

2009.10

농어촌 경제 활성화 우수사례 연구



농림수산식품자료실



0018549



농어업·농어촌특별대책위원회
Special Commission on Agriculture, Fisheries & Rural Policies, Government of Republic of Korea

2009. 10.

농어촌 경제 활성화 우수사례
연구

제 출 문

농어업·농어촌특별대책위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「농어촌 경제 활성화 우수사례 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 10월

연구기관명: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 성 주 인

연구 원: 이 동 필

연구 원: 최 경 은

연구 원: 채 종 현

요 약

이 연구의 목적은 다양한 농어촌 경제 활성화 우수사례들을 발굴하여 성과 및 성공요인을 분석하는 것이다. 그리고 이를 바탕으로 농어촌경제 활성화에 대한 정책적 시사점을 도출하였다.

이 연구에서는 농어촌경제 활성화 사례들을 4개 분야로 구분하고 분야별로 2개 사례씩 모두 여덟 개의 사례들을 살펴보았다. 5가지 농어촌경제 활성화 지표를 기준으로 이들 사례들의 성과와 성공요인을 분석하였다. 5가지 농어촌경제 활성화 지표는 사업 참여자의 소득, 매출액 등의 증가, 신규 창업 및 고용 창출, 농어가 경제활동의 다각화, 인구유출 감소 및 유입인구 증가, 지역주체들의 공공활동 참여 증대 등이다.

농수산업 육성과 부가가치 제고 분야와 관련하여 성주군 참외농업과 포항 구룡포 과메기 산업을 살펴보았다. 이 두 사례에서는 주산지로서 지역의 명성을 강화하는 것이 핵심적인 전략이었다. 특히 품질 관리에 대한 조직적인 노력과 끊임없는 연구개발과 정보교류가 주요 성공요인이었다.

농특산물 가공 및 향토산업 개발 분야에서는 임실군 치즈산업과 보령시 머드산업 사례를 분석하였다. 차별성있는 향토자원을 발굴하고 이를 중심으로 연관 산업들을 융복합하는 것이 중점적으로 나타나는 핵심 전략이다. 이를 위해서는 향토자원 관리와 마케팅이 효과적으로 이루어져야 한다.

농어촌 어메니티를 활용한 지역 활성화 분야에서는 화천군 산천어 축제 사례와 양양군 남애마을 어촌관광 사례를 살펴보았다. 이 분야에서는 어메니티 자원을 활용하여 다른 지역과 차별화된 프로그램들을 개발하는 것이 핵심적인 전략이다. 다양한 관광 프로그램들을 연계하고, 지역 주체들 간 역할 분담과 협력 체계를 공고히 하는 것이 개발 전략의 성공에 중요한 역할을 하였다.

인구 유치와 정주기반 확충을 통한 활력 제고 분야에서는 진안군과 곡성군 사례를 살펴보았다. 진안군 귀농귀촌지원정책은 인구유입 차원만이 아니라 농

촌개발, 마을개발을 위한 방안으로서 관련 정책과 연계하여 추진되고 있다. 곡성군에서는 행정자치와 교육자치가 분리되어 있는 구조에서 서로 간의 협력을 통해 보다 집중화된 교육 정책 추진 체계를 마련했다는 점이 핵심적인 성공요인이다.

이상의 사례 분석 내용들을 기반으로 몇 가지 정책 과제를 제시하였다. 우선 지자체의 역할에 대해 제시하면, 첫째, 지자체는 구성원들이 공감하는 지역 발전 비전을 도출하는 작업을 주도하는 것이 우선적인 과제이다. 그래야만 사업의 지속성을 확보하고 보다 많은 주체들이 참여하도록 사업 과정을 조직할 수 있다. 둘째, 민관협력이 원활히 이루어지도록 효과적인 사업 추진조직을 구성하는 다양한 방안을 지자체 차원에서 모색해야 한다. 셋째, 민간의 역량 강화를 위해 적절한 지원책을 연계해야 한다. 넷째, 광역화와 더불어 중요한 과제로서 타 지자체 간 효과적으로 연계 협력을 맺을 수 있는 방안을 찾아야 한다.

지역의 민간 주체들 및 주민들은 농어촌경제 활성화를 위한 제반 시책에 주도적으로 참여하고 궁극적으로 이를 이끌어가야 할 위치에 있다. 이를 위해 우선 초기 단계에는 다양한 지역 자원을 발굴하고 이를 바탕으로 공동활동을 조직하는 논의 과정에 능동적으로 참여해야 한다. 그리고 자율적인 학습조직에 능동적으로 참여하면서 사업 역량을 점진적으로 배양하는 노력이 필요하다. 어느 정도 사업이 궤도에 오른 후에도 행정의 파트너로서 사업 관련 각종 민간기구 활동에 적극적으로 참여해야 한다. 무엇보다 지역 주민들은 구성원 간 협력을 위한 공동규범을 형성하고 솔선해서 이를 준수해야 할 것이다.

마지막으로 중앙정부의 역할도 중요하다. 포괄보조금 제도 도입 등 정책 환경 변화로 세부 사업 내용을 기획하는 주도권이 점차 지역으로 넘어가는 만큼, 중앙정부에서는 큰 정책 방향을 제시하고 지역에서 이에 맞추어 사업을 추진토록 유도해야 한다. 우선, 체계적인 사업 계획, 모니터링, 성과 평가 방법을 제시해야 한다. 둘째, 지자체의 사업 과정을 효과적으로 지원할 수 있도록 전문가 등 외부의 지원그룹을 조직하는 것도 중앙정부의 몫이다. 셋째, 사업 모니터링, 평가 등을 통해서 각지의 우수사례를 발굴하고 이를 확산하도록 유도해야 한다. 또한 이러한 모니터링 및 평가 결과가 다시금 정책 과정에 피드백 되도록

해야 한다. 넷째, 농어촌 가치 확산을 주도하고 이를 통해 지속적인 지원의 명분을 확보하는 것은 특히 농림수산식품부 등에서 주력할 일이다. 마지막으로, 국가적인 차원의 품질관리, 특산품 권리보호체계를 제도화함으로써 지역 자원을 효과적으로 산업화하는 과정을 지원해야 한다.

차 례

제1장 서론

1. 연구 배경과 목적	1
2. 사례 연구 범위와 방법	3
3. 보고서의 구성	7

제2장 지역의 농수산업 육성과 부가가치 제고

1. 개요	8
2. 성주군 참외농업	11
3. 포항시 구룡포 과메기의 소득화	18
4. 요약 및 시사점	26

제3장 농특산물 가공 및 향토산업 개발

1. 개요	28
2. 임실군 치즈 가공산업	31
3. 보령시 머드산업	42
4. 요약 및 시사점	52

제4장 농어촌 어메니티를 활용한 지역 활성화

1. 개요	54
2. 화천군의 지역축제와 마을 체험프로그램의 연계	55
3. 양양군 남애마을의 어촌관광	69
4. 요약 및 시사점	81

제5장 인구 유치와 정주기반 확충을 통한 활력 제고

1. 개요	83
2. 진안군의 지역역량 강화를 위한 인구 유입시책	88
3. 곡성군의 교육시책을 통한 지역 활력 유지	97
4. 요약 및 시사점	106

제6장 사례의 종합 및 시사점

1. 농어촌경제 활성화 사례 종합	109
2. 시사점과 과제	113

참고 문헌	115
-------------	-----

표 차 례

제1장

표 1 - 1. 농어촌경제 활성화 지표와 지표별 핵심적인 관련 활동	4
표 1 - 2. 농어촌 경제활성화의 유형 구분 및 조사대상 사례	5
표 1 - 3. 농어촌경제 활성화 유형별 사례 분석 지표	6

제2장

표 2 - 1. 지역농업개발의 유형	10
표 2 - 2. 성주참외 구조고도화 사업 내용(신활력사업)	13
표 2 - 3. 성주군 참외 재배면적 변화	14
표 2 - 4. 성주군 생산자조직 참여농가 현황(2005)	14
표 2 - 5. 성주군 농산물산지유통센터 운영실적(2008)	17
표 2 - 6. 2005년 사례지역 어가 및 어가인구	19
표 2 - 7. 과메기 산업특구 개발 추진 계획	22

제3장

표 3 - 1. 향토자원 산업화를 위한 관련 정부정책 동향	30
표 3 - 2. 임실군 낙농업 현황	32
표 3 - 3. 임실군 유가공업체 현황	33
표 3 - 4. 치즈마을 체험프로그램 현황	35
표 3 - 5. 치즈마을 사업추진현황	36
표 3 - 6. 임실 치즈밸리조성 및 육성 사업의 주요 내용	38
표 3 - 7. 임실군 유가공업체 매출액 현황	39
표 3 - 8. 임실군 치즈체험관광 매출액 현황	40
표 3 - 9. 임실N치즈피자 농축산물 소비	40

표 3-10.	보령머드화장품 연도별 수출현황	48
표 3-11.	머드축제 방문객수 및 지역경제 파급효과	49

제4장

표 4 - 1.	전국, 강원도, 화천군의 산업구조 비교(2005)	56
표 4 - 2.	화천군 축제 현황	57
표 4 - 3.	산천어 축제의 연도별 프로그램 확대	60
표 4 - 4.	화천군 산천어축제 개최에 따른 파급효과 추이	65
표 4 - 5.	화천군의 농어가 경제활동 다각화 성과(2005)	65
표 4 - 6.	산천어 축제 기간 발행된 상품권 금액	68
표 4 - 7.	남애어촌 일반현황	70
표 4 - 8.	남애2리 어촌계의 인구변화 추이	71
표 4 - 9.	어촌관광 육성을 위한 관련 정책 지원 사업	73
표 4-10.	어촌체험관광 관련 시설 및 현황	74
표 4-11.	남애2리 어촌체험 프로그램 운영 실적	75
표 4-12.	남애2리 어촌체험마을 성과	77
표 4-13.	남애마을과 외부 단체와의 교류 내역	78

제5장

표 5 - 1.	농림수산식품부의 귀농·귀촌 관련 정책사업	84
표 5 - 2.	교육 인프라 일반 현황	86
표 5 - 3.	진안군 도시민유치지원사업 추진 실적	90
표 5 - 4.	전라북도 시군별 인구증가율	93
표 5 - 5.	진안군 사회적 일자리 현황	94
표 5 - 6.	도시민유치지원사업의 관련 시책과의 연계 현황	95
표 5 - 7.	곡성지역 적정규모 학교 육성사업 학교급별 재배치 현황	98
표 5 - 8.	곡성군 교육사업 내역	101

표 5-9. 곡성군 내 성적우수자 관내 고등학교 진학 현황 102
표 5-10. 타 시군 중학교 졸업생 곡성군 내 고교 입학 및 전학 현황 ... 103

제6장

표 6-1. 농어촌경제 활성화 사례별 성과 비교 112

그림 차례

제2장

그림 2 - 1.	성주군의 공동 품질 관리 노력	16
그림 2 - 2.	성주군 농산물산지유통센터 조감도	17
그림 2 - 3.	성주군 지역 맞춤형 기술 개발	18
그림 2 - 4.	과메기 건조시설 및 제품 개발	20
그림 2 - 5.	포항시 과메기 생산 추이	23

제3장

그림 3 - 1.	향토자원의 핵심요소	28
그림 3 - 2.	향토자원의 산업 융·복합 추진사례	29
그림 3 - 3.	임실치즈 및 유가공 제품	34
그림 3 - 4.	임실치즈마을 전경과 체험프로그램	36
그림 3 - 5.	임실치즈밸리 조감도	37
그림 3 - 6.	보령머드 화장품 제조공장과 상품	43
그림 3 - 7.	보령머드 체험관	44
그림 3 - 8.	보령머드 사업 목적과 추진 전략	45
그림 3 - 9.	보령머드의 지역관련사업과의 연계전략	46
그림 3-10.	보령머드 사업의 성과	47
그림 3-11.	보령머드화장품의 내수 현황	48

제4장

그림 4 - 1.	산천어 축제장 전경	59
그림 4 - 2	축제 연계 프로그램 참여 마을 현황	61

그림 4-3.	사랑방마실 및 계곡소풍 운영 프로그램	62
그림 4-4.	산천어 축제 공간	63
그림 4-5.	축제 기간 발행된 상품권 종류	67
그림 4-6.	남애2리 어촌의 소득창출	70
그림 4-7.	남애2리 어촌체험마을 전경 및 체험 프로그램 운영	72
그림 4-8.	남애2리 어촌체험마을 운영 조직	76

제5장

그림 5-1.	진안군 귀농귀촌지원정책의 1단계(3개년) 5대 정책과제와 상호관계 ..	89
그림 5-2.	진안군 귀농귀촌 지원정책 세부사업	89
그림 5-3.	진안군의 도시민유치지원 사업	92
그림 5-4.	진안군 연도별 귀농귀촌자 현황	93
그림 5-5.	귀농지원 행정종합시스템 개념도	96
그림 5-6.	진안군 귀농·귀촌인의 집	96
그림 5-7.	곡성군 초·중·고등학교	97
그림 5-8.	곡성군 교육 내실화를 위한 노력(예시)	99

제 1 장

서 론

1. 연구 배경과 목적

농산물 시장 개방, 인구감소 등으로 침체된 농어촌 지역을 활성화하기 위한 다양한 시도들이 이루어져 왔다. 특히 농어촌 개발 방식으로 지역적 접근과 상향식 접근이 강조되면서 농어촌 지역 활성화에 중요한 함의를 줄 수 있는 지역의 자생적인 개발 사례들이 나타나기 시작하였다. 신활력사업과 농촌활력증진사업, 농촌마을종합개발사업 등 지역의 자율적인 계획 수립을 유도하는 정책 사업들이 다수 추진된 것도 다양한 사례 출현에 기여하였다. 지역 특성을 고려하지 못한 획일적인 농어촌 개발 사례나 뚜렷한 성과를 내지 못한 사례들도 상당수지만, 성공적이라 평가되는 사례들도 적지 않다.

이 연구는 농어촌 활성화와 관련된 다양한 우수사례들을 발굴하고 이들 사례의 성과 및 성공요인을 분석하는 것을 일차적인 목적으로 한다. 그리고 이러한 분석결과를 종합하여 농어촌경제 활성화를 위한 시사점과 정책 과제를 도출할 것이다.

지금까지 여러 경로들을 통해 농어촌경제 활성화 사례들이 소개된 바 있다. 하지만 기존 사례연구들은 대체로 사례별 추진 실적이나 외형적인 성과 등을 단편적으로 소개하는 데 치중한 경우가 많았다. 이 연구에서는 여러 사례들의

성공요인, 정책적 시사점, 향후 과제 등을 체계적으로 정리하고 종합함으로써 보다 보편적인 교훈을 찾는 데 중점을 두고자 한다.

이미 어느 정도 알려진 사례일지라도 정책 환경 변화에 따라 새로운 쟁점이 제기될 수 있으며, 전과는 다른 관점에서 사례를 살펴봐야 할 수도 있다. 최근 농어촌 개발정책에서는 사업의 규모화와 연계·협력이 강조되고 있다. 기존 소규모의 분산된 사업 방식에서 벗어나 보다 규모화되고 종합적인 사업 추진을 통해 성과를 높이고자 하는 것이다. 또한 포괄보조금 제도가 도입되면서 지자체의 역할이 보다 중요해지고 있으며, 지역의 다양한 주체들의 사업 역량을 높이는 것이 과제로 대두되고 있다. 이 연구에서는 이러한 최근의 정책 기조와 관련하여 농어촌경제 활성화 사례들을 고찰할 것이다.

농어촌경제 활성화의 관건은 지역의 고유한 자원을 적극적으로 활용하여 농어촌형 산업을 육성함으로써 다양한 고용 및 소득 기회를 창출하는 것이다. 이와 더불어 농어촌에서 창출된 부가가치가 외부로 유출되지 않고 지역 내에서 순환하도록 유도하는 것도 소홀히 할 수 없는 과제이다. 그러므로 농어촌의 인구 유출을 막고 향후 인구 정착 기반을 강화하는 일도 필요하다. 이는 산업 육성과 소득 창출을 직접적인 목표로 하지 않으나, 넓은 의미에서 농어촌경제 활성화를 위한 시책으로 포함할 수 있을 것이다. 이 연구에서는 지역의 농어업, 향토산업, 도농교류 및 농어촌관광 등 다양한 경제 부문 사례 이외에도 교육, 복지, 지역사회 역량 개발 등 지역에서 나타나는 다양한 사례들을 종합적으로 살펴볼 것이다. 이를 통해 보다 넓은 의미에서의 농어촌경제 활성화 정책 수립에 기여할 수 있을 것이다.

2. 사례 연구 범위와 방법

2.1. 사례 연구 범위

농어촌경제 활성화란 일차적으로 농어촌지역에서 생산하는 제품 및 서비스의 판매 확대 및 부가가치 증대 등을 통해 지역의 소득을 높이고 신규 창업을 활성화하고 고용을 창출하는 일을 뜻한다(이동필 등 2009). 하지만 이동필 등(2009)에서는 농어촌경제 활성화를 이러한 경제적인 의미에만 한정하지 않고 다소 넓은 의미로 해석하여 농어가의 경제활동 다각화, 주민 및 지역 주체들의 관련 사업 참여 활성화 등도 농어촌경제 활성화에 포함하여 해석하고 있다. 도시경제 분야나 일반적인 경제정책 분야와 달리 지역의 역량을 강화하고 주민들의 참여를 확대하는 것이 농어촌경제 분야의 성과를 제고하고 사업 지속성을 높이는 데 관건이 되기 때문이다.

이 연구에서는 이동필 등(2009)의 연구결과에 의거하여 농어촌경제 활성화를 다섯 가지 지표로 개념화하였다. 사업 참여자의 소득, 매출액 등의 증가, 신규 창업 및 고용 창출, 농어가 경제활동의 다각화, 인구유출 감소 및 유입인구 증가, 지역주체들의 공동활동 참여 증대 등이 그것이다¹. <표 1-1>에서 경제활성화 지표들과 함께 제시된 각 지표별 핵심활동들을 중심으로 각 사례별 성과를 파악할 것이다.

1 이들 지표들 중 인구유출 감소 및 유입인구 증가는 엄밀히 말해 경제에 관한 것은 아닐 수 있다. 하지만 인구증가와 경제 활성화의 관련성이 크고, 인구 증가를 중점적인 정책목표로 하고 있는 지역들도 많다는 점을 고려한다면 이를 지표에 포함하여 분석하는 것이 정책적 시사점을 도출하는데 보다 유용할 것이다. 마찬가지로 지역주체들의 공동활동 참여 증대는 이것이 농어촌의 내발적 발전을 위한 핵심 요인 중 하나라는 점에서 농어촌경제 활성화 지표에 포함하였다.

표 1-1. 농어촌경제 활성화 지표와 지표별 핵심적인 관련 활동

경제활성화 지표	핵심 관련 활동
사업 참여자의 소득, 매출액 등의 증가	• 제품의 차별화 및 경쟁력 강화
신규 창업 및 고용 창출	• 효과적인 고용 창출 지원(창업 및 기업유치 지원, 교육훈련, 행정지원 등)
농어가 경제활동의 다각화	• 지역농업 및 농촌 자원에 기반한 효과적인 사업 개발
인구유출 감소 및 유입인구 증가	• 정주여건 개선과 효과적인 인구유치 시책
지역주체들의 공동활동 참여 증대	• 공동활동 필요성에 대한 공감대 형성과 협력의 기회 마련

자료: 이동필 등(2009)

이동필 등(2009)에서는 중점적으로 추진하고 있는 사업 분야에 따라 농어촌 경제 활성화 사례들을 크게 9가지²로 유형화하고 있다. 본 연구에서는 이동필 등(2009)의 연구 결과를 참고하여 농어촌경제 활성화를 4개 분야로 재구성하고, 분야별로 2개 사례씩 모두 여덟 가지 농어촌경제 활성화 사례를 다루었다(표 1-2 참조). 사례들 중 일부는 이동필 등(2009)에서 연구의 일환으로 수행한 사례조사 결과를 보완하여 분석한 것이다³. 특히 사례와 관련하여 지역에서 수행한 활동들을 보다 상세히 분석하고 서술하는 것에 초점을 두었다. 이를 통해 보다 일반적인 농어촌경제 활성화와 관련한 시사점들을 도출할 것이다.

농수산업 육성과 부가가치 제고 분야에서는 지역농업과 관련하여 성주군 참외농업을, 지역수산업 개발과 관련해서는 포항 구룡포 과메기 산업을 분석하였

2 이동필 등(2009)은 농어촌경제활성화 사례를 ‘지역 농산물의 품질개선 및 차별화’, ‘수산 자원 관리 및 개발’, ‘농수축산물에 기반한 다양한 가공제품 개발’, ‘지역자원을 활용한 향토산업 육성’, ‘농촌어메니티의 관광 상품화’, ‘지역축제를 통한 관광 활성화’, ‘어촌 어메니티의 관광 상품화’, ‘도시민 유치를 통한 인구유입 촉진’, ‘정주기반 강화를 위한 학교 교육 개선’으로 유형화하고 있다.

3 이동필 등(2009)에서 수행한 조사내용을 보완한 사례는 성주군(참외농업), 보령시(머드산업), 화천군(산천어 축제)이다.

다. 농특산물 가공 및 향토산업 개발 분야에서는 임실군과 보령시 사례를 분석하였다. 임실군 사례에서는 치즈산업에 대해 살펴봄으로써 농수축산물에 기반한 가공제품 개발과 관련한 시사점들을 도출하였다. 보령시 머드산업은 농산물이 아닌 지역자원을 활용한다는 점에서 임실군 사례와 차이가 있다. 농어촌 어메니티를 활용한 지역 활성화 분야에서는 화천군 산천어 축제 사례와 양양군 남애마을 어촌관광 사례를 살펴보았다. 인구 유치와 정주기반 확충을 통한 활력 제고 유형에서는 도시민 유치와 관련하여 진안군 사례를, 교육환경 개선과 관련하여 곡성군 사례를 살펴보았다.

표 1-2. 농어촌경제 활성화의 유형 구분 및 조사대상 사례

분 야	세부유형	조사대상 사례
농수산업 육성과 부가가치 제고	지역농산물의 품질개선 및 차별화	성주군 참외 농업
	수산 자원 관리 및 개발	포항시 과메기
농특산물 가공 및 향토산업 개발	농수축산물에 기반한 다양한 가공제품 개발	임실군 치즈산업
	지역자원을 활용한 향토산업 육성 (농산물 이외)	보령시 머드 산업
농어촌 어메니티를 활용한 지역 활성화	농촌 어메니티의 관광 상품화	화천군 산천어 축제와 도농교류
	어촌 어메니티의 관광 상품화	양양군 남애마을 어촌관광
인구 유치와 정주 기반 확충을 통한 활력 제고	도시민 유치를 통한 인구유입 촉진	진안군 도시민 유치 사업
	정주기반 강화를 위한 학교 교육 개선	곡성군 교육 사업

2.2. 분석 방법

이 연구에서는 우선 사례 유형에 따라 핵심적으로 살펴볼 성과 항목을 설정하고 이를 중심으로 사례를 분석하였다. 이어서 그러한 성과를 달성할 수 있었

던 성공요인은 무엇인지 분석하고 이를 바탕으로 정책적 시사점을 도출하였다. 사례 유형별로 중점적으로 분석하려는 농어촌경제 활성화 성과 항목은 <표 1-3>에서 제시하였다.

사례조사는 문헌 조사와 인터뷰를 통해 이루어졌다. 우선 2차 자료를 바탕으로 사례의 내용을 파악하고 인터뷰조사를 하여 이를 보완하였다. 2차 자료는 연구논문, 뉴스, 정책자료 등을 주로 참고하였고, 필요에 따라 각종 통계 자료를 이용하였다.

전문성을 고려하여 일부 사례에 대한 조사는 외부에 의뢰하여 진행하였다⁴. 외부 담당자가 조사하여 제출한 원고를 바탕으로 연구목적에 맞게 내용을 재구성하고 이를 바탕으로 종합적인 시사점을 도출하였다.

표 1-3. 농어촌경제 활성화 유형별 사례 분석 지표

구분	사업 참여자의 소득, 매출액 증가	신규 창업 및 고용 창출	농어가 경제활동 다각화	인구유출 감소 및 유입인구 증가	지역주체들의 공동활동 참여 증대
농수산업 육성과 부가가치 제고 (성주군, 포항시)	●	●			●
농특산물 가공 및 향토산업 개발 (성주군, 보령시)	●	●	●		●
농어촌 어메니티를 활용한 지역 활성화 (화천군, 양양군)	●	●	●		●
인구 유치와 정주기반 확충을 통한 활력 제고 (진안군, 곡성군)				●	●

주: 이동필 등(2009)을 바탕으로 분석지표 도출

4 조사 기관 및 담당자는 다음과 같다.

- 보령 머드산업: 지역특화자원사업화연구센터(한광식)
- 포항시 과메기, 양양군 남애마을 어촌관광: 한국해양수산개발원(최성애·박상우)

3. 보고서의 구성

이 연구보고서는 크게 여섯 개 장으로 구성하였다. 사례 연구 개요를 제1장에서 논의한 후, 제2장부터 제5장까지는 여덟 가지 사례들을 관련 주제에 따라 구분하여 살펴보았다. 각 사례는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 사례의 주요 활동과 내용을 제시하고, 이러한 활동들을 통해 달성한 성과들을 이어서 서술하였다. 다음으로 이러한 성과를 달성할 수 있었던 성공요인들을 도출하였다. 각 농어촌경제 활성화 분야에 대한 개략적인 내용은 각 장의 1절에서 서술하였다. 그리고 장의 마지막에는 사례 분석 내용을 바탕으로 각 분야에 대한 시사점을 도출하였다.

먼저 제2장에서는 성주군 참외농업과 포항시 과메기 사례를 다루었다. 이들은 공통적으로 지역의 농수산업 육성과 관련되는 사례이다. 제3장에서는 농특산물 가공산업 및 향토산업 육성 사례를 고찰하였다. 성주군 치즈산업과 보령시 머드산업 사례가 이에 해당한다. 제4장에서 살펴보는 사례들은 농어촌의 다양한 어메니티를 활용한 도농교류나 체험관광 개발, 지역축제 개최 등에 관한 것이다. 화천군의 지역축제 개발과 마을 체험프로그램 연계, 군산시의 장자도 어촌체험관광 육성 경험에 대해 고찰하였다. 제5장에서는 곡성군에서 시도된 교육 여건 개선 사례, 진안군에서 이루어진 도시민의 농어촌 유치와 네트워킹을 통한 지역 역량 강화 사례를 살펴보았다. 이들은 직접적으로 경제 활성화를 목표로 하는 사례는 아니다. 하지만 농어촌의 인구 및 소득 유출을 억제하고 인구 유입을 유도함으로써 지역의 중장기적인 정주 기반 확충을 시도한다는 데 초점을 두어 두 사례를 고찰하였다.

마지막으로 제6장에서는 여덟 가지 사례 분석 결과들을 종합하였다. 여러 사례들에서 공통적으로 발견되는 시사점들에 바탕을 두어 중앙정부 및 지자체, 지역의 관련 주체 등 각각에 요구되는 역할과 과제 등을 제시하였다.

제 2 장

지역의 농수산업 육성과 부가가치 제고

1. 개요⁵⁾

농산물 시장개방 가속화와 지방자치체 정착에 따른 분권화의 확대 등 정치·경제 환경 변화 속에서 지역농업에 대한 관심이 증가하고 있다. 세계화와 경쟁 패러다임의 확대에 따라 중앙집권적 농정이 가진 한계가 나타나면서, 지역의 다양성과 특수성을 전제로 하는 지역농업개발이 농업의 경쟁력과 지속성을 담보하는 효과적인 대안으로 인식되고 있기 때문이다.

지역농업이란 일정지역에 있는 농가의 전부 혹은 상당한 비율의 농가들이 협조적 관계를 형성하고 농업생산과 유통과정에서 의식적이고 공동적인 목표를 추구하며 어느 정도의 통일성을 갖춘 농업을 의미한다. 지역농업을 이렇게 정의한다면 지역농업개발은 지역 내에 존재하는 농업자원을 개개의 농가 단위 별로 활용하기 보다는 지역 차원에서 농산물의 생산, 유통, 판매에 이르는 지역 단위 농업의 토탈 시스템 구축을 주요 내용으로 하는 지역농업의 종합적 재편성을 의미한다고 할 수 있다.

지역농업 개발은 1960~70년대의 마을 단위 새마을운동 및 소득증대 사업에

⁵⁾ 권용대, 홍승지(2008)에서 ‘지역농업과 지방농정의 현황’ 부분을 요약·정리하였다.

서 처음 시도되었다고 할 수 있다. 이후 1980년대 수입개방에 대응하여 농업자원의 효율적 이용, 특화작목 및 농업기술 개발, 농업인력 및 경영체 육성, 농산물의 고부가가치를 위한 상품화 전략 등을 추구하고, 이를 위하여 농산물 생산단지 육성, 영농조합법인 설립 등 구조 개선을 시도하였다. 하지만 경영 규모의 영세화 지속, 도·농간 소득 불균형 심화 등으로 별다른 성과를 얻지 못하였다.

1995년 지방자치제도 출범 이후 새로운 차원에서 지역농업에 접근하기 시작하였다. 지방자치시대의 지역농업개발의 추진 방향은 지역 농업자원의 특성을 바탕으로 지역 내 농업 및 관련 산업 간의 유기적인 구성도를 높이며 지역 자원을 최대한 이용하여 지역농업을 발전시킨다는 것이다. 이를 위하여 지자체의 농정 기능을 강화하고, 농림사업의 자율추진 방식이 도입되었다. 그리고 지역농업의 주체인 개별농가, 작목반, 영농조합, 지자체, 지역대학 등 산·학·관·연의 연계와 협력이 지역농업 개발에서 강조되기 시작하였다. 그리고 지역여건의 창조적인 활용을 통한 지역농업인의 소득과 삶의 질 향상이 지역농업의 신성장 전략으로 강조됨에 따라 기존 생산단지 중심의 농업개발방식이 아니라 가공, 관광 등 농업의 융복합 산업화와 지역의 문화, 자연, 환경을 고려하는 통합적이며 균형있는 개발에 대한 관심이 커지고 있다.

이러한 지역농업개발의 전략 유형은 크게 네 가지로 나뉘볼 수 있다. 첫째, 규모화와 생산비 절감을 통한 부가가치의 증대 전략이다. 생력화 기술 도입을 통한 노력비 절감, 작목반, 협동조합의 사업연합 등 조직화를 통한 비용 절감 등을 주요 전략으로 한다. 둘째, 차별화된 고부가가치형 농산물을 생산하여 새로운 소득원 상품을 발굴함으로써 블루오션 시장을 개척하는 전략이다. 셋째, 전자상거래와 브랜드화 등 마케팅 혁신으로 수취가격을 제고하고 유통마진을 올림으로서 지역농업을 개발하는 전략이다. 넷째, 지역 농업자원을 활용하여 도시민들에게 여가·휴식 공간 등 관광서비스를 제공하고 특산물 판매를 통해 농외소득을 증대하는 3차 서비스형 지역농업 개발전략이 있다.

