 규제내용을 지역 특성에 맞게 완화 또는 강화하거나, 권한을 이양해 줌으로써 각 지역이 특색있게 발전할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하는 것이다. 시장·군수·구청장이 사업주체가 되어 지역특구에서 특구계획에 따라 특화사업을 실시하는 자를 사업대상으로 사업을 추진한다.

2004년 9월 제도 도입 이후 한 차례 법 개정을 통하여 개별법의 적용을 배제하는 규제특례(56개), 기초지방자치단체장에 행정권한 이양(8개), 토지이용에 따른 인·허가 의제(33개)로 47개의 법률에 대한 97개 규제특례가 법제화되고 2007년 12월 현재 100개의 지역특구가 지정되어 운영되고 있다.

특구지정대상을 품목별로 보면 농림수산물 58개로 가장 많고, 그 밖에 교육 12개, 생태·친환경 7개, 관광레포츠 7개 등이 많은 비중을 차지하고 있다. 특구지정은 별도의 사업비를 지원하기보다는 규제특례를 통해 산업을 육성하는데 대부분의 특구가 농산물을 대상으로 하고 있어서 사실상 이들을 대상으로 규제를 완화한 특구제도의 유용성¹⁶에 한계가 있다. 더구나 한방·목초, 허

¹⁶ 규제특례 적용사항을 보면 특정사업지구 내 농지전용이나 도시계획 변경 외에 ① 축제시 차마의 도로 통행금지 제한(도로교통법 특례) 및 축제행사시 도로변의 일부전용허용(도로법 특례), ② 옥외광고물 설치기준 별도제정(옥외광고물 관리법 특례), ③ 농지의 위탁경영 또는 임대사용 허용(농지법 특례), ④ 특산품 등의 표시기준 별

브, 건강식품, 웰빙 관련 특구가 무려 15개나 된다는지, 하나의 시·군당 두 개 이상의 특구를 지정한 사례도 많이 있어 실속도 없는 특구제도를 너무 방만하게 운영한다는 지적도 제기되고 있다.

표 4-11. 지역특화발전특구제도의 내용

사업개요	<ul style="list-style-type: none"> - 기초 지자체의 지역특화발전 사업을 지원하기 위하여 일정 지역을 특구로 지정하여 선택적으로 규제특례를 적용하는 제도 - 국가균형발전을 위한 7대 과제의 하나로 추진하기로 결정
정책목적	전국에 걸쳐 획일적으로 적용되는 규제내용을 지역특성에 맞게 완화·강화하거나 권한 이양해 줌으로써 각 지역이 특색있게 발전할 수 있도록 제도적 뒷받침을 목적으로 함
법률근거	지역특화발전특구에 대한 규제특례법
사업주체	시장, 군수, 구청장
사업대상	지역특구에서 특구계획에 따라 특화사업을 실시하는 자로서 지방자치단체와 법 제11조 제1항의 규정에 따라 지정된 자
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민의 창의와 참여를 바탕으로 한 지역발전의 핵심적인 특화사업 발굴 - 특정지역의 규제특례를 활용한 특구사업의 성공사례를 제시함으로써, 선의의 경쟁과 시장원리에 입각한 자립형 성장동력 확립 - 지역별 특화된 발전에 의한 산업집적 및 신규산업창출 등을 토대로, 지역경제의 활성화와 국민경제 발전을 도모
사업규모	- 2007년 7월 기준 84개의 지역특구지정
추진체계	특구계획작성(기초자치단체)→지역의견수렴→특구지정신청(재정부) →관계행정기관 협의 및 실무위→상정,심의(특구위원회)→지역특구 지정

도 지정(식품위생법 특례) 등이 포함됨.

표 4-12. 재정경제부의 지역특화산업특구 지정실태

지역	지역특화산업 특구명	지역	지역특화산업 특구명
원주시	첨단의료건강산업특구	노원구	국제화교육특구
태백시	고지대스포츠체협장	중구	영어교육특구
강릉시	싸이언스파크특구	울주군	언양,봉계 한우불고기특구
원주시	옷,한지산업특구	서구	서구의국어교육특구
홍천군	리더스카운티특구	강화군	약쑥특구
화천군	평화,생태특구	중구	중구 차이나타운특구
이천시	도자산업특구	순천시	국제화교육특구
양평군	친환경농업특구	여주시	오션리조트특구
군포시	청소년교육특구	곡성군	섬진강기차마을특구
연천군	고대산평화체험특구	여주시	시티파크리조트특구
여주시	화훼산업특구	여주시	관광국제화교육특구
여주군	쌀산업특구	곡성군	섬진강기차마을특구변경
창녕군	외국어교육특구	곡성군	21세기농촌교육선진화특구
의령군	친환경레포츠파크특구	함평군	나비산업특구
산청군	지리산약초연구발전특구	장흥군	정남진 장흥 생약초,한방특구
함양군	자연건강식품산업화특구	강진군	외국어교육특구
김해시	평생교육특구	보성군	녹차산업특구
거창시	국제화교육특구	순창군	장류산업특구
하동군	야생녹차산업특구	고창군	북분자산업특구
남해군	귀향마을특구	고창군	경관농업특구
고성군	체류형레포츠특구	익산시	한양방의료연구단지특구
고성군	조선산업특구	완주군	모악여성한방클리닉특구
거창시	화강석에너지특구	익산시	한양방의료연구단지특구변경
영양군	반딧불이생태체험마을특구	진안군	홍삼,한방특구
안동시	산약마을특구	남원시	지리산웰빙허브산업특구
영천시	한방진흥특구	완주군	포도주산업특구
상주시	꽃감특구	부안군	누에타운특구
영덕군	대게특구	남원시	지리산웰빙 허브산업특구 변경
의성군	마늘산업유통특구	부안군	영상문화특구
성주군	참외산업특구	김제시	총체보리한우산업특구
김천시	포도산업특구	부안군	신,재생에너지특구
울진군	로하스농업특구	남제주군	국토최남단마라도청정특구
문경시	오미자산업특구	금산군	인삼웰스케어특구
김천시	자두산업특구	청양군	고추,구기자특화산업특구
상주시	고랭지포도특구	논산시	청정딸기산업특구
안동시	산약(마)마을특구 변경	논산시	양촌꽃감특구
영양군	고추산업특구	논산시	강경 발효젓갈산업 특구
경산시	종묘산업특구	태안군	종합에너지특구
영주시	글로벌인재양성특구	예산군	황토사과특구
봉화군	파인토피아특구	아산시	국제화교육특구
포항시	구룡포과메기특구	영동군	포도와인산업특구
영덕군	청정에너지특구	제천시	약초웰빙특구
청도군	반신나라특구	괴산군	청정고추산업특구
중구청	약령시한방특구	옥천군	묘목산업특구
중구	패션주얼리특구	단양군	석회산업발전특구
대구	대구안경산업특구	옥천군	웃산산업특구
해운대구	컨벤션영상해양레저특구	충주시	사과특구
기장군	미역,다시마 특구	음성군	다올찬 친환경 수박 특구
동구	차이나타운지역발전특구	영동군	감고을 감산업특구
동대문구	약령시한방산업특구	청주시	직지문화특구

자료: 재정경제부, 지역특구 2년의 성과와 과제(2006).

1.3.4. 산업자원부의 향토산업 관련 사업

산업자원부는 2005년부터 산·학·연·관 및 기업지원기관 간의 협력촉진과 연계강화를 통해 지역혁신 역량을 결집·확충하고, 지역산업 경쟁력 증대 및 자립형 지방화를 이루기 위해 ‘지역혁신특성화사업’을 추진하고 있다. 지역혁신특성화사업은 ‘프로젝트사업’과 ‘포럼활동지원사업’으로 구분되는데, 프로젝트사업의 경우 지역의 특성과 여건에 맞는 지연산업이나 향토산업을 육성하기 위하여 산·학·연 및 기업지원기관 등의 지역혁신 주체들이 공동 참여하여 기술 개발, 전문 인력양성 등 다양한 산·학·연 협력요소를 연계하여 추진하는 사업을 말한다.

이 밖에도 산업자원부는 지역의 특성과 여건에 맞는 특화산업(지연산업, 향토산업 등)을 육성하기 위해 419억 원의 예산으로 ‘지역연고산업진흥사업’을 추진하고, 122개 지방자치단체를 대상으로 지역여건 및 기업의 특성에 따라 패키지 형태의 맞춤형 지원을 실시하여 지역혁신역량을 강화하고, 혁신기반을 창출하여 지역 경제의 활력을 제고하기 위하여 32억원의 예산으로 ‘지역특화 기술혁신 선도기업지원사업’¹⁷을 추진하고 있다(산업자원부, 2007).

이는 사업기간을 3년 이내로 규정하고 기업·대학·연구소 등 지역혁신역량을 보유하고 기업지원이 가능한 기관을 주관기관으로 한다. 사업당 연간 10억원 내외의 국비지원을 하는데, 남해 마늘산업과 충남 인삼약초산업 등을 포함 12개의 사업을 추진하고 있다. 한편 ‘포럼활동지원사업’은 지역 특성과 여건에 맞는 산업발전 비전을 제시하고, 비전실현을 위한 발전전략 수립과 추진 과제 도출을 위하여 시·군·구 단위로 개최하는 다양한 포럼활동을 지원하는 사업이다. 시·군·구가 주관기관이 되어 1년 동안 포럼의 설치·운영비를 지원하고 있다. 지역당 2~3천만 원의 국비지원을 통해 진천수박명품화포럼, 화순한약재포럼 등 136개의 포럼이 운영되고 있는데, 주제별로는 지역특

¹⁷ 농공단지 입주기업체 중 (사)전국농공단지기술혁신연합회 추천업체와 지역의 향토산업 또는 지연산업과 연계되는 사업체를 우대함(산업자원부, 2007.2).

산농림수산물외의 활성화가 26개로 가장 많고, 그 밖에 지역의 부존자원을 활용한 지역산업 육성과 관광개발, 기타 지역 발전 포럼이 많은 비중을 차지하고 있다<부록2 참조>.

표 4-13. 지역혁신특성화사업의 내용

사업개요	지방자치단체 주도로 산·학·연·관 및 기업지원기관 간의 협력촉진과 연계강화를 통해 지역혁신역량을 결집·확충하고 지역산업 경쟁력 증대 및 자립형 지방화를 이루고자 하는 사업으로 프로젝트사업과 포럼활동지원사업 유형으로 분리하여 추진		
법률근거	국가균형발전특별법 제28조		
신청자격 및 지원조건		프로젝트사업	포럼활동지원사업
	주관기관	기업, 대학, 연구소, 테크노파크 등 지역혁신역량을 보유하고 기업지원이 가능한 기관	시·군·구
	사업단구성	주관기관 및 3개 이상의 참여 기관	주관기관 단독 가능
	사업기간	3년 이내	1년
	사업범위	기초단위사업, 광역단위사업, 초광역단위사업	기초단위
	사업내용	프로젝트사업의 개념에 부합하는 사업으로 기술개발, 전문 인력 양성 등 S/W 성격의 사업	포럼운영
	대응투자	<ul style="list-style-type: none"> · 기초단위 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 현금부담: 국비의 10% 이상 - 민간부담금: 국비의 5% 이상 · 광역 또는 초광역단위 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 현금부담: 국비의 20%이상 - 민간현금부담: 국비의 10% 이상 	필요에 따라 지자체 또는 민간에서 부담 가능
	국비지원	사업당 연간 10억 원 내외	사업당 2~3천만 원
선정절차	사업신청서제출(주관기관: 전략산업기획단 등)→1차 평가(지역평가위원회)→지역혁신협의회→2차 평가(산업자원부/한국산업기술평가원)→결과통보 및 협약체결(산업자원부, 주관기관)		

표 4-14. 산업자원부의 지역혁신특성화사업(프로젝트) 추진실태

지역	사업명	주관기관
경남	보물섬 클러스터 구축을 통한 남해 마늘산업 핵심역량 강화	경남도립 남해전문대
경북	경북 해양바이오 소재 가공 및 심층수 신산업 혁신 역량 강화	동국대
충남	인삼·약초 바이오 지역혁신 클러스터 육성사업	중부대
전북	닥 섬유제품산업 지역혁신체계 구축사업	한국니트산업연구소
강원	해양심층수를 이용한 고성군 지역특화산업 육성사업	경동대
부산	한·패션 브랜드 개발을 통한 부산섬유패션산업 혁신체계 구축	동의대
전남	해양레저 활성화를 위한 레저보트산업 지역혁신체계 구축	목포해양대
광주	신에너지 소재·부품 기업지원 지역혁신 역량강화	전남대
서울	차세대 디지로그 프린팅 산업 기반구축 사업	동국대
대전	대전지역 Wireless Valley 구축을 위한 고주파부품 산업 역량강화 지원사업	대전광역시 첨단산업진흥재단
경기	차세대 BT혁신을 위한 줄기세포 치료연구 기반조성	포천중문의대
대구	지능형 자동차부품 산업화 지원 RIS 구축	대구경북과학기술연구원

자료: 산업자원부, 지역혁신특성화사업운영요령(2006).

1.3.5. 중소기업청의 향토산업 관련 사업

중소기업청은 지역전통산업을 그 지역의 중심산업으로 육성하기 위하여 시·도별로 특화품목을 육성대상으로 선정한 후 주민소득과 지역경제 발전에 기여할 수 있도록 ‘지역특화산업육성사업’을 추진하고 있다. 역사성·산지성·특산성·지역성을 가진 그 지역의 오랜 전통산업을 대상으로 하는데 대부분 지역적으로 기업집단을 형성하고 그 지역의 중심산업으로 육성할만한 가치가 있는 제품으로서, 해당 지역의 부존자원을 활용하여 생산·판매하는 중소기업 제품을 의미한다. 1998년 6월 ‘지역특화중소기업 집적·활성화 계획’을 수립하여 실시한 이후 1998년에 9개 품목을, 2001년도에 9개 품목을 선정하여 15개 시·도의 총 18개 지역 특화품목을 선정·육성, 2003년까지 총 40여개의 지역 특화품목을 발굴·육성하였다.

중소기업청은 지역특화산업육성을 위해 1998년 부산의 신발, 경기 도자기, 강원 석공예품, 전북 귀금속·보석, 전남 청자, 경북 인삼가공품, 경남 견직, 제주 관광토산품 등 9개 품목을 지역특화상품으로 지정하였다. 그 후 2001년 서울의 인쇄(상업인쇄), 부산의 자동차산업, 인천 라이터(고급품), 대전 타올, 울산 옹기, 경기 금형, 충북 전통도자기, 충남 인삼약초가공품, 경남의 석재가공품 등 9개 품목을 추가 지정하였다.

그 후 2004년에는 두 차례에 걸쳐 81개의 지역향토산업을 지정하여 ① 향토적 소재 제품화와 애로기술 해결 등 기술 개발과제 지원, ② 향토산업 공동브랜드 개발 및 용기·포장 디자인 개발 지원, ③ 향토산업발전을 위한 세미나 및 연구과제를 지원하였다. 이를 위해 향토산업지원협의회 구성, 지방중소기업육성자료를 이용한 향토기업과 시설 및 운전자금 지원, 그리고 전국의 향토기업 현황 및 경영실태 조사를 실시하기로 하였다(중소기업청, 지역향토산업육성 기본계획, 2003.12). 하지만 2004년 말 관련 사업을 행자부로 이전하고, 그 후 향토자원에 IT, BT 등 신기술과 융합하여 고부가가치를 창출하고자 하는 ‘향토산업 신기술융합화 개발사업’을 추진하고 있다.

표 4-15. 지역특화산업육성사업의 내용

추진배경	- 21세기 환경변화(수도권 집중현상 및 지방 간 격차 확대의 시정 요구) - 소비자 욕구의 다양화 / 다원화 추세에 대응 - 광역 단위의 산업클러스터 육성에 대한 보완
정책목적	재정자립도가 낮은 시·군 향토산업의 자생력을 제고하고 지역경제의 성장동력으로 육성
법률근거	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률
사업전략	- 향토산업네트워크구축 - 향토산업 성장기반 조성 - 향토기업 성장 동력화
선정기준	- 지역성(차별성): 타 지역보다 많이 존재하거나 품질의 차별화, 혹은 전국적(세계적인) 명성 확보여부 - 전통성(전래성): 전통적으로 그 지역을 대표하는 품목으로서 근대화 이전에도 토착되어 계승·발전 여부 - 산업경쟁력: 자원확보의 용이성, 경제성, 시장적합성, 지적재산권 확보 가능성 등 - 지역경제 기여도: 지역내 소득, 고용창출 및 수출확대, 전·후방 연계효과 창출 가능성 등
추진체계	향토산업 선정지침서 작성/송부(지자체) → 여론수렴(지자체) → 향토산업 선정/통보 → 지원 대상 심의/확정(향토산업선정위원회)

표 4-16. 중소기업청의 지역향토산업 지정실태, 2004

구 분	지 역	향토산업명	지 역	향토산업명
1차지정 (34개)	삼척시	삼척미역	함평군	함평왕골
	태백시	태백고랭지김치	문경시	폐광철로활용및체험
	인제군	인제황태	상주시	상주곶감
	평창군	평창느다리버섯	안동시	안동산약
	보은군	보은황토	영주시	풍기인삼
	부여군	부여양송이버섯	영천시	영천한방
	서천군	한산모시	고령군	고령세라믹
	예산군	예산용기	군위군	군위버섯
	청양군	청양구기자	영덕군	영덕대게
	남원시	남원목공예	예천군	예천누에
	고창군	고창복분자	의성군	의성홍화
	완주군	봉동생강	고성군	고성밀
	임실군	임실치즈	의령군	의령한지
	나주시	나주황토도자기	하동군	하동녹차
	담양군	담양대나무	함양군	마천쑈
	보성군	보성녹차	남제주군	제주감골
	완도군	완도다시마	북제주군	북제주선인장
	화천군	화천자생목재활용	해남군	해남겨울배추
	2차지정 (47개)	철원군	철원현무암	진도군
고성군		고성명태	무안군	무안백련
양양군		양양송이	영암군	영암무화과
홍천군		홍천한우	화순군	화순약용작물
양구군		양구찜빵	영광군	영광모시
영동군		난계국악체험	순천시	순천야생전통차
단양군		단양육쪽마늘	봉화군	봉화산머루
옥천군		페터널활용저장·체험	영양군	영양장뇌삼
제천시		제천약초	청송군	청송꽃돌
진천군		진천관상어	청도군	청도감
충주시		충주사과	울진군	울진송이버섯
음성군		음성향토와인	김천시	김천포도
청원군		청원국화	울릉군	울릉오징어·산채
공주시		유구섬유산업	산청군	산청약초
논산시		강경젓갈	합천군	합천딸기
진안군		진안약초	거창군	거창화강석
순창군		순창장류	창녕군	창녕양파장류
정읍시		정읍자생차	사천시	사천건포조미가공
김제시		김제백련	통영시	통영동백
무주군		무주산약초	서귀포시	서귀포수산물
장흥군		장흥표고버섯	양평군	양평산더덕
강진군		강진고려청자	연천군	연천전통장
구례군		지리산야생화		

자료: 농촌진흥청 농촌자원개발연구소, 「지역 어메니티자원을 활용한 향토산업 사례 분석」(2006).

2. 농림부의 향토산업육성사업의 추진실태

2.1. 향토산업육성사업의 배경

2.1.1. 향토산업육성사업의 배경

우리나라의 지역개발은 그동안 주로 외부에서 기업이나 프로젝트를 유치하는 데 초점을 두고 전개되어 왔다. 그러나 최근 전개되고 있는 무역환경은 세계화와 개방화의 진전을 통해 가격·품질·안정성 ‘세계 최고’, ‘세상 유일’한 명품 개발, 세계를 향한 판매 촉진을 통해 세방화(globalization) 즉 “가장 지방적인 것이 가장 세계적이다”라는 말처럼 새로운 전략을 요구하고 있다. 또한 기술혁신과 정보화의 진전을 바탕으로 정보시스템을 활용한 전통산업의 고부가가치화, 자연산업의 정보화를 추구하고 있다. 지역 고유성을 발현한 향토산업 개발로 다양성을 추구하고 소비자 욕구에 부응하고 있으며, 환경친화적 개발과 문화유산의 보전, 환경 및 문화사업의 육성을 추구하고 있다. 따라서 지역여건과 부존자원에 기초한 지역 스스로 지역의 특성을 확인하여 숨겨진 부존자원을 발견하고 이를 바탕으로 지역의 개성을 살린 ‘얼굴있는 향토산업’을 육성하여 타 지역과 차별화하는 접근전략을 중시하게 된 것이다.

즉, 향토산업육성사업은 지역의 부존자원이나 여건을 기초로 지역민 스스로가 지역의 특화산업을 육성하여 고용창출과 지역총생산 증가 등 지역경제를 활성화하는 것을 목적으로 하고 있다.

정책대상으로 지원특산품, 관광·문화 등 유·무형 자원의 산업화를 지원하되 지역농업클러스터사업과의 중복을 회피하고, 기능측면에서는 다양한 사업 메뉴를 negative 방식으로 제시, 지역사회가 자체 필요성에 맞게 자율적으로 선택, 사업계획을 수립함으로써 제품개발·생산·가공·마케팅 등 일관 지원하고 있다.

특히 2004년 「삶의질향상법」과 「국가균형발전특별법」의 제정을 계기로 그동

안 농림부를 비롯하여 행정자치부와 산업자원부, 중소기업청 등에서 단편적으로 추진해 오던 관련 사업을 농림부와 통합하여 추진할 수 있는 법적 근거를 확보하게 되었다. 아직까지 기존 농림부의 농외소득원개발사업이나 지역특화품목육성사업 조차 어떻게 통합·조정해야 할지 판단이 쉽지 않고, 더구나 타 부처의 관련 사업은 당장 통합이 어려운 상황이지만 사업의 성격이나 내용상 가까운 시일 내에 이들 관련 산업을 모두 통합·조정하지 않으면 결국 소규모 분산 투자에 의해 농촌활력 증진이라는 소정의 성과를 기대하기 어렵게 된다.

2.1.2. 향토산업육성사업의 추진방향

향토산업육성사업은 일차적으로 향토자원의 발굴, 사업화 가능성 진단, 시장 조사 등의 소프트적 지원에 역점을 두고 이를 바탕으로 시범적 성격의 소규모 프로젝트를 추진하고 점차 생산·가공·마케팅에 대한 일관지원체제를 구축한다. 기초적인 지원체제를 구축한 후 산·학·연 클러스터형 지원체제로 업그레이드할 계획이다.

이때 지역 특색을 살리고 지역사회의 사업 추진 역량이 강화될 수 있도록 사업을 추진하며, 여러 지역에서 공통적으로 생산·공급되는 농특산품보다는 지역 고유의 제품과 서비스·문화 등을 우선지원하고, 지방자치단체가 자율적으로 사업계획을 수립하고 중앙정부는 계획수립 과정의 컨설팅과 사업시행상 지원에 역점을 둔다.

향토산업 육성은 사업신청 이전에 사업성이 있는 향토자원을 발굴하고, ‘향토자원개발기본계획’을 수립한 경우에 지원이 가능하며, 지역성과 전통성이 강하고 사업성이 있는 유·무형의 향토자원을 적극 지원한다. 지역농업클러스터 활성화사업 및 신활력지역지원사업 등 각종 사업과의 중복지원을 방지하고 지방자치단체가 자율적으로 사업계획을 수립하고, 중앙정부는 계획 수립과정의 컨설팅, 마케팅, 예산지원 등 측면 지원에 역점을 둔다. 지원 대상자는 농업인·생산자단체·향토기업체·연구단체 등으로 하며, 지원 내용은 기존 특산제품의 고급화 및 다양화, 전통농업자원, 토종 동·식물 등을 활용한 상품개발,

향토자원을 활용한 문화상품의 개발 등으로 추진할 계획이다.

지원내용은 향토자원개발 기본계획에 수립된 세부 단위사업을 포괄 지원을 바탕으로 H/W 분야는 제품개발을 위한 원재료·시설·장비구입·설치비용, 시제품 개발을 위한 시설 등을 지원하고, S/W 분야는 제품개발 관련 컨설팅비용, 위탁 연구비용, 네트워크 구축·운영비용 등을 지원한다.

전국 및 지역시장의 수요를 감안하여 생산·공급체제를 구축하기 위해 지방자치단체와 중앙정부가 각각 역할을 수행한다. 지방자치단체는 기존 제품의 고급화 및 다양화, 전통기술·전통문화·전통음식·전통생활양식의 발굴 및 현대화 등을 통해 생산·공급체제 구축 및 지역 내 수요 창출에 역점을 둔다. 중앙정부의 경우 향토산업육성관련 계획 수립, 로드맵 관리 등 총괄 기능을 담당하며 향토자원 D/B 구축 및 정보 제공, 시장조사, 수요창출, 투자 유치, 마케팅 체제 구축에 역점을 둘 예정이다.

2.1.3. 재원확보와 연도별 지원계획

가. 재원확보

지역특화품목육성사업이 농산물 생산·가공은 물론 향토산업을 일부 지원하고 있고 지역농업클러스터사업도 신규로 추진하고 있어 향토산업육성을 위한 신규사업을 별도 추진하기보다는 기존의 지역특화품목육성사업을 리모델링하여 추진할 계획이다. 또한 균특회계의 특성을 살려 지방자치단체의 의견을 최대한 수렴하고, 점차 향토산업육성 분야가 확대 지원되도록 추진한다. 초기 단계에서 필요한 향토자원 조사 및 D/B 구축은 농림부 정책연구 용역예산을 활용하여 추진한다.

나. 연도별 지원계획

2004년까지는 농어촌구조개선특별회계에 편성되었으며, 2005년부터는 균형발전특별회계에 편성되어 운영하고 있다. 2007년부터는 향토산업육성사업과 지역특화품목육성사업 예산이 합산된 금액이다.

표 4-17. 향토산업육성사업의 연도별 지원계획

단위: 백만 원

구 분		'97~'04	2005년	2006년	2007년(안)	'08~'13
사업비	국 고	556,738	61,210	87,940	107,151	1,239,141
	지방비 등	452,169	61,210	87,940	107,151	1,239,141
합 계		1,008,907	122,420	175,880	214,302	2,478,282

자료: 농림부, 농림사업지침서(2007).

2.2. 향토산업육성사업의 추진방법

2.2.1. 향토산업육성사업 계획수립

향토산업육성계획은 농림부장관이 수립하되, 관계 중앙행정기관의 장이 수립한 부문별 향토산업육성계획안과 시·도지사가 수립한 지역향토산업육성계획을 제출받아 이를 기초로 수립한다. 향토산업육성계획수립지침을 작성하여 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하고, 계획수립지침에 따라 소관사항에 대한 계획안을 수립하여 농림부장관에게 제출한다. 농림부장관은 중앙행정기관의 부문별 향토산업육성계획안과 시·도별 지역향토산업육성계획을 제출받아 이를 기초로 5년을 단위로 하는 향토산업육성계획을 수립하고 농림부장관은 수립한 계획을 향토산업육성위원회의 심의를 거쳐 이를 최종적으로 확정한다. 시행계획은 연차별로 수립·추진할 계획이다.

2.2.2. 향토산업육성사업의 추진주체

향토산업은 시·도별로 행정기관·업체·지역전문가 등으로 구성된 사업추진기획단을 구성·운영하고, 이들로 하여금 지역의 특성을 반영한 사업계획 수립 및 사업 추진을 지원하도록 한다.

아울러 사업 관련단체 간 Net-work 형성 및 정보교류를 추진하기 위해 대학, 연구기관 등 다양한 주체가 결합된 협의체를 운영하고, 지식과 기술 등의 활발한 정보교류를 통해 원활한 사업을 추진한다.

농림부에 향토산업육성정책에 대한 자문, 사업대상 선정 및 평가에 관한 심의를 등을 위한 자문기구인 ‘향토산업육성심의회’를 구성한다. 이때 심의회의 구성은 대학·연구기관 및 단체, 지역전문가, 농촌진흥청, 농림부 등 10인 이내로 구성한다.

2.2.3. 향토산업육성사업의 추진체계

가. 1단계(착상단계)

농림부의 지침에 따라 시·군을 조사주체로 사업화 가능성이 있는 향토자원을 조사한다. 시·군 차원에서 지역 특색을 살린 향토산업으로 육성하고자 하는 유·무형의 자원을 조사하고, 아직 사업화되지 않은 자원은 물론 기존 농림사업, 지역농업클러스터사업, 타 부처 관련 사업 등으로 지원을 받은 향토자원도 포함하여 조사대상으로 선정한다.

조사 방법 및 절차로는 시·군은 향토자원 건별로 향토자원 조사표를 작성하고 설명자료나 사업계획을 함께 제출하고, 둘 이상의 향토자원을 결합하여 향토 패키지자원에 대한 조사표의 제출도 가능하다. 연도별 사업대상을 구분하여 제출하되 시·도는 시·군의 향토자원 조사표를 취합하여 사업대상 중 3~5건의 우선 검토대상을 명기하여 농림부에 제출한다.

제출된 조사표를 대상으로 향토자원에 대한 평가작업은 매년 10월~11월 사이에 이루어지며, 조사표 검토와 보완 및 사업화 가능성에 대한 1차 평가를 향토자원개발 전문기관에 용역발주를 통해 수행한다.

향토자원 조사표에 대해 ① 조사의 충실도, ② 지역특색 구비 여부, ③ 사업 취지 부합여부, ④ 사업추진 준비 정도 등을 검토하고, 필요시 시·군에 보완요구 및 조사표 평가후 위의 절차의 요건을 충족하는 우수 향토자원은 데이터베이스(DB)화를 추진한다.

시·도별로 1건의 우수 향토자원을 시범적으로 선정하여 시·도를 통해 시·군별 ‘향토산업육성 기본계획’ 수립을 요구하고, 시·군 자체 사업계획이 마련되어 있는 향토자원, 제품개발은 완료되었으나 제품의 다양화 혹은 상품성을 높이기 위한 디자인·브랜드 개발, 권리화 추진 등이 필요한 향토자원, 시제품 개발이나 생산기술 개발을 위해 소규모 파일럿 플랜트를 필요로 하는 향토자원 등을 우선 선정대상으로 한다.

나. 2단계(발전단계)

2단계는 발전단계로 시·군별 향토자원개발 기본계획의 수립, 향토자원개발 기본계획 평가 및 보완, 향토산업육성 로드맵 수립으로 진행된다. 계획수립을 요구받은 각 시·군은 ‘농림부지침’을 참고하여 기본계획을 수립하고 1월 말 이전에 시·도를 통해 농림부에 제출한다. 기본계획은 시·군의 판단에 따라 자유롭게 작성하되 농림부지침이 정하는 사항은 반드시 포함해야 하며 지방행정 부담 완화를 위하여 기본계획수립 단계부터 컨설팅 전문가, 시장조사기관 등이 참여되도록 중앙차원에서 적극 지원한다.

각 시·도별로 제출된 향토자원개발기본계획에 대한 평가와 보완 작업은 2단계로 추진되며, 1단계는 전문기관에 의한 사업성 종합평가가 필요한 경우 시·군 차원의 보완작업을 병행하고, 기본계획 평가작업은 농촌정책국 정책연구비 예산을 활용한다. 2단계는 향토산업육성심의회에 의한 심의·확정 단계로 ‘보완’ 판정의 경우 시·군의 재검토를 거쳐 추후 기본계획 제출이 가능하나, ‘부적합’ 판정된 경우 계획 제출이 불가하다. 농촌정책국장을 포함하여 향토산업 전문가 10인 이내로 구성된 향토산업육성심의회를 거쳐 확정된 시·군별 기본계획은 지역특화사업(균특회계) 예산요구안에 반영하여 추진한다.

향토산업육성 로드맵은 중앙정부 차원의 ‘향토산업육성전략’과 구체적인 육성 대상과 우선순위를 담은 부속서로 구성되고, 부속서는 예상지원단계 향토자원·향토산업육성심의회 심의를 거쳐 우선순위가 부여된 향토자원을 수록한다. 로드맵 부속서에 포함된 향토자원개발 프로젝트에 대해서만 지역특화사업으로 개발예산을 지원한다. 로드맵의 보완은 2007년 예산요구 이후 ① 시·군별 기본계

획 수립 요구 및 계획, ② 전문기관 평가, ③ 향토산업육성심의회 심의·확정 등의 절차를 거쳐 연중 로드맵 개정절차를 거친다. 2007년 이후 예산지원 프로젝트의 추가 선정은 향토산업육성심의회 심의를 거쳐 로드맵에 기 등재된 프로젝트와 신규 심의·확정된 프로젝트를 적절히 안배하여 예산을 지원한다.

다. 3단계(성숙단계)

3단계는 성숙단계로 예산지원 방향과 중앙정부 차원의 S/W적 지원, 사업 추진 평가와 모니터링이 수행되는 단계이다.

예산지원 방향은 시장·군수·구청장이 사업시행 주체가 되고, 예산집행은 시·군에서 구성·운영하는 가칭 ‘향토자원개발추진협의회’의 결정에 따라 지방자치단체가 사업대상자에게 지원한다. 지원대상은 H/W와 S/W 부분으로 나누어 향토산업육성 로드맵에 포함된 향토자원개발 프로젝트로 하며, 시·군별 기본계획에 수록된 향토자원개발 프로젝트의 세부사업을 지원한다. H/W는 제품개발을 위한 원재료·시설·장비 구입·설치비용, 시제품개발을 위한 파일럿 플랜트 건설 등까지 지원하며, S/W로는 제품개발 관련 컨설팅비용, 위탁 연구비용, 향토자원 권리화·디자인·브랜드 개발비용, 지역 내외의 네트워크 구축·운영 비용 등을 포함한다.

중앙정부 차원의 S/W적 지원은 향토산품의 인지도 제고와 판로 개척을 위해 설명회·박람회·전시회 개최, 전국적 상품화 유망품목에 대해 컨설팅 및 컨설팅 비용 지원, 사이버쇼핑몰 설치·운영 등이며, 국제회의 홍보, 공공기관 납품, 언론 등 여론선도층 홍보도 병행한다. 또한 향토산업 전문인력 육성을 위해 기술적 애로 해결과 고객요구 포착에 역점을 두는 교육과정 개발 및 교육 실시, 대학·연구기관·민간기업 등 다양한 교육기관 간에 교육과정 유치 경쟁을 유도하여 교육의 품질을 제고한다. 각 지역이 사업 추진과정에서 확보한 경험과 정보, 모범사례가 체계적으로 수집·분석·전파될 수 있도록 향토산업 네트워크를 구축함으로써 향토산업육성사업 추진지역 간 네트워킹을 지원한다.

사업에 대한 평가는 시·군의 자체평가를 원칙으로 하며 향토자원개발을 위해 예산을 지원받은 각 시·군은 매년도 사업평가보고서를 차년도 1월말까지

농림부에 제출하고, 사업평가보고서가 허위로 작성되거나 부실할 경우 추가 지원을 중단하고 실사를 거쳐 계속 지원 여부를 결정할 계획이다.

사업의 모니터링은 농림부와 시·도가 담당하며, 필요하다고 판단되는 경우 사업 모니터링을 위해 농림부와 유관기관 직원, 향토산업육성심의회 위원 등을 파견하여 실시하고, 사업평가보고서 및 모니터링 결과를 바탕으로 향토산업육성에 관한 종합보고서를 매년도 작성한다.

라. 졸업단계

시·군별 기본계획에 포함된 사업목적 달성 후 장래 발전 가능성이 높은 향토자원에 대해 지역농업클러스터사업 등 후속 지원을 검토하고, 해당 시·군은 새로운 사업계획을 제출하도록 한다.

2.2.4. 향토산업육성사업의 지도·감독

향토산업육성사업의 효율적 추진을 위해 시·도지사는 사업 추진의 자율성에 상응하는 책임성 확보와 사업 부실화 방지 및 투자효율을 높일 수 있는 다양한 방안을 강구하여야 하며, 사업의 효율적인 추진 및 관리를 위해 총괄부서와 사업부서 간 긴밀한 협조체계를 유지하여야 한다. 시·도 사업과는 소관 사업의 추진상황을 반기별로 점검, 그 결과를 시·도의 총괄부서에 제출한다. 시·도의 총괄부서에서는 시·군별 사업 추진실적 및 자금집행 상황을 연1회 이상 점검하고, 시·군 또는 시·군에서는 사업 추진실적 및 자금집행 상황에 관한 점검한 결과 사업 추진이 부진하거나 부실한 사업 등에 대해서는 즉시 필요한 조치를 강구하여야 한다.

시·도지사는 이 사업으로 설치·공급된 시설물, 기계·자재 등에 대해 사업 완료 후 1개월 이내에 현지 확인하고, 「농림사업실시규정」 제44조에 의한 사업의 관리절차를 이행해야 한다. 농림부는 지도·감독을 통해 지방자치단체의 지원내역을 분석하여 사업비 집행의 적정성 여부를 조사하고 개선방안을 수립하여야 한다.

2.3. 향토산업육성사업의 선정실태

농촌지역개발을 위한 방안으로 향토자원을 이용한 향토산업육성을 위하여 2004년 3월 근거법인 「삶의질향상법」을 제정하고, 향토산업육성을 위한 연구를 거쳐 ‘향토산업육성계획’을 수립하여 2007년부터 시범사업을 추진하고 있다.

지역사회의 향토자원을 활용한 다양한 1차·2차·3차 산업을 육성하여 농촌경제 활성화와 농가소득 증대를 목적으로 사업당 10억원 수준, 사업기간 1~3년으로 향토자원 개발을 위한 컨설팅, 브랜드화, 원재료 생산 등을 포괄 지원한다. 2007년 시범사업으로 19개 사업을 선정하고, 2008년 사업대상으로 30개를 선정하였다.¹⁸

표 4-18. 향토산업육성사업 '07년도 시범사업대상

일련번호	도	시 군	사 업 명
1	경기도	양평	양평 유기농 장류 산업육성
2	경기도	고양	고양 선인장을 이용한 기능성 제품 개발
3	강원도	평창	봉평 메밀 관광상품화
4	충청북도	음성	음성 신선편이 인삼개발
5	충청북도	진천	진천 쌀과 작두콩을 이용한 향토제품 개발
6	충청남도	청양	청양 구기자 산업육성
7	충청남도	당진	당진 초락도리 약쑥개발
8	전라북도	완주	봉동 생강 명품화
9	전라남도	광주	광주 진통민속 떡 산업육성
10	전라남도	보성	보성 대마를 이용한 산업화
11	전라남도	장흥	장흥 호박이용 상품화
12	전라남도	진도	진도 구기자를 이용한 전통식품 개발
13	경상북도	영천	영천 포도 웰빙산업 육성
14	경상북도	성주	성주 참외씨를 이용한 가공제품 개발
15	경상남도	함양	함양 죽염 웰빙산업육성
16	경상남도	합천	합천딸기를 이용한 주스 개발
17	경상남도	통영	통영 동백씨를 활용한 화장품 개발
18	제주도	북제주	제주 녹차 관광조성
19	제주도	남제주	제주 천연염색 명품화

자료: 농림부, “향토산업육성 추진계획”(2007).

¹⁸ 2008년부터는 사업비 10억원(국고 5억원)에서 30억원(국고 15억원)으로 상향 조정되고, 2009년 사업을 위해 각 시·도에서 제출된 120개의 자원조사서를 평가하여 30개가 선정되었다(2007. 12. 31. 보도).

표 4-19. 향토산업육성사업 '08년도 지원대상

일련번호	도	시 군	사 업 명
1	인천광역시	강화	연(蓮) 상품화 육성 사업
2	강원도	횡성	횡성 더덕 육성 사업
3	강원도	평창	평창 봉평메밀 명품화 사업
4	강원도	정선	생약초, 옥수수를 이용한 토속주 개발
5	강원도	인제	내린천두부 클러스터 사업
6	충청북도	제천	제천 한방약초를 활용한 친환경 순환 산업육성
7	충청남도	서천	한산 소곡주 명품화 사업
8	충청남도	부여	굿뜨레밤 이용 가공상품 개발
9	전라북도	남원	뽕나무(오디)를 이용한 가능성 식품류 개발
10	전라북도	김제	수박 가공산업 육성
11	전라북도	완주	이서 관상어 수출단지 육성 및 명품화
12	전라북도	장수	장수 오미자 육성사업
13	전라남도	여수	여수 들산갯 육성사업
14	전라남도	광양	광양 백운산 고로쇠 상품화 개발
15	전라남도	고흥	유자 부산물(유자씨, 파지) 이용한 상품 개발
16	전라남도	화순	천혜 잠업생산기지 특구 조성
17	전라남도	장흥	장흥표고버섯 군주은행 및 신품종 육성 브랜드화
18	전라남도	영암	영암 무화과 산업화 육성
19	전라남도	장성	감(연시)과육을 이용한 상품화(빙과류, 젤리 등)
20	전라남도	완도	약산 생약초(삼지구엽초, 황칠나무 등) 명품화 사업
21	경상북도	김천	고부가가치화를 위한 자두제품 개발
22	경상북도	청송	청송 토종 약대추 가공 산업 육성
23	경상북도	봉화	송이 간고등어 개발 브랜드화
24	경상남도	사천	대단지 웰빙 녹차 가공산업 육성
25	경상남도	남해	남해마늘 가공식품 개발
26	경상남도	하동	대나무를 이용한 기능성 가공식품의 개발
27	경상남도	산청	지리산 꽃감 명품화 사업
28	경상남도	함양	산머루를 이용한 가공식품 개발
29	경상남도	거창	거창 산이슬 오미자 가공산업육성
30	경상남도	기장	친환경 인증 검정쌀을 주원료로 한 상항버섯균사체 발효기술을 이용 최고급 레드와인 개발사업

자료: 농림부, “향토산업육성 추진계획”(2007).

2007~2008년에 선정된 사업대상 지역(49개)을 시·도별로 보면 전남이 12개, 경남이 9개로 많은 비중을 차지하고, 타 지역에서는 4~5개가 지정되었다. 이들 중 2개 품목을 지정받은 곳은 무려 4개 지역(평창, 완주, 장흥, 함양)이 된다. 품목별로는 대부분이 농산물가공을 통한 식품생산인데, 예외적으로 보성 대마, 제주천연염색, 이서관상어 등도 포함되어 있다.

2007년 ‘향토자원 현황 및 실태조사표’에 나타난 75개 시·군의 120개 품목(시·군당 1.6개)을 업종별로 분류해 보면 식품이 74개(61.7%)로 가장 많고, 다음으로 농축수산물 28개(육류 및 사육 8, 수산물 2포함), 관광 등 8개, 공예품 7개로 나타나 식품 또는 농산물 가공 분야로 특화되어 있음을 알 수 있다.

3. 향토산업육성사업의 문제점

3.1. 향토산업 관련 사업체의 문제

향토산업은 대부분 전통성과 지역성을 그 특징으로 하기 때문에 일반적으로 이 부문에 종사하는 사업체의 운영실태와 문제는 <표 4-20>와 같이 규모의 영세성과 경영능력 부족 등으로 요약될 수 있다. 이와 같은 사실은 지방자치단체의 관련 업무 담당자들이 파악하는 향토기업체의 문제점으로 ‘사업체의 규모가 너무 영세하다’는 점이 17.5%로 가장 높게 나타났다. 결과적으로 ‘경영 능력(13.9%)과 연구개발이 미흡(8.8%)하고, 설상가상 ‘시장 확보의 어려움과 소비자 인지도가 취약(17.6%)’ 등의 문제를 내포하고 있다. 또한 전문가들은 일선 지자체 공무원과 달리 향토산업체에 대한 ‘정부의 행정지원 미흡(23.1%)’을 지적하고 있어 두 그룹 간 인식차이를 나타내고 있다.

표 4-20. 향토산업체들이 안고 있는 취약점

내 용	공무원	전문가	합 계
정부의 행정지원 미흡	1(1)	9(23.1)	10(7.3)
관련기업의 영세성	16(16.3)	8(20.5)	24(17.5)
시장확보의 어려움	9(9.2)	3(7.7)	12(8.8)
소비자 인지도 취약	10(10.2)	2(5.1)	12(8.8)
시설 및 운영자금 부족	10(10.2)	3(7.7)	13(9.5)
우수인력과 노동력 확보 애로	9(9.2)	5(12.8)	14(10.2)
원료확보 어려움	15(15.3)	6(15.4)	21(15.3)
경영능력 부족	16(16.3)	3(7.7)	19(13.9)
연구개발 미흡	12(12.2)	0	12(8.8)
합 계	98(100)	39(100)	137(100)

향토산업에 종사하는 사업체의 문제를 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 오래 전부터 실생활에 사용되던 제품들이 현대적 대체 용품의 이용으로 제품 수요가 줄어들고, 중국산 등 수입품과 수입산 원재료가 공급되면서 가격 경쟁력이 저하되는 등 향토산업 제품의 시장여건이 악화되고 있다. 예를 들어 남원목기와 서천모시의 경우 중국산의 수입과 함께 사기그릇을 사용하거나 다양한 종류의 원단과 의복의 발달로 목기·제기와 모시의 수요가 적어져서 어려움을 겪고 있다. 이러한 난관을 극복하고자 최근 소비자의 기호에 맞는 다양한 제품개발과 기능성을 강화한 상품개발에 노력을 기울이고 있다. 하지만 향토산업 제품들은 다른 곳에서는 찾아보기 어려운 유일한 상품을 생산하는 틈새시장을 공략하는 전략을 추구해야 하지만, 현행 지적재산권에 대해 지나치게 관대한 제도와 제품들의 개발전략이 유사하여 틈새시장의 공략이 더 이상 블루오션이 되지 못하고 있는 것이 현실이다.

둘째, 향토산업 생산 제품의 표준화가 어려우며, 작업공정도 가내수공업 형태로 전통적인 방식을 고수하는 경우가 대부분이다. 예를 들어 남원추어탕, 병천순대, 남원목기의 경우 음식점이나 업체마다 사용원료와 조리·제조방법이 비법으로 전수되어 제각기 다르므로 이를 표준화하여 상품화하는 데 한계가 있다. 서천모시와 남원목공예의 경우 일부 기계화가 이루어졌으나 공정과정상

기계화가 어려운 부분도 있으며, 제품 완성기간이 길어서¹⁹ 가격 경쟁력이 떨어진다. 수제품으로 고급화 전략을 추구한다면 틈새시장에 대한 공략 가능성도 있다고 판단되지만 현실적으로 이를 실천에 옮기지 못하고 있다. 그야말로 기계화 등을 통해 생산비를 크게 줄이거나 소비자들이 선호하는 획기적인 상품을 개발하지 않으면 경쟁에서 살아남기 어려운 상황이다.

셋째, 향토산업체는 규모와 시설이 영세하며, 노동인력이 고령화되어 있고, 후계인력 확보가 어려운 실정이다. 서천모시의 경우 ‘저마 재배→태모시(섬유질 추출)→굿모시(모시실 만듦)→필모시(모시짜기)’의 단계를 거쳐 완성되는데, 모시를 짜는 사람은 하루 일당이 10,000원 정도 받으나, 짜고 삼는 과정인 굿모시 단계의 일당은 1,000원 수준으로 매우 열악한 형편이다. 더구나 이 작업에는 주로 70~80대가 종사하고 있어서 새로운 기술을 도입하거나 생산의 효율성을 높이는 것은 감히 상상도 하기 어려운 실정이다. 서천모시 생산인력의 경우 평균 60세로 고령화되어 있는데, 이는 여타의 전통산업에서도 공통적으로 나타나는 현상으로 여하히 후계인력을 양성할 것인지에 향후 산업의 존폐가 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

넷째, 지역 내에 집적된 기술과 노하우를 관련 업체 간 공유하거나, 연구개발하는 경우가 별로 없고, 있더라도 업체의 참여율이 매우 낮은 편이다. 더구나 유통 및 마케팅이 취약하여 주로 개별 판매 또는 농협을 통해 판매하고 있다. 이렇게 되면 지역이미지 차원에서 전체적인 품질관리가 어렵기 때문에 향토산업체에서 생산한 상품의 품질기준을 확립하고 공동브랜드를 통한 유통 및 판매망 구축이 필요하다. 고창복분자는 지리적표시제로 등록하고, 주류업체를 통합하여 공동브랜드 ‘선연’을 개발하여 협동조합방식으로 운영할 계획을 가지고 있다.

다섯째, 향토산업은 특정한 지역에 집단화되어 오랜 시간에 걸쳐 성장·발전해왔으나, 대부분 제품의 원료 공급과 구매 사슬이 단순하며, 전후방 연계가 미

¹⁹ 남원 목기의 생산 공정은 ‘별채→건조→절동→초갈이→재갈이→초칠→중간칠→상칠’의 과정으로 완성되는데, 제기가 만들어지기까지 약 1년 8개월 이상 걸림.

약한 실정이다. 특히 원료와 제품 생산 사이에 원료 조달업체, 제품 판매업체가 존재하여 제품 생산과 판매간 분업이 이루어져 긴밀한 협력체계를 구축할 때 비로소 집적이익을 얻게 된다. 이러한 연계체계는 제품의 품질과 브랜드 관리를 하는데 있어서도 매우 중요한 역할을 하지만 실제 사례를 보면 전후방 연계는 매우 취약한 것을 알 수 있다. 춘천닭갈비·남원추어탕·병천순대의 경우를 보면, 원부재료의 공동 구매 등 궁극적인 발전을 위해 협의회를 구성했으나 실제 친목도모의 역할만 하고 있다. 또한 지역에서 생산되는 원부재료를 이용하는 경우가 별로 없고, 생산지의 출처를 알 수 없어서 품질 관리가 어려운 실정인데 다행히 남원추어탕의 경우 지역농업과의 연계를 위해 미꾸라지양식장을 갖추고 지역에서 생산된 시래기 등 원부재료의 공급사슬을 구축하는 계획을 추진 중에 있다.

비록 향토산업에 종사하는 사업체들의 어려움을 겪고 있는 것이 현실이지만 지역의 내발적 발전을 도모하고 지역경제를 활성화할 수 있는 수단이자 지역의 문화 및 이미지를 창출하고 주민들의 자부심을 함양할 수 있는 사회·문화적 기능도 있기 때문에 향토산업의 육성은 여전히 사회적 관심사가 되고 있다.

3.2. 향토산업육성정책의 문제

최근 정부는 지역경제의 활성화를 위해 향토산업의 육성에 많은 관심을 가지고 있다. 하지만 사실상 향토산업육성정책의 시작은 1967년 농림부가 시작한 농가부업단지(그 후 농어촌특산단지로 사업명칭 개칭)가 그 시작이라 해도 과언이 아니다. 그동안 부업단지육성사업 대상 중 민예품은 상공부(현, 중소기업청)로 이관하여 민예산업육성사업에 편입하고, 식품부문은 전통식품사업으로 이관하여 농산물가공산업육성 차원에서 농림부가 관리하고 있다. 농어촌특산단지육성사업은 90년대 초부터 다시 공예품을 중심으로 시설자금과 운영자금을 융자하는 방식으로 운영되고 있다. 그 후 농림부는「삶의질향상법」 제31조의 ‘향토산업의 진흥’과 「국가균형발전특별법」 제16조 3항 ‘특성 있는 향토자

원의 개발 및 활용에 관한 시책을 추진'하도록 규정한 법적 근거에 따라 2005년부터 향토산업육성사업을 추진하고 있다. 농림부는 이 사업을 기존의 지역특화품목육성사업과 2007년 이관해 온 신활력사업을 통합하여 '농촌활력증진사업'으로 추진할 계획이다. 하지만 지역특화품목육성사업의 경우 대부분 소규모로 분산된 농산물육성사업으로 향토산업체 육성의 취지에서 부합하지 않는 측면이 있으며, 농어촌특산단지나 농산물가공산업육성 등 농림부 사업 중에서 당연히 포함되어야 할 사업마저 누락하고 있다는 점에서 개선의 여지가 있다.

한편 중소기업청은 지역적으로 기업집단을 형성하고, 그 지역의 부존자원을 활용하여 생산·판매하는 중소기업 제품 가운데 지역의 중심사업으로 육성할 만한 가치가 있는 제품을 선정하여 '지역특화사업육성사업'을 추진하였는데 1998년 경남 거창의 석재가공품 등 9개 품목을 선정한 이래 전국적으로 18개 품목을 육성하고 있다. 행정자치부는 2001년부터 지방자치단체의 고부가가치화가 가능한 향토지적재산을 발굴, 육성함으로써 세계적인 특화상품을 개발하여 지역경제를 활성화한다는 목적 하에 '향토지적재산 육성 및 지역공동브랜드개발사업'을 추진하고 있는데, 2001~03년 기간 중 수원 양념갈비사업, 청도 소싸움 관광상품개발, 강화 고인돌캐릭터개발사업 등 총 56개의 시범사업을 수행하였다.

표 4-21. 향토산업육성 관련 정책사업의 추진실태

부처별	사 업 명	기간	사 업 내 용
농림부	농어촌특산단지	1967	공예품중심, 시설 및 운영비 용자
	전통식품육성사업	1993	전통식품, 시설 및 운영비 용자
	지역특화품목육성사업	1999	지역특산농산물, 균특회계 보조
	지리적표시제도	1999	지리적표시대상 등록, 차별적 유통
	지역농업클러스터	2004	지역농업육성
	신활력사업	2005	제한없음, 균특회계 보조 (시군 당 년 30억원, 3년)
	향토산업육성사업	2005	향토자원, 균특회계 보조(시군당 10억원)
중기청	지역특화산업육성사업	1998	지역특화산업육성, 자금·기술·판로지원
행자부	향토지적재산육성사업	2001	향토자원발굴, 상품생산을 위한 지원
재경부	지역특화발전특구지정	2005	지역특화산업육성, 규제완화

이밖에 지역 특산농산물 및 그 가공품의 명성을 보호하고 차별적 유통을 위해 1999년에 도입한 지리적명칭표시 등록제도와 지역의 특화산업의 발전을 저해하는 규제를 대폭적으로 완화한 지역특화발전특구제도도 직·간접적으로 향토산업의 발전과 관련이 있다. 문제는 이와 같은 관련 사업과 연계성이 없이 농림부, 그것도 농촌산업과 소관사업만 별도의 농촌활력증진사업으로 추진하고 있어 시너지 효과를 얻는 데 한계가 있다는 사실이다.

