

정책연구보고 P67 / 2004. 7

신국토 구상과 농산촌의 혁신체계 구축

송 미 령 (부연구위원)
박 시 현 (연구위원)
박 주 영 (연구위원)
이 철 우 (경북대학교수)

머 리 말

이 보고서는 ‘상생과 도약을 위한 신국토 구상’의 기조에 맞추어 농산어촌의 혁신체계 구축 방안을 제안하고자 발간되었다. 시대적으로 요구되는 지역균형발전은 도농균형발전을 전제로 실현 가능하다는 점에서, 농산어촌의 혁신이야말로 참여정부에서 제시하는 신국토 구상의 실천과 직결될 수 있는 매우 중요한 정책 과제 중 하나이다.

이 보고서에서는 농산어촌의 혁신을 위해 농산어촌의 혁신주체 양성을 비롯하여 기초 정주여건의 정비, 향토산업의 육성, 5도2촌사업의 활성화, 농지 및 경관자원의 체계적 관리, 낙후지역에 대한 활력 증진 대책 등이 필요하다고 제안하였다. 또한 이를 효과적으로 실천에 옮기기 위한 계획 및 정책 추진 체계의 개선도 요구된다고 보았다.

제한된 시간동안 이루어진 연구인지라 여기서 담지 못한 새로운 전략이 앞으로 추가적으로 발굴되어야 하고 보다 실천 가능한 실용적인 정책이 될 수 있도록 많은 보완도 필요하다. 다만, 이 보고서가 새로운 국토발전과 농산어촌의 혁신체계 구축을 위한 정책 개발에 고심하고 있는 모든 분들께 일말의 도움이 되기를 바란다.

2004. 7

한국농촌경제연구원장 이 정 환

차 례

제1장 서론	1
제2장 농산어촌의 현황 및 과제	3
1. 농산어촌의 실태 및 문제점	3
2. 농산어촌의 미래상과 비전	8
3. 농산어촌의 당면 과제	10
제3장 국토정책의 기초와 농산어촌의 위상	11
1. 국토정책과 농산어촌 정책의 역사적 전개	11
2. 농산어촌 정책의 한계와 반성	18
제4장 농산어촌 지역혁신체계 구축의 의의	20
1. 농산어촌 지역혁신체계 구축 필요성	20
2. 농산어촌 지역혁신체계의 개념과 내용	21
3. 농산어촌 지역혁신체계 구축 방향	24
제5장 농산어촌의 지역혁신 전략	27
1. 지역혁신 전략 구상의 방향	27
2. 기초 정주여건의 질 향상	28
3. 향토산업의 육성과 지역별 혁신 클러스터화	29

4. 5도2촌사업의 활성화	31
5. 농산지 및 경관자원의 체계적 관리	34
6. 목표지역의 설정 및 지원	38
제6장 농산어촌 지역혁신체계 구축을 위한 추진 체계 정비	41
1. 도농통합적 도시(군)기본계획 수립	41
2. 커뮤니티 중심의 계획 수립 제도화	42
3. 도·농균형개발 실현을 위한 지역개발사업 추진 체계 정립	43
부록 1. 지역혁신 사례	45
부록 2. 향토산업의 육성	73
참고문헌	93
Abstract	96

표 차례

표 1. 주요 법률에서의 농산어촌 범위	3
표 2. 농산어촌의 인구 변화(1980~2000년)	4
표 3. 농산어촌 인구감소지역의 증가 추이	4
표 4. 농가소득의 변화	6
표 5. 농산어촌의 기초생활환경 지표	7
표 6. 농산어촌의 주요 특성	9

그림차례

그림 1. 인구 2천명 미만 면의 분포 추이	5
그림 2. 노인 인구의 비중 변화	5
그림 3. 고창 복분자클러스터의 전후방 연계관계	22
그림 4. 지역산업 클러스터의 유형과 발전단계	23
그림 5. 지역혁신체계 구축을 위한 역할 분담	26
그림 6. 5도2촌의 기본 구상	32
그림 7. 낙후지역 문제의 도·농 연계구조	39
그림 8. 외국 낙후지역 프로그램의 추진 개념도	40

제 1 장

서 론

□ 연구의 배경과 목적

- 국가균형발전위원회에서는 2004년 1월 “상생과 도약을 위한 신국토 구상”을 발표함. 신국토 구상을 위한 5대 전략과 7대 과제가 제시되었으며 농산어촌의 혁신체계 구축은 7대 과제의 하나임.
- 이에 따라 그 실행 방안을 구체화하는 것이 요청되는 바, 농산어촌의 혁신체계 구축이라는 부문에 한정하여 주요한 추진 전략 등을 논의하고자 함.
 - 이미 발표된 신국토 구상의 기조에 맞추되 불가피한 경우 내용의 첨삭과 수정을 가함.
- 따라서 이 연구는 “신국토 구상”의 기조에 맞추어 농산어촌의 지역혁신 전략과 추진 방안 등을 제시하는 것을 목적으로 함.
 - 다만, “농산어촌의 혁신”이란 단일 주제 자체로서도 연구보고서의 완결성을 갖추기 위하여 농산어촌의 현황과 당면 과제, 비전, 정책 방향과 전략 등의 내용과 순서로 정리하며, 농산어촌형 지역혁신 사례 발굴을 통해 시사점을 모색하고자 함.

□ 연구의 범위

- 농산어촌의 현황 및 과제
 - 국토속의 농산어촌, 농산어촌의 범위

- 농산어촌의 일반 현황
- 농산어촌의 비전
- 농산어촌의 당면 과제
- 국토정책의 기조와 농산어촌의 위상
 - 국토정책과 농산어촌 정책의 전개
 - 농산어촌 정책의 한계와 반성
- 농산어촌형 지역혁신의 시대적 의미와 필요성
 - 농산어촌형 지역혁신의 의미
 - 농산어촌형 지역혁신의 필요
- 농산어촌의 지역혁신 전략
 - 농산어촌 지역혁신 전략 구상의 방향
 - 기초 정주여건의 질 향상
 - 향토산업의 육성
 - 5도2촌사업의 활성화
 - 농산지 및 경관자원의 체계적 관리
 - 목표지역의 설정 및 지원 (낙후지역 정책)
- 지역혁신 전략의 실현을 위한 제도 및 추진 체계 구축

□ 연구의 주요 방법

- 문헌연구
 - 관련 선행연구
 - 관련 법령
- 외부 전문가 의견 수렴
 - 원고의뢰(향토산업의 육성)
 - 자문회의

제 2 장

농산어촌의 현황 및 과제

1. 농산어촌의 실태 및 문제점

□ 도시와 대비되는 농산어촌의 경계를 명확히 구분키는 어려우나 대체로 행정구역상 읍·면 지역을 농산어촌으로 지칭하는 것이 일반적이며, 그 경우 농산어촌의 면적은 89,670.57㎢로 국토의 약 90%를 차지함.

<표 1> 주요 법률에서의 농산어촌 범위

행정구역	국토의계획및이용에관한 법률의 용도지역		농어촌정비법		농업·농촌 기본법	농림어업인삶의질향상및 농산어촌지역개발 촉진에관한특별법
			법 제2조	법 제31조		
洞部	도시지역	주거지역				
		상업지역				
		공업지역				
		녹지지역	●	●	●	●
면部	도시지역	주거지역	●		●	●
		상업지역	●		●	●
		공업지역	●		●	●
		녹지지역	●		●	●
面部	관리지역		●	●	●	●
	농림지역		●	●	●	●
	자연환경보전지역		●	●	●	●

- 행정구역 기준으로 도농통합시 출현 이후 ‘동=도시, 읍·면=농산어촌’이라는 구분이 우월함. 용도지역 기준으로는 ‘도시지역=도시, 나머지=농산어촌’이라고 볼 수 있음.
- 농촌지역은 농산어촌지역과 동의어로 볼 수 있음.
- OECD의 경우, 경제적으로 도시와 통합된 농촌지역(economically integrated areas), 중간 농촌지역(intermediate areas), 원격 농촌지역(remote areas)으로 삼 구분함.

1.1. 인구 감소 및 노령화 심화

- 도시화의 진행 및 산업의 근대화 과정을 거치면서 농산어촌 인구는 꾸준히 감소하여 2000년 전체 인구의 20.3%를 점유하고 있음.
- 1990년대 중반부터는 농산어촌 인구 감소율이 다소 완화되고 있으나, 절대 인구 감소로 정주기능 자체가 와해될 우려가 있는 지역도 생겨나고 있음.
- 면 단위 지역 중 전체 인구가 2천 명에도 미치지 못하는 지역의 수가 급속도로 증가함.

<표 2> 농산어촌의 인구 변화(1980~2000년)

단위: 명

구 분	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년
전 국(A)	37,436,315	40,448,486	43,410,899	44,608,726	46,136,101
동 지역	21,434,116	26,442,980	32,308,970	35,036,473	36,755,144
읍·면 지역(B)	16,002,199	14,005,506	11,101,929	9,572,253	9,380,957
읍 지역	4,539,666	4,817,236	3,603,647	3,484,148	3,755,782
면 지역	11,462,533	9,188,270	7,498,282	6,088,105	5,625,175
구성비(B/A)	0.427	0.346	0.256	0.215	0.203

자료: 통계청, 해당 연도, 『인구주택총조사보고서』.

<표 3> 농산어촌 인구감소지역의 증가 추이

단위: 개

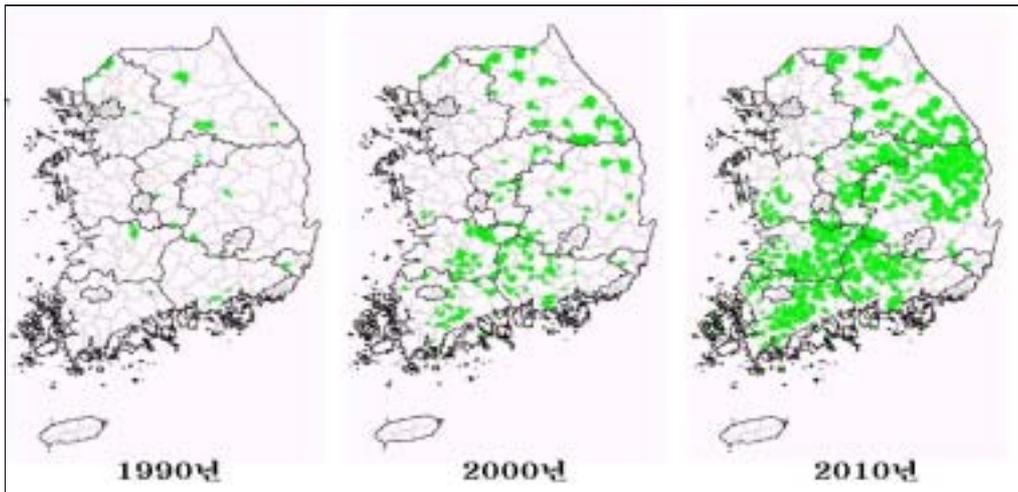
읍·면 개수	연도	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
	인구 2천 명 미만		30	97	170	333
인구 1천 명 미만		3	10	17	46	109

주: 2005년 및 2010년의 수치는 현재의 읍·면별 인구 증감 추세가 지속되는 경우를 가정한 전망치임.

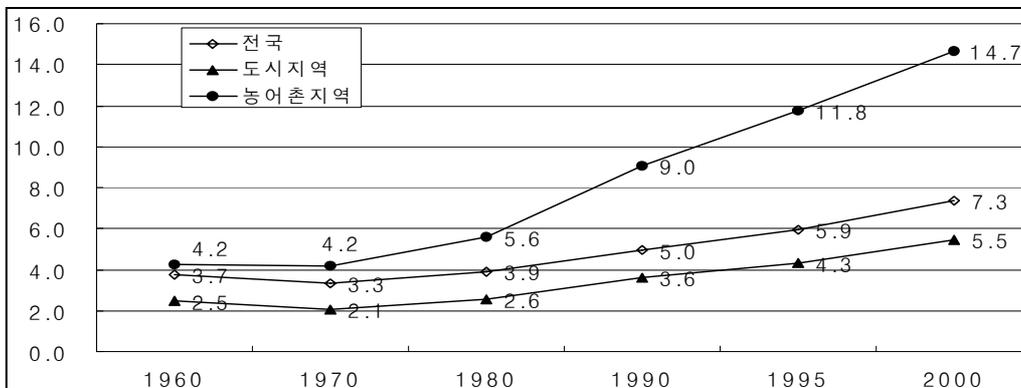
□ 농산어촌 인구 중 65세 이상 노인인구가 차지하는 비율은 2000년 14.7%로 인구의 노령화가 뚜렷함.

- 2000년 농산어촌의 노년부양비(15-64세 생산가능인구 대비 65세 이상 노인인구 비율)는 22.0으로 도시지역(7.5)과 전국 평균(10.2)에 비해 각각 3배와 2배 수준임.
- 농산어촌은 청장년층 인구는 대단히 빈약한 가운데 노령층 인구가 과대해진 기형적 인구구조 모습으로 자체적인 사회 재생산이 쉽지 않음을 짐작케 함.

<그림 1> 인구 2천명 미만 면의 분포 추이



<그림 2> 노인 인구의 비중 변화



1.2. 경제적 활력 약화

- 농산어촌의 기반산업이라고 할 수 있는 농업부문의 소득은 지속적으로 하락하고 있으며 농외소득의 기회도 상대적으로 충분치 않아 지역경제 전반을 위축시키고 있음.
- 도시 근로자가구소득 대비 농가소득의 수준은 UR 이후 지속적으로 악화되고 있음 (1990년 97.4% → 2000년 80.5% → 2002년 73%). 이와 같은 소득수준 악화는 농업 생산 및 1인당 농업생산성은 증가하는 반면 농산물 실질가격이 꾸준히 하락하는 데 따른 것임.
- 농가소득에서 농외소득이 차지하는 비중은 33%로 일본, 대만 등 다른 나라의 경우와 비교하면 매우 낮은 수준임.
- 농업소득의 하락 및 농외소득 기회의 부족으로 인한 농가소득의 저위는 농산어촌의 인구유출을 촉진하여 농업경영체 해체 및 지역사회의 붕괴로 이어질 뿐 아니라 이는 농산지 관리의 방기, 도시 문제의 부작용 확대, 나아가 국토관리의 사회적 비용을 전반적으로 증대시키는 요인이 됨.

<표 4> 농가소득의 변화

구 분	1985	1990	1994	2000	연평균 증감율(%)	
					'85-'94	'94-'00
호당 농가소득(천원)	11,827	16,238	21,775	23,072	7.0	-0.4
-농업소득	7,627	9,225	11,067	10,897	4.2	-1.6
-농외소득(%)	2,186(18.5)	4,184(25.8)	6,628(30.4)	7,432(32.2)	13.1	0.5
-도시가구소득대비(%)	112.8	97.4	99.5	80.5	-	-

자료: 한국농촌경제연구원, 2001, 『농업전망』.

- 최근 들어 농산어촌에서도 농업부문 종사자수 비중은 감소하는 가운데 제조업, 도·소매업, 음식숙박업, 서비스업 등 2·3차산업 종사자수 비중이 다소 증가하는 추세이나 대부분 단순노동 형태의 저숙련·불안정 직종으로 집중하는 경향이 있음.

1.3. 생활환경의 상대적 낙후

□ 기초생활환경 역시 도·농의 간극이 매우 넓고, 농산어촌의 정주여건은 상대적으로 낙후한 상태임.

- 꾸준한 인프라 투자로 어느 정도의 효과는 있었으나, 기초수요(basic needs) 충족에는 여전히 미흡함.
 - 도로 정비의 경우 농산어촌 32.2%(읍 69.7%, 면 28.4%), 도시 86.2%
 - 상수도 보급률의 경우 농산어촌 46.3%(읍 75.9%, 면 27.9%), 도시 97.3%
 - 하수 처리율의 경우 농산어촌 18.6%(읍 46.1%, 면 12.5%), 도시 83.4%
- 도시지역의 정주여건에 대한 주요 불만족사유가 공해·환경오염·교통시설부족인 반면, 농산어촌은 생활편익시설 부족(35.0%), 교통시설 부족(25.1%), 교육여건 불리(12.2%) 등임(통계청, 2002).

<표 5> 농산어촌의 기초생활환경 지표

구 분	1980			1990			2000		
	전국	농산어촌	도시	전국	농산어촌	도시	전국	농산어촌	도시
주택노후율(%)	26.1	38.9	11.4	19.8	41.6	8.0	8.7	20.4	4.6
도로포장율(%)	33.2	-	-	71.5	-	-	(55.1) 75.8	(32.2) -	86.2
상수도보급율(%)	54.6	14.1	84.8	70.2	32.0	89.0	87.1	46.3	97.3
하수처리율(%)	8.5	-	14.8	32.9	-	39.3	70.5	18.6	83.4

주1) 주택노후율은 총 주택에 대한 30년 이상 된 주택 비율

주2) 도로포장율의 ()는 농어촌도로를 포함한 경우

1.4. 자율적 개발역량의 약화

□ 농산어촌 주민의 감소와 노령화 등의 영향으로 지방의 자율적 개발역량은 약화된 상태임.

- “어차피 관에서 다 해 줄 것인데 왜 우리가 하겠는가”하는 식의 의태심과 패배주의를 흔하게 찾아볼 수 있음.
 - 농산어촌 혁신의 가장 큰 장애 요인

2. 농산어촌의 미래상과 비전

2.1. 농산어촌을 둘러싼 여건 변화

□ 균형발전시책 강화

- 국가균형발전 3대 특별법, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의질 특별법) 등 농산어촌의 활력 증가 기회 마련

□ 초고속 교통정보망 구축에 따른 시공간의 탄력적 활용 강화

- 경제 및 여가 활동의 시공간적 범위가 대폭 확대

□ 그린(green), 웰빙(well-being) 등 국민생활의 질적 수요 변화

- 주5일근무제 정착, 소득수준 향상 등에 힘입어 삶의 질을 제고하는 방향으로 주거 및 여가 패턴 변화
- 농산어촌이 가지고 있는 어메니티(amenity) 자원에 대한 수요가 크게 증가

□ 기반산업인 농업 부문의 청정화·고도화·클러스터화

- 환경친화적이고 지속가능한 소비지향형 농업
- 지역의 장소적 특성과 연관맺는 고부가가치 농업

2.2. 농산어촌의 비전

□ 전체 국토 공간에서 농산어촌의 발전비전 구축은, 강점, 약점, 기회요인, 위협요인 등 농산어촌이 놓여 있는 내·외적 조건을 분명히 인식하는 데에서 출발함.

- 농산어촌은 도시지역에 비해 생산, 여가, 주거 등 다양한 활동이 복합적으로 이뤄질 수 있는 공간임. 풍부하고 깨끗한 자연자원(토지, 대기, 물 등), 인공적·자연적 경관 자원 등은 농산어촌 발전비전 구축에 강점으로 작용함.

- 반면, 1차 산업 위주의 빈약한 경제·산업구조, 기초 생활여건 미비 등이 주요한 약점으로 파악됨.
- 그럼에도 생태·환경·여가에 대한 사회적 관심 증가, 먹거리 안전성 및 지역·계층·부문 간 균형발전에 대한 인식 배가, 교통·통신기술 발달에 따른 공간극복능력 신장 등 최근 우리사회의 발전정도는 기회요인으로 작용하고 있음.
- 다만, WTO/DDA, FTA 등 세계시장 통합 및 그에 따른 지역간 효율성 경쟁, 국토공간의 대도시 중심적 발전경향 등은 지속적인 위협요인으로 상당 기간 지속될 것임.

<표 6> 농산어촌의 주요 특성

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> • 도시지역보다 상대적으로 생태환경, 자연경관 우수 • 도시지역보다 여유있고 쾌적한 주거공간 확보 가능 • 주거 이외에 경작, 여가 등 다채로운 활동 향유 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 소득수준 낮고 소득기회 제한 • 기초 생활시설 부족 • 교육, 의료, 문화 서비스 수준 열악 • 외지인에 대해 배타적이면서도, 프라이버시 확보가 어려운 커뮤니티 특성
기회요인(Opportunity)	위협요인(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> • 환경보전 및 농어촌의 다원적 기능에 대한 관심, 인식 확대 • 도시민의 전원지향 이주 증대 • 교통, 정보통신기술 발달로 공간제약 극복 • 생명공학기술을 적용한 농산업의 새로운 발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장개방, 지역 간 경쟁의 여파로 농업여건 악화될 가능성 • 대도시의 입지적 편익이 당분간 지속될 전망

자료: 송미령, 2001, “농어촌지역의 기초생활여건 정비, 어디까지 할 것인가”, 한국개발연구원 쟁점토론회 발표자료.

□ 이상의 조건으로부터 농산어촌의 발전비전은, 농어민·농어촌주민 및 도시민이 공유하는 종합적 생활공간으로 구체화될 것임.

- 농산어촌은 전 국민에게 열린 생산 및 정주 공간으로서, 여가 및 휴양 공간으로서 농어업·농어촌의 다원적 기능을 체험하는 공간으로 발전시킴.
- 농산어촌의 현재 생산 및 정주 여건을 개선함으로써, 궁극적으로는 도시민에게도 새로운 생산, 정주, 여가 공간으로 기능하는 종합적 생활공간으로 발전시킴.

3. 농산어촌의 당면 과제

- 농산어촌 스스로 체질에 맞는 기회 포착과 활용
 - 지역혁신체계 구축으로 대응
- 국민최저한(national minimum) 관점에서 지속적 농산어촌 정비
 - 국토균형발전 차원에서 정책적 여건 변화 등을 감안
- 장소적 특성과 농업 부문이 결합된 향토산업의 발굴과 육성
- 보전과 개발의 조화를 유지

제 3 장

국토정책의 기초와 농산어촌의 위상

1. 국토정책과 농산어촌 정책의 역사적 전개

1.1. 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)과 농산어촌 정책

□ 국토 개발 정책

- 제1차 국토종합개발계획은 “도시지역과 농촌지역이 유기적인 관계를 맺으면서 균형 있게 발전하고 농업과 공업이 병행 발전할 수 있도록 모든 산업을 조화있게 배치하여 국민이 보다 안전하고 풍요로운 생활을 영위할 수 있도록 국토구조와 환경을 개선하는데” 목적이 있음.
- 이를 위하여 1)국토의 효율적 이용과 관리 2)개발기반의 확충 3)자원의 효율적 개발과 자연환경의 보전 4)국민생활환경의 개선 등의 네 가지 기본 목표를 제시하였음.
- 그 전략으로는 대규모 산업기지 건설, 교통통신망의 확충, 낙후지역 개발을 위한 지역기능의 강화 등에 초점을 맞추고 있음. 이러한 노력을 실현하고자 했던 방법론 중의 하나가 권역개발계획임. 지역을 4대권 8중권 17소권으로 구분하여 각 지역의 지리적 자연조건, 행정구역 및 지역기능을 감안하여 권역별로 생활환경을 정비함으로써 자립적 지역발전을 가능케 한다는 논리임.

□ 농산어촌 개발 전략

- 여기에 농산어촌에 대한 개발전략은 별도로 제시되지 않았음. 다만 권역개발계획을 통하여 지역 발전을 꾀하려 하였으나, 국토를 일정기준에 따라 개발권으로 구분한 것 이상의 성과를 가져오지 못 했음.
- 이 시기까지는 농산어촌정책에 대한 인식이 부족하였고, 경제우선적인 개발기조가 강하여 농산어촌에 대한 체계적 계획이 이루어지지 않았음.

□ 추진 결과 및 지역균형개발 정책으로서의 한계

- 수도권외의 과밀과 국토이용의 양극화가 초래됨.
 - 서울, 부산과 그 주변지역은 계속 성장하는 반면에 여타지역에 있어서는 상대적으로 인구가 감소하여 국토이용의 불균형 현상을 나타냄.
- 토지에 있어서는 경제성장과 더불어 개발수요가 증가되어 생산성이 낮은 용도에서 높은 용도로 전용이 불가피하였으며, 이에 따라 농경지는 10년(1972~1981)동안 약 1,000km²가 감소되었음.
- 농산어촌의 발전에 대한 고려가 없었으며 오히려 농산어촌의 낙후도를 심화시킴.
 - 도·농의 균형 발전과 농업·공업이 병행 발전할 수 있도록 모든 산업을 조화있게 배치하여 국민이 보다 안전하고 풍요로운 생활을 영위할 수 있도록 국토구조와 환경을 개선하겠다는 기조를 내세웠음에도 불구하고 지방의 여건이나 특성을 고려한 안목보다는 집적이익을 고려하여 몇몇의 대도시나 공업벨트를 중심으로 한 성장거점개발을 추진함으로써 기조로 내세운 목적을 달성하지 못하였음.

1.2. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)과 농산어촌 정책

□ 국토 개발 정책

- 제2차 국토종합개발계획에서는 국토의 균형발전을 최우선 목표로 하여 인구의 지방 정착, 개발가능성의 전국적 확대, 국민복지수준의 제고, 국토자연환경의 보전을 기본목표로 제시함.

- 지역적 불균형을 시정하고 지방의 자생적인 경제기반을 구축하기 위한 전략으로 거점도시를 육성하는 성장거점개발 전략을 제시하였음.
- 인구의 지방정착을 유도하기 위한 지역개발 전략의 하나로 “지역생활권”을 제시함. 지역생활권은 국민들이 국토의 어디에 거주하더라도 문화적이고 편리한 생활을 보장한다는 국토 균형발전 이념의 구체적인 표현임.
- 성장거점도시의 보완책으로 인구의 자율적인 지방균형개발 정책의 실현을 위하여 지방 및 농촌공업단지 조성, 낙후지역을 중심으로 한 특정지역 개발, 그리고 지역의 잠재력 확대를 위한 도로, 상하수도, 항만 등 사회간접시설의 확충과 도시개발, 관광단지 조성 등 지역개발사업을 추진토록 함.

