

## 제4섹터 주도 지역개발에 대한 연구

: 강원도 화천군 관광개발 성공사례를 중심으로

The Fourth Sector Driven Regional Development

: A Case Study on the Hwacheon-County's Tourism Development

윤 정 원\* · 박 다 현\*\* · 반 장 식\*\*\*

Yoon, Jung-Won · Park, Da-Hyoun · Bahn, Jahng-Shick

### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 연구방법
- IV. 제4섹터 주도 지역개발 활용사례 분석: 강원도 화천군 사례
- V. 결론 및 시사점

지역개발에 있어 공공부문과 민간부문이 협력하여 합동개발사업을 추진하는 제3섹터가 각광받아 왔으나 운영에 한계점을 드러내면서 대안적인 지역개발 방식의 필요성이 대두되고 있다. 이에 본 연구는 공공부문과 지역주민의 협력방식인 제4섹터를 대안으로 제시하기 위하여 지역관광개발을 성공적으로 도모한 강원도 화천군 사례를 분석하였다. 관민합동조직으로 운영되는 화천군 나라축제조직위원회에 대한 사례 연구를 통해 제4섹터 주도 지역개발에 영향을 미치는 성공요건과 제약요건을 도출하였다. 제4섹터 실현화가 가능했던 조건으로는 지역문제의 크기와 분포 및 사업의 타당성, 지방자치단체장의 리더십, 참여주체들과 조직목표의 적합성, 관민의 협력 분위기, 참여주민의 자율성, 개방적인 의사소통 등으로 나타났다. 반면에 운영자원 조달과 초기 자발적인 주민참여는 제4섹터가 설립되고 운영되는데 제약조건으로 나타났다. 이러한 분석결과를 통하여 본 연구는 제3섹터 주도의 개

\* 서강대학교 기술경영전문대학원 연구교수 (주저자)

\*\* 삼성경제연구소 수석연구원 (공동저자)

\*\*\* 서강대학교 기술경영전문대학원 교수 (교신저자)

논문 접수일: 2013. 8. 16, 심사기간(1,2차): 2013. 8. 16 ~ 2013. 9. 16, 게재확정일: 2013. 9. 16

발방식에 의존했던 기존의 지역개발 패러다임을 확장함으로써 지역개발 방법론에 대한 연구 지평을 넓힌다는 의의를 갖는다. 뿐만 아니라 자생적 지역개발에 대한 정책적 시사점으로 상향식 개발전략과 지역주민 주도형 개발방식의 활성화 방안을 제시하고 있다.

□ 주제어: 지역개발, 지역관광개발, 지역개발패러다임, 제3섹터, 제4섹터, 관민합동개발, 자발적 주민참여

This paper proposes the fourth sector approach as a new alternative method of the third sector in promoting regional development. Recently, the fourth sector appears as either a non-profit organization or a public work operated in collaborations with local government and citizens. As a community-led development approach, the fourth sector becomes recognized as effective strategies for regional development. The voluntary citizen participation is essential to the establishment of the fourth sector. In order to stress the importance of citizen engagement in community development, this study analyzes the success case of the fourth sector driven local tourism development in Hwacheon County. The case analysis focuses on the foundation and management of the emerging fourth sector organization, the Hwacheon County festival organizing committee, which aims to implement a local festival project through government-citizen collaborations. The analytical results indicate that the magnitude and range of regional problems and project feasibility, local government leadership, local government-citizen cooperative atmosphere, concerted goals of organization and participants, citizen participant's autonomy, and open communication are the main factors leading to the success of the fourth sector. However, insufficient resources and challenges of inducing initial citizen participation restrict the growth of the fourth sector.

□ Keywords: Regional Development, Local Tourism Development, Regional Development Paradigm, The Third Sector, The Fourth Sector, Government-Citizen Collaboration in Community Development, Voluntary Citizen Participation

## I. 서론

본격적인 지식기반경제시대 도래 이후 지방분권과 지역혁신을 통한 자립형 지방화를 추구하는 지역개발정책들의 중요성이 대두되었다. 국가균형발전을 위한 내생적 지역발전을 지향하는 자립형 지방화의 필요성이 강조되면서 1990년대 지방화시대 이후 중앙정부 주도 하에 진행된 지역개발에서 지역이 자생적으로 지역 내 고유 지식과 자원을 활용해 지역개발을 추구하는 '지역경영' 또는 '지역혁신체계'로 지역개발 패러다임의 새로운 전환점을 맞이했다고 할 수 있다 (김정렬, 2005; 심원섭, 2005).

이러한 변화 속에서 지역경제 활성화 및 지역경쟁력 확보를 위한 지방자치단체들의 노력과 책임성 강화가 요구되면서 이들 주도의 다양한 방식의 지역개발전략이 모색되어왔다. 대부분의 경우 지방자치단체 주도로 지역개발전략이 추진되었으나 미약한 지방재정과 경영능력 부재로 크게 활성화 되지 못했다. 이런 문제점에 대응하여 공공부문과 민간부문의 협력방식인 제3섹터가 지방자치단체의 열악한 재정능력을 극복하고 장기간에 걸친 지역개발사업을 추진하는데 유용한 대안으로 제시되었지만 '민관합동개발' 또는 '민관공동출자' 형태의 조직 주도 지역개발사업 운영에 한계점을 나타내면서 그 실질적인 성공사례가 매우 적은 실정이다 (김정렬, 2005). 따라서 제3섹터 이후에 적절한 지역개발방식의 부재는 지방정부들이 지역개발 활성화를 위하여 좀 더 효과적인 방안을 모색할 필요가 있다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 기존의 관민합동 지역개발방식인 제3섹터 활용의 한계점을 보완하고 새로운 지역개발전략이 될 수 있는 공공부문과 지역주민의 협력주도형인 제4섹터 지역개발방식을 제안하는데 그 의의를 두고 있다. 현재 국·내외로 지역개발이라는 맥락에서 제4섹터의 개념과 성과에 대한 연구가 매우 미미한 실정이기 때문에 제4섹터 주도의 지역관광개발 성공사례분석을 통해 기존의 지역개발 패러다임을 확장하고 지역자치경영과 지역개발에 있어 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

본 연구에서 선정하고 있는 강원도 화천군의 경우에는 취약한 지역경제 구조, 적은 인구수, 지형적 특성상 지역개발사업을 추진하는데 사실상 어려움이 많은 지역이라 할 수 있다. 그러나 지역경제 붕괴위기라는 지역사회 문제를 극복하기 위한 지방자치단체와 주민들의 유기적 협력으로 화천지역의 독특한 지리적 특성과 기후, 자연 경관을 활용하여 산천어축제를 기획·운영하여 지역을 관광 상품화 하였다. 최근 강원도 화천군의 산천어축제의 경우 약 540억 원의 경제적 효과를 얻으며 국내에서 가장 성공한 지역관광개발사례 중 하나로 평가받고 있다. 이러한 점에서 본 연구는 지방자치단체와 지역주민들의 협력 주도로 설립·운영되고 있는 제4섹터 조직인 화천군나라축제조직위원회 (나라조직위)의 사례를 분석하여 성공적

인 지역개발사업을 현실화하기 위한 하나의 대안으로 제4섹터방식을 제안하고 있다. 제4섹터방식을 활성화하여 지역의 상황과 특성에 맞추어 지역축제사업을 개발하고 운영한 화천군의 사례를 통하여 국민 화합을 통한 지역개발전략의 청사진을 제공하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 지역개발을 위한 관광개발

지역개발이란 지역이라는 동질한 지리적 공간이 직면하고 있는 문제를 해결하고 장기적인 발전을 꾀하는 계획적인 과정이며, 경제·사회·환경적 차원까지 고려하는 종합개발로 정의할 수 있다 (정우식과 여흥구, 2010). 지역개발은 지역의 현상태와 기대수준의 차이, 즉 지역 문제에서 기본적으로 비롯된다 (박종화 외 2000). 지역문제를 해결코자 하는 지역개발은 주민들의 기대욕구를 충족시키고 주민의 삶의 질 향상을 통해 그 지역의 지속적인 발전을 도모하는 것이다. 따라서 지역개발은 지역문제를 해소하고 지역의 소득을 높이기 위해 중앙정부나 지방자치단체가 주축이 되어 추진하는 종합적 개발 (박종환 외, 2000: 9) 또는 지역주민의 생활환경과 여건을 개선하기 위하여 지역 고유자원을 효과적으로 이용·개발하려는 공공 및 민간부문의 노력 (한표환과 박희정, 1999: 5)으로 볼 수 있다.

우리나라는 1990년대 지방화 시대에 들어서면서 중앙정부의 의존방식에서 벗어나 각 지방자치단체들이 지역의 특정 고유성을 최대한 살려 주도적으로 지역개발전략을 수립하고 추진하려는 노력이 시도되었다. 특히 지역별로 상이한 지형적 특성과 지역이 보유한 정치, 문화, 경제, 사회적 자원의 차이는 첨단기술산업단지 조성 및 대규모 시설개발 같은 자본집약형 산업을 동등하게 유치하거나 육성할 수 없었기 때문에 그 대안으로 지역관광개발이 강구되었다. 지역관광개발의 경우 지역고유의 자연환경과 경관, 풍속, 역사, 문화 등을 중심으로 관광자원을 개발하기 때문에 대규모의 자본투자가 없어도 상당한 효과를 얻을 수 있으며 이러한 관광자원은 지역사회의 노력여하에 따라 지역특유의 관광 상품과 서비스를 생산해 낼 수 있기 때문에 바람직한 개발수단으로 여겨져 왔다 (정우식과 여흥구, 2010). 또한 지역의 특화 산업과 관광자원 개발을 통해 지역성을 높이고 지역경제 활성화에 기여하는 동시에 외부관광객과 지역주민의 욕구를 충족시킬 수 있는 지역개발전략으로도 볼 수 있다 (김태현과 박숙진, 2011).

따라서 관광개발은 지역개발과 상호분리가 되는 것이 아니라 동일선상에서 논의되어왔다.

관광개발은 단순히 물리적인 시설과 토지개발뿐만 아니라 지역문제를 해결하고 지역주민들의 삶의 질 향상을 위한 지역개발로 확대되고 있다 (강형기, 2005; 정우식과 여홍구, 2010). 이러한 면에서 지역관광개발의 특성은 다음과 같이 정리될 수 있다 (신동주, 1997: 32). 첫째, 지역관광개발은 정부주도의 중앙집권적 관광개발과 달리 지역산업의 진흥, 지역재정의 강화, 지역주민의 총체적인 삶의 질 향상 등의 지역구조변화에 초점을 두어 지역 내 관광을 촉진함으로써 지역개발을 추진한다.

둘째, 지역관광개발의 궁극적인 목표는 지역경제 및 주민복지 향상 등을 통한 지역 활성화에 중점을 두고 있다.

셋째, 지역의 천연자원, 인적 및 물리적 자원 등 최대한의 지역고유자원을 활용하여 지역주민의 복리증진을 추구한다.

넷째, 지역주민의 적극적인 참여와 협조가 필수적이라 할 수 있다.

지역축제는 위의 언급된 지역관광개발의 특성을 잘 반영하는 대표적인 예라 할 수 있다. 지역축제는 관광상품의 성격을 지니며 대규모 투자와 자본 없이도 지역 고유의 향토문화 및 자원, 자연환경을 활용하여 관광효과를 극대화하고 이를 통해 지방재정을 확충시키고 주민소득을 창출할 수 있기 때문에 유용한 지역개발전략 및 지역경제 활성화 수단으로 여기고 있다 (김현호와 조순철, 2004; 김태현과 박숙진, 2011). 이러한 경제적 효과이외에도 지역주민들 사이의 연대와 공동체 의식을 강화하고 지역의 사회적 자본을 증가시켜 지역 정체성을 강화하는 사회적 효과와 지역문화 발전에 기여하는 문화적 효과, 지역이미지 제고와 자발적인 주민참여를 통한 민주주의 실현 등의 정치적 효과도 동시에 발생하고 있다 (홍민선, 2011). 지역축제는 이런 다양한 효과를 통해 지속가능한 지역개발을 가능케 하는 대안적 관광개발로 인식되고 있다.

