# 2005 지역경영 심포지엄 "지역경영시대, 무엇을 할 것인가"

개요

▶ 일시: 2005년 9월 29일(목) 14:00-17:30
▶ 장소: 서울 양재동 aT센터 중회의실
▶ 주최: KREI(한국농촌경제연구원)

일정

▶ 1:30-2:00 등록
▶ 2:00-2:10 개회식
▶ 2:10-2:20 기조발표 "왜 지역인가, 왜 경영인가?" (KREI 정기환 박사)
▶ 2:20-2:40 주제발표 1. "지방경영의 과제와 전망"
(경원대 소진광 교수)
▶ 2:40-3:00 주제발표 2. "마을경영의 비전과 과제"
(KREI 지역개발팀)
▶ 3:00-3:20 주제발표 3. "지역농업 혁신과 농기업의 역할"
(KREI 경영팀)
▶ 3:20-3:40 중간휴식
▶ 3:40-4:00 사례발표 1. 마을 경영사례: 강원도 횡성군 삽교1리
(김학석 추진단장)
▶ 4:00-4:20 사례발표 2. 영농법인 경영사례: 충청남도 아산시 푸른들영농조합(이호열 대표)
▶ 4:20-4:40 사례발표 3. 시·군 경영사례: 전라북도 장수군
(장재영 군수)
▶ 4:40-5:30 종합토론
· 사회자: 정기환 박사(KREI)
· 토론자: 박영범 대표(지역농업네트워크), 이효식 면장(충주시 소태면), 임경수 교수(성결대 지역사회개발학부), 정호진 이사(대산농촌문화재단)

기조발표

# 지역경영의 새로운 패러다임 모색

2005. 9. 29

정기환

한국농촌경제연구원

e-mail: kwchung@krei.re.kr

# 새로운 지역경영 패러다임의 모색

## 1. 위기의 한국 농업과 농촌

1986년 우루과이 라운드 협상이 시작되면서 우리 농업과 농민이 받은 충격은 말로 표현하기 어려울 만큼 컸다. 1950~60년대의 식량 부족 시대를 지나 겨우 쌀의 자급을 달성하고 이제 농업부문에서도 본격적인 성장을 시작하려는 시점에서 미국을 위시한 농업 선진국들이 한국의 농산물 시장을 개방하라고 요구해 왔을 때, 이를 바라본 한국의 농민들은 경악하지 않을 수 없었다.

세계화가 바람직한 것인가 아닌가의 여부를 떠나서 우리나라의 경제는 1970년대부터 세계화의 대열에 참가 했고, 농업분야에서도 새로운 국제질서인 WTO 체제 속에서 세계화의 규범을 따르는 것이 어쩔 수 없는 대세로 다가 왔다. 하지만, 그 때까지 우리는 국내 농업 문제 해결에 매달려 왔기에 세계화의 물결을 바라보지 못했고, 그래서 이러한 변화에 제대로 대응할 수 없었다.

정부는 우루과이라운드 협상에 대비하고자 농어촌발전특별법(1990년부터 발효)을 제정하고 농업구조조정과 유통개혁, 농어촌발전에 본격적으로 착수했다. 특히 농산물 시장이 개방되면 농업소득 감소가 분명하기에 농업소득을 보전해 주기 위해 노력했다. 이 같은 노력의 일환으로 농외소득 개발을 위해 농공단지를 조성하고 관광농업을 육성하였으며 농어촌 생활환경을 개선하기 위한 농촌정주생활권 조성 사업을 지원했다. 또한 농어촌발전특별소비세를 신설하여 농업 분야 R&D 개발을 위한 본격적인 투자를 시작하였고, 농촌 지역의 교육, 보건, 문화 등에 대한 지원을 확대하여 농촌 지역이 살기 좋은 터전이 되도록 지원하는 제도를 마련했다.

이 같은 노력에도 불구하고 우려했던 대로 우루과이 라운드 타결 이후 농업소득은 지속적으로 감소했다. 1990년도의 농가 소득은 도시 근로자 소득의 97.4% 수준이었지만 2004년도에는 76.8%로 격차가 확대되었다. 이에 따라 생산성 높은 젊은이들이 지속적으로 농촌을 떠났고 농촌 인구의 고령화와 상대적 낙후 속에서 농촌 지역은 지속적으로 활

력을 상실해 갔다. 1990년도에 농촌인구는 전체 인구 대비 15.5% 수준이었지만 2004년도에는 7.1%로 감소했다. 뿐만아니라 향후 10년간 한국 농업의 생산성 증가는 둔화되고 농업소득도 지속적으로 감소될 것이라고 예측하고 있다.

쌀의 실질 가격이 하락하고 농업 수입이 감소되면서 농가 경제는 더욱 어려워졌다. 한국 농업과 농촌은 이대로 쓰러져 가는 것인가? 모든 농민들과 농업을 걱정하는 사람들은 한국 농업의 좌절과 농촌 지역사회의 붕괴를 걱정했다.

## 2. 희망을 여는 새로운 변화들

우루과이 라운드 협상이 타결된 지도 벌써 10년이 지났다. 한국의 농업인들에게 지난 10년은 두려움과 어두움의 연속이었다. 그러나 농업인과 정부, 농업관련 단체의 끈질긴 노력으로 이제 그 어두움이 서서히 걷히고 있다는 믿음을 갖게 되었다. 이러한 믿음은 허황된 것이 아니라 다음과 같은 몇 가지의 현상을 통하여 확인할 수 있다.

첫째는 농업에 대한 가치와 환경이 바뀌고 있다는 점이다. 후기 산업사회와 정보화 시대에 접어들면서 농업과 농촌에 대한 사람들의 가치관이 변하고 있으며 환경의 중요성이 강조되면서 건강한 생태와 자연에 대한 가치가 향상되고 있다는 점이다.

둘째는 농업 분야에도 전문경영체가 나타나기 시작하면서 한국 농업의 경쟁력이 강화되고 있다는 사실이다. 농가 단위에서도 농산물 수출이 이루어지고 농가 단위의 영세한 규모를 극복하기 위한 수단으로 농가의 법인화가 증가하고 있다. 또한 농기업과의 수직적인 통합을 통하여 농가들이 새로운 기술과 기업적 경영 마인드를 도입하고 새로운 유통질서에 의한 농산물 판매 등을 통해 높은 산출을 올리는 사례가 나타나고 있다.

셋째, 지역이 지니고 있는 자원을 최대한 활용하여 지역 주민의 소득활동을 증진시키고 살기 좋은 지역사회를 가꾸려는 노력이 증가하고 있다는 사실이다.

넷째로 이러한 농업인과 지역 주민의 노력을 지방자치단체가 수렴

하여 지역사회가 주도하는 새로운 지역경영 운동이 전국적으로 확산되고 있다는 사실이다.

이와 같은 변화는 어제 오늘 갑자기 나타난 현상이 아니다. 우루과이 라운드 협상 이후 두렵고 어두운 긴 터널을 지나면서 지난 10년간의 뼈저린 경험을 토대로 우리 농업인들이 변화에 적극적으로 대응하면서 얻은 값진 소득이다. 이제 이러한 변화들이 지니는 의미에 대해서 좀 더 깊이 연구하고 논의를 확산하여 지원책을 강구할 때가 된 것이다.

### 2.1. 정보화와 농업·농촌의 변화

산업사회에서는 공장제 생산양식에 따라서 대량생산(mass production)을 목표로 하기 때문에 집중화(centralization), 전문화(specialization), 표준화(standardization)가 사회의 구조적 특징으로 나타나게 되었다. 집중화는 도시화를 초래했고 농촌지역의 인구를 도시로 이동시켜 농촌지역의 쇠퇴를 촉진시켰다. 기술의 표준화는 대량생산체제에 필수적이기는 하지만 기술과 생산물의 획일성을 가져와 다양성과 개성이 사라지는 결과를 초래하게 되었다.

정보사회에서는 이와 같은 행태가 크게 바뀌게 된다. 정보사회에서는 대량생산보다는 적정생산을, 집중화보다는 분산화를, 표준화보다는 개성화를, 전문화보다는 다양화를 선호하게 된다. 산업사회에서의 집중화가 도시화를 촉발시켰다면 정보사회에서의 분산화(decentralization)는 지방의 발전과 농촌지역의 활성화를 촉발시키게 된다.

산업사회의 가치 하에서는 미국과 같은 대규모 생산 체제를 갖춘 농업국의 농산물이 가격 면에서 경쟁력을 지닐 수 있었지만 정보사회에서는 적정한 생산 과정을 거쳐 생산된 지역의 신선하고 안전한 농산물에 대한 수요가 크기 때문에 적은 규모일지라도 지역의 농산물이 품질 면에서 경쟁력을 지니게 된다.

정보사회에서는 거리와 공간의 개념이 약화된다. 사이버 상거래가 진행됨에 따라서 도시의 대형 백화점, 대형 사무실, 대형 서점, 은행점포, 도매시장 등의 기능은 점차 약화된다. 따라서 대도시의 상업적 업

무기능이 쇠퇴하게 되고 농촌 지역으로부터 대도시로의 인구 이동도 감소하게 된다. 반면 깨끗한 물과 공기, 아름다운 환경을 지닌 농촌지역이 매력적인 주거 및 상업지역으로 등장하게 된다.

정보사회의 개성화와 다양화는 농촌지역에도 다양한 경제·사회·문화활동을 창출하게 된다. 농촌지역에서도 다양한 직업을 선택할 수 있는 기회와 대학 등 고등교육을 받을 수 있는 기회가 확대된다. 농촌지역의 건전한 생활문화는 인간성 회복을 갈구하는 산업사회의 도시인들에게 신선한 가치로 재평가된다. 따라서 농촌지역의 깨끗한 물과 공기, 아름다운 환경은 돈으로 환산하기 어려운 생활용재로 높이 평가받게 된다.

산업사회에서는 제조업이 높은 부가가치를 창출하는 산업으로 각광받았지만 환경을 중시하는 정보사회에서는 오염을 비용으로 환산하는 새로운 회계방식에 의해서 제조업이 높은 생산성을 유지하기 어렵게 된다. 따라서 앞으로는 공해를 유발하는 산업보다는 환경친화적인 농업이 각광받게 되고 농업과 자연환경을 바탕으로 하는 농업관광업이 발전하게 된다.

이처럼 정보사회의 도래에 따라 우리 농업·농촌의 가치와 패러다임은 변화를 맞이하게 되었다.

### 2.2. 지역농업을 선도해 가는 전문 농업경영체

한국 농업은 가족농체제로 발전해 갈 것인가? 기업농체제, 아니면 제3의 농업경영체제로 전환될 것인가? 한국 농업의 정체성에 대한 이러한 논의는 지난 50년간 끈질기게 이어져 왔다. 1990년대 이후에도 정부의 정책은 규모화를 전제로 하는 작목별 전업농 중심의 농업경영체 육성을 시도하다가 가족농 체제로 전환하기도 하는 등 농업경영체 육성을 둘러싼 정책적 혼선이 지속되어 왔다.

이와 같은 정책적 논의의 혼선은 한국 농가 경영주의 노령화와 영농후계자의 급속한 감소로 가족농 체제가 유지되기 어려우며 변화하는 국제 농업환경 속에서 영세한 가족농 체제로는 경쟁력을 확보하기 어렵다는 주장과 한국의 가족농이 기업농에 비해 위기관리 능력이 높기

때문에 경쟁력이 있으며 농업, 특히 국민의 식량을 소수의 기업에게 전담시키는 것이 식량안보를 위해 적절하지 않다는 주장이 팽팽히 맞섬에 따라 야기되었다.

그러나 분명한 것은, 현재 농업 분야에서 가족농 형태의 농가와 영농조합법인, 기업농 등 다양한 형태의 전문 경영체가 출현하고 있으며 이들 전문 경영체의 경영 실적이 뛰어날 뿐만 아니라 지역농업의 선도적 역할을 하고 있으며 수출 농업의 선봉장이 되고 있다는 사실이다.

가족농 형태의 농가 단위 전문 경영체들은 전 분야에서 나타나고 있다. 그 중에서 특히 축산과 과수, 화훼류와 채소류 중심의 전문 경영을 하는 농가들은 시장 개방의 파고를 넘어 농업경영을 통하여 높은 수입을 얻고 있는 농가들이다. 한편 이들 전문 경영체들은 자신들이 생산한 농산물을 국내 시장에 출하하는 것은 물론 단독으로 수출 시장을 개척하는 사례가 증가하고 있다. 이들 농가 단위의 전문 경영체들은 자신들 뿐만 아니라 인근의 농가들과 함께 새로운 기술을 개발·보급하고 경영 규모를 확대하고 국·내외 시장을 개척하고 있다. 이들 선도 농가들은 지역농업의 핵심 구성원들이다.

영농조합법인 형태의 전문 경영체는 최근에 급격히 그 수가 증가하고 있다. 성공적인 영농조합법인은 규모의 영세성과 유통의 한계를 극복하고자 결성한 농가 주도의 법인체와 전문생산업체가 주도적으로 나서서 농가들이 참여한 형태로 구성된 법인체로 나누어질 수 있다. 이와 같은 영농조합법인은 그 역사의 일천함에서 오는 경영상의 어려움 때문에 성공과 실패를 반복하고 있지만 장기적으로는 농가 단위의 영농을 유지하면서 농가 단위 영세경영의 취약성을 보완할 수 있는 법인 경영체로 발전해 가고 있다.

마지막으로 농기업이 농가들과 수직적으로 결합(vertical integration)하여 지역농업을 선도해 가는 형태가 있다. 이 경우 기업농은 새로운 기술의 보급, 우량종자와 사료 등 농자재의 공급을 담당하고 농가들은 자신들이 생산한 농산물을 계약에 의해서 기업에 판매하는 형식을 취하게 된다. 이 경우 농기업은 참여 농가와 함께 지역농업의 한 축을 형성하면서 윈윈전략을 구사하게 된다. 농기업과 농가들의 수직적 결합에 의한 지역농업의 형성 사례는 양돈이나 양계 등에서 주

로 나타나고 있지만 과수, 채소와 과채류, 버섯, 쌀 등의 분야에서도 출현하고 있다. 이 경우 농기업은 주로 유통이나 가공업을 담당하고 선진 기술과 정보를 제공함으로써 농가의 생산성을 높여 가게 된다.

우리는 한국의 농가들이 노령화되고 후계자가 급감한다는 점에 지나치게 집착한 나머지 새롭게 부상하는 전문 경영체의 존재에 대해서 소홀해 온 감이 있다. 또한 시장 개방의 두려움 속에서 지나치게 수세적인 태도를 견지해 왔기 때문에 새롭게 부상하는 수출농업의 가능성을 애써 외면해 온 게 아닌가 하는 생각도 든다.

노령 농가들과 후계자를 확보하지 못한 농가는 급속히 사라지게 될 것이다. 반면에 고도의 기술과 전문지식, 조직력을 갖춘 전문 경영체가 이들을 대체하는 것은 거스를 수 없는 대세다. 그리고 이러한 전문 경영체는 단독 농가의 형태는 물론 영농조합법인이나 주식회사와 같은 다양한 형태로 나타나게 될 것이다. 이들 다양한 전문 농업경영체는 한국 농업의 희망이다. 한국 농업의 미래는 이와 같은 전문 농업경영체를 어떻게 잘 조직하고 지원하여 지역농업을 이끌어 갈 수 있도록 육성할 것인가에 달려 있다.

### 2.3. 지역을 경영하는 사람들

농촌마을은 전통적으로 공동체적 지역사회다. 주민 전체가 모여서 하나의 지역사회 조직을 형성하고 있으며 지역사회를 유지하기 위한 규율과 조직을 두고 있다. 마을을 대표하는 지도자로서 이장이 있고, 영농회, 부녀회, 청년회 회장과 각종 계조직의 계장, 작목반장 등 조직의 리더들이 있다. 마을조직은 전통적으로 이러한 마을의 조직과 규범에 의해 운영되어 왔다. 마을이 지니고 있는 공동 자산은 이러한 마을 지역사회의 조직을 움직이는 데 필요한 재정의 원천이 되어 왔다.

그러나 최근에 마을 지역사회에 새로운 바람이 불고 있다. 전통적인 조직원리와 규범을 중시하면서도 전통을 뛰어넘어 현대적 기업경영 전략을 도입하여 지역을 경영하는 사례들이 나타나고 있다.

이들은 지역이 지니고 있는 자원을 최대한 활용하여 생산화하고 소득으로 연결한다. 물과 토지, 나무, 농산물을 생산하여 판매하는 것은

물론 그 재배 과정이나 그들이 살아가는 모습과 문화 그 자체를 자원으로 활용하여 소득화 하기도 한다. 깨끗한 물과 공기, 아름다운 경관은 더할 나위 없이 소중한 자원이다. 산업사회에서 오지로 남아 있던 농촌 지역사회가 정보사회에서는 부가가치 높은 신선한 환경재를 생산하는 지역으로 부상하게 된 것이다. 이러한 환경재의 1차적 관심자이자 소비자는 도시민들이다. 농촌 지역은 점차 도시민들에게 매력적인 휴식처이자 정주공간으로 인식되고 있다.

산업사회에서 농촌 지역은 도시 지역을 제외한 나머지 지역(the area left behind)이며 낙후와 저성장의 상징으로 인식되어 왔다. 이러한 인식은 도시와 농촌이라는 2분법적 구분에서 기인한다. 따라서 농촌 지역의 주민이 도시로 이동하는 것을 발전의 상징으로, 농촌에 남는 것은 낙후의 상징으로 인식해 왔다. 도시를 발전과 성공의 결과인 꽃으로, 농촌을 발전의 모태인 뿌리로 인식하면서 농촌은 끊임없이 인력과 자본을 도시에 공급하는 역할을 강요당해 왔다. 그래서 모두들 성공의 상징인 꽃을 따라서 도시로 갔다.

하지만 이제 농촌 지역사회는 변하고 있다. 오염되지 않은 자연과 신선한 공기와 깨끗한 물, 안전한 식품은 현대인들이 꿈꾸는 웰빙의 기본이다. 농촌 지역의 주민은 이러한 자원을 가꾸고 정비하여 쾌적한 삶의 터를 성공적으로 가꾸고 있다. 그리고 도시민들은 이러한 웰빙을 추구하면서 농촌을 찾고 있는 것이다. 성공의 꽃을 따라 도시로 떠났던 사람들도 농촌으로 회귀하는 현상이 나타나고 있다.

정보사회에서 도시와 농촌은 통합된 유기체로 인식한다. 농촌 속에 도시가 있어 도시와 농촌은 공통의 삶의 목표와 생활방식을 지니는 공동체가 된다. 도시와 농촌은 분리될 수 없는 유기체다. 따라서 도시와 농촌을 모두 아우르는 지역(region)의 개념을 도입할 필요가 있다.

산업사회에서 농촌 지역은 도시 이외의 지역에서 주로 농업에 종사하는 사람들의 관심 지역이었지만 정보화시대의 농촌지역은 도시와 농촌이 통합된 공간으로 농촌 주민과 도시민, 농업인과 비농업인 모두의 공동 관심 영역이다. 즉, 지역 주민이 지역의 소도시를 가꾸고, 지역의 산업과 문화를 가꾸는 공간인 것이다. 이제 성공적인 지역경영을 위해서 지방자치단체와 지역의 관련 단체, 농업인을 포함한 지역 주민들이

모여 인적 네트워크를 구성하고 지역의 발전을 논의하는 협의체를 구성할 때이다. 이와 같은 결과가 지역클러스터, 지역혁신, 혹은 안성맞춤과 같은 지역의 브랜드로 나타나고 있다.

### 3. 주민 자치형 지역경영의 패러다임을 위하여

산업사회적 가치관 속에서 농촌은 정부에 의해서 개발되는 공간이지만 지방화 시대의 농촌 지역에서는 지방자치단체와 지역 주민, 관련 이익단체들이 모여 지역을 가꾸는 지역경영의 개념이 부각된다. 지역경영은 지역이 지니고 있는 물적·인적 자본과 사회적 자본, 지역의 문화와 역사, 입지의 유리성 등을 총동원하여 지역의 부가가치를 높이고 지역의 산출을 최대화하려는 전략적 개념이다.

산업화 과정에서 농촌 지역의 물적·인적 자원이 도시로 이동하였기에 농촌 지역은 인적·물적 자원이 고갈되었고 사회적 자본도 크게 위축되었다. 이에 따라 경제활동이 위축되고 지역에 생동하던 문화도 쇠퇴하게 되었다. 또한 오랫동안 중앙정부 주도의 개발 패러다임 속에 안주해 오던 지방자치단체는 지역 주민과 함께 지역을 경영해 나가는 리더십과 행정 경험이 일천한 것이 현실이다.

하지만, 이제 지역경영을 위한 새로운 패러다임을 구축해 나가야 할 때이다. 지역이 지닌 자원을 재분석하고 보전해야 할 자원과 개발해야 할 자원을 조화 있게 구분해야 하며 지역을 경영할 인적 자본을 육성해야 한다. 자발적인 주민 조직을 통하여 주민 참여를 확대하는 등 지역 경영에 필요한 새로운 규범을 만들어 나가야 하고 이러한 규범의 토대 위에서 사회적 자본을 축적해야 한다.

지방자치단체는 기존의 지시형 통치의 틀에서 벗어나 자발적인 지역 주민 조직을 효율적으로 지원하고 관련 이익단체들간의 합의를 모아 지역경영의 성과를 최대화하는 새로운 형태의 자치의 틀을 만들어 나가는 것이 중요하다. 이러한 과정이야말로 이 시대 지역경영의 화두인 통치로부터 자치(from governance to autonomy)로 이행하는 첫걸음이다.

이와 같은 주민 자치형 지역경영의 패러다임은 지방자치단체와 주

민, 관련단체와 기업 등이 중심이 되어 지역의 물적·인적 자원을 총동원하여 생산활동으로 연계하고, 지역 주민을 조직화하고 네트워크로 연결해서 생산활동의 효율화를 기할 수 있어야 하며, 지역 주민이 자신들의 발전과 지역의 발전을 위하여 자발적으로 지역경영에 참여할 수 있을 때 비로소 실현될 수 있다.

제1주제

# 지방경영의 과제와 전망

**소진광(경원대 교수)**

## 1. 들어가는 말

세계화와 정보화 추세는 지방정부 행정환경과 지역사회 생활환경에 큰 변화를 가져오고 있다. 이들 거대한 변화조짐들은 모두 지방정부와 지역사회가 스스로 대응하고, 해결해야 할 새로운 과제를 야기하고 있다. 지방정부와 지역사회의 능동적이고, 자주적이며 적극적인 혁신만이 이러한 거대한 조짐을 활용할 수 있게 될 것이다. 지방자치의 초보적 단계에서 지방정부의 혁신을 거론하는 것 자체가 조금은 가혹한 듯 보이겠지만[1] 지방정부 스스로의 자구적 노력은 그 성과에 관계없이 지방자치 정신에 부합할 뿐만 아니라 나아가 지역주민과 전체 국민의 신뢰를 축적하여 결국 지방정치의 질을 향상시키는데 기여할 것이다. 지방정부의 혁신은 곧 지역발전을 실현하기 위한 지방경영의 정책수단인 셈이다.[2]

다만 어느 방향으로 얼마만큼 변화해야 되고 그러한 변화를 도모하기 위해 먼저 어떠한 문제점을 해결해야 될 것인지를 따져 보는 일은 한정된 자원의 효율성을 도모하고, 회복이 불가능한 시간자원을 관리하기 위해서도 반드시 필요한 작업이다. 그런 만큼 지방경영은 무슨 특별한 문제에 직면하여 한시적으로 수용해야할 전략이라기보다는, 변화하는 지역사회에 봉사하고, 외부환경변화에 능동적으로 대처하기 위해 항상 제기되는 통상적 일처리 방식으로 인식하여야 할 것이다. 따라서 지방경영은 지방의 자율성에 근거하여 접근하여야 한다. 중앙집권체제에서의 지방경영논리와 지방자치제에서의 지방경영논리는 근본

---

1) 지방자치의 제도나 여건이 성숙되어 있지 못한 우리의 실정에서 보면 지방정부의 혁신보다는 중앙정부의 개혁이 더 시급한 과제이기도 하다.

2) 지방경영은 지역사회 전체를 대상으로 할 수 있고, 지역사회의 특정 사업을 대상으로 할 수 있다. 이 경우 전자는 지방자치와 다를 바 없을 것이고, 후자의 경우 지방의 특정 활동을 공동으로 추진하는 일과 동일시 될 수 있을 것이다.

적으로 다르다. 즉, 중앙집권체제가 산업화 시대의 포디즘(Fordism) 생산방식이라면 지방자치는 후기 산업사회의 포스트 포디즘(Post Fordism) 생산방식이라 할 수 있다. 중앙집권체제가 일관작업에 의한 수직적 결합(vertical integration)을 강조하고 있는 반면 지방자치제는 지역별 차별성을 활용한 수평적 연결(horizontal linkage)을 강조하고 있기 때문이다.

결국 지방경영은 경영의 주체로서 지방의 권한을 확보하고, 경영의 실익으로서 지역발전을 실현하는 지방의 자구적 노력으로 정의될 수 있다. 특히 지방경영의 대상을 정의하는 일은 간단치가 않다. 공공재와 사적 재화를 구분하기가 쉽지 않고, 사적 재화에 있어서도 공동의 노력을 필요로 하는 영역을 정의하기가 간단치 않다. 이 경우 지방경영의 대상은 공공재와 공동의 노력을 필요로 하는 사적 재화를 생산, 공급하는 일로 정의될 수 있을 것이다.

지방경영의 주체로서 지방의 권한을 확보하는 문제는 지방분권과 관련되어 있고, 지역발전을 실현해야 하는 지방경영의 당위성은 주민자치와 연계되어 있다. 주민자치는 모든 구성원 혹은 이해 당사자들이 수평적으로 결합하여 문제를 정의하고 수단을 공유하는 로컬 거버넌스(local governance)의 또 다른 유형에 속한다. 즉, 지역발전의 추진체는 지방정부와 지역주민이고, 지역발전의 수혜자는 궁극적으로 지역주민이어야 한다는 것이다. 따라서 지방분권은 지방경영의 환경을, 로컬 거버넌스(local governance)는 지방경영의 역량을 나타내주고 있다. 공공재의 생산에 있어서 주민을 공동 생산자(co-producer)로 끌어들여 문제를 정의하고 책임을 공유하는 것도 중요하지만, 지역의 정체성(identity)을 확립하고 지역정서를 가꾸어 대외 인지도를 높게 함으로써 지역산물의 생산과 소비를 촉진하는 일 또한 중요하다. 지역의 정체성이나 지역정서는 개인의 노력만으로 가꾸어지기 어렵기 때문이다. 특히 지역의 잠재력과 특성을 활용하여 생산의 효율성을 높이고, 지역산물의 수요를 창출하는 일은 지방경영의 요체이다.