표 2-1. 지역농업개발의 유형

개발유형	사례 사업	개발사업의 성과
코스트 절감	벼직파재배, 저수고 과수원, 축산시설 자동화, 연합마케팅 조직	노력비 절감, 영농규모 확대
상품성 제고	대체작목, 기능성 농산물, 친환경 농산물	신 상품개발, 틈새시장 개척, 블루오션시장 확대
마케팅 향상	전자상거래, 브랜드화, 공동계산제	농가수취가격 제고, 유통마진율 제고, 고부가가치화
서비스 농업	그린투어, 테마농업, 도농교류	농외소득증대, 정주환경개선, 농촌어메니티 가치 증대

자료: 권용대, 홍승지(2008)

여기에서는 지역농업 개발 사례로서 성주군 참외농업을 살펴볼 것이다. 그리고 지역 수산업 개발 사례로서 구룡포 과메기 사례를 살펴볼 것이다. 지역 수산업 개발도 지역 농업 개발과 기본적인 전략에서 크게 다르지 않을 것이다. 때문에 지역농업과 수산업 사례를 종합하여 최종적인 시사점을 도출할 것이다.

성주군은 우리나라 최대의 참외생산지로서 참외산업이 지역경제의 선도산업으로 기능하고 있다. 특히 지역 주체들이 참외를 중심으로 유기적인 협력관계를 구축하고 참외 주산지로서의 명성 유지와 지역농업 발전을 위한 다양한 활동들을 전개하고 있다는 점에서 지역 농업과 관련한 다양한 시사점을 찾아볼 수 있을 것이다.

포항 구룡포 과메기는 경북 동해안 지역에서 주로 소비되는 지역 향토음식이다. 하지만 최근 다른 지역까지 과메기가 널리 알려지면서 생산과 판매가 크게 증가하였다. 이는 지역 구성원들이 강한 의지를 가지고 과메기 홍보와 상품화를 추진하였기 때문이다. 특히 지역 수산물 홍보활동에 초점을 맞추어 포항 구룡포 사례를 살펴볼 것이다.

2. 성주군 참외농업⁶

2.1. 사례의 주요 내용과 성과

2.1.1. 성주군 참외 생산과 유통

경북 서남부에 위치한 성주군은 참외 재배에 적합한 토양·기후 조건을 갖추고 있다. 특히 평야지는 비옥한 마사토의 사질 양토로 이루어져 참외, 수박, 특용작물 재배의 적지이다. 또한 눈과 바람이 적어 하우스 시설 자재비가 다른 지역에 비해 적게 소요된다. 지하수가 풍부하여 농가마다 관정을 보유하고 참외 농사에 사용하고 있다.

한 농가(2인 기준)가 외부노동을 고용하지 않고 재배할 수 있는 참외 면적은 하우스 20동 정도이다. 젊은 농가들은 20~25동까지 재배하고, 고령농은 10동 정도를 재배하는 것이 일반적이다. 일부 대규모 재배 농가는 외부 노동력을 고용하기도 하지만, 성주군 대부분 농가들은 자가 노동만으로 참외를 재배하고 있다. 하우스 1동은 약 200평이며, 일반적으로 경지 정리된 900평 논에 4동의 하우스를 짓는다.

하우스 1동에서 얻을 수 있는 조수입은 농가에 따라 차이가 큰 편이다. 하지만 평균적으로 400~700만원의 조수입을 얻는다. 수입의 50% 정도를 비용으로 본다면 하우스 1동 당 약 300만원의 순수익을 얻는 것으로 추정된다.

성주군에서 생산되는 참외의 45~50%는 산지유통센터를 비롯한 7개 공판장에서 경매를 통해 유통된다. 그리고 약 15%정도는 GAP인증을 받은 소포장 시설을 통해 유통되고 있다. 경매에서는 대부분 15kg포장으로 유통되는데 비해, 소포장 시설에서는 2kg, 3kg, 5kg 등 용도에 따라 다양한 중량으로 포장하여 유통되고 있다. 약 20%정도는 서울 가락시장이나 산지수집상을 통해 판매된

⁶ 이동필 등(2009)을 참조하여 정리하였다.

다. 약 10% 정도는 인터넷 등을 통한 직거래로 판매된다. 직거래로 판매되는 참외의 대부분은 무농약 이상의 친환경 참외이며, 생협과 계약재배를 하기도 한다. 친환경 참외 재배 농가는 약 1,250농가 정도인데 대부분 저농약 재배이다. 유기농 인증을 받은 농가는 5~6농가에 불과하다.

약 5년 전까지만 해도 산지수집상을 통한 유통 비중이 컸으나, 최근에는 생산자들이 직접 지역 내 경매를 통해 판매하는 비중이 훨씬 증가하였다. 지역 내 경매가 증가함에 따라 성주 지역 내에서 참외 가격 결정이 이루어지고, 가락시장에서 이를 참고하는 현상이 나타나고 있다. 5년 전까지는 마을, 작목반, 농협 단위로 서울 가락시장에 참외를 가지고 가서 판매하는 경우가 많았으나 상황이 변한 것이다⁷. 지역 내 경매 비중의 증가는 수송비 절감 등으로 농가 수취 가격 향상에도 기여하였다.

성주군 참외 생산 조직은 210여 개 이상의 작목반이 중심이다. 마을 단위 작목반별로 생산과 판매가 많이 이루어진다. 친환경 성주군 연합회, 게르마늄 작목반, 셀리늄 작목반 등 재배 방법에 따라 조직이 구성되기도 한다.

2.1.2. 성주군 지역농업 정책

성주군은 대표적인 특산물인 성주참외를 주요 테마로 하여 개별 사업들을 유기적으로 연계하여 추진하고 있다. 지역농업클러스터사업, 신활력사업, 성주참외산업특구, 지역특화품목육성사업 등 다양한 개별 사업들이 지역의 요구에 따라 참외 산업 육성을 중심으로 통합되어 시행되고 있다.

2005년에는 신활력사업의 일환으로 성주참외구조고도화사업을 추진하였다. 이는 크게 4대 부문 13개 세부사업으로 구성되어 있다. 생산력 강화 부문 26억 원, 고부가가치화 사업 부문 39억 원, 브랜드 및 홍보 강화 부문 40억 원, 혁신역량 강화 부문 30억 원 등 총 135억이 성주참외 구조 개선을 위해 사용되었다. 세부사업은 <표 2-2>와 같다.

⁷ 성주와 가락시장 간을 운행하는 버스가 있었음을 볼 때 당시의 상황을 짐작할 수 있다.

표 2-2. 성주참외 구조고도화 사업 내용(신활력사업)

부문	세부사업
성주참외 생산력 강화 부문(26억 원)	성주참외의 토양의 정밀검사 성주참외 생산기술 첨단화사업 성주참외 작업환경개선과 건강증진
성주참외의 고부가가치화 사업 부문(39억 원)	성주참외 가공산업 활성화 사업 성주참외 산지유통시설 확충사업 성주참외 전자상거래 활성화 사업
성주참외 브랜드 및 홍보 강화 부문(40억 원)	성주참외 효능검증 및 홍보강화사업 성주참외 브랜드 강화 및 포장개선 성주참외 홍보시설 및 랜드마크 사업 성주참외축제 및 농업체험 활성화 사업
성주참외 혁신역량 강화 부문(30억 원)	성주참외 클러스터 구축사업 성주참외 혁신카페 및 정보화 사업 성주참외 전문인력 및 혁신인력 양성 사업

자료: 성주군 내부 자료

2006년~2010년에는 성주참외의 경쟁력을 강화하기 위한 지역특화품목육성 사업을 추진하고 있다. 성주참외 홍보관 및 체험장 설치, 성주참외 생산기술 및 가공식품 개발, 성주참외 유통시설 확충 및 전자상거래 활성화, 성주참외축제 활성화, 성주참외 역량 강화 등에 총 180억 원을 투자할 계획이다.

2.1.3. 성과

성주군의 참외재배 면적은 1980년 1,089ha에서 지속적으로 증가하여 2007년에는 3,839ha에 달한다. 이는 전국 재배면적의 60%에 이르는 수치이다. 같은 기간 전국의 참외 재배면적은 10,139ha에서 6,472ha로 감소하였다. 10a당 참외 생산량도 1980년 2,241kg에서 2007년 3,233kg으로 50% 가까이 증가하였다.

성주군 참외재배 농가 수는 2008년 5,022호로 성주군 내 전체 농가의 약 70%를 차지한다. 2008년 참외 총생산액은 약 3,052억 원으로 농가당 약 6,077만 원의 매출을 기록한 것으로 추산된다. 농가당 평균 경영비 2,029만 원을 뺀다면 성주군 참외 농가당 4,048만 원의 순소득을 얻은 것으로 추산할 수 있다. 성주군에는 매출 1억 원 이상의 고소득 농가들도 약 600호 정도 있다.

표 2-3. 성주군 참외 재배면적 변화

연도	성주군			전국	
	재배면적 (ha)	수량 (톤)	10a당 생산량 (kg)	재배면적 (ha)	성주군 재배면적 비중
1980	1,089	24,397	2,241	10,139	10.7%
1990	1,670	42,415	2,655	8,160	20.5%
2000	3,425	122,234	3,569	10,203	33.6%
2005	3,895	140,263	3,601	7,077	55.0%
2006	3,883	129,123	3,325	6,827	56.9%
2007	3,839	124,096	3,233	6,472	59.3%

자료: 성주군 통계연보(각 연도)

성주군에서는 참외 농가들의 공동활동 참여도 활발하다. 성주군의 채소작목반 참여농가 수는 3,185호로 성주군 채소 농가의 40.4%가 생산자조직에 참여하고 있다. 이는 전국 채소 작목반 참여농가 평균(5.2%)과 비교하여 상당히 높은 수치라고 할 수 있다.

표 2-4. 성주군 생산자조직 참여농가 현황(2005)

시군	전국	성주군
총농가	1,272,908(100%)	7,885(100%)
생산자조직 참여농가	226,249(17.8%)	3,610(45.8%)
채소 작목반 참여농가	65,765 (5.2%)	3,185(40.4%)

자료: 통계청 농업총조사(2005)

2.2. 성공요인

2.2.1. 지역 명성 유지를 위한 공동의 품질 개선과 관리 노력

성주군에서 참외 농업이 성장하고 발전할 수 있었던 성공요인 중 하나는 지속적인 공동의 품질 개선과 관리 노력이라고 할 수 있다. 이는 참외 주산지로서의 지역 명성을 강화하고 집적효과를 더욱 증대하였다.

성주군 참외 농가들은 참외 품질 향상을 위해 끊임없이 노력하고 있다. 성주군 참외 농가들의 오랜 기간 동안의 공동 학습과 연구개발 경험은 고품질 참외 생산의 기반이 되고 있다. 이 지역 참외 농가들은 어김없이 비닐하우스 한 동 정도는 시험용으로 운영하고 있다. 새로 개발된 종자나 비료, 농약 등을 직접 시험해 보고, 나름대로 새로운 재배법을 연구하는 곳이다.

특히 최근 지역 내 참외 경매량이 증가함에 따라 농가 간 선의의 품질 경쟁이 발생하여 이러한 연구 개발 노력을 더욱 자극하였다. 성주군에서 산지유통이 활성화되면서 지역 내에서 이루어지는 경매량이 증가하였다. 참외 생산농가들은 인근 농가들과 경매 낙찰 가격을 비교함으로써 자신이 생산한 참외의 품질 수준을 보다 쉽게 알 수 있게 되었다. 이는 생산농가들의 참외 품질 개선 노력을 자극하는 계기가 되었다.

이러한 오랜 기간 동안의 기술 개발 노력으로 지역의 기후와 토양 조건에 적합한 재배기술들이 개발되었다. 성주군 참외농가들은 60여 년의 재배경험에서 얻어진 축적된 기술과 노하우를 보유하고 있으며, 특히 축성재배, 연장재배기술, 연작피해 방지기술 등은 성주군만의 특화된 기술이라 할 수 있다. 성주군의 참외재배기술을 다른 지역에 적용하기도 쉽지 않을 뿐더러, 똑같이 적용한다 하더라도 동일한 품질의 참외가 생산되지 않는다.

지자체 단위에서는 성주군 공동 브랜드를 육성하려는 노력이 이루어지고 있다. 이전에는 농협, 작목반 등 생산자 조직별로 거의 100여 가지의 브랜드가 난립하고 있었다. 성주군은 ‘참별미소’라는 공동브랜드를 개발하여 소규모 브랜드들을 통합하였다. 현재는 ‘참별미소’를 비롯한 참외 농협의 ‘참외풍경’, 월

랑농협의 ‘참스런’ 등 비교적 규모 있는 몇 개 브랜드로 나뉘져 있으며, ‘참별미소’로의 브랜드 통합을 계속 추진 중이다.

그림 2-1. 성주군의 공동 품질 관리 노력



<성주군 캐릭터 ‘참돌이’>



<성주군 참외 브랜드 ‘참별미소’>

또한 지자체를 중심으로 저급품 참외(물찬참외) 유통근절사업도 시행하였다. 군, 농협, 농민 등이 850백만 원의 사업비를 공동으로 출자하여 1,105톤의 저급 참외를 수매하고, 수매한 저급품 참외로 액비 107톤, 유기질비료 1,000톤을 생산하여 참외농가에 무상 공급하였다. 이 외에도 참외에 붙이는 스티커를 ‘성주 참외’로 통일하여 소비자들의 인지도를 높이거나 출하박스를 규격화하는 등 참외 주산지의 명성을 강화하기 위한 다양한 품질 관리 노력들이 이루어지고 있다.

2.2.2. 생산자의 편의를 고려한 종합지원 시스템

성주군에는 자재구입, 비료구입, 산지유통 등 참외 관련 기반 시설과 시스템들이 생산자들의 편익에 맞게 잘 정비되어 있다. 이 때문에 생산자들은 참외 생산에만 집중할 수 있어 참외 품질을 더욱 향상시킬 수 있다.

성주군 단위농협들은 비닐 연합 구매 등을 통해 생산자들에게 농업자재를 다른 지역보다 약 10%정도 싸게 공급하고 있다. 또한 참외 수집 기능을 강화하여 농가들이 생산하여 모아둔 참외를 농협이 알아서 수집하여 판매해 주고 있

다. 성주군 지역 농협은 판매사업이 총매출액의 70% 정도로 다른 지역에 비해 지역 농협이 참외 판매에서 큰 부분을 담당하고 있다.

지자체는 앞에서 보았듯이 지역농업클러스터사업, 신활력사업, 성주참외산업특구, 지역특화품목 육성사업 등 다양한 사업들을 성주참외를 주요테마로 하여 유기적으로 연계하여 시행하고 있다. 특히 최근에는 90억 규모의 농산물산지유통센터가 설립됨에 따라 산지유통이 더욱 활성화되었다. 이에 따라 지역 내 경매를 통한 유통 물량이 증가하였고, 생산자는 보다 쉽게 참외를 판매할 수 있게 되었다. 농가수취가격도 증가하였다.

그림 2-2. 성주군 농산물산지유통센터 조감도



표 2-5. 성주군 농산물산지유통센터 운영실적(2008)

구분	공판사업	직판사업	계
물량	21,653톤	2,172톤	23,825톤
금액	401억 원	79억 원	488억 원

주: 주요거래선은 이마트, 홈에버, 농협하나로클럽, 이슬유통, 누리팜, 우체국택배 등
자료: 성주군 내부자료

농업기술센터는 생산자들이 필요로 하는 지역 맞춤형 참외 재배 시설을 개발하여 보급하고 있다. 참외 자동세척선별기, 참외하우스 안 터널보온덮개 자

동개폐기, 경운기·트랙터 부착 참외덩굴 등 파쇄기, 이랑 다지는 기계 등을 개발하여 보급하였고 농가들에게 좋은 평가를 얻고 있다.

그림 2-3. 성주군 지역 맞춤형 기술 개발



<이랑 다지는 기계>



<터널보온덮개 자동개폐기>



<참외 자동세척선별기>

3. 포항시 구룡포 과메기의 소득화⁸

3.1. 사례의 주요 내용과 성과

3.1.1. 사례지역의 일반현황

포항시 구룡포 지역은 1930년대에 어선어업이 크게 성장한 지역이다. 그러나 다른 어촌 지역과 마찬가지로 1960년대 이후 산업화의 진전, 어업자원의 감소 등으로 인구가 감소하면서 지역 경제가 쇠퇴하였다.

2005년 포항 구룡포 과메기의 산지라 할 수 있는 구룡포읍·동해면·장기면·

⁸ 한국해양수산개발원(최성애 외)에서 작성한 원고와 김봉태, 2009. “포항 구룡포 과메기의 지역활성화 현장을 찾아서”, 「수산동향」. 을 참고하여 정리하였다.

대보면의 어가 수는 1,788가구로 포항시 어가 수의 72%를 차지하여 이 지역이 포항 내에서 어업이 활발한 지역임을 알 수 있다. 어가 중에 양식어업 종사 어가는 99가구이며, 나머지 대부분은 어로어업에 종사하고 있다. 어로어업 가운데서도 어선을 사용하는 어가가 많다. 어가인구는 4,871명으로 포항시 어가인구의 70%를 차지한다.

표 2-6. 2005년 사례지역 어가 및 어가인구

단위: 가구, 명

구분	어가					어가인구
	계	어로어업			양식어업	
		계	어선사용	어선비사용		
포항시	2,474	2,360	1,908	452	114	6,969
사례 지역	1,788	1,689	1,336	353	99	4,871
구룡포읍	850	829	687	142	21	2,433
동해면	243	242	227	15	1	703
장기면	377	314	238	76	63	995
대보면	318	304	184	120	14	740

주: 사례지역의 공식적인 현황은 5년마다 조사하는 어업총조사 자료에서 확인됨.
자료: 통계청, 국가통계포털(www.kosis.kr, 2009.8.31.)

3.1.2. 배경 및 계기

과메기는 콩치를 동절기에 동결·용해·건조하는 공정을 거쳐 숙성·발효시켜 생산되는 반(半)건조 수산물 가공품이다. 조선시대에는 진상품으로 선정될 정도로 그 맛이 인정되는 특산물이다. 포항의 구룡포 일대는 삼면이 바다인 반도 지역으로 270도 방향에서 해풍이 불고, 겨울 기온이 -5~10℃를 유지한다. 이러한 환경은 과메기 생산에 적합한 기후 조건이다. 포항 구룡포 일대에서는 전국 과메기의 80% 정도를 생산하고 있다.

최근까지 과메기는 지역 내에서는 인지도가 높았지만 전국적으로는 잘 알려

지지 않았다. 그리고 이를 산업으로 특화할 수 있는 기반도 미약하였다. 그래서 ‘경북 동해안 지역에서 겨울철에만 먹는 토속 음식’ 이상의 경제적인 가치를 창출하지 못하였다. 지역 내 400여 명의 과메기 생산자와 포항시에서는 이러한 문제점을 해결하기 위해 2000년대 중반부터 전국적인 홍보 활동을 펼치기 시작했다. 2007년 7월에는 과메기의 체계적인 지원과 육성을 위해 구룡포읍, 동해·장기·대보면 일대 584ha를 ‘과메기 산업특구’로 지정하고 과메기 생산기반 조성, 브랜드 개발, 마케팅 활동 강화, 품질관리 등의 노력을 기울이고 있다.

그림 2-4. 과메기 건조시설 및 제품 개발



<과메기 덕장>

<홍삼, 먹물 과메기>

<과메기 진공포장>

자료: 매일신문(http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=51105&yy=2009),
 중앙일보 경제면 기사(http://article.joins.com/article/article.asp?Total_ID=3806158),
 뉴스기사(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=003&aid=0002131491>) 왼쪽순.

3.1.3. 주요 활동

포항시 구룡포에서는 과메기 뿐만 아니라 대게와 오징어도 많이 생산된다. 그러나 ‘대게는 영덕’, ‘오징어는 울릉도’라는 지역 이미지가 강하여 구룡포만의 인지도를 확보하지 못하였다. 이에 반해 과메기는 구룡포의 기후조건에서 최상의 품질로 건조되기 때문에 구룡포만의 특산품이라는 이미지를 지니고 있다. 그러나 그동안 과메기는 이 지역에서만 알려진 토속 음식이었지 전국적으

로 알려지지지는 못했다. 생산시기가 겨울에 한정되어 있고 생산업체가 영세하여 체계적으로 홍보하고 유통하는 데 한계가 있었기 때문이다.

이러한 문제를 극복하고자 과메기 생산자와 포항시가 우선적으로 역점을 둔 것은 전국적인 홍보 활동이었다. 전시회와 타 지역 축제에 참여하여 시식행사를 개최하거나, 케이블방송, 지하철 PDP 등에 광고방송을 하였다. 무엇보다 홍보 효과가 크게 나타난 것은 2007년 7월 확정된 ‘과메기 산업특구’ 지정이다. 특구 지정으로 구룡포 과메기에 대한 신뢰도가 높아지면서 TV방송, 신문 등의 매체에 여러 차례 널리 소개되고 홈쇼핑 벤더로부터 활발한 판매 제의를 받는 등 전국적인 인지도가 올라갔다.

포항 지역에서는 과메기 홍보간판·홍보조형물 설치, 과메기 특산품 거리 조성 등 지역 관광객에 대한 홍보를 강화하였다. 또한 홍보 효과를 높이기 위해 2007년 과메기생산자영어조합법인과 영남이공대학이 협약을 맺고 ‘포항 구룡포 과메기’ 브랜드(Brand Identity)를 개발하였다. 그리고 2009년 5월에 ‘포항 구룡포 과메기’ 상표를 배타적으로 보호하기 위해 ‘지리적표시단체표장’을 특허청에 출원하였다.⁹ 이밖에도 생산자단체와 포항시가 미국, 일본, 중국, 러시아 등에서 수출을 위한 홍보 활동도 전개하였는데, 특히 미국 한인 사회에서 좋은 반응을 얻고 있다.

과메기 산업특구 개발은 2008년부터 본격적으로 시작되어 2011년에 마무리 된다. 특구 개발에서 생산 및 소득 기반 조성은 생산자가 직접 일부 자금을 투자하는 등 주도적으로 참여하고 있다. 연구개발사업, 마케팅 네트워크 구축, 유통체험관광등은 지자체에서 주도한다. 그리고 특구 개발을 위해 인근 대학들과 상시적인 협력 체계를 구축하여 운영하고 있다. 한동대학교는 특구활성화 방안을 마련하고 과메기 홍보 홈페이지를 구축하였다. 포항공과대학은 과

⁹ 지리적표시단체표장은 해당 지역의 법인체가 일정 요건을 갖춰 지리적 표시에 대해 단체표장등록을 받은 경우 정부가 특정 지역 특산물의 지역표시권을 배타적으로 보호하는 제도이다.

메기 품질개선 연구를 추진하고, 영남이공대학은 공동브랜드를 개발하고 있다. 우체국도에서도 직거래 활성화 방안을 함께 모색하고 있다.

표 2-7. 과메기 산업특구 개발 추진 계획

구분	사업자	추진기간	계	국비	도비	시비	민자
계			149	62.1	13.8	65.3	7.8
생산·소득 기반 조성	단체·생산자	'09~'11	44	19.6	5.1	11.5	7.8
연구개발사업	포항시	'08~'12	50	25		25	
마케팅 네트워크 구축	포항시	'08~'12	20			20	
유통체험관광	포항시	'08~'12	35	17.5	8.7	8.8	

자료: 포항시, 2008년 특구운영 성과보고서, 2009.1.

3.1.4. 성과

가. 과메기 생산량 증가

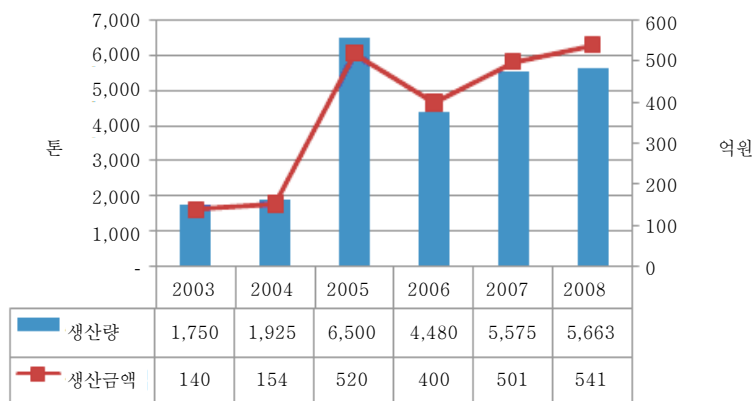
과메기 생산에는 원료인 콩치 공급, 가공시기의 기후조건, 시장의 수요가 중요하게 작용한다. 콩치는 예전에는 동해안 연근해에서 어획된 것을 사용했으나 연근해 어족자원이 고갈되면서 현재는 대부분 원양산을 사용하고 있다. 따라서 원양산 콩치 물량 확보가 과메기 생산에서 1차적으로 중요한 과제이다. 이렇게 확보한 원료 콩치를 자연 바람에 건조하기 때문에 가공시기(11월~이듬해 1월) 기후 조건도 과메기 생산의 중요한 요소이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 시장의 수요가 뒷받침되어야 한다는 것이다.

과메기 생산은 2003~2004년에 2천 톤 미만이었던 것이 2005년 6,500톤으로 급증하였다. 2005년 기후조건이 다른 어느 연도보다 좋았기 때문이다. 2006년에는 기후 조건이 다소 악화되어 4,400톤으로 생산이 감소하였으나, 2007~2008

년 다시 증가하여 5,500톤 이상을 생산하고 있다. 이에 따라 생산액도 2003년 140억 원에서 2007~2008년에는 500억 원대로 증가하였다. 최근 적극적인 홍보 활동으로 과메기 수요가 증가한 것도 안정적인 생산에 호재로 작용하고 있다.

2008년 현재 구룡포 지역에 위치한 과메기 생산업체는 영어조합법인 회원 업체 220개소와 법인에 가입되지 않은 업체를 포함하여 410개소이다. 2008년 기준으로 업체 당 평균 매출은 1억 3천만 원정도이다. 원료비 등이 절반 가량을 차지한다면 부가가치는 6천만 원 정도로 높은 편이다.¹⁰

그림 2-5. 포항시 과메기 생산 추이



자료: 포항시, 2008년 특구운영 성과보고서, 2009.1.

나. 지역경제 및 관련 산업 진흥

2007년 포항 구룡포 과메기는 501억 원의 산지 매출을 달성하였다. 이는 도매가격을 기준으로 한 산지 생산자 매출액이다. 하지만 과메기는 여러 경로로 소비되면서 부가가치가 높아지고 다른 식품의 보완적인 소비를 촉진하기 때문에 실제적인 파급 효과는 더욱 크다고 할 수 있다.

¹⁰ 과메기생산자영어조합법인 측의 계산에 따른 것이다.

과메기의 상당수는 음식점을 통해 판매되는데, 2,391억 원의 음식점 매출을 달성하는 데 기여한 것으로 나타났다(과메기 포함). 그리고 일반 가정에서 소비되면서 채소, 김 등의 보완적인 소비를 촉진하여 이들 식품에 58억 원의 매출 증가를 가져왔다. 또한 택배를 통한 과메기 판매가 증가하면서 택배업계에 33억 원의 매출액 확대에 기여하였다. 한편 과메기 생산에 고용된 인력의 인건비로는 120억 원이 지출된 것으로 추정된다.¹¹

다. 관광, 수출 등 활성화

구룡포 수산물 축제 방문객은 해마다 증가하고 있다. 2006년 2만 명, 2007년 3만 명에서 2008년에는 6만 명으로 크게 늘어났다. 이는 과메기 홍보가 주효하면서 전국적으로 인지도가 높아진 결과이다. 축제의 경제 수익도 2006년 5억 원, 2007년 6억 원에서 2008년 9억 원으로 증가하였다. 과메기 수출도 2007년 3억 원에서 2008년 5억 원으로 점차 증가하고 있다.¹²

3.2. 성공요인

3.2.1. 지역성에 바탕을 둔 고품질 원료의 생산

포항시 구룡포 과메기 산업이 성공할 수 있었던 것은 양질의 원료 사용, 건조가공에 적합한 기후조건, 지역의 숙련 노동력 등 지역의 부존자원을 잘 활용했기 때문이다. 구룡포 특산품으로서 과메기의 이미지에 기반하여 최상의 기후조건에서 최고품질의 과메기를 생산하여 판매하였다. 이는 과메기 생산 과정에 대한 노하우가 이 지역 내 축적되어 있었기 때문이다.

¹¹ 파급 효과의 크기는 포항시의 계산에 근거한다(포항시, 과메기 산업화 가공단지 조성 추진계획, 2009.).

¹² 포항시, 2008년 특구운영 성과보고서, 2009.1.

3.2.2. 소비자의 수요에 따른 제품 생산 및 연구개발

과메기 산업특구 지정과 함께 시급히 개선을 추진한 것은 과메기의 위생·안전과 포장이었다. 식품안전에 대한 소비자의 관심이 높아지고 있는 가운데 식품안전사고가 발생할 경우 그동안 쌓아온 이미지가 한순간 물거품이 될 수 있기 때문이다. 그동안 과메기는 생산업체가 영세하다보니 포장이 위생 면에서 허술해 보여 많은 지적을 받아왔다. 이를 해결하기 위해 진공포장을 실시하였다. 그리고 사계절 전천후 생산시설을 마련하여 과메기의 연중 판매를 가능하게 하였다. 또한 특구 지정 이후 과메기 생산·유통 종사자를 대상으로 위생적인 제품 생산관리 방법, 생산자실명제 등에 대한 교육을 실시하였다.

웰빙에 대한 관심 증대와 더불어 젊은 층의 과메기에 대한 거부감을 해소할 수 있도록 과메기 제품 개발에 힘쓴 것은 과메기 수요의 증대로 이어졌다. 특히 과메기의 비린내를 없애기 위해 오징어 먹물을 입힌 먹물 과메기를 개발하였다. 또한 기능성 제품화를 위해 대게에서 나오는 키토산 성분을 분사시킨 키토산 과메기, 홍삼을 입힌 홍삼 과메기, 황금 과메기까지 선보이고 있다.

3.2.3. 다각적인 홍보 활동의 다양한 판로 모색

그동안 과메기는 지역의 토속 음식으로만 알려졌을 뿐 대중적인 음식으로서 전국적으로 알려지지는 못하였다. 이는 생산시기가 겨울로 한정되어 있고 생산업체가 영세하여 체계적인 홍보와 유통에 많은 어려움이 있었기 때문이었다. 하지만 최근 저장과 포장에 대한 연구개발을 통해 진공포장재를 개발하는 등 과메기의 약점을 보완하려 하고 있다. 이를 통해 좀더 적극적으로 대중적인 수산물로서 과메기 판로 확대 방안을 강구하고 있다.

