

# 지역신도시의 정체성과 경쟁력 조기확보를 위한 축제의 역할과 방향성에 관한 연구

## - "내포신도시"의 경우를 중심으로 -

설기환\*, 박명혜\*\*, 유석호\*\*

청운대학교 방송영상학과\*, 청운대학교 사회복지학과\*\*, 공주대학교 게임디자인학과\*\*

### The Studies on the role and direction of the festival for early securing of competitive identity in new urban city

#### - Focusing on the case of the Naepo new city in Chungnam -

Sul Gee-Hwan\*, Park Myung Hea\*\*, Ryu Seuk-Ho\*\*

Dept. of Broadcasting & Image, Chungwoon University\*

Dept. of Society & Welfare, Chungwoon University\*\*

Dept. of Game Design, Kongju National University\*\*

요 약 충남의 도청이전이 추진되어 지역의 균형발전을 기본이념으로 하여 지형적으로 충남의 중심부인 홍성과 예산지역에 ‘내포신도시’가 조성 중에 있다. 2단계의 종료연도인 2015년의 목표달성이 거의 20%의 수준에 머무르고 있다. 그 원인은 매우 복잡하겠지만, 중앙정부의 중앙정부기관이전과 세종특별자치시를 건립하면서 충남이 정책적 지원 대상에서 제외된 것이 가장 큰 원인이 된 셈이다. 이런 문제점을 해소하기 위해서는 중앙정부차원의 혁신도시건설에 준하는 지원이 필요하다. 또한, 자체적으로 국·내외의 지역도시들이 축제를 통하여 지역의 브랜드와 경쟁력을 만드는 것처럼, ‘내포신도시’만의 정체성과 첨단산업단지를 안고 있는 글로벌 지역의 첨단기술이 아우르는 축제를 핵우산으로 삼아 위기를 기회로 전환하는 전기를 마련하여야 한다. 본 연구는 이런 전략의 뒷받침이 되는 분석과 실질적으로 추진가능한 혁신전략과 축제의 방향성에 대해서 제시하여 ‘내포신도시’의 현안문제를 해결하는데 도움을 주고자 한다.

주제어 : 지역축제, 지역신도시, 내포신도시, 지역혁신, 도시브랜드

**Abstract** Movement of Province Government Office of Chungcheongnam-do is pursued to balance regional development of South Chungcheong Province. The Head Office was built in Naepo area(Hongsung & Yeasan) which is located in the center of Chungnam geographically to promote balanced regional development. Stage two goals for 2015 of city construction is staying at the level of 20 %. The cause is very complicated, but it can be explained by central government agencies in the establishment of the Sejong City and relocation of the central government policy support. This study is looking for new strategies to get competitive power and Regional Festival which leads the mood and industry in the new city, Naepo.

**Key Words** : Festival, New Urban City, Naepo New City in Chungnam, Regional Innovation, City Brand

\* 본 논문은 2013학년도 청운대학교 학술연구조성비의 지원을 받아서 진행되었음.

Received 26 March 2016, Revised 29 April 2016

Accepted 20 May 2016, Published 28 May 2016

Corresponding Author: Park Myung Hea

(Dept. of Society & Welfare, Chungwoon University)

Email: paper@policy.or.kr

ISSN: 1738-1916

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## 1. 서론

### 1.1 연구배경과 목적

#### 1.1.1 연구배경

1980년대 이후부터 지역불균형 해소를 위해서 중앙정부와 지방정부의 다양한 정책이 시행되었다. 산업단지나 주거지역 조성, 항구 또는 공항의 개발과 정부중앙기관의 이전 등으로 지역의 발전과 정체성을 확보하는 계기가 될 것을 기대한 것이다. 이 과정에서 지역에 새로운 산업과 기간시설이 신설되어 경제발전과 인구의 증가와 같은 긍정적인 효과도 있으나 환경의 폐해와 역사·문화적 정체성을 훼손하는 역효과도 나타나고 있다.

비교적 큰 대도시의 형성과정에는 문화와 교육을 배려한 시설과 프로그램이 마련되지만 유입인구에 대한 배려나 도시 균형적 고려가 대부분이고 기존 지역과의 역사·문화적 정체성을 고려한 체계성이 결여되어 있다. 중소도시의 경우에는 목표한 도시의 형태를 이루는 것도 어려워져 역사·문화의 문제는 거의 고려 대상에서 배제된 상태로 새로운 도시가 형성되는 형편이다.

충청남도 1896년 8월 4일에 전국을 8도제에서 13도제로 개편하면서 정성명칭을 가지게 되었고 공주에 있던 도청은 1932년 10월 1일에 대전으로 이전하였다. 1989년 1월 1일에 대전시와 대덕군을 대전직할시로 승격하여 사실상 대전시는 충청남도에서 분리되었으므로 충남도청을 이전해야 하는 과제가 필연이 되었다. 충남의 균형발전을 이전의 기본방향으로 설정하여 충남의 지리적 중앙에 위치한 홍성과 예산에 걸쳐있는 지역이 이전지로 선정되었다. 2006년부터 예정지역 지정공고를 시작으로 신도시 건설이 시작되어 2010년에 '내포 신도시'로 공식명칭이 확정되었다.

'내포신도시'는 지역균형발전의 통합형 행정도시(Administrative city), 첨단산업도시(Technopolis, High-tech city), 고품격 건강복지도시(Welbeing city), 친환경적인 생태도시(Eco-city), 유비쿼터스 도시(U-city), 안전한 도시(Safe city)의 6가지 전략과 3단계(조성:2006-2013, 발전:2014-2015, 정착:2016-2020)로 추진하여 10만의 혁신도시를 형성하는 계획으로 추진되고 있다 [ 1 ].