농림부의 향토산업육성사업은 지역경제를 활성화시키기 위해 농촌지역의 향토자원을 개발하여 산업화를 추구하는 사업으로, 사업화가 가능한 향토자원 관련 사업을 포괄적으로 지원하고 있다. 사업대상으로는 (1) 기존 특산제품의 고급화 및 다양화, (2) 전통농업자원, 토종 동·식물 등을 활용한 상품개발, (3) 전통 전래양식의 상품화, (4) 농·수·축·임산물의 효능 및 약효를 이용한 신소재 상품개발, (5) 향토자원을 활용한 문화상품의 개발로 광범위하며, 농업인·생산자단체·향토기업체·연구단체 등이 사업 대상자에 해당된다²⁰. 농림부는 향토산업육성사업으로 2006년 초부터 19개 사업대상을 선정하여 2007년부터 시범적으로 추진하고 있다. 2006년 말에도 30개 사업을 선정하였으며 현재 지자체로부터 120개 품목을 신청받아 심사 중에 있다.

농림부의 향토산업육성사업을 중심으로 정책의 문제를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정책에서 적용하고 있는 향토산업의 개념이 학문적으로도 명확하게 정의되지 않아 개념설정에 어려움이 있고, 대상 또한 너무 포괄적이어서 정책목적이 다소 모호한 부분이 있다. 현행 제도상 농림축수산물과 그 가공품은 물론 유통과 관광까지도 대상에 포함될 수 있으며, 기존의 사업체뿐만 아니라 잠재적 개발가능성이 있는 자원 그 자체까지도 정책대상에 포함하고 있어서 정책적 지향점이 불분명하기 때문이다. 이는 특히 향토산업육성사업 자체가 지역특화품목육성사업에서 출발하고 있다든지, 향토산업이 발전하면 지역농업클러스터 사업으로 편입하겠다는 등 기존의 농업정책과 확실하게 차별화하지 못하는데 문제를 증폭시키고 있다. 향토산업육성사업의 목적은 농촌지역의 부존자원을 활용하여 2·3차 산업과 육성하는 것이므로 단순한 지역농업육성과는 달

²⁰ 농림부, 향토산업육성사업 농림사업시행지침서(2007).

라야만 농촌활력증진정책의 정체성을 확립할 수 있는 것이다.

일선 담당자들을 대상으로 향토산업육성사업의 취지와 목적에 대해서는 대체로 알고 있다는 응답이 높았지만 관련 사업과의 차별성을 제대로 인식하지 못하는 경우가 대부분이란 점에서 그 실체를 짐작할 수 있다. 즉 관련 사업과 차별성이 ‘많이 있다’는 21.2%에 불과하고, 차이가 ‘조금 있다(48.5%)’거나, 아예 ‘없다’는 응답이 30.3%나 차지하여 부처별로 추진되는 유사한 사업들 간에 사업의 목표와 방법을 보다 구체화하고, 일선 담당자들에 대한 교육 및 훈련이 이루어질 필요가 있음을 알 수 있다.²¹

표 4-22. 향토산업의 취지에 대한 이해 및 차별성 인식

정책의 취지와 목적	공무원	관련 사업 간의 차별성	공무원	전문가
매우 잘 알고 있음	18(54.5)	많이 있음	7(18.9)	0
약간 알고 있음	12(36.4)	조금 있음	20(54.1)	7(53.8)
알 것 같으나 정확히는 모름	3(9.1)	없음	10(27)	6(46.2)
합 계	33(100)	합 계	37(100)	13(100)

일선 담당자들에게 향토산업육성정책의 문제점이 무엇인지 문의한 결과 ‘시·군 단위에 관련 지원기관 및 전문인력 부족하다’는 응답이 30%로 가장 높게 나타났고, ‘향토산업체의 혁신역량 및 개발역량 부족과 전근대적인 생산방식’과 ‘향토산업 육성을 위한 체계적인 지원체계 구축 미흡’에 대한 응답이 각각 26.7%로 나타났다. 이는 향토산업육성사업이 최근에 추가된 업무이기 때문에 아직까지 추진체계가 확립되지 않은 데다 전담인력까지 갖추어져 있지 않아 과외업무로 인식하기 때문인 것으로 이해된다. 특히 농촌활력증진계획이란 새로운 추진체계 속에서 그동안 별도의 사업으로 추진되어 오던 향토산업육성사업과 신활력사업, 그리고 지역특화품목육성사업의 계획수립 및 추진을 어떻게 할 것인지, 사업의 선정과 관리, 그리고 평가 등 새로운 추진체계를 확립하지 않으면 안 된다. 예를 들어 지방자치단체에서 향토산업 육성업무는 농정계통에서

²¹ 질문문항에서의 부처별 관련 사업은 지역클러스터사업, 지역특화발전특구지정, 향토지적재산육성및공동브랜드개발사업, 지역특화산업, 자연산업을 일컫음.

담당하고 있으나 이와 함께 추진하도록 되어 있는 신활력사업의 경우 기획예산이나 총괄팀에서 담당하고 있어 부서 간에 조정이 필요한 실정이다.

표 4-23. 향토산업 육성정책의 문제점

향토산업 육성정책의 문제점	공무원	전문가	합 계
향토산업체의 혁신역량 및 개발역량 부족과 전근대적인 생산방식	9(26.5)	5(38.5)	14(29.8)
향토산업 육성을 위한 체계적인 지원체계 구축 미흡	8(23.5)	4(30.8)	12(25.5)
시·군 단위에 관련 지원기관 및 전문인력 부족	10(29.4)	2(15.4)	12(25.5)
지역실정에 맞는 향토산업 육성 지원 정책 부재	7(20.6)	2(15.4)	9(19.1)
합 계	34(100)	13(100)	47(100)

그리고 향토산업육성정책 추진을 위해 선정된 사업 품목의 경제성과 시장성이 취약하다는 점을 들 수 있다. 향토자원 발굴조사를 통해 산업화가 가능하고 지역을 대표할 만한 고유의 자원을 발굴, 선정하여 사업을 추진해야 성공 가능성이 커진다. 하지만 타 사업과의 중복성 문제 또는 초기 사업에 대한 이해 부족으로 충분한 검토없이 대상사업을 추천함으로써 사업의 시너지 효과를 크게 기대하기 어려운 한계를 노출하는 경우도 있다.

또한 향토산업육성을 위한 지원내용이 과연 앞 절(3.1)에서 논의한 향토산업의 당면 과제, 즉 규모의 영세성이나 전문력·기술 및 자본 부족과 홍보 및 판촉에 있어서 취약성 등의 문제를 효과적으로 해결할 수 있느냐 하는 점이다. 다시 말해 지방자치단체에 자금 지원을 하고 이들이 주체가 되어 향토산업을 육성하도록 재량권을 부여하는 것은 중요하지만 연구개발이나 교육훈련, 홍보·판촉 등은 향토산업 발전을 위한 종합적인 구상 하에 중앙정부가 추진하는 것이 오히려 효과적일 수 있는 것이다. 이때 중앙정부는 ① 향토산업 발전을 위한 종합계획 수립, ② 향토산업육성에 필요한 인재육성, ③ 향토산업 유공자 포상이나 추진 조직의 운영 활동비 지원 등 사업추진 인센티브 제공, ④ 향토자원의 발굴 및 평가, 특허 등 기술혁신 지원, ⑤ 향토산업펀드(가칭) 조성, 국내·외 판로 확보를 위한 전시회 개최 등, ⑥ 향토산업 발전을 위한 산·학·연 네트워크 구축, ⑦ 해외의 유사산업지역과 교류 지원 등을 담당할 수 있는 것이다.

표 4-24. 신활력사업 등 관련사업의 중복추진 사례

부 처	사 업 명	사 례 조 사 지 역				
		순창 (고추장)	보성 (녹차)	고창 (복분자)	장흥 (생약초)	남원 (허브)
농림부	신활력사업	○	○	○	○	○
	향토산업		대마		호박	뽕나무
	지역특화품목육성사업	△	△	△	△	△
	지역농업클러스터사업		○			
	지리적표시제	○	○	○		
산자부	지역혁신특성화사업(RIS)	○	○			
재경부	지역특화발전특구지정	○		○		○

자료: 한국농촌경제연구원, 향토음식산업연구 사전조사(07. 4. 27)

이밖에도 사업의 효율적 추진을 위한 관련 사업 간 연계성의 부족을 들 수 있다. 향토자원을 기초로 지역경제를 활성화하려는 유사목적의 사업이 여러 부처에서 제각기 추진되고 있다. 이들 사업을 지역단위에서라도 기존 사업과 향토산업 등과 상호 연계시 시너지 효과를 창출할 가능성이 높으나 사업이 개별적으로 지원·운영되고 있어서 개발의 잠재력을 극대화하지 못하고 있다. 이와는 달리 향토자원을 잘 활용하여 전국적인 명성을 얻고 있는 순창이나 고창, 보성의 경우 다양한 관련 사업을 전략품목(고추장, 복분자, 녹차)에 집중함으로써 선택과 집중에 따른 시너지 효과를 얻고 있는 것으로 판단되어 가능한 한 ‘1시군, 1명품’이란 슬로건 하에 관련 사업을 통합·연계하여 그야말로 지역 특화산업육성하는 전략이 필요한 것으로 판단된다.

3.3. 향토산업 관련제도의 문제

향토산업의 핵심은 그 지역에 연고를 둔 고유한 원부재료와 제조방법이다. 여기서 대부분의 향토산업은 특정 공동체나 지역을 바탕으로 오랜 세월을 두고 발전해 온 것이다. 따라서 제조방법이나 널리 알려진 명성은 일종의 공동체

산처럼 여겨져 어느 개인이 독점적, 배타적으로 권리화할 수 없도록 되어 있기 때문에 지적재산권의 보존이나 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다.

한편 유럽연합의 경우 원산지표시보호제(protected designations of origin; PDO), 지리적표시 보호제(protected geographical indications; PGI), 전통특산품 보증제(traditional specialities guaranteed; TSG)등을 통해 인지도와 명성을 가진 농산물이나 그 가공품의 상품명을 도용하는 것을 방지함으로써 생산자와 소비자를 보호해 왔다. 지리적 원산지에 의해 특성이 정해지는 상품을 보호(PGI, PDO)하는 것은 생산지역-상품-소비자 간에 신뢰가 형성된 것을 대상으로 널리 알려진 지역특산 농식품의 명성을 보호하는 제도이며, 전통특산품(TSG)은 제조방법에 있어서 전통성을 보증하는 것으로 우리나라의 전통식품 인증제도와 유사하게 운용되고 있다.

우리나라의 경우 지적재산은 「특허법」이나 「상표법」 등 지적재산권 관련 법령을 통하는 것과 「종자산업법」 및 지리적표시제도에 의한 것, 그리고 인증 등 행정조치를 통해 보호하고 있다. 하지만 대부분의 향토자원이 특정 공동체나 지역에서 발전되어 온 것으로 공유재산에 해당되며, 구두로 전승되거나 자연현상의 경험이나 관찰 또는 직관적으로 형성된 비체계적인 형태로 존재하기 때문에 지적재산권화에 한계가 있다.

표 4-25. 유럽연합의 지리적표시제도 종류

구 분	적 용 요 건
원산지 보호제 (PDO)	<ul style="list-style-type: none"> - 특정상품과 해당상품의 이름이 기인한 지역의 관계가 객관적이고 매우 긴밀한 경우에 적용 - 상품의 품질이나 특징이 본질적 혹은 전적으로 원산지의 지리적 환경에서 기인한 것이어야 함 - 원재료의 생산과 가공부터 최종상품의 완성 단계에 이르기까지의 전과정이 원산지에서 이루어져야 함
지리적표시 보호제(PGI)	<ul style="list-style-type: none"> - 상품명을 따온 지역과 상품 간에 연계가 있어야 하지만 원산지 보호제에 비해 상대적으로 완화된 기준 적용 - 해당지역에서 상품을 생산(생산과정에서 모든 단계가 그 지역에서 이루어질 필요 없음)
전통특산품 보증제(TSG)	<ul style="list-style-type: none"> - 예전부터 알려진 유서있는 성분을 포함하거나 전통적인 방법으로 생산되어야 하는데, 맛이나 원자재 등에 있어서 유사한 상품과 구별할 수 있도록 구체적인 특성을 지녀야 함

표 4-26. 우리나라의 향토지적재산권 보호제도

구 분		보호대상과 방법
지적 재산권 법령	특허법	- 기술적 사상의 창작으로써 구체적인 수단과 확실한 효과가 있는 물질, 방법, 용도 등 발명을 대상
	실용신안법 및 의장법	- 실용신안법은 물품의 형상·구조 또는 조합에 관한 기술적 사상을, 의장법은 물품의 형상·모양·색채 또는 이들을 결합하여 시각을 통해 미감을 느끼게 하는 고안을 보호대상으로 함
	상표법	- 상표는 상품을 생산·가공·증명 또는 판매하는 것을 업으로 영위하는 자가 자기의 업무에 관련된 상품(서비스 포함)을 타인의 상품과 식별하기 위해 사용하는 기호·문자·도형·입체적 형상 및 색채를 결합한 것으로 대상품의 명칭을 보호
	부정경쟁방지 영업비밀보호에 관한 법률	- 국내에 널리 알려진 타인의 상표·상호 등을 부정하게 사용하는 등의 부정경쟁행위와 타인의 영업비밀을 침해하는 행위를 방지하며 건전한 거래질서 유지
	저작권법	- 저작자의 권리와 이에 인접한 권리를 보호하고 저작물의 공정한 이용을 도모
개별법 보호	종자산업법	- 식물자원중 신규성·구별성·균일성·안전성을 갖추고, 고유한 품종명칭을 가지고 있으면 특허처럼 보호
	농산물 품질관리법	- 지리적표시는 명성이나 품질 기타 특징이 본질적으로 지리적인 특성에 기인하는 경우 해당 농산물 또는 가공품을 표현하기 위하여 사용되는 지역·특정장소의 명칭으로 출처표시와 품질표시 기능이 있기 때문에 영업상 상표와 유사한 역할
	문화재보호법	- 문화재보호법에 의해 보호할 수 있는 문화재에는 인위적·자연적으로 형성된 국가적·민족적·세계유산적으로서 가치가 큰 것으로서 유·무형문화재, 기념물 및 민속자료를 보전, 계승
행정 조치	지정	- 전통식품명인지정과 중요무형문화제지정 제도
	인증	- 전통식품품질인증과 민속공예품품질인증 제도
	허가	- 한약조제지침서에 기재된 처방을 천연물의약품으로 개발할 경우 의약품허가단계 중 임상3상만으로 시판 허용

예를 들어 상품이나 상호에 유명한 지역명칭이 들어가는 사업체의 등록실태를 보면 춘천닭갈비와 남원추어탕 등 유명음식점은 무려 300개소가 넘고 이밖에 보성녹차 86개, 안동간고등어 22개소, 이천도자기 14개소, 남원목기 13개소 등으로 밝혀졌다. 문제는 대부분이 상표나 상호에 대한 등록을 하지 않고 사용하고 있다는 점과 원래 해당 향토자원이 있는 곳과는 다른 지역에서 사업을 하는 업체가 상당수에 이른다는 점이다. 한편 이들 지역명칭이 포함된 유명상표의 등록 실태를 파악한 결과 안동소주가 33개, 보성녹차가 18개나 등록되어 사

실상 배타적인 권리를 행사할 수 있는 「상표법」 상의 지적재산권 관리제도가 크게 흐트러져 있음을 알 수 있다.

표 4-27. 지역명칭이 포함된 유명상표를 사용하는 사업체 수

업 체 명	서울	광주	대구	대전	부산	인천	울산	강원	경기	경남	경북	전남	전북	제주	충남	충북	합계
이동막걸리	0	1	1	1	0	0	0	1	6	0	1	0	0	0	0	1	12
춘천닭갈비	33	8	8	40	4	16	8	31	73	34	31	9	21	2	30	36	384
춘천막국수	17	0	4	2	1	1	2	10	10	4	4	1	0	0	2	1	59
병천순대	23	0	1	6	4	14	1	15	37	7	9	1	3	0	33	19	173
전주비빔밥	6	2	2	3	2	2	2	3	7	4	3	3	2	0	1	3	45
남원추어탕	108	10	2	8	10	9	3	5	111	12	5	7	17	1	11	5	324
순창고추장	0	2	0	0	1	0	0	1	3	0	0	1	11	0	1	2	22
보성녹차	4	18	0	1	6	1	1	4	9	0	1	34	2	2	1	2	86
안동간고등어	0	0	1	0	1	0	0	0	2	0	17	0	0	0	0	1	22
안동소주	5	0	0	0	0	1	0	0	0	1	9	0	0	1	0	1	18
남원목기	1	0	0	0	0	0	0	0	2	3	0	1	4	0	0	2	13
담양죽세공예	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	3
안동하회탈	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
이천도자기	5	0	0	1	0	0	1	0	6	0	0	0	1	0	0	0	14

자료: 레츠114홈페이지(<http://www.lets114.co.kr>), 2007.11

표 4-28. 향토자원에 대한 상표출원 실태

향 토 자 원	상표등록출원				등록형태			
	합 계	출원	거절	등록	개인	회사	지자체	영농법인
이동막걸리	4	0	2	2	0	2	0	0
춘천닭갈비	37	3	22	12	10	2	0	0
병천순대	12	0	7	5	5	0	0	0
전주비빔밥	24	2	10	12	3	6	3	0
남원추어탕	21	5	9	7	5	0	2	0
순창고추장	22	2	6	14	5	6	2	1
보성녹차	50	4	28	18	4	7	3	4
안동간고등어	11	3	6	2	1	0	1	0
안동소주	48	4	11	33	21	5	1	6
남원목기	2	2	0	0	0	0	0	2
담양죽세공예	2	0	0	2	0	0	0	2
안동하회탈	1	1	0	0	0	1	0	0
이천도자기	7	0	1	6	1	0	0	6
합 계	241	26	102	113	55	29	12	21

자료: 한국특허정보원 특허정보기술서비스. 2007. <http://kipris.or.kr>

표 4-29. 우리나라의 지리적표시제도 운영실태

구 분	지리적표시등록제	지리적표시 단체표장제
법률 근거	농산물품질관리법(1999)	상표법(2004)
신청 자격	특정지역 내 대상 품목을 생산 가공하는 단체로 구성된 법인	대상 품목을 생산, 제조 또는 가공하는 자만으로 된 법인
등록 대상	농산물과 가공품	제한없음(모든 상품)
등록 절차	신청→지리적표시등록시 의회 심사 및 현장조사→신청공고→(이의신청/심사)→등록공고	출원→심사관(1인)심사→출원공고→(이의신청/심사)→등록공고
등록 요건	-품목의 우수성 -명성과 지리적 특성과의 인과성 -대상지역 안에서 생산과 가공 -기타 농림부 장관이 정한 것	-상품의 품질, 명성 또는 기타 특성 -명성과 지리적 특성의 연계성 -대상지역의 정의 -단체의 특성
등록 효과	-지리적표시 배타적 사용가능(항구적)	-지리적 표시 배타적 사용가능(10년간)
사후 관리	-품관원에 의한 사후관리 명문화	-규정없음(이해관계자에 의한 소송)

「농산물품질관리법」에 의해 지리적 특성을 가진 우수 농산물 및 그 가공품을 등록 관리함으로써 지리적 특산물이 갖는 명성이 타 지역에서 오용되는 것을 방지하기 위해 1999년부터 지리적표시제도를 도입하였다. 현재 보성녹차, 고창북분자주 등 40여 품목을 등록·관리하는 가운데, 2005년「상표법」에 의해 지리적표시단체표장제도를 도입하여 행정낭비와 기업부담을 가중시키고 국민들을 혼란에 빠뜨리고 있다. 지리적표시(geographical indication)는 명성이나 품질, 기타 특성이 본질적으로 지리적인 특성에 기인하는 경우 해당 농산물 또는 가공품을 표현하기 위해 사용되는 지역·특정장소의 명칭을 의미하는데 출처 표시와 품질 표시적 기능을 가지고 있어서 상표와 유사한 역할을 하게 된다.

이와 같은 상황에서 향토음식이나 공예품 등 특정지역에 전해오는 고유한 원부재료나 제조방법 등으로 구성된 향토지적자산을 발굴하고, 이를 권리화하는 제도적 장치를 확립할 필요가 있다. 즉 전국의 관광지마다 같은 모양의 기념품을 만들어 팔 수 없도록 원료와 만드는 방법을 등록하고, 이를 인증하여 품질

을 관리하자는 것이다. 이를 위해서는 현행 「농산물품질관리법」에 의한 지리적 표시제도에 의하면 농산물과 가공식품만 대상으로 하기 때문에 여기에 공예품 등도 포함하도록 그 대상을 확대할 필요가 있다.

또한 향토산업의 육성을 위한 체계적이고 종합적인 지원을 위해 향토산업 육성계획의 수립은 물론 종합적인 지원 및 육성할 필요가 있다. 참고로 외국의 공예산업 규모를 보면 <표 4-30>와 같다. 우리나라의 경우 정확하게 규모를 파악하기 어렵지만 관련 유통업의 경우 8,400개로 추정되며, 이중 75%가 5인 이하 영세업체이다. 2002년 현재 수출액은 3억 2,413만 3천 달러 수준에 불과하다.

「향토산업진흥법(안)」에 포함해야 할 내용을 문의한 결과 종합적인 지원대책이 39.1%로 가장 많고, 다음으로 향토산업의 브랜드 관리와 차별적 유통 26.1%, 향토산업체의 지정 및 사후관리 19.6%, 그리고 향토산업의 지적재산권 보호가 15.2%를 차지하고 있다.

표 4-30. 주요국의 공예산업 규모 및 지원정책

국 별	공예산업 규모 및 주요 정책
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 미국의 순수공예품 시장규모는 138억 달러, 종사인력은 10~12만 7천명 수준 - 연방정부기관인NEA(The National Endowment for the Arts)를 통해 기관과 개인에게 전통공예지원금으로 연간 358만 2천달러를, ATA(Aid to Artisans)를 통해 외국 공예전문인력과 기관에 600만달러씩 지원 - 이밖에도 노스캐롤라이나 등 주정부는 별도지원을 통해 틈새시장을 창출
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 영국의 공예산업은 연간 400만파운드(7천억 원)로 추정, 공예사업종사자는 12만명 - 공예관련 대표기관인 Crafts Council는 총 286만파운드의 재원을 조성, 공예인들의 창조활동 지원과 연간 3천회 이상의 공예박람회 개최 - 박람회의 하나인 Chelsea Craft Fair의 경우 2000년 행사에 2만 8천명이 참가하여 250만파운드의 매출
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 전통공예 관련산업으로 연간 3조엔(한화 30조원)의 매출 - 이 분야에 매년 7억5천740만엔의 국고 지원 - 전국 40개 지역에 전통민속공예촌을 조성·운영, 현 또는 시에서 지원하는 공예관이 203개 있음. - 분야별 기술연구소가 있음.

자료: <http://blog.naver.com/interlorwork/130018059152>(2007).

표 4-31. '향토산업진흥법(안)'에 포함해야 할 내용

내 용	공무원	전문가	합 계
향토산업의 지정 및 사후관리	6(17.6)	3(25)	9(19.6)
향토산업에 대한 종합적인 지원	14(41.2)	4(33.3)	18(39.1)
향토산업(제조방법)에 대한 지적재산권 보장	4(11.8)	3(25)	7(15.2)
향토산업의 브랜드 관리와 차별적 유통	10(29.4)	2(16.7)	12(26.1)
합 계	34(100)	12(100)	46(100)

따라서 향토산업의 발전을 위해서는 먼저 산업적 지원 및 육성과 품질관리를 위한 법적근거를 확보하는 것이 필요하다. 현실적으로 우리나라에서는 「문화재보호법」에 의해 무형문화재 기능보유자를 대상으로 전승지원금(중요 100만 원, 시도 60~90만 원)을 일부 지원하고 있으나 대부분의 기능보유자가 고령화되어 언제 그 기능이 단절될지도 모르는 위기에 처해 있다. 따라서 단기적으로 향토산업의 지적재산권 관리를 제도화하되, 중장기적으로 타 부처의 관련 산업을 포괄하여 종합적으로 추진할 경우 향토산업의 개념과 지원 및 육성, 품질관리, 기타 지적재산과 관련된 사항을 포함한 「향토산업진흥법(안)」의 제정이 필요한 것으로 판단된다.

향토산업의 경우 오랫동안 특정 지역의 풍부한 자원이나 전통적인 제조방법에 기초하기 때문에 실제 품목별로 보면 지역 특산 농산물과 향토음식, 전통공예품 등이 많은 비중을 차지하고 있다. 따라서 이들 향토산업의 품목별 육성 방안을 마련하는 것은 주요한 정책 과제인데 예를 들어 일본에서는 1974년 「전통공예산업진흥법」을 제정하고 전통공예산업진흥협회(재)를 설립하여 후계자 육성, 수요개척, 신상품개발 등을 지원하고 있다. 2003년 현재 203개 품목을 전통공예품으로 지정, 집중 지원하고 있는데 일본에서 전통공예품으로 지정되려면 ① 주로 일상 생활용품으로 사용되는 것, ② 제조과정의 주요 부분이 수공업적일 것, ③ 전통적 기술 또는 기법에 의해 제조된 것, ④ 전통적으로 사용되어 온 원재료일 것, ⑤ 일정 지역에서 산지를 형성하고 있을 것 등이다. 또한 일본 통산성 주관으로 매년 11월을 '전통공예월간'으로 정해 성대한 축제(마쓰리)를 열고, 우수공예품에 '전통마크'를 붙여 정부가 품질을 인증해 주고 있다.

제 5 장

국내외 향토산업의 육성사례

1. 우리나라의 주요 향토산업 육성사례

1.1. 이천도자기²²

1.1.1. 이천도자기산업 개요

경기도 이천은 인근 여주 및 광주와 더불어 우리나라에서 대표적인 도자기 산지를 형성하고 있다. 이천은 한말(韓末)과 일제시대를 거치면 단절되었던 전통도예의 맥을 되살린 곳으로, 1950년대 후반부터 신둔면 수광리를 중심으로 도공들이 모여들었고, 1965년 한일협정 체결을 계기로 일본인들의 전통도자기에 대한 수요가 폭발적으로 증가하게 되면서 약 274개의 요장(도자기 가마)이 밀집한 도예촌을 형성하기에 이르렀다.

²² 이 부분의 자료는 “이천 도자기 클러스터의 현황과 발전전략”(심상민, 2002)의 자료와 본 과제의 출장결과보고서(이동필, 강민수, 2007.10)의 자료를 종합 정리한 것임.

표 5-1. 전국의 도자기 생산업체(요장) 현황

구 분	경 기 도				그 외 지역	총계
	이천	여주	광주	기타		
업체수(개)	274	315	71	224	961	1,845
%	14.8	17.1	3.8	12.1	52.1	100

자료: 도자센서스. 2006.

이천이 도자기의 산지로 자리잡게 된 배경에는 수도권과 가까운 지리적 이점도 작용했다고 볼 수 있다. 경기도 동남부 중심에 위치한 이천시는 1996년 3월 ‘이천군’에서 ‘이천시’로 승격되었으며, 인구는 192,862명(2005년 1월 기준)이다. 면적은 461km²로 경기도의 4.5%에 해당하는데 2개의 읍과 8개의 면, 4개의 동으로 이루어져 있다. 남북으로 중부고속도로, 동서로 영동고속도로가 교차하며, 서울과 충주를 잇는 국도와 여주를 연결하는 국도가 교차하는 교통의 결절지로 수도권과의 접근성이 유리하다. 이천시는 동으로는 여주군, 서로는 용인시, 북으로는 광주시와 경계를 접하고 있는데, 이들 지역은 모두 이천과 더불어 도자기산업이 발달한 지역이다.

2006년 도자센서스에 따르면, 도자기 생산업체인 요장은 전국에 1,845개 있는데, 경기도가 전국의 47.9%인 884개가 분포하고 있다. 특히 이천이 274개, 여주 315개, 광주 71개가 있는 것으로 나타나 이천 인근 지역에 밀집해 있음을 알 수 있다. 이천시에는 도자기 생산업체인 요장뿐만 아니라, 도자기 판매장 96개, 도예교실 41개, 재료상 등 도자 관련업체 19개가 있어 도자기 산업의 실질적인 점유율이 높다.

1.1.2. 이천도자기산업 구조

가. 생산 및 공급 네트워크

도자기가 생산되어 판매되기까지 여러 과정을 통해 제작되는데, <표 5-2>와 같은 공정을 통해 도자기가 제작된다. 제품을 개발하고 생산을 담당하는 주체가 도자기 생산업체인 도요인데, 광주요와 같이 대형화된 곳은 다음의 제조 공

정을 모두 담당할 뿐 아니라 태토(흙)와 유약원료까지 자체적으로 개발하여 제조하고 있다. 그러나 전 공정을 모두 담당하는 전통적인 방식에서 벗어나 일부 공정을 분업화하여 생산하는 도자기 업체도 여주지역에는 다수 있다.

표 5-2. 도자기 제조 공정

원료조합	도자기의 기본을 이루는 뼈대인 점토(粘土, Clay) 만들기
↓	
수비(원료정제)	채토한 흙의 불순물과 무거리를 제거하는 과정으로 물 속에 침전시켜 미세한 앙금만 채취하여 햇볕에 말림
↓	
숙련(토련)	건조된 흙에 물을 첨가하여 발과 손 또는 떡메를 이용하여 반죽하여 공기기를 제거함(지금은 진공토련기를 많이 사용)
↓	
성형	도자기 기형을 만드는 과정으로 준비된 흙을 물레에 얹어 중심을 맞춘 다음, 물레를 발로 돌리면서 원하는 형태를 속이 비도록 손으로 만듦
↓	
건조	그늘진 실내에서 서서히 기물을 건조시킴
↓	
정형	굽갈기, 성형한 기물을 뒤집어서 기물의 바닥을 굽칼로 다듬는 과정
↓	
조각(회화)	성형을 한 직후에 기물의 표면을 장식하는 기법(상감, 투각, 음각, 양각의 조각기법이 있음)
↓	
초벌구이(1차소성)	초벌구이는 유약을 시유하기 위해 적당한 강도와 흡수율을 줄을 목적으로 1차로 섭씨 800~1,000℃ 정도로 아주 서서히 구워내는 과정
↓	
밑그림	발색 산화물에 용제 역할을 하는 화합물을 조합하여 만든 안료를 이용하여, 초벌구이 후나 시유 후에 원하는 문양을 그려서 문양을 내는 기법
↓	
시유(유약입히기)	그림이나 문양으로 장식된 도자기를 무늬가 손상되지 않도록 유약에 담구어 끌고루 문도록 돌려 내어 건짐
↓	
본벌구이(2차소성)	900~1,000℃에 이르기까지는 산화염으로 번조한 후 기물에 따라 점차 환원염으로 소성하여야 좋은 색상을 낼 수 있음

자료: 경기 이천도예마을홈페이지 <http://ceramic.invil.org>

이천도자기 생산업체들은 ‘도예인’이라는 장인정신과 직업적으로 동질한 공동체 의식이 ‘도예촌’을 형성하고 유지하는 밑바탕이 되고 있다. 대부분의 도요가 개인의 아호를 따서 상호로 등록하고 있고, 예술작품을 만든다는 자부심으로 일에 임하고 있다. 그러나 유약의 성분 배합법이라든지 가마소성법과 같은 전문적인 기술은 타 도자기 생산업체에 공개 또는 공유하지 않고, 심지어 한 업체에서 일을 하는 작업자에게도 비밀로 유지하여 이천에 도자기 관련 산업들이 집적되어 있어 있음에도 불구하고 관련 기술이 제대로 축적되지 않았다. 이들 업체는 장인정신에 입각한 도제시스템이 뿌리내려져 있어 도자기기술의 전수가 폐쇄적인 구조 속에서 이루어지고 있는 실정이다. 또한 업체마다 기술이 다르기 때문에 이천에서 생산되더라도 제작된 도자기의 품질이 차이가 날 수밖에 없다. 따라서 생산업체 간 네트워크는 미약하며, 개별 업체별로 제품 개발과 생산, 판매에 임하고 있는 실정이다.

이천에서는 유약 원료, 태토, 물레 등의 재료와 설비 등을 공급하는 19개 도자기 관련업체는 도자기 생산업체와 지속적으로 거래하고 있었다. 도자기 판매의 경우 도자기조합 공동매장이나 전문매장을 통해 판매되기도 하지만, 대부분 도요 직영매장을 통한 직거래에 의존하고 있다. 이천도자기축제와 세계도자기엑스포가 개최되면서 축제와 행사시 판매되는 도자기량이 상당수 차지하는 것으로 나타났다. 2001년 세계도자기엑스포 개최시 판매된 도자기 수입은 184개 업체가 약 147억 원의 소득을 올린 것으로 파악된다(심상민 2002).

나. 연구개발 네트워크

이천에 도자기업체가 몰려들면서 경쟁이 심화되고 1980년대 이후에는 도자기 판매 부진으로 침체를 겪게 되면서 기술개발과 마케팅에 관심을 기울이기 시작하게 되었다. 1995년 인근지역인 용인시에 명지대학교(용인 캠퍼스) 산업대학원 내 도자기기술학과가 설립되어 도자재료 부문에 대한 전문적인 기술이 학교를 통해서 교류할 수 있게 되었다. 명지대학교에서는 당초 이천, 여주, 광주 지역에 있는 도자업체 종사자들을 대상으로 기술지도 프로그램을 운영했었는데 이를 확대시켜 학과를 신설, 전문적인 인력을 양성하고 최고기술자과정을

도입하여 관련 업계 종사자들의 재교육을 담당하였다. 또한 같은 해 이천시에 청강문화산업대학에서 도자디자인학과를 설립하기에 이른다. 청강대에서는 이천의 전통도자 기능보유자를 강사로 초빙하여 도예디자인부문에 대해 현장 위주의 기술교육을 실시하고, 현장 연수 및 견학을 진행하여 젊은 인력을 양성하고 지역사회의 기술과 노하우를 전수하고 축적하도록 하였다. 특히 청강대는 2000년부터 도예포럼을 결성하여 학교를 중심으로 지역의 도예인과 학생, 전문가가 함께하여 교류의 장을 구축하고 있다. 도예포럼에서는 정기적으로 강연, 워크샵, 시연회 형태로 운영하여 학생 뿐만 아니라 지역 도예인들에게 심화교육을 받을 수 있는 기회를 제공하고 있다. 이천지역 일대는 대학 정규 교육 외에도 청소년을 대상으로 하는 이천도예고등학교가 있어서 체계화된 인재를 양성할 수 있으며, 도자기축제 시기에 심포지엄, 워크샵, 세미나 등을 통해서 비공식적인 정보교류가 이루어지고 있다. 산업체 간 네트워크는 미약한 반면, 인근지역에 도자기 관련 정규교육을 받을 수 있는 기회가 많고 산업체와 학교 간 네트워크는 비교적 긴밀하게 형성되어 있다고 볼 수 있다.

다. 이천시의 지원체계

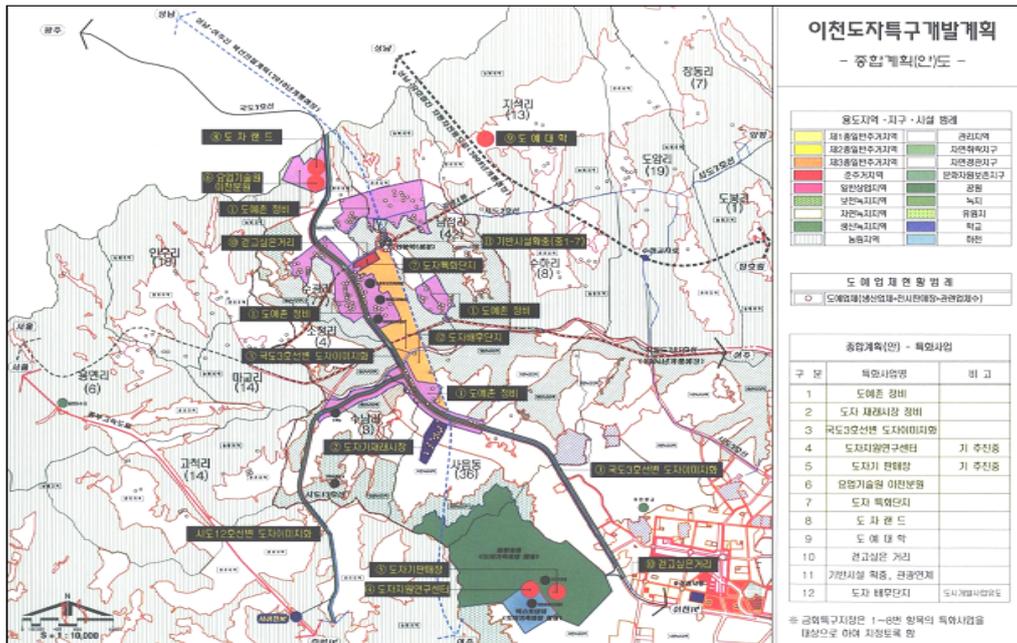
이천시에서 도자기산업은 자생적으로 형성되었으나 도자기 생산업체와 관련 산업 등 종사자들이 상당수 차지하므로 지방자치단체 차원에서 체계적으로 산업을 육성하기 위한 정책적 방안이 요구된다. 이천시는 1996년 3월에 전국 최초로 도자전담부서를 설치하여 도자산업 발전에 대한 체계적이고 전문적인 접근을 시도할 수 있는 여건을 조성하였고, 같은 해 7월에는 도예인들의 구심적 역할을 할 수 있는 도자기조합을 결성하였다. 2001년에는 국내 유일의 경기도립 한국도예고를 설립하여 2006년 2월 제2회 졸업생을 배출하였고, 초등학교부터 중학교까지 도예시범학교를 지정하여 학교교육으로 도자기를 만들고 접할 수 있도록 하였다. 이밖에 시내 청강대학에도 도예과가 생기면서 대학까지 연계교육을 통하여 도예전문가 육성을 통한 체계적인 교육시스템을 구축하도록 지원하였다.

이천시는 도자기를 홍보하고 도자기산업으로 육성시키기 위해 1996년부터

이천도자기축제를 개최하고, 2001년 세계도자기엑스포, 경기도 세계도자기비엔날레를 개최하면서 도자산업의 지역인지도를 크게 제고하였다. 도자기를 지역의 특화산업으로 육성하기 위해 이천시는 2005~‘10(6년)년 기간 중 총 사업비 247.8억 원을 투입하여 도예촌정비사업, 도자재래시장정비사업, 도자도시이미지화사업 등의 계획을 추진하여 도시 자체를 도자로 관광자원화하여 1년 365일 관람객을 유지하고자 노력하고 있다. 그리고 2002년부터 문화관광과의 도예팀(5명 구성)을 조직·운영 중이며, 도예교실 22개, 도예촌 36개, 도자 관련 업체 31개, 총 21회의 도자기축제 등을 추진하였다.

2005년에는 도자 관련 연구시설 및 홍보·체험시설 등을 확충, 산·학·연·관의 도자산업클러스터를 형성하여 도자재료 및 디자인개발에 박차를 가하고 있다. 특히 홍보마케팅을 강화하여 관광자원으로 형성하는 한편, 전통문화유산을 계승·발전시켜 세계적인 도자메카로 성장할 수 있는 기틀을 마련하기 위해 ‘도자산업특구’로 지정하였다.

그림 5-1. 이천시 도자특구지정 현황



자료: 이천시, 내부자료(2007).

한편 이천시는 인근의 여주 및 광주 등과 함께 ‘세계도자기 EXPO’를 개최할 계획을 추진하고 있다. 인근 지역과 관련 산업의 연계를 통해 지역 내 뿐 아니라 지역 간 광역 네트워크를 형성하여 공동 행사를 진행하여 시너지 효과를 창출하고자 하였다. 이를 위해 전시관이나 행사장 등을 위한 단지조성과 이벤트, 공연 등 행사, 학술회의 등을 위해 총 3,115억 원(직접투자 1,287억 원, 간접투자 1,868억 원)의 투자를 할 계획에 있다. 또한 이천도자산업클러스터를 추진하고자 도자산업·문화·관광·체험 등 유기적으로 연계된 사업을 추진하여 시너지 효과를 극대화하기 위해 학교, 기관, 단체, 도예 관련 등과 함께 유기적인 협조 체계를 구축할 계획이다.

이천시는 국내 자매교류도시, 정책교류도시 등 37개 자치단체와 활발한 교류를 하고 있으며 일본 아리따와 시가라끼, 세토, 중국의 경덕진, 독일의 마이센 등 세계 유명도자도시와의 교류를 통해 국내외 도자도시로서 입지를 확고히 하고 국제도자협의회 총회 개최, 미국 도자평의회 참석 및 전시, 일본 아이치엑스포 참여 등으로 이천도자기를 세계화하는데 적극 노력하고 있다.

그 밖에 이천도자기산업 활성화를 위해 도자기조합, 도예인협회 등의 단체가 조직되어 공동작업을 하고, 홍보 및 축제에 주도적으로 참여하고 있다. 1987년 9월부터 시작된 이천도자기축제의 국제화와 한국도자산업 발전이라는 목적을 가지고 1995년 4월 ‘이천도자기사업협동조합’을 설립하였다. 조합에서는 이천도자기축제를 활성화시킴으로 매년 국내외의 관광객들에게 우리 도자문화의 역사와 전통미의 우수성을 알리는 계기를 마련하였고, 2001년 세계도자기엑스포를 성공적으로 개최하는데 주도적인 역할을 담당하였다.

또한 과거 조선백자의 요지로서 이천시에는 1988년 약 7억 원의 사업비를 투자하여 전시관, 음식점, 주차장 등 편의시설을 갖춘 ‘도자기마을’을 설치하였다. ‘88올림픽 당시 용인민속촌을 잇는 1일 관광코스로 각광을 받았는데 약 80여 업체의 도자기공장이 집적되어 이곳에서는 도자기 제작과정을 안내받을 수 있으며 직접 구입도 가능하다. 이밖에 이천에는 ‘세계도자센터’와 ‘이천도자전문판매관’이 있는데 국내외 관람객들에게 세계도자와 한국도자, 특히 이천의 도자를 한눈에 관람할 수 있는 최고의 도자판매전시공간이 되고 있으며,

도예인들에게는 판매 부담을 줄이고 좋은 작품을 만들 수 있는 기회를 제공하고 있다.

표 5-3. 이천시 도자기클러스터 추진계획

단위: 백만 원

구분	사 업		세부내용	산출근거	예산(2008)	
용역	연구개발용역비				300	
1	브랜드 지원	이천 통합브랜드 BI개발사업	- 도자분류별 품질 - 도자 Shop 인증 - 체험교실 체인화 - Visitor Center - 도자전시판매 등	5,000,000×10식= 50,000,000	소계	130
		일촌맺기 캠페인 사업	도자업체 및 소비자, 식당, 기업등과의 연계	250,000×200= 50,000,000	예산	50
		도자품질 및 Shop 인증사업	- 브랜드특허등록 - 디자인상표등록 - 이천도자 인증 등	100,000×300= 30,000,000	예산	30
2	디자인 마케팅 지원	디자인 및 마케팅 지원센터 설립 및 운영사업	- 브랜드네이밍 및 신제품, 디자인 개발 - 마케팅지원 등	2,000,000×35식= 70,000,000	소계	70
		도자체험교실 체인화사업	- 체험관광Hub - 도자체험체인화 - 체험교실 지원	20,000×2,500= 50,000,000	예산	70
3	도자체험 문화 지원사업	365체험관광 프로그램 사업	- 체험교육자료 - 교육메뉴얼(교수법) - 체험프로그램 체계화 - 교육 R/D 지원	2,000,000×50식= 50,000,000	소계	100
		도자랜드마크(Landmark) 지원사업	- 정보센터 - 도자상징물설치 - 이천도자역사 체험관	200,000×500m ² = 100,000,000	예산	50
시설	시설비 및 부대시설비				200	
4	도자랜드마크(Landmark) 지원사업	이천도자 Visitor Center 건립사업	- 도자전시판매관 복합 기능으로 리모델링	200,000×500m ² = 100,000,000	소계	200
		도자전시판매관 활성화 전략 사업		200,000×500m ² = 100,000,000	예산	100
총 사업비(2008)					500	

자료: 이천시, 내부자료(2007).

이상에서 살펴 본 바와 같이 이천도자기 산업은 산·학 간 협력 기반을 구축하고 있는데 연구개발 측면에서 청강문화산업대학과 명지대학교, 한국도예고등학교와 협력 네트워크를 형성하여 지역사회와 산업체와의 활발하고 실질적인 교류를 하고 있으며, 전문기술 교육훈련 사업, 인재양성 등을 통해 도자기술 연구 및 개발을 위한 인프라를 확보하고 있다. 또한 이천 도자기분원에서는 도자기 생산업체, 청강문화산업대학, 명지대학교, 이천시, 이천도자기사업협동조합 등의 산·학·연의 직접 가능성을 높여 세계적인 도자기 산업클러스터 형성에 기여하고 있다.

1.1.3. 이천도자기산업의 발전 요인

이천 도자기산업이 형성하게 된 것은 1970년대 이후부터 이천지역에 도예인들이 모여 들면서 도자기공예에 관한 경험과 노하우가 축적되어 집적이익이 커지면서부터이다. 이후 1980년대 요장이 급격하게 증가하면서 이천 도자기업체 간 경쟁이 과열되자 가격 인하와 품질 저하로 이어져 도자기 산업이 쇠퇴기에 이르렀다.

이러한 상황 속에서 도자기산업이 다시 발달하게 된 것은 첫째, 이천이 도자기의 본고장을 상징하는 이미지를 활용한 지방자치단체의 역할이 크게 작용하였다. 도자기산업이 불경기에 들어서면서 이천군청은 1986년부터 ‘이천도자기 축제’를 개최하여 다양한 프로그램을 진행하여 축제 이미지의 제고뿐만 아니라, 향토산업으로서 이천도자기산업의 기반이 향상될 수 있었다. 그 후 축제를 활성화하기 위해 도자기 산지인 인근 여주, 광주와 연계하여 ‘세계 도자기 엑스포’를 개최하여 행사비용을 절감하고 교류의 채널로 활용하고 있다.

둘째, 도자기산업을 활성화도록 산·학·관 클러스터가 형성되어 있다. 이천도자기 업체들은 대부분 이천도자기조합, 이천도예가협회, 전업도예가협회 등 민간협회에 가입하여 판로에 관한 정보를 획득하거나 디자인 및 기술 관련 정보를 얻는 채널로 활용하고 있다. 또한 이천에는 청강문화산업대학과 인근 용인에 명지대학교가 있어 디자인, 기술을 지원하고, 인력을 양성하고 있으며, 비

공식적인 심포지엄, 세미나 등도 자주 개최되어 관련 정보를 얻는 기회가 빈번하다. 그리고 중앙정부와 경기도, 이천시에서 자금 및 기술지원, 포상 및 인증제도, 판로 개척 및 홍보 등 종합적인 지원을 하고 있다. 특히 이천시에서는 이천도자기축제와 세계도자기엑스포 개최 등을 통해 도자기산업에 종사하는 업체들의 참여를 촉진하고 있어 긴밀한 네트워크가 형성되어 있다고 볼 수 있다.

다만, 이천 도자기산업이 좀더 성장하기 위해 개선할 부분은 지방자치단체에서 축제를 위주로 홍보와 지원이 이루어진 반면, 도자기 생산업체에는 적절한 지원을 제공하지 못하여 업체에 대한 생산, 유통, 연구개발 및 홍보와 판촉 등 가치사슬에 대한 적절한 지원방안이 강구되어야 할 것이다. 최근 도자기클러스터 추진계획을 세워 브랜드등록 등을 통해 품질인증 및 관리의 노력과 체험, 전시장 등을 마련하여 관광과 디자인 등의 품질을 제고하려는 계획을 추진하고 있다.

그리고 이천도자기산업은 산·학·관 클러스터가 형성되어 있으나 치열한 경쟁 관계 속에서 특히 산업체 간 협력 정도가 미약한 것으로 나타나 이에 대한 대책이 필요하다. 대학을 중심으로 도자기 관련 학과가 개설되고, 포럼활동 등 교육기회가 증가했음에도 불구하고 전통자기를 주로 생산하는 이천의 도자기 생산업체들은 대부분 도제시스템으로 운영되고 있어 고유의 기술로 생산하여 품질이 제각기 다르므로 ‘이천 도자기’ 브랜드화를 위한 도자기 종류별 품질표준화가 필요한 것으로 판단된다.

1.2. 순창고추장²³

1.2.1. 순창고추장산업 개요

순창고추장은 조선을 건국한 태조 이성계가 왕이 되기 전, 스승인 무학대사

²³ 이 부분의 자료는 『농촌 지연산업 활성화 방안(박석두·김태연, 2004)』과 순창전통고추장 홈페이지(<http://kochujang.go.kr>), 그리고 향토음식산업 육성연구 출장결과보고서(이동필·최경은, 2007.4)등의 자료를 종합·정리한 것임.

가 기거하고 있던 순창군 구림면 소재 만일사(萬日寺)를 찾아가던 중 한 농가에서 점심때 먹은 고추장맛을 잊지 못하다가 후일 왕이 된 후 궁중에 진상토록 한데서 유래하고 있다. 조선 영조대의 ‘수문사설’과 전통음식을 잘 소개하고 있는 ‘규합총서(閨閣叢書)’에도 순창고추장을 유명한 특산품으로 소개하고, 그 제조방법 또한 자세히 기록되어 있어서 역사적 유래를 가지고 있다.

고추장으로 유명해진 순창군의 인구는 32,000명으로 전라북도의 1.7%이며, 산업구조상 1차 산업이 69.8%, 2차 산업은 4.6%, 3차 산업은 25.6%를 차지하고 있다. 특히 지역 내 인구 중 65세 이상 인구가 8,097명으로 전체 인구의 24.9%에 달하는 초고령화 사회를 형성하고 있는 전형적인 농촌지역이다.

순창군에서 장류업체수는 75개소(전통 64개, 양조 11개)가 있는데, 매출액 2,700억 원(전통 300억 원, 양조 2,400억 원)으로 수출량 70억 원(전통 3억, 양조 67억)을 차지하고 있다. 장류업체에 종사하는 고용 인력은 630명(전통 290명, 양조 340명)에 이르며, 이들 업체들이 구입하는 지역농산물은 약 60억 원(전통 50억 원, 양조 10억 원)에 이른다. 2005년 현재 국내 장류시장은 6,700억 원이며, 수출 금액은 240억 원 수준인데 이들 중 순창군이 차지하는 비중은 생산액의 40.3% 및 수출액의 29.2%에 이르고 있다. 이밖에도 관광객의 증가로 서비스업 등 지역경제가 성장하였고 식당, 숙박업 등 서비스업 매출액이 70억 원으로 증가하였는데 장류산업과 관련한 순창군의 파급효과는 <표 5-4>와 같다.

표 5-4. 순창군의 장류매출에 따른 지역경제 파급 효과

단위: 개소, 명, 억 원

구 분	2003년	2005년	2006년
업체 수	65	72	75
고용인력	500명	610명	630명
매출액	1,900(해외 25)	2,400(해외 56)	2,700(해외 70)
관광객 수	1,310천명	1,759천명	2,621천명

자료: 순창군청 내부자료(2007).

순창군의 장류산업은 크게 공장제장류산업과 전통장류산업의 두 가지로 구분된다. 전통장류 제조업의 경우 1980년대 중반까지는 대부분이 무허가로 집에서 소비하고 남는 것을 소규모로 판매하였으나, 1980년대 후반부터 급격히 증가하기 시작하였다. 그후 1997년 10월 국고보조 71억과 민자 81억원을 투자하여 총 26,000평 규모의 민속고추장단지를 조성하고, 순창읍을 중심으로 군 지역 내에 흩어져 있던 전통고추장 제조업체들을 한 곳에 모으게 되었다. 한편 공장제장류산업은 「식품위생법」에 따라 일정한 규모를 갖추고 기계를 이용한 대량생산을 하고 있는 업체들이며, 1989년 순창식품이 순창고추장을 제조, 판매하면서 본격적으로 시작되었다.

1.2.2. 순창고추장산업 구조

가. 생산 및 공급 네트워크

순창군에서 전통장류의 제조업체의 원료 구입과정을 살펴보면, 업체별로 개별적으로 구입하고 있는데, 농협과 일부 업체에서 계약재배를 통해 원료를 조달하고 있다. 점차적으로 고추장을 만드는데 주원료가 되는 고추·콩·참쌀의 생산면적이 증가되고, 계약재배 면적과 더불어 참여하는 업체 수 역시 확대되고 있는 추세이다.

표 5-5. 순창군의 장류 원료 생산 현황

구 분		2004년	2005년	2006년
원료 농산물	콩(ha)	307	517	650
	고추(ha)	489	588	620
	참쌀(ha)	256	300	390
계약 재배	업체 수(개)	6	21	27
	농가 수(회)	30	109	555
	소득(백만 원)	92	526	960

자료: 순창군청, 내부자료(2007).

표 5-6. 고추장 제조과정

참쌀 침지	참쌀을 24시간 물에 침지함. 옛날방식은 1주일 정도 걸림(겨울철)
↓	
마쇄	수분 제거 후 마쇄함
↓	
옛기름 침지	옛기름은 전체 고추장량의 5% 정도를 물에 침지함
↓	
당화공정	마쇄된 참쌀을 옛기름 물에 넣고 당화함 (식혜 제조공정은 1시간 30분 정도 가열)
↓	
원료 혼합	혼합액을 식힌 후 위에서 제조한 배합비에 따라 원료를 혼합하고, 고추장 위쪽은 설탕을 뿌려서 설탕층을 만든 후 비닐을 덮어 수분 증발을 막음
↓	
발효	식혜 고추장의 경우 6개월 이상 발효시킴

자료: 순창군청 홈페이지 <http://sunchang.go.kr>.