## 2. 지방경영의 접근논리

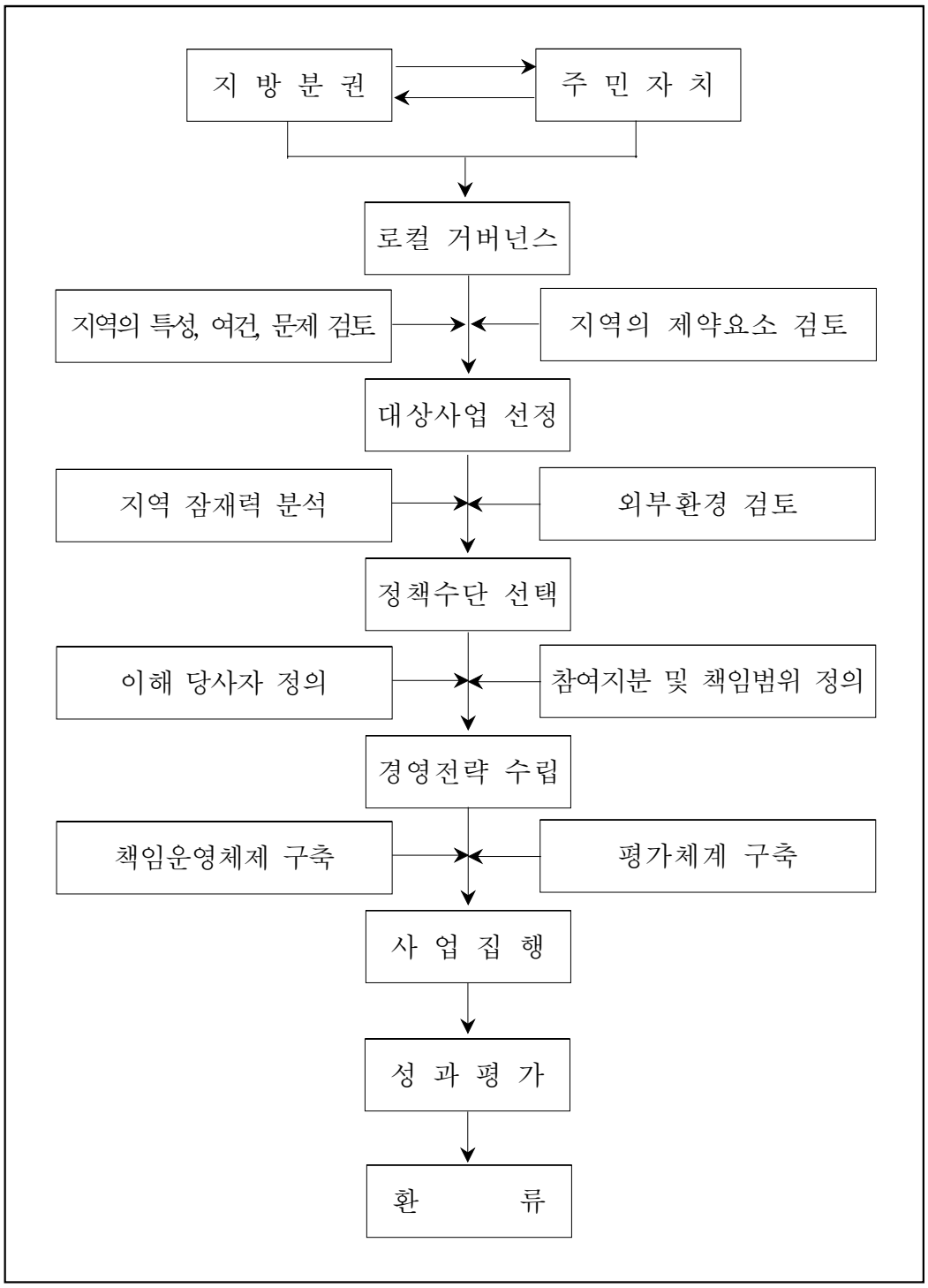
지방경영에서 '지방'은 경영의 주체이기도하고 경영의 목표이기도 하다. 경영의 주체로서 지방은 로컬 거버넌스와, 경영의 목표로서 지방은 지역의 발전과 연계되어 있다. 지방경영의 대상이 지역의 공동 노력을 필요로 하고 있는 것들이기 때문에 지방경영의 궁극적인 목표는 지역발전과 연계되어야 한다. 이러한 맥락에서 지방경영은 경영의 주체로서 '지방'을 어떻게 접근하고 지방의 수단으로서 '경영'을 어떻게 선택할 것인가라는 문제와 관련되어 있다. 또한 지역발전을 도모하고자 할 때 그러한 발전을 어떻게 정의하는가는 이후의 정책수단 및 경영전략 선택과 관련하여 중요한 의미를 지니고 있다. 지역의 발전이 분야별로 다르게 인지될 수 있고, 또 그러한 발전과 관련되어 있는 변수가 다를 것이기 때문이다. 이와 함께 지역의 발전은 당해 지역이 얼마만한 발전 잠재력을 가지고 있고 어떻게 그러한 잠재력을 활용하여 바람직한 방향으로 변화를 유도해 낼 수 있는지가 관심이 아닐 수 없다. 또한 지방의 문제를 어떻게 접근하고, 어떻게 정의하는가는 중앙정부와 지방정부간 권한의 재분배 방식과 밀접하게 관련되어 있다.

결국 지방경영은 먼저 지방분권을 통해 중앙정부와 지방정부간 권한을 재분배하고, 지방의 권한을 주민자치로 연계함으로써 로컬 거버넌스를 구축하며, 지역실정에 맞게 지역발전목표를 정립하고 이를 실현하기 위해 정책수단과 경영전략을 선택하는 과정으로 접근되어야 할 것이다. 여기서 지방분권과 주민자치는 사실상 지방경영의 주체를 정의하기 위해 먼저 해결되어야 할 과제이다. 특히 지방분권은 중앙정부와 지방정부와의 권한 및 기능의 재분배와 관련되어 있어서 지방으로서는 외생적 성향이 강하지만, 주민자치는 지역의 시민사회형성과 직접적으로 관련되어 있어서 지방경영의 내부환경이라 할 수 있다.

경영전략이라 함은 지역발전을 통해 지역주민들의 실익을 극대화하기 위해 투입요소를 효율적으로 결합하는 방식을 모색하여야 함을 의미하고, 정책수단이라 함은 지역을 발전시키기 위해 지역의 여건과 개별 주민들의 역량을 공동으로 동원하는 과정을 의미한다. 그런 의미에서 지방경영의 정책수단 선택은 경영전략 수립에 우선한다고 할 수 있

다.

<그림 1> 지방경영의 접근논리



## 3. 지방경영의 과제

지방경영의 과제는 지방경영의 접근논리를 검토하는 과정에서 도출될 수 있다. 즉, 지방이 스스로의 문제를 해결하고 지역발전을 도모하기 위해 할 수 있는 일을 정의하는 일, 지방의 일을 지역주민들이 해결하는 방식, 분야별로 다를 수 있는 이해당사자들을 수평적으로 조직화하고 권한과 책임을 공유하게 하는 로컬 거버넌스 체제를 구축하는 일, 지역의 문제와 여건을 검토하고 지역의 제약요소를 고려하여 지방경영 대상사업을 선정하는 일, 외부환경 변화와 지역의 잠재력을 고려하여 정책수단을 선택하는 일, 이해당사자의 범위와 그들의 참여 지분 및 책임을 정의하여 경영전략을 수립하는 일, 그리고 지방경영의 책임운영체계와 평가체계를 구축하고 지방경영 사업을 집행하는 일 등이 모두 지방경영의 과제인 셈이다.

이러한 과제들은 크게 ① 지방경영 주체를 정의하는 일, ② 지방경영 대상사업을 선정하는 일, ③ 정책수단을 선택하고 경영전략을 수립하는 일, 그리고 ④ 책임운영체계와 평가체계를 구축하고 사업을 집행하는 단계로 나누어 검토될 수 있다. 여기서 지방경영의 주체를 정의하는 일에는 지방의 고유사무를 구분하고, 지방의 일을 처리하는 방식과 관련하여 주민자치환경을 조성하는 일, 그리고 특정 사안과 관련하여 로컬 거버넌스 체제를 구축하는 일을 포함한다.

### 3.1. 지방경영 주체를 정의하는 일

지방경영의 주체를 정의하는 일은 우선 국가의 사무와 지방의 사무를 구분하고, 지방의 일을 어떻게 할 것인가를 정하는 일과 관련되어 있다. 국가의 사무와 지방의 사무를 구분하는 일은 중앙과 지방간 권한을 재분배하는 소위 지방분권의 맥락에서, 그리고 지방의 일을 어떻게 할 것인가를 정하는 일은 주민자치 및 로컬 거버넌스를 구축하는 것과 관련하여 접근할 수 있다.

지방분권은 중앙-지방정부간 권한배분 뿐만 아니라 시민사회의 역할 증대와도 밀접한 관련을 가지고 있다. 개인으로서의 주민은 단순한 공

공서비스의 수요자이지만, 조직화될 경우 주민은 필요한 공공서비스를 정의하고 생산에 참여하는 공동생산자(co-producer)로서의 역할을 할 수 있다. 따라서 지방분권은 궁극적으로 조직화된 시민사회와 연계되어야 한다. 한편 지방분권은 '통치로부터 협치(From Government to Governance)로'의 패러다임 변화를 반영하고 있다. 궁극적으로 주민자치와 연계되지 않는 지방분권은 집권의 또 다른 유형에 불과하다.

우리나라는 중앙정부에 과도하게 집중되어 있는 권한을 지방정부로 이양하기 위한 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률(No. 5710)」을 1999년 1월 공포하였고, 이에 따라 같은 해 8월 대통령 직속의 '중앙행정권한 지방이양추진 위원회'가 발족되어, 지방이양 과제를 발굴하고 사안별로 지방이양여부를 심의해 오고 있다. 2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 4월 9일 정부혁신지방분권위원회를 발족하였고, 지방분권의 지침서가 될 7월 4일 「지방분권 추진 로드맵」을 발표하였다. 또한 12월 29일에는 향후 지방분권 방향을 제시하고, 분권과제를 명확히 하며, 지방분권의 집중적, 가시적 추진을 천명한 「지방분권특별법」이 국회를 통과하였고 2004년 1월 16일을 기해 발효되었다. 참여정부가 발표한 「지방분권 추진 로드맵」은 중앙권한을 지속적으로 지방에 이양하여 국가사무와 지방사무의 비율을 2002년 73:27에서 2008년 60:40으로 전환하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목표는 지방정부 중심의 문제해결 체계구축을 통해 국가운영의 패러다임을 전환하는 것과 관련되어 있다.

지방분권 정책을 평가하려할 때, 체제구조적 성분과 체제 상호간의 기능적 성분을 양 축으로 하는 좌표의 설정이 필요하다. 지방분권 정책의 평가좌표를 설정할 경우 "중앙으로부터 지방으로"의 기능적 성분은 다시 중앙의 관점과 지방의 관점에 따라 달리 분석될 필요가 있다. 중앙의 관점에서 "중앙으로부터 지방으로"의 권한이양은 지방정부의 의존성을 강조하고, 물리적 분산에 의한 평균적 균형을 정당화하는 경향이 있다. 지방의 관점에서 "중앙으로부터 지방으로"의 권한이양은 지방의 자립성을 강조하고 지방의 차별화 경제를 활용한 지역간 배분적 균형을 정당화하는 경향이 있다. 또한 "중앙-지방간 상호교차"의 기능적 성분도 중앙의  관점과 지방의 관점에 따라 달리 접근될 수 있는

데, 우선 중앙의 관점에서라면 통일성에 의한 국정운영의 조정이 강조될 테고, 지방의 관점에서라면 다양성에 의한 지방의 자율성이 보다 강조될 것이다. 중앙정부가 국정운영의 통일성을 내세워 지역간 조정기능을 강조하게 되면 국가균형을 실현하기 쉬울 테고, 지방정부가 다양성을 내세워 지방의 자율성을 강조하게 되면 지방균형을 실현하기 쉬울 것이다.

다른 한편, 집권 또한 "지방으로부터 중앙으로"의 기능적 성분은 중앙의 관점과 지방의 관점으로 구분하여 분석될 수 있는데, 중앙의 관점에서라면 국정운영의 통일성을 강조하고 획일화의 논리를 정당화하며, 지방의 관점에서라면 국정운영의 다양성을 강조하고, 차별화의 논리를 정당화하는 경향이 있다. <표 1>에서와 같이 중앙의 관점은 지방분권의 기능적 성분이 "중앙으로부터 지방으로"이건 "중앙-지방간 상호교차"이건 모두 지방의 관점에 비해 지방자치의 본질과 거리가 있음을 알 수 있다. 즉 지방자치가 지향하는 바는 중앙정부에 의한 지방정부간 역할조정보다는 지방정부 상호간의 학습을 통한 상호적응과정이다. 지방에 기능만 넘겨주고 실질적인 권한을 주지 않는다면 지방정부에 책임을 전가하는 것과 같다. 국가 전체적인 균형감각은 중앙정부의 역할을 강조하려는 의도로 평가된다.

<표 1> 지방분권의 추진 관점

| 기능적 성분＼구조적 성분 | 지방의 관점 | 중앙의 관점 |
|---|---|---|
| 중앙으로부터 지방으로 | 지방의 자립성 강조/<br>배분적 균형<br>(distributive balance) | 지방의 의존성 강조/<br>평균적 균형<br>(equal balance) |
| 중앙-지방간 상호교차 | 다양성에 의한 지방의 자율성/<br>지방균형(차별화의 이점)<br>(local balance) | 통일성에 의한 국정운영의 조정/<br>국가균형(평균적 풍요)<br>(national balance) |

출처: 소진광(2005:29)

<표 1>의 맥락에서 접근하면 참여정부의 지방분권정책은 '국가균형발전', '신행정수도건설', '동북아 물류중심 국가건설' 등 또 다른 국정과제와 상호 충돌할 가능성을 안고 있다. 또한 참여정부의 상당수 국

정과제가 <표 1>에서 보면 중앙정부의 관점에서 추진되고 있음을 부인할 수 없다. 지방자치가 제대로 정착되기 위해서는 현행 「지방자치법」 제9조에서 정하고 있는 지방자치단체의 사무범위와 관련하여 법률개정이 요구된다. 즉, 제9조 ②항은 지방자치단체의 사무를 예시하고 있는데, 사무의 종류에 있어서 국가사무와의 구분은 차치하고라도, 단서에 "다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다"라고 규정되어 있어서 아무리 「지방자치법」에서 지방자치단체의 고유사무를 잘 정의하고 있더라도 다른 법률에 근거하여 중앙정부가 관장할 수 있도록 되어있다.

이러한 체제에서라면 지방경영의 주체와 대상사업을 정의하는데 상당한 제약이 불가피하다. 즉, 지방의 문제를 해결하고 지역발전을 도모하기 위해 지방정부가 할 수 있는 일이 제한되어 있고, 현 체제에서의 주민자치를 기대하기가 쉽지 않으며, 주민들의 적극적인 참여와 책임을 전제로 하여 가능한 로컬 거버넌스 체제를 구축하기도 어렵다. 그만큼 지방경영의 외부환경이 조성되어 있지 않고, 따라서 지방경영의 내부여건도 성숙되어 있지 못하다. 외부환경과 내부여건의 불비는 경쟁력을 기반으로 하고 있는 지방경영의 주체를 정의할 때 커다란 약점으로 작용한다. 이러한 약점은 지방경영의 주체로서 '지방'의 공간단위를 어떻게 정의하고, 지방경영의 대상으로서 '지방'의 영향범위를 어떻게 접근하느냐에 따라 다를 수 있다.

### 3.2. 지방경영 대상사업을 선정하는 일

지방경영의 정당성은 지역주민들의 '삶의 질' 향상, 지역발전, 지역경쟁력 확보 등에 기초하고 있다. 지역발전과 지역경쟁력은 분야별로 다르게 정의될 수 있는데, 이제까지 지역발전과 지역경쟁력은 경제적 관점에서 논의되어 오고 있다. 다만 이 분야의 최근 연구 성과들은 지역경제가 단순히 경제변수들에 의해서만 성장하는 것이 아니라 사회, 문화, 정치 등 다양한 변수들의 복합적인 상호작용 결과라는데 동의하고 있다.[3)]

3) 경제변수 외의 다른 변수 즉, 문화 등 향토자산을 활용한 장소판촉(place marketing)이 지역발전 전략으로 각광을 받는 것도 이러한 연유에서다.

이와 같이 발전의 방향과 속도에 대해서는 다양한 논쟁이 계속되고 있지만, 이제까지 인간사회의 발전현상에 대한 가장 정교한 논리체계를 이룩한 학문은 경제학이다. 그러나 경제학은 발전의 장소적 의미에 대해 최근까지만 해도 명시적인 논리체계를 갖고 있지 못했다. 지역경제학은 발전의 공간현상을 설명하기 위해 '어디서'라는 경제활동의 입지문제에 관한 이론적 틀을 분석도구로 사용해오고 있다. 즉, 경제학은 인간의 경제활동을 세 가지 각각 독립된 영역으로 나누고 그 각각에 대해 설명하는 방식으로 발전하였다.[4] 또한 경제활동은 생산과 소비로 이루어져 있는데, 이러한 생산방식과 소비패턴이 어느 곳에서나 동일하게 이루어지고 있는 것은 분명 아니다. 이와 같이 지역마다 다르게 전개되고 있는 생산활동과 소비활동은 지역간 비교를 불가피하게 하였고 이 과정에서 비교우위(comparative advantage)를 설명하기 위한 시도가 나타났는데 다름 아닌 지역의 경쟁력에 관한 관심이 그것이다. 결국 지역 경쟁력의 개념은 지역에서의 경제활동 작동체계를 분석함으로써 도출되어 질 수 있다.

한편 지역경제란 국민경제를 이루는 부분체계이며, 지역은 계정단위(計定單位)로서 국가의 일부를 이루고 있고, 다른 계정단위인 인접 지역과의 상대적 관계에서 그 위상이 결정되기 때문에 공간적 속성을 지니게 된다. 지역경제활동의 공간적 속성은 인구(노동력), 자본, 정보 및 의사결정 등과 같은 생산요소의 흐름현상(flow)으로 파악되는데 각각의 생산요소가 선호하는 흐름방향이 존재하기 마련이다. 이들 흐름의 주체는 한편 공간형성적(space forming)이고, 다른 한편 공간파생적(space contingent)인 기능을 가지고 있어서 적극적으로 새로운 공간질서를 만들기도 하고 소극적으로 기존 공간질서에 의해 구속받기도 한다.

이러한 유동적 생산요소의 흐름현상에 영향을 미치는 제반 인자의 집합을 공간경제환경이라 할 수 있으며, 이 중에서 특히 이들 생산요

---

4) Samuelson(1948)은 경제활동을 세 가지 독립된 선택행위로 구분한 바 있다. 즉, ① 무엇을 얼마만큼 생산할 것인가?, ② 어떻게 생산할 것인가? ③ 누구를 위하여 생산할 것인가? 라는 질문이 그것이다. 여기서 어떻게 생산할 것인가의 질문은 노동과 기술의 결합과 관련되어 있다. 또한 누구를 위하여 생산할 것인가 하는 문제는 경제활동의 결과 얻게 되는 이윤의 분배방식, 그리고 생산될 재화와 용역의 소비자를 정의하는 일과 관련되어 있다. 결국 무엇을 얼마만큼 생산하고 어떻게 생산할 것인가의 선택은 자원배분의 문제이며, 누구를 위하여 생산할 것인가 하는 것과 관련된 정의는 소득분배의 문제이다. 생산활동의 참여뿐만 아니라 소비활동도 자신의 미래 소득과 관련되어 있기 때문이다.

소의 부존상태와 이의 활용능력은 생산요소의 흐름방향과 속도에 큰 영향력을 행사하고 있다. 아무리 좋은 자원을 많이 가지고 있더라도 이를 제대로 관리하고 적극적으로 활용할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않다면 그러한 장소에서의 경제활동은 다른 지역에 비해 나을 게 없게 된다. 즉, 흐름현상이 일정 시점에서 특정의 유형, 즉 지역경제경관으로 인지되고, 이것이 규범적 질서를 통해 투영될 때 문제점이 도출되며, 이를 개선 내지 완화, 혹은 극복하기 위해 제도와 연계될 때 이들 인구, 자본, 정보 및 의사결정의 흐름방향과 속도는 새로운 지역경제의 모습으로 나타나게 될 것이다. 문제는 지방이 스스로 정한 지역경제의 모습을 그리기 위해 운용할 수 있는 제도적 장치가 미약하다는 점이다. 필요한 지방통계가 작성되지 못해 지역문제와 여건을 확인할 수 없고, 지역의 제약요소를 고려하기도 어렵다.

지역의 발전을 어느 특정 시점에서 파악하고자 할 때, 그 분석대상은 경제활동과 경제공간간의 상호작용으로 인지되는 '유형화'에 초점을 두게 될 것이다. 그러나 이러한 유형은 과거로부터 현재에 이르는 유동적 생산요소의 흐름방향과 속도를 나타내줄 뿐, 미래의 상태를 예측하는 데에는 한계가 있다. 어느 지역의 경제를 논할 때, 미래의 경제에 영향을 미칠 '잠재력'과 현재의 경제력을 구분해야하는 이유가 여기에 있다. 특히 어느 지역의 경쟁력은 미래상태를 예측하기 위한 노력에서 확인될 수 있는 만큼, 경제적 경쟁력은 경제활동을 통해 결합하게 되는 유동적 생산요소의 흐름방향, 그리고 속도와 밀접하게 관련되어 있다.

그러나 이들 유동적 생산요소는 아무 조건 없이 흘러 다니는 게 아니다. 이들 유동적 생산요소는 각각 선호하는 공간조건을 가지고 있는데, 이러한 공간조건이 다른 지역과 비교될 때, 다름 아닌 각각 유동적 생산요소의 경쟁력으로 확인된다. 경제활동은 생산요소를 필요로 하고 있고, 이러한 생산요소는 공간상에서 유동적이며 이러한 생산요소의 유동성을 확보할 수 있는 지역의 비교우위 여건이 지역경제의 경쟁력인 것이다. 따라서 유동적 생산요소를 지역의 여건에 맞게 끌어들이고 결합할 수 있는 여건은 지역실정을 가장 잘 알고 있는 지방정부가 마련해야 하고 주민자치를 통해 공동으로 관리되어야 한다.

**우선,** 지방경영의 대상사업을 선정하는 일과 관련하여 지역의 경쟁력을 확보하는 지역사회 공동의 노력은 차별화에 있다. 세계화로 인해 국경이 종래의 보호막과 같은 역할을 할 수 없게 된 상황에서 지방이 규모의 경제를 실현하는 데에는 한계가 있기 마련이다. 결국 수익성을 고려하여야 하는 지방경영의 대상사업을 선정할 때에도 차별화의 이점은 중요하다. 우선 지역의 정체성을 정립하여 지역산물과 연계하는 작업도 차별화요, 지역여건에 맞는 지역정서를 활용하여 장소판촉(place marketing)을 도모하는 일도 차별화에 근거하고 있다.

**둘째,** 지방경영의 대상사업을 선정하는 일과 관련하여 지역발전의 척도를 새로운 시각에서 검토할 필요성이 증대되고 있다. 개인적 생산력과 사회적 생산력은 각기 다른 원리에 의해 지배되고 있고 그러한 구분은 전통적인 자본의 규모에 따른 효과와도 별개의 것이다. 동일한 규모의 자본투자에 의해서도 결과적인 이윤 발생정도가 모두 다르다.[5] 이러한 차이는 자본을 누가, 무엇을 생산하는데 사용하는 문제와도 별개의 것이다.[6] 이는 개별 구성원을 전체 사회로 통합하는 과정에서 구성원간 상호작용에 영향을 미치는 중요한 요소를 간과하고 있기 때문이다. 개별 단위의 존재가치 외에 구성원간의 신뢰(trust)라든지[7] 네트워크와 같은 또 다른 유형의 자본이 개입되어 있을 가능성이 있다. 즉 개별 구성원을 단순히 합해 놓았다고 해서 전체 사회를 이루는 게 아니라면 "인간은 사회적 동물"이라는 명제를 실현할 수 있는 사회적 자본(social capital)이 사회형성과정에서 개입되어 있을 가능성이 높다.[8]

---

5) 동일한 공간상에서 대규모 공장의 이윤율이 소규모 공장의 그것보다 낮거나, 동일 업종의 동일규모 공장이 대도시에서보다 작은 지역사회에서 많은 이윤을 발생시키는 경우는 규모의 경제(scale economies)관점에서 설명될 수 없다.

6) 누가 자본을 사용하느냐에 따라 이윤발생정도가 다른 경우는 인간자본(human capital) 개념으로 설명이 가능하고, 자본을 무엇을 생산하는데 사용하느냐에 따라 이윤발생 정도가 다른 경우는 산업구조론 측면에서 설명이 가능하다.

7) Fukuyama(1995)는 사회 구성원간의 신뢰도가 낮은 사회는 경제성장도 낮다고 하여, 지역사회 구성원간 신뢰도가 또 다른 생산수단으로 기능할 수 있음을 암시하고 있다.

8) 사회적 자본의 기원이 비록 19세기 고전적 사회학에 그 뿌리를 두고 있지만 현재와 같이 활발한 연구대상으로 부각되게 된 계기는 Pierre Bourdieu(1986)와 James Coleman(1988)에 의해 마련되었다. Bourdieu(1986)는 사회적 자본이란 용어를 1970년대 어떤 지역사회에서 회원제(membership)를 통해 주민들에게 발생하는 추가 이익과 기회창출의 의미로 사용하기 시작하였다. Coleman(1988)은 사회적 자본을 정밀하게 정의하고 있지는 않지만 주민들의 사회적 연대(social ties)로부터 나타나는 개인적 자원이란 의미로 이 용어를 사용하고 있다. Coleman(1988)에 있어 사회적 자본은 은행계정에서 확인할 수 있는 금융자본(financial capital)과 인간의 두뇌 안에 있는 인간자본(human capital)과는 달리 사람과 사람사이의 관계 의미를 포함하고 있다. 즉 사회적 자본은 개인자본의 대비개념이 아니라 인간의 "사회적" 속성을 고려해야 한다는 측면에서 제기된 척도인 셈이다. 영어의 Social capital을 사회자본으로 번역해서는 그 본질을 정확하게 전달할 수 없는 이유가 여기에 있다.

이와 같이 사회적 자본은 사람들 사이의 수많은 일상적 상호작용으로부터 창출된다. 그런 의미에서 사회적 자본은 개인이나 혹은 사회구조 안에 있는 것이 아니라 사람과 사람 사이의 공간(space)안에 있다(Bullen & Onyx, 1998). 조직이나 시장(market) 혹은 국가가 사회적 자본의 생산과 관련되어 있긴 하지만 사회적 자본은 특정 조직이나 시장, 혹은 국가의 전유물이 아니다. 사회적 자본은 개인의 생산성을 증대시키는 도구인 물리적 자본(physical capital) 및 훈련을 통해 축적되는 인간자본(human capital)과 유사하게 상호 이익을 도모하기 위한 조정과 행동을 쉽게 해주는 네트워크, 규범 및 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특징과도 관련되어 있다.

