

# 신활력사업의 추진실태분석 및 개선방안

Current Status of Revitalization Project for  
Depressed Regions and Measures for Improvement

2006. 12.

---

연구진

김 선 기(연구위원)

김 현 호(수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

||| ||| 목 차 ||| |||

제1장 서 론 ..... 1

    제1절 연구목적 ..... 1

    제2절 연구범위 및 방법 ..... 3

        1. 연구범위 ..... 3

        2. 연구방법 ..... 4

    제3절 연구의 구성 ..... 5

제2장 신활력사업의 이론적 배경 ..... 7

    제1절 낙후지역개념 및 정책의 재인식 ..... 7

        1. 기존 낙후지역의 개념 및 특성 ..... 7

        2. 이론적 낙후지역의 개념 및 특성 ..... 10

        3. 외국의 낙후지역 개념 및 선정지표 ..... 13

        4. 낙후지역 개념의 재정립 ..... 17

    제2절 소프트 지역개발과 신활력사업 ..... 18

        1. 소프트 지역개발의 배경 ..... 18

        2. 소프트 지역개발의 개념과 특성 ..... 21

    제3절 소프트 지역개발의 사업유형 ..... 26

        1. 소프트자원 사업화형 ..... 26

        2. 기존 산업의 소프트화형 ..... 26

        3. 부문 및 산업간 융합형 ..... 27

    제4절 소프트 지역개발의 동향 ..... 29

    제5절 분석의 틀 ..... 30

제3장 신활력사업의 추진실태 분석 .....	35
제1절 신활력사업의 제도개요 및 추진현황 .....	35
1. 신활력사업의 추진배경 및 의의 .....	35
2. 신활력사업의 정책개요 및 특성 .....	38
3. 신활력사업의 추진현황 .....	48
제2절 신활력사업의 추진실태 분석 .....	54
1. 실태분석의 개요 .....	54
2. 추진내용 분석 .....	56
3. 추진체계 측면분석 .....	66
4. 제도운영 .....	73
제3절 신활력사업추진의 문제점 .....	78
1. 사업내용 및 추진방식 측면 .....	78
2. 사업추진체계 측면 .....	81
3. 제도운영 측면 .....	83
제4장 국내외 사례 및 시사점 .....	85
제1절 국외사례 .....	85
1. 일본 .....	85
2. 유럽 .....	98
제2절 국내사례 .....	110
1. 보성군 .....	110
2. 함양군 .....	114
3. 화천군 .....	119
제3절 정책적 시사점 .....	124
제5장 신활력사업의 개선방안 .....	127

제1절 기본방향 .....	127
1. 개선의 기본방향 .....	127
2. 개선방안의 구성 .....	129
제2절 사업내용 및 방식의 개선 .....	132
1. 사업주제의 집중성·차별성 강화 .....	132
2. 사업의 융합·연계 강화 .....	135
제3절 지방의 사업역량 강화 .....	144
1. 기획역량, 전문성 강화 .....	144
2. 전략적, 입체적 지역마케팅 .....	147
제4절 추진체계 정비 .....	151
1. 협력적 추진시스템 정비·강화 .....	151
2. 추진조직 정비 .....	154
제5절 제도개선 .....	157
1. 공모제 도입에 의한 사업추진 .....	157
2. 계획수립방식의 개선 .....	158
3. 중앙 및 자체평가 이원화 .....	159
4. 재정지원 개선 .....	160
5. 신활력사업 지원 관련법 정비 .....	161
제6장 요약 및 정책제언 .....	162
제1절 요약 .....	162
제2절 정책제언 .....	164
<b>【참고문헌】</b> .....	166
<b>【부    록】</b> .....	168
<b>【Abstract】</b> .....	174

## ▮▮▮▮▮    표 목 차    ▮▮▮▮▮

표 2-1.	기존 법령상 낙후지역 선정기준 .....	10
표 2-2.	Objective 1, 2, 3 선정기준 .....	14
표 2-3.	일본의 과소지역 선정기준 .....	15
표 2-4.	외국의 낙후지역 선정기준 .....	16
표 2-5.	부처별·사업내용별·대상지역별 지역개발정책체계 .....	20
표 2-6.	전통적 지역개발과 소프트 지역개발의 비교 .....	25
표 2-7.	산업간 융합의 유형별 사례 .....	28
표 2-8.	신활력사업의 분석기준 .....	34
표 3-1.	신활력사업계획 평가표 .....	44
표 3-2.	신활력사업 투자계획 .....	47
표 3-3.	신활력지역 선정기준 .....	49
표 3-4.	신활력지역의 지정현황 .....	50
표 3-5.	신활력지역과 비 신활력지역의 비교 .....	51
표 3-6.	신활력사업의 유형 .....	52
표 3-7.	특산품 개발사업의 향토자원 중복 .....	54
표 3-8.	설문조사 개요 .....	55
표 3-9.	신활력사업 활용자원의 지역적 연고성 .....	58
표 3-10.	지역자원 활용유형별 해당지역 .....	61
표 3-11.	지난 1년간 신활력사업 교육개최 횟수 .....	62
표 3-12.	신활력사업의 연계추진 현황 .....	64
표 3-13.	광역자치단체역할수행 .....	71
표 3-14.	신활력지역 선정지표에 대한 견해 .....	74
표 3-15.	자치단체의 평가현황 .....	76
표 3-16.	신활력사업의 재정지원 .....	77

표 4-1.	이케다 와인상품화 및 지역진흥의 역사 .....	91
표 4-2.	오야마정 제1,2,3차 NPC 운동의 특징 .....	96
표 4-3.	일본사례 종합 .....	98
표 4-4.	그라스 향수관련 축제 .....	103
표 4-5.	유럽사례 종합 .....	109
표 4-6.	보성군 녹차 생산 현황 .....	110
표 4-7.	국내사례 종합 .....	123
표 5-1.	일본 오야마, 이케다의 지역자원조사위원회 .....	132
표 5-2.	향토자원개발의 융·복합화 방안 .....	138
표 5-3.	신활력사업과 타부처 사업의 연계방안 .....	140
표 5-4.	신활력사업과 타부처 사업의 연계추진 범위 .....	141
표 5-5.	동일 혹은 유사 신활력사업 연계추진 대상지역 .....	142
표 5-6.	유사 및 동일사업지역간 공동추진협의체 구성 .....	143
표 5-7.	평가종류별 대비 .....	160

## 그림 목 차

그림 1-1.	연구의 구성 .....	6
그림 2-1.	지역격차의 발생구조 .....	11
그림 2-2.	지역발전단계의 유형 .....	12
그림 2-3.	신활력사업의 분석틀 .....	31
그림 3-1.	5도2촌 사업의 메커니즘 .....	40
그림 3-2.	신활력사업을 위한 SAP 모델 .....	42
그림 3-3.	신활력사업의 관련 추진주체 .....	46
그림 3-4.	신활력사업의 분포 .....	53
그림 3-5.	신활력지역 테마의 독창성 .....	56
그림 3-6.	신활력사업 소재별 활용지역수 .....	57
그림 3-7.	테마 개수별 신활력지역 .....	57
그림 3-8.	사업비 중 소프트사업 투자비중 .....	59
그림 3-9.	지역자원의 개발 및 활용형태 .....	60
그림 3-10.	신활력사업 담당 공무원 보직기간 .....	63
그림 3-11.	지난 1년간 신활력사업 마케팅 활동 .....	64
그림 3-12.	지역별 낙후지역개발사업 시행현황 .....	65
그림 3-13.	신활력사업의 연계추진 필요성 .....	66
그림 3-14.	신활력사업 계획수립의 지역 자율성 .....	67
그림 3-15.	신활력사업 계획수립방법의 변화 .....	68
그림 3-16.	신활력사업 집행 및 예산·편성지출의 자율성 .....	68
그림 3-17.	신활력사업의 추진주체 .....	69
그림 3-18.	신활력사업에서의 중앙-지방간 협력 .....	70
그림 3-19.	강화되어야 할 광역자치단체 역할 .....	71
그림 3-20.	신활력사업 주체간 협력 .....	72



그림 3-21. 지역혁신협의회 및 분과협의회 개최회수	73
그림 3-22. 신활력사업 공모제 의견	74
그림 3-23. 중앙평가의 문제점	75
그림 3-24. 시군구 낙후도 종합점수	77
그림 4-1. 이케다의 위치	86
그림 4-2. 이케다의 와인형 분수	89
그림 4-3. 이케다의 가을와인축제	89
그림 4-4. 이케다의 부가가치창출 사업	89
그림 4-5. 이케다의 와인성	90
그림 4-6. 이케다의 와인투어	90
그림 4-7. 오야마의 위치	94
그림 4-8. 그라스의 위치	99
그림 4-9. 20C초의 조향기계	101
그림 4-10. 향수조련사	101
그림 4-11. 그라스의 소득창출 부문	102
그림 4-12. 투스카니의 위치	105
그림 4-13. 투스카니의 14개 와인루트	107
그림 4-14. 보성군의 다원	112
그림 4-15. 함양군의 지역발전전략	117
그림 4-16. 함양군의 주체간 협력	119
그림 5-1. 신활력사업 개선방안 구성도	131
그림 5-2. 지역혁신협의회 내 지역자원분과위 설치방안	134
그림 5-3. 향토자원개발의 융·복합화 유형	136
그림 5-4. 전문가 지원시스템 구축방안	145
그림 5-5. 수요지향적 마케팅 프로세스	149
그림 5-6. 중앙-지방의 협력사업계획 방향	153





## 제1장 서론

### 제1절 연구목적

지역발전은 모든 장소에서 동시에 일어나지 않으며, 발전 잠재력의 장소간 차이로 인해 지역간 발전격차는 어느 국가를 막론하고 필연적으로 나타나는 모습이다. 지역간 발전격차가 발생하는 것은 원천적으로 입지(location)와 자원(resources) 등의 자연조건과 인구조건 및 경제구조 등으로 규정되는 발전 잠재력(development potential)이 지역별로 차이가 있기 때문이다. 여기에다 우리나라의 경우에는 수도권과 지방, 도시와 농촌으로 대조되는 ‘분극화 발전’(polarized development)을 심화시키는 정부의 공간 편향적 개발정책도 한몫을 담당해 왔다.

특히 우리나라의 경우 근대화 이후 압축성장과정에서 지역의 성장과 발전에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 단연 ‘입지의 상대적 우위(relative advantages of location)’였다고 해도 과언이 아니다. 대도시나 산업집적지의 눈부신 성장과 발전은 타 지역에 비해 인적자원과 생산활동 등의 입지조건이 우월한 데 기인하고 있다. 때문에 어떤 지역을 막론하고 지역발전의 최우선 과제를 접근성(accessibility)의 개선에 두고 있고, 지방자치단체의 우선순위가 높은 숙원사업도 흔히 도로확충 등 교통개선사업이 차지해 온 것이 관행이었다.

그러나 유감스럽게도 낙후지역의 경우는 침체의 원인이 불리한 입지조건에 있음에도 불구하고 교통개선 만으로 입지조건을 개선하는 데에는 근본적인 한계가 있다. 세계화, 정보화로 장소간의 입지경쟁이 국내뿐 아니라 지구적 경쟁(global competition)의 차원으로 확대되어 생산요소의 이동이 자유로운 현실에서 입지조건이 열악한 낙후지역이 고도의 이동성을 지닌 경제활동을 유치하기란 거의 불가능한 실정이어서 경쟁에서 도태될 수밖에 없다.<sup>1)</sup>

1) 상품과 생산요소의 자유로운 이동에 따라 생산요소가격의 균형을 통한 지역격차

때문에 입지가 불리한 낙후지역은 지역발전의 활로를 다른 방향에서 모색해야 한다. 즉, 낙후지역으로서는 입지의 차이에도 불구하고 이동이 본질적으로 어려운 생산요소, 예컨대 그 지역만이 보유하고 있는 자원, 인력, 문화, 역사, 환경 등과 같이 지역이 지니고 있는 고유한 자원의 활용을 통해 지역의 매력도를 높이고 소득과 고용을 창출하며 지역경쟁력을 높이는 특성화전략을 새로운 대안으로 주목할 필요가 있다. 낙후지역의 경우 ‘입지(location)’에서 ‘장소(place)’ 혹은 ‘영역(territoriality)’으로 눈을 돌려 지역발전을 모색해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.<sup>2)</sup>

뿐만 아니라 낙후지역의 소득과 고용창출을 인구와 자본이 집중되어 있는 도시를 활용하는 전략으로부터 찾아야 한다.<sup>3)</sup> 낙후지역개발의 목표는 당연히 지역주민으로부터 도출되어야 하지만(전영옥 외, 2003: 29-30), 그 수단의 강구는 도시와의 교류 및 상생관계에서 모색되어야 한다. 향토산업, 지역마케팅, 농촌관광 등 근자에 유행하는 여러 가지 특성화된 시책들의 수요 및 잠재적 고객은 거의 예외없이 도시에 존재하기 때문에 경제기반이론(economic base theory)이 제시하듯이 도시(외지)의 수요로부터 지역의 상품을 판매하여 일자리를 창출하고 소득을 높이는 발상이 중요하다. 이를 위해서는 혁신을 통해 제품이나 서비스의 부가가치를 높여야 하며 이를 홍보, 마케팅하는 전략이 필요하다.

이제 낙후지역은 지난 30여년간 변함없이 추진해 왔던 생활환경개선을 위한 물적 지역개발방식을 탈피하여 도시와의 상생적, 교호적(交互的)관계 속에서 소득 및 일자리 창출을 모색하는 새로운 ‘소프트 지역개발방식’으로 전환해야 할 시점에 와 있다.<sup>4)</sup>

의 수렴이란 신고전학과 경제학의 주장과 달리 생산요소이동의 제약, 낙후지역에 불리한 이동, 혁신창출의 공간적 불균등, 선발이익의 고착화, 입지적 관성 등 여러 가지 이유로 지역 간 발전격차가 심화되는 것이 현실이다

- 2) 장소와 입지의 관계는 경제지리학의 가장 중요한 개념인 site와 situation의 관계와 같은 맥락으로 타 지역과의 상대적 위치관계 보다 당해 지역의 본질적 특성에 가치를 두어야 한다는 의미이다.
- 3) 소프트 지역개발은 외생적 수요에 의존하고 있는 점에서 흔히 성장 동력을 전적으로 지역 내부에 의존하고 있는 ‘내생적 발전(endogenous development)’의 논리와는 부분적으로 논쟁의 여지가 있다.
- 4) ‘소프트 지역개발’은 학계나 실무에서 개념이 공유화된 용어는 아니지만 본 연구

참여정부는 낙후지역발전을 위해 2004년 8월부터 70개의 신활력 지역을 선정하여 정책적 지원을 제공하고 있는 바, 새롭게 추진하고 있는 신활력사업은 소프트 지역개발의 의의와 취지에 가장 근접한 방식으로 평가할 수 있다. 그간의 낙후지역정책이 낙후지역의 실질적 발전과 거리가 있다는 반성에서 소득과 일자리를 창출하고 지방주도하에 그야말로 “새로운 활력”, “신활력”이 넘치는 역동적인 지역으로 탈바꿈하기 위한 새로운 패러다임의 정책이다.

그러나 새로운 정책전환과 관련하여 정책취지에 대한 이해는 물론, 정책시행의 경험과 노하우가 부족하기 때문에 중앙정부는 물론이고 자치단체 입장에서도 추진과정에서 적잖은 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 이 같은 문제인식에 따라 본 연구에서는 소프트 지역개발의 개념적 구성요소를 설정하고 이에 근거하여 신활력사업의 추진과정을 분석·평가하고 문제점을 진단함으로써 신활력사업이 낙후지역을 소생시키는 새로운 제도로 정착할 수 있는 활성화 방안을 도출하는 데 연구의 목적을 두고 있다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구는 신활력사업의 추진과정에 대한 분석·평가 및 정책추진방안의 모색을 주요한 내용으로 하고 있다. 따라서 공간적 범위는 국가균형발전특별법 제2조에 의해 낙후지역으로 지정된 신활력지역 전체를 대상으로 하고 있다.

이 법에서는 오지, 도서, 접경지역, 개발촉진지구 등 기존의 관련법에 의해 이미 제도화된 낙후지역 이외에 ‘생활수준이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역’을 추가로 낙후지역으로 지정하도록 규정하고 있고, 동 법 시행령 제2

---

에서는 시설 중심의 물리적 지역개발에 대비되는 개념의 용어로 사용하기로 한다.

조의 규정에 따라 행자부장관이 별도의 기준에 따라 선정·고시한 자치단체가 신활력지역에 해당되고 있다. 2004년에 처음 지정한 신활력지역은 전국적으로 70개 지역이며 모든 신활력지역에 대해서 신활력사업을 시행하고 있기도 하다.

연구의 내용적 범위와 관련하여 사전에 몇 가지 사항을 밝힐 필요가 있다. 첫째, 신활력사업의 추진실태분석은 정책의 실시 이후 지금까지 사업의 추진과정에 대한 분석·평가에 초점을 두고 있다. 현재 3년간의 1단계 사업이 추진 중에 있기 때문에 사업의 추진결과에 대한 분석은 본 연구의 범위에서 제외한다. 둘째, 본 연구의 신활력사업의 추진실태분석은 신활력사업이 전통적 지역개발사업과 달리 소프트 지역개발의 의의에 얼마나 부합하는지를 평가하는데 목적이 있기 때문에 소프트 지역개발의 조직화된 개념적 구성요소에 근거한 별도의 분석 틀에 따라 이루어져 있다.

## 2. 연구방법

연구의 효율적인 수행을 위하여 본 연구에서는 문헌연구, 현지사례조사, 공무원설문조사 등의 방법을 복합적으로 활용하고 있다.

문헌연구에서는 관련 이론에 대한 국내외 문헌검토를 통해 낙후지역의 개념을 재정립한 후 이에 근거하여 소프트 지역개발의 개념과 성격을 규정하고 추진배경과 특징을 정리하였다. 특히 여기서는 소프트 지역개발이 전통적 지역개발과 대비되는 특징에 초점을 맞추고 있다. 소프트 지역개발의 개념적 구성요소에 관한 이론연구는 신활력사업의 분석을 위한 전략요소 및 분석기준의 도출에 논리적 근거로 원용하였다. 아울러 정부자료 및 통계 등을 활용하여 현재 추진 중에 있는 신활력사업의 의의, 개요, 제도적 특성 등을 정리, 소개하였다. 특히 신활력사업의 추진실태분석과 관련하여 당초 계획내용의 파악과 추진과정과의 비교를 위해 70개 신활력사업 계획서에 대한 내용분석을 실시하였다.

다음으로 조사연구에서는 신활력사업의 분석 틀에 맞추어 구조화된 조사표를 통해 70개 신활력사업에 대해 담당공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

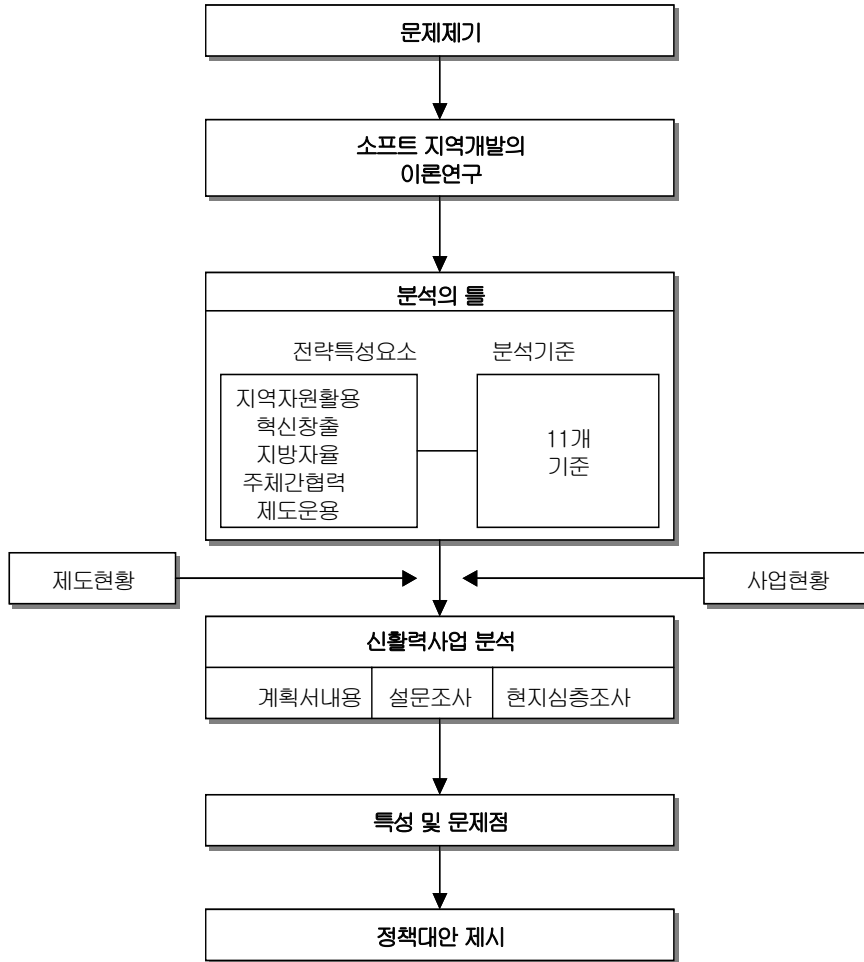
이 조사를 통해 지역별 신활력사업의 특성, 소프트 지역개발에 비추어 본 신활력사업의 유형화 및 유형별 특성, 분석기준별 신활력사업의 특성 등을 분석하고 그로부터 문제점을 도출하였다. 아울러 조사표에 의한 조사의 한계를 보완하기 위한 심층분석으로서 사업이 활발하거나 부진한 신활력지역을 선정하고 현지 면접조사를 실시하여 제도의 운용과정, 사업의 추진과정, 성공 및 애로요인 등에 관한 의견을 정리하였다.

이상의 연구방법에 의한 일련의 연구수행과정을 표시하면 <그림 1-1>과 같이 연구 핵심내용은 4단계의 과정으로 연결되어 있다. 먼저 신활력사업의 이론적 모형이 되는 소프트 지역개발방식의 개념적 구조를 밝히고 다음으로 이것을 근거로 신활력사업 분석 틀을 설정한 후, 분석기준에 따라 추진실태를 분석·평가하고 문제점을 도출한다. 마지막으로 분석결과와 문제점을 토대로 향후 신활력사업의 효율적 추진을 위한 개선방안을 제시하고 있다.

### 제3절 연구의 구성 .....

본 연구는 5가지 부문으로 구성되어 있다. 첫째, 이론적 논의부문으로서 소프트 지역개발의 개념과 구성요소의 특징에 대한 설명이다. 전통적 지역개발과 대비되는 새로운 개념으로서 소프트 지역개발의 개념을 정립하고 차별화된 개념적 구성요소를 구체적으로 설명하고 있다. 둘째, 신활력사업의 분석 틀을 설정하였다. 분석 틀은 앞서 논의한 소프트 지역개발의 개념적 구성요소에 근거하여 현행 신활력사업의 실태분석에 적합하도록 조작화하였다. 셋째, 현행 신활력사업의 정책개요에 대한 기술이다. 여기서는 추진 중인 신활력사업의 현황과 제도적 특성을 소개하고 있다. 넷째, 분석 틀에 따라 신활력사업의 추진과정을 분석·평가하고 문제점을 도출하고 있다. 다섯째, 향후 신활력사업의 성공적 추진을 위한 시책개발 등을 포함한 개선방안을 제시하고 있다.

&lt;그림 1-1&gt; 연구의 구성





## 제2장 신활력사업의 이론적 배경

### 제1절 낙후지역 개념 및 정책의 재인식 .....

#### 1. 기존 낙후지역의 개념 및 특성

##### 가. 기존 제도상 낙후지역의 개념

낙후지역을 공식적이고 포괄적으로 규정하고 있는 유일한 제도로는 「국가균형발전특별법」(이하 ‘균특법’이라 한다)을 꼽을 수 있다. 동법 제2조제5항에서는 낙후지역을 오지(오지개발촉진법 제2조), 개발대상도서(도서개발촉진법 제4조제1항), 접경지역(접경지역지원법 제2조제1호), 개발촉진지구(지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제9조제1항) 및 그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령이 정하는 지역으로 규정하고 있다.

그러나 사실 이 규정은 엄밀히 말해서 개념정의라기 보다는 오히려 대상지역의 실무적 열거라고 보는 것이 타당할 것이며,<sup>5)</sup> 열거된 각각의 낙후지역에 대한 구체적인 정의와 선정기준은 <표 2-1>에 제시된 바와 같이 개별법에서 규정하고 있다. 다만 균특법 규정의 후반부에 개별법상 대상지역의 열거와는 별도로 ‘생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역’으로 낙후지역을 재차 포괄 규정함으로써 낙후지역의 개념을 정의하고 있는데, 이 지역이 바로 신활력지역이다.

신활력지역은 균특법 시행령 제2조에 의하여 ① 인구적 측면을 대표하는 인구변화율과 인구밀도, ② 산업경제 측면을 나타내는 소득세할주민세, ③ 지방재

5) 낙후지역에 국가균형발전특별회계에 편입된 기존 재정지원제도의 대상지역들을 주로 포함시킴으로써 정책의 지속성을 유지하려는 현실적 의도가 내포되어 있다.

정력을 설명하는 재정력지수 등 3개 측면, 4개 선정지표에 따라 행정자치부장관이 지정하도록 되어 있으며 2004년 3개 측면을 종합지수화하여 대상지역을 지정하였다.

법령상 개념정의 이외에 낙후지역에 대한 정부의 공식적 시각을 보면 낙후지역정책을 총괄하고 있는 행정자치부에서는 ‘개발수준이 상대적으로 취약하여 정부의 정책적 지원이 없이는 자족적으로 주민의 복지증진 및 지역개발이 곤란한 지역’으로 규정하고 있다(행정자치부, 2005). 즉 산업의 쇠퇴와 인구의 감소로 인해서 개발에서 소외되고 제반 여건이 취약한 지역을 일컫는 의미이며 실무적 필요에 따라 낙후지역이 정부정책의 대상임을 강조하기 위한 목적으로 내려진 개념정의이다. 또한 참여정부의 균형발전정책의 이론적 토대를 마련하고 있는 국가균형발전위원회에서는 낙후지역을 ‘기초수요가 전국 최저수준에 미치지 못하여 주민의 삶의 질이 저하된 지역’으로 규정하고 있다(국가균형발전위원회, 2003: 9).

#### 나. 기존 낙후지역 개념의 특징

관련 법령이나 정부기관에 의해 정의된 기존 낙후지역의 개념은 대체로 낙후지역의 외형적인 발전상 또는 개발의 모습에 치중하고 있는 듯이 보인다. 위에서 기술한 바와 같이 낙후지역을 바라보는 정부의 공식적인 시각은 ‘개발수준의 저하’, ‘생활환경의 취약’, ‘기초수요의 미충족’, ‘삶의 질의 열악’ 등의 표현에 나타나 있듯이 낙후지역을 ‘살기 어려운 곳’이 아니라 ‘살기 불편한 곳’으로 인식하는 경향이 있다.

낙후지역에 대한 정부의 이와 같은 시각은 지난 30여년 동안 우리나라 낙후지역정책으로 하여금 생활환경의 개선을 목표로 설정하고 물리적 시설사업에 치중하도록 만드는 원인으로 작용해 왔다. 기존의 낙후지역 개념은 다음 몇 가지 측면에서 특징적 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 기존 낙후지역의 개념정의는 지역의 물리적 여건의 열악에 초점이 맞춰져 있다. 정부의 대부분 개념정의가 생활환경, 개발수준, 삶의 질과 복지수준

등 삶의 조건 중 외적, 가시적 환경에 치중하고 있는 것이 특징이며 지역의 구조적 변화나 역량 축적과 연관이 있는 ‘발전’의 개념과는 다소 괴리가 있다.

둘째, 기존의 개념정의와 선정지표는 지나치게 생활환경에 중점을 두고 있어 지역의 정주성(定住性)과 경험적 인과관계가 부족하다. 낙후지역인지의 여부는 그 곳이 정주성을 갖추었는지, 즉 살만한 곳인지의 정도에 달려있다. 그리고 지역의 정주성 여부를 판단하는 가장 전형적 지표는 인구변화율이며 그간의 인구이동에 관한 대부분의 경험적 연구들에서 인구이동의 가장 큰 요인이 삶의 1차적 조건을 이루는 경제적 요인임을 밝히고 있다(Todaro, 1969, 김형국, 1983: 61-74). 이에 비해 생활환경이나 삶의 질은 경제적 요인에 수반되는 2차적 조건이자 필요조건으로 볼 수 있다.

셋째, 비록 명시적이지는 않지만 기존의 개념정의들은 기초수요접근(basic needs approach)에 이념적 토대를 두고 있다. 기초수요접근은 지구상에 절대 빈곤층이 다수를 점유하던 1960~70년대 제3세계 국가들에 한때 흥미했던 지역개발사조로서(Stohr and Taylor, 1981) 빈곤층이 절대적으로 큰 비중을 차지하는 발전의 초기 단계에서는 적합한 기준이 되지만 일정수준 이후 발전단계에서는 부적합하다는 비판이 제기된다(Freedmann and Weaver, 1979: 191).

마지막으로, 산업의 지배적 구분에 의한 농촌과 낙후지역의 선정기준에 의해 발전지역과 대비된 개념으로 파악하는 낙후지역과의 구분이 제대로 설정되어 있지 않아, 낙후지역과 농산어촌을 개념상의 명확한 구분이 없이 혼용해서 사용하고 있다.<sup>6)</sup>

6) 참고로 낙후지역 정책의 모범적인 사례에 해당하는 EU의 경우는 낙후지역과 농촌지역을 엄격하게 구분해 개념정의하고 있으며 일본의 경우도 낙후지역(과소지역)과 농촌지역간에는 엄격한 개념구분이 존재하고 있다.

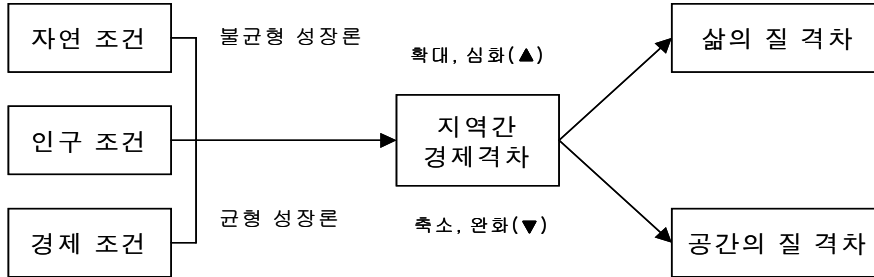
<표 2-1> 기존 법령상 낙후지역 선정기준

유형	지정기준	비고
오지	○ 행정자치부장관이 정하는 방법에 의하여 조사한 지역 별 소득추계액에 따른 지역주민의 1인당 주민소득이 전국 면 지역 평균 1인당 소득수준 이하인 지역(오지 개발촉진법 시행령 제2조 제1항)	-개발대상도서 제외 -2005년 말 현재 399면
도서	○ 10인 이상의 인구가 상시 거주하는 도서 · 지자체에서 개발도서로 신청하는 지역	-무인도서 제외 -410개 도서
접경 지역	○ 민통선 이남 20km 이내 시·군의 읍·면·동으로 최근 5년간 인구증감률, 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자 비율, 군사시설보호구역 점유비율 중 3개 이상이 전국 평균보다 저조한 지역 · 민통선 이북의 농업생산기반정비사업지구 및 남북한 교류협력사업 추진지역 · 백령도, 대청도, 소청도, 대연평도, 소연평도와 그 주변 도서	-15개 시·군 98개 읍면동
개발 촉진 지구	○ 인구증가율 또는 재정자립도중 1개 이상이 하위 100분의 30 미만인면서, 제조업종사자의 인구비율, 도로율, 승용차의 보유비율, 의사비율, 노령화지수 또는 도시적 토지이용비율 중 1개 이상이 하위 100분의 30 미만에 속하는 시·군 · 지역산업이 급격히 쇠퇴한 농어촌지역 · 광역개발권 및 특정지역으로 지역간 균형개발을 위해 집중적인 개발이 필요한 지역	-시·군의 일부 지정가능 -시·도 전체면적의 30%로 제한 -31개 지구 49개 시·군
신활력 지역	○ 인구변화율, 인구밀도, 소득세주민할, 재정력지수 등 지표로 선정	-70개 시·군

## 2. 이론적 낙후지역의 개념 및 특성

발전 잠재력과 그로 인한 성장동력의 장소간 차이로 인해 지역간 발전격차는 선후진국을 막론하고 어디서나 필연적으로 존재하는 모습이다. 자연조건(자원, 입지), 인구조건(인구규모, 인구 질), 경제구조 등으로 규정되는 발전 잠재력에서 근원적으로 지역간에 차이가 있기 때문이다. 즉 발전 잠재력의 차이로부터 지역간에 경제활동의 입지와 집적이 상이하게 나타남으로써 지역격차가 발생하는 것이 일반적 현상이다.

&lt;그림 2-1&gt; 지역격차의 발생구조



지역격차의 확대 또는 축소에 관해서는 생산요소의 자유로운 이동을 통해 궁극적인 균형에 수렴한다는 신고전학파의 균형 성장론과 누적순환적 인과관계(circular and cumulative causation)로 인한 격차의 확대를 주장하는 불균형 성장론이 대립하고 있으며 국가마다 발전과정에서 지역격차의 양태도 상이하게 나타나고 있다. 따라서 지역격차의 결과로 나타나는 낙후지역의 개념도 국가의 경제발전수준이나 지역격차의 정도에 따라 실천적 의미를 달리하기 때문에 보편화된 정확한 정의가 쉽지 않은 것이 사실이다.

실제로 낙후지역의 ‘낙후’라는 용어표현도 사용하는 의도와 강조에 따라 후진, 빈곤, 곤궁, 침체, 쇠퇴 등 다양하게 사용되며 함의와 뉘앙스에 있어서도 차이가 존재한다(Freedmann and Weaver, 1979: 140-141). 후진(backwardness)에는 낙후성에 문화적, 기술적 원인이 있음을 암시하며, 빈곤(poverty)이란 용어는 정서적 표현으로 가진 자의 도덕적 의무를 시사한다. 곤궁(distress)은 절박한 욕구와 위기를 연상시키고, 침체(depression)는 주기적인 변동과 연관이 있는 표현이며 쇠퇴(decline)는 단계적인 경제하강을 의미한다.

낙후지역의 개념정의에 대해서는 네덜란드 경제학자 Leo Klaassen의 개념적 논의가 가장 널리 인용된다(Klaassen, 1965). 그는 낙후지역(distressed area)을 ‘주어진 한 시점에서 경제적인 몇 가지 측면이 타 지역, 특히 국가 전체에 비해 불리한 처지에 있는 지역’으로 정의하고 있다. 한마디로 낙후지역을 경제적 발전수준이 국가평균에 미치지 못하는 지역으로 규정하고 있다.

그러나 그 후 이 개념정의가 지나치게 정태적이어서 변화하는 지역실상을 제대로 반영하고 있지 못하다는 비판에 따라 Klaassen은 이를 다시 발전시켜 정태적 기준인 소득수준과 동태적 기준인 소득증가율을 병용하여 지역발전 단계론으로 수정하였다.

<그림 2-2>에서 보는 바와 같이 상당수 지역은 경제발전 수준(소득수준)과 경제발전의 역동성(소득증가율)에 따라 번영지역 → 쇠퇴지역 → 낙후지역 → 발전도상지역을 순환적으로 이동하게 된다. 이 연구에서 다루게 될 신활력 지역도 이 개념도에서 보면 현재는 낙후지역(IV 지역)이지만 지역혁신을 통한 소득 및 고용증대로 인해 장차 발전도상지역(II 지역)으로 상향 이동하겠다는 의미가 내포되어 있다. ‘신활력’이란 전향적 의미의 용어가 바로 이를 암시하고 있다.

<그림 2-2> 지역발전단계의 유형

구분		전국 대비 소득 수준	
		고( $\geq 1$ )	저( $\leq 1$ )
전국 소득 증가율 대비 지역 소득 증가율	고( $\geq 1$ )	I 번영지역	II 발전도상지역
	저( $\leq 1$ )	III 쇠퇴지역	IV 낙후지역

I 번영지역 ← II 발전도상지역  
 ↓ ↑  
 III 쇠퇴지역 → IV 낙후지역

출처: Klaassen, 1965: 30

이상의 이론적 논의에서도 알 수 있듯이 낙후지역의 개념은 다음 3가지 측면에서 특성을 지니고 있다.

① 상대적 개념

낙후지역이란 기본적으로 한 국가 내에서 지역발전수준을 타 지역과 비교한 결과로서 규정지어지는 상대적 개념이다. 간혹 발전정도의 국가최저수준(national minimum)에 미달하는 수준을 절대적 낙후도로 간주하는 경우도 생각해

볼 수 있다. 그러나 이 경우의 국가최저수준도 결국은 국가 전체의 타 지역과의 비교로부터 도출되기는 마찬가지이다.

### ② 가변적 개념

앞서의 이론 논의에서도 밝힌 바와 같이 지역발전수준은 현재의 수준에 따라 결정되는 정태적 개념이 아니라 지역의 성장동력에 따라 끊임없이 변화하는 동태적 개념이다. 따라서 낙후지역도 국가 내에서 당해지역과 타 지역의 발전수준의 상대적 변화에 따라 가변적으로 결정될 수밖에 없으며 시간적 차원에서 낙후지역을 정의하는 기준도 국가발전의 수준에 따라 가변적으로 달라진다.

### ③ 경제적 개념

본질적으로 지역격차란 지역간 경제적 발전격차를 의미하기 때문에 낙후지역의 ‘낙후’의 의미도 경제적 수준의 저하를 뜻한다. 물론 생활환경수준, 인프라 공급수준, 개발수준 등도 낙후지역을 판단하는 중요한 준거가 되는 지표이지만 이들은 모두 경제적 발전수준에 따라 파생되는 2차적 결과라고 할 수 있다.

## 3. 외국의 낙후지역 개념 및 선정지표

### 가. 외국의 낙후지역 개념 및 선정지표 개요<sup>7)</sup>

#### 1) EU

EU의 대표적인 낙후지역은 Objective 1 프로그램에 의해 지원되는 지역이다. EU는 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하인 지역과 인구가 희박하여 인구밀도가 8인/km<sup>2</sup> 이하인 지역, 낙도 및 오지지역을 낙후지역으로 선정하고 있다.

그 중에서도 EU는 현재 60여개의 낙후지역(Objective 1지역)을 선정하고 있는데, 선정지역은 그리스, 스페인, 아일랜드, 이탈리아, 핀란드, 포르투갈 등 13개국에 걸쳐 분포되어 있다. Objective 1 지역 외에도 일정한 기준에 따라 선정된

7) 낙후지역 선정지표의 외국사례에 관한 상세한 내용은 다음 문헌을 참조한다. 행정자치부(2004), 「낙후지역 선정지표 개발」, 한국지방행정연구원.

Objective 2, 3 지역에도 구조기금 등을 지원하고 있는데 Objective 2지역은 산업 구조변화에 따라 쇠퇴하는 지역이며, Objective 3 지역은 고용 및 직업훈련이 필요한 지역이다.

다양한 유형의 낙후지역에 속하는 Objective 1, 2, 3 지역은 각기 다른 목적과 특성을 지니고 있다. 먼저 Objective 1 지역은 낙후지역의 구조조정 및 개발촉진이 목표이며 EU 전체 인구의 22%를 차지하고 있고, Objective 2 지역은 구조변화로 쇠퇴의 극복과 발전이 목적이며 EU 인구의 18%를 차지하고 있다. Objective 3 지역은 인적개발을 통한 지역의 고용창출이 주요한 목표로 되어 있다.

<표 2-2> Objective 1, 2, 3 선정기준

지역	지정 기준
Objective 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하 지역</li> <li>- 인구희소지역(8명/km<sup>2</sup>미만)</li> <li>- 스웨덴일부 해안지역, 북아일랜드 및 아일랜드 국경</li> <li>- 가장 오지지역 및 인구밀도가 낮은 지역</li> </ul>
Objective 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약한 농촌지역의 경제구조 다변화 및 기타 경제다변화가 필요한 지역</li> <li>- 공업·농업지역, Objective 1 인접지역, 쇠퇴농촌지역</li> <li>- 농업, 공업, 서비스업의 구조조정으로 실업에 직면하거나 위협을 받는 지역</li> <li>- 어업의 구조조정으로 위협을 받는 연안지역</li> </ul>
Objective 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 Objective 3, 4 지역*</li> <li>- 고용 및 직업훈련이 필요한 지역</li> </ul>

출처 : [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm)

한편 EU와는 별개로 유럽 개별 국가들의 낙후지역에 대한 인식과 선정기준을 보면, 먼저 프랑스의 경우 국토 및 지역계획단(DATAR)의 요청에 의해 「응용지리·경제·사회연구소」(SEGESA)가 2,807개의 깡퐁(canton)을 대상으로 낙후지역을 선정한다. 프랑스의 낙후지역은 주로 농촌지역(zones fragile)을 대상지역으로 하고 있는데 낙후지역의 선정은 실업률, 1인당 GDP, 인구밀도, 지역경제성장 전망치, 도시화 정도, 3차 산업의 성장가능성 등을 고려하여 결정한다.

영국은 낙후지역을 정부의 정책지원이 필요한 대상지역이라는 관점에서 “지원지역”(assisted area)으로 명명하고 있다. 1999년 12월 31일까지 지원지역을 개발



지역(development area)과 중간개발지역(intermediate area)으로 부르다가 2000년부터는 EU 지침에 따라 Tier 1, Tier 2 지역으로 명칭을 변경하였으며 최근 Tier 3 지역을 추가하였다. Tier 1, Tier 2 지역은 인구규모(최소 10만명 이상), 실업자 수, 고용율, 제조업 의존도 등을 고려하여 대상지역을 선정하며, Tier 3 지역은 산업의 구조조정으로 실업율이 높은 지역, 폐광지역, 농촌개발지역 등에 입지한 종업원 250인 이하를 기준으로 중소기업을 지원하는 프로그램이다.

독일은 낙후지역 정책을 30년 이상 시행해 오고 있으며, 3-4년마다 낙후지역에 해당되는 「지역경제 구조개선 공동계획」(GRW/GA)의 대상지역을 심사하고 있다. 이 경우 행정구역과 관계없이 출퇴근 등 경제활동이 이루어지는 271개의 기능지역, 즉 노동시장권을 토대로 4개의 지표(실업률, 고용 전망치, 1인당 소득, 인프라 수준)를 가지고 지역의 낙후도를 판단하여 대상지역을 선정한다.

## 2) 일본

다양한 법제를 제도화하여 낙후지역 진흥정책을 펼치고 있는 일본의 가장 대표적인 낙후지역은 「과소지역자립특별조치법」이 규정하고 있는 ‘과소지역’(過疎地域)이라고 할 수 있다. 과소지역으로 선정되기 위해서는 인구조건과 재정력 조건을 충족시켜야 하는데 인구조건으로는 인구감소율을, 재정력조건으로는 재정력 지수를 각각 채택하고 있다. 과소지역의 선정기준은 10년 정도 유효하며 시·정·촌 단위로 낙후지역을 선정한다.

<표 2-3> 일본의 과소지역 선정기준

부 문	선 정 기 준
인 구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1965~2000년 인구감소율이 30% 이상</li> <li>- 1965~2000년 인구감소율이 25% 이상이고 2000년 65세이상 인구가 24% 이상</li> <li>- 1965~2000년 인구감소율이 25% 이상이고 2000년 15-30세 인구가 15% 이하</li> <li>- 1975~2000년 인구감소율이 19% 이상</li> <li>※ 단, 1975-2000년 인구증가율이 10% 이상인 단체는 제외</li> </ul>
재 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998~2000년 재정력 지수 평균이 0.42 이하이고</li> <li>2000년의 공영경기(公營競技) 수입이 13억엔 이하인 지역</li> </ul>

출처: <http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm>

### 3) 기타 국가

미국의 낙후지역은 “활성화 지역”(Empowerment Zone), “기업지역”(Enterprise Community) 등이 해당되는데 1993년 연방정부에서 빈곤과 실업으로 쇠퇴하고 있는 이들 지역을 중심으로 「연방기금 등 지원에 관한 법률」을 제정하여 이들 지역을 지원하고 있다. 지역의 선정기준은 인구, 빈곤상태, 실업, 학력, 범죄율, 1인당 소득 등을 활용하고 있다.

유럽의 기타 국가 중에서 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 스페인은 실업률과 1인당 GRDP가 낙후지역 선정의 주요한 기준이며, 그밖에 인구, 산업구조 등을 보완적으로 감안하고 있고, 네덜란드는 실업률, 소득, 산업구조조정의 필요성, 스웨덴은 실업률, 고용참가율, 인구이동률을 낙후지역의 선정기준으로 채택하고 있으며, 포르투갈은 인구구조, 생활수준, 경제활동의 현황과 구조, 지역접근성 등의 기준을 낙후지역 선정에 적용하고 있다.

<표 2-4> 외국의 낙후지역 선정기준

국 가	선정지표
EU	· 평균 1인당 GDP가 EU 전체의 75% 이하
프랑스	· 주요기준 : 실업률, 1인당 GDP, 인구밀도 등 인구학적 기준 · 참고사항 : 지역경제성장 전망, 도시화 정도, 3차산업 성장가능성
영국	· 인구, 고용율, 실업률, 제조업 의존도
독일	· 고용지표(가중치 50%), 1인당소득(가중치 40%), 인프라지표(가중치 10%)
미국	· 실업률, 개인의 소득, 인구감소 등
일본	· 인구조건 : 인구감소율 · 재정력 조건 : 재정력 지수
네덜란드	· 실업률, 소득, 산업구조조정의 필요성
오스트리아	· 실업률, 1인당 GRDP
벨기에	· 주요기준 : 실업률, 1인당 GRDP · 참고사항 : 고용추이, 산업구조, 인구이동, 기타 인구적 요인
핀란드	· 1인당 GDP, 실업률, 인구이동, 산업구조, 인구밀도, 기후
포르투갈	· 인구구조, 생활수준, 경제활동의 현황과 구조, 접근성
스페인	· 1인당 GDP, 실업률
스웨덴	· 실업률, 고용참가율, 인구이동률

## 나. 시사점

낙후지역 선정지표는 낙후지역의 개념을 어떻게 보느냐의 시각과 밀접한 관계가 있다. EU 등을 포함한 외국의 낙후지역 선정기준의 공통점은 국가마다 차이는 있지만 낙후지역 선정지표를 경제적 측면의 대표성이 있는 소수로 한정하여 적용하고 있는 점이다.

외국의 경우 낙후지역 선정을 위해 이상적인 지표로서 1인당 GRDP나 실업률 등과 같은 경제적 수준을 측정하는 지표에 중점을 두고 있음이 특징이다. 이는 기본적으로 낙후지역을 경제적 발전수준이 상대적으로 열악한 지역으로 보고 있는 결과이다. 또한 보조적인 지표로 인구변화율을 적용하고 있는 국가들도 적지 않은데 지역의 인구변화에 가장 큰 영향을 미치는 것이 경제적 요인이라는 경험적, 실증적 연구결과들을 감안할 때 나름대로 논리적 근거를 갖추고 있다고 할 수 있다.

## 4. 낙후지역 개념의 재정립

낙후지역이란 말 그대로 ‘지역의 발전정도가 타 지역에 비해 뒤져있는 지역’을 뜻한다. 따라서 ① 지역발전의 의미와 내용 및 ② 지역발전의 비교기준이 낙후지역 개념규정의 핵심과제이다.

첫째, 지역발전의 의미는 규범적으로 볼 때 주민의 복리 또는 삶의 질을 구성하는 제반 요소를 포괄하는 개념이지만 기본적으로는 소득과 고용으로 대표되는 경제적 요소가 가장 중요한 핵심요소이다. 특히 낙후지역 같은 한계지역(marginal areas)의 경우 경제적 요소가 갖는 의미는 상대적으로 더욱 크다. 둘째, 지역발전의 상대적 후진성이란 비교수준(standard)을 정하기에 달려있다. 실제로 국가마다 지역격차의 분포정도, 낙후지역 지원재정규모 등 여러 가지 현실적 이유로 인해 비교수준을 달리 정하고 있지만 일반적으로는 국가의 평균적 수준에 미치지 못하는 정도를 의미한다(Friedmann and Weaver, 1978: 141-143).

이상의 논의를 토대로 할 때 현재의 생활환경 중심의 낙후지역 개념을 재정립하고 선정지표도 개념에 부합하도록 재구성할 필요가 있다. 즉 낙후지역이란 ‘일정 시점에 있어 한 지역의 경제적 발전정도가 국가의 평균적 수준에 미치지 못하는 지역’으로 정의되어야 하고, 이 정의에 부합되도록 선정지표를 다시 개발하고 관련 정책과 사업들도 성격이 바뀌어야 한다. ‘생활환경이 열악한 지역’을 뜻하는 기존의 낙후지역의 개념은 ‘경제적 여건이 곤궁한 지역’의 의미로 전환하여 ‘살기 불편한 지역이기 이전에 살기 어려운 지역’이라는 인식을 분명히 정립할 시점에 와 있다.

## 제2절 소프트 지역개발과 신활력사업

### 1. 소프트 지역개발의 배경

새로운 낙후지역 개발전략의 모색은 전통적 낙후지역개발의 목표 부적절성과 성과 미흡에 대한 반성에서 출발하고 있다.

지난 30여 년간 정부는 낙후지역의 개발정책의 가장 중요한 목표를 정주여건의 개선 - 낙후지역에도 사람이 살 수 있는 최소한의 생활환경 조성 -에 두었다. 그래서 도로 등 인프라 확충과 주택, 상하수도 등 생활환경시설의 개선에 주력해 왔다. 물론 지난 30여 년간 막대한 예산을 지속적으로 투입한 결과, 농촌의 기초 생활수준은 어느 정도 향상된 것으로 평가할 수 있다(정기환, 2002). 그러나 이러한 노력에도 불구하고 산업화과정에서 노동력의 부문간 재편이 공간적으로 나타나는 모습에 다름 아닌 농촌인구의 도시이동의 큰 흐름을 막는 데는 실패했으며, 농업의 상대적 생산성 저하와 심화되는 농촌의 선별적 인구유출로 인해 농촌은 피해를 탈피하지 못하고 있는 것이 현실의 모습이다(송미령, 2006: 337-339).

