

농산촌 지역혁신체계 기반 구축

(1/2차 연도)

한국농촌경제연구원	송 미 령	연구 위원
	김 영 생	전문 연구원
	정 호 근	전문 연구원
	박 주 영	연구 원
강 원 발 전 연 구 원	강 종 원	책임 연구원
충 남 발 전 연 구 원	윤 갑 식	책임 연구원

연구 담당

송 미 령	연구 위원	연구총괄, 제1장~제7장 집필
김 영 생	전문연구원	제4장 제2절 집필
정 호 근	전문연구원	제4장 제1절 집필
박 주 영	연구 원	제3장 집필
강 종 원	책임연구원	제5장 강원도 홍천군 서면 사례 조사
윤 갑 식	책임연구원	제5장 충남도 홍성군 문당리 사례 조사

머 리 말

최근 ‘혁신’은 우리 사회에서 가장 유행하는 용어라고 해도 과언이 아니다. 특히 ‘지역혁신’은 국가 전체의 균형발전과 지방의 자립적 발전을 위한 관련 논의와 정책의 화두라고 할 수 있다. 그러나 농산촌의 지역혁신에 대해서는 그 개념, 분석 방법, 정책 방안 등의 측면에서 소홀하게 다루어진 것이 현실이다. 따라서 농산촌 지역의 발전과 활성화를 위해 요구되는 농산촌 지역혁신체계를 개념적으로 구체화하고, 기반 현황 분석을 통해 그 구축 방향과 정책 방안을 제시하는 것을 목적으로 이 연구를 기획하였다.

이 연구는 2005년부터 2006년까지 계속되는바, 1차 연도에 수행한 주요 연구 내용은 세 가지 정도이다. 이론 연구를 바탕으로 한 농산촌 지역혁신체계 개념 정의, 지역혁신체계 구축을 위한 최근의 정책 평가, 지역혁신체계 기반 구축 현황 분석 등이다. 특히 지역혁신체계 기반 구축 현황 분석은 정량적 분석과 정성적 분석을 병행함으로써 의미 있는 결과를 도출하였다.

그럼에도 불구하고 아직은 미진한 측면이 많이 남아 있다. 특히 지역혁신체계의 구성 요소로서 하부구조를 측정하기 위해 사용한 통계자료가 지역혁신과 어느 정도 상관관계를 가지는지, 지역혁신의 성과지표는 무엇인지 등은 좀 더 검증할 필요로 하는 문제이다. 또한 외국의 관련 사례도 추가적으로 분석할 필요가 있으며, 보다 구체적인 정책 대안도 제시되어야 한다. 이는 2차 연도 연구를 통해 보완할 것이라 기대한다.

2005. 12.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

이 연구의 목적은 농산촌 지역혁신체계를 개념적으로 구체화하고, 농산촌 지역혁신체계 기반 분석을 통해 그 구축 방향과 정책 방안을 제시하는 것이다. 이는 2005년부터 2006년까지 2차 연도에 걸쳐 진행되는 연구로서 제1차 연도에는 농산촌 지역혁신체계에 관련된 이론적 논의의 구조를 파악하고 농산촌의 지역혁신체계 기반 수준이 어느 정도 인지 정량적·정성적 분석을 병행하여 현황을 파악하며 정책 방안 제시를 위한 토대를 구축하는 것이 주 목적이다.

지역혁신체계 관련 이론을 통해 농산촌 지역혁신체계는 물리적 하부구조, 사회적 하부구조, 상부구조로 구성되는 것으로 보았다. 일반적인 지역혁신체계와 달리 농산촌의 물리적 하부구조에서는 주변도시와의 관계를, 사회적 하부구조에서는 농업역량을, 상부구조에서는 주체의 혁신역량 및 지역의 기반역량을 주요 요소로 정의하였다.

시·군을 단위로 지역혁신체계 기반 구축 현황을 정량적으로 분석하고 비교하였는데, 우리나라 시·군의 지역혁신체계 기반을 구성하는 데 상대적으로 중요한 변수는 사회적 하부구조이고, 시 단위의 지자체가 군 단위의 지자체에 비해 사회적 하부구조 측면에서 더 건실하다는 결과를 얻었다. 더불어 사회적 하부구조와 물리적 하부구조, 또한 하부구조와 상부구조 간에는 상호 관련성이 크지 않았다. 그런데, 상부구조에 있어 중요한 요소인 주체의 혁신역량에서는 시·군 공무원의 역할이 결정적이고, 외부의 지원과 지역 내부의 주체역량 간에는 상호 반비례의 관계가 있다는 결과를 얻었다.

마을, 읍·면, 시·군 단위의 7개 사례를 통한 정성적 분석에서는 공간 범위에 따라 다양한 특징이 나타났지만, 다음과 같은 공통적 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째, 비전 제시자의 역할이다. 지역혁신체계 기반 구축을 위해서는 마을 지도자, 시·군 공무원, 자치단체장 등 혁신활동의 목표와 방향을 제시하는 혁신리더의 존재가 필수적이다. 둘째, 지역 내 인적 자원의 교육 및 학습의 중요성이다. 교육 및 학습 프로그램은 개인역량 강화 및 지역 내 분위기 형성을 위해서 가장 효과적인 동원 수단이자 혁신 전략으로 작용하였다. 셋째, 동일한 이해관계를 가진 이들의 조직화이다. 혁신활동을 위해 이해를 같이하는 이들이 공식적, 비공식적 조직을 구성하는 것이 그 효과나 지속성 측면에서 우월하게 작용하였다. 넷째, 정책사업의 영향력이다. 정부의 정책적 지원은 혁신활동에 동기를 부여하고 지속성을 강화하는 매우 중요한 역할을 하고 있었다. 다섯째, 지원기관의 매개 역할과 조력이다. 특히 지역 내·외부에 전문가나 지원기관이 역할을 얼마나 해 주는가가 단기적으로 지역혁신체계의 작동에 큰 영향을 미쳤다.

분석 결과를 기초로 농산촌 지역혁신체계 구축을 위한 정책 방향과 전략을 세 가지로 압축하였다. 바로 개방성, 복합성, 지속성이다. 농산촌의 특성상 지역 내 인적 자원뿐만 아니라 지역 외의 인적 자원까지 포함한 네트워크가 필요하다는 차원에서 개방성을, 농산촌의 특성상 혁신의 내용이 생산영역과 일상생활의 영역을 모두 포함할 수밖에 없다는 차원에서 복합성을, 농산촌의 특성상 혁신체계 구축을 위한 지원이 장기적 관점을 필요로 한다는 차원에서 지속성을 제시하였다. 더불어 지역의 혁신리더 육성 방안, 학습 프로그램 개발과 보급 방안, 지자체 역량 제고를 위한 중앙·지방 간 정책 추진 체계 개편 방안, 개방형 네트워크 구축 방안 등을 하위 정책 방안으로서 제안하였다.

ABSTRACT

Infrastructure Building for Regional Innovation System in Rural Regions

The aim of this study is to conceptually delineate the Regional Innovation System (RIS) in rural regions, and to suggest a number of policy directions for the establishment of regional innovation system. Especially, for the first half of this study, various theoretical underpinnings regarding regional innovation system in rural regions are illuminated, and quantitative and qualitative analyses are carried out to capture the RIS infrastructure conditions in rural regions.

First, the RIS infrastructure in rural regions is composed of physical substructure, social substructure and superstructure. Their major components are relations of rural regions to nearby towns and cities for physical substructure, agricultural potentials for social substructure, and villagers' drive and motivation toward innovation and local values and attitudes toward innovation for social superstructure. Second, social substructure is found to be an important variable for RIS infrastructure in rural counties. In addition, the role of local government officials is found to be very important for rural people's drive and motivation toward innovation, and a negative correlation is also found to exist between external support and villagers' drive and motivation toward innovation. Third, requisite role and potential contribution of a mobilizer, such as village leader and local government official and head, is indispensable in establishing RIS infrastructure. In addition, mobilization of human resources through education and mutual learning is a very important strategy, and organizing those with common interests and goals is effective in sustaining innovation-related activities. Finally, government policy supports not only motivate but also sustain innovation-related activities, and especially in short-run, both local and outside experts

and support agencies can play a major role in initiating regional innovation system.

Based upon these findings, three major policy directions and strategies in establishing regional innovation system in rural regions are suggested. They are open-ness, comprehensiveness and sustainability. Open-ness implies a network among both local and outside human resources; comprehensiveness indicates an inclusion of space for both production and daily life; and sustainability emphasizes long-term, on-going support for establishing RIS infrastructure. In connection with these three major policy directions and strategies, various strategies for identifying and training local mobilizers, developing and supplying education and training programs, and re-orienting central-local government policy implementation system are also suggested.

Researchers: Song Mi-Ryung, Kim Young-Saing, Chong Ho-Gun,
Park Ju-Young, Kang Jong-Weon, Yun Kap-Sik
E-mail address: mrsong@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

- 1. 연구 배경과 필요성 1
- 2. 연구 목적 2
- 3. 연구 내용과 방법 3

제2장 농산촌 지역혁신체계의 이론과 분석의 틀

- 1. 지역혁신체계 관련 이론의 검토 8
- 2. 문제의 제기와 분석 틀 30

제3장 농산촌 지역혁신체계 구축을 위한 정책 환경

- 1. 농산촌 지역발전을 위한 기존 지역정책 37
- 2. 농산촌 지역혁신체계 구축을 위한 정책사업 41
- 3. 정책 환경의 진단과 시사점 60

제4장 농산촌 지역혁신체계 기반 구축 현황

- 1. 지역혁신체계 기반 수준의 현황과 지역 간 비교 65
- 2. 지역별 혁신역량 수준과 지역 간 비교 77

제5장 농산촌 지역혁신체계 기반 구축의 사례와 시사점

1. 사례 조사 및 분석의 개요	89
2. 마을의 사례	91
3. 읍·면의 사례	112
4. 시·군의 사례	124
5. 사례 분석의 종합 및 시사점	145

제6장 농산촌 지역혁신체계 기반 구축 방안

1. 지역혁신체계 기반 구축 방향과 전략	149
2. 지역혁신체계 기반 구축을 위한 정책적 지원 방안	153

제7장 요약 및 결론 160

부록 1. 신활력지역 시·군의 사업 추진 실태 조사	165
------------------------------------	-----

부록 2. 지역혁신역량 조사	172
-----------------------	-----

참고 문헌	178
-------------	-----

표 차 례

제2장

표 2-1. 지역혁신역량 지표 구분	18
표 2-2. 지역 잠재력 지표 구성	19
표 2-3. 농산촌 지역혁신체계 유형	24
표 2-4. 지역혁신체계 도입 전·후 지역개발정책 특성 비교	29
표 2-5. 농산촌 지역혁신체계 특징	33

