

# 향토산업의 선정과정과 선정기준의 영향력 분석에 관한 연구\*

## : 충청남도를 사례로

A study on Impact Analysis of Selection Processes and  
Selection Criteria for Territorial Industry in Chungnam Province

이 관 루\*

Lee, Kwan-Ryul

### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 향토산업 관련논의의 검토
- III. 충남지역 향토산업의 선정과정과 선정기준의 영향력 분석
- IV. 결 론

본 연구의 목적은 충청남도를 사례로 하여 향토산업의 선정과정과 선정기준의 영향력을 분석하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 2010년도 향토산업육성사업에 공모한 충남지역의 10개 기초자치단체를 사례로 하여 향토산업의 선정과정, 향토산업의 선정현황과 선정전략, 그리고 향토산업 선정기준의 영향력을 분석하였다. 주요 연구내용을 종합하면 다음과 같다.

첫째, 향토산업의 선정과정을 살펴보면, 기초자치단체는 향토산업육성사업계획을 거의 대부분 외부전문기관에 의뢰하여 수립하고 있고, 향토산업을 위한 제도적 기반을 제대로 갖추고 있지 못하고 있다. 한편 향토산업 관련기반이 잘 갖추어진 경우는 지역주민에 의해 향토산업이 선정되지만, 그렇지 않은 경우는 기초자치단체의 의지에 따라 향토산업이 결정되는 것으로 나타났다.

\* 본 논문은 “충남지역 향토산업의 선정과 발전방향에 관한 연구(2008, 충남발전연구원, 기본연구 2008-07)”를 수정·보완한 것임.

\*\* 충남발전연구원 책임연구원

논문 접수일: 2010. 8. 10, 심사기간(1,2차): 2010. 8. 11 ~ 2010. 9. 20, 게재확정일: 2010. 9. 20

둘째, 충남지역 10개 기초자치단체에서 선정된 향토산업의 현황을 살펴보면, 거의 대부분 기초자치단체에서는 지역적으로 특화된 1차 농산품을 향토산업으로 선정하는 것으로 나타났다. 한편 향토산업의 선정전략은 크게 전문화전략, 연계화전략, 그리고 다각화전략으로 유형화된다. 예컨대 청양군의 경우 전문화전략을 통해 구기자를 집중 육성하는 반면, 홍성군은 토굴이라는 지역특화자원을 활용하여 토굴새우젓과 토굴햄을 향토산업으로 육성하는 연계화전략을 추진하고 있다. 끝으로 금산과 부여의 경우 기존의 특성화된 향토산업과 별개의 다른 향토자원을 개발하는 다각화전략을 추진하고 있다.

셋째, 충남지역 향토산업 선정기준의 영향력을 분석해 보면, 5가지 세부선정기준 중 지역성과 전통성이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 시장성과 추진의지는 영향력이 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있고, 파급성은 통계적으로 유의미한 영향력을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이상을 종합해 볼 때, 충남지역 향토산업 선정에는 지역성과 전통성이 결정적인 영향을 미치는 것으로 알 수 있다.

□ 주제어: 향토산업, 선정과정, 선정기준, 영향력 분석

The purpose of this study is to analysis the impact on selection processes and to selection criteria for territorial industry in Chungnam Province. This study put up 10 of local governments in Chungnam Province which collected 2010 territorial industry fostering project as the cases for analysis on the impact on selection processes of territorial industry, the peculiarity of selected territorial industry, and the selection criteria for territorial industry. And following are the major synthesized study contents.

First, looking at selection processes of territorial industry, most local governments appears to entrust their territorial industry fostering project planning to outside professional organizations, and they don't have institutional bases for territorial industry. And local residents select territorial industry in the regions with fine territorial industry related bases, but otherwise, territorial industry were decided by the local governments' intention.

Second, looking at the peculiarity of territorial industry selected by 10 of local governments in Chungnam Province, most of them appeared to have selected locally specialized 1st farm products as their territorial industry. And their territorial industries are typology into professional, networking, diversification strategies.

Third, the analysis on the impact on selection criteria for territorial industry in Chungnam Province showed locality and traditionality most influential among 5 detailed selection criteria. On the other hand, the impact of marketability and

drive intention has been assessed low relatively, and its spreading appeared to be statistically significant in impact. To see all things above synthetically, the precise impact on selection of territorial industry in Chungnam Province seems to be locality and traditionality.

□ Keywords: Territorial Industry, Selection Processes, Selection Criteria, Impact Analysis

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

우리나라 대부분의 농촌지역은 낙후문제에 직면해 있을 뿐 아니라 지역발전을 위한 최소한의 기반마저 갖추고 있지 못한 실정이다. 이러한 농촌지역을 활성화하기 위해서 우리나라는 지역의 고유한 향토자원을 산업화하기 위한 다양한 정책을 지속적으로 추진해 왔다. 대표적인 정책으로는 농림수산식품부의 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업, 지역농업클러스터사업, 지리적표시제, 신활력사업, 행정안전부의 향토지적재산육성사업, 기획재정부의 지역특화발전특구, 그리고 지식경제부의 지역혁신특성화사업 등을 꼽을 수 있다. 최근 포괄보조금제도와 함께 도입된 기초생활권발전계획에서도 “농어촌자원복합산업화지원”이라는 독립된 사업군을 설정하고 있는 등 향토산업육성을 강조하고 있다. 또한 “농어업·농어촌 및 식품산업기본법(2009)”의 개정에 따라 향토산업에 기반한 식품산업의 육성을 중시하고 있다. 이러한 향토산업 관련정책은 기존 하드웨어 중심의 개발전략에서 탈피하여 지역이 가지고 있는 고유의 정체성과 전통자원을 상업적으로 활용한다는 측면에서 공통성을 갖고 있다(이성근 외, 2006).

선진외국의 경우도 이미 오래전부터 농촌지역활성화를 위한 대안으로써 향토산업을 중심으로 한 농업클러스터 구축을 추진하여 왔다. 대표적인 예로는 미국 캘리포니아의 나파밸리 와인클러스터, 캐나다 나이아가라 아이스와인 클러스터, 노르웨이 농식품 클러스터, 일본 야마나시 와인산업 특구 등이 있다(김정호 외, 2004). 이외에도 이탈리아의 에밀리아로마, 벨기에 플랑드르, 네델란드 라흐닝언 등과 같이 지역의 1차 농산물에 기반한 농식품클러스터 등이 있다(이종호 외, 2009). 이들 사례는 지역적으로 특화된 향토자원을 중심으로 다양한 혁신요인을 유기적으로 결합하여 지역발전을 추진하였다는 공통점을 갖고 있다.

우리나라에서도 “국가균형발전특별법(제16조)”과 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발촉진에 관한 특별법(제31조)”, 그리고 “농어업·농어촌 및 식품산업기본법(제21조)”에 근거하여 향토산업 육성정책을 활발하게 추진하고 있다. 이들 향토산업 관련정책은 지역의 정체성과 전통성을 가진 향토산업 육성을 통해 지역경제활성화를 추진하는 전략으로써 내생적 지역발전전략이라는 큰 의미를 가진다. 또한 향토산업은 E. Schumacher가 주장한 중간기술의 특성을 갖고 있기 때문에 지역주민이 취업할 수 있는 일자리 창출에 적합할 뿐 아니라, 최근 국가적으로 육성하고 있는 식품산업클러스터의 핵심기반이라는 측면에서 매우 중요하다. 이런 맥락에서 볼 때, 향토산업을 육성하는 과정에서 지나치게 외부자원의 유입을 강조하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 왜냐하면 문화적·환경적 측면에서 지역사회의 수용능력을 초과하는 외부자원의 유입은 향토산업을 육성할 수는 있을지 모르겠지만, 지역사회의 사회자본과 시장을 혼란하게 하는 요인이 될 수 있기 때문이다(이병오 외, 2009).