‘정주여건의 개선’이란 전통적 낙후지역개발의 목표는 기본적으로 중앙의

시각, 시혜적 발상, 가시적 성과에 기초하고 있어 절실한 생존의 문제에 허덕이는 낙후지역의 실상을 직시하지 못하고 있다. 그간의 낙후지역 개발정책이 낙후지역의 발전역량을 제고하는데 얼마나 기여했는가? 소득과 일자리의 창출이 전제되지 않는 정주여건의 개선이 무슨 의미가 있는가? 농촌에서 기본적으로 생업유지가 어려운데 생활환경이 나아진다고 읊기던 발걸음을 되돌리겠는가? 등의 질문에 대해 전통적 낙후지역 개발정책은 의미 있는 해답을 제시하지 못하고 있다.

이촌향도형 인구이동의 가장 크고 절대적인 요인이 단연 소득과 일자리임은 이미 수많은 실증적 연구에서 결론이 났는데도<sup>8)</sup> 아직도 기초수요 충족에 지나치게 집착하면서 인프라와 생활환경 개선에만 투자를 집중하고 있음이 최근까지의 현실이다. 낙후지역이 정주공간으로 변모하기 위해서는 복지, 생활환경, 의료, 교통, 경관 등 제반 요소가 잘 갖추어져야 함은 물론이지만 그 이전의 대전제는 역시 소득과 일자리 창출에 있다. 먹고 살 수 있는 생업이 확보되지 못한 상태에서 나머지 여건의 개선은 큰 의미를 갖지 못함을 분명히 인식해야 한다.

전통적 낙후지역개발은 제도운영 및 추진과정에서도 적지않은 문제점을 노정시키고 있기도 하다(김현호, 한표환, 2005). 무엇보다도 <표 2-5>에 예시되어 있는 바와 같이 낙후지역 관련 정책체계가 너무 복잡한데 기인하여 다양한 문제점을 파생시키고 있다.

---

8) 우리나라의 경우 지역간 인구이동(이촌향도형)에서 경제적 요인 이외의 부수적인 요인 중 하나는 교육이다.

<표 2-5> 부처별·사업내용별·대상지역별 지역개발정책체계

성격		정책 대상 지역					
구분	분류	198개 읍(도시지역)	1,178개 면(비도시지역)				
계획제도	발전계획	시·군기본계획(국토계획법)					
		시·군 지역혁신발전계획(국가균형발전법: 혁신부문)					
	시·군 농업·농촌발전계획(삶의질 향상법: 개발부문)						
공간계획 (행위 제한)	시·군 관리계획 (국토계획법)						
	지구단위계획 (국토계획법)	지역특구계획법(특구법)					
중장기계획에 따른 종합개발사업 (19개)		소도읍육성 (행자부)	오지개발 (행자부)	정주권개발 (농림부)	도서개발 (행자부)		
		전원마을(농림부)					
		농촌종합개발(농림부)					
		접경지역지원 (행자부)					
		개발촉진지구 (건교부)					
		산촌종합개발 (산림청)		어촌종합개발 (해수부)			
		생활기반 (4개)		농촌생활용수개발 (농림부)			
				농어촌생활용수개발 (환경부)		도서식수원개발 (환경부)	
				농어촌주거환경개선 (행자부)			
						녹색농촌체험 (농림부)	어촌체험 (해수부)
개별 개발 사업	관광개발 (7개)	아름마을가꾸기 (행자부)					
		문화관광자원개발 (문광부)	문화역사마을 (문광부)	아름다운우리마을 (문광부)			
					농촌전통테마마을 (농진청)		

계획수립 및 집행주체의 지나친 다원화 및 상호연계성 부족, 소규모 분산개발에 따른 비효율과 규모불경제 발생, 낙후지역과 농산어촌의 미구분, 객관적 낙후지역 선정부재와 사업의 중복, 하향적 계획체계 및 지역특성 반영 곤란, 자치단체의 계획 및 집행의 자율성 결여, 예산의 획일적인 소규모 분산지원 등의 문제점은 반복적인 지적에도 불구하고 아직 개선되지 못하고 있는 실정이다. 특히 추진과정에서 가장 두드러진 취약점은 중앙정부의 하향적, 획일적 추진과 자

치단체의 자율성, 창의성 결여에 있다. 전통적 낙후지역개발이 정주여건 개선을 목표로 물적 인프라 중심으로 사업을 추진하는 한, 지방의 다양성, 창의성, 자율성이 함양될 여지는 극히 적다.

따라서 낙후지역의 본질적인 개념에 충실하여 낙후지역을 사람이 일하며 살 수 있는 공간으로 소생시키기 위해서는 소득과 일자리를 창출할 수 있는 새로운 지역개발방식이 모색되어야 한다. 향후의 낙후지역개발정책은 전통적인 인프라 구축 위주의 물적 지역개발을 지양하고 도시-농촌간 교류·상생적 관계 속에서 지역의 소프트자원을 활용하는 지역혁신을 통해 지역발전 역량을 제고하여 실질적인 소득과 고용을 창출함으로써 생존의 기반을 구축하는 새로운 접근 - 소프트 지역개발전략 - 으로 전략의 수정이 요구된다.

## 2. 소프트 지역개발의 개념과 특성

### 가. 개념 및 의미

소프트 지역개발의 개념을 정립하기 위해서는 먼저 ‘소프트’ 라는 용어의 의미부터 살펴볼 필요가 있다. ‘소프트’란 사전적으로는 ‘연(軟)하다’ 또는 ‘부드럽다’는 의미로 탄력성과 감성을 내포하고 있는 용어이다(SERI, 2005).

이 용어는 '80년대 컴퓨터가 보편화되면서 컴퓨터의 기계장치인 Hardware와 프로그램인 Software의 구별에서 연유한다. 즉, Software란 기계설비, 컴퓨터, 로켓 등의 프로그램 체계의 총칭으로서 기계 및 상품의 부가가치를 높이는 수단과 방법을 말하며 Hardware는 컴퓨터, 로켓, 무기 등의 기계설비 본체를 뜻하는 말이다(행정자치부, 2006년도 신활력사업 추진지침: 6). 컴퓨터산업에 제한적으로 사용되는 이 용어는 '80년대 중반부터 소프트의 의미가 산업, 경제, 개발 등 분야를 넘어 일상생활로까지 확대, 적용되면서 오늘날에 와서는 가시적인 물질적 요소를 'Hard'로, 비가시적인 감성, 지식, 문화, 창의 등을 'Soft'로 통칭하는 경향으로 진화하였다.

이 연구에서 다루는 ‘소프트 지역개발’은 그 자체가 독창적인 새로운 개념이라

기 보다는 물리적 시설 위주의 전통적 지역개발에 대비되는 개념으로 이해하는 것이 타당하다. 앞서 논의한 대로 소프트 지역개발은 전통적 지역개발의 문제점과 한계로부터 출발한 대안적 지역개발전략이다. 따라서 소프트 지역개발의 개념도 전통적 지역개발의 특성과 대비하여 규정되어 진다. 즉, 본 연구에서는 소프트 지역개발을 ‘지방이 주도하여 지역의 고유한 소프트 자원을 독창적 주제에 맞추어 개발, 활용함으로써 지역의 발전역량과 성장동력을 창출하여 지역의 소득과 고용 증대의 과급효과를 극대화하는 비물적 중심의 지역개발’ 로 개념을 정의하고자 한다.

정부에서는 소프트 지역개발과 유사한 의미로 ‘소프트 사업’ 이란 용어를 사용하고 있어 의미의 혼동이 발생할 수 있다. 정부는 소프트 사업이란 ‘지역의 내생적·자립적 발전역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있는 인재양성, 고용 및 소득창출, 향토자원 개발 등의 지역혁신과 발전을 유도하는 사업으로 유동자산의 성격에 대한 투자사업’ 이라고 규정함으로써 물적 시설사업과 대비되는 개념으로 사용하고 있다. 예시로서 RIS 구축사업, 지역역량 강화사업,(교육·훈련 등), 연구개발사업, 지적재산권 구축 및 소비자 신뢰제고사업, 생산 및 소득기반 조성사업, 마케팅사업 등을 꼽고 있다(행정자치부, 2006).

엄격하게 따져 볼 때 정부의 용어는 ‘하드가 아닌 소프트’ 의 의미를 띠고 있어 본 연구에서 뜻하는 ‘하드의 가치를 높이는 소프트’ 와는 의도하는 바에 있어 다소 차이가 있으나, 대체로 소프트 사업이 주가 되는 지역개발을 소프트 지역개발이라고 이해해도 큰 무리는 없을 것 같다.

## 나. 개념의 구성요소별 특징

### 1) 소득 및 고용창출을 목표로 설정

낙후지역 발전전략으로서 소프트 지역개발의 최종 목표는 경제적 수준향상, 즉 소득증대와 일자리 창출에 두고 있다. 소프트 지역개발이 소프트 자원을 활용한 지역혁신을 강조하는 이유가 바로 혁신이 부가가치 창출의 원동력이고 그



로부터 소득과 일자리를 증대시킬 수 있기 때문이다. 예를 들어 인적역량 강화를 위한 교육사업이라 하더라도 교육자체를 사업화하여 경제적 부가가치를 창출하거나 또는 소득과 고용창출이란 목표달성을 위한 수단일 경우에만 소프트개발로서 의미를 갖는다.

## 2) 도농간 상생관계가 개발의 전제

소득과 고용 증대를 위해서는 필연적으로 수요창출이 전제되어야 하는데 낙후지역개발에서 수요란 사람과 자본이 모여있는 도시에서 찾을 수밖에 없다. 물적 시설 위주의 전통적 지역개발이 당해 지역의 내생적 수요충족을 목적으로 삼는 것과 달리 소프트 지역개발에서는 경제기반이론(economic base theory)이 주장하는 바와 같이 외생적 수요가 지역경제 성장의 원천이다. 실제로 최근 낙후지역개발전략으로 활성화되고 있는 농촌체험관광, 향토산업육성, 전원마을조성 등 다양한 사업들은 하나같이 도시를 대상으로, 도시민을 고객으로 상정하고 있음을 볼 수 있다. 도시에 낙후지역을 위한 수요가 모여있기 때문이다. 따라서 낙후지역의 소프트개발에서는 도시와 농촌이 서로가 필요로 하는 것을 제공하는 상생발전관계가 전제되어야만 성공할 수 있다.

## 3) 지역의 소프트자원을 활용하여 혁신 창출

소프트 지역개발의 핵심은 소프트자원을 활용한 혁신창출에 있다. 소프트자원이란 문화, 예술, 지식, 기술, 감성, 창의, 전통 등과 같은 S/W에 해당하는 비물적 자원(intangible resources)을 말한다.<sup>9)</sup> 소프트자원이 가치가 있는 이유는 바로 소프트자원이 부가가치를 창출하거나 증대시키는 원천인 까닭이다. 그 중에서도 특히 전통문화, 전통기술 등과 같이 지역에 토착적이고, 고유한 향토무형자원일수록 경쟁력이 크다. 지역대체성이 작기 때문이다.

9) 국가적 차원에서 한국의 소프트자원을 국민기질, 문화원형, IT 인프라의 세 유형으로 분류하기도 한다(SERI, 2005: 8-19).

소프트자원은 대부분 원천이 사람으로부터 나오기 때문에 인재의 관리, 육성, 지원이 중요하다. 소프트 지역개발에서는 명인 → 명품 → 명소의 관계가 지역 발전에 매우 중요한 요소가 된다. 따라서 인재육성의 가치를 인식하고 교육을 지역발전의 ‘보이지 않는 손’으로 활용하는 지혜가 필요하다.

물론 소프트 지역개발이라고 해서 물리적 사업이 전혀 없는 사업을 말하는 것은 아니다. 소프트사업과 하드사업의 구분 자체는 별로 중요한 것이 아니며 소프트자원의 활용이 부가가치 창출의 핵심사업이 되느냐의 여부가 중요한 의미를 갖는다. 즉, 문화, 지식, 창의, 감성, 기술 등 소프트 자원을 직접 사업화하거나 또는 기존 사업에 부가적으로 활용함으로써 사업의 부가가치를 획기적으로 높일 수 있는 혁신활동이 소프트 지역개발에서 핵심 관건이 된다.

#### 4) 수요자 중심의 마케팅전략을 구사

물적 개발 중심의 전통적 지역개발이 내생적 수요에 근거하는 것과 달리 소프트 지역개발은 소득 및 고용창출이 목표이므로 외생적 수요에 부합해야 한다는 점은 이미 밝힌 바와 같다. 도시화사회에서 외생적 수요란 다름 아닌 도시민, 도시기업, 도시자본을 의미하기 때문에 도시의 외생적 수요에 부응하여 개발사업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 도시를 표적시장으로 한 마케팅 전략이 필수 조건이다. 특히 주5일제 근무의 보편화 등 생활패턴과 가치관의 변화추세에 상응하고 향후 이동성이 많아질 라이프 스타일의 변화를 고려한 장소마케팅(place marketing)을 통하여 지역개발의 브랜드 가치를 높여야 한다.

이 때 마케팅(marketing)이란 제품(이하 서비스 포함)의 기획에서 개발 및 판매에 이르는 일련의 활동에 대한 계획과정을 말하며 단순한 판매(selling)와는 다른 개념임에 유의하여야 한다(Ashworth and Voogd, 1990). 요컨대 마케팅에서는 만들어진 제품을 파는 것보다 팔릴 수 있는 제품을 만드는 발상이 중요하다(Griffiths, 1988: 41-44). 아울러 특정지역 자체 또는 특정지역과 연관되거나 특정지역을 표방하는 제품, 시설, 환경, 서비스의 판촉을 위해서 지역이미지를 개발하고 홍보하는 노력이 요구된다.<sup>10)</sup>

### 5) 지방주도의 자율적 추진

전통적 지역개발에서 추진했던 물적 사업들은 주어진 물량을 기한 내에 완료하는 것이 중요한 판단기준이었기 때문에 중앙정부의 정형화된 획일적 지침에 따라 추진하는 것이 효율적인 측면이 없지 않다. 그러나 소프트 지역개발에서는 인간의 창조적 활동과 감성, 문화, 지식 등 소프트자원이 핵심역할을 하기 때문에 사업의 계획과 집행의 자율성이 최대한 보장되어야 한다.

소프트자원이야말로 본질적인 의미의 성격상 하향적, 획일적, 규제지향적 환경에서는 그 활용을 기대하기 어려운 특징을 지니고 있다. 그래서 지역의 여건과 잠재력을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체에게 사업선택권을 부여하고 추진의 자율과 책임을 동시에 부과하는 추진체제가 필요하다.

<표 2-6> 전통적 지역개발과 소프트 지역개발의 비교

구 분		전통적 지역개발	소프트 지역개발
목표 체계	사업목표	정주환경의 개선기초수요 충족	소득 및 고용창출 발전도상지역으로 변화
	전제조건	도농분리	도농상생
사업 내용	사업성격	물적 사업인프라 구축	소프트사업인재육성
	사업구성	백화점식 사업품목	선택과 집중
	자원활용	향토자원활용 미미	향토자원활용 극대화
	사업전략	생산, 판매부문별 단위사업	지역마케팅부문간 융합
추진 체계	계획수립	중앙지침에 의한 획일적 계획 수립	지방의 자율적 계획수립
	추진주체	중앙부처 + 지자체	지자체 중심지역혁신체제

- 10) 우리가 보성 녹차, 금산 인삼, 순창 고추장 등과 같은 지리적표시의 특산품을 선호하는 것은 그 지역 제품의 품질에 대한 오랜 전통과 신뢰가 축적되어 장소이미지 자체가 브랜드화했기 때문이다.

## 제3절 소프트 지역개발의 사업유형

### 1. 소프트 자원 사업화형

낙후지역에 대한 소프트 지역개발사업의 첫째 유형은 소프트자원 자체를 산업화, 또는 사업화함으로써 부가가치를 창출하는 활동을 꼽을 수 있다. 전통, 문화, 역사, 예술, 지식, 아이디어, 상징 등 지역의 무형 소프트자원을 직접 사업화하는 형태를 말한다. 교육사업, 관광사업, 브랜드개발, 축제·이벤트 개최, 공연 예술, 디자인개발 등이 이 부류에 속한다.

경남 거창의 국제화 교육특구사업을 보기로 들 수 있다. 거창의 경우 종래에 구축해 놓은 교육도시 거창의 독특한 장소이미지와 자원을 활용하여 교육사업으로 특화에 성공한 사례이다. 원어민 교사의 생활, 체류 등에 대한 편의를 제공하고 관련 시설을 조성하여 「에듀피아」라는 교육환경을 창출하고 거창과 주변 지역의 영어 등 외국어 체험수요를 충족함으로써 지역발전을 도모하고 있다. 동시에 이 지역에 특화되어 있는 유교 등 전통문화라는 소프트자원을 활용하여 전통체험공간을 조성하여 국내 및 외국인으로 하여금 한국의 전통문화를 체험케 함으로써 지역이미지를 브랜드화하고 있다.

### 2. 기존산업의 소프트화형

낙후지역 소프트 지역개발의 대표적인 사업유형은 기존의 전통산업에 소프트자원을 접목하여 변형시킴으로써 부가가치를 높이는 형태이다. 지금까지 있는 그대로 상품화했던 기존의 자원이나 전통산업에 지식, 창의, 전통, 기술 등을 가미하는 혁신활동을 통해 전혀 색다른 상품을 개발하거나 새로운 이미지를 창출하는 방식이다. 강원도 화천군 토고미 마을의 오리쌀, 경남 남해군 가천마을의 다랭이논, 경남 함양군의 옷칠피혁 등이 해당된다.

남해군 가천마을은 기존의 볼품없었던 산비탈을 깎아서 계단식 다랭이논을 조성하여 동남 아시아에서나 볼 수 있었던 이국적 다랭이논을 연출하고 소와 사람의 힘으로 농사를 지음으로써 마을 자원을 활용한 그린투어리즘의 성공사례를 창출하고 있다. 주변 바다 풍광과 다랭이논이 신비한 경관을 연출하면서 이 마을은 일약 관광명소로 부상하여 문화재청은 가천마을을 국가지정문화재 ‘명승’으로 지정한 바 있다.

### 3. 부문 및 산업간 융합형

소프트 지역개발에서 새롭게 대두되고 있는 분야는 산업간 또는 부문간 융합(sectoral convergence)이다. 즉 1차, 2차, 3차 산업간 또는 부문간 상호결합을 통해 고부가가치의 새로운 시장(blue ocean)을 창출하는 형태로서<sup>11)</sup> 특산물을 이용한 제품개발(1차+2차), 관광과 지역특산물의 연계(1차+3차), 지역특산물을 제품화하고 관광지로 개발(1차+2차+3차)하는 세 가지 유형으로 세분화할 수 있다.<sup>12)</sup>

첫째, 특산물을 이용한 신제품개발(1차+2차)의 형태로는 전북 고창군의 복분자(覆盆子) 제품을 꼽을 수 있다. 고창의 경우 전통 지역자원인 복분자를 상품화함으로써 지역발전을 도모하고 있는데 1차상품인 복분자를 직접 생산할 뿐 아니라, 복분자에 전통양조기술을 가미하여 복분자주를 개발하고 다시 소프트자원의 중요한 요소 중 하나인 “풍천장어와 복분자”라는 판촉이미지를 개발하여 복분자술을 명품화 하는데 성공하였다.

11) 산업간 또는 부문간 융합은 시장의 세분화, 소비자의 기호와 욕구의 다양화 추세에 부응하여 새로운 대응상품과 서비스를 개발할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

12) 산업간 결합으로 나타나는 새로운 산업부문을 1.5차(1차+2차), 4차(1차+3차), 6차(1차+2차+3차) 산업 등으로 부르는 경향이 있는데(행정자치부, 2004) 이는 산업분류기준에 대한 이해가 잘못되었고 일관성도 결여된 표현이다. 흔히 중간기술(intermediate technology)을 활용한 1차 산물의 가공분야를 1.5차 산업으로, 기계·설비의 수선, 유지보수 등을 2.5차 산업으로, 지식집약형산업을 4차 산업으로, 패션·레저산업을 5차 산업으로 부르기도 하지만 공인된 학문적 분류는 아니다.

둘째, 관광과 지역특산품을 연계하는 형태(1차+3차)로는 강원 화천군 토고미 마을이 보기가 된다. 단순한 벼 생산에서 탈피하여 1차 생산물을 무공해 친환경 농산물로 개량, 생산하고 이를 활용하여 체험관광에 성공한 사례이다. 친환경 농산물 재배방식으로 오리농법을 개발, 적용하고 있으며, 오리입식 이벤트 등 농사체험을 통한 그린투어리즘의 3차 산업을 접목하여 지역의 소프트 경쟁력을 강화시키고 있다.<sup>13)</sup>

셋째, 지역특산품을 상품화하고 이를 다시 관광으로 발전시키는 형태(1차+2차+3차)로는 전남 보성군 녹차산업이 대표적인 사례이다. 보성의 경우 명성을 얻고 있는 전통적 지역자원인 녹차를 1차 상품으로 재배하고, 다음으로 재배한 녹차에 보성 브랜드를 부착하여 명품으로 가공, 생산하는 사업화에 성공한 지역이다. 보성은 여기에 머물지 않고 녹차단지에 다원(茶園), 재배지, 가공공장, 시음장 등을 설치하여 이를 관광 명소화 함으로써 3차 산업적 요소를 가미하여 소프트 사업화하고 있다.

<표 2-7> 산업간 융합의 유형별 사례

방 식	사 례
1차 산업과 2차 산업의 융합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전북 고창군 선운산 북분자주</li> <li>• 충남 금산군 인삼</li> </ul>
1차 산업과 3차 산업의 융합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강원 화천군 토고미 마을</li> <li>• 전남 함평군 나비축제</li> </ul>
1차, 2차, 3차 산업의 융합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전남 보성군 녹차</li> </ul>

13) 특히 토고미 마을은 1차 산업(농업)과 3차 산업(관광)을 접목시키기 위해 “나눔의 농사가족”이란 도시민 회원제를 채택하여 도시민이 오리를 입식하면(연 3만5천원, 오리 15마리분) 추석 때 무공해 오리쌀 한말을 보내주고, 마을 농산물 구입 및 체험관광 숙박의 할인혜택을 부여함으로써 도농교류를 통한 체험관광을 활성화하는 특이한 방식으로 성공한 사례이다.

## 제4절 소프트 지역개발의 동향

모든 지역개발정책을 소프트 지역개발의 개념구조에 맞추어 적부(適否)를 판단하기는 어렵지만 민선 지방자치 실시 이후 자치단체로부터 소프트 지역개발의 성격을 띤 자생적 사례가 늘고 있으며 최근에는 소프트 지역개발의 취지가 가미된 지역개발정책들이 제도화되고 있다.

먼저 소프트 지역개발정책의 제도화 사례로는 지역특화발전특구, 지방소도읍육성사업, 농촌시범마을사업, 신활력사업 등을 꼽을 수 있다.

지역특화발전특구는 재정경제부가 주관하는 사업으로서 기초자치단체가 스스로의 지역특화사업을 발굴하고 정부는 이에 맞도록 규제를 완화해 주는 제도이다. 2004년 9월 지역특화발전특구제도의 근거법령인 「지역특화발전특구에 대한 규제 특례법」과 시행령이 제정됨에 따라, 본격 시행되었는데 지역특화발전특구로 지정되면 토지이용관련 인허가의 의제처리 등 자치단체의 규제특례 요청 사항을 관련 부처와 협의하여 34개 법률에 있는 69개의 규제특례를 수용하여 법제화하게 된다. 장류산업특구(순창), 복분자산업특구(고창), 한방특구(대구), 외국어특구(창녕) 등 2005년말 현재 72개의 특구가 지정되어 있는데 지역의 창의적이고 특수한 소프트 개발사업을 활성화 하기 위해 규제를 완화해주는 정책이다.

지방소도읍육성사업은 「지방소도읍육성지원법」에 의한 소도읍개발 지원사업으로서 소도읍의 특성화개발을 위한 사업계획을 공모, 심사하여 재정을 지원하고 있다. 2003년부터 2012년 까지 10년 계획으로 전국의 194개 소도읍을 대상으로 우수계획을 공모, 선정하는데 종래의 소도읍개발사업이 물리적 시설사업에 치중했던 것과 달리 현행 제도는 특화산업육성, 관광지활성화사업 등 소프트 개발의 요소를 보완하였다.

농어촌시범마을사업은 농어촌마을 대상으로 추진하는 다양한 형태의 시범마을조성사업으로서 각 중앙부처별로 특정 주제에 맞추어 개별적으로 추진하고 있는데 녹색농촌체험마을(농림부), 어촌체험마을(해수부), 아름마을(행자부), 문

화역사마을(문광부), 농촌전통테마마을(농진청) 등을 예로 들 수 있다.<sup>14)</sup> 부처별 특성에 따라 주제를 정하여 시범마을을 육성하기 때문에 나름대로 소프트개발의 요소가 가미되어 있는 지역개발정책으로 볼 수 있다.

본 연구에서 다루는 신활력사업은 소프트 지역개발전략에 가장 근접한 개발 방식이다. 국가균형발전특별법에 의한 낙후지역의 특성화개발 지원사업으로서 행정자치부가 70개 낙후지역을 신활력지역으로 지정하고 자치단체가 수립한 다양한 특성화개발사업에 대해 공모를 통한 심사를 거쳐 차등 지원하고 있다.

한편 제도적 근거에 의해 중앙정부 주도로 추진되는 소프트 지역개발정책과 별개로 각 지방자치단체에서도 민선 지방자치 실시 이후에 자생적이고 자율적으로 다양한 형태의 소프트 지역개발사업을 추진하고 있다. 자치단체가 추진하는 사업은 향토산업, 지역마케팅, 지역브랜드사업, 지역축제, 농촌관광 등 여러 분야에 걸쳐 나타나는데 주로 향토자원의 소프트화를 통해 지역발전의 활로를 모색하려는 노력들로 볼 수 있다(김현호·한표환, 2004).

이러한 새로운 추세와 조류는 지역에서 소득과 일자리 창출이 무엇보다 우선되어야 할 지역개발의 과제이고, 이를 위해서는 소프트 개발전략이 효과적이라는 인식이 확산되고 있기 때문이며, 특히 민선 지방자치 이후 지방자치단체장이 이 분야에 관심을 갖게 되면서 점차 활성화되고 있다.

## 제5절 분석의 틀

이같은 이론적 배경을 바탕으로 소프트 개발전략에 기반한 신활력 사업의 실태를 분석하기 위한 분석의 틀을 설정할 필요가 있다. 분석의 틀은 신활력 사업의 소프트 전략의 특성을 바탕으로 조작적으로 정의할 수 있다. 소프트 전략을 특징으로 하는 신활력 사업의 목표가 지역의 소득 및 고용의 창출에 있고 이것을 달성하기 위해 다양한 측면들이 필요하기 때문이다.

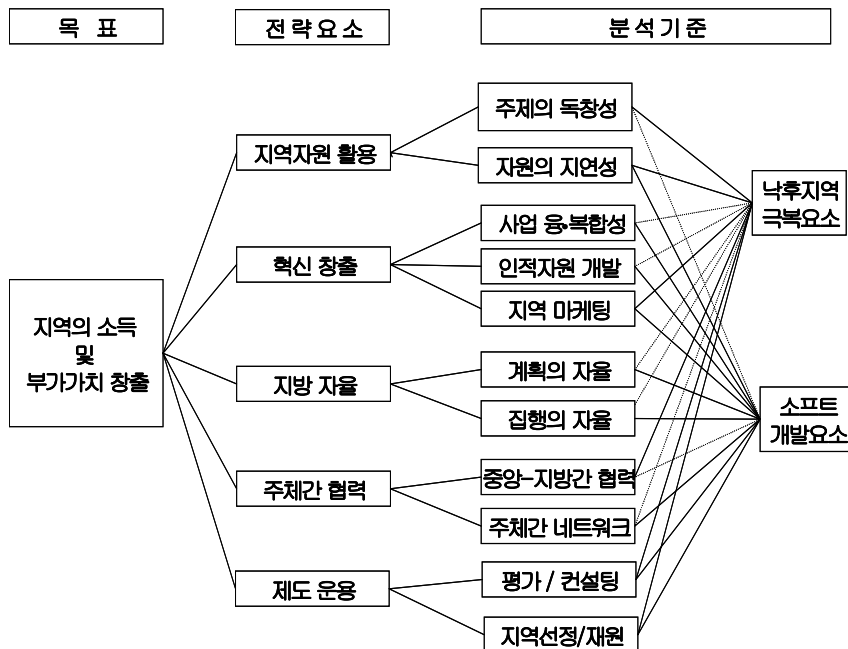
14) 이 가운데 아름마을은 사업시행이 중단된 상태이다.



따라서 신활력사업의 목표가 지역의 소득과 부가가치 창출이라고 전제할 때,<sup>15)</sup> 목표 - 수단 - 전략요소의 합리성을 분석·평가하기 위하여 목표 - 전략요소 - 분석기준 - 착안사항에 따라 분석틀을 구성했다(<그림 2-3>).

특히 신활력사업은 낙후지역을 대상으로 하는 소프트 지역개발정책이기 때문에 소프트 개발을 추구해야 할 뿐 아니라 동시에 낙후지역이 갖는 한계를 극복해야 하는 2중적 과제를 안고 있다. 그렇기 때문에 분석기준은 낙후지역을 극복하기 위해 중요한 요소와 소프트 지역개발에서 중요한 요소를 동시에 포함하고 있기도 하다.

<그림 2-3> 신활력사업의 분석틀



15) 물론 성장동력 창출을 통해 소득 및 부가가치를 창출하여 지역의 쇠퇴를 극복하고 지속적인 지역발전을 도모함이 이 보다는 상위의 목표라 할 수 있지만, 지역발전은 물리적, 사회적, 경제적 발전을 통칭한다고 볼 때, 소프트 전략을 특징으로 하는 신활력 사업의 다른 사업과 가장 차별적인 1차적 목표는 소득 및 부가가치의 창출이라고 할 수 있다.

결국, 이러한 분석들을 통해 분석하고자 하는 주요내용은 다섯 가지 측면의 전략요소로 간추릴 수 있다. 독창성, 지연성 측면에 비추어 본 특화전략의 주요 요소인 지역자원의 활용, 지역자원의 경쟁력을 향상시키는 데 중요한 부문간 연계, 인적자원 교육 및 리더양성, 지역 마케팅 등 혁신창출 전략의 요소, 사업계획 및 집행의 자율성 측면으로 파악한 협력요소, 이들의 환경적 토대가 되는 평가 및 컨설팅, 대상지역 선정방법 및 자원 등의 제도적 측면의 요소가 이들에 해당된다.

다섯 가지 전략요소는 다음과 같은 이유로 신활력사업에서 중요하다. 먼저, 지역자산 활용은 입지 등 여러가지 측면에서 열악한 낙후지역의 경쟁력의 원천이기 때문에 중요하며, 특히 경쟁력을 강화시키기 위해서는 지역자산의 잠재력을 극대화시킬 수 있는 독창성과 차별화가 중요하다.

둘째, 소득과 부가가치를 창출하기 위해서는 개발과정에서의 지역자원의 융·복합적 개발 및 활용을 통해 소프트경쟁력을 제고시킬 필요가 있기 때문이다. 아울러 소프트 경쟁력을 강화시키기 위한 혁신창출의 기반으로 인적자원의 교육 및 육성, 제품(서비스)과 지역이 결합한 장소마케팅을 통해 산업의 부가가치를 높이는 전략도 중요하다.

셋째, 지방자율이 전략요소로 중요한 이유는 신활력사업이 의도한 바대로 소프트자원을 활용한 혁신창출의 수단이 되기 위해서는 창의를 저해하는 규제와 획일성을 탈피해야 하기 때문이다. 특히, 자치단체가 자율적으로 사업주체를 선정하여 창의적 아이디어로 계획을 수립할 수 있어야 하며 행·재정 집행과정에서도 지방주도로 탄력성 있게 추진되어야 한다.

넷째, 주체간 협력은 신활력사업이 창의적 아이디어로 혁신을 창출하는 사업인 만큼 다양한 추진주체들의 협력네트워크구축이 중요하기 때문이다. 중앙지원-지방추진의 협력적 분업체제의 구축과 더불어 사업역량이 부족한 자치단체 차원에서는 다양한 혁신주체들의 네트워크를 통해 상호학습과 거버넌스를 모색해야 한다.

마지막으로 제도운용은 소프트사업의 직접적인 특성이나 중요한 요소는 아니지만, 대상지역의 선정, 평가 및 재원 등 소프트사업의 목표달성에 필요한 인프라 성격을 지니고 있기 때문에 적잖은 의의를 지니고 있다.

이같은 전략요소는 보다 하위의 분석기준으로 구성된다. 하위의 분석기준은 전략요소를 달성하기 위해 가장 중요한 요소들이다. 전략요소별로 사업을 구체적으로 분석하기 위해 11가지 기준을 개발했다. 분석기준별로 분석·평가를 위해 보다 세분화된 착안사항은 <표 2-8>과 같다.

세분화된 착안사항의 주요 내용은 착안사항을 가장 잘 분석, 확인해 줄 수 있는 항목들로 구성되고 있다. 가령, 주제의 독창성에는 테마의 타 지역과의 차별화 및 중복성 정도, 지역특성의 반영 등이 포함되고 있으며, 사업의 융·복합성에는 향토자원의 1, 2, 3차 부문의 활용도, 사업 및 지역간 연계 등이 고려되고 있다. 인적자원개발에는 포럼 및 워크숍 운영, 신활력 담당 공무원의 전문성 등이 포함되고 있다. 이처럼 그 외 나머지 사항들도 이들을 가장 잘 측정해 줄 수 있는 항목들로 구성되어 있다.

&lt;표 2-8&gt; 신활력사업의 분석기준

부 문	분석기준	세부내용
추진 내용	주제(테마)독창성	- 사업주제(테마)의 지역특성 반영 정도 - 사업주제의 타 지역과 차별화 정도 - 사업주제 선정과정에 주민의사 반영 여부
	자원의 지연성	- 역사성과 차별성 측면에서 당해지역과 연고성 - 지역자원의 활용 및 결합 정도
	사업의 융·복합성	- 사업에 소프트자원을 활용하는 유형 - 소프트사업과 하드사업의 비중 - 사업의 소프트화 과정에서 혁신 창출 정도 - 사업간 연계 여부
	인적자원 개발	- 워크샵, 포럼 운영 - 공무원의 사업 마인드 및 전문성 정도
	지역 마케팅	- 제품(서비스)의 개발, 판매과정에서 마케팅활동 정도 - 지역의 장소이미지 제고를 위한 마케팅 활동 정도
추진 체계	계획의 자율성	- 사업 주제선정의 자율성 - 계획수립과정의 지방 주도성
	집행의 자율성	- 사업의 집행단계에서 행정의 자율성 수준 - 재정운용의 지방 자율성 수준
	중앙-지방간 협력	- 중앙부처, 위원회, 자치단체간 협력 수준 - 중앙- 지방간 역할분담 비중
	혁신주체간 협력	- 지역혁신협의회의 구성 및 활동 수준 - 주민, NGO, 지역대학, 연구기관 등 주체간의 협력 - FD의 참여 및 활용정도
제도 운영	평가/컨설팅	- 평가시스템 구축 및 가동 - 평가에 대한 민간전문가 활용
	지역선정/재원	- 지역선정의 사업동기 유발 - 차등적 재원배분, 인센티브 등

물론 신활력사업을 보다 정밀하게 분석하기 위해서는 분석틀에 준거한 분석의 내용과 함께, 사업의 추진현황 및 특성, 그리고 해외사례에 대한 분석도 필요하다. 이들은 사업에 대한 분석 뿐 아니라 정책대안을 강구하는 데 적잖은 시사점을 던져줄 수 있기 때문이다. 그런 의미에서 이들은 보다 넓은 의미의 분석의 틀에 포함되는 내용이라고 할 수 있다.

## 제3장 신활력사업의 추진실태 분석

### 제1절 신활력사업의 제도개요 및 추진현황

#### 1. 신활력사업의 추진배경 및 의의

##### 가. 신활력사업의 추진배경

국가발전에 동참하지 못하고 뒤쳐져 있는 낙후지역에 활력을 불어넣는 일은 선진국과 후진국이 공통적으로 당면하고 있는 중요한 과제이다. 우리나라는 1960년대 이후 산업화와 도시화 과정에서 소외되어 온 낙후지역이 전국적으로 산재되어 있다. 이들 지역은 급격한 인구유출과 고령화로 인해 사회적 활력이 저하되고 주된 소득기반인 농림어업은 경쟁력이 쇠퇴하여 소득수준이 낮으며 산업구조 전환 과정에서 경쟁력을 상실하여 새로운 고용기회를 창출하지 못하는 매우 취약한 경제기반을 지니고 있다.

지리적으로 낙후지역은 산간, 오지, 도서 등 격리된 지역에 분포하여 경제활동이 집중된 도시지역과의 접근성이 낮다. 대부분의 낙후지역은 인적, 재정적, 경제적 자원이 부족하여 스스로의 역량에 의해서는 지속가능한 발전이 사실상 불가능하다. 따라서 낙후지역 지자체 및 주민에 대한 최소한의 발전기회를 국가에서 제도적으로 보장할 필요가 있다.

그동안 낙후지역의 개발을 지원하는 여러가지 제도가 시행되어 왔다. 중앙정부에서는 주로 행정자치부, 농림부, 건설교통부 등 지역개발 관련 부처에서 부처의 기능에 부합하는 특정 유형의 낙후지역을 설정하고 개발을 지원하는 제도를 운영하고 있다. 기존의 제도에 의해 지정 및 육성되는 대표적인 낙후지역에는 오지, 도서, 접경지역, 개발촉진지구가 있으며 이밖에도 농어촌마을종합개발

사업, 농어촌정주기반확충사업, 소도읍육성사업, 특정지역개발사업 등의 다양한 지역개발제도가 낙후지역 지원을 위해 마련되어 있어 대부분의 낙후지역이 하나 또는 그 이상의 제도에 의해 지원을 받고 있는 형편이다.<sup>16)</sup>

이와 같이 기존 제도의 중복지원에도 불구하고 신활력사업이라는 새로운 제도가 도입된 것은 기존제도가 안고 있는 문제를 극복하기 위해서이다. 기존의 낙후지역 지원제도가 안고 있는 문제로서 가장 먼저 지적되는 것이 제도간의 체계성과 연계성이 부족한 점이다. 그동안 우리나라에는 낙후지역의 활성화를 위한 범정부 차원의 종합적인 정책이 없었다. 유럽연합의 지역정책에서 낙후지역을 지역이 안고 있는 문제의 특성에 따라 유형화하고 유형별로 차등화된 정책목표와 수단을 운용하고 있는 것과 비교하면 우리나라의 낙후지역 정책은 매우 단편적이고 분산되어 있다. 한마디로 제대로 된 정책이나 체계가 없었다. 따라서 신활력사업을 새로 도입한 배경에는 하드사업과 소프트사업이 결합된 국가차원의 종합적인 프로그램을 마련해야 할 필요성이 크게 작용하고 있다.

다음으로는 역시 기존 낙후지역개발제도의 내용적 취약성을 극복하기 위한 목적이 신활력사업의 추진에 중요한 배경이 되고 있다. 누차 언급한 바와 같이 기존의 전통적인 낙후지역개발사업들은 대부분 물적 시설 위주의 사업으로서 생활환경의 개선에 초점을 두고 있어 낙후지역의 소득과 일자리 창출과는 상당한 거리가 있었기 때문에 경제적 활성화에 직접 기여할 수 있는 새로운 제도로서 소프트 지역개발방식인 신활력사업의 도입이 필요하게 되었다.

## 나. 신활력사업의 의의

### 1) 혁신지향적 지역발전

도로, 생활기반시설 등 물리적 인프라 공급에 주안점을 두었던 기존의 낙후지역개발에서 벗어나 소득과 일자리 창출을 통해 생업의 기반을 구축하는 일이

16) 실제 특정 사례지역(강원 화천, 전남 해남, 경남 거창 등 3개 지역)에 대해 직접 조사한 결과, 낙후지역 및 농산어촌 개발 관련 12개 사업 중 화천은 8개 사업, 해남은 8개 사업, 거창은 7개 사업이 중복으로 겹쳐있는 것으로 파악되었다.

낙후지역에서의 가장 급선무임은 이미 강조한 바와 같다. 낙후지역의 경제적 소생을 전통산업 그대로에 의존해서는 한계가 있으며 지역혁신을 통해 새로운 성장동력과 부가가치를 창출하는 근대적 지역개발 방식으로 전환이 절실하게 요구된다. 신활력사업은 지역혁신활동을 통해 새로운 부가가치를 창출함으로써 소득과 일자리를 증대시키는데 가장 큰 의의를 두고 있으며 혁신창출의 수단으로서 소프트 자원의 활용을 강조하고 있다.

## 2) 영역기반적 지역개발

신고전학과 이론가들의 주장과 달리 공간상에서의 균질한 발전이 자동적으로 달성되지 않음이 판명됨에 따라 지역의 자생적이고 내생적인 발전이 새로운 대안적 전략으로 부상하고 있다. 입지가 불리한 낙후지역으로서는 이동이 어렵고 타 지역과 차별화되는 그 지역만의 고유한 지역자원을 수단으로 이를 상품화하고 브랜드가치를 높여 경제적 이익을 창출하는 영역기반적 전략(territory-based strategy)이 필요하다. 신활력사업에서는 영역기반적 전략에 따라 지역의 향토자원 활용과 장소마케팅을 특히 강조하고 있다.

## 3) 자율과 협력의 추진체제

혁신지향적 그리고 영역기반적 소프트 지역발전전략을 추진하기 위해서는 창의적 활동을 저해하는 획일적 규제의 틀을 탈피하고 지역에 자율성을 부여하는 것이 관건이다. 규제와 획일의 환경에서는 결코 창의와 아이디어가 나오기 어렵고 혁신 창출도 곤란하기 때문이다.

혁신창출을 위해 지방에 자율성은 부여하되 대신 추진주체간 협력이 필수적이다. 낙후지역은 인력, 자본, 재정이 취약하기 때문에 소프트자원을 활용하는 혁신창출을 위해서는 중앙의 지원을 포함한 정부간 상호협력은 물론, 혁신주체간 네트워크를 통해 성장동력의 개발에 역량을 결집해야 성공할 수 있다. 신활력사업은 지방의 자율적 계획수립 및 공모제를 통하여 지방의 창의를 유도하고

있으며 중앙정부, 지방정부, 전문가집단 및 지역혁신주체간 상호 협력을 위하여 다양한 형태의 조직을 설치, 운영하고 있다

## 2. 신활력사업의 정책개요 및 특성

### 가. 사업목표

신활력사업은 혁신주도형 지역발전을 비전으로 표방하고 있고(국가균형발전위원회 등, 2004) 사업의 최종목표를 구체적으로 명시하고 있지는 않지만 혁신역량 강화, 산업간 융합, 도시를 겨냥한 시장창출 등 하위수단의 성격과 취지에서 추론해 볼 때 궁극적으로 지역의 경제적 자립기반을 구축하는 것이 목표라고 볼 수 있다.

즉 지역혁신을 통해 소득과 고용을 증대시킴으로써 낙후지역에서 활력지역으로 변모시키고자 함이 신활력사업의 정책의도이다. 앞의 이론적 논의와 연결해서 보면 <그림 2-2>의 지역구분 중 IV지역(낙후지역, distress region)에서 II지역(발전도상지역, developing region)으로 이동하는 것이 목표이다.

특히 신활력사업은 목표설정의 중요한 전제로서 도시와 농촌의 상생(win-win)을 강조하고 있어 전통적 낙후지역개발이 도농분리의 전제에서 출발하고 있는 것과 차이점을 보인다. 이는 도시에서 점차 농촌이 보유한 자원(환경, 자연, 관광, 휴양, 전원주택)에 대한 수요가 커지는 것을 반영한 것이면서 동시에 농촌이 도시로부터 자본, 인력, 기업, 정보, 발전기회 등을 유인하지 않고는 발전할 수 없다는 현실인식에 근거하고 있다.



## 나. 사업방식

### 1) 사업성격

신활력사업은 지역마다 매우 다양한 주제의 사업을 선정하고 있으나 공통점은 대체로 사업내용이 소프트사업 중심으로 이루어져 있다는 점에 있다. 직접적으로 소프트자원을 개발하는 경우도 있지만 상당수는 기존 향토자원에 지식, 기술, 문화, 전통 등 소프트자원을 첨가하여 부가가치를 높이는 사업이 주종을 이루고 있다.

신활력사업의 성격상 특이한 예외는 교육·인재 육성사업으로서 외국어교육, 국제화교육 등의 교육사업을 추진하는 경우가 있는데 교육도 산업이란 측면에서 소프트개발의 한 유형으로 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

### 2) 사업전략

#### ① 도농간 상생전략

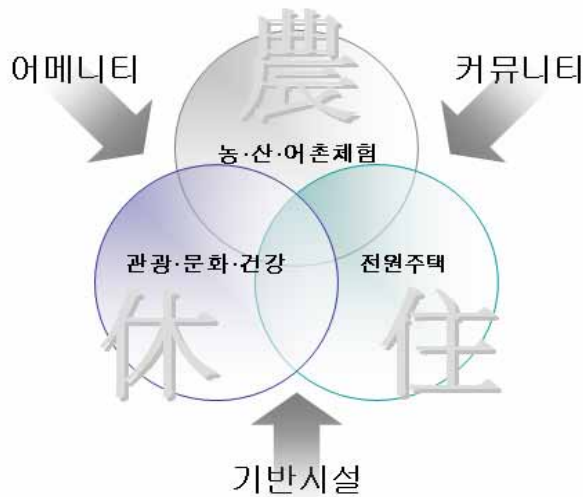
도농간 상생전략은 도시와 농촌이 서로 필요로 하는 것을 보완함으로써 상호발전에 기여하는 전략인데 그 중에서도 신활력사업이 강조하는 분야는 '5도2촌'(5郡2村)전략으로 일주일 가운데 5일은 도시에서 주말 2일은 농촌에서 지내도록 한다는 전략이다. 주5일 근무제(또는 주40시간 근무제)가 본격 시행됨에 따라 국민의 주말 생활패턴이 질적, 양적으로 변화하고 있으며, 또한 고속철도, 고속도로와 같은 고속교통망의 확충과 초고속 정보통신기술의 발달은 낙후지역의 접근성을 대폭 개선시켜 거리적 제약이 감소되었고 삶의 질, 환경가치 등을 중시하는 분위기가 확산되어 삶의 장소 또는 휴식공간으로서 농산어촌의 매력이 한층 증대되고 있다.

따라서 5도2촌형 사업을 통하여 도시민에게는 전원에서의 여가활동과 농촌체험 및 휴식·거주기회를 제공하고, 농어민에게는 일자리 창출 및 특산물 판매 확대기회를 제공할 수 있다. 5도2촌형 사업을 촉진하기 위해서는 도시민의 다양

17) 지역혁신에서 강조하는 인재육성과 상호학습은 그 지역의 주력산업에 필요한 인재의 교육·훈련을 의미하는 것이며 신활력사업에서 나타나는 사례는 교육 자체를 독자적인 사업 또는 산업으로 인식하고 있는 경우이다.

한 농산어촌 체험 프로그램을 개발하고 지원할 필요가 있다. 또한 도·농간 자매결연 등 교류사업을 촉진하여 도시민에게는 양질의 농산물과 휴식 및 농촌체험의 기회를 제공하고, 농어민에게는 안정적인 판로 확보와 소득 증대에 기여할 수 있다. 아울러 농산어촌의 특색있는 생태·역사·문화관광 자원을 개발하여 건강·휴양·레포츠가 종합적으로 연계되고 휴식과 레저를 동시에 즐길 수 있는 공간으로 개발하는 것도 중요하다. 마지막으로 5도2촌형 사업을 활성화하기 위해서는 도시주민의 농산어촌 주거를 지원하기 위한 전원주택단지 개발이나 은퇴농장 조성사업 등도 필요하다.

<그림 3-1> 5도2촌 사업의 메커니즘



자료: 국가균형발전위원회(2004), 「신활력지역 발전구상」

## ② 산업간 융합전략

신활력사업에서는 산업·부문간 융합(inter-sectoral convergence)을 특히 강조하고 있다.<sup>18)</sup> 이는 농산어촌이 대부분인 낙후지역의 특성상 농특산물을 중심으로

18) 산업간 융합이라지만 농어업을 기초로 2차, 3차 산업이 부가적으로 접목되는 형태를 택하고 있다.

새로운 산업을 창출하려는 의도를 드러내는 결과이며, 신활력사업에서 산업간 융합을 강조하는 이유는 산업간 융합을 통해 신제품 개발, 신시장 개척 등 부가가치를 제고할 수 있다고 판단한 까닭이다.

정부에서는 신활력지역을 농어업, 제조업, 서비스산업이 융합된 활력이 넘치는 곳으로 전환시키는데 목적을 두고 있다. 이는 농산어촌의 경제기반을 농림어업 제품의 단순생산 기능에서 탈피하여 다양한 기능을 추가함으로써 부가가치를 제고해야 함을 의미한다. 산업의 융합이란 농어업에 제조업, 관광, 유통 등을 융합하여 고부가가치의 새로운 산업을 창출하는 것을 의미한다. 농림어업 제품을 단순한 1차 생산에서 그치지 않고, 가공·판매를 통해 부가가치를 높이는 동시에 이를 관광 등 서비스 산업으로까지 발전시킴으로써 소득기반을 확대할 수 있다고 판단하고 있다. 그 과정에서 고품질 상품개발, 품질인증, 브랜드 개발, 판촉 등 나름대로 마케팅활동의 전개가 필요하다.