그렇지만, 1단계의 도청 및 유관기관 이전과 공공편익 시설 조성은 무난히 추진되었으나, 2단계의 자족기능 활성화를 위한 2015년까지의 목표는 대학유치를 포함하여

7만 3천명의 인구유입 등의 목표달성이 미미한 실정이다. 2단계의 과정을 바탕으로 추진되어야 할 3단계의 산업단지 및 병원 유치 등 자족형, 지역선도형 신도시로서의 기능을 확보하는 것이 거의 불가능에 가까운 상황에 놓여 있다.

#### 1.1.2 연구목적

우리나라는 2000년대 초에 지역혁신을 지역균형발전이라는 정책으로 시작하였다. 그 중요한 정책의 한 축이 중앙의 공공기관을 지방으로 이전하여 지역의 발전을 꾀하는 것이었다. 충청남도는 중앙의 공공기관이전 대상에서 제외되었다. 그 이유는 지역 내에 세종시가 건설되어 중앙정부와 정부기관이 이전해 오기 때문이다. 지역의 균형발전이라는 관점에서 보면 지형적 균형이 되는 지역에 중앙정부와 유관 기관이 온다는 관점에서는 균형성이 있어 보인다. 하지만, 충남의 입장에서 본다면 충남에서 세종시가 분리되고 주변의 도민이 세종시로 빨려드는 불균형이 심화된다. 그런 영향이 앞에서 언급한 '내포신도시'의 목표달성이 어려운 중요한 원인의 하나임이 분명하다. 당시에 세종시의 성격에 대한 정치적인 문제가 첨예하게 대립되어서 충남지사가 사의를 표명하는 등의 복잡한 문제가 야기되어서 제대로 따져보지 못한 문제가 현상으로 드러난 결과이다.

'내포신도시'를 충남도청 도시로 자리매김할 것이 아니라 지역의 혁신도시로 인식하고 이에 걸맞는 중앙정부의 지역혁신을 위한 지원을 얻기 위한 구체적인 제안에 대한 연구가 이루어져야 한다.

또한 '내포신도시'의 가장 큰 전략이 지역균형발전의 통합형 행정도시인데, 이미 행정복합도시로 제자리를 잡은 '세종특별자치시'가 "대한민국의 새로운 중심 행복도시 세종"을 표방하며 인구의 유입과 도시형성에 박차를 가하는 가운데 있다. 충북과 인접한 연기군의 자리에 형성된 '세종특별자치시'의 인구는 20만 명을 넘어서 지속적으로 유입되고 있지만 '내포신도시'의 인구는 2만명 내외로 새로운 도시전략을 필요로 하는 시점이다<sup>1)</sup>.

1) 기본계획에 의하면 2단계인 정착단계가 마무리되는 2015년에 73,932명의 인구유입이 이루어져야 했다. TV조선은 부동산 중개업자의 인터뷰를 인용하여 2016초에 인구 2만명 정도에 그치고 있다고 보도했다. [http://news.tvchosun.com/site/data/html\\_dir/2016/04/18/2016041890099.html](http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2016/04/18/2016041890099.html)

이미 도시의 브랜드를 '내포신도시'로 확정된 것은 분명히 신도시의 중심개념을 내포문화를 중심으로 하겠다는 의지가 담겨있다. 행정복합도시로서의 비교우위를 가질 수는 없으나 분명한 문화적 비교우위를 중심으로 새로운 교육·문화도시로 자리매김하기 위한 전략을 수립하는데 필요한 기초연구가 필요하다.

## 1.2 연구방법과 범위

### 1.2.1 연구방법

정책적으로 형성되는 신도시의 현상을 타지역 혁신도시의 현상과 비교분석하는 것이 매우 중요하므로 실질적으로 수립 시행된 정책상의 문제를 정밀히 조사하여 분석할 것이다. 나아가서 실질적으로 계획을 집행하는 과정에서 도출되는 현상을 파악하기 위해서 인구 통계 등의 자료를 활용하여 문제제기의 배경을 명확히 한다.

그 이후에 새로운 방안을 찾는 연구를 이어가는 방법을 선택할 것이다. 즉, 현상을 정확한 데이터에 의해 분석하고 분석과정에서 도출된 문제의 해결방안을 찾는 연구방법을 선택하여 '내포신도시'의 건설전략과 브랜드전략을 찾기위한 연구를 진행한다.

신도시의 안정적인 건설과 혁신과 발전을 견인하는 브랜드 형성의 방안에 대해서는 다른 선행연구를 중심으로 '내포신도시'에서 활용 가능한 의미있는 연구와 사례를 적용할 것이다. 나아가서 단순한 사례가 아닌 실질적인 방안을 제시하면서 현실적으로 실행 가능한 방안을 구체적으로 제시하되, 연구된 자료에 의해 가능성과 방향성을 재분석하는 방법을 선택할 것이다.

### 1.2.2 연구범위와 한계

충남지역의 혁신을 위해서는 다양한 정책과 전략이 있겠지만, 본 연구에서는 신도시에 의한 혁신에 초점을 맞추어 '내포신도시'와 타 지역의 혁신도시들과의 비교를 중심으로 문제를 접근한다. 신도시 건립이 진행되고 있어서 중·장기적인 목표와 방향은 초기 계획을 따르고 현안문제를 해소하는데 필요한 긴급사항에 한해서 연구하는 범위의 한계를 가지고 있고 또한, 이론적 고찰보다는 실질적인 방안을 제시하고자 한다.

'내포신도시' 건립의 전략을 성공적으로 실행하기 위해서는 전면적인 수정도 필요하겠지만 이미 형성된 기반 시설이나 추진해온 내용에 대한 수정이 쉽지 않으므로

특화영역에 의한 견인이 가능하도록 기존의 전략을 최대한으로 활용하되 우선순위 조정이나 심화에 의한 새로운 실행전략을 마련하도록 연구방향을 집중할 것이다. 본 연구는 방향제시의 한계를 가지고 있고 향후에 더 심층의 연구나 정책개발에 의해 실행전략을 마련해야 한다.

