

지역발전을 위한 향토자원 개발의 과제

김 현 호(한국지방행정연구원)

I. 서 론

우리나라는 지난 30여년 동안의 압축성장 과정에서 '성장거점'(growth pole) 전략에 기반한 효율성 위주의 국토개발정책을 시행하다 보니 대도시와 수도권을 제외한 대부분의 지역이 침체 내지 낙후를 면하지 못하는 결과를 노정시켰다. 특히 지방소도시나 농산어촌지역은 인구가 감소하고 지역의 활력이 저하되는 '발전의 사각지대'로 남는 결과가 초래되었다.

그동안 침체지역에 대해 추진해온 지역개발정책마저도 전국최저기준(national minimum)의 생활환경 조성이라는 취지 하에 도로나 주택 등 기초생활 인프라 구축에 치중되었다. 그러다 보니 지역의 소득이나 일자리 창출에는 이렇다할 도움이 되지 못했다.

종래의 하향적, 인프라 지원 위주의 지역발전정책에 대한 대안으로 지방주도의 지역발전전략, 이른바 영역기반 내생적 발전(territory-based endogenous development)전략이 주목을 받고 있다. 그 가운데서도 특히, 향토자원의 개발과 활용의 중요성에 대한 인식이 높아지고 있다. 침체지역의 성장을 도모하기 위해서는 이들 지역이 보유하고 있는 특성있는 자원을 지역발전의 수단으로 활용해야 한다는 취지에서이다.

그러나 침체지역을 포함하여 대부분의 지역은 이를 체계적으로 개발, 활용, 육성하기 위한 경험과 전문성 등이 부족한 실정이다. 또 이들을 체계적으로 육성, 지원하기 위한 정책적 노하우나 시책도 부족하다. 그러다 보니 지역발전의 잠재력이 사장(死藏)되고 있다.

다행히 재원지원도 포괄보조화가 강화되고 중앙정부 차원의 통합적 추진에 대한 노력도 증가하고, 향토자원 개발에 대한 지방정부의 의지도 강화되고 이를 실현하기 위한 노력들도 보다 가시화되고 있다.

이같은 관점에서 지역발전을 위한 향토자원의 개발 및 개발특성을 분석하고 향토자원의 개발 및 개발방안을 모색함이 본 연구의 목적이라고 하겠다.

II. 향토자원과 지역발전

1. 지역발전패러다임 변화와 향토자원

극소전자 기술의 발달에 주도된 정보기술의 비약적 발달은 사람이나 기업 등 경제활동의 이동에 제약이 되었던 공간거리 극복을 수월케 함으로써 경제활동의 이동성을 증대시키고 있다. 그 결과 원거리 활동에 대해서도 즉각적인 통제 및 의사결정 등이 가능케 됨으로써 지구적 차원에서 경제활동이 가능해지는 이른바 ‘경제의 세계화’ 시대가 심화되고 있다.¹⁾

경제의 세계화는 한편으로는 기업활동의 지리적 범위를 증대시킴으로써, 다른 한편으로는 재화와 서비스에 대한 시장의 확대와 그에 따른 구매자와 판매자를 증가시킴으로써 경제 주체간 또는 지역간의 경쟁양상을 변화시키고 있다. 이전과 달리 한 지역경제 혹은 국민경제에 국한되었던 국가나 지역간의 경제적 경쟁이 이제는 국가경계를 뛰어넘어 지구적 차원에서 이루어지고 있기 때문이다.

이같은 세계화는 경쟁의 주체를 국가에서 지방으로 이동시키는 과정이기도 하다. 국경을 가로지르는 경제활동의 자유로운 이동으로 인해 경제활동에 대한 국가의 영토내 조절권이 약화되고(hollowing out) 있기 때문이다. 경제활동이 전 지구를 대상으로 입맛에 맞는 지역에 입지·조업하고 또 이탈이 가능해짐으로써 이들은 국가의 간섭이나 통제를 받지 않고 지방과 바로 대면할 수 있게 되고 있다. ‘국가경제의 지역적 분열’(balkanization of national economics)에 비견될만큼 지역경제의 중요성이 증가하고 있고 또 그만큼 이들의 경쟁도 치열해지고 있다.²⁾

이런 형편에서 고도의 이동성을 지닌 경제활동에 의한 ‘공간 동질화’ 내지 ‘공간 속 비우기’(space-emptying)의 대상이 되지 못하는 특정한 지역만이 지니고 있는 특수한 자원의 가치가 증가하고 있다(권태준, 1994; Brenner, 1999). 이들은 세계화의 대상이 되지 않을 뿐 아니라, 지역의 문화나 역사, 경험, 생활 속에서 오랜 시간을 두고 누적·침전되어 왔기 때문에 다른 지역이 단시일 내에 모방하거나 창조할 수 없는 속성을 지니고 있기 때문이다. 세계화 시대에서 향

1) 정보기술이 기업의 이동성을 증대시키는 방식을 ‘영역관리’(management of territoriality)라 한다(Williams and Taylor, 1989; Capello, 1994). 기능적으로 통합되고 지리적으로 분리된 셈이다. 기업들이 정보기술의 발달에 힘입어 관리통제 등 핵심기능은 특정한 지역에 집중시키는 반면, 생산 등 단순기능은 분산시키는 것을 말한다. 정보기술을 통한 즉각적인 지리적 통합이 이들 기능간의 원활한 상호작용을 가능케 하기 때문이다.

2) 이처럼 증가된 지역의 역할을 일러 ‘지역국가’(region state)라고도 하며(Ohmae, 1995), ‘세계화에 따른 지역화의 역설’(Cooke, 2003)이라고도 한다.

토자원에 기반한 지역발전의 중요성이 높아지는 이유가 바로 여기에 있다. 지역 경쟁력의 중심에 향토자원이 있기 때문이다.

종래의 지역발전정책은 성장거점을 필두로 하여 주변지역으로의 파급효과를 노리는 전략이 핵심이었다. 그러나 이 전략은 당초 의도한 지역의 균형발전을 가져오기는 커녕 배후지나 주변지역의 성장잠재력을 빨아들이는 결과를 초래하게 되었다. 집적(集積)효과에다, 중앙주도의 획일적 계획이다 보니 지방의 특성과 잠재력에 기반한 발전이 되지 못했다.

이같은 종래의 지역발전정책에 대한 대안으로 ‘영역기반적 발전전략’³⁾ (territory-based development strategy)이 부각되고 있다. 이 전략의 핵심은 지역만이 지니고 있는 특수성인 ‘영역성’(territoriality)에 기반한 전략이다(Brenner, 1999; Swengedouw, 1998). 영역성의 요체가 바로 ‘장소자산’(place asset) 혹은 ‘영역자산’(territorial asset)으로 일컬어지는 향토자원이라고 할 수 있다. 그래서 이 전략은 ‘향토자원’을 활용하는 전략이라고 할 수 있다. 보다 구체적으로 향토자원의 독창적이고 적극적인 활용을 통해 부가가치를 높이고 소득과 일자리를 창출하려는데 주요한 관심을 두고 있다.

특히, 농산어촌으로 대표되는 낙후지역들은 여러 가지 사정이 마땅치 않기 때문에 그들 지역만이 보유하고 있는 역사, 문화, 산업, 인력, 환경 등 고유한 자원의 개발을 통해 지역의 매력도를 높이고 부가가치를 창출하는 특성화 전략이 필요하다. 이런 관점에서 보면 향토자원에 기반하는 이 전략은 낙후지역의 발전에도모할 수 있는 가장 유용하고 실질적인 수단이라고 할 수 있다. 향토자원이 지니는 지역발전적 의의가 바로 여기에 있다.

실증적으로도 향토자원의 상품화 산업화를 포함한 일자리, 부가가치를 창출하기 위한 산업의 발전이 낙후지역의 발전에 도움이 된다는 연구결과도 제시되고 있다.

<표 1> 낙후도와 산업의 관계

구 분	낙후도지수 I	1차 산업비율	2차 산업비율	3차 산업비율
낙후도지수 I	1.0000	0.581433	-0.345413	-0.441312
1차 산업비율	0.581433	1.0000	-0.187168	-0.362133
2차 산업비율	-0.345413	-0.187168	1.0000	-0.161768
3차 산업비율	-0.441312	-0.362133	-0.161768	1.0000

출처 : 이순배(2008)

3) 이 전략은 내생적 발전전략을 추구하고, 지방의 자율성이 중시되며, 영역을 혁신시켜 상품화하기 위한 협력을 중시하는 특성을 지니고 있다.

