

지역농업클러스터 시범사업 추진실태 조사

김 정 호	선 임 연 구 위 원
박 영 범	(주)지역농업네트워크 대표
김 연 민	(주)지역농업네트워크 실장
정 기 수	(주)지역농업네트워크 실장
김 경 환	(주)지역농업네트워크 팀장
임 성 규	(주)지역농업네트워크 팀장

머 리 말

최근 들어 지역농업에 대한 관심이 높아지고 있다. 그 배경의 하나는 지방 자치체가 정착되면서 지역농업을 농정의 단위로 인식하기 시작했다는 점이며, 다른 하나는 지역농업을 농업경영의 단위로 파악하려는 움직임이 대두되고 있다는 것이다. 더욱이 농촌 현장에서 지역농업의 조직화를 통한 농업 발전의 가능성이 서서히 드러나고 있다.

지역농업이 부각되면서 정책적으로 대응하고 있는 것이 지역농업클러스터 육성이다. 농림부는 2004년 2월에 수립된 「농업·농촌종합대책」을 통하여 지역농업클러스터 육성을 발표하였으며, 약 1년간의 준비기간을 거쳐 2005년부터 시범사업을 추진하고 있다. 지역농업클러스터 정책은 지역의 농산업을 클러스터라는 혁신 주체로 육성하여 농가소득 증대와 농촌경제 활성화를 도모함과 아울러, 기존의 개별사업 중심의 투유자를 체계화함으로써 재정 지원의 시너지 효과를 제고하는데 의의가 크다.

이 자료는 우리 연구원이 농림부의 정책연구 용역으로 추진한 「지역농업 클러스터 발전방안에 관한 연구」의 일환으로 (주)지역농업네트워크에서 수행한 연구 결과이다. 이 조사연구에서는 2005년도에 지역농업클러스터 시범사업자로 선정된 20개 추진주체에 대하여 그 동안의 사업추진 상황과 실적을 점검하고 평가하는데 중점을 두었다.

이 연구를 수행하는 과정에서 클러스터 시범사업단의 적극적인 협조를 받았다. 짧은 기간에 이 연구를 수행한 연구자들의 노고를 치하하며, 이 보고서가 지역농업클러스터 시범 사업의 점검 및 평가에 유용하게 활용될 것을 기대한다.

2005. 12.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

목 차

제 1 장 서 론

- 1. 연구의 개요 1
- 2. 연구의 배경 및 목적 2
- 3. 연구의 방법 4

제 2 장 지역농업클러스터 시범사업 점검과 진단

- 1. 사업계획 수립 및 추진과정 점검 5
- 2. 시범사업단별 점검과 진단 12
- 3. 유형별 종합 진단 37

제 3 장 시범사업의 개선사항 및 활성화 방안

- 1. 시범사업의 개선사항 56
- 2. 시범사업 활성화 및 확산 방안 79

제 4 장 결론과 제언 86

참고문헌 88

표 차 례

제2장

표 2- 1. 참여정부의 지역 활성화 및 산지유통 관련 정책 개요	6
표 2- 2. 사업단별 예산 변동내역	21
표 2- 3. 사업단별 예산 구성현황	22
표 2- 4. 사업단별 지방비 확보 현황 및 연도말 예산집행 추정비율	24
표 2- 5. 지역농업클러스터의 혁신요소	26
표 2- 6. 시범사업단별 핵심 혁신요소의 유형별 응답 수	27
표 2- 7. 시범사업단별 차별화요소의 유형별 응답 수	28
표 2- 8. 지역농업클러스터 사업에 대한 이해도	44

제3장

표 3- 1. 시범사업 추진에 대한 불만 및 개선필요 사항	58
표 3- 2. 유형별 지방비 확보 현황	60
표 3- 3. 쌍대비교표	71
표 3- 4. 평가항목별 가중치 추정(%)	77

그 립 차 례

제2장

- 그림 2- 1. 농림정책의 방향 전환 7
- 그림 2- 2. 지역농업클러스터의 원활한 네트워크 구조도 38

제3장

- 그림 3- 1. 평가지표 계층구조 75

제 1 장

서 론

1. 연구의 개요

1.1. 개요

- 과제명 : 「지역농업클러스터 시범사업 점검평가」
- 수행형식 : 한국농촌경제연구원 위탁연구
[농림부, 『지역농업클러스터 발전방안 연구』 관련]
- 수행기간 : 2005년 8월 15일 ~ 2005년 11월 15일 (3개월)
- 의뢰기관 : 한국농촌경제연구원
- 수탁기관 : (주)지역농업네트워크

1.2. 핵심 연구과제

- 지역농업클러스터 시범사업 점검
- 시범사업 성과평가 수행 및 평가지표 개발
- 시범사업 개선사항 및 사업 활성화 방안 도출

2. 연구의 배경 및 목적

2.1. 연구의 배경

- 농업을 둘러싼 내 외부 환경변화로 한국농업의 개념적 변화 발생
- 농업을 둘러싼 내 외부 환경조건의 급격한 변화
 - 농산물 시장 : 전반적인 과잉현상 일반화 및 농산물 상품화·차별화의 진전에 따른 지역간 경쟁 격화
 - 농업생산자 : 영세농 증가와 기계화·규모화의 확대
 - 농업정책 : 선택과 집중에 의한 지원, 지자체 중심의 자율적 사업추진으로 변화
- 농업의 개념적 변화
 - 농업의 중심 : 생산(증산, 생산기술) ⇒ 판매·유통(품질, 상품화)
 - 농업의 범위 : 농산물 ⇒ 식품·농촌·문화까지 영역 확대
- 지역농업 주체 간 협력을 통한 새로운 접근 필요
- 변화에 대한 대응의 필요성
 - 농업내외부의 급격한 변화 및 상품 간·지역간 경쟁 격화 속에서 기존의 단선적 행정 지원, 개별농가 생산, 영농조직 및 농협의 단순 판매 개념만으로는 대응이 불가능함.
 - 지역의 모든 부존자원(문화, 경관, 역사까지 포함된)의 총체적 활용과 관련 주체들의 역량 결집이 필요함.
 - 관련 주체 간 협력을 토대로 지역농업발전 추구
 - 지역농업 관련 주체 간 협력을 토대로 한 체계적이고 자발적인 사업 계획 수립이 지역농업발전의 시발점임.
 - 나아가 모든 구성주체들이 지역농업의 비전을 공유하고 추진사업의

일정 부분을 맡아 자발적으로 참여해나갈 때 지역농업발전은 스스로 완성되어갈 것임.

- 이러한 일련의 자발적인 과정을 보다 촉발시킴으로써 지역농업발전을 한발 앞당기기 위한 정책이 바로 지역농업클러스터 정책

2.2. 연구의 목적

- 시범사업 점검을 토대로 한 개선방향의 도출
 - 2005년 실시된 지역농업클러스터 20개 시범사업단에 대한 사업계획 및 현장 점검 수행
 - 점검 결과를 토대로 문제점 및 개선방안 도출
- 시범사업단에 대한 성과평가 및 평가지표 개발
 - 시범사업단에 대한 성과 평가 실시
 - 올해 예산지연 등으로 현재 시범사업단의 성과가 거의 없는 상태임.
 - 이에 예비조사 차원으로 초보적인 진단 수준에 한정함.
 - 평가지표 개발
 - 시범사업단에 대한 성과평가를 토대로 평가지표를 개발하고자 하였으나, 성과평가가 어려운 상황이라 별도로 평가지표 개발을 검토함.
- 지역농업클러스터 발전방안 모색
 - 올해 시범 실시되는 지역농업클러스터 정책이 올바르게 자리매김을 하고 향후 보다 발전적으로 이행되기 위해, 필요한 사항들을 검토하여 발전방안으로 제시

3. 연구의 방법

3.1. 문헌 조사

- 일반산업 클러스터 관련 문헌 검토
 - 기존 일반산업 클러스터와 관련된 문헌을 토대로 클러스터의 핵심 인자, 구조, 성격에 대한 이해 및 지역농업 클러스터에 접목 가능한 부분에 대한 검토 모색
- 지역농업클러스터 관련 문헌 및 각종 자료 검토
 - 지역농업클러스터 관련 문헌 및 시범사업단별 사업계획서 등 각종 관련 자료를 토대로 지역농업 클러스터 구조 확립, 발전방안 모색을 위한 참조자료로 활용

3.2. 현장 조사

- 20개 시범사업단 전수조사 실시
- 조사기간 : 2005. 10. 24 ~ 11. 10
- 조사방법 : 실무담당자에 대한 심층 면접 및 설문조사표 작성

3.3. 평가지표 개발 방식

- 각종 자료 및 사업방식을 토대로 평가가능지표 추출
- 지표별 개념정립 및 측정방법 도출
- 2개 지표 간 상대적 중요도 비교를 통해 우수 지표 선정
- 우수 지표에 대한 명확한 개념 및 측정방법 정립

제 2 장

지역농업클러스터 시범사업 점검과 진단

1. 사업계획 수립 및 추진과정 점검

1.1. 농업정책 및 지역정책의 변화 고찰

(1) 정책의 변화

○ 정책의 흐름

- 참여정부의 지역정책 추진은 <지방분권, 균형발전>의 원칙 하에서 <선택과 집중>의 원리를 적용하고 있음.
- 각 지자체가 중앙정부의 사업메뉴에 따라 공모하여 경쟁, 선정되는 방식으로 대규모 사업이 추진되고 있는 것임.
- 기존 행정 주도, 하드웨어 기반의 사업추진 방식과는 달리, 민관협력 체계(클러스터, 혁신사업단 등)를 구성하고 차별화된 지역특성을 적극 활용하는 소프트웨어적인 접근 방식으로 변화하였음.
- 지방농정도 중앙정부의 획일화된 지침의 단순대행이 아닌 지자체의 자체 기획 및 조정능력을 토대로 스스로 차별화해야 살아남을 수 있는 무한경쟁에 직면하였음.

○ 농림정책의 패러다임 변화

- 그림 2-1.을 보면, 농림정책도 시장변화를 반영하고 있음.
- 정책대상이 농업에서 농업·식품·농촌으로 범위가 확대되었으며, 농가 유형에 따른 차별화를 추구하고 있음.
- 농업정책의 중점도 생산이 아닌 소비자 만족을 위한 안전성과 품질향상으로 이동하였음.
- 농촌을 바라보는 시각도 단순히 농산물 생산을 위한 공간에서 문화·역사·환경·관광 등이 결합된 생산·정주·휴양의 복합공간으로 변화하면서, 생태·체험관광, 그린투어리즘 등 농업관련 산업의 복합적 다각화를 유도하고 있음.

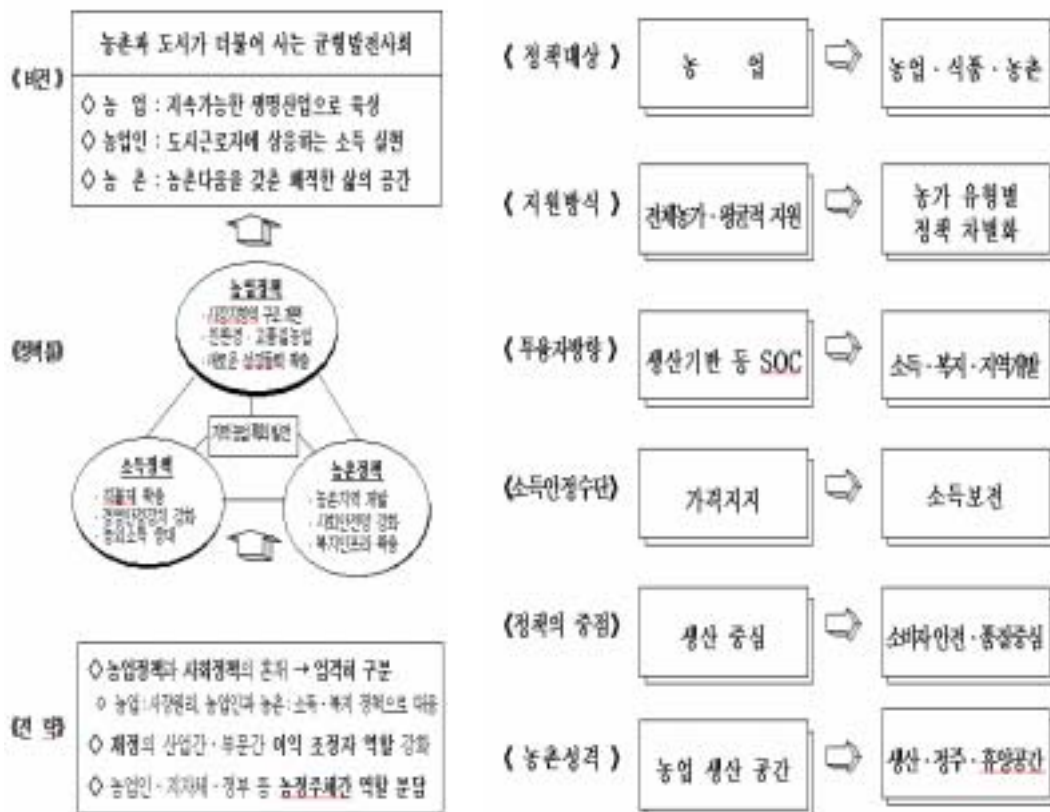
(2) 지역 관련 주요 정책

표 2-1. 참여정부의 지역 활성화 및 산지유통 관련 정책 개요

정책명	부서	지원대상	지원대상사업	지원조건	사업기간	선정계획	비고
지역농업클러스터	농림부	지자체/클러스터사업단	혁신체계구축, 마케팅 활성화지원, 클러스터 특성사업지원	10~30억 국고50%, 지방비50%	05년~13년	100개소	기존 농림사업과 연계
공동마케팅조직육성	농림부	독립법인/연합판매사업단/품목농협	계약재배자금 선별비50% 등 마케팅비용	계약재배 200억원 마케팅비용1억원	04년 시범 05년 본격 추진	04년 9개소	거점APC 등 시설기반 우선지원
농촌마을종합개발	농림부	소권역(3~5개 마을)	소득확충시설, 권역특성사업, 기초생활시설	3년간 70억원	04년~13년	1000개(04년 36개)	개발유형 선택가능
FTA기금지원사업	농림부	시군/광역사업단	과수생산기반, 거점산지유통센터, 과일가공 시설현대화	사업계획에 따라 500억 ~ 1,000억원(정해진 규모 없음)	04년~10년	기금 1조 2천억 소진까지	04년 91개중 18개 선정
신활력지역	행자부	시군/민관학연	사업계획에 따른 포괄 지원, 지역혁신주체	3년간 국비 60~90억원	05년~	70개 평가후	

		연합체				졸업	
소도읍 육성사업	행자부	읍	지역특화산업육성, 도시인프라구축, 관광사업활성화, 중심상가현대화 등	3년간 국비 100억원	03년 12년	194개읍 12조원	04-05년 99개 중 29개 선정

그림 2-1. 농림정책의 방향 전환



자료: 농림부, [농업농촌종합대책], 2004.2.

(3) 정책 변화의 시사점

○ 시사점

- 농업과 관련하여 중앙정부, 도, 시군의 공통적인 전략은 친환경, 농산물 브랜드화 등 고부가가치 농산물의 생산, 유통임.
- 정책방향은 선택과 집중의 원칙에 따른 포괄·집중 지원 사업으로 시행되고 있음. 한정된 정부예산을 공모를 통해 지역에 배정하는 방식이 도입되어 지방자치단체 및 관련기관 간의 치열한 경쟁이 전개되고 있는 것임.
- 이러한 상황 속에서 경쟁우위를 확보할 수 있는 핵심요소는 사업을 기획하고 실천할 수 있는 지역 통합 사업시스템의 구축 여부임.

○ 지역농업클러스터 사업의 의미

- 지역농업클러스터 사업도 이러한 농업정책의 변화를 포괄적으로 가장 잘 반영하고 있는 사업 중의 하나임.
- 지역특성을 최대한 반영하더라도 네트워킹을 통해 지역내 총체적 자원의 역량 활용도를 최대화시킴으로써, 지역 자원 및 개별농가의 잠재역량을 극대화시키고자 하는 것임.

1.2. 사업추진 일정 및 시범사업단 선정 현황

(1) 사업추진 일정

- 2004년초 : 농촌진흥청, ‘지역농업 특화사업단 사업’ 발족
 - 겸임연구관제도 출범 ⇒ 산학관연 네트워크 모색
- 2004.2. : ‘농업·농촌종합대책’에 지역농업클러스터 구축 계획 포함
- 2004.5.4 : 농림부 주최로 ‘지역농업 클러스터 발전방향 협의회’ 개최
- 2004.9.21~22(1박2일) : 지역농업클러스터 워크숍 개최
 - 농림부/농수축산신문사/(주)지역농업네트워크 공동주최

- 2004.12. : 지역농업클러스터 추진방안 확정
- 2005.1. : 지역농업클러스터 사업시행지침 마련
 - 시범사업 10개 사업단
 - 2005년 국고 예산 120억 (균특회계, 국고 50%, 지방비 50%)
- 2005.4. : 중앙농산업혁신전문가위원회 구성 및 운영
 - 산학관련 관련자 15명으로 구성, 1년 단위로 운영
 - 사업선정, 제도개선, 사업평가 등 자문
 - 시도별로도 자체적으로 시도농산업혁신전문가위원회 구성·운영
- 2005.5.9 : 05년 지역농업클러스터 시범사업단 20개소 선정
 - 시군 신청(63개소) ⇒ 도(57개소) ⇒ 농림부(20개소)
 - 3년간 총 1,200억 지원 (사업단 요구 규모 1,703억원)
 - 향후 신규사업은 2007년부터 선정 계획(2006년 미선정)
- 2005.5. : 시범사업단, 세부사업계획 수립/제출
- 2005.6.1. : 시범사업단 유형에 따라 05년 사업비 일괄 차등 배정
 - 기초: 550백만원, 기초(복수): 600백만원, 광역: 700백만원
- 2005.6. : 세부사업계획 수립 시 반영사항 통보
 - 사업단 평균 지원단가 : 30억원(연평균 10억원 지원)
 - 클러스터의 구역범위를 벗어난 곳에서의 사업장 설치비 가급적 제외
 - 농산물이력추적제, 브랜드 육성, HACCP 등 중앙의 농정시책이 있는 경우는 농림부의 추진방안과 연계추진 방안 강구
 - 경상비 지원시
 - 유형별 중앙합동 해외연수 지원(사업단별 개별 해외연수 지양)
 - 인건비 위주의 사업지원 지양
 - 클러스터와 직접 사업이 연계되지 않거나 농림부에 관련 사업이 있는 경우는 사업계획에서 제외
 - 신 활력사업과 직·간접적으로 연계된 사업단의 중복사업 제외
- 2005.6.30 : 시범사업단, 세부사업계획 수립 제출
 - 예산조정 반영
 - 3년간 사업비 요구 규모 835억원

- 2005.7.7~2005.12.6 : 농림부, 지역농업클러스터 발전방안 연구용역 실시
 - 한국농촌경제연구원
- 2005.7.12 : 농림부, 「지역농업클러스터 종합지원계획」 확정 발표
- 2005.7월중 : 농림부, 시범사업단별 3년간 세부사업계획 협의·조정
- 2005.8.5 : 농림부, 시범사업단별 사업비 협의·조정 결과 통보
 - 3개년 총사업비 600억원 잠정 확정(사업단 3년 평균 30억원)
 - 경상사업비 공통 집행 기준 제시
- 2005.9.6 : 농림부, 지역농업클러스터 사업 지방비 확보 철저 촉구
- 2005.9. : 시범사업단, 최종 세부사업계획 수립 제출
 - 예산조정 반영
 - 3년간 사업비 요구 규모 523억원
- 2005.9.13~14(1박2일) : 지역농업클러스터 워크숍 개최
 - 농림부/한국생산성본부/한국농촌경제연구원 공동주최
- 2005.9.27 : 농림부, 05년도 국고보조금 배정 (23억원)
- 2005.10.24 : 농림부, 지역농업클러스터 추진위한 지방비 편성 촉구
- 2005.10.25 : 농림부, ‘지역농업클러스터 사업추진 점검회의’ 개최
 - 농림부, 지자체, 사업단 관계자 참석

(2) 시범사업단 선정 현황

도	시·군	사업명	유형
경기	안성	안성마춤클러스터	기초, 생산자단체, 생산·유통
	포천	홍삼한과마을클러스터	기초, 관련기업, 가공
강원	춘천·철원·화천·양구·인제	한우 하이록클러스터	기초, 생산자단체, 생산·유통
	태백·영월·평창·정선	백두대간농업포럼 클러스터	기초, 생산자단체, 생산·유통
충북	영동	포도 농산업클러스터	기초, 연구소, 가공
	괴산	친환경 청정고추클러스터	기초, 지자체, 생산·유통
충남	아산	자원순환형 친환경농업클러스터	기초, 지자체, 테마
	서천	한산모시 클러스터	기초, 지자체, 가공

전북	장수	장수 Mt.Apple Power 클러스터	기초,지자체,생산·유통
	정읍	돌고도는 환원순환농업클러스터	기초,지자체,테마
	임실	낙농(치즈)클러스터	기초,지자체,생산·유통
전남	보성	녹차클러스터	기초,지자체,생산·유통
	함평	과학농업클러스터	기초,지자체,가공
	순천·고흥·보성·강진·해남	친환경쌀 클러스터	기초,생산자단체,생산·유통
경북	도청	경북 한우클러스터	광역,연구소,생산·유통
	영주	풍기 인삼클러스터	기초,연구소,생산·유통
경남	김해·창녕·남해·하동·산청·거창	친환경쌀 클러스터	기초,생산자단체,생산·유통
	하동	녹차클러스터	기초,지자체,가공
	고성·김해·산청·양산·창원·함안·함양·합천	양돈산업클러스터	기초,연구소,생산·유통
제주	도청	감귤클러스터	광역,지자체,생산·유통
합계		20개 사업단	

자료 : 농림부 자체 홍보자료, 2005.5.