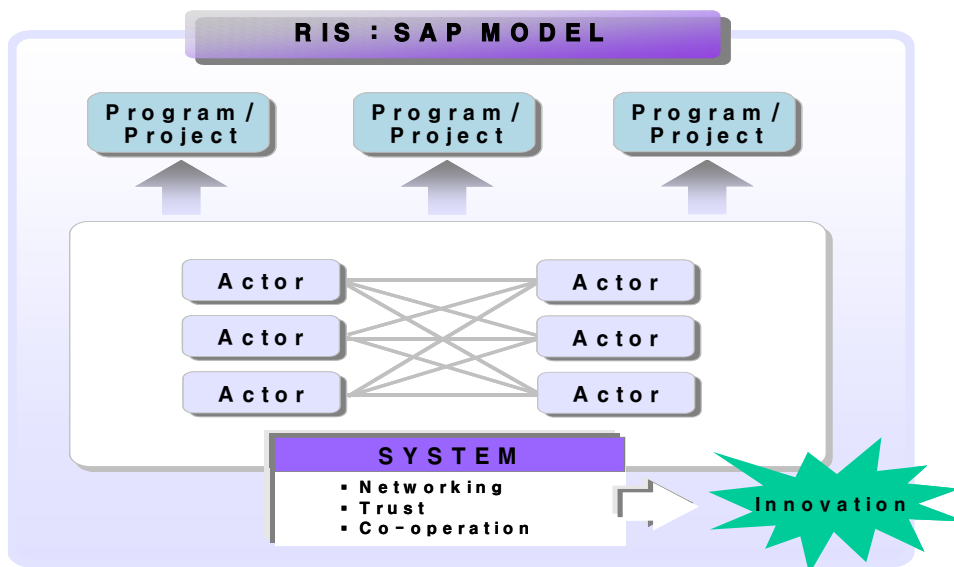
### ③ 지역혁신역량 강화전략

농산어촌의 수동적·의존적 발전이 아니라 자립적 발전이 가능하도록 농산어촌의 지역혁신역량을 강화해야 한다. 이는 농산어촌 지역의 발전이 외부의 지원에 종속되는 것이 아니라 내부의 자원과 역량을 최대한 결집함으로써 스스로 발전할 수 있는 새로운 지역발전 시스템을 구축해야 함을 의미한다.

정부는 지역혁신역량강화를 위한 실천모델로서 SAP 모델을 제시하고 있다. SAP 모델은 시스템(System), 주체(Actor 또는 Innovator), 프로그램(Program 또는 Project)의 3가지 요소로 구성된다. 여기서 시스템(S)은 구성원간에 네트워크와 신뢰·협력을 바탕으로 혁신이 이루어질 수 있는 하부구조가 되는 시스템을 의미한다. 주체(A)는 지역혁신을 이끌어 갈 주체로서 기업가, 공무원, 전문가, 주민대표 등을 의미하며, 프로그램(P)은 주체간 네트워크를 통해 혁신시스템을 구축한 기반위에서 실제 이루어지는 선도사업을 말한다. 그러므로 SAP 모델은 Program이 Actor간 네트워크 System 위에서 기획되어야 함을 의미한다.

신활력사업의 추진에 있어 SAP 모델은 지역의 내적 역량을 키울 수 있는 하부시스템을 구축하는 것이 중요하다는 점을 보여주고 있다. 신활력사업의 목적이 “당장 잡아먹을 물고기”를 얻자는 것이 아니라 “물고기를 잡는 법”을 알게 하는 것이기 때문이다. 이를 위해서는 혁신주체에 대한 교육 등을 통해 의식의 변화를 유도하고 지식 및 기술·정보력을 갖춘 창의적 지도자(creative innovator)로 육성하며, 혁신주체간의 네트워킹을 통해 신뢰와 협력관계를 구축하여 집단적 학습과 혁신(collective learning & innovation)을 유도해야 한다. 또한 혁신시스템을 계속 발전시켜 나갈 수 있도록 Actor를 위한 브레인웨어 사업과 시스템 구축을 위한 소프트웨어 사업이 사업계획에 포함되어야 한다.

<그림 3-2> 신활력사업을 위한 SAP 모델



자료: 국가균형발전위원회(2005), 「신활력사업을 위한 SAP 모델」

## 다. 추진체제

### 1) 계획수립

신활력 지역으로 선정된 지역은 신활력사업을 추진하기 위해 지역혁신체계를 구축하고 지역혁신주체와 일반주민이 함께 사업아이템을 발굴한 다음, 지역발전을 위한 3년 단위 중기 신활력사업계획과 연차별 시행계획을 수립한다. 예외적으로 신활력지자체에 국가균형발전특별법에 의한 「지역혁신발전계획」이나 국토기본법에 의한 「시·군 종합계획」, 기타 3년 이상의 중장기 발전계획 등이 이미 수립되어 있는 경우에는 중기계획을 수립하지 않아도 된다. 중기 신활력사업계획의 구체적인 실천을 위해 신활력 지자체는 연차별 시행계획을 수립해야 한다.

중기계획 및 연차별 사업계획의 수립절차는 다음과 같다. 먼저 신활력지자체는 중기계획과 시행계획을 작성하여 관할 시·도지사를 거쳐 국가균형발전위원회 및 행정자치부장관에게 제출하며, 사업계획에는 사업별로 관계있는 중앙행정기관을 명시한다. 이어서 행정자치부장관은 사업계획과 기존 부처별 지역개발사업과의 중복지원 여부, 우선순위 등에 대하여 공동추진단의 관계부처와 국가균형발전위원회 의견을 수렴한 다음 자문위원회에 사업계획을 제출하여 신활력지자체의 사업계획에 대한 자문·평가와 수정·보완·컨설팅을 실시한다. 자문위원회는 국가균형발전위원회가 구성하며, 지역개발전문가인 민간위원과 시·도 지역혁신위원회 위원 및 신활력사업 관계부처의 과장급 공무원을 포함하여 30~40인 내외의 위원으로 구성한다. 자문위원회는 신활력사업의 구체성, 계획기간내 실현가능성, 예산규모의 타당성, 지역발전 기여도, 투자 우선순위의 적정성, 파급효과 및 기대효과, 기존 지역개발사업과의 중복여부, 연접 시·군과의 사업연계가능성 등을 검토한다.

&lt;표 3-1&gt; 신활력사업계획 평가표

항목	세부항목	세부 평가기준	배점	평가
총 계			100	
사업 추진 체계	소 계		30	
	①지역혁신협의회 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 자체 워크숍·토론회 개최, 벤치마킹 여부	2	
		- 관계 전문가 자문·컨설팅 활용 정도	2	
	③지역 주민의사 수렴 (10점)	- 간담회·공청회·사업설명회 개최여부 및 횟수	5	
		- 언론매체, 공보 등을 통한 사업 아이디어 공모 여부	5	
	대상 사업의 적정성	소 계		30
④신활력지역 발전구상과의 적합성(10점)		- S/W 사업 위주 여부(항토자원 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 효과의 극대화(10점)		- 선택과 집중 차원에서 사업수의 최소화 정도	5	
		- 사업시행으로 지역 전반에 미치는 영향 정도	5	
사업 계획 내용의 충실성	소 계		30	
	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 여부	3	
- 신활력사업비(국비)외 지방비·민자 등 추가재원 확보 정도		2		
⑨사업간 연계성을 통한 시너지 효과(5점)	- 연결 시·군 사업과의 연계성	3		
	- 기존 지역개발사업과의 연계성	2		
사업의 파급 및 기대 효과	소 계		10	
	⑩지역경제 파급효과 (7점)	- 인구증가 유발, 일자리 창출, 소득·세입 효과 정도	3	
		- 사업효과에의 구체성 및 적정성 정도	4	
	⑪지역 홍보 효과(3점)	- 관광객 유치 및 지역이미지 제고 효과 정도	3	
종합 평가 의견				

자문위원회의 평가결과를 종합하여 행정자치부장관은 국가균형발전위원회와 협의한 다음 신활력지자체에 대해 신활력사업계획의 수정·보완을 요구하게 된다. 수정·보완요구를 받은 신활력지자체는 신활력사업계획을 수정·보완한 후 행정자치부장관에게 제출하여야 하며, 행정자치부장관은 수정·보완 요구사항과의 일치여부를 확인하여 국가균형발전위원회에 제출하게 된다. 행정자치부장관은 자문·평가를 반영하여 수정·보완된 최종 신활력사업계획을 종합하여 공동추진단에 제출하며, 공동추진단의 심의가 이루어지면 확정된 사업계획을 기획예산처장관에게 제출하여 예산을 신청하게 된다.

이와 같이 신활력사업계획은 평가작업을 거쳐 최종사업을 선정한다. 이 때 신활력사업은 기존의 낙후지역 개발사업과 차별성이 있는 신규사업으로 하되, 부가가치를 높이는 효과가 큰 경우 기존사업과 연계하여 추진할 수 있다. 이 경우 사업 간의 효율적 연계방안·사업내용 차별화 방안·중복투자 방지 방안 등을 강구하여야 한다. 특히 신활력사업은 지역혁신체계의 구축, 지역혁신협회의 운영을 통한 혁신주체들의 역량 강화, 지역 고유산업의 육성 및 그 육성을 위한 소프트웨어 개발을 중심으로 하고, 하드웨어 사업은 신활력사업의 추진을 위해 필요한 경우에만 인정된다.

## 2) 추진주체

신활력사업의 추진주체는 신활력지역의 지정을 받은 기초자치단체가 된다. 신활력사업이 낙후지역을 대상으로 추진되는 사업인 만큼, 균형위, 행자부, 공동추진단, 자치단체, 지역혁신협의회 및 자문위원회 등 다양한 주체들이 사업에 관여하고 있으며 상호 네트워크로 연결되어 있는 것이 이 사업의 특징 중 하나이다.<sup>19)</sup>

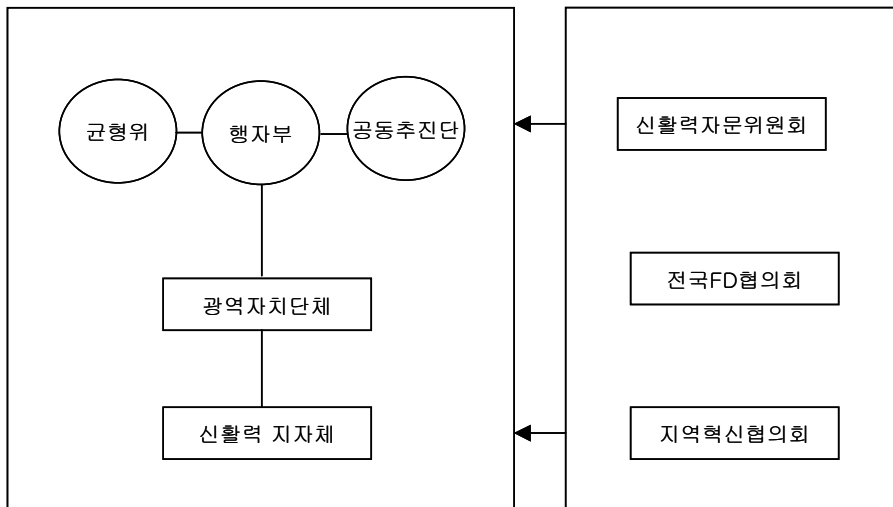
먼저 중앙정부 차원에서는 신활력사업의 원활한 추진을 위해 ‘공동추진단’

19) 이와 같이 지나치게 많은 관련 주체들이 연관되어 있다보니 유사한 기능을 갖는 기관이 중복되어 있고 추진절차를 복잡하게 만드는 원인으로 작용하여 오히려 자치단체의 자율을 해칠 우려가 있다.

및 ‘자문위원회’가 구성·운영되고 있다. ‘공동추진단’은 관계 부처 공무원으로 구성하여<sup>20)</sup> 신활력사업의 사업계획 및 실적평가 결과 심의, 공동기획·조정을 통한 사업간 연계방안 등 심의와 같은 주요사항을 심의하는 역할을 수행한다. ‘자문위원회’는 사업계획 및 추진실적에 대한 자문과 평가를 위해 민간전문가·지역혁신협의회 위원·관계부처 공무원 등으로 구성, 운영하고 있다.

한편 지방 차원에서도 다양한 형태의 조직이 구성되어 있다. 지방 차원에서 가장 중요한 조직은 ‘지역혁신협의회’이며 지역혁신협의회를 통해 사업 전체의 종합기획 역할을 담당 또는 지원토록하고, 지역주민·학계·관련전문가·지역혁신포럼 등의 의견도 최대한 수렴토록 권고하고 있다. 또한 신활력사업의 특이한 제도로써 지역에서 신활력사업의 추진과정에 필요한 전문지식과 정보를 제공하기 위하여 지역혁신자문관(FD) 제도를 신규로 도입, 운영하고 있다. 각 시군에서는 지역혁신자문관을 1인씩 선정하여 사업관련 계획수립, 집행, RIS 구축 등 전반적인 사항에 대해 자문·컨설팅 서비스를 받고 있다.

<그림 3-3> 신활력사업의 관련 추진주체



20) 관계 부처란 행자부, 농림부, 산자부, 문광부, 환경부, 건교부, 해수부, 기예처 등 8개 중앙부처를 말한다.



### 3) 지원방식

신활력지역에 농산어촌형 지역혁신체계(RIS)를 구축하여 자립적인 발전역량을 축적하기 위해서 중앙정부는 신활력사업에 특별한 재정지원을 제공하고 있다. 2005년부터 시작되는 1차 신활력사업에 대해서는 2007년까지 3년간 지원하게 되며, 최대 3차에 걸쳐 9년까지 지원하게 된다. 신활력지역은 3년마다 평가하여 대상지역을 재선정하되, 단계적으로 축소하게 된다. 지역별 지원규모는 낙후도를 감안하여 차등화하며, 졸업제도를 도입하여 조기에 졸업하는 지역에 대해서는 인센티브를 부여할 계획이다.

2005년도의 경우 국가균형발전특별회계(지역개발사업 계정)를 통해 총 2,000억원을 지원하고 있다. 전체 지원액 중에서 1,750억원은 신활력 시·군의 낙후도에 따라 20~30억원을 차등적으로 지원하는 기본배정이다. 구체적으로 하위 10%까지는 30억원, 11~20%는 25억원, 21~30%는 20억원이 지원된다. 나머지 250억원은 신활력 사업계획이 우수한 시·군에 지원하는 인센티브 배정이다. 구체적으로는 사업계획이 상위 20%까지는 5억원, 21~50%까지는 3억원을 인센티브로 제공하여 총 131억원을 지원한다.

국고지원과 자체부담액을 합친 신활력사업의 전체 투자규모는 2005~2007년간 총 280개 사업에 약 8천2백억원으로 시·군별로 평균 4건, 117억원 규모이다. 2005년도의 총사업비는 2,771억원으로 시·군별 평균 40억원 규모이다.

<표 3-2> 신활력사업 투자계획(2005-2007)

사업년도	사업비(억원)			
	계	국 비	지방비	민자 등
계	8,198	6,000	1,199	999
2005	2,771	2,000	442	329
2006	2,681	2,000	358	323
2007	2,746	2,000	399	347

자료: 행정자치부(2005), “신개념 지역균형발전 프로젝트 신활력사업 본격 착수”, 보도자료(2005. 6. 14)

#### 4) 평가환류

기존의 낙후지역 지원정책이 제대로 효과를 내지 못한 원인의 하나로 사업의 추진실적에 대한 체계적인 평가가 이루어지지 못한 점을 들 수 있다. 이와 같은 오류를 반복하지 않으려면 신활력사업계획에 반영된 사업에 대해서는 사업별로 연차별평가와 함께 사업이 종료되는 시점에서 종합평가를 실시하여 원활한 사업추진을 위한 환류(Feed-back)와 컨설팅을 지속할 필요가 있다.

연차별 평가를 위해 신활력 지자체는 매년도 말에 지원금 사용내역과 사업계획의 추진실적을 시·도지사를 경유하여 균형위와 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 행정자치부장관은 연차별 추진실적을 취합하여 국가균형발전위원회와 관계부처와 협의한 다음 자문위원회에 평가를 의뢰하여야 한다. 자문위원회는 신활력사업 추진의 적절성 및 예산활용의 적정성 등을 평가하고, 평가결과에 따라 사업추진방식의 수정·보완여부 등을 검토한다. 평가결과 수정·보완할 필요가 있을 경우 행정자치부장관은 신활력지자체에게 수정·보완을 요구하여야 한다. 또한 행정자치부장관은 평가결과를 종합하여 공동추진단에 제출하여야 한다. 자문위원회가 차년도 사업계획을 자문·평가할 때에도 평가결과를 반영하여야 한다.

종합평가는 3년 단위로 이루어지게 된다. 신활력 지자체는 3년 단위 사업이 종료된 때 종합추진실적을 시·도지사를 경유하여 균형위 및 행정자치부장관에게 제출한다. 행정자치부장관은 종합추진실적을 취합하여 국가균형발전위원회 및 관계부처와 협의한 후 자문위원회에 평가를 의뢰한다. 자문위원회는 신활력사업별로 A(투자확대 필요), B(전년수준 유지), C(투자축소 필요)의 3가지 등급으로 평가를 하게 된다. 행정자치부장관은 평가결과를 취합하여 공동추진단에 제출하며, 자문위원회는 평가결과를 다음 번 사업평가에 반영한다.

### 3. 신활력사업의 추진현황

#### 가. 신활력지역 지정 현황

신활력지역의 선정은 국가균형발전특별법 제2조 및 동법 시행령 제2조에 의

거, 행정자치부장관이 매 3년마다 선정·고시토록 하고 있다. 선정지역은 산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 경제기반이 부족하여 활력이 없을 뿐 아니라 재정이 취약하여 발전지역에 비해 경쟁력이 떨어지는 낙후지역이다. 지표 선정시 각 지표가 대표성, 신뢰성, 보편성을 충족해야 할 뿐 아니라 간명하고 사회통념에 맞아야 한다는 점을 중요하게 고려했다. 아울러 전국의 모든 기초자치단체 차원에서 자료확보가 가능하고 신뢰할 수 있는 지표로 선정하였다(행정자치부, 2004).

<표 3-3> 신활력지역 선정기준

분 야	지 표	적용자료
인구	① 인구변화율('70~'00) ② 인구밀도('03년말 기준 주민등록인구)	• 인구주택총조사 • 30년간 인구변화율 분석자료 • '03년말 주민등록 인구현황
산업·경제	③ 소득세할주민세('00~'02년 평균)	• 지방세정연감
재정	④ 재정력지수('00~'02년 평균) (기준재정수입액/기준재정수요액)	• 재정분석 종합보고서

자료: 행정자치부(2004), 「낙후지역 선정지표 개발」.

구체적으로 신활력지역 선정에 사용된 지표는 인구적 측면을 대표하는 인구 변화율과 인구밀도, 산업경제 측면을 나타내는 소득세할주민세, 지방재정력을 보여주는 재정력지수를 사용하였다. 인구, 산업경제, 재정 지표의 중요도를 동일하게 간주하여 각 지표의 표준화 점수를 계산하여 합산하는 방식으로 종합지수를 산출하여 지역별 낙후도 순위를 산정하였다. GRDP나 실업률과 같이 많은 선진국에서 낙후지역 선정시 사용하는 지표는 모든 자치단체에서 자료 확보가 불가능하여 제외하였다. 신활력지역의 선정은 전국의 234개 자치단체 중 하위 30%인 70개 시·군을 대상으로 하였다.<sup>21)</sup>

21) 참고로 유럽연합에서는 1인당 GDP가 EU평균의 75% 이하인 지역(인구의 22% 해당)을 낙후지역(Objective 1)으로 지정하고 있으며, 일본의 과소지역은 전국 시·정·촌의 37.6%(국토 면적의 49.3%, 인구의 5.9% 차지)를 차지하고 있다.

&lt;표 3-4&gt; 신활력지역 지정현황

시·도	시·군 수	시·군
인 천	2	용진군, 강화군
강 원	12	화천군, 양구군, 인제군, 영월군, 정선군, 양양군, 고성군, 홍천군, 태백시, 횡성군, 평창군, 철원군
충 북	5	보은군, 괴산군, 영동군, 증평군, 단양군
충 남	3	청양군, 금산군, 부여군
전 북	9	진안군, 임실군, 순창군, 무주군, 장수군, 고창군, 부안군, 남원시, 김제시
전 남	17	곡성군, 신안군, 구례군, 보성군, 장흥군, 강진군, 진도군, 고흥군, 완도군, 담양군, 해남군, 함평군, 화순군, 무안군, 장성군, 나주시, 영암군
경 북	13	군위군, 청송군, 영양군, 봉화군, 울릉군, 영덕군, 예천군, 의성군, 청도군, 성주군, 상주시, 문경시, 고령군
경 남	9	의령군, 함양군, 산청군, 함천군, 남해군, 거창군, 하동군, 창녕군, 고성군
계	70	시 : 6개, 군 : 64개

신활력지역으로 선정된 70개 시·군은 백두대간과 같은 내륙산간지역, 서남해안의 도서지역, 남북한 접경지역 등에 위치하여 기존의 통념과 일치하는 분포를 보인다. 70개 지역 중에서 6개는 시지역이며, 나머지 64개는 군 지역이다.

70개 신활력지역은 국토면적의 48.8%를 차지하고 있으나, 인구규모에 있어서는 전국의 7.4%에 불과하다. 신활력지역과 다른 지역의 상황을 비교하여 보면 격차가 매우 뚜렷하다. 신활력지역의 인구밀도는 km<sup>2</sup>당 83명에 불과하여 다른 지역의 876명의 1/10에도 미치지 못하며, 소득세할 주민세 징수액은 전국의 2.5%에 불과하여 사회, 경제적으로 매우 침체되어 있음을 보여주고 있다. 1970~2003년 동안 신활력지역의 인구는 810만명에서 350만명으로 감소하여 전국 인구에서 차지하는 비율이 1970년 26.4%에서 2003년에는 7.4%로 급격히 감소하였다.

현재 신활력지역에는 전국의 시·군·구 중에서 낙후도 기준 하위 30%에 해당하는 70개 시·군이 지정되어 있으나 동일 지역이 3회를 초과하여 선정될 수 없도록 하고 있다. 이에 따라 제 2차 및 3차 신활력사업의 선정대상은 각각 25%, 20%로 범위를 축소하여 선정할 계획이다.

&lt;표 3-5&gt; 신활력지역과 비 신활력지역의 비교

구 분	인구변화율 ('70-'00 평균)	인구밀도 ('03)	재정력지수 ('00-'02 평균)	소득세할 주민세 ('00-'02 평균)
단 위	%	명/km <sup>2</sup>	%	백만원
전 국	1.62	484	37.42	2,129,531
신활력지역	-1.92	73	13.56	54,256
비 신활력지역	2.86	876	47.60	2,075,275

자료: 행정자치부(2004), “신활력지역 70개 시·군 확정”, 보도자료(2004. 8. 24)

## 나. 신활력사업 내용현황

### 1) 사업구성

최종적으로 확정된 신활력 사업계획에는 특색있는 향토자원개발, 지역문화관광개발, 지역이미지 마케팅 등 다양한 사업이 포함되어 전통적인 낙후지역 개발사업과는 차별화된 모습을 보이고 있다. 기존의 낙후지역 개발사업에서 시행해왔던 SOC건설, 생활·정주환경 개선 등의 인프라 구축사업은 배제되어 있는 반면, 지역의 내생적·자립적 발전역량을 강화하고 성장동력을 창출할 수 있는 특산물과 같은 향토자원 개발, 지역문화관광 개발, 지역이미지 마케팅사업이 주류를 이루고 있다. 이는 신활력사업이 한두 가지 소수의 전략분야를 선정하여 지역의 역량을 결집하는 「선택과 집중」 방식을 적용하고 있기 때문이다.

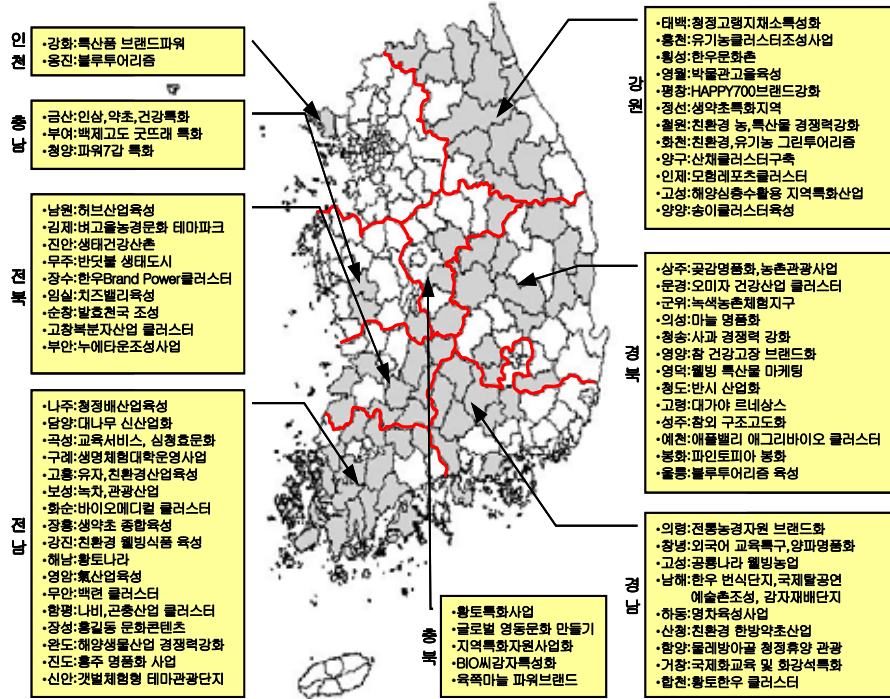
<표 3-6>에서 보듯이 지역특산물 개발이 35건으로 가장 많고, 그 다음이 지역문화관광 개발 12건, 지역이미지 개발 7건, 생명·건강산업 육성 6건 등의 순으로 나타나 지역자원을 활용하는 사업이 주종을 이루고 있다. 다만 일부 자치단체에서 교육 및 인재육성사업을 추진하는 사례가 있는데 이 경우에도 별도의 지역특화산업을 병행 추진하는 경향을 보이고 있다.

&lt;표 3-6&gt; 신활력사업의 유형

유형	건수	사례
· 지역특산물	35건	· 나비·곤충산업 클러스터 구축(함평군) · 공룡나라 웰빙농업(고성군)
· 지역문화관광 개발	12건	· 친환경·유기농 그린투어리즘(화천군) · 박물관고을 육성사업(영월군)
· 지역이미지 마케팅	7건	· HAPPY 700 브랜드 강화(평창군) · 생태건강산촌만들기 지역마케팅(진안군)
· 교육·인재 육성	5건	· 외국어교육 특구조성(창녕군) · 국제화교육(거창군)
· 생명·건강산업 육성	6건	· 생약초 특화지역 조성(정선군) · 인삼·약초를 통한 오감체험형건강사업(금산군)
· 해양수산자원 개발	5건	· 해양 생물산업 경쟁력강화(완도군) · 블루투어리즘 및 특산품 브랜드화(울릉군)

구체적인 사업에서는 지역적인 특성이 보다 잘 나타난다. 강원도의 경우, 산악지방이라는 지형적 특성을 반영하듯이 고랭지, 생약초, 산채, 모험 레포츠, 송이 등의 사업에 특징을 보이고 있다. 경북의 경우는 꽃감, 마늘, 사과, 반시, 참외 등 과일에 초점을 둔 사업들이 시행되고 있다. 또 전남의 경우, 배, 대나무, 유자, 황토, 기(氣), 백련, 나비, 홍길동, 홍주, 갯벌 등으로 사업의 주제가 보다 다양한 특성을 보이고 있다.

<그림 3-4> 신활력사업의 분포



## 2) 활용자원

신활력사업은 소프트사업의 성격이 강하기 때문에 당연히 소프트자원의 활용 정도도 큰 편이다. 일부 예외적으로 교육·인재사업과 같이 지식이란 소프트자원을 직접 산업화하는 경우도 있지만 대부분은 지역의 고유한 향토자원에 문화, 지식, 기술, 전통, 창의 등을 접목시켜 혁신을 통한 부가가치를 높이려고 시도하고 있다. 그러나 특산물 개발사업의 경우 대상지역이 35개 지역이나 되다보니 사업지역간 활용자원이 유사, 중복되는 경우가 불가피하게 나타난다.

<표 3-7> 특산품 개발사업의 향토자원 중복

자 원	해당 지자체
(생)약초	정신, 금산, 장흥, 산청
한 우	횡성, 장수, 남해, 함천
교 육	창녕, 거창, 함천, 곡성
친환경, 유기농	홍천, 철원, 화천, 고성
생 태	진안, 무주, 함평
그린투어리즘	화천, 군위, 의령
녹 차	고성, 보성, 하동
감 자	괴산, 남해
마 늘	단양, 의성
향 토	보은, 해남
감	상주, 청도
사 과	청송, 예천

## 제2절 신활력사업의 추진실태 분석

### 1. 실태분석의 개요

지금까지 신활력사업의 제도특성 및 사업현황을 살펴보았다. 여기서는 신활력사업의 추진실태를 분석해 볼 것이다. 추진실태분석의 목적은 신활력사업의 수단들이 낙후지역의 한계를 극복하기 위한 소프트 지역개발전략의 개념적 구성요소, 즉 정책의 성공요소에 얼마나 부합하는지를 살펴봄으로써 신활력사업의 개선방안을 마련하기 위한 토대를 구축함에 있다.

실태분석의 초점은 앞서 언급한 이론적 배경에 기반하여 소득과 일자리를 창출하기 위한 신활력사업의 소프트 지역개발전략적 현주소 및 특성이 될 것이다.

신활력사업추진의 특성은 세 가지 채널의 분석을 통해 이루어진다. 하나는



신활력정책추진 관련자료, 다른 하나는 신활력 담당공무원에 대한 설문조사이며, 또 다른 하나는 신활력지역에 대한 심층면접 조사이다.

신활력정책에 관련된 보고서, 정책자료 뿐 아니라 자치단체의 관련문서, 이 분야의 관련학자들의 자료를 참고로 한다. 신활력 담당 공무원 설문조사는 구조화된 설문 조사표를 70개 신활력사업지역에 배부하였으며 그 가운데 54개 설문지가 회수되어, 분석에 활용되었다(회수율 77.1%).

<표 3-8> 설문조사 개요

(단위 : 개수, %)

지역	배부	회수	회수율
인천	2	2	100.0
강원	12	8	66.7
충북	5	3	60.0
충남	3	3	100.0
전북	9	8	88.9
전남	17	12	70.6
경북	13	10	76.9
경남	9	8	88.9
계	70	54	77.1

신활력사업 추진 관계자(담당공무원, 지역주민, 농가 등)를 대상으로 한 심층면접조사는 비교적 모범적인 지역이나 부진지역을 대상으로 했다.<sup>22)</sup> 옹진(인천), 정선(강원), 청도(경북), 거창(경남) 등이 대상지역이다. 신활력 정책 관련자료나 설문지 조사를 통해 분석할 수 없는 내용들을 심층인터뷰를 통해 파악했으며, 면접대상은 공무원 뿐 아니라, 지역주민, 지역단체 및 조합, 신활력 사업의 리더 등이었다.

22) 한 지역에서 활성화 요소와 부진요소가 동시에 존재함을 감안할 때 신활력사업 활성화 지역과 그렇지 않은 지역을 구별하는 일이 용이하지 않다. 또 객관적인 평가 기준을 마련하기가 수월치도 않다. 그러나 여기서는 사회과학적 엄밀성은 다소 떨어지지만 상당 정도 미디어에 소개되었거나 신활력 우수지역으로 선정된 지역들을 대상으로 했다. 반면 부진지역은 신활력 자문위원회에서 부진지역으로 평가받은 지역을 대상으로 했다.

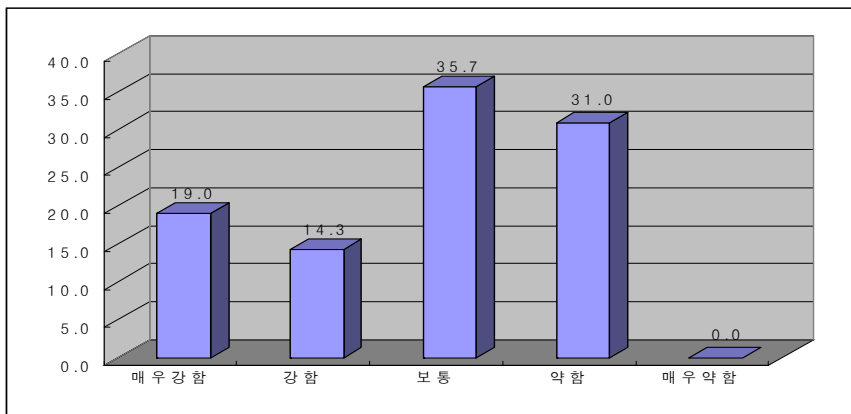
## 2. 추진내용 분석

### 가. 지역자원 활용측면

#### 1) 사업테마의 독창성

사업테마의 독창성은 그리 높지 않은 것으로 확인되고 있다. 신활력사업을 추진하고 있는 54개 지방자치단체 가운데 31.0%인 17개 지역이 사업테마의 독창성이 높지 않다고 응답하고 있다.

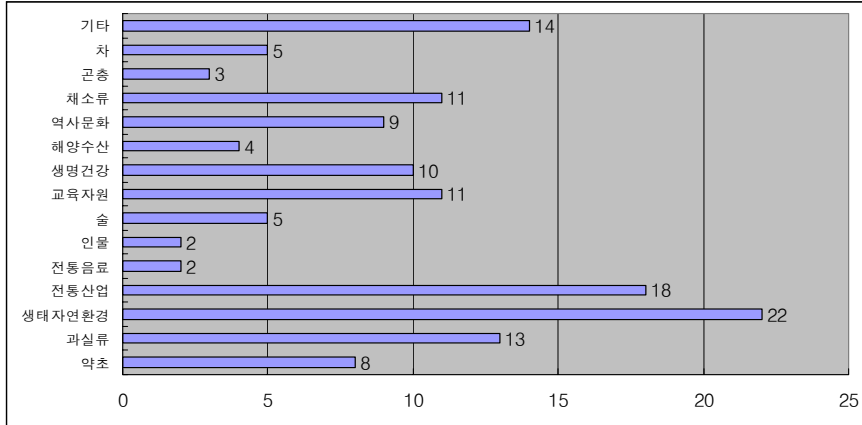
<그림 3-5> 신활력지역 테마의 독창성



이점은 신활력사업의 소재에서도 확인되고 있다. 54개 신활력 지역이 137개의 지역자원을 활용하고 있는데, 지역당 평균 2.54개의 자원을 활용하고 있는 셈으로 소재의 중복이 심하다.

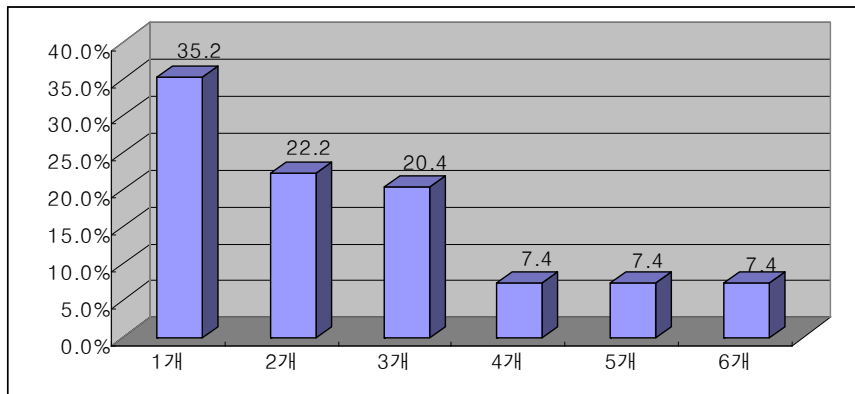
이 중 특정자원에 대한 중복이 특히 심한데, 생태자연환경자원 22개, 전통산업 18개, 과실류 13개 지역이 중복되고 있다. 보다 구체적으로 약초, 한우, 교육, 친환경·유기농을 소재로한 지역이 4개, 생태, 그린투어리즘, 녹차를 소재로 한 지역이 3개 지역 등으로 나타나고 있다. 그 밖에 감자, 마늘, 황토, 감, 사과 등도 상당한 지역에서 중복되는 테마이다.

&lt;그림 3-6&gt; 신활력사업 소재별 활용지역수



사업의 집중성은 테마의 가지수로 가늠해 볼 수 있다. 분석결과 사업의 집중성이 떨어지는 지역이 많다. 테마가 1개인 지역이 전체 가운데 35.2%인 19개 지역, 2개는 22.2%인 12개 지역, 3개는 20.4%인 11개 지역, 4개 이상이 22.2%인 12개를 차지하고 있다. 심지어 5개인 지역이 4개, 6개인 지역은 4개로 나타나고 있다.

&lt;그림3-7&gt; 테마 개수별 신활력지역



테마를 선정하는 방법에 있어서는 지역혁신협의회 토론이 54.8%인 34개 지역으로 가장 많았고 그 다음은 주민공모 22.6%인 14개 지역, 자치단체 선정은 4개

지역(6.5%)으로 나타났다.

그러나 심층 인터뷰 결과 특정지역을 대표하는 군의원이나 단체장이 선거를 의식하여 부가가치 창출과는 거리가 있는 숙원사업을 테마로 선정하는 사례도 적지않게 확인되었다. 이 경우는 지역혁신협의회 등의 토론을 거치더라도 사업의 집중성을 강화시킬 수 없었다.

## 2) 활용자원의 지연성

신활력사업에 활용하는 자원의 지역적 연고성은 대체로 높게 나타나 대다수의 자치단체가 지역적 연고성이 높은 향토자원을 활용하려고 노력함을 알 수 있다. 전체 가운데 87%인 47개 지역이 활용하는 자원의 지역적 연고성이 높은 것으로 평가하고 있다.

<표 3-9> 신활력사업 활용자원의 지역적 연고성

(단위: 지역수, %)

구 분	지역적 연고성	비 율
매우강함	26	48.1
강함	21	38.9
보통	5	9.3
약함	2	3.7
매우약함	0	0.0
계	54	100

또한, 활용자원의 지역적 연고성에는 주민의사의 반영도 중요한데, 전체 가운데 66.7%의 지역이 주민의견의 반영정도가 높게 나타나고 있다. 그러나 대부분의 자치단체가 일본(“보물찾기”)과 같은 경쟁력 있는 지역자원조사를 실시하고 있지 않았으며, 지역자원조사의 중요성에 대한 인식도 결여되고 있었다.<sup>23)</sup>

23) 일본 애지현(愛知縣)의 경우가 대표적이다. 애지현에서는 지역의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 자원을 발견하고 이에 대한 주민의 인식을 제고시키기 위해 “보물찾기”란 명칭으로 가치와 시장성이 있는 자원발굴조사를 시행하고 있다. 아울러 애지현에서는 지역의 경쟁력 있는 자원을 발굴하고 가치를 평가하며, 활용방안을 논의하는 상시적 기구로 ‘지역자원조사위원회’를 설립, 운영하고 있기도 하다.

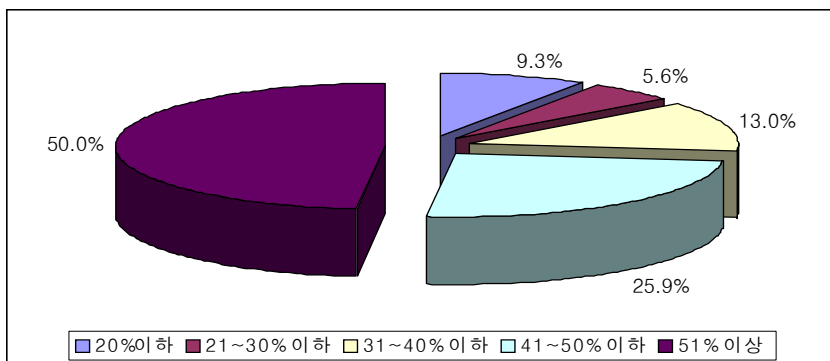
## 나. 혁신창출 측면

### 1) 사업의 융·복합성

전통적 낙후지역개발과의 차별화를 의미하는 사업비 대비 소프트 부문 투자 비율은 하드사업의 비중이 높은 지역이 아직도 많아 물리적 시설사업에 대한 선호가 높은 편이다.

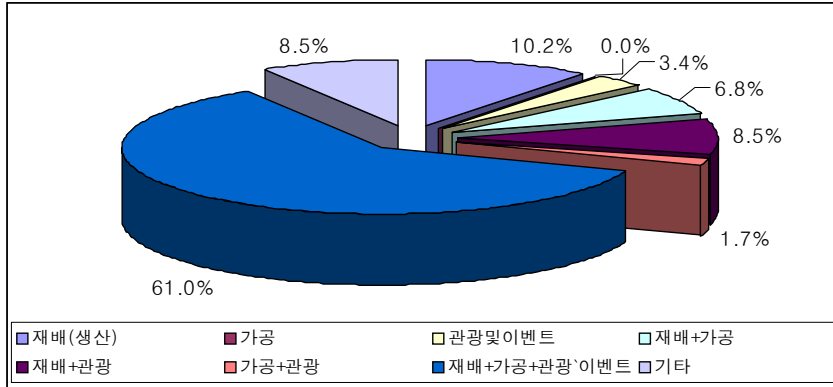
사업비 대비 소프트 사업비 비율이 51% 이상인 지역이 50.0%인 27개, 41-50%인 지역이 25.9%인 14개, 31-40%인 지역은 13.0%로 7개 지역, 21-30%인 지역이 5.6%인 3개, 20% 이하인 지역이 9.3%인 5개를 차지하고 있다. 사업비 중 소프트 사업비가 50%이하인 지역이 27개 지역으로 전체의 50%를 차지하고 있다.

<그림 3-8> 사업비 중 소프트사업 투자비중



소프트사업의 가장 큰 특징 중의 하나인 소프트 자원의 융·복합적 활용을 나타내는 신활력사업의 추진형태는 재배+가공+관광 및 이벤트가 가장 많은 61.0%(36 지역)를 차지하고 있다. 그 밖에 ‘재배 및 생산’이 10.2%인 6개 지역, ‘재배+가공’이 6.8%인 4개 지역, ‘재배+관광’이 8.5%인 5개 지역을 보이고 있다.

&lt;그림 3-9&gt; 지역자원의 개발 및 활용형태



보다 구체적으로 활용유형별 해당지역에 있어서도 일정한 특성을 보이고 있다. 지역자원의 제조 등 2차산업적으로만 활용하는 지역은 없었으며, 재배를 통한 상품의 경쟁력을 강화시키는 유형이 그 다음에 위치하고 있다.

1차적으로 경쟁력 있는 상품의 재배에 초점을 두는 경우로는 장수군의 한우 브랜드 구축사업, 청송군의 사과경쟁력 강화사업이 가장 대표적이다.

지역자원을 관광이나 이벤트 등 3차산업적으로 개발하는 지역은 고령, 곡성, 군위, 무안, 인제 등이 대표적이었다.

재배, 가공, 축제 및 이벤트 등 1, 2, 3차 부문으로 모두 활용하는 지역은 보성, 고창, 봉화, 정선, 하동 등 가장 많은 지역이 해당되고 있다. 그렇지만 심층조사 결과, 이들 지역 가운데 상당히 많은 지역이 개별 부문별로 봤을 때는 경쟁력을 창출하지 못하고 1, 2, 3차 부문에 걸쳐 형식적으로 복합적인 개발을 도모하는 수준에 머무르고 있었다.

<표 3-10> 지역자원 활용유형별 해당지역

유형	해당지역	유형	해당지역
1차 산업	장수군(한우Brand Power구축사업) 청송군(사과경쟁력강화사업)	2차 + 3차 산업	거창군(국제화교육,화강석특화육성) 영월군(박물관고교육성사업) 장성군(홍길동문화콘텐츠) 진도군(홍주명품화사업)
3차 산업	고령군(대가야르네상스) 곡성군(교육서비스+심청효문화) 군위군(녹색농촌체험지구조성) 김제시(벼고을농경문화테마파크) 무안군(백련클러스터구축) 무주군(반딧불생태도시) 신안군(갯벌체험형테마관광지) 영동군(글로벌문화만들기) 인제군(모험레포츠클러스터) 진안군(생태건강산촌만들기) 평창군(HAPPY700브랜드강화)		강진군(친환경웰빙식품육성사업) 강화군(특산물브랜드파워) 고성군(축산분뇨,공룡) 고창군(북부자산업클러스터) 고흥군(유자등친환경산업육성사업) 금산군(인삼,약초오감체형건강특화) 남원시(히브산업육성사업) 담양군(대나무신산업화사업) 문경시(오미자건강산업클러스터) 보성군(녹차중심복합6차관광산업) 보은군(황토특화사업) 봉화군(산림휴양테마파크,송이명품화) 부여군(백제고도굿드래특화사업) 산청군(친환경한방약초산업육성) 상주시(꽃감명품화,농촌관광사업) 양구군(산채클러스터구축) 양양군(송이클러스터육성) 영덕군(웰빙특산물마케팅) 영암군(기산업육성) 웅진군(블루투어리즘) 완도군(해양생물산업경쟁력강화) 울릉군(블루투어리즘,특산물브랜드화) 장흥군(생약초종합육성사업) 정선군(생약초특화지역) 철원군(친환경농,특산물경쟁력강화) 청도군(반시산업화사업) 태백시(청정고랭지채소특성화) 하동군(세계적명차육성사업) 함양군(물레방아골청정휴양관광)
1차 + 2차 산업	고성군(해양심수층활용지역특화) 단양군(육쪽마늘파워브랜드화) 순창군(발효천국) 임실군(치즈밸리육성) 의성군(마늘명품화사업) 화순군(바이오펜디클러스터)	1차 + 2차 + 3차 산업	괴산군(BIO씨감자특성화) 구례군(생명체험대학운영사업) 나주시(청정나주배산업육성클러스터) 남해군(한우,감자,탈공연) 성주군(참외구조고도화사업) 영양군(참진강고장브랜드화사업) 예천군(애플밸리아그리바이오클러스터) 의령군(전통농경자원브랜드화,관광) 증평군(지역특화자원사업화) 창녕군(외국어교육특구,양파명품화) 청양군(파워7갑특화사업) 함평군(나비축제) 합천군(한우클러스터구축,종합교육회관) 해남군(땅끝황토나라개발사업) 홍천군(유기농클러스터) 화천군(친환경,유기농그린투어리즘) 횡성군(한우문화촌)

## 2) 인적자원 개발

소프트 경쟁력 강화 및 혁신창출을 위해서는 인적자원의 역량, 즉 ‘인재 만들기’가 중요하다. 창의성과 아이디어를 발휘해 사업의 선정 및 기획 뿐 아니라, 사업추진에 있어서도 리더가 중요하기 때문이다.<sup>24)</sup>

신활력지역의 인적자원 역량강화 방법은 워크숍, 포럼, 세미나 등의 교육이 활성화되어 있는 지역과 그렇지 못한 지역으로 양극화되고 있다. 신활력사업을 시행한 지난 1년간 포럼, 세미나 등 교육 및 학습관련 활동이 10회 이상이 35.2%인 19개 지역, 7-9회 10개 지역(18.5%), 4-6회가 22.2%(12개 지역), 3회 이하가 24.1%인 13개 지역을 차지하고 있다.

<표 3-11> 지난 1년간 신활력사업 교육개최 횟수

(단위: 지역수, %)

구 분	개최횟수	비율
3회 이하	13	24.1
4회~6회 이하	12	22.2
7회~9회 이하	10	18.5
10회 이상	19	35.2
계	54	100

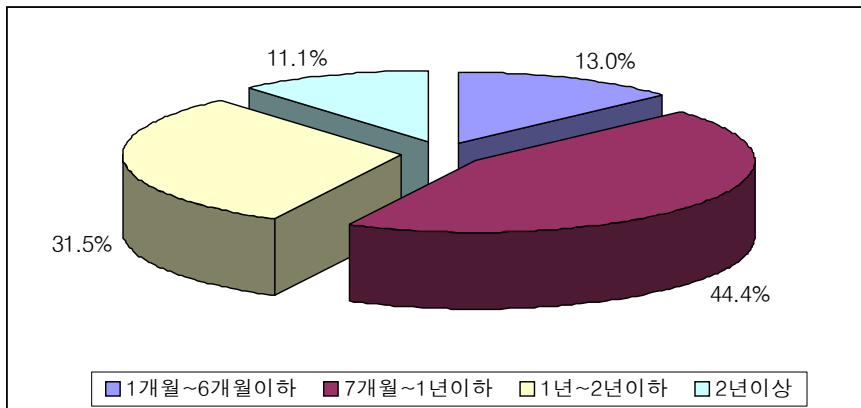
심층인터뷰 결과, 이들 가운데 오랜 기간에 걸쳐 신활력사업의 추진을 위한 알찬 프로그램으로 지역인재를 양성, 교육하고 있는 지역도 있었다. 강원도 인제, 전남 해남 등이 이들에 속하는데, 인제는 신활력사업의 승패가 인재 만들기에 있다고 판단하고, 사업기획 등이 포함된 인재육성을 위한 프로그램을 개발하여 시행해오고 있다. 해남의 경우도 해남포럼을 중심으로 토론과 학습을 통해 인적자원의 개발에 적극적이었다.

24) 리더의 중요성은 해외, 특히 일본의 경우가 명확히 보여주고 있다. 밤과 매실, 사람의 의식개혁을 통해서 부가가치를 창출했던 오이따(大分)의 히라마쓰 지사가 그러하며, 실패한다면 목을 매겠다는 각오로 폐광을 유명한 박물관으로 탈바꿈시킨 나카스에(中津江)의 사이또(齊藤) 촌장이 그런 경우에 속한다.



그러나 신활력사업 담당공무원의 사업 마인드 및 전문성을 가늠해 볼 수 있는 현 보직기간은 1년 이하가 대부분을 차지하고 있었다. 54개 지역 가운데, 57.4%인 31개 지역의 담당 공무원의 보직기간이 1년 이하였으며, 6개월 미만도 13.0%인 7개로 나타났다.