## 2. 지역개발 패러다임의 변화

### 1) 하향식에서 상향식 패러다임으로 전환

지방화시대 도래와 함께 중앙정부 주도하에 국가국토균형 발전을 주요목표를 상정하는 하향식 지역개발에서 지역이 주도적으로 자체 고유 노하우와 자원을 활용해 지역개발을 추구하는 상향식 패러다임으로의 전환을 맞이했다고 할 수 있다. 우리나라 지역개발은 1990년대 지방자치제도가 부활하기 이전까지 오랫동안 중앙집권적이고 하향적인 체제하에서 실시되어 왔다. 총량적인 성장만을 추구하는 성장지점 중심의 하향식 개발방식은 잠재가능성이 있는 소수 지역에만 집중 투자함으로써 단기간에 높은 경제성장이라는 성과를 이루었지만 주민의

욕구와 지역의 특수성이 간과된 채 중앙정부에만 의존되는 지역개발이 되었다 (정하용 2007). 이로 인하여 지역 간의 사회적·경제적 격차증대, 사회계층간에 소득불균형 심화, 환경문제 등과 같은 부작용이 사회문제로 등장했다.

지방자치제도가 정착됨에 따라 지방자치단체가 중심이 되어 지역사회참여를 촉진하고 지역 내부 지향적 개발을 꾀하는 상향식 개발방식이 요구되었다. 상향식 개발은 지역불균형과 같은 하향식 개발패러다임의 부작용을 해소하기 위해 등장한 개념으로 지역의 창의성과 자립성을 강화하고 내부적인 수요, 기술, 지식, 자원을 동원하여 주민의 욕구와 기대를 충족시키는 지역 자생적 개발방식을 지향하고 있다. 이러한 개발 패러다임은 지역적이고 미시적인 개발방식으로 지방자치단체가 중심이 되고 지역주민의 참여로 개발정책이 수립 및 집행된다 (박서호, 1988: 359). 이는 하향식 개발방식과 달리 능률성보다는 분배와 형평성에 보다 중점을 두고 있다.

상향식 개발방식은 지방자치단체들이 자율적인 개발전략을 도입하면서 주민들의 개발욕구와 복지수요를 바탕으로 상향적인 체계에서 지역개발을 추진할 수 있도록 한다. 최근 지역사회개발에서 주민참여의 중요성이 강조되면서 (김중수 2010; 이종열 외, 2005), 일정 지역 주민들이 경제적·사회적·정치적인 욕구와 이익을 공동으로 추구하여 이를 통해 후진 및 낙후 지역의 개발이 도모되어 국가균형발전에 이바지될 뿐만 아니라 지역사회 스스로가 직면한 문제를 창조적, 효과적으로 해결함으로써 자생력을 함양하고 있다 (정하용, 2007). 이는 과거 지방자치단체들이 중앙정부에 의존하는 방식에서 벗어나 지역사회 내 다양한 이해관계자들과 상호 협력하여 자체적으로 지역문제를 해결하는 상향식 지역개발 방식을 지향하고 있음을 보여준다. 이러한 지역개발 패러다임의 전환 속에서 지방자치단체들이 지역발전을 위한 자치경영을 도입하고 실천적인 방안을 모색해왔다고 할 수 있다.

## 2) 공공부문 주도방식에서 관민합동방식에서의 전환

지역개발방식은 주로 공공부문인 제1섹터가 주체가 되어 개발사업을 추진해 나가는 공공주도형 지역개발과 민관공동투자 또는 민관합동개발 형태의 제3섹터 주도 지역개발로 시행되어왔다.<sup>1)</sup> 대부분의 국내 지역개발사업은 지방정부 주도로 추진되어왔으나 지역개발의 수요가 대규모화되고 전문성이 요구되면서 공공부문과 민간부문 간 협력의 필요성이 제기되었

1) 일반적으로 중앙정부, 지방자치단체, 정부관련기관 등의 공공부문을 제1섹터라 하고 민간기업 등을 지칭하는 제2섹터, 공공부문과 민간기업이 공동으로 출자하고 경영하는 형태의 공사혼합기업을 제3섹터, 공공부문과 주민의 결합 조직인 시민공사형을 제4섹터, 민간기업과 지역주민의 혼합영역을 제5섹터, 공공부문, 민간부문, 지역주민을 협력영역을 연합섹터 혹은 제6섹터라고 구분하고 있다 (丸山康人, 1995).

다. 제3섹터는 공공부문과 민간기업의 상호 협력하는 관민합동방식의 하나로 지방자치단체와 민간이 공동 출자하고 경영하는 형태의 공사합동기업으로 등장했다 (이기우와 김상미, 1991). 제3섹터의 경우 현실적으로 지방정부가 지역개발사업을 주도하기에는 그 재정력이 취약하고 전문적인 기술과 경험이 부족했기 때문에 민간부문의 자본, 경영능력, 기업가 정신, 기술 등을 도입하여 지역개발을 효과적으로 추진할 수 있는 방안으로 제시되어 왔다.

그러나 제3섹터의 안이한 운영에서 오는 결함과 불투명한 책임소재, 정경유착과 특혜의 문제, 공공성과 기업성의 조화 가능한 대상사업선정의 문제, 공공성 확보문제, 민주적인 통제문제 등이 한계점으로 지적되며 제3섹터 실패의 원인으로 나타났다 (강남호, 2002; 김영환, 1995; 김길수, 2001). 제3섹터는 지방자치단체들의 자치경영전략중 하나로서 그 효율성은 인정되고 있다고 볼 수 있으나 현실적으로 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 국내 제3섹터 개발사업의 부진은 단순히 지방자치단체들의 부족한 자본과 경영능력 확충만이 성공적인 지역개발사업을 추구하는데 해답이 될 수 없다는 것을 의미하기도 한다. 즉, 지역실정과 특성을 우선적으로 반영하여 지역 활성화와 주민복지 향상이라는 지역개발의 궁극적 목표를 구체화 할 수 있는 실현가능성이 높은 지역개발전략이 요구된다. 이를 위해 제3섹터 이외에도 좀 더 다양한 지역사회 주체들 간에 협력방식으로 지역개발을 주도할 수 있는 로컬거버넌스(local governance) 형성이 중요시 되고 있다 (김정렬, 2005; 임경수, 2012). 지방자치단체, 주민, 비영리단체, 기업 등의 협력참여로 주도되는 관민합동방식의 지역개발은 지역의 창의력과 자생력을 중시하는 방향으로 지역사회문제 해결을 모색한다. 이러한 지역개발전략은 제3섹터뿐만 아니라 공공부문과 지역주민의 합동참여 방식인 제4섹터, 지역 내 민간기업과 주민의 합동방식인 제5섹터, 공공부문, 민간기업, 주민이 합동으로 참여하는 혼합섹터인 제6섹터 등으로 확장되어 지역의 특성에 적합한 합동개발방식을 도입하여 활용할 필요가 있다 (<표1> 참조).

### 3. 제4섹터의 개념 및 필요성

#### 1) 제4섹터의 개념

제4섹터는 일반적으로 공공부문과 시민단체가 연대해서 공공서비스를 제공하는 방식으로 시민공사(市民公社)라 지칭되기도 한다. 제4의 영역의 개념은 제3섹터 사업의 실패와 폐해 방지에 대한 대안 책으로 일본에서 처음 등장하여 주민참여 활성화를 강조한 지방자치단체와 지역주민의 공동협력 또는 관민합동으로 알려지게 되었다. 공공서비스의 새로운 주체로 등장한 제4섹터는 지방자치단체와 주민의 결합 내지 혼합영역으로 지역사회 발전을 위하여 지역주민

주도하에 지방자치단체, 민간기업 등 다양한 이해관계자들이 대등한 파트너십(partnership)을 유지하면서 주로 비영리사업을 영위한다. (岩崎恭典, 1995).

<표 1> 지역개발방식

개발방식		내 용	
		주체	특징
공공	제1섹터	정부, 지방자치단체 등 공공부문	공익성 중심의 지역개발사업, 기반시설정비, 수익 사유화 방지 비영리부문에 투자가능
민간	제2섹터	기업 및 금융기관 등의 민간부문	수익성 지역개발사업, 자금조달 용이, 대규모 개발사업
합동 방식	제3섹터	공공부문+민간부문	공익성과 수익성 혼합된 지역개발 투자재원의 확보용이성 수익으로 지역개발사업에 재투자
	제4섹터	공공부문+지역주민	공익성 지역개발사업, 개발수익의 지역 환원
	제5섹터	민간부문+지역주민	수익성 위주의 개발사업
	제6섹터	공공부문+민간부문+지역주민	공익성+수익성 혼합된 지역개발 투자재원의 확보용이성, 기반시설확충, 대규모·장기간 사업에 적합

자료: 김향자 (2010)·정찬중·강인호 (1999)를 참고하여 재구성

일본에서는 1980년대 후반부터 지방자치단체가 출자한 제3섹터 설립 붐이 일어나면서 대규모 지역개발사업에 많이 도입이 되었지만 사업타당성에 대한 검토 없이 그 설립자체만이 목적이 되면서 지역개발사업 실패의 부담을 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민이 떠맡게 되었다. 결과적으로 국가주도의 제3섹터사업의 실패사례가 늘어나면서 지역의 환경보전이나 주민복지부문 등에서 지방자치단체와 주민의 공동협력방식인 시민공사의 공익활동이 주목받게 되었다. 제4섹터는 비영리조직으로서 제1섹터 공공부문처럼 공익을 위한 기능을 수행하는 섹터로 개념화 되고 있다. 이러한 조직의 특징은 주로 지방자치단체가 100%출자하거나 지방자치단체가 어느 정도 재원을 조달하고 민간 기업으로부터 후원을 받는 형식으로 주민이나 주민단체 주도로 운영이 되는 주민참여형 조직으로 정의되고 있다.

일본의 제4섹터 개념과 달리 최근 미국을 비롯한 서구국가들은 다른 시각으로 제4섹터 용어를 정의하고 있다. 미국과 유럽 등의 경우 최근 제4섹터의 등장을 '새로운 사회경제영역' 또는 '영리와 비영리가 결합된 혼합섹터'로 개념화하고 있다. 비정부·비영리 단체를 칭하는 제3섹터의 영역을 좀 더 자발적인 공익활동 (volunteering work activities) 영역에 대한



확장된 개념으로 제4섹터를 정의하거나 제3섹터 영역인 비영리부문이 영리부문과 차별성을 잃어간다는 비판에 따라 기존의 각 섹터들을 조합하여 사회문제를 해결하는 새로운 혼합조직 모델을 제 4의 영역으로 제시하고 있다. Williams (2008, 2010)는 공식적인 비영리 조직들인 제3섹터의 공익활동을 보완할 수 있는 개인들의 공익활동, 즉 비공식 자발적 봉사 (informal volunteering) 활동 영역의 간과를 지적하고, 이를 제4섹터 방식의 시민참여문화라고 제시하고 있다. Escobar와 Alfonso (2011)는 제4섹터의 등장을 사회문제 해결을 위한 공공, 민간, 시민사회 부문이 합쳐진 혼합 영역으로 보고, 이를 사회적 혁신 (social innovation)으로 간주하고 있다. 이들은 제4섹터를 사회문제 해결 또는 사회적 가치 추구라는 공익 달성을 목표로 수익은 창출하지만 비영리적 특성을 가진 조직으로 정의하고 있다. 사회적 기업, 지역재단, 협동조합, 마을기업, 자활공동체 등이 대표적인 제4섹터에 속하고 있다.

우리나라에서 제4섹터는 아직 생소한 용어로서 일본과 서구국가들에서 등장한 개념을 뒷받침할만한 실질적인 사례가 국내에서는 많지 않는 실정이다. 하지만 최근 몇 년 동안 제4섹터 용어는 사회적 기업경제맥락에서 논의되거나 (정은희, 2009), “주민참여 활성화하고자 하는 입장에서 지방자치단체와 주민 등의 공동협력방식” (김희연 외, 2009: 95)으로 점차 인지되고 있다.

이러한 논의들을 종합하여 보면, 제4섹터는 “공공부문과 지역시민이 지역사회의 문제해결과 주민복지 향상이라는 공익 추구의 목적을 달성하기 위해 상호 협력하는 조직 혹은 과정”으로 이해할 수 있다. 다만 활동영역과 주체들을 좁게 해석하면 지역자치단체와 지역주민이 협동하여 지역사업을 추진·운영하는 것으로, 넓게 해석해 보면 지방자치단체뿐만 아니라 지역 내 민간기업, 지역주민단체 등의 다양한 구성원들과의 교섭과 협력을 통해 지역문제를 해결하고 공공의 이익을 추구하는 것으로 파악할 수 있다.