제3장

표 3-1. 농산촌 지역개발사업 현황	38
표 3-2. 부처별 지역혁신사업	43
표 3-3. 지역혁신협의회 인적 구성	46
표 3-4. 신활력사업과 소도읍육성사업 간 사업 내용 비교	52
표 3-5. 신활력사업 관련 조직의 인적 구성	53
표 3-6. 부문별 지원 수요와 실제 투자 내역 비교	58

제4장

표 4-1. 농산촌 지역혁신체계 기반지표	68
표 4-2. 지역혁신체계 기반변수의 기초 통계	69
표 4-3. 도별 지역혁신체계 기반변수의 통계	70
표 4-4. 혁신기반지표의 주성분분석 결과	72
표 4-5. 지역혁신체계 기반지표의 주성분 점수별 시·군 순위	73
표 4-6. 혁신기반지수와 개별 기반지수 상위 시·군	74

표 4- 7. 혁신기반지수와 2개 기반지수 상위 시·군	75
표 4- 8. 마을개발사업의 수와 혁신기반의 관계	76
표 4- 9. 인구 변화율과 혁신기반의 관계	76
표 4-10. 혁신역량 조사 내용 개요	79
표 4-11. 지역혁신역량 조사 응답자의 지역별 분포	80
표 4-12. 지역혁신주체의 혁신 인식	81
표 4-13. 혁신주체별 역량	83
표 4-14. 지역별 기반역량	84
표 4-15. 지역혁신체계 구성 요소 간 상관관계	85

제5장

표 5-1. 사례 지역 개요	90
표 5-2. 지역별 혁신활동 연혁	119
표 5-3. 장수군의 재정 현황	137
표 5-4. 사례 지역 분석 결과의 요약	146

그 립 차 례

제1장

그림 1- 1. 연구의 흐름도	7
------------------------	---

제2장

그림 2- 1. 지역혁신체계의 이론적 계보	10
그림 2- 2. 지역혁신체계의 모형	12
그림 2- 3. 지역혁신체계의 구성 요소	17
그림 2- 4. 지역혁신체계의 유형 구분	22
그림 2- 5. 농산어촌 지역혁신체계의 모형	26
그림 2- 6. 분석 과제의 개념도	36

제3장

그림 3- 1. 농산촌 지역개발사업의 중앙·지방 간 추진 체계	40
그림 3- 2. 지역개발사업의 예산운용 체계 변화	41
그림 3- 3. 연간 지역혁신협의회 모임 빈도별 시·군의 수	47
그림 3- 4. 신활력지역 현황	50
그림 3- 5. 신활력사업 총괄 추진 주체	54
그림 3- 6. 신활력사업 참여 행정부서 수	55
그림 3- 7. 민간 주도 사업 갯수별 시·군 분포	56
그림 3- 8. 시·군 평균 신활력사업비 재원 조달처	57
그림 3- 9. 시·군 신활력사업비 지방비 및 민자 비율 분포	57
그림 3-10. 시·군 평균 부문별 신활력사업비 투자 내역	59

그림 3-11. 신활력사업의 문제점	60
---------------------------	----

제4장

그림 4- 1. 신활력사업 담당 공무원의 혁신 인식	82
------------------------------------	----

그림 4- 2. 혁신주체별 역량의 유형화	83
------------------------------	----

제5장

그림 5- 1. 문당리 지역혁신 네트워크 구조	95
---------------------------------	----

그림 5- 2. 문당리 물리적 하부구조 현황	99
--------------------------------	----

그림 5- 3. 문당리 환경농업마을 운영 체계	100
---------------------------------	-----

그림 5- 4. 문당리 혁신주체와 주체 간 연결망	101
-----------------------------------	-----

그림 5- 5. 주민이 직접 만든 농기구박물관	105
---------------------------------	-----

그림 5- 6. 토고미 자연학교와 공동 펜션	106
--------------------------------	-----

그림 5- 7. 한여름 밤에 열린 논두렁 재즈 페스티벌	108
--------------------------------------	-----

그림 5- 8. 신대리 지역혁신주체와 주체 간 연결망	110
-------------------------------------	-----

그림 5- 9. 소태면 지역혁신주체와 주체 간 연결망	115
-------------------------------------	-----

그림 5-10. 두미리와 반곡리의 마을 연합 운영 구조	118
--------------------------------------	-----

그림 5-11. 유기농 클러스터 사업 대상지의 친환경농산물 유통	121
---	-----

그림 5-12. 유기농 클러스터 혁신주체 및 연결망	122
------------------------------------	-----

그림 5-13. 진천군의 혁신활동	128
--------------------------	-----

그림 5-14. ‘생거진천 쌀 기획’에 참여하는 주체와 파트너십	129
---	-----

그림 5-15. 진천군 지역혁신 연결망의 성공요인	131
-----------------------------------	-----

그림 5-16. 장수군 순환농업 클러스터 개념도	133
----------------------------------	-----

그림 5-17. 사과 클러스터사업 운영 체계	133
--------------------------------	-----

그림 5-18. 한우 클러스터사업 운영 체계	134
--------------------------------	-----

그림 5-19. 보성군의 혁신활동	141
--------------------------	-----

그림 5-20. 보성군 녹차마케팅에 참여하는 주체와 파트너십	142
그림 5-21. 보성군 지역혁신 연결망 성공요인	144

제6장

그림 6- 1. 지역혁신체계 구축을 위한 중앙·지방 간 협력 체계	158
--	-----

제 1 장

서 론

1. 연구 배경과 필요성

참여정부에서 가장 강조하는 국정 기조는 ‘지방화’, ‘분권화’라고 할 수 있다. 특히 ‘지역혁신(regional innovation)’이란 용어는 국가 전체의 균형발전과 지방의 자립적 발전을 위한 관련 논의들이나 정책의 화두로 부각한 바 있다. 예컨대 2004년도에 국가균형발전위원회에서 발표한 “상생과 도약을 위한 신국토구상”에서는 5대 전략과 7대 과제가 제시된 바 있는데, 여기서 ‘농산촌 지역혁신체계’ 구축은 7대 국정 과제의 하나로까지 채택되었다. 또한 이를 구체화할 정책으로서 2005년부터 신활력사업 등이 도입되어 추진 중이다.

그러나 농산촌의 지역혁신체계가 무엇인지 그다지 명확하지 않고, 이를 구축해 갈 구체적 전략 또한 아직은 분명치 못하다. 대체로 지역혁신은 도시를 중심에 둔 이미 ‘집적’이 이루어진 광범위한 지역적 범위에서, 새로운 기술을 창출하는 산업 및 기업 중심의 관점에서 논의되는 경향이 강하기 때문이다. 농산촌의 경우 인구나 산업적 측면에서 ‘과소’나 ‘유출’이 문제가 되고 인적 자원의 양적·질적 고갈이 우려

되는 것이 일반적 형편임을 상기할 때 농산촌 지역혁신체계는 추상적이고 막연한 언표에 지나지 않아 보인다. 더불어 지역혁신체계 구축이 궁극적으로 지역의 자립적 발전을 지향한다는 취지에도 불구하고 해당 지역마다의 거버넌스(governance)나 역량강화(empowerment)를 조장할 수 있는 근본적 틀의 변화보다는 여전히 중앙정부가 주도하여 정책사업을 추진하는 형태로서의 전략이 수립되고 있다. 즉, 지역혁신체계라는 혁신적 용어의 등장에도 불구하고 정책의 형성은 이전과 크게 달라진 것이 없어 보인다.

따라서 농산촌 지역의 자립적 발전의 토대를 마련하기 위해서는 농산촌 지역 자체의 혁신체계를 구성하는 실질적 요소가 무엇인지부터 파악하고 그에 따른 기반 분석 및 전략 등을 마련할 필요가 있다고 판단하였다. 즉, 농산촌 지역혁신체계를 그저 주어진 개념으로서 받아들이기보다는 실천적인 측면에서 농산촌 지역에 유용한 개념으로 구체화하는 연구가 필요하다.

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 농산촌 지역의 발전과 활성화를 위해 요구되는 농산촌 지역혁신체계를 개념적으로 구체화하고, 농산촌 지역혁신체계 기반 분석을 통해 그 구축 방향과 정책 방안을 제시하는 것이다. 더욱 구체적으로는 첫째, 농산촌 지역혁신체계 개념 정립, 둘째, 지역혁신체계 기반 분석 및 지역 간 비교, 셋째, 지역혁신체계 기반 구축 방향 모색 및 농산촌 지역혁신체계가 작동하기 위한 정책 방안 제시이다.

다만, 이 연구는 2005년부터 2006년까지 2차 연도에 걸쳐서 추진하

는 바, 1차 연도의 연구는 “이론과 사례”, 2차 연도의 연구는 “사례와 정책”으로 구분함으로써 연구의 초점을 달리 하고자 한다. 특히 1차 연도에는 농산촌 지역혁신체계에 관련된 이론적 논의 구조를 파악하는 한편 정량적 측면에서 농산촌 지역혁신체계의 기반 수준을 분석함과 동시에 정성적 측면에서 현장의 다양한 사례 분석을 통해 공통의 특성과 시사점을 도출하는데 무게를 두었다. 이것이 2차 연도의 지역혁신체계 기반 구축을 위한 정책 방안 제시의 토대가 될 수 있다고 보았다.

3. 연구 내용과 방법

3.1. 연구의 내용과 범위

연구의 주요 내용은 크게 다섯 부분으로 구성하였다. 농산촌 지역혁신체계의 관련 이론 검토, 농산촌 지역혁신체계와 관련한 정책여건 진단, 농산촌 지역혁신체계 기반 구축 현황 분석, 농산촌 지역혁신체계 기반 구축 사례 분석, 농산촌 지역혁신체계 기반 구축 방향 및 정책방안 구상 등이다.

먼저, 제2장에서는 지역혁신체계의 이론을 검토하고 연구의 분석방향을 정립하고자 하였다. 지역혁신체계의 등장 배경, 개념 정의, 구성 요소와 혁신역량 분석, 유형, 전략 등을 살펴보고 지역혁신체계의 이론적 유용성과 한계 등을 정리하였다. 이를 바탕으로 농산촌에 적용코자 하였을 때 문제 제기할 수 있는 부분들을 도출함으로써 연구의

분석 과제와 방향을 분명히 하였다.

제3장에서는 농산촌 지역의 발전을 위해 기존 지역개발정책이 현장에서 어떻게 적용되는지를 살펴봄과 함께 최근 지역혁신체계 구축을 표방하면서 등장한 새로운 정책들은 어떻게 적용되고 있는지를 파악하고자 하였다. 특히 새로운 정책이 기존의 지역개발정책과 차별성을 가지고 작동하는지, 농산촌 지역혁신체계 기반 구축을 위해 유용한 수단으로 작동하는지 등에 주목하였다.

제4장에서는 농산촌 지역혁신체계의 기반 구축 현황을 살펴보고자 하였다. 지역혁신체계의 구성 요소에 따라 통계자료로 파악 가능한 하부구조 측면과 통계자료로는 파악하기 어려운 상부구조 측면을 구분하여 접근하였다. 특히 이를 정량적 분석이 가능한 수준으로 지수화하여 지역 간에 비교하는 시도를 하였다.

