

농림부 연구용역 보고서

지역농업클러스터 활성화를 위한 본 사업 추진방안 연구

2007. 7



농림수산식품자료실




0018131

RA↑**NET** 지역농업네트워크

농림부 연구용역 보고서

지역농업클러스터 활성화를 위한 본 사업 추진방안 연구

2007. 7.

 RANET 주지역농업네트워크

1. 본 보고서는 농림부가 지원한 “지역농업클러스터 활성화를 위한 본사업 추진 방안 연구”용역 결과 보고서로서 농림부의 견해와는 다를 수 있습니다.
2. 본 보고서의 소유권은 농림부에 있으며 출처를 명시하는 한 자유롭게 인용할 수 있습니다. 단, 내용 중 일부 혹은 전부를 전제할 경우에는 소유권자의 승인을 받아야 합니다.

제 출 문

농림부 장관 귀하

본 보고서를 농림부에서 지원한“지역농업클러스터 활성화를 위한
본 사업 추진 방안 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2007년 7월

(주)지역농업네트워크
대표이사 박 영 범

연구기관 : (주)지역농업네트워크
책임연구원 : 장민기
연 구 원 : 임성규
연 구 원 : 김경환
연 구 원 : 강마야
연 구 원 : 김기현
연 구 원 : 김연민
연구보조원 : 이윤미
연구보조원 : 정상택
연구보조원 : 이지혜

< 목 차 >

제1장 연구목표 및 추진 개요	7
1. 배경 및 연구 목표	9
2. 연구 방법 및 추진	16
제2장 지역농업발전을 위한 신구상	19
1. 상황 이해	21
2. 지역혁신체계와 지역농업 혁신체계	25
3. 지역농업혁신체계의 중요성	31
4. 지역농업 산업화 비전(Vision)	38
5. 지역농업 혁신체계 구축 지원 사업의 현황과 개선점	50
제3장 지역농업클러스터 본사업 추진 방안	57
1. 지역농업클러스터의 기본 개념	59
2. 지역농업클러스터 시범사업 분석	65
3. 20개 시범사업단 사업추진 모델 분석	84
4. 지역농업클러스터 본사업 이슈 및 육성 모델링	117
5. 지역농업클러스터 본사업 추진 방안	135

제4장 농촌산업진흥사업 체계화 방안 191

- 1. 농촌산업화 관련 정책의 현황 193
- 2. 농촌산업 진흥사업의 정의 205
- 3. 농촌산업 진흥사업의 특징과 현안 210
- 4. 농촌산업진흥 정책 체계화 방안 221

제5장 결론 및 제언 233

부록

- 부록 1. 지역농업클러스터 및 농촌산업진흥 성과평가 지표 개선 237
- 부록 2. 지역농업클러스터 시범사업단 설문조사 결과 249
- 부록 3. 지역농업클러스터 시범사업단 현장방문 면담조사 결과 255
- 부록 4. 신활력사업 전문가 서면 의견서 277



제1장

연구 목표 및 추진 개요

1. 배경 및 연구 목표

가. 연구 필요성

- 농림부는 05년~07년 지역농업클러스터 시범사업을 추진했음. 지역 농업클러스터 시범사업은 지역농정의 새로운 패러다임을 제시하고, 농산업 육성을 위한 혁신체계 구축을 지원하기 위하여 진행되었음.
- 20개 시범 사업단은 3개년간 다양한 혁신체계 구축과 산업화 활동을 수행하였으며, 생소한 개념인 “지역농업 클러스터”를 현장에 적용하고 실천 모델을 만들어 내는 데 중요한 기여를 하였음.
- 그 동안 진행된 시범 사업의 성과를 검토·분석함으로써 지역농업 클러스터 본 사업(本事業)의 올바른 실행 방안을 설정할 필요가 있음.
- 또한, 신활력사업 (05년~07년 투자규모 : 9,057억원, 행자부, [신활력 시·군 사업계획 평가 결과], 2005)이 농림부로 이관되면서 지역농업클러스터 사업과 정책 영역을 두고 체계화(體系化)의 문제가 제기되고 있음.
- 신활력사업을 포함한 농촌 산업화 관련 정책 전반의 사업 목표와 영역, 추진 시스템을 검토함으로써 보다 효율적인 정책 추진 방안을 마련할 필요가 있는 것임.

나. 연구 목표

- 본 연구의 목표는 지역농업 클러스터 시범사업의 성과 분석과 20개 시범사업단의 성공·문제 요소 분석을 통해 효과적인 본사업 추진 방안을 제시하는 것임.
- 또한, 지역농업클러스터 사업과 신활력사업 및 지역특화사업 등 농촌산업 진흥정책을 검토하여, 정책 체계화 방안과 효과적인 지역 농산업 지원 방안을 도출하는 것임.

- [국가균형 발전]의 틀에서 이루어지고 있는 지역 혁신사업과 농업 생산·유통 등 관련 정책을 비교·검토함으로써 정책 목표의 명확화와 차별성 있는 실행 방안을 제시함.

다. 선행 연구 검토

1) 지역농업클러스터 선행 연구 현황

○ 2001년부터 본격적으로 클러스터 이론과 정책적 적용 방안에 대한 연구가 촉발되었음

- 황주성 외, [우리나라 지역산업군집의 형성과 발전에 관한 연구], 한국지역학회, 2001 / 김선배, [전략산업 중심의 지역혁신체계 구축 방안], 산업연구원, 2001 / 복득규 외, [산업 클러스터의 국내외 사례와 발전전략], 삼성경제연구원, 2002 / 민경휘 외, [지역별 산업 집적의 구조와 집적 경제분석], 산업연구원, 2003 / 남기범, [클러스터 정책실패의 교훈], 한국경제지리학회지, 2004 / 박용규, [한국 산업 클러스터의 공간적 분포 특성], 서울시립대, 2005 등.
- 주요 연구 동향으로는 클러스터의 개념을 산업 전체에 적용하면서 일반 분야부터 큰 밑그림을 그리며 접근하였고, 국내 산업에 대한 적용을 시도.
- 특히 가장 최근에는 정부 정책기조가 국가균형발전에 초점이 맞춰지면서 산업분야별 클러스터 배치를 공간 개념으로 접근하는 등 지역특성을 동시에 살리는데 초점을 맞추고 있음.

○ 동시에 산업분야별로 특성화된 클러스터 연구도 진행되었으며, 해외 사례에 대한 연구도 활발히 진행됨

- 이공래 외, [지역혁신을 위한 지식클러스터 실태분석], 과학기술정책연구원, 2001 / 신용상, [산업연관표를 활용한 기술혁신클러스터분석], 한국산업기술평가원, 2001 / 김주한 외, [바이오클러스터 성공조건과 발전방안], 산업연구원, 2003 / 옥성수, [문화산업 혁신클러스터 정책연구], 한국문화관광정책연구원, 2003 / 최병호, [한국의 제조업클러스터와 지역적 특화에 관한 연구], 지역연구, 2005
- 주요 연구내용은 클러스터를 문화, 지식, 제조업, 바이오산업, 기술산업 등과 같은 산업분야별로 각각 나눠서 다루고 있음.
- 해외 사례 연구로는 홍성범 외, [해외신흥 혁신클러스터의 특성 및 성장요인], 과학기술정책연구원, 2001 / 원천식, [해외 산업클러스터 성공사례 및 정책적 시사점], 산업경제분석, 2003 / 홍성범 외, [중국의 혁신클러스터 특성 및 유형분석], 과학기술정책연구원, 2003 등이 있음.

○ 농업 분야의 클러스터 연구는 2004년부터 본격화 되었음. 특히, 지역 농업 클러스터 정책이 입안 되면서 연구가 활발히 전개됨

- 김정호 외, [지역농업클러스터의 형성과 발전방향], 한국농촌경제연구원, 2004 / 김정호 외, [지역농업클러스터 발전방안 및 추진실태조사, 도별사례집], 농업정책학회, 2004 / 양주환, [농업클러스터 성공 방향과 전략], 한국농업경영포럼, 2005 / 소순열, 유찬주, [지역농업 네트워크의 형성과 기능], 한국지역학회, 2004 등.

○ 지역농업 클러스터는 국가 범위의 연구 뿐 아니라 지자체 범위에서도 특화품목 육성을 위한 방안으로서 연구가 진행됨

- 클러스터의 농업 분야 적용을 지방농정 측면에서 파악하거나, 특화품목 육성을 위한 관련 조직간 협력 방식으로 이해하여 다양한 연구를 진행.

- 예를 들면 강동일 외, [제주 지역 농업생명산업 발전 전략 및 클러스터 구축방안], 국가 균형 발전 위원회, 2004 / 박석두 외, [고창군 복분자 산업 육성방안], 한국농촌경제연구원, 2005 / 박문호 외, [지방 농정과 지역농업개발 성공사례연구], 한국농촌경제연구원, 2004

2) 농촌개발 정책 선행연구 검토

○ 농촌지역 개발 정책과 관련한 연구는 [농촌(農村)]을 대상으로 하여 이루어지는 다양한 지역개발 정책과 연계하여 1990년대부터 농촌경제연구원을 중심으로 연구가 이루어졌음

- 이정환 외, [농촌 생활환경 정비와 면단위 정주권 개발 방안], 한국농촌경제연구원, 1990 / 이동필 외, [농어촌 지역의 유형구분과 농공단지 개발 사업의 활성화 방안], 한국농촌경제연구원, 1996 등.

○ 90년대 후반에 들어서면서 [마을개발]에 대한 연구가 본격화

- 단순한 정주권, 생활개선 측면에서 접근하는 것에서 벗어나, 본격적인 농촌지역의 활성화 측면에서 [마을]을 사업추진의 단위로 이해하기 시작.
- 특히 녹색농촌체험마을, 농촌테마마을, 산촌종합개발사업 등 마을개발 정책이 본격화되면서 연구 및 사례분석이 활발하게 전개됨. 박시현 외, [주민 자율적 농촌마을 재개발사업의 효율적 추진 방안], 한국농촌경제연구원, 1999 / 송미령 외, [주민 참여형 마을개발 사업의 평가와 모형 정립], 한국농촌경제연구원, 2004 등.
- 이러한 연구의 연장선에서 송미령 외, [농촌지역개발사업의 체계화 방안], 한국농촌경제연구원, 2004는 기존 농촌개발 관련 정책을 망라하여 정책 체계화의 방향을 제시했다는 점에서 의의가 있음.

○ 국가정책 및 마을개발 방식과 별도로 [지역], [향토자원]을 주된 대상으로 하여 농촌지역의 활성화를 모색하는 연구가 진행되었음. 또한 [지역혁신체계(RIS)]의 농업/농촌 적용을 위한 기반 연구도 진행되었음

- 박진도 외, [상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구], 농정연구센터, 2002 / 유정규 외, [지역리더의 농정참여실태 및 개선 방안], 지역재단, 2004 / 지역재단, [지역혁신과 지역리더], 전국지역리더대회 자료집, 지역재단, 2005 등은 농촌지역의 자발적 성장과 내적 자원·동력을 활용한 지역개발 전략과 이를 추진하기 위한 리더육성을 제시함.
- 광주전남발전연구원 외, [향토산업 육성 방안], 광주전남발전연구원 외, 2004은 [향토산업]을 “일정 지역사회에서 특성 있는 향토자원을 개발 또는 활용하여 부가가치를 창출하는 산업”으로 정의하고 전통적인 주산지 농산물과 전통식품, 농가공산품을 포함한 폭 넓은 지역자원의 개발·육성의 방향을 제시하였으며, [향토산업육성법(안)] 제정을 포함하여 정책적인 지원 방안을 연구하였음.
- 송미령 외, [농산촌지역혁신체계 기반구축], 한국농촌경제연구원, 2005, 2006 (2개년 연구) 연구는 지역개발과 지역혁신을 구분하고, 일반 산업분야에서 활발하게 전개되고 있는 RIS를 농업/농촌에 적용하기 위한 이론과 사례 분석을 시행.

○ 국가균형발전 전략 차원에서 신활력사업이 시행되면서 낙후지역에 대한 정의를 비롯하여, 신활력사업의 추진 방향, 시책과 관련한 개선사항 검토 등 실무적 차원의 연구가 다수 진행되었음

- 관련 연구들은 농업/농촌이 아닌 산업, 지역정책적 차원에서 진행된 연구로서 낙후지역 개발의 개념으로 접근하였음.

- 행정자치부, [낙후지역 선정지표 개발], 행정자치부, 2004 / 김현호 외, [낙후지역개발사업의 조정방안], 한국지방행정연구원, 2005 / 최윤기 외, [낙후지역 발전 모델에 관한 연구], 산업연구원, 2005 등.
- 한편, 신활력사업 1기 (2005~2007년)가 마무리되면서 신활력사업의 성과 및 개선방안에 대한 연구가 진행되었음. 김현호, [신활력사업의 현황과 과제], 지역경제, 2005 / 모성은, [신활력사업의 추진 과제와 발전 방안], 지역경제학회, 2006 등.

3) 선행 연구 검토의 시사점

○ 농업/농촌을 바라보는 시각의 재정립과 지역개발 및 지역 활성화를 위한 한국형 지역농업 클러스터 실천 모델 구상 필요

- 선행 연구들을 통해 지역농업클러스터의 개념, 이론적 기초는 어느 정도 확립되어 있는 것으로 판단됨.
- 그러나, 지역농업 클러스터화의 비전과 목표 설정, 우리나라 특성에 적합한 사업모델 개발 등 실천 과제와 관련한 연구는 아직 체계화되지 않은 것으로 생각됨.
- 농업분야에서 클러스터 연구는 아직 부족한 실정으로 실천 모델과 실제 사례들에 대한 축적이 필요함.

○ 농촌 지역 개발의 방향으로서 ‘산업화’의 관점으로 접근하는 연구가 필요함

- 농촌 지역 개발과 관련한 연구는 일정한 방향성을 가지고 있기 보다는 [농촌정주기반], [농촌복지], [농공단지개발], [농촌마을개발], [향토산업] 등 정책적 필요에 의해 부문별로 접근하는 특성을 가지고 있음.

- 본 연구는 농촌 지역 개발 사업을 “산업화”의 관점으로 재정비 하도록 요구받고 있음.
- 산업화의 관점이란 결국 “농촌”과 “지역”을 산업화의 공간으로 바라보는 새로운 시각을 필요로 하며, 기존 정책에 대해서도 새로운 시각으로 통합의 가능성을 모색해야 하는 것으로 생각됨.

2. 연구 방법 및 추진

가. 연구의 대상과 범위

- 본 연구는 ① [지역농업클러스터] 시범사업에 대한 성과 및 문제점 분석 ② [지역농업클러스터] 본 사업 추진을 위한 방향 제시 ③ 신활력사업을 포함한 [농촌산업정책] 개념화 및 체계화 방안을 범위로 함.
- 05년 부터 선정되어 지원되고 있는 20개 지역농업 클러스터 시범사업단에 대해 사업추진 모델 분석 및 성공·문제 요소 분석, 시범사업단의 지속적 성장·발전 방안에 대한 연구를 진행.

나. 연구 방법

- 본 연구는 다음의 5가지 방법으로 진행되었음.
 - ① 문헌 및 자료 분석
 - ② 지역농업클러스터 시범사업단 설문조사
 - ③ 지역농업클러스터 시범사업단 방문조사
 - ④ 신활력사업 전문가 서면조사
 - ⑤ 해외 클러스터 문헌 조사
- 문헌 및 자료 분석 : 이론 및 연구자료 이외에 각 정책과 관련하여 정책 담당부서에서 생산·발표한 자료를 수집하여 분석
- 설문 조사 : 20개 시범 사업단을 대상으로 시범 사업 추진 과정의 애로사항 및 본 사업추진 방안, 시범 사업단 추가 지원 방안에 대한 의견을 설문지를 통해 조사
- 방문 조사 : 20개 시범사업단에 대한 사업추진 담당자 (클러스터 사업 단장 및 사무국장 및 시/군 담당자) 면담을 통해 성과 인식 및 중장기 발전 방향에 대한 의견 조사

- 전문가 서면 조사 : 신활력사업 관련 지역별 FD를 담당했거나, 정책입안에 참여한 전문가를 대상으로 1기 신활력사업 추진 과정에 나타난 문제점과 개선방안에 대한 의견을 자유 양식에 의해 서면 제출 받아 분석
- 해외 자료 조사 : 우리나라의 지역농업클러스터 정책과 유사한 일본의 [식료산업클러스터육성] 정책에 대해 조사하였으며, 이외에 유럽(영국), 호주, 미국 등의 클러스터 관련 문헌을 조사
- 본 연구를 통해 지역농업클러스터 본 사업 추진을 위한 실무적 지원을 진행하였음. 본 사업 추진을 위한 기존 정책 분석과 사업 방향 제시, 이슈·과제 제공 등을 시행하였음.
- 지역농업 클러스터 본 사업 추진방안과 관련하여 2회의 내부 실무 워크숍과 중간보고 (전문가 간담회), 최종보고회를 진행하였음.

다. 연구의 방향과 특징

○ 농업/농촌의 지역혁신체계 구축을 전제

- 본 연구에서는 농업/농촌에 내재되어 있는 지역(地域)의 구조, 발전 모델의 개념을 먼저 제시하였음.
- 국가균형 발전 정책이 채택하고 있는 지역 혁신 체계 (Regional Innovation System : RIS) 모델을 적극 도입하였으며, 지역 혁신 체계를 지역 주체간의 네트워크를 기반으로 하여 지역 산업화를 추진하기 위한 핵심 도구로 이해하였음.
- 또한, 지역혁신체계를 농업·농촌 부문에 도입하기 위해서는 농촌과 농업의 특수성을 고려하여 체계화가 필요하다는 점을 인식하였고, 보다 적극적으로는 농업·농촌 특유의 혁신체계 구축을 추진하는 방향으로 논의를 전개하였음.

○ 농업/농촌의 “산업화”라는 관점에서 접근

- 글로벌 경쟁 환경 속에서 농업/농촌의 경쟁력은 급격하게 약화되고 있으며, 산업으로서의 발전 가능성 여부에 대해서도 회의적인 시각이 많음.
- 다양한 발전 전략이 모색되고 있으나, 농업의 산업적 발전이 아닌 복지, 생활 측면으로서의 대안도 도출되고 있는 상황임.
- 본 연구에서는 “농업의 산업화”라는 관점으로 논의를 전개함. 농업도 단순한 1차 생산에서 벗어나 복합 산업화와 지역 자원의 효과적 활용 체계를 갖출 경우 충분한 발전의 가능성이 있다는 전제에서 출발.
- 농산업 육성의 기본 단위로서 지역을 제시하였고, **선택과 집중에 의한 거점화와 단계별 확산**의 전략을 통해 신속한 농산업 육성을 추구하는 방향으로 연구를 진행하였음.

○ 농업/농촌을 둘러싼 내·외부 환경이 급격하게 악화되는 상황에서 전략적인 지역농업 발전의 정책 방향과 실무 과제 제시

- 본 연구를 진행하면서 지역농업클러스터 사업 및 관련 정책 이슈들과 실제 현장 사업단에서 이루어지는 실무적인 문제점들을 종합적으로 검토하였음.
- 농업/농촌의 적극적 산업화를 추진하기 위한 정책 프로그램으로서 지역농업클러스터 사업의 비전을 제시하였으며, 개별 사업단 사례 분석을 통해 실제 사업 추진을 위한 실무적인 추진 방안을 제시하기 위하여 노력하였음.



제2장

지역농업발전을 위한 新構想

1. 상황 이해

가. 농업/농촌에 가해지는 압력

○ 우리나라 농업/농촌에는 내부 자원의 활용 가능성이 극도로 저하되고 있음

- 과거 농업/농촌이 보유하고 있는 인적, 물적, 문화적, 사회적 자원은 국가의 산업화와 경제성장의 원동력으로 작동.
- 그러나, 산업화가 달성된 현재 시점에서는 **농업/농촌이 보유하고 있는 자원은 활용성이 극도로 저하되어 있음.**
- 농업생산 인력의 고령화 및 농관련 산업 종사 인력의 약체화, 토지 자원의 약화(= 지력감소, 타부문 전용), 성장을 위한 재투자 자본의 부족 등 **전 부문에 걸쳐 성장의 동력이 소진된 상황임.**

○ 외부 시장경쟁의 격화는 지역 농업 생존(生存)의 위기를 직접 유발할 만큼 파괴력을 가지고 있으며, 그 사례를 들어 보면 다음과 같음

- **한미 FTA협상 타결** : 미국산 쇠고기 수입 확대 가능성만으로도 전북 및 경북 한우 주산지 시군의 위기감 심화, 제주 감귤산업의 발전 전략 무용화(無用化) 및 감귤산업 전체의 몰락 가능성에 대한 우려 등이 나타나고 있음.
- **과일 주산지 복상** : 신규 산지를 찾는 대형 유통 업체의 전략에 따라 전통적 남부권 과일 주산지와 중부권 신흥 주산지간 경쟁이 심화됨. 추석 물량과 설 및 저장물량으로 시장이 양분되고 있음.
- **친환경 쌀 재고 급증** : 쌀 수매체계 변화 및 시장 변동으로 지역별 친환경 쌀 생산 증가. 기존 친환경 쌀 전문 단지의 재고 급증에 따라 소비처 확보 곤란 및 경쟁 심화로 판로 개척 어려움.

- 농업/농촌이 제공하는 다원적 가치에 대한 이해가 약화되고, 국내산 농산물에 대한 인식 저하로 농산업 보호와 육성에 대한 국민적 합의가 약화됨
- 농산물과 농촌 지역의 상품화(商品化)가 진전되면서, 농업/농촌이 제공하는 다원적 가치에 대한 인식이 급격하게 약화되고 있음. 상품화는 국내산과 수입산이 아닌 가격과 품질로 승부가 갈리는 냉혹한 경쟁의 구도로 우리나라 농업·농촌을 내몰고 있음.
- 또한 시장지향적 산업정책은 농업부문의 육성, 보호 논리를 탈각(脫却) 시키며 농업/농촌을 시장화·상품화의 영역으로 밀어내고 있음.

나. 글로벌(global) 경쟁과 지역(local)

- 글로벌경쟁은 국경이 아닌 국내 시장에서 벌어지고 있는 현실임
- 아직 불씨가 살아 남아있는 WTO/DDA 협상과 당사국간의 자유 무역을 추구하는 FTA 협상과정에서 [국경]을 지켜내는 것만이 글로벌 경쟁이 아님. 글로벌 경쟁은 바로 일상 생활 속에서 진행되고 있는 현실로 닥쳐 있음.
- 썬키스트(Sunkist), 델몬트(Delmont), 돌(Dole), 제스프리 (Zespri) 등 대규모 글로벌 브랜드 농산물이 국내산 농산물과 경쟁하고 있으며, 이들 글로벌 브랜드 간에도 한국 시장 점유율 확대를 놓고 치열하게 경쟁하고 있는 상황임.
- GAP, 유기농 인증시스템 등 농산물 생산, 유통과정에서 요구되는 위생/안전 시스템은 이미 글로벌 기준 (Codex 등)에 맞추어 적용되고 있는 실정임.

○ 글로벌(global) 시대에 지역(local)은 특성화, 차별화라는 측면에서 새로운 가능성, 새로운 경쟁력의 원천으로 등장하고 있음

- 낮은 산업화 수준에서는 글로벌 기준에 적합한 수준으로의 향상에 주력하는 것이 주된 목표가 됨.
- 그러나 산업화가 일정 수준에 도달한 이후에는 [특성화, 차별화]가 경쟁력의 원천이 되며, 지역(local)이 가진 전통, 역사, 문화, 지리 등 복합적 요소들이 바로 강점을 갖게 하는 원동력이 됨.
- 글로벌 시대에 오히려 지역을 재발견하는 역설적(逆說的)인 상황이 강화되는 것임.

○ 우리 농업과 농촌이 글로벌 경쟁에 대응할 수 있는 지역성과 차별성을 확보하고 있는지 확인할 필요가 있음

- 선행 연구를 살펴보면, 지역농업의 경쟁력이 되는 특성화된 사업 기반과 자원은 전국적으로 분포되어 있는 것으로 파악할 수 있음.
- 김정호외, [지역농업 클러스터 발전방안], 한국농촌경제연구원, 2005*, 광주전남발전연구원 외, [향토산업 육성 방안], 광주전남발전연구원 외, 2004**에서는 클러스터화가 가능한 농업 및 관련 산업 분포 현황과 전통성을 기초로 하는 향토 산업의 현황에 대해 조사·분석해 놓고 있음.
- 그러나, 이렇듯 지역 특성화의 기반은 존재하지만 이를 지역농업 경쟁력의 원천으로 활용하지 못하고 있으며, 그 원인은 결국 지역 농업을 구성하는 주체의 문제로 귀결되고 있음.

* 품목별 농산업클러스터 형성 가능 지역으로서 미니 10개소, 기초 63개소, 광역 18개소 등 총 91개소를 제시. (도별 별도 분석자료 : 농산물생산, 전문가의견 청취)

** 향토산업 품목수 434개, 관련사업체수 1,572개소, 연간매출액 4조원으로 추정. (지방자치단체 담당공무원 설문조사 분석)

다. 생존의 전략 : 혁신을 통한 생존 기회의 확대

○ 지역농업의 경쟁력 확보는 바로 지역농업과 한국 농업 전체의 생존(生存)이 걸린 문제임

- 지역농업이 활력을 잃고 생산력과 가치창출 능력이 지속적으로 저하된다면 지역 자체의 활력도 잃게 됨. 또한, 지역 농업이 유의미한 산업으로 존재해야만 지역에도 가치가 있는 것임.
- 지역 농업이 지역 산업으로서 존재하기 위해서는 고도의 생산력과 가치 창출력을 확보하고 있어야 하며, 이것은 결국 ‘시장경쟁력(市場競爭力)’으로 나타나게 됨.
- 중요한 점은 과거와 같이 [지역농업을 구성하는 개별 주체들의 시장 경쟁력의 합(合)]이 곧 지역농업의 경쟁력으로 귀결되지 않고 있다는 것임. 지역적 선택과 지역 주체간의 협력에 의한 새로운 경쟁 체제를 준비해야 하는 것임.

○ 기회 발견, 기회 포착을 위한 치밀한 준비

- 시장에서 경쟁력을 확보할 수 있는 틈새, 기회는 자꾸만 줄어들어 가고 있음. 지역 간 경쟁 속에서, 그리고 농산업 전후방에서 이루어지는 ‘가치잠식 경쟁’ 속에서 지역농업이 파고들어갈 수 있는 기회는 지속적으로 감소하고 있음.
- 지역농업의 산업화를 위해서는 시장 경쟁의 상황, 기회 감소의 상황을 돌파해내기 위한 치밀한 준비가 필요.
- 생산기반의 확보와 함께, 핵심 거점 시설의 확보, 지역 마케팅을 위한 기반 확보 (공동브랜드 및 품질관리 체계 등), 지역 특성화를 위한 원천 기술 등 HW, SW 기반이 필요. 또한 약체화되어 가는 농업주체를 보완할 인력풀, 사업조직 등 지역 자원 전반을 활용할 수 있는 지역협력 시스템을 필요로 함.

2. 지역혁신체계(RIS)와 지역농업 혁신체계

가. 국가균형발전의 기본 전략

○ 국가균형발전특별법 및 국가균형발전 5개년 계획의 비전*

- 03년 참여정부가 들어서면서 국가발전의 전략적 개념을 기존 [경제 개발]에서 [국가 균형]으로 전환하였음.
- 요소투입 중심의 발전에서 기술, 인재, 문화가 성장의 동력이 되는 혁신 주도형 발전 모델을 채택했음.
- 중앙 주도형 사업 모델보다는 지역 주도, 지역 거점 성장 모델을 추구.

<경제개발계획과 국가균형발전계획의 차이>

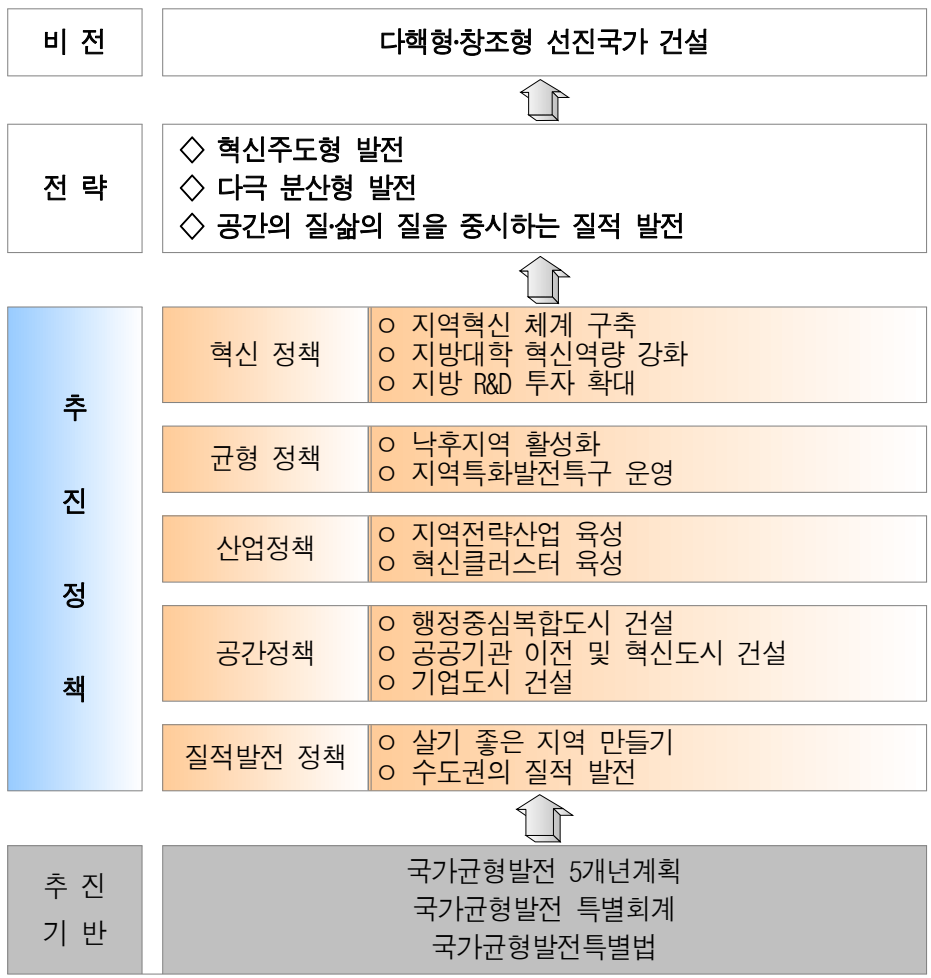
	경제개발 5개년계획	국가균형발전 5개년계획
배경	·빈곤의 악순환 ·농업중심 경제구조 ·저성장 함정	·지역간 격차의 심화 ·요소투입형 경제구조의 한계 ·저기술-저혁신 함정
계획의 특성	·행정계획 ·지자체 배제-중앙정부 주도 ·투입주도형 성장모델 ·SOC 등 물리적 인프라 확충	·법정계획 ·중앙과 지방의 파트너십 ·혁신주도형 지역특성화발전모델 ·지역혁신체계 구축 등 소프트웨어적 인프라 강화

* 자료 : 국가균형발전위원회 외, [제1차 국가균형발전5개년계획], 2004.7.

* 자료 : 국가균형발전위원회/산업자원부, '균형과 통합, 혁신과 도약을 위한 제1차 국가균형발전 5개년 계획', 2004.7.

- 참여정부의 정책적 비전은 “균형발전을 통한 제2의 국가 도약”, 정책 목표는 “지역혁신체계(RIS)에 기반한 역동적 지역발전”으로 설정하였음.
- 비전에 따른 전략 과제로는 ① 혁신주도형 발전기반 ② 낙후지역 자립기반 구축 ③ 수도권외의 질적 발전 추구 ④ 네트워크형 국토 구조 창출 4가지를 제시하였음.

<국가균형발전계획의 비전 체계도>



* 자료 : 국가균형발전위원회, 산업자원부, [2006년도 국가균형발전에 관한 연차보고서], 2006.9.

○ 국가균형발전 사업의 특징

- 국가균형발전을 위해 시행되고 있는 구체적인 정책으로는 행정 중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등 공간정책과 지역혁신체계 구축과 지식산업 집적화를 위한 지역혁신정책(혁신클러스터, 지연 산업육성, 지역혁신특성화사업(RIS), 신활력사업, 지역특구, 누리 사업 등)이 있음.
- 특히 균형발전 정책에서 주목해야 할 사항은 “지역 전략산업”의 육성이며, 이를 위해 산업 공간 및 지적(知的=R&D) 역량의 집적을 의미하는 지역혁신체계 구축(=클러스터화)을 주된 실천 전략으로 채택하고 있음.
- 다만, 균형발전 정책에서 채택하고 있는 지역혁신체계 구축은 핵심 기업을 중심으로 하는 본격적인 계열화, 산업 집적체 육성(시장형) 이라기 보다는 지식·연구개발의 주도적 기능과 주체간 협력에 기반한 네트워킹(공공형)을 추구하는 특징이 있음.

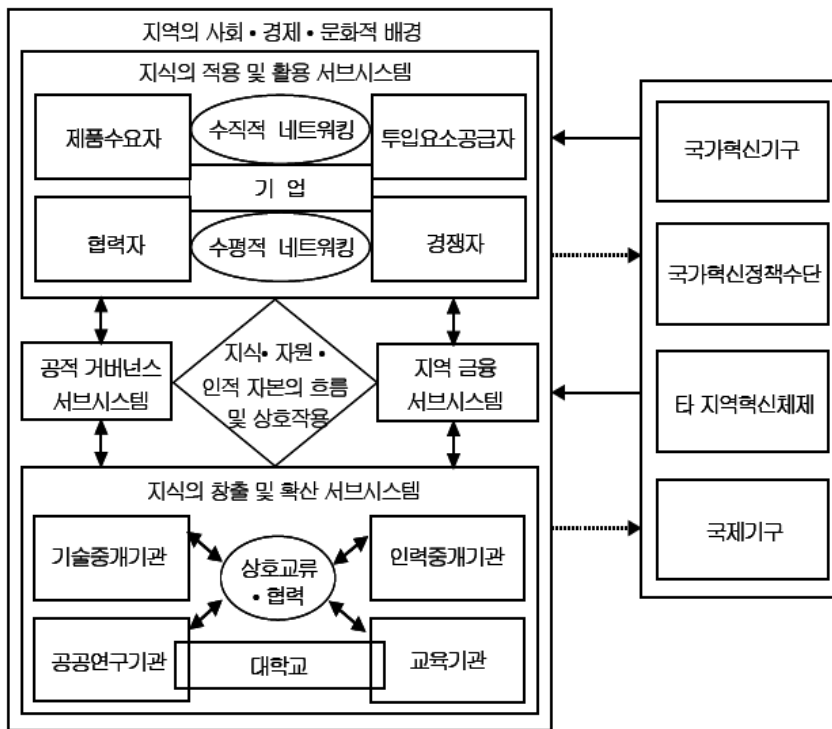
나. 지역혁신체계(RIS : Regional Innovation System)

- 지역혁신체계는 [지역혁신을 위하여 지역 산업주체간의 상호 연계 및 상호 협력을 촉진하기 위한 지원체계]*로 정의됨.
- 지역혁신과 지역혁신체계에 대해서는 국가균형발전법에 정의를 내 려놓고 있음.

* 국가균형발전특별법 제2조 (정의) 2. "지역혁신"이라 함은 지역의 인적자원개발·과학기술·산업생 산·기업지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것을 말한다. 3. "지역혁신체계"라 함은 지역혁신을 위하여 대학·기업·연구소·지방자치단체·비영리 단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진하기 위한 지원체계를 말한다.

- 그러나, 이론적으로는 지역, 주체, 상호연계라는 핵심 단어를 바탕으로 다양한 논의가 전개되고 있음.*
- 장재홍(2005)의 기본 모형은 RIS를 [지역]의 사회·경제·문화적 배경 하에 ① 지식 창출 및 확산 시스템과 ② 지식의 적용 및 활용 시스템이 ③ 상호작용하는 체계이며 여기에 ④ 지역 외부의 국가 및 타지역과 간접적으로 영향을 주고받는 체계로 이해함.
- 시장경쟁의 핵심요소로 등장하고 있는 “지식”을 일정 범위의 지역에서 창조 및 특성화하고 개발된 지식이 산업화로 연결될 수 있도록 전달하는 시스템으로 RIS를 파악할 수 있음.

<지역혁신체계(RIS)의 기본 모형>



* 자료 : 장재홍, '지역혁신정책과 지역균형발전간의 관계분석 및 정책 대응', 산업연구원, 2005

* 송미령외, '농산촌지역혁신체계 기반구축', KREI, 2006 제2장 참조. 이외에 장재홍, '지역혁신정책과 지역균형발전간의 관계분석 및 정책 대응', 산업연구원, 2005는 국가혁신체계와 지역혁신체계를 구분하여 설명하고 있으며, 지역혁신체계와 클러스터의 관계에 대해서도 정리했음.

다. “지역농업 혁신체계”개념의 도입 필요성

- 농업/농촌은 타부문과는 다른 산업적·경제적 특성을 갖고 있기 때문에 일반적인 RIS 개념을 적용하기 어려운 점이 있음
 - 첫째, 혁신체계 구축을 위한 주체의 형성이 미약함. 농업은 개별 농가 단위의 생산 체계이고, 농관련 기업의 활동도 미약함. 행정 및 농협 등 공공적 기관이 지역농업의 주도적인 역할을 담당하고 있는 경우가 많음.
 - 둘째, 지역 생산물의 상품화에 한계가 존재함. 지역 생산물은 농축산물, 혹은 특산물로서 그 자체로서는 산업 내에서의 확장, 혹은 타 산업으로의 확장이 용이하지 않음. 의도적 육성이 아닌 시장 차원의 확장은 어려움이 있는 것으로 판단함.
 - 셋째, “지식”기반의 취약성이 있음. 시·군 단위에서는 연구기관 및 대학 등 R&D 주체가 존재하지 않는 경우가 많음. 지식을 창조하고 이에 기반한 혁신을 이루는 데에 원천적인 한계가 존재함.
 - 넷째, 지식의 확산 및 산업화를 촉진할 수 있는 지원 기반이 취약함. 농산업을 둘러싼 금융산업, 컨설팅, 홍보·마케팅 지원 기업이 부족하여 공적 부문에 의존하고 있음.
 - 이러한 사항들을 검토하면, 지식과 R&D활성화, 민간영역의 주도성 등을 특징으로 하는 일반 산업의 RIS를 그대로 농업·농촌 부문에 적용하기는 매우 어려운 것으로 판단됨.
- 농업·농촌의 특성을 고려하여 연구자에 따라서는 농업·농촌 혁신체계의 개념을 새롭게 정의하여 도입하는 사례가 있음
 - 송미령 외(2006)는 산업일반의 지역혁신체계 개념을 발전시켜 농산촌 지역혁신 체계로 재정의 하였음.

- 농산촌 지역혁신체계를 ‘농산촌의 일정 지역에서 (공동의 문제 의식을 기반으로) 지역 내·외 주체들이 지역의 문제해결 및 가치 증진을 위해 새로운 시도를 도모하는 조직화된 집합 행동의 연결망’으로 정의. 경제적 부가가치 창출 목적 뿐 아니라 환경 보호, 복지, 교육 등도 지역혁신 개념에 포함시키며, 새로운 활동 (공동구매 및 공동마케팅 등 경영체간 협력, 장소마케팅 등)까지도 개념에 포함시킴으로서 농업/농촌 경제·사회 전반의 문제로 확대.

○ 본 연구에서도 농업·농촌의 특수성을 반영하고 이에 적합한 방식의 지역농업 혁신 모델이 필요하다는 판단하에 “지역농업 혁신체계”를 새롭게 정의함

- 송미령 외 (2006)의 농·산촌 지역혁신 체계는 광범위한 개념으로 정리되었기 때문에 전략적 활용성이 떨어지는 것으로 판단함.
- 지역농업 혁신체계는 순수한 경제적 활동, 농산업화를 위한 혁신활동으로 한정하여 정의함으로써 활용성을 높일 필요가 있음.
- 지역농업 혁신체계는 주체 육성과 HW에 대한 투자, 지역 공동마케팅을 포함하는 지역농업의 전략적 의사결정과 사업 협력 시스템으로 정의함.

【정의】 지역농업 혁신체계

지역농업혁신체계는 ① 일정 지역에서 ② 지역 내·외의 농산업 관련 주체(산·학·관·연)들이 참여하여, ③ 지역 농산업의 혁신과 발전을 위하여 수행하는 ④ 의사결정 및 사업실행의 협력체계이다.

3. 지역농업 혁신체계의 중요성

가. 사례 : 대규모 농림사업 수용(受容)의 문제

- 참여정부 이후 대규모 농림사업은 지역 혁신체계 혹은 혁신적 운영조직의 구축을 전제로 지원되고 있으나, 지역농업 내부의 발전동력(動力)이 약한 상황에서 지역 스스로 농업/농촌의 산업화 전략을 선택하지 못하는 문제가 발생
- 시군 혹은 시도 단위로 농업발전 대책을 수립해 놓고 있으나 선택, 집중, 차별화를 위한 실천 보다는 주요 품목 혹은 소(小)지역별 배분에 치중.
- 특히 지역의 입장에서 중앙정부의 정책을 재해석하고 창조적인 기획을 통해 지역에 적용하도록 고민해야 하지만, 이러한 고민이 이루어지지 않는 경우에는 문제발생 가능성이 높음.
- 지역농업 혁신체계를 가동하지 않는 상태에서 외부 의존적으로 진행되는 대규모 사업은 지역에 혼란을 가져올 뿐만 아니라, 인위적으로 만들어진 유사(類似) 혁신체계로 인하여 오히려 중장기적인 협력의 틀을 형성하는 데 장애물로 작용함.

【사례】 A시의 지역농업 추진 시스템 혼란

- A시는 2000년대 들어서 본격적으로 추진된 대규모 농림사업을 지역에 집중적으로 유치.
- ① 품목별 광역화, ② 대규모 주체 육성, ③ 지역 협력시스템 구축 등 농정의 전략적 목표에 부합하도록 지역 농정을 기획하고 있으나, 각 사업별로 요구하고 있는 주체의 형태, 지역의 범위를 분산시킴으로서 지역농정 추진 시스템에 혼란이 발생.

- 문제점으로 1) 거점 사업단의 중복 운용, 중복 투자 2) 유사 사업분야 별 경합 발생 3) 참여 주체간에 의견 충돌, 이해 충돌시 지역농정의 조정 기능 발휘 곤란 등이 나타나고 있음.

사업명	사업규모	주관주체	비고
지역농업클러스터 육성사업	66억원	클러스터사업단 (영농조합)	인근4개 시군공동
FTA기금 지방자율사업	364억원	조합공동사업법인	신설추진
광역친환경농업단지조성사업	100억원	친환경농업사업단 (영농조합)	신설
공동마케팅조직 육성사업	189억원	합병농협	
축산물브랜드육성사업	340억원	축협연합사업단	8개시군 7개축협

【사례】 B군의 대규모 산지유통시설 설치

- B군은 주산지별로 대규모 농산물산지유통센터(APC)가 설립되면서 지역 과실의 경쟁력 약화를 우려. 기존 APC 기반이 취약한 점을 고려하여 지역내 과실 유통을 집중화하는 거점 APC 개념으로 시설 설치. (공공유형 : 지자체 설치, 생산자단체 운영)
- 농림사업이 아닌 신활력사업 자금을 활용. 130억원 규모의 대규모 선별·저장 시설로 건축 중. (당초 164억원에서 사업규모 축소)
- 그러나, 시설 건립 사전에 운영주체에 대한 지역내 합의가 미흡하였음. APC건립 추진위원회를 운영하고 있으나, 시설이 완공단계에 진입하였음에도 불구하고 운영주체를 선정하지 못하고 있음.

【사례】 C군의 한방약초단지화

- C군은 지역특산물인 한약재로서 생산, 가공 측면에서 모두 전국적인 점유율을 보이고 있는 지역.
 - 신활력사업, 지역특화사업 및 자체사업(지방비) 등을 통해 생산, 가공, 유통 전부분에 대한 투자를 시행 중.
 - 대규모 시설이 설치되고 있으나, 운영주체의 선정에 어려움을 겪고 있으며, 생산/가공/유통/마케팅을 연계한 시설 및 주체간 연계, 계열화 체계가 준비되지 않음.
 - ▷ 우수한약유통클러스터 설치 사업 (보건복지부 임대형민자유치사업 BTL) : 건축면적 2,500평, 연간 5천톤 한약재 가공/저장능력 계획. 111억원(BTL 100억원). 07년 민간투자제안서 평가 및 우선협상대상자 지정.
 - ▷ 한방약초센터 (행자부 지원, 05년 완공) : 부지 2,500평, 건축면적 1,250평. 45억원 투입. 매장, 저장창고를 갖춘 한방약초 판매센터. 완공 이후 운영 희망자가 없어 공동화되어 있으며, 07년 민간 위탁 운영자 추가 모집 공고.
 - ▷ 한방체험관 설치 (07년말 완공예정) : 부지 4,200평, 건평 2,400평, 175억원 (국비 87억원)
 - ▷ 군 농축산물유통조직 설립 : 사업연합형. 군비 30억원 (현금15, 현물15억원) 투입
- * 자료 : C군, [2007년도 주요 업무계획]

○ 사례로 제시한 3개 시군은 대규모 농림사업 및 지역개발 사업을 통하여 지역농업 특성화를 위한 아이템의 통합과 규모화된 시설 투자를 시행하고 있는 점에서는 매우 긍정적인 사례로도 이해될 수 있음

- 그러나, 예산을 투입하고 새로운 시설을 설치하는 것에 집중하고 있기 때문에 실제 사업을 운영하고, 성과를 도출할 주체의 형성이 미흡함.
- 시·군 단위 이상의 대규모 사업을 시설 투자 중심으로 구상하고 있기 때문에, 사업 비전과 수익성 등에 대한 전망 제시가 미흡함.
- 또한 지역에서 활동하고 있는 사업주체들과의 협의 혹은 참여가 원활하지 않을 경우 B군나 C군과 같이 시설이 공동화(空洞化)되거나, 사업 운영 지체로 인해 시행착오를 계속 겪을 가능성이 높음.

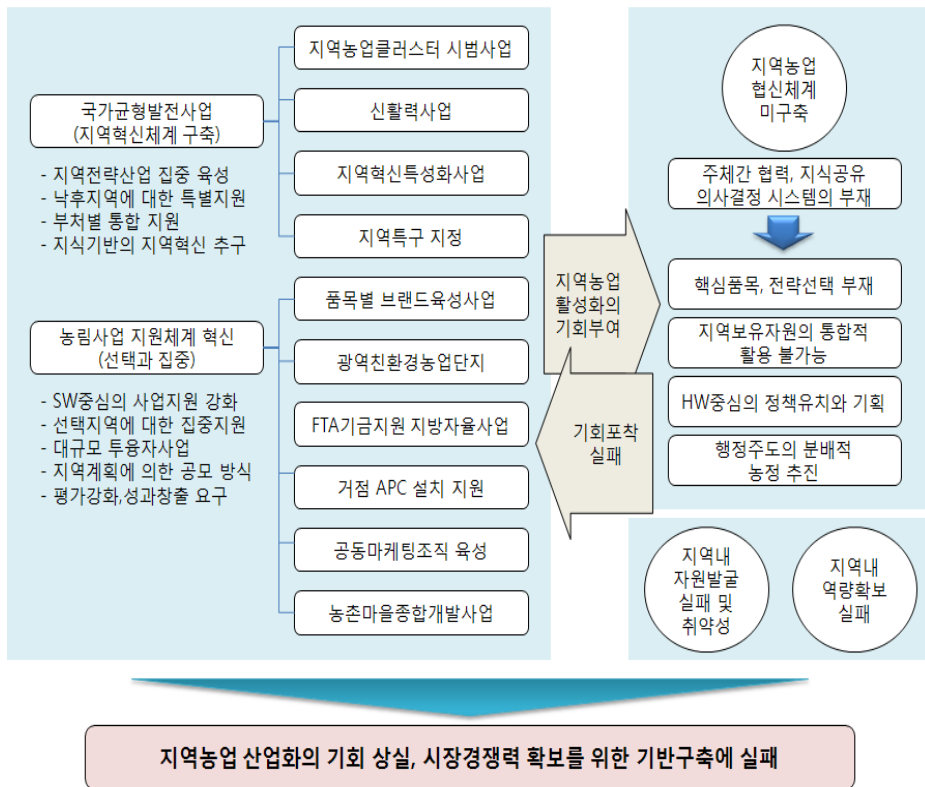
나. 문제 발생의 원인

- 대규모 농림사업 및 지역개발 사업 수용에 문제가 발생한 원인은 [지역농업 혁신체계]가 제대로 작동하지 않기 때문으로 판단함
- 핵심/주도 주체가 형성되지 않은 상황에서 이루어지는 비협력적인 지역농업 운영 방식이 문제 발생의 근저(根柢)에 존재함.
- 투자에 필요한 자원이 마련되었음에도 불구하고 이를 수용하여 종합적으로 기획해 내고, 충분히 활용하기 위한 합의(合議)의 체계가 존재하지 않음.
- 또한, 의사결정 체계가 일부 갖추어져 있다고 하더라도 실질적으로 사업을 추진해 낼 수 있는 집행 시스템이 부재하고, 사업 추진 역량이 미흡한 상황임.

○ [지역농업 혁신체계]는 지역 내외에 존재하는 산·학·관·연 주체들의 단순한 협의체가 아니라, 지역농업 발전 전략의 수립과 자원 활용·배분을 위한 의사결정체임

- 혁신체계가 제대로 작동되지 않을 경우, 취약한 지역 자원마저도 분산적으로 활용하게 되고 주체들의 역량도 분산화되고 위약화(危弱化)되는 자연스러운 지역농업 약체화의 길로 들어서게 될 가능성이 높음.

<지역농업 혁신체계 미구축과 지역농업 활성화의 실패>



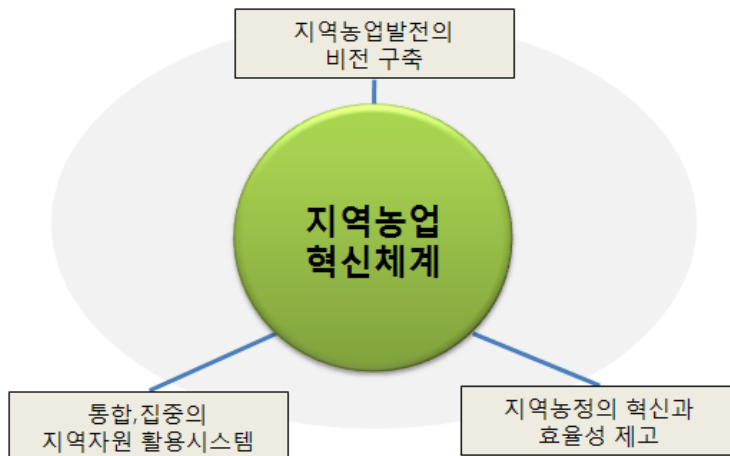
○ 신활력사업, 지역농업클러스터 사업 등 국가균형발전사업과 브랜드육성사업, 농촌마을종합개발 사업 등 대규모 농림사업은 지역농업에 새로운 기회를 제공하고 있음

- 이전과 달리 지역 자원의 계획과 지역 자원의 사업 시스템을 구축하여 집중적인 예산 투자를 시행할 수 있기 때문에 지역이 스스로 선택하는 발전의 길을 모색할 수 있는 것임.
- 앞의 문제 사례들을 극복하여 지역농업 혁신체계를 제대로 구축하고 운영해나가면서 지역발전의 길을 지역 주체들이 함께 모색해 나갈 때 성공 가능성은 더욱 높아 질 수 있을 것으로 전망됨.

다. “지역”과 “지역농업 혁신체계”

○ 지역농업 혁신체계 구축은 치열해지는 경쟁 환경에서 지역농업을 살리기 위한 전략 도구로서 중요성을 가짐

<지역농업 혁신체계 구축의 중요성>



- 지역농업 혁신체계는 개별농가 혹은 작목반, 개별농협 단위로는 경쟁력을 확보하기 어려운 상황을 타개하기 위해 시·군 단위 이상으로 지역농업 주체간 협력 구도를 확보하는 것임.
- 지역농업 혁신체계를 통해 ① 지역농업발전의 목표와 비전을 결정, ② 지역농업의 통합적 자원 활용 시스템 구축 ③ 참여와 책임을 통한 지역농정의 혁신을 달성해야 함.

○ 지역은 정치, 경제, 사회 등 산업을 포함한 복합적 의미를 갖는 것이지만, 지역농업 혁신체계 구축을 통해 본격적인 산업화와 경쟁력 확보를 위한 단위로 전환되어야 함

- 혁신체계 구축은 바로 관행과 사회적 관계로 인해서 다양한 갈등을 내재(內在)하고 있는 지역의 구도를 발전 지향적으로 바꾸는 작업이라고 할 수 있음.
- 백지(白紙) 상태에서 지역농업 발전의 밑그림을 그리는 것이 아니라 다양한 이해관계와 갈등을 전제로 하여 발전의 그림을 그리는 것이기 때문에 매우 어려운 과제임.
- 지역내의 노력과 함께 국가적 지원과 혁신 노력에 대한 유인(誘因)이 부여될 때 보다 효과적으로 지역농업 혁신체계 구축이 진행될 수 있을 것으로 판단됨.

4. 지역농업 산업화 Vision

가. 지역농업 산업화(産業化)의 의미

- 지역농업 산업화란 지역 내 1차 산업으로서 농업 생산력의 확대와 2차 산업(가공), 3차 산업(서비스)을 포함한 복합 산업으로의 확장을 의미함.
- 지역농업 산업화는 지역농업 생산력의 확대와 함께 생산 이후 단계인 유통·가공 과정의 활성화 및 관광 등 타 산업부문과의 결합을 통해 가치 창출능력을 확대하는 것으로 해석할 수 있음.
- 즉, 지역 내에 존재하는 농업 관련 주체를 활성화하고, 지역 농업 자원의 유출을 억제할 뿐 아니라, 미이용(未利用) 자원을 최대한 활용함으로써 지역농업 및 농관련 산업의 부가가치를 증대시키는 것임.
- 지역농업 산업화는 “농촌 공간의 산업화”를 의미하는 것이 아님
- 지역농업 산업화는 외부의 대기업을 유치하거나, 지역·농촌에 존재하는 제조업 및 서비스업을 활성화시키는 것을 목표로 하는 것이 아님.
- 농촌 공간이 지역농업과 관련이 없는 방식으로 활용되는 것은 지역 주민의 취업과 지역경제 활성화에 도움이 될 수는 있지만, 지역농업 산업화와는 관련이 없는 것임.
- 지역농업 산업화는 지역농업이 보유하고 있는 특성과 아이덴티티와 인적, 조직적, 물적 자원을 활용하는 방식으로 이루어져야 함.
- 외부 자본 혹은 외부 주체를 유치하더라도 지역 자원의 활용이 이루어지는 전제가 충족될 때에만 지역농업 산업화의 범주로 이해 가능함.

○ 지연산업(地緣産業)*, 향토산업(鄕土産業)**, 전통산업(傳統産業) 등 개념과 지역농업 산업화의 개념은 밀접하게 연결되어 있음

- 그러나, 이들은 지역농업의 자원 활용이라는 측면에서는 지역농업 산업화와 같은 의미를 가질 수 있으나, 가공 및 전통 공예품 등 농업 이외의 영역을 포함하여 “농촌 지역의 산업 육성”을 강조하고 있다는 점에서 차이가 있음.
- 지역농업 산업화는 지연산업 등의 개념보다 농업에 밀착되어 있는 개념임.

【정의】 지역농업 산업화

지역농업 산업화는 지역농업 생산력의 확대와 혁신, 그리고 생산 이후 유통·마케팅의 활성화와 함께 가공, 관광 등 타 산업부문과의 결합을 통해 지역농업의 가치 창출능력을 확대하는 것이다.

또한, 지역농업 산업화는 지역 농업과 무관한 농촌공간의 이용, 혹은 농업 생산 활동과 연계되지 않은 산업화는 배제한다.

나. 지역농업 산업화 Vision 체계

○ 지역농업 산업화의 Vision

- 지역농업 산업화의 비전은 [시장경쟁력 있는 지역농업의 창출]임.

* 박석두외, [농촌 지연산업 활성화 방안], 2004, KREI 참조. 지연산업을 농촌지역의 **음·식료·가공품, 공예품**(도자기, 목공예, 석제품 등), **기타**(섬유_한산모시 등)로 구분하여 33개 시군에 22개 품목, 3,150개 기업이 분포하고 있음을 제시하였음.

** “향토산업”은 전통적 주산지 농산물, 식품, 전통식품, 농가공산물 등을 포괄하는 넓은 의미로 활용되고 있기 때문에 본 연구에서 제시하는 지역농업 산업화의 개념과 유사하다고 할 수 있으나, 지역농업 전반을 아우르는 농업 생산력에 기반하는 산업화라기 보다는 특색상품, 전통적 공예상품 등 틈새 부문에 집중하고 있다는 점에서 차이가 있는 것으로 판단함.

- 지역농업이 경쟁력 있는 산업으로 혁신(革新)된다는 것은 농가단위에서 이루어지는 농업 생산 이후에 상품화 과정 혹은 가공 과정이 부가되고, 지역 브랜드를 통해 마케팅 되는 일련의 가치창출 계열이 체계화되는 것을 의미함. 또한, 그 체계화된 시스템이 타 지역 및 타 시스템과의 경쟁에서 우위(優位)를 가져야 함.
- 지역농업 산업화의 아이템은 지역이 보유하고 있는 자원을 근거로 선택되어야 하고, 경쟁력을 확보하기 위해서는 다른 지역에서 따라올 수 없는 차별성을 가지고 있어야 함.

○ 지역농업 발전의 방향

- 지역농업 산업화를 통해 추진되는 지역농업 발전의 방향은 다음의 세 가지로 요약될 수 있음.
- **시장 지향적 성장** : 지역농업은 시장에서의 성과를 기반으로 성장해야 함. 지역농업의 입장에서는 우연적 요소라 할 수 있는 외부 개발(택지개발, 공단유치 등)에 의한 지역 성장이나 지역농업의 성장은 목표가 될 수 없음.
- **지역자원의 통합** : 부족한 지역농업 자원을 통합하여 집중해 내는 방향으로 발전해야 함. 지역자원이 분산되어 비효율적으로 활용되는 것을 억제하고, 미이용자원(未利用資源)이 없도록 효과적인 지역농업 자원관리 시스템을 확보해야 함.
- **활력 있는 주체** : 지역농업 발전은 결국 지역 농업 주체의 활력 있는 발전으로 이어져야 하며, 그 최종적인 방향은 역량 있는 지역농업 후계 세대(젊은 인력, 신규 법인)가 유입·창조되는 것임.

○ 전략적 도구 : 지역농업 혁신체계

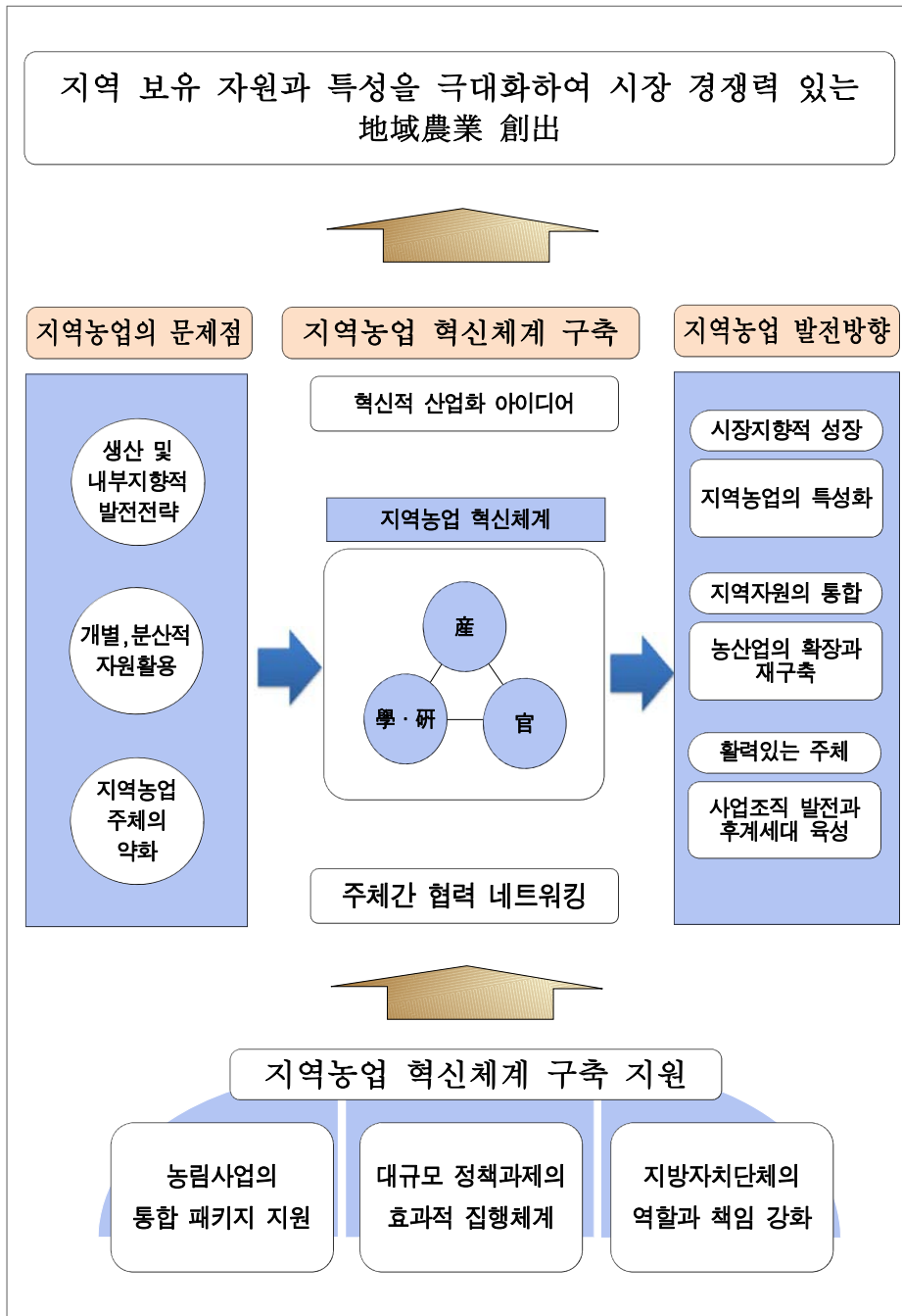
- 지역농업 산업화의 비전과 발전의 방향을 달성해가기 위한 도구로 제시될 수 있는 것이 바로 [지역농업 혁신체계]의 구축임.

- 지역 내에 존재하는 전업농 육성과 개별 농산업체의 육성을 통한 산업화를 추구하는 방안도 있으나, 시장 경쟁에 대응할 수 있는 지역농산업을 창출하기 위해서는 시·군 이상을 범위로 하는 지역 협력 시스템의 구축과 이를 통한 자원의 집중화가 가장 유력한 발전의 도구가 된다고 판단.
- 지역농업 혁신체계는 ① 지역농업 산업화를 위한 혁신적 지식 ② 지역농업 주체간의 협력 네트워킹을 기반으로 함. 지역농업에 대한 비전과 특성화를 위한 전략아이템, 혁신적 기술(=지식)과 이를 현장에 적용하고 실행하기 위한 주체간의 의사소통이 혁신체계의 기반을 구성하는 것임. 여기에 산·학·관·연의 협력체계, 공동 활동이 나타날 때 지역농업 혁신체계가 발현(發顯)되는 것임.

○ 지역농업 혁신체계 구축을 위한 지원

- 전략 도구로서 지역농업 혁신체계는 지역 내에서 자발적(自發的)으로 창조되고 운영될 가능성도 있음. 내외부 환경에 대한 자각(自覺)과 강력한 리더의 존재 등이 자발성의 근원이 됨.
- 그러나, 지역내에 존재하는 정치적·사회적·역사적 갈등(葛藤) 구조는 혁신체계 구축을 위한 장애물로 작용하고 있으며, 이 외에도 지역 내 농업 관련 주체들의 역량 부족, 주체 간 협의 통로 부재(不在) 등 다양한 문제가 산적해 있음.
- 지역농업 혁신체계 구축을 촉진하기 위해서는 정책적 자극(刺戟)이 필요하며, 이를 위해서는 농림사업의 통합 패키지 지원, 대규모 정책 과제 집행 시스템의 정비, 지방자치단체 농정 추진 시스템 혁신 등이 필요함.

<지역농업 산업화의 비전 체계도>



다. 지역농업 혁신체계 구축의 당면 과제

- 지역농업 산업화의 도구로서 지역농업 혁신체계의 일률적(一律的)이고 정형화(定型化)된 모델을 제시하는 것은 품목, 지역별로 가지고 있는 농산업/농촌의 다양한 특성 때문에 어려운 과제임
 - 앞에서 지역농업 혁신체계가 일반 지역혁신체계(RIS)와 다른 특성이 있다는 점을 밝혔으며, 지역농업 혁신체계의 구축이 농산업을 위한 중요한 기반이 된다는 점도 확인하였음.
 - 또한, 지역농업 혁신체계가 지역 농업 내외부 주체, 산·학·관·연의 협력 체계라는 점은 그 정의를 통해서 명확하게 제시하였음. 하지만, 지역농업 혁신체계의 실제, 실질적인 작동 원리는 지역의 다양성 때문에 정형화된 모델이 존재하지 않는 것이 현실임.

- 그러나, 지역농업 혁신체계는 농업/농촌의 특성을 고려할 때
 - ① 지역농업 주도 주체(=核主體) ② 의사결정, 의견 교환 시스템 ③ 지원 기관의 협력 및 역할 분담 체계 3요소는 반드시 갖추고 있어야 하는 것으로 판단됨
 - 현재 [지역농업클러스터 시범사업] 및 [신활력사업] 추진 지역과 시·군 단위 이상을 범위로 농산물의 대규모 유통·마케팅 통합 사업을 전개하는 지역들을 있음.
 - 이들은 지역농업 혁신체계를 기반으로 사업을 전개하고 있음. 이들이 지역 내의 다양한 현안들을 해결해 나가는 과정에서 공통으로 직면하는 과제는 ① 주도 주체 형성 ② 의사 결정 및 의견 교환 시스템 구축 ③ 지원기관 협력 및 역할 분담 체계화 임.

- ① **주도 주체(=核主體)** : 산업화, 시장화를 추진하기 위한 지역 농업의 창구, 집중화의 대상을 육성해야 함. 지역농업을 리드하는 규모화 된 주체가 있는 경우 이를 중심으로 한 연계·협력체계를 구축할 수 있으며, 다 주체로 분산되어 있는 경우에는 공동운영 법인을 창설하여 새롭게 주도주체를 육성할 수 있음.
- ② **의사결정 및 의견 교환 시스템** : 이미 각 지역에는 농촌발전 심의회 등 농정 추진을 위한 각종 위원회 혹은 협의회들이 존재. 그러나 심의 회 등은 농관련 기관장들이 예산을 심의하는 역할을 수행할 뿐, 실제 지역농업 발전의 기획과 의사 결정을 실행하지 않음. 지역농업의 방향과 실천 과제를 결정하기 위해서는 지역농업 관련 조직의 최고 의사결정권자가 참여하는 기구가 필요함.
- ③ **지원기관의 협력 및 역할분담 체계** : 의사결정과 핵주체를 통한 실행 체계를 갖추었다고 하더라도 지역농업이 통합된 산업 활동을 만들어내기 위해서는 구성 주체들이 의사결정 결과에 따라 협력하고 역할을 분담하여 실행하는 시스템이 필요함. 이러한 실행 시스템은 기관간 협약, 조례 등 제도화를 통해 갖추어 나가는 것이 바람직함.

○ 지역농업 혁신체계 구축을 위한 보다 현실적인 당면과제를 정리해 보면 다음과 같음

- **지역농업 주체들간의 의사소통 통로의 확보** : 의사소통 통로의 확보는 단순한 경제적 문제가 아니라 지역의 정치, 사회적 구도를 변화시켜야 하는 어려운 과제*임. 지역농업 혁신체계 구축의 출발 점으로서 매우 중요한 과제이며, 지역농업을 이끌어가는 행정기관의 주도성·개방성이 필요한 영역으로 이해됨.

* 이러한 지역농업의 문제를 **협치(協治, governance)**로 개념화하고, 선진국 모델 및 국내 사례를 검토하여 지역협력체계의 구축과 지원정책을 모색하고 있음. 참고. 지역농업네트워크, '농정분야 거버넌스 구현의 구체방안에 관한 연구', 농어업농어촌특별대책위원회, 2007.1.

- **지역농업 특성화 아이템의 선정** : 전통적 명성, 기술, 주산지로서 특성 등 타 지역과 차별화될 수 있는 특성화 아이템의 선택이 중요함. 중장기적인 시장의 변화까지 고려하여 경쟁력 있는 아이템으로 선정되어야 기회 포착과 사업 전개에 유리해 짐.
- **집중 육성을 위한 계획(Plan)과 로드맵(Road-map)** : 지역농업을 특성화할 수 있는 아이템에 집중하여 생산 및 상품화와 가공, 유통, 마케팅 등 일련의 사업 체계와 주체육성, 지원체계 구축을 포함한 종합적인 사업계획이 필요.
- **인프라 확충을 위한 사전(事前) 투자** : 지역에 특성화된 아이템을 선정 하더라도 자원의 통합과 운영의 체계화를 뒷받침할 수 있는 인프라는 매우 취약한 상태임. 생산기반과 유통·마케팅에 필요한 인프라에 대하여 사전 투자가 시행되어야 함.
- **지식/연구 자원의 확보** : 지역내 R&D 조직이 (대학, 연구소 등)이 존재하는 경우 긴밀한 협력을 통해 원천기술, 특성화 기술을 확보하는 것이 가능. 그러나 지역내에 R&D 조직이 존재하지 않을 경우 외부 전문기관과의 협력을 추진하고, 그 결과물을 내부화하기 위한 노력이 필요.