Putnam(1993a)은 물리적 자본 및 인간자본과 마찬가지로 사회적 자본을 사회의 생산적 잠재력을 증진시켜주는 네트워크, 규범 그리고 신뢰(trust)와 같이 사회조직의 특징과 연관시켜 정의하고 있다. Fukuyama(1995) 또한 사회구성원간의 신뢰를 사회적 자본으로 보고 있다. Fukuyama는 최근 연구(1999)에서 산업혁명을 전환점으로 기술진전이 개인주의 성향을 가져왔다고 전제하고, 개인의 선택자유를 신장시킨다는 미명아래 규범과 규칙을 끊임없이 혼란시켜오고 있는 사회는 점차 조직이 와해될 것이며, 원자화되고, 고립되어 결국 공통의 목표와 일을 추진할 수 없게 된다고 보았다. 기술혁신을 무한정 추구하는 사회는 또한 개인의 다양한 행태에도 한계를 두기 어려워서 결과적으로 범죄증가, 가족와해, 자식양육의무에 대한 부모의 무관심, 이웃 간에 책임 떠넘기기, 공중도덕에 대한 시민들의 외면 등 사회질서의 붕괴를 가져온다. Fukuyama(1999:60-68)는 이러한 사회질서의 붕괴를 사회적 자본감소로 보고 그 원인을 세 가지로 요약하고 있다. 즉 첫째는 (상대적) 빈곤의 심화와 소득불균형증대이고, 둘째는 근대 복지국가의 산물로서 정부정책이 실패하였기 때문이며, 셋째는 보다 광범위한 문화변동의 결과로서, 예를 들어 종교의 몰락과 지역사회에 대한 의무를 다하지 않은 채 개인적 자아만족을 추구하려는 개인주의 성향을 들고 있다.

이와 같이 사회적 자본은 새로운 현상을 설명하기 위한 개념이 아니라 종래의 자본 개념으로 설명할 수 없었던 기존 현상의 암영대

(shadow zone)를 보다 잘 이해하기 위한 개념으로 정립되어 가고 있다. 무엇보다도 사회적 자본의 핵심적인 특징은 다른 자본형태와 비교하여 그 기원이 "사회적"이라는데 있다. 즉 금융자본(financial capital)이 금융시장으로부터 기원하고 있고, 인간자본(human capital)이 기술과 재능교육 및 훈련과 관련하여 논의되어 오고 있으며, 물리적 자본(physical capital)이 서비스를 생산하기 위해 만들어진 물질적 재화의 수용과정에서 대두되는 것과는 달리 사회적 자본은 사회적 관계(social relations)로부터 기원하는 것이다. 이러한 사회적 관계는 참여(participation)를 통해 형성되고 신뢰(trust)와 이타주의(altruism)에 의해 유지된다.

특히 지방경영의 대상사업 선정과 관련하여 사회적 자본 개념이 중요하게 다루어져야 하는 이유는 사회적 자본이 지역사회가 공동으로 추구할 수 있는 가치이자 지역사회 발전을 가늠할 수 있는 척도 혹은 기준이 되며, 한정된 자원으로 얼마만큼의 지역발전을 도출할 수 있는지를 평가할 수 있는 지역경쟁력 지표이기 때문이다. 무엇보다도 이러한 사회적 자본은 발전현상의 가치체계인 경제정의, 사회정의, 그리고 환경정의를 실현하는데 있어서 금융자본, 물리적 자본, 인간자본보다 더 효과적이다.

인류문명의 지속가능한 발전은 지역사회 자원배분이 최적화되고, 다양한 기회가 존중되어야 하며, 경제정의, 사회정의 그리고 환경정의가 전제되어야 실현될 수 있는 덕목이기 때문이다. 특히 협치(governance) 시대에 지역주민을 공공재 공동생산자로 끌어들여 지역경쟁력을 강화하기 위해서는 우선 사회적 자본이 전제되어야 한다. 즉 사회적 자본은 다양성을 조화롭게 통합하는 역동성의 원천으로 차별화에 근거하여 지방경영 대상사업을 선정할 때 규모의 경제를 확보할 수 있는 대안적 척도이자 지방경영사업의 지속가능성을 담보할 수 있는 논리를 마련해 준다.

**셋째,** 지방경영의 대상사업을 선정할 때 지역문제와 여건을 반드시 고려하여야 한다는 점을 들 수 있다. 지역의 문제는 지역발전의 방향을 정할 때 기준이 되고, 한정된 지역자원의 배분방식에 영향을 미치며, 지역의 여건은 생산요소의 결합방식에 영향을 준다. 결국 지역문제

와 여건을 고려하여 지방경영 대상사업을 선정하게 되면 지역 생산물의 고유 가치를 높일 수 있게 된다.

### 3.3. 정책수단을 선택하고 경영전략을 수립하는 일

지방경영 정책수단의 선택은 지역사회 외부환경변화를 검토하고 지역잠재력을 분석하며, 지방단위를 정의하는 일, 그리고 지방경영전략의 수립은 경영사업과 관련한 이해 당사자를 정의하고 참여지분과 책임범위를 정의하는 일과 관련되어 있다.

**첫째,** 지역사회 외부환경변화는 흔히 세계화, 지방화, 정보화로 특징지워진다. 국가는 어느 정도의 통제력을 가지고 있기 때문에 총량관리가 가능한 공간단위이다. 그러나 국가의 일부인 지역은 완전 개방체계로 기능하는 한편 국가단위의 총량관리에 의해 제약받는 양면성을 지니고 있다. 이러한 관점에서 어느 한 지역의 경쟁력제고는 주변 다른 지역의 경쟁력 약화를 초래할 가능성이 높다. 이러한 경합을 배제하기 위해서는 인접 지역끼리의 공간기능 분담체계를 구축하는 일이 중요한데 이 경우 각각의 지역이 떠맡게 되는 공간기능의 배분도 쉽지 않다. 지역마다 여건과 부존자원이 다르지만 주민생활에 필요한 모든 서비스를 자족화 하려는 성향을 보이고 있기 때문이다. 특히 지방자치가 실시되고 있는 시점에서 보면 민선 자치단체장들의 선거공약으로 인해 이러한 공간기능분담체계를 구축하는 일은 쉽지 않다. 지역간 협조체계 구축은 차별화의 이점에 기초하여 서로의 비교우위를 활용하고 경쟁력을 확보하기 위해 매우 중요한 일이다.

지역의 경쟁력은 지역의 외부환경과 맞물려 있다. 국제관계, 국가내 지역간 관계에서 작용하고 있는 외부환경은 미래의 경제활동에 큰 흐름으로 나타난다. 세계화, 정보화, 지방화는 지역의 경쟁력에 매우 큰 영향을 미치고 있다. 그 중에서도 특히 정보사회의 도래는 새로운 방식으로 인간활동을 조율할 것이기 때문에 그 과정에서 비교우위를 다른 각도에서 확인할 수 있게 해준다.

정보화란 정보기술 관련 기반시설을 활용하여 정보의 생산능력을 제고하고 정보의 활용능력을 향상시킬 수 있는 과정의 확보를 의미한다.

정보사회는 제조업을 기반으로 했던 산업사회와는 다른 원리에 의해 재구성되고 이 과정에서 인간사회를 이해할 수 있는 설명적 도구로 기능했던 공간의 의미도 전자공간, 가상공간 등으로 다양화되고 있다. 뿐만 아니라 정보관련 기술의 발달은 제조업입지 인자별 가중치를 변화시켜 기존의 공간선호방식을 다른 방향으로 조정하게 된다.

이와 같이 정보관련 기술의 발달이 제조업활동에 도입될 경우 전·후방 연관기업간 연계체계가 변화하게 될 것이고 특히 통합관리체계의 운용으로 소수의 전문직 위상은 강화되겠지만 나머지 근로자는 탈기능화(deskilling) 현상을 겪게 되어 종래와는 달리 노동력 계층구조의 양극화가 초래될 것이다. 이 경우 Malecki(1991:185)의 지적대로 의류나 전자제품 같은 노동집약적 상품생산에 있어서도 후발 산업화국가의 비교우위는 낮아지게 된다. 또한 전지구적 통신망 개설로 선·후진국간 산업연계가 강화되면서 선진국의 정보기술지배와 후진국의 정보종속은 더욱 심화되어 대규모 세계도시의 정보거점(information station) 역할이 증대될 것이다. 결국 정보기술의 발달은 이제까지 공간제약으로 지방경영의 어려움을 겪고 있던 지역의 경쟁력을 제고하는 데 기여할 수 있다.

그런 맥락에서 보면 종래 산업사회에서 공간선호체계가 경제활동 내용별로 달리 인지되어 오던 것과는 다르게 정보사회에서는 정보풍요지역(information rich region)과 정보빈곤지역(information poor region)의 양극화가 나타나고 인간활동의 공간선호체계가 정보지향적으로 재구성될 것이다. 즉, 정보사회에서의 지역경제성장논리는 정보재생산과 관련한 순환 누적적 인과과정(circular cummulative causation process)을 따를 가능성이 크다.

또한 종래 상품생산과 관련한 산업기술이 지배하던 산업사회에서의 제조업 입지유형-즉, 신규입지(업종전환 포함), 입지변동은 보다 유연적인 전자공간, 가상공간의 개념으로 대체될 것이다. 규모의 경제(scale economies)를 확보하기 위한 현지확장은 정보의 효율적 관리 관점에서 관할 능력과 관련한 범위의 경제(economies of scope)를 확보하기 위한 간접통제 혹은 전자통제 방식으로 대체될 수 있을 것이다. 가상공간(cyber-space) 혹은 전자공간(electronic space)을 활용할 수 있는 정보

통신관련 기반시설의 구축은 경제활동의 직접적인 장소이전 필요성을 저감하게 될 것이고 이 과정에서 생산체계변동도 장소이전과 같은 효과가 있을 수 있다.

특히 주목할 것은 정보통신관련 기술의 발달이 경제활동단위 구성원리를 변화시켜 소규모의 유연성이 대규모 조직의 경직성을 대체하게 되리라는 점이다. 이와 같이 소규모 조직의 유연성은 경제활동의 공간제약을 완화하여 입지변화 필요성을 저감하게 될 것이다. 정보화는 또 다른 측면에서 다양한 소비자 기호를 촉발하고 유연생산체계(flexible production system)와 결합하여 생산공정의 수직적 분리(vertical disintegration)현상을 초래할 가능성을 높여준다. 이러한 현상은 같은 생산공정에서의 수평적 분리와 함께 다양한 생산공정의 결합을 가능케 해준다. 따라서 산업사회에서 기업의 경영전략은 제품성능, 생산공정의 효율화를 통한 비용절감 등에 큰 비중을 두었겠으나 정보사회에서의 경영전략은 차별화된 제품의 설계, 생산, 판매, A/S의 체계적 통합에 큰 비중을 두게 될 것이다.

산업사회에서 생산공정의 수직적 분리현상은 전·후방연계기업간 중간재의 실질적인 결합이 일정한 순서를 유지하며 최종 조립과정의 생산공간을 중심으로 분포(집적)하고 있었으나 정보사회에서라면 소비자의 위치, 기호에 따라 중간재 투입순서도 다르고 중간재선택의 폭도 다양하며, 이들 중간재 생산단위(공장)입지 또한 다양한 전·후방연계기업에 관한 정보의 양과 이를 활용할 수 있는 능력에 의해 큰 영향을 받게 될 것이다.

<표 2> 산업사회와 정보사회에서의 경제활동특성 비교

| 구분 | 산업사회 | 정보사회 |
|---|---|---|
| 투자원리 | 규모의 경제<br>(scale economies) | 관할능력과 관련한 범위의 경제<br>(economies of scope) |
| 생산공정<br>(노동과정) | 계열화 | 분절화, 유연화 |
| 노동시장 | 계층화 | 양극화 |
| 경영전략 | 제품성능제고, 생신공정의 효율화 | 설계, 생산, 판매, A/S의 체계적 통합 |
| 지역경제성장논리 | 새로운 공간체계 형성으로 지역격차 완화 | 정보생산의 순환 누적적 인과과정으로 지역격차 심화 |
| 공간관리방식 | 직접 통제-체계자체 통제<br>(상대적 위치) | 간접통제 방식-체계변인 통제<br>(가상공간 혹은 전자공간) |
| 공간체계 | 핵심지역-주변지역 | 정보풍요지역-정보빈곤지역 |
| 공간입지성향 | 분산 및 집중 | 연계관리(간접통제, 정보통신기술을 활용한 관리능력 제고) |
| 입지규모단위 | 면적, 노동력규모, 생산량 | 전·후방 연관기업, 시장 등에 관한 정보활용능력, 범위의 경제 확보. |

산업사회에서의 공간체계는 대도시 핵심지역과 주변지역과의 기능연계로 구성되어 있었으나 정보화사회에서의 그것은 정보풍요지역과 정보빈곤지역과의 지배-종속관계로 재편될 것이다. 정보빈곤지역에서의 생산활동은 정보풍요지역에서의 관련활동에 의해 종속되기 마련이고 이 과정에서 정보빈곤지역은 정보풍요지역에서의 공간제약을 완화하기 위한 가상공간역할을 담당하게 된다. 따라서 물리적인 시설, 생산량 등의 척도에서 정보빈곤지역의 생산활동 증가는 단지 정보풍요지역에서의 관련활동크기를 강화시켜 주는 효과를 가져다주게 되어 정보화사회에서의 척도에서 보면 정보풍요지역으로 생산활동이 집중되는 것으로 해석하여야 할 것이다. 한편 산업사회에서의 공간관리는 생산활동과 관련한 체계자체를 직접 통제하는 방식으로 이루어 졌으나 정보화사회에서의 공간관리는 생산활동과 관련한 광범위한 변인을 찾아내고 이를 통제하는 방식으로 이루어지기 때문에 간접적이다.

산업사회에서 분석의 대상이었던 입지규모는 경제활동 공간크기(면적), 노동력규모, 생산량 등이었으나 정보사회에서 입지규모는 전·후방 연관기업, 시장 등에 대한 정보활용능력으로 바뀌게 될 것이다. 따라서 정보사회에서의 재집중 공간입지성향은 산업사회의 그것과 같은 의미로 해석되어서는 안된다. 분석단위가 다르기 때문이다. 산업사회에서의

입지성향은 집중과 분산 등으로 설명될 수 있었지만 정보사회에서의 입지성향은 단지 물리적 시설의 입지만을 분석하여 설명될 수 있는 성질의 것이 아니다. 특정 장소에서의 소규모 시설입지가 다른 장소에서의 대규모 시설을 통제하면서 전체적인 연관효과를 지배할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 정보관련 기술의 발달을 고려하여 지방경영의 정책수단이 선택되어야 한다. 특히 산업사회의 관점에서 지방경영의 필요성이 큰 지역사회의 경우 개별 경제활동의 경쟁력이 다른 지역에 비해 작은 게 일반적 현상이다. 이 경우 새로운 정보관련 기술을 접목하여 차별화된 지방경영 대상사업을 선정하고 경쟁력을 확보하는 전략이 필요할 것이다.

**둘째,** 지역잠재력을 분석하는 일은 지방경영 대상사업의 효율화를 도모하기 위해 필요하다. 어느 지역의 성장잠재력은 과거와 현재의 상태와는 시차를 두고 있다는 점에서 미래지향적이고, 현재 수준과는 다를 수 있다는 점에서 결과 이전의 영력(營力)이며, 집적체 이전의 개별성을 띠고 있다. 성장 잠재력은 미래 어느 시점을 목표로 하느냐에 따라 다르게 측정되어야 하기 때문에 사회변동과정에서 이를 포착하기 어려운 일면을 지니고 있다. 잠재력과 현재력(顯在力)의 말뜻 구분이 용이하다 하더라도 양자의 인과율을 밝히기가 어려운 이유가 여기에 있다.

이와 같이 지역의 잠재력이 잠복성 동인(潛伏性 動因)을 포함하고 있기 때문에 이를 가시화 하거나 분석하기가 쉽지 않다. 다만 사회현상 중에서 지역의 경제성장과 관련되어 있으리라고 사료되는 변수간의 상호작용과정을 밝힘으로써 그 과정에서 도출되는 지표간 상호작용방향과 속도(혹은 빈도)를 잠재력의 대용지표로 인지할 수 있을 것이다. 여기서 지역의 경제성장이 '바람직한 방향으로의 변화'를 의미한다는 측면에서 잠재력은 '기능적 변화'와 '구조적 개선'이라는 두 가지 성분으로 나누어 접근되어질 수 있다.

그러나 지역의 잠재력은 비교우위 측면에서 도출되는 경쟁력에 비해 정태적인 속성이 강하다. 이와 같이 정태적인 속성이나 상태를 동태적으로 유도하고 활용하기 위해서는 이를 활용하려는 인간활동에 동기를 부여하고 이들 잠재력 요소간 상호작용을 이끌어 내기 위한  내부화

(internalization)과정이 필요하다. 또한 지역의 잠재력은 단순히 주어진 상태뿐만 아니라 외생변수를 도입할 수 있는 지역의 역량과도 밀접한 관련을 가지고 있다. 이 경우 지역발전은 결국 내부 잠재력의 활용능력과 외생변수의 활용능력에 따라 다르게 진행될 것이다. 지방경영에 있어서 혁신역량을 강조하는 이유가 여기에 있다.

**셋째,** 지방단위를 정의하는 일은 공간규모의 설정과 관련되어 있다. 지역의 경쟁력은 주변 지역과의 상대적 위상에서 파악되기 때문에 이들 지역과의 관계는 지역 경쟁력을 측정하기 위해 매우 중요하다. 특히 어느 지역은 체제나 제도의 측면에서 보다 큰 공간단위의 하부체계로 기능하도록 구성되어 있기 때문에 전체 국가에서 당해 지역이 맡고 있는 공간기능이나 역할을 분석하게 되면 경쟁력의 제반 환경과 제약요소를 확인할 수 있게 될 것이다. 즉 국가의 일부로서 어느 지역의 경쟁력은 국가 전체적인 정책과 제도의 함수인 것이다. 또한 경쟁력은 시·군을 하나의 공간단위로 할 때와 자연부락을 하나의 공간단위로 할 때 각각 다르다.

뿐만 아니라 주변 지역과의 관계에서 공간기능을 분담할 수 있는지, 아니면 공간기능상 경합관계에 있는지의 여부를 확인하는 작업도 경쟁력 측정에서 매우 중요하다. 어느 지역의 경쟁력은 지역여건의 특성과 관련되어 있고, 이러한 지역여건의 특화는 주변지역과의 관계에서 공간기능을 분담할 수 있는 공간구조와 맞물려 있다. 따라서 보다 활력있고, 비교우위에 있는 공간기능을 확인하여 이를 지방경영 대상사업으로 선정하는 일도 지역의 경쟁력을 높이는데 중요하다.

**넷째,** 지방경영사업의 이해당사자, 참여지분과 책임범위를 정의하는 일은 적정한 생산체계를 구축하고 이윤분배방식을 정할 때 중요하다. 특히 지방경영의 경우 지방정부의 역할과 지역주민의 역할을 명확하게 정의하고, 책임소재를 분명히 하여 이로 인한 구성원간 갈등이 발생하지 않도록 하여야 한다. 지방경영은 대상사업의 속성에 따라 정도의 차이가 있을 수 있지만 모두 공동의 노력을 기반으로 하고 있기 때문이다.

지방정부의 입장에서는 지역의 고유한 정서나 여건, 혹은 설화를 축제를 통해 널리 홍보하고 이와 관련한 상품을 공동으로 개발하거나 분

야별로 다양한 생산자를 지역 공동의 '상표(brand)'로 이어주고 생산물을 공동으로 인증하는 정책 등이 고려될 수 있을 것이다.

지역주민들 입장에서는 개인의 행동이 지역 전체의 정체성과 고유가치에 영향을 미친다는 생각으로 자신들의 생산물에 책임을 질 수 있어야 한다. 주민들 스스로 서로를 배려할 줄 아는 공동가치 창출에 앞장설 때, 지방경영은 지속될 수 있을 것이다. 이 경우에도 사회적 자본은 지방경영의 중요한 자산이다. Putnam(2000)은 주민참여를 통해 사회적 자본을 가장 효율적으로 축적할 수 있다고 전제하고 주민참여의 유형을 정치참여(political participation), 공식집단에의 참여(civic participation), 종교참여(religious participation), 직장에서의 연계(connections in the workplace), 비공식 사회집단 연계(informal social connections), 이타주의, 자발성(volunteering), 자선(philanthropy), 호혜(reciprocity), 정직(honesty) 및 신뢰로 나누어 각각이 사회적 자본과 갖는 관계를 분석하고 있다. 특히 사회변동으로 인해 각종 제도나 집단에 대한 주민참여의 행태도 바뀌게 되는데 이 과정에서 지역사회의 사회적 자본 축적방식도 달라진다. 이 중에서 특히 연계망, 신뢰기반 그리고 이를 통한 구성원간 호혜적 관계와 이타주의는 시민사회를 형성하기 위해 반드시 필요한 요소이다. 이러한 시민사회는 지방경영의 토양이다.

사회적 자본(social capital)은 정체성을 지닌 어떤 사회를 형성하는 과정에서 생산력을 증대시킬 수 있는 공식적인 제도뿐만 아니라 이를 유지시켜 주는 규범과 비공식 기능까지를 포함하는 광범위한 사회적 관계를 말한다. 동시에 사회적 자본은 지역사회 안전망, 지역사회 연계망 그리고 지역사회 신뢰기반을 통해 측정 가능하고 이를 통해 구성원간 호혜적 관계가 조성되며 이타주의가 형성된다. 사회적 자본은 구성원 각자가 이를 배타적으로 소유할 수는 없지만 그 영향은 전체적으로 뿐만 아니라 개별적으로도 나타나는 특징을 지니고 있다. 그러나 사회적 자본은 이의 인지방향이나 사용목적에 따라 다양하게 접근될 수 있다. 사회적 자본의 기원이 개별 구성원의 조직화과정에 있고 이러한 조직화과정 역시 다양한 형태를 띠고 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 사회적 자본은 ①생산수단으로서의 의미와 ②가치

로서의 의미를 동시에 지니고 있다. 우선 생산수단으로서의 사회적 자본은 사회적 자본형성 자체보다는 경제활동의 생산성을 향상시킬 수 있는 경제환경 조성에 더 큰 비중을 두고 정의될 수 있다. 경제활동에 투입되는 생산요소의 네트워크, 거래비용을 줄일 수 있는 제도나 기능, 전통적인 자본의 효율성을 증대시킬 수 있는 새로운 논리의 수용이 생산수단으로서의 사회적 자본과 관련되어 있다. 사회적 자본을 활용하여 지방경영전략을 수립하여야 하는 이유가 여기에 있다.

### 3.4. 사업집행 단계

지방경영 사업은 지역 공동의 정서와 여건, 잠재력 및 지방의 역량을 기반으로 정의되고 수행되기 때문에 지속가능한 지역발전을 도모하고 투명하게 운영되어야 한다. 공동의 노력이라는 속성 때문에 지방경영은 구성원들의 소극적 자세를 유발하고, 지역발전과 연계되어 있기 때문에 일부 주민들의 상대적 박탈감 혹은 소외감을 발생할 수 있다. 따라서 지방경영 사업이 지속적으로 집행되기 위해서는 투명한 평가체계를 구축하고, 분명한 책임운영체제를 확립하여야 한다.

## 4. 지방경영의 전망

지방경영은 지역 잠재력의 활용능력, 주변지역과의 상대적 위상, 생산방식의 변화와 맞물려 있기 때문에 이를 미래시점에서 전망하기 위해서는 첫째, 국가 전체적인 운영체계 및 정책목표실현과의 관계, 둘째, 로컬 거버넌스, 셋째, 미래 세대를 위한 '지속발전'의 관점, 넷째, '사회적 자본' 중요성 대두가 고려되어야 할 것이다.

### 4.1. 국가 전체적인 운영체계 및 국가정책 목표실현 측면

지방분권의 지속적인 추진으로 국가의 역할이 변화하고 지방의 역량은 강화될 것이 전망된다. 지방분권을 통해 지역의 경쟁력이 강화되고 국가 전체적으로도 소망스러운 결과를 가져올 경우 국가는 그러한 지

역에서의 경쟁력 강화를 위해 지원하는 일 외에는 할 역할이 없게 될 것이다. 그러나 지역경제의 동태적 과정은 공간과 인간활동간 순환누적적 인과율로 이루어져 있기 때문에 Samuelson이 고려하지 못했던 지역간 격차를 유발하는 것으로 알려져 있다. 문제는 이러한 지역간 격차가 결국 사회적 통합비용, 정치비용을 증대시켜 국가경쟁력을 약화시키고 있다는 사실이다.

따라서 지역자체의 경쟁력이 형성되어 있다고 하여 이를 지역의 관점에서만 활용되어서는 안 된다는 우려가 있어 왔다. 그러나 물리적 시설집중이 이슈였던 산업사회와 소위 가상공간(cyber-space)에 의한 공간이용이 보편화되고 있는 정보사회를 비교하면 종래의 지역 경쟁력 구성성분도 바뀌고 또 이러한 경쟁력의 국가 전체적인 영향도 변화하고 있음을 알 수 있다. 이제 어느 지역이든 국제사회에 노출되어 있고 그 과정에서 국가의 역할도 바뀌어 내부의 통합에 그리 큰 비중을 둘 수 없게 된 것이다. 이러한 환경에서 지방경영이 성공하기 위해서는 인접 다른 지방과 경합적이지 않은 부문을 활용하고 다른 지방과의 상보적 기능분담체계를 도모할 수 있는 공간계획을 모색하여야할 것이다. 특히 차별화에 근거한 지방경영은 지방끼리의 경합이 아니라 공간기능 분담을 통한 협력체계를 이루어 내는 공간계획을 필요로 하고 있다.

### 4.2. 로컬 거버넌스 구축

지방경영은 물리적 자원을 활용할 뿐만 아니라 이를 생산활동에 끌어들일 수 있는 경영주체의 역량을 필요로 하고 있다. 또한 계획이나 정책의 자충적 효과를 통한 구성원의 신뢰는 지역 경쟁력을 강화할 수 있는 효율적인 수단이다. 계획이나 정책의 자충적 효과는 주민참여를 통해 확보될 수 있다고 알려져 있다. 즉, 참여 없는 책임 없고, 책임 없는 발전 또한 무의미 한 것이다. 그런 점에서 로컬 거버넌스 구축은 지방경영의 대전제가 되어야 한다.

이와 함께 공간계획의 투명성을 확보하고 그로 인한 결과에 책임질 수 있는 계획기제를 마련하는 일도 중요하다. 정보사회에 있어서 계획

과정의 투명성은 정보의 질을 향상하고 정보의 활용능력을 제고하는데 매우 유용하다. 해당 지역의 계획기제는 지역내 모든 관련 변수를 파악할 수 없고 또 미래의 결과를 모두 예측할 수 없다. 따라서 지역내 잠재력을 확보하고 그를 통해 지역내 관련 변수를 간접 통제할 수 있는 메카니즘이 형성될 것이다. 이러한 메카니즘은 가상공간 개념과 주변 지역간 공간기능분담을 통해 구축될 수 있을 것이다.

### 4.3. '지속가능성' 관점에서의 지방경영

지방경영을 통해 확보하고자 하는 지방의 경쟁력은 시대에 따라 달리 정의되고 형성된다. 따라서 당대의 경쟁력은 다음 세대에 큰 부담으로 작용할 수 있다. 이런 관점에서 경쟁력을 공간계획의 기조로 활용할 경우 범지구적인 '지속가능성'과 관련하여 이의 공간 파급효과를 검토하여야 할 것이다. 지방의 경쟁력을 확보하기 위한 지방경영이 오히려 다음 세대에 부담을 줄 수 있기 때문이다.