제5장에서는 사례 지역 조사 및 분석을 통해 지역혁신체계의 작동 과정을 구체적으로 살펴보고자 하였다. 다양한 사례 지역에서 나타나는 여러 혁신적 활동은 어떤 주체들이 어떤 환경 속에서 어떤 상호 작용을 맺으며 만들어 내는 것인지 파악함으로써 제4장의 논의를 보완하였다.

제6장에서는 농산촌 지역혁신체계 기반 구축 방향 및 정책 방안을 제안하고자 하였다. 분석 결과에 토대를 두어 농산촌의 지역혁신체계 기반이 구축되려면 어떤 내용과 방식의 정책이 운용되어야 할 것인지에 대하여 고려하였다. 다만, 이는 제2차 연도 연구에서 구체화할 것이므로 초보적이고 개략적인 방향을 제안하는 데 한정하였다.

통상 농산촌 지역혁신체계라고 하면, “지역은 어디를 말하는가”, “혁신이 무엇인가”, 혹은 “체계의 구성 요소를 어떻게 정할 것인가” 등과 같은 의문을 가질 수가 있다. 잠정적으로 이에 대한 범위를 이

연구에서는 다음과 같이 설정하고 출발하였다. 우선, ‘지역’은 특정 지역범위로 한정하지 않고 행정구역상 마을, 읍·면, 시·군 기초 자치단체, 보다 광역적 지역 등과 같이 탄력적으로 상정하기로 하였다. 지역혁신체계를 논의하는 데 ‘마을은 너무 작다’ 혹은 행정적으로 자치력을 가지는 ‘시·군이 적합하다’ 등과 같이 선형적으로 규정해 두는 것이 별 의미가 없다는 판단을 하였기 때문이다. 둘째, ‘혁신’은 기술적 진보 뿐 아니라 지역의 가치를 높이기 위한 다양한 시도들을 모두 포괄할 수 있다고 보았다. 특히 농산촌의 경우 산업적 측면에서의 혁신적 활동 이외에도 생활과 생산이 중첩되어 있는 지역사회 특성상 일상생활(everyday life)에서의 모든 연관된 활동을 혁신 활동에 포괄할 수 있기 때문이다. 셋째, ‘체계’는 지역의 혁신역량을 가늠할 수 있는 구성 요소와 그 구성 요소 간 관계의 형태와 내용 등을 중심으로 접근할 수 있다고 보았다. 물론 이러한 해부론적인 접근과는 달리 지역혁신체계 자체의 범위 설정이 유효할 수 있는데, 이는 농산촌의 지역혁신 주체가 누구이고 그 주체간의 관계가 어떠한지를 파악하는 것과 밀접히 관련되므로 제5장을 중심으로 다루게 될 것이다.

한편 지역혁신체계 기반 분석 및 지역 간 비교는 다양한 차원에서 진행될 수 있는데, 특히 통계자료 분석과 지역사례 비교 분석이 모두 중요하다. 우선, 통계자료 분석에서 다루는 범위는 전국의 도·농통합시 및 군 등 140개 시·군을 모두 대상으로 하였다. 그러나 혁신역량 분석의 경우는 시·군을 단위로 하되 15개 시·군만을 대상으로 한정하였다. 지역별로 주체의 혁신역량 및 지역의 기반역량 등을 가늠할 수 있는 별도의 조사가 필요하였기 때문에 140개 시·군을 포괄하기 어려웠다. 한편, 지역사례 분석은 마을, 읍·면, 시·군 등과 같이 다양한 지역적 범위에 따라 7개 사례를 포함하였다.

3.2. 연구의 주요 방법

이 연구를 진행함에 있어 채택한 주요 연구 방법은 다음과 같다. 첫째, 선행 연구 및 관련 법령 등에 대한 문헌 검토이다. 문헌 검토를 통해 연구의 분석 틀을 설정하였다.

둘째, 지역혁신체계와 관련한 정책의 적용 실태 분석이다. 특히 신활력사업의 운영 실태와 성과 등을 파악하기 위하여 신활력지역 대상 70개 시·군 담당 공무원을 모두 조사하여 분석하였다.

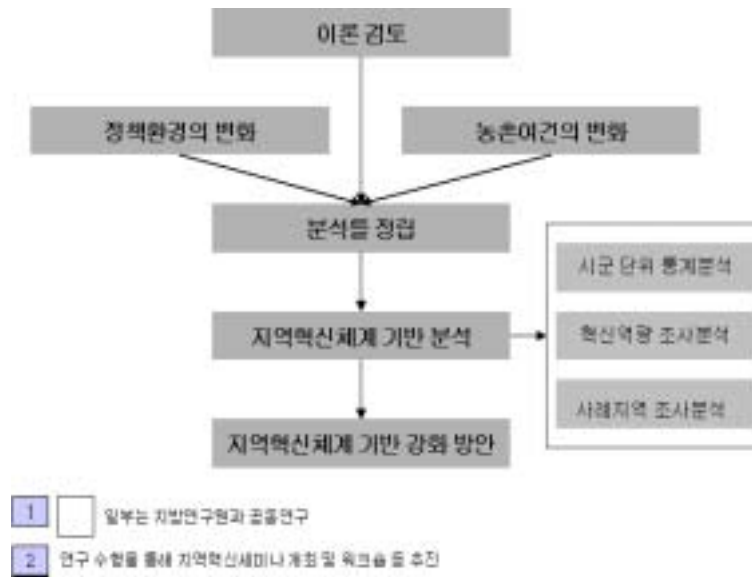
셋째, 농산촌 지역혁신체계 기반 현황 분석이다. 지역혁신체계 기반 현황 분석은 세 차원에서 진행하였다. 먼저, 지역의 하부구조 구축 현황을 살펴보고 상호 비교하기 위하여 기존 통계자료를 활용하여 거시지표를 구성하고 140개 시·군 단위를 비교 분석하였다. 다음으로, 거시지표의 분석 결과를 참고로 다양한 유형이 포함될 수 있도록 15개 시·군별로 지역혁신 관련 주체 대상의 조사를 통해 주체의 혁신역량 및 지역의 기반역량 등을 분석하였다. 주요 조직 및 개인 대상 심층 인터뷰는 SIQA(Singapore Innovation Quality Award) I-Score를 톨로 활용하여 조사하였다(부록 2). 그리고 이러한 거시지표 및 혁신역량 분석과 병행하여 7개 사례 지역에 대한 지역 조사와 분석을 수행하였다.

넷째, 전문가 협의회 구성 및 의견 수렴이다. 전문가 워크숍과 지역혁신 세미나 등을 통해 다양한 의견을 연구에 반영할 수 있도록 하였다.¹

끝으로 이 연구는 지방발전연구원과의 협동연구 형식으로 추진하였다. 강원발전연구원, 충남발전연구원 등이 협동연구진으로 참여하여 일부 사례 지역 조사를 공동으로 수행하였으며, 혁신역량 조사에도 협조

¹ 연구 일환으로 4회의 지역혁신 세미나와 4회의 전문가 워크숍을 수행하였다.

그림 1-1. 연구의 흐름도



하였다. 각 협동연구의 결과는 별도의 보고서로 발간될 예정이다. 이러한 내용과 방법으로 진행되는 연구의 흐름도는 <그림 1-1>과 같다.

제 2 장

농산촌 지역혁신체계의 이론과 분석의 틀

1. 지역혁신체계 관련 이론의 검토

1.1. 선행 연구와의 연관성

일찍이 슈페터(Schumpeter)와 쿠즈네츠(Kuznets) 등에 의해 경제발전이나 국가성장의 원동력이 혁신(innovation)의 전파에 의해 주도된다는 견해가 지적된 바 있다. 이때 혁신은 새로운 기술의 개발이란 관점으로 이해되었다.

지역개발 분야에서는 혁신의 공간적 확산 현상과 과정에 주목하면서 해거스트란트(Hägerstrand), 페더슨(Pedersen), 베리(Berry) 등이 이를 이론적으로 계승, 발전시켰다. 이들은 대체로 혁신 전파 과정의 특수성 내지 전파의 경로 등에 주목하였다.

농촌 지역개발 분야의 고전이론으로 꼽히는 중심지이론이나 성장거점이론 역시 큰 출발은 공간상의 혁신을 전파시키는 중심지(central place) 내지 성장극(growth pole)에 관한 것이라 할 수 있다. 이러한 측

면에서 한국 농촌 지역개발의 정책적 기초를 제공하였던 ‘정주권론’도 같은 맥락에 있다고 해석할 수 있다. 다만, 이는 밖으로부터 주어지는 외생적 지역발전론의 성격이 강하였던 반면에 지역혁신 논의는 ‘내생적 지역발전론’에 근접하고 있는 것으로 볼 수 있다.

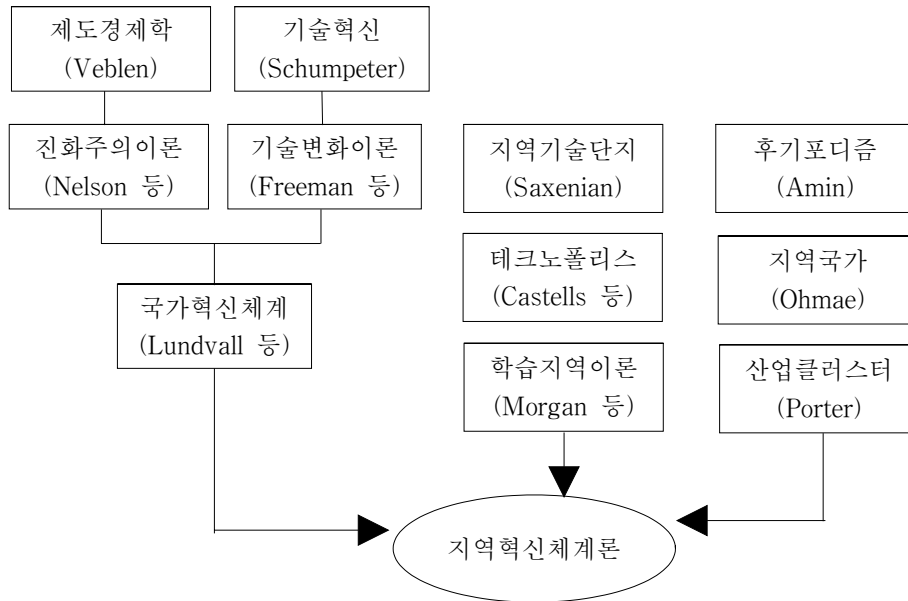
최근 우리 사회에서 활발히 논의되는 지역혁신은 이러한 선행 연구들과의 관련성을 고려할 때 전혀 새로운 것이라 볼 수는 없겠으나, 그것이 가진 개념적 매력 때문에 국가정책의 전 영역에서 회자될 뿐만 아니라 클러스터사업, 신활력사업(국가균형발전위원회 2004b) 등과 같이 구체적인 정책화 단계에까지 접어들고 있다는 점에서 새로이 조명할 필요가 있다. 요컨대, 선행 연구와의 관련성 측면에서 지역혁신체계는 기존 지역개발 접근법에 비해 전혀 새로운 것은 아닐지라도, 최근 우리 사회에서 지역발전을 위한 핵심적 접근방법 내지는 수단으로 인식되고 있다.