(3) 지원 분야 및 내용

○ 혁신체계 및 네트워킹 구축

- 클러스터 사업단 설치 및 운영, 교육프로그램 운영, 자문단 운영, 사업 추진 평가, 홍보, 토론회 및 워크숍 개최 등
- 예산항목 : 경상비

○ 핵심 생산기반 조성

- 고품질·친환경·전략품목 생산단지 조성, 우수품종 보급 등
- 예산항목 : 사업비

○ 산업화 및 마케팅 전략

- 각종 시설 설치, 지역연합 마케팅 수행, 브랜드 개발 및 홍보, 전자상

거래 시스템 구축 등

- 예산항목 : 사업비. 브랜드 개발 및 홍보 등 일부는 관련 분야에 따라 경상비 또는 사업비로 분류
- 기술 및 연구 개발
 - 최종 계획서에서는 다른 관련 분야로 분할되어 재편성
 - 각종 기술 연구·개발 및 고부가가치 제품·품종 개발 등
 - 예산항목 : 관련 분야에 따라 경상비 또는 사업비로 분류

2. 시범사업단별 점검과 진단

2.1. 사업 현황

(1) 시범사업단별 사업 개요 및 내용

- 시범사업단별 사업계획서를 토대로 작성
 - 일부 참여기관은 정확한 산학관연 분류가 제시되어 있지 않아, 기관별 성격을 토대로 임의적으로 분류하였음.
 - 사업단별로 도청·시군청·지방의회·농업기술원·농업기술센터, 농협·시군지부·지역본부 등을 구분 표시한 곳과 그렇지 않은 곳이 있었음. 여기서는 신청기관으로 표시된 곳을 있는 그대로 적용하였음.
 - 사업유형은 실제 사업추진 상황에 기초하여 분류하였음. 대체로 사업단 신청 내용과 동일한 편이며, 가능한 한 세부사항을 첨부하였음.
 - 핵심사업내용은 주요사업내용, 사업추진체계, 세부사업내역 등을 참조하여 사업의 핵심 골격을 간략히 정리하고자 하였음.

○ 안성마춤 클러스터

지역범위	기초 : 1개 시지역
참여기관수	산(16), 학(5), 관(4), 연(4) : 29개소
사업유형	사업체 주도형 : 사업연합(농협연합체)-지자체 연계 중심 1999년부터 안성지역 농협사업연합을 구성, 운영 지속.
	생산·유통 주도형(마케팅 중심)
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 마케팅 중심의 생산계열화 • 지자체-사업연합(농협) 결합을 중심으로 생산 고품질화, 마케팅 강화 달성

○ 포천 홍삼한과마을 클러스터

지역범위	기초 : 1개 시지역
참여기관수	산(5), 학(1), 관(1), 연(1) : 8개소
사업유형	사업체 주도형 : 가공업체 중심
	가공 주도형
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 지역특산물인 홍삼과 한과를 결합 • 계약재배를 통한 안정적 원료조달 시스템 구축 • 전통한과센터 및 체험관 건립을 통한 홍보 강화

○ 강원 한우하이록 클러스터

지역범위	기초(복수) : 5개 시군지역
참여기관수	산(4), 학(1), 관(5) : 10개소
사업유형	사업체 주도형 : 농협강원지역본부-지역축협 연계 중심 • 2003년부터 “하이록” 협의체를 구성, 운영 지속.
	생산·유통 주도형(현재까지는 생산 주력)
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 3통(혈통,사양,사료) 달성을 토대로 생산기반 구축 • 하이록 브랜드를 중심으로 생산·가공·판매 계열화 구축

○ 백두대간농업 클러스터

지역범위	기초(복수) : 4개 시군지역
참여기관수	산(14), 관(8) : 22개소
사업유형	사업체 주도형 : (사)백두대간농업포럼-농협·원협 연계 중심 • 백두대간 조합공동사업법인 설립후 역할 이양 예정
	생산·유통 주도형(마케팅 중심)
핵심 사업내용	• 지역별 핵심 전략산업 기반 구축 • 연합마케팅, 통합홍보 등 광역마케팅 체계 구축

○ 영동 포도산업 클러스터

지역범위	기초 : 1개 군지역
참여기관수	산(5), 학(1), 관(1), 연(3) : 10개소
사업유형	연구소 주도형 : 영동대-가공업체 연계 중심
	가공 주도형
핵심 사업내용	• 가공용 포도 생산체계 확립(수매) - 생과 중심 완화 • 기술 개발을 토대로 한 가공 산업 육성 • 판매법인 설립을 토대로 한 마케팅 일원화 및 강화

○ 괴산 청정고추 클러스터

지역범위	기초 : 1개 군지역
참여기관수	산(4), 학(2), 관(3), 연(3) : 12개소
사업유형	지자체 주도형 : 지자체-동국대 연계 중심
	연구개발 주도형(미생물 액비 개발·보급 중심)
핵심 사업내용	• 병원균에 대한 연구를 토대로 친환경적 접근 시도 • 미생물 액비·생산 보급을 토대로 친환경 청정고추 생산 체계 확립

○ 아산 자원순환형 친환경농업 클러스터

지역범위	기초 : 1개 시지역
참여기관수	산(6), 학(6), 관(2), 연(2) : 16개소
사업유형	지자체 주도형 : 지자체-생산주체 연계 중심
	생산·유통 주도형(푸른들영농조합법인(생산)-한실림(유통))
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경 농산물의 품질관리 강화 • 유기축산, 유기농 가공식품으로 생산영역 확대 • 친환경농업 종합지원센터를 중심으로 네트워킹 구축

○ 서천 한산모시 클러스터

지역범위	기초 : 1개 군지역
참여기관수	산(6), 학(3), 관(3), 연(1) : 13개소
사업유형	지자체 주도형 : 지자체-가공업체 연계 중심
	가공 주도형
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 기계모시·대안모시 등의 산업화 추구 • 산업화를 토대로 모시생산의 계열화 추구

○ 장수 Mt. Apple Power 클러스터

지역범위	기초 : 1개 군지역
참여기관수	산(9), 학(3), 관(2), 연(2) : 16개소
사업유형	지자체 주도형 : 행정의 TF 조직 중심
	<ul style="list-style-type: none"> • 산하에 민간주도의 사과사업단 설립 생산·유통 주도형
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 품질관리등 고품질안전농산물 생산시스템 구축 • 거점 APC를 토대로 한 마케팅 활성화 • 전북 동부산악권 사과연구소 설립을 통한 연구 체계화

○ 정읍 돌고도는 환원순환농업 클러스터

지역범위	기초 : 1개 시지역
참여기관수	산(5), 학(1), 관(1), 연(2) : 9개소
사업유형	지자체 주도형 : 지자체-유통주식회사 연계 중심
	생산·유통 주도형 (마케팅 중심)
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 환원순환농업을 통한 친환경 농축산물 생산체계 구축 • 유통주식회사를 중심으로 마케팅 통합 및 강화

○ 임실 낙농(치즈) 클러스터

지역범위	기초 : 1개 군지역
참여기관수	산(1), 학(1), 관(1), 연(1) : 4개소
사업유형	지자체 주도형
	가공 주도형 (치즈가공 중심)
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 첨단유가공 생산시설 설립을 통한 치즈생산 기반 구축 • 치즈벨리, 치즈피아 등을 통한 치즈산업 관광 상품화

○ 보성 녹차 클러스터

지역범위	기초 : 1개 군지역
참여기관수	산(1), 학(3), 관(1), 연(1) : 5개소
사업유형	지자체 주도형
	생산·유통 주도형
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 삼목묘를 중심으로한 생산체계 혁신 • 상품화, 공동브랜드 등을 통한 마케팅 강화

○ 함평 과학농업 클러스터

지역범위	기초 : 1개 군지역
참여기관수	산(4), 관(1), 연(1) : 6개소
사업유형	지자체 주도형 : 지자체-생산조직 연계 중심
	생산·유통 주도형(신기술 가공 기반의 생산·유통 안정화)
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 4개 생산조직의 핵심농산물 종합 지원 체계 구축 • 친환경·고품질 생산·가공·유통 체계 마련

○ 전남 친환경쌀 클러스터

지역범위	기초(복수) : 5개 시군지역
참여기관수	산(8), 학(2), 연(6) : 16개소
사업유형	사업체 주도형 : 농협 연합 중심
	생산·유통 주도형 (RPC 중심)
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경쌀 생산기반 구축 및 첨단RPC로 상품차별화 • 친환경쌀 브랜드 통합을 통한 마케팅 강화

○ 경북 한우 클러스터

지역범위	광역 : 22개 시군지역(경상북도내)
참여기관수	산(35), 학(3), 관(23), 연(2) : 63개소
사업유형	연구소 주도형 : 영남대-경북도청 연계 중심
	생산·유통 주도형 (R&D 토대)
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 생산이력추적시스템 구축 • 기능성·친환경 사료 개발, 질병 모니터링, 첨단 유전자기술 적용으로 상품 차별화

○ 풍기 인삼 클러스터

지역범위	기초 : 1개 시지역
참여기관수	산(8), 학(2), 관(2), 연(2) : 14개소
사업유형	연구소 주도형 : 동양대 중심
	생산·유통 주도형 (R&D 중심)
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 인삼재배기술 및 품종개량 개발 및 보급 지원 • 상품화 및 마케팅 지원

○ 경남 친환경쌀 클러스터

지역범위	기초(복수) : 7개 시군지역
참여기관수	산(20), 학(4), 관(8), 연(8) : 40개소
사업유형	사업체 주도형 : 유통사업단-작목반 연계 중심
	생산·유통 주도형
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경 쌀 생산 및 가공시설 기반 확충 • 상품화 및 공동브랜드를 토대로 마케팅 강화

○ 하동 녹차 클러스터

지역범위	기초 : 1개 군지역
참여기관수	산(5), 학(2), 관(3), 연(3) : 13개소
사업유형	지자체 주도형
	생산·유통 주도형
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경·생산성 향상·우량 유전자 등 생산기반 정비 • 공동가공시설 운영 및 마케팅 강화

○ 경남 양돈 클러스터

지역범위	기초(복수) : 11개 시군지역
참여기관수	산(13), 학(1), 관(13), 연(2) : 29개소
사업유형	연구소 주도형 : 진주산업대-대한양돈협회 연계 중심
	생산·유통 주도형
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 첨가제, 시설현대화, 생산이력제 등 생산기반 정비 • 지리산권 양돈 브랜드화 사업 추진

○ 제주 감귤 클러스터

지역범위	광역 : 제주도 전역
참여기관수	산(2), 학(1), 관(1) : 4개소
사업유형	지자체 주도형
	생산·유통 주도형
핵심 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 돌연변이 육종, 선과기 도입 등을 통한 안정화 기반 구축 • 통합브랜드 육성을 통한 마케팅 강화

(2) 유형별 정리

○ 지역범위별 개소수 현황

구 분	기초	기초(복수)	광역
개소수	13	5	2

- 기초(복수)의 경우도 4개 시군 이상의 상당히 넓은 지역을 포괄하고 있어 거의 광역으로 분류가 가능함.

○ 기관 유형별 개소수 현황

구분	산	학	관	연	합계
평균	8.6	2.1	4.2	2.2	17.0
비율	50.3	12.4	24.4	12.9	100.0

- 사업단별로 산학관연 개소수를 보면 평균 17개소이고, 최소는 4개소이며 최대는 63개소로 편차가 상당히 심한 편임.
- 산학관연 중 한 부분이 아예 없는 곳도 5개소로 나타남.
- 당연히 산업체의 비율이 가장 높아 50.3%를 차지하였고, 다음으로 지자체등이 포함된 기관, 농업기술센터 등이 포함된 연구소, 마지막으로 대학 순이었음.

○ 사업유형별 개소수 현황

구분	생산/유통	가공	연구/개발	합계
지자체 주도형	7	2	1	10
사업체 주도형	5	1	-	6
연구소 주도형	3*	1	-	4
합계	15	4	1	20

* 생산/유통 2개소는 거의 연구/개발형에 가까움.

- 농업정책의 추진이 주로 행정에 의존하고 있는 산업적 특성이 반영되어 지자체 주도형이 10개소로 50%를 점유하고 있음.
- 농업의 특성상 시범사업단의 사업유형이 대부분 생산·유통으로 집중되고 있음.
- 연구소 주도형의 경우는 그 특성상 분류에 상관없이 연구개발 분야가 다수 포함되어 있으며, 특히 2개소는 연구·개발형에 가까웠음.

2.2. 예산 현황

(1) 예산 배정 현황

○ 사업단별 예산 조정 현황

표 2-2. 사업단별 예산 변동내역

(단위: 백만원, %)

지역	20개 시범사업단	초기 신청액	최종 확정액	예산 감소율
경기	안성마춤	7,238	3,260	55.0
	포천 홍삼한과	3,344	1,250	62.6
강원	한우 하이록	3,821	2,480	35.1
	백두대간농업포럼	30,428	2,210	92.7
충북	영동 포도 농산업	4,400	2,060	53.2
	괴산 청정고추	3,130	2,350	24.9
충남	아산 친환경농업	3,000	2,110	29.7
	서천 한산모시	7,700	1,860	75.8
전북	장수 Mt.Apple	5,770	2,000	65.3
	정읍 환원순환농업	3,500	2,550	27.1
	임실 낙농(치즈)	8,080	3,250	59.8
전남	보성 녹차	4,694	3,600	23.3
	함평 과학농업	2,250	2,020	10.2
	진남 친환경쌀	6,450	3,250	49.6
경북	경북 한우	15,500	4,620	70.2
	풍기 인삼	9,000	2,460	72.7
경남	경남 친환경쌀	3,904	2,660	31.9
	하동 녹차	10,530	3,000	71.5
	경남 양돈산업	4,300	3,250	24.4
제주	제주 감귤	33,310	2,010	94.0
	합계	170,349	52,250	69.3
	평균	8,517	2,613	(51.5)

* () 내는 사업단별 규모를 반영하지 않은 단순 감소율 평균치임.

- 초기 신청액을 보면, 자율 사업신청에 따라 사업단별 신청규모가 평균 85억이었으며, 최소 23억, 최대 333억으로 편차도 상당히 컸음.

- 이후 예산 협의·조정 과정을 거치면서 예산규모가 상당히 감소하여, 최종 확정액은 사업단별 평균 26억으로 초기 신청규모에 비해 69.3% 감소. 최소는 13억, 최대는 46억으로 편차도 상당히 줄어들었음.

○ 사업단별 전체 및 2005년도 예산구조

- 금번 지역농업클러스터 정책사업의 특징 중 하나는 경상비를 지원한다는 것임.

표 2-3. 사업단별 예산 구성 현황

(단위 : 백만원, %)

지역	20개 시범사업단	전체 예산				2005년 예산			
		경상비	사업비	합계	경상비 비율	경상비	사업비	합계	경상비 비율
경기	안성마춤	410	2,850	3,260	12.6	110	440	550	20.0
	포천 홍삼한과	310	940	1,250	24.8	110	440	550	20.0
강원	한우 하이록	450	2,030	2,480	18.1	150	450	600	25.0
	백두대간농업포럼	450	1,760	2,210	20.4	150	450	600	25.0
충북	영동 포도 농산업	410	1,650	2,060	19.9	110	440	550	20.0
	괴산 청정고추	390	1,960	2,350	16.6	90	460	550	16.4
충남	아산 친환경농업	410	1,700	2,110	19.4	110	440	550	20.0
	서천 한산모시	410	1,450	1,860	22.0	110	440	550	20.0
전북	장수 Mt.Apple	410	1,590	2,000	20.5	110	440	550	20.0
	정읍 환원순환농업	410	2,140	2,550	16.1	110	440	550	20.0
	임실 낙농(치즈)	250	3,000	3,250	7.7	50	500	550	9.1
전남	보성 녹차	410	3,190	3,600	11.4	110	440	550	20.0
	함평 과학농업	310	1,710	2,020	15.3	110	440	550	20.0
	전남 친환경쌀	450	2,800	3,250	13.8	150	450	600	25.0
경북	경북 한우	510	4,110	4,620	11.0	110	590	700	15.7
	풍기 인삼	410	2,050	2,460	16.7	110	440	550	20.0
경남	경남 친환경쌀	550	2,110	2,660	20.7	150	450	600	25.0
	하동 녹차	310	2,690	3,000	10.3	110	440	550	20.0
	경남 양돈산업	450	2,800	3,250	13.8	150	450	600	25.0
제주	제주 감귤	460	1,550	2,010	22.9	160	540	700	22.9
	합계	8,170	44,080	52,250	15.6	2,370	9,180	11,550	20.5
	평균	409	2,204	2,613	119	459	578		

- 기존 농림정책사업이 주로 사업비만을 지원함에 따라 사업전담조직이나 각종 협의회 운영비, 토론회·워크숍·간담회 비용, 각종 홍보비용 등 사업운영에 따른 제반비용을 다른 정책사업비, 지방비, 자부담 등을 통해 각각 확보해야 하는 어려움이 존재하고 있었음.
- 지역농업클러스터 사업의 경우는 각종 경상비용을 국고와 지방비만으로도 지원받을 수 있게 함에 따라 운영비용의 부담 없이도 사업 수행이 가능하게 되었음.
 - 시범사업단별 전체 예산 중 경상비 비율은 평균 15.6%로 나타나고 있음. 경상사업비 공통집행 기준 등에 따라 사업단별 경상비는 큰 차이가 나지 않기 때문에 대체로 전체 예산규모가 크면 경상비 비율이 낮고, 전체 예산규모가 작으면 경상비 비율이 높은 편임.
 - 2005년도 예산은 6월 1일에 기초 550백만원, 기초(복수) 600백만원, 광역 700백만원의 일률적 배분결정을 토대로 조정됨에 따라, 경상비 및 사업비 비중이 대체로 모두 유사한 상태임.