결국 지역의 경쟁력 활용은 지역이 가지고 있는 기회의 시차적 배분과 밀접한 관련을 갖고 있는 셈이다. 이와 관련하여 지역의 공간구조나 공간기능을 개편, 개선하려는 노력은 보다 장기적인 안목을 필요로 한다. 현재의 비교열세는 장기적으로 보면 비교우위로 작용할 가능성도 없지 않다. 지방경영을 통해 미래의 공간관리 능력을 확보해야 하는 이유가 여기에 있다.

### 4.4. '사회적 자본'의 중요성 대두

개발(development)이란 용어는 가치 있다고 평가되는 '과거의 변화'를 보다 적극적으로 자원을 투입하여 미래 시점에서 유도해내기 위한 노력을 의미한다. 변화의 성분을 방향과 속도로 나눌 때, 이제까지 개발행위의 정당성은 속도성분에 더 큰 비중을 두고 인간욕구와 현재 상황간의 시차적 문제를 해결하려는 과정에서 절차논리 중심으로 논의되어 오고 있었다. 그러나 보다 중요한 발전현상은 혁신, 구조개편 등 변화의 방향에서 논의될 수 있다. 또한 과거의 변화가 추구할 가치를 부

여받기 위해서는 상당한 시간을 필요로 하기 때문에 과거 변화의 전제조건과 방향이 함께  검토되지 못한 채 그 속도만 고려되는 경우가 특히 개발도상국이나 저개발 국가에서 흔히 나타났다. 그리고 종종 발전현상을 도모하려는 지방경영의 목표가치는 '삶의 질' 향상과 같이 구체적인 행동지표와 연계시키기 어려운 방식으로 표현되고 있다. 그러나 보다 적극적인 자원투입, 새로운 규범의 형성 등 인간의 집단적 노력을 요하는 지방경영은 변화방향과 변화의 속도를 조율하는 구체적인 방법을 별개의 것으로 접근하여 정당화될 수 없다.

그러한 맥락에서 지방경영논리는 사회적 자본형성 과정과 밀접하게 관련되어 있다. 사회적 자본이 특별히 논의될 필요성이 대두되는 것은 정체성을 지닌 지방자치단체나 지역사회 전체의 동원 가능한 자본, 즉 수단화할 수 있는 잠재력이 단순히 구성원 개개인이 가지고 있는 자본을 합산한 것과 같지 않다는 데 있다. 물리적으로 동일한 여건에 놓여 있는 별개의 지역사회가 반드시 동일한 주민만족수준을 보이고 있지 않음으로 해서 삶의 질에 대한 과정 논리가 필요했던 것과 마찬가지로, 지역사회 구성원들의 개인적 자본을 모두 합했다고 하여 지역사회 총체적인 생산력과 일치하지 않는다면 지방자치는 사회적 자본 계정을 도입하여 지역사회의 잠재력을 극대화할 수 있을 것이다.

지방경영을 통해 잠재력을 극대화한다는 것은 지역주민들에게 다양한 기회를 제공하는 일과 관련되어 있다. 지역사회에서 다양한 기회를 창출하기 위해서는 주민들의 자발적 참여가 전제되어야 한다. 주민들의 자발적 참여는 다양한 지역사회 구성요소를 연계하여 변화의 방향과 속도를 조율해 주기 때문이다. 이러한 조절장치는 성숙된 시민사회의 전형이다. 결국 주민들의 자발적 참여는 지방경영의 근간이면서 사회적 자본의 축적과정이다.

따라서 사회적 자본은 이제까지 당연시 여겨 왔던 "조건=결과"의 등식이 성립되지 않는 경우에 대한 저간의 경험적 관찰결과를 설명하는 과정에서 인지되기 시작한 지방경영 성과의 자연스러운 척도이자 목표이다. 즉 주민 개별행동과 지역사회 전체의 행동사이에는 일종의 매개요인이 내재되어 있어 이의 과정논리에 대한 보다 정교하고 치밀한 분석이 필요하게 되었다.

특히 지방자치시대 지방경영에서 사회적 자본형성과정에 대한 논의는 사회적 동원과정을 통해 지역잠재력을 체계적으로 현재화(顯在化)하기 위한 지역의 노력과 관련하여 그 실익이 있다. 뿐만 아니라 사회적 자본형성 과정이 상향적(bottom-up)속성을 지니고 있고, 신뢰원칙, 상호 호혜주의 및 행동규범에 근거한 사회적 연계(social connections)와 네트워크로 이어지기 때문에 지역사회에서의 사회적 자본 형성은 지방자치 시대 지방경영의 본질을 충족시켜주고 있다.

## <참고문헌>


- 권태준, 1987, "지역개발의 새로운 주제로서의 지역주의" 「국가발전과 지역주의」국제학술회의 자료집(금호문화재단 주최, 1987년 5월 7일-9일), pp. 91-105.
- 김안제, 1995,「한국지방자치발전론」, 서울: 대명출판사.
- 노융희, 1987,「한국의 지방자치 : 회고와 전망」, 서울: 녹원출판사.
- 소진광, 2005, 「지방자치와 지역발전」, 서울: 박영사.
- _____, 2004, 「지역사회와 사회적 자본」, 서울: 푸른솔.
- _____, 2001, 「지방정부의 혁신」, 성남: 경원대학교 출판부.
- _____, 2000, "지방자치와 사회적 자본", 「한국지방자치학회보」, 제12권 4호, pp93~122.
- _____, 1999a, "사회적 자본형성을 위한 지역사회개발논리",「지역사회개발연구」제24집 1호, pp.29-47.
- _____, 1999b, "지방자치시대 지역발전척도로서의 사회적 자본",「자치공론」제5권 12호, pp.60-69.
- ____, 1998, "「삶의 질」개념과 도시정책적 함의",「지역사회개발연구」 제23집 1호, pp.65-84.
- 이규환, 2004,「한국도시행정론 : 이론과 실제」, 서울: 법문사.
- 이승종, 1999, "지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전 방향",「지방행정연구」 제113권 제2호(통권47호), pp.145~168.
- 정기환, 2003, 「농촌지역 사회자본의 존재 양태분석」, 한국농촌경

제연구원.
• 정기환 · 심재만, 2004,「사회자본 측정지표 개발」, 한국농촌경제연구원.
• 최창호, 2000,「지방자치의 이해」, 서울: 삼영사.
• Arndt, H. W., 1987, *Economic Development: The History of an Idea,* The University of Chicago Press.
• Arrow, Kenneth J., 2000, "Observations on social capital" in Dasgupta and Serageldin(eds), 2000, pp.3～5.
• Bourdieu, P. 1986. "The Forms of Capital", in J. Richardson, ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
• Bryant, B.,(ed), 1995, *Introduction; Environmental Justice: Issues, Policies and Solutions,* Island Press.
• Bryant, B., 2001, "Environmental Justice and the Quality of Life", A Paper presented at the International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience. Grand Inter-Continental Hotel, Seoul, Korea, (Sept. 6-7, 2001).
• Bullen, Paul & Onyx, Jenny, 1998, *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW*. Centre for Australian Community Organisations and Management (CACOM), University of Technology, Sydney.
• Coleman, James S., 1988, "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology (Supplement)* 94:s95-s120.
• Dasgupta, Partha and Serageldin, Ismail(eds), 2000, *Social Capital; A Multifaceted Perspective*. The World Bank.
• Fukuyama, Francis, 1995, *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
•
□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□, 1999, “The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order" *The Atlantic Monthly*(May.

1999):55-80

- Grootaert, Chris, 1998, "What is Social Capital?", *The World Bank Resource Paper.*
- Putnam, Robert D., 1993a, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *American Prospect* 13:35-42.
- □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□, 1993b, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□, 1995, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy* 6(1):65-78
- □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□, 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster.
- Robinson, R. and Johnston, P. eds., 1971, *Prospects for Employment Opportunities in the 1970s,* London: HMSO, p. 8)
- Robison, Lindon J. and Siles, Marcelo E., 2000, "Social Capital: Sympathy, Intangible Goods, and Institutions", Resource Paper from the Social Capital Initiative at Michigan State University.
- Rubin, Isaac Ilyich, 1989, *A History of Economic Thought*, PLUTO PRESS.
- SCIG, 1998, *Abstracts: Social Capital Conference*(April 20-22, 1998). Kellogg Center, Michigan State University.
- Schmid, A. Allan, 2000, "Institutions and Social Capital" (Unpublished)Journal File presented at the SCIG(Sept. 15, 2000) sponsored by the World Bank and MSU.
- Serageldin, Ismail and Grootaert, Christiaan, 2000, "Defining Social Capital: An Integrating View", in Dasgupta and Serageldin(eds),

2000, pp.40～58.
• Solow, Robert M., 2000, "Notes on Social Capital and Economic Performance", in Dasgupta and Serageldin(eds), 2000, pp.6～10.
• Uslaner, Eric M., 2000, "Trust, Democracy, and Governance", A Resource Paper presented at the Social Capital Initiative(Nov. 10, 2000) sponsored by the World Bank and Michigan State University.

제2주제 발표

# 마을의 경영, 비전과 과제

송미령(KREI 연구위원)・성주인(KREI 전문연구원)

## 1. 서론

□ 왜 마을인가?

- 행정구역을 기준으로 제대로 '사업'이 이루어질 수 있는 경영단위는 시・군이라고 볼 수 있다. 그러나 농촌지역의 공동체적 유대감과 동질성 등을 바탕으로 실질적인 '일'이 이루어질 수 있는 경영단위로서 시・군은 너무 크다고 보는 사람들도 있다.
- 우리 농촌지역의 마을은 시・군을 구성하는 공동체적 최소 단위이자 말단 경영단위로서 주민들의 일상생활(everyday life)에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 물론 지도자의 확보 문제, 행・재정적 행위주체 문제, 영향의 파급력 문제 등에서 그 협소함을 지적하는 이들도 없지 않지만, 최근 정책사업의 추진 단위로서도 상정되고 있는 만큼 마을을 단위로 지역경영을 고려하는 것은 나름대로의 의미를 가질 수 있다.

□ 마을의 개황

- 행정리를 기준으로 현재 전국에는 36,009개 마을이 존재한다. 이 중에서 2,506개 마을은 인구가 증가하였지만(전체의 7.0%), 대부분은 과소화와 노령화가 심화되어 활력이 저하되고 있다.
- 한편 2000년 이후 농촌개발 정책사업의 영향으로 도시민을 상대로 체험관광 등을 추진하는 마을이 점차 증가하고 있다. 특히 이러한 곳은 전통적인 공동체로서의 마을의 의미에 더하여 경제적인 측면의 '경영체'로서의 모습을 나타내고 있어 주목할 필요가 있다.

□ 마을 경영전략 현황과 과제

- 2000년 이후 농촌관광이 관광정책이 아닌 농정의 한 대안으로서 등장하게 된 데는 그간의 농촌 지역개발정책에 대한 반성, 농촌을 둘러싼 대내외적 여건 변화 등이 맞물려 있다.
  · 물리적 개발 치중, 주체양성 미흡, 소득사업과 괴리 등
  · 도시민의 전원지향 추세 등
- 그렇다면 최근 4-5년간 이루어진 마을단위 농촌관광의 경영 성과 평가를 통해 농촌 지역개발정책으로서 농촌관광을 추진해 나아가는데 따른 과제를 제시하는 것이 필요한 시점이다.
- 이 글에서는 농촌관광 등을 중심으로 지역의 활력 증진을 위해 노력하는 마을들을 중심으로 현재의 마을 경영이 어디까지 와 있는지, 사업 운영과 관련하여 당면한 과제는 무엇인지, 이러한 마을개발 방식이 우리 농촌 지역개발의 해답이 될 수 있을지 등에 대해 생각해보기로 한다.

## 2. 마을 경영의 의미와 특징

### 2.1. 기업의 경영전략, 마을의 경영전략

□ 경영이라고 하면 통상 기업을 떠올리기 마련이다. 기업의 경영전략(management strategy)이란 한 마디로 많은 기업들이 시장경쟁에서 살아남기 위한 수단, 즉, 이윤을 창출하는 수단이라고 할 수 있다. 따라서 경영전략이야말로 기업의 시장에서의 생존과 성공 여부를 결정하는 핵심 요인인 셈이다.

○ 시대에 따라 중요시되었던 기업의 경영전략은 강조점이 달라져 왔다(조동성, 2003).

- 1930년대-60년대: **기업가 개인**의 역할
- 1970년대-80년대: 기업을 둘러싼 **외부 환경 변화**(즉, 정부 정책이나 시장 환경 등)와 기업 내부 자원을 연결하는 전략 설계

- 1990년대: 특정 제품과 **시장**의 조합에서 경쟁력 있는 자원 특성을 발굴, 활용하는 전략 설계
- 미래: 기업가라는 주체가 시장이라는 환경 속에서 유무형의 자원을 활용하는 메커니즘을 구축하는 것

· 메카니즘이란 오랜 기간에 걸쳐 한 기업이 보유해온 유무형 제도와 전략, 조직문화 등을 총괄하는 것으로 정의

□ 농촌관광 마을의 경영전략도 기업의 경영전략과 유사한 측면이 있다. 다만, 본래 공동체적 조직이었던 마을에 경영이라고 하는 기업체의 운영 방식을 얹게 됨에 보다 복잡한 문제들까지 검토해야 할 것이다.

○ 마을 경영의 목표는, 주체가 되는 주민이 관광시장 수요자들의 선호나 요구에 적합하며 자신들의 마을이 가진 유무형 자원을 잘 활용할 수 있는 방법을 만들어내는 것이다. 이런 측면에서 마을 경영 역시 기업의 경영전략과 일맥상통하는 측면이 있다.

- 특히 기존 경쟁 마을, 잠재적 경쟁 마을, 펜션과 같은 형태의 대체 경쟁 상대 등과 같이 많은 경쟁자들이 상존하는 시장에서 살아남기 위해서는 수요자들의 선호나 요구를 만족시키는 것, 마을 내 자원 발굴과 활용, 혹은 주체의 역량 등 어느 한 가지만으로 가능한 것이 아니라 이를 잘 굴러가게 하는 마을 전체로서의 운영 메커니즘이 작동해야만 한다.

· 농촌관광 경영 마을에는 기업가와 같은 역할을 하는 지도자, 나름의 주어진 기능을 수행하는 여러 조직들의 대표와 구성원, 그리고 마을 외부의 수요자가 존재한다.

○ 다른 한편으로, "조직을 구성하고 운영하며 의사결정을 내리는 것"을 일컬어 경영이라고 했을 때, 농촌 마을을 단위로 하는 경영은 기업의 경영과는 구별되는 중요한 차이점도 있다.

- 효율적인 조직 운영과 의사결정이 중요한 기업 경영은 본질적으로 위계적인 속성을 갖게 마련이지만, 마을의 경우 주민들의 참여에 바탕을 둔 합의의 원리로 의사결정이 이루어지는 것을 지향한다.
- 따라서 마을 단위 사업에서는, 시장에서의 경쟁력 확보를 위한 효율

적인 조직 운영의 요구와 주민의 참여에 의한 민주적인 의사결정의 요구를 어떤 식으로 조화시킬 것인가가 중요한 과제로 등장한다.

- 특히 사업의 계획과 관리운영을 놓고 사업을 이끌어가는 마을 리더와 여타 마을 구성원들 간에 의견이 갈리고 이해가 상충하는 경우를 쉽게 목격할 수 있다. 이는 기업의 경영과는 근본적으로 구별되는 원리에 의해 마을 경영에 관한 의사결정이 이루어짐을 보여준다.

## 2.2. 국내 농촌관광 경영 마을의 범주

□ 최근 우리 농촌 마을들은 변화하고 있다. 갖가지 경로를 통해서 농촌관광 경영 마을이 증가하고 있다.

○ 중앙정부 정책사업의 대상 마을로 선정되어, 농촌관광 경영 마을의 범주에 포함될 수 있는 마을만도 2005년 현재 197개소에 달하며 최소한 매년 100여 개 이상씩 증가하고 있다.

- 농림부 녹색농촌체험마을은 2002년 18개 마을, 2003년 26개 마을 그리고 2004년에는 32개 마을이 선정되었다.
- 행자부 아름마을은 2001년 9개 마을, 2002년 14개 마을을 대상으로 선정하여 3년간의 사업을 추진중이나 2003년 이후에는 대상 마을 선정이 중단된 채 추이를 관찰하는 상황이다.
- 농진청 전통테마마을은 2002년부터 매년 18개 마을을 대상으로 선정하고 있고, 시·군 농업기술센터 생활지도사의 인적 지원이 있다는 점에서 성과가 주목되었다.
- 그밖에 해수부, 산림청, 문광부 등에서도 유사한 사업들을 추진중이다. 환경부 자연생태우수마을의 경우 사업비는 없지만, 지정과 동시에 농촌관광의 핵심 자원이라고 할 수 있는 자연자원이 좋은 마을로 마케팅된다는 점에서 중요하다.

표 1. 정부 지원으로 육성된 관광마을 현황(2005년 현재)

| 아름마을 (‘01-’02) | 녹색농촌마을 (‘02-’04) | 전통테마마을 (‘02-’04) | 산촌개발마을 (‘95-’04) | 어촌체험마을 (‘02-’04) | 문화역사마을 (‘03-‘04) |
|---|---|---|---|---|---|
| 23개 | 76개 | 45개 | 113개 | 31개 | 9개 |

표 2. 중앙정부 지원으로 조성되는 관광경영 마을의 범주

| 구분 | 사업명 | 특징 | 사업비 | 비고 |
|---|---|---|---|---|
| 농 림 부 | 녹색농촌체험 시범마을 | 농촌관광 추진을 위한 마을 기반 정비 | -2억<br>-18개 마을/년 | 공모 |
| 농촌진흥청 | 전통테마마을 | 고유의 전통테마를 주제로 한 농촌 어메니티 향상 | -2억<br>-9개 마을/년 | 공모 |
| 행정자치부 | 아름마을가꾸기 | 소득증대를 목표로 한 마을 단위 종합개발 | -10~20억<br>-9개 마을/년<br>(단,현재중단) | 공모 |
| 환 경 부 | 자연생태 우수마을 | 자연이 아름답고 잘 보전된 마을 선정하여 홍보 | -없음<br>-15개 마을/년<br>(단,‘01~’05년) | 공모 |
| 해양수산부 | 어촌체험마을 | 어업 및 일상생활체험, 지역 주민과의 교류 | -20억<br>-57개 마을 | 공모 |
| 산 림 청 | 산촌종합 개발사업 | 마을특성과 입지여건에 따른 특색 있는 산촌마을 개발 | -14억<br>-240개 마을 | 지정 |

○ 기존 정책사업의 대상 경영체 중에서도 민박마을이나 일부 관광농원의 경우는 마을주민 다수가 관광경영에 공동 참여하는 방식을 나타내는 경우가 많아지고 있다.

○ 또한 농협에서 추진하는 팜스테이 사업에 참여하고 있는 마을도 2001년 46개 마을에서 2005년 현재 153개 마을로 증가하였다.

- 이와 함께 농협에서는 농협농장, 농협과수원, 농협목장 등의 농촌관광 관련 시설을 운영하고 있다.

○ 더불어 최근에는 정부 정책과는 별도로 개인이 경영하는 주말농장이나 펜션이 엄청난 속도로 증가하고 있어 그린투어리즘 경영마을의 경쟁상대로 급부상하였다.

- 전국적으로 전화번호부에 등록된 펜션은 455개,[1] 민박 및 대여 별

1) 전화번호부에 등록된 펜션 수와 한 펜션업체(휴펜션)의 전국 펜션 수 추정을 함께 고려하면, 1개 펜션은 평균 4동 정도를 운영하는 것으로 짐작할 수 있다. 휴펜션의 자료에 의하면 2004년 기준으로 전국에는 약 2,000동의 펜션이 운영되고 있다(오동훈 등, 2003).

장이 2,576개로 3,031개소가 있다. 그밖에 주말농장은 58개소가 영업중이다(한국전화번호부(KTD)http://www.isuperpage.co.kr/2005년 1월 11일 검색 기준). 특히 펜션은 2000년 이후 관광수요 충족뿐만 아니라 저금리 시대의 새로운 투자 대안으로 떠오르면서 제주, 강원, 경기 지역을 중심으로 급 성장하였다.

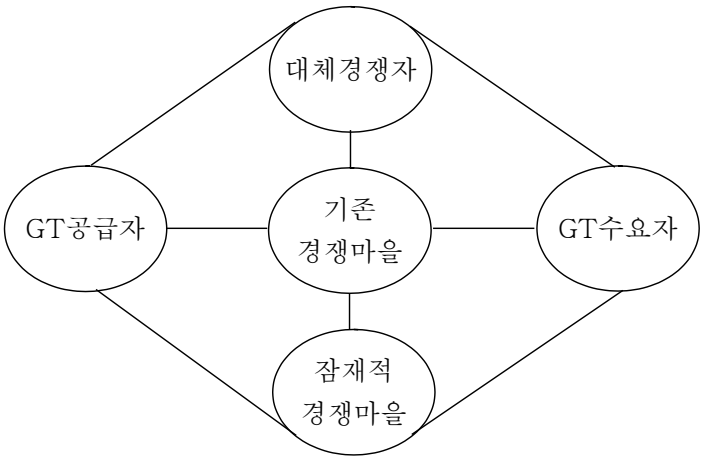



그림 1. 농촌관광 시장의 경쟁구조

□ 이처럼 관광시장에서는 많은 마을들이 경쟁 상태에 돌입하게 되었으며, 현재 국내 농촌관광 경영 마을은 주요 사업내용 상 세 가지 정도의 특징을 보이는 것으로 압축 가능하다.

○ 지역별 편차가 있기는 하지만, 2005년 현재 우리나라 시·군 단위에는 평균적으로 관광농원 2개소, 관광마을 2개소, 펜션 및 민박 30여 개소가 입지하고 있다고 할 수 있다.

○ **농산물판매형, 농업·농촌체험형, 농촌휴양형** 등 3가지 유형으로 구분 가능하다.

- 물론 이러한 유형화는 상호 배타적인 것이 아니며 각각의 유형별로 해당 활동 특성이 상대적으로 강하게 나타난다는 것이며 관광경영을 추진하는 마을들에서 농산물 판매, 체험, 민박 등은 공통·복합적으로 추진한다.

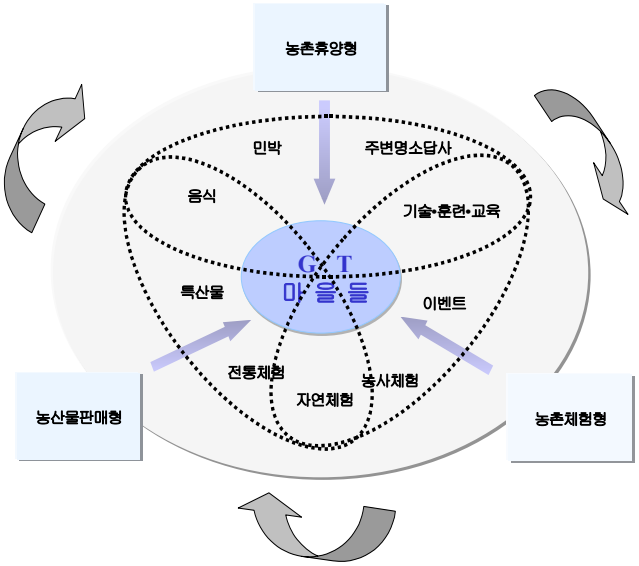



그림 2. 농촌관광 경영 마을들의 사업내용 유형별 분류

## 3. 마을의 경영 현실

□ 2000년 이후 각 중앙부처의 정책사업을 토대로 추진된 관광마을들의 경영 현실은 몇 가지 공통적 특징을 나타낸다. 9개 시·군 20개 사례 마을을 대상으로 지도자와 주민들을 인터뷰하고 현장을 방문하여 확인하는 절차를 거쳐 정리한 자료에 따르면 다음과 같다(송미령·성주인, 2004).[2)]

### 3.1. 마을개발사업에 대한 목표 인식

□ 마을개발사업의 목표에 대한 지도자와 주민의 인식은 서로 다르게 나타난다.

- 마을 지도자들의 다수는 마을개발사업의 목표를 "도시민들이 방문할 수 있도록 숙박시설, 체험장, 음식점을 조성"(44.4%)한다거나, "농특산물의 판로를 개척하고 소득작목을 개발"(27.8%)하는 것이라고 생각하

2) 마을지도자 14명, 마을주민 141명을 대상으로 심층인터뷰와 설문조사를 한 바 있다.

였으며, “마을이 가진 자원을 발굴, 보전, 관리”하는 것이라는 응답은 소수에 그치고 있다.

- 반면에 일반 주민들은 도로나 주택, 상하수도 등 마을의 기반시설을 개선하는 것으로 마을개발사업의 목표를 이해(40.3%)하고 있으며, 지도자들과 달리 도시민을 위한 여가·휴양시설을 조성하는 것으로 응답한 빈도는 가장 적게 나타났다(10.4%).
  · 주민의 개인적 특성에 따라서도 사업 목표에 대한 응답에서 의미 있는 차이를 보인다는 점이 흥미롭다. 예를 들어, 마을에서 어떠한 직책을 맡은 적이 있는 주민들은 그렇지 않은 주민에 비해 “도시민 숙박시설, 체험장 및 음식점 조성”을 답한 경우가 눈에 띄게 많아 사업 목표 인식에 있어 지도자와 비슷한 경향을 보여주었다. 한편 연령별로도 60~70대는 기반시설 정비라는 응답이 월등히 높은 반면, 20~30대는 마을의 농촌다운 모습을 살리는 개발이라고 답하였다.
- 사업 추진 과정에서 상대적으로 큰 영향력을 행사하는 지도자 집단에서 이처럼 농촌관광 활동을 중시하고 있다는 사실은, 마을의 경영 문제가 현안으로 떠오른 작금의 상황을 짐작케 한다.

### 3.2. 추진한 주요 사업의 내용

□ 마을들에서 눈에 띄는 중요한 특징의 하나는, 마을개발사업의 주요한 세부 사업의 내용들이 마을 주민보다는 외부인을 겨냥한 관광시설 설치 위주로 이루어진다는 점이다.

- 당연한 것인지도 모르지만 대부분 마을에서 펜션이라든가 체험장, 식당 같은 마을 방문객을 위한 시설들이 한두 가지 이상은 모두 조성되었다. 반면 전통적으로 농촌 마을개발에서 주요한 사업 내용을 이루었던 마을안길이나 마을창고, 마을회관 등의 주민들을 위한 공동시설 정비 사업은 상대적으로 소수로 나타나고 있다.
- 이와 관련해서 짚고 넘어가야 할 또 다른 사항은, 사업의 종류와 주관 부처는 달라도 그 사업 내용은 별다른 차별성이 없다는 것이다. 사업의 종류가 무엇이든, 사업이 어느 부처(또는 지자체)에서 주관한 것인지와 큰 관련 없이 사업 내용들은 마을 방문객 대상 시설 조성으

로 수렴되는 경향이 뚜렷해지고 있다.

### 3.3. 주민참여 방식의 사업 추진에 대한 평가

□ 마을 지도자들과 주민은 사업 목표에 대해서만이 아니라 주민참여에 대한 가치 평가에서도 뚜렷한 차이를 보인다.