□ 농산어촌 개발 전략

- 국토의 균형개발을 위하여 농산어촌 중에서도 낙후지역을 중심으로 한 특수지역개발전략이 제시됨.
 - 특히 지방 중소도시의 중심성을 강화하여 배후지의 서비스기능 강화와 도시·농촌의 연계를 강화하는 도농통합 개발을 추진토록 함. 지방대도시 및 주요 거점에 대한 개발사업으로서 국가 및 지방 공업단지가 조성되었음.
 - 농산어촌에는 소규모 농공단지가 조성되었으며, 농어민의 농외 취업기회와 소득증대를 위하여 1980년대 중반 이후부터 활발히 전개됨. 중앙정부의 지원으로 농촌지역 주변에 33,000~60,000㎡규모의 공단이 전국적으로 개발됨.
- 비로소 농산어촌 지역계획에 대한 개념 및 인식이 형성되기 시작함.
 - 그러나 농산어촌에 대한 통합적 계획이 이루어졌다기 보다는 농산어촌 지역개발을 위한 단위사업이 주를 이루었음.

□ 추진 결과 및 지역균형개발 정책으로서의 한계

- 성장거점도시 육성과 지방생활권 조성 전략을 내세움으로써 지역균형개발에 대하여 정확히 정의되지 못한 채 상호모순적 목표를 추구하였음.
 - 전자는 개발잠재력이 높은 일부 지방대도시를 중심으로 지역개발 투자를 집중함으

- 로써 지역발전의 거점을 형성하여 이를 주변에 확산시킨다는 공간적 투자 선별 전략인데 반하여, 후자는 전국의 모든 지역, 즉, 중소도시에서 농산어촌까지를 포함하는 모든 지역의 물적·사회경제적 여건을 개선하기 위한 공간적 투자 분산 전략임.
- 이로써 지역간 균형발전 노력에도 불구하고 국토의 불균형이 심화되고 환경오염이 확산되는 등 농산어촌의 정주기반이 취약해짐.
- 국토종합개발계획의 하부계획인 도건설종합계획을 수립하도록 하여 국토개발사업이 지역별로 구체화 되도록 하였으나 실효성이 크지 않았음.
- 그러나 경제우선적 개발기조인 성장거점개발 방식을 지양하고, 농산어촌을 생활공간으로서 인정하는 동시에 도시와 농촌의 연속성을 감안한 도농통합개발의 관점으로 전환하였다는 데에 의의가 있음.
- 지방중심도시를 생활권의 중소도시로 육성하고 주변 농촌지역과 종합개발토록 하는 농어촌지역종합개발방식이 도입됨.

1.3. 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)과 농산어촌 정책

□ 국토 개발 정책

- 제3차 국토종합개발계획은 국토공간의 균형성, 국토이용의 효율성, 국민생활의 쾌적성, 그리고 남북국토의 통합성을 기조로 제시함.
- 아울러 지방분산형 국토골격의 형성, 생산적·자원절약적 국토이용체계의 구축, 국민복지 향상과 국토환경의 보전, 남북통일에 대비한 국토기반의 조성을 기본목표로 함.
- 남북통일에 대비한 국토구상을 한다는 점을 제외하고는 제1, 2차 국토종합개발계획과 크게 다르지 않음.
- 다핵개발, 지역경제권 개발 방식을 채택하여 다핵적 공간구조를 이루도록 하였으며, 수도권외의 과밀억제, 지역격차해소, 생활기반시설의 확대, 환경보전, 쾌적한 생활공간의 확보, 국토기반시설의 확충 등에 역점을 둠.

□ 농산어촌 개발 전략

- 지방 육성전략으로 지방도시, 농어촌 및 낙후지역의 특성에 따른 육성 및 수도권 집중 억제제를 제시함.
 - 이와 함께 농어촌개발촉진법, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법 등이 제정 및 수정되어 국토계획을 뒷받침하였음.
 - 그러나 농촌지역에 대한 계획제도가 각종 농촌 관련 개별 법률에 다기화 되어 있어 명확하지 않고, 강제성이 적어 실효성이 적음.

□ 추진 결과 및 지역균형개발 정책으로서의 한계

- 제 1, 2차 국토종합개발계획에서의 시행착오와 경험들을 토대로 한층 더 발전된 내용을 담고 있음.
 - 그러나 결과적으로 국토균형발전이라는 목표를 달성하지는 못하였음.
- 수도권 억제정책과 지역경제권 개발방식을 통하여 성장잠재력이 큰 대도시를 중심으로 개발을 추진하였으나, 수도권의 비대화는 계속되고 나머지 경제권의 부진이 지속됨.
- 다핵개발 방식을 통하여 지방중심도시의 기능을 강화하여 지방의 발전을 이룩하고자 하였으나 다핵권역안의 각 지방자치단체의 역량이 부족하여 큰 효과를 이루지 못하였음.
 - 지방자치단체들의 기능을 어떻게 강화시키고, 지방자치단체들간의 지역이기주의를 어떻게 조정할 것인지 등의 문제가 발생됨.

1.4. 제4차 국토종합계획(2000~2020)과 농산어촌 정책

□ 국토 개발 정책

- ‘21세기 통합국토’의 실현을 지향하며, 지역간 통합, 환경과 개발의 통합, 동북아지역과의 통합, 남북한의 통합 등을 기조로 하였음. 기조에 따른 4대 목표는 더불어 잘사는 균형국토, 자연과 어우러진 녹색국토, 지구촌으로 열린 개방국토, 민족이 화합하는 통일국토임.

- 기본전략으로는 개방형 통합국토축 형성, 지역별 경쟁력 고도화, 친환경적 국토관리 강화, 고속교통·정보통신망 구축, 선진생활공간 확립, 문화·관광국토 구현, 남북한 교류협력기반 조성을 제시함.

□ 농산어촌 개발 전략

- 농산어촌은 지역특성과 잠재력에 따라 특색있게 개발하여 ‘신자원활용지역’으로 활성화하여 새로운 활로를 개척토록 함. 아울러 유기농업과 수출농업을 육성하고 도시지역과 연계한 부품산업을 유치하도록 함.
- 문화·관광국토의 구현을 위해 관광벨트 및 역사문화권 등을 조성하게 함으로써 농촌 어메니티를 앞세운 농촌지역개발전략 추진을 가능케 함.

□ 계획의 의의

- 국토계획의 모든 부문에서 환경을 우선적으로 고려하는 국토그린플랜으로서의 성격을 강하게 띠. 그동안과 같이 경제우선적 관점에서의 개발을 우선시하기 보다는 관리의 관점에서 지속가능성을 보장하도록 사업을 제시함. 이로써 산지와 강변, 해안, 기존의 준농림지역 등이 특별한 관리를 받게 됨.
- 문화·관광분야에서는 농산어촌의 중요성이 강조됨. 지역의 특성에 따른 다양한 문화·관광권을 개발하게 함으로써 전국적으로 균형있는 개발과 함께 지역활성화에 기여토록 함.
 - 추진계획으로 문화·관광권 설정 및 종합적·체계적 정비 방안을 제시함. 또한 농산어촌의 자연환경과 생활모습을 직접 경험하고 관찰할 수 있는 그린투어리즘(green tourism)의 활성화 방안을 제시함.
- 개발 위주의 전략에서 국토 통합 및 관리의 관점으로 전환함으로써 농산어촌의 보존 및 발전에 대한 비중이 커짐.
 - 2003년부터 시행된 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)에 의하여 농산어촌에 대해서도 계획에 따른 개발이 이루어지도록 하고 있음.

1.5. 제4차 국토종합계획의 수정계획(2005~2020)과 농산어촌 정책

□ 수정계획의 수립배경

- 수도권 집중에 따른 지방의 침체, 국토환경문제의 심화, 토지문제의 지속과 주거복지의 취약, 국제 및 국내 교통인프라 부족, 동북아 경제중심 기반의 취약 등의 국토현안 문제와 국가균형발전 3대 특별법 제정과 국토균형발전 시책 강화 전망, 초고속 교통 정보망 구축과 국민생활 시공간의 축소 전망, 쾌적하고 안전한 국토환경에 대한 요구의 증대 전망, 남북한 및 동북아 교류의 확대 전망 등 향후 여건 변화 전망을 기초로 수정계획을 수립하고자 함.

□ 계획의 기초 및 주요 계획과제

- 2대 기초로서 “大통합”과 “大약동”을 유도하는 국토혁신과 환경과 삶의 질을 우선하는 국토관리를 지향함.
- 주요 계획과제로 1)새로운 다핵·분산형 국토공간구조 정립, 2)혁신형 국토체계 구축과 지역균형발전, 3)초고속 교통인프라 및 통합물류체계 구축, 4)국민주거복지의 향상과 부동산시장 안정화, 5)계획적 토지이용 및 도시관리의 선진화, 6)지속가능한 국토환경 관리, 7)수자원의 효율적 관리와 국토 전방위 방재체계 구축, 8)초고속 국토정보화의 구축 및 활용, 9)글로벌 국토경영 및 남북교류의 활성화, 10)국토관리의 지방분권 및 국민참여 확대를 제시함.

□ 수정계획을 통한 농산어촌 지역발전에 대한 기대

- 신행정수도 건설과 공공기관 지방이전 등에 연계한 새로운 다핵·분산형 국토공간구조를 정립하고자 함으로써 수도권과 비수도권의 협력, 분업, 네트워크 체계 확립을 통한 상생적 발전구도 설정이 가능하며, 농산어촌 및 낙후지역에 대한 혁신전략 및 정책을 추진할 수 있음.
- 지역별 혁신클러스터의 육성과 지역혁신체계 구축을 추진하기 위한 농산어촌 정책을 실행함으로써 지역산업의 고도화와 자립적 지방화를 통해 농산어촌에 대한 발전

이 이루어질 것으로 기대됨.

- 농산어촌의 특색있는 자원을 활용하여 일자리와 소득을 창출하는 지역혁신모델 정립과 낙후지역 활성화 시책을 통합 추진하고자 함.
- 국토개발 및 이용에 관한 중앙정부의 권한 및 재정의 지방이양을 통한 지방분권 강화를 추진함에 따라 농산어촌 및 낙후지역의 발전 전략 등 농산어촌 정책의 위상이 높아질 것으로 판단됨.

2. 농산어촌 정책의 한계와 반성

□ 농산어촌 정책의 한계

- 개발 위주의 경제우월주의식 발전전략을 추진하여 도시를 중심으로 한 고도성장정책을 펼쳐온 결과 농산어촌을 대상으로 한 계획제도 및 정책은 상대적으로 부족하였으며, 관심권 밖에 존재하였음.
- 농산어촌에 대한 계획이 각종의 농산어촌과 관련된 개별 법률에 다기화되어 있으며, 명확한 계획제도로서 정립되지 않아 지속적인 정책 추진이 어려움.
 - 이로써 단위사업 추진 형식의 개발전략을 구사함.
- 농산어촌을 대상으로 하는 정책이 여러 부처에 의하여 분산적으로 이루어지며, 농산어촌 지역 자원 및 특성을 살릴 수 있는 창의적 정책이 부족함.
 - 지역의 특성 및 여건을 고려한 장기적 안목의 정책보다는 단기적으로 효과를 가시화 할 수 있는 물리적 개발 정책이 주를 이룸.
- 제4차 국토종합계획 수정계획에서 지역균형발전을 위한 다양한 과제들이 제기됨으로써 농산어촌 및 낙후지역에 대한 정책의 위상이 높아질 것으로 기대되나, 관련 정책들을 통한 지역균형발전이 얼마나 수행될 수 있을지는 미지수임.
 - 실천력 있는 농산어촌 및 낙후지역 혁신 정책들이 요구되며, 지역균형발전의 기반은 바로 도농균형발전이라는 인식이 필요함.

□ 국토정책 추진의 반성

- 그동안의 국토종합개발계획에서는 국토의 균형개발이라는 기초를 지속적으로 내세웠으나, 실제로 지역발전 불균형이 심화되어 왔음.
 - 즉, 지방육성정책 수립 및 실천노력이 부족하였으며 경제활동공간으로서의 국토 만들기에 주력하여 왔음.
 - 이로써 경제적 효과가 떨어지는 농산어촌에 대한 투자 및 개발이 부족하게 됨. 매 계획마다 낙후지역 개발에 대한 추진방향이 언급되어 있었으나 장식용에 불과하였다는 사실은 제3차까지의 계획을 거치면서도 오히려 도농간 격차가 심화되었다는 점에서 알 수 있음.
- 개발 일변도의 국토정책으로 환경이 훼손되었으며, 농산어촌 지역의 내생적 발전에 대한 고려가 미흡함.
 - 개발위주의 국토정책 추진으로 인하여 농산어촌 공간은 정책의 사각지대에 놓이게 됨.

제 4 장

농산어촌 지역혁신체계 구축의 의의

1. 농산어촌 지역혁신체계 구축 필요성

- 국가균형발전을 위해서는 중앙과 지방과의 균형발전도 중요하지만 도시와 농산어촌간의 균형발전이 더욱 중요
 - 농산어촌의 낙후는 농산어촌의 과소화 및 역량 약화와 함께 도시의 과밀화 및 혼잡을 유발하여 국가 전체의 사회적 비용을 증대
- 전통적 의미의 농업정책으로 농산어촌 발전은 한계
 - 농업생산 위주의 정책만으로는 농산물 가격하락에 따른 농산어촌의 소득 감소를 막을 수 없음.
 - 물리적 편리성 위주의 농산어촌 공간 개발정책은 농산어촌의 개발 잠재력을 오히려 훼손하는 측면이 있으며 스스로에 의한 지역활성화에 역행
- 농산어촌의 역할을 시대적 수요에 걸맞게 새롭게 설정하고 이를 달성하기 위한 새로운 성장 동력을 발굴하여 농산어촌의 활성화를 도모
 - 고속교통망의 비약적 확충, 주5일 근무시대의 도래는 농산어촌에 대한 국민들의 기대를 다변화

- 깨끗한 자연환경과 매력적인 경관·문화유산 등 풍부한 어메니티의 원천으로서 전 국민에게 열린 주거공간, 여가휴양공간, 신산업공간으로서의 수요 증대
- 장수사회의 도래, 자연주의 및 웰빙 등의 사회적 선호도 변화의 영향을 받아 안전 식품, 기능성 식품 등에 대한 수요 증대

□ 새로운 성장산업을 창출하기 위한 방안으로서 농산어촌 지역혁신체계를 구축

- 농산어촌의 성장 동력이 고갈된 상태에서 노동력과 자본 투입에 의존하는 전통적인 방법으로는 농산어촌 발전을 기대하기 어려움.
- 새로운 지식과 기술을 창출하고 이를 확산·활용함으로써 성장 동력을 쇄신하는 농산어촌의 지역혁신체계를 구축

2. 농산어촌 지역혁신체계의 개념과 내용

□ 농산어촌 지역혁신체계의 개념

- “농산어촌 지역 내의 혁신 주체들 간의 신뢰와 호혜성을 토대로 새로운 기술을 창출, 확산하며 이의 활용도를 높이기 위한 상호 협력체계”
 - 단, 농산어촌 지역혁신체계 구축은 기본적으로 도시지역과는 달리 차별성, 개방성, 지속성을 특징으로 함.
 - 차별성: 농산어촌마다의 고유한 여건을 고려
 - 개방성: 자체 기반이 열악하기 때문에 타 지역과의 연계와 협력을 적극 모색
 - 지속성: 일시에 달성될 수 없고 장기적 관점의 기반 구축이 필요
- 혁신 주체는 부품공급자로서 기술력과 마케팅 능력을 갖춘 농업인과 그들로 구성된 각종 조직(작목반, 영농회사, 경우에 따라서는 지역의 농·수협), 유통 및 가공업자, 비전 제시자로서 새로운 기술을 소개 또는 창출하는 선도농업인 마케팅 개발자, 농림어업 관련 연구소, 대학교수, 시스템 통합자로서 지방자치단체, 지역 농협, 선도 기업 등임.
 - 단, 혁신이론에서 말하는 부품공급자, 비전제시자, 시스템 통합자가 농산어촌 지역

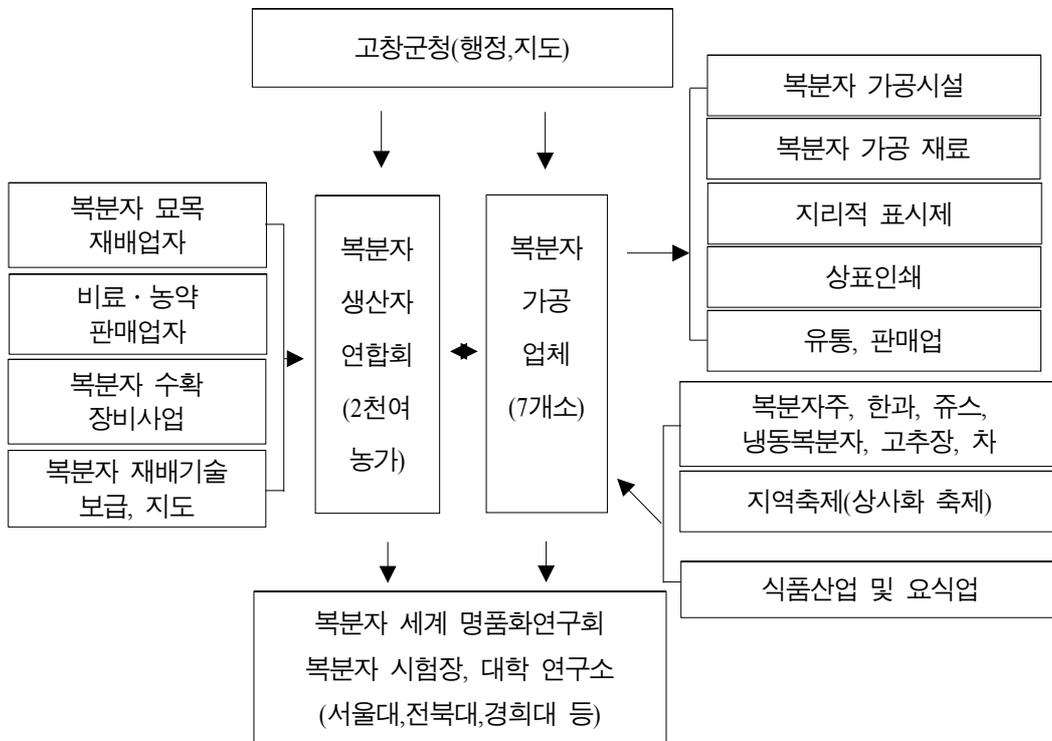
혁신체계에서는 명확하게 구분되지 않음.

- 농산어촌 지역혁신역량은 혁신적인 기술을 창출, 사업화하는 능력에 따라 결정됨. 이는 혁신을 창출하는 지역농업인, R&D 투자, 농림수산업 관련 연구소 등의 연구 인프라에 따라 다름.

□ 농산어촌 지역혁신역량은 농산어촌에 형성되는 지역산업 클러스터에 영향

- 지역산업 클러스터는 농산어촌의 지역혁신을 위한 물리적 기반이 되는 것으로 농산어촌 발전을 위한 핵심 요소임.
- 농산어촌에서의 지역산업 클러스터는 농업에 기반을 두고 형성되는 것이 바람직함. - 농업과 전후방 관련 산업의 집적을 바탕으로 함.

<그림 3> 고창 복분자클러스터의 전후방 연계관계



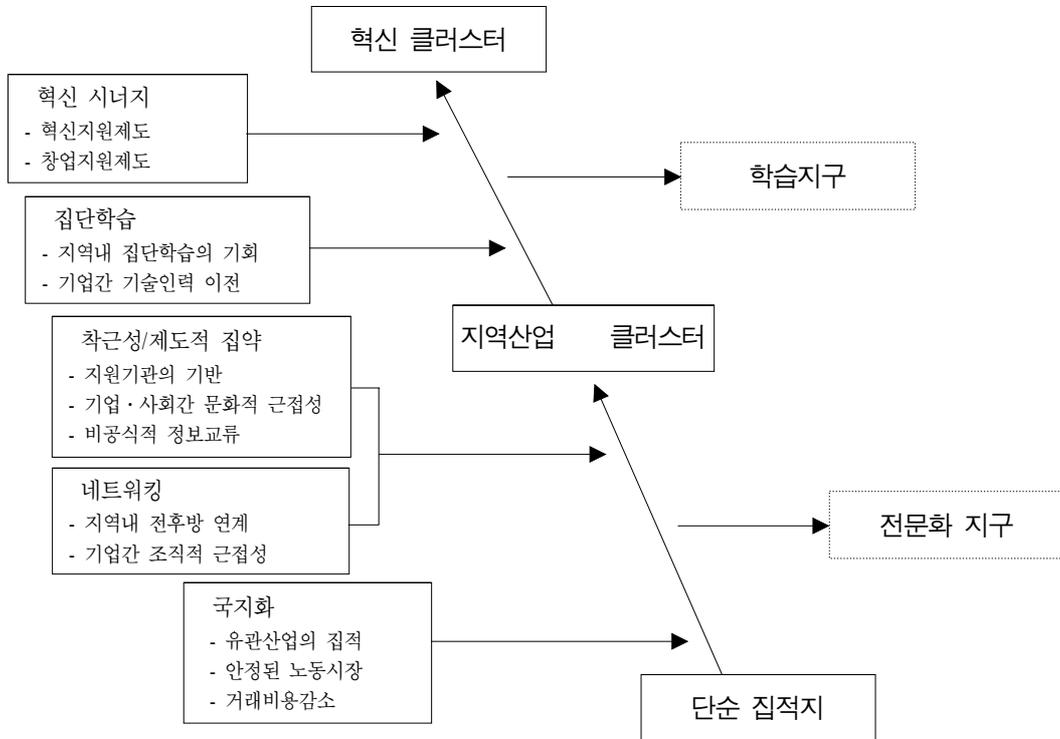
자료: 김정호, 2004.

□ 농산어촌 지역산업 클러스터 형성을 촉진하는 주요 요소

- 비전을 가진 선도 농업인 또는 이들로 구성된 조직의 존재
- 민간연구소, 농업기술센터, 학교 등 기술개발을 뒷받침하는 하부구조의 존재
- 신기술 습득에 긍정적인 학습자
- 클러스터내의 네트워킹을 촉진하는 문화 및 사람
- 혁신자에 대한 지원·보상 풍토와 정책 조건
- 지방자치단체의 지속적이고 일관된 지역발전전략

□ 농산어촌 지역산업 클러스터는 단순 집적지, 지역산업 클러스터, 혁신 클러스터의 3단계 과정을 거쳐서 형성

<그림 4> 지역산업 클러스터의 유형과 발전단계



자료: 김정호, 2004.

- 단순 집적지: 자연적 요건에 의해 형성된 주산지. 원료농산물의 생산기능을 주로 수행하며 일부 발전된 지역에서는 저장 및 가공 기능을 일부 수행
- 지역산업 클러스터: 국지화(localization)와 네트워킹(networking)이 작용하여 단순 집적지가 지역산업 클러스터로 발전
- 혁신 클러스터: 혁신 주체간의 집단 학습과 혁신 시너지를 통해 지역산업 클러스터가 혁신 클러스터로 발전

3. 농산어촌 지역혁신체계 구축 방향

□ 지역의 농수산업을 선도적으로 이끌어 갈 수 있는 차세대 전문 경영자를 혁신 주체로 육성

- 농림수산업의 창업을 유도하기 위한 창업지원 정책을 수행(지역단위 창업연수과정 설치, 창업 원자금 지원)
- 성공적인 혁신가에 대해서는 향토·지적재산권 보호, 명인지정 등을 통하여 보상이 이루어질 수 있도록 조치
- 인근 대학과 연계하여 창업교육 및 전문 직업훈련과정 설치·운영
- 혁신 참여단체의 교육·홍보비 등을 지원

□ 지역혁신역량 강화를 위한 교육·훈련 및 기술개발 지원

- 혁신 주체들의 혁신 역량을 강화하기 위한 교육 훈련 강화
- 농어민과 연계하여 현장 애로 기술을 해결할 수 있는 기술개발연구비 지원 확대

□ 지역혁신 인프라의 구축

- SOC, 정보/통신, 물류, 유통 등의 혁신 인프라를 정비
- 외지인의 유입을 촉진하기 위해 주거 여건 및 생활환경을 정비

□ 혁신 주체간의 네트워킹 강화

- 작목반, 영농조합법인의 구성 및 활동을 장려
- 지역내의 농업인, 영농법인, 가공업체, 지방자치단체, 각종 단체, 연구소, 대학 등으로 구성된 지역혁신협의회를 설치

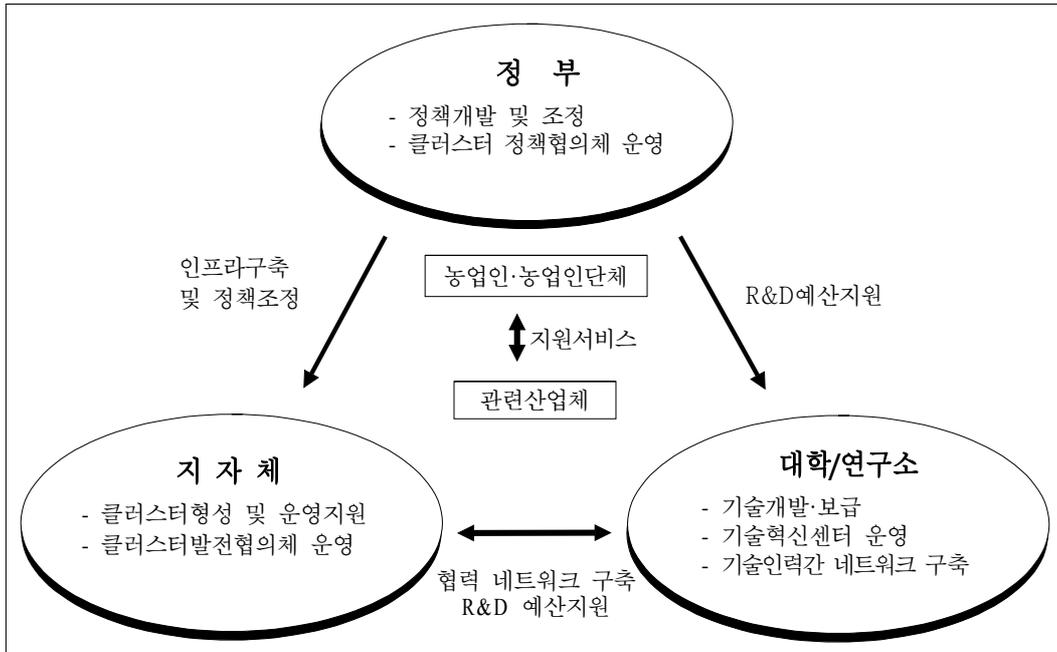
□ 농산어촌 지역산업 클러스터의 구축

- 농림어업이라는 산업적 특성과 농산어촌이라는 공간의 고유 어메니티를 바탕으로 하되 지역적 특성에 기초하는 지역특화형 산업클러스터를 형성
- 품목, 지역 특성을 감안하여 혁신 주체 세력이 형성되었거나 주산지로서 기능을 수행하고 있는 곳부터 단계적으로 시행
 - 예: 금산 인삼클러스터, 성주 참외클러스터, 보성 녹차클러스터, 김해 화훼클러스터, 고창 복분자클러스터 등
- 특히 단순 주산지가 지역산업 클러스터로 발전하기 위한 여건으로 안정된 노동시장 형성, 거래비용의 감소, 공식·비공식적인 정보교류 활성화 도모를 위한 환경 창출
- 관련 산업의 집적이 원활하게 이루어질 수 있도록 입지 유인제도를 마련
 - 예를 들면, 인삼클러스터내에 입지하는 차광막 제작소, 백작소 등에 부가가치세, 사업소세 감면 혜택 등 부여
- 주5일 근무시대에 대응하는 농산어촌형 관광 및 레저산업을 접목하여 육성

□ 지역혁신체계 구축을 위한 역할 분담

- 정부, 지자체, 대학/연구소, 농업인 단체, 관련 산업체간의 역할을 분담

<그림 5> 지역혁신체계 구축을 위한 역할 분담



자료: 농림부, 2004.