<그림 3-10> 신활력사업 담당 공무원 보직기간

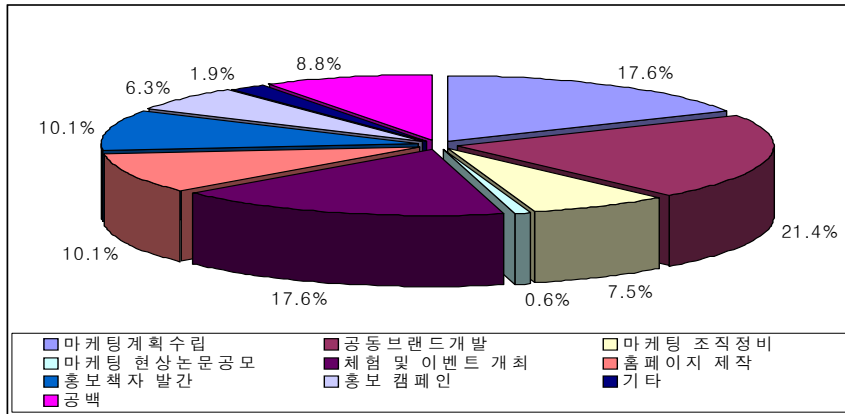


### 3) 지역 마케팅

지역마케팅에서는 공동브랜드 개발 위주의 전략을 구사하고 있었다. 지난 1년간 신활력사업 마케팅 활동에서 공동브랜드 개발 21.4%, 마케팅계획수립 17.6%, 체험 및 이벤트 개최 17.6%의 순을 보여주고 있다.

이는 대부분의 지역이 신활력 마케팅의 근간이 되는 신활력사업 마케팅 계획을 수립하고 그에따라 체계적으로 신활력 마케팅을 추진하고 있지 못함을 시사한다. 그 보다는 마케팅할 경쟁력 있는 상품도 없는 상태에서 가시적 성과를 창출하기에 손쉬운 공동브랜드 개발 등의 형식적인 마케팅 전략을 추진하고 있었다.

<그림 3-11> 지난 1년간 신활력사업 마케팅 활동



#### 4) 사업연계

57.4% 지역이 지역내 다른 사업과 신활력사업을 연계시켜 추진하고 있으나 당초 예상에 비하면 연계적 사업추진은 미흡한 형편이다. 지역별로 상당히 많은 수의 지역개발사업을 추진하고 있기 때문이다.

<표 3-12> 신활력사업의 연계추진 현황

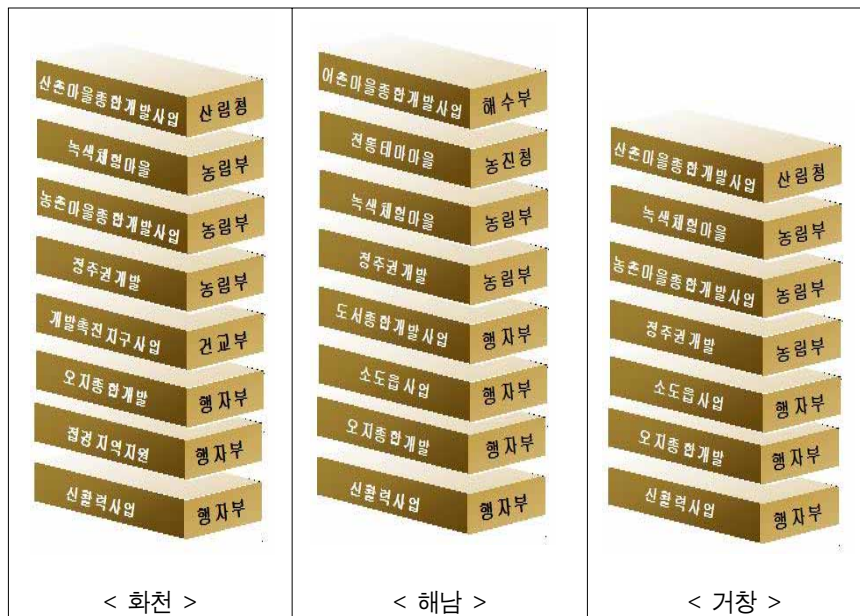
(단위: 지역수,%)

구분	지역내다른사업		다른자치단체	
	지역	비율	지역	비율
매우활성화	4	7.4	1	1.9
활성화	27	50.0	3	5.6
보통	19	35.2	22	40.7
미흡	4	7.4	24	44.4
매우미흡	0	0.0	4	7.4
계	54	100.0	54	100.0

그런데, 대부분의 신활력지역이 물리적 투자에 중점을 두는 지역개발사업을 지역당 평균 8-10개 정도 시행하고 있고, 심지어 어떤 지역은 14개의 지역개발사업을 시행하고 있기도 했다.

이에 더하여 이들 사업은 지역 내에서 공간적으로도 어느 정도 중첩되고 있었다. 이점은 지역내 사업간 연계추진의 가능성과 수월성을 보여주고 있다.

<그림 3-12> 지역별 낙후지역개발사업 시행현황

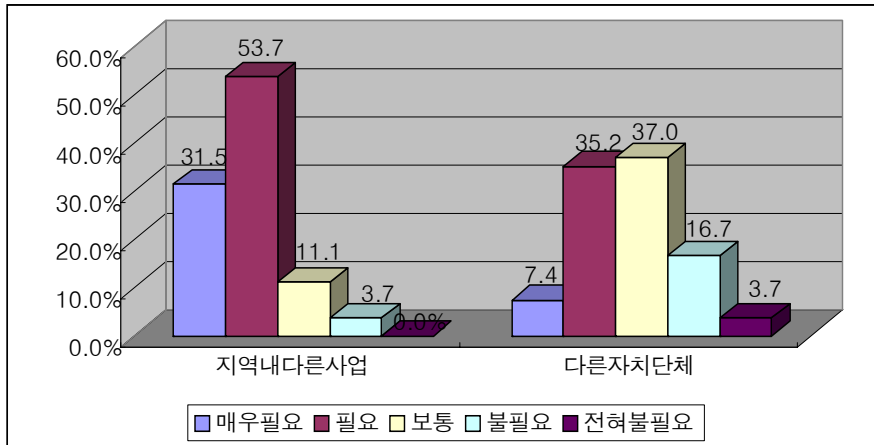


더구나 사업간 연계의 필요성에 대해서는 85.2%가 지역내 타 사업과의 연계의 필요성을 인식하고 있었으며, 타 지역과의 연계 필요성도 42.6%에 이르고 있다. 이는 사업을 연계 및 패키지화하여 추진할 필요성이 많음을 시사하는 대목이라고 할 수 있다.

특히 지역내 다른 사업과의 연계의 필요성을 강하게 느끼고 있었다. 신활력 사업과 다른 사업의 성격의 차이 때문으로 파악된다. 신활력 사업은 소프트 위

주의 사업임에 비해, 지역내 다른 사업은 물적기반 투자사업이기 때문에 사업간 연계를 통해 상호 시너지 효과의 창출이 가능하기 때문이다.

<그림 3-13> 신활력사업의 연계추진의 필요성



### 3. 추진체계 측면분석

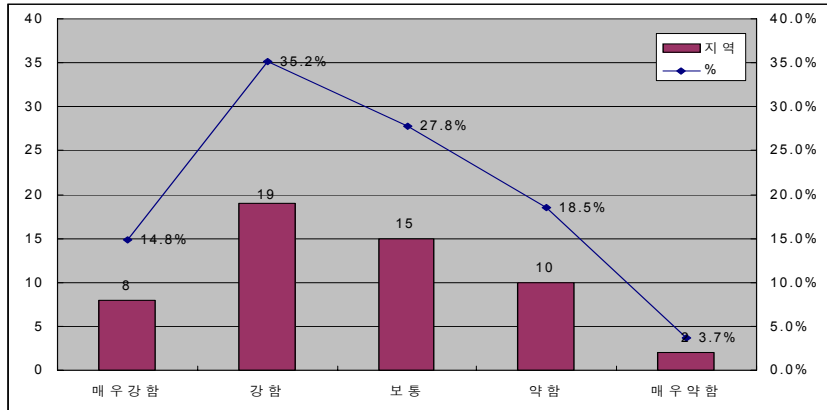
#### 가. 지방의 자율성

##### 1) 계획의 자율성

계획의 자율성은 사업에 대한 지방의 자율성의 중요한 요소 가운데 하나이다. 물론 신활력사업은 중앙에서 사업계획 수립지침 등 사업계획 수립에 대한 윤곽을 제시하고 지방은 그에 따라 지역이 선택한 사업테마를 중심으로 사업계획을 수립하게 되어 있다.

이런 구도 아래, 신활력사업 계획수립의 자율성에 대한 평가를 보면 자율성이 강하다는 견해와 약하다는 견해가 지역에 따라 동시에 나타나고 있다. 전체 54개 지역 중 49.2%인 27개 지역이 자율성이 강하다고 하며, 46.3%인 25개 지역이 자율성이 약하거나 보통이라는 반응을 보이고 있다.

&lt;그림 3-14&gt; 신활력사업 계획수립의 지역 자율성



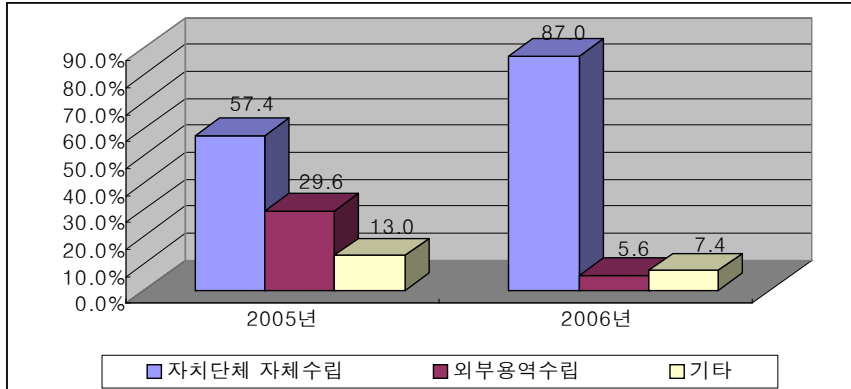
심층 인터뷰 결과, 사업계획 지침서 등을 통해 중앙의 통제가 가해져 사업계획 수립에 대한 내용적 자율성은 자치단체가 생각하는 것만큼 충분히 보장되고 있지 못하다는 의견이 많았다. 특히 70개 신활력 자치단체에게 일률적인 목차의 형태로 제시되는 사업계획서가 계획에 대한 지역의 자율성을 가장 크게 침해하는 요소로 인식되고 있었다.<sup>25)</sup>

이와는 달리 신활력사업 계획수립 양태에 있어서는 일정한 변화를 보이고 있다. 1차년도인 2005년에 비해 2차년도인 2006년 신활력사업계획을 수립함에 있어서는 외부용역 보다 자치단체가 직접 계획을 수립하는 것이 증가하고 있다. 2005년에는 54개 지역 중 57.4%인 31개 지역만이 자치단체가 사업계획을 수립하였으나, 2006년에는 87.0%인 47개 지역이 자치단체가 사업계획을 수립하고 있다.

물론 2005년은 사업시행 초기일 뿐 아니라 '05년 연차별 계획과 3년 동안의 계획을 모두 포함하고 있어 자치단체의 부담이 가중된 측면도 있으므로, 이를 가지고 자치단체의 자율성이 증대되었다고 판단하는 데는 다소간의 무리가 따르는 건 사실이다.

25) 2005년에 제시된 사업계획서에 의하면, 지역의 특성 및 여건, 향토자원의 경쟁력 분석(SWOT), 사업의 개요, 세부시책, 재원투자계획, 사업의 기대효과(정성적, 정량적) 등으로 사업계획서 작성의 목차가 제시되고 있다.

&lt;그림 3-15&gt; 신활력사업 계획수립방법의 변화

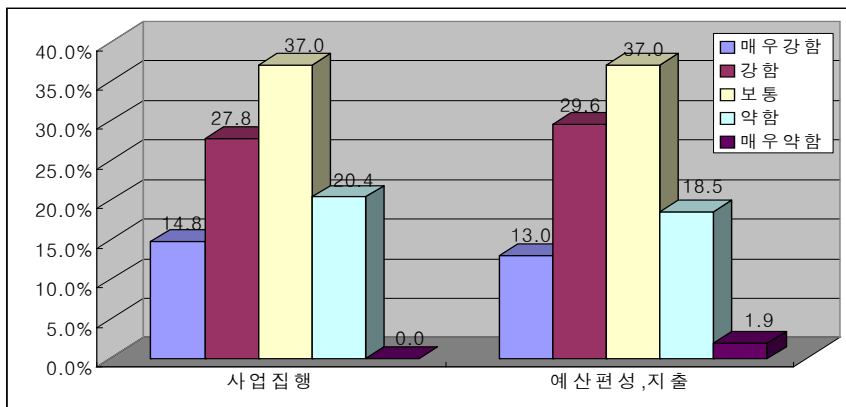


## 2) 집행의 자율성

사업집행에 대한 자율성과 예산편성 및 집행에 대한 자율성은 비교적 강하다는 입장이 우세하지만 약하다는 견해도 상당한 비중을 차지하고 있다.

사업집행의 자율성이 강하다는 자치단체는 42.6%인 23개 지역인 반면, 약하다는 자치단체는 20.4%인 11개가 해당되고 있다. 예산편성 및 지출에 대해 자율성이 강하다는 자치단체는 42.6%인 23개, 약하다는 자치단체는 20.4%인 11개가 해당되고 있다.

&lt;그림 3-16&gt; 신활력사업 집행 및 예산·편성지출의 자율성

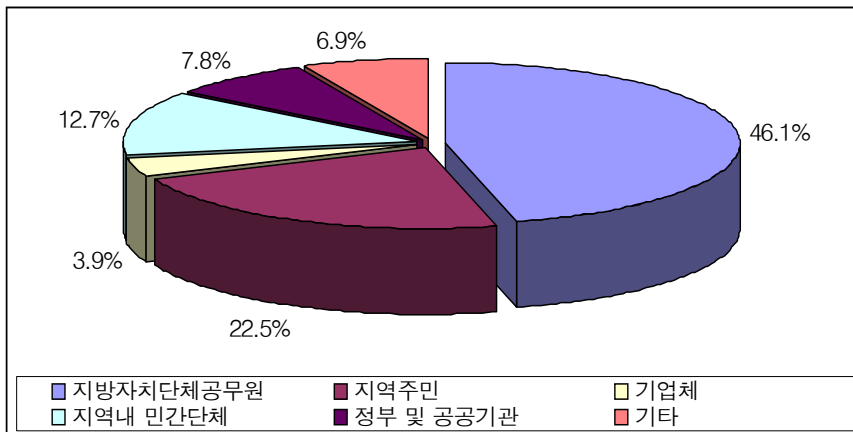


자치단체 차원에서 신활력사업은 비록 그것이 관광 등 사업의 테마라서 주민이나, 기업 등 지역민이 주도하기에는 다소간의 무리가 있는 것도 사실이지만, 그렇지 않은 지역의 경우에도 대부분의 사업을 자치단체 공무원이 주도적으로 추진하고 있었다. 공무원 주도 46.1%, 지역주민 22.5%, 기업체 3.9%, 지역내 민간업체 12.7% 등의 순위를 보이고 있다.

지역자원에 기반해서 생산, 가공하는 대부분의 경쟁력 있는 상품은 지역주민의 적극적인 참여 없이는 어렵다. 대부분의 상품은 지역주민이나 기업이 실질적인 생산자이자 제조자이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 상당수 지역에서 신활력 사업이 지역주민에게 이동되거나 (filter down) 착근되지 못하고 공무원 조직이나 농업관련 조직에서 주도적으로 시책을 시행하고 있는 경향도 있었다.

<그림 3-17> 신활력사업의 추진주체



신활력사업을 추진하기 위한 자치단체 공무원의 전문성은 상당히 떨어지고 있다. 사업을 담당하는 전담조직을 구성, 운영하는 지역은 4개 지역에 불과하며 나머지 지역은 균형발전담당, 산업경제과, 건설과 등에서 신활력사업을 담당하고 있었다. 심지어 행정과, 총무과, 기획감사실, 차지행정과 등 신활력사업의 전문성이 없는 부서에서 사업을 관장하고 있는 자치단체도 있었다.

## 나. 주체간 협력

### 1) 중앙-지방의 협력

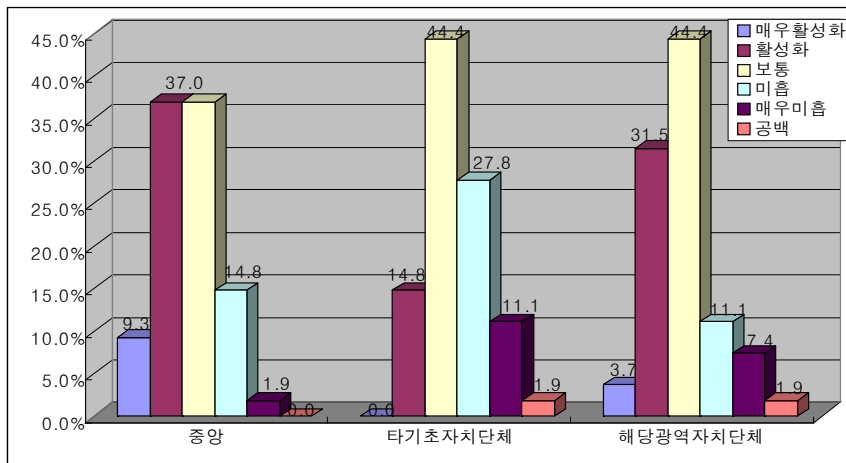
지식, 노하우를 통해 소득을 창출하는 신활력사업은 이를 보충하고 시너지 효과를 창출하기 위해 중앙-지방간의 협력이 중요하다.

중앙, 광역 및 기초 자치단체간 협력에 있어서는 중앙부처 → 광역 자치단체 → 타 자치단체의 순위를 보이고 있다. 중앙부처와의 협력에 대해서는 46.3%, 해당 광역자치단체와는 35.2%, 타기초단체와의 협력에 대해서는 14.8%가 긍정적인 평가를 내리고 있다.

심층조사 결과 비록 제도지원, 컨설팅 등을 통한 중앙의 협력에 대해 긍정적인 평가를 내리고는 있었지만, 사업지침 등을 통해 중앙 - 지방의 불평등한 수직적 구조의 협력관계가 형성되고 있다는 견해도 많았다.

그리고 사업시행 초기에 비해 중앙의 관심과 지원이 줄어들고 있다는 견해도 많았다. 정책세팅이 필요한 초기와 달리 자치단체가 사업을 추진하면서 부딪히는 애로와 문제 등 새로운 정책수요의 문제가 발생하는데 이에 대한 지원이 부족하다는 견해가 많았다.

<그림 3-18> 신활력사업에서의 중앙-지방간 협력





협력관계에 있어 중요한 축을 형성할 수 있는 광역자치단체의 역할에 관해서는 견해가 양분되고 있다. 광역자치단체의 역할에 대해서 만족스럽다는 견해가 22.2%, 보다 강화되어야 한다는 견해가 22.2%로 나타나고 있다.

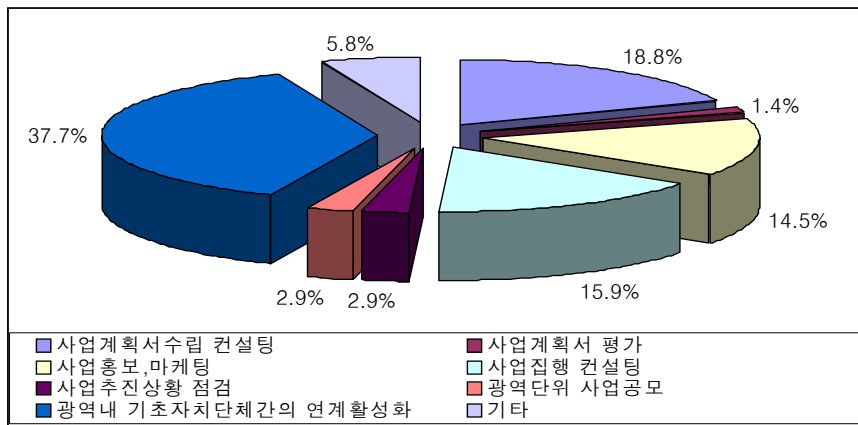
<표 3-13> 광역자치단체역할수행

(단위: 지역수, %)

구분	자치단체수	비율
만족	12	22.2
보통	30	55.6
보다강화	12	22.2
계	54	100.0

현재 보다 강화되어야 할 광역자치단체의 역할에 있어서는 광역내 기초자치단체간의 연계 활성화가 37.7%(26개지역)였으며, 사업집행에 대한 컨설팅(15.9%), 지역내 사업의 홍보·마케팅(14.5%) 순으로 나타났다.

<그림 3-19> 강화되어야 할 광역자치단체 역할

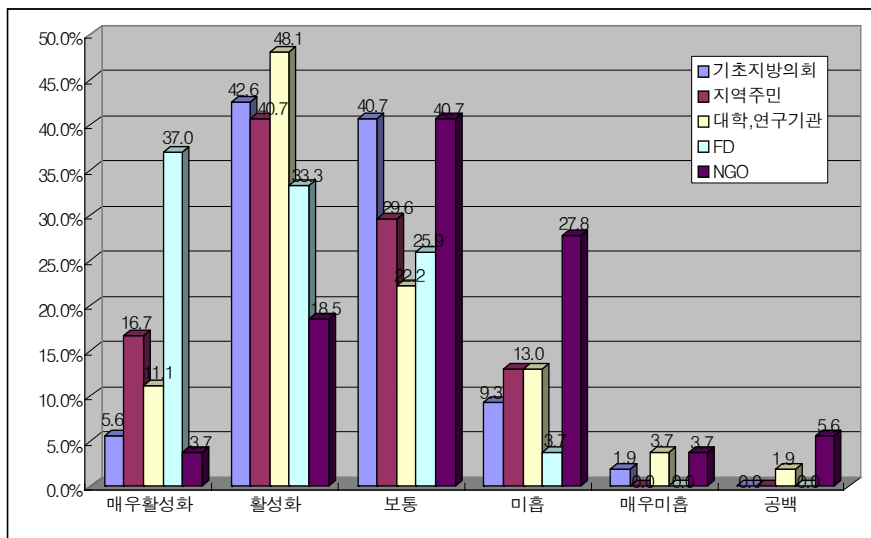


## 2) 사업주체간 협력

사업주체간 네트워크에 있어서는 패밀리 닥터(FD) → 대학 및 연구기관 → 지역주민 → 기초의회 → NGO의 순으로 협력강도의 차이를 보이고 있다. 기초지방의회, 지역주민, 대학 및 연구기관, FD, NGO 등과의 협력에서는 FD(70.3%), 대학 및 연구기관(59.2%), 지역주민(57.4%), 기초의회(48.2%), NGO(22.2%)의 협력강도를 나타냈다.

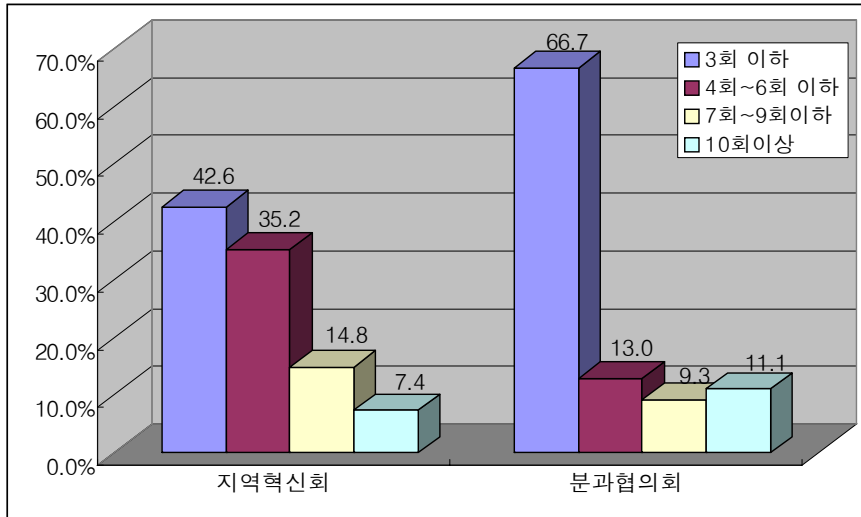
지역 FD, 대학 및 연구기관과의 협력이 활성화되어 있음은 신활력사업이 전문적 지원을 필요로 하고 있음을 시사한다. 그러나 심층인터뷰 및 현지조사 결과, 지역주민과의 협력은 시책추진에 순응하는 정도의 형식에 그치고 있어 시책추진 및 참여 등 보다 실질적인 주민의 협력이 부족했다.

<그림 3-20> 신활력사업 주체간 협력



지역혁신협의회와의 협력관계도 대체로 활성화 되어있다고 판단하지만 심층 인터뷰 결과, 질적 수준은 그리 높지 못하고 시책에 대한 제한된 사항을 논의하거나 추진하는 정도의 회의를 개최하는 ‘형식적 회의체’ 수준에 머물러 있는 형편이었다.

&lt;그림 3-21&gt; 지역혁신협의회 및 분과협의회 개최회수



## 4. 제도운용

### 가. 지역선정

언급했듯이 신활력지역은 인구적 측면, 산업경제적 측면, 지방재정 측면을 고려한 지역별 낙후도를 계산<sup>26)</sup>하여 낙후도 하위 30% 지역이 해당되고 있다.

이같은 선정지표에 대해 지표를 수정해야 한다는 의견이 50%를 차지했으며, 특히 인구밀도를 수정해야 한다는 견해가 많았다(31.5%). 그 외 추가해야 할 지표로 교육 및 의료시설, 노인인구 비율, 지역 총생산 등을 제시하기도 했다.

26) 인구(30년간 인구변화율, 인구밀도), 경제(주민세 소득할), 재정(재정력 지수) 각각에 1 : 1 : 1의 가중치를 부여했으며, 인구측면에 선정된 지표들은 인구부문에 부여한 가중치 1내에서 인구감소율과 인구밀도에 각각 0.5의 가중치를 부여했다. 종합점수는 (인구변화율+인구밀도)/2+주민세 소득할+재정력지수로 계산하였다(한국지방행정연구원, 2004).

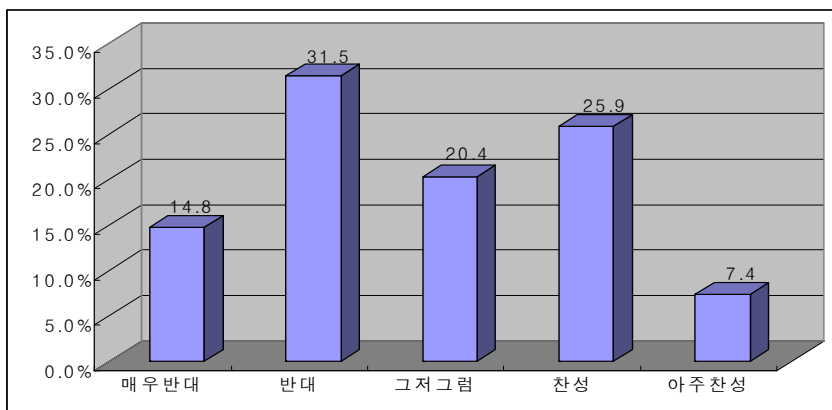
&lt;표 3-14&gt; 신활력지역 선정지표에 대한 견해

(단위: 지역수, %)

구분	수정지표	비율	삭제지표	비율
인구밀도	10	18.5	8	14.8
인구변화율	6	11.1	11	20.4
소득할 주민세	3	5.6	5	9.3
재정력 지수	8	14.8	2	3.7
현행유지	27	50.0	28	51.9
계	54	100.0	54	100.0

낙후도에 의한 신활력지역 선정은 EU의 낙후지역<sup>27)</sup>과 같은 객관적인 선정기준이 되지 못할 뿐 아니라, 사업에 대한 자치단체의 동기유발도 적다. 이를 개선하기 위한 방법 중의 하나로 공모제에 대해서는 견해가 양분되고 있다. 신활력사업 공모제에 대해 반대 46.3%, 찬성 33.3%로 나타나고 있다.

&lt;그림 3-22&gt; 신활력사업 공모제 의견



27) EU의 낙후지역은 Objective 1, Objective 2, Objective 3 등이 있는데, 이 중 가장 대표적 낙후지역인 Objective 1(EU 인구의 22%)는 지역의 선정기준을 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하인 지역으로 규정하고 있다  
([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/objective1/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/index_en.htm)).

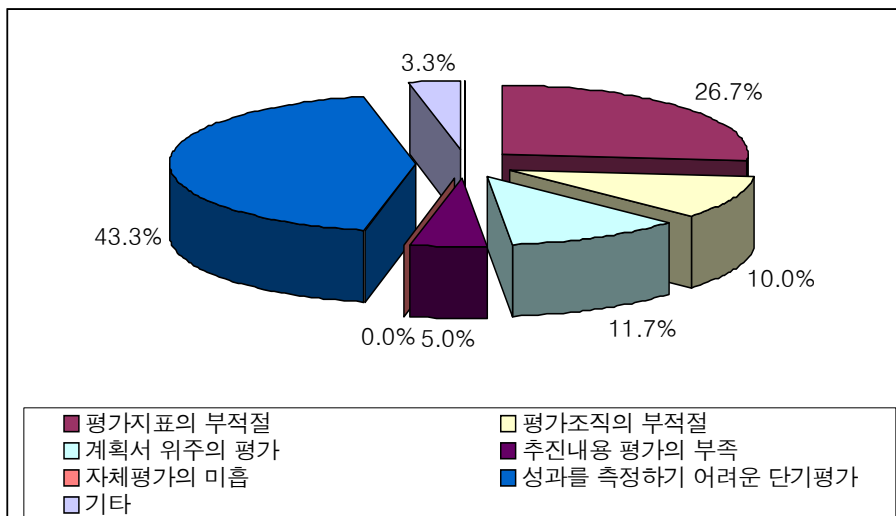
## 나. 평가·컨설팅

### 1) 평가

평가는 연차별 평가와 종합평가로 구성되어 있다. 연차별 평가는 사전적 평가로서 사업계획서를 평가하며, 종합평가는 3년간의 사업을 평가하는 사후적 평가이다. 사업계획서 평가가 지방의 자율성을 저해한다는 견해가 많았으며 효율적 사업집행을 위한 중간평가로 활용해야 한다는 의견이 많았다. 3년 단위평가의 경우, 평가의 방향제시 부족에 대한 우려가 많았다.

중앙평가의 경우, 단기적 결과 평가, 평가지표의 부적절, 계획서 위주의 평가, 평가조직의 부적절 등을 문제점으로 지적했으며, 3단위 사업시행 후 졸업제의 적용에 대해서는 61.9%(33개 지역)가 3년이라는 시간적 단위가 부가가치창출을 통해 이렇다할 성과를 내기에 어려운 기간이라는 견해를 나타냈다.<sup>28)</sup>

<그림 3-23> 중앙평가의 문제점



28) 14.8%는 낙후지역 활성화가 단기간 내에 달성되지 않는 사업의 장기성을 감안하여 중간점검평가로 한정해야 한다는 견해를 제시하고 있다.

사업계획서 평가는 소프트사업의 지나친 강조, 계획서 작성지침의 부적절, 평가지표의 부적절 등에 대한 견해가 많았다.

아울러 평가시스템의 경우, 중앙의 평가는 민간전문가로 구성된 신활력 자문위원회가 평가를 담당하는 체계이며, 광역이나 기초자치단체 단위에서는 평가시스템이 거의 구축되어 있지 않았다.

<표 3-15> 자치단체의 평가현황

(단위 : 개수, %)

구 분	광역자치단체 평가		기초자치단체 평가	
	자치단체수	비율	자치단체수	비율
시행	13	24.1	15	27.8
시행계획중	7	13.0	17	31.5
시행계획미수립	34	63.0	22	40.7
계	54	100.0	54	100.0

## 2) 컨설팅

자문의 유용성 측면에서는 지역 FD가 가장 높았으며, 지역내 대학 및 연구소의 유용성이 미흡한 것으로 나타나고 있다. 그러나 전체적으로는 이들의 컨설팅의 유용성이 상당히 떨어지는 것으로 나타나고 있다. FD, 지역의 대학 및 연구소가 신활력 자치단체에 보다 유용하고 실질적인 도움을 제공해야 함을 시사하고 있다.

FD 제도의 운용에 대해서는 다양한 의견이 나타났다. 광역자치단체 단위로 컨설팅단을 조직, 운용해야 한다는 견해(22.2%)에서부터 유사한 사업별로 FD 자문단을 활성화시켜야 한다는 견해(18.5%) 등으로 다양했다.

### 다. 재정지원

재정지원은 기본배정과 인센티브배정 두 가지로 구성되어 있다. 사업비 2,000억원 가운데, 기본배정은 총액의 87.5%인 1,750억원, 인센티브 배정은 나머지 22.5%인 250억원이었다.

&lt;표 3-16&gt; 신활력 사업의 재정지원

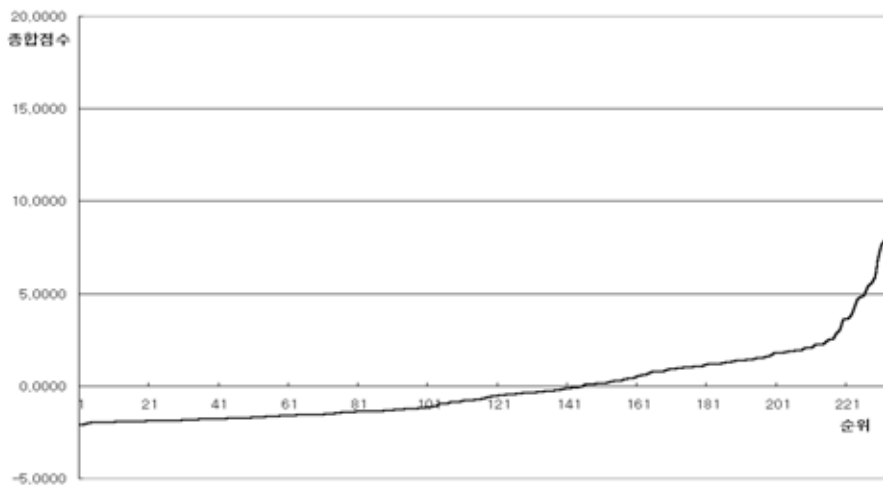
(단위 : 억원, %)

구 분	기본배정	인센티브배정	계
내 용	1750 (75.5)	250 (22.5)	2000 (100)

기본배정은 사업의 1차년도에는 70개 지역을 대상으로 낙후도에 따라 차등 지원했다. 낙후도 최하위 1-10%에는 30억원, 11-20% 지역에는 25억원, 21-30%의 지역에는 20억원을 지원했다.

재정지원방식에 대해서는 낙후도의 근소한 차이에 따라 지역별로 차등지원하는 것에 대해 부정적 견해가 많았다. 234개 시·군·구의 경우 낙후도를 판별하는 종합지수에 있어 10%대 이하지역, 10%대 지역, 20%대 지역간에 뚜렷한 변곡점이 없는 특성을 보이고 있다. 종합지수에 있어 지역간에 현저한 점수의 차는 낙후도 점수 상위 220대에서 확인되고 있다.

&lt;그림 3-24 &gt; 시·군·구 낙후도 종합점수



출처 : 한국지방행정연구원, 「낙후지역 선정지표 개발」, 2004.

자치단체 당 연간 20-30억원의 지원규모가 적다는 견해도 많았다. 이같은 재정지원으로 지난 30여년간 실현하지 못했던 소득과 부가가치를 창출하기에는 부족한 금액이라는 이유에서이다.

또 심층분석 결과에 따르면 현재의 대다수의 금액을 낙후도에 의하여 차등지원하고, 그 보다 훨씬 적은 금액을 사업계획서 평가 등에 의해 인센티브로 배정하는 것도 문제점으로 제기하고 있었다. 이같은 재정지원방식이 자치단체의 사업에 대한 동기를 유발시키지 못할 수 있다는 것이다.

### 제3절 신활력사업추진의 문제점

지금까지 신활력사업의 추진실태를 주제의 독창성, 사업의 융·복합 소프트웨어성을 포함하는 사업내용 및 추진방식, 자치단체의 계획 및 집행의 자율성, 주체간 협력 등을 포함하는 추진체계, 평가 및 컨설팅, 제도운영의 관점에서 살펴보았다.

추진내용이 비교적 건설하여 소프트 지역개발 사업의 특성에 적합하게 상당한 정도의 소득을 창출하고, 주민의 자발적인 학습모임 및 연구회 활성화, 신활력 추진주체의 협력이 활성화 되는 지역도 상당수 있었다. 여기서는 앞의 실태분석에서 나타난 우리나라 신활력사업 추진실태의 문제점을 몇 가지 측면에서 살펴보기로 한다.

#### 1. 사업내용 및 추진방식 측면

##### □ 테마의 차별성 및 집중성 결여

소프트 개발전략의 승패는 상당부분 테마의 차별성에서 온다. 다른 지역에서 따라하거나 모방할 수 없는 ‘지역 대체성’이 작을수록 경쟁이점은 높아지는 속



성을 지니고 있기 때문이다. 실태분석 결과 신활력 지역들은 테마의 차별성이 그리 높지 않은 것으로 확인되었다. 70개 지역 가운데 31.0%의 지역이 테마의 독창성이 높지 않은 것으로 나타났다. 국토공간의 지리적 협소를 감안하더라도 테마의 독창성이 떨어지고 있다.

당연히 이와 관련된 테마의 집중성도 떨어지고 있다. 4개 이상의 테마를 가진 지역이 22.2%라는 사실이 이를 보여주고 있다. 지역혁신협의회의 테마 선정시 위원이나 단체장이 선거를 의식해 지역의 숙원사업을 테마로 선정한 탓도 있고, 다른 요인도 있었다. 어쨌든 테마의 집중성이 떨어지면 사업역량이 분산되어 소기의 성과를 달성하지 못하는 한계가 있다.

#### □ 경쟁력 있는 자원발굴 및 개발노력 부족

경쟁력 있는 자원발굴 및 개발노력도 부족한 것으로 나타나고 있다. 인근지역의 자원이나 비교적 성공한 지역의 자원을 복제하는 경향이 있기 때문이다. 그결과 상당한 지역에서 소재의 중복성을 보이고 있다. 생태자연환경의 경우가 특히 그러하다. 지역자원 활용의 중요성에 대한 인식이 떨어지는 탓도 있지만, 경쟁력 있는 지역자원을 찾기 위한 자치단체나 주민의 지역자원 정밀조사에 대한 노력이 부족한 요인이 크다. 여기에 대해서는 민간, 공공, 전문가로 구성되는 ‘지역자원조사위원회’의 활동과 경쟁력있는 자원을 찾기 위한 ‘보물찾기대회’를 열고, 시상을 하고 있는 일본 애지현(愛知縣) 등이 시사하는 바가 많다.

#### □ 부가가치창출이 낮은 부문간 융합

소프트 지역개발에서 부가가치창출은 재배하거나 생산한 것에 소프트 자원, 즉 기술이나 지식을 가미하여 부가가치가 더 높은 2, 3차 부문으로의 융합 및 복합적 개발을 통해 이루어진다.

신활력사업을 추진하고 있는 지역의 경우, 61.0%에 가까운 지역이 재배+가공

+관광 및 이벤트 등 지역자원의 복합적 개발을 도모하고 있었다. 그러나 실제에 있어서는 복합, 융합적 개발이 실속이 별로 없는 형식성을 지니고 있는 한계가 있었다.

물론 이같은 결과는 사업계획 수립의 초기 단계부터 중앙의 사업지침 탓도 크다. 중앙의 사업지침에 의해 1차, 2차, 3차 부문에 걸친 사업계획 작성을 제시했기 때문이다. 그러나 보다 중요한 것은 자치단체의 부문별 경쟁력 강화와 이를 응용한 융합화, 복합화에 의한 경쟁력 강화에 대한 노력이 부족했다.

#### □ 사업간 연계부족

신활력사업은 종래의 물적투자 중심의 낙후지역개발사업과 달리, 지식 및 아이디어, 창의성 등 소프트 요소의 활용을 중시한다. 그러다 보니 물적 인프라에 대한 투자를 가급적 제한하고 있다. 또 30억원 정도의 소액이 지원되는 사업이기도 하다.

이런 특성 때문에 신활력사업은 인프라 투자중심의 기존사업 및 타부처 사업과의 연계를 통해서, 그리고 동일 혹은 유사한 주제에 의한 사업을 수행하는 지역간의 연계에 의해 상호 시너지 효과를 창출할 수 있는 가능성이 많다.

그러나 실태분석 결과 이같은 사업간의 연계가 그리 활발하고, 실속이 있는 것으로 되지 못했다. 83.3%에 가까운 자치단체가 연계의 필요성을 느끼고 있었다. 부처간의 칸막이식 지원 등 제도적 여건도 요인이 되었으며, 자치단체의 사업연계 추진에 대한 의지와 노력도 부족하기 때문으로 판단된다.

#### □ 인적자원 역량강화 부족

혁신창출의 원동력이 되는 인적자원의 역량을 강화하기 위한 세미나, 포럼, 워크샵 등 교육 프로그램의 제공은 양적인 측면에서는 양극화 현상을 보였지만, 질적인 측면에서는 상당히 부족한 특성을 보이고 있다.

특히 신활력 사업에 대한 주민참여를 유도하고 동기를 부여할 수 있는 주민 대상의 교육이 부족했으며, 사업추진에 있어 또 하나의 중요한 축인 단체장이나 신활력사업 담당 공무원에 대한 교육이 적절하게 지원되고 있지 못하는 한계를 보이고 있다. 단체장이나 지역리더에 대한 교육은 사업에 대한 이해 및 추진력을 제고시킬 수 있으며, 담당 공무원에 대한 교육은 사업의 전문성과 지속성을 위해 중요하다. 아울러 지역의 기획역량도 부족하며 사업테마에 적합한 교육지원도 부족한 것으로 확인되었다.

#### □ 전략적 마케팅 결여

지역 마케팅은 행정마인드보다는 비즈니스 마인드에 입각해서 부가가치를 창출할 수 있는 중요한 요소이다. 아울러 기업가적 형태를 보이는 지역 마케팅은 종래의 낙후지역과 현저하게 차별되는 소프트개발 전략의 특성이기도 하다.

신활력지역들은 공동 브랜드 개발위주의 마케팅 전략을 구사하고 있는 한계를 보이고 있다. 공동 브랜드를 포함한 지역마케팅은 경쟁력 있는 상품이나 서비스 개발이 선행된 뒤, 이에 기반해서 목표시장도 설정하고, 브랜드도 개발하고, 신활력사업 마케팅계획수립을 포함한 일련의 지역마케팅 전략을 수립해야 한다. 대부분의 지역이 그렇게 경쟁력 있는 마케팅 전략을 추진하고 있지 못한 한계를 보이고 있었다.

## 2. 사업추진체계 측면

#### □ 특정 중앙부처 주도의 정책기획

신활력사업은 기본적으로 ‘상향적’(bottom-up) 사업의 성격을 지닌다. 지역의 내생적 역량과 참여에 의한 지역주도의 지역발전을 추구하기 때문이다. 그리고 이것은 중앙의 정책기획에 대한 지방의 참여를 통해 실현된다.

그러나 신활력 정책은 특정한 공동생산에 대한 정책 및 계획이 되지 못하는 한

계가 있다. 정책형성 및 기획에 대부분의 중앙부처는 형식적으로 참여하고 있으며, 상당 부분은 이미 형성된 정책에 대해 자문을 보태는 정도에 그치고 있다. 중앙부처 뿐 아니라, 자치단체의 경우도 사정이 마찬가지이다. 정책기획 외에도 사업지침, 평가 등에서 광역자치단체는 물론이고 기초자치단체도 참여가 제한되고 있다.

따라서 우리의 경우, 신활력 정책의 기획이나 수립에 있어 선언하는 방향처럼 지방이나 중앙의 참여가 활성화된 협력적, 혹은 참여적 정책수립이 되지 못하는 한계가 있다.

#### □ 계획수립·집행에 대한 지방의 자율성 미약

신활력사업은 지방의 자율적 사업기획과 그에 따른 사업의 추진을 지향하고 있다. 다른 지역과 다른 차별화, 전문화에 의해 경쟁력을 확보해야 하기 때문이다. 그리고 그런 기반 아래서 계획수립, 집행에 대한 지방의 자율성을 중시하고 있다.

그러나 70개 신활력지역의 실태조사를 분석한 결과, 다양한 측면에서 사업에 대한 지방의 역량과 자율성이 떨어지는 것으로 확인되었다. 계획수립은 중앙이 제시하는 계획수립 지침서에 따르고 있지만, 내용적 측면에서 중앙의 상당한 통제 가해지고 있어 그리 높지 않은 편이다.

사업집행에 대한 자율성은 비교적 강한 것으로 나타나고 있는데 질적인 측면에서는 그렇지 않다. 심층조사 결과 주민보다는 공무원이 사업을 주도적으로 시행하는 경우가 많았다. 그 결과 사업이 지역에 착근되지 않고 주민과 유리되는 측면이 많았다.

#### □ 주체간 협력의 부족

신활력사업이 주체간의 협력을 중시하는 이유는 협력을 통해 부족한 지식과 아이디어, 창의성을 얻을 수 있기 때문이다. 그리고 그러한 협력은 중앙-자치단체, 자치단체-자치단체, 자치단체-전문가 등 다양한 차원에서 확보될 수 있다.

중앙과 지방의 협력의 경우, 협력은 사업진행 단계에 관계없이 지속성을 지녀야

함에도 불구하고 사업시행 초기에 비해 사업이 진행됨에 따라 협력이 다소 약화되는 형국이었다. 양적인 측면, 질적인 측면에서 그러했다. 지방자치단체간의 협력의 경우 협력이 활성화되어 있지 못했으며, 있더라도 피상적인 형태를 보였다.

자치단체와 전문가의 경우에는 다른 주체에 비해 신활력사업 FD와의 협력이 가장 유기적인 것으로 나타났다. 그러나 이것도 전문성, 종합성 등 질적인 측면에서 개선의 여지가 많았다. 지역혁신협의회와의 협력은 ‘회의체’ 수준에 머무는 경우가 많았다.<sup>29)</sup>

#### □ 추진조직 미정비 및 전문성 부족

중앙차원의 추진조직은 균형위-행자부-관련부처가 관계하는 형식적인 공동추진의 형태를 취하고 있다. 그러나 본래 취지와 달리 부처간의 협력이 활성화되어 있지 못하다. 그러다 보니 대부분의 부처는 사업에 대한 객체로 전락하여 유기적인 협력을 지원하고 있지 못하는 조직특성을 보이고 있다.

지방자치단체 차원에서는 광역은 물론이고, 기초자치단체 차원에서도 신활력사업의 추진부서가 정비되지 못하고 전문성이 떨어지는 부서가 사업을 담당하고 있다. 그나마 순환보직 등으로 전문성을 함양시키기에 제약이 있었다.

### 3. 제도운영 측면

#### □ 획일적 사업대상지 선정

신활력사업의 대상지 선정에 있어서는 두 가지 측면에서 한계를 보였다. 하나는 지역선정지표 측면이었으며, 다른 하나는 지역선정방법 측면이었다.

전자에 대해서는 지역선정지표, 특히 인구밀도 및 인구변화율이 불합리한 것

29) 물론 이와는 달리 회의체 수준을 넘어, 협의회에서 자치단체의 신활력사업을 토의, 조정하고, 분과위원회별로 자치단체의 실국을 연계시킴으로써 보다 실질적인 협력을 확보하는 경우도 있었다.

으로 나타났다.<sup>30)</sup> 후자에 대해서는 지역선정방법이 사업에 대한 유인동기나, 사업추진의지를 반영하지 못하는 방식의 한계가 있었다. 아울러 낙후도 종합지수 하위 30%는 상대적 비교에 의한 기준이란 점에서 객관성과 지향성을 담보하지 못하는 선정방법이라는 한계가 있었다.

#### □ 평가체계 미확립

중앙차원에서는 주로 신활력자문위원회가 평가를 담당하고 있다. 그렇지만 체계적인 평가시스템이 구비되어 있지 못하다. 중앙의 경우 연차별 평가를 실시하고 3년단위 종합평가를 실시할 예정이지만, 전자의 경우 사업계획서 평가라는 한계가 있고, 후자의 경우 명확한 평가의 방향이 설정되어 있지 않다.

자치단체 차원에서는 평가시스템이 구성되어 있지 않았다. 기껏 광역자치단체 주관으로 지역내 기초자치단체의 신활력사업의 성과점검회의를 개최하는 정도에 머물고 있다.

#### □ 재정지원의 합리성 부족

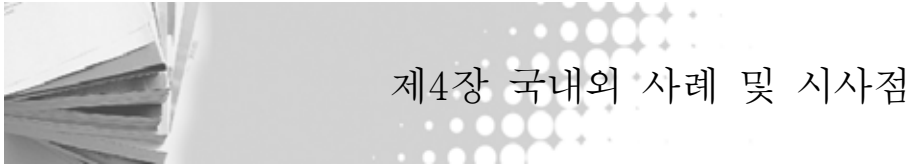
신활력사업의 재정지원은 기본배정과 인센티브배정으로 구성되어 있다. 재정지원에 대해서는 두 가지 측면에 한계가 있었다.

먼저, 낙후도 점수에 의한 배정방법의 문제이다. 234개<sup>31)</sup> 기초자치단체의 낙후도 종합지수에 의한 기본배정의 차등화는 종합지수의 극히 근소한 차이에 근거하기 때문에 객관적 기준이 되지 못하기 때문이다. 사전적 계획인 사업계획 평가에 기반한 인센티브의 정당성에도 문제가 있었다.

다음으로는 신활력사업에 지원되는 재원의 규모가 작은 한계가 있다. 70개 지역에 2,000억의 재정지원은 부가가치 및 소득창출이라는 중요한 목표에 견주어 적은 금액이기 때문이다.<sup>32)</sup>

30) 특히 30년간의 인구변화율은 최근 인구변화의 영향력이 상당히 제한되는 한계가 있었다.

31) 현재는 기초자치단체가 230개이지만 선정 당시의 자치단체수는 234개였다.



## 제4장 국내외 사례 및 시사점

### 제1절 국외사례

#### 1. 일본

##### 가. 이케다정

###### 1) 개요

이케다정(池田町)은 홋카이도(北海道)에 위치하고 있으며, 인구는 1만명 정도이다. 겨울에는 영하 25℃까지 내려가는 혹한지역이다. 전통적으로 콩, 근대, 쌀 등을 재배하였는데 냉해가 덮칠 때마다 피해를 입어 가난한 지역이었다. 이케다정은 연속적인 냉해로 재정이 극도로 궁핍해져 지방재정재건 특별조치법에 의해 ‘재정재건단체’로 지정받기도 했다.