향토산업은 학술적 개념이 아닌 정책적 필요성에 의해서 도입·논의되어 왔기 때문에 향토산업의 중요성에도 불구하고 그간 폭 넓은 연구가 수행되지 못한 것이 현실이다. 향토산업과 관련한 기존 선행연구(김선기, 2003; 김정호 외, 2004; 김현호 외, 2004; 박석두 외, 2004; 송영필 외, 2005; 원천식, 2005; 윤철석 외, 2005; 황종환, 2005; 농촌자원개발연구소, 2006)들은 주로 향토산업의 개념과 유형, 그리고 성공조건 등을 중심으로 한 규범적 접근인 측면에 국한되어 있다. 비록 일부 선행연구(고복남 외, 2005; 변필성, 2006, 이성근 외, 2007)에서 특정 향토산업을 클러스터 측면에서 고찰한 사례가 소개되고 있고 있지만, 이들 연구는 해당 사례에 특수성을 규명하는데 초점을 둔 한계가 있다. 따라서 향토산업과 관련한 기존 연구는 소수의 제한된 연구자에 의해 한정된 연구분야만 다루진 한계가 있다. 그 결과 향토산업에 관한 다양한 접근방법의 도입과 연구내용 및 범위의 확장이 이루어지지 못하였다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 낙후지역발전을 위한 정책적 중요성을 갖고 있는 향토산업이 성공적으로 추진되고 소기의 정책목적을 달성하기 위해서는 향토산업의 선정과정과 선정기준에 대한 체계적인 논의가 활발히 이루어져야 할 필요성이 있다. 그러나 향토산업의 선정과정에 관한 연구는 지금까지 수행되지 못하였고, 선정기준에 관한 연구는 황진수 외(2010)가 유일한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 충청남도를 사례로 하여 향토산업의 선정과정과 선정기준의 영향력을 분석하는데 목적을 두고자 한다. 본 연구는 향토산업의 선정과정과 선정기준의 영향력을 객관적으로 분석한 첫 시도라는 측면에서 기존 선행연구와 차별성 및 연구의의를 가진다. 아울러 본 연구에서 향토산업의 선정과정과 선정기준의 영향력을 실증적으로 분석하는 접근을 취하고 있는 바, 향토산업 발전방향에 대한 구체적인 정책대안을 제시할 수 있을 것이다.

## 2. 연구범위 및 분석방법

본 연구의 대상은 2010년 향토산업육성사업<sup>1)</sup>에 공모하여 충청남도에서 시행한 자체평가를 받은 10개 기초자치단체의 향토산업육성계획이다. 현재 향토산업육성사업의 평가과정은 광역자치단체에서 시행하는 자체평가와 중앙정부가 시행하는 중앙평가로 구분된다. 1차적으로 광역자치단체가 개별 기초자치단체로부터 신청을 받아 자체평가를 통해 1차 선정하고, 광역자치단체에서 선정한 기초자치단체를 대상으로 중앙정부가 향토산업육성심의회를 구성·평가하여 최종결정하는 방식을 취하고 있다.

농림수산물부에서 시행하고 있는 향토산업육성사업에 응모하기 위해서는 개별 기초자치단체는 “2010년 향토산업육성사업 계획서”를 자체적으로 수립하여 2008년 9월에 충청남도에 제출하였다. 이에 충청남도는 6명의 외부평가위원으로 구성된 심의회를 통해 2008년 9월 23일 자체평가를 시행하였다. 당시 자체평가에서 심사를 받은 기초자치단체는 공주시, 아산시, 서산시, 논산시의 4개 시와 금산군, 부여군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군의 6개 군이었다. 충청남도의 16개 기초자치단체 중에서 향토산업육성사업 계획서를 제출하지 않았거나 계획서가 미흡한 6개 기초자치단체(천안시, 보령시, 계룡시, 연기군, 서천군, 당진군)는 충청남도의 자체심사 대상에서 제외되었다. 따라서 본 연구에서는 2008년 9월 충청남도에서 자체평가를 시행한 10개 기초자치단체의 향토산업육성사업을 연구의 범위로 한정하고, 향토산업의 선정과정과 향토산업의 선정현황 및 선정전략, 그리고 선정기준의 영향력을 실증적으로 분석하고자 한다.

본 연구의 주요 내용은 크게 세 가지로 구분이 된다. 첫째, 향토산업육성사업에 공모한 10개 기초자치단체의 향토산업 선정과정을 살펴보도록 한다. 이를 위해 2008년 11월 3일부터 6일까지 연구자가 10개 기초자치단체의 향토산업 담당공무원과 전화인터뷰조사를 수행하였다. 전화인터뷰의 주요내용은 향토산업의 선정주체, 수립주체, 자문여부, 제도적 장치, 그리고 애로사항 등이 중심을 이루었다. 둘째, 10개 기초자치단체에서 자체적으로 선정한 향토산업의 현황을 살펴보고, 선정전략을 유형화하도록 한다. 이를 위해서 개별 기초자치단체에서 수립한 향토산업육성사업과 농촌활력증진사업의 계획서를 비교·분석하도록 한다. 셋째, 충청남도 자체평가에서 수행한 평가결과를 기준으로 향토산업 선정기준의 영향력을 분석하

1) 향토산업육성사업은 농림수산물부가 주관하는 사업으로써, 유무형의 향토자원을 발굴하여 1·2·3차 산업이 융복합된 지역핵심전략사업으로 육성하기 위해 2007년부터 도입된 사업이다. 동 사업은 상향식 공모제로 추진되었는 대표적 사업으로 선정이 되었을 때 해당 기초자치단체는 총 3년간 30억 원을 지원받게 된다(농림부, 2008). 향토산업육성사업은 대상사업을 2년 전에 선정하고 있다. 따라서 2008년에 선정된 향토산업은 2010년부터 본격적으로 추진되게 된다.

도록 한다. 이를 위해 6명의 외부평가위원이 10개 기초자치단체를 대상으로 수행한 평가결과를 바탕으로 DB를 구축하였다. 그리고 구축된 DB를 활용하여 향토산업의 선정기준별 점수에 대한 평균분석과 선정기준별 평균차이를 검증하기 위해서 paired t-test를 수행하였고, <식 1>의 지수회귀모형을 이용하여 충남지역 향토산업 선정기준의 영향력을 분석하였다. <식 1>에서 제시하고 있는 독립변수, 즉 부문별 선정기준은 현재 농림수산물부에서 적용하고 있는 선정기준을 사용하였다. 현행 선정기준의 향토자원의 부합성(지역성과 전통성), 산업화 가능성(시장성과 파급성), 그리고 추진의지로 구성되어 있다. 이에 대해서는 향토산업 관련논의의 검토에서 보다 구체적으로 언급하도록 한다.

[향토산업 선정기준의 영향력 분석모형]

$$e^Y = Lo^\alpha \cdot Tr^\beta \cdot Ma^\gamma \cdot If^\delta \cdot Go^\epsilon \quad \langle \text{식 1} \rangle$$

여기서 Y는 향토산업의 종합점수임. 독립변수인 Lo은 지역성, Tr은 전통성, Ma은 시장성, If는 파급성, Go는 추진의지를 의미함.

## Ⅱ. 향토산업 관련논의의 검토

### 1. 향토산업의 개념과 특성

#### 1) 향토산업의 개념

향토산업의 개념은 학술적 개념이 아니라 정책적 개념으로 등장하였기 때문에 공통적인 정의가 형성되어 있지 않다. 향토산업 관련정책을 주로 담당하는 농림수산물부에 의하면, 향토산업이란 일정한 지역사회를 기반으로 특성 있는 향토자원을 개발 또는 활용하여 부가가치를 창출하는 산업을 의미한다(농림부, 2005). 여기서 향토자원이란 특정지역에 주로 존재하고 타 지역과 차별성을 가지며 지역의 생활과정을 통해 도착·계승되어 온 생활양식과 이를 구성하는 자연자원, 재화, 기술, 문화 등을 포함한다(이동필 외, 2007).

따라서 향토산업은 지역적으로 특성화된 자원을 활용하여 산업화한 것으로 정의할 수 있다. 그러므로 향토산업은 향토자원의 공간적 한정이라는 지역성과 동일한 역사·문화라는 전통성의 두 가지 특성을 갖게 된다. 그러나 이러한 정의는 향토산업의 개념에서 볼 때 제한적

인 바, 보다 포괄적인 측면에서 재정립될 필요가 있다. 예컨대 향토산업은 현재 산업적 조건 뿐만 아니라, 향후 향토산업의 성장가능성과 산업구조상의 중요도, 그리고 정책적 의지 등을 반영할 수 있어야 할 것이다. 이런 측면에서 볼 때, 향토산업은 노동력, 자본, 기술 등 생산 요소적 입지우위를 가지고 있고, 지역적 배태성과 정책의지를 가지고 있으며, 현재 또는 향후 산업경쟁력을 가질 수 있는 산업으로 재정의하는 것이 바람직할 것이다.