전통장류 제조업체는 고추장을 생산할 때 업체 간 긴밀한 교류 없이 개별업체별로 전통적으로 내려오는 비법에 따라 생산하고 있다. 고추장 제조과정은 <표 5-6>에서 보는 바와 같으며, 참쌀과 옛기름의 혼합액, 그리고 메주가루, 고춧가루, 물, 간장 등을 섞는 과정에서 배합 비율에 따라 맛의 차이가 나타나게 되며, 이러한 과정이 비법으로 전해 내려오고 있다. 특히 순창고추장은 간을 맞추는 데 3년 이상 묵은 간장을 사용하며, 6개월 이상 발효시키는 것이 특징이다. 업체에서 보유한 기술은 대부분 시집 온 며느리에게 전수하고 있어 업체 간 맛의 표준화가 되어 있지 않고, 정보의 교류 또한 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

제품판매 역시 업체 간 공동 판매망의 형성이 미약하고, 대부분 개별 업체들이 제각기 판매하고 있는데, 주요 거래처는 백화점, E-마트 등 대형 할인점에 납품하거나 인터넷, 관광객들이 직접 구입하는 형태로 이루어지고 있다. 최근 대도시에 유통망을 구축하여 판매점을 개설하는가 하면 장류 홍보를 위해 주말장터를 개설하고, 농식품마케팅 교육과정을 개설하여 농민·제조업체·공무

원 등이 참여 농산물과 장류유통 상호협의를 구성하였다. 또한 온라인 쇼핑몰을 구축(www.hotsauce.go.kr)을 비롯하여 개별판매, 백화점, 할인점을 통한 다양한 판매방식으로 생산성 향상과 수익 증대를 도모하고 있다. 이 밖에 해외 시장 개척을 위해 일본 가와나베정에서 2일장 행사, 독일 프랑크푸르트와 수출 계약체결 등은 물론 일본 바이어를 발굴하기 위해 대한무역투자진흥공사와 공동 노력을 하고 있다.

그림 5-2. 순창고추장 민속마을



나. 연구개발 네트워크

전통장류 제조업체들은 대부분 오래 전부터 내려오던 고추장 제조과정의 노하우가 비법으로 전수되고 있어 제품의 맛 또는 신제품 개발을 위한 업체 간 교류는 미약하다. 다만 2006년에 순창고추장민속마을에 장류연구소를 설치하면서 장류 신제품 및 신기술에 대한 연구와 자가품질검사 등을 실시하게 되었다.

또한 장류산업이 체계적이고 지속적으로 발전할 수 있도록 산업체와 연구기관과의 네트워크를 형성하도록 노력하고 있다. 그리하여 2006년에 대상식품과 고추장민속마을을 중심으로 연구기관(한식연, 생명연, 소시모)과 대학(전북대,

이화여대, 숙명여대, 서울대)이 연구협정을 체결하여 장류에 관한 연구개발을 하고 있다.

다. 순창군의 지원체계

순창군에서는 지역 내 산재되어 있는 고추장 제조업체들을 모아 순창읍 백산리에 ‘민속고추장단지’를 조성하면서 전국 제1의 장류메카로 자리 잡고, 장류산업클러스터를 구축하여 지역경제의 활성화에 기여하고 있다. 특히 순창군에서는 순창장류RIS사업, 신활력사업 등을 통해 전략산업으로 육성하고 있는데 장류연구소를 중심으로 산·학·연·관 네트워크를 구축하고, 활발하게 관련 정보를 교류하고 있다.

순창장류RIS사업단은 산학연관이 함께하는 종합 네트워크시스템을 구축하고, 기술 개발사업의 일환으로 순창의 맛을 세계화·고급화·다양화하는데 주력하고 있다. 평생교육원의 설치, 인턴연구제 활성화 등을 통해 기업체가 요구하는 전문연구 인력을 확보하고 관련 산업육성을 위해 대규모 장류밸리를 조성하고, 풍산장류농공단지를 활성화하는 등 핵심 역할을 담당하고 있다.

한편 2006년 10월에 개관한 ‘순창창장류체험관’은 순창전통고추장을 직접 만들어 보고, 이를 이용한 요리를 직접 만들어 보는 등의 열린 체험공간으로 방문객이 2004년 1,600여명, 2005년 2,500명, 2006년 4,300명으로 증가 추세에 있다. 이밖에 장류연구사업소는 지방자치단체가 설립한 최초의 연구소로 장류산업특구지역에 위치하며, 순창지역에서 생산되고 있는 발효식품에 대한 종합적인 품질관리와 기업지원 등 산업발전의 중심으로 중추적 역할을 담당하고 있다. 또한 전라북도 발효산업클러스터를 조성하기 위해 순창군 뿐만 아니라 인근 지역의 대표적인 발효식품을 테마로 발효산업벨트협약을 체결하였다.

1.2.3. 순창고추장산업의 발전 요인

순창군의 장류산업이 성공한 요인을 보면 무엇보다 먼저 대상식품(주)의 70여 개 제조업체, 전북대학교, 순창군, 식품과학연구소가 연계된 시스템을 구축

하여 장류에 대한 공동 연구, 정보교류 등 각종 산업발전을 위한 인프라를 구축하고 있다는 사실을 들 수 있다. 또한 장류의 유통 중에 품질열화 현상(부풀어 오름)을 해결하기 위해 산·학·연·관 연구시스템을 이용하여 이 문제를 해결함으로써 해외 및 장거리 유통이 자유스럽게 이루어졌으며, 기업의 물류비 절감은 물론 원료비 상승에 대한 부담을 줄였다는 점도 순창장류의 품질향상과 경쟁력을 높인 요인으로 들 수 있다. 부산대학교와의 연구를 통해 순창전통고추장에서 항암 및 다이어트 효과가 있음을 밝혀내 웰빙시대에 적합한 소비자의 구매 욕구를 자극하고 수요를 창출한 것도 중요한 성공요인이라 할 수 있으며, 이밖에 순창고추장의 지적재산권 확보를 위해 2005년 농림부의 지리적 표시 제8호로 등록하고, 산업자원부의 지역혁신특성화사업, 재정경제부의 지역특화발전특구지정 등을 통해 상표등록과 브랜드관리에 주력함으로써 품질의 차별화를 이룬 것이 오늘날 순창고추장의 성공요인이라 할 수 있다.

순창고추장산업의 지속적인 발전을 위한 보완사항으로는 먼저 지방자치단체의 고추장산업발전계획 및 운용상의 문제점을 들 수 있다. 즉 순창군청이 추진하는 장류산업의 발전계획이 추후 관리방안과 순조롭게 연결되지 못하여 업체 간 경쟁을 격화시키거나 협력을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 전통장류의 품질기준 및 인증기준이 있지만 이를 철저히 적용·관리하지 않음으로써 오히려 장기적으로 순창전통장류의 신뢰성을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 가능성이 상존하고 있다는 점도 문제이다. 순창 전통고추장의 핵심은 국산 농산물을 사용하고 있다는 것임에도 불구하고 단지로 반입되는 원료농산물을 감시·통제하는 기능이 없고, 위반시 적용되는 벌칙규정이 미비하다는 점, 그리고 농업인들과의 계약재배시 계약의 신뢰성을 제고할 수 있도록 행정적인 지원과 규제가 필요함에도 불구하고 지방자치단체가 그 역할을 수행하지 못하고 있다는 점도 서둘러 정비해야 할 과제이다.

순창장류업체가 당면한 또 다른 문제로는 업체 간 경쟁격화를 들 수 있다. 즉 업체들이 철저한 품질검사와 인증에 기초한 공동브랜드 사용을 꺼림으로써 순창 전통장류제품의 신뢰성과 경쟁력을 장기적으로 악화시키는 요인으로 작용하고 있으며, 공동브랜드를 통한 통합적인 유통과 판매가 실행되지 않으면서

마케팅 측면에서 단지 내 집적효과를 얻지 못하고 있는 실정이다. 협력을 통한 업체간 생산과정에 대한 상호감시체제가 형성되어 있지 않아 많은 업체들이 판매마진 확대를 위한 저비용 생산을 하게 되고, 궁극적으로 순창장류의 품질에 대한 신뢰성을 약화시킬 수 있는 가능성이 존재하고 있는 것이다.

순창장류산업의 지속적인 발전을 위해서는 각종 인프라를 기반으로 장류산업육성정책을 추진함에 있어서 지방자치단체에서의 전반적인 행정지원은 물론 연구와 생산자금을 지원하여 책임성있게 추진해 나가야 할 것이다. 특히 산·학·연·관 간의 새로운 기능성 식품개발을 위한 기술혁신 활동과 장류 생산 활동, 마케팅 등을 효율적으로 수행할 수 있도록 상호 유기적인 공동 협력체제를 구축, 클러스터를 운영해 나가야 할 것이다. 산학연관의 장류산업클러스터를 통해 우수한 인프라를 구축하고, 지역혁신 주체들 간의 네트워크를 통해 상호 협력해 미국, 일본, 캐나다 등 세계장류산업 시장에서 선도적 우위권을 확보해야 할 것이다.

1.3. 남원목공예산업²⁴

1.3.1. 남원목공예산업 개요

남원시는 전라북도 남동부에 위치하여 북동부·동부·남동부가 소백산맥에 속하는 해발고도 1,000m 이상의 산지이다. 동면 인월리의 팔랑치를 통해 경남과의 교통이 이루어지며, 남동부는 지리산 주능선의 서부에 해당하고 산내면은 경남·전남과의 경계를 이루고 있다. 목공예산업이 남원시의 중요한 지연산업으로 발전할 수 있었던 이유는 지리산의 풍부한 산림자원에서 생산되는 독특

²⁴ 이 부분에 관한 자료는 「농촌지연산업 활성화 방안(박석두·김태연, 2004)」와 향토음식산업 육성연구 출장결과보고서(이동필·최경은, 2007.4) 등을 종합·정리한 것이다.

한 향과 단단한 재질의 토종 목재원료(오리목, 물푸레나무, 노간주나무, 귀목 등)와 신라시대로부터 내려오는 기술적 전통이 있었기 때문이다.

특히 남원의 목공예는 승려가 3,000명이 넘었던 것으로 알려져 있는 신라시대의 고찰 실상사(實相寺)의 스님들이 바루를 만들었던 기술이 남원지역 승려와 일반 서민들에게 전수되면서 남원시의 주요 산업으로 발전되었다고 하는데 조선 시대에는 왕실에서 사용하는 제기(祭器)를 진상했을 정도로 그 명성이 널리 알려져 있었다.

1980년대 말까지 남원시의 목공예업체들은 주로 실상사 부근의 산내면과 운봉면에 집중적으로 분포하고 있었다. 그 후 제기에 대한 소비자의 수요가 증가하면서 남원시청의 주도로 1994년 시내에 조산목공예단지와 어현목공예단지가 조성되면서 많은 업체들이 이전하였다. 1990년대 후반이후 현재까지 중국 등으로부터 목기 수입이 급증하여 점차 매출액이 감소하는 추세에 있으며, 생활문화나 외래문화의 변화로 인해 제기에 대한 일반 소비자의 수요가 감소하고 있다. 이에 따라 생활용기로 개발하여 공급하며, 옷칠을 가미하여 고급화 전략으로 소비자들의 수요 변화에 대응하고자 노력하고 있으나 부족한 실정이다.

남원시의 총 사업체 수(6,933개)에서 제조업체(684)의 비율이 10%이고, 종사자 수에서 차지하는 비율은 전체 종사자수 24,840명의 16%인 3,939명이다. 이러한 제조업 내에서 목공예산업의 비중은 총 제조업체 수의 14%(94개), 제조업 종사자 수의 16%(610명)를 차지하고 있으며, 연간 생산량은 약 200억원 정도로 추산되고 있다. 여기에 부가해서 옷칠이나 옷나무 재배 등 기타 연관산업의 고용효과를 감안할 경우 전체 남원시 경제의 약 30%를 차지하고 있는 것으로 알려진다(남원시, 2007).

1.3.2. 남원목공예산업 구조

가. 생산 및 공급 네트워크

목기의 경우 전통적으로 칠 전문업체 및 깎기를 전문으로 하는 업체 등 세부적인 목기의 형태를 만들기 위해 분업화 및 수작업의 형태로 운영되는데 이런

작업에 필요한 전문인력이 남원에 풍부하게 형성되어 있다. 원재료의 구입 및 깎기, 칠 전문 인력 등 자원이 남원지역에 집적되어 있어 다른 지역에 비해 저렴한 비용으로 질 좋은 상품생산이 가능할 수 있는 것이다. 하지만 백기가 나오기까지 1년 6개월의 시간이 걸리므로 공정과정이 상당히 길고 대부분 수작업으로 이루어져서 노동력 공급이 어려운 상황이며, 작업 공정은 전 공정을 담당하는 업체도 있지만 옷칠만 전문으로 하거나 백기를 담당하는 업체로 부분적으로 분업화되어 있다.

생산된 제품은 대부분이 중개상인 벤더를 통하여 백화점·할인점·홈쇼핑 등에서 판매되고 있으며, 남원시내에 전시판매장을 통한 판매수입은 그렇게 많지 않다.

표 5-7. 목기 제조 과정

원목벌채	제기 제작하는 기본 과정
↓	
원목절단	제기의 크기와 모양에 따라 초벌깎기에 적당한 크기로 절단하는 과정
↓	
원목다듬기(귀도리)	초벌깎기에 알맞도록 재목의 가장자리를 둥근 형태로 다듬는 과정
↓	
초벌깎기(초가리)	귀도리를 한 원목을 대략적인 목기 형태로 깎는 것
↓	
음건	4~5개월 가량 건조하는 기간
↓	
재벌깎기(재가리)	제기의 완전한 형태를 이루는 작업으로, 이 과정까지 완성된 목기를 백기(백골)이라 함
↓	
초벌칠	칠하기의 처음 과정
↓	
재벌칠	초벌칠과 같은 요령으로 실시
↓	
상칠/음건	모든 먼지를 제거한 상태에서 상매칠을 하게 되는데, 상매칠 후 15시간 건조하면 완성됨.

남원의 목공예산업 관련 조직으로는 목공예협의회와 제기협의회 등이 있는데 여러 단체가 난립하여 제각기 상이한 브랜드를 사용함으로써 브랜드파워를 충분히 활용하지 못하고 있는 실정이다. 먼저 남원목공예협회의 경우 남원목기에 대한 공동브랜드 정착과 공동판매를 위해서 1990년대 중반 설립되었고 남원시에 있는 목공예 관련 업체들이 대부분 회원으로 구성되어 있다. 남원제기협회는 1997년 결성되었으며 당시 목공예협회의 역할을 보완하기 위해 제기부문을 별도로 분리하여 65여개의 업체를 회원으로 구성되었다. 남원목공예공동브랜드협회는 9여개의 업체가 참여하여 2003년 5월에 창립하여 활동 중이며 ‘혼이 깃든’이라는 브랜드 명으로 상품을 납품하고 인터넷홈페이지를 통해 소비자와 직거래를 하고 있다. 이런 가운데 금년 1월에는 남원목기의 브랜드를 집중 육성하기 위해 전북도청 및 남원시의 협력을 통해 남원목기사업협동조합을 설립하였다. 전통목기 제품에 ‘공드林’과 현대 생활목기에 ‘기다林’을 각각 브랜드 명칭으로 선정하여 상품의 고급화와 다양화를 위해 노력하고 있다.

나. 연구개발 네트워크

전통적인 제기 생산업체의 경우 업체 내에서 오래 전부터 내려오는 기술로 생산하고 있다. 최근 대체용기로 자기, 플라스틱 등이 보편화되면서 제기의 수요가 감소됨에 따라 대부분 현대적인 생활용기로 개발되고 있다. 생활용기로의 개발은 주로 새로이 목공예 기술을 배우는 젊은 층에서 많이 참여하고 있는데, 이들은 산업디자인 학교를 다니면서 기술을 배우고 있다. 최근 관심이 증대하면서 남원시 내의 대학에 공예과를 신설하여 인력을 창출할 수 있는 기회를 요구하고 있다.

이밖에 남원목기의 품질 향상을 위해서는 옷칠을 개량할 필요성이 있다는 판단에 따라 2001년 전북도청에 지원을 요청하여 옷칠연구소를 설치하여 운영하고 있는데 아직 큰 역할을 담당하지는 못하고 있다.

다. 남원시의 지원체계

남원시에는 3개의 전문단지와 개별 분산 업체 등 총 129개의 목기제조업체

가 있으며 종업원은 545명이다. 어현목공예단지('91.4~'94.11)는 35억 6천만 원, 운봉목공예단지('93.4~'93.11)은 31억 6천만 원, 조산토박이목기단지('96.8~'98.11)은 22억 원의 예산이 투입되었다. 이밖에 옷칠연구소('01.9~'01.11)에 1억 원, 옷칠공예관('02.6~'04.7)에 10억 원을 투입하였으며 1997년 이래 이제까지 80.9ha의 옷나무를 식재하였다. 목기산업은 기본적으로 제기수요가 줄어들어 사양산업에 해당하는데 활력을 찾기 위해 다각도로 노력 중에 있다. 특히 주요 부자재인 옷나무의 경우 관내 옷나무 생산이 부족하고, 중국으로부터 수입된 목기가 무분별하게 유통되고 있어서 경쟁력 측면에서 어려움을 겪고 있는 실정이다.

표 5-8. 남원 목기생산단지의 운영실태

단지명	조성년도	사업비 (백만 원)	면적(m ²)	업체수 (개소)	종업원수 (명)	부대시설
합 계		9,920	66,667	129	545	
어현단지	1994	3,560	38,479	15	59	전시판매장 목공예연구소
운봉단지	1993	3,160	17,002	7	39	전시판매장
조산단지	1998	2,200	9,197	6	43	전시판매장
옷칠공예관	2004	1,000	1,989			옷문화원운영
개별업체	-	-	-	100	395	

자료 : 남원시청, 내부자료(2007).

1.3.3. 남원목공예산업의 발전 요인

이와 같은 목공예산업의 성공요인은 무엇보다 목공예품의 제작과 관련해서 지역 내에서 업체나 전문인력들 간의 분업을 통해 목공예품을 제작하여 품질 차별화를 통한 공동브랜드 마케팅으로 소비자들에게 고품질의 상품을 제공하고 있다는 점이다. 또한 숙련된 기술을 필요로 하는 작업에 종사하는 인력들의 노동문화와 최근 옷칠의 정제기술이 개발되면서 남원목공예품의 품질향상 및

소비자의 신뢰도를 높였다는 점도 중요하다. 또한 새로운 기술이 개발로 인해 옷칠을 생활목기나 기타 여러 제품에 적용할 수 있는 가능성의 발견과 목공예 제품의 다양화도 시장개척에 기여를 한 것으로 판단된다. 이밖에도 업체들 간의 지속적인 네트워크를 형성하여 제품의 연구개발에 노력 중이고 지역 외부의 옷칠 관련 공예가나 연구자들과 지속적인 관계를 유지하여 새로운 기술 및 제품 정보를 교류하고 있는 것도 향토산업으로 성공하게 된 요인이라고 판단된다.

하지만 보완해야 할 문제도 많은데 향토산업으로서의 특성을 갖고 있는 남원 목공예산업이 지역브랜드와 함께 홍보함으로써 그 품질에 대한 소비자 신뢰를 제고할 수 있는 시스템을 확보하지 못하고 있다든지 목공예품의 가치를 증가시킬 잠재력이 있는 옷칠기술의 발전을 위한 연구개발에 대한 지원이 취약하다는 점도 한계이다. 뿐만 아니라 목공예산업을 전담 및 추진하는 기관이 부족한 실정이며, 값싼 중국산 목기에 대한 경쟁력을 갖추기 위한 대책이 마련되어 있지 않은 상황이다. 이밖에 업체 간 협력 또는 지역 브랜드를 이용한 공동판매의 기초가 형성되어 있지 못하다는 점도 시급히 해결해야 할 당면 과제이다.

남원목기산업의 발전 방향으로는 지방자치단체의 주도에 의한 지역브랜드 형성과 실질적인 협력체의 구성이 필요하며, 이를 위해서는 목공예산업을 전담하는 기관의 역할과 검사 및 인증기구의 설립이 필요하다. 또한 지방자치단체와 업체 간의 협력체를 중심으로 실제 지원이 필요한 부분에 투자함으로써 남원목공예품의 품질을 제고해야 하고, 옷칠 목공예품의 특징과 기능에 대한 체계적인 홍보가 이루어져야 할 것이다. 이밖에도 향토산업 관련업체들의 경제적 어려움을 덜어 주기 위해 운영 중인 중소기업지원자금의 융자조건을 완화하거나 신축적으로 운영하여 향토산업발전에 실질적인 도움이 되도록 할 필요가 있다. 아울러 목공예품의 수출을 주도할 수 있는 협회나 업체를 설립하여 남원목공예품의 홍보와 시장 확대에 노력해야 할 것이다.

2. 외국의 향토산업 육성사례

2.1. 일본 오이타현 오야마정(大山町)의 NPC운동²⁵

2.1.1. 개요

지역이 스스로 고장의 얼굴이 될 만한 물품을 개발하여 지역의 이미지 제고를 통한 지역 경제 성장을 추구하는 전략으로 일본의 일촌일품운동(一村一品運動)이 있다. 1979년 오이타현의 히라마쓰(平松) 지사에 의해 제창된 이 운동은 1961년 오이타현의 오야마정(大山町)에서 전개된 ‘NPC운동’에서 착안되었다. 일촌일품운동은 마을마다 한 가지씩 특산품을 개발해서 가공하거나 마을을 상징하는 관광상품 등의 개발을 통해 소득증대사업을 추진²⁶하는 것뿐만 아니라 지역을 지속적으로 활성화시키기 위한 방안으로 지역의 자원을 활용할 만한 인재를 양성하고 살기좋은 정주환경을 조성하도록 하는 문화운동의 성격을 지닌다고 볼 수 있다(강형기 1999).

히라마쓰 지사가 일촌일품운동을 실현시킨 오이타현은 동경에서 비행기로 한 시간 반 거리에 있는 일본 남서부 규슈섬에 위치하고 있다. 면적은 6,335km²이며, 이 중 산지가 70~80%를 차지하여 영농규모가 영세하고 농업인의 고령화와 농업인구의 과소화, 농업생산이 위축되고 있는 지역이다.

일촌일품운동의 싹을 틔운 오이타현의 오야마정(大山町)은 1961년에 인구가 4,500여 명으로 총면적 4,600ha 중 농경지는 350ha에 불과한 산골로 대부분 쌀

²⁵ 이동필(1997)의 “외국농촌여성들의 농외활동: 내발적 지역활성화와 전통식품산업” 『농진청 연찬회 자료』와 김형국(2002)의 『고장의 문화관측』등의 자료를 요약·정리함.

²⁶ 일촌일품운동이 단품(單品) 개발 위주로 이루어져 지속적인 지역 발전 전략으로는 어려워 그 대안으로 다양성을 강조하는 ‘다촌다품운동(多村多品運動)’, ‘다촌일품운동(多村一品運動)’이 제기되기도 했다(김형국 2002).

과 소를 생산하고 있으나 지형 대부분이 급경사지로 된 빈곤한 산간지 농촌 지역이다. 더구나 그 당시 이 마을은 온천이나 관광지도 없고 주요 철도와 고속도로가 통과하지 않아 산업적인 성장을 하기도 어려운 상황이었다.

2.1.2. 추진전략

농사짓는 산골마을인 오야마정에서는 지역민 스스로의 힘으로 풍요로운 고장을 만들기 위해 1960년대부터 3차례에 걸쳐 NPC 운동을 전개하였다.

오야마정에서 1차적으로 전개한 NPC(New Plum Chestnuts) 운동은 ‘매실과 밤을 심어 하와이 여행을 떠나자’는 구호와 함께 촌장이자 조합장이던 야와다 하루미(八幡治美)씨에 의해 1961년에 시작되었다. 비록 국가적으로 쌀 증산을 강조하는 시기였지만 산간지대인 자연조건을 활용하여 3년간 쌀에 대한 신규 사업을 중지하는 대신 밤과 매실에 중점 투자하고 다품종 소량생산, 고부가가치 농사 등 전통적 농업에 경영합리화의 개념을 도입하였다. 그리고 작물별로 생산자조합을 결성하고 생산, 유통 및 품질관리를 실시하고, 1972년에 야와다 씨의 장남 긴치씨가 나가노현의 팽나무버섯을 도입, 연중 안정적인 소득원 확보하기에 이른다.

1965년 시작된 제2차 NPC(Neo Personality Combination)운동은 ‘풍부한 마음과 풍성한 교양 및 지식을 가진 인재육성 운동’으로 도시에서 맛볼 수 없는 문화를 모든 주민이 향유하자, 농촌에 살고 있다고 해서 열등감을 갖지 말고 힘을 모아 애정이 넘치는 농촌사회를 건설하자는 슬로건 하에 인재개발에 주력하기 시작하였다. 친목을 도모하고 인간 관계를 유지하기 위해 모든 마을 주민들이 매월 1회씩 모여 수련회, 세미나 등 모임을 개최하고 역전마라톤이나 야간 육상대회 등을 통해서 연대의식을 강화하고 협동심을 고취하였다. 또한 체험학습을 도모하고자 농협의 후원을 받아 이스라엘, 서독, 중국 등 해외연수를 실시하고 외국 농민과의 친선교류를 활발히 전개하여 인재를 육성하고자 하였다.

1969년부터는 제3차 NPC(New Paradise Community)운동을 추진하여 생활환경을 개선하여 쾌적하고 사랑이 넘치는 지역사회를 형성하고자 하였다. 농촌

지역의 인구 유출은 문화, 오락, 교육, 교양 등의 생활환경이 도시에 비해 뒤떨어져 있기 때문으로 보고 “문화, 복지 및 주거환경을 개선하여 이상향을 건설하자”는 것을 골자로 지역공동체운동으로 전개되었다. 따라서 전체 마을을 걸어서 15분 거리에 위치하도록 8개 구역으로 나누고 구역마다 커뮤니티위원회와 커뮤니티센터를 설치하였다. 그리고 농협에서 문화버스를 무료 운행하여 인근 도시에 가서 영화나 연극을 감상하도록 하여 농촌지역의 생활환경을 개선하고자 노력하였다. 또한 일본에서 가장 먼저 5억 5천만 엔을 들여 마을에서 운영하는 유선방송국 설치하여 아침, 저녁, 밤 3차례의 자체 프로그램을 제작하여 방영하였다.

2.1.3. 발전요인

오이타현의 오야마정에서 NPC 운동이 성공을 거둘 수 있었던 것은 기존의 전통적인 농업에서 한계를 깨닫고, 그 지역의 특성과 풍토를 고려하여 지역을 대표할 만한 새로운 작물을 선정하여 지역을 특화시킨 역발상에 있다. 산간지역에서 그 지역에 적절한 작물로 고소득을 얻을 수 있는 밤과 매실을 재배하고 이에 그치지 않고 가공하여 50여개에 이르는 다품종으로 개발시켜 나갔다. 또한 인재를 육성하고 CATV 시스템을 도입하여 지역 자체 방송을 통해 난시청을 해소하고, 농업기상 방송을 실시하는 등 정보를 제공하고, 생활환경을 정비하여 지역 활성화로 이어질 수 있도록 하였다. 결국 이러한 변화는 지역 활성화를 위한 발상의 전환에 있다고 볼 수 있다.

또한 전략산업을 설정하고 적극적인 지방자치단체의 지원과 지역 주민들의 유기적인 협력으로 성공을 거둔 것이다. 즉 지역이 가지고 있는 자원과 가능성을 스스로 개발하여 지역을 성장시키고 소득 창출로 이어져야 하므로 지역 주민들이 자발적으로 실천하려는 의지를 가지고 서로 협력해서 노력하고, 지방자치단체는 기술과 자금을 지원하는 후원자로 역할을 다해야 내생적 발전을 추구할 수 있다.

2.2. 프랑스의 보르도와인

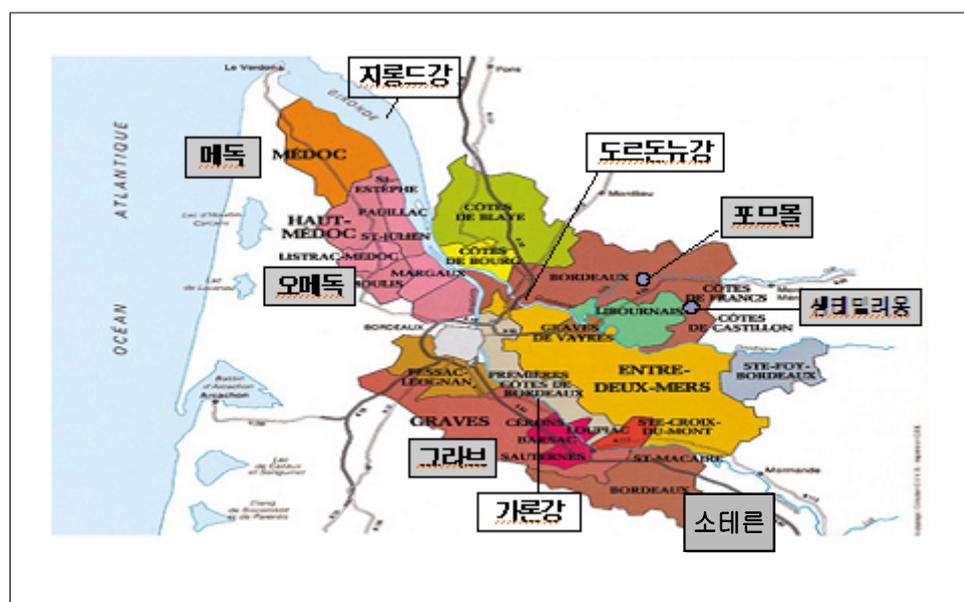
2.2.1. 프랑스와인의 개요

프랑스의 주요 와인산지로는 보르도(Bordeaux)와 부르고뉴(Bourgogne) 지역이 대표적이며, 그 외 북동부의 알자스 지역과 샴페인으로 유명한 샹빠뉴(Champagne), 랑그독-루실론(Languedoc-Roussillon) 지역 등이 있다. 프랑스의 대표 와인 산지인 보르도지역은 인구 500만에 이르는 프랑스 5대 도시의 하나로 스페인 국경지역인 피레네산맥과 인접하고, 서쪽으로는 대서양과 접하고 있다.

프랑스에서는 1900년대를 전후하여 외국산 포도 및 포도주에 밀려 자국산 포도 관련 산업에 위기(품질하락, 가격폭락, 표시문란)가 도래함에 따라 포도주 산업의 부흥을 위해 AOC(원산지명칭보호)제도를 도입하게 되었다. 1935년에 ‘포도주 및 증류주 국가위원회’를 설치하고, 최초로 이 제도를 도입하기로 하고 1947년에 INAO(국립원산지명칭관리소)를 설치하면서 AOC제도가 본격화되었다. 1955년 치즈에 대한 보호체계를 확립하고, 그 후 1990년에 기타의 모든 농산물 및 식료품에 대해 확대 적용하게 되었다. 프랑스의 AOC(원산지명칭보호) 제도는 품질관리, 농가소득 보장, 소비자보호 등 모든 면에서 성공적인 제도로 평가되고 있다. 그 후 EU에서는 이 제도를 받아들여 원산지보호표시(PDO)와 지리적 보호표시(PGI)로 구분된 원산지농산물 보호조치를 마련하여 운영 중에 있다.

등록현황을 보면 현재 와인, 증류주, 치즈 기타 버터, 농축우유, 건포도, 당근, 간, 천연수 등이 PDO(원산지명칭표시, 약 550개) 혹은 PGI(지리적표시, 약 150개) 보호대상으로 등록되어 있다. INAO(Institute National les Appellation d'Origine)이 등록 및 관리업무를 총괄하는데 생산자 단체(가공 및 유통업체 포함)들이 신청하면 지방자치단체에서 검토한 후 그 결과는 INAO에 제출하고 전문가 그룹의 검토를 거쳐 품목별 규정에 대한 초안을 마련한 다음 농무성에서 최종 승인을 받아 등록하게 된다.

그림 5-3. 보르도지역의 주요 와인생산지



자료: <http://blog.naver.com/landy?Redirect=Log&logNo=120036196518>

2.2.2. 프랑스의 보르도 와인 품질관리 방식

세계에서 가장 큰 고급 포도주 생산지역인 보르도(Bordeaux)의 명성은 지롱드강과 가론강을 중심으로 좌측의 굽은 자갈과 조약돌이 많은 메독(Medoc), 그라브(Grave) 지역에서 까베르네쇼비농(Cabernet Sauvignon), 우측의 석회석이 많이 섞인 진흙 토양인 생테밀리옹(Saint-Emilion), 포므롤(Pomerol)에서 생산된 멜로(Merlot), 가론강과 도르도뉴강 사이의 소테른(Sauternes)지역에서 생산되는 적포도주에서 비롯되었지만, 달콤한 백포도주 등 우수한 포도주가 생산되고 있다. 보르도지역에는 57종류의 원산지명칭, 9000여의 포도주 생산 포도원, 13,000명의 포도생산자가 있다.

보르도포도주는 1855년 만국박람회를 통해 메독지방과 그라브지방의 와인61종을 1~5등급으로 구분하여 그랑크뤼(Grand Cru)로 선정하였는데 이 때 샤토 라피트로실드, 샤토 라투르, 샤토 마고, 샤토 오브리옹 등 네 곳은 프리미에 크뤼

(Premiers Crus)로 분류하였다. 당초 2등급으로 분류되었던 샤토 무통로실드가 1973년 1등급으로 격상되어 오늘날 보르도의 ‘다섯 개의 최고봉’이라는 전설이 완성되었다. 소테른 지역에서 생산된 백포도주 26개도 그랑크뤼로 분류된다. 보르도와인에는 <표 5-10>처럼 3등급으로 구분하고 <그림 5-4>과 같은 라벨에 표시하는 내용이 정해져 있다. 즉 일반적인 원산지명칭포도주는 단순히 ‘보르도 (Bordeaux)’란 표시만 하는데 비해 일정한 지역과 포도원이 지정된 곳에서 생산된 것은 지역명과 농장이름까지 표시하게 된다. 특히 보르도 와인 생산지역에는 아주 소량만 생산하는 지역까지 포함하여 57종의 AOC 원산지명칭이 존재한다.

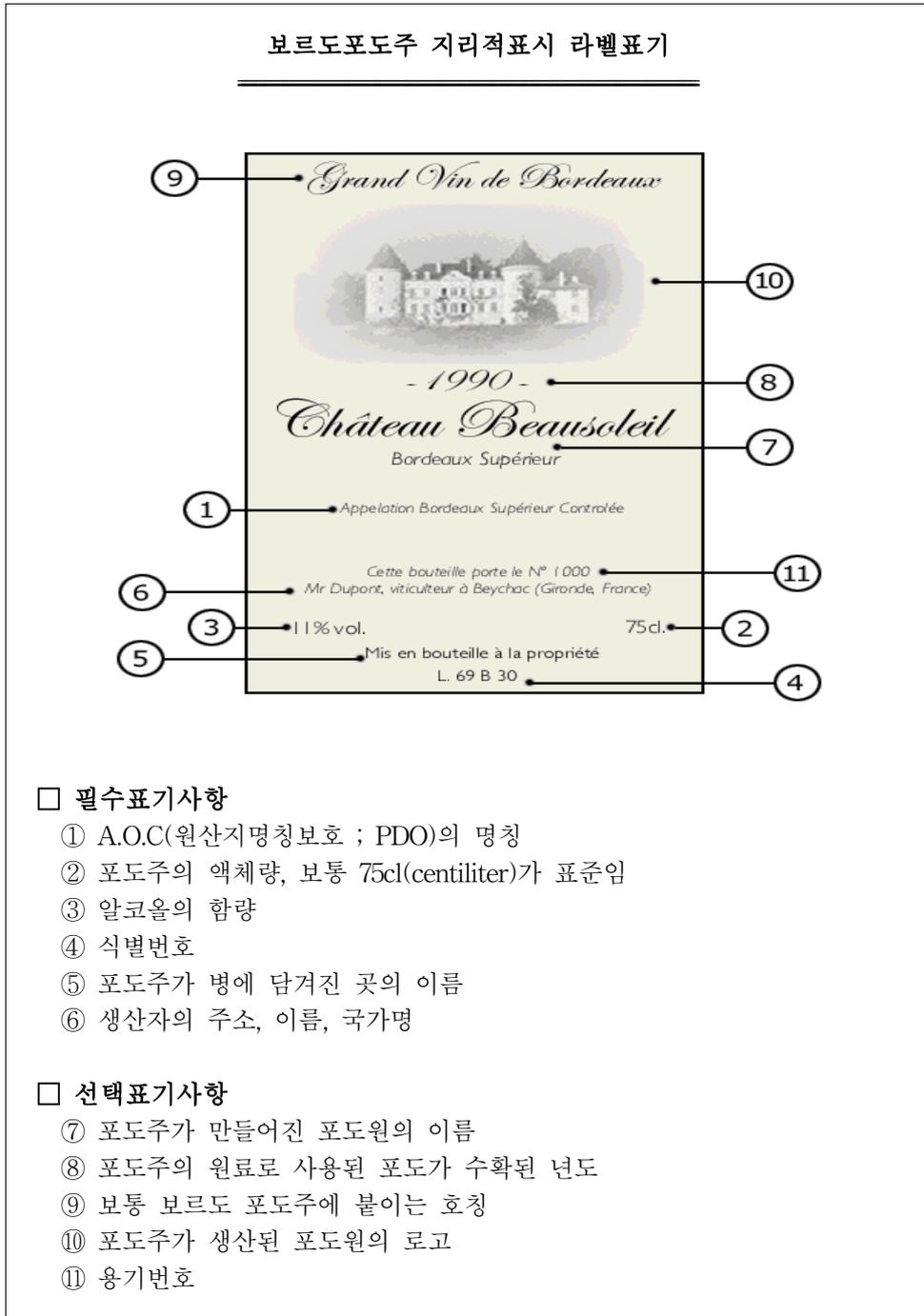
표 5-9. 보르도포도주 생산지역

구 분	생 산 지 역	지역특징	포도품종
적포도주	<ul style="list-style-type: none"> • Bordeaux and Bordeaux Superieur • Cotes de Bordeaux • Libournais(Pomerol and St-Emilion) 	<ul style="list-style-type: none"> - 가론강 우측 - 석회가 섞인 진흙 토양 	멜로
	<ul style="list-style-type: none"> • Medoc • Graves Grape Varieties (eg:Merlot, Cabernet Franc) 	<ul style="list-style-type: none"> - 가론강 좌측 - 굵은 자갈과 조약돌 	까베르네 쇼비농
백포도주	<ul style="list-style-type: none"> • Entre-Deux-Mers and Graves(Dry) 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Sauternes and Barsac(sweet) (eg:Semilon, Sauvignon Blanc, and Muscadelle) 		세미용 쇼비농블랑

표 5-10. 보르도포도주의 등급구분 및 표기방법

구 분	표 기 방 법
Bordeaux	단순히 보르도표시만 된 포도주는 원산지명칭보호품 중 첫단계로 가격이 가장 싼 싸고 쉽게 구할 수 있는 품목으로 지역명을 쓰기보다는 보통 Mouton-Cadet 같이 브랜드명으로 불림
Bordeaux + 지역	오직 특정하게 정한 지역에서 생산될 때 Medoc나 St-Emilion과 같은 지역명을 보르도 다음에 붙여 표시
Bordeaux + 지역 + 포도원 (Chateau)	최상급 포도주로 보르도지역에는 약 9천개의 포도원이 있지만 공식적으로 품질을 인정받은 포도원은 수백개에 불과 Medoc지역에는 61개의 포도원이 1855년 공식적인 구분작업을 거쳐 Grand Cru Classe로 불리워지고 있으며, 한 단계 낮은 Cru Bourgeois에는 240여 포도원이 지정되어 있음

그림 5-4. 프랑스 보르도포도주의 라벨표기방법



자료: 농림부 등, 「지리적표시등록업무추진백서」(2002).

19세기 말 보르도 포도원에 필록세라(Phylloxera)라는 뿌리를 갉아먹는 진딧물이 번져 포도원이 황폐화되었다. 이때 저항력이 강한 미국품종을 접목하여 가까스로 포도원을 재건하게 되었는데 이 무렵 와인의 생산이 줄고 가짜가 범람하자 1935년 ‘원산지통제명칭(AOC) 제도’를 도입하여 보르도 와인의 정통성을 지킴으로써 재도약의 기회를 마련하게 된 것이다.

보르도 와인의 특징은 여러 가지 품종의 포도를 블렌딩하여 만든다는 점이다. 레드와인은 카베르네 소비뇽, 메를로, 까베르네프랑, 뽀띠 베르도 등을 사용하고, 화이트와인에는 세미용, 소비뇽블랑, 그리고 뫼스까텔을 쓴다. 모든 포도마다 자라나는 생육조건과 수확시기가 다른데 결국 보르도 와인이란 천혜의 자연조건과 우수한 포도, 그리고 이를 가지고 브랜딩하는 인간의 노력이 곁들여 보르도란 명성을 쌓아가고 있는 것이다.

2.2.3. 발전 요인

보르도 와인이 오늘날과 같은 명성을 가지고 프랑스의 대표적인 와인으로 성장할 수 있었던 것은 유럽연합의 지리적표시제도를 통한 등급을 부여하고 품질관리 기준을 정하여 체계적으로 추진하여 소비자들의 신뢰를 얻었기 때문이다. 유럽연합의 농식품에 대한 지리적표시제도와 프랑스의 와인에 대한 지리적 표시제도는 지역의 토지·기후·강수량 등 자연조건은 물론 사회·경제적인 조건에 따라 오랜 세월동안 형성된 그 지역의 고유한 향토음식의 품질과 명성을 관리하는 대표적인 제도적 장치이다. 당초 프랑스 와인의 등급제도에서 출발하여 1935년 AOC제도가 도입되었고, 그 후 70년 대 초 유럽연합에서 이 제도를 지리적명칭표시보호제도(PDO 및 PGI)로 도입함으로써 유럽 여러 나라에서 지역특산 농산물과 식품의 품질과 명성을 관리하는 제도로 자리를 잡게 된 것이다.

이들 지리적명칭표시 대상품목을 보면 상품의 특성과 지역과의 관계를 엄격하게 규제하고 있는데 특히 일정한 생산지역과 품종, 생산방법 등을 명시하고 있다. 따라서 이들 대부분의 지리적표시보호품목은 지역특산물로서의 품질과 명성을 보호하고 관리하여 생산자와 소비자의 신뢰를 얻고 명품으로 거래되고

있다는 점이다. 특히 이와 같은 품질관리는 정부의 제도적인 뒷받침 위에서 보르도와인협회나 꼬냑협회 등 생산자단체가 자율적으로 규제하고 있다는 사실이다.

이와 같은 엄격한 품질관리는 이탈리아의 햄이나 스위스 치즈산업, 중국의 마오타이나 푸얼차(보이차), 쿠바의 시가산업과 자메이카의 커피산업 등 세계적인 명성을 가진 명품 농식품에서 공통으로 나타나고 있다. 예를 들어 흔히 ‘커피의 황제’라고 불리는 ‘블루마운틴’의 경우 해발 2000m 이상 블루마운틴기슭에서 수작업으로 생산된 것에 한해 그 명칭을 사용하도록 허용하고 있다. 특히 블루마운틴 커피는 크기를 균일화하고 오크통에 포장하여 농장이 공인하는 품질보증서를 첨부하여 유통하도록 하고 있다. ‘자메이카커피산업위원회’에서 생산·가공·유통을 엄격하게 규제하며 ‘커피사업협회’에서 품질검사와 브랜드관리를 하고 있다.

3. 국내외 향토산업 육성사례의 시사점

지금까지 국내사례로 이천도자기산업, 순창고추장류산업, 남원목공예산업을, 해외사례로 프랑스 보르도와인과 일본 오이타현 오야마정의 NPC운동을 살펴본 결과 업종, 지역 또는 국가 간 여건 차이가 있음에도 불구하고 향토자원을 활용한 산업의 발전에 대한 공통된 시사점을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 지역의 특성을 파악하여 지역의 대표적인 향토자원을 개발하여 활용하고 있다는 점이다. 타 지역과 유사하게 추진하기보다 차별화된 자원 또는 이미 구축된 지역 브랜드 자산을 활용하여 지역 고유의 장점을 살린 특성화 전략을 추구하고 있다. 이것이 다른 지역과 차별화된 경쟁력인 것이다. 앞서 살펴본 사례 모두 그 지역에서 오래 전부터 생산되어 온 품목에서 출발하여 기술개발을 통해 오늘날의 명성을 이룩한 것임을 알 수 있다.

둘째, 지적재산권의 권리화와 품질관리에 대한 노력을 기울이고 있다. 지역

고유의 자원, 제품의 제조방법 및 기술, 상표 또는 상호는 지적재산권으로 권리화하여 보호되어야 하며, 사업에 있어서 중요한 역할을 할 수 있다. 이동갈비나 안동찜닭 등 한때 전국적으로 명성을 떨친 유명 향토음식이 지속적으로 발전하지 못하고 사라졌는데, 원료와 요리방법 등 음식 자체에 대한 품질관리가 부족하고, 이들 음식 또는 음식을 제공하는 상점의 상표와 상호에 대한 관리가 제대로 이루어지지 못해 소비자들의 신뢰를 잃었기 때문인 것으로 판단된다. 앞서 살펴본 사례 순창고추장의 경우 지리적표시제에 등록하고 되어 있고, 프랑스 보르도와인은 생산지역과 등급을 구분하여 라벨에 표시하며, 원산지 명칭이 존재하는 등 유럽연합에서는 원산지표시보호제도(PDO)와 지리적표시보호제(PGI), 그리고 전통특산물보증제도(TSG)를 통해 지역적 특성을 가진 향토농산물 및 가공품의 품질관리와 차별적으로 유통을 하고 있다.

셋째, 대부분의 향토산업은 특정 지역에 공간적으로 집적하여 산·학·연·관 긴밀한 네트워크를 구축하여 지식과 정보의 교류, 산업육성이나 작업과정상 분업관계를 형성하고 있다. 향토산업을 육성하고 경쟁력을 가지기 위해서 클러스터적 접근 방식으로 연관 기업들, 전후방산업 종사기업들, 행정기관, 연구기관, 대학, 규제기관, 금융기관 등이 집적하여 긴밀한 네트워크가 형성되어야 유리하다. 이천도자기, 고창복분자, 보성녹차, 순창고추장 등 어느 정도 성공한 향토산업의 사례를 보면 특정지역에 다수의 전후방 연관산업체가 집적되어 분업과 경쟁관계를 형성한다는 점과 산학연관의 긴밀한 협조관계에 의해 새로운 기술과 정보교류는 물론 원료와 전문인력의 조달이 용이하기 때문에 생산비 절감을 통한 경쟁력 강화가 가능하다. 특히 집적된 산지의 명성을 바탕으로 홍보·판촉을 하기 때문에 집적경제의 효과를 누리고 있음을 알 수 있다.

제 6 장

농촌활력증진사업의 효율적인 추진 방안과 평가 및 성과지표

1. 신활력사업과 농촌활력증진사업의 효율적인 추진방안

1.1. 농촌활력증진사업구상

2007년 처음으로 시도하는 ‘농촌활력증진사업’은 신활력사업과 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업을 통합하자는 구상인 바 농촌활력증진계획을 통해 관련사업을 조정하여 종합적으로 추진하자는 데 근본 취지가 있다. ‘농촌활력증진사업’도 정책개념으로 도입된지 얼마 되지 않기 때문에 아직까지 담당공무원들에게도 제대로 알려져 있지 않다. 일선 공무원 및 전문가 들에게 농촌활력증진사업에 해당하는 사업에는 어떤 것이 있는지 문의한 결과 신활력사업(24.6%), 향토산업(17.5%), 지역특화품목육성사업(14.7%), 지역농업클러스터(14%) 등이 해당된다고 응답하고, 이밖에도 지역특화발전특구, 향토지적재산육성, 녹색농촌체험마을, 지역공동브랜드개발사업, 농공단지조성사업 등을 포함해야 한다는 주장을 하는 응답자도 있었다.

현실적으로 농림부가 구상하는 농촌활력증진사업은 신활력사업과 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업을 종합하여 ‘시군 농촌활력증진계획’을 수립

함으로써 체계적으로 농촌활력증진사업을 지원하자는 것이다. 신활력지역은 ‘시군 농촌활력증진계획’을 의무적으로 수립하고, 일반 시·군은 자율적으로 수립·시행하도록 할 계획이다. 계획제도의 도입 및 정착을 위해 농촌활력증진계획에 포함된 신활력사업, 지역특화품목육성사업, 향토산업육성사업은 그 계획을 승인함으로써 **One-stop**으로 포함된 사업의 신청 및 승인을 일괄 처리한 것으로 간주하고, 승인된 계획 내에서 사업추진은 지방자치단체 자율적으로 추진할 수 있도록 재량권을 부여할 계획이다. 이 밖에도 중앙정부는 지방에서 자율적으로 제시한 사업목표 대비 사업추진성과 등을 평가하여 인센티브(불이익)를 지원할 계획이다(농림부, 2007).

또한 계획서에는 시·군에서 당해 지역의 여건, 관련 사업 등을 종합적으로 감안하여 농촌활력증진사업의 달성목표를 계량화하여 제시하도록 하였다. 농촌활력증진계획의 총괄목표 및 신활력사업 목표는 의무적으로 제시하고, 향토산업육성 및 지역특화사업의 목표는 자율적으로 제시하도록 하였다.

표 6-1. 농촌활력증진계획수립 대상 지자체 및 사업

구 분	의무적 계획수립	자율적 계획수립
계획수립지자체	신활력시군(70개)	일반시군
계획에 포함될 사업	- 신활력사업 - 향토산업육성사업 - 지역특화품목육성사업	- 향토산업육성사업 - 지역특화품목육성사업
예산지원 기준	- 균특한도 + 신활력지원	- 균특한도
계획내용	1. 목표(성과지표) 2. 사업별 추진계획(신활력, 향토산업육성, 지역특화품목육성) 3. 중기 재정계획	
기타사항	※ 시군 농촌활력증진계획을 수립하지 않을 경우 각 사업별 별도 사업시행지침을 적용	

자료: 농림부, 제2기 신활력사업 추진방향 및 향토산업육성사업 교육자료(2007).

여기서 문제는 농촌활력증진사업과 신활력사업 및 향토산업육성사업의 상호관계가 무엇이나 하는 점과 이들 사업을 과연 통합할 수 있는 것인지, 그리고 통합에 의해 과연 얼마나 시너지 효과가 나타날 것이냐 하는 점이다. 예를 들어 지역특화

품목육성사업의 경우 소규모 분산 투자하는 지역농업육성사업의 성격이 강하기 때문에 그 성격을 바꾸는 것이 선행되지 않으면 시너지 효과를 얻기 어렵다. 또한, 향토산업육성사업이나 지역특화품목육성사업의 경우 전국의 농어촌지역을 대상으로 하기 때문에 신활력지역에 한정된 신활력사업과는 대상지역과 사업기간, 사업선정 방식에 차이가 있는데 어떻게 이를 극복할 것인지도 문제이다.

더구나 농촌활력증진계획의 경우 농림부 농촌산업과 소관 몇몇 업무를 통합하기 위한 임시방편적인 임의계획이기 때문에 시·도 또는 시·군의 참여를 담보하거나 계획의 이행 자체를 보장하는 법적 구속력을 갖고 있지 않다. 물론 신활력지역의 경우 기존의 의무계획을 대체하는 것으로 하면 가능할 수 있다. 그 밖의 지역에 대해서는 자발적으로 계획을 수립하도록 권장하고 있으나 활력증진계획을 수립할지 판단하기 어렵다.

이밖에도 농촌활력증진사업의 틀 속에서 신활력사업과 향토산업육성사업을 묶어서 추진할 때 예상되는 문제점으로는 이들 사업의 통합이 가능할 수 있는가 하는 점이다. 물론 관련사업 통합도 중복투자에 따른 비효율이 발생(27.7%), 전문인력이나 전담부서가 없어 업무추진체계의 난행(25.7%)이 많은 비중을 차지하고, 그밖에 사업아이템의 중복성(19.8%), 균형예산 운영에 있어서 지방자치단체의 재량권 제한(15.8%) 등을 제기하고 있다. 현실적으로 서천군의 경우 2008년부터 추진하는 제2기 신활력사업으로 ‘Sea Food산업 활성화’(정책기획실)를 추구하고 있으나, 2006년에 지정한 향토산업에는 한산소곡주를 지정하였으며, 지역특화품목육성사업(농림과)으로는 우리밀과 수박 등을 지원하고 있어서 사업내용과 담당부서가 제각기 다르기 때문에 이 사업을 하나의 계획에 담아 종합적으로 추진하는데 한계가 있다.

일선 담당자들에게 농촌활력증진사업의 효율적인 추진을 위한 건의 사항을 문의한 결과 사업발굴이나 예산편성, 관련 사업과의 연계 등에 있어서 지방자치단체의 재량권을 확대해 달라는 주장이 가장 많았고, 다음으로는 사업비의 예산규모 증액과 사업기간 연장, 사업비 운용에 있어서 HW투자 제한 등 규제 완화, 사업별 관련정보제공 및 컨설팅제도 도입 등을 들고 있다. 사업별로는 신활력사업의 경우 사업비운용 규제완화와 전담조직 설치 및 추진 체계 정비

많은 비중을 차지하고 있다. 한편 향토산업육성사업은 정책대상의 재조정과 경 상운영비 포함, 사업별 관련 정보 제공과 전문컨설팅에 대한 요구가 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있다.

표 6-2. 신활력사업과 향토산업이 함께 추진될 경우 예상되는 문제점

예상되는 문제점	신활력사업	향토산업	전문가	합 계
아이템의 중복성	12(21.8)	5(15.2)	3(23.1)	20(19.8)
균특예산 운영에 있어 지자체의 재량권 제한	11(20)	3(9.1)	2(15.4)	16(15.8)
중복투자의 비효율성	13(23.6)	11(33.3)	4(30.8)	28(27.7)
기획, 예산 등 종합조정에 대한 지자체의 역량 부족	5(9.1)	4(12.1)	2(15.4)	11(10.9)
전문인력 및 전담부서 부족	14(25.5)	10(30.3)	2(15.4)	26(25.7)
합 계	55(100)	33(100)	13(100)	101(100)

표 6-3. 농촌활력증진사업의 효율적 추진을 위한 정책건의

주요 정책건의 내용	신활력사업	향토산업	합 계
사업비 예산규모 증액, 지원기간 연장	7(12.1)	6(14.6)	13(13.1)
사업비운용 규제(포괄적지원, HW투자확대 등) 완화	9(15.5)	2(4.9)	11(11.1)
사업비에 경상운영비 포함	0	3(7.3)	3(3.0)
지자체 재량권확대(사업발굴, 예산편성, 관련사업연계)	19(32.8)	13(31.7)	32(32.3)
전담조직 설치, 추진체계 정비	7(12.1)	2(4.9)	9(9.1)
전문인력 확보 및 교육훈련 강화	5(8.6)	3(7.3)	8(8.1)
사업별 관련정보 제공 및 전문컨설팅, 제도적 지원	4(6.9)	6(14.6)	10(10.1)
평가방식 개선(실적평가와 불용사업 불이익 최소화등)	3(5.2)	2(4.9)	5(5.1)
계획수립 및 제도의 실효성 제고	2(3.4)	0	2(2.0)
기타(나이제한 완화, 개념정립, 품목지정, 연구용역등)	2(3.4)	4(9.8)	6(6.1)
합 계	58(100)	41(100)	99(100)

자료: KREI, 제2기 신활력사업 추진방향 및 향토산업육성사업 교육 참가자 조사 결과(2007).