## 2. 본론

### 2.1 충남도청신도시의 현상분석과 문제에 대한 접근

#### 2.1.1 지역균형발전의 충남지역 불균형 문제

우리나라는 1960년대부터 시작된 산업화의 영향으로 지역이 불균형하게 발전한 현상이 심화되었다. 서울을 중심으로 하는 중앙에 집중되어 이의 해소를 위한 지역균형발전 정책이 2000년대 초반부터 시행되었다. 중앙정부는 균형발전을 위한 구체적인 정책의 하나가 중앙기관을 지방으로 이전하여 지역발전의 주체가 되게 하는 공공기관의 이전과 충남 연기군 지역에 행정복합도시를 세우는 것이었다 [2]. <Table 1>은 공공기관의 이전현황을 요약한 것이다. 광역자치단체별로 이전 기관의 수를 균등하게 하려는 흔적이 역역하다. 지역에 이미 형성된 산업이 있는 경우 유관기관을 연계한 기능의 안배도 눈에 띈다. 지형적으로 국토의 중앙에 해당하는 지역에 중앙정부가 이전하여 국토균형발전의 축을 만들겠다는 정책의 기본이 정치적 논란이 되었다. 이 과정에서 충남지역이 균형발전의 정책에서 소외되는 정책문제에 대해서는 간과한 것이다. 충남, 충북, 대전의 3대 광역자치단체가 인접한 연기군이 '세종특별자치시'로 분리되면 인접한 광역자치단체들은 그 득실이 비슷한 상황이다.

<Table 1> Status of Public Org. Removal

Region	Num.	Function	Remarks
Pusan	13	Ocean, Finance, Culture	3 Sector
Daegu	11	Industry Pro., Education, Gas	
Kangju/Junnam	18	Electronics, Agri& Fish, Information	Combain
Ulsan	9	Energy, Welfare, Safety	Industry
Kangwon	12	Mine, Health, Advertisement	
Chungbuk	11	Information, Personel, Science	
Jeonbuk	12	Agri-Life, Food, Fund(nation)	
Kyungbuk	12	Traffics, Agri-Tech, Food	
Kyungnam	11	Housing, Industry Tech, Pro.	
Jeju	8	Inter Exchange, Training, International Management	Inter.
Sejong	20	Government	

대전은 이미 중앙기관이 이전해 온 행정도시가 있어서 공공기관 이전대상에서 배제되었지만, 충북과 충남은 '세종특별자치시'의 건설로 발생하는 이해득실은 거의 대등한 상황이다. 연기군이 충남에 속한다는 논리만으로 충남에만 공공기관이전과 혁신도시가 없다는 것은 매우 불합리한 정책인데 그대로 시행되고 말았다.

이미 추진과정에서 상당한 차질을 가져온 전략을 대폭 수정하여 수요자가 진정으로 요구하는 사항이 제대로 반영된 새로운 추진전략이 마련되어야 한다. 이는 인접한 '세종특별자치시'에서 조차 요구하는 것을 '내포신도시'에서 제공할 수 있어야 하는 것이다. 그 비교우위의 전략을 분명히 하여 중앙정부에 요청하고 지역혁신의 거점도시로서의 새로운 전략이 없으면 '내포신도시'의 성공적 건립이 상당히 지연되거나 어려워질 가능성이 높기 때문이다.

### 2.1.2 "내포신도시"의 현상적 문제

'내포신도시'의 추진목표와 추진전략에 따른 현재의 실정을 보다 정밀하게 분석할 필요가 있다. 서해안시대 새로운 중심, 동북아 성장거점의 목표를 세우고, 발길 닿는 곳마다 청정함이, 손길 머무는 곳마다 행복함이, 눈길 주는 곳마다 즐거움과 감동을 남기는 곳의 표어와 함께, 6가지 추진전략으로 2020년까지 10만 도시로의 도약을 추진하고 있다. 경제환경의 변화와 주변지역의 개발 등의 변수가 작용한 면도 있었지만, 이미 2단계인 2015년까지의 목표달성은 실패한 상황이다.

<Table 2>는 '내포신도시'가 위치한 홍성과 예산의 인구 변화에 충남전체와 세종시의 인구변화를 비교한 표이다. 충남에서 연기군은 2013년 7월 1일부로 세종특별자치시로 변경·분리되었으나 '내포신도시'는 행정구역이나 통계적 정리가 이루어 지지 않았다<sup>2)</sup>. 충남전체와 홍성·예산의 인구는 신도시와 세종시가 건립되는 시기인 2010년에서 2015년까지의 인구증가가 거의 없음이 나타난다. 충남은 북부권의 천안, 아산, 당진, 서산의 인구증가가 지속되는 증가율이 반영되었고 '내포신도시'에 의한 인구의 증가는 거의 없고 세종시는 인구 20만 명을 넘는 도시가 된 것이다 [3].

2) 지금은 연기군이 2013년 7월 1일부로 충남에서 제외되었고 "내포신도시"는 아직 정확하게 신도시로 정리되지 못한 상태이다.

<Table 2> Population of Chungnam/New City (thousand)

Region	1995	2000	2005	2010	2015
Chungnam	1,855	1,940	1,982	2,075	2,081
Hongsung	102	95	91	88	95
Yesan	110	101	91	87	83
Sejong					223

신도시의 개념을 한 마디로 정확하게 정의하기는 어렵다. 그것은 신도시를 이해하는 관점과 신도시의 개발 목적이 무엇이나에 따라 다양하게 정의할 수 있기 때문이다. 신도시는 ① 종합적으로 계획된 도시(계획의 종합성), ② 새로이 건설된 도시(건설의 신규성), ③ 모도시(母都市)의 주변에 위치하고 있는 도시(위치의 근접성), ④ 모도시의 일부 기능을 분할 담당하는 도시(기능의 분담성), ⑤ 경제적으로 거의 자급자족하는 도시(경제의 독립성), ⑥ 인구의 지속적인 증가를 보여주는 도시(인구의 팽창성) ⑦ 모도시로부터 직접·간접적인 인구 유입으로 인구가 계속 증가하는 도시(모도시 인구의 흡인성)등으로 다양하게 파악할 수 있다 [4].