2. 향토자원의 개념과 특성

1) 향토자원의 개념

향토자원이라는 용어는 학술적이기 보다는 행정적인 용어라고 할 수 있다. 향토자원과 관련된 개념들을 고찰해 봄으로써 향토자원의 개념을 보다 명확하게 규정해 볼 수 있다. 먼저, 자원(material)과 자산(asset)에 대한 개념 구분이 필요하다. “지역자산”이니 “장소자산”이니 하는 용어들이 쓰이고 있기 때문이다. 자산과 자원의 가장 큰 차이점은 두 가지라고 할 수 있다. 하나는 인위성의 여부이며 다른 하나는 개념이 포괄하는 범위이다. 자산은 전통적으로 존재하지 않았더라도 필요에 의해 단시일 내에 생성할 수 있는 인위성이 있다(Brenner, 1999). 가령 특정 지역에서 관광객을 끌어들이기 위해 형성한 연극제라든지 이벤트는 그 지역의 자산이 된다. 이와는 달리 자원은 과거부터 존재해 오던 것을 지칭하는 측면이 강하다. 자산은 특정한 지역의 정치, 제도 등 소프트웨어까지 포함하는 측면이 강한 반면, 자원은 이들을 포함시키지 않는 측면이 강하다. 그래서 자산의 범위가 자원보다 넓다.

또 향토자원은 ‘장소자산’(place asset), ‘영역자산’(territorial asset), ‘영역배태적 자산,’ ‘지역부존 자원,’ ‘향토지적자산’ 등으로 불리고 있으나⁴⁾ 이들 간에는 다소간의 개념적 차이가 존재한다. 장소(place)나 영역(territory)이 물리적 실체만을 지칭하는 것이 아니라 제도나 정치적인 시스템, 문화까지를 포함하는 광의의 개념으로 인식되고 있는 점에서(Healey, 1999; Brenner, 1999), 장소자산과 영역자산은 거의 같은 개념이라고 할 수 있다. 다만 영역자산에 비해 장소자산이 물리적 실체로서의 장소에 무게를 더 두는 차이점이라고 할 수 있다. 또 영역배태적 자산은 배태성에 무게를 둔다는 점에서 이들과 약간의 차이가 있다.

반면 지역부존자원은 비교적 인공이 가미되지 않고 전통적으로 특정한 지역이 지니고 있는 물리적 자원 내지 천연자원을 지칭하는 성격이 강하다. 이를테면, 특정한 지역이 석유나 가스 등의 천연자원을 보유하고 있을 때 부존자원이 많다고 한다. 지역부존자원은 문화 및 역사적 유산을 포함할 수도 있으나 주로 산업적 자원을 염두에 두고 이 개념을 사용하는 측면이 강하다.

이처럼 지역자원을 지칭하는 개념들간에는⁵⁾ 다소간의 차이가 존재하고 나뉘

4) 일본에서는 행정적인 용어로 지역자원을 활용한 지역경제 활성화의 관점에서 ‘지역자원.’이라는 용어를 사용하고 있다.

대로의 특징이 있다. 그렇지만 향토자원에 대해서는 정형화된 개념정의가 없기 때문에 앞서의 논의를 토대로 연구의 목적을 달성하기 위해서는 조작적인 정의 (operational definition)가 필요하다.

향토자원은 향토라는 의미가 내포하듯이 자원의 역사적 전통성과 지역적 차별성을 강조하는 개념이다. 지역의 전통성과 배태성이 내재되어 있는 자원이어야 한다. 그래서 향토자원은 지역범위, 자원특성, 경제가치 측면에서 조작적으로 정의되어야 한다.

지역범위 측면에서는 대도시를 제외한 시·군 지역, 자원의 특성측면에서는 전통성과 고유성을 지닌 자원으로, 경제적 가치측면에서는 부가가치를 창출할 수 있는 차별성과 상품성을 지닌 것으로 규정할 수 있다. 향토라는 말이 고향의 땅이란 정서적 측면의 용어이기도 하지만 통상적으로 대도시 지역을 향토라고 부르지 않음을 고려할 때, 이같은 공간적 범위의 구분은 적실성이 있다.

자원의 특성에서는 지역의 배태성을 띤 전통적이고 고유성을 지닌 것도 향토 자원의 개념을 구성하는 중요한 요소라고 하겠다. 이같은 속성이 전통적 요소의 현대적 가공 및 활용을 배제하지 않는 것은 당연하다.

또 경제적으로는 부가가치를 창출하여 지역의 발전에 기여할 수 있는 유용성을 지니고 있어야 한다. 본래 자원의 개념이 다분히 경제적 효용성을 염두에 둔 규정이지만 향토자원의 경우는 특히 더 그렇다 하겠다.

결국, 이같은 관점에서 향토자원은 ‘경제적인 부가가치를 창출할 수 있는 향토적 특성이 배태되어 있는 특정한 지역 고유의 유·무형의 자원’으로 정의를 내릴 수 있겠다. 유무형의 자원이 지칭하듯이 향토자원의 범위와 종류는 건물이나 집, 사람, 장소나 역사 문화유적, 장인적 기술, 전통산업 등 실로 다양한 범위와 차원에 걸쳐 있는 것도 사실이다.

2) 향토자원의 특성

향토자원은 입지 비대체성, 배태성(embeddedness), 전통성 등의 특성을 지니고 있다. 지역 비대체성은 특정한 지역을 제외한 다른 지역에서는 존재하지 않는 속성, 즉 지역적 편재(偏在)성을 지칭한다. 다른 지역에도 무수히 많은 자원

5) 향토자산과 유사한 의미로 행정자치부에서는 향토지적재산이란 용어를 사용하고 있기도 하다. ‘선조의 지혜와 멋이 담겨있는 다양한 전통문화유산이나 지역의 고유한 특산물 등 현대사회에 맞게 재창조한 유무형의 자산’이란 뜻으로 지적 재산권에 무게를 두고 있다. 포괄하는 범위도 지적 재산권의 대상으로 약간 좁다고 할 수 있다.

이라고 한다면 차별성이 사라져 가치가 떨어지기 때문이다. 향토자원이 다른 지역에서는 전혀 구할 수 없고 특정한 지역에만 존재할 때 이를 ‘완전히 영역화(fully territorialized)되었다’라고 하는데, 향토자원이 특정지역에 영역화될수록 지역 비대체성은 커지게 된다(Brenner, 1999; Smith, 2000).

배태성은 향토자원이 특정한 지역의 역사나 문화, 삶 등에 체화되어 있는 속성을 지칭한다. 이것은 향토자원이 특정한 지역에 뿌리내리고 존속되어 올 수 있는 착근의 근거로서 특정한 지역의 생활습관이나 전통기술, 삶 등의 향토자원의 전승과 발전의 토대가 되는 특수한 지역적 환경이라고 하겠다. 특수한 지역적 환경에 체화된 배태성은 다른 지역이 그러한 자원을 지닐 수 없는 차별화 요인의 근거가 되기도 한다.

전통성은 특정한 지역사회에서 상당한 기간동안 체득, 계승되어 온 속성을 지칭한다. 독특한 생활양식이나 관습, 기술, 조업방식 등에 내재되어 전해내려 오는 역사성을 지칭한다. 물론 향토자원에서 역사성이 전적으로 중요한 것은 아닌 측면도 있다. 지역의 여건과 특성을 면밀히 검토한 후 비교적 짧은 시일 내에 그러한 자원을 창조하는 것을 향토자원에서 배제할 이유가 없기 때문이다.

그런데 이들의 특성에 따라 지역발전에 대한 향토자원의 유용성이 달라진다. 향토자원의 지역 대체성이 작을수록, 그리고 배태성과 전통성이 강할수록 지역경제발전을 위한 향토자원의 유용성이 커지며, 반대로 지역 대체성이 크고, 배태성과 전통성이 약할수록 지역발전의 유용성은 떨어지게 된다.

향토자원의 가치는 시대에 따라 변하는 특성을 보이기도 한다. 소득이 증가하고 경제수준이 향상됨에 따라 향토자원의 가치가 증가하기도 하며 감소하기도 한다. 향토자원의 속성이 바뀐 것이 아니라 그것에 대한 인식 또는 활용성이 바뀌었기 때문이다.

문화예술성, 기호성을 지닌 향토자원의 가치는 소득이 증가함에 따라 가치가 높아지는 특성이 있다. 공예자원, 토속음식 등이 대표적인 우등재(superior goods)라 하겠다. 환경에 대한 수요가 증가함에 따른 자연·생태적 가치를 지닌 자원도 마찬가지이다.

반대로 사회의 여건이 변화됨에 따라 가치가 떨어지는 자원도 있다. 주 5일 근무제의 실시와 고속철의 개통으로 인해 도시에 있는 자연, 생태 및 관광자원의 가치가 농산어촌에 있는 그것에 비해 상대적으로 떨어지는 경우가 여기에 해당된다고 할 수 있다.

3. 향토자원의 유형

향토자원은 자연자원으로부터 인문자원, 보이는 자원에서 보이지 않는 자원, 제품화 자원에서 관광화 자원 등 다양하다. 또 향토자원의 다양성만큼이나 많은 유형화가 가능하다. 자원의 형태, 내용, 개발주체, 산업화 패턴, 브랜드화 여부 등에 따라서도 다각적인 유형화가 가능하다. 그 중에서 대표적인 유형화를 소개하면 다음과 같다.