제 5 장

농산어촌의 지역혁신 전략

1. 지역혁신 전략 구상의 방향

- 농산어촌은 국토 속의 일부이고, 그것이 도시와 다른 공간적 특성은 사람들이 생활하는 공간이자 주로 농업생산이라는 산업활동이 이루어지는 공간이며 동시에 자연환경이 지배적인 공간이라는 점임.
 - 농산어촌은 생활공간, 생산공간, 자연공간이 누적적이고 중첩적인 공간임.
- 농산어촌의 지역혁신 전략을 구상함에 있어서도 이러한 공간적 특성을 충분히 감안하여야 하며, 이는 농산어촌의 다원적 기능을 잘 발휘될 수 있도록 하는 것임.
 - 농산어촌의 다원적 기능이란 첫째, 농촌은 농업뿐만 아니라 다양한 산업이 공존하는 복합산업공간으로 기능, 둘째, 농촌주민뿐만 아니라 도시민에게도 개방된 양질의 주거공간으로 기능, 셋째, 자연생태계의 순환질서가 유지·보전되는 자연생태공간으로 기능, 넷째, 전 국민이 휴식을 통해 생활의 활력소를 얻을 수 있는 여가·휴양 공간으로 기능, 마지막으로, 우리 고유의 문화를 간직하고 유지하는 전통 문화 유산의 전승·보전 공간으로 기능하는 것을 말함.

□ 농산어촌이 국민 모두에게 열린 주거공간, 산업공간, 여가휴양공간으로서 기능하도록 정비함으로써 농산어촌도 활력을 얻게 됨.

- 농산어촌의 기초 생활여건 정비
- 농산어촌의 부존자원을 활용한 향토산업의 육성과 지역 클러스터의 형성
- 농산어촌의 부존자원과 역량을 활용한 5도2촌사업의 활성화
- 농산어촌의 정주 기반, 산업 기반, 여가휴양 기반의 기초는 농산지와 경관의 체계적 유지와 관리
- 농산어촌 중에서도 낙후한 지역에 대해서는 특별한 배려와 조치

2. 기초 정주여건의 질 향상

□ 국민최저한 달성의 관점에서 사람의 정주에 필요한 기초 시설과 서비스 수준 유지

- 도시든 농촌이든 국토 어느 곳에서도 동등한 기초 생활여건 향유

□ 도시에 비하여 부족한 상태인 농산어촌의 기초 시설과 서비스 정비를 위해서는 획기적 재정지출을 통해 농산어촌의 수준 향상

- 농촌 생활·문화의 거점이고, 대도시와 농촌을 매개하는 유통의 거점이며, 주변 농촌취락과 농업의 지원 거점으로서의 면모를 갖춘 최단거리에 읍·면 소재지 농촌기초중심지 육성은 여전히 유효한 효과적 전략
- 거점 주변의 배후 마을별로는 주택, 도로, 상·하수도 등의 기초 정주환경을 정비
 - 농어촌주택의 지속적 공급 및 개량, 빈집의 철거 및 정비
 - 간이상수도 및 소규모급수시설의 추가 확보로 도시와의 격차 최소화
 - 농어촌도로의 정비로 포장률을 제고하여 도시와의 격차 최소화
 - 농어촌의 대중교통체계의 획기적 확충

- 하수도 및 마을하수도의 개량·정비 및 하수처리시설의 확충
- 생활폐기물처리구역을 일정 규모 이상의 마을로 확대
- 기타 주민의 생활편의 증진을 위한 사업
 - 마을회관, 경로당, 기타 도농교류시설 등을 다목적 공동이용시설 위주로 1개 법정리당 1개 이상씩 설치

3. 향토산업의 육성과 지역별 혁신 클러스터화

□ 농산어촌 혁신 클러스터의 바탕은 향토산업, 향토산업의 자원은 농림어업과 농산어촌의 어메니티

- 농산어촌이 지니고 있는 내부역량 및 지역특성 등이 도시와 상이하므로 농산어촌에 적합한 혁신 클러스터 구축이 요구
 - 농림어업을 기반으로 하는 농림어업 클러스터, 지역의 자연·문화 등이 결합된 어메니티 클러스터, 지역 외부와의 연계 시스템이 확보된 도농교류 클러스터 등
- 농산어촌에 고유·특화되고 경쟁력이 있는 산업 및 어메니티 자원을 발굴하고 집중 육성하기 위한 혁신 주체들이 외부와의 교류 클러스터를 형성함으로써 자립형 지방화가 가능

□ 모범적인 농산어촌 혁신 클러스터의 가능성은 이미 도처에 존재

- 전통산업을 특화한 클러스터: 이천 도자클러스터
 - 도자기라는 지역 특화 아이템을 선정하여 지속적인 관심과 참여 의지를 제고함으로써 도자산업의 메카 형성
- 지역농업 클러스터: 보성 녹차클러스터
 - 녹차 생산을 바탕으로 가공공장, 농업관련 물품 공급자, 녹차 연구·시험을 위한 조직, 자자체, 농협 등이 클러스터 형성
 - 녹차밭이 연출하는 경관을 소재로 녹차밭관광 등 문화관광 추진과 식품산업(녹차 국수 등) 및 요식업(녹차 관련 음식판매업) 클러스터로 확대

- 어메니티 클러스터: 함평 나비클러스터
 - 나비축제를 통해 지역의 친환경이미지를 제고함으로써 나비 관련 연관산업 육성
 - 환경농업 추진, 아름다운 환경 및 경관 조성 등 하드웨어와 생태학습관광 및 농촌 체험관광 프로그램 개발 등 소프트웨어 관리
 - 곤충연구소 설립, 한국곤충학회와의 협력 체계를 통한 환경경영시스템 구축
 - 고유 브랜드(나르다)를 개발, 지역문화상품 개발 및 농산물 판매와 연계

□ 지역별 혁신 클러스터의 구축 및 확대 방향

- 농림어업을 기반으로 한 지역적 특성에 기초한 향토산업 육성
- 전후방 연계산업의 집적을 통한 농산어촌 클러스터 형성
- 지역의 자연, 문화 등 어메니티를 결합한 지역 어메니티 클러스터 구축

□ 자생적 향토산업 육성 및 어메니티 클러스터 구축 지원

- 향토지적재산 R&D에 대한 재정 지원 확대 및 향토산업화를 위한 창업 적극 지원
 - 향토지적재산: 각 지방에서 전래된 문화, 기술, 토산품 또는 자연환경 등으로 상품화가 가능한 식품, 주류, 염료, 도자기, 설화 인물 등 포괄
- 지역 특화자원(친환경농업, 식품가공산업, 농촌어메니티, 지역향토축제 등)을 기초로 전후방 연계가 발생할 수 있는 산업 집적 유도 프로그램
- 지역 파워 브랜드 개발 및 품질 관리 연동
 - “농장에서 식탁까지” 농식품 등 원산지 마케팅 주력
 - 지자체와 전문업체간 제휴를 통한 고유 브랜드 개발
 - 지리적 표시제 활성화 및 권리 보호 강화
 - 지역 전통 및 특산품 등과 관련된 향토문화축제 발굴 지원 등
 - 예: 뉴질랜드 키위 브랜드(제스프리), 미국 워싱턴주 사과 브랜드(워싱턴 애플), 프랑스 포도주 브랜드(샤블리), 캘리포니아 오렌지 브랜드(선키스트) 등

참고: 사과주산지 향토산업 육성 모델

- 사과의 가공, 판매, 시험 및 연구 기능을 집적시킴으로써 농업과 타 산업의 연계 발전 도모
 - 지역 고용 창출 및 지역소득 증대에 기여할 수 있도록 사과와 관련된 술, 잼, 음료, 과자, 식초 등 다양한 식품가공산업 육성
 - 사과농원 체험 프로그램의 개발 및 사과나무 분양사업 등 농가 단위로 이루어질 수 있는 농촌관광 프로그램 복합 개발
 - 사과를 테마로 하는 관광 명소(사과복합단지) 조성, 사과의 시험 및 연구, 생산, 가공, 판매, 체험, 전시, 학습, 여가 활동(숙박 및 식사, 기타 놀거리) 등을 종합적으로 전개

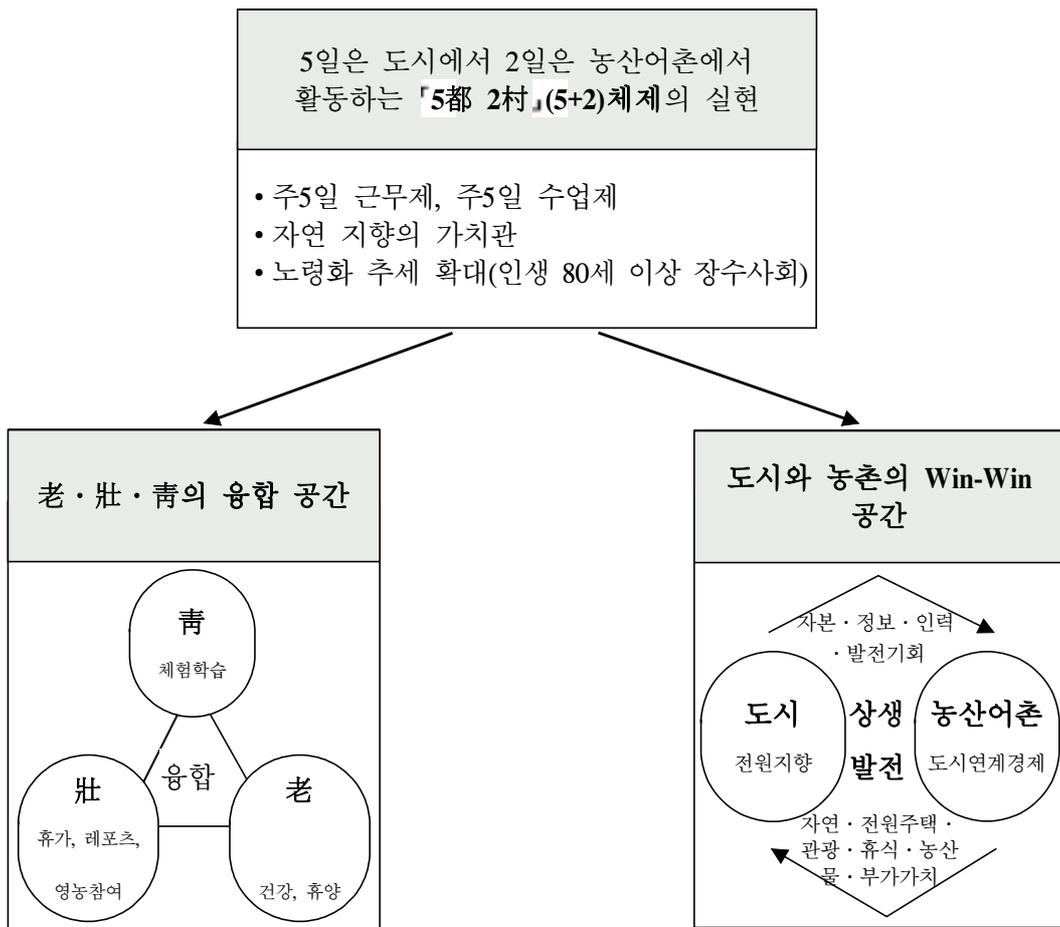
4. 5도2촌사업의 활성화

□ 국민 라이프스타일의 변화와 농산어촌에 대한 다면적 수요 증대

- 주5일 근무제 정착, 소득 향상, 시·공간 가치관 변화 등에 따라 도시민의 농산어촌에 대한 수요가 증가하고 다면화
 - 쾌적한 전원주거지, 농업·자연 체험공간, 여가휴양공간으로서의 수요 증대
 - ※ 주5일 근무제와 농산어촌의 관광수요에 대한 총리실의 기업 직원 설문조사 결과('04.1), 주5일 근무제 전과 후의 주말 여가시간 활용 양태는 집에서 보내는 사람 비율은 줄어(40%→32%)들고 가족과 외출하는 비율이 늘어나며(31%→40%) 외출하는 사람들의 21%가 여행을 하겠다고 응답
- 평일 5일의 도시생활에서 벗어나 주말 2일을 농산어촌의 전원에서 거주하거나 농업과 자연을 체험하는 여가활동을 즐기고 휴식을 향유하려는 국민욕구 증대
 - 이를 활용한 「5都2村」 전략 구상

- 5도2촌을 통하여 도·농 상생공간, 노·장·청의 융합공간으로서 농산어촌의 가치가 재발견
 - 5도2촌을 통하여 도시의 자본, 정보, 인력들이 농산어촌에 유입되어 농산어촌의 새로운 발전 동력으로 작용하며 농산어촌의 자연, 어메니티, 농특산물 등은 도시민의 삶의 질을 높이는데 기여
 - 젊은이들에게는 각종 체험공간으로서, 장년층에게는 취미농업공간으로서, 노령층에게는 은퇴후의 쾌적한 주거 및 복지 공간으로서 역할

<그림 6> 5도2촌의 기본 구상



□ 5도2촌은 국민의 라이프스타일 변화와 밀접하게 관련되어 있는 것으로 공공정책을 통해 이를 실현하는 데에는 한계가 있으나, 5도2촌 확산을 위한 시범사업, 제도 정비 및 사회적 여건 조성 등에 주력

- 5도2촌 확산을 위한 물리적 인프라 조성
 - 쾌적한 환경과 도시적 편의시설이 갖추어진 매력 있는 전원주거공간 조성
 - 주말농원, 체류형 시민농원 등 영농체험활동 기반 조성
 - 농촌관광 등 다채로운 여가휴양활동이 가능한 기반 조성
- 농촌관광모델의 광역화를 위한 거점공간 조성 등 지원
- 5도2촌의 촉진을 위한 제도 정비
 - 농산어촌에서의 다양한 택지조성제도 정비
 - 다채로운 영농체험활동이 용이하도록 농지제도의 정비
 - 농촌관광 활성화를 위한 제도적 장치 마련
 - 농업·농촌체험활동 장려를 위한 제도적 정비
- 농촌관광 경영을 제약하는 시설규제, 행위제한, 자격제한 등의 규제 완화

□ 주요 추진 과제

- 전원 주거 기능의 확대
 - 실버용 주택단지, 체류형 주말농원, 전원주거단지 등 단지 형태의 주거지를 조성
 - 농산어촌 주민에 의한 신규 단지 조성을 촉진하는 방안으로 농지소유자가 조합을 형성하여 택지개발사업을 할 있도록 제도 정비
 - 공영개발 방식에 의한 전원형 우량전원주거지를 조성하여 도시민에게 임대 혹은 분양(우량 전원주택은 1필지당의 면적, 용적율, 건물의 형태, 색, 담장 등에 관한 기준을 별도로 설정)
 - 빈집을 공공기관에서 매입 혹은 임차하여 도시민 수요자에게 일정기간 임대해주는 농가주택은행제도(가칭)도입
 - 마을단위 경관조성을 위해 농촌경관주택 용자제도 활성화

- 각종 체험기회 확대
 - 농사체험 수요 확대에 대응하여 다양한 형태의 주말농장을 조성
 - 주말농장은 당일형(도시근교 등에 포장을 조성하여 임대), 체재형(소규모 숙박시설을 갖춘 농원을 조성하여 임대 또는 분양)으로 구분
 - 5도2촌 생활방식의 조기 정착을 위한 방안으로 초·중학교 교육과정에 농산어촌 체험활동 과목 포함
- 농산어촌 관광활동 촉진
 - 농촌관광마을, 소규모 테마공원, 전원박물관, 농촌민박 등 농산어촌 관광인프라 구축
 - 1사1촌, 팜스테이(farm stay), 농업·농촌 체험학습활동 등 다양한 형태의 도·농 교류사업 실시
 - 농어가 민박, 펜션(pension) 등의 법적 지위를 정비하여 공식적인 영업활동으로서 장려하면서 서비스의 질을 제고
 - 농산어촌 관광의 산업화를 촉진하기 위하여 관련 단체의 육성, 시설 및 서비스 개선, 교육 훈련 사업 등을 체계적으로 실시

5. 농산지 및 경관자원의 체계적 관리

5.1. 환경 및 경관 자원의 관리

- 농산어촌의 가장 큰 잠재적 강점인 풍부한 토지자원, 생태환경과 자연경관의 유지 및 보전을 위해서는 보전할 토지자원의 보전과 계획적 정비, 환경과 경관을 훼손하지 않으며 좋은 환경과 경관을 복원, 창조할 수 있는 정비 제도, 정비 기술 및 정비 사업이 구상되고 적용
- 농산어촌 지역계획과 실제 정비 과정에서 환경친화성 강화가 중요한 정책 목표로 재설정
- 현재 추진되고 있는 많은 농산어촌 개발사업에서 농산어촌의 환경과 경관을 훼손하

지 않도록 배려하는 요소를 도입

- 농림부와 행자부를 주축으로 이루어지는 소지역 종합개발사업, 주택개발사업, 생활용수개발사업, 도로개발사업, 환경오염방지사업 등은 물리적 편의성 추구라는 데에 무게를 두고 있어 농산어촌 지역 고유의 환경과 경관을 유지, 복원, 창조하는데에 까지 미치지 못함.
 - 물론 이러한 사업들은 모두 여전히 필요한 사업들이기는 하지만, 농산어촌 지역의 환경과 경관을 배려하여 그 매력을 제고한다는 차원에서는 환경친화적 요소를 도입한 주택, 도로, 하수처리시설 등의 정비를 장려하고 설계·시공·감리 등 일련의 실질적 개발 과정에서 이것이 적극 반영될 수 있도록 장치를 마련
 - 이러한 환경친화적 기술 요소를 도입하는 경우에 한해서는 일반적인 경우와는 보조지원조건을 달리하여 인센티브를 제공하며, 농촌정비사업의 설계 단계에서 소규모 농촌환경성 평가를 별도로 강제하는 프로그램을 도입
- 보다 강력하게 농산어촌 환경과 경관을 보전, 복원, 창조하기 위한 신규 프로그램을 전략적으로 제도화
- 예를 들면, 농산어촌 지역에 다양한 형태의 생물서식지를 보전·창출하는 프로그램으로 비오톱네트워크구성사업, 마을연못구성사업 등을, 경관형성사업으로 생울타리조성사업, 아름다운지붕가꾸기사업, 마을쌈지공원조성사업 등을 추진
- 농산어촌 지역의 환경과 경관을 관리하기 위해서는 종합적인 공간계획으로서 환경 및 경관 분야를 통합한 계획이 수립되고, 그것이 실현될 수 있는 제도적 환경 마련
- 국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법)에서는 도시(군)기본계획-도시(군)관리계획-지구단위계획의 체계를 유지하는 계획체계를 도입하고 있으며, 도시(군)기본계획과 관리계획 수립에 있어 환경계획이나 경관계획을 포함하고는 있으나 일정 규모 이하의 농산어촌 지역에 관련되는 내용은 포함하고 있지 않음.
 - 또한 농업·농촌기본법이나 농어촌정비법에서도 농촌지역의 환경이나 경관 관련 계획의 내용은 의미 있게 다루어지지 않음.
 - 자연환경보전법에 의해 자치단체에 위임하여 “경관형성 및 자연경관보전조례”를 작성하도록 하는데, 큰 구속력이 없음.

- 다만, 최근 제정된 삶의질특별법에서 주민과 지자체가 경관보전협약을 작성하여 시행토록 하는 규정을 두고 있으나 아직은 재정적, 행정적 구속력이 희박한 상태임.

□ 주민의 자율적 역량과 조정을 통한 경관협약제도의 도입

- 농산어촌의 환경 및 경관 관리와 관련하여서는 주민의 역할에 대해 재삼 주목할 필요
 - 현재 법률이나 계획으로는 사실상 소규모 농촌지역 난개발을 막는 것이 쉽지 않기 때문에 주민의 자율적 규제를 기대. 무엇보다 농산어촌의 환경이나 경관의 관리는 주민의 생활, 생산 활동과 밀접한 관련을 가지기 때문에 사실상 법률적 강제로는 실효성을 기대하기 쉽지 않음.
- 자치단체가 『경관형성 및 자연경관보전조례』를 통해 차별화된 환경 및 경관 관리를 추진하되, 주민현장의 채택, 건축협정의 활용, 자치단체와 주민간의 경관협약 혹은 경관협정 체결 등의 방식을 도입
 - 특히 주민과 행정과의 경관협약 체결은 해당 지역 주민들이 자신이 살고 있는 마을의 경관을 어떻게 지키겠다는 구체적인 내용에 대해 주민과 자치단체가 협정을 체결함으로써 필요한 예산을 지원 받을 수 있거나 외지인의 무분별한 개발로부터 해당 지역을 지킬 수 있는 유효한 수단으로 작동

5.2. 농산지의 합리적 보전과 이용

- 농산어촌 토지의 상당 부분을 점유하는 농지는 농업 여건이 좋지 않다고 하여 다른 용도로 전용하여 활용하는 것은 결코 바람직하지 않음. 농지의 질서 있는 보전과 이용을 위해서는 분명한 방향을 정립하고 그에 적합한 수단들을 적용해야 함.
- 우선, 농지전용의 양적 규제는 하지 않더라도, 농지전용의 질적 규제는 개혁적으로 접근
 - 보전할 곳은 철저히 보전하고, 개발할 곳은 계획적으로 개발
- 둘째, 보전가치 높은 최소한의 우량농지는 철저히 보전
 - 국토계획법상 용도지역별 개발밀도·허용행위에도 불구하고 농지법에 의해 농업진

흥지역으로 지정된 농지는 농가주택, 농업용시설의 경우일지라도 소규모 개발행위는 원칙적으로 불허하는 것이 바람직

- 셋째, 농업진흥지역으로 지정되지 않은 농지에 대해서는 계획적 개발이 보장된다면 유연하게 다른 용도로의 전용을 실질화

□ 이러한 방향을 실현하기 위해서는 다음과 같은 제도적 수단 마련

- 우선, 국토계획법상 용도지역별 농지면적 조정기준 마련
 - 용도지역상 도시지역내 녹지지역의 면적 기준을 두어 도시의 확장에 연동하여 적정한 녹지지역(생산녹지) 면적을 유지함으로써 전원적 도시환경을 구현하며, 도시지역내 생산녹지에 대해서도 농업진흥을 위한 적극적 지원을 함으로써 농지의 다원적 기능을 구체화. 특히 도시농업의 발전을 위한 수단을 적극 개발함으로써 도시지역내 농지가 쾌적한 오픈 스페이스(open space)로서 기능할 수 있도록 함.
 - 용도지역상 관리지역 세분시 계획관리지역 면적 기준도 마련
 - 관리지역은 세분하지 않고 전체를 보전 용도로 둔 채 개발할 곳에 대해서는 토지적성평가 등을 활용하여 계획적으로 개발하도록 유도하는 것이 가장 바람직
 - 그러나 3개 세부 용도로 굳이 세분하는 경우 토지적성평가 결과의 기계적 적용보다는 국가 전체의 미래수요와 자치단체별 개발수요와 의사를 조정하는 유연한 기준이 확립될 필요
- 둘째, 토지적성평가 확대로 농업진흥지역 재조정 도모
 - 토지적성평가를 농림지역(시·군 전 행정구역)에까지 확대 적용하여 보전농지와 개발가능농지를 철저히 구분하여 불합리하게 진흥지역으로 지정된 농지는 지정 해제하고 보전농지로 유지할 농지는 농업진흥지역으로 편입. 단, 5년마다 재평가 가능토록 하여 이 자체가 고정적인 것으로 하지는 않음.
- 셋째, 농업진흥지역 농지관리를 위한 적합한 보상수단 제시
 - 농업활동이 이루어지는 농업진흥지역 농지에 대해서는 현행 직접지불제를 더욱 확대하고 상대적으로 지원수준도 강화. 단, 이는 사회 전체의 개발이익환수 프로그램과 연동되어야 하고, 중장기적으로는 개발권양도제(TDR: Transfer Development Right)

프로그램을 함께 적용함으로써 달성 가능

- 넷째, 농업진흥지역으로 지정된 농지에 대해서는 계획적·집단적 개발 이외에 일체의 소규모 전용을 불허
 - 현행 전용허가의 요건과 절차를 대폭 강화함으로써 예컨대 농지법상 개별적 신고 전용은 일체 폐지하고 농가주택 및 농업용시설의 입지도 집단적 농지전용을 전제로 한 계획 수립과 계획 허가후 허용
 - 그러나 농업의 진흥 및 새로운 농업적 수요의 충족을 위한 ‘다목적시설지구’ 설치가 필요하므로 이에 대해서는 다목적시설지구의 면적, 위치 등의 조정을 자치단체와 해당 토지소유자간의 협의에 의해 결정토록 하되, 농업용시설의 일정 기간 경과후 타용도 변경을 제한. 물론, 농업용시설로의 리모델링 및 변경은 자율 재량
- 다섯째, 국토 전체의 계획적 개발을 위해서는 농지전용허가와 개발행위허가는 통합 운용
- 끝으로, ‘계획에 의한 개발’ 실현을 위한 다양한 보완 조치 필요
 - 제2종지구단위계획제도의 절차는 현재보다 대폭 간소화, 유연화하면서 농산어촌 개발에 적합한 형태를 지향
 - 농산어촌은 신개발보다는 재개발, 재정비 수요가 높고 그 규모 또한 크지 않으며 민간 개발에 대한 투자수요도 높지 않음을 감안
 - 시·군 자치단체의 재량 강화. 가령, 시·군 조례에 의한 개발행위허가의 규정 및 심의기구 설치와 심의 차등화를 통한 개발행위허가제도의 실질화 도모

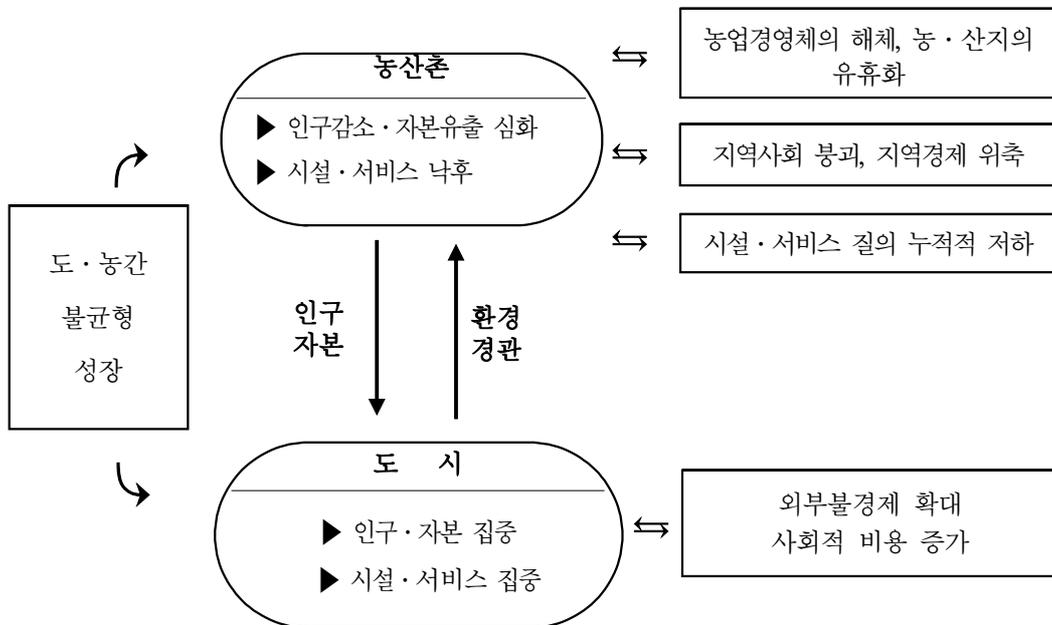
6. 목표지역의 설정 및 지원

□ 농산어촌 중에서도 자체 재생산이 어려워 긴급수혈이 필요한 지역에 대해서는 특별한 정책적 배려가 요청

- 인구감소율, 재정상황, 소득수준 등 객관적 지표에 의한 지역 진단
 - 현재 우리나라 낙후지역은 오지면, 도서면, 접경지역, 개축지구 등으로서 대개 읍·면 단위로 설정되어 있음.