그러나 지역자원인 포도를 상품화함으로써 지역발전을 활성화시키고 있다. 특히 헌신적이고 해안을 가진 리더, 지역주민들의 학습과 고민, 자치단체의 효율적인 지원으로 포도와 연관된 다양한 소프트 전략을 개발, 시행함으로써 소득과 부가가치를 창출하고 있다.

32) 물론 재원지원의 규모에 대해서는 이견을 달리할 수도 있다. 그렇지만 상당한 기간에 걸쳐 빈곤이 악순환되고 일상화된 지역의 경제회생이라는 측면에서는 재원 지원의 규모가 적다고 할 수 있다.

&lt;그림 4-1&gt; 이케다의 위치



## 2) 발전특성

이케다정의 발전은 지역의 약점을 활용해 부가가치를 창출한 것으로 집약할 수 있다. 그것은 고민과 창의의 산물이기도 하다. 소프트개발에 입각해서 부가가치를 창출하기 위해 다양한 전략을 부단히 개발, 시행하고 있기 때문이다.

먼저 지역의 부가가치를 창출할 수 있는 발전의 거리, 즉 새로운 사업을 발굴하기 위해 나섰다. 전통적으로 경작해온 쌀, 콩, 근대 등은 냉해에 약해 채산성이 없다는 판단이 있었기 때문이다.<sup>33)</sup> 여기에 앞장선 사람이 마루타니(丸谷金保) 정장(町長)이었다.

1957년 취임한 마루타니는 쌀, 근대, 콩 대신 새로운 사업발굴에 주력하였다. 다행히 이케다정은 지역에 자생하고 있는 내한성 산(山)포도에 눈을 돌렸고, 조사 연구 결과 그것이 와인용으로 적합한 「아무렌시스 亞系」<sup>34)</sup>임을 확인하고 이를 채취해 일련의 소프트자원을 추가해 부가가치를 창출하기 위한 계획을 세웠다.<sup>35)</sup>

1962년에는 농산물 가공연구소를 설립하여 포도주 연구를 시작하고, 포도주

33) 당시 콩 재배면적이 64%를 차지했다고 한다.

34) 「아무렌시스 亞系」는 내한성이 있고 당과 산의 균형이 좋다.

35) 빈곤을 탈출하는데 초점을 맞춘 계획의 이름은 ‘신농촌건설 5개년계획’이었다.



제조담당 공무원을 독일로 파견하여 와인양조를 연수시켰다. 2년 후에는 ‘이케다정 포도·포도주연구소’를 설립하여 포도재배 및 포도주제조 연구를 보다 체계적, 전문적으로 추진했다. 이렇게 만든 포도주가 국제와인경진대회에서 입상함으로써 우수성을 입증받게 되었다.<sup>36)</sup>

토카치와인의 국제대회 입상 이후 포도주 생산이 급증함에 따라 산포도를 대량으로 채취하게 되고, 자생하는 ‘아무렌시스’의 양이 급감하여 야생 ‘아무렌시스’ 채취만으로는 원료가 부족하게 되었다.

그에따라 척박한 여건을 극복하고, 원료를 안정적으로 확보하여 양질의 포도주를 생산해야하는 문제가 발생했다. 이케다정은 세계에서 가장 한랭한 지역이어서 포도주 생산용 포도재배가 거의 불가능했기 때문이었다.<sup>37)</sup>

그러나 국내 뿐 아니라 독일 등 유럽 포도주 명산지에서 품종의 특성, 원산지의 기상 및 토양 등을 철저히 조사하여 이케다 지역환경(토양)에 맞는 포도품종을 도입하고 30여년간의 시행착오를 거친 끝에 이케다에 적합한 와인용 품종을 개발하게 되었다.<sup>38)</sup>

겨울에 포도나무를 흙으로 덮는 배토방식을 도입하여 포도나무의 고사를 막고, 나무의 키를 낮게 하는 방식을 채용하여 배토를 기계화함으로써 작업의 능률을 향상시키고 생산량도 증가시킬 수 있었다.

이런 성과에도 불구하고 포도주의 명성이 높아지면서 포도의 관내 생산량만으로는 부족하여 1970년대부터 니키정 농협과 ‘포도가공계약’을 맺고 와인원료

36) 1964년 아무렌시스를 양조한 ‘토카치 아이누산 포도주’가 부다페스트에서 개최된 ‘국제와인경진대회’에서 동상을 받았다.

37) 양조용포도의 재배는 일반적으로 연간평균기온 9 ~ 12 °C에서 가능한데, 이케다정의 평균기온은 6.1°C, 한겨울에는 -25°C 이하까지 내려가기 때문이다. 한편 이케다의 겨울철 저온으로 병해충이 적어 포도재배에 유리하다.

38) 물론 이는 실패의 과정이기도 했다. 200여종 이상의 유럽품종을 도입하여 이케다지역에 재식(再植)하였지만 대부분 부적합했다. 그런 실패를 거듭하여 프랑스에서 육성된 씨벨-13053을 선별 도입하여 여러 대의 클론을 거쳐 독자품종 ‘키요미’ 개발하였고, 이 밖에도 아무렌시스 등의 이케다 토종을 다른 종과 교배하여 신품종을 개발, 품종개량에도 성공했다.

를 조달받고 있다. 39) 니키정은 포도수확시기가 이케다정 보다 빨라 수확작업에 따른 인력부담을 분산시킬 수 있는 이점이 있었다.

물론, 처음부터 소비가 증가한 것은 아니었다. 국제대회 입상으로 토카치와인이 명성을 얻었으나 와인생산 초기에는 일본인들이 와인을 거의 마시지 않았다. 와인소비를 증가시키기 위한 추가적 고민이 필요했다.

우선, 육류섭취가 적은 주민의 식생활을 개선하기 위해 와인과 잘 어울리는 쇠고기 소비증가전략을 추진하였다. 이케다는 소를 많이 키우고 있었으나 주민들이 키우던 소를 잡아먹는 것을 꺼리는 등 쇠고기를 거의 먹지 않았다. 이를 해결하기 위한 방안으로 ‘고기은행’(meet bank)을 만들었다. 농가에서 남아도는 늙은 소를 양도받아 사육한 후 처분하고 맡긴 사람에게는 소고기 교환권을 지급하여 고기를 먹고 싶을 때 언제든지 필요한 만큼 가져갈 수 있게 하는 제도였다. 이 전략을 통해 식생활을 개선하고 축산업을 발전시킴과 동시에 와인소비도 증가시켰다.

1980년대부터는 자치단체가 목장을 운영하여 민간 대형축산업자에게 판매하는 한편, 직영 레스토랑에 어울리는 쇠고기를 공급하여 쇠고기와 와인의 소비를 촉진하고 있다. 외식사업에 더해 쇠고기와 포도의 자원 리사이클 장치도 운용하고 있다. 포도주를 만들고 남은 착즙찌꺼기를 직영목장의 소의 분뇨 등과 섞어 비료를 만들어 유기·저농약 친환경 농법을 시행하고 있다.

아울러 지역의 포도주 양조사업을 관광산업으로 발전시켰다. ‘포도·포도주 연구소’, 포도양조장, 저장고 등의 포도주 관련시설이 있는 ‘와인성(城)’을 견학코스로 설치, 개발하고 리조트를 운영하고 있다. ‘목장의 집’ 리조트는 숙박시설, 옥외 바베큐, 야외캠핑장 등의 위락시설을 갖추고 있어 관광객의 휴양시설로의 기능도 한다. 이케다정은 이외에도 동경과 삿포로에 레스토랑<sup>40)</sup>을 경영하며 각종 토카치 와인과 이케다산 스테이크, 소세지 등의 특산물을 판매하고 있다.

39) 니키정은 홋카이도 최대의 과수생산지대인데 포도재배 면적이 증가되어 가격폭락이 우려되었는데, 이케다정과 계약을 함으로써 안정된 출하처를 확보하게 되었다.

1982년부터는 니키정 농협에서 와인전용 품종을 계약재배하고 있다.

40) 레스토랑은 ‘레스토랑 토카치’라 불리며, 이케다가 직영(直營)하고 있다.

또, 도카치 와인, 도카치 쇠고기와 연어, 야채 등 이케다 특산물을 활용하여 이케다 특유의 음식을 즐길 수 있는 ‘이케다 가을와인축제’를 개최하고 있다. 1988년에는 ‘북해도 이케다정 음악캠프’를 개원하여 음악가 초청 콘서트 및 주민 발표회 등을 연중 개최하고 있기도 하다.

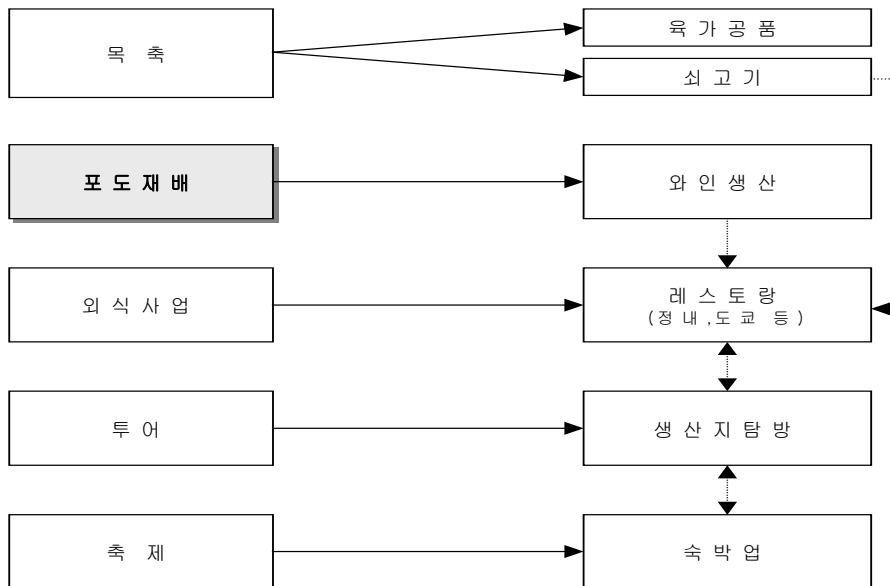
<그림 4-2>이케다의 와인형 분수



<그림 4-3> 이케다의 가을와인축제



<그림 4-4> 이케다의 부가가치창출 사업



‘와인=이케다’의 지역이미지 구축에도 힘쓰고 있다. 소프트 개발전략에서 중요한 마케팅 전략의 일환인 셈이다. ‘와인성’의 양조장, 이케다 역전광장의 와인잔, 와인모양의 분수, 와인색 택시, 와인색 보도, 와인병 모양의 이케다 청사 등 지역 전체를 와인이미지로 통일시켜, 이케다하면 와인이요, 와인하면 이케다의 이미지를 구축하고 있다.

그뿐 아니라 포도주양조사업의 수익을 지역복지사업에 환원시키고 있기도 하다. 1971년부터 포도사업회계를 일반회계로 수익금을 이월하여<sup>41)</sup> 지역주민의 삶의 질 향상을 도모하고 있다. 이월된 수익금은 초·중등학교 PTA 회비의 무료화, 노인의료비의 무료화, 학교급식비 부담, 가로등 설치, 시가지 보도의 컬러포장, 종합체육관 건설, 농업진흥관련 사업 보조, 전원홀 건설, 음악캠프운영, 예술문화진흥기금 조성 등에 충당하고 있다. 이는 주민의 지역에 대한 애정과 자긍심을 높이고 적극적, 자발적으로 지역발전 사업에 앞장서게 만드는 유인이 되고 있다. 아울러 ‘도카치 브랜드’ 도자기 제작 등을 통해 노인의 일자리를 제공을 통한 사회참여도 활성화시켜 노인문제도 해결하고 있다.<sup>42)</sup>

<그림 4-5> 이케다 와인성



<그림 4-6> 이케다 와인투어



41) 1979년부터 매년 3천만엔 가량이 이월되고 있다.

42) 정(町) 직영의 ‘삶의 보람이 넘치는 센터’를 설립하고 65세 이상 주민 누구나 도자기 공장의 공방을 무료로 사용하며 여가를 이용해 도자기를 만들 수 있게 하였다. 도자기는 브랜드의 용기로 사용되고 또한 정내의 선물가게, 레스토랑 등에서 토산품으로 관광객들에게 전시, 판매되고 있다. 가격은 제작한 노인이 직접 매기고, 수익의 반은 제작한 노인에게 나머지는 재료비와 고령자대책비에 충당된다.

&lt;표 4-1&gt; 이케다 와인상품화 및 지역진흥의 역사

연 도	내 용
1957	- 마루타니 1대 와인 정장(町長) 취임
1960	- 포도재배 조사연구 착수, 청년 26명 포도애호회 결성
1961	- 40종 5,000본 포도 묘목 도입
1962	- 농산물가공연구소 설립, 와인연구 착수
1963	- 산포도 아무렌시스의 와인양조 가능성 확인
1964	- 포도·포도주연구소 설립
1970	- 신품종 '키요미' 개발, '토카치(十勝)레스토랑' 개업
1971	- 와인 애호·보급도모 '이케다 와인회' 발족
1974	- '와인 城' 완성, 제1회 와인축제 개최
1975	- 직영 리조트 '목장의 집' 개장
1976	- 이시이(石井明) 2대 와인정장 취임
1978	- '도자기 용기에 담은 브랜드' 신발매
1981	- 안정적 원료수급위해 니키정(仁歴町)과 계약재배
1982	- '10월 와인모임' 발족, '와인친구들의 모임' 설립
1988	- '이케다정 음악캠프' 개최
1992	- 오오이시(大石和也) 3대 와인정장 취임
1993	- 토카치 와인 탄생 30주년기념 행사 개최
1998	- '100년의 숲, 오크의 숲' 구상
2002	- 와인 기념라벨 공모전 개최
2003	- 토카치 와인 40주년 기념 와인 발매
2005	- 토카치 와인 음식 강습회 및 '빵과 와인과 치즈 모임' 개최

### 3) 발전요인

지금까지 와인을 통한 이케다정의 부가가치 창출전략의 특성을 언급했다. 2005년 이케다정은 744.9kl, 823,429 천엔의 와인을 판매하고 있으며, 40여만명의 관광객을 끌어들이고 있다(이케다정, 2006 홈페이지). 이를 가능케한 발전요인을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 지역성에 기반을 둔 자원활용이다. 혹한지역이라는 불리한 여건 속에서

도 지역에 자생하는 내한성(耐寒性) 산포도를 부가가치를 창출하기 위한 향토자원으로 발굴했다. 물론 여기에는 경쟁력 있는 지역자원을 선정하기 위한 철저한 지역자원 조사를 통해 산포도의 시장성을 밝혀낸 것이 선행되었다.

둘째, 정장의 리더십과 주민의 자발적인 참여가 있었다. 전통적 농업이 아닌 새로운 테마에 의해 부가가치를 창출하기 위해 포도상품화를 추진한 초기부터 마루타니 정장은 제일 먼저 큰 손해를 감수하면서 자신의 밭 6천평에 포도나무를 심었다. 리더 스스로 앞장서고 책임을 짐으로써 공감을 얻게 되었고 이것이 지역주민들로 하여금 자발적으로 포도생산에 참여하게 만들었다. 30여명의 청년들로 구성된 ‘이케다정 포도애호회’가 대표적 경우에 해당된다.

셋째, 포도주 생산을 중심으로 산업간 연계 및 융합을 도모하고 있다. 포도재배와 포도주 제조를 중심으로 육가공, 레스토랑, 숙박, 축제 등 관련산업을 발전시키고 있다. 1차산업(포도, 축산, 야채)에서부터 제조업(와인생산, 소고기가공, 야채가공), 도소매·음식서비스, 축제 등 관광부문까지 향토자원의 상품화를 도모하고 있다.

넷째, 인적자원 육성 및 자체학습 프로그램의 활성화이다. 와인제조 직원을 독일, 헝가리, 프랑스 등으로 반년에서 1년간 유학을 보내 포도주 제조와 와인문화를 배우게 했다.<sup>43)</sup> 아울러 지역주민들을 와인의 본고장인 유럽 및 그밖의 포도재배지나 와인산지를 견학케 하고 있다.<sup>44)</sup> 이들은 해외연수가 계기가 되어 연수 후에도 정기적인 학습의 장을 통해 지역발전에 자발적으로 참여하게 되었다.

그밖에 지역이 주도가 된 내발적 발전이라고 할 수 있다. 이케다는 외부기업을 유치하는 것은 지역을 이롭게 하지 못한다고 판단하여, 외부로부터 양조공장을 유치하거나 위탁을 거부하고 주민 스스로 상품을 생산하기 시작했다. ‘포도재배진흥장려조례’ 제정 등을 통해 제도적 지원을 하고 있으며, 포도주 양조사업수익을 지역복지사업에 환원시키고 있기도 하다. 아울러 공공과 주민이 합심하여 ‘이케다 = 와인’의 이미지를 구축하고 있다.

43) 이들은 귀국 후에도 해외관련 전문가들과 정보교환, 학술문헌 교류 등을 통해 이케다정의 와인발전에 기여하고 있다.

44) 1972년부터 2004년까지 321명이 견학했다.

## 나. 오야마정

### 1) 개요

오야마정(大山町)은 큐수지방의 동북부, 오이타현(大分縣)의 서북부에 위치한 산악지역이다. 지대가 높고 협소하여 경지면적이 전체의 10% 정도를 차지하고 있으며, 인구는 7천여명의 작은 마을이다. 벼를 심어도 지대가 높아 바람이 조금만 불어도 쓰러져 제대로 수확을 할 수 없었다.<sup>45)</sup>

그럼에도 불구하고 오야마는 소득창출에 의한 일본 ‘마을일으키기’<sup>46)</sup>의 발상지에 속한다. 어쩌면 약간 진부해 보일지도 모르는 오야마의 사례를 여기서 언급하는 이유는 소프트 전략의 원형(原形)에 해당되기 때문이다. 오야마의 기본적 철학은 “행정주도에 의한 지역가꾸기는 오래 지속되지 못하고, 뿌리를 내릴 수도 없으며, 오히려 행정에서 등을 돌림으로써 시작될 수 있다”는 행정으로부터의 이탈을 통한 지역자율에 기반하고 있는 점이다(한국정보문화센터, 1994: 24).

빈곤을 탈피하기 위해 “매실, 밤 심어서 하와이 가자”라는 캐치프레이즈로 시발된 오야마의 ‘지역 잘살기 운동’은 지역자원에 소프트 자원을 추가함으로써 다양한 부문에서 부가가치를 창출하고 있다. 특히, 쌀농사에 비해 3배 이상의 수익을 창출할 뿐 아니라, 현재는 도시와 버금가는 문화적 여건의 조성 없이는 지역의 지속적인 발전이 보장되지 못하다는 인식하에 제3차 NPC 운동을 전개하고 있다.

45) 같은 큐수라 해도 곡창지대인 사카(사가)에 비해 3분의 1에도 미치지 못한다.

46) ‘무라오코시’(村おこし)라 한다(한국정보문화센터, 1994: 44).

<그림 4-7> 오야마의 위치



2) 발전특성

소득창출에 기반을 둔 오야마의 지역발전전략은 제1, 2, 3차 NPC 운동의 3단계로 진행되고 있다. 1, 2, 3차 NPC 운동의 초점에는 인적자원 육성, 지역자원에 대한 소프트 요소의 가치를 통한 부가가치 창출 등이 있다.

오야마의 소득창출전략은 중앙정부전략에 반기를 드는 것으로부터 출발하고 있다. 국가적 차원에서 쌀 증산운동을 하고 있을 즈음, 쌀 대신 수익이 높고 품이 별로 가지않는 매실과 밤을 지역의 성장동력으로 선정했기 때문이다.

슬로건은 “매실, 밤 심어서 하와이 가자”였으며 이것이 제1차 NPC(New Plum



& Chestnut) 운동의 시발이 되었다. 매실과 밤은 가난을 탈피하기 위해 선정한 지역자원이었다. 이들은 기술적으로 재배가 용이하고 수확시기가 봄과 가을로 작업량이 분산되어 연중 출하시기를 조절할 수 있는 장점이 있었다. 해외여행이 흔치 않았던 당시, 하와이에 갈 수 있다는 것은 주민에게 대단히 매력적인 것이었으며, 희망과 자신감을 불러일으키는 요소가 되기도 했다.

밤과 매실 재배의 성과가 있어 지역의 소득이 증가했다. 이런 성과를 바탕으로 1964년부터 제2차 NPC(New Personality Combination) 운동이 시작되었다. 소득 창출을 주도해 나갈 교양과 지식을 갖춘 사람 만들기, 즉 인적자원개발을 목표로 지역의 기반에 대한 관심을 보다 많이 가지게 된 것이었다. 지속적 발전을 위해서는 결국 사람, 즉 지역에 대한 애착과 역량을 지닌 인재가 필요하다는 인식 때문이었다.

운동의 중심은 ‘세계를 알리는 모임’이었다. 이는 이스라엘에서 체험연수를 받고 온 사람들이 주축이 되었는데, 회원들을 지속적으로 해외연수체험을 하게 했다.<sup>47)</sup>

또, 오야마 버섯센터를 설립하여 버섯재배 기술을 개발하고 그 결과 수확량이 증가하여, 큐수 점유율 1위를 달성하기도 했다. 아울러 바이오 테크놀리지도 도전하여 상품성있는 야채까지 생산하고 있다.

현재는 제3차 NPC(New Paradise Community) 운동을 전개하고 있다. 3차 NPC 운동의 캐치프레이즈는 ‘새로운 천국 공동체’이다. 소득향상 목표가 어느정도 달성되어, 이제 사람들이 보다 즐겁게 살 수 있는 환경을 조성하자는 취지이다. 젊은층, 여성 등이 오야마에 머물지 않으려는 주요한 요인을 도시에 비해 문화적 향수가 부족함으로 인식했기 때문이다. 시골에 살더라도 도시와 같은 문화적 생활을 향유할 수 있게 되면 그것이 바로 천국이라는 관점이었다.

47) 파견비용은 행정에 기대지 않고 음악회를 열거나, 농산물의 협동판매와 가공판매로 마련하였다.

&lt;표 4-2&gt; 오야마정 제 1·2·3차 NPC 운동의 특징

구 분	목표 및 핵심내용
제1차 NPC운동	- New Plum & Chestnut, - 빈곤을 탈출하기 위한 소득창출 운동 - 매실, 밤 지역자원 선정
제2차 NPC운동	- New Personality Combination - 소득창출을 주도한 인재양성
제3차 NPC운동	- New Paradise Community - 공동체 활력을 제공하고 젊은 층 유지를 위한 시골의 문화기반조성

오야마 발전특성은 전략의 중층성(中層性)이라고 할 수 있다. 1차에서 3차에 걸친 NPC운동이 소득창출을 토대로 인재양성, 지역문화창조라는 소프트 전략으로 전개되고 있기 때문이다. 매실과 밤에서 시작된 고차원 농업에 새로운 요소를 더해 나가는 방식을 취하고 있다. 매실과 밤 재배에서 시작된 사업이 팽이버섯, 허브 등 50품목이 넘는 다품종 가공품으로 발전하고 있으며, 여가를 즐길 수 있는 소득창출로 확산되고 있다.

시골의 부족한 정보화를 보충하기 위한 CATV 설치, 매실나무 및 표고버섯 오너제, 숲 가꾸기 등의 전략도 시행하고 있다. 이와 동시에 고령화 대책도 추진하고 있다. 고령자가 복지나 보호의 대상이 아니라, 창조적 활동에 참여하여 삶을 즐길 수 있도록 하자는 방안이다. 죽공예, 기계직조 작업 등 고령층에게 맞는 근로여건을 조성하고 있다.

### 3) 발전요인

지금까지 오야마정의 부가가치 창출 및 지역발전전략을 언급했다. 2005년 오야마정은 17억 8천만엔 가량의 소득을 올리고 있다. 이를 가능케한 요인을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 지역의 여건에 적합한 지역성 높은 지역자원을 선정하고 있다. 고민을

통해 산악지대에 적합한 밤과 매실, 이와 관련된 버섯 등을 부가가치 창출을 위한 수단으로 선정하고 있다. 이를 위해 전국의 주요시장과 과수단지에 대한 엄밀한 시장조사, 철저한 경영 및 소득분석을 선행했다. 이는 성장대안을 찾기 위해 지역리더 및 주민주도로 토론과 연구를 거듭한 결과이기도 하다.

둘째, 헌신적이고 열정을 지닌 리더와 인적자원의 교육이 있었다. 야하다 하루미(矢幡治美) 정장은 쌀생산 대신 매실과 밤에 승산이 있음을 간파하고 밤낮으로 주민을 설득하고 협조를 얻기 위해 노력했다.<sup>48)</sup> 또 오야마는 지역을 발전시키는 부가가치창출에서 중요한 것이 인적자원역량 강화와 학습 등 소프트 전략이라고 파악하고, 해외 선진지역에 해외연수 및 견학을 활성화시키고 있다. 여기에는 공무원, 주민 등을 가릴 것이 없었다. 이렇게 연수, 견학을 체험한 사람들은 학습조직을 만들어 지속적인 연구, 개발을 위해 노력하는 촉매가 되고 있다.

셋째, 주민주도의 지속적 혁신창출이다. 부가가치 창출을 통한 지역의 발전이 행정이나 중앙으로부터가 아니라 결국 지역의 주민에 의한 자발적이고 내발적 접근에 있음을 인식하고 매실, 밤 등의 재배는 물론이고 1, 2, 3차에 걸친 일련의 지역공동체 운동을 창출, 시행하고 있다. 또 난관에 부딪히면서도 매실과 밤, 기타 관련 작물의 경쟁력을 강화시키기 위해 연구개발도 지속했다.

넷째, 소득창출과 공동체 발전을 지속시키기 위해 일련의 문화적 전략을 추구했다. 먼저 빈곤을 탈피하기 위한 소득을 창출하고 양질의 주거환경을 구축하고, 지역의 문화향수를 향상시키는 전략을 단계적으로 추진하고 있다. 지역발전의 완결판을 도시에 버금가는 문화적 향수에 있다고 판단했기 때문이다.

48) 야하다 하루미 정장의 경우는 2대에 걸쳐 지역발전에 헌신했다. 자신의 아들(야하다 킨지)도 미국 유학을 포기하고 오야마 버섯센터를 설립하는 등 지역의 소득창출에 노력하였다.

&lt;표 4-3&gt; 일본사례 종합

지역	특징 및 발전요인
호카이도 (北海道) 이케다정 (池田町)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역에 자생하는 내한성 산포도로 ‘토카치와인’을 생산. 국제 와인경진대회에서 입상하면서 소비 급증</li> <li>○ 포도주 생산 및 유통을 중심으로 포도재배, 가공, 레스토랑 및 숙박시설 경영 등 산업간 연계 및 융합 시도</li> <li>○ ‘와인=이케다’ 지역이미지 구축, 와인형상(이미지)의 양조장, 청사, 와인축제, 음악캠프 등 지역마케팅 전개</li> <li>○ 포도재배, 포도주생산 위한 공무원 해외연수로 의식의 세계화, 애향심 고취</li> <li>○ ‘포도재배진흥장려조례’를 제정하여 제도적 지원</li> <li>○ 자치단체와 민간이 공동출자한 토카치 와인 도매회사를 설립해 생산부터 유통의 전과정을 지역과 주민이 주도</li> </ul>
오이타현 (大分縣) 오야마정 (大山町)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현장순회를 통한 철저한 시장조사와 경영·소득분석</li> <li>○ 지역환경에 적합한 매실과 밤을 지역육성사업으로 채택</li> <li>○ 해외연수 및 산업시찰과 주민들의 교육으로 선진기술·문화 학습기회 제공</li> <li>○ 지역인재 육성 + 지역문화운동 전략</li> <li>○ 버섯 특화상품 병행 + 오너제 시행</li> <li>○ 고수의 신농작물 및 신사업 조사·개발, 바이오 테크놀로지 적용 등 혁신활동 전개</li> <li>○ 생활운동, 주민단체 결성 등 자율적 커뮤니티 형성</li> </ul>

## 2. 유럽

### 가. 그라스

#### 1) 개요

그라스(Ville de Grasse)는 프랑스 남부 지중해변에 위치하고 있으며 칸느에서 승용차로 30여분의 거리에 자리하고 있다. 인구 5만명이며, 별다른 자원이 없는 지역이다.

그렇지만 연중 기후가 온화하고, 풍부한 햇살을 지니고 있어 향수의 원료인

허브를 재배하는데 최적지이다. 일년 내내 장미, 오렌지, 자스민, 바이올렛, 라벤더 등을 재배하며, 세계적으로 향수산업이 발달한 지역이다. 최근에는 향수원료의 공급량이 부족하여 세계 각국으로부터 꽃잎을 수입하고 있다.

프랑스 향수시장의 절반을 차지하고 있을 뿐 아니라 세계 향수원액의 70%를 공급하는 향수의 수도격의 지위를 차지하고 있는 지역이기도 하다. 지역내 대부분의 공장은 향수공장이며,<sup>49)</sup> 주민 대부분(60% 이상)이 향수산업으로 소득을 올리고 있다.

향수라는 차별화된 테마, 눈부신 태양과 자연풍광, 좋은 기후 덕분에 관광산업도 아울러 발전시키고 있고, 향수를 찾아 전 세계의 관광객들이 몰리면서 막대한 부가가치를 창출하고 있기도 하다.

<그림 4-8> 그라스의 위치



49) 프랑스의 전통적인 향수 메이커인 프라고나르(Fragonard), 몰리나르(Molinard), 갈리마르(Galimard) 등의 본사 겸 제조 공장이 여기에 자리하고 있다.

## 2) 발전특성

그라스의 조향(調香)기술은 피혁가공기술과 함께 발달했다. 그라스에는 예전부터 스페인과 이탈리아에 가죽을 제공하여 수출하는 피혁공장이 있었다. 가죽을 제공하면서 나는 지독한 냄새를 중화시키기 위해 향료를 생산했고, 이것이 토대가 되어 향수를 생산하게 되었다.<sup>50)</sup>

지역기후에 적합한 꽃들을 사계절 재배하고 있었지만, 주민들은 이에 더하여 향수의 원료가 되는 오렌지, 장미, 카네이션, 바이올렛, 자스민 등을 그라스 기후에 맞게 개량해 전역에 심었다. 품종을 개량하기 위해서는 지역주민과 자치단체가 협력하여 연구, 개발을 했다. 이를 위해 개인 및 공공이 설립한 연구소가 긴밀하게 협력했다.

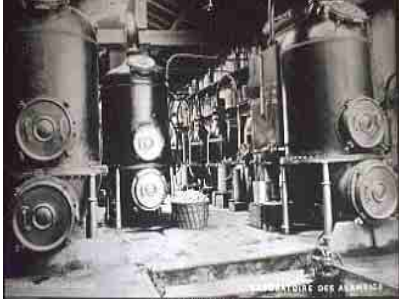
이런 노력 때문에 그라스는 탁월한 기술과 에센스, 향수 원료로 세계적 권위를 획득하면서 부가가치를 창출할 수 있었는데, 1950년대 이후 합성향수가 개발되면서 향수산업이 급격히 쇠퇴하게 되었다.

그러나 그라스는 천연향수의 고급화를 위해 다양한 노력을 경주했다. 향수생산방식도 가능한 수작업에 의한 전통생산방식을 따르고 현대적 대량생산을 하지 않았으며, 제조업체들은 대부분 천연 향수만을 생산했다.<sup>51)</sup> 고부가가치화를 위한 전략으로 향수용기와 같은 부수적인 부분까지 세심한 주의를 기울였다. 조향사 양성기관을 설립하여 인재를 교육시키고 지식과 노하우를 공유함으로써 품질을 향상시켰다.

50) 가장 오래된 향수회사는 1780년대 설립된 몰리나르와 프라고나르이며, 1782년에 그리스 태생의 조향사인 프란시스코 프라고나르가 향수공장을 설립하면서부터 그라스는 향수마을의 길로 들어서게 되었다.

51) 천연향수는 양이 많지 않다고 한다. 1kg의 향수 원액을 생산하기 위해서는 무려 3톤이 넘는 꽃송이가 필요할 정도로 향수 에센스 생산량이 적다.

&lt;그림 4-9&gt; 20C 초의 조향기계



&lt;그림 4-10&gt; 향수조련사



양성기관을 졸업한 조향사들은 독립하여 자신의 브랜드를 만들고 독자적으로 향수를 제조하기 시작함으로써 지역경제를 확장시킴과 동시에 추가적인 소득을 창출하고 있다. 향수제조 뿐 아니라 향수를 통한 관광도 활성화되었다. 1,700년대에 설립된 프라고라드 향수공장은 200년 전 모습 그대로 보존되어 향수를 생산함과 동시에 박물관으로 활용하고 있다. 여기서는 18세기 당시에 조향을 위해 사용하던 설비들, 낯익은 재질의 증류기를 비롯해 알콜 배합기, 파라핀 집향판 등을 전시하고 있다.

세계 최고의 향수 박물관(Le musee internationale de la parfumerie)도 오픈하여 향수를 만드는 공정과 기계를 시대별로 전시하고 있다. 향수를 추출하는 실험실의 모형과 마리앙뜨와네뜨의 향수가방 그리고 과거부터 현재까지의 향수들을 전시하고 있으며, 향수를 추출하는 원료식물들과 직접 냄새를 맡아 볼 수 있는 견본품을 진열하고 있다.

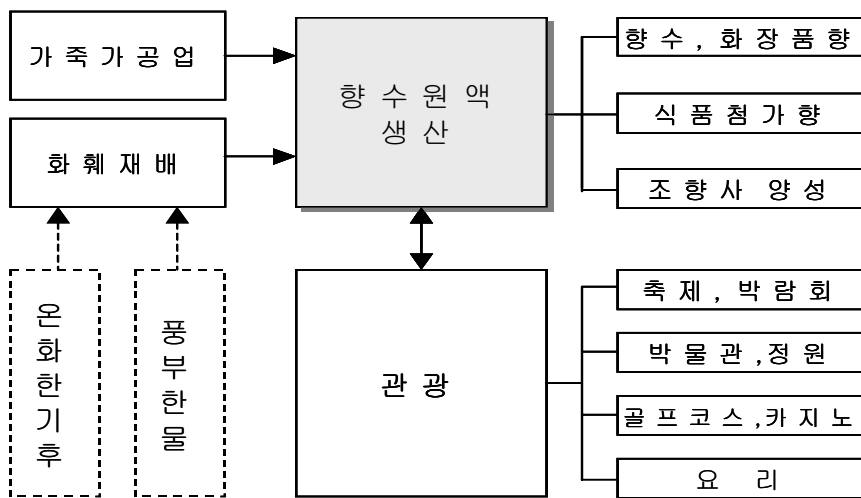
아울러 향수만들기 체험을 제공하고 있다. 향수공장에서는 향수 전문가로부터 향수 제조법에 관한 설명을 듣고 사전지식이 어느 정도 습득되면 자신이 좋아하는 향으로 직접 향수를 만들고 자신이 향수의 이름을 붙일 수 있고 수료증도 수여하고 있다.

그 밖에 향수와 관련된 관광거리를 조성하여 볼거리를 제공하고 있다. 여기에는 고대로부터 현대의 향료산업에까지 향수의 역사를 한눈에 볼 수 있는 국제향료 박물관, 프랑스 예술품과 화가들의 작품을 모아놓은 프로방스 미술관, 프로방

스 지방의 역사와 전통의상의 변천사를 전시하는 문화·역사박물관 등이 자리하고 있다. 또, 그라스의 향수 이미지를 강화시키기 위해 거리, 호텔, 박물관, 백화점, 컨벤션 센터 등의 명칭과 기능을 향수와 관련시켜 통일성을 도모하고 있다.

향수의 원료가 되는 허브를 활용한 요리도 발달시키고 있으며, 향수원액의 원료채취를 위해 심은 꽃들은 이 지역의 화훼산업을 발전시키고 있다. 화훼농가들은 향수제조업자와의 계약재배를 통해 필요한 원료를 제공하고 있다.

<그림 4-11> 그라스의 소득창출 부문



여기에 더해 연중 향수와 관련된 축제도 개최하고 있다. 향수를 활용한 아로마 테라피, 향수와 허브를 활용한 웰빙 페어, 수주형 화훼전시의 화훼 엑스포 등을 개최하고 있다.

자스민 페스티벌을 통해서도 지역에서 생산한 꽃 퍼레이드 볼거리를 제공할 뿐 아니라 첨단 바이오 기술을 가미하여 허브와 향의 가치를 향상시킨 바이오 박람회도 개최하고 있다.



&lt;표 4-4&gt; 그라스의 향수관련 축제

시 기	내 용
3월	- Aromatherapy fair
4월	- 'Venusia' beauty and well-being fair - Grasse Car Rally
5월	- 'Expo-Rose,' 국제장미전시회 (5만송이 장미가 전시)
6월	- National Music Festival
8월	- 자스민 페스티벌 (꽃 퍼레이드, 미스 자스민 선발대회)
9월	- 'Bio Grasse' 박람회 (오가닉 제품 전시회)
10월	- 국제 농가가축 전시회
12월	- 크리스마스, 새해맞이 축제

### 3) 발전요인

그라스는 향수라는 테마를 통해 향수산업 뿐 아니라 눈부신 태양과 자연풍광, 좋은 기후와 어우러진 관광산업도 발달시키고 있다. 그라스에는 40여개의 향수 공장이 있으며, 1,500가지의 향수원액을 생산하고 있다. 세계 향수원액의 60~70%를 공급하고 있으며, 연간 100만명이 넘는 관광객이 찾아오고 있다. 대부분의 주민이 향수로 소득을 올리고 있기도 하다. 발전요인은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 전통성과 지역연고성이 있는 지역자원에 대한 집중 및 특화이다. 오래 전부터 지역의 전통산업으로 존재해 오던 향수산업을 지역산업으로 특화시킴으로써 지역적 연고성과 차별성이 있는 지역발전의 아이템을 구축했다. 향수라는 테마에 집중시킴으로써 향수지역으로서 그라스의 지명도를 향상시키게 되었다.

둘째, 향수상품화에 대한 지역의 연구개발, 교육이다. 합성향수의 등장으로 야기된 위기를 전통적인 향수제조법의 고도화를 통해 부가가치를 창출함으로써 극복할 수 있었다. 추출법과 증류법, 포르말린법을 이용하는 전통적 방식의 기술을 보다 발달시켜 최상급 향수의 명성을 되찾을 수 있었다. 여기에는 조향사

양성기관을 통한 교육, 주민 상호간의 학습 및 연구 활성화 등이 밑거름이 되었다. 현재는 바이오 기술을 응용한 천연향수제조를 통해 부가가치 고도화를 도모하고 있다.

셋째, 향수를 중심으로 화훼, 관광, 축제, 박물관, 요리 등을 상품화시키는 복합화·연계화를 도모하고 있다. 향수원액생산과 관련된 전후방 산업을 발전시켜 화훼농가, 가죽제조, 허브식품, 박물관, 관광거리 등 다양한 부문에서 부가가치를 창출하는 ‘단원다용’(one-source multi-use) 전략을 펼치고 있다.

넷째, 지역의 협력시스템을 가동시키고 있다. 특히, 그라스에는 두 개의 협력조직이 활성화되어 있다. 하나는 향수제조업자간의 주민 협력조직인데, 여기서는 향수제조에 관련된 애로, 기술, 정보 등을 교환하고 있다. 특히 향수산업 가치 체인 전반에 필요한 기술 및 정보에 대해 긴밀하게 협력하고 있다. 다른 하나는 지역의 기업과 공공기관의 협력이다. 상공회의소, 자치단체 등은 비즈니스 마인드를 발휘하여 향수 마케팅을 지원하고 있다. 박람회 개최, 마케팅 루트 개척, 홍보 등이 이들에 해당된다.

## 나. 투스카니

### 1) 개요

투스카니는 이탈리아 중북부 지방에 자리하고 있다. 고장의 특산물인 포도를 통해 부가가치를 창출하고 있으며, 주체들의 다양한 경제활동들과 연계시켜서 고장판촉의 부가가치 기회를 증대시키고 있기도 하다.

특히 고급 포도주 뿐 아니라 포도와 관련된 다양한 제품을 생산하고 있으며, 포도 재배 농가, 음식점, 판매점 등을 연계한 관광을 활성화시키고 있다. 포도를 테마로 한 관광은 포도 주산지를 중심으로 이루어지며 ‘와인루트(wine route)’<sup>52)</sup>라는 이름의 탐방코스(trail)로 다양한 볼거리를 제공하고 있다.

52) 이러한 와인루트를 이탈리아 현지에서는 La Strada del Vino, 즉 “포도의 길”이라 이름하고 있다.

&lt;그림 4-12&gt; 투스카니의 위치



## 2) 발전특성

투스카니의 부가가치는 포도를 활용한 관광을 통해 창출되고 있다. 이른바 ‘와인루트(wine route)’인데, 일련의 탐방코스(trail)를 말하며, 1996년 투스카니의 지역법에 따라 만들어졌다.

포도주 생산업체, 지방조직, 포도주 제조 기술자, 농가 등이 참여하는 위원회에서 탐방로를 고안하고 관리토록 되어 있다. 아울러 와인루트에 속한 농가들이 균일하고 질 높은 포도주를 생산하도록 법적으로 가이드라인을 제시하고 있다.

현재 투스카니에는 14개의 코스가 와인루트로 지정되어 있는데, 코스마다 재배되는 고유의 포도가 있으며, 생산되는 포도주도 다르다. 방문객들이 생산농가나 포도주 창고를 방문하여 포도주를 맛보고 구입할 수도 있도록 하고 있다. 와인루트를 알려주는 도로 표지판을 마련하고 와인박물관을 조성하고 있으며, 방문객이 원할 경우 체험도 제공하고 있다.

그 중에서도 가장 성공적인 사례로 꼽히는 것이 리보르노 지방(Province of Livorno)의 “Costa degli Etruschi”라는 이름의 와인루트이다. 리보르노 지방은 플로렌스(Florence)나 피사(Pisa) 등 투스카니의 여타 지방과 달리 널리 알려진 문화 유산을 지니고 있지는 않으나 건축미가 빼어난 중세의 마을들이 많이 남아 있다. 경관이 아름다울 뿐만 아니라, 뛰어난 음식들이 많아 관광객들이 즐겨 찾는 고장이다. 또한 이곳의 와인루트에서 재배되는 포도는 고급 포도주 제조에 쓰이는 것으로 세계적인 명성을 지니고 있다. 이러한 배경에 힘입어 이곳의 농가들은 농업 외에도 관광 등 다양한 경제활동을 통해 소득을 올리고 있다.

이 고장의 와인루트는 리보르노 전체 면적의 80%에 걸쳐서 펼쳐지고 있는데, 파급효과가 참여 농가들에서 다양한 양상으로 나타나고 있다.<sup>53)</sup>

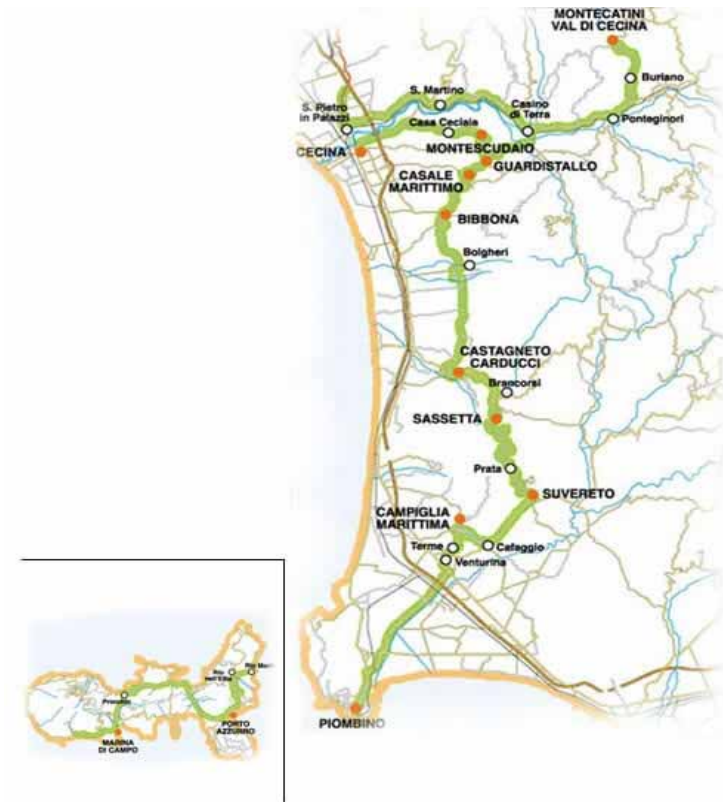
우선 와인루트에 소속되어 있는 농가의 경우, 포도주나 올리브 등을 일반 농가에 비해 높은 가격으로 판매한다. 특히 농가를 방문하는 도시민들을 상대로 자신이 제조한 와인을 직접판매(direct selling)하는 사례가 늘어나면서 추가적인 소득 증대에 이바지하고 있다. 관광을 통해 얻을 수 있는 수입규모가 상당하다. 추정치에 의하면 와인루트에 참여함으로써 주민이 올릴 수 있는 수입은 그렇지 않았을 때에 비해 30~40%가 높다고 한다.

와인루트 조성의 결과 농가들이 방문객을 위한 시설의 필요성이나 경관의 중요성을 깨닫게 되면서 숙박시설이나 주차장, 놀이터 등을 매력적으로 꾸미는 일에 보다 많은 관심을 갖게 되었으며, 이에 대해서 적극적으로 투자하고 있다. 와인루트에서 얻은 경험을 통해 주민들이 지역 가꾸기(place-making)의 중요성을 깨닫게 된 것이다.

53) 이러한 파급효과를 세분해서, ① 가격(price effect), ② 판매방식(selling effect), ③ 생산방식(production effect)의 세 가지 면에서 살펴볼 수 있다. 첫째로, 가격 면에서 와인루트에 참여함으로써 제품 가격을 더 높게 받을 수 있게 되었으며, 둘째로, 제품 판매를 도매에 의지하다가 직접판매 방식으로 바꾸게 되었다. 마지막으로 와인을 병입(bottling) 방식으로 생산하게 되었으며, 농업관광활동이 늘어나고, 고부가가치 제품의 생산 비중을 늘리게 된 것 등이 생산방식 면에서 나타난 변화라 할 수 있다(Brunori & Rossi, 2000: 415).

또, 포도재배 관광농가, 풀이나 오일 생산업자, 와인 바 및 상점, 레스토랑, 자연공원, 호텔 등 와인루트에 관련되는 다양한 주체들을 포괄하는 대표조직으로 와인루트 컨소시엄을 구성하고 있다. 컨소시엄은 제품과 서비스 질을 관리하고 각종 행사 주관이나 홍보 등의 역할을 담당한다. 이를 중심으로 정보센터를 설립하여 관광객들을 안내하고 필요한 정보를 제공하는 등 다각적인 노력을 기울이고 있기도 하다. 그밖에 와인 생산자들은 농촌관광, R&D, 와인과 직접적으로 관련되지 않는 여타 상업 브랜드 등의 분야에서 다양한 네트워크에 참여하고 있다.

<그림 4-13> 투스카니의 14개 와인루트



### 3) 발전요인

투스카니는 제품판매에만 머무르지 않고 이를 지역의 다양한 경제활동과 연계시켜 부가가치를 끌어올렸으며, 나아가 장소 가꾸기로 이어지는 등 성공적인 지역 브랜드전략으로 발전시키고 있다. 발전요인을 추출해 보면 다음과 같다.

첫째, 개별 재배주민 단위에서는 이루어질 수 없는 활동영역에 대해 지역 내의 다양한 구성원들이 협력을 이루어 시너지 효과를 창출하고 있는 점이다. 특히, 지방 단위의 네트워크를 통해 상호보완관계를 맺음으로써 구성원들의 활동 폭이 넓어졌으며, 이를 바탕으로 혁신창출과 부가가치 증대가 가능하였다.<sup>54)</sup> 또한 와인루트 매력형성에서 개별 가구가 조성할 수 없는 경관과 전원적 분위기, 방문객에게 제공할 제품의 다양성 확보, 정보센터 등과 같은 집합적 서비스 공급편익도 이를 수 있었다. 이러한 공동활동이 결과적으로 지역의 경쟁력 확대로 다시금 이어지고 있다.

둘째, 와인루트 탐방로를 개발해 주제와 일관된 지역 레퍼토리(territorial repertoire)를 형성한 점이다. 와인루트라는 지역특화전략에 맞추어 지역이 통일된 인상을 지닐 수 있도록 유도하기 위한 행동규범도 마련했다. 주거배치나 경관 등 인공적 환경에서부터 표지판, 지도, 관광안내, 제품라벨 같은 상징적 표상에 이르기까지 통일된 주제가 되어야 하기 때문이다.

셋째, 포도주 재배 농가나 업체들, 그리고 공공기관이나 고장의 각종 대표조직 등 다양한 주체들이 응집력을 지니고 일치된 방향으로 노력한 덕택이다. 그에 힘입어 지역발전을 위한 시너지를 창출할 수 있었던 것이다.

54) 예를 들어 와인의 부가가치를 높이기 위해서는 병입(bottling)을 하는 것이 중요한데, 이에 필요한 기구가 고가여서 개별가구단위에서는 마련할 수 없다. 그런데 그것을 필요로 하는 기구가 지역 내에 많이 존재하고 있었기 때문에 이동식 병입 기구(mobile bottling service)를 이용한 보틀링 서비스 제공이 가능했다.