【보론】 지역농업 R&D 투자의 한계 인식

- 시장 경쟁은 상품에 대한 [새로움], [창조성]에 대한 요구를 증대시킴.
- 기존에는 지역농업이 보유하고 있는 고유한 자원, 풍토, 자연조건 등이 지역 차별성에 결정적 영향을 미쳤으나, 최근에는 지식(知識)을 가미한 신상품, 차별화가 시장에서 받아들여 지고 있음.
- 이로 인해 농산물 및 농식품에서도 새로운 품종, 새로운 기능성, 새로운 포장 등 기술혁신과 이의 적용이 중요해지고 있는 상황임.
- 그러나 농업/농촌 분야의 R&D는 사적(私的) 영역 보다는 공적(公的) 영역에 의존하고 있고, 신기술의 복제와 신기술을 활용한 시장진입이 타 산업 부문 보다 수월하기 때문에 지역적 특성화에 상당한 어려움이 있음.
- 신기술을 활용하여 지역적 특성화를 추진하기 위해서는 R&D 결과물의 활용과 내재화(內在化)를 위한 장치를 마련하여 투자를 수행해야 함.

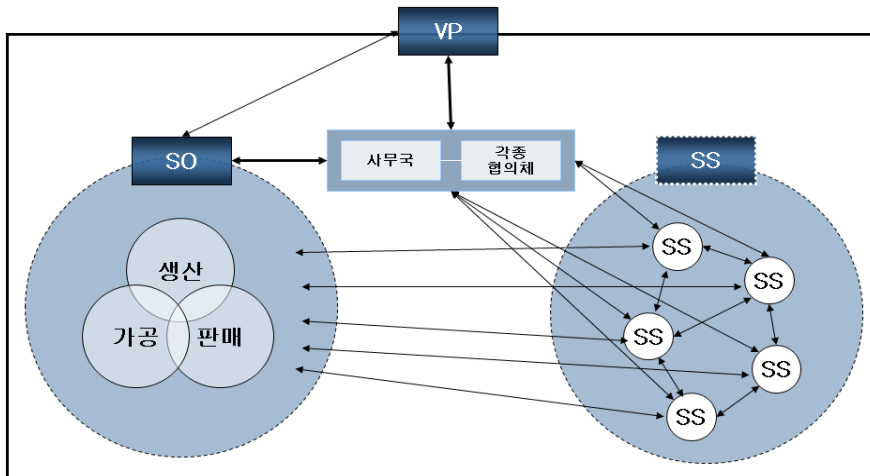
<사례> 홍천 미백찰/흑점찰 옥수수 특성화 : 관내에 위치한 강원도기술원 옥수수시험장에서 신품종으로 미백찰, 흑점찰 개발. 홍천군 및 홍천농협이 시험포 제공 및 시험재배 등 협력. 초기 1~2년간 종자보급의 독점적 지위를 누리면서 대형유통업체 판매 등 성과를 나타냈으나, 종자 보급이 타지역으로 확대되면서 지역 특성이 약화됨.

<사례> A식품주식회사 : 국내산 농산물을 원료로 단무지 및 절임류를 생산하는 전문 기업. 90년대 중반 단무지 생산에 치자를 활용하는 기술을 개발하여 특허 등록. 상품화, 대리점 모집, 마케팅까지 수행. 그러나 출시가 되자마자 유사 상품이 등장하여 투자의 효과를 누리지 못했고, 특허 소송 등으로 오히려 기업활동에 어려움을 겪음.

【참고】 지역농업클러스터사업과 신활력사업 추진 모델

- 농업부문의 지역혁신체계 구축을 목표로 하는 [지역농업클러스터 시범사업]과 낙후지역의 지역혁신체계 구축을 추구하는 [신활력사업]에서는 각각 사업추진 모델을 개발하여 활용하고 있음
- 지역농업 클러스터* : 네트워크 구조도 모델 - 주체간 네트워킹에 주목한 사업추진 모델
- 지역농업클러스터와 관련해서 제시된 지역농업 협력체계 네트워크 모델은 비전제시자(VP=행정, 대학 등 전체 기획 및 추진 기반 제공), 시스템통합자(SO=산업화, 상품화를 위한 사업추진 조직), 전문공급자(SS=기술,정보,지식 제공과 실무적 사업지원 조직)간의 네트워크 구조를 도식화했음.

<지역농업 클러스터의 네트워크 구조도>



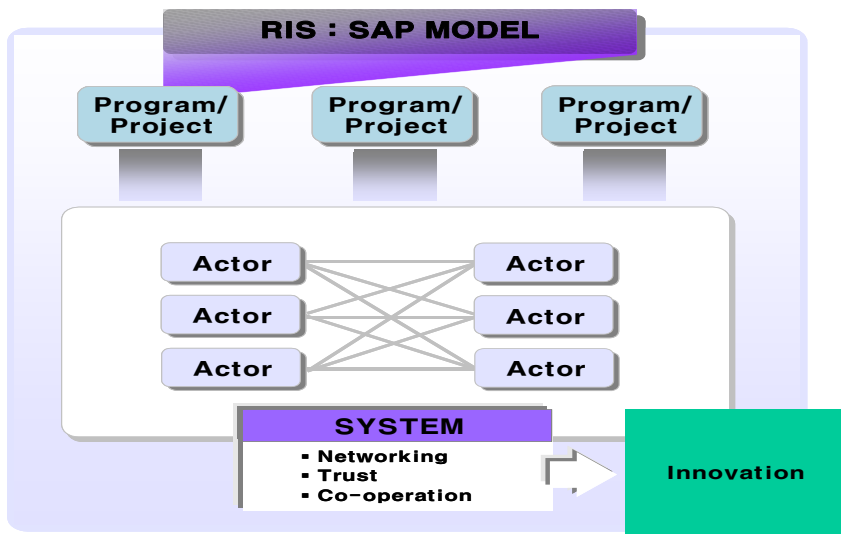
* 박영범 외, [지역농업클러스터 시범사업 점검 및 평가], 지역농업클러스터 발전방안 연구, KREI, 2005

- 네트워크 구조도 모델의 기본 원리는 VP, SO, SS 및 사무국간의 균형된 역량발휘 및 네트워킹이 이루어질 때 가장 효과적인 혁신 체계 구축이 달성된다는 것임.
- 이러한 모델에 따라 클러스터사업에 참여하는 각 주체의 역량, 주체간 네트워크 긴밀도를 파악함으로써 취약점을 이해하고, 개선점을 모색하는 제안이 이루어졌음.

○ 신활력 사업* : “SAP (System, Actor, Program)” 모델 - 사업 추진 요소에 집중한 추진 모델

- SAP 모델은 궁극적으로 시스템(System)의 구축을 목표로 함. 즉, 신활력사업의 최종 목표를 낙후지역의 혁신 시스템을 구축하는 것으로 설정하고 이를 위해서 지역 주체(Actor)의 역량 확대를 위한 교육·네트워킹 체계 구축을 우선 추진.

<신활력사업을 위한 SAP 모델>



* 국가균형발전위원회, [신활력사업을 위한 SAP 모델], www.balance.go.kr

- ▷S(System) : 구성원간에 네트워크와 신뢰·협력을 바탕으로 혁신이 이루어질 수 있는 하부구조가 되는 시스템
- ▷A(Actor 또는 Innovator) : 지역혁신을 이끌어 갈 주체로서 기업가, 공무원, 전문가, 주민대표, 연구원 등을 의미
- ▷P(Program 또는 Project) : 주체간 네트워크를 통해 혁신시스템을 구축한 기반위에서 실제 이루어지는 선도사업

- 신활력사업에서 실제 진행되는 프로그램(Program)은 S와 A의 기반위에서 실행되는 것으로, 시스템을 강화하거나 주체의 역량을 향상시킬 수 있는 사업이어야 함. 이를 위해 교육, 포럼 및 연구조직 구성이 반드시 사업에 포함되도록 요구함.

○ 지역농업클러스터사업의 네트워크 구조도 모델과 신활력사업의 SAP 모델 모두 궁극적으로 지역 혁신체계를 지역주체들 간의 네트워크 시스템으로 이해하고 있음

- 공통적으로 지역농업 혁신체계를 구성하는 주체들의 존재 방식과 역량을 중시하여 참여 주체의 균형된 역량 확보와 교육을 통한 지속적인 역량의 강화를 최우선 추진 과제로 제시하고 있음.

○ 이들 두 모델의 한계점은 네트워크 구성, 추진 요소에 대한 제시 는 이루어졌지만 지역농업 혁신체계가 실제 운영될 때 나타나는 실체(實體)인 운영 기구와 사업 추진 모델에 대해서는 구체적인 내용 제시가 이루어지지 않았다는 점임

- 지역농업 혁신체계는 지역농업 비즈니스 모델(Business Model)로 보다 명확하게 제시해야 구체성과 현실성을 확보할 수 있을 것으로 판단됨. (제3장 참조)

5. 지역농업혁신체계 구축 지원 사업의 현황과 개선점

가. 정책 현황

- 농업/농촌개발과 관련한 정책 중 지역농업 혁신체계를 요구하는 정책이 확대되고 있음
- 크게 분류 하면, ① 지역혁신체계 구축 자체를 목표로 하는 정책 ② 수개 마을 이상을 통합·종합 개발하는 농촌 정책 (정주권 등 생활기반 조성, 복지 정책은 제외) ③ 시·군 단위 이상의 종합적인 생산·유통 기반 구축 및 마케팅을 지원하는 정책 등임.

<지역농업 혁신체계 구축 관련 정책>

구분	정책명	비고
RIS구축 목표	지역농업클러스터 시범사업 신활력사업 지역혁신특성화사업 (프로젝트/포럼) 산림·산촌클러스터	농림부 농림부 산업자원부 산림청
농촌지역개발	농촌마을종합개발	농림부
생산유통지원 및 농산업육성	FTA기금지원 지방자율사업 (거점APC) 고품질 쌀브랜드 육성 원예브랜드육성 축산물브랜드육성* 광역친환경농업단지조성 공동마케팅조직육성 지역특화사업(향토산업육성)*	농림부

* 지침상 RIS의 구축을 요구하지 않으나 연합사업, 지역협력사업으로 추진되는 경우 공동사업 계획 수립 및 지역협력체계를 구축하고 있음.

** 자료 : 농림부, [농림사업시행지침서]
국가균형발전위원회, [2007년도 국가균형발전시행계획]

- 또한, 상향식 공모 방식을 택하거나 권역별 종합계획을 수립을 전제로 하는 사업의 경우 사업지침에 지역협력, 지역혁신체계를 구체적으로 요구하지는 않으나 주민 참여와 지역내 협의를 거치도록 요구함으로써, 실질적으로는 지역농업협력체계의 가동을 전제로 하고 있음
- 지역개발사업이 대표적이며 시·군단위의 예산투입이 이루어지는 사업으로서 소도읍육성사업, 접경지역지원사업(이상 행정자치부), 오지종합개발사업(농림부) 등이 있음.
- 이들은 권역별 정주 및 생활기반 향상을 목표로 하지만, 계획수립 단계에서 주민참여가 이루어지고 계획에 따라서는 농산업화를 위한 가공, 유통시설 투자도 시행되고 있음.

나. 정책 추진의 문제점

- 전업농과 개별 사업체 중심의 정책 지원방식이 [지역]을 대상으로 확대되고, 지원 사업 아이템도 HW와 SW가 복합적으로 지원되는 패키지화(package化)를 추구하면서 지원 정책과 관련한 다양한 이슈들이 나타나고 있음
- 주된 이슈는 ① 정책간 중복, 경합의 문제 ② 선정/모니터링/평가 각 단계별 정책 추진 모델 확립의 문제 ③ 지역의 수용성 문제 ④ 중앙-지방간 역할 분담 문제 등에서 나타나고 있음.
- 특히 정책 간 중복, 경합의 문제는 범정부적으로 이루어지는 지역 개발 정책에서도 마찬가지로 발생하고 있으며, 기존의 지역농업 육성, 지역 개발 정책에서 새로운 개념의 정책으로 전환되면서 나타나는 문제점으로 이해됨.

○ 보다 근원적인 문제로서는 중앙 주도형의 정책 추진 체계와 지방 자율의 정책 추진 체계라는 정책 집행 방식의 전환에 따른 혼란이 존재

- 지역농업 혁신체계 관련 정책들은 균형발전 특별회계에 편성되어 있는 경우가 많으며, 지역개발 계정의 “지자체 자율편성 사업”, “균형 발전기반 지원사업”, 그리고 지역혁신 계정 중 어디에 편성되어 있는냐에 따라 예산배분 방식에 차이가 있음.
- 도에 포괄적인 예산 배분 권한이 부여되어 있는 사업이 있으며, 시군 지자체가 사업별로 중앙정부에 공모·사업계획을 신청하여 개별적으로 배정 받는 사업으로 구분되어 있음.
- 또한, 균특 회계의 예산배분 방식이 복잡하고, 매년 바뀌고 있기 때문에 중앙-도-시·군으로 이어지는 집행 시스템에서 의사결정 권한, 책임의 범위가 명확하게 설정되지 않음.
- 이러한 이유때문에 실제 사업 수행 과정에서 과감한 기획과 실행 보다는 소극적이고 문제 발생을 최소화하는 방식으로 진행되거나, 관행적인 집행 방식을 그대로 채용함으로써 혁신 사업으로서의 요구를 제대로 수용하지 못하는 상황이 나타나고 있음.

다. 지원 체계 개선 방향

○ 지역농업 혁신체계의 구축을 목표로 하여 이루어지는 각종 사업들은 취약한 지역농업 주체들의 역량을 확대하고, 혁신 체계 구축에 대한 유인을 제공함으로써 지역농업 산업화에 기여하고 있음

- 그러나, 이러한 지역농업 혁신체계 구축에 대한 요구를 지역이 적극적으로 수용하지 못하거나, 왜곡된 방식으로 사업을 전개함으로써 문제가 발생하고 있는 것으로 이해함.*

* 박경, [농촌지역개발정책의 추진체계 개편방안], 농정연구 18호(2006년 여름), 농정연구센터,

- 지역 자율성의 확대와 중앙의 관리·통제 확대라는 정책 수행의 기본 원리에 대한 논의로 확대될 우려가 있는 영역이지만, 중요한 점은 신속한 지역농업 혁신체계의 구축을 통해 농산업화라는 농업 발전의 요구에 부응할 수 있는 방안을 도출해 내는 것으로 판단.
- 구체적인 실행과 사업 아이템의 선택이라는 측면에서는 지역의 자율성을 최대한 보장하되, 지역농업 산업화의 비전과 발전 전략에 대해서는 국가적 전략·가이드라인을 제시함으로써 정책의 효과를 극대화할 필요성이 있음.

○ 지역농업 혁신체계의 구축을 보다 원활히 추진하기 위해서는
 ① 지원 정책간의 체계화와 ② 추진 방식의 혁신이라는 두 영역에서 개선의 방향을 찾아야 할 것으로 판단함

① 지원 정책간 체계화

①-1> 지역농업 혁신체계 지원 정책을 중심으로 정책 위계 설정

- 지역농업 혁신체계 구축을 직접 지원하는 사업을 중심으로 정책간 위계(位階)를 확립할 필요성이 있음.
- 지역농업클러스터, 신활력사업 등 지역농업 혁신체계를 직접 지원하는 사업을 기반으로 품목육성 사업, 지역개발 사업 등이 연계될 수 있도록 함으로써 혁신체계를 기반으로 원활한 지역내 농정 자원이 배분될 수 있도록 함.

2006 등 지역자율, 지방분권을 강조하는 학자들은 이러한 시각과 정반대의 판단을 내림. 즉, 중앙정부의 불필요한 간섭과 통제가 지역농업 혁신체계 구축 및 전략적인 농촌발전사업 추진에 장애가 되는 것으로 이해하고, 지방 재량권의 확대와 함께 농촌개발 사업을 통합 보조금화하고 장기적으로는 지역 종합계획에 의해 지자체에서 자율적으로 예산집행을 시행하는 포괄보조금화까지 발전시켜야 한다고 주장함.

①-2> 세부 정책의 통합화·패키지화 강화

- 품목별 산지브랜드화, 농촌개발, 친환경농업 육성 등 다양한 영역의 농림사업이 규모화되고 있는 상황에서 부처별 분산 지원에 따른 중복·경합의 문제가 제기되고 있음.
- “선택과 집중”의 논리에 따라 우수한 지역에 사업비가 집중되고 있는 것이 현실이지만, 분리된 정책은 지역농업 통합과 체계화에 장애물로 작용함.
- 정책 목표가 명확한 사업들은 단계적 통합을 추진함으로써 “지역농업”에 대한 지원 프로그램을 단순화, 통합화할 필요가 있음.

【사례】 산지유통 종합자금제

- 농안기금을 재원으로 시행되는 농산물 산지 유통 지원 사업은 ① 산지유통 주체 육성 : 산지유통 전문조직, 일반조직, 공동 마케팅조직
② 품목별 수급안정 : 시설채소약정출하, 과실계약출하, 채소수급안정 등.
- 주체육성사업과 품목별 수급안정사업의 대상은 서로 중첩되어 있고, 수급안정과 관련하여 인위적 수급조정의 필요성이 감소하고 있기 때문에 주체 육성을 중심으로 산지유통 운영자금을 통합하는 방향으로 제도가 개선되고 있음.
- 2007년부터 산지유통종합자금제가 시행되어 주체육성과 시설채소, 과실 수급안정 사업이 통합되었으며, 2009년 채소수급안정사업도 통합 예정.
- 초기에는 유통정책과, 과수 화훼과, 채소특작과로 분리되어 있는 지침을 통합하되 개별 사업은 담당 과에서 추진함으로써 사업통합의 충격을 줄이고, 장기적으로 대상 선정 및 자금 운영의 실질적 통합을 추진.
- 우수한 농산물 산지유통 주체를 중심으로 운영자금을 지원하고 성과 관리도 강화하는 방식으로 재편되어 농산물 산지유통의 [선택과 집중]이 심화될 것으로 예상됨.

② 추진 방식의 혁신

②-1> 중앙-도-시·군 단위 역할과 책임 범위의 확립

- 정책 추진체계에 대한 검토를 통해 정책 집행 과정에 참여하는 기관의 역할과 책임의 범위를 확립함으로써 책임 농정과 실질적 지원이 이루어지도록 해야 함.
- 이러한 혼란을 해결하기 위해 관련 정책의 시행 지침에 집행의 절차 뿐만 아니라 중앙-시·도-시·군의 역할에 대한 가이드라인을 제정할 필요가 있음.

②-2> 실무 집행 지원의 강화

- 지역농업 혁신체계 구축을 위해서는 지역 내부에 존재하는 역량도 중요하지만, 외부 지원을 통한 사업 축진의 필요성도 매우 큰 것으로 판단함.
- 행정 집행을 위해서는 농림부 혹은 행정 계통 조직 중 현장 지원 업무를 담당할 조직을 지정하여 지속적인 모니터링과 사업 지원이 이루어지도록 해야 함.
- 또한, 외부 전문가 그룹을 현장 업무 지원에 충실하게 활용할 수 있는 방안을 마련해야 함.
- 신활력사업과 지역농업클러스터사업을 비롯한 대부분의 대규모 농림사업들이 자문위원회 혹은 전문위원회를 두어 중앙, 지역 모두 외부 전문가 그룹을 활용하고 있음.
- 그러나 전문가 그룹의 지식을 적극적으로 수용·활용하는 데에는 전문가와 현장 모두 한계가 존재하기 때문에 보다 탄력적인 활용 방식을 도입할 필요가 있음.

②-3> 선정·평가 시스템의 정규화

- 지역농업 혁신체계가 미흡한 경우 사업아이템 선정과 중장기적인 사업 추진 계획이 불확실한 상태에서 사업이 진행됨.
- 사업 추진을 위한 사전 구상, 지역내의 최소한의 합의 과정 준수 등 선정 단계부터 지역농업 혁신체계 구축을 위한 의지와 프로그램을 갖추고 있는지 평가해야 함.
- 또한, 평가 시스템을 정규화하여 지역농업 혁신체계 구축 관련 사업은 성과 창출과 혁신체계의 지속가능성을 엄정히 평가하도록 하고, 그 결과에 따른 인센티브, 패널티 부여를 강화함으로써 지역에 사업 추진의 유인을 제공해야 함.



제3장

지역농업클러스터 본사업 추진 방안

1. 지역농업클러스터의 기본 개념

가. 클러스터의 정의

○ [클러스터(cluster)]란 지리적, 산업적 집적체로서 産,學,官,研이 유기적으로 연결된 네트워크 체계를 그 기반으로 함

- 클러스터의 조건 : ① 지리적 집중 ② 산업적 집중 ③ 주도주체 ④ 주도주체와 참여주체의 네트워크 ⑤ 통합된 경제(business) 활동
- 클러스터와 지역혁신체계는 엄밀한 구분이 필요함. 클러스터는 지역혁신체계 (RIS) 자체가 아니며, 지역혁신체계를 기반으로 하여 통합된 경제활동이 이루어지는 실체임.
- 클러스터를 만들기 위해 그 기반이 되는 지역혁신체계를 구축해야 하지만, 클러스터는 지역혁신체계 위에서 본격적으로 경제 활동이 이루어지고 구체적인 산업적 성과가 도출 되어야 하는 것임.

【참고】 M. Porter의 클러스터 정의

특정한 산업부문에서 경쟁과 협력하는 상호 연계된 기업, 전문 공급업체, 서비스 제공업체, 관련 산업 기업, 그리고 관련 기관 (예를 들어 대학, 표준인증기관, 수출지원기관)들의 지리적 집중체

Geographic concentrations of interconnected companies, specialized suppliers, service providers, firms in related industries, and associated institutions (for example universities, standards agencies, and trade associations) in particular fields that compete but also co-operate

* 자료 : M. Porter, *On Competition*, Harvard Business School Press, Boston(MA)

○ 클러스터와 구분되는 것으로서 컨소시움, 네트워크 등을 들 수 있으며*, 명확한 구분은 이론적으로 존재할 뿐 현실적으로는 각각의 요소들이 복합적으로 나타난다고 할 수 있음

- 컨소시움(consortium) : 특정 경제활동·사업 추진을 목적으로 구성하는 사업체들의 상업적 공동 투자체 (commercial venture). 예 - 수출컨소시엄, R&D컨소시엄, 공동구매컨소시엄, 신용/금융컨소시엄
- 네트워크(network) : 협약·계약에 의해 특정한 공동의 사업목적을 달성하기 위한 협력체. 협약/계약에 의해 참여기업이 한정되며 (restricted membership), 넓은 의미로는 아이디어와 다양한 형태의 협력을 공유하는 기업 및 개인의 비공식적 연합체로 정의됨.

○ 클러스터의 정의가 중요한 것은 클러스터가 정책적인 육성의 의미를 가지고 있기 때문.

- 경제주체들의 시장 활동에 의해 자연스럽게 집적이 이루어져서 발생하는 클러스터는 현상에 대한 연구·분석의 대상이 될 뿐이지만, 산업 경쟁력 확대를 위해 클러스터를 조성하고 육성한다는 정책적 의미가 부여될 경우 경쟁력의 도구가 되기 때문에 클러스터를 정의하는 것은 매우 중요한 일이 됨.
- 실제로 “클러스터”는 “경쟁력(competitiveness)” 확보를 위한 산업 육성의 도구로서 인식되고 있으며, 개발도상국은 물론 선진국에서도 중요한 전략 도구로서 활용되고 있음.

○ 클러스터를 육성의 관점에서 보다 명확하게 정의하면 다음과 같음.

* IIRD, *Clusters : Victorian business working together in a global economy*, Oct. 2003 (호주 빅토리아주 혁신산업지역개발부 Department of Innovation, Industry and Regional Development)

- 클러스터는 특정 산업을 중심으로 관련 주체가 지리적으로 집적되어 있는 비전 공동체이며, 공동의 의사결정과 협력적 실행 시스템을 갖추어 통합된 경제활동을 수행하는 것임.
- 이러한 정의에 따르면 클러스터 육성 정책은 ① 경쟁력 있는 특정 산업을 선택 ② 지역에 기업 및 관련 기관이 집중적으로 입지할 수 있도록 유인 ③ 참여기업 및 관련 기관 간 의사 소통과 협력 활동을 지원함으로써 혁신체계 구축 ④ 공동 기술개발, 산학 협력, 공동 투자, 공동 시설이용, 통합 마케팅 등 일련의 경제 활동이 이루어지도록 지원 프로그램을 구성 하는 것임.

나. “지역농업 클러스터” 정의의 필요성과 내용

○ 지역농업 산업화를 위한 도구로서 클러스터의 개념을 도입해야 함

- 우리나라 농산업의 경우 원론적인 클러스터의 개념을 그대로 적용하는 것은 문제가 있음.
- 지리·자연적 요건 혹은 계열기업에 의한 경제 활동의 결과로서 자연스럽게 클러스터가 형성되지 않기 때문.
- 농업은 지리적 요건 등에 의한 주산지, 특산물의 개념(예 : 나주배, 이천쌀, 고창복분자 등)은 활성화되어 있는 반면에, 소규모 분산된 주체에 의해 영위(營爲)되고 있으며 관련 산업으로의 확산이 이루어지지 않은 상황으로 파악*됨.
- **지역농업클러스터는 지역농산업 활성화를 위한 의도적인 육성의 대상**이고, 일반 제조업 및 서비스업 클러스터와는 다른 전략적인 육성의 방안으로서 개념화될 필요가 있음.

* 김정호 외, [지역농업클러스터 발전방안], 2005.12. KREI에서는 지역농업클러스터 발전방안에 대한 도별 사례 및 시군별 클러스터화가 가능한 자원에 대한 집계표를 제공하고 있다.

○ 지역농업클러스터 시범사업에서는 지역농업클러스터를 일정지역에 특화된 농산업에 관련된 산·학·관이 유기적인 네트워크를 형성하고, 지역농업을 혁신하는 농산업 결집체로 정의

- 시범사업은 지역농업 클러스터를 네트워크로 정의함으로써 지역농업 혁신체계의 구축을 핵심 도구로 설정하였으며, 농산업 결집체로 정의함으로써 관련 기관 간 협력사업을 시행하는 실체로 정의하였음.
- 다만, 지역농업 클러스터 시범사업에서는 다양한 사업 모델을 인정하면서, 클러스터가 아닌 지역농업 혁신체계 구축 자체를 사업의 목표로 설정한 경우도 있었음.
- 본 연구에서는 혼란을 방지하기 위하여 지역농업 혁신체계를 클러스터 구축의 기반·핵심 도구로 표시할 뿐 아니라, **지역농업 클러스터를 통합된 기획·의사결정의 창출과 시장 경쟁력 확보를 위한 통합된 경제활동을 수행하는 것으로 설정하였음.** 즉, 지역농업 클러스터의 실제성과 목적 활동을 모두 정의에 포함시켜 정책적 활용성을 높이도록 하였음.

【정의】 지역농업 클러스터

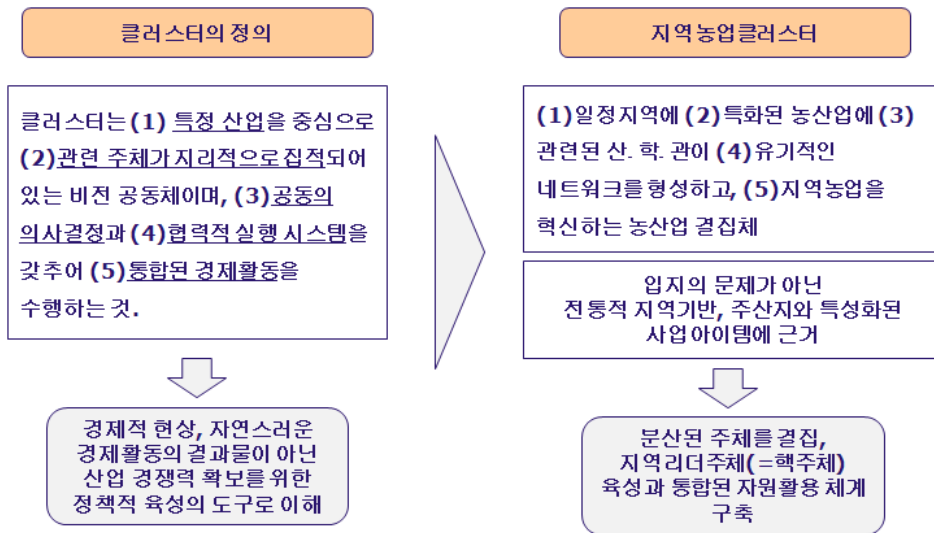
지역농업 클러스터는 ① 지역농업 혁신체계를 기반으로 ② 시장 경쟁력 있는 지역농업 산업화를 위한 ③ 지역농업 주체들간 결집체로서 ④ 통합된 기획·의사결정과 경제 활동을 수행하는 것이다.

다. 지역농업 클러스터의 특징

○ 지역농업 보유 자원에 기반

- 일반산업 클러스터와 지역농업 클러스터의 차이점은 전자(前者)는 입지 혹은 혁신적 R&D기반이 클러스터링의 모체가 되는 반면, 후자(後者)는 지역농업 보유자원이 모체가 된다는 점에서 근원적인 차이가 있음.

<클러스터와 지역농업클러스터>



- 지역농업클러스터는 지역농업의 생산특성, 인적·물적 자원을 기반으로 하여 성립하는 것으로, 지역농업이 보유하고 있는 자원의 특성에 따라 클러스터화의 방향도 결정됨.
- 또한, 지역내·외부에 존재하는 지역농업 주체들을 결집, 협력하여 공동의 지역자원 활용시스템을 구축해내는 것이 가장 중요한 클러스터 활동이라고 할 수 있음.

○ 1차+2차+3차 산업을 포괄하는 복합 산업화를 지향

- 농산업(農産業)은 땅을 일궈서 농산물을 생산하는 1차 산업이 아니라, 가공 / 상품화와 유통, 서비스, 관광을 포함하는 것으로 확장되어 가고 있음.
- 지역농업클러스터는 이러한 지역농업의 복합산업화를 수용할 뿐 아니라 보다 적극적으로 농업 관련 산업으로의 확장을 추구하는 전략을 채택해야 함.
- 단, 복지, 교육 등 시장(市場)이 아닌 지역민(地域民)을 대상으로 하는 사업은 지역 농업 산업화와는 무관한 영역이기 때문에 클러스터의 대상이 아니라는 점을 명확히 해야 함.

○ 주도 주체로서 행정(지방자치단체)의 중요성

- 클러스터는 일반적으로 행정구역을 뛰어넘는 경제 지리적인 의미의 지역을 범위로 하게 됨. (예 : 외레순트 Öresund 메디콘 클러스터는 덴마크 코펜하겐과 스웨덴 말뫼 국경을 다리로 연결, 2개 국가 범위에 입지하고 있음)
- 그러나 지역농업 클러스터의 경우 지방자치단체 스스로가 지역 농업클러스터 네트워킹의 참여자, 주도자가 되기 때문에 사업 추진에 책임성을 부여하기 위해서는 행정구역에 대한 고려가 반드시 필요.
- 행정의 주도적 역할과 조정자 역할, 농정 추진체계 재정력이 사업 성공의 요소이며, 이러한 성공요소를 강화하기 위해서는 행정 구역을 기초로 권역으로 묶어내는 클러스터를 구성해야 함.
- 단, 지역농업클러스터는 시·군 단위 이하의 마을, 면 등 기초 생활권은 범위로 하지 않음. 산업화를 위한 경쟁력을 확보하기 위해서는 시·군 단위 이상의 지역농업 조직화가 전제임.

2. 지역농업클러스터 시범사업 분석

가. 시범사업의 목표와 개요

- 지역농업클러스터 시범사업은 ① 패키지 지원 방식의 농정 혁신 ② 가용 자원(可用資源)을 활용한 지역경제 발전 ③ 기술 집적을 통한 농산업의 경쟁력 혁신을 3대 목표로 제시
 - 04년 정책입안 당시 지역농업클러스터는 119조 농업·농촌종합대책의 일환으로서 농정추진 체계 전반의 혁신과 맞물려 구상되었음.
 - 중앙주도의 농정에서 탈피하여 지역의 자율적 선택과 기획에 의해 추진되는 지역농업 경쟁력 강화와 농산업화를 추진하기 위한 것. (패키지화, 강력한 정책간 연계)
 - 그러나, 실제 추진 단계에서는 지역농업 혁신체계의 구축과 특성화된 아이টে에 집중된 기반 구축, 신기술개발 및 특화 연구개발을 실행하는 사업으로서 실행 범위가 축소·현실화되었음.
- 2005년부터 추진된 20개 지역농업클러스터 시범사업은 3년간의 시범사업을 마무리하는 단계로 진입
 - 시범사업은 도별로 2~3개소로 생산·유통, 가공, 테마 등 3개 부문에 걸쳐 진행되었으며, 클러스터 시범사업을 통해 산·학·관·연 협력체계, 네트워크 구축, H/W 투자가 병행되는 것과 함께 핵심주도주체가 참여하는 공동판매법인의 설립이 이루어지면서 본격적인 시장화·산업화 단계로 진입하는 선진(先進) 사례들이 등장하였음.
 - 지역농업클러스터 시범사업은 우리나라에 맞는 “한국형 지역농업 클러스터”의 모델링과 정책적 육성 체계에 대한 모색이 이루어졌다는 점에서 의미를 부여할 수 있음.

<지역농업클러스터 시범사업 유형별 현황>

구 분	주도적 혁신주체				특성화			
	대학 연구소	생산자단 체	관련기업	지자체	생산·유통	가공	테마	
기 초	단수 (13)	영동포도, 풍기인삼 (2)	안성마춤 (1)	포천한과 (1)	괴산고추, 아산친환경, 서천모시, 장수사과, 정읍순환농업, 임실치즈, 보성녹차, 함평과학농업, 하동녹차(9)	안성마춤, 괴산고추, 장수사과, 임실치즈, 보성녹차, 풍기인삼 (6)	포천한과, 영동포도, 서천모시, 함평과학농업, 하동녹차 (5)	아산친환경, 정읍순환농 업(2)
	복수 (5)	경남양돈 (1)	강원한우, 백두대간, 전남쌀, 경남쌀 (4)			강원한우, 백두대간, 전남쌀, 경남쌀, 경남양돈 (5)		
	소계 (18)	3	5	1	9	11	5	2
광역(2)	경북한우 (1)			제주감귤 (1)	경북한우, 제주감귤 (2)			
합계(20)	4	5	1	10	13	5	2	

* 자료 : 농림부

나. 시범사업 추진 현황 분석

○ 주요 경과

- 지역농업 클러스터 시범사업은 2004년 2월 [농업·농촌 종합 대책] 중 지역농업 정책 차원에서 처음 논의되기 시작하였으며, 05년 세부 사업계획과 시범사업단 선정, 06년 본격적인 사업 추진 등으로 진행되었음.

【참고】 지역농업 클러스터 시범사업 주요 추진 경과

- 04년 2월 농업·농업농촌 종합대책의 [지역농업발전]으로 제시
- 04년 3월 균형위 대통령 업무 보고
- 05년 5월 시범사업단 선정
- 05년 7월 지역농업클러스터 종합지원계획
- 05년 9월 세부예산확정
- 05년 12월 지역농업클러스터 발전방안 연구용역
- 06년 3월 시범사업단 1차 중간평가
- 06년 9월 시범사업단 2차 중간평가
- 07년 2월 시범사업단 종합평가
- 07년 6월 본사업추진방안 연구용역

- 지역농업 클러스터 시범사업은 철저하게 새로운 정책 프로그램의 현장 적용과 성공 가능성을 실증하는 방향으로 추진되었음.
- 사업단 추가 선정 없이 20개 시범 사업단만을 선정하여 3년간 진행하였고, 각 사업단의 사업계획 및 참여기관에 대해서는 연차별 조정, 변경이 일부 이루어졌으나, 각 사업단의 육성 품목/아이템, 사업 목표, 조직체계 구상 등 핵심 요소에 대해서는 변경 없이 진행되었음.

○ 시범사업은 지역농업클러스터의 개념과 사업모델의 현장 적용성을 검증하기 위해 협의회, 워크숍, 실무 부서의 사업 조정, 평가 등 다양한 사업 관리를 실행하였음.

- 사업단별 사업계획 규모와 중기 예산 운영 계획과의 차이로 인해 사업계획 조정을 실시.
- 05년의 경우 사업단 선정, 예산 확정, 지방비 확보 등 사업 준비 기간으로 실제 사업 진행은 어려운 상황이었음. 이에 따라 05년 사업비는 혁신체계 구축 및 사업단 자체 비용을 중심으로 공통 편성하였음.

- 지역농업 클러스터 시범사업은 사업단별로 자율적인 사업계획에 따라 운영할 뿐 아니라, SW, 경상비, CEO인건비까지 지원되는 파격적인 지원이 이루어지는 것이었음. 그러나, 사업단별 예산 편성의 격차가 발생하고, 개별 참여 조직에게 자본 보조가 이루어지는 경우 자부담을 부과할 필요성이 나타나면서 일정의 예산 집행 가이드라인을 제시. (인건비 지원 한도 설정, 개별사업자 자부담 20% 이상 부과 권장 등)
- 시범사업단 평가와 관련해서는 농산물 품질 관리원을 모니터링 및 평가 지원기관으로 운용하였고, 행정 자체평가에서 민간 전문 기관 평가로 전환하였음.

○ 20개 시범사업단의 3개년간 예산은 총사업비 1,287억원임 (국고 513억 39%, 지방비 521억 41%, 자부담 253억 20%, 07년 인센티브 사업비 21억원 제외)

- 국고 기준으로 투자액을 분석해보면, 국고 513억원 가운데 SW에 37.5%, HW에 62.4%를 투자.
- 세부 부문별로는 혁신체계 및 네트워킹에 17.8%, 생산기반 정비에 42.5%, 산업화 및 마케팅에 39.7%를 투입하였음.
- SW보다는 HW에, 지역농업 혁신체계 구축을 위한 통합 활동보다는 생산기반 정비에 투자된 비율이 높게 나타나는 점은 SW 사업 발굴의 어려움, 초기 기반의 미확립 등으로 이해되며 개선 방안이 모색되어야 할 것으로 판단됨.
- 최대규모 사업예산 사업단은 경북한우 103억원, 최소규모 사업단은 포천한과 35억원임.

<시범사업단 분야별 사업비 분석>

구분	지원분야	예산 (국고)				
		총계(A)	합계 %	소계 %	사업단별 평균 (B=A/20개소)	사업단별 연평균 (B/3년)
SW	혁신체계및 네트워크 전분야	9,143	17.8	47.4	457	152
	생산기반정비 <연구개발(기술)>	1,492	2.9	7.7	74	25
	산업화 및 마케팅	8,642	16.8	44.8	432	144
	소계	19,277	37.5	100%	963	321
HW	생산기반정비	20,319	39.6	63.3	1,016	339
	산업화및 마케팅 (가공시설, 체험관 등)	11,744	22.8	36.6	587	195
	소계	32,063	62.4	100%	1,603	534
합계		51,340	100%		2,566	855

구 분	예산 (국고)				
	총 계 (A)	합계 %	소계 %	사업단별 평균 (B=A/20개소)	사업단별 연평균 (B/3년)
혁신체계 및 네트워크	9,143	17.8	100	457	152
생산기반정비	21,811	42.5	100	1,090	364
산업화 및 마케팅	20,386	39.7	100	1,019	339
합계	51,340	100%		2,566	855

* 홍보 지원 분야는 혁신체계구축, 산업화 마케팅으로 분산 분포하며 120억원(총 국고대비 23.4%),사업단별 평균 6억(연간2억원 지원), 연구개발(R&D) 분야도 전 분야 걸쳐 분포하고 68억원(13.3%),사업단별 평균 3.4억원(연간1.1억)임.

* 07년 인센티브사업비 21억원 제외.

* 자료 : 농림부 내부자료

<지역농업클러스터 시범사업단 재원별 총사업비 현황 (3개년)>

구분	사업비 (백만원)				비율 (%)			
	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	합계
안성맞춤	3,406	3,406	2,074	8,886	38.3	38.3	23.3	100.0
포천한과	1,239	1,239	980	3,458	35.8	35.8	28.3	100.0
백두대간	2,083	2,083	2,235	6,401	32.5	32.5	34.9	100.0
하이록한우	2,599	2,599	684	5,882	44.2	44.2	11.6	100.0
영동포도	2,610	2,610	1,568	6,788	38.5	38.5	23.1	100.0
괴산고추	2,234	2,234	1,548	6,016	37.1	37.1	25.7	100.0
아산친환경	2,111	2,111	978	5,200	40.6	40.6	18.8	100.0
서천모시	1,786	1,786	707	4,279	41.7	41.7	16.5	100.0
장수사과	1,908	1,908	305	4,121	46.3	46.3	7.4	100.0
정읍순환	2,370	2,476	2,640	7,486	31.7	33.1	35.3	100.0
임실치즈	3,007	3,007	166	6,180	48.7	48.7	2.7	100.0
보성녹차	3,523	3,523	1,460	8,506	41.4	41.4	17.2	100.0
함평과학	1,903	1,903	760	4,566	41.7	41.7	16.6	100.0
전남쌀	2,978	2,978	659	6,615	45.0	45.0	10.0	100.0
경북한우	4,700	4,888	735	10,323	45.5	47.4	7.1	100.0
풍기인삼	2,280	2,280	3,009	7,569	30.1	30.1	39.8	100.0
경남쌀	2,494	2,916	1,337	6,747	37.0	43.2	19.8	100.0
하동녹차	3,075	3,075	1,564	7,714	39.9	39.9	20.3	100.0
경남양돈	3,036	3,036	990	7,062	43.0	43.0	14.0	100.0
제주감귤	1,998	1,998	888	4,884	40.9	40.9	18.2	100.0
합계	51,340	52,056	25,287	128,683	39.9	40.5	19.7	100.0

* 07년 인센티브사업비 21억원 제외.

* 자료 : 농림부

다. 시범사업의 성과 및 문제점

1) 시범사업의 성과

- **농정 혁신 부문** : 지역 자원의 중장기 사업계획 수립과 실천으로 스스로 계획하고 실천하여 성과를 도출하는 책임 운영 체계를 확립하였음.
- 사업 모델을 차별화하여 지자체 주도형(10개소), 연구기관 주도형(4개소), 생산자단체 주도형(5개소), 기업 주도형(1개소) 등 다양한 사업 모델을 창출.
- 시범사업으로서 특정한 사업 모델을 채택하지 않고, 지역의 자원에 따라 사업을 추진할 수 있도록 허용. 지자체와 민간조직의 협력적 사업추진 모델을 다양하게 실험함으로써 지역농업 클러스터의 실체화에 대한 가능성과 모델별 문제 요소의 확인이 가능했음.
- 또한, 시범사업 실행 과정에서 기획/실행/점검 (Plan-Do-See)의 일상화로 기획과 성과 창출까지 모니터링 하는 책임 농정 실현. 지자체 스스로 정책 추진의 성과 목표를 제시하여 운영하였으며, 도 및 중앙 단위 모니터링을 통해 시행과정의 문제점에 대한 점검과 개선 방안 도출이 수시로 이루어졌음.

【사례】 지방자치단체 농정담당자의 인식

김병준(안성시 안성마춤마케팅사업단장) : “우리 시(市)의 모든 농정은 [지역농업클러스터]로 통합합니다. 5대 명품을 클러스터화 하는 것이 안성시 농정의 목표이고, 지역농업클러스터 혁신위원회 각 분과에서 노력하는 만큼 농정의 성과도 달라질 것입니다.”

- SW와 HW를 통합한 포괄적 사업 운영과 정책간 연계를 통해 지방 농정 추진의 집중력을 발휘할 수 있는 계기를 마련하였음.
- 지자체 차원에서 클러스터 품목, 테마를 중심으로 농림사업과 타 부처사업을 연계하는 틀을 만들어 냈음. 특화 품목 중심으로 별도 사업 부서를 만들거나 (예 : 보성군 녹차사업단(과), 정읍시 순환농업사업과) 정책간 연계를 포함한 통합 사업계획을 수립함으로써 무원칙한 품목 확대와 자원 투입의 확장을 방지하는 효과도 나타남.

【사례】 효과적 정책간 연계

- **영동포도** : “포도”를 중심으로 생산, 가공, 유통에 집중 연계 투자. FTA기금지원자율사업(포도생산기반, 가공시설), 포도연구사업단(포도 품종개량, 포도주제조기술), 포도특화사업단(특화겸임연구관사업), 지역특화발전특구(가공용포도생산육성, 체험관광사업)
- **보성녹차** : “녹차”산업 확장(관광 등)과 신상품 개발에 집중 연계 투자. 지역특화사업(녹차친환경재배지원), 신활력사업(녹차체험관광활성화), 녹차특성화사업(지리적표시제, 녹차신제품개발)

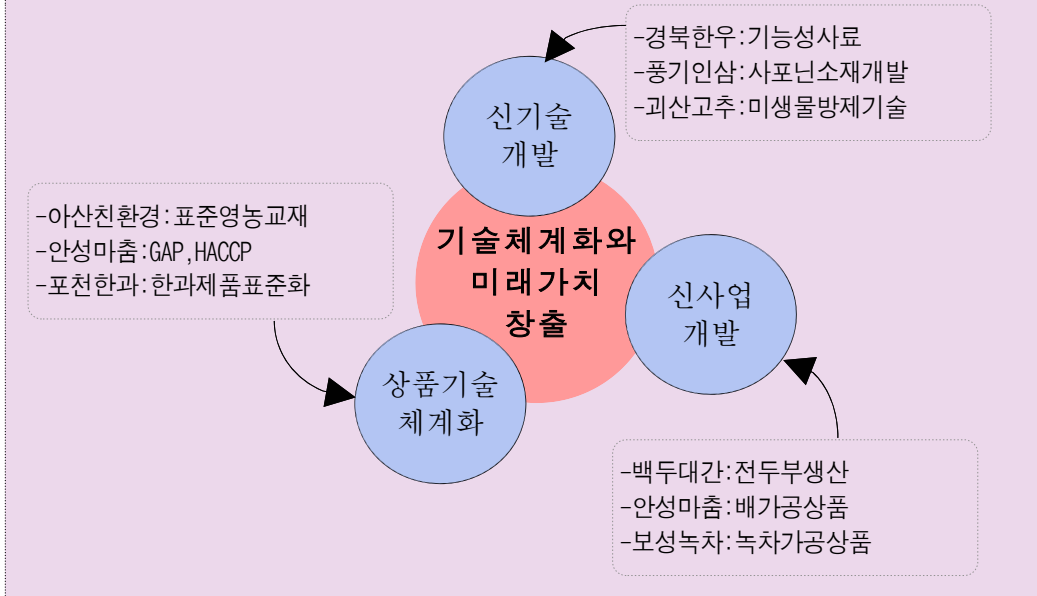
- **지역경제 발전 부문** : 주체간 네트워크 구축으로 인력, R&D 풀(Pool)을 집적하고 사업실행 주체를 구성함으로써 지역농업 발전의 기반을 구축함.
- 실행을 전제로 하는 의사결정, 협력 체계를 구축하여 민·관이 역할 분담하는 혁신적 실행 시스템을 확립하였음.
- 지역 내·외부를 망라한 연구개발 전문 인력풀이 확보되고 지역 내 사업체의 실무 인력 간 협력체계가 마련되어 효과적인 사업 집중을 달성하였음.

- 일부 사업단은 통합 사업조직을 구성함으로써 농정 및 지역통합 마케팅의 거점 창구를 마련하였음. 민간 주도형 선진 사례의 경우 법인화를 적극추진하고 지역 브랜드 농산물 유통과 연계되어 거점 조직화를 달성했음.
- 지방자치단체 주도형의 경우 지역특성화된 담당조직을 편성하여 정책 집중과 이행의 집중력을 발휘.
- 특히, 중요한 점은 생산단계부터 최종 마케팅 단계까지 일관된 사업 체계 구축을 시도하는 사업이 추진되면서 생산농가들의 의식 혁신과 사업추진 조직 담당자들의 의식 혁신이 이루어졌다는 점임.
- 전통적, 재래적인 농업생산 방식에서 탈피하여 체계화되고 과학화된 생산 방식이 보급되고, 이를 통해 농업생산자체의 혁신이 이루어질 수 있는 가능성을 확인하였음.
- 또한 가공 등 생산 이후 산업화단계에서도 인프라 구축과 함께 사업 혁신을 추진하여 매출액 증대, 관련 기업 유치 등을 진행함.

○ **경쟁력 제고 부문** : 기존 선진 기술의 현장 접목 확대와 함께 신기술 개발로 지역농업의 미래 가치 창출을 위한 기반 마련

- 생산 및 품질관리, 안전 기준 (ISO, GAP 등)에 대한 표준 매뉴얼 확립으로 사업 추진 방식의 향상과 시장 경쟁력 강화
- 지역내 연구개발 조직의 확립으로 중장기적 기술 개발 기반을 확보하여 지역에 특화된 기술 실증 체계를 구축하였으며, 친환경 생산기술 등 경쟁력 확보를 위한 기술 축적이 이루어짐.
- 또한 신규 수익원 창출을 위한 사업 아이템 확대가 이루어져, 가공 상품화에 대한 기술개발 및 시제품 테스트마케팅 등 지역농산물과 연계된 2차 상품화 및 부가가치 확대 방안을 모색.
- 이외에 클러스터 대상 품목·테마와 연계된 체험관광 운영 및 타 사업 연계로 농산업·농촌·지역 문화 자원을 포괄하는 지역농업의 범위 확대에 기여함.

- **【사례】 클러스터사업단 혁구개발 혁신 성과 사례**



○ **매출 확대 및 경제적 성과 부문** : 본격적인 농산업화와 시장대응으로 사업단 매출액과 참여기업 매출액, 농가 소득 증대 등 경제적 성과가 도출되었음.

- 통합 마케팅조직을 구성하여 본격적인 지역 농특산물 판매 사업을 전개하고, 가공사업 확대를 추구한 사업단의 경우 지역통합, 지역 혁신의 효과가 경제적 성과로 가시화 되었음. (우수 사업단 추진 성과 자료 참조)
- 영동포도는 가공 업체 확대, 가공 제품 유통망 확대로 가공품 매출액이 17.6% 향상되었음.
- 안성마춤은 사업단(=조합공동사업법인) 매출이 05년 509억원에서 06년 678억원으로 33.2% 증대. 참여 농가수 확대와 농가 소득 증대에 직접적으로 기여함.

- 풍기인삼은 인삼 가공업체 매출액이 05년 944억원에서 06년 1,220억원으로 29% 성장하고, 수출은 275% 증가하는 괄목(刮目)할 성과를 도출하였음.
- 경남친환경쌀은 사업단 매출이 06년 18억 신규 발생하였고, 사업 추진 시군 친환경쌀의 브랜드 통합과 유통구조의 혁신을 달성했음.

【참고자료】 지역농업클러스터 우수 사업단 추진 성과 지표 사례

□ 영동포도 : 클러스터사업성과 지표별 실적

성과지표	실적			목표
	2005년	2006년	증가율	종료시점 (2007년)
○포도산업 총매출 (억원)	850	1,007	18.5%	1,200
○호당 조수익 (천원)	18,730	23,136	23.5%	25,000
○포도가공품 매출액 (억원)	34	40	17.6%	120
○포도가공업체수	7	10	42.8%	13
○포도가공제품 종류	5	10	100.0%	15
○품질인증 포도 출하량(톤)	597	1,285	115.2%	15,000
○특화유통망을 통한 가공매출(억원)	10.6	43.1	306.6%	150
○사이버유통체계 활용 매출(백만원)	1.6	4.7	193.7%	2,000
○정례회 개최 건수	9	14	55.0%	4
○교육프로그램 운영 건수	4	11	175.0%	10
○세미나 개최 건수	1	8	700.0%	5
○신제품 출시 건수	0	3	300.0%	5

□ 안성마춤 : 농가소득 증대 및 매출 기여도

구분		단위	04년	05년(A)	06년(B)	증감률 (B-A)/A
쌀	참여농가수	호	1,356	1,447	1,474	1.9%
	매출액	백만원	25,761	30,315	36,719	21.1%
	호당매출액	천원	18,997	20,949	24,910	18.9%
축산	참여농가수	호	120	131	136	3.8%
	매출액	백만원	7,291	12,043	16,170	34.3%
	호당매출액	천원	60,761	91,930	118,894	29.3%
배	참여농가수	호	62	46	90	95.7%
	매출액	백만원	3,069	1,682	3,891	131.3%
	호당매출액	천원	49,505	36,559	43,229	18.2%
포도	참여농가수	호	23	18	20	11.1%
	매출액	백만원	556	437	477	9.2%
	호당매출액	천원	24,181	24,264	23,866	-1.6%
인삼	참여농가수	호	61	56	45	-19.6%
	매출액	백만원	3,526	6,387	10,500	64.4%
	호당매출액	천원	57,803	114,046	233,333	104.6%
합계	참여농가수	호	1,622	1,698	1,765	3.9%
	매출액	백만원	40,203	50,864	67,757	33.2%
	호당매출액	천원	24,786	29,955	38,389	28.2%

* 본 자료는 각 시범사업단이 제출한 종합평가 자료로서 당초 사업계획서에 표시한 성과지표에 따라 달성도를 각 사업단이 자체 분석한 결과임.

□ 풍기인삼 : 원료삼 수매량 증가 및 인삼가공업체 매출 성장율

구분	2005년 A	2006년 B	증가 C=(B-A)	성장율 (C/A*100)
수출 계약 실적 (천원)	480	1,310	830	173%
수출 실적 (천원)	280	1,055	774	275%
매출 실적 (천원)	94,534	122,027	27,493	29%
원료삼 수매량 (천원)	19,760	23,004	3,244	16%
대리점 및 판매장 증가	105	168	63	60%
고용 인원 (명)	1,078	1,269	191	17%
인삼재배면적 (ha)	443	483	40	9%

□ 경남친환경쌀 : 브랜드 통합 및 유통체계 혁신

구분	사업 시행 전		사업 실행 후			비고
	브랜드	판매	브랜드	유통현황	판매현황	
김해	왕의땅, 자운영쌀 등 7종	특정유통회사 未連繫	Qfeel (암반저장쌀)	김해학교급식 (69개교)	사업단직거래 전량판매	전국최초 친환경급식 납품계약
거창	밥맛이거창, 능금쌀 등 12종	"	Qfeel (암반저장쌀)	홈플러스, 현대동원, 라이스텍 등	찰벼, 백진주 등 OEM 판매 및 직거래	캐나다수출 추진 중(잡쌀)
창녕	우포늪쌀, 창녕쌀, 가시연꽃쌀 9종	자체쇼핑몰 판매	Qfeel (암반저장쌀)	옥션, G마켓 (인터넷쇼핑몰)	OEM 판매 (88%)	
산청	메뚜기쌀, 차황쌀 등 3종	한산림 판매	Qfeel (암반저장쌀)	미국, 캐나다 수출 (한아름마트 27)	한산림 위탁 판매	전국최대 규모 수출계약 (100Ton)
남해	다랭이쌀, 갯벌쌀, 한려수도쌀 8종	특정유통회사 未連繫	Qfeel (암반저장쌀)	남해학교급식 (30개교) 롯데마트	사업단직거래와 위탁판매 혼용	전국최초 무농약급식 납품계약
하동	탐라이스, 청학동, 하동황새쌀 10종	한국암웨이 판매	Qfeel (암반저장쌀) 탐라이스	암웨이, 선교회, 하이스카이, 해피리시 등	개인소비자 등 직거래판매	

* 본 자료는 각 시범사업단이 제출한 종합평가 자료로서 당초 사업계획서에 표시한 성과지표에 따라 달성도를 각 사업단이 자체 분석한 결과임.

2) 시범사업의 문제점

○ 다양한 클러스터 모델의 설정에 따른 혼란

- 클러스터 시범사업은 지원 대상 사업은 규정하고 있으나, 사업단과 참여조직의 구성, 사업 아이템 등 핵심 요소는 지역의 계획에 따라 자율적으로 선택할 수 있도록 개방하였음.
- 다양한 클러스터 모델을 개발·제시하였다는 점에서 성과적 측면으로도 이해할 수 있으나, 사업 관리의 혼란과 산업화/시장화에 부적합한 사업 모델은 성과 도출에 한계가 있었음.

【사례】 지방자치단체=클러스터사업단 모델의 문제점

- 지방자치단체가 내부 조직을 편성하여 클러스터사업을 직접 운영하는 사업모델이 존재. (괴산고추, 임실치즈, 서천모시, 정읍순환농업, 함평과학, 보성녹차, 하동녹차, 제주감귤)
 - 사업관리의 수월성, 행정 주도의 조정력 및 집행력 등 장점을 가지고 있는 측면도 있으나 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 판단.
- ① 행정조직 개편에 따른 사업 연속성 문제 : 행정조직 개편, 인원 이동에 따라 담당자가 매년 교체되는 경우가 발생. 사업추진 지체, 사업추진의 책임성 저하 등 문제가 발생.
 - ② 형식적인 지역협의 체계 운영 : 클러스터협의회, 자문단 등 의사결정 및 협의 체계를 유지하고 있으나 실질적 의사결정 및 의견 조정의 기능을 수행하지 못함.
 - ③ 산업화/시장화의 기반 구축 문제 : 행정이 직접적인 영업/경제활동을 수행하는 것이 불가능하여 참여조직에 사업을 배분함으로써 통합의 기초가 무너지거나, 사업추진 기반 구축 이후 별도 운영자를 모집/구성해야 하는 문제가 발생.

○ 지역농업 혁신체계 구축을 위한 농정추진 체계의 문제

- 실제 사업추진 과정에서 도출된 문제점으로서 SW사업과 관련하여 정책집행 체계가 미확립 되어 있기 때문에 혼란이 발생.
- 지자체 주도형의 경우 : HW사업의 경우 입찰, 준공, 정산 등의 집행체계가 정교화 되어 있으나, SW사업의 경우 집행 체계가 미확립 되어 있음. 선 지급의 필요성, 운영자금 확보, 연도 말 정산 및 이월 등 세부 집행에 대한 담당자의 판단이 곤란한 경우 발생.
- 민간조직 주도형의 경우 : 인건비 지급, 해외연수 경비 산정, 자금 집행 증빙자료 징구, 경비 지급 시기, 자부담비율 산정 및 자부담 집행 확인 등 행정의 집행시스템과 민간조직의 경상비 집행 시스템의 부조화로 어려움이 있었음.

<지역농업클러스터 추진의 애로사항>

	1순위		2순위	
	빈도	비율	빈도	비율
1) 당초사업계획의 오류	3	15.0		
2) 사업단구성 및 전담인력확보 곤란	2	10.0	5	25.0
3) 지역주체 및 농가의 참여 부족	2	10.0		
4) 리더(시장,군수 등)의 관심부족	1	5.0		
5) 농림 및 타부처 사업간 경합				
6) 적당한 사업아이템발굴의 어려움	2	10.0	1	5.0
7) 과다하고 복잡한 추진 업무	3	15.0	4	20.0
8) 가시적인 성과창출 곤란	5	25.0	7	35.0
9) 예산 규모의 부족	1	5.0	2	10.0
10) 클러스터 정책 시스템의 부적절				
11) 기타	1	5.0	1	5.0
합계	20	100.0	20	100.0

* 자료 : 설문조사 결과

- 이외에 사업 추진 인력 확보의 문제와 '지역농업 혁신체계 창출'이라는 추상적 성과를 제시하는 데에 어려움이 있는 것으로 파악되었음.
- 위 20개 시범사업단 설문조사 결과 사업 추진의 애로사항으로 1순위와 2순위 모두 '가시적 성과 창출 곤란'으로 응답하였음.

○ 정책간 체계화, 차별화의 문제

- 지역혁신체계 구축을 추구하거나 대규모 자금투입에 따른 지역 협력 사업을 요구하는 정책이 동시에 비슷한 시기에 입안되어 시행되면서 정책 간에 중복, 위계 설정의 문제가 발생.
- 특히 지역농업클러스터 시범사업과 신활력사업은 지역혁신 체계 구축이라는 동일한 목표를 갖고 주로 농촌지역에 시행되면서 중복의 우려가 높음.

<지역농업클러스터+신활력사업 추진 지역 사업구분 실태>

지역	지역농업클러스터		신활력사업		비고
	품목	담당	품목	담당	
보성	녹차	녹차사업단 (과)	녹차	기획 감사실	(클)생산,가공 (신)체험관광,홍보
하동	녹차	녹차클러스터기 획단(과)	녹차	자치 행정과	(클)친환경생산 (신)가공,연구소
장수	사과	클러스터 사업단 <민간>	한우	한우 사업단 <민간>	지역순환농업사업단(민 간) 산하 분리 운영
임실	낙농	(산림축산과) 치즈산업 지원팀(계)	낙농	(산림축산과) 치즈산업 지원팀(계)	(클)협동화유가공공장 (신)치즈밸리사업
서천	모시	한산모시 세계화사업단 (과)	어매 니티	정책기획실	(클)모시상품화 (신)어매니티

* 자료 : 본 연구 현장 조사 결과

- 신활력사업은 ① 신활력지역으로 지정된 시·군 대상으로 하여 지역 활력화와 균형발전 추구 ② 지역 활성화 아이টে을 농산업을 한정하지 않고 전 산업 부문으로 인정 ③ RIS구축을 요구하나 산업화를 위한 주체 설정 요구는 없음 등 지역농업클러스터와 정책목표 및 지원 대상이 상이함.
- 지역농업클러스터와 신활력사업을 동시에 추진하는 시·군의 경우 사업 아이টে과 추진 조직을 분리함으로써 차별화 하고 있음. (앞의 표 참조)
- 그러나, 일부 시·군은 ① 사업 영역을 엄밀하게 구분하지 않거나 ② 사업 조직을 구분하지 않아 업무 중복이 발생하고 ③ 정책 목표와 괴리된 사업 배치로 혼란이 발생하는 경우가 있었음.

【사례】 임실군 신활력사업 + 지역농업클러스터 운영

- 임실군은 신활력사업과 지역농업클러스터 시범사업을 모두 수행 중임. 임실군의 농산업화 아이টে은 [낙농]이며, 낙농가와 유가공업체, 낙농 체험 관광사업 등을 연계한 복합산업화를 추구.
- 산업화 단지로서 [임실치즈밸리] 구축 종합계획을 수립하여 추진하고 있으며, 혁신체계 구축과 신사업, 연구·상품개발, 마케팅 등 대부분의 SW 부문을 신활력사업으로 편성. 대규모 협동화 유가공시설 설치 (HW) 를 지역농업 클러스터 사업 예산으로 편성하였나, 부지 문제 등으로 사업 추진이 부진함.
- 지역혁신체계 구축 및 사업성과 측면에서 신활력사업은 우수한 평가를 받고 있으나, 지역농업클러스터의 경우 집행실적이 저조하고 HW 중심의 예산편성으로 인해 정책 목표와 괴리됨으로써 낮은 평가를 받고 있음.

○ 시범 사업 초기 대응의 어려움

- 지역농업 클러스터 사업 구상은 04년 초반부터 이루어졌으나, 사업 진행은 05년에 사업 계획 접수, 사업단 선정, 예산 확정 등의 일정이 빠르게 진행되었음.
- 또한 시범사업의 성격을 반영하여 각 도별 2~3개소로 사업단 수를 균등(均等) 배분하여 선정하였으며, 05년 당년도 사업 예산은 사업비 부족, 지자체의 지방비 예산 확보 문제 등으로 인해 국고 지원액을 5~6억원으로 균등하여 편성하였음.
- 이러한 어려움은 지방자치단체의 전략 사업으로서 과도한 정치적 관심과 유치활동, 지역내 협력 체계의 미흡 등 다양한 원인으로 발생한 것으로 파악됨. 결과적으로는 05년 사업 집행에 어려움이 있었고, 초기 단계의 사업조직 구축, 계획 조정에 혼란이 있었음.

라. 시범사업의 교훈(敎訓)과 시사점

- 지역농업클러스터 시범사업 추진을 통해서 현재 지역농업 추진 시스템의 문제점과 클러스터 사업 자체의 개선 사항에 대한 시사점을 얻을 수 있었음

【지역농업클러스터 시범사업의 교훈】

<교훈1> 지역농산업의 경쟁력 강화를 위해서는 특성화와 집중화가 이루어져야 한다.

<교훈2> 성과창출을 담당할 핵심(核心) 주체, 리더 주체의 육성이 필수적이다.

<교훈3> 지역농정 및 지원 체계의 시스템적 혁신이 필요하다.

- 농산업의 전략적인 육성이라는 본연의 목표를 볼 때, 지역 차별화 및 특성화를 위한 아이템의 설정이 필수적이고, 농산업 주체가 미약한 상황에서는 주도 주체에 대한 의도적인 육성이 필요하다는 사실을 확인하였음.
- 또한 농정 추진 체계 혁신 측면으로 보면, 중앙과 지역의 농정 시스템이 당초 기대했던 패키지화, 통합화를 추구할 수 있는 방식으로 정렬(整列)되어 있지 않기 때문에, 혁신적 농정 집행 시스템 구축을 위해서는 보다 많은 노력이 필요함을 확인하였음.

○ 이러한 교훈을 참고하며, 본사업과 관련된 과제를 산업화 측면과 정책 추진체계 측면으로 구분하여 검토해야 함

- ① 지역농업 혁신체계 창출과 이를 바탕으로 한 성과창출 도구로서 클러스터의 정형화
 - ② 지역농업혁신체계와 클러스터 육성을 위한 SW중심의 지원모델 확립
- 이 두가지 영역에서의 세부적인 개선 과제를 발굴함으로써 본 사업에서는 시행 착오를 최대한 줄여야 할 것임.

<시범사업 추진 결과의 시사점>

산업화 측면	정책 추진 체계 측면
<ul style="list-style-type: none"> - 지역 특성화와 합의 체계 구축 - 산업화를 위한 핵심 주체 육성 - 클러스터의 독립적 생존과 발전 - 자원이용의 효율화 	<ul style="list-style-type: none"> - S/W 정책 지원 모델 확립 - 성과창출을 위한 장기지원 체계 - 지역농정의 책임성 강화 - 정책 위계 및 연계 체계화

3. 20개 시범사업단 사업추진 모델 및 성과 분석

가. 분석의 필요성

- 시범사업단의 다양한 운영 방식을 분석함으로써 지역농업클러스터 사업의 성패를 가늠할 수 있는 운영 시스템에 대한 모델 구축이 필요함
 - 지역농업클러스터가 무엇을 뜻하는 것이고, 정책적 육성 대상이 되는 실체는 무엇인지 개념이 불명확한 상황에서 시범사업단에 대해서는 다양한 형식의 “실험(實驗)”이 이루어졌음.
 - 우리나라 지역농업의 특성에 적합한 사업 시스템이 무엇인지에 대해서는 아직도 논란이 존재하는 상황임.
 - 그렇지만, 보다 실무적인 관점에서 지역농산업화를 추진하기 위한 도구로서 지역농업 클러스터의 실제 추진 시스템을 모색할 필요성이 있으며, 그 기초를 이미 진행된 20개 시범사업단을 분석함으로써 마련하고자 함.
- 지역농업 클러스터 본 사업 추진을 위해 현장 적용 가능한 사업 모델을 확립할 필요가 있음
 - 지역농업 클러스터는 일반 클러스터와 달리 적극적 육성의 개념이 필요.
 - 정책이 지향하는 지역농업 클러스터의 방향, 추진 모델을 체계화하여 제시하는 것은 이후 추진 과정과 사업성과를 도출하는 데에 매우 중요한 의미를 갖는 것으로 판단함.

○ 단, 시범사업단 사업모델의 검토는 획일화된 사업유형을 지역에 강제하기 위한 것이 아님에 주의해야 함

- 시범사업단 사례를 분석해 보면, 지역농업클러스터는 단일한 사업 모델이 존재하는 것이 아니라, 지역의 상황과 특성화 아이টে에 적합한 사업 모델을 선택해야 성공가능성이 높아지는 것임.
- 시범사업단 사업모델 분석은 지역의 자율성, 자생적 사업 모델 선택을 보장하되, 시범 사업을 통해 드러난 것처럼 정책 목표와 괴리되어 운영되거나 지역농업 산업화의 비전 달성, 성공 가능성이 낮은 사업 모델의 문제점을 밝히는 데에 주된 목적이 있음.

나. 시범사업단 사업운영의 특성*

○ 시범사업단은 다양한 목적을 달성하기 위해 사업을 전개

- 시범사업은 지역농업을 이끌어갈 핵심 아이টে에 선정하여 추진 하면서도 그 목적은 각기 달랐음. 20개 사업단의 사업추진 목표를 정리하면 다음의 5가지로 정리될 수 있음.
- ① **생산기반 확충** : 농가들에 대한 직접적 지원을 통한 핵심 품목 생산 확대, 관행적 생산방식을 친환경 방식으로 전환하기 위한 지원, 육종과 품종 개량을 통한 생산 혁신 등.
- ② **가공시설 기반 확충** : 가공기업의 시설개선, 대규모 통합 가공 시설의 신규설치 등.
- ③ **연구개발과 현장적용** : 신상품개발, 신사업 시스템 (이력 추적제 등) 도입 등.
- ④ **농산업 확장 영역 발굴** : 체험관광, 체험농장 및 체험관 운영 등 농업·농촌 관광활성화

* 사업단장 및 실무자를 대상으로 한 현장 방문 면담조사 결과에 의함.

- ⑤ 유통혁신과 마케팅 : 브랜드화, 소비지 홍보·관측, 수출 마케팅 지원 등.
- 이러한 5가지 목표 중 한 가지를 택해 집중하거나, 두세 가지 이상의 목표를 가지고 포괄적으로 추진.
- 목표 달성을 위해 지역농업 혁신체계 구축과 네트워킹을 공통적으로 실행했으며, 그 내용으로는 사업단 조직 구축, 협의회, 워크숍 및 심포지엄, 교육, 해외연수 등이 이루어짐.
- 다만, 일부 사업단의 경우 지역농업 혁신체계에 대한 인식이 희박하거나, 체계화가 부족하여 협의체계의 운영을 형식적으로 진행한 경우도 있었음.

○ 중점과제, 핵심도구를 확보하기 위한 노력이 존재함

- 대부분의 사업단은 사업 전체를 꿰어내는 핵심도구에 대한 인식을 명확하게 가지고 있었음.
- 특히 우수한 선진 사업단의 경우 예산투입 규모나 HW 혹은 SW의 여부와 상관없이 사업을 체계화해 내고, 참여조직과 농가들을 흡인(吸引)할 수 있는 핵심 도구를 설정하고 이를 갖추기 위한 집요한 노력이 이루어지고 있음.
- 이들 사업단은 중점과제, 핵심 도구를 갖추는 문제는 다주체가 참여하고, 복합 산업 육성을 목표로 하는 지역농업 클러스터 사업이 성공하기 위한 중요한 열쇠가 될 것으로 전망.
- 사업단 자립화, 지역농업 혁신체계의 지속적 유지를 위한 필수 도구로서 이해하고 있는 것임.