- 국가 전체의 공익적 기능 유지를 위해 낙후지역 활성화를 위한 공공 지원이 요구
 - 국토의 상당 부분을 차지하는 낙후지역 문제는 단지 해당 지역의 문제에 그치지 않고 지역의 공동화 현상으로 인해 자연환경과 국토공간의 보전과 관리가 저해되며, 이는 도시문제를 심화시키는 요인이 되는 등 농업과 농촌이 수행하는 다원적 기능 축소에 따른 사회적 비용이 증가

<그림 7> 낙후지역 문제의 도·농 연계구조

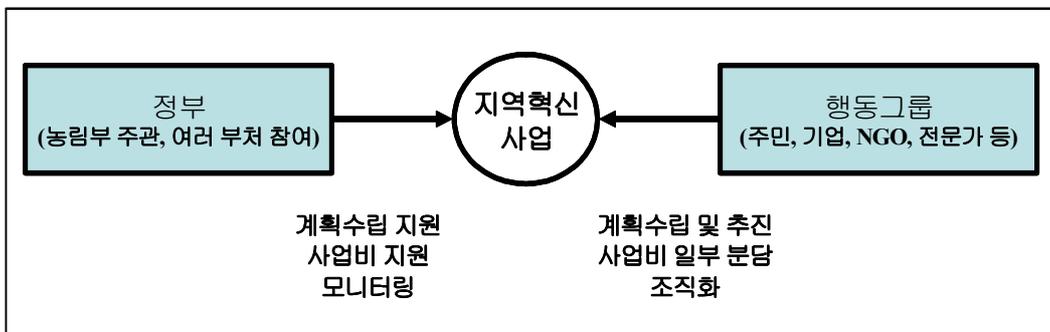


□ 낙후지역의 창의와 특성을 자원으로 활용하고 자립할 수 있는 기반 형성을 지원

- 하드웨어 위주의 획일적이고 파편화된 지원을 탈피하고 근본적이고 종합적이며 지속적 지원
 - 안정적 정주기반 구축: 생활 인프라 확충, 서비스 네트워크 구축
 - 산업의 재구조화: 농림업의 고부가가치화, 장소적 특성을 활용한 어메니티자원의 상품화, 농림업과 어메니티의 클러스터화
 - 혁신역량의 강화: 농산어촌 청장년 정주지원 프로그램, 지역리더십 양성 프로그램

- 오지·도서·접경지역, 조건불리지역 등 기존 낙후지역 지원 프로그램 이외에 별도 프로그램과 재원 확보
 - 오지·접경지역, 조건불리지역 직불제 등 프로그램과 기존 재원은 유지
 - 균형발전특별회계상 낙후지역 지원을 위한 계정을 별도 설치 운영하되, 낙후지역 중에서도 특성 있는 계획을 가진 지역에 대해 포괄적 지원
- 미국 농촌EZ/EC 프로그램, 유럽 목표지역 지원 프로그램, 일본 과소지역활성화 대책 및 증산간지역 지원 프로그램 등 참고
 - 지역혁신사업의 내용은 전적으로 지역이 결정하고 추진
 - 농림어업 소득사업, 관광사업, 환경정비사업, 교육사업 등이 내용의 주를 이룸.
 - 지역의 기초산업과의 관련성이 높기 때문에 행정적으로는 농림부가 주관하는 경우가 지배적임.

<그림 8> 외국 낙후지역 프로그램의 추진 개념도



제 6 장

농산어촌 지역혁신체계 구축을 위한 추진 체계 정비

1. 도농통합적 도시(군)기본계획 수립

□ 도시(군)기본계획의 문제점

- 정책계획, 전략계획으로서의 성격보다는 물리적 계획에 치중
- 성장과 팽창을 전제로 하는 도시 중심의 계획지표
- 주거, 상업, 공업 등과 같은 도시 중심의 토지이용계획
- 농지, 취락 등 농산어촌에 적합한 계획내용 부족

□ 도시(군)기본계획의 개선

- 우선, 장기적으로는 도시(군)기본계획의 하위 공간계획으로서 농업·농촌기본계획 등의 별도 수립을 장려하는 한편, 단기적으로 도시기본계획의 계획항목에 ‘농촌지역 계획’을 설정하여 사업계획적 성격이 강한 소도읍계획, 정주생활권계획 등에 지침을 제시
- 둘째, 시·군 행정구역 전역을 범위로 농산어촌지역 주민이 편리하게 이용할 수 있는 공공시설 및 편익시설 등의 적정 배치기준을 설정하여 시설확충 방침 등을 계획에 포함

- 읍·면 단위 농산어촌지역내 공공시설 및 편익시설의 실태와 농산어촌지역 주민의 도시적 서비스에 대한 이용불편 등을 체계적으로 조사 분석하여 그 결과를 토대로 도시(군)기본계획에 반영
- 셋째, 도시지역 중심의 도시(군)기본계획이 행정구역 전체를 범위로 한 공간계획으로 되기 위해서는 형식적 내용과 사실상 용도지역 변경안으로 보이는 도면 위주의 계획을 수정하여 전략계획으로 체계화
- 농산어촌지역과 관련해서는 농림부의 농업·농촌기본법, 삶의질 특별법 등에 의해 5년마다 시·군 단위로 실태 조사와 계획 수립이 이루어지도록 되어 있는 만큼 이를 활용하는 것도 하나의 대안

2. 커뮤니티 중심의 계획 수립 제도화

□ 법률적 규제의 한계

- 농산어촌지역에는 다양한 형태의 난개발이 존재하고, 그 특징은 점(點)적으로 이루어지는 소규모 분산 난개발
- 법적 수단으로 제어할 방법이 마땅치 않으며, 강력한 국토계획법의 도입에도 불구하고 마찬가지임.
 - 해당 소규모 지역의 문제와 미래상에 대해 가장 지식이 많고 관심을 가지며, 행위 제한을 할 수 있는 주체가 수립하는 계획에 의한 자율 규제가 바람직
 - 주민이 계획을 수립하고, 수립된 계획에 의해 주민 스스로 규율하는 커뮤니티 계획을 제도적으로 도입하는 것이 농산어촌지역의 소규모 분산 난개발을 방지하는 가장 실효성 높은 방법이라고 판단

□ 커뮤니티 중심의 계획 수립을 통한 자율 조정

- 계획 수립의 대상
 - 개발압력이 높은 마을, 성장이 예견되는 마을, 주민의 자율적 개발의지가 있는 마을, 일정 규모 이상의 마을(50호 이상의 집단 취락) 등

- 계획 수립의 내용
 - 계획의 내용은 단순하면서도 큰 방향에 대한 구속력을 갖출 수 있어야 함. 가령, 주택지, 공공시설용지, 농업용지, 도로용지 등에 대한 토지이용계획과 필요한 시설 계획을 수립하고, 이 계획이 기초자치단체와 광역자치단체의 계획으로 반영되는 수순을 밟도록 함으로써, 구속력을 확보토록 함.
 - 특히 생산공간으로서 농지정비가 주를 이루었던 농촌계획의 내용을 생활공간을 축으로 재형성하도록 유도함.
- 계획 수립의 절차
 - 커뮤니티 계획의 제도화는 계획 수립비의 일부를 보조해 주고, 계획이 수립된 마을의 계획 실현을 위해 우선 지원하는 등의 유인조치가 강구됨으로써 탄력을 얻을 수 있음.
 - 시·군 단위의 기본계획 및 관리계획 등과 연결을 가능케 하는 법률적 조치도 필요함.

3. 도·농균형개발 실현을 위한 지역개발사업 추진 체계 정립

□ 현행 농산어촌 지역개발사업 추진 체계의 문제점

- 계획 및 집행 체계의 완결성 미비
- 계획 수립 및 집행 주체의 다원화와 상호 연계성 부족
- 산발적 분산개발로 인한 비효율성 노정
- 획일화된 물적 개발사업에 치중, 지역적 창의와 특성 반영 부족
- 지역간 차이를 배려하지 않아 형평성 왜곡

□ 농산어촌 지역개발사업 추진을 위한 공간단위 위상 정립

- 농산어촌을 크게 3계층으로 구분하면서 체계화
 - 중심지역(소도읍/면소재지)→일반지역→낙후지역

- 낙후지역은 오지, 도서, 접경지역, 개축지구 등을 통합한 것으로 보며 그 이외에 낙후도 등을 감안하여 추가함.
- 낙후지역은 시·군이 아닌 읍·면 단위로 지정하는 것이 바람직함. 하나의 시·군 내에서도 도농 간의 불균형이 존재하기 때문임.

□ 농산어촌 지역개발사업 추진 체계의 재정립

- 중앙부처간 농산어촌 지역개발 조직 및 기능의 전면 재조정
- 소도읍, 일반면, 오지면 혹은 농촌, 산촌, 어촌 등 현재와 같은 어정쩡한 “공간적 분할 체계”로 되어있는 농촌개발 업무를 부처별 기능에 맞춰 “기능적 분담체계”로 전환
 - 산업진흥 기능은 농림부(임업진흥은 산림청, 어업진흥은 해양수산부 등), 중심지 기능 육성에 관련되는 소도읍, 낙후지역 등의 공간개발(지역개발)기능은 행자부에서 담당
 - 농업 내지 농지와와의 관련성이 깊은 면 소재지급 중심지역 및 일반 지역에 해당되는 공간의 지역개발 기능은 농림부에서 담당
- 시·군 단위 조정력 강화 및 중앙부처간 농촌개발 업무의 협의채널 구축
- 모든 시·군은 토지이용계획(국토계획법) 이외에 사업계획을 총괄할 수 있는 종합계획을 먼저 수립
 - 삶의질특별법에 의한 계획수립 지침을 참고로 “지역발전종합계획”을 수립하고, 해당 계획에서 모든 농촌개발 관련사업을 체계적으로 통합 추진
 - 계획은 시·군 기획실에서 담당하도록 함으로써 지역 단위의 통합적 체계화 노력
- 관련 부처간 농촌개발 업무에 대한 사전 협의와 조정이 실현될 수 있도록 위원회를 통해 연계회의 수시 개최
 - 단, 장기적으로는 국가 전체 예산 사용의 효율성 측면의 평가를 통해 유사·중복 업무의 조정 필요

부 록 I

지역혁신 사례

지역특화형 지역혁신 사례

- 지역특산품 및 향토산업을 육성하여 지역혁신을 꾀한 사례
- 이천 도자기, 보령 머드의 경우는 장소자산 브랜드 마케팅의 대표적 사례로서 타 지역에서 베끼거나 모방할 수 있는 ‘지역 대체성’이 적고, 지역의 고유한 장소 및 향토자산을 기반으로 하였기에 성공할 수 있었음.
- 안동 간고등어의 경우 지역특산품을 바탕으로 지역의 브랜드 마케팅에 성공함
- 이천의 도자기축제, 보령의 머드축제 등 특산품과 축제를 결합하여 복합적인 장소 마케팅 전략을 내세움.
 - 축제에는 다채로운 프로그램을 개발하되, 일관된 주제(이천:도자기, 보령:머드)를 통해 장소자산을 내·외부에 성공적으로 홍보하였음.

(1) 경기도 이천 / 도자 산업

□ 개요

- 도자기라는 지역 특화 아이템을 선정, 지속적인 관심과 참여 의지를 제고하여 전통의 숙련기술과 장인정신이 결합된 도자산업 클러스터 형성 추진
- 산지 내 혁신 네트워크를 통하여 사회적 분업체계를 형성하고 있을 뿐만 아니라 1990년대 이후 산지가 급격하게 성장하여 우리나라의 대표적인 도자기 산지로 자리 잡은 사례

□ 동기

- 1960년대 후반 일본인들의 국내 출입이 잦아지고 전통도자기와 관광민예품의 수요가 늘어나면서 전통 도자기가 재현되기 시작함.

- 이천 신둔면 일대는 도자기의 주원료인 점토나 사토 등을 쉽게 조달할 수 있고 산간지대와 연결되어 화목의 주원료인 소나무가 풍부하기 때문에 도자산업이 발전하기 좋은 입지여건을 갖춤.

□ 현황

- 신둔면 일대에 약 300여개의 업체가 집산되어 있음.
 - 2002년 2월 현재 이천 지역에는 도자기 요장(도자기 가마: 생산업체)만 342개가 들어서 있음.
- 이들 생산업체와 함께 도예교실이 25개, 도자기 판매장이 107개, 재료상 등 도자 관련업체가 19개 등 총 493개의 관련 업체가 서로 어울려 도자산업에 종사하고 있음.
 - 전국 도자산업 관련 업체의 28.3%가 이천에 집중되어 있음.
- 현재 이천시, 재단법인 세계도자기엑스포, 청강대학, 도예고등학교, 이천제일고등학교, 도자기 조합, 재료 설비 업체 등이 참여한 도자산업 클러스터 계획을 추진 중에 있음.
- 도자기 축제, 세계도자비엔날레를 통해 도자산업을 향토산업으로서 적극 홍보, 마케팅하고 있음.

□ 성과

- 한국을 대표하는 도자기 예술촌이자 도자산업 집적지로 일컬어지며, 도자산업을 통해 지역경제가 활성화됨.
- 도자기 축제, 세계도자비엔날레와 같은 문화 행사를 적극 활용하여 높은 경제적 파급효과를 얻음.
 - 2001년 8월에 열린 제1회 세계도자비엔날레의 경우 이천시 순수 관람객이 306만 명에 달하는 등 경제적 파급효과만 3,461억 원에 이룸.

<부록 그림 1> 도예 체험 프로그램



<부록 그림 2> 이천 세계도자기문화축제 풍경



<부록 그림 3> 도자기 가마



(2) 충남 보령 / 머드 산업

□ 개요

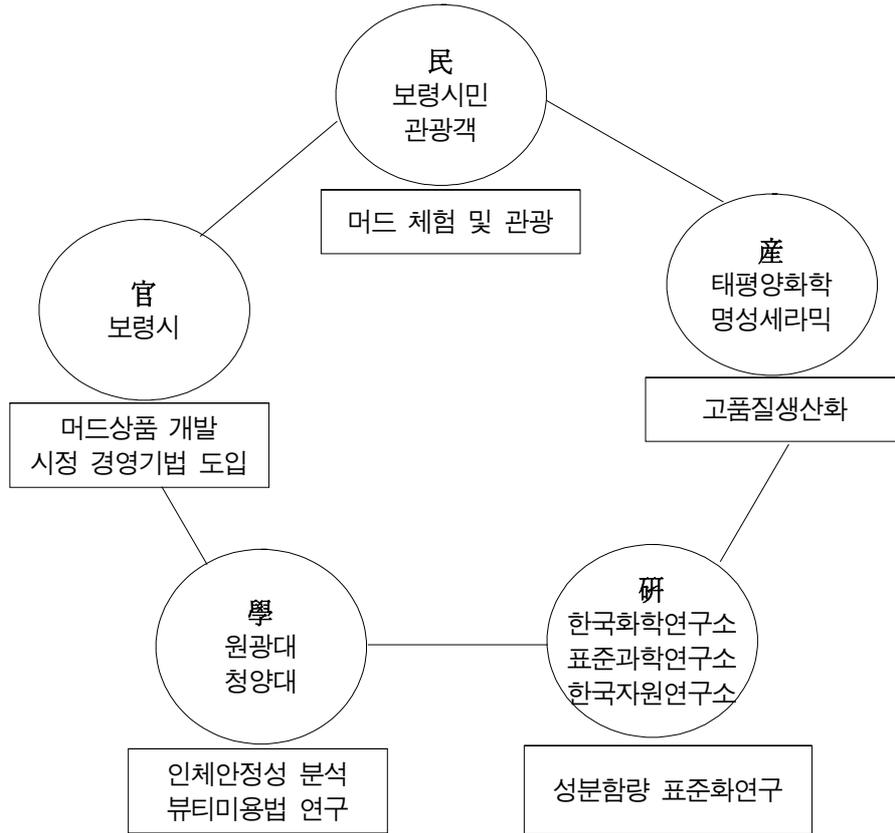
- 지역에 풍부한 부존자원(머드)을 활용하여 지역혁신을 꾀한 사례
- 지자체에서 지역경제를 활성화하기 위하여 보령머드개발을 위한 지역특화형 클러스터 구축

□ 추진배경 및 현황

- 경제 인프라 부족 및 인구유출로 인한 지역경제 침체가 지속되자 갯벌이 산재되어 있는 지역적 이점을 활용한 지역혁신체계 구축을 모색

- 민-관-산-학-연 네트워크 구축을 통한 유기적 협조체제를 구축

<부록 그림 4> 보령 머드 RIS(지역혁신체제) 구축



자료 : 국가균형발전위원회 지역혁신 우수사례 프리젠테이션 자료, 2004.

- 보령머드의 미용적 우수성이 입증됨에 따라 머드 관련 산업이 발달하였고, 보령머드를 브랜드화 하여 OEM방식으로 머드화장품 출시. 판매량이 매년 크게 증가
- 머드를 이용한 관광상품이 개발되어 방문객이 급증함. 또한 대형머드탕, 머드맛사지 등의 체험프로그램과 머드미인선발대회 등 이벤트를 개최하는 축제를 활성화하여 지역 홍보에 나섬.

□ 성과

- “보령=머드도시”로서의 지역 이미지 제고

- 관광객 증가
 - '95년 760만 명 → '03년 명 1,000만 명(외국인 15만 명)
 - 전국 최고 갯벌 극기훈련 명소 부상
- 시 경영수익 증대
 - '96년 223백만 원 → '03년 1,512백만 원(금년목표 20억)
- 지역매출 증가
 - 지역상인, 숙박업소, 음식점 등 지역경제 활성화
 - '95년 1,115억원 → '03년 2,000억원
- 국내최초로 화장품 시료 국산화 성공
 - 수입대체효과: 3억 5천만 원

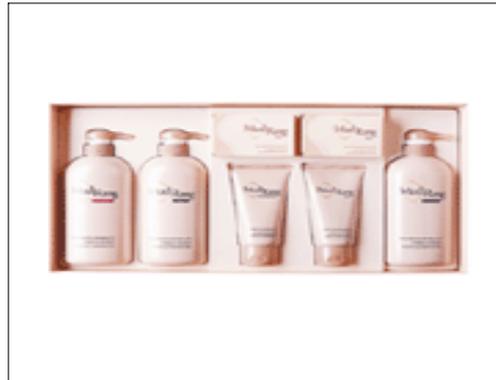
□ 시사점

- 지자체의 지역혁신체계 구축 등 지속적인 지원 필요. 그러나 장기적으로 민간 주도의 운영이 바람직
- 지역의 부존자원을 활용하여 지역경제 활성화를 꾀함.

<부록 그림 5> 대형 머드탕



<부록 그림 6> 보령 머드 화장품



(3) 경북 안동 / 안동 간고등어

□ 개요

- 바다와 멀리 떨어져 있음에도 불구하고 ‘안동 간고등어’ 브랜드로 지역발전을 도모함. 발전의 열세를 역으로 활용한 대표적 사례
- 안동지역에 대한 관심을 마케팅으로 연결하여 안동을 대표하는 상품으로 개발함.

□ 추진배경 및 현황

- 안동은 내륙 깊숙이 자리한 지역이기 때문에 고등어를 먹으려면 먼 바다에서 운송해 와야 하는데, 이를 위하여 염장이 유일한 수단이었으며, 여기에서 ‘안동 간고등어’가 유래됨.
- 간고등어의 맛을 내고 또 그 맛을 높이기 위해 간을 맞추는 ‘간잰이’의 역할이 중요함. 안동의 경우 40년간 간잰이로서 장인의 반열에 오른 이동삼씨가 있음.
- 또한 지역내 파트너십이 중요한 역할을 함.
 - 전통의 맛을 재현하고 현대적으로 발전시키기 위해 안동과학대와 안동정보대의 도움이 있었음. 대학에서는 포장 디자인에 대한 지원뿐만 아니라 식품공학적인 연구 지원을 통하여 전통의 맛을 현대적으로 살리고 상품화하는데 기여함.
 - 안동시는 안동 간고등어를 지역특산물 1호로 지정하여 간고등어 관측관련 지원을 제공하며, 시정홍보 및 설명이나 대외적인 행사 등을 통해 안동의 특산품을 지속적으로 소개하고 있음.
- 강구항에서 챗거리 장터까지의 간고등어 운송 재현, 임금님에게 진상했던 은어 석빙고 재현 등 ‘문화’의 재현을 통해 지역의 전통적 이미지와 부합시킴.
- 안동 간고등어 제품을 생산하는 업체는 (주)안동 간고등어, (주)안동 열간재미, (주)안동 자반간고등어를 주축으로 상당한 지역고용을 창출함.
 - 간고등어가 유명해지자 안동에만 후발업체 10여개가 속속 등장함.
- 간고등어를 취급하는 음식점만 안동에 10여 곳이 생겨났고, 전문 판매점도 하회마

을 등 6곳에 들어섰음.

□ 성과

- 안동 간고등어 생산업체를 통한 지역고용 뿐만 아니라 포장지나 소금 등 관련 산업의 파급효과를 감안할 때 지역고용의 창출효과가 상당함.
 - 올해 (주)안동간고등어의 매출 목표는 300억원 정도이며, 직원은 100여명 정도임.
 - 2001년부터 2004년 4월까지 수출액은 42t에 24만 달러 정도임.
- 안동 간고등어는 지역의 브랜드로서 지역 이미지 향상은 물론 지역의 향토자산으로 부각됨.

□ 시사점

- 바다와 인연이 없는 약점을 강점으로 바꾼 발상이 뛰어난.
- 기업-공공-대학의 협력에 기반한 파트너십이 뛰어나.
 - 기업과 민간, 대학 그리고 공공의 협력을 통해 연구개발 및 지역 자산의 상품화는 물론이고, 이를 다각적으로 홍보·관측함으로써 지역발전에 대한 효과를 배가시킴.