## 2) 지역개발에서 제4섹터의 필요성

지역사회 개발에서 지역주민들 간의 참여, 신뢰, 협력, 상호간의 연계와 조정 등을 통해 형성되는 사회적 자본은 지역개발에 필수적인 요소로 인식되어왔다 (소진광, 1999; 유광민, 2006). 사회적 자본은 사회 구성원 간의 신뢰가 형성되면서 발생하는 지역사회의 능력 (Fukuyama 1995) 혹은 신뢰, 규범, 네트워크 (network)를 통해 사회의 능률성을 제고시킬 수 있는 사회조직의 능력 (Putnam 1993)으로 정의되고 있다. 여러 선행연구들을 통해서 지역사회에서 사회적 자본은 자발적 주민참여, 지역공동체 정신, 공공재에 대한 개인의 책임과 소속감 등(서순탁, 2002)으로 나타나며 이는 지역이기주의와 갈등을 해소하고 지역

주민의 참여와 신뢰를 통해 지역개발에 기여되고 있음을 보여주고 있다 (윤주와 최승담, 2013; 고동완, 2009).

지방자치가 정착해감에 따라 지역개발에 대한 지역주민들의 기대와 요구가 높아지면서 주민들의 의사를 반영하고 적극적인 참여를 촉진시키는 상향적인 체계에서 지역개발을 추구하는 방식이 강조되었다. 소진광 (1999)은 사회적 자본형성 과정은 이러한 상향적인 속성을 지니고 있으며 지역사회 구성원 간의 신뢰, 규범, 호혜적 상호협력을 통해 사회적 연계 (social connection)와 네트워크가 형성되기 때문에 이는 곧 지역사회개발의 전략적 요소가 될 수 있다고 주장하고 있다. 정하용 (2007: 3)은 지역개발을 “지역사회를 구성하고 있는 주민들의 협동적 노력을 통해 일어나는 체계적인 과정”이라 정의하며 지역사회개발과정에서 주민참여와 협력은 필수적인 요소이자 지방자치발전을 위한 중요한 전제조건으로 보았다. 홍민선은 (2011: 174) 지역문제를 해결하고 지역의 합리적 개발을 위하여 중앙정부 또는 지방자치단체와 지역주민의 공동참여로 추진되는 종합적인 개발, 즉 협치 (協治)적인 지역개발이 되어야 한다고 주장하고 있다.

따라서 제4섹터와 같은 상향식 지역개발방식이 필요한 이유를 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다 (윤주와 최승담, 2013: 83; 이종열 외, 2005; 정하용, 2007). 첫째, 성공적인 지역개발을 추진하기 위해서는 지역주민의 자발적 참여, 주민들 간의 협력과 신뢰, 유대 관계 등 지역이 내포하고 있는 사회적 자본의 역할이 중요하다고 할 수 있다.

둘째, 지역개발전략은 지역의 고유성과 특수성을 살릴 수 있는 지역에 대한 지식 (regional knowledge)과 지역자원을 적극 동원하여 활용할 필요가 있다.

셋째, 지역개발은 경제적인 목적뿐만 아니라 전체적인 주민의 삶의 질과 주거조건을 다루기 때문에 우선적으로 지역주민을 의사를 고려하고 지역사회 구성원들의 합의를 도출해야 한다. 이들의 동의가 확보되지 못하거나 의사가 반영되지 않는 지역개발사업은 그 목적과 과정에서 쉽게 변질이 되거나 저항에 부딪쳐 개발사업이 무산되는 등 실패 가능성이 높아진다.

넷째, 지역주민들의 참여와 협력을 통하여 주민들에게 개발사업에 대한 자신감과 책임감을 부여함으로써 성공적인 지역개발을 도모하도록 한다.

#### 4. 제4섹터와 지역관광개발

우리나라는 오랫동안 정부 주도로 지역관광개발이 획일적으로 추진되거나 대규모의 시설 개발과 같은 민간 주도의 자본집약형 개발로 추진되어 사실상 지역주민들은 관광개발사업에서 소외되어왔다 (고승익과 홍봉기, 2004). 이러한 문제는 대규모 관광단지개발 과정에서 개발부지공사와 토지매입, 환경오염 문제 등으로 인하여 지역사회 내 이해관계자들 간의 갈등

등과 지역주민의 반대로 이어졌다. 이는 곧 지역주민의 삶의 질과 관광객들의 만족을 저하시키는 원인이 되어 지역경제가 오히려 침체되는 악영향을 초래한다(김성진, 2000). 다시 말해, 지역관광개발과정에서 대상자인 주민의 참여가 배제된다면 지역주민과 갈등과 불신이 발생하여 개발사업의 성공은 어렵다고 할 수 있다.

지역개발의 일환으로 추진되는 지역관광개발은 대부분 장기간 소요되는 개발사업으로 많은 자본과 인력, 노하우 등이 요구가 되기 때문에 이를 확보하기 위한 지역사회 구성원간의 활발한 상호작용과 체계적인 협력의 중요성이 커지고 있다(김향자, 2010). 이와 같은 경향은 지역관광개발 패러다임이 기존 관 주도의 관광개발방식에서 다양한 이해관계자들의 협력을 요구하는 관민합동방식으로 전환되고 있음을 보여주고 있다. 지방화 시대에 지역관광개발은 지방자치단체가 주도가 되어야 했지만 취약한 재정능력과 경험부족으로는 단독으로 개발사업을 추진하는데 한계가 있었다. 이러한 상황에서 자본, 인력, 경영기법을 민간부문으로부터 도입하는 제3섹터를 활용하는 방안을 모색하여 개발사업 추진의 효율성을 도모하였으나 지역주민의 지지와 협조 없이는 그 성공 가능성이 낮은 것으로 나타났다(김길수, 2001). 다시 말해, 관광개발사업의 경제적 타당성과 효율성 못지않게 사업추진과정에서 주민들의 의사반영과 합의도출은 매우 중요하다고 할 수 있다.

최근 우리나라 관광개발정책은 지속가능한 관광개발을 위한 새로운 패러다임의 적용과 실천을 강조하고 있다. 이전의 경우 관광개발사업을 추진함에 있어 지역사회의 지속적인 관심과 참여를 유도해야 함에도 불구하고 단기간의 사업성과와 수익 추구를 위하여 이러한 절차들은 형식적인 통과의례로 배제되어왔다(김남조, 2007). 그 결과 사업추진기관에 대한 지역주민들의 불신과 갈등이 높아져 개발사업이 중도에 중단되는 경우가 빈번하게 나타났다. 이러한 점에서 지역주민참여는 지속가능한 관광개발의 전제조건으로 인식되어야 된다고 주장되고 있으며(이연택, 2004), 이를 위해서 관광개발사업의 계획, 설계, 운영, 관리 등의 과정에서 지역주민의 적극적인 참여와 동의가 요구되고 있다(허향진 외, 2005).

Mitchell과 Reid(2001)은 지역관광개발에 대한 의사결정과정에서 지역주민의 참여를 촉진하고 관광개발사업의 수혜를 지역사회의 모든 구성원들이 누릴 수 있는 '지역사회 기반형 관광' (Community Based Tourism)을 지속가능한 관광개발모델로 제시하고 있다. 지역사회 기반형 관광은 지역사회가 중심이 되는 내생적 지역개발전략으로 지역주민들이 주체가 되어 지역 내 제자원을 활용하여 관광개발사업을 지속적으로 추진함으로써 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하는 상향식 지역개발법이라 할 수 있다(유인혜와 고동완, 2009).

'지역사회 기반형 관광개발' 혹은 '지역주민 참여형 관광개발'은 관광개발과정에서 발생하는 이해당사자들 간의 갈등 관리 측면에서 이해되기보다는 지역 경쟁력을 높이고 지속가능한 효과적인 관광개발을 추진하기 위한 지역개발전략의 하나로 인지되어야 한다(정봉섭 외,

2011). 그러므로 단순히 지역주민 참여여부보다는 관광개발 초기단계부터 의사결정과정에서 주민들이 참여하고 실질적으로 주민의 의견이 수렴이 되어야 관광개발에 긍정적인 효과를 나타낼 수 있다고 제시되고 있다 (유인혜와 고동완, 2009). 지방자치단체들은 관광개발사업을 추진하면서 주민참여를 어떻게 이끌어낼지, 주민과의 소통을 어떻게 해야 할지, 또 주민의 의사를 어떻게 반영할 것인지를 우선적으로 고려해야한다.

이러한 논의 내에서 제4섹터는 지역주민과 지방자치단체의 상호협력 통한 지역주민 주도의 개발방식으로 지속가능한 관광개발 패러다임을 지향하고 있다. 지방자치단체와 지역주민의 협력을 통한 제4섹터 주도 지역관광개발은 지역개발 측면에서 상승효과를 기대해 볼 수 있고 그 유용성에 주목할 필요가 있다.

### Ⅲ. 연구방법

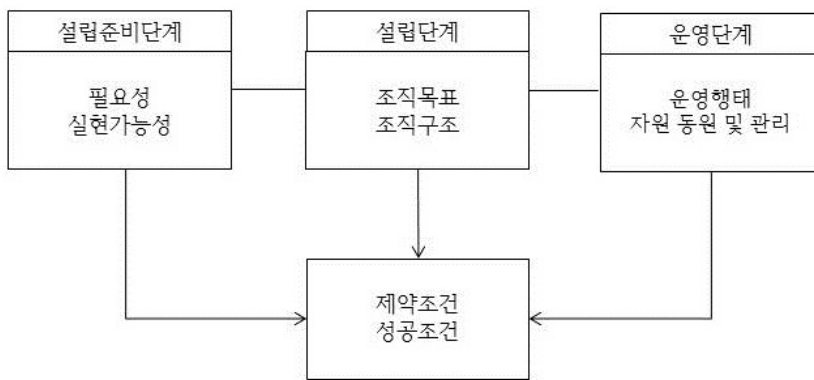
#### 1. 연구모형

본 연구는 제4섹터 사례분석을 위하여 관민합동형태의 조직과 사업에 대한 기존 선행연구 (윤영진, 1997; 김길수, 2001)에서 제시되었던 조직설립모형과 분석지표를 활용하여 <그림 1>과 같은 연구모형을 설정하였다. 지금까지 지역개발에서 관민합동형태의 조직에 대한 선행연구는 주로 제3섹터 위주로 행해져 왔다고 할 수 있다. 윤영진 (1997)은 지방재정확충 방안으로 지방자치단체와 민간기업 합동조직체인 제3섹터의 설립모형을 제시하여 설립준비 단계와 설립단계를 중심으로 분석모형을 설계하여 필요성, 실현가능성, 설립주체, 참여정도, 대상사업, 조직형태, 제약조건과 성공조건 등을 분석지표로 설정하였다. 김길수 (2001)의 연구에서는 지역관광개발에서 제3섹터 조직에 대한 사례분석을 위한 변수로 조직목표, 조직구조, 인력관리, 업무수행행태, 민·관 협력분위기, 환경 등을 고려하여 사례분석결과를 토대로 제3섹터의 사업 실패 원인과 성공방향을 제시하였다.

제4섹터는 조직주체, 조직기능, 조직형태 등의 여러 면에서 제3섹터와 다른 성격의 영역이라 할 수 있지만 서로 관민합동형태의 조직이라는 점에서 기본적으로 적용되는 공통 조직 분석지표로 비교 분석이 가능하다고 할 수 있다. 국내·외로 제4섹터 관련 선행연구가 부재한 상황에서 기존에 제3섹터 분석에 활용된 관민합동조직 설립모형과 분석지표는 제4섹터 설립 연구에도 유용하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 관민합동형태 조직 및 사업 분석에 대한 선행연구들을 토대로 설립준비, 설립, 운영 등 세 단계별로 나누어 주민참여형 지역개발에

대한 관련 연구들의 검토를 통해 각 단계별 중요변수를 선별한 후 제4섹터에 대한 분석지표를 구성하였다. 세 단계별 사례분석결과를 통하여 지역개발에서 제4섹터 추진의 제약조건과 성공조건을 검토해보고자 한다. 본 연구에서는 주민참여 주도의 지역개발연구에서 제시된 중요 요인들을 토대로 제4섹터형 관민합동조직모형을 제시함으로써 기존의 제3섹터형 중심의 관민합동연구와 주민주도 지역개발에 대한 선행연구들과의 차별성을 두고 있다.