1.2. 농촌활력증진사업의 골격으로서 제2기 신활력사업의 추진방향

농촌활력증진사업의 모태는 신활력사업이다. 2007년을 끝으로 1기 신활력사

업이 마무리되고 내년부터는 농촌활력증진사업의 틀 속에서 제2기 신활력사업을 추진하게 된다. 특히 신활력사업은 낙후지역의 혁신역량을 높이고 혁신체계를 구축하여 농촌의 활력을 증진하는 새로운 접근 방법으로 인식되고 있는 만큼 그동안의 사업추진 과정에서 노출된 문제를 보완하여 농촌활력증진사업의 성장 엔진으로 자리를 잡도록 할 필요가 있다. 제2기 신활력사업의 바람직한 방향을 설정하기 위해 일선 담당자들에게 문의한 결과 응답자들의 절대 다수인 68.5%가 ‘지자체 스스로 지향하는 사업의 정체성과 내용에 대한 고민을 공유하는 것’이 가장 중요하다고 지적하고 있다. 이에 반해 ‘중앙정부와 지방자치단체 간의 긴밀한 협력과 소통’, 혹은 ‘관련분야 전문가 집단의 지원과 협력’은 각각 14.8%와 13.0% 정도의 응답에 그쳤다. 지방자치단체 스스로 자신의 발전과 활력 향상 방향을 심도 깊게 고민하고, 자신의 사업이 지향하는 정체성과 내용을 끊임없이 향상, 발전시키는 데 노력을 집중해야만 신활력사업의 성공적인 수행이 가능하다는 것을 시사한다.

제2기 신활력사업에서 강조해야 할 목표로 응답자들은 ‘다양한 관련 사업들 간의 목표와 상호 관계를 명확히 설정하고, 유기적인 연계를 통해 시너지 효과를 높이는 것’이 중요하다고 응답하고 있다(43.6%). 다음으로 29.1%의 응답자들은 ‘낙후지역 활성화 정책으로 신활력사업의 고유한 정체성을 확립하는 것’이 중요하다고 보고 있다. 이 밖에 ‘지역의 기획력과 인적자본 능력 개발’, ‘농어촌지역 활력을 위한 시군 단위 계획제도 도입’ 등의 필요성에 대해 각각 10.9%와 16.4%가 응답하고 있다. 이는 2기 신활력사업에서는 보다 분명한 사업목표와 사업간 연계를 통해 시너지효과를 극대화하는 지역 나름대로의 차별화된 사업추진이 가장 중요하다고 인식하고 있음을 나타낸다.

표 6-4. 신활력사업의 효율적인 추진을 위해 필요한 사항

구	분	빈도	퍼센트
지자체가 지향하는 사업의 정체성과 내용에 대한 고민 공유		37	68.5
중앙정부와 지자체, 주민간의 효과적인 의사소통		8	14.8
관련분야 전문가 집단의 적극적인 지원과 협력		7	13.0
합리적인 평가시스템의 구축과 평가결과의 엄격한 적용		2	3.7
합	계	54	100.0

표 6-5. 제2기 신활력사업에서 강조되어야 할 목표

구 분	빈 도	퍼센트
사업 비전과 목표를 명확히 설정하고 유기적인 연계강화	24	43.6
농어촌지역 활력을 위한 시군단위 계획제도 도입	9	16.4
지자체의 기획 역량과 인적자원 능력 개발 강화	6	10.9
낙후지역 활성화 정책으로의 신활력사업의 정체성 확립	16	29.1
합 계	55	100.0

제2기 신활력사업의 추진방향을 보다 구체적으로 검토하기 위해 당초 신활력사업의 3대 목표라 할 수 있는 혁신주체 육성과 지역혁신체계 구축, 그리고 지역혁신사업의 개선과제에 대해 문의한 결과는 다음과 같다. 먼저 지역혁신 주체 육성을 위해 가장 필요한 부분에 대해서는 지역실정에 맞는 ‘맞춤형 인재육성 전략’의 필요성에 45.6%의 응답자들이 동의하고 있으며, ‘인재육성 프로그램의 내실화’를 지적하는 응답이 33.3% 정도였다. 이에 반해 ‘외부 전문가 활용’의 필요성에 대한 응답은 12.3% 수준에 머물렀다. 이러한 응답결과를 미루어 볼 때 기존 신활력사업의 추진과정에서 자문위원이나 FD 등 외부 전문가의 역할에 문제가 있음을 지적하는 것으로, 향후 신활력사업의 주체 육성을 위한 노력은 이 천도자기사업 사례에서 본 것처럼 지역의 실정에 적합한 지역인재의 육성과 그들이 필요로 하는 수요자 중심의 교육프로그램 개발이 중요할 것으로 판단된다.

표 6-6. 혁신주체 육성을 위해 가장 필요한 사항

구 분	빈 도	퍼센트
인재육성의 기준과 사명 구체화	5	8.8
인재육성 프로그램의 내실화	19	33.3
맞춤형 인재 육성 전략	26	45.6
외부전문가 활용 극대화	7	12.3
합 계	57	100.0

지역혁신 추진체계 구축에 대해서는 응답자의 36.8%가 ‘지역 공동체 복원과 사회적 네트워크 형성’의 필요성에 동의하는 것으로 나타났다. 다음으로 28.1%의 응답자들이 지방자치단체는 물론, 중앙정부와 외부 인적자원 등 보다 폭 넓은 사

업수행체계 구축의 필요성에 동의하는 것으로 나타났다. 또한 22.8%의 응답자들이 중앙정부 중심의 예산 운용이나 관료적 관행으로부터의 탈피 필요성에 동의하고 있었으며, 12.3%는 참여적 거버넌스 구축의 필요성을 지적하였다. 이러한 응답의 결과를 볼 때 일선 담당자들은 사업수행 체계를 구축하는 과정에서 지방자치단체가 자율성을 가지고 지역 공동체의 복원 등 지역혁신 네트워크를 우선 구축하되 중앙정부나 외부 전문가까지 확대할 필요성을 느끼는 것으로 판단할 수 있다.

표 6-7. 지역혁신추진체계 구축을 위해 가장 필요한 사항

구 분	빈 도	퍼센트
다양한 사람들이 주축이 된 새로운 사업 수행체계 구축	16	28.1
참여적 거버넌스 구축	7	12.3
예산운용이나 평가에서 중앙정부의 관료적 관행 탈피	13	22.8
지역공동체 복원과 사회적 네트워크 형성	21	36.8
합 계	57	100.0

지역혁신을 위한 선도사업 육성을 위해 필요한 사업이 무엇인지 일선 담당자에게 문의한 결과 ‘다양한 사업의 복합과 융합을 통한 시너지 효과(38.6%)’와, ‘전통과 혁신요소를 창의적으로 결합한 농촌사회 개발(38.8%)’이 거의 같은 비중으로 중시되고 있다. 또한 ‘창의적이고 선진적인 지역마케팅’의 필요성에 대해서는 21.1%가 동의하고 있다. 이와 같은 응답을 볼 때 신활력사업 프로젝트의 성공적인 추진을 위해서는 지역이 지닌 자체의 고유한 부존자원을 1·2·3차 산업을 포함한 다양한 영역의 경제 활동들과 결합시켜 종합적인 시너지 효과를 도모할 수 있는 창의적인 지역 활성화 전략을 개발하는 것이 중요하다는 것을 알 수 있다.

표 6-8. 지역혁신선도사업의 육성을 위해 가장 필요한 사항

구 분	빈 도	퍼센트
여러 사업의 복합과 융합을 통한 시너지 효과 증대	22	38.6
창의적이고 선진적인 지역마케팅 실현	12	21.1
농촌지역의 실험정신, 기업가 정신 활성화	2	3.5
전통과 혁신요소를 창의적으로 결합한 농촌사회개발	21	36.8
합 계	57	100.0

이상과 같은 1단계 신활력사업의 아쉬운 점과 2단계 신활력사업의 추진방향은 농촌활력증진사업에 반영하여 구체적으로 추진 방법을 정비할 필요가 있다. 예를 들어 신활력사업에 대한 지원은 1차 지정시 3년간 지원하고, 최대 3차 9년까지 지원하도록 되어 있는데 이 지원기간이 충분하다고 생각하는지 문의한 결과 83.9%에 달하는 절대 다수가 현재와 같은 지원방식이 타당하다는데 대체로 동의하고 있다. 이는 신활력사업에서 애초에 계획하였던 장기적 안목의 단계적 지원전략이 일선 정책 담당자들로부터 높은 호응을 얻고 있음을 보여준다. 기존의 지원 방식이 적절치 못하다고 보는 응답자(12.5%)들의 경우에도 단기 지원보다는 10년 이상의 장기적 지원이 필요하다는 의견을 제시하고 있다.

신활력사업의 지원규모와 관련하여 지역의 낙후도를 감안하여 연간 19~29억 원 수준에서 지원하는 방안에 대해 66.1%의 응답자들이 적절한 것으로 평가하고 있다. 이는 신활력사업의 지원규모를 현재의 수준에서 지역의 낙후도와 실적 등을 감안하여 배분하는 기존의 방안이 그대로 유지되는 것을 바라는 것으로 판단할 수 있다. 이에 반해 이러한 지원규모가 적절치 않다고 응답하는 32.1%의 응답자들은 지원규모를 현행 수준보다 확대하고 특히 국비보조를 70%까지 확대하는 것이 바람직하다는 제안을 하고 있다²⁷.

한편 지방자치단체에서 신활력사업의 전담부서에 대해서는 39.3%의 응답자들이 ‘농정부서’가 적합한 것으로 응답하고 있으며, 25.0%는 ‘신설 전담 부서’ 설치를 21.4%는 ‘기획총괄부서’에서 담당하는 것이 바람직하다는 의견을 밝혔다. 이렇게 볼 때 신활력사업의 추진 조직은 대체로 농정 부서가 주도적인 역할을 수행하는 것이 바람직하지만, 조직과 기획 역량을 강화하기 위해 여타 부서

²⁷ 이상에서 살펴 본 사업비와 사업기간은 향후 신활력사업을 포함한 농촌활력증진사업의 추진 계획과 연계해서 종합적으로 판단할 필요가 있음. 즉 이 사업의 목적이 농촌지역의 2·3차 산업 육성을 통해 고용을 창출하고, 지역 경제를 활성화하는 것 인즉 연간 2,000억원 남짓한 낙후지역의 예산에 20~30억 원씩 2~3년간 추가 지원한다고 과연 지역 활성화란 사업목적이 달성될지 의문이기 때문임. 참고로 보성낙차나 순창고추장 산업의 육성을 위해 수년간 대략 500~600억 원이 넘는 막대한 사업비가 투입 되었다는 주장도 있는 만큼 하나의 향토산업을 육성하는 데는 많은 예산과 장기간이 소모된다는 점을 잊어서는 안됨.

의 지원과 협력이 필요할 것으로 판단된다. 신활력사업은 기본적으로 사업 추진주체들 간의 참여와 협력, 네트워크 형성이 성공의 필수 요소의 하나로 간주되고 있으며, 이러한 공동체의 역량을 끌어올리기 위한 주체역량 형성이 사업의 성공을 가늠하는 핵심 요인으로 파악되고 있다. 따라서 현장의 담당부서들은 이러한 사업의 성격을 제대로 이해하고, 지역이 지닌 네트워크와 사람의 힘을 극대화하는데 더 많은 노력을 기울여야 할 것으로 판단된다.

이밖에 제1기 신활력사업에서 처음 도입한 바 있는 ‘지역혁신자문관 제도’, 일명 FD(family doctor) 제도에 대해서는 ‘도움이 되었다’는 평가가 49.1%로 ‘그렇지 못했다(36.4%)’는 평가보다 다소 높게 나타났다. FD 제도에 대해 대체로 그 필요성을 인정하면서도, 한편 성과의 불확실성에 대한 비판 또한 무시 못할 정도로 존재한다는 점을 감안할 때 이 제도가 갖고 있는 애초의 긍정적인 취지와 장점을 살려 나아가되, 그동안 지적된 문제점들을 적극적으로 보완할 필요가 있다. FD 제도가 별 도움이 되지 못했다고 평가하는 경우 가장 많은 42.9%가 FD의 ‘적극성과 책임성’ 문제를 지적하고, 23.8%는 ‘외지인의 지역에 대한 열정 부족’을, 19.0%는 ‘의사소통 부족’을, 14.3%는 ‘전문성 부족’ 문제를 각기 지적하고 있다. 따라서 FD 제도가 안정적으로 정착되기 위해서는 무엇보다 FD의 책임성과 적극성을 높이되 특히 개인별 자문의 한계를 극복하기 위해 지역, 산업 또는 분야별 전문가 그룹을 통한 집단적 자문제도를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

1.3. 농촌활력증진사업의 효율적인 추진 방안

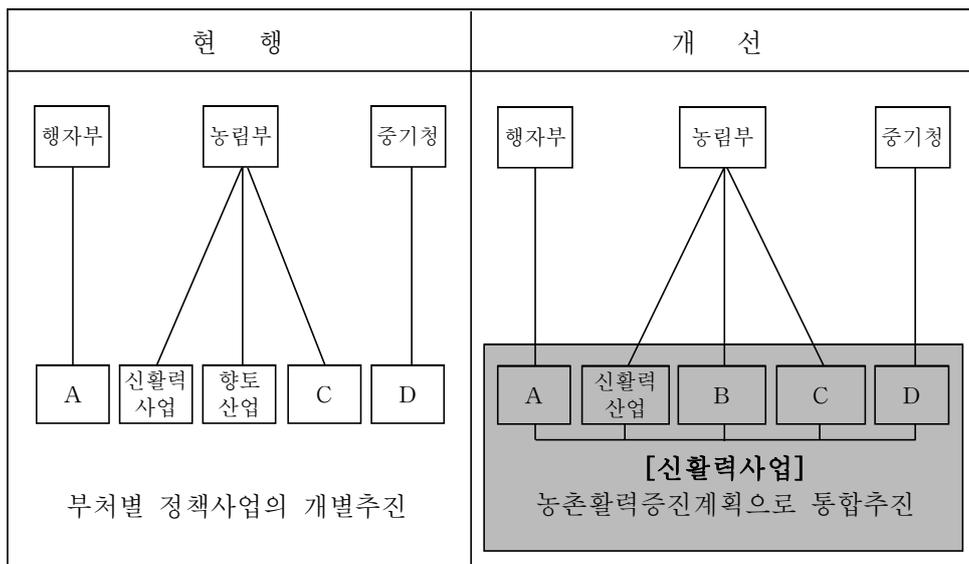
1.3.1. 농촌활력증진사업체계 속에서 신활력사업의 역할

농촌활력증진사업이 내포하고 있는 문제를 해결하기 위해서는 신활력사업과 향토산업육성사업 및 지역특화품목육성사업을 단순하게 물리적으로 농촌활력증진계획에 포함하여 별도의 사업으로 추진해서는 안된다. 왜냐하면 궁극

적으로 비슷한 농촌지역의 부존자원을 가지고 1·2·3차 산업과 결합하여 부가가치를 높이겠다는 전략 자체가 사업별로 크게 다를 수 없기 때문에 이들 사업을 별개의 사업으로 추진할 경우 중복을 피할 수 없게 된다. 특히 여러 가지 관련 정책 가운데 농촌활력증진사업정책의 정체성을 확립하기 위해서는 신활력사업을 별도의 경제사업이 아니라, 농촌활력증진계획에 포함된 각종 2·3차 산업 활성화사업의 기획·추진 과정에 필요한 연구 개발과 교육 훈련, 계획 수립, 네트워크 구축 등에 필요한 SW 사업으로 구체화 할 필요가 있다. 다만 신활력사업에 포함된 선도사업은 향토산업육성사업이나 지역특화품목육성사업 등과 통합하여 지역에 특화된 전략산업을 육성하는 수단으로 정비할 필요가 있다.

따라서 기존의 신활력사업계획을 농촌지역의 중장기 2·3차 산업 농촌활력증진계획으로 대체하고, 신활력사업은 향토산업과 지역특화품목육성사업 등 지역의 부존자원을 활용한 다양한 2·3차 산업의 육성에 필요한 연구개발, 계획수립, 인력양성 등 혁신역량을 강화하고 추진체계를 구축하는 수단으로 활용하도록 사업의 역할을 재정립할 필요가 있다.

그림 6-1. 농촌활력증진 틀 속에서 신활력사업의 역할



이 경우 지방자치단체가 자율적으로 수립하는 농촌활력증진계획에는 기존의 신활력사업 중 선도사업과 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업은 물론 농림부가 관리하는 지역농업클러스터, 농산물가공사업, 농촌특산단지사업이 포함될 수 있으며, 이 밖에 중소기업청의 지역향토산업육성사업과 행자부의 향토지적재산육성 및 지역공동브랜드개발사업을 포함할 필요가 있다. 그리고 이 밖에도 농림부의 지리적표시제도와 재정경제부의 지역특화발전특구 등과도 긴밀한 연계 속에서 추진하도록 함으로써 그야말로 지역을 활성화할 수 있는 특화산업을 육성하는 전략으로 활용해야 할 것이다.

1.3.2. 농촌활력증진사업에 포함할 사업의 종류

농촌활력증진사업은 농촌지역의 부존자원을 활용하여 2·3차 산업을 육성 함으로서 지역경제를 활성화하는 데 그 목적이 있다. 현실적으로 농촌지역의 부존자원을 활용하는 신활력사업과 향토산업육성사업을 통합하는 것이 활력증진사업의 핵심적인 내용이다. 일선 담당자에게 이들 사업을 통합 추진하는 방안에 대해 문의한 결과 ‘관련사업을 통합하여 농촌활력증진사업(가칭)으로 추진(45.8%)’, 개별사업의 독립성은 인정하되 농촌활력증진계획 수립(44.1%)로 나타나 종합적으로 추진하자는 의견이 대다수를 차지하는 것으로 밝혀졌다.

한편 농촌활력증진계획에 포함해야 할 사업에 대해 일선 담당자들에게 문의한 결과 신활력사업과 향토산업육성사업, 그리고 지역특화품목육성사업만 포함하자는 의견이 27.1%인데 비해 이밖에도 농림부가 관리하는 지역농업클러스터와 농산물가공사업, 농촌관광, 농공단지조성사업 등 농촌지역을 대상으로 이루어지는 일체의 2·3차 산업을 포함하자는 주장이 42.9%, 타 부처의 관련사업까지 포함하자는 의견이 21.2%로 나타났다. 구체적인 사업별로 보면 통합대상을 문의한 결과 농림부의 신활력사업과 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업에 대해 50% 이상이 통합에 동의하고, 농림부의 농산물가공사업과 농촌특산단지육성사업 및 중소기업청의 지역향토산업육성사업에 대해서는 40~49%

가, 그리고 농림부의 특산물·전통식품인증제도, 지리적표시등록사업, 농촌마을종합개발사업 등과 행자부의 향토지적재산육성 및 지역공동브랜드개발사업, 재경부의 지역특화발전특구사업 등에 대해서는 30~39%가 통합이 필요하다는 응답을 하였다.

중장기적으로는 이들 관련 사업을 모두 통합하는 것이 바람직하지만 현실적으로 대부분이 별도의 법적 근거를 가지고 있는데다 소관부처마저 다르기 때문에 당장 통합하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 우선은 신활력사업 중 선도사업과 향토산업육성사업, 그리고 지역특화품목육성사업을 포함하되 점차적으로 타 부처의 관련사업까지 포함하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 왜냐하면 농촌활력증진사업의 근본취지가 농촌지역의 2·3차 산업을 활성화 하기 위해 관련 사업을 통합, 조정하는데 있기 때문이다. 다만 그동안만이라도 이들 관련 사업을 추진함에 있어서 상호 정보교환과 협력을 통해 투자의 효율성과 시너지효과를 높일 수 있도록 중앙부처 실무자로 구성된 ‘향토산업진흥협의회’를 설치·운영하는 것이 바람직할 것이다. 현실적으로 농공단지 조성사업이나 마을단위 농촌개발사업의 경우 공동업무지침을 통해 여러 부처가 관련업무 추진에 필요한 지식과 정보를 교류하고, 공동 대응하는 사례가 있다.

표 6-9. 농촌활력증진계획에 포함할 사업의 범위

농촌활력증진계획에 포함할 사업의 범위	빈 도	유효퍼센트
신활력사업(=A)	15	8.8
A+향토산업+지역특화품목육성사업(=B)	46	27.1
B+지역농업클러스터+농산물가공사업+농촌관광+ 농공단지조성사업(=C)	73	42.9
C+타 부처의 2·3차 산업 관련 사업	36	21.2
합 계	170	100.0

1.3.3. 농촌활력증진계획제도의 도입과 추진체계

2007년 신활력사업을 농림부로 이관하면서 내년부터 시작될 제2기 신활력사업과 향토산업육성사업, 그리고 지역특화품목육성사업은 농촌활력증진계획에 포함하여 제출하도록 되어 있다. 농촌활력증진계획은 시·군 단위 농촌지역의 2·3차산업 육성계획을 주요 내용으로 하고 있으며, 신활력지역에는 의무적으로 수립하도록 하고 있기 때문에 형식적으로는 제1기 신활력사업계획을 대체하는 것이 된다. 그렇다면 이 계획은 기존의 시·군을 대상으로 한 ‘농업농촌발전계획’이나 ‘농업인삶의질향상계획’ 등과는 어떤 관계로 추진되어야 하는가?

일선의 담당공무원들과 전문가에게 농촌활력증진계획에 대한 인지도를 문의한 결과 ‘매우 잘 안다’는 응답자는 40.4%에 불과하고, ‘약간 알고 있다’ 50.5%, ‘정확히 모른다’는 응답자가 9.1%나 된다. 이는 아마도 시행 첫 해이기 때문에 아직까지 이 계획제도에 대한 홍보나 교육이 부족하기 때문인 것으로 이해된다. 하지만 계획제도 자체의 법적근거가 없는 것은 사실이기 때문에 장차 이를 ‘농업농촌발전계획’이나 ‘농업인삶의질향상계획’의 부문계획으로 그 위상과 역할을 정립하지 않으면 안 된다.

따라서 중장기적으로는 ‘시군농업농촌발전계획(농업농촌발전기본법)’이나 ‘농업인삶의질향상계획(삶의질향상법)’, 또는 ‘시군기본계획(국토계획법)’이나 ‘시군지역혁신발전계획(국가균형발전법)’등의 시·도 및 시·군을 대상으로 한 법정계획의 한 부분으로서 해당 시·군 및 시·도의 농촌지역 2·3차 산업을 육성하기 위한 법정 계획으로 자리매김이 필요하다.

아울러 농촌활력증진계획의 추진체계를 정비해야 한다. 즉 현실적으로 신활력지역은 의무적(기타 지역은 선택적)으로 신활력사업과 향토산업육성사업, 그리고 지역특화품목육성사업을 포함한 농촌활력증진계획을 수립할 필요가 있다.

그림 6-2. 농촌활력증진사업 관련 계획 및 사업

성 격		정 책 대 상 지 역			
구 분	분 류	198개 읍(도시지역)		1,178개 면(비도시지역)	
계 획 제 도	발 전 계 획	시·군 기본계획(국토계획법)			
		시·군 지역현신발전계획(국가균형발전법: 혁신 부문)			
		시·군 농업·농촌발전계획(삶의질 향상법: 개발 부문)			
	공 간 계 획 (행위 제한)	시·군 관리계획 (국토계획법)		지역특구계획(특구법)	
중 장 기 계 획 에 따 른 중 합 개 발 사 업 (19개)	개 별 개 발 사 업	소도읍육성 (행자부)	오지개발 (행자부→농림부)	정주권 개발 (농림부)	도서개발 (행자부→해수부)
				전원마을(농림부)	
				농촌종합개발 (농림부)	
				접경지역지원(행자부)	
				개발촉진지구(건교부)	
				산촌종합개발 (산림청)	어촌종합개발 (해수부)
				농촌생활용수 개발(농림부)	
				농어촌생활용수개발(환경부)	도서식수원 개발(환경부)
				농어촌주거환경개선 (행자부→농림부)	
				녹색농촌체험 (농림부)	어촌체험 (해수부)
		아름마을가꾸기 (행자부)			
		문화관광자원개발 (문광부)	문화역사마을 (문광부)	아름다운우리 마을(문광부)	
				농촌전통테마 마을(농진청)	

자료: 김선기, 신활력사업의 추진실태분석 및 개선 방안(2006).

표 6-10. '농촌활력증진계획'에 대한 인지도

농촌활력증진계획에 대한 인지도	신활력사업	향토산업	전문가	합 계
매우 잘 알고 있음	28(50.9)	9(28.1)	3(25)	40(40.4)
약간 알고 있음	26(47.3)	18(56.3)	6(50)	50(50.5)
알 것 같으나 정확히는 모름	1(1.8)	5(15.6)	3(25)	9(9.1)
합 계	55(100)	32(100)	12(100)	99(100)

이 계획은 기존의 신활력계획을 대체하는 것으로 3년 단위로 기본계획을 수립하며, 매년 실행계획을 수립하도록 해야 할 것이다. 정부는 이 계획의 실천력을 높이기 위해 계획에 포함된 사업에 대해 One-Stop 서비스의 관점에서 사업비를 인정하거나 향토산업육성사업 등을 선정할 수 있도록 허용하고 있다. 하지만 현재와 같은 추진체계 하에서는 중앙정부가 전체 시·군의 신활력사업과 향토산업육성사업 등에 대해 일일이 계획을 내용을 검토하여 그 정확을 파악하고 그 우선순위나 경제적 타당성을 판단해야 하는데 이는 현실적으로 한계가 있다.

따라서 새로운 추진체계(안)에서는 농림부는 국가균형발전위원회 등 중앙부처와 협의하여 농촌활력증진계획 수립을 위한 지침을 하달하고, 시·군에서는 이를 기초로 '시군 농촌활력증진계획'을 수립하고, 시·도에서는 시·군의 계획을 취합·심의하여 ' 시도 농촌활력증진계획'을 수립하도록 한다. 이때 농림부와 시·도에는 각기 농촌활력증진사업의 추진방침과 계획의 타당성을 심의하는 위원회를 설치·운영하도록 하며, 시·군에서는 지역협의회를 통해 관련 업무를 추진하도록 한다. 이와 같은 새로운 추진체계 하에서는 시·도가 관할 농촌지역 2·3차 산업의 발전방안에 대해 나름대로 조정, 심의하는 역할을 할 수 있기 때문에 당초 지역혁신 주체의 역할을 강화하자는 사업의 본래 취지에 한층 부합하는 시스템이 될 것으로 판단된다.

한편 농촌활력증진계획 수립시 직면하는 애로사항을 문의한 결과 전문부서 및 인력부족이 29.7%로 가장 높고, 다음으로 사업부서간 갈등(23.8%), 사업간 차별성 부족(21.8%), 형식적인 계획(20.8%) 등을 들고 있다.

그림 6-3. 농촌활력증진계획의 수립 및 추진체계(안)

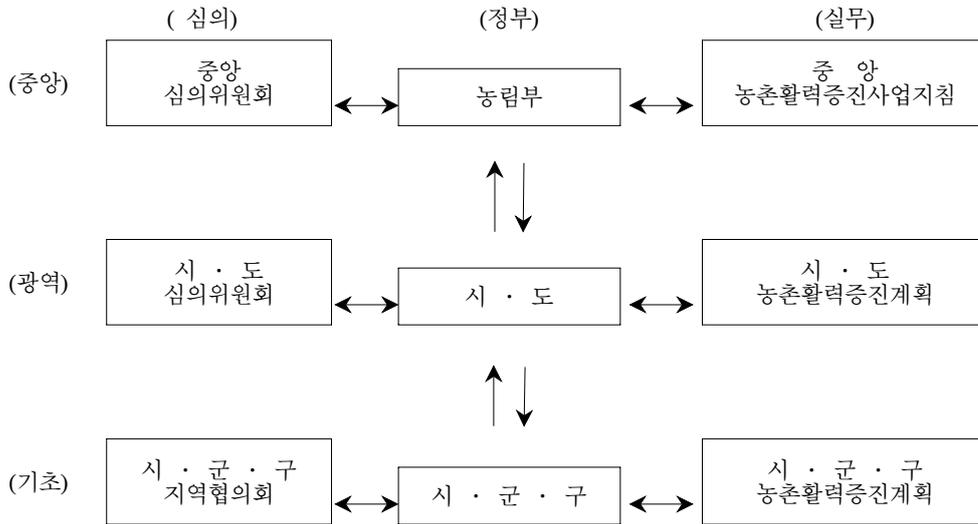


표 6-11. 농촌활력증진계획의 수립시 애로사항

애로사항의 내용	신활력사업	향토산업	전문가	합 계
비효율적이고 형식적인 계획	5(9.1)	9(27.3)	7(53.8)	21(20.8)
사업부서간 갈등 유발	19(34.5)	4(12.1)	1(7.7)	24(23.8)
사업간 차별성 부족	13(23.6)	7(21.2)	2(15.4)	22(21.8)
예산 편성 문제	3(5.5)	1(3)	0	4(4)
전문부서 및 인력 부족	15(27.3)	12(36.4)	3(23.1)	30(29.7)
합 계	55(100)	33(100)	13(100)	101(100)

따라서 농촌활력증진사업의 효율적인 추진을 위해 필요한 사항으로는 전담조직의 설치(57.4%)가 무엇보다 중요한 과제라고 응답하고, 그밖에 사업 매뉴얼 제시(16.8%), 농촌활력증진계획 수립 지원(12.9%) 등을 제시하고 있다. 계획제도의 실천력 강화방안에서도 유사한 응답을 하고 있는데, 농촌활력증진계획의 실천력을 높이기 위해 필요한 사항을 문의한 결과 사업의 기획 및 조정, 관리운영을 담당할 전담부서의 설치(34.1%)와 시·군 단위에서 관련 사업을 연계해서 추진할 수 있는 자율성 보장(27.4%), 충실한 계획서의 작성(20.1%), 그리고 계획의 시행에 필요한 예산의 안정적인 확보(18.4%)등을 제시하고 있다.

표 6-12. 농촌활력증진계획의 실천력 강화방안

내 용	빈 도	유효퍼센트
정확한 지역 실태파악과 새로운 아이디어 등 충실한 계획서 작성	36	20.1
사업계획의 시행에 소요되는 안정적인 예산확보	33	18.4
시군 단위에서 관련 사업을 연계, 추진할 수 있는 자율성 보장	49	27.4
사업의 기획 및 조정, 관리운영을 담당할 전담부서의 설치운영	61	34.1
합 계	179	100.0

1.3.4. 신활력사업에 대한 평가방식의 보완 및 농촌활력증진사업에 적용

신활력사업의 추진과정에서는 엄정한 평가를 중시한다. 이러한 방식은 과거의 사업들이 모든 지역들에게 일률적인 지원을 하던 방식과 비교할 때 커다란 차이로 볼 수 있다. 신활력사업의 기존 평가 방식에 대한 응답자들의 반응을 보면, 33.3%가 ‘매우 만족’, 혹은 ‘만족’이라는 응답을 보인 반면, 20.4%의 응답자들은 ‘불만’이라는 반응을 보였다. 반면, ‘그저 그렇다’는 응답이 가장 많은 46.3%를 차지하여, 기존의 평가방식에 대해 만족이 불만보다 높지만, 평가방식에 있어서 개선이 필요하다는 분위기 역시 무시하지 못할 정도로 존재하는 것이 사실이다.

표 6-13. 기존의 신활력사업 평가방식에 대한 만족도

구 분	빈 도	퍼센트
매우 만족한다	4	7.4
만족한다	14	25.9
그저 그렇다	25	46.3
불만이다	11	20.4
합 계	54	100.0

기존의 평가방식에 대한 응답자들의 불만을 살펴보면, 장기적 성과 목표와 단기적 성과 목표의 차별화, 성과지표의 획일성, 특수한 지역적 여건에 대한 고려, 집행 중심의 평가 방식, 1년 단위 사업평가 등 다양한 문제를 제기하고 있다. 또한 홍보와 대외적 과시 위주의 사업 수행 방식이나 수범사례 선정 등에

대해서도 명확한 기준과 일정한 지침이 필요하다는 지적도 제기하고 있다. 이러한 문제를 새로운 평가체계에서 어떠한 방식으로 수용할 수 있을 것인지는 향후 해결해야 할 과제이다.

다만 원칙적으로는 <표 3-3>의 신활력사업에 대한 평가방식의 기본 틀 위에서 사업의 유형별로 지방자치단체 스스로가 농촌활력 증진을 위한 목표를 설정하고, 이를 기초로 연차별 평가나 사후성과를 측정하는 방식을 도입할 필요가 있다²⁸. 이때 성과는 목표의 달성도나 혁신성 등 사업수행 결과와 지역 파급효과 등 사업성과를 포함하는 정성적 평가와 함께 선도사업을 통한 사업체나 종사자수 증가 등 정량적 평가를 병행할 필요가 있다. 구체적인 평가지표는 ‘향토산업육성사업의 성과평가(3.5)’의 <표 6-39> 및 <표 6-41>에서 제시한 정성적 및 정량적 평가지표를 원용할 수 있는 것이다.

한편 연차평가를 바탕으로 우수 지방자치단체들에 대해 인센티브를 부여하는 방식에 대해서는 과반수에 달하는 50.0%의 응답자들이 ‘적절하다’는 반응을 보인 반면, ‘그렇지 못하다’는 반응도 44.4%나 되었다. 전체적으로 볼 때 평가 결과를 인센티브로 반영하는 것에 대해 일선 담당자들은 수용적인 태도를 보이고 있지만, 중앙정부의 정책에 대한 부정적인 태도 또한 무시할 수 없을 정도의 비중으로 나타내고 있어서, 인센티브 제도의 정당성과 활용도 등을 높이기 위한 노력이 필요할 것으로 판단된다. 인센티브지급 방식이 적절치 못하다고 응답한 경우, 그 사유를 보면 54.5%가 ‘단기적으로 획기적인 성과를 낼 수 없는 지역적 사정 때문’이라고 지적하고 있으며, 31.8%는 ‘낙후지역 지원이라는 신활력사업의 취지에 부합하지 못하다’는 지적이 있었다. 이밖에도 ‘지자체간 ‘빈익빈(貧益貧), 부익부(富益富)’의 현상이 고착될 수 있기 때문’이라는 이유도 13.6%나 되었다. 이러한 지적을 수용할 경우 신활력사업을 포함한 농촌활력증진사업의 장·단기 성과 목표를 분리하여 지방자치단체들로 하여금 스스로 지역 현실이나 사업의 특징에 적합한 목표를 제시토록 유도하는 것이 설득력이 있다.

²⁸ 지역의 발전 단계나 사업 유형별로 평가지표를 달리하는 방법도 고려할 수 있으나 그 경우 상호비교가 어려운 한계가 있음. 다만 지역 스스로 설정한 목표를 평가 항목에 포함하면 사업지역별 차별성을 반영할 수 있을 것임.

그 동안 신활력사업에서는 현장 평가를 통해 부진지역과 우수지역을 구분하고, 해당 지역들에 대한 인센티브를 엄격히 적용해 왔다. 이러한 정책으로 인해 사업 실적 부진지역들에 대해 지원 중단을 비롯한 강력한 제재 조치가 시행된 바 있다. 이처럼 엄격한 평가관리는 신활력사업 주체들에 대해 긴장과 경쟁을 통해 성공적인 사업 목표를 달성하는 데 중요한 역할을 한 것으로 이해된다.

그러나 이처럼 엄정한 평가방식에 대해 해당 지방자치단체 담당자들은 어느 정도의 어려움과 불만을 갖고 있는 것으로 판단된다. ‘신활력사업에 대한 사후 평가를 통해 부진지역을 탈락시키는 정책’에 대해 51.9%의 응답자들이 ‘필요하지 않다’거나 ‘전혀 필요하지 않다’는 응답을 보인 반면, 40.8%의 응답자들은 그러한 정책이 ‘필요하다’거나 ‘아주 필요하다’고 응답한 것은 이러한 분위기를 어느 정도 반영하고 있다. 이와 같은 평가는 낙후지역의 활성화란 당초 사업의 취지와 지역 간 발전여건이 같지 않고, 이를 측정하고 지표가 불충분하다고 인식하기 때문인 것으로 이해된다.

그러나 농촌활력증진사업의 성공적인 추진을 위해서는 일선 담당자들의 여론만이 중요한 것으로 볼 수는 없으며, 다소간의 부담에도 불구하고, 여전히 많은 지역들이 이러한 평가의 혜택을 봄으로써 우수한 지역으로 발전하고 있다는 점을 감안할 때 농촌활력증진사업에서도 엄정하고 체계적인 성과 평가 및 관리는 필수적으로 요구된다. 다만 평가결과의 활용에 있어서 낙후지역 지원대상에서 제외하는 근거가 아니라 우수지역에 대한 조장적 인센티브를 강화하는 방식으로 대체하는 것이 바람직하다.

표 6-14. 사후평가 결과 성과부진 지역을 탈락시키는 제도의 필요성

구 분	빈 도	퍼센트
아주 필요하다	5	9.3
필요하다	17	31.5
잘 모르겠다	4	7.4
필요하지 않다	17	31.5
전혀 필요하지 않다	11	20.4
합 계	54	100.0

1.3.5. 기타 농촌활력증진사업의 효율적 추진을 위한 제도정비

농촌활력증진사업의 효율적 추진을 위해 필요한 사항을 문의한 결과 ‘관련 예산의 포괄적 지원 및 지방자치단체의 재량권 확대(41.2%)’, ‘지방자치단체에 전담부서 설치 및 기획력을 갖춘 전문인력 확보(36.8%)’, ‘중앙정부의 지원과 컨설팅기능 강화(19.2%)’가 중요한 과제로 밝혀졌는데 이는 <표 6-3>의 정책 건의 내용에서도 유사한 결과를 알 수 있었다.

신활력사업이나 향토산업육성사업, 그리고 지역특화품목육성사업 모두가 지역의 부존자원을 바탕으로 하는 것인 만큼 궁극적으로는 지방자치단체가 관련 사업자단체와 주민의 합의를 도출하여 추진하는 것이 바람직하다. 특히 다양한 부처에서 지원하는 관련 사업을 지방자치단체가 수립하는 농촌활력증진계획에 담아 종합적으로 추진하기 위해서는 균특회계의 경우 중앙부처가 포괄적으로 예산을 지원하고, 업무지침을 탄력적으로 운영함으로써 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 사업의 선정과 추진이 가능하도록 여건을 마련할 필요가 있다.

비록 많은 응답자가 활력증진사업을 추진할 전담부서의 설치를 요구하고 있지만 연간 40~50억원의 사업비를 소화하기 위해 별도의 조직을 만드는 것은 비효율을 초래할 가능성이 크다. 따라서 지방자치단체의 담당자는 물론 관련 사업자와 전문가들을 중심으로 특별 작업반을 구성하여 공통으로 농촌활력증진 계획을 수립하되, 사업수행은 해당부서에서 추진하는 시스템을 갖추도록 하면 계획수립 과정의 충분한 의견수렴과 사업 추진 과제의 전문성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

사업추진에 대한 책임 및 인센티브 적용을 엄격히 하여 우수지역에 대해 성공사례로 널리 알려 타 지역에서도 이를 벤치마킹할 수 있도록 하고 획기적인 인센티브를 제공할 필요가 있다. 특히 사업계획의 변경승인, 지도점검 실시 등 시·도에 구체적인 역할을 부여하고, 사업계획서 심사, 추진실적 평가 등에 시·도의 의견 반영, 그리고 추진과정에서 여건변화로 인해 사업계획 변경 필요시, 경미한 사항의 변경은 시·도에서 자율적으로 판단할 수 있도록 일정 부분의 업무를 지방자치단체에 위임할 필요가 있다.

표 6-15. 일선 담당자들의 신활력사업 및 향토산업 관련 제도개선 건의

○ 신활력사업은 타 정책을 통합·자율적으로 추진
- 신활력사업과 향토산업육성사업은 분리
- 사업비 중 HW 지출 제한 등 규제 완화
- 지역혁신협의회 운영 개선
○ 향토산업에 대해서는 농림부 일반예산, 별도 지원
- 사업 범주를 정하지 말고 지자체 예산 범위 내 자율 사업 선정
- 사업 승인 시기를 앞당김
- 사업계획 변경시 유연성 부여
- 사업비 지원 규모 확대
○ 농촌활력증진 전담부서의 설치

2. 향토산업육성사업의 효율적인 추진방안과 관련제도 정비

2.1. 향토산업육성사업의 효율적인 추진방안

향토산업육성사업의 경우, 비록 농촌활력증진사업의 하나로 활력증진계획에 포함하여 추진하도록 되어 있으나 현실적으로 사업대상지역과 사업비 재원과 지원규모가 다르다. 즉 신활력지역 내에서는 농촌활력증진계획에 포함시켜 추진할 수 있지만 그 밖의 지역에서는 별도의 정책대상과 목표, 추진체계를 구비해야 함은 물론 대상사업의 선정 및 평가방법도 달라지지 않으면 안 된다.

여기서는 지난 2005~'06년에 걸친 두 차례의 사업대상 선정과정에서 나타난 향토산업육성사업의 문제와 국내외 성공사례의 시사점을 바탕으로 향토산업육성사업의 효율적인 추진을 위한 정책과제를 살펴보았다.

일선 공무원 및 전문가들에게 향토산업육성을 위해 해결해야 할 과제를 문의한 결과 ① 향토산업 추진 주체의 역할 강화, ② 독창적인 향토브랜드 개발, ③ 전문인력 및 후계자 양성, ④ 향토산업발전특구지정 및 네트워킹, ⑤ 홍보 및 판매 촉진, ⑥ 산·학·연 협력체계 구축 및 기술 개발 등을 들고 있다.

표 6-16. 향토산업육성을 위해 해결해야 할 과제

내 용	공무원	전문가	합 계
향토기업지정 및 지원	4(4.3)	0	4(3.1)
향토산업 추진 주체의 역할 강화	16(17.2)	8(21.1)	24(18.3)
향토산업 발전특구 지정 및 네트워킹	10(10.8)	2(5.3)	12(9.2)
독창적인 향토 브랜드 개발	14(15.1)	4(10.5)	18(13.7)
향토산업의 홍보 및 판매촉진	10(10.8)	2(5.3)	12(9.2)
전통 및 지역문화의 연계 확대	9(9.7)	2(5.3)	11(8.4)
전문 인력 및 후계자 양성	6(6.5)	7(18.4)	13(9.9)
향토명품 지정제도 도입	2(2.2)	1(2.6)	3(2.3)
산학연관 협력체계 구축 및 기술개발	9(9.7)	3(7.9)	12(9.2)
맞춤형 지원체계 실현	8(8.6)	3(7.9)	11(8.4)
제조방법 등의 특허등록 및 권리화	1(1.1)	2(5.3)	3(2.3)
지리적 표시 등 상표와 상호관리제도 개선	4(4.3)	4(10.5)	8(6.1)
합 계	93(100)	38(100)	131(100)

2.1.1. 향토산업육성사업의 정책대상 구체화

향토산업육성사업은 누구를 대상으로, 어떻게 추진하는 것이 바람직한가? 사전적으로 지역이 선정된 신활력사업과는 달리 향토산업육성사업의 정책 대상과 범위, 지원 대상의 수 등은 향토산업에 대한 명확한 개념적 정의를 바탕으로 설정이 가능할 수 있다.

2007년 향토산업육성정책 대상자 선정을 위해 지방자치단체에서 신청한 ‘향토자원 현황 및 실태조사표’를 보면, 75개 시·군에서 120개 품목(시·군당 1.6개)을 신청하고 있다. 지역별로 7개(전주시), 4개(횡성군, 진도군), 3개(고창, 나주, 상주, 완주, 정읍, 함평군)를 신청한 곳도 있는데, 이 중에서 완주군은 2005년 봉동생강명품화, 2006년 이서관상어수출단지육성을 각기 지정한 곳이다. 품목별로는 식품이나 농산물가공이 74개로 대부분을 차지하고 그밖에 농축산물의 명품화(생산) 28개, 관광자원 상품화 8개, 공예품개발 7개 등

으로 식품 및 농산물가공이 많은 비중을 차지하고 있다. 신청업체 중 상표등록업체가 97개, 홈페이지를 가진 업체가 80개로 대부분 기존업체인데 이밖에 전주모주 개발 등과 같이 연구개발에 초점을 맞추거나 아직까지 창업단계에 있는 업체도 있다.

대상사업을 선정함에 있어서 시·군당 3~4개 품목을 신청하거나 상품화가 되어 산업적으로 이용가능성이 검증되지 않은 업체까지 포함한 사례가 있으나 사업 초기단계인 만큼 선택과 집중을 통해 경쟁력있고, 가능성있는 향토자원을 발굴하여 지역 특화산업으로 육성할 필요가 있다. 일부 도시지역의 경우 농촌 지역경제의 활성화를 위해 추진하는 이 사업의 취지에 적절한지 논란의 소지가 있으나 춘천닭갈비나 남원추어탕 등은 원료조달 등과 관련하여 농촌지역과 밀접한 관련이 있는 만큼 농림부의 향토산업육성사업에 포함할 수 있을 것으로 판단된다. 이 부분에 대한 일선 담당자들의 의견은 <표 6-17>과 같다.

표 6-17. 향토산업육성정책의 대상지역, 사업범위, 주체에 대한 의견

지 역		정책 대상 범위		주 체		지원대상수	
시군지역	30(60)	지역농특산물 생산 및 유통	1(2)	농 가	2(4)	1(개)	7(14.3)
읍면지역	11(22)	지역농특산물 생산 및 유통+가공	8(16.3)	마 을	4(8)	2~3	26(53.1)
마을단위	3(6)	지역농특산물 생산 및 유통+가공+관광, 문화, 역사, 서비스	29(59.2)	기업체	6(12)	4~5	11(22.4)
지역제한 없음	6(12)	제한 없이 지자체에서 신청하는 모든 품목이나 분야 포함	11(22.4)	시·군	10(20)	6~10	3(6.1)
				영농법인 및 생산자 단체	26(52)	무제한	2(4.1)
				기 타	2(4)		
합 계	50(100)	합 계	49(100)	합 계	50(100)	합 계	49(100)

지역적 범위는 시·군 단위가 60%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 읍·면 단위가 22%로 응답함으로써 대체로 시·군을 중심으로 사업을 추진하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 시·군별 사업대상 수는 2~3개가 적절하다는 의견이 53.1%로 가장 높게 나타났고, 그밖에 4~5개가 22.4%로 나타났는데 이는 가용 예산이 제한되어 있는 만큼 초기단계에는 대표적인 향토산업을 중점적으로 개발하되 중·장기적으로 그 수를 늘려가는 것이 타당한 것으로 판단된다.

사업주체는 영농법인 및 생산자단체가 52%로 가장 높은 응답률을 보였으며, 다음으로 시·군(20%), 기업체(12%) 등으로 나타나 군집되어 있는 향토산업의 특성상 개별업체나 개인에 대한 지원보다는 단체를 중심으로 운영하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 지원대상의 범위는 ‘지역 농특산물 생산 및 유통+가공+관광, 문화, 역사, 서비스’가 59.2%로 가장 높게, 다음으로 ‘제한없이 지방자치단체에서 신청하는 모든 품목이나 분야를 포함한다’는 응답이 22.4%로 나타났다. 이에 비해, 지역농특산물 생산·가공·유통은 16.3%로 나타나 대체로 1·2·3차 산업 전반에 걸쳐 폭넓게 설정되어야 한다는 의견이 다수였다.

이와 관련해서는 대상 품목의 종류보다 해당 품목이 제4장에서 논의한 향토산업의 개념에 부합하는지 여부를 가지고 결정할 필요가 있다. 예를 들어 사업대상 선정에 위한 전제조건으로 ① 향토산업은 일차적으로 시·군당 대표적인 특산품 한 가지씩을 선정·지원, ② 향토산업 정책의 취지에 따라 1·2·3차 산업을 결합한 복합산업 육성(단순한 생산이나 가공, 혹은 건물건축, 브랜드화만 하는 것 제외), ③ 유사품목 중 가장 명성이 높은 유명품목을 우선 지정, ④ 불필요한 중복투자 등은 최소화하되, 관련 정책과의 연계성 강화 등이 필요하다고 판단된다.

현실적으로 연간 30개 지역을 선정하는 사업방식에 시·군의 대표적인 특산품을 하나씩 육성한다고 할 때 기존의 각종 관련사업에서 언급하였던 사업까지 모두 포함하여 대상을 선정하되, 지역이 가진 여건에서 2·3차 산업의 육성을 통한 농촌경제 활성화가 가능한 품목을 우선 하는 것이 필요하다고 판단된다.

2.1.2. 향토산업육성사업의 추진체계 정비

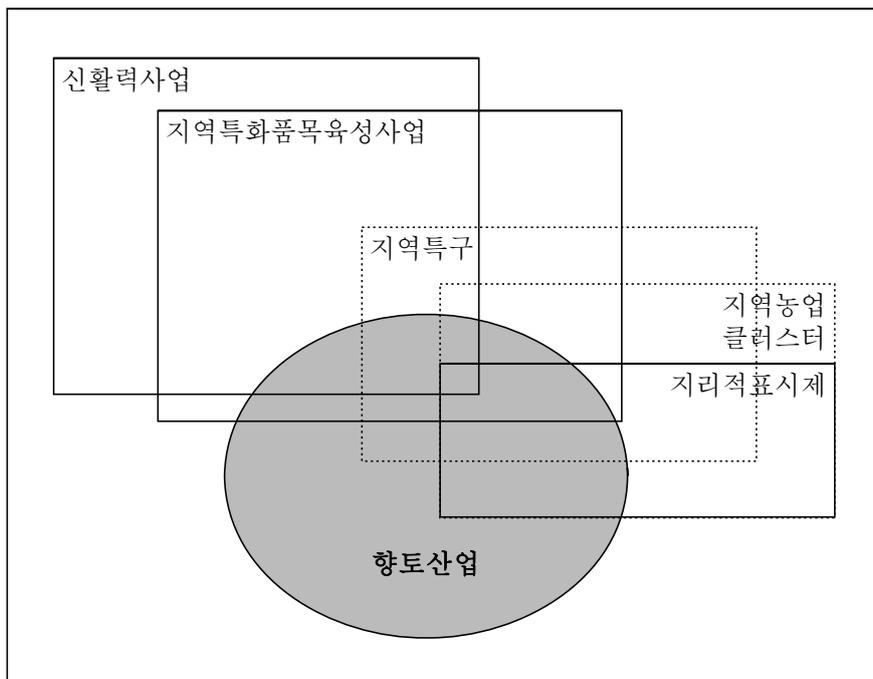
시장경제체제 하에서 향토산업에 대한 육성도 사업자들이 중심이 되어 상품 개발과 시장개척 등을 추진해야 할 것이다. 하지만 아직까지 초기 단계에 있는 향토사업육성사업의 효율적인 추진을 위해서는 정부의 역할이 중요하다. 일선 담당자들에게 문의한 결과 향토산업 육성을 위한 정부의 역할이 ‘시설 및 운영 자금 지원(33.3%)’, ‘기술지원 및 컨설팅(24.2%)’, ‘홍보 및 판로 확대(15.2%)지원’, 사업선정 및 관리지침 제시(12.1%), 연구개발 지원(12.1%) 등을 해야 한다고 제안하고 있다. 그 중에서도 특히 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 분담을 명확히 할 필요가 있다. 다만 중앙정부는 제도의 확립과 함께 제4장 향토산업의 문제점에서 제기한 연구개발과 교육훈련, 홍보·판촉 등 근본적인 대책을 포함, 자금지원과 이를 집행하기 위한 관리지침을 마련할 필요가 있다. 지방자치단체는 향토자원을 발굴하고 구체적인 계획의 수립 및 추진은 물론 추진과정에 부딪히는 문제에 대한 컨설팅이나 홍보 및 판매촉진 등에 도움을 주는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 다시 말해 중앙정부는 향토산업육성을 위한 종합적인 계획과 지침을 제시하고, 재정 지원과 모니터링·교육훈련 등을 실시할 필요가 있다. 지방자치단체는 전담인력을 배치하여 향토자원을 발굴하고, 시·도 향토산업계획을 수립·추진하되, 지방자치단체의 자율성을 극대화시키는 방향으로 추진체계를 정비할 필요가 있다.

표 6-18. 향토산업육성사업에서 주요 주체들의 역할

중앙정부	지방자치단체	관련 산업계
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 향토산업육성계획수립 ▪ 관련 제도 추진 체계 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 향토산업육성사업지침 - 컨설팅 - 홍보 및 판매촉진 - 교육 및 훈련 ▪ 사업비예산확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전담부서 지정 <ul style="list-style-type: none"> - 향토자원의 발굴 - 시도, 시군 향토산업육성계획 수립 ▪ 향토산업 지원·육성·사후관리 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상품 개발, 공동브랜드개발 ▪ 지적재산권 권리화(특허, 상표등록) ▪ 시장 개척 ▪ 품질관리

현재는 사업연도 한 해 전부터 자원의 조사·발굴(2~9월), 평가(10~11월)를 거쳐 중앙정부가 대상자원을 선정하고 있다. 더구나, 해당사업의 실태조차 파악하기 어려운 단순한 ‘향토산업 현황 및 실태 조사표’를 기초로 사업의 타당성이나 지역 경제에 미치는 영향 등은 판단하기 어렵기 때문에 이와 같은 선정방식은 개선될 필요가 있다. 특히 중앙정부가 지역의 향토산업육성 대상을 선정하는 것은 지역에 숨어 있는 향토자원을 외지에서 효과적으로 발굴하기 쉽지 않을 뿐만 아니라 내발적 지역개발 전략으로서 향토산업육성사업의 취지에 부합한다고 보기 어렵다. 따라서 지방자치단체가 스스로 향토자원에 대한 일제조사를 통해 대상자원을 발굴하고, 예산범위 내에서 우선 순위를 정해 자율적으로 추진할 수 있도록 추진체계를 정비할 필요가 있다. 물론 새로운 ‘농촌 활력증진사업’ 추진체계에서도 자원의 발굴과 대상사업 선정, 사업내용의 타당성 검토, 사업추진과 모니터링, 평가결과의 피드백을 통한 대안이 효율적으로 이루어지도록 설계되어야 한다.