【사례】 지역농업클러스터 핵심도구 인식

- **아산친환경** : [친환경농업종합지원센터] 건립. 교육, 사업성과 분석, 회의, 복지 등 지역농업의 친환경 전환과 참여업체의 구심점 확보.
- **경북한우** : [생산이력추적시스템] 개발과 적용. 참여하는 전체농가에 대해 송아지부터 출하, 매장까지 이어지는 모든 정보를 집적. 적용 과정에서 농장컨설팅/분석, 전염병 점검, 혈통관리까지 일괄. 타브랜드와의 차별화, 수입산과의 차별화로 마케팅 요소로 활용.
- **경남친환경쌀** : [이력추적 및 RFID농가식별 시스템] 구축. 친환경생산 체계를 확산·정착시키기 위해 6개 단지농가를 조직화. GAP인증, RFID로 전체 농가와 상품을 대상으로 한 식별 시스템까지 구축함으로써 관행적 농업, 관행적 판매방식에서 조직화, 이력추적이 가능한 새로운 농업으로 전환키고자 함.
- **보성녹차** : [1차가공공장 및 유통법인] 설립. 분산된 생산자조직을 통합하기 위한 거점의 역할. 선진화된 시설로 우수 품질의 1차가공 녹차를 제공함으로써 2차가공 상품의 품질향상과 효율화.
- **백두대간** : [전두부 공장] 설치. 대량수요처를 창출함으로써 고랭지채소 대체작물로 선정한 콩 재배를 확대하기 위한 기반 마련.
- **영동포도** : [유통법인] 설립. 연구개발 중심의 사업을 산업화·시장화하는 핵심 도구로 이해. 참여기업의 가공상품 판매와 함께 관내에서 생산되는 포도 생과를 포함한 전국적인 포도유통 기업으로 육성.

* 자료 : 현장방문 면담조사 결과

○ 클러스터 사업의 최종 성과물에 대한 인식의 격차가 존재

- 클러스터사업의 최종 성과물에 대해서는 사업단 마다 인식의 편차가 매우 크게 나타남.
- 대부분의 사업단은 ① 혁신체계 구축과 참여조직 의식의 전환 ② 생산·가공·마케팅 기반의 확보 등 중간 목표를 최종 성과로 인식하고 있음.
- 본격적인 산업화·시장화를 통한 참여조직 매출 증대, 고용 인력 확대, 지역 농산업 규모의 확대 등 최종 성과를 제시하는 사업단도 있으나, 산업화·시장화와 관련된 체계화된 목표 지표를 수립하고 분석하는 사업단은 소수에 그치고 있음.

○ 리더주체, 사업단장 등 리더의 헌신적 노력과 조정, 외부 자원 유인 노력 등이 클러스터사업 성공의 핵심 요소로 이해

- 지역농업 혁신체계 구축을 클러스터 사업 성공의 기반으로 정확하게 이해하고 있으며, 이를 추진해가는 실질적인 동력은 “리더의 역량과 노력”으로 파악.
- 체계화된 사업추진 시스템이 없는 상황에서 새로운 지역농업 협력의 틀을 만들어내기 위해서는 참여조직을 압도하는 역량과 리더쉽을 발휘할 수 있는 헌신적인 리더가 필요한 것으로 이해하고 있음.
- 한편, 리더 혹은 리더 주체를 세우지 않은 지역은 이러한 역할을 수행하는 주체로서 “행정”을 제시하고 있으며, 기반 구축 및 주도 주체 형성 이전의 단계에서는 행정이 적극적인 육성의 관점으로 지역농업을 리드해야 하는 것으로 지적하였음.

다. 지역농업 클러스터 시범사업단 비즈니스 모델(Business Model)

1) 클러스터 시범사업단 조직 구성 개요

○ 지역농업클러스터 시범사업단 조직은 ① 의사결정체 ② 사업단·사무국 ③ 참여조직 ④ 자문단(외부자문 전문가)으로 구성

- 의사결정체는 클러스터 사업의 전략·기획과 사업편성, 예산 및 인력 등 최종적인 의사결정을 이루는 단위이며, 혁신위원회, 클러스터 추진 협의회, 운영위원회 등 비법인 협의체인 경우가 많음. (cf. 아산은 의사결정체를 사단법인으로 구성.)
- 사업단·사무국은 클러스터 사업을 실질적으로 집행하는 기구로서 법인, 비법인 연합사업단, 행정조직, 민간+행정 등 다양하게 나타나고 있음.

○ 참여조직은 산, 학, 관, 연으로 구분되어 있으며, 클러스터 사업 영역을 분담하고 있음

- 대부분의 사업단에서 참여조직은 클러스터사업에 실질적으로 참여하여 예산사업을 수행하고 있음. 또한, 원료공급, 판매 실행, 연구 성과 창출 등 업무에 참여.
- 20개 시범사업단의 참여조직은 평균 17개임. 경북한우가 최대로 63개 조직이 참여하고 있고, 최소는 보성녹차로 5개 조직임. (cf. 보성녹차의 경우 산(産)이 보성녹차생산자협의회로 되어있음. 녹차생산농가 및 가공업체의 통합조직으로서 전체 녹차 관련 산업 주체를 단일화한 것임)

- 참여조직은 협약, 양해각서(MOU)를 맺고 의사결정 및 사업 분담, 공동투자 등 클러스터 활동에 직접 참여하는 경우도 있으나, 일부 사업단의 경우 참여조직이 모호한 경우도 있음. 특히, 참여조직 중 외부 연구기관의 경우 연구개발 용역을 수행하거나 자문 역할 등 한정된 기능만을 담당하는 경우가 많아 개선이 필요한 것으로 판단됨.

○ 자문단은 형식적으로 운용되는 경우가 많아 보완이 필요함

- 대부분 사업단에서 자문단을 구성하고 있으나 참여조직인 학·연 기관과의 역할 구분이 모호한 경우가 있으며, 일부 사업단의 경우 자문단을 행정기관장 등으로 편성함으로써 사업의 혁신 추구, 전문가 풀의 확보라는 취지와는 괴리가 있음.
- 또한, 자문단회의를 1년 1회 진행하거나, 심포지엄 혹은 워크숍과 함께 진행하는 등 형식적으로 추진하는 경우가 있음.
- 자문단은 참여조직의 역량을 보완하고, 사업단의 의사 결정과 전략·기획 등 세부 사업추진에 필요한 전문적 의견 청취를 실질화 하기 위한 노력이 필요한 것으로 판단됨.

2) 클러스터 의사결정 체계 구성

○ 클러스터의 의사결정체는 중층적(中層的)으로 구성되어 있음

- 다양한 주체가 참여하고, 영역이 구분되어 있기 때문에 모든 주체가 참여하는 의사결정에 한계가 존재.
- 최고 의사 결정 기구와 함께 분과위, 실무위 등 하위 의사 결정 기구를 둠으로써 의사 결정의 효율화를 추구하고 있음.

○ 중층적 의사결정 체계의 도입은 지역농업 이해 관계자의 참여를 보장하는 중요한 의미를 갖고 있음

- 20개 사업단의 의사결정체계를 보면, 사업단과 분리하여 의사결정체를 운영하거나, 내부화한 경우 모두에서 공통적으로 **다양한 주체들의 참여와 지역내 이해관계자들의 의견이 결집되도록 하는 중층적인 협의 기구를 마련하여 운영함.**
- 주체간 의사소통의 문제를 해결하고, 지역농업을 포괄하는 의사결정을 실행하기 위해서는 의사결정 방식을 체계화하고 이를 지속하기 위한 제도적 기반, 사업단 사무국의 지속적 협의 실행이 매우 중요한 것으로 나타났음.

○ 백두대간 클러스터사업의 의사결정 체계를 사례로 살펴보면, 다 주체, 다 지역 참여가 이루어지는 지역농업클러스터 사업에서 의사결정이 얼마나 힘들고 어려운지를 단적으로 확인할 수 있음

- 백두대간 클러스터사업은 조합공동사업법인이 사무국을 담당하고 있기 때문에, 농협들로 구성된 법인 이사회가 최고의 의사결정 기구로 역할.
- 그러나, 사업운영과 관련해서는 시·군 행정 및 자문위원 및 이해관계자들을 소그룹화하여 다양한 협의 통로를 만들어 놓았음.
- 법인 특성상 농협만이 출자하여 회원이 될 수 있는 사업조직이기 때문에 별도의 위원회를 구성하고 실질적인 의사결정 권한을 부여함으로써 지역농업 혁신체계의 틀을 확보하고 있음.

【사례】 백두대간 클러스터사업의 의사결정 체계

- 백두대간클러스터는 4개 시군, 다품목 취급 클러스터이며, 사업단은 조합 공동사업법인을 구성하여 마케팅 및 유통판매업무를 직접 수행.
- 실질적인 의사결정체는 조합공동사업법인 이사회임. (이사 : CEO, 15개 농협조합장, 리더농가) 그러나, 이사회 안전 상정을 위한 다양한 의견 수렴기구를 두고 있음.

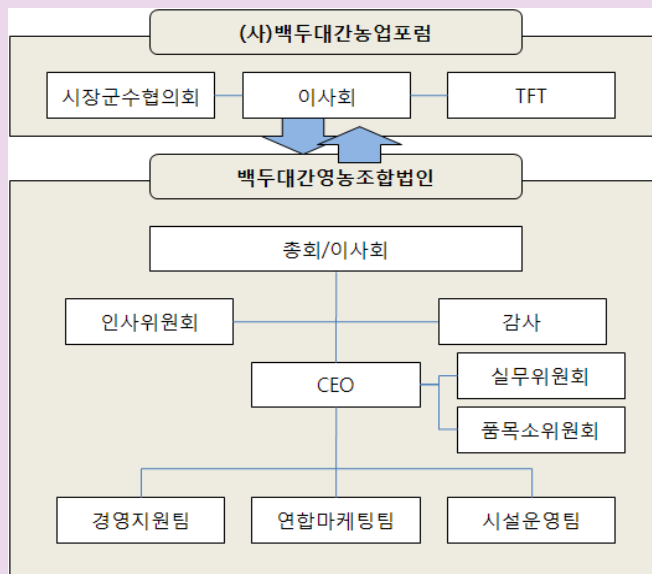
<의사결정 단계>

- 시장군수 업무협의회 : 4개 시장·군수와 사업단 대표간 현안 협의.
- TFT : 4개시군 담당, 회원농협 책임자, 컨설팅사, 사업단 실무자. 의사 결정 사전 협의, 지역간, 참여주체간 의견 조정.

<사업집행 단계>

- 실무위원회 : 시군 담당자, 농협 실무자, 사업단 실무자가 참여하여 사업 운영 및 주요 현안 협의.
- 품목소위원회 : 신선편이, 잡곡, 고추·고추가루, 산나물, 약초한약 4개 품목소위원회 구성. 품목 해당 농협 실무자가 참여하여 품목과 관련된 의사결정 사항 사전 협의.

<백두대간 클러스터 조직 체계도>



○ 20개 시범사업단 중에는 의사결정 체계에 문제점을 갖고 있는 경우도 일부 있었음

- 종합평가 제출 자료 분석 및 현장 방문 결과 지역농업 클러스터 사업 수행을 위한 의사결정체가 존재하지 않거나, 활동이 미흡한 경우가 일부 사업단에서 나타남. (임실치즈, 함평과학, 하동녹차, 제주감귤)
- 이러한 문제는 다음의 두가지 원인이 있는 것으로 판단됨. ① 행정 주도형 사업으로서 관행적인 방식으로 사업이 집행되면서 지역농업 주체간의 지속적 합의·의사결정의 필요성이 미약한 경우 ② 신활력사업과 동시에 클러스터가 진행되는 지역으로 신활력사업에 규정하고 있는 “지역 혁신 협의회”를 중심으로 의사결정을 실행하고 클러스터 사업은 집행 체계만을 갖추고 있는 경우.
- 의사결정 시스템의 미흡은 곧 지역농업 혁신체계 구축에 문제를 불러일으키고, 궁극적으로는 지역농업 클러스터의 활성화, 자립화에도 문제를 발생시키기 때문에 중요한 사업 요소로서 모니터링이 이루어져야 할 영역으로 파악됨.
- 또한 신활력사업 등 지역농업 혁신체계 구축과 관련된 사업이 동시에 진행되는 지역에 대해서는 체계적인 의사결정 시스템에 대한 계획과 준비를 추진해야 할 것으로 생각됨.

<지역농업클러스터 시범사업단 조직구성 현황 (1/2)>

사업단명	의사결정체	사업단/사무국	총괄책임자	단장	참여조직			자문단	비고	
					관	학/연	산			
안성맞춤	혁신위원회 (비법인협의체)	안성마춤조합공동사업법인	사업단CEO	작동	3	14	14	31	4명	
포천한과	혁신위원회 (비법인협의체)	쭈전통한과마을사업단	사업단CEO	작동	1	3	9	13	12기관	쭈신공학과 주도
백두대간	백두대간조합공동사업법인 이사회	백두대간조합공동사업법인	사업단CEO	작동	4	2	19	25	9명	4개시군 강원지역본부주도
하이룩한우	클러스터추진협의회	하이룩한우연합사업단 (비법인, 민간)	사업단장 (추협장)	작동	5	1	3	9	전문가위원 수시위촉	5개시군
영동포도	영동포도클러스터 사업단위원회	영동포도클러스터사업단 (비법인, 민간)	사업단장 (영동대학교수)	작동	1	4	5	10	8명	영동포도유통쭈설립
괴산고추		군/농정과 농산물유통계	군/부군수, 영 농법인CEO	-	3	3	6	12	6명	협의회, 자문위 운영 없음. (생산자협의회 로 대체)
이산친환경	클러스터협의회	(사)이산친환경 지역농업클러스터	시/산업경제 국장	참여기업 CEO	1	8	9	18	3명	푸른영농조합 주도
서천한산모시	한산모시산업화 클러스터 운영위원회	군/한산모시세계화사업단	군/부군수	군/세계화 사업단장	1	8	8	17	7명	
장수사과	혁신운영위원회 (비법인협의체)	Mt. Apple Power 클러스터사업단 (비법인, 민간)	사업단장	작동	1	6	8	15	4명	
정읍순환	클러스터사업 운영위원회 (비법인협의체)	시/순환농업과	시/과장	-	1	4	5	10	18명	

<지역농업클러스터 시범사업단 조직구성 현황 (2/2)>

사업단명	의사결정체	사업단/사무국	총괄책임자	단장	참여조직			자문단	비고
					관	학/연	산		
인실치즈		군/산림축산과 치즈산업지원팀(계)	군/과장	-	1	5	3	9	신활력지역혁신협의회 치즈벨리운영위로 대체
보성녹차	클러스터 혁신위원회	군/보성녹차사업단 (과)	군/부군수	단장(군/ 과장)	1	3	1	5	생신자협의회 -기공/생신주체포함
합평과화		군/친환경농산물 농장기획	군/군수	군/부군수	1	2	4	7	협의활동 없음.
전남쌀	전남친환경쌀 영농조합법인 (실무위/이사회)	전남친환경쌀 영농조합법인	농협조합장	사업단 CEO	4	3	5	12	4개시군
경북한우	클러스터사업단 혁신위원회	영남대학교	사업단장 (영남대학교수)	좌동	23	4	36	63	도 광역/한우협회, 축협
풍기인삼	클러스터사업단 운영위원회	클러스터사업단 (비법인 민간 조직)	사업단장 (동양대학교수)	좌동	1	3	8	12	
경남쌀	경남친환경쌀유통 사업단영농조합법인 (실무위/이사회)	경남친환경쌀유통 사업단영농조합법인	사업단CEO	좌동	8	6	15	29	6개시군
하동녹차		군/하동녹차클러스터 기획단(과)	군/단장	좌동	3	6	6	15	신활력혁신협의회외 협의체활동 없음
경남양돈	(사)경남양돈 클러스터사업단 이사회/참여기관 협의회	(사)경남양돈 클러스터사업단	사업단장 (진주산업대 교수)	좌동	12	3	14	29	11개시군
제주감귤	감귤클러스터 혁신위원회	도/감귤정책과	도지사	-	4	2	2	8	도 광역/참여조직모호

* 자료 : 사업계획서, 종합평가자료, 현장방문조사 결과 / 2007.5.말 기준

3) 비즈니스모델과 사업 실행 시스템

○ 20개 시범사업단의 실행 모델을 분석하면 모두가 각각 하나의 유형으로 파악될 만큼 다양성을 가지고 있음

- 그러나, 의사 결정체, 사업단, 실행 조직으로 구분하고 ① 각 기관 존재 여부 및 참여 조직과의 관계 ② 시장 대응 방식이라는 두 가지 기준을 가지고 시범사업단의 비즈니스 모델을 정리해보면 다음의 4가지 형으로 나눌 수 있음.

제1형	제2형
안성마춤, 전남친환경쌀	경남친환경쌀, 하이록한우, 포천한과 백두대간, 장수사과(잠정)
제3형	제4형
영동포도, 경북한우, 아산친환경 보성녹차(잠정), 정읍순환농업	함평과학, 임실치즈, 서천모시 풍기인삼, 하동녹차, 경남양돈, 제주감귤

- 사업단이 직접 경제활동을 하는 경우 <1형 및 2형> (생산자주도형, 관련기업 주도형)에는 사업구조가 단순하고 집중력을 발휘할 수 있는 이상적인 구조임. 하지만 의견결집, 참여조직과의 역할분담이 명확하지 않을 경우 사업단 운영이 힘든 단점도 나타나고 있음.
- 특히 <2형>과 같이 의사결정체를 중심으로 사업단이 직접 농가 조직화와 시설운영을 병행하는 경우 기존 참여조직과의 마찰을 피하기 위해서는 강력한 사업 조정력이 필요한 것으로 판단됨.
- 사업단이 직접 경제활동을 하지 않는 경우인 <3형 및 4형> (연구기관 주도형, 지자체 주도형)에는 별도의 사업법인을 설립하여 집중화 <3형> 하거나 참여조직을 중심으로 사업을 배분하여 추진하는 방식 <4형>을 택하게 됨.
- <3형>은 사업법인의 활동력이 우수하고 의사결정체, 사업단의 활동이 효과적으로 이루어지는 경우 안정성을 확보할 수 있으나, 조직 창설과 관련된 자금모집, 운영주체 선정 등에서 초기에 상당한 노력을 기울여야 하는 것으로 판단됨.
- <4형>은 사업단을 행정기관이 직접 맡은 경우가 대부분으로, 사업단의 기능이 실행 기능은 없고, 의사 결정체를 보완, 자금 배분 및 사업 관리의 기능을 담당하는 경우임. 지역 혁신체계 구축이라는 점에서는 의미를 가질 수 있으나, **산업화, 시장화의 목표를 달성하는 데에는 다소 미흡한 유형으로 판단됨.**

○ 각 비즈니스 모델 유형별로 지역혁신체계 구축의 유리성 측면과 산업화·마케팅 등 사업추진의 유리성 측면에서 장단점(長短點)이 나타남

- 지역농업 혁신체계 구축에 유리하면, 사업 실행에 불리점이 존재하는 경우가 있고, 반대로 사업 실행에 유리하면 지역농업 혁신체계 구축에 단점이 나타는 것으로 분석됨.

- 결국, 장단점이 존재하기 때문에 특정의 모델이 클러스터 사업의 성공을 보증하는 것이 아니라는 사실을 확인할 수 있음. 지역농업 주체의 역량, 기존에 존재하고 있는 지역내의 협력 구조 등에 따라 사업 모델은 지역에서 자율적으로 선정해야만 성공 가능성을 더욱 높일 수 있는 것으로 이해.
- 다만, 정책 목표와 괴리되어 있고, 기존 관행적 농정에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타난 <4형>의 경우 본 사업 추진에서 배제하거나, 보완 대책을 마련하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.

<지역농업클러스터 비즈니스모델의 유형별 장단점>

유형	장점	단점
1형	<ul style="list-style-type: none"> · 의사결정과 사업집행의 통합 · 체계적 역할분담 및 집중화에 의한 시장대응력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업단의 참여조직 역할 분담, 집행 관리·모니터링 부담 · 의견통합이 안될 경우 사업실행에 문제 발생
2형	<ul style="list-style-type: none"> · 사업단의 독자적 시설운영으로 탄력적 사업 집행 · 특성화된 영역에 집중할 경우 시장 성과 창출 	<ul style="list-style-type: none"> · 참여조직 사업과 직접 경합 (농가측면, 판매 측면) · 사업단의 자본력 필요 (시설자금, 운영자금 확보)
3형	<ul style="list-style-type: none"> · 사업법인 신설·운영으로 효과적 신규사업 진출 · 의사결정과 실행의 분리로 탄력적 사업추진 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업법인 설립 부담 (신규 설립의 경우), 특정 주체로의 집중 부담 (기존 조직 활용의 경우) · 참여조직 사업과 경합 우려
4형	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 클러스터 추진 아이템 수용 가능 · 참여조직에 대한 직접 지원으로 클러스터 유인(誘因) 효과 극대화 	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신체계 구축과 핵 주체육성이 형식화 · 통합을 통한 시장경쟁력 확대에 어려움

라. 사업단별 시범사업성과 현황*

○ 20개 시범사업단 2개년간(05년~07년) 주요사업의 성과를 살펴보면, 몇 가지 특징적인 사항들을 확인할 수 있음

- ① 연구개발, 기술적 기반의 확보와 지역내 의사소통의 체계는 상당부분 정형화시켰으며, 일부 사업단은 별도의 사업 조직을 구성함으로써 본격적인 마케팅·산업화 사업을 시작하였음.
- ② 클러스터 사업 이전에 지역 통합과 브랜드 마케팅이 실행되고 있던 곳 (안성마춤, 아산친환경, 백두대간) 이외에도 지역통합 마케팅과 품질 향상을 추진함으로써 매출액 확대와 소득 향상 효과가 일부 가시화되었음.
- ③ 클러스터 사업의 주요 성과는 지역농업 혁신체계 구축의 전제가 되는 조직 활성화, 사업 담당자의 의식혁신, 기존 지역농업 구성 조직체간의 협력 필요성 인식 등 사업 주체 측면에서 주로 나타나고 있음. 지역농업 혁신체계 구축이라는 클러스터 사업의 본래 목적에 부합하는 결과로 해석할 수 있음.
- ④ 생산기반 및 HW와 연계된 특성화된 지역 아이템의 사업기반을 확보하였음. 개별 참여주체를 지원하여 HW를 확보한 경우도 있으나, 클러스터 사업단을 중심으로 시설의 통합 이용 체계를 갖추어 보다 효과적인 시설활용 기반을 마련하였음.
- ⑤ 지역농업 클러스터 사업을 통해 연구 개발, 지식 축적의 현장 적용성이 더욱 확대 되었음. 연구자의 관심 영역에서 탈피하여 실제 상품화와 산업적 활용을 위한 연구개발(R&D)이 집중적으로 이루어짐으로써 산·학 협력의 성과가 가시화됨.

* 본 절의 내용은 20개 사업단의 ① 사업계획서 ② 종합평가 조사서 ③ 시범사업단 성과 제출 자료와 ④ 현장방문 결과를 참고하였음.

- 참여조직 매출액 증가 및 참여 농가 소득 향상 등 정량적인 사업 성과가 도출된 사례들은 살펴보면 다음의 표와 같음.

<지역농업클러스터 시범사업단 성과(정량지표 사례)>

	사업단 및 통합조직 사업성과					참여 조직 및 농가 소득 증대				
	항목	단위	05년	06년	증감	항목	단위	05년	06년	증감
안성맞춤	사업단 매출액	억원	509	678	33%	호당 매출액	백만원	29.9	38.4	28%
포천한과	한과 체험관	억원	6 (07년 예상)			참여조직 매출액	억원	91	120	32%
백두대간	사업단 매출액	억원	- (12월 설립)	92		콩 낱품량	톤	500	800	60%
하이록한우	총출하 두수	두	1,116	1,689	51%	브랜드 경락가	천원/kg	16.1	16.6	3%
영동포도	사업단 매출액	억원	(06년 12월 설립)			포도총 매출액	억원	850	1,007	19%
아산친환경	사업단 매출액	억원	120	145	21%					
정읍순환	통합 RPC 매출액	억원	92	172	159%	호당쌀 판매액	백만원	2.3	3.3	45%
풍기인삼						참여조직 매출액	억원	945	1,220	29%
경남친환경	사업단 매출액	억원	1	18		수매가격차	경남지역RPC대비 유기농24%, 무농약14% 저농약7%			
경남양돈						참여조직 매출액	억원	161	174	43%

- 직·간접적 효과를 엄밀히 분리하는 것은 다소 어려움이 있으나, 사업단 자체 매출 확대와 참여 조직 매출 및 사업성과 향상이 나타나고 있는 것으로 파악됨.

- 이외에, 20개 각 사업단의 강약점과 성과에 대해서는 다음의 표에 별도로 정리하였음

<지역농업클러스터 시범사업단 특징 및 성과 (1/4)>

사업단명	유형	특징	강/약점	주요 성과
안성마춤 클러스터	기초/ 생산자단체	· 안성마춤조합 공동사업법인 으로 통합주체 형성	· 5대 명품 통합 브랜드 마케팅 시스템 구축 · 품목별 농림사업과의 강력한 연계:농정혁신	· 체계적 홍보, 체험활동을 통해 안성마춤 브랜드 이미지 향상 · 안성마춤 매니아 형성 · 고품질 쌀 생산을 위한 농가조직화, 단지화
주식회사 전통한과마을	기초/ 관련기업	· 가공업체 (기업) 주도형 모델 · 상품개발, 공동마케팅	· 동종 기업간 협력 및 생산과 가공연계를 통한 농산업화에 성공	· 가공업체 시설개선 및 체험관 건립으로 브랜드 가치 상승 · 신제품 개발 · 체험관을 통해 관광자원화의 기반 확보
백두대간조합 공동사업법인	기초/ 생산자단체	· 4개시군 참여 준광역 조합공동사업 법인으로 통합추진체계 구축	· 고랭지채소 대체품목 개발과 공 중심의 가공기반 확립에 집중 : 대안창출 기능 · 준광역,조직의 복잡성	· 참여시군 상설 TFT설치로 지자체지원 확보 · 전두부공장 설치 및 공연합판매로 고랭지채소 대체 역량 확보 · 연합마케팅을 통한 농가 수취가 증대
강원한우 하이록 클러스터	기초/ 생산자단체	· 5개시군 준광역, 농협강원지역 본부 주관 · 대학과의 긴밀한 협력	· 축산브랜드 육성사업과 연계 · 도 및 지역본부 집중으로 강력한 통합 달성 · 경쟁브랜드의 급격한 성장이 위협 요소	· 강원 서부권 한우 물량의 집중으로 광역브랜드 기반 확보 · 참여주체의 의식 변화 : 광역사업에 대한 긍정적 인식 확산
영동 포도 클러스터	기초/ 생산자단체 (신활력_ 국약,문화)	· 포도 가공산업 클러스터로 특화 · 대학/연구개발 기능의 주도적 역할	· 포도 주산지, 생산기반이 충실 · 대표기업의 사업역량 확대	· 체계적인 지역농업 의사결정 체계 구축 · 참여주체(행정, 대학, 농가, 기업 등)간의 신뢰형성 · 영동포도 판매유통회사 설립 · 포도가공기술 및 가공인프라 확보

<지역농업클러스터 시범사업단 특징 및 성과 (2/4)>

사업단명	유형	특징	강/약점	주요 성과
괴산청정고추 클러스터	기초/지자체 (신활력_바이오감자)	<ul style="list-style-type: none"> · 행정 주도. 연구개발 기술의 현장 적용에 집중 · 친환경 재배를 통한 미래 경쟁력 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신적 기술의 현장 적용 · 광범위한 농가조직에 기반하여 지역내에 산업화, 성과창출을 위한 핵심조직 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 생산자협의회 중심, 농가 중심의 사업추진으로 농가의 의식 향상 : 지역농업에 대한 책임의식 배양 · 고추의 친환경 재배 기술 확립 및 지역내 확산
아산 자연 순환형 친환경지역농업 클러스터	기초/지자체	<ul style="list-style-type: none"> · 생산자단체 주도 · 사업단의 사단법인화 	<ul style="list-style-type: none"> · 한살림 직거래 중심으로 유통, 마케팅 기반 우수 	<ul style="list-style-type: none"> · 체계적 교육프로그램 실행으로 효과적인 농가조직화 추진 (DB화 및 네트워크 구축) · 사단법인 구성으로 클러스터 사업 협의체계의 정규화 · 친환경 농업지원센터 건립으로 사업통합 인프라 구축
한산모시 클러스터	기초/지자체 (신활력(도)_어메니티)	<ul style="list-style-type: none"> · 전통 특산물을 활용한 산업화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 전통가공산업의 인지도 활용 및 영역확장 · 생산-가공연계 및 사업확장에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> · 한산모시의 정체성 확립 : 중국산과의 경쟁력, 고유성 재정비, 지리적표시제, 브랜드 개발 · 한산모시 현대화 기반 구축 : 기능성상품, 현대모시공장 유치 성공
Mt.Apple Power 클러스터	기초/지자체 (신활력_장수한우 명품화)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역순환농업 사업단 내 클러스터(사과), 신활력(한우) 민간사업단 구분 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 기술의 농가·현장 적용을 위한 교육/컨설팅 체계 확립 · 거점APC, 통합마케팅조직인 SAPC(주) 운영 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> · 제초제 안쓰기, FTA사업 연계 생산기반조성사업 활성화, 토양문제 해결 등 생산기술·생산기반 확대에 기여 · 농가들의 사과재배 기술 수준의 전반적 향상
정읍 환원순환 클러스터	기초/지자체	<ul style="list-style-type: none"> · 쌀과 축산을 연계한 지역 순환농업 추구 · 산업화를 위한 기반 마련이 목표 	<ul style="list-style-type: none"> · 축분, 왕겨/쌀겨 부산물 활용 기반구축 · 생산조직화에 대한 지속적 사업 추진 필요 	<ul style="list-style-type: none"> · 정읍농업 브랜드인 “단풍미인”의 전국적 인지도, 경쟁력 제고 · 농업인의 친환경 재배, 신작물 개발에 대한 인식의 변화 · 친환경 순환농업을 위한 자원순환 인프라 (축분자원화센터 등) 확보

<지역농업클러스터 시범사업단 특징 및 성과 (3/4)>

사업단명	유형	특징	강/약점	주요 성과
임실낙농 (치즈)클러스터	기초/ 지자체 (신활력_ 치즈밸리 육성)	· 지자체 주도	· 집행 실적 부진(대규모시설 추진과 연계) · 타사업 중복, 예산 첨가 방식으로 성과의 특정화에 어려움	· 첨단유가공협동시설 투자 (부지 문제 등으로 건립 지연 상황)
보성녹차 클러스터	기초/ 지자체 (신활력_ 녹차 체험관광, 홍보)	· 지자체 주도 (녹차사업단- 과 단위) · 친환경생산 체계 구축에 집중	· 광범위한 생산기반과 지리적표시제 로 브랜드통합 · 지역내 조직통합 미흡 · 수입, 경쟁산지에 대응할 전략 수립 지체	· 1차 가공공장 설치로 보성녹차의 가공/유통 통합기반 마련 · 생업재배의 친환경 재배 확산 · 생산/가공업체 조직의 통합으로 지역농업 협력체계 강화
함평과학농업	기초/ 지자체	· 지자체 주도	· 특성화된 테마가 형성되지 못함 · 사업추진 기업 부도로 일부사업 진행 곤란	· 밤호박, 버섯, 복분자 등 품목별 가공 유통사업의 활성화
전남 친환경 쌀 클러스터	기초/ 생산자 단체	· 4개시군 참여, 준광역사업 · 전남도의 친환경 집중, 광역친환경단 지사업과 연계	· 농가 생산자재 지원으로 참여 유인 · 참여 농협간 협력 시스템 및 통합마케팅 체계 마련 필요	· 사업단의 친환경쌀 재배면적이 150% 증가 (농가의 적극적 참여 확대) · 유통·마케팅의 확대로 본격적인 사업단 매출 발생 (07년 20억원 예상)
경북 한우클러스터	광역/ 연구	· 도단위 광역사업 운영 · 대학의 기술적 우위에 의한 리더쉽 발휘	· 농가단위까지 기술적용 실용화 · 도 단위 사업으로 시군간, 다주체 협력체계 구축	· 타 한우 브랜드 및 수입산과의 차별화를 위한 기반 구축 : 송아지부터 시작하는 생산이력시스템 완비 · 한우 암소 능력 개량으로 지역한우의 원천적 경쟁력 확보 · 도단위 광역사업 모델 추구

<지역농업클러스터 시범사업단 특징 및 성과 (4/4)>

사업단명	유형	특징	강/약점	주요 성과
풍기인삼 클러스터	기초 대학연구소	· 대학 주도에 행정 지원 결합(실무직원 파견 운용)	· 인삼생산지원과 가공업체 기반지원	· 인삼재배에 친환경 개념 도입 및 성공적인 정착 : 무농약, 저농약 재배 작목반 구성 · 민관합동 사업으로 높은 홍보·판촉 효과 도출 · 가공업체 GMP인증 기반 구축, 수출상품화 가능성 확보
경남 친환경쌀	기초/생산자단체	· 6개시군을 포함 29개 조직이 참여한 준광역사업	· 브랜드 마케팅 통합(큐필) 체계 구축 · RFID구축과 친환경쌀 저장유통 시스템의 과학화	· 쌀 유통 및 저장시설 확보로 독립사업화의 기반 확보 · 참여농가 확대, 수매면적 확대와 농가소득 향상 : 04년 100농가 1,630톤, 06년 468농가 4,340톤
하동녹차 클러스터	기초/지자체 (신활력_하동녹차 명품화)	· 지자체 주도	· 친환경생산 기반 구축과 유전자원 확보, 하동녹차 홍보에 집중	· 하동녹차의 인지도 제고 · 하동녹차의 관광자원화 가능성 제고
(사)경남양돈산업 클러스터	기초/연구소	· 12개 시군 참여 준광역사업 · 연구·기술의 현장 적용에 집중	· 농가컨설팅 및 생산지원을 통한 현장적용성 강화 · 개별브랜드 육성전략으로 통합을 통한 성과도출 미추진	· 산청슬릿흑돼지 브랜드화 성공 · 신상품 개발을 위한 분야별 전문가 풀(Pool) 확보
제주감귤 클러스터	광역/지자체	· 도 지자체 주도 · 산업화의 개념이 아닌 홍보,지원 개념	· 포괄적 관리, 지원 개념으로 타 사업과 연계된 협의활동 · 직접적인 산업화, 마케팅 기능 부재	· 감귤산업 네트워크 구축으로 한미FTA체결에 따른 산업문제 해결의 대안 마련 · 비파괴당센서 선별기를 갖춘 유통센터 건립으로 출하농가의 실질적 소득 증대 · 고품질 생산에 대한 농업인의 의식 고취

마. 시범사업단 활성화를 위한 혁신 방안

1) 지역농업 클러스터 활성화를 위한 혁신 모델 구상

- 시범사업단 활성화를 위한 목표제시를 위해 본 연구에서는 “지역농업클러스터 발전 모델”과 “지역농업 클러스터 자립화 모델” 2가지를 제시함.
- 발전 모델은 클러스터도 일정의 발전 단계를 거친다는 가정에 따라 구상한 것으로서 현재 존재하는 20개 시범사업단의 발전 단계를 검토하고 향후 클러스터로서 활성화하기 위한 발전의 목표 수준을 어디에 뒤야할 것인지를 파악하기 위한 것임.
- 자립화 모델은 궁극적으로 지역농업 클러스터는 지역농업 산업화의 도구, 혹은 그 결과물로 이해될 수 있으며, 국고 등 외부 공적 자원의 투입 없이 그 자체로 가동되어야 한다는 전제하에 구상된 것임.
- 자립화 모델은 이미 지역농업 클러스터 시범 사업에서 도입 되었으며, SW사업 임에도 불구하고 일정 지원 기간이 경과하면 지원을 중단하여 독립하도록 하는 “졸업(卒業)”방식을 의미함.

2) 지역농업 클러스터 발전 모델

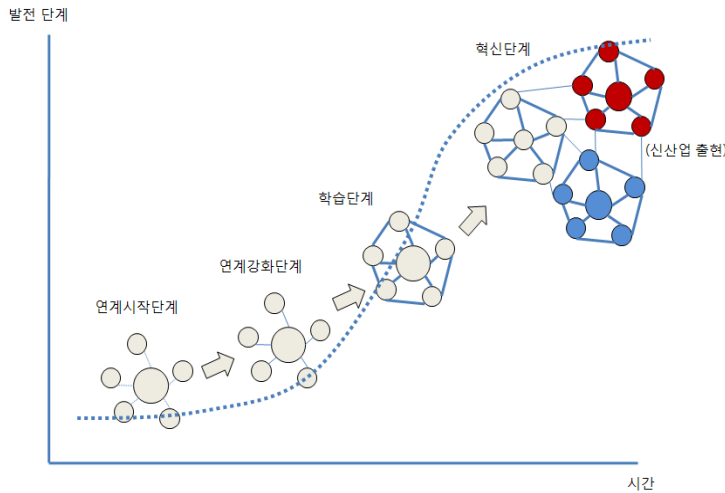
○ 발전 모델 구상

- 일반 산업클러스터는 ① 연계 시작단계 ② 연계 강화 단계 ③ 학습 단계 ④ 혁신단계로 일종의 라이프사이클 발전 단계를 형성하는 것으로 이해됨.*

* 삼성경제연구소, [산업클러스터 발전 전략], 2002

- 주도 주체(주로 연구소, 대학)를 중심으로 주체간 연계가 시작되고, 연계가 강화되는 것이 1단계 및 2단계이고, 클러스터 참여 주체 상호간의 연계가 강화되는 것이 3단계인 학습단계, 신산업으로의 확장이 이루어지는 단계가 4단계 혁신단계임.

<산업클러스터 발전 단계 구분>



- 지역농업 클러스터도 일반 클러스터와 마찬가지로 성장·발전에 일정한 단계를 거치는 것으로 가정(假定)할 수 있음.*
- 지역농업 클러스터는 지역농업 생산과 자원에 기반한 발전을 추구 하면서 복합 산업화를 추진한다는 점에서 위 산업클러스터 발전 단계 모델과 유사한 것으로 판단 가능함.
- 초기 단계에서 지역농업 주도 주체 (=核主體)를 형성하고 그를 중심으로 지역농업 내외의 주체들이 연계를 시작.

* 김정호 외, [지역농업클러스터 발전 방안], 2005, KREI에서는 산업클러스터의 유형과 발전단계를 ① 단순 집적지 ② 전문화 지구 ③ 지역산업클러스터 ④ 학습지구 ⑤ 혁신클러스터로 구분하고 동일한 단계를 지역농업클러스터에도 그대로 적용하였음. 이 발전 모델의 경우 단순집적, 전문화 등 클러스터 이전 단계를 포함할 뿐 아니라, 산업+금융+연구 기관간의 상호관계를 의미하는 혁신클러스터를 구분함으로써 매우 넓은 범위로 발전 단계를 설정. 지역농업 클러스터에 적용하기에는 광범위한 단계 설정으로 이해됨.

- 주도 주체를 중심으로 한 연계에서 참여 조직간 연계를 활성화 하고, 발전이 심화되면 특성화 아이템과 연계된 타 산업 부문으로 클러스터가 확장되는 발전의 구상이 가능함.

○ 시범사업단의 발전단계 평가

- 앞에서 지역농업 혁신체계 추진모델 중 하나인 “네트워크 구조도” 모델과 연결하여 보면 지역농업 클러스터는 네트워크 주체의 존재 양태(樣態)와 주체간 네트워킹의 긴밀도를 통해 발전 정도를 평가할 수 있음.
- 현재 지역농업 클러스터 시범사업단은 1단계 연계시작에서 3단계 학습 단계 수준에 걸쳐 있는 것으로 판단되었음.

<지역농업클러스터 시범사업단 발전단계 평가>

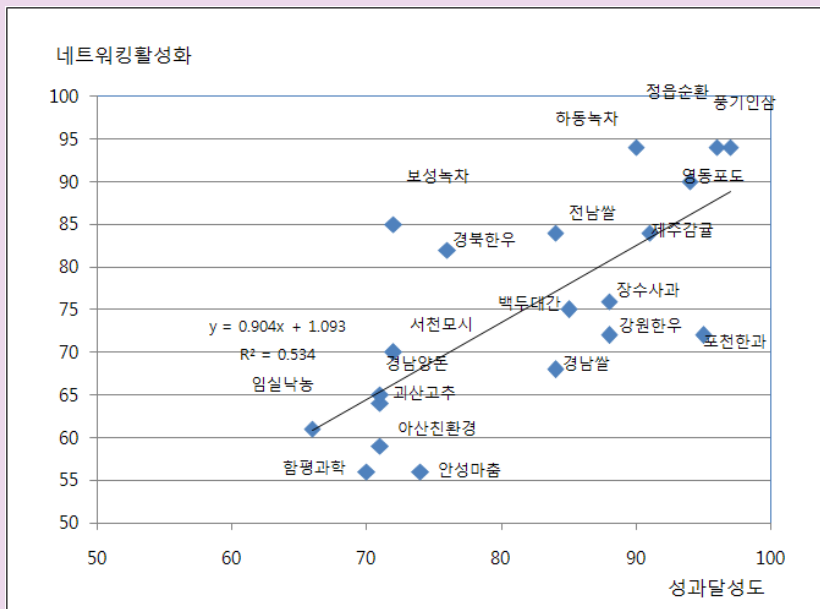
단계	클러스터 이전단계	1단계	2단계	3단계	4단계
		연계시작	연계강화	학습	혁신
시범 사업단	· 함평과학 · 임실치즈	· 괴산고추 · 서천모시 · 장수사과 · 경남양돈 · 제주감귤	· 하동녹차 · 보성녹차 · 포천한과 · 정읍순환 · 전남쌀 · 경남쌀 · 강원한우	· 영동포도 · 안성미춌 · 백두대간 · 경북한우 · 풍기인삼 · 아산환경	-
개소	2	5	7	6	0
판단기준	조직간 연계 없음	주도주체 중심으로 약한연계	주도주체 중심으로 강한연계	주도주체 및 참여조직간 연계	신사업 출현과 확장

- 단, 위의 단계 평가는 시범사업단은 아직 완전한 사업 모델 및 발전의 유형화가 어려운 초기 단계에 있기 때문에 07년 현재의 상황을 고려하여 잠정적으로 평가한 것임에 유의.

【네트워킹과 성과달성도의 관계】

- 지역농업 클러스터 시범 사업단 종합 평가 결과 지표 중 “네트워킹 활성화”지수와 “성과 달성도 지수”를 양 축으로 놓고 비교하면, 네트워킹의 활성화와 성과 달성은 통계적으로 명확하지 않지만 양의 상관 관계를 보이고 있음.
- 이러한 결과는 네트워킹이 클러스터 사업성과 창출에 기여한다는 사실을 시사함.

<네트워킹과 성과달성>



- 주의할 점은 종합평가 결과가 앞에서 제시한 네트워크 형태에 따른 발전 단계 평가와 다른 양상을 보이고 있음. 이는 종합평가에서 네트워킹을 협의회, 자문회의 등 회의개최 건수와 홍보 활동을 포함하는 실적 평가를 했기 때문에 나타나는 현상으로 이해됨.

3) 지역농업 클러스터의 자립화(自立化) 모델

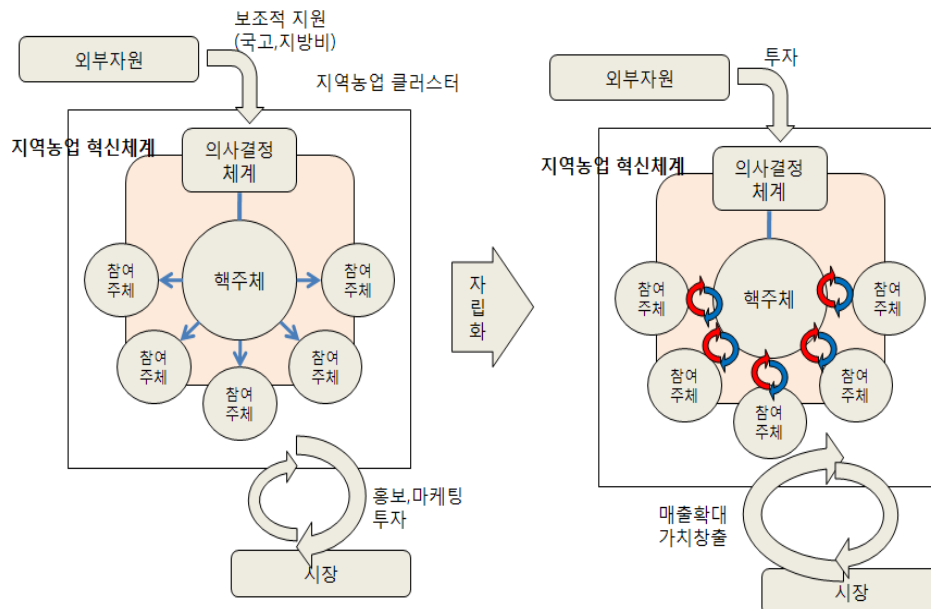
- 시범사업 3개년 사업의 성과는 지역농업 산업화의 기반이 되는 지역농업 혁신체계를 본격적으로 가동하기 시작했다는 점임
 - 다양한 지역농업클러스터 추진 모델이 채택되어 운영되었고, 발전 단계에 대한 판단도 일률적으로 평가하기 어려운 것이 현실이지만, 지역농업에 대한 재정의와 새로운 농정 추진 시스템의 구축, 민·관 협력과 민간 조직간의 협력이라는 혁신 시스템이 지역에서 가동되기 시작하였음.

- 그러나 이들 지역농업클러스터가 국고 지원 없이도 지역 자체의 동력(動力)에 의해 유지되고 성장·발전의 길로 들어설 수 있겠는가의 질문에 대해서는 의문의 여지가 있음
 - 20개 시범사업단 현장 조사 결과 대부분의 사업단이 추가적인 국고지원을 요구하고 있었음. 사업단 자립화를 위한 수익원 확보에 대해서는 대부분 ① 시범사업 진행 과제의 상업화 ② 참여조직이 지불하는 자조금 및 수수료 징수 ③ 지방비 지원 추가 확보 등의 방법으로 구상하고 있었으며, 별다른 자립화 계획 없이 사업중단이 불가피하다고 응답한 곳도 있었음. (부록3. 현장방문조사 면담 결과 참조)

- 지역농업 클러스터의 자립화는 클러스터 사업을 통하여 향상된 농업생산력, 특성화 품목의 상품화를 통한 지역 마케팅의 본격화 등 산업적 활동이 활성화되는 것을 의미함
 - 지역농업클러스터의 자립화란 정책 지원을 통해 진행되고 있는 각종 진행사업들이 지속되는 것을 의미하는 것이 아님.

- 즉, 시범 사업단의 입장에서는 기존 진행 중인 교육, 협의회 지원, 연구 개발, 인프라 투자가 계속되는지의 여부와는 전혀 다른 별개의 내용임.
- 지역농업 클러스터의 자립화란 지역농정의 실행 체계가 행정의 독자적 추진 방식에서 지역농업 주체간의 협력에 기반 하여 협의와 참여에 의한 추진 방식으로 전환되고, 지역농업 전략 부문에 집중화된 자원 투입이 지속적으로 이루어지는 것임.

<지역농업 클러스터 자립화 모델>



○ 이러한 의미에서 보면, 지역농업 클러스터 자립화는 ① 주도 주체 (=核主體)의 유지를 위한 수익 확보 ② 지역농업 혁신체계(공동 의사결정 시스템 및 지역농업 자원배분, 역할분담 시스템)의 존립 ③ 참여주체 공동의 경제활동 실행이 지속적으로 이루어지는 것을 의미함

- 07년 현재 시점에서 20개 시범 사업단이 지역농업 클러스터로 자립화하기 위한 조건을 갖추기 위해서는 추가적인 시간과 사업 참여 주체들의 의도적인 노력이 필요할 것으로 예상됨.
- 사업단을 민간법인으로 갖춘 경우에는 자체의 수익확보를 통해 사업단 운영은 가능할 것으로 판단되지만, 지역농업 혁신체계의 주도 주체로서 역할을 지속적으로 담당하기 위해서는 클러스터 사업 참여 조직들 간의 합의와 역할 분담 과정을 수행할 수 있는 집중력을 발휘해야 함.
- 사업단을 행정에서 담당하고 있는 경우에는 일상적 농정활동을 통해 지역농업 혁신체계를 유지하고, 참여 조직들의 협력을 유인하는 방식으로 클러스터 자립이 가능할 것으로 판단. 다만, 이 경우 기존 농정추진 방식의 혁신을 달성했다고 하더라도 지역농업 주체간에 공동의 경제활동이 수행되고, 그 성과를 집계·측정하면서 산업화에 대한 지속적 비전·목표가 관리되는 정책적 연계성을 확보하는 것이 중요함. 조례 등을 통한 제도화가 필요하며, 중장기적으로는 통합 사업조직을 구성하여 사업모델을 발전시키는 과정이 필요한 것으로 생각됨.

4) 20개 시범사업단 활성화를 위한 혁신 방안

○ 20개 시범사업단은 지역농업 혁신체계 구축과 시장 경쟁력 확보를 위해 네트워크 체계의 강화와 함께 핵주체 중심의 비즈니스 모델을 재정립할 필요가 있음

- 발전 단계가 낮은 사업단의 경우 네트워킹을 강화할 필요가 있음. 협의회 개최, 교육사업 실행 등 성과·횡수의 문제가 아닌 실질적인 지역농업 주체간의 협력 강화가 필요.
- 자립화를 위해서는 클러스터 사업단 혹은 클러스터 참여 조직의 시장 경쟁력 확보를 목표로 명확한 사업전략과 시장 대응 체계가 필요함.
- 또한, 지역농업 클러스터 발전과 자립을 위한 지방자치단체의 역할, 지원 체계에 대한 수정이 필요함. 특히 행정주도형 방식에 있어서는 민간영역의 참여 확대와 활성화를 위한 조치가 필요.

○ 지역농업 클러스터 혁신 개념에 따라 ① 발전 영역 ② 자립화 영역 : 비즈니스 모델 재확립, 시장 대응 강화 ③ 지원체계 영역으로 구분하고 현재 존재하는 20개 시범사업단에 대한 개선 필요 항목과 시급성 정도를 표시한 것이 다음의 표임

- 특히, 비즈니스 모델 재확립 부문에서 시급한 개선이 필요한 경우가 많았음. 첫째, 클러스터 주도 주체가 불분명한 경우로서 비정규적인 협의체(의사결정체)를 정규화 하거나 통합 사업조직을 신설하는 것이 바람직함. 둘째, 주도 주체를 신설하였거나 운영하고 있으나 기존 조직과의 경합·역할 분담이 미흡한 경우이며, 사업 협약의 개정, 수수료 등 수익 구조 개편 등의 조치가 필요함.

<지역농업 클러스터 시범사업단 개선 필요 항목>

사업단	발전영역	자립화영역		지원체계	비고
	네트워크 강화	비즈니스 모델 재확립	시장대응 강화	행정역할 재정립	
안성맞춤	●				
포천한과		●	●	●	
강원하이록한우			●		
백두대간	△			●	
영동포도		△	●		
괴산청정고추	△	●	●	●	
아산친환경	●			△	
서천한산모시		●	●	△	
장수사과		●	●		
정읍환원순환농업	●	△		●	
임실낙농	●	●		●	
보성녹차			●	●	
함평과학농업	●	●		●	
전남친환경쌀	●			●	
경북한우		●	●	●	
풍기인삼		●	●		
경남친환경쌀	●	●		△	
하동녹차	●	●		●	
경남양돈		●			
제주감귤		●	●	●	

- 1) ● : 매우 시급한 개선 필요 ● : 시급한 개선 필요 △ : 개선 필요
 2) 개선필요 항목 및 시급성에 대한 사항은 본 연구의 제안 사항이며, 사업단 문제도, 우수성 등에 대한 평가와는 무관함.

○ 이외에 각 사업단에 공통된 문제 요소와 개선 방안에 대해 제안하면 다음과 같음.

① 주도주체(=핵주체)의 역할과 지역농업 통합 달성을 위한 노력

- 사업 신청 당시에는 구상되지 않았으나 사업 진행 과정에서 필요성이 제시되어 사업단 법인화, 판매법인 설립 등이 신설된 사업단의 경우 이들 법인이 완전히 정착되지 않은 상황임.
- 클러스터 사업단이 주도주체로서 네트워킹의 핵심 역할을 하지만 실제 시장대응과 관련한 측면에서는 지역협력 및 통합 기반이 미흡한 상황으로 이해됨.
- 법인화를 비롯한 시장 대응의 규모화와 집중화를 위해서는 추가적으로 지역 내 합의의 진행과 통합(브랜드 통합, 마케팅 창구 통합 등)에 대한 노력이 필요.

② 광역 주체의 사업 모델 재정립

- 도단위 광역사업 (경북, 제주)와 권역사업(백두대간, 강원한우, 전남 친환경쌀, 경남친환경쌀, 경남양돈)의 경우 복잡한 의사결정 체계, 다주체·다수 시군 참여에 의한 역할 분담의 어려움 등 사업 진행과 관련한 문제가 존재.
- 광역조직의 역할, 위상에 대한 합의가 미흡하면 광역사업은 예산 배분 정도로 그치고 지역농업 혁신 체계의 구축이 형식화될 가능성도 높기 때문에 사업단 혹은 사업 법인 설립과 운영의 체계화가 필요함.
- 또한 행정적 지원 측면에서도 도 및 다수 시군 참여에 따른 지원 체계 통일이 필요하며, 이를 위한 도 단위의 클러스터 지원 프로그램의 제도화 및 행정 협력이 필요.

③ 행정과 민간조직간 협력의 체계화

- 지역농업 클러스터 사업 초기 단계이기 때문에 행정과 민간조직의 협력 방식은 다양한 방식으로 이루어지고 있음.
- 시범사업단은 민간의 역량이 부족하거나, 지역농업 혁신체계 구축의 시발점 마련을 위해 행정이 지역농업클러스터를 주도하는 경우가 다수 있음.
- 그러나 클러스터는 민간 산업화 영역의 활성화, 협력 시스템 구축 방식으로 추진되어야 하며, 행정의 예산 배분 혹은 또다른 하나의 농림사업으로 이해되어서는 실패의 가능성이 높음.
- 행정과 민간 영역의 배분, 혹은 결합과 사업단 등 주도 주체의 민간 참여 활성화가 이루어지도록 사업추진 방식이 재검토되어야.

④ 농가 조직화를 통한 사업 활성화

- 지역농업 클러스터가 지역 내 농업 생산력에 근거를 두고 있기 때문에 생산을 직접 담당하고 있는 농가와 농가조직에 대해 고민해야 함.
- 이미 대부분의 사업단에서 참여농가와 농가조직에 대한 교육 등에 상당한 투자를 하고 있으나, 농가 및 농가 조직과 클러스터 사업의 연계는 약한 상태임.
- 생산기반 지원 등 클러스터 사업과 연계사업으로 추진되는 농가 직접 지원의 결과는 반드시 계약출하 등의 형태로 환류 될 수 있도록 장치를 마련해야 함.

⑤ 지역내 정책간 연계강화를 위한 행정 지원 체계 개선

- 시·군 단위에서도 사업 부서별 분리 현상이 존재하고 있음. 클러스터사업 시행 시군의 경우 특성화 품목에 집중하여 별도 행정 조직을 배정함으로써 정책간 연계와 집중화를 추구하는 사례도 있음.
- 품목 대책, 혹은 산업영역의 확대를 위해서는 일선 행정 부서간 정보공유, 정책 추진 체계의 통합, 정책간 연계를 위한 종합사업 계획의 수립 등 통합적 농정을 위한 준비가 필요. (지방자치단체장 의지 및 통합 인식이 필요함.)

4. 지역농업 클러스터 육성정책 이슈 및 육성 모델링

가. 육성 방안 이슈(Issue) 분석

○ 본사업 추진에서는 시범사업의 성과 및 문제점을 보완하고 새롭게 지역농업클러스터의 추진 모델을 창출할 필요성이 있음

- 이와 관련하여 지역농업클러스터는 무엇이고, 이를 유인·지원하기 위한 정책적 과제는 무엇인지에 대한 논란이 있음.
- 특히, 클러스터 모델과 관련한 이슈는 본 사업 전체의 방향을 가늠하는 중요한 이슈로서 신중한 판단이 필요한 영역임.

○ 클러스터 모델 관련

[이슈 1] 주체 개념 vs 단지 개념

- 클러스터를 시·군 혹은 동일한 업종을 영위하는 지리적 집적체 (=단지)로 이해하고 행정 및 연구기관이 산업화 주체와 지원 네트워킹을 수행하는 것으로 모델을 설정
- 또 다른 모델 개념으로는 클러스터를 하나의 경영체로 모델화 (=주체)하는 방식으로 이해. 행정, 연구기관, 산업화 주체가 협력할 뿐 아니라 법인을 설립하고 공동으로 경제활동까지 수행하는 방식으로 모델을 설정
- 두 가지 개념의 차이로 인해 육성의 목표, 육성의 대상이 달라지게 되고 현장의 “클러스터 사업단”의 실체에 대한 논의도 다양하게 전개될 수 있음.

<클러스터 모델에 따른 육성정책의 전개 방향>

모델	개념	육성의 함의
1> 단지	<ul style="list-style-type: none"> · 동일한 원료를 활용하는 동종 업체 및 관련업체의 집중 · 행정, 연구기관의 지원/협력 네트워킹 	<ul style="list-style-type: none"> · 기반 구축을 위한 초기 투자가 중요 · 단기, 확산 전략 (예 : 전국 100개소 클러스터 조성)
2> 주체	<ul style="list-style-type: none"> · 산, 학, 관, 연 관련 주체의 협력활동 · 클러스터에 대한 공동투자와 공동의 경제활동 수행 	<ul style="list-style-type: none"> · 주체형성과 중장기적인 운영 지원이 중요 · 중장기 성과창출 조직 육성 전략 (예 : 클러스터사업단 30개 육성)

[이슈 2] 주도주체의 유형, 형태의 다양성 인정 문제

- 현행 지역농업클러스터 시범사업단은 다양한 유형, 형태를 가지고 있음.
- 3년간 시행되면서 산업화, 마케팅 주체의 설립이 중요한 과제로 요구되면서, 07년에 들어서서 마케팅 법인 설립이 적극적으로 추진되고 있음. (예 : 경북한우, 영동포도 등)
- 이외에 행정 주도형 (시·군청의 행정조직으로 클러스터사업단을 운영, 예 : 보성녹차)과 협의체형 (예 : 임실치즈, 함평과학농업) 등 클러스터 사업단의 유형은 다양하게 나타나고 있음.
- 중장기적인 산업화와 성과창출을 위해서는 연합 마케팅 법인을 설립하고 공동의 경제활동을 수행하는 것이 유리한 것으로 판단되고 있으나, 지역의 여건, 농산업 주체의 존재 방식 등에 따라서 어느 하나의 모델이 적합하다고 제시하기 어려움.
- 정책적 육성 목표의 명확화와 사업성과 창출의 가능성을 높이기 위해 정책적으로 사업모델을 제시하거나 제한하여 추진하는 방안과 지역의 자율성을 최대한 존중하는 대안 간에 선택이 필요.

[이슈 3] 지역의 범위

- 지역농업클러스터는 지역 농업과의 긴밀한 연계를 전제로 함.
- 또한 클러스터 형성에는 역사적으로 축적된 “사회적 자본(Social Capital)”이 중요한 역할을 하기 때문에 지역농업클러스터의 “지역”성에 대한 개념의 확립이 필요.
- 현재 시범사업은 시·군 단위, 수개의 시·군 단위 (이상 기초), 도 단위로 구분되어 있으나 지역의 범위에 대해서는 별도의 규정, 차별적 요소는 없는 상황.
- 기초단위(시·군), 권역단위(수개 시·군), 광역단위(도 이상)으로 구분하여 사업모델을 차별화하고, 지원 프로그램 및 금액도 차별화 하는 방안과 구분 없이 지역의 자율적인 판단과 선택을 인정하는 방안에 대한 선택이 필요.

○ 육성 정책 관련

[이슈 4] 정책적 차별성 구축 및 체계화 문제

- 신활력사업과 지역 특화 사업, 품목별 생산 기반 구축 및 브랜드 육성 사업과 지역농업 클러스터사업의 차별화, 체계화가 필요.
- 지역의 구분, 산업의 구분, 사업 대상의 구분 등 다양한 차별화 방안이 검토될 수 있으나 정책 목표와 지원의 내용, 추진 체계가 상이한 상황에서 정책의 영역을 상호 배제한 완전한 차별화의 영역을 발견한다는 것은 어려움.
- 결국 정책간 위계, 연계를 통한 체계화가 가장 합리적인 방안으로 판단되지만 정책의 선·후 관계를 정립하기 어렵고, 부서별 의견 통합, 지침통합의 어려움 등 현실적인 문제가 존재.

[이슈 5] 타 정책과의 연계 강화, 실행 문제

- 지역농업클러스터는 정책간 연계, 패키지화를 통해 “농정의 혁신”까지도 추구하는 정책 목표를 가지고 있음.
- 당초 지역농업클러스터 육성 정책의 입안 당시에는 네트워킹, 기반 구축, 산업화 뿐 아니라 타 농림사업과 연계된 포괄적인 지원 체계로서 구상되었음.
- 그러나 시범사업으로 추진된 클러스터 육성사업은 그 자체로서 단일 사업의 형태로 추진되었으며, 사업간 연계보다 클러스터 사업 자체의 완결성을 추구하였음. 클러스터 육성을 목표로 정책간 연계를 위한 도구, 제도가 미흡하기 때문에 결국 클러스터 예산을 활용한 기반구축, 시설 확충이 추진되고 있는 상황으로 이해됨.
- 지역농업클러스터 사업이 본래 목표인 지역농업 혁신체계 구축과 농산업화의 전략적 추진이라면, 타 사업과의 연계를 명확히 하여 지역농정의 최상위 사업으로서의 위계 설정이 필요.

[이슈 6] 지방자치단체 및 지원기관의 역할 수행 문제

- 지방자치단체는 지역농업클러스터를 리드할 뿐 아니라 투자와 지원의 주체가 된다는 점에서 역할의 확립이 매우 중요
- 그러나 정책 추진 측면에서는 지방자치단체의 역할 수행과 관련한 혼란이 존재하고 있음.
- 시·군의 경우에는 지역농업 핵심 아이টে에 대한 조직을 신설하여 통합 지원 체계를 갖추므로써 사업간 연계 및 지원체계의 혼란을 줄일 수 있는 것임. 그러나, 도 단위에서는 농정부서와 클러스터 사업 품목 부서가 분리되어 혼란이 발생. 또한 진흥청과 도 농업 기술원, 특화품목 시험장 등 공공 연구진흥기관의 경우 클러스터 사업과의 연계에 혼란이 있음.

- 본사업 추진과 관련한 이슈들과 지역농업클러스터 육성 정책 개선의 방향을 정리하면 다음의 표와 같음

<지역농업 클러스터 육성 관련 이슈 검토 결과>

이슈	검토안	검토 결과
1. 사업모델	주체 vs 단지	<ul style="list-style-type: none"> · 주체 육성의 관점을 선택, 지역농업 핵주체의 선정 혹은 육성을 요구 · 단, 지속지원이 아닌 주체 성장을 위한 중기 지원 프로그램을 구성하되 일정 시기 이후 독립 추진 (졸업제 도입)
2. 모델 다양성	인정 vs 불인정	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의 선택과 자율성을 최대한 존중 · 단, 가이드라인, 매뉴얼 작성을 통해 지역에서 참고할 수 있도록 하며, 사업모델과 관련한 핵심항목은 준수하도록 요구.
3. 지역 범위	차별 vs 비차별	<ul style="list-style-type: none"> · 비차별함. · 선정 및 지원 조건에서 기초, 권역, 광역 등 범위 구분을 하지 않으며, 사업계획의 타당성을 바탕으로 예산규모의 차별성을 인정함.
4. 정책 체계화	위계 vs 수평	<ul style="list-style-type: none"> · 지역농업클러스터사업이 시행되는 지역은 클러스터사업이 타 농림사업의 종합, 상위 계획이 되도록 위계 설정
5. 사업간 연계강화	대안 마련	<ul style="list-style-type: none"> · 클러스터 선정 과정에서 기존 기반 구축 사업의 실적을 인정/우선. · 타 사업 선정에 클러스터 지역 및 사업계획이 반영되도록 제도화
6. 기관역할	대안 마련	<ul style="list-style-type: none"> · 농관원을 지역농업클러스터 지원, 모니터링 실행 조직으로 지정 · 도 주관부서, 권역의 경우 주관 시군 지정 · 공공연구진흥기관의 업무협약(MOU) 체결로 참여와 역할분담을 명확화

나. 육성 사업 모델링

1) 개요

○ 지역농업 클러스터 육성의 목표

- 지역농업클러스터는 지역농업 혁신체계 구축을 통해 시장경쟁력 있는 특성화된 아이টে에 대한 집중 투자가 가능하도록 경제·사회적 기반을 만들어내기 위한 것임.
- 지역농업 클러스터 육성 사업은 지역에 존재하는 모든 농업 및 농관련 산업을 망라하여 완전한 특성화를 추구하는 것은 아님. 지역농업에 존재하는 인적, 물적 자원을 종합적으로 활용하되 특성화된 영역에 집중함으로써 지역농업 발전을 위한 예봉(銳鋒)을 만들어 낼 수 있도록 지원하는 것임.
- 그 전제는 핵심 아이টে에 대한 합의, 자원 집중을 위한 지역농업 주체들의 참여, 그리고 사업 실행을 체계화할 수 있는 핵주체의 형성임.

○ 지역농업 클러스터 육성사업의 비전(Vision)

① 60~80개의 지역농업클러스터 구축

- 핵주체 혹은 대규모사업체를 중심으로 본격적인 상품화와 시장 대응, 참여 주체의 동반 성장

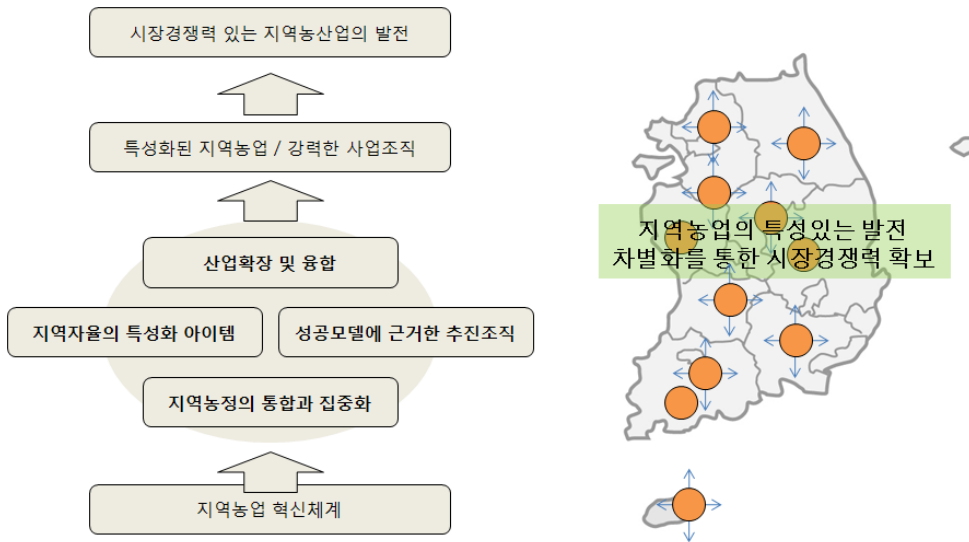
② 특성화된 농산업 아이টে의 확보

- 지역농업의 핵심 아이টে와 체계화된 사업 추진 시스템 확보로 농업의 미래 창출

③ 정책간 연계를 통해 농정의 통합, 집중화 달성

- 전략적 지역농정, 선택과 집중에 의한 파괴력 있는 농정 추구.

<지역농업 클러스터 육성 비전>



【지역농업 클러스터 육성 목표 개소수 조정】

- 지역농업 클러스터 시범사업에서는 지역농업 클러스터 육성 목표 개소수 100개소를 설정하였음. 도 및 시군별 지역농업자원 조사 및 설문조사 결과를 토대로 전국적으로 특성화된 아이টে을 보유한 다수의 클러스터를 신속하게 육성하고자 하는 목표로 수립했음.
- 본 연구에서는 지역농업 클러스터 육성 목표 개소수를 당초 시범사업 제시 목표의 60~80% 수준으로 조정할 것을 제안함.
- 이유는 ① 자립화를 전제로 한 지역농업 클러스터 사업 모델을 수용할 수 있는 지역이 한계가 있고, ② 중기 지원 프로그램을 도입하여 지속적 모니터링과 사업지원이 필요한 상황에서 지원 자원의 한계가 존재하기 때문임. 단기 확산 보다는 성과창출 모델 개발과 운영 성과 도출에 집중해야 하는 것으로 판단함.