1.2. 지역혁신체계의 등장 배경

지역혁신체계의 본격적 논의는 1990년대 이후 세계 경제환경 변화와 밀접한 관련성을 가지고 등장하였다. 특히 북유럽국가들을 중심으로 산업클러스터론(Porter 1990), 국가혁신체계론(Lundvall 1992), 지역혁신체계론(Cooke 1992) 등과 같은 이론들이 활발히 등장하였다(최윤기 2004). 여기에는 어려운 경제 여건을 극복하기 위해서 산업, 국가, 지역의 경쟁력 확보가 필요하다는 인식이 깔려 있었으며 IT산업 등과 같은 첨단산업의 발전과 기업의 역할, 그를 지원하기 위한 정책 등이 강조되었다.

특히 지역혁신체계는 국가혁신체계(National Innovation System)의

그림 2-1. 지역혁신체계의 이론적 계보



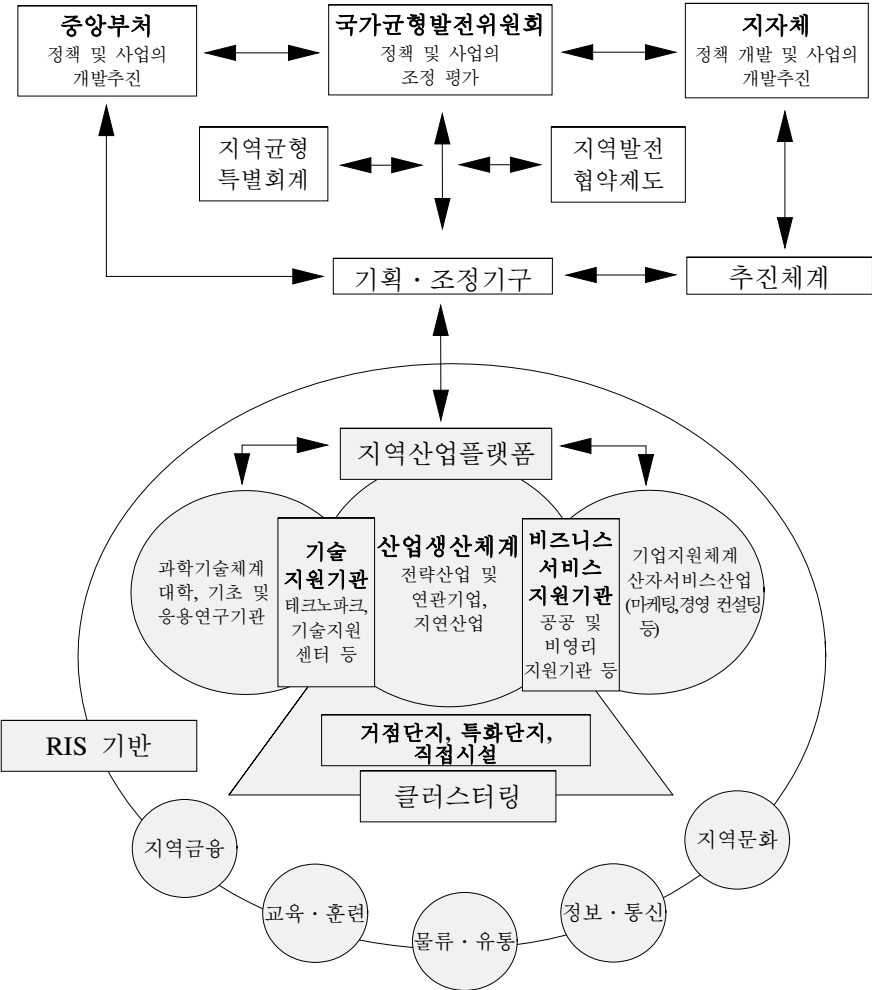
하위 공간단위를 가리키는 것으로 국가혁신체계와 지역혁신체계 간에는 이론적 근친성이 매우 높다. 국가혁신체계의 사회 공간적 단위는 국민국가(nation state)로 가정되고 그 주체 역시 주권체(sovereign body)로 가정되며, 국가 간의 경제적 수행력의 격차를 분석하기 위한 도구로 사용되었다. 그러나 국가적인 기술혁신 과정의 상호 작용성은 일목요연한 측정이 어려웠고, 혁신 창출의 바탕이 되는 암묵적 지식(tacit knowledge)의 유통과 구성원 간의 상호협력은 지리적, 문화적 인접성(proximity)을 조건으로 하는데 이는 지역 수준에서 더욱 용이하게 충족된다는 논의가 힘을 얻게 되었다. 따라서 지역혁신체계는 기업 경쟁력의 원천이 되는 혁신 창출의 조건이 국가보다는 지역 단위에서 쉽게 발견된다는 견해가 지지를 얻음으로써 출현하게 되었다.

1.3. 지역혁신체계의 개념 정의

지역혁신체계에 대한 이론적 뿌리가 다양한 만큼 그 개념 정의에 있어서도 다양성이 특징이다. 혹자는 혁신체계를 “새로운 기술의 창출, 변경, 확산을 유도하는 공적, 사적 제도들의 네트워크”(Freeman 1986)라고 하고, 혹자는 지역혁신체계는 “지리적으로 한정되어 행정적 지원이 이루어지는 일정한 공간에서 기업의 혁신적 생산을 확대하기 위해 규칙적으로 상호 작용하는 혁신 네트워크와 제도의 배열(arrangement)”(Cooke and Schienstock 1996)이라고 정의한다. 한편 쿡(Cooke 2003)은 지역혁신체계는 “기업의 기술혁신을 촉진하기 위한 적절한 조직 환경적 조건”을 의미한다고 정의한다. 진화론적 혁신을 강조한 넬슨(Nelson 1993)의 경우는 “지역혁신은 상호 작용적 학습과정(learning by interaction)으로서 지역 내부 혁신주체의 학습능력 뿐만 아니라 외부 참여자와의 상호 작용을 통한 학습과 학습을 통해서 축적된 새로운 지식을 적용할 수 있는 적절한 환경”이라고 정의한다.

결국 지역혁신체계는 지역의 혁신역량을 제고하기 위하여 기업, 연구기관, 대학, 지방정부, 그리고 각종 지원기관 등 혁신주체들이 지역에 뿌리내려진 제도적 환경을 통해서 상호 작용적인 학습에 참여하는 체계로 종합할 수 있다. 이에 따라 『국가균형발전특별법』에서는 지역혁신이란 지역의 인적 자원개발·과학기술·산업생산·기업지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것을 말한다고 정의하고, 지역혁신체계란 바로 “지역혁신을 위하여 대학·기업·연구소·지방자치단체·비영리민간단체 등의 활동을 상호 연계하거나 협력을 촉진하기 위한 지원체계를 말한다”고 규정하고 있다(국가균형발전특별법 제2조).

그림 2-2. 지역혁신체계의 모형



자료: 국가균형발전위원회(2004c).

1.3.1. 지역의 개념

지역(region)이란 동질성으로 구분되는 지리적 실체이다. 하지만 이러한 지역의 정의는 연구자에 따라 다양하다. 쿡(Cooke 2003)에 따르면, 지역을 정의하는 데 4가지 기준이 강조되고 있다. 첫째, 지역은 한정된 공간적 범위를 상정하기 어렵기 때문에 다양한 공간적 크기를 가질 수 있다. 둘째, 지역은 관련된 사상의 특별한 조합에 의해 경계를 구분할 수 있는 결절지역(nodal region)의 특성이 있어야 한다. 셋째, 지역은 특정한 기준 및 척도에 있어서 동질성이 있는 등질지역(uniform region)의 특성이 있어야 한다. 넷째, 지역은 역사·문화적 측면에서 내적 결속력을 가지고 있어야 한다.

이러한 기준을 바탕으로 쿡(Cooke 2003)은 현재와 같은 지방화 시대에는 국가보다는 차하의 수준이고 기초 행정단위보다는 차상의 수준인 지역을 지역혁신체계 구축의 가장 유용한 단위로 보고 있다. 왜냐하면 이들 지역은 행정적인 법적 지위와 기업, 특히 중소기업을 지원할 수 있는 정책 개발 능력을 가지고 있고, 무엇보다도 지역혁신체계 구축을 위한 자율적인 정책수단을 보유하고 있기 때문이다. 실제로 우리나라의 경우에도 지역의 전략산업 육성을 위한 지역혁신체계 구축이 광역자치단체를 기준으로 이루어지고 있는 실정이다.

하지만 지역혁신체계의 지역의 공간적 범위에 대해서는 아직 합의가 없으며 더구나 이를 구체화하기 위한 이론적·경험적 연구도 미흡하다. 예를 들어, 제3이탈리아 산업지구에 적용할 경우 개별 산업지구 수준의 혁신체계인지 에밀리아로마냐와 같은 주 단위의 혁신체계인지 혹은 그것을 넘어서 중북부 이탈리아 전체를 통합한 것인지가 분명하지 않은 것이 사실이다(권오혁 2004). 따라서 지역혁신체계에 있어 지

역의 공간적 범위는 아직 확정되어 있는 단계는 아니며 이에 대한 추가적인 연구가 필요한 단계라고 할 수 있겠다.

1.3.2. 혁신의 개념

혁신(innovation)의 개념은 협의의 혁신과 광의의 혁신 두 가지로 구분할 수 있다. 우선 협의의 혁신이란 발명, 혁신, 확산의 3가지 단계를 거치는 기술변화 과정과 관련된 개념이다. 발명은 새로운 지식을 창출하는 단계이고, 혁신은 생산 과정 내에서 새로운 지식을 처음으로 응용하는 단계이며, 확산은 새로운 기술이 광범위하게 활용되는 단계이다. 슈페터의 경우는 이러한 혁신의 유형을 다음과 같이 제시하였다. 첫째는 제품기술 혁신(새로운 재화)이고 둘째는 제조기술 혁신(새로운 생산방식)이다. 그리고 셋째는 마케팅 기술혁신(새로운 판로의 개척)이고 넷째는 원료조달원의 혁신(원료 또는 반제품의 새로운 공급원 획득)이며 마지막 다섯째는, 조직 혁신(새로운 조직의 실현)이다.