<부록 그림 7> 40년 전통의 간접이 이동삼씨



<부록 그림 8> 안동 석빙고 장빙제



(4) 해외사례 / 패션산업의 메카 이태리 토스카나

□ 개요

- 이태리 토스카나 주는 작물, 의류, 가죽, 신발 등이 발달되어 이태리 패션산업의 메카로 군림하고 있으며, 프라다, 구찌, 페라가모 등 세계적인 브랜드의 본사가 위치해 있음.
- 패션 관련 업체들의 지역적 밀집 효과와 업체 개개의 전문화 및 차별화 노력을 통해 지역적 성공을 이룬 사례

□ 현황

- 일정지역 안에 연관 산업과 보완 산업이 밀집되어 특정산업 클러스터를 형성하고, 업체간 협력이 용이하도록 네트워킹 되어 있음.
 - 토스카나 주의 피렌체 지역은 가장 오래된 신발 단지이며, 피스토이아 지역은 캐주얼 신발이 특화되어 있고, 루카 지역과 피사 지역은 신발 산업과 피혁 가공 산업이 함께 발달하고 있음.
- 지역 내의 생산자협회를 통해 신기술에 대한 공동 연구, 공동 정화장치 설치, 사회 간접자본 투자에 대한 지방정부와의 협력, 원자재 및 서비스 공동구매, 공동 창고 운영 등 시너지 효과를 극대화하고 있음.
- 기술연구소, 직업훈련소, 텍스타일연구소 및 지역대학 연구소와 더불어 신기술 및 디자인 개발에 노력하고 있음.
- 지역 중소 기업체들은 외부 디자이너, 스타일리스트, 회계 전문 요원, 전문 프리랜서 엔지니어, 전문 전시 프로모터 등의 아웃소싱을 통해 마케팅 및 경영 부문의 효율적 운영을 도모함.
- 프라토 상공회의소는 주요 유명 패션디자인 학교의 재능 있는 젊은 디자이너들에 대한 데이터베이스를 구축하여 관련 업계에 지원함.

□ 시사점

- 지역적 밀집효과 외에 업체간 네트워킹을 통하여 시너지 효과를 일으킴.
- 산-관-학-연의 협력 체제를 구축하여 클러스터 효과를 극대화 함.
- 패션 산업의 메카로 군림하며, 지역내 세계적인 브랜드의 본사가 위치함으로써 지역 경제 활성화에 기여함. 지역 이미지 구축의 필요성을 시사함.

지역농업 클러스터를 통한 지역혁신 사례

- 지역농업 관련 클러스터를 육성하여 지역혁신을 꾀한 사례
- 지역에서 발달한 농업을 기반으로 농민과 지자체의 선도적 노력과 협동을 통하여 클러스터를 형성하여 농업의 6차복합산업화의 성공 가능성을 제시함.
 - 지자체의 녹차 육성사업(보성)과 복분자 육성사업(고창)을 통하여 지속적으로 재배면적이 증가하였으며, 관련 가공산업도 발달
 - 관광수요의 증가와 함께 서비스업 등 3차 산업 발달
 - 충북 영동의 경우 아직 시작단계이긴 하나 토종 포도주 개발로 성공가능성을 제시
- 보성 녹차, 고창 복분자는 “지리적 표시제”를 도입함으로써 경쟁력을 확보함.

(1) 전남 보성 / 녹차 클러스터

□ 개요

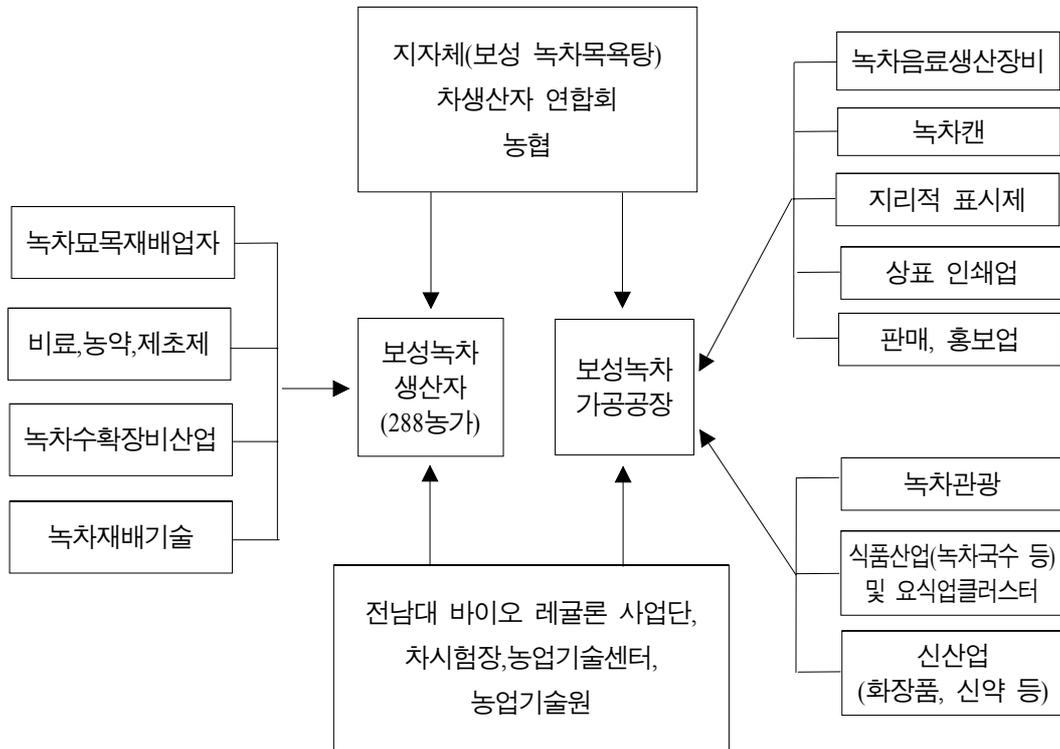
- 녹차 생산을 바탕으로 녹차관련 상품의 가공 및 생산이 활성화 되고, 차밭의 수려한 경관에 대한 관광 수요가 증가함으로써 지역 경제 활성화를 꾀하고 있음. 아울러 녹차 클러스터를 형성하여 지역혁신체계를 구축하고자 함.
- 즉, 1차 산업과 2차 산업을 연계하여 지역의 이미지를 극대화시킬 수 있는 관광 및

서비스의 3차 산업이 어우러지는 복합 6차 산업을 지향함.

□ 추진배경 및 현황

- 1970년대 근대화사업의 일환으로 보성지역에서 녹차재배가 본격화되기 시작함. 2002년 현재 190호의 재배농가와 27개의 녹차가공업체를 통해 연매출 261억원에 달하는 지역 핵심 산업으로 부상함.
- “보성 다향제”라는 축제를 개최함으로써 차문화의 대중보급은 물론 차만들기, 전국 학생차예절경연, 한국차아가씨 선발 등의 다채로운 프로그램으로 보성 지역 이미지를 홍보함.
- 영화, CF 등 촬영지로 이용되면서 차밭의 수려한 경관과 군내 다른 명소와 연계한 다양한 관광상품 개발을 통해 관광수요가 증가하자, 관련 산업들이 밀집하여 클러스터를 형성함.
 - 차밭 관광 및 녹차잎 따기 체험 등 체험프로그램 개발로 방문객의 수가 지속적으로 증가함.
 - 녹차사료를 먹인 녹우·녹돈 프랜차이즈 사업을 통해 2차, 3차 산업으로의 연계 가능성을 보임.
- 지자체에서 해수녹차탕을 운영하여 높은 경영수입을 거양함과 동시에 녹차관련 관광 및 서비스 수요 증가를 촉진함.
- 지자체에서 차 생산 면적의 증가를 위하여 차생산 신규단지를 조성하는 등 지속적인 투자를 하고 있음.
- 보성군에 국립차시험장 설치를 요망하고 있으며, 설치 될 경우 네트워크(산-학-연-관) 구축이 용이함.

<부록 그림 9> 전남 보성의 녹차 클러스터



자료: 농림부, 2004.

□ 성과

- 보성지역 녹차산업의 경제적 효과(녹차 및 관련 수입) : 1,184억원
 - 연간수입액 녹차(생엽) : 130억 9천만원
 - 녹차가공품 : 527억 9천만원
 - 녹차산업 고용효과 : 연간 192천명
- 관광수입의 급증으로 보성군 재정의 11%를 충당함.

□ 시사점

- 녹차생산 농민과 지자체의 선도적 노력과 협동을 통하여 지역혁신을 꾀함.

- 6차 복합산업화의 성공가능성을 제시함.
- “해수녹차탕”이라는 지역밀착형 지자체 운영사업의 성공모델을 제시함.
- 지방산업에 있어 독자브랜드 확보의 중요성
- 지속적인 네트워크 구축 및 다양한 지원의 중요성

<부록 그림 10> 차 관련 업체가 집적된
미력농공단지



<부록 그림 11> 대한다원의 녹차밭



(2) 전북 고창 / 복분자 클러스터

□ 개요

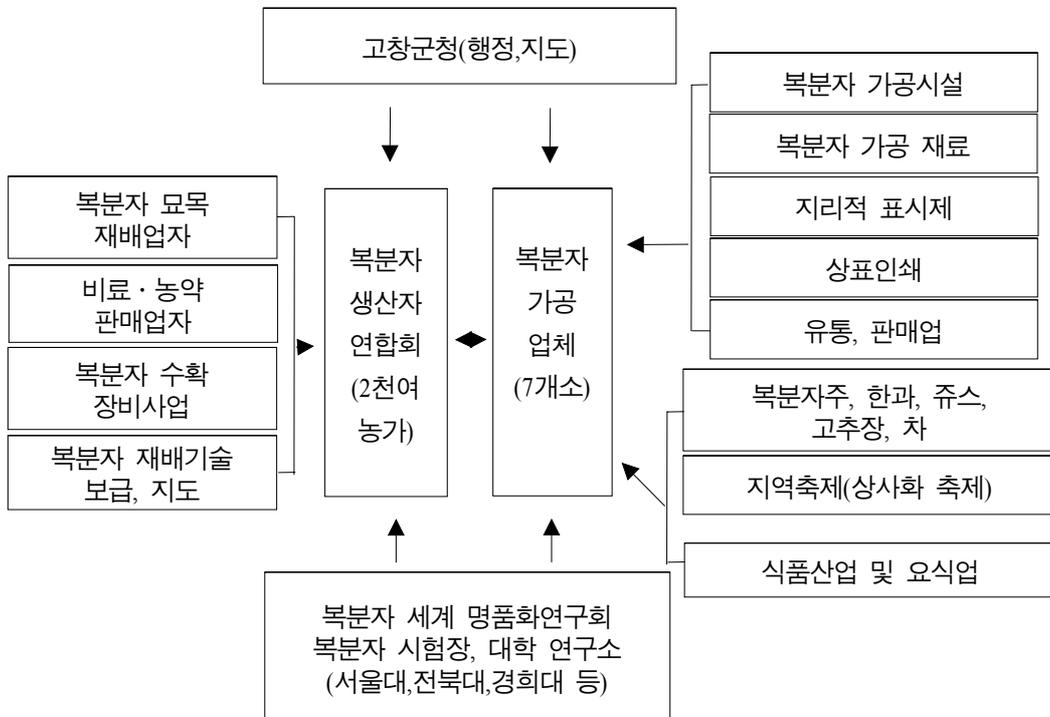
- 복분자 생산 및 가공, 연구 등 복분자산업 클러스터 구축을 통한 지역혁신 사례

□ 추진배경 및 현황

- 고창은 다량의 미네랄이 함유된 토양과 3면이 바다로 둘러싸여 해풍의 영향을 받는 독특한 지리적 특성으로 인해 복분자 재배의 최적지로 손꼽힘. 특히 고창 복분자주는 브랜드 가치를 인정받아 주류시장에서 좋은 평을 얻고 있음.
- 복분자 육성사업을 통해 생산량과 재배면적을 확대해 가고 있으며, 복분자의 생산에서 가공까지 시스템화 되어 있음. 현재 5개소의 복분자주 가공공장이 운영되고 있으며, 이 밖에 복분자 한과공장이 1개소, 복분자 주스공장이 1개소 운영되고 있음.

- 2000년 12월에 설립된 체계화된 복분자 시험장은 재배 기술 개발과 신품종 육성을 넘어 다양한 가공 제품의 생산으로 영역을 확대해 가고 있음.
- 복분자 시험장의 연구 체계를 정비해 복분자의 기능성 물질이 탐색되면 곧바로 이를 관련 대학 및 복분자 가공 공장과 연계하여 여러 가지 시험 사업을 수행하는 시스템이 갖추어져 있음.
- 복분자 함유 기능성 물질을 활용한 건강보조식품 개발, 복분자 엑기스 추출 방법, 특허 등록 및 복분자 저알코올 효소 음료의 특허 출원 등으로 관련 사업경쟁력을 확보하고 있음.
- 선운산의 상사화 축제는 문화 이벤트로서 많은 관광객을 유인하며 복분자 클러스터를 견고하게 하는 요소임.
- 고창군 복분자산업을 클러스터 구성요소로 도식화하면 다음과 같음.

<부록 그림 12> 고창 복분자클러스터의 전후방 연계관계



자료: 김정호, 2004.

- 복분자 클러스터의 중심에는 복분자 재배농가로 구성된 생산자연합회가 복분자가 공업체와 연계되어 있으며, 그 외곽으로 농가의 생산을 지원하는 협력조직, 가공업체를 지원하는 협력조직, 그리고 연구개발 기능을 담당하는 농업기술센터와 대학 연구소, 행정과 지도를 담당하는 고창군청 등으로 구성됨.

□ 성과

- 고창군 복분자 산업의 규모를 2003년 말 기준으로 추정하면, 복분자 생산액은 110억 원 정도이지만, 이를 가공한 복분자주로 환산하면 가양주 200억원, 그리고 업체판매 600억원 정도로 추정됨.
- 이와 같이 복분자의 가공을 통해 부가가치를 창출하고 있으며, 가공공장 종사자뿐만 아니라 수확작업의 노동력 고용효과도 큰 것으로 판단됨.
- 또한 복분자주의 발달과 함께 풍천장어를 주메뉴로 하는 요식업체가 발달하여 지역 경제 활성화에 이바지함.

<부록 그림 13> 복분자주



<부록 그림 14> 복분자 열매



(3) 충북 영동 / 신토불이 포도주 ‘샤토마니’

□ 개요

- 포도의 재배부터 와인의 양조까지 1차 산업과 2차 산업을 연계하여 지역혁신을 꾀하는 사례

- 아직 크게 활성화 되지 않았으나, 포도 주산지인 지역적 특성과 일제 때 지하탄약고로 쓰인 지하 동굴을 와인의 숙성에 이용하는 등 지역자원을 활용함.

□ 추진배경 및 현황

- 추풍령, 민주지산, 덕유산, 마니산 등이 주변에 있어 내륙고산 기후 및 그 토양조건이 포도재배에 가장 적합한 우리나라 최대 고도의 포도 산지임.
 - 영동군 전체 1만9960가구 가운데 4,602농가가 포도를 재배하며, 재배면적 2300여ha로 전국 포도 생산량의 약 10%를 차지함.
 - 전통 수공업 형태의 다양한 포도 가공품(포도즙, 포도식초, 과일통조림 등)이 생산되고 있으나 미미한 수준임.
- 일제 때 지하탄약고로 파 놓은 백여 미터 길이의 지하 동굴이 인근 야산에 90개나 산재해 있어, 포도의 재배와 와인의 숙성 등 와인산업에 천혜의 조건을 갖춤.
 - 영동군은 장기적으로 지하 동굴을 농산물 저장시설 외에 포도주 박물관, 시음장, 농산물 전시판매장 등으로 활용하여 관광명소로 가꿀 예정임.
- 안정적인 판로 확보를 위한 포도 가공업 육성을 위하여 1996년 영동포도영농조합법인(와인코리아의 전신)이 설립됨.
 - 초기에는 국내 와인 수요가 많지 않았고, 와인 제조기술도 잘 몰라 재배 농민들의 반응이 부정적이었음.
 - '97년 시제품이 나오고, '98년 조합원은 67명으로 증가하였으며 첫 출시는 '99년 5월에 이루어짐. '98년 초 영동대학교 식품공학과 포도주연구팀과 손잡고 양조제조기술을 발전시켜 나감.
 - 2000년 농협 하나로마트와 군납 등으로 판로를 뚫었으나 홍보 부족과 텁은 맛으로 인해 주목을 받지 못하였음.
- '99~'00년 2년간 프랑스, 이탈리아, 미국 등의 유명 포도주 회사에서 오크 통 제작과 발효공법 등을 배워서, 2001년 9월 새 공장을 준공함. 이로써 자동화와 함께 재발효역제 필터 설치 등 공정이 크게 개선되어 텁은 맛을 줄인 '한국형 포도주'가 탄생됨.
- 2003년 와인코리아의 매출액은 23억원이며, 샤토마니는 25만병 생산됨. 포도주 시장

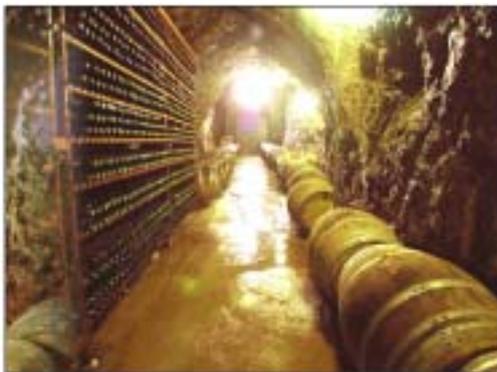
이 급팽창하고 있어 샤토마니의 판매도 급신장할 것으로 기대됨.

- 영농조합법인 형태였던 ‘와인코리아’가 곧 주식회사로 전환됨에 따라 최근 투자를 결정한 영동군이 49%의 지분을 확보하여 최대 주주가 됨. 이에 따라 지자체의 지원이 확대될 것으로 보임.

□ 성과 및 시사점

- 포도 가공업이 육성됨에 따라 포도 재배 농가들이 안정적인 판로를 확보하여 농가소득 향상에 기여함. 그러나, 아직 초기 단계이기에 가시적인 효과를 창출하지 못 하였음.
- 영동군만의 독특한 지역 자원인 지하 동굴을 포도주 저장 창고로 활용한 발상이 우수함.
 - 지하 포도주 저장 및 숙성 창고와 포도밭, 그 외 군내 명소들과 연계한 관광 프로그램을 개발을 추진 중이어서 토굴의 관광자원화가 기대됨. 이로써 포도 판매 향상과 관광 수입을 올릴 수 있음.
- 현재 진행되고 있는 와인 제조 활성화 노력은 ‘와인코리아’ 윤대표의 노력에서 태동되었음. 민간이 주도적 역할을 수행함. 최근 영동군이 투자를 결정함에 따라 향후 영동 포도주 산업의 발전이 기대됨.
 - 향후 관련 네트워크가 구축되고, 와인 제조가 더욱 활성화되면 연관 산업 등의 클러스터가 형성될 것으로 기대됨.

<부록 그림 15> 지하 포도주 저장고



<부록 그림 16> 영동군 포도



어메니티 활용 지역혁신 사례

- 농촌의 어메니티 등 지역의 환경적 특성 및 이미지를 활용하여 지역혁신을 꾀한 사례로 발상의 전환이 중요함을 보여줌.
- 함평 “天地”, 평창 “HAPPY 700”과 같은 브랜드를 개발하여 농산물 등에 부착함으로써 지역 홍보 및 이미지 마케팅에 상당한 효과를 거둠.
- 초기에는 관의 노력으로 지역혁신체계를 수립하였으나 향후 주민과의 협동과 참여를 이끌어 내는 것이 지역혁신체계의 지속성을 유지하는데 관건이 될 것임.

(1) 전남 함평 / 나비축제를 이용한 지역 이미지 및 지역 브랜드 창출

□ 개요

- 나비축제를 통한 “생태·청정도시”로서의 지역 이미지 창출을 바탕으로 “나르다” 브랜드 개발과 나비를 응용한 지역 특화상품의 개발을 동시에 추진하여 지역혁신을 꾀함.
- 또한 오염되지 않은 자연 생태계를 활용한 친환경 농업을 육성하고, 고부가가치 농산품을 개발함으로써 지역경제 활성화를 꾀함.

□ 추진배경

- 차츰 낙후되고 침체해 가는 지역의 활성화 방안을 모색하던 가운데 “농업 군”이라는 지역의 단점이 반대로 강점이 될 수 있다는 발상의 전환을 통해 지역이 가진 생태·환경 자원의 보존을 바탕으로 한 생태 관광지로의 개발을 추진
- 지역의 청정한 자연환경을 상징할 수 있는 심벌로서 “나비”로 정하고, 지역의 이미지 홍보를 위해 나비축제를 개최함.

- 나비 심벌과 다양한 표현 매체(로고, 캐릭터, 상품, 포장, 디자인 등)의 개발에 있어 지역 내 인력과 자본만으로 추진하는데 한계가 있어 외부에서 인력과 기술을 이식하는 방식을 채택함. 따라서 나르다 상품 개발의 인력, 하청업체들이 서울, 경기도 등 지역 외부에 산재해 있어 지역경제 파급효과가 크지 못함.
- 나비 축제를 계기로 친환경·청정도시의 이미지를 농산물의 고가격 판매로 연결하기 위한 목적으로 “함평 天地” 브랜드를 개발하여 친환경 농산물에 부착함.

□ 현황

- 1999년 이후 매년 개최된 나비축제의 주요 행사 프로그램으로 나비생태관, 나비표본전시관 등 나비 곤충 관련 행사와 자연 생태 학습장 및 농촌 생활체험, 전통 가축 체험장 등의 생태체험학습행사가 있어 많은 관람객이 방문하고 있음.
- 나비축제 기간 중에는 나비 관련 행사 관람권 징수 및 지역 브랜드 나르다 제품 판매, 먹거리 장터 운영, 군민 참여 특산물 판매, 유료차집, 향토음식점 운영 등에서 경영수입을 창출함.
- “함평 天地” 브랜드를 부착한 친환경 농산품의 생산주체는 100% 지역주민들로 이루어지고, 브랜드는 지역 내에서 생산되는 제품에 한하여 지방정부가 품질 인증을 해 준 제품에만 부착할 수 있도록 하여 소비자들에게 신뢰감을 주며, 판매량이 증가하고 있어 지역내 농민 소득 증대에 크게 기여함.
- 농산물 외에 왕골 돛자리 등 함평지역의 전통 산업 제품에도 브랜드를 부착하여 지역과의 연계성이 높음.
- 현재 함평 지역에는 친환경농업 및 환경산업 관련 기업이 많이 집중되어 있으며 곤충 연구소에서 사육기술을 주민들에게 이전하여 주민이 직접 장수풍뎅이 등을 직접 생산·판매하거나 나비날개를 이용한 상품을 생산·판매하는 벤처산업이 육성되었음.

□ 성과

- 농촌의 생활과 환경을 자연그대로 활용하여 체험과 학습을 겸한 생태체험학습 신관

명소로 부각시켜 연간 200여만명 이상의 관람객이 찾아와 직·간접적인 지역경제 활성화 도모

- “친환경농업=나비·곤충산업=함평”이라는 지역이미지를 창출하여 농산물의 부가가치를 높이는 효과를 거양함.
- 자운영·유채·갯 등 전통 꽃단지 수백만평을 조성하여 관광자원화하고 친환경농업관 운영을 통해 도·농/소비자·생산자간의 교류의 장을 마련함으로써 농가소득과 관광소득을 동시에 올릴 수 있게 됨.
 - 2002년도 “함평나비쌀” 판매실적 716천kg, 1,540백만원
 - 축제기간 중 친환경농산물(방울토마토, 나비쌀 등) 11종 30,480천원 판매

□ 시사점

- 지역 이미지 창출과 홍보(축제, 이벤트 등)의 중요성
- 지자체의 의지와 지속적인 지원, 투자의 중요성

<부록 그림 17> 나비생태관 입구



<부록 그림 18> 세계최대규모의 나비철쭉산



(2) 강원도 평창 / “HAPPY 700” 전 지역의 관광 리조트화

□ 개요

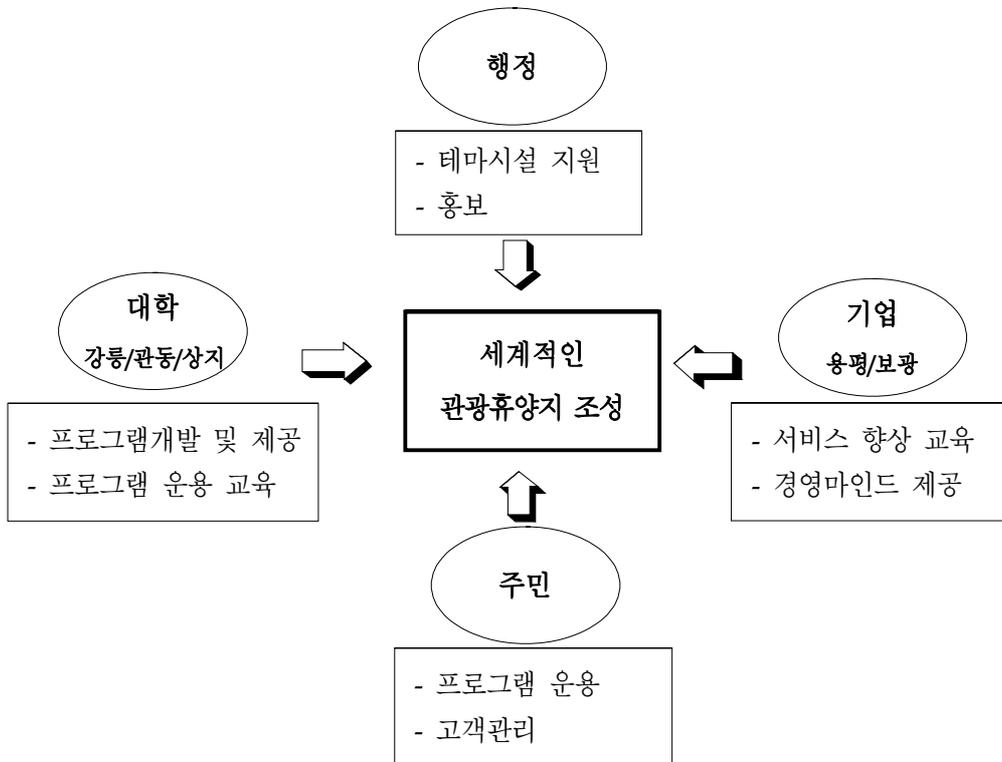
- 맑은 물과 공기, 훌륭한 경관 등 천혜의 자연환경과 대규모 리조트와 동양 최대의

목장, 오대산 국립공원 등 4계절 관광이 가능한 지역자원을 기반으로 전 지역의 관광 리조트화를 표방한 지역혁신 사례

□ 추진배경 및 현황

- “HAPPY 700” 브랜드를 개발하여 1999년 대내외적으로 선포함으로써 지역 홍보 및 마케팅에 나섬.
- 해발 700m 지점은 인체 생체리듬 및 동식물 생육에 있어 최적의 조건임이 과학적으로 입증됨.
- 평창의 지역 이미지를 “HAPPY 700”으로 부각시킴과 동시에 358개 농산물과 공산품에 상표등록을 통해 “HAPPY 700”의 브랜드를 실용화함.