한편 향토산업은 산업유형에 따라서는 1·2·3차산업 및 복합형 산업으로 구분이 가능하고, 활용자원의 유형에 따라서는 전통지식 복원활용형, 부존자원 활용형, 전통산업 활용형 등으로 구분이 가능하다(김현호 외, 2004). 이러한 향토산업은 단순한 향토자원, 향토지적재산, 향토산업으로 단계적 발전을 하게 되는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 잠재적 가치를 가진 단순한 향토자원 상태에서 연구개발 등을 통해 상품화하고, 상업적 이용이 가능한 권리로써 향토지적재산으로 발전하게 된다. 그 후 경영관리와 기능적 체계를 확립하고 상업화해서 산업적 가치사슬이 형성됨으로써 향토산업의 조건을 완성하게 된다. 반면 향토산업을 산업클러스터적 측면에서 볼 때는 집적경제와 노동시장이 확충된 단순집적지, 단순 집적지에서 네트워크와 착근성이 보완된 산업지구, 그리고 산업지구에서 거버넌스와 공동학습이 충족된 학습지역으로 발전단계를 유형화 해 볼 수도 있다(이관률, 2005). 그러므로 향토산업 육성정책은 어느 단계의 향토산업을 대상으로 할 것이냐에 따라 사업의 내용과 접근 방법이 상이하게 된다.

## 2) 향토산업의 특성과 한계

향토산업은 지역성과 전통성을 갖고 있고 자원이나 생산과정, 산출물의 성격을 기초로 상품화 또는 산업화하여 부가가치를 창출하며, 지역 내 동종 업체들이 집단화되어 있다는 특징이 있다. 이와 같은 향토산업의 특성은 향토자원을 판단하는 준거나 잣대로서 역할을 하기도 하며, 향토산업의 어떤 특성을 중시하느냐에 따라 그 범위가 달라질 수도 있다.

비록 향토산업의 특성은 향토산업의 개념과 기준을 어떻게 설정하느냐에 따라 매우 다양한 측면에서 파악할 수 있지만, 보편적으로 다음의 네 가지 측면에서 논의해 볼 수 있다(윤칠석 외, 2005). 첫째, 향토산업은 지역의 향토자원에 기반을 두되, 그 자원을 개발, 활용하여 고부가가치를 창출할 수 있도록 상품화 및 산업화되었거나 될 수 있어야 한다. 둘째, 향토산업은 원료, 노동력, 자본, 기술 등이 지역성을 갖게 되는데, 그렇기 때문에 향토산업은 특정한 지역의 부존자원 및 노동력, 자본 및 기술 등을 바탕으로 상당한 정도의 지역적 연고 및 배태성을 지니게 된다. 셋째, 향토산업은 역사성과 전통성을 특징으로 하는데, 특정한 지역에서 산업형성이나 상품화가 상당한 기간에 걸쳐 형성된 시간적 연속성을 지닌다. 넷째, 향

토산업은 지역적 산업생태계성을 형성하고 있다. 따라서 향토산업과 관련된 전후방 연관산업의 지역적으로 존재하게 되고, 이는 바로 향토산업 성장의 토대가 되기도 한다.

이러한 특성을 갖고 있는 향토산업은 그 본질적 특성으로 인해 다음의 몇 가지 한계를 공통적으로 지니고 있다. 그것은 바로 영세성, 비표준화, 노동력 확보의 곤란, 거버넌스 미구축, 지역내 전후방연계의 취약 등의 문제점을 지니고 있다. 이에 대해서 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 향토산업의 영세성이다. 대부분의 향토산업은 10인 이하의 가내수공업 형태를 띠고 있는 바, 사업규모가 매우 영세하다. 이로 인해 경영의 효율화를 도모하지 못하고 있고, 특히 최근 수입개방으로 인한 경쟁력 약화가 우려되고 있는 실정이다. 둘째, 향토산업은 생산제품의 표준화가 어려우며, 작업공정도 가내수공업형태로 전통적인 방식을 고수하는 경우가 대부분이다(이동필, 2008). 셋째, 향토산업과 관련된 노동력 확보가 곤란하다. 향토산업의 영세성과 가내수공업의 두 가지 특성은 부차적으로 노동력의 고령화와 후계 인력확보의 어려움으로 이어지고 있다. 넷째, 향토산업의 집적된 기술과 노하우를 관련업체 간 공유하거나 연구개발하는 거버넌스 구축이 취약하다. 특히 유통 및 판매마케팅이 취약하여 주로 개별 판매 및 농협을 통해 판매하고 있는 실정이다. 다섯째, 향토산업은 특정한 지역에 집단화되어 오랜 시간에 걸쳐 성장·발전해왔으나, 대부분 제품의 원료공급과 구매사슬이 단순하고 전후방 연계가 미약한 실정이다. 특히 지역에서 생산되는 원재료를 이용하는 경우가 별로 없고, 생산지의 출처를 알 수 없어서 품질관리가 어려운 경우도 일반적이다.

그렇기 때문에 대부분의 향토산업은 그 기능적 중요성에도 불구하고, 지역발전에 긍정적 기여를 못하고 있는 것이 현실적 문제이다. 따라서 향토산업을 선정은 두 단계로 구분되어 객관적으로 추진되어야 할 것이다. 우선 1단계에서는 향토산업의 특성을 충분히 반영할 수 있어야 하고(필요조건의 충족), 그리고 2단계에서는 향토산업의 한계를 극복할 수 있는 시장 잠재력과 역량을 갖추고(충분조건의 충족) 있어야 할 것이다.

## 2. 향토산업 관련정책

향토산업과 관련한 정책은 농림수산식품부, 행정안전부, 기획재정부, 그리고 지식경제부 등 다수의 중앙부처에서 다양한 정책을 시행하고 있다. 뿐만 아니라 최근 새롭게 도입되고 있는 지식경제부의 지역특화사업기획포럼사업과 행정안전부의 창조지역사업 등도 다소 거리는 있지만 본질적으로 향토산업과 관련되어 있다. 향토산업과 관련된 주요정책을 부처별로 간략히 살펴보면 다음과 같다.

우선 농림수산식품부는 2005년부터 시작한 향토산업육성사업 이전에도 농어촌특산단지 개발사업, 전통식품육성사업, 농어촌휴양자원개발사업 등 지역의 부존자원을 활용한 농외소



득원개발사업을 추진해 왔다. 이들 사업의 경우 짧게는 20년에서 길게는 40년 가까이 추진되어 온 정책수단이다. 그 후 농림수산식품부는 농어업·농어촌 및 식품산업기본법, 국가균형발전특별법, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 등을 기반으로 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업, 지역농업클러스터사업 등을 추진하고 있고, 농산물품질관리법을 근거로 지역특산농산물 및 가공품의 명성을 보호하기 위한 지리적 표시제도를 운영하고 있다. 한편 농림수산식품부는 향토산업, 신활력사업, 지역특화품목육성사업을 통합하여 농촌활력증진계획을 추진하고 있는데, 이의 주요 내용은 지역향토산업을 매개로 하여 지역경제활성화를 도모하는데 초점을 두고 있다.

그리고 행정안전부의 경우 고부가치화가 가능한 주요 향토지적재산의 발굴 및 육성하고, 지역경제를 활성화하기 위해 2001년부터 향토지적재산활용 지역특화상품개발사업을 시행해 왔다. 지역마다 차별적으로 존재하는 전통문화, 고유한 유무형의 향토산업을 산업화함으로써 지역의 경쟁력을 제고함을 정책목적으로 하고 있다. 한편 기획재정부의 경우 지방자치단체의 지역특화발전사업을 지원하기 위해 일정 지역을 특구로 지정하여 선택적으로 규제특례를 적용하는 지역특화발전특구제도를 시행하고 있다. 전국에 걸쳐 획일적으로 적용되는 규제내용을 지역특성에 맞게 완화 또는 강화하거나 권한을 이양해 줌으로써, 각 지역이 특색 있는 발전을 추진할 수 있도록 제도적 뒷받침을 마련하는 제도이다.

끝으로 지식경제부는 2005년부터 산학연관 및 기업지원기관간의 협력촉진과 연계강화를 통해 지역혁신역량을 결집·확충하고, 지역산업경쟁력 증대 및 자립형 지방화를 이루기 위해 지역혁신특성화사업을 추진하고 있다. 지역혁신특성화사업은 프로젝트사업과 포럼활동지원사업으로 구분된다. 이중 프로젝트사업은 지역의 특성과 여건에 맞는 향토산업이나 지연산업을 육성하기 위해 기술개발, 전문인력양성 등 다양한 산학연 협력요소를 연계하여 추진하는 사업이다.