<그림 1> 연구모형



## 2. 제4섹터 분석을 위한 변수설정

제4섹터 사례분석을 위한 변수는 지역개발에서 주민참여 성공의 결정요인에 대한 선행연구들 (정환용, 2001; 이결재, 2005; 유광민 외, 2008)을 기초하여 선정하였다. 정환용 (2001: 232-33)은 주민참여사업의 성공요소를 사업계획 목표의 명료성, 참여자의 역할과 책임의 확정, 의사결정과정에서 주민의사반영, 전문가와 공무원, 정치지도자 등의 외부 지원, 적정한 재정, 인력 및 시간 등으로 설명하고 있다. 유광민 외 (2008: 452-3) 연구에서는 성공적인 주민참여형 관광개발에 영향을 미치는 변수로 참여자의 자율성, 참여자의 대표성, 참여자 역할의 명확성, 참여의 수준과 범위, 외부의 지원 (전문가, 공무원), 참여주체와 계획목표의 적합성, 합의형성과정 유무, 추진 주체의 리더십, 참여자의 능력 등을 선정했다. 이들 연구는 국·내 외 지역개발 사례를 분석하여 주민참여가 활성화되었던 관광개발사업의 성공요인을 제시하고 있다. 이결재(2005)는 지역주민 주도의 지역축제개발에 대한 연구를 하여 개방형 의사소통, 지역주민 조직의 활성화, 주민인재양성의 중요성을 강조하고 있다. 따라서 위에 언급된 선행연구들을 토대로 제4섹터의 분석 변수를 <표2>와 같이 추진단계별 분석지표에 따라 구성하고 있다.

〈표 2〉 제4섹터 사례분석 변수

단계	분석지표	변수
설립 준비단계	필요성	지역문제의 크기와 분포
		사업의 타당성
	실현가능성	리더십
		자발적인 주민참여
관민협력분위기		
설립 단계	조직목표	참여주체와 조직목표의 적합성
	조직구조	참여주체의 역할의 명확화
운영 단계	조직운영행태	참여자의 자율성
		개방적인 의사소통
	운영자원 동원 및 관리	적정한 자원조달
		주민참여자의 능력배양

## 1) 설립준비단계

### (1) 필요성

제4섹터 조직설립 추진은 우선적으로 필요성 (need)을 판단하는 것이라 할 수 있다. 따라서 제4섹터의 필요성여부는 문제의 크기 및 분포와 사업의 타당성 측면에서 고려될 수 있다 (윤영진, 1997).

#### ① 문제의 크기와 분포

지역문제의 크기는 지역 내 공공수요를 반영하고 지역경제여건과 관련이 있으며 지역사회가 직면한 경제적, 재정적, 물리적 고통의 범위를 의미 한다 (윤영진, 1997: 945). 문제의 분포는 문제 성격과 관련하여 지역특성을 반영하는 것으로 문제의 우선순위와 관련된다. 이는 지역의 필요성을 충족시킬 다른 방식과 비교하여 제4섹터 실효성을 확인한다.

#### ② 사업의 타당성

사업의 타당성 문제는 사업 그 자체가 가능성 사업인지에 대한 여부로 사업의 공익성 및 수익성 문제와 관련 된다 (윤영진, 1997: 945).

### (2) 실현가능성

제4섹터 설립을 추진하는 데에는 실현가능성 (feasibility)이 있어야하는데 이는 리더십

(leadership), 자발적인 주민참여, 공공부문과 지역주민들 간의 신뢰관계 등 이 세 가지 측면에서 찾아볼 수 있다.

### ① 리더십

제4섹터 주도 지역개발을 추진하는 데 있어 이를 실행하려는 의지를 갖고 있는 리더십 확보가 중요하다. 사업추진 주체의 리더십은 지역주민의 참여를 촉진시킬 뿐만 아니라 주민참여 개발사업을 성공적으로 이끌 수 있다 (유광민 외, 2008). 각 지방자치단체 관료들이 지역의 필요성을 인지하여 제4섹터를 설립하려는 계획을 수립하고 지역 내에서 적극적으로 활성화시키려는 의지를 가지고 있느냐에 대한 여부이다.

### ② 주민들의 자발적 참여

제4섹터의 성공여부는 지방자치단체들의 추진의지 이외에도 기본적으로 지역사회 개발에 대한 주민들의 자발적인 참여와 직결되어 있다. 지역개발에서 주민참여는 중요한 요소로 여러 선행연구들에 의해 제시되어왔다 (이종열 외, 2005; 고승익과 홍봉기, 2004; 정하용, 2007). 제4섹터의 주체인 지역주민들이 지역의 필요성을 느끼고 관과 공동협력으로 문제를 해결하려고하는 높은 참여의식과 노력이 요구된다.

### ③ 관민협력분위기

제4섹터 설립을 위해서는 지방자치단체와 주민들 간의 협력 및 신뢰 관계가 필요하다. 조직의 참여주체들이 함께 공동의 이익을 추구하기 때문에 시너지 효과를 높이기 위해서는 상호 협조적인 분위기가 조성되어야한다 (윤영진 1997; 김길수, 2001). 참여주체들 간의 협력관계는 개발사업의 성공여부를 결정한다고 할 수 있다.

## 2) 설립단계

### (1) 조직목표

조직의 목표는 조직의 방향을 설정하고, 조직설립의 정당성에 대한 근거를 부여하여 조직의 성격과 형태를 결정한다 (김길수, 2001). 조직의 명료한 목표는 조직 구성원들의 참여 목표 및 동기와의 밀접하게 관련되어있다고 할 수 있다 (정환용, 2001).

### (2) 조직구조

조직목표가 설정이 되면 그 목표를 달성하기 위해 조직구조가 편성이 되고 조직의 형태가

결정되어진다. 조직구조가 편성될 시 누가 설립주체로서 주도적인 역할을 하는지, 대상사업은 무엇인지, 조직 내에서 관과 주민의 참여정도와 서로 할당된 역할에 대해서 살펴보기로 한다. 조직 구성원들의 역할과 사업의 목표가 명확하지 않으면 조직 구성원들 간의 역할 충돌이나 이해갈등이 나타날 수 있다 (정환용, 2001).

### 3) 운영단계

#### (1) 운영자원 동원 및 관리

제4섹터를 운영하기 위해서는 지역 내 인적·물적 자원을 동원, 관리, 활용하여 조직목표를 달성한다. 조직을 유지하고 발전시키기 위해서는 운영자원을 확충하고 관리하는 능력이 필요하다. 적절한 운영재원과 전문인력을 동원할 수 있는 능력과 참여인력의 능력 배양을 위한 노력은 조직을 운영하고 관리하는데 매우 중요하다고 할 수 있다.

##### ① 적절한 자원조달

지역개발사업을 성공적으로 운영하기 위해서는 주민들의 의견과 아이디어를 실현시킬 수 있는 적절한 재원과 인력이 요구된다 (정환용, 2001). 효율적인 조직운동을 위해서는 운영자원 확충 계획과 보유자원의 지속적인 관리가 필요하다.

##### ② 주민참여자의 능력배양

지역주민들이 지역개발사업에 참여하게 되는 경우에는 주민들의 역량도 중요하게 여겨지고 있다. 지역주민들이 자발적으로 개발사업에 참여하고 사업운영 할 수 있도록 지역주민들 대상으로 교육 훈련을 하거나 전문가들의 자문 등 외부지원들도 필요하다 (안종철과 이성호, 2003).

#### (2) 조직운영행태

제4섹터의 경우 참여주체간의 원활한 의사소통은 조직의 유연한 운영을 가능케 한다. 따라서 참여주민의 의견이나 정보, 지식을 공유할 수 있는 개방된 의사소통채널 구축은 조직의 중요한 운영전략이 될 수 있다. 또한 지방자치단체와 주민이 함께 협력하여 효율적으로 자원을 관리하고 사업을 운영하기 위해서는 관의 적절한 간섭과 통제도 필요하지만 참여주민들에 대한 자율성과 독립성이 보장이 되어야 한다.



### ① 참여주체의 자율성

제4섹터와 같은 국민합동조직의 경우 협력당사자 간에 자율성이 확보되어야 한다. 지역주민이나 주민단체들이 지방정부로부터 자율성을 확보하지 못한다면 조직 내에서 이들의 정체성 위기를 초래하게 되고 상호 신뢰와 이해가 바탕이 되는 협력관계를 형성하는데 어려움이 있다 (윤태범, 2002).

### ② 개방형 의사소통

참여주체들 간의 합의형성을 바탕으로 하는 조직운영에서는 의사결정과정에서 어느 한쪽의 의견만이 수렴되는 것이 아니라 상호 의견이 자유롭게 전달하고 수렴될 수 있는 주체들 간의 개방적인 의사소통이 중요하다 (이연택, 2004).

## 4) 제약조건과 성공조건

제4섹터 주도 지역관광개발이 추진되는데 있어 잠재적인 제약조건과 성공조건을 검토한다. 앞에서 고찰한 제4섹터 연구모형을 토대로 설립준비단계에서 설립단계 운영단계까지 제4섹터 주도 지역개발사업의 성패에 영향을 미치는 제약조건과 성공조건을 알아본다.

## 3. 자료수집 및 분석방법

본 연구에서 제4섹터는 지역자치단체와 지역주민의 협력조직으로 지역개발사업을 공동으로 추진하는 것으로 정의하고 있다. 이에 연구의 대상으로 제4섹터인 강원도 화천군 지역의 재단법인 “화천군 나라축제조직위원회” 사례를 토대로 살펴보고자 한다. 화천군 지역에서 나라조직위가 설립이전 시점인 2000년대 초부터 2004년 설립 후 현재까지 운영되고 있는 시점까지 상황에 의거하여 사례연구를 시행하였다.

분석방법은 나라조직위 설립과 운영에 대하여 나라조직위에서 제공되는 보고서, 기록문서, 그리고 언론 보도자료 등의 문헌조사를 통해 수집된 자료들과 함께 나라조직위의 구성원들을 대상으로 반구조화된 심층인터뷰를 병행하여 화천군 나라조직위를 분석하는 질적 사례연구를 하였다. 인터뷰는 나라조직위 설립이전부터 참여해왔던 화천군 지역주민이자 현재 나라조직위 운영 실무진에 속해있는 구성원들을 대상으로 실시되었다. 인터뷰 방식은 초기 이메일을 통한 사전 서면 인터뷰를 진행하였고 이를 기반으로 반구조 형식의 대면 심층 인터뷰를 실시하였다. 이후에 필요 할 시 추가질문에 대한 전화 인터뷰를 부가적으로 시행하였다.

## IV. 제4섹터 주도 지역개발 활용사례 분석: 강원도 화천군 사례

### 1. 사례개요

강원도 화천군은 군민화합과 지역발전을 목적으로 시행되는 지역축제사업을 체계적으로 운영하기 위하여 2004년 11월 제4섹터 방식의 재단법인 나라조직위를 설립하였다. 지역경제 활성화 방법을 모색하고 있던 화천군은 지역주민이 주축이 되어 지역축제를 기획·운영하게 하고 관 행정에서는 축제 예산을 지원 하여 2003년 제1회 산천어 축제를 개최하였다. 화천군 산천어 축제는 겨울축제로 강원도의 추운 날씨와 청정한 자연 환경, 최상류 계곡 1급수에서만 사는 산천어의 깨끗한 이미지를 이용하여 얼음낚시, 산천어 맨손잡기, 얼음썰매, 봅슬레이, 얼음축구, 스케이트체험, 아이스 열차 등의 기존의 전시·관람 위주의 관광과 차별화 되는 '직접체험'이라는 신개념의 지역관광 콘텐츠 (contents)를 기획하여 약 30개의 관광 프로그램을 운영하였다.

제1회 산천어 축제는 방문객수 22만 명, 2회 축제는 58만 명을 기록하며 94억 원의 직접적인 경제수익 효과를 내면서 초기 성공을 일궈내었다. 지속적인 축제사업 운영을 위하여 제3회 축제 개최를 앞두고 화천군이 설립자본금인 6억 5천을 출자하여 비영리 재단법인인 나라조직위가 설립 되었다. 나라조직위는 화천군의 예산으로 운영지원이 되며 추진사업의 수익은 지역사회로 환원되어 지방재정확충과 주민소득증대에 기여되고 있다.

나라조직위의 주사업은 화천군의 주요수익사업인 화천 산천어축제와 쪽배축제를 기획, 관리, 운영하는 것이다. 이 외에도 화천군에서 운영하는 사업을 시행하거나 지역사회 문제 해결과 발전을 위한 방안들을 모색하는 역할을 하고 있다. 나라조직위는 지역의 산천어 축제 운영의 주체로서, 축제의 계획과 진행, 축제 종료 후 평가에 이르기까지의 전 과정에서 지역주민의 의사를 반영하고 주민참여를 고무하여 지속적으로 혁신적인 관광 프로그램과 서비스를 개발하고 있다. 대표적으로 국내 최초로 지역화폐와 상품권 제도를 개발하여 "농촌사랑나눔권"과 "화천사랑상품권"과 같은 지역화폐를 유통시킴으로서 축제 방문객들의 지역 내 소비를 촉진하고 이를 통해 지역경제를 회복하고 활성화하려 했다.