<부록 그림 19> 전지역의 관광리조트화를 위한 RIS 체계



자료: 국가균형발전위원회 지역혁신 우수사례 프리젠테이션 자료, 2004.

- 군 전체 지역을 관광리조트화 하기 위하여 관+학+기업+주민의 지역혁신체계를 구축함.
- 동계올림픽 등 국·내외 행사를 통해 스위스형 관광휴양지로서의 지역 이미지 홍보
- 산, 하천, 계곡, 설화지 등의 자연과 래프팅, 패러글라이딩, 승마, 등산 등 레저활동을 기반으로 관광객이 급증하고 있음. 아울러 예술의 명소 조성 및 체험 프로그램 개발 등의 노력으로 외국인 등 많은 관광수요가 있음.
- 관광수요의 증가에 따라 펜션 등 많은 숙박시설이 입지함.

□ 성과

- 관광수입 및 세수가 지속적으로 증가하여 지역경제 활성화에 기여함.

<부표 1> 평창군 관광수입 및 세수 현황

구 분	2001	2002	2003	2004
국내관광객(만명)	421	472	606	700
관광수입(억원)	1,118	1,123	1,442	1,670
외국관광객(만명)	10.3	8.4	13.8	18.5
외화소득(만\$)	910	1,085	1,657	2,100
지방세증가(억원)	100	103	116	127

주: 통계가능한 관광리조트, 국립공원, 청소년수련원 등을 대상으로 조사함.

자료: 국가균형발전위원회 지역혁신 우수사례 프리젠테이션 자료, 2004.

<부록 그림 20> 평창군의 아름다운 경관



<부록 그림 21> HAPPY 700 브랜드



그린투어리즘을 통한 지역혁신 사례

- 중앙정부나 지방자치단체의 지원이 계기가 되거나 혹은 스스로의 노력으로 농가나 마을 단위에서 그린투어리즘 경영을 추진하여 혁신을 꾀한 사례
- 기본적으로 마을 주민 대다수가 친환경농업을 하고 있으며 친환경농산물 판매를 주 소득원으로 하는 특징을 보임. 동시에 친환경농산물 판매 촉진 및 마을 마케팅의 수단으로 오리입식대회와 같은 대규모 이벤트를 개최하거나 도시 소비자단체와의 연계 및 회원제 운영을 추진함.
 - 문당리의 경우에는 환경농업교육관, 신대리의 경우에는 마을 내 폐교를 활용하여 각종의 대규모 행사 및 교육 등을 실행함.

(1) 충남 홍성군 홍동면 문당리

□ 개요

- 주민들의 자율적인 친환경농업 추진을 기반으로 마을의 활성화를 꾀함. 최근에는 환경친화적 마을 가꾸기와 함께 그린투어리즘을 병행하여 많은 도시민이 지역을 방문하였으며, 아울러 농가소득이 향상되어 지역경제 활성화에 공헌한 우수사례

□ 추진배경

- ‘주형로’라는 마을 지도자가 오리농법을 마을에 도입함에 따라 태동되었음. 그러나 결과적으로 전통적 주민조직이나 환경농업시범마을 영농조합법인에 참여하고 있는 주민들이 마을 가꾸기 방향에 대한 동의, 계획 및 실천 과정에 적극 참여함으로써 현재와 같은 정도의 성과를 거둘 수 있었음.
- 마을가꾸기에 대한 주민들의 실천 동력으로 마을 지도자의 선도, 환경농업 시범마을로의 지정과 같은 외부로부터의 지원과 관심, 친환경농산물 직거래로 실질적 주민 소득 증대, 미래에 대한 마을 비전의 구체화 등을 지적할 수 있음.

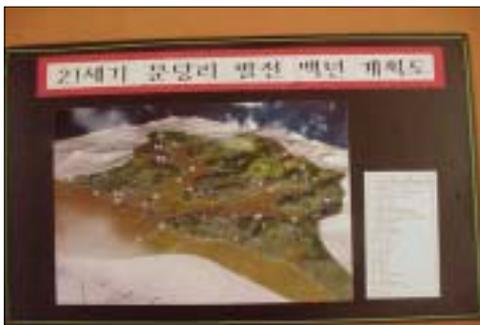
□ 현황

- 주민의 50% 이상이 농약과 화학비료를 사용하지 않고 오리를 이용한 벼농사에 참여하고 있을 뿐만 아니라, 마을의 생활환경 정비도 친환경적으로 하기 위하여 “문당리 100년 계획”을 수립하는 등 다양하고 특색 있는 마을 가꾸기를 위한 여러 가지 사업들을 계획하고 추진 중임.
- 오리입식 이벤트 및 축제, 체험프로그램을 개발하여 방문객이 증가하고 있음. 특히 오리입식 이벤트에 참가한 도시민들이 계약을 통해 오리농법을 통해 수확된 쌀을 구매하는 경우가 증가함.
- 최근에는 마을 가꾸기의 일환으로 마을 잔치문화의 복원과 공동 농작업 후 주민 공동식사 및 도시민들에 대한 환경교육 등이 이루어질 수 있는 다목적 공간인 환경농업교육관이 주민들의 노동력 기부에 의해 완공되어 운영 중에 있음.

□ 성과

- 오리농법 등 친환경 농업이 인근 지역에 까지 확산됨.
- 친환경 농산물의 경우 일반 농산물에 비해 높은 가격에 판매되어 농가소득이 향상됨.
- 친환경 농산물에 대한 수요가 공급에 비해 많아서 판매에 대해 우려할 필요가 없게 됨.
- 지속적인 농촌 지역의 인구 유출현상에도 불구하고, 문당리의 경우 오히려 인구가 유입됨. 특히 20~30대의 인구가 전체의 40.6%를 차지하는 등 마을 발전에 활력을 가져옴.

<부록 그림 22> 100년 계획도



<부록 그림 23> 환경농업교육관



(2) 강원 화천군 상서면 신대리

□ 개요

- 약 80가구가 살고 있는 평범한 농촌마을로 서울에서 3시간이 걸리는 오지마을임에도 불구하고, 농촌관광을 통해 연간 4천명의 도시민을 유치하고 도시민과의 교류를 통해 농산물의 판로를 확보한 사례

□ 추진배경 및 현황

- 이 마을 출신으로 농협에 근무하다가 위암으로 직장생활을 그만두고 귀농한 한상열 씨(토고미 나눔의 농사가족 가장)가 1999년 마을 주민 3명과 ‘토고미 환경농업작목반’을 구성하여 무농약 오리쌀 재배를 시작함. 경작지 조건이 오리농법에 적합하고 오리농법 쌀농사의 수입이 상당하다는 것이 증명되면서 차츰 면적이 확대되는 중에 있음.
- 오리쌀 판매를 위하여 ‘나눔의 농사가족’, 즉 도시회원을 모집하였음.
 - ‘나눔의 농사가족’이란 도시회원이 3만원을 내면(새끼오리 15마리에 해당) 추석에 무공해 오리쌀 한 말을 보내 주는 전략임.
- 2001년도 강원도의 정책 사업인 새농어촌건설운동에서 우수마을로 선정되는 것을 목표로 주민자율적 생태마을 가꾸기를 추진하기 시작함.
- 마을 가꾸기의 첫 번째 사업으로 2001년 6월에 오리입식 이벤트를 개최하면서 신대리 주민은 마을 가꾸기의 새로운 가능성을 발견하게 됨.
- 이벤트를 위해 환경농업 작목반을 주축으로 마을주민이 직접 마을 내 폐가를 전통초가집으로 개축하고, 마을 주도로의 시멘트 포장을 일부 걷어내어 조약돌을 깔고 나지막한 관목을 심는 등의 생활환경 정비를 추진함.
 - 최근에는 마을 내 폐교의 리모델링을 통한 농산물 판매장 겸 도시민 숙박시설을 조성함.
 - 소달구지 타기, 새끼 꼬기, 가마니 치기, 논에 오리넣기 등의 체험 프로그램을 시도함.

- 이 행사에 참여한 도시민들만 약 1,200명이었으며, 430가구가 회원으로 가입함. 행사 이후 회원 중심으로 마을에서 생산한 농산물을 판매하며, 작목반장 한상열씨는 매달 영농일기를 도시민 회원들에게 보내 주어 도시민과 농촌주민의 교류가 구체화 되었음. 한편 가끔씩 마을에 들르는 도시민 회원들도 상당수 있어 간헐적으로 민박도 이루어짐.
- 마을에서는 ‘토고미 오리쌀’브랜드를 만들고, 무농약 오리쌀의 이미지를 강조하기 위해 광목과 한지로 쌀 포장지를 제작함.
- 신대리에서는 2001년 6월에 치룬 행사 이외에 8월에는 퍼머컬처 디자인코스(permaculture design course)를 마을 내에서 개최하여 다시 한번 마을 가꾸기에 대한 자신감을 얻는 계기로 삼음.
- 2002년에도 신대리에서는 6월 초 오리입식대회를 개최함으로써 도시민 회원가구를 마을로 초대하는 이벤트를 성공적으로 개최함.
- 신대리에서는 농산물 판매를 강화하고 마을의 매력을 증대하기 위해 최근 리모델링된 폐교를 중심으로 마을 방문자 대상의 다양한 프로그램을 구상, 실행중임(www.shindae.org).

□ 성과

- 마을에서 생산된 농산물의 전량 직거래 판매
- 2002년 농림부에서 추진하는 농촌체험관광시범마을, 강원도에서 추진하는 새농촌마을로 선정되어 5억 원의 지원금을 받는 등 농촌발전의 새로운 모델로 평가됨.

□ 시사점

- 마을 리더의 노력(이장, 새마을지도자, 부녀회장, 작목반장, 마을지도자들)
- 마을 주민의 전폭적인 지지와 협력, 공동 노력
- 도시민과의 교류를 통한 환경친화적 농산물 판매로 소득증대 효과 가시화
- 외부 전문가와의 연계로 대규모 이벤트 성공

- 마을발전자문단은 주민교육, 계획수립, 특산물 개발, 프로그램 개발 등 각 분야에서 자문을 받음.

<부록 그림 24> 자갈, 관목이 어우러진 마을 안길 <부록 그림 25> 공기를 전통흙집으로 개조



(3) 해외사례 / 일본 우키하

□ 개요

- 그린투어리즘으로 활로를 모색하고 있는 일본의 우키하(浮羽町)는 후쿠오카시에서 남동쪽으로 약 60km 떨어진 곳으로 자연보전과 거점시설의 조화로 지역 활성화를 선도
- 1951년 히메하루촌, 오오이시촌, 야마하루촌, 미유키촌이 합병되어 탄생한 우키하는 4천 841세대, 1만 7천135명의 주민이 거주하는 89.26km²의 비교적 작은 규모의 중산간 지역

□ 추진배경 및 현황

- 농업 침체가 지속됨에 따라 전반적으로 지역경제가 위축되는 상황에서 우키하는 1995년 농림수산성의 그린투어리즘 육성 모델지구로 선정되면서부터 “농업활성화 추진협의회”를 구성하고 본격적으로 도농교류에 의한 그린투어리즘을 지역 활성화 핵심사업으로 추진하기 시작함.
- 도시민과의 다양한 교류, 주민참여에 의한 내발적 지역사회 운동, 종합적이고 장기

적인 지역경영 전략 등 세 가지의 기본 방향을 설정하고, 기본 방향에 따라 주민계몽계발 활동, 지역 리더의 양성, 아름다운 마을 만들기 운동, 지역의 보물지도 작성 운동 및 보물찾기 운동, 교류거점시설의 정비 등을 실천함.

- 특히 남아 있는 전통적 자연경관인 계단식 논을 관광자원화 하기로 결정하고, 주민이 “계단식 논 보전협의회”를 결성하고 “계단식 논 탐방 이벤트” 및 “계단식 논 오너제” 등을 실시함.
- 자연경관 보전 이외에 관광객들이 필요로 하는 거점을 정확히 판단하고 그에 따른 서비스를 제공함.
 - 자가운전자(특히 여성과 고령운전자)가 증가함에 따라 국도에도 안심하고 자유롭게 들러 이용할 수 있는 쾌적한 휴게공간의 필요를 직시함.
 - 이를 배경으로 건설성(현 국토교통성)이 휴게기능, 정보교류기능, 지역연계기능을 겸한 미찌노역(국도휴게소)조성사업을 1987년부터 추진함.
 - 미찌노역에는 주차장과 화장실, 관광안내소, 식당과 특산물판매소 등의 시설이 기본적으로 설치되고 숙박시설이나 체험농원이 추가로 설치됨.
- 미찌노역 우키하의 경우 건설성과 우키하 자치단체가 공동으로 70억 원을 투자하여 건설하였고, 2000년 4월 개장함.
 - 농특산물판매소, 관광안내센터, 향토음식점, 문화재전시관 등의 시설 건설
 - 행정, 농협, 삼립조합, 상공회, 관광협회가 5억 원을 출자하여 설립한 제3섹터 우키하노사토주식회사 운영

□ 성과

- 아름답고 전통적인 풍경을 유지함으로써 이를 보려는 도시민 관광객이 증가하여 지역경제 활성화에 기여함.
- 미찌노역 우키하는 정보발신기지로서 그리고 도농교류의 거점시설로서 그 기능을 충실히 수행하고 있으며 나아가 우키하 브랜드의 확립, 인구교류 증대, 고부가가치 농업 경영으로 인한 농촌경제 활성화, 후계자 육성, 고령자 및 여성 노동력 활용에 의한 지역 활성화에 크게 기여할 것으로 기대됨.

□ 시사점

- 건축물 디자인 자체가 매우 특이하여 누구나 한번 들어가 보고 싶은 충동을 느끼도록 건축함. 마을에 있는 국가지정 중요문화재인 굴뚝조 민가를 모티브로 디자인함.
 - 특히 계단식 논 분양을 받은 도시민들이 농사체험을 와서 묵고 갈 수 있는 “사계절의 집”이나 농특산물 판매시설 등은 편의성이 높으면서도 소박한 전통 자연경관과 조화를 이루는 건축물로 조성
- 마을의 아름다운 전원 풍경 유지가 또 하나의 매력 요인으로 작용함. 즉 우키하의 청정이미지 유지 관리 노력이 주효함.
 - 우키하는 산비탈에 위치한 계단식 논을 이용한 오너제도와 탐방행사, 반딧불 축제, 산림청으로부터 수원의 숲 백선에 선정된 조음의 폭포 공원, 환경청으로부터 명수 백선에 선정된 청수용수 등을 활용하여 마을의 청정이미지를 가꾸는데 최선을 노력을 기울임.
 - 뿐만 아니라 경관 10년, 풍경 100년, 풍토 1000년이라는 주제하에 아름다운 마을 가꾸기에 매진함.
- 400여 지역 농가가 생산한 신선한 농산물을 매일 공급할 수 있다는 강점을 내세워 안전 농산물에 대한 도시민의 욕구를 충족시킴.

<부록 그림 26> 우키하의 전통 가옥



<부록 그림 27> 우키하의 다락논 풍경



부 록 II

향토산업의 육성

이 철 우(경북대학교 교수)

I. 향토산업의 개념과 국내 현황 및 문제점

1. 시작하며

산업이란 “인간이 생계를 유지하기 위하여 일상적으로 종사하는 생산적(生産的) 활동”을 의미한다. 여기서 생산이라 함은 일반적으로 물질 재화의 생산과 더불어 서비스의 생산을 포함한다.

우리나라에서는 통상 산업을 분류할 때 한국표준산업분류 방식을 이용하고 있다. 그러나 과학기술의 급속한 발전과 기술혁신의 가속화, 정보화의 진전은 모든 산업기술의 발전에 획기적 전환점을 마련하면서 기존의 산업분류체계에서는 벗어난 새로운 의미의 산업군도 등장하고 있다. 즉, 포드주의 생산양식이 위기를 맞으면서 이를 보완하는 포스트포드주의 생산양식을 수용하는 산업이 증가하기 시작하였다. 포스트포드주의 생산양식은 새로운 자본 축적체제로서 이른바 유연적 생산체제를 의미한다. 이에 따라 기술적 측면에서 혁신성이 크게 기대되고 새로운 원리나 시스템을 이용하여 제품 자체나 그 기능면에서 획기적이고 새로운 분야를 유발하는 산업, 소위, 벤처산업, 생산자서비스산업 등과 같은 신산업이 주목을 받게 되었다.

다른 한편 근대공업화 과정과 더불어 전반적인 쇠퇴과정 속에서 원료, 제품, 시장의 변화를 거듭하며 여전히 유지·성장하고 있는 “전 근대적 산업”도 동시에 존립하고 있다. 1980년대 이후 우리나라의 소득수준 향상에 따른 생활의 질과 문화적 욕구의 고도화 및 다양화의 결과 소비재에 대한 소비자의 기호 변화로 전통적 색채를 가지는 상품에 대한 새로운 수요가 증가되었으며, 지방화시대와 더불어 지역의 전통문화를 계승, 창조적으로 개발·전승시킴으로써 지역의 매력을 증대시켜 관광객을 유치할 수 있다는 점에서 이러한 산업의 역할에 대한 관심이 높아지고 있다.

그러나 지금까지 이러한 산업들은 전 근대적 생산체제에 존립기반을 두고 있다는 공통성

에도 불구하고 학술상의 용어로 명확하게 정의되지 못하고 전통산업, 재래공업, 자연산업, 향토산업 심지어 지장산업(地場産業) 등 다양하게 지극히 편의적으로 사용되고 있으며 그 성격도 충분히 정리되지 않은 실정이다. 따라서 이들 산업에 관한 실태조사나 연구 역시 전국적으로 산재한 다수·다종의 산지와 직·간접적으로 연고를 가진 연구자가 해당지역에 관한 정보나 경험을 바탕으로 한 제한적 사례연구를 중심으로 축적되어 왔을 뿐이다.

2. 『향토산업』의 개념과 성격

“향토산업”이라는 용어는 학술적 용어라기보다는 실용적이고 조작적 용어로, 일반적으로 선진자본주의 국가로부터 도입된 근대공업과 대비되어 근대공업 이전 봉건사회로부터 발달되어 온 전근대적 생산체계에 기초한 산업의 통칭이라고 할 수 있다.

향토산업을 규정함에 있어서는 먼저 “향토(鄕土)”라는 의미를 간단히 살펴볼 필요가 있다. “향토”란 오랫동안 생활해 온 일정한 곳으로, “향토성”은 지역성과 전통성의 두 가지 요소로 구성된다. 지역성은 지역의 특성으로 인해 특정지역에만 존재하거나 타 지역도 존재하지만 차별화되는 특성을 일컫는 것이며, 전통성이란 지역적 생활과정을 통해 생성, 소멸, 진화되어온 것을 말한다. 따라서 향토산업은 이러한 향토성이 산업의 자원이나 생산과정, 또는 산출물의 성격에 존재하고 있는 산업으로 정의할 수 있다.

향토산업 범주에 포함될 수 있는 것은 역사적으로는 도시에서 발달한 것도 없지 않지만 대개는 농촌에서의 농가부업으로서 수공업에 기초한 가내공업의 형태로 발달한 것이 많고, 본격적 자본주의 사회로 편입된 후에도 자본주의적 생산양식을 받아들이지도 못하고 그렇다고 근대공업으로서 자립하지도 못한 채 영세규모 그대로 가내공업형태로 잔존하는 것이 일반적이다. 즉, 향토산업은 후발자본주의 국가에 있어 선진자본주의 국가로부터 이식된 근대산업과는 상이한 발전방향을 가지면서 여전히 비포디즘(non-fordism)적 생산형태를 지속하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 향토산업은 그 사회 내에서 존속하고 있다는 점에서 기본적인 성격을 찾아야 할 것이며, “향토산업”의 개념 역시 단순히 전통성·향토성 이상의 역사적 내용을 가지는 것으로 보아야 한다.

향토산업은 대부분 당초 지역수요에 대응하는 과정에서 창출되었으므로 일상생활에 필요한 소비재 생산이 주류를 이루어 왔으며, 기술적으로는 수공업 위주이고, 사회경제적으로는 가내공업의 단계에 위치하는 경우가 많다. 따라서 시장, 원료, 자본 그리고 노동 측면에서

“향토성”이 강하다. 그 결과 향토산업은 근대화 이전에는 분산입지의 경향성을 보였으나, 근대화 이후에는 분해·쇠퇴되는 경향을 보여 왔다. 그러나 반드시 모든 향토산업이 쇠퇴한 것이라 보기는 어렵다. 우리나라와 같은 후발자본주의 국가인 일본의 경우 향토산업중에서 견사(綿絲)나 철(鐵)과 같은 주로 원료부문에 있어서 이식공업에 압도되어 도태된 것도 있으나, 도자기나 직물과 같이 주로 가공부문에서는 완만하기는 하지만 성장한 것도 있다. 그리고 그 과정에서 기계화되고 공업화된 향토산업도 적지 않다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 향토산업에는 체질적으로 전근대적인 요소가 명백히 잔존하고 있다고 해야 할 것이다.

한편 향토산업은 자본의 영세성과 경영·설비의 비근대성을 탈피하지 못한 채 근대공업으로부터 엄청난 압력을 받아왔다. 이러한 압력에 대응하기 위해서 뿐만 아니라, 일반적으로 수공업적 성격이 강하고 분업이 발달하기 쉬우며 사회적으로 분화되는 경향이 강한 공통점이 있기 때문에 향토산업은 지역적으로 집적하여 하나의 통합된 집단 즉 산지를 형성하는 경향이 있다. 향토산업 산지에서 핵심 역할을 수행하고 있는 것은 상업자본으로, 이는 제조업자와 지배·종속의 관계를 유지하면서도 이러한 관계가 상호존립의 기초가 되어 왔다. 향토산업이 열악한 중소기업자본에 의해 운영되고 있는 한 원자재 조달이나 광범위한 시장에 소규모의 상품을 유통시키기 위해서는 상업자본의 개입이 불가피하기 때문이다(박양춘·이철우·박순호, 1995).

결론적으로 향토산업은 최종제품이나 규모에 의한 산업분류와는 범주를 달리하는 개념이라 할 수 있다. 특히 향토산업의 가장 두드러진 특성 중의 하나인 산지는 역사성, 향토성(입지), 그리고 그 존립형태가 이질적이고 다양하다. 따라서 향토산업의 속성은 “주로 수공업에 기초한 가내공업의 형태로 발달되었고, 자본주의 사회로 접어들면서 원료, 제품, 시장, 그리고 생산유통구조의 변화를 거듭하면서 소규모기업이 집적하여 산지를 형성하고 기업간 협력적 네트워크를 통하여 현재까지 존속하고 있다”는 점을 들 수 있다.

3. 향토산업의 존립기반

향토산업은 소비재 생산 중심이기 때문에 주된 시장을 구성하는 것은 개인 소비이고 나아가서 수요가 넓은 지역에 걸쳐 소규모로 분산되어 있다. 그런데 영세소규모 생산자가 원료구입, 생산과 제품판매를 동시에 수행하는데 따른 어려움을 극복하기 위해 영세업자들은

상호 집적하여 협동적인 연계망 즉 사회적 분업체계를 형성하여 산지를 이루게 된다. 이와 같은 특정지역으로의 생산 집중이라는 산지형성의 경향성에 주목할 필요가 있다. 즉, 향토 산업 산지의 형성에는 비록 그 성립 단서가 무엇이든 간에 그 자체보다는 오히려 그 이후의 발전 과정이 중요하다. 그 산지가 존속되어 온 과정에서 어떠한 조건이 만들어지기 시작했을까 하는 역동적 과정 속에서만 입지조건도 정확하게 규명될 수 있기 때문이다. 따라서 산지 전체를 하나의 시스템으로 보고 향토산업 산지의 존립기반을 바라볼 필요가 있다.

최근 상대적으로 경쟁력을 가지는 향토산업 산지는 일반적으로 제조업과 그 관련된 소규모업체가 상업자본 등 산지내 선도기업을 중심으로 한 사회적 분업 체계하에서 서로 대립하면서도 기능적으로 통합된 양상을 보이고 있다. 그러나 대부분 산지는 단일 생산유통체계에 의해 통합되어 있다기보다는 다수의 유형이 혼재되어 있고, 지역적 조건과 밀접하게 관련된 독자적인 경영자원의 축적을 기반으로 발달한 결과 산지의 발전과 존립형태는 매우 다양하다.

따라서 현존하는 향토산업에 대한 중심적인 연구과제와 발전전략은 어떻게 특정지역에서 오랜 기간동안 생산 활동이 지속되고 있는가에 대한 이해, 즉 산지존립의 사회기구의 해명과 향토산업을 둘러싼 수요환경에 적응할 수 있는 생산시스템을 구축하는 발전 전략이 수립되어야 할 것이다.

4. 우리나라 향토산업의 현황

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라에서는 향토산업에 대한 명확한 개념도 규정되지 못하였다. 이러한 상황에서 우리나라 향토산업에 대한 체계적인 조사에 기초한 현황 자료가 갖추어져 있지 않는 것은 어떻게 보면 당연한 것인지도 모른다. 여기서는 우리나라 향토산업의 현황에 대해 중소기업청에서 지역경제 활성화를 위한 정책자금 우대지원 사업의 하나로 지정한 “지역향토산업”의 지정내역과 전라북도에서 지정한 “지역향토산업” 육성에 관한 자료를 중심으로 단편적으로나마 그 특성을 살펴보기로 한다.