<표 4-5> 유럽사례 종합

지역	특징 및 발전요인
<p>프랑스 그라스 (Ville de Grasse)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세계최대의 향수원료생산지로서 지중해성기후를 살려 향수원료인 각종 꽃, 허브 재배 중심지로 성장</li> <li>○ 수작업의 전통생산방식과 최상품으로 차별화하여 명품으로 고부가 가치 창출</li> <li>○ 향수산업을 관광산업화하여 향수공장의 견학코스 개발, 관광객의 향수제작체험, 거리, 호텔, 박물관(향수), 백화점 등의 명칭과 기능을 향수와 연관</li> <li>○ 대를 이어 전통방식의 향수제조업에 종사함으로써 기술축적</li> <li>○ 세계최고의 조향사 등 인재육성</li> </ul>
<p>이탈리아 투스카니 와인루트 (Tuscany, Lastrada del Vino)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 포도주생산업체, 포도주 제조기술자, 농가 등이 참여한 위원회가 지역법에 따라 지역별로 14개의 와인루트를 지정·관리</li> <li>○ 재배농가, 관광농가, 생산농가, 상점, 레스토랑, 호텔이 협의체 ‘와인루트 컨소시엄’ 구성하여 서비스 관리, 행사·홍보 주관</li> <li>○ 균일한 최상품 와인을 생산하도록 법적 가이드라인 제시 등 제품과 서비스질을 관리하여 높은 가격에 판매</li> <li>○ 농가배치, 경관 및 도로표지판, 지도, 관광안내, 제품 라벨 등 전 분야에서 와인루트 특유의 통일된 이미지를 조성</li> <li>○ 지방정부와 주민의 적극적인 와인루트 관광화, 지역마케팅</li> </ul>

## 제2절 국내사례

### 1. 보성군

#### 가. 개요

보성군은 우리나라에서 으뜸가는 녹차산지이다. 득량만과 보성강 주변 제암산 및 존재산 아래에 남향으로 습도가 높고 안개가 많아 차 재배의 적지(適地)의 지리적 위치를 점하고 있다. 특히 배수가 양호하고 고급차 생산시기인 4월 중순 온도가 제주도를 제외한 다른 차 재배지 보다 0.7℃~2.4℃가 높아 차의 성장에 유리한 여건을 지내고 있다.

보성은 상업적 녹차의 시발지이며, 2003년 차엽 생산량을 기준으로 볼 때, 전국 대비 약 46.2% 수준을 차지하고 있으며, 생산참여 농가나 재배면적 역시 꾸준히 늘어나고 있다.

<표 4-6> 보성군 녹차 생산 현황

연 도	구 분	농가수 (호)	재배면적 (ha)	차엽생산량 (톤)
2000년	보성군	158	425	650
	전 국	2,378	1,505	1,731
	전국 대비(%)	6.6	28.2	37.6
2003년	보성군	274	551	996
	전 국	3,361	2,072	2,155
	전국 대비(%)	8.2	26.6	46.2

출처 : 성주인(2006: 37)

1980년대 들어 진행된 홍차시장의 위축으로 한때 위기를 맞기도 했으나, 녹차 시장으로 방향을 전환하여 도약의 전기를 마련하고 있다. 녹차재배, 녹차가공, 경관상품화, 관광개발 등을 통해 부가가치를 창출하고 있다.



## 나. 발전특성

일제시대에 조성되었다 장기간 방치되었던 다원을 1957년 대한다업주식회사가 인수하여 차를 재배하면서 우리나라에서 처음으로 상업적인 차 생산이 시작되었다. 그러나 초창기 생산되던 차는 녹차가 아니라 홍차였고, 오늘날과 같이 녹차가 본격적으로 재배되기 시작한 것은 1980년대 이후의 일이었다.

기후적 특성으로 인해 지역자산으로서 녹차가 있었지만 녹차를 지금과 같이 어느 정도의 궤도에 올려놓는 일은 수월치 않았다.

녹차 상품화를 위해 다양한 자생적, 학습조직이 만들어졌다. 우선 녹차 신상품을 개발하려고 비공식적인 ‘학습모임’이 형성되었다. 수확한 녹차생엽을 모아 뒤음과정에서 다양한 방법을 시도하고 시음, 평가하는 모임을 계속했다. 지역 외부로부터 녹차 가공기술을 전수받기 위해 스님 등 녹차에 상당한 조예가 있는 분들을 초빙하여 녹차가공을 배웠으며, 사비(私備)를 모아 일본 등 선진 가공기술을 갖춘 외국에 견학을 가기도 했다.

녹차가공 기술개발에 참여했던 주민, 스님, 소비자들이 녹차수요를 진작시키기 위해 ‘한국차인 연합회’를 결성하기도 했다. 여기에 더해 보성군 차 재배자와 가공업체 경영주들의 친목회인 ‘다농회’(茶農會)를 결성하기도 했다.

또한 녹차생산자와 가공업체를 중심으로 ‘보성녹차 생산자 연합회’가 결성하였으며,<sup>55)</sup> 녹차 가공경영업체로 구성된 ‘영농조합법인 보성녹차연합회’도 결성했다.

보성군 내에서 차 재배와 가공 등에 대한 전문적 연구와 컨설팅을 담당하는 기술지원조직으로는 1992년에 설립된 전남 도립 차시험장, 보성군 농업기술센터 등을 꼽을 수 있다. 차시험장은 차 품종개발이나 재배기술 시험, 가공시설 개선 등을 담당하며, 산·학·연·관으로 구성된 ‘한국의 차 연구회’를 조직 운영함으로써 차 산업네트워크의 구심점 역할을 하고 있다.<sup>56)</sup> 농업기술센터에서는 차시험장과 협력하여 재배기술 지도를 담당하고 있다.

55) 회원의 재배면적은 650ha, 자동화공장 7개소, 수제차가공 28개소, 단순재배농가 239호로 구성되어 있다(박문호, 2004: 63).

56) 2001년 3개 품종, 2003년 7개 품종을 개발한 바 있다(박문호 외, 2004).

보성군은 녹차산업의 비전과 방향제시, 생산단지 조성지원, 다향제 등 녹차 관련 문화활동을 지원할 뿐 아니라 브랜드를 개발하고 있다. 또 순천대와 보성군 산학연관 협력사업으로 녹돈개발, 차 농축액 등 가공식품개발(식품개발연구원, 조아제약, 가공업체) 등을 추진하고 있다.

녹차상품화를 위해 고민하고 연구, 지원하는 다양한 주체의 유기적인 협력 아래, 보성은 녹차라는 테마에 입각한 ‘지역 만들기’(place making)를 추진하고 있다. 보성녹차 상품화와 인지도 강화에는 이국적 경관을 연출하는 다원조성이 한몫을 하고 있다. 대한다업이나 붓재 일대 등 산자락의 구릉 전체를 덮고있는 대규모 다원들이 일정한 지리적 범위 안에 집중적으로 분포하기 때문이다.

<그림 4-14> 보성군의 다원



출처 : 보성군청 홈페이지(<http://www.boseong.go.kr/ko/>)

이에 더해 녹차를 중심으로 한 지역의 부가가치 창출은 녹차재배를 둘러싸고 다양한 측면에서 추진되고 있다. 녹차와 연계한 상품개발, 녹차관련 행사의 개최, 녹차 브랜드화 전략 등이 이들에 해당된다.

우선, 녹차와 연관된 다양한 상품을 개발하고 있다.<sup>57)</sup> 녹차를 먹여 키운 녹우,

57) 물론 여기에는 녹차의 고품질화를 위해 학습모임, 생산자 단체 등이 끊임없이 토의 및 연구개발을 하고 있다.

녹돈,<sup>58)</sup> 녹차음료를 시판하고 있다. 그밖에도 녹차된장, 녹차국수, 녹차김치, 녹차막걸리 등 녹차관련 식품과 녹차화장품, 녹차비누 등과 같은 생활용품도 개발하고 있다. 녹차관련 상품이 60여개 품목에 이르고 있다.<sup>59)</sup>

녹차관련 행사로 다향제 등 다양한 형태의 이벤트 등이 포함되고 있다. 다원뿐 아니라 음식점, 판매점을 연결하는 관광루트를 개발하여 볼거리를 제공하고 있다. 다신제, 차 학술발표회, 차만들기 경연, 차잎따기 경연, 차 아가씨 선발 등도 보성이 개발한 이벤트에 해당된다.

이는 “보성하면 녹차”라는 이미지를 구축하기 위한 브랜드 전략이기도 하다. 녹차 브랜드 전략의 일환으로 기획된 대표적 시설로는 ‘녹차소리문화공원’과 ‘녹차해수탕’이 있다. 녹차소리문화공원은 보성군청 주도로 조성되었으며, 다원이 밀집한 봇재 인근에 들어설 예정이다. 녹차해수탕은 울포해수욕장에 1998년에 건립되어 현재 운영 중에 있다.<sup>60)</sup>

이처럼 보성녹차는 다각적인 측면에서 브랜드 가치를 형성하고 있을 뿐 아니라 그와 연관된 다양한 상품이나 채널을 통해 부가가치를 창출하고 있다.

#### 다. 발전요인

보성의 녹차재배 면적은 1975년 110ha에서 2004년 646ha로 6배 증가했으며, 연간 1,184억원의 소득을 올리고 있다. 2004년 현재 연간 관광객은 200만을 돌파하고 있다(보성군, 2005). 이같은 성과를 달성한 요인은 연구, 개발의 활성화 등 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 지역성이 높은 향토자원인 녹차를 활용한 상품화 전략이다. 기후, 토질,

58) 녹돈은 출하 전 30~40일 동안 마리당 1kg의 녹차를 먹여서 기른다. 현재 보성군에는 녹돈 영농조합법인이 2곳이 있으며, 월 2천 두가 출하된다.

59) 식품과 미용관련 제품의 개발, 판매가 두드러진 것은 ‘녹차’와 ‘건강’이라는 이미지가 연결된 결과라 생각된다.

60) 아울러 개별업체 차원에서 다원이나 주요 관광객 이동 동선 일대에 녹차제품판매장을 설치, 운영하고 있다.

역사 등에서 지역성이 높은 녹차를 부가가치 창출의 핵심수단으로 선정함으로써, 테마의 선명성과 역량을 집중할 수 있는 이점을 확보하고 있다.

둘째, ‘한국차인 연합회’, ‘생산자 연합회’ 등 다양한 형태의 자생적인 차 관련 학습·연구모임이 활성화되고 있다. 이들 모임을 통해 제품 및 기술개발을 논할 뿐 아니라, 생산, 재배, 시장 등에 대한 정보와 지식을 교환하고 있다. 이들은 다양한 차원에서 차 기술혁신의 토대가 되고 있다. 이를테면 지역발전에 대한 지방적 학습이 주민주도로 지역에 착근되어 추진되고 있는 특성을 보이고 있는 것이다. 주민이 주도하지 않는 사업은 지속성과 생명력을 지닐 수 없는 한계가 있는데 보성은 그런 한계에서 비교적 떨어져 있다.

셋째, 녹차의 경쟁력을 강화하기 위해, 녹차생산 농가, 경영업체, 순천대, 도립차시험장, 식품개발연구원, 조아제약, 군청 등 다양한 주체가 유기적으로 협력하고 있다. 이것이 지역의 녹차관련 자생적 학습 및 연구조직과 맞물려 녹차의 부가가치 창출에 유리한 여건을 형성하고 있다. 이를테면 주체간 파트너십에 의한 시너지 효과를 극대화시키고 있다.

넷째, 녹차 상품화의 복합화, 융합화 전략을 펼치고 있는 점이다. 품질높은 녹차를 생산, 판매할 뿐 아니라 이를 응용하여 다양한 파생상품을 개발하고 있다. 다원, 음식점, 판매장 등을 연계시켜 녹차관광루트를 개발하고 있으며, 녹차를 소재로 한 다향제, 녹차잎 따기 등 체험 및 이벤트, 축제를 통한 관광화 전략도 추진하고 있다. 녹차를 먹인 소, 돼지 등의 상품도 개발, 판매함으로써 녹차를 복합, 산업화하고 있기도 하다.

## 2. 함양군

### 가. 개요

함양군은 인구 4만 명 정도의 경남 북서부에 위치한 산간지역이다. 지리산과 덕유산에 인접하여 1,000m가 넘는 10여개의 산이 주변에 자리하고 있으며, 계곡

이 깊을 뿐 아니라 토심도 깊다.

전형적인 산간내륙적인 특성을 보여 한서(寒暑)의 차가 심하고, 삼한사온이 뚜렷하며, 고랭지 지역의 기후특성을 보이는 지역이기도 하다.

지리적 여건을 반영이라도 하듯 부가가치를 창출할 수 있는 마땅한 거리가 없어 이렇다할 성장을 도모하지 못한 채 오랫동안 발전의 사각지대로 남아있기도 했다.

그러나 근자에 들어서서는 지역발전에 대한 지역주민의 관심이 높아지고 있고, 인구늘리기, 지역인재육성, 맞춤형 전문교육, 행정의 적극적인 지원 등을 통해 부가가치를 창출하는 지역으로 바뀌고 있다. 아울러 향후 자연건강 식품의 메카로 발전한다는 계획을 지니고 있기도 하다.

## 나. 발전특성

함양은 2003년부터 ‘100+100 혁신운동’을 시작했다. 100+100 혁신운동은 1억 원 이상 소득을 올리는 농가를 100호 이상, 100세 이상 장수하는 지역주민을 100명 이상 만들어 살기좋은 지역으로 만들겠다는 구상이다. 지역이 발전하려면 소득이 있어야 하고, 또 오래사는 사람들이 많아야 공동체가 유지된다는 판단 때문이었다.

소득창출과 인구늘리기로 집약할 수 있는 100+100 혁신운동을 위해 다양한 아이템을 개발하여 그에 기반한 사업을 추진하고 있다. 먼저, 옷칠산업의 활성화이다. 옷나무는 환경친화적이면서 고부가가치를 창출할 수 있는 소재이기는 하나, 옷의 상품화는 대부분 공예품에 한정되는 한계가 있다. 그러나 가죽에 옷으로 코팅할 수 있는 기술을 서울대 화학연구소에서 이전받아 세계에서 하나뿐인 칠피 사업을 추진하고 있다. 외부의 고급기술을 지역에 이전시키는 방법을 활용하여 옷칠산업의 경쟁력을 강화시키고 있다.

이에 더하여 약초·자연건강식품 산업화를 도모하고 있다. 이는 약초 등의 산업화를 위하여 유관기관과의 협력을 통해 지리산에 자생하는 우수약초자원을

개발하여 부가가치를 향상시키고, 농가소득증대에 이바지하자는 취지의 사업이다. 함양군을 중심으로 진주산업대학교, 마산대학등과의 협약체결 및 제휴 등을 통해 사업을 추진하고 있다. 이와 관련하여 흑돼지 상품화도 추진하고 있다. 지역특성상 기온차가 커서 육질이 다른 곳 보다 뛰어난 흑돼지를 전략품목으로 선정하고, 컨설팅 업체를 소개해 맞춤형 지원과 마케팅 전략을 지원받고 있다.

사과, 파프리카, 딸기 등을 통해 부가가치 창출을 추구하고 있기도 하다. 이를 위해 먼저 이들의 생장과 함양의 토양이 적합한지를 분석했다. 그 결과 함양은 기온차가 크고, 당도에 영향을 주는 게르마늄이 풍부해 이들 품목에서 경쟁력이 있음을 확인했다.

이 사업에서 중점을 둔 것은 교육과 학습활동이었다. 지역주민의 마음을 움직여 잘 살 수 있다는 자신감과 부가가치 창출을 위한 지식을 함양시켜야 하기 때문이었다. 주민들을 대상으로 한 연간 50회 가량의 교육 프로그램이 진행되고 있으며, 다양한 형태의 연구모임이 활성화되어 있다.

연구모임의 활성화는 새로운 방법으로 사과재배를 하고자 하던 청년들이 함양군에서 100+100 혁신운동의 일환으로 제공한 교육프로그램에 참여하고, 군위군 사과시험장 등을 견학할 기회를 가지게 된 것이 계기가 되었다. 이것이 바탕이 되어 사과연구회를 결성하게 되었고 그것이 다양한 연구모임의 시발이 되었다(송미령, 2006).<sup>61)</sup>

연구회는 학습내용과 방법을 스스로 준비해 진행하는 방식을 택했다. 서로의 농장을 상호방문하여 재배상황을 관찰하고, 현장토론을 할 뿐 아니라 정기적으로 모여 세미나를 개최하고 시험장이나 연구기관을 방문하는 학습활동을 전개했다.

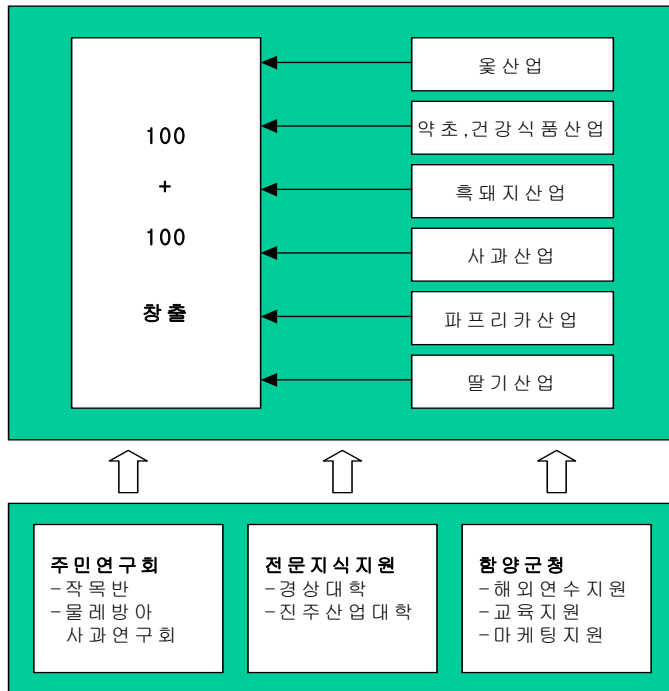
또 진주산업대학교 최고농업경영자과정을 함양군으로 유치하여, 사과 한 품목에 대해서 집중적인 학습 프로그램을 운영했다. 강사진과 커리큘럼을 주민이 구성하여 돈되는 교육, 즉 실질적인 학습이 되도록 했다. 현지에 대학과정을 유치하는 학습방식, 자율적 학습방식을 통해 연 소득 1억원 이상을 버는 사과재배

61) 사과 연구회의 명칭은 '물레방아 사과 연구회' 였다.

주민이 2003년 3명에서 2005년 25명으로 증가하자, 사과연구회의 이같은 주민주도 학습방식이 옷칠, 파프리카나 딸기 등 다른 사업으로도 확대·시행되고 있다.

이것이 시발이 되어 형식적인 학습에서 벗어난 실전형 학습조직 및 연구회가 사업별로 구성되고 있다. 이들은 경험 및 기술을 공유하거나, 전문가를 초빙하여 새로운 기술을 학습하고 있다.

<그림 4-15> 함양군의 지역발전전략



다. 발전요인

함양군은 100+100 혁신운동으로 상당한 정도의 부가가가치를 창출하고 있을 뿐 아니라, 브랜드 가치를 높여 나가고 있다.<sup>62)</sup> 연간 1억원 이상 소득주민 112

62) 신문, 방송 등 각종 미디어에 소개되고 있으며, 2006년 9월 21일에 개최된 제3

명,<sup>63)</sup> 100세 이상 장수 주민이 8명으로 늘어났다. 이같은 결과를 가져오게 한 요인을 간추리면 다음과 같다.

무엇보다, 함양군청의 비전제시와 동기부여가 중요한 역할을 하고 있다. 1억원 이상 소득을 올리는 주민 100명 창출이라는 피부에 와 닿는 비전을 제시함으로써 주민들의 참여를 확보할 수 있었다. 이에 더해 비즈니스 마인드로 소득을 만들 수 있는 지역토양에 맞는 전략작물을 주민에게 추천하였으며, 군청 전담지도사(27명)를 배치함은 물론 컨설팅업체를 주선하여 기술지도를 하고 있다. 부가가치창출을 위한 전략품목의 선정 → 맞춤형 교육의 제공 → 판로개척 및 마케팅 지원 등 상품화 전 과정에 필요한 지원을 제공하고 있다. 여기에는 군수의 열정과 리더십, 주민실덕, 공무원의 열정적인 지도 등이 중요한 역할을 하고 있다.

둘째, ‘맞춤형 교육’이 역대 농부 112명을 배출케 한 요인이다. 진주산업대학교 최고농업경영자 과정을 함양군으로 유치하여 ‘사과’ 한 품목에 대해서 집중적인 학습과정을 개설, 운영함으로써, 돈을 벌 수 있는 실전적 학습을 제공했던 것이다. 강사진과 교과과정을 수요자의 요구에 적절하게 구성하는 ‘수요자 주도적 학습프로그램’을 개발하고, 이것을 타 부문으로 확산시키고 있어, 지역주민들의 자신감과 기술 및 역량을 강화시키고 있다.

셋째, 주민 중심의 연구 및 학습활동의 활성화이다. 사과연구회의 성과가 확산됨에 따라 10여개의 자발적인 연구 및 학습모임이 추가적으로 생겨났고, 기술발달 및 정보교류를 위한 정기적인 토론회, 세미나를 개최하고 있다. 또 선진 경영기법, 외국의 재배기술을 배우기 위해 네덜란드, 일본 등 해외연수나 견학도 활성화되고 있다. 연구회의 성과를 메뉴얼로 만들어 지식과 경험을 공유하고 있기도

---

회 대한민국 지방자치경영대전에서는 우수지방자치단체, 우수지역개발 등 9개 부문에서 시상을 받기도 했다.

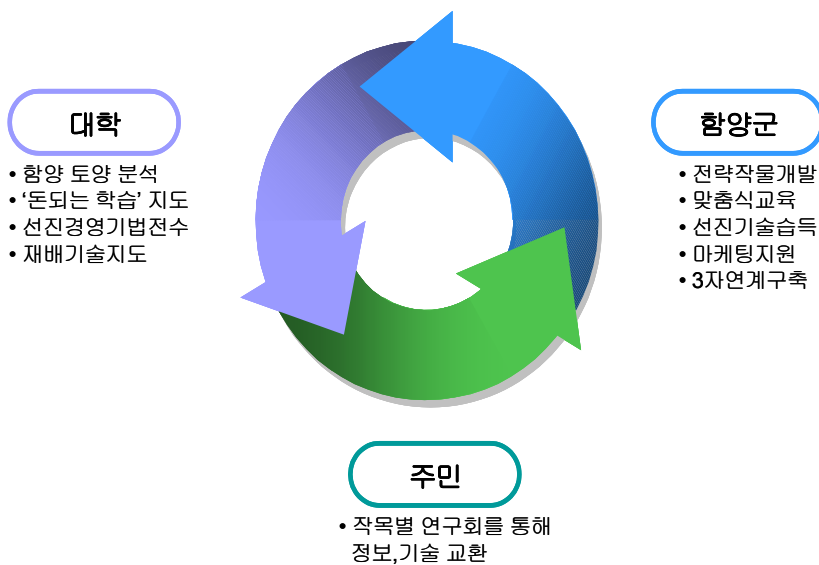
63) 단면을 보면 이리하다. 유립면 대궁리 P씨는 함양군청의 권유를 받고 흑돼지 3,700여마리를 키우면서 일반돼지보다 20% 비싸게 팔아 연간 6억원의 수익을 올리며, S씨는 피망을 개량한 파프리카를 재배해 1억 5,000만원의 소득을 올리고 있다. 또 P씨는 5,500평 22동에 딸기를 심어 2005년 1억 5,000만원의 소득을 올리고 있다(중앙일보, 2006.4.18일자).



하다. 아울러 연구회 등 주민조직을 통해 생산품을 공동선별, 공동판매하고, 군청은 대도시 아파트 부녀회와 자매결연 등을 통해 판로개척에 나서고 있다.

마지막으로 군청을 중심으로 다양한 사업 아이템에 관계하는 주민, 맞춤형 교육이나 지원을 제공하는 지원단체의 실천적이고 사업지향적인 협력이다. 이들이 전문성과 각자의 특장(特長)을 중심으로 연계되어 지역의 경쟁력을 강화시키고 있다.

<그림 4-16> 함양군의 주체간 협력



### 3. 화천군

#### 가. 개요

화천군은 토고미(土扈米) 마을의 사례에 한정해서 언급하기로 한다. 토고미 마을은 강원도 화천군 상서면에 위치하며, 80여 가구에 400여명이 거주하고 있다. 이름의 유래인 ‘농사일에 품을 팔면 쌀로 품삯을 받았다’는 것에서 짐작할 수 있

듯이 토고미 마을은 예부터 기름진 옥토가 많아 쌀이 많이 나고 부자가 많았다고 한다. 그러나 전형적인 농촌마을인 토고미도 주 작물인 쌀 외에 호박, 감자, 옥수, 고추, 콩 등 여느 농촌에서나 생산하는 품목 외에 특별한 것이 없는 지역이었다.

토고미는 유기농 ‘토고미 오리쌀’과 농촌관광으로 일본에까지 이름을 떨치며, 연간 1만여명의 도시민들이 찾는 마을이 되었다. 2002년에는 농협 팜스테이 마을, 녹색농촌 시범마을, 마을가꾸기 경진대회 전국 최우수 마을, 정보화 시범마을로 선정되었고, 2003년에는 세계농업기술상 대상을 수상하였으며, 2004년에는 농촌마을 종합개발사업지구로 선정되었다. 도시민들과의 지속적인 교류와 유대, 신뢰를 쌓기 위해 다양한 교류 프로그램을 개발, 진행하고 있으며, 이를 바탕으로 농산물의 판매루트를 안정적으로 확보할 뿐 아니라 새롭게 개척해 나가고 있기도 하다.

## 나. 발전특성

토고미를 대표하는 ‘토고미 오리쌀’의 생산은 이 지역 출신인 한상열에 의해 시작되었다. 1981년 첫 영농후계자로 선정되었던 그는 농협에 근무하던 중 위암에 걸리면서 직장생활을 그만두고 토고미로 귀농하게 되었다. 큰 병을 앓았던 그는 본인이 먹을 안전한 먹거리를 생각하던 중 1999년 마을주민 3명과 함께 ‘토고미 환경농업작목반’을 구성하여 1ha의 농지에 무농약 오리농법 쌀재배를 시도하였다.

초기에는 친환경 오리농법에 대한 마을주민들의 호응이 높지 않았다. 그러나 토고미 경작지 조건이 오리농법에 적합하고 오리농법 쌀농사의 수입이 일반 쌀농사에 비해 월등히 높다<sup>64)</sup>는 것이 나타나면서 여러 농가가 참여하게 되었다. 1999년 1ha로 시작된 오리농법 농지면적은 2005년 25ha까지 증가하였다.

토고미 마을은 ‘토고미 오리쌀’의 효과적 판매를 위해 ‘인연판촉’을 개발했다. 도시민 회원을 모집하여 회원제 직거래로 무공해 오리쌀을 판매하는 방식이다. ‘토고미 나눔의 농사가족’이라 불리는 회원들은 연간 35,000원 (새끼오리 15마리에 해당)을 내고 추석에 무공해 오리쌀 한말을 받게 된다. 또한 회원들은 농산물

64) 시중 쌀 20kg은 4~5만원에 거래되는 반면, 토고미 오리쌀은 7만원에 거래된다.

구입 시 15%, 숙박시설 이용할 경우 30% 할인 혜택을 받는다.

회원들에게 토고미 농작물에 대한 신뢰를 심어주기 위해 매년 여름, 회원들을 마을로 초대하여 불거리, 떡거리를 제공하는 등 다양한 교류 프로그램을 진행하고 있다.

2002년에는 마을을 찾는 도시민들에게 농사체험 등 다양한 체험활동을 제공할 목적으로 폐교를 임대하여 리모델링하고 숙박 및 워크샵, 체육활동이 가능한 ‘토고미 자연학교’를 운영하기 시작하였다. 오리입식대회, 소달구지 타기, 새끼 꼬기, 장 담그기, 허수아비 만들기, 물고기 잡기 등의 체험기회를 제공하고 있다.

2002년 9월에는 농협강원지역본부의 소개로 ‘도시와 농촌 서로 돕기운동’의 일환으로서 삼성전기 임직원들과 교류를 시작하였다. 삼성전기는 회사 내의 부서, 동호회, 봉사팀이 주축이 되어 팜스테이 프로그램을 토고미 마을에서 운영하고 있으며, 휴양을 토고미의 농촌숙박으로 선택하고 있다. 토고미 마을은 매년 5월 말을 ‘삼성인의 날’로 정해 임직원과 그 가족들을 초청하여 오리방사, 기념식수 식재, 유기농 식사, 소달구지 타보기, 굴렁쇠 굴리기, 떡메치기, 민물고기 잡기 등의 행사를 개최하고 있다.

2003년에는 홈페이지를 개편하여 농산물 직거래 카드결제가 가능토록 하였고, 마을팬션을 조성하였다. 또한 토고미 자연학교 및 마을 농촌관광을 담당할 사무국장을 주민 중에서 고용하고 농촌관광 체험프로그램 운영에 참여하는 주민에게는 임금을 주어 지역주민이 보다 적극적이고 직접적으로 지역발전 사업에 참여할 수 있도록 하고 있다. 이때부터 마을이 외부에 알려지면서 오리쌀 판매도 증가하고 단체 체험객이 많아져 토고미 자연학교 운영에 흑자가 발생하기 시작하였다.

2005년 10월에는 농산물 ‘무인 판매대’를 설치하여 오리쌀, 감자, 고구마, 겉정콩, 된장 등의 판매를 촉진하고 있다. 이해 8월에는 논두렁 재즈 페스티벌을 열어 토고미 마을 주민, 화천군의 다른 지역민, 도시민 가족회원 등 350여명이 참석한 가운데 재즈뮤지션, 유치원생 합창단, 국악동호회원들이 선사하는 음악 속에서 도농교류의 장을 만들었다.

회원제 직거래 시스템을 이용한 친환경 토고미 오리쌀 판매, 회원초청 체험

행사 등의 결과, 토고미 마을의 경제적 성과가 증가하고 있다. 나눔의 봉사가족은 2000년 150호에서 2004년 1,100호로 증가하였고, 농산물 직거래 판매액 또한 2004년 5억여원에 이르고 있다.

#### 다. 발전요인

화천군의 토고미는 특별한 문화유산은 물론 유명한 특산물 하나 없는 작은 마을이었으나, 건강한 친환경 먹거리를 생산하고 이를 안정적으로 판매할 판로를 개척함으로써 소득을 올리고 있다. 이러한 결과를 가져오게 된 요인을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 발상의 전환을 토대로 오리쌀 농법의 적용이라는 소프트 자원을 추가하고 있다. 쌀 생산에서 한걸음 더 나아가 무공해 쌀을 생산하기 위한 발상을 하였고 여기에 오리농법이라는 소프트 기술을 적용하여 부가가치를 향상시키고 있다.

둘째, 농작물 회원제에 의한 직거래 판매, 무인 판매대 설치, 인터넷을 통한 판매 등 안정적인 판로확보에 노력하고 있다. 우수한 품질의 농산물을 생산하는 것 못지않게 판로를 개척하는 것도 중요하기 때문이다. 토고미는 회원들의 선(先)계약을 통해 수요를 미리 예측하고, 이에 맞추어 작물을 생산하기 때문에 팔지 못하는 양이 거의 없다.

셋째, 도시회원과의 지속적 교류를 통한 신뢰를 구축하고 있다. 토고미 마을에서 가장 중요시하는 것은 도시회원들로부터 토고미가 믿을 수 있는 농산물을 생산하고 있다는 신뢰를 얻는 것이다. 이를 위해 연중 다양한 농촌체험 프로그램을 마련하여 도시회원들이 토고미를 다시 찾을 수 있도록 하고 있다. 다양한 프로그램은 토고미에 대한 애정과 신뢰를 쌓음으로써 주민과 도시민간의 괴리감을 좁히고 있다. 이외에도 주민들은 매달 영농일기를 작성하여 안부인사, 마을현황, 농사에 관한 소식과 농작물 재배현황 등을 도시의 회원들에게 보내어 긴밀한 교류를 촉진하고 있다.

넷째, 기업과 농촌의 자매결연을 통한 윈윈전략을 추진한 것이다. 삼성전기

등 기업은 농촌과의 협력을 통해 직원과 그 가족들에게 새로운 농촌체험의 기회를 제공하고, 유기농 농산물을 먹을 수 있게 하여 건강을 증진함과 동시에 농촌 환경을 보다 생동감 있게 만들 수 있다.

다섯째, 지도자의 헌신적인 노력과 주민의 참여 및 협력이 있었다. 오리농법 도입 초기에는 주민들의 호응이 그렇게 크지 않았으나, 한상열 마을 대표의 헌신적인 노력으로 주민들의 참여가 증대되었다.

<표 4-7> 국내사례 종합

지역	특징 및 발전요인
보성 녹차	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 군의 행정지원, 농가의 품질관리, 차시험장의 성분분석 및 농업 기술센터와 농산물품질관리원 등의 유기적 협력</li> <li>○ 18개 녹차생산자업체는 ‘보성녹차연합회’ 조직 -&gt; 품질향상 추진</li> <li>○ 녹차사업단, 녹차연합회, 군청, 생산자, 차시험장 등 관련주체들의 지속적인 연구, 개발, 시험, 기술향상, 품질관리</li> <li>○ 녹차잎찌꺼기로 사육한 녹우·녹돈 생산, 녹차된장, 녹차김치 등 녹차 음식개발 등 혁신활동을 통한 신제품 개발</li> <li>○ 해수탕, ‘다향계’ (차잎따기, 차만들기 등), 관광이벤트, 녹차밭 경관 등 지역마케팅 전개</li> </ul>
함양 100 + 100	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정의 현실에 적합한 비전 제시 및 맞춤형 교육지원</li> <li>○ 비즈니스 마인드에 의한 빈곤탈출 프로그램 개발 및 제시</li> <li>○ 개발한 사업아이템과 품목에 적합한 현지로 찾아오는 맞춤형 학습 시스템 개발</li> <li>○ 주민, 작목반의 자발적 연구·학습모임 활성화를 통한 혁신</li> <li>○ 유기적인 마케팅, 판로개척 통한 이미지 구축, 브랜드 창출</li> <li>○ 공공-주민-지원기관의 소득창출 중심적 실천적 연계</li> </ul>
화천 토고미	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 82가구, 399명의 산간마을로 연간 1만여명의 도시민 방문</li> <li>○ 친환경오리농법으로 쌀의 고급화 통해 고수의 창출</li> <li>○ 도시민가족회원, 나눔의 농사가족 모집 -&gt; 판로확보</li> <li>○ 친환경 이미지 브랜드, 포장지 개발, 마을우표 제작 마케팅</li> <li>○ 농사체험, 생활도구만들기, 마을여행, ‘토고미 자연학교’ 등 연중 다양한 농촌문화체험프로그램 추진</li> <li>○ ‘오리농축제’(오리입식행사), ‘논두렁 치즈페스티벌’, 민속박물관 조성을 통한 전통생활양식 재현 등 체험관광</li> <li>○ ‘퍼머컬처강좌’를 개최하여 고품질 쌀 생산, 기술교육</li> </ul>

### 제3절 정책적 시사점

지금까지 소프트 지역개발 전략에 의해 부가가치를 창출하고 지역발전을 도모하고 있는 국외 및 국내사례를 살펴보았다.

프랑스의 그라스는 지역과 연고성이 많은 차별화된 자원인 향수라는 성장동력을 선정한 다음, 천연향수 제조 및 전통기술의 혁신 등을 통해 부가가치를 창출하고 있었다. 이데리 투스카니는 전통적으로 지역의 주요품목인 와인을 테마로 14개의 탐방코스인 ‘와인루트’를 개발하고 이와 관련된 일련의 와인 제품생산을 통해 부가가치를 창출하고 있었다.

일본의 이케다정은 자생하는 내한성 포도라는 지역자원을 견학과 연수 등을 통해 취득한 기술을 응용함으로써 제품생산 뿐 아니라 관광 등의 복합화 전략을 통해 부가가치를 창출하고 있었다. 부가가치 창출에 의한 소프트 지역발전전략의 원조격인 오야마는 리더의 비전제시와 헌신, 열정을 바탕으로 지역에 대한 디자인, 이를 지원하기 위한 지속적인 연구, 개발 그리고 공공의 효율적인 마케팅 지원을 통해 지역발전을 도모하고 있었다.

우리나라의 경우도 이들과 다를 바 없었다. 보성은 녹차를 테마로 선정하여 소프트 자원을 추가한 고품질의 녹차 뿐 아니라 다원관광 등 지역자원 개발의 융·복합화를 시도하고 있었다. 함양은 ‘억대 부농 100인, 100세 장수 주민 100인 창출’이라는 손에 잡히고 실현가능한 비전제시 아래, 주민의 눈높이에 맞는 맞춤형 교육을 활성화시킴으로써 지역의 이미지 제고는 물론이고 나아가 보다 많은 부가가치를 창출하고 있었다.

이들 지역은 활용하는 자원에 있어서도 차이가 있었고, 부가가치를 창출하는 방법에서도 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 발전지역들은 공통점을 보이고 있다. 그러한 공통점은 낙후지역의 소프트 발전전략에 시사하는 바가 많다. 공통점을 중심으로 정책대안을 마련하기 위한 국내·외 사례의 시사점을 정리하면 다음과 같다.

우선, 지역이 지니고 있는 강점이나 지역성, 전통성에 기반한 경쟁력 있는 테마선정이 중요하다는 점이다. 테마선정은 차별화가 가능한 것일수록 경쟁이점

은 커진다. 작은 지역적 입지대체성이 시장점유율 뿐 아니라 모방 불가능성에서 연유하는 제품 및 시장가치를 증가시키기 때문이다. 그라스, 이케다가 그러하며, 보성도 그렇다. 지역자원의 선정에는 지역자원의 잠재성, 시장성 조사, 지역자원의 선정 등에 대한 리더의 역할도 중요하며, 전문가의 도움도 필요하다.

지역자원의 선정이 특히 중요한 건 이것이 향후의 부가가치창출 소프트 사업을 추진하는데 중요한 영향력을 끼치기 때문이다. 테마가 잘못 선정되면 사업의 진척도, 지역발전도 기대할 수 없다.<sup>65)</sup> 과학적인 테마선정 및 수정에 대한 고민은 사업이 추진되는 동안 내내 지속되어야 한다.<sup>66)</sup>

둘째, 지방자치단체 등 공공의 비전제시와 동기유발, 지원이 중요하다는 점이다. 일본의 오야마, 이케다, 우리나라의 함양이 그러한 경우에 속한다. 지방자치단체는 지역의 주민이 이해하고 따라올 수 있는 눈높이에 맞춘 현실적이고 매력적인 지역발전의 비전을 제시하고, 방향을 보여 주어야 한다. 그러한 비전은 '1억원 이상 소득 창출 100인, 100세 이상 주민 100인 창출' 처럼 비전이 선명하고 구체적일수록 사업추진의 성과가 크다.

아울러 리더의 열정과 헌신, 지도력도 필요하다. 리더 스스로가 사업이 실패하면 목을 매겠다는 각오로 열정적이고 헌신적인 데 이에 참여하지 않을 주민이 거의 없기 때문이다. 리더의 비즈니스 마인드도 중요하다. 소프트 지역개발사업이 결국 부가가치를 창출해 지역을 발전시키는 기업가적 마인드에 기반한 일이기 때문이다. 리더가 가능한 손수 그 사업을 시행하는 것도 필요하다. 공무원에게는 추진력이, 주민에게는 동기유발이 되기 때문이다.

셋째, 가급적 지역발전을 위한 사업이 현장이나 주민 차원으로 떨어져야 한다. 결국 소득을 창출하는 실질적인 주체는 지역의 기업이나 농민, 재배자, 생산

65) 테마선정의 중요성은 일본 효고현(兵庫縣) 쓰나(津名)의 사례가 잘 보여주고 있다. 다케시다 정부 때 고향창생운동의 일환으로 3,000여개의 시정촌에 1억엔씩 나누어 주면서 독창적인 아이디어에 의해 지역발전사업을 추진하라고 했다. 쓰나 마을은 마땅한 아이디어가 떠오르지 않던 차에 일단 본전이라도 지키고 보자는 생각에서 1억엔 짜리 금괴를 구입해, 마을 공터에 배치했다. 그러자 1억엔 짜리 금괴는 얼마나 되는지 궁금해하는 사람들이 생겨났고 이것이 대박으로 연결되었던 것이다.

66) 일본 애지현(愛知縣) 등에서는 '지역자산조사위원회'를 설치하여 지속적으로 경쟁력 있는 지역자원과 테마선정에 대해 고민하고 있다.

자이기 때문이다. 지역발전을 추구하는 사업이 행정차원에서 머물고, 주민이 사업에 참여하거나 주도하지 않고서는 사업의 동력과 탄력은 고사하고, 지속성이 담보될 수 없기 때문이다. 물론 이를 위해서는 사업의 지방적 자율성은 당연히 전제되어야 한다. 이점은 오야마의 사례가 증명하고 있다.

넷째, 자발적인 학습 및 연수단체의 생성과 이를 바탕으로 한 교육의 활성화이다. 이점은 앞서 언급한 거의 모든 사례에서 공통적으로 나타나는 특성이기도 하다. 학습 및 연수를 통해 부가가치창출 및 지역발전에 대한 의욕이 고취될 뿐 아니라 경험과 지식도 공유될 수 있다. 그리고 그러한 학습은 단순히 수료증을 받는 데서 그치는 것이 아니라 오야마, 니케다, 함양, 보성의 경우처럼 테마의 개발 및 활용, 사업추진에 실질적인 도움을 줄 수 있는 ‘맞춤식 교육’이어야 한다.

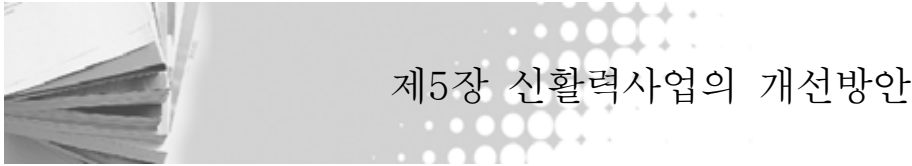
특히, 주민주도적인 연구나 학습모임의 활성화가 중요하다. 정기적으로 학습 모임이나 세미나, 토론회를 개최함으로써 사업에 대한 역량이 함양될 수 있기 때문이다. 이는 사업에 필요한 인재를 육성하는 기능도 아울러 수행할 수 있다. 여기에 더해 핵심 리더를 키우기 위한 교육프로그램의 활성화도 중요하다.

다섯째, 테마의 상품화를 위한 복합·연계화 전략의 개발 및 활용이다. 앞서 언급한 대부분의 사례가 그러한 특성을 보이고 있었다. 1차적 상품을 재배할 뿐 아니라, 이를 경쟁력 있는 다양한 형태의 제품으로 개발하고 있으며, 나아가 관광루트나 축제, 이벤트 등 3차 상품으로 개발함으로써 부가가치 채널의 다변화를 도모하고 있다.

이때, 앞서 언급한 지역들은 1차 상품이면 1차 상품, 2차면 2차, 3차 상품은 3차 상품대로 하나하나의 제품이 독자적인 시장성과 경쟁력을 지니고 있다. 개별 상품의 경쟁력 향상을 바탕으로 형식적인 연계나 복합화가 아닌 실질적 복합화로서의 상품성도 동시에 향상시켜야 한다는 점을 보여주고 있다.

이 외에도 대학, 연구기관, 기업, 기타 전문가 등을 통해 사업의 테마에 적합한 전문적 지식을 확보할 수 있는 채널구축 및 활용이 중요하며, 공공과 민간, 지역주민, 대학 등이 지역자원 상품화를 위해 유기적인 협력체계를 구축하는 것의 중요함을 앞의 사례들이 시사하고 있다.





## 제5장 신활력사업의 개선방안

### 제1절 기본방향

#### 1. 개선의 기본방향

지금까지 소프트 지역개발의 개념과 전략요소에 초점을 두고 신활력사업의 제도 현황, 추진과정의 특성 및 문제점, 해외사례 등을 검토하였다. 신활력사업은 우리나라 지역개발 역사에서 최초로 소프트자원을 활용한 지역혁신을 통해 부가가치를 창출함으로써 낙후지역에서 새로운 성장동력, 즉 ‘신활력’을 회복하고자 하는 전향적 지역개발전략이다.

따라서 정책방안도 혁신을 중시하는 소프트 지역개발전략의 취지를 살리고 지역의 창의와 기획을 통한 소득 및 부가가치를 창출하는 방향에 초점을 두어 대안을 모색하고자 한다.

##### 가. 지역자원의 활용 극대화

소득과 일자리 창출을 겨냥한 소프트 전략이 지역개발의 중요한 수단으로 부각됨에 따라 지역의 고유한 성장동력(지역자원)을 개발하고 이것을 활용, 운영하는 영역기반적 전략(territory-based strategy)이 중요한 의미를 갖는다. 낙후지역인 신활력지역은 대부분 입지가 매우 불리하기 때문에 타 지역으로부터 산업이나 시설을 유치하기가 본질적으로 어렵다. 따라서 입지(location)로부터 장소(place)로 눈을 돌려 승부를 걸어야 하며 지역이 보유한 자산의 활용에서 경쟁력을 찾아야 한다. 개발사업의 주제 선정과정에서부터 지역이 보유한 자원꾸러미,

즉 ‘장소 레퍼토리’(place repertoire)를 최대한 발굴하고(Ray, 2001), 자원의 잠재력을 극대화할 수 있도록 독창적이고 차별성 있게 주제가 선정되어야만 타 지역에 비해 경쟁력을 가질 수 있다. 아울러 지역자원의 개발 및 활용을 통해 소득과 부가가치를 향상시키기 위해서는 지역자원 개발에서 융합적이고 복합적인 특성을 지원해 줄 수 있는 방안 및 추진체계 구축이 필요하다.

#### 나. 혁신지향적 지역발전

신활력사업은 도로, 생활기반시설 등 하드 인프라 공급에 주안점을 두었던 전통적 지역개발 접근에서 벗어나 지역혁신을 통해 성장동력을 배양하는 지역개발 방식을 지향하고 있다. 특히 모든 개발과정에서 혁신을 통해 부가가치를 창출함으로써 소득과 일자리를 증대시키는데 근본적 의의를 두고 있으며 혁신창출의 수단으로 소프트 자원의 활용을 강조하고 있다. 즉 지역자원을 활용하더라도 어떤 형태로든지 소프트자원을 결합 또는 접목시킴으로써 부가가치를 제고해야 한다는 의미이다. 이를 위해서 제품과 서비스의 품질혁신은 물론, 제품(서비스)을 지역 자체와 결합한 장소마케팅을 통해 브랜드가치를 높이고 지역정체성을 동시에 강화해야 한다.

혁신을 창출하는 소프트웨어 사업은 종래의 사업과 달리 인적 역량의 강화나 전문컨설팅 등의 지원활동이 지역의 상품성을 향상시키고 사업효과를 배가시키는 데 필수적인 요소이다. 혁신은 지방 스스로의 창조적 ‘고민’과 ‘기획’, ‘연구개발’에서 창출됨을 감안하여 신활력지역의 부족한 역량을 보완하는 방안이 강구되어야 한다.

#### 다. 지방주도의 자율적 추진체계

혁신지향적이고 영역기반적 소프트 지역발전전략을 추진하기 위해서는 창의적 활동을 저해하는 획일적 규제의 틀을 탈피하고 지역에 자율성을 부여하는 것이 관건이다. 신활력사업은 종래의 낙후지역개발사업과 같은 물량소화식의 나

뉘먹기 방식의 사업이 아니기 때문에 획일적 지침과 규제야말로 신활력사업의 최대 장애요인이다.

따라서 자치단체가 자율적으로 사업주제를 선정하여 창의적 아이디어로 계획을 수립할 수 있어야 하며 행·재정 집행과정에서도 지방주도로 탄력성있게 사업을 추진할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 중앙정부는 지역선정, 재정지원, 실적평가 등 사업의 기본적인 관리만을 담당하고 여타 계획 및 집행과정은 철저하게 자치단체에게 자율권을 부여하는 분명한 역할분담이 필요하다.

### 라. 추진주체간 협력체계 구축

낙후지역은 인력, 자본, 재정이 취약하기 때문에 혁신창출을 위해서는 중앙의 지원을 포함한 정부간, 주체간 상호협력이 중요하다. 중앙 차원에서 공동추진단을 구성하는 이유도 여기에 있으며 신활력사업을 지역혁신체제(RIS)의 기반 위에서 추진하려는 까닭도 여기에 기인한다.

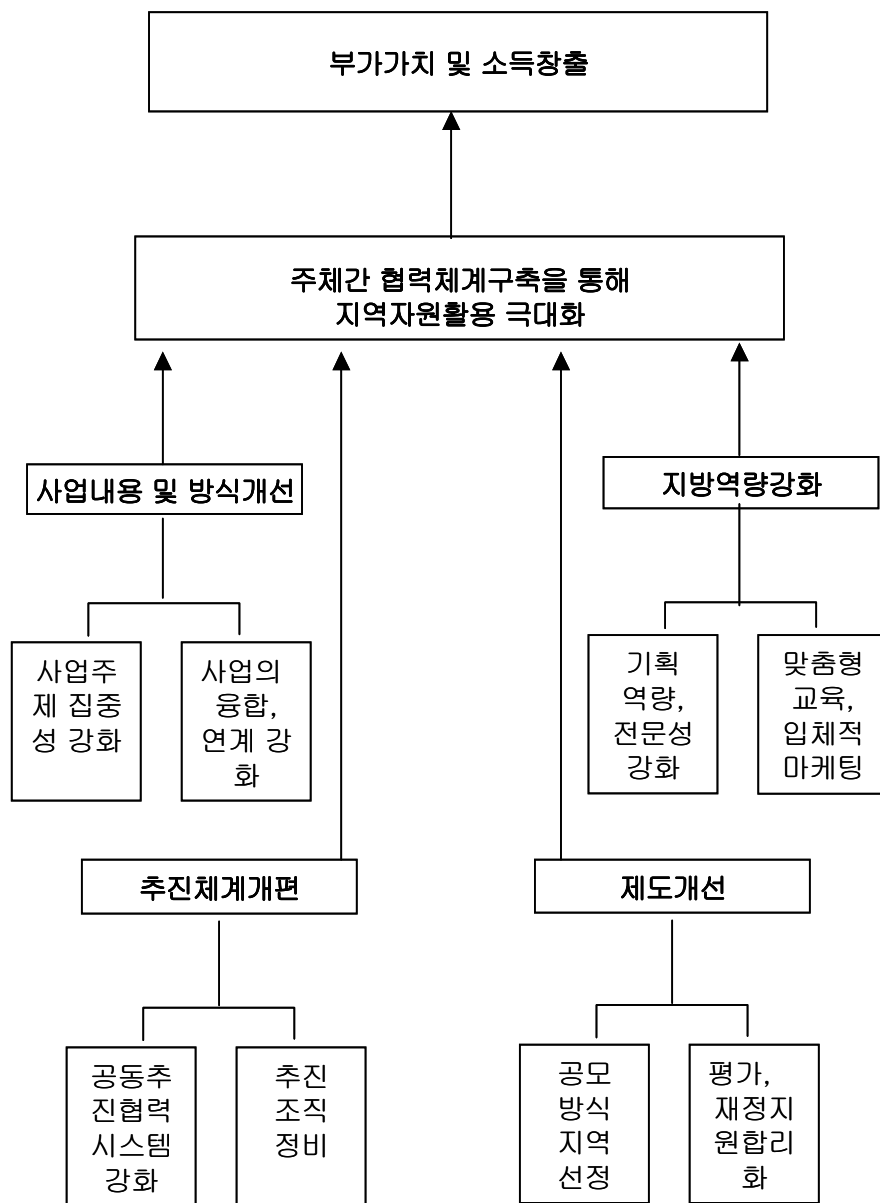
소프트 지역개발은 창의적 아이디어로 혁신을 창출하는 사업인 만큼 지역내 다양한 혁신주체들의 수평적 네트워크를 통해 성장동력을 개발해야 한다. 특히 낙후지역은 사업역량이 부족한 경우가 많기 때문에 범 부처 차원의 공동지원은 물론, 자치단체 차원에서도 산·학·관·연의 네트워크 구축과 상호학습을 통해 집단혁신(collective innovation)을 창출할 수 있는 거버넌스(governance)를 모색해야 한다.