- 지도자 상당수(50.0%)는 "일의 진행이 느리고 효율성은 떨어지지만, 마을 일이니까 주민이 함께 참여하는 것이 바람직"하다고 주민참여의 의의에 대해 다분히 당위적인 수준에서 응답을 했으며, 주민참여가 마을개발에 효율적, 효과적인 수단이라는 의견은 11.1%에 불과했다. 게다가 지도자들은 대체로 자기 마을의 주민들이 사업 과정에 참여하는 것은 단지 자신의 이해관계 때문에 혹은 남의 이목도 있고 지도자가 하라고 하니까 하는 것뿐이라고 생각하고 있었다.
- 이와 대조적으로 주민들은 참여의 가치에 대해 긍정적 답변이 우세했다. 주민참여가 사업 성공을 위한 가장 효과적인 방법이라는 응답이 많았으며(50%), 효율이 떨어져도 주민들이 함께 해야 한다(31%)는 의견까지 합칠 경우 주민참여에 대해 긍정적으로 생각하는 사람들이 압도적으로 많은 것이다.
- 참여 자체보다는 효율적인 의사결정이 사업 추진에 필요하다는 마을 지도자들의 인식은 기업 경영자의 그것과 닮아 보인다. 마을 지도자들의 이러한 생각은 시장에서의 승부로 최종적인 명암이 갈리는 농촌관광사업을 이끌어갈 책임을 지고 있기 때문일 것이다.

### 3.4. 사업 추진 상의 특징

□ 사업 추진 과정에서 나타나는 전반적 특징은 첫째, 계획 수립 과정에서 전문가들이 많은 영향을 발휘하고 있다는 점이다. 단순한 컨설턴트의 조언이든, 계획서 작성이든 간에 외부의 전문가가 어떤 식으로든 개입하고 있다.

- 보다 구체적으로 이들 전문가들은, 계획 과정에서 주민 전체 회의를 통해 충분한 토론과 의견 교환을 유도하거나(52.9%), 마을 대표급 주

민의 의견을 주로 수렴하고 대부분 주민에게는 통보하거나(35.3%), 혹은 주민 대상으로 설문조사를 하는 등의 방식으로 계획 수립에 관계했던 것으로 나타났다. 그런데 계획 과정에 참여했던 전문가와 이후에도 지속적으로 관계를 유지하는 마을은 40% 정도였으며, 그 관계 역시 상당히 느슨한 수준이어서 마을에 실질적인 도움이 된다고 보기는 어렵다.

□ 둘째, 사례 마을에서는 세부 사업건별로 주민이 직접 예산을 집행하여 사업을 추진하는 방식이 공통적이었다.

- 주민의 재량이 늘어났다는 점에서 의미 있는 변화이겠는데, 다만 이 같은 방식을 취할 경우 현 제도상 세부적으로 나타나는 문제점도 지적되었다. 예컨대 주민이 예산을 집행하다 보니 사업비 지출 확인을 위한 영수증 발급을 시·군 관련 행정부서에서 요구하고 있어 사업비의 1/3 정도가 부가가치세 등으로 낭비되고 있다는 것이다.[3)]

□ 셋째, 마을개발사업 과정에서 나름의 주민교육 프로그램이 보편적으로 운영되었다. 그러한 교육 프로그램으로 가장 일반적인 형태는 “국내 선진마을 견학”, “전문가 강연” 등으로 나타났다.

- 그런데 흥미로운 것은, 이러한 프로그램도 효과가 있겠으나 오히려 주민의 자체 토론회 및 계획 수립 과정 자체가 좋은 교육 과정이 되었다는 응답이 상당수 나왔다는 점이다.

### 3.5. 사업 추진 과정에서의 주민참여

□ 마을개발사업 단계별로 주민참여의 형식과 수준에는 차이가 나타났다.

- 사업의 착수 단계에는 정보력을 갖춘 소수 주민만이 참여하고 계획 단계에는 단순히 회의에 참석하는 등의 활동이 주민참여의 주 내용을 구성한다. 시행 단계에 이르면 노동력과 지식 제공 등의 활동으로 참여 방식과 수준이 다양해진다. 관리운영 단계에는 주민간 역할 분담

3) 부가가치세는 사업비의 10% 정도이지만, 실제 주민이 사업을 직접 하고도 영수증만을 발급받는 경우 그 대가로 지급되는 사업비가 10% 정도가 된다. 물론 이는 합법적인 일은 아니나 대부분의 마을개발사업에서 실제로 일어나는 방식이다.

이 뚜렷해지는데, 혼자 빠지기 어려운 마을 공동의 활동(마을회의, 마을청소 등)에는 전체적인 참여율이 높지만, 보다 적극적인 역할이 요구되는 사업은 몇몇 주민으로 한정되어 진행된다.

- 한편 주민 개인의 특성에 따라서도 주민참여의 형식과 수준에는 차이가 있는데, 40·50대 남성이면서 마을에 오래 거주하였고 농외활동에 종사하는 이들의 참여가 활발하게 나타난다.

### 3.6. 마을개발사업의 성과 평가

□ 마을개발사업의 성과는 있었는가? 이는 크게 경제적 측면과 환경적 측면, 사회적 측면의 세 가지로 나누어 살펴볼 수가 있을 것이다.

- 우선 경제적 측면의 사업 효과에 대해, 지도자들은 마을 내에서도 민박을 하는 가구가 가장 큰 경제적 이익을 보고 있다고 응답했고, 일당을 받고 마을일에 참여함으로써 임시직이지만 고용 창출도 이루어진다고 응답하였다. 또한 마을 마케팅으로 인해 지가 상승이 되었다는 마을도 9개 마을이나 되었다.[4)]
- 참고로, 전통테마마을사업이 이루어진 전국의 9개 마을을 대상으로 사업의 경제적 성과를 조사한 농촌진흥청의 자료(김은미, 2004)에 따르면, 마을당 평균 방문객이 2002년 1,390명에서 2004년에는 5,072명으로 크게 늘어난 것으로 집계되었고, 2002~2004년까지의 사업소득 역시 마을당 연평균 5천만 원 가량을 올린 것으로 나타났다.
- 한편 이와 같은 사업성과와는 대조적으로, 주민 고용에 따라 오히려 효율성은 저하된다는 평가도 있는데, 가령, 마을개발사업의 지원 결과로 농특산물을 만드는 일을 공동작업·공동판매·공동분배로 하게 될 경우, 기술 수준이 다양하기 때문에 무임승차자가 생기게 되고 그것에 대해 불만을 가지는 사람들이 생기기도 한다. 그 결과 전반적으로는 효율성이 떨어지고 신뢰를 무너뜨리며 주민 간 갈등도 생기는 사례도 있다(송천리). 또한 시설관리를 위해 일당을 주고 주민을 고용하여 청소와 같은 단순 노동을 맡기는 경우에도 그 노동의 질이 다양하

4) 이러한 성과가 있는 것은 사실이지만, 전반적으로 투자비에 대비한 소득 증가 규모로만 보자면 경제적 측면에서 큰 성과를 올렸다고 보기는 어려울 것이다. 예컨대, 농촌전통테마마을 9개 마을의 3년 평균 소득이 5천만 원으로 집계되었는데 9개 마을의 동기간 투자비 평균은 8억원에 육박한다. 8억원의 시중 이자만도 연 4천만 원이라고 가정하면 이러한 경제적 성과는 그리 만족할 만한 수준은 아닌 것이다.

기 때문에 마찬가지 문제가 생기기도 한다(구병리).

- 다음으로 환경적 측면에서 볼 때, 마을개발사업으로 인해 주민생활이 편리해졌다는 응답은 상대적으로 높지 않았다. 사업 내용이 방문객을 위주로 한 것이기 때문이라 생각된다. 하지만 전반적으로 마을의 환경이나 경관이 나빠졌다는 응답도 많지 않은 점으로 볼 때, 아직까지 사업에 의한 직접적 난개발 문제는 크지 않은 것으로 보인다. 다만, 마을 외부 사람들에 의한 개발행위가 활발해지고 있기 때문에 이를 관리할 수 있는 수단이 필요하다고 응답한 지도자들이 다수 있다.
- 마지막으로 사회적 측면에서, 예전보다 마을일에 관심을 가지는 주민이 많아졌다는 응답 수가 10개 마을인 반면, 주민 갈등이 생기고 사이가 나빠졌다는 응답도 9개 마을에서 나왔다. 과거의 농촌개발사업에 비해 근래의 마을개발에서는 소득사업을 강조하게 되면서 그로 인한 이해관계 때문에 마을일에 대한 관심도 첨예해지고, 그것 때문에 그만큼 갈등도 생기는 것으로 보인다.

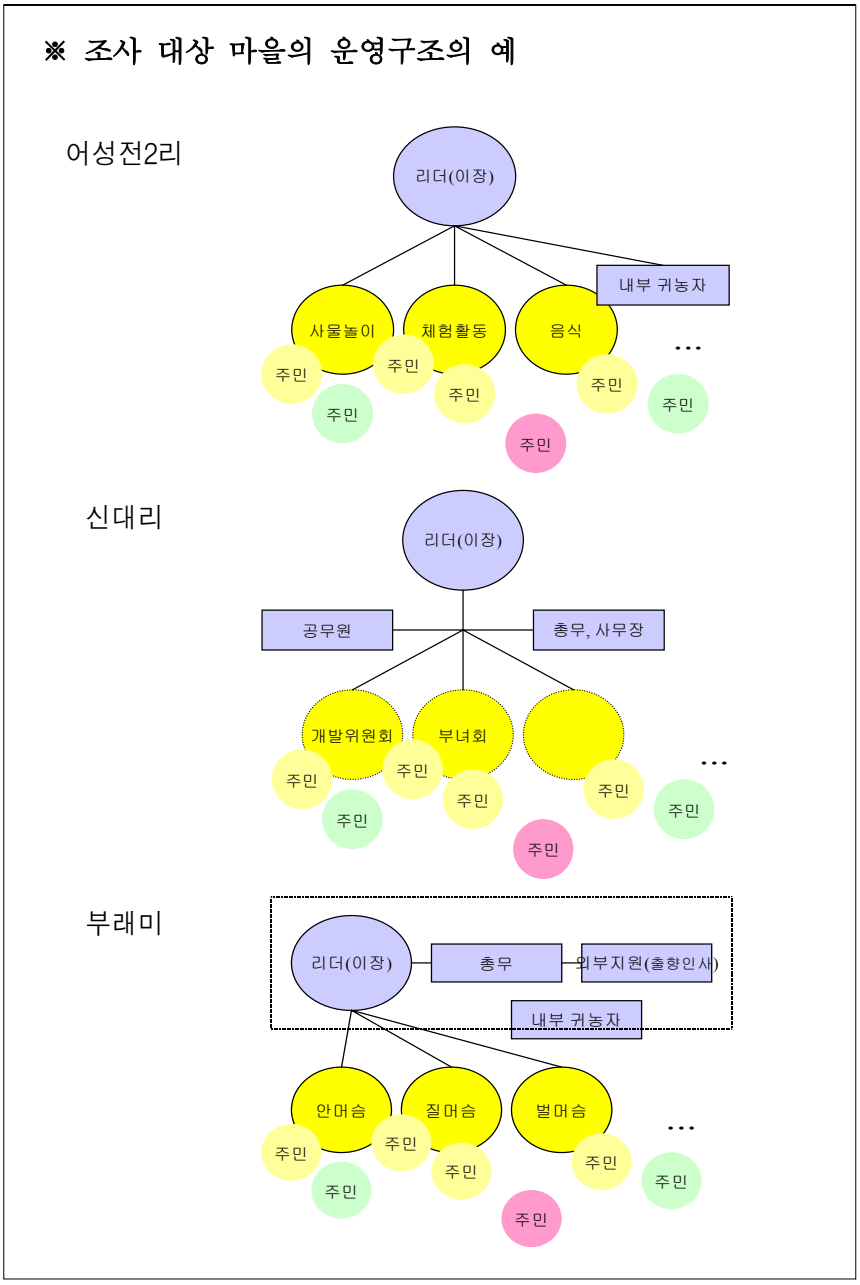
### 3.7. 마을의 새로운 경영 구조

□ 전통적인 마을의 운영 구조에서 변화된 새로운 운영 구조가 등장하게 되었다.

- 전통적인 마을의 운영 구조는 대체로 이장, 개발위원회, 부녀회, 노인회, 청년회 등과 조직들이 존재하는 가운데, 중요한 사안에 대해서는 마을총회 등을 열어 주민 전체가 결정하는 형태였다. 경제적 조직이 존재하였지만 작목반 혹은 영농조합법인 정도를 조직하여 일정 품목의 영농활동을 함께 수행하는 정도였다.
- 그러나 관광마을의 경영 구조는 특징상 세 가지 정도로 요약된다. 첫째, 이장이 중심이 되고, 기존 마을조직들이 업무를 분담하여 담당 관리 및 운영하는 형태(5마을), 둘째, 일종의 전문경영인(대체로 마을주민)을 마을에서 고용하여 관리하는 형태(4마을), 셋째, 외지인 혹은 마을주민에게 위탁경영을 맡기고 마을은 임대료를 받는 형태(5마을) 등이다. 이들 3개 형태 모두 규모 있는 마을행사 등에는 마을주민을 일당을 주고 고용하고 있다. 그 밖에도 지도자의 전적인 희

생에 의존하는 경우와 주민이 자발적으로 당번을 정하여 운영하는 경우도 있다.

**※ 조사 대상 마을의 운영구조의 예**




## 4. 마을의 경영, 성과와 과제

□ 과연 우리의 농촌 지역개발, 그리고 마을의 경영은 바람직한 방향

으로 가고 있는가?

- 그렇다: 많은 마을에서 패배주의를 극복하고 자신감과 가능성을 발견하는 계기가 되었고, 막연하기만 하던 지도자의 역할과 주민참여 등의 내용이 구체화되었다. 특히 사업의 결과로 여러 주민들에게 새로운 활동기회를 모색할 기반을 마련해 주었다.
- 아니다: 지나치게 소득사업 위주로 편향되면서 자신들의 일상적인 삶의 질을 높이는 것에는 오히려 소홀하게 되고, 주민간 갈등이 유발되었다. 또 마을의 자생력을 갖추는 데 기여하지는 못한 채 농촌관광마을 육성에 과도한 예산 투자가 이루어졌다.

□ 마을의 경영에서는 성공적 모습과 그렇지 않은 모습이 동시에 나타나지만, 여기서 얻을 수 있는 교훈이 있다.

○ 느리고 효율이 떨어진다는 지적도 있지만, 주민참여 방식의 마을경영은 다음과 같은 순기능을 갖는다.

- 참여의 경험을 통한 주민역량의 강화 ⇒ 인적자원 개발
- 시장적응력을 갖춘 주민의 양성 ⇒ 농가소득 향상
- 이해당사자로서 주민이 직접 권한행사 ⇒ 민주주의 실천

○ 성공적 마을의 공통점은,

- 리더십을 갖춘 지도자의 존재
- 외부(행정기관, 자매결연단체 등)로부터의 지속적 관심과 지원
- 적극적 주민참여와 주민조직을 통한 역할분담
- 적절한 보상기제가 작동, 특히 비경제적 측면이 중요하다는 발견

☞ 요컨대 마을이라는 기업의 대표로서 경영 마인드를 갖춘 지도자가(기업 경영과는 다소 구별되는) 참여의 원리를 통하여 중요한 의사결정을 내리고 주민들에게 적절한 역할을 맡도록 하며, 이 과정에서 공공의 지원책을 효과적으로 동원하는 것이 마을 경영의 중요한 포인트라 할 수 있다.

□ 일본의 세 가지 마을경영의 예에서도 유사한 경험과 시사점을 참고

할 수 있다.

○ 이이야마시: 대규모의 가공・체험・숙박시설을 설치하여 지역 활력 높이기(모리노이에라고 하는 대규모 종합체험시설을 설치 → 재정적 적자, 단, 고용효과는 거둠)

○ 오부세정: 지역기업, 주민이 함께 하는 마을 가꾸기(자신들의 특산물인 밤을 소재로 거리를 꾸미고, 지역전통을 잊지 않기 위한 건물보존 활동을 하고, 생활공간인 정원 등을 가꿈 → 오히려 외부인들이 더 찾아오는 관광지로 부상)

○ 오가와무라: 공민합동의 마을 가꾸기(전통과 문화가 있는 지역 가꾸기를 위해 공무원, 주민, 외부 전문가가 함께 분과를 구성하고 정기적으로 학습하며 지역일을 논의 → 눈에 보이는 성과는 없지만 보람을 느끼는 주민 증가)

□ 그렇다면 우리도 몇 가지 가능한 개선 방안부터 찾아보자

① 정책사업 등의 대상지 선정

○ 현실 : 참여 노력이 없는 마을을 정책사업비 받을 목적으로 대상지로 선정. 담당공무원이 발굴 선정한 마을 또는 정보력이 있는 소수 주민의 유치노력에 의해 선정된 마을 ⇒ 내생적 발전의 토대가 부재한 탓에, 외부의 지속적인 지원이 이루어지지 않을 경우 이내 사업이 좌초

○ 상향식 발전전략 견지

-『선택과 집중』원칙과 『선의의 경쟁』논리를 관철

: 마을 간에 어느 정도 경쟁을 유발하여 주민의 사업의지가 강한 마을을 우선 지원대상으로 선정. 특히 사업 대상으로 선정되는 데 일차적인 관심을 두어, 초기에만 주민들을 집중적으로 동원하다가 사업 지원이 이루어지고 나면 주민참여는 흐지부지된 채 몇몇 사람들의 손에 사업이 좌우되는 경우가 나타나지 않도록 마을 주민들의 전체적인 역량을 감안해야 함.

② 마을개발사업의 지역 내 연계를 통한 효율성 제고

○ 다른 한편으로 필요한 곳에 지원을 해준다는 “선택적 집중” 원칙의 부작용 역시 심각

- 하나의 마을에 여러 부서가 중복적으로 지원이 일어나는 현실
  ⇒ 형평성 시비/비효율성
- 담당공무원 : 주민참여 기준으로 선정 가능한 대상마을이 거의 없음을 호소하는데, 그 결과 기존에 사업비가 투자된 마을이 그나마 여건이 나은 편이어서 중복적으로 사업 대상지로 선정되는 경우가 많음.

○ 대안 : 시·군 장기계획에 중앙정부의 다양한 사업을 연계

- 사업 대상지, 추진방식, 투자순위 등을 긴 안목을 갖고 결정할 수 있도록 시·군 나름의 구상을 체계화
- 중앙의 지원 외에 자체투자를 통해서라도 계획적 집행이 관건

③ 주민직영체제의 사업비 집행방식 시도

☞ 어느 방식도 도덕적 해이를 원천봉쇄하기란 불가능하므로 보다 효율성이 보장된 방식을 모색함이 바람직한 선택

○ 현재 : 주민불신의 행정 → 낭비가 심한 비효율적 체제

- 사업자 등록업체의 영수증을 첨부해야 사업비 집행 가능
  ⇒ 주민이 직접 참여하는 경우보다 높은 단가의 사업비 사용
  ⇒ 실제는 주민이 일하고도 형식적으로 영수증을 첨부

○ 대안 : 주민신뢰의 행정 → 낭비가 적은 효율적 체제

- 소득사업을 담당하는 영농법인이 사업비 집행을 직영
- 주민공동체에서 주기적으로 집행내역을 감사

④ 주민역할분담을 통한 관리운영방식의 현실적 모형과 정착

○ 성공적 마을들의 공통적 운영구조

- 지도자, 내·외부 협력자, 주민조직 등의 역할분담과 상호보완
  ⇒ 지도자의 과도한 역할부담을 해소
  ⇒ 참여자의 역할수행 만족감을 조장

○ 마을사무장 제도화 논의 : 유럽의 LEADER프로그램

- 인적자원이 심각하게 고갈된 마을, 일정단계로 성장한 마을 등
- 마을 일을 전적으로 도와주는 사무장을 마을에서 고용하되 필요한 재원은 정부와 마을이 공동으로 마련하는 방안

⑤ 난개발 관리수단 확보

○ 난개발은 주민이 아닌 외지인에 의해 주로 발생
- 숙박시설 건축행위를 둘러싸고 주민과 외지인 사이에 마찰

○ 대안 : 사업비 지원과 동시에 어떤 규율과 의무를 부과
- 마을조례에 '난개발 관리를 위한 원칙'을 포함토록 제도화
- 최근 정부 :「경관보전직불제도」「경관협약제도」등을 구상
- 규제 일변도로만 나갈 것이 아니라 몇몇 지자체의 경우처럼 지원책을 병행하는 것도 필요. 일정한 가이드라인을 정해놓고 신규 건축물에 대해 경관심의를 거쳐 경관주택으로 적합하다는 판정을 받으면 지원금을 제공하는 방식(예: 인제군)

⑥ 전문가POOL 구성과 마을과의 연계

○ 대부분 전문가 개입이 '용역업자와 발주자의 관계'로 전락

○ 대안 : 전문가POOL 구성
- 후계인력 부족, 주민역량 부족 등을 보완하는 수단으로 활용
- 중앙정부 차원에서 별도의 전문 인력을 선발·육성하여 연계

⑦ 마을개발사업 내용 전환

○ 숙박시설, 체험장 등 외지인 겨냥 소득사업 위주 개발의 심각성
- 소수의 주민에 의한 대다수 주민의 소외현상 발생
- 농촌다운 경관과 부조화로 도시인의 관심을 얻지 못함
- 정부의 무분별한 지원으로 공급과잉의 문제 대두

○ 대안 : 농촌의 다원적 기능을 살리는 방향으로 추진
- 주민들의 삶의 공간으로서 품격을 높이는 방향으로 설정
- 마을, 지역 나아가 국토의 자원을 관리하는 장기적 방향으로 재편

☞ 토고미 마을의 논두렁 재즈 페스티벌

<참고문헌>

김은미. 2004. “2002 전통테마마을 추진성과.” 「농촌전통테마마을 사업평가회 자료집」. 농촌진흥청.

송미령・성주인. 2005. “농촌관광 현실과 비전.” 「2005 농업전망 발표대회 자료집」. 한국농촌경제연구원.

송미령・성주인. 2004. 「주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립」. 한국농촌경제연구원.

오동훈・박선영・이재순. 2003. “펜션산업의 특징과 급성장 원인에 관한 소고”, 한국도시행정학회 「도시행정학보」 제16집 제2호.

조동성. 2003. “미래경영 키워드는 ser-M 패러다임.” www.tmgti.com/study.php.

KTD(한국전화번호부) http://www.isuperpage.co.kr.

제3주제 발표

# 지역농업 혁신과 농기업의 역할

김영생(KREI 전문연구원)

## 1. 지역농업은 무엇을 의미하는가?

최근 들어 지역농업에 대한 관심이 증가하고 있으며 지역에서 지역농업, 지역농정과 같은 말들이 익숙하게 사용되고 있다. 여기서 지역농업은 무엇을 의미하며, 또 어떤 방향으로 가고 있는 것일까? 농업은 산업특성으로 인하여 지역성을 가지고 있다. 따라서 지역농업은 지역의 농업과 같은 의미를 가지고 있고 지방농정을 위한 지방농정 단위라고 할 수 있다. 지역 혹은 지방자치 단체별로 지역의 기후여건, 문화전통 등 고유한 지역자원을 활용하는 지역농업 정책이 강화돼야 한다는 주장이 힘을 얻어가고 있다. 또한 이러한 차원에서 지자체에서 독자적인 농정기구, 지역농업 실험장을 설립하고 지역농업 발전계획을 수립하고 있기도 하다. 지역농정은 중앙정부의 농업관련 정책을 실행하는 동시에 지역특성을 고려한 정책을 연계하여서 지역농업 발전을 가속화 시키는 방향으로 발전하고 있다(김정호, 2005).

또한, 지역농업을 하나의 경영체 혹은 조직체 단위로 볼 수 있다. 영세농위주의 구조를 개선하고 개별농가의 경영규모의 확대가 이루어지면서 영농조직화가 진행되고 있다. 영농조직은 공동생산과 협업경영을 통한 생산공동체의 성격이 약화되고 있으며 한편으로는 가공, 마케팅 유통을 위한 지역조직과 품목조직 회사조직이 설립되고 있다. 지역농업을 대상으로 하여 농업경영체를 조직하는 것은 전통적인 농업범위를 확장하는 의미를 가진다. 농산물 가격상승을 통한 농가소득 향상의 한계에 이르고 있는 현실속에서 농산물 생산에서 발생하는 부가가치뿐만 아니라 가공, 포장, 마케팅, 유통을 연계한 조직은 새로운 부가가치 창출을 통한 미래농업의 희망이 될 수 있다. 이러한 농산업으로의 발전은 자본과 기술 및 경영능력이 부족한 영세소농 개별농가로는 어렵기 때문에 개별농가의 조직적인 협력을 통한 협력체 즉, 다양한 형태의

농업경영체가 지역농업의 새로운 성장 동력으로 대두되고 있다.

## 2. 지역농업 혁신에서 경영체의 역할을 무엇인가?

현대 혁신이론과 경영학에 큰 영향력을 미치고 있는 피터 드러커(2004)는 현대의 평균적인 생활수준은 중세시대의 왕보다 더 풍부하고 위생적이고 여유가 많으며 이러한 풍요와 발전을 이끈 원인은 혁신적인 경영체의 역할 때문이라고 말하고 있다. 또, 자본주의 국가가 공산국가의 경쟁에서 승리한 원인을 기업의 혁신과 기업을 이끄는 기업가정신을 지적한다. 그리고 새로운 혁신을 만들어내고 이를 현실적인 방법으로 실현해 내는 주체로서 경영체를 지목하고 있고 경영체를 이끄는 경영자의 혁신적인 경영능력을 혁신의 원동력이라고 피터 드러커는 주장한다.

혁신적인 농업경영체를 성장동력으로 활용하는 농업발전은 네덜란드의 예에서 볼 수도 있다. 불리한 환경여건을 극복한 네덜란드의 농업발전은 우리에게 많은 시사점을 준다. 우리나라의 국토의 절반도 안되는 불리한 환경여건속에서 네덜란드는 세계 3위의 농산물 수출국으로 연간 585억불의 농산물을 수출하고 있으며 농가소득이 6만 달러를 넘는다. 이러한 성공에는 여러 가지 원인이 있지만 가장 중요한 것은 농업경영체가 성장의 동력 역할을 했다는 점이다. 또한 농업발전을 이끈 주체는 네덜란드의 혁신적인 농업기업이며 이를 경영하는 경영자들이다.

따라서 이 글에서는 지역농업발전을 위하여 농업기업은 어떤 역할을 할 수 있으며, 지역에 대한 어떤 기여를 하는지를 실제 사례분석을 통하여 제시해 보고 이러한 농업기업체의 발전을 위한 지역의 역할에 대하여 논의해 볼 것이다.

## 3. 농업법인의 실태와 지역경제에 대한 기여

**농업법인 실태**: 농업법인은 영농법인과 농업회사를 포함한다. 2004년 12월 기준으로 운영중인 농업법인의 수는 6,541개로 전년대비 1.1%가 증가했다. 법인당 출자자수는 평균 20명이며 출자금 평균은 2억 2천 5백만원이다. 농업법인의 매출규모는 전국적으로 볼 때에 13억 2천 9백만원으로 나타났다. 당기순 이익은 평균 1천 4백만원이었고, 영

업이익은 적자가 34.8%, 1억 미만이 51.7%를 차지한 반면, 5억이상은 2.3%로 나타나 대부분의 농업법인이 수익성이 낮거나 적자상태에 있다. 자산과 부채를 살펴보면, 평균자산은 1-5억이 전체 법인의 34.9%로 가장 많았고 부채는 1억 미만이 33.8%, 1-5억 미만이 29.6%를 차지하였다. 이 중에서 현재 1,914곳이 결산서를 작성[1] 하고 있다[2].