2) 지역농업클러스터 육성 3단계 모델

	<1단계> 클러스터前단계	<2단계> 클러스터구축단계	<3단계> 클러스터산업화 단계
발전 단계	<p>지역농업 가치발견</p>	<p>클러스터 구축</p>	<p>클러스터 發顯</p>
발전 목표	지역농업자원 발굴과 차별화 요소의 극대화	지역농업 주체간 네트워킹 및 지역협력체계 구축	지역농업클러스터의 산업화 달성과 시장 성과 도출
핵심 활동	<ul style="list-style-type: none"> · 특성화 전략 선택 · 생산, 특화품목, 마케팅, 농촌 관광 등 농산업전반에서 특화요소의 전략적 선택 	<ul style="list-style-type: none"> · 주체간 역할분담 · 지역농업 코어(Core) 구축, 핵주체 구축 · 핵심 인재(人才)육성 	<ul style="list-style-type: none"> · 농산업 확장 (1차+2차+3차+@) · 본격적인 지역농업 마케팅 실천 · 신사업(新事業)도입
지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 품목육성 정책 · 마케팅조직육성 정책 · 생산유통기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 클러스터 구축지원 · 지역특성화교육 · 브랜드육성 	<ul style="list-style-type: none"> · R&D추가 지원 · 패키지(Package) 지원(생산→마케팅)
지원 체계			

○ 3단계 육성 모델 구상의 의미

- 시범사업에서는 지역농업 클러스터 사업의 발전 단계에 대한 구분이 존재하지 않았음.
- 클러스터 사업의 영역 구분은 혁신네트워킹, 생산기반조성, 산업화 및 마케팅으로 존재하였으나, 발전 단계에 따른 지원 체계가 구상되지 않았음.
- 본 사업에서는 지역농업 클러스터의 발전 단계를 설정함으로써 지역의 사업 수용성(受容性)을 높이고, 실행 성과 및 발전 단계에 대한 평가를 통해 지원 프로그램의 효율화를 추구함.

○ 지역농업 클러스터 육성은 클러스터 구축과 클러스터의 산업화를 지원함

- **1단계는 지역농업 클러스터 이전 단계**로서 클러스터화를 위한 특성화 아이템과 지역농업의 가치를 발견하는 과정임. 기존 농림사업을 통해 인프라가 투자되고 조직의 성장, 주도 주체가 될 수 있는 예비 주체의 성장 등이 이루어지는 시기임.
- **2단계는 지역농업 클러스터를 구축하는 단계**로서 지역농업클러스터 발전 모델로 보면 <연계시작>, <연계강화> 단계에 해당. 주도 주체(=核主體)를 구축하고 참여조직을 확정하여 조직간 연계가 시작되는 단계임. 시장 대응을 위한 SW와 HW 체계를 구축하여 시장 경쟁력의 존재 여부를 확인.
- **3단계는 지역농업 클러스터가 완성되어 산업화 및 자립화로 접어든 단계**임. 발전 모델로 보면 <학습단계>, <혁신단계>에 해당하며, 클러스터를 통해 지역내 사업 조직간의 협력과 연계가 고도화되고 시장 대응 시스템도 완비되어 시장 성과가 도출되는 단계.

○ 지역농업 클러스터 육성은 자립화 모델을 채용함으로써 일정 기간의 지원 이후에는 지역 자체의 자원과 시장 성과를 바탕으로 성장할 수 있도록 함

- 앞의 지역농업 클러스터 육성 관련 이슈 분석에서 단지 vs 주체 부문에 “주체”의 개념으로 정의.
- 클러스터의 지속적 지원으로 성장·운명을 뒷받침하는 것도 하나의 방안이 될 수 있으나, 지역농업 클러스터는 그 자체로서 산업화의 도구이기 때문에 지역 특성에 기반한 독립적 운영 체계를 갖추는 것이 바람직함.
- 자립화 모델을 채용함으로써 국고 보조에 의한 클러스터 지원은 본격적인 산업화 이전 단계까지 시행하고 이후에는 자립하는 정책 “졸업(卒業)” 제도를 도입함.

○ 지역농업 클러스터 육성사업은 “지역농업 혁신체계”구축과 “지역농업 클러스터화를 위한 통합사업 지원”으로 범위를 설정

- 지역농업 클러스터 육성사업은 SW 부문에 해당하는 지역농업 혁신체계 구축에 우선적인 목표를 두어 집중해야 함. 지역농업 클러스터는 지역농업 혁신체계 구축을 직접적인 목표로 하며, 지역 통합을 통한 시장경쟁력 확보, 대규모 농림사업 추진의 근간이 되기 때문임.
- 생산 기반, 유통 인프라 등의 부문은 타 농림사업을 통해 확충하도록 하고, 지역농업클러스터는 주도주체(=핵주체)의 통합사업 실행을 위한 부문에 집중.
- 클러스터 육성 사업 자체만으로는 “지역농업 산업화”라는 거대 과제를 완전히 해결할 수 없으며, 적극적인 타 사업연계를 통해 기반 구축과 인프라 확보가 이루어져야 함.

- 농림사업의 위계(位階) 설정은 이러한 정책간 연계를 위한 필요성 때문에 제기되며, 각 지역의 사업계획을 바탕으로 하여 정책간 연계가 이루어질 수 있도록 사업추진 제도의 개선이 필요함.

3) 핵심/거점화를 통한 집약 성장 전략

○ 지역농업 클러스터 육성은 지역별 균형, 배분의 원리가 아닌 철저한 시장 경쟁력과 자립화 가능성에 의해 이루어져야 함

- 시범사업의 경우 각 도별 2~3개소로 균형 배분하였으며, 2005년 선정 당년도의 사업비도 전체 사업단에 균등 배분하였음.
- 지역자율과 균형, 지역농업 자원 활용과 발전 기회 제공이라는 점에서는 균형과 배분의 원리에 의해 사업이 진행되는 것이 맞지만, 지역농업 클러스터는 궁극적으로 산업화, 시장화를 지원하는 경쟁력 향상 사업임.
- 사업단 선정과 예산 배분, 성과 평가 등 전체 사업 추진 과정에 경쟁과 선택적 집중의 원칙이 반드시 적용 되어야 함.

○ 경쟁원리의 강화는 “핵심, 거점화와 집약 성장”을 추구하기 위한 전략적 선택임.

- 지역농업 클러스터는 전국에 걸쳐 균형되게 존재하는 것이 아니라 특성화된 아이টে을 보유하고, 지역농업 혁신체계가 안정적으로 운영되는 지역에서 성장·발전함.
- 전략 지역에서 핵심 아이টে을 중심으로 산업화가 진전되고 사업이 활성화됨으로서 전체적인 농업 경쟁력의 향상과 지역단위 농산업 활성화를 추구하는 것임.

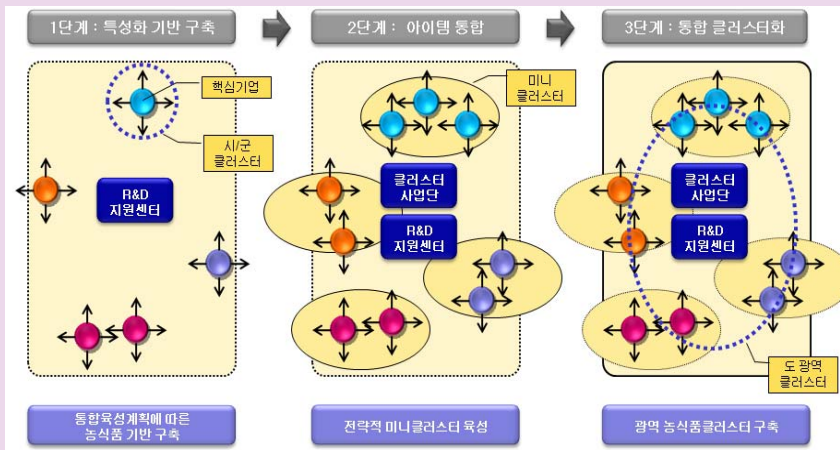
○ 지역농업 클러스터는 참여 조직만으로 운영되는 폐쇄적 사업이 아니라 타 조직 및 외부 확장을 포함하는“개방적” 사업으로 이해되어야 함

- 클러스터는 기본적으로 주체간 네트워킹을 특징으로 하는 것이며, 지역농업 클러스터의 특성상 외부 주체와의 협력, 지식 공유 등이 필요.
- 육성 정책 차원에서는 사업단간 사업 모델, 사업 수행 노하우의 상호 전수 등 교류 활동의 지원이 필요하고, 중장기적으로는 유사 아이템 간 연계, 통합을 통한 도 단위 광역 클러스터화 등 확산의 가능성도 열어둘 필요가 있음.

【사례】 집중, 확산 전략 기획의 사례

- 전라북도는 낙농치즈, 와인, 장류·소스, 한방·웰빙 4대 품목을 선정하여 농식품산업의 도단위 클러스터 추진 계획을 수립.
- 초기에 핵심 시군의 클러스터를 집중 육성하고 중장기적으로 이들 중심으로 확산함으로써 도 단위의 식품산업 클러스터로 발전시키도록 구상.

<전북 농식품 클러스터 육성 : 단계적 통합 전략>



* 자료 : 박성훈 외, [전북 지역별 농식품 클러스터 육성 연구], 한국식품연구원/(주)지역농업네트워크, 2007.6. (미발간)

4) 성과 창출을 위한 핵심 요소 지원

○ 선진국의 클러스터 사업 성공 사례들에서는 주도주체 혹은 리더의 강력한 리더십과 참여주체들의 원활한 의사 소통이 성공의 필수 요소로 지적되고 있음

- 의사소통의 문제는 협의회, 교육, 워크숍 등 사업 이해를 위한 전달 외에도 참여 조직간의 역할 분담, 책임 분담, 공동사업에 대한 의사결정 문제 등 실질적인 문제에서 더욱 중요한 영향을 미치게 됨.
- 의사소통의 활성화를 위해서는 정책 자금을 통한 유인과 함께 다양한 제도적 지원이 필요한 영역으로 판단됨.

【성공적인 클러스터의 공통 요소】

- ① 사업/민간 리더에 의한 강력한 주도성
- ② 협력과 경쟁의 동시 작동
- ③ 기업간, 기업과 지원기관간의 강력한 연결
- ④ 참여주체의 역할 분담 체계
- ⑤ 모든 관련 주체간의 원활한 의사소통

자료 : IIRD, *Clusters : Victorian business working together in a global economy*, Oct. 2003

○ 의사 소통의 활성화와 지역농업 클러스터 사업 체계화를 위한 인력 지원 프로그램을 강화할 필요가 있음

- 지역농업을 이끌어 갈 수 있는 리더가 존재할 경우 리더를 중심으로 클러스터 사업단을 구성하여 운영가능함.
- 이러한 경우에도 사업 운영을 위한 전문 인력의 확보가 클러스터 사업 초기에 지역 정착과 운영에 중요한 역할을 수행.

- 시범사업에서 이미 진행하고 있는 CEO인건비 지원 및 전문 인력 인건비 지원을 보다 강화하고, 전문인력이 역량을 발휘 할 수 있는 사업단 구조를 만들 필요가 있음.
- 단, 신활력 사업에서 FD(Family Doctor) 제도 등 외부 전문가, 자문위원의 활용 프로그램이 운영 되었으나 현장 적용 및 책임성 문제 등으로 개선의 필요성이 제기되고 있는 점, 협동조합 및 농업법인 등에서 비농업계의 외부 전문가를 영입·운영하다 실패하는 사례가 나타나는 점 등을 감안하여 신중한 선택이 필요함.

【클러스터 육성과 전문가】

<일본>

- 일본 [식료산업클러스터 육성]사업은 2005년부터 개시하여 2010년까지 총 45개소의 식료산업 클러스터 육성을 목표로 함. (본 장에 [해외 사례] 참고자료)
- 식료산업클러스터 육성사업은 지역별로 [식료산업클러스터 협의회]를 설치하고, [코디네이터]를 배치.
- [코디네이터]는 현업에서 은퇴한 전문가 혹은 프리랜서 전문가를 활용하며, 생산자와 식품기업을 포함한 이업종(異業種)간 제휴를 촉진하는 매개자 역할을 수행하고 있음.

<뉴질랜드>

- 뉴질랜드는 45개의 예비 산업클러스터 육성 프로그램으로 6개월간 자금 지원을 시행. 이들 45개의 클러스터의 사업전략 및 협의 진행에 대해 평가 한 후 22개의 클러스터에 대해 계속 지원을 결정했음.
- 45개 예비 클러스터 지원프로그램에서 지원금의 97%가 “사람”에 투자 되었으며, 이들은 초기 계획 수립을 진행하고 참여 주체의 의견 결집을 수행할 수 있는 인력(cluster facilitators)으로 구성되었음.

* 자료 : T. Andersson et.al., "The Cluster Policies Whitebook", IKED, 2004

- 지역농업 클러스터의 성공을 위해서는 정책적 유인과 제도적인 강제를 통해 지역농업 혁신체계 구축을 유도해야 하며, 동시에 성공 요소들이 클러스터 내에서 형성, 작동될 수 있도록 하는 실무적 지원이 필요함

<클러스터 육성의 실무 과제>

클러스터 활동 지원 Improve Cluster Dynamics			클러스터 환경 조성 Improve Cluster Environment	
신기술, 기업성장 강화	내부 주체간 네트워크 강화	클러스터 형성	요소 시장 조성	클러스터 기반 향상
<p><신기술></p> <ul style="list-style-type: none"> · 기술 보급을 위한 세미나, 워크숍 개최 · 신상품, 신기술 개발과 검증을 위한 연구센터 운영 · 최신 기술 동향을 점검하기 위한 전문가 위원회 운영 <p><기업성장></p> <ul style="list-style-type: none"> · 클러스터 기반의 기업 인큐베이팅 체계 운영 · 기업경영자간 네트워킹 지원 · 기업유치를 위한 마케팅 및 이미지 홍보 · 해외자본 투자 인센티브 제공 · 규제 해소 및 금융 지원 	<p><네트워킹></p> <ul style="list-style-type: none"> · 횡단적 클러스터 실무추진팀 구성 · 기업간 네트워크 육성 · 전문가/개인간 네트워크 육성 · 외부 연계 지원 <p><상업적 협력></p> <ul style="list-style-type: none"> · 수출 네트워크 형성 · 시장 정보의 집적과 제공 · 통합구매 실행 · 기술표준 개발 <p><통합 연구개발 프로젝트></p>	<p><클러스터 분석></p> <ul style="list-style-type: none"> · 경쟁력 모니터링 실시 · 전략연구 및 분석 · 시스템적 관계모델링 및 강화 · 벤치마킹 · 정보집적과 분산 <p><협약 및 서비스 지원></p> <ul style="list-style-type: none"> · 연합사업단구성 및 의사결정 체계 구축 · 기업의 클러스터 이해 향상 · 타부문 기관 및 클러스터와의 이해 향상 <p><클러스터마케팅></p> <ul style="list-style-type: none"> · 지역브랜드개발 · 투자유치 	<p><전문인력육성></p> <ul style="list-style-type: none"> · 경영, 기술 교육 제공 · 클러스터를 지식습득의 도구로 활용 · 기술교육센터 운영 · 지역 기술 협력체 지원 · 전문인력 유치 <p><자본공급></p> <ul style="list-style-type: none"> · 클러스터 프로젝트에 대한 우선 자금 지원 · 기업간 협력 프로젝트에 원천자금 제공 · 협력자본유치 사업 활성화 및 신용보증 제공 · 클러스터 참여 주체의 공동 리스크 관리 · 천연자원 활용 지원 	<p><법적 정비></p> <ul style="list-style-type: none"> · 클러스터 프레임워크 정비 · 경쟁 정책 강화 <p><인프라 구축></p> <ul style="list-style-type: none"> · 연합 및 신규자본투자에 의한 HW 구축 · 민간의 인프라 구축사업 지원 <p><사회적 자본></p> <ul style="list-style-type: none"> · 개인간 네트워킹 육성 · 기업간 의사소통 및 네트워킹 지원 <p><R&D 네트워킹></p> <ul style="list-style-type: none"> · R&D프로젝트의 현장적용 및 투자확대 지원

* 자료 : T. Anderson, S. Schwaag-Serger, J. Sörvik, The Cluster Policies Whitebook, IKED, 2004.8.

- 클러스터 육성은 제도만으로는 풀어낼 수 없으며, 실무적인 사업 추진을 지원하기 위한 모델화, 사업 요소 지원 등이 필요함.
- 선진국의 경험을 보면, [지역농업 클러스터 추진 매뉴얼] 등 사업 가이드라인 및 모델을 제시하는 방식이 유효한 것으로 판단됨.*
- 또한, 사업단을 대상으로 한 컨설팅을 체계화하여 사전에 아이템과 기획 내용에 대한 조정, 의사결정 체계, 참여조직간 역할분담 시스템 등 기획 영역과 실행 과정에서 이루어지는 문제 해결 등 실행 영역에 대한 체계화를 지원할 필요가 있음.

5) 클러스터 육성 정책의 실패 요소 극복

○ 클러스터 육성 정책의 실패 요소

- 클러스터 육성사업이 지역개발 및 산업개발의 중요한 도구로서 각광 받고 있는 한편으로 클러스터 육성사업의 실패사례 및 문제점들도 제기되고 있음.
- 해외 각국 클러스터 육성 정책의 실패 사례들을 분석한 연구에서 제시된 실패의 원인은 ① 지역 현실의 미반영 ② 조직간 연계 및 네트워크 구축 실패 ③ 정책담당 공공부문의 실패 ④ 클러스터 정책에만 의존 하는 실패 등을 규정.**
- 이상적, 이론적 측면에 치우쳐 클러스터 육성 정책을 시행할 경우 실패할 가능성이 높음을 지적하고 있으며, 지역의 현실과 주체, 지원 기관의 현실이 충분히 고려된 실행 방안이 필요함.

* 사례로서 영국 통상산업부/지역개발기구가 작성한 클러스터 매뉴얼이 있음. DTI(Department of Trade and Industry), [A Practical Guide to Cluster Development], 2004

** 강현수의, [클러스터 정책 수행에 있어서 정부 정책 개입의 방향 - 외국의 관련 정책 실패 사례와 교훈], 행정자치부 정책기획위원회, 2004.5.

<해외 각국 클러스터 정책의 유형별 실패 사례>

대분류	세분류
지역의 현실과 유리된 정책 추진	지역실정을 고려하지 않은 위로부터의 획일적, 표준적 정책
	지역의 정책 수용 능력을 고려하지 못한 정책
	첨단산업에 대한 환상
연계 혹은 네트워크 구축 실패	지역 내부 연계에 대한 지나친 집착
	산학 연계에 대한 환상과 대학 및 연구소에 대한 지나친 기대
	물리적 집적이 기능적 연계를 이루리라는 환상
	정치적 고려로 인한 정책의 왜곡 현상
정책을 담당하는 공공부문의 실패	민간-공공 협력 혹은 파트너십의 실패
	정책 담당자인 공공부문의 능력 부족 (특히 지방정부의 경우)
	정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책조정 실패
	정책의 지속성, 일관성 부족 문제
클러스터 정책에만 의존하는 문제	거시경제적 정책 요소를 간과함
	사회 통합적 정책 요소를 간과함

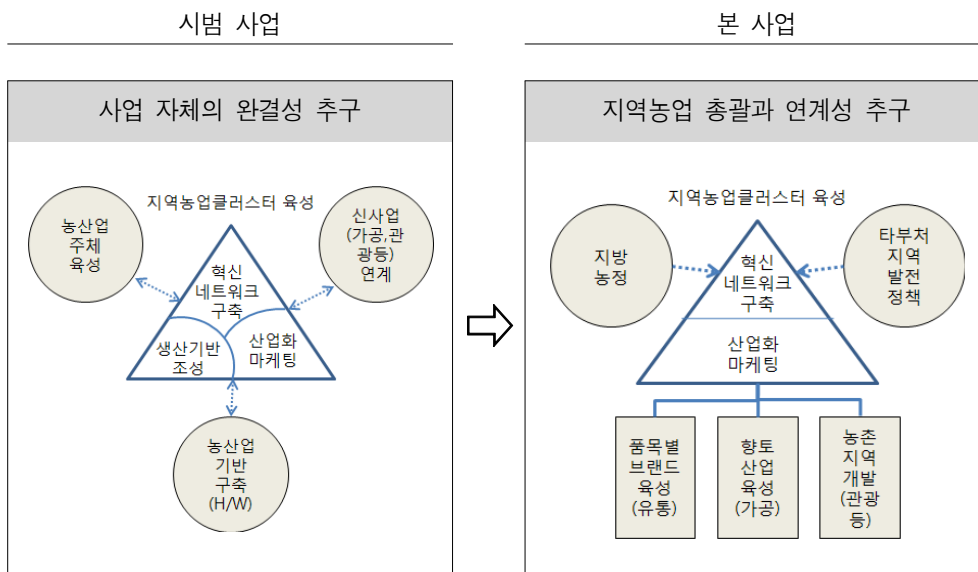
* 자료 : 강현수 외, [클러스터 정책의 수행에 있어서 정부 정책 개입의 방향-외국의 관련 정책 실패 사례와 교훈], 행자부 정책기획위원회, 2004.5.

- 이러한 클러스터 육성 정책의 단점, 실패 요인들을 고려하여 지역 농업 클러스터 육성 사업에 대한 시사점을 검토하면 다음과 같음
- **지역농업 클러스터 신규 사업 지역의 신중한 선택** : 벤처형 클러스터는 일반 사업부문에서도 위험성이 높은 것으로 판단되고 있음. 지역농업 클러스터는 기존 농업기반과 특성화의 요소가 갖춰져 있는 지역을 중심으로 우선 추진. 또한 지자체 및 참여 주체의 역량도 성공을 좌우하는 중요한 요소이므로 선정 과정에서 공정하고 엄격한 평가가 이루어지도록 해야 함.
- **지역자율성을 최대한 보장하되 계획과 사업 과정의 적정성을 모니터링할 수 있는 실행 장치 마련** : 사업 모델, 조직 유형 등은 지역에서 자율적으로 선택하되 실패 요인들을 사전에 차단할 수 있는 장치 마련. (네거티브 시행 지침)
- **농림부 및 지자체 사업부서간 정보공유 및 정책 조정 강화** : 지역농업 클러스터사업은 그 자체로서 완결되지 못하고 각 농림사업과의 연계를 전제로 추진됨. 또한 지자체 차원에서도 각종 정책을 통합하여 예산투입을 집중화함. 이러한 연계, 집중화가 효과를 발휘하기 위해서는 농림부 및 지자체에서 관련 사업부서간 정보공유, 조정이 반드시 필요함. 사업자 선정단계에서의 정보공유는 물론 매년 변화되는 정책 환경에 따라 사업 영역과 지원 체계에 대한 조정이 필요함.

5. 지역농업클러스터 본사업 추진방안

가. 기본 방향

- 지역전체를 아우르는 품목(식품포함)과 사업테마를 가지고, H/W 사업과 연계를 통해 시너지 효과를 창출할 수 있는 산·학·연·관으로 구성된 사업주체 육성.
- 지역농업의 특성화·차별화를 통해 지역농산업의 시장 지향적 성장을 지원하며, 특히 지역농업 주체의 활력화와 후계세대 육성의 기반 마련.
- 주체간 네트워킹에 기반한 지역농업의 총괄, 연계성을 추구하여 지역농정의 통합과 혁신을 추진 .
- 정책 추진 시스템을 성과 창출 중심으로 개편. 선정 방식을 개편하여 시작 단계부터 성공 가능성이 높은 사업계획에 집중하고, 중간평가 및 연차별 평가를 통해 사업단의 경쟁적 역량확대와 성과 창출을 유도



나. 지역농업클러스터 육성사업의 정의

1) 정의

【정의】 지역농업클러스터 육성 사업

(1) 지역농업 혁신체계·네트워크를 기반으로 (2)지역농업 특성화를 위한 핵심아이템을 선정하고, (3)사업 실행을 위한 사업단을 지정·구성하는 지역농업클러스터를 육성함으로써 지역농산업을 발전을 지원함

2) 정의 해설

- [지역농업 클러스터 육성 사업]의 정의는 정책이 지향하는 목표와 이를 달성하기 위한 사업 모델을 포함하여 “사업의 요소”를 규정하고 이를 통해 지역농산업을 추구함을 선언
- 특히, 일반 이론에서 설명하는 클러스터와 현실에서 이루어진 시범사업단의 성과, 사업추진 모델을 비교/검토함으로써 “지역농업 클러스터” 육성을 위한 명확한 관점을 제시
- 클러스터는 다양한 영역(연구, 마케팅, 가공, 교육, 관광 등)과 다양한 유형(주도주체에 따른 구분 : 행정주도형, 연구주도형, 생산자단체 주도형 등, 사업아이템에 따른 구분 : 연구 중심형, 생산기반 구축형, 가공계열화 추구형, 마케팅 추구형, 친환경/관광을 포함한 지역 테마형 등) 을 택할 수 있음.
- 그러나 본 지역농업클러스터 육성사업은 지역농업 관련 주체간 네트워킹과 核주체 중심의 실행시스템 구축을 직접 지원함으로써 신속한 지역농업의 산업화를 추구함.

○ 지역농업클러스터 육성의 대상은 다음의 요소를 반드시 포함하는 것으로 함

- ① **지역농업 혁신체계 및 네트워크** : 사업에 참여하는 산·학·관·연 및 외부전문가와 사업아이템, 방향, 전략, 예산투입에 대한 의사결정을 실행할 수 있는 협의체계를 갖추어야 함. (지역농업 혁신위원회, 포럼 (가칭) 등 임의협의체, 사단법인 혹은 재단법인 등 법인격을 갖춘 협의체 등)
- ② **지역특성화를 위한 핵심 아이템** : 지역농업 자원을 종합적으로 활용함으로써 산업화가 가능한 핵심 아이템을 선정. 농업 생산·유통과 지역 보유 자원을 활용한 것으로서 산업화 달성시 지역농업 전반의 성과 향상과 파급효과가 큰 아이템.
- ③ **사업실행을 위한 사업단 구성** : 협의체 산하에 산업화를 실행할 수 있는 민간 혹은 민간+행정으로 구성된 별도의 사업단을 구성. 사업단은 지역농업 전체를 대표하고 주체간 협력을 위해 구성된 기존 주체를 지정할 수 있으며, 이러한 기준에 적합한 주체가 없는 경우 신설해야 함.

【지역농업클러스터 특성화 아이템】

- 지역농업클러스터 육성을 위한 특성화 아이템은 지역농업 산업화를 위한 아이템으로 한정
- 비농업 아이템, 지역에 전혀 기반을 두지 않은 순수 벤처형 아이템, 단순 연구개발 아이템은 배제함.

【사업단 형태】

- 법인 : 농협관련 조직(광역합병농협, 가광역품목농협, 조합공동사업인)과 영농조합법인, 농업회사법인, 제3섹터 및 공동투자법인 등.
- 비법인 : 사업단을 비법인으로 구성하는 경우, 사업단 참여조직간의 협약/계약에 의해 주관조직 혹은 사무국을 지정해야 하며, 공동 활동에 따른 비용분담/손익·손실배분의 원칙을 확립해야 함.

다. 본사업 추진 세부 과제

1) 사업 모델의 설정

○ 핵주체 육성 : (현행) 지역자율, 지자체 주도형 인정 → (변경) 지역자율을 인정, 그러나 지자체 주도형은 불인정하고 민간 혹은 민+관 사업단을 지정하거나 별도 구성

- 지역농업 클러스터는 지역농업 혁신체계를 기반으로 함을 명시. 지역농업 혁신체계는 참여주체로 구성된 [지역농산업혁신위원회] (안)를 최고의사결정 기구로 하되 사업실행 조직으로서 사업단을 지정(기존 리더 주체가 있는 경우) 혹은 구성 (기존 리더 주체가 없는 경우) 하도록 함.
- 사업단의 형태는 지역에서 선택할 수 있도록 함. 재단법인, 사단법인, 농협연합사업단, 조합공동사업법인, 제3섹터, 영농조합법인, 농업회사법인 등.

○ 지원 대상 사업의 조정 : (현행) 혁신체계구축 및 네트워킹, 생산기반 조성, 마케팅 및 산업화 → (변경) 혁신체계 구축 및 네트워킹, 마케팅 및 산업화 (생산기반 조성 부문 폐지)

- 지역농업클러스터는 3단계 육성 모델에서 1단계 이상의 지역을 대상으로 지원·육성.
- 농가 및 개별 생산조직을 지원 대상으로 하는 생산기반 조성 사업을 폐지함으로써 혁신체계 구축과 산업화에 대한 집중 유도.
- 생산기반 관련 사업은 타 농림사업을 통한 연계 지원으로 보완 하도록 함.

○ 3+2 추진 기간 설정 : (현행) 3년 지원 → (변경) 3년 지원 (클러스터 기반구축) + 2년 지원 (마케팅 및 산업화)

- 지역농업클러스터 육성 모델에 따라 현행 지원 기간 3년을 최대 5년으로 연장.
- 혁신체계 구축 및 네트워킹 관련 사업은 전체 기간에 걸쳐 지원 하되, 공동사업 기반 확충을 위한 HW 및 기초연구개발 등 초기 과제를 3년내에 달성할 수 있도록 집중관리. +2년 기간에는 클러스터 기반 및 연구결과를 활용한 마케팅과 산업화에 집중.

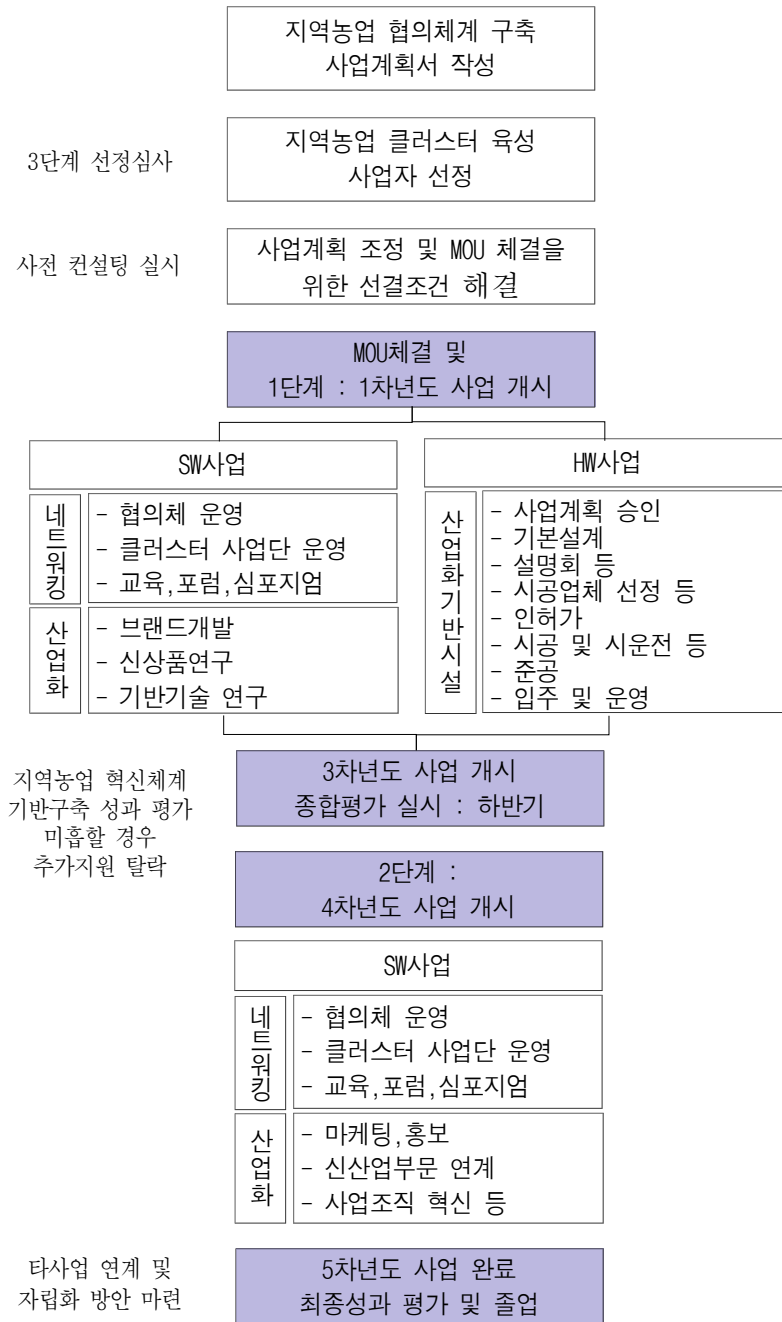
【3+2 지원 모델】

- 지역농업 혁신체계 구축은 사람과 조직을 대상으로 하는 사업으로, 연계 강화와 함께 클러스터 참여 조직간 상호 연계가 활성화 되기 위해서는 충분한 사업 기간이 필요한 것으로 판단됨.
- SW 중에서 산업화 기반이 되는 품질관리 매뉴얼 등 각종 사업 매뉴얼 작성과 현장 적용성 검증, 브랜드 정착, 또한 HW 투자, 연구개발 성과의 산업화 기반 마련 등에 3개년 소요 예상.
- 3년차 사업기간 중 종합평가를 실시. 3개년간의 사업성과와 기반 구축 실태에 대한 정밀 조사를 통해 클러스터화 정도, 산업화 가능성에 대해 평가하여 +2년 추가지원 여부 결정.
- 지역농업 클러스터 사업추진 효과의 제고와 함께 사업단의 중간 목표 설정을 유인(誘因)함으로써 과정 관리가 가능하도록 제도화.

【중장기 정책 지원 사례】

- 농림사업 중 3년 이상 장기 지원 정책은 주체 육성 사업인 산지유통종합 자금지원 사업(지원 기한 없음), 신활력사업(최장 9년) 등이나, 3년마다 신규사업자와 동일하게 재선정, 평가를 거치도록 하고 있음.
- 농촌마을종합개발사업은 06년부터 3~5년 지원으로 규정. 시행계획을 1단계 1~3년차, 2단계 4~5년차로 구분하도록 하며, 2단계 사업계획은 1단계 사업시행 종합평가 결과에 따라 수립하도록 하고 있음.

<지역농업클러스터 3+2년 사업추진 모델>



2) 정책간 연계 강화 및 지원 조건 체계화

○ 농림부와 지자체, 사업단간 협약 체결 : (신설) 농림부, 도, 시·군, 사업단간 협약(MOU) 체결

- 지역농업클러스터 사업은 단순한 농림사업이 아니라 지역농업 혁신과 지역 농정체계의 개편을 포함하는 광범위한 프로그램임. 또한 타 농림사업과 연계된 종합 지원 프로그램으로서 참여주체 및 지원주체의 명확한 목표의식 공유가 필요.
- MOU에는 3년 종합평가를 위한 클러스터사업단 목표 지표를 명시 하며, 이를 위한 사업단 조직, 지방자치단체의 지원 조직 구성을 명시. 농림부는 지역농업 클러스터 시행 지역에 대한 포괄적 지원과 사업간 연계 지원에 대한 사항을 표시함으로써 지역 자율성의 보장과 함께 중앙 단위에서 체계적 관리를 수행하기 위한 근거 확보.

○ [지역농업종합발전계획](안) 수립 : (현행) 지역농업클러스터 사업 계획 수립 → (변경) [클러스터사업계획]에 특성화 아이템 육성을 위한 중장기 로드맵과 지역농업 정책간 연계 및 신규 추진 농림 사업 계획을 포함한 [지역농업종합발전계획]의 내용을 포함함

- 선정 지표에 [종합계획] 수립 항목을 포함하고, MOU의 목표지표 설정에 반영.
- 광역/권역 사업의 경우 종합계획을 통해 특성화 아이템에 집중 하기 위한 참여 시군간의 합의 및 예산편성의 통일성을 확보해야 하며, 광역/권역 사업단 운영을 위한 조직체계도 사전에 합의를 전제로 하여 지원함.

○ 클러스터사업단에 대해 관련 농림사업 선정 시 우대 조치 시행

- 클러스터 사업을 혁신체계 구축 및 네트워킹, 마케팅 및 산업화 부문으로 한정. 생산기반 및 유통인프라 등 HW, 품목에 특정된 통합 지원 사업은 적극적인 정책간 연계를 통해 해결.
- 선정 과정에서 [종합계획] 및 [클러스터사업계획]에 대해 관련 사업 부서의 사전 검토를 제도화. (부적합 사업단 및 중복사업 추진 사업단에 대해서는 선정 배제) 필요시 사업 선정 평가 과정에 관련 부서를 참여토록 함.
- 클러스터 사업계획에 의해 추진하는 연계 사업의 경우 타 신청 사업자들과 동일하게 심사 받되 우선 지원이 가능하도록 인센티브 (가점 등) 을 부여.

○ 타 농림사업과의 형평성을 고려하여 지원 조건 조정 : (현행) 국고 50%, 지방비 50%, 생산기반조성 사업 등 농가, 조직 직접 지원 사업의 경우 20% 이상 자부담 권장 → (변경) 경상비는 현행 유지 하고 시설설치에 대해 국고 40%, 지방비 40%, 자부담 20% 의무화

- **경상비에 대해서는 시범사업의 지원 조건을 유지.** 지역농업 혁신 체계 구축을 유인하기 위해 보조 비율 유지.
- 시설 설치는 신중한 자금투입과 사업 추진의 체계화를 위해 기존 20% 이상 자부담 권장 사항을 의무 사항으로 변경.
- 20% 자부담 조건은 타 농림사업의 지원 조건과 형평을 맞춘 것으로 클러스터 사업의 높은 보조율로 인해 오용(誤用)되는 것을 방지하기 위함.

3) 선정, 평가 체계 정규화

○ 사업 선정 방식 개편 : (현행) 도 주관 3단계 평가·선정 → (개선) 농림부 주관 3단계 평가·선정

- 시범사업 나타난 지역간 과다 경쟁 및 지역내의 조정력 미흡을 보완하기 위해 선정 과정을 농림부가 직접 주관함.
- 전문가로 구성된 “선정위원회”를 통해 객관성과 사업의 성공 가능성에 대한 엄밀한 사전 검증 시행함.

<지역농업클러스터 신규사업자 선정 방안>

항목	현행	개선
절차	<ul style="list-style-type: none"> ① 계획수립·신청(클러스터사업단) ② 심사대상 사업계획 선정(시·도) <ul style="list-style-type: none"> - 서면→현장→공개평가 * 57개소→28개 신청(도별 3점) ③ 대상자 선정(농림부 주관) <ul style="list-style-type: none"> - 사업부서(10%)+구조정책과 서류심사(30%)+전문가(30%)+지자체(30%) ④ 사업비 및 계획 검토·조정(농림부) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 계획수립·신청(클러스터사업단) ② 심사대상 사업계획 선정 및 추천 의견 제시(시·도별 3점 추천) ③ 사업부서 사업계획서 검증 ④ 대상자 선정(전문가 TF 주관) <ul style="list-style-type: none"> - 1단계 : 서면 평가(50%) - 2단계 : 현장(탈락여부 결정) - 3단계 : 프리젠테이션(50%) ⑤ 사업비, 계획 검토·조정(농림부)
심사 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도 농산업혁신 전문가위원회 (선정기준 : 농림부 제공) 	<ul style="list-style-type: none"> · 심사평가 전문가위원회 별도 운영 (서면평가 참여 위원을 포함하여 현장 평가, 공개발표 평가 시행) · 최종 심의 및 조정, 승인은 [중앙농산업혁신전문가위원회]를 통해 시행
참여 기관	<ul style="list-style-type: none"> · 사업과 : 사업성 심사 	<ul style="list-style-type: none"> · 농림부 사업담당과 : 사업내용 중복 및 정책 방향 타당성 사전 검토 · 농관원 : 사업단 구성 실체 확인 및 현장 실사 참여 · 전문가위원회 : 심사 기준에 의한 평가 실행

○ 사업단 업무지도 체계의 강화

- 사업담당 부서의 사업 계획 검토 : 분야별 정책 추진의 일관성 유지와 개별농림사업과의 연계를 위해 부내 사업담당과에서 선정 심사 과정에 참여.
- 사업담당 부서와의 TFT 구성으로 일상적 업무추진 점검 : 클러스터사업의 주 품목 및 테마, 연계사업에 대한 진행 점검을 사업담당과와 협력하여 추진함으로써 지도·관리 효과의 극대화.
- 농관원에 클러스터 사업단 지원 기능 부여 : 현재 시범사업단 평가 지원 업무를 도 농관원이 담당. 이러한 기능을 본 사업에도 확립하여 클러스터 사업단의 평가, 점검, 지원 업무를 담당토록 함.

○ 사업단 평가 결과의 활용성 강화

- 평가 시스템의 지속적인 개선으로 사업단 역량과 추진 성과를 명확히 판단할 수 있는 근거 마련 : 연차별 평가와 3년 중간 평가를 정례화.
- 평가 결과 우수 사업단의 경우 인센티브 지원 강화 : 인센티브사업비 추가와 우수 사업 아이템의 사업비 증액 등 실질적인 인센티브 부여 방안을 마련함.

○ 평가 결과 부진 사업단의 경우 패널티 적용 강화

- 연차별 평가 부진 사업단의 경우 차년도 사업비 차감 (총예산 -10%). 3년 중간 평가 결과 부진 사업자는 농림부 협약의 해약 및 추가 지원 중단.

【우수사업단 인센티브 강화 방안(안)】

- 우수사업단 선정 : 연차별 평가를 통해 최우수사업단 1개소, 우수 사업단 5개소 (총6개소) 선정. 기존 권역별 우수사업단 선정 방식에서 전체 순위 평가로 전환.
- 인센티브 사업비 사용 용도 : 홍보, 운영 등 자율적 사용

4) 지역농업클러스터 실무 지원체계 강화

○ 시·도에 클러스터 사업 [주관 부서 지정제]를 실시하여 지역 자율성과 책임성을 강화

- 시·도의 경우 관내 클러스터 사업단의 성격에 따라 품목·사업 담당부서가 클러스터 사업을 주관하는 경우가 있음.
- 시·도의 여건에 따라 [주관 부서]를 지정하여 일관된 클러스터 사업 추진을 지원 : 사업단 확대에 따른 행정 수요를 고려하여 편제

* 도의 경우 농정부서를 주관 부서로 하지 않는 경우 농정부서의 총괄, 사업비 집계 등 통합 조정·관리 기능을 반드시 부여함.

○ 사업단 교육 및 상호 교류 촉진을 통해 클러스터 사업 개념과 모델에 대한 이해를 확대하고 성과 창출 촉진

- 연간 1회의 사업단 워크숍 추진 : 클러스터 사업단 공동의 문제에 대응하고 사업 추진 아이디어 창출을 위한 [지역농업클러스터 사업 혁신 워크숍] 진행

- 클러스터 사업단에 대한 컨설팅, 교육, 지원 강화 : 신규, 부진 사업자의 경우 클러스터 사업단 컨설팅을 추진하고 시범사업 기간 중 확보된 내부 교육, 해외 연수 프로그램 등을 공유함.

【지역농업클러스터 컨설팅 실시】

- 신규사업자 선정 후 농림부에서 개별 사업자에 대한 사업성 진단 및 사업계획, 조직체계화 컨설팅 실시 : 차년도 사업 개시 이전 컨설팅 결과 도출 및 사업계획 조정에 반영
- 연차 평가 결과 부진 사업자(하위 20% 수준)에 대해서 외부 전문기관에 의한 부진 개선 컨설팅을 의무화 : 3개년 종합평가 후 탈락 제도 도입에 따른 사업단 회생 기여 부여

○ 지역농업클러스터 정책 홍보 강화

- 지역농업클러스터가 지역농업 산업화의 주체로 활동하기 위해서는 생소한 지역농업클러스터의 일반 홍보가 필요함.
- 사업단별 상품 판촉, 브랜드 마케팅이 일반 대중에게 보다 효과적으로 전달되기 위해 “지역농업 클러스터” 정책 홍보를 강화해야 할 것으로 판단함.

【참고 자료】

지역농업클러스터 본사업 선정지표 구성 (안)

대항목	소항목	배점	지표	측정방법	평가	점수
1. 사업계획 (25)	비전과 목표 설정	5	비전 및 목표 설정의 타당성	1) 핵심아이템 활성화를 위한 중장기 비전을 명확하게 제시하고 있는가? 2) 비전 달성을 위한 목표가 명확하고, 연차별 추진 목표 및 계획이 타당한가?	1 2 3 4 5	
	추진 전략	5	추진전략의 적정성	1) 혁신체계 구축과 농산업화를 위한 추진 전략을 제시하고 있는가? 2) 지역농업의 자원, 주체 등 현실 파악에 근거한 추진 전략을 수립하였는가?	1 2 3 4 5	
	네트워킹 구성	5	네트워킹 계획의 타당성	1) 참여 조직, 기관의 구성이 타당한가? 2) 네트워킹을 위한 사업 계획이 구체적으로 제시되어 있는가?	1 2 3 4 5	
	투자 계획	5	투자 계획의 적정성	1) 세부 사업의 투자계획이 적정하며, 지원단가 및 산출근거가 적절한가? 2) 지방비 확보 및 자부담 방안이 명확하게 제시되어 있는가?	1 2 3 4 5	
	사업간 연계성	5	세부사업 계획 및 사업간 연계의 적정성	1) 목표달성을 위한 세부사업이 체계적으로 구성되어 있는가? 2) 목표달성에 부적합하거나, 불필요한 사업이 첨가되어 있지 않은가?	1 2 3 4 5	

대상목	소항목	배점	지표	측정방법	평가	점수
2. 주체 역량 및 운영시스템 (30)	사업단	5	클러스터 사업단 구성	1) 별도조직으로 구성하는가?	5	
				2) 기존 조직에 기능을 부여한 것인가?	3	
				3) 구성계획이 미흡한가?	0	
	인력	5	리더 및 전문인력 확보	1) 사업 책임자가 참여주체를 이끌고 갈 역량과 경륜을 갖춘 리더로 선정되었는가?	1 2 3 4 5	
				2) 사업단 운영을 담당할 전문인력 (CEO, 실무책임자)이 우수하거나, 타당한 확보계획을 수립하고 있는가?		
	행정	5	클러스터 전담 지원 부서설치	1) 기 설치	5	
				2) 설치계획	3	
				3) 설치계획없음	0	
	사업체	5	참여사업체의 취급규모 (해당아이템)	1) 지역총취급액의70% 이상	5	
				2) 지역총취급액의50%	3	
				3) 지역총취급액의30% 미만	0	
	연구기관	5	연구기관 구성의 타당성	1) 부문구성의 타당성	1 2 3 4 5	
2) 연구실적의우수성						
3) 지역과의 밀접성						
주체준비 (협약 및 협의회 운영)	5	클러스터 참여주체가 협약체결 및 협의회 활동 여부	1) 협약 체결, 협의회 실적 5회 이상	5		
			2) 협약 체결, 협의회 실적 5회 미만	3		
			3) 협약을 체결하지않음	0		

대항목	소항목	배점	지표	측정방법	평가	점수
3. 기반구축 (20)	클러스터화 타당성	4	규모화 및 특성화 : 다음에 해당하는 경우 기본 점수인정	1) 향토자원발굴조사(2005년) 선정(100개)	Y/N	
				2) 농업조사(2005년) 해당품목 상위 20위 이내 <사업 권역 합산>	Y/N	
				3) <시군>해당 상품의 도 내 점유비 30%이상 (도 확인)	Y/N	
				4) <도이상>해당 상품의 전국 점유비 15%이상 (농림부 확인)	Y/N	
	5	사업아이템의 타당성	1) 사업아이템이 특성화 가능한가?	1 2 3 4 5		
			2) 사업아이템이 지역농업을 대표할 수 있는가?			
3) 사업아이템이 장기적인 시장성을 갖추고 있는가?						
5	생산 HW, 생산기반 확보	HW 및 생산 기반 확보	1) 생산관련 HW 및 지원 기반이 확보되어 있는가?	1 2 3 4 5		
			2) 상품화/유통을 위한 HW가 확보되어 있는가?			
			3) 사업 전 과정을 위한 HW 기반이 우수한가?			
			4) 기존 시설과 클러스터 신규 시설간의 연계 및 계열화 운영을 위한 계획이 구체적으로 수립되어 있는가?			
6	투자 연계	타 사업과의 연계	1) 타 농림사업 및 타 사업과 클러스터 사업간 연계, 체 계화 방안이 적정한가?	1 2 3 4 5		
			2) 비전 달성을 위한 타 사업연계 및 종합적인 투자 계획을 수립하고 있는가?			

대상목	소항목	배점	지표	측정방법	평가	점수
4. 성공가능성 (25)	추진 의지	6	사업참여자들의 추진의지	1) 시설설치를 위한 부지확보 및 지방비, 자부담 확보 등 신결 조건 해소 방안이 명확히 제시되어 있는가? 2) 지자체 및 사업참여 주체의 사업추진 의지가 확고하게 표현되어 있는가?	1 2 3 4 5	
	점검/피드백 시스템	6	목표지표의 점검, 관리 방안	1) 목표관리를 위한 지표가 적절히 책정되어 있는가? 2) 사업 지원을 위한 자문위원 운영, 컨설팅 등 지속적 관리 체계를 갖추고 있는가? 3) 지표 달성도에 따른 피드백, 개선을 위한 조치를 실행할 수 있는 체계를 갖추고 있는가?	1 2 3 4 5	
	자립 가능성	6	사업단 자립화 가능성	1) 지원 기간내 사업단 자립화를 위한 계획을 명확히 수립하였는가? 2) 자립화를 위한 사업모델 및 수익창출 계획이 타당한가?	1 2 3 4 5	
	성공 가능성	7	성공 가능성 판단	1) 전체적인 평가결과 사업의 성공 가능성이 매우 높은가?	1 2 3 4 5	
합계		100				
5. 가점 항목	지역개발 핵심사업신청	가점	1)FTA금지원 2)공동마케팅조직 3)브랜딩육성 4)향토산업육성 5)지역특성화(신자부) 6)지역특구(재경부)	(참여주체, 사업시군이 선정된 경우 인정) 1~4항 각1점 5~6항 각0.5점		

【비고】 평가지표 구성

- 총세부지표수 : 세부지표 19개 + 가점항목 1개 : 20개, 점수분포 : 계량지표 24%, 정성지표 76%
- 계량지표는 사업계획서 및 농림부, 시도의 확인에 의해 평가/ 정성지표는 전문위원의 5점척도 평가에 의해 결정

라. 시범사업단 추가지원 방안

1) 시범사업단 추가지원의 필요성

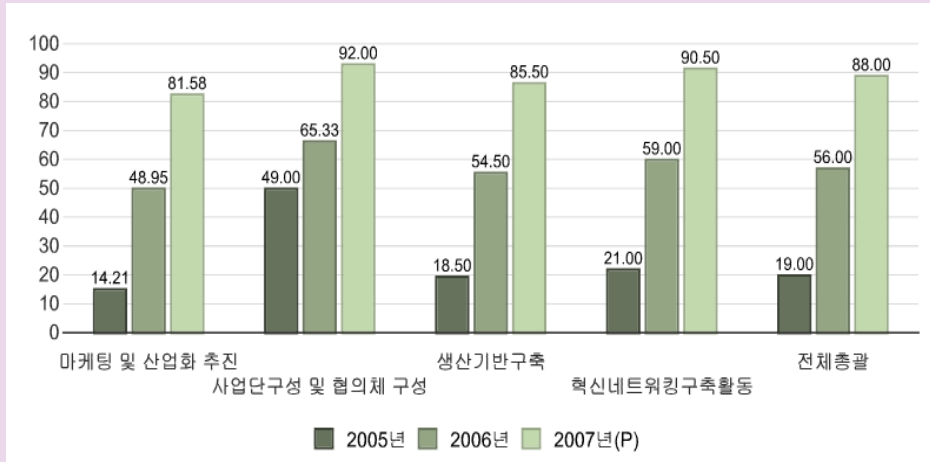
○ 시범사업단 성과창출을 위한 시간의 문제

- 05년에는 지역농업클러스터 사업에 대한 이해확대와 참여주체 간 협력체계 구축, 사업단 구성 등으로 실질적인 사업을 진행하지 못했음.
- 지역농업 혁신체계 구축은 참여 조직간의 의사결정 과정과 지역농정 시스템을 재편하는 과정으로서 참여 주체의 의식 혁신과 주체 간 네트워킹을 위한 일정한 시간이 필요. 또한, 사업 아이템 산업화를 위한 기반 구축(HW) 과정에서도 기획, 건설, 운영 준비 등 상당한 시간이 투입되었음.
- 06년과 07년은 시범사업단의 기반 구축에 투입된 시간으로서 일정한 성과가 나타나고 있으나, 투자된 기반을 활용하여 본격적인 결실을 도출하기 위해서는 추가적인 시간이 필요한 것으로 판단됨.

【20개 시범사업단 목표달성 수준 인식】

- 20개 시범사업단을 대상으로 2007년 사업 종료시 당초 사업 구상과 대비하여 사업부문별로 어느 정도의 목표달성이 가능한지에 대해 질문한 결과, 20개 시범사업단의 총괄 목표 달성 예상 수준은 88%로 나타났음
- 각 사업단이 지역농업 혁신체계 구축과 매출 실적 향상, 관련 기업 유치 등 어느 정도 가시적인 성과가 나타나고 있는 상황임에도 불구하고 당초의 목표에 비교하여 달성 수준이 낮게 나타남.
- 특히 본격적인 마케팅 및 산업화 추진 부문에 대한 목표 달성도(예상)를 가장 낮은 82% 수준으로 응답함으로써, 시장화·산업화를 위한 추가적인 지원의 필요성을 표시함.

<시범사업단이 인식하는 목표달성 수준>



* 자료 : 본 연구 설문조사 결과

○ 07년 시범사업단은 클러스터 사업 운영의 “직전(直前) 단계”로서 HW 완공, 판매마케팅 법인 설립 및 운영 준비 등 기반구축을 완료하였음

- 기존에 이미 마케팅을 추진하였던 사업단은 지속적으로 성과를 창출해나가고 있으나, 신규 사업조직을 구성한 경우 07년부터 본격적인 매출이 발생함. (경남친환경쌀, 전남친환경쌀 등)
- 지역농업 혁신체계 구축에 집중한 사업단의 경우에는 통합 마케팅 주체를 06년 하반기 혹은 07년에 설립하여 사업체계를 갖추어 가는 과정에 있음. (영동포도, 포천한과, 경북한우)
- 지자체가 주도하는 사업단의 경우에도 참여조직의 활성화, 통합 마케팅 성과 창출 등 가시적인 성과를 바탕으로 개별 조직의 사업이 활성화되는 단계임. (풍기인삼)
- 이외에 판매·마케팅조직을 초기에 구축한 경우에도 핵심 기반시설은 07년에 들어서서 완공단계에 진입. (다음 페이지 표 참조)

- 지역농업혁신체제와 확보된 기반을 바탕으로 본격적인 시장화와 마케팅을 추진해야 하며, 이를 위한 추가 지원이 필요함.

<시범사업단 사업조직 신설 및 HW건립 현황>

시범사업단	구분	설치 및 완공 시기				비고
		2005년	2006년		2007년	
		하반기	상반기	하반기	상반기	
영동포도	영동포도유통(주)			06.12.		판매회사
	포도가공벤처플랜트				07.4.	R&D, 교육 기반시설
아산 친환경	(사)아산친환경 지역농업클러스터	05.12.				사업단 법인화
	친환경종합지원센터				07.6.	
경남 친환경쌀	(영)경남친환경쌀 유통사업단	05.1.				사업단 법인화
	팽연화/무세미 시설				07.6.	
포천한과	(주)전통한과마을 사업단	05.9.				사업단 법인화
	한가원(한과문화 박물관, 체험관)				07.6.	체험시설 기반
경북한우	(주)경북한우 클러스터(농업회사)				07.2.	사업단 법인화
	(주)참품한우코리아 경북한우 판매개시				07.6.	판매·유통회 사(참여기업)

○ 지역농업 클러스터 사업단 자립화를 위한 추가 지원이 필요함

- 사업단의 자립을 위한 운영비 확보 방안은 구체화된 경우가 있으나, 지역농업의 통합과 산업화 추진을 위한 자립 계획이 체계화 되지 않음 상황임.
- 본 사업이 자립화 모델에 따라 “졸업제”를 도입할 경우, 별도의 정책적 구상(예 : 2단계 지역농업클러스터 등)이 없는 한 20개 사업단에 대한 지원은 시범사업으로 종료됨.

- 별도의 추가 지원을 통해 시범 사업단의 산업화·시장성과 창출의 가능성을 높이고, 자립화를 달성할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직함.

2) 시범사업단 추가지원 방안

○ 시범사업단에 대한 추가 지원 필요성이 있기 때문에 추가 지원 사업단 선정 및 지원 방안에 대한 대안(代案)을 설정하여 검토함

- **1안 본사업 재선정** : 신규 사업자와 동일하게 새로운 시행지침과 사업 모델에 따라 기존 시범사업단도 사업계획서를 제출받아 평가.
- **2안 전체 연장 지원** : 사업기간의 부족, 성과 도출의 한계 등을 인정하고 신규 사업단과의 형평성 문제 등을 고려하여 전체 사업단에 대해 추가 지원.
- **3안 선택 연장 지원** : 20개 시범사업단 중 종합 평가 결과 사업 성과가 미흡하거나 개선의 여지가 없는 하위 사업단에 대해 추가 지원을 배제하고 나머지 사업단에 대해 추가 지원.

○ 각 대안에는 장점과 단점이 존재하지만, 20개 시범사업단 전체에 대한 연장지원은 성공 가능성이 미흡한 사업단에 대한 무차별 지원과 기존 사업기간 중의 노력에 대한 차별화가 불가능하기 때문에 선택안에서 배제

- 1안과 3안을 비교하여 선택과 집중, 산업화 성과의 도출이라는 클러스터 사업 목표를 고려하여 1안을 선택안으로서 제안함.
- 1안 추천 이유 : 시범사업 추진의 성과를 인정하여, 본 사업의 신규사업자로 선정될 수 있는 기회를 부여. 단, 신규응모 주체와 함께 경쟁함으로써 본 사업 추진 모델을 수용하고 지역농업 산업화 추진이 가능한 지역으로 검증될 거치도록 함.

- 시범사업의 완결과 본사업 추진으로 사업 집행의 명확성을 확보할 수 있으며, 산업화 성과 창출 및 선택과 집중의 기본 원리를 철저히 관철할 수 있는 원칙적인 방안으로 판단하였음.

<시범사업단 추가지원 방안 검토>

대안	1안	2안	3안
	본사업 재선정	전체 연장지원	선택 연장지원
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 20개 시범사업단에 대해 08년 본사업자 응모기회 부여 / 신규사업 신청자와 동일기준 평가 · 탈락사업단은 추가지원 배제 	<ul style="list-style-type: none"> · 20개 시범사업단 전체를 연장 지원 (2년, 경상비) · 본사업 응모 기회 배제 	<ul style="list-style-type: none"> · 20개 시범사업단 중 종합평가 하위 조직 지원배제 (10~20%) · 이외 조직의 연장 지원 (사업계획 검토, 2년, 경상비+핵심 공동사업비)
검토	<ul style="list-style-type: none"> · 시범사업단 사업 연속성 확보 및 역량에 따른 지속 여부 판가름 가능 · 선정에 시범사업단이 상대적으로 유리하여 신규사업 신청자에게 차별 요소 · 탈락사업단의 사업 중단으로 기존 투자의 유희화 우려 	<ul style="list-style-type: none"> · 20개 시범사업단 유지로 성과도출을 위한 최소한의 추가 지원 수준 · 시범사업기간 중 사업성과 및 혁신 노력에 대한 차별화 불가능 · 별도 예산편성 및 배분 방식에 대한 문제 	<ul style="list-style-type: none"> · 20개 시범사업단 중 성과도출이 가능한 사업단에 추가 지원. · 연장 조직 선정의 근거 불충분 (별도 평가시 종합평가와 경합, 이중 작업) cf. 종합평가결과 하위 10~20% 이내 연장지원 배제 공지했음.
추천	◎		○

○ 참고로, 시범사업단 추가지원과 관련한 설문조사 결과 추가 지원 방향은 “탈락없이 전체 사업단 지원”에 10개 사업단이 응답했으며, 본 사업 추진 방안에 맞추어 사업모델 변경이 불가능하다고 응답한 사업단도 7개소로 나타남

- 1안 추진시 시범사업단 중 신규 사업자로 공모 가능한 곳은 10개~13개 수준으로 예상.

<시범사업단 추가지원 관련 설문조사 결과>

항목	의견			
1) 추가 지원 후 사업단 재선정에 대한 의견은?	①본사업 추가선정 배제(졸업)	②신규사업자와 동일하게 경쟁하여 재선정	③모르겠다	
	6	14		
2) 추가 지원 대상 사업단의 탈락(20%수준) 및 인센티브 강화 방안에 대한 의견은?	①적당하다	②탈락사업단 확대 및 우수 사업단 인센티브 확대	③탈락없이 계속 지원	
	7	3	10	
3) 사업단 모델 변경(공무원의 단장 겸임 금지, 도단위 사업단의 공무원 파견 등)에 대한 의견은?	①적당하며, 즉시실행가능하다	②적당하나 1~2년 유예기간이 필요하다	③실행이 불가능하며, 현행 모델을 인정해 주어야 함	④이미 추진 방안과 동일하여 해당사항 없음
	3	5	7	5

*자료 : 설문조사 결과

○ 차선안(次善案, 3안) 선택의 경우 종합평가 결과를 적극 활용하여 사업 활성화 가능성이 낮은 10~20%의 사업단을 탈락시키고, 3+2 지원 모델을 적용하여 SW 지원 중심으로 사업 계획 재수립.

- 1안 선택시의 단점으로는 ① 클러스터 사업 추진 조직으로서 시범사업단의 상대적 유리성이 존재함. 신규 신청 주체와의 차별 문제가 발생할 가능성이 있음 ② 탈락사업단의 사업 중단으로 인한 사업 연속성 훼손 및 기존 투자의 무용화 문제 발생 우려 등 임.
- 3안을 대안로서 선택할 경우에는 본 연구에서 제시하고 있는 3+2 지원 모델의 <+2>에 해당하는 영역을 지원하는 것이 바람직함.
- 즉, HW 관련 지원은 배제하고, SW 중심의 마케팅 및 홍보, 혁신 체계 심화 등의 과제에 지원하도록 함.

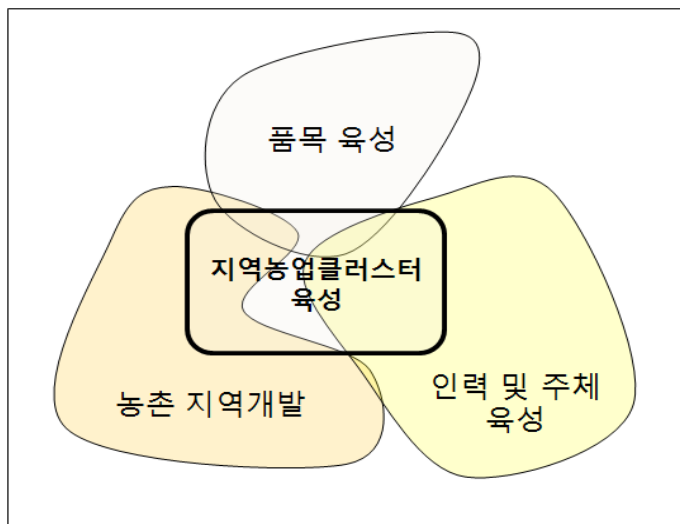
마. 지역농업클러스터와 관련 사업간 체계화 방안

1) 체계화의 필요성과 어려움

○ 지역농업 클러스터 육성사업은 “지역”, “농업” 양측면을 대상으로 할 뿐 아니라, “주체” 육성의 개념도 갖고 있기 때문에 농림사업 및 지역개발 사업과 전범위에서 관련되어 있음

- 지역농업 클러스터 육성사업은 농촌 지역개발, 특화 품목 육성, 농산업 주체 육성 등을 그 내용으로 하고 있기 때문에 겹치는 영역이 존재하면서도, 기존 정책이 다루지 못했던 지역농업 혁신 체계, SW 중심 사업 전개와 특징을 가지고 있음.

<지역농업 클러스터 육성사업의 범위>



- 지역농업클러스터 육성 사업과 정책 목표 및 추진 체계에서 유사성을 갖는 대표적인 정책은 ① 신활력 사업 ② 지역특화 사업 (향토산업육성, 지역특화품목육성) 등임.

- 또한, 본 연구에서 제안하는 클러스터 본 사업 추진 방안 개념을 따를 경우 최근 시행되고 있는 ③ 품목별 브랜드 육성 사업과도 유사성을 가질 우려가 있음.

<지역농업클러스터 육성사업과 관련 사업의 개요>

항목	지역농업 클러스터 육성*	품목별 브랜드 육성사업**	신활력사업	지역특화사업
목표	핵심아이템을 중심으로 한 지역농업의 산업화 달성	브랜드마케팅 주체의 육성과 역량 강화	낙후지역(=신활력 지역)의 활성화	지역특화품목 및 향토자원의 발굴과 산업화 기반구축
지역	1개 시군 및 권역, 도단위 광역	다양함. (마케팅 주체의 범위에 따라 다름.)	1개 시·군 (신활력지역 지정 시군)	1개 시·군
산업	농산업 전반	농산물 유통	지역연고 산업	특화품목/향토산업
지원 대상	지역농업 혁신체계 구축 및 사업단 운영	시·군 통합 마케팅 사업 및 브랜드마케팅 주체	시·군 지역혁신체계 구축 및 사업·복합사업 운영	지역특화품목, 향토 자원을 보유한 생산자조직, 기업체
대상 선정	공모, 사업계획 평가	공모, 사업계획 평가	지표에 의한 선정	공모, 사업계획 평가
지원 사업	SW : 인건비, 운영경비, 마케팅추진 비용, 연구개발 HW : 공동운영 시설	SW : 운영자금 (선도금/계약자금 등), 마케팅 추진 비용 HW : 산지유통시설	SW : 혁신체계 구축, 연구개발 및 사업운영, 마케팅 추진 HW : SW와 연계되어 불가피한 시설인 경우에 지원	SW : 마케팅 추진 비용 HW : 생산, 가공 시설 설치

* 본 연구에서 제안하는 본 사업 추진 방안의 내용임.

** 품목별 브랜드육성사업은 쌀, 원예, 과수, 친환경, 축산물, 전문조직 및 공동마케팅조직 등을 종합하여 작성함.

○ 지역농업클러스터와 관련 사업 체계화에는 어려움이 존재함

- 2000년대 들어서면서 농림사업들은 정책 효과의 확대를 위해 “선택과 집중”에 의한 통합화, 대규모화, 패키지화를 추구.
- 또한 1994년 42조 농업투자사업이 시작된 이후 농업·농촌의 HW 투자는 이미 상당한 수준으로 전개되었으며, 이제는 운영을 위한 SW 측면의 지원이 강화되고 있음.

- ▷ 품목 육성 정책 : 기존에 HW지원, 주체육성 지원으로 분리되어 있던 사업들이 브랜드 육성으로 패키지화되고 있는 추세임.
- ▷ 농촌지역 산업화 및 지역개발 사업 : 대규모화되고, HW지원과 함께 SW지원도 가능한 방식으로 전환 중임.

- 기존 정책들의 이러한 통합화, 패키지화의 흐름을 고려하면 중장기적으로는 정책간 중복성이 강화될 가능성이 있음.
- 농림사업 체계화를 위한 총괄적인 영역 조정과 사업 부서간 정보 공유가 향후 더욱 중요해질 것으로 전망함.

○ 체계화 필요성

- 지역농업 클러스터 및 관련 정책은 사업 영역을 보다 명확히 하고, 정책 목표에 따른 실행 시스템을 보완함으로써 중복의 여지를 최소화하는 것이 바람직함.
- 이러한 정책 체계화는 ① 지역 역량과 무관한 과도한 대규모 정책 사업 추진 ② 중복·혼합 지원으로 인한 사업 관리의 부실화 ③ 유리한 보조·지원 조건을 찾아 움직이는 도덕적 해이 등의 문제에 대처하기 위한 것임.
- 특히 지역농업 혁신체계 구축과 관련하여 지역농업 클러스터 사업이 기존 정책과 중복, 혼란을 가져와서 오히려 지역농업 협력의 틀에 악영향을 미치는 결과를 초래해서는 안 되기 때문에 세밀한 정책적 체계화가 필요함.

2) 관련 정책 체계화의 기본 방향

○ 지역농업 클러스터 육성사업의 차별성을 강화하기 위한 정책 목표와 지원 프로그램이 확립되어야 함.

- 지역농업 클러스터는 철저한 지역농업의 산업화를 추구하는 것으로서, 통합 마케팅 주체 육성과 이를 위한 통합 지원 체계를 만들어 내는 것임.
- 지원 대상, 지원 사업 등을 규정하는 데 그치는 것이 아니라 지역농업 클러스터가 추구하는 산업화 및 사업 모델을 만들어 낼 수 있도록 지원 프로그램도 세밀하게 구성되어야 함.
- 특히, 지방자치단체 차원의 통합 지원 프로그램이 필요하며, 이를 위해 지역농업 클러스터 육성 사업 시행 지역은 특화 사업 아이템을 통합 지원할 수 있는 행정 지원 조직을 만들고, 통합 마케팅 조직을 반드시 선정하여 운영하도록 함.
- 이러한 추진 방식은 기존 관련 사업과의 연계 운영은 물론, 정책과 자원의 집중을 위한 새로운 지방 농정 추진을 요구함.

○ 중복 영역은 과감하게 배제하되, 지역 통합과 지역 특성화를 위한 적극적 연계를 통한 집중 지원은 철저히 이루어져야 함

- 지역농업 클러스터 육성은 지역농업 혁신체계 구축을 기반으로 하고, 지역 농산업의 특성화된 발전을 추구하는 것임.
- 클러스터 육성사업은 시·군 단위 이상의 통합을 목표로 하는 것이기 때문에 기존 농림사업과는 달리 개별 사업 주체에 대한 지원을 최소화하고, 통합 주체 형성과 육성, 공동 사업 기반 구축에 지원을 특화함으로써 타 사업과의 차별화를 추구해야 함.

- 다만, 통합 시스템 지원에 한정하여 구상한 [본 사업] 추진 방안이 실현될 경우, 실제 취약한 산업 기반과 주체 육성을 위한 직접 지원이 어렵기 때문에 자원을 집중적으로 활용할 수 있도록 타 사업과의 연계를 적극 추진해야 함.
- 지원 배제의 영역은 개별 생산자 및 사업주체에 대한 소규모 분산 지원과 지역 주체들의 사업 참여를 유인하기 위한 단순한 시혜성 지원 등임.

○ 사업자 선정, 실행 모니터링 등 실무적 지원·관리를 통한 정책 비효율 요소 제거.

- 정책 목표 및 추진 프로그램의 차별화와 중복 가능 영역을 최대한 배제한다고 하더라도 실제 지역의 사업 계획 수립과 실행 단계에 들어서면, 관련 사업과의 혼란이 발생할 가능성이 있음.
- 이러한 문제는 실제 사업자 선정과 추진 모니터링 등 사업 지원 과정에서 적극적으로 문제를 해결하는 것이 바람직함.
- 선정 과정에서 관련 정책 시행 부서와 사업 계획을 사전 검토하여 중복·불합리 요소를 사전에 제거하도록 하고, 신활력사업 등을 동시에 추진하는 지역 등에 대해서는 [공동 사업 점검단(안)] 등을 운영함으로써 지역의 정책 수용 체계화를 지원하는 것이 바람직함.