(2) 2005년도 예산 사용 현황

- 현재까지의 예산 집행 정도
 - 조사시점인 10월말~11월초 기준으로, 예산집행 지연에 따라 대부분의 시범사업단에서 전반적으로 사업 추진이 미미한 상태였음.
 - 중앙정부에서 미리 사용한 예산의 일부 소급 인정, 지방비 조속 편성 등 조속한 사업추진을 독려했지만, 지방비 확보 지연에 따라 사업 추진도 전반적으로 지연되었음.
- 올해 말까지의 예산 집행 가능성
 - 표 2-4를 보면, 올해 말까지의 예산집행 가능성은 사업단별로 큰 편차가 존재함. 전체 모든 예산의 이월이 불가피한 곳이 2개소나 되는 반면, 70% 이상의 집행 가능성을 보인 곳도 상당수 있었음.
 - 주로 지방비 확정시기, 사전 준비 정도, 예산 집행방식 등에 따라 예

산 사용 가능성이 달라지고 있음. 그럼에도 연말에나 지방비 추경 편성이 가능한 곳은 거의 예산 집행이 불가능한 상태였음.

- 지방비가 빨리 확정된 곳이 예산 집행 가능성도 높은 편임.

표 2-4. 사업단별 지방비 확보 현황 및 연도 말 예산집행 추정

(단위: %)

지역	20개 시범사업단	지방비	경상비	사업비	전체
경기	안성마춤	전체 확보	78.4	53.4	58.4
	포천 홍삼한과	전체 확보	46.4	38.4	40.0
강원	한우 하이록	미확보	0.0	0.0	0.0
	백두대간농업포럼	일부 확보	49.6	80.6	72.8
충북	영동 포도 농산업	일부 확보	50.0	32.7	36.2
	괴산 청정고추	일부 확보	35.0	6.0	10.7
충남	아산 친환경농업	미확보	100.0	21.8	37.5
	서천 한산모시	미확보	50.0	18.2	24.5
전북	장수 Mt.Apple	일부 확보	100.0	61.8	69.5
	정읍 환원순환농업	전체 확보	52.5	49.8	50.3
	임실 낙농(치즈)	일부 확보	20.0	10.0	10.9
전남	보성 녹차	전체 확보	100.0	-	20.0
	함평 과학농업	전체 확보	15.0	6.8	8.5
	전남 친환경쌀	일부 확보	64.5	78.0	74.6
경북	경북 한우	전체 확보	100.0	100.0	100.0
	풍기 인삼	미확보	0.0	0.0	0.0
경남	경남 친환경쌀	전체 확보	91.7	68.3	74.2
	하동 녹차	일부 확보	100.0	69.3	75.5
	경남 양돈산업	미확보	80.0	78.9	79.2
제주	제주 감귤	전체 확보	70.0	40.4	47.1
	평균		60.2	40.7	44.5

* 일부는 예산 집행비율이 아닌, 사업 진행률 개념을 기재한 것으로 추정되나, 일단 기재된 대로 계산하였음.

* 지방비 : 농림부, '지역농업클러스터 사업추진 점검회의' 자료 참조 (05.10.25)

- 자부담 우선 사용, 사전 계약 및 발주 준비 등을 수행한 곳도 예산 집행 가능성이 높은 편임.
- 장비 구입 지원이나 일반 비용지출 등 바로 비용지출 가능항목이 많은 곳도 예산 집행 가능성이 높은 편임.
 - 올해 말까지 예산 사용 가능성이 44.5%로 조사되었지만, 예산 지연에 따라 현재 사업 추진이 전반적으로 미미하고, 올해가 얼마 남지 않은 상황에서 실제 얼마나 예산을 집행할 수 있을지 의문스러움.
 - 특히 경상비의 전체 또는 일부 이월이 불가피한 곳의 경우, 경상비 이월이 허용되지 않아 상당한 문제가 발생할 것으로 예상됨.

2.3. 구성요소 및 네트워크

(1) 혁신요소 및 차별화 요소

- 지역농업클러스터의 혁신요소 검토
 - 지역농업클러스터의 모든 구성주체들이 혁신주체(인적 자원)로서 상호 긴밀한 연계구조하에서 적절한 역할을 수행하며, 여기에 지역의 총체적 자원을 효율적으로 결합시켰을 때 클러스터는 완성되는 것임.
- 시범사업단별 핵심 혁신요소 검토
 - 시범사업단 방문 시 지역농업클러스터의 상호연관성에 있어서의 핵심요소와 실무담당자로서 생각하는 핵심 혁신요소에 대해 질문하였고, 아울러 방문조사자가 방문 시 느낀 핵심 혁신요소에 대해 조사하였음.
 - 위 세 가지 질문에 대한 답변에 유사성이 상당히 많기 때문에 통합하여 유형별로 정리하였음.
 - 시범사업단별로 핵심 혁신요소를 평균 2.5개 응답하였음.
 - 지역농업클러스터 사업 특성상 네트워크와 R&D가 핵심 혁신요소라는 응답이 가장 많았으며, 사업추진 열의, 핵심주체 발굴, 마케팅

역량 등 사업추진 주체의 혁신 역량을 핵심 혁신요소로 응답한 경우도 많았음.

- 유형별로 보면, 사업체 주도형의 경우에는 네트워크를 가장 중요하게 생각하고 있으며, 연구소 주도형의 경우에는 역시 R&D를 가장 중요한 핵심 혁신요소로 생각하고 있었음.

표 2-5. 지역농업클러스터의 혁신요소

분	혁신주체	연계 구조	지역 자원
기초연구 개발	공공·민간·대학 연구소	산학관연 협력 연구개발 및 네트워킹, 기술정보 제공	
응용 개발연구	기술혁신 및 지원센터, 시험평가 및 인증센터 등	산학연 연계프로그램, 기술개발·이전, 품종개발·보급, 기술정보 제공	지리적 집적 -광역 교통체계
생산	농가/생산조직 (학습조직 형성)	연계, 공동출하·계산, 고품질생산, 교육·학습조직 구성·참여	적절한 지원정책
가공	생산조직, 가공업체, 협동조합	연계·협력, 기술교류, 공동설비, 컨소시엄, 관외 업체와의 협력	협력적 지역문화 -자발적 학습조직
마케팅 /유통	생산조직, 가공업체, 협동조합, 마케팅전문기관, 컨설팅업체	연계·협력, 브랜드, 연합마케팅, 공동판매장 및 전시장, 시장정보 제공, 소비자 연계	네트워킹 활성화 위한 제도 및 규범, 기반
금융	농협, 지역금융기관	효율적 지원 연계	문화관광연계 -축제,장소마케팅
인력양성	대학, 연구기관, 직업훈련기관	산학연계 인력양성 프로그램, 기술교육, 재교육	
경영지원 /정보제공	대학, 연구기관, 컨설팅업체	경영컨설팅, 경영포럼	

표 2-6. 시범사업단별 핵심 혁신요소의 유형별 응답 수

구 분	사업체	지자체	연구소	합계	비 고 (포함내용)
네트워크	5	4	2	11	주체간 협력, 사업연계, 역할분담, 피드백, 수시 회의체계 등
유기적 지원	2	2	1	5	행정·이론·실무 지원, 적절한 자문, 전문적 지원체계, 인력 확충 등
R&D	2	4	3	9	R&D 집적, R&D 효과성, 신기술·신제품 개발, 품종갱신, 기술이전
마케팅 역량	2	3	0	5	역량 향상, 마케팅 실현, 판매 증대
사업 아이템	0	2	2	4	친환경, 이력시스템 등
생산 계열화	1	2	0	3	
핵심주체 발굴	2	3	0	5	인적자원, 리더교육, 주체 명확화, 민간 주도 등
사업추진 의지 및 열의	3	1	2	6	대표 사업추진 열의
의식 변화	0	2	1	3	사업주체 의식개혁, 참여자 합의 등
기타	2	2	0	4	대표 리더쉽, 관련사업 집적지, 명확한 목표, 방향 정립
합계	19	25	11	55	

○ 시범사업단별 차별화요소 검토

- 혁신요소와 다소 관련성이 있지만, 시범사업단별로 다른 사업단과 차별화될 수 있는 요소에 대한 담당자의 응답을 유형별로 정리하였음.
 - 시범사업단별로 평균 1.2개를 응답하였음. (무응답 1개소)
 - 핵심 혁신요소와는 달리 차별화요소로는 사업적 특징이라는 응답이 가장 많았음. 즉, 지역농업클러스터 신청사업의 품목, 사업전략, 사업추진 체계 자체가 다른 지자체와는 차별화될 수 있는 요소라는 것을 말하는 것임.
 - 혁신요소에서 나왔던 네트워크, 주체 역량, R&D도 다수의 응답이 나왔으며, 혁신요소에서와 마찬가지로 사업체 주도형은 네트워크를, 연구소 주도형은 R&D를 주요한 차별화요소로 응답하였음.

표 2-7. 시범사업단별 차별화요소의 유형별 응답 수

구 분	사업체	지자체	연구소	합계	비 고 (포함내용)
네트워크	3	1	1	5	연합, 민간주도, 협력시스템
사업특징	3	5	1	9	신규 사업전략, 사업품목 특성, 사업유형 특성 등
R&D	0	1	2	3	신제품 개발·보급 등
주체 역량	1	4	0	5	
사업 기반	0	1	1	2	사업 노하우, 우수 기반
합계	7	12	5	24	

(2) 사업단별 구성주체 및 추진방식

○ 구분 방식

- 사업단별 구성요소를 VP(비전제시자), SO(시스템통합자, 시장창출자), SS(전문공급자[부품, 지원기능 등])로 구분하였음. 진하게 표시한 부분은 사업단의 주도주체를 의미함.
- 추진방식과 관련해서는 사업단의 전담조직, 조직형태, 의사결정방식, 협의채널을 살펴보았음.

○ 안성마춤 클러스터

구 분	현 황	특 징	
역할 구분	VP	안성지역농협사업연합	안성시 적극 지원·협력
	SO	안성지역농협사업연합	농협연합체. 마케팅 전담.
	SS	대학, 연구소 등	혁신위, 자문위 등 참여
전담조직	안성지역농협사업연합	상근직원 44명	
조직형태	농협공동사업장(농협계통)	공동사업법인 전환 고려중	
의사결정방식	혁신위원회	분과위, 자문위 포괄	
협의채널	분과위, 자문단(4명), TF팀(11명), 실무회의 등		

○ 포천 홍삼한과마을 클러스터

구 분		현 황	특 징
역할 구분	VP	신궁전통한과	사업단 대표 리더
	SO	5개 한과 가공업체	(주)전통한과마을사업단 구성
	SS	지자체, 대진대 등	지원기능
농협(농가)		농협 통한 계약재배 추진	
전담조직		(주)전통한과마을사업단	신궁전통한과 내 위치 상근직원 2명, 2명 충원 예정
조직형태		주식회사	4개 가공업체 공동출자법인
의사결정방식		(주)전통한과마을사업단 이사회	
협의채널		이사회(4명), 자문단(구성중,20명), 기술협의체(구성중,10명) 등	

○ 강원 한우하이록 클러스터

구 분		현 황	특 징
역할 구분	VP	농협강원지역본부(축산팀)	하이록연합사업단 사무총괄
	SO	하이록연합사업단	농협강원지역본부+3개축협
	SS	도청, 5개 시군, 대학 등	협의회, 자문위 등 참여.
전담조직		하이록연합사업단	전담직원 8명(농협지역본부 3명,축협 시군별전담 5명)
조직형태		축협연합체[임의조직]	11월 클러스터사업단 체제로 전환 예정. 법인화 검토중.
의사결정방식		강원도 추진협의회	강원도청 주도
협의채널		추진협의회, 자문위(20명), 실무협의회, 조합장협의회 등	

○ 백두대간농업 클러스터

구 분		현 황	특 징
역할 구분	VP	백두대간농업포럼(사)	지자체, 농협 등 회원 참여
	SO	백두대간조합공동사업법인	설립 신청중. 농협사업연합체 마케팅 전담조직으로 운영 계획
	SS	지자체, 의회, 기술센터 등	포럼 참여
전담조직		(백두대간농업포럼(사)) 백두대간조합공동사업법인	(상근직원 2명, 업무이양 예정) 상근직원 7명(과건직원 6명)

조직형태	사단법인 / 조합공동사업법인
의사결정방식	포럼 이사회, 공동사업법인 이사회
협의채널	포럼이사회(30명), 포럼TF팀(17명), 법인 실무위(20명) 등

○ 영동 포도산업 클러스터

구 분	현 황	특 징	
역할 구분	VP	영동대학교	영동대벤처식품(주) 연계
	SO	2개 가공업체 위주	생과는 농협(기존 유통경로)
	SS	지자체, 연구소, 차시험장 등	지원기능
포도연구회		생산 및 수매 납품	
전담조직	사업단(영동대내 사무국)	전담직원 3명(연구원)	
조직형태	임의조직(고유번호증만 발부 받음)	포도특화유통법인 설립 예정 (2차년도 예정)	
의사결정방식	사업단 위원회	공동위원장: 영동대, 영동군	
협의채널	사업단 위원회, 업무협의 등		

○ 괴산 청정고추 클러스터

구 분	현 황	특 징	
역할 구분	VP	괴산군청	동국대 지원
	SO	GL-Bio(주)	동국대 연계
	SS	종묘회사, 연구소 등	지원기능
고추생산자협의회		미생물 액비 실증재배사업 참여	
전담조직	괴산군청 농정과 유통계	전담인원 2명(고추유통센터내)	
	사업단 사무실(별도)	동국대팀 상주 가능 장소	
조직형태	행정조직		
의사결정방식	협의회	위원회 아직 불명확	
협의채널	군청, 동국대, GL-Bio, 고추생산자협의회간 회의 위주		

○ 아산 자원순환형 친환경농업 클러스터

구 분	현 황	특 징	
역할 구분	VP	아산시청	

	SO	푸른들영농조합법인	친환경 생산·가공 담당 유통은 한살림과의 연계 위주
	SS	대학, 연구소 등	지원기능
		영농조합(아미원,아산) 등	유기 사료·퇴비 개발·공급 등
전담조직		아산시 친환경농업팀	전담인원 2명 (업무 병행)
조직형태		행정조직	
의사결정방식		클러스터 협의회	
협의채널		협의회(32명), 간담회 등	

○ 서천 한산모시 클러스터

구 분	현 황		특 징
역할 구분	VP	서천군청	
	SO	5개 가공업체, 농협	업체별 분야 다양
	SS	대학, 연구소 등	지원기능
생산자조합 등		모시 생산·공급	
전담조직		서천군청 한산모시 세계화사업단	전담인원 6명(사업추진,기획 전담인 력 외부 채용 계획)
조직형태		행정조직 전담부서	클러스터 사업단 미출범
의사결정방식		행정주도	
협의채널		운영위원회(구성중), 자문단(모집중)	

○ 장수 Mt. Apple Power 클러스터

구 분	현 황		특 징
역할 구분	VP	장수군청(농업기술센터)	순환농업추진사업단 TF팀
	SO	사과사업단(민간 주도)	순환농업추진사업단 산하
	SS	대학, 연구소, 설비업체 등	지원기능
농협, 영농조합 등		생산·유통 등	
전담조직		사업단 TF팀+사과사업단	전담직원: (2명+6명)
조직형태		행정 / 비법인 임의조직	행정 개입 최소화 도모
의사결정방식		사과사업단 운영위원회	참여조직 실무자 15명으로 구성
협의채널		운영위(15명), 자문위(4명), 사업단 자체회의 등	

○ 정읍 돌고 도는 환원순환농업 클러스터

구 분		현 황	특 징
역할 구분	VP	정읍시청(농업기술센터)	정읍시 농업진흥과 주도
	SO	정읍농산물유통주식회사	지자체, 농협 등 참여
	SS	대학, 연구소 등	지원기능
전담조직		유통사업소(한시)+정읍농산물유통주식회사	전담직원: 7명+3명
조직형태		행정 / 법인(11월 설립)	
의사결정방식		시청과 유통주식회사(기존 유통사업단)간 협의	
협의채널		실무협의, 간담회 등	

○ 임실 낙농(치즈) 클러스터

구 분		현 황	특 징
역할 구분	VP	임실군청	
	SO	임실치즈농협	치즈 가공·판매 등
	SS	대학, 연구소 등	지원기능
전담조직		임실군청 치즈산업지원팀	전담인원 5명
조직형태		행정조직	
의사결정방식		행정주도	공청회, 설명회 통해 내용 홍보
협의채널		설명회, 실무협의 등	

○ 보성 녹차 클러스터

구 분		현 황	특 징
역할 구분	VP	보성군청 녹차사업단	
	SO	보성군청 녹차사업단	
	SS	대학, 차시험장 등	지원기능
생산자협의회 등		생산·가공 등	
전담조직		보성군청 녹차사업단	전담직원 7명
조직형태		행정조직 전담부서	별도 전담조직
의사결정방식		혁신위원회(14명)	초기 30명, 접촉도 제고위해 축소
협의채널		혁신위원회, 생산자협의회·농가·관련단체 수시 접촉 등	

○ 함평 과학농업 클러스터

구 분		현 황	특 징
역할 구분	VP	함평군청	
	SO	4개 영농조합법인	감,복분자,머싯,호박 생산·가공·판매
	SS	대학연구소	곤충연구소 확보 예정
전담조직		함평군청 농정기획계	기획계 직원+전담직원 1인
조직형태		행정조직	사업단으로 전환 예정
의사결정방식		행정과 영농조합법人间 협의	
협의채널		워크샵, 간담회, 실무협의 등	

○ 전남 친환경쌀 클러스터

구 분		현 황	특 징
역할 구분	VP	전남쌀영농조합법인	사업단. 농협 사업연합체.
	SO	전남쌀영농조합법인	5개 농협 RPC 중심
	SS	대학, 연구소 등	지원기능
		작목반(시군별)	친환경 쌀 생산 중심
전담조직		전남쌀영농조합법인	현재 순천 별량농협내 위치 상근직원 2명(신규 채용)
조직형태		영농조합법인	5개농협 참여
의사결정방식		이사회(조합장 회의)	조합장들이 이사로 참여
협의채널		이사회, 지역협력자문단(최근 구성) 등	

○ 경북 한우 클러스터

구 분		현 황	특 징
역할 구분	VP	영남대	
	SO	17개 지역축협	한우협회와 연계. 교육/점검.
	SS	도청, 시군청, 연구소 등	지원기능
		한우협회지부(18개)	생산조직
전담조직		영남대	전담인원 10명 (TF팀) • 사무국장 외부영입
조직형태		사무국 (임의조직)	2007년 판매법인 구성 예정