'내포신도시'는 모도시가 없는 신도시로서 종합성, 신규성, 팽창성의 성격을 가진 신도시이다. 기본적인 구성은 종합성을 가지고 계획되어 있으나, 도시의 성격상 다른 도시와 차별성을 가지는 신규성과 완전한 자급자족은 아니어도 도시의 경쟁력을 갖추고 팽창할 수 있는 방향이 설정되어야만 하는 완전한 신도시의 모형이어야 한다. 또한 모도시는 없지만 인접지역과의 동반과 균형발전이 가능한 리더쉽을 가진 도시로 자리매김 되어야 한다.

## 2.2 '내포신도시'의 안착 위한 교육·문화적 전략화

### 2.2.1 '내포신도시'의 정체성에 대한 접근

도시브랜드는 일종의 장소 브랜드로서 공간적 범위에 따라 국가적 수준에 적용되면 '국가 브랜드', 도시적 수준의 '도시 브랜드', 지역적 수준에 적용되면 '지역 브랜드' 등으로 다양하게 일컬어진다 [5]. 2010년에 확정된 '내포신도시'라는 도시브랜드에 대한 개념을 분명히 하고 그 브랜드에 걸맞는 도시를 조성하여야 지역혁신형으로 동북아를 선도하는 도시로 자리매김할 수 있다.

'내포신도시'는 도시 브랜드라고만 보기에는 내포가

의미하는 바가 매우 포괄적이다. 오랜 역사를 거치면서 형성된 문화적 상징으로서 내포에 지역혁신 개념인 신도시를 잇는 개념으로 내포문화의 중심수도로 인식되는 도시브랜드이자 충남지역의 중심역할의 이미지를 포함하여야 할 것이다.

[Fig. 1]은 Anholt가 주창한 도시가 진정한 브랜드로 그 위상을 확보하기 위한 6가지 요소를 개념화한 것이다. 그 구성의 구조를 살펴보면, 생활기반시설위에 도시로서의 매력과 상징에 주민의 역할이 주어지고 그 기반위에 경관과 어우러진 문화적 이미지와 미래지향의 기회가 주어져야 국제적인 인지와 위상이 성립되는 것으로 나타난다 [6].



[Fig. 1] Anholt City Brand Index

내포(內浦)는 순수 우리말로 “안개”란 뜻으로 바닷물이 만나는 강을 통해 육지 깊은 곳까지 배가 항해할 수 있는 지역으로 교통의 요충지 역할을 감당하였다. 고대 시대에는 불교문화와 중국문물의 수입창고, 조선 말기에는 천주교의 전래와 서구문물의 전래지로서의 역할 감당. 해상교역과 전통상업의 문화, 구국선봉, 충절·명현 요람으로서 신라와 백제와 대비되는 최초의 서민·종교문화권으로 역사적 정통성이 굳어진 지역·문화적 특성을 가지고 있다 [7].

오늘날의 도시들은 역사성·문화성·환경자원 등과 같은 유무형의 자원들을 재생·복원·정리해 도시의 상품성과 경제성을 찾는데 총력을 기울이며 미래시장의 경쟁수단으로 ‘도시브랜드’를 성장시키고 있다. 또한 탈산업화와 세계경쟁의 단위로 문화가 주목을 받으며 도시브랜드

들이 경쟁을 펼치는 시대적 변화 속에 실용적이고 상업적이었던 사람들의 요구는 심미적·정신적 측면의 삶의 질 향상과 같은 요구들로 다양화되기 시작하였다 [8].

충남은 16개<sup>3)</sup> 시군의 개발권역을 북부권, 내륙권, 금강권, 서해안권의 4개 경영권으로 구분한다. 북부권은 천안, 아산, 서산, 당진, 내륙권은 공주, 계룡, 연기, 홍성, 예산, 청양, 금강권은 금산, 논산, 부여(청양, 공주, 서천), 서해안권은 태안, 보령, 서천(서산, 홍성)으로 구분하여 주변권역과 연계하는 지역발전 종합계획을 가지고 있다 [9].

충남이 2015년에 전국의 GRDP 45,629천원으로 전국의 2위를 달성하였고 경제성장률도 6.5%로 전국평균 2.8%의 2배가 훨씬 넘는 성과를 달성하였다 [10]. 충남이 이렇게 경제적으로 위상이 높은 것은 좀 의아한 성과로 여겨지지만, 이는 북부권에 위치한 대기업의 대형 생산단지의 성과가 반영된 것이다. 그 외의 지역은 상대적으로 낙후한 전형적인 농수산업의 지역이 대부분이다. 충남의 중심도시로서의 ‘내포신도시’는 내포지역 수도의 입지에 더하여 국가경제를 견인하는 첨단산업의 리더로서의 기능도 함축해야 하는 배경을 가지고 있다.

### 2.2.2 '내포신도시'의 조성을 위한 새로운 전략

신도시의 문화시설에 대한 연구에서 추진한 문화향수 실태 및 수요조사 분석에 따르면, 신도시 거주예정자의 2007년(조사시점의 직전년) 문화시설 이용 또는 문화예술행사 관람 경험은 85.7%로 전국 수준의 문화시설 이용률 41.9%(문화향수실태조사,2006), 문화예술관람율 54.3%(사회통계조사,2007)에 비해 월등히 높은 수준으로 문화적인 수요가 많은 것으로 나타났다.

이는 신도시에 대한 수요자들의 높은 문화적 요구가 있는 것으로 세계적인 새로운 도시건설이 창조성과 문화발전이 도시의 지속적인 발전에 있어서 주요요인으로 인식하고, 품격있는 신도시 형성은 시민의 문화적 수준과 이해에 의해 가능하다는 지향점과 일맥상통한다고 하겠다 [11].