## 2. 개선방안의 구성

신활력사업은 주체간 협력체계, 즉 지역혁신체제의 구축을 통해서 지역자원의 활용을 극대화함으로써 낙후지역의 부가가치와 소득 그리고 일자리를 창출하여 사람이 살 수 있는 공간으로 재생시키는 데 목적이 있다. 따라서 신활력사업이 소프트 지역개발전략으로서 본래의 기능을 최대한 발휘할 수 있도록 사업내용 및 방식, 추진역량, 추진체제, 제도 등의 다각적 측면에서 정책대안이 모색되어야 한다.

첫째, 사업의 내용 및 추진방식 측면에서는 신활력사업의 주제(발전테마)를 경쟁력있는 소수로 집중하고 부문간 융합을 통해 혁신성과를 제고해야 한다는 점을 강조하고 있다. 소프트 개발사업과 인프라 사업, 기존의 사업과 신활력 사업의 연계적 추진도 마찬가지이다. 둘째, 지방의 추진역량 강화 측면에서는 인적자원이 취약한 신활력지역의 특성을 감안하여 기획능력과 전문성을 보완하는 외부 지원체제의 구축과 내부의 혁신리더양성을 위한 교육·훈련, 그리고 마케팅에 대해서 대안을 제시하고 있다. 셋째, 추진체제의 정비도 신활력사업의 지속적 추진을 위해서 중요한 요소이다. 여기에서 가장 강조해야 할 사항은 공동협력시스템의 구축이다. 신활력 사업이 다양한 테마로 구성되고 있으며, 지역자원의 개발 및 활용이 융합, 복합성을 띠고 있기 때문에 부처간, 주체간 협력이야말로 신활력지역의 부족한 역량을 보완하여 사업을 성공시키는 관건이 되기 때문이다. 넷째, 제도적 개선 측면에서는 1단계 사업의 추진과정에서 드러난 공모제, 평가, 재정지원 등 여러가지 제도적 문제점에 대해서 개선방안을 제시하고 있다.

<그림 5-1> 신활력사업 개선방안 구성도



## 제2절 사업내용 및 방식의 개선

### 1. 사업주제의 집중성·차별성 강화

실태분석에서 나타난 바와 같이 신활력사업을 시행하고 있는 많은 수의 자치단체가 단수가 아닌 복수의 테마를 바탕으로 사업을 추진하고 있었다. 그러다 보니 사업의 집중성이 약화되고, 역량도 분산되고 있다. 지역간 테마의 유사성도 높은 편이다.

신활력사업이 목표로 하고 있는 부가가치를 창출하고 지역의 발전을 도모하기 위해서는 주제의 집중성과 차별성을 보다 강화할 필요가 있다. 앞서 언급한 프랑스의 그라스, 이태리의 투스카니, 일본의 오야마, 이케다, 한국의 보성 등도 주제의 집중성이 사업의 성과에 얼마나 중요한지를 보여주는 사례라 하겠다. 이들 지역이 시행하고 있는 주제의 집중성 강화장치를 참고할 수 있다. 특히 오야마, 이케다는 주제선택은 물론 주제의 집중성을 강화하기 위해 사업기획 단계에서 지역자원 조사와 그 자원의 시장조사를 철저히 추진하고 있었다. 이를 위해서 주민, 전문가, 공공 등이 참여하는 ‘지역자원조사위원회’를 설립, 운영하고 있다.

#### <표 5-1> 일본 오야마, 이케다의 지역자원조사위원회

- 
- 구성 : 지역주민, 전문가, 공무원
  - 역할 : 지역자원 전수조사, 경쟁력 있는 자원선정  
주제선정
- 

이들을 참고하여 신활력사업 주제의 집중성을 강화시키는 시스템을 구축·활용해야 한다. 이를 위해서는 지역발전의 지방적 거버넌스인 지역혁신협의회를 활용함이 바람직하다. 보다 구체적으로 현재의 지역혁신협의회에 ‘지역자원분과위원회’(가칭)를 신설하는 방안이 가능하다.

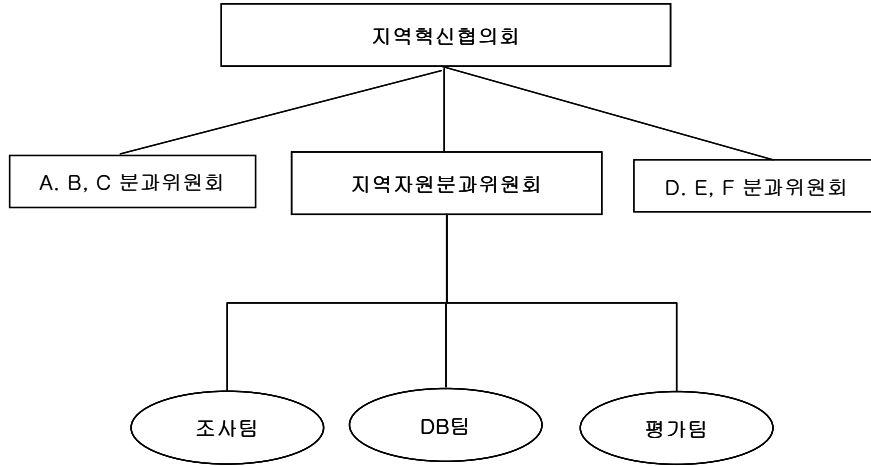
지역혁신협의회의 분과위원회에 지역자원분과위원회를 설치함으로써 사업의 초기나 추진 중 하더라도 주제의 집중성 논의를 테이블 위로 올려서 조정 등이 가능하기 때문이다. 동시에 소수에 의해 주제가 좌우될 가능성도 차단할 수 있는 이점이 있다.

지역자원분과위원회의 기능은 지역자원의 조사, DB관리, 경쟁력 평가 등을 담당하고 지역혁신협의회가 성장동력이나 주제를 선정하기 위한 자료 및 평가의견서를 지역혁신협의회에 제출하는 것이다. 지역자원분과위원회는 조사팀, DB팀, 평가팀으로 구성할 수 있다.<sup>67)</sup> 조사팀은 지역자원에 대한 조사를 관장해야 한다. 조사는 자원의 위치 및 수, 유형은 물론이고 사장(死藏)·잠재·미이용·활용자원 등에 대한 조사를 포함해야 한다. 아울러 자원의 개발 및 활용상황, 권리관계 등도 총괄한다. DB팀은 주로 지역자원의 관리문제를 다루어야 한다. 평가팀은 지역자원의 시장성과 경쟁성, 중복성 등을 다루어야 한다.

지역자원분과위원회는 사업주제의 집중성과 차별성을 강화시키기 위해서 체계적이고 단계적인 접근과 관리가 필요할 것이다. 먼저, 신활력사업의 모태가 되는 지역의 향토자원에 대한 전수조사를 통해 향토자원 데이터베이스(DB)를 구축해야 한다. DB 구축을 위해서는 사장(死藏), 잠재, 활용, 미이용 자원 전체를 조사하고 이를 체계적으로 분류함과 동시에 조사한 자원의 지연성, 잠재성, 시장성, 타 지역의 편재성 및 활용실태 등에 대해 면밀한 평가를 시행하고 그 결과를 지역혁신협의회에 제출해야 한다. 이때 경쟁력 있는 자원에 대한 우선순위 리스트도 작성해야 할 것이다. 여기서는 가능한 관계 전문가를 활용하는 것이 방안이 될 것이다. 지역자원분과위가 제출한 자료를 토대로 지역혁신협의회는 다양한 채널을 가동한 후 경쟁력 있는 자원을 선정해야 한다.

67) 물론 각 팀은 관계전문가로 구성하되, 자치단체와의 유기적 관계를 형성하기 위해 팀별로 자치단체의 실국장급을 배치해야 할 것이다.

<그림 5-2> 지역혁신협의회 내 지역자원분과위 설치방안



특히 지역혁신협의회는 보다 투명하고 민주적인 사업주체의 선정 및 관리를 위해 평가결과를 지역에 공개하고 이를 중심으로 다양한 채널을 통해 논의를 활성화해야 한다. 논의의 채널은 다음을 활용할 수 있다.

첫째, 주민의 자원발굴 및 선정에 대한 견해를 청취하는 ‘오픈채널’을 가동해야 한다. 오픈채널로는 지역자산발굴대회를 통해 지역자산에 대한 주민의 관심을 제고시키는 시책을 활용할 수 있다. 일본의 ‘보물찾기’와 같은 맥락이라고 할 수 있다. 이를 통해 경쟁력 있는 자원을 발굴한 사람을 시상함으로써 동기유발을 자극할 수 있다. 테마 선정시 주민에게 공모나 추천하는 방식도 활용이 가능할 것이다.<sup>68)</sup> 인터넷을 활용해서 상시로 의견을 청취하는 방안도 활용이 가능하다. 아울러 정기적인 설명회 등도 활용할 수 있을 것이다.

둘째, 자치단체의 협력도 중요하다. 지역혁신협의회와 지역자원분과위원회가 활성화되려면 상당부분의 실무는 공공이 담당할 수밖에 없으며, 이를 위해 필요한 인력을 분과위원회위의 팀에 배치하는 방안을 활용할 수 있다. 이점은 유럽

68) 신활력사업 테마를 변경할 필요가 있거나, 새롭게 신활력지역으로 선정되어 테마를 선정할 필요가 있을 때, 활용가능한 방안이 되겠다.



의 지역발전추진기구를 참고할 만하다. 우리의 지역혁신협의회격인 유럽의 지역발전논의기구에서도 분과위별로 공무원을 배치시켜 정책지원의 실효성을 배가하고 있다.

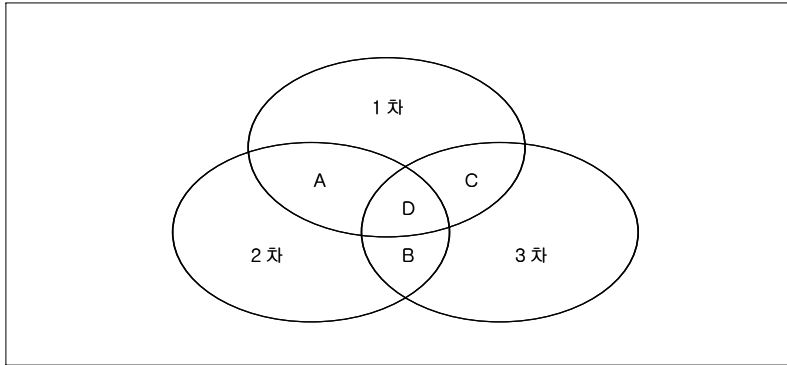
광역시나 중앙단위에서는 신활력지역의 지역자원조사를 토대로 광역 및 국가 전체의 지역자원에 대한 DB를 구축해야 한다. 중앙단위에서는 낙후지역이나 신활력사업을 담당하고 있는 부서 등에서 관장함이 바람직할 것이다. 중앙이나 광역은 필요한 경우 지역간의 자원활용의 중복성 조정을 권고하고, 사업연계를 위한 자료로도 활용할 수 있을 것이다.

## 2. 사업의 융합, 연계 강화

### 가. 향토자원개발의 융합·복합화

신활력사업이 기반하고 있는 소프트 사업전략은 기본적으로 빈곤을 탈출하고 잘 살기 위한 소득창출이 목적이며, 향토자원 개발의 융복합화를 통해 부가가치가 증가하기도 한다. 그리고 그것은 향토자원에 기술이나 지식의 소프트 자원을 추가함으로써 1차(재배), 2차(제품생산), 3차(관광, 축제 등 서비스) 부문간의 다양한 조합의 유형화가 가능하며, 이는 추가적인 부가가치창출이 가능할 때 구체화된다. 그러나 앞의 실태분석에 나타난 바와 같이 우리의 경우 향토자원의 개발이 형식적인 융·복합화 수준에 머물고 있어 추가적 부가가치창출 보다는 비용이 오히려 더 드는 경향도 있다. 그렇지만 합당한 융복합화는 지역의 부가가치 총량을 증가시키는 것이 분명하다.

&lt;그림 5-3&gt; 향토자원개발의 융·복합화 유형



그러나 대다수 신활력지역은 융·복합화의 단계 및 형태를 식별할 수 있는 능력이 부족하다. 향토자원개발의 실질적인 융·복합화를 통해 지역의 부가가치를 보다 향상시키기 위해서는 이에 대한 지원이 필요하며, 다음과 같은 방안의 활용이 가능하다.

첫째, ‘자치단체와 기업 및 대학, 연구소의 제휴’를 강화하는 방안이다. 이는 신활력지역의 향토자원 개발에 대해 전문성을 지니고 있는 기업이나 대학, 연구소와 신활력 지방자치단체가 제휴를 맺는 방식이다. 이런 방식을 활용하여 성과를 올리고 있는 사례가 많다. 앞서 언급한 함양의 경우가 그러하며, 보성도, 이케다도 그러하다. 또 앞에서는 언급하지 않았지만 보령머드 상품화도 그런 경우에 속한다.<sup>69)</sup> 이같은 제휴를 통해 먼저 다음과 같은 프로세스에 의해 융·복합개발의 전략을 세워야 한다.

- ① 지역자원의 1, 2, 3차 융·복합 개발의 가능성, 시장성 평가
- ② 평가를 통해 복합화 형태 결정

69) 보령시는 머드자원을 상품화하기 위해 한국화약연구소, 태평양 화장품, 원광대 등과 제휴하여 머드를 화장품, 비누 등으로의 융·복합적 개발의 가능성을 타진했었다(김현호, 2004).

- ③ 선정된 부문별로 개발할 상품모델 선정 및 상품기획
- ④ 융·복합화의 단계에 따른 전문기술 확보방안 마련
- ⑤ 향토자원을 중심에 두고 “단원다용”(one-source multi-use)전략에 기반한 경쟁력 있는 파생상품 개발

둘째, ‘향토자원개발 전문 컨설팅단’을 운영하는 방안이다. 컨설팅단은 전문가로 구성하되, 중앙 및 광역차원에서 설립하여 자치단체를 지원하는 방안으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 중앙의 경우 신활력 지원단을 구성하여 이의 단위 조직으로 운영하는 것이 타당할 것이다. 광역의 경우는 신활력 지역이 많지 않은 경우는 전문 지원기구를 설치할 수 있으며 그렇지 않은 경우는 광역적 차원에서 신활력 지원단의 하위조직으로 전문 컨설팅단을 설립, 운영하는 방안이 가능할 것이다. 이들을 통해 제품, 서비스, 이미지 등 다양한 방법으로 향토자원의 활용가치를 극대화시킬 수 있는 방안에 대해 수시로 의견을 청취하는 형태로의 운용도 가능할 것이다.<sup>70)</sup>

셋째, ‘융·복합화 사례집’의 발간이다. 향토자원 융·복합화 사례집은 중앙에서 발행하는 것이 합당할 것이다. 전국에 있는 신활력지역의 사례를 취합, 정리해야 하기 때문이다. 연감형태로 사례집을 발행함으로써 사례집을 통해 지식 및 아이디어, 경험의 상호교류 및 학습을 위한 참고로 삼자는 취지이다. 오프라인의 책자와 함께 인터넷 온라인에 탑재함으로써 보다 현실성 있는 정보를 제공함과 동시에 쌍방향 학습이 가능케 함으로써 활용도를 높이는 방안도 가능할 것이다.

넷째, ‘향토자원개발 선순환 시스템’을 구축하는 방안이다. 지역에서는 융합화, 복합화에 의한 재배-생산 및 가공-축제 및 이벤트 등 서비스 상품화의 일련의 과정이 각기 경쟁력을 창출하는 연계, 선순환 과정을 통해 제품과 지역의 이미지를 각인, 향상시키고 이것이 지역에 다시 부가가치를 가져다 주는 향토자원

70) FD 등과의 일정부분 기능중복도 예상되나 FD는 향토자원개발의 융·복합적 개발능력이 다소 떨어짐을 감안하여 상호 시너지 효과를 발휘해 부가가치 창출에 기여할 수 있을 것이다.

개발 선순환 시스템을 형성해야 한다.

이를 위해서는 주제와 일관성 있는 상품의 개발이 중요하다. 특히, 재배한 산물을 가공하거나, 가공 및 생산한 상품을 서비스, 관광 상품화시킴으로써 지역이 개발, 활용하는 향토자원의 상품성을 배가시킬 뿐 아니라 이미지를 향상시키는 방식이 중요하다. 가령, 서비스 및 관광상품의 예를 들면, 상품 뿐 아니라 상품을 파는 가게, 장소, 지역, 물적 인프라가 향토자원의 상품화로 통일성을 지니고 이것이 창출한 부가가치가 다시 재배, 가공으로 이어져 향토자원개발 전(全) 부문에 추가적 부가가치 향상을 가져오는 시스템을 지칭한다. 앞서 해외사례에서 언급한 이태리 투스카니의 ‘와인루트’가 전형적인 향토자원 융·복합화 선순환 시스템에 의해, 지역 이미지 형성과 부가가치를 창출하고 있는 경우에 해당된다.

<표 5-2> 향토자원개발의 융·복합화 방안

방안	주요 내용
전문기관과의 제휴	- 자원별로 전문성 있는 대학, 연구소, 기업과 향토자원개발 제휴
전문컨설팅단 운영	- 전국단위 운영 / 광역단위 운영
융·복합 연감발간	- 융복합 사례집 년1회 / 오프라인 탑재
향토자원개발 선순환 시스템 개발	- 1, 2, 3차 부문의 연계, 순환적 이미지 향상 부가가치 창출

## 나. 사업간의 연계강화

### 1) 신활력사업과 기존 낙후지역개발사업의 연계

신활력사업을 시행하는 지방자치단체에서는 신활력사업 외에도 과거부터 추진해오던 낙후지역개발사업이 많다. 제3장의 실태분석에서 나타난 바와 같이 기초자치단체들은 지역 당 평균 10여개가 넘는 사업을 시행하고 있었다. 또 85.2%가 넘는 신활력지역이 지역내 타 사업과의 연계의 필요성을 느끼고 있음도 확인

한 바 있다. 그래서 지역내에서 신활력사업과 기존에 시행하고 있던 낙후지역개발사업을 연계하여 추진함으로써 지역 내에서 사업 상호간의 시너지 효과를 극대화시킬 필요가 있다.

특히 소규모 분산투자자로 인한 지역발전에 대한 실효성 저하라는 기존 낙후지역개발사업의 한계와 전철을 뚫지않기 위해서는 다음과 같은 방안의 활용이 가능하다.<sup>71)</sup>

첫째, ‘연계사업 및 연계리스트 작성’이다. 연계사업 및 연계리스트 작성은 신활력지역에서 시행하고 있는 기존 낙후지역개발사업의 리스트를 통합적으로 관리, 연계하기 위한 목록이라고 할 수 있다. 우선, 지방자치단체 차원에서 시행하고 있는 기존 낙후지역개발 사업의 현황과약을 선행할 필요가 있다. 여기에는 사업의 위치, 사업의 목적 및 내용, 사업의 규모, 주관부처 등이 포함되어 지역의 낙후지역개발사업을 한눈에 알아 볼 수 있도록 작성, 관리되어야 한다.

그런 다음 기존사업과 신활력사업의 연계가능성을 식별해야 한다. 식별의 준거(準據)는 소프트 사업과 하드사업의 보완성, 사업의 유사성, 연계의 경제성, 사업공간의 유사성 등에 의한 시너지 효과의 창출이 될 것이다. 다음 단계로는 연계하여 패키지로 사업을 시행할 지역을 선정해야 한다. 사업대상지역의 선정에서는 형평성에 의한 지역간 안배 보다는 사업의 효과성을 보다 중시해야 할 것이다.<sup>72)</sup>

둘째, ‘연계 인센티브 및 법제’ 지원이다. 신활력사업과 기존사업의 연계를 통해 사업의 효과를 배가시키고 있는 지역을 조사하여, 모범적인 지역에 대해서는 인센티브를 지원해야 한다. 인센티브에는 자치단체 및 유공자 포상, 모범사례 소개 등의 방안이 가능하다. 물론, 보다 근본적으로는 지역차원에서 신활력사업과 기존의 낙후지역개발사업의 연계적 추진을 활성화시킬 수 있는 법제지원이 필요

71) 물론 일부의 우려처럼 단체장이 신활력사업과 기타의 낙후지역을 연계, 통합하여 지역개발을 함으로써 표가 나오는 지역에 사업이 집중될 소지도 있다. 그러나 이것은 지방의 역량강화, 지방자치체의 고도화, 지역주민의식의 향상으로 별 문제가 되지 않을 것이다.

72) 이같은 연계는 1차적으로는 신활력사업과 기존 낙후지역개발사업, 2차적으로는 기존 낙후지역개발사업 뿐 아니라 지역개발관련 사업으로까지도 확대, 연계시행이 가능할 것이다.

하다. 이를 위해서는 무엇보다 부처내 혹은 부처간의 칸막이식의 낙후지역개발사업의 지원을 지양하고 연계를 보다 활성화시키는 개별사업법 통합 등의 조치가 필요하다. 통합대상이 되는 개별사업법은 현재 인프라 중심의 개별법, 또는 마을이나 소규모 시설단위의 지원법이 우선적인 대상이 될 수 있을 것이다.

## 2) 신활력사업과 타부처 유사사업의 연계

현재, 행정자치부가 간사 역할을 담당하면서 부처간 공동추진방식으로 추진되고 있는 신활력사업은 타 부처 유사사업과 연계가 활성화되고 있지 못하다.<sup>73)</sup> 사업 주도권을 둘러싼 부처 이기주의, 자치단체의 관심부족 등 복합적인 요인 때문이다. 그러나 그 결과 사업의 효과성이 떨어지고 있다. 신활력사업과 타 부처 유사사업과의 연계를 활성화하기 위해서는 다음과 같은 방안의 활용이 가능하다.

우선, ‘신활력사업과 타부처 유사사업의 현황’을 파악해야 한다. 유사성을 파악하는 기준은 사업의 내용 및 성격, 방식, 대상공간 등이 될 것이다. 이같은 유사성 파악은 보다 큰 범위에서와 낙후지역개발사업 내의 두 가지 차원에서 접근이 가능하다. 보다 큰 범위에서는 신활력사업과 살기좋은 지역만들기(행자부, 건교부, 농림부, 문화부), 특화발전특구(재경부), 농업 RIS(농림부), 지역혁신특성화사업(산자부) 등과의 연계추진이 가능할 것이다. 낙후지역개발사업 내에서는 녹색농촌체험(농림부), 전통테마마을(농진청), 정보화마을(행자부) 등과의 연계적 추진이 가능할 것이다.

<표 5-3> 신활력사업과 타부처 사업의 연계방안

연계유형	방식	연계형태
좁은범위의 연계	- 낙후지역개발사업 내의 연계	- 신활력사업: 녹색농촌체험, 농촌 전통테마, 정보화마을
넓은범위의 연계	- 지역발전사업 내의 연계	- 신활력사업: 살기좋은지역만들기, 특화발전특구, 농산어촌 RIS, 지 역혁신특성화사업

73) 물론, 이러한 문제는 비단 신활력사업과 타 부처 사업간의 문제만은 아니다. 부처간의 거의 모든 사업이 그러한 경우에 해당된다고 할 수 있다. 하지만 여기서는 신활력사업에 초점을 두겠다.

다음으로 ‘낙후지역개발 연계추진단’의 구성이다. 연계추진단은 부처내는 물론, 부처간의 유사사업의 연계추진을 공동으로 지원하자는 취지에서 구성되어야 한다. 앞의 방안을 지원하기 위한 중앙차원의 기구이며, 연계추진단의 구성은 공동추진단의 하위조직으로 설립하며, 신활력사업 및 낙후지역개발관련 사업을 총괄하는 책임자로 구성한다. 정기·부정기적인 모임을 통해 사업간의 연계추진에 대한 사안을 논의하며, 지역별 연계추진에 대해서도 검토를 한다.

좁은 범위에서는 18여개의 낙후지역개발관련 사업내, 보다 넓은 범위에서는 13개 부처, 154개 사업전체의 연계적 추진을 검토할 수 있다.

<표 5-4> 신활력사업과 타부처 사업의 연계추진 범위

유형	주요사업 및 내용	예산
종합개발 (직접지원)	○ 개축지구지원·특정지역개발(건교부) ○ 농어촌생활환경정비·농촌마을종합개발(농림부) ○ 도서·오지·접경지역개발·소도읍육성(행자부) ○ 관광지역개발사업(산자부), 어촌종합개발(해수부) 등	12개사업 8,053억원
생활환경	○ 주거환경개선·개발제한구역주민지원(건교부) ○ 농촌·농업생활용수개발(농림부) ○ 도서식수원개발·상수원보호구역지원(환경부) 등	9개사업 5,746억원
경제 활성화	○ 농공단지·유통센터·지역특화사업(농림부) 등	14개사업 1,460억원
관광문화	○ 녹색농촌체험마을(농림부), 전통테마마을(농진청) ○ 관광지개발·문화관광자원개발·생태녹색관광(문광부) ○ 어촌체험마을(해수부), 수목원·휴양림(산림청) 등	42개사업 4,584억원
교육복지	○ 농어촌보건의료(복지부) ○ 농업인영양양육비(농림부) 등	8개사업 732억원
SOC·생산 기반	○ 국지도지원·하도준설(건교부) ○ 경지정리·방조제·발기반정비(농림부) ○ 어장·양식장·어항개발·인공어초(해수부) 등	68개사업 29,625억원
계	154개 사업	5조 200억원

### 3) 동일 혹은 유사 신활력사업 시행 자치단체간 연계

소재 및 주제에서 동일하거나 유사한 사업을 추진하고 있는 신활력지역은 다양하게 나타난다. 70개 신활력지역 가운데 거의 절반에 가까운 32개의 신활력지역이 유사하거나 동일한 유형의 사업을 추진하고 있다. 이들은 생약초, 한우, 친환경 유기농, 감자, 녹차, 교육 등을 소재로 하고 있으며,<sup>74)</sup> 이들 지역이 연계 추진의 필요성이 강한 지역들이라고 할 수 있다.

그러나 동일하거나 비슷한 사업을 추진함에도 불구하고 지역간의 교류나 협력이 거의 없으며, 심지어 어떤 경우는 향토자원 개발에 대한 선발이점 및 연구 주장, 지나친 경쟁, 배타성 등으로 부정적인 결과가 발생할 소지도 있다.

<표 5-5> 동일 혹은 유사 신활력사업 연계추진 대상지역

소재, 주제	해당 지역	특징
(생)약초	정선, 금산, 장흥, 산청	- 공간적으로 분산
한우	황성, 장수, 남해, 합천	- 공간적으로 분산
교육	창녕, 거창, 함천, 곡성	- 비교적 인근지역(곡성예외)
친환경, 유기농	홍천, 철원, 화천, 고성	- 비교적 인근지역
생태	진안, 무주, 함평	- 비교적 인근지역(함평예외)
그린투어리즘	화천, 군위, 의령	- 공간적으로 분산
녹차	고성, 보성, 하동	- 보성, 하동 비교적 근접
감자	괴산, 남해	- 공간적으로 분산
마늘	단양, 의성	- 비교적 가까운 거리
황토	보은, 해남	- 공간적으로 분산
감	상주, 청도	- 비교적 인근지역
사과	청송, 예천	- 비교적 인근지역

이들 지역은 부가가치를 창출할 수 있는 역량이 그리 높지 않은 형편이라 지역간의 사업연계추진을 통해 규모의 경제를 달성할 수 있다.<sup>75)</sup> 다음과 같은 방

74) 생약초가 4개, 한우 4개, 친환경·유기농이 4개, 교육 4개, 생태 3개, 그린투어리즘 3개, 녹차 3개, 감자 2개, 마늘 2개, 황토 2개, 꽃감 및 반시 2개, 사과 2개 지역으로 나타나고 있다.



안의 활용이 유효할 것이다.

먼저, ‘유사 및 동일사업지역간의 공동추진협의체 구성’이다. 협의체 구성의 취지는 신활력사업을 공동으로 추진함으로써 상호 시너지 효과에 의한 보다 많은 부가가치를 창출하자는 취지이다.

협의체는 지자체가 인접한 경우의 ‘인접형’과 그렇지 못한 경우의 ‘분리형’으로 구분해 구성할 수 있다. 유사, 동일한 사업을 추진하는 지역이 인접한 경우는 떨어진 지역의 경우보다는 협의체 구성이 수월할 것이다. 협의체 구성을 통해 인접한 지역간에는 생산설비나 가공시설, 상품생산을 위한 인프라 등 여러 가지 면에서 상호간 공유가 가능할 것인 데 반해, 지리적으로 떨어진 지역은 인접지역에 비해 물리적 시설 등의 공유는 어렵지만, 공동기술개발, 세미나 포럼 개최, 정보교환, 마케팅 등에서 협력이 가능할 것이다.

<표 5-6> 유사 및 동일 사업지역간 공동추진협의체 구성

구성유형	협력 및 공유내용	비고
인접지역형	- H/W 인프라, 공동브랜드개발, 공동 마케팅, 이벤트 개최, 세미나·워크샵 개최 등	- 협력수월 - 광범위 협력
분리지역형	- 공동브랜드개발, 공동마케팅, 세미나·워크샵 개최, 연구개발	- 제한된 협력

또 협의체 구성은 단계적 접근을 고려해야 한다. 먼저 광역자치단체 내에서 유사 혹은 동일사업의 연계적 사업추진을 시행하고, 그 다음 전국 차원의 동일 혹은 유사사업의 연계적 추진을 활성화시킬 수 있을 것이다.

다음으로, ‘사업연계 인센티브’의 활용이다. 중앙은 사업의 규모의 경제를 증가시키기 위해 사업의 연계적 추진이 활성화되어 있는 지역을 대상으로 재정지원의 인센티브를 부여해야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 객관적이고 공정한 평가가 선행되어야 한다.

75) 유사 및 동일한 사업을 시행하고 있는 인근지역이 사업을 공동으로 추진한다면, 재원 및 컨설팅 등 중앙차원의 지원도 보다 효율성을 지닐 수 있다.

## 제3절 지방의 사업역량 강화

### 1. 기획역량, 전문성 강화

#### 가. 다양한 전문가 지원시스템 구축

신활력지역은 고령화되고, 신활력사업에 대한 이해가 부족할 뿐 아니라, 기획 능력이 부족하여 스스로 역량을 키우고, 사업을 추진하기에 적잖은 한계를 지니고 있다. 또 일부 지자체의 경우 단체장의 추진의지 미흡, 담당 공무원의 잦은 교체로 인해 사업추진의 동력이 부족한 실정이다.

지방의 사업역량을 강화하기 위해서는 다양한 전문가 지원시스템을 구축할 필요가 있다. ‘지역협력단’(가칭)을 핵심으로 하는 다양한 전문가 지원시스템은 현행 ‘1시군-1인 FD’ 방식의 한계를 수정, 보완하는 데서 출발하는 방안이다. 기존의 ‘1시군-1인 FD’ 방식은 종합적·전문적 자문에 한계가 있고, 일부 FD는 신활력지역과 원거리에 거주함으로써 효율적 지원을 제공하는데 어려움이 있기 때문이다.

지역협력단은 신활력지역 인근의 대학, 연구기관, 기업 등 전문가 그룹(대학교수, 연구원, 기업인, 퇴직공무원 등)으로 구성하며, 신활력사업의 기획, 컨설팅, 교육 등 지역혁신활동을 지원하는 역할을 담당해야 할 것이다. 설립되는 공간적 범역은 광역자치단체 차원이 합당할 것이다. 지역의 신활력사업에 비교적 정통하고 거리가 가까워 협력의 접근성이 높기 때문이다.

광역자치단체 차원에서는 지역의 전문기관과 인적자원을 고려하고 향토자원 개발의 특성에 따라 다양한 유형의 지역협력단을 구성할 수 있다. 신활력 지자체는 광역자치단체 내에서 구성되는 지역협력단 가운데서 가장 적합한 지역협력단을 선택하여 협약을 체결하고, 지자체와 지역협력단이 상호협약하여 협력 지원 프로그램을 개발, 활성화시킬 수 있을 것이다.

신활력사업은 사업초기와 마찬가지로 사업이 진행됨에 따라 추가적이고 지

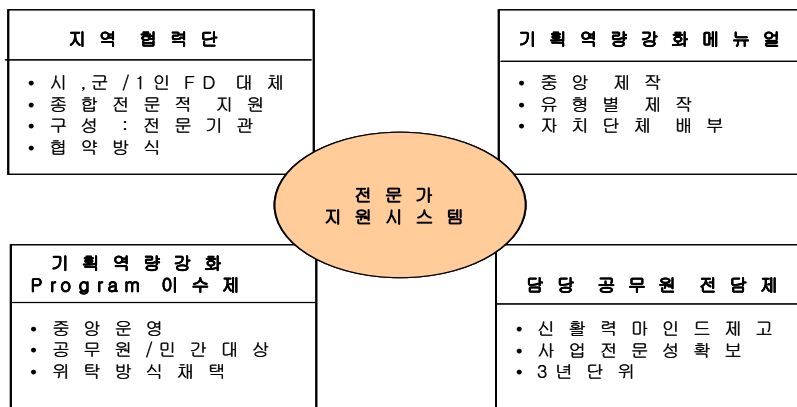
속적인 기획역량을 필요로 하고 있다. 우선, 이를 위해 ‘기획역량 강화 매뉴얼’을 제작, 배부할 필요가 있다. 기획역량을 강화하기 위한 매뉴얼은 농특산물, 전통산업, 전통식품, 관광, 축제 및 이벤트 등 신활력사업의 추진분야에 따라 작성, 제시되는 것이 역량강화에 도움이 될 것이다.

여기에 더해 ‘기획역량강화 프로그램 이수제’를 활용할 수 있다. 이는 지자체 공무원 및 민간의 기획역량을 강화하기 위한 취지의 방안이다. 중앙이 프로그램을 운영하거나, 전문인력 교육기관이나 민간기업의 전문업체에게 위탁하는 방식으로 운영하는 것이 바람직하다.

아울러 ‘신활력 담당 공무원 전담제’ 도입이 필요하다. 앞서 분석에서 나타난 바와 같이 현재, 상당수 자치단체에서 공무원 순환보직에 의해 사업에 대한 이해가 깊지 못한 담당자들이 여전히 종래의 전통적 낙후지역개발사업의 마인드를 가지고 신활력사업을 추진하는 경우가 있기도 하다.

신활력 담당 공무원 전담제는 부가가치 창출에 초점을 두는 새로운 패러다임에 의한 소프트 지역개발전략이라는 신활력사업의 특수성을 감안하여 신활력 담당 공무원을 상당기간 전담시켜 사업추진의 전문성과 연속성을 확보, 강화시키자는 취지의 방안이다. 전담기간은 자치단체별로 다소간의 차이가 있겠지만 한 번의 종합사업이 끝나는 3년으로 함이 바람직할 것으로 판단된다.

<그림 5-4> 전문가 지원시스템 구축방안



## 나. 맞춤형 교육지원 강화

부가가치 창출을 초점으로 하는 신활력사업은 기술과 지식 등 무형의 소프트 자원(intangibles)을 중시한다. 그리고 무형자원을 활용한 부가가치 창출은 결국 ‘사람’을 통해서 구현된다. 그러나 불행하게도 신활력사업이나 부가가치 창출의 현장이나 아이টে에 적합한 생산성 있는 교육이 지원, 제공되고 있지 못한 형편이다. 그래서 사업역량이 떨어지고 있다.

궁극적으로 대부분의 신활력사업을 실질적으로 주도하는 사람은 현지주민이나 기업가, 농민일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 이들은 신활력사업에 대한 마인드, 확신, 부가가치를 창출하기 위한 기술이나 노하우 등이 부족하다.

이를 해결, 지원하기 위한 방안으로 「맞춤형 교육의 도입」을 추진하여 이를 활용할 수 있다. 맞춤형 교육은 신활력지역 주민의 수요와 눈높이에 맞춘 실전적 교육, 부가가치를 창출하는 교육을 제공하자는 것이다.

이 방안의 도입은 앞서 언급한 “100+100 혁신운동”을 내걸고 1억원 이상 소득 창출 지역주민 100명 이상을 창출한 함양의 사례가 참고할 만하다. 함양은 진주산업대학교 최고 농업경영자 과정을 지역으로 유치하여, 지역의 부가가치창출원 중의 하나인 ‘사과’ 한 품목에 대해서 집중적인 학습을 했다. 특히, 이 과정의 강사진과 커리큘럼을 주민이 주도적으로 구성하여 실질적인 학습이 되도록 했던 것이다. 그럼으로써 사업에 대한 주민의 동기유발과 필요한 지식 및 정보를 습득했던 것이다.

맞춤형 교육지원은 다각적으로 도입이 가능하다. 먼저 ‘맞춤형 대학강좌의 지역개설’ 방안이다. 이를 위해 신활력 자치단체는 신활력사업 아이টে에 적합한 교육을 섭외, 제공하는 조치를 취해야 할 것이다. 그러면 대학은 주민이나 지역이 필요로 하는 강좌를 지역에 개설하여 수료증 수여에 그치는 교육이 아닌 실전적 교육을 제공해야 한다. 교육과정은 지역주민의 의견을 반영하여 작성하고, 교육내용은 신활력사업의 부가가치를 창출하기 위한 방안 등이 되어야 할 것이다.

아울러 자치단체는 현지의 지역주민이나 기업을 대상으로 한 교육프로그램을

개발, 공급해야 할 것이다. 이때의 초점은 가급적 현장교육이 이루어지게 해야 한다. 또 결국 사업의 역량은 지역주민이 스스로 학습하고 연구할 때 한층 강화됨을 인식하여 주민의 자발적인 학습 및 연구모임을 최대한 지원해야 한다. 여기서의 성과를 토대로 세미나, 포럼을 개최하여 주민들간에 지식을 공유하는 채널을 정기 혹은 수시로 지원해야 한다. 아울러 이들 학습모임의 국내외 견학이나 연수를 최대한 활용, 지원해야하는 방안이 되어야 할 것이다.

현지 주민의 눈높이 뿐 아니라 지역혁신협의회 위원, 의회의원, 단체장, 핵심리더 등에 대한 맞춤형 교육을 지원하는 것도 필요하다. 사업의 성공에 대한 파급효과가 크기 때문이다. 이를 위해서는 ‘지역리더 및 핵심인재 강좌를 개설’하여 지원하는 방안의 활용이 가능할 것이다.

특히, 중앙정부 차원에서 신규 공무원, 지역혁신협의회 위원, 핵심리더를 대상으로 한 맞춤형 교육을 보다 활성화시켜야 한다. 신규 신활력 담당 공무원<sup>76)</sup> 교육 프로그램은 앞서 언급한 기획역량강화 프로그램 이수제와 통합하여 운영하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 신활력사업의 핵심리더교육은 경험 및 지식교류, 비전형성과 주민의 동기부여 등을 주요한 내용으로 구성하는 것을 고려할 수 있다. 교육방법은 전문기관에 위탁하는 트랙과 중앙이 운영하는 트랙의 활용이 가능하다. 양자 모두 현장학습, 교육생간 토론 활성화, 신활력 마인드 제고, 부가가치 창출 방법, 주민 동기부여 방법 등으로 커리큘럼을 구성하는 것이 효율적일 것이다.

## 2. 전략적, 입체적 지역마케팅

### 가. 수요지향적 신활력마케팅 계획수립

지역 마케팅은 종래의 행정적 마인드로 접근했던 전통적 지역개발사업과 달리 비즈니스 마인드에 의해 소득과 부가가치의 창출을 도모하는 신활력 소프트

76) 가능한 전담제를 권장하되 불가피한 경우 신규로 신활력사업을 맡게 되는 자치단체 공무원을 대상으로 한 교육의 성격을 많이 지닌다.

전략에서 가장 특징적인 요소 중의 하나에 해당된다. 마케팅이 이제 과거와 달리 기업의 전유물이 아니라 지자체가 기업가적 발상을 가지고 이익창출을 모색하는 유효한 수단이 되고 있기 때문이다.

신활력사업은 앞의 추진실태분석에서 나타난 바와같이 상당수 자치단체가 브랜드 개발 등 형식적인 마케팅을 시행하고 있어 신활력사업의 특성에 부합하는 마케팅 전략을 제대로 구사하고 있지 못하는 실정이었다. 특히 수요자나 시장을 별로 고려하지 않는 공급자 위주의 마케팅을 추진하고 있다.

공급자 위주의 마케팅에 대한 대안으로 수요지향적 신활력 마케팅계획을 수립, 추진할 필요가 있다. 기본적으로 마케팅은 고객의 수요를 파악해서, 고객이 원하는 제품을 구매하도록 만드는 활동이기 때문이다.

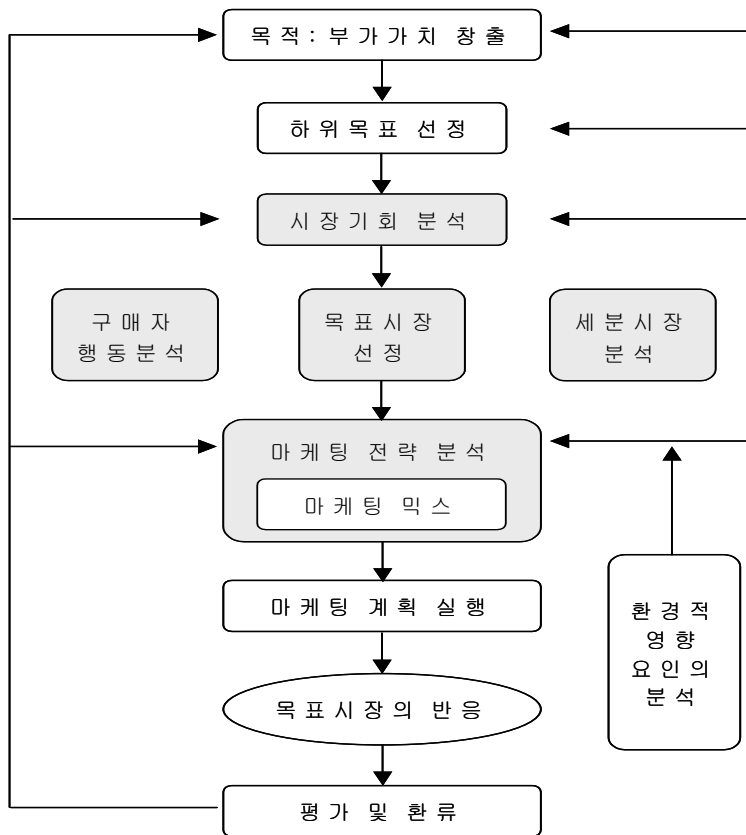
수요지향적 신활력 마케팅계획 수립에는 일련의 전략적 고려가 필요하다. 전략적 고려에서 가장 중요한 것은 수요자에게 판촉할 수 있는 매력적인 상품선정과 그것의 생산이 선행되어야 한다. 내용없는 마케팅은 ‘허풍 마케팅’이 되어 지속성을 지닐 수 없게 되기 때문이다. 그 다음 시장분석을 토대로 목표집단 및 타겟시장을 선정해야 한다. 그런 다음 마케팅 믹스에 의해 핵심제품, 확장제품 등을 선정하고, 제품기호 조사를 바탕으로 목표시장별로 입체적인 마케팅을 시행해야 한다. 특히 브랜드 개발의 경우, 신활력 상품의 인지도가 전반적으로 높지 않음을 고려하여 1, 2, 3차 부문에 관계없이 인지도 높은 상품을 중심으로 브랜드를 개발하고 이를 융복합화 상품전반에 적용하는 단계적 전략이 필요하다.

그런 다음 추진한 마케팅에 대한 평가를 통해 계획을 수정, 환류하고 새로운 전략으로 마케팅을 수행하는 프로세스를 활용해야 한다. 동시에 단계별 세부전략 뿐 아니라 신활력사업의 브랜드 가치를 향상시키기 위해 주제와 일관성을 지닌 로고 및 브랜드 개발, 상징물 등을 설치해야 한다.

아울러 이렇게 수립한 신활력사업 마케팅계획은 지역전체의 마케팅계획의 부문계획으로 위치시켜 마케팅의 통합성을 기하는 것이 바람직하다. 자치단체의 마케팅 조직정비도 필요하다.

조직정비는 현재 대부분의 자치단체에서 마케팅을 홍보부서가 관할하고 있는 점을 수정하는데 초점을 두어야 한다. 홍보 보다 상위의 개념인 마케팅에 적합하게 홍보부서를 마케팅 부서로 개편하고 그 하위부서 중의 하나로 홍보 파트를 두어야 할 것이다. 동시에 이 같은 전략적 마케팅은 전문가의 도움을 필요로 한다. 이를 위해서는 지역협력단에 마케팅 전문가를 포함시키는 방안을 활용하는 것이 바람직하다.

<그림 5-5> 수요지향적 마케팅 프로세스



## 나. 감성마케팅 지원

신활력지역은 상품이나 서비스, 지역의 인지도 및 브랜드 가치측면에서 일반적으로 지명도가 떨어진다. 부가가치를 창출할 수 있는 상품을 만들고 또 그것을 판촉하는 경험과 역사가 일천하기 때문이다.

이점을 감안하여 후발주자라는 불리한 여건을 반전시키기 위해서는 차별화된 마케팅을 추진해야 한다. 이를 위한 방안이 고객의 감동을 줄 수 있는 ‘감성마케팅’이다. 감성마케팅으로 가장 먼저 활용할 수 있는 방안이 ‘발품 마케팅’이다. 대부분의 신활력지역은 출향인사나 친분이 있는 사람 등 직·간접적으로 지역과 인연을 맺고 있는 사람들이 많다.

발품 마케팅은 이같은 관계자산(relational assets)을 활용하여 ‘기다리는 마케팅’이 아닌 ‘찾아가는 마케팅’을 수행하는 전략이다. 발로 뛰는 마케팅을 통해 지역 및 상품에 대한 이해 및 커뮤니케이션을 제고시키고, 시장권을 확대시킬 수 있기 때문이다. 발품 마케팅에서 자치단체의 역할은 ① 관계자산 리스트를 구축하고, ② 발품 마케팅단을 조직하며, ③ 상품판촉, 지역구분, 타겟구분 등 필요한 전략을 구성하는 일이다.

아울러 단계적 전략을 수립해야 한다. 단계적 전략은 다양한 차원에서 수립될 수 있지만 효율성을 위해 여론의 과급효과를 우선적으로 고려하는 것이 바람직하다. 여론주도층을 대상으로 한 오피니언 리더 마케팅을 우선적으로 시행하는 것이 그 방안이 되겠다.

인연 마케팅은 발품 마케팅을 연계·활용하는 전략이다. 자치단체는 ① 신활력 지역에 대한 소식지 및 메일발송, ② 신활력자원의 개발상품에 대한 오너 및 지분제 고안, ③ 외부지역과 자매결연 조직화, ④ 방문 및 체험 조직 등의 사업을 추진, 지원해야 한다.



## 제4절 추진체계 정비

### 1. 협력적 추진시스템 정비, 강화

#### 가. 공동추진의 실효성 제고

향토자원개발에 초점을 맞춘 자치단체의 신활력사업시행은 특정한 부처가 정책을 관장하기 어려운 특성이 있다. 전통 및 특수산업, 교육, 관광, 모험 스포츠, 축제, 이벤트 등 다양한 주제를 가지고 있을 뿐 아니라, 향토자원 개발이 많은 수의 중앙부처가 관련될 수밖에 없는 복합적 형태를 띠고 전개되고 있기 때문이다. 가령, 함평 나비 경쟁력 강화사업의 경우, 농산품(농림부), 환경테마(환경부), 축제개최(문화부), 자치단체의 사업주도(행자부) 등으로 다양한 부처가 관련되는 향토자원개발 사업을 추진하고 있는 특성을 보이고 있다.

이 같은 특성으로 인해, 신활력사업은 공동추진방식을 채택할 수밖에 없었다.<sup>77)</sup> 공동추진의 형태는 균형위가 정책기획, 자문 등을 담당하고, 자치단체의 지역개발사업과 긴밀한 연계성을 지니고 있는 행정자치부가 간사역할을 담당하며, 신활력사업에 관계되는 부처가 참여하는 방식이었다. 이러한 방식을 채택한 이유는 다양한 부처가 전문성, 경험, 자원 등을 협력적으로 지원할 때 보다 많은 부가가치와 소득이 창출되어 빈사상태의 낙후지역을 새로운 활력이 넘치는 ‘신활력’ 지역으로 회생시킬 수 있다는 판단 때문이었다.

이 같은 취지를 살리고 이를 통해 신활력사업의 효율성을 배가시키기 위해서는 형식적인 공동추진을 탈피하고 보다 실효성 있는 공동추진을 활성화해야 한다. 이를 위한 방안은 다양한 측면에서 고려할 수 있다.