첫째, 자원의 형태에 따라 유형의 자원과 무형의 자원으로 나눌 수 있다. 유형의 향토자원은 물리적인 실체로 존재하는 자원을 지칭한다. 역사·문화유적, 경관이 빼어난 장소, 유명 인사의 생가, 토종 동식물 등이 해당된다. 반면 무형의 자산은 물리적 실체가 없는 자산으로, 기술이나 지식, 노하우, 풍속 및 민담, 지역축제, 음악 등이 해당된다.

유형의 자원과 무형의 자원은 상호 관련성을 지니고 있기도 하다. 무형의 자원은 유형의 자원을 생산, 활용하는 소프트웨어 및 모티브가 되기 때문이다. 또 유형의 자원을 생산, 활용하는 과정에서 무형의 자원이 축적, 계승, 발전되는 경향이 강하다. 유형의 자원 개발의 결과가 무형의 자원으로 귀결되는 경우가 많다고 할 수 있다.

둘째, 개발주체에 따라 향토자원을 유형화할 수 있다. 지방자치단체가 주체가 되는 자원, 기업이 주체가 되는 자원, 시민이 주체가 되는 자원, 그리고 지방자치단체와 기업, 민간이 협력하여 개발하는 자원으로 나눌 수 있다. 지방자치단체 등이 개발의 주체가 되는 자원은 공공재적 성격이 강해 기업이나 시민이 주도적으로 개발 및 활용에 나서지 않는 경우가 주로 해당된다. 자연경관이라든지, 청정한 갯벌의 활용 등이 여기에 해당된다고 할 수 있다. 기업이 주체가 되는 자원은 지역의 향토음식이나 장인적 공예자원 등이 대표적이라고 할 수 있다. 시민이 주체가 되는 경우는 자원의 자발적 활용에 대한 인식이 바탕이 되어 NGO, 여성단체 등 민간조직이 자원의 주체가 되는 경우가 많다. 가령 안전한 먹거리에 대한 지역의 인식이 증가되어 자원을 활용하는 강원 신대리의 토고미쌀이라든지 주부들을 주축으로 한 일본 누카타정(額田町)의 유기농 상품화의 사례가 여기에 해당된다고 할 수 있다. 또 대부분의 축제, 그린 투어리즘 등도 여기에 해당된다.⁶⁾

6) 물론 이들의 구분을 칼로 두부 자르듯이 명확하게 할 수 없는 경우도 많다. 특정한 지역의 향토자원 개발에 있어 기업이나 시민이 주도적으로 참여하지만 공공이 협력하는 경우가 허다하기 때문이다. 그런 점에서 주체

셋째, 자원의 내용에 따라서는 산업적 자원, 역사·문화자원, 생태·자연자원으로 구분할 수 있다. 산업적 자원은 산업의 소재가 되거나 상품에 투입되는 등 산업적 활용 가치를 지니는 자원이다. 향토음식, 공예품, 민속음료, 장인 등이 해당된다. 역사·문화자원은 역사 및 문화의 소산이 되는 자원이라고 하겠다. 여기에는 문화유적, 사적(史蹟), 판소리, 문화·예술인사 관련 유적 등이 해당된다. 생태·자연자원은 생태 및 자연적 가치를 지닌 자원으로서 빼어난 경관을 지닌 하천, 갯벌, 바다 등의 장소, 희소가치가 있는 동식물 등이 해당된다. 이외에도 자원의 내용을 더욱 세분화하여 다양한 유형으로 자원을 구분할 수도 있다.

넷째, 활용목적에 따라 향토자원을 구분할 수 있다. 활용 목적에 따라서 경제활성화, 지역보존 및 전승, 공동체 활성화, 복지증진 등의 구분이 가능하다. 경제활성화가 목적인 경우는 자원을 활용하여 소득 및 일자리를 창출하는 경우가 되겠다. 향토산업의 발전을 위한 자원의 개발이라든지, 매력도를 증가시켜 관광수입의 증대를 도모하는 경우의 자원개발이 여기에 해당된다. 보존 및 전승 목적인 경우는 상업적 마인드는 적지만 보전가치가 있는 자연환경이라든지 역사적 건물 등이 여기에 해당된다. 공동체 활성화가 목적인 경우는 지역의 정체성 함양과 주민화합을 겨냥하는 경우가 많다. 축제, 이벤트 등이 여기에 해당된다.

그런데 어떤 자원의 경우는 이들의 목적이 중첩적으로 나타나기도 한다. 가령 축제의 경우는 지역경제 활성화를 도모하기도 하며, 지역공동체 활성화를 도모하기도 한다. 또 전통문화에 기반한 축제라면 자원보존의 목적도 지니고 있다.⁷⁾

실제, 국내외의 유형화 사례도 관점과 목적에 따라 향토자원을 다양하게 유형화하고 있다. 한국지적재산관리재단은 향토자원을 전통고유기술, 지역특산품, 관광문화상품, 지역적 특성과 결합된 포장 및 기타 등 4가지로 유형화하고 있다. 향토자원을 지적재산으로 파악하고 지적재산의 권리화에 초점을 두고 있다.⁸⁾

문화관광부나 문화원 연합회는 향토자원을 3 부류로 나누고 있다. 여기서는 향토자원을 문화자원, 자연 및 생태환경 자원, 관광장소 및 시설로 구분하고 있다.⁹⁾ 관광정책, 관광산업, 관광통계, 관광개발투자와 관련된 관광자원에 대한 기

에 의한 구분은 다분히 향토자원의 개발 및 활용을 주도하는 정도의 차이에 따른 구분이라고 할 수 있다.

7) 참고로 일본 아이치현(愛知縣)의 경우는 활용목적에 따라 보전·재생, 비즈니스, 교류, 인재육성, 이벤트, 전승·문화창조, 기타의 7가지로 구분하고 있다.

8) 이러한 구분은 향토자원 전체를 포괄하지 못하는 약점을 지니고 있다. 또 유형화의 기준이 불명확하다. 그러다 보니 기술과 특산물 등의 상품이 혼합되어 있다. 가령, 전통고유 기술 가운데 전통주는 지역의 특산물에도 소속되어 있고, 문화관광상품의 향토음식에도 속해있다.

9) 유형화의 체계는 대분류, 중분류, 소분류로 하고 대분류로 문화, 자연 및 생태환경, 관광장소 및 시설로 구분

초정보를 제공하기 위한 취지의 성격이 강하다.¹⁰⁾

일본은 지방자치단체의 특성에 적합하게 자원을 구분하고 있다. 아이치현(愛知縣)의 경우는 향토자원을 보다 세분화하여 자연환경, 생활환경, 건조물, 산업, 역사, 축제, 문화, 교류, 교육·학습, 기타의 10개로 구분하고 있다.

<표 2> 국내외 향토자원 분류

구분	문화관광부	행정안전부	일본 아이치현
체계	3단계 분류	4개 부류	10개 부류
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 문화자원 - 자연·생태환경 자원 - 관광장소 및 시설 	<ul style="list-style-type: none"> - 전통고유기술 - 지역특산품 - 관광문화상품 - 지역적 특성과 결합된 포장 및 기타 	<ul style="list-style-type: none"> - 자연환경 - 생활환경 - 건조물 - 산업 - 역사 - 축제 - 문화 - 교류 - 교육·학습 - 기타

4. 향토자원 개발의 과정

1) 개발과정

향토자원을 개발, 활용하는 목적이 지역발전에 있음은 재론의 여지가 없다. 지역발전을 위해 향토자원을 개발 및 활용한다는 것은 향토자원의 부가가치를 획기적으로 증가시키는 행위를 말한다. 이를 위해서는 향토자원에 지식이나 노하우, 정보 등을 가미시키는 의도적인 노력이 필요하다. 그래야만 향토자원의 매력을 향상시키고, 제품의 가치를 향상시킬 수 있기 때문이다. 의도적인 노력의 투입대상이 되는 향토자원은 현재 활용하고 있는 자원과 그렇지 않은 자원 모두가 해당될 수 있다.

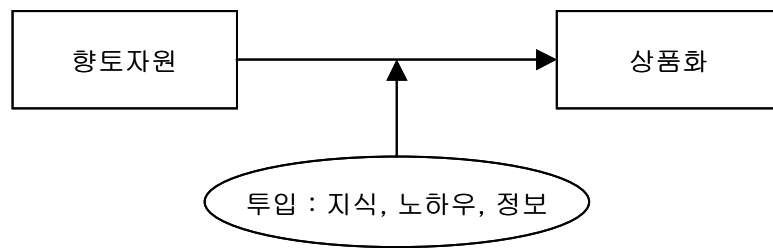
또 향토자원을 활용하는 목적이 지역발전에 있기 때문에 향토자원을 개발하고 활용하는 주체는 주로 지방자치단체가 될 수밖에 없다. 그런 의미에서 향토자원의 부가가치를 높이기 위해 자원을 발굴하고 지식 및 노하우, 재원 등을 투입하

하고 그 각각의 하위에 중소분류로 유형화하고 있으며, 운영은 2002년 문화관광부가 한국문화관광정책연구원에 문화관광통계정보센터를 설치하는 형태를 취하고 있다.