먼저 중소기업청은 지역경제 활성화를 통한 지역균형발전을 도모하기 위하여 재정자립도 30%미만 시·군 지역(104개)을 대상으로 지역성(차별성), 전통성(전래성), 지역경제기여도 등 산업경쟁력을 선정기준으로 향토산업을 지정하여 공고하였다. 구체적으로 2004년 1월 26일에 1차로 34개 시·군의 향토산업을 지정한 바 있으며, 같은 해 4월에 47개 시·군의

향토산업을 추가로 지정하였다. 이렇게 선정한 지역 향토산업에 대해서는 산학연컨소시업 사업, 지방중소기업육성자금 지원, 중소기업 협동화사업 및 지원자금 특례보증 등을 포함하여 우대지원 할 계획이다.

다음으로 전라북도에서는 2004년 3월 16일에서 3월 30일(15일간)에 걸쳐 4개 산업, 89개 업체를 대상으로 지원정책에 대한 설명 및 조사표에 의한 현장방문 조사를 실시하였다. 조사내용은 산업현황, 지자체 육성정책, 업계 기술수준, 생산 및 판로, 경영애로 등이다.

전라북도에서 실시한 조사대상인 향토산업(4개)은 지역 특산물을 주원료로 이를 가공하여 제2차 생산물을 생산하는 소위 1.5차 성격의 산업으로 산지를 형성하고, 지역 브랜드화에 성공한 향토산업이다. 이들 산업은 지역경제에서 주요한 소득원 역할을 담당하고 있으며, 향후 고부가가치화를 통한 성장성과 대외경쟁력 확보가능성은 높으나, 생산업체수가 적고(목공예 제외), 규모가 영세하며, 기술수준이 낮은 단순가공 생산 및 내수판매에 의존하고 있음을 알 수 있다. 또한 운영실태상의 문제점으로는 안정적인 원자재 공급 및 원자재 구입자금의 일시조달에 많은 어려움을 겪고 있다는 점들이 지적되고 있다. 이는 원자재 공급과

<부표 2> 2004년도 중소기업청 지역향토산업 지정내역(1차)

시·도별	시·군	향토산업명	시·도별	시·군	향토산업명	
강원	삼척시	삼척미역	전남	함평군	함평왕골	
	태백시	태백고랭지김치		문경시	폐광철로활용및체험	
	인제군	인제황태		상주시	상주꽃감	
	평창군	평창느타리버섯		안동시	안동산약	
충북	보은군	보은향토		영주시	풍기인삼	
	부여군	부여양송이버섯		영천시	영천한방	
충남	서천군	한산모시		고령군	고령세라믹	
	예산군	예산옹기		군위군	군위버섯	
	청양군	청양구기자		영덕군	영덕대게	
	남원시	남원목공예		예천군	예천누에	
전북	고창군	고창복분자		의성군	의성홍화	
	완주군	봉동생강		경남	고성군	고성밀
	임실군	임실치즈			의령군	의령한지
나주시	나주향토도자기	하동군			하동녹차	
담양군	담양대나무	함양군	마천옷			
전남	보성군	보성녹차	제주		남제주군	제주감귤
	완도군	완도다시마		북제주군	북제주선인장	

<부표 3> 2004년도 중소기업청 지역향토산업 지정내역(2차)

시·도별	시·군	향토산업명	시·도별	시·군	향토산업명
강원	화천군	화천자생목재활용	전남	해남군	해남겨울배추
	철원군	철원현무암		진도군	진도구기자
	고성군	고성명태		무안군	무안백련
	양양군	양양송이		영암군	영암무화과
	홍천군	홍천한우		화순군	화순약용작물
	양구군	양구전빵		영광군	영광모시
충북	영동군	난계국악체험	순천시	순천야생전통차	
	단양군	단양육쪽마늘	봉화군	봉화산머루	
	옥천군	페터널활용저장·체험	영양군	영양장뇌삼	
	제천시	제천약초	청송군	청송꽃돌	
	진천군	진천관상어	청도군	청도감	
	충주시	충주사과	울진군	울진송이버섯	
	음성군	음성향토와인	김천시	김천포도	
	청원군	청원국화	울릉군	울릉오징어·산채	
충남	공주시	유구섬유산업	경남	산청군	산청약초
	논산시	강경젓갈		합천군	합천딸기
전북	진안군	진안약초		거창군	거창화강석
	순창군	순창장류		창녕군	창녕양과장류
	정읍시	정읍자생차		사천시	사천건포조미가공
	김제시	김제백련		통영시	통영동백
	무주군	무주산야초		제주	서귀포시
전남	장흥군	장흥표고버섯		경기	양평군
	강진군	강진고려청자	연천군		연천전통장
	구례군	지리산야생화	계		47개 향토산업

가공부문간에는 사회적 분업을 기초로 한 네트워크 생산체제가 제대로 작동되고 있지 못함을 반영하고 있다. 특히, 치즈 및 생강산업은 농협을 통해 생산과 판매를 하고 있으나 농협이 중소기업 지원대상에서 제외됨으로써 이점이 향토산업 산지의 기술혁신 및 시설확충 등의 장애요인으로 작용하고 있다. 마지막으로 요구되는 구체적인 지원방안으로는 자동화 생산 및 전처리 가공시설 확충, 연구개발, 자금특례보증, 세제감면, 판로확보 등이다(복분자, 목공예: 세제감면 요청). 이러한 생산주체들이 필요로 하는 지원방안은 여전히 개별 생산단위에 대한 직접적인 지원이 중심이다. 그러나 이러한 개별적 생산주체를 타겟 그룹(target group)으로 삼는 종래와 같은 지원책으로는 지역 향토산업 산지 자체의 경쟁력을 지속적으로 강화할 수 없을 것이다.

<부표 4> 전라북도 지정 향토산업 현황

산업별	산업규모	생산(가공)제품	운영실태
임실치즈	전국 자연치즈 생산량의 34.3%, 생산액의 28.7% (40억원)	생산업체 : 2개업체 생산품목 : 치즈, 요구르트 생산규모 : 우유 및 치즈 연간 1,300억 원 매출	농협과 기업형태로 운영, 농협이 중소기업 지원대상에서 제외
봉동생강	510호농가 재배, 연간 1,600톤 생산, 64억원 소득	생산업체 : 5개업체 생산제품 : 생강다짐, 가루, 편강, 생강차 등 시장규모 : 년 3,000억원	농협, 조합, 기업형태로 운영
고창복분자	1,500여농가 재배, 연간 900톤 생산, 45억원 소득	생산업체 : 6개업체 생산제품 : 복분자주, 식혜, 유과, 한과, 과자 등 생산규모 : 고창농산물 매출액의 15% 차지	제품 고급화 및 규모의 생산 필요
남원목공예	남원제조업의 35.7%, 연간 200억원 소득	생산업체 : 94개업체 생산제품 : 제기, 교자상, 식상, 찻상, 모반 등 시장점유율 : 제기(80%)	대부분 업체가 영세, 제품 고급화, 다양화 및 판로확보 필요

이상에서 매우 단편적인 향토산업의 현황을 통하여 밝혀진 문제점으로는 무엇보다도 현황 파악에 있어서조차 뚜렷한 기준이 제시되지 않았을 뿐 아니라 조사 목적이나 조사주체에 따라서 조사 대상과 조사내용이 매우 상이함을 알 수 있다. 또한 향토산업이라고 하더라도 그 범주에 포함되는 대상은 농림수산물에서부터 공산물에 이르기까지 매우 다양하다. 따라서 앞으로 향토산업의 육성방안을 수립함에 있어서는 최우선적으로 “하나의 향토산업 산지”를 조사단위로 사례조사 방법을 확립하고 이에 기초한 실태조사를 실시하여야 할 것이다. 그리고 이를 근거로 산지의 특성을 전제로 한 개별 산지 중심의 육성방안이 마련되어야 할 것이다.

5. 우리나라 향토산업의 문제점

우리나라의 향토산업은 대개 소규모로 운영되고 있고 경영면에서도 영세한 특성을 보이고 있어 새로운 시장수요 개척과 소비자 수요에 대한 정보수집과 같은 적극적 마케팅 노력이 부재하다. 이는 대부분의 경우 지역의 향토산업 산지를 선도하여 이끌어 나갈 수 있는 시스템 조직자(system organizer)가 존재하지 않기 때문이다. 일반적으로 향토산업의 성장·발전기에는 원료와 제품생산 사이에는 원료조달업체가, 그리고 산지내 전문제품 판매업체가 등장

함으로써 제품 생산과 판매 간의 사회적 분업이 이루어진다. 그러나 산지 내 사회적 분업체계 형성이 향토산업 존립기반의 핵심적 요소라는 측면을 인정할 때, 현재 우리나라 향토산업 산지의 존립기반은 매우 취약하다고 할 수 밖에 없다. 본질적인 원인으로 향토산업은 수공업적 숙련 기술의 요구 등 기술적으로 양산(量産)이 곤란한 업종성격과 낮은 기술수준으로 기계·설비가 개발되지 않은 관계로 공장제 일관생산을 할 경우 뚜렷한 생산비의 절감 효과를 기대할 수 없다는 성격에서 찾을 수 있다. 이처럼 생산 공정상 사회적 분업과 다양한 업종 분화가 이루어지지 않을 경우 노년층 노동력과 주부노동력 등 다양한 저임금 노동력을 최대한 이용함으로써 노동력 부족과 생산비 절감 문제를 해결하지 못한다는 것이다.

향토산업 산지 내 사회적 분업이 심화될수록, 소자본 신규참여가 용이할 뿐 아니라 경기변동에 따른 위험부담 분산이 용이하기 때문에 산지 전체로 볼 때 경기변동에 유연하게 대처할 수 있다. 그러나 경기변동에 유연하게 대처할 수 있는 기반이 마련되지 못함으로써, 기술자의 역외이출로 산지의 존립 자체가 위협받을 뿐만 아니라 회복기에도 외부기술자를 초빙해야 할 정도로 생산 및 경영기술이 산지 내에 축적되지 못함으로써 산지 내 사회적 분업체계가 뿌리내리지 못하여 생산과 유통을 둘러싼 혁신을 위한 제도적 환경이 구축되지 못하였다는 결정적 한계성을 벗어나지 못하고 있다. 이와 같은 생산 및 유통체계상의 한계 이외에도 자금, 원료 등의 생산 요소 면에 있어서의 문제점도 지적될 수 있다.

II. 향토산업의 성공사례와 시사점

1. 향토산업의 성공적 사례

여주 도자기 산지의 사회적 분업체계를 구성하는 산지 기업군은 ① 도자기 제조의 원료인 각종 도석을 구입, 소지와 유약을 생산하는 소지생산업체 ② 성형(成形)과 효성(燒成) 중심의 도자기 제조업체 ③ 전시 판매업체 ④ 소지 및 도자기 생산에 필요한 설비 및 기계 제작업체로 대별된다. 이들 업체간에는 생산 공정상의 분업 및 원료구입과 도자기 생산, 도자기 생산과 판매부문 그리고 도자기 생산부문과 그 관련 설비기계제작 부문 등 4부분에 걸쳐 사회적 분업이 이루어지고 있다. 4부분별로 그 기능과 의의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 본 산지에서는 소지·유약 생산업체의 등장으로 원료구입과 도자기 생산 간의 사회적 분업과 생산 공정상 사회적 분업이 동시에 이루어지게 되었다. 특히, 생산 공정상 사회적 분업으

로 종래의 도자기 제조과정에서 많은 노동력을 필요로 함과 동시에 비교적 기계화가 용이한 소지생산이 분리되었다. 그 결과 소지생산을 위한 설비투자와 노동력 절감효과로, 소지생산 기술이 없는 소규모 자본을 가진 사람도 직접 기업경영에 참여할 수 있는 기회가 확대되었다. 이로 인해 산지 내 도자기 제조업체가 급격히 늘어났고, 점차 기계화에 의한 품질개선과 대량생산을 지향하게 됨에 따라 소지·유약 생산업체는 산지 내 사회적 분업체계의 핵심적 역할을 담당하게 되었다. 이와 같이 산지 내 핵심적 역할을 담당하는 업체와 타 업체간의 관계는 지배-종속관계가 일반적이거나 본 산지에서의 소지업체와 제조업체는 대등한 분업관계를 이루고 있다. 이러한 관계의 형성은 극히 최근의 일로 아직은 특정 생산자의 지속적인 거래관계가 이루어지지 못하고 있다. 도자기 생산 공정에 있어서는 소지부분 외에 성형, 회입(繪入), 효성 등 공정상의 분업이 이루어지고 있음에도 불구하고 회입의 한 방법인 전지(傳紙) 제작부문을 제외하고는 생산 공정상의 사회적 분업은 이루어지지 않고 있다.

둘째, 도자기 생산과 제품의 유통판매간의 산지 내 사회적 분업화는 아직 미미한 수준이다. 산지 내 대표적인 제품 유통판매 부문으로는 전시판매장을 들 수 있다. 전시판매장의 대부분은 제조업자가 내방소비자와 외지도매상을 대상으로 한 소매 및 도매를 목적으로 운영하고 있다. 물론 자신의 제조업체에서 생산하고 있는 종류가 제한되어 있기 때문에 타 제조업체의 제품도 취급하며, 최근에는 도매기능을 강화하는 한편, 전업 전시 판매업체도 늘어나고 있다. 그러나 현재까지는 이와 같은 전시판매장은 제조부문을 보완하는 기능에 지나지 않고 전업 전시판매장의 경우도 새로운 판로개척이나 새로운 제품의 기획·개발을 통한 제조업체의 계열화는 이루어지지 않고 있어 사회적 분업체계의 통괄자로서의 역할을 수행하지 못하고 있다. 결과적으로 본 산지는 재래공업산지의 존속·성장에 있어서 결정적 영향을 미치는 것으로 지적되고 있는 마케팅부문을 산지외부기업에 의존하고 있다는 점에서 비산지 완결형의 특성이 강하다고 하겠다.

셋째, 도자기 제조부문과 그 기계·관련설비 제작부문과의 사회적 분업은 우리나라 타 재래공업산지와 비교할 때 매우 발달되었다. 대부분의 산지에서는 기계·설비부문은 산지 외부에 의존하고 있으나 본 산지의 경우는 소성용 가마와 소지 및 유약생산용 기계, 성형틀과 그 제작기계 그리고 전사지와 포장용 상자 등도 산지 내에서 성장·조달됨으로써 외부 경제효과를 높이는데 중요한 역할을 담당하고 있다. 이와 같은 관련 기계·설비제작업체는 주로 다수의 산지 내 도자기 제조업체로부터의 주문생산에 주로 의존하고 있으나 일부 기

업은 그간의 축적된 기술을 이용하여 독자적인 개발상품을 타 도자기 산지에 공급하거나 대학실습용 가마도 제작하고 있을 정도로 그 산지 내에서 확고한 지위를 점하고 있다. 그러나 이들 두 부문간의 업체들은 지배-종속관계가 아닌 상호 대등한 건설적 협업관계를 유지하고 있다.

여주 도자기 산지의 경우, 도자기 제조업체와 도자기 관련 기계·설비제조업체와의 산지 내 사회적 분업을 통해 이업종간 외부경제효과가 강화된 반면에 오늘날 기업경영에 있어서 가장 중요한 마케팅부문을 산지외부에 주로 의존하고 있다는 점에서 비 산지 완결형의 특성이 있다. 이와 같이 산지내 사회적 분업체계를 구성하는 기업들은 상호간에 독자성을 가진 건설적 협업관계를 유지하는 수평적 분업체계의 특성이 강하지만 소비자의 수요변화에 대응할 수 있는 신제품의 기획·개발 및 판로개척을 선도할 수 있는 기업 즉 사회적 분업체계의 통괄자의 기능을 담당하는 기업이 발달하지 못한 공통점이 있다. 따라서 앞으로 산지의 지속적인 성장을 위해서는 현재의 수평적 분업체계를 유지하면서도 산지 내 사회적 분업의 심화를 통한 외부경제효과를 높이는 방향으로 생산유통체계가 개편되어야 할 것이다.

이와 같은 산지 내 사회적 분업화의 주된 배경은 규모경제를 추구함에 있어서의 한계성을 극복하기 위한 외부경제의 강화에서 찾을 수 있다. 즉 재래공업은 수공업적 숙련기술의 요구 등 기술적으로 양산이 곤란한 업종성격과 낮은 기술수준으로 기계·설비가 개발되지 않은 관계로 단일공장 일관생산을 할지라도 뚜렷한 생산비의 절감효과를 기대할 수 없기 때문이다.

그리고 산지존립에 있어서의 사회적 분업의 의의로서 사회적 분업에 따른 생산 공정의 세분화와 다양한 업종분화는 첫째, 가족 노동력, 노년층 노동력과 주부 노동력 등 다양한 저임금 노동력을 최대한 이용할 수 있으므로 노동력 부족을 극복함과 동시에 생산비를 절감할 수 있고, 둘째, 소자본의 신규참여를 용이하게 할 뿐 아니라 경기변동에 따른 위험부담을 분산하고, 셋째, 전통적으로 축적되어 있는 생산과 마케팅 등 다방면에 걸친 노하우를 활용함으로써 업종과 제품의 전환을 통하여 제품의 다양화와 제품수명주기를 연장함으로써 산지의 성장·존속에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다는 점을 들 수 있다.

2. 사례의 시사점

향토산업은 근대적인 대규모 공장제 기업과는 상이한 자양분, 기술혁신을 위한 지역의

제도적 환경이라는 유기질이 풍부한 토양을 필요로 한다. 따라서 자금지원과 같은 화학비료를 제공하는 식의 지원책은 창업이나 당장의 경영상 어려움을 완화하는 데는 어느 정도 도움이 될지 모르나 기업이 지역에 뿌리를 내리고, 지역민의 삶의 질에 공헌할 수 있는 향토산업으로 발전하는 데는 크게 공헌하지 못할 것이다. 역시 향토산업도 엄연히 이윤율을 기대하는, 뿐만 아니라 폐업이나 재창업으로 인하여 발생하는 매몰비용이 크게 문제가 되지 않는 역동적인 산업이다. 이 부분에서 가장 강조하고자 하는 점은 기업이나 지역의 발전이 첨단기술이나 고급인력, 자금, 물리적 하부구조 그리고 지원기관 등 물적 요소의 투입만으로 이루어지는 것이 아니며, 이러한 물적 요소의 존재 그 자체보다는 지역 내 각종 경제주체간의 지식과 정보의 흐름을 원활하게 하는 상호협력체제 및 학습과정을 촉진하는 광의의 제도적 환경의 지역 내 뿌리내림이 더욱 중요하다는 것이다. 따라서 국가나 지방자치단체를 중심으로 한 향토산업 정책의 목표와 대상이 개별업체가 아니라, 특정 지역의 향토산업이 하나의 산업클러스터로서 학습지역으로 정착함으로써 지역내·외의 혁신 주체들간의 교류 및 학습 네트워크를 강화하여 기술혁신의 시너지 효과를 극대화 할 수 있는 제도적 환경을 구축하는 방향으로 마련되어야 할 것이다.

향토산업 산지를 육성하는 가장 궁극적인 목적은 관련기업들을 집적화하고 이들을 매개하고 지원하는 주변 환경을 갖추으로써 지속적이고 장기적으로 발전해 나가는 혁신적 산업생태계를 구축하는 것이다. 혁신적 산업생태계가 제대로 성숙하기 위해서는 물리적 환경 조성, 관련기업과 지원기관의 집적화도 중요하지만 무엇보다도 중요한 것은 산지생태계를 구성하는 관련기업과 지원기관, 그리고 매개기관들간의 신뢰에 기반한 협력적 네트워크 관계의 구축이다. 따라서 앞으로 향토산업 산지생태계를 조성하기 위한 프로그램을 수립할 시 지역의 제도적 주체들간의 관계 구조를 내실화하는 방향을 찾아야 할 것으로 생각된다.

III. 향토산업 육성을 위한 제도와 정책 과제

1. 향토산업 육성을 위한 정책 과정과 문제점

과거의 지역 향토산업 육성은 지역의 특성에 대한 고려 없이 중앙정부가 주도하여 정책을 입안하고 추진하는 하향식 방식이 주를 이루었고, 지역의 내적 자원을 이용한 내발적 발전정책이 아니라 외발적이고 시혜적인 지역산업 혁신을 목표로 추진되어 왔다. 그리고 지

역 여건을 고려하지 않고 진행됨으로써 획일적인 발전모델에 입각하여 정책이 추진되어 온 것이 사실이다.

그러나 지방자치제가 시행되고 최근 들어서는 지역의 산업발전정책에 대한 지자체의 자발적인 노력을 강조함에 따라 각 자치단체들이 자율적이고 주도적으로 지역 향토산업 육성을 위한 계획을 입안하고 이를 적극적으로 추진하는 상향식 전략이 일반화되고 있다. 과거의 중앙주도적이고 외발적인 발전전략은 지역 내의 자원을 중심으로 역내의 혁신역량을 강화하고 이를 통해 내발적 지역발전체제를 구축하는데 정책의 초점이 옮겨가고 있다. 지역의 여건과 특성을 고려한 새로운 지역 향토산업 육성전략들은 각 지역별로 상이한 비전을 제시하면서 지속적이고 차별적인 성장을 도모하는 경향을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 추진되고 있는 향토산업 육성의 주요방향을 보면, 첫째 향토산업 발전의 주역이 되는 선도기업을 발굴하고 육성해야 한다는 전제하에 기업성장의 단계별로 적절하고 차별적인 지원이 이루어 질 필요가 있다는 점이 최우선 방안으로 제시, 둘째, 향토산업에 종사하는 기업 대부분이 영세기업이므로 마케팅이나 정보획득에 있어서 많은 어려움이 있으므로 지역내 기업들이 연합하여 공동으로 시장을 개척하고 정보를 획득할 수 있도록 기업간 긴밀한 네트워크 구축, 셋째, 향토산업이 다양한 소비자의 수요에 유연하게 대응하도록 지역내에서 기업들간에 차별적이고 특화된 디자인을 개발하고 이를 상품화하는데 필요한 자금지원, 세제지원 등을 추진한다는 것으로 압축될 수 있다.

그러나 향토산업은 지금까지 산업정책의 주 대상에서 밀려나 있었으므로 이를 지원할 수 있는 적절한 기능을 가진 적합한 산업지원조직이 부재하다. 그러다보니 지금까지의 정부지원정책들은 대체로 임시방편적이고 단발적인 것으로서 행정적 지원 그 자체는 많은 한계가 있다.

2. 향토산업의 발전전략: “향토산업 혁신클러스터” 육성

2.1. 향토산업의 대안적 발전방안으로서의 클러스터 정책

향토산업이 지속적 기술혁신을 통하여 경쟁력을 유지하기 위해서는 산지 혁신주체간 네트워킹을 통한 통합적 시너지 효과의 극대화를 추구할 수 있어야 한다. 그러나 지역혁신시스템내 네트워크 중에서도 무엇이 지역혁신에 더 중요한가에 대해서는 연구자에 따라 견해

가 다르다. 왜냐하면 개별산지 혹은 지역은 나름대로 문화, 중심산업, 발전의 수준, 기업규모 등이 다르기 때문이다. 특히 산업의 특성에 따라 어떤 네트워크가 중요한가도 달라질 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 산지의 혁신체제를 개선하기 위한 구체적인 정책수단으로는, 첫째, 지식의 흐름을 촉진하기 위한 혁신 네트워크의 정비인데, 대기업-중소기업간, 중소기업간, 혹은 연구소-대학과 기업간 파트너십의 형성을 들 수 있다. 이에 비추어 볼 때 현재 우리나라 향토산업 산지의 경우에는 생산과 판매를 겸하고 있는 “소상공형” 생산체계 중심이고 사회적 분업이 거의 이루어지고 있지 않기 때문에 우선은 사업체/자가 전문화를 추구함과 동시에 업체간의 건설적 협력관계를 통하여 외부경제와 범위경제를 추구할 수 있는 사업체/자간의 네트워크를 구축하여야 한다. 장기적으로는 산지 내의 암묵적 지식을 최대한 활용할 수 있는 제3섹터 형태의 기술혁신연구소라는 새로운 혁신주체가 육성되고 최소한 사업체/자-연구기관-지방정부간의 비선형적 혁신 네트워크가 구축되어야 할 것이다.

둘째, 기업에 대한 리얼(real)서비스의 제공이다. 산지/지역 혁신시스템 주체간의 네트워크 구축만으로 혁신이 이루어지거나 지속되는 것은 아니다. 실제 기업경영상 비교우위 확보에 직접적으로 도움이 되는 기술혁신을 위한 실질적 서비스가 제공되어야 한다. 이러한 리얼 서비스는 혁신을 위한, 하드웨어보다는 소프트웨어 중심의 상호학습을 전제로 한 서비스이어야 한다.

셋째, 해/역외의 선진 기술·시장과의 열린 네트워크를 적극적으로 구축해야 한다. 지역혁신시스템 구축은 역내 혁신주체들의 몫인 것은 두말할 필요가 없으나 혁신네트워크 자체는 개방시스템이어야 한다.

넷째, 지역혁신시스템이 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 혁신주체간의 상호학습이 이루어질 수 있는 지역공동체의 협력 문화를 고양하여야 한다. 이를 위해서는 신뢰, 협력의 분위기 등과 같은 사회자본(social capital)이 발달되어야 한다. 사회자본은 사회·문화적 요인들이 국지적으로 강하게 고착되어 상호작용하면서 지역경제 전반에 영향력을 미치면서 제도화되는 과정, 즉, “제도적 밀집(institutional thickness)” 혹은 “제도적 뿌리내림(institutional embeddedness)”으로 형성된다. 제도적 뿌리내림이 이루어지기 위해서는 지역 내에 기업, 금융기관, 노동력 생산 및 재생산 훈련기관, 동업자조합, 지방정부, 혁신센터, 사업서비스 조직 등 제도적 기반이 갖추어져야 하고, 역내 제도들이 상호 긴밀한 협력, 정보교환, 접촉을 통

해 유기적 관계가 이루어져야 한다(Amin and Thrift, 1994). 이러한 접촉과 상호교환이 촉진 되면 특정지역의 “사회적 환경”을 구성하는 규칙(rules)·관습(practice)·지식(knowledge) 등의 공유가 구체화된다. 즉 제도간 상호작용 및 시너지, 다수의 단체에 의한 집합적 표현, 보편적 산업목적, 문화적 규범과 가치의 공유 등과 같은 요소들이 조합되고 결합됨으로써 “지역의 제도적 밀집”은 달성될 수 있다.