이처럼 향토산업의 육성을 위해 매우 다양한 부처에서 다양한 관련정책을 추진해 오고 있다. 최근 포괄보조금제도의 도입에 따라 향토산업 관련정책은 24개 포괄보조사업군의 하나인 “농어촌자원복합산업화지원” 사업군으로 통합되었다. 이러한 향토산업 관련정책 중에서 가장 대표적인 사업은 농림수산식품부의 향토산업육성사업이다. 특히 향토산업육성사업은 향토산업과 관련한 가장 오래된 사업 중의 하나일 뿐 아니라, 사업의 추진방식이 다른 관련정책에 비해서 가장 포괄적이고, 사업의 수립·선정과정의 상향식 공모제로 지역의 특수성을 충분히 반영하고 있다는 특징이 있다. 이는 본 연구가 향토산업의 선정과정과 선정기준을 연구함에 있어서 농림수산식품부의 향토산업육성사업을 대상사업으로 선정한 가장 큰 이유 중의 하나이다.

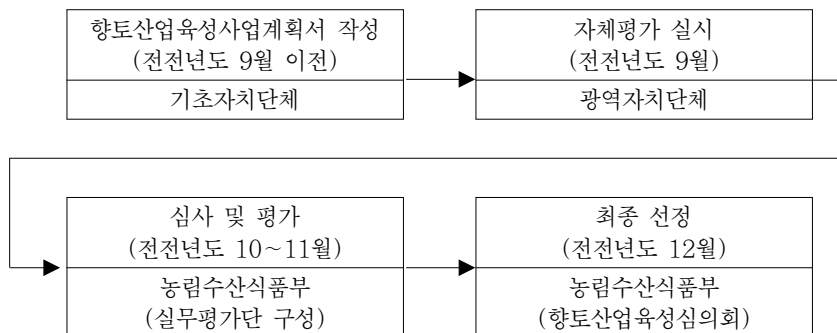
### 3. 향토산업의 선정과정과 선정기준

#### 1) 향토산업의 선정과정

현행 농림수산물부에서 수행하는 향토산업육성사업은 사업수행 2년 전에 미리 사업계획서를 평가하고 선정·수행하는 형태로 되어 있다. 최종 선정된 향토산업에 대해서는 3년간 매년 10억원씩 총 30억원(국고 50%, 지방비 50%)을 지원하게 된다. 이러한 향토산업은 기본적으로 개별 지방자치단체가 지역의 실정에 맞는 향토산업을 발굴하고 계획화하여 광역자치단체를 경유하여 중앙정부에서 최종 선정하는 과정을 거치게 되어 있다(농림부, 2008). 이러한 향토산업의 선정과정에 대해서 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

농림수산물부의 지침에 의하면, 개별 기초자치단체에서는 “향토산업육성사업 계획서”를 자체적으로 수립(전전년도 9월 이전)하여 해당 광역자치단체에 제출(전전년도 9월 초)하게끔 되어 있다. 그리고 광역자치단체에서는 기초자치단체에서 제출한 향토산업육성사업계획에 대한 사업타당성, 적정성 등에 대한 자체평가를 실시한 이후에 농림수산물부에 제출(전전년도 9월 말)하도록 하고 있다. 이때 사업내용이 부실하거나 향토산업과 부적합한 경우, 그리고 타 사업과 중복지원되는 사업은 자체심사에서 제외하도록 하고 있다. 그리고 농림수산물부에서는 광역자치단체에서 제출한 향토산업육성계획서에 대한 서면평가(1차)와 현장평가(2차)를 거쳐(전전년도 10~11월) 최종 선정(전전년도 12월)하게끔 되어 있다. 이때 농림수산물부는 산학연 등의 전문가가 참여하는 실무평가단을 구성토록 규정화하고 있고, 최종선정은 실무평가단의 평가결과를 향토산업육성심의회에 상정·심의하도록 되어 있다.

<그림 1> 향토산업의 선정과정



이상을 종합해 볼 때, 향토산업의 선정과정은 상향식 공모제의 형태를 띠고 있는 바, 지역의 특수성을 충분히 반영한다는 긍정적 측면을 갖고 있다. 그리고 광역자치단체와 중앙정부의 단계적 심사과정을 거침으로써 심사과정과 결과에 대한 절차적·내용적 합리성을 확보하기 위한 제도적 장치를 갖추고 있다. 특히 향토산업의 선정과정에서 외부전문가의 참여를 확대함과 동시에 선정기준을 사전에 명확히 제시·공표하는 등 사업의 공정성을 제고하기 위한 환경과 조건을 갖추고 있다.

한편 향토산업이 성공적으로 계획·선정·집행되고, 그 성과가 지역발전에 유의미한 영향을 미치기 위해서는 가장 우선적으로 향토산업의 선정과정, 즉 기초자치단체가 향토산업육성사업계획을 수립하는 초기단계가 절차적·내용적 합리성을 갖추어야 할 것이다. 그러나 현재 향토산업의 선정과정에서는 기초자치단체에서 어떠한 절차를 거쳐 향토산업을 선정하고 사업계획서를 선정해야 하는가에 대한 제도적 기반을 갖추고 있지 못한 실정이다. 다만 농림수산식품부의 관련 지침에 의하면, 기초자치단체는 향토산업을 선정·계획함에 있어서 산학연 등이 참여하는 사업추진단을 구성하고, 사업주체로서 주도적인 역할을 하도록 명시하고 있는 수준이다(농림부, 2008). 그 결과 기초자치단체에 차원에서 향토산업을 선정·계획하는 과정은 객관성과 합리성이 결여된 경우가 많다. 그렇기 때문에 기초자치단체에서는 향토산업 지원기관 및 전문인력의 부족, 향토산업 육성을 위한 체계적인 지원기반 미흡을 주요 문제점으로 지적하고 있다.

이런 맥락에서 볼 때, 기초자치단체가 합리적이고 객관적인 과정을 거쳐 향토산업을 선정하는 것도 중요하지만, 그 이전에 기초자치단체 차원에서 향토산업을 합리적·객관적으로 선정할 수 있도록 보다 체계적인 지원제도가 마련되어야 할 것이다. 그러나 지금까지 기초자치단체 차원에서 향토산업의 어떻게 선정하는가에 대한 논의와 연구가 수행되고 있지 못한 것이 현실이다. 이는 앞서 지적한 바와 같이 향토산업 관련연구가 정책적으로 수행되었기 때문에 주로 당위적 측면에서 논의·검토된 한계에 기인하는 것이다. 따라서 향토산업의 육성과 사업성과의 극대화를 위해서는 향토산업의 관련연구가 보다 다양화 되어야 할 것이고, 특히 기초자치단체 차원에서 향토산업이 누구에 의해서 어떠한 절차를 거쳐 선정·수립되는가에 대한 실증적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

## 2) 향토산업의 선정기준

현재 농림수산식품부에서 향토산업을 선정하는 기준은 크게 향토자원의 부합성(지역성과 전통성), 사업화 가능성(사업성과 파급성), 지역내 추진주체의 의지, 그리고 사업계획수립의 적정성 등으로 구분해 볼 수 있다(농림부, 2008). 이중 사업계획수립의 적정성은 사업계획

작성의 완성도와 관련된 것이기 때문에 향토산업 선정의 세부요인과 다소 거리가 있다고 판단된다.

따라서 사업계획수립을 제외한 세 가지 기준을 중심으로 향토산업의 선정기준에 대해 논의해 보도록 한다. 첫째, 향토산업은 향토자원에 기반을 두어야 한다. 그렇기 때문에 향토산업은 지역성과 전통성이라는 두 가지 기준을 충족해야 한다. 지역성은 다시 집단성, 차별성, 지역특성과의 부합성으로 구분되고, 전통성은 역사성과 전통성으로 구분된다. 둘째, 향토산업은 산업화 가능성에 기반을 두어야 한다. 우선 사업성은 시장성과 기술수준의 조건을 충족해야 하고, 파급성에서는 지역경제의 고용, 소득, 매출에 직접적인 효과를 가져야 한다. 셋째, 향토산업은 지역 내 추진주체의 의지를 확보해야 한다. 즉 향토산업을 육성하고자 하는 민간·공공부문의 책임성과 추진의지, 그리고 이를 실현할 수 있는 추진조직과 역량을 충분히 갖추고 있어야 한다.

