

# 충남 향토산업의 육성방안

김현호 | 한국지방행정연구원 지역발전연구실 연구위원  
이관률 | 충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원

## I. 향토산업의 중요성

우리나라 낙후지역개발의 역사에서 획기적인 변화를 가져온 것은 신활력사업이다. 2005년부터 시작된 신활력사업은 전국 최소기준의 생활여건 조성에 초점을 둔 종래의 정책에 대한 반성에서 출발했다. 고령화가 심화되어 활력이 떨어지는 낙후지역에서 생활여건의 개선은 근본적인 처방이 되지 못한다. 따라서 신활력사업은 소득과 부가가치를 창출해야만 낙후지역이 발전할 수 있다는 전제 하에 전국에 획일적인 물적 인프라 투자 대신 소득과 부가가치 창출을 겨냥한 정책이다. 신활력사업을 계기로 소득과 부가가치 창출이 지역의 낙후성을 극복할 수 있는 중요한 수단이 된다는 공감대가 점차적으로 확산되었고, 급기야 소득창출은 중앙과 지방에서 추진하는 대부분의 정책에서 가장 핵심적인 사항으로 자리잡기에 이르렀다.

이와 동시에 종래 외부로부터 기업유치를 통한 소득과 고용창출에도 적지 않은 인식의 변화가 초래되었다. 외부로부터 기업을 유치한다는 것이 수월치 않을 뿐 아니라, 기업을 유치한다고 하더라도 유치한 기업을 지역에 잡아둘 여건 조성이 어렵다. 또한 지역주민의 고용으로 연결되기 어렵기 때문이었다. 이러한 이유에서 기존의 인프라 위주 및 외부적 발전에 대한 대안으로 영역기반의 내생적 발전(territory-based endogenous development)이 주목을 받고 있다. 그 가운데서도 향토자원의 개발과 활용을 통한 향토산업의 육성에 대한 인식이 점차 높아지고 있다.

지역소득을 창출하기 위한 관심에서 출발한 향토산업의 육성은 고용이 지역차원의 행복을 창출하기 위한 가장 유력한 수단임을 확인하게끔 하였고, 그 영역이 사회적 기업분야까지 확장되고 있는 추세이다. 이러한 시대적 여건과 지역상황의 변화와 맞물려 향토산업 육성을 지원하기 위한 재원지원의 포괄보조화가 보다 강화되었고, 농식품부·지경부·고용부 등 중앙정부 차원의 통합적 추진에 대한 움직임도 한층 증가하고 있다. 또한 이와 맞물려 향토산업 육성에 대한 충남의 의지도 강화되고 있고, 이를 실현하기 위한 다양한 노력들도 가시화되고 있다. 이 같은 관점에서 충남 향토산업의 현 주소를 짚어보고, 이를 육성하기 위한 방안을 모색해 보는 것이 본 글의 목적이다.

## 2. 충남 향토산업의 현황과 문제점

### 1) 현황

충남의 종사자(2009)는 665,433명으로 전국의 4.0%를 차지하고 있다. 인구수와 종사자수의 불균형 상황을 나타내는 인구수 대비 종사자수의 비율인 P-E Ratio<sup>1)</sup>는 전국 평균인 0.34에 비해 0.01이 적은 0.33이다. 참고로 평균보다 높아 인구에 비해 고용사정이 나은 지역은 서울, 광주, 울산, 경남, 제주 등이다.

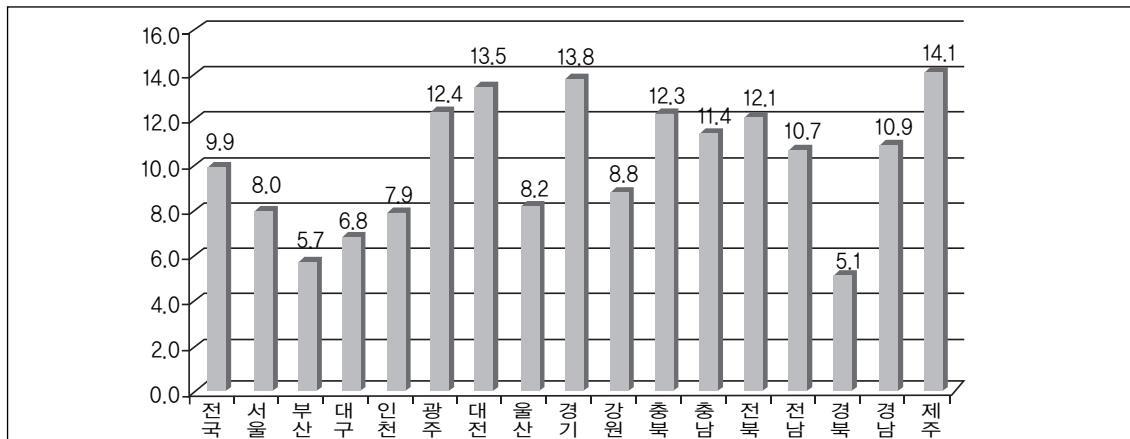
〈표 1〉 시·도별 P/E ratio(2009년)