광의의 혁신이란 기술변화 과정 뿐 아니라 기존의 여러 문제에 대한 새로운 인식과 정의 및 새로운 아이디어와 해결책의 개발까지 포괄하는 포괄적 개념으로 정의된다. 나아가 혁신이란 기업부문이나 정부부문에 상관없이 새로운 아이디어와 기술을 적용하여 사회·경제적인 문제를 효과적으로 해결하고 경제적 효율성과 수익성을 향상시키는 의도적 활동으로 정의되기도 한다.² 이런 측면에서 지역혁신이란

² 종래에는 혁신 특히, 기술혁신은 R&D(연구개발) 투자에 의해 주도된다고 인식되었다. 그러나 최근의 연구기업에 관한 연구 결과에 따르면 R&D는 기술 변화의 30%밖에 설명하지 못한다. 즉, 기술혁신은 R&D보다 생산현장에서 시행착오에 의한 관련기업, 공급자, 고객과의 상호관계를 통해서 이루어진다는 것이다(박진도, 유정규 2005).

지역 내에 있는 공공부문, 기업부문, 민간부문 등 다양한 사회·경제적 주체가 각각의 업무 추진이나 지역의 제 문제에 대응함에 있어 생산성, 경제성, 효율성 및 부가가치를 증진하는 혁신활동을 촉진할 수 있도록 기반을 창출하는 것을 의미한다. 또한 혁신의 성과가 혁신주체 뿐만 아니라 지역 전체에 파급되는 것을 말한다.

1.3.3. 체계의 개념

지역혁신체계에서 중요한 것은 바로 그 혁신이 ‘체계적’인 특성을 갖는다는 점이다(체계론적 혁신관). 체계(system)는 기본적으로 그 내부적 구성 요소와 작동방식을 공유하면서 외적 환경과 상호 작용하는 속성을 가진다. 지역혁신체계의 논의에 있어 체계 역시 연구자들 사이에 다양하게 정의되고 있다. 넬슨(Nelson 1993)은 기업의 혁신성과 결정에 상호 작용하고 있는 제도들의 집합으로서 체계를 정의하는 반면, 룬드발(Lundvall 1992)은 혁신에 필요한 다양한 구성 요소와 이들 구성 요소들의 관계, 즉 지식의 창출과 사용 그리고 확산에 상호 작용하는 모든 측면과 부문으로 정의하였다. 이 중에서 공통적인 부분을 추출해 보면 체계란 여러 구성 요소가 얹혀 상호 작용하는 것이라 할 수 있으며, 이런 상호 작용의 양과 질이 성과를 결정하는 것으로 볼 수 있다.

1.4. 지역혁신체계의 구성 요소와 혁신역량 분석

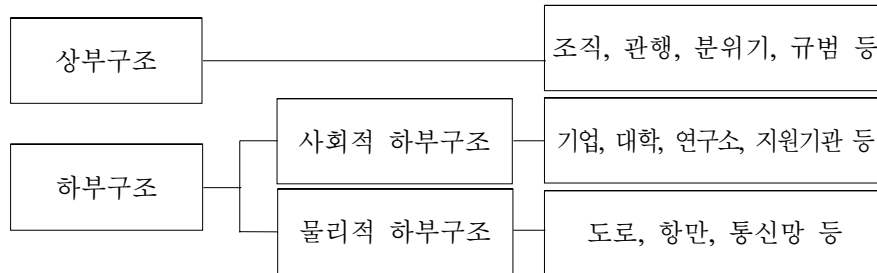
그렇다면 지역혁신체계의 구성 요소는 무엇인가? 혁신의 주체, 지역의 제도와 문화 등 여러 요소를 떠올릴 수 있다. 이를 이론적으로 간략히 구조화하면 다음과 같이 설명할 수 있다. 지역혁신체계의 구성

요소는 크게 상부구조(superstructure)와 하부구조(infrastructure)로 구분된다. 하부구조란 기업의 혁신을 위한 구체적 지원시스템으로서, 도로, 항만, 통신망과 같은 물리적 인프라와 함께 관련기업, 대학이나 연구소, 금융기관, 지방정부, 민간 매개기관 등과 같은 사회적 인프라를 포함한다. 그러나 지역 내에 이러한 요소들이 갖추어져 있다고 해서 지역혁신체계가 구축된 것은 아니며 사회적 인프라가 지역에 뿌리내려야만 혁신체계로서 기능할 수 있다. 하부구조가 갖추어져 있다고 하는 것은 다만 지역 내 혁신의 실질적인 주체인 기업이 이들을 이용할 수 있는 가능성이 제공되었을 뿐이지 실제 이들이 지역기업의 혁신활동에 이용되는 것과는 거리가 있기 때문이다(Lee 2003; Oerlemans, Meeus and Boekema 2001).

상부구조란 사회적 하부구조가 지역에 뿌리내리기 위해서 필요한 그 지역의 사회 문화적인 조직과 제도적 관행, 분위기, 규범 등의 사회·문화적 환경(local milieu)을 통칭한다. 이러한 상부구조의 요소들은 구성원들의 기회주의적인 행동을 배척하고 신뢰와 협력의 문화를 지속시킬 수 있는 통제와 조정력을 잘 발휘하게 함으로써 기업과 그 지원시스템 간에 네트워크의 형성을 강화하는 기능을 한다고 알려져 있다. 그러나 역시 이러한 구성 요소들이 갖추어졌다고 해서 지역혁신체계가 자동으로 작동하는 것은 아니며, 지역혁신체계의 개별 구성 요소간의 관계와 상호 작용의 특성에 따라 그 성과는 커다란 차이를 초래할 수 있다.

혁신의 내용을 기술진보에 초점을 맞추다 보면 지역혁신체계 논의는 기업 중심의 환경을 조성하는 것으로만 이해되기 쉽다. 그러나 오히려 지역혁신체계 논의는 지역의 산업이나 기업 발전을 위해 물리적 하부구조 뿐 아니라 지역 구성원 사이의 협력, 그것을 촉진하는 사회

그림 2-3. 지역혁신체계의 구성 요소



문화적 제도·조직·규범 등이 중요하다는 인식을 중시한다는 점을 간과해서는 곤란하다.

그럼에도 불구하고 지역혁신역량을 분석하는 많은 연구들이 대체로 기술 기반 구축 현황에 대한 지역 간 비교를 하는데 치중하고 있다. 지역혁신역량을 지역혁신체계의 구성 요소 중에서도 일부만을 대표할 수 있는 지표를 통해 정의하고 특정 성과지표와의 관계를 살펴보는 방식이다. 예를 들면, 수도권에 한정하여 기술혁신역량 측정지표를 도출하여 분석하고 지방의 과학기술 진흥을 위한 정책을 제안하거나(박동배 2003), 16개 시·도별로 혁신역량 변수를 연구개발비, 연구인력, 연구기관, 대학교 수, 대학생 수라고 정의하고 특허등록건수를 성과로 삼아 상관성을 분석(김정홍 2003) 하는 방식이다. 유병규 등(2004) 역시 지역혁신역량을 보여 주는 지표를 “지식혁신 투입지표”, “지식혁신 성과지표”, “지식혁신 과정지표”로 분류하고 16개 시·도별로 분석하였다(표 2-1).

표 2-1. 지역혁신역량 지표 구분

분 류	세부 항목
지식 투입 지표	· 지역총생산 대비 R&D 투자액 · 지역 인구 천명당 연구인력 수 · 지역 인구 백명당 PC 보급 대수 · 지역 예산에서 차지하는 정보화 예산 비율 · 지역 인구 백명당 대학생 수
지식 과정 지표	· 지역내 기업 백개당 R&D 조직 수 · 지역 인터넷 이용률 · 지역 인구 만명당 지역도메인 수 · 대학생 백명당 교수 수 · 지역별 산학 협력 연구 지원 과제수
지식 성과 지표	· 1인당 지역총생산 · 지역 인구 천명당 특허등록 건수 · 지역 인구 만명당 벤처기업 수 · 지역내 제조업에서 차지하는 고위기술 산업 비중

자료: 유병규 등(2004).

그러나 더 넓은 관점에서 지역의 자립적 발전을 위해서는 지역혁신이 사회적 자본(social capital) 같은 더욱 광범위한 개념들과 연계할 필요가 있다는 점에 주목하면서 지역잠재력 구성 요소를 정의하고 측정하고자 시도한 연구가 있다(김태환 등 2004). 이 연구에서는 시·군 단위 통계자료를 사용하여 전국 시·군의 잠재력을 순위별로 보여 주고 있다. 그러나 이러한 잠재력과 해당 시·군의 지역혁신체계의 작동 가능성과는 별다른 상관관계가 없어 보였다. 가령, 통계자료로 드러나는 잠재력에서는 하위의 순위를 보이는 시·군의 상당수가 농업·농촌 분야의 활동에 있어서는 대표적인 혁신 사례로 꼽히는 경우가 많았기 때문이다.

표 2-2. 지역 잠재력 지표 구성

구성요소	지표	측정 지표	자료 출처
경제 잠재력	인적 자원	연평균 인구성장률('90-00)	인구주택센서스
		경제활동인구비중	
	산업 기반	도소매, 음식숙박, 서비스업 종사자당 매출액	도소매업통계조사 보고서
		제조업 종사자당 부가가치 (5인 이상 업체)	광공업통계조사보고서
		제조업체 창업률	사업체기초통계조사보고서 원자료
	재정력	재정자립도	행자부 홈페이지
	접근성	서울과의 접근성 주변 대도시와의 접근성	월간 시간표
혁신기반 잠재력	혁신 인력	과학, 컴퓨터, 공학 전문가수(인구 만명당)	인구주택센서스
		기타 전문가 수	
		대졸 이상 인구	
	혁신 기반	지식 제조업, 서비스업 종사자 비중	인구주택센서스
	혁신 활동	벤처기업 수	중소기업청 홈페이지
		기업부설연구소 수('01)	회사연감 CD (매일경제신문)
	혁신 지원	지역혁신지원기관수('03)	산자부 및 과학기술처 홈페이지
		대학 및 전문대학 수	www.empas.com
사회문화 잠재력	정보통신기술활용정도	인터넷가구비율	인구주택센서스
		이동전화인구 비율	
	지역 문화, 관광	연간 축제횟수	문화관광부 내부자료
		국,도,군립 공원 및 지정 관광지 수 자연환경자원(자연휴양림, 해수욕장, 동굴, 폭포, 보호구역 등)의 수	시도통계연구; 관광정보시스템
	문화 활동 하부구조	문화재 수	시도통계연보
		체육시설 수(인구 만명당)	
	여성의 사회 참여 정도	여성의 전문가와 의원, 임원, 행정 및 경영관리자수 합계(인구 만명당)	인구주택센서스
생활환경 잠재력	도로	도로율	시도통계연보
		도로포장률	
	상하수도	상수도보급률	시도통계연보
		하수도보급률	하수도통계(환경부)
	주택	현대식 난방시설을 갖춘 주택의 비율	시도통계연보
		1985년 이후 건축된 주택의 비율	인구주택센서스
	환경오염	오염물질 배출시설 수(인구 만명당)	시도통계연보

자료: 김태환 등(2004).