이상을 종합해 볼 때, 향토산업은 지역성과 전통성을 가짐으로서 향토자원의 부합성을 만족함과 동시에 사업성과 파급성이 확보하고 있어 사업화 가능성이 높아야 할 것이다. 이에 부가적으로 향토산업을 육성하고자 하는 지역구성원들의 추진의지와 역량이 중요하다. 이러한 향토산업의 평가기준을 종합하면 <표 1>과 같다

<표 1> 향토산업의 선정기준

부문	기준	세부기준	세부내용
향토자원과 부합성 (20)	지역성 (15)	집단성	관련 산업들의 집적 정도
		차별성	다른 지역과 차별화되는 지역적 고유성
		지역특성과 부합성	부존자원과의 조화 및 부합성
	전통성 (5)	역사성	시간적 배태성
전통성		문화적 배태성	
산업화 가능성 (20)	시장성 (10)	시장성	시장수요의 존재 정도
		기술수준	노하우의 확보 정도
	파급성(10)	파급성	고용, 소득, 매출의 영향정도
추진의지 (40)		추진주체의 의지	추진주체의 책임성과 의지
		추진조직	추진조직의 여부
		추진역량	기존 활동사항

자료: 농림부.(2008). 『2007 향토산업육성 추진방안』, 농림부 내부자료.

앞서 지적한 바와 같이, 향토산업은 정책적 측면에서 도입된 개념이기 때문에 향토산업의 선정기준 또한 농림수산물부에서 제시한 내용이 중심을 이루고 있다. 기존 선행연구에서는 향토산업 선정기준의 적정성 및 가중치에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못한 것이 현실이다. 최근 발표된 황진수 외(2010)의 연구에서는 현행 농림수산물부가 현재 적용하고 있는 향토산업 선정기준의 가중치를 AHP기법을 통해 분석하고 있는데, 동 연구는 향토산업 선정기준과 관련한 유일한 연구인 실정이다. 황진수 외의 연구결과에 의하면, 향토산업육성사업의 선정기준 중에서 시장성과 파급성이 가장 중요한 것으로 나타난 반면, 지역성과 전통성의 세부지표들은 상대적으로 우선순위가 낮은 것으로 평가되었다.

그러나 실제 향토산업의 선정기준에서는 개별 세부선정기준별로 가중치를 적용하지 않고 있다. 다만 부문별로 향토자원과 부합성과 산업화 가능성은 각각 20점, 그리고 추진의지를 40점으로 되어 있는 바, 추진의지에 대한 가중치를 두고 있음을 알 수 있다.<sup>2)</sup> 그리고 5대 선정기준의 측면에서 볼 때, 지역성이 15점으로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 상대적으로 시장성과 파급성은 각각 10점으로 그 비중이 낮게 평가되어 있음을 알 수 있다. 이런 맥락에서 볼 때, 현재 향토산업은 지역적으로 특성화된 자원을 가지고 지방자치단체가 육성하고자 하는 추진의지를 가진다면, 향토산업의 산업화 가능성과 관계없이 향토산업으로 선정·육성될 수 있는 구조를 가지고 있다고 하겠다.

향토산업의 선정기준에 있어서 이러한 문제점은 향토산업의 특성과 한계에서 지적한 내용과 논리적 연관성을 갖고 있다. 즉 향토산업은 지역적 연고성과 배태성, 지역향토자원의 활용 및 고부가가치 창출이라는 긍정적 기능에도 불구하고 지역발전에 대한 실질적인 기여도가 낮다는 한계성이 지적된다. 이는 향토산업의 선정에 있어서 산업화 가능성, 즉 시장성과 파급성이 중요한 기준으로 작용하지 못하기 때문이다. 이런 맥락에서 볼 때, 향토산업의 선정기준에 따라 가중치를 달리 적용해야 할 필요성이 있을 것이고, 아울러 향토산업 선정기준에 대한 일부 조정이 필요할 것이다. 본 연구는 바로 이점에 주목을 하고, 향토산업의 실제 선정과정에서 어떠한 기준이 중요한 역할을 미치는가를 규명해 보고자 한다.

2) 향토산업의 선정기준 중 본 연구에서 제외된 사업계획 수립의 적정성은 배점이 40점으로 되어 있다. 따라서 본 연구에서 다루고 있는 3가지 기준을 중심으로 할 때 총 만점은 60점이 된다.

### Ⅲ. 충남지역 향토산업의 선정과정과 선정기준의 영향력 분석

#### 1. 향토산업의 선정과정

충남지역 향토산업의 선정과정은 향토산업 선정주체, 계획서 수립주체, 자문경험유무, 향토산업을 위한 제도적 장치, 그리고 향토산업의 계획화 과정에서 애로사항 등을 중심으로 살펴보았다. 향토산업의 선정과정을 분석하기 위해서 2008년 9월 당시 향토산업육성계획을 수립한 10개 기초자치단체의 담당공무원을 대상으로 전화인터뷰 조사를 수행하였다. 충남지역 향토산업 선정과정의 주요특성은 <표 2>와 같다.

첫째, 향토산업의 선정주체를 살펴보면, 주민수요에 기반한 기초자치단체가 5곳이고, 시장·군수 및 공무원이 선정한 곳이 5곳으로 나타났다. 주민수요에 기반한 기초자치단체의 경우는 지역적으로 향토산업에 관련된 관련기업이 많은 경우이고, 시장·군수 및 공무원이 선정한 경우는 기초자치단체가 정책적 의지를 가지고 향토산업을 육성하는 특성을 가지고 있다.

둘째, 향토산업육성계획의 실질적인 수립주체는 대부분 외부의 전문연구기관인 것으로 나타났다. 해당 기초자치단체가 자체적으로 계획을 수립한 곳은 아산사와 부여군에 불과하였다. 따라서 향토산업육성계획의 수립과정에서 주민참여와 계획의 지역사회 내재화가 부족한 것으로 평가된다. 앞으로 향토산업육성계획이 지역주민들의 자발적 참여와 공무원의 지원으로 수립될 수 있도록 제도적 지원이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

셋째, 개별 기초자치단체는 향토산업육성계획 수립과정에 전문가의 정책자문을 대부분 받은 것으로 나타나고 있다. 특히 지역혁신협의회가 구성되어 있는 경우 향토산업육성계획에 대한 체계적 자문을 받아 계획이 수립된 것으로 나타나고 있다. 그러나 대부분의 향토산업육성사업이 외부전문가에 의해서 수립되었는 바, 외부전문가의 정책자문이 어느 정도 실질적인 기여를 하였는지를 파악할 수 없는 것으로 판단된다.

넷째, 개별 기초자치단체에서는 향토산업육성을 위한 제도적 장치를 제대로 갖추고 있지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 지역혁신협의회를 중심으로 한 지원체계를 구축하고 있지만, 대부분의 기초자치단체가 향토산업종합육성계획의 수립 및 조례, 지원조직 등과 같은 체계적 지원 장치를 갖추고 있지 못하고 있는 실정이다. 그 결과 각 기초자치단체별로 담당 공무원 1-2명이 외부전문연구기관에 의뢰하여 계획서를 작성하고 있는 실정이다.

다섯째, 향토산업육성계획을 수립하는데 있어서 관련정보의 부족, 정책제도적 지원 부족 등이 가장 큰 애로사항으로 지적되고 있다. 반대로 주민의 참여부족은 정보의 부족에 비해서 상대적으로 주요 애로사항이 아닌 것으로 나타나고 있다. 향토산업육성사업을 오랫동안 추진

해 왔음에도 불구하고 기초자치단체 차원에서는 관련정보의 부족이 가장 큰 애로사항으로 지적되고 있다. 이는 관련전문가의 지원 부족이 가장 큰 이유라고 하겠다.

이상을 종합해 볼 때, 향토산업육성사업은 대부분 외부연구기관에 의뢰하여 수립되고, 향토산업육성사업을 위한 제도적 지원장치가 미흡한 것으로 평가된다. 특히 농림수산물부외 정책적 홍보에도 불구하고, 여전히 담당공무원들은 향토산업육성사업에 대한 정보부족이 주요 애로사항으로 간주하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 향토산업이 폭 넓은 의견수렴을 통해 이루어지기 보다는 소수의 의사결정자를 중심으로 선정되고 계획화되는 경향을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그러므로 기초자치단체 차원에서 향토산업이 선정 및 계획화되는 과정이 합리적이고 객관적인 의사결정메커니즘을 거치지 못하고 있다고 하겠다.