2012년 제9회 산천어 축제 방문객수는 144만 여명으로, 직접적인 경제효과 988억 원, 간접효과 1409억 원 등 총 2397억 원의 지역경제파급 효과를 거두면서 국내에서 가장 성공한 지역축제로 많은 지방정부들의 벤치마킹 대상이 되었다. 화천군의 사례는 지역경제부흥과 지역 활성화 측면 이외에도 지역개발과정에서 지역주민이 직접 참여하여 지역개발사업을 주도함으로써 주민화합과 자부심을 고취하고 있다는 점에서도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

## 2. 사례분석

### 1) 설립준비단계

#### (1) 필요성

강원도 화천군은 지역경제 활성화와 주민소득증대를 위한 지역축제사업을 매년 기획하고 운영하면서 재단법인 나라조직위를 설립했다. 화천군 나라조직위가 설립된 배경을 지역문제의 크기와 분포, 그리고 사업의 타당성 측면에서 분석할 수 있다.

첫째, 나라조직위는 지역축제사업을 통해 지역경제 붕괴의 위기를 탈피하고 지역경제 활성화를 위해 설립되었다고 할 수 있다. 우선 화천군의 지역현황을 살펴보면, 강원도 북서부 지역에 위치하고 있으며 면적 909.10km<sup>2</sup>이고 인구는 약 2만 4천 명 정도이다. 화천군의 면적 약 86%가 산지와 호수로 구성되고 있다. 이러한 자연환경 때문에 지역경제는 농림업의 1차 산업이 40%를 차지하고 60%는 지역에 주둔한 군부대와 군 장병 면회객, 파로호 낚시객들을 대상으로 하는 3차 관광 서비스 산업으로 구성되고 있다. 농경지가 부족으로 농업생산성이 높지 않고 그로 인해 지역경제는 3차 관광 서비스 산업에 주로 의존하고 있다. 북한의 금강산댐에 대응하기 위한 평화의 댐 건설이 1986년 착공되면서 낚시객들이 찾는 파로호의 어족자원이 절반으로 줄어들게 되고 2단계 증축공사로 인하여 파로호가 말라가면서 낚시객들의 방문이 크게 감소하게 되었다. 이와 동시에 국방부의 정예강군 정책에 따라 일반 병사에 대한 면회가 제한되고 군장병들에 대한 외출외박 정량제까지 시행되면서 지역의 주축 산업이었던 관광서비스산업이 붕괴되고 이로 인해 지역경제가 급격히 쇠퇴하게 되었다. 생계가 어려워진 많은 지역주민들이 타 지역으로 이주를 해야 되는 상황까지 초래되면서 지역사회의 큰 위기를 맞게 되었다. 이러한 위기에 대한 해결방안으로 모색되었던 것이 산천어축제 사업이다. 화천군 주민이자 현 나라조직위의 기획팀장인 O씨는 다음과 같이 그 당시 지역경제의 어려움 설명하고 있다. “화천지역은 경제적으로 극한의 어려움까지 경험하였다. 그러한 상황에서 경제적인 위기를 극복해 내기 위해 무엇이든 해 보자는 절박한 심정으로 기획된 것이 산천어축제였다. 군과 주민 모두 이 어려움을 어떻게든 벗어나야 한다는 생각밖에 없었다. ... 중략 ... 어떻게 보면 산천어축제는 우리에게 주어진 유일한 돌파구이자 마지막 선택이었기 때문에 군과 주민 모두 산천어축제를 성공적으로 치러야 한다는 생각 외에는 하지 않았다.”<sup>2)</sup>

화천군의 많은 면적이 상수도보호구역, 군사 보호구역, 개발보호구역 등의 규제 면적으로

2) 본 연구자와의 인터뷰에서 발췌하였음.

지정되어 스키장, 호텔, 리조트와 같은 대규모 관광시설 단지 조성이 어려웠다. 또한 산으로 둘러싸인 분지가 많고 교통이 불편한 강원도의 지리적 특성 때문에 지역의 고립도가 높았다. 화천군의 이러한 지형적 특성으로 산업성장기반시설이 취약했고 민간자본유치가 용이하지 않았다. 지역 총 거주 인구 2만 명 중에 주둔해 있는 3개의 군사단의 군인만 6천 명으로 군인들을 제외한 지역거주 주민에게 부여되는 교부세도 적어 화천군의 재정자립도는 상당히 낮았다. 따라서 부족한 지방재정과 지역자원만을 가지고 각종 개발규제와 산업시설 부재로 얻게 된 청정이란 자연환경을 활용하여 지역경제문제를 해결 할 수 있는 방안이 지역축제사업이었다. 지역사회의 주요문제를 해결하기 위하여 산천어축제사업이 시작이 되었지만 좀 더 체계적인 운영과 관리를 위하여 나라조직위 설립이 필요했다.

둘째, 화천군이 지역경제 활성화라는 목표로 축제사업의 공익성에 더 중점을 두었기 때문에 공공사업을 효율적으로 기획·운영할 수 있는 비영리 조직의 설립이 필요했다. 화천군은 초기 산천어 축제를 기획할 당시 많은 돈을 투자하여 민간부문의 자본을 유치하고 운영과 관리를 맡기는 방식의 제3섹터를 고려했었다. 하지만 민간부문의 경우 공익성보다 수익성을 더 강조하기 때문에 지역축제 취지랑 맞지 않을 뿐만 아니라 사업도중 기업이 투자를 중단하고 이탈하는 점을 우려하여 군 행정과 주민들이 민간투자 유치에 대하여 회의적이었다. 민간자본이나 외부전문가들에게 의존하지 않고 관과 지역주민의 협력을 통해 타 지역에서 시도되지 않는 아이디어와 지역의 개성을 살린 '온리 원' (only one) 개념의 차별화된 축제를 개최하는 데 더 중점을 두었다. 이는 기존의 제3섹터가 아닌 제4섹터 방식의 나라조직위가 설립이 될 수 있던 주요인이 되었다.

## (2) 실현가능성

제4섹터인 나라조직위가 실현화 될 수 있었던 이유를 지방자치단체장의 리더십, 자발적인 주민참여, 관민협력분위기 등 이 세 가지로 나누어서 분석할 수 있다.

첫째, 나라조직위는 화천군수의 적극적인 리더십에 의해 설립되었다고 볼 수 있다. 정갑철 군수는 2002년 처음 화천군수로 부임되어 지역경제의 어려움을 인식하고 대책을 강구해야 했다.<sup>3)</sup> 산천어 축제의 초기 모델이었던 낭천얼음축제를 준비하고 있던 스터디 모임에서 정갑철 군수는 주민, 공무원들과 함께 적극적으로 제1회 산천어 축제를 계획하였다. 관 행정에

3) 정갑철 화천군수는 한 매체와 가진 인터뷰에서 그 당시 화천군 경제의 어려움에 대해서 말하고 있다. "2002년 처음 군수가 되어 화천이 가진 것이 무엇인가를 살펴봤습니다. 산지가 군 전체 면적의 86%를 차지하고, 농경지는 부족하고, 공장은 없고, 6.25전쟁 후 지역에 주둔한 군에 의존하며 60여 년간 먹고살고 있습니다. 앞으로 잘 살려면 어찌해야 할까 고민이 절실했습니다." (매일신문 2013년 2월 2일자)

서 1억 1천만 원의 예산지원으로 16일간의 개최되었던 축제가 뜻밖에 높은 경제적 성과를 거두자 그는 지속적인 관광컨텐츠 개발과 축제사업관리를 위해 나라조직위를 설립하는데 주역할을 했다. 나라조직위원회 위원장이기도 한 그는 지역주민이 주축이 되어 자율적으로 축제를 기획하게 하고 행정에서 적극 운영 지원을 하는 방식을 설립 초기부터 고수했다. 그는 행정 관료이지만 나라조직위뿐만 아니라 지역 내 주민들과 직접 의사소통을 하면서 비권위적인 행태로 조직을 이끌었다. 이는 지역주민들이 관 행정에 대한 높은 신뢰감을 형성하게 하였고 화천군수의 강력한 리더십 확립에도 기여했다.

둘째, 지역주민 주도로 운영되는 제4섹터의 경우 주민의 자발적 참여는 필수적이라 할 수 있다. 나라조직위는 주민들의 자발적 참여와 관의 적극적인 지원으로 설립되었지만 초기 축제 당시 주민들의 참여율은 매우 낮았다. 나라조직위 기획팀장인 ○씨와의 인터뷰를 통해서 초기 지역축제 개최에 대한 주민들의 부정적 반응에 대하여 알 수 있었다. “솔직히 (축제) 성공가능성이 낮다고 판단되어 지역주민들이 참여를 잘 안했다. 이것을 해도 되는지에 대한 회의감도 많았고, 그래서 초기에는 강제로 참여를 끌어냈다. 지역사회에서 서로 다들 잘 아는 사이니깐 이것 좀 도와 달라 하면서 시작하게 되었다. 처음에 자발적으로 참여하셨던 분들은 개인 수익으로 가져가는 것들이 있었는데...근데 그분들이 축제에 참여하시면서 1년, 2년 소득치를 한 번에 벌었다는 소문이 나면서 주민들의 관심이 고조되었다...거기다 첫 축제기간 16일 정도에 20만 명의 방문객이 왔으니 지역주민들이 놀라게 되었다.”<sup>4)</sup> 제1회 축제 때 다소 회의를 가졌던 주민들이 축제가 어느 정도 성공을 거두자 제2회 축제 때부터는 적극적으로 참여하기 시작했다. 축제를 진행하는데 자발적 봉사활동은 물론 산천어 가공 식품을 개발하고 축제를 운영하는 주체로 참여하게 되었다.

셋째, 나라조직위는 관과 지역주민 간의 높은 신뢰를 바탕으로 만들어진 협력조직체라고 할 수 있다. 화천군은 작은 지역사회로 지역공동체의 유대감이 강한 지역이라 할 수 있다. 지역주민간의 긴밀한 유대감은 나라조직위 설립과 초창기 산천어축제가 운영되는데 중요한 요소로 작용했다. 관 행정 공무원들이 대부분 화천군 지역 출신 배경을 가지고 있었기 때문에 지역사회 주민들과 좀 더 강한 유대감과 친밀함을 유지 할 수가 있었다. 따라서 관리 및 통제자인 역할을 하면서도 한편으로는 지역주민의 입장에 서서 주민들과 의사소통을 하고 협력할 수 있었기 때문에 이러한 관 행정의 비관료주의적 행태는 지역주민들의 참여와 신뢰를 촉진시킬 뿐만 아니라 원만한 상호 협조적 분위기를 조성하게 했다. 또한 나라조직위의 경우 지역문제 해결이라는 동일한 목표아래 관과 주민이 서로 공익을 추구함으로써 관민협력관계가 좀 더 원활할 수 있었다.

4) 본 연구자와의 인터뷰에서 발췌하였음.

## 2) 설립단계

### (1) 조직목표

나라조직위의 경우 조직과 구성원, 그리고 구성원간의 목표가 동일하다고 할 수 있다. 산천어 축제의 성공적인 개최를 통하여 경제적 가치를 창출하고 이를 기반으로 지역경제의 붕괴 위기를 극복하고 주민의 삶의 질 향상을 추구하는 조직의 목표는 참여주체인 지역주민과 관의 공동 목표이기도 했다. 이러한 조직과 구성원들 간의 동일화 된 목표는 조직의 운영에 있어서 발생할 수 있는 이해 당사자 간 갈등을 최소화 할 수 있었던 것으로 여겨진다.

일치된 조직 목표는 산천어축제의 개최 동기에서부터 자연스럽게 비롯된 것이라 볼 수 있다. 산천어축제사업을 계획 할 당시 관과 주민 모두 지역 경제 붕괴 및 주거환경의 어려움이라는 심각한 지역문제를 공히 인식하고 있었다. 이를 해결하는 것이 공동의 목표가 되었고 나라조직위가 설립되는 동기가 되었다. 따라서 나라조직위의 조직 목표는 조직 구성원들의 공동 목표가 반영이 되었다고 할 수 있다.