10) 이러한 구분은 산업적 활용에 대한 향토자원을 포함하지 못함으로써 지역에 산재해 있는 산업적 용도로 활용이 가능한 수많은 향토자원을 누락시키고 있다.

는 노력도 당연히 지방자치단체의 몫이다. 반면, 정부나 국가는 지방주도의 향토 자원 개발에 제도적인 기반을 마련하거나 지방이 부족한 지식이나 노하우, 인프라, 재원 등의 투입요소를 보완해주는 지역파트너로서의 역할을 담당하고 있다.

<그림 1> 향토자원의 상품화



그리고 향토자원을 개발, 활용하는 과정은 향토자원을 활용하는 유형에 따라 차별적인 특성을 보이고, 성공전략의 내용과 요건도 유형에 따라 차별적인 특성을 보일 수밖에 없다.

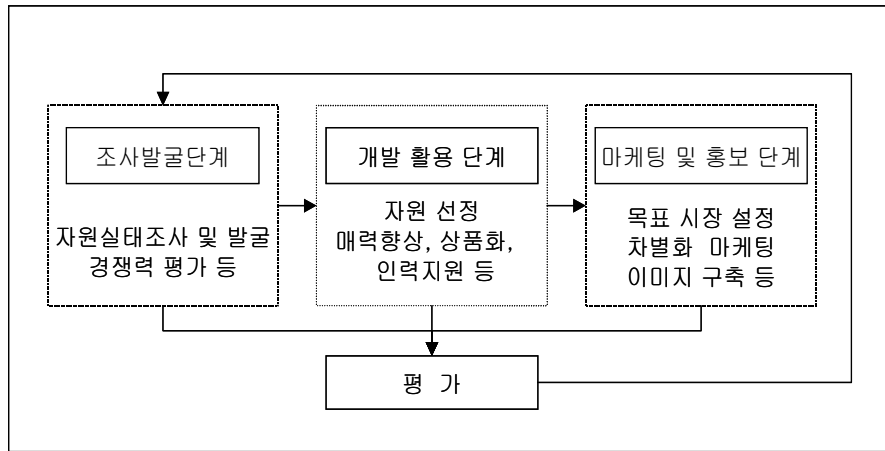
그러나 이같은 차별성에도 불구하고 향토자원을 활용하는 과정은 크게 사업화 이전 단계와 사업화 단계로 구분할 수 있다. 사업화 이전의 단계는 향토자원의 부가가치가 본격적으로 창출되기 이전의 단계로 아이디어와 기획이 중요한 단계라고 할 수 있다. 향토자원의 가치를 발굴, 평가하고 이를 토대로 사업화의 방향을 결정해야 하기 때문이다.

사업화 단계는 향토자원의 부가가치를 창출하는 단계이다. 발굴, 선정한 향토자원을 개발, 육성하며 상품화된 향토자원을 판매, 마케팅 하는 단계라고 할 수 있다.

사업화 이전과 사업화 단계는 보다 구체적으로 향토자원을 조사·발굴하는 과정, 이것을 개발·육성하는 과정, 그리고 판촉하는 과정으로 나눌 수 있다. 향토자원 개발을 통해 지속적인 경쟁력을 확보하기 위해서는 정책집행 결과에 대한 평가도 필요하다. 이를 바탕으로 전략의 수정 및 추가를 포함한 새로운 전략을 구상, 실행할 수 있기 때문이다. 향토자원의 개발 및 활용을 통하여 지역발전을 촉진하기 위해서는 이들 과정의 ‘선순환’ 창출이 중요하다.¹¹⁾

11) 향토자원의 개발 및 개발은 지역이 지니고 있는 이미지와도 관련성이 많다. 그 유형은 세 가지로 나타난다(전영옥, 2004). 어떤 경우는 지역이 지니고 있던 긍정적인 이미지를 강화하는 전략을 구사하기도 하며, 어떤 경우는 새로운 이미지를 창출하기도 한다. 또 어떤 경우는 기존의 부정적 이

<그림 2> 향토자원 개발 프로세스



2) 개발과정의 특성

향토자원 개발과정의 특성은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 동질화 유인과 차별화 유인이 동시에 존재한다. 향토자원 개발과정은 때때로 불활실성을 수반하기도 한다. 이 때문에 향토자원 개발에 있어 ‘경쟁적 경계(警戒)’(competitive caution)의 속성을 보인다. 실패에 대한 부담과 그것으로 인한 비난에 대한 두려움 때문이다. 그래서 성공한 사례를 모방하는 경향이 강하다. 성공한 사례를 모방하면 최소한 그런 부담에서 자유로울 수 있기 때문이다. 그러나 이같은 모방 및 동질화의 유인만 있는 게 아니라 차별화의 유인도 동시에 존재한다. 타 지역에 비해 두드러지고 주목받고자 하는 욕망이 있기 때문이다.

둘째, 전술한 향토자원 개발의 유형은 일반적인 패턴에 불과하며, 보다 구체적으로는 향토자원의 개발유형에 따라 개발전략의 패턴과 특징 등이 달라질 수 있다. 향토자원을 활용하는 데 있어 가장 큰 차이가 나는 단계는 향토자원을 개발 육성하는 단계이다. 그 중에서도 축제·이벤트형의 경우와 산업화형의 경우가 가장 큰 차이점이 난다. 축제·이벤트형의 경우는 축제를 활성화하기 위한 상품화 전략이 중요하며, 산업화형의 경우는 산업발달과 제품의 부가가치를 향상시키기 위한 내용이 중요하다. 이와는 달리 복합화형의 경우는 축제·이벤트형과 산업화형의 개발 및 육성전략을 결합시킨 특성을 지니고 있다. 각 유형의 구체적인 특성은 사례를 심층분석함으로써 밝혀질 것이다.

이미지를 긍정적 이미지로 바꾸는 전략을 동원하기도 한다.

셋째, 향토자원을 활용하고 경쟁력을 증가시켜 지역발전 도모하기 위해서는 일반적으로 다음과 같은 요건이 필요하다. 첫째, 향토자원의 잠재력 및 경쟁력 평가를 바탕으로 한 향토자원 개발의 방향을 결정하는 것이 중요하다.¹²⁾ 해당지역이 관광 매력을 증진시켜 지역을 발전을 도모할 수 있는 경쟁력 있는 자원을 보유하고 있음에도 불구하고 산업화 전략을 수립, 추진한다면 성공을 기대할 수 없기 때문이다. 경쟁력 있는 산업적 자원을 보유하고 있음에도 관광화 전략을 추구하는 경우도 마찬가지이다.

둘째는 향토자원의 개발방향이 결정되었다면 향토자원의 가치를 혁신적으로 향상시키기 위한 노력이 필요하다. 차별성과 입지적 비대체성도 향토자원의 경쟁력을 확보할 수 있는 중요한 요소이기는 하지만 단순히 이것만으로 경쟁력이 확보되지는 않기 때문이다. 이를 위해서는 지역의 주민 뿐 아니라 협력 네트워크를 활용하는 지역 내외의 지혜를 빌리는 전략이 효과가 크다.¹³⁾

셋째, 향토자원을 개발하여 경쟁력 있는 매력 및 상품을 만들었다면 이를 체계적으로 홍보, 마케팅 해야 한다. 상품에 값하는 마케팅 및 홍보 전략이 부재한다면 상품의 가치는 떨어질 수밖에 없다. 목표로 하는 시장을 설정하고 그에 적절한 전략을 구사해야 마케팅의 성과가 배가될 수 있는데 이를 위해서도 다양한 방법이 가능하다. 전문적인 기관의 도움을 받거나 민관합동으로 마케팅 및 홍보 조직을 구성하는 방법 등이 활용할 수 있는 전략에 해당된다.

그러나 이와같은 일반적 요건에도 불구하고 향토자원의 개발 및 개발의 활성화 및 성공을 담보하기 위해서는 향토자원을 활용하는 유형과 단계, 또 그것을 활용하는 지역의 사정에 따라 달라 질 수밖에 없는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 향토자원의 개발이 기본적으로 지역의 특수성에 기반한 전략이기 때문이다. 그런 의미에서 향토자원의 개발유형에 따라 성공요건이 차별적일 수밖에 없다.