<표 2> 충남지역 향토산업의 선정과정

구분	선정주체	수립주체	자문	제도적 장치	애로사항	
시급	공주시	공무원	전문연구기관	경험	-	관련 정보의 부족 전문성 부족 정책제도적 지원
	아산시	주민수요	지역주민	경험	협의회 구성	주민참여 부족 자치단체장의 의지 부족
	서산시	공무원	전문연구기관	경험	-	관련 정보의 부족 주민참여의 부족
	논산시	시장	전문연구기관	경험	-	관련정보의 부족
군급	금산군	주민수요	전문연구기관	경험	-	관련정보의 부족
	부여군	공무원	공무원	경험	협의회 구성	정책제도적 지원 부족
	청양군	주민수요	전문연구기관	경험	관련 전문가 풀	관련정보의 부족 정책제도적 지원 부족
	홍성군	군수	전문연구기관	경험	협의회 구성	관련 정보의 부족 정책제도적 지원 부족
	예산군	주민수요	전문연구기관	경험	협의회 구성 관련 전문가 풀	전문성 부족
	태안군	주민수요	전문연구기관	경험	-	주민참여의 부족 정책제도적 지원 부족

## 2. 향토산업의 선정현황과 선정전략

2008년을 기준으로 충남지역의 경우, 향토산업육성사업으로 6개 기초자치단체가 기 지정 받아 사업을 추진해 오고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 2005년에 청양군 구기자와 당진군 약쑥, 2006년에 부여군 밤과 서천군 소곡주, 그리고 2007년에는 논산시 젓갈과 금산군 인삼이 농림수산식품부의 향토산업육성사업에 의해 향토산업으로 선정된 바 있다(충청남도 내부자료, 2008).

한편 2008년 충청남도의 10개 기초자치단체에서 자체적으로 선정한 향토산업은 기본적으로 지역적 상징성을 갖고 있는 향토자원을 바탕으로 하고 있다. 이러한 향토산업은 농촌활력증진사업과 관련성이 있는 바, 개별 기초자치단체에서 수립한 농촌활력증진계획과 비교하여 향토산업의 선정현황을 살펴보고자 한다.<sup>3)</sup> 우선 공주시는 향토산업으로 계룡백일주, 아산시 는 배와 토마토, 서산시는 생강한과, 논산시는 추시주를 선정하였다. 그리고 금산군은 향토산업으로 깻잎, 부여군은 멜론, 청양군은 구기자 가공, 홍성군은 토굴새우젓, 예산군은 추사채(타이포그래피), 태안군은 태양초고추를 선정하였다. 농촌활력증진계획을 함께 수립한 5개 시·군의 향토산업을 비교·분석해 보면, 계룡시는 향토산업(계룡백일주)과 상이한 도농교류(주말도시)를 향토산업으로 선정하였고, 부여군(멜론-굿뜨래·알밤)과 예산군(추사채-향토사과) 역시 향토산업육성사업에서 선정한 향토산업과 상이한 산업을 향토산업으로 선정하였다. 반면 청양군은 향토산업육성사업으로는 구기자 가공산업을, 농촌활력증진사업으로는 구기자를 선정하고 있는 바, 사업적 연계성을 갖고 있는 것으로 평가된다. 그리고 홍성군은 토굴이라는 지역자원을 활용하여 향토산업육성사업으로는 토굴새우젓을, 농촌활력증진사업으로는 토굴햄을 향토산업으로 선정하였다.

〈표 3〉 충남지역 향토산업의 선정현황

구분	향토산업육성사업(2008)	농촌활력증진사업(2008)		기지정
		신활력사업	향토산업	
시급	공주시	계룡백일주	도농교류(주말도시)	미신청
	아산시	배, 토마토	-	-
	서산시	생강한과	-	-
	논산시	추시주	-	-

3) 충청남도의 경우 농촌활력증진사업을 수립한 지역은 공주시, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군의 6개 시·군이다. 이중 서천군은 2008년 충청남도 자체심사 대상에서 제외되었다(구체적인 내용은 연구범위 및 분석방법 참조).



구분		향토산업육성 사업(2008)	농촌활력증진사업(2008)		기지정
			신활력사업	향토산업	
군급	금산군	깨잎	-	-	인삼(2007)
	부여군	멜론	굿뜨레	알밤	밤(20086)
	청양군	구기자 가공	구기자, 고추, 멜론	구기자	구기자(2005)
	홍성군	토굴새우젓	토굴햄	미신청	
	예산군	추사채 (타이포그래피)	향토사과	미신청	
	태안군	태양초고추	-	-	

따라서 충남지역의 기초자치단체에서 선정·신청한 향토산업은 주로 1차 농산품을 기반한 것으로 평가된다. 한편 기 추진한 향토산업 및 관련사업과의 연계성 측면에서 볼 때, 청양군은 향토산업 선정의 일관성을 갖고 사업을 추진하고 있는 것으로 평가된다. 그리고 부여군과 금산군, 그리고 홍성군은 지역 내 향토산업을 다양화하기 위해서 대체산업을 발굴·육성하고 있다. 반면 그 외의 기초자치단체들은 향토산업을 선정함에 있어서 기존에 추진하던 사업과 별개로 진행하고 있는 것으로 평가된다. 다만 예산군의 경우 지역의 향토산업으로 문화산업을 선정하고 있고, 이를 활용하여 지역특산품 중의 하나인 예산사과의 마케팅을 강화하는 전략을 도입하고 있다는 특징을 갖고 있다.

이상을 종합해 볼 때, 충남지역 기초자치단체에서 향토산업을 선정하는 전략은 크게 세 가지 유형, 즉 전문화전략, 연계화전략, 다각화전략으로 유형화된다. 우선 전문화전략은 하나의 향토산업을 선정하여 생산-가공-유통의 단계적 발전모형을 취하는 형태이고, 둘째, 연계화전략은 유사한 자원을 연계하여 향토산업을 육성하는 형태이다. 그리고 다각화전략은 2개 이상의 향토산업으로 다양화하는 전략을 취하는 형태이다. 예컨대 전문화전략에는 청양의 구기자가 해당되고, 연계화전략에는 홍성의 새우젓이 해당된다. 마지막으로 다각화전략에는 금산의 깨잎, 부여의 멜론 등이 해당된다.

이상의 세 가지 선정전략 중 어떤 것이 바람직한가에 대해서는 이론적으로 입증하기 곤란하기 때문에 지역향토자원의 조건과 특성에 따라 적절한 전략을 선택해야 할 것이다. 그러나 일반적으로 향토산업이 전반적으로 발달되지 않은 상태에서는 하나의 향토자원을 선정하여 발전단계별로 실천방안을 강구하는 전문화전략(대표적 예로는 청양군 구기자산업)이 바람직할 것이다. 왜냐하면 향토자원을 육성하는데 필요한 지방자치단체의 재원이 한정적 되어 있기 때문이다. 만약 하나의 향토산업이 성공을 거두고 안정적인 단계로 접어들었다면, 지역자원의 특성을 고려하여 연계화전략 혹은 다각화전략을 취하는 것이 바람직할 것이다. 이런 맥

락에서 볼 때, 예산군의 가장 대표적 향토자원은 사과임에도 불구하고 지역적 산업연관성이 부족한 추사채(타이포그래피)를 향토산업으로 선정·육성하고자 하는 방향은 적절하지 않은 것으로 평가된다.

### 3. 향토산업 선정기준의 영향력 분석

#### 1) 향토산업의 선정기준별 평가점수

충남지역 향토산업의 종합평가점수는 5점 만점에 3.67로 보통인 것으로 평가되고 있다. 3대 선정기준별로 구분해 보면 향토자원과 부합성(4.20)이 가장 높고, 그 다음으로 산업화 가능성(3.47)으로 나타나고 있다. 반면 추진의지(2.87)는 가장 취약한 것으로 평가되고 있다. 이를 paired t-test를 통해 선정기준별 차이를 검증해 보면, 향토자원과 부합성은 산업화 가능성 및 추진의지에 비해서 높은 것으로 나타났지만, 산업화 가능성과 추진의지는 통계적으로 유의미한 차이를 나타내지 않는 것으로 나타났다. 이상을 종합해 볼 때, 충남지역 향토산업은 향토자원과 부합성이 가장 다른 선정기준에 비해서 높은 것으로 나타났다.