판매 및 마케팅에서 적극적으로 홍보 활동을 하고 있다. 특히 생산자영어조합법인, 포항시, 인근의 대학 등과 협력하여 산업특구 지정을 이끌어내고, 공동 브랜드 개발, ‘지리적표시단체표장’ 출원으로 지역의 배타적인 권리를 확보한

점은 높이 평가할 만하다. 또한 지역 대학, 우체국 등과 연구개발 및 판매 협력 체제를 구축하고 다양한 판로를 확보하여 전국 단위로 성장할 수 있는 기반을 마련하였다.

4. 요약 및 시사점

지역의 농수산업을 육성하여 부가가치를 제고하려는 노력으로 성주군 참외 농업과 포항시 구룡포 과메기 육성 사례를 고찰하였다. 이들 두 사례를 종합해보면, 지역 농수산업 육성을 위해서는 다음과 같은 노력들이 의미있는 것으로 평가된다.

먼저, 주산지로서 지역의 명성을 강화하기 위해 공동 브랜드를 육성하여 조직적으로 품질 관리에 대한 노력들이 이루어지고 있었다. 성주 참외와 포항 구룡포 과메기는 오랫동안 지역 명성을 가지고 성장해 왔다. 최근에는 정부 정책 사업들을 지원받으면서 이를 유지하고 발전시키기 위해 공동 브랜드를 개발하고 품질 기준을 규격화하려는 노력을 기울이고 있다.

다음으로 지역 내 공유된 고품질 제품 생산 노하우를 공유하고, 끊임없는 연구개발을 통한 기술 및 신제품 개발에 노력했다는 점이다. 성주 참외와 구룡포 과메기의 경우 경쟁력 있는 제품을 생산할 수 있는 경험들이 지역 내에 축적되어 있다. 여기에서 나아가 소비자들의 수요에 따라 제품과 포장을 개발하고, 규격 생산을 위한 기술개발의 노력을 기울이고 있다는 점이 공통적으로 확인되었다.

이렇게 살펴본 사례를 바탕으로 할 때, 지역 농수산업을 통한 농어촌지역 활성화의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 부가가치 창출을 위한 산업의 융복합화를 추구하고, 이를 위한 지자체, 농어가, 생산자 단체 등 지역 주체들이 협력 체계를 구축하는 것이 중요하다. 단순한 원료 생산만으로는 고소득을 얻기가 어려운 것

이 농어촌산업의 현실이므로, 제품의 상품성을 제고하여 가공 및 유통, 관광 서비스 등 산업의 융복합을 통해 부가가치를 창출해야 한다. 이러한 과정은 농어민의 노력만으로는 한계가 있기 때문에 중앙정부 및 지자체의 지원이 필요하다. 또한 규모화를 위한 생산자 단체들의 조직화와 다른 산업 부문들간 연계를 위한 적절한 협력체계를 마련할 필요가 있다.

둘째, 주산지로서 지역의 명성을 바탕으로 성장하였기에 공동의 브랜드 및 품질 관리를 통해 기존의 지역 명성을 관리하는 체계적인 노력이 필요하다. 지역 내에서 품질 기준을 마련하고 엄격한 관리를 통해 소비자들에게 브랜드로서 가치를 인정받음으로써 생산 농가들이 고소득을 올릴 수 있게 된다.

셋째, 국가 차원의 접근과 달리 차별화된 지역의 농수산업에 대한 발전 지향점을 설정하고 이에 대해 지역 주민들 간 공감대를 이루도록 해야 한다. 품목 중심의 경쟁에서 논의를 달리하여 지역의 정체성을 살린 농수산업으로 경쟁력을 제고할 필요가 있다. 지역 단위의 접근으로 친환경, 기능성 농수산물 생산과 제품화를 통해 틈새시장을 개척할 여지를 마련해야 한다. 이러한 바탕에는 지자체의 농정에 대한 발상의 전환이 필요하며, 지역 주민들의 적극적인 노력과 관심이 기반이 되어야 한다.

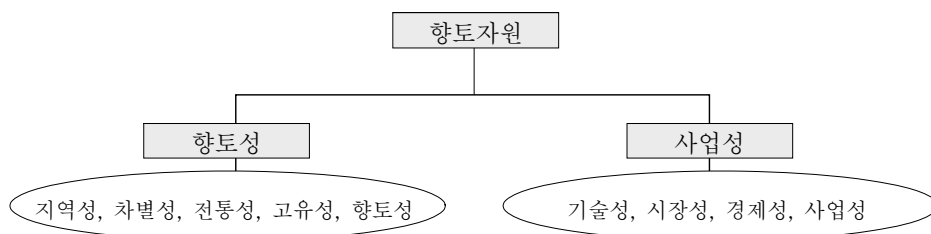
제 3 장

농특산물 가공 및 향토산업 개발

1. 개요

향토자원은 향토적 전통성과 고유성을 지닌 자원으로, 경제적 부가가치를 창출하는 잠재력이 있는 지역 자원을 의미한다. <그림 3-1>과 같이 향토자원은 어느 지역만의 차별적인 특성(향토성)을 나타내며, 이를 바탕으로 경제활동 기회를 창출하는 사업성도 겸비하고 있다. 향토산업은 이러한 향토자원을 중심으로 가공, 관광을 비롯한 관련 1·2·3차 산업을 융·복합하여 부가가치를 창출하는 산업이다¹³. 그러므로 향토산업 육성을 위해서는 타 지역과 차별화된 비교우위의 향토자원을 발굴하는 것이 무엇보다 중요하다.

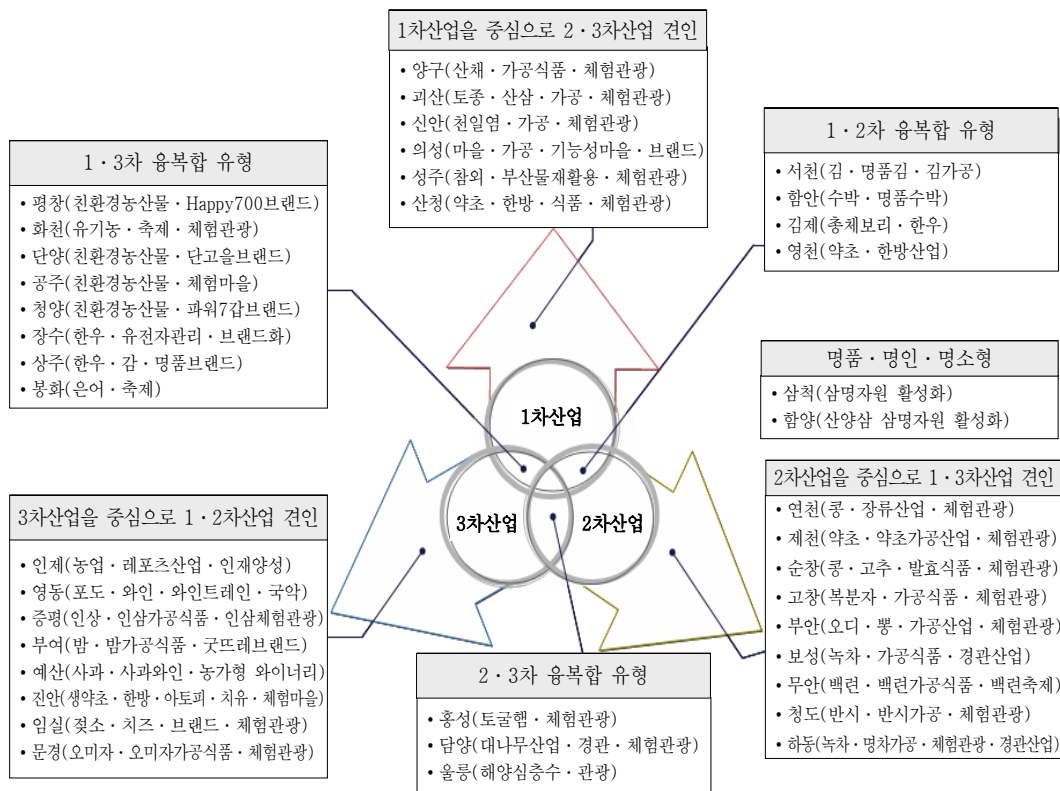
그림 3-1. 향토자원의 핵심요소



¹³ 향토산업과 유사한 개념으로 지연(地緣)산업, 향토지적재산산업, 지역특화산업, 지역 전통산업 등이 있다.

향토산업은 지역과 관련성이 깊은 향토자원을 기반으로 하므로 지역 내 타 산업과의 연계성이 매우 크다. 중심적인 향토산업 제품을 매개로 지역 내 타 산업과 융·복합을 통해 또 다른 산업으로 확장될 수 있다. 이는 향토산업이 가지는 주요한 매력 중 하나이다.

그림 3-2. 향토자원의 산업 융·복합 추진사례



자료: 한광식 등(2007)

2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」이 제정된 이후 정부에서는 향토산업 육성과 관련된 다양한 정책사업들을 시행하였다(표3-1 참조). 특히 최근 들어 이러한 정책사업들은 지역주민 등 다양한 이해관계자들의 참여를 촉진하여 지역의 내생적 발전역량을 강화하고, 지역 자원을 기반으로 산업 융복합과 지역특성화 발전을 추구하였다는 공통점을 가진다.

표 3-1. 향토자원 산업화를 위한 관련 정부정책 동향

사업명	주관 부처	사업 내용
신활력 지원사업	농림수산식품부 한국농어촌공사	<ul style="list-style-type: none"> • 산업화 과정에서 소외된 낙후지역을 활력지원으로 육성하여 장기적 자립발전 기반을 마련하고자 하는 사업 • 신활력지원사업 대상은 지역농산물 특산물, 향토자원(전통문화)뿐만 아니라 문화·관광, 지역이미지 마케팅, 생명·건강, 교육, 인재 등을 지원하고 있음
향토산업 육성사업	농림수산식품부 한국농어촌공사	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌에 존재하는 유무형의 향토자산을 발굴하여 1·2·3차 산업의 융·복합된 지역핵심 전략산업으로 육성하는 사업 • 1·2·3차 산업간 융·복합화가 가능한 시·군 단위 향토자원 등을 지원대상으로 하며, 산·학·연 등이 참여하는 클러스터형 사업추진단을 사업대상으로 함
지역농업 클러스터 사업	농림수산식품부	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 특화된 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 지원체계 구축을 통하여 농가소득 증대를 도모하고자 하는 사업 • 지원내용으로는 혁신체계 구축 및 네트워크 지원, 핵심생산 기반 조성, 산업화 및 마케팅 활성화 지원 등이 이에 해당됨
광역 클러스터 활성화 지원사업	농림수산식품부	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 특화된 농수산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 지원체계 구축을 통하여 농가소득 증대를 도모하고자 하는 사업 • 지원내용으로는 혁신체계 구축 및 네트워크 지원, 산업화 및 마케팅 활성화 지원 등이 있음
지역특화 산업육성사업 [RIS]	지식경제부 한국산업기술진흥원	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 특성과 여건에 맞는 산업을 육성하기 위하여 지역 혁신주체들이 공동참여하여 기술개발, 전문인력양성, 마케팅을 비롯한 기업지원서비스, 네트워킹 등의 다양한 산·학·연 협력 요소들을 연계하여 추진하는 사업 • 지역특화산업육성사업은 지역연고산업진흥사업, 지역발전포럼지원사업, 지자체연구소육성사업, 이노카페·네트워크허브운영사업으로 구성되어 있음
지역특화 발전특구사업	지식경제부 한국산업기술평가 관리원	<ul style="list-style-type: none"> • 지역경제 활성화와 지방의 자립화를 위해 지역별 특성에 맞는 규제개혁을 추진함으로써, 민간의 활력을 최대한 활용한 차별화된 특화사업을 발굴·발전을 제도적으로 지원하기 위한 사업
지리적표시 등록사업	농림수산식품부 특허청 산림청	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물[수산물] 및 그 가공품의 명성·품질 기타 특징이 본질적으로 특정 지역의 지리적 특성에 기인하는 경우 그 특정지역에서 생산된 특산물임을 표시하는 제도

자료: 한광식 등(2007)

농특산물 가공 및 향토산업 개발 사례로 임실군의 치즈산업과 보령시의 머드산업을 살펴볼 것이다. 임실군은 한국 최초로 치즈를 생산한 지역이라는 특징에 기반하여 임실치즈라는 지역 이미지를 성공적으로 구축하였다는 점에서 주목할 만하다. 임실치즈를 중심으로 낙농, 치즈가공, 관광 등 1·2·3차 산업을 융복합하여 새로운 부가가치를 창출하고 지역 경제에 새로운 활력을 불어넣고 있는 사례이다.

보령머드 산업은 향토자원인 머드를 중심으로 1차, 2차, 3차 산업이 융·복합되어 지역경제 활성화에 기여하고 있는 대표적인 향토산업 중 하나이다. 보령머드가 지역과 향토산업을 대표하게 된 것은 지역의 우수한 향토자원 발굴과 이를 산업으로 육성하기 위한 사업단계별 전략 마련과 지역 공감대 형성이 잘 이루어졌기 때문이다. 특히 산·학·연·관의 협력시스템 구축을 통한 사업추진주체 형성 노력과 지속적인 연구·개발 및 브랜드 마케팅 노력들이 주목할 만하다.

2. 임실군 치즈 가공산업

2.1. 사례의 주요 내용과 성과

2.1.1. 임실 치즈 가공산업

전북 동남쪽에 위치한 임실군은 한국 최초의 치즈 생산지로 유명하다. 1964년 외국인 신부로 임실군에 부임한 지정환 신부는 가난한 농민들에게 자활의 터전을 만들어주고자 산양을 보급하여 사육하게 하였다. 농민이 키우는 산양이 늘고 우유 재고가 넘치자 이 문제를 타개하고자 지정환 신부가 직접 프랑스, 이탈리아 등의 치즈의 본고장을 찾아다니며 치즈 제조 기술을 전수 받았다. 그리고 한국으로 돌아와 농민들을 설득하여 치즈를 만들기 시작한 것이 한국 치즈의 시초이다.

하지만 임실군 낙농가 수는 다른 지역에 비해 그리 많은 편이 아니다. 2008년 임실군의 낙농가 수는 76농가이며 사육두수는 5,013두이다. 2004년 120농가로 2008년과 비교하면 낙농가 수는 오히려 줄어들었다. 하지만 사육두수는 2004년 5,736두로 낙농가 수의 감소에 비하면 그리 크게 줄어들지 않았다. 폐업 낙농가의 낙농권터를 다른 낙농가가 구입하여 규모화했기 때문이다. 이들 임실군 76개 낙농가는 낙농진흥회, 롯데우유, 치즈농협 등에 우유를 판매하고 있다.

표 3-2. 임실군 낙농업 현황

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
농가수(호)	120	108	92	87	76
사육두수(두)	5,736	4,769	4,792	5,039	5,013

자료: 임실군 통계연보

임실치즈농협은 한국 치즈 산업의 시초라고 할 수 있다. 1966년 지정환 신부가 12명의 조합원들과 함께 산양협동조합을 조직하고 1967년 치즈공장을 설립한 것이 임실치즈농협의 모태이다. 그 후 1972년 임실치즈협동조합이 설립되었고, 1981년 정식으로 신용협동조합으로 인가를 받게 되었다. 이때부터 임실치즈협동조합은 신용협동조합에 소속되었으나 우유의 관리를 위하여 1991년 임실낙농축산업협동조합을 설치하였고, 1994년 7월 축협중앙회의 회원이 되었다(고동희 등 2007).

임실치즈농협의 치즈공장에서 만드는 치즈는 하루 5톤 정도로 일년간 평균 1,500여 톤을 생산하고 있다. 이는 자연치즈시장의 30% 이상을 점유하고 있는 것으로 이 중 대부분은 피자용치즈로 판매가 되고 있으며 나머지는 가공되어 가정이나 호텔 등지에 공급된다.

임실치즈농협은 주로 임실군 내 24개 농가와 낙농진흥회로부터 원유를 공급받고 있다. 낙농진흥회에서 가공용으로 우유를 공급받을 경우 원유 가격의 50% 가량을 보조받을 수 있다. 그래서 임실치즈농협은 임실군 내에서 충당할 수 없는 원유를 낙농진흥회로부터 공급받고 있다.

현재 임실군은 임실 원유 차별화 정책을 추진하고 있다. 착유장 및 착유시설 현대화 사업, 낙농가 통합정보 시스템 구축, 젖소 산유능력 검정사업, 목장 HACCP 인증 컨설팅 사업 등을 통해 고품질 원유 생산을 지원하고 있다. 그런데 치즈 생산과정에서 낙농진흥회의 원유와 임실의 원유가 섞여버린다면 임실 원유 차별화 사업의 효과는 약화될 것이다. 그래서 이처럼 원유 공급을 낙농진흥회에만 의존하는 경우 임실치즈 브랜드 육성에 장애로 작용할 수 있다.

표 3-3. 임실군 유가공업체 현황

구분	임실치즈농협	(주)숲골	(영)이플	(영)목장의 아침
주요생산품	치즈, 요구르트	치즈, 요구르트, 시유	치즈, 요구르트	치즈, 요구르트
생산개시연도	1967년	1999년	2007년	2008
종업원 수	50명	37명	5명	-
매출액('07년)	130억 원	60억 원		-
특기사항	<ul style="list-style-type: none"> • 1986년에 현대식 치즈생산설비 도입 • 치즈생산량 대부분이 피자용 치즈 	<ul style="list-style-type: none"> • 유기농제품 생산 • 백화점, 할인마트 등에서 판매 	<ul style="list-style-type: none"> • 신활력사업 지원 • 판로확보 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 신활력사업 지원

자료: 임실군청 내부자료

임실군에는 치즈농협 외에도 소규모 목장형 유가공 공장이 3개가 있다. 임실군은 현재 운영 중인 (주)숲골 유가공, (영)이플, (영)목장의 아침을 포함하여 총 10개의 소규모 목장형 유가공공장을 육성할 계획이다. 소규모 목장형 유가공 공장은 임실 원유만을 사용하여 다양한 고품질 임실치즈 제품을 생산함으로써 지역 브랜드 가치를 높일 것으로 기대되고 있다.

그림 3-3. 임신치즈 및 유가공 제품



<임실치즈농협 제품>



<임실치즈농협 제품>



<(주)숯골유가공>



<(주)숯골유가공 제품>

목장형 유가공공장에서는 다른 집유처보다 다소 높은 가격으로 원유를 구입하고 있다. 유가공용 원유는 일반적인 우유와는 다른 품질 요인을 가지고 있어야 한다. 가령 일반 원유와 달리 치즈 가공용 원유는 단백질 함량이 높아야 한다. 이 때문에 목장형 유가공공장에서는 낙농진흥회 원유 품질 기준과는 다른 별도의 기준에 따라 원유 가격을 결정하고 있다. 또한 적절한 품질의 원유를 확보하기 위해 낙농가가 사업에 직접 참여하도록 하거나 장기적인 계약을 맺는 경우도 있다.

(주)숯골 유가공은 우리나라 최초의 목장형 유가공 공장이다. 여기에서는 제품 차별화에 보다 중점을 두어 소규모 생산의 약점을 극복하려 하고 있다. 모든 제품생산에 친환경 원유를 사용하고 있으며 100% 원유를 사용한 요구르트 제품도 생산하고 있다. 현재 임실지역 6농가가 (주)숯골 유가공에 원유를 공

급하고 있다. 주 판매처는 치즈마을 체험장·판매장, 생협(초록마을, 올가) 등이다.

2.1.2. 임실 치즈마을

임실읍 금성리에 위치한 임실치즈마을은 사실 지정환 신부가 최초로 치즈를 만든 마을은 아니다. 하지만 마을 내에 위치한 소규모 목장형 유가공공장(주) 숲골유가공을 중심으로 다양한 치즈체험 프로그램을 운영하여 지금은 임실치즈를 대표하는 체험마을로 인식되고 있다.

표 3-4. 치즈마을 체험프로그램 현황

구분	운영프로그램
1/4분기	봄나물 캐기, 농사체험, 정월대보름 맞이
2/4분기	우렁이 입식행사, 먹거리 수확 체험, 자전거 하이킹
3/4분기	마을 작은음악회, 먹거리 수확 체험, 대나무 물총 쏘기, 자전거 하이킹
4/4분기	눈썰매, 새끼꼬기, 민속놀이(장구), 치즈김치 담그기, 먹거리 수확 체험
연 중	치즈만들기 체험, 낙농체험, 초지체험, 방앗간 체험, 산양체험, 비누만들기 체험, 경운기 체험, 소달구지 체험, 벚짚가공체험

처음 농촌관광을 시작했을 당시의 마을 이름은 느티마을이었다. 하지만 이후 주민들이 논의를 거쳐 치즈마을로 마을 이름을 변경하였다. 마을농촌관광에 활력을 불어넣기 위해서는 치즈를 중심으로 농촌관광사업을 테마화하는 것이 필요하다고 느꼈기 때문이다. 쌀농가의 반대 등 마을 주민 간의 갈등도 있었으나 토론과 협의를 거쳐 2007년 결국 마을 이름을 바꾸게 되었다.

치즈마을로 마을 이름을 변경하고 농촌관광 프로그램에 치즈체험을 도입한 이후 방문객이 3배 가까이 증가하였다. 정부 지원과 체험프로그램 운영이 잘 이루어졌기 때문이기도 하지만, 임실치즈의 명성도 큰 영향을 끼친 것으로 평가된다. 임실군에서도 이 일대를 치즈를 대표하는 명소로 육성하기 위해 다양한 지원을 하였다. 세부 지원 내역은 <표 3-5>와 같다.

표 3-5. 치즈마을 사업추진현황

사업명	사업비 (백만 원)	세부 사업
목장형유가공공장 건립	500	- 치즈 및 발효유 생산시설 - 규모: 100평 - 원유처리량: 1톤/일
유기농초지관광목장 조성	500	- 축사신축, 송아지체험장, 착유시설 현대화, 초지조성, 산책로 개설, 조경사업 등 - 규모: 15,000평
착유시설 현대화 사업	97	- 오토펜덤 및 웨빙본 착유시설 - 착유장 25평, 대기실 10평
치즈마을 조성사업	500	- 마을환경 개선사업 - 치즈체험장 건립사업 - 혁신리더 구축사업
살기 좋은 마을 만들기	750	- 마을환경 개선사업 - 마을 공용주차장 사업 - 빈집정비 사업

그림 3-4. 임실치즈마을 전경과 체험프로그램



<치즈마을 치즈의 문>



<치즈만들기 체험>

2.1.3. 임실 치즈밸리 조성 및 육성사업

임실군은 향토산업인 임실치즈를 집중적으로 육성하기 위하여 치즈 관련 사업을 임실군의 신성장동력사업으로 지정하고 치즈산업지원팀을 편성하여 지역 혁신사업인 임실치즈밸리사업을 추진하고 있다. 임실군은 이 사업의 일환으로 치즈과학연구소(산자부 지방과학진흥사업), 치즈피아 조성(농식품부 지역특화사업), 첨단유가공생산시설 건립(농식품부 지역농업클러스터사업) 등 개별 사업들을 한 지역에 집적화하여 임실치즈체험테마파크로 조성하는 임실치즈밸리 조성사업을 추진 중이다. 2008년까지 40,000평 부지에 250여억 원을 투입하여 치즈체험관, 피자체험관, 치즈요리체험관 등을 비롯하여 홍보관, 박물관, 치즈 조각공원, 놀이시설, 첨단치즈공장, 치즈과학연구소 등을 건립할 예정이다.

그림 3-5. 임실치즈밸리 조감도



이와 더불어 소프트웨어 측면에서 임실치즈밸리육성사업도 함께 추진하고 있다. 이 사업은 임실치즈브랜드를 집중적으로 육성하고 임실군 낙농업의 선진화를 도모하기 위한 것이다. 2005년부터 2007년까지 제1기에는 혁신체계 및 혁신 리더 양성 사업, 임실치즈장소마케팅 사업, 임실치즈 및 치즈피자 브랜드 제고 사업, 낙농규모화 및 유가공사업 등 총 4개 분야 18개 단위사업에 총 112

억 원이 투입되었다. 2008년부터 2010년의 제2기 사업에서는 3개 분야 3개 단위사업에 총 135억 원이 투입될 예정이다.

사실 임실군 낙농규모는 다른 지역에 비해 그리 크지 않다. 그럼에도 임실군이 치즈밸리육성에 지원을 집중하고 있는 것은 임실치즈를 사용한 피자 브랜드를 육성하여 임실군에서 생산한 다른 농산물의 안정적인 판매망을 형성하기 위해서이다. 임실군은 ‘임실N치즈피자’라는 브랜드를 개발하고 임실N치즈피자 체인점에서는 임실군에서 생산한 농산물을 사용하도록 하고 있다. 특히 쌀로 만든 피자 도우를 개발하여 임실쌀의 판매를 용이하게 한 점이 흥미롭다. ‘임실N치즈피자’ 운영은 지자체가 아니라 민간에서 담당하도록 하여 사업의 효율성을 높였다.

표 3-6. 임실 치즈밸리조성 및 육성 사업의 주요 내용

구분	주요 추진사업
임실 치즈밸리 조성	임실치즈과학연구소, 치즈피아, 낙농 클러스터, 치즈체험테마파크, 유가공산업기지 구축
임실 원유 차별화	착유장 및 착유시설 현대화 사업, 낙농가 통합정보 시스템 구축사업, 젖소 산유능력 검정 사업, 기능성이 함유된 원유 생산, 목장 HACCP 인증 컨설팅 사업
임실N치즈 명품브랜드화	치즈과학연구소 중심의 R&D기반 구축, 기능성 치즈 및 유제품 생산, 치즈 및 우유 생산이력제 도입, 소규모 목장형 유가공공장 육성, 치즈 및 유가공 기술인력 양성,
임실N치즈 피자 명품 브랜드화	임실N치즈피자 통합브랜드로 명품화, 체인점 확충 사업, 마케팅 지원
임실치즈체험 테마파크의 관광산업 허브 육성	다양한 콘텐츠 개발로 체험관광객 확보, 치즈마을과 연계한 치즈체험관광 활성화, 치즈마을 주변지역 야산 초지화, 관내 관광지와 연계한 관광상품 개발, 치즈요리 개발로 치즈음식 관광상품화, 치즈축제 개최로 치즈홍보 및 관광객 유치

자료: 임실군 내부자료

2.1.4. 성과

임실군 유가공업체의 연도별 매출액은 <표 3-7>과 같다. 임실치즈농협, (주)숯골유가공, (영)이플의 매출액 총액은 2008년 198억 원이다. 2004년 115억 원에 비해 2008년에는 약 2배 가까이 증가하였다. 이 중 임실치즈농협의 매출액이 150억 원으로 절반 이상을 차지한다. (주)숯골유가공의 매출액은 48억 원 정도이고, (영)이플은 운영 기간이 짧고 규모가 작아 약 8,000만 원의 매출액을 기록하였다.

표 3-7. 임실군 유가공업체 매출액 현황

단위: 억 원

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
합계	115	120	158	176	198.8
임실치즈농협	104	101	112	124	150
(주)숯골유가공	11	19	46	51	48
(영)이플	-	-	-	1	0.8

자료: 임실군 내부자료

임실군에 위치한 대표적인 치즈체험관광시설들의 2008년 매출액 합계는 16억 원 가량이다. 체험객 수 합계는 약 87,000명이다. 체험객이 가장 많이 방문한 곳은 임실치즈마을로 2008년 32,818명이 방문하였고 매출액은 6억 1천만 원이다. (주)숯골아펜젤에는 2008년 27,439명이 방문하였고 5억 4천만 원의 매출을 기록하였다. 2009년 제3회 임실치즈축제에는 약 4만 명이 방문하였다.

표 3-8. 임실군 치즈체험관광 매출액 현황

단위: 명, 백만 원

구분	2005년		2006년		2007년		2008년	
	체험객수	매출	체험객수	매출	체험객수	매출	체험객수	매출
합계	1,000		10,348	223.7	54,255	941	87,000	1600
치즈요리학교 (07.5. 설립)					15,137	102	18,126	324
(주)숯골아펜젤 (07.10 설립)					10,253	194	27,439	541
임실알프스 (08.10. 설립)							8,617	117
임실치즈마을	1,000		10,348	223.7	28,865	645	32,818	618

주: 임실치즈축제: 40,000명 방문('09년도 제3회)

임실군에서 중점적으로 육성하고 있는 '임실N치즈피자'의 2008년도 매출액은 410억 원이며, 체인점 수는 총 167개소이다. 2008년 임실N치즈피자에서 소비한 쌀은 총 5억 원, 치즈는 205억 원 규모이다. 2008년 12월에는 임실 한우, 2009년 7월에는 임실 돼지를 '임실N치즈피자'에 사용하도록 협약을 체결하여 임실N치즈를 통해 소비되는 임실군 농축산물의 범위를 확대하였다. 구체적으로 돼지는 1,200두, 한우는 360두의 공급협약을 체결하였다. 임실N치즈에서 사용하는 치즈는 전량 치즈농협에서 공급받고 있다.

표 3-9. 임실N치즈피자 농축산물 소비

단위: 톤, 백만 원

구분	2006년		2007년		2008년	
	소비량	금액	소비량	금액	소비량	금액
임실 쌀	308	539	372	651	272	500
임실 치즈	400	2,900	2,450	17,755	2,564	20,486
임실 한우	-	-	-	-	'08년 12월 협약 체결 ¹⁾	
임실 돼지	-	-	-	-	'09년 7월 협약 체결 ²⁾	

주: 1) 임실 한우: 매일 1두, 360여 두/년 소비

2) 임실 돼지: 매일 3두, 1,200여 두/년 소비

자료: 임실군 내부자료

2.2. 성공요인

2.2.1. 임실치즈 명성 확보를 위한 민간주체들의 선도적 활동

한국 치즈의 태생지로서 임실치즈의 명성이 구축될 수 있었던 것은 임실치즈 관련 민간주체들의 선도적인 노력이 있었기 때문이다. 임실치즈농협은 1697년 설립 이후 40여 년 동안 계속 치즈를 생산해 오면서 많은 위기를 겪었다. 1980년대 후반과 1990년대 중반에는 원유 확보 문제와 치즈기술자들의 이탈로 경영에 어려움을 겪기도 하였다. 하지만 신용협동조합 형태를 축산업협동조합 형태로 바꾸고 낙농진흥회에 가입하고 다양한 식품들을 치즈에 접목하여 새로운 치즈를 개발하는 등 끊임없이 새로운 활로를 개척하여 지금까지 임실치즈의 명성을 유지할 수 있었다.

또한 (주)숲골유가공의 김상철 대표는 스위스 낙농가에서 일하며 원유 가공 기술을 배워왔다. 김상철 대표는 스위스에서의 경험을 토대로 한국 최초의 소규모 목장형 유가공공장을 설립하고 치즈를 비롯한 유가공 제품을 생산함은 물론 다양한 치즈체험도 실시하고 있다. 이와 같은 소규모 목장형 유가공공장은 임실치즈의 명성을 더욱 강화하는 데 기여하였다.