한편 오영수 등(2005)은 다소 다른 차원으로 지역혁신역량을 실증적으로 측정하는 경험적 연구를 시도한 바 있다. 이 연구에서 지역혁신역량은 하부구조로 분류될 수 있는 물리적 인프라 이외에 지역의 잠재력과 지역주체 간 협력 등과 같은 상부구조적 측면이 중요함을 강조하고 이를 혁신역량 지표로 포함시키는 시도를 하였다. 그러나 이때 사용된 혁신역량의 측정 변수는 협력을 통한 기술혁신, 기업의 혁신활동 등에 한정함으로써 그다지 기존 논의에서 발전하지 못하였다.

이상의 연구들은 종합적으로 ① 농산촌에는 설명력이 높지 않은 지표들을 중심으로 구성되었거나 ② 각 행위주체들의 형식적·양적 협력 이외에 과정적·질적 협력은 측정하지 못하였고 ③ 해당 지역만의 고유한 정책적용 과정의 차이나 자원 등은 관찰하지 못했으며 ④ 시계열적 측면은 간과하고 있다. 보다 결정적으로 지역의 혁신역량이 있다고 해서 지역혁신체계가 작동하는 것으로 볼 수 있는지에 대해서는 알 수가 없었다.

한편 도시 중심적 광역지역 내지 기술 및 기업 중심적인 접근에 이론적 편견이 있다는 점을 비판하면서 보다 작은 범역의 한계지역에서 광범위한 의미의 지역혁신 개념을 주장하는 모간은 “문제의식을 가지고 주체들 간에 서로의 경험을 교환하면서 수요에 부합하는 자체적인 제도를 만들고 지역발전을 달성해 나아가는 일련의 과정”을 혁신으로 정의하였다(Morgan 2002). 그러나 이러한 계열의 연구가 농산촌 지역에 보다 적합하다는 장점이 있음에도 불구하고 사례(anecdote)와 그 시사점을 교훈으로 얻을 수는 있으나, 표준화된 개념과 계량적 분석 등을 기대하기 어렵고 우리나라 농산촌 실정에 적합한 해석이나 전략으로의 발전은 아직까지 뚜렷하지 못한 형편이다.

1.5. 지역혁신체계의 유형

지역혁신체계론이 하나의 이념형적 구성 체계를 가지고 있긴 하지만, 현실에 있어서 지역혁신체계가 단일한 형태로 존재하는 것은 아니다. 실제 전 세계의 지역혁신체계는 무수히 다양한 모습을 가지며, 제도의 진화라는 방향에서 보면 그 발전 경로도 상이하다. 그에 따라, 각 국, 각 지역의 지역혁신체계들은 그 존재 형태에 따라서 여러 방식으로 유형화될 수 있다(Cooke 1998).

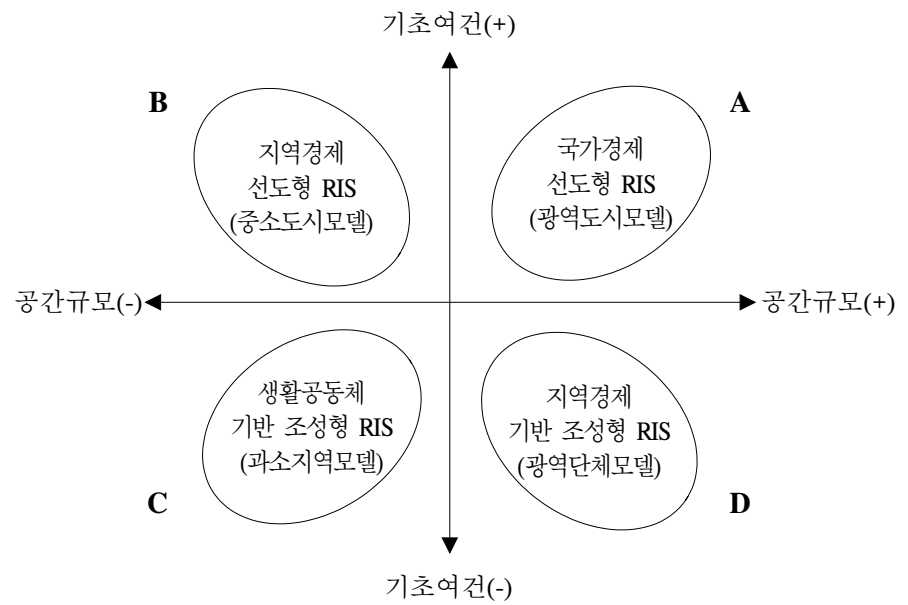
이와 관련하여 국내에서도 지역혁신체계를 분석하는 연구들은 사례를 중심으로 유형 구분을 시도하고 특징짓는 경우가 많았다. 최근에는 설문조사 등의 방법으로 기업, 자치단체, 대학 및 연구소 간의 상호 의존도와 연계관계를 계량화하는 시도가 일부 이루어졌으나(박경 등 2004), 대개는 현상적으로 나타나는 일련의 성과를 중심으로 유형 구분을 하는 것이 일반적이었다.

일부에서는 지역혁신체계의 유형을 산업형, 문화형, 생태형 등과 같이 활동 내용을 중심으로 구분하고 각 지역의 특화부문 내용에 따라 유형별로 지역혁신체계 구축 모형을 제시하기도 하였다(국가균형발전위원회 2003; 변창흠, 김륜희 2003). 그러나 이에 대해서는 지역혁신의 근본 취지가 지역 산업의 경쟁력 제고를 위한 사회·제도적 기반을 조성하는데 있다는 점에서 산업형을 지역혁신체계 유형의 하나로 보는 것 자체는 문제가 있다는 비판을 받기도 하였다(이철우 2004).

김영정(2003)은 지역혁신체계 구축의 기반여건과 공간단위의 크기 등 두 가지 기준을 중심으로 지역혁신체계를 <그림 2-4>와 같이 4가지 유형으로 구분하였다.³ A형은 지역혁신체계 구축을 위한 기반 여

³ 여기서 지역혁신체계 구축의 기반여건으로는 대학, 연구소, 기업체, SOC,

그림 2-4. 지역혁신체계의 유형 구분



자료: 김영정(2003).

건이 잘 구비되어 있고, 공간단위가 큰 광역도시지역의 모델로 이러한 지역에서는 국가경제의 중추 기능을 이끌고 갈 국가경제 선도형 모델이 적절하다. 국가경제 선도형 모델로서 서울의 경우 금융 및 유통산업 중심의 지역혁신체계, 울산에는 자동차 및 중화학공업 중심의 지역혁신체계, 광주에는 문화산업 중심의 지역혁신체계, 부산에는 물류 중심 지역혁신체계 등을 제시할 수 있다. B형은 공간규모가 크지 않지만 비교적 기초 여건이 잘 구비된 중소도시형 모델로서 지역경제 발

집합적 소비수단 등을 고려하였고 공간단위의 크기는 행정구역과 인구규모 등을 고려하였다.

전을 선도할 지역경제 선도형 모델이 적절하다. 지역경제 선도형 모델의 예로는 전주시의 전통문화 도시화 모델, 군산시의 자동차부품 산업 중심의 지역혁신체계 모델 등을 제시할 수 있다.

C형은 지역혁신체계 구축의 기반 조성이 미흡할 뿐만 아니라 공간 규모가 작은 기초자치단체 또는 농어촌지역의 활성화를 목적으로 구축되는 과소지역 모델로서 생활공동체 기반 조성형 모델이다. 이러한 지역의 경우 농공단지 중심의 지역혁신체계, 그린투어리즘 및 어메니티 개발 중심 모델 등을 구축할 수 있도록 정부의 지원이 필요하다. D형은 광역자치단체 모델로 인구 및 자원의 공간적 분산도가 높은 지역으로 표준화된 지역혁신체계 모델 구축이 쉽지 않은 지역이다. 이러한 지역의 경우 지역경제의 관리 및 연구 기능을 담당할 R&D형 지역혁신체계 구축이 필요하다.

박진도, 유정규(2005)는 농산촌 지역혁신체계의 유형을 혁신성과와 연계된 혁신주체를 기준으로 구분하여 <표 2-3>과 같이 제시하였다. 제시된 바와 같이 혁신성과는 ‘새로운 지역상품(재화 및 서비스)의 개발’, ‘기존 지역상품의 생산 방법 혁신’, ‘지역상품에 대한 새로운 판로 개척’, ‘지역혁신체계 또는 조직의 결성’, ‘공공서비스 혁신’ 등 5가지로 구분된다. 혁신주체는 ‘지역농업인 주도형’, ‘지자체주도형’, ‘행정과 전문기관이 연합한 농협주도형’, ‘기타 종교단체나 학교 등의 주도형’ 등 4가지로 세분될 수 있다. 이러한 기준에 의해 구분된 농산촌 지역혁신체계 유형의 구체적인 사례를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역혁신을 통해 ‘새로운 지역상품의 개발’에 성공한 사례로서 지역농업인이 혁신을 주도한 전북 고창 복분자주, 고창 청보리 축제, 경남 남해 다랭이 마을의 그린투어리즘 등이 있다. 지자체가 혁신을 주도한 경우로는 충남 보령 머드산업, 전남 함평 나비축제, 경남

남해 스포츠마케팅, 전북 무주 반딧불 축제 등이 대표적이다.

둘째, ‘기존 지역상품 생산 방법의 혁신’을 통해 지역의 부가가치를 높이고 혁신을 이룬 사례로서 지역농업인이 혁신을 주도한 경우로 충남 홍성 문당리, 강원 화천 신대리 등이 있고 지자체가 혁신을 주도한 경우로 전남 순창 장류산업과 충남 금산 인삼산업 등이 대표적이다.

셋째, ‘지역상품에 대한 새로운 판로 개척’을 통해 혁신을 이룬 사례로는 지역농업인이 혁신을 주도한 경우로 장성 학사농장이 대표적이며 농협이 주도한 경우로 안성 연합마케팅사업과 대관령 연합마케팅사업 등이 있다. 그리고 기타 종교단체나 지도자가 중심이 된 경우로는 전남 장성의 한마음공동체와 강원 원주의 원주생협 등이 있으며 지역학교가 중심이 된 경우는 충남 홍성의 풀무생협이 있다.

표 2-3. 농산촌 지역혁신체계 유형

구 분	지역농업인주도형 (주로 마을단위)	지자체주도형 (시·군단위)	농협주도형 (마을~권역단위)	기타 (마을단위)
새로운 지역상품(서비스)의 개발	고창 복분자 남해 다랭이 마을 서천 합전마을 등 농촌관광마을	보령 머드산업 함평 나비축제 무주 반딧불 축제	팜스테이	-
지역상품의 생산 방법 혁신	홍성 문당리 화천 신대리	순창 장류사업 금산 인삼산업	-	-
지역상품의 새로운 판로 확대	장성 학사농장	-	안성 연합마케팅 합천 연합마케팅 대관령 연합마케팅	장성 한마음공동체 원주 생협 홍성 풀무생협
지역혁신 시스템 또는 조직의 결성	아산 푸른들영농조합법인 양평 팔당생명살림연대 남원 남농영농조합법인	보성 녹차 클러스터 서천 한산모시클러스터	-	-
공공서비스 혁신	-	진안 환경농업대학 남해 민원배심원제도 나주 시민참여예산학교	-	-

자료: 박진도, 유정규(2005).