이러한 측면에서 지역산업 발전전략으로 최근 주목을 받는 것이 지역혁신체제(Regional Innovation System)에 기초한 클러스터전략이다. 지역혁신체제와 클러스터는 불가분의 관계를 가지고 있으나, 두 개념은 차이가 있다. 지역혁신체제는 다양한 네트워크로 구성된 하나 또는 그 이상의 클러스터를 포함하는 상호작용 시스템이라 할 수 있다. 반면 클러스터는 특정 지역에 가치사슬상의 상호연관관계를 가진 다수의 기업과 지원기관이 모여서 상호 네트워크를 형성하고 있는 상태(Porter, 2000)로 지역혁신체제의 실제적 구현체라 할 수 있다.

클러스터 접근이 산업 집적에 기반한 산업수행능력에 초점을 두고 생산체제와 가치사슬에 포함된 주체간 네트워크 특성에 초점을 두는 반면, 지역혁신체제 접근은 지역에 기반하여 혁신에 영향을 미치는 사회문화적 및 제도적 특성에 초점을 둔다. 이러한 차이는 정책의 초점에 있어서도 차별성을 나타내는데, 클러스터 정책이 산업의 집적기반 및 산업 경쟁력 강화를 위한 소프트 및 하드 인프라 구축에 초점을 두는 반면, 지역혁신체제 정책은 클러스터 활성화뿐만 아니라 지역 전체의 혁신역량 제고를 위한 사회문화 및 제도적 인프라를 조성하는데 초점을 둔다.

따라서 클러스터 접근은 산업의 집적과 집적된 산업의 기반 강화라는 명확한 분석 및 정책 대상을 가지고 있지만 특정 산업 단위에만 초점을 둬으로써 부분적인 처방전에 치우칠 가능성도 있다. 반면, 지역혁신체제 접근은 상대적으로 그 대상과 경계가 분명하지 못하여 분석 및 정책적 측면에서 접근하기가 용이하지는 않으나, 지역의 경쟁력 강화라는 맥락에서 종합적이고 체계적으로 접근할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

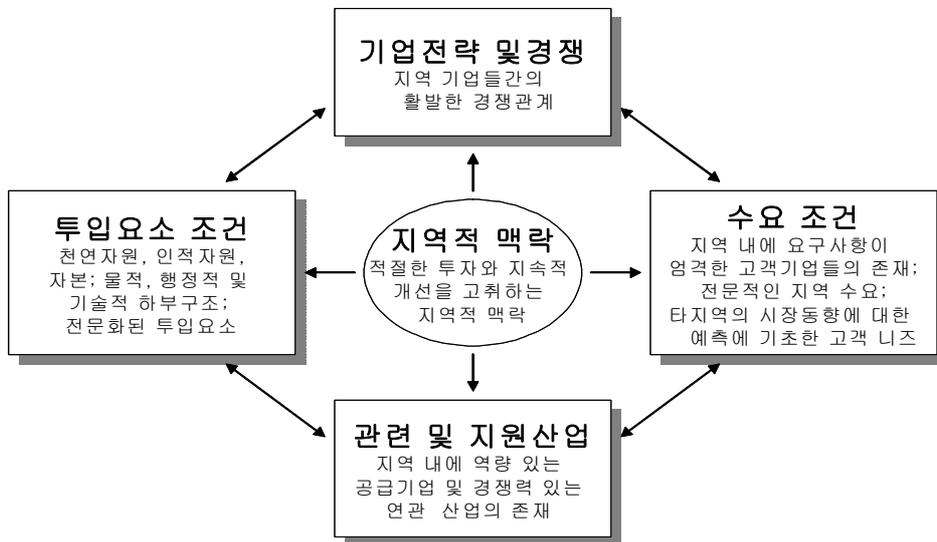
2.2. 클러스터론

(1) 클러스터의 개념정의 및 구성요소

“클러스터는 경쟁하면서도 협력하는 연관기업들, 전문공급업자들과 서비스제공자들, 관련 산업(전후방 산업)에 종사하는 기업들, 그리고 관련 제도들(대학, 규제기관, 동업자 조합 등)

이 지리적으로 집중하고 있는 공간을 의미한다(Porter, 1998)”. 클러스터의 지리적 범위는 농촌과 같은 소규모 경제에서도 존재하고 있고 도시와 같은 대규모 경제에서도 존재하고 있으며 국가나 대도시권역 뿐 아니라 네트워크를 통해서 연결되고 있는 이웃국가까지도 포함할 수 있다. 클러스터는 완성품 생산업체와 전문화된 원재료나 부품, 기계, 그리고 서비스 등을 제공하는 공급업체, 금융기관, 연관 산업에 속한 기업 등으로 구성된다. 또한 클러스터에는 보통 전방산업분야(유통업체나 구매자와 같은)의 기업, 보완제품의 생산업체, 전문화된 기간시설 공급업체, 정부 등과 전문화된 훈련이나 교육, 정보, 연구, 기술 등을 제공하는 기관(예컨대 대학, 싱크탱크, 직업훈련원 등), 공인기관(Standards-Setting Agency) 등이 포함된다. 클러스터에 상당한 영향을 끼치고 있는 행정기관도 클러스터의 구성요소이다. 다수의 클러스터는 협회나 클러스터에 참여한 기업들을 지원하는 여타 민간 형태의 기업협의체도 포함하고 있다.

<부록 그림 28> 클러스터에 대한 다이아몬드 모델



출처: Porter, 1998.

(2) 클러스터 성장단계: 지역혁신체제 관점

클러스터의 발전단계는 다양한 기준에서 구분할 수 있으나 크게 초기발생기, 성장기, 성숙기, 그리고 구조전환기로 구분되며, 단계별 특성은 다음과 같다.

① 클러스터 발생기

클러스터가 형성되기 위해서는 우선 관련된 기업들이 하나둘씩 모여들도록 만드는 유인 기제가 작용해야 한다. 이러한 기제는 정부 정책을 통해 마련되기도 하지만, 실리콘밸리를 비롯한 많은 첨단산업 클러스터들은 선구적 기업 혹은 첨단 연구개발기관 및 우수한 인재를 보유한 대학 등, 수요-공급기반을 창출할 수 있는 기본 인프라가 존재하는 것이 바탕이다. 예를 들어, 실리콘밸리는 스탠포드 대학이라는 모태 조직에서 우수한 인재들이 첨단산업에 필요한 인력풀을 제공하고 새로운 지식을 제공하는 싱크탱크 역할을 담당하였으며, 휴렛팩커드나 패어차일드 같은 스타 기업들이 자리를 잡게 됨으로써 전후방 연계를 통한 관련기업들의 집적이 이루어지고 모조직으로부터 분리신설 창업이 활성화된다. 그러나 실리콘 밸리, 캠브리지, 북부 버지니아 등과 같은 소위 신경제(new economy) 기반 첨단산업 클러스터일지라도 초기 형성단계에서는 구경제적 집적 요인, 즉 기업의 내부역량 구축, 경영 능력, 숙련 노동력의 안정적 공급, (특세) 수요시장의 창출능력 등에 의해 클러스터의 성장 기반을 구축하여 왔다(Bresnahan, Gambardella and Saxenian, 2002). 또한, 시스타 및 울루 등과 같은 북유럽의 첨단산업 클러스터는 초기 성장기반을 구축하는데 있어 고급 과학기술 인력 및 숙련인력의 존재와 특세시장 및 국제적 수요시장의 구축이 결정적인 요인이었다.

② 클러스터 성장기

이렇게 촉발된 클러스터 다이내믹즘을 통해 관련 기업들이 점차 모여들게 되면 클러스터의 기업들을 지원하는 각종 지원기관들이 설립되거나 이미 존재하는 관련 지원기관들과의 네트워크가 활성화된다. 점진적으로 클러스터의 혁신 시스템이 정착되면서 지역의 혁신역량이 향상되면 클러스터의 외부성을 향유하기 위해서 역외 기업 및 숙련 노동력들이 유인된다. 더불어 정상적 시장 메커니즘을 넘어선 비시장적인 교환관계가 클러스터의 저변에 축적되면서 상호작용적 학습을 촉진하는 사회자본이 클러스터에 제도화되기 시작한다. 이것이 의미하는 바는, 기업들이 단순 집적되어 있는 클러스터가 집단 학습에 기초한 혁신 클러스터로 진화하기 위해서는 소프트 인프라의 구축이 절대적 요인이라는 점이다.

③ 클러스터 성숙기

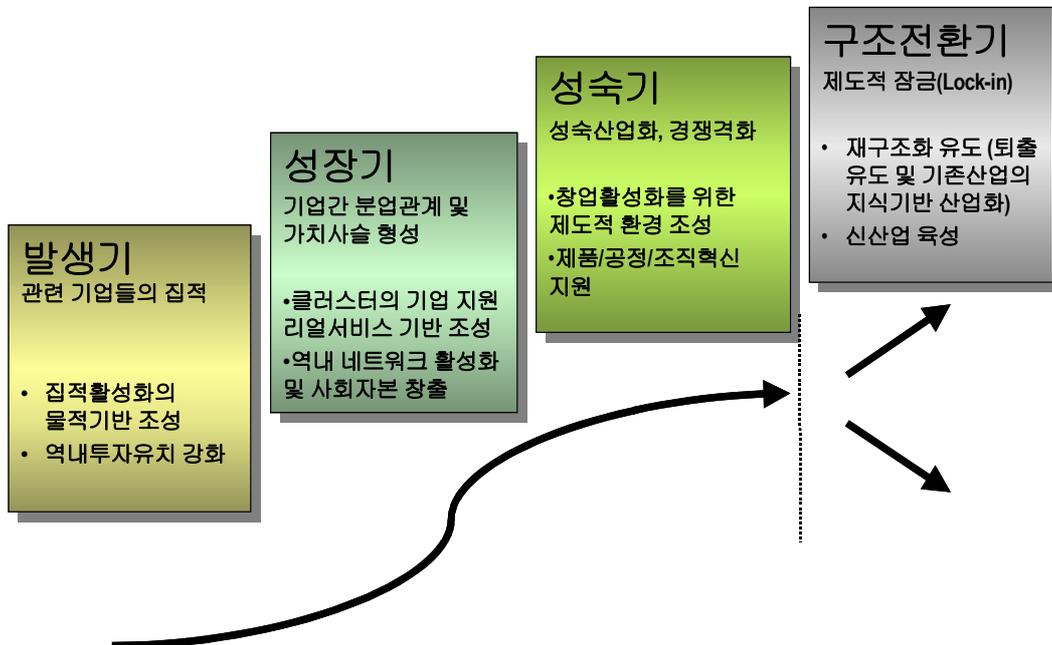
성숙기에 접어든 클러스터는 클러스터의 역량 기반이 구축되고 사회자본의 제도화가 고성장단계에 접어들고 기업간 및 산·학·연 혁신 주체간의 관계가 안정적 단계에 접어들어

체제의 효율성이 나타난다. 반면, 안정적으로 구축된 국지적 네트워크는 외부 세계와의 개방적 네트워크를 제한하여 제도적 잠금의 가능성이 발생한다. 또한 산업이 성숙되면서 기업들은 재구조화의 도전에 직면하게 되고 혁신을 위해 새로운 성장활력을 모색하여야 한다. 이를 극복하기 위해서 창업활성화를 위한 제도적 환경을 조성하고, 기업들의 혁신을 지원하는 서비스 체계를 확립할 필요가 있다.

④ 클러스터 구조전환기

성숙기 단계에서 새로운 혁신의 돌파구(breakthrough)를 찾지 못하고 기술 및 시장 환경의 변화에 적응하기보다는 기존의 관행과 역량에 집착하는 소위 경로 의존적 발전경로를 따르면 소위, 제도적 고착 상태에 빠지게 된다. 구조전환기 단계에 도달한 클러스터는 제도적 고착(lock-in)을 극복하고 재구조화를 통해 새로운 성장의 활력을 찾기 위한 탐색적 노력을 어떻게 하느냐에 따라 클러스터의 존립기반이 결정된다고 할 수 있다.

<부록 그림 29> 클러스터의 발전단계 및 단계별 정책



(3) 클러스터 육성을 위한 사회적·제도적 조건

① 사회적 조건: 학습 커뮤니티와 네트워킹

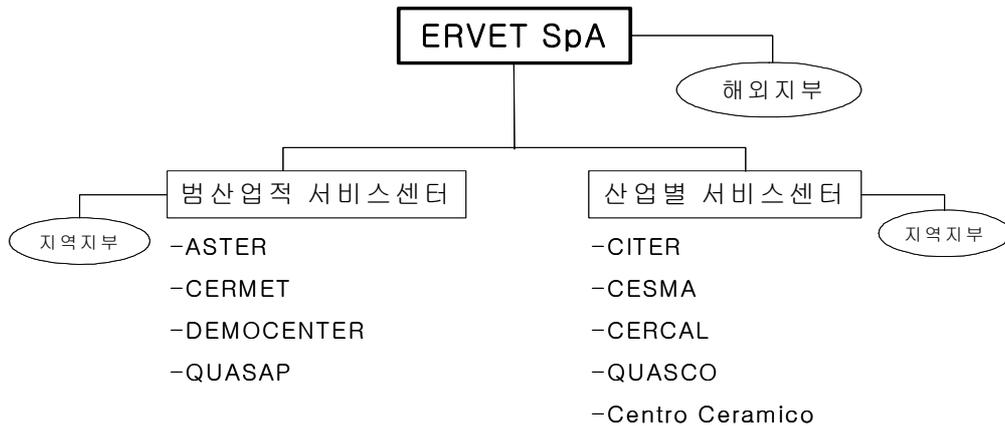
클러스터를 구성하고 있는 주체들간에 신뢰와 호혜적 교환을 통한 사회적 관계로서 정의될 수 있는 사회자본이 형성되지 않고서는 체계적 혁신은 일어나기 어려우며, 지역의 제도적 자산들은 시너지를 만들지 못할 뿐만 아니라 상호작용적 집단학습도 일어날 수 없다(Cooke, 2002). 따라서 소프트 인프라 측면에서 혁신 클러스터 창출을 위한 가장 기본적인 과제는 클러스터 구성 주체들이 명확한 정체성을 확립하고 그들 간의 공통의 인식기반을 구축할 수 있도록 장려하는 커뮤니티 구축 프로그램을 마련하고 이를 지속적으로 지원하는 것이 요구된다.

이를 위한 구체적인 실천 방안으로 첫째, 클러스터 브랜드화를 위한 사업을 실시하는 것을 들 수 있다. 클러스터의 대외 인지도가 클러스터내 기업의 마케팅효과에 부분적 혹은 때에 따라 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 둘째, 클러스터 구성 주체들간의 사회자본을 형성하고 집단 학습 능력을 제고하는 학습 커뮤니티 육성 사업을 추진해야 한다. 이를 위한 가장 보편적인 방법은 혁신 포럼을 결성하고 그것이 활성화될 수 있도록 장려하는 것이다. 마지막으로, 클러스터 내의 기업간 및 관련 기관간 네트워킹을 촉진하기 위한 프로그램을 시행해야 한다. 먼저, 기업간 네트워킹 육성 정책은 특히 가치사슬에 기초한 클러스터의 경쟁력 강화를 위해 중요하다. 이와 함께, 대학 및 민관연구기관 등의 연구개발기관과 기업간의 네트워킹 또한 클러스터 정책의 중요한 대상이다. 지원기관과 여타 주체들을 포함한 산·학·연·관 네트워킹은 혁신체제론에서 특히 강조하는 측면이다(Cooke and Morgan, 1998).

② 제도적 조건: 지역혁신 거버넌스

그렇다면 누가, 어떻게 커뮤니티 구축을 통한 집단학습 및 산학연관을 포괄하는 네트워킹을 지원하는 실행주체가 되어야 하는가? 유럽의 경우 이러한 프로그램들은 주로 지역 대학 혹은 리얼서비스 지원조직에 의해 수행된다. 핀란드의 경우, 울루지역의 울루대학의 예와 같이 대학이 주도적 주체로서 활동하고, 이탈리아의 경우는 에밀리아 로마냐 지역의 지역개발기구 산하의 리얼서비스센터 조직들(ERVET 시스템)이 조직으로서 활동한다(이철우·이종호·김명엽, 2003).

<부록 그림 30> ERVET 시스템



ERVET SpA는 지역의 상공회의소, 기업협의회 등 다양한 민·관 기구들과 보다 밀접한 협의과정 속에서 산업정책과 지역개발정책을 실행하는 거버넌스 체제를 확립하고 있다. 기업을 개별 단위가 아닌 하나의 시스템으로 보고 ERVET SpA는 하위에 있는 서비스 센터들의 업무를 조율해나가면서 산업정책과 지역개발정책을 효율적으로 실행하고 있다. ERVET 시스템의 기업지원서비스는 다양한 형태로 제공되고 있으며 지역네트워크로 통합되어 있다. 경제시스템 뿐 아니라 지역전체의 시스템이 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 통합적 계획 수립 과정을 가지고 있다.

이상의 내용을 종합할 때, 혁신클러스터 육성정책의 실행주체는 해당 지역의 제도적 조건에 따라 달라질 수 있으나, 정책의 실행 주체가 누구이든 지역기업들의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 수평적 거버넌스 체제의 확립을 통한 정책추진이 전제가 되어야만 할 것이다(이철우·이중호, 2002).

3. 향토산업 클러스터 육성을 위한 핵심전략

우리나라의 지역산업정책 혹은 지역혁신정책적 틀은 여전히 하드웨어 중심이고, 공급중심적 성격이 강하기 때문에 지역의 고유한 성격을 반영하지 못하는 결정적인 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 향후에 향토산업 클러스터 육성 전략을 수립함에 있어서는 무엇보다도 지역의 특수성을 반영하여 소프트웨어적인 내용을 중심으로 정책의 방향을 선회

할 필요가 있다. 향토산업 클러스터의 주요 주체인 산·학·연·관 제도들이 유기적인 협력관계 속에서 시너지를 창출할 수 있도록 원자화되어 있는 개별 주체들을 유기적으로 연계시켜나갈 수 있는 시스템 형성이 필요하다. 향토산업 클러스터 발전을 위해 필요한 정책을 수립하는데 있어 정책의 기획→수립→실행→평가 단계를 위계적 관료주의에 의존할 것이 아니라 클러스터를 구성하는 다양한 주체들이 참여하여 수평적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 즉, 향토산업 클러스터 육성을 위한 핵심전략은 클러스터의 시스템 조직자(System Organizer)로서 매개기관의 발굴/육성이다. 왜냐하면 실질적 클러스터 육성사업은 시스템 조직자인 매개기구(Networking Agency)를 통하여 지역의 다양한 주체들을 조정·통합할 뿐 아니라 중장기적으로 클러스터의 경쟁력(혁신역량)을 제고하여야 하기 때문이다.

이러한 향토산업 산지의 시스템 조직자는 특정 산지의 성격에 따라 “선도기업”, “재단법인” 혹은 “대학”이나 “연구기관”이 될 수 있다. 우리나라 소규모 향토산업 산지의 경우에는 초기에는 산지의 “선도기업”을 발굴 육성하여 이를 매개기관으로 주체간 네트워크를 강화하는 것이 현실적 대안이 될 수 있다고 판단된다. 향토산업 산지의 선도기업이란 기업규모에 상관없이 지역에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있는 기업으로서 향토산업의 복합적인 연계성의 핵심이 될 수 있는 기업으로 정의될 수 있다. 향토산업 산지의 선도기업은 특정지역의 향토산업이 국내외적 경쟁력을 갖출 수 있도록 비전을 제시하는 비전 제시자가 될 수 있으며, 지역기업들이 내외적으로 산·관·학을 아우르는 혁신네트워크를 구축하는데 필요한 하나의 구심점 역할도 담당하게 된다. 즉, 산지내 기업들이 필요로 하는 다양한 지식을 전파하는 지식전파자의 기능을 담당할 뿐만 아니라 공정별, 제품별로 전체 생산과정을 다양하게 조정하는 기능을 수행하고, 단순한 기술의 이전을 넘어서 기술 발굴, 기술개발, 상업화, 그리고 수익실현의 단계까지 다양한 역할을 수행할 것이다. 따라서 이러한 실질적인 경영마인드를 갖춘 산지내 핵심주체는 기업일 수밖에 없다고 본다.

참 고 문 헌

- 국가균형발전위원회, 2004, 『이제는 지역이다』, 도서출판 모브.
- 국가균형발전위원회·산업자원부, 2004.6.14, 『제47회 국정과제회의자료(수도권과 지방의 상생발전을 위한 제1차 국가균형발전 5개년계획(안))』.
- 김성진, 2001. 3. “농촌관광은 6차산업이다”, 『월간 관광정책 동향』.
- 김정호, 2004, “지역농업클러스터 추진 방향”, 한국농업정책학회 하계학술대회 발표논문.
- 농림부, 2004. “지역농업클러스터 정책 방향(안)”
- 박시현, 2004, “중앙정부 지역개발사업의 현황과 전망”, 『지역가꾸기 사업의 유기적 협력』 정책토론회 발표자료.
- 박시현·박주영, 2003, 『농촌마을종합개발사업의 추진방향과 사업화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 박양춘·이철우·박순호, 1995, “우리나라 재래공업 산지의 사회적 분업”, 『대한지리학회지』 30(3).
- 복득규 외, 2002, 『산업클러스터 발전전략』, 삼성경제연구소.
- 송미령 외, 2003, 『국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 2001, “농어촌지역의 기초생활여건 정비”, 한국개발연구원 쟁점토론회 발표논문.
- 송미령, 2002, “농어촌개발 체계의 확립”, 농특위 제3분과위원회 검토자료.
- 송미령, 2004, “농지의 계획적 관리방안”, 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회 공동 주최 세미나 발표논문.
- 송미령·김정연, 2004, “지방분권시대 농촌지역개발정책의 재편과 쟁점”, 한국농업경제학회 하계학술대회 발표논문.
- 송미령·김홍상, 2001, 『국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립』, 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회.
- 이종호·이철우, 2003, “혁신클러스터 발전의 사회·제도적 조건”, 『기술혁신연구』 11(2).
- 이철우, 1998, “우리나라 재래공업의 연구 성과와 과제”, 『대한지리학회지』 33(2).
- 이철우, 2000, “재래공업 산지구조와 산업지역사회: 전남 해남군 옥돌공예품산지의 준립기

- 반 한계성과 발전전략”, 『사회과학』 12.
- 이철우, 2004, “지역혁신체제 구축과 지방정부의 과제”, 『한국지역지리학회지』 10(1).
- 이철우 · 이종호 · 김명엽, 2003, “지역혁신체제에 있어 지역개발기구의 역할: 이탈리아 에밀리아 로마냐 지역개발기구(ERVET 시스템)를 사례로”, 『한국경제지리학회지』 6(1).
- 장 욱 · 송미령, 2000, “환경친화적 농촌마을: 그 도입의 필요성과 장벽 그리고 정책적 고려 사항”, 대한국토도시계획학회 『국토계획』 35(5).
- 장재홍, 2002, 『혁신시스템과 클러스터: 그 개념과 상호 관계』, 산업연구원.
- (재)한국지역적재산관리재단, 2004. 6. “향토산업의 성공사례와 정책과제”.
- 전영욱 외, 2003, 『지역경제 새싹이 돋는다』, 삼성경제연구소.
- Amin, A. and Thrift, N., 1994, “Living in the global”, in Amin, A. and Thrift, N.(eds.), *Globalization, institutions and regional development in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Bresnahan, T., Gambardella, A. and Saxenian, A., 2001, ‘Old economy’ inputs for ‘new economy’ outcomes: cluster formation in the New Silicon Valleys, *Industrial and Corporate Change*, 10(4).
- Cook, P., 2002, *Knowledge Economies: Cluster, Learning and Cooperative Advantage*, London: Routledge.
- Cooke, P. and Morgan, K., 1998, *The Associational Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Moseley, Malcolm J., 2003, *Rural Development: Principles and Practice*, London: SAGE Pub.
- Porter, M., 1998, *On Competition*, Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Porter, M., Stern, M. and J. L. Furman, 2000, “The Determinants of National innovative Capacity,” *NBER working paper 7876*.
- 고창군 <http://www.gochang.go.kr>
- 국가균형발전위원회 <http://www.pcbnd.go.kr>
- 보령시 <http://www.boryeong.chungnam.kr>
- 보성군 <http://www.boseong.go.kr>
- 우키하정 <http://www.town.ukiha.fukuoka.jp>
- 이천 도자기축제 <http://www.ceramic.or.kr>

(재)한국지적재산관리재단 <http://www.kipf.or.kr>

중소기업청 <http://www.smba.go.kr>

평창군 <http://www.happy700.or.kr>

함평군 <http://www.hampyeong.jeonnam.kr>

<Abstract>

New National Land Design and Regional Innovation Systems in Rural Areas

The aim of this study is to concretize the programs for the establishment of innovation systems in rural areas, which was presented as one of seven national agendas by the Presidential Committee on Balanced National Development. For this, first, current conditions in rural areas will be examined and from this review, problems confronting in rural areas and future directions for the development of these areas will be deduced. In addition, national land planning(settlement and industry) and rural areas policies will be critically examined and a number of strategies to introduce and accelerate innovations in rural areas. Especially, upon noting a need to bring in man power from outside to overcome a lack of human resources in rural areas, various means to incubate and develop local industries and regional clusters, to vitalize the “five-days-in-city-and-two-days-in-rural areas” program and to give special attentions to straggling rural areas will be emphasized as a way to fully utilized existing resource endowments and potentials.

Researchers: Mi-Ryung Song(mrsong@krei.re.kr),
Shi-Hyun Park,
and Ju-Young Park

정책연구보고 P67 / 2004. 7

신국토 구상과 농산촌의 혁신체계 구축

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

인 쇄 2004년 7월

발행 2004년 7월

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원(www.krei.re.kr)

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950, 965-8401

인 쇄 동양문화인쇄포럼 02-2242-7120(E-mail : Dongyp@chollian.net)

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.