12) 경쟁력 평가에는 향토자원의 입지비대체성, 부가가치성, 특이성 등이 평가되어야 한다. 또 향토자원의 다면적 활용 가능성에 대한 평가도 아울러 이루어져야 한다. 향토자원은 통상적으로 복합적으로 상품화 되는 단위다용(單源多用: one-source multi-use)의 속성을 지니고 있기 때문이다. 이들을 위해서는 지역의 향토자원에 대한 조사 및 정리 등 가장 기초적인 데이터가 체계적으로 수집, 정리되어 있어야 함은 말할 나위도 없다.

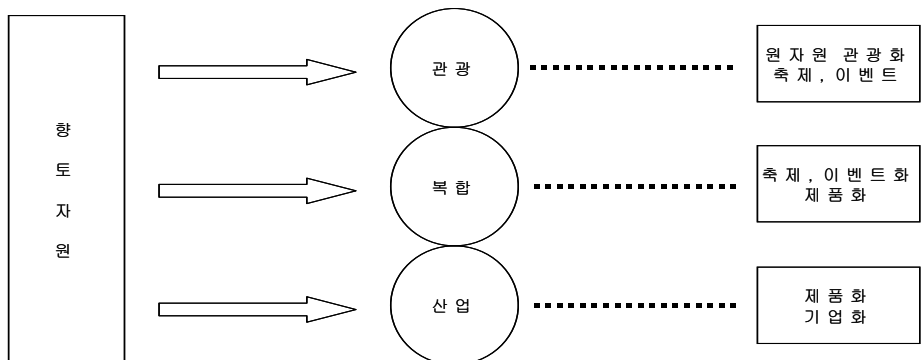
13) 협력 네트워크는 위기에 탄력적으로 대응할 수 있을 뿐 아니라 향토자원 개발 및 개발에서 부족한 기술 및 지혜, 아이디어를 빌릴 수 있는 이점이 있기 때문이다. 협력경제의 구축은 지식기반경제의 도래에 따라 급변하고 복잡한 기술과 지식을 활용하는 유용한 수단이기도 하다. 이와 동시에 지역주민의 참여를 활성화시켜야 한다. 지역의 이미지 및 매력을 향상시켜 지역발전을 도모하는 축제 및 이벤트 전략의 경우는 특히 지역주민의 적극적인 협력이 필요하다.

주민참여는 주민의 자부심을 고취시킬 뿐 아니라 지역에 대한 애착심과 공동체 의식을 함양시킬 수 있다. 특히 축제 등의 전략의 경우에는 지역 주민 하나하나가 지역에 대한 홍보 및 관측을 담당할 뿐 아니라 지역의 매력을 향상시키고 이것을 판매하는 기업가 정부의 판매원 및 구성원 역할을 담당하기도 한다.

5. 향토자원 개발의 유형

향토자원을 개발, 활용하는 형태는 관광객을 유치하는 전략, 제품화를 통해 기업의 발전을 도모하는 산업화 전략, 이들 양자를 동시에 고려하는 전략의 세 가지로 나눌 수 있다.

<그림 3> 향토자원의 개발형태



다시 활용자원과 주된 활용 및 개발형태를 교차시켜 주요한 유형을 도출해 보면, 관광·이벤트형, 산업화형, 그리고 이들의 복합형으로 구분할 수 있다.¹⁴⁾

<표 3> 향토자원 개발의 유형화

구분		활용형태		
		관광화	복합화	산업화
자원 형태	산업적 자원		관광·산업 복합화형	산업화형
	역사·문화적 자원	축제· 이벤트형		
	자연·생태적 자원			

14) 이들 3가지 유형은 향토자원을 차별적으로 활용하고 있다. 원형자원 관광화형과 축제·이벤트형은 역사문화적 자원이나 자연·생태적 자원을 주로 활용하는 전략인 반면, 산업화형은 양질의 상품화가 가능한 산업적 자원을 주로 활용하고 있다. 관광·산업의 복합화형은 앞의 두 경우보다 활용하는 자원의 내용이 넓어, 산업적 자원, 역사문화적 자원이나 자연·생태적 자원 모두를 활용하고 있다.

III. 향토자원 개발 지원정책

1. 정책의 내용

향토자원의 개발에는 농식품부, 지경부, 행안부 등 다양한 부처의 시책이 지원되고 있다. 그렇지만 이들의 주요한 내용은 향토자원의 상품화, 산업화를 통한 부가가치의 창출을 겨냥하고 있는 공통점이 있다.

<표> 중앙부처의 향토자원 개발 지원정책

부 처	주요사업
농식품부	-향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업, 지역농업클러스터사업 등
행안부	-향토지적재산 활용 지역특화상품개발사업
재정부	-지역특화발전특구
지경부	-지역특화산업육성 사업(지역연고사업육성사업 등 포함)

출처 : 이관률(2010)의 일부를 수정

부처별 지원시책의 추진현황을 살펴보면, 지역특화산업과 관련된 부처별 정부정책은 2009년 9월 현재, 2010년 광특회계 예산항목을 기준으로 지식경제부가 추진하는 지역특화산업육성사업과 농림수산식품부가 추진하는 농어촌자원복합산업화지원사업 및 신활력사업을 대표적으로 들 수 있다.

지식경제부가 추진하는 지역특화산업육성사업은 광역발전계정으로 R&D사업과 비R&D사업으로 구분할 수 있는데, R&D사업의 경우 지역연고산업(RIS)육성사업, 지역혁신센터(RIC)육성사업 및 지자체연구소육성사업으로 구분된다.

농림수산식품부의 지역산업 지원정책은 크게 향토산업육성사업과 지역특화품목육성사업 및 신활력지원사업으로 구분될 수 있는데, 2008년부터 이들 세 가지 사업을 하나로 묶어 3년 단위의 농촌활력증진사업으로 추진해오다 2010년부터 농어촌자원복합화지원사업으로 재정비했다. 이외에도 농림수산식품부는 농촌지역의 2·3차 산업 활성화와 관련하여 농산물 가공·유통사업 육성 이외에 지리적표시제도나 지역농업클러스터 사업 등을 함께 추진해오고 있다.

그밖에 행정안전부의 향토지적재산육성사업 및 향토자원 상품화 사업, 중소기업청의 지역특화산업육성사업 등이 추진되어 왔다.

<표> 부처별 향토자원 개발 관련 지역특화산업 정책

부 처	사 업 명		사 업 내 용	비 고
지경부	지역 특화산업 육성사업	지역연고사업(RIS) 육성사업	지역연고자원의 제품화, 고부가가치화 지원	광특회계 보조 (광역발전계정)
		지역혁신센터(RIC) 육성사업	대학 특성화 분야 장비구축 활용	
		지자체연구소육성사업	지역연고자원 산업화 지원	
농식품 부	농어촌자 원 복합산업 화 지원사업	향토산업육성사업	향토자원의 산업화	광특회계 보조 (지역개발계정, 시도자율편성사업)
		특화품목육성사업	지역특산농산물	
	신활력사업		지역특화산업육성	광특회계 보조 (지역개발계정, 시군구자율편성사업)
	지리적표시제도		지리적표시대상 등록, 차별적 유통	-
	지역농업클러스터		지역농업 육성	-
행안부	향토지적재산육성사업		향토자원 발굴, 상품생산을 위한 지원	-
중기청	지역특화산업육성사업		지역특화산업육성, 자금·기술·판로지원	-
지자체	지역의 고유사업		지역의 부존자원을 활용한 지역특화산업육성	-

출처 : 한국지방행정연구원(2010)

향토자원의 개발과 관련된 최근동향(이관률, 2010)은 그 무게중심을 부가가치나 소득창출을 넘어, 일자리 창출 쪽으로 무게중심을 이동시키고 있는데, 중앙정부와 지방정부의 관점에서 파악할 수 있다.

중앙정부의 관점에서는 먼저, 관련정책의 통합적 추진을 위한 정책시도가 진행되고 있는 점이다. 향토산업 관련정책의 주무부서인 농림수산식품과 지식경제부가 농어촌 산업정책의 협력추진을 위한 MOU 체결(12. 6)했으며, 특히, 중앙정부는 관련정책을 농어촌 산업정책으로 규정하고 향토산업을 통합적으로 추진하는 방안을 검토하고 있다. 그리고 부처별로 향토자원의 개발 및 산업화를 보다 체계적으로 시행하기 위한 노력을 기울이고 있는데, 그 일환으로 지식경제부는

광역 특화산업육성을 포함한 “지역개발을 위한 지역특화산업육성사업 개선방향”이라는 방안을 마련 중에 있으며, 행정안전부에서 전국 향토자원조사를 바탕으로 일자리를 창출하기 위한 공모방식에 의한 시범사업을 추진하고 있다.