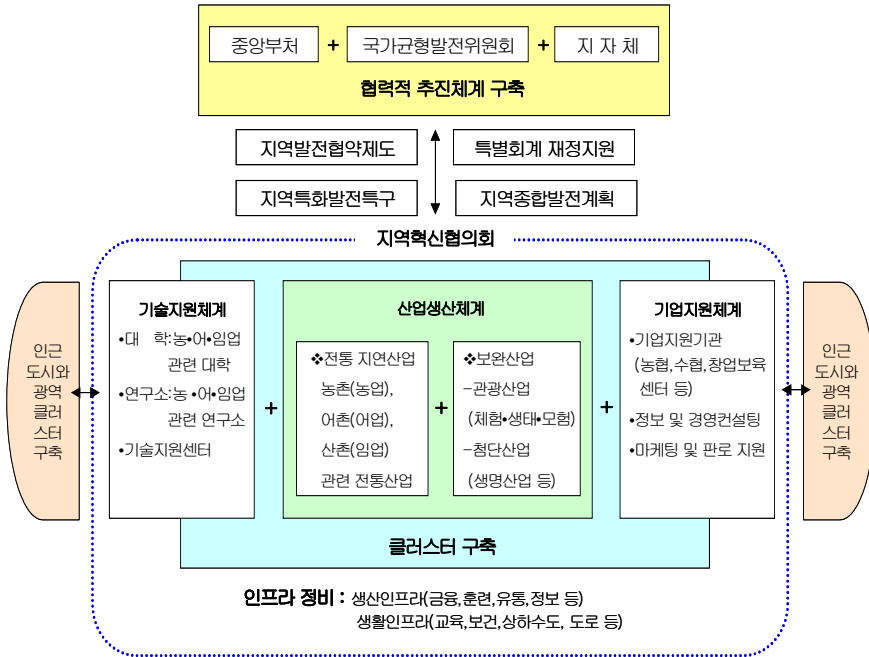
넷째, ‘지역혁신을 지속적으로 추진할 조직의 형성’을 통해 지역혁신을 이룬 사례로서 지역농업인이 혁신을 주도한 경우는 충남 아산 푸른들영농조합법인과 전북 남원 남농영농조합법인이 대표적이며, 지자체가 주도한 경우는 전남 보성 녹차클러스터, 경기 양평의 환경농업-21 등이 있다. 마지막으로 ‘공공 서비스 혁신’의 사례로는 전남 나주의 시민참여예산학교, 전남 곡성의 농촌교육 살리기, 그리고 전북 진안의 환경농업대학 등이 대표적이다. 여기서 특징적인 점은 지역농업인 주도형은 주로 마을 단위에서, 지자체 주도형은 시·군 단위에서, 그 밖에 다른 유형들은 주로 마을 단위 혹은 권역단위에서 이루어지고 있다는 점이다.

1.6. 지역혁신체계 구축 전략

지역혁신체계를 구축하기 위한 전략으로는 일반적으로 ① 지역 내 기업 간 학습 관계 강화, ② 학습관계와 네트워크 강화를 위한 신뢰와 기회주의 통제 문화 형성, ③ 기업을 지원하는 지원기관의 수를 늘리고 지역밀착성 강화, ④ 연구소, 대학 등 지식하부구조의 발달, ⑤ 인력의 풀 및 창업 네트워크의 형성 등이 주장되고 있다. 특히 우리나라에서는 주로 지역 산업의 경쟁력 강화를 위한 수단의 하나로 지역혁신체계가 논의되어진다.

가령, 김동주(2003)는 지역균형발전은 기업이 시장 중심의 경제활동을 통해 지역발전의 내생적 성장 기반을 갖추도록 해야 한다고 주장한다. 따라서 선택과 집중 방식에 의해 선정된 지역전략산업을 중심으로 기업, 대학, 연구소 등에 정보, 인력, 기술을 상호 유기적으로 교류케 하여 새로운 부가가치와 혁신을 창출하는 클러스터를 중점 육성해

그림 2-5. 농산어촌 지역혁신체계의 모형



자료: 국가균형발전위원회(2004d).

야 한다는 것이다. 또한 권영섭 등(2003)은 지역별 선도산업을 반영한 테크노파크 발전을 위해서는 지역혁신체계 구축이 필요하다고 주장하며 윤윤규 등(2004)은 지역산업 육성을 위해서는 기업의 역량을 뒷받침해 줄 수 있는 산·학·연 협력활동이 강화되고 네트워크화가 필요하다고 주장하고 있다. 이러한 산업 중심의 관점은 실질적으로 지역혁신체계의 언명을 법제화하고 사업화하는 데 기여한 국가균형발전위원회의 시각과도 일치하는 것이다. <그림 2-5>에서 보듯이 농산촌 지역혁신체계의 모형의 중심에도 산업과 기업이 존재한다.

다른 한편 한표환(2004)은 지역발전의 지렛대 역할을 하는 지역혁

신체계는 지역의 혁신역량 강화를 통해 가능하며, 지역의 혁신역량 강화를 위해서는 지역의 자율성을 극대화하는 발전 방식과 함께 지역혁신체계 기반 조성에 대한 지원이 중요함을 지적하였다. 이러한 방향에서 이철우(2004)는 지역의 소프트웨어적 측면, 즉, 사회자본 창출을 위한 학습조직 운영, 지역 거버넌스 강화를 위한 지역의 혁신역량 육성이 중요하다고 보았다.

주체의 혁신역량 강화가 지역발전에 핵심적이라는 주장이 어느 정도 설득력을 얻는 근거는 우리나라가 민선 자치단체장을 선출하면서 지방자치제도를 부활시킨 결과 유사한 상황에서도 지역별 발전의 차이가 확연하게 나타나며, 이러한 현상은 지방자치단체를 비롯한 지역주민의 역량에 지역별 차이가 존재하기 때문이라는 점을 뒷받침해주기도 한다. 실제 지역의 자율적인 역량은 지역주체의 핵심역량의 수준에 의하여 결정된다는 연구 결과도 나타나고 있다(김정홍 2004; 이재성, 임승빈 2004). 이러한 연구들은 지역혁신역량을 보이지 않는 자산(invisible asset) 혹은 앞서 언급한 지역혁신체계의 구성 요소 중 상부구조를 구성하는 핵심 내용으로 간주하고 있다.

1.7. 지역혁신체계 논의의 유용성과 특징

1.7.1. 지역혁신체계 논의의 유용성

기업이 아니라 지역 전체의 발전을 추구하는 관점에서 지역혁신체계 접근방법은 많은 측면에서 유용성을 가진다(이장재 2003). 첫째, 지역혁신체계 접근방법은 혁신과정 자체에 대한 연구를 통해 지역에서 발생하는 혁신주체 간의 상호 작용과 학습에 대한 분석을 가능하게

할 뿐만 아니라 기술과 경제 현상을 연계하는 시각을 제공하고 있다. 둘째, 지역혁신체계 접근방법은 지역의 혁신역량 분석 및 잠재력 측정을 가능하게 한다. 지역혁신체계의 역량은 구성주체의 혁신역량과 상호 작용 정도에 대한 조작적 정의를 통해 측정할 수 있다. 셋째, 지역혁신체계 접근방법은 시스템을 분석 도구로 활용하여 상이한 지역에 대한 비교를 가능하게 한다. 이러한 접근은 단순한 사례 분석 연구의 약점을 보완할 수 있는 대안으로서 시스템적 접근방법을 활용한 비교 연구는 지역의 혁신과정이 지역의 특수한 문제인지 일반적 문제인지 여부를 진단 및 확인할 수 있는 장점을 가진다(Cooke 1998). 넷째, 지역혁신체계는 산업지구나 혁신환경 같은 이론 중심의 개발모델과는 달리 성장지역에서의 경험을 바탕으로 하고 있어 구조적으로 취약한 지역의 경우에도 발전모델로 채택할 수 있으며, 적용이 가능한 유용성을 갖고 있다. 아울러 지역혁신체계는 진화적 성격을 띠고 있어 시간의 경과에 따른 지역의 발전경로를 조사하여 지역의 향후 발전 방향을 정책 결정자들에게 권고하는 유용성을 가진다(Cooke et al. 1997). 다섯째, 지역혁신체계에 대한 유형화를 통해 지역혁신체계를 진단할 수 있는 기준과 각 유형에서 가장 바람직한 혁신체계의 운영 및 성공요인을 도출하기 위한 기준을 제공하고 있다는 점이다. 이러한 분석은 지역의 혁신환경에 적합한 체제의 형태를 설계하는 데 유용한 기준을 제시함으로써, 지역 기술혁신의 제도적 형태를 모색하는 데 기여하게 된다.

1.7.2. 지역혁신체계와 기존 지역개발 접근법의 차이

이 장의 도입부에 지역혁신체계가 기존 지역개발 접근법과 근본적 차이는 없으나 다소간 그 지향이 상이함을 언급하였다. 이제 논의의

결말에서 이를 정리하자면, 실제로 지역혁신체계를 강조되는 최근의 지역개발정책과 그 전의 지역개발정책은 정책의 목표, 정책수단, 접근 방법, 지역혁신의 범위와 속성 등의 측면에서 다음과 같은 차이를 보이는 것으로 이해할 수 있다.

기존의 지역개발정책의 목표는 중앙정부에서 개발된 표준화된 정책을 지역에 이식시키는 것인 데 반해 지역혁신체계 하에서는 수평적 거버넌스를 구축하는 것이 정책의 주요 목표로 대두하였다. 그리고 이러한 정책 목표를 달성하기 위한 정책수단으로 기존에는 새로운 기관의 설립과 운영 및 연구개발 지원제도를 운영하는 것이었지만 지역혁신체계 하에서는 지역 내 주체들의 파트너십과 네트워크 구축을 제시하고 있다. 실제로 지역혁신체계를 구축하기 위한 구체적인 정책수단으로 제시된 바 있는 것들을 살펴보면 이 점은 보다 명확해진다(이철우 2001).

표 2-4. 지역혁신체계 도입 전·후 지역개발정책 특성 비교

구 분	지역개발정책(RIS 이전)	지역혁신체계(RIS 이후)
정부의 역할	중앙정부 주도적	중앙·지방의 협력적 관계, 지방 주도적
정책목표	표준화정책 이식	수평적 거버넌스
정책수단 (혁신전략)	새로운 기관 설립 및 운영 연구개발지원제도 운영	지역 내 제도들의 파트너십과 네트워크 구축
접근방법	하향적(top-down) 공급중심적(supply-led)	상향적(bottom-up) 수요중심적(demand-led)
혁신의 속성	단선적(단절적), 선형적	상호 작용적(지속성), 비선형적
혁신의 범위	기술혁신	제도적 혁신, 사회적 혁신
시간	단기적 실행계획	중장기적 실행계획

자료: 김미나(2004).