그림 6-4. 향토산업육성사업과 관련 정책의 연계 강화



아울러 특히 향토산업육성사업과 통합추진을 권장하고 있는 신활력사업과 지역특화품목육성사업은 물론 특산단지조성과 농산물가공공장건설사업, 지역농업클러스터 등은 특정한 농촌지역의 핵심적인 부존자원에 초점을 맞추어 종합적·전략적으로 추진함으로써 중복이나 소규모 분산투자에 의한 비능률적 요소를 최소화해야 할 것이다. 다만 일부지역의 지역농업클러스터나 지역특화품목육성사업처럼 대부분의 사업이 지역농업의 발전을 위한 생산기반 정비와 경쟁력 제고를 위한 사업의 경우 별도의 농림사업이 있는 만큼 이들은 향토산업육성사업 대상에서 배제함으로써 당초 정책의 목표와 사업의 성격을 구체화할 필요가 있다. 이밖에도 재정경제부나 행정자치부, 산업자원부, 중소기업청 등 다른 부처의 유사사업을 추진함에 있어서 협의회 등을 통해 상호 연계성을 강화하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다. 왜냐하면 부처별 업무영역을 지키는 것보다는 지역의 숨어있는 부존자원을 찾아 산업화하여 농촌경제를 활성화하는 것이 훨씬 절박한 과제이기 때문이다.

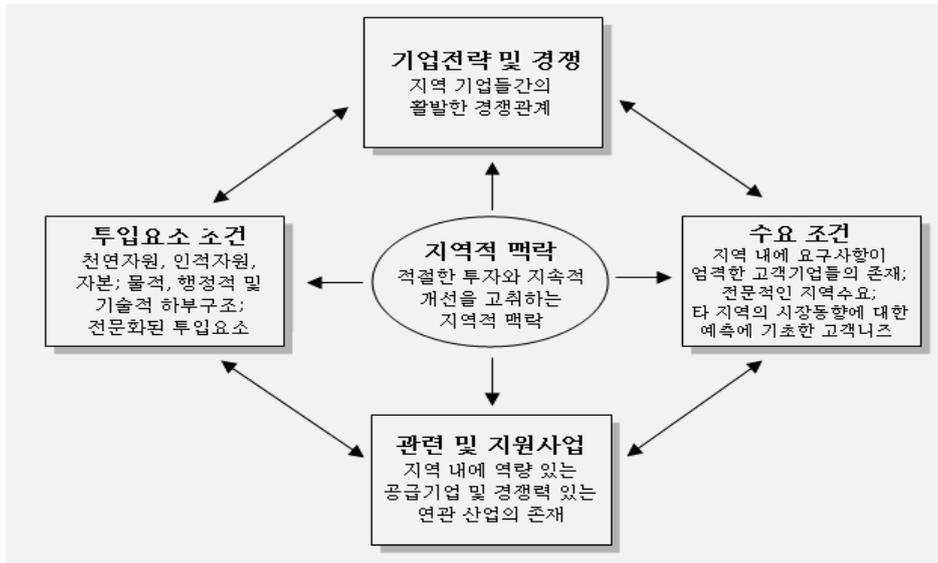
2.1.3. 산업클러스터 형성을 위한 종합적인 접근

여주·이천도자기, 고창복분자, 보성녹차, 순창고추장 등 나름대로 성공한 향토산업의 사례를 보면 특정지역에 다수의 전후방 연관산업체가 집적되어 분업과 경쟁관계를 형성한다는 점과 산학연관의 긴밀한 협조관계에 의해 새로운 기술과 정보교류는 물론 원료와 전문인력의 조달이 용이하다는 공통점이 있다. 따라서 향토산업을 발굴·육성하고 경쟁력 있는 산업으로 키우기 위해서 클러스터적 접근방식으로 전후방산업 연관 기업들, 행정기관, 연구기관, 대학, 금융기관 등이 공간적으로 집적하여 긴밀한 네트워크를 형성하고 종합적인 접근을 해야 한다.

향토산업이 클러스터를 형성하기 위해서는 종합적인 접근이 필요하다. 특히 해당 향토산업발전협의회를 조직, 자원발굴에서 제품개발과 상업화·브랜드화를 거쳐 시장개척을 하는 것은 결국 사업자들이 중심이 되어 추진하되, 정부는 관련 제도의 정비와 자금지원·교육훈련·연구개발·컨설팅·홍보 및 판매촉

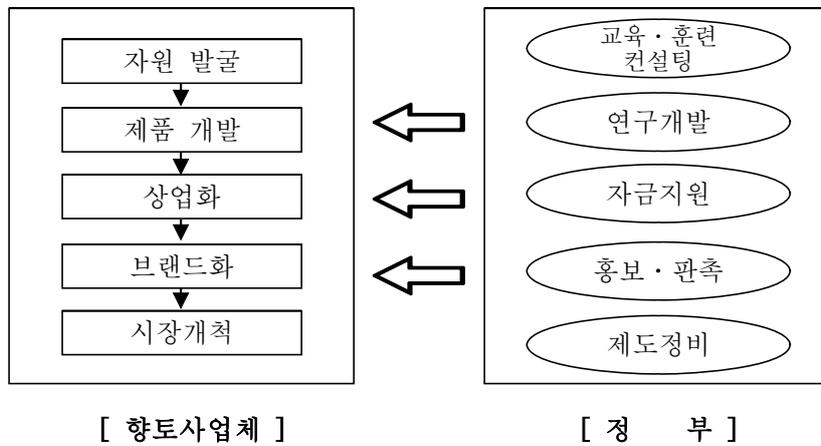
진 등 간접지원을 담당할 필요가 있다. 특히 향토산업의 경우 특정한 지역에 관련 산업체가 집적되어 있다는 특징이 있는 만큼 사업자협회 등 이들 관련업체의 조직을 통해 자율적으로 연구개발과 품질관리, 홍보 및 판촉 등을 추진할 수 있도록 간접적으로 이를 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.

그림 6-5. 클러스터에 대한 다이아몬드모델



자료: 이철우, 향토산업의 육성(p87).

그림 6-6. 향토산업육성을 위한 정부 및 산업계의 역할분담



[향토사업체]

[정부]

가. 지역의 향토자원 조사 및 발굴

향토산업의 생명인 타 지역과의 차별성은 향토자원의 개발에서 비롯되므로, 그 지역을 대표할 수 있는 특색 있는 자원을 발굴하는 것이 가장 중요한 과제이다. 우리나라에는 전국적으로 400~900여 종의 향토자원이 있는 것으로 파악되고 있으나, 한편으로는 향토음식만하더라도 무려 3,300여종에 이른다는 발표도 있다(농촌진흥청, 2007). 이는 향토자원에 대한 명확한 개념이 없는데다 사람에 따라 각기 상이한 기준을 적용하기 때문이다. 하지만 연간 30여개 품목을 선정·지원하는 향토산업육성사업의 규모를 고려할 때 전국의 시·군을 대상으로 시·군당 한 품목씩만 지원·육성한다고 하더라도 최소한 7~8년이 소요되는 만큼 일차적인 정책목표는 하나의 시·군당 한두 개의 대표적인 향토자원을 육성대상으로 설정할 필요가 있다.

그렇다고 하더라도 우리 지역에는 어떠한 자원이 있고, 무엇을 먼저 개발하는 것이 좋을지 우선순위를 판단하기 위해서는 지방자치단체가 지역의 향토자원에 대한 전수조사를 실시하여 개발 잠재력이 있는 자원들을 모두 발굴해야 한다. 이때 향토자원을 선정하는 기준은 얼마나 그 지역에 집적되었는지, 특화계수를 이용하거나 이미 형성된 명성, 기타 지역민들의 개발의지 등이 중요한 변수가 될 수 있을 것이다. 농림부는 전국적으로 발굴된 향토자원을 취합하여 그 활용형태, 자원 특성 등에 따라 향토자원 데이터베이스(DB)를 구축, 체계적으로 관리할 필요가 있다. DB가 구축되면 동일품목에 대해 여러 지역을 중복 지정함으로써 야기되는 과잉 생산 등의 부작용을 예방하고 경우에 따라서는 유사품목을 생산하는 지역 간의 협력을 통한 시너지 효과도 제고할 수 있을 것이다.

나. 향토색이 짙은 고유한 상품개발

시장 여건의 변화에 대응하여 향토산업의 경쟁력 확보하기 위해 원료와 제품의 기능과 효용을 검증하고, 소비자 선호에 맞는 다양한 제품개발이 필요하다. 순창고추장은 고추장에서 된장·청국장·간장으로 제품생산을 확대하고, 소비자들의 기호에 따라 용기 모양의 용기를 개발하였다. 또한 남원목기의 경

우 제기 수요의 감소에 따라 다양한 생활용기를 개발하고, 옷칠을 통한 기능성 제품으로 도약하고 있다. 이 밖에 보성녹차의 경우 녹차를 활용한 다양한 음식(녹돈, 녹차 아이스크림, 녹차 된장 등) 및 녹차제품(녹차비누 등)을 개발하였다. 다만 향토자원을 활용하여 개발된 제품이 대부분 유사하여 지역 간 뚜렷한 차별성을 확보하는 것이 중요한 과제이다.

향토산업을 중심으로 관광산업과 연계하여 제품판매장, 체험장, 농업공원 등을 조성하면 상승효과를 누릴 수도 있다. 전국적으로 이름난 지역축제의 소재를 보면 금산인삼축제나 양양송이축제, 안동하회탈춤 등 대부분 향토산업을 중심으로 전개되고 있는데 이를 잘 활용하여 연계한다면 관광객들의 향토산업제품 구매로 인한 소득증대 뿐만 아니라 지역이미지 제고를 통한 홍보효과로 이어져 지역경제를 활성화하게 된다. 이 밖에도 다양한 관련 산업의 육성이 필요한데 예를 들어 담양에서는 죽제품생산에 그치지 않고, 대나무를 활용한 목초액·대나무숯·비누·죽력 등으로 제품을 개발하여 판매하고 있으며, 대나무 박물관·테마공원·죽녹원 등을 조성하고, 대나무를 이용한 향토음식을 개발하여 관광산업과의 연계를 꾀하고 있다.

다. 장인정신을 가진 전문인력의 육성

대부분의 향토산업 제품은 그 지역에서 전통적으로 전해오는 기술에 크게 의존하고 있다. 하지만 이와 같은 전통적인 생산 방식은 장인정신에 입각한 기능보유자를 통해 도제방식으로 전승되어 체화된 손 기술의 차이로 규격화된 제품 생산이 곤란하고 기술 전수가 어렵다는 한계를 가지고 있다. 특히 제품 생산 과정에서 기계화가 곤란하고 완제품을 위해서 수작업으로 장시간에 걸쳐 작업이 이루어지므로 육체적 노동 강도가 큰 반면, 이윤이 적어 젊은 인력의 공급이 원활하게 이루어지지 않고 있다.

향토산업의 육성을 위해서는 장인정신을 가진 전문인력을 양성해야 한다. 예를 들어 특정 산지를 중심으로 해당 품목이 필요로 하는 전문인력 양성기관을 지정하고, 품목별 향토산업협의회를 결성하여 기술을 표준화·규격화하고, 신제품 개발을 위한 기술 및 연구 개발할 필요가 있다. 또한 분야별로 기능보유

자를 지정하여 기존 인력 및 젊은 후계인력 양성을 위한 기술 전수 및 교육·훈련 제도를 확충할 필요가 있다.

라. 지역공동브랜드의 개발 및 홍보·판촉강화

향토산업의 핵심은 다른 지역에 없는 그 지역 상품만이 가지는 원부재료나 제조방법 등이 가지고 있는 고유한 향토성이다. 즉 대부분의 향토산업제품의 경우 사람들의 입을 통해 이미 널리 알려진 명성을 가지고 있거나, 그 명성을 바탕으로 거래되는 만큼 향토산업의 이름은 그 자체가 상표와 같은 역할을 하게 된다. 예를 들어 한산소곡주나 진도홍주, 혹은 강경젓갈이라하면 소비자들은 어느 지역에서, 무슨 원료로, 어떻게 만든 상품이며, 그 품질은 어떠한지 알기 때문에 이와 같은 향토산업의 명칭을 보호하고, 관리할 필요가 있다. 특히 향토산업체들은 기술개발을 통한 상품 개발에 성공했다라도 대부분 규모가 영세하여 자금 부족으로 홍보 및 판촉 활동에 많은 제약이 따른다. 더구나 대기업과의 경쟁에서 밀려 제대로 된 판로확보가 어려운 만큼 지역 내 관련 업체와 협의체를 결성하여 공동브랜드를 만들거나 공동전시회, 박람회를 개최하여 향토제품을 소비자들에게 인식시킬 필요가 있다. 특히 홍보와 판촉 부분은 비용 부담이 큰 만큼, 지방자치단체의 지원이 요구된다. 또한 향토자원을 바탕으로 한 지역축제를 잘 활용하여 이들 제품을 판매할 수 있는 기회로 연결시키고, 홍보 효과도 얻을 수 있도록 하는 전략이 필요하다.

마. 관련부문과 협력을 위한 네트워크 강화

이천도자기나 순창고추장 등 나름대로 성공한 향토산업을 보면 전후방 연관산업이 분화되어 있으나, 실제 업체 간의 협력체계는 미약하고, 업체간 경쟁이 치열하며, 지역 공동브랜드 및 공동구매와 판매 구조의 형성이 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 지역의 향토산업발전협의회 등 조직을 구성하여 상호협력구조를 형성할 필요가 있다. 즉, 특정 지역에 집적된 향토산업과 전후방으로 연계한 조직체를 결성하면 원료의 구매와 제품의 판매 및 홍보를 공동으로 할 수 있기 때문에 비용절감 효과를 통해 가격 경쟁력을 제고할 수

있게 된다.

또한 향토산업협의회를 구성하면 단순한 원료의 구매에 그치지 않고, 공동브랜드의 개발이나 지리적표시제 등록과 품질관리 규정을 정하고, 지속적인 품질관리 체계를 구축하여 향토산업의 명성을 유지할 필요가 있다. 특히 향토산업은 규모가 영세하여 신제품 개발과 기술 개발을 위한 연구개발 활동이 취약하므로 업체간 긴밀한 네트워크를 형성하여 기술·노하우를 공유하고, 마케팅이나 정보 획득의 채널로 활용할 필요가 있다.

바. 지적재산권의 권리화와 품질관리제도 정비

지역에만 있는 고유한 향토자원, 독특한 제품의 제조방법 및 기술·상표 또는 상호는 지적재산권의 일종으로 이를 권리화하면 사업에 있어서 중요한 역할을 할 수 있다. 예를 들어 이동갈비나 안동찜닭 등 한 때 전국적으로 명성을 떨친 유명 향토음식이 지속적으로 발전하지 못하고 사라졌는데, 원료와 조리방법 등 음식 자체에 대한 품질관리가 부족하고, 이들 음식 또는 음식을 제공하는 상점의 상표와 상호에 대한 관리가 제대로 이루어지지 못해 소비자들의 신뢰를 잃었기 때문인 것으로 판단된다.

<표 4-27>에서 알 수 있듯이 전국적인 명성을 가진 보존할 만한 가치가 있는 상표 또는 상호에 대해서는 지방자치단체나 해당 생산자단체 또는 법인체 등이 해당 품목의 규격기준에 기초하여 지리적표시(가공품), 또는 지리적표시단체표장상표(농수산가공품 및 공산품)로 등록하여 향토음식의 상표와 상호에 대한 품질관리와 권리관계를 분명하게 할 필요가 있다. 다만 이미 개인 사업자가 상표등록을 하여 공공부문에서 이를 확보하기 어려운 경우 향토산업의 품질과 규격, 상표 등을 지방자치단체의 조례로 제정하여 이를 근거로 품질과 상표를 관리하고, 차별적으로 유통하는 방안을 강구할 필요가 있다.

사. 사업의 효율적 추진을 위한 평가 및 성과 지표의 개발과 모니터링

향토산업육성사업의 취지에 부합하는 적절한 사업대상자의 선정과 효율적 사업추진을 위한 평가 및 성과지표 개발, 모니터링시스템 구축이 필요하다.

표 6-19. 담당공무원 및 전문가들의 평가·성과지표에 관한 의견

지표의 구분		신활력사업	향토산업	합 계
평가지표	사업목표의 명확성	58(35.6)	22(14.0)	80(25.0)
	지역자원의 활용도	36(22.1)	82(52.2)	118(36.9)
	기술수준	3(1.8)	3(1.9)	6(1.9)
	산업화의 가능성	39(23.9)	36(22.9)	75(23.4)
	사업추진 역량	27(16.6)	14(8.9)	41(12.8)
	소 계	163(100.0)	157(100.0)	320(100.0)
성과지표	생산액 증가	13(8.1)	9(5.8)	22(7.0)
	소득/부가가치 증가	81(50.3)	87(56.5)	168(53.3)
	인구증가	9(5.6)	3(1.9)	12(3.8)
	고용창출	12(7.5)	22(14.3)	34(10.8)
	당초 제시한 목표의 달성도	46(28.6)	33(21.4)	79(25.1)
	소 계	161(100.0)	154(100.0)	315(100.0)

자료: KREL, 제2기 신활력사업 추진방향 및 향토산업육성사업 교육참가자 조사(2007).

평가결과를 사업추진과정에 반영하여 투자의 효율성과 사업추진의 시너지효과 제고가 필요하지만 향토산업육성사업의 경우 1~3년 기간 중에 이루어지는 단기사업이기 때문에 현실적으로 평가결과의 반영에 한계가 있다. 다만 정부가 선정하여 육성한 향토산업체의 운영 실태와 문제가 무엇인지 모니터링하는 시스템을 갖추어 지속적인 사후관리가 이루어져야 할 것이다. 평가 및 모니터링에 대해서는 다음 절(3)에서 자세히 논의하기로 한다.

2.2. 향토산업의 발전을 위한 관련 제도 정비방안

향토산업은 특정한 지역의 자연조건이나 문화적 배경을 기초로 형성된 향토자원을 활용하여 차별적인 상품이나 서비스를 생산하고 있다. 뿐만 아니라 대부분 지역명칭을 상표처럼 사용하고 있기 때문에 고유한 향토자원이나 널리 알려진 지역적 명성 등 지적재산권의 보전 및 활용은 산업발전에서 핵심적인 요소가 된다.

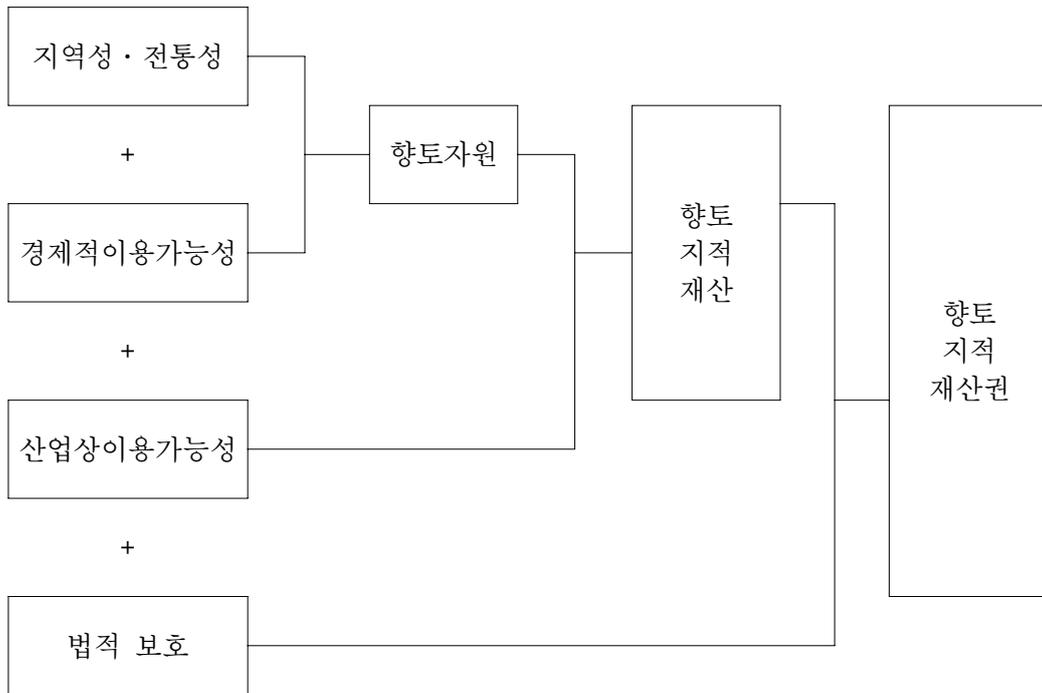
향토산업과 관련된 제도 정비에 관한 논의는 지적재산권의 하나로 향토자원을 보호하는 것과 이들 향토자원의 발굴·지원 및 관리·육성을 위한 법적 근거를 갖추는 두 가지로 대별되는데, 후자의 경우 2004년 「삶의질향상법」 제31조에 향토산업진흥시책의 근거를 마련하였으며, 같은 해 「국가균형발전특별법」 제16조에 지역의 특색 있는 발전을 도모하기 위해 향토자원개발 및 활용을 명시하고 있다. 다만 현행 법령상 향토자원 등에 대한 지적재산권 차원의 보호제도가 매우 취약한 실정이기 때문에 이 부분에 대해서는 보완이 필요한 것으로 판단된다.

향토자원은 ‘일정한 지역사회에서 지역성 또는 전통성을 지니면서 경제적 이용가능성이 있는 유·무형의 자원’으로 정의되는데, 여기서 지역성은 공간적 범역을 기초로 유전자원, 지하자원 또는 환경자원 등을 포함하며, 전통성은 시간적으로 전통지식, 전통문화, 기술 등 오랜 기간을 거쳐 형성된 것으로 지역성에 의해 전통성이 다르게 나타나기도 한다. 유무형의 향토자원이란 의식주 생활이나 놀이 및 여가생활, 각종 동식물 등의 유전자원 등 향토성이 체화되어 있는 유형의 자원과 전통지식, 전래풍속, 민요, 지역축제 등 사람에 체화되어 있는 것과 어메니티, 접근성 등 환경자원을 의미한다(황중환, 2004).

표 6-20. 향토자원의 개발 및 향토산업육성의 법적 근거

법적 근거	취 지	관련사업의 추진
농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 촉진에 관한 특별법 제31조(향토산업의 진흥)	국가 및 지방자치단체는 농산어촌주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 활성화하기 위하여 농어촌에 고유하거나 독특한 특산물, 문화, 기술(이하 ‘특산물등’이라 함)을 활용한 향토산업을 적극 육성하여야 한다	① 특산물등의 조사, 발굴 및 권리보호에 관한 지원 ② 특산물등의 상품화를 위한 기술개발에 관한 지원 ③ 특산물등의 판매촉진을 위한 상표, 포장 등의 개발 및 홍보에 관한 지원 ④ 특산물등의 생산자 및 판매자에 대한 자금지원 ⑤ 특산물 등의 생산기술의 전수, 계승 및 이와 관련된 인력육성의 지원 ⑥ 그밖에 향토산업을 육성하기 위하여 필요한 지원
국가균형발전특별법 제16조(낙후지역 및 농산어촌개발)	국가 및 지방자치단체는 낙후지역 및 농산어촌의 생활환경을 개선하고, 지역의 특성 있는 발전을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진해야 한다	① 교통망 등 지역사회기반시설의 확충에 관한 사항 ② 주민의 소득창출기반의 확충에 관한 사항 ③ 특성있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사항 ④ 그밖에 낙후지역 및 농산어촌의 개발을 위하여 필요한 사항

그림 6-7. 향토자원 · 향토지적재산 · 향토지적재산권의 상호관계



자료: 황종환, 향토자원개발촉진법 제정을 위한 입법론적 연구 p.28.(2004).

향토지적재산이란 ‘향토자원 중 산업상 이용가능성이 인정되는 유무형의 자원으로서 현행법상의 관리화 대상이 될 수 있는 것’으로 정의된다. 향토지적재산권은 향토자원 또는 향토지적재산이 일정한 법적 요건이 있을 것을 전제로 보호해 주는 일련의 사법체계인 기존의 「특허법」, 「상표법」, 「저작권법」 등에서 규정한 소정의 절차에 의해 독점·배타적으로 부여된 권리와 기존의 사법체계와는 달리 제3의 보호체계인 지리적표시, 「국제신품종보호법」, 민속창작물의 보호라는 형식 및 기술적 영업노하우로 인정된 것을 의미한다.

특히 향토자원의 경우 일반적으로 ① 특정 공동체나 지역에서 발전되어 온 것으로서 공동체나 집단의 공유재산에 해당되며, 세대를 이어가며 다듬어져 온 것이 많으며, 구두로 전승되거나 자연현상의 경험이나 관찰 또는 직관적으로 형성된 비체계적인 형태로 존재, ② 이미 존재하고 있는 오래된 지식으로서 새로운 지적 창작활동 등을 촉진시키고자 하는 지적재산권제도의 근본 취지에

맞지 않고, ③ 향토자원은 신규성 등 특허요건을 충족시키기 어렵기 때문에 지적재산권으로 보호에 한계, ④ 지역공동체가 경제적 이유로 특허를 받지 못하는 상황에서 타인의 특허를 막기 위하여 전통지식의 문헌화나 데이터베이스화를 하여도 지식의 자유로운 유통을 막기 어려우며, 이를 개량한 발명특허권자가 당초 전통지식의 권리자에게 개발이익을 배분해야 할 의무규정이 취약하다는 등의 이유로 향토자원의 재산권화가 지체될 수 있다.

하지만 향토자원에 대한 지적재산권의 보호는 ① 향토자원 보유자로 하여금 제3자의 생물해적행위(biopiracy), 제3자의 무단사용 또는 전통지식의 왜곡 및 변질시키는 행위 등에 대한 적절한 제제수단 제공, ② 향토자원의 이용에 관한 법적 안전성 제공, ③ 향토자원에 대한 제도적 보호는 지역사회 공동체의 개발과 경제적 발전에 기여, ④ 전통지식의 기록과 보존을 촉진함으로써 이를 계승·발전 하는 긍정적인 역할을 할 수 있기 때문에 이를 적극적으로 보호하는 추세이다(황중환, 2004).

우리나라의 경우 향토산업 발전의 핵심인 향토지적재산권의 보호를 위해 제도적 장치는 가지고 있으나 현실적으로 안동하회탈이나 강진청자 등 지역 특산품이 전국의 관광지에서 상표나 품질관리가 되지 않은 상태로 무질서하게 거래되고 있으며, 춘천닭갈비·병천순대·남원추어탕 등 전국적인 명성을 가진 향토음식이 원료나 조리방법 등 맛과 품질, 상호 등에 대한 관리장치 없이 무분별하게 유통되고 있다. 예를 들어 남원은 지리산과 섬진강을 끼고 퇴적층이 발달하여 미꾸라지가 서식하기 좋은 조건인데 지리산 인근에서 나는 토종미꾸라지와 고랭지우거지, 향신료(초피)를 넣은 독특한 추어탕이 발달하였다. 이를 기초로 광한루 인근 천거동에 30여개 남원추어탕집이 집적되어 연간 미꾸라지 6천톤, 시래기 4,248톤을 사용하며 월 60억 원 정도 매출하는 향토산업으로 자리잡고 있으나 타 지역에서 ‘남원추어탕’이란 상호를 사용하는 업체가 무려 430개나 되어 사실상 남원시의 재산이라 할 수 있는 ‘남원추어탕’이란 상호나 품질관리가 어렵고, 결과적으로 향토자원의 차별적 유통이 곤란한 실정이다.

표 6-21. 향토산업육성을 위해 새로운 법이 필요한 이유

내 용	공무원	전문가	합 계
향토자원의 개발과 육성을 위한 종합계획 수립	11(32.4)	6(46.2)	17(36.2)
향토자원의 발굴 및 지정	6(17.6)	1(7.7)	7(14.9)
향토자원에 대한 품질 인증	1(2.9)	2(15.4)	3(6.4)
향토명인, 향토전문기업, 향토공동 브랜드 육성	7(20.6)	4(30.8)	11(23.4)
향토자원개발연구원 설립	2(5.9)	0	2(4.3)
향토지적재산권의 등록 및 보호	7(20.6)	0	7(14.9)
합 계	34(100)	13(100)	47(100)

향토산업의 발전을 위해 새로운 법률의 제정이 필요한지 일선 향토산업 담당자들과 전문가에게 문의한 결과 ‘필요하다(32.6%)’에 비해 ‘모르겠다(13%)’와 ‘필요하지 않다(54.3%)’는 소극적인 반응을 나타내고 있다. 후자의 응답의 경우 부분적으로는 향토지적재산권의 의미에 대한 인식부족에 근본적인 원인이 있지만 한편으로는 대부분의 응답자가 법 제정의 필요성을 육성계획의 수립과 향토전문기업의 지정 등 산업육성 방안에 초점을 맞추고 있기 때문인 것으로 이해된다. 즉, 새로운 법을 제정한다면 포함해야 할 내용에 ‘향토산업에 대한 종합적인 지원(40.0%)’, ‘향토산업의 브랜드관리와 차별적인 유통(36.7%)’, ‘향토산업의 지정 및 사후관리(13.3%)’, ‘향토산업에 대한 지적재산권 보장(10.0%)’을 들고 있는데 이는 사실상 기존의 「삶의질향상법」이나 「국가균형발전특별법」으로 상당 부분 해결할 수 있기 때문이다.

다만 향토자원에 대한 지적재산권의 보호는 이들 법에서 보호가 되지 않기 때문에 향토산업육성의 핵심인 이를 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 지적재산권 차원에서 향토산업의 권리를 보호하고 구체적인 방법으로는 기존 「농산물품질관리법」 및 「상표법」 상의 지리적표시 대상을 확장하고, 지방자치단체로 하여금 향토자원의 지적재산권에 대한 구체적인 내용을 조례로 등록하여 품질을 관리할 수 있는 제도를 검토할 수 있을 것이다. 다만 중장기적으로 각기 별도의 법적 근거를 가지고 있는 다른 부처의 관련 사업을 통합 관리하기 위해서는 「향토산업육성법(가칭)」을 제정하고, 향토자원 및 향토산업

의 개념과 권리화, 향토자원의 발굴 및 지원·육성에 대한 구체적인 지원방안을 제도화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

3. 향토산업육성사업의 선정 및 평가방법과 관련 지표의 설정

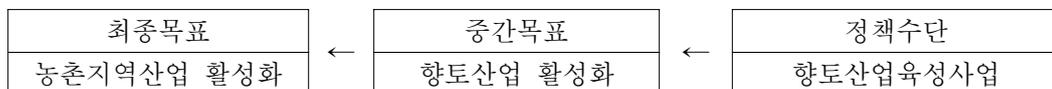
3.1. 향토산업육성사업의 목표와 평가

3.1.1 목표

향토산업육성사업의 최종목표는 농촌지역에 산재해 있는 다양한 향토자원을 발굴하여 지원함으로써 향토산업을 발전시키고, 이를 통해 농촌지역산업 활성화를 통한 농촌지역경제 활성화에 있다고 할 수 있다.

향토산업육성사업의 목표와 수단, 평가지표를 어느 수준까지 특정화하느냐가 평가에 있어서의 일차적 과제가 된다. 이 사업은 2007년 시범사업 단계에 들어가 있어 아직까지 그 정책성과는 기대하기 어렵다. 따라서 정책성과에 대한 평가는 현 단계에서는 이루어지기 어렵다고 할 수 있다.

표 6-22. 향토산업의 정책목표와 정책수단



3.1.2. 평가

농촌지역산업 활성화라는 목표는 매우 포괄적인 개념이다. 따라서 ‘산업’의 범위를 명확히 하고, ‘활성화’의 구체적 내용이 무엇인가를 검토할 필요가 있다. 최종목표를 달성하기 위한 중간목표로 ‘향토산업’이라는 개념을 도입하여

농촌지역산업을 육성하려는 것이다. 따라서 ‘향토산업’의 개념을 명확히 하여 정책의 대상으로 삼고, ‘활성화’를 위해 필요한 정책수단을 적용함에 있어 지원 대상을 어떻게 평가할 것이며, 사업이 시행된 후 시행과정에서 어떻게 모니터링을 할 것이며, 사업의 성과를 평가하고 그 결과를 피드백하여 제도의 개선책을 찾는 데 활용하는 순환적 시스템을 갖추어야 할 것이다.

평가시스템을 디자인할 때 평가의 모든 단계에서 이 사업의 특성이 프로그램 실행과정과 프로그램의 예상 결과에 어떻게 기여하게 될 지에 대해 고려하는 것에 집중되어야 한다. 향토산업 활성화를 위해 향토산업에 어울리는 대상의 선정, 지원과 감독의 기능인 모니터링, 사업결과로 인해 발생하는 각종 영향과 파급효과를 측정하는 성과측정 등이 매우 중요하다. 따라서 각종 평가는 향토산업의 개념을 반영하고, 농촌지역경제 활성화와 향토산업 활성화라는 명제를 기저에 담은 선정지표와 성과지표에 의해 수행되는 것이 바람직하다.

3.2. 평가의 기본방향

3.2.1 기본전제

평가시스템은 농림부가 추진하고 있는 향토산업육성사업으로 지원해야 할 향토자원 선정평가, 사업추진이 어느 정도 진행되어 사업의 관리체계나 예산집행 등을 체크하는 모니터링, 사업 추진의 효과가 발생할 시점에 성과를 평가하는 성과 평가를 기본으로 3단계 평가시스템으로 한다. 본 절은 시스템을 구축함으로써 향토산업육성사업에 대한 각종 평가들을 앞으로 어떻게 하여야 할 것인가에 대한 기본 가이드라인을 제공하는 데 목적이 있다.

향토자원의 선정평가에서는 기존의 자원평가시스템에서 농촌활력증진계획(일반지역에서는 ‘향토산업육성계획’)을 기초로 하는 새로운 평가시스템으로 전환하고자 한다. 그리고 모니터링과 성과평가의 경우는 완전히 새로운 평가시스템을 도입하여야 한다. 이 연구에서 제시하고자 하는 향토산업육성사업에 대

한 평가체계는 향토자원의 선정, 선정후 모니터링, 사업의 성과평가를 통해 평가결과를 피드백시키는 시스템을 말한다.

사업의 평가체계를 구축하는데 있어서 다음과 같은 기본방향을 염두에 두어야 한다. 첫째, 사업을 평가함에 있어서 사업을 추진단계에 따라 사업계획단계(향토산업육성계획평가), 사업집행단계(모니터링), 사후평가단계(성과평가)로 구분하고, 단계별 특성에 맞게 구체적인 평가항목을 선정하여 평가한다. 이렇게 함으로써 어떤 향토산업이 계획에서부터 종료될 때까지의 평가내용 및 사업추진상황이 명확하게 나타나게 하고, 이를 통하여 해당 사업이 효율적으로 추진되고 관리될 수 있도록 한다.

둘째, 현재 시범사업단계에 있기 때문에 각 단계별로 평가함에 있어 사업의 집행단계와 사후단계의 경우 현재 평가지표와 방법 등이 없는 실정이다. 따라서 이 연구를 통해서 이에 대한 평가를 위해 평가지표를 새로이 추가해야 한다.

단계별 평가에 대한 개요는 다음과 같다. 첫째, 사업계획단계에 대한 평가는 향토자원 성격과의 부합성, 산업화 가능성, 추진의지와 사업계획으로 구분하여 사업계획 및 타당성 검토자료 등을 통해 지역성·문화적 전통성·사업성·지역파급효과·사업추진체계·사업계획 수립의 적절성에 주안점을 두고 평가한다. 둘째, 사업집행단계(모니터링)에서는 사업을 진행하고 있는 단계에서 당초 목적이나 집행상의 유의점 등에 대해 사업담당자가 점검하고 감시하여 보다 효율적인 사업실시에 대응할 수 있는 체계를 구축한다. 모니터링 초점은 사업의 진행정도, 사업비관리, 현재까지의 실적 등에 주안점을 둔다. 셋째, 사후단계(성과평가) 평가는 사업종료 후 개별 사업에 대한 당초 목표의 달성여부와 향토산업육성사업이 지역에 미치는 영향을 함께 평가함으로써 이후의 사업계획의 입안에 반영시키는 체계로써 사업의 성과목표 달성여부와 파급효과 등에 주안점을 두고 평가한다.

3.2.2 기본구상

향토산업육성사업의 평가시스템은 미국의 PART, 기획예산처의 재정사업자

을평가제도, 국가균형특별회계사업(균특사업) 평가제도의 틀을 기본적으로 받아들이고 산업자원부의 지역산업정책평가시스템, 행정자치부의 지방투자사업 평가시스템, 중소기업청의 지역향토산업육성사업, 재정경제부의 지역특화발전 특구사업, 농림부의 지역농업클러스터사업을 벤치마킹하여 구상하고자 한다.

이와 함께 정부의 공공정책의 성과 및 영향을 평가하기 위하여 사용하고 있는 평가방법의 설계, 평가지표의 구성, 평가 수행시 필요한 기준을 만드는데 이 용되는 접근방식을 참고한다.

표 6-23. 공공정책 평가에 대한 8개 문항 접근방식

목적	평가를 시작하게 된 전반적인 목적은 무엇인가?
조직	누가 평가를 실시할 것이며, 평가과정이 어떻게 조직될 것인가?
개입	정책 및 프로그램의 시작부터 최종적인 결과사이의 집행과정이 어떻게 진행되는가?
결과	정책 및 프로그램의 산출과 즉각적, 중간적, 최종적 결과는 무엇인가?
영향	결과를 설명해 주는 부수적 요인, 인과적 요인, 작용중인 인과적 힘 등은 어떤 것인가?
기준	어떤 가치기준에 따라 정책 및 프로그램의 장단점이 평가되어야 하는가?
	어떤 성과기준에 따라 성공과 실패, 만족도 등이 판단되어야 하는가?
	정책 및 프로그램의 실질적인 이익은 무엇인가?
활용	평가가 어떻게 활용되어야 하는가?
	평가가 실제로 어떻게 활용되고 있는가?

자료: 이장재 외(2003), Vendung(1995).

3.2.3. 평가기준의 적용 방향

향토산업육성사업뿐만 아니라 정책평가 전반에 적용될 수 있는 평가기준을 위해 국제기준들을 살펴보면 국제기구들의 정책평가기준들에서 일정한 공통성을 발견할 수 있다. EU와 세계은행의 정책평가기준을 비교하여 보면, 일치하는 부분이 많다. EU의 평가기준은 적절성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 효용성(utility), 지속성(sustainability)을 중심으로 정책평가를 하고 있

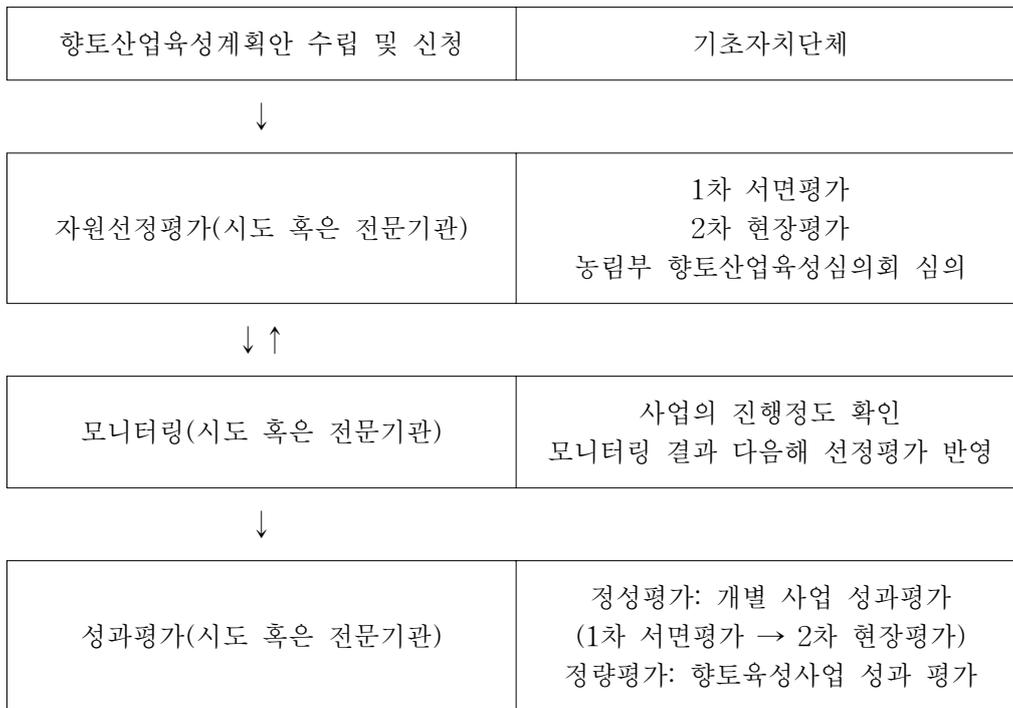
다. 또한 세계은행은 적절성(relevance), 효과성(efficacy), 효율성(efficiency), 지속성(sustainability), 제도적 발전(Institutional development)의 평가기준을 통해 정책 평가를 실시하고 있다.

이러한 기준은 이들 국제기구가 주요 선진국(EU 회원국)과 개발도상국(세계은행의 지원대상국)을 대표하는 기구라는 점에서 세계적으로 보편화된 기준이라고 할 수 있으며, 공통적 평가기준은 적절성, 효과성, 효율성, 지속성이다.

공통적 평가기준의 특징을 살펴보면, 첫째, 적절성(relevance)에 대한 평가는 사업의 최종목표가 상위계획 또는 정책의 최종목표에 부응 하는가, 정책수단이 최종목표에 부응하는가 하는 것에 대한 평가가 주된 과제이다. 이 평가에서는 정량적 평가보다 정성적 평가 중심으로 이루어지고 있다. 둘째, 효과성(effectiveness)에 대한 평가는 계획이 시행되고 일정기간 이후의 평가항목별 목표(정량적 기대치)에 비해 실적이 어느 정도인가를 판단하는 것이다. 효과성에 대한 정량적 평가가 가능하기 위해서는 평가항목의 정량적 목표치가 계획에 제시되어 있어야 한다. 셋째, 효율성(efficiency)에 대한 평가는 정책수단의 투입 대비 산출 비율을 구하는 것을 뜻한다. 효과성 평가에 있어서 이와는 달리 산출의 정량적 목표치는 없어도 무방하다. 그러나 이 경우에도 정책수단별로 투입의 정량적 계획치는 제시되어 있어야 한다. 마지막으로, 지속성(sustainability)에 대한 평가는 정책의 효과성 또는 효율성이 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하느냐를 평가하는 것으로서 정량적 평가가 어렵다.

따라서 향토산업육성사업의 모든 평가의 초점은 EU와 세계은행에서 공통적으로 적용하는 기준인 적절성, 효과성, 효율성, 지속성을 기저에 두도록 한다. 그러나 실제로 적절성과 효과성의 검증은 쉽지 않다. 따라서 사업평가 도입 초기에는 효율성 중심으로 평가를 실시하고, 사업평가의 질이 어느 정도 확보되고 평가역량이 구축되면 적절성과 효과성 평가도 강화하도록 해야 할 것이다.

그림 6-8. 향토산업육성사업 평가 흐름도



3.3. 향토산업 육성대상 선정평가

3.3.1. 평가개요

사업의 계획단계에서 사업성격에 부합하는지, 산업화 가능성은 있는 것인지, 추진주체의 추진의지 수준, 사업계획의 충실성 등을 평가함으로써 적절한 지원 대상을 선정한다. 선정평가에서는 사업성격과의 부합성, 산업화 가능성, 추진주체의 추진의지, 사업계획 및 타당성 검토자료 등을 통해 지역성, 문화적 전통성, 사업성, 지역파급효과, 사업추진체계, 사업계획 수립의 적절성에 주안점을 두고 평가한다.

3.3.2. 관련 사업들의 선정평가기준 사례

가. 농림부 지역농업클러스터사업

지역농업클러스터사업은 지역에 특화된 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 지원체계 구축을 통한 농가소득 증대를 도모하고, 지역 핵심 농산업을 중심으로 산·학·연·관의 혁신역량을 체계화하여 시너지 효과를 거양하는 것을 목적으로 하고 있다.

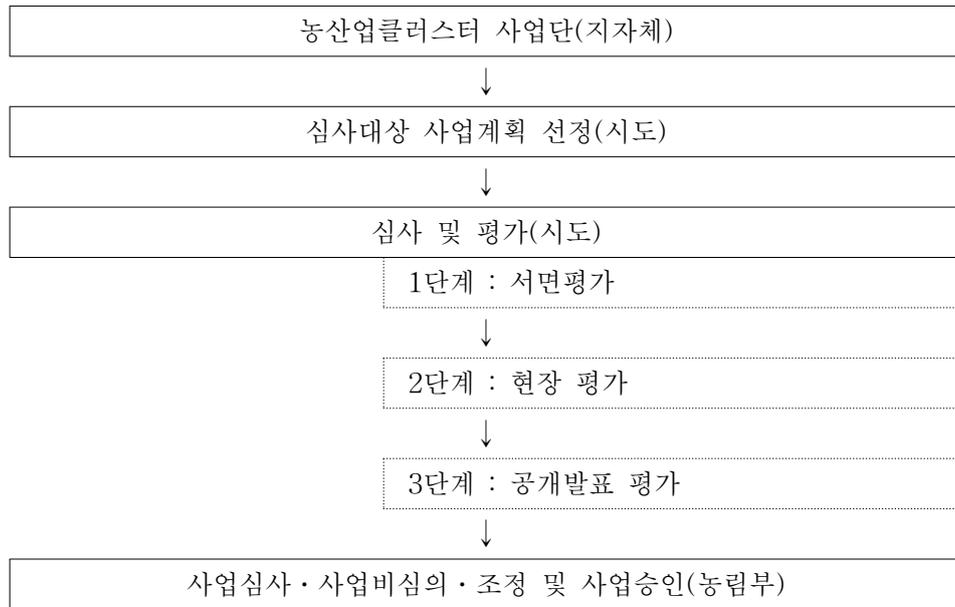
이러한 목적을 달성하기 위해 일정지역에 특화된 농산물의 생산, 유통, 가공 등과 관련된 주체를 중심으로 산·학·연이 유기적인 네트워크를 형성하고 가용자원의 최적이용을 통해 지역농업을 혁신하는 농산업 결집체로 하는 지역농업클러스터를 지원하고 있다.

지역농업클러스터 지원대상을 선정하기 위해 사업의 필요성, 사업계획의 적정성, 사업추진주체(리더)의 적합성, 사업의 유효성을 중심으로 평가하고 있다. 선정할 때 중앙정부가 제시한 선정기준에 70점, 지방정부의 자체 선정기준에 30점을 부여하여 지표로 활용하고 있다.

표 6-24. 농림부가 제시한 지역농업클러스터 선정 기준

1. 사업의 필요성	1-1. 지역농업 발전 가능성(대표성)
	1-2. 지역농업의 활성화(특화·부존자원 활용) 정도
	1-3. 해당부문(상품)시장의 성장 및 확대 가능성
	1-4. 자본의 지역내 축적가능성
2. 사업계획의 적정성	2-1. 사업목표의 명확성
	2-2. 추진전략의 구체성·적정성
	2-3. 혁신요소의 적정성(혁신성, 대표성)
	2-4. 세부사업간 합리적 연계성 및 기존시설의 활용성
	2-5. 자금투자계획의 적정성
3. 사업추진주체(리더)의 적합성	3-1. 추진주체의 구체적 선출 및 책임성
	3-2. 추진주체의 경력·사업추진능력(혁신성)
	3-3. 구성주체의 연계성 및 응집성(대표성)
4. 사업의 유효성	4-1. 현재까지 추진실적(자발성)
	4-2. 타 사업과 연계정도(투자효율성)
	4-3. 심사평가/피드백시스템
	4-4. 성공가능성

그림 6-9. 지역농업클러스터사업 선정 절차



지역농업클러스터사업의 선정절차와 방법을 살펴보면, 지자체에 있는 농산업클러스터사업단이 지역농업클러스터사업계획을 수립하여 시·도에 신청한다. 시·도의 실무담당부서에서 사업계획보다 많은 계획서가 접수될 경우 사전 검토를 통해 심사대상 사업계획을 선택한다. 이렇게 심사대상이 된 계획들은 시·도의 농산업혁신 전문가위원회를 통해서 1차 서면평가, 2차 현장평가, 3차 공개발표평가를 거쳐 최종심의 대상 계획으로 선정된다. 최종심의 대상 계획들은 농림부의 중앙 농산업혁신 전문가위원회에서 사업비 조정 등을 거쳐 최종 선정되게 된다.

나. 중소기업청 지역향토산업육성사업(2004)²⁹

2004년도 중소기업청에서 지역별 향토산업 지원대상을 선정하였다. 지원대상이 되는 향토산업은 시·군별로 당해 지역에서 생산자 집단을 이루는 산업

²⁹ 중기청은 2004년 지역향토산업 지원대상을 선정만 해 놓았음. 2005년부터 중기청에서는 더 이상 추진하고 있지 않음.

으로서 자원, 생산과정, 산출물이 지역성(지역의 특성으로 인해 특정지역에서만 존재하거나 타 지역과 차별화된 것)과 전통성(지역적 생활과정을 통해 생성·소멸·진화)을 띠는 산업분야로서 기술개발을 요하는 것으로 대상을 정의하였다. 또한 지역특화품목생산기업, 향토산업 영위 중소기업의 관련 기술, 디자인, 소재개발, 전시판매 등에 소요되는 자금을 지원내용으로 하였다.

선정대상은 지역성과 전통성을 지닌 산업으로 지자체가 의지를 가지고 지역의 중심산업으로 육성시키고자 하는 분야로 선정 하였으며, 이를 선정하기 위한 선정기준은 지역성(차별성), 전통성(전래성), 산업경쟁력, 지역경제 기여도를 중심으로 평가하였다.

표 6-25. 중기청 지역향토산업육성사업 선정평가기준

평가항목	주요 선정 평가 기준
지역성(차별성)	타 지역보다 많이 존재하거나 품질이 차별화, 혹은 전국적(세계적인) 명성 확보여부
전통성(전래성)	전통적으로 그 지역을 대표하는 품목으로서 근대화 이전에도 토착되어 계승·발전 여부
산업경쟁력	자원확보의 용이성, 경제성, 시장적합성, 지적재산권 확보가능성 등
지역경제 기여도	지역내 소득, 고용창출 및 수출확대, 전·후방 연계효과 창출 가능성 등

선정절차는 중기청이 「향토산업선정지침」을 작성하여 시·도에 송부하면, 기초자치단체에서 자체 발굴한 향토산업의 육성계획을 시도에 제출하고, 시·도는 이를 바탕으로 자체 여론수렴 과정을 거쳐 지역 향토산업을 선정하고, 중기청에 심의를 요청한다. 중기청은 심의대상을 향토산업선정위원회에 회부하여 지원대상 향토산업을 심의하고 확정하였다.

다. 재정경제부의 지역특화발전특구사업

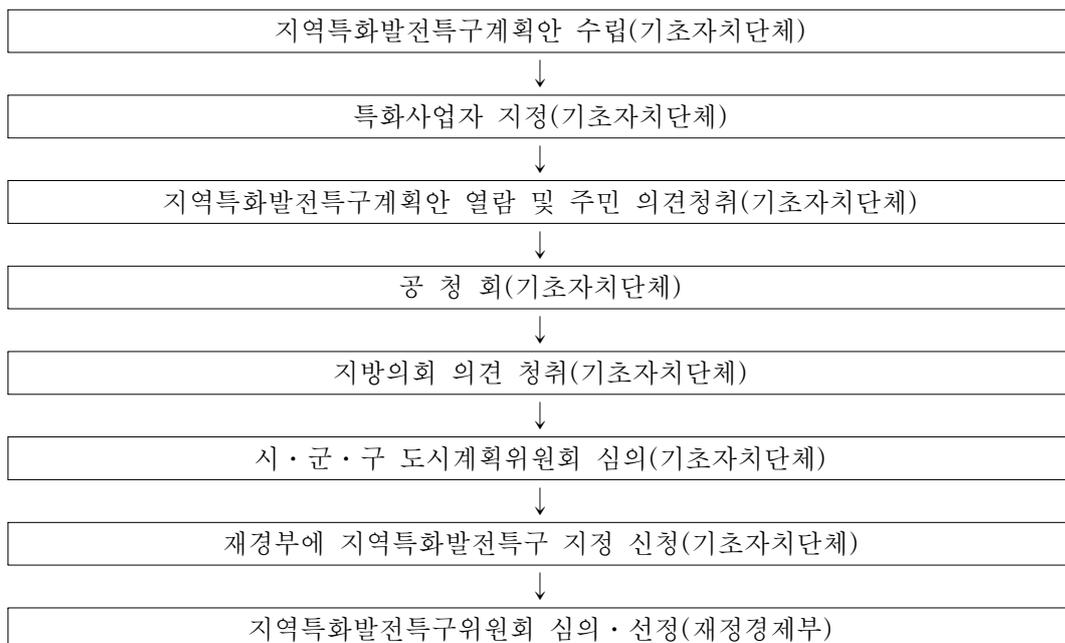
종래 중앙정부 주도의 지역경제발전정책은 지역별 특성과 여건을 반영하지 못하고 지방의 자율적인 성장기반을 구축하는데 한계가 있어 왔다. 특히 지금까지 전국을 대상으로 한 일률적인 규제제도의 적용은 자치단체별 특성에 맞

는 개별적인 수요를 반영하기 곤란하다는 판단 아래 2004년 재경부가 지역특성에 따라 규제를 차등 적용하는 ‘지역특화발전특구제도’를 도입하게 되었다.

선정절차는 기초지자체의 장이 지역의 특성화 발전목표에 맞추어 구체화된 특화사업 내용을 담은 특구계획안을 마련하는데, 이 계획안은 특화사업 및 사업자, 대상지역, 규제특례 내용과 적용범위, 재원조달방안, 부동산가격 안정방안, 사전 환경성검토 협의내용 등을 포함하여야 한다. 토지이용 규제특례의 경우 난개발·환경오염·부동산 가격 급등 등 지역개발로 인한 부작용 방지장치를 포함시켜야 하며, 특구 총괄부서 및 특화사업 추진부서와의 역할분담 및 기능 조정을 통해 특구지정 이후에 원활한 사업추진 및 사후관리를 도모할 수 있는 내용을 포함하여야 한다.