지역	인구수	종사자수	P/E ratio	비고	평균과의 차이
전국	49,773,145	16,818,015	0.34		
서울	10,208,302	4,177,336	0.41	+	0.07
부산	3,543,030	1,182,236	0.33	-	0.00
대구	2,489,781	766,886	0.31	-	-0.03
인천	2,710,579	790,202	0.29	-	-0.05
광주	1,433,640	488,781	0.34	+	0.00
대전	1,484,180	468,501	0.32	-	-0.02
울산	1,114,866	413,831	0.37	+	0.03
경기	11,460,610	3,558,659	0.31	-	-0.03
강원	1,512,870	479,165	0.32	-	-0.02
충북	1,527,478	513,176	0.34	+	0.00
충남	2,037,582	665,433	0.33	-	-0.01
전북	1,854,508	544,469	0.29	-	-0.04
전남	1,913,004	560,699	0.29	-	-0.04
경북	2,669,876	868,182	0.33	-	-0.01
경남	3,250,176	1,140,329	0.35	+	0.01
제주	562,663	200,130	0.36	+	0.02

그리고 2005년에서 2009년까지 전국에서 차지하는 종사자수 비율에 있어서 충남은 11.4%로서 전국 평균인 9.9%보다 높고, 2005년 전국 대비 3.0%에서 4.0%로 증가하였다. 그러나 제주 14.1%, 경기 13.8%, 대전 13.5%, 광주 12.4%, 충북 12.3%, 전북 12.1%에 비해 종사자수의 증가율이 낮다.

1) P-E Ratio는 종업원수(Employment)를 인구수(Population)로 나눈 값으로, 인구수에 비추어 본 일자리수를 의미한다.

〈그림 1〉 전국 대비 종사자수 비율의 증감 ('05년-'09년)



다양한 관점에서 향토자원을 파악할 수 있겠지만, 전통고유기술, 지역특산물, 관광문화상품, 지역특성과 결합된 포장 등의 관점에서 파악한 2005년 충남의 향토자원은 513개이다(충남도청, 2010). 그 가운데 관광문화상품이 거의 절반에 가까운 224개이고, 그 다음은 지역특산물이 161개이다. 지역적으로는 논산 116개, 공주 94개, 아산 65개, 보령 41개, 당진 38개, 금산 37개 등의 순위를 보이고 있다.

〈표 2〉 충남 향토자원의 현황

시·군	계	전통고유기술	지역특산물	관광문화상품	포장 등
계	513	70	161	224	58
천안시	15	1	11	1	2
공주시	94	52	29	10	3
보령시	41	1	36	2	2
아산시	65	4	7	54	-
서산시	3	-	2	1	-
논산시	116	1	6	106	3
계룡시	3	-	2	-	1
금산군	37	2	31	2	2
연기군	26	5	15	6	-
부여군	20	-	7	13	-
서천군	28	1	10	14	3
청양군	7	1	6	-	-
홍성군	16	1	-	-	15
예산군	6	1	1	3	1
태안군	13	1	7	2	3
당진군	38	-	2	11	25

출처 : 충청남도(2010)

## 1. 충남 향토산업의 육성방안

이들 자원을 활용한 충남의 향토산업 정책사업은, 전국 139개의 11.5%를 차지하는 16개 향토산업 육성사업을 추진(3년간 30억원 사업비 투자)하고 있으며, 전국 76개 중 7.9%를 차지하는 6개의 지역연고산업육성사업을 추진(3년간 6억원 내외의 사업비 투자)하고 있다(이관률, 2010). 이외에도 향토자원 개발에 관련된 규제를 일괄적으로 완화해 주는 지역특화발전특구, 농어촌자원복합산업화지원, 광역클러스터 활성화 사업 등을 추진하고 있다.