2.2.2. 임실치즈피자를 통한 임실치즈 브랜드 구축

임실치즈 유통에서 일반 소비자를 대상으로 한 소매 판매는 상대적으로 취약한 편이었다. 좋은 품질에도 불구하고 치즈업계 외부의 대중적인 인지도가 낮았다. 임실군은 이를 극복하고 안정적인 치즈 판로 확보를 위해 임실치즈피자로 사업을 확장하였다. 피자 프랜차이즈를 통해서 보다 친근하게 임실치즈를 알릴 수 있기 때문이다. 특히 피자에서는 치즈가 가지는 비중이 매우 크기 때문에 임실치즈 피자 사업은 임실치즈에 대한 소비자들의 관심과 로열티를 크게 높일 수 있었다.

특히 임실치즈 피자는 품질이 뛰어난 임실치즈 외에도 쌀가루를 사용한 도

우 사용으로 주목받고 있다. 이는 치즈에서 보여 준 것과 같이 철저하게 한국인의 입맛을 고려하여 개발한 것으로 쌀을 주식으로 하는 한국인의 특성을 반영한 것이다. 한국인의 입맛에 맞춘 치즈와 피자를 개발함으로써 임실치즈와 임실치즈피자는 한국 고유의 토종 브랜드로서 그 가치를 키울 수 있는 기반을 형성할 수 있었다.

3. 보령시 머드산업

3.1. 사례의 주요 내용과 성과

3.1.1. 보령머드 화장품

보령머드 화장품은 국내 최초로 국내산 머드를 사용해 만든 제품이다. 원광대와 (주)태평양기술연구원은 공동 연구를 통해 보령머드의 우수성을 확인하고, 이를 산업화하기 위해 보령시의 경영수익사업과 연계하여 머드를 활용한 화장품을 개발하였다. 이후 1996년 3월 보건복지부로부터 보령머드에 대한 화장품 원료 규격 허가를 받고 본격적으로 머드 화장품 사업을 추진하게 되었다.

보령머드 화장품은 초기에는 (주)태평양이 제품 생산을 담당하고 보령시가 제품을 보증·판매하였다. 하지만 현재는 (주)아모레퍼시픽, (주)한국콜마, (주)코스뱅크 등 다양한 기업에서 보령머드를 사용한 제품을 생산하여 판매하고 있다.

보령머드 산업 관계자들은 소비자 기호에 맞는 다양한 상품을 개발하고 디자인을 개선하는 한편 다양한 마케팅을 추구하고 있다. 2006 서울국제화장품미용박람회에 홍보용 부스를 설치하였고 2006년 3월 UNITIS(유럽화장품원료공업협회)와 KCA(대한화장품협회)가 공동 주최하는 ‘화장품 원료 컨퍼런스(Conference on Cosmetic Raw Materials)’에도 참여하였다. 중국국제상해미용

전시회에서 열린 ‘대한민국 화장품 산업현황 및 기업소개’ 세미나에도 참석하여 보령머드를 홍보하였다.

그림 3-6. 보령머드 화장품 제조공장과 상품



<보령머드 화장품 제조공장 입구>



<보령머드 화장품 제조공장>



<보령머드 화장품>



<보령머드 화장품>

3.1.2. 보령머드축제

보령머드축제는 1998년 보령 대천해수욕장에서 시작한 전형적인 소규모 지역축제 중 하나였다. 하지만 지금은 매년 백만 명 이상이 참가하는 세계적인 축제로 성장하였다. 이는 단순한 해변축제로 그칠 수 있었던 지역 축제를 향토 자원인 머드를 테마로 재구성하여 국제적인 축제로 성장시켰다는 점에서 중요한 함의를 갖는다.

보령머드축제는 보령화장품과 함께 보령시의 중요한 산업으로 자리매김하고 있다. 보령머드축제가 지금의 위상을 갖게 된 데에는 기존의 축제를 과감히 없애고, 머드를 테마화하는 등 추진주체들의 많은 노력이 뒷받침되었다. 보령머드 관계자들은 보령머드 체험관 및 관련 체험시설의 도입, 보령머드 관광브랜드 홍보 마케팅 전략 수립, 보령머드축제 시 원료 안전성 확보 실험 실시 등 보령머드축제 발전을 위해 다양한 노력을 경주하고 있다.

그림 3-7. 보령머드 체험관



<보령머드 체험관 외부 전경>



<보령머드 체험관 내부>

3.1.3. 보령머드를 중심으로 한 산업 융복합

보령시에서 생산되는 800톤에 달하는 머드를 각종 사업에 활용할 수 있다고 한다면 355억 원의 국내 매출 증대와 50억 원의 수출 증대효과가 있을 것으로 추정할 수 있다. 특히 보령머드축제의 명성을 특산품과 연계한 브랜드 창출사업으로 이어지게 할 경우, 그 효과는 더욱 증대될 수 있을 것으로 판단되었다.

보령시는 이러한 추정을 현실화하기 위해 보령머드축제, 구대천역 문화관광지구 조성 건립사업 등 기존 지역관련사업과 머드의 연계전략을 마련하였다. 보령머드축제는 홍보와 관광자원화라는 두 가지 목적을 달성하는데 기여한 것으로 평가된다. 또한 산업적 연계를 염두에 두고 분야별 제품화 과정을 위한

단계별 연계전략체계를 구축하여 보령머드산업 활성화를 위한 시너지 효과를 최대한 창출할 수 있도록 하였다.

보령시는 산·학·연·관 협력체계 구축을 통해 인력풀을 축적하고 이를 사업단 구성에 활용하여 지역발전 역량을 결집·확충시켜 나갔다. 보령머드 사업단은 단기적으로는 통합브랜드를 통한 보령머드산업 육성을 추진하고, 장기적으로는 브랜드의 글로벌화를 추진하는 등 보령머드가 산업으로 육성되었을 때의 비전을 적극 제시하였다. 그리고 이 과정에서 형성된 인지도를 기반으로 보령머드의 명성을 강화하는 사업을 추진하였다.

이에 대한 충청남도과 보령시 등 지자체장과 지역주민들의 의지 또한 남다르다. 보령머드의 산업화와 관련된 최근 설문 조사에 따르면 보령머드 사업에 참여할 의향이 91%로 나타나 보령머드의 산업화 추진의 동력이 되고 있다. 이와 같은 성공을 발판으로 보령머드 사업단은 보령머드의 명품브랜드화 추진을 위해 참여 기관은 물론 수혜기업 등 다양한 이해관계자들과 함께 노력하고 있다.

그림 3-8. 보령머드 사업 목적과 추진 전략

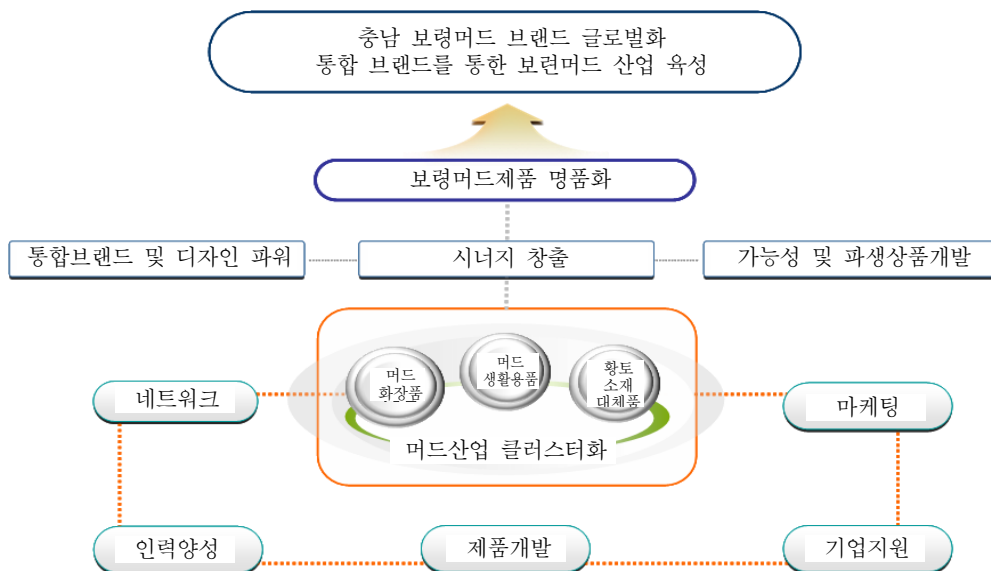
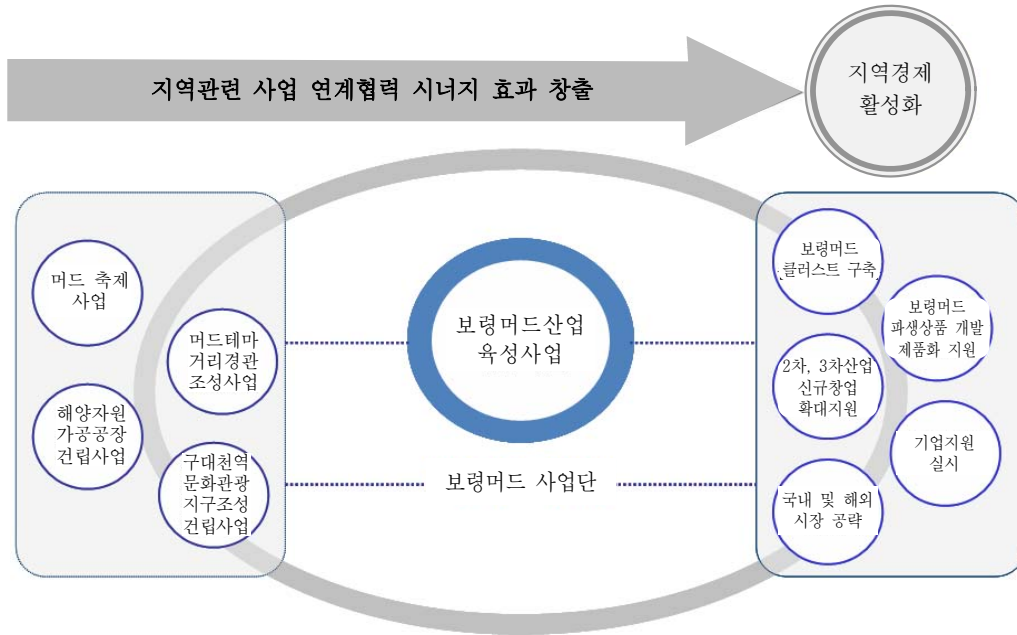


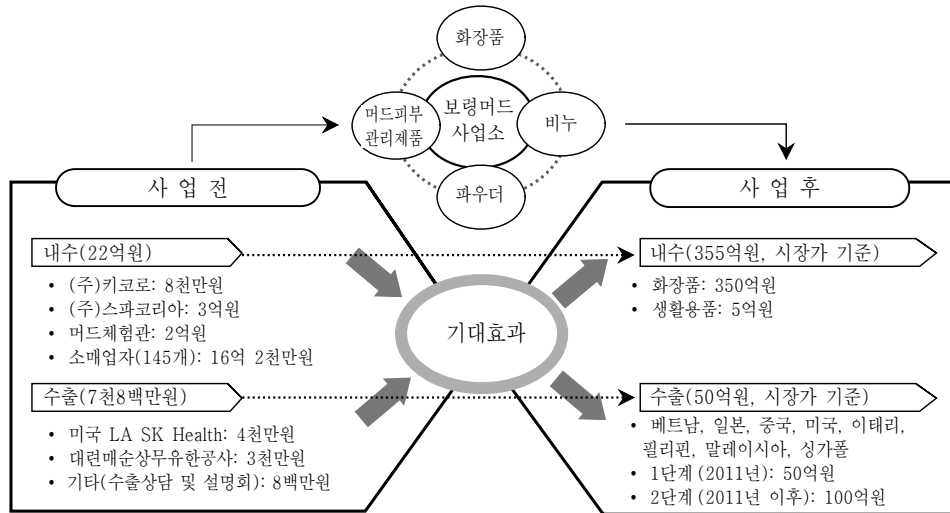
그림 3-9. 보령머드의 지역관련사업과의 연계전략



3.1.4. 성과

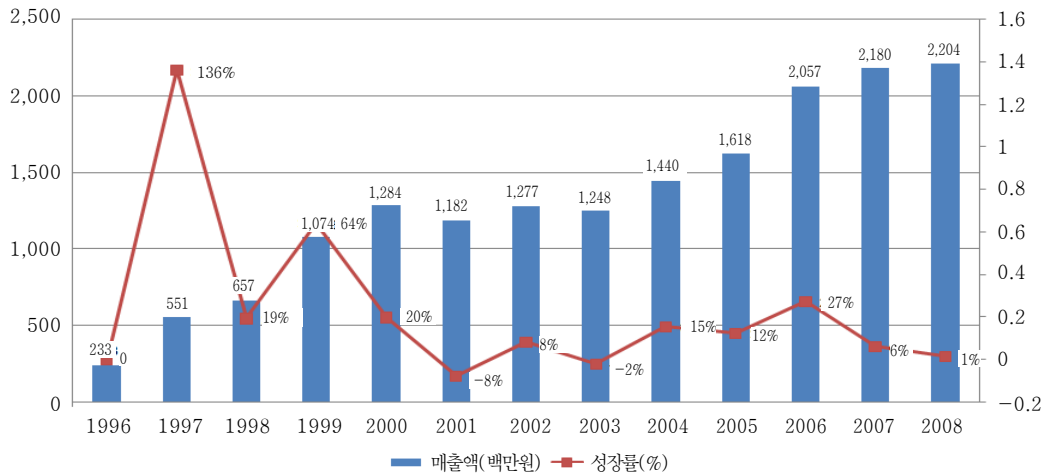
보령머드 사업의 본격적인 착수 이후 창업 1개, 기업이전 1개, 전환기업 2개 등 창업 및 기업이전이 이루어졌다. 그리고 총 340명 이상의 고용 창출과 약 500억 원의 관련 기업 매출 증대, 2005년 대비 300% 이상의 수출 증대 등의 효과를 거둔 것으로 확인되고 있다.

그림 3-10. 보령머드 사업의 성과



보령머드 화장품의 내수실적은 2005년 16억, 2006년 20억, 2007년 21억, 2008년 22억으로 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 1996년 처음 비누와 샴푸로 출발한 보령머드화장품이 현재 기초화장품, 미니세트, 기능성 화장품 등 22종의 제품을 갖추고 다양화와 고급화를 지속적으로 추구하고 있다. 또한 초기 현장 판매 형태에서 이제는 홈플러스, 이마트, 농협 하나로마트를 비롯해 대형마트 등 국내·외 200여개소의 판매망을 갖추나가고 있다. 이를 통해 보령머드 화장품은 지금까지 약 170억 원에 달하는 매출을 기록하였다.

그림 3-11. 보령머드 화장품의 내수 현황



주: 상기 매출액은 머드체험관 매출액을 포함
 자료: 보령머드사업소(2009), 내부자료

보령머드 화장품은 수출에서도 두드러진 성장세를 보이고 있다. 보령머드 화장품은 2008년 2월 미국에 첫 수출을 시작했고 중국, 일본, 싱가포르 등지에 모두 8,200만 원 상당의 수출을 기록하는 등 세계시장 진출에도 성공을 거두고 있다.

표 3-10. 보령머드 화장품 연도별 수출현황

연도	수출액(원)	성장률
2005	1,369,230	100.0%
2006	4,393,780	220.9%
2007	19,267,919	338.5%
2008	79,734,615	313.8%
총 합계(4년)	104,765,544	연평균 291%

자료: 보령머드사업소(2009), 내부자료

2007년 보령머드축제에서는 축제기간 연장과 적극적인 국내외 홍보를 통해 국내관광객 2백 10만 명, 외국인관광객 7만 명 등 총 2백 17만 명의 관광객을 유치하였다. 2008년 제11회 보령머드축제 방문객수는 2백 26만 명이며, 축제로 인한 지역경제 파급효과는 총 546억 6천만 원¹⁴인 것으로 추정된다. 보령머드 축제의 세계화를 위하여 2009년 7월부터 50일간 중국 칭도에서 세미머드축제를 개최하기도 하였다.

표 3-11. 머드축제 방문객수 및 지역경제 파급효과

단위: 명, 백만원

구분	방문객수			지역경제 파급효과
	계	외국인	내국인	
제7회(2004)	1,460,800	25,800	1,435,000	33,354
제8회(2005)	1,560,800	31,800	1,529,000	39,593
제9회(2006)	1,724,000	44,000	1,680,000	43,343
제10회(2007)	2,170,000	70,000	2,100,000	52,947
제11회(2008)	2,266,000	83,000	2,183,000	54,660

자료: 보령시청(2008), 내부자료

¹⁴ 세부적으로는 소매업에 의한 지역경제 파급효과 28억 1천만 원, 음식업에 의한 지역경제 파급효과 131억 2천만 원, 숙박업에 의한 지역경제 파급효과 162억 원, 도로여객운송에 의한 지역경제 파급효과 94억 원, 기타문화오락에 의한 지역경제 파급효과 131억 1천만 원 등으로 집계된다.

3.2. 성공요인

3.2.1. 경쟁력 있는 향토자원의 발굴과 사업화

보령머드의 산업화는 우리나라 서해갯벌이 세계 5대 갯벌중의 하나임에도 머드를 전량 외국에서 수입하고 있다는 현실에 대한 문제 인식에서 시작되었다. 이러한 문제 인식을 바탕으로 보령머드 활용 방안을 모색하게 되었고, 이는 결국 원광대, (주)태평양과의 공동 연구를 통해 구체화되었다.

보령머드에 대한 연구 결과들은 보령머드가 외국산 머드와 비교해 전혀 손색이 없음을 보여주고 있다. 1994년에 한국화학연구소에서 보령머드 성분을 분석한 결과 알루미늄 등 9종의 미네랄 함유가 규명되었다. 2004년 12월에는 미국 FDA 규정에 의한 피부자극 및 중금속 검사를 통과하여 보령머드의 우수성을 검증받았다. 2009년 3월에는 미국 FDA 안전성 검사를 통과하였고, 2009년 6월에는 머드파우더 제조방법을 특허 등록하였다.

특히 보령머드에는 원적외선, Ge(게르마늄), Al(알루미늄), Na(나트륨), Mg(마그네슘), Si(규소), K(칼륨), Fe(철) 등 다양한 성분들이 함유되어 있다. 이러한 보령머드는 피부에 활력과 탄력을 주고 피부노화를 방지하는 천연화장품으로는 물론 모래찜이나 사우나와 같은 물리적 치료제와 항균, 역균 작용을 통한 외상치료제로도 뛰어난 효과가 있음이 입증되었다.

보령시는 이와 같은 보령머드의 우수성을 기반으로 지역의 경영수익사업과 연계하여 보령머드사업을 본격 추진하였다. 그 결과 1996년에 국내 최초로 머드제품 생산에 성공하였고, 점차 소비자의 기호에 맞는 다양한 제품을 개발하여 판매하고 있다.

3.2.3. 현실적인 목표와 사업계획 수립을 통한 통합브랜드 구축

1994년부터 추진된 보령머드 산업화는 통합브랜드의 구축이라는 소기의 성과를 달성하였고, 이를 중심으로 화장품, 생활용품, 향토소재 대체품, 발효 식

음료 등의 파생상품군으로 제품 개발의 영역을 넓혀나가고 있는 중이다. 이만큼 성과를 달성할 수 있었던 것은 보령머드의 특성을 정확히 파악하고 그에 맞는 현실적인 목표와 사업 계획을 수립하였기 때문이다. 현실적인 목표 설정으로 실행 단계에서부터 목표 달성에 대한 의지가 자연스럽게 고취될 수 있었다. 이는 추진동력의 확보와 성과 확인을 통해 동기 부여를 용이하게 하는 효과를 발휘한 것으로 평가된다.

보령시가 보령머드 사업에서 중요하게 생각하고 있는 것은 보령머드의 인체유익성을 제품 개발 및 마케팅과 연계시키는 것이다. 이를 통해 보령머드를 토탈 웰빙 산업화하는 것이 보령머드 통합 브랜드의 핵심이다. 이미 국내 최고 전문가들이 최첨단 장비를 활용하여 보령머드의 인체유익성 여부를 국제적으로 공인 받기 위한 작업에 나서고 있다. 보령시는 일단 원료의 유효성과 안정성이 확보되면 이를 채취하여 민감성 피부제품, 기능성 화장품, 피부관리실용 제품, 생활용품과 식음료 등의 파생상품을 개발할 예정이다. 한국콜마, 좋은씨앗, 보령시 머드사업소 등도 제품 개발에 의욕적으로 참여하고 있다. 더불어 제품이 개발되면 통합브랜드를 구축하여 상품력을 제고하고 브랜드 파워를 키워 국내외 시장을 개척하려 하고 있다.

3.2.3. 지역 외부 네트워크의 적절한 활용: (주)태평양

보령머드 화장품의 가장 핵심요소는 산·관 협력이다. 보령머드는 연구와 기획 단계에서부터 (주)태평양기술연구원과 지자체 간 협력이 활발히 이루어졌다. (주)태평양기술연구원은 연구개발을 통해 보령머드의 우수성을 확인하고 이를 제품화하였고, 보령시는 시의 경영수익사업과 연계하여 이를 적극적으로 지원하였다. 현재도 우리나라에서 최고의 연구 시설과 생산 시설을 갖춘 (주)태평양에서 제품을 생산하고 보령시는 원료인 천연 진흙의 납품과 판매를 직접 담당하고 있다.

머드 화장품의 생산 공정은 ① 천북면 궁포리 갯벌에서 천연 진흙을 채취하고 우선 입자가 325msh까지 1차 가공한 후, ② 1차 가공한 진흙을 건조장에서

자연 건조시켜 2차 가공한다. ③ 경기도 여주에 있는 (주)그린피아에서 멸균 처리한 다음 (주)태평양으로 납품하여 완제품을 생산한다. 보령시가 직접 완제품은 판매하여 중간 유통과정을 줄이고 소비자에게 값싸게 공급하고 있다.

일반적으로 향토자원을 산업화시키기 위해서는 심도 있는 연구와 기술개발, 그리고 산업화 프로세스에 많은 투자가 유도되어야 한다. 보령머드의 산업화는 우수한 기획과 유기적인 산학연관 협력체제의 가동을 통해 이를 조기에 달성함으로써 많은 시너지 효과를 창출하고 있다.

4. 요약 및 시사점

향토자원 활용을 통한 지역활성화에 있어 가장 중요한 점은 임실치즈와 보령머드 사례를 통해서도 살펴보았듯이 차별성있는 향토자원을 발굴하고 이를 상품화하는 것이다. 임실군은 한국 치즈가 탄생한 지역이라는 특성을 효과적으로 활용하여 지역 브랜드 가치를 구축하고, 이를 관광 등의 관련 산업과 연계하여 시너지 효과를 창출한 사례이다. 이러한 임실치즈의 명성은 임실 지역 관련 주체들의 40년 이상의 노력이 바탕이 되었기에 가능하였다. 보령군 사례는 보령머드의 우수성과 잠재력을 파악하고 체계적인 계획을 통해 이를 현실화했다는 점에서 의의를 가진다. 특히 지역 외부 네트워크를 적극적으로 활용하여 사업의 추진력을 높였다는 점에서 주목할 만하다.

임실 치즈산업과 보령머드산업 사례가 농특산물 가공 및 향토산업 개발과 관련해 가지는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지역 향토자원에 대한 체계적인 조사와 발굴이 지자체 차원에서 이루어질 필요가 있다. 지역의 특색 있고 잠재된 향토자원을 체계적으로 조사하여 경쟁력 있는 비교우위 향토자원을 발굴하는 것이 향토산업 육성의 시작이라 할 수 있다. 지자체 수준에서 향토자원에 대한 발굴부터 시작하여 체계적으로 향토산업에 접근할 필요가 있다.

둘째, 향토자원 권리화에 대한 제도 정비가 필요하다. 비교우위 향토자원의

마케팅과 보호방안으로 지리적표시와 같은 권리화 제도를 정비해야 한다. 임실군은 ‘임실N치즈’피자라는 통합브랜드를 개발하고 상표 등록함으로써 임실치즈의 가치를 보호하고 그 동안 난립하였던 임실치즈 관련 소규모 브랜드들을 통합적으로 관리하려는 노력을 기울이고 있다.

셋째, 소비자 중심의 홍보 및 마케팅 전략 구축이 필요하다. 향토자원을 활용해 부가가치를 창출하기 위해서는 상품개발도 중요하지만, 소비자를 고려한 홍보와 마케팅 전략도 중요하다. 또한 향토자원의 제품화·사업화 초기단계에 기술성, 시장성, 사업성 등을 미리 고려하여 체계적인 마케팅 계획을 수립할 필요가 있다.

끝으로, 향토산업 육성을 위한 산·학·연·관·민의 수평적 네트워크 구축이 필요하다. 향토산업을 육성하기 위해서는 연구 및 신기술 개발과 향토자원의 품질향상 등이 필요하다. 이를 위해서는 산·학·연·관·민의 협력시스템이 효율적으로 구축되어 다양한 정보와 네트워킹 활동이 원활하게 이루어져야 한다.

제 4 장

농어촌 어메니티를 활용한 지역 활성화

1. 개요

농어촌의 다양한 어메니티를 활용한 지역 활성화 수단으로 도농교류나 체험 관광 개발, 지역축제 개최 등이 있다.¹⁵ 도시민들의 여가에 대한 관심 증대로 관광행태가 다양해지고, 시장개방에 따라 농어촌지역에서도 새로운 소득원 창출에 대한 관심이 증대됨에 따라 농어촌지역에서는 어메니티 자원을 발굴·활용하여 새로운 시장을 창출할 수 있게 되었다.

OECD에서는 농촌 어메니티를 “농촌지역에 있는 다양하고 특색 있는 자연과 인간의 창조물을 의미하며 사람 손이 닿지 않은 자연, 경작지의 경관, 오래된 유적, 문화적 전통을 포함하는 개념”이라고 정의하고 있다(OECD; 지경배 등 2007). 농어촌지역의 다양한 어메니티 자원들을 발굴하여 도시민들의 삶의 질 제고하고 그 가치를 상품으로 판매하여 농어촌 지역 주민들의 경제적·사회적 삶의 질을 제고시키는 수단이 될 수 있다.

¹⁵ 어메니티 개념은 “쾌적성”으로 많이 쓰이며, ① 쾌적한 상태로서 종합적 환경의 질, ② 기분이 좋다고 느끼는 물리적 환경의 상태, ③ 사회구성원들의 가치관과 습관에 따라 변화 가능한 상대적 개념, ④ 경제적 가치자원 등으로 개념화하고 물리적 환경 뿐 아니라, 살기 좋음, 풍요로움 등의 심리적 매력과 경제적 가치를 포함한 개념으로 정의하였다(조상필 2005).

이러한 농어촌의 어메니티 자원을 활용한 농어촌 활성화와 관련하여 두 가지 사례를 살펴본다. 지역 축제와 기존 농촌관광마을을 연계한 화천군 산천어 축제 사례와 도시민과 연계한 어촌체험 프로그램을 개발한 양양군 남애마을 사례가 그것이다.

먼저, 강원도 화천군 산천어 축제는 지역이 가지고 있는 차별화된 아이템을 활용하여 지역의 이미지를 제고시킨 대표적인 축제이다. 화천군은 산천어 축제를 통해 군부대 지역이라는 이미지에서 ‘산천어’의 고장이라는 이미지로 탈바꿈하였다. 화천군은 축제의 효과를 확대하여 지역 전체의 활성화를 도모하기 위해 마을과 축제의 연계를 시도하는 등 다양한 노력을 하였다. 대개의 지역축제가 농특산물 전시·판매와 몇몇 이벤트성 행사로 끝나버리는 것과 대비된다.

강원도 양양군 남애2리 마을은 어업활동, 활어회센터 운영, 체험프로그램 운영으로 지역의 소득기반을 다각화하고 도시지역과의 교류를 통해 지역 활성화를 이끌어낸 사례이다. 어촌관광 소재거리가 제한된 여건을 극복하고 방문객의 수요에 맞추어 특화된 체험프로그램을 개발하여 관리했다는 점이 주목할 만하다.

2. 화천군의 지역축제와 마을 체험프로그램의 연계¹⁶

2.1. 사례의 주요 내용과 성과

2.1.1. 사례지역의 일반현황

화천군은 서울 동북방 132km, 휴전선 남방 22km 지점의 강원도 북서부에 위치하여 동쪽은 양구군, 서쪽은 경기도 포천시와 가평군, 남쪽은 춘천시, 서북쪽은 철원군과 접하고 있다. 화천군은 면적의 86.2%가 산지로서 가용토지가 부

¹⁶ 이동필 등(2009)을 참조하여 정리하였다.

족한 편이다. 북한강의 최상류지역으로 상수도보호구역, 군사시설 보호구역 등 상당한 지역의 개발이 제한되어 있다.

화천군은 화천읍, 간동면, 하남면, 상서면, 사내면으로 1읍 4면으로 이루어져 있다. 2008년 현재 화천군 인구는 24,283명으로 이는 전국 군 단위 평균 인구의 절반에 못 미치는 수준이다. 화천군은 휴전선 남방에 위치하여 3개 사단이 주둔하고 있어 군사도시로서 역할을 수행하며, 군부대와 밀접한 관계를 맺고 있다.

화천군은 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 3차 산업이 전체 산업구조에서 50.6%를 차지하고 있어 지역 내에서 차지하는 비중이 클 뿐 아니라 전국 및 강원도와 비교해서도 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 3차 산업이 사업서비스, 숙박음식점 및 국방안보 관련 서비스 위주로 부가가치가 낮은 업종으로 구성되어 있다. 상대적으로 1차 산업이 지역 전체 산업구조에서 차지하는 비중이 전국과 강원도와 비교해서 높게 나타났다.

표 4-1. 전국, 강원도, 화천군의 산업구조 비교(2005)

단위: 사업체 수(%)

구 분	전 국	강원도	화천군
1차산업	10.9	19.4	<u>41.9</u>
2차산업	27.9	18.2	7.5
3차산업	61.2	62.5	<u>50.6</u>

자료: 통계청. 2005. 「인구주택총조사」.

화천군은 파로호, 화악산 등 청정한 자연환경을 보유하고 이를 활용한 체험 행사와 프로그램으로 축제를 개최하고 있다. 2003년부터 겨울철에는 산천어와 얼음을 활용한 산천어 축제(1월)를 개최하고 여름철에는 물을 활용한 쪽배 축제(7월말~8월초)가 열려 화천을 대표하는 축제로 자리매김하였다. 또한 2004년부터 지역 특산물인 토마토를 활용하여 토마토 축제(8월)와 기존 지역축제인 비목문화제(6월)를 비롯하여, 토고미 오리쌀 축제 등 마을 단위에서도 소규모로 축제가 열리고 있다(표 4-2). 특히 축제 기간 동안 마을 간 연계 프로그램으

로 사랑방 마실(산천어 축제시), 계곡 소풍(쪽배 축제시)을 운영하여 축제를 통한 마을 활성화를 도모하고 있다.