의사결정방식	혁신위원회(6명)	도청,영남대,농가·축협 대표 등
협의채널	혁신위원회, 기획위원회(11명), 자문위 등	

○ 풍기 인삼 클러스터

구 분	현 황	특 징	
역할 구분	VP	동양대	
	SO	농업기술센터(영주시)	재배교육, 품종보급 위주
	SS	식품업체, 대학, 연구소 등	지원기능
6개영농조합, 인삼제조창 등		생산·가공 등	
전담조직	동양대	별도 전담인원 없음.	
조직형태	사업단 협의체(임의조직)		
의사결정방식	운영위원회(8명)	아직 회의 미수행	
협의채널	운영위, 자문위, 사업단회의(14명) 등		

○ 경남 친환경쌀 클러스터

구 분	현 황	특 징	
역할 구분	VP	경남친환경쌀유통사업단 (PN Rice)	신어산RPC 주도 도청 중심으로 시군 연계 추진
	SO	경남친환경쌀유통사업단	판매중심(마케팅 역량) 농협,가공업체 참여(협력)
	SS	지자체, 대학, 연구소 등	지원기능
전담조직	경남친환경쌀유통사업단	상근직원 2명, 서울지사 1명	
조직형태	영농조합법인	7개작목반 지분 100%	
의사결정방식	유통사업단 이사회		
협의채널	이사회, 실무위, 3개분과위, 간담회 등		

○ 하동 녹차 클러스터

구 분	현 황	특 징	
역할 구분	VP	하동군청 녹차사업단	
	SO	하동군청 녹차사업단	
	SS	대학, 연구소 등	지원기능

	영농조합, 농협 등	생산·가공·판매 등
전담조직	하동군청 녹차사업단	전담직원 7명
조직형태	행정조직 전담부서	별도 전담조직
의사결정방식	행정 주도	
협의채널	발전협의회(154명), 자문단(구성 예정) 등	

○ 경남 양돈 클러스터

구 분	현 황		특 징
역할 구분	VP	진주산업대	
	SO	대한양돈협회 8개 시군지부	산청과 함양 중심
	SS	지자체, 연구소 등	지원기능
전담조직	진주산업대		전담직원 4명
조직형태	사무국 (임의조직)		11월중 사단법인화 예정
의사결정방식	사업단 이사회		
협의채널	협의회, 총회, 이사회, 전문위, 자문위(구성중) 등		

○ 제주 감귤 클러스터

구 분	현 황		특 징
역할 구분	VP	제주도청 감귤과	
	SO	제주도청 감귤과	농협·감협 통한 사업추진
	SS	제주대	지원기능
농협, 감협, 농민단체 등		생산·판매 등	
전담조직	제주도청 감귤과		감귤과 직원 업무 병행
조직형태	행정조직		사업단 없음.
의사결정방식	실무자 계획 ⇒ 위원회 보고 승인 (행정 주도)		
협의채널	위원회, 분과위, 워크숍, 토론회 등		

(3) 유형별 정리

○ 역할 구분

- 주도주체는 행정 11개소(농업기술센터 포함), 사업연합체 6개소, 대학 3개소로 나타남.
- SO(시스템통합자, 시장창출자)의 역할은 대체로 VP(비전제시자)의 역할을 맡는 기관과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보임.
 - VP가 SO와 동일한 곳이 6개소, VP가 SO의 구성에 직접 참여하거나 밀접한 관련을 가지고 있는 곳이 6개소였음.
- SS(전문공급자[부품, 지원기능 등]) 중 지원조직은 주로 위원회, 자문단 등의 참여 외에는 그 참여사항 및 연계 구조를 명확히 확인하기 어려웠으며, 영농조직은 주로 생산·가공·판매 구조의 일원으로 참여하고 있었음.

○ 조직형태별 현황

조직형태	법인	행정조직	기타
개소수	5	9	6
참고	주식회사(2), 영농조합법인(2), 조합공동사업법인(1)	전담조직(3), 비전담조직(6)	농협공동사업장(1), 임의조직(5)

- 법인은 5개소이며, 그 형태는 다양하게 나타나고 있음.
- 행정조직은 시군청내 별도 사업단 형태로 전담부서를 편성한 곳이 3개소이며, 관련 부서가 업무를 병행하고 있는 곳이 6개소였음.
- 대학이 주도하고 있는 곳은 모두 대학 내에 사무국을 설치한 협의체 수준의 임의조직 형태를 보이고 있었음.

○ 의사결정방식

방식	이사회	위원회(확대)	주체간 협의	행정 주도
개소수	5	8	3	4

- 대체로 법인화 된 곳은 법인체의 이사회가 의사결정기구였음.
- 위원회를 의사결정기구로 하는 곳은 주로 혁신위원회와 운영위원회가 많은 편이며, 그 외 기존의 추진협의회나 기타 협의회가 있었음.
- 주체 간 협의형태는 주로 행정과 사업체간 협의 형태였음.
- 행정 주도는 주로 행정이 의사결정한 후 기존의 행정 지원업무에 준하여 집행하는 방식이지만, 참여업체들과의 실무적 협의가 필요하기 때문에 주체 간 협의방식과 유사할 것으로 보임.

○ 협의채널

- 주로 이사회, 혁신위원회, 자문위, 운영위, 분과위, 실무위, 각종 협의회 등 지속적 협의채널을 다수 확보하고 있는 곳이 그만큼 폭넓은 네트워크 구조를 구축하고 있는 것으로 보임. 따라서 이러한 곳이 원활한 네트워킹을 수행하고 있을 것으로 판단됨.

3. 유형별 종합 진단

3.1. 네트워크 구조

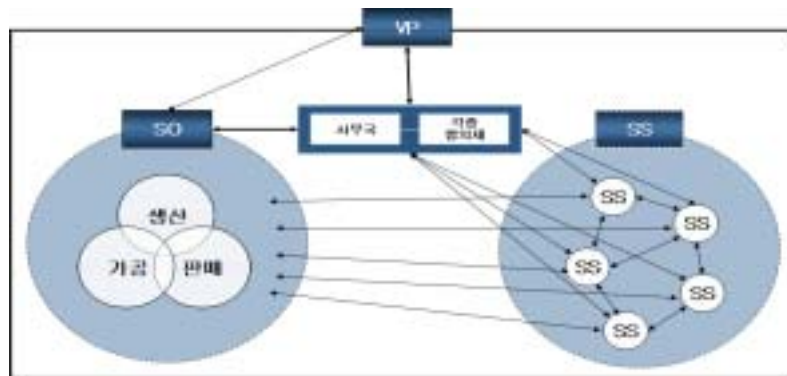
(1) 지역농업클러스터의 원활한 네트워크 구조

○ 지역농업클러스터의 네트워크 기본구조

- 지역농업클러스터의 원활한 네트워크 구조를 하나로 상세히 제시할 수는 없을 것임.
- 그렇지만 아래 그림과 같은 기본 구조를 가지면서, 현장 상황에 따라

적절하게 변형된 구조를 가질 수 있을 것으로 보임.

그림 2-2. 지역농업클러스터의 원활한 네트워크 구조도



○ 네트워크 구조도 설명

- VP(비전제시자)는 전체 네트워크 구조를 포괄하면서 각종 협의체를 통하여 원활한 네트워킹 선도함.
- SO(시스템통합자, 시장창출자)는 사업 전체를 총괄 리드하고, 필요한 사안별로 VP, SS와의 수시 접촉을 통해 필요한 지원을 유도함.
- SS(전문공급자, 여기서는 지원기능)는 각종 협의체를 통해 비전·전략·사업계획 수립 등에 적극 참여하면서 필요한 정보교류·연구개발 등의 지원기능을 담당하고, 나아가 SO 및 관련 종사자들과의 수시 접촉 및 상호교류를 통하여 산업체에서 실제 필요로 하는 기술·제품의 개발 및 실용화와 필요 정보전달 기능을 수행함. 아울러 SS간에도 원활한 정보교류 및 공동연구개발 등을 수행함.
- 사무국은 소속이 어디든 상관없지만, 3주체 간 원활한 네트워킹과 각종 협의체의 원활한 운영을 위한 실무업무를 수행하고, 수립된 비전·전략·사업계획이 현장에서 원활하게 적용될 수 있도록 하는 중간 매개체이자 촉진자 역할을 수행함.
- 그림 2-2의 네트워크 구조도를 살펴보면, 싸이클과 유사한 원리를 가지고 있음. VP는 핸들러써 방향제시 역할을 수행하고, SO는 VP와

연결되어 앞쪽에서 실질적인 사업추진을 수행하고, SS는 각종 연계(체인)를 통해 싸이클이 힘차게 나아갈 수 있는 동력을 제공함. 그리고 이 모든 것을 연결하는 장축이 사무국 및 각종 협의체인 것임.

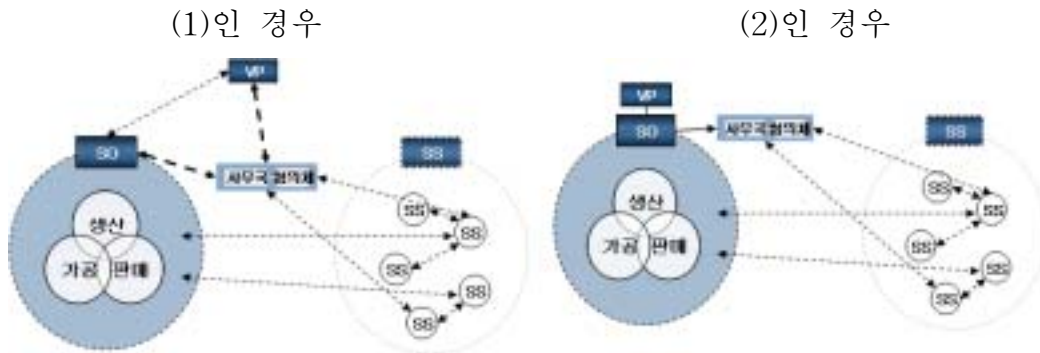
(2) 네트워크 구조 유형화

○ 네트워크 취약성을 토대로 한 유형화 시도

- 현재 지역농업클러스터 사업추진이 전반적으로 지연되면서, 아직 네트워킹이 원활하게 진행되지 못하고 있는 상황임.
- 아직까지 각 구성주체의 역할 정립, 구성주체 간 연계가 명확하지 않은 상태에서, 네트워크 구조상 취약점을 토대로 몇 가지 유형화가 가능함.

○ VP가 취약한 경우

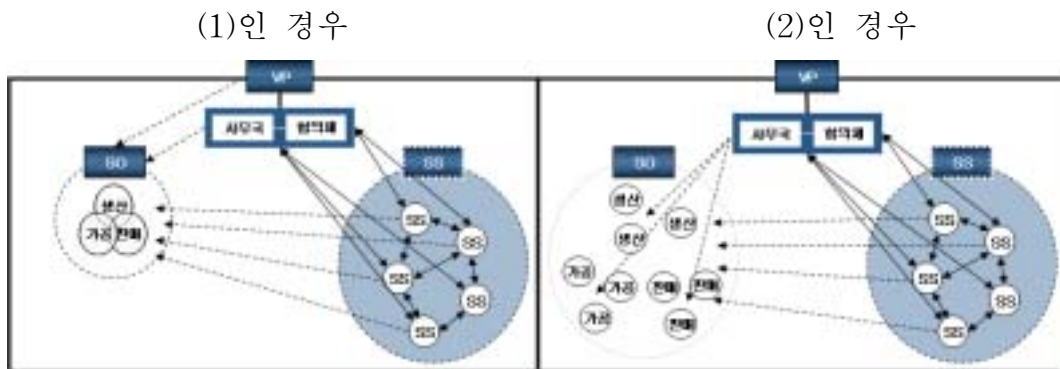
- (1) VP가 전체 네트워크를 주도하기에는 역량이 미흡하면서도 지자체나 핵심사업주체 등 다른 주도적 참여기관의 협조를 얻어내지 못하는 경우
 - (2) SO인 핵심사업체가 VP 역할까지 수행하고 있지만, 지자체 및 기타 관련기관의 적극적 지원을 이끌어내는데 미흡하여 전체 네트워크 구조를 주도하지 못하는 경우.
- 이는 전체의 방향을 이끌 싸이클의 핸들이 취약한 것임. 따라서 각 구성주체가 개별적 움직임을 보이게 되고, SO와 SS간의 관계도 종합적 지원체계보다는 개별적 지원체계에 의존할 수밖에 없게 됨. 따라서 사무국의 기능도 취약하고 각종 협의체가 존재하지 않거나 원활하게 수행되지 못하여, SS의 내외부적 연계구조도 전반적으로 상당히 취약해질 수밖에 없음.



- 개선과제 : (1), (2)의 경우 모두 지자체나 핵심사업 주체, 관련주체들의 적극적인 참여 유도가 필요함. 이를 위해서는 사업기획 단계부터 참여주체에 대한 명확한 역할 및 동기 부여를 통해 자발적 참여를 이끌어낼 수 있어야 할 것임.

○ SO가 취약한 경우

- (1) 산업기반 자체가 전반적으로 취약하여 SO 자체의 큰 역할을 기대하기 어려운 경우
- (2) 핵심사업자가 존재하지 못하여, 사업추진이 사업체간 및 사업·품목간 연계성 없이 개별적·분산적으로 이루어지는 경우



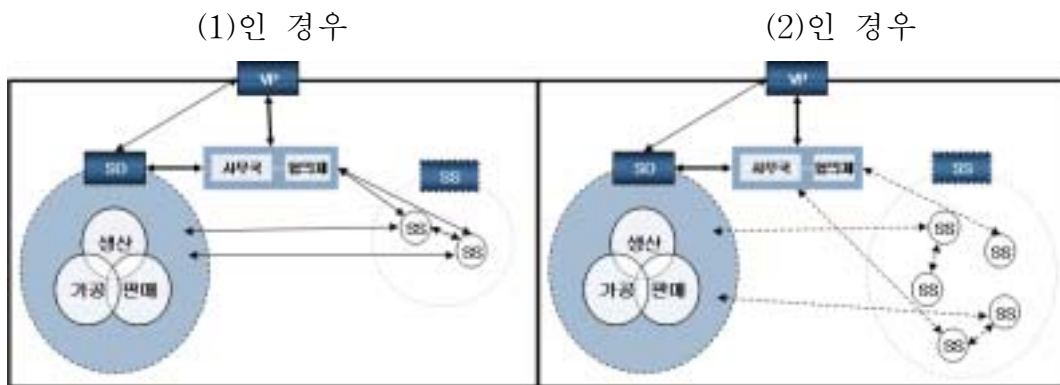
- 이는 싸이클의 앞바퀴가 취약한 경우임. 클러스터의 핵심이라고 할

수 있는 산업기능이 취약한 것이기 때문에 VP와 SS가 적극적인 지원·협력을 하더라도 그 효과가 적어, 전체적인 사업추진 및 성과를 기대하기 어려울 수밖에 없음.

- 개선과제 : (1)의 경우는 산업기반 강화, 관련 산업·품목으로의 연계 확대, 인근 지역과의 연계 확대 등 산업기반을 확대하기 위한 방안 모색이 필요함. (2)의 경우는 핵심 사업주체를 발굴하고, 그 중심으로 산업 종사자간 연계·협력이 이루어질 수 있도록 하는 VP의 적극적인 노력이 필요함.

○ SS가 취약한 경우

- (1) 참여하고 있는 SS의 수가 적어 큰 지원을 기대하기 어려운 경우
- (2) 다수의 SS가 참여하고 있음에도 네트워크 구조가 제대로 형성되지 못한 경우

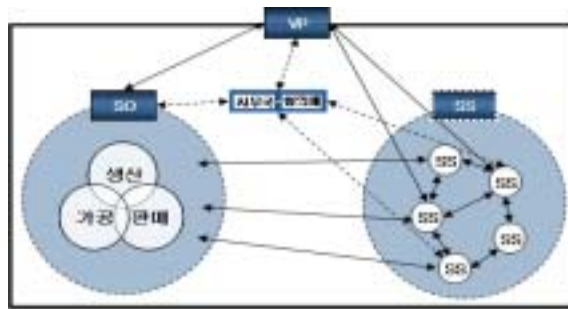


- 이는 싸이클의 뒷바퀴가 취약한 경우임. 클러스터 전체 사업 추진에 있어서 각종 연구개발·지원 등 충분한 동력을 제공할 수 없기 때문에, 클러스터 추진에 상당한 애로사항이 발생할 수밖에 없게 됨.
- 현재 지역농업클러스터 시범사업단의 사업추진이 전반적으로 지연되고 있어, 지원조직도 아직 원활하게 제 기능을 수행하지 못하고 있는 상태임.

- 개선과제 : (1), (2)의 경우 모두 지역내외로 네트워킹을 강화하기 위한 VP 및 SO의 적극적인 노력이 필요함. 아울러 지원조직들이 네트워크 구조에 적극 참여할 수 있는 역할 및 동기 부여도 필요함.

○ 사무국 및 각종 협의체 운영이 취약한 경우

- (1) 아직 사무국이나 협의체가 제대로 만들어지지 않은 경우
- (2) 관련 조직에 업무를 추가, 일부 직원이 기존 업무와 병행하여 사무국 기능을 수행하지만 역부족인 경우
- (3) 별도의 전담조직을 두었음에도 전반적으로 전문성이 부족하거나 전담조직의 지속성 유지가 어려운 경우



- 이는 싸이클의 장축이 제 역할을 다하지 못하는 경우인 것임. 사무국 및 협의체 운영이 각 구성주체 간 연계를 충분히 뒷받침하지 못함에 따라, 전체 네트워킹 구조가 개별화되고 연계구조도 약해질 수밖에 없음. 따라서 원활한 네트워킹이 제대로 이루어지지 못함에 따라 클러스터 추진이 지연될 수밖에 없음.
- 개선과제: 실질적인 사무국 기능이 수행될 수 있도록 전담조직 및 전문 인력의 배치가 필요함. 각종 협의체는 의사소통채널의 역할을 수행하는 것으로, 각 구성주체의 역할이 명확하고 적극 참여하고 있다면 자연적으로 활성화되는 것임.

3.2. 유형별 방문조사자 평가 및 시사점

(1) 방문조사자의 평가 목적

- 유형별 특징 및 시사점 도출 모색
 - 방문조사자가 해당 시범사업단을 방문한 후 느낀 소감을 토대로, 지역농업클러스터 사업에 대한 이해도, 구성주체 간 긴밀도, 정책자금 배분구조, 자율성·독창성·발전가능성에 대한 정도를 파악하였음.
 - 방문 조사자의 주관적 판단이 작용하였기 때문에, 해당 시범사업단에 대한 직접적 평가보다는 유형별 특징이나 시사점 등을 살펴보기 위한 것임.
 - 평가에 대한 판단 근거는 유형화하기 보다는 모두 적시하고자 하였음. 이는 실제 판단의 정확을 조금이나마 명확히 제시하기 위한 것.

(2) 지역농업클러스터 사업에 대한 이해도

- 유형별 평가
 - 방문 조사자가 평가한 관내 이해도를 살펴보면, 보통보다 약간 높은 이해도를 보여주고 있음.
 - 이해도의 순서는 담당자나 지역 내 이해도 모두 연구소 주도형, 지자체 주도형, 사업체 주도형의 순으로 나타났음.
- 개선과제
 - 비록 사업추진이 지연되고 있지만, 지역농업클러스터 사업이 시행된지 1년이 되어감에도 담당자나 지역 내의 사업에 대한 이해도가 보통보다 약간 높은 정도에 불과한 것은 문제가 있다고 여겨짐.
 - 앞으로 본격적인 사업추진과 더불어 담당자의 전문성 제고, 지역 내 홍보 강화 등의 노력이 필요한 것으로 보임.