〈표 3〉 충남의 향토산업 및 지역연고산업 육성사업 추진 현황

정책	시군	사업명	사업기간
향토산업 육성사업	청양군	구기자 산업육성사업	2009~2011
	당진군	초락도리 약쑥개발	2009~2011
	부여군	부여 굿뜨레밤 명품화사업	2010~2012
	서천군	한산 소곡주 명품화사업	2010~2012
	금산군	고품질 안전인삼 농식품 생산사업	2011~2013
	논산시	강경 발표젓갈산업 육성사업	2011~2013
	논산시	양촌 감와인 육성사업	2012~2014
	금산군	추부명품갯잎의 판매촉진전략을 위한 마케팅사업	2012~2014
	부여군	굿뜨레멜론 글로벌유통 활성화를 위한 신상품개발사업	2012~2014
	홍성군	광천 토굴새우젓 명품화 클러스터사업	2012~2014
	예산군	추사 김정희 문화상품화사업	2012~2014
	태안군	청정에너지 활용 태양초 고추산업화단지 조성사업	2012~2014
	천안시	병천순대 웰빙명품화 클러스터사업	2013~2015
	공주시	공주알밤산업 고도화 전략	2013~2015
	서산시	발효식품 어리굴젓 산업화사업	2013~2015
	연기군	운주산 세종 슬로푸드 향토산업 육성사업	2013~2015
지역연고 산업육성 사업	서천군	한산모시 글로벌 비즈니스 브랜드 강화사업	2008~2011
	금산군	인삼약초바이오 지역혁신클러스터 육성사업	2009~2012
	보령시	통합 브랜드를 통한 보령머드 산업 육성사업	2009~2012
	천안시	충남지역 제조산업 활성화를 통한 고용확대사업	2010~2013
	청양군	청정 청양 그린웰리스 육성사업	2010~2013
	공주시	유구 자카드 Biz-polis 사업	2010~2013

출처 : 이관률(2010)

## 2) 문제점

첫째, 향토자원 및 향토산업에 대한 기초조사가 비교적 미흡한 실정이다. 시군 및 광역지자체 차원에서 지역의 향토자원에 대한 체계적이고 과학적인 전수조사를 바탕으로 경쟁력과 시장성, 잠재력을 지닌

자원을 유형화할 뿐 아니라 사장 자원에 대한 복원 등을 토대로 자원의 분류 및 유형화 등이 부족하다. 아울러 이와 관련된 계획이 수립되어 있지 않다.

둘째, 지역의 특화성과 전략성에 토대한 향토자원의 개발, 향토산업 육성 노력이 비교적 미흡하다. 단 품 농특산품의 지명도에 기반한 향토자원의 개발, 상품화에 더해 시계열적, 횡단면적인 지역의 중추성 등을 분석하고 주민의 인식 및 수요, 전국의 인식 등을 복합적으로 고려한 접근이 부족한 편이다.

셋째, 사업추진의 분절성, 단편성의 문제가 있다. 대부분의 지역에서 단일한 지역 특산품의 상품화 관련 정책을 추진하고 있으며, 그렇기 때문에 제한된 사업비와 사업규모로서 향토자원의 상품화, 산업화를 추진하고 있다. 이와 연장선에서 지역 내외부의 관련 시책간의 연계성도 부족하다.

넷째, 낮은 향토자원의 상품화 수준과 지역의 산업과 연계성이 낮은 정도의 향토산업 육성의 문제가 있다. 부여 밤표레 등 일부 산업화에 성공한 사례의 경우 조차도 맹아적 단계로써 클러스터로 나아가지 못하고 있다. 그러다 보니 다른 지역산업의 창출이 부족할 뿐 아니라 전후방 연계성도 부족하다. 일부 집적지의 경우도, 단순집적지로 노동시장 미형성, 향토산업의 영세적 규모로 인해 성장동력으로써 자리매김과 일자리 창출에 대한 기여가 미흡한 편이다.