내포는 수구적인 의미가 짙다. 반대로 구석구석 새로운 문물을 받아들이고 전파하는 깊이를 나누는 의미를 부여하면 훨씬 새로운 패러다임의 도시문화와 중심문화가 필요하다. 이미 ‘내포신도시’의 축제를 드문축제로 출

3) 종합계획을 수립할 당시에는 연기군이 포함된 16개 시군이 었다.

범한 것은 매우 고무적인 일이고 상당한 호응을 얻는 축제가 되었다 [12]. 드론, 로봇, VR, AR, 미디어파사드, 생명공학 등의 선도적인 산업의 세미나와 전시회 및 지속적인 산업발표회의 장을 열어서 산업과 사회에 새로운 패러다임을 제시하는 역할을 감당하도록 해 나가야 한다.

전도시가 최고의 박물관형 도시로 자리매김하는 방안을 제시해 본다. 자동차문화관, 인삼의 박물관형 유통센터, 디스플레이 과학관, 백제왕세자교육박물관, 충절인물 역사자료관을 마련하고 관련 연구기관을 병행하여 운영하는 것이다. 나아가서, 충남지역 내에 창조혁신센터가 없고 대전에만 유치되어 있는데 충남지역내의 창조혁신센터를 '내포신도시'에 유치하고 이런 패러다임 선도를 주관하게 하면서 산업과 연계하는 전략을 마련한다면 단순히 신도시가 아닌 패러다임을 선도하고 지역의 첨단산업과의 조우가 있는 좋은 계기가 될 것이다.

### 2.2.3 교육문화적 전략화 접근 방안

'내포신도시'는 지속적으로 우수한 인재와 기업과 인구를 유입해야 하는 확장형으로 준비된 도시이다. '내포신도시'는 충남지역의 행정통합이 중심이 되는 도시로서 공직자를 포함한 유관기관이나 관계자를 중심으로 확장해 나가고 학교와 산업단지 등을 유치하여 확장할 수 있을 것으로 계획되었다.

지역의 도시들인 대전, 세종시, 천안, 아산에 거주하던 시민을 유입하여 확장할 대표적인 유인전략이 모자란다. 앞에서 언급한 지역균형발전의 역차별을 당한 내용을 전략화하여 중앙정부에 핵심적인 학교의 분교나 중요한 중앙기관의 이전을 요청하고 이와 동시에 관련 연구기관과 기업을 유치함으로써 인접의 도시들까지 아우르는 전략의 개발이 필요하다.

축제가 지역의 문화적인 통합과 이미지 제고에 가장 단기간의 방안중의 하나이다. 이미 '내포신도시'의 이미지 제고와 브랜드를 위해서 내포축제가 개최되었다. 앞에서 계속적으로 언급하였듯이 전체를 아우르는 새로운 패러다임과 내포의 중심수도로로서의 역할이 가능하여야 하므로 내포축제의 내용과 축을 매우 신중하게 수립하고 정립하여야 한다.

우리나라의 지역축제들이 정체성과 전문성이 결여되어 우려의 목소리가 높기도 하지만 우수한 축제들은 지역의 이미지 제고 외에도 문화와 산업을 견인하면서 지

역민의 자긍심까지 고취하고 살고 싶은 지역을 견인해 가고 있다. 지역을 혁신하고 통합하는 전략 중에서 가장 효율적인 것이 축제임을 여러 성공사례에서 찾아 볼 수 있다.

## 2.3 경쟁력과 혁신의 조기확보를 위한 축제의 역할

### 2.3.1 브랜드와 교육문화적 첨병으로서의 지역축제

불과 만나질 동안 토마토 던지기만 하는 스페인 토마토 축제(La Tomatina), 물총쏘기와 물벼락을 맞는 태국의 송크란축제, 길에 소를 풀어놓고 참가자들이 소를 피해 달리는 스페인 산케르민축제 등은 세계적 명성을 획득하여 지역의 브랜드와 산업을 리드하는 지역축제의 성공사례임은 널리 알려져 있다. 이 축제들의 공통점은 지역의 중요 산물과 정통이 담긴 지극히 단순한 놀이 하나를 집중 육성하여 성공한 축제라는 점이 드러난다 [13].

지역을 선도하는 브랜드는 매우 광범위하거나 정말 독특하여 세계어디에서도 볼 수 없는 특별한 테마가 아니라 지극히 평범하지만 지역을 대표하는 단순한 것의 집중이 지역을 세계에 알리고 그 효과가 지역 브랜드의 가치상승과 지역산업과 문화·관광을 선도하게 된다는 것을 알 수 있다. 이처럼 제대로 준비되고 실행되는 축제가 지역을 선도한다는 것은 재론의 여지가 없다.

지역의 축제가 지역을 선도하여 글로벌 축제로 성공하게 되는 요소를 살펴 볼 필요가 있다. 대구의 글로벌 축제를 지향하는 '대구치맥페스티벌'에 대한 준비를 위한 연구에서 국내외의 성공적인 축제를 분석하였다. 이 연구에 의하면 글로벌 축제의 성공요소는 산업화와 전문화 그리고 유료화의 과정을 거치는 것으로 나타난다. 즉, 지역의 중심이 되는 자원과 연계한 산업화가 관건이라는 것이다.

지역 연관산업의 발전을 견인하는 축제로 독일 옥토버페스트와 금산 인삼축제를 비롯하여 대표축제의 자리를 확보한 보령 머드축제와 화천의 산천어 축제를 예로 든다. 단순히 그 산물이나 제품자체에 머무르지 않고 유관 산업과 인접지역의 산업까지 견인하는 결실을 얻었다는 실례를 들어 증명하고 있다. 독일의 옥토버페스트는 맥주 소비량 증대와 함께 보리, 몰트, 홉의 소비가 증대되고 이에 따르는 인접지역의 발전을 견인하였다. 보령의 머드 축제는 머드를 중심으로 하는 축제기간의 관광수입

외에 머드화장품산업과 머드관련 상품의 다양화에 의해서 보령의 새로운 경쟁산업을 일으키는 계기가 되었다.