**지역경제 기여**: 하나의 농업법인은 평균적으로 13억 2천 9백만원의 매출을 통하여 지역경제 활성화와 지역 내 매출증대에 기여한다. 또한 이에 따른 다양한 유용한 유발효과를 발생시킬 것이다. 지역에서 일자리 창출은 중요한 부분인데, 전국의 3,530개의 농업법인에서 2만 9천 1백 3명을 고용하고 있다. 그중에서 상근종사자는 19,709명이고 임시 및 일일 종사자는 9,394명으로 나타났다. 한 사업장당 평균 8.1명을 공용하고 있고, 법인당 종사자수는 15.1명에 달하는 것으로 나타났다. 이는 농업법인 하나가 평균적으로 15개 정도의 일자리를 창출하고 있다고 볼 수 있다. 농업법인의 일자리 창출은 다른 분야의 중소기업에 비해 뒤지지 않으며 규모를 비교할 때 오히려 일자리 창출효과가 크다고 할 수 있다.

**표 1. 경영체별 1ha당 고용인원**

| 경 영 체 | 유 형 | 인 원 |
|---|---|---|
| 농가 평균 | 개인농가 | 1.8명 |
| 농산무역 | 파프리카재배 농업회사 | 4.3명 |
| 참다래유통 | 키위 및 고구마재배유통 영농조합 | 8.8명 |
| 구미원예 수출공사 | 화훼 재배 유통/수출 공사 | 12명 |

표 1은 농업경영체의 일자리 창출 효과를 나타내고 있다. 같은 면적에서 경영체는 농가보다 많은 일자리 창출효과가 있으며 자본투자가 고도화되고 생산보다는 가공, 유통 수출을 통해 부가가치의 상승과 정비례하여 일자리수가 증가됨을 알 수 있다.

농기업은 지역경제 발전에 여러 가지 기여를 하고 있다. 지역에 자금유입 효과를 발생시키며 공급망상의 농가매출을 증가시키고 이에 따른 지역 내 소비를 증가시켜 경기활성화에 기여한다. 특히 지역 내 일자리 창출을 통한 농가 소득향상기회 제고 등 농외소득 증대에 끼치

1) 결산서 작성농업법인은 회계년도에 결산 후 국세청에 보고한 업체수로서 활발한 활동을 하고 있는 경영체임.

2) 통계청이 실시한 2004 농어업법인 사업체 통계조사 결과를 바탕으로 작성됨

는 영향이 크다고 할 수 있다.

## 4. 지역농업발전을 위한 농업기업의 역할

개방화 시대에 농업의 경쟁력 제고에 필요한 농산물 상품성개선, 신기술개발 및 부가가치의 50%를 좌우하는 농산물유통에 필요한 전문성을 농가단위에서 기대하는 것은 어려운 과제가 되고 있다. 따라서 지역 내 농가들이 협력하여 조직화를 실현하고 이를 통해 해결해야 할 과제가 많아지고 있다. 지역농업정책도 농가의 조직화와 농업법인으로 발전을 유도하는 방향으로 가고 있다. 농가들이 협력하여 조직화를 이루게 되면 경쟁력 향상을 위한 규모화 및 협력을 원활히 함으로써 경영의 효율성을 향상시키기가 쉽고 기술개선 및 생산성 향상을 위한 투자가 원활히 이루어질 수 있다. 이러한 지역농업 혁신을 위한 농업기업의 역할을 지역조직화, 품목혁신체계화, 가공 및 포장개선을 통한 상품화, 유통혁신화로 구분하여 사례를 제시할 것이다. 이러한 사례 제시를 통해 바람직한 농업기업의 역할과 그 발전요소를 살펴보고자 한다.

농업분야가 경쟁력 강화를 위해 조직화되어야 한다면 가장 현실적인 방법은 지역농가가 연합하여 조직화되어 효율적인 경영체를 설립하는 형태일 것이다. 지역조직화에서 중요한 요인은 지역내에서 리더십을 발휘하는 리더와 그 리더와 함께 하는 핵심조직의 형성이 필요하고 다양한 방법으로 조직을 확대하는 것이다. 이러한 지역농가 조직화를 통하여 설립된 경영체 중에서 성공적인 경영성과를 보여주고 있는 한 사례로 아산의 푸른들 영농조합을 예로 들 수 있겠다.

품목별 혁신체계의 형성은 지역농업발전에 중요한 요소이다. 개개 품목의 경쟁력 향상이 이루어질 때 지역농업의 발전을 기대할 수 있기 때문이다. 품목별로 볼 때에 혁신조직의 파급효과가 가장 큰 부분이 축산분야인데, 대량사육을 통한 표준화가 가능한 양돈분야가 그 중에 하나의 품목이다. 수평, 수직계열화를 통하여 생산성 개선과 품질향상, 사료 및 도축시설의 운영으로 부가가치를 확대하기 위한 조직화의 사례로 도드람 사례를 제시한다.

신기술개발을 통한 새로운 가공기술은 새로운 시장의 창출과 농산물 부가가치 향상에 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 감을 가공하는 신기술 개발을 통해 새로운 시장을 개척하고 감 부가가치를 혁신적으로 상승시킨 감나루 사례를 제시한다.

유통혁신은 현재 지역농업발전에 가장 중요한 분야이다. 지역에서도 지역유통센터를 설립하는 등 유통분야 발전에 노력하고 있다. 유통은 전체 농업부가가치의 50%이상을 좌우한다. 농업소득 안정을 위해 유통혁신은 필수적인 과제이다. 그러나 이러한 유통혁신은 많은 노력과 투자가 필요하며 기존의 유통시장에서 생존하기 위한 전략개발의 필요한 분야이다. 이러한 과제는 농가단위에서는 가장 극복하기 어려운 문제이며 조직화가 필요한 분야이다. 여기에서는 참다래 유통조합을 유통조직혁신의 사례로 제시한다.

**표 2. 지역농업혁신을 위한 농기업 역할별 사례**

| 구분 | 지역농업혁신을 위한 농기업의 역할 | 사례 |
|---|---|---|
| 지역조직화 | 지역농업 혁신을 위한 리더십 발휘로 조직화 | 푸른들 영농조합 |
| 품목별 혁신체계화 | 지역농가 조직화 및 계열화로 혁신구조화 (생산성, 품질개선으로 경영효율성 개선) | 도드람 양돈조합 |
| 가공/포장 | 신기술로 농가에서 어려운 농산물 상품성개발 | 감나루 벤처회사 |
| 유통혁신 | 마케팅과 물류등 농가의 취약분야 보완으로 농업부가가치의 내재화 | 참다래 유통조합 |

### 4.1. 지역 농업인 중심의 조직화 사례: 푸른들 영농조합

푸른들 영농조합은 아산시에 위치한 영농조합으로 1997년에 결성되어 현재에 이르고 있고 한살림의 지역조합으로 활동하고 있다. 푸른들 영농조합은 아산시 친환경 농산물 생산자 연합회원의 투자로 이루어진 영농조합이며 따라서 모조직은 아산시 생산자연합회이다. 생산자 연합회는 농산물을 생산하여 영농조합에 판매하고 영농조합은 가공, 포장, 유통부분을 담당하여 역할을 분담하고 있다. 중요 의사결정은 생산자협회임원 및 마을단위 책임자들과 영농조합의 임원이 참여하고 민주적인 의사결정구조를 가지고 있으며 중요한 안건에 대해서는 만장일치를 원칙으로 운영하고 있다.

**표 3. 푸른들 영농조합 개요**

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 설립연도/ 대표자/ 위치/자본금 | 2000년/ 이호열 대표/ 충청남도 아산시/ 60억원 |
| 품목/핵심사업 | 친환경농산물/농산물 가공 및 유통, 한살림과 전략적 제휴 |
| 규 모 | 직원 30명, 생산농가수 500명, 아산시 농지의 5% |
| 실 적 | 매출 106억원 |

대표자 생산자 연합회 회장과 영농조합의 대표이사를 겸하고 있는 이호열 대표이다. 1980년대 초 유기농 운동에 동참한 이래 현재까지 유기농산물 생산 및 소비자 직거래 운동을 해왔으며 1990년대 개방화에 반대한 농민운동에 참여한 경험이 있다.

1980년대에 시작한 친환경농업은 유통구조가 형성되기까지 많은 어려움을 경험하였다. 초기에는 마을주민들이 교회를 중심으로 친환경농업이 시작되었다. 친환경 농산물 시장이 없는 가운데 생산된 친환경 농산물은 일반농산물과 같은 가격으로 판매되게 되자 도시지역의 교회, 사회운동 단체 회사 등을 통한 소비자 직거래를 시도하였다. 하지만 유통에 따른 물류비용 증가, 판매대금의 수금, 저장비 증가로 실패하였다. 대부분의 참여농민은 이농하게 되어 몇몇 농가가 사업을 이어받았고 많은 부채로 인하여 생활에 여려움을 겪게 되었고 이러한 동안에 우루과이 라운드 협상에서 농업부분 개방을 반대하는 농민운동에 적극적으로 가담하였다. 그러나 세계화 흐름속에서 농업개방 반대에 실패하였고 다시 농촌으로 돌아와 현실에서 다시 시작하게 되었다. 농민운동은 새로운 농업살리기 운동으로 전환되었고 이러한 농민 운동활동을 통하여 많은 농업을 지키려는 활동가들이 모여서 함께 하게 되었고 이호열 대표는 그 중심역할을 수행하게 되었다. 이러한 조직화를 통하여 마을 단위의 책임자가 선출되었고 아산지역 상당수의 농촌마을에서 새로운 농업 즉 친환경을 통한 농업살리기 운동을 위한 조직화가 진행되었다. 또한 이러한 활동결과 지역 농업인들로 부터 리더십을 인정받을 수 있었고 이러한 인정과 리더십은 지역농업조직화에 필수적인 요소로 작용했다. 그러나 친환경농산물 유통 문제는 해결하지 못하고 있었다. 이러한 상황에서 한살림은 친환경 농산물생산 지역조직을 찾고 있었고 아산지역 생산자 연합회가 전략적 파트너가 되었다.

한살림이 아산시 생산자 연합회를 선정한 이유는 개인이 아닌 지역조직으로서 분명한 친환경농산물에 대한 목적을 가지고 있었고 헌신하는 지역조직책임자의 활동력 및 농업살리기에 대한 노력을 인정했기 때문이었다. 한살림과 제휴를 위해 푸른들 영농조합을 설립하였다. 한살림은 유통분야를 책임지고 연간 생산품목과 가격을 생산자 연합회와 한살림이 공동결정했다. 한살림과의 연합을 통해 유통부분의 문제를 해소하여 생산에 전념할 수 있었으며 아산시의 친환경 농산물 생산자 대다수를 포함하는 조직으로 성장하였다.

현재 푸른들 영농조합은 아산시 농정을 담당하는 공무원과 유기적으로 협력하여 아산시 친환경농산물관련 지역농업정책화에 참여하고 있으며 아산시 지역농업클러스터 사업단의 주체로 참여하고 있다.

푸른들 영농조합이 지역농업발전에 끼친 영향을 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 이 글의 서두에서 설명한 바와 같이 지역농업은 이제 조직화의 과제를 가지고 있는데 푸른들 영농조합은 적극적인 농업인의 **조직화의 과제를 성공적으로 실천**에 옮긴 사례이다. 조직화의 성공은 지역주민 특히 농업인에게 지역농업발전에 관한 비전제시, 신뢰있는 행동 및 리더십의 인정이 있었기에 가능했다. 둘째, **친환경농산물로 농업생산을 특화**시켜 일반농산물과의 차별화를 실현하였고 도시지역의 소비자 조직과 협력적 관계를 형성하여 유통문제를 해결했다. 물론 한살림과 같은 소비자 생활협동조합을 통한 물류는 일반시장과는 분리되어 있는 형태이다. 셋째, **지역농업인 조직이 지역농정의 파트너로서 활동**하고 있으며 장기적인 발전을 위한 지역농업혁신체계의 중심축으로 발전하고 있다는 점이다.

### 4.2. 품목별 조직화 및 계열화로 경쟁력제고 사례: 도드람 양돈조합

도드람은 1990년 13양돈농가가 협력하여 이천 양돈조합설립으로 시작되어 96년 도드람 조합으로 개명하였고 그 범위를 광역화 하였다. 조합원수는 2001년에 640농가였으며 2004년 전남북 양돈조합을 통합하여 1,500농가가 넘는 조합으로 확장되었다. 2004년에 양돈농가에 공급한 사료가 35만톤을 상회하였으며, 안성LPC를 인수하여 위생적인 고품질 돼지고기생산을 위한 도축시설을 확보하였다.

**표 4. 도드람 양돈조합 개요**

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 설립연도/ 대표자/<br>위치/자본금 | 1990년/ 진길부 조합장, 원종섭 대표이사<br>경기도 이천시/ 61억원 |
| 품목/<br>핵심사업 | 양돈사료, 종돈, 돼지고기 생산 및 가공/ 양돈산업의 계열화를 통한 경쟁력 강화 및 양돈교육 및 연구개발 |
| 규 모 | 직원수 120명, 763명의 조합원, 80만톤 사료생산, 180만두 생돈 출하 및 가공 |
| 실 적 | 매출 2천 2백 8십 억원 |

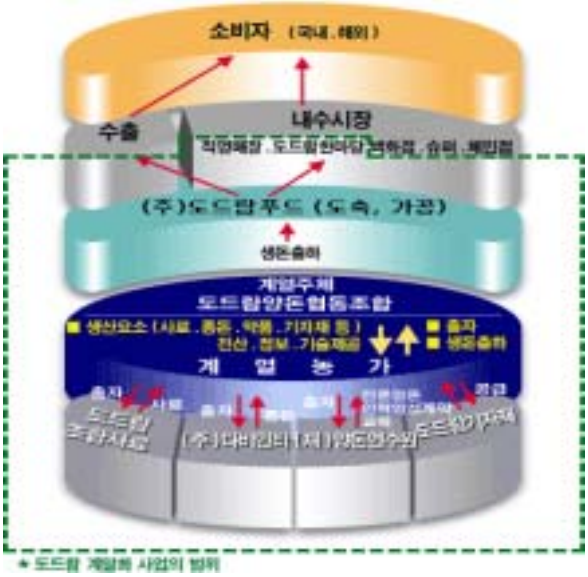
사업내용을 살펴보면 먼저 조합사료를 생산하여 우수한 사료를 저렴한 가격에 공급하여 양돈농가의 수입향상과 가격경쟁력 제고에 기여하였다. 또한 사료대금의 일정금액을 적립하여서 조합의 경영안정성 확보는 물론 장기적인 양돈산업 발전을 위한 토대를 마련하고 있다. 조합은 교섭력을 활용하여 공동구매하여 양돈관련 기자재와 약품을 저렴하게 하여 생산비를 절감하는 효과를 보고 있다. 또한 종돈을 공동구매하여 우수한 새끼돼지를 공급하여 사료효율을 높이고 종돈의 품질을 일원화하여 돼지고기 품질향상에 많은 기여를 하였다. 조합에서 우수한 품종을 공급하여 새끼돼지를 생산하여 일반 생산농가는 일정수준에 이르기까지 키워 조합에서 설립한 도드람 푸드에 생돈을 납품하며 도드람 푸드는 생돈을 가공하여 유통망을 통해 소비자에게 돈육을 공급하는 체계를 가지고 있다. 현장에서 기술지도는 물론 경영관리 프로그램을 보급하여 생산성을 향상시켰고 질병 및 위험요소관리를 국제규격에 맞추어 농장에 적용하는 시스템을 개발·보급하였다. 다음 그림 1은 양돈농가와 도드람 협동조합과 협동조합에서 설립한 양동관련 기업의 관계를 설명하고 있다.

계열화는 양돈산업의 경쟁력강화를 위해 필수적인 구조로 인식되고 있다. 덴마크를 비롯한 양돈선진국에서는 소수의 계열화 주체가 전체 양돈계열화를 이끌고 있다. **도드람 양돈계열화의 핵심은 사료, 종돈, 사양관리, 기자재를 계열화 주체인 조합이 공급하고 생산농가는 비육관리를 담당하며 생산된 생돈을 조합이 수매하여 가공, 저장, 판매하는 구조형성을 통하여 농가의 수입을 안정화 시킬 수 있는 동시에 양돈산업의 경쟁력강화 및 품질 좋은 돼지고기를 소비자에게 공급할 수 있게 조직화**한 것이다.

양돈산업의 계열화를 통해 **가격과 품질면에서 국제 경쟁력을 확보**

하여 수입개방이 되어도 생존할 수 있는 수준으로 발전하는데 많은 기여를 하였다. **계열화의 특징은 기업형조합**이다. 조합의 자본금은 협동조합의 원리에 따라 일정구좌이상의 조합원은 같은 표를 의사결정시 사용할 수 있다. 그리고 조합원에 의해 선출된 경영인은 경영관리 및 투자 등 모든 권한을 위임받아 소신있게 추진할 수 있는 경영권을 행사할 수 있는 구조이다.

**그림 1. 도드람의 계열화 사업의 내용과 범위**




### 4.3. 기술개발을 통한 가공 혁신사례: (주) 감나루

감나루는 2003년 전남 함평에 설립된 식품가공 및 저장처리를 하는 벤처기업으로 설립되었다. 떫은감을 가공하여 단단한 홍시로 가공하는 떫은맛을 없애는 기술(탈삽기술)을 개발했고 가공한 단단한 홍시를 냉동보관하여 연중소비할 수 있는 감제품을 개발하였다. 감나루의 탈삽기술은 기존의 카바이드를 사용한 방법과는 달리 식품용 이산화탄소만을 활용하여 24시간 안에 처리하는 기술로 감의 조직연화가 이루어지지 않아서 수송저장에 유리하고 영양소가 파괴되지 않으며 냉동 후 실온에 두어도 감 조직이 탄력성을 잃지 않는다.

**표 5. 감나루 개요**

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 설립연도/ 대표자/<br>위치/자본금 | 2003년/ 백성준 대표/<br>전라남도 함평군/3억원 |
| 품목/핵심사업 | 감가공 및 처리저장/ 친환경 탈삽 및 저장기술 |
| 규 모 | 직원수 12명, 영농조합 조합원수 256명, 시설 450평8(탈삽가공, 처리, 냉장저장) |
| 실 적 | 매출 274억원, 순이익 13억 4천만원 (유통법인 제외) |

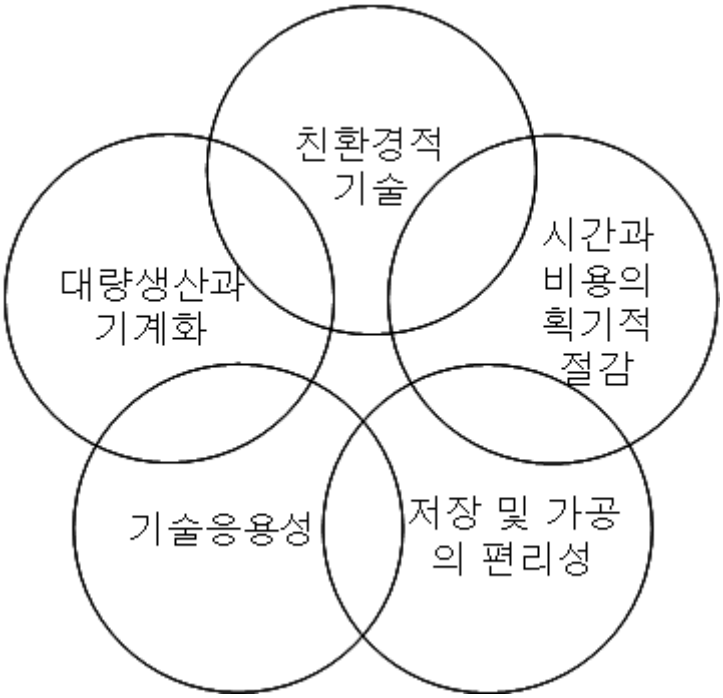
전통적으로 떫은감은 홍시로 소비하거나 건조하여 곶감으로 소비가 되어왔다. 홍시의 경우 언급한 바와 같이 탈삽과정에서 유해물질에 의한 오염문제 발생이 우려되었고 탈삽 이후에 조직연화로 저장 및 수송에 어려움이 많았고 저장이 어려워 한철 과일로 취급되었다. 가을철에 감은 다른 과일과 경쟁을 피할 수 없었고 감생산농가도 수입의 안정성을 확보하기가 어려웠다. 말려서 가공한 곶감은 그 수요가 한정적이고 수입물량의 확대로 가격이 하락하고 있다.

따라서 가을에 홍수출하를 막기 위해서는 감의 저장성을 향상이 필요하였고 친환경적인 저렴한 탈삽기술(떫은맛제거기술)이 필요하였다. 감나루가 개발한 탈삽 기술은 이러한 필요를 만족시키는 기술이다. 특히 가공 후 냉동저장하여 다음해 가을까지 아이스홍시(얼린홍시: 아이스크림과 유사)로 판매하여 감을 1년 내내 먹는 과일로 변화시켰다. 과일이 연중소비가 되면 소비량이 증가되고 가격 상승 가능성이 높아진다. 실제로 가을철 수확기에 300-500원하는 떫은감이 가공/저장 후에 3000-3500원정도로 판매되어 가격이 1000%로 상승하기도 하였다. 새로운 감가공 기술개발은 경쟁 없는 **새로운 시장 즉 Blue Ocean을 개척**하고 (김위찬,2004) 감의 **부가가치의 혁신**을 가능케 하였다.

지역농업에 끼친 영향은 새로운 가공기술로 새로운 수요를 창출하였다는 점이다.. 이러한 새로운 시장은 기존의 감시장과는 구분된 연중소비되는 새로운 감시장이다. 새로운 감시장의 출현은 **지역농가에 새로운 기회를 제공**하였다. 감나루는 지역주민들에게 새로운 감과수원 설립을 지원하고 있다. 지역 내 농가가 생산한 감을 전량수매하며 필요한 기술과 묘목을 지원하고 있다. 함평지역은 감의 주산단지가 아니나 2003년부터 감과수원 면적이 증가하고 현재까지 150여 ha에 50여 농가가 새롭게 감을 재배하고 있다. 수확된 감전량에 대한 수매계약을 농

가와 감나루간에 체결하였다. 또한 지역농가가 포함된 250농가 규모의 영농조합을 설립하였다. 감농가는 기존의 시장을 통해서는 감수요를 증가시키는데 한계가 있자 새로운 기술을 개발하여 기존에 없던 시장을 열어가고 있는 감나루에 대한 기대를 가지고 영농조합에 참여하고 있다. 앞으로 감나루는 가공 감시장뿐만 아니라 감식초, 주스, 잼 등을 제조하는 종합감 가공 및 처리저장업체로 발전을 모색하고 있다. 농업분야에서 신기술 개발 특히 가공과 저장과정의 혁신은 새로운 시장과 부가가치를 창출하는 효과를 발휘할 수 있다.

**그림 2 신기술 개발의 효과 및 영향력**




### 4.4. 유통혁신 사례: 참다래 유통사업단

영농조합법인 참다래 유통사업단은 1991년 전라남도 해남군에 설립되었다. 정운천 회장과 587명의 조합원과 670재배농가로 조합이 구성되어 있다. 주요품목은 참다래, 고구마, 감자, 감귤이다. 1991년 한국참다래 유통사업단으로 출발하여 1995년에는 영농법인인 참다래 유통사업단으로 조직을 변경하였다.

**표 6. 참다례 유통사업단 개요**

| 구 분 | 내 용 |
|---|---|
| 설립연도/ 대표자/ 위치/자본금 | 1991년/ 정운천 대표/ 전라남도 해남군/49억원 |
| 품목/핵심사업 | 참다래, 고구마, 감자, 감귤, 한라봉 / 농산물선별, 세척, 포장 및 유통 |
| 규모 | 직원수 60명, 조합원수 587명, 시설 8,000평(선별, 저장, 가공 및 유통시설) |
| 실적 | 매출 274억원, 순이익 13억 4천만원(유통법인 제외) |

참다래는 뉴질랜드에서 묘목이 수입된 품목으로 키위로 알려져 있다. 참다래 사업은 1980년대 해남군을 중심으로 한 소수의 농가가 참다래 묘목을 수입하면서 시작되었다. 그러나 1989년 국내 참다래 시장이 개발되자 시장에서 생존할 방법을 모색하던 농가들은 한국참다래협회를 결성하여 키위수입개방 협상과정에 참여해 정부 및 뉴질랜드의 제스프리와 협상하여 국내 키위(참다래)유통권을 확보하였다. 한국과 뉴질랜드의 계절차이를 활용하여 한국키위를 뉴질랜드에 수입하는 계약을 체결하였다. 수입개방에 적극적으로 참여한 결과 국내 참다래 농가를 보호할 수 있었을 뿐만 아니라 농산물 수입의 최대 이해당사자인 지역농가가 수입개방에 따른 이익금으로 그 피해를 어느 정도 보전 받을 수 있었다.

**유통업체로 발전**: 키위의 국내유통을 위해 형성된 유통구조를 활용하여 유통업에 참여하게 되었다. 또한 유통을 위한 품목으로 키위뿐만 아니라 고구마를 전략적 품목으로 육성하였다. 고구마의 여러 가지 특성상 현대인의 식생활에 적합한 품목임을 인식한 것이다. 그러나 고구마는 저장과 유통에 많은 문제가 있었다. 우수한 식품으로 인정 받았던 고구마가 시장진출에 제한을 받아온 것은 저장에 어려움이 있기 때문이 었다. 수확 후 3-5개월이면 상품성이 떨어져 유통시키기 어려웠고, 운송도중 작은 상처로 인하여 몇일내에 부패하는 등 취급에 까다로운 품목이 고구마이다. 이러한 문제를 해결하고자 고구마 장기저장법을 오랜 기간동안의 실험을 통해 개발하였다. 또한 고구마의 취급시 발생하는 상처를 방지하고 수분저하를 방지하기 위한 고구마 코팅법을

개발하여서 저장성을 개선하였다.

**상품성개발:** 유통조합이 고구마 부문에서 성공할 수 있었던 또 하나의 과제는 상품성의 혁신이었다. 상품성의 개선에는 농산물 자체의 품질도 중요하지만 더 중요한 과제는 선별, 세척, 포장이다. 선별을 예로 들면 고구마 **상위품질 20%정도를 철저하게 선별하여 시장에서 높은 가격에 판매할 경우 나머지 80%에서 보다 더 큰 이익을 낼 수 있다.** 이러한 원리는 **80%의 이익을 상위 20%에서 획득한다는 80:20 법칙과도 일치**한다. 세척의 문제도 중요하다. 소비자들은 고구마의 흙을 철저히 제거한 고구마를 선호하며 세척여부에 따라 20%정도 높은 가격의 고구마를 구매한다. 또한 코팅기술은 세척 후 적용되어 상처방지 및 신선도 유지에 도움이 된다. 세 번째가 소포장이다. 소비자들의 트렌드는 1Kg 미만의 소포장을 선호한다. 예를들어 10kg 박스에 만원하는 고구마를 800g짜리 소포장으로 1,500원에 판매하면 판매도 잘되고 18,000원을 판매대금으로 얻을 수 있었다. 이와 같이 농산물상품성을 개선하여 유통할 경우 상당한 수입증가를 얻을 수 있었다.