표 2-8. 지역농업클러스터 사업에 대한 이해도

구분	사업체	지자체	연구소	전체평균
담당자 이해도	3.5	3.8	4.0	3.7
지역내 이해도	3.2	3.3	3.5	3.3

* ①매우 낮음 ②낮음 ③보통 ④높음 ⑤매우 높음

(3) 구성주체 간 긴밀도

○ 유형별 구성주체 간 긴밀도

구분	사업체	지자체	연구소	전체평균
구성주체 간 긴밀도	3.3	2.8	3.0	3.0

* ①매우 낮음 ②낮음 ③보통 ④높음 ⑤매우 높음

- 방문 조사자가 평가한 구성주체 간 긴밀도는 보통 수준임.
- 사업체 주도형은 보통보다 높은 편이었으나, 지자체는 보통보다 오히려 낮은 편으로 나타났음. 사업체는 사업추진을 위해 네트워킹을 필요로 하나, 지자체는 어느 정도 행정 중심으로 사업 추진이 가능하다는 것을 반영하고 있는 것으로 보임.

○ 구성주체 간 긴밀도의 응답별 근거

구분	개소수	판단 근거
① 매우 낮음	1	행정 중심으로 연계성 부족
② 낮음	6	구성주체 간 업무협조 미비 지자체 협력 미흡 일부 협력시스템 미가동 사업성 판단 미흡으로 업체 참여 불확실 클러스터 회의 전혀 미수행 대학 주도로 관련단체 적극성 미흡
③ 보통	7	개별적 사업추진 성향 강함 연구개발 및 사업조직 참여 아직 미미

		행정과 업체간 연계는 강하나, 그 외 취약 일부 주체는 적극적이거나, 일부 주체 참여 의문 일부 주체는 연계적이거나, 일부 주체 연계 미진 농가의 클러스터 이해도 낮음 지자체중심의 연계 잘되나, 실제 혁신자 연계 미흡
④ 높음	4	사업주 체 명확 및 네트워크 기반의 위원회 구성 브랜드사업과 연계, 참여주체 간 연결도 높은 편 생산·유통 주체 간 지속 교류, 역할분담 명확한 편. 기존 네트워킹 체제 구축
⑤ 매우 높음	2	실무자 채널 및 핵심주체간 협의 활발 기존 조직간 연계 및 사업단 상근인력 확충

- 응답별로는 낮거나 보통이라는 응답이 많았음.
- 낮은 이유는 주로 구성주체 간 협력이 잘 안되고 있기 때문이었고, 보통인 이유는 주로 일부는 협력이 잘되나 일부는 협력이 안 되고 있기 때문이었음.

○ 유형별 정책자금 배분구조

구분	사업체	지자체	연구소	전체 평균
정책자금 배분구조	3.8	3.4	3.0	3.5

* ①완전 균등배분 ②일부 균등배분 ③중간 ④일부 연계지원 ⑤완전 연계지원

- 방문 조사자가 평가한 정책자금 배분구조는 균등배분보다는 약간의 연계지원이 이루어지는 편이었음.
- 핵심주체가 직접 사업을 실행하는 사업체 주도형의 경우가 연계지원도가 높은 편이었고, 핵심주체가 직접 사업 실행을 하지 않는 연구소 주도형은 사업주체의 참여유인 필요성에 따라 연계지원도가 낮게 나타난 것으로 보임.

○ 정책자금 배분구조의 응답별 근거

구분	개소수	판단 근거
① 완전 균등배분	0	
② 일부 균등배분	3	많은 사업비가 업체 직접 기술개발·설비투자 지원 광역 클러스터의 한계(지역별 참여유인) 명확한 목표보다 기존 정책 연장선으로 생각
③ 중간	5	성과 공유방식은 아님. 배분식 비판에 대한 거부반응 품종개량과 참여농가 생산지원 위주
④ 일부 연계지원	12	계획수립부터 회의 및 워크숍 수행, 관심도 높음. 사업주체의 철학 배분될 수밖에 없는 필수 사업들은 예외 총괄 사업 집행 연구개발 및 가공중심 핵심주체 중심으로 필요성 공감 바탕 진행 사업단 주도형 사업으로 개념 확립 사업단 중심으로 생산계열화 지자체 중심으로 혁신위원회 회의 잘 수행 시스템 구축 집중, 시범 사업적 성격 지역 분할되나 적정 사업조정, 일부 통합 노력 농가선정 시 선택과 집중 방식.
⑤ 완전 연계지원	0	

- 응답별로는 일부 연계지원이라는 응답이 다수였음.
- 시범사업단 중심의 총괄적 자금집행 구조를 주요 판단 근거로 제시하고 있었음.

(5) 자율성

○ 유형별 자율성 정도

구분	사업체	지자체	연구소	전체평균
자율성	4.0	3.5	3.7	3.7

* ①매우 낮음 ②낮음 ③보통 ④높음 ⑤매우 높음

- 방문 조사자가 평가한 시범사업단의 자율성 정도는 높은 편이었음.
- 사업추진방식이 정형화되지 않은 사업체 주도형의 경우 자율성이 높게 나타나고, 행정 체계의 틀이 존재하는 지자체 주도형의 경우 자율성이 상대적으로 낮은 것으로 나타났음.

○ 자율성 정도에 대한 응답별 근거

구분	개소수	판단 근거
① 매우 낮음	0	
② 낮음	2	네트워킹 위한 담당자 적극성 부족 예산지원시 클러스터 사업과 기존 정책사업 미구분
③ 보통	4	위원회 연계는 되나, 학계·농가의 자발·자율성 부족 사업추진력 부족 지자체와 사업단 의지 강하나 혁신주체 발굴 지체 대학은 적극적이거나 타기관 미운적
④ 높음	12	신청사업 관련부지 자체 매입 완료 브랜드화 의지 강함 지자체 지원 및 참여 사업주체 운영비 별도 조달 기존 연구 및 성과를 바탕으로 한 업그레이드 욕구 신제품 개발 및 실행 의지 매우 높음 지자체 중심으로 참여주체가 처음부터 적극 참여 각종 사업 연계한 총괄적 사업시스템 완성 의지 예산확보 및 각종 토론회 추진 사업주체간 결합통한 사업의지 높음 대학의 적극적 의지와 지자체 행정력 결합 기획단의 별도 부서화 대학 중심으로 사업의지 높은 편
⑤ 매우 높음	2	산업육성 위한 여러 노력 수행 및 지속 예정 예산 미편성에도 자부담으로 연구개발 추진중

- 응답별로는 높다는 응답이 다수였음.
- 주요 판단 근거로는 사업단의 사업추진 의지가 높다는 것이 가장 많은 편이었음.

(6) 독창성

○ 유형별 독창성 정도

구분	사업체	지자체	연구소	전체평균
독창성	3.5	3.8	4.0	3.7

* ①매우 낮음 ②낮음 ③보통 ④높음 ⑤매우 높음

- 방문 조사자가 평가한 시범사업단의 독창성 정도는 높은 편이었음.
- 연구개발등 전문성이 높은 연구소 주도형의 경우 독창성이 높게 나타나고, 오히려 사업체 주도형의 경우에는 독창성이 상대적으로 낮게 나타났음.

○ 독창성 정도에 대한 응답별 근거

구분	개소수	판단 근거
① 매우낮음	0	
② 낮음	1	일반적인 가공사업 지원
③ 보통	4	타지역 기반구축사업과 대동소이 신제품이나 차별성 미지수 차별화되지 않은 일반적 마케팅 신상품 개발은 차별, 2차가공 등은 시작, 추격 가능
④ 높음	14	브랜드화, 유통·마케팅 집중 차별화된 아이템, 가공중심 계열화 광역임에도 결합도 높음 가공 및 상품화 기반 확보 종합센터 중심 네트워크 체계 구축 상품 자체의 전통·역사 타사업과의 강한 연계, 신기술 및 신사업 시도. 사업체계의 차별적 특성 기술개발등 노력 경주 사업목표 명확, 기술적 노하우 비교적 우수. 시스템 구축과 사업목표 달성시 차별화 가능 사업 연계 및 상품 자체의 우수성 축적된 교육 및 기술지도 시스템

		작목 특성, 신품종 개발·유통 통합시 차별화 클 것
⑤ 매우 높음	1	품목적 특성과 다양한 연계지원 사업 배치

- 응답별로는 높다는 응답이 다수였음.
- 상품 자체, 사업 시스템, 연구개발 등 판단 근거가 매우 다양하였음.

(7) 발전 가능성

○ 유형별 발전가능성 정도

구분	사업체	지자체	연구소	전체평균
발전 가능성	3.7	3.5	3.5	3.5

* ①매우 낮음 ②낮음 ③보통 ④높음 ⑤매우 높음

- 방문 조사자가 평가한 시범사업단의 발전가능성은 약간 높은 정도임.
- 유형별로는 사업체 주도형이 약간 높지만, 거의 비슷한 정도를 보여주고 있음.

○ 발전 가능성 정도에 대한 응답별 근거

구분	개소수	판단 근거
① 매우 낮음	0	
② 낮음	0	
③ 보통	9	사업 열의 높지만 시장 한계(소비자 관심 미흡) 품목적 한계, 연구개발 및 실행 자원 외부 의존 마케팅 어려움 존재 예상 핵심 사업 누락으로 참여 유인력 저하 상품 자체의 브랜드 가치 아이템은 우수하나, 지자체 및 관련주체 참여 미흡 생산기반·연구개발 강화, 마케팅주체 일원화 필요 시군 간 의견조정 안될시 사업추진 미지수 잠재성 크나, 행정주도형으로 발전 잠재력 적음.

④ 높음	11	체계화된 위원회 및 협의회 시스템 목표의식 존재, 사업단 조직 및 실무체계 확립 마케팅의 전담 조직 설립 연구개발 완전 집적 클러스터 사업과 타정책사업간 연계통합 조직 혁신의지와 사업기반의 단계적 구축 유통주체 주도의 생산시스템 구축, 빠른 시장대응 아이템 우수 및 관광 연계 가능성 높음 지속적인 투자 진행 중 행정의 조정력 우수, 우수한 생산기반 생산단지 흡수 가능하며, 흡수 시 통합적 판매 가능
⑤ 매우 높음	0	

- 응답별로는 보통과 높다는 응답만 나타났음.
- 보통이라는 응답은 주로 일부 우수한 점도 있지만 상대적으로 미비한 점이 있기 때문이었고, 높다는 응답은 매우 다양하여 특징적으로 대별하기 어려움.

3.3. 유형별 문제 가능요소 및 개선방안

(1) 사업체 주도형

○ 문제가능요소

- 일반적으로 사업체 주도형의 경우 비전제시 역할과 사업 총괄 역할을 동시 수행해야 하는 경우가 많기 때문에, 전문성 및 업무 부담 문제 등이 발생할 가능성
- 지자체 및 핵심적 관련 구성주체의 협력을 이끌어내지 못할 경우, 전체를 총괄하여 리드해가기 어려운 문제 발생 가능성
- 사업체 주도형은 관련 산업체간에 작은 범위의 실무협력 위주로 빠른 사업결정 및 처리를 선호하는 경향이 있는데, 이 경우 네트워킹 범위가 축소될 가능성

- 관련 산업체가 많지 않을 경우, 참여업체의 범위 및 기술정보 교류의 범위가 제한될 가능성
- 특정 민간사업체에 대한 특혜 시비에 휘말릴 가능성

○ 개선방안

- 지자체의 행정력, 대학의 전문성, 다른 핵심사업주체의 역할분담 등 주요 핵심주체와 긴밀한 연계관계를 구축하여, 사업초기부터 적극적인 참여 및 역할 분담이 되도록 노력 필요
- 비록 의사결정구조가 느려지더라도 각종 협의체, 운영위, 실무위 등을 구성하고 여기에 다른 핵심사업주체들이 적극 참여하거나 인력을 파견토록 하는 노력 필요
- 지역농업클러스터를 사업체 주도형으로 이끌어가게 된 배경과 타당성에 대하여 참여주체들에게 적극적인 홍보 필요

(2) 지자체 주도형

○ 문제가능요소

- 지자체가 사업총괄 역할까지 수행할 경우, 서비스 행정지원기관으로서의 성격상 사업적 성향보다는 행정 지원적 성향으로 흐를 가능성
- 지자체가 사업 추진의 모든 세부사항까지 책임지고 나아갈 경우, 지역 내 사업주체들의 의존적 경향이 강해져 핵심 사업주체의 자발적 출현 및 성장이 지연될 가능성
- 행정중심의 의사결정체계나 네트워크 구축 시 공문이나 지침 형태의 형식지에 의존함에 따라 신속한 의사결정이나 원활한 정보교류가 힘들어질 가능성
- 지자체내에 전담부서를 둘 경우, 정기적인 인사이동으로 전담직원의 지속성이 보장되지 못함에 따라 전문성의 약화, 사업추진의 연속성 저해 등이 나타날 가능성
- 지역농업클러스터 사업을 기존의 다른 정책사업과 동일한 차원에서

행정적으로만 접근하려고 할 가능성

- 해당 지자체내로만 사업화하려는 경향성으로 인해, 인근 지자체와의 협력 가능성에 대한 충분한 고려를 수행치 못할 가능성

○ 개선방안

- 지자체는 가능한 한 비전 제시 및 지원업무만을 수행하고, 사업총괄은 지역 내 핵심사업주체를 발굴하여 책임지도록 하는 노력 필요
- 의사결정체계나 네트워크 체계의 경우, 원활하고 신속한 수행을 위하여 행정체계 내부보다는 핵심사업주체나 대학, 연구소 등 외부 핵심 지원기관을 중심으로 형성되도록 하는 노력 필요
- 지역농업클러스터 사업을 지자체 내부관련자 뿐만 아니라 지역내 구성주체들에게 적극 홍보하여, 관련 구성원들이 명확한 인식을 가지고 사업에 임할 수 있도록 노력 필요

(3) 연구소 주도형

○ 문제가능요소

- 생산·가공·판매 등 전체를 포괄적으로 접근하지 못한 채 주도적 참여 교수의 전문 분야에만 치중됨으로써, 관련 계열화 부분의 산업체·구성 주체들을 전반적으로 포괄해내지 못할 가능성
- 연구·개발 분야에만 치중됨으로써, 실질적인 사업주체와의 연계 미흡, 사업실행력 부족 등이 발생할 가능성
- 핵심적 사업주체와 결합되지 못할 경우, 사업추진 자체가 아예 불가능해질 가능성
- 기존 대학의 연구체계, 네트워킹 체계, 교육 체계 등에 사업체계를 분산적으로 얹어버림으로써 체계적인 사업추진이 진행되지 못할 가능성

○ 개선방안

- 연구소의 경우에도 가능한 한 비전제시 및 네트워크 구축, 지원업무만을 수행하고, 사업총괄은 지역 내 핵심사업주체를 발굴하여 책임지도록 하는 노력 필요
 - 주도적 참여 교수가 존재하더라도, 생산·가공·판매 등 전체를 포괄할 수 있도록 다양한 관련 교수들의 적극적인 동반 참여 유도 필요
 - 지자체 및 핵심사업주체와 긴밀한 연계관계를 구축하여, 사업초기부터 적극적인 참여 및 역할 분담이 되도록 노력 필요

(4) 복수 시군형(광역 포함)

○ 문제가능요소

- 여러 시군 참여로 지역 범위가 넓기 때문에 산학관연의 원활한 시스템 구축이 어렵고 실무협의 등 수시 접촉에도 한계가 존재할 가능성
 - 대부분 시범사업단의 산학관연 협력이 기대수준보다 미흡하다는 것이 농림부의 중간 검토의견이었음.
 - 클러스터의 핵심요소중 하나가 지리적 집적을 통한 시너지 효과 창출임을 고려할 때, 복수 시군형에서는 어떻게 의사소통, 정보교류 등을 원활히 할 수 있을 것인가가 관건일 것임.
- 여러 시군 참여에 따라 시군간 원활한 의견조율이 되지 않을 경우 사업추진이 제대로 수행되지 못할 가능성
 - 클러스터 사업의 추진방향과는 달리 시군별 참여유인 제공에 있어서 동일한 지원을 요구할 수 있으며, 일부 수혜가 적은 지역이 불만을 제기하거나 협력·참여가 미진해질 수 있음.
 - 여러 사유로 일부 시군의 사업추진 일정에 차질이 발생할 경우, 전체 클러스터 사업 추진일정에도 상당한 차질을 야기시킬 수 있음.

○ 개선방안

- 지역농업클러스터 사업의 전체를 총괄적으로 책임지고 이끌어갈 핵심주체의 역량강화가 무엇보다 중요
 - 핵심주체가 참여주체 전체를 이끌어갈 수 있는 충분한 역량을 갖추어야 하며, 클러스터 사업의 전체 사업추진 일정 및 진척 관리는 물론 각 시군별 사업추진 일정 및 진척 관리 체크를 통해 미진한 시군을 독려하고 지원함으로써 전체 추진일정에 차질이 발생하지 않도록 노력해야 할 것임.
 - 아울러 모든 참여주체들의 자원과 역량을 충분히 파악하여 각 참여주체에 적합한 역할을 분담시킴으로써 전체를 조화롭게 이끌어갈 수 있도록 노력해야 할 것임.
- 넓은 지역범위에 따라 취약해질 수 있는 네트워크 시스템을 원활하게

(5) 기초 시군형(1개시군)

○ 문제가능요소

- 1개 시·군 형에서는 오히려 지역범위가 한 시군단위로 국한됨에 따라 각종 자원 및 참여주체의 범위에 한계가 존재
- 인근 시군과의 충분한 협력이 가능함에도 참여주체 및 사업 범위를 지역 내로 국한해버릴 가능성
- 산학관연 주체의 역량 및 투입자원요소가 지역 내로 한정되면서 사업추진 역량이 취약할 가능성
 - 일부 시범사업단에서도 사업에 참여 가능한 주체 자체가 상당히 적은 경우가 존재하고 있었음.
- 지방비 재정이 취약한 시군의 경우에는 지방비 부담 문제로 적절한 규모의 사업을 펼치기 어려울 가능성
- 기존 지역 내 정책사업 추진과 동일한 선상에서 지역농업클러스터 사업을 이해하고 추진하려는 경향의 존재 가능성

○ 개선방안

- 지역농업클러스터 사업범위를 시군내로 한정하지 말고, 산업과 품목 중심으로 다시 바라볼 수 있는 오픈 마인드 필요
 - 산업과 품목 중심으로 사업을 바라본다면, 인근뿐만 아니라 다소 떨어진 지역이더라도 충분히 상호 공조체계 구축이 가능한 경우가 많음. 인근 지역일 경우는 지체 간 협력을 통해 클러스터 사업체계를 함께 구축하는 것이 바람직하며, 다소 떨어진 지역일 경우에는 상호 협력할 부분과 자체적으로 구축할 부분을 구별함으로써 상생의 길을 모색할 수 있어야 할 것임.
 - 특히 지원기관의 경우에는 지역범위안의 기관을 무조건 참여시키는 방식보다는, 거리에 상관없이 산업과 품목 특성에 가장 적합한 역할들을 수행할 수 있는 지원기관들을 모두 참여시키는 동시에 그에 적합한 역할들을 부여할 수 있어야 할 것임.
- 지역 내 총체적 혁신자원의 발굴 노력 필요
 - 외부와의 협력을 모색하더라도, 지역 내에서의 혁신자원은 최대한 발굴하여 활용할 수 있도록 노력해야 할 것임.
 - 외부 협력 및 지원기관의 도움을 언더라도, 내부 역량이 충분하지 못하면 외부 성과의 내부화 및 지속화는 달성하기 어렵기 마련임.