### 2.3.2 지역축제의 현안과 시사점

그렇지만 글로벌 축제로 안정화되고 성장하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 글로벌화는 아니어도 지역의 자긍심과 자금정도의 성공이라도 이루기 위한 지역축제들의 지난한 노력이 있는 경우도 많지만 경쟁력과 차별성이 없는 축제의 주제와 친편일률적인 프로그램으로 축제의 무용론이나 문제를 제기하는 목소리도 높다.

1995년 지방자치제도가 도입된 이후에 지역축제가 급격하게 증가하였고 최근에도 축제의 수요가 줄어들지 않고 정치적인 의사결정과 행사의 진행 등의 진부한 모습이 계속되고 있다.

각 지자체마다 지역축제가 붓물을 이루고 있지만 대부분 관주도로 진행돼 소기의 목적을 달성하지 못하고 있어서 국민권익위는 공무원 참여비용 제한 및 민간위원 공개 채용 도입, 공무원의 민간업무 참여 시 사전 겸직 허가조치 의무화, 일정규모 이상(3억원 이상)의 연례행사에 대한 조례 지정, 문화행사 평가기준의 표준모델 및 운영 평가결과와 공개 등의 방안을 마련하고 권고하였다 [14].

중앙정부의 지원축제인 문화관광축제와 도에서 지원하는 지역향토문화축제의 지원을 받는 충남지역의 축제의 현황은 <Table 3>와 같다.

<Table 3> Supporting Festival in Chungnam

Class	Culture-Tour Festival	Province Government supporting Festival
Total	6	6
Representation		-Nonsan Strawberry
Super Excel.	-Nonsan Gankyung Salted Sea Food	-Chilgapsan Totem pole
Excellence	-Seochun Hansan ramie -Buyeo Seodong Lotus	-Korean Comedy Hot -Yeosan Old Story
Prospect	-Western Haemi Castle -Hongsung Historical Human -Keumsankeumgang Ford	-Gongju Chest Nut -Taeon Sea Yellow Soil

문화관광축제로 지원받는 축제는 총4개인데 대표축제는 없고 최우수축제로는 '논산강경발표젓갈축제', 우수축제는 '서천한산모시축제'와 '부여서동연꽃축제', 유망축제는 '서해해미읍성역사축제', '홍성역사인물축제', '금산금강여울축제'이다. 지역향토문화축제는 총8개인데 대표축

제, 우수축제, 유망축제로 구분하여 지원하고 있다. 보령 머드축제는 문화관광축제의 대표축제로 3년간 지원받아 졸업한 상태이다.

중앙이나 도로부터 지원받는 축제 중에 '홍성역사인물축제가 문화관광축제의 유망축제로 선정되었고' 예산에 이야기축제가 도지원의 우수축제로 선정되어 신도시가 설립된 인접지역의 축제 중에는 중앙정부의 최하위유망축제 1개와 도지원의 우수부분 1개로 단 2개만이 정부나 광역단체의 지원을 받는 경쟁력을 가지고 있는데 그것도 하위의 지원등급에 해당하는 정도에 머무른다.

홍성과 예산에서 개최되는 축제의 현황은 <Table 4>와 같다. 9월에 3회, 10월에 2회, 1,2,4월에 각 1회씩 축제가 개최되고 있어서 가을의 편중현상이 심하기는 하나 겨울과 봄에도 축제가 개최되는 상황이다. 여기에 2015년 10월에 개최된 '내포 꽃과 드론 축제'가 더해진 셈이다 [15].

<Table 4> Festival in Hongsung & Yesan

Yeosan		Hongsung	
Festival name	Month	Festival name	Month
Good Brother	10	Historical Human	9
Yeosan Moon House	1(N)	Gwangchun salted food & Seaweed	10
Yunbonggil Culture	4	Namdang Big Shrimp	9
Apple	9	Namdang Cockle	2

### 2.3.3 신도시의 브랜드와 문화적 접근을 위한 지역축제의 역할

축제를 평가하는 축제품질 평가모형으로 Nordic모형, SERVQUAL모형, 삼요소(Three-Component)모형, 다단계(Multi-level)모형, KS-SQI(Korea Standards Service Quality Index)모형 등이 있으나 이들 모형들의 기본에는 Parasuranman이 1988년에 개발한 SERVQUAL에 기초하고 있다 [16].

대표적 모형인 SERVQUAL모형이 국내외 연구에서 축제 방문객의 기대와 지각을 파악하는데 용이하기에, 축제 서비스 품질의 개성과 발전 방향을 제시하는 중요한 수단으로 이용되고 있다. 평가모형의 중요내용인 ①

4) <http://korean.visitkorea.or.kr/kor/bz15/where/festival/festival.jsp?cid=2031304> 에서 자세한 정보를 얻을 수 있는 2015년 10월에 최초의 내포축제로 개최된 꽃과 드론축제이다. 홍성군에서 개최되던 역사인물축제가 내포축제로 명명되기도 하였다.

축제의 물적·인적·정보의 유형성(Tangibles), ② 프로그램의 정확성중신의 신뢰성(reliability), ③ 만족도와 참여·체협의 대응성(responsiveness), ④ 방문객의 확신성(assurance), ⑤ 배려와 편의의 공감성(empathy)이 축제가 높은 평가를 받을 수 있는 성공요인이 될 것이다.

우리나라의 문화관광축제가 20년을 맞이하여 지역축제의 나아갈 방향을 첫째, 친편일률적인 백화점식의 나열 프로그램 구성에서 탈피할 것, 둘째, 일상생활에서 탈피하여 신나서 즐기는 난장의 판을 마련하여 여인 것을 푸는 해소의 시간이 되어서 이를 통해 일상을 살아갈 힘을 얻는 창조의 시간이 되게 할 것, 셋째, 지역주민이 흥겨워 자발적으로 참여할 수 있도록 할 것을 주문한다.