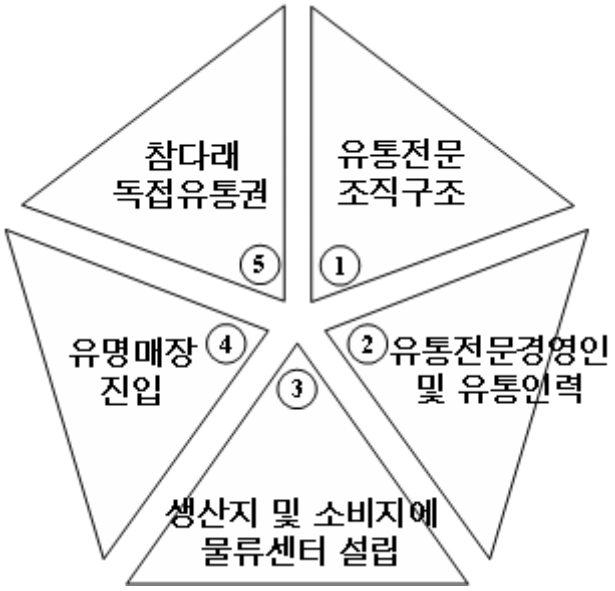
이러한 상품성 증가, 마케팅 기업 및 다양한 기법들은 쉽고 단순하게 이루어진 것이 아니다. 현재 유통조합은 신지식농업이라는 유통전문 법인을 설립하고 마케팅 및 물류전문가, 가공, 처리전문가 28명을 보유하고 있으며 이러한 전문인력의 체계적인 소비자 분석, 유통과정 분석, 식품화학 및 가공처리에 대한 과학적인 연구분석의 결과이다. 유통분야의 개선과 가공처리의 개선은 이와 같은 체계적인 연구·개발과 경영진의 지속적인 지원이 필요한 분야이다.

**유통인프라의 구축**: 유통사업단은 마케팅 및 유통분야를 전문화하기 위해 전문 유통법인 "신지식농업"을 소비지와 인접한 구리시에 설립하였다. 63명의 농업인의 투자에 의한 공동투자 사업체로서 유통 분야별 전문인력 25명, 매장 도우미 70명을 보유하고 있다. 3,000평 정도의 물류센터를 별도로 운영하고 있으며 전국 320여 개의 대형매장에 입점하여 국내농산물 유통회사 중 최다입점 업체로 성장하였다. **공동마케팅 사업을 통해 공동출하와 산지유통전문조직을 활용**하여 전국적 유통망 확보를 통해 국지적 유통의 한계를 극복하기 위해 노력하고 있다. 매출의 안정성 확보를 위해 유통채널을 다양화하여 기존할인점과 도매시장 중심의 off-line과 홈쇼핑 및 인터넷 쇼핑몰의 on-line 시장으로

다양화 하고 있다. 공동브랜드를 활용하여 소비자 인지도 확대를 위해 노력하고 있다. 또한 전문 마케팅 컨설팅업체와 상시 컨설팅 계약을 체결하고 지속적인 컨설팅을 위해 노력하고 있다.

지역농업에 대한 기여는 수입개방과 함께 유통분야의 중요성이 강조되는 시점에서 유통사업단은 지역농업발전에 많은 시사점을 제시한다. **유통분야의 진출은 조직화된 경영체에 의해 장기적인 투자계획을 가지고 접**근해야 한다는 사실이다. 마케팅 분야의 경우 소비자를 분석하고 새로운 마케팅 전략을 수립해야 하며 이를 뒷받침하기 위한 **상당한 규모의 투자와 분야별 전문인력 확보가 필요**하다. **하나의 유통업체가 성공적으로 시장에 진입할 경우 지역농업 전체에서 생산된 주요농산물을 유통시킬 수 있다**. 농업 선진국의 주요 유통업체는 국가 전체에서 유통되는 품목전반에 영향력을 행사하기도 한다.

**그림 3 참다래 유통조합의 유통인프라**




## 5. 지역에서 농업법인 설립과 발전

농업경영체는 지역경제의 발전과 농업외 소득증대기회 제공을 통한 농가소득증대 효과를 창출하는 동시에 지역사회의 발전을 위한 동력을 제공하는 역할을 수행한다. 그러나 현실적으로 농기업의 어려움은 농공지구에 입주한 공장들의 경영환경이 어려움과 같은 어려움을 가지고 있고 현실적으로 농촌지역에 존재하는 경영체가 불리한 점이 많으며

농촌인구의 급격한 감소와 노령화로 인하여 농촌지역에서의 인력확보도 도시지역에 비하여 어려운 형편에 있다. 이러한 불리한 환경에서 사업기회를 포착하고 투자를 유치하여 경영체를 설립하는 활동은 매우 전략적이며 정확한 계획에 의해 진행될 때에 성공가능성도 높다고 할 수 있다. 또한 지자체와 지자체 주민들의 협력과 지원이 성공에 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 현재까지 농업경영체의 설립과 경영 방안에 대한 체계적인 연구가 이루어지지 않아 이론적인 설명보다는 필자의 사례연구 결과를 가지고 농촌지역에서 성공적인 경영체의 발전방안을 찾아보는 시도를 해보고자 한다.

### 5.1. 지자체의 주도적인 농업법인 유치 사례

함평군은 지역발전을 위한 다양한 방안을 지역민들과의 논의를 거치면서 지역발전에 대한 컨설팅을 병행하여 종합적인 지역발전 계획을 수립하게 되었다. 그 결과가 나비축제를 비롯한 다양한 축제를 발전시켜 함평의 이미지개선과 지명도를 높이는 계기로 활용하였다. 그러나 이러한 축제는 방문객을 증가시키는 효과는 있지만 실질적인 지역민의 소득을 증대시키는 데는 한계가 분명하였다. 따라서 축제를 지렛대로 하여 지역경제에 도움이 될 수 있는 방안으로서 지역 농업과 관련된 경영체를 유치하기 시작하였다.

이러한 지자체의 노력으로 현재까지 여섯 업체를 유치하였다. 감가공업체 감나루, 버섯종묘업체 나비랑 버섯이랑 영농조합법인, 복분자를 발효시킨 레드 마운틴 영농조합, 미니당 호박 영농조합, 연가공업체, 천연 염색업체이다. 6개 업체의 경영자는 함평이 아닌 외부에서 함평으로 사업체를 이주하거나 새롭게 시작하였다. 이러한 과정에서 군수의 주도적인 노력과 나비축제를 통한 함평의 친환경이미지를 상품의 이미지로 연결시킴으로서 기업마케팅 비용을 줄이고 고급이미지를 활용할 수 있었다. 이러한 기업유치를 통하여 기업의 소득증대뿐만 아니라 기업경영을 통해 지역농업의 여러 가지 문제를 종합적으로 해결할 수 있는 방안이 되고 있다.

## 6. 지역 농업법인 지원방안

지자체의 행정지원은 토지확보와 공장 및 시설물 설립을 지원하는것

과 사업할 수 있는 도로, 전기, 수도 등 인프라의 구축, 직접 혹은 간접 금융지원으로 나누어 볼 수 있다.

토지확보 및 시설물 설립은 많은 경우 대지확보와 건축물 설립에 따른 허가를 위해 많은 시간과 노력이 필요하며 따라서 시작하여서 실제로 가동되기까지 1-3년 정도의 시간이 소요된다. 자본이 크지 않고 경영주가 직접 나서야 하는 농업경영체의 특성상 2년 이상 허가 및 건축에 소요된다면 너무 많은 자원을 소모해 버려 경쟁력을 갖추기가 쉽지 않다. 따라서 설립에 필요한 허가 및 행정조치를 간소화 시키고 빨리 진행되게 하는 것이 필요하며 경영주의 입장에서 사업을 시작하는 의사결정에 중요한 요소이다.

**표 7. 농업법인 지원항목 및 내용**

| 지원 항목 | 필요 사항 |
|---|---|
| 투자 유치 | 적극적 홍보, 투자 분위기조성, |
| 전기, 수도, 도로 등 인프라구축 | 지자체의 적극적인 투자 |
| 토지확보 및 시설물 인허가 및 설립 | 신속하고 투명한 행정처리, 일관된 일처리 |
| 각종 지원확보(농업 및 농촌지원관련) | 적극적인 지원자금 확보를 위한 인정 및 지원 |
| 지속성 및 연속성 | 지속적인 지원 및 지자체장 변동되어도 연속성 있는 정책추진, 단기성과 보다는 장기성과 중시 |
| 지역혁신체계형성 지원 | 지역 내 경영체, 농민, 행정기관, 연구기관의 네트워크 형성 및 협력관계 형성. 예) 농업클러스터, 학습조직 |

사례연구에서 지자체장이 경영주에게 빠른 행정처리와 용지확보 및 공장건축을 약속함으로서 경영체의 유입에 성공한 경우도 있다. 또한 사업에 필요한 인프라의 구축은 중요한 요소이다. 산업용 전기, 용수의 확보 및 도로망 구축은 필수시설로 지자체에서 적극적으로 제공하기 위한 노력이 필요하다. 이러한 시설은 사업체 스스로 갖추기에는 규모가 크고 단기적인 투자 회수가 가능하지도 않기 때문에 지자체가 제공해야 한다. 직간접적인 금융지원이 필요한 것이다. 농업기업의 규모가 대부분 크지 않음으로 인하여 금융지원이 없이는 새로운 사업장을 개설하기가 불가능한 경우가 많으며 새로운 사업을 계획시에 중요하게

고려되는 것이 금융지원이다. 지자체에서는 직접적으로 금융지원을 하거나 혹은 중앙정부 혹은 광역단체의 지원금을 확보하여 효과적으로 지원하는 직접지원과 신용보증 및 다양한 보증을 활용하여 간접적으로 지원하는 방안이 있다.

또한 정책의 지속성이 필요하다. 경영체가 성과를 보이고 또한 지역사회에 대한 기여가 가시화되기 위해서는 상당한 기간이 필요하다. 일반적으로 설립된 제조업관련 경영체가 손익분기점을 돌파하는 시간은 2년 이상이 소요되기도 한다. 따라서 지속적으로 일관성 있는 정책 혹은 지원이 이루어져야 한다. 지자체장의 선거에서 새로운 장이 선출되면 모든 정책을 원점으로 돌리는 경우가 있다. 이러한 경우 경영체는 정치적인 영향을 받게 되거나 불안을 느끼게 되어 많은 문제가 발생하게 된다. 따라서 정책의 연속성을 보장하고 장기적인 경영을 할수 있는 여건조성이 필요하다.

마지막으로 지역내 다양한 경영체, 생산자, 지역리더, 연구기관이 지역혁신 구조를 형성을 지원해야 한다. 현대는 개별적인 기업의 경쟁보다는 지역내 모든 주체들이 구성하고 있는 구조, 예를 들어 농업클러스터의 경쟁이 중요해지고 있다. 지역의 모든 역량을 결집하여 효율적으로 자원을 배분하고 활용하며 실질적인 실적으로 연결시킬 수 있는 구조가 형성되어야 한다. 이러한 혁신체계는 모든 주체간의 네트워킹, 동일 산업간의 수직 수평 계열화를 통한 클러스터 형성, 지역주민의 학습조직 형성을 통해 지원될 수 있다.

### 6.1. 협력적 관계형성과 분위기 조성

지자체에서 해야할 중요한 역할은 경영체와 지역주민간에 협력적인 관계를 형성시키는 일이다. 전통성을 아직도 간직하고 있는 농촌지역은 농업인의 공동체적 성향이 남아 있고 이윤을 추구하는 활동을 부정적으로 생각하는 시각이 남아있다. 이러한 상황에서 이윤을 추구하는 경영체는 농촌정서와 대립되는 문제를 야기할 수 있다. 따라서 지자체는 경영체에 대한 긍적적인 이미지를 지역에서 형성할 수 있도록 기업역할을 홍보하고 주민을 설득해야 한다. 그러나 지자체가 지나치에 경영체를 지원할 경우 지역주민의 반발을 예상할 수 있다.

예를 들어 지자체가 주도적으로 기업을 유치하고 다양한 혜택을 제공하자 지자체 주민과 특히 군의회에서 문제점을 지적한 경우가 있다.

특히 사업체의 경영주가 지역이 연고지가 아닌 경우에 이러한 문제는 언제든지 발생가능 하다. 이러한 경우 지자체는 군에서는 농업경영체가 지역경제 활성화, 일자리 창출 및 농가소득에 긍정적인 부분을 강조하여 경영체 유치정책을 홍보하였다. 지자체장의 주도적인 주민설득 및 리더십 발휘는 효과적으로 불만을 해소하는데 많은 도움이 되었다. 또한 농외소득을 가능케하는 경영체의 일자리 창출은 경영체의 역할을 즉각적으로 가시화시킴으로서 주민의 지원을 이끌어내는 효과가 큰 것으로 보인다. 또한 경영체에서 일하는 지역민들은 경영체를 지원하고 지역민의 불만을 해소하는데 주도적인 역할을 하기도 하였다. 이러한 역할을 경영체에서 일하는 지역주민이 중간에서 중재자의 역할을 하기도 한다. 지역 내 경영체가 발전하여 지역 내 역할이 가시화 되면 주민들 스스로 긍정적인 인식을 가지게 된다.

### 6.2. 경영체 평가

지자체는 지역에 우수한 농기업이 유치되거나 설립될 수 있도록 지원을 준비하고 평가하는 과정이 필요할 것이다. 지자체가 경영체 유치는 다양한 지원이 함께 할 수 있으므로 경영체의 성공여부와 지역에 대한 기여정도는 지자체에 일정부분 책임을 나누어야 할 것이다. 따라서 지자체가 경영체를 유치할 때에는 유치대상 혹은 설립 경영체에 대한 평가가 필요하고 이를 위한 평가기준을 개발해야 할 것이다. 이러한 경영체의 평가기준을 5가지로 제시할 수 있겠다.

**표 8. 경영체 평가항목과 항목별 평가 기준**

| 평가항목 | 평가 기준 |
|---|---|
| 지역환경 여건과의 조화 | 지역 여건, 이미지, 발전전략 혹은 방향과 조화 |
| 지역경제에 대한 파급효과 | 농가수입안정, 일자리 창출, 구매력 및 지역기여 |
| 기술의 사업성 | 경쟁업체와 차별성 및 특허, 인증, 기술적용성과 |
| 자금 확보, 운영의 현실성 | 신용평가, 자기자본 비율, 운영자금 확보 |
| 경영능력과 책임성(윤리성) | 사업실적 및 신용관리, 사업계획의 현실성 |

첫째, 지역 환경 혹은 이미지와 조화를 이룰 수 있어야 한다. 함평군의 사례를 통해서 예를 들어 보겠다. 함평군은 군의 이미지를 나비로 정하고 친환경적 이미지를 심고 있다. 따라서 함평 나비로 상징되는

친환경적인 이미지와 조화를 이룰 수 있는 경영체 특성 및 품목을 선정하였다. 환경오염의 위험성이 없고 자연적인 환경과 조화를 이룰 수 있는 품목과 가공방법 가지고 있는 경영체와 환경에 대한 분명한 태도를 가지고 있는 경영자인가를 확인한다. 각 지역은 지역별로 이미지를 가지고 있고 계획적으로 육성하는 산업과 문화가 있다. 설립되는 경영체는 이러한 환경 및 이미지와 조화를 이룰 수 있어야 할 것이다.

두 번째, 지역경제에 대한 파급효과에 대한 평가가 필요하다. 지역내 파급효과는 이 글의 앞에서 설명하였듯이, 농가에서 생산된 농산물의 활용으로 농가수입 안정화, 농업외 일자리 창출, 경영체 임직원에 의한 지역내에서 구매력 강화 및 이주로 인한 인구증가 및 인적자원 유입 효과, 세금 및 기타 사회적 기여 등으로 나누어 볼 수 있겠다. 다만 세금증대는 장래에 중요한 요인이 될 수 는 있겠으나 현재는 대부분의 농업기업이 면세혜택을 받고 있기 때문에 중요하게 다루어지지는 않았다.

세 번째, 확보한 기술의 사업성을 고려해야 할 것이다. 새로운 사업을 성공적으로 시장에 진입하기 위한 기술의 차별화가 필요하다. 새로운 시장을 확보 하거나 기존의 시장에서 경쟁하기 위해서는 분명한 기술적 우위를 확보가 필요하다. 오랜 기간 생존한 농업경영체의 공통적인 특징이 기술의 차별성을 가지고 있었다는 공통점이 발견된다. 따라서 기술적인 우위를 확보는 성공적인 경영체 설립과 발전에 있어서 중요한 요인으로 작용하였다. 신기술은 특허 혹은 인증으로 등을 공식적으로 확인할 수도 있으나 가공공정의 차별성 등은 실적을 통해 확인할 수 있다.

네 번째, 자금 확보 및 운용계획이다. 초기사업자금의 조달은 경영자 자신의 자산 혹은 투자유치 및 금융권 대출 방법이 있으며 적절한 자기자본 확보도 중요하지만 경영자 및 경영체에 대한 공신력있는 기관의 신용평가 결과가 더욱 중요하다고 할 수 있다. 또한 운용자금 을 현실적으로 운용할 수 있는 지에 대한 확인이 필요하다. 지자체가 유치에 관여할 경우 과도하게 지자체에 의존하는 경우가 있을 수 있다. 또한 초기 투자로 사업체를 설립한 후 운영자금을 의존하는 경우도 발생할 수 있으며 이에 대한 확인을 통해 안정적인 자금확보와 관리 능력을 확인해야 한다.

다섯 번째, 경영자의 경영능력과 책임성이다. 경영체의 성공적인 발전과 지역사회에 대한 기여는 경영자의 실질적인 능력과 책임성에 달려

있다. 객관적인 경영환경은 하나의 조건일 뿐 경영체의 성패는 경영자에게 달려있다. 가장 나쁜 경영체는 종업원의 임금을 조금 주는 악덕기업 혹은 지역사회에 기여를 하려하지 않는 기업이 아니다. 가장 최악의 경영체는 경영에서 실패한 즉 망하는 기업이다. 경영은 단순 한 지식 혹은 경험으로 알 수 없는 복합적인 종합적인 인간능력에 의해 결정된다. 사업계획이 아무리 잘돼 있고 많은 약속을 한다 해도 현실에서의 경쟁에서 살아남지 못한다면 많은 피해를 지역에 끼칠 것이다. 또한 경영자의 윤리성 혹은 공인으로서의 책임성은 경영성공의 기본요소이다. 경영자의 경영능력을 평가에 경영실적 검토가 현실적인 방법의 하나가 될 수 있다.

## 7. 결 론 및 제 언

지역농업의 대두는 지역농업의 차별화와 다양성을 내포하고 있는 개념이다. 이전에 하나의 농업정책과 발전방향에서 벗어나 지역의 특성을 반영하는 지역농업의 대두는 또 하나의 도전인 동시에 농업발전의 새로운 방향을 제시하고 있다. 지역농업은 지역단위의 농정과 특성의 반영이라는 의미를 지니는 동시에 농업경영체 단위의 협력과 조직화의 의미를 내포하고 있다. 현재 농업이 당면하고 있는 과제의 특성과 급격한 농업환경변화는 개별적 농가를 넘어선 조직적 대응이 요구되고 있기 때문이다. 이러한 환경변화에 대한 조직적 대응 결과는 지역농업에 매우 중요한 결과를 가져올 것이다. 이러한 관점에서 지역농업 혁신을 위한 농기업의 역할은 지역농업의 새로운 성장동력으로써 역할을 해야 할 것이다. 기업은 혁신을 통해 효율성과 생산성을 발전시켜왔고 선진농업의 발전은 이러한 농기업의 성장 동력으로서의 역할을 보여주고 있다. 먼저 농기업은 현재 지역농업이 해결해야 할 과제 혹은 문제점에 대한 혁신적 해결방안을 제시하는 역할을 수행할 수 있다. 첫 번째로 지역농가조직화는 가장 기본적이며 중요한 과제이다. 지역농가 스스로 협력하여 경쟁력을 높일 수 있는 효율적인 경영구조형성을 위해서는 지역사회에서의 리더십형성과 경영능력에 대한 지역으로 부터 인정이 필요하다. 또한 지역농업조직은 지역농정의 파트너인 동시에 지역농업 혁신주체로서 발전할 수 있을 것이다.

두 번째로 새로운 기술개발 및 전파의 과제이다. 새로운 기술개발은 농산품의 상품성 향상과 새로운 시장의 개척을 통해 농업의 외연을 확

대하고 부가가치의 증대를 통한 농가수입 증대에 중요한 부분이다. 감나루에서 보여준 것과 같이 신기술의 개발은 새로운 경쟁이 없는 시장을 열고 부가가치의 수준을 확대할 수 있다. 신기술 개발은 농업의 차원을 바꾸어 나갈 가능성을 지니고 있다. 농업이 1,2차 산업에 머무르지 않고 첨단 의학, 재료 및 바이오산업으로 발전하기 위한 과학기술과 새로운 아이디어 개발 노력이 지속되어야 한다.

세 번째로 품목별로 계열화 등 혁신구조의 형성을 통한 경쟁력제고이다. 양돈산업은 급격하게 계열화가 이루어지고 있으며 계열화를 통해 개별적인 경영체가 해결할 수 없는 사료, 도축, 가공 및 품종개량 등 대규모 투자가 필요한 사업을 진행시키고 이를 통해 국제경쟁력을 강화시키고 있다. 계열화가 발전되면 지역의 범위를 넘어서게 되며 광역화로 발전해나가기도 한다.

마지막으로 농기업의 역할은 지역농산물 유통문제 해결에 필요한 역할수행이 가능하다. 농산업에서 발생하는 가장 많은 부가가치는 유통과정에서 발생한다. 개별농가나 몇몇의 협의체가 주체가 되어 유통문제를 해결하기에는 필요한 대규모 투자와 마케팅 및 물류분야의 전문성확보가 쉽지 않다. 유통문제는 기업적인 체계를 가지고 조직화할 경우 해결할 수 있는 부분이 확대된다. 유통분야는 장기적인 투자와 전문인력 양성이 필요하다. 많은 투자가 필요한 것에 비례하여 성공할 경우 그 파급효과의 규모가 크며 한 개의 유통업체가 지역농업 전체유통을 이끌 수도 있다.

또한 농기업은 지역 경제활성화와 일자리 창출에도 많은 기여를 하고 있다. 또한 이와 연관된 산업에 활력을 불러일으키고 지역내 투자유치 등에도 많은 기여가 가능하다.

현재 지역에서 농기업이 설립되어 발전하는 것이 쉽지만은 않다. 현재농업법인의 약 40%가 적자상태이고 영업이익 1억 미만을 더할 경우 87% 정도가 어려운 상황에 처해있다고 볼 수 있다. 지역농업 혁신을 위한 농기업의 역할은 매우 중요하고 성공적인 사례들은 현실적인 가능성을 보여주고 있지만 현실적으로 대부분의 농기업들은 생존을 걱정하고 있다. 현 상황에서 먼저 필요한 부분은 좋은 농기업을 설립하고 발전시키는 일이다. 그 다음 농기업이 정착과 발전을 하게되면 자연스럽게 지역사회에 대한 역할 및 지역농업 발전에 기여할 수 있을 것이다.

농기업의 설립은 다양한 방법으로 이루어진다. 지역농민이 조직화하

여 성공적인 농기업으로 발전한 사례도 있으나 외부에서 경영인이 지역에서 경영체를 설립하거나 외부의 기업이 지역에 사업체를 설립하는 경우도 많다. 중요한 것은 새로운 농기업을 설립하고 발전시킬 수 있는 지역 분위기의 형성이다. 새로운 투자와 시도를 하려는 경영자를 격려하고 지원하는 분위기 형성은 매우 중요하다. 특히 지자체장의 적극적인 홍보와 유치노력을 해야하고 경영자에게 확신을 심어 주어야 한다. 또한 다양한 인프라의 구축과 행정지원 및 지원정책의 효과적인 운영도 필요하다.

지역에 있는 현재의 농기업은 대부분 작고 아직까지 지역사회에 미치는 역할이 분명하게 보이지 않을 수 있다. 그러나 앞으로의 지역농업을 이끌 성장동력으로써 농기업의 육성은 분명히 지역의 농업의 미래를 밝게 하는 분명한 투자가 될 것이다.

## 참 고 문 헌

김위찬 외. 2004. 블루오션 스트레티지. 교보문고.

김정호. 2005. “지역농업과 농산업 클러스터의 발전방향” 지역 농업클러스터워크숍자료. pp 2-28. 한국농촌경제연구원.

통계청. 2005. 농어업법인사업체 통계조사 결과.

피터 드러커. 2004. 기업가 정신. 이재규 역. 한국경제신문.

제3사례 발표

# 푸른들 영농 조합 경영 현황

이호열(푸른들영농조합 대표이사)

## 1. 들어가는 말

농업과 환경을 조화시켜 지속가능한 농업생산력을 확보함으로써 농가소득증대, 환경보전, 농산물의 안정성 등을 동시에 추구하는 친환경농업이 사회적으로 관심이 증가하고 있다.

WTO체제 아래 우리농업의 현실을 볼 때 정부나 농업인들이 농업회생의 대안으로 친환경 농업을 내세우는 것은 어쩌면 필연일 것이다.

사회적 공감대를 형성하고 농업의 새로운 모델을 제시하여 지속가능한 농업으로 친환경 농업이 우뚝 설 수 있을지 기대 반 우려 반 하는 것이 오늘의 현실이다. 전체적인 우리농업의 현실이나 친환경농업의 진로 문제가 아닌 아산이라는 지역 속에 오랜 동안 유기농업을 실천하면서 고민하고 농민조직 스스로 문제를 풀어가는 과정을 담아보려 한다.

1997년 한살림은 농업정책의 기본구조를 지역농업에 있다고 선포하고 전국에 산재해있는 생산회원 들에게 자신들이 속해있는 지역 안에서 혼자가 아닌 다수의 인원으로 지역농업을 펼쳐 나가야만 우리 농업을 지켜낼 수 있다고 믿고 다양한 활동을 해나왔다.

이때 까지만 해도 소수의(음봉면 산정리) 유기 농가들이 명맥을 유지하는 데도 힘이 부쳐 있었으나 이후로 시단위의 대단위 조직을 염두에 두고 회원활동에 전념하여 2000년 1월 21일 아산 지역농업 선포를 하게 되고 이를 기점으로 오늘의 시단위 조직시스템을 만들게 된 기폭제가 되었다.

자원순환이라는 측면에서 볼 때 원활하게 돌아가는 것은 아니지만 몇 해에 걸친 노력의 결과로 초기 단계의 순환형 구조를 갖추게 되었고 아산 지역농업을 추진해 나가는 한살림 아산시 생산자 연합회, 푸른들 영농 조합, 한살림 천안 아산 생활 협동조합들이 각 조직 별로 역량을 한군데로 모아

추진 역량을 배가시키는데 노력하고 있다.