지방정부의 관점에서는 향토산업 육성을 위한 지방정부의 자기결정권을 보다 강화하고 있다(이관률, 2010). 농어촌자원복합산업화지원 사업군이 포괄보조사업군으로 설정되어 지방정부의 의지에 따라 향토산업 육성 가능하기 되었으며, 지역에서는 향토자원발굴 → 상품화 → 기업화의 순차적 발전단계에 따른 통합적 지원체제 구축을 서두르고 있는 형편이다.

2. 정책의 특성 및 문제점

첫째, 중앙부처 사업의 유사, 중복의 문제가 있다. 가장 대표적으로 지정부의 지역특화산업 육성사업의 지역연고산업 육성사업(RIS)과 농식품부의 향토산업육성사업, 신활력사업, 농업클러스터 사업 등의 사업이 유사한 성격과 내용을 지니고 있다. 특히 지정부의 RIS 사업과 농식품부의 향토산업 육성사업 및 신활력사업의 내용이나 성격 대상 등이 유사한데, 최근에는 농식품부의 R&D 사업, 클러스터 사업의 활성화로 사업의 유사성이 이전보다 심화되는 추세이다.

특히, 광특회계 내 광역발전계정(향토산업육성사업¹⁵), 광역클러스터 활성화지원사업)과 지역개발계정(신활력사업, 지역특화품목사업, 농촌테마마을사업, 녹색농촌체험마을사업 등을 포함한 농어촌자원복합산업화사업)의 유사성이 많으며, 광역발전계정(향토산업육성, 광역클러스터)사업과 일반회계 국고보조사업(인삼생산유통시설 현대화, 농산물 브랜드육성사업, 전통발효식품지원사업 등)의 유사 및 중복이 심하다

이는 거의 모든 사업이 서로를 복제, 카피하고 있기 때문으로 생각된다. 가령, 순창 고추장, 고창 복분자, 완도 전복 등은 지정부와 농식품부 및 중기청 등 각기 다른 부처로부터 별도의 체계를 통해 지원받고 있는 현상이 나타난다.

15) ‘10년은 광역발전계정에 편성되어 사업이 시행되었으나, ’11년은 지역개발계정으로 편입되었음.

<표 5> 주요 지역특화산업 관련사업의 중복

구 분	지경부			농식품부		
	지역특화 발전특구 지정	지역연구 사업(RIS) 육성사업	지자체 연구소 육성사업	향토산업 육성사업	신활력사업	지역 특화품목 육성사업
충주시	사과특구	사과가공	-	사과가공	-	-
제천시	약초 웰빙특구	약초	-	한방약초	약초 클러스터	-
보은군	대추·한우 특구	생물자원 (대추) 가공	-	향토대추	-	대추 관련 시설지원
금산군	인삼헬스 케어특구	임삼약초 바이오 클러스터	인삼약초 연구소	고품질 안전인삼	-	인삼 관련 시설지원
남원시	지리산웰빙 허브산업특구	허브 클러스터	-	허브 클러스터	허브산업메 카 춘향골	-
순창군	장류산업특구	장류산업 클러스터	장류연구소	-	-	고추장 관련 시설지원
고창군	복분자산업 특구	복분자 클러스터	복분자 연구소	-	복분자산업 클러스터	복분자 관련 시설지원
나주시	배산업특구	배산업	-	-	배산업· 클러스터	-
담양군	-	-	-	죽순 기능성식품	대나무산업 관광활성화	-
장흥군	생약초 한방특구		버섯연구소	표고버섯 신품종	생약초 한방(발효)	생약초 시설, 가공단지
완도군	전복산업특구	전복산업	-	전복 활용산업	-	-
의성군	마늘산업 유통특구	마늘 가공산업	-	-	한국 마늘의 수도 의성	마늘 관련 시설지원
성주군	참외산업특구	-	-	참외씨 가공	참외구조 고도화	참외 관련 시설지원
남해군	귀향마을특구	보물섬클러 스터	마늘산업 자원 연구소	마늘 가공식품	보물섬 남해로 오시다	-
하동군	야생녹차산업 특구	명품 하동녹차	녹차과학 연구소	-	세계적명차	-
산청군	지리산 약초 연구발전특구	동의보감촌 브랜드	한방약초 연구소	-	친환경 한방약초 명품화	한방발효음 료 대량생산

주: 1) 시군별 상세한 지경부 및 농식품부 지역특화산업 관련사업의 중복현황은 부록을 참조.

2) 2010년 10월을 기준으로 작성

둘째, 향토자원 개발을 통한 산업화, 1·2·3차 산업 융복합화가 미흡하다. 가령, 지역 특산물 개발의 경우, 단품의 상품 개발 등으로 끝나는 경우가 많을 뿐 아니라, 산업화가 가능하더라도 생산집적지 수준에 머물러 있어 타 산업으로의 전후방효과가 거의 없는 형편이다. 따라서 지역경제 활성화 및 농어촌 소득증대, 일자리 창출에 한계가 많다. 그래서 문화·관광·서비스업, 장소, 브랜드, 이미지 마케팅 등 고부가가치 산업분야로의 확산도 부족하다.

셋째, 향토자원 개발수요에 대응한 체계적인 지원이 부족하다. 향토자원의 개발, 상품화는 다단계의 전문적이고 복잡한 지원이 필요할 뿐 아니라, 요즘은 이를 통한 마을기업 및 커뮤니티 비즈니스화의 경향도 있어 이를 제대로 지원해주기 위해서는 상품화, 기업화에 필요한 보다 정교한 기술, 보다 많은 자원, 경영, 마케팅 뿐 아니라 중간매개기관이나 자금의 펀드 등까지 보다 전문적인 지원이 필요한데, 이것이 아직까지 제대로 지원, 제공되고 있지 못한 형편이다.

넷째, 행정구역 단위의 정책지원을 제공하고 있다. 새롭게 제도정비를 모색하고 있는 지경부의 광역특화산업 육성시책을 제외하고는 대부분 개별 행정구역 단위의 지원시책을 제공하고 있어 유사하거나 동일한 향토자원의 개발, 기업화 및 산업화를 도모하고자 하는 경우 시너지 효과를 창출하기 어려운 점을 지니고 있다.

IV. 충남의 향토자원 개발의 현황과 문제점

1. 현황

다양한 관점에서 향토자원을 파악할 수 있겠지만, 전통고유기술, 지역특산물, 관광문화상품, 지역특성과 결합된 포장 등의 관점에서 파악한 2005년 충남의 향토자원은 528개이다(충남, 2010). 그 가운데 관광문화상품이 거의 절반에 가까운 225개이며, 그 다음은 지역특산물이 172개를 차지하고 있다. 지역적으로는 논산이 116개, 공주 94개, 아산이 65개, 보령 41개, 당진 38개, 금산 37개 등의 순위를 보이고 있다.

<표 6> 충남의 향토자원 현황

시·군	품목수	향토자원 유형			
		전통 고유기술	지역 특산물	관광 문화상품	지역특성과 결합된 포장 등
계	528	71	172	225	60
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)

충남의 향토자원을 활용한 지역특화산업의 분석에는 지역별로 각기 다른 특성을 보이고 있다. 한국지방행정연구원(2010)은 일차적으로 입지상 계수(LQ)를 통해 공간적 집중이 보이는 산업의 top5까지 예시하고 해당 지자체 공무원으로 하여금 특화산업이라 여기는 산업을 선정케 하고, 그 다음으로 전략적 기준 하에 “향후 발전 잠재력에 근거하여 지자체에서 육성하고자 하는 산업”을 고르게 하는 방법을 적용하였다.

<표 7> 충남의 지역특화산업 분석

시군 별	산업1	산업2	산업3	산업4	산업5
천안시	절연선 및 케이블 제조업(집중)	전자부품 제조업(집중)	의약품 제조업(집중)		
공주시	작물재배 및 축산 복합농업(집중)	과실, 채소 가공 및 저장 처리업(집중)	임업(집중)	직물직조 및 직물제품 제조업(전략)	알콜음료 제조업(전략)
보령시	전기업(집중)	기타 비금속 광물제품 제조업(집중)	수산물 가공 및 저장 처리업(집중)	자동차 부품 및 내장품 판매업(전략)	유원지 및 기타 오락관련 서비스업(전략)
아산시	반도체 제조업(집중)	전자부품 제조업(집중)	기초 의약품 및 생물학적 제제 제조업(집중)		
논산시	도축, 육류 가공 및 저장 처리업(집중)	축산업(집중)	과실, 채소 가공 및 저장 처리업(집중)		
계룡시	입법 및 일반 정부 행정(집중)	우편업(집중)			
금산군	산업용 농축산물 및 산동물 도매업(집중)	과실, 채소 가공 및 저장 처리업(집중)	기타 식품 제조업(집중)		
연기군	과실, 채소 가공 및 저장 처리업(집중)	전자부품 제조업(집중)	의약품 제조업(집중)	유리 및 유리제품 제조업(집중)	기타 종이 및 판지 제품 제조업(집중)
부여군	작물 재배업(집중)	작물재배 및 축산 관련 서비스업(집중)	기타 식품 제조업(집중)	곡물가공품, 전분 및 전분제품 제조업(집중)	축산업(집중)
서천군	양식어업 및 어업관련 서비스업(집중)	방직 및 가공사 제조업(집중)	작물재배 및 축산 관련 서비스업(집중)		
청양군	과실, 채소 가공 및 저장 처리업(집중)	작물재배 및 축산 관련 서비스업(집중)	기타 화학제품 제조업(집중)	1차 철강 제조업(전략)	
홍성군	축산업(집중)	작물재배 및 축산 관련 서비스업(집중)	동물용 사료 및 조제식품 제조업(집중)	전동기, 발전기 및 전기 변환· 공급·제어 장치 제조업(전략)	
예산군	자동차 차체 및 트레일러 제조업(집중)	절연선 및 케이블 제조업(집중)	작물재배 및 축산 관련 서비스업(집중)	작물 재배업(집중)	동물용 사료 및 조제식품 제조업(집중)
태안군	숙박시설 운영업(집중)	사범 및 공공질서 행정(집중)	양식어업 및 어업관련 서비스업(집중)	기타 비금속광물 광업(집중)	전기업(집중)
당진군	1차 철강 제조업(집중)	작물재배 및 축산 관련 서비스업(집중)			