기초지자체는 특구계획안에 대해 지역주민과 지방의회의 의견을 청취하여 시·도를 경유하지 않고 재경부(지역특화발전특구기획단)에 직접 특구를 신청하게 된다. 재경부는 신청된 특구를 ‘지역특화발전특구위원회’에 심의를 의뢰하고, 위원회에서 최종 선정하게 된다.

표 6-26. 지역특화발전특구 신청 절차



지역특화발전특구위원회(위원장 : 재정경제부장관)는 신청된 특구계획안에 대해 90일내 심의하여 결정한다. 특히 1개의 기초자치단체에 3개의 특구를 지정할 수 있고, 기존의 관광특구·경제자유구역 등에도 가능하다. 그러나 특구 지역이 중복되거나 관광특구의 명칭은 사용할 수 없도록 되어 있다.

라. 시사점

이상에서 살펴본 세 가지 사업 모두 지원방식은 상향식 지원방식을 택하고 있다. 즉, 기초자치단체에서 사업계획을 수립하여 광역자치단체나 중앙정부에 지원을 요청하는 형태를 취하고 있다. 지원대상 사업선정을 위한 평가는 주로 광역자치단체가 선정을 하며, 중앙정부는 지자체의 선정결과를 심의하는데만 국한하여 참여하고 있다. 평가에 필요한 평가지표와 기준은 중앙정부에서 만들어 지침을 통해 지자체에 보내는 형식을 추구하고 있다.

이를 통해 시사되는 바는 사업의 지원방식은 상향식 지원방식을 통해 기초자치단체의 계획·기획·관리 능력·책임감 배양에 대한 기회를 제공하는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 평가과정에서는 평가주체가 광역자치단체나 전문기관으로 하여 중앙정부의 부담을 줄여주고 행정력 낭비의 요소를 차단함으로써 평가의 전문성을 제고하고 중앙정부의 심의 기능을 강화함으로써 평가의 효율성 보장과 상호보완 기능이 가능할 것으로 판단된다.

표 6-27. 사업별 선정평가 비교

구 분	지역농업클러스터	지역특화발전특구	지역향토산업육성
계획수립	기초자치단체	기초자치단체	기초자치단체
평가주체	시도농산업혁신전문위원회	기초자치단체	시·도
선정절차	서면→현장→공개발표→ 선정→심의 의뢰	공청회→지방의회 의견 청취→시군구 도시계획위원회심의→ 특구지정 심의 의뢰	시도 선정→심의 의뢰
평가기준	농림부 제공	재정부 제공	중기청 제공
최종심의	농림부 중앙농산업혁신전문가위원회	재정부 특구위원회	중기청 향토산업선정위원회

3.3.3. 평가대상

각 기초자치단체에서 유망한 향토자원을 발굴하여 향토산업육성사업으로 육성하고자 신청하는 모든 사업이 원칙적으로 평가대상이 된다고 할 수 있다.

3.3.4. 현행 향토자원선정평가의 문제점

향토산업육성사업을 위한 현행 사업대상 선정평가 주체는 농촌진흥청 농촌자원개발연구소와 농림부 향토산업육성심의회로 볼 수 있다. 평가형식은 서면평가와 현장조사를 통해 평가를 실시하고 있다.

평가절차는 지방자치단체의 향토자원 발굴 조사 후 농촌진흥청 농업자원개발연구소에서 향토자원평가를 서면심사와 현지조사를 통해 평가를 하고, 농림부의 향토산업육성심의회 심의를 통해 최종 선정하고 있다. 그러나 농촌자원개발연구소의 향토자원평가 업무의 역할과 기능에 대한 규정이 없어 향토산업육성심의회에서의 선정과정과 중복되기 때문에 이를 개선할 필요가 있다.

향토자원 선정을 위한 평가지표는 정책부문, 기술부문, 브랜드부문으로 구성되어 있다. 가중치를 보면, 정책부문이 40%로 사업목표의 명확성, 전략 수립능력, 지역사업 포트폴리오의 적정성, 지역사업 파급상황 및 효과를 중심으로 평가한다. 기술부문은 30%로 기술의 수준, 기술의 경량 우위도, 제품의 산업화 가능성으로 구성되어 있으며, 브랜드부문은 30%로 브랜드 구성요소, 브랜드 시장성, 브랜드인지도로 구성되어 있다.

현행 선정제도의 문제점으로는 첫째, ‘향토산업’ 개념이 학문적으로도 명확히 정의되지 않아 지원대상의 범위를 정할 때 어려움이 내재하고 있다. 둘째, 중앙차원에서 향토자원을 선정함에 따른 경직성과 획일성의 위험이 존재하고 있다. 셋째, 대상사업이 과연 향토산업 인지 여부와 사업목표와 기술수준, 브랜드 등 사업 타당성 등을 평가할 수 있는 명확한 기준이 없다. 마지막으로, 지속성을 위해서는 지역을 대표하는 전통성과 역사성, 연관 산업의 집적도의 반영이 필요하나 이러한 것에 대한 평가기준이 없다. 따라서 이러한 문제점을 보완

할 수 있는 새로운 평가 시스템과 지표의 개발이 필요하다.

3.3.5. 새로운 향토산업육성사업 대상 평가

가. 기본전제

향토자원을 선정함에 있어 향토산업의 개념을 반영하고, 경제적 발전을 위한 산업화 가능성을 살펴봄으로써 시장에서 지속가능한 운영이 가능한지를 살펴봐야 한다. 또한 향토산업육성사업의 궁극적인 목적인 농촌 지역경제 활성화에 얼마만큼 기여할 수 있을지에 대한 평가가 함께 이루어짐으로 해서 향토성을 갖추면서 경제성과 지역경제에 대한 파급효과가 큰 향토자원을 선택하여야 한다. 따라서 이러한 내용들이 모두 담겨 있는지를 판단하기 위해서는 내용이 충실한 계획서가 필요하다. 이를 위해서는 첫째, 대상 사업이 향토산업의 범주에 속하는가? 지역의 자연과 역사, 문화를 기초로 지역성과 전통성을 가지고 집단화해 있는가? 그 지역에 특히 많거나, 그 지역산이 고유한 특징을 가지고 있는지 판단해야 한다. 둘째, 산업화의 가능성이 있는가? 기술수준, 브랜드(명성), 시장규모가 어느 정도 인지 판단해야 하며, 시범사업의 성격상 신규창업체 보다는 전국적 명성을 가진 지역 특화산업을 우선 추진할 필요가 있다. 셋째, 산업화 효과(지역경제 파급효과)가 있는가? 사업목표와 전략, 관련업체수, 전후방 연계 등은 어떠한지를 고려하여야 한다. 마지막으로, 궁극적으로 이러한 사업을 잘 추진하고 목표를 달성하기 위해서는 추진주체와 주체의 추진의지, 추진조직의 효율성 등이 뒷받침되는지 등을 고려하여 한정된 예산으로 농촌경제에 보다 큰 효과를 가져오는 사업이 선정될 수 있도록 평가의 기초인 향토산업육성사업계획을 준비해야 한다.

나. 주요 원칙

위의 기본 전제를 바탕으로 향토산업 지원대상을 선정할 때 아래와 같은 주요 원칙을 준수하여야 할 것이다.

첫째, 향토산업은 일차적으로 시·군당 대표적인 특산품 한 가지씩을 선정·지원하도록 한다. 이는 기 지정한 시·군은 당분간 대상에서 제외함으로써 중복

투자를 방지하고, 선정된 향토산업에 집중할 수 있는 시간을 부여하는 효과를 기대할 수 있다. 또한 다른 시·군의 새로운 향토산업에 지원해 줄 수 있는 기회를 줌으로써 지역간 균형 발전에 기여하도록 한다는 사업 취지를 살릴 수 있다.

둘째, 향토산업 정책취지에 따라 1·2·3차 산업을 결합한 복합산업을 육성하여야 한다. 단순한 농림축산물의 생산이나 가공, 혹은 건물건축, 브랜드화만 하는 것은 제외하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 1·2·3차 산업이 서로 연결되어 종합계획을 통해 사업이 추진될 수 있도록 유도하여야 한다. 그래야만 연관효과와 집적효과를 유도할 수 있다.

셋째, 유사 품목 중 전국적으로 가장 명성이 높은 유명품목을 우선 지정하여야 한다. 기 지정된 유사품목과의 구체적 차이가 없으면 가능한 한 중복지정을 피하기 위해 제외하여야 한다. 이는 지역특산품으로써 향토산업의 인지도를 높임으로써 마케팅 경쟁력 강화에 유리하며, 유사품목의 등장에 따른 희소성 가치의 상실을 방지할 수 있다.

넷째, 불필요한 중복투자 등은 최소화하되, 관련정책과의 연계성을 강화하여야 한다. 특히 지리적표시 등록품목 및 지역발전특구 대상품목은 우선 지정하여 정책간의 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 배려할 필요가 있다. 각 사업마다 각각 지니는 특정한 목적이 있기 때문에 완전한 중복이 아니라면 각각의 특성을 최대한 살릴 수 있도록 하면 종합적인 시너지 효과를 발휘할 수 있다.

다. 평가주체

지역농업클러스터사업, 지역특화발전특구, 지역향토산업육성에서 보는 바와 같이 지방자치단체가 선정평가를 주도하고 중앙정부는 심의를 중심으로 운영되고 있다. 따라서 향토자원 선정평가에서도 전문기관 혹은 광역자치단체가 그 역할을 수행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

라. 향토산업평가위원회 구성

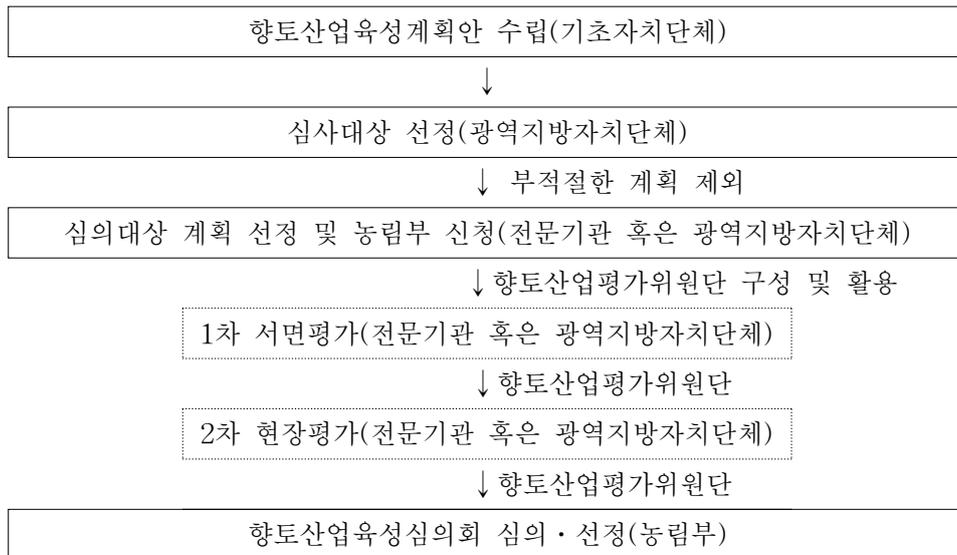
전문기관이나 지방자치단체에서 평가를 하더라도 향토산업평가위원회(농촌활력지역사업계획에 포함할 경우 ‘지역혁신협의회’)을 통해 평가의 공정성과

객관성을 유지하기 위해 산·학·관·연 전문가들의 다양한 의견을 수렴하는 과정을 거치도록 한다.

마. 평가절차

전문기관이나 광역 지방자치단체에서 선정평가를 주관하여 기초자치단체에서 올라온 계획서들을 향토산업평가위원단을 구성하여 서면평가와 현장평가를 통해 평가를 한다. 이러한 평가절차를 거쳐 최종선정된 계획을 농림부에 보고하여 농림부의 향토산업육성심의회 심의를 통해 최종 선정되도록 한다.

표 6-28. 향토산업육성사업 지원대상 선정평가 절차



바. 향토산업육성사업 선정 평가지표

대체로 사업계획단계에 대한 평가는 사업설계와 성과계획으로 구분된다. 사업설계에 대한 평가는 사업계획 및 타당성 검토자료 등을 통해 사업목적의 명확성과 사업설계의 충실성을 검토하는 것이다. 성과계획에 대한 평가는 성과계획의 충실성 및 자원배분의 효율성에 주안점을 두고 평가하는 것이다. 외국이나 우리나라의 타 사업에서도 명확성, 정당성, 적합성, 필요성으로 대변되는 설

계에 대한 평가와 성과목표, 효율성 등으로 대변되는 성과계획에 대한 평가가 중심이 되고 있다.

표 6-29. 사업계획단계에서의 평가지표

사업 단계	미국의 PART ³⁰	EU LEADER+	재정사업자율평가	균특사업평가
사업 계 획 단 계	<ul style="list-style-type: none"> - 사업목적의 명확성 - 사업의 문제인식 - 타사업과의 중복 - 사업구도의 결함 - 사업대상의 선정 - 장기성과목표 설정 - 목표달성의 진척도 - 연간성과목표 - 사업참여자의 노력 - 사업개선 지원 - 예산내역의 투명성 - 전략계획 교정조치 	<ul style="list-style-type: none"> - 정당성(rationale) - 적합성(relevance) - 긴밀성(coherence) - 효과성 - 효율성(efficiency) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업목적의 명확성과 추진근거 - 재정지출 필요성 - 타사업과의 중복성 - 사업방식의 효율성 - 성과목표의 구체성 - 성과목표와 사업목적과의 인과관계 - 성과지표의 합리성 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업필요성 및 추진방향 - 균형발전 목표 부합성 - 지속발전가능성 (친환경성)

자료: 이창균, 하능식(2006).

EUROPEAN COMMISSION(2002), GUIDELINES FOR THE EVALUATION OF LEADER+ PROGRAMMES.

EUROPEAN COMMISSION, LEADER+ Guidelines for the Ex ante Evaluation of Programmes.

또한 향토산업과 많은 관련이 있는 농림부 지역농업클러스터사업, 중소기업청 지역향토산업육성사업, 농림부 신활력사업, 농촌자원개발연구소의 향토자원선정평가를 위한 평가지표들의 경우, 사업설계에 대한 평가와 더불어 사업목적과의 부합성, 추진주체에 대한 평가가 시도됨을 알 수 있다. 특히 향토산업과 밀접한 관련이 있는 중소기업청이 지역향토산업육성사업이나 농촌진흥청의 농촌자원개발연구소에서 개발한 ‘향토자원 산업화가치평가’³¹에서는 향토성을 나타내는 전통성과 지역성을 강조하고 있다.

³⁰ Program Assessment Rating Tool(PART)는 미연방정부가 정부사업성과를 높이기 위해 정부의 프로그램들을 평가하기 위해 개발한 평가시스템임.

³¹ 농촌진흥청의 농촌자원개발연구소에서 개발한 향토자원 산업화가치평가의 지표들은 현 농림부의 향토산업육성사업을 위해 평가지표를 개발한 것임.

표 6-30. 향토산업 관련 사업들의 선정평가지표 비교

지역농업클러스터	지역향토산업	신활력사업	향토자원 산업화가치평가
사업의필요성 사업계획의적정성 사업추진체계(리더) 의 적합성 사업의유효성	지역성 전통성 산업경쟁력 지역경제 기여도	대상사업의 적정성 사업계획 내용의 충실성 사업 추진의지 및 추진체계 사업의 파급 및 기대효과	전통성 지역성 개발여건 추진의지 추진역량추진기반 기술수준 시장성 사업성 파급효과

향토산업육성사업은 농촌지역산업정책과 산업활성화, 지역활성화와 밀접한 관련을 가지고 있다. 따라서 사업이 합리적으로 선정되고 추진될 수 있도록 하기 위하여 사업 실시 전에 일정한 표준적인 평가기준을 작성하여 계획단계에서 필요한 여러 가지 사항들을 평가하여야 할 것이다.

여기서는 기존의 우리나라와 외국의 사업계획단계에서 이루어지는 평가시스템을 벤치마킹하되, 향토산업육성사업의 특성을 고려하여 주요 평가지표들을 구성하였다. 사업계획단계는 향토자원의 여부, 산업화 가능성, 추진의지와 사업계획으로 구분하고 다음과 같은 관점에서 평가하도록 한다.

첫째, 향토자원 성격과의 부합성에서는 지역성과 문화적 전통성으로 구분하였다. 지역성은 관련산업들의 집적 정도가 어떠한지를 살펴보는 집단성, 다른 지역과 차별화되는 원료, 제조방법, 맛 등 지역적 고유성을 가지고 있는지를 알기 위한 차별성, 지역이 지니고 있는 부존자원과 같은 특성들과 조화로운지를 반영하는 지역특성과의 부합성을 구성요소로 하고 있다. 문화적 전통성은 상당한 시간동안 지역에 존재해 왔던 시간적 존재감을 나타내는 역사성과 지역에 전해져 오는 사상, 관습, 행동양식, 정신 등의 문화적 동질감을 나타내는 전통성으로 구성하였다.

둘째, 산업화 가능성은 사업성과 파급효과로 구성하였다. 사업성은 시장환경에 부합하고 수요시장이 존재하는지, 시장에서 생존하여 지속적으로 경제활동

을 할 수 있는 지속가능성을 지니고 있는지를 판단할 수 있는 시장성과 상품화가 가능하고 신뢰할 만한 기술 혹은 경영노하우가 존재하는지를 알아보는 기술수준(경영노하우)으로 구성하였다. 그리고 고용창출, 소득증대, 매출액 증가, 방문객 증가 등의 효과와 지역에 있는 연관산업과의 연관성을 나타내는 지역경제파급효과가 지역파급효과를 나타내는 지표로 활용된다.

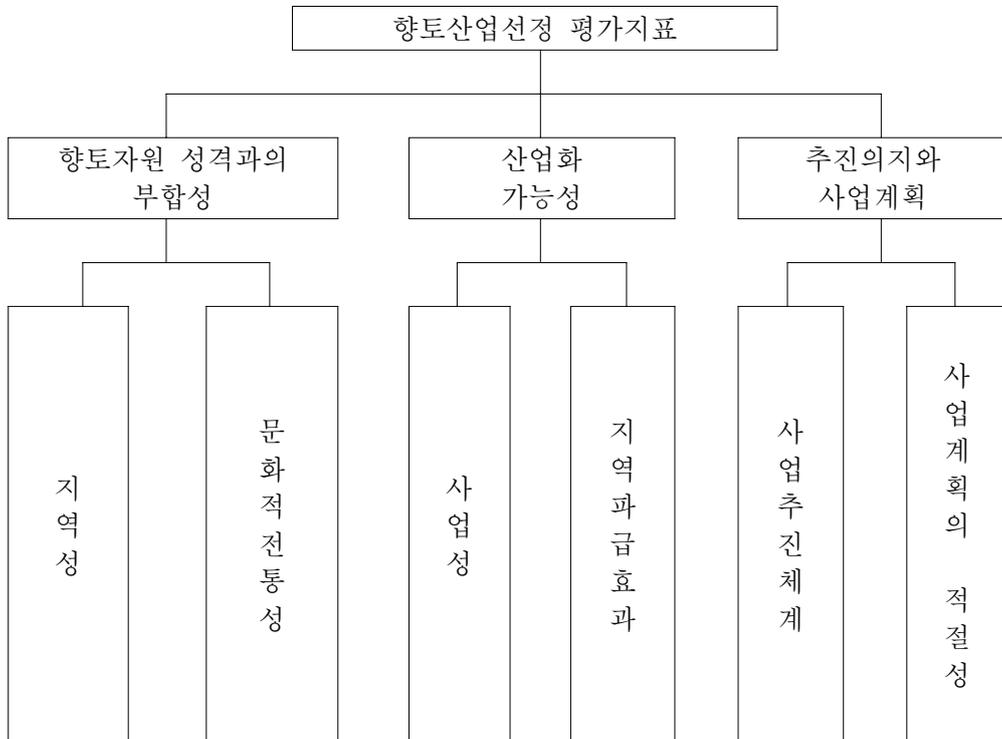
셋째, 추진의지와 사업계획은 추진주체의 의지와 역량, 수립한 계획의 합리성과 실현가능성을 판단하기 위해 구성하였는데 사업추진체계와 사업계획 수립의 적절성으로 구성하였다. 사업추진체계에서는 추진주체가 되는 지방자치단체나 민간의 책임성과 추진의지가 어느 정도인지를 가늠하기 위해 사업주체의 의지를 평가하고, 추진주체 내 전담조직을 비롯한 지원조직을 구성하여 체계적이고 효과적인 추진조직을 구성하고 있는지, 그리고 외부자문위원단을 비롯한 민관산학연 지원조직을 구성하고 추진주체의 역량을 강화하기 위한 방안으로 협의회, 포럼, 학습조직 등의 방식을 통해 평가될 수 있는 추진역량을 통해서 사업추진체계를 평가한다. 또한 사업계획 수립의 적절성을 평가하기 위해 목표설정의 적절성, 사업계획의 적절성, 타 사업과의 연계성, 재정투입의 적절성으로 구성하였다. 목표설정의 적절성은 설정된 목표가 적절한지와 목표치 산출근거로 제시된 자료들의 신빙성이 있는가를 기준으로 평가한다. 사업계획의 합리성은 계획에 따른 실천전략으로 추진체계나 로드맵 등이 계획을 추진하기에 합리적으로 수립되어 있는지를 평가한다. 타 사업과의 연계성에서는 지역내 관련있는 타 사업과의 유기적인 연계성을 가지고 기술개발, 홍보, 마케팅, 정보교환 등을 통해 시너지 효과를 발휘 할 수 있는 방안을 가지고 있는지를 살펴보고, 또한 인근지역이나 국내 유사사업과의 긴밀한 연계성을 가지고 있는지를 평가함으로써 개방적이고 열린 계획의 가능성을 평가할 수 있다. 마지막으로 재정투입의 적절성에서는 계획된 사업대비 연차별 재정투입액이 사업을 수행하기에 적절한지, 지역재정력의 한계를 넘지는 않는지, 과도한 재정투입계획을 수립하지는 않았는지를 평가하게 된다.

이러한 각 사업들의 사업계획단계에서의 평가지표들을 참고하여 <그림 6-10>과 같은 향토산업육성사업 선정에 필요한 평가지표를 개발하였다. 평가

지표를 개발함에 있어 위와 같은 선행연구와 선행사업에서 이루어지는 평가지표들을 목록화하고 향토산업과 관련이 있는 지표들을 재정리하는 과정과 지자체 관련 공무원과 전문가들의 설문조사 통해 최종 평가지표를 선정하였다.

향토산업육성사업 지원대상을 평가하기 위해 향토자원 성격과의 부합성, 산업화 가능성, 추진의지와 사업계획으로 크게 세 가지로 나누어 평가된다. 향토산업은 ‘향토’라고 하는 성격에 따라 그 대상이 달라지기 때문에 이에 대한 평가가 중요하다고 할 수 있다. 또한 지역의 향토산업과 지역산업 활력이라고 하는 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 산업화 가능성에 대한 평가도 대단히 중요하다고 할 수 있다. 이와 더불어 지방자치제도가 정착됨에 따라 지자체와 장의 의지에 따라 사업의 성패가 가름되는 시대라고 할 수 있다. 따라서 향토산업을 추진하고자 하는 추진주체의 추진의지와 그것을 현실화 할 수 있는 계획의 적절성의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

그림 6-10. 향토산업육성대상선정 평가지표 계층구조



사. 평가지표와 가중치

평가지표간 가중치를 설정하기 위하여 분석적 계층화 과정법(AHP, analytic hierarchy process)을 활용하였다.³² AHP 기법을 이용한 15명의 전문가 조사에서 응답자 13명 중 일관성지수가 유효(10% 이내)한 응답자의 결과를 반영하여 가중치를 설정하였다.

대분류의 지수간 가중치를 보면 향토자원성격과의 부합성 29%, 산업화 가능성 23%, 추진의지와 사업계획 48%로 분석되어 향토산업 추진주체의 의지와 실현 가능한 사업계획이 무엇보다도 중요하다고 분석되었다. 한편 평가항목간 가중치의 경우, 향토자원 성격과의 부합성을 구성하는 지표들 중 지역성 17%, 문화적 전통성 12%로 산출되었다. 산업화 가능성이 경우 사업성 13%, 지역과 급효과 10%로 배정되었다. 추진의지와 사업계획에 있어서는 사업추진체계 23%, 사업계획 수립의 적절성 25%로 결정되었다.

평가항목들을 구성하고 있는 세부항목의 경우, 집단성 5%, 차별성 9%, 지역 특성과의 부합성 3%, 역사성 5%, 전통성 7%, 시장성 8%, 기술수준(경영노하우) 5%, 지역경제 파급효과 10%, 사업주체의 의지 7%, 추진조직 5%, 추진역량 11%, 목표설정의 적절성 6%, 사업계획의 합리성 9%, 타 사업과의 연계성 4%, 재정투입의 적절성 6%로 분석되었다.

평가지표에 대한 전문가 설문조사 결과를 바탕으로 가중치를 부과하되 평가의 편의를 위해 <표 6-31>과 같이 지표별 가중치는 일부 조정하였다.

³² AHP기법은 계층화된 다수의 평가요인 간 상대적 가중치를 산출하는 하나의 방법으로 의사결정의 문제가 다수의 대안을 비교할 때 비교 기준 혹은 평가 기준 속성간의 중요도를 계층화하여 중요도에 따라 가중치를 설정하는 기법임. AHP 기법은 그간 수많은 연구를 통해 이해관계가 상이한 여러 관계자의 의견을 종합화하는, 즉 객관적으로 사회적 합의를 이끌어내는 데 가장 타당한 방법으로 인정받아 민간부문뿐만 아니라 공공부문에서도 광범위하게 활용되고 있음.

표 6-31. 향토산업육성대상선정 평가지표와 가중치

대분류	배점	평가항목	배점	세부항목	배점	평가기준	
향토자원 성격과의 부합성	30	지역성	20	집단성	5	관련산업들의 집적 정도(관련업체수 등)	
				차별성	10	다른 지역과 차별화되는 지역적 고유성(원료, 제조방법, 맛 등) 유무	
				지역특성과의 부합성	5	지역이 지니고 있는 특성(부존자원 등)과의 조 화 유무	
		문화적 전통성	10	역사성	5	상당한 시간동안 지역에 존재해 왔던 시간적 존 재감	
				전통성	5	지역에 전해져 오는 문화적 동질감(사상, 관습, 행동양식, 정신 등)을 담고 있는가?	
산업화 가능성	25	사업성	15	시장성	10	시장환경에 부합하고 수요시장이 어느 정도 존 재 하는가? 시장에서 생존하여 지속적으로 경제활동을 할 수 있는가(지속가능성)?	
				기술수준 (경영노하우)	5	상품화가 가능하고 신뢰할 만한 기술(경영노하 우)을 가지고 있는가?	
		지역 파급효과	10	지역경제 파급효과	10	고용창출, 소득증대, 매출액 증가 효과	
						지역에 있는 연관산업과의 연관성	
추진 의지와 사업계획	45	사업 추진 체계	20	사업주체의 의지	5	추진주체(지자체, 민간)의 책임성과 추진의지가 어느 정도인가?	
				추진 조직	5	추진주체내 전담조직을 비롯한 지원조직이 있 는가?	
				추진 역량	10	외부자문위원단을 비롯한 민관산학연 지원조직 이 있고 실효성이 있는가? 추진주체의 역량 강화를 위한 방안(협의회, 포 럼, 학습조직 등)이 있고 실효성이 있는가?	
		사업계획 수립의 적절성	25	목표설정의 적절성	5	설정된 목표가 적절한가?	
						목표치 산출근거가 충실하고 신빙성이 있는가?	
				사업계획의 합리성	10	계획에 따른 실천전략(추진체계, 로드맵 등)이 합리적인가?	
						타사업과의 연계성	5
		인근지역이나 국내 유사사업과의 긴밀한 연계 성을 가지고 있는가?					
재정투입의 적절성	5	계획된 사업대비 연차별 재정투입액이 적절한 가?					

아. 향토산업육성계획서

새로운 선정평가기준을 충족시키고 향토산업육성사업의 취지와 목적에 부합하는 향토자원을 선정하기 위해서는 종합적인 내용을 수록하는 새로운 향토산업육성계획서가 필요하다. 다만 농촌활력증진사업에 향토산업육성사업을 포함할 경우 별도의 계획없이 이 내용이 반영되도록 한다.

향토산업육성사업계획서(안)

1. 사업개요

- 사업명 :
- 사업목적 및 필요성
- 사업시행기관 :
- 향토자원 개발지역(위치)
 - 시·도 ○○시·군 ○○읍면동 리 번지
- 향토자원개발 관련 품목
- 사업기간: 년(년 ~ 년)
 - * 사업기간은 1-3년 이내로 설정
- 주요 사업 내용

2. 향토자원의 성격

- 1) 지역성
 - 집단성
 - 관련 산업들의 집적 정도(관련 업체 수, 관련 업체 종사자 수 등) 서술
 - 계량화된 수치 중심으로 서술
 - 차별성
 - 다른 지역과 차별화되는 지역적 고유성(원료, 제조방법, 맛, 특성 등) 서술
- 2) 문화적 전통성
 - 역사성
 - 상당한 시간동안 지역에 존재해 왔던 시간적 존재감 서술
 - 전통성
 - 지역에 전해져 오는 문화적 동질감(사상, 관습, 행동양식, 정신 등)을 담고 있는지에 대한 내용을 중심으로 서술

3. 향토자원의 산업화 가능성

- 1) 사업성
 - 시장성
 - 시장환경에 부합되고 수요시장이 어느 정도인지를 수치를 활용하여 서술
 - 시장에서 생존하여 지속적으로 경제활동을 할 수 있는 가능성을 중심으로 서술
 - 기술수준(경영노하우)
 - 보유하고 있는 기술이나 경영노하우가 상품화를 위해 신뢰할 만한 기술(경영노하우)임을 증명하는 것을 중심으로 서술
- 2) 지역파급효과
 - 지역경제파급효과
 - 고용창출, 소득증대, 매출액 증가 효과를 나타내는 수치를 중심으로 서술
 - 지역에 있는 해당 향토자원과 연관되는 산업이 어느 정도 존재하며 앞으로 이들과 어떻게 연관성을 가지고 추진할 것인가를 중심으로 서술

4. 사업추진체계 및 계획

- 1) 사업추진체계
 - 추진 조직 구성
 - 향토산업을 추진하기 위해 주체내 전담조직과 지원조직을 어떻게 구성하고 앞으로 어떻게 운영할 것인가를 중심으로 서술
 - 참여 기관(조직) 현황 및 역할
 - 추진 역량 강화 방안
 - 외부전문위원단을 비롯한 민관산학연 지원조직을 어떻게 구성하고 앞으로 어떻게 운영할 것인가를 중심으로 서술
 - 추진주체의 역량 강화를 위한 방안으로 협의회, 포럼, 학습조직 등을 어떻게 구성하고 앞으로 어떻게 운영할 것인가를 중심으로 서술
- 2) 사업계획
 - 사업계획 및 목표
 - 분명한 목표치를 제시하고 이를 뒷받침하는 산출근거를 명확하게 서술
 - 사업계획의 실천전략
 - 추진체계, 로드맵, 타사업과의 연계성, 국내 유사사업과의 연계성을 중심으로 서술

5. 중장기 재정투자계획

- 1) 연도별 투자계획
- 2) 연도별 세부추진일정
- 3) 당해년도 사업투자계획

3.4. 모니터링(중간평가)

3.4.1. 모니터링 개요

모니터링은 진도위주의 진행상황 체크와 연차평가 형식으로 나눌 수 있을 것이다. 향토산업육성사업은 현재 시범사업이 실시중이고 1년 사업부터 3년 사업까지 다양하게 지원되기 때문에 연차평가 형식의 강도 높은 평가는 사실상 어려운 실정이다. 따라서 사업의 집행단계에 대한 평가는 사업실패의 가능성을 차단하기 위한 필요한 정보를 산출하고 향후 성과평가에 필요한 자료를 축적하는 방향으로 진행하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 즉, 모니터링은 광역자치단체에 의해 매년 수행한다. 이는 향후 사후평가지 이용될 수 있는 기본적인 정보를 제공하며, 사업의 지속적인 향상을 위해 사업관리 및 사업진행에 도움을 주는 것을 목적으로 한다.

3.4.2. 지역농업클러스터사업의 모니터링사례

사업관리 및 지도·감독은 시·도지사(시장·군수)가 중심되어 추진하고 있다. 따라서 지도·감독을 위해 시·도지사에게 사업추진의 자율성에 상응하는 책임성을 확보하고 사업 부실화 방지 및 투자효율을 높일 수 있는 다양한 방안을 강구하여야 하며, 사업의 효율적인 추진 및 관리를 위해 사업담당부서, 농산업클러스터사업단 등과 협조체계를 유지하여야 한다는 책무를 부여하고 있다. 시·도지사는 사업추진이 부진하거나 부실한 사업 등에 대해서는 즉시 필요한 조치를 강구하도록 하고 있다. 모니터링을 위해 총사업비의 집행정도를 보고하고 사업추진상 문제점과 대책을 마련하여 농림부에 제출하도록 하고 있다.

3.4.3. 모니터링 주체와 절차

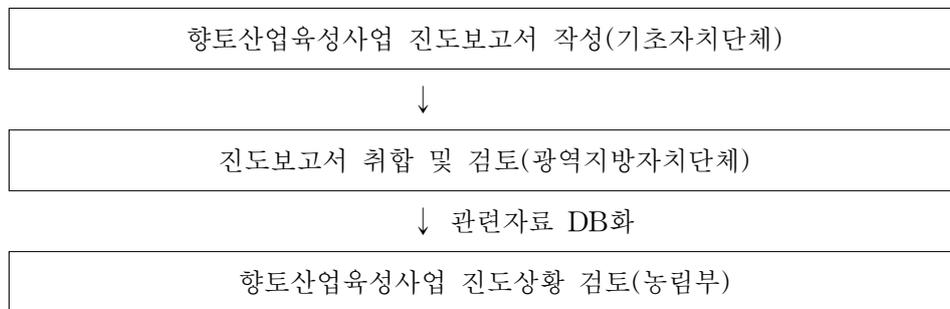
가. 모니터링 주체

향토산업육성사업 선정평가에서처럼 지방자치단체(시·군 및 시·도)가 모니터링의 주체가 되고 중앙정부는 모니터링 결과를 받아 사업 진행상황을 파악하고 사업의 성과가 가능하도록 지원하는 역할을 충실하게 수행하는 것이 바람직하다.

나. 모니터링 절차

지방자치단체가 모니터링을 수행하며, 진행상황과 애로사항 중심으로 기초자치단체가 진도보고서를 작성하여 광역지방자치단체에 제출하고, 시·도는 이를 검토하여 진행상황을 종합하여 중앙정부에 제출한다.

그림 6-11. 향토산업육성사업 모니터링 절차



다. 모니터링 내용

사업채택 후 일정기간 경과한 사업에 대해 진척상황이나 사회정세 변화 등 변화된 환경과 잘 부합하는지에 대한 조사의 관점에서 모니터링하여 필요하면 계획의 수정이나 사업의 중지를 결정할 수 있고, 다음 선정평가지 사업추진이 부진한 기초자치단체에 대하여는 패널티를 부여할 수 있다. 사업을 실시하고 있는 단계에서 본래 목적에 부합하게 수행이 되었는지에 대한 조사와 집행상

의 유의점 등에 대해 사업담당자가 점검하고 감시하여 보다 효율적인 사업실시에 대응할 수 있는 체계를 구축하기 위함이다. 모니터링의 초점은 재원관리, 사업효율성 증진을 위한 노력, 사업성과의 자료수집, 사업관리의 책임성 등을 검토하는 것이 될 것이다.

중간평가를 할 경우 외국이나 국내의 다른 사업처럼 투입의 효과성(계획 대비 집행실적)과 효율성(투입 대비 산출 비율)에 대한 평가를 중심으로 하고 있다. 재원집행의 적정성, 사업추진의 효율성 제고 노력 등에 대해 점검하여 보다 효율적인 사업실시에 대응할 수 있는 체계를 구축하고자 모니터링을 실시하고 있다고 할 수 있다.

따라서 향토산업육성사업에서는 모니터링을 간편하면서 실효성있게 진행해야 할 것이다. 사업시행이 시범사업 추진 시기이기 때문에 평가의 의미보다 진행상황과 애로사항 파악을 위주로 진행하여야 할 것이다.

이러한 것들을 반영하여 모니터링을 위해서 사업의 진행정도, 사업비 지원액, 사업비 집행실적, 종사자수, 매출액(방문객수), 수출액, 가동율, 교육횟수, 교육참여자수, 차기년도 계획, 애로사항 등을 DB 형태로 제출함으로써 향후 성과평가지 활용 가능토록 하여야 할 것이다.

표 6-32. 사업집행단계에서의 평가지표

사업 단계	미국의 PART	EU LEADER+	재정사업자율평가	균특사업평가
사업 집행 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 적시성 - 책임성 - 자금 배정 사용 - 개선 조치 - 여타 사업과 협조 - 재무관리 - 경영상의 결함해소 	<ul style="list-style-type: none"> - 개선사항 - 구체적 활동사항 - 목적의 부합성 - 세부목적 달성도 - 재원집행 및 관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업추진실태의 모니터링 - 사업추진중의 문제점해결 - 사업의 추진실적 - 사업집행의 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업수행체계 및 방식의 적절성 - 중간평가 및 모니터링 - 관련기관간 협력 - 재원조달의 합리성 - 재원배분의 합리성

자료: 이창균, 하능식(2006).

EUROPEAN COMMISSION(2002), GUIDELINES FOR THE EVALUATION OF LEADER+ PROGRAMMES.

EUROPEAN COMMISSION, LEADER+ Guidelines for the Ex ante Evaluation of Programmes.

표 6-33. 향토산업육성사업 진도보고서(안)

년 월 일

사업명:
시 군:

사업의 진행정도	
계획	진행정도

사업비 지원총액	사업비 집행실적	
	계획	집행실적

종사자수	
시작시점	현시점

매출액(방문객수)		수출액	
시작시점	현시점	시작시점	현시점

가동율		교육횟수	
시작시점	현시점	시작시점	현시점

차기년도 계획

애로사항 및 건의사항

3.5. 성과평가

3.5.1. 평가개요

성과평가는 사업으로 인해 발생하는 결과와 영향에 초점을 맞추어 이루어져야 한다. 사업의 결과와 영향은 사회로부터 필요로 되는 것들(needs)로 인해 수립된 해당 사업의 목적들과 연계되어 있다. 일반적으로 국가나 지방자치단체의 정책결정자, 사업관리자 또는 감독자, 자금출연기관, 시민단체, 주민 또는 지방유지, 관련기관의 대표 등이 사업의 산출물에 관심을 갖는다.

성과평가는 사업이 종료된 후 사업목적의 소기에 달성을 하였는지, 그 파급효과는 어떠한지를 평가하는데 중점이 주어진다. 그리고 평가결과를 바탕으로 이후의 사업계획의 입안에 반영시키는 체계로서 활용할 수 있다. 따라서 계획의 영향 또는 성과에 대한 평가, 즉 최종목표의 달성도에 대한 평가까지 수행하고, 그 결과를 피드백하여 계획의 수정, 보완을 위한 시사점을 도출하는데 이용하게 된다.

특정지역의 특정 아이템에 대해 향토산업육성사업을 지원하였다면 성과평가에 있어 지원된 사업이 계획한 목표를 달성하였는지에 대한 정성적 평가와 지역 파급효과를 고려한 정량적 평가가 동시에 이루어져야 한다.

3.5.2. 관련 사업들의 성과평가 사례

가. 지역농업클러스터사업 성과평가

김정호외(2005년)는 성과평가를 위한 지표를 개발하여 지역농업클러스터에 대한 평가를 실시하였다. 성과평가 기준으로는 혁신성 25.7%, 네트워크 28.2%, 효과성 18.3%, 조직유형 27.9%를 적용하였다. 혁신성을 평가하기 위한 세부지표로는 품질관리체계, 브랜드통합, 부가가치 창출, 인력개발, 과정혁신, 전후방 산업발전을 사용하였다. 네트워크평가를 위한 세부지표로는 규모화, 전후방 산업발전, 농업경영체 조직화, 참여조직 분야, 원료조달 비중, 다른 정책과의 연

관도, 지방비 부담들을 사용하였다. 효과성을 위해서는 브랜드통합, 규모화, 원료조달 비중, 매출액 성장성, 매출액 규모, 시설 이용도, 판매형태 및 유형, 수출실적을 세부지표로 하였다. 마지막으로 조직유형에서는 과정혁신, 주체의 명료성, 시스템 통합자 유형, 지방비 부담, 기록관리 정도를 세부지표로 활용하여 평가하였다.

표 6-34. 지역농업클러스터사업 성과평가지표

목 표	세부 평가항목
혁신성(25.7%)	품질관리체계, 브랜드통합, 부가가치 창출, 인력개발, 과정혁신, 전후방 산업발전
네트워크(28.2%)	규모화, 전후방 산업발전, 농업경영체 조직화, 참여조직 분야, 원료조달 비중, 다른 정책과의 연관도, 지방비 부담
효과성(18.3%)	브랜드통합, 규모화, 원료조달 비중, 매출액 성장성, 매출액 규모, 시설 이용도, 판매형태 및 유형, 수출실적
조직유형(27.9%)	과정혁신, 주체의 명료성, 시스템 통합자 유형, 지방비 부담, 기록관리 정도

자료: 김정호 외, 『지역농업클러스터 시범사업 추진실태 조사』, 한국농촌경제연구원(2005).

나. 지역특화발전특구 운영성과평가

2006년도에 지역특화발전특구에 대한 성과평가를 실시하였는데 특구로 지정된지 6개월 이상 경과된 24개 특구를 대상으로 실시되었다. 지방자치단체가 제출한 특구운영성과보고서를 바탕으로 서면평가, 관계공무원 면담 등의 현지 확인평가를 통해 성과평가가 이루어졌다.

평가를 위해 특구유형별로 총 8개의 평가단을 구성하고, 각 평가단별로 3개 특구를 평가하도록 하였다. 각 평가단은 특구위원회의 민간위원 1인을 단장으로 하고, 외부평가위원 1인과 특구기획단 공무원 1인 등 3인으로 구성하여 실시하였다.

평가기준은 단체역량 20%, 운용과정 40%, 사업성과 40%로 3개 분야로 구분하여 평가하였다. 단체역량을 보기 위해서 추진계획의 적정성, 사업추진체

계, 계획대비 사업추진도를 기준으로 하였으며, 운용과정을 평가하기 위해서는 협력 Network 확보, 재원조달의 원활성, 홍보관리의 효율성, 부작용의 최소화 노력의 지표를 이용하였다. 사업성과를 판단하기 위해서는 지역경제효과, 고객만족도, 목표달성도 등의 특구 특성에 부합한 지표를 개발하여 적용하였다.

표 6-35. 지역특화발전특구 성과평가기준

기 준	세부 평가지표
단체역량 (20%)	추진계획의 적정성, 사업추진체계, 계획대비 사업추진도 등
운용과정 (40%)	협력 Network 확보, 재원조달의 원활성, 홍보관리의 효율성, 부작용의 최소화 노력 등
사업성과 (40%)	특구특성에 부합한 지표를 개발하여 적용 (예: 지역경제효과, 고객만족도, 특구목표달성도 등)

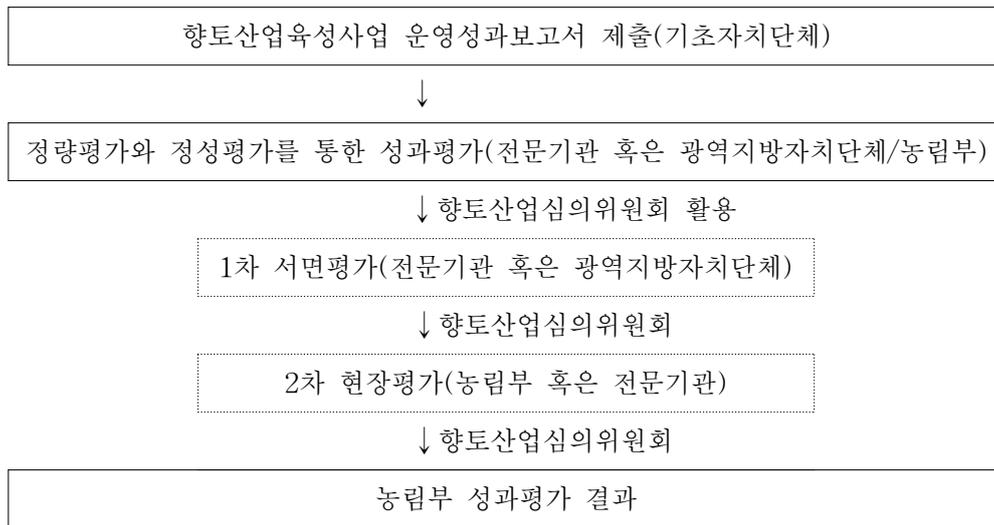
3.5.3. 평가주체

전문기관 혹은 광역자치단체의 향토산업평가위원단과 농림부의 향토산업심의위원회(농촌활력증진사업의 일환으로 추진할 때는 중앙심의위원회)에서 종료된 향토산업육성지원사업을 대상으로 평가를 실시한다. 다만 필요시 전문가들로 구성된 향토산업평가위원단을 구성·운영할 수 있으며, 향토자원선정평가 때 전문기관 혹은 지방자치단체에서 평가단을 구성하는 것과 같은 방법으로 한다.

3.5.4. 평가절차

향토산업육성사업 지원 대상자가 사업종료와 함께 제출한 향토산업육성사업 운영성과보고서를 바탕으로 전문기관 혹은 광역자치단체의 향토산업평가위원단을 통한 서면평가와 향토심의위원회를 통한 현장평가를 통해 정량평가와 정성평가를 실시한다.

표 6-36. 향토산업육성사업 성과평가 절차



3.5.5. 성과평가지표

가. 성과지표의 기본체계

사업집행단계에서 부터는 사업의 투자대비 산출과 성과에 대한 평가가 이루어져야 한다. 성과평가를 위해 필요한 지표들은 투입지표, 과정지표, 산출지표, 성과지표 등으로 구분된다. 성과지표는 사후평가단계에서 사업의 성과를 평가할 때 주로 이용된다. 성과평가에서는 투입의 효과성(계획 대비 집행 실적)과 효율성(투입 대비 산출 비율)을 중심으로 평가가 이루어지며, 목표의 정량적 기대치(또는 계획치)와 실적치를 비교하여 효과성, 효율성 등을 평가하게 된다. 그리고 사업성과물의 시장성이나 파급효과에 대한 평가도 이루어지게 된다.

연구개발사업의 경우 사후평가에서 적용하는 평가기준을 보면, 적절성·경제성·효과성·효율성·유효성·과정효율성·질·영향·가외성·대체성·과정갱신·전략 등이 이용되고 있다.

그림 6-12. 성과지표의 유형

투입지표 (Input)	○ 예산·인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표	
↓		
과정지표 (Activity/ Process)	○ 사업 진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표, 사업 달성 정도, 사업진도를 표시	중간 평가
↓		
산출지표 (Output)	○ 사업완료 후 나타나는 1차적 결과 또는 산출물을 나타 내는 지표 • 투입에 비례하여 목표한 산출을 달성하였는가를 평가하는데 도움	중간 평가
↓		
성과지표 (Outcome)	○ 1차적 결과물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과를 나타내는 지표 • 사업이 의도한 최종성과의 달성정도를 측정	종합 평가

표 6-37. 연구개발사업 사후평가를 위한 평가기준 및 내용

평가기준	내용
적절성(appropriateness)	실행하기에 옳은 것인가?
경제성(economy)	기대한 것보다 저렴하게 실행되었는가?
효과성(effectiveness)	기대에 부응하였는가?
효율성(efficieccy)	투자수익율은 어떠한가?
유효성(efficacy)	투자수익률은 기대와 비교할 때 어떠한가?
과정효율성(process efficiency)	잘 작동하는가?
질(quality)	산출물은 얼마나 좋은가?
영향(impact)	결과로 무엇이 발생하였는가?
가외성(acklitionality)	부가적으로 발생한 것은 무엇인가?
대체성(displacement)	그것으로 인해 발생하지 않은 것은 무엇인가?
과정개선(process improvement)	더 잘 실행할 수 있었는가?
전략(strategy)	다음에 우리는 무엇을 해야 하는가?

자료: 이장재 외(2003), Amold and Guy(1997).

사업의 완료단계에서 실시되는 사후평가인 성과평가에서는 주로 사업의 전략적 적절성과 집행상의 효율성, 영향 및 효과성에 대한 평가가 이루어진다. 그

러나 사업의 영향에 대한 평가와 사업의 효과성에 대한 평가는 평가의 내용, 범위, 방법 등에서 많은 차이가 있을 수 있기 때문에, 실질적으로는 서로 구분될 필요가 있다. 외국이나 한국의 타 사업에서도 목표달성도, 효율성, 만족도 등을 중심으로 평가가 이루어지고 있다.

표 6-38. 사업사후단계에서의 평가지표

사업 단계	미국의 PART	재정사업자율평가	균특사업평가
사후 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 성과목표 대비 진척도 - 효율성 및 비용 효과성의 개선도 - 타사업 대비 성과 - 종합적인 사업평가의 효과성 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업평가의 객관성과 종합성 - 계획대비 성과 달성도 - 사업고객 및 이해관계인의 만족도 - 평가결과의 제도 개선 및 예산편성예의 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 목표대비 성과 - 국가균형 및 지역 발전 기여도

자료: 이창균, 하능식(2006).

EUROPEAN COMMISSION(2002), GUIDELINES FOR THE EVALUATION OF LEADER+ PROGRAMMES.

EUROPEAN COMMISSION, LEADER+ Guidelines for the Ex ante Evaluation of Programmes.

나. 정성적 평가를 위한 성과평가지표(서면평가와 현장평가용)

평가지표간 가중치는 향토자원선정평가지표 설정할 때와 같은 방식인 분석적 계층화 과정법(AHP, analytic hierarchy process)을 통해 설정하였다.

대분류의 지수간 가중치를 보면 사업수행 45%, 사업성과 55%로 설정되었다. 사업수행은 목표의 달성도(24%)와 혁신성(21%)으로 구성된다. 목표의 달성도를 판단하기 위해 제시한 목표는 달성되었는지, 사업결과의 질적 수준은 우수한지, 사용한 사업비에 상응하는 결과들이 도출되었는지를 살펴본다. 그리고 혁신성을 평가하기 위해 품질관리, 경영관리 등 운영상의 혁신체계, 혁신역량강화를 위한 교육 및 학습체계, 지역에 소재한 다른 기업체, 교육기관, 연구소 등과의 네트워크, 인력, 장비, 시설 등의 효율적 이용에 대한 체계가 확립되

었는지를 기준으로 활용하게 된다.

사업성과의 경우는 성과의 시장성(21%)과 지역파급효과(34%)로 구성된다. 성과의 시장성은 제품의 시장 경쟁력, 5년 후 시장에서 생존 가능성, 기술개발 또는 제품(상품)의 질, 시장에서의 지속 가능한 성장을 내용으로 하여 평가된다. 지역파급효과는 정량적 자료를 이용하게 되는데 관련 업체수의 변화, 관련 업체에 종사하는 종사자수의 변화, 관련업체의 매출액 변화, 지역을 방문하는 방문객의 수의 변화를 통해서 평가가 이루어진다.

성과지표에 대한 전문가 설문조사 배점결과를 바탕으로 가중치를 부과 하되 평가의 편의를 위해 <표 6-39>과 같이 지표별 가중치를 일부 조정하였다.

표 6-39. 정성평가를 위한 성과 평가지표

지수	배점	항목	배점	정성적 성과 평가지표
사업 수행	45	목표의 달성도	25	· 제시한 목표는 달성되었나?
				· 사업결과의 질적 수준은 우수한가?
				· 사용한 사업비에 상응하는 결과들이 도출되었는가?
		혁신성	20	· 품질관리, 경영관리 등 운영상의 혁신체계가 확립되었는가?
· 혁신역량강화를 위한 교육 및 학습체계가 확립되었는가?				
· 지역에 소개한 다른 기업체, 교육기관, 연구소 등과의 네트워크가 확립되었는가?				
· 인력, 장비, 시설 등의 효율적 이용에 대한 체계가 확립되었는가?				
사업 성과	55	성과의 시장성	20	· 제품의 시장 경쟁력은 우수한가?
				· 5년후 시장에서 생존 가능할 것으로 보이는가?
				· 기술개발 또는 제품(상품)의 질에 대한 시장리드 효과는?
				· 시장에서 꾸준히 성장할 것으로 보이는가?
	지역 파급효과	35	· 관련 업체수가 증가하였는가?	
			· 관련업체에 종사하는 종사자수가 증가하였는가?	
			· 관련업체의 매출액이 증가하였는가?	
			· 지역을 방문하는 방문객의 수가 증가하였는가?	

다. 정량적 평가를 위한 성과평가지표

정량적 평가를 위해 이용되는 평가지표들은 향토산업육성사업이 직간접적으로 농촌지역산업에 얼마나 영향을 미쳤는지를 파악하게 해 준다. 평가 항목 중 향토산업 활력은 향토산업육성사업의 직접효과로 간주할 수 있다. 기준시점과 평가시점간의 향토산업체 종사자수와 비중 변화, 향토산업체수와 비중 변화, 지원 대상 향토산업체 매출액 혹은 방문객의 변화를 통해서 해당지역의 향토산업이 어느 정도 활성화되었는가를 확인할 수 있다.

일부 공무원과 전문가들에게 향토산업의 성과지표로 제시할 만한 항목에 대해 문의한 결과는 매출액과 향토산업체 종사자 수 및 사업체 수, 경제활동 인구 등이 비교적 높게 나타났다. 하지만 한정된 투자로 경제활동인구가 달라지는 것을 기대하기 어렵기 때문에 이를 서비스업 종사자 수로 대체 하였다.