즉, 축제의 역할이 올바르게 정립되기 위해서는 차별성 있는 프로그램에 집중해서 최소비용과 인력의 시스템적 운영이 기본이 되어 일상에서 탈피하는 창조의 시간을 선사하고 주민의 자발적 참여와 공감에 의해서 지역을 선도하는 첨병이어야 한다.

어느 도시이든 도시브랜드를 높이고 브랜드의 가치 아래서 지역주민을 통합하고 문화와 산업을 선도하는 매우 중요한 역할을 지역축제를 통해 달성하고 있다.

특히 신도시의 경우에는 브랜드를 높이고 지역민의 자긍심을 올리고 산업을 선도하는 올바른 축제가 절실하다. 그러기 위해서는 첫째, 지역축제의 기획과정부터 지역민의 참여가 시작되고 지속적인 참여를 유도할 수 있어야 한다. 둘째로, 가장 적은 예산의 투입으로 직접적인 경제적 효과를 얻을 수 있어야 한다. 셋째로, 지역주민의 자긍심의 고취와 단합을 이끌어 내는 최고의 방안이어야 한다. 넷째로, 지역산업의 활성화와 여행 등의 다양한 부가적인 효과가 발생되어야 한다.

## 2.4 '내포신도시' 문화축제의 방향성

### 2.4.1 '내포신도시'의 문화축제의 역할

축제의 성격이 도시의 브랜드와 지역의 특성을 제대로 반영할 수 있어야 주민들의 자긍심과 참여를 이끌어 낼 수 있다. 청정 내부권역의 자연과 산물을 포괄하는 대중 문화적 삶의 질을 첨단기술과 어우러지게 융합하는 전략적인 문화축제로 자리매김 되어야 한다.

그런 축제이어야 모든 세대가 공감하고 지역 내부와 인접의 연계를 이끌어 내고 방문객들에게 새로운 꿈과 희망을 안겨 주면서 지역의 브랜드를 각인하고 유관산업

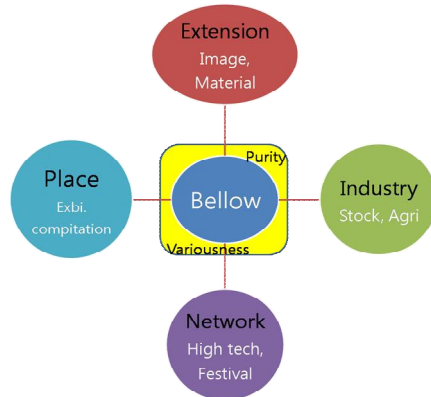
의 발전도 꾀할 수 있을 것이다.

### 2.4.2 '내포신도시'의 문화축제의 방향성

'내포신도시'의 문화와 축제의 특성을 반영한 내포문화축제의 고려사항은 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다. 가장 먼저 내포지역을 포괄하고 대표하는 중심주제가 분명하여야 한다. 다음으로 내포지역의 주민이 자발적으로 동참할 수 있고 지역산업의 발전도 견인하는 내용들을 포함하여야 한다. 그리고 이를 실질적으로 실행하는 방법으로는 북부권의 첨단 산업적 기술내용을 응용하는 연결고리를 찾아내어야 한다. 마지막으로 지역의 다른 문화들을 아우르는 융합적 기능이 담긴 프로그램으로 특화해야 할 것이다.

내포지역의 청정과 청정산물을 포괄하는 내포문화의 상징을 발굴하는 것이 매우 중요하다. 세계적이거나 우리나라의 대표적인 성공사례들이 이런 관점을 분명히 해서 성공한 사례가 대부분이다. 부놀의 토마토, 송크란의 물, 진주의 등불, 화천의 산천어, 보령의 머드 등은 우리가 너무도 친숙한 지역의 대표산물이나 이미지이다.

내포지역에서도 이런 참신하고 어울리는 주제 또는 산물을 찾아내는 것이 중요하다. 예를 들면 신도시가 소재한 홍성·예산지역은 청정하고 유기농의 선각지역이었음과 현재로는 사과와 김 등의 농산물과 소, 돼지의 축산도 그 주목의 대상이 될 것이다. 본 연구에서는 청정지역과 유기농의 이미지를 함축하고 있는 "풀무"를 예를 들어 축제의 방향성과 고려사항을 만족하는지 [Fig. 2]을 통해서 설명해 보고자 한다.



[Fig. 2] Exemple Festival "Bellow" in Naepo City



풀무라는 청정과 다양한 방법론은 의미적인 확장도 가능하고 물질적 확장성은 물론, 축산이나 바비큐 등의 유관영역으로의 확장성이 무궁무진하다. 다음으로 축제의 전시·출품 등의 작품을 지역에 상징전시물로 안착시키는 도시이미지 확장성도 가진다. 더 나아가서 청정의 축산과 농·수산물 연계가 가능하고 첨단기술과의 조우에 의한 새로운 운영과 연출이 가능해 지기 때문이다.

### 3. 결론

충남도청이 이전하는 것으로 계획되었던 홍성예산지역에 조성되고 있는 '내포신도시'는 본래의 계획보다는 인구유입이나 단지의 조성이 제대로 이루어지고 있지 못한 실정이다. 여러 가지 원인이 있겠지만 본 연구에서 살펴본대로 중앙정부가 지역균형발전을 위해 추진한 중앙기관의 지방이전과 세종특별자치시의 조성이 가장 큰 원인으로 드러났다.