다섯째, 향토산업 육성을 위한 종합적 대응방안과 제도적 장치의 구비가 미흡하다. 향토자원 개발 및 시·군 및 시·도 향토산업 육성의 설계에 해당하는 밑그림이 제대로 구비되어 있지 않고, 시·도 및 시·군 산업과의 연계성 강화, 지역간 연계 전략을 통한 광역화가 미흡하다. 또한 관련 정책을 통합적으로 추진하기 위한 장치의 구축도 부족하고, 향토자원 개발 및 향토산업 육성을 보다 체계적으로 지원, 육성하기 위한 조직·제도·예산·인력도 부족한 형편이다. 뿐만 아니라 향토자원 개발, 상품화를 통해 지역의 번영과 복지에 중요한 역할을 할 수 있는 공동체 경영사업이나 커뮤니티 비즈니스, 마을기업 등을 육성하기 위한 전략도 부족한 실정이다.

### 3. 충남 향토산업의 육성방안

전반적으로는 중앙부처에서 품목과 지역을 선정·지원하는 하향적 방식에서 탈피하여 정책의 지방화를 강화하는 방향으로 지역의 특성에 적합한 정책의 추진이 필요하다. 이러한 기본전제하에서 충남 향토산업의 발전방향을 몇가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 경쟁력 있는 향토자원 개발을 위한 추가적인 노력이 필요하다. 주민과 지역사회의 자발적 참여를 유도하기 위한 향토자원 발굴 경진대회의 개최와 더불어 이를 효율적으로 지원하기 위한 향토자원개발협의회 등 조직의 구성·운영이 필요하다.

둘째, 향토자원 개발 범위의 확대가 필요하다. 다각적인 향토자원의 개발·육성을 위해서는 부문간의

융복합화가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 문화, 역사자원, 생활풍습 등의 소프트자원을 통한 축제, 이벤트, 관광 등이 기업화·산업화 전략과 함께 추진되어야 한다. 아울러 농산품 위주의 향토자원 선정과 개발에서 탈피하여 경쟁력 있는 향토자원의 개발을 통한 산업고도화가 이루어져야 할 것이다. 그러나 현재 향토산업은 깻잎, 감, 고추 등 농산품의 상품화 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다.

셋째, 지역의 특성과 수요에 대응한 향토산업의 체계적인 지원이 필요하다. 우리나라 시·군의 인구, GRDP, 산업구조 등을 기준<sup>2)</sup>으로 할 때, 지역유형을 산업형 도시형, 종합도시형, 농공복합형, 농산어촌형의 유형으로 구분이 가능하다. 지역특화산업육성사업 개선방향 연구에 의하면(한국지방행정연구원, 2010), 지역의 유형에 따라 향토자원 개발, 향토산업 육성에 필요한 시책의 지원수요가 공통적인 것도 있지만, 대개 차별적인 것으로 확인되고 있다. 예컨대 시장·판매경로의 개척은 가장 높은 정책수요를 보인 지원분야이지만, 종합도시형과 농산어촌형은 기술·특허지식과 네트워킹을, 그리고 산업도시형과 농공복합형은 기술·특허지식과 R&D 연구인력에 대한 지원 수요가 높다. 따라서 지역별 특성과 수요에 대응한 맞춤형 처방이 필요하다.

〈표 4〉 지역유형별 향토산업 육성정책 수요

		기술 및 특허지식의 필요성	R&D연구인력의 필요성	단순노동력의 필요성	기능직·숙련직 노동력의 필요성	동일·유사기업과의 네트워킹 필요성	시장·판매경로의 개척 필요성
전체	응답수	700	691	688	691	692	697
	평균	3.77	3.71	2.96	3.55	3.65	4.24
	표준편차	1.18	1.21	1.13	1.11	1.07	0.95
종합도시형	응답수	126	123	125	126	126	126
	평균	3.81	3.72	2.80	3.47	3.86	4.28
	표준편차	1.24	1.33	1.11	1.18	1.13	0.99
산업도시형	응답수	178	177	173	176	176	174
	평균	4.12	4.00	2.91	3.84	3.76	4.16
	표준편차	0.92	1.01	0.96	0.98	0.93	0.82
농공복합형	응답수	116	111	117	111	111	117
	평균	3.35	3.55	2.99	3.29	3.32	4.11
	표준편차	1.26	1.23	1.22	1.12	1.16	1.00
농산어촌형	응답수	280	280	273	278	279	280
	평균	3.70	3.59	3.05	3.52	3.62	4.31
	표준편차	1.22	1.23	1.19	1.12	1.06	0.98