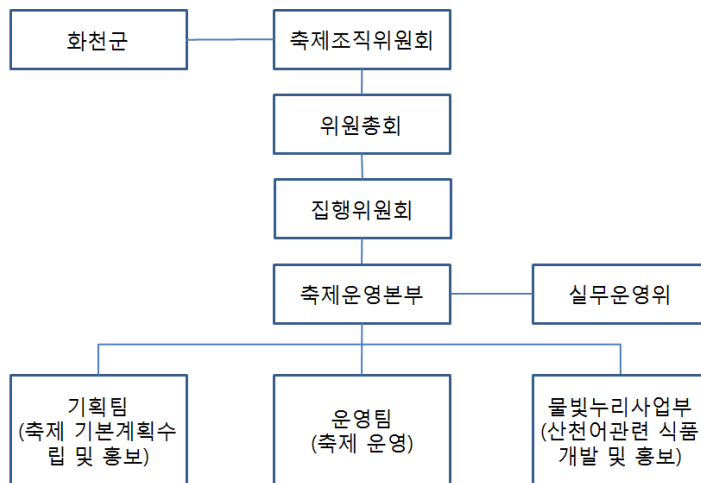
그러나 많은 조직들이 설립 후 시간이 지나면서 구성원 간 목표가 상충되고 변질되는 과정을 겪기도 한다. 나라조직위는 산천어축제가 회를 거듭하더라도 조직의 목표가 변질되지 않고 지속적으로 일치되게 해야 할 필요성을 인식하고 있었고, 이를 위해서는 개인의 이권이 개입되지 않아야 할 것으로 판단하였다. 때문에 이권개입을 차단하기 위한 여러 장치를 마련하였다. 첫째, 산천어축제로부터 발생하는 수익은 군에 반납하거나 지역사회로 환원하게 하였다. 화천 산천어 축제로부터 발생하는 수익은 크게 축제프로그램 참여를 위하여 지불하는 참가비와 프로그램마다 설치되어 있는 매점으로 볼 수 있다. 프로그램 참여는 나라조직위가 운영하여 이로부터 발생하는 수익은 전액 군으로 반납하고, 각 프로그램마다 설치되는 매점은 나라조직위가 직접 운영하는 대신, 지역주민이 주축이 되어 있는 새마을운동, 적십자와 같은 지역사회단체에 맡겨 그로부터 발생하는 수익금을 지역사회로 환원하는 형태로 운영하고 있다. 결과적으로, 발생하는 수익은 다음년도의 산천어 축제 준비 또는 지역사회를 위한 공익적인 목적에만 사용되도록 하고 있는 것이다. 둘째, 나라조직위는 재단법인의 형태로 설립되었다. 특히 비영리 재단법인으로 설립함으로써 이권개입의 문제를 차단하고자 하였다. 나라조직위의 설립 형태에 관하여 운영 실무자인 K씨는 다음과 같이 설명하였다. "...사단법인의 형태로 할지, 재단법인의 형태로 할지 고민을 많이 했습니다. 조직위의 자립성을 생각하면 사단법인의 형태로 설립하는 것이 바람직하겠지만, 수익이 발생하면 분명히 이권개입의 문제가 생길 것이고 그러면 오래 지속되기 힘들 것이라 판단했습니다. 그래서 재단법인의 형태로 설립하기로 결정하였습니다."<sup>5)</sup>

## (2) 조직구조

나라조직위의 설립주체는 지방자치단체와 지역주민으로 볼 수 있다. 조직구조를 살펴보면 기획팀과 운영팀, 물빛누리사업부로 구성되어있는 축제운영본부 및 실무운영팀에 약 주민 50명의 직원이 소속되어 있으며, 화천군청 소속의 공무원 2명이 파견되어 행정 업무와 예산 집행 업무를 처리하고 있다. 나라조직위의 이사회는 16명으로 구성되어 있으며, 16명의 이사 중 화천군수와 부군수를 제외한 14명은 모두 지역 주민으로 구성되어 있다. 위원 총회는 이사회를 포함하여 약 76명으로 구성되어 있으며 주로 지역사회단체장 등으로 구성되어 있다.

실질적인 축제사업기획과 운영조직이 모두 지역주민으로 구성이 되어있어 이러한 조직구조는 지역주민이 나라조직위 설립주체로서 주도적인 역할을 하고 있음을 보여주고 있다. 나라조직위 설립 당시부터 지역주민이 지역축제사업을 계획하고 운영하는데 주역할을 하고 군 행정은 업무 지원의 성격에 가까운 역할을 하는 것으로 각 설립주체들의 역할을 명확히 하였다. 설립초기부터 관민의 명확한 역할분담과 이에 대한 참여주체들 간의 동의는 조직을 운영하는데 역할의 충돌이나 이해갈등을 미연에 방지 할 수 있었던 것으로 보인다. 또한 지역축제사업의 경우 지역의 특성을 관광상품화하는 것이기 때문에 사업을 기획하고 운영하는데 지역의 실정과 특성을 가장 잘 인지하고 있는 지역주민이 사업운영의 주축이 되게 함으로써 좀 더 효과적인 사업 추진을 가능케 하였다.

<그림 2> 나라조직위 조직도



자료: 나라조직위

5) 본 연구자와의 인터뷰에서 발췌하였음.

### 3) 운영단계

#### (1) 운영자원 동원 및 관리

운영단계에서 필요한 조직의 자원동원과 관리능력을 적정한 재원 및 인력자원 조달과 참여인력의 능력 배양 측면에서 분석하고자 한다.

첫째, 앞서 살펴본 바와 같이 비영리 재단법인으로 설립된 나라조직위의 운영예산은 화천군의 예산으로 책정되어 전액 지원되고 수익금도 전액 군으로 반납하는 형태로 운영되고 있다. 제1회 산천어축제 사업운영예산은 약7천만 원에서 시작되어 제3회 축제 때는 3억 원으로 대폭 증가했다. 매년 축제 방문객과 사업수익이 증가하면서 제7회 축제부터는 2배 이상의 금액인 약 7억 원으로 상승했다. 하지만 산천어축제가 국내뿐 아니라 국제적인 관심을 끌고, 축제 방문객이 150만 명을 육박할 정도로 그 규모가 커지면서 축제사업을 기획하고 운영하는 데 소요되는 자금은 배정된 관의 지원예산으로는 부족했다. 운영자금 확충방안으로 투자 내지 후원의 형태로 민간 기업으로부터 재원을 조달받는 것도 가능하지만, 제4섹터 사업 운영에 있어서 민간으로부터의 운영자금 조달은 마치 양날의 검과도 같다고 할 수 있다. 왜냐하면 부족한 자금을 조달 받아 축제 내용을 양적으로 확장 할 수 있다는 장점이 있지만 이와 동시에 민간의 투자금액 회수 요구로 인해 공공성을 추구하는 조직목적이 변질되고 주가 되어야 할 지역 주민이 자칫 소외될 수 있다는 위험이 있기 때문이다. 따라서 나라조직위의 경우 부족한 운영자금을 외부재원 조달에서 찾기보다는 보유자원을 절약하면서 소모성 예산을 절감하려고 노력하였다. 운영 실무자인 K씨는 이를 다음과 같이 설명하였다. "...재단법인으로 만들면서 버리는 것을 최소화 하자고 했습니다. 다른 지역에서 축제를 하고 나면 1회성 예산이 많아 물품들을 대여하거나 축제가 끝나고 나면 버리게 되는 거죠. 저희는 그런 것들을 다 회수해서 창고에 넣고 유지보수하며 활용할거는 활용하고 그러면서 그만큼 소요비용이 줄게 되는 거죠."<sup>6)</sup> 또한 축제 사업에 필요한 인력들을 타 지역에서 교육을 받고 있는 화천군 출신의 대학생들로 보충하여 학생들에게 재정적으로 도움을 줌으로써 지역인력양성에 기여하고 동시에 조직의 부족한 인력을 충원하고 있다. 현재 140-150명의 화천군 출신의 대학생들이 축제사업운영을 위한 인력으로 동원되고 있다. 그러나 자연환경에 주로 의존해 왔던 기존 축제 프로그램에서 더 나아가 다양한 계층의 관심을 끌 수 있는 새로운 혁신적인 프로그램 개발에 대한 요구가 점차 증대되고 있는 실정에서 이에 필요한 자금 조달과 전문적 인력확보의 문제는 향후 나라조직위가 사업을 운영하는데 중요한 과제로 남고 있다.

둘째, 나라조직위는 축제사업의 공공성에 중점을 두고 비영리 재단법인으로 설립되었기

6) 본 연구자와의 인터뷰에서 발췌하였음.



때문에 외부 이권 개입을 차단함으로써 조직의 설립 목적과 운영 방향이 변질됨을 막는 데는 효과적이었으나, 관의 한정된 재원을 가지고 축제사업을 기획하고 운영하는 데는 어려움이 따랐다. 이러한 상황에서 축제사업을 기획하고 관광콘텐츠를 개발하는데 참여주민들의 역량이 상당히 중요하게 나타났다. 산천어 축제의 경우 초기축제 개최부터 주민들이 주도로 축제 프로그램을 개발하고 기획했다. 실제 참여주민은 본 연구자와의 인터뷰에서 다음과 같이 설명하고 있다. “저희 (주민들)가 처음 축제사업을 시작했을 때 제일 고민했던 것은 돈도 없고 시설이라고는 자연밖에 없으니깐 다른 지역축제와 차별성을 두어야했는데 다른 지역축제들이 전시와 관람위주라면 우리는 체험위주의 프로그램을 운영했습니다... 중략 ...저희 아이디어로 만들어진 프로그램은 개발하신 분들이랑 모여서 계속 테스트 해보고 몇 차례의 검증을 통해서 이게 괜찮을 것 같다 하면 축제에 도입하였습니다.”<sup>7)</sup> 축제사업에 참여주민들의 역할이 중요해지자 지역주민들의 역량 강화를 위하여 산천어 축제 아카데미를 운영하여 지역주민에게 관련 교육 및 훈련도 자체적으로 시행하였다. 그러나 이러한 교육들은 축제 개최 전에 일시적으로 시행되었고 전문적인 교육보다는 대부분 새로운 아이디어 교류 및 지역개발방안에 대한 토론을 중심으로 이루어졌다. 또한 지역주민들은 외부전문가의 자문이나 외부지원의 효과에 대해서는 회의적인 반응을 보였다. “외부 전문 기획사에서 기본적으로 가지고 있는 (관광 프로그램) 틀이 있는데 그 틀에 맞추면 쉽게 운영이 되긴 합니다. 하지만 그들은 외부인으로 지역에 대해서나 자연환경 특성에 대해 잘 모르니 기획사 운영대로 성공한다 해도 지속적으로 상용화되기 어렵습니다. 외부 전문가들을 초빙하여 의견을 들어도 주로 하시는 말씀이 외국 축제를 보시고 이렇게 하면 잘될 것이다 말로는 하지만 실제로 지역의 실정상 실행이 매우 어려운 것들 이었습니다.”<sup>8)</sup>

## (2) 조직운영형태

제4섹터의 조직운영형태를 분석하기 위해서 나라조직위의 운영형태를 참여주체의 자율성과 개방적인 의사소통으로 나누어 살펴보고자 한다.

첫째, 나라조직위의 관민 구성원들은 조직운영 및 의사결정 체계에서 서로 대등한 위치에서 협업을 하고 있다고 할 수 있다. 설립초기부터 관 행정이 조직을 통제하는 관리자의 입장보다는 주민참여자들의 운영을 지원을 해주는 보조자의 역할을 하게 되면서 참여 지역주민들의 자율성이 보장 되었다. 비영리 재단법인으로 설립된 나라조직위는 화천군의 통제 하에 예속된 조직이라 할 수 있으나 관민 참여주체 간의 수평적인 의사소통체계를 갖추고 지역주민

7) 본 연구자와의 인터뷰에서 발췌하였음.

8) 본 연구자와의 인터뷰에서 발췌하였음.

이 좀 더 자율적으로 조직을 운영하게 함으로써 관 행정과 호혜적 협력관계를 형성하게 했다. 축제 기간 동안 각 프로그램에는 공무원과 주민단체가 일대일로 팀을 구성하여 협업을 하고 있었으며 이러한 협업이 상하관계에서 이루어지지 않고 서로 대등한 관계에서 친밀하게 이루어져 좀 더 유연하게 축제사업을 운영할 수 있도록 하였다.