표 4-2. 화천군 축제 현황

축제명	시기	장소	주최	주관
용화축전	10월초	화천공설운동장 외	용화축전위원회	화천문화원
비목문화제	6.6일 전후	붕어섬, 칠성전망대 등	강원도, 화천군, 비목마을 사람들	비목문화제 조직위원회
얼음나라화천 산천어축제	1월중	화천천 산천어축제행사장	화천군, 화천군번영회	화천군나라축제 조직위원회
물의나라화천 쪽배축제	7~8월	붕어섬, 만산동 산천어밸리 등	화천군, 화천군번영회	화천군나라축제 조직위원회
화악산 고랭지 찰토마토축제	7~8월	사내면 문화마을	화악산 찰토마토 축제 추진위원회	화천군
토고미 오리쌀축제	6월초	신대리 토고미마을		

자료: 강원발전연구원. 2005. 「얼음나라화천 산천어축제 평가 보고서」. 화천군.

2.1.2. 배경 및 계기

화천군은 북한강 최상류지역으로 상수도보호구역이자 군사보호구역, 개발보호구역 등 규제지역으로 묶여 있는 데다가 관광객이 급감함에 따라 지역경제 활성화를 마련하고자 겨울 축제로 산천어 축제를 기획하여 시작하였다. 화천이 가장 먼저 결빙된다는 점에 착안하여 화천의 옛 지명인 ‘낭천’을 따서 1998년에 ‘낭천얼음축제’를 개최하였다. 1960년대부터 화천군에서는 겨울이 되면 군부대에서 제방을 막아 얼음 위에 겨울잔치를 열어왔던 전통이 있었다. 현재 화천군 나라축제조직위원회 장석범 운영본부장을 중심으로 1998년에 지역민들이 얼음 위에서 하던 놀이에서 아이스하키, 풋살(간이축구) 등을 참고하여 규칙을 만들어 얼음축구를 해보았고, 축구동호회, 번영회가 주최가 되어 1998년

에 첫 얼음축제인 낭천얼음축제를 열게 되었다. 이처럼 낭천얼음축제는 소규모 지역축제로 출발하였다. 그러다가 2002년 가을 무렵 지역민들과 공무원 및 군수와의 논의 중에 얼음축제를 전국축제로 확대 발전시켜 보자는 제안이 나왔고, 겨울 혹한이라는 최적의 결빙 조건을 활용한 겨울축제인 ‘얼음나라 산천어 축제’로 발돋움하게 되었다.¹⁷

축제를 기획하던 사람들은 논의를 통해 화천의 강점이자 매력요인을 살리는데 의견을 모았다. 각종 규제로 인해 개발되지 못했던 청정한 자연환경을 잘 살려 지역 이미지로 부각하자는 것이었다. 얼음축구와 얼음썰매 외에 가족 모두가 함께 체험할 수 있는 소재로 얼음낚시가 제안되었는데, 화천 인근의 주낙시 어종인 빙어나 피라미는 낮에 잘 잡히지 않기에 다른 어종으로 산천어가 낚시 소재로 채택되었다. 산천어는 우리나라의 토종 민물고기로 ‘시마연어’로도 불린다. 송어와 아주 비슷한 모양으로 1급수에만 서식하는 냉수성 어종이다. 청정 수질의 지표종인 산천어는 지역 이미지에 부합한다. 그리고 전문가들에게 자문을 받고 직접 얼음낚시로 실험을 해 본 결과 겨울에도 입질이 활발하여 얼음낚시로 제격임이 판명되었다.¹⁸ 이리하여 2003년 1월에 제1회 산천어축제를 개최하게 되었다.

겨울철 축제로는 산천어 축제를, 여름철에는 북한강 수계인 화천댐, 파로호 등의 여건을 이용하여 ‘물의 나라 쪽배축제’를 2003년부터 기획하여 개최하였다. 이 축제 역시 산천어 축제와 마찬가지로 화천만이 가진 고유의 지역자원을 잘 활용하여 이미지를 살려서 기획되었다. 화천군은 고려시대 때부터 수운이 발달하여 인천에서부터 소금배가 다녔던 한강 최상류 지역이었다는 점에 착안하여 소금배를 현대적 감각으로 살려 쪽배라는 동화적 이미지로 부활시켜 쪽배 축제로 거듭나게 되었다.

17 “박원순의 희망탐사 51”에 기재된 2007년 5월 31일 장석범 나라축제조직위원회 운영본부장 면담 내용을 중심으로 정리하였다.

18 “박원순의 희망탐사 51” 기재 내용을 참조하여 정리하였다.

2.1.3. 주요 활동 및 사건

겨울축제인 화천 산천어 축제는 화천천 일대로 화천천 궁도장에서 공무원 아파트 앞까지 프로그램 성격에 따라 구역을 분할하여 운영하고 있다. 기대 반 우려 반으로 시작했던 제1회 축제에서 첫째 주에 방문객이 당초 목표였던 2만 명을 넘어섰고 예상보다 방문객들이 많이 오게 되자 축제기간을 연장하였고, 약 2주간 진행되던 축제가 3회째부터는 약 23일 간으로 기간을 연장하여 개최되었다.

산천어 축제는 회를 거듭할수록 프로그램들이 다양해졌다. 화천천 일대 축제 행사장에서만 이루어지던 활동들이 화천군 전체로 확대 및 연계하여 진행하여 축제의 파급효과들이 지역 내로 확산되도록 노력하였다. 축제의 주된 프로그램은 산천어 얼음낚시, 얼음축구대회, 얼음 눈 썰매 등 얼음체험놀이, 문화행사 같은 이벤트로 구성되며 해마다 전년도 축제를 평가하고 기획하면서 세부적인 프로그램들이 추가 구성되어 왔다(표 4-3).

그림 4-1. 산천어 축제장 전경



<얼음눈썰매>



<전시 체험>

표 4-3. 산천어 축제의 연도별 프로그램 확대

연도	기간	주요 프로그램
제1회 (2003)	1.11~1.26	산천어 낚시대회, 체육행사, 겨울철 레포츠 체험행사 등
제2회 (2004)	1.9~1.18 (상설기간: 1.1~2.1)	메인프로그램(5종), 상설체험프로그램(16종), 전시프로그램(3종) 등
제3회 (2005)	1.7~1.30	산천어 얼음·루어낚시, 얼음축구대회, 빙상대회, 눈·얼음썰매, 봅슬레이, 산천어맨손잡기, 감짝이벤트 등 30여 개 프로그램
제4회 (2006)	1.7~1.30	산천어체험, 눈얼음체험, 문화이벤트, 축제먹을거리 등 40여 개 프로그램
제5회 (2007)	1.6~1.28	산천어체험, 눈얼음놀이 및 시설, 전시체험, 공연/이벤트 대회, 사랑방마실, 먹거리터 등 40여 개 프로그램
제6회 (2008)	1.5~1.27	산천어체험, 눈얼음놀이, 전시/이벤트, 주제 프로그램(겨울축제국제심포지움, 아시아겨울광장, 주제관, 축제홍보관 등), 살거리/먹거리, 사랑방마실 등 40여 개 프로그램
제7회 (2009)	1.10~2.1	산천어체험, 눈얼음놀이 및 시설, 전시체험, 문화/이벤트, 주제 프로그램(세계겨울축제문화 국제심포지움, 세계겨울도시광장, 아시아빙등광장 등), 살거리/먹거리, 사랑방마실 등 40여 개 프로그램

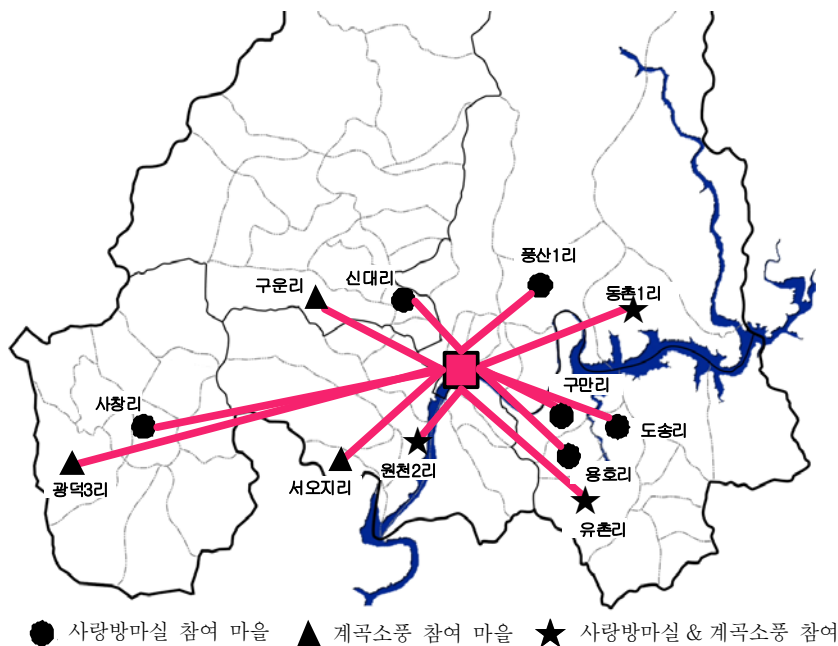
자료: 화천군 나라축제 조직위원회 「개최결과보고서」. 각년도

제1회 축제는 산천어 낚시대회, 체육행사, 겨울철 레포츠 체험행사 등을 위주로 진행되었으나 이후 관광객들이 참여하도록 사진 컨테스트, 얼음썰매대회, 산천어 맨손잡기대회를 개최하는 등 이벤트와 공연을 확대하였다. 뿐만 아니라 동북아 관광시장에서 세계적인 겨울축제로 발돋움하기 위해 중국 하얼빈 빙등축제, 일본 삿포로 눈축제와 국제적인 교류를 시도하여 2007 겨울축제 국제 심포지움(부제: 동북아 겨울축제 상생을 위한 네트워크)을 개최하고 지속적인 협력 방안을 모색하고 홍보를 하였다.

산천어 축제와 별도로 개별적으로 마을 단위에서 이루어지던 농촌관광 및

도농교류 활동들을 산천어 축제와 연계시켜 ‘사랑방 마실’ 프로그램을 도입하였다. 축제의 과급효과를 화천군 전역으로 확대되도록 시도한 것이다. 특히 화천군은 숙박시설 여건이 좋지 않으므로 축제 방문객들이 인근 춘천에서 머무르는 경우가 많았다. 이런 문제를 극복하고자 방문객들이 농촌마을에서 숙박하면서 화천군의 농산촌의 문화를 경험하고 홍보할 수 있는 계기를 마련한다는 데 사랑방마실 프로그램의 의의가 있다. 각 마을들은 민박, 펜션, 폐교 등의 숙박을 제공하고 지역 전통 문화 및 농촌체험 상품을 만들어 판매할 뿐 아니라, 마을에서 생산되는 농산물을 판매 및 홍보할 수 있어 주민들에게 직접적인 소득을 창출하는 기회가 되었다. 2006년에 도입된 사랑방 마실 프로그램은 화천읍 동촌 1리, 간동면 구만리 어룡동, 하남면 원천 2리, 상서면 토고미마을, 사내면 광덕계곡에서 열렸고, 2008년부터 화천읍 풍산 1리와 간동면 유촌리가 추가되어 7개 마을에서 프로그램이 진행되었다(그림 4-2).

그림 4-2 축제 연계 프로그램 참여 마을 현황



자료: 송미령 등(2008) 재구성.

강원발전연구원에서 실시한 2008년 사랑방 마실 방문객 조사 결과, 이전에 산천어축제 참여한 경험이 있는 방문객이 전체 방문객 중 99.2%로 대부분을 차지하는 것으로 나타나 산천어 축제와 상당히 연계되었음을 알 수 있다. 하지만 사랑방 마실 프로그램이 산천어 축제와 유사한 프로그램으로 진행되어 차별성이 결여되었기에 마을 단위 프로그램에 대한 재정비와 효율적인 연계를 위한 방안 모색이 필요하다고 지적되기도 한다(송미령 등 2008).

그림 4-3. 사랑방마실 및 계곡소풍 운영 프로그램



<사랑방마실: 사내면 눈사람 축제>



<사랑방마실: 풍산마을 허수아비만들기>



<계곡소풍: 하남면 하늘빛 호수마을>



<계곡소풍: 풍산마을>

자료: 사내면 문화마을 홈페이지(<http://www.dongsimsnowman.com/>), 풍산마을 홈페이지(<http://pungsan.invil.org>), 하남면 하늘빛 호수마을 홈페이지(<http://woncheon.invil.org>).

그림 4-4. 산천어 축제 공간



자료: 화천군 나라축제 조직위원회 홈페이지(<http://www.narafestival.com>).

산천어축제에 다녀간 방문객이 제1회 때는 22만 명, 제2회 때는 58만 명으로 집계되는 등 점차 축제의 지명도가 높아지면서 축제 프로그램 기획·관리 등을 보다 체계적으로 진행할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 화천군에서는 2005년에 ‘화천군 나라축제 조직위원회’를 재단법인 형태로 설립하였다. 조직 위원장은 화천군수이나 운영본부장과 기획팀 및 운영팀은 민간에서 맡아서 축제의 실무적인 면을 운영하고 기획하는 일을 담당하였다.

축제기간 중 화천군청에서는 실과별로 축제를 지원하는 업무를 담당하고, 군청 차원에서 언론 매체의 취재 활동에 지원하여 홍보에 힘쓰는 등 업무 협조에 대한 역할 분담을 명확히 하였다. 축제 종합안내센터의 운영은 자치행정에서 담당하고, 행사장에서 운영되는 프로그램별로 부서 간 담당 업무가 분담되어 있다. 캠핑촌은 주민봉사과에서 운영하고 있고, 빙상장 및 얼음축구장은 문화관광과가 맡고 있고, 눈썰매장 운영은 건설과가 담당을, 부녀회 및 농특산물 홍보 및 판매를 위한 농촌사랑나눔촌 운영은 농업기술센터에서 담당하고 있다.

화천군청만 축제 업무를 지원하는 것이 아니라 읍면 사무소에서도 축제기간 중 마을 연계 프로그램인 사랑방 마실 운영을 지원해 주고 있다. 축제의 총괄적인 운영과 기획은 나라축제 조직위원회에서 담당하고 있다.

2.1.4. 성과

과거 화천이라 하면 군사지역 이미지가 강했으나, 산천어 축제의 성공적인 개최 이후 축제의 지역으로 탈바꿈하였다. 2003년 처음 산천어 축제를 개최하였을 때 방문객 수는 22만 4천 명에 불과하였다. 하지만 2008년 산천어 축제에서는 총 1백 5만 명의 관람객이 방문하였고, 축제를 통한 직접적인 유입액만 394억 원에 이르는 것으로 추산된다(표 4-7 참조). 여름철 쪽배 축제는 아직 산천어 축제만큼의 성과는 나타나지 않아 2008년 기준으로 3일 간의 쪽배축제 기간 동안 총 65,758명의 관람객이 방문하였다(화천군나라축제조직위원회 2008). 산천어축제와 쪽배축제 개최 시기 관광객 수가 화천군 전체 관광객의 수의 92.7%(2007년)를 차지한다는 것을 고려한다면 지역축제가 화천군에서 가지는 중요성을 짐작할 수 있다.

특히 화천군에서는 마을체험프로그램과 지역축제의 연계를 시도하고 있는데, 이도 좋은 성과를 보이고 있다. 산천어 축제와 연계한 사랑방마실의 체험객은 2007년에는 7,134명이었으나 2009년에는 56,719명으로 크게 증가하였다. 쪽배축제와 연계한 계곡소풍 체험객도 2006년 4,964명에서 2008년 14,081명으로 3배 가량 증가하였다(화천군나라축제조직위원회 각 년도).

표 4-4. 화천군 산천어축제 개최에 따른 파급효과 추이

연 도	방문객 수(명)	유입액(직접효과)
2003년	224,000	23억 원
2004년	583,900	94억 원
2005년	870,100	132억 원
2006년	1,033,570	421억 원
2007년	1,250,000	549억 원
2008년	1,304,000	457억 원
2009년	1,050,000	394억 원

자료: 강원발전연구원. 연도별 「산천어축제 평가보고서」.

축제와 직접적으로 연관된 것은 아니지만, 농어가 경제활동 다각화와 관련해서도 성과가 나타나고 있다. 이는 도농교류, 농촌관광 등 농업 연관활동에 참여하고 있는 화천군 농가들의 비중을 통해 간접적으로 확인할 수 있다. 화천군에서 농업 관련사업을 겸업하고 있는 농가 비중은 11.3%로 전국 평균(7.6%)에 비해 높은 편이다. 특히 직판장/직거래와 농가민박을 경영하고 있는 농가비중이 전국 평균에 비해 높게 나타났다(표 4-5 참조).

표 4-5. 화천군의 농어가 경제활동 다각화 성과(2005)

농업관련사업 경영농가	전 국	읍면부	화천군
합 계	99,879(7.6%)	78,307(7.4%)	246(11.3%)
직판장/직거래	88,290(6.9%)	68,554(6.5%)	194 (8.9%)
농가식당	5,174(0.4%)	3,953(0.4%)	17 (0.8%)
농산물가공업	6,503(0.5%)	5,797(0.6%)	16 (0.7%)
농가민박	3,278(0.3%)	3,124(0.3%)	35 (1.6%)
주말농장/관광농원	736(0.1%)	537(0.1%)	4 (0.2%)
총농가수	1,272,908	1,060,896	2,169

자료: 통계청 농업총조사(2005)

2.2. 성공요인

2.2.1. 주민 참여와 민간 주도의 독창적인 프로그램 개발

전국적으로 개최되는 지역축제들을 살펴보면 관 주도로 축제를 기획하고 행사를 진행하는 경우가 대부분이다. 이에 반해 화천군은 지역 활성화를 모색하고자 축제의 필요성을 제기하고 기획하는 초기 과정부터 지역주민들과 군수 및 공무원들이 적극적으로 논의하고 참여하는 자리를 마련하였다. 이를 통해 화천군만의 특색있는 '산천어'라는 축제 소재를 발굴할 수 있었다.

주민 참여 활성화는 축제 프로그램의 저변 확대 및 차별화에 긍정적으로 작용하였다. 민간 주체들과 지자체의 적절한 역할 분담도 높게 평가할 수 있다. 상시적인 축제 전담 조직으로 '화천군 나라축제 조직위원회'를 조직하여 민간 인이 운영본부장 및 운영 및 기획을 담당하게 하였다. 화천군에서는 실과별로 축제의 운영 및 지원에 대한 업무를 분담하며, 화천군 내 각종 사회단체 및 군 부대에서도 축제를 지원하고 있다. 이는 다른 지자체에 비해 체계적으로 축제를 추진할 수 있는 기반으로 작용할 수 있다. 더불어 재단법인 성격으로 독립적인 축제 조직위원회를 민간에서 맡아서 축제를 기획하고 평가하고 있어 일회성으로 축제를 끝내지 않고 장기적인 비전을 제시할 수 있었다고 평가된다.

화천군 주민들은 '주민감시단'에 솔선하여 참여하였으며, 먹거리 장터를 비롯한 축제 행사장을 다니며 모니터링을 하는 등 적극적으로 활동하였다. 이러한 주민들의 노력을 바탕으로 축제의 문제점을 개선하고 프로그램을 새롭게 재구성하는 작업이 보다 효과적으로 이루어질 수 있었다.

2.2.2. 농가 및 농촌마을 소득 제고를 위한 방안 마련

화천군은 농가 및 농촌마을 소득 향상을 위한 다양한 방안을 마련하여 단발성으로 끝나기 쉬운 축제의 파급 효과를 더욱 증대하고 지역 주민들의 적극적

인 참여를 이끌어 내었다. 대표적으로 축제를 마을 체험 프로그램과 연계하는 방안과 축제를 통한 지역 내 소득 창출 방안을 들 수 있다.

가. 지역 축제와 마을체험프로그램 간 연계

특히 지역 축제와 마을체험프로그램 간의 연계를 통해 축제의 공간적 범위를 화천군 전체로 확대한 것은 일회성 이벤트에 치중하는 상당수 지역축제의 한계를 극복한 중요한 시사점이라 할 수 있다. 산천어 축제의 사랑방 마실 프로그램과 쪽배 축제의 계곡소풍 프로그램은 마을별 농촌체험 프로그램을 축제와 연계한 것으로 지역주민의 소득 창출과 마을의 홍보 기회로 활용되고 있다. 아직 성과가 두드러지지 않는 상황이지만, 이러한 마을 연계 프로그램을 통해 산천어 축제와 쪽배 축제가 농촌 마을 활성화 수단으로 발전할 수 있는 계기가 된다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다.

나. 지역 축제와 지역 내 소득 창출 방안 연계

축제와 지역 내 소득 창출 방안의 연계 수단으로서 상품권을 발행하여 화천 내에서 현금과 동일하게 사용할 수 있도록 하였다. 이는 지역 내 소비를 촉진함으로써 축제의 파급효과를 더욱 증대한 것으로 평가된다. 산천어축제 때는 눈/얼음 썰매 이용 시 예치금으로 ‘화천사랑상품권’을 구매하도록 하고, 산천어 체험 행사로는 ‘농촌사랑나눔권’을 구매하여 남은 금액은 축제장 내에 있는 농산물판매장 등에서 사용가능하도록 구성하였다. 또한 쪽배축제 때는 콘테스트 상금 일부와 캠핑촌 이용료를 상품권으로 이용하도록 하여 상품권의 사용을 촉진하였다.

그림 4-5. 축제 기간 발행된 상품권 종류



<화천사랑상품권>



<농촌사랑나눔권>

산천어 축제 기간 동안 발행된 화천사랑상품권과 농촌사랑나눔권을 합한 총 상품권 금액으로 2006년에는 457,000천 원에서 2009년 1,171,825천 원으로 급증하였다(화천군나라축제조직위원회 각 년도). 산천어 축제장에서 사용료를 낮춘 대신 상품권을 발행하여 적어도 화천군에 오면 지역 내에서 소비하고 돌아가도록 하여 농가 또는 지역주민들이 축제를 통해 직접적인 소득을 창출할 수 있도록 하였다고 평가된다.

표 4-6. 산천어 축제 기간 발행된 상품권 금액

단위: 천 원

연도	농촌사랑나눔권	화천사랑상품권	상품권 총 발행 금액
2006	315,175	141,825	457,000
2007	504,440	370,645	875,085
2008	643,410	648,056	1,291,466
2009	657,215	514,610	1,171,825

자료: 화천군나라축제조직위원회. 「2009 얼음나라 화천산천어축제 개최결과보고서」.

2.2.3. 지속적인 모니터링과 성과 평가

축제 시기에 지속적인 모니터링과 성과평가가 이루어질 수 있도록 하였다. 이러한 지속적인 모니터링과 성과평가는 사업시행 과정에서 발생한 문제 해결 및 시행 착오 경험들이 다음 번 축제에 반영될 수 있도록 하여 축제의 지속적인 개선과 발전에 기여하였다.

축제 기간 동안에는 ‘주민평가단’을 두어 축제 행사장 곳곳을 돌아다니며 부족하거나 개선해야 할 점을 모두 기록하게 하였다. 이를 통해 현장에서 관광객이 직접적으로 체감할 수 있는 문제점을 해결할 수 있도록 실시간 모니터링이 된다.

축제가 끝나면 ‘나라축제조직위원회’에서 조직위원회와 화천군 각 실과별로 담당한 업무를 보고하고 평가를 하며, 매년 강원발전연구원에 평가 용역을 의뢰하여 경제적 파급효과를 측정하고 관광객 및 주민 대상으로 설문조사를 실시하여 축제에 대한 평가를 하는 등 체계적으로 평가하여 다음 축제에 반영하도록 노력하고 있었다. 이렇게 축제 진행 과정 모니터링과 사후 평가를 통해 관광객들이 선호하는 프로그램을 개발하고 문제점을 적극 개선하였다. 매 회를 거듭할수록 축제 방문객이 증가한 배경이다.

3. 양양군 남애마을의 어촌관광¹⁹

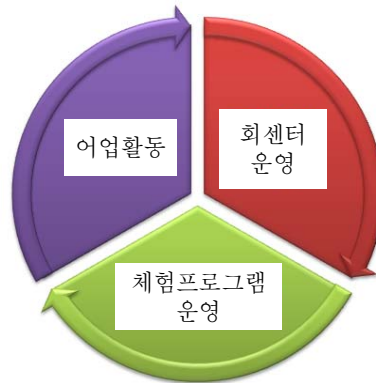
3.1. 사례의 주요내용과 성과

3.1.1. 사례 지역의 일반현황

강원도 양양군의 남애항은 어업활동, 활어회센터 운영, 체험프로그램 운영 등으로 지역의 소득기반을 다각화하고 도시지역과의 교류를 통해 지역 활성화를 이끌어낸 지역이다. 강원도 3대 미항중의 하나인 남애항은 1997년 어촌종합개발사업을 통해 활어회센터를 조성하여 어업활동으로 획득한 수산물을 판매하면서 어업외 소득이 점차적으로 증가하였다. 그리고 2004년 어촌체험마을이 조성되면서 관광객들을 대상으로 다양한 어촌체험관광을 실시하면서 남애2리 어촌을 찾는 관광객들이 증가하였다.

¹⁹ 한국해양수산개발원(최성애 등)에서 작성한 원고를 바탕으로 우수 어촌체험마을 경진대회 발표자료, 신문기사 등을 참고하여 정리하였다.

그림 4-6. 남애2리 어촌의 소득창출



남애 2·3·4리를 합쳐서 남애2리 어촌으로 통칭되며 전체 인구 625명 중 어촌계원은 10% 정도인 62명이다. 어촌계원의 60%는 50대로 이루어져 있으며, 40대가 10%, 30대는 3%, 60대 이상이 27% 정도로 구성되어 있다.

표 4-7. 남애어촌 일반현황

가구(호)		인구(명)		구성원 수				
전체	어가	전체	어업	계원				준계원
				계	전업	겸업	피용	
283	93	625	163	62	62	0	0	31

남애2리 어촌계의 규모 변화를 살펴보면, 가구 수는 1980년 대비 115%로 증가했으나 인구는 1980년 대비 53%에 불과한 625명으로 여타 어촌마을과 마찬가지로 인구감소현상이 나타나고 있다. 최근에 마을 소득이 증가하면서 귀어하여 어선어업을 하는 어가가 2가구가 생겨났다.

표 4-8. 남애2리 어촌계의 인구변화 추이

구분	1980(A)	1990	2000	2008(B)	B/A
가구수	245	230	365	283	115
인구수	1160	1041	782	625	53

남애마을의 어업활동을 살펴보면, 연안통발, 연승, 유자망, 정치망, 양식 어업 등을 통해 문어, 새우, 골뱅이, 가자미, 곰치, 대구, 도루묵 등을 생산하고 있다. 현재에는 연안통발, 연승, 유자망을 통한 어업활동이 각각 전체의 30%씩을 차지하고 있다. 그리고 정치망, 관리선, 양식 어업을 모두 합한 어업활동의 경우 10%를 차지하고 있다.

어촌계의 공동어장에서 마을어장 생산물을 공동으로 관리함으로써 자원 남획을 막고 생산 및 판매를 계획적으로 하며 고가 판매로 어촌계 소득을 한 단계 상승시켰다. 종패를 방류, 공동 채취하여 어촌계의 수익을 배분하고 있었다. 전북의 경우 8:2의 비율로 어촌계와 계원이 수익을 배분하고 있으며, 해삼은 6:4, 멍게와 성게의 경우는 3:7의 비율로 배분하고 있다. 현재 남애2리 어촌에는 감척으로 어선은 80척 정도에 불과하지만 예전부터 어장이 풍부하여 수협 위판고는 70억 원 정도이며, 여기에 직거래되는 양까지 합산하면 연간 100억 원 정도로 상당한 어업소득을 올리고 있었다. 가구당 어업 소득을 살펴보면, 가자미만 어획하는 연승어업의 경우는 연간 5,500만 원 정도, 문어, 새우, 골뱅이 등을 어획하는 연안통발의 경우는 7,000만원에서 1억 원 정도의 어가소득을 올리고 있다.

1997년 어촌종합개발사업 대상지역으로 지정되면서 지원받은 사업비로 활어회센터를 조성하였다. 사업 초기에는 운영에 어려움이 있어 개장 후 5년간은 한 점포당 매월 10만원씩 각출하여 공동운영자금으로 사용하여 이를 극복하고자 하였다. 현재는 총34개의 횃집이 운영되고 있는데, 이 중 어촌계원이 직접 운영하는 곳은 14개이고, 나머지는 외지인에게 임대를 주는 형태로 운영하고 있다. 활어회센터의 계약은 5년마다 갱신되고 2008년 기준 연간 임대수입은 1억 7,000만 원 정도이다.

그림 4-7. 남애2리 어촌체험마을 전경 및 체험 프로그램 운영



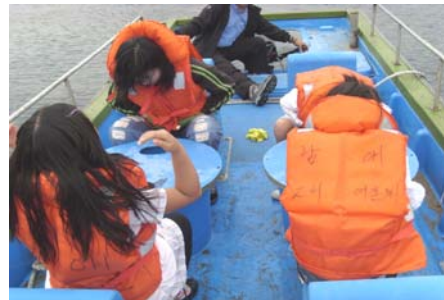
<남애마을 전경>



<남애항 어촌체험정보센터>



<갯바위 계잡이체험>



<창경발이체험>

자료: 양양 남애 어촌체험마을 홈페이지(<http://www.seantour.org/Vill/Main1.aspx?fvno=3202>).

3.1.2. 배경 및 계기

2000년대 들어서면서 관광의 트렌드가 변화함에 따라 어촌체험관광에 대한 관심이 증대되었다. 해수욕장, 하조대, 낙산의상대 등 천혜의 자연자원을 보유한 남애항은, 영화 ‘고래사냥’의 촬영지로 알려져 있다. 하지만 남애2리 어촌이 본격적으로 어촌관광으로 자리매김한 것은 어촌관광 사업이 진행되면서부터였다. 양양군은 남애항이 해양관광에 경쟁력이 있다고 판단하여 2002년 남해항 해안경관형성계획을 수립하였다. 2003년 어촌체험마을로 선정되어 중앙정부로부터 지원받은 예산과 이후 지속적으로 투입된 지방비로 해안도로 등 인프라 시설을 조성하여 어촌체험마을로 변화하기 위한 발판을 다졌다.