제 3 장

시범사업의 개선사항 및 활성화 방안

1. 시범사업의 개선사항

1.1. 시범사업 개선의 필요사항

(1) 지역농업클러스터의 문제점 및 시범사업단 지적사항

○ 지역농업클러스터에서 나타날 수 있는 일반적인 문제점

혁신 요인		문제점
혁신 네트워크	개발·생산 ·마케팅	<ul style="list-style-type: none"> • 산학관련 공공개발 프로젝트 위주 • 개발·생산 공유네트워크 미비 • 기업간 제휴관계 미비
	노동력 ·자원	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 농가 유입 어려움 • 농업분야 인재정보 교류네트워크 미비 • 산업기반 부실로 인재/투자유인 부족(민간투자 거의 부재)
	네트워크	<ul style="list-style-type: none"> • 관내 일부업체 위주의 제한적 협력체제 • 산학관련 기관위상 차이로 협력관계 어려움 • 네트워크 교류의 양적·질적 미성숙

역할 구분	비전 제시자	<ul style="list-style-type: none"> • VP로서의 역할 정립 및 구분 모호 • 연구소·대학의 실질적 비전 제시 미흡
	시장 창출자	<ul style="list-style-type: none"> • 시장창출자가 VP 역할 동시 수행 및 역량 미흡 • 규모 영세로 시장창출기능 부실 • 가공·판매 전문업체 취약
	전문서비스 공급자	<ul style="list-style-type: none"> • 전반적으로 SS 기능 취약
	연관 산업	<ul style="list-style-type: none"> • 전후방산업 연계 취약 • 취약한 산업 기반
클러스 터화 적합성	정부 정책 (지방 포함)	<ul style="list-style-type: none"> • 시설 위주의 지원 • 네트워크형성 지원 노력 미흡(네트워크 이해 부족) • 장기적 비전과 로드맵 부재(기획력 부족) • 지원서비스 및 연관 산업과의 연계개념 부족 • 전국적인 균등 육성정책으로 지원 분산(선택과집중 미흡)
	산업 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 및 농가의 제휴·합병·퇴출 시스템 미비 • 지원서비스 기능 부실로 연구개발 전념 환경 미비
	조직 /문화	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 생활환경 취약 • 체계적인 지식창조·관리체계 미흡 • 이해관계 위주로 인원구성 • 농가 및 농기업 보수체계 열악 • 산업 발전비전 제시 부족

- 앞 페이지 표는 지역농업클러스터를 형성해가는데 있어서 일반적으로 나타날 수 있는 문제점들을 파악해본 것임.
- 금번 시범사업단에서는 나타나지 않는 문제점들도 포함되어 있겠지만, 현재의 농업기반, 향후 추진과정 및 지역농업클러스터 사업의 확대 추진과정 속에서 얼마든지 발생가능한 문제점들인 것임.
- 이는 사전에 미리 문제점들을 파악해봄으로써 사전 준비나 대처방안 마련이 이루어질 수 있도록 하기 위해 제시해본 것임.

○ 시범사업 진행에 대한 만족도, 불만·개선필요사항

- 시범사업단 현장조사 방문시 지역농업클러스터 사업의 진행과정에 대한 만족도 및 불만·개선필요사항에 대해 의견 조사를 수행하였음.
- 만족도는 만족 4개소, 보통 5개소, 불만족 3개소, 무응답 8개소였음.
 - 주로 예산지연에 따른 영향을 많이 받지만 행정추진 체계의 영향을 별로 받지 않는 연구소 주도형에서 불만족 견해가 많았음.
 - 무응답은 아직 사업추진이 제대로 진행되지 못한 상태에서 만족 여부에 대한 의견을 표시하기 어렵기 때문인 것으로 보이며, 실제 평가할 수 없다거나 사업진행 후 평가되어야 한다는 의견도 있었음.

표 3-1. 시범사업 추진에 대한 불만 및 개선필요 사항

구 분	사업체	지자체	연구소	합계	비 고
예산 지연	5	6	3	14	사업추진 지연, 지방비 확보 문제 등
소급적용 비허용	1	1	1	3	먼저 투입한 비용이나 교육 등 기존 사업비
명확한 지침 필요	2	3	1	6	사업단 운영 및 추진과 관련된 명확한 세부 지침 등
자율성 저해	2	6	2	10	주로 예산 삭감에 따른 현장 필요사업, 핵심사업 제외 및 사업비 부족 등
탄력적 운영 필요	1	3	1	5	전체 사업기간 연장, 경상비 이월·사업계획 수정 등의 허용 등
업무협력 미진	3	0	1	4	행정 업무협력 미진, 역할분담 미흡 등
기타	2	5	3	10	참여주체 인센티브 방안 등 다양
합계	16	24	12	52	

- 시범사업단별로 불만·개선필요사항으로 지적한 내용들을 유형 분류·재정리해보면 표 3-1.와 같으며, 사업단별로 평균 2.6개 항목을 지적하였음.
- 불만 요인으로는 예산 지연이 가장 많아 70%에 해당하는 14개소가 지적하였으며, 예산 삭감 등 자율성 저해도 50%인 10개소가 지적하였음.

- 불만요인으로 지적된 사항들에 대해서는 아래에서 자세히 살펴볼 것임.

(2) 정책추진 과정의 개선사항

○ 예산 배정의 지연

- 예산 지연에 따라 지방비 확보의 어려움과 사업추진 지연이 발생하고, 남은 기간동안 모든 사업을 추진하기가 어렵기 때문에 문제가 많다는 것이 시범사업단의 지적사항이었음.
- 예산 지연은 2차례의 예산조정 및 사업계획 변경에 따른 정책추진일정 지연이 추경 등 지방의회 일정과 맞물려 돌아가지 못하면서 문제가 심각해진 것으로 보임.
 - 일반적으로 정책사업 예산 수립 및 집행 순서는 지방의회 추경 1개월전 국고 확정 ⇒ 도의회 및 시군의회 추경에서 도비·시군비 확정 ⇒ 자부담 사용 ⇒ 지방비 사용 ⇒ 국고 사용 순임.
 - 국고 확정시점에서 적절한 시기에 추경이 진행예정이었던 시군에서는 지방비 확보에 문제가 없었지만, 그렇지 못한 시군에서는 12월에나 열리는 정리추경에서야 지방비 확보가 가능할 것으로 보임.
 - 결국 뒤늦게 지방비는 확보할 수 있다 하더라도, 그 시점에 따라 예산 집행 기간을 충분히 확보하지 못함에 따라 일부 또는 전체 예산을 이월할 수밖에 없어 문제가 되는 시범사업단들이 다수 발생할 것으로 예상됨.
 - 표 3-2.을 살펴보면, 특히 연구소 주도형의 지방비 확보 현황이 다소 좋지 못함을 알 수 있음.
- 농림부 ‘지역농업클러스터 사업추진 점검회의’ 자료(10.25)를 보면, 농림부에서도 지방비 편성현황과 예산 지연에 따른 시범사업단들의 위와 같은 애로사항을 파악하고 있었음.

표 3-2. 유형별 지방비 확보 현황

구분	전체 확보	일부 확보	미확보	합계
지자체 주도형	4	4	2	10
사업체 주도형	3	2	1	6
연구소 주도형	1	1	2	4
합계	8	7	5	20

* 농림부, ‘지역농업클러스터 사업추진 점검회의’ 자료 참조 (05.10.25)

○ 시범사업단의 예산 자율성 저해

- 지역의 자율적 사업계획에 의거하여 지원한다는 애초의 취지와는 달리, 2차례에 걸친 예산조정 및 사업계획 변경과정을 거치면서 지역의 자율성이 상당부분 저해되었음.
- 예산 조정과정에서 지역의 현장 필요사업이나 핵심사업이 제외되었고, 그에 따라 일부 지역이나 사업주체의 참여도 저하와 지원규모 저하로 인해 어려움이 많다는 것이 시범사업단의 지적사항이었음.
 - 아예 지역의 자율성 범위를 확정해 주거나 지자체의 포괄적 사용권을 인정해 달라는 의견도 있었음.
- 농림부에서 6월중 통보된 ‘세부사업계획 수립시 반영사항’을 보면, 일정부분 예산조정의 원칙 및 필요성이 있었던 것으로 보여짐.
 - 구역 범위의 사업장 설치비 제외, 인건비 위주 지원 지양, 사업이 직접 연계되지 않거나 관련 정책사업 있는 경우 제외, 신 활력사업과의 중복사업 배제 등
 - 비록 농림부가 예산조정에 대한 검토의견을 제시하였음에도, 해당 사업단이 충분히 납득할만한 홍보 및 협의 과정이 부족하였음. 실제 명확한 이유 없이 사업계획을 수정했다는 지적이 있었음.
- 다수의 구성주체가 합의하여 수립한 사업계획서를 토대로 사업단을 선정한 이후에 예산 조정을 한다는 것은 여러 문제를 발생시킬 소지가 많음.

- 이미 선정 사실과 사업 계획이 지역에 널리 홍보가 된 상태에서는 예산조정의 충분한 타당성이 있다고 할지라도 받아들이기 어려울 수밖에 없으며, 참여 주체들의 반발 및 혼란을 초래할 수 있음.
- 향후 신규 사업단 선정 시에는 예산조정의 원칙을 선정 이전에 신청 사업단들에게 주지시켜 줌으로써 사업계획이 사전 조정되어 신청될 수 있도록 해야 하며, 그럼에도 사업계획 조정을 거부하는 사업단에게는 일정한 패널티를 부여하여 선정과정에서 탈락 가능성을 높여버리는 것이 바람직할 것임.

○ 정책추진의 일관성 결여에 따른 혼선 초래

- 최근 대다수의 농림정책사업은 선택과 집중의 원칙을 표방하고 있음.
- 지역농업클러스터 사업도 초기 시범사업으로 시행되면서 선택과 집중의 원칙을 실현하고자 하였으나 계속된 정책변경으로 일관성이 결여된 측면이 있음.
 - 초기: 10개 사업단, 자율신청에 근거 전폭 지원
 - 선정: 20개 사업단, 06년 미선정, 3년간 1,200억 지원
 - 이후: 중기재정규모 범위내로 3년간 600억 지원
- 사업단별 지원규모가 계속 변경되면서 예산조정이 이루어질 수밖에 없었으며, 이로 인해 시범사업단의 사업계획 및 예산 변경 등 혼선이 초래되었음.
- 06년도 신규사업으로 선정받기 위해 준비 중이던 시군의 경우에도 06년 미선정 결정에 따라 상당한 혼선이 발생할 수밖에 없었음.
- 이에 따라 농림부 자료에서도 나타나듯이, 사업단 확대에 따른 사업비 축소 불만, 06년 신규사업 미추진에 따른 불만이 발생할 수밖에 없었을 것임.

○ 기타 사항

- 탄력적 운영의 필요성
 - 전체 사업기간을 3년 이상으로 연장, 사업비 전체 이월 허용, 사업

계획 수정이나 비용항목 전환 등의 허용, 국고 지원방식의 탄력적 적용(분할/일괄) 등이 시범사업단 지적사항임.

- 사업에는 원칙이란 것이 존재하지만, 필요에 따라서는 탄력적인 운영도 필요한 것임. 전체 사업기간 연장은 통상 클러스터 사업의 완성이 수십 년에 걸친 장기적인 과제이기 때문에 고려해볼 필요가 있으며, 기타 지적 사항들도 시범사업단의 운영과정에서 발생한 애로 사항 해결차원에서 타당성 여부에 대한 검토가 필요할 것임.
 - 그러나 시범사업단의 임의적인 편의성 제고나 사업추진 역량 부족에 따른 문제 등 시범사업단 스스로의 문제와 관련된 지적 사항도 있을 수 있기 때문에 적절한 판단이 필요하다고 여겨짐.
- 명확한 지침 시달의 필요성
- 경상비등 집행기준에 대한 세분화된 지침, 법인화/사업단 등 운영에 필요한 지침, 이후 사업 진행방향에 대한 명확한 지침, 사업단 유형에 따른 지침 등이 필요하다고 시범사업단에서 지적하였음.
 - 시범사업단들이 명확한 지침 시달을 원한다는 것은 원활한 사업추진을 위한 측면과 스스로 자율성을 약하게 만드는 양면성이 존재하는 것임.
 - 금번 지역농업클러스터 사업은 사업추진방침이 중간에 여러번 변경되면서 2차례에 걸친 예산조정과 사업계획 변경이 있었고, 이에 따라 시범사업단들도 혼선을 거듭할 수밖에 없었기 때문에 일정부분 지침시달을 요구하는 것은 어찌보면 당연하다고 할 수 있음.
 - 그러나 농림부의 지적사항에서도 시범사업단들이 중앙의 획일적인 지침에 따른 추진체계에 익숙해져 있어 지방의 자율과 책임 행정에 한계가 있다고 지적하였듯이, 향후에는 중앙정책의 일관성있는 원칙 적용과 그에 따라 지역차원에서는 일정 원칙 하에서 자율적으로 사업을 추진해가는 방식이 병행될 수 있도록 만들어야 할 것임.

(3) 지역내 사업추진 과정의 개선사항

○ 선지출 비용의 소급적용 비허용 문제

- 일부 사업단에서 교육 등 기존사업을 그대로 진행하거나 사업추진을 위해 미리 비용을 지출하였음에도 소급 적용되지 못하는 점을 개선필요사항으로 지적하였음.
- 그러나 이는 중앙정책의 문제라기보다는 지역 내 행정과 사업 추진 주체 간 협의 부족에 따른 결과로 여겨짐.
- 농림부에서는 오히려 사업비 집행이 가능한 사업단은 사업비 조기 집행방안을 강구하도록 촉구하였고 지출비용도 일정기간 소급적용해줄 용의가 있음을 내비쳤음.
- 그럼에도 시범사업단의 선지출 비용이 소급적용 받지 못한 것은 지역 내 행정체계와 사전 협의과정을 거치지 못하였거나, 정책사업 추진체계상 비용지출요건과 부합되지 못하는 등의 문제가 있었을 것으로 여겨짐.
- 따라서 향후에는 이런 문제가 발생되지 않도록 지역의 행정과 사업 추진 주체 간 긴밀한 협력관계가 구축되어야 할 것임.

○ 업무협력 미진 문제

- 행정의 업무협조 미진, 참여주체 간 역할분담 미흡 등이 일부 시범사업단의 지적 사항이었음.
- 업무협력 문제는 지역 내 문제이기도 하지만, 결국 시범사업단 자체의 문제이기도 한 것임.
- 지자체, 사업추진주체, 지원기관, 타 협력업체 등 참여주체들이 적극적으로 참여·협력·업무분담을 수행하지 않아 발생하는 문제이기도 하지만, 초기 사업계획 수립이 여러 참여주체간의 합의하에 만들어지지 못하였거나 핵심참여주체가 다른 참여주체들을 적극적으로 끌어 들일 수 있는 역량이 부족하다는 것을 반증하는 것이기도 함.
- 따라서 기존 사업계획의 점검 및 시범사업단 스스로 문제해결을 위한

적극적인 노력이 필요함.

(4) 시범사업단 사업추진 과정의 개선사항

○ 체계적인 사업계획 수립의 필요성

- 앞에서는 시범사업단의 불만사항을 위주로 개선필요사항을 점검하였지만, 여기서는 농림부 지적사항을 중심으로 시범사업단에서 가지고 있는 개선필요사항을 점검해봄.
- 통상 사업추진의 성공여부에 있어서 가장 중요한 부분 중의 하나가 사업계획의 수립과정일 것임. 사업계획의 수립절차가 타당하고 사업계획의 내용이 적절하다면 50%의 성공은 보장받는 것임.
- 지역농업클러스터 사업계획의 수립 절차를 살펴보면 대체로 아래와 같은 절차일 것임.

○ 1단계 : 전략 산업 및 품목 선정

- 지역 내 산업 및 품목 현황 확인
- 핵심 산업·품목 확인, 혁신가능 한 산업·품목 파악
- 핵심적이면서도 혁신가능 한 산업·품목을 전략적으로 선정

○ 2단계 : 산업·품목에 대한 실태조사 단계

- 산업·품목의 특성 파악 및 분석
 - 생산과정, 유통과정의 특성 파악
 - 전후방 연관 산업의 특성 파악
- 지역 내 혁신주체 및 자원 조사
 - 산학관련 주체별 현황 및 역량 파악
 - 지역 내 문화·역사·관광 등 총체적 보유자원 파악
- 내부 실태 조사
 - 현재의 산학관련 연계구조 및 정도
 - 지역 내 정책수요 : 산학관련 참여가능주체별 요구 사업
 - 자발적인 혁신사례 및 새로운 시도 사례 등 조사

- 3단계 : 지역농업클러스터 발전전략 수립단계
 - 시범사업단 조직·협업 체계 및 운영방안 마련
 - 생산·가공·판매의 계열화 및 단계별 발전전략 수립
 - 산학관련 네트워크 시스템 구축방안 마련
 - 종합적인 발전전략으로 연계 및 체계화
 - 4단계 : 세부 실행계획 수립
 - 발전전략 단계별 신규, 개선, 확대 필요사업 도출
 - 세부 사업별 운영방안 마련
 - 참여주체 검토 및 역할분담 방안 마련
 - 5단계 : 참여주체간 합의 및 시행 준비
 - 참여주체에 대한 사업계획 홍보, 참여유도, 역할분담, 필요시 세부 사업계획 변경 등 추진
 - 사업 추진을 위한 사전 준비작업 수행
 - 지역농업클러스터 시범사업 신청
- 그럼에도 실제로는 지역농업클러스터에 대한 이해기간의 부족, 시범 사업으로써 초기였던 점, 신청기간이 촉박한 점 등으로 인하여 대체로 일부 절차를 무시한 채 급박하게 사업신청이 이루어졌을 것으로 보임.
- 급박하게 사업계획을 수립하다보면 대체로 참여주체 간, 사업간 연계성이 충분히 고려되지 못한 채 나열적·배분적 방식에 의존하게 됨.
- 게다가 여러 내외부 사정에 의해 사업추진이 제대로 진행되지 못하면서, 사업계획이 제대로 보완될 수 있는 기회가 부족하였음.
- 따라서 아래와 같은 농림부 지적사항이 어느 정도 발생할 수밖에 없는 상황이었음.
- 클러스터의 개념 및 추진체계에 대한 이해 부족
 - 사업단 전체 구성원의 참여 미흡
 - 지역 내 한정된 자원 활용 및 산학관련 협력이 기대수준에 미흡
 - 지역배분 또는 참여기관 배분식 사업추진으로 지역농업 혁신역량

미흡. 각 사업간 연계 미흡.