둘째, 축제사업운영과 관련된 주요 의사결정은 최종적으로 나라조직위 위원총회에서 이루어지고 있으나 다양하고 개방된 의사소통채널을 통해서 주민들의 의견이 반영되고 있었다. 축제운영에 관련 의사결정은 우선적으로 나라조직위에서 하지만 대부분의 실무진들이 지역 주민들로 구성이 되어있어 이들의 의해서 1차적으로 기본계획이 만들어지고 이사회가 최종적으로 검토 후 승인을 하고 있다. 나라조직위 실무진들은 조직위 홈페이지에 '군수에게 말한 다'라는 온라인 주민소리함을 만들어 지역축제사업과 지역사회문제에 대한 주민들의 의견을 바로 수렴하게 할 수 있도록 하였다. 매 회 축제 종료 후에도 지역주민 500명과 함께 토론회를 열어 축제기간 동안의 문제점과 해결방안을 모색하였다. 초기축제 경우 지역주민들을 무작위로 선출하여 선출된 주민들에게 축제에 관련한 아이디어나 의견을 수렴하는 주민의 의견 단 제도를 실시하였으나 현재는 조직위 이사회에서 직접 주민들 만나 의사소통을 하며 그 역할을 대신하고 있다. 이 밖에도 조직위 홈페이지를 통하여 방문객들로부터 다양한 의견을 수렴하고 이를 즉각적으로 축제 운영에 반영하고 있다. 이러한 나라조직위의 개방된 의사소통 체계 구축은 지역주민의 자발적 참여를 이끌어 내고 있다고 할 수 있다. 공식적인 절차를 거치지 않고서도 주민들은 언제든지 나라조직위 사무실이나 관 행정 사무실을 방문하여 화천 산천어 축제를 발전적으로 이끌어 갈 만한 의견을 자유롭게 개진하며, 이에 대한 수렴 과정 역시 매우 신속하게 이루어지고 있다. 지역주민과의 활발한 의사소통에 관하여 나라조직위의 실무자인 L씨는 다음과 같이 소개하고 있다. "이 곳 주민들의 대부분이 연로하시고 많이 공부하지 않은 분들이라, 공식적인 참여 루트를 만들면 오히려 지역 주민의 참여가 위축될 수 있다고 생각했다. 자연스럽게 항시적으로 의견을 반영할 수 있도록 하였다. ... 중략 ... 지역 주민의 관심은 축제기간 뿐만이 아니라 연중 지속된다. 처음에는 성공가능성이 낮다고 판단해서 지역주민들이 참여를 하지 않으려 했다. 그렇지만 요즘은 신이 나서 지나가다 사무실에 들러 의견을 주시기도 하고, 길가다가 마주쳐 인사하다가도 의견을 주시기도 한다."<sup>9)</sup>

### 3. 성공조건과 제약조건

본 연구는 화천군 나라조직위 사례를 통해서 제4섹터 주도의 지역개발사업이 성공적으로

9) 본 연구자와의 인터뷰에서 발췌하였음.

추진되기 위해서 어떤 잠재적인 요인들의 의해 제약을 받는지 혹은 어떤 조건들이 중요하게 작용하는지를 검토하였다. 대상 지역의 특성과 사업 성격에 따라 제약 및 성공 조건에는 다소간의 차이가 존재할 수 있으나, 제4섹터 추진에 있어서 운영자원 조달과 초기 주민의 자발적 참여가 중요한 제약조건으로 작용할 수 있다. 반면 지역문제의 크기와 분포 및 사업의 타당성, 지방자치단체장의 리더십, 참여주체들과 조직목표의 적합성, 관민의 협력 분위기, 참여주민의 자율성, 개방적인 의사소통 등이 제4섹터가 성공적으로 실현될 수 있는 조건으로 나타났다.

## 1) 성공조건

### (1) 지역문제의 크기와 분포 및 사업의 타당성

나라조직위가 설립된 이유에는 화천군 지역경제 위기극복에 대한 공공수요가 높아지면서 이를 해결하기 위한 대안에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 화천군과 지역주민이 경험한 극한 지역경제의 상황은 지역사회의 주요문제가 되었고 지역사회가 이를 해결하기 위한 방안을 모색하면서 화천군의 지역적 특성을 반영한 산천어 축제사업을 추진하였다. 외부 투자자본 유입 없이 지역 내 제자원만으로 운영되는 지역축제사업은 수익성보다는 공공성을 우선으로 하기 때문에 이러한 공공사업을 운영하기 적합한 비영리 재단법인 형태의 나라조직위가 설립될 수 있었다.

### (2) 지방자치단체장의 리더십

나라조직위는 화천지역 출신인 군수가 주민들과 함께 지역경제를 회복하려는 강력한 의지에서 설립되었다. 초기 지역축제사업에 대한 주민들의 회의적인 시각과 낮은 참여율에도 불구하고 군수의 적극적인 자세와 리더십으로 지역축제사업이 계획이 되면서 나라조직위가 설립될 수 있었다. 또한 나라조직위의 경우 화천군수가 혁신적인 마인드를 가지고 지역주민의 역량을 결집하고 신개념의 관광프로그램을 개발하여 그 수혜를 지역사회가 입게 함으로써 주민들의 신뢰가 바탕이 된 강력한 리더십 확보가 가능하였다. 이처럼 지방자치단체장의 혁신적인 마인드와 확고한 리더십은 지역주민참여의 성과를 성공적으로 이끌어내는 데 중요한 역할을 한다.

### (3) 관민 협력분위기

제4섹터는 지방자치단체와 주민이 얼마나 협조하여 시너지 효과를 창출하는가에 성과가

좌우된다고 할 수 있다. 나라조직위 구성원들 대부분이 화천군 지역 출신 배경을 가지고 있었기 때문에 나라조직위 설립 이전부터 관 행정과 지역주민 간에 유대감과 신뢰 형성이 가능했다. 특히 화천군은 작은 지역공동체 사회로 지역주민들 간의 유대감이 높다고 할 수 있기 때문에 나라조직위를 설립하고 운영하는데 발생하는 조직 주체들 간에 갈등 해소가 빠르고 그로 인해 협력 시너지를 극대화할 수 있었던 것으로 판단된다. 나라조직위 관계자는 본 연구자와 인터뷰에서 관민 참여주체들 사이에서 발생하는 갈등해결에 대해서 다음과 같이 밝히고 있다. “각 축제프로그램마다 사회단체, 군청소속 공무원들이 있는데 의견차이나 의사소통과정에서 문제점이 생기기도 한다....중략...사실 갈등이라기보다는 서로 일 배분과 할당 면에서 경계하는 것에 가깝다. 그런 일이 발생하면 서로 자라면서부터 잘 알고 지내오던 사이이기 때문에 회식이나 개인적인 대화의 자리를 마련해서 곧 잘 풀고는 한다.”<sup>10)</sup>

#### (4) 참여주체들과 조직목표의 적합성

기존에 제3섹터방식의 지역개발은 참여주체인 민간기업과 공공부문이 가지는 상이한 목표로 인해 상호 갈등이 발생하여 관민이 공동으로 사업을 추진하는데 한계에 부딪히는 경우가 많았다. 때문에 다양한 참여주체가 협력하여 지역개발을 추진하는 방식의 경우 참여 주체간의 목표 일치는 중요한 선행 요건이라 할 수 있다. 화천군의 경우 관 행정과 주민 대다수가 공통된 지역사회 문제 인식과 해결 의지에서 지역개발사업이 시작된 것이기 때문에 이를 반영한 나라조직위의 목표는 설립시기부터 명확하게 제시되었다. 따라서 조직과 조직 구성원, 그리고 구성원간의 목표 일치는 제4섹터가 제3섹터에 비해 갖는 강점이라 할 수 있다.

#### (5) 참여주민의 자율성

나라조직위 설립 시 참여주체인 관과 주민의 동일한 목표와 조직 내 명확히 할당된 역할분담은 참여주체들 간에 독립성과 자율성 확보를 용이하게 했다고 할 수 있다. 제3섹터의 경우 공공성과 수익성을 동시에 달성을 하면서 공공성 확보를 위해 관의 간섭으로 기업의 자율성과 독립성이 저해 되는 문제점이 나타났다. 그러나 나라조직위의 경우 관의 소속 하에 있으면서도 관과 주민이 대등한 위치에서 협력하고 주민들이 자율적으로 축제를 계획하고 운영할 수 있도록 관 행정에서 지원해주는 방식으로 상호협력의 시너지 효과를 높여왔다.

10) 본 연구자와의 인터뷰에서 발췌하였음.

## (6) 개방적인 의사소통

나라조직위는 지역 주민들과 다양한 채널을 통하여 소통을 하고 의사결정과정에서 주민의 의견을 반영하여 축제사업에 대한 전략과 방향에 대하여 합의형성을 가능하게 했다. 개방적인 소통 창구를 통하여 주민들은 축제의 발전 방향에 관한 다양한 아이디어를 자유롭게 제안할 수 있었고 자유로운 의견 개진은 화천군 지역 주민뿐 아니라 화천군에 거주하지 않는 외부 민간인에게도 개방되어 있었다. 이러한 나라조직위의 운영방식은 지역축제사업이 성장하는데 있어 매우 효과적이었다 할 수 있다.

## 2) 제약조건

### (1) 운영자원 조달

나라조직위는 외부로부터 운영자원을 조달하여 양적으로 팽창하는 대신, 축제를 내실화하고 지역주민들이 핵심인력이 되어 축제 프로그램을 개발하고 주민들 역량강화를 위한 교육도 자체적으로 실시함으로써 부족한 운영자원 문제를 극복해 오고 있다. 하지만 한정된 관의 지원 예산과 운영자원 부족은 지역축제사업을 좀 더 확장하고 질적인 성장을 이루는데 제한이 되었다. 지역축제사업의 경쟁력을 지속하기 위해서는 끊임없이 새로운 축제 콘텐츠나 혁신적인 관광 프로그램 개발이 요구되는데 이에 소요되는 높은 비용 때문에 시도되기 힘든 경우가 많았다. 새로운 프로그램 개발이나 축제사업을 전문적으로 운영하기 위해서는 지역주민 전문가 배양을 위한 교육시스템을 구축하거나 지역주민의 능력 개발을 위해 지속적인 투자가 이루어져야 하지만 부족한 운영자금으로 추진하기에는 한계가 있었다. 또한 나라조직위를 운영하는 직원들의 복리 개선이 필요하다는 지적도 있어 조직의 인력확보나 관리에 문제점을 드러냈다.

### (2) 초기 자발적 주민 참여

나라조직위는 지역주민의 자발적 참여로 인해 성공적으로 설립되고 운영될 수 있었지만 초기 축제사업을 회의적으로 보았던 지역주민의 참여율은 매우 낮았다. 산천어축제사업이 마침내 예상보다 큰 성공을 거두자 그 후부터는 자발적인 주민 참여가 활발히 이루어졌다. 일반적으로 지역 주민들에게 있어 지역문제에 대한 인식은 되어 있음에도 불구하고 지역개발사업 참여 경험이 없기 때문에 성공가능성에 대한 불신이 존재할 수 있으며, 이는 주민 참여를 저조하게 하는 요인이 될 수 있다. 따라서 제4섹터가 성공적으로 추진되기 위해서는 초기의

주민 참여를 어떻게 이끌어내느냐가 중요한 과제가 될 수 있다. 또한 단순히 주민 참여율을 높이는 것에 그치는 것이 아니라 주민의 참여를 자발적인 형태로 유도하고 지역개발사업에 주민이 수동적으로 참가하는 것이 아니라 주인의식과 책임감을 가지고 참여하도록 하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

## V. 결론 및 시사점

지방자치제도가 실시됨에 따라 정부 주도하에 일괄적으로 추진되었던 지역개발은 지역 내 자원을 활용하여 내생적인 지역개발을 추구하는 방식으로 전환되면서 지역개발패러다임의 변화를 맞이했다 할 수 있다. 최근 주민들의 의사를 반영하고 주민참여를 통해 지역 문제를 해결하고 지역활성화를 도모하려는 지역사회 기반형 지역개발이 주목받고 있다. 특히 지역개발의 효과적인 수단으로 여겨지는 지역관광개발의 경우 지역주민 참여와 협력은 성공적인 지역개발뿐만 아니라 지속가능성 확보의 필수조건이라고 할 수 있다.

본 연구는 강원도 화천군의 지역관광개발 성공사례를 통하여 지역개발의 새로운 패러다임으로 제4섹터 활용의 유용성을 제시하고 있다. 기존에 관민합동개발방식으로 추진되었던 제3섹터는 지역개발사업을 위한 민간자본 유치에 용이하고 효율적이고 신속성을 지닌 운영이 가능하다는 이점에도 불구하고 공공성 확보의 어려움, 불분명한 책임소재로 인한 안이한 경영, 대상 집단의 지지와 협조 부재 등으로 활성화에 어려움을 드러냈다. 그동안 현실적으로 취약한 지방재정자원으로 지역개발사업을 추진하기 어려웠기 때문에 경제적자본이나 물리적 자원과 같은 인프라 확보 측면에서 제3섹터의 유용성이 인정되었으나 본 연구의 사례분석에서 제시되었듯이 지역사회 구성원 간의 신뢰나 협력과 같은 사회적 자본의 형성은 지역개발 사업을 추진하는데 필수적이라 할 수 있다. 제4섹터는 이러한 지역의 사회적 자본을 활용해서 1) 지역개발사업의 공공성을 유지 할 수 있고, 2) 공익이라는 동일한 목표로 지역사회의 합의와 협력을 통해 시너지 효과를 극대화시킬 수 있으며, 3) 지역개발사업에 주민이 참여함으로써 지역사회의 주인의식을 고취하고 사업운영에 대한 책임감을 강화하여 자발적인 주민 협력의 선순환 구조를 구축할 수 있다. 제4섹터의 이점들은 지역개발에서 제3섹터가 안고 있는 한계점을 보완할 수 있으며 지역실정에 적합한 지역경영과 지역혁신을 지속적으로 지역사회가 주도하게 함으로써 좀 더 성공적인 지역개발을 도모할 수 있도록 한다.