표 6-40. 향토산업 성과지표에 대한 의사

성과지표	공무원	전문가	합 계
향토 산업체 종사자수	14(17.7)	13(33.3)	27(22.9)
향토 산업체수	8(10.1)	7(17.9)	15(12.7)
서비스업 종사자수	3(3.8)	1(2.6)	4(3.4)
매출액 증가	25(31.6)	10(25.6)	35(29.7)
인구 변화율	3(3.8)	1(2.6)	4(3.4)
경제활동인구	10(12.7)	7(17.9)	17(14.4)
특허 · 연구회 등 혁신활동 증가	16(20.3)	0	16(13.6)
합 계	79(100)	39(100)	118(100)

지역산업 활력은 향토육성사업의 간접효과로 볼 수 있다. 향토산업에 대한 지원을 통해 농촌지역의 경제를 활성화시키려는 최종목표와 연결되기 때문이다. 기준시점과 평가시점 간의 제조업체 종사자 수, 서비스업 종사자 수, 제조업체 수, 서비스업체 수의 변화를 통해서 지역산업 활성화의 정도를 파악할 수 있게 된다.

표 6-41. 정량적 성과 평가지표

평가항목	평가지표	정량적 성과 평가기준
향토산업 활력	향토산업체 종사자 수	기준시점과 평가시점간의 관련 향토산업체의 종사자 수 변화
	향토산업체 수	기준시점과 평가시점간의 관련 향토산업체 수 변화
	향토산업체 종사자 수 비중	기준시점과 평가시점간의 제조업(서비스업)에서 차지하는 관련 향토산업체의 종사자 수 비중 변화
	향토산업체 수 비중	기준시점과 평가시점간의 제조업체 수(서비스업체 수)에서 차지하는 관련 향토산업체 수 비중 변화
	지원대상향토산업체 매출액(방문객)	기준시점과 평가시점간의 관련 향토산업체 매출액(방문객) 변화
지역산업 활력	제조업체 종사자 수	기준시점과 평가시점간의 제조업체 종사자 수 변화
	서비스업 종사자 수	기준시점과 평가시점간의 서비스업 종사자 수 변화
	제조업체 수	기준시점과 평가시점간의 제조업체 수 변화
	경제활동인구	기준시점과 평가시점간 경제활동인구의 변화

3.5.6. 평가결과 활용

성과평가를 통해 향토산업육성사업의 추진 성과를 측정하고 지역경제에 미치는 영향을 파악할 수 있다. 평가결과 우수 사업이나 우수 지역으로 평가될 경우 이에 대한 인센티브를 제공하고, 평가결과는 제도 개선 방향과 정책의 수정 보완사항을 찾아 제도를 개선하는데 활용할 수 있다. 다만 향토산업육성사업의 경우 매년 30개씩 선발하되 1차적으로 전체 시·군에 한 개씩의 특화산업을 육성하는 것으로 정책 목표를 설정한 만큼 인센티브는 농촌활력증진사업이나 지역특화품목육성사업 평가시에 반영하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

표 6-42. 향토산업육성사업 운영성과보고서(안)

년 월 일

사업명:

시 군:

사업의 성과물			
○ 사업추진결과의 총평, 성과목표 달성 여부 등 총괄사항 포함 기재			
목표의 달성도			
목표		달성정도	
○ 계획서상의 목표		○ 목표의 달성정도, 의미 등 기재	
지원대상의 종사자 수			
시작시점		현시점	
지원대상의 수출액		지원대상의 매출액	
시작시점	현시점	시작시점	현시점
지원대상의 방문객수		지원대상의 지적재산권(특허, 상표등록, 지리적표시제 등)	
시작시점	현시점	시작시점	현시점
지원대상의 가동율		지원대상의 교육횟수	
시작시점	현시점	시작시점	현시점
지역의 향토산업체 수		지역의 향토산업체 종사자 수	
시작시점	현시점	시작시점	현시점

지역의 총산업체 수		지역의 총종사자 수	
시작시점	현시점	시작시점	현시점

지역의 제조업체 수		지역의 제조업종사자 수	
시작시점	현시점	시작시점	현시점

지역의 서비스업체 수		지역의 서비스업종사자 수	
시작시점	현시점	시작시점	현시점

에로사항 및 건의사항			

제 7 장

맺는말

이 보고서는 2007.5~12(7개월) 기간에 농림부의 위촉으로 이루어진 정책연구결과이다. 신활력사업은 2005년부터 행정자치부가 추진해 왔으나 2007년 농림부로 이관한 사업이며, 향토산업육성사업 역시 2005년 말 19개 지역을 선정, 2007년부터 시범적으로 추진되고 있었기 때문에 당초 연구과제를 기획하는 단계에서는 이들 초기단계에 있는 새로운 사업의 효율적인 추진을 위해 각각 평가와 성과지표를 개발하는데 그 목적이 있었다. 하지만 정책의 궁극적인 목표와 추진전략 등이 설정되지 않은 상태에서 평가지표만 설정하는 것이 불가능하기 때문에 우선 관련 사업의 효율적인 추진방안을 마련하는 것이 연구의 핵심과제로 부각되고 발주단계에서 이를 통합하여 하나의 과제로 추진하게 된 것이다.

신활력사업은 지역이 주체가 되어 혁신역량을 키우고 강점을 발굴, 특화 상품화하여 지역발전을 유도하는 소위 낙후지역의 내발적 개발사업으로 출발하였다. 하지만 사업내용상 대부분의 소재가 지역농특산물의 부가가치를 높이는 향토자원개발 등으로 구성되어 있었기 때문에 이에 대한 연구³³와 부처간 협의 끝에 농촌개발 관련사업의 효율적인 추진을 위해 그 중 일부를 농림부로 이관

³³ 이동필 외, 2006, 『농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구』, 기획예산처·농림부.

한 것이다. 이후 2007년 2월~6월 기간에 기획예산처와 재경부 등이 주축이 되어 중기재정작업을 하면서 농림부로 이관한 농촌개발관련사업의 추진방안을 검토한 결과 신활력사업은 향토산업육성사업 등 농촌지역 2·3차 산업개발 관련사업과 통합하여 추진하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하게 되었다³⁴. 이 과정에서 농림부도 유사사업이 소규모 분산, 또는 중복 추진되는 문제의 심각성을 인식하고 6월 중순, 마침내 농촌산업과에서 관할하던 신활력사업과 향토산업육성사업, 그리고 지역특화품목육성사업을 통합하여 ‘농촌활력증진사업’이라 명명하고, ‘농촌활력증진계획’을 수립하여 추진하도록 하는 새로운 정책을 발표하기에 이르렀다. 결국 연구과제가 발주된 이후 관련사업의 추진체계가 획기적으로 달라지고 이를 반영하여 연구의 내용을 대폭적으로 조정하게 된 것이다.

이 연구는 신활력사업과 향토산업육성사업의 추진실태와 문제를 파악하여 ‘농촌활력증진사업’으로써 새로운 추진체계와 평가방법 등을 제시하는데 그 목적이 있다. 주요 연구내용에는 크게 농촌지역 산업 활성화 정책의 추진실태와 문제파악 및 새로운 접근방안, 신활력사업의 추진실태와 성과분석, 향토산업육성사업의 추진실태와 문제, 그리고 농촌활력증진사업이란 새로운 정책의 틀 속에서 이들 관련사업의 추진방법과 평가 및 성과지표를 개발하는 것 등이 포함된다. 연구방법으로는 문헌연구와 2차 자료 조사, 그리고 신활력사업 및 향토산업 담당 공무원과 관련전문가를 대상으로 설문조사를 통해 이들 사업의 문제와 개선방향을 모색하는 기초자료를 수집하였다. 특히 신활력사업의 경우 이 사업의 생성과 시행에 이르기까지 폭넓은 경험을 지닌 전문가의 의견을 수렴하기 위해 한림대학교 연구진에게 연구를 의뢰하여 수행하게 되었다.

주요 연구결과는 다음과 같다. 먼저 농촌지역산업 활성화정책의 추진실태와 문제 및 새로운 접근(제2장)에서는 농어촌특산단지과 농산물가공사업, 농촌휴양자원, 농공단지 등 농외소득원개발차원과 산업입지정책 차원에서 이루어진 농촌공업개발, 그리고 낙후지역개발 차원에서 이루어진 각종 종합개발사업의

³⁴ 이동필, ‘농림부 이관 농촌지역개발사업의 효율적인 추진방안’, 『2007~2011년 국가재정운용계획 산업재정분야 종합보고서』, pp.467~502, 국가재정운용계획작업반, 2007.6.

추진실태와 문제점을 살펴보고 새로운 정책대안으로 ‘농촌활력증진사업’을 제시하였다. 농촌활력증진사업이란 농촌지역의 부존자원을 바탕으로 2·3차 산업을 육성하여 지역경제를 활성화한다는 구상으로 지역혁신체계를 구축하고 주민들의 혁신역량을 강화한다는 점, 그리고 ‘농촌활력증진계획’이란 틀 속에서 관련사업과 통합하여 종합적으로 추진한다는 점에서 기존 사업들과 차이가 있다. 1차적으로는 농림부 농촌산업과 소관사업을 중심으로 통합할 계획이지만 궁극적으로는 농촌지역 2·3차 산업 육성과 직접 관련되는 모든 사업을 포함할 때 그 시너지 효과가 더욱 커질 것으로 기대된다.

신활력사업의 추진실태와 성과(제3장)에서는 신활력사업의 추진배경과 목적 및 의의, 추진전략과 추진실태 등에 대해 살펴보고 신활력사업의 추진성과에 대한 평가를 실시하였다. 신활력사업에 대해서는 대체로 낙후된 농산어촌지역의 혁신역량을 강화하는데 기여하였다는 긍정적인 평가를 하는데 비해, 지역의 생산이나 소득기반조성, 삶의 질 향상 등 구체적이고 가시적인 성과는 부족하였다는 평가도 있었다. 신활력사업이 제대로 이루어지지 않은 원인으로는 지역의 혁신역량 강화와 성장동력을 창출할 수 있는 사업의 발굴 및 추진이 미흡하고, 적절한 경제활동 없이 연구용역이나 교육, 브랜드개발 등에 치중하였기 때문이란 지적이 있었다. 이 부분은 한림대학교측이 제출한 보고서를 바탕으로 하되 선행연구에서 신활력사업 추진배경과 경과, 추진실태, 신활력 사업의 문제 등을 보완·정리 하였다(신활력사업에 대해서는 한림대 연구진들이 발간한 별도 보고서 참조).

향토산업육성사업의 추진실태와 문제(제4장)에서는 향토산업의 개념과 특징, 향토산업육성사업의 추진배경과 추진방법 및 추진실태에 대해 살펴보고 설문조사 결과를 바탕으로 문제점을 도출하였다. 향토산업은 지역의 부존자원을 산업화 한다는 점에서 1968년 시작된 농가부업단지육성사업(그 후 농어촌특산단지조성사업으로 개칭)이나 전통식품육성사업 등과 유사한 사업이다. 최근에는 1998년 중소기업청의 지역특화산업육성사업이나 2001년 행정자치부의 향토지적재산시범사업, 그리고 농림부의 지리적표시등록사업과 재정경제부의 지역특화발전특구지정사업 등과 관련된다. 당초 중소기업청이나 산업자원부에서

유사한 사업을 추진 하였으나 2004년 제정된 「삶의질 향상법」 과 「국가균형 발전법」 에 의해 농림부가 향토산업육성사업을 추진하게 되었다. 농림부는 2005년 1월 19개, 2006년 12월 30개 향토산업체를 지정하여 이제 막 시범사업을 시작한 만큼 아직까지 그 성과를 논하기는 이르다. 다만 정책대상으로서 사업의 목적과 향토산업의 개념이 다소 불분명하고, 종합적인 향토산업 육성계획이나 구체적인 사업추진계획서가 없이 단순한 자원조사 결과를 바탕으로 사업대상을 선정하는 등 정비해야 할 과제를 가지고 있는 것이 사실이다.

국내외 향토산업의 성공사례(제5장)에서는 이천도자기와 순창고추장, 남원 목기 등 우리나라의 대표적인 향토산업과 일본의 일촌일품운동 및 프랑스의 와인산업을 소개하였다. 즉 이들 국내외 성공사례의 추진배경과 사업개요, 육성전략, 그리고 성공요인 등을 정리함으로써 향토자원을 산업화하려는 농촌활력증진사업의 발전방안을 모색하는데 기초자료로 활용하였다. 대부분의 사례가 지역의 부존자원을 바탕으로 생산·가공·유통 등 전후방 관련 산업이 서로 연계해서 집단적으로 발전하고 있다는 점과 연구개발과 엄격한 품질관리를 통해 지역상품의 명성과 브랜드를 창출하고, 유지하기 위해 공동노력하고 있다는 특징을 가지고 있다.

농촌활력증진사업의 효율적인 추진방안(제6장)에서는 농촌지역 2·3차산업 육성을 위한 새로운 접근방안으로서 농촌활력증진사업의 추진방안을 제시하고, 농촌활력증진계획 수립과 관련사업의 평가방법 등 추진방안에 대해 논의하였다. 농촌활력증진사업에서는 향토산업육성사업 등 관련 사업을 통합하여 추진하되 신활력사업은 농촌지역 2·3차 산업을 활성화하기 위한 연구개발이나 교육 및 훈련, 계획수립 등 관련사업의 효율적 추진에 필요한 아교풀과 같은 역할을 하는 방안을 제시하였다. 이 때 신활력사업계획은 농촌활력증진계획으로 대체하되 농촌활력증진사업의 추진체계를 재정비하여 시·도 및 시·군농촌활력증진계획을 수립하는 방안을 대안으로 제안하였다. 신활력사업의 경우 단기적으로는 사업목적이나 추진방식은 제1기 사업을 계승하되, 신활력사업 중 선도사업의 경우 향토산업육성사업이나 지역 특화품목육성사업에 통합하여 그야말로 지역특화산업을 육성하는 전략으로 활용하는 방안을 강구할 필요가

있다. 평가방식은 기존의 신활력사업에 대한 평가지표를 기초로 하되 지방자치단체별로 스스로 목표를 제시하게 하고, 이를 기초로 연차평가 및 성과평가를 하도록 부분적으로 조정하는 방안을 제시하였다. 다만 제1기 신활력사업이 완료되면 이에 대한 종합적인 평가를 통해 부족한 점을 보완해서 새로운 추진체계를 확립할 필요가 있다.

한편 향토산업육성사업의 경우 정책대상을 보다 구체화하고, 한정된 재원을 효율적으로 집행하기 위해 사업의 선정 및 사후관리 등 추진체계를 정비할 필요가 있는 것으로 판단된다. 향토산업육성은 「삶의질향상법」과 「국가균형발전법」 등에 지원 및 육성의 근거가 있기 때문에 당장 별도의 법이 필요한 것은 아니다. 다만 향토산업의 핵심인 특정한 원부자재나 제조방법, 널리 알려진 명성 등과 같은 향토지적재산권의 보호를 위해 관련 법령을 재정비하고, 지방조례를 통해 품질규격의 설정과 인증제도를 활용하는 방안을 적극적으로 도입할 필요가 있다. 향토산업육성사업의 경우 사업기간은 1~3년으로 다양하지만 근본적으로 전국의 시·군을 대상으로 30개 시·군을 선정하여 지원하는 1회성 사업이기 때문에 평가결과를 반영하는데 한계가 있다. 따라서 향토산업육성사업의 취지에 맞추어 정책대상을 선정할 수 있도록 지역성과 사업성을 등을 보강하여 선정기준을 조정하고, 지속적인 사후관리를 위해 모니터링제도를 도입하는 한편 사업이후에 그 성과를 정성적·정량적으로 평가하는 방안을 제안하였다.

이상의 연구결과를 통해 농촌지역의 2·3차 산업의 지속적인 발전을 위해 다음 몇 가지 측면에서 기본적인 접근방식에 대한 결론을 얻을 수 있다. 첫째, 농촌지역의 2·3차 산업 육성을 위한 새로운 정책개발이 필요하고, 특히 지역의 부존자원을 바탕으로 한 내발적 지역개발 전략이 중요한 의미를 가질 수 있다는 사실이다. 실제 농촌지역의 2·3차 산업을 육성하려는 정책적 노력은 이미 지난 70년대 초부터 추진되어 온 것이다. 즉 한 때는 수도권의 과밀해소와 인구분산을 위해, 어느 때는 농가의 부족한 소득을 보전하기 위해 당시 사회경제적 여건에 따라 농촌지역의 2·3차 산업을 육성하는 것이 곧 농촌경제 구조의 고도화와 활성화를 통해 농가소득 문제와 도·농간 발전 격차 문제를 해소

할 수 있는 강력한 정책수단으로 여겨져 왔다. 하지만 농촌지역의 인구유출과 노동력부족, 노임 및 지가 상승 등으로 농촌지역이 가진 매력이 사라지면서 농산물가공산업육성이나 농공단지조성 등 정책의 실효성이 크게 떨어지는 것도 사실이다. 이와 같은 상황에서 도입된 신활력사업이나 향토산업육성사업의 경우 지역의 부존자원을 바탕으로 지역혁신 체계를 구축하고, 인근의 대학이나 외부전문가들과 연계하고, 스스로 공부해서 혁신역량을 강화하여 지역의 특화산업을 육성하려한다는 점에서 정책적 의미가 크다고 판단된다.

둘째, 신활력사업 중에서 특히 선도사업의 경우 농촌지역의 부존자원을 활용해서 1·2·3차 산업이 결합된 복합산업을 육성하고 부가가치를 높인다는 점에서 기존의 향토산업이나 지역 특화산업 육성과 다를 바가 없다. 하지만 이제까지 관련 사업들은 주로 물적 투자를 우선시 해 왔으나 신활력사업의 경우 다른 사업에서와는 달리 지역의 혁신체계를 구축하고 혁신역량을 강화한다는 점에서 차이가 있다. 아직까지 사업 초기단계라 그 성과를 정확하게 논하기 어렵지만 적어도 지역 스스로 자기들이 가진 가능성을 발굴하고, 이를 산업화하려는 자구노력을 강조한다는 점에서 지속 가능한 접근방법이 될 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 혁신을 지나치게 강조한 나머지 지역경제에 실제 보탬이 될 수 있는 구체적인 선도사업이 없다든지 지역혁신위원회나 자문단, FD 등 다양한 외부전문가를 참여시키는 과정에서 무책임하고 문란한 추진체계 등의 문제는 서둘러 보완해야 할 과제인 것으로 밝혀졌다.

셋째, 향토산업육성사업은 이제까지의 외부이식적인 공업화정책이 한계를 보임에 따라 지역이 가진 부존자원과 주민들 스스로의 노력을 바탕으로 자력갱생의 길을 찾는 접근방법이란 측면에서 새로운 정책이다. 하지만 농림부의 향토산업육성사업의 경우 그 근원은 농어촌부업단지육성사업(그 후 1990년 농어촌특산단지조성으로 개칭)와 농산물가공공장건설사업, 지역특화품목육성사업, 지역농업클러스터 등과 밀접한 연관이 있음에도 불구하고 이들 사업과는 확실한 연계나 조정이 없이 추진되고 있다는 점에 문제가 있다. 이는 행정자치부와 산업자원부, 중소기업진흥청이 추진하고 있는 유사사업도 마찬가지로 국가 차원에서 이들 사업을 통합·조정해서 추진할 때 농촌지역의 2·3차 산

업 육성을 통한 지역경제 활성화란 정책목적의 달성은 물론 투자의 효율성과 시너지효과를 한층 높일 수 있을 것으로 판단된다.

넷째, 비록 농림부의 농촌산업과의 소관 사업에 한정되는 것이기는 하지만 성격이나 목적이 유사한 신활력사업과 향토산업육성사업, 그리고 지역특화품목육성사업을 ‘농촌활력증진사업’으로 묶고, 그동안 이들 사업을 추진하는 과정에서 드러난 소규모 분산투자나 중복투자의 문제를 극복하려는 노력은 높이 살만하다. 물론 사업대상지역과 사업비 재원, 그리고 사업기간이 각기 상이한 이들 사업을 하나의 계획 틀 속에 포함하여 추진할 수 있을 것인지 속단할 수 없으나 부처간은 물론 같은 부처내 실과 간에서도 칸막이식 사업방식으로 인해 조정을 하기 어려운 상황에서 농촌지역 2·3차산업 육성을 위한 ‘농촌활력증진계획’을 수립하고 관련사업과의 연계성을 높이려는 구상은 새로운 접근방법임에 틀림이 없다. 문제는 이 계획의 실효성을 높이고 법적 근거를 확보하는 것인데, 새로운 법을 당장 제정하기 어려운 만큼 기존의 ‘농업농촌발전계획’이나 ‘지역혁신발전계획’ 중 농촌지역 2·3차 산업의 육성부문에 특화된 부문계획으로 자리매김을 할 필요가 있다.

다섯째, 신활력사업과 향토산업육성사업 등의 소재가 되는 향토성은 타 지역에서는 찾아보기 어려운 원부재료나 제조방법, 혹은 그 지역에 고유한 역사나 문화 등과 결합된 소위 향토지적재산권이 대부분을 차지하고 있다. 예를 들어 춘천닭갈비나 남원추어탕의 경우 원료와 조리방법 등에 의해 오랜 세월동안 쌓아온 이들 향토음식의 명성이 곧 사업의 밑천이지만 현행 상표제도가 이를 제대로 관리할 수 없도록 되어 있기 때문에 전국적으로 유사명칭의 상호가 남발되고 결국 춘천이나 남원에서는 자기 지역명이 들어간 상품과 상표의 관리가 어렵게 되는 것이다. 이와 같은 지적재산권을 여하히 보호할 수 있느냐에 따라 사업의 지속적인 성장여부가 결정되는 만큼 지리적표시보호품목에 향토자원이 포함될 수 있도록 「농산물품질관리법」상 지리적표시보호 대상을 확대하거나, 아니면 시·군 조례를 제정하여 해당 상품의 규격과 원부재료, 제조방법 등 고유한 특성을 등록하고, 인증제도를 통해 이를 관리하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

이 밖에도 연구결과 신활력사업과 향토산업육성사업에 대해 밝혀진 구체적인 문제와 정책대안을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 신활력사업의 경우 지역의 혁신체계를 구축하고 역량을 강화해서 스스로 일어설 수 있도록 한다는 접근 방법에 대해서는 일선 담당자들도 원칙적으로 공감하고 있다. 또한 사업기간이나 지원예산의 규모에 있어서도 대체로 공감대를 형성하고 있으나 농촌지역경제를 활성화 할 수 있는 구체적인 대안이 부족하고 확실한 선도사업이 마땅하지 않다는 점에서 기존사업과의 별반 다르지 않다는 문제가 제기되고 있다. 또한 신활력사업의 내용과 추진체계가 좀 더 정형화될 필요가 있으며, 다양한 세부사업(시·군당 평균 4개)의 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 합리적인 지표가 개발될 필요가 있는 것으로 지적되었다. 신활력사업의 성격과 관련해서 ‘농촌활력증진사업계획’이란 새로운 틀 속에 신활력사업을 포함하되 농촌지역 2·3차산업 육성을 위한 연구개발이나 혁신역량 강화를 위한 교육 및 훈련, 계획의 수립 등 SW사업 부문에 있어서 이 사업의 역할을 보다 구체화하고, 일선 공무원들에게 이에 대한 교육 및 홍보를 강화할 필요가 있다. 한편 신활력사업의 선도사업은 향토산업 및 지역특화품목육성사업과 통합하여 지역의 특화산업으로 육성하는 전략방안을 강구해야 할 것이다. 아울러 지역혁신체계를 구축하고 혁신역량을 강화하는 것은 비단 낙후지역에만 한정되는 이야기가 아니기 때문에 중장기적으로 전체 시·군단위에 이를 확대하는 방안도 검토할 필요가 있다.

농촌활력증진계획은 농촌지역 2·3차 산업 육성과 직접적으로 관련되는 일련의 사업들을 통합·추진하는 정책의 틀로 기존의 신활력사업계획을 계승하는 것이다. 따라서 기본적으로는 3년 단위의 계획제도를 승계하되, 농림부의 지침에 따라 시·도 및 시·군 농촌활력증진계획을 수립, 추진하도록 제도를 정비할 필요가 있다. 이 때 농림부는 물론 시·도 단위에 해당분야의 전문가들로 구성된 심의위원회를 구성하여 사업과 관련된 사항을 심의·의결하도록 하고, 시·군단위에는 지역협의회를 구성하여 자문을 받도록 하는 것이 바람직할 것이다. 실제 계획을 수립하고 사업을 추진하는 하는 것은 시·도 및 시·군의 농정과가 담당하도록 일원화하여 책임소재를 분명히 하되, 지방자치단체

의 유관부서 실무자를 중심으로 추진협의회를 구성하여 자료 및 정보를 공유하도록 할 필요가 있다. 아울러 전국단위에 분야별 전문가그룹을 형성하여 필요시 자문을 받을 수 있도록 FD제도의 개선방안을 마련할 필요가 있다. 또한 농촌활력증진계획의 심의·확정 및 성과의 평가는 당장은 기존의 신활력사업 평가지표를 기본 골격으로 하되, 지역특성에 맞는 사업목표를 지방자치단체가 자체적으로 제시하도록 하고 이를 포함하여 추진과정이나 성과를 측정할 수 있도록 평가 및 성과지표를 조정할 필요가 있다. 하지만 신활력사업의 선도사업이 향토산업육성사업 등과 통합하여 지역의 특화산업을 전략적으로 육성하는 것이므로 이 연구에서 제안한 향토산업육성사업에 대한 성과지표를 활용하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

향토산업육성사업의 경우 신활력사업지역에는 농촌활력증진계획에 포함하면 비교적 쉽게 One-stop으로 지정될 가능성이 크다. 하지만 전체적으로는 경쟁베이스에서 연간 30여개 품목(지역)을 선정하여 지원한다는 점에서 별도의 추진체계와 선정방식을 가질 수밖에 없는 상황이다. 향토산업육성사업의 경우 현실적으로 ‘향토자원 현황 및 실태조사표’에 근거하여 사업대상을 선정하고 있으나 신청품목이 과연 향토산업인지? 혹은 이들 품목의 사업성이 어느 정도인지 판단하기 어려운 한계가 있는 것이 사실이다. 따라서 향토산업육성사업의 효율적인 추진을 위해서는 정책대상을 보다 구체화하고 이를 발굴하는 시스템을 정비할 필요가 있다. 특히 향토산업육성사업 대상을 선정하는 지표 가운데 지역성과 산업화 가능성, 기대효과 등을 나타내는 변수를 포함하여 실제 향토산업으로 발전 가능성이 높은 향토자원이 발굴되도록 하고, 선정업무의 상당부분을 지역사정을 잘 알 수 있는 광역자치단체에 위임함으로써 지역 내에서 유사·중복사업의 조정이나 우선순위의 판단을 하도록 하는 것도 바람직 할 것이다. 다만 향토산업육성사업의 경우 3년씩 최대 3회까지 지원을 하는 신활력사업과는 달리 일회성 사업인데다 전국의 모든 시·군을 대상으로 매년 30여 지역만 선정·지원하는 사업이다. 따라서 특정 시·군에 여러 품목을 지정하거나, 향토산업육성사업의 성과를 평가하여 다음 해의 사업선정에 반영하는 것은 쉽지 않지만 적어도 사업의 추진실태를 모니터링 하고 성과를 평가하여 사업

의 효율적인 관리를 하는 제도는 갖추어야 할 것이다.

마지막으로 신활력사업이나 향토산업육성사업 모두가 구체적인 지역의 여건에 따라 사업의 내용이나 접근방법을 달리하는 것이기 때문에 획일적인 기준을 적용하기 어렵다는 특징을 가지고 있다. 또한 이들 사업이 기존의 농정과는 전혀 다른 성격을 가지고 있기 때문에 농림부나 지방자치단체의 농정담당자들에게는 매우 생소한 업무가 될 수 있다. 더구나 전담조직이나 전문인력이 부족한 지자체 입장에서는 정책의 목적이나 추진방법을 이해하고 이를 응용하여 지역실정에 맞는 창의적인 계획을 마련한다는 것이 큰 부담이다. 따라서 일선 담당자들에게 사업의 취지나 목적, 추진방안, 다양한 성공사례, 그리고 사업계획의 수립 등에 대한 교육 및 훈련을 실시하고 우수자를 선정하여 국내외 선진지 견학 등의 혜택을 부여하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다. 아울러 인터넷에 신활력사업 및 향토산업 관련 포털사이트를 구축하고 지역의 부존자원을 활용한 다양한 국내외 성공사례를 수집, 소개함으로써 지역 스스로가 벤치마킹을 할 수 있도록 자료를 제공하는 것도 초기단계에 있는 이들 사업의 성공적인 추진을 위한 정책대안이 될 수 있을 것이다.

부록 1

시·군·구별 향토자원의 종류

시·도	시·구	품 목
서울시	·	홍삼, 백삼, 극삼, 서울송설주, 한방산업특구, 국제화교육특구, 영어교육특구
부산광역시	해운대구	해양레저특구
	금정구	민속주, 공예품, 금정산 정토산주
	동구	차이나타운 지역발전 특구
대구광역시	기장군	미역, 다시마, 짬뽕곰장어, 젓갈, 검정쌀 레드와인,
	광역시	사과, 현풍곰탕, 안경산업특구
	동구	목공예
대구광역시	중구청	약령시 한방특구, 패션 주얼리특구
	달성군	전통음식, 하향주, 양파, 마늘, 토마토, 참외, 멜론, 화훼
인천광역시	광역시	꽃게
	부평구	막걸리
	서구	도자기, 외국어교육특구
	중구	차이나타운특구
	옹진군	블루투어리즘
	강화군	인삼, 약쑥, 순무, 화문석, 새우젓, 쌀, 연(蓮)상품
광주광역시	동구	녹차, 공예품
	서구	김치, 한복, 전통주
	남구	진다리붓, 국악기, 전통공예, 화훼, 전통식품
	북구	도자기
	광산구	김치, 음식
울산광역시	관광과	캐릭터 상품화사업
	중구	전통공예품
	북구	강동멸치젓갈
경기도	울주군	옹기, 간절곶돌미역, 가지산송엽주, 배, 언양붕게 한우불고기특구
	고양시	도자기, 비모란, 선인장, 선인장제품, 화훼산업특구, 꽃 박람회
경기도	하남시	도자기

	파주시	통일촌장단콩, 김악산머루주
	이천시	도자기, 장류산업, 쌀, 장호원복숭아, 신록사, 영통
	양평군	청주, 한우, 유기농장류, 친환경농업특구, 양평산더덕
	광주시	문형리 새송이버섯, 한우
	양주시	배, 인삼류 전통식품
	포천군	임삼, 버섯, 한과류 전통식품, 이동막걸리
	성남시	모란민속 5일장
	안산시	대부포도
	수원시	수원양념갈비, 용지대월주, 축산가공 산지일반, 냉면
	화성시	화산송산포도, 알타리무, 참외, 복숭아, 김치절임류 산지일반
	여주시	쌀, 도자기, 고구마, 땅콩, 참외, 가지, 사과, 표고버섯, 오곡밥재료
	안성시	유기, 포도(거봉), 축산가공 전통식품, “안성마춤”관광상품개발
	가평군	잣, 사과
	남양주군	먹골배
	의정부시	송산배
	연천군	울무, 쌀, 참외, 더덕, 느타리버섯, 고대산평화체험특구, 연천 전통장
	용인시	백암순대, 용인옥로주, 쌀, 오이, 장류 전통식품, 축산가공 전통식품
	포천시	이동갈비, 이동막걸리, 느타리버섯, 홍삼한과마을
	김포시	김포문배주, 김포쌀, 인산쌀맥주관광산업, “평화통일”캐릭터상품화
	평택시	쌀, 마늘, 애호박, 배, 영지버섯
	군포시	청소년교육특구
강원도	강원도	강원옥로주, 식이섬유가공식품및기능성 쌀 생산
	춘천시	닭갈비, 춘천옥, 소양강도마토, 병산느타리, 서면감자, 막국수, 한우, 겨울연가촬영지, 호반
	원주시	황골엿, 원주한지, 장류, 샘물, 원주웃칠기, 토속주, 치악산복숭아, 치악산배, 치악산큰송이버섯, 장미와백합, 황둔찜빵, 한지, 박경리생가
	강릉시	부연도종꿀, 갈골한과, 토종참다시마, 산물가공, 참방짜수저, 관노가면, 공예품, 진포배기, 오죽분재, 감고가공, 초당두부, 오죽현, 모래시계촬영지, 경포대 객사문
	동해시	동해다시마 알알이, 무릉벌꿀, 동해포도, 동해홍화, 산자, 감로차,
	태백시	고랭지김치, 주목공예, 느타리버섯, 약초, 약초음료, 고원청정태백한우, 청정 고랭지 채소 특성화, 고지대스포츠체험장, 태백고랭지김치, 검용소, 갯도
	속초시	수산물가공, 전통식품, 학사평 순두부, 장천골 옛날장 및 현미재배 상황버섯명품화, 물치, 어라연계곡
	삼척시	수산물가공, 김가공, 김치, 느릅국수, 장류, 토속장류, 고평미역, 유황오리, 가시

	오가피, 신양유, 삼척장뇌, 도계육백산포도, 삼척왕마늘, 여삼장뇌, 환선굴청국장, 환선굴 벌꿀
홍천군	민속주, 홍천 · 강원인삼, 홍천찐, 옥수수진빵, 흑돼지, 감자떡, 홍천옥로주, 강수라쌀, 찰옥수수, 산나물, 홍천한우, 유기농클러스터 조성사업
횡성군	횡성한우, 횡성더덕, 안홍찐빵, 잡곡, 산나물, 고랭지꽃고추, 물고기, 횡성복분자, 전통장류
영월군	고추, 고춧가루, 고추장, 포도, 느타리버섯, 더덕, 주천더덕술, 동강청결미, 동강인진숙, 참기름, 잡곡, 벌꿀, 관광, 매봉산취나물, 참기름, 짙녹말가루
평창군	찰옥수수, 느타리버섯, 봉평메밀, 태기산더덕, 진부당귀, 대관령감자, 대관령여름딸기, 대관령고랭지양파, 대관령당근, 대관령고랭지백합, 오대산김치, 대관령한우, 평창산머루, 평창감자술, 고랭지채소, 화암약수, 참숯산업, 물운대
정선군	냉동찰옥수수, 전통장류, 쥐눈이콩, 노루궁뎅이버섯, 황기, 김치가공, 생열귀술, 대리석, 감자, 취나물, 생약초 · 옥수수를이용한토속주개발, 정선5일장,
철원군	쌀, 절원현무암, 청정옥, 옛쌀, 방아깨비 친황결쌀, 대성산 느타리 버섯, 인삼, 팽, 삼지구엽초
화천군	목공예품, 인진숙, 재래메주, 탁주, 산천어훈제, 한과, 산야초, 찰토마토, 느타리버섯, 달래, 평화 · 생태특구, 화천자생목재활용, 병배
양구군	약초가공, 김치가공, 전통한과, 참방짜수저, 박공예, 곡물류가공, 전통장류, 조롱박, 야생화, 수공예품개발, 양구찐빵,
인제군	수산물가공, 약초가공, 화훼, 공예, 내린천두부, 진부령황태설악황태, 인진숙, 치커리내설악치커리, 황태, 백담치커리, 광치령고추, 방타산고로쇠, 기린느타리, 대암산꽃고추, 가리산배추, 무, 토마토, 오이, 내린천두부클러스터
고성군	수산물가공, 진부령피망, 탑동 표고버섯, 고랭지채소, 감자, 해양심층수활용 지역 특화산업기반구축, 고성명태, 화진포, 김일성/이승만/이기봉 별장
양양군	송이가공, 전통한과, 수산물가공, 민속주, 인진숙, 도토리가공, 재래시장, 장뇌, 낙산배, 한우, 토종꿀, 송이, 송이버섯, 송이클러스터육성사업, 토고미 마을, 소금강
춘성군	잣 및 국수류, 연옥
충청	청주시 공예, 전통떡, 직지문화특구, 가로수
충주시	사과, 청명주, 대추주, 꿀벌, 청풍명월
영동군	국악, 포도, 감, 호두, 포도와인산업특구, 감고을감산업특구, 난계국악체험, 난제
진천군	관상어, 고추, 마늘, 포도, 사과, 쌀, 작두콩,
괴산군	한지, 청결고추, 김치, 마늘, 감자, 팽, 늘앓, 콩 가공, 고춧가루,
음성군	고추, 인삼, 한과류 전통식품, 전통장류, 다울찬 친환경 수박 특구, 음성향토와인
북도	

	보은군	대추, 황토블, 참깨, 취나물, 보은황토특화사업
	제천시	약초(약재)생산, 건조, 한방약초
	옥천군	옥천한주, 영지버섯, 묘목, 은어, 옷산업특구
	청원군	청원신선주, 고추, 마늘, 김장배추, 육우명품화, 청원국화
	단양군	소백산신선주, 단양육쪽마늘, 어성천수박, 오미자, 석회산업발전특구
	중원군	고추, 참깨, 땅콩, 사과, 밤
	증평군	지역특화자원(인삼,동과,달맞이꽃)의 산업화
충청 남도	공주시	계룡산도예촌, 민속주, 김치, 전통장류, 공주밤, 공주신품꽃고추, 공주우성, 계룡백일주, 수박,취나물, 반포 도자기육성, 유구섬유산업
	논산시	강경젓갈, 연산대추, 양촌곶감, 논산딸기, 가양곡왕주, 계룡산물엿, 양촌감식초, 계룡백일주, 감와인 추시주
	금산군	인삼주, 인삼한과, 홍삼한과, 홍삼,인삼차, 인삼정과, 인삼엑기스, 홍삼액, 홍삼엑기스, 홍삼절편, 금산태극삼, 금산땅두릅, 깻잎, 땅두릅, 약초
	연기군	연기단무지, 조치원 복숭아, 고추, 배, 복숭아, 대추, 매주
	부여군	한과, 안동주, 문발, 토기, 고등어, 밤, 표고버섯, 세도방울토마토, 참실콩나물, 토마토, 수박, 부여양송이버섯, 낙화암, 고란사
	서천군	한산모시, 서천김(마른김), 한산소곡주, 도자기, 서천자하젓, 서천냉각쌀, 도토리묵
	청양군	구기자, 고추, 칠갑산구기자한과, 표고버섯
	예산군	공예산업, 전통식품산업, 예산사과, 신암팽이버섯, 쪽파, 더덕, 사과와인, 수덕사
	당진군	식품, 벽돌제조, 과자, 삼베, 초락도약쑥, 명천파리꽃고추, 면천두견주
	천안시	배, 광덕호도, 입장거봉포도, 성환 개구리참외, 전통주(연미주)
	아산시	도고쪽파, 아산연염주,아산염작배,선장김치
	서산시	서산감천배, 서산 육쪽마늘, 간월도어리굴젓, 생강한과, 생강
	보령시	까나리액젓, 느타리버섯, 영지버섯, 은행, 김, 벼루, 사현포도, 머드, 깻벌
	태안군	꽃게, 대하, 정산포돌김, 마늘, 달래
	홍성군	취나물, 갈산 옹기마을
	계룡시	청정우렁이
전라 북도	전주시	전주비빔밥, 콩나물국밥, 한정식, 전주한지, 복숭아, 전통모주, 소리, 덕진공연연꽃
	군산시	꽃게장, 흰찰쌀보리쌀, 울외장아찌, 완초돔자리
	익산시	한과, 마국수, 생강, 고구마, 참외, 찹쌀엿, 실뱀장어, 우어, 소쿠리, 고란초, 서동마
	정읍시	공예품, 참외, 참기름, 단풍분재, 숙지황, 약주, 복조리, 염주, 쌀귀리, 정읍고추, 정읍자생차, 고인돌

	남원시	목공예, 지리산 약술, 토종꿀, 목기, 뽕나무(오디)식품개발, 남원추어탕, 고로쇠 수액음료, 남원 허브산업 육성, 성춘향
	김제시	지평선축제, 지평선쌀, 황토포도, 광할감자, 멜론, 밤고구마 및 순, 순채, 수박 가공산업, 원평배, 총체보리한우산업특구, 김제백련
	완주군	생강가공, 감가공, 전통식품, 배, 봉동생강, 이서관상어수출단지육성, 소양철쭉 군락단지 조성, 전통한지, 완주곶감
	진안군	인삼, 인진쑥, 김치, 발효식품, 주류제조, 도자기, 한과제조, 표고버섯, 인삼, 흑돼지 클러스터, 홍삼 · 한방특구, 진안약초, 유과, 마니산
	무주군	유과, 차, 꿀류, 주류, 김치류, 공예, 농산물 가공류, 오미자, 천마육성, 덕유산허브(곤달비, 정영영경귀), 무주산야초, 반딧불이, 올갱이, 청정환경, 덕유산
	임실군	발효식품, 임실치즈낙농체험, 계란식초
	순창군	장류제조업, 주류제조, 김치 제조, 밤, 유과
	고창군	복분자주, 황토쌀, 복분자, 풍천장어, 한과, 전통공예, 수박, 김장배추, 땅콩, 참기름, 작설차, 청보리, 황토 테마관광, 경관농업특구
	부안군	부안김, 젓갈, 김치, 장류, 죽염류, 떡, 젓갈 발효식품, 참죽순, 부안 누에타운 조성사업, 영상문화특구, 신/재생에너지특구, 격포, 변산반도
	장성군	사과, 곶감
	장수군	오미자육성, 장수한우 브랜드 파워 클러스터 구축
전라 남도	목포시	옥장장주원, 인동주, 인동초 꽃게장, 인동주마을, 유달산, 삼학도
	광주시	전통민속떡
	여수시	동백열매특화산업, 돌산갓, 참돔, 전복, 피문어, 멸치, 담치
	순천시	차류, 단감장류제조, 전통주, 순천만 갈대이용사업개발, 친환경쌀, 순천야생전통차
	나주시	배, 토하, 충주산방, 쪽전통기술, 뽕가공식품, 황토도자기
	광양시	광양매실, 백운산, 작설차, 고로쇠된장, 간장, 고추장, 백운산알밤, 오이, 백운산 고로쇠상품, 고사리, 진달래
	담양군	창평한과, 대나무가공, 대나무공예, 쌀, 쌀엿, 죽세공예품, 대나무 신산업화, 대나무 전통주
	곡성군	한지생산, 부각제조, 삼배, 선학초(깊신나물)
	구례군	노고단, 산수유, 밀, 한식기와, 오이, 녹차
	고흥군	유자, 유자부산물(유자씨,파지)상품 개발, 친환경쌀, 나로도
보성군	보성녹차, 김치, 삼배, 차, 마포, 용문석, 대마, 보성녹차밭	
화순군	인진쑥즙, 은주골배, 참외, 복숭아, 삼배, 파프리카향토음식, 화순약용작물, 갯도	
	장흥군	표고버섯, 정남진 장흥 생약초(한방) 육성사업, 갯벌

	강진군	강진청자, 청자골포고버섯, 음천토하젓, 남포멸치젓, 음천맥우, 친환경쌀, 흑염소클러스터, 단산초당
	해남군	겨울배추, 황토고구마, 땅끝황토나라 개발사업
	영암군	영암도기, 영암어란, 무화과, 대봉감, 영암아리랑
	무안군	양파, 자색고구마, 기능성음료, 단감, 게르마늄황토친환경콩, 백련차
	함평군	복분자, 함평나비곤충산업, 천지한우, 나비곤충산업클러스터 구축, 나르다 상품생산, 함평왕골, 꽃무릇
	영광군	굴비마을조성, 쌀, 건고추, 새하젓, 모싯잎 송편, 영광모시, 굴비
	장성군	솔잎차, 연시 상품(빙과류, 젤리 등), 칼라 토마토, 꽃나무길 농촌체험학습장, 홍길동 문화콘텐츠산업 육성
	완도군	김, 전복, 미역, 다시마, 톳, 유자, 생약초(삼지구엽초, 황칠나무 등), 흑염소
	진도군	구기자, 대파, 홍주, 물미역, 진도건
	신안군	흑산홍어, 전장포, 새우젓, 비금섬초, 신안함초, 고구마
	창평군	창평쌀엿
	승주군	단감, 고들빼기
	도청	경북 한우
	포항시	과메기, 부추, 강정
	김천시	전통주, 된장, 농약, 재래토종돼지, 황악산산채, 음식, 자두제품, 포도
	안동시	안동포, 헛제사밥, 찜닭, 한지, 공예품, 목공예, 전통천연염색, 안동소주, 김치, 고추, 전통장류, 간고등어, 삼베, 수박, 안동산약
	경주시	도자기 (도예), 황남빵, 교동법주, 황금주, 토마토, 사찰, 왕릉, 불국사
	영주시	풍기인삼, 인견직, 풍기 홍삼주, 영주사과, 부석사
	영천시	영천한방, 전통장류, 영천양잠, 공예품, 도예품, 양파, 사과, 싸리광주리, 영천포도, 전통염색, 황토고구마
경상	상주시	상주곶감, 상주인삼, 상주옹기발효된장, 선식및미숫가루, 고랭지포도특구
	문경시	전통도자기, 칩즙, 물엿, 청국장, 문경한과, 새재참기름, 토종꿀, 메주, 된장, 문경사과, 문경도자기, 문경한우, 약돌(거정석), 오미자, 태조왕건 촬영장
북도	경산시	한장군놀이, 대추, 종묘산업특구, 온천
	군위군	능금주스, 표고버섯, 마늘, 사과
	의성군	의성마늘, 백석, 풀의정, 전통주, 김치, 의성옥사과, 고추, 홍시, 개나리열매, 홍화, 참봉어증탕
	영양군	영양고추, 영양초화주, 천마, 영양칠보석재, 고추장, 고춧가루, 반딧불이생태체험마을특구, 영양장뇌삼
	영덕군	영덕지품오천옹기, 영덕대게, 송이버섯, 쪽파, 강구항
	예천군	맥반쌀, 풋고추, 참기름, 누에가루, 쌀, 마늘, 호두, 예천누에, 메주

	울진군	대개, 백암쌀, 고포미역, 산채, 송이버섯, 울진홍게다리쌀, 울진매화장수쌀엿, 울진은멸치
	봉화군	복수박, 한약우, 선주, 대추, 송이간고등어개발, 파인토피아특구, 봉화산머루, 봉화담살전통한과, 머루주, 봉화장류, 봉화봉양삼베, 래프팅
	울릉군	오징어, 호박엿, 들미역, 섬더덕, 삼나물, 참고비, 산채
	성주군	성주참외, 참외씨가공제품
	구미시	선산약주, 땅콩
	고령군	감자, 딸기, 고령세라믹, 메론, 도자기
	금릉군	매주
	청도군	감, 소싸움, 오지, 계단식 논
	청송군	고추, 사과, 토종 약대추가공산업, 감, 청송꽃돌
	칠곡군	참외, 아카시아벌꿀밋처조기제품개발, 쌀과버섯농가공품
	마산시	국화, 미더덕, 아구찜
	진주시	단감, 배, 장생도라지, 삼베, 인초, 논개, 비단, 축석루
	진해시	군항제, 김치, 비파차, 콩, 막사발, 피조개, 김, 벗꽃
	통영시	멸치, 굴, 나전칠기, 목기, 충무김밥, 누비, 고구마순
	사천시	서포전어, 서포석화, 서포조개, 전통차, 참다래, 피순대, 녹차, 마가공, 단감, 백굴채, 정동황차, 코뚜레한우, 사천벌꿀, 짓갈류제조, 건어포제조, 화어제조, 죽방멸치, 쥐치포, 영지버섯, 굴, 삼베, 화훼
	김해시	도자기, 김치, 조미김, 한과, 막걸리, 된장, 매주, 진영단감, 분청사기
	밀양시	얼음골사과, 대추
경상	거제시	유자향, 치자향, 화장품개발 사업, 죽순가공(포장)식품개발사업, 파인애플, 충무공
	양산시	양산박, 영지버섯, 통도사
	의령군	음식, 한지, 양채
남도	함안군	도자기, 전통매주, 감식초, 꽃감, 복수박, 산수박
	창녕군	재래양파, 고추장, 농산물동결가공, 김치, 고춧가루, 두부
	고성군	멸치액젓, 해역굴, 호박, 인삼, 밀, 공룡발자국
	남해군	유자, 마늘, 멸치액젓, 멸치, 금산, 창신대교, 남해마을
	하동군	하동녹차산업, 도자기제조업, 하동야생차 문화축제산업, 대나무, 화개장터
	산청군	꽃감, 흑돼지, 래프팅, 꽃감, 머루주, 가시오가피, 누에가루, 홍화씨, 산청쌀, 참두릅, 벌꿀, 산청딸기, 인진쑥, 취나물, 느타리버섯, 산청약초
	함양군	인산죽염, 등글레차, 국화주, 술증주, 사과, 꽃감, 더덕, 토종꿀, 죽염, 산머루가공식품, 철갑상어가공식품, 마천쑥, 농월정
	거창군	김치, 국악기 및 유기, 화강석, 오미자, 쌀, 사과, 딸기, 토란대, 대추, 토종꿀, 연극제, 금원산, 위천수승대, 나제통문

	합천군	전통한과, 황토훈우, 토종돼지, 돛자리, 된장, 고추장, 콩막장, 찜장, 간장, 매주, 울주, 국수, 완초, 화훼, 마늘, 합천말기, 해안사, 도자기, 전통식품
	창원시	단감, 감자, 대산수박
제주도	서귀포시	목공예, 갈옷제조, 된장·간장제조, 선인장즙, 제주청정해산물, 감귤, 흑한우, 제주마, 갈치, 흑돼지, 옥돔, 서귀포수산물, 정방폭포, 해녀, 산중부리
	북제주군	북제주선인장, 산나물, 녹차
	남제주군	남원감귤, 하우스감귤, 표고버섯, 천연염색, 특산물가공, 문화관광특산물축제(8개)

부록 2

산업자원부의 포럼활동지원사업 목록

광역	기초	주관기관	과 제 명
경기	구리시	경기동부상공회의소	지역산업 친환경 공동 브랜드화 사업
	안성시	푸른안성맞춤 21 추진협의회	오감 만족도시 조성 프로젝트
	양평군	(사)양평환경농업-21추진위원회	친환경 농업과 연계한 전원생활 체험 사업 발굴 포럼
	파주시	(사)경기북부관광협회의회	남북 평화관광벨트 구축을 위한 포럼활동
	안산시	안산상공회의소	반월.시화공단내 IT 부품소재 산업혁신을 위한 포럼
	연천군	전곡리 구석기축제 추진위원회	연천 전곡리 선사유적지 보존과 개발 학술대회 개최
인천	연수구	한국생산기술연구원	바이오의약품 해외 진출을 위한 포럼활동
	강화군	안양대 부설 서해안지역 발전연구소	강화도 새우젓 명품화 방안에 대한 연구
강원	삼척시	삼척대학교	첨단 유리산업 특성화 사업
	평창군	상지대학교 산업경영연구소	Happy 700 평창 글로벌화를 통한 관광전략
	홍천군	강원대 의료기기 연구센터	홍천 건강.의료기기 산업 지역혁신체계 구축을 위한 포럼
	화천군	청정화천21실천협의회	화천군 지역혁신 포럼 구축 및 운영-생태 자원의 보존과 활용을 통한 지역발전 전략 발굴
	인제군	(주)아름다운 인제관광	인제군 지역혁신 포럼구축 및 운영
	원주시	연세대(매지캠퍼스)	원주 미래 건강 도시를 위한 포럼 지원 사업
	춘천시	강원대학교	춘천문화콘텐츠산업 포럼
	양구군	강원대학교	파로호 생태포럼
	고성군	경동대학교	고성군 해양심층수 개발 및 지역전략산업 육성을 위한 포럼운영사업
	강릉시	강릉대학교	강릉 지식기반산업 혁신 포럼
충북	영동군	영동대학교	바이오 지식기반형 영동 포럼 운영사업
	청원군	(재)충북 정보통신산업진흥재단	청원 IT 혁신 포럼
	진천군	농협중앙회 진천군지부	화랑무예 혁신 포럼
	증평군	청주과학대학	증평혁신 BST포럼 운영
	보은군	충북대학교	보은군 농촌포럼 지원사업

	옥천군	충북과학대학	21C 청정 옥천 지역 혁신 포럼	
	충주시	충주대학교	융합기술을 통한 실버산업육성 포럼	
	괴산군	괴산군 새마을회	지역개발디자인을 통한 괴산군 활성화에 관한 포럼사업	
	청주시	충북대학교	청주 문화·식품 산업 혁신 포럼	
	음성군	극동대 산학협력단	음성군 지역혁신 IT산업 발전전략 연구	
충남	홍성군	혜전대학	홍성군 지역특산물을 이용한 신상품 개발 및 산업화	
	논산시	건양대학교	딸기산업 클러스터를 위한 지역혁신 포럼	
	금산군	증부대학교	인삼·약초 산업 육성 정책 포럼	
	아산시	순창향대학교	아산 지역혁신을 위한 디스플레이 산·학·연·관 포럼	
	공주시	공주대학교	유구자카드직물산업의 활성화를 위한 포럼활동사업	
	연기군	홍익대학교 산업기술연구소	첨단 벤처단지 조성 포럼	
	천안시	호서대학교	천안 국제 게임 Expo 육성 연구 포럼	
	보령시	대천대학	보령 관광특성화 포럼사업	
	서산시	한서대학교 산학협력단	서산시 자동차 산업 cluster 전략	
	당진군	신성대학	당진 해나루쌀 best명미화 포럼사업	
	예산군	공주대학교 산업과학대학	충남 예산군의 농업바이오산업 혁신체제 구축	
	부여군	한국전통문화학교	백제의 고도 '사비; 역사문화마을 조성	
	대전	동구	대전대학교 산학협력단	지역 신진통산업 육성을 위한 대동포럼 활동 지원사업
		대덕구	대전산업단지 (사)한밭공동화사업협동조합	대전산업단지 중소제조업의 혁신기반 네트워크 구축을 위한 기술포럼 운영 사업
유성구		(사)대덕밸리벤처연합회	대덕밸리 비즈니스 글로벌라이제이션 정책 포럼	
전남	곡성군	전남과학대학 산학협력단	곡성군 농촌관광 포럼	
	함평군	함평나비영농조합법인	나비와 꽃을 활용한 함평군 문화관광산업 활성화 포럼	
	여수시	여수대 지역사회발전연구소	여수 광양만 발전 포럼	
	구례군	산동농협협동조합	산수유특품화 산업 육성	
	장흥군	순천대학교 농업과학연구소	장흥군 버섯산업 혁신 클러스터 기반 구축	
	영광군	영광군수산업협동조합	영광굴비 육성산업에 대한 포럼	
	진도군	동아인재대학	진돗개 관리 및 산업화 방안 연구	
	영암군	한국산업단지공단 대불지사	대불투자유치포럼	
	해남군	(사)해진포럼	영산강 3단계 간척지의 친환경생태농업을 위한 포럼	
	나주시	나주대학교	나주지역 생물자원을 이용한 기능성 식품개발 및 산업화를 위한 포럼	
	담양군	대나무문화연구회	대나무 신산업화 관련 지역혁신발전계획 수립을 위한 포럼활동	
	광양시	(사)광양만권발전연구원	광양항 시민포럼 구축 및 운영	