표 4-9. 어촌관광 육성을 위한 관련 정책 지원 사업

사업명	사업기간	사업비(백만원)				주요 사업
		보조		자부담	합계	
		국비	지방비			
어촌체험 마을조성	'03.8~ '04.6	250	250	-	500	<ul style="list-style-type: none"> · 주차장 조성 · 관광종합안내소 · 홍보입간판 제작 설치
	'08	1,300	-	-	1,300	<ul style="list-style-type: none"> · 소공원 조성 · 조명 및 조경시설 · 주차장 정비
아름다운 동해만들기	'03~'08	-	2,465	-	2,465	<ul style="list-style-type: none"> · 해안도로 보행로 조성 · 성황당 마을공원/전망대 조성 · 문설주시설 · 경관웬스 시설
전통어업 체험개발	'05~'08	-	100	-	100	<ul style="list-style-type: none"> · 지인망 2통 건조 · 지인망 관리선 1척 구입 · 창경바리선 5척 건조

3.1.3. 주요 활동 및 추진과정

가. 사업의 추진과정

2003년 어촌체험마을사업 대상지로 선정되면서 사업비를 지원받아 체험관광을 위한 기반시설을 마련하기 시작하였다. 이 사업으로 마을 내 주차장을 조성하고, 관광객의 편의를 위한 관광종합안내소와 어촌체험마을의 홍보입간판을 설치하였다. 2008년에도 동 사업으로 1,300만 원의 국비를 지원받아 회센터 주변에 소독원을 조성하고, 조명시설과 조경시설을 갖추고, 주차장 등을 정비하였다. 2003년에 양양군에서는 남애항 해안경관 형성계획을 수립하고 아름다운 동해만들기 사업을 실시하였다. 이 사업으로 2003~2008년까지 지방

비 24억 원을 투입하여 남애항 화장실 정비, 해안도로 보행로 조성, 성황당 및 마을소공원 조성, 남애항 진입도로 경관펜스 설치, 마을도로 정비 등 인프라 시설을 조성하였다. 그리고 2005년에는 마을공동으로 전통어법체험 관광상품을 기획하고 지방비를 지원(도비 500만원, 군비 500만원)받아 지인망 2통과 창경바리선 5척을 건조하여 타 지역과 차별화되는 체험마을 프로그램을 운영하게 하였다.

표 4-10. 어촌체험관광 관련 시설 및 현황

구분	시설현황	
숙박시설	민박	30가구
	총객실	171실
	총수용인원	684인
식사시설	어촌계회센터, 횃집, 일반음식점, 전통음식점 등 30개소	
체험시설	<ul style="list-style-type: none"> · 해수욕장 2개소 · 야영장 2개소 · 경매체험을 위한 남애항 수협위판장 · 낚시배 24척 · 창경바리 4척 · 지인망 2틀 · 해조류채집어장 2개소 등 	
편의시설	주차장(2개소, 1,769 m^2) 어촌체험종합안내센터(446 m^2), 공원 휴식시설 등	

남애2리 마을의 체험프로그램으로는 해조류표본체험, 전통낚시(창경바리)체험, 남애항 수협위판장 물고기경매체험, 낚시배체험, 체험다이빙, 해맞이 축제, 갯바위 및 방파제 게잡이 체험, 후릿그물 및 어획물시식체험 등이 운영되고 있다. 창경바리체험은 소형어선을 타고 나가 직접 바닷속을 들여다보며 고기를 잡는 체험으로 어린이들도 쉽게 할 수 있어 관광객들이 많이 참여하고 있다. 특히 인근 강릉지역에서 많은 관광객들이 찾는 경매체험의 경우 방문객이 수산물 경매에 간접체험하는 방식으로 현장에서 구입한 수산물을 산지에서 직접 맛볼 수도 있어 인기있는 체험 프로그램이다.

이러한 체험프로그램들 중에서 어촌계 소득에 큰 영향력을 끼치는 것은 낚시배 체험이다. 이것은 바다낚시를 즐기는 방문객에게 낚시배를 대여해 주고 승선료를 받고 있다. 최대 11명까지 승선가능한 20척의 낚시어선을 운영하고 있다. 보통 1인당 2만원의 승선료를 받는데 7~8월의 성수기에는 하루 3회 운항하여 소득을 올리고 있다.

또한 어가소득을 직접적으로 증가할 수 있도록 기획한 체험 프로그램으로 체험다이빙을 들 수 있다. 체험다이빙은 체험객이 산소통을 메고 바닷속을 체험하나 일반 스킨스쿠버와 달리 마을 공동어장내의 전복이나 해삼, 멍게 등을 직접 채취할 수 있다. 체험 비용으로 1인당 1회 4만원을 지불하면 체험자의 가족들은 타 체험프로그램은 무료로 이용이 가능하다. 이러한 노력의 결과로 2008년 어촌체험마을 혁신 경진대회에서 최우수 어촌체험마을로 선정되어 6,000만원의 포상금을 받았으며 포상금은 새로운 체험프로그램 개발을 위해 재투자할 예정이다.

표 4-11. 남애2리 어촌체험 프로그램 운영 실적

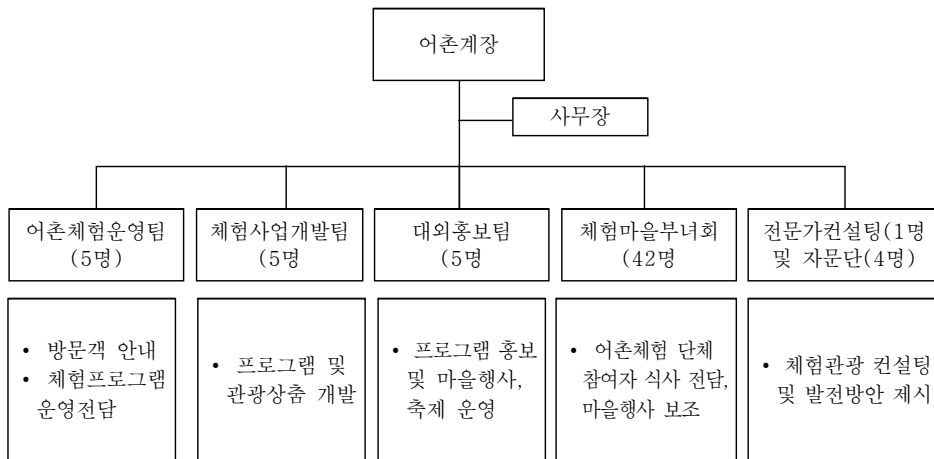
시기	프로그램 내용	프로그램 수 (개)	이용객 (명)
봄 (3~5월)	낚시배, 창경바리 , 후릿그물 , 해조류표본만들기, 갯바위 게잡이, 대낚시, 수산물 경매, 어선어업(가자미, 통발, 정치망)	10	904
여름 (6~8월)	낚시배, 창경바리 , 후릿그물 , 해조류표본만들기, 갯바위 게잡이, 대낚시, 수산물 경매, 맨손잡기 , 어선어업(가자미, 통발, 정치망)	11	4,883
가을 (9~11월)	낚시배, 창경바리 , 후릿그물 , 해조류표본만들기, 갯바위 게잡이, 대낚시, 수산물 경매, 어선어업(가자미, 통발, 정치망)	10	398
겨울 (12~2월)	낚시배, 해조류표본만들기, 갯바위 게잡이, 대낚시, 수산물 경매, 어선어업(가자미, 통발, 정치망)	8	117
계	총 11개 종류/사계절 운영: 8개	-	6,302

주: 이용객은 2008년 9월 말 기준이며 사계절 운영 프로그램이 아닌 것은 밑줄 표시함.
자료: 남애2리 어촌계. 2008. “강원 양양 남애 어촌체험마을” 제3회 우수 어촌체험마을 경진대회 발표자료.

나. 문제점과 해결과정

남애2리 어촌은 전통적으로 어선어업이 강해 어촌계 공동사업을 위한 인력 동원이 힘들었다. 또한 사업 초기에 어촌계 운영 및 관리체계가 정립되지 않아 어촌계원 간의 신뢰성과 협동심이 결여되어 있었고, 체험마을에 대한 인식 및 컨설턴트 부재로 체험마을 운영이라는 공동사업을 한다는 것이 쉽지 않았다. 이를 해소하기 위해 먼저, 신임 어촌계장을 중심으로 운영체계를 확립하였다. 어촌계에서 발생하는 각종 소득금액에 대해 투명성을 제공하여 계원간의 신뢰성을 확보하고 각종 사업추진시 총회 및 임시회를 개최하여 어촌계원들의 의견을 적극 수렴하였다. 또한 어촌체험 관련기관 및 관련자 간에 매월 정례회의 등을 통해 문제점을 개선하고 어촌체험 컨설턴트를 초빙하는 등 어촌체험에 대한 인식을 제고하였다. 그 결과, 체계적인 운영 조직을 갖추고 어촌계원간에 긴밀한 상호 협조관계를 유지하여 효율적인 체험마을 운영의 기반을 다질 수 있었다.

그림 4-8. 남애2리 어촌체험마을 운영 조직



자료: 남애2리 어촌계. 2008. “강원 양양 남애 어촌체험마을” 제3회 우수 어촌체험마을 경진대회 발표자료.

3.1.4. 성과

남애2리 어촌체험마을의 성과는 마을을 찾는 방문객 수와 체험시설 이용객 수, 체험소득, 간접소득을 통해 살펴볼 수 있다. 다음 <표 4-12>은 최근 3년간 남애2리 어촌을 찾은 방문객수와 소득 현황으로 '2006년의 경우 3만 6천명이 방문한 반면, '2008년에는 9월까지 5만 2천명이 방문한 것으로 나타나 145%의 증가세를 보였다. 그리고 '2006년 대비 체험시설 이용객수는 173%, 체험소득은 255%, 간접소득은 247% 증가하였다. 간접소득은 체험마을을 찾은 방문객들이 음식점, 숙박시설 등의 상업시설을 이용한 것으로 체험프로그램 운영으로 인한 지역파급효과로 볼 수 있다.

표 4-12. 남애2리 어촌체험마을 성과

단위 : 명, 천원

구분	방문객수	체험시설이용객수	체험소득	간접소득
2006	36,000	3,626	72,520	108,780
2007	53,700	3,355	134,205	70,895
2008 (9월까지)	52,552	6,302	185,475	269,060

자료 : 2008 어촌체험마을 혁신경진대회 발표자료

마을공동으로 운영하는 체험마을 프로그램을 통해 마을은 방문객을 집객시켜 체험프로그램 운영소득을 얻으며, 개인은 방문객을 대상으로 숙박 및 상업시설을 운영하여 간접소득을 창출하는 구조로 지역경제 활성화에 상당한 기여를 하는 것으로 나타났다. 그리고 '2008년에는 협회, 학교, 회사 등 5개 단체와 자매결연을 맺었는데 이들은 주로 7~8월 휴가철에 남애2리 어촌을 방문하여 다양한 어촌체험의 기회를 가졌다.

표 4-13. 남애마을과 외부 단체와의 교류 내역

단체(업체명)	교류일자	교류 내용
한국어촌어항협회	2008. 7.12~13	수도권 체험객 80명 대상 아름다운 어촌 찾아가기 행사 추진
강릉대학교 해양생물연구 교육센터	2008.6.11	강릉대학교 학부생 45명 어촌체험
	2008.7.21	수원교육청 소속 초중등학생 110명 어촌체험
	2008.8.2	경기도 분당 정자 청소년 수련관 45명 어촌체험
	2008.8.6	성남교육청소속 초중등학생 200명 어촌체험
KT&G원주제조창	2008.8.3~6	직원 및 가족 하계휴양소 설치 (300명, 3박 4일 민박)
	2008.8.4	어촌체험행사
	2008.8.5	갯마을 해변가요 축제
서울대학교 해양연구소	2008.8.13	어촌체험 및 식사 60명
	2008.9.30	어촌계에 디지털 카메라 선사
경기도 안성교육청	2008.8.18	경기도 안성교육청 소속 초중등학생 200명 어촌체험

3.2. 성공요인

3.2.1. 관광객 수요에 따른 차별화된 프로그램의 개발 및 운영

남애마을의 어촌체험관광 프로그램들은 다른 지역과 차별화된 다양한 체험 거리를 개발하여 제공하고 있다. 동해안은 아름다운 경치를 보유하고 있으나 서해안과 달리 단조로운 해안선으로 인해 갯벌 체험, 염전체험 등 다채로운 체험 소재 개발에는 제한적일 수밖에 없다. 농촌관광 공급이 증가함에 따라 차별성이 떨어진 것과 마찬가지로 어촌관광 역시 갯벌체험으로 대표되는 어촌체험에서 탈피하여 남애마을 특유의 차별화된 어촌관광 프로그램을 운영하고 있다.

남애2리 마을에서는 전통어업체험과 자연생태체험, 자연경관체험 등을 지역

축제와 연계하여 연중 4계절 체험프로그램으로 발굴하여 운영하고 있다. 이 과정에서 마을운영조직 중 사업개발운영팀은 관광상품을 개발하는 데 전담하고 있어 2008년에만 8개의 새로운 체험 프로그램을 개발하였다. 또한 이 팀에서 체험 다이빙과 같이 직접적으로 소득과 연계된 새로운 프로그램을 개발하여 마을 주민 참여자들의 소득 창출에 기여하고 있다. 자매결연 단체 및 청소년, 학생을 대상으로 해조류채집 표본만들기, 방파제 게잡이 등 프로그램을 구성하여 체험객 수요에 따라 특화 체험프로그램을 발굴 및 관리 능력이 탁월한 것으로 평가된다.

3.2.2. 방문객 유치에 위한 다양한 홍보 수단 활용

양양군 남애마을은 서울과 3시간 거리로 영동고속도로, 양양 국제공항이 인접하여 방문객들의 접근이 비교적 용이한 편이나 최근 몇 년 간 농촌관광 및 어촌관광이 급증하여 경쟁이 심화되었다. 이에 따라 도시 방문객을 유치하고자 남애마을에서는 다양한 홍보 수단을 활용하여 적극적으로 임하고 있었다. 출향 인사에 대한 홍보, 도시-어촌 결연, 학교 및 기업체 수련회 등 도시 방문객을 유치하기 위해 TV 및 일간지를 광고를 하였다. 뿐만 아니라 인터넷을 활용하여 메일을 발송하고 인근 해수욕장 및 교차로에 광고·홍보물을 부착하고, 양양지역 내 축제가 열릴 때 남애어촌체험마을 부스를 설치하여 마을홍보 리플렛을 배포하는 등 적극적인 홍보활동을 실시하고 있다.

3.2.3. 구성원들의 인식 공유 및 교육을 통한 참여 증대

어촌체험에 대한 인식 부족으로 어촌계장과 어촌계원들 간에 어촌체험관광 추진에 있어서 소극적인 자세를 취해 왔었다. 어촌계 구성원들 간에 빈빈한 만남의 장을 마련하여 의견을 교환하고 어촌관광에 대한 비전과 목표를 공유하게 되었다. 또한 어촌계장과 사무장은 국립수산물과학원에서 실시하는 어촌관광 리더 가이드과정교육을 이수하고, 일본과 국내 춘천, 제주도 등 선진지를 견학

하였다. 이 과정에서 어촌계원들과 소통하며 습득한 지식을 공유하고, 마을의 어촌관광 활성화를 위한 방안을 모색하고 추진하는 데 기반이 되었다.

프로그램 운영을 위해 어촌계 구성원들이 학습을 통해 요구되는 면허증을 취득하여 참여를 증대하고 있었다. 남애마을에서 운영되는 창경바리 체험프로그램은 다른 지역과 차별화된 아이템으로 동력수상레저 조정면허가 있어야 진행할 수 있다. 이를 위해 어촌주민 8명이 함께 동력수상레저 조정면허를 취득하였다. 어촌계장은 1급 조정 면허를, 그 외 7명은 2종 조정면허를 취득하여 프로그램을 운영하기에 아이템의 차별성뿐 아니라 직접 면허증을 취득하는 적극성으로 참여가 증대되고 있다고 판단된다.

3.2.4. 체계적으로 분업화된 조직 운영

어촌마을에서는 어촌계를 중심으로 어업활동이 이루어질 뿐 아니라 어촌관광 추진시에도 작동하게 된다. 남애마을 역시 어촌계를 중심으로 어촌관광이 운영되거나 역할 분담을 통한 체계적인 조직화가 성과를 창출하게 된 원동력이다. 어촌계장을 중심으로 사무장과 컨설팅자문단을 두고, 어촌체험운영팀, 사업개발운영팀, 대외홍보팀으로 3개 팀을 운영하여 업무가 나뉘어 있다.

레저조정면허를 보유자들 중심으로 어촌체험운영팀을 구성하여 체험마을 운영, 방문객 안내, 체험프로그램 운영을 담당하여 방문객들 맞춤형 대응이 가능하게 하였다. 사업개발운영팀에서는 관광상품화를 통한 소득 연계 방안을 모색하고 전통어법 등 새로운 체험 프로그램을 개발을 전담하여 수요에 맞는 다채로운 프로그램들을 운영할 수 있었다. 별도로 대외홍보팀을 두어 자매결연을 맺은 단체들에게 홍보 브로슈어 등을 제작하여 발송하고 마을행사 및 축제를 운영하여 체계적이고 적극적인 홍보를 통해 방문객을 유치하고 있었다. 그 외 부녀회에서 어촌체험 단체 참여자들의 식사를 마련하고, 마을 행사를 보조하는 등 역할을 맡고 있었다. 마을 내 운영조직이 체계적인 역할 분담으로 업무에 따라 적절한 대응과 발전 방향으로 어촌관광을 이끌고 있는 것으로 평가된다.

4. 요약 및 시사점

농어촌의 어메니티 자원을 활용하여 지역 활성화를 시도하는 사례로 지역 축제를 소재로 한 화천군 산천어축제와 양양군 남애마을의 어촌관광을 살펴보았다. 이들 두 사례에서는 다음과 같은 노력들이 주목할 만하였다.

먼저, 어메니티 자원을 활용하여 다른 지역과 차별화된 프로그램들을 개발한 점을 들 수 있다. 화천군에서는 ‘산천어’라는 소재를 가지고 산천어 축제를 개최하여 지역 이미지를 제고하는 데 기여하였다. 남애어촌체험마을에서는 갯벌 체험으로 한정되는 어촌체험 프로그램에서 탈피하여 다양한 소재를 통해 적극적으로 프로그램을 개발하고 있었다.

그 다음으로 다양한 관광 프로그램들을 연계하고, 지역 주체들 간 역할 분담을 통한 협력 체계를 공고히 하고 있었다. 지역축제와 마을 체험프로그램을 연계하여 일회적인 방문에 그치지 않고 지역 주민들의 소득 창출과 홍보의 계기로 활용하고 있었다. 지역축제 또는 어촌체험관광 운영을 위한 조직을 구성하여 지역 주체들에게 적절한 역할을 부여함으로써 주민 참여를 증대시키고 있었다.

마지막으로 농어가 소득 향상을 위한 다양한 방안들을 마련하여 지역 내 파급효과를 증대하고 지역주민들의 참여를 이끌어 내었다. 산천어 축제시 상품권을 발행하여 지역 내 소비가 창출되도록 하였으며, ‘사랑방 마실’ 프로그램을 통해 농촌마을의 소득 향상과 연결되도록 운영되고 있었다. 남애어촌체험마을에서는 직접적인 어가소득 창출을 위한 다양한 체험프로그램들을 개발하여 운영하고 있었다.

이렇게 살펴본 사례를 바탕으로 농어촌지역 활성화에 시사하는 바를 도출하면 다음과 같다. 첫째, 지역의 특색있는 소재 또는 이미지화 가능한 자원을 발굴하여 타 지역과 대비한 경쟁력을 제고하는 것이 중요하다. 이미 전국적으로 지자체마다 지역 축제와 농어촌관광이 많이 이루어지고 있으므로 경쟁 우위를 가지려면 차별화 전략이 불가피하다. 이러한 자원과 소재 발굴을 위해서는 지

역 주민들과 지자체에서 적극적인 참여가 필요하다. 지역 고유의 어메니티 자원을 발굴하여 테마와 스토리를 부여하는 작업은 지역의 문화·전통 등을 바탕으로 하여 지역의 고유성을 살리는 과정이며, 이는 지역 사정을 제대로 아는 주민들의 논의 과정에서 이루어지기 마련이다. 따라서 지자체는 지역 주체들의 참여를 조직화하는 작업이 요구된다.

둘째, 지역 축제와 농어촌관광 추진 과정에서 장기적인 경쟁력을 확보하기 위해 민간 주체가 적극적으로 육성되어 지역 축제와 농어촌관광 추진에 전담할 수 있어야 한다. 지자체와 중앙정부의 지원 속에서 추진되고 있었으나, 관주도의 사업에는 지속성을 확보하기에 어려움이 있기 마련이다. 화천의 경우 민간이 주도하여 축제조직위원회를 두고 총괄적인 기획과 운영을 담당하고, 주민평가단을 두어 모니터링 시스템을 구축하는 등 민간 주체들의 참여를 끌어내고 있다. 사업 마인드를 가진 민간 주체가 주도하여 효율적으로 운영하고, 지자체는 민간 주체들을 육성, 지원하는 역할을 담당할 필요가 있다.

셋째, 지역 축제와 농어촌관광이 지속성을 지니도록 체계적인 모니터링과 성과 평가 시스템을 마련하는 것이 필요하며, 이는 지자체 차원에서 이러한 과정을 체계적으로 기획하고 지원해야 한다. 지역 축제와 농어촌관광의 경우 무엇보다 관광객의 수요에 맞춘 프로그램들을 기획하고 운영해야 한다. 이를 위해서 모니터링과 성과 평가를 바탕으로 피드백이 이루어져야 한다. 화천 산천어 축제의 경우 축제조직위원회를 중심으로 매년 모니터링과 성과 평가를 하여 축제 프로그램을 지속적으로 개선하는 노력을 하고 있다. 지자체와 민간에서 체계적인 모니터링과 성과 평가가 어려운 부분은 중앙정부에서 별도로 외부 전문가 그룹을 두어 지원하는 등의 노력을 기울일 수 있다.

제 5 장

인구 유치와 정주기반 확충을 통한 활력 제고

1. 개요

농어촌 지역의 대표적인 문제는 인구가 도시 지역으로 유출되고 있다는 것이다. 인구 유출은 농어촌의 고령화와 직결되며 지속적 지역발전을 가로막는 가장 큰 걸림돌이다. 인구 유출은 세수감소, 소비와 투자 감소, 지역경제 침체, 사회간접자본을 비롯한 전반적인 인프라의 낙후 등의 문제로 이어지며, 이는 다시 인구유출의 원인이 되는 악순환 구조를 형성한다. 이러한 농어촌의 인구 감소 문제에 대응하기 위해 귀농·귀촌을 장려하거나 농어촌의 교육 등 정주여건을 개선하려는 시도가 확대되고 있다.

1.1. 귀농·귀촌 정책과 농어촌 개발²⁰

‘인구 감소와 고령화 → 공공서비스와 상업적 생활 서비스 축소 → 경제활동 위축 → 인구 감소와 고령화’라는 악순환을 끊고자 지자체 차원에서 귀농·귀

²⁰ 김정섭(2009a) “귀농·귀촌 활성화를 위한 농촌 지방자치단체의 과제”에서 발췌하여 정리하였다.

촌 정책을 추진하는 사례가 나타나고 있다. 농촌지역으로 이주하려는 사람들의 주거를 마련해주기 위한 용자 및 보조금 사업과 영농 관련 기술이나 정보를 제공해주기 위한 교육훈련 및 컨설팅 사업이 주된 지원 내용을 이룬다.

농어촌 뉴타운 조성정책은 지난 2008년에 시범사업 대상지 5곳을 선정해 사업기간 3년을 두고 진행 중인 사업이다. ‘농어업 경영을 승계할 수 있는 도시 거주 20~40대 젊은 인력을 농어촌으로 유치하여 현지의 젊은 농어업 인력과 함께 지역 농수산업의 핵심 주체로 성장하도록 육성’하는 것을 목적으로 하고 있다. ‘맞춤형 영농지원 프로그램’, ‘양질의 자녀교육 및 복지환경 제공’, ‘쾌적하고 저렴한 주택공급’ 등 세 분야의 세부사업으로 구성되어 있다.

표 5-1. 농림수산식품부의 귀농·귀촌 관련 정책사업

담당부서	사업명	주요 내용
농림수산 식품부 농업정책국	농산업인턴제	• 농업분야 창업 준비를 위한 영농실습 지원
	귀농교육 프로그램	• 영농기술 및 농업경영 교육
	귀농인의 집	• 일시 거주하면서 영농기술 습득, 주택·농지 준비
	창업자금 및 컨설팅 지원	• 영농기반 또는 농식품 제조 및 가공시설 마련에 필요한 자금 지원, 컨설팅 지원
	신용보증 지원	• 담보능력이 미약한 귀농인의 채무 보증
	빈집수리비 지원	• 귀농가의 주택 마련 지원
농림수산 식품부 농촌정책국	전원마을 조성	• 20호 이상의 농촌주택단지 공급 • 신규 전입자에게 분양
	농어촌뉴타운 조성	• 50호, 100호, 200호 규모의 농촌주택단지 공급 • 농업 및 농산업 분야 종사 예정자에게 분양
	도시민 농촌유치 지원 프로그램	• 귀농·귀촌 희망자에 대한 지역 홍보 • 귀농·귀촌 희망자 및 신규 전입자에게 필요한 교육 등 연성적 프로그램 지원 • 시설설치가 수반되는 ‘하드웨어’지원을 사업비의 30% 이내로 제한한 가운데, 연성적 지원 프로그램을 지자체가 자유롭게 기획 및 실행

자료: 김정섭(2009a)

2007년부터 2009년까지 3년간 시행하고 있는 ‘도시민 농촌유치 지원 프로그램 시범사업’은 ‘귀농’, ‘귀촌’을 가리지 않고 해당 지방자치단체가 지역의 인구 유지를 목적으로 실행할 수 있는 연성적인 세부사업(소프트웨어 사업)들을 자율적으로 기획하도록 한 것이다. 10개의 기초 지방자치단체가 시범사업을 시행하고 있는데, 시·군마다 대략 10~25개 정도의 세부사업들을 기획하여 실행하고 있다.²¹

귀농·귀촌 정책은 단순한 ‘인구 늘이기’정책이 아니라 농촌지역 발전 정책으로 이해할 필요가 있다. 주거확보 비용을 지원하고 영농기술 교육에 참여할 기회를 제공함으로써 영농후계인력을 ‘모집’하겠다는 방식의 귀농정책이나 저렴한 가격조건에 주거단지를 조성하고 주택을 분양함으로써 농촌인구를 ‘모집’하겠다는 식의 정책에는 한계가 있기 때문이다.

귀농·귀촌 정책의 사례 지역인 진안군은 전북 동부산악권에 위치한 오지지역으로 좁은 경지면적으로 인해 기존의 특화품목 중심의 규모화와 전업농 육성 전략을 통한 지역 개발에는 한계를 가지고 있다. 이에 대한 대안으로 농가공과 직거래 유통을 활성화하여 농업의 고부가가치화를 추구하고자 하였으나, 이 또한 급격한 인구감소와 노령화로 인해 한계에 부딪칠 수밖에 없었다. 진안군에서는 이러한 한계를 극복하기 위해서는 지역에 활력을 가져올 수 있는 인구 유입이 필수적임을 인식하고 이를 위한 다양한 귀농귀촌지원정책을 추진하고 있다.

진안군의 귀농귀촌지원정책은 인구유입 차원만이 아니라 농촌개발, 마을개발을 위한 방안으로서 관련 정책과 연계하여 추진되고 있다는 점에서 특색을 가진다. 이는 진안군이 제시하고 있는 정책의 기본원칙에서 잘 드러난다. 진안군 도시민 유치 정책의 기본원칙은 1) 귀농귀촌인의 전문성 존중, 2) 직접적인 현금 보조 배제, 3) 주민과의 화합 중시 4) 일회성 이벤트 지양 등이다. 단순히 도시민들에게 귀농귀촌에 대한 편의와 유인책을 제공하는 것이 아니라, 귀농귀촌자들이 지역사회에 자연스럽게 융화될 수 있도록 함으로써 이들의 역량이 농업농촌개발을 위해 발휘될 수 있도록 하려는 의도이다.

²¹ 시범사업 대상지는 안동시, 남해군, 금산군, 서천군, 화천군, 양구군, 진안군, 남원시, 고창군, 곡성군이다.

1.2. 교육과 농어촌 개발

인구 유출의 가장 큰 원인은 경제적인 이유일 것이다. 그리고 이에 못지않게 중요한 것이 사회문화적 인프라, 특히 교육이라 할 수 있다. 하지만 농어촌 지역은 도시 지역에 비해 교육 여건이 매우 열악하다. 학교 시설이나 교사의 수 등과 같은 교육 인프라가 부족하며, 복식학급²²이나 상치교사²³, 교원의 농어촌 학교 근무 기피 등으로 교육 서비스의 질도 도시 지역에 비해 떨어진다. 그 결과 농어촌 지역은 도시지역에 비해 학생들의 학업 성취 수준이 낮다. 열악한 교육 여건과 낮은 학업 성취 수준은 지역 교육에 대한 불신으로 이어지며, 결국 학부모들이 자녀들을 인근 도시지역으로 진학시키거나 도시 지역으로 이주하는 원인이 된다. 그리고 학생 수의 감소는 다시 교육 여건의 악화로 이어지게 된다.

표 5-2. 교육 인프라 일반 현황

지역	학교수 (유·초·중·고)		학생 수		학급 수		교원 수	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
대도시	4,825	29.2%	3,891,136	46.4%	103,280	44.2%	161,259	43.7%
중소도시	4,402	26.7%	3,080,971	36.8%	78,576	33.7%	122,051	33.0%
농어촌	7,272	44.1%	1,404,789	16.8%	51,564	22.1%	86,079	23.3%
전체	14,699	100%	8,376,896	100%	233,420	100%	369,389	100%

자료: 이정선(2005)

인구유출, 지역경제 침체, 교육여건 악화는 서로 나누어 생각할 수 없는 악순환의 구조를 이룬다. 농어촌 지역의 열악한 교육복지 여건은 경제적 빈곤으로 인한 이농의 결과임과 동시에 역으로 이농을 부추기는 주요한 원인이기도 하다. 또한 인구가 뒷받침되지 않는 경제 활성화 노력은 한계를 가질 수밖에 없다.

²² 학년 당 한 개 학급의 구성이 어려워 두 개 학년 이상으로 구성된 학급

²³ 전공 영역 외에 다른 과목도 함께 가르치는 교사

지금까지 중앙 정부 차원에서 농어촌 지역의 교육복지 여건 개선과 지역 간 교육격차 해소를 위한 다양한 정책적 노력들이 있었다. 농업인 자녀 학자금 지원, 농어촌학생 대학특별전형, 농어촌 출신 대학생 학자금 융자, 소규모 학교 통폐합 정책 등 다양한 정책들이 시행되어 왔다.