먼저, 공동추진주체의 역할이 보다 강화되어야 한다. 현재 공동추진주체의 역할은

77) 참고로 EU의 경우 낙후지역개발정책을 시행함에 있어 주체간 협력과 공동추진이 오래 전부터 일반화되어 있다. 지역자원(regional asset)의 부가가치를 극대화시키기 위한 지역자원의 개발 및 활용이 본질적으로 협력과 공동추진을 필요로 하기 때문이다.

두 가지 수준에 머물고 있다. 하나는 신활력 사업계획 수립시 소관부처의 사업에 대한 의견을 제시하는 정도의 역할을 담당하고 있으며, 다른 하나는 연차별 사업시행 실적평가 시 부처의 의견을 제시하는 정도의 역할을 담당하고 있는 형편이다.

신활력사업 공동추진의 실효성을 보다 향상시키기 위해서는 앞서 언급한 소극적이고 협소한 범위의 협력이 아니라, 실질적인 주체 중의 하나로 참여할 수 있는 역할이 주어져야 한다. 그러한 역할에는 ① 부처사업의 지원, ② 부처내 다른 사업과 신활력 사업과의 통합적 시행 지원, ③ 사업계획 및 시행에 대한 컨설팅 지원, ④ 사업에 필요한 재원의 공동분담 등이 포함될 수 있다.

공동추진주체 문제에 있어서는 일본의 경우가 참고가 된다. 일본은 자치단체의 업무를 담당하는 총무성이 신활력사업과 같은 낙후지역개발정책을 관장하고 있다. 우리나라도 자치단체를 담당하는 중앙부처가 간사역할을 수행함이 합당할 것으로 판단된다. 중앙부처의 협력과 지원을 확보해야 하고, 신활력사업을 담당하는 자치단체와 긴밀히 협력해야 하기 때문이다. 현재 지방자치제가 보다 강화되고 있고, 향후 낙후지역개발사업에 대한 지방의 자율성 요구가 증가할 것으로 예상된다. 그런 형편에서 결국 대부분의 낙후지역개발사업은 지방이양을 통해 지역이 주도적으로 시행하는 자치사무가 될 것이다. 이점에서도 자치단체 사무를 관할하는 부처가 담당함이 타당할 것이다.

그 외 공동추진의 실효성을 증대시키기 위한 방안으로, 참여 당사자간의 교류를 보다 활성화시켜야 한다. 이를 위해서는 정기적이거나 부정기적인 모임을 통해 신활력사업의 추진에 대한 의견을 교환하는 채널을 가동시킬 필요가 있다. 사업에 대한 이해가 배가되고 주인의식이 생겨날 수 있기 때문이다.

## 나. 중앙-지방의 협력적 사업체계

신활력사업의 초기에는 조기 ‘제도정착’(institution setting)을 위해 계획, 사업추진 등 정책전반에 걸쳐 중앙이 주도적인 영향력을 행사하였다. 이렇게 형성된 중앙 주도적 역할이 상당부분 지속되고 있으며, 중앙과 지방의 수직적 사업체계

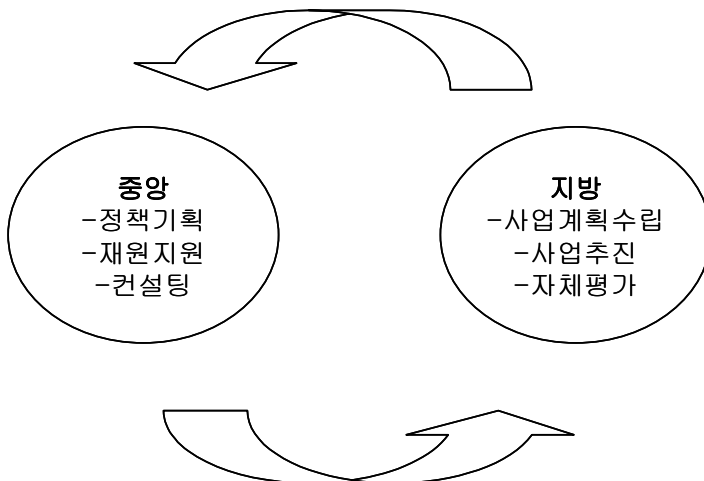
를 형성하고 있는 측면도 많다.

그러나 기본방향에서 언급했듯이 신활력사업이 지방의 기획과 아이디어에 의한 지방자율적인 사업의 시행이 전제되어야 함은 말할 나위가 없다. 이 같은 전제 아래 중앙과 지방의 상호협력에 의해 정책의 시너지 효과를 도모해야 한다. 중앙과 지방의 특장을 살려 정책효과를 배가시킬 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 중앙과 지방의 ‘협력계획’(negotiated planning)에 의한 정책의 형성과 사업추진의 필요성이 높다.

이를 위해 ‘중앙-지방의 협력적 사업체계’를 형성해야 한다. 협력적 사업체계 형성의 원칙은 중앙과 지방의 전문화된 역할을 토대로 해야 한다. 그리고 이때의 방향은 신활력사업의 취지에 합당하게 지방의 자율성을 극대화시키는 것이어야 한다.

중앙정부는 정책기획, 재정지원, 컨설팅, 평가 등을 통해 사업활성화를 지원하고 자치단체는 사업계획수립, 재원의 효율적 집행, 자체평가 등을 통해 소득과 부가가치를 창출하기 위한 구체적 사업을 시행해야 할 것이다. 이때 중앙정부는 지방의 자율적 사업추진을 지원하고 도와주는 비전제시자, 조력자적 위상을 지닌 지방사업의 ‘중앙적 파트너’의 역할을 하는 것이 바람직하다.

<그림 5-6> 중앙-지방의 협력사업계획 방향



특히, 중앙은 사업계획수립에 대한 지방의 자율성을 강화해주기 위한 차원에서 현재 세부적으로 제시되고 있는 기본 및 시행계획의 수립지침을 보다 포괄적으로 규정, 전환시켜야 할 것이다. 대신 중앙은 사업의 기본계획 및 시행계획 수립에 대한 정보와 지식을 제공해 줄 뿐 아니라, 자문, 컨설팅을 강화시켜야 할 것이다.

지방자치단체는 신활력사업의 지방적 논의를 보다 활성화시키기 위해 지역혁신협의회, 분과협의회, 전문가 등이 참여하는 ‘협력추진방식’을 설정, 추진해야 한다. 이때 특히, 민간 리더와 자치단체장의 적극적인 의지와 협력이 지방차원의 협력적 사업추진에 중요하다.

따라서 이러한 프로세스의 협력체계는 지방의 자율적 사업추진에 기반한 ‘광역-신활력자치단체’ 중심의 사업추진 시스템이 되어야 할 것이다.

## 2. 추진조직 정비

### 가. 중앙단위 추진조직 정비 : 공동협력단 기능강화

신활력사업의 중앙단위 추진조직은 국가균형발전위원회를 중심으로 관련 부처가 참여하는 공동추진단, 간사부처(행정자치부)로 구성되어 있다.<sup>78)</sup> 그러나 앞서 언급한 바와 같이, 국가균형발전위원회와 행정자치부가 정책의 기획, 집행 등을 주도적으로 관장하고 있고, 여타 관련부처는 공동추진이라는 정책취지와 달리 유명무실한 채, 이렇다 할 역할을 수행하고 있지 못하다.

그러나 다양한 주제에 걸친 신활력사업의 내용, 향토자원개발의 복합적 속성에 입각한 공동추진을 보다 활성화할 필요가 있다. 먼저 유명무실한 공동추진단의 기능을 강화하고 실질적인 협력 및 지원을 강화하기 위해 공동추진단을 ‘공동협력단’으로 전환할 필요가 있다.

78) 내년에는 농림부가 신활력사업의 간사부처를 맡을 예정으로 되어있다. 농촌개발정책과 연계하여 사업을 추진한다는 포석 때문이다. 그러나 이것은 다부처의 협력을 요하는 신활력사업의 정책취지 및 속성, 낙후지역개발의 지방이양 등을 감안할 때, 그리 효율적인 방안으로 보이지 않는다.

물론 협력단의 구성은 신활력사업에 관련되는 부처로 구성되며, 주무부처는 신활력사업의 복합성, 다양한 부처의 관련성, 낙후지역개발사업의 지방 이양성 등을 감안하여 이 분야에 전문성을 지닌 부처가 담당함이 합당할 것으로 판단된다.

공동협력단의 기능강화를 위한 조직정비도 필요하다. 조직구성은 공동추진과 전문성을 강화하는 방향으로 구성된다. 공동추진단은 기획·평가를 담당하는 기획조정분과(가칭), 재원지원을 담당하는 재정분과(가칭), 그리고 사업추진을 담당하는 사업분과(가칭)로 구성할 수 있다. 그런 다음 이들 분과별로 주관협력부처를 지정하여 전문성과 부처간의 협력을 확보해야 한다.

기획조정분과의 협력주관부처는 낙후지역개발사업을 총괄하는 부처를 중심으로 협력을 확보, 지원하며, 재정분과의 협력주관부처는 신활력사업의 재원을 담당하는 부처를 중심으로 협력을 확보한다. 사업분과는 사업주제별로 협력의 주관부처가 되어 관계사업을 시행한다. 사업분과에는 신활력 사업의 주제에 따라, 관광, 교육, 특산물, 지역특수자원 등의 분과를 두는 것이 타당하다. 그리고 주제에 전문성이 있는 부처를 협력주관부처로 지정하여 협력사업을 시행한다.

이런 추진조직 아래, 공동협력의 전체적인 실효성을 배가시키기 위해 분과는 정기 혹은 비정기적으로 교류 내지 회합을 활성화시켜야 할 것이다.

#### 나. 지방단위 추진조직 정비 : 신활력 협의회 구성

실태분석에서 확인된 바와 같이 지방단위의 신활력사업의 추진은 두 가지 특성을 보이고 있다. 하나는 사업추진에 대한 광역자치단체의 역할이 상당히 제한적이라는 점이며, 다른 하나는 신활력사업을 기초자치단체의 기획실, 행정과, 지역경제과, 도시정비과, 건설과 등 다양한 부서에서 관할하고 있어 전문성이 떨어지고 있다는 점이다.

우선, 신활력사업의 추진에 있어 기초자치단체와 광역자치단체의 역할분담을 토대로 광역자치단체의 역할을 보다 강화할 필요가 있다. 이때 기초자치단체는 해당 지역의 사업을 주도적으로 시행하고, 광역자치단체는 기초자치단체를 지

원하는 역할을 수행해야 할 것이다. 보다 구체적으로 광역자치단체는 지역내 신활력사업의 공모를 관장하고, 조정·컨설팅하며, 지역내 신활력 사업에 대해 자체평가를 시행하여야 할 것이다.

이를 위해서는 먼저, 광역자치단체 차원에서 ‘신활력사업 협의회’(가칭)를 구성하는 것이 바람직하다. 신활력사업 협의회는 관내 신활력 기초자치단체들로 구성되며, 신활력사업을 효율적으로 추진하기 위한 협력기구의 성격을 지닌다. 기초자치단체의 신활력사업 협의회 구성원은 자치단체장과 실무책임자, 민간으로 구성함이 바람직할 것이다. 단체장 및 민간의 신활력사업에 대한 마인드를 제고시킴과 동시에 사업의 추진의지를 강화시킬 필요가 있기 때문이다.

여기서는 주로 신활력사업 시행의 경험과 지식을 공유함과 동시에 관내 신활력사업의 보다 효율적인 추진방안을 토론하고 논의하는 역할을 하게 될 것이다.

이와 더불어 관내 기초자치단체 사업의 효율적 지원과 추진을 위해 광역자치단체 차원에서 신활력사업 관련 조직을 신설, 정비해야 한다. 신활력사업 조직을 별도로 설치하는 방안과 신활력 관련 부서인 지역개발부서 내에 신활력 전담 하위부서나 인력을 배치시키는 방안을 활용할 수 있을 것이다. 전자의 경우는 전문성 확보라는 장점이 있지만 개별사업을 전담하는 부서를 설치해야 하는 행정비용이 드는 것이 약점이다. 후자의 경우는 전문성이 떨어지는 약점과 행정비용의 절감이 되는 강점을 지니고 있다.

그렇지만 향후 낙후지역개발의 추세가 소프트 사업 쪽으로 전환되고 이와 관련된 사업의 수요가 증가할 것을 대비해, 소프트 사업을 관장하는 별도의 부서를 설치(가칭 ‘소프트 낙후지역개발과’), 운영한다면 양자의 편익을 동시에 창출할 수 있는 보다 합리적인 방안이 될 것이다.

기초자치단체 차원에서는 전문성이 떨어지는 다양한 부서에서 신활력사업을 관장하고 있어 전문성이 떨어지고 있는데, 신활력사업의 전문성을 제고시키는 방향의 조직정비가 필요하다. 신활력 전담부서를 기초자치단체 차원에서 만든다는 것이 현실적으로 행정의 효율성 측면에서 무리가 있는 점을 감안하여 신활

력사업을 관장하는 부서를 가능한 지역개발부서가 맡게한 다음, 소프트 사업의 특수성을 감안하여 신활력사업을 담당하는 파트를 지역개발 하위 전담부서에 설치하는 것이 바람직하다.

동시에 이 기능이 전문성을 요구하는 점을 감안하여 전담인력을 장기간 배치하여 사업의 전문성과 지속성을 확보시켜야 할 것이다. 또 이를 통해 전통적 지역개발사업을 답습하려는 경향을 사전에 방지하여 시책추진의 효과성을 배가시켜야 한다.

## 제5절 제도개선

### 1. 공모제 도입에 의한 사업추진

신활력사업은 인구밀도, 인구변화율, 소득할 주민세, 재정력 지수 등 낙후도 지표를 통해 하위 30%에 해당하는 자치단체를 대상지역으로 선정하여 사업을 추진하고 있다. 선정된 신활력지역의 사업계획은 <표 3-1>의 기준에 따라 평가가 시행되고 있으나 이는 계획수립의 자문과 수정·보완을 위한 평가일 뿐이며, 모든 신활력지역은 지역의 의사나 계획의 적정성 여부에 관계없이 사업을 추진하는 ‘선단식(船團式)’ 추진방식을 채택하고 있다.

신활력지역에 예외없이 모든 지역이 신활력사업을 추진하는 것은 낙후지역인 신활력지역을 총체적으로 지원한다는 취지에서는 일리가 있지만 자칫 부실한 지역을 선발할 우려도 없지 않다. 실제 초기단계의 시행착오 등으로 일부 시·군은 사업추진이 부진하여 사업비 전액을 이월하는 경우도 발생하고 있다. 따라서 가급적 많은 신활력지역에서 사업을 추진하는 것이 정책적으로 바람직하지만 사업의지가 전혀 없고 여건이 미비되어 있는 지역까지 사업을 억지로 추진하는 현행 시스템은 전면적으로 재고되어야 한다. 특히 한정된 국가 예산을 효율적으로 배분해야 하는 대명제에 비추어 볼 때, 모든 지역에 대해서 획일적으로 사업을 추진할 것이 아니

라 공모제 도입을 통해 적격한 지역에 대해 보다 많은 예산을 지원하는 「선택과 집중」의 원리를 적용함으로써 성공사례를 창출하는 전략이 필요하다.

2단계 사업부터 사업계획서 평가를 통해 사업계획이 우수하고 지역의 노력과 의지가 있는 지역을 선정하여 선별적으로 사업을 추진하는 공모제를 적용함으로써 지역의 정책 참여의지를 제고하도록 해야 한다. 첫째, 사업대상지역 선정 규모의 결정은 ① 일정비율 이내, ② 일정 점수 이상, ③ 두 기준을 공히 만족하는 경우 중에서 예산규모를 감안하여 선택적으로 적용한다. 둘째, 공모제를 적용할 때, ① 광역 단위에서 공모를 시행하는 방안과 ② 중앙 차원에서 공모제를 실시하는 방안이 가능한 데, 평가의 공정성과 객관성 유지를 위해 중앙 차원에서 일괄 공모제로 시행하되 시도별로 배분을 조정하는 것이 바람직하다. 셋째, 계속사업의 경우에는 1단계 추진실적에 대한 종합평가 결과를 반영하여 2단계 사업의 계속실시 여부를 판단하도록 한다. 아울러 이를 위해 민간 전문가로 구성되는 선정위원회를 구성하고 이를 통해서 대상지역을 선정할 필요가 있다.

## 2. 계획수립방식의 개선

신활력사업계획은 기본적으로 자치단체가 스스로 수립해야 한다. 그럼에도 불구하고 1단계 신활력사업계획의 수립에서는 많은 지역에서 외부의 전문용역 기관을 활용한 것으로 알려지고 있다. 이는 신활력지역의 인적역량이 취약하고 계획수립 능력에 한계가 있는 실정을 감안할 때 어느 정도 예상한 결과이지만, 신활력지역의 자주적인 혁신역량을 제고하는 사업취지에 어긋날 뿐만 아니라 계획수립과정에서 지역의 창의적인 아이디어나 고민이 반영되기 어려워 신활력사업계획이 지역의 현실을 제대로 반영하지 못하게 될 가능성이 높다.

그러므로 신활력지역에서 외부지원 없이 사업계획을 수립할 수 있도록 중앙부처의 면밀한 사전준비 작업이 요구된다. 예를 들어 신활력 사업계획서의 계획서 작성양식을 표준화시킨 다음, 지역에서는 필요한 사항이나 근거자료를 첨부하면 기본적인 계획서가 작성될 수 있도록 하는 방안을 검토하여 계획서 작성에 소요되는



불필요한 자원낭비를 줄일 필요가 있다.<sup>79)</sup> 아울러 사업계획서의 평가도 계획서의 형식적인 측면 보다는 내용적 측면을 중시하는 실용적 관점이 강화되어야 한다.

### 3. 중앙 및 자체평가 이원화

신활력사업의 성과평가는 연차별 평가와 종합평가로 구분할 수 있는데 양자는 서로 목적이 달라야 하며 따라서 평가내용과 평가방식도 구별되는 것이 당연하다. 연차별 평가는 당해 연도의 사업이 계획대로 추진되었는가를 확인하는 것이 주된 목적으로 평가내용을 가급적 단순화 하는 것이 바람직한 반면, 종합평가는 사업이 당초의 정책목표대로 추진되었는지에 대한 성과평가가 이루어져야 한다.

평가주체와 방식도 연차별 평가에서는 광역자치단체가 자체평가를 토대로 평가하는 것으로 충분할 것이다. 이와 반면에 종합평가는 신활력정책의 제도에 관한 전반적인 사항을 진단하는 것이 주된 목적이 되어야 한다. 종합평가의 내용에는 재정지원 규모의 적절성, 신활력지역 선정지표의 수정, 지원대상지역 또는 지역별 지원규모의 확대 또는 축소, 전체사업의 효과, 추진상의 문제와 개선사항, 지원대상사업의 조정, 사업의 계속시행여부 등이 전반적으로 검토되어야 한다. 종합평가의 주체는 중앙부처에서 관장하되 외부의 전문기관 또는 전문가 집단을 활용하는 것이 바람직하다.

종합평가는 제2차 신활력사업이 착수되기 전인 1차 사업의 마지막 해에 수행하며 연차별 평가와는 별도로 시행되어야 한다. 이 때 유의해야 할 점은 신활력사업의 연차별 추진실적 평가를 단순히 예산집행 실적을 집계하는 방식에서 탈피하여 구체적인 평가지표를 사전에 제시하고 이의 달성 여부를 평가하는데 중점을 두어야 한다는 점이다. 평가의 목적이 계획 대비 달성 정도를 측정하는 것임을 감안할 때 신활력사업 계획에 계량화된 지표(예: 고용창출 숫자, 관광객수,

79) 지역개발계획의 계획수립에 지나친 인력과 재원을 낭비하는 사례는 비단 신활력사업에만 국한되는 것은 아니며 계획서를 평가하거나 공모제를 실시하는 대부분의 개발사업에 공통적인 문제점이다.

교육훈련 참가인원수, 세미나·워크숍 개최횟수 및 참여인원수 등)를 제시하도록 유도하고 이를 평가에 적극 활용할 필요가 있다.

<표 5-7> 평가종류별 대비

구 분	연차별 평가	종합평가
평가기간	1년	3년
평가주체	자치단체	중앙정부
평가방식	자체평가 위주	전문기관 또는 전문가집단
평가목적	계획추진실적 평가	정책목표달성 평가
평가결과 환류	재정적 인센티브/페널티	사업존속 여부 판단

#### 4. 재정지원 개선

전통적 지역개발사업과 달리 지역의 소득 및 부가가치를 창출하는 신활력사업은 소프트 지역개발사업의 취지에 입각하여 당장의 가시적 성과가 드러나지 않더라도 인내심을 갖고 지속적으로 추진해야 하며 자치단체에 대한 재정지원도 안정성있게 유지되어야 한다.

현재는 참여정부의 대표적 낙후지역개발사업이고 국가균형발전위원회가 주도하고 있어 당장은 재원확보에 어려움이 발생하고 있지 않지만 여건이 바뀔 경우, 타 사업과의 경쟁관계로 인하여 매년 신활력사업에 대한 재원확보가 어려워질 우려가 없지 않아 이에 대한 대비가 필요하다.

첫째, 신활력사업에 대한 안정적인 재원확보를 위해서는 단기적으로는 공모제 실시를 통해 한정된 지원재원을 집중적으로 운용함으로써 지역당 보다 많은 규모의 재원을 지원하여 사업의 실효성을 증대시키고 동시에 조기에 성과를 창출하도록 유도하는 것이 바람직하다. 신활력지역으로 선정된 지역에 대해서는 기본배정 보다는 인센티브 재원의 배정을 상당한 정도로 확대함으로써 경쟁을 촉진하고 사업추진의 유인동기를 강화할 필요가 있다.

둘째, 보다 근본적으로는 모든 낙후지역개발사업을 자치단체 차원에서 통합

적으로 운영하는 대신, 이에 필요한 국가재원을 포괄 지원하는 방식으로 제도적 개선이 필요하다. 부처별로 산발적으로 다기화되어 있는 우리나라의 낙후지역 개발체계의 문제점에 대해서는 그동안 누차 지적되어 온 병폐임은 새삼 말할 나위가 없지만(김현호·한표환, 2003), 그동안 부처이기주의로 인해 개선이 어려웠던 것이 현실이다. 차제에 분산화된 낙후지역개발제도를 통합하고 자치단체가 낙후지역종합개발계획을 수립한 다음 군특회계의 지역개발계정에서 지원되고 있는 낙후지역개발 지원예산을 통합하여 자치단체에게 포괄 지원하는 방안이 요구된다. 그렇게 함으로써 자치단체에게는 지역이 필요로 하는 사업선택권을 부여하고 동시에 필요한 사업에 대해서는 안정적으로 재원을 확보할 수 있도록 전향적 제도개선이 이루어져야 한다.

## 5. 신활력사업 지원 관련법 정비

현재 신활력사업은 군특법 시행령에 사업근거가 규정되어 있는 상태로서 법적인 기반이 미약한 형편이다. 따라서 신활력사업의 추진근거를 명확히 규정하고 국가재정지원의 안정성을 확보하기 위해서는 낙후지역개발에 관한 통합입법(가칭 ‘낙후지역개발촉진특별법’)의 제정을 통해 사업의 지속가능성(sustainability)을 보장할 필요가 있다.

우선 여러 부처에 흩어져 있는 낙후지역 개발정책들을 하나의 통합법률에 규정하고 자치단체가 낙후지역종합개발계획의 수립을 통해 이들 사업을 지역의 특성과 수요에 부합하도록 상호연계시켜 추진하도록 해야 한다. 이때 필요한 재정지원은 군특회계의 일정부분을 법정비율로 확보하여 안정적으로 자치단체에 지원하되 개별 사업별로 지원하는 것이 아니라 군특회계의 당초 목적에 맞도록 포괄지원하는 방식을 채택해야 한다.

아울러 통합법률에서는 신활력사업을 포함한 낙후지역개발사업들에 대해서 추진체계와 평가체계 등을 명확히 규정함으로써 체계적이고 지방화된 낙후지역 개발을 유도할 수 있을 것이다.



## 제6장 요약 및 정책제언

### 제1절 요약

우리 나라 낙후지역개발은 지난 30여년간 추진해 왔던 생활환경개선을 위한 물적 지역개발방식을 탈피하여 도시와의 상생적, 교호적(交互的)관계 속에서 소득 및 일자리 창출을 모색하는 새로운 ‘소프트 지역개발방식’으로 전환해야 할 시점에 와 있다. 2004년부터 새롭게 추진하고 있는 신활력사업은 소프트 지역개발의 의의와 취지에 가장 근접한 개발방식으로 평가되고 있다. 이는 그간의 낙후지역정책이 낙후지역의 실질적 발전과 거리가 있다는 인식에 따라 소득과 일자리를 창출하고 그야말로 ‘신활력’이 넘치는 역동적인 지역으로 탈바꿈하기 위한 새로운 패러다임의 정책이다.

그러나 새로운 정책전환과 관련하여 정책취지에 대한 이해는 물론, 정책시행의 경험과 노하우가 부족하기 때문에 중앙정부는 물론이고 자치단체 입장에서도 추진과정에서 적잖은 어려움을 겪고 있다. 이 같은 문제인식에 따라 본 연구에서는 소프트 지역개발의 개념적 구성요소를 설정하고 이에 근거하여 신활력사업의 추진과정을 분석·평가하고 문제점을 진단함으로써 신활력사업이 낙후지역을 소생시키는 새로운 제도로 정착할 수 있는 정책방안을 도출하는 데 연구의 목적을 두고 있다.

연구의 목적과 범위 및 방법을 기술한 서론에 이어, 제2장에서는 이론적 논의로서 소프트 지역개발의 개념과 구성요소의 특징을 설명하고 있다. 전통적 지역개발과 대비되는 새로운 개념으로서 소프트 지역개발의 개념을 정립하고 차별화된 개념적 구성요소를 구체적으로 설명하고 있다. 소프트 지역개발의 개념을 정립하기 위해서는 현행 낙후지역의 개념정의부터 다시 검토해야 한다. 낙후지

역이란 생활환경이 열악한 지역이기 이전에 경제적으로 발전이 덜 된 지역이라는 인식이 필요하고 낙후지역을 소생시키기 위해서는 소득과 일자리 창출이 우선되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 소프트 지역개발이란 소득과 일자리를 창출하기 위한 혁신전략이기 때문이다. 이 연구에서는 전통적 지역개발과 대비되는 소프트 지역개발의 개념적 구성요소로서 목표, 전제, 방식, 추진체제 등을 새롭게 정의하고 있는데 이를 토대로 신활력사업 실태분석의 틀을 설정하고 있다.

제3장은 신활력사업의 추진실태분석으로 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저 신활력사업의 제도개요와 추진현황에서는 신활력사업의 전반적인 제도소개와 함께 추진실태를 항목별로 정리하였다. 다음은 이 연구의 핵심내용 중 하나로서 신활력사업의 추진실태분석이다. 여기서는 앞서 정의한 소프트 지역개발의 분석의 틀에 근거해서 신활력사업의 추진과정을 분석, 평가하였다. 전국의 70개 신활력지역의 담당공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였으며 일부 사례지역에 대해서는 현지방문을 통해 심층조사를 실시하였다. 이어서 분석결과를 토대로 사업내용과 방식, 사업추진체제, 제도개선의 세 가지 차원에서 문제점을 도출, 정리하였다.

제4장은 소프트 지역개발에 관한 국내외 사례를 소개했다. 신활력사업의 이론적 모형인 소프트 지역개발방식의 국내외 선진사례로서 유럽과 일본의 사례 및 국내 성공사례를 비교적 상세하게 소개하고 성공요인과 정책적 시사점을 정리하였다.

제5장은 신활력사업의 개선방안을 다루고 있다. 이상에서 검토한 이론적 논의, 사업실태분석 및 문제점, 국내외 사례연구 등을 토대로 향후 신활력사업이 소프트 지역개발의 성공적 정책으로 정착하기 위한 정책대안 및 제도개선방안을 제시하고 있다

## 제2절 정책제언

신활력사업은 주체간 협력체계, 즉 지역혁신체계의 구축을 통해서 지역자원의 활용을 극대화함으로써 낙후지역의 부가가치와 소득 그리고 일자리를 창출하여 사람이 살 수 있는 공간으로 재생시키는 데 목적이 있다. 따라서 신활력사업이 소프트 지역개발전략으로서 본래의 기능을 최대한 발휘할 수 있도록 다각적 측면에서 정책대안이 모색되어야 한다. 이 연구에서는 신활력사업의 정책방안을 크게 사업내용 및 방식, 지방의 추진역량, 추진체제, 제도개선의 네 가지 측면에서 접근하고 있다.

첫째, 사업의 내용 및 추진방식 측면에서는 신활력사업의 주제(발전테마)를 경쟁력있는 소수로 집중하고 부문간 융합, 사업간 연계를 통해 혁신성과를 제고해야 한다. 신활력사업 주제의 집중성 강화를 위해서는 지역혁신협의회의 하위분과로 ‘지역자원분과위’를 설치해 경쟁력 있는 자원을 발굴, 선정함과 동시에 체계적으로 관리해야 한다. 향토자원의 융복합화를 위해서는 향토자원개발 전문기관과 제휴해 컨설팅을 받음과 동시에 ‘향토자원개발 선순환 시스템’을 개발해야 한다. 또 신활력사업과 기존낙후지역, 신활력사업과 타부처 유사사업과의 연계활성화에 의한 시너지효과를 창출하기 위해서는 연계 인센티브 및 법제지원, 낙후지역연계추진단의 구성, 유사·동일사업지역간 공동추진협의체 구성 등의 지원이 필요하다.

둘째, 지방의 추진역량 강화측면에서는 인적자원이 취약한 신활력지역의 특성을 감안하여 기획능력과 전문성을 보완하는 외부 지원체제의 구축과 내부의 혁신리더양성을 위한 교육·훈련에 대해서 대안을 제시하고 있다. 특히 ‘1시군/1인 FD’를 개선한 ‘전문지원 지역협력단’과의 협약, 수요자 중심의 맞춤형 교육지원 등을 통한 기획역량의 강화와 인적자원의 학습지원을 제공해야 한다. 아울러 지역과의 관계자산에 기반한 오너제 활용의 ‘인연 마케팅’, ‘감성 마케팅’ 등의 전략도 도입, 추진해야 한다.

셋째, 추진체계의 정비도 신활력사업의 지속적 추진을 위해서 중요한 요소이다. 여기에서 가장 강조해야 할 핵심사항은 공동협력시스템의 구축이다. 부처간, 주체간 협력이야말로 신활력지역의 부족한 역량을 보완하여 사업을 성공시키는 관건이 되기 때문이다. 이를 위해서 중앙차원에서는 현재의 공동추진단의 유명 무실한 역할을 분과위 형성을 통한 ‘협력주관부처제’를 시행함으로써 협력을 대폭 강화해야 한다. 지방자치단체 차원에서는 광역단위에서 ‘신활력 협의체’를 형성하고 신활력사업 담당조직을 지역개발관련 부서로 통합, 정비함으로써 사업의 효율성을 배가시키는 방안이 필요하다.

넷째, 제도적 개선의 측면에서는 1단계 사업의 추진과정에서 드러난 몇 가지 제도상 문제점에 대해서 개선이 필요하다. 우선 현재의 모든 신활력지역에 대한 일괄 사업추진방식을 지양하고 공모제를 도입해야 한다. 사업의지와 여건이 구비된 지역을 선정하여 선별적으로 사업을 추진함으로써 추진동기를 부여하고 지역당 지원규모도 확대할 수 있다. 사업계획 수립도 정형화된 계획서 작성양식을 개발하여 자치단체가 스스로 계획을 수립할 수 있도록 제도개선이 필요하다. 신활력사업의 평가는 연차별 평가와 종합평가로 구분하여 평가의 목적에 맞도록 평가기간, 평가주체, 평가활용방법 등을 달리할 필요가 있다. 재정지원의 안정성을 확보하기 위하여 궁극적으로는 신활력사업을 낙후지역개발사업으로 타사업과 함께 통합하고 이에 소요되는 지원재정을 균특회계에서 포괄보조하는 방식이 바람직하며 이를 실현하기 위하여 낙후지역개발에 관한 통합입법을 제정해야 할 것이다.

## 【 참고문헌 】

- 국가균형발전위원회(2004), 「낙후지역의 효율적 개발방안」.
- 국가균형발전위원회(2004), 「해외낙후지역 성공사례 연구」.
- 국가균형발전위원회(2003), 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 김진영(2005), “신활력지역 활성화”, 21세기 국토포럼·국토연구원 주최, 바람직한 균형발전을 위한 워크숍 자료.
- 김현호(2005), “신활력 사업의 현황과 과제”, 「지역경제」, 산업연구원.
- 김현호·한표환(2004), 「지역발전을 위한 향토자원의 개발 및 활용방안」, 한국지방행정연구원.
- 김형국(2002), 「고장의 문화판촉 : 세계화시대에 지방이 살길」, 학고재.
- 송미령(2006), “살기좋은 농촌만들기”, 국가균형발전위원회, 「살기 좋은 지역만들기」, 서울 : 제이플러스 애드.
- 안세경(2004), “신활력지역 추진배경과 선정”, 「도시문제」, 2004년 10월호.
- 이원섭(2005), “신활력사업의 추진현황과 발전방안”, 새국토연구협의회 2005년 제2차 포럼발표자료, 2005. 8. 24.
- 이철우·이종호(2003), “EU의 지역정책변화와 지역혁신정책의 함의”, 「국토연구」, 제34권.
- 전영옥(2004), “문화자원 개발과 지역활성화 전략”, 「이슈 페이퍼」, 삼성경제연구소.
- 전영옥 외(2003), 「지역경제 새싹이 돋는다」, 삼성경제연구소.
- 정근식 외(2001), 「일본 산촌의 지역경제와 사회정책」, 경인문화사.
- 정기환(2002), “우리나라 농촌개발정책의 방향”, 「농정연구」 2, pp. 113-132.
- 한국지방행정연구원(2004), 「낙후지역 선정지표 개발」.
- 한국지방행정연구원(2004), 「낙후지역 발전전략」.
- 한국지방행정연구원(1989), 「지역개발을 위한 투자자원조달방안 - 지방시를 중심으로」.



- 행정자치부(2005), 「신활력사업 시·군 사업계획 수정·보완 요구서」.
- 행정자치부(2004), 「신활력사업 추진지침」.
- 보성군 홈페이지(<http://www.boseong.go.kr>)
- 함양군 홈페이지(<http://www.hamyang.go.kr>)
- 화천군 홈페이지(<http://www.ihc.go.kr>)
- 토고미 홈페이지(<http://togomi.invil.org>)
- Amin, A. and Tomaney, J.(1995b), “The Challenge of Cohesion”, Amin, A. and Tomaney, J.(eds.), *Behind the Myths of the European Union: Prospects for Cohesion*, Routledge.
- Ashworth, G. J. and H. Voogd(1990), *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*, London: Belhaven Press.
- European Communities(2000), “Commission Guidelines for Regional Development Programmes 2000-2006”, Inforegio Fact Sheet: January 2000.
- Freedmann, J. and Weaver, C.(1979), *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, Berkeley; University of California Press.
- Griffith, R.(1998), “Making Sameness: Place Marketing and the New Urban Entrepreneurialism”, Nick Oatley, *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, London: Sage Publication, pp.41-57.
- Klaassen, L. H.(1965), *Area Economic and Social Redevelopment: Guidelines for Programmes*, Paris: OECD.
- Ray, C.(2001), *Cultural Economics: A Perspective of Local Rural Development in Europe*, Center for Rural Economy.
- Stohr W. B. and Taylor D. R. F.(1981), *Development from Above or Below: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, New York: John Wiley and Sons.

## [ 부 록 ] 신활력사업 실태조사 설문지

안녕하십니까?  
 저희 연구원은 행정자치부와 공동으로 신활력사업의 문제점 파악과 개선방안 마련을 위해 신활력사업 실태조사를 실시하고 있습니다.  
 여러분께서 주시는 고견은 정책개발을 위한 기초통계자료로만 사용될 것입니다. 설문에 성실히 응답해 주시면 큰 도움이 되겠습니다.  
 감사합니다.

< 문의처 >  
 한국지방행정연구원                      김현호                      02-3488-7344

※ 해당되는 항목에 체크(✓) 하거나 내용을 괄호 ( ) 안에 기입해 주시기 바랍니다.

1. 신활력사업에 대한 일반사항을 기입해 주십시오.

사업명	사업 테마이름	총사업비 (2006년)	소프트사업비 (2006년)
		(        )백만원	(        )백만원

☞ 사업 테마이름 예시 : 타라소피아 기반조성사업, 건봉다시마장 사업, 고성녹차그린투어사업 등 지역에서 추진하는 테마구분이 분명한 사업을 예시

2. 신활력사업의 소재가 되는 지역자원은 무엇입니까? 해당되는 사항을 모두 표기해 주십시오.

약초(    ), 과실류(    ), 생태자연환경(    ), 전통산업(    ), 전통음료(    ),  
 인물(    ), 술(    ), 교육자원(    ), 생명건강(    ), 해양수산(    ),  
 역사문화(    ), 채소류(    ), 곤충(    ), 차 (    ), 기타 (    )

3. 타 지역에 비해 신활력사업 주제의 차별성은 어느 정도라고 생각합니까?  
 ① 매우 강함 ( ) ② 강함 ( ) ③ 보통 ( ) ④ 약함 ( ) ⑤ 매우 약함 ( )
4. 사업의 테마는 어떤 방법으로 선정했습니까?  
 ① 주민공모 ( ) ② 지역사회 추천 ( ) ③ 협의회 토론 ( )  
 ④ 자치단체 자체선정 ( ) ⑤ 기타 ( )
5. 신활력사업에서 활용하는 지역자원 선정시 주민의견반영 정도는 어떠합니까?  
 ① 매우 강함 ( ) ② 강함 ( ) ③ 보통 ( ) ④ 약함 ( ) ⑤ 매우 약함 ( )
6. 신활력사업을 위해 선정한 지역자원의 지역적 연고성은 어떻다고 생각합니까?  
 ① 매우 강함 ( ) ② 강함 ( ) ③ 보통 ( ) ④ 약함 ( ) ⑤ 매우 약함 ( )
7. 귀 자치단체에서 추진하는 신활력사업의 추진형태는 어떠합니까?  
 ① 재배(생산) ( ) ② 가공 ( ) ③ 관광 및 이벤트 ( )  
 ④ 재배+가공 ( ) ⑤ 재배+관광 ( ) ⑥ 가공+관광 ( )  
 ⑦ 재배+가공+관광·이벤트 ( ) ⑧ 기타 ( )
8. 신활력사업의 계획은 어떤 방법으로 수립하였습니까? 2005년 2006년 계획 각각에 대해 체크해 주십시오.
- | 구 분         | 2005년 계획 | 2006년 계획 |
|-------------|----------|----------|
| ① 자치단체 자체수립 | ( )      | ( )      |
| ② 외부용역 수립   | ( )      | ( )      |
| ③ 기타        | ( )      | ( )      |
9. 신활력사업 계획수립시 의견수렴을 위한 공청회, 토론회는 몇 번 개최하였습니까?  
 ( ) 회
10. 지난 1년간 신활력사업의 인적자원의 능력향상을 위한 워크샵, 포럼 및 세미나, 교육 개최회수는 얼마입니까?  
 ( ) 회
11. 신활력사업 담당 공무원의 현재 보직기간은 얼마입니까?  
 ( ) 년 ( ) 월

12. 신활력사업에 대해서 다음에 대한 자율성은 어느 정도입니까?

구분	매우 강함	강함	보통	약함	매우 약함
계획수립	( )	( )	( )	( )	( )
사업집행	( )	( )	( )	( )	( )
예산편성, 지출	( )	( )	( )	( )	( )

13. 신활력사업은 누가 주도적으로 추진하고 있습니까? 복수인 경우는 해당되는 곳에 모두 체크해 주십시오.

- ① 지방자치단체 공무원 ( )
- ② 지역 주민 ( )
- ③ 기업체 ( )
- ④ 지역내 민간단체 ( )
- ⑤ 정부 및 공공기관 ( )
- ⑥ 기타 ( )

14. 신활력사업을 추진하기 위한 전담조직이 있습니까? 있다면 구성은 어떻게 됩니까?

구분	자치단체 내	자치단체 외
유, 무	유 ( ) 무 ( )	유 ( ) 무 ( )
조직명칭	( )	( )
조직구성	( )	( )

☞ 조직구성의 경우, 자치단체의 경우 신활력사업의 주무부서 등(지역개발과, 건설과, 혁신기획과 등을 표기하고, 자치단체 외의 경우는 조직을 구성하는 관련단체나 조직, 사람 등(영농조합법인, 00작목반 등을 표기해 주십시오.

15. 신활력사업에 대해 지방자치단체와 중앙, 지방, 의회, 주민 등과의 협력수준은 어떻습니까?

구분	매우 활성화	활성화	보통	미흡	매우 미흡
중앙 (균형위, 중앙부처)	( )	( )	( )	( )	( )
타 기초자치단체	( )	( )	( )	( )	( )
해당 광역자치단체	( )	( )	( )	( )	( )
기초지방의회	( )	( )	( )	( )	( )
지역주민	( )	( )	( )	( )	( )
대학, 연구기관	( )	( )	( )	( )	( )
FD	( )	( )	( )	( )	( )
NGO	( )	( )	( )	( )	( )

16. 사업 1차년도 동안 지역혁신협의회 및 분과협의회 개최회수는 얼마였습니까?

지역혁신협의회 개최 : ( ) 회 , 분과협의회 개최 : ( ) 회

17. 신활력사업을 추진함에 있어 지역내 다른 사업과의 연계 및 다른 자치단체와의 연계는 어떻습니까?

구분	매우 활성화	활성화	보통	미흡	매우 미흡
지역내 다른 사업	( )	( )	( )	( )	( )
다른 자치단체	( )	( )	( )	( )	( )

18. 신활력사업을 추진함에 있어 지역내 다른 사업 또는 다른 자치단체와 연계의 필요성은 어떻습니까?

구분	매우 필요	필요	보통	불필요	전혀 불필요
지역내 다른 사업	( )	( )	( )	( )	( )
다른 자치단체	( )	( )	( )	( )	( )

19. 사업 1년차 동안 신활력사업을 마케팅하기 위해 어떤 활동을 하였습니까? 중요한 것 순으로 세 가지만 1, 2, 3으로 기입해 주십시오.

- ① 마케팅 계획수립 ( )      ② 공동 브랜드 개발 ( )
- ③ 마케팅 조직정비 ( )      ④ 마케팅 현상논문공모 ( )
- ⑤ 체험 및 이벤트 개최 ( )    ⑥ 홈페이지제작 ( )
- ⑦ 홍보책자 발간 ( )          ⑧ 홍보 캠페인 ( )
- ⑨ 기타 ( )

20. 신활력사업에 대한 평가의 일반적 문제점은 무엇입니까?

- ① 평가지표의 부적절 ( )    ② 평가조직의 부적절 ( )
- ③ 계획서 위주의 평가 ( )    ④ 추진내용 평가의 부족 ( )
- ⑤ 자체평가의 미흡 ( )      ⑥ 성과를 측정하기 어려운 단기평가 ( )
- ⑦ 기타 ( )

21. 신활력사업에 대한 사업계획서 평가 및 집행평가의 문제점은 무엇입니까? 계획서 평가 및 사업집행 평가 각각에 대해 중요한 것 두 개씩을 골라 1, 2를 기입해 주십시오.

계획서 평가	사업집행 평가
① 계획서작성의 시간부족 ( )	① 평가지표의 부적절 ( )
② 소프트사업계획의 강조 ( )	② 중앙중심의 평가단 구성 ( )
③ 평가지표의 부적절 ( )	③ 계획서평가와 집행평가의 미구분 ( )
④ 계획서작성 지침의 부적절 ( )	④ 평가시스템 미정립 ( )
⑤ 평가단 구성의 부적절 ( )	⑤ 3년단위 졸업제도의 부적합 ( )
⑥ 기타 ( )	⑥ 기타 ( )

22. 신활력사업에 대한 광역 및 기초자치단체 평가의 현황은 어떻습니까?

구 분	시행	시행계획 중	시행계획 미수립
광역자치단체 평가	( )	( )	( )
기초자치단체 평가	( )	( )	( )

23. 신활력사업은 지역혁신협의회, FD, 대학 및 연구소가 컨설팅을 지원하고 있습니다. 이들의 자문은 얼마만큼 유용합니까? 각각에 표기해 주십시오.

구 분	매우 유용	유용	보통	미흡	아주 미흡
지역혁신협의회	( )	( )	( )	( )	( )
FD	( )	( )	( )	( )	( )
지역내 대학 및 연구소	( )	( )	( )	( )	( )

24. 신활력사업에 있어서 광역자치단체의 역할은 어떻다고 생각하십니까?

- ① 만족한다 ( ) ② 보통이다 ( ) ③ 보다 강화되어야 한다 ( )

25. 필요하다면 광역자치단체의 강화되어야 할 역할은 무엇입니까?

- ① 사업계획서수립 컨설팅 ( ) ② 사업계획서 평가 ( )  
 ③ 사업홍보, 마케팅 ( ) ④ 사업집행 컨설팅 ( )  
 ⑤ 사업추진상황 점검 ( ) ⑥ 광역단위 사업공모 ( )  
 ⑦ 광역내 기초자치단체간의 연계 활성화 ( ) ⑧ 기타 ( )

26. 현재와 달리 신활력사업을 공모제로 시행하자는 의견이 있습니다. 이에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 반대 ( ) ② 반대 ( ) ③ 그저 그럼 ( ) ④ 찬성 ( ) ⑤ 아주 찬성 ( )

27. 신활력사업은 졸업제 등을 적용하여 3년 단위로 사업을 평가할 예정입니다. 이에 대한 견해는 어떻습니까?

- ① 성과를 내기에 부족한 시간임 ( ) ② 졸업제 평가에 찬성 ( )  
 ③ 중간점검 평가로 한정해야 함 ( ) ④ 합당한 지표개발 후 평가에 찬성 ( )  
 ⑤ 기타 ( )

28. 신활력사업을 추진함에 있어 소프트웨어와 하드사업의 비중에 대한 견해는 어떻습니까?

- ① 하드사업은 가급적 인정하지 말아야 한다 ( )

- ② 꼭 필요한 경우는 인정해야 한다 ( )
- ③ 하드사업의 비중을 높여야 한다 ( )
- ④ 자치단체 재량에 맡겨야 한다 ( )
- ⑤ 기타 ( )

29. 현재 FD 제도가 운용되고 있습니다. 개선점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 현행대로 기초자치단체 단위로 자문단 운영 ( )
- ② 광역자치단체별로 자문단 풀 운영 ( )
- ③ 사업 유사성별로 자문단 풀 운영 ( )
- ④ 중앙단위에서 자문단 풀 운영 ( )
- ⑤ 기타 ( )

30. 현재, 인구밀도 및 인구변화율, 소득할 주민세, 재정력 지수를 사용하여 신활력지역을 선정하고 있습니다. 선정지표는 어떻다고 생각하십니까?

구 분	인구밀도	30년 인구변화율	소득할 주민세	재정력 지수
수정해야 할 지표	( )	( )	( )	( )
삭제해야 할 지표	( )	( )	( )	( )

추가해야 할 지표 : ( )

31. 신활력사업의 개선에 대한 의견을 적어 주십시오.

## 【 Abstract 】

### Current Status of Revitalization Project for Depressed Regions and Measures for Improvement

Korea has implemented the development policy for depressed regions with a focus on improving the living environment of those regions for the past 30 years. The effects of the policy, however, have remained very limited.

Against this backdrop, it is high time to shift from the existing policy to the soft regional development policy that looks for income and job creation. The project for revitalizing depressed regions launched in 2004 is evaluated as the closest to the soft regional development in terms of meaning and objective, since it is based on the realization that the past policies for depressed regions were ineffective in generating practical development and it is a new paradigm-based policy aiming to transform depressed regions into dynamic regions with new vitality via income and job creation.

Nevertheless, with regard to the policy transition, the lack of understanding of the policy and insufficient experience and know-how in policy implementation have made the central and local governments undergo a number of difficulties. In this regard, this study has the objective to define the conceptual components of the soft regional development, evaluate the progress of the revitalization project for depressed regions, and diagnose related issues in order to come up with the policy measures to stabilize the revitalization project for depressed regions.

Following the introduction where the objective and research methods of the study are described, Chapter 2 deals with theoretic discussions and explains the concepts of the soft regional development and the features of its components. As opposed to the



concept of traditional regional development, soft regional development is described as a new concept, and its differentiated conceptual components are elaborated in detail. In particular, it is stressed that depressed regions should be recognized as economically underdeveloped, and that income and job creation should be the highest priority for the resuscitation of depressed regions. It is also mentioned that soft regional development is an innovative strategy for income and job creation. The study makes a new definition for soft regional development in terms of goal, method, and implementation scheme as opposed to the traditional regional development, and this gives the framework for the analysis of the current status of the revitalization project.

Chapter 3 analyzes the implementation strategies of revitalization projects and is divided into three parts. First, the overview and current status of revitalization projects are summarized by items. Secondly, the implementation status and procedures of revitalization projects are analyzed and evaluated. To this end, a survey was conducted of public servants of 70 revitalization regions, and for some regions, the site visit was made for an in-depth research. Based on the analysis, the issues are identified and summed up in terms of project details, methods, implementation system, and system improvement.

Chapter 4 introduces the case examples at soft regional development of home and abroad. In particular, European, Japanese, and domestic examples are highlighted with relatively more details, and their success factors and policy considerations are listed up.

Chapter 5 delves into the measures for improvement of revitalization project. Especially, the following approaches are proposed; the strengthening of concentration and differentiation of project theme, the merge and cross-over of regional asset development sectors, the linkage of revitalization projects and other development project of depressed regions, the empowerment of planning ability of local government and the introduction of multiple marketing methods. Additionally suggested approaches include

the revision of cooperative implementation system and organizations, the selection of project regions by application of local government, the increased support for local governments with block grants and the well-devised evaluation system on development outcomes.

신활력사업의 추진실태분석 및 개선방안

---

발행일 : 2006년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 부국문화인쇄사

Tel. 2268-9254~5

---

\*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-290-2