앞의 다소 포괄적인 특화산업의 분석은 실제 충남에서 추진하고 있는 향토자원의 개발, 상품화를 통한 산업화 전략에 시사점을 주고 있다.

충남의 향토산업 관련정책의 추진은 보면, 전국 139개의 11.5%를 차지하고 있는 16개 향토산업 육성사업을 추진(3년간 30억 사업비 투자)하고 있으며, 전국 76개의 중 7.9%를 차지하는 6개 지역연고산업육성사업을 추진(3년간 6억원 내외의 사업비 투자)하고 있다(이관률, 2010).

<표 8> 충남의 향토산업 및 지역연고산업 육성 1

관련 정책	시군	사업명	사업기간
향토 산업 육성 사업	청양군	구기자 산업육성사업	2009-2011
	당진군	초락도리 약쑥개발	2009-2011
	부여군	부여 굿뜨래밤 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	굿뜨래멜론 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	발표식품 어리굴젓 산업화사업*	2013-2015
	연기군	운주산 세종 슬로우푸드 향토산업 육성사업*	2013-2015
지역 연고 산업 육성 사업	서천군	한산모시 Global Business Brand 강화사업	2008-2011
	금산군	인삼약초바이오 지역혁신클러스터 육성사업	2009-2012
	보령시	통합 브랜드를 통한 보령머드 산업 육성사업	2009-2012
	천안시	충남지역 재제조산업활성화를 통한 고용확대사업	2010-2013
	청양군	청정 청양 그린웰리스 육성사업	2010-2013
	공주시	유구 Jacquard Biz-polis 사업	2010-2013

출처 : 이관률(2010) *는 4개는 2011년 선정되었음

이외에도 향토자원 개발에 관련된 규제를 일괄적으로 완화해 주는 지역특화발전특구, 농어촌자원복합산업화지원, 광역클러스터 활성화 사업 등을 추진하고 있다 (충청남도, 2010).

<표 9> 충남의 향토산업 및 지역연고산업 육성 2 (단위 : 백만원)

사 업 명	사업내용	소요 사업비	추진 부서	비 고
지역특화 발전특구	<ul style="list-style-type: none"> ◆금산 인삼 헬스케어('05) ◆논산 청정딸기·양촌꽃감, 청양고추·구기자('06) ◆강경 젓갈, 예산 황토사과, 서천 한산모시, 태안 종합에너지('07) ◆서산 바이오·웰빙('08), 부여 양송이, 서천 한산 소곡주('09) 등 ◆공주5도2촌알밤, 공주한민족교육('10) 	규제 특례	경 제 정책과	지경부
광역클러스 터활성화 (향토산업)	<ul style="list-style-type: none"> ◆보령·홍성 고품질 양돈 클러스터('09~'11)) ◆논산 젓갈, 금산 인삼('09~'11) ◆논산 양촌 감, 금산 추부 깻잎, 부여 멜론, 홍성 토굴 새우젓, 예산 추사 김정희 문화상품화, 태안 태양초 고추('10~'12) 	3년간 사업단별 30억 이내 (국비15)	농 업 정책과	농식품 부
지역전략 식품산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> ◆사업단 설치 및 운영지원 ◆전문경영인 지원, 유통전문조직 구축 ◆참여주체 전문 교육프로그램 운영 ◆네트워크 구축, 브랜드 개발 및 관리 ◆R&D, 홍보 및 공동마케팅, 전자상거래 ◆친환경 종합지원센터, 통합물류센터, 홍보시설물 설치 등 	3년간 사업단별 25억 내외 (국비 50%)	농 업 정책과	농식품 부
농어촌자원 복합산업화 지원	<ul style="list-style-type: none"> ◆농수산물 생산·유통기반 ◆농공단지 조성 및 정비, 농어촌체험·관광 ◆농수산물 제조·가공, 체험·전시시설 ◆네트워크 구축·운영, 역량강화, 기술개발, 마케팅, 추진단 운영비 등 	광특회계 포괄보조 금 이내 (국비 50%)	농 업 정책과	농식품 부

※ 광역클러스터 활성화 지원사업이 지역전략식품산업 육성사업으로 변경('11년)
출처 : 충청남도(2010)

2. 문제점

첫째, 향토자원 및 향토산업에 대한 기초조사가 비교적 미흡한 실정이다. 시군 및 광역지자체 차원에서 지역의 향토자원에 대한 체계적이고 과학적인 전수조사

를 바탕으로 경쟁력과 시장성, 잠재력을 지닌 자원을 유형화할 뿐 아니라 사장 자원에 대한 복원 등을 토대로 자원의 분류 및 유형화 등이 부족하다. 아울러 이와 관련된 관련계획이 수립되어 있지 않다.

둘째, 지역의 특화성과 전략성에 토대한 향토자원의 개발, 향토산업의 육성의 노력이 비교적 미흡하다. 단품 농특산물의 지명도에 기반한 향토자원의 개발, 상품화에 더해 시계열적, 횡단면적인 지역의 종주성 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 밤푸렛 등 일부 산업화에 성공한 지역의 경우조차도 맹아적 단계로서 클러스터 단계로까지는 나아가지 못하고 있다. 그러다 보니 지역의 다른 산업의 창출이 부족할 뿐 아니라 전후방 연계성도 부족하다. 일부 집적지의 경우도, 단순 집적지로 노동시장 미형성, 향토산업의 영세적 규모로 인해, 성장동력으로서의 자리매김과 일자리 창출에 대한 기여도 미흡한 편이다.

다섯째, 향토산업 육성을 위한 종합적 대응방안과 제도적 장치의 구비가 미흡하다. 향토자원 개발 및 시군 및 시도 향토산업 육성의 설계에 해당하는 밑그림이 제대로 구비되어 있지 않으며, 시도 및 시군의 산업과의 연계성 강화, 지역간 연계 전략을 통한 광역화 등에 대한 계획이 없다. 관련 시책을 통합적으로 추진하기 위한 장치의 구축도 부족하며, 향토자원 개발 및 향토산업 육성을 보다 체계적으로 지원, 육성하기 위한 조직·제도·예산·인력도 부족한 형편이다.

특히 향토자원 개발, 상품화를 통해 지역의 번영과 복지에 중요한 역할을 할 수 있는 공동체 경영사업이나 커뮤니티 비즈니스, 마을기업 등을 육성하기 위한 플랜의 구비도 부족한 실정이다.

V. 충남 향토자원 상품화 과제

전반적으로는 중앙부처의 품목, 지역까지 선정, 지원해 주는 하향적 방식에서 탈피해, 시책의 지방화를 강화하는 방향에서, 지역의 특성에 적합한 시책을 추진할 필요가 있다.

첫째, 경쟁력 있는 향토자원의 개발을 위한 추가적인 노력이 필요하다. 주민과 지역사회의 자발적 참여를 유도하기 위한 향토자원 발굴 경진대회 등의 개최 뿐 아니라 이를 효율적으로 지원하기 위한 향토자원 개발 협의회 등 조직의 구성, 운영도 필요할 것이다.

둘째, 향토자원 개발 범위의 확대가 필요하다. 다각적인 향토자원의 개발, 육성은 향토자원 개발의 경쟁력 강화에 중요한 부문간의 융·복합 개발을 통한 추가적인 경쟁이점을 확보할 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 문화, 역사자원, 생활풍습 등의 소프트 자원을 통한 축제 이벤트, 관광 등이 기업화, 산업화 전략과 동시에 추진되는 것이 바람직하다.