본 연구의 사례분석을 통해 제4섹터가 성공적으로 추진되기 위해서는 지역문제의 크기와 분포 및 사업의 타당성, 지방자치단체장의 리더십, 참여주체들과 조직목표의 적합성, 관민의

협력 분위기, 참여주민의 자율성, 개방적인 의사소통 등이 필요한 조건으로 나타났다. 반면에 부족한 운영자원과 초기 자발적인 주민참여의 어려움은 제4섹터가 설립되고 운영되는데 제약조건으로 나타났다. 이러한 분석결과를 바탕으로 제4섹터가 활성화되기 위해서 다음과 같은 방안을 제언할 수 있다.

첫째, 지방자치단체들은 지역의 상황과 지리적·환경적 특성에 맞추어 지역 내의 각종 물적·인적 자원을 효율적으로 활용하는 방향에서 내생적 지역개발전략을 수립해야 한다. 외부 전문가, 첨단기술 및 자본 집약적 중심의 지역개발방식에 의존하기보다는 지역사회 참여를 통해 지역 내 고유 지식, 인력, 기술, 자원을 합리적으로 활용하는 방향에서 지역혁신과 지역개발을 이루어 낼 수 있는 전략적인 정책수립이 필요하다고 볼 수 있다.

둘째, 지역주민 주도형 지역개발사업을 실행하려는 지방자치단체장의 적극적인 태도와 의지를 고무시키기 위해서 중앙정부에서 지방자치단체들을 대상으로 교육, 재원 지원, 인센티브 제공 등의 정책 프로그램을 실시 할 필요가 있다. 정부의 지원 프로그램은 지역주민 주도의 개발사업을 자극하고 유도하는 목적으로 시행되어야 할 것이다.

셋째, 지속적인 지역개발을 위해서 지방자치단체는 주민참여의 촉진제 (facilitator) 역할을 수행해야 하며 자발적 주민 참여를 독려하고 지역사회에 대한 주민의식을 고취하도록 유도해야 한다. 지역개발계획 수립과정에서 주민의 의사와 기대를 반영하는 것뿐만 아니라 지역개발사업을 지역주민들이 주도적으로 직접 기획하고 운영하도록 주민참여를 이끌어 내고 지원을 해주는 것이 중요하다. 이를 위해 지방자치단체들은 시민단체나 주민조직과 함께 지역개발사업추진위원회 등을 구성하여 사업전반에 대한 협의, 결정 등을 함께하거나 개발사업 시행을 위하여 지역시민공동체를 참여시킨다. 초기 지역주민들의 참여율을 높이기 위하여 지역주민들에게 경제적인 수혜나 다른 혜택을 제공하여 주민 참여를 유도 하는 것도 차후에 자발적 참여를 촉진할 수 있는 좋은 방법이 될 수 있다.

넷째, 지방자치단체들은 지역의 사회적 영역들의 참여를 확대하여 사회적 자본 강화를 통한 부족한 재원과 인력을 확보해야 된다. 장기간 많은 재원과 자원이 투입되는 지역개발사업은 지방자치단체의 노력만으로 이루어질 수 없기 때문에 지역사회 다양한 구성원들의 협력과 지지가 필요하다. 지역주민, 비영리 시민단체, 지역공동체 조직, 공익사회단체 등과 상호 협력하여 지역개발사업을 추진하기위한 자원을 조직하고 이들의 협력을 통한 사회적 혁신활동을 촉진한다.

마지막으로, 지역개발사업에서 지방자치단체들이 주민참여를 높이고 주민들과의 협력을 통해 높은 시너지 효과를 창출하기 위해서는 지역행정에 대한 주민들의 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 지방행정의 신속성과 투명성, 그리고 주민들과의 개방적이고 수평적인 의사소통은 관 행정과 주민 간의 상호협력을 위한 신뢰형성에 매우 중요하다고 할 수 있다. 지역개발사

업에 대한 수익처리와 운영예산 지출 등에 대한 지방재정의 투명성을 강화해야하며 관료의 부정부패, 행정의 비밀주의와 같은 지방행정에 대한 불신의 소지를 없애야 한다. 또한 다양한 온라인·오프라인 소통채널을 구축하여 주민들의 자유로운 의견을 수용하고 신속히 반영하여 주민들의 신뢰와 협조 안에서 지역개발사업이 추진될 수 있도록 한다.

본 연구는 단일 사례를 분석했기 때문에 제4섹터의 성패에 영향을 미치는 다른 요인을 간과할 수 있다는 측면에서 한계점을 지닌다. 또한 강원도 화천군의 경우 작은 규모의 지역사회로 지역공동체의 유대감이 타 지역에 비해 유달리 높다고 할 수 있기 때문에 사례가 지니는 특수성이 있다고 볼 수 있다. 국내에서 제4섹터 주도의 지역개발 성공사례는 아직 흔치 않기 때문에 향후 좀 더 다양한 사례 탐색과 연구를 통하여 일반화된 결론 도출을 위한 노력이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 한계점에도 불구하고 본 연구는 제3섹터에 의존할 수밖에 없었던 기존 자본집약적 형태의 지역개발방식에 대한 대안으로 사회적 자본을 강조한 제4섹터 주도의 지역개발 패러다임 연구에 시금석이 되었다는 점에서 큰 의의를 갖는다.



## 【참고문헌】

- 강남호. (2002). 지역개발을 위한 제3섹터의 활성화 방안-익산지역을 중심으로, 『산업경제연구』, 15(6): 281-295.
- 강형기. (2005). 관광개발의 새로운 패러다임. 『한국관광정책』, 20: 14-22.
- 고동완. (2009). 사회적 자본 구축을 위한 지속가능한 농촌관광개발 모형. 『관광학연구』, 33(5), 411-431.
- 고승익·홍봉기. (2004). 관광개발에 있어서 지역주민의 참여에 관한 연구. 『제주도 연구』, 26: 119-143.
- 김길수. (2001). 제3섹터 방식에 의한 지역관광개발에 관한 연구: K시의 M랜드 조성사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 13(3): 159-177.
- 김남조. (2007). 지역중심형 관광개발 체계 평가와 향후 과제. 『한국관광정책』, 28: 10-18.
- 김성진. (2000). 『지속가능한 관광과 지역주민 참여』. 서울: 일신사.
- 김정렬. (2005). 지역발전 패러다임의 전환과 지방정부의 책임성: 광양시를 중심으로. 한국거버넌스학회 발표논문: 3-34.
- 김중수. (2010). 도시 및 지역개발에서의 주민참여확대방안. 『도시 및 지역개발에서의 주민참여 확대방안』, 10(2): 51-67.
- 김영환. (1996). 제3섹터의 활성화 방안. 『지역발전연구』, 1: 41-60.
- 김태현·박숙진. (2011). 지역경제 활성화를 위한 관광자원개발과 관광정책의 역할. 『한국콘텐츠학회논문지』, 11(5): 403-412.
- 김향자. (2010). 『관광개발 주체 간 협력방안: 공공형 관광개발 사례를 중심으로』. 서울: 한국문화관광연구원.
- 김현호·조순철. (2004). 축제마케팅과 지역발전: 함평나비축제의 특성과 과제. 『한국지역개발학회지』, 16(4): 209-232.
- 김희연·신산철·신지혜. (2009). 『경기도 화장시설 건립모형 연구』, 경기개발연구원 정책연구.
- 박서호. (1988). 『지역발전론』. 서울: 녹원출판사.
- 박종환·윤대식·이종열. (2000). 『지역개발론』. 서울: 박영사.
- 신동주. (1997). 『주민참여에 의한 관광개발방안』. 강원도: 강원개발연구원.
- 심원섭. (2005). 지역혁신 정책 내 관광의 활용사례와 지역관광혁신체계 구축방안. 한국관광학회 발표논문: 23-45.
- 안종철·이성호. (2003). 관광단지개발에 있어서 주민참여방안에 관한 연구. 『도시연구보』, 14: 89-98.
- 유광민. (2006). 농촌관광마을에서 사회자본과 리더십-사례연구. 『관광연구논총』, 18, 177-199.

- 유광민·김기완·김남조. (2008). 관광개발사업에서의 지역주민참여 성공요인 분석. 『2008년 제 31차 대한관광경영학회 정기학술발표대회 학술연구발표 논문집』: 449-460.
- 유인혜·고동환. (2009). 지역사회 기반형 관광개발에 있어서 지역주민의 환경인식, 참여와 통합의 관계. 『관광학연구』, 33(1): 157-179.
- 윤영진. (1997). 지방재정확충방안으로서의 제3섹터 모형. 『한국행정학보』, 27(3): 213-240.
- 윤주·최승담. (2013). 사회적 자본이 지역사회 관광개발 성과에 미치는 영향. 『관광학연구』, 37(4): 77-96.
- 윤태범 (2002). 『거버넌스의 이해』. 서울: 대영문화사: 197-244.
- 이걸재, (2005). 주민주도형 지역축제 활성화 방안: 매천문화제를 중심으로. 『정창보충』, 14: 487-499.
- 이기우·김상미. (1991). 지방행정에 있어서 공사혼합기업에 관한 연구. 서울: 지방행정연구원.
- 이연택. (2004). 국가관광정책에 있어서 지역주민참여에 관한 연구: 정책과제 도출. 『관광학연구』, 28(3): 143-160.
- 이종열·이재호·변일용·김인. (2005). 주민중심적 지역개발 전략: 울산광역시 강동권 개발사례를 중심으로. 『지방정부연구』, 9(3): 139-153.
- 임경수. (2012). 사회적 자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을 운동. 『지방행정연구』, 26(3): 27-58.
- 소진광. (1999). 사회적 자본형성을 위한 지역사회개발논리. 『지역사회발전학회논문집』, 24, 29-47.
- 서순탁. (2002). 사회적 자본 증진을 위한 도시계획의 역할과 과제. 『국토연구』, 33, 73-87.
- 정봉섭·여정대·김재호. (2011). 관광개발 추진과정에 있어서 지역주민 참여와 통합에 관한 연구. 『관광학연구』, 35(1): 125-144.
- 정우식·여홍구. (2010). 지역관광개발의 효율적인 추진방안에 관한 연구. 『한국도시행정학회 도시행정학보』, 23(3): 143-166.
- 정은희. (2009). 사회적 증권거래소(사회적증시)설립 방안 연구. 『사회적기업연구』, 2(2):86-104.
- 정찬중·강인호. (1999). 『관광학원론』, 서울: 형설출판사.
- 정하용. (2007). 지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안. 『한국지역개발학회』, 19(3): 1-30.
- 정환용. (2001). 『계획이론』, 서울: 박영사.
- 한표환·박희정. (1999). 『지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발』, 서울: 한국지방행정연구원.
- 허향진·현용호·허성철. (2005). 주민참여의식에 따른 지역경제여건, 지각된 편익·비용, 관광개발 유형간의 구조모델분석. 『관광학연구』, 29(3): 229-250.
- 홍민선. (2011). 지역문화축제를 통한 지역발전전략. 『한국행정사학지』, 28: 171-201.

- Escobar, J. J. and Alfonso. C. M. G. (2011). Social Economy and the Fourth Sector, Base and Protagonist of Social Innovation. *CIRIEC-Espana, Revista de Economia Pulica, Social Cooperativa*, 73: 33-60.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Values and the Creation of Prosperity*. NY: Free Press.
- Putnam. R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton. NJ: Princeton University Press.
- Mitchell, R. E., Reid D. G. (2001). Community Integration: Island Tourism in Peru. *Annals of Tourism Research*, 28(1): 113-139.
- Williams, C. C. (2008). Developing a Culture of Volunteering Beyond the Third Sector Approach. *Journal of Voluntary Sector Research* 1(1): 25-44.
- \_\_\_\_\_. (2010). Harnessing Voluntary Work: A Fourth Sector Approach. *Policy Studies* 23(3): 247-260.
- 丸山康人. (1995). 일본의 지방자치와 제3섹터. 지역발전연구센터 제5차 팔공포럼 국제학술 심포지엄.
- 岩崎恭典 (1995). 일본 지방자치 경영의 사례 연구. 지역발전연구센터 제5차 팔공포럼 국제학술 심포지엄.