<표 4> 충남지역 향토산업의 선정기준별 평가점수

구분		평균	표준편차	최소값	최대값
종합평가점수		3.67	1.20	1.67	4.80
향토자원과 부합성	부문 소계	4.20	1.19	1.80	5.00
	지역성 소계	4.07	1.26	2.33	5.00
	집단성	4.00	1.70	1.00	5.00
	차별성	4.40	1.35	1.00	5.00
	지역특성과 부합성	3.80	1.69	1.00	5.00
	전통성 소계	4.40	1.35	1.00	5.00
	역사성	4.60	1.26	1.00	5.00
	전통성	4.20	1.69	1.00	5.00
산업화 가능성	부문 소계	3.47	1.09	1.00	5.00
	시장성 소계	3.40	1.07	1.00	5.00
	시장성	3.20	1.14	1.00	5.00
	기술수준	3.60	1.35	1.00	5.00
	파급성 소계	3.60	1.90	1.00	5.00

구분		평균	표준편차	최소값	최대값
추진의지	부문 소계	2.87	1.80	1.00	5.00
	추진주체의 의지	3.40	2.07	1.00	5.00
	추진조직	3.00	2.11	1.00	5.00
	추진역량	2.20	1.93	1.00	5.00

한편 5대 선정기준별로 세분하여 살펴보면, 전통성(4.40)이 가장 높은 평가를 받은 것으로 나타났고, 그 다음으로 지역성(4.07), 파급성(3.60), 시장성(3.40)인 것으로 나타나고 있다. 반면 추진의지(2.87)는 가장 낮은 평가를 나타냈다. 한편 paired t-test 분석결과에 의하면, 지역성과 추진의지, 그리고 전통성과 추진의지만 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다. 반면 지역성과 전통성, 그리고 시장성과 파급성은 각각 통계적으로 유의미한 차이를 나타내고 있지 않은 것으로 나타났다. 이는 3대 선정기준별로 살펴본 분석결과와 유사하다.

따라서 충남지역 향토산업은 기본적으로 전통성과 지역성에 기반할 경우 선정가능성이 높아지게 되고, 추진의지는 상대적으로 중요한 선정기준이 아닌 것으로 분석되었다. 그리고 시장성과 파급성은 전통성과 지역성에 비해서 다소 낮은 것으로 평가되었지만, 통계적으로 유의성을 나타내지는 않는다. 이상을 종합해 볼 때, 충남지역 향토산업 선정에는 지역성과 전통성이 가장 큰 영향을 미치고, 상대적으로 추진의지의 영향력은 가장 작을 것으로 예측할 수 있다.

<표 5> 선정기준별 paired t-test 분석결과

구분		평균값	표준오차	t 값	Pr >  t
3대 선정 기준	향토자원과 부합성-산업화가능성	0.733	0.289	2.54	0.0318
	향토자원과 부합성-추진의지	1.333	0.366	3.64	0.0054
	산업화가능성-추진의지	0.600	0.449	1.34	0.2146
5대 세부 선정 기준	지역성-전통성	-0.333	0.333	-1.00	0.3434
	지역성-시장성	0.667	0.439	1.52	0.1631
	지역성-파급성	0.467	0.315	1.48	0.1727
	지역성-추진의지	1.200	0.311	3.86	0.0039
	전통성-시장성	1.000	0.494	2.02	0.0738
	전통성-파급성	0.800	0.442	1.81	0.1039
	전통성-추진의지	1.533	0.507	3.02	0.0144

구분	평균값	표준오차	t 값	Pr >  t
시장성-파급성	-0.200	0.593	-0.34	0.7435
시장성-추진의지	0.533	0.556	0.96	0.3625
파급성-추진의지	0.733	0.471	1.56	0.1538

## 2) 향토산업 선정기준의 영향력

본 연구에서는 향토산업의 선정기준을 현행 중앙정부가 도입하고 있는 선정기준, 즉 향토자원과 부합성(지역성과 전통성), 산업화 가능성(시장성과 파급성), 그리고 추진의지로 하였다. 이들 5가지 세부선정기준이 실제 향토산업 선정에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하기 위해 종합평가점수를 종속변수로, 그리고 5가지 세부선정기준을 독립변수로 한 지수회귀분석을 수행하였다. 지수회귀분석을 수행하기 이전에 변수간의 상관관계에 대한 분석을 해 볼 필요가 있다.

우선 상관분석 결과에 의하면, 향토산업의 종합평가점수와 지역성( $r=0.9337$ ,  $prob=0.0001$ ), 전통성( $r=0.80912$ ,  $prob=0.0046$ ), 파급성( $r=0.90173$ ,  $prob=0.0004$ ), 그리고 추진의지( $r=0.81381$ ,  $prob=0.00042$ )는 강한 양의 상관관계를 갖는 것으로 분석되었다. 그러나 종합평가점수와 시장성( $r=0.49011$ ,  $prob=0.1504$ )은 유의미한 상관성을 갖지 않은 것으로 나타났다. 한편 독립변수간의 상관관계를 살펴보면, 지역성은 전통성( $r=0.67675$ ,  $prob=0.0316$ ), 파급성( $r=0.87654$ ,  $prob=0.0009$ ), 추진의지( $r=0.85028$ ,  $prob=0.0018$ )와 양의 상관관계를 갖는 것으로 분석되었다. 그리고 전통성과 파급성( $r=0.67675$ ,  $prob=0.0316$ )이, 그리고 파급성과 추진의지( $r=0.67675$ ,  $prob=0.0316$ )가 양의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 반면 지역성과 시장성( $r=0.30507$ ,  $prob=0.3914$ ), 전통성과 시장성( $r=0.18377$ ,  $prob=0.6113$ ), 전통성과 추진의지( $r=0.5122$ ,  $prob=0.131$ ), 시장성과 파급성( $r=0.30507$ ,  $prob=0.3914$ ), 그리고 시장성과 추진의지( $r=0.33691$ ,  $prob=0.3411$ ) 등은 유의미한 상관관계를 갖지 않은 것으로 나타났다.

이상을 종합해 볼 때, 5개의 세부선정기준은 종속변수에 양의 영향력을 미칠 것으로 예측된다. 다만 독립변수 상호간의 상관성이 높게 나타나고 있기 때문에 모형이 과잉 추정될 가능성이 있다. 그러나 향토산업 선정의 최적모형을 도출하는 것이 본 연구의 목적이 아니기 때문에 본 연구에서는 현재 적용하고 있는 5가지 세부선정기준을 모두 독립변수로 활용하여 지수회귀분석을 수행하고자 한다.

<표 6> 변수간의 상관관계

구분		향토자원과 부합성		산업화 가능성		추진의지	종합평가 점수
		지역성	전통성	시장성	파급성		
향토자원과 부합성	지역성	1					
	전통성	0.67675 (0.0316)	1				
산업화 가능성	시장성	0.30507 (0.3914)	0.18377 (0.6113)	1			
	파급성	0.87654 (0.0009)	0.67675 (0.0316)	0.30507 (0.3914)	1		
추진의지		0.85028 (0.0018)	0.5122 (0.1301)	0.33691 (0.3411)	0.67675 (0.0316)	1	
종합평가점수		0.93337 (0.0001)	0.80912 (0.0046)	0.49011 (0.1504)	0.90173 (0.0004)	0.81381 (0.0042)	1

본 연구에서는 지수회귀분석을 통해 5가지의 선정기준이 향토산업의 선정에 미치는 영향력을 분석하였다. 우선 추정된 지수회귀모형의 적합성을 판단하기 위한 F값은 1,133 (prob)>0.0001)이고,  $R^2$ 는 0.9991인 바, 추정된 지수회귀모형의 적합성은 매우 탁월한 것으로 판단된다. 또한 추정된 개별 독립변수의 t값과 유의성도 통계적으로 유의성을 갖고 있는 바, 추정된 모형은 우수한 것으로 판단된다.

따라서 지수회귀분석에 의해서 5가지 세부선정기준이 향토산업 선정에 미치는 영향을 분석하면 다음과 같다. 우선 지역성의 표준추정계수는 0.45544(prob>0.0034)이고, 전통성은 0.18981(prob>0.0169), 시장성은 0.18893(prob>0.0063), 파급성은 0.01828 (prob)>0.6824), 그리고 추진의지는 0.18285(prob>0.0024)인 것으로 나타났다. 그러므로 향토산업 선정에는 파급성을 제외한 4가지 선정기준이 통계적으로 유의미한 양의 영향력을 미치는 것으로 분석되었다. 한편 통계적으로 유의미한 영향력을 미치는 4가지 선정기준이 종속변수에 미치는 표준추정치의 상대적 영향력을 살펴보면, 지역성이 가장 큰 영향력을 미치는 것으로 나타났고, 그 다음으로 전통성, 시장성, 그리고 추진의지 순인 것으로 분석되었다. 이를 종합해 볼 때, 향토산업으로 선정되기 위해서는 1차적으로 전통성과 지역성에 기반한 자원을 활용해야 한다는 향토자원과 부합성이 가장 중요함을 알 수 있다. 한편 향토산업이 실제 성공을 하고 지역발전에 유의미한 영향을 미치기 위해서는 산업화 가능성이 매우 중요하다. 그러나 산업화 가능성 중 시장성은 5가지 세부선정기준 중 3번째의 영향력을 미치

는 것으로 나타났고, 파급성은 선정에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 그리고 향후 향토산업의 발전가능성을 결정할 수 있는 추진의지 역시 그 영향력이 상대적으로 크지 못한 것으로 나타났다. 따라서 실제 해당 지방자치단체가 구체적인 육성정책과 자발적 조직결성 및 교류협력사업이 활성화하기 위한 노력을 하더라도 이는 향토산업 선정에 큰 기여를 하지 못하는 것으로 나타났다.