하지만 이러한 노력들은 농산어촌 지역의 특성을 반영한 종합적이고 체계적인 정책이 되지 못했다는 한계를 가진다(박대식 등 2004). 또한 그 동안 농촌 학교에 대한 교육적 처방은 대체로 도시적 교육여건에 맞추기 위한 각종 보완 및 지원책이 중심이 되었다. 농촌 교육의 특색을 유지·발전시키기보다 도시와의 격차를 좁히는데 주력하였다.

최근 일부 지방자치단체를 중심으로 지역개발의 차원에서 교육에 접근하려는 시도들이 나타나고 있다. 경남 거창군 국제화교육사업, 경남 창녕군 외국어 교육특구, 전남 곡성군 자녀교육지원사업, 전남 순천 국제화교육특구, 경남 합천군 종합교육회관(우정학사), 전북 김제시 지평선학당, 강원 화천군 학습관, 전북 순창 옥천인재숙 등이 대표적인 사례들이다. 이들 사례들은 지역의 교육 여건 개선을 위해 지자체가 보다 적극적으로 나선다는 특징을 갖는다. 이를 통해 주민들의 정주 의욕을 높이고 인구 유출을 막는 효과를 노리는 것이다. 그리고 이는 지역의 특성을 반영한 종합적이고 체계적인 교육정책을 추진한다는 점에서 기존의 교육청 중심의 교육 정책과 차이가 있다.

하지만 현재 행정자치와 교육자치가 분리되어 있는 구조에서는 지역 교육에 대한 접근에 있어 일원화된 정책적 집중이 이루어지기 힘들다. 지자체의 교육 정책이 교육청을 중심으로 한 공교육 체계와 연계되어 종합적이고 체계적으로 추진되지 못하는 문제점이 나타나는 것이다. 따라서 지역개발 차원의 교육에 대한 접근에서는 교육청 및 각급 학교 교사들, 학부모, 지자체 등 지역 교육주체들 간의 협력관계 구축이 무엇보다 중요하다.

농어촌 교육환경 개선 사례로서 살펴볼 곡성군은 주민의 65% 이상이 농업에 종사하고 있는 전형적인 농촌지역으로 광주에서 차량으로 대략 30~50분 정도 밖에 걸리지 않는 곳이다. 곡성군에서는 지난 30여 년 동안 지속적으로 인

구가 감소해 왔으며, 특히 학생들의 도시 유출이 그 어느 지역보다 심각하였다. 광주가 비교적 가깝기 때문에 광주로 진학을 하는 학생들이 많았기 때문이다. 학생수의 지속적인 감소는 곡성군 학교의 영세화 등 교육환경 악화로 이어졌고, 그 결과 지역 학교에서 학생들이 원하는 교육을 제공하기 힘들어졌다. 그리고 이는 또 다시 학생들이 인근 도시로 이주하는 원인이 되었다.

곡성군은 이러한 현실을 극복하기 위해 다양한 교육정책을 수립하여 추진하고 있다. 곡성군은 적정규모학교 육성 사업을 통해 효율적인 교육 정책 추진을 위한 기반을 마련하고, 이를 바탕으로 지역민들의 요구에 기반을 둔 다양한 교육 프로그램을 운영하여 지역민들에게 좋은 평가를 얻고 있다. 특히 행정자치와 교육자치가 분리되어 있는 구조에서 서로 간의 협력을 통해 보다 집중화된 교육 정책 추진 체계를 마련했다는 점에서 주목할 만하다.

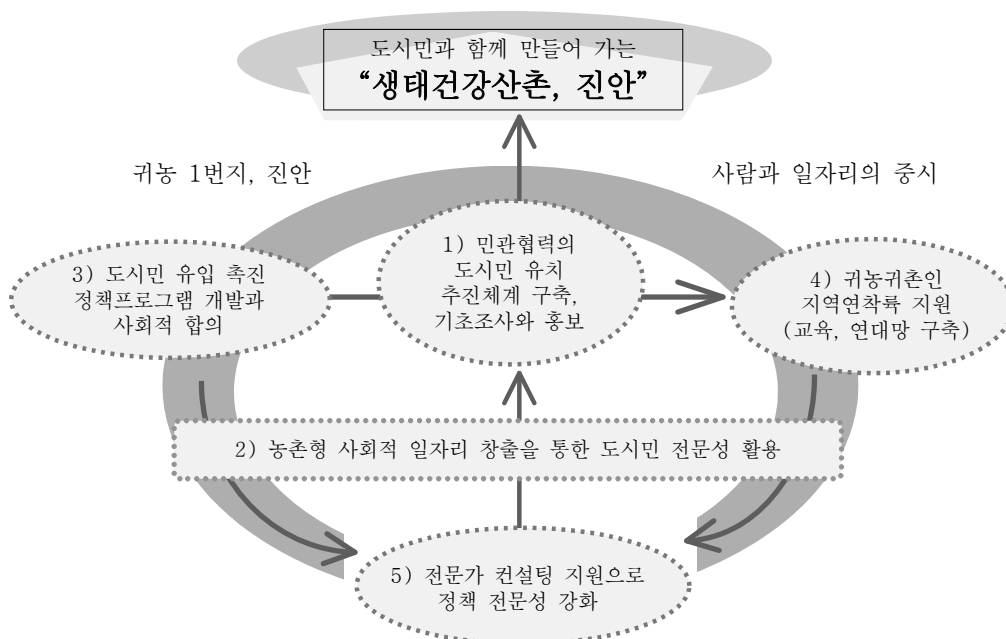
2. 진안군의 지역역량 강화를 위한 인구 유입시책

2.1. 사례의 주요 내용과 성과

2.1.1. 진안군 귀농귀촌지원정책

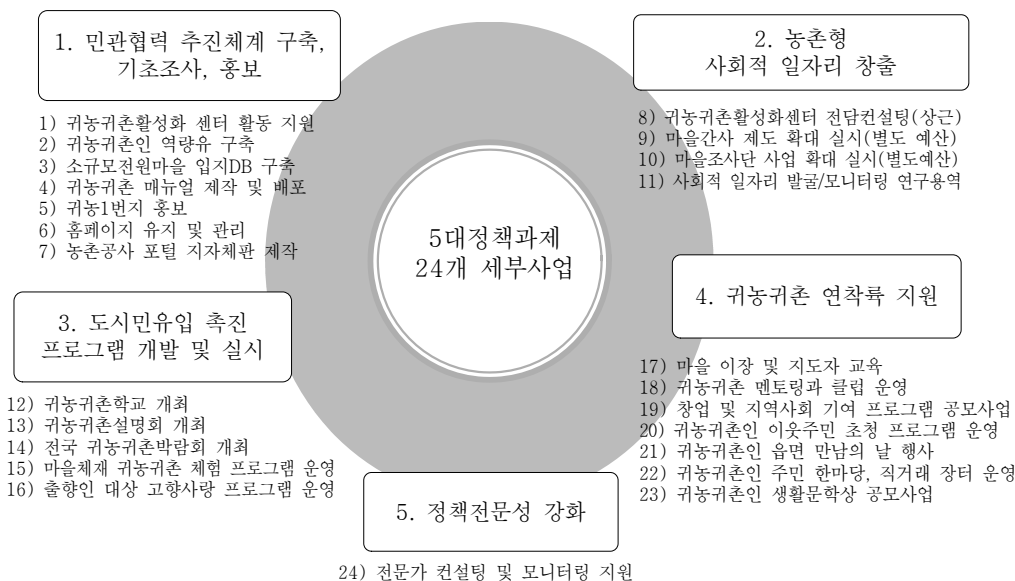
진안군은 귀농귀촌지원정책 추진을 위한 5대 정책과제를 설정하고, 이들 정책과제에 맞춰 세부사업들을 구상하여 추진하고 있다. 특히 민관협력 추진체계와 기초자료 조사에 많은 노력을 기울이는 것을 알 수 있다. 또한 농촌형 사회적 일자리 창출을 통해 귀농귀촌지원과 지역 개발과의 연계 고리를 구축하려는 것을 주목할 만하다. 그리고 귀농귀촌 멘토링, 이웃주민 초청 프로그램, 읍면 만남의 날, 주민 한마당 등 귀농귀촌인과 지역주민들의 만남을 주선함으로써 귀농귀촌인들이 지역사회로 자연스럽게 융화할 수 있도록 지원하고 있다.

그림 5-1. 진안군 귀농귀촌지원정책의 1단계(3개년) 5대 정책과제와 상호관계



자료: 진안군 내부자료

그림 5-2. 진안군 귀농귀촌 지원정책 세부사업



자료: 진안군 내부자료

진안군에서 실시하고 있는 귀농귀촌 지원정책 세부사업들의 특성별로 정책 추진실적을 살펴보면 <표 5-3>과 같다. 홍보, DB구축, 귀농귀촌 체험 및 교육, 지역사회 연착륙 지원 등 귀농귀촌의 단계별로 세부적인 지원이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

표 5-3. 진안군 도시민유치지원사업 추진 실적

구분	추진실적
행사를 통한 홍보활동 (엑스포, 박람회, 지역축제 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 2008도농교류엑스포, 코엑스 분수광장 참가 • 마을축제/귀농체험축제 시 홍보활동 시행
리플렛, 뉴스레터, 영상물 등 홍보물 제작	<ul style="list-style-type: none"> • 리플렛 제작(2종) • 뿌리생활문학상 공모 및 시상, 책자 발간, 뿌리소식지 제작 배부
인터넷을 활용한 홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 홈페이지 접속자 수: 총 95,126명 (2009년 1~6월 78,353명)
언론매체를 활용한 홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 코레일 이동방송(지하철1,3,4호선) • 신문보도, 잡지 소개, 방송 보도 등
시민, 출향인사 등 귀농의 향자 초청 홍보활동	<ul style="list-style-type: none"> • 출향인 고향사랑프로그램 운영: 11개 읍면 • 귀농귀촌설명회: 총4회
1~2일 체류 귀촌체험 프로 그램	<ul style="list-style-type: none"> • 귀촌체험프로그램: 3회 81명 • 귀농귀촌학교 운영: 1회(제2회) • 마을축제 중 정책설명회 및 현장 투어
3~6일 체류 귀촌체험 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 마을체제형 귀농체험/실습 프로그램 사업장: 7개소 • 귀농귀촌학교 운영: 2회(제1,4회)
7일 이상 체류 또는 정기적 방문을 통한 교육프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농귀촌학교 운영: 4회(3,5,6,7회)
영농 등 창업 관련 교육 및 컨설팅 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농귀촌학교 운영: 7회 • 학습동아리 자주학습 지원: 24건(60,000천 원)
지역사회 적응 관련 교육 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농귀촌학교 운영: 7회 • 학습동아리 자주학습 지원: 24건(60,000천 원)
귀농자 친교 모임 및 행사, 동호회 활동 등 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 이웃주민초청프로그램 운영: 20호×3개년 • 귀농귀촌인 읍면별 만남의 날 행사 개최 • 귀농귀촌인 한마당 행사 개최(8일 간) • 귀농귀촌인 직거래 장터 및 문화제 개최(3일 간)

표 5-3. 진안군 도시민유치지원사업 추진 실적(계속)

구분	추진실적
귀농자 친교 모임 및 행사, 동호회 활동 등 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 이웃주민초청프로그램 운영: 20호×3개년 • 귀농귀촌인 읍면별 만남의 날 행사 개최 • 귀농귀촌인 한마당 행사 개최(8일 간) • 귀농귀촌인 직거래 장터 및 문화제 개최(3일 간)
귀농자와 주민이 함께하는 친교 행사 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 이웃 주민 초청 프로그램: 20호×2개년 • 귀농귀촌인 한마당 행사 개최(8일 간)
지역주민(지도자 포함) 대상 교육, 홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 이장 및 지역리더 교육(11개 읍면 순회교육): 약 250명×2개년
프로그램 개발 또는 계획 수립 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가 컨설팅: 매년 실시(3개년)
워크숍, 세미나 등 개최	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농귀촌박람회(귀농관련 학습교류회): 참석자 약400명 • 사회적 일자리 학습 강좌 개최
Database 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 전원마을 입지 가능 D/B구축 • 농촌형 사회적 일자리 및 귀농귀촌인 역량 DB구축 • 빈집DB구축 및 정보 제공: 약25호, 홈페이지 게재 • 귀농귀촌인 현황 조사: 년2회
자문위원회 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 도시민의 지역창업과 귀농귀촌지원 업무협약 : 한겨레신문 지역경제디자인센터
업추진 실무총괄조직 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농귀촌활성화 센터(민간) 및 마을만들기팀(행정) 운영 • 읍면 산업계장 교육 및 소규모 전원마을 협조회의 등
귀농자를 중심으로 한 기능조직 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면단위 귀농인 조직 구성 및 운영

자료: 김정섭(2009b).

그림 5-3. 진안군의 도시민유치지원 사업



<귀농귀촌인 직거래 장터 및 문화제>



<귀농귀촌인 직거래 장터 및 문화제>

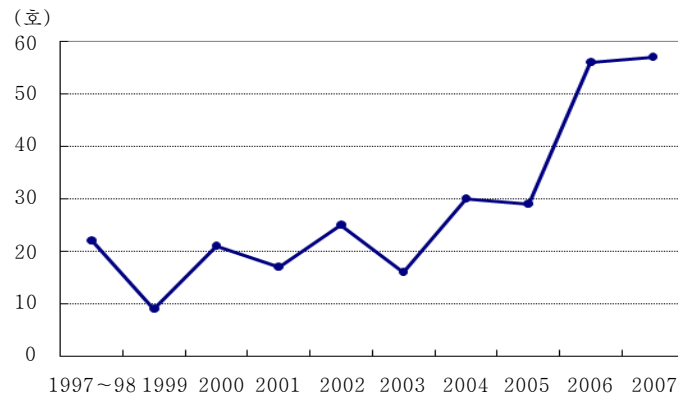


<귀농귀촌 희망자 초청행사>

2.1.2. 성과

2008년까지 총 386세대 871명의 귀농·귀촌자가 진안군으로 이주하였다. 그 수는 해마다 증가하는 추세이다. 이들 중 56.4%가 귀향인이며 나머지 43.6%는 연고를 가지지 않은 사람들이다. 서울 등 수도권에서 이주한 귀농귀촌자들이 전체의 42.6%로 많은 편이며, 부부 및 가족 이주가 66.9%로 단신 이주보다 많았다. 이들 귀농귀촌자들은 마을간사, 마을조사단 등 각종 사회적 일자리에 참여함으로써 진안군 지역사회에 새로운 활력을 불어넣고 있다.

그림 5-4. 진안군 연도별 귀농귀촌자 현황



진안군 인구증가율은 기복이 심한 편이다. 하지만 2007년에는 11.53%의 인구증가율을 기록하였다. 무주군과 장수군을 제외한 전라북도 대부분 시군에서 2007년 음의 인구증가율을 기록한 것을 고려한다면 상당히 높은 수치임을 알 수 있다.

표 5-4. 전라북도 시군별 인구증가율

단위: %

시군	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
전주시	1.63	0.28	0.35	-0.91	0.59	-0.12	0.5	-0.15
군산시	-0.77	-0.28	-1.7	-1.24	-1.29	-0.77	-0.81	-0.16
익산시	-0.28	0.13	-1.39	-1.47	-0.88	-1.2	-1.07	-0.48
정읍시	0.59	-0.14	-8.35	11.63	-14.83	-2.45	-2.17	-1.59
남원시	-0.93	0.39	-3.45	1.55	-5.6	-2.67	-2.57	-2.21
김제시	-2.28	-0.54	-3.69	-0.25	-4.98	-2.35	-2.42	-2.62
완주군	-1.79	3.23	-2.41	-1.15	-1.4	1.42	-0.54	-0.27
진안군	-7.05	4.36	-6.73	0.12	0.93	-5.64	-6.54	11.53
무주군	-8.08	3.86	-8.04	-4.22	-2	-1.17	-1.77	3.71
장수군	-0.36	1.31	-13.45	11.75	-9.02	-7.59	-2.21	10.24
임실군	-4.46	-0.2	-6.32	-2.25	-3.72	-1.51	-1.65	-0.08
순창군	-3.37	-2.01	-4.61	-2.62	1.05	0.62	1.48	-1.39
고창군	-2.62	0.25	-6.23	-0.03	-6.37	-2.34	-2.58	-1.72
부안군	-3.59	1.6	-7.3	-3.28	-1.91	-2.62	-2.73	-2.16

자료: 통계청

2.2. 성공요인

2.3.1. 사회적 일자리와 연계한 귀농 귀촌자 지원

진안군은 다양한 사회적 일자리를 발굴하고 이를 도시민 귀농귀촌과 연계하여 주민주도 마을만들기 활동과 귀농귀촌인 지역 정착률을 동시에 지원하고 있다. 마을 활동을 도와줄 젊고 전문성을 갖춘 인재가 필요하다는 점, 귀농자의 지역 정착을 경제적으로도 지원할 필요성이 있다는 점 등이 이러한 지원책의 도입 취지라 할 수 있다. 농촌 마을과 도시민 귀농을 연계시켜 도농상생의 길을 모색한다는 발상이다. 이러한 사회적 일자리와 연계한 귀농 귀촌자 지원 시책은 경제적 측면뿐만 아니라 귀농귀촌자들에게 지역사회에서 담당할 역할을 부여함으로써 지역사회로의 자연스러운 융화를 촉진한다는 점에서 의의를 가진다.

대표적으로 2006년 도입한 ‘마을간사제’를 들 수 있다. 마을 간사제는 일정한 경험과 능력이 있는 귀농·귀촌인을 마을간사나 마을 사무장으로 농촌 마을에 배치하는 정책이다. 주로 노령화 등으로 마을개발사업을 수행할 역량이 되지 않는 농촌 마을이 대상이 된다. 이를 통해 귀농·귀촌인에게는 생계유지와 농촌적응의 기회를 제공하고 마을에는 마을개발사업의 조력자를 제공해 마을개발사업을 활성화시키는 것이 마을간사제의 목적이다.

표 5-5. 진안군 사회적 일자리 현황

사업	수행주체	사업참여자		주요활동	재원
마을간사	지자체	귀농·귀촌인	비취약 계층	마을개발사업 실무 담당	국비
마을 사무장	중앙정부	귀농·귀촌인		마을개발사업 실무 담당	국비
평생학습지도자	지자체	고졸 이상 여성		주민자치센터에서 평생학습프로그램 운영	군비
마을조사단	비영리조직	문화 활동가		마을 문화 및 자연자원 조사 발굴	기업
지역자활센터의 자활사업단	비영리 조직	빈곤층	취약 계층	간병, 청소, 보육지원, 집수리, 급식지원, 약초재배, 농산물 판매	국비+ 군비+ 기업

자료: 김정원(2008)

마을조사단 사업에도 귀농귀촌자들이 활발히 참여하고 있다. 이 사업은 귀농을 희망하는 젊은 전문가들이 농촌마을에 상주하여 마을 문화에 대해 조사하고 이를 통해 새로운 일자리를 창출하기 위한 것이다. 이 외에도 귀농귀촌인의 역량DB를 구축하고 이들의 역량이 새로운 농촌창업과 지역사회 기여 활동으로 이어질 수 있도록 다양한 지원을 하고 있다.

2.3.2. 전담조직을 중심으로 한 농촌개발 사업들의 통합적 추진

중장기적으로 보아 소득안정과 더불어 지역사회의 교육, 문화, 복지문제 해결을 통한 살기 좋은 농촌만들기의 성과가 도시민유치의 성패를 좌우하게 될 것이다. 진안군에서는 이러한 인식을 바탕으로 지역발전을 위한 종합전략 차원에서 귀농귀촌문제에 접근하고 있다. 특히 귀농귀촌자에 대한 대결의식과 피해의식을 불식시키고 상호신뢰관계를 돈독히 함으로써 지역의 현안문제를 공동의 노력으로 풀어갈 수 있는 지역사회풍토 조성을 주요 목적으로 하고 있다. 이를 위해 군 행정 내의 마을만들기 팀 그리고 민관협치조직인 귀농귀촌활성화센터를 중심으로 귀농귀촌지원 정책은 물론 관련 농촌개발사업과의 연계 업무를 담당하도록 하고 있다.

표 5-6. 도시민유치지원사업의 관련 시책과의 연계 현황

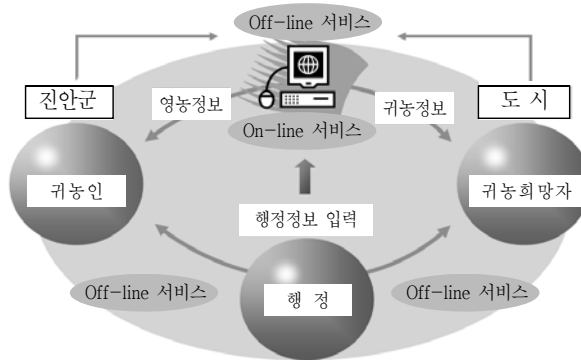
관련시책	연계방법
전원마을 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • 정책설명회 개최 및 상담 실시 • 마을간사, 마을조사단 등 사회적 일자리 제공
농어촌소득지원기금	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농인 실정을 반영하여 신청자격을 변경 • 귀농귀촌인 1인당 2천만 원 용자
소규모 전원마을 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> • 집단 이주시 행정예산 지원 방안을 협의 중 (기반조성담당)
환경농업대학	<ul style="list-style-type: none"> • 농업기술센터와 협조하여 귀농귀촌인들에게 교육 기회 제공
용담댐 특별회계운영기금에 관한 조례 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농귀촌인 5호 이상 집단이주시 기반시설 지원 근거 마련(환경보호과)

2.3.3. 도시민의 이농이촌을 위한 종합 서비스 제공

진안군은 온·오프라인상의 종합적인 행정지원시스템을 구축하여 귀농자귀촌자들의 지역사회 정착을 체계적으로 지원하고 있다. 귀농지원 행정종합시스템은 귀농희망자 및 귀농자들에게 귀농의 ‘길잡이’ 역할을 할 수 있는 종합적인 정보를 제공함은 물론, 각종 조사를 체계적으로 실시하고 지원 가능한 정책 사업을 발굴할 수 있는 기반을 제공하고 있다.

도시민 귀농희망자 뿐만 아니라 이미 귀농한 주민들의 희망사항과 애로사항 등을 종합적으로 조사하고, 또 빈집정보와 토지 임대, 농업기술 지도, 행정지원 소득사업, 주택 신축 및 산지개간 등의 행정절차 등을 온라인상에서 확인할 수 있도록 하고 있다.

그림 5-5. 귀농지원 행정종합시스템 개념도



자료: 진안군 내부자료

그림 5-6. 진안군 귀농·귀촌인의 집



<귀농인의 집1>



<귀농인의 집2>

3. 곡성군의 교육시책을 통한 지역 활력 유지

3.1. 적정규모학교육성사업

곡성군은 2003~2005년 간 적정규모학교육성사업을 시행하였다. 교육인적자원부의 자금 지원을 받아 전국 최초의 시범사업으로 실시된 이 사업에서는 총 609억 6천만 원이 교육환경 개선에 투자되었다. 곡성군에서 전국 최초로 적정규모학교육성사업을 시행할 수 있었던 배경에는 지역 도교육청과 지자체의 적극적인 사업 건의와 지역주민들에 대한 포괄적인 의견 수렴 과정이 있었다.

적정규모학교육성사업의 목적은 소규모 지역 학교들을 적정규모로 통폐합하고 학교 시설도 현대화함으로써, 지역 내에서 정상적이고 효과적인 교육 과정 운영이 이루어질 수 있도록 하는 것이었다. 곡성군은 이 사업을 계기로 농어촌 지역의 실질적인 교육기회를 보장하고 교육경쟁력을 확보함으로써 지역 사회 활성화를 위한 토대를 마련하려 하였다.

그림 5-7. 곡성군 초·중·고등학교



<곡성고등학교>



<곡성중학교>



<곡성중앙초등학교>

곡성군은 적정규모학교육성사업을 통해 2003년 15개원 20학급 규모였던 유치원을 총 8개원 18학급으로 통폐합하였다. 그리고 13개교 2분교장 111개 학급이었던 초등학교를 8개교 92학급 규모로 통폐합하였다. 중학교는 9개교 41학급에서 곡성중, 옥과중, 석곡중의 3개교 38학급 규모로 조정하였다. 고등학교는 이전 4개교 14학급 규모에서 곡성고, 옥과고, 곡성조리과학고의 3개교 12학급 규모로 재정비하였다.

표 5-7. 곡성지역 적정규모 학교 육성사업 학교급별 재배치 현황

구분	조정전	조정후	비교(폐교)
유치원	15원	8원	7원
초등학교	13교 2분교장	8교	5교 2분교장
중학교	9교	3교	6교
고등학교	4교	3교	1교
계	15원 26교 2분교장	8원 14교	7원 12교 2분교장

곡성군 적정규모학교육성사업에서는 단순히 학교를 통폐합하여 재배치하는데 그치지 않고, 다양한 시설 현대화 사업을 추진하였다. 학교당 학생수가 늘어남 만큼 부족한 교실과 필요한 수용시설을 확충하고, 노후화된 시설들은 효율적으로 재배치하였다. 도서실, 컴퓨터실, 다목적실(멀티미디어, 시청각교육, 집단학습 등)을 겸하여 학생 및 교육원은 물론 지역주민의 평생교육 공동 공간으로 활용할 곡성교육문화회관도 건립하였다. 그리고 현대화된 시설에 맞게 교수학습의 내실을 기할 수 있는 교재교구 확충에도 50억 원 가량을 투자하였다.

곡성군은 이러한 적정규모학교육성사업을 통해 지역교육 강화를 위한 하드웨어 기반을 갖추게 되었다. 곡성군은 하드웨어적인 교육 환경 개선을 기반으로 소프트웨어 측면에서 다양한 교육정책을 추진하고 있다.

그림 5-8. 곡성군 교육 내실화를 위한 노력(예시)



<곡성교육문화회관>



<곡성군 스쿨버스>

3.2. 자녀교육지원사업

곡성군은 적정규모학교육성사업을 통해 교육시설을 개선하고, 이를 기반으로 다양한 교육사업을 시행하고 있다. 곡성군 교육사업은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 학생들에게 장학금을 수여하는 장학·격려사업이고, 둘째는 학생들을 대상으로 직접적인 학습 프로그램을 운영하는 자녀교육지원사업이다.

곡성군은 50억 원의 장학진흥기금을 조성하여 다양한 장학·격려사업을 시행하고 있다. 곡성군 고등학생과 대학생들에게 장학금을 지급하는 것 이외에도 수능시험 성적 우수자, 예체능 및 기능경기대회 성적 우수자, 실업고교 국가 기술자격 취득자 등 다양한 분야에 걸쳐 격려금도 지급하고 있다.

곡성군 교육 사업의 기본방침은 성적이 우수한 학생들만이 아닌 곡성군 내 모든 학생들을 대상으로 하며, 학력만이 아닌 인성교육과 특기적성교육에도 중점을 둔다는 것이다. 이는 곡성군에서 시행하는 교육프로그램에서도 잘 드러난다. 곡성군의 교육프로그램은 크게 학력증진을 위한 프로그램과 전인교육을 위한 프로그램으로 나누어볼 수 있다.

곡성군의 대표적인 학력증진을 위한 교육프로그램은 곡성아카데미사업이다.

열악한 농촌 교육 환경에서도 학생 수준에 맞는 체계적인 학습이 이루어지도록 방과 후 수준별 수업을 지원하고 있다. 특히 학교 교사들과 외부강사가 함께 참여하여 책임감 있고 체계적인 지도가 이루어지도록 하고 있다. 일부 소수의 상위권 학생만이 아니라 모든 학생들에게 혜택을 부여함으로써 소외감과 위화감을 해소하고 군 전체적인 학력 향상을 도모하고 있다. 그리고 곡성군 내에 논술을 배울 수 있는 학원 등이 없는 것을 고려하여 논술반을 운영하고 있다. 학생과 학부모의 교육 수요에 부응하는 논술 강좌를 운영함으로써 지역 주민들의 사교육 욕구를 해소하고 있다.

곡성군에서는 실업계고등학교 학생들을 위한 특별강좌도 운영하고 있다. 실업계 고등학교의 학교별 특성에 맞는 특별 강좌를 운영하고, 학생들의 소질에 맞는 자격 취득을 도모함으로써 모든 학생들을 대상으로 한다는 곡성군 교육사업의 기본방침을 실천하고 있다. 곡성군에는 조리과학고등학교와 육과고등학교에 학년별로 1개 학급의 컴퓨터 정보과가 있는데, 이들 학생들을 위해 방과 후 조리과 특별강좌와 IT교실을 운영하고 있다.

중학생과 초등학생들을 대상으로 한 프로그램도 운영하고 있다. 중학생들을 대상으로 교과심화학습과 독서토론, 우수학생 해외 문화체험 등 학력증진과 인성교육을 위한 다양한 프로그램을 운영 중이다. 특히 관내 우수 중학생의 관외 지역 유출 방지를 위해 관내 고등학교에 진학한 우수 중학생을 대상으로 장학금을 지급하는 내 고장 학교보내기 운동도 시행하고 있다. 이 밖에도 관내 입학이 확정된 예비고등학생들을 대상으로 전남대학교 언어교육원에 매년 위탁교육을 실시하고 있다. 초등학생들을 대상으로는 방과 후 특기적성 프로그램, 초·중학생 문화체험 등의 프로그램을 운영 중이다.

표 5-8. 곡성군 교육사업 내역

사업명		예산액(천원)		재원		
		2009	2008			
장학 · 격려 사업	곡성군 장학금 지급		150,000	150,000	장학진흥 기금 이자수입	
	수능시험 종합2등급 이상자 국내대학 입학 격려		8,000	8,400		
	예체능 및 기능경기대회 전국단위 상위입상자 격려		12,000	10,500		
	학교체육팀 대회 상위입상 격려		12,000	12,000		
	전문계고 국가기술자격취득 촉진 사업		10,000	11,100		
	학교체육팀 선수 훈련경비 지원 격려		22,000	20,000		
	영재교실 참가학생 격려		-	8,000		
소계		214,000	220,000			
자녀 교육 지원 사업	학 력 증 진	고 등 학 교	곡성 아카데미 운영	454,000	464,800	신활력
			고등학교 논술반 운영	40,000	30,000	신활력
			고등학교 기숙사 운영	431,000	380,000	신활력
		중 학 교	중학교 교과심화학습 운영	70,000	100,000	신활력
			내고장 학교보내기 사업	45,000	45,000	군비
		소계		1,040,000	1,019,800	
	전 인 교 육	고 등 학 교	동아리활동 육성지원	15,000	15,000	신활력
			신진교육 문화체험	126,000	125,000	신활력
			전문계고 특별강좌 운영	40,000	30,900	신활력
		중 학 교	중학교 독서토론 운영	40,000	50,000	신활력
			우수학생 해외 문화체험	63,000	-	신활력
			PESS(인성교육) 학습법 운영	-	30,000	-
		초+ 중 (유치 원)	유·초·중학교 방과 후 특기적성 프로그램 운영	141,000	150,000	신활력
			곡성 영재교육원 운영	78,000	100,000	군비
초·중학생 문화체험 운영			100,000	-	신활력	
초+ 중+ 고		영어교육 특화사업	379,000	352,000	군비	
	청소년단체 육성 지원	13,000	13,000	신활력		
소계		995,000	865,900			
소계		2,035,000	1,885,700			

3.3. 성과

곡성군은 수년 동안 교육 사업을 시행해 온 결과 주로 인구유출 방지와 인구 유입의 측면에서 몇 가지 가시적인 성과가 나타나고 있다. 곡성군 내 성적우수자 관내 고등학교 진학 현황을 살펴보면 <표 5-9>와 같다. 곡성군 중학교 졸업생 중 상위 10%의 성적우수자는 한해 평균 30명 가량이다. 교육사업을 실시하기 전인 2003년에는 이들 중 5명 만이 곡성군 관내 고등학교에 진학하였다. 하지만 2008년에는 성적우수자 중 대부분인 22명이 곡성군 관내 고등학교로 진학하고 있다.