- 사업단 구성원간의 불협화가 사업추진 걸림돌로 작용
 - 복수 클러스터의 경우 손해가 적은 지역의 불만
 - 참여기관 중 일부 업체나 교수가 클러스터를 주도한다는 인식
 - 지역 내 생산 농가들의 이해관계가 상충
- 시도 및 시군 간 지방비 부담 문제 및 사업단의 사업 준비 부족

○ 그 외 시범사업단 사업추진 과정의 문제점으로 지적될만한 사항

- 초기 과도한 사업계획 및 예산 신청 가능성
 - 사업계획 수립 시 향후 사업량이나 사업규모를 정확히 예측하기 힘들어 다소 과도한 사업계획 및 예산 신청이 있었던 것으로 보임.
 - 22페이지 표 2-2의 사업단별 초기 신청액과 최종 확정액 간의 예산 감소율을 보면 69.3%에 달함. 이는 물론 농림부의 예산문제로 강제 조정될 수밖에 없는 상황이 크게 작용한 것이지만, 농림부 예산조정 검토의견을 살펴보면 일부 과도한 사업신청에 따른 영향도 있었던 것으로 보여짐.
- 다른 정책사업과의 중복가능성 문제
 - 신 활력사업등과의 사업 중복 등 지역의 자율과 책임행정이 미흡하다는 것도 농림부 지적 사항이었음.
 - 실제 FTA기금사업, 신 활력사업 등 다른 정책사업에서 받지 못한 부분이나 제외되었던 부분들을 지역농업클러스터 사업에서 보완하려고 하는 경향도 일부 있었을 것이라 여겨짐.
 - 신 활력사업과 사업자, 사업내용이 겹치고 있어 조정과정에 있었던 사업단이 있었으며, 한 실무담당자는 시설지원은 타정책사업과 연계하여 처리될 문제이고 클러스터 사업은 철저히 사업단 운영에 집중되어야 한다는 견해를 피력하였음.

(5) 시범사업단 선정과정의 개선사항

○ 시범사업단 선정과정

- 정책사업의 지원대상자 선정과정은 제대로 사업수행할 능력과 의지가 있는 곳과 그렇지 못한 곳을 구별해내는 과정이기 때문에, 매우 중요하면서도 탈락한 지원대상자들의 불만요인으로 작용할 수 있는 양면성을 지니고 있음.
- 지원대상자 선정과정이 투명하고 공정해야 선정초기의 불만요인 발생가능성이 제거되어, 탈락된 지원대상자들도 다음번 선정 기회를 위해 노력하는데 집중하도록 만들 수 있는 것임.
- 금번 시범사업단 선정과정은 도 중심 체제라는 특징을 가지고 있음.
 - 농림부가 도의 선정순위를 존중하고 대부분의 지원대상자를 선정해 버림으로써 도의 선정과정이 실질적인 선정과정에 준하였음.
 - 도의 선정과정을 보면, 대체로 도별 선정위원은 몇 명의 도청 관계자, 학계 등 외부 전문가, 농민단체 대표 등으로 구성되었으며, 서류평가·현장평가·최종 공개 프리젠테이션의 3단계 평가를 수행하였음.
 - 즉, 도중심의 3단계 평가체계를 도입하고 농림부는 도의 의사결정을 최대한 존중한다는 방식이었음.

○ 시범사업단 선정과정에서 발생가능한 문제점들

- 도의 선정위원 구성의 문제
 - 도내 신청사업의 참여주체에 도가 직접 속하거나 밀접한 관련을 가지는 경우, 참여주체인 도청관계자가 선정위원으로도 참여함에 따라 왜곡 발생가능성이 있음.
 - 학계 등 외부전문가, 농민단체 대표 등도 신청사업에 직접 참여하거나 밀접한 관련을 가짐에도 선정위원으로 참여한 경우 왜곡 발생가능성이 있음.
- 도차원의 정치적 영향력 배제 어려움의 문제

- 중앙단위 정책사업 추진에 있어서도 항상 정치적 외풍의 문제는 존재하고 있음.
- 도의 경우에는 중앙단위 및 도 단위에서 정치적 영향력을 받기 때문에 중앙단위보다 더 심하게 마련일 것임.
- 최종 우선순위의 결정 문제
 - 도차원에서 엄정한 선정과정을 통해 사업대상자를 결정하였다고 하더라도, 중앙단위에서는 또다시 우선순위의 문제가 발생할 수밖에 없음.
 - 각 도내에서는 해당 우선순위가 맞을 수 있지만, 전체 사업대상자를 묶었을 때는 도별 차별성으로 인해 모든 사업계획이 뛰어난 도와 그렇지 못한 도가 발생할 수 있기 때문임.
 - 금번의 경우는 농림부가 사업대상자의 대부분을 선정하였지만, 이는 선택과 집중의 원칙에 위배될 수도 있는 것임.
- 시범사업단 선정과정과 관련된 개선방안
 - 시범사업 신청대상과 관련된 기관의 선정위원으로의 참여를 배제시킬 필요가 있음.
 - 중앙과 도의 협력을 통해 정치적 외풍을 차단할 수 있는 방안 모색이 필요함.
 - 선정위원 전체를 외부전문가로 구성하거나, 중앙 및 도 혁신위원회를 적극 활용하는 방안도 고려가 가능할 것임.
 - 중앙단위 차원에서의 우선순위 선정방안 마련도 필요함.

1.2. 성과평가 지표 검토

(1) 성과평가 지표개발 접근방법

- 평가지표별 가중치 확립의 필요성
 - 지역농업클러스터 사업은 사업의 수익성만을 목적으로 하는 것이 아

나라 다양한 목적을 가지고 있음.

- 예를 들어 지역 내 혁신역량을 제고하고, 관련 조직들의 네트워크를 강화하여 궁극적으로 지역사업의 발전을 도모할 수 있음.
 - 이러한 목적들은 서로 밀접하게 연계되어 있지만 약간씩은 차이를 가지고 있음.
- 지역농업클러스터 사업의 성과평가는 종합적으로 이루어지지만 이런 다양한 사업목적들을 평가할 수 있는 지표들을 설정할 수 있어야 함.
- 다양한 목적과 다양한 평가지표를 설정하는데 있어 가장 중요한 과제는 어떻게 평가항목별로 가중치를 부여할 것인가 임.
 - 결과적으로 가중치를 높게 두는 항목은 목표를 가장 명확히 평가하는 것이기 때문에 중요도가 높음.

○ 지표개발의 접근방법

- 일반적으로 평가항목의 가중치를 어떻게 부여할 것인가에 대한 적당한 접근방법이 없음.
 - 사업계획자가 논의를 거쳐 임의로 가중치를 부여하는 것이 많이 쓰이고, 다음으로는 전문가의 델파이 의견조사를 적용하는 것이 많이 적용되고 있음.
 - 그러나 이러한 접근방법은 일관성을 유지하지 못하고 다양한 전문가의 의견 통합도 어려워 정확하게 가중치를 부여하는 방법이라고 보기에 어려운 면들이 있음.
- 논리적으로 가장 적합한 접근방법이 1970년대 초 Saaty교수가 개발한 계층 분석적 의사결정기법(AHP)이라 할 수 있으며, 실제로도 많이 적용되고 있음.
- 이는 의사결정의 목표와 그의 평가기준을 계층적으로 분할하여 축차적으로 접근하는 방법임. 다수의 기준을 가진 복잡한 문제를 계층화하여 주요 요인과 세부요인을 나누어, 이러한 요인들의 쌍대비교를 통하여 통계적으로 접근하는 것임.
- 따라서 이 연구에서도 평가지표를 임의로 개발하는 것이 아니라

AHP기법을 적용하여 평가항목의 가중치를 산출해 보았음.

- AHP 설문조사의 대상은 지역농업클러스터 사업의 실태를 현장 방문 조사한 내부전문가들임.

(2) AHP(Analytic Hierarchy Process)기법

○ AHP의 원리

- 첫째, 계층적 구조설정의 원리 : 인간은 복잡한 현상을 그 구성요소별로 계층구조를 설정하여 사고하는 특징이 있음.
- 둘째, 상대적 중요도 설정의 원리 : 짝을 이루는 구성인자 사이의 선호도를 판단할 능력은 소유하고 있음.
- 셋째, 논리적 일관성의 원리 : 논리적 일관성을 갖도록 관계를 설정하는 능력을 보유함.

○ AHP의 기본공리

- 상호비교(reciprocal comparison) : 두 대상에 대한 상호비교가 가능하고 중요성의 정도를 나타낼 수 있음.
- 동질성(homogeneity) : 중요성의 정도는 한정된 범위 내에서 정해진 척도를 통해 표현함.
- 독립성(independence) : 상대적 중요도를 평가하는 동일 수준의 요인들은 특성이나 내용의 측면에서 서로 관련성이 없음.
- 기대성(expectation) : 계층구조는 필요한 모든 사항을 완전하게 포함하고 있음.

○ AHP의 장점

- 정량적 요소와 정성적 요소의 통합
 - 일반적인 의사결정방법은 계량화가 가능한 정량적 요소(비용/수익, 거리, 무게 등)의 반영은 가능하나 정성적 요소(고객서비스, 회사 이미지 등)의 반영에는 커다란 한계를 가지고 있음.

- 금전적, 경제적 이득보다 고객서비스의 향상, 회사의 이미지 제고, 직원의 사기 진작과 만족도의 향상과 같은 정성적 요소가 더 중요한 의사결정 요인인 경우가 많음.
 - AHP는 이런 문제점을 극복하면서도 누구나 쉽게 활용할 수 있는 의사결정이론임.
- 상이한 척도를 가진 요소들의 비교, 통합
- 계량화가 가능한 정량적 요소도 척도(scale)의 상호 비교 및 통합이 문제점으로 지적되고 있음.
 - 가령, 무게(kg), 거리(m), 시간(분) 상호간에는 합리적인 비교가 매우 어려움.
 - AHP를 활용하면, 다른 척도를 가지고 있는 요소간의 비교와 통합을 보다 수월하면서도 합리적, 체계적으로 할 수 있음.
- 평가의 일관성 파악 및 개선
- AHP를 활용하여 의사결정하는 과정에서 의사결정자의 논리적 일관성 유지 여부를 확인할 수 있음.
- 의사결정 참가자의 의견 통합 및 집단 의사결정 도출
- AHP 개발의 동기가 되었던 점이 바로 의사결정자의 의견을 합리적, 논리적으로 통합하여 집단의 의사결정을 도출하는 것임.
- AHP에 의한 가중치 도출과정
- 의사결정문제의 계층화(Decision Hierarchy)를 구축하고 평가기준들에 대해 9단위 혹은 7단위로 측정함.
 - 이와 같이 측정한 조사결과를 가지고 다음과 같은 행렬표를 작성함
- 가중값의 추정(Estimation of Relative Weights)

표 3-3. 쌍대비교표

비교항목	A	B	C
A	1	5	...
B	1/5	1	...
C	1

- Saaty의 가중치 계산방법을 이용하여 의사결정요소들의 상대적인 가중치와 절대적인 가중치를 구함.
- 상대적인 가중치는 각 계층 요소 간의 쌍대비교에서 시작됨.
- n 개의 요소로 이루어진 계층에서 각 요소에 대하여 요소 i가 요소 j에 비하여 얼마나 더 선호되는지를 묻고 그 결과를 a_{ij} 로 하는 비교행렬 $A = (a_{ij})$; $i, j = 1, 2, \dots, n$ 을 작성함.

$$(1) A = \begin{pmatrix} 1 & a_{12} & a_{13} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} & 1 & a_{23} & \cdots & a_{2n} \\ a_{31} & a_{32} & 1 & \cdots & a_{3n} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{n3} & \cdots & 1 \end{pmatrix}$$

- 이때 n 개의 요소들 각각의 가중치를 $w_i (i = 1, 2, \dots, n)$ 라 할 때, 비교행렬 A의 원소 a_{ij} 는 요소 i와 요소 j 두 요소 간의 가중치 비율을 의미하며 따라서 이는 다음 식과 같이 나타낼 수 있음.

$$(2) a_{ij} = \frac{w_i}{w_j} \text{ (for } i, j = 1, 2, \dots, n)$$

- 식(2)를 이용하면 식(1)의 쌍대비교행렬은 식(3)과 같이 정리할 수 있음.

$$(3) A = \begin{pmatrix} \frac{w_1}{w_1} & \frac{w_1}{w_2} & \frac{w_1}{w_3} & \cdots & \frac{w_1}{w_n} \\ \frac{w_2}{w_1} & \frac{w_2}{w_2} & \frac{w_2}{w_3} & \cdots & \frac{w_2}{w_n} \\ \frac{w_3}{w_1} & \frac{w_3}{w_2} & \frac{w_3}{w_3} & \cdots & \frac{w_3}{w_n} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ \frac{w_n}{w_1} & \frac{w_n}{w_2} & \frac{w_n}{w_3} & \cdots & \frac{w_n}{w_n} \end{pmatrix}$$

- 다음으로 식(3)의 행렬 A 에 중요도 벡터 $W^T = (W_1, W_2, \dots, W_n)$ 를 곱하면 다음과 같은 관계식이 성립함.

$$(4) AW = nW$$

$$(5) (A - nI)W = 0$$

- 상기 식은 행렬 A 의 고유치(eigen value)와 고유벡터(eigen vector)를 구하는 식과 같음. 여기서 n 은 A 의 고유치이고 W 는 A 의 고유벡터이며, 식(5)에서 행렬 A 의 특성방정식(characteristic equation)의 해를 구함으로써 W 를 알 수 있음.
- 즉, 특성 근(eigen value) $\lambda_i (i = 1, 2, \dots, n)$ 는 가장 큰 근 하나만이 n 의 값을 가지고 나머지 근들은 모두 0이며 요소 A_1, A_2, \dots, A_n 의 중요도는 특성방정식의 근 λ_{\max} 에 대응하는 특성벡터(eigen vector)로 얻어짐.
- 마지막으로 n 개의 평가 항목의 중요도 합계가 1이 되도록 추정치의 수치를 환산하면 각 평가 항목의 중요도가 구해짐.

○ 일관성 검증

- 그러나 쌍대비교행렬에서 응답자가 각 평가 항목의 상대적 중요성에 일관된 응답을 하지 못할 경우는 쌍대비교 행렬 A 의 정합성이 낮아 W 의 추정정도가 낮아지게 됨.
- 따라서 이러한 문제점을 인식하여 Saaty는 일관성지수(CI , Consistency Index)와 일관성 비율(CR , Consistency Ratio)을 이용하여 쌍대비교에 의한 가중치가 논리적으로 일관성이 있는지를 검토하였음.
- 일관성지수(CI)는 $\frac{\lambda_{\max} - N}{N - 1}$ 에 의해 측정되며, 일관성이 적을수록

큰 값을 가짐. 일관성비율(CR)은 $\frac{CI}{R}$ 로 측정되는데 쌍대비교행렬의 CI 를 계산하여 무작위 일관성지수(R)로 나눈 값임.

- 일반적으로 일관성 지수가 0.1 이하이면 논리적 체계를 가진 것으로 평가함.

○ 가중값의 종합(Aggregation of Relative Weights)

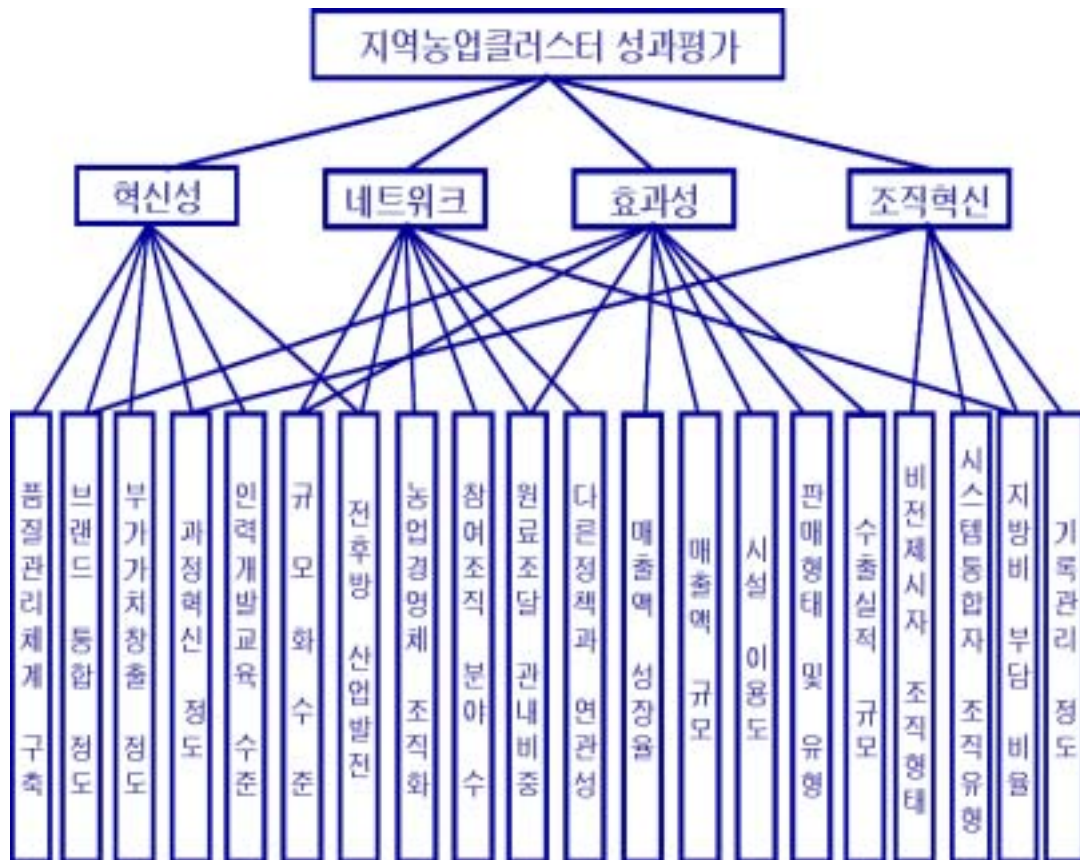
- 마지막으로 평가기준의 가중값과 대체안의 가중값을 곱하여 의사결정 사항들의 상대적인 가중값을 종합화함.
- 이를 이용하여 평가대상이 되는 여러 대안들에 대한 종합순위를 얻는 단계임.

(3) 지역농업클러스터 사업 평가지표의 계층구조(Decision Hierarchy)

○ 지역농업클러스터 사업의 목표

- 지역농업 클러스터사업이 추구하는 목표를 다음과 같이 네 가지로 설정해 보았음.
 - 첫째, 지역농업의 혁신을 유도하는 것이 목표이므로 혁신성을 고려
 - 둘째, 혁신을 위해서는 관련조직 등의 네트워크를 구축하여야 하므로 네트워크를 목표로 선정
 - 셋째, 혁신을 통하여 궁극적으로 사업의 성과를 제고하고자 하므로 사업 효과성을 선정
 - 넷째, 혁신을 촉진하기 위하여 비전 제시자 및 시스템 통합자 등의 조직유형 발전을 선정

그림 3-1. 평가지표 계층구조



- 각 목표에 대해 이를 반영하는 각 세부항목들을 선정하여 계층구조를 형성한 것이 그림 3-1.임.
- 브랜드 통합 정도와 같이 세부항목 중에는 두 가지 이상의 목표에 영향을 미치는 항목도 있음. 이는 각각 구분하여 세부항목에 포함하여 비교함.

(4) AHP 분석결과 : 평가지표의 가중치 추정

○ 추정과정

- 그림 3-1.과 같은 계층구조를 가지고 전문가를 대상으로 쌍대비교의 설문조사를 실시하여 통계자료를 수집함.
 - 먼저 사업목표인 1단계 계층구조의 4항목에 대해 각각 쌍대비교를 실시하여 자료를 획득하였음.
 - 2단계로는 각 목표에 영향을 미치는 세부 평가항목에 대해 각각 쌍대비교를 실시하였음.
- 이와 같이 쌍대비교하여 가중치를 추정한 것이, 뒤 페이지 <표 3-4>에 표시하고 있는 것임.
 - 전체적으로 일관성 검증을 한 결과 혁신성을 결정하는 세부항목에 대해서만 일관성 지수(CI)가 0.24로 0.1 이상으로 나왔고, 다른 쌍대 비교에서는 모두 0.1 이하로 나와 전체적으로 일관성이 있는 것으로 분석되고 있음.