	순천시	순천대학교	광양만권 경제 포럼
	장수군	우석대학교	장수 그린과워 포럼
전북	군산시	(사)군산발전 포럼	군산지역 산업단지혁신역량강화 및 활성화를 위한 네트워크구축
	임실군	우석대학교 산학협력단	임실 발효식품산업 진흥 포럼
	익산시	원광대학교 산학협력단	귀금속·보석 육성발전 방안을 위한 지역혁신 정책개발 사업
	순창군	순창고추장연구회	순창장류 국제 포럼
	정읍시	전북과학대학 산학협력단	문화·생명산업 발전을 위한 지역혁신 포럼
	전주시	(사)호남사회연구회	전주, 전통문화 세계화 포럼
	남원시	서남대학교	목공예산업의 육성발전을 위한 전략
	진안군	진안사랑운동본부	진안군 혁신전략 구축을 위한 리더 육성
	부안군	전주대학교	부안군 지역혁신 영상비전 21 포럼지원 사업
	광주	북구	전남대 지역개발연구소
서구청		(재)광주.정보문화산업진흥원	HD 문화콘텐츠 클러스터 조성
남구		(재)한국산업관계연구원	장류산업의 현재와 미래
광산구		호남대학교	광산구 화훼수출.광산특구
동구		조선대 문화산업연구원	문화산업육성과 지역혁신발전계획 수립을 위한 포럼
경북	안동시	(사)안동지방자치연구원	전통유교문화의 산업화를 위한 지역혁신 역량 강화사업
	예천군	경도대학 창업보육센터	실버타운 인프라 구축 및 Leisure- Care 산업 육성
	성주군	(사)한국농업경영인 성주군연합회	세계 제일의 성주참외 육성
	고령군	가야대학교 산학협력단	세라믹기술 포럼
	의성군	농협중앙회 의성군지부	마늘,사과,고추 브랜드화 및 유통활성화 방안
	군위군	(사)새마을운동중앙회 군위군지회	21세기 살기좋은 군위건설을 위한 위천포럼
	포항시	포항공과대	첨단과학도시 포항건설에 따른 포럼
	경주시	경주대학교	경주지역 기업경쟁력 향상을 위한 경영기술지원사업
	울릉군	울릉농업협동조합	울릉도 특산물 홍보 판촉 전략 구축 및 운영
	문경시	문화산업개발연구원	21세기 문경관광문화 포럼
	칠곡군	경북과학대학 산학협력단	지역 포장산업 활성화를 위한 이업종 포장산업체 협의회 구축 및 포럼
	울진군	경주대학교	해양 환경체험관 건립의 효율적 방안
	영덕군	영덕군 상공인연합회	영덕 지역경제활성화방안 포럼
	봉화군	봉화군축계추진위원회	봉화송이축계발전연구포럼

	영양군	영양시장변영회	영양 재래시장 활성화 포럼
	진주시	(재)바이오21센터	진주 바이오산업혁신 솔루션
	거창군	거창전문대	거창화강석 특화육성을 위한 포럼
	함양군	도리촌 영농조합법인	함양 지리산 생태.체험마을 조성 사업
경남	남해군	남해환경운동연합	남해군 지역혁신 포럼 구성 및 운영
	밀양군	밀양대학교	밀양시 산업단지 혁신클러스터구축 포럼
	창녕군	농협중앙회 창녕군지부	창녕 양과장류 개발 포럼
	양산시	영산대학교	양산시 중소기업 경쟁력 제고를 위한 디자인 포럼
	마산시	경남대학교	경남 지능형 제조 IT산업 포럼
	창원시	창원대학교	차세대 메카트로닉스 부품소재기술 포럼사업
		대구	재단법인 대구테크노파크
	달서구	계명대학교	달서 FTI 포럼
	중구	대구과학대학	중구 교동 주얼리산업 육성방안
	서구청	한국염색기술연구소	염색산업 기술혁신을 위한 포럼
	남구	(재)대구디지털산업진흥원	대구문화산업 포럼
	달성군	대동공업주식회사	기계.자동차산업 활성화를 위한 지역 산학연 포럼
	부산	경성대학교	IT실버개발포럼
	동래구	(사)부산영상포럼	동래 문화관광.레저자원의 영상자원화 및 홍보마케팅 방안 마련을 위한 포럼활동
	사상구	동서대학교	부산 사상공업단지의 혁신거점화를 위한 지역경제혁신 포럼 운영 사업
	부산진구	부산 귀금속유통업협동조합	부산 범천동 귀금속거리조성을 위한 포럼
	영도구	한국해양대	영도 해양관광활성화를 위한 환경친화적 친수공간 개발 및 정비사업
	서구	동아대학교 지식자원개발센터	실버웰빙산업 포럼
	울산	북구 (재)울산발전연구원	풍요로운 강동권 개발을 위한 포럼(강동레저타운 건립 관련)
	울주군	울산대학교	울주군 중소기업 혁신 포럼
	남구	울산대학교 기업경영연구소	재래시장 활성화 추진방안
	중구	울산중구문화원	실버문화산업육성과 중구혁신체제 구축
	북제주	제주관광대학	북제주군 손바닥선인장 향토사업
	서귀포	서귀포환경의제21협의회	생태도시 국제 포럼
	제주시	(재) 제주지식산업진흥원	제주 문화산업 포럼
	남제주군	(사)한국농업경영인 남제주군 연합회	최남단 친환경 농업육성 포럼
서울	성북구	한성대 산학협력단	성북구 의류 산업의 하이패션 혁신화를 위한 포럼

경기	용인	경희대 산학협력단	디스플레이산업 종합지원 전략 포럼
	평택	경문대	평택호 국제관광 complex 조성
인천	남동구	산단공 경인지역본부	남동산업단지 업종별 기술 포럼
	남구청	인천대 산학협력단	로봇산업 활성화를 위한 산학관연 협력체제 구축
강원	영월	(사)곤충자연생태연구센터	곤충자원의 산업화를 통한 지역경제 활성화 전략 포럼
	정선	상지대 산학협력단	강원도 폐광지역 동반 지역혁신을 위한 공동포럼사업
대전	서구	배재대 산학협력단	실버타운 조성을 위한 포럼
	중구	대전대 인적자원개발원	청소년 문화콘텐츠 개발을 통한 중구상권의 활성화 방안
충남	청양	청양대 산학협력단	청정 청양 LOHAS Green 21 포럼사업
	태안	한서대 산학협력단	태안 테마, 체험형 관광자원 개발전략 포럼
충북	단양	세명대 산학협력단	고구려 문화산업 육성 포럼
	제천	세명대 산학협력단	제천 향토식품산업 활성화 포럼
대구	수성구	대구산업정보대학	실버의료 복지 포럼
	북구	대구보건대학	대구 북구 안경산업 활성화 포럼활동 사업
부산	금정구	생산기술연구원 부산지역본부	금사, 화동공업단지 육성을 위한 금형기술혁신 포럼 활동
	동구	(사)시민사회연구원	초량동 외국인상인집단상업지역의 글로벌화를 위한 산학연관 포럼 운영 사업
울산	동구	울산발전연구원	해양친수공간을 이용한 지역발전 포럼
경남	하동	하동녹차연구소	하동 녹차 혁신 포럼
	고성	경남대학교	고성군 광역실버타운벨트의 구축과 운영을 위한 포럼
경북	청송	경북전문대 산학협력단	청송도호부활용 네카관광산업 육성 포럼
전남	목포	목포해양대	목포시 해양레저 및 요트산업 활성화 포럼
	무안	목포대	하이테크 도자산업 클러스터 조성 혁신 포럼
전북	고창	전주대 산학협력단	21세기 경관농업 포럼
	완주	전주대	완주군 신재생에너지 지역혁신포럼

부록 3

향토산업육성사업의 발전방향에 대한 조사표

안녕하십니까?

저희 한국농촌경제연구원은 농림부의 지원을 받아 “신활력사업 및 향토산업의 추진실태와 문제 및 발전방향”을 모색하고, 이들 사업의 효율적 추진을 위한 평가 및 성과지표를 개발하는 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구결과는 향후 농촌활력증진사업의 육성정책 수립의 기초 자료로 활용될 중요한 조사이므로 적극 협조해주시길 부탁드립니다. 조사표에 관한 문의사항은 한국농촌경제연구원 농촌발전연구센터로 연락주시기 바랍니다. 감사합니다.

한국농촌경제연구원 이동필 올림

주 소 : 130-710, 서울시 동대문구 회기로 119-1 한국농촌경제연구원

연락처 : 김용렬 부연구위원: 02-3299-4362, kimyl@krei.re.kr

팩 스 : 02-960-0163

박준식 한림대 교수 : 033-248-1743, jsp@hallym.ac.kr

※ 응답자 인적사항

- ① 근무처 : ()시/도, ()시/군, ()부서
- ② 직업 (해당란에 V표 해 주십시오)
 - 관련업무 담당공무원()
 - 자문위원()
- ③ 담당업무 종사기간 : ()년 ()월
- ④ 성별 : 남, 녀
- ⑤ 나이 : (세)

I. 향토산업에 관한 사항

※ 향토산업이란 일정한 지역사회를 기반으로 특성있는 향토자원을 개발 또는 활용하여 부가가치를 창출하는 산업

- 향토자원이란 특정지역에 주로 존재하고 타지역과 차별성을 가지며, 지역의 생활과정을 통해 토착·계승되어온 생활양식과 이를 구성하는 자연자원·재화·기술·문화를 포함

1. 농림부에서는 '07년부터 농촌지역 경제활성화와 농가소득제고를 위해 향토산업육성사업을 새로이 추진하고 있습니다. 동 사업의 정책취지와 목적에 대해 알고 계십니까?()
 - ① 매우 잘 알고 있음 ② 약간 알고 있음
 - ③ 알 것 같으나 정확히는 모름 ④ 전혀 모름

2. '향토산업'을 육성한다고 할 때 사업대상지역은 어디가 적합하다고 생각하십니까?()
 - ① 시도 지역 ② 시군지역 ③ 읍면지역 ④ 마을단위 ⑤ 지역제한 없음

3. 지역의 향토 또는 특화자원 개발을 위하여 부처별로 (1) 지역클러스터사업, (2) 지역특화발전특구지정, (3) 향토지적재산 육성 및 지역공동브랜드 개발 사업, (4) 지역특화산업, (5) 지연산업 등 다양한 사업들이 추진되고 있습니다. 향토산업육성사업이 이들 사업과 다른 비전과 정책적 차별성이 있다고 생각하십니까?()
 - ① 많이 있음 ② 조금 있음 ③ 없음 ④ 모름

- 3-1. 위의 관련사업 중에서 향토산업육성사업으로 통합이 필요한 사업은 무엇입니까?. 해당번호 앞에 V표 해 주십시오.

12. 아래와 같이 향토자원평가에 있어 크게 정책부문(40%), 기술부문(30%), 브랜드(30%)로 이루어져 있습니다. 적절하다고 생각하십니까?()

- (1)정책부문: ①사업 목표의 명확성/전략 수립 능력, ②향토자원의 개발,
③지역 사회 파급효과
- (2)기술부문: ①기술개발 수준, ②보유기술의 경쟁력, ③제품의 산업화
- (3)브랜 드: ①브랜드 구성요소, ②브랜드 시장성, ③브랜드 인지도

- ① 적절함 ② 적절하지 않음 ③ 잘 모르겠음

12-1. 이 밖에 추가되어야 할 부문은 무엇이라고 생각하십니까?(, ,)

- ① 지역성(집단화) ② 전통성 ③ 지역경제에 미치는 효과
④ 시장에서의 발전 가능성 ⑤ 기타()

12-2. 평가지표를 새로 만들 때 필요하다고 생각되는 부문에 가중치를 부여하여 주십시오.

- ① 정책부문(%) ② 기술부문(%) ③ 브랜드(%)
④ 지역성(집단화)(%) ⑤ 전통성 (%)
⑥ 지역경제에 미치는 효과 (%) ⑦ 시장에서의 발전 가능성 (%)
⑧ 기타(%)

13. 현재 농림부에서 하고 있는 향토산업 지원대상 품목선정을 2010년부터 지방자치단체가 자율적으로 선정하도록 할 계획으로 있습니다. 적절하다고 생각하십니까?()

- ① 적절함 ② 적절하지 않음 ③ 잘 모르겠음

14. 향토산업에 대해서는 농림부가 매년말 지원금 사용내역과 사업계획의 추진 실적에 대하여 연차평가를 실시하고 3년단위 사업이 종료되면 종합평가를

하게 되어 있습니다. 적절하다고 생각하십니까?()

- ① 적절함 ② 적절하지 않음 ③ 잘 모르겠음

14-1. (②번 응답시)적절하지 않다면 이유는?

- ① 한번 지원으로 끝나는 사업으로 연차평가 불필요
 ② 성과평가를 위해 3년은 너무 짧음
 ③ 평가의 실효성 낮고 형식에 치우침 ④기타()

15. 향토산업에 대한 연차평가는 누가 실시하는 것이 효율적이라고 생각하십니까?()

- ① 농림부 ② 도 혹은 광역시 ③ 시군
 ④ 전문기관 ⑤ 기타()

16. 향토산업에 대한 연차평가는 어떤 형식을 취하는 것이 좋다고 생각하십니까?()

- ① 서면평가 ② 서면평가+현장조사 ③ 서면평가+현장조사+공개발표
 ④ 실적보고 형태 ⑤ 기타()

17. 향토산업의 연차평가 결과는 어떻게 활용하는 것이 좋다고 생각하십니까?
 ()

- ① 실적 부진 대상에 대한 지원 중단
 ② 실적 부진 대상에 대한 개선 방향 제공
 ③ 우수 지역에 대한 인센티브 제공
 ④ 평가결과를 통한 제도 개선
 ⑤ 기타()

18. 향토산업에 대한 연차평가지 가장 중요하게 고려해야 할 사항이 무엇이라고 생각하십니까? 세 가지만 골라주십시오.(, ,)

- | | | |
|---------------|----------------|---------------|
| ①목표의 중간 달성도 | ②사업의 성공가능성 | ③사업수행 전략의 적정성 |
| ④사업계획의 준수도 | ⑤시장변화에 대한 대응정도 | ⑥사업체의 적합성 |
| ⑦사업성과 목표의 달성도 | ⑧시장에서의 지속가능성 | ⑨기타() |

19. 종합평가는 누가 실시하는 것이 효율적이라고 생각하십니까?()

- ① 중앙정부 ② 도 혹은 광역시 ③ 시군
④ 전문기관 ⑤ 기타()

20. 종합평가는 어떤 형식을 취하는 것이 좋다고 생각하십니까?()

- ① 서면평가 ② 서면평가+현장조사 ③ 서면평가+현장조사+공개발표
④ 현장조사+공개발표 ⑤ 기타()

21. 종합평가 결과는 어떻게 활용하는 것이 좋다고 생각하십니까?()

- ① 실적 부진 대상에 대한 지원 중단
② 우수 지역에 대한 인센티브 제공
③ 평가결과를 통한 제도 개선
④ 기타()

22. 향토산업에 대한 종합평가지 가장 중요하게 고려해야 할 사항이 무엇이라고 생각하십니까? 세 가지만 골라 주십시오.(, ,)

- | | | |
|--------------|--------------|------------|
| (1)목표의 달성도 | (2)수행방법의 타당성 | (3)성과의 시장성 |
| (4)성과목표의 달성도 | (5)지역과급효과 | (6)기타() |

23. 향토산업계획 수립시 달성 목표를 계량화하여 구체적으로 제시하게 되어 있는데 향토산업에 있어 가장 중요한 목표로 제시할 항목을 무엇이라고 생각하십니까? 세 가지만 골라 주십시오.(, ,)

(1)향토산업체 종사자수	(2)향토산업체수	(3)서비스업 종사자수
(4)매출액증가	(5)인구변화율	(6)경제활동인구
(7)특허·연구회 등 혁신활동 증가	(8)기타()	

24. 향토산업체가 안고 있는 일반적인 취약점은 무엇이라고 생각하십니까?

(, ,)

- ① 정부의 행정지원 미흡 ② 관련기업의 영세성
- ③ 시장확보의 어려움 ④ 소비자 인지도 취약
- ⑤ 시설 및 운영자금 부족 ⑥ 우수인력과 노동력 확보 애로
- ⑦ 원료확보 어려움 ⑧ 경영능력 부족
- ⑨ 연구개발 미흡 ⑩ 홍보 및 판매촉진 미흡

25. 향토산업 활성화를 위하여 ‘농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에 관한법률 및국가균형발전특별법등이 있습니다만 새로운 법 제정이 필요하다고 생각하십니까?()

- ① 매우 필요함 ② 필요하지 않음 ③ 모르겠음

26. 향토자원 개발 및 육성을 위한 제도가 필요하다면 그 이유는 무엇입니까?

()

- ① 향토자원의 개발과 육성을 위한 종합계획 수립
- ② 향토자원의 발굴 및 지정
- ③ 향토자원에 대한 품질 인증
- ④ 향토명인, 향토전문기업, 향토공동브랜드 육성
- ⑤ 향토자원개발연구원 설립
- ⑦ 향토지적재산권의 등록 및 보호

27. 향토산업 육성을 위한 새로운 법에 포함해야 할 내용은 무엇이라고 생각하

십니까?()

- ① 향토산업의 지정 및 사후관리
- ② 향토산업에 대한 종합적인 지원
- ③ 향토산업(제조방법)에 대한 지적재산권 보장
- ④ 향토산업의 브랜드 관리와 차별적 유통
- ⑤ 기타 ()

28. 향토산업육성과 우선적으로 연계해서 추진해야 할 정책사업은?

(, ,)

- ① 농림부 지리적표시등록 ② 농림부 지역특화품목육성사업
- ③ 농림부 신활력사업 ④ 농림부 지역농업특화사업
- ⑤ 재경부 지역특화발전특구지정 ⑥ 중기청 지역특화산업
- ⑦ 행자부 향토지적재산활용 지역특화상품개발사업
- ⑧ 산자부 지역산업육성사업

29. 향토산업에 대한 종합적 지원과 관리를 위해 중앙정부의 어느 부서가 적절하다고 생각하십니까?()

- ① 농림부 ② 행정자치부 ③ 문화관광부
- ④ 산자부 ⑤ 중기청 ⑥ 기타()

30. 기존의 향토산업 육성을 위한 정책의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

()

- ① 향토산업체의 혁신역량 및 개발역량 부족과 전근대적인 생산방식
- ② 향토산업 육성을 위한 체계적인 지원체계 구축 미흡
- ③ 시군단위에 관련 지원기관 및 전문인력 부족
- ④ 지역실정에 맞는 향토산업 육성 지원 정책 부재
- ⑤ 명성을 가진 상표나 고유한 제조방법 등 향토지적 재산권의 보호 미흡

31. 향토산업의 발전을 위해 시급히 해야 할 것들이 무엇이라고 생각하십니까?
세 가지만 골라 주십시오.(, ,)

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| ①향토기업지정 및 지원 | ②향토산업 추진주체의 역할 강화 |
| ③향토산업 발전특구 지정 및 네트워킹 | ④독창적인 향토브랜드 개발 |
| ⑤향토산업의 홍보 및 판매촉진 | ⑥전통 및 지역문화의 연계 확대 |
| ⑦전문인력 및 후계자 양성 | ⑧향토명품 지정제도 도입 |
| ⑨산학연관 협력체계 구축 및 기술개발 | ⑩맞춤형 지원체계 실현 |
| ⑪ 제조방법 등의 특허등록 및 권리화 | ⑫ 지리적표시 등 상표와 상호관리제도 개선 |
| ⑬ 향토산업체의 프랜차이즈화 | |

※ 농어촌 활력증진에 관한 사항은 신활력사업 조사표<부록4>와 일치함.

부록 4

신활력사업의 발전방향에 대한 조사표

안녕하십니까?

저희 한국농촌경제연구원은 농림부의 지원을 받아 “신활력사업 및 향토산업의 추진실태와 문제 및 발전방향”을 모색하고, 이들 사업의 효율적 추진을 위한 평가 및 성과지표를 개발하는 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구결과는 향후 농촌활력증진사업의 육성정책 수립의 기초 자료로 활용될 중요한 조사이므로 적극 협조해주시길 부탁드립니다. 조사표에 관한 문의사항은 한국농촌경제연구원 농촌발전연구센터로 연락주시기 바랍니다. 감사합니다.

한국농촌경제연구원 이동필 올림

주 소 : 130-710, 서울시 동대문구 회기로 119-1 한국농촌경제연구원

연락처 : 김용렬 부연구위원: 02-3299-4362, kimyl@krei.re.kr

팩 스: 02-960-0163

박준식 한림대 교수: 033-248-1743, jsp@hallym.ac.kr

※ 응답자 인적사항

- ① 근무처 : ()시/도, ()시/군, ()부서
- ② 직업 (해당란에 V표 해 주십시오)
 - 관련업무 담당공무원()
 - 자문위원()
- ③ 담당업무 종사기간 : ()년 ()월
- ④ 성별 : 남, 녀
- ⑤ 나이 : (세)

I. 신활력사업에 관한 사항

<정책비전과 목표>

1. 귀하는 낙후지역의 자립을 위한 새로운 방안으로 농·산·어촌형 지역혁신 체계를 구축하려는 신활력사업의 정책 취지와 비전을 얼마나 이해하고 있다고 생각하십니까?()

- ① 잘 이해하고 있다 ② 이해하는 편이다 ③ 그저 그렇다
④ 이해하지 못 한다 ⑤ 전혀 이해하지 못 한다

1-1. 신활력사업의 정책비전 중에서 가장 진전이 있었다고 생각하는 부문은 무엇입니까?()

- ① 도시와 농촌의 농도상생(農都相生) 관계 형성
② 낙후지역 농산어촌의 자립적 혁신 역량 강화
③ 농림어업, 제조업, 서비스산업이 융합된 활력이 넘치는 곳으로 전환

2. 신활력사업은 ① 지역혁신 주체 육성(Actor), ② 지역혁신 추진체계(System), ③ 지역혁신 사업(Project)의 세 가지 요소를 핵심 구성 요소로 하고 있습니다. 이들 요소들 중신활력사업에서 가장 잘 추진된 부분은? ()

2-1. 주체 육성(Actor)을 위해 가장 필요한 부분이 무엇이라고 생각하십니까?()

- ① 인재육성의 기준과 사명 구체화
② 인재육성 프로그램의 내실화
③ 맞춤형 인재 육성 전략
④ 외부전문가 활용 극대화

2-2. 지역혁신추진체계(System) 육성을 위해 가장 필요한 부분은 무엇입니까?()

- ① 중앙정부, 지자체, 주민, 외부전문가 등이 주축이 된 새로운 사업 수행 체계 구축
② 참여적 거버넌스 구축

- ③ 중앙정부의 예산운용 방식이나 평가절차 등 관료적 관행 탈피
- ④ 지역공동체 복원과 사회적 네트워크 형성

2-3. 혁신사업(Project) 육성을 위해 가장 필요한 부분이 무엇이라고 생각하십니까?()

- ① 여러사업의 복합과 융합을 통한 시너지 효과 증대
- ② 지방자치 및 지방분권의 틀 속에서 지역간 선의의 경쟁
- ③ 창의적이고 선진적인 지역마케팅 실현
- ④ 농촌지역의 실험정신, 기업가 정신 활성화
- ⑤ 전통과 혁신요소를 창의적으로 결합한 농촌사회개발

3. 신활력사업이 기존의 농촌지역 개발이나 지원 사업에 비해 얼마나 차별화되어 있다고 생각하십니까?()

- ① 전적으로 차별되어 있다
- ② 차별되어 있는 편이다
- ③ 그저 그렇다
- ④ 차별되어 있지 않다
- ⑤ 전혀 차별되어 있지 않다

3-1. “차별화되어 있지 않다”면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?()

- ① 신활력사업의 비전과 전략 부재
- ② 신활력사업에 대한 부처간 관련 업무 조정 미흡
- ③ 신활력사업의 근본취지에 대한 지자체의 이해 부족
- ④ 참여주체간 협력 문화 미성숙
- ⑤ 사업내용이 추상적이어서 구체성 미흡

4. 신활력사업 정책목표에서 중요하다고 생각되는 세 가지만 선택해 주십시오.(, ,)

- | | | |
|----------------------|---------------------|-------------|
| ①지역혁신 인재 육성 | ②주민 혁신 역량 강화 | ③인적 네트워크 형성 |
| ④주민의 적극적 참여 | ⑤효과적인 자원 배분 | ⑥효과적인 행정 조직 |
| ⑦지자체 장의 이해와 추진 의지 | ⑧일선 사업 담당자의 의지와 능력 | |
| ⑨지자체-주민의 신뢰와 협력 | ⑩중앙정부와의 원활한 협력체계 구축 | |
| ⑪사업 추진을 위한 제도적 체계 구축 | ⑫지역혁신을 위한 창조적 기획력 | |
| ⑬성공 사례 발굴과 육성 | ⑭지자체와 주민의 협력체계 구축 | |
| ⑮평가 및 모니터링 시스템 구축 | ⑯지역 이미지 향상 | |

5. 신활력사업의 추진과정에서 다음의 인적, 조직적 요소들 중 중요하다고 생각하는 세 가지만 선택하여 주십시오.(, ,)

- | | |
|--------------------|--------------------|
| ①중앙정부 담당 공무원의 역할 | ②지자체 담당 공무원의 역할 |
| ③지역 주민의 적극적 참여 | ④지자체 장의 적극적 추진 의지 |
| ⑤외부 전문가의 활용 | ⑥지역혁신협의회 역할 |
| ⑦지역 내 이익단체의 역할 | ⑧농협 등 관련 공공기관의 역할 |
| ⑨행정과 주민의 상호 신뢰와 협력 | ⑩주민들 내부의 상호 신뢰와 협력 |

6. 신활력사업의 비전과 정책과제 달성에 있어 가장 큰 문제점들은 무엇이라고 생각하십니까? 이들 중 중요하다고 생각되는 세 가지만 선택하여 주시기 바랍니다.(, ,)

- | | |
|--------------------|-------------------------|
| ①테마의 차별성 및 집중성 결여 | ②경쟁력 있는 자원발굴 및 개발노력 부족 |
| ③부가가치창출이 낮은 부문간 융합 | ④사업간 연계 부족 |
| ⑤인적자원 역량강화 부족 | ⑥전략적 마케팅 부족 |
| ⑦특정 중앙부처 주도의 정책기획 | ⑧계획수립·집행에 대한 지방의 자율성 미약 |
| ⑨주체간 협력 부족 | ⑩추진조직 미정비 및 전문성 부족 |
| ⑪기계적 사업대상지 선정 | ⑫평가체계의 불합리 |
| ⑬재정지원의 합리성 부족 | ⑭하드웨어 사업 제한 |

7. 신활력사업이 지역발전에 기여한 바가 있었다면 다음 중 어떤 측면이 가장 효과적이었다고 보십니까? 중요한 세 가지만 선택하여 주시기 바랍니다.
(, ,)

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| ① 지역혁신 인재 육성 | ② 인적 네트워크 육성 |
| ③ 행정혁신 역량 향상 | ④ 행정과 주민 간의 민관 협력 체계 형성 |
| ⑤ 지역 이미지 향상 | ⑥ 지역 경제 활성화 |
| ⑦ 주민의 삶의 질과 정주 여건 개선 | ⑧ 지역 문화 육성 |
| ⑨ 정주 여건의 개선 | ⑩ 인구 유출 억제 |

8. 신활력사업이 잘 이루어지고 있는 지역에서 성공이유는 무엇이라고 생각하십니까?()

- ① 소비자들의 욕구(Needs)를 정확히 판단하여 필요한 제품과 서비스를 적기에 공급
- ② 차별화된 상품 공급
- ③ 효과적인 마케팅 전략 활용
- ④ 체계적이고 유기적인 전담사업반 구성을 통한 사업추진 기반 구축
- ⑤ 지역혁신협의회 활성화와 지역주민의 적극적 참여 등 지속가능한 혁신체계 구축
- ⑥ 인재육성, 기술개발, 브랜드화, 마케팅 등 소프트 사업 발굴과 추진

9. 신활력사업이 잘 이루어지지 못하는 지역의 실패원인은 무엇이라고 생각하십니까?()

- ① 지역혁신협의회의 형식적, 행사성 위주의 활동 등 지역혁신역량 강화 미흡
- ② 백화점식 사업구상 및 단위 사업간 연계 미흡
- ③ 과도한 하드웨어 사업
- ④ 단순보조사업으로 기존 농림사업과 차별화 부족
- ⑤ 인적 역량 부족

- ⑥ 적절한 지역경제활동 없이 연구용역, 교육, 기술개발 및 브랜드 개발에만 치중
- ⑦ 지역발전 역량 강화와 성장동력을 창출할 수 있는 사업 발굴 및 추진 미흡

<사업내용 및 추진체계>

10. 신활력사업의 주요 내용은 (1)지역혁신체계구축 및 혁신역량 강화, (2)생산 및 소득 기반 조성, (3)삶의 질 향상, (4)홍보·마케팅 강화, 5)사업관리 등으로 구성되어 있습니다. 이들 요소들에 대한 귀하의 판단을 여쭙겠습니다.
- 10-1. 제1기 사업에서 가장 잘 달성된 것은? ()
- 10-2. 제1기 사업에서 미진한 부분은? ()
11. 신활력사업의 지원은 1차 지정시 3년간 지원, 최대 3차 9년까지 지원합니다. 지원기간이 충분하다고 생각하십니까?()
- ① 적절하지 않음 ② 적절함 ③ 모르겠음
- 11-1. (①번 응답시)“적절하지 않다”면 어느 정도가 적절합니까? (년)
12. 중앙정부는 지역의 낙후도에 따라 연간 19~29억 원 이내에 지원하고 있습니다. 지원금액이 적정하다고 생각하십니까?()
- ① 적절하지 않음 ② 적절함 ③ 모르겠음
- 12-1. (①번 응답시)“적절하지 않다”면 어느 정도가 적절합니까? (연간 ____ 억원)
13. 신활력사업은 지자체의 어느 부서가 담당하는 것이 적절하다고 생각하십니까?()
- ① 신설전담부서 ② 행정자치부서 ③ 기획총괄부서
- ④ 농정부서 ⑤ 기타 관련 사업부서
14. 제1기 사업에서는 외부전문가 활용을 위해 FD(Family Doctor)제도를 도입

하였는데, 도움이 되었다고 생각하십니까?()

- ① 도움이 되었음 ② 그렇지 못함 ③ 모르겠음

14-1. (②번 응답시)FD가 “별로 도움이 되지 않았다”면 이유는 무엇입니까?

()

- ① 전문성 결여
 ② 적극성과 책임성 결여
 ③ 거리와 시간상의 문제로 원활한 소통 부족
 ④ 외지인의 지역에 대한 열정 부족
 ⑤ 기타: _____

15. 신활력사업에 대한 기존의 평가 방식과 그 결과에 대해 얼마나 만족하십니까?()

- ① 매우 만족한다 ② 만족한다 ③ 그저 그렇다
 ④ 불만이다 ⑤ 매우 불만이다

15-1. (④, ⑤번 응답시)“만족하지 않다”면 그 이유는 무엇입니까?

<모니터링>

16. 2006년 신활력사업의 연차평가지 적용된 평가기준은 아래와 같습니다.

- | | | |
|---------------|--------------------|---------------|
| ①사업추진태세(10%), | ②사업추진실적(40%), | ③사업성과효과(30%), |
| ④홍보실적(10%), | ⑤수범사례 및 시·도활동(10%) | |

16-1. 추가되어야 하거나 제외되어야 할 기준은 무엇인가요?

- ① 추가해야할 지표 : _____
 ② 제외해야 할 지표: _____

16-2. 평가기준별 가중치를 새로 부여한다면 어느 정도가 적정할까요?

- ① 사업추진 태세(%) ② 사업추진 실적(%)
- ③ 사업성과 및 효과(%) ④ 홍보실적(%)
- ⑤ 수범사례 및 시·도활동(%) ⑥ 기타(_____, %)

17. 연차평가결과를 바탕으로 우수 지자체에 인센티브를 지원하고 있는데 이 제도가 적절하다고 생각하십니까?()

- ① 적절함 ② 그렇지 못함 ③ 모르겠음

17-1. (②번 응답시) 적절치 않다면 이유는 무엇입니까?()

- ① 낙후지역 지원이라는 신활력사업 취지에 부합되지 않음
- ② 구조적으로 단기간에 획기적인 성과를 낼 수 없는 지역이 있기 때문
- ③ 계속 우수지자체로 선정되면 나중에 조기졸업의 가능성이 커지기 때문
- ④ 지자체간 빈익빈 부익부의 현상이 고착화 될 수 있기 때문
- ⑤ 기타: _____

18. 종합평가지 실시되는 서면평가에서 평가기준은 사업기획(20%), 사업집행(30%), 지역혁신(20%), 사업성과 및 기대 가능성(30%)입니다. 기준과 가중치가 적절하다고 생각하십니까?()

- ① 적절함 ② 그렇지 못함 ③ 모르겠음

18-1. 기준에 대한 가중치는 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까?

- ① 사업기획(%) ② 사업집행(%)
- ③ 지역혁신(%) ④ 사업성과 및 기대 가능성(%)
- ⑤ 기타:(_____, %)

19. 종합평가지 추진실적 우수 시·군에 대해서 2005년 10%, 2006년 20%, 2007년 70%로 평가결과를 연계하도록 하고 있습니다. 반영비율이 적절하다고 생각하십니까?()

- ① 적절함 ② 그렇지 못함 ③ 모르겠음

19-1. 반영비율이 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까?

- ① 1차년 연차평가(%) ② 2차년 연차평가(%)
 ③ 3차년 종합평가(%) ④ 연차평가 반영하지 않음.

20. 사후평가지 필요한 성과지표들로는 다음 중 어떤 것들이 적절하다고 생각하십니까? 중요하다고 생각되는 세 가지를 선택하여 주십시오. (, ,)

- ① 인구변화율 ② 인구밀도 ③ 소득세할주민세 ④ 재정력지수
 ⑤ 고용증가 ⑥ 소득증가 ⑦ 특허·연구회 등 혁신활동 증가
 ⑧ 경제활동인구 ⑨기타 : _____

21. 신활력사업에 대한 사후평가를 통해 성과부진 지역을 일정한 부분 탈락시키는 정책이 얼마나 필요하다고 보십니까?()

- ① 아주 필요하다 ② 필요하다 ③ 잘 모르겠다
 ④ 필요하지 않다 ⑤ 전혀 필요하지 않다

22. 신활력사업의 효율적인 추진을 위해 필요한 사항이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지자체 스스로 지향하는 사업의 정체성과 내용에 대한 고민 공유
 ② 중앙정부와 지자체, 주민간의 효과적인 의사소통
 ③ 관련분야 전문가 집단의 적극적인 지원과 협력
 ④ 합리적인 평가시스템의 구축과 평가결과의 엄격한 적용

II. 농어촌 활력증진에 관한 사항

1. “활력 있는 농어촌”이란 다음 어떠한 곳을 의미한다고 생각하십니까?()

- ① 외지인 유입 등으로 인구가 늘어나는 곳
 ② 안정적이고 매력적인 일자리가 많이 있는 곳
 ③ 교육, 의료, 문화 등 생활환경이 정비된 곳
 ④ 주민들의 복지수준과 삶의 질이 높은 곳

2. 제2기 신활력사업에서는 어떤 목표가 더욱 강조되어야 한다고 생각하십니까?()
- ① 다양한 관련 사업간의 사업비전과 목표를 명확히 설정하고 유기적인 연계방안 강화
 - ② 농어촌지역 활력을 위한 시군단위 계획제도 도입
 - ③ 지자체의 기획 역량과 인적자원 능력 개발 강화
 - ④ 낙후지역 활성화 정책으로의 신활력사업의 정체성 확립
3. 제2기 신활력사업의 추진 방향과 관련하여 다음과 같은 의견 중 어떤 방향에 더 공감하십니까? 상대적으로 더 공감하는 주장에 V표를 해 주시기 바랍니다.
- ① 주민들의 혁신역량을 배양하고 인재 육성에 초점을 두어야 한다()
 - ② 농가(경영체 포함)를 위한 시설 투자나 보조 사업에 초점을 두어야 한다()
 - ① 형평성을 고려하여 많은 주민들이 혜택을 입을 수 있도록 추진되어야 한다()
 - ② 능력 있는 마을이나 주민 중심으로 선택과 집중을 하는 것이 바람직하다()
 - ① 지역 주민의 정주 여건 개선을 위한 기반시설 투자가 바람직하다()
 - ② 지역 산업 경쟁력 향상에 주력하는 것이 바람직하다()
 - ① 인재 육성, 혁신 역량 육성 등 소프트웨어 사업에 주력해야 한다()
 - ② 지역 기반 시설 구축이나 산업 하드웨어 구축에 주력해야 한다()
 - ① 장기적 관점에서 지역의 혁신역량을 강화하는 사업에 주력해야 한다()
 - ② 당장의 가시적 성과를 드러낼 수 있는 현안 사업에 주력해야 한다()
 - ① 낙후지역이나 과소지역 활성화를 위한 정합적인 정책으로 추진되어야 한다()
 - ② 농촌지역 산업경제 활성화를 위한 정책으로 범위를 한정해서 추진해야 한다()
 - ① 참여주체들의 신뢰와 협력을 증시하는 민관협치방식의 추진체계를 유지해야 한다()
 - ② 현실적 여건과 주민 역량을 고려할 때 지자체 중심의 사업추진이 불가피하다()

4. 제2기 신활력사업은 향토산업과 함께 농촌활력증진사업으로 추진할 계획으로 있습니다. 활력있는 농촌을 만들기 위해 가장 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?()
- ① 농업관련산업 육성 등 외연 확대
 - ② 시장지향형 지역경영(아이디어, 기술 등 개성있는 지역산업)
 - ③ 교육 및 훈련으로 전문인력 확보
 - ④ 경쟁력 있는 분야에 집중 지원을 통해 투자의 효율성 제고
 - ⑤ 산학연 협동 등 클러스터적 혁신체계 구축
5. ‘농촌활력증진’의 핵심목표는 (1)지역혁신체계(지역역량 강화) (2)향토자원의 산업화, 일자리 창출 등 산업 활성화 (3)교육, 문화혁신을 통한 지역활성화로 하고 있습니다. 이러한 목표를 달성하기 위해 중점을 두어야 하는 사항은 무엇입니까?()
- ① 지역혁신체계 구축 및 인재 양성
 - ② 경쟁력 있는 지역특화산업 육성
 - ③ 통신체계 정비와 지역간 교류 확대
 - ④ 웰빙을 위한 환경정비와 지역문화, 교육진흥
 - ⑤ 고령자 대책 및 보건의료 복지 확충
 - ⑥ 기타 : _____
6. 그간의 농촌활력 증진을 위한 농산물가공 등의 정책들이 효과를 발휘하지 못하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?()
- ① 농어촌지역 기술인력 부족
 - ② 지자체 담당자의 사업추진 능력 부족
 - ③ 기업입지조건 및 관련산업 부재
 - ④ 농촌현실을 무시한 부적합한 정책도입
 - ⑤ 열악한 생활환경 및 복지수준
 - ⑥ 기타 : _____

7. 농어촌지역이 도시지역에 비해 낙후되는 원인은 무엇이라고 생각하십니까?
()

- ① 농산물 수입과 시장 불안정
- ② 시장원리를 무시한 정부지원과 과잉보호
- ③ 일관성 없는 농업·농촌정책
- ④ 지자체 공무원 경영마인드 부족
- ⑤ 획일적 사업 배분 등 사업의 효율성 결여
- ⑥ 정부자금의 총괄적 관리 미흡

8. 농촌활력증진 관련 정책들 중 효과가 클 것으로 생각되는 사업은 무엇입니까? 세 가지만 선택하여 주십시오.(, ,)

①신활력사업	②향토산업	③지역특화사업
④지역농업클러스터	⑤지연산업	⑥지역특화발전 특구
⑦향토지적재산 육성 및	지역공동브랜드 개발사업	⑧지역특화산업
⑨농공단지조성사업	⑩녹색농촌체험마을	⑪기타()

9. 농촌활력증진사업의 효율적 추진을 위한 추진방향은 무엇이라고 생각하십니까?()

- ① 물량위주의 재정적 성과 기준에서 탈피하여 지자체 스스로 다양한 사회적 목표와 지향하는 가치를 제시하고 이를 평가함
- ② 사업목표가 명확히 계량화 될 수 있도록 제시
- ③ 사업과정에서 지속적인 모니터링 실시
- ④ 독립적인 평가기관의 설립을 통한 평가의 독자성 보장

10. ‘농촌활력증진계획’에 대해서 어느 정도 알고 계십니까?()

- ① 매우 잘 알고 있음
- ② 약간 알고 있음
- ③ 알 것 같으나 정확히는 모름
- ④ 전혀 모름

11. ‘농촌활력증진계획’ 기존의 별도를 수립하던 신활력사업계획, 향토자원육성 기본계획, 지역특화품목육성계획을 하나의 종합계획으로 작성함을 의미합니다. 계획 수립을 어떤 방식으로 하는 것이 효과적이라고 생각하십니까?()
- ① 지역혁신체계 및 혁신협의회를 통한 계획 수립
 - ② 지역내의 연구기관과 협의, 자문, 컨설팅 의뢰
 - ③ 지역특성을 감안한 자주적, 창조적 계획 수립
 - ④ 기존 개발 사업들과 연계 추진
12. ‘농촌활력증진계획’ 수립시 사업간 연계성 강화를 위해 신활력사업, 향토산업, 지역특화사업에 대한 계획을 함께 수립하도록 되어 있습니다. 계획 수립시 예상되는 어려움은 무엇이라고 생각하십니까?()
- ① 비효율적이고 형식적인 계획
 - ② 사업부서간 갈등 유발
 - ③ 사업간 차별성 부족
 - ④ 예산 편성 문제
 - ⑤ 전문부서 및 인력 부족
 - ⑥ 기타()
13. ‘농촌활력증진계획’은 관련 사업들간의 시너지 효과를 내기 위해 장기적으로 통합을 추진할 계획입니다. 통합하는 것이 바람직하다고 판단되는 사업들을 모두 골라 해당 번호 앞에 V표 해주십시오.

- | | | |
|--------------------------------|------------|--------------------|
| ①신활력사업(농림부) | ②향토산업(농림부) | ③지역특화품목육성사업(농림부) |
| ④지역농업클러스터(농림부) | | ⑤농촌마을종합개발사업(농림부) |
| ⑥오지종합개발사업(농림부) | | ⑦도서종합개발사업(행자부) |
| ⑧접경지역종합개발사업(행자부) | | ⑨소도읍육성사업(행자부) |
| ⑩지연산업(산자부) | | ⑪지역특화발전특구(재경부) |
| ⑫향토지적재산 육성 및 지역공동브랜드 개발사업(행자부) | | |
| ⑬살기좋은지역만들기(행자부) | | ⑭지역향토산업육성사업(중기청) |
| ⑮지리적표시제등록사업(농림부) | | ⑯특산물·전통식품인증제도(농림부) |
| ⑰농산물가공산업육성(농림부) | | ⑱지역특화산업(중기청) |
| ⑲농촌특산단지육성사업(농림부) | | |

14. ‘농촌활력증진사업’이 효율적으로 추진하기 위해 무엇이 필요합니까?()

- ① 농촌활력증진계획의 수립 촉진
- ② 농촌활력증진사업 전담조직 설립
- ③ 농촌활력증진협의회 및 추진위원회 구성
- ④ 농촌활력증진 성공적 추진을 위한 매뉴얼 제시
- ⑤ 농촌활력증진 교육과정 참여 및 자체 교육 실시
- ⑥ 농촌활력증진을 위한 종합포털 DB 구축

15. ‘농촌활력증진사업’ 틀 속에서 신활력사업과 향토산업이 함께 추진될 경우 예상되는 문제점은 무엇이라고 생각되십니까?()

- ① 아이템의 중복성
- ② 균특예산 운영에 있어 지자체의 재량권 제한
- ③ 중복을 피하기 위한 소규모 분산투자에 따른 투자의 비효율성
- ④ 기획, 예산 등 종합조정예 대한 지자체의 역량 부족
- ⑤ 전문인력 및 전담부서 부족

16. 농촌활력증진사업의 선정을 위한 계획의 평가시 가장 중요하게 고려해야 할 사항이 무엇이라고 생각하십니까? (1), (2), (3), (4), (5)종의 지표에 대해 각기 100점 만점의 가중치를 부여해 주십시오.

(1) 주민참여도(아이디어 발굴과정, 사업계획추진과정, 국민 자체부담 정도 등 주민 추진의지, 민간협력체계 구축 및 지역공동체 복원 노력 정도 등) ____%

(2) 사업의 창의성(사업계획, 주제, 재료의 독창성, 지역자원·문화·지리적 특성의 발굴 및 활용정도) ____%

(3) 사업의 효과성(업대비 효과성, 타지역 및 지자체로의 파급성, 지역생활환경개선 기여도, 다수 주민에게 수혜 및 사회적 편익 증진 기여도 등) ____%

(4) 지자체의 노력정도(지역주민에 대한 홍보 및 참여유도 노력, 지자체의 관여 정도, ③시도의 시군사업 참여율 등) ____%

(5) 지방자치단체가 설정, 제시한 사업계획의 정합성 ____%

17. 제2기신활력사업 및 향토산업육성사업의 효율적 추진을 위해 건의사항은?

(응답해 주셔서 감사합니다.)

참고 문헌

- 강인원 등. 2000. “지방자치단체의 지역경제정책 평가:정책환경 및 정책수단의 다양성.” 『지역사회개발연구』 제25권 2호.
- 강형기. 1996. “일촌일품의 원조 오야마마찌.” 『지방행정』. 45(508), pp 77-91
- 김정호 등. 2005. 『지역농업클러스터 시범사업 추진실태조사』. 한국농촌경제연구원.
- 광주전남발전연구원. 2004. 『향토산업육성방안』. 전라남도.
- 국가균형발전위원회. 2007. 『신활력사업 정책교본』. 미출간 단행본.
- 국가균형발전위원회. 2004. 『신 활력지역발전구상』.
- 국가균형발전위원회. 2004. 『신활력사업 추진지침』.
- 국가균형발전위원회. 2005. 『신활력사업 지역순회설명회 평가보고서』.
- 국가균형발전위원회. 2005. 『신활력사업 추진을 위한 SAP모델』.
- 국가균형발전위원회. 2006. 『신활력사업 추진주체(Actor)의 체계적 육성 방안 연구』.
- 김덕호. 2007. “농촌산업정책 추진방향.” 『제2기 신활력사업 추진방향 및 향토산업육성사업 교육 교재』. 국가균형발전위원회 · 농림부.
- 김병준. 2007. “시군 농촌활력증진계획 수립지침(안).” 『제2기 신활력사업 추진방향 및 향토산업육성사업 교육 교재』. 국가균형발전위원회 · 농림부.
- 김선기. 2003. 『향토자산 활용 지역축제의 마케팅 전략』. 한국지방행정연구원.
- 김선기 등. 2006. 『신활력사업의 추진실태분석 및 개선 방안』. 한국지방행정연구원.
- 김현호. 2003. “장소관측적 지역발전을 위한 장소자산형성에 관한 연구.” 『국토연구』 제 36권. 국토연구원.
- 김현호 등. 2005. 『낙후지역개발사업의 조정방안』. 한국지방행정연구원.
- 김형국. 2002. 『고장의 문화관측: 세계화시대에 지방이 살 길』. 서울: 학고재.
- 농림부. 2005 · 2006. 『향토산업육성기본계획』.
- 농림부. 2007. 『지역특화사업지침』.
- 농림부. 2007. 『사업이관에 따른 농촌 지역개발사업정비(안)』.
- 농촌기반공사. 2004. 『농촌지역향토산업육성방안연구』. 농림부.
- 명승환. 2002. “활용을 위한 정책평가의 설계: 정보화사업평가를 중심으로.” 『사이버 커뮤니케이션 학보』. 통권 제9호.
- 모성은. 2004. “신활력사업의 추진과제와 발전 방향.” 『2004 신활력사업 제1차 세미나』. pp41~104. 한국지역경제학회.

- 모성은. 2005. “신활력사업과 지역발전전략.” 『지방행정』. 대한지방행정공제회.
- 모성은. 2000. “지역특화산업 육성전략.” 『지방행정』. 현대사회연구소.
- 민흥기. 2007. “신활력사업과 한국농촌공사의 역할.” 『제2기 신활력사업 추진방향 및 향토 산업육성사업 교육 교재』. 국가균형발전위원회·농림부.
- 모창환. 2002. “철도민영화 정책에 대한 다차원 정책평가방법론의 적용: 영국 철도민영화 사례 분석.” 『한국정책학회보』 제12권 1호.
- 명승환. 2002. “활용을 위한 정책평가의 설계: 정보화사업평가를 중심으로.” 『사이버 커뮤니케이션 학보』 통권 제9호.
- 박경선. 2005. “일본공예산업탐방기.” 중소기업진흥공단.
- 박석두 등. 2004. 『농촌 지연산업 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 박주영 등. 2007. “신활력사업 추진 실태와 개선 방안.” 『농촌경제』 30권 1호.
- 변명식. 2005. “향토산업육성전략연구.” 『長安論叢』 제25권.
- 손상락. 2005. “낙후지역 발전을 위한 신활력지역 정책에 관한 고찰.” 『경남발전』 통권72호. pp7~23. 경남발전연구원.
- 송미령. 2004. “신활력지역 정책의 효율적 추진 방안.” 『도시문제』 제39권 431호. pp32~40. 대한지방행정공제회.
- 송미령 등. 2004. 『신국토 구상과 농산촌의 혁신체계 구축』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 등. 2006. 『농촌 지역혁신 사례』. 한국농촌경제연구원.
- 심상민. 2002. “이천 도자기 클러스터의 현황과 발전전략.” 『산업 클러스터 발전전략』. 삼성경제연구원.
- 우윤석. 2004. “낙후지역 개발을 위한 신활력사업의 바람직한 추진 전략에 관한 연구.” 『국토연구』. 제43권. pp21~36. 국토연구원.
- 여상일. 1996. 『지역특화산업 육성을 위한 지방자치단체의 역할』. 한국지방행정연구원.
- 이동필. 1984. 『전통공예산업에 관한 사례 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이동필 등. 1994. 『전통가공식품육성방안』. 한국농촌경제연구원.
- 이동필. 1994. 『전통민속주산업육성방안』. 한국농촌경제연구원.
- 이동필 등. 1995. 『농촌지역 2·3차산업 활성화 방안』. 전국경제인연합회.
- 이동필 등. 1996. 『농어촌지역의 유형구분과 농공단지개발사업의 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 이동필 등. 1997. 『농어촌부업단지 실태와 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 이동필 등. 2002. 『주류산업 활성화를 위한 제도개선 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 이동필 등. 2004. 『도농간 소득 및 발전격차의 실태와 원인 분석』. 한국농촌경제연구원.
- 이동필 등. 2004. 『농민주 및 민속주산업 발전방안과 개발모델』. 농림부.

- 이동필 등. 2006. 「농어촌지역개발·복지분야지원체계 효율화 방안에 관한 연구」. 기획예산처·농림부.
- 이동필. 2007. “향토산업의 육성을 통한 지역경제 활성화”. 「제2기 신활력사업 추진방향 및 향토산업육성사업 교육 교재」. 국가균형발전위원회·농림부.
- 이용준. 2005. 「공공부문사업평가」. 국회예산정책처.
- 이창균 등. 2006. 「지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안」. 한국지방행정연구원.
- 이철우. 2000. 「채래공업단지구조와 산업지역사회」. 해남옥돌사례.
- 이용준. 2005. 「공공부문사업평가」. 국회예산정책처.
- 이창균 등. 2006. 「지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안」. 한국지방행정연구원.
- 장재홍 등. 2002. 「지역산업정책 평가시스템 구축에 관한 연구(IT, BT, NT를 중심으로)」. 산업정책연구원.
- 중소기업청. 2003. 「지역향토산업 육성 기본계획」.
- 최양부 등. 1980. 「농촌가내공업의 현황과 문제」. 한국농촌경제연구원.
- 최양부 등. 1984. 「농공단지개발의 방향과 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 최윤기 등. 2005. 「낙후지역발전모델에 관한 연구」. 산업연구원.
- 최호중. 2007. “향토산업육성사업 추진 방향.” 「제2기 신활력사업 추진방향 및 향토산업육성사업 교육 교재」. 국가균형발전위원회·농림부.
- 한국산업관계연구원. 2006. 「남원목기에 대한 지리적 특성 및 품질 특성에 관한 연구」.
- 한표환 등. 1999. 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」. 한국지방행정연구원.
- 한표환 등. 2004. 「지역발전을 위한 향토자원의 개발 및 활용 방안」. 한국지방행정연구원.
- 황종환. 2004. “향토자원개발촉진법 제정을 위한 입법론적 연구.” 한국지적재산관리재단.
- 행정자치부. 2004. 「신활력사업 추진지침」.
- 행정자치부. 2004. 「낙후지역 선정지표 개발」.
- 행정자치부. 2006. 「2005년도 신활력사업 추진실적 평가결과」.
- EUROPEAN COMMISSION. 2002. “GUIDELINES FOR THE EVALUATION OF LEADER+ PROGRAMMES.” EU.
- EUROPEAN COMMISSION. 2002. “LEADER+ Guidelines for the Ex ante Evaluation of Programmes”. EU.
- Saaty, Thomas L. 1980. *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*. British Library Cataloguing in Publication Data.

C2007-41

신활력지역지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및
향토산업 육성을 위한 체계적 지원 방안·평가지표 개발

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2007. 12.
발 행 2007. 12.
발행인 최정섭
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 동양문화인쇄포럼
02-2242-7120 E-mail: dongyt@chol.com

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-