3) 지역농업 클러스터 육성과 신활력사업, 지역특화 사업 체계화*

○ 신활력사업과 비교하여 본 연구에서 제시하고 있는 지역농업 클러스터 육성사업의 특징은 다음과 같음.

- ① 농업관련 자원을 활용한 산업화로서 범위 한정
- ② 사업의 범위가 시·군, 권역(수개 시군), 도 광역으로 다양
- ③ 철저한 지역계획과 공모에 의한 선정 (산업화 아이템과 혁신 시스템을 갖추고 있거나 계획이 명확한 지역을 외부 전문가에 의해 선정)
- ④ 혁신체계 구축 및 네트워킹과 함께 지역농업 핵주체로서 조직·사업단 육성을 필수로 요구
- ⑤ 지역농업 산업화를 목표로 시장화, 성과 창출을 추구 (사전에 제시한 목표에 따라 중간평가를 실시하며, 산업화 효과가 미흡할 경우 탈락, 우수 사업의 경우 인센티브를 통한 성장·발전 촉진)
- ⑥ 본격적인 농정 연계를 추구 : 지역농업 특성화, 종합 계획에 따라 생산기반, 유통시설, 지역개발 등 관련 농정을 배치. 클러스터사업은 그 자체로서 완경을 추구하는 것이 아닌 타 사업과의 연계를 통한 종합적인 지역농업의 산업화를 추구.
- ⑦ 시·군단위 이상의 통합사업 집중 : 사업의 추진을 위해 시군 단위 이하의 참여 조직에게 예산을 투입할 수 있으나, 사업 범위 전체를 총괄하는 통합 운영에 필요한 사업에만 지원함. 클러스터 예산 지원 시설은 사업단의 소유로 함. (참여조직 배분 금지)

* 본 항목의 내용은 제4장 농촌산업진흥사업 체계화 방안에 추가적으로 설명하고 있음.

<지역농업클러스터 육성과 신활력사업 특징 비교>

	지역농업 클러스터 육성	신활력사업
아이템 선정	농업 생산과 연계된 아이템	지역 농업, 전통 문화, 기타 지역 보유 자원
범위	농산업화 추진이 가능한 시군 및 광역	지역활력도가 낮은 1개 시군
추진 체계	통합 지원 부서 설치 통합 사업주체 지원 공동 시설 지원 (개별 지원 배제)	사업부서간 분배 사업주체간 분배 SW 중심으로 하위 사업 운영자 지원
성과 평가	산업화 및 마케팅 성과	지역 활력화

- 지역농업클러스터 육성사업은 농업 생산 기반 및 농업 자원에 기반한 산업화를 추구하고, 신활력사업은 보다 넓은 의미에서 지역이 보유한 모든 자원을 이용한 농촌 지역의 산업화를 추구한다는 점에서 근본적인 차이점이 있음.
- 또한 두 정책 모두 지역 혁신체계를 지원하고 있으나, 지역농업 클러스터는 통합 마케팅 주체를 포함한 사업 실행 조직의 육성을 주된 목표로 제시하고 있으나, 신활력사업은 지식의 집적과 자원의 효과적 배분을 주된 목표로 제시하고 있음.

【보성군 : 지역농업클러스터 육성 및 신활력사업 동시 추진 사례】

- 전남 보성군은 지역농업클러스터 시범사업과 신활력사업을 동시에 추진하고 있음.
- 보성군 전략적으로 지역 특산품인“녹차”산업에 집중 지원 중이며, 녹차시험장, 녹차가공업체 등 관련 연구·산업 기반도 활성화됨.
- 보성군의 지역농업클러스터 육성사업 및 신활력사업 추진 현황을 보면, 두 정책의 추진 체계와 정책 목표의 차이점을 보다 명확히 파악 가능.

<보성군 지역농업클러스터, 신활력사업 추진 사례>

	지역농업클러스터	신활력사업
사업명	보성녹차클러스터 육성계획	녹차중심의 복합 6차 관광산업육성
기간	05~07(3년)	05~07(3년)
예산	국고3,600 지방비 3,600 자부담 2,581 합계 9,781	국고 9,335 합계 9,335
세부사업	혁신체계구축 6개사업 생산기반구축 8개사업 산업화및마케팅 6개사업 (총20개사업)	향토지식풀구축 1개사업 관광소프트웨어개발 3개사업 통합산업화네트워크구축 2개사업 인재양성프로그램개발 3개사업 (총10개사업)
추진부서	보성군 보성녹차사업단	보성군 기획예산실 <문화관광과, 녹차사업단, 농업기술센터 등 분산 시행>
산업화 주체	보성녹차가공법인 (가공시설 및 법인 설립 진행 중)	-

- 클러스터사업은 생산 및 가공 부문, 신활력사업은 마케팅 및 체험관광 등 신사업 개발 부문으로 분산 배치하여 중복을 배제.
- 지역농업클러스터 사업과 신활력사업은 투자 규모는 비슷하지만 사업 추진 시스템에는 상당한 차이를 보이고 있음. 지역농업클러스터 사업은 참여조직과 협력하여 군 특화품목 육성 부서인 [녹차사업단]으로 단일화 되어 있으나, 신활력사업은 기획예산실이 주관하되 세부 사업은 해당 부서로 분배되어 있음.

○ 지역특화사업도 지역 고유의 자원을 활용하여 특화된 아이템을 지원한다는 점에서 지역농업클러스터와 유사성을 가지고 있음

- 지역특화사업은 (향토산업육성포함) 기존 계획에 의해 선정된 향토 자원 및 시장·군수가 선택하는 특화품목에 대해 지원하되, 산업화·활성화 이전의 발굴과 기반 확충을 위한 지원이 목표임.
- 생산자 및 생산조직에 대한 지원, HW 중심의 지원, 예산 범위의 한정 (향토산업육성의 경우 국비 5억원 이내)* 등 지역농업 클러스터가 추구하는 목적 및 도구와는 다른 사업으로 이해할 수 있음.

○ 신활력사업은 지역농업클러스터 사업과 중복 여부를 철저히 검증하고, 지방자치단체 집행 조직의 체계화를 통해 혼란의 가능성을 최소화해야 함

- 원칙적으로는 지역 발전을 위한 특성화 아이템을 단일화하여 집중하는 것이 바람직하지만, 지역내 다양한 산업 부문의 활성화를 모색하는 측면에서 실제 시·군에서는 2~3개의 사업 아이템을 선정하여 운영하고 있음.
- 신활력사업과 지역농업클러스터는 사업 범위와 추진 체계에 차별점이 있기 때문에 지역에서 선택적으로 사업 대상을 선정하여 운영할 수 있음.
- 20개 시범사업단의 경우에도 동시사업이 진행된 시군이 있었음. 대부분 지역에서는 ① 사업 아이템 구분 ② 동일 아이템인 경우 사업 영역 구분 ③ 추진 부서를 차별화 등을 통해 관리의 혼란을 최소화하고 있음.

* 지역특화사업에 특화품목육성과 향토산업육성이 함께 메뉴화 되어있고, 현재는 개소당 총사업비 10억 (국고 5억이내)로 설정되어 있으나, 중장기적으로는 특화품목육성사업을 폐지하여 향토산업육성으로 단일화하고 총사업비 한도도 대폭 확대할 계획임. 본 보고서의 4장 참조.

- 그러나, 신활력사업과 지역농업클러스터 사업을 동일한 아이টে으로 추진하는 경우 사업관리의 어려움과 혼란이 발생함.
- 이외에도 산업자원부, 행정자치부 등 타 부서의 균형발전 정책과 중복 추진될 경우 자원 집중화의 효과를 노릴 수도 있으나, 복잡한 이해관계 조정과 사업주체 선정 및 지원·관리의 미흡함 등으로 인해 혼란이 초래되고 있음.
- 이러한 문제점을 방지하기 위해서는 ① 선정 과정에서 신활력사업 및 지역농업 클러스터 세부사업의 중복·경합 여부 검증 ② 사업 추진 조직 차별화 (행정 주도형인 경우 단일 부서 내에 <계> 단위로 분리 운영 등) ③ 지원 대상 선정의 차별화 ④ 지역내의 종합적 의견 조정을 위한 공동 협의회 운영 등이 필요함.
- 특히, 농림부 내에서 두 사업 추진 부서간의 정보 공유와 실행 모니터링의 공동 추진 등이 필요.

○ 지역특화사업(향토산업 육성)은 지역농업 클러스터로 발전하기 전 단계의 자원 발굴, 사업 조직 육성, HW기반 확보로 이해하여 적극적인 사업간 연계를 추구

- [본 사업 추진 방안]의 클러스터 육성 모델 1단계 지원 사업으로서 지역특화사업을 이해할 수 있음.
- 지역 농산업화를 위한 특성화된 자원 개발이 미흡한 경우, 이를 발굴하고 실제 산업화까지 추진할 수 있는 개별 사업 주체를 육성해야 함.
- 지역특화사업(향토산업육성)은 이러한 산업화의 기초를 마련하는 의미가 있으며, 특화 사업으로 개발·육성된 부문이 지역농업 클러스터가 지원 범위로 설정하고 있는 농업 생산 및 농업 자원을 활용한 산업인 경우에는 적극적으로 클러스터 지원 사업으로 연계해야 함.

- 지역농업 클러스터 육성사업 대상자 선정 시 지역특화사업 (향토산업 육성 사업)으로 기반을 확보한 지역을 우선 선정하고, 지역 내 사업주체의 확산과 역량 향상, 본격적인 마케팅 및 산업화 추진으로 연결될 수 있도록 함. (선정 평가 지표에 가점 항목 편성 등 우대)

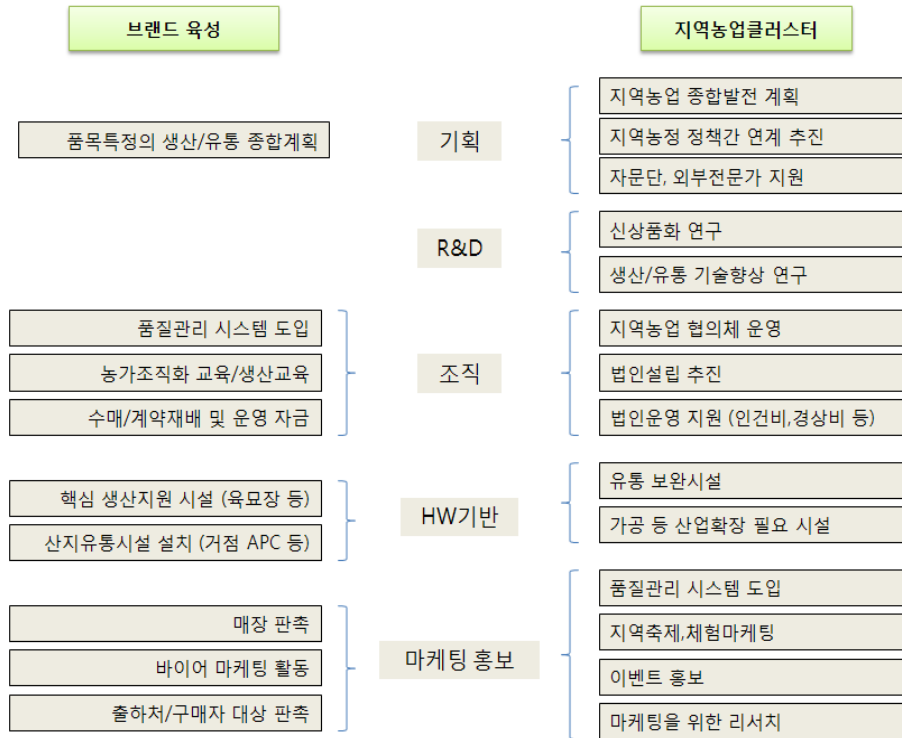
【지역특화사업과 연계된 지역농업 클러스터 육성】

- 지역특화사업에 의해 발굴되고 기반이 구축된 아이템에 대해서는 적극적으로 클러스터화를 추구하는 것이 바람직함.
- 지역특화사업 중 향토산업육성 사업의 경우 최종 단계에서 신활력 및 지역농업클러스터 사업으로의 확장을 명시하고 있음.
- 지역농업클러스터 육성사업도 향토산업육성의 결과를 연계하기 위한 선정 우선권·가점 부여 등을 추진.

4) 지역농업 클러스터 육성사업과 품목별 브랜드 육성 사업 체계화

- 품목별 브랜드 육성 사업은 지역농업 클러스터 사업과 중복, 유사 개념이 아닌 상호 보완과 집중화의 개념으로 이해되어야 함
- 지역농업클러스터와 브랜드육성사업은 상호 배제된 정책이 아니라 영역의 배분과 연계 추진이 필요한 사업임.
- 지역의 종합적인 브랜드육성 계획에 따라 농가와 통합조직(마케팅 조직 등), HW와 SW, 생산과 유통·마케팅 등 단일 사업만으로는 부족한 영역을 보완함으로써 본격적인 지역 농산물 마케팅 체계를 구축하는 데 활용되어야 함.

<브랜드육성사업과 지역농업클러스터사업 연계 추진 사업 영역>



○ 지역농업 클러스터 육성사업과 품목별 브랜드 육성사업을 비교해 보면 차별화된 영역을 발견할 수 있음.

- 브랜드 육성사업은 지역 통합 마케팅 조직의 육성을 기본적인 목표로 하되 농가 조직화, 상품화, 홍보 지원 등 사업 실행 영역에 대한 지원을 시행하고 있음.
- 반면, 지역농업 클러스터사업은 지역 통합 및 협력체계 구축, 연구 개발을 통한 신상품 개발 및 상품화 추진 등 지역 마케팅 추진을 위한 조직적, 지적(知的) 기반을 제공하고 있음.

< 품목별 브랜드 육성 및 산지유통주체 육성 정책 내용 비교 >

사업명	구분	계획 주체	지원 대상	H/W지원	S/W지원	단위 사업액
고품질 쌀브랜드 육성사업	품목	시장·군수	시장·군수가 주도한 공동사업 법인	-브랜드경영체 시설현대화	-브랜드경영체 농가조직화, 교육, 홍보	22억
원예작물 브랜드 육성지원사업	품목	시장·군수	시장·군수, 사업법인	-비용절감시설 -고품질화시설 -종합처리시설	-조직운영 -마케팅강화	200억 (3년)
지역공동 브랜드 육성사업	지역	시장·군수	시장·군수	없음	-브랜드개발 -규격화·품질향상 -브랜드홍보·마케팅	1억 (재선정 가능)
FTA기금 지원 지방자율사업	품목	시장·군수 도지사 전국광역조직	법인 (관할재배 면적 100ha이상)	-고품질생산시설현대화 -과실생산단지 기반조성 -거점산지유통센터건설	없음	사업 계획에 따라 다름
과일공동브랜드육성사업	품목	전국·광역 공동브랜드 경영체	(전국) 한국 과수연합회 (광역)법인, FTA기금 사업자	-생산혁신 자재 지원(전국 주체에 한함)	-브랜드품질관리 -마케팅운영지원 -브랜드홍보지원	<전국> 28억 <광역> 4억
산지축산물 생산유통 지원사업	품목	브랜드 경영체	농·축협 영농법인 (기존선정조직만 지원)	-시설개보수자금 -브랜드가맹점 설치자금	-출하선급금 -가축경영비/사료통일비 -브랜드비용 -판매운영비 -사료구입자금	사업 계획에 따라 다름
친환경농산물 브랜드경영체 육성대책(안)	품목	브랜드 경영체	<전국> 주식회사 등 <지역> 법인	-친환경농자재 생산시설 -친환경농산물 생산시설 -유통 및 종합처리시설	-조직결성, 교육 -브랜드개발, 관리 -홍보 -컨설팅	<전국> 용자50억 원 <지역> 50억 (2년)
공동 마케팅조직 육성사업	주체 육성	법인 및 연합조직	독립법인	-시설개보수	-선도금, 계약금, 매취자금 -운전자금 -마케팅, 홍보지원(보조지원)	150억 이내 용자 (3년)
산지유통 전문조직 육성사업	주체 육성	농협 영농법인	법인 및 농협연합 사업조직	-시설개보수	-선도금, 계약금, 매취자금 -운전자금	70억 이내 용자 (3년)

* 자료 : 농림부, 개별사업 시행지침 및 사업계획 관련 자료 분석

<지역농업 클러스터와 브랜드육성사업 지원영역, 조건 비교>

구분	지역농업 클러스터	브랜드육성 사업				<참고> 관련사업	
		고품질쌀 브랜드육성	원예작물 브랜드육성	과일 브랜드육성	산지 축산물 생산유통 (브랜드)	FTA기금 지방자율 사업	공동 마케팅 조직육성
혁신체계	협의체 운영	○ ▪협의회 운영 등	▪쌀브랜드 육성협의회	▪원예산업발전 심의회			▪과수발전협의회
	사업단 조직화	○ ▪CEO 등 인건비	○ ▪조직결성 (국40:지60)				▪농협연합의 법인전환시 참여농협당 7억/3년
	농가 조직화	○ ▪교육	○ ▪계약농가교육·홍보 국50:지50	○ ▪교육 및 컨설팅 (국40:지60)	○ ▪브랜드품질관리지원 국100		▪운영자금으로 추진 ▪회원능가출하 협약
R&D		○ ▪신상품개발, 원천기술 연구 등					
	운영지원	○ ▪사업단사무실운영비 등		▪브랜드운영규약	○ ▪마케팅 운영지원 국50:자50		▪공동선별비상향(40-50%)
생산기반			○ ▪비용절감 및 고품질생산기반 (공정육묘장 등) 국40:지40:자20 ▪고품질생산시설 지원(비가림등) 응자3%/5년	○ ▪생산혁신자재 지원 응자3%/5년 (전국주체만 대상)		○ ▪고품질생산시설 현대화 F25:지25:자20 :응자30 ▪과실전문생산단지 기반조성 F80:지20	
시설	유통 등 가공 시설	○ ▪타사업 지원이 안되는 공동시설	○ ▪브랜드경영체 시설현대화 20억원 (국40:지20:자40)	○ ▪비용절감 및 고품질생산기반 (종합처리시설) 국40:지40:자20		○ ▪거점APC F50:지50 / F30:지20:자50	
마케팅		○ ▪브랜드 개발 및 홍보판촉 등	○ ▪브랜드개발, 마케팅홍보 국50:지50 ▪브랜드컨설팅 국50:지50	○ ▪브랜드개발 및 마케팅경쟁력제고 홍보비 국60:지40	○ ▪브랜드홍보 지원 국100		○ ▪브랜드개발, 홍보비 3천만원
운영자금			○ ▪원료수매자금 응자 5%/5년		○ ▪생산지원자금 및 브랜드운영자금 3%/3년		○ ▪(평균) 100억/3년 1%저리

1. 국 : 국비, 지 : 지방비, 자 : 자부담, F : FTA기금
2. 단위 없는 수치는 지원비율 %임.
3. ○ : 지원 부문 (사업지침에 표시되어 있으나 별도의 지원이 없는 경우 내용만 제시함)

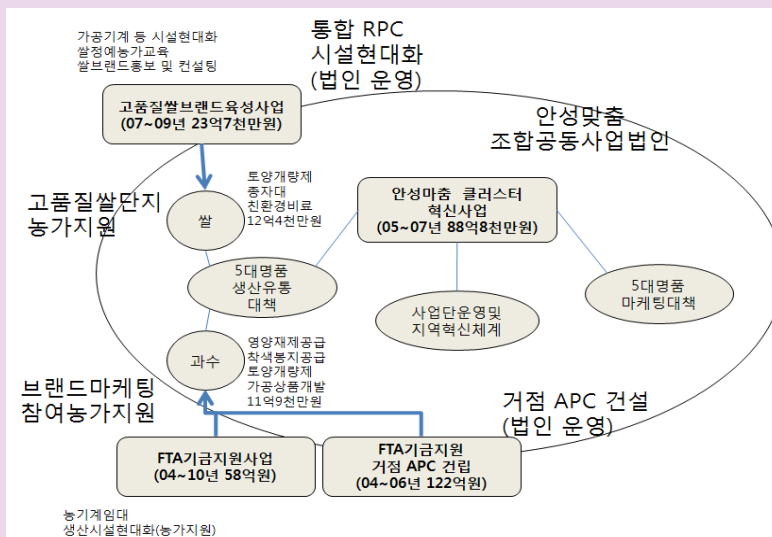
○ 안성시와 정읍시의 사례는 지역농업클러스터 육성사업과 브랜드 육성사업이 결합되어 추진됨으로써 효과를 극대화하는 경우임

- 안성시, 정읍시와 같이 지역농업클러스터 사업과 브랜드 육성 사업이 동시에 진행되는 사례를 보면, 두 사업이 결합·병행 추진 됨으로써 자원의 집중화와 규모화, 통합이 더욱 효과적으로 진행 되고 있으며, 클러스터사업을 통해 브랜드 육성사업이 더욱 활발 하게 전개될 수 있음을 확인.
- 안성시, 정읍시 두 지역 모두 05년부터 지역농업 클러스터 사업을 이미 진행하고 있는 상황에서, 07년 고품질 쌀브랜드 육성사업에 공모·선정되었음. 쌀 브랜드사업에서 요구하는 RPC통합과 법인화는 클러스터사업을 통해 조직 통합의 기반이 마련되었기 때 문에 가능한 것이었음.
- 특히, 안성의 경우 이미 클러스터사업 이전에 연합사업단을 구성 (1999년)하여 지역통합 시스템을 구축해 가는 과정이었으며, 클러 스텐터, FTA기금지원사업, 공동마케팅조직사업 등이 결합되어 추진 되면서 자원의 집중화·통합화가 이루어지는 모범적인 사례를 만들어 냈음.

[사례 1] 안성마춤 클러스터와 브랜드 육성사업

- 안성마춤클러스터사업은 지역농업 혁신과 5대 명품 브랜드마케팅 지원 사업으로 구성되어 있으며, 사업단은 ‘안성마춤 조합공동사업법인’ 으로서 관내 13개 농협의 공동사업과 각종 정책사업의 통합 실행조직 운영중.
- 안성마춤조합공동사업법인은 통합RPC(3개) 운영조직, FTA기금사업 주관 조직 및 거점APC운영조직, 공동마케팅조직, 클러스터사업단 등 대규모 농림사업을 수행.브랜드육성관련 사업으로서는 2007년 고품질 쌀 브랜드 육성사업 대상자로 선정되었음.
- 클러스터사업이 5대명품 브랜드마케팅으로 구성되어 있기 때문에 5대 품목에 대한 대책과 마케팅 대책을 모두 포함.
- 클러스터사업의 쌀, 과수 부문사업은 참여농가에 대한 직접지원 사업 으로서 친환경생산자재 등을 공급. 브랜드육성사업은 주로 법인이 운영 하는 RPC시설 현대화와 거점 APC 설치사업에 투입함.
- 클러스터사업과 브랜드육성 사업은 긴밀하게 결합됨으로써 생산 → 상품 화 및 가공 → 마케팅으로 연결되는 지역브랜드 마케팅 체계화에 중요한 기반을 제공하고 있음.

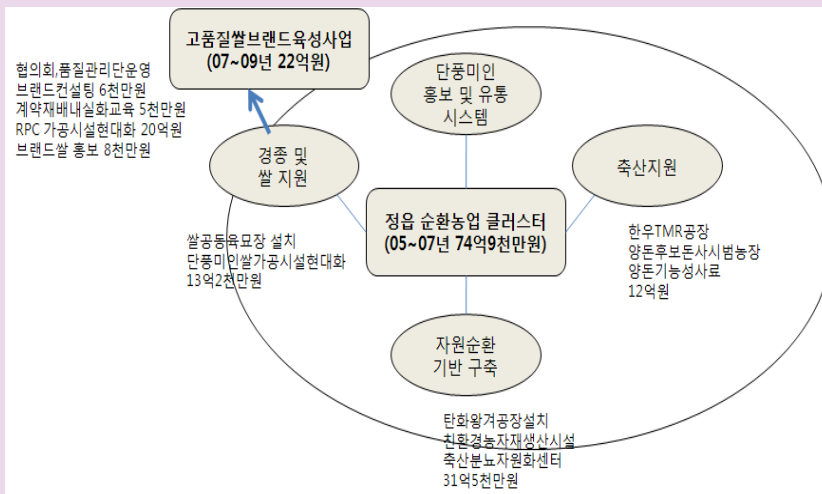
<안성마춤 클러스터 및 브랜드 육성사업 구조>



[사례2] 정읍순환농업클러스터와 고품질쌀브랜드 육성사업

- 정읍시는 지역농업을 친환경농업 체계로 전환하는 것을 목표로 클러스터 사업을 추진하고 있으며, 이를 위해 지역내 부산물 자원을 활용하는 경종과 축산의 순환농업 시스템을 구축하고 있음.
- 한우,양돈 부문에 대한 지원과 함께 분뇨자원화시설, 친환경농자재 생산시설 구축, 탄화왕겨공장 설치사업 등 자원순환 기반 시설에 투자.
- 정읍시 관내 3개 농협이 조합공동사업법인을 설립하여 통합 RPC(1개)를 운영하고 있으며, 2007년 고품질쌀브랜드육성사업 대상으로 선정되었음.
- 고품질 쌀 브랜드 육성사업을 통해 지역공동브랜드인 “단풍미인”쌀 브랜드 홍보와 RPC 시설현대화 및 계약재배 농가조직화 등 체계화된 쌀 브랜드 마케팅 시스템을 구축함. 클러스터사업을 통해서는 벼 공동육묘장, 친환경자재 공급 등으로 브랜드 육성사업을 보완하고 있음.
- 클러스터에 의해 추진되는 순환농법, 친환경생산의 기반이 고품질 쌀 마케팅 시스템과 결합되어 “단풍미인쌀”의 품질 향상과 특성화에 기여할 것으로 기대됨.

<정읍 순환농업클러스터와 쌀 브랜드육성 사업 구조>



○ 정책 효율화와 중복 지원을 방지하기 위한 사업 검토 필요

- 지역농업 클러스터 육성사업과 품목별 브랜드 육성사업은 차별적 영역에서 상호 보완적인 정책으로 운용될 수 있으나, 동일한 아이템으로 지원이 이루어질 경우 중복의 우려가 존재함.
- 패키지화된 지원이 이루어지고 있기 때문에 정책 목표 및 영역 구분과는 상관 없이 지역의 필요에 따라 기존 브랜드 육성사업으로 지원되고 있는 내용에 추가 지원을 할 가능성도 있기 때문임.
- 이러한, 중복 지원 영역을 원천적으로 배제하기 위하여 [지역농업 클러스터 본 사업 추진 방안]에서는 지원 대상 사업 중에서 생산 기반 조성 부문을 제외하였으며, 개별 생산조직에 대한 지원도 특별한 경우가 아닌 한 지원 대상에서 배제하도록 하였음.
- 보다 실무적으로는 클러스터 사업자 선정 과정에서 농림부 관련 사업부서의 검토를 통해 신청된 세부 사업 계획에서 기존 추진 사업과 중복되거나, 타 사업으로 지원하는 것이 목표 달성에 적합한 경우에는 신청 사업 전체를 탈락 시키거나, 세부 사업 항목을 조정하도록 제도화할 필요가 있음.

【브랜드 육성사업과 차별화하기 위한 클러스터 육성 지원 배제 영역】

- 개별 생산자 및 사업 주체에 대한 지원은 배제하며, 기존 농림사업을 통해 지원하는 것이 목표달성과 사업 관리에 유효한 경우 클러스터 사업으로 지원하지 않음.
- 다만, 기존 농림사업에 없거나 클러스터 추진을 위해 반드시 필요한 기반 구축 지원의 경우에는 선정 평가 과정에서 유효성을 인정 받아 편성할 수 있도록 함.
- ▷ 생산자 개별 지원 사업 : 소규모 농산물 생산 시설 및 장비 (관정, 비가림 하우스 등), 종자대/비료대 등 생산비 절감형 단순 지원 등
- ▷ 기존 농림사업과 중복·혼란 사업 : 작목반 단위 소규모 산지유통시설 (저온저장고 등)과 기계 장비, 우수축 판매 장려금/혈통 등록비 등 단순 인센티브성 지원, 개별농협 및 유통주체 브랜드 개발비 등

5) 소결

- 지역농업 클러스터 육성사업의 지원 대상은 지역농업 혁신체계 구축이기 때문에 기존 농림 사업과는 다른 사업 목표와 영역을 차지하고 있음
- 지역농업 클러스터 육성 사업은 SW 중심의 지원, 시·군단위 이상의 통합사업에 지원하는 특성을 바탕으로 하여 타 정책과의 차별화·체계화가 가능한 것으로 판단함.
- 타 사업과의 체계화는 ① 지역의 [종합계획]에 따른 사업 영역 구분 및 조정 ② 농림부 부서간 사업계획 검토 및 모니터링 등을 통해 추진하도록 함.
- 지역농업 클러스터 육성 사업은 지역 농정 추진 시스템의 혁신을 기반으로 기존 사업을 보완, 연계, 통합하는 사업으로서 보다 적극적으로는 지역농업 클러스터 사업을 추진함으로써 타 사업의 정책 목표 달성과 효과의 극대화에 기여해야 함.

[보론] 클러스터 및 육성 정책 해외 사례

가. 해외 사례 검토 목적

- 해외 선진국에서 농산업을 직접적인 대상으로 하는 클러스터 육성 정책 사례를 파악하는 것은 어려운 일임.
- 국가 차원의 산업 육성 정책, 중소기업 육성, 지역 개발 정책의 일환으로 추진되는 경우가 많으며, 지방자치단체 차원에서 지역 주력산업으로서 농식품, 농관련산업 육성을 클러스터의 개념에 근거하여 추진하는 경우도 있음.
- 본 절에서는 기존 문헌을 바탕으로 클러스터 사례와 육성 정책 사례를 살펴봄으로써 지역농업클러스터 육성정책 추진에 시사점을 파악하는 데에 목적이 있음.
- 특히 2006년 12월, 일본 농림수산성 방문 조사를 통해 [식료산업 클러스터 육성] 사업을 파악하였으며, 관련 문헌 및 입수 자료를 바탕으로 보다 세밀한 자료를 제시하였음.

나. 클러스터 육성 정책의 일반적 특성* 및 사례

1) 정책의 특성

- 클러스터 정책은 1990년대 초반부터 확산되었음. 유럽(네델란드, 스웨덴, 핀란드 등)과 미주(미국, 캐나다)에 주로 도입되었으며, 2000년대에 들어서면서 개발도상국 및 저개발국에도 산업육성 정책으로서 도입되었음.
- 클러스터 정책의 주된 내용은 주체 간 협력과 혁신 기술의 전달에서 주로 나타나는 “체제 및 시장 실패(systemic and market failures)”를 보완하는 방향으로 이루어지고 있음. (다음 페이지 표 참조)

* 본 절의 내용은 T. Anderson, S. Schwaag-Serger, J. Sörvik, *The Cluster Policies Whitebook*, IKED, 2004.8. 를 주로 참조하였음.

- 클러스터 정책의 주된 대상은 ① 클러스터 확산 ② 혁신 및 기술 개발 ③ 교육 및 훈련 ④ 사업적 협력 추진 ⑤ 정책 실행 ⑥ 연구 및 네트워킹임.
- 한편, 클러스터 정책을 큰 부류로 유형화할 경우 ① 협력 유인 정책 (클러스터 협력 촉진) ② 수요 연계 정책 (자금 조달 등 유인 촉진) ③ 교육·훈련 정책 (인력 개발 및 산학협력 촉진) ④ 국제 협력 정책 (자원, 마케팅 등 해외 연계 촉진) 등 임

<체제 및 시장 실패에 대응한 클러스터 정책 도입>

체제 및 시장 실패	정책적 반응	클러스터 정책 중점 도입 국가 사례
시장의 비효율적 작동	공정경쟁 강화 및 규제 혁신	대부분의 국가
정보 전달 실패	기술 비전 제시	네델란드, 스웨덴
	시장 정보 및 클러스터 연구	캐나다, 덴마크, 미국, 핀란드, 네델란드
혁신 체계내 사업 주체간의 상호 작용 부족	네트워킹 핵심 주체 및 기구 육성	호주, 덴마크, 네델란드
	대화/커뮤니케이션을 위한 기반 제공	오스트리아, 덴마크, 핀란드, 독일, 네델란드, 스웨덴, 영국, 미국
	네트워크내 협력 활동 지원	벨기에, 핀란드, 네델란드, 영국, 미국
지식 인프라와 시장 수요의 부조화	산업별 공동투자 연구센터 설치	벨기에, 덴마크, 핀란드, 네델란드, 스페인, 스웨덴, 스위스
	산업별 공동연구 활동 지원	핀란드, 스페인, 스웨덴
	인적 자원 개발	덴마크, 스웨덴
	기술 이전 프로그램 운영	스페인, 스위스
소비자 수요 부족	공공 조달 정책	오스트리아, 네델란드, 스웨덴, 덴마크
정책 실패	민영화	대부분의 국가
	업무 합리화	캐나다
	수평적 정책 입안	캐나다, 덴마크, 핀란드
	공공 자문	캐나다, 네델란드
	정부 규제 감축	캐나다, 영국, 미국

* 자료 : T. Anderson, S. Schwaag-Serger, J. Sörvik, *The Cluster Policies Whitebook*, IKED, 2004.8.

2) 정책 추진 사례*

- **영국** : 클러스터 정책 운영 위원회를 구성하여 정책 방안을 개발. 2001년 영국 기술산업부 (DTI)는 영국 전체를 대상으로 154개의 클러스터 지도를 제시하였음.
- **미국** : 미국 국가경쟁력위원회와 하버드대학이 공동으로 미국 전역을 대상으로 하는 40개 산업클러스터 지도를 작성. 그 중 샌디에고, 리서치트라이앵글, 피츠버그 등 5개 시범 클러스터에 대해 혁신성 평가 및 정보교류 확산 등 실행 성과를 분석하여 발전 로드맵을 제공. 연방 차원에서는 연구 기관에 대한 지원, 과학·기술 전문 훈련 프로그램 지원, 혁신 활동이 활발한 주에 대한 매칭 펀드 제공 등의 사업을 시행. 주정부 차원에서는 연구 단지 및 신사업창업 보육센터 조성, 핵심기업 유치, 교육·훈련 기관 협력사업 등을 시행하고 있음.
- **핀란드** : 1993년 [국가산업전략]에서 산업별 육성을 클러스터 육성의 개념으로 전환. 임업, 정보통신 등 8개의 산업 클러스터를 선정하였고, 정보통신 클러스터를 미래 성장엔진으로 집중 육성하였음.
- **덴마크** : 무역산업부를 중심으로 9개 부처가 공동으로 [.dk21] 프로그램을 추진. 거시경제 및 보조금 중심 정책에서 네트워킹과 간접지원을 주축으로 하는 “맞춤형 정책”으로 전환.
- **일본** : 일본은 경제산업성 주도의 “산업클러스터 계획”과 문부 과학성 주도의 “지적클러스터 계획”을 시행 중임. 경제산업성은 9개 지역에 19개 지역산업클러스터 형성 프로젝트를 추진. 지적 클러스터는 지역 대학, 공공연구기관이 주도하여 기술 혁신형 클러스터를 육성하고 있으며, 01년 30개 지역을 대상으로 타당성 검토를 하였고, 현재 15개 지역 13개 클러스터 사업을 추진 중임.

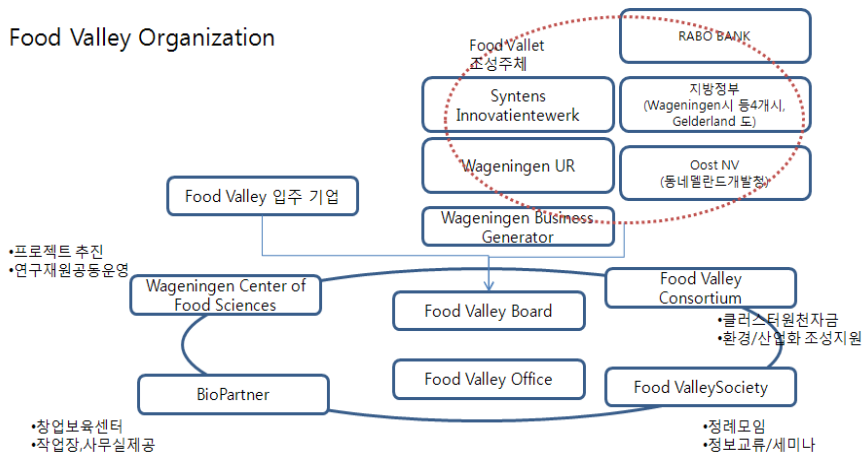
* 자료 : 장지상 외, [균형발전 정책 교본 - 혁신 클러스터], 국가균형발전위원회, 2007.2.

다. 네델란드 푸드밸리 FoodValley 지원 체계

○ 구성 및 기구

- 네델란드 푸드밸리는 Wageningen University & Research Center (Wageningen 대학교 등 국립 대학교와 국립 연구소를 민간화한 DOL재단 산하 연구기관의 협력체) 및 민간 식품 연구 기관의 주도적 역할에 의해 형성되었음.
- Food Valley는 기존 대학을 중심으로한 연구 기반이 존재하였으나, 실제 기업과 연계된 클러스터화에는 국가 및 지방정부의 개입 및 투자를 기초로 하고 있음.
- 투자는 4개시와 도, 지역개발청 및 라보뱅크, WUR이 공동으로 시행하였음. Food Valley 이사회는 WUR, 지역개발청, 4개시 대표와 기업 대표로 구성되어, 비전 및 전략 방향을 결정하고, 실무 기구로서 Food Valley 사무국 (Office)을 두고 있음.

<네델란드 Food Valley의 조직 구성>



*자료 : www.foodvalley.nl 홈페이지와 Wim M.F. Jongen, *Food for Innovation : The Food Valley Experience*, NABC Report 18, 2006 의 내용을 토대로 작성.

- 공식적인 의사결정 기구인 이사회 외에 참여 기업, 기관간 의견교환을 위한 협의체로서 Food Valley Society를 운영.
- Food Valley Consortium은 푸드밸리에 입주한 60여개 이상의 기업과 지역개발청(Oost NV), Food Valley Foundation, Biopartner Center 등이 참여한 공공/민간 파트너십 펀드로 매년 기업 창업을 위한 자금 제공, 전략 기업 육성 등에 활용.
- Wageningen Center of Food Sciences(WCFS)는 기초 연구를 담당하는 가상 연구센터로서, 유럽의 대표적인 식품기업과 국가 연구기관이 참여하여 전략 과제를 선정하고 연구 재원을 통합·집중화하여 관리하는 기구임.
- BioPartner Center는 Food Valley가 운영하는 창업보육센터로서 8만스퀘어피트(sq.ft.)의 연구동을 확보.

○ 성공 요소

- 푸드밸리 성공의 핵심 요소로는 ① 대학·연구소의 기술적 집적과 강력한 연구 역량 ② 연계 전담 조직의 운영 ③ 정부 및 지방자치단체의 광범위한 지원 ④ 글로벌 기업과의 제휴가 제시됨.*
- 푸드밸리 이전에 와게니겐 지역은 대학을 중심으로 연구·기술 개발 기반은 충분히 집적되어 있었으나, 산업적인 성과로 연결되지 못하는 상황이었음. 1997년부터 정부가 외부 기업 유치, 인력 개발 지원, 클러스터 단지화를 위한 인프라 지원 등을 적극적으로 추진하면서 세계적인 클러스터로 성장하는 기틀을 제공하였음.

* 자료 : AT Kearney, [전라북도 식품클러스터 구축 마스터 플랜], 2007.3.

라. 일본 농림수산업(農林水産省) 식료산업클러스터 육성 정책

1) 배경

- 2005년 3월 총리가 주재하는 「식료 · 농업 · 농촌기본계획」 가운데, 「식료산업클러스터」의 형성이 농업과 식품산업과의 연계를 촉진하기 위한 사업으로서 구상되었음.
- 식품산업은 지역 산업으로서 큰 비중을 차지하고 있어, 식생활의 다양화 · 고도화를 지탱하는 중요한 역할을 담당하고 있음. 그러나, 식품 제조업은 영세한 중소기업이 대부분이고, 저렴한 외국산품의 수입증가 등에 의해 소비자의 새로운 수요에 대응한 형태로서의 경영이 상당히 어려운 상황임.
- 이러한 상황을 타개하기 위하여 식품산업에 대해서도 클러스터의 개념을 적용하였음. 농림수산물을 활용한 상품 만들·브랜드 만들기 등을 통해 산업 집적(集積)과 지역경제의 활성화를 의욕적으로 추진하는 지역에 대해 지원하는 사업임.
- “식료산업클러스터”란 지역의 식재료, 기술 등의 자원을 유기적으로 연계하여 지역의 농림수산물을 활용한 고부가가치 제품과 지역브랜드를 창출하는 것을 목적으로 한 집단으로 정의하였음.

2) 식료산업클러스터의 추진

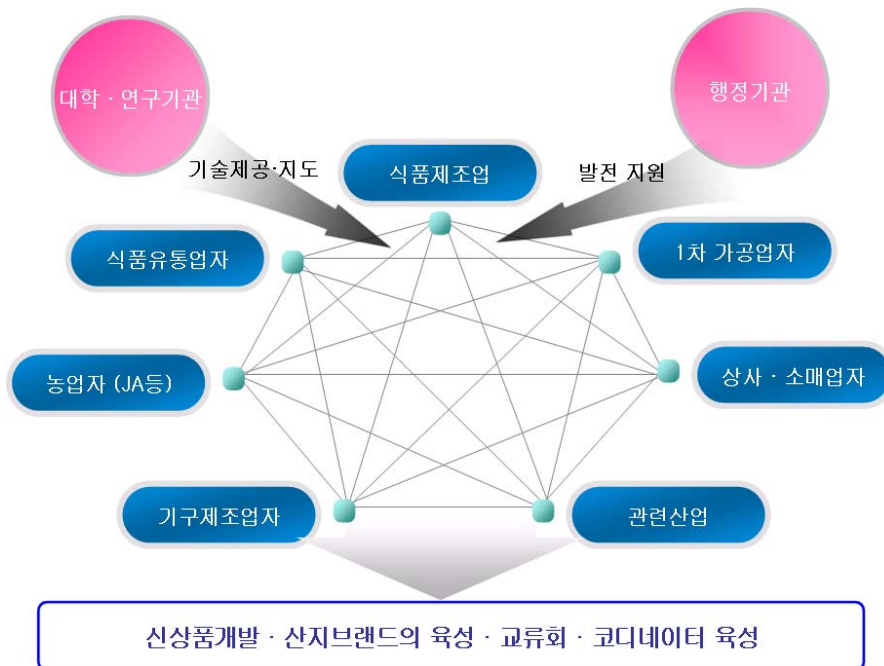
- 식료산업클러스터는 농식품 제조업자와 생산자 뿐만 아니라 지역의 대학과 시험연구기관, 유통·소매업자·행정 등 식료(食料)와 관련한 각종의 산업과 인체가 한 곳에 모여 의견을 나누고 교류할 수 있는 장을 만드는 것이 중요함.
- 이를 위해 본 사업에서는 이종(異種)업종 협력의 모체가 되는 「식료산업 클러스터 협의회」를 설립하는 등 새로운 제품생산과 사업 창출을 촉진하기 위한 환경을 마련하는 것을 주요 내용으로 하고 있음.

3) 식료산업클러스터협회의 설치

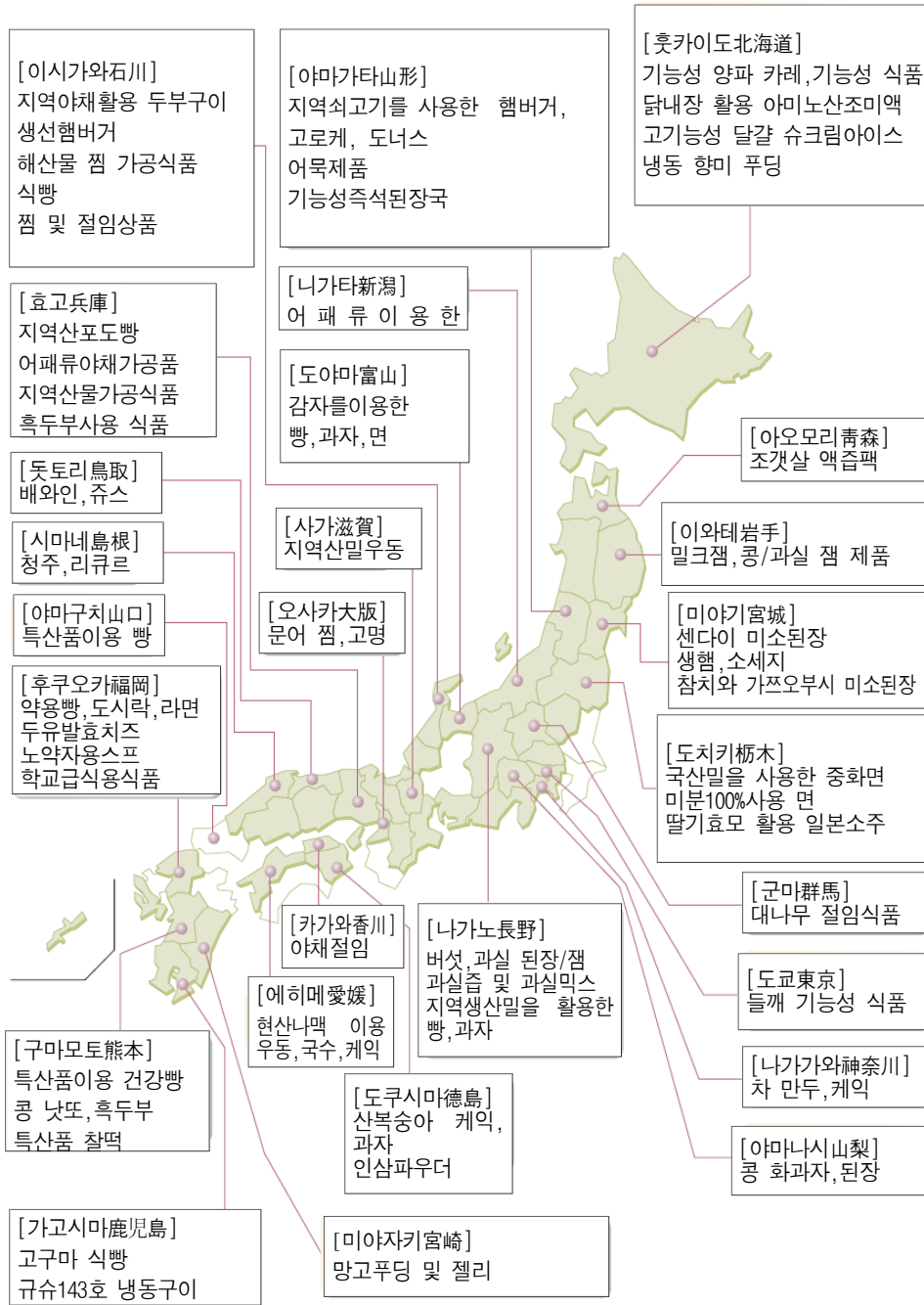
○ 식료산업클러스터 협회의 역할

- 2005년도 「식료자급향상을 위한 행동계획」 에서는 05년부터 향후 5년간 전국 45개의 식료산업클러스터 협의회 설치를 목표로 하고 있음. (2007년 3월 현재 40개소가 설치되어 있음.)
- 협의회는 생산자, 제조업자, 판매업자, 대학, 시험연구기관 등이 함께 교류할 수 있는 장을 마련하여 이업종교류와 제휴에 의한 상품 만들기와 브랜드 만들기를 지원하는 것임.
- 협의회는 행정기관, 생산자, 식품가공업체, 유통업체, 관련 장비 생산업체 등 모든 사업 주체와 대학·연구 기관 등을 망라하여 참여함.

<식료산업클러스터 협의회 구성>



<일본 식료산업클러스터 협의회 및 상품 만들기 추진 현황>



* 자료 : (재)식품산업센터, [식료산업클러스터], 2007.3.

4) 식료산업클러스터의 모델지구

○ 2005년부터 추진되고 있는 「식료산업클러스터 추진사업」 중, 산학관의 협력체제가 구축되어 있는 곳을 중심으로 모델지구를 선정하였음.

- 식품산업과 농업의 협력을 통해 신제품의 개발과 새로운 서비스 제공 등이 구체화될 가능성이 높은 곳을 모델지구로 선정하였음.
- 아오모리(青森), 이시가와(石川), 카가와(香川), 에히메(愛媛), 가고시마(鹿児島) 등 5지구를 선정하여 운영 중임.

「清水森ナンバ」(시미즈모리 난바) 클러스터

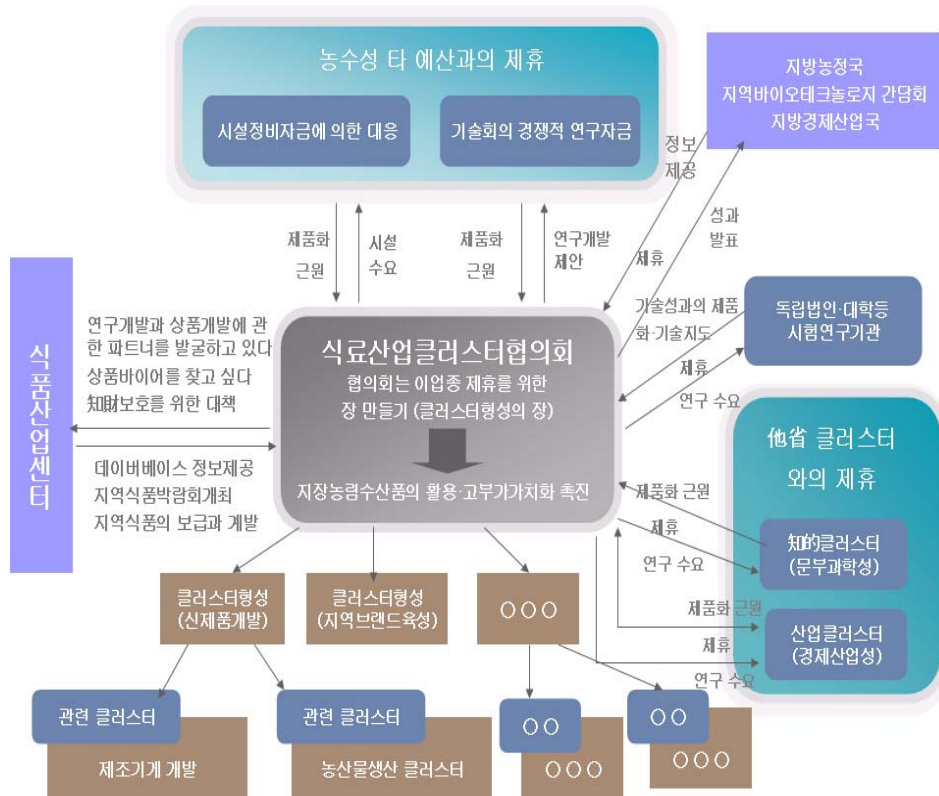


<일본 식료산업클러스터 5개 모델지구 현황>

지구명	지역	사무국	목표	활동	구성원
시미즈모리 (清水森) 고추 클러스터	아오모리 (靑森)	(사)아오모리 현후루사도 식품진흥협회	▪생산확대, 품질관리, 재배기술, 공식품제품화 등	▪재래종 고추 생산기술확립 및 생산자 확대, 가공신 제품 개발, 브랜드 확립	▪생산자, 농협 ▪제면업, 절임 제조업체 ▪아오모리시, 히로사키시
가가(加賀) 야채 클러스터	이시가와 (石川)	(사)이시가와 현식품협회	▪원재료 안전확보 (생산확대, 주년 재배 등), 이업종제휴로 신제품 개발, 원료가격안정화, 브랜드 관리	▪미세분쇄 야채를 이용한 푸딩, 쿠키, 레토르트스프 개발 ▪소재특색화를 위한 미세분말장치 개발	▪농협, 기계제조업, 이시가와현, 현립대학
쇼도시마 (小豆島) 식료산업 클러스터	카가와 (香川)	쇼도시마식료 산업클러스터 협의회	▪고부가가치제품 화, 신제품개발, 브랜드구축 등	▪쇼도시마(小豆 島)브랜드 확립, 올리브 생산확대, 신제 품 개발 시험	▪농협, 어협, 올리브제품 제조업체, 간장제조업체 등, ▪쇼도시마정, 카 가와현
사이조 (西条) 식료산업 클러스터	에히메 (愛媛)	(주)사이조 산업정보지원 센터	▪클러스터조직 확대, 유휴농지 활용, 농업생산성 향상, 농가의식 향상, 지역식 자재활용 신제품 개발, 시장개척 등	▪지역농산물을 활용한 신제품 개발, 수소 에너지활용 냉동기, 실용화, 식품가공 유통콤비나트, 판로확대	▪농협, ▪사이조상공 회의소, ▪사이조시, 에히메현 ▪에히메대학
고구마 클러스터 <가고시마 현식료산업 클러스터>	가고시마 (鹿兒島)	가고시마현 농산물가공 추진협의회	▪기능성있는 신제품개발, 가공용품중 개발, 가공 로스 저감을 위한 재배기술 확립	▪고구마이용 신제품개발, 판 관련정보 제공	▪생산자 식품제조업체, 식품유통업체, 소매업체 ▪가고시마현 ▪가고시마대학

- 또한, 식료산업클러스터의 형성에 대해서는 지방자치단체는 물론 경제산업성의 「산업클러스터 계획」, 문부과학성의 「지적클러스터 육성 사업」 등 타 부서의 관련 정책과도 연계하여 추진 하고 있음.

〈식료산업클러스터의 타 사업 협력추진 현황〉



5) 식료산업클러스터의 사업내용

○ 식료산업클러스터 사업은 다음과 같은 항목을 지원하고 있음.

- **식료산업클러스터 체제의 확립** : 식료산업클러스터의 형성을 위한 만남의 장으로서 식료산업클러스터 협의회를 설치함. 이 협의회를 기본으로 코디네이터 설치, 매칭교류회, 심포지엄, 세미나 등의 개최, 각종 정보 제공 등을 실시하여 제휴체제 확대를 도모함.

- **수요창출 지침의 작성** : 제품에 대한 소비자나 판매업자의 수요가 어느 정도 인지 파악하기 위해 앙케이트나 설문조사를 실시하여 「수요창출지침」을 작성.
- **식품산업의 기술력강화를 위한 인재육성** : 식품 기업과 신규 졸업자 등을 대상으로 제조기술과 경영·판매·식품관련 사항에 대한 연수회 실시함.
- **지역식품 브랜드 표시기준 협력사업** : 지역식품 브랜드의 형성을 통한 지역식품산업 등의 진흥을 도모하기 위하여 지역에서 실시하는 전통식품의 브랜드화를 위한 발굴과 품목별 기준의 설정을 지원함.
- 지역식품 브랜드 표시기준 「본고장(本故場) 명물(名物)」 인정 품목에 대해서 전국 지역식품 박람회 진출, 홈페이지 등 매체를 활용하여 보급을 꾀함.

○ 식료산업클러스터 육성을 위해 예산규모는 06년 약6억엔으로 보조 50% 사업과 정액 보조 사업으로 구성되어 있음

<일본 식료산업클러스터 추진 사업 예산액 (2006년)>

세부 사업명	금액	보조율
지역식료산업클러스터 형성촉진비	208,063천엔	50%
식료산업클러스터 형성지원비	238,227천엔	정액
지역전통식품브랜드정착추진비	20,000천엔	50%
지역식품브랜드 확립 지원비	142,933천엔	정액
합계	609,223천엔	

마. 해외 정책 사례의 시사점

○ 푸드밸리 對 식료산업클러스터

- 선진국의 식품 산업 클러스터 사례들을 주로 살펴보았음. 식품 산업은 이미 제조업으로서 막대한 산업 규모를 형성하고 있으며, 푸드밸리와 같이 식품기업들이 연구 기지와 유리한 물류·입지 여건을 활용한 전(全)세계적인 규모의 클러스터도 형성되어 있음을 확인하였음.
- 반면, 일본 식료산업클러스터는 독특하게 지역 농산물과 지역 식품 가공 업체를 연계하고자 하는 사업으로 이해됨. 정책 지원의 영역은 이미 활성화되어 있는 이업종(異業種) 주체들 간의 협력을 “지역”을 단위로 이끌어 내는 데에 두고 있음.
- 클러스터는 어떠한 목표, 비전을 지향하는 지에 따라 전혀 다른 결과를 가져올 수도 있음. 푸드밸리 사례처럼 글로벌 경쟁력 확보를 지향하여 철저한 자본투자와 기업유치 방식으로 진행될 수도 있고, 일본의 식료산업 클러스터 사례처럼 지역 산업의 특성화를 지향할 수도 있는 것임.

○ 경쟁과 시장 원리에 근거한 주체의 성장 추구

- 대부분의 국가에서 클러스터 육성정책은 산업화를 위한 주체의 성장, 발전을 목표로 하고 있음. 자금 지원, 교육·훈련, 기술개발 등 모든 지원 체계가 사업 조직(기업)의 육성을 위한 내용으로 확립되어 있음.
- 다만, 개별 기업에 대한 직접적인 지원 보다는 통합된 네트워크의 형성과 기초 인프라, 정보 인프라를 지원함으로써 경쟁을 통한 성장이라는 시장 원리를 철저히 지키고 있음.

○ 지역과 산업 특성에 따른 정책 다양성

- 국가, 지역, 산업에 따라 실제 지원 프로그램은 매우 다양한 방식으로 나타나고 있음. 국가 차원의 대규모 프로젝트 부터 1개 군단위의 전략·지연산업 육성까지 다양한 범위에서 정책이 실행되고 있음.
- 정책의 내용과 도구에 대해서는 유형화와 대표적인 사례를 중심으로 정리하려는 시도들이 있으나, 지역·산업 특성에 따라 다양한 사례들이 존재하고 있음. 이러한 사실은 클러스터 형성과 발전을 위한 지원 정책에는 일률적(一律的)인 방법이 있는 것이 아니라, 특성에 맞는 정책 구상이 필요함을 의미.

○ 시사점 : 사업 주체의 성장을 최우선 과제로 추진

- 클러스터의 형성과 발전을 위해서는 기업과 지원 기관의 역량이 무엇보다 중요하였음. 보다 향상된 사업 추진을 위해 연구·개발, 교육·훈련이 집중적으로 지원되고 있는 상황이며, 클러스터 지원은 이러한 집적과 활발한 협력 사업이 시작될 수 있도록 방아쇠를 당겨주는 역할임.
- 그러나, 우리나라 지역농업은 이러한 산업적 성장과 식품 산업으로 연계 등을 추진할 수 있는 사업 주체가 매우 취약한 상황임. 가공 사업을 지역농업 클러스터 사업의 대상으로 채택하더라도 지역내 가공업체들의 규모가 영세하고 경영활동도 취약한 것이 현실임.
- 결국 지역농업 클러스터 사업은 사업 주체의 성장과 함께 네트워킹, 협력 활동을 동시에 추구해야 함. 오히려, 개별 경영체 단독의 성장이 아닌, 지역 협력을 통한 동시 성장을 추구하는 새로운 사업 모델을 적용해야 하는 것임.



제4장

농촌산업진흥 사업 체계화 방안

1. 농촌 산업화 관련 정책의 현황

가. 농촌 산업 발전 개념 설정의 어려움

○ “농촌산업 발전”의 개념 규정 및 이와 관련된 정책의 범위를 설정하고 체계화하는 것은 “농촌”의 개념이 복합적이기 때문에 상당한 어려움이 있음.

- 농촌(農村)은 법적으로는 행정구역상의 분류로 정의되어 있으며, 도시와 대칭되는 구역으로 정해져 있음.*
- 이와 달리 농촌은 지역의 산업구조가 주로 농업으로 이루어지고, 지역 주민도 농업과 관련된 고유의 사회적 특성을 가진 것으로 파악하여 보다 포괄적인 의미를 갖는 것으로 개념화 할 수도 있음.
- 본 연구의 제2장 및 제3장에서 논의한 “지역농업 산업화”는 지역의 농업생산 및 농업 자원과 직접 연계하고 있다는 점에서 명확한 정의가 가능했으나, 농촌 산업화는 “농업”이라는 산업 관점이 아닌 “농촌”이라는 지역·공간의 관점으로 접근 하는 것이기 때문에 정의가 더욱 어려움.

○ 산업화(産業化) 시대를 넘어선 현실의 농촌에서 농업은 주된 산업으로서 역할을 담당하고 있으나, 제조업과 서비스업 등 다른 산업부문에 비해 산업생산과 종사자수 등이 오히려 적은 상황임.

- 일반적으로 “산업화(産業化)”는 농촌의 도시화를 전제로 하고 있음.

* 농업농촌기본법 제3조(정의) 5에서 농촌을 정의하고 있음. “농촌이라 함은 군의 지역과 시의 지역 중 대통령이 정하는 지역을 말한다.” 여기서 시의 지역 중 농촌으로 고시된 지역은 “시 지역 중 읍·면인 전지역, 동의 경우는 도시계획법상 주거, 상업, 공업 지역을 제외한 전지역”임. 국어사전적 정의는 “주민의 대부분이 농업을 생업으로 삼는 지역이나 마을”임. (자료 : [민중국어사전], 민중서관)

- 산업의 기반이 농업이 아닌 제조업과 서비스업으로 전환되고, 농업 생산인구가 타 산업으로 이전되며, 자연스럽게 농촌의 사회구조도 도시적으로 변화하는 것임.
- 반면, “**농촌 산업화**”는 농촌이 공단으로 개발되어 산업 공간으로 활용되고 도시화가 되는 것을 의미하는 것은 아니며, 농촌 고유의 특징을 유지하면서도 산업적 활동이 활발해 지는 것임.
- 농촌의 주된 산업인 농업의 생산력 및 생산구조의 고도화와 함께 타 산업 부문과의 복합화, 그리고 농촌 공간 일부의 산업적 이용 등이 모두 “**농촌 산업화**”라는 개념으로 포함되고 있는 것임.

○ 한편, 기존 농촌 및 낙후 지역 개발의 개념이 정주권(定住圈) 개발, 생활환경 정비에 한정되었으나, 최근에는 소득원 창출, 특산물 개발, 지역단위 협력 사업 개발의 개념으로 확장되고 있음

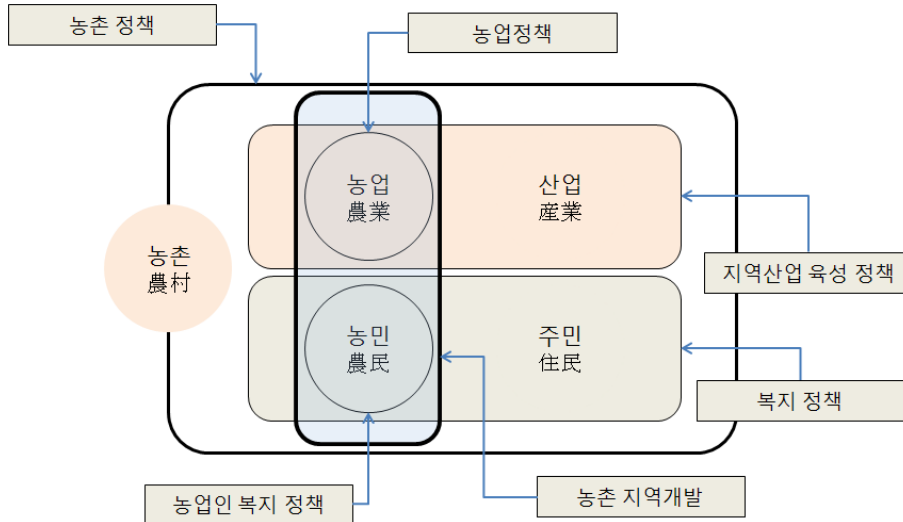
- **농촌 지역개발** 개념의 확장으로 인해 “**농촌 산업화**”의 개념과 일부 중첩 현상이 일어나고 있음.
- [농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획]에 “**농산어촌형 복합산업 활성화**”부문에서 농촌 관광, 향토산업 및 지역 특화사업 육성, 농공단지 개발, 경관 보전 직불제, 도농 교류 활성화 등을 사업 범위로 포함시키고 있음.
- 농촌 주민의 소득 확보를 넓은 의미의 농촌 지역개발로 이해하여 농촌 산업화와 중복 영역이 발생하고 있음.

나. 개념 확립의 필요성

○ “**농촌**”, “**농촌에 거주하는 주민**”을 대상으로 이해하는 정책은 농림부를 비롯하여, 전 부처에 걸쳐 있음

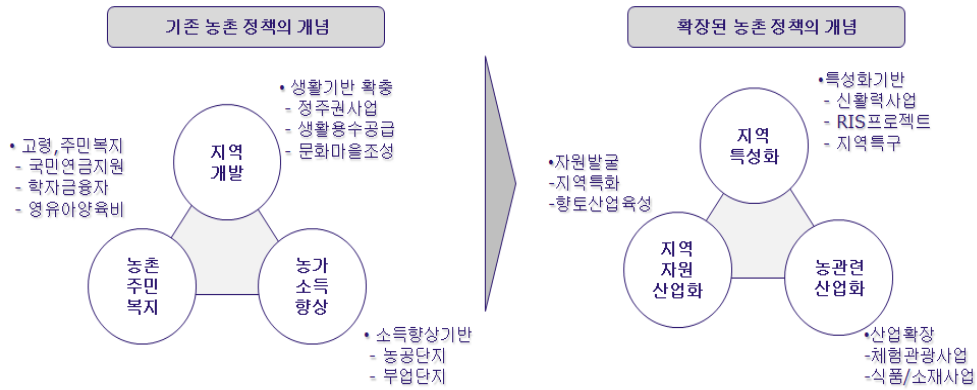
- 국가균형발전 전략이 채택되면서 특히 낙후지역에 대한 관심이 높아졌으며, 이를 개발, 활력화하기 위한 다양한 대책들이 시행되고 있음. (cf. 농어촌 삶의 질 향상 특별법, 균형위 살기 좋은 지역 만들기 등)

<“농촌” 관련 정책의 복잡성·복합성>



- 한편, 농촌·지역개발과 관련된 농림사업은 농업의 전략 산업화, 지역농업 활성화 등 농산업화를 전제로 한 지원 체계가 강화되는 경향이 나타나고 있음
- 여전히 농촌 정책은 복지, 공간, 소득, 산업화의 측면을 모두 아우르는 것으로 폭넓게 이해되고 있으나 지역농업의 특성화, 지역 자원(향토자원)을 이용한 산업화, 관광을 포함한 농관련 산업 확장 등을 지원하는 보다 전략적인 정책 사업이 강화됨.
- 신활력사업(행정자치부 → 농림부 이관), 지역특구, 지역특성화사업 등 타 부처의 경우에도 지역산업(地域産業), 지연산업(地緣産業), 향토산업(郷土産業) 발전을 위한 다양한 시책을 추진 중임.

<농촌지역 개발 정책의 개념 전환>



○ 이러한 정책적 흐름을 보면, 농촌지역을 바라보는 시각과 개발 방식에 대한 새로운 전환이 이루어지고 있는 것으로 판단됨

- 지역공간(地域空間)에 대한 재해석과 지역자원(地域資源)에 대한 재평가를 통해 지역 발전을 위한 새로운 기회를 제공함.
- 지식의 결합, 지역 주체들의 네트워킹 활동이라는 지역혁신체계(RIS) 구축을 지원함으로써 새로운 사업추진 방식을 도입함.
- 단선적(單線的), 단편적(斷片的) 지원에서 탈피하여 지역 역량의 강화를 목표로 종합적이고 패키지화된 지원을 추구.

○ 기존 농촌 지역개발 및 복지정책과 차별화하여 농촌 산업화 정책을 분리하여 개념화해야 할 필요성이 있음

- 농촌 산업화 정책은 지역개발 및 복지정책과 목적 대상과 추진 체계에 큰 차이가 있음.
- 농촌산업화 정책은 농업 및 관련 산업의 기반을 구축하고 산업 자체의 성장과 시장성과의 향상, 즉 경쟁력을 높이는 데에 목표가 있음. (성과 창출형)

- 그러나, 지역개발·복지정책은 주민의 편의 제공, 삶의 질 향상을 직접적인 목표로 하는 것임. (주민 만족도 제고형)
- 또한, 농촌산업화 정책은 기업, 생산자조직 등 규모화 된 주체에게 집중되어야 하나, 지역개발·복지정책은 최대한의 형평성과 적절하게 배분된 자원이 직접 주민에게 전달되어야 효과가 나타나는 것임.

○ 이러한 필요성에도 불구하고 농촌산업의 발전에 대해서는 명확한 개념이 부재한 상태이며, 개념의 부재는 정책 목표 및 추진 전략 체계화에 문제를 일으키고 있음

- 농촌 산업화의 개념을 명확히 하고, 농림부가 담당하고 있는 사업영역을 체계화함으로써 효율적인 정책 추진을 모색해야 함.

다. 대상 정책 현황 및 분류

- 농촌 산업화 관련 정책의 범주는 정주권 개발 및 생활환경 정비 사업과 농어촌 복지 관련 사업을 제외한 영역으로서 자원개발, 주체 육성, 기반 구축 사업 등으로 설정할 수 있음.
- 보다 명확하게 농촌 산업화 관련 사업의 개념과 범위를 표현하기 위해 질문과 대답의 형식으로 정리하면 다음의 표와 같음.

○ 관련 정책을 열거하면 ① 신활력사업 ② 지역농업클러스터 육성사업 ③ 지역특화사업 : 지역특화품목 육성 및 향토산업 육성사업 ④ 농공단지 조성사업 ⑤ 지역혁신특성화사업 (지역연고산업진흥사업* 및 포럼활동 지원) ⑥ 지역특화발전특구 사업 ⑦ 녹색농촌 체험마을사업 ⑧ 전통테마마을 사업 ⑨ 어촌체험마을 사업 등임.

* 산업자원부는 2007년에 지역혁신체계(RIS) 프로젝트사업과 포럼활동지원사업을 분리하여 프로젝트사업을 “지역연고산업진흥사업”으로 재편하였음.