**2.지역 분포도**

그림 1. 아산시 행정구역도

### 3. 생산자조직의 개황

사례지역의 대표적인 생산자조직은 한살림 아산시 생산자연합회 및 푸른들 영농조합법인(이하□□생산자연합회 및 푸른들 영농조합□□으로 줄임)이다. 원래 사례지역에서는 1979년 음봉면 산정리에 소재한 음봉감리교회에서 Y.M.C.A의 지원을 받아 양곡 조합운동을 시작했다. 이 운동은 산정리 주민들의 소득향상과 농가부채 해소를 목적으로 시작되었는데, 점차 농산물의 직거래를 통해서 농가소득을 올리려는 사업으로 확대되어 갔다.

1980년에는 산정리 지역의 무농약 쌀을 서울 및 수도권 지역으로 공급하는 직거래 사업을 시작하였고, 1983년 이 직거래 사업이 산정리 마을 사업으로 이관되면서 유기농업의 확산과 농산물 직거래에 더욱 총력을 기울였다. 하지만 1984년 소값 파동으로 인해 청년층이 이농함으로써 조직이 와해되기 시작했고, 생산자의 고령화, 낮은 소득, 부채의 증가 등으로 인해서 결국 직거래 사업을 포기하게 되었다. 이후 1987년에 기존의 영농회 조직을 해체하여 산정리 한마음공동체로 명칭을 바꾸고, 10여 농가를 중심으로 한살림과 도농 직거래 운동을 시작했다. 하지만 직거래 사업은 규모가 매우 영세했고, 높은 유통비용으로 인해서 유통 적자가 매우 심각했다.

직거래 사업의 새로운 도약은 1996년 6월 음봉면 산정리의 한마음공동체, 영인면 신봉리의 가람공동체, 3개면에 산재해 있는 무농약쌀 작목반, 한살림 후원회 등의 4단체가 연합하여 한살림 아산시 생산자연합회가 설립되면서부터 시작되었다. 1998년에는 5개면에 정회원 17농가, 준회원 5농가 총 22 농가를 단일조직으로 재구성했고, 그 후 지속적인 발전을 거듭하여 현재의 모습을 갖추게 되었다. 2000년 1월 21일에 아산시 친환경 지역농업을 선포하고 푸른들 영농조합을 출범시키면서 유기질비료 생산시설, BMW 생산시설, 친환경 농산물 집하 및 저장시설, 냉장시설, 벼 건조시설 등 유기농산물의 생산, 유통, 소비에 있어서 지역 내에 안정적인 기반을 갖추게 되었다.

또한 2002년 11월에는 천안, 아산 및 인근 도시 지역에 거주하는 한살림 소비자들을 위해서 한살림 천안·아산생협을 조직하였다. 또한 푸른들 영농조합은 한살림과 연계해서 콩나물, 두부·두유 생산 및 유기농산물의 저장, 소분, 유통 사업을 운영하고 있다. 그리고 생산자 연합회와 푸른들 영농조합은 원활한 사업 운영을 위해서 조직의 특성에 부합한 업무를 체계적으로

수행하고 있다. 즉 생산자 연합회는 회장, 부회장, 사무국이 설치되어 있다. 푸른들 영농조합은 크게 대표이사, 물류센터, 식품공장, 지원 본부로 구분되고, 지원 본부는 회계, 총무, 물류센터는 물류 업무를 총괄, 식품공장은 가공식품 생산을 담당하고 있다

## 4. 한살림 아산시 생산자 연합회 현황

### 4.1. 전체현황표: 2005년 4월 현재

단위: 평

| 지회 | 인원(명) | 총면적 | 유기 | 전환기 | 무농약 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 도고 | 73 | 248,794 | 33,040 | 32,334 | 183,420 | |
| 둔포 | 14 | 71,621 | 23,638 | 21,785 | 26,198 | |
| 배방 | 6 | 39,916 | 10,904 | 29,012 | | |
| 선장 | 2 | 9,443 | 5,831 | 3,612 | | |
| 송악 | 165 | 344,397 | 39,587 | 126,375 | 178,435 | |
| 염치 | 11 | 106,727 | 56,218 | 45,089 | 5,420 | |
| 영인 | 33 | 139,274 | 45,100 | 77,747 | 16,427 | |
| 음봉 | 86 | 797,148 | 58,709 | 185,486 | 552,953 | |
| 인주 | 16 | 72,269 | 25,097 | 39,212 | 7,960 | |
| 천안 | 24 | 66,416 | 14,109 | 28,783 | 23,524 | |
| 기타 | 54 | | | | | |
| 합계 | 484 | 1,896,005 | 312,233 | 589,435 | 994,337 | |

#### 1) 수도작

| 지회 | 인원 | 총면적 | 유기 | 인원 | 전환기 | 인원 | 무농약 | 인원 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 도고 | 68 | 214,193 | 33,040 | 5 | 22,163 | 4 | 158,990 | 59 | |
| 둔포 | 11 | 50,445 | 23,638 | 5 | 21,785 | 5 | 5,022 | 1 | |
| 배방 | 6 | 17,289 | 7,610 | 1 | 9,679 | 5 | | | |
| 선장 | 2 | 5,831 | 5,831 | 2 | | | | | |
| 송악 | 100 | 193,121 | 39,587 | 18 | 70,696 | 29 | 82,838 | 53 | |
| 염치 | 11 | 100,814 | 56,218 | 6 | 44,596 | 5 | | | |
| 영인 | 30 | 128,580 | 41,480 | 10 | 76,797 | 19 | 10,303 | 1 | |
| 음봉 | 81 | 368,391 | 52,080 | 12 | 179,761 | 34 | 136,550 | 35 | |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 인주 | 16 | 72,269 | 25,097 | 3 | 39,212 | 7 | 7,960 | 6 | |
| 천안 | 24 | 66,416 | 14,109 | 4 | 28,783 | 8 | 23,524 | 12 | |
| 합계 | 349 | 1,217,349 | 298,690 | 66 | 493,472 | 116 | 425,187 | 167 | |

### 4.2. 채소부분

#### ① 시설부분

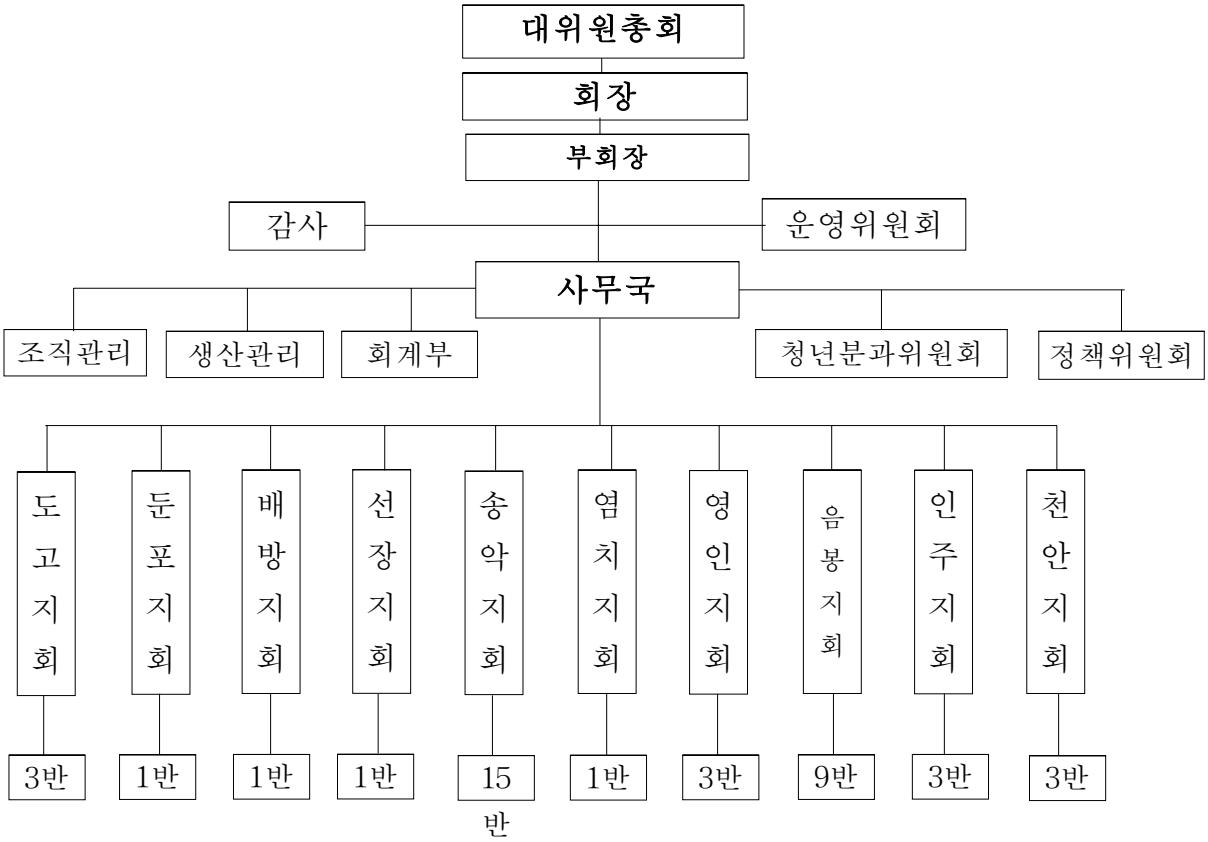
| 지회 | 인원 | 총면적 | 유기 | 인원 | 전환기 | 인원 | 무농약 | 인원 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 도고 | 3 | 6,438 | | | 3,908 | 2 | 2,530 | 1 | |
| 둔포 | | | | | | | | | |
| 배방 | 4 | 22,627 | 3,294 | 2 | 19,333 | 2 | | | |
| 선장 | 2 | 2,488 | | | 2,488 | 2 | | | |
| 송악 | 11 | 14,838 | | | 9,830 | 6 | 5,008 | 5 | |
| 염치 | | | | | | | | | |
| 영인 | 6 | 9,211 | 3,620 | 2 | 531 | 1 | 5,060 | 3 | |
| 음봉 | 6 | 6,799 | 3,448 | 3 | 2,788 | 2 | 563 | 1 | |
| 인주 | | | | | | | | | |
| 천안 | | | | | | | | | |
| 합계 | 32 | 62,401 | 10,362 | 7 | 38,878 | 15 | 13,161 | 10 | |

#### ② 노지부분

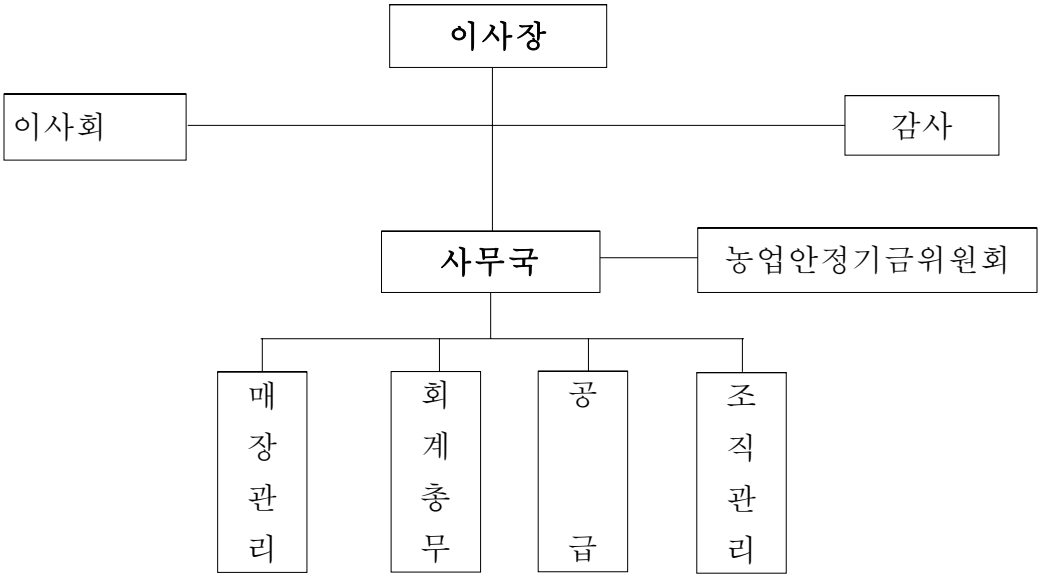
| 지회 | 인원 | 총면적 | 유기 | 인원 | 전환기 | 인원 | 무농약 | 인원 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 도고 | 23 | 28,163 | | | 6,263 | 4 | 21,900 | 19 | |
| 둔포 | 1 | 21,176 | | | | | 21,176 | 1 | |
| 배방 | | | | | | | | | |
| 선장 | 1 | 1,124 | | | 1,124 | 1 | | | |
| 송악 | 56 | 136,438 | | | 45,849 | 22 | 90,589 | 34 | |
| 염치 | 2 | 5,913 | | | 493 | 1 | 5,420 | 1 | |
| 영인 | 2 | 1,483 | | | 419 | 1 | 1,064 | 1 | |
| 음봉 | 14 | 421,958 | 3,181 | 2 | 2,937 | 3 | 415,840 | 3 | 저농약10, |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | 669 |
| 인주 | | | | | | | | | |
| 천안 | | | | | | | | | |
| 합계 | 99 | 616,255 | 3,181 | 2 | 57,085 | 32 | 555,989 | 59 | |

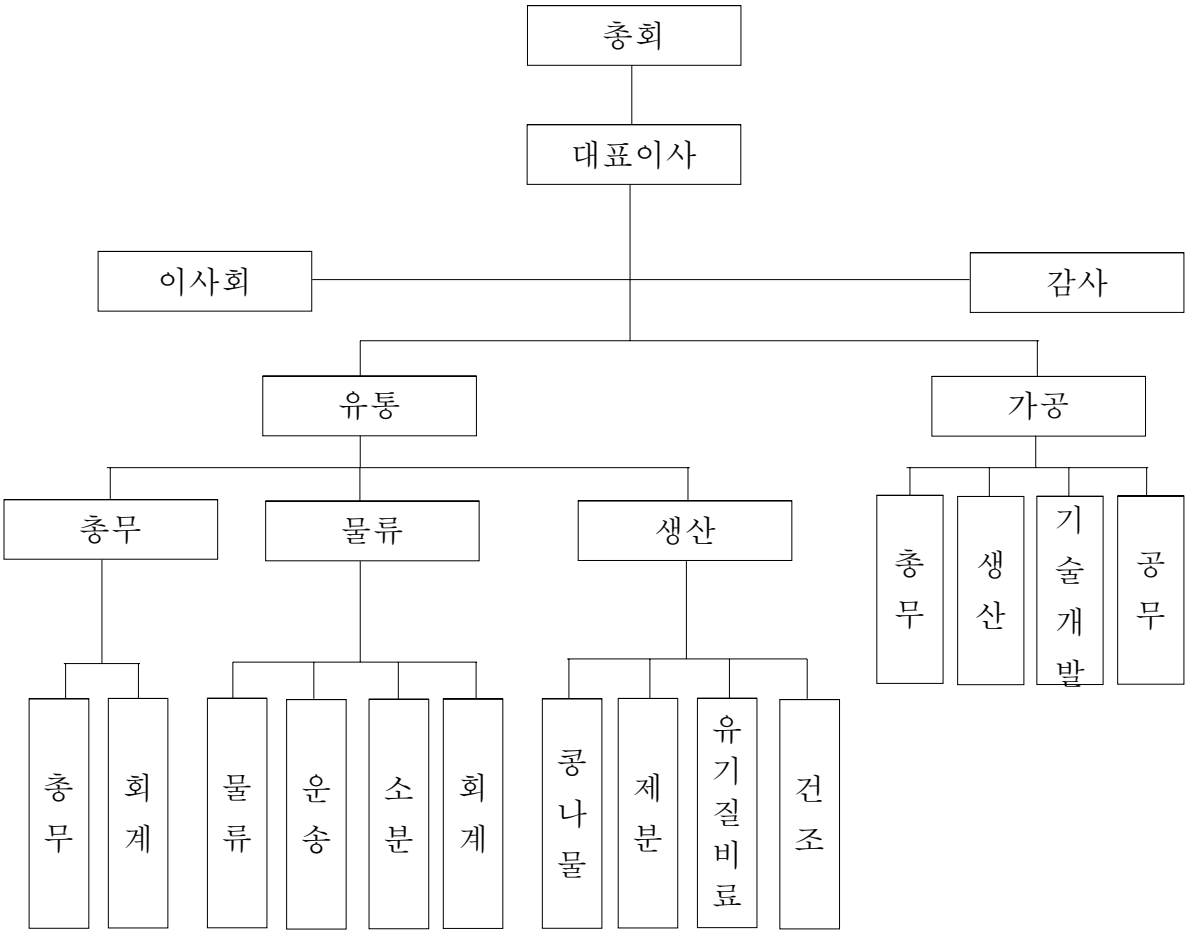
### 4.3. 한살림 아산시 연합회 조직도



## 4.4. 한살림 천안 · 아산 생활협동조합조직도

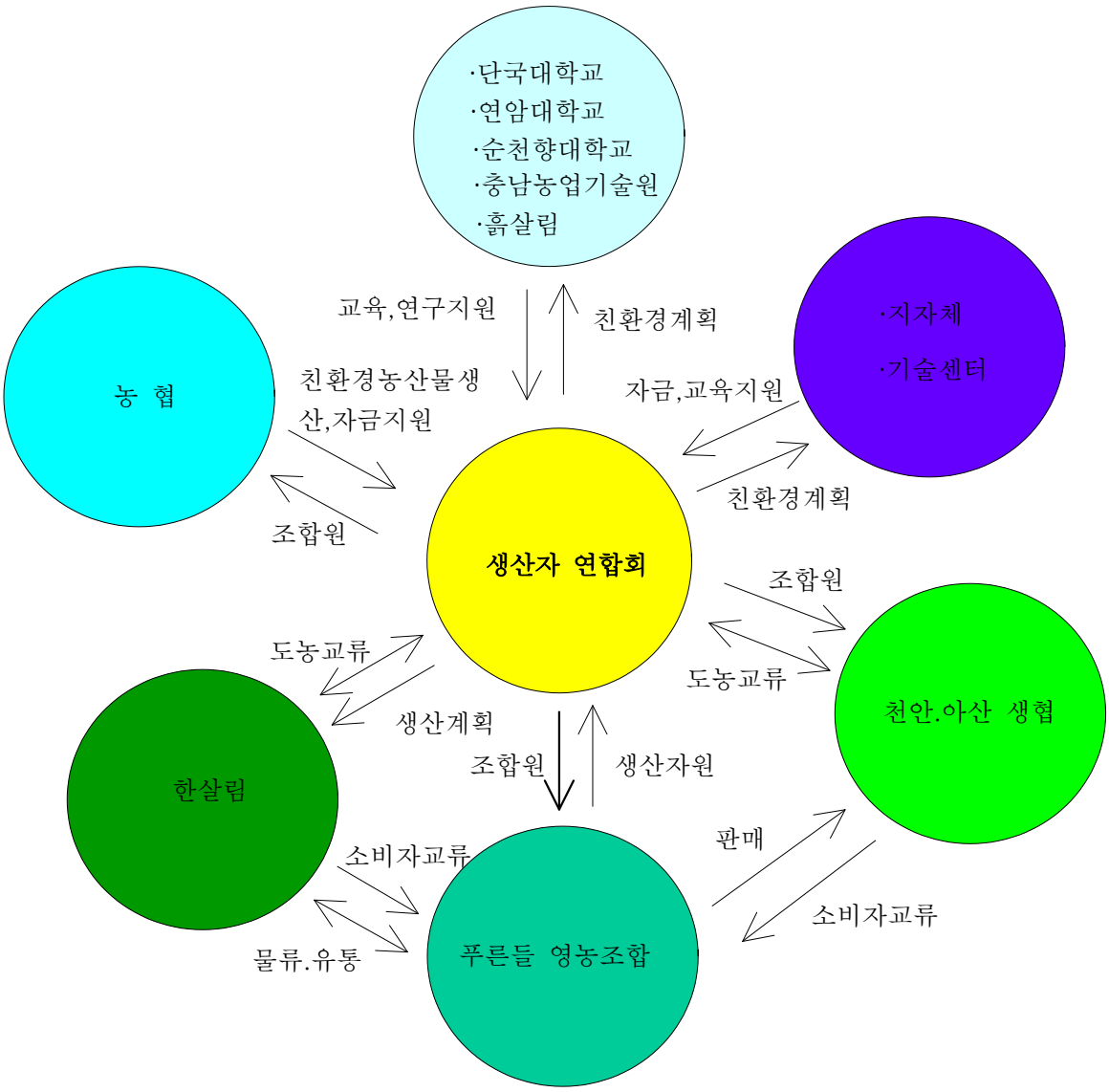



## 4.5. 푸른들 영농조합 조직도



## 5. 아산 친환경 지역농업의 구성주체간 역할

### 5.1. 구성도



**5.2. 구성주체의 역활**

❶ 아산시 생산자연합회

- 1996년에 한살림 아산시 생산자 연합회가 창립되어 유기 농산물의 생산, 도시 소비자와 생산자간의 도농교류만 해오다가 2000년에 들어와 아산시 친환경 지역농업 선포를 계기로 지역농업을 만드는 핵심 주체로 거듭났다.
- 역할 : 조직관리
  - 각 마을별 유기농 마을 만들기
  - 생산자 교육(영농 기술 및 병해 관리)
  - 소비자와생산자간의도농교류
  - 각종 행사 주체 역활

농민문화활동

- 각 지역 농민단체 및 시민 단체 연대 활동

생산관리

- 생산 계획 및 출하 시기 조절
- 자재 공동 구입
- 인증 취득 지원
- 생산 관리 점검
- 정책 구상과 토론회 주관
- 생산 활동가 연수회
- 외부 위탁 교육

❷푸른들영농조합

- 푸른들 영농조합은 연합회의 회원이 출자하여 만든 영농조합으로2000년도에 설립하여 생산자 지원센터 기능을 수행함.
- 역할: 생산자의 농산물 출하 유통
  - 생산자의 대금 정산
  - 각종 수매 사업(벼, 밀, 콩, 양파, 감자)
  - 가공 사업 (콩나물, 두부, 두유, 밀가루, 각종 즙류 등)
  - 학교 급식 지원

각 지역 만들기 지원
장학금 지원 사업
퇴비 생산
건조 사업
직영 매장사업

❸ 한살림 천안 아산 생활 협동조합

- 천안 아산은 처음에는 생산자가 주축이 되어 공급, 푸른들 영농조합이 설립되면서 공급을 영농조합에서 공급을 함. 2002년에 한살림 천안 아산을 분리하여 독자적인 직거래 사업을 시작함
- 역할: 유기 농산물 직거래 사업
  매장 사업
  조합원 활동 사업
  도농 교류 사업
  생산 안정 지원 사업

# 새로운 변화에 대응하는
# 지역 경영 전략
## 순환농업을 통한 지속가능한 농촌, 농업

전 라 북 도

**장 수 군**

# 목 차

- 장수군 현황
- 농촌지역 내외 조건
- 무엇을 할 것인가?
- 어떻게 가능한가?(정책)
- 장수군 추진사례(시스템, 주체, 농업회생)
- 제언
- 어렵지만 가야 하는 길

# 장수군 현황

- 전북 동부산악권 위치(6개 시,군과 경계)
  - 전주61㎞, 남원42㎞, 대전103㎞, 광주105㎞
  - 전국의 중심부 위치
- 전체면적 : 533.6㎢(전국0.5%, 전북6.6%)
- 산업구조 : 1차 72.6%, 2차 1.1%, 3차 26.3%
- 인구 : 9,917세대 25,736명(전국0.05%)
- 재정, 재정자립도 : 1,359억원, 13.7%
- 노령화지수 : 142.4%(전국평균 4배)
- 지목별 현황 : 임야 76.3%, 답 9.48%, 전 5.8%

# 농촌지역 내외 조건

- 개방에 따른 농업 경쟁력 약화
- 농촌의 과소화 : 고령화, 이농 등
- 농업의 가능성 포기
  - 관행, 무사안일의 태도(공무원,단체)
  - 체계적인 시스템과 신뢰 부족(상호)
  - 중장기 정책보다 당장의 이익 선호(농가)
- 민,관,산,학의 명확한 역할분담 부족
- 정책의 실현을 위한 시스템 전무

# 무엇을 할 것인가?

- 자신감의 회복
  : 지역특성을 살리는 차별화 전략
  : 정책실현의 기반은 농업으로부터

- 정책 : 내재적인 잠재력 극대화
  : 지역특성,차별화 전략을 시스템화
- 주체 : 정책과정 참여, 현장리더 역할
- 자본 : 사업의 실현

# 어떻게 가능한가?(정책)

- **정책입안 조직의 필요성**
  - 장수군 농촌발전기획단 구성
  - 발족 : 2003. 4. 3
  - 구성 : 운영위원회(민,관,협), 자문위원(전문교수, 의원), 기획팀(계약직,공무원)
  - 역할
    - 지역조건 분석, 정책대안 마련
    - 차별화된 농촌발전 전략 수립 및 소득증대방안
    - 경쟁력 있는 농업구조 개편방향
    - 농가부채 해결방안

# 어떻게 가능한가?(정책)

- **장수군 농업발전 전략의 수립**
  - 경쟁력 있는 작목 집중 = 차별화, 기획생산
  - 체계적인 역할분담 = 지자체+농협+농가
  - 유통센터 건립 = 수확후관리, 마케팅 전담
  - 공동의 목표 공유 = 화합과 협력

# 장수군 추진사례(농업시스템)

- **상업농 육성**
  - 소비자, 소비지 시장 중심의 생산
  - 고품질안전농산물 생산 : 토양분석,맞춤퇴비
- **기획생산체계 구축**
  - 생산의 규모화, 소득작목만들기 사업
- **지역순환농업 추진사업단 구성**
  - 신활력(한우), 지역농업클러스터(사과), 가축분뇨자원화, 거점APC, 친환경농업
  - 축산과 경종의 보완농업, 생산비 절감, 자본의 외부유출 방지
- **거점 APC 건설** : 2006년 4월 준공

# 장수군 추진사례(주체)

- 보여줘야 한다.(현실적 접근)
  - 농업부서 우대정책
  - 농업예산 강화
- 과정이 필요하다.(목표의 공유)
  - 농민대학
  - 장수사랑자치학교
- 확실한 주체가 있어야 한다.(현장중심)
  - 천 농가 지역리더 육성

# 장수군 추진사례(농업회생)

- 소득작목만들기 사업
  - 기획생산체계 수립, 생산의 규모화
- 순환농업시범마을 사업
  - 마을단위 경쟁력 강화, 고품질안전농산물
- 농업경영회생제도 실시
  - 매년 20억씩 군비 조성(매년 40농가)
  - 농업을 통한 회생프로그램
- 지역순환농업추진사업단

# 제 언

- 지역상황을 고려한 예산편성
- 경쟁력 있는 지역사례 발굴, 적극지원
- 법, 제도적 정비는 하루빨리
- 농업, 농촌의 문제는 농업을 근간으로

# 어렵지만 가야 하는 길

- 지방자치단체는 국민의 서비스 기관
  - 민,관,산,학,연이 농업, 농촌의 회생을 위하여 최선의 지역경영 정책을 만들고
  - 중앙정부와 지방자치단체가 합리적 협력 관계로 발전한다면
  - 지속가능한 농촌, 농업은 가능하고 충분한 경쟁력이 있다.

감 사 합 니 다.