'내포신도시'는 단순히 충남도청을 이전하는 형태로 방치한다면 기본계획을 달성하는 것은 요원한 상황이다. 2015년이 만료기간인 2단계에 이루어져야 하는 인구 9만 3천 여 명의 목표달성은 20%대의 수준에 머무르고 있고 후속으로 이루어져야 하는 산업단지, 학교, 병원 등의 이전 또는 신규 의향이 거의 없는 상태에서 어려움이 가속되고 있다.

지역혁신을 선도하는 혁신도시로서의 기능을 하는 신도시로 추진전략의 패러다임을 조정하여야 할 시점이다. 정부정책의 문제에 대해서 명확한 자료에 의해서 타지역에 공공기관을 이전하면서 추진된 혁신도시이상의 산·학·관·연 네트워크가 일체형으로 이전하는 영역이나 방안을 모색하고 '세종특별자치시'와의 근접성을 고려하여 교육과 문화적인 경쟁력과 흡인력이 아주 높은 심층적인 전략의 개발이 이루어져야 한다.

그렇지만, 이런 중앙정부나 외부와의 협상에 의한 해결방안이 장기화되는 것이 분명하므로 현안문제를 지역 내의 역량과 자원을 활용하여 해결해 나가면서 국제적인 브랜드를 얻은 도시로 가꾸어가야 한다. 그 가장 좋은 방안 중에 하나가 지역의 문화와 산물의 경쟁력을 심화하는 축제(예시, 풀무축제를)를 활용하여 지역혁신을 우선적으로 이끌어 가야 할 것이다.

본 연구에서 실질적인 추진을 위해서 단순한 이론이 아닌 세부적인 예를 제시한 내용들을 논의의 화두로 삼아서 '내포신도시'의 위기를 기회로 전환하여야 한다. 충분히 주변의 도시들을 견인할 정도의 학교나 병원 그리고 산업을 이끌어 올 중앙의 기관이나 학교 또는 기업을 중앙정부의 도움으로 이끌어 내는 방안, 창조혁신센터의 유치, 예로 제시한 풀무축제를 지역산업을 선도하고 환경개선, 기업 등의 네트워크 등으로 확장하는 좋은 발판으로 삼았으면 좋겠다.

본 연구의 결과나 예시로 제시하는 내용이 곧 바로 실천에 옮기기에는 한계가 있으므로 이를 기초로 더 깊이 있는 연구와 전략개발이 이루어져야 할 것이다.

본 논문은 2013학년도 청운대학교 학술연구구성비의 지원을 받아서 진행되었음.

### ACKNOWLEDGMENTS

This Study was supported by academic research fund of Chungwoon University in 2013.

### REFERENCES

- [1] Chungchungnamdo, Homepage(Napo New City) <http://www.naepnewtown.or.kr/> Mar. 20, 2016 Search
- [2] Regional Innovation Committee, Homepage <http://www.innocity.or.kr> Nov. 20, 2015 Search
- [3] Statistics Agency, "The statistics of Popular in Registration", 2015
- [4] Kim Su-Sin, "Administration Theory on City", Korean Broadcasting & Communication University, p60-63, 1997
- [5] Lee, Won-Kyung, "Study on Brand Identity Structure Development through the Analysis of Festival and Brand", Kyunggi University, p17-18, 2014
- [6] Hong, Yeop Mun, Yu-Jin, Kim, Chul-Won, "Comparative Study on Measuring the City Brand Personality for Convention Destination", The Study on Tourism & Leisure, 27-9, p79-81, 2015
- [7] Kim, Kyung-Tae, "Content Develop plan to activate

Tourism in Napo Culture area in Chungnam”, Chungnam Deveoptment Institute, p180, 2011,

[8] Lee, Won-Kyung, "Study on Brand Identity Structure Development through the Analysis of Festival and Brand", Kyunggi University, p78-79, 2014

[9] Chungceongnamdo, "Third Rebuilding Plan of 4 Bloc Development in Chungchungnamdo", 2008

[10] Chungcheongnamdo, 2015 Statistics in Chungnam, 2015

[11] Korea Culture & Tourism Research Insitute, "Study on Cultural Infrestructure & City Culture of Naepo New city in Chungcheongnamdo", p168-171, 2008

[12] Jang, Kyung-Ho, "A analysis for the utilization of regional festivals", Hansung Unversity, p40-42, 2015

[13] Oh, Hun-Sung, "Increasing of Regional Festival on 20th of Culture & Tourism Festival Support", Region Development Institute vol.21 (2015, Autumn), p104-105, 2015

[14] Korean Future Foundation, "Staitus and Problems of Korean Regional Festival", Korean Future Report No.286, ,169, 2012

[15] Naepo, Festival of Flower & Dron 2015 Homepage Dec. 15, 2015 Research  
<http://korean.visitkorea.or.kr/kor/bz15/where/festival/festival.jsp?cid=2031304>

[16] Jung Ji-Eun, "(The)effect of service quality and storytelling of local arts festival on visitors' satisfaction : focusing on mediation effect of local arts festival brand equity", Seonggunkwan University, p61-642014

설 기 환(Sul, Gee Hwan)



- 2016년 2월 : 공주대학교 게임디자인학과 졸업 (게임학 박사)
- 2013년 4월 ~ 현재 : 청운대학교 방송영상학과 교수
- 관심분야 : 콘텐츠, 게임정책, 지역 혁신
- E-Mail : ghsnow@naver.com

박 명 혜(Park, Myung Hea)



- 2008년 8월 : 상명대학교 일반대학원 행정학과(사회복지전공) 행정학 박사
- 2013년 4월 ~ 현재 : 청운대학교 사회복지학과 교수
- 관심분야 : 복지콘텐츠, 복지정책
- E-Mail : womanpmh@chungwoon.ac.kr

유 석 호(Ryu, Seuc Ho)



- 1997년 2월 : 뉴욕공대 커뮤니케이션 아트졸업 공학석사
- 2003년3월 ~ 현재 : 공주대학교 게임 디자인학과 교수
- 관심분야 : 게임디자인 멀티미디어
- E-Mail : seanryu@kongju.ac.kr