○ 항목별 가중치

- 지역농업클러스터 사업의 목표로서 어떤 것을 더 중요하게 고려하여야 하는가 하는 1단계 계층구조에 대한 것을 보면 전체적으로 비슷하게 중요성을 인식하고 있음. 즉, 혁신성에 25.7%, 네트워크 구축에 28.2%, 사업 효과성에 18.3%, 그리고 조직유형의 발전에 27.9%의 비중을 두고 있음.
- 사업효과성이 상대적으로 낮은 것은 지역농업클러스터 사업이 단기적 사업성과의 획득이라는 효과성 평가보다는 과정상의 개선을 더 중요시 여기고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있음.
- 혁신성에 대해서는 전후방산업의 발전을 가장 높게 평가하여 19.6%의 가중치를 주고 있고, 다음으로 부가가치 창출과 과정혁신을 비슷하게 평가하고 있음.
- 네트워크 구축에 대해서는 농업경영체의 조직화를 가장 높게 평가하

여 32.2%의 중요도를 주고 있고, 원료농산물 관내 조달 비중은 9.1%로 낮게 평가하고 있음.

- 사업 효과성에 대해서는 매출액 성장을 가장 높게 평가하여 22.7%의 가중치를 부여하고 있으며 다음으로는 시설물의 이용도를 높게 평가하여 17.1%의 가중치를 부여하고 있음.
- 조직유형의 혁신에 대해서는 주체의 명료성과 시스템 통합자의 조직 유형 발전을 높게 평가하여 각각 35.1%와 32.6%의 가중치를 부여하고 있음.

○ 세부 평가항목의 가중치 산출

- 그 결과 품질관리체계 구축 수준은 혁신성 가중치 25.7%와 자체 가중치 13.4%의 곱으로 산출된 종합 가중치가 3.4%(= $0.257 \times 0.134 \times 100$)임.
- 이와 같은 방식으로 산출한 종합 가중치를 항목별로 나타낸 것이 표 3-4의 종합 가중치임.
- 브랜드 통합과 같이 다른 목표에도 영향을 미치는 항목은 두 항목을 합한 것이 최종 가중치가 되어야 함. 그래서 혁신성의 3.3%와 사업 효과성에서의 2.6%를 합한 5.9%가 최종 가중치임.
- 결과적으로 주체의 명료성(9.8%)과 농업경영체 조직화 및 시스템 통합자의 유형(9.1%) 그리고 지방비 부담(8.8%) 등이 상대적으로 중요한 평가항목으로 설정됨.

표 3-4. 평가항목별 가중치 추정(%)

목 표	가중치	세부 평가항목	가중치	종합 가중치
혁신성	25.7	품질관리체계	13.4	3.4
		브랜드통합	12.9	3.3
		부가가치 창출	18.6	4.8
		인력개발	17.3	4.4
		과정혁신	18.3	4.7
		전후방 산업발전	19.6	5.0

		소 계	100.0	
네트워크	28.2	규모화	7.0	2.0
		전후방 산업발전	9.8	2.8
		농업경영체 조직화	32.2	9.1
		참여조직 분야	10.6	3.0
		원료조달 비중	9.1	2.6
		다른 정책과의 연관도	15.3	4.3
		지방비 부담	15.9	4.5
		소 계	100.0	
효과성	18.3	브랜드통합	14.2	2.6
		규모화	7.1	1.3
		원료조달 비중	5.4	1.0
		매출액 성장성	22.7	4.1
		매출액 규모	12.7	2.3
		시설 이용도	17.1	3.1
		판매형태 및 유형	15.1	2.8
		수출실적	5.8	1.1
		소 계	100.0	
조직유형	27.9	과정혁신	11.5	3.2
		주체의 명료성	35.1	9.8
		시스템 통합자 유형	32.6	9.1
		지방비 부담	15.5	4.3
		기록관리 정도	5.3	1.5
		소 계	100.0	
합계	100.0			100.0

2. 시범사업 활성화 및 확산방안

2.1. 지역농업클러스터에 대한 마인드 정립 및 이해도 제고 노력

- 지역농업클러스터에 대한 논의가 활성화 된지 1년 정도에 불과하여, 아직 명확한 개념정립과 관련 주체들의 이해도가 미흡한 상태임.
- 개념정립 및 이해도 부족은 정확한 사업계획 수립의 어려움, 사업추진 방향설정의 혼란 등을 야기할 수 있음.
- 특히, 일반 산업클러스터가 먼저 도입되면서 그 특성이 농업부문에 그대로 반영, 일반 산업과 농업부문 간의 차별성이 제대로 반영되지 못함에 따른 혼란 및 오류도 어느 정도 존재하고 있음.
- 앞으로 사업추진에 따라 지속적인 연구개발이 진행되어 점진적인 발전을 이룩할 것으로 기대되지만, 가능한 한 조속히 자리를 잡을 수 있도록 모든 관련주체들의 노력이 필요함.

2.2. 농가의 위상 및 역할 정립 필요

- 지역농업클러스터에 있어서 수많은 개별 참여농가가 어느 위치에서 어떤 역할을 수행해야 되는지 명확하지 않음.
- 구성주체에 있어서도 개별 참여 농가를 주요 사업주체의 계열화 대상인 SO의 일원으로 파악해야 할지, 사업주체에 농산물을 공급하는 전문공급자(SS)로 파악해야 할지 애매하며, 실제 사업계획서 상에서도 농가는 주로 사업의 주체라기보다는 사업의 객체 또는 지원대상으로써 분류되고 있음.

- 물론 농가들이 참여하고 있는 작목반, 영농조합 등 농민단체에 대한 위상 및 역할은 어느 정도 정립된 편이지만, 그 구성원인 농가의 명확한 위상 및 역할에 대한 논의는 부족한 편임.
- 일반 산업의 경우에는 참여주체들이 자발적으로 클러스터로 이동하여 자신의 혁신활동을 수행하지만, 개별 농가의 경우에는 지역농업클러스터의 범주에 자연스럽게 소속되면서 기존 사업의 연장선상에서의 사업대상으로 자발적 혁신활동을 기대하기는 어려운 상태라 여겨짐.
- 따라서 향후 지역농업클러스터 사업에 있어서 농가의 위상 및 역할에 대한 보다 많은 논의를 통해 명확한 위상 및 역할을 정립해나갈 수 있도록 노력해야 할 것임.

2.3. 각 단위에서의 상호 경쟁 가능성 제고 방안 마련 필요

- 일반 산업클러스터의 경우 연관 산업의 지리적 집중은 경쟁의 강도를 심화시키며, 경쟁이 심할수록 이득도 커짐.(복득규 외, 2002.5.)
- 그러나 지역농업클러스터의 경우에는 참여 업체수가 적어 경쟁은 물론 상호 연관성마저 상당히 미흡한 상태임.
- 개별 농가의 경우에는 독립적 존재로서 관행적으로 움직이는 경향이 있으며, 경쟁보다는 개별적 경향이 강함.
- 즉 지역농업클러스터의 경우, 전반적으로 각 단위에서의 상호 경쟁이 거의 발생되지 못하는 편이며, 이에 따라 혁신 가능성도 상당히 희박한 상태라 할 수 있음.
- 물론 농업분야는 경쟁에 익숙하지 않을 뿐더러 경쟁보다는 협력이

필요한 상태지만, 그럼에도 불구하고 혁신 가능성을 제고하기 위해서는 경쟁적 상승작용을 불러올 수 있는 긴장 요소가 절실히 필요함.

- 따라서 기존 정책적 지원 및 개별적 움직임에 익숙해있는 농업관련 각 단위에서 자기 혁신(자발적 노력)의 동기를 부여할 수 있는 차별성의 제공이 필요하다고 여겨짐.

2.4. 지속적 혁신을 위한 노력 필요

- 일반적으로 성공한 클러스터도 계속 변화하지 않으면 쇠퇴하게 마련임.
 - 예) 스위스 시계산업의 쇠퇴 등
- 클러스터 내의 기업들이 동일한 방식으로 경쟁할 경우, 집단사고로 인해 새로운 아이디어에 저항하고 급진적인 혁신을 거부하는 경향이 나타나게 됨.(복득규 외, 2002.12. 재인용)
- 특히 농업부문은 그 특성상 지속적 혁신을 기대하기 어려워, 성공 자체도 어렵지만 성공 후에도 쇠퇴 가능성이 높을 수밖에 없음.
- 지속적 긴장을 토대로 한 참여주체들의 지속적 자체 혁신 노력이 없다면 당연히 쇠퇴할 수밖에 없을 것임.
- 현재의 지역농업클러스터 사업 지원이 한시적 지원에 머물고 지속적 혁신 노력이 미흡함에 따라 결국 정책의 실패로 귀결되지 않도록, 중앙정책 및 모든 참여주체의 지속적인 관심과 노력이 필요함.

2.5. 선택과 집중의 강화 필요

- 최근 농업정책이 선택과 집중 방식을 통해 능력과 의지가 있는 대상

을 선별, 집중 지원하려고 노력하고 있으나, 아직 일반적인 농업정책의 성격은 주로 지역별, 지원대상별 균등배분 방식이며 소규모 지자체 단위에서는 그 정도가 더 심할 것임.

- 균등 배분 식 지원정책은 지역 내 모든 지원대상에게 일정한 보조금을 지원하는 것과 같은 인식 및 효과를 불러오기 때문에, 전반적으로 지역내외의 품질경쟁보다는 해당 지역 내 물량확대에 따른 타 지역과의 저가경쟁체계를 야기하는 경향성이 있음.
 - 즉, 균등 배분 식 지원정책 ⇒ 지역 내 전반적·일시적 생산비 인하요인 제공 ⇒ 지역 내 해당농가의 생산면적 증대, 비 해당농가의 품목 전환 발생 ⇒ 생산량 증대로 한시적 저가경쟁 돌입 ⇒ 타 지역(비지원) 가격경쟁력 약화 ⇒ 자율적 경쟁 제한(지원에 따른 경쟁 왜곡)으로 이어질 가능성이 높음.
 - 이는 자발적으로 기술혁신, 품종갱신, 품질개선 등을 수행하고자 노력하는 지역이 상대적으로 가격경쟁에서 밀림으로써, 정책적 지원 없이는 자발적 노력도 의미가 없어지는 기현상을 초래할 수도 있는 것임.
 - 또한 타 지역에서도 지원을 받게 될 경우, 기존 지원을 받은 지역과 마찬가지로 동일하게 한시적 저가 경쟁체계에 돌입함으로써, 결국 전반적인 한시적 저가경쟁 체계에 돌입하게 될 수도 있음. 이는 결국 한시적 지원효과가 마감될 경우, 모든 지원받은 지역의 저가경쟁력이 없어지고, 오히려 지원전보다 품질·가격 경쟁력이 악화됨으로써 원상회복의 회복을 어렵게 만들 수도 있는 것임.
- 따라서 선택과 집중의 원칙을 강화하면서, 그 묘미를 잘 살려야 할 것임.
 - 농림정책의 원칙이 선택과 집중임을 명확히 하고, 지역선택이 아닌 정확한 사업목표 설정으로 저가경쟁(출혈경쟁)이 아닌 품질경쟁, 상호 발전적 경쟁이 될 수 있도록 이끌어가야 할 것임.

2.6. 산업부문과 연구부문의 연계 강화 필요

- 산업부문과 연구부문의 연계 강화는 궁극적으로 산업의 경쟁력을 강화하기 위한 것임.
- 즉, 기술개발의 창의성과 제품개발 및 생산의 효율성을 어떻게 제고시킬 것인가 임.
- 아직 농업부문에서 산학관연의 연계가 미흡하다고 지적되고 있는데, 향후 이러한 산학관연 연계성의 제고뿐만 아니라 연계성의 목적도 일회성 연구개발 과제가 아닌 산업의 총체적 경쟁력을 강화하기 위한 것이어야 할 것임.

2.7. 지방대학 및 농업연구기관의 변화 필요성

- 농업특성상 연구개발이 주로 지역중심으로 이루어지는 경향이 강하고 한 지역 내에는 대학이나 연구기관의 수가 적기 때문에 지방 대학간, 농업연구기관 간 경쟁구조는 낮을 수밖에 없음.
- 이에 따라 비슷한 농업특성을 가지는 지역간 연구개발 과제의 중복 가능성, 지역 내 연구개발 과제의 배분식 지원 가능성, 연구 성과 및 기술성과의 타 지역으로 이동하기 어려운 구조 등이 발생할 수 있음.
- 이는 결국 연구개발 효율성의 저하, 국가적 자원의 낭비 등을 초래할 수 있는 것임.
- 따라서 향후 농림정책의 방향은 지방대학 및 농업연구기관에도 선택과 집중의 원칙이 적용됨으로써 상호 발전적 경쟁 및 공동연구개발

노력이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것임.

2.8. 지속적 핵심 사업 주체 발굴 노력 필요

- 일반 산업클러스터에 있어서 주도적 대기업은 시스템 통합자, 시장창출자로서 전체를 총괄하여 이끌어가는 중요한 역할을 수행하게 됨.
- 그러나 농업분야에서는 주도적 대기업이라 할 수 있는 사업 주체가 거의 존재하기 어려운 상태임.
- 주도적 대기업이 없다면, 이를 대신하여 지역 내 혁신을 강제하고 이끌어낼 수 있는 다른 형태의 강력한 리더조직이 필요함.
- 현재 행정기관, 사업연합체, 복수 중소기업체 등이 그 역할을 대체하려고 노력하고 있지만, 아직 그 역량이 미흡한 상태라 여겨짐.
- 따라서 향후 전체사업을 일괄 지도·관리할 수 있는 핵심사업주체를 발굴 및 육성하기 위한 지속적 노력이 필요함.

2.9. 지속적 재투자 기반확립의 필요성

- 지역농업클러스터 사업은 단기간에 완성할 수 있는 것이 아니라, 수십년에 걸친 점진적인 노력으로 완성해가야 하는 것임.
- 현행 3년의 단기간 투자는 지역농업클러스터의 토대를 만들기 위한 기초투자(씨드머니) 역할을 수행해야 하는 것이며, 이후 지속적인 발전을 위해서는 씨드머니가 지속적으로 재투자되면서 경제 활성화를 일으켜야 하는 것임.
- 즉, 정책지원에 따라 창출된 추가 수익이 다시 재투자될 수 있는 자

금으로 전환되어야 하는 것이기에, 일시적이거나 소모적인 투자는 배제될 수 있어야 함.

- 한시·소모적 지출로 종결될 소지가 큰 저가 경쟁력 제고는 배제 필요
- 재투자 자금으로 회수되기 어려운 배분적 지출은 최대한 배제 필요
- 품질 경쟁력 제고와 더불어 일정 수익의 자원화 또는 기금화를 통해 향후 재투자 자원으로 활용할 수 있도록 하는 노력이 필요함.

2.10. 농업부문의 학습 강화 노력 필요

- 농업의 지역적 특성 및 자연 의존적 특성 등으로 인해 농업구조 자체가 변화에 둔감하며, 아울러 농업종사자들도 전반적으로 변화에 둔감하다고 볼 수 있음.
- 변화에 둔감하다는 것은 정보력, 기획 능력, 연구개발 능력 등이 취약해지고 이에 따라 농업 자체의 경쟁력이 취약해질 수밖에 없다는 것임.
- 지역농업클러스터 사업의 경우는 오히려 내 외부 변화에 대한 발 빠른 움직임을 요구하고 있으며, 농업구조상 이를 달성하기 위해서는 원활한 네트워킹 구축과 자발적인 학습조직화 노력이 필요함.
- 일반 산업클러스터에서도 고도로 발전된 클러스터일수록 자발적인 학습조직의 형성 및 교류가 활발한 것으로 얘기되고 있음.
- 따라서 지역농업클러스터에서도 농가를 비롯한 농업관련 종사자들의 자발적인 학습조직 구축을 위한 각종 지원 및 노력이 필요함.

제 4 장

결론과 제언

- 지역농업클러스터 사업은 이제 첫 시작단계인 것이며 사업이 진행되어온 기간보다 앞으로 진행해야할 기간이 훨씬 많은 사업이기에, 앞으로도 수많은 관심과 연구가 필요함.
- 일반 산업클러스터가 국가 경제의 관심 대상이 되고 있듯이 지역농업클러스터 사업도 농업의 주된 관심 대상이 되기에 충분함.
- 비록 올해 시범 추진되었고, 기대에 비해 지원금액 및 추진방식 등에 다소 미흡한 점이 있었다고 할지라도, 향후 농업발전을 위해 많은 참여주체들이 심혈과 노력을 기울일 충분한 타당성을 가진 사업임.
- 금번 시범사업단에 대한 점검 및 평가도 시범실시 중인 지역농업클러스터 정책사업의 올바른 자리매김을 위한 한 방편으로 수행된 것이지만, 올해 사업추진 자체도 아직 제대로 수행되지 못한 상태에서, 시범사업단에 대한 점검 및 평가를 수행한다는 것은 일부 시기상조인 면이 적지 않았음.
- 그럼에도 불구하고 중간 점검·평가를 통해 현재의 문제점을 진단하고 향후 발전방안을 마련해 본다는 것은 아직 많이 남아있는 사업추

진기간을 고려할 때 그 의의가 있다고 여겨짐.

- 본 연구가 가지는 한계는, 지역농업클러스터 시범사업단의 사업추진이 제대로 수행되지 못한 상태에서 이루어졌기 때문에 평가보다는 점검 위주로 수행될 수밖에 없었다는 것이며, 이로 인해 본 연구의 주요 골격이 다소 변경될 수밖에 없었다는 점임.
- 그럼에도 불구하고 본 연구는 현재의 상태를 가능한 한 면밀히 검토하고 이를 토대로 향후 발전적 대안을 모색해 보고자 노력함으로써, 향후 지역농업클러스터 사업의 발전을 위한 조그만 밑거름이라도 될 수 있기를 희망함.

참 고 문 헌

- 김선배, [전략산업 중심의 지역혁신체제 구축방안], 산업연구원, 2001.2.
- 김성민, '지역농업클러스터 시범사업 종합지원계획', [지역농업클러스터 워크숍], 농림부등, 2005.9.
- 김정호 외, [지역농업 클러스터의 형성과 발전 방향], 한국농촌경제연구원, 2004.12.
- 농림부, [농업농촌종합대책], 2004.2.
- 농림부, '지역농업클러스터 추진현황', 점검회의자료, 2005.10.
- 산업연구원, [혁신역량과 산업발전], 이룸출판사, 2001.12.
- 복득규 외, [산업클러스터 발전전략], 삼성경제연구소, 2002.5.
- 복득규 외, [산업클러스터의 국내외 사례와 발전전략], CEO Infomation (제373호), 삼성경제연구소, 2002.11.
- 복득규 외, [(속) 산업클러스터 발전전략], 삼성경제연구소, 2002.12.
- 이공래 외, [지역혁신을 위한 지식클러스터 실태분석], 과학기술정책연구원, 2002.1.

C2005-41-3 / 2005. 12

지역농업클러스터 시범사업 추진실태 조사

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)

인 쇄 2005. 12

발 행 2005. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-959-6110 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 동양문화인쇄포럼 전화 02-2242-7120 팩시밀리 02-2213-2247

E-mail: dongyp@chol.com

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