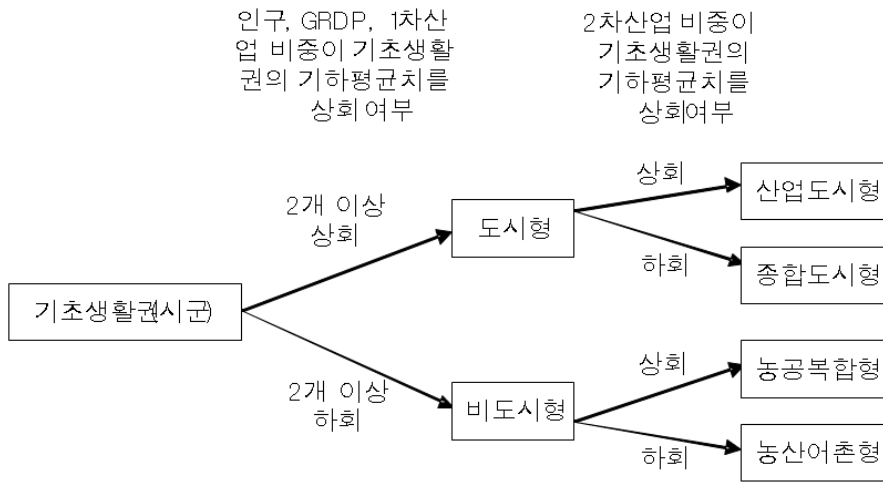
아울러, 농산품 위주의 향토자원 선정과 개발에서 나아가 보다 경쟁력 있는 향토자원의 개발을 통한 고도 산업화를 도모할 필요가 있다. 현재는 갯잎, 감, 고추 등 농산품의 상품화 수준을 크게 벗어나지 못하고 있기 때문이다.

셋째, 그런 다음 지역의 특성과 수요에 대응한 체계적인 지원이 필요하다. 우리나라 시군의 인구(2008년 주민등록인구), GRDP(2007년 당해년도 가격기준), 산업구조(2008년 기준 1차산업, 2차산업, 3차산업의 비중)등¹⁶⁾에 의해 산업형 도시형, 종합도시형, 농공복합형, 농산어촌형의 유형화가 가능하다.

분석에 의하면(한국지방행정연구원, 2010), 지역의 유형에 따라 향토자원 개발, 향토산업 육성에 필요한 시책의 지원수요가 공동적인 것도 있지만, 대개 차별적인 것으로 확인되고 있다. 모든 지역유형에서 시장·판매경로의 개척은 가장 높은 정책수요를 보인 지원분야였으며, 종합도시형과 농산어촌형이 기술·특허지식, 네트워킹을 들고 있어 유사한 패턴을 보이고 있으며 산업도시형과 농공복합형은 기술·특허지식과 R&D 연구인력에 대한 지원 수요가 높다. 따라서 이에 대응한 맞춤형 처방이 필요하다.

16) 한국지방행정연구원의 전대옥박사의 유형화 결과를 이용

<그림 5> 유형분류 기준



<표 10> 지역유형별 향토산업 육성정책 수요

		기술 및 특허지식의 필요성	R&D연구인 력의 필요성	단순노동력 의 필요성	기능직· 숙련직 노동력의 필요성	동일·유사 기업과의 네트워킹 필요성	시장·판매 경로의 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 응답 수가 다름

주 2: 필요성에 대하여 리커트척도 5점 기준을 이용

넷째, 충청도가 주관이 되어 다양한 유형의 향토자원 개발 및 산업화에 대한 지원이 필요하다. 지역 범위의 차원에서는 시군 자체적인 접근과 시군 협력적인 접근의 이원화가 필요한데, 가능한 행정구역별 향토자원의 개발보다는 지역이 연계, 협력하는 방안이 필요하다. 내용적 차원에서는 산업화에 한정하기 보다는 복합화, 관광화 전략의 추진도 필요하다.

다섯째, 광역형 향토자원의 개발 및 산업화의 경우, 지역이나 도의 전략산업과의 전후방 연계성을 강화시켜 지역 전체의 산업적 파급효과를 극대화시키는 전략이 필요하다. 이를 위해서는 향토자원 개발을 전략산업과 연계해서 지원하거나 경쟁력 있는 향토자원의 개발과 관련된 산업을 전략산업으로 육성하는 방안이 가능할 것이다.

여섯째, 농특산 식품을 중심으로 이루어지고 있는 향토자원의 상품화를 충남의 거점 식품산업 클러스터로 구조를 고도화하는 전략이 필요하다. 향토산업을 클러스터적 관점에서 구성요소의 확충, 가내수공업의 향토산업을 기업화단계로 구조고도화, 농공단지 입주기업의 향토산업으로 전환 촉진, 향토산업에 기반한 사회적 기업의 육성이 필요하다.

일곱째, 충남 차원에서는 충남의 향토자원 개발 및 산업화 전략을 마련해야 한다. 여기에는 충남 전체의 향토자원의 발굴, 개발, 산업화 방안을 포함하여 시군별 전략의 개발 뿐 아니라 이들을 전문화, 연계화시키는 전략을 포함해야 한다. 전략의 핵심적인 내용은 일자리 창출이 되어야 한다.

여덟째, 충남의 향토자원 개발 및 산업화를 제대로 지원, 추진하기 위한 제도 기반의 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>

- 권오혁·조기현 외(2002), 「지역전략산업육성을 위한 지방자치단체의 역할」, 한국지방행정연구원.
- 권태준(1994). “경제의 세계화에 대한 정치의 지방화,” 『환경논총』, 제32권.
- 국가균형발전위원회(2004), 「신활력지역 발전구상」, 국정과제회의 보고자료
- 김선기(2003). 「향토자산활용 지역축제의 마케팅 전략」, 한국지방행정연구원
- 김성진(2004), “일본 우키하의 청정마을 키우기”, 「문화도시 문화복지」, Vol 153호, 한국문화관광정책연구원.
- 김춘식·남치호(2002), 「세계 축제경영」, 서울: 김영사.
- 김현호(2003), “지역의 브랜드 마케팅” 「지역경제 새싹이 돋는다」, 전영옥 외, 삼성경제연구소.
- 김형국(2002), 「고장의 문화관측: 세계화 시대에 지방이 살 길」, 학교재문화관광부(2001), 「한국의 지역이벤트」
- 문화개혁시민연대(2003), 「2003 축제평가 보고서」
- 박광순 외(2001), 「일본 산촌의 지역경제와 사회정책」, 경인문화사
- 박소연(2003), 「생태환경축제를 통한 장소마케팅에 관한 연구: 무주 반딧불축제를 사례로」, 서울대 석사학위논문.
- 성주인(2000), 「인사동의 장소상품화에 대응한 정체성 운동에 관한 연구」, 서울대 석사학위논문
- 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
- 이소영(1999). 「지역문화의 장소마케팅 전략수립에 관한 연구: 서울시 인사동을 사례로」. 서울대 석사학위논문.
- 전영옥(2004), “문화자원 개발과 지역활성화 전략”, 이슈페이퍼, 삼성경제연구소
- 전영옥 외(2003), 「지역경제 새싹이 돋는다」, 삼성경제연구소
- 정근식 외(2001), 「일본 산촌의 지역경제와 사회정책」, 경인문화사
- 충남도청(2010), “충남 지역산업의 내생적 발전을 위한 향토자원 개발육성 및 융복합화 지원계획,” 2010. 10
- 특허청(2004), 「2004년 지식재산통계연보」
- 한국지방행정연구원(2010), 「지역특화산업육성사업 개선방향 연구」
- 한국지방행정연구원 외(2004), 「향토산업 육성방안」, 전라남도
- Gold, J. R. and S. V. Ward. (1994). Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions, John Wiley and Sons.

- Hall, T. (1998). *Urban Geography: Contemporary Human Geography*, Routledge.
- Harvey, D. (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban governance in Late Capitalism," *Geografiska Annaler*, 71B: 3-17.
- Kearns, G. and C. Philo(ed.). (1993). *Selling Places: The City as Cultural Capital, Past and Present*, Pergamin Press, pp.1-8.
- Kotler, P. et als(ed.) (2002), *Marketing Asian Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States and Nations*, John Wiley & Sons.
- Sayer, A. (1997). "The Dialectic of Culture and Economy," R. Lee and J. Willes(ed.), *Geographies of Economies*, Arnold, pp.16-26.
- Ward, S. V. (1994). "Time and Place: Key Theme in Place Promotion in the USA, Canada and Britain since 1870," *Place Promotion*, pp.53-74.
- Jessop, B. (1994). "Post-Fordism and State," A. Amin(ed.), *Post-Fordism: a Reader*, Oxford: Blackwell, pp.251-279.
- MacLeod, G. and M. Goodwin. (1999). "Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance," *Progress in Human Geography*, 23(4): 503-527.
- Zukin, S. (1995). *The Culture of Cities*, Cambridge, MA: Blackwell.