<농촌 산업화 관련 정책 범위 설정을 위한 기본 질문>

구분		질문	대답
Why	목표	왜 지원하는가?	농촌 지역 산업의 복합산업화/미래산업화
for Whom	고객=대상	누구를 대상으로 하는 정책인가?	농촌 지자체 및 농촌의 산업화 주체
What	내용	무엇을 하는 정책인가?	지역자원 발굴, 활용 HW/SW기반 확보
How	지원체계	어떻게 하는 정책인가?	· 낙후지 선정 · 공모선택 · 지방자치단체자율선택
Where	지역	어떤 지역을 대상으로 하는가?	시·군단위(지역혁신체계)를기 본으로 하되 광역, 혹은 마을 단위로 차별화

- 이들 정책을 분류하면 다음과 같이 3개의 영역으로 구분할 수 있음.
- **농촌 지역 혁신체계 구축 지원 사업** : 신활력사업, 지역농업 클러스터 육성 사업, 지역혁신 특성화사업
- **농촌 자원 발굴 및 기반 구축 지원 사업** : 지역특화사업(지역특화 품목 육성, 향토산업 육성), 농공단지 조성 사업
- **농촌 관광 기반 구축 및 체험관광 활성화 지원 사업** : 녹색농촌 체험마을 사업, 전통 테마마을 사업, 어촌 체험마을 사업

○ 관련 사업의 정의, 지원 대상 및 지원 내용을 정리하면 다음의 표와 같음.

<농촌 산업화 관련 정책의 정의와 대상 비교(1/2)>

정책명	용어	정의
향토 산업 육성	향토산업	재배, 가공, 관광 및 서비스산업이 복합 융합되어 부가가치를 창출하는 산업 (보성 녹차, 함평 나비 등)
	향토자원	지역성과 차별성이 있는 유·무형의 특산제품·기술·문화 등 지역부존자원
	지원대상	사업화가 가능한 향토자원관련 사업 포괄 지원 - 기존 특산제품의 고품화 및 다양화 - 전통농업자원, 토종 동식물 등을 활용한 상품개발 등 - 전통재래양식의 상품화 등 - 농수축임산물의 효능 및 약효를 이용한 신소재 상품개발 등 - 향토자원을 활용한 문화상품의 개발 등
	지원내용	-HW분야 : 제품개발을 위한 원재료, 시설, 장비구입, 설치비용, 시제품개발을 위한 시설 등 -SW분야 : 제품개발 관련 컨설팅비용, 위탁연구비용, 향토자원권리화, 디자인·브랜드개발 비용, 네트워크 구축·운영비용 등
지역 특화 품목 육성	지역특화 품목 육성	지역에 고유한 농수축산물을 신기술, 신지식, 신유통 등을 활용하여 타지역과 차별화된 지역의 브랜드로 개발
	지원대상	1992년 생물다양성협약, 1995년 세계무역기구 무역관련 지적재산권협정(TRIPS협정), UPOV협약 등과 관련된 개발가능 지역특화품목 - 상기 협약과 직접관련이 없더라도 지역적인 특색이 있거나 기호식품, 건강식품으로 개발이 가능한 품목 (시장군수가 기관, 단체, 전문가 의견을 들어 지역특화품목지정계획을 제출)
	지원내용	지역특화품목을 브랜드화해서 농가소득을 올리는 사업(생산, 유통, 가공 등) 지원. 특히 쌀 생산을 대체하는 특화작목 우선 지원
신활력 사업	낙후지역 (신활력지역)	산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 경제기반이 부족하여 활력이 없을뿐 아니라 재정이 취약하여 발전지역에 비해 경쟁력이 떨어지는 낙후지역 기초자치단체 인구변화, 인구밀도, 재정력지수, 소득세할주민세 종합지수 산정. 234개 자치단체중 하위 30%=70개시군
	신활력사업	지역내 대학, 기업, 연구소, NGO, 언론 등과 같은 지역혁신 주체들의 역량을 총 집결하여 지역혁신체제(RIS)를 구축하고 이를 바탕으로 지역특성에 맞는 발전전략을 수립·추진함으로써 지역의 혁신과 발전을 유도하는 사업
	지원내용	SW개발을 중심으로하고 HW사업은 필요한 경우 제한적 인정
지역 농업 클러스터 활성화 지원	지역농업클러스터	일정지역에 특화된 농산물의 생산, 유통, 가공 등과 관련된 주체를 중심으로 산학관이 유기적인 네트워크를 형성하고 가용자원의 최적이용을 통해 지역농업을 혁신하는 농산업 결합체
	지원대상	시도지사, 시장군수, 농산업클러스터사업단
	지원내용	① 혁신체계구축 및 네트워킹지원 ② 핵심생산기반조성사업 ③ 산업화 및 마케팅활성화 지원
지역 혁신 특성화 사업 (지역 연구 산업 육성)	지역연구산업육성	지역의 특성과 여건에 맞는 산업(전략·지연(地緣)·향토산업) 육성을 위해 산학연 등의 지역혁신주체가 기술개발, 전문인력양성, 기업지원서비스, 네트워킹 등 다양한 산·학·연 협력요소를 연계추진하는 패키지형 사업
	지원대상	주관기관 : 지역별, 분야별네트워크 구축등 주요연계활동을 추진지원하는 기관 참여기관 : 주관기관과 공동으로 사업의 구축·운영에 참여하고 기관 고유의 기능중심으로 기술개발, 전문인력양성, 마케팅지원, 기업지원서비스를 전문적으로 수행하는 대학, 연구소, 기업 및 기업지원기관 =주관기관 및 3개이상 참여기관 참여 필수. 협약에 의한 컨소시엄 구성.
	포럼활동 지원사업	시군구별로 지역특화산업(향토·지연(地緣)산업 등)의 성공적인 발전을 위하여 개최하는 다양한 포럼활동을 지원하는 사업
	지원대상	시군구 혁신포럼

<농촌 산업화 관련 정책의 정의와 대상 비교(2/2)>

정책명	용어	정의
지역 특화 발전 특구	지역특화 발전 특구	지역의 인문·지리적 특성을 살려 창의적이고 다른 지역과 차별되는 특성화 발전을 도모할 수 있도록 지정한 일정한 지역
	규제특례	일률적 정부규제에서 탈피하여 지역여건에 맞도록 규제를 완화 혹은 각종 행정 권한을 특구 지자체 장에게 위임하는 것. 일반법 규제특례(47개법률 97개 규제특례), 토지이용(인허가의 의제), 권한이양(47개법률, 8개 행정사항).
	지원대상	- 시·군·구 등 기초자치단체 원칙. 광역기관 또는 타 기초자치단체간 공동추진도 가능 - 경제자유구역, 기업도시, 광광지구 등에도 지정가능하고, 1개 기초자치단체내 3개 이내 특구 지정 가능 - 동일 지역에 2개 이상 특구 지정 불가, 특구지역내 1개 이상의 규제특례 적용
	지원내용	- 규제특례 활용 - 정부의 직접적 세제, 재정지원 없음 (지자체가 관련사업을 자립적으로 조달)
농공단지	농공단지	- 농촌지역에 농공단지를 조성, 공장을 유치하여 농가소득 증대와 농촌지역 경제활성화 도모
	지원대상	- “농공단지 지정대상 농촌”으로 지정된 지역의 시·읍 및 시·읍과 연접한 면지역 - 일반 농어촌, 추가 지원 농어촌, 우선 지원 농어촌 / 전문단지, 지역특화 산업단지로 구분하여 지원 조건을 차등화 함
	지원내용	- 용지취득비, 단지시공비, 부대시설 - 입주기업 지원 등은 산자부가 별도 지원
녹색 농촌 체험마을	녹색농촌 마을	친환경농업, 자연경관등을 활용한 농촌체험관광 활성화를 통해 농업부가가치를 증진시키고, 농가 소득 향상 및 농촌지역의 공동체 형성, 복원
	지원대상	농촌관광 추진을 위해 마을협정을 체결한 단일 마을 또는 둘 이상의 마을 - 단일마을 : 전체20호 이상, 과반수 이상 협정 참여 - 둘이상의 마을 : 전체 30호 이상, 각 마을 과반수 이상 협정 참여 - 비농가도 참여가능하지만 참여가구의 50% 이상 농가
	지원내용	도시민 유치를 위해 필요한 마을 공동의 농촌체험기반 시설, 마을경관 조성, 생활편의 시설, 기타 SW 관련 사업(컨설팅, 설계비, 주민교육훈련, 팸플릿 제작 등)
농촌 전통 테마마을	농촌전통 테마마을	농촌마을을 고유한 전통문화자원을 발굴, 도농간 교류 촉진을 위한 지원으로 개발 활용함으로써 농업인 소득증대와 지역활력화, 농촌 공동체 문화 함양
	지원대상	2008년까지 160개소 시범조성 - 마을주민 협의서를 제출하고 시·군 농업기술센터에서 추천한 마을
	지원내용	- SW : 체험프로그램, 운영매뉴얼 개발, 마을주민 교육, 소득자원개발(캐릭터 등), 홍보마케팅 - HW : 체험학습시설, 생활편의시설, 마을환경정비, 경과 조성 등
어촌 체험마을	어촌체험마을	어업체험을 중심으로 어촌의 자연환경, 생활문화 등과 연계한 관광기반시설을 조성하여 어업인의 어업의 소득증대 및 어촌경제 활성화 도모
	지원대상	어촌계 (유사사업 중복을 피하되 사업간 연계 가능한 경우 추가 선정 가능)
	지원내용	- HW : 관광안내소, 진입로, 주차장, 샤워장, 화장실, 체험시설 등 - SW : 컨설팅, 실시설계비, 주민교육훈련, 팸플릿제작 등

* 참고 자료 : 농림부 농촌정책국, [2007년 향토산업육성 기본계획], 2006.7.
 행정자치부, [신활력사업추진지침], 2004.10.
 농림부, [2007년도신활력사업계획수립지침(안)], 2006.10.
 농림부, [농림사업시행지침 제5권 국가균형발전특별회계], 2006.11.
 산업자원부, 지역연고산업진흥사업 운영요령, 2007.4.
 재정경제부, 지역특화발전특구제도의 이해, 2006.10.
 해양수산부, [어촌체험마을을 조성사업](변경지침), 2007.5.

○ 농촌산업 진흥사업 관련 정책들의 특징을 살펴 보면 다음과 같음

- 첫째, 지역 혁신체계 구축이라는 SW 측면의 지원을 주된 목표로 하고 있으나, 혁신체계 구성과 운영을 위한 HW 부문까지 포함하는 **통합 지원 프로그램**. (정책의 패키지package화 추구)
- 둘째, **부처간 공동 추진 사업**으로 진행. 신활력사업은 국가균형발전위원회와 행정자치부, 농림부, 산업자원부, 문화관광부 등 9개 부처가 공동추진단 및 공동추진지침으로 추진. 농공단지사업도 농림부, 산업자원, 환경부, 건설교통부 4개 부처가 공동 추진 지침으로 역할을 분담하여 추진함.
- 셋째, 농림부 소관 사업의 경우 주로 농촌의 생산 및 자원을 활용하는 산업화를 추구하고 있으나, 타 부처 및 부처간 공동사업은 **향토산업,문화,해양,교육,관광 등 다양한 사업 아이템**을 지원함.

○ 타 부처 사업 가운데 농림 사업과 아이템이 중복될 가능성이 높은 주요사업을 정리하면 다음과 같음

- **지역연고산업진흥 (산업자원부)** : 지역 혁신 체계 (RIS) 구축을 사업의 직접적 목표로 하며, ① 기술개발 ② 인력양성 ③ 네트워크 등에 대해 지원. (연간 국비 10억원, 3개년 지원). 중앙 및 지방자치단체는 출연 및 매칭펀드 지원을 담당하며, 지방 대학, 테크노파크 등 연구/기술개발 기관이 주관. 농업부문은 남해마늘, 금산인삼·약초바이오, 진천수박, 나주 배, 화순한약, 순창 장류, 홍천나노한방 등이 선정되었음. (신규선정 04년 43개소, 05년 12개소, 06년 12개소, 07년 14개소 총81개소, 2단계 추가지원 13개소)
- **지역특화발전 특구 (재정경제부)** : 직접 사업비 지원은 없음. 관련 인허가 및 규제특례를 제공함으로써 기반 확충에 편의를 제공. 농업관련 특구는 순창장류, 고창복분자, 괴산고추, 영동포도 등 총 72개 특구(06.12.19. 10차 지정) 중 31개인 43%에 해당*.

- 기타 : 위 표에서 제시한 사업 이외에 행정자치부 사업 중 아름마을 가꾸기 사업 (04년 이후 지원 중단), 소도읍 육성사업, 살기 좋은 지역만들기 사업 등이 진행되고 있음.
- 특히, “살기 좋은 지역 만들기 사업”은 지역개발 정책을 범(凡) 정부적으로 통합·지원한다는 구상 하에 07년부터 시범사업으로 진행 되고 있음. 07년 2월 공모에 의해 국가지정 30개소, 도 지정 17개소 등 47개 시범대상 사업지역을 선정하였으며, 시·군 관내 2~3개 마을을 테마화 하여 3개년 간 국가지정 사업은 평균 20억원, 도 지정 사업은 평균 6억원씩 지원할 계획임.* 살기좋은 지역 만들기 사업은 기존 지역개발사업, 마을개발사업, 신활력사업 등과 비교하여 통합 지원, 패키지화를 강조함.

<살기좋은 지역 만들기 사업과 지역개발 사업 비교>

	전통적 지역개발사업	마을개발사업	신활력사업	살기좋은 지역만들기
사업 유형	- 오지개발/개발촉지구 - 도서/접경지 역개발 - 소도읍/ 중심면	- 농촌/산촌/어촌마을 개발사업 - 녹색농촌체험마을 정보화마을 등	- 70개 시·군 3개 등급으로 구분 지원	- 지자체 우수계획 선정·지원
주요 내용	- 대상지역 낙후도 (national minimum) 향상	- 대상지역의 최소한의 정주여건 마련	- 대상지역의 소득기반 강화가 주사업	- 마을 종합재창조 - 생활서비스 확충 - 지역공동체 복원
정부 지원 방식	- 근거법에 의한 개별사업 추진	- 대상 마을개발을 위한 개별사업으로 추진	- 등급에 따른 사업비지원으로 개별사업화	- 관련 중앙정부 사업의 패키지 지원 + 인센티브 사업비
주체	- 지자체	- 지자체	- 지자체	- 지자체+주민

* 자료 : 행정자치부, [2007년 살기좋은 지역만들기 업무추진지침 설명회], 자료집, 2007.3.

* 농림부, [농촌산업 활성화 사업 관련 자료], 농림정책리모델링 T/F, 2007.3.

* 행정자치부, [살기 좋은 지역만들기 대상지역 최종 확정·발표], 보도자료, 2007.2.2.

라. 시사점

- **농촌 산업화, 지역 개발에 대한 비전, 추진 체계 재확립** : 정부 각 부처로 분산되어 있는 농촌·지역 개발 비전과 사업 추진 체계에 대한 종합적인 검토가 필요. (각종 특별법 제정 및 신규 사업 개발로 인한 영역 구분의 어려움 등 해소)
- **범 정부적인 사업체계화와 조정이 필요** : 행정자치부의 신활력 사업 및 오지종합개발사업을 농림부로 이관하는 등 사업 조정이 이루어졌으나 여전히 사업간 조정 및 연계 강화가 필요.
- **지방자치단체의 농촌 산업화 관련 정책 수용 체계 정비** : 중앙에서 다양한 사업을 제시하더라도 지역에서 각종 사업에 대한 종합적 접근과 안정적 수용 시스템을 갖추고 있다면 효율적인 사업 추진이 가능함. 지자체 차원의 사업 추진 시스템 정비 필요.
- **농촌 산업화 관련 정책 체계화에 대해 농림부의 주도적 접근 필요** : 먼저 농림부 소관 사업에 대해 체계화를 우선 추진하고 중장기적으로는 범정부적 농촌 산업화 정책 체계화에 주도적 역할을 담당할 필요가 있음.

2. 농촌산업 진흥사업의 정의

가. 정의

○ 농림부 소관의 농촌 산업화 관련 사업을 [농촌산업 진흥 사업]으로 정의함으로써 정책 체계화의 기초를 마련하고자 함

- 앞에서 논의한 농촌 산업화와 관련한 용어 혹은 정책의 범위는 현재 전혀 설정되어 있지 않음.
- 정책 체계화의 필요성, 그리고 중장기적인 농촌 지역 발전을 위한 정책 개념의 도입을 위해 별도로 [농촌산업 진흥 사업]을 정의하여 이후 논의 전개를 위한 기초를 제시함.

○ 농촌산업 진흥 사업의 정의

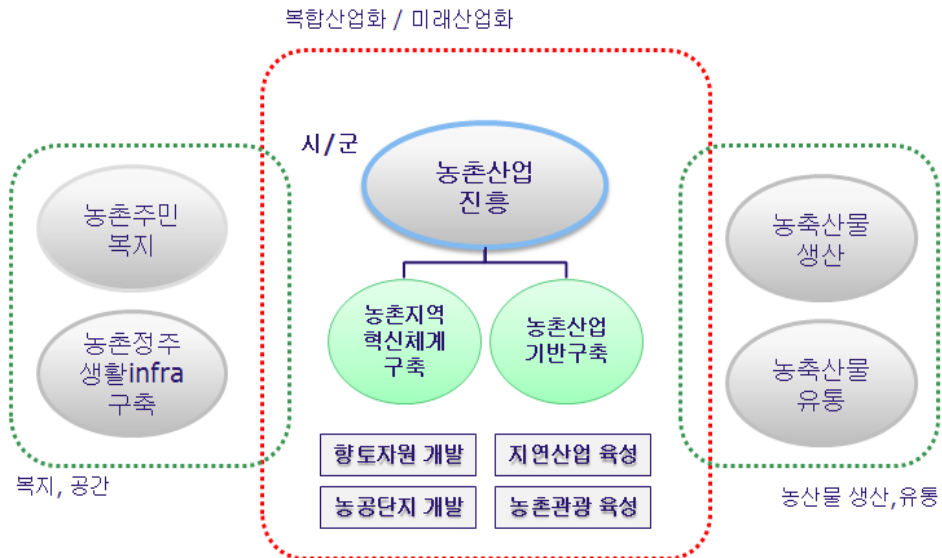
【정의】 농촌산업 진흥 사업

농촌산업 진흥사업이란 “농촌의 산업화를 위한 자원 확보와 기반 확충을 통하여, 농촌 지역의 복합 산업화(1차+2차+3차+@)와 미래 산업화를 지원하는 사업”이다.

- 농촌산업진흥의 정의는 다음과 같은 의미를 가지는 것임.
- ① **농촌 부존자원의 확보** : 기존 농촌/지역에 존재하고 있으나 효과적으로 활용되지 못하는 자원을 발굴·활성화함으로써 산업화 아이템으로 확장
- ② **농촌 산업화를 위한 기반 확충** : 발굴된 자원, 혹은 시장 경쟁력 있는 지역 특화 자원을 산업화하기 위한 HW / SW 기반 구축을 지원

- ③ **복합 산업화와 미래 산업화** : 농촌 산업 발전의 방향을 산업 및 지식과 융합된 새로운 가치와 새로운 영역으로 도전
- 이러한 농촌산업 진흥사업의 범위를 도식화하면 다음과 같음.

<농촌산업진흥사업의 범위>



- 농촌산업 진흥사업의 지원 대상은 ① 농촌지역의 혁신체계 구축 ② 농촌산업 기반 구축 2가지 영역으로 구분될 수 있으며, 육성의 범위는 향토자원개발, 지연산업 육성, 농공단지 개발, 농촌관광 산업 활성화임.
- 농촌산업 진흥사업은 “농촌”이 보유하고 있는 자원의 산업화로 개념화하고 있음. 산업으로서는 농산업과 전통산업, 지연산업, 관광산업 등을 포괄하며, 자원의 측면에서는 농업생산자원을 포함할 뿐 아니라 문화, 해양, 인력, 전통기술 등을 포함하는 넓은 범위로 설정됨.

나. 현행 농촌산업 진흥사업의 범위

- 07년 현재 농림부가 직접 추진하고 있는 [농촌산업 진흥사업]은
신활력사업 등 7개 사업임

<농촌산업진흥 관련 정책 07년 예산 개요>

사업명		재원	07년 예산 (국고:억원)	비고	
지역농업클러스터 육성사업		균특(혁신)	229	구조정책과	
신활력사업		균특(개발)	1,882	9개부처공동추진 (공동추진단, 공동추진지침) 농촌사회과	
지역 특화 사업	지역 특화 품목 육성	특화품목 생산기반조성	균특(개발)	900	농촌사회과
		브랜드홍보	균특(개발)	49	
		푸른들가꾸기	균특(개발)	79	
	소계(A)			1,028	
	향토산업육성(B)		균특(개발)	43	
	합계(A+B)			1,071	
	농공단지 조성		균특(개발)	317	
녹색농촌 체험마을		균특(개발)	84	농촌진흥과	
농업농촌 테마공원		균특(개발)	16	농촌진흥과	
농촌전통 테마마을		균특(개발)	32	농촌진흥청	
합계			3,631		

- 7개 사업은 모두 균특 사업으로 편성되어 있으며, 07년 국고 투자
예산액은 총3,631억원에 달하고 있음.

- 이들 7개 사업이외에 지역개발 및 마을만들기 사업으로서 [농촌 산업 진흥]의 범위로 포함시킬 수 있는 사업들이 존재. 그러나 생활환경 개선 등 HW 중심으로 진행되는 사업, 개별 농가 혹은 사업자에 대한 융자 지원 사업 등은 대상 범위에서 제외함.
- **농촌마을 종합개발사업, 오지종합개발사업(농림부), 산촌생태마을(산림청)** : 수개 마을을 묶어 생활환경 개선과 소득 향상을 위한 각종 인프라 지원, 중장기 마을 개발 기획, 홍보·마케팅, 주민교육 등 SW 사업 지원 등을 포괄적으로 지원. 그러나 주된 사업내용이 기초생활시설, 문화복지 시설, 소득기반 시설 등 HW 지원으로 편성되어 있음. 농촌 산업 진흥이 아닌 지역개발 사업으로 판단함.
- **농어촌관광휴양단지, 관광농원, 농어촌민박** : 지구 혹은 사업자 지정 사업으로서 건전한 사업자 육성을 위한 관리 사업으로 진행 중. 시설 운영과 관련된 융자 지원을 시행함.(별도의 지원 사업은 없으며 종합자금 융자 지원.) 농촌 지역의 산업화로서 농촌 관광 사업을 직접 육성하는 정책 프로그램과 거리가 있기 때문에 [농촌 산업 진흥] 사업의 범위에서 제외함.
- 각각의 정책을 세부적으로 보면 (다음의 표 참조), 현행의 농촌 산업 진흥 관련 사업은 농촌 지역의 산업화를 위한 도구를 제공하는 데에 주력하고 있다는 사실을 확인할 수 있음
- 또한, 농촌 지역 산업화 기반의 미흡함을 반영하여 국비50%, 지방비 50% 등 높은 보조율로 사업을 운영하며, 여기에 지방비와 자부담을 추가할 수 있도록 함.

<농촌산업 진흥사업 정책별 사업 현황>

사업명	목적	지원내용	사업기간 및 육성목표	연간 개소당 총사업비 (07년)	지원조건
지역농업 클러스터 시범사업	농산업 클러스터화	- 혁신체계 구축 및 네트워킹 - 생산기반 지원 - 산업화, 마케팅	- 05~13년 - 100개소	20억원	국비50% 지방비50% (자부담별도) 3년
신활력사업	신활력 지역혁신 및 산업간 융합	- 지역자율 선택 - 농식품, 문화관광, 향토자원, 지역마케팅	- 05~07년 - 70개 시·군	40억원	국비100% (자부담, 지방비 별도투자) 3년(최대 9년까지 지원)
지역특화사업 (특화품목육성)	지역별특화품목 육성	- 특화품목 발굴 - 특화품목 브랜드화 및 생산통가공 지원	- 97~13년	5.1억원	국비50% 지방비50% (지방비에 자부담 부과 가능) 단위 사업2천만원 이상
지역특화사업 (향토산업육성)	향토자원의 산업화	- 제품개발, 컨설팅, 브랜드개발, 권리화	- 06~13년	7억원	국비 50% 지방비 50% 1~3년 국고5억 이내
농공단지조성	농촌지역 경제활성화를 위한 산업 유치	- 단지 조성비 지원	- 92~13년 - 400개소	39억원 (05년까지 총투자액 12,249억원, 314개소 완료)	평당정액보조 국비보조 15~70천원/평 국비융자 10~20천원/평 지방보조 5~10천원/평
녹색농촌 체험마을	농어촌체험 휴양기반, 농촌소득 증대	- 체험기반시설, 생활기반정비 - SW관련사업	- 02~13년 - 850개소	2억원	국비50% 지방비50% 1~2년
농업·농촌 테마공원조성	농촌특유의 테마공원조성	- 휴양·레저시설 설치, 농특산물판매, 숙박 등 소득창출시설 설치	- 07~ - 24개소	50억원 (3개년)	국비50% 지방비50%
농촌전통 테마마을	농촌마을고유의 전통문화자원개발, 농업인소득, 공동체문화향상	- 체험, 학습시설, 생활편의시설, 경관정비 - SW관련, 운영매뉴얼, 교육	- 02~08 - 160개소	1억원	국비50% 지방비50% 2년

3. 농촌산업 진흥사업의 특징과 현안

가. 개요

- 농촌산업 진흥사업은 현행 정책을 범주화한 것으로 아직 체계화되지 않은 개념과 영역, 추진 방식을 가지고 있음
- 현재 농촌 산업화 지원 정책은 지역자원의 활용, 지역 자율성과 활력을 위한 역량 구축에 모아지고 있음.
- 기본적인 전략은 농촌이 보유하고 있는 자원을 기반으로 하여 지역의 차별화·특성화를 추구하고 핵심 아이템 중심의 산업화를 추구함.
- 향토 산업, 지연산업 등의 개념이 뿌리내리고, 농촌·지역이 보유하고 있는 자원에 대한 조사와 지역특화품목에 대해 지역 스스로 활성화의 계획을 수립하는 단계에 도달.
- 농촌산업 진흥사업은 이러한 농촌 지역의 인식을 끌어올리고 시스템화함으로써 “지역 자원을 활용한 산업화의 꽃”을 피워낼 수 있도록 지원하는 역할을 담당해야 함.
- 농촌산업 진흥사업의 주요 이슈는 “농촌 산업화”의 방향 설정 문제와 “지역자율의 발전” 측면에서 나타남.
- 앞에서 농촌의 복합적 개념, 그리고 **농촌 산업화를 바라보는 관점의 차이**가 존재한다는 사실을 밝혔음. 이러한 인식의 혼란은 정책에도 그대로 반영되고 있음. 농림부는 “농촌 산업화”를 정책 목표로 제시하고 있으나, 이에 속하는 개별 정책의 사업 방향과 목표가 체계화 되지 않을 경우 정책간 연계성이 떨어질 가능성이 있음.

- 지역 자율성의 문제는 현재 농촌산업 진흥사업의 추진 방식과 관련하여 다양한 이슈를 불러일으키고 있음.
 - 근원적으로는 일반 정책에서 적용되고 있는 지역자율, 분권의 원리를 농촌 지역 개발·산업화에 적용 가능한가, 적용 가능하다면 어떠한 방식이 적당한가에 대한 의문이 있음. (완전한 지역자율을 주장하는 한편으로는 적극적 국가 개입과 지원을 주장하는 견해가 존재.)
 - 또한 지역의 특성화된 발전을 위한 역량 확보 (특히 전문 인력의 확보 문제 등), 지역내 복잡한 정치·사회적 구도로 인한 정책 프로그램의 왜곡을 해소할 수 있는 방안 등이 문제임.
- 본 절에서는 농촌산업 진흥사업에 해당하는 7개 정책을 대상으로 하여 주요한 쟁점과 해결 방안을 분석함.
- 정책 목표, 추진 방식, 문제점 등을 정책 개별로 분석하기 보다는 주요 이슈별로 정리함으로써 전체적인 정책 체계화의 방향을 모색하도록 함.

나. 주요 쟁점과 해결의 방향

1) 농촌 산업화의 방향과 추진 모델의 다양성

- 농촌산업 진흥사업은 농촌의 자생적(自生的), 내발적(內發的) 발전 및 농촌 자원에 근거한 산업화를 추구하면서도 개별 정책별로 사업모델과 추진 방식에서 차이를 가지고 있음
- 대규모 공단, 기업 유치보다는 지역내 사업 주체의 발전과 활성화, 신사업부문의 확대, 주체간 협력 네트워크 강화 등의 방법을 주로 채택하고 있음.

- 다만, 농공단지의 경우 교통·물류 여건의 개선과 함께 농촌 지역 공장부지 확대 필요성이 증가되면서 외부 기업의 수요가 늘고 있는 것으로 분석되고 있음.

○ 첫째, 정책별로 다양한 영역에서 다양한 유형을 제시하고 있음

- 지역농업 클러스터사업과 신활력사업의 경우 사전적으로 유형, 영역을 제시하지 않았고 선정된 사업 계획을 분류한 사후적인 구분이며, 향토산업 육성의 경우에는 “향토산업”의 개념정의와 유형을 사전에 제시함.

<사업 유형 제시 현황>

	지역농업 클러스터 시범사업	신활력사업	지역특화 (향토산업)
유 형 제 시	<주도주체> - 대학연구소 - 생산자단체 - 관련기업 - 지자체 <특성화정도구분> - 생산·유통 - 가공 - 테마	- 향토자원개발 - 지역문화관광 - 지역이미지마케팅 - 생명건강산업 - 해양수산자원개발 - 교육·인재육성	<발전주도산업> - 1차산업 주도형 - 2차산업 주도형 - 3차산업 주도형 <향토자원> - 전통지식복원활용형 - 부존자원활용형 - 전통산업발전형

○ 둘째, 사업 추진 방식이 “기초 만들기”와 “지역 만들기”로 구분됨

- 농촌산업화, 지역활성화의 방법으로서 지역 내에서 ① 기초 만들기 : 기초 단위 (=마을, 농가조직 등)를 강화하여 상향시키는 방식과 ② 지역 만들기 : 지역 전체(=시·군 단위)를 대상으로 역할분담과 체계화를 추구하는 방식이 모두 채택되어 있음.

- 지역농업 클러스터와 신활력사업은 대표적인 “지역 만들기” 방식을 채택하고 있으며, 농촌관광 관련 사업은 “기초 만들기” 방식을 채택하고 있음. 향토 산업 육성의 경우에는 사업 체계는 “지역 만들기” 방식을 추구하고 있으나, 현실적으로 지원 대상자가 농업인, 생산자 단체, 향토기업 등으로서 “기초 만들기” 방식을 채택함.

○ 셋째, HW와 SW를 포함하는 통합지원을 강화함

- 모든 농촌산업 진흥사업이 HW 지원과 함께 조직 육성, 교육, 브랜드개발, 홍보 등 SW 지원을 포함하고 있음.
(농공단지의 경우 농림부는 조성업무를 담당하기 때문에 HW에 치우쳐있으나, 산업자원부 및 중소기업청 등의 입주기업 금융·경영 지원 프로그램을 포함하면 HW, SW 부문이 통합지원 되는 것으로 파악 가능함.)
- HW 지원만으로는 사업 주체들의 성장·성공을 이끌어 가기 어렵다는 판단이며, HW와 함께 실제 운영관련 지원을 복합적으로 프로그램화함으로써 성공 가능성을 높이고 있음.

○ 사업 유형, 추진 모델의 다양성을 인정하고 있는 점은 지역의 선택을 보장할 뿐 아니라 지역 특성에 따라 추진 방식도 선택 가능하기 때문에 차별화된 농촌 지역 발전 모델 창출이 가능

- 그러나, 지역의 역량 확보, 사업 추진 리더의 인식 향상, 지역내 거버넌스(governance) 구조 및 의사결정 체계화 등 선결 조건이 필요.
- 지역농업클러스터, 신활력사업 등 지역농업 혁신체계 구축 사업과 개별 산업 영역별 사업으로 체계화가 이루어질 경우 정책 효과의 제고(提高)가 가능한 것임.

2) 지역 자율성의 범위에 대한 논란

○ 농촌산업 진흥사업은 지역의 자율성에 기초하여 추진되고 있음

- 농림부는 기본적인 정책 프로그램을 기획·총괄 관리하고, 지역이 사업 계획과 실행을 담당.
- 공모 방식에 의한 선정과 연차별 성과평가 시스템이 정착되어 있기 때문에 지역간 경쟁을 통해 사업 내용과 추진 모델의 우수성이 검증되고 있음.

○ 그러나, 사업 집행 단계에서는 지역 자율성의 부여가 오히려 문제를 일으키는 경우가 발생하는 등 역효과가 나타나거나, 광역자치단체와 기초자치단체간 갈등이 나타나는 경우도 발생

- 지역특화사업(지역특화품목육성)은 지역에 맞는 전략 품목을 육성·개발하고자 하는 목표를 갖고 추진되고 있으나, 지방자치단체 단위로 의사결정이 이루어지면서 소규모, 분산 지원, 선심성 지원이 문제로 대두되었음.
- 균특 회계 운용 방식의 특성에 따라 자율편성사업으로 분류된 사업 (지역특화사업, 농공단지 조성사업, 녹색농촌체험마을, 농촌테마공원조성사업, 농촌전통테마마을)은 시·도에서 총액한도 배분 권한(실링ceiling)을 보유하고 있으며 총액한도의 일정 부분을 시·군에 다시 배분해 주고 있음. 예산 운용과 관련된 의사결정 권한을 두고 시·도 및 시·군 간의 갈등이 존재함.*

○ 사업 계획과 예산 조정 과정, 그리고 사업 평가를 통해 중앙 정부의 개입이 이루어지고 있는 상황에서 지역 자율성이 충분히 발휘되기 어려운 경우도 존재함.

* 박경, “차기 정부의 농정분권화 방향과 정책 과제”, [다시 그리는 우리 농촌의 미래상], 제4회 전국지역리더대회 자료집, (재)지역재단, 2007.7.6.

- 지자체의 기획과 중앙의 정책 프로그램에서의 요구에 괴리가 있는 경우 사업 추진에서 문제가 발생.
- 또한 지자체가 충분한 재원을 가지고 중앙 사업을 활용해 나가는 것이 아니라 중앙 사업에 의존하여 사업을 전개해 나가는 경우, 사업간 연계가 부족하여 체계적인 활용과 완결성이 부족한 사업으로 진행되는 경우도 나타남.

○ 중앙 정부가 주도하는 지역 개발이 아닌 지역의 자율적, 내생적 발전을 추진하기 위한 역할 모델의 재정립이 필요

- “중앙 주도냐, 지역 자율이냐”의 논란 이전에 농촌 산업 진흥 사업의 특성을 반영하는 중앙·지역 간의 협력 모델이 필요한 것으로 판단함.
- 농림사업의 특성상 중앙의 주도성이 강한 것이 현실이며, 지역 자율성을 단계적으로 향상시키기 위한 노력과 역할 분담이 이루어져야 함. 규제가 아닌 실무지원 중심의 역할 재편, 중앙과 광역 자치단체간 기능 분담과 기초 의사결정권한의 이관 등 단계적 조치가 필요함.

3) 민(民)·관(官) 역할 모델

○ 산업화 주체들의 분포나 역량이 미흡한 경우가 많아서 적극적인 산업·주체 육성을 위해 행정이 주도적으로 사업을 추진

- 지역농업클러스터, 신활력사업 등 민·관 협력을 중시하는 혁신 체계사업은 행정과 민간(생산자단체, 대학·연구기관 등)을 아우를 수 있는 사업 추진 체계를 구축하고 있음.

- 그러나 민·관 협력의 토대가 부족한 상황에서 지역혁신체계가 행정주도로 구성되어 운영될 경우, 행정 집행을 위한 형식적 장치로 작동될 우려가 있음. (부록3. 신활력사업 전문가 서면자문 자료 참조.)
 - 농촌 관광사업의 경우에도 마을의 주도적 노력이 성공의 밑바탕이 되고 있으나, 사업 기획, 홍보·마케팅, 주민간 의견 조정 등 사업 실행과 관련해서 지자체에 상당한 부분을 의존하고 있음.
 - 농촌 지역 주체의 역량 문제, 지방자치제에 따른 농촌 지역 정치 구조 등 복합적인 문제를 해결하기 위해서는 행정의 주도성, 조정 역할이 중요한 상황으로 이해됨.
- 농촌 지역 산업화를 위해서는 주체, 사업체가 단순한 정책적 지원의 대상이 되는 것이 아니라, 경영체로서 역량을 축적하고 지역 만들기의 주체로서 참여하는 것이 바람직함
- 지역 자원의 제약, 주체의 미흡함 등 농촌의 제반 여건을 고려할 때 농촌 산업화는 집중화와 특성화가 중요한 전략임.
 - 행정의 주도적 노력과 함께 민간 사업 주체의 적극적인 참여가 이루어져야 효과적인 사업 구상과 운영이 가능할 것으로 판단됨.
 - 특히 지역농업클러스터와 신활력사업의 경우 민간 참여의 영역이 관내 사업 주체뿐 아니라 외부 전문가까지 포함되기 때문에 민·관 공동의 의사결정 및 상호 협의 체계를 실질화할 필요가 있음.
 - 이를 위해서는 중층적인 위원회 시스템을 만들어 내는 것이 중요한 과제이며, 의사결정의 결과를 [(가칭)농촌산업 진흥 계획] 등으로 체계화·제도화를 추진하도록 해야 함.

4) 정책 체계화의 문제

- 농촌산업 진흥 관련 정책에 대해서는 중복지원, 체계화되지 않은 분산 지원의 문제가 주요 현안으로 등장하고 있음
 - 국가균형발전사업 도입 이후 지역 혁신체계, 통합 지원이 강화되면서 중복지원의 해소와 정책 체계화의 문제가 심화되었음.
- 첫째, 동일 아이템 혹은 동일 사업주체에 대해 중복 지원이 이루어짐으로써 예산 투입의 형평성·효율성 및 운영·관리의 문제가 제기되고 있음
 - 시·군 단위로는 신활력사업과 지역농업클러스터 사업을 동일한 사업 아이템을 채택하여 추진하고 있는 임실(낙농치즈), 보성(녹차), 하동(녹차) 등이 대표적인 사례임.
 - 마을 사업으로는 지역개발 관련사업, 농촌관광 사업 등이 중복 지원됨으로써 수개 마을 단위에 대해 대규모 자금투입이 이루어지는 사안에 대해 의문이 제기됨.
- 둘째, 동일한 지역에 부서별, 정책별로 분산 지원함으로써 지역 특성화를 위한 핵심 아이템 개발을 저해하고, 지역 자원을 분산 시킴으로써 정책사업의 효과성을 저하 시키는 문제가 나타남
 - 지역농업클러스터, 신활력, 향토산업육성 사업을 동시에 추진하는 지자체의 경우 사업구분의 편리성, 지역내 품목간 균형 등을 추구하면서 사업아이템이 분산되는 현상이 나타남.
 - 3개 사업을 동시에 추진하는 12개 시군의 사업 아이템을 살펴보면, 주품목으로 집중된 경우는 소수이고 대부분은 품목을 분산하여 사업을 진행하고 있음.

- 이러한 현상은 지역 자원의 발굴, 산업화 가능 품목의 확대 등 바람직한 측면도 있으나, 농촌지역 산업화의 아이템이 집중되지 못하여 지역의 역량과 자원이 분산되는 문제도 나타나고 있음.

<복수의 지역개발 사업이 시행된 마을 사례>

마을 위치	주요 지원사업 내역	비고
강원도 인제군 북면 용대리	<ul style="list-style-type: none"> - 새농어촌건설운동(2001) - 정보화시범마을(2002) - 팜스테이마을(2003,2004) - 녹색농촌체험마을(2004) - 농촌마을종합개발사업(2004) 	6개 사업
강원도 삼척시 도계읍 신리	<ul style="list-style-type: none"> - 새농어촌건설운동(2002) - 정보화시범마을(2002) - 녹색농촌체험마을(2004) - 자연생태마을(2004) - 팜스테이마을(2004) 	5개 사업
충북 단양군 가곡면 어의곡 2리 (한드미마을)	<ul style="list-style-type: none"> - 산촌종합개발사업(97~2000) - 녹색농촌체험마을(2003) - 정보화시범마을(2004) - 팜스테이마을(2004) - 농촌마을종합개발사업(04~05) 	5개 사업

주1>팜스테이마을 사업은 농협중앙회 지원사업으로 별도 사업비 투자는 없음. 농촌마을종합 개발사업, 산촌종합개발사업, 정보화시범마을 등은 인접마을을 포괄하여 시행되므로 해당 마을에만 단독으로 시행되는 것은 아님.

주2>정주권개발이나 오지개발 등과 같이 면 내의 마을 전역에 각종 기반시설사업이 분산투자 되는 사업은 제외함.

* 자료 : 이동필외, [농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구],2006.9., 한국농촌경제연구원

<지역특성화 아이템 분산 사례 (3개사업 동시추진 지역)>

지역	지역농업클러스터	신활력사업	향토산업육성
인제군	하이록한우(공동)	모험레포츠클러스터	내린천두부클러스터
정선군	백두대간농업(공동)	생약초특화지역조성	생약초옥수수를 이용한 토속주 개발
평창군	백두대간농업(공동)	HAPPY700브랜드강화	평창봉평메밀명품화
장수군	장수Mt.Apple Power 클러스터	장수한우 브랜드파워 클러스터 구축사업	장수오미자육성사업
전남 고흥군	친환경쌀클러스터(공동)	고흥 유자 등 친환경산업육성사업	유자부산물(유지씨, 피지)를 이용한 상품개발
보성군	녹차클러스터, 친환경쌀클러스터(공동)	녹차중심의 복합6차 관광산업육성사업	보성대마를 이용한 산업화 육성
거창군	친환경쌀클러스터(공동)	거창국제화교육 및 화강석 특화육성사업	거창산이슬 오미자 가공산업 육성
남해군	친환경쌀클러스터(공동)	화전한우 혈통 번식우단지조성, 감자종서보급기지 육성 등	남해마늘 가공식품 개발
산청군	친환경쌀클러스터(공동), 양돈산업클러스터(공동)	친환경한방약초산업 육성사업	지리산 곳감 명품화 사업
하동군	녹차클러스터, 친환경쌀클러스터(공동)	세계적명차육성사업	대나무를 이용한 기능성 가공식품개발
합천군	양돈산업클러스터(공동)	황도한우 클러스터 구축 및 종합교육회관 운영	합천딸기 주원료 즈스 개발
함양군	양돈산업클러스터(공동)	물레방아골 청정휴양 관광산업 육성	함양죽염 웰빙산업육성(07), 산머루를 이용한 가공식품개발(08)

* 자료 : 농림부, [농촌산업 활성화 사업 관련 자료], 농림정책리모델링 T/F, 2007.3. 내용을 참고하여 발췌함.

○ 정책의 체계화를 통해 중복 지원, 분산 지원의 문제를 해결해 나가야 함

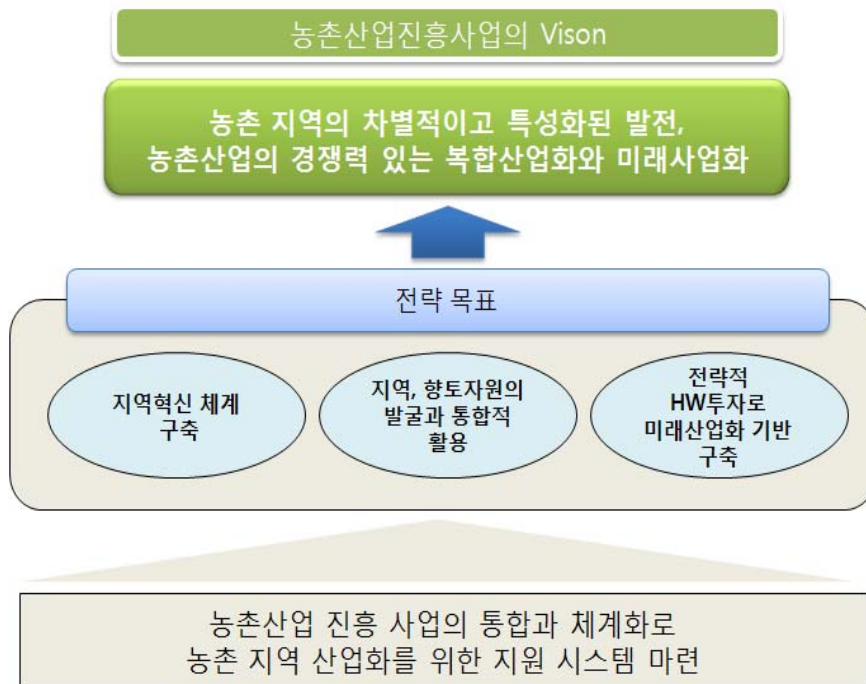
- 지역개발과 농촌산업 진흥 사업은 사업 아이템에 대해 선택과 집중을 하면 중복 지원 문제가 되고 형평성과 다양성을 고려할 경우 분산 지원 문제가 되는 진퇴양난(進退兩難)의 상황임. 이러한 문제는 정책 체계화의 미흡함에서 발생하는 것으로 이해됨.
- 정책 체계화를 위해서는 ① 정책 목표, 지원 영역, 범위의 명확화 ② 정책간 연계의 강화 ③ 그룹화가 가능한 사업의 통합 등이 추진되어야 함.

4. 농촌산업진흥 정책 체계화 방안

가. 기본 구상

- 농촌산업진흥사업의 비전 슬로건은 “지역농업의 차별적이고 특성화된 발전, 농촌산업의 경쟁력 있는 복합 산업화”로 설정.
- 농촌 지역의 발전과 활력화를 위한 산업적 발전을 추구하되 농촌 지역 고유의 자원과 추진 방식을 도입함.

<농촌산업 진흥사업의 비전>



- 농림사업으로 농촌산업 진흥 사업은 농촌이 보유하고 있는 고유의 자원을 충분히 활용하는 방식을 우선 지원하고, 이러한 자원을 발굴하고, 산업화하기 위한 기반을 제공하는 것으로 함.

○ 전략목표는 농촌 산업 진흥을 추진하기 위해 전략적으로 추진해야 할 사업 영역으로서 제시하였음.

- 전략목표 : ① 시·군을 범위로 하는 지역 혁신체계 구축 (기초 협력 시스템, 장기적 확장에 대비), ② 지역 향토자원의 발굴과 통합적 활용, ③ 전략적 HW투자로 미래 산업화 기반 구축
- 이들 3개 전략 목표는 중장기적인 관점에서 농촌 지역의 발전을 위한 기초가 된다는 점에서 시급하게 추진되어야 할 과제임.
- 현실의 농촌은 산업화의 기반이 매우 취약한 상황임. 전략적으로는 지역혁신 체계 구축 등 주체 협력 체계의 구축과 주체의 성장, 자원 활용 기반을 동시에 추구해야 함.
- 농촌 산업 진흥 사업은 취약한 지역의 여건을 개선하고 사업을 추진할 수 있는 사업체들이 성장할 수 있는 기반의 확충에 집중해야 하고, 이러한 기반 하에 다음 단계의 농촌 산업화로 진행될 수 있는 중장기적인 정책 지원 프로그램이 필요함. (지역 농업클러스터, 지역연고산업진흥 등 본격적인 산업화 지원 프로그램과의 연계 등)

○ 이러한 농촌 산업 진흥의 비전을 추구하기 위해서는 우선 현재의 관련 사업들을 체계화하는 것이 필요

- 농촌 산업 진흥을 위해 신규 사업을 발굴하고 추진하는 것은 중복과 분산을 더욱 강화함으로써 혼란을 가중 시킬 우려가 큼.
- 또한 현재 진행되고 있는 급격한 정책 환경의 변화를 고려할 때 신중한 대응이 필요하기 때문임.

- 한미FTA 타결 등 급변하는 환경 속에서 농촌산업 진흥사업은 국가균형발전 사업의 지속적 추진과 농림부 역할·조직 재구축 등 거대 담론(談論)에 의해서 크게 영향을 받을 것으로 예상됨.
- 중기(中期) 대응(3년 이내)으로서 현재 추진되고 있는 다양한 정책들을 체계화함으로써 정책의 효율성·효과성을 높이고, 장기적으로 정책 여건의 변화를 고려하여 새로운 사업 틀을 만들어 내는 것이 바람직한 것으로 판단함.

나. 체계화 실행 방안

- 농촌산업 진흥사업의 체계화는 복잡하고 다양한 정책 변수를 고려해야 하는 것이기 때문에 3단계의 중간 단계를 설정하였음
 - 다음 표에서 현재 상황(As-Is)과 목표 상황(To-Be)로 진행하기 위한 3단계 과정을 제시하였음. 각 단계에는 단·중·장기로 시차가 존재함.
 - 1단계는 메뉴 통합 및 사업 정비 등 상당부분 이미 정비의 방향이 수립되어 있는 단기적 개선 과제임.
 - 2단계는 농촌산업화의 정책 개념을 체계화하고, 이에 따라 관련 정책의 본격적인 통합을 추진하는 중기적인 개선 과제임.
 - 3단계는 농림부 조직 및 사업간 영역 조정 등을 전제로 하는 장기적인 방향을 표시한 것임.

<농촌산업 진흥사업 체계화 추진 단계 설정 제안>

단계 구분		주요 과제	세부 과제	비고
현재 As-Is		개별사업 정비	- 현행 농촌산업 진흥 관련 사업 정비 및 검토	
체 계 화 추 진	1단계	영역별 정책 프로그램화	- 4개 영역으로 그룹핑 하고 1단계 통합 ▷지역농업 혁신체계 구축 사업 : 신활력, 지역농업클러스터 ▷농촌·향토 자원 개발 및 산업화 기반 지원 사업 : 향토산업육성 ▷농공단지 조성사업 ▷농촌관광 활성화 사업 - 비통합 사업의 연계 강화	- 지역특화사업을 향토산업육성으로 단일화
	2단계	농촌산업 진흥 사업 통합	- 농촌산업화 개념의 확립과 정책 추진 통합 ▷지역농업 클러스터 ▷농촌산업 진흥 (신활력, 향토산업육성, 농촌관광) ▷농공단지 조성	- 신활력사업과 향토산업육성 통합 : 농촌관광을 포함한 종합적 HW/SW지원사업화
	3단계	법정부 차원의 농촌산업화 정책 마련	- 2단계 3개 사업을 포함하여 타 부처사업, 공동 추진사업에 대한 전면적 검토와 사업 주관부처·부서 조정 - 농촌지역 개발에 대한 농림부의 주도성 강화	* 농림부의 기능 재편 및 행정 개편 전제 : 지역 개발, 농촌정책 차별화, 행정 구역 및 지방자치제 혁신
최종목표 To-Be		지속발전과 도약을 위한 혁신	- 농촌지역의 지속적 발전과 안정화의 비전 달성	- 지역 자율성과, 특성화된 발전으로 글로벌 경쟁력 확보

○ 1단계 과제는 농림부의 당초 계획대로 지역특화사업 중 푸른들
가꾸기 메뉴를 조기에 폐지하고 지역특화 품목 육성사업을 향토
산업육성으로 단일화하는 것임

- 지역 자율성을 보장하되 사업주체별, 아이템별 분산 지원을 지양
하고 “시·군”을 단위로 하는 향토자원의 개발과 산업화 기반에
대한 통합지원으로 개편함.
- 지역농업클러스터, 신활력사업 등 지역 혁신체계 구축 관련 사업과
신사업 도입을 위한 연구개발, 파일럿 사업 추진과 연계하여 추진.
- 농공단지 조성사업과 농촌관광 활성화 사업은 개별 사업으로의
특성이 존재하기 때문에 1단계에서는 현행대로 존치함.

○ 2단계 과제는 신활력사업과 향토산업 육성사업을 통합하여 농촌
산업진흥사업으로 단일화

- 통합에 따른 기존 사업 목표 및 추진 체계의 혼란을 방지하기
위해서 ① 신활력 지역 사업과 ② 공모사업으로 구분하여 추진
하는 방안도 제시될 수 있으나, 정책 여건의 성숙을 전제로 하여
정책 프로그램의 실질적 통합을 추진. 시·군 단위의 주체간 협력
네트워킹 강화와 사업 주체 육성, HW 및 SW를 통합하여 지원
하는 종합 지원 사업으로 실행.
- **지역농업클러스터 사업과 농촌산업 진흥사업** : 두 정책은 혁신
체계 구축과 농촌 지역의 자원을 활용하는 측면에서 유사함.
그러나, 농식품산업 활성화와 농산업의 고도화를 추구하는 지역
농업 클러스터와 넓은 의미의 농촌 자원의 개발과 활용을 추구
하는 농촌산업 진흥사업은 목표와 추진체계의 차별화가 필요함.
두 사업을 각기 독립 사업으로 유지하도록 함.

- **농촌관광 및 체험사업 활성화 부문의 통합** : 기존 농촌전통테마 마을 육성사업은 08년까지 지원하는 것으로 계획되어 있음. 마을 개발 방식인 녹색농촌체험마을 사업의 지속 지원 여부와 함께 검토되어야 하는 부분임. 본 연구에서 제안하는 농촌관광 사업 분야 통합의 기본 구상은 농촌산업 진흥사업을 통해 마을 단위를 넘어서는 시·군 단위의 본격적인 농촌관광 산업화 및 관련 마케팅 활동을 추진하는 것을 목표로 설정하였음.
 - **농공단지사업** : 농공단지사업은 농림부와 산자부 등의 공동 추진 사업이고 “단지 조성”사업으로서 타 사업과의 공통성이 약하기 때문에 2단계에서도 독립하여 존치. 다만, 시장·군수가 농촌 산업 진흥 사업관련 특성화 아이템을 활성화하기 위하여 전문단지, 특화단지 지정을 추진할 경우 지원을 강화함. (농촌산업 진흥사업과 농공단지 사업간 연계 강화)
- 3단계 과제는 장기 과제로서 농림부 역할 재편, 지방자치제의 개혁, 행정 구역 개편 등 범 국가적 환경 변화를 전제로 함. 3개 범주로 체계화된 농촌산업 진흥사업과 타 부처에서 시행되는 농촌 산업화 정책을 원점에서 재검토
- 복지, 지역개발과 구분된 농촌지역의 산업화 관련 정책의 체계화를 추진.
 - 검토 당시에 존재하는 농촌 지역 산업을 재평가하고 이후의 전개 방향을 모색. 또한 변화된 농촌 환경을 고려하여 정책 추진 체계도 혁신하도록 함.

- 농촌산업 진흥 사업의 체계화의 최종적인 목표는 농촌 지역의 인구·산업 구조의 급격한 변화가 예상 되는 속에서도 농촌 지역이 활력(活力)을 잃지 않고 내외부의 자원을 충분히 활용하고, 지속적 발전(Sustainable Development)을 달성하는 종합 프로그램으로 확립되는 것임

다. 단기적 실천 과제

1) 농촌 산업 진흥을 위한 실무 지원 체계 확립

- 농촌 산업 진흥사업이 균특 회계로 편성되어 있고, 정책 개념 자체가 지역 자율성을 강조하고 있기 때문에 체계화된 운영 관리에 어려움이 존재함.
 - 지역 자율성, 다양한 사업 유형과 모델을 허용함으로써 지역의 특성화를 추진. 그 속에서도 농촌 지역의 산업화에 대한 체계적인 비전 제시와 기획을 통해 미래를 준비해야 함.
- 농촌 산업 진흥과 관련하여 농림부가 강화해야 할 영역은 ① 지역 자원의 발굴과 관리의 시스템화 ② 지원 가능한 전문가 풀(pool)의 확보 ③ 다양한 사업 모델 개발과 가이드 라인 개발 등임.
 - ① **지역자원 발굴 및 관리 시스템화** : 향토자원에 대한 조사 및 DB 구축을 [농업·농촌 산업화 자원 종합DB]로 확대. 5년 단위 개정을 통해 농촌 자원의 전략적 운용을 모색할 뿐 아니라, 유희·미이용 자원의 상실을 방지.
 - ② **전문가 풀의 확보** : 농촌산업 진흥과 관련하여 관련 전문가는 농산업 혁신위원회 및 자문위원(지역농업클러스터)으로 참여하거나 지역자문단(신활력사업) 등으로 활동하고 있음.

영역별로 세분화되고 지역에 밀착된 지원이 가능한 전문인력 리스트를 유지함으로써 지역에서 필요한“사람”의 문제를 지원하도록 함.

- ③ **사업 모델 및 가이드 라인 개발** : 지역의 자율성과 다양성을 보장하는 한편으로, 기존 사업 추진 성과를 집적하고 표준화되고 객관화된 가이드 라인을 제시함으로써 지역 사업의 성공 가능성을 높이도록 함. 단, 농촌산업 진흥이 표준화가 어려운 영역이기 때문에 가이드 라인이 규제가 되지 않도록 주의해야함. (농촌관광 사업의 경우 이미 매뉴얼 및 실행 지침 등이 개발되어 활용되고 있음.)

○ 이 외에 성과 평가 시스템을 체계화함으로써 행정 계통 및 지역의 사업추진 성과 도출을 위한 도구로 활용

- 사업자의 사업추진 성과 평가 및 이를 기초로한 인센티브/패널티 시스템의 강화가 지역 주체들의 사업 방향 설정과 성과 창출 노력에 중요한 영향을 미치고 있음.
- 효과적인 평가 지표의 개발과 정규화된 평가 실행을 통해 정책 목표에 대한 인식과 사업 추진 과정에서 발생할 수 있는 낭비적 요소를 제거.
- 일상적 모니터링은 예산 집행에 집중하고, 사업 평가는 성과와 과정에 집중함으로써 평가 자체에 대한 지역의 부담을 줄이면서도 평가를 실행하는 본연의 목표를 달성하도록 함.

2) 공동추진단 등 범정부적 사업추진의 효율화

○ 농촌산업 진흥 사업 가운데 정부 부처간 공동사업으로 추진되는 경우에는 정책 체계화와 지역 현실을 반영한 탄력적인 정책 대응에 어려움이 존재함.

- 법·제도에 의해 공동추진단과 역할이 규정되어 있는 경우 중장기 정책 전환을 추구해야 함.
- 단기적으로는 공동추진단 협의가 실질화 되고 농촌·농업의 특성이 반영되어 현장 적용성이 강화될 수 있도록 점진적인 효율화·체계화 방안을 제시할 필요가 있음.
- 예를 들면, 신활력 지역 고시 권한의 농림부 이관, 농공단지외 농축산업 관련 전문·특화농공단지 승인 권한의 농림부 이관 등이 있음.

○ 이외에 각종 위원회와 특별법 등 농업·농촌과 관련된 의사결정, 지원체계가 복잡하게 전개되고 있는 점을 고려하여 범정부적으로 농촌산업 진흥 개념의 확립과 영역의 명확화가 진행되어야 함

3) 지역농업 클러스터사업과 신활력사업의 체계화

○ 지역농업클러스터사업과 신활력사업은 모두 RIS 구축을 목표로 하고 있기 때문에 중복의 우려가 존재

- 지역농업클러스터사업은 농업 생산과의 연계를 전제로하여 시군 및 그 이상의 범위에서 지역농업 혁신체계를 구축하고, 농정 통합을 추진하는 것으로서 신활력사업과는 목표와 추진 범위를 달리하고 있음.

- 신활력사업은 농산업을 포함하여 타 산업까지도 포함하고 있는 등 포괄적 산업화의 개념을 가지고 있고, 사업의 범위가 국가가 지정하는 시·군 단위로 한정되어 있음.
- 신활력사업을 통해 시·군내에 지역혁신체계가 만들어지고 이를 기반으로 농산업화를 추진할 경우 지역농업클러스터와 연계하여 추진할 수 있도록 해야 함.

○ 다만, 신활력사업 및 지역농업클러스터 신규 사업 선정 및 지역의 수용체계를 점검하기 위한 [(가칭)지역농산업 육성 실무위원회(안)]를 설치하여 부서간 협력·조정을 강화해야 함

- 신활력사업과 지역농업클러스터 사업의 중복 문제를 해소하기 위해 농림부에 [(가칭)지역농산업육성 실무위원회](안)를 설치. 사업자 선정단계부터 지역의 사업계획을 함께 검토하고 선정 이후 사업 중복 및 경합 발생 항목에 대해 조정함. (참고 : 농림정책 리모델링 T/F, [농촌지역 활성화 사업 체계화 및 개편 방안], 2007.3.)
- 실무위원회는 단기적으로는 신활력 및 클러스터 사업의 조정에 집중하지만, 중장기적으로는 농촌산업 진흥사업과 관련한 전반적인 검토와 사업 방향, 실천 프로그램에 대한 실무 협의 기구로서 역할을 수행할 필요도 있음.

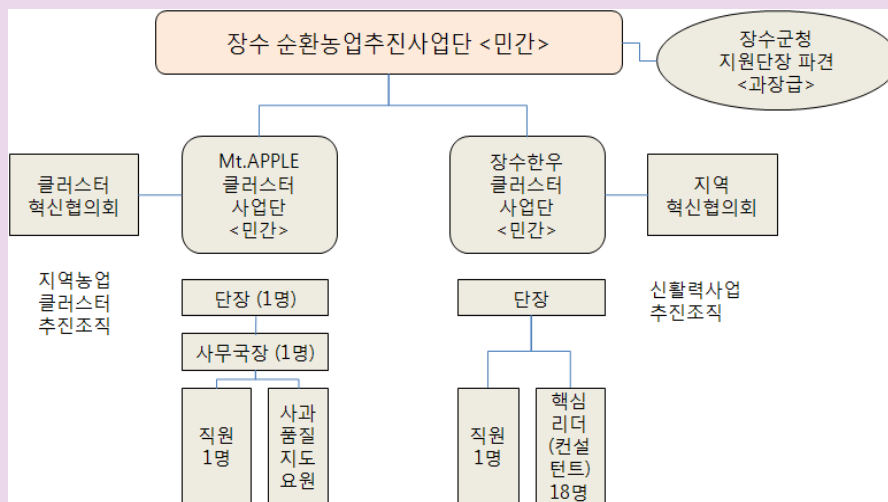
○ 지방자치단체에서는 신활력사업 및 지역농업클러스터 사업과 관련 위원회를 통합 운영함으로써 의사결정의 단일화를 실현

- 현재 중복 추진 지역에서는 신활력사업의 [지역혁신위원회]와 클러스터사업의 [지역농업클러스터 혁신위원회]를 대부분 별도로 운영하고 있음.

- 예산 집행의 문제로 위원회의 통합 운영이 어려운 문제가 있으나, 지역내 의사결정의 단일화를 위해 연석회의, 공동회의 등을 개최토록 하고, 필요시 사업 영역의 조정과 공동홍보 및 이벤트를 실행해야 함.
- 장수군은 행정의 지원은 [순환농업사업단]으로 단일화 하되 신활력사업과 지역농업클러스터 사업의 실무 추진 조직은 분리함으로써, 통합과 차별화의 과제를 해소하였음

【사례 : 장수군】

- 장수군은 신활력사업과 지역농업클러스터를 동시에 추진하고 있음.
- 신활력사업은 한우, 지역농업클러스터 사업은 사과로 설정하여 지역의 2대 대표품목에 대한 지역혁신체계와 기초 기술 확산을 추구.
- 품목에 차이가 있기 때문에 각 사업에 위원회와 사업단을 별도로 구성하여 운영하지만, 각 사업단을 민간화 하고 한우 및 사과사업단을 종합 지원하는 [장수 순환농업추진사업단]을 두었음. (단장 : 사과사업단장 이겸임. 군청 과장이 본부장으로 실무지원 총괄.)



<장수군 신활력사업 및 지역농업클러스터 사업 개요>

	신활력사업	지역농업클러스터 사업
사업명	장수한우 BrandPower 클러스터구축	Mt. PowerApple 클러스터
예산	05~07(3년) 국비 9,935백만원 지방비 1,521백만원 자부담 1,655백만원 합계 13,111백만원	05~07(3년) 국고 2,000백만원 지방비 2,000백만원 합계 4,000백만원
세부사업 내용	클러스터사업단구축및네트워킹 6개 장수한우유전자뱅크구축 1개사업 생산이력관리 9개사업 친환경순환농업모델구축 3개사업 R&D및유통마케팅 3개사업 (총22개사업)	혁신체계및네트워킹구축 4개사업 생산기반조성 1개사업 산업화및마케팅 2개사업 (총7개사업)
사업단	장수한우클러스터 사업단(민간조직)	Mt. PowerApple 클러스터사업단(민간조직)

4) [(가칭)시·군 농촌산업 진흥계획] 수립

○ 농촌산업 진흥 사업의 체계화 이전이라도 지역 차원의 체계화를 우선 추진할 필요가 있음

- 지역이 사업 추진에 대한 명확한 방향 설정을 하고 있다면 현재 진행되고 있는 다양한 사업들을 연계, 통합 운영함으로써 성과를 도출할 수 있는 여지가 존재.

○ 농촌산업 진흥사업을 주관하는 시·군별로 [(가칭)농촌산업 진흥계획]을 수립토록 함으로써 지역별 특성화와 함께 정책 간 연계 강화를 추진함

- 농촌산업 진흥계획에는 다음과 같은 항목들이 포함되도록 함.
 - ▷ 지역 산업화를 위한 특성화 아이템 및 향토자원 조사·선정 결과
 - ▷ 시·군 농촌산업 진흥 중장기 비전 및 전략, 계량화된 목표
 - ▷ 사업조직 운영 방안 : 지역 협의체 구성 및 사업단 운영, 참여조직 지원 방안
 - ▷ 정책간 연계 방안 : ① 신활력사업 ② 향토산업 육성 ③ 지역 특화품목 육성 사업을 기본으로 하고, ④ 녹색농촌체험마을 ⑤ 농촌전통테마마을 ⑥ 농업농촌테마공원조성 ⑦ 지역농업 클러스터 등 현재 진행 중인 농촌산업 진흥 관련 사업 현황과 이후 추진 계획

○ 계획 수립은 기존 [신활력사업], [향토산업 육성사업] 추진 시군은 의무적으로 작성, 추가 제출토록 하고 신규 신청 시·군의 경우 사업계획과 진흥계획을 동시에 제출하도록 함

- 농촌산업 진흥계획이 단기적으로는 정책간 연계 강화의 장치가 되도록 하고, 중장기적으로는 사업추진 시군의 로드맵의 역할을 하도록 함으로써 정책 추진의 효율화를 추진함.
- 시·군의 체계적 정책 수립을 유인하기 위해 진흥계획의 적정성 여부를 신규사업 선정의 가점 요소로 반영하며, 예산 지원 등에서 인센티브를 부여하는 방안을 모색.



제5장

결론 및 제언

- 본 연구에서는 지역농업클러스터 본사업과 농촌산업진흥사업의 체계화에 대해 [지역농업 산업화]의 관점을 바탕으로 방안을 제시.
 - 지역농업 산업화는 농업의 시장 경쟁력을 확보하고 이를 통한 가치창출이 이루어지는 것을 의미.
 - 이를 위해서는 시·군 단위 이상에서 부족한 지역농업자원을 통합하여 운영하고 주체의 육성을 추진하기 위한 지역협력시스템, 즉, [지역농업 혁신체계]가 필요함을 주장하였음.

- 지역농업 혁신체계 구축을 위해서는 개별 사업자 중심의 분산된 지원이 아니라 사업간 연계를 통한 패키지화 지원과 핵주체 중심의 집중 지원이 필요
 - 농정 전체는 대규모, 선택과 집중의 방식으로 이루어지고 있으나 지역의 수용에 문제가 나타나고 있는 것으로 파악됨.
 - 구조화된 정책 지원과 매뉴얼화, 프로그램화된 실무지원 체계를 확립함으로써 지역의 역량을 우선 확대할 필요성이 있음.

- 이러한 지역농업 혁신체계 구축을 직접적으로 뒷받침 하는 정책이 [지역농업클러스터 사업]이고, 기초 단위에서 지역농업 자원을 발굴하여 산업화하고, 전략적인 HW 투자를 실행하는 것이 [농촌 산업진흥사업] 임
 - 그러나 지역 혁신과 역량강화를 위해서는 지금과는 다른 준비가 필요함.
 - ① 충분한 시간 : 최소 3년 이상의 투자와 지역 농산업을 정착되는 기간이 필요. 이를 위해서는 중장기, 연속 지원을 위한 정책적 준비가 필요.

- ② SW사업에 대한 정책 체계 마련 : HW와 함께 SW 측면의 사업이 강화되고, 지역농업 혁신체계 구축 관련 사업은 실질적으로 SW적 성격을 가지고 있음. 그러나 SW사업 추진이 행정 집행 규정의 미흡함, 성과 도출/제시에 어려움이 있는 등 실제 집행에 문제점이 존재. SW사업의 집행/관리 방식의 확립이 필요.
 - ③ 사업성과 도출을 위한 지속적 관리 : 선정 단계부터 명확한 정책 목표에 따라 진행해야 하며, 성과 창출을 지원할 수 있는 평가 시스템 구축, 일상적 모니터링 및 현장 애로사항 해결, 전문가 풀(Pool) 및 자원DB화를 통한 현장 지원이 이루어지도록 해야 함.
 - ④ 의도적인 정책간 연계 추진 : 부처, 부서별 독자적으로 사업 추진이 이루어지면 중복, 경합의 문제를 피하기 어려울 것으로 판단됨. 총괄적으로는 연계 정책의 주관 관리 부서가 필요하지만, 담당 부서간, 혹은 정책 담당 실무자간 협의의 활성화와 제도화를 통해 정책간 연계를 풀어나가야 함.
- 지역농업 발전을 위해 지역농업의 시스템을 바꾸고, 농정 추진 시스템을 혁신해야 하는 어려운 과제를 추진 중임
- 농업/농촌 내외부의 환경이 급격히 악화되고 있고 농업 주체의 약화가 가속화되는 속에서는 신속한 혁신, 신속한 변화를 통해 살 길을 마련해야 함.
 - 이제 단초를 마련한 지역농업 혁신의 틀이 발전해 나간다면, 지역 농업 현장과 중앙의 긴밀한 협력과 상호 이해를 통해 세부적인 해결책들을 만들어 나갈 수 있고, 지역농업의 산업화를 통한 혁신적인 발전을 이룰 수 있다고 확신함.