표 5-9. 곡성군 내 성적우수자 관내 고등학교 진학 현황

성적우수자 (10%)졸업생	2003	2004	2005	2006	2007	2008
약30명	5명	10명	22명	24명	24명	22명

자료: 곡성군 내부자료

적정규모학교육성사업과 자녀교육지원사업을 시행하면서 외지의 학생들이 곡성군의 고등학교로 많이 오고 있다. 주로 중학교에서 성적이 상위권이던 관외 지역 학생들이 곡성군으로 오고 있다. 2004년에는 52명의 타 시군 중학교 졸업생이 곡성군 내 고등학교에 입학하였으나, 2007년에는 123명이 곡성군 내 고등학교에 입학하였다. 타 시군 고등학교에 다니고 있던 학생이 곡성군 고등학교로 전학오는 경우도 2004년 5명에서 2008년 14명으로 증가하였다.

이러한 가시적인 성과 이외에도 사업 추진과정에서 형성된 지자체, 교육청, 학교, 학부모 등 지역 교육 주체 간의 긴밀한 협력의 네트워크는 곡성군 교육사업의 큰 성과라고 할 수 있다. 이러한 협력의 네트워크는 향후 교육 정책 추진과 성과제고에 큰 영향을 미칠 것으로 평가된다.

표 5-10. 타 시군 중학교 졸업생 곡성군 내 고교 입학 및 전학 현황

연도	관내고등학교 입학	타 관내고등학교 → 관내고등학교 전학
2004	52명	5명
2005	69명	8명
2006	114명	6명
2007	123명	14명

자료: 곡성군 내부자료

3.4. 성공요인

3.3.1. 지역 공감대 형성을 통한 교육 정책 추진 장애요인 해소

곡성군 교육 사업이 성공할 수 있었던 것은 교육 사업의 필요성에 대한 지역 공감대 형성이 잘 이루어졌기 때문이다. 초창기에는 교육사업, 특히 적정규모학 교육성사업에 반대하는 주민들이 많이 있었다. 하지만 곡성군은 지역의 비전에 대한 공감대형성과 지역 교육에 대한 신뢰 회복을 위해 간담회, 토론회, 설명회 등 다양한 활동들을 전개하였다. 73회의 간담회, 토론회, 설명회 등을 개최하였으며 지역 교육 주체들로 구성된 추진위원회 및 자문위원회도 구성하였다.

지역민들을 설득하고 지역교육에 대한 지자체의 의지를 보여주기 위한 이러한 활동들은 지역 교육에 대한 불신을 해소하고 지역 주민들의 이해와 관심을 얻는데 큰 기여를 하였다. 결국 적정규모학교육성사업 추진에 관한 설문조사에서 지역 주민 90% 이상의 동의를 얻을 수 있었다. 교육에 관한 공감대 형성을 위한 지역 주체들의 논의 과정은 교육이 농어촌지역정책의 영역으로 자리매김 하는데 큰 기여를 한 것으로 평가된다.

3.3.2. 지역 내 교육 주체 간의 긴밀한 협력 체계 구축

지역 교육 사업 추진 시 가장 중요한 것은 다양한 교육 주체 간의 합의를 이끌어내는 것이다. 이러한 합의에 기반하여 교육 주체 간의 유기적인 협력 관계를 구축하고 효과적으로 역할을 분담하는 것이 농어촌 개발을 위한 교육정책의 핵심이라 할 수 있다.

곡성군은 이러한 지역 내 교육 주체 간의 역할분담과 협력이 잘 이루어졌다. 특히 교육 프로그램 운영은 학교, 교육청, 외부전문기관 등 전문 기관에 맡기고 지자체는 지원 활동에 집중한 것이 이러한 협력 체계 구축의 기반이 되었다. 군청과 교육청이 서로의 권한과 영역을 침범하지 않으면서 자연스런 역할 분담이 이루어진 것이 곡성군 교육사업 추진 체계의 장점이라 할 수 있다.

곡성군에서는 교육을 주도하는 것은 학교나 교육청의 역할이라고 생각하고 있다. 그래서 군청은 뒤로 한 발짝 물러서서 교육 사업을 지원하는데 주력하고자 하였다. 매년 교육 사업 계획을 수립하는데, 3년 전부터 교육청이나 학교에 일종의 수요조사를 실시하고 있다. 교육프로그램에 대한 의견을 묻고 이를 최대한 계획에 반영하였다. 곡성군청에서는 의견들을 종합하고 사업 예산을 조정 한 후 교육청과 협의하여 사업계획을 확정한다. 군청에서 예산을 지원한다고 해서 교육기관의 위에서 지시를 하는 입장을 취하지 않는다. 협조와 협의에 바탕을 둔 파트너 관계를 유지하는 것이 중요하다.

사업 초기에는 교육사업에 대한 연구 용역을 각각 다른 기관에 발주하는 등 곡성군청과 지방교육청 간에도 의견 차이가 있었다. 교육청과 학교에서는 학교 정규 수업 이외에 다른 교육 프로그램을 운영한다는 것을 이해하지 못했을 뿐 아니라, 사교육이 공교육을 침해한다는 인식까지 있었다. 이러한 인식을 바꾸기 위해 곡성군청 관계자들은 지방교육청과 학교 선생님들과 함께 교육 프로그램에 관한 토론을 여러 차례 실시하였다. 이러한 토론과 논의 과정을 통해서 서로 간의 인식 차이를 좁히고 성공적인 협력 관계를 구축할 수 있었다.

3.3.3. 학교 규모화와 시설 개선을 바탕으로 내실있는 교육프로그램 운영

곡성군의 적정규모학교 육성사업은 본격적인 교육 프로그램 운영을 위한 학교의 규모화와 기반 시설 정비에 기여하였다. 하지만 기반시설이 아무리 훌륭하더라도 이를 보완하는 내실있는 교육프로그램이 없다면 큰 성과를 얻기 힘들다. 곡성군은 토론, 벤치마킹 등 다양한 학습과 연구를 바탕으로 효과적인 교육 프로그램들을 개발하여 시행하였다.

사업 초기에 곡성군 교육사업 담당자들은 교육을 잘한다는 학교를 찾아다니며 교육사업에 대한 학습을 계속해왔다. 상산고, 이리고 등 명성이 있는 학교나 지역들은 대부분 방문하였다. 명문대학에 학생들을 많이 진학시킬 수 있는 요인은 무엇인지, 어떤 학습프로그램을 운영하는지 등을 상세히 살펴보고, 이를 곡성군의 실정에 맞게 적용하려 노력하였다. 또한 지역 내에서 곡성군 교육프로그램에 대한 논의도 활발히 이루어졌다. 비공식적인 자리에서도 교육 프로그램에 대한 논의가 많이 이루어졌으며, 군청 관계자들 뿐만 아니라 교육청, 학교 선생님 등 지역 내 관련 인사들과도 비공식적인 토론과 논의가 많이 이루어졌다.

이런 노력의 결과 현재 학력증진과 전인교육에 걸쳐 내실있는 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 물론 처음 교육사업을 시행했을 때에는 불필요한 교육 프로그램도 많았었다. 하지만 교육 사업을 계속 수행하면서 다양한 시행착오 경험과 학습을 통해 교육 프로그램의 내실을 다져가고 있다.

3.3.4. 입시교육과 병행하여 다양한 전인 교육 프로그램 운영

곡성군은 입시교육과 병행하여 학생의 특성에 맞는 다양한 전인 교육 프로그램을 운영함으로써 지역민들 간에 발생할 수 있는 차별성 논란을 방지하였다. 일부 지자체에서는 상위 몇 %학생들만을 대상을 교육사업을 실시하여 공공기관이 사교육을 조장한다는 비판을 받기도 한다. 하지만 곡성군은 소위 공

부 잘하는 학생들만이 아닌 모든 학생들을 교육사업의 대상으로 하고 있다. 예산의 60% 정도는 상위권 학생들을 대상으로 하는 사업에 사용하지만, 나머지 40% 정도의 예산은 전체 학생들을 위한 교육 프로그램에 사용하고 있다.

예를 들어 곡성 아카데미는 대입을 목표로 하는 상위권 학생들을 중심으로 하는 교육프로그램이며, 전체 학생의 1/3정도가 참여하고 있다. 하지만 곡성 아카데미에 참여하지 않는 학생들은 자율학습 또는 특기 개발 프로그램에 참여할 수 있도록 하여, 학생의 수준과 적성에 맞는 교육이 이루어지도록 하고 있다. 고등학교 논술반도 한 학년에 10여명 정도가 참여하고 있다. 논술이 필요한 대학에 갈 학생들도 있는데, 모든 학생들을 평등하게 한다고 그 학생들을 오히려 외면할 수는 없기 때문이다. 기숙사는 학교 측 규정에 따라 운영하는데, 공부 잘하는 학생들만 입소하는 것은 아니다. 곡성군에는 조리과학고등학교와 옥과고등학교의 학년별 1개소씩 실업계 학생들이 있다. 실업계 학생들에게는 자격증 취득을 도와주는 프로그램을 운영하고 있다.

곡성군 교육 사업의 기본방침은 모든 아이들을 같이 끌고 가자는 것이다. 성적 상위 몇 %의 학생들만 지원하여 좋은 대학에 합격시킴으로써 명성을 얻는 것은 지역개발의 차원에서 큰 의미가 없으며, 어려운 길이라도 곡성군 전체의 학생들의 역량을 강화하는 것이 진정한 지역개발을 위한 교육정책이라고 여기고 있다.

4. 요약 및 시사점

지역산업 육성책만으로 농어촌을 활성화하는 데는 한계가 있다. 농어촌 지역에서 일부 일자리가 증가하더라도 교육과 복지 환경 등 정주여건 개선이 병행되지 않을 경우 인근 도시 지역에서 생활하며 경제활동만 농어촌지역에서 수행하는 사람들이 증가할 수도 있기 때문이다. 이는 결국 정책의 효과를 감소시키며, 다양한 정책적 노력에도 불구하고 지역 경제 침체로 이어질 수도 있다.

인구유치와 정주기반 확충을 위한 노력은 인구 유출 방지에 직접적인 효과를 가져와 지역경제 발전의 기반을 마련할 수 있다는 점에서 농어촌 경제활성화에 중요한 함의를 가진다.

진안군에서 귀농·귀촌 정책은 단순한 인구유입 정책이 아니라 농촌지역 발전 정책으로 기능하고 있다. 귀농·귀촌자들은 정착하는 과정에서 의미 있는 사회적 활동을 하고 있으며, 진안군은 이를 적극적으로 지원하며 그 효과가 극대화되도록 하고 있다.

진안군은 2009년 귀농귀촌활성화센터를 민간조직인 (사)귀농귀촌협회(가칭)로 전환하고 본격적인 민관협력체계 구축을 추진하고 있다. 행정은 관련 정책 수립과 예산 지원, 관계 분야 협력체계 구축 등의 업무를 담당하고, 실질적인 귀농·귀촌 프로그램은 민간에서 담당할 수 있는 체계를 구축하려는 것이다. 행정과 귀농귀촌협회 뿐만 아니라 도농교류센터, 마을 만들기 위원장 협의회, 마을 간사 협의회 등 지역의 다양한 개발 주체간의 네트워크를 통해 진안군의 지속적인 발전체계를 구축하는 것이 앞으로의 과제이며 목표라 할 수 있다.

곡성군 사례는 다양한 교육 주체 간의 합의를 이끌어내고, 이러한 합의에 기반하여 교육 주체 간의 유기적인 협력 관계를 구축하였다는 점에서 주목할 만하다. 곡성군 교육주체들은 이러한 유기적 협력 관계를 바탕으로 내실있는 교육 프로그램을 운영함으로써 지역 주민들에게 좋은 평가를 얻고 있다. 인구 유출 방지 측면에서도 일부 가지적인 성과가 나타나고 있다.

하지만 지역 내의 모든 학생들을 대상으로 한 전인교육을 추구하는 곡성군의 교육프로그램은 공립학원 설립식의 교육사업과 비교하여 투입 예산에 비해 단기적 성과 창출이 어렵다는 한계를 가진다. 또한 교육환경 개선이 경제 활성화로 이어지기 위해서는 추가적인 정책적 노력이 필요하다.

교육은 백년지대계라는 말처럼 단기적 성과에 급급하기보다는 장기적인 측면에서 지역 교육 사업을 바라볼 필요가 있다. 인구유출 방지라는 목표를 넘어 지역사회에 봉사할 인재를 육성한다는 관점에서 교육사업을 추진해야 한다. 또한 교육사업의 성과가 지역 활성화로 연결될 수 있도록 교육 사업과 관련 지역 정책 간의 연계 방안을 모색할 필요가 있다.

진안군과 곡성군 사례가 인구 유치와 정주기반 확충을 통한 지역 활력 제고 방안에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 단순히 하드웨어적인 투자만이 아니라 소프트웨어적인 투자, 특히 지역 주체들의 네트워크를 강화하는 것이 중요하다. 진안군의 귀농·귀촌 정책의 특징은 사회 연결망을 적극적으로 활용하는 것이다. 귀농·귀촌자들이 마을이장, 농협직원, 군청직원 등 지역사회의 구성원들과 적극적으로 소통하면서 정착에 필요한 정보를 얻고, 또한 그들이 지역 사회에서 역할을 맡을 수 있도록 지원하는 것이 진안군 귀농·귀촌 정책의 핵심 전략이라 할 수 있다. 결국 귀농·귀촌자들이 지역의 사회 연결망 속으로 자연스럽게 동화될 수 있도록 하고 있는 것이다. 곡성군의 교육 정책에서도 지자체, 학교, 교사, 학부모 등 지역 교육 주체 간의 유기적인 협력과 네트워크가 핵심적인 성공요인으로 작용하였다.

둘째, 교육, 복지, 주거환경 등 지역 정주환경과 관련된 모든 요소들에 대한 종합적인 검토와 계획 수립이 필요하다. 진안군에서는 지역발전을 위한 종합전략 차원에서 귀농귀촌문제에 접근하고 있다. 진안군 농촌개발정책의 또 다른 축인 마을만들기 사업과 귀농귀촌정책이 유기적으로 결합하여 보다 큰 효과를 창출하고 있다.

셋째, 정책 개입으로 인한 지역 내 격차 발생 등 예상치 못한 부정적 영향을 최소화할 수 있어야 한다. 곡성군에서는 적정규모학교 육성 사업으로 인해 읍면 간의 격차가 확대되고 폐교된 지역 주민들이 상대적인 상실감과 박탈감을 느끼고 있다는 비판이 있다. 농촌에서는 학교가 매우 중요한 지역사회 센터의 역할을 하는데, 적정규모학교 육성 사업 이후 그것이 사라졌다는 상실감이 지역 주민들 사이에 있다는 것이다. 또한 학교가 없는 면지역이 쇠퇴하고 학교가 있는 읍지역으로 인구가 집중되는 현상이 나타날 수도 있다는 우려도 있다. 곡성군은 곡성교육문화회관 건립, 폐교한 초등학교의 지역문화센터 활용 등을 통해 이러한 문제에 대처하고 있다.

제 6 장

사례의 종합 및 시사점

1. 농어촌경제 활성화 사례 종합

1.1. 사례의 종합

이 연구에서는 농어촌경제 활성화 사례들을 4개 분야로 구분하고 분야별로 2개 사례씩 모두 여덟 개의 농어촌경제 활성화 사례들을 살펴보았다. 성주군, 포항시, 임실군, 보령시, 화천군, 양양군, 진안군, 곡성군 사례를 대상으로 5가지 농어촌경제 활성화 지표를 기준으로 성과와 성공요인들을 분석하였다.

농수산업 육성과 부가가치 제고 분야와 관련하여 성주군 참외농업과 포항 구룡포 과메기 산업을 살펴보았다. 성주군 참외농업과 포항 구룡포 과메기 산업에서는 주산지로서 지역의 명성을 강화하는 것이 핵심적인 전략이었다. 특히 기술개발, 공동 브랜드 육성 등 품질 관리에 대한 조직적인 노력들이 주를 이루고 있었다. 또한 지역 내 공유된 고품질 제품 생산 노하우를 공유하고, 끊임 없는 연구개발을 통한 기술 및 신제품 개발에 노력했다는 점도 주요한 성공요인이었다.

농특산물 가공 및 향토산업 개발 분야에서는 임실군 치즈산업과 보령시 머

드산업 사례를 분석하였다. 임실군과 보령시 사례에서 공통적으로 특징은 차별성있는 향토자원을 발굴하고 이를 상품화하는 노력들이 중점적으로 이루어지고 있다는 것이다. 특히 향토자원을 중심으로 연관 산업들을 융복합하고, 향토자원의 브랜드 가치를 증진함으로써 연관된 모든 산업들의 가치 증진을 동시에 꾀하는 것이 두 사례에서의 핵심적인 전략이었다. 이러한 전략이 성공하기 위해서는 향토자원 관리와 마케팅이 효과적으로 이루어져야 한다.

농어촌 어메니티를 활용한 지역 활성화 분야에서는 화천군 산천어 축제 사례와 양양군 남애마을 어촌관광 사례를 살펴보았다. 이 분야에서는 어메니티자원을 활용하여 다른 지역과 차별화된 프로그램들을 개발하는 것이 핵심적인 전략이다. 다양한 관광 프로그램들을 연계하고, 지역 주체들 간 역할 분담을 통한 협력 체계를 공고히 하는 것이 개발 전략의 성공에 큰 역할을 한 것으로 평가된다.

인구 유치와 정주기반 확충을 통한 활력 제고 분야에서는 도시민유치와 관련하여 진안군 사례를 살펴보고, 교육환경 개선과 관련하여 곡성군 사례를 살펴보았다. 인구 유치와 정주기반 확충은 농어촌경제 활성화를 직접적인 목표로 하지는 않는다. 하지만 인구 유치를 통해 농어촌경제 활성화의 기반을 마련한다는 점에서 사례에 포함하였다. 진안군의 귀농귀촌지원정책은 인구유입 차원만이 아니라 농촌개발, 마을개발을 위한 방안으로서 관련 정책과 연계하여 추진되고 있다는 점에서 특색을 가진다. 단순히 도시민들에게 귀농귀촌에 대한 편의와 유인책을 제공하는 것이 아니라, 귀농귀촌자들이 지역사회에 자연스럽게 융화될 수 있도록 하여 이들의 역량을 농업농촌개발에 활용되도록 하고 있다. 곡성군은 행정자치와 교육자치가 분리되어 있는 구조에서 서로 간의 협력을 통해 보다 집중화된 교육 정책 추진 체계를 마련했다는 점이 핵심적인 성공요인이다.

1.2. 농어촌경제 활성화 사례의 성과 비교

<표 6-1>에서는 농어촌경제 활성화 여덟 가지 사례별로 성과를 비교해서 보여주고 있다. 사례별로 성과 측정 지표나 평가 방법 등에서 다소 차이가 있어 엄밀한 비교는 불가능하다. 하지만 사례의 특성과 성과의 중요도 등을 고려하여 나름대로 성과를 비교해 볼 수 있다.

인구 유치와 정주기반 확충에 초점을 맞추고 있는 진안군과 곡성군 사례를 제외한 모든 사례들에서 소득, 매출액 등의 증가는 비교적 크게 나타났다. 특히 포항시와 화천시 사례에서 직접적인 매출액 증대 효과가 크게 나타났다.

창업 및 고용 창출과 관련하여 높은 성과를 보이고 있는 지역은 임실군 사례이다. 피자N치즈라는 관련 산업으로 치즈산업을 확장한 것이 주요했던 것으로 판단된다. 표에서 제시되지 않았지만 보령시 머드산업도 비교적 높은 고용 창출 효과를 나타내었다. 임실 치즈산업과 보령 머드산업과 같은 향토산업은 산업 융복합화를 통해 관련 산업으로 사업을 확장하기가 용이하기 때문에 비교적 고용창출 효과가 큰 것으로 보인다.

경제 활동 다각화의 경우 화천군, 양양군 등 주로 도농교류와 관광 개발을 주요 전략으로 하는 지역들의 성과가 상대적으로 높았다. 인구 측면에서 높은 성과를 보이는 사례는 진안군과 곡성군이다. 두 사례 모두 인구유출 감소 및 유입인구 증가를 주된 정책 목표로 하고 있다는 점을 고려한다면 당연한 결과라 할 수 있다.

표 6-1. 농어촌경제 활성화 사례별 성과 비교

부문	사례	비고
지역의 농수산업 육성과 부가가치 제고	성주 참외	* 조수입 2,264억 원(농가당4천 3백만 원) - 매출 1억 원 농가: 600여 농가 * 생산자 조직 참여비율('05): 45.8%(전국 읍면부18.4%)
	포항 과메기	* 구룡포 과메기 산지 매출액: 501억 원
향토산업 개발	임실 치즈	* 유가공제품 매출액: 115억 원('04)→198억('08) * 농촌관광 방문객수: 1,000명('05)→87,000명('08) * 임실N치즈피자 매출액: 410억 원('08) - 원료 농수산물 소비액: 210억 원
	보령 머드	* 머드화장품 매출액: 2억3천만 원('96)→18억 1천만('06)
농어촌 어머니티를 활용한 지역 활성화	화천 산천어축제	* 산천어 축제: 방문객 수 224,000명('04)→1,304,000명('08) - 직접효과(유입액): 23억 원('04)→457억 원('08) * 지역축제 연계 마을축제 방문객: 70,800명('09)
	양양 남애마을 어촌관광	* 방문객수: 36,000명('06)→52,552명('08) * 체험소득: 72,520천 원('06)→185,475천 원('08)
인구 유치와 정주기반 확충을 통한 활력 제고	진안 도시민 유치	* 귀농귀촌인: 총 386세대 871인 (2008. 12월 기준) * 마을 간사들 간 협력 네트워크 구성
	곡성 농촌교육	* 성적우수자 관내고등학교 진학: 5명('03)→22명('08) * 타시군 중학교 졸업생 곡성군내 고교입학: 52명('04)→123명('07)

2. 시사점과 과제

지금까지 논의한 내용들을 종합하여 정책 과제를 몇 가지 제시한다. 무엇보다 농어촌경제 활성화는 지자체 및 주민, 현장의 관련 주체들이 참여하는 지역 차원의 활동에 성패가 달려 있다. 그리고 주민들의 역량이 축적되지 않은 상당수 농어촌에서는 특히 지자체의 역할이 중요할 수밖에 없다.

우선 지자체의 역할에 대해 살펴본다. 첫째, 구성원들이 공감하는 지역발전 비전을 도출하는 작업을 주도하는 것이 우선적인 과제이다. 그래야만 사업의 지속성을 확보하고 보다 많은 주체들이 참여하도록 사업 과정을 조직할 수 있다.

둘째, 민관협력이 원활히 이루어지도록 효과적인 사업 추진조직을 구성하는 다양한 방안을 지자체 차원에서 모색해야 한다. 주민 및 지역 내 민간 주체들의 역량이 충분히 형성되는 수준에 이를 때까지는 지자체의 추진조직에서 사업을 이끄는 데 많은 역할을 발휘하는 일이 필수적이다.

셋째, 민간의 역량 강화를 위해 적절한 지원책을 연계해야 한다. 필요할 경우 외부의 지원 네트워크와 효과적인 연결을 매개하는 것이 지자체의 역할이다. 또한 사업 관련 주체들의 자율적인 학습조직 구성 및 운영 과정을 지원하며, 지역의 다양한 구성원들 간 지속적인 협력의 장을 마련할 필요가 있다.

넷째, 광역화와 더불어 중요한 과제로서 타 지자체 간 효과적으로 연계 협력을 맺을 수 있는 방안을 찾아야 한다. 연계 사업 추진을 위한 지자체 간 협력적 거버넌스 형성이 이를 위해 선결되어야 할 과제이다.

다음으로 지역의 민간 주체들 및 주민들은 농어촌경제 활성화를 위한 제반 시책에 주도적으로 참여하고 궁극적으로 이를 이끌어가야 할 위치에 있다. 이를 위해 우선 초기 단계에는 지역의 다양한 자원을 발굴하고 이를 바탕으로 공동활동을 조직하는 논의 과정에 능동적으로 참여해야 한다. 그리고 자율적인 학습조직에 능동적으로 참여하면서 사업 역량을 점진적으로 배양하는 노력이 필요하다. 어느 정도 사업이 궤도에 오른 후에도 행정의 파트너로 사업 관련 각종 민간기구 활동에 적극적으로 참여해야 한다. 무엇보다 지역 주민들은 구

성원 간 협력을 위한 공동의 규범을 형성하고 이를 준수하는 노력을 솔선해서 벌여야 할 것이다.

마지막으로 중앙정부의 역할도 중요하다. 포괄보조금 제도 도입 등 정책 환경 변화로 세부 사업 내용을 기획하는 주도권이 점차 지역으로 넘어가는 만큼, 중앙정부에서는 큰 정책 방향을 제시하고 지역에서 이에 맞추어 사업을 추진토록 유도하는 것이 필요하다. 우선, 체계적인 사업 계획, 모니터링, 성과 평가 방법을 제시해야 한다. 둘째, 지자체의 사업 과정을 효과적으로 지원할 수 있도록 전문가 등 외부의 지원그룹을 조직하는 것도 중앙정부의 몫이다. 셋째, 사업 모니터링, 평가 등을 통해서 각지의 우수사례를 발굴하고 이를 확산하도록 유도해야 한다. 또한 이러한 모니터링 및 평가 결과가 다시금 정책 과정에 피드백 되도록 해야 한다. 넷째, 농어촌 가치 확산을 주도하고 이를 통해 지속적인 지원의 명분을 확보하는 것은 특히 농림수산식품부 등에서 주력할 일이다. 마지막으로, 국가적인 차원의 품질관리, 특산품 권리보호체계를 제도화함으로써 지역 자원을 효과적으로 산업화하는 과정을 지원해야 한다.

참고 문헌

- 강원발전연구원. 각년도. 「얼음나라 화천 산천어축제 평가」. 화천군.
- 권용대 등. 2008. 「농정선진화를 위한 지역농업의 발전과제」. D257. 한국농촌경제연구원.
- 김명진. 2007. “임실치즈밸리사업의 성공요인과 향후 발전과제”. 「전북발전포럼」. 통권 제 5호 pp64-74.
- 김영수 등. 2006. 「지역발전지수의 개발과 지역 간 발전격차 분석」. 산업연구원.
- 김정원. 2008. “농촌형 사회적 일자리에 대한 사례 연구”. 「지역사회연구」. 제16권 제2호 pp3-28.
- 김정섭. 2009a. “귀농·귀촌 활성화를 위한 농촌 지방자치단체의 과제”. 「농촌지도와 개발」. 제16권 제3호 pp532-556.
- 김정섭. 2009b 도시민 농촌 유치 프로그램 지원 시범사업 평가를 위한 현장 조사 보고서.
- 고동희, 유병선. 2007. 「치즈로 만든 무지개. 지정환 신부의 아름다운 도전」. 서울: 명인 문화사.
- 대한화장품협회. 2006. 「보령머드의 발전방안 장기계획」.
- 마상진. 2005. “농어촌 지역의 교육복지 실태”. 「2005 교육인적자원혁신박람회 정책세미나 자료」.
- 문화체육관광부. 2008. 「문화관광축제 종합평가보고서」.
- 박대식 등. 2004. 「농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 기본계획 수립 및 실태조사 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박해욱, 고경훈. 2008. “지방자치단체 정책네트워크에 관한 연구 -임실치즈밸리사업을 중심으로-”. 「2008 한국정책학회 하계학술대회 자료」.
- 보령시. 2007. 「보령시 중기발전 전략」.
- 보령머드축제추진위원회. 2008. 「문화관광축제 평가 및 방문객 분석」.
- 보령머드축제추진위원회. 2008. 「보령머드축제 성과와 발자취」.
- 성주인 등. 2008. 「국토 공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안」. R564. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 등. 2008 「‘창조적 광역발전’시대의 농식품부 사업 광역화 및 체계화 방안 연구 -농촌정책의 체계화를 중심으로-」. C2008-54. 한국농촌경제연구원.

- 송미령 등. 2008. 「지자체 도시민 유치 프로그램 지원사업 선정·평가·모니터링 및 도시민 유치 프로그램 모형 정립」. c2008-1. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 등. 2008. 「살기 좋은 농촌 만들기 정책재편방안(2/2차 연도)」. R576. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김경덕·성주인·강민수. 2008. 「화천군 농촌 어메니티 자원 및 농가 경영실태 조사를 통한 농촌정책 중장기 방향 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 등. 2009. 「기초생활권 정책 방향 도출을 위한 생활환경, 고용 등 지표 조사 연구」. C-2009-9. 한국농촌경제연구원.
- 오현석 등. 2005. 「유럽연합 농촌정책의 발전과정 연구」. 지역아카데미.
- 이두휴 등. 2007. 「곡성군 교육사업 평가」. 전남대학교 지역사회발전연구소.
- 이동필 등. 2009. 「경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화 방안(1/2차 연도)」. 한국농촌경제연구원.
- 이정선. 2005. “사회자본 구축을 통한 농어촌 학생의 학업격차 개선 방안”. 「농업교육과 인적자원개발」, 37(1), pp.131-150.
- 조영달 등. 2007. 「순창군 교육정책 개발을 위한 연구」. 순창군.
- 최성애 등. 2008. 「수산업 클러스터 형성에 관한 기초연구」. 한국해양수산개발원.
- 한광식 등. 2007. 「향토자원 산업화를 위한 추진체계 및 전략수립에 관한 연구」. 농촌자원개발연구소.
- 화천군 나라축제 조직위원회. 각년도. 「개최결과보고서」.
- 홍준현. 2001. “지방분권화와 지역격차의 상관관계”. 「한국지방자치학회보」. 제13권 제1호 통권 제33호.

<통계자료>

- 경상북도. 2006. 「통계연보」.
- 문경시. 2006. 「통계연보」.
- 통계청. 2005. 농업총조사.

화천군 나라축제 조직위원회 홈페이지(<http://www.narafestival.com>)