<표 7> 충남지역 향토산업 선정기준의 영향력

구분		추정치	표준추정치	표준오차	T-값	Prob>t
향토자원과 부합성	지역성	1.24622	0.45544	0.23874	5.22	0.0034
	전통성	0.48830	0.18981	0.13867	3.52	0.0169
산업화 가능성	시장성	0.58562	0.18893	0.12941	4.53	0.0063
	파급성	0.05381	0.01828	0.12398	0.43	0.6824
추진의지		0.63948	0.18285	0.11278	5.67	0.0024
결정계수		0.9991				
F-값(Prob>F)		1,133(0.0001)				

## IV. 결론

본 연구의 목적은 충청남도를 사례로 하여 향토산업의 선정과정과 선정기준의 영향력을 분석하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 2010년도 향토산업육성사업에 공모한 충남지역의 10개 기초자치단체를 사례로 하여 향토산업의 선정과정, 향토산업의 선정현황과 선정전략, 그리고 향토산업 선정기준의 영향력을 분석하였다. 주요 연구내용을 종합하면 다음과 같다.

첫째, 향토산업의 선정과정을 살펴보면, 기초자치단체는 향토산업육성사업계획을 거의 대부분 외부전문기관에 의뢰하여 수립하고 있고, 향토산업을 위한 제도적 기반을 제대로 갖추고 있지 못하고 있다. 그 결과 기초자치단체 차원의 향토산업 관련정보 및 정책적 지원이 부족한 실정이다. 한편 향토산업 관련기반이 잘 갖추어진 경우는 지역주민에 의해 향토산업이 선정되지만, 그렇지 않은 경우는 기초자치단체의 의지에 따라 향토산업이 결정되는 것으로 나타났다.

둘째, 충남지역 10개 기초자치단체에서 선정된 향토산업의 현황을 살펴보면, 거의 대부분 기초자치단체에서는 지역적으로 특화된 1차 농산품을 향토산업으로 선정하는 것으로 나타났다. 한편 향토산업의 선정전략은 크게 전문화전략, 연계화전략, 그리고 다각화전략으로 유형화된다. 예컨대 청양군의 경우 전문화전략을 통해 구기자를 집중 육성하는 반면, 홍성군은 토굴이라는 지역특화자원을 활용하여 토굴새우젓과 토굴햄을 향토산업으로 육성하는 연계화전략을 추진하고 있다. 끝으로 금산과 부여의 경우 기존의 특성화된 향토산업과 별개의 다른 향토자원을 개발하는 다각화전략을 추진하고 있다.

셋째, 충남지역 향토산업 선정기준의 영향력을 분석해 보면, 5가지 세부선정기준 중 지역성과 전통성이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 시장성과 추진의지는 영향력이 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있고, 파급성은 통계적으로 유의미한 영향력을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이상을 종합해 볼 때, 충남지역 향토산업 선정에는 지역성과 전통성이 결정적인 영향을 미치는 것으로 알 수 있다.

이상을 종합해 볼 때, 본 연구의 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 시사점을 제시할 수 있을 것이다. 첫째, 향토산업을 육성하기 위해서는 합리적인 선정과정과 제도적 기반이 갖추어져야 할 것이다. 지금 향토산업의 선정과정은 지역사회에 기반하는 것이 아니라 특정 소수 혹은 기초자치단체의 의지에 의해서 결정되는 경향을 갖고 있다. 이는 향토산업의 육성하기 위한 제도적 기반이 제대로 갖추어져 있지 못하기 때문이다. 따라서 향토산업을 육성하기 위한 전문조직의 확보와 제도정비가 기초자치단체 차원에서 이루어져야 할 것이다.

둘째, 지역실정에 부합하는 차별화된 향토산업육성전략이 수립·추진되어야 할 것이다. 본 연구에서는 향토산업육성전략을 전문화, 연계화, 그리고 다각화의 3가지 유형화 하였다. 개별 기초자치단체별로 향토자원 DB 구축 및 향토산업육성계획을 수립하여 어떠한 전략을 토대로 향토산업을 육성할 것인가에 대한 방향설정이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 현재 향토산업이 선정되는데 있어서 가장 큰 영향을 미치는 선정기준은 지역부합성이다. 특히 그 중에서도 지역성이 향토산업 선정에 결정적인 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 향토산업이 기본적으로 지역성을 전제로 한다고 보면, 선정기준에서 지역성이 지나치게 강조되는 것은 바람직하지 않을 것이다. 향토산업이 성공하기 위해서는 지역성보다는 오히려 시장성과 파급성이 더욱 중요하지만, 실제 이들 선정기준은 향토산업 선정에 큰 영향을 미치는 못하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 향토산업이 지역경제활성화에 유의미한 영향을 미치기 위해서는 1차적으로 향토자원과 부합성 기준에서 평가를 하고, 최종 선정은 산업화 가능성을 기준으로 해야 할 것이다. 이런 측면에서 볼 때, 향토산업 선정기준의 적용을 2단계로 구분하거나 선정기준에 상이한 가중치를 부여해야 할 것이다.

## 【 참고문헌 】

- 고복남 외.(2005). 지역농업 클러스터의 경제적 효과. 『농업경영·정책연구』, 32(3): 389-403.
- 김선기.(2003). 『향토자산 활용 지역축제의 마케팅 전략』, 한국지방행정연구원.
- 김정호 외.(2004). 『지역농업 클러스터의 형성과 발전방향』, 한국농촌경제연구원.
- 김현호 외.(2004). 『지역발전을 위한 향토자원의 개발 및 활용방안』, 한국지방행정연구원.
- 농림부.(2005). 『농촌지역경제 활성화를 위한 향토산업 육성계획』.
- 농림부.(2008). 『2007 향토산업육성 추진방안』, 농림부 내부자료.
- 농림부·농어촌연구원.(2004). 『농촌지역 향토산업 육성방안』.
- 농촌자원개발연구소.(2006). 『지역 어메니타자원을 활용한 향토산업 사례분석』.
- 박석두 외.(2004). 『농촌 지연산업 활성화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 변필성.(2006). 지역발전을 위한 향토자원 상품화의 사례로서 머드화장품 사업에 대한 고찰. 『한국경제지리학회지』, 9(1): 7-22.
- 송영필 외.(2005). 지역활성화 정책의 현황과 발전방안, 『Issue Paper』, 삼성경제연구소.
- 원천식.(2005). 향토산업의 문제점과 정책과제, 『KIET 산업경제』, 79: 67-77.
- 윤철석 외.(2005). 『경북향토산업육성계획』, 경상북도.
- 이관률.(2005). 『국가산업단지 혁신클러스터의 특성과 영향구조에 관한 연구』, 박사학위논문, 영남대학교 일반대학원.
- 이동필 외.(2007). 『신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 지원 방안·평가지표 개발』, 농림부.
- 이동필.(2008). 농촌지역 활성화를 위한 향토산업 육성방안. 『농어촌과 환경』, 98: 46-56.
- 이병호 외.(2009). 식품산업 클러스터 형성정책과 단계별 발전전략. 『식품유통연구』, 26(3): 1-28.
- 이성근 외.(2006). 지역전략산업의 육성과 지역혁신체제의 구축. 『한국행정논집』, 18(1): 205-231.
- 이성근 외.(2007). 성주참외 클러스터의 구조분석에 관한 연구. 『한국지역개발학회지』, 19(3): 71-85.
- 이종호 외.(2009). 외레순 식품클러스터의 트리플 힐릭스 혁신체계. 『한구경제지리학회지』, 12(4): 388-405.
- 황중환.(2005). 『향토산업 육성을 위한 향토자원 보호·운영에 관한 연구』, 한국지적재산관리재단.
- 황지수 외.(2010). 계층분석과정(AHP)을 이용한 향토산업육성사업의 우선순위분석. 『산업경제연구』, 23(3): 1557-1569.