부록 1

지역농업클러스터 및 농촌산업진흥
성과평가 지표 개선

1. 목표

- 지역농업클러스터 사업은 지역농업 혁신체계 구축과 본격적인 농산업화의 추진으로서 기존 농림사업과 차별화된 사업 영역으로 도입되었음.
- 농촌산업 진흥사업도 농림부의 기존 농촌 산업화 관련 정책을 새롭게 체계화함으로써 중장기적인 정책의 통합과 체계화를 추구.
- 07년 시행되고 있는 각 사업에 대한 성과평가 지표를 검토하고 개선 방안을 제시함으로써 효과적 사업추진에 기여하도록 함.

2. 성과지표 현황*

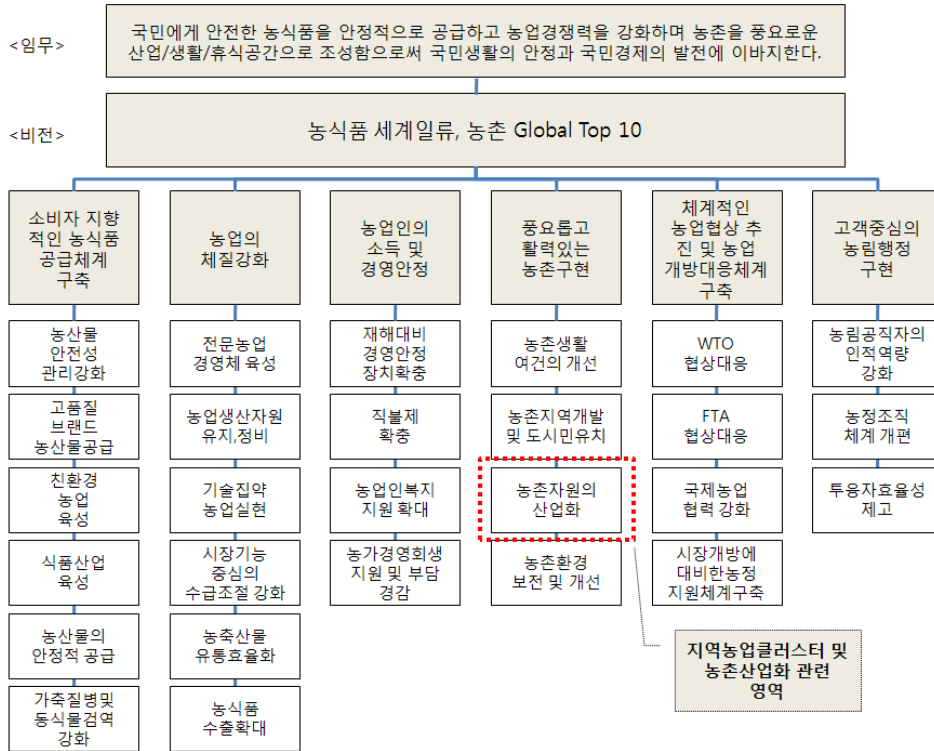
- 농림부는 농정을 농식품, 농업, 농업인, 농촌 정책으로 구분하여 장기 방향을 제시. 또한 농정을 성과 중심으로 운영하기 위하여 객관적 측정을 위한 지표를 제시하여 운영하고 있음.
- 농림부는 07년 비전으로 “농식품 세계 일류, 농촌 Global Top 10” 으로 설정하고 6대 전략 목표를 설정하였음.
- 6대 전략에 따른 성과 목표 27개가 제시되었으며, 성과 목표에 해당하는 과제 및 사업 평가 지표 201개를 설정하여 운용.

<농림부 전략 목표 및 성과목표별 과제 현황>

부문	전략 목표	성과 목표	과제 및 사업						
			소계	정책 과제	재정 성과	R&D	정보화	인사	조직
개수 (개)	6	27	201	89	83	3	17	6	3
비율 (%)			100.0	44.2	41.3	1.5	8.4	3.0	1.5

* 자료 : 농림부, [2007년도 농림부 성과관리 시행계획], 2007

<농림부 성과관리 시행계획 목표체계>



- 이 가운데 지역농업클러스터 및 농촌산업 진흥 사업은 “풍요롭고 활력 있는 농촌구현” 전략 목표와 “농촌지역개발 및 도시민 유치”, “농촌자원의 산업화” 성과 목표에 해당.
- 총 8개의 성과지표가 제시되어 있음. 지역농업클러스터 사업 1개 지표, 농촌산업진흥 체계화 1개 지표, 농촌관광사업 2개 지표, 지역특화사업 2개 지표, 농공단지 2개 지표임.

<07년 지역농업클러스터 및 농촌산업진흥 성과 목표 현황>

성과목표 IV-3 : 지역농촌경제의 활성화를 위해 농촌자원의 산업화를 추진한다.

과제·사업	성과지표	실적 및 목표치									지표종류	
		04	05	06	07	08	09	10	11	계량	성격	
농업·농촌관련 1·2·3차산업 복합화	IV-3-정책(1)-b 농촌산업진흥 체계마련여부				계획 수립						비계량	산출
농촌체험 휴양기반시설 조성	IV-3-정책(2)-a 녹색농촌체험마을 방문객수증가율	20	20	20	15	15	15	10	10	계량	산출	
	IV-3-정책(2)-b 농촌관광매출액 증가율	20	20	20	15	15	15	10	10	계량	산출	
지역농업 클러스터	IV-3-재정(1)-a 클러스터특화품목 매출액증가율		11.2	12.0	13.0	13.5	14.0	14.5	15.0	계량	결과	
지역특화 사업	IV-3-재정(2)-a 사업집중도 (지역특화품목 육성사업)	0.7	0.9	1.0	1.3	1.5	2.0	2.5	2.5	계량	결과	
	IV-3-재정(2)-b 향토자원개발건수 (향토산업육성)	-	-	-	19	30	30	30	30	계량	결과	
농공단지 조성사업	IV-3-재정(3)-a 농공단지분양율	98	98	98	98	98	98	98	98	계량	결과	
	IV-3-정책(3)-b 농가소득 중 농외소득 비율	58.4	61.3		60.1			65	70 (' 15)	계량	결과	

<07년 지역농업클러스터 및 농촌산업 진흥 관련 성과지표 현황>

성과목표 IV-3 : 지역농촌경제의 활성화를 위해 농촌자원의 산업화를 추진한다.

과제·사업	성과지표	측정방법	측정산식	자료수집 방법 (자료출처)	성과측정시 유의사항	비고
농업·농촌관련 1·2·3차산업 복합화	IV-3-정책①-⑥ 농촌산업진흥체계 마련여부	농촌산업진흥 체계 정비계획 수립	정비계획 수립 여부	내부자료		정책 과제
농촌체험 휴양기반시설 조성	IV-3-정책②-④ 녹색농촌체험마을 방문객수증가를	연간녹색농촌 체험마을 방문객수 증가를	(당해년도 실적-전년도 실적 ÷ 전년도실 적) × 100	행정조사 (지자체, 녹색농촌체험 마을)	지표조사 방법 일원화, 홍보, 교육실시	정책 과제
	IV-3-정책②-⑥ 농촌관광매출액 증가를	연간 농촌관광 매출액 증가를	(당해년도 실적-전년도 실적 ÷ 전년도실 적) × 100	행정조사 (지자체 및 녹색농촌체험 마을)		정책과 제
지역농업 클러스터	IV-3-재정①-① 클러스터특화품목 매출액증가를	클러스터참여 농기업체의 장부상 매출액 조사(1-2월)	20개사업단의 03-05년 연평균 증가율(11.2%) 감안	매년 20개 사업단 조사결과 (내부자료)		재정 성과
지역특화 사업	IV-3-재정②-④ 사업집중도 (지역특화품목 육성사업)	지자체별 당해연도 지역특화사업 개소(품목)수 및 지원예산	지원예산/지역 특화사업 개소(품목)수	사업연도 예산 및 지자체에서 신청한 지역특화사업 (내부자료)		재정 성과
	IV-3-재정②-⑥ 향토자원개발건수 (향토산업육성)	향토자원 발굴 조사 및 사업대상 선정(사업연도 전년도말)	향토자원사업 개소(품목)수	향토자원 발굴 조사(내부자료)		재정 성과
농공단지 조성사업	IV-3-재정③-① 농공단지분양율	조성된 농공단지의 분양률	분양면적/분양 대상면적 × 100	한국산업단지 공단의 전국산업단지 현황통계자료 활용		재정 성과
	IV-3-정책③-⑥ 농가소득중 농외소득 비율	통계청표본 조사결과	(농외소득 ÷ 농가 소득) × 100	통계청 농가경제 조사결과		재정 성과

3. 성과 지표 개선 방안

1) 방향

- 정책 영역에 따라 성과지표를 조정함.
- 각 정책이 추구하는 직접적인 목표를 반영할 수 있는 성과지표를 제시하고, 간접 지표는 지양함.

2) 개선 방안

○ 영역 조정

- 농촌 지역 산업화의 사업영역을 ① 지역 혁신체계 구축 : 지역농업 클러스터, 신활력 ② 향토자원 개발 : 지역특화사업(지역특화품목 육성, 향토산업육성) ③ 농공단지 ④ 농촌관광산업 활성화 4개의 영역으로 구분.
- 단, 단기적으로는 신활력사업을 혁신체계 구축으로 배치하나, 중장기적으로는 농촌산업 진흥 사업의 통합, 타 사업과의 조정 등 진행 상황에 따라 영역을 수정해야 함.

○ 성과 지표 종류

- 성과지표는 협의의 성과지표, 산출 지표, 활동 지표로 구분할 수 있음.
- 정책사업 추진의 가장 이상적인 성과지표는 “협의의 성과지표”로서 정책 목표의 달성도를 직접적으로 측정하는 것임. 그러나 지표 설정이 어렵고, 측정에 대한 별도 조치가 필요한 점 등으로 인해 활용에 어려움이 있음.
- 가능한 경우 산출 지표로 설정하도록 하고, 활동 지표는 조성 개소수 등 정책적 목표의 달성이 중요한 경우에 활용함.

<업무 성격별 성과지표 구분>

	광의의 성과 지표		
	협회의 성과지표	산출지표	활동지표
측정내용	업무수행의 궁극적인 목적	업무수행을 통한 산출물	목표달성을 위하여 행한 주요 활동
예시	참석자 인식변화	참석자 수	추진계획의 달성 정도
장점	업무성과를 가장 정확하게 측정	업무산출물의 계량적 측정	지표설정 및 측정이 용이함
단점	지표설정이 어려움. 측정에 별도 조치 필요 (예 : 설문조사 등)	양적인 성과에 치중하므로 질적인 성과를 측정하는 데 한계	업무 성과의 엄밀한 측정이 어려움 대부분 달성 가능하여 지표로서 변별력 부족

* 자료 : 한경수 외, [농촌마을종합개발사업의 효율적 추진을 위한 평가지표 개발 연구], 농촌공사, 2006.12.

○ 성과 지표 개선 방안 (제안)

※ 주의 : 본 지표 개선 제안은 07년 성과 지표의 개선 방안에 대한 연구자의 제안사항이며, 세부적인 지표 및 측정 방법은 별도의 검토가 필요함.

① 지역농업 혁신체계 구축

- **지역농업 클러스터** : 시장화·산업화 효과를 측정하기 위한 클러스터 특화품목 매출액 증가율 항목은 시범사업 기간 20개 사업단을 대상으로 할 경우 유의미한 지표임. 그러나, 신규 사업이 지속적으로 선정되어 측정이 어렵고, 클러스터 사업의 직접 지원 대상인 지역농업 혁신체계 구축이 지표로 반영되지 않는 문제가 있음. 성과지표는 지역농업 혁신체계 구축 성과지표와 산업화 지표 2개로 구상.

성과지표	지표종류	측정	현행 목표치 (07년)	최종 목표치	비고
클러스터 혁신체계 구축	연차별 목표달성도	사업단 연차별 성과 평가 결과 (사업계획서에 사전 달성목표 제시)	-	120%	사업단별 완료율 평균치 산출
산업화 성과	사업단평균 매출액 성장율	사업단참여업체의 연도말 매출액 증가율	13%	15%	사업단별 증가율 평균치

- **신활력사업** : 기존 성과지표에 없는 항목으로서 신설. 지역 혁신 체계 구축과 관련된 성과지표 1개로 구상함.

성과지표	지표종류	측정	현행 목표치 (07년)	최종 목표치	비고
신활력 혁신체계 구축	연차별 목표달성도	신활력사업 연차별 성과평가 결과 (사업계획서에 사전 달성목표 제시)	-	120%	시·군별 완료율 평균치 산출

【혁신체계 구축 지표 : 연차별 목표 달성도】

- 지역농업 클러스터 및 신활력사업과 관련하여 직접적인 성과지표는 혁신 체계 구축 및 산업화·자원 활용 결과물을 측정하는 것임.
- 혁신체계 구축은 네트워크 밀도, 활용 성과 등 사업 참여주체에 대한 설문조사를 실시하고, 이에 대한 결과물을 지표로 활용하는 방안이 있으나 객관성의 확보가 어려울 것으로 예상.
- 매년 실시하는 사업단(지역농업클러스터)/시·군(신활력)의 성과평가 시 목표 달성도 항목을 설정하여 지표로 활용하는 방안을 제안함.
- 목표달성도는 사업 신청시 사업 실행 목표를 사업단(혹은 시·군)이 스스로 제시하고, 실행결과에 대해 사업단(혹은 시·군)이 제시한 달성도를 평가 기관이 최종 비율(%)로 조정하는 방식으로 도입 : 자기 목표관리제 MBO(management by objectives)
- 현재 목표 달성도가 측정되지 않기 때문에 달성도 목표 설정에 어려움이 있으나 07년 클러스터 시범사업단 설문조사 결과 88% 수준으로 응답. 당기에 100% 달성을 목표로 하고 최종적으로는 목표의 초과달성 수준으로서 120% 달성을 목표로 제시.

【혁신체계 구축 지표 개발의 대안(代案)】

○ 기존 사업 평가 지표

- 신활력사업 평가 : 사업추진 태세, 사업추진 실적, 사업성과 및 효과, 홍보 실적 등으로 동일한 기준으로 평가됨.
- 지역농업클러스터 사업단 평가 : 계획, 집행, 성과로 평가됨.

○ 기존 사업평가 지표 활용 방안

- 혁신체계 구축에 대한 직접적인 성과를 측정하는 평가 기준이 존재하지 않으나, 기존의 평가 지표를 활용하는 방안이 대안으로 제시될 수 있음.
- ▷ 혁신협의회 및 자문위원회 개최건수 및 세미나·포럼 시행 건수
- ▷ 지역 발전 지표 활용 : 사업대상 품목 생산액 증가율

② 향토자원 개발

- 지역특화품목 육성부문 지표를 삭제. (향토산업육성사업으로 통합 대상, 농촌산업진흥 체계화 항목으로 배치) 향토산업 육성 관련 지표를 자원 개발 건수와 국가 농촌·향토자원 DB 구축의 2개로 확대.

성과지표	지표종류	측정	현행 목표치 (07년)	최종 목표치	비고
향토자원 개발	향토산업육성 지원	향토산업육성 지원 개소수	19개소 /년	30개소 /년	현행 지표 유지
농촌향토자원 DB화	향토자원 DB	Agrix DB 입력 개수	-	450개 (시군당 3개)	시·군 농촌산업진흥 계획

③ 농공단지

- 현재 지표인 “농가소득 중 농외소득 비율”은 전국적인 수준의 간접지표로서 정책의 직접 효과를 표현하는 데 무리가 있으므로 농공단지 입주기업의 사업 활동 지표로 조정.

성과지표	지표종류	측정	현행 목표치	최종 목표치	비고
농공단지 활성화	농공단지 총생산액증가율	전국산업단지현황동계(한국산업단지공단)	- (05-06년 11.1%)	15%	신규조성생산액 증가분 포함계산

④ 농촌관광산업 활성화

- 기존 지역개발 성과목표에 있는 지표는 영역 조정을 위해 삭제하는 것이 바람직함. 농촌 산업화 과제로 “농촌체험 관광사업 활성화”로 하고 조성과 활성화 2개 지표로 단순화함.

성과지표	지표종류	측정	현행 목표치	최종 목표치	비고
농촌관광 기반조성	농촌체험마을 조성개소수	실적/계획	(연간목표 84개소/년)	1,000개소	누적개소수로 지표 조정(녹색농촌 체험마을+농촌 전통테마마을)
농촌관광 산업활성화	농촌체험마을 방문객수 증가율	행정조사	15%	10%	

부록 2

지역농업클러스터 시범사업단 설문조사

1. 목적 및 일정

○ 목적

- 지역농업클러스터사업에 대한 기본 인식 및 달성도, 애로사항 이해
- 지역농업클러스터 본사업 추진에 대한 시범사업단 의견
- 시범사업단 추가지원 방안에 대한 의견

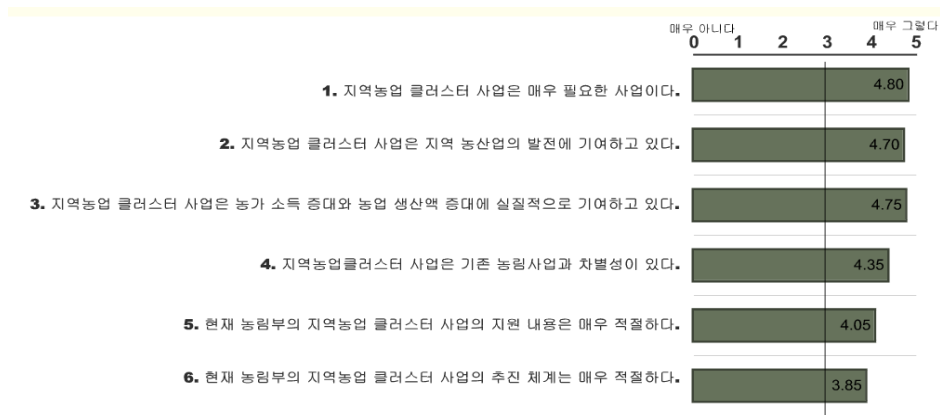
○ 진행 일정 및 방법

- 1.26. [시범사업단 평가 및 공동홍보 관련회의] 설문지 설명
- 기명, 사업단 직인을 포함한 공식의견으로 작성 요청
- 2.9.(금) 20개 사업단 접수 완료 및 분석 (N=20)

2. 분석 결과 요약

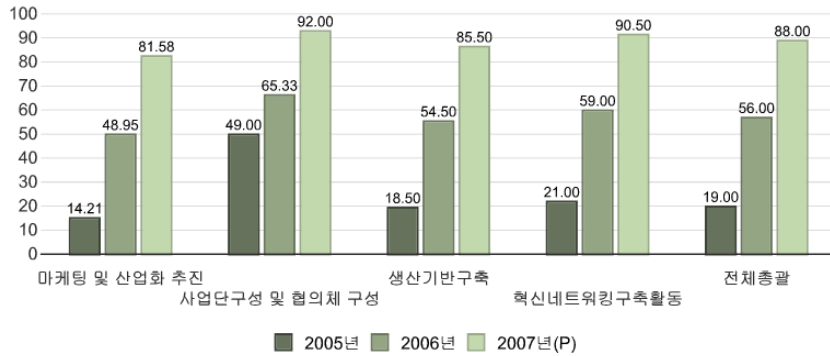
1) 지역농업클러스터 사업에 대한 일반 인식

- 필요성과 지역농업발전 기여도 등에서 매우 긍정적으로 이해
- 상대적으로 지원내용, 추진체계에 대한 만족도가 다소 낮게 나타남



2) 시범사업의 달성도 이해

- 20개 사업단의 시범사업 달성도는 06년말 현재 56% 수준으로 인식
- 07년 사업완료 후 88% 수준 달성 예상
- 사업단 및 협의체 구성, 혁신네트워킹 구축 활동은 달성 수준을 높게 인식하고 있으나 마케팅 및 산업화 부문은 달성도를 낮게 평가



* 달성도 : 각 사업단의 총괄 및 부문별 목표 달성정도에 대한 주관적 표시 결과임.

3) 시범사업 추진의 애로 사항

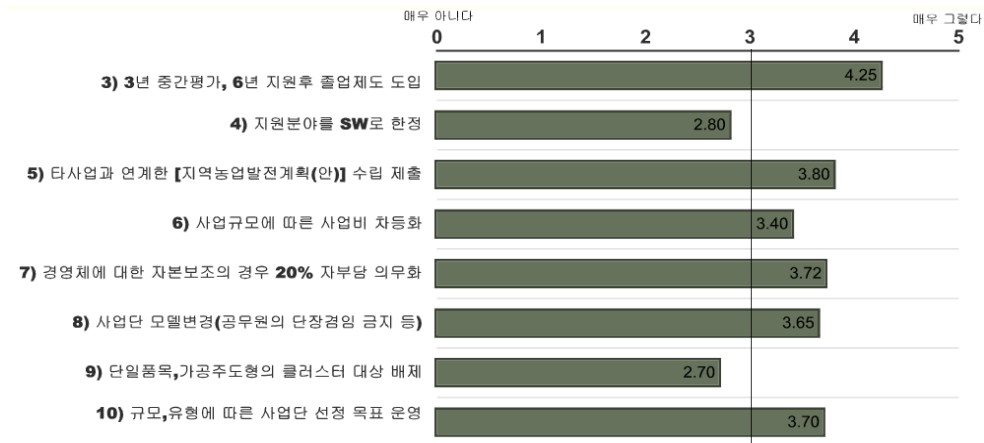
- 사업추진의 가장 큰 애로 사항은 “가시적 성과창출 곤란”으로 응답

	1순위		2순위	
	빈도	비율	빈도	비율
1) 당초사업계획의 오류	3	15.00		
2) 사업단구성 및 전담인력확보 곤란	2	10.00	5	25.00
3) 지역주체 및 농가의 참여 부족	2	10.00		
4) 리더(시장, 군수 등)의 관심부족	1	5.00		
5) 농림 및 타부처 사업간 경합				
6) 적당한 사업아이템발굴의 어려움	2	10.00	1	5.00
7) 과다하고 복잡한 추진 업무	3	15.00	4	20.00
8) 가시적인 성과창출 곤란	5	25.00	7	35.00
9) 예산 규모의 부족	1	5.00	2	10.00
10) 클러스터 정책 시스템의 부적절				
11) 기타	1	5.00	1	5.00
합계	20	100.00	20	100.00

4) 클러스터 사업추진 방안에 대한 의견

- 20개 사업단의 평균 수치는 적정 지원 기간 약6년, 총사업비 71억원, 연간 사업비 16억원 수준으로 사업이 이루어져야 하는 것으로 이해
- 사업 시행 방안에 대해서는 6년 지원후 졸업, 지원조건의 유형화 및 강화 등에 대해서는 대체로 긍정적으로 이해하는 반면, 사업 내용을 SW로 한정하거나 단일품목, 가공유형을 배제하는 것에 대해서는 부정적으로 이해
- 클러스터사업 추진 모델 및 정책 목표의 확립을 위해서는 HW와 SW의 연계, 타 농림사업과의 연계 등 지역농업혁신 체계를 구축하기 위한 정책적 보완이 필요한 것으로 판단

항목	의견
1) 적정 지원 기간	- 평균 6.6년 (최소 3년, 최대 10년)
2) 적정 사업비 투입규모	○ 총사업비 71.0억원 (최소 4.5억원, 최대 320억원) ○ 연간 사업비 16.1억원 - 혁신체계 구축 및 네트워킹 : 3.7억원 - 마케팅 및 산업화 : 12.4억원



5) 시범사업단 추가 지원 방안에 대한 의견

- 시범사업단 추가 지원 필요 기간은 9개 사업단이 3년으로 응답하였고, 8개 사업단은 5년 이상으로 응답
- 연간 1.8억원 (국비) 수준의 지원액에 대해서는 “지원규모의 확대가 필요하다”는 의견이 16개 사업단으로 다수를 차지했으며, 사업단별 연간 사업비 예상액의 평균은 약 10억원으로 나타남
- 시범사업단에 대한 추가 지원 후 재선정 방안에 대해서는 14개 사업단이 “추가 지원 후 신규 사업자와 동일하게 경쟁하여 재선정” 하는 방안을 바람직하다고 응답
- 시범사업 평가결과에 따른 부진 사업단 지원 배제 방안에 대해 10개 사업단이 “탈락없는 계속 지원”을 희망
- 행정, 민간의 역할 분담에 의한 사업단 모델 재편(공무원의 사업단장 겸임 금지 등) 에 대해서 “실행이 불가능하다”는 사업단이 7개, “적당하나 사업단 여건 상 1~2년의 유예기간이 필요하다”는 사업단이 5개로 나타남

항목	의견			
	①본사업 추가선정 배제	②신규사업자와 동일하게 경쟁하여 재선정	③모르겠다	
1) 추가 지원 후 사업단 재선정에 대한 의견은?	6	14	0	
2) 추가 지원 대상 사업단의 탈락(20%수준) 및 인센티브 강화 방안에 대한 의견은?	①적당하다	②탈락사업단 확대 및 우수 사업단 인센티브 확대	③탈락없이 계속 지원	
	7	3	10	
3) 사업단 모델 변경(공무원의 단장 겸임 금지, 도단위 사업단의 공무원 파견 등)에 대한 의견은?	①적당하며, 즉시실행가능하다	②적당하나 1~2년 유예기간이 필요하다	③실행이 가능하며, 불현인인 행 모델을 정해 주어야 함	④이미 추진 방안과 동일하여 해당사항 없음
	3	5	7	5

부록 3

지역농업클러스터 시범사업단 현장방문 면담조사 결과

본 자료는 2007년 5월에 실시한 지역농업클러스터 시범사업단 20개소의
책임자 및 실무담당자 면담내용을 정리·요약한 것으로서
제안, 구상 등은 관련 내용은 연구자의 의견이 아닌 사업단의 의견임.

지역	경기 안성	사업단명	안성마춤클러스터
----	-------	------	----------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-농협연합사업단 98년 설립 / 2006년 조합공동사업법인 전환 (RPC, 거점APC, 전처리센터 보유)
	사업 추진	-5대명품 “안성마춤” 브랜드 통합마케팅 -FTA기금지원, 공동마케팅조직, 클러스터사업 등 대규모 지역농업육성정책 통합추진
	특징과 이슈	

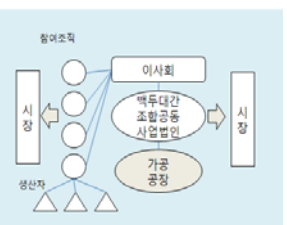
사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	- “안성마춤” 브랜드 가치 제고
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-체계적 홍보, 체험활동을 통해 브랜드 이미지 향상 -안성마춤 매니아 형성
	미추진으로 아쉬운 사업	-ERP시스템 구축 : 거점APC 운영등과 연계 농림부 및 농협중앙회의 ERP구축 개념이 달라 혼선이 있음
	단계, 연차별 추진	-05년 : 클러스터사업단 조직체계화(혁신위) -06년 : 우리농산물사랑다짐대회, 소비자자문단 등 마케팅분야 집중 -07년 : 토탈마케팅사업, 브랜드홍보전시관, I-Love안성마춤학교 및 체험활동
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	- “안성마춤” 이라는 전통적 브랜드이미지와 소비자중심적인 아이템의 결합 : 우리농산물사랑다짐대회, I-Love안성마춤학교, 소비자자문단 등 -사업실행 담당자의 마인드와 기획력
	사업의 문제/애로 요소	-계획서 작성·신청 당시 사업아이템구상과 사전준비를 위한 시간적 여유 부족 -새로운 사업에 대한 전문성부족과 분산실행에 따른 시스템 정비의 어려움 -조합공동사업법인화 추진하면서 제도적인 정비, ERP추진 어려움 등이 발생 -사업변경에 대한 지침이 부족하고, 중앙과 지방의 이해가 상반되어 어려움이 있음
	시범사업 개선필요사항	-계획 수립단계에 충분한 시간 부여 -배분이 아닌 집중에 의한 지원 원칙 -빠른 집행보다는 성과를 만드는 여유있는 추진 -획일적평가가 아닌 사업단 특성, 다양성을 반영한 평가 및 인센티브 부여
	본사업 추진방안 의견	-충분한 자생기간 (5~7년) 부여 필요함
	자립화 및 중장기 구상	-법인으로서 시범사업 종료와 무관하게 지속적인 혁신체계 및 사업운영 -생산부문 감축하고 마케팅, 연구, 교육에 집중
기타 의견	최종비전 등	
기타 의견	-이제 추진력을 갖추고 본격화하는 단계. 지속적 관심과 지원이 필요함	

지역	경기 포천	사업단명	포천한과클러스터
----	-------	------	----------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-참여기업(한과가공업체)의 공동출자로 (주)전통한과마을사업단 창립
	사업 추진	-가공업체/농협간 협력으로 한과원료 구매 -체험관을 모태로 공동홍보/체험활동 추진 -한과 글러벌화를 위한 표준화/신상품 개발
	특징과 이슈	

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-브랜드 개발 및 마케팅을 통한 한과의 글로벌화 (참여업체의 거시적 시각과 전문마케팅 융합)
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-가공업체 시설개선 및 체험관 건립으로 브랜드 가치 상승 -신제품 개발
	미추진으로 아쉬운 사업	-경상비의 부족 및 체험관 완공(내부인테리어)을 위한 자금 부족
	단계, 연차별 추진	-05년 : 계약재배, 네트워크 -06년 : 계약재배 정착, 브랜드 개발 (한가원) -07년 : 브랜드 활성화/체험관 완공
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-건강한 제품원료 확보, 신제품, 브랜드 개발 -조직 및 인력구성의 전문성, 지역주민과 강한 유대 -한과문화에 대한 인프라 구축
	사업의 문제/애로 요소	-수입농산물에 의한 국내산원료상품의 경쟁력상실 -인건비 문제
	시범사업 개선필요사항	-자금의 유동성 필요 : 추가자금이 필요한 경우 지원이 필요, 초기의 계획에 따라 100% 실행하는 것은 무리
	본사업 추진방안 의견	-사업단의 본질에 맞는 기관과 연결하는 부분에서 농림부의 행정적 지원 요망 -시범사업단중 계속지원이 필요한 사업단 선정 요망
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-체험관을 기반으로 사업단을 유지. 체험프로그램 운영 등 -예산확보 : 국비+지방비+자부담으로 구성 희망함
	최종비전 등	
기타 의견	-20개 시범사업단에서 추가적으로 필요한 자금을 파악하여 지원해 주었으면 함	

지역	강원도 4개 시군	사업단명	백두대간지역농업클러스터
----	-----------	------	--------------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-사업단 법인화로 (사)백두대간농업포럼에서 백두대간조합공동사업법인으로 변경
	사업 추진	-고랭지채소 대체작목 육성 : 콩 - 전두부 가공공장 설립으로 대체효과 극대화 추구 -약초, 고추, 전처리 등 다품목 특성화, 복합화 추구
	특징과 이슈	-사업단은 공동시설운영 및 특화품목 집중마케팅 역할 수행 (조합별 판매사업 보완) -소비지에(서울) 사업단사무소를 두고 산지사무소(영월)과 2원화체계를 구축하여 본격적인 마케팅 추진

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-행정/농협/농가간 네트워크 구축 -공작물의 역할 증대 : 전두부, 생산생력화 -연합마케팅을 통한 농가소득 보장
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-참여시군의 상설 TFT 설치, 지자체 지원 확보 -전두부공장 설치 및 콩 연합판매 -연합마케팅으로 농가 수취가 증대
	미추진으로 아쉬운 사업	-농가조직화 부문의 사업추진 미흡 -한약가공사업 설비증설 및 판매 미흡
	단계, 연차별 추진	-05년: 네트워킹 및 교육, 관리시스템 구축 -06년: 고춧가루가공공장 등 시설설치, 전두부공장 실시설계, 홍보 추진 -07년: 전두부공장, 임계나물공장 설치 추진, 경쟁력화사업
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-지역현실을 반영한 사업계획 수립, 기존 조직이 존재하여 기획이 이루어졌으며, 사업법인이 인수받아 실행 -충실한 내외부 네트워킹 -품목을 집중하여 운영 : 품목별 주관조합 운영
	사업의 문제/애로 요소	-광역사업, 회원조직이 많아 이해관계 다양 -참여시군의 기득권 포기 어려움 : 시군별 중복시설 존재 -경상사업에 대한 규정이 없음 : 집행 기준이 없고 행정에서 보수적으로 판단하여 처리
	시범사업 개선필요사항	-기획단계의 자율권 부여 -광역추진에 따른 어려움 : 도-시군으로 이어지는 행정체계로 업무혼선이 있음 -평가 : 평가주체가 현장 업무의 이해가 낮음
	본사업 추진방안 의견	-광역사업 중심으로 추진 -자립화를 위해 최소5년 이상 지원 필요 -선정의 신중 : 잘하는 지역, 사업을 지원해야 함
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-사업단이 조합공동사업법인으로서 시스템 유지 및 지속적 사업추진 -전두부공장 : 조합출자금, 외부자금투자로 조달 -교육 : 포럼사업을 통해 지속적 추진
	최종비전 등	-지역주민의 소득을 보장해주는 판매전문법인 -2009년 완전한 사업의 정상화
기타 의견		

지역	강원 4개시군	사업단명	강원한우하이록클러스터
----	---------	------	-------------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-농협강원지역본부 주관, 4개 참여축협 중 양구화천,철원축협이 춘천축협으로 합병되어 2개 축협으로 축소됨
	사업 추진	-브랜드 홍보 및 고품질한우 생산을 위한 참여농가 지원 중심으로 진행
	특징과 이슈	-강원도 한우광역브랜드사업으로 축산물브랜드육성사업 및 한우관련 고품질화, 생산지원사업과 연계 추진

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-생산에서 유통으로 이어지는 계열화 체계 구축
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-물량 집중 -참여주체의 의식변화 : 광역사업에 대한 긍정적 인식 확대
	미추진으로 아쉬운 사업	
	단계, 연차별 추진	-06년: 농가생산기반 구축 -07년: 소매유통강화 (광고판, 축협별 매장, 유통업체 브랜드육 납품 등) 현재 본격적 납품은 진행되지않음.
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-지역의 내적요구 및 필요에 직접 지원 : 기존 광역브랜드사업에 국비를 추가하여 효과 극대화 -동일사무소 구성하여 조직탄력성 확보 -홍보/경상비 지원으로 참여유인과 효과성 제고
	사업의 문제/애로 요소	-광역사업으로 참여 시군별 견해차이 조정이 어려움 -참여농가가 다수로 세밀한 관리, 지원 곤란
	시범사업 개선필요사항	-사업계획의 일관성만을 강조하여 사업추진이 비탄력적임. 변경 절차가 복잡하고 경직적임. -선정단계에서 홍보 미흡 : 농축협 등 참여 미흡 -추진기준 : 사업단별 사업내용과 방식이 다름. 추진기준의 일률성 필요 -평가 : 자금집행의 배점이 너무 높음. 평가단의 사업 이해가 낮음.
	본사업 추진방안 의견	-사업기간은 3년에 2~3년간 추가 필요 -시범사업단도 계속지원 필요 : 지원 중단시 농가 결집이 흐트러질 우려
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-별도 구상 없음. -재원마련 방안, 사업단형태, 법인화 방안 등 용역실시 예정
	최종비전 등	-1일 10마리 브랜드 출하
기타 의견		

지역	충북 영동	사업단명	영동포도클러스터
----	-------	------	----------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-초기부터 민간의 클러스터사업단을 운영하였으며, 06년 마케팅법인으로 영동포도유통(주)를 설립
	사업 추진	-가공벤처플랜트 설립 : 가공교육, 제품생산 거점 -가공기술교류활동 -공동브랜드활성화, 체험관광수익사업화
	특징과 이슈	-FTA기금사업, 지역특구(포도와인) 등과 연계 -영동대벤처(주), 와인코리아(주) 등 가공전문기업 참여

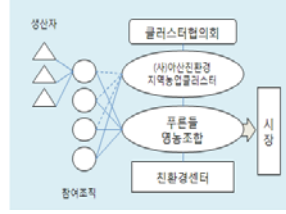
사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-생산자, 대학, 지자체 협력에 의한 체계적인 추진체계 구축 -포도 가공기술 확립 및 가공제품 개발
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-체계적인 지역농업 의사결정 체계 구축 -참여주체간 신뢰 형성
	미추진으로 아쉬운 사업	-연구시설에 대한 사업비 삭감으로 미추진 -농가 직접지원사업이 없어 농가와의 밀착도 약함
	단계, 연차별 추진	-06년 : 클러스터사업 홍보, 마케팅역량 확보(와인열차, 드라마협찬 촬영) -07년 : 신상품(포도과자, 무설탕잼 등)과 택배형패키지 개발로 본격적 판매 확대
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-사업단장의 리더쉽과 사업단 참여조직의 신뢰도 -지역대학의 희생적이고, 실천적인 기여
	사업의 문제/애로 요소	-사업비 사용내역에 제한이 많음, 도 예산 확보가 늦어 사업비 확보지연, 예산 승인 등 절차 복잡 -민간사업단의 경우 행정과 비용집행 절차 등 확립에 어려움이 있음 -타사업과의 연계를 지역에서 희망했으나 중앙에서 반대하여 무산됨
	시범사업 개선필요사항	-사업절차의 간소화, 예산변경의 유연화
	본사업 추진방안 의견	-마케팅에 역량을 집중할 수 있도록 해야 함 -사업조직의 특징에 따라 유형화하고 이에따른 지침을 개발해야 함
지립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-사업단 유지를 위해 지방비 확보 등 최소인건비 지원 필요 -추가지원 여부와 관계없이 사업단 지속 유지 -수익사업, 재정독립 방안 모색 중
	최종비전 등	
기타 의견	-사업연속성을 위한 담당자 배치 -사업평가시 지나친 계량화를 요구하여 유연성이 떨어지고 사업의 성과를 오히려 제대로 반영하지 못하고 있음.	

지역	충북 괴산	사업단명	친환경괴산청정고추클러스터
----	-------	------	---------------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-별도의 협의체활동은 미약하며, 군과 고추영농조합법인(지리적표시제 법인, 군내 고추생산농가 대표조직)의 협의에 의한 의사결정
	사업 추진	-연구개발 성과품 (친환경미생물액비)의 현장적용에 주안점 -개발자(동국대), 상업화(GL바이오) 지원단 상주
	특징과 이슈	-원예브랜드육성사업 선정으로 고추산업 종합지원체계 구축 (종합처리장, 운영자금 등)

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-고추재배농가의 친환경재배 및 클러스터화에 대한 의식 전환 -가공사업 활성화를 통한 고추산업화 체계 완성
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-농가중심의 사업으로 농가의 의식전환이 크게 일어남 : 공동단장을 농가대표가 맡아 자율의식, 책임의식이 매우 큼
	미추진으로 아쉬운 사업	-가공공장 유치 등 가공사업 활성화가 늦어지고 있는 점
	단계, 연차별 추진	-05년 : 친환경인증 추진, 부직포 보급 -06년 : 친환경인증 추진(인증24농가), 액비재배기술보급 -07년 : 친환경인증 확대(인증141농가), 가공공장 유치
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-지리적표시제 영농조합과 연계 : 119작목반 3,003농가 (전체 고추생산농가를 대표) -제일종묘 등 관련기업과의 협력
	사업의 문제/애로 요소	-농가고령화로 친환경재배 확산에 한계 -가공사업 연계 등을 위한 농가조직 강화 -행정이외 실무능력을 갖춘 조직이 부재함 -클러스터, 신활력 등 예산분할로 도 예산이 늦어져 집행의 어려움이 존재
	시범사업 개선필요사항	-클러스터사업단 교류 확대로 정보, 노하우 습득 -시설투자 후 이익발생시 환류방안 부재 (행정주도형으로서 조례제정, 사용자·로열티 등 징수 필요) 지침제공 필요
	본사업 추진방안 의견	-시범사업단에 대한 지속지원으로 성과 도출해야함
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-클러스터사업 지속되면 친환경재배 확산에 집중 -원예브랜드육성사업은 가공사업 중심으로 추진 -가공공장 투자비 회수로 클러스터사업 지속성 확보
	최종비전 등	
기타 의견	-공동대표제제로서 비상근단장(농민)의 결제를 득해야 하므로 불편함이 있음 -지역에서 역량있는 전문인력, 실무력을 갖춘 인력을 확보하기 어려움	

지역	충남 아산	사업단명	아산친환경지역농업클러스터
----	-------	------	---------------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	<ul style="list-style-type: none"> -민간사업단 구성: (사)아산친환경지역농업클러스터 -사무실 이전 (온천동 → 음봉면) -추가참여 : 경영컨설팅사
	사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> -친환경농업종합지원센터 건립 완공단계 -친환경공동브랜드 개발 (orfarm) -친환경농가DB완성 및 HI-QC품질관리 도입
	특징과 이슈	<ul style="list-style-type: none"> -한살림과의 친환경직거래사업을 지역으로 확산 -친환경전문센터(RPC, 가공, 저장, 상품화, 교육 복합시설) 구상

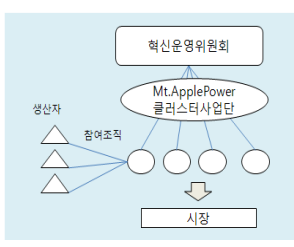
사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-친환경농업종합지원센터 : 교육, 분석, 회의, 복지 등 아산친환경농업사업 참여주체들의 구심체 역할
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-체계적 교육프로그램 실행으로 효과적인 농가조직화를 추진 (DB화 및 네트워크 구축)
	미추진으로 아쉬운 사업	-친환경중장기 발전계획 수립을 추진 중이나 지연되고 있음. 종합적인 비전과 실행계획 수립 필요
	단계, 연차별 추진	-05년: 공동브랜드 개발 -06년: 유기한우축사, HI-QC 품질관리 도입 -07년: 친환경농업지원센터완공/해외연수(이스라엘)
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-수요중심적 아이템 선정 : 친환경, 기존판로연계 -신규조직 급조가 아닌 기존사업 네트워크 심화
	사업의 문제/애로 요소	-예산집행에 대한 자율성 부족 : 동일사업의 연도별배분, 필요이상의 연구개발사업 편성 등
	시범사업 개선필요사항	-자본비와 경성비 비례제한 : 경성비 사업 확대 필요. 자본사업은 비효율 초래 우려 -사업계획 수립기간이 짧음 -일괄적 평가 : 아이템과 환경이 다른데도 단기적, 일괄평가는 개선 필요
	본사업 추진방안 의견	-사업지침의 신뢰성·일관성 : 상황적, 자율성 보장 등 원칙에 대한 신뢰 필요 -사업기간 5년 이상 필요
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-지방비(시) 투자 및 연계사업 검토 : 친환경농업만을 대상으로 하므로 비참여농가 반발, 시의회 진통 우려 -기존 자생조직이므로 참여조직의 자조금, 사업이익으로 지속사업 진행하며 한살림 납품으로 안정적임
	최종비전 등	-아산 농산물재배면적의 20%를 친환경재배 면적으로 달성
기타 의견		

지역	충남 서천	사업단명	한산모시산업화클러스터
----	-------	------	-------------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-군청 한산모시세계화사업단이 사무담당. 마케팅전담 계약직 운용
	사업 추진	-한산모시 브랜드개발, 패션·섬유박람회, 매체홍보, 사이버모시박물관 -모시슬라이버 생산사업, 기능성상품(모시잎차) -한산모시 인증기준, 이력추적시스템 개발
	특징과 이슈	-한산모시 현대화공장 유치, 모시재배확대와 본격적 산업화 추진

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-핵심아이템 확보 : 현대모시 및 기능성 상품 개발 -차별화요소 확보 : 농업+가공+전통산업이 결합된 경쟁력있는 천연섬유 -조직 및 사업추진시스템 : 재배기반 조성과 후계인력 육성
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-한산모시의 정체성 확립 (중국산과의 경쟁력) : 지리적표시제, 브랜드 개발 -한산모시 현대화 기반 구축 : 기능성상품, 현대 모시공장 유치확정 (한산모시텍)
	미추진으로 아쉬운 사업	-홍보 : 매체 홍보사업을 진행했으나 상품화 이전의 대중홍보에 그쳐 효과측정이 어렵고 구매로 연결되지 않음.
	단계, 연차별 추진	-06년 : 모시기능성상품(모시잎차), 브랜드, 모시슬라이버 생산사업 -07년 : 모시유통계열화구축, 한산모시스쿨 운영, 한산모시시제품 생산체계 구축사업
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-시장성있는 아이템의 선정 : 천연섬유시장 확대에 부응, 고소득 대체 작물 육성 (쌀→모시) -시장지향적인 민간주도의 단계적사업 추진
	사업의 문제/애로 요소	-이해관계가 상반되는 참여조직간의 마찰과 사업단내 공무원과 민간고용인의 마찰 -예산집행의 경직성 문제
	시범사업 개선필요사항	-사업계획 급조 : 참여주체가 공동참여하여 합의한 현실성있는 사업계획이 되도록 충분한 시간 부여 필요 (4-6개월) -인센티브는 사업종료후 일정기간 경과후 평가하여 지급해야. 사업추진중의 단기적 성과는 무의미함
	본사업 추진방안 의견	-사업기간 연장 -평가지표를 성장성 및 역량확보 개념으로 전환, 단기적 성과 중심의 평가 개선
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-단독 군비사업으로 대체하기는 무리임. -성과는 2010~2011년 예상. 본사업, 추가지원 없이는 현재의 기반조성 노력이 의미없게됨.
	최종비전 등	-한산모시의 쌀 대체작목화 -여러주체의 비전공유로 지역네트워크 강화
기타 의견	-사업기간 최소 5년 필요	

지역	전북 장수	사업단명	Mt.Apple Power 클러스터
----	-------	------	---------------------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-비법인 민간조직으로 클러스터사업단 구성 -당초 거점APC운영법인 (주)S-APC로 클러스터사업을 이관 통합하여 품질관리와 마케팅 연계 추진
	사업 추진	-사과연구소 설치 : 연구장비 구입 -고품질사과재배 기술 확산을 위한 품질관리사 운영 -FTA기금지원사업 등 정책사업 통합 : 순환농업사업 추구
	특징과 이슈	-신활력사업=한우사업단 운영 : 클러스터 사업과 동일한 민간 사업단 운영 방식 채택 -거점APC 운영 정상화가 지역내 최대 이슈

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-생산유통의 전문화 : 고품질 사과생산기술을 농가단위까지 완전히 정착시키는 것이 목표. 600농가 참여 중
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-생산부문에서 발생 : 제조체 안쓰기, FTA사업 연계 생산기반조성사업 지원, 토양문제 해결(맞춤형 퇴비 공급)
	미추진으로 아쉬운 사업	-거점APC와 연계되지 않아 GAP인증이 되지 않고, 유통마케팅사업 추진이 진행되지 않음.
	단계, 연차별 추진	-05년 : 사업단구성, 연구용역 추진 -06년 : 연구사업 중심으로 기술기반확보, 품질관리요원 운용으로 고급기술 정착 -07년 : 도농교류프로그램 운영, 농가지원사업 시행
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-사업단장의 열정과 리더쉽, 추진력 : 사업추진의 어려움을 직접 농가와 어울리면서 풀어냈음. -군수의 의지 : 지역전략을 농업으로, 농업우선 정책 추진으로 실질적인 뒷받침을 해주었음.
	사업의 문제/애로 요소	-지역내 인적자원의 절대적 부족 : 사무국 인원 확보의 어려움 -민간사업단 운영 가이드라인이 없음 : 예산집행방식, 규정, 제도를 완전히 새로 만들어가면서 집행
	시범사업 개선필요사항	-정책의 목표는 혁신적이나 집행은 기존의 관행에서 벗어나지 못했음. -사업변경이 필요하나 탄력적이지 않고 명확한 지침이 없음. 변경, 승인의 방법을 몰라 변경 시기를 놓침. 농림부, 도지사, 군수, 혁신위 승인 등 구분하여 탄력화 필요.
	본사업 추진방안 의견	-생산기반 구축에 대한 지속적 지원으로 농가참여 확대를 유도해야 함.
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-클러스터사업 추가 지원이 없으면 생존 곤란. 군 자체예산 투입 계획. -IPM방제사업, FTA기금사업 등으로 품질관리요원사업은 계속 유지할 계획. -사업단 운영을 위한 수익사업화 : 관광상품 운영, 특허 사업, 스피노자 관광농원 분양사업 등
	최종비전 등	-고품질 사과 생산과 지역거점APC의 통합으로 지역농업 시스템 완성
기타 의견	-민간사업단으로서의 자금집행의 원활화를 위해 [사업추진협의회] 구성, 관련 실,과 계장 및 실무자와 행정집행사항을 협의, 공동결정함으로써 사업추진의 원활화 추구. -사업 초기, 예산을 단일 계정으로 수립하여 민간사업단에 일괄 보조 집행. 집행의 리스크가 크기 때문에 경성비 1/3 선지급, 자본비는 사업완료후 정산 방식으로 전환. 연구사업은 예외로 사업단으로 비용이전 후 사후 정산하고 있음. -지역에서 진행되는 다양한 정책사업을 통합, 기획하는 것이 바로 클러스터사업이며, 이를 위해서는 클러스터 사업단으로 정책의 힘이 집중되어야 함.	

지역	전북 정읍	사업단명	정읍환원순환농업클러스터
----	-------	------	--------------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-순환농업과에서 축산/경종을 총괄하는 집행체계의 단일화로 순환형농업 추진의 기틀 마련
	사업 추진	- “단풍미인” 브랜드화 -단풍미인포크, 단풍미인한우 등 생산기반 확보와 분뇨자원화센터, 친환경농자재생산공장 등 친환경인프라 확보 추진 -쌀·콩 등 경종부문의 친환경 기술 교육
	특징과 이슈	-유통주식회사 [단풍미인]통합마케팅 및 조합공동사업법인 (통합RPC) 쌀브랜드사업 진행

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-분뇨자원화센터와 농자재생산공장 설치 등 친환경순환농법 실험을 위한 핵심 기반 구축
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-정읍농업 브랜드 “단풍미인” 의 전국적 인지도, 경쟁력 제고 -농업인의 친환경, 신작물 개발에 대한 인식 변화
	미추진으로 아쉬운 사업	-돈분 자원화센터 설치 과정에서 지역주민 설득에 실패하여 타지역으로 부지변경하여 완공 : 재정적, 시간적 낭비 초래
	단계, 연차별 추진	-05년 : 환원순환농업 기본계획, 사업단 구성 -06년 : 단풍미인 쌀, 한우 등 브랜드 경쟁력 확보, 소비자RPC 설치 -07년 : 친환경농자재 생산시설 설치, 우분 자원화 센터 설치, 수도권 농특산물 판매·물류센터 확보
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-경종/축산을 연계한 리사이클링 사업시스템 구성 -정읍 농관련 주체 전체의 의견결집, 유기적 협력시스템 도입 -단풍미인 브랜드와 연계하여 소비자RPC, 유통주식회사 등 수도권 공략을 위한 기반을 동시에 구축
	사업의 문제/애로 요소	-농민인식 변화 지체, 분뇨처리시설 반발 등 어려움 -인력기반이 미흡하여 민간주도형으로 추진하지 못하고 행정주도형으로 추진 : 능동성, 역동성이 부족 -민간단체의 재정력 부족으로 자부담재원확보 어려움 및 지자체 재정력 빈약으로 정책적 지원 애로
	시범사업 개선필요사항	
	본사업 추진방안 의견	-지역별 특색있고, 경쟁력있는 가공, 고품질 상품화 및 판매망 구축 필요 -사업기간에 연연하지 말고 민간주도형 클러스터 사업주체를 육성, 정착시킬 수 있도록 지원해야 함
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-기존 농림사업으로 연계, 사업별 계속 지원
	최종비전 등	- “단풍미인” 지역브랜드 활성화 : 5대품목집중 -유통주식회사를 공동마케팅조직으로 육성 -친환경, 고품질농업 생산시스템 완성 -농업농촌관광과 연계하여 최종적인 산업화 완성
기타 의견	-한미FTA, 한중FTA추진 등에 대비하기 위해 지역특성화, 클러스터화가 희망이 될 것임	

지역	전북 임실	사업단명	임실치즈클러스터
----	-------	------	----------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-치즈산업지원팀이 사업단을 담당 -신활력사업 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회가 의사결정 기구 역할
	사업 추진	-유가공 생산협동 시설 건립 : 임실치즈밸리조성사업의 일환으로 구상. 4만평 부지의 대단위 복합단지. 부지선정 문제, 기반 정치 문제 등으로 지연. -체험프로그램 운영
	특징과 이슈	-클러스터사업이 신활력사업의 하위사업으로 편제되어 HW중심으로 구상되었기 때문에 정책 목표 및 사업추진 체계와 괴리되어 있음.

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-유가공생산협동시설 확보 : 기존의 소규모 가공시설로 임실치즈피자 체인점 수요 충족 불가능. 중규모 이상의 치즈생산 시설 필요.
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-농가인식 제고, 농가기술 향상 (유가공아카데미사업 등) : 신활력사업으로 SW부문 사업 추진. 클러스터는 경성사업이 미미하여 성과제시 곤란.
	미추진으로 아쉬운 사업	-공장 건립의 지체
	단계, 연차별 추진	-06년 : 유가공생산시설 설치 -07년 : 유가공기술 해외선진기술 연수
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	
	사업의 문제/애로 요소	-지역농정이 치즈·낙농으로 집중되어 있으나 5명의 계가 전담하여 모든 사업 진행 : 업무량 과중 -클러스터사업의 조급한 성과도출 요구, 사업 기간이 짧음 -타사업 연계, 지역 전체의 사업추진 성과를 감안하지 않은 개별 정책 단위 평가로 성과 제시 어려움 -사업비 확보 문제 : 실제 공장 설립 계획 예산의 1/3만 확보된 상태. 연차적으로 추가 예산 확보 필요한 상황임.
	시범사업 개선필요사항	
	본사업 추진방안 의견	-선정단계에서 타사업 연계, 지역 아이템 선정에 대한 집중화를 검토해야 함. 아이템 분리가 아닌 단일화, 집중화를 추구해야 함. -평가기준 변경 필요. 예산 집행 실적이 아닌 시스템 구축, 성과도출에 집중한 평가 필요
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-지역혁신체계는 신활력사업으로 계속 구축, 진행. -공장건립은 균특(실링)예산과 지방비로 계속 추진.
	최종비전 등	-기능성, 자연, Soft치즈 개념으로 접근하여 한EU FTA를 넘어서 지역 낙농산업을 발전시킴. -임실치즈피자 체인점 500개소로 확대, 유기농 우유 확대로 한국낙농산업의 핵심기지화
기타 의견	-클러스터 사업비의 95%를 유가공공장 설립으로 구상하여 예산집행 실적이 저조한 원인이 되었음. 그러나 임실치즈밸리 구상은 지역농산업을 낙농에 집중하는 야심찬 계획으로 전체로서는 체계화, 집중화되어 있는 사업임. 당장의 사업 집행이 아닌 미래가치, 사업의 가능성을 보고 지원이 이루어져야 함.	

지역	전남 보성	사업단명	보성녹차클러스터
----	-------	------	----------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-군청에 녹차사업단(과)을 편제하여 녹차업무 총괄·집중화 -07년 가공공장 설치 연계 유통법인 설립 추진
	사업 추진	-친환경녹차재배단지화, 생력화 추진 -1차가공공장(원료용 황차) 착공, 유통법인 추진 -녹차재배기술 교육 및 조직통합 활동
	특징과 이슈	-지역 농가조직 통합(연합회 및 농가협의회, 친환경영농조합을 생산자협의회로 통합) -녹차 시장조건 변화로 새로운 방향 모색

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-생산자조직 통합 -공동브랜드 정착
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-1차가공공장 설치로 지역에 가공·유통의 기반 마련
	미추진으로 아쉬운 사업	-생엽가격 하락으로 삼목묘 단지 조성사업 저조
	단계, 연차별 추진	-06년: 차생산자조직 활성화, 차밭관리 선진화, 지리적표시제 공동브랜드 정착 -07년: 1차가공공장 설치, 유통법인설립, 차생산조직 활성화(3개조직 통합)
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-산업화 수준이 높은 아이템 선정: 농업, 산업, 문화, 관광 연계가 가능한 종합컨텐츠 사업 -행정주도형으로 조기에 생산, 가공기반 조성
	사업의 문제/애로 요소	-녹차관련 사업부서간 유기적 협력 및 통합추진 미흡 -신활력사업과 일부사업 중복, 행정의 일원화 미흡으로 분산 추진
	시범사업 개선필요사항	-시범사업단 추가연장, 경성비는 물론 자본비도 추가지원하여 클러스터 완성 필요
	본사업 추진방안 의견	-산업화, 마케팅 분야와 네트워크 중심 사업 지원 -산업화의 수준, 해당 품목의 파급효과 등을 고려하여 사업이 선정되어야 함
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-가공유통사업을 중심으로 사업진행: 행정주도형 사업단 유지 -가공공장 운영법인을 통해 마케팅, 산업화 추진 -학교급식, 판촉 중심의 사업 추진 -2차 가공공장 설치로 녹차 가공시스템 완성
	최종비전 등	-현재 생산기반 구축은 완료되었으나 산업화·마케팅 기반은 미흡. 판매 촉진 중심의 클러스터로 발전
기타 의견	-민간사업단 중심 클러스터는 지역에 따라 민간의 조직화/추진 역량이 낮을 경우 현실적으로 행정이 개입할 수 밖에 없는 조건임. -클러스터의 자생·독립을 위해서는 4년 이상의 지원기간 필요.	

지역	전남 함평	사업단명	과학농업클러스터
----	-------	------	----------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-사업단 및 협의체 없이 담당계에서 추진 -아이템별 4개영농조합 지원으로 특색농업 추구
	사업 추진	-복분자, 버섯, 밤호박, 뽕은감 4개품목 상품개발 및 산업화 시설보완 지원 : 복분자증공장, 홍시식초공장, 버섯 재배사 완공
	특징과 이슈	-감나무영농법인 부도로 감가공업은 당초사업 계획대로 진행 곤란 (함평능협이 참여)

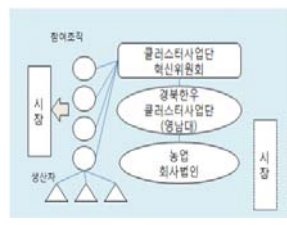
사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-4대품목의 가공기반 구축 -가공인프라 구축과 상품화 연구
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-밤호박, 버섯, 복분자 가공유통의 활성화
	미추진으로 아쉬운 사업	-감나무의 부도로 뽕은감 관련사업이 원활하지 못함
	단계, 연차별 추진	-05년 : 홍시식초, 복분자음료공장 보완, 홍시음료 및 식초 상품개발 -06년 : 버섯재배사 신축 -07년 : 복분자 생산시설 증축, 버섯재배사 신축(추가), 밤호박 선별장, 집하장 등 유통시설 설치
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	
	사업의 문제/애로 요소	-참여조직의 경영능력 및 자금부족으로 일부사업성과 도출 곤란 -별도사업단 없이 행정과 참여조직으로 구성된 사업추진단 중심의 협의 체계 -R&D의 대부분이 신상품개발이었으나 성과를 사업화하는데 미흡함 -4개 품목과 조직에 대한 분산지원 및 개별조직별 연구개발과 시설설치로 사업추진
	시범사업 개선필요사항	-R&D를 강조할 경우 무리한 연구용역으로 예산낭비의 요소가 있으므로 R&D관련하여 의무사항을 배제해야 함
	본사업 추진방안 의견	-행정주도형 사업단 필요함 (예산확보 차원) -지원기간은 3년이 적당하여, 생산은 배제하고 가공분야에 집중지원 -시범사업단 추가지원 필요
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-지역특화사업 및 자체사업으로 아이টে에 대한 지원 계속 -협의체는 08년까지 유지, 별도의 사업단 설치 및 자립화 계획 없음
	최종비전 등	-07년 4대품목에 대한 산업화기반 구축 완성 -복분자는 짬까지 개발, 밤호박은 농가소득 증대로 연결
기타 의견	-지역의 다품목으로 클러스터사업 추진시 관리·지원 등 현실적 어려움 많음 -생산기반이 구축된 지역에 가공중심으로 지원하는 것이 필요함	

지역	전남 4개시군	사업단명	전남친환경쌀클러스터
----	---------	------	------------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-4개시군 5개농협 공동출자로 영농조합법인 구성 -서울 양곡도매시장내에 수도권사업소 운영
	사업 추진	-생산이력시스템 : 작목반단위 친환경인증 진행 -배아미 상품화 정미기 개발, 향산화기능성쌀 개발 -마케팅 : 그랜드백화점, 대형도매상 판매경로 개척
	특징과 이슈	-05년 500ha → 06년 700ha 계약 면적 확대 -친환경자재생산시설 소유권 문제 : 사업단 소유 혹은 참여조합 소유 이슈 발생했었음.

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-생산단지외의 규합과 유통망 구축
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-친환경쌀 계약재배 면적이 150% 증가 (농가들의 계약재배 의향이 기대이상으로 높음.) -2007년 본격적 매출 발생 기대 : 20억원 예상
	미추진으로 아쉬운 사업	-고품질쌀브랜드 육성사업 추진에 기대가 있었으나 자격이 시군으로 한정되어 추진 불가
	단계, 연차별 추진	-06년 친환경생산기반 조성 및 관련 HW설치 농가생산이력시스템 및 친환경인증 -07년 본격적인 수도권 마케팅 전개 : 대형유통업체, 대규모 도매상 판로 확대, 텔레마케팅
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-친환경쌀로 특성화함으로써 기존 사업과 차별화 -농가와 참여조합에 직접적으로 도움이 되는 사업으로 진행
	사업의 문제/애로 요소	-4개 시군이 참여하는 사업임에도 행정기관의 관심도가 낮음. 실무위원이 계장급이고, 담당 변경되면 이해도가 낮음. -행정의 자금집행이 쌀 사업과 괴리. 가을에 수매하여 연중판매가 이루어지나 사업비이월이 어렵고 손실보전 자금 예산 수립 등 적립사업 추진 불가능
	시범사업 개선필요사항	-자금집행의 문제 : 사업단 성격에 맞는 탄력적 자금집행 희망 -평가의 문제 : 주체별 특성에 맞는 평가기준 필요 -인건비 지원범위가 5천만원으로 정해져 어려움
	본사업 추진방안 의견	-신규사업단의 선정에 신중해야 함. 출범계획부터 충분히 검토하여 성공가능성을 높여야 함.
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-운영자금 자립화 : 판매액중 일부를 자조금으로 적립. 자체지원을 판매로 전환하여 자금 마련 -참여농협과의 마진 배분 : 금리보전, 보관료지불
	최종비전 등	-사업단의 친환경쌀 직접 수매 추진 : 수매자금 확보가 선결되면 법인 직접사업으로 전환 구상
기타 의견	-쌀산업의 어려움이 존재. 산지 유통마진이 2.5%에 불과. 4개시군 친환경쌀 총매출액이 35억으로 사업단이 모두 판매해도 수익은 8천만원 수준에 불과. -시범사업단 연장지원은 경상비+마케팅비가 되어야 실질적으로 도움이 됨.	

지역	경북	사업단명	경북한우클러스터
----	----	------	----------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-영남대 내에 사무국 운영. 07년5월 농업회사법인 설립으로 사무국 법인화 완료. (판매유통회사가 아닌 클러스터사업단 사무국 역할, 기존 클러스터사업단도 병행 존속)
	사업 추진	-한우생산이력제 : 송아지 단계부터 이력DB구축, 1만두 채혈 추진 -이표 개발 등 각종 연구개발 -마케팅활동 : “참품한우” 유통업체 선정 판매위탁
	특징과 이슈	-도 광역사업 -대학주도형이면서 사업단 법인화, 마케팅 준비

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-한우이력체계 구축 : 한우의 차별화, 외국산과의 경쟁을 위한 가장 기초적 사업
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-타브랜드와의 차별성화 기반 구축 : 송아지부터 생산이력시스템구축, 전두수 인수공동전염병 근절, 암소능력 개량으로 고품질 생산의 근간 마련
	미추진으로 아쉬운 사업	-유통을 확실하게 잡아내지 못함. 송아지부터 시작함으로써 1회전을 위해 30개월이 필요.
	단계, 연차별 추진	-06년 : 이력추적의 원천 기반 마련 -07년 : 유통사업 추진
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-사업단장의 리더쉽 : 기술적 우위성을 바탕으로 참여조직을 조정하고 끌고가는 역할을 모두 수행
	사업의 문제/애로 요소	-대규모 도 단위 사업으로서 의사결정 구조 복잡. 단계가 많고 다주체가 참여해야 하기 때문에 의사결정 지체됨. -농협지역본부, 축협의 참여와 협조가 미흡. 도내 17개 축협 중 9개가 참여하고 있으나 자체브랜드와의 경합문제 등으로 참여가 미진. -도 행정의 커뮤니케이션 문제. 신속한 지원이 어려움이 있음.
	시범사업 개선필요사항	-집행체계의 유연성, 탄력성이 부족함 : 실행에 대한 제한 사항이 많음 -인건비 지원의 제한 : 인력 운용에 문제 -사업계획에 대한 검토지원 필요 : 실질적 계획 중심으로 전개되어야 함. 불필요한 연구개발사업을 강조하지 말아야 함.
	본사업 추진방안 의견	-클러스터 아이템의 적정성 확인 : 산업화를 위한 기반이 갖추어진 대상을 선정하여 네트워킹만 하는 것은 본래 클러스터가 아님. 아무것도 없는 새로운 기반에서 혁신아이템을 만들고 창조하는 것에 주안점을 두어야 함.
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-법인화 : 연말까지 총10억으로 자본금 확충, DNA분석, 이표판매, 연구부문 상업화 등으로 법인 사업 추진 -도 축산관련사업 대행 : 이력추적제 등 축산사업으로 연계하여 사업추진
	최종비전 등	-글로벌 경쟁에서 차별화 가능한 한우브랜드 창조
기타 의견	-시범사업단 연장지원시 경성비만으로는 사업운영 곤란. 마케팅비의 추가지원 필요. -국비 지원이 없다면 지방비확보, 대학내 사무국 운영 곤란 등 현실적인 사업 추진의 어려움이 예상됨.	

지역	경북 풍기	사업단명	풍기인삼클러스터
----	-------	------	----------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-민(=단장, 대학)+관(=사무국장) 결합의 사무국 운영, 고유번호로 각종 거래 처리
	사업 추진	-인삼가공시설 현대화, 친환경무농약인삼재배 확대, 풍기인삼 홍보
	특징과 이슈	-한미FTA협상 타결로 미국산 인삼 수입 급증 예상. 산업전반의 위기 도래를 극복할 미래사업 준비 필요.

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-네트워킹 구축 : 작목반 활성화와 조직화, 인삼가공업체 종사자의 인식변화와 서비스 정신 함양
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-인삼재배에 친환경개념 도입, 성공적 정착 : 무농약 및 저농약 재배 작목반 구성 -민관합동으로 높은 홍보·판촉 효과 도출 -가공업체의 GMP 인증 기반 구축, 수출 상품화
	미추진으로 아쉬운 사업	-당초 계획이 너무 방대하여 생산,네트워킹,홍보판촉 등 모든 사업계획의 체계적 추진이 불가능했음. -인삼 유통기간 단축사업을 추진했으나 농가들이 약제 처리에 반감이 있어 원활히 추진 되지 못함.
	단계,연차별 추진	-06년 가공업체 GMP 구축 -07년 인삼재배청정화, 친환경재배 체계 구축
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-리더의 역할 : 사업단장의 리더쉽과 역량 -사무국의 연속성 : 사업기획 단계부터 한번도 사무국장을 교체하지 않고 사업을 지속. 연속성과 사업총괄 추진 역량의 축적이 성공의 핵심 요소.
	사업의 문제/애로 요소	-초기사업으로 총사업비 200억원 사업을 구상. 그러나 시범사업단 선정 개소수가 늘어나 사업비가 축소되었고 당초구상한 내용대로 사업이 진행되지 않음.
	시범사업 개선필요사항	-집행의 유연성이 떨어짐 : 예산 변경을 당초 계획의 세목별로 30% 이상 조정하면 무조건 농림부 승인 받는 것으로 되어 있음. 사업 변경을 위한 의사결정이 지체됨. 평가시에도 계획을 조정하면 패널티가 부여되기 때문에 상황변화에 따른 사업계획 변경을 저해함.
	본사업 추진방안 의견	-행정주도형 모델 폐지가 바람직함 -집행의 유연성을 부여해야 함 : 1) 3개년 사업계획을 수립하되 연차별 사업계획을 다시 받아 예산 조정을 수행. 연차별 변경을 허용해야 함. 2) 경성비/자본비 구분은 명확히 하되 경성비와 자본비 각 부문내에서의 예산조정에는 사업단의 자율성 보장.
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-국고지원 중단시 사업단 운영 불가능. 기존 네트워킹은 사업단과 별개로 자율 운영.
	최종비전 등	-청정인삼생산, 전략적 수출작목화, 생산생력화
기타 의견	-클러스터사업은 단계적, 지속적 사업으로 차근차근 풀어나가야 하는 사업임. -지역농업클러스터에 대한 홍보가 부족. 사업단이 나서서 홍보하나 이해서키기 곤란.	