주 1 : 산업별로 정책수요를 조사하였으므로 설문응답여부에 따라 응답수가 다름

주 2 : 필요성에 대하여 리커트척도 5점 기준을 이용

출처 : 한국지방행정연구원(2010)

2) 인구, GRDP, 1차산업 비중이 기초생활권 기하평균 보다 2개 이상 높으면 도시형으로, 2개 이하이면 비도시형으로 1차적으로 분류하고 그 다음 도시형 가운데 2차산업의 비중이 기초생활권 기하평균을 상회하면 산업도시형, 하회하면 종합도시형으로, 비도시형 가운데 2차산업의 비중이 기초생활권 기하평균을 상회하면 농공복합형으로, 하회하면 농어촌형으로 분류하였다.

넷째, 충남도가 주관이 되어 다양한 유형의 향토자원 개발 및 산업화에 대한 지원이 필요하다. 지역 범위의 차원에서는 시·군 자체적인 접근과 시·군 협력적인 접근의 이원화가 필요하고, 개별 자치단체별 향토자원의 개발보다는 2개 이상의 자치단체가 연계·협력하는 방안이 필요하다. 그리고 내용적 차원에서는 산업화에 한정하기 보다는 복합화·관광화 전략의 추진도 필요하다.

다섯째, 광역형 향토자원의 개발 및 산업화의 경우, 개별 지역 및 광역자치단체의 전략산업과 전후방 연계성을 강화함으로써 지역전체의 산업적 파급효과를 극대화시켜야 할 것이다. 이를 위해서 향토자원 개발을 전략산업과 연계해서 지원하거나 경쟁력 있는 향토자원의 개발과 관련된 산업을 전략산업으로 육성해야 할 것이다.

여섯째, 농특산 식품을 중심으로 이루어지고 있는 향토자원의 상품화를 식품산업클러스터로 구조고도화해야 할 것이다. 향토산업을 클러스터적 관점에서 볼 때, 구성요소의 확충, 기업화단계로 구조고도화, 농공단지 입주기업을 향토산업으로 전환 촉진, 향토산업에 기반한 사회적 기업의 육성이 필요하다.

일곱째, 충남의 향토자원 개발 및 산업화 전략을 마련해야 한다. 충남 전체의 향토자원의 발굴, 개발, 산업화 방안을 포함하여 시·군별 전략의 개발 뿐 아니라, 이들을 전문화·연계화시키는 전략을 포함해야 한다. 그리고 향토산업 전략의 핵심적인 내용은 일자리 창출이 되어야 한다는 것이다.

여덟째, 충남의 향토자원 개발 및 산업화를 제대로 지원하고 추진하기 위한 제도기반의 마련 및 확충이 필요하다. 이를 위해서는 계획의 수립, 통합적 추진체계를 포함한 향토자원 개발 및 산업화 관련 조직의 구성, 향토산업육성 조례 및 향토산업 지원 및 추진체계의 구축, 지역대학 및 실업계 고등학교에 향토산업 관련학과 설치 등의 조치가 필요할 것이다.

### 참고문헌

- 국가균형발전위원회(2004), 「신활력지역 발전구상」, 국정과제회의 보고자료.  
 권오혁·조기현 외(2002), 「지역전략산업육성을 위한 지방자치단체의 역할」, 한국지방행정연구원.  
 권태준(1994), 「경제의 세계화에 대한 정치의 지방화」, 「환경논총」, 제32권.  
 김선기(2003), 「향토자산활용 지역축제의 마케팅 전략」, 한국지방행정연구원.  
 김형국(2002), 「고장의 문화판촉: 세계화 시대에 지방이 살 길」, 학교재.  
 신지원(2004), 「도자기산업의 특성화에 관한 연구: 경기도 이천시를 사례로」, 서울대 석사학위논문.  
 오은주(2011), 「지역개발사업에 대한 정부지원 정책의 방향」, 국회 세미나 발표자료.  
 이관률(2010), 「향토산업 육성으로 내생적 지역발전 도모」, 「충남정책 Brief」, 충남발전연구원.  
 이관률(2010), 「향토산업의 선정과정과 선정기준의 영향력 분석에 관한 연구」, 「지방행정연구」, 제24권 제3호.  
 충남도청(2010), 「충남 지역산업의 내생적 발전을 위한 향토자원 개발육성 및 융복합화 지원계획」.  
 한국지방행정연구원(2010), 「지역특화산업육성사업 개선방향 연구」.