지역	경남 6개 시군	사업단명	경남친환경쌀클러스터
----	----------	------	------------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-영농조합법인 (농민 1천명, 민간RPC출자, 농협은 출자 미참여), 수도권물류기지 설치. -법인은 터널이용 저온저장시설 구축, 참여조직RPC이용도정하여 마케팅
	사업 추진	-HW : 무세미가공시설, 왕겨팽연화, 미강팹렛시설 등 완공 -생산이력정보시스템 완성, 07년부터 본격 운영.
	특징과 이슈	

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-농가생산의 혁신 추구 : 관행적 농업에서 탈피. 조직화와 이력추적인 가능한 새로운 농업으로 전환. 6개 단지 구축.
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-시설기반 확보로 독립사업화의 기반 마련 -참여농가 확대, 수매 면적 확대, 소득 증대 04년산 100농가 1,630톤, 06년산 468농가 4,340톤 -마케팅까지 연동되는 생산이력시스템 완성
	미추진으로 아쉬운 사업	-쌀공동유통관리사업 : 서울, 수도권 홍보·물류기지사업으로 구상되었으나 예산조정에서 삭감 -가공시설 확보 : 도정시설의 중복문제로 사업단 전용의 RPC확보하지 못함
	단계, 연차별 추진	-06년 : 연구개발, 사업단 알리기, 가공·품질향상 -07년 : 농가에 직접도입되는 시설 확보-DSC4개소 등
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-농민 스스로의 자율조직으로 사업단 법인 구성 : 농민이 주주로서 참여의지와 주인의식이 투철 -수매실명제 : RFID 도입으로 농가들의 철저한 품질관리 추구의 기반이 됨
	사업의 문제/애로 요소	-예산의 적시지원 문제 : DSC건설관련 예산이 늦어져 올해 햇곡 확보에 문제 발생 -GAP인증 : 시군을 넘어서는 도단위의 경우 GAP인증 규정이 없음. 자체시스템으로 진행. -쌀브랜드육성정책 등 연계가능한 정책들이 광역사업을 대상으로 하지 않아 추진 어려움 -6개시군 참여로 지역이기주의, 균형의 요구 등이 있음.
	시범사업 개선필요사항	-시범사업기간이 불분명하여 사업단에 불안감이 있음. 중장기적 구상으로 안정적 사업추진이 되어야. -쌀의 특수성 : 단기 수매후 연중 판매 체계. 평가, 집행에 특수성을 인정해 주어야 함. -평가가 너무 많음. 2개월에 1회 보고, 연간 2번 평가 등
	본사업 추진방안 의견	-클러스터사업단 상품의 공동마케팅, 홍보지원, 안테나숍 등 판촉지원 필요
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-도 및 참여시군 지자체 지방예산지원 논의 중 -시설운용 수익, 부산물 판매, 지역확대, 떡 등 가공상품화, E소핑몰 운영, 타브랜드 입점 수수료 등 자립화 수익기반 확보 추진
	최종비전 등	-사업단이 직접 도정·가공시설을 보유하여 본격적인 쌀 가공판매사업, 브랜드마케팅 추진, "친환경쌀가공유통 전문회사" 로 성장 발전.
기타 의견	-사업단 수매자금을 이사 개인명의 대출로 조달 -사업단의 직접수매로 지역전체에 효과 발생. 사업의 성과는 나타나고 있으나 지원중단시 사업단운영, 시설운영자 재정정 등 문제 발생 우려	

지역	경남 하동	사업단명	하동녹차클러스터
----	-------	------	----------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-(재)하동녹차연구소 설립 (8명) : 산자부지원사업이며 기획단에서 설립사무 담당
	사업 추진	-녹차생산성향상사업, 하동녹차 홍보지원, 공동가공시설 운영지원(설치는 신활력사업으로 진행) 중점 추진
	특징과 이슈	-협력적 의사결정체계 없음 -클러스터 : 기획단, 녹차축제 : 문화관광과, 신활력사업(녹차) : 자치행정과로 분산 운영

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-하동녹차 차별화와 명품화 -문화관광 자원화 사업
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-하동녹차의 인지도 향상 -관광자원화 가능성 제고
	미추진으로 아쉬운 사업	-다원조성, 체험마을 조성 등 50% 자부담 부과로 참여가 미흡하였음
	단계, 연차별 추진	-05년: 친환경다원조성, 대중홍보로 인지도 향상 -06년: 생산기반조성, 교육으로 역량 강화 -07년: 가공공장 완공, 연구소 개소, 이력추적제 도입(정통부 6억예산 확보로 연계 추진)
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	
	사업의 문제/애로 요소	-사업단명칭에 클러스터가 포함됨으로써 클러스터사업 종료이후 조직 유지에 어려움 예상 -농림부 사업은 생업(1차)중심으로 지원. 가공(2차), 서비스·관광(3차)이 주로되는 녹차의 경우 연계추진이 어려움 -전체사업비 중 자부담 비율을 20% 이상으로 요구, 결국 민간보조의 경우 50% 이상 자부담이 부과되어 사업추진 곤란 -밤, 대봉시, 재첩 등 지역특산물이 많아 국비의 전폭적 지원 없이는 지자체 예산 확보 곤란
	시범사업 개선필요사항	-자금집행시기가 예산수립과 괴리되어 추경예산 확보하느라 애로가 있음 -인센티브 자금에도 자부담을 적용하는 것은 문제임
	본사업 추진방안 의견	-예산집행의 자율성 확대 -평가 완화 : 지나친 평가나 규제의 완화 필요
자립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-녹차관련 사업은 신활력2기, 지역축제, 연구소 설치 등과 연계되어 지속 추진 -기획단은 해체되거나 조직축소 불가피
	최종비전 등	-관광자원화가 핵심과제로 대두 전망
기타 의견		

지역	경남 11개 시군	사업단명	경남양돈산업클러스터
----	-----------	------	------------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-민간사업단구성 : (사)경남양돈산업클러스터사업단 (2005.11.)
	사업 추진	-시군별 교육, 워크숍 및 심포지엄 -산청흑돼지 브랜드화 -천환경양돈생산지원 : 미생물제제, 정액, 시설보완
	특징과 이슈	-참여 시군 현안 및 농가지원 요구 반영 -통합브랜드가 아닌 1시군1브랜드 육성 전략

사업단 의견		
시범사업 추진	역점분야	-지역차별화된 돈육브랜드 육성 : 1시군1브랜드화
	시범사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-산청슬입흑돼지 브랜드화 성공 (산청슬입흑돼지영농조합법인) : 현대백화점납품
	미추진으로 아쉬운 사업	-마케팅 관련 사업 : 대소비자 전시장, 프랜차이즈시스템 구축 등
	단계, 연차별 추진	-네트워크 구축, 기반조성, 마케팅 등이 거의 동시에 진행되었으며, 특별히 단계를 설정하여 중점추진하지 않음
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-산청슬입흑돼지 브랜드화 : 가고시마흑돈 도입, 차별화된 사양, 샤브샤브 등 새로운 판매기법 도입 등 전체 사업요소의 혁신
	사업의 문제/애로 요소	-인건비 지원한도로 인력운영에 어려움 존재 -지원기간이 짧고, 각종 평가가 많아 업무추진 곤란
	시범사업 개선필요사항	-농림부와 시도간 역할분담 명확화로 의사결정의 책임선이 분명해야 함 -지나친 평가 : 자체보고, 시군, 도 보고가 수시로 진행됨
	본사업 추진방안 의견	-3개년 3회지원 : 3년마다 평가로 탈락, 인센티브 -5W만의 사업인 경우 시군자부담 확보 곤란 -광역, 기초, 복합시군 등 범위에 따라 지원차등화
지립화 및 중장기 구상	시범사업 이후 구상	-사업단은 사단법인으로 영리사업 불가 →기존연계사업으로 추진 계획 : 농진청, 소모성질환연구사업, 지역특성화교육 사업 등 →사업단 운영비 참여농가 자부담 추진 -필요시 별도 조직 구성하여 수익사업(프랜차이즈, 지도컨설팅) 가능 (구체적 구상, 검토사항 없음)
	최종비전 등	-광역브랜드는 부정적임. 지역내 성공모델 창출과 확산 추진
기타 의견	-비지속지원 필요 : 기존 농림사업에 누락된 영역이 있고, 타 사업으로 시군에 분산지원할 경우 사후관리 및 성과측정이 불가능함.	

지역	제주특별자치도	사업단명	제주감귤클러스터
----	---------	------	----------

사업모델	사업단 특이사항 및 동향	
	사업단 변화	-도청 주관, 클러스터혁신위원회는 있으나 도 감귤특별대책위원회, 감귤T/F, 감귤경쟁력강화혁신연구단 등과 결합 운영
	사업 추진	-돌연변이육종, 한라봉등고품질감귤유통시설 지원(비파괴선과기 등), 홍보(마라톤 등 이벤트), FTA대응 연구
	특징과 이슈	-일본계 품종에서 탈피, 자생품종으로 국제적 경쟁력 확보 추구 -한·미 FTA 협상타결로 산업적 위기감 높음

사업단 의견		
시험사업 추진	역점분야	-산학관연 네트워크 구축 : 경쟁력혁신연구단, 감귤특별대책위원회, 감귤T/F 등 -차별화 요소 강화 : 감귤 유일의 재배지역 특성
	시험사업성과인식 (가장 큰 사업성과는?)	-감귤산업 네트워크 구축으로 한미FTA 협상 체결에 따른 산업문제 해결의 대안 마련 -비파괴광센서 선별기를 갖춘 유통센터 건립으로 감귤출하농가에게 실질적 소득 증대 -고품질 생산에 대한 농업인의 의식 고취
	미추진으로 아쉬운 사업	-정상 추진 중
	단계, 연차별 추진	-05년 : 감귤산업 발전을 위한 네트워크 구축, 돌연변이 육종 -06년 : 한라봉 등 고품질감귤 선별기 지원, 돌연변이 육종 -07년 : 돌연변이 육종, 고품질감귤 선별기 지원
지역농업 클러스터 사업	사업의 성공요소	-산학관연의 네트워크 활성화 -감귤농가의 애로사항인 신제품 개발 추진
	사업의 문제/애로 요소	-클러스터 사업 전담 인력의 보강 필요 -도단위 사업으로 사업비 확대 필요 (30억원 수준)
	시험사업 개선필요사항	-선정단계 : 기획을 위한 시간 부여, 4개월 정도 -평가/인센티브 : 평가는 1년 1회로 조정, 인센티브는 당해연도 지방비 부담없이 사업단 자율로 집행할 수 있도록 해야 함
	본사업 추진방안 의견	-아이템 차별화, 유형화 : 신규사업단은 CEO영입에 의해 사업효과 극대화 필요 -지원기간 및 분야 : 7년 정도 지원, 생산기반 포함하여 산업화 및 마케팅 중심으로 지원
자립화 및 중장기 구상	시험사업 이후 구상	-별도 법인화 등 사업단 독립 추진 불가능 -생산기반 및 산업화에 중점을 두고 감귤산업과 타농산물간 연계할 수 있는 클러스터 구축 -자체사업, 예산지원(국비), 타 예산 활용 등 구상 -협업체 및 교육 사업 등 지속 추진 프로그램
	최종비전 등	-브랜드감귤 출하 확대, 감귤조수입 1조원 시대 -농업인의 의식 제고
기타 의견	-사업단 자립을 위한 연장 지원 희망 (7년) -사업단별 차등지원에서 10억원 이상 균등지원으로 변경 필요 -사업단별 추진체계와 목표가 다르므로 평가방법 개선 필요	

부록 4

신활력사업 발전방향 : 전문가 서면의견

성명	소속	직위	비고
모성은	지방혁신인력 개발원	원내교수	호남
양철주	순천대학교 동물자원학과	교수	경남
김현호	지방행정연구원	균형발전센터 소장	충부
우윤석	승실대학교 행정학과	교수	전북
이종호	경상대학교 사회교육학부	교수	경북
한표환	한국지방행정 연구원	교수	충청
김병률	한국농촌경제연구원	실장	충북
변재연	한국문화관광정책연구원	책임연구원	전남
손은일	진주국제대	교수	경남

본 자료는 농림부 농촌사회과의 요청에 의해
(주)지역농업네트워크가 신활력사업 관련 전문가에게 의뢰한 서면
자문자료를 요약한 것입니다.

원 자료는 농림부 농촌사회과에 전달하였음을 밝힙니다.

1. 전문가 의견 조사의 개요

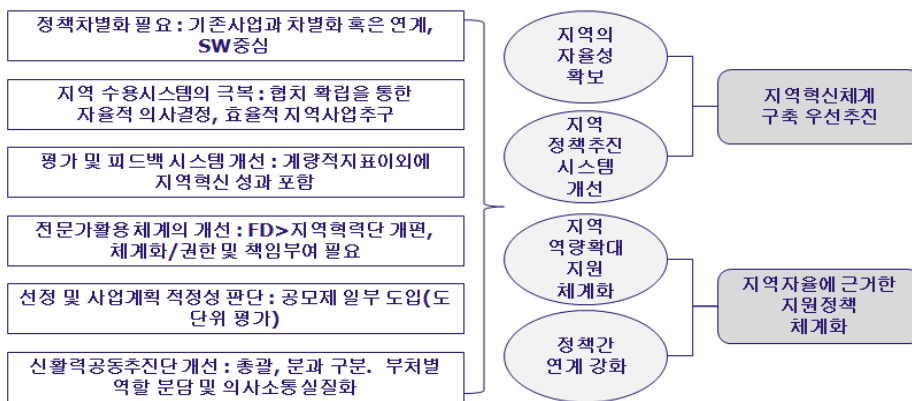
- 신활력사업은 낙후지역 개발에 지역혁신체계 구축이라는 새로운 사업추진 방식을 도입함으로써 지역 역량 강화, 주체가 협력의 틀을 만들어내고 지역 자원의 통합적 활용을 추진.
 - 2007년 제1기 신활력사업이 마무리되고 08년 제2기 사업자 선정이 진행되면서 사업 자체의 성숙과 지역 수용 체계 및 인식의 확산이 이루어지고 있음.
 - 또한 행정자치부에서 농림부로 사업이 이관되었으나, 사업 이관 초년도로서 사업 추진체계에 대한 다양한 논의가 진행되고 있음.
- 지역농업 클러스터 사업과 신활력 사업은 지역 혁신체계의 구축을 직접적인 사업 목표로 삼고 있다는 점에서 주된 쟁점에서 유사성이 나타나고 있음.
 - 지역 자율성 부여 문제, 지역 혁신체계 구축 및 중앙·지역간 역할 분담, 민관 협력 시스템 모델 등에서 이슈가 발생하고 있음. : 사업 추진 모델의 재설정, 평가 및 사업추진 모니터링 체계의 개선 등
 - 신활력사업은 공모 방식이 아닌 활력도에 따른 선정, 집행 방식 및 전문가 활용 시스템 등 세부적인 사업 내용에서는 지역농업 클러스터 사업과 차이를 보이고 있음.
- 제2기 신활력사업 추진과 관련하여 별도의 연구·분석이 필요
 - 본 연구에서는 신활력사업과 관련하여 초기 입안 단계부터 중앙 혁신위원회 위원으로 활동했거나 지역의 FD(Family Doctor)로서 직접 자문활동을 수행한 전문가 8인을 대상으로 서면 의견 청취를 시행. (2007년 1월)

- 전문가 의견을 통해 신활력사업을 둘러싸고 전개되고 있는 다양한 논의를 파악함으로써 본격적인 신활력사업 연구·분석을 추진하기 위한 사전 자료로서 활용하도록 함.
- 또한 농촌산업 진흥사업 체계화 방안을 검토하기 위한 기초 자료로 활용함.

2. 전문가 의견 요약

- 전문가 자문의 주된 의견은 ① 신활력사업의 원래 목표인 지역 자율성 제공 ② 지역 거버넌스 확립을 통한 정책추진 시스템 개편 ③ 지역역량 확대를 위한 전문가 지원 체계 재정비 ④ 타 사업 연계를 통한 사업성과 강화 등으로 나타남.
- 지역 특성화 및 지역혁신체계 구축의 필요성, 방향에 대해서는 적극 공감하고 있으나 실행·집행 과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 방안을 적극적으로 제시하였음.
- 정책 차별화 혹은 연계를 통해 신활력사업의 영역을 명확히 하고 지역 행정 시스템을 혁신하여 혁신 체계의 운영에 적합한 사업 모델을 도입해야 한다는 사실이 강조되고 있음.

<신활력사업 개선방안에 대한 전문가 의견 요약>



<신활력지역 70개 시·군 신활력사업의 유형별 테마 >

유형 지역	향토자원개발				기타지원	문화관광	교육
	농축산자원	한방자원	수산업	수산업			
인천(2)	강화(약쑥, 순무)					응진(도서관광)	
충청(8)	단양(마늘), 괴산(씨감자) 청양(고추)	증평(인삼·약초) 금산(인삼·약초)		보은(황토테마) 부여(통합브랜드육성)		영동(국악테마)	
강원(12)	홍천(쌀, 잣), 철원(쌀) 양구(산채), 양양(송이)	정선(생약초)	고성(심층수)	평창(Happy700브랜드 홍보·마케팅)		영월(박물관테마관광) 인제(모험레포츠), 화천(농촌관광), 횡성(한우테마)	태백(인제양성)
경북(13)	상주(곶감), 성주(참외), 의성(마늘), 청도(빈시), 청송(사과), 문경(오미자),		울릉(심층수) 영덕(농수산물)	예천(화분매개곤충 R&D·상업화)		영양(생태관광) 고령(대기문화관광) 군위(농촌관광), 봉화(출양목테마)	
경남(9)	고성(친환경농업), 남해(한우·감자), 하동(녹차)	산청(생약초)				의령(농경문화테마관광) 함양(지리산관광)	거창(국제화교육특구) 합천(한문대학) 창녕(외국어교육특구)
전북(9)	장수(한우·오미자), 순창(장류), 고창(복분자), 부안(양잠), 임실(치즈)			무주(반딧불이활용)		김제(지평선테마관광) 진안(산촌관광)	남원(인제양성)
전남(17)	담양(대나무), 보성(녹차), 나주(배), 고흥(유자), 화순(양잠), 강진(콩, 잡곡)	장흥(생약초) 무안(백련)	완도(수산물가 공)	함평(나비류 R&D) 진도(홍주 명품화) 해남(황토테마)		장성(홍길동테마관광) 영암(氣체험관광) 신안(갯벌체험관광)	곡성(농촌교육) 구례(장수체험대학)
계(70)	28(40.0%)	6(8.6%)	4(5.7%)	8(11.4%)	17(24.3%)	7(10.0%)	

자료: 이종호, 서면자문 자료 (경북대 사회교육학과 교수, 경북 예천군 FD)

제 목	신활력사업 관련 자문		
작성자	한표환	소속	한국지방행정연구원

1. 신활력사업의 성과

- 신활력사업은 기존의 낙후지역 개발사업과 차별화된 진일보한 요소들을 포함.
- 신활력사업은 소프트웨어 지역개발의 의의와 취지에 가장 근접한 새로운 지역개발 방식으로 평가할 수 있음.
- 그러나, 제1차 신활력사업추진 초기단계에서 노정된 각종 문제점을 제시하고 이의 단기적 극복 방안을 마련하여 신활력사업이 본래 취지대로 효율적으로 추진될 수 있도록 해야 함.

2. 신활력사업의 문제점과 개선과제

- 계획수립 측면 : 지자체 자율적으로 계획이 수립되지 않고 외부 기관에 의해 수립되는 사례가 빈번함으로 계획수립 방법의 개선이 필요함. 전문용역기관 활용을 금지하고 지자체, 주민, 학계/연구소, 전문가, 기업, 시민단체 등이 공동으로 수립하는 “협력계획 (cooperative planning)”정립.
- 사업내용 및 운영 측면 : ① 신활력사업의 취지를 충분히 이해하지 못해 HW 중심으로 계획이 구성되어 있으므로, SW 중심의 사업을 원칙으로하되 연관성과 보완성을 갖는 HW 사업을 최소한 인정. ② 신활력사업과 연관성이 높은 낙후지역개발 관련 개별사업과의 연계성을 강화하여 신활력사업의 시너지효과를 제고. ③ 기존 제도의 제약 혹은 행정규제 때문에 신활력지역이 발굴하는 참신한 특성화발전 아이디어가 활용되지 못하는 문제를 해소.

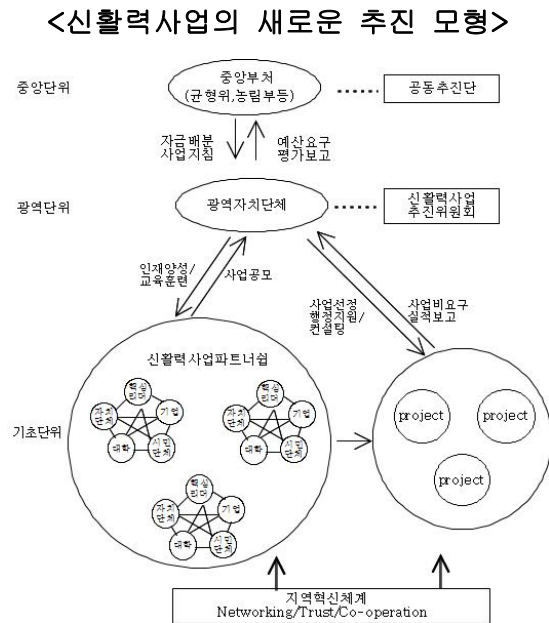
- 추진체계 측면 : ① 중앙의존적, 관주도적 추진방식으로 이루어 지므로 이를 탈피하여 신활력사업 파트너쉽에 입각한 시스템적 접근의 도입이 필요. ② 중앙-신활력지자체가 직접연결되는 수직 구조에서 탈피. 광역지자체 본래의 사업조정 및 감독 기능을 강화. ③ 추진실적 평가체계가 연차평가와 종합평가로 이원화 되어 있으나 역할분담이 명확하지 않으므로 정비의 필요. 종합평가는 1차사업의 마지막해에 수행. 행정기관의 연차평가와 별도로 시행. ④ FD의 전문성 부족 및 지역 실정 미숙으로 본래취지 발휘가 제대로 되지 않음. 활용극대화 필요. FD를 광역차원에서 Pool을 구성하고 분야별로 엄격히 선정.
- 재정지원 측면 : 신활력 지자체에 균등하게 배분되는 사업비로 경쟁적 요소가 취약함. 형평적 배분을 최소화하여 신활력 사업의 효율성을 극대화해야 함.

3. 신활력사업의 추진 방향

가. 기본 방향

- 하향적 접근(top-down)과 상향적 접근 (bottom-up)을 조화시킨 절충적 접근 추구
- 형평적 배분의 최소화와 경쟁도입으로 신활력사업 효율성 극대화
- 관 주도에서 신활력사업 파트너쉽(=신활력사업단)에 기초한 시스템 주로 사업 추진
- 국내시장 지향을 기초로 세계적 지향의 신활력사업 추진

나. 신활력사업의 새로운 추진 모형



- 지자체가 계획수립을 독점하지 않고 사업별로 전문화된 파트너십(사업단)을 형성하여 계획을 작성.
- 효율성 극대화를 위해 광역단위 공모와 선정 사업에 대한 지원 집중
- 지역 혁신체계의 내재화와 역동적 운영
- 사후관리를 철저히 하기 위해 평가, 컨설팅, 학습 등 사업 관리 기법을 동원한 성과관리 도입

4. 정책 과제

- 핵심 리더의 양성 : ① 파트너십의 실질적 운영 주체 다양화와 공모제 도입 ② 신활력사업의 성공을 선도하는 핵심리더 양성 프로그램 개발
- 지역성이 강한 사업 선정과 유사사업과 연계 : 신활력사업의 대상은 활용자원의 특성에 따라 산업지향형, 문화지향형, 생태지향형으로 구분하여 선정. 동시에 도시민의 신활력 지역 정주 및 도시와의 교류를 촉진할 수 있는 사업을 활성화 (예 : 신활력사업 정주사업 추진)

제 목	신활력사업의 성공적 추진 방향		
작성자	모성은	소속	지역혁신인력개발원 (전국FD협의회 사무총장)

1. 신활력사업의 취지

- 신활력사업은 기존 낙후지역발전 정책에서 탈피, HW중심이 아닌 교육, 인재개발, 혁신역량 배양 등 SW중심의 낙후지역 발전정책임.
- 공무원 중심의 계획수립과 추진방식이 아닌, 협치(거버넌스)를 강조하여 지역혁신협의회를 통해 사업이 계획되고 시행되는 시스템을 마련.
- 지역혁신 노력의 여부에 따라 차등화되고 지자체 스스로가 계획을 수립하고 정부가 인정하는 방식을 채택.

2. 신활력사업의 과제(문제점)

- 특화사업 위주의 시책 (→ 사업의 당초 취지를 인식하여 사업추진 필요) : 짧은 시간에 가시적이고 유형적인 성과를 추구하다 보니 특화사업 위주의 신활력사업을 추진. 신활력사업은 특화사업을 위한 것이 아니라 지역혁신 사업임.
- 전문성 미흡으로 인한 혼란 (→ 전문가의 최대한 발굴, 활용 필요) : 지역개발에 관한 전문지식이 필요. 그러나, 대부분 지역 개발 사업에 경험이 없는 행정공무원이 담당하고 자문하는 학자, 컨설턴트 조차 사회학자 또는 경영학자 들이 담당. 방향에 대해 토론과 논쟁만 있을 뿐 방향성을 찾지 못하는 결과 초래.
- 사업추진의 불확실성 (→ 지속적인 사업추진 당위성 확보) : 균형위가 기획하고 행자부가 주무부서로 되었으며, 여타 6개 부처가 공동추진단 구성.

- 부처간 의견조율에 불필요한 시간과 노력을 소비. 특별법 제정으로 긴급하게 예산을 확보하면서 시행방식이 미확립되고 시급한 일정으로 초기년도에는 10%도 집행하지 못하는 지역이 속출. 예산확보의 성공여부, 새 정부에서의 사업 지속 여부 등에 대해 의문을 제기하기도 함. 사업추진체계를 단순화시켜 추진력을 확보해야 하고, 안정적 예산 확보에도 적극 나서야 함.

3. 제2기 신활력사업의 추진 방향 (발전 전략)

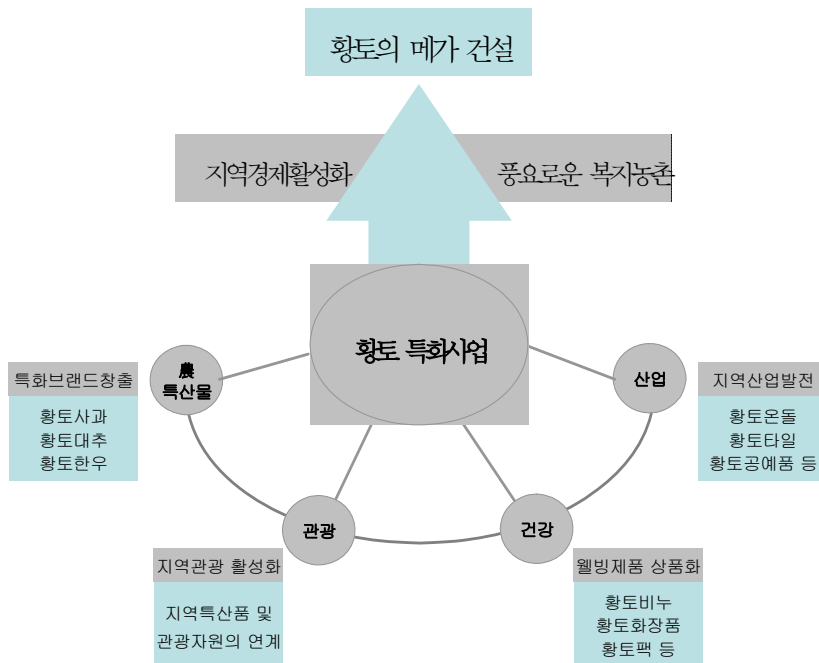
- “차별화”라는 신활력사업 당초 취지를 최대한 강조 : 기존 낙후 지역 정책과의 차별화를 추구. 이를 위해서는 다음의 3가지 차별화 요소를 도입해야 함. 1) SW적 사업의 추진 2) 지역혁신 협의회를 활용한 협치(거버넌스) 개념의 도입 3) 인센티브의 적극적 강화 (현재 방식은 사업성고가 떨어지는 지역에 대한 역인센티브 즉 패널티 부과 방식임. 그러나 온정주의적 사고, 심사로 지역의 노력이 정당하게 평가되지 못함.)
- 전문가 활용 방법의 개선 : SW 중심의 사업으로서 지역의 전문 역량을 보완하기 위해 FD 제도를 도입. 그러나 순탄하게 전개되지 못하고 지역 협력단 제도로 변경. 2기에서는 FD와 지역협력단 제도는 물론 민간 컨설팅회사를 최대한 활용하는 방안을 모색해야 함. 특정 자문 기구를 두는 것이 아니라 다양한 체계와 방법으로 지역의 실정에 맞도록 적용하는 방안이 모색되어야 함.
- 행정혁신 시스템의 구축과 활용 : 신활력사업은 성공적 추진이외에 지속적 추진이라는 과제를 동시에 안고 있음. SW사업은 예산 투입량을 제대로 확인할 수 없고, 성과를 담보하기도 어려움. 지방 공무원들은 ‘감사’를 염려하게 되고 결국 신활력 사업의 추진력을 잃게 됨. 제도적 안전장치 마련으로 지방공무원이 활발하게 업무에 임할 수 있도록 해주어야 하고, 지방행정공무원의 혁신적 사고와 행정 혁신 시스템을 갖추도록 해야 함.

제 목	보은군 신활력사업(황토명품화사업) 사례와 중간평가		
작성자	김병률	소속	한국농촌경제연구원

1. 보은황토명품화사업 추진 개요

○ 지역 개황

- 보은군은 내륙에 위치하고, 도청소재지 청주에 인접
- 대추가 유명하며, 사과, 배, 쌀, 고구마도 비교우위
- 속리산 국립공원이 대표적 관광자원임.



○ 보은 신활력사업 내용

- 목표 : 차별화되고 비교우위의 [보은황토특화사업]으로 [황토의 메카] 건설 기반 조성
- 황토농축산물(대추, 사과, 축산) 고품질화로 차별화되고 경쟁력 있는 상품으로 브랜드화.
- 산학연 연계 황토연구소 설립, 황토관광상품개발, 황토전시관, 상설판매장 운영

○ 세부사업

- 농특산물 : 특화브랜드 창출(황토사과, 황토대추, 황토한우)
- 관광 : 지역관광활성화, 지역특산물 및 관광자원의 연계
- 건강 : 웰빙제품 상품화(황토비누, 황토화장품, 황토팩 등)
- 산업 : 지역산업 발전(황토온돌, 황토타일, 황토공예품 등)

2. 사업 및 추진 과정 평가

- 사업과 지역의 SWOT전략과의 관계 : 보은군 최고의 강점은 “청정”, “관광”이라는 국민이미지임. 이러한 강점 요인을 농산물 상품화와 연계하여 시너지효과를 극대화하는 신활력상품을 개발, 육성하는 방안의 마련이 필요. 즉, 친환경농산물 개발 확대, 수확후 상품의 브랜드화, 마케팅·홍보, 녹색관광과 연계한 농산물 판매와 먹거리화 등의 집중화가 필요함.
- 단계별 접근 방법과 연계성 : <1단계> - 지역민 대부분이 종사하는 농산물(대추, 사과, 한우)의 명품화를 추구. <2단계> - “황토”로 테마화. <3단계> - 농업 및 황토 제품을 관광과 연계. 이러한 전략은 치밀한 단기, 중장기 계획으로 평가되며, 단계별 연계성도 강하므로 적절한 계획으로 평가.

- 사업추진 담당자의 전문성과 책임성 : 농업기술센터 품목 담당자가 품목별로 책임을 맡아 추진함으로써 사업추진의 지속성과 책임 의식 차원에서 바람직한 인적자원 배치임.
- 사업의 효과성과 주민 호응도 : 세부사업 중에서 황토사과 명품화를 위한 관배수 미세살수 장치 설치 등 신모델 과원 설치 지원은 호응도가 매우 높았음.
- 문제사업의 처리 : 당초 계획사업 중 “유비쿼터스 디지털 사과 농장”은 시의성, 현실성, 농가 호응도 및 전문성 문제 등에서 적절치 않아(FD 제안) 사업내용을 변경 추진함.
- 지역간 유사사업 또는 유사테마의 연계성 부족 : 타지역 중에서도 황토를 테마로 하는 지역이 많아 차별성을 기하는 것이 중요하며, 지역간 연계도 필요. (예 : 해남 황토땅끝 브랜드사업, 합천 황토한우클러스터 구축 등)

3. FD 및 자문단 활동과 지자체의 관계

- FD활동 : 혁신아카데미 프로그램 자문, 황토상품의 식품영양학적 분석 및 약리효과 분석 가능성 자문, 세부사업 계획 변경에 대한 적정성 검토, 현장체험학습장 특혜시비에 대한 검토의견 제출, 사과나무분양사이트 보완 요구, 마케팅 연구용역 추진 제안 등
- FD자문단 활동 : 자문단은 총5명으로 구성. FD의 제안에 보은 군수가 임명. (정보화, 인력 및 교육, 마케팅, 사과기술 전문가)
- FD 및 자문단과 지자체 : 지자체는 FD 및 자문단 회의때 추진 상황을 보고. 지자체에서 자문이 필요한 부분을 직접 제안하여 자문을 요청하기도 하고, FD와 자문단이 필요한 부분을 선별하여 자문을 수행하기도 함. 또한 지자체 내부의 신활력사업 추진 점검 회의에 참여하여 토론 및 제안 수행.

4. 보은군 자문을 통한 신활력사업 추진의 시사점

- HW와 SW : HW에 속하지만 사업효과가 지역민 대다수에게 미치고, 사업효과가 확실히 예상되는 사업, 그리고 SW사업 추진을 위한 선결적 조건으로 불가피한 HW사업은 신활력사업에 포함시켜야 함.
- 세부사업의 주민 참여 : 신활력사업은 사업 효과가 가급적 많은 지역주민에게 귀속되어 지역경제와 지역주민 소득증대에 직결되는 사업들로 구성되어야 함. 신활력사업 세부사업에 가급적 지역주민들이 많이 참여하는 사업을 포함시킴으로써 신활력사업에 대한 주민들의 호응도를 높일 필요가 있음.
- FD와 자문단의 전문성 : FD는 신활력사업에 대한 전문성이 있어야 사업에 대한 이해도가 높고 전문적인 자문이 가능함. 농업에 관련된 사업임에도 불구하고 지역활동가, 혁신전문가 등 농업에 대한 비전문가가 FD로 되는 경우 추상적인 자문 정도에 그칠 개연성이 높음. 또한 자문단은 FD가 위원회 소집과 전문성을 보완할 수 있도록 FD를 중심으로 위원이 추천되고 운영되는 것이 바람직함. 지자체의 일방적인 자문단 구성은 FD 및 자문단과 지자체와의 원활한 의사소통에 방해가 되고 전문성이 떨어지는 문제가 있음.
- 유사사업 지역간 연계성 강화 : 유사사업을 추진하는 지역간에 연계성이 강화되어야 함. 신활력사업의 기본 테마가 같거나, 유사사업이 많은 지역은 상호 연계 고리를 만들어 사업추진에 대한 정보교환과 상호컨설팅을 통해 사업 효과 극대화를 추구. 행자부, 농림부는 유사사업, 유사 테마지역을 분류하여 지역간 정보교환 및 연계체계를 만들고, 추진 성과를 비교평가함으로써 지도감독에 활용해야 함.

제 목	신활력사업 서면자문		
작성자	양철주	소속	순천대학교

1. 신활력사업의 현황

- 사업추진의 문제점 = SW사업과 HW사업에 대한 명확한 개념정립 (구분) 문제 : ① HW사업의 인정 범위(규모) 문제 미해결 ② SW 사업이 연구용역, 기술 및 브랜드 개발로 한정 ③ 불요불급한 연구 용역을 제외하면 총사업비에서 차지하는 비중이 매우 적음 ④ 지자체에서 SW사업 발굴에 어려움 ⑤ 행자부, 시군, FD 및 평가때마다 논란이 벌어져 사업에 차질.
- 지역주민 사업참여 방안 : 사업계획 수립 당시 지역혁신협의회 (다양한 주민 대표로 구성) 참여. 그러나 인적 자원의 부족, 역량 부족 및 사업에 대한 관심 등 소수 주민들만의 형식적인 단순 참여에 불과.
- FD 문제 : FD의 전문성, 적극성 또는 책임성이 떨어져 형식적·소 극적 활용으로 제대로 운영되지 못함.

2. 신활력사업 FD(지역혁신자문관)의 역할

- FD 자문컨설팅 내용 및 성과의 문제점과 개선 방안 : ① 대부분의 자치단체에서 FD를 전반적 자문이 아닌 부분적으로 활용. 지자체 추진 담당자들과의 정보공유 부족. ② FD들이 신활력사업 전체에 대한 이해가 부족. 계획내용을 사후 통보 받거나, 지자체에 고용되어 종속관계와 유사하게 됨. 지자체장 변동시 FD도 교체됨. ⇒ 해결방안 : 계획수립 및 보고시 FD 사전고지 의무화, FD 비용을 지자체가 아닌 농림부나 분권위에서 집행. 지역협력단을 구성.

- FD제도의 개선 및 발전방안 논의 : ① 공동지도체제인 지역협력단 도입 ② 타지역 FD를 자문위원으로 위촉 ③ FD협의회내에 분과 편성 ④ FD계약을 자문건별이 아닌 1년 통괄 계약 형태로 진행 ⑤ 지역협력단은 계약을 자문형태에 맞추어 표준화 ⑥ 자문권한, 책임을 명확히 하기 위해 사업성 검토, 심의 등에 서명을 할 수 있는 절차, 자문양식 등 활용 ⑦ 인터넷망을 통한 FD간 정보공유 창구 마련 ⑧ FD의 권한과 위상을 높일 수 있는 방법 마련 (중앙 정부의 해결 노력 필요.)
- 자문컨설팅 성과제고를 위한 환류시스템 구축 : ① 사업유형별로 공통적인 사항을 중심으로 성과점검 매뉴얼 제공 ② 사업계획 항목에 현재 상황과 사업수행 후 목표치 제시로 성취율 파악
- 자문컨설팅의 내용, 성과와 문제점 및 개선방안 : FD들은 신활력 사업에 대한 포괄적 자문과 함께 조정자, 연결자(bridge), 교육자, 프로젝트 제안자, 프로젝트 기획자 역할 수행. 문제점은 FD가 특정 분야의 전문가로서 모든 문제를 해결해 주어야 한다는 시각. 타 부처 및 타사업이 하나의 아이টে에 집중되어 있는 경우 타 사업 부문의 자문에 제약이 발생.

3. 신활력사업의 향후 추진 방향

- 지역협력단 : 1인 자문에 의한 전문성 결여, 관심부족 등을 방지. 사업내용과 추진상황에 따라 다양한 전문가를 활용한 지역협력단 제도로 개편. FD는 지역협력단에 소속되고 전국적인 네트워크를 형성하여 신활력사업의 미비점을 개선. 여러 가지 사업이 추진되는 지역의 경우 다양한 전문가를 지역협력단에 포함시켜야 함.
- 신활력사업에 대한 계획, 평가, 진행 관련한 의견은 다음과 같음.
- ① 낙후지역의 자별적 참여, 지역의 특수성 반영 등이 필요하나, 국가적 목표를 우선하다 보니 지자체에서 혼선이 발생. 뿌리내리기 위해서는 상당한 시행착오를 필요로 함.

- ② 계획과 수행이 동시에 진행되는 점도 문제. 당년도 사업이 5월 말 최종 승인되는 상황에서 사업 수행의 시기를 놓치는 문제 발생. 또한 사업계획의 사전 점검, 실행 및 사후 평가 등이 원활하지 못한 사례도 발생. 전년말 11월 이전에 사업계획 제출하고 연내 승인함으로써 예산 문제에도 무리가 없어야 함.
- ③ 중앙정부가 사업을 수시로 점검하여 지자체 공무원의 사기를 저하 시킴. 자율성이 강조되었던 당초 취지에서 벗어나 평가가 자주 진행되고 SW중심의 눈에 보이지 않는 무형의 사업대한 평가 방법도 일정하지 않음.
- ④ 2기 사업 관련, 기존 사업과 중복성을 피하고, 새로운 사업 아이디어를 충분히 숙성시켜 사례를 모아 새로운 개발방식에 대한 의견교환과 학습에 중점을 두고 계획을 수립해야 함.
- ⑤ 농림부로 이관되었으므로, 지자체에서도 전혀 무관한 부서에서 추진하지 않고 관련 부서에서 신활력사업 업무를 책임감있게 진행 하도록 해야 함.

제 목	1단계 신활력사업의 평가와 개선방안 모색		
작성자	이중호	소속	경상대학교 사회교육학부

1. 프롤로그

- 신활력사업은 기존 낙후지역개발 방식에서 탈피. 농산어촌형 혁신 체계 구축과 향토산업 육성을 통해 낙후지역을 개성있고 활기 넘치는 지역으로 변모시킨다는 원대한 비전을 담고 있는 사업임.
- 신활력사업이 타 지역개발사업에 비해 예산은 적지만 주목하는 이유는 신활력사업의 기본이념이 기존의 외생적 지역발전 패러다임의 틀에서 탈피하여 지역혁신에 기반한 내발적 발전 패러다임을 적극 수용하고 있기 때문임.
- 그러나, 가중 근본적인 문제는 사업의 기획 및 관리 주체인 중앙 정부가 사업의 성공에 대한 과도한 집착과 사업추진에 대한 조급증을 보이고, 시행주체인 신활력지역 지자체는 사업의 기획 및 추진 역량이 부족하고, 지역구성원들의 공감대와 인식이 성숙하지 못했다는 점임. 결국, 지방스스로 지방의 주도하에 숙의(熟議) 민주주의 (deliberative democracy)를 통해 사업을 추진하는 진정한 자율적 지방화의 성격보다는 지역을 믿지 못하고 성과에 집착하는 중앙정부에 의한 타율적 지방화의 모습이 지배적임.

2. 졸속의 유전자를 잉태하다

- 신활력사업 정책 발표 시점은 2004.9.이었고 11월까지 사업계획 완료. 2005년부터 사업추진. 매우 무리한 스케줄이었음.

- 지역의 미래, 지역혁신사업 계획은 2~3달 만에 수립. 산학관연이 포함된 다양한 주체들의 네트워크체계를 통해 사업계획을 도출하는 것은 무리였음.
- 당초 사업계획을 외부 용역기관에 의뢰하지 말고 자체 수립하도록 요구. 실제로는 상당수 지자체가 외부 연구기관에 용역 의뢰하여 작성.

3. 도대체 신활력사업의 대상과 범위는 어디까지인가?

- 행자부의 신활력사업 지침의 사업내용은 ① 농산어촌형 지역혁신 체계 구축 및 혁신역량 강화 ② 생산 및 소득기반 조성 ③ 공공 서비스 개선과 삶의 질 향상 ④ 홍보 및 마케팅 강화 등
- 신활력사업의 범주와 내용이 광범위해서 농촌지역발전과 관련된 대부분의 사업을 포괄. 이로인해 낙후지역인 농촌지역으로서 농업에 기반한 사업을 모색. 그러나 기존 사업과의 차별화를 위해 새로운 아이템을 선택하도록 요구함으로써 잠재성이 확보된 사업을 포기하고 새로운 사업 아이템을 찾느라 노력을 허비함. 지역조사를 통해 새로운 아이템을 구상한 경우에도 중앙정부에서 상업적 성공가능성이 의문시되고, SW가 아닌 HW 중심의 사업 등으로 평가 받아 수정을 요구.(예천, 울릉 사례) 최장 9년간의 사업이므로 초기 HW 비중이 높은 부분에 대해 인정 받지 못함. 새로운 사업에 대해 성공가능성과 범지역적 네트워킹으로 사업을 격려하는 방향으로 전개되었다면 보다 탄력적인 계획수립과 추진이 이루어졌을 것임.

4. 조급한 중앙정부, 지자체의 수동적 관료 문화, 권한 없는 자문위원

- 사업계획 승인, 예산 편성 등이 늦어져 05년 사업추진에 어려움이 있었음. 그럼에도 중앙에서는 사업비 이월 불가능 원칙을 강조함으로써 떠밀려가는 물살처럼 사업추진.
- 지자체도 사업계획서상으로는 “신활력사업추진단”과 같은 별도의 전담부서를 조직하는 것으로 하였으나 실제로는 다부서의 전문인력을 모아 독립조직을 구성하여 체계적으로 추진하는 지역은 소수에 불과. 서류상의 형식적 조직에 불과. 그럼에도 성과가 나타나는 지역은 리더십을 가진 의사결정자가 의지를 가지고 추진하거나 한 두명의 담당자가 헌신적으로 사업을 추진하는 경우임.
- 자문위원도 실질적인 권한, 책임이 없이 형식적으로 진행. 읍저버 혹은 용역기관으로 이해하는 경우도 있음.

5. 에필로그

- 2기의 방향에 대해 제안함.
- ① 신활력사업의 취지와 목표를 명확히 설정 : 주민의 혁신마인드, 수평적 지역혁신 거버넌스 정립, 혁신역량 강화 등에 초점 두어야.
- ② 신활력사업은 지역의 학습 및 혁신역량을 제고하기 위한 사업이어야 : 지방정부의 자율성 부여하되 도덕적 해이를 막기 위해 추진과정에 대한 공정한 평가시스템을 확보.
- ③ 지역거버넌스의 구축에 집중 : 지역거버넌스 구축과정과 결과가 신활력사업의 성패를 판가름. 형식이 아닌 실질의 논리로서 접근해야 하고, 단기적 시각에서 탈피하여 중장기적 관점이 필요. 중앙정부와 지방정부간 거버넌스 체계의 재구조화와 지역의 속의

민주주의, 연대민주주의 성숙을 위한 주체간 의사소통 및 상호 학습의 통로 구축이 중요.

- ④ 농림부로 이관된 점은 제주인 찾아간 격으로 다행. 1차산업 육성 중심에서 1차에 기초한 2차, 3차 산업과의 융합을 육성하는 방향으로 패러다임 전환 시도. 기존 농업·농촌 지원사업과 신활력 사업의 통합적이고 일관성 있는 정책을 세부적으로 수립할 것을 건의함.
- ⑤ FD를 폐지하고 지역협력단을 통한 자문으로 전환했으나 신중한 접근이 필요. 지역별 특성에 맞도록 거버넌스 체계 구축 컨설팅을 실시하는 제도도 구상할 것을 건의함.

<신활력사업 계획의 전반적 평가>

	긍정적 측면	부정적 측면
사업 성격	<ul style="list-style-type: none"> · S/W사업(교육, 포럼, 홍보·마케팅, 브랜드 등) 비중 대폭 증가 -자본경비 對 경상경비에서 경상경비 비중을 50% 이상 맞추도록 규정 · 지역혁신역량 강화를 위한 민·관·학 협력 네트워크(소위 RIS) 강조 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업비목별 제한은 자율적 사업계획수립의 취지에 배치 · S/W사업에 대한 구체적 실행방안이 부재 · 무조건적 RIS 구축 지향성 노출
사업 대상	<ul style="list-style-type: none"> · 지역특수성과 내부수요에 기초한 자율적 사업테마 선정 -지역특화 향토자원 활용을 통한 차별적 사업안 도출 · 사업의 선택과 집중을 유도 	<ul style="list-style-type: none"> · 당초 지역에 새로운 활력을 도모하기 위한 어떠한 사업이라도 가능하다고 했으나 계획수립과정에서 사업대상의 폭이 “지역경제활성화를 위한 향토산업 육성사업” 위주로 축소·유도되어 지역에 혼란과 불만을 초래 -추진지침에 제시된 신활력사업 가운데 복지와 관련된 사업은 전무하며 교육관련 사업을 추진한 지역은 사업계획 평가에서 좋지 못한 결과를 얻음 · 선택과 집중의 경계가 모호
사업 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체간 경쟁원리 도입을 통한 사업계획의 내실화 도모 -당근(인센티브)과 채찍(페널티)의 병행을 통한 지역간 경쟁의식 유도 · 연차별, 중기별 평가 시스템 도입을 통해 효율적 사업 추진을 위한 모니터링 체제 도입 · 패밀리닥터(Family Doctor)제도 도입을 통한 사업기획 및 추진 역량 강화 도모 	<ul style="list-style-type: none"> · One-way, Top-down 평가 시스템 -지역 자율성을 제한하고 중앙의 통제력을 강화하는 수단이 될 소지가 큼 · 사업의 정량적 실적 기준 평가방식의 부적절성(특히, S/W중심 사업)
거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> · 지역혁신 거버넌스 구조 확립을 통한 사업추진 지향 · 민관학 공동의 신활력사업기획단 구성 및 지역혁신협의회의 구성을 통한 주민의 자문·평가 기능 강화 · 산학연관 파트너십 구축을 통한 사업추진 유도 -정책의 수사를 빌리면, 지역혁신체계(RIS) 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 형식적 주민참여와 행정편의주의 잔존 · 지역혁신협의회의 역할 및 위상의 불명확성 -혁신인사보다는 직능대표 위주의 인적 구성 -지역혁신협의회의 역할 및 위상을 구체화할 요가 있으나, 그 역할과 위상이 형식적 차원에 머무는 경우가 많음 · 사업추진 당사자의 거버넌스 마인드 취약 -지자체장과 담당공무원의 혁신마인드가 성숙되지 않은 상태에서의 사업추진이 소기의 목적을 달성할 수 있을지 의문

제 목	신활력사업의 운영성과와 과제		
작성자	우윤석	소속	승실대학교 행정학부

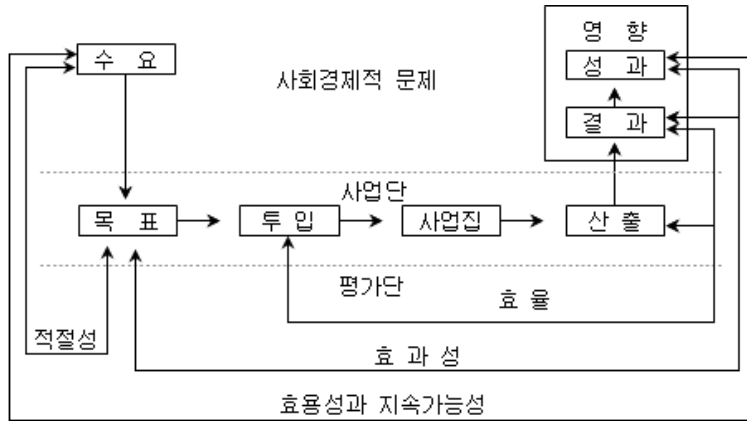
1. 신활력사업과 신활력지역의 도입 배경

- 신활력사업은 신활력지역의 미래상에 부합하는 새로운 고부가가치 사업으로 하되, 단체장의 선심성 사업이나 HW건설사업, 또는 나눠 먹기식 분산투자사업 등은 지양함.
- 사업계획수립시 균형위와 중앙정부가 전문가 집단과 함께 적극적 컨설팅을 실시함으로써 내실있는 사업계획이 수립되도록 하고, 추진이 확정된 사업에 대해서는 지자체가 자율성을 갖고 집행할 수 있도록 최대한 배려함으로써 지자체의 창의성 개발과 자구노력 유도라는 목표가 이루어지도록 함.

2. 그간 신활력사업 추진의 성과

- 지역개발사업은 사업 목표, 개입 논리의 정당성을 검증해야. 신활력 사업은 도입 후 2년 밖에 지나지 않아 지역 자생력을 키운다는 측면에서 오히려 성급한 성과평가를 시도하는 것 자체가 문제로 이해됨.
- 성과평가는 ① 적절성(relevance) ② 효율성(efficiency) ③ 효과성(effectiveness) ④ 효용성(utility) ⑤ 지속가능성(sustainability)의 5개 영역이 측정되어야. 정책결과는 산출(output)과 영향(impact)로 구분되며 영향은 1차결과와 2차의 성과로 구분. 이외에 부수적 효과, 부작용, 사회적 희생(정책비용)까지 고려되어야 함.

<정책 성과평가 방법, 자료:EC(1997)>



- 공공정책의 경우 직접적 산출보다 성과와 같은 영향의 평가가 더욱 중요한 경우가 많음. 사업평가가 측정과 인과관계 규명이 용이한 직접산출에 치중하는 경우가 쉽지만, 올바른 평가는 장기적이고 간접적인 영향에 대한 평가도 반드시 이루어져야 함.
- 진안군 사례 : 진안군은 내외적으로 불리한 여건을 이겨내고 지역 어매니티를 활용한 자립기반을 만들어내고자 “생태 건강 산촌 만들기”추진. 견지하는 입장은 “느리더라도 제대로 된 길을 가자”임. 3대과제는 진안알리기, 인재만들기, 경제살리기 이며 혁신시스템구축, 선도자 육성, 프로그램개발이라는 SAP 모델을 충실히 적용. 진안은 계획수립과정도 군수 직속의 정책개발팀(외부 전문가 상근)을 중심으로 실과소 담당자와 지역 혁신 협의회 위원들이 모여 결정. 차별화된 성과를 낸 사업은 “마을 간사제”를 들 수 있음.

3. 신활력사업 추진의 문제점

- 또 하나의 낙후지역 개발사업? : 기존 지역개발사업의 한계를 극복하기 위해 시도했으나 또 하나의 정책을 추가하는 데 그칠 가능성.

- 신활력을 포함한 전 부처의 지역개발사업을 제로베이스에서 재검토할 필요성이 있음. 무리한 통합보다는 부처별 역할과 기능분담이 우선되어야 함. 중앙에서 개발프로그램을 제시하고 지역이 선택하는 방식이 바람직하다고 생각. 신활력사업은 지역개발사업의 통합과 조정에 기여하는 단초가 될 수 있도록 추진체계와 사업내용을 계속적으로 보완하여 표준사업화를 유도하는 노력 필요.
- 사업내용의 차별성 모호 및 지원규모의 부족 : 기존 낙후지역개발사업의 무차별성, 중복추진의 문제로부터 신활력사업이 추진되었으나, 신활력사업 자체가 기존 사업과 차별성이 모호함. 고유성, 차별성 확보를 위한 노력이 필요. 또한 시군수가 70개에 달해 각 시군에 20~30억 단위로 지원. 적절한 사업아이템을 성공시키기 위한 충분한 지원이 이루어지도록 지원규모의 확대가 필요.
- 누가 주체인가? : 당초 치열한 경쟁을 통해 주관 부서가 된 행자부에서 농림부로 관할권이 이관됨. 중앙부처 단위에서 추진주체의 명확성과 일관성을 확보해야. 지자체차원에서 문제가 더욱 크게 발생. 복합사업으로서 혁신담당 등 총괄부서에서 담당. SW사업 추진을 위해 과제가 쪼개지고, 집행에도 애로가 발생. 타 지역개발사업에 비해 간섭과 통제가 심한 신활력사업에 대한 거부감도 발생.
- FD 운영 측면 : FD의 업무영역이 다양하여 명확하지 않음. 자문범위와 책임소재도 불분명하게 정해짐. 기능에서도 일종의 연구용역기관으로 전락하기 쉬우며, 일단 계획이 수립되면 사후조정에 관여하기 어렵고, 새로운 아이디어를 제시해도 수용되기 어려움. 원활한 커뮤니케이션과 정보공유에도 한계가 큼. 공간적 접근성과 외부연계성과의 양립이 곤란한 것도 문제. 비용측면에서는 연구용역 형태가 되면 후불이 되므로 적절한 전문가 섭외나 필요한 비용지출에 문제 발생.

4. 향후 바람직한 발전 방향

- ① 신활력사업의 차별성 확보 : 지자체의 자율성을 보장하기 위해 상향식 체계를 유지하되, 사업요건을 Negative 방식으로 제시하여 가급적 주어진 범위내에서 재량권이 확보되도록 추진.
- ② 효율적인 사업추진 체계 확보 : 지자체 단독이 아닌 지역혁신 협의회를 통한 주민, 전문가의 참여를 유도. 수립단계부터 의견을 광범위하게 수렴. 지역혁신협의회가 전체의 종합기획 역할을 담당해야 함. 중앙부처의 컨설팅 등 개입은 최소화해야.
- ③ 객관적인 사업평가체계의 구축과 환류 : 공정한 평가기구 구성, 평가절차의 확립이 필수적임. 평가기구는 균형위 소속으로 하고, 지역전문가 풀에서 선발한 민간위원과 지역혁신 위원, 관계 공무원 등을 포함하여 구성. 평가는 사업계획 평가와 실적 평가로 구분하여 실시하고 실적평가는 연차별 평가와 3년단위 종합평가로 구분. a. 평가결과를 사업비 차등화로 연계하는 것은 바람직하지 않음. 일정수준의 사업비 지원은 보장하되 사업계획이 부실한 경우 대상 사업비를 조정하는 방식으로 추진. b. 1년단위 성과는 평가가 어려우므로 진행 점진 수준으로 하고 3년 종합평가결과를 차년도 사업 지원 규모에 반영하는 것이 바람직. A(투자확대필요), B(기존 수준유지), C(투자축소) 로 평가. c. 조기졸업 인센티브가 재선정보다 불리할 경우 사업성과 거양의 의미가 적게 되므로, 신활력 지자체가 조기 졸업을 추진하기 위한 동기유발이 가능하도록 방안 마련 필요.
- ④ FD 역할의 제고 내지 변경 : a. 자문기관이 필요한 경우 FD개인이 아닌 자문위원회 형태로 변경 b. 자문이 필요한 분야를 사전에 결정 c. 정책결정권자의 관심과 배려 필요 d. 실무자와의 원활한 교류 및 정보공유 e. 비용지급을 회의비 및 소과제 연구용역비 형태로 지급.

제 목	신활력사업을 말한다		
작성자	손은일	소속	진주국제대학교

- 참여정부의 농산어촌 살리기의 대표적인 정책이 신활력사업. 개선점을 중심으로 생각한 바를 정리함.

1. 왜곡되고 소외된 신활력사업

- 단체장의 관심도 문제 : 낙후도 높은 70개 지자체의 활력, 미래를 위한 성장동력 확보의 뜻은 찾기 어렵고, 정부지원사업으로 전략. 자치단체장의 관심을 끌지 못하고 담당공무원 한두명의 사업으로 전략. 부서간 협조가 필요하나 원만하지 못함.
- 행정의 경직성 문제 - 총괄부서와 집행부서는 따로 국밥 : 계획 수립단계는 혁신분권팀에서 담당하여 이해를 해나가는 과정이었으나, 사업을 이관 받은 집행부서는 사업에 대한 개념조차 없음. 사례지역은 농업기술센터에서 신활력사업을 수행하게 되었는데 당초 계획수립부서 및 총괄부서와 조정이나 이해가 불가능한 상황.

2. 뜨거운 감자 신활력사업

- 담당공무원의 교육, 홍보, 인센티브의 부족 : HW중심의 집행에서 SW중심으로, 또한 주민과의 협의로 기획하는 점 등 집행이 어려움. 기존 업무와 진행방식이 너무달라 손을 놓거나, 임의로 변경하여 신활력 사업 추진단과 갈등 발생. 정책의 취지, 목표와 달리 기존 업무관형에 맞추어 집행하려는 시도가 나타남.
- 인사이동, 담당자의 빈번한 교체 : 기존 사업과 이해, 추진측면에 차이가 큰 사업임에도 신활력담당이 너무 빈번하게 인사 이동함.

- 단체장의 관심 부족과 이해부족에서 기인함. 팀제 도입으로 신활력 사업에 집중하고 노력, 성과에 대한 인센티브가 부여되어야 함.

3. 구성과 역할

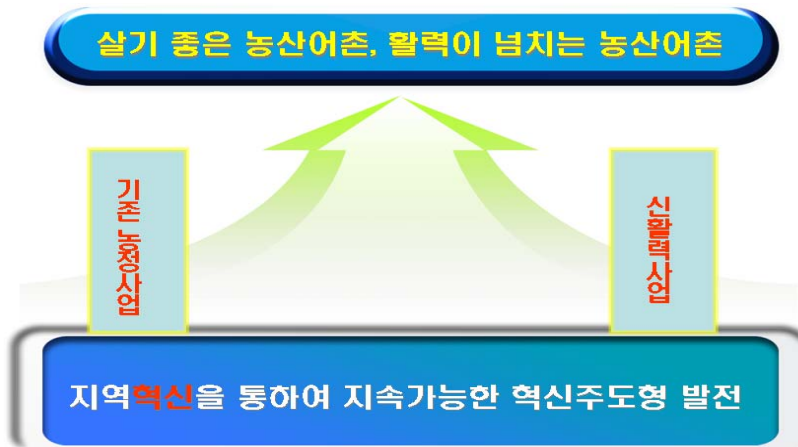
- SAP 모델을 구상, 적용하고 있음. 그 일반적 모델이 지역 혁신 협의회지만, 실효성에 의문. 전반적 심의로 적극성, 능동성이 떨어짐. 성공적 지역은 [신활력사업추진단]을 구성. 신활력 사업 추진단의 구성과 역할을 강화하여 지속적인 모니터링과 평가를 실시해야.
- 지역의 활력과 성장동력을 확보하기 위해서는 관련주체들의 적극적 참여가 반드시 필요. 무엇보다도 구성주체별로 역할이 분명하게 정의되어야 함.

4. 일관성과 신활력사업의 취지에 맞게

- 평가의 대원칙은 신활력사업이 취지에 맞게 추진되고 있는가를 확인하고 구체적인 진행상황을 검토하여 전반적인 평가가 이루어져야 한다는 것임. 신활력과 무관한 사업, 부지확보를 비롯한 HW 중심사업 추진 등이 문제 사례임.
- 2005년 연말의 평가는 신활력취지에 맞는 계획, 집행과 상관없이 예산집행실적을 가장 중시하여 평가. 이로 인해 HW로 밀어붙이는 지자체가 인센티브를 받는 현상 발생.
- 평가를 엄격하게 해야 함. 잘하는 지자체에 파격적인 인센티브를 주고, 못하는 지자체에 확실한 패널티를 부과함으로써 경종을 울릴 필요가 있음. 패널티를 주지 않으면, 하기 쉬운 HW중심의 사업만 하고, 사업을 계속 미루어 결국 용도변경, 전용하고자 하는 의도가 나타나게 됨.
- 중앙정부 차원에서 지속적인 자문과 컨설팅, 교육을 수행하기 위한 체계가 필요.

5. 요약

- 신활력사업추진단을 반드시 구성하고 실질적으로 운영
- 신활력담당 공무원의 빈번한 인사이동 자제
- 사업계획변경시 반드시 정해진 절차를 준수
- 평가를 신활력사업 취지에 맞도록 실시하고 일관성 유지
- 인센티브와 패널티를 확실하게 적용
- SW중심의 사업을 적극 권장하고 유도
- 전국 신활력 지자체, 공무원, 주민 들을 위한 교육, 자문, 컨설팅 운영
- 사업추진 과정에 대한 모니터링 필요



제 목	신활력사업의 제도개선 방안*		
작성자	김현호	소속	한국지방행정연구원 지역균형발전센터

1. 신활력사업의 문제점

- 테마의 집중성 결여 : 70개 지자체 중 31.0%의 지역이 테마의 독창성이 높지 않고, 4개이상의 테마를 가진 지역도 22.2%를 차지. SW사업에 대한 소재의 집중성과 중요성에 대한 인식이 떨어지기 때문임.
- 지역의 역량 부족 : 혁신창출의 원동력은 지역역량에 연유하며, 사업 기획, 부가가치 창출방식, 인적역량, 마케팅 역량 등 다양한 요소 포함. 기획, 아이디어 창출 등에서 주민, 공무원, 단체장, 리더 등 인적 자원의 역량 강화를 위한 프로그램이 양적, 질적으로 부족. 이로인해 사업에 대한 이해와 전문성이 떨어짐. 또한 부가가치 창출을 위한 부문간 융합, 연계능력 수준도 높지 않아 지역 경쟁력 강화에 크게 기여하지 못하고 있음.
- 사업간 연계성 부족 : 기존 사업과 달리 SW요소를 중시하고 부족한 부분은 사업간 연계로 보충하도록 건고. 인프라 투자는 기존사업 및 타부처사업을 활용토록 하고, 유사 주제의 사업을 추진하는 지역간 연계로 상호 시너지효과를 창출. 그러나 사업간 연계가 활발하지 못함. 칸막이식 지원 등 제도적 여건과 지자체의 의지와 노력 부족도 요인. 결과적으로 인프라가 제대로 공급되지 않아 사업효과가 반감되고, 유사사업 추진 지역간 경합으로 투자 효율성이 떨어짐.
- 주체간 협력 부족 : 향토자원은 개발의 융·복합성으로 인해 다양한 부처의 협력이 필수적임. 공동추진단을 구성하여 추진하지만,

* 본 내용은 김현호, '신활력사업의 실태분석 및 개선방안', 한국지방행정연구원, 2007을 참조함.

정책형성과 기획에 대부분의 중앙부처가 형식적으로 참여. 중앙 정부-지방자치체, 지방자치체간, 자치단체-민간 및 FD 등 전문가 간의 협력도 미약하고 실효성과 구체성이 떨어짐.

2. 개선 방향

- 지역자원활용 극대화 : 지역에 고유한 성장동력(지역자원)을 개발하고 이것을 활용, 운영하는 영역기반적 혁신전략(territory-based innovation strategy) 추구. 사업 주제 선정과정부터 지역이 보유한 자원의 보고, 즉 장소 레퍼토리를 최대한 발굴하고, 자원의 잠재력을 극대화할 수 있도록 독창적이고 차별성 있는 주제를 선정할 수 있도록 해야 함. 재배, 생산, 가공, 축제, 이벤트, 관광 등 한정된 영역에서 벗어나 추가적 부가가치 창출을 위한 복합화, 융합화를 도모.
- 혁신역량 강화 : 모든 개발과정에서 혁신을 통해 부가가치를 창출함으로써 소득과 일자리 창출에 근본적 의의가 있음. 혁신을 창출하는 SW사업은 종래와 달리 인적역량 강화나 전문컨설팅 등의 지원활동이 지역의 상품성을 향상시키고, 사업효과를 배가시키는데 필수적인 요소임. 이를 위해 단체장, 지역혁신협의회 등 지역 리더, 공무원, 주민의 신활력사업 인식 및 마인드 제고 노력 지원이 필요 (포럼, 세미나, 토론회, 국내외 사례 벤치마킹 등)
- 지방주도의 사업 추진 : 혁신지향적이고 영역기반적 SW 지역 발전 전략 추진을 위해서는 창의적 활동을 저해하는 요소를 제거하고 지역에 자율성을 부여하는 것이 관건임. 지자체가 자율적으로 사업 주제를 정하고, 창의적 아이디어로 계획을 수립할 수 있어야 하고, 행정 집행과정에도 지방주도로 탄력성 있게 사업을 추진할 수 있어야 함. 중앙은 지역선정, 재정지원, 컨설팅, 실적 평가 등 기본관리 담당. 계획과 집행과정은 철저히 자치체에게 자율권을 부여. 특히 지역은 전문가, 지역주민, NGO 등과 거버넌스 구축해야 함.

- 추진 주체간 협력체계 구축 : 낙후지역은 인력, 자본, 재정이 취약. 혁신창출을 위해서는 중앙의 지원을 포함한 정부간, 주체간 상호 협력이 중요. 범부처차원의 공동지원과 자치체에서도 산학관연의 네트워크 구축과 상호학습을 통한 집단혁신을 창출할 수 있는 거버넌스를 모색해야 함.

3. 주요 방안

- ① 사업테마 집중·차별화 강화 시스템 구축 : 주제의 집중성과 차별성을 강화. 지역발전의 지방적 거버넌스 조직인 지역혁신협의회를 활용하는 것이 바람직함. 혁신협의회에 [지역자원분과]를 설치하여 집중적으로 논의. 자원분과는 DB구축을 위해 지역의 잠재, 미이용자원에 대한 조사를 실시하고 분류, 평가하여 지역 혁신협의회에 제출하여 우선순위에 따라 선정. 광역이나 중앙 단위에서는 신활력 지역 자원조사를 토대로 광역, 국가 DB를 구축함. (중복성 배제, 사업간 연계에 활용)
- ② 역량강화 지역협력단 설치 운영 : 다양한 전문가 지원시스템을 구축. 1인-1시군인 FD체제를 보완. 인근 대학, 연구기관, 기업 등 전문가그룹으로 지역협력단을 구성하여 기획, 컨설팅, 교육 등 혁신활동 지원 역할 담당. 이외에 중앙차원에 지역의 기획역량 향상을 위한 “기획역량 강화 매뉴얼”을 제작 배부하고, 기획역량 강화 프로그램 이수제, 신활력공무원 전담제 등도 활용해야 함.
- ③ 사업간 연계 지원 : 지역당 평균 10여개의 지역개발사업 시행. 신활력사업과 기존 낙후지역개발사업을 연계추진. 특히 소규모 분산투자자로 실효성이 저하되지 않도록 지역 간 연계활용 필요. 중앙은 연계사업 추진을 위해 “연계사업 및 연계리스트”를 작성하여 연계 기반을 지원해야 함. “연계 인센티브 및 법제”지원으로 모범적인 지역에 대해 포상, 재정지원, 법제 지원등이 이루어져야 함.

- ④ 신활력 공동 추진단 기능재편 및 강화 : 신활력 사업의 정책 취지를 살리고 공동추진의 활성화를 통해 신활력사업의 효율성을 보다 배가시키기 위해 공동추진단의 기능개편과 강화가 필요. 부처간 전문성과 협력성을 강화시키는 방향이 바람직함. 공동추진단을 기획조정분과, 재정분과, 사업분과로 개편하고 주관부처를 지정하여 협력 활성화. 분과별 정기/비정기적 교류 활성화.
- ⑤ 맞춤형 교육 및 “지적 신활력 지역” 강좌 지원 : SW중심의 사업 특성상 사람이 개발되어야함. 이를 해결하기 위해 주민 눈높이에 맞춘 실전형 [맞춤형 교육을 도입] 활용. 맞춤형 교육은 다양한 방식이 가능하며, “맞춤형 대학강좌의 지역개설”등도 가능. 이외에 “지역리더 및 핵심인재 강좌”, “신규 신활력담당 공무원 교육” 등 실행.
- ⑥ 수요지향적 신활력마케팅 계획 추진 : 지역마케팅은 전통적 지역개발사업과 달리 비즈니스 마인드에 의해 소득과 부가가치를 창출하는 신활력 SW전략에서 가장 중요한 특징. 상당수 지자체가 브랜드 개발 등 형식적인 마케팅을 시행하고 있으나 신활력사업에 부합하는 마케팅 전략을 제대로 구사하고 있지 못함. 공급자 위주의 마케팅에 대한 대안으로서 수요지향적 신활력 마케팅 계획을 수립, 추진할 필요가 있음. 내용 없는 “허풍 마케팅”을 지양하고, 입체적 마케팅을 시행 해야함.
- ⑦ 평가방식의 개선 : 체계적인 평가시스템 구축으로 신활력사업의 효율성 극대화를 도모해야 함. 진행단계를 감안한 평가모형을 설정하고, 균형위 주관 평가도 현실화시켜 단독 평가와 체계적 활용. 연차별 평가, 종합 평가, 낙후지역 선정에 대한 평가지표 검토로 평가지표의 합리화, 과학화를 배가. 주관적, 정성적 지표가 초래하는 신뢰도 저하를 방지하고, 과학적 평가지표를 개발. 연차별 평가와 종합평가 분절성을 극복하고 이들 평가의 합리화를 통한 평가의 활용성을 강화함.