또한 정책의 접근방법이 하향적 공급 중심에서 상향적 수요 중심으로 변화되었다. 즉, 기존에는 중앙정부 주도적으로 정책이 추진되었지만 지역혁신체계 하에서는 중앙과 지방의 협력적 관계가 강조되고 나아가 지방 주도적으로 정책이 추진됨을 지향한다고 할 수 있다. 혁신의 속성과 범위를 살펴보면, 기존에는 혁신이 기술혁신에 한정되었고 그 속성은 단선적, 선형적으로 인식되었다. 반면 최근 지역혁신체계 하에서는 혁신의 범위가 제도적 혁신과 사회적 혁신까지 확장되었고 그 속성은 상호 작용적, 비선형적으로 인식되고 있다.

이러한 결과를 종합해서 지역혁신체계 도입 이전과 이후의 지역개발정책의 특성을 비교해 보면, 지역혁신체계 도입 이전의 지역개발정책은 주로 단선적 혁신론에 기초하여 테크노폴리스, 테크노파크 등과 같은 지식하부구조를 구축하거나 기업에 보조금을 지원하는 등 중앙정부 주도적으로 추진되었다. 이에 비해 지역혁신체계에서는 연구개발의 하부구조의 존재보다는 혁신주체와 제도간의 상호 작용 즉, 파트너십과 네트워크 구축을 강조하고 지방의 역할을 강조하는 방향으로 진화하고 있다.

2. 문제의 제기와 분석 틀

지역발전을 위한 새로운 접근방법으로서 지역혁신체계가 부상하면서 국내외적으로 지역혁신체계에 관한 연구들이 점증하고 있다. 하지만 지역혁신체계에 관한 연구는 대체로 ① 기술 및 지식의 부가가치가 큰 첨단산업 중심으로 주로 산업 부문에 초점을 맞추고, ② 도시지역을 중심에 둔 광범위한 권역을 대상으로 도시와 농산촌간 구분 없

이 주로 광역시·도 권역으로 논의되었다. 또한 ③ 혁신주체 간 네트워크 형성과 파트너십, 새로운 지식 창출을 위한 학습 등 혁신역량의 중요성은 강조하면서도 정작 그에 대한 미시적 분석은 충분히 이루어지지 않으며, 최종적으로 도출되는 실천적 결론은 이전과 다름없이 ④ 중앙정부가 중심이 된 정책 드라이브 형태로 귀결되고 있다. 따라서 ⑤ 농산촌 지역혁신체계에 대해서는 아직까지 그 정체성이 충분히 구체화되지 못하고 적합한 실천적 전략도 부재하다고 하겠다.

물론 지역혁신체계에 대한 논의가 점차 진화의 과정을 겪으면서 혁신주체의 역량, 지역사회의 협력 관계와 조정능력 등 사회적 역량, 혁신주체들 간의 네트워크 형성을 통한 혁신의 시스템화 등을 포함하고 있다. 아울러 과거보다 더 넓은 관점에서 혁신을 바라보고 있으며, 과거에 중요한 요인으로 포함시키지 않던 문화, 관행, 학습 및 사회자본의 영역을 중요한 혁신지표에 포함시키고 있다. 그러나 아직까지 분석의 수준은 지역혁신과 큰 관계가 없어 보이는 일반 통계자료를 활용하는데 의존하거나 혁신내용에 따른 유형 구분에 만족하거나 혹은 별다른 발전적, 근본적 대안이 아닌 것으로 보이는 당위론적 정책 제안을 하는 것에 그치고 있다.

이에 농산촌 지역의 혁신역량 등을 광범위한 관점에서 실증 분석하여, 농산촌 지역혁신체계를 구체화하고 이를 위한 지역 혁신주체들의 역할 및 정책적 지원 방안 등을 구체적으로 제시할 필요가 있다고 보았다. 그런데 이에 앞서 농산촌에는 도시와는 다른 특성이 있음을 전제할 필요가 있다. 첫째, 일반적 지역혁신체계의 논의에 있어서는 기업이 핵심주체인 경우가 많고, 기업의 활동을 지원하기 위한 제도와 문화의 창출이 중요한 지역혁신체계 기반 구축 전략이라고 할 수 있다. 그러나 농산촌의 경우 핵심주체는 농가이거나 농가의 연합조직이

된다. 특히 농산촌이 산업 영역과 생활 영역이 중첩된 커뮤니티라는 특징을 상기할 때, 농가 나아가 농촌주민의 활동을 지원하기 위한 제도와 문화의 창출이라는 전략은 대단히 포괄성을 지닐 수밖에 없게 된다.

둘째, 일반적 지역혁신체계에 있어 주어진 환경은 비교적 광역적 공간범위에서 어느 정도 산업적 ‘집적’이 이루어져 있는 지역이고 따라서 혁신활동에 참여하는 주체 간의 공통된 이해가 명시적인 경우가 많다. 그러나 농산촌의 경우에는 ‘주산지’ 정도의 공통된 이해는 있을 지언정 산업적 ‘집적’이 이루어진 지역은 많지 않고 주체 간의 공통된 이해를 찾기도 쉽지 않다.⁴ 따라서 농산촌 지역혁신체계 구축을 위해서는 사실상 무엇의 집적을 유도하거나 지역 내의 공통된 이해를 찾아내는 단계가 우선이 될 수 있다.

셋째, 혁신 활동의 성과지표에 있어서도 일반적으로는 기술혁신이나 기업의 생산성 증대가 될 수 있으나 농산촌의 경우는 달라질 수 있다. 직접적으로는 농가소득 증대가 성과지표가 될 수도 있지만, 농가의 다양한 조건, 다양한 품목 등을 고려하면 설득력이 떨어지고 지역의 부가가치 증진은 매우 다양한 경로와 내용을 포함할 수 있기 때문이다.

따라서 농산촌의 지역혁신체계는 농산촌 지역의 제도와 문화를 조건으로 주체들이 지역 문제를 해결하기 위해 상호 협력하는 과정이라고 잠정적으로 정의할 수 있다. 또한 일반적인 지역혁신체계와는 달리 개방성, 복합성, 지속성을 특징으로 한다고 할 수 있다. 그렇다면 이

⁴ 농산촌의 경우 명시적인 공통의 목표를 찾지 못해 분명한 이해 관계가 형성되지 못한 측면이 강하다.

연구에서 찾아야 할 해답은 다음과 같이 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, “농산촌 지역혁신체계를 구성하는 요소는 무엇인가” 하는 것이다. 지역의 제도와 문화를 조건으로 주체가 지역문제를 해결하기 위해 협력하는 과정을 지역혁신체계라고 할 수 있다면, 지역혁신체계를 구성하는 요소를 상부구조와 하부구조로 보는 것은 농산촌의 경우에도 다르지 않다. 다만, 그 구체적인 내용은 무엇인가를 살펴볼 필요

표 2-5. 농산촌 지역혁신체계 특징

구 분	도시	농산촌
핵심 혁신 주체 (Subject)	-기업(조직) ※ 산업적 영역을 지원하기 위한 제도와 문화 창출	-농가(개별) ※ 산업적 영역과 생활의 영역이 중첩된 커뮤니티로서 이를 지 원하기 위한 제도와 문화 창 출의 범위는 광범위
혁신 환경 (Infra&Resource)	-(집적된) 광역적 지역 -이해 관계(목표) 동일성 -하부구조 충실	-(다수의) 소규모 지역 -이해 관계(목표) 다양성 -하부구조 미비
혁신 활동 (Action)	-기업 기술혁신, 생산성 증대	-농가 소득 증대, 지역의 부가가 치 증진

- ※ 지역혁신체계는 혁신주체 간의 신뢰와 호혜성을 토대로 새로운 가치를 창출, 확산하며 이의 활용도를 높이기 위한 상호 협력관계
- ※ 농산촌 지역혁신체계는 지역의 제도와 문화를 조건으로 지역 내외 혁신주체들이 지역 문제를 해결하기 위해 상호 협력하는 과정
- ※ 도시지역과는 달리 개방성, 복합성, 지속성이 특징이 됨.
- 개방성: 자체 기반이 열악하여 지역 내 혁신주체로 한정하기 어려움.
 - 복합성: 새로운 가치의 요건은 산업부문에만 국한되지 않음.
 - 지속성: 장기적 관점의 기반 구축이 필요함.

가 있을 것이다. 이를 위한 분석 과제는 다음과 같이 개념화하였다.⁵

농산촌 지역혁신체계 = 물리적 하부구조 (일반적 하부구조, 주변도시와의 관계) + 사회적 하부구조 (일반적 하부구조, 농업역량) + 상부구조 (주체의 혁신역량 및 지역의 기반역량)

농산촌 지역혁신체계의 구성 요소 역시 그 형식에 있어서는 일반적인 지역혁신체계의 그것과 크게 다르지 않겠지만, 물리적 하부구조에 있어서는 주변 도시와의 관계, 사회적 하부구조에 있어서는 농업역량이 중요한 구성 요소라고 보았다. 또한 상부구조는 주체의 혁신역량과 함께 지역의 문화와 분위기 등을 포괄하는 기반역량이 중요한 구성 요소라고 보았다.

둘째, 그렇다면 “우리 농산촌의 지역혁신체계 기반은 어느 정도 구축되어 있고, 작동하고 있다고 할 수 있는가” 하는 것에 대하여 분석할 필요가 있다. 먼저 앞에서 개념화한 바와 같이 농산촌 지역혁신체계의 구성 요소 중 물리적 하부구조와 사회적 하부구조는 최소한의 통계적 자료를 통해 시·군 단위에서의 수준과 차이를 살펴볼 수가 있다. 다만, 선행 연구들에서와 같이 농산촌 지역에는 큰 의미 없는 많은 변수를 사용하기보다는 주변 도시와의 접근성, 혁신적 인력의 보유량 등과 같이 소수의 구득 가능 자료를 사용하기로 한다. 더불어 상부구조는 주체의 혁신역량 및 지역의 기반역량으로 나누어서 살펴본

⁵ 지역혁신체계에서 중요한 고려사항은 ‘구조(하부구조, 상부구조)’만이 아니라 ‘주체’인데, 여기서 주체를 고려하지 않는 이유는 이 부문의 분석은 통계자료를 바탕으로 하는 것이며 혁신 주체 자체에 대한 분석은 사례 분석 등에서 이루어질 것이기 때문이다.

다. 이때 새로운 지표의 구성을 위해서는 기존 통계자료로는 작성이 불가능하기 때문에 인식조사(survey on perception)를 통해 연성자료(soft data)를 별도로 생산하여 이를 지수화하여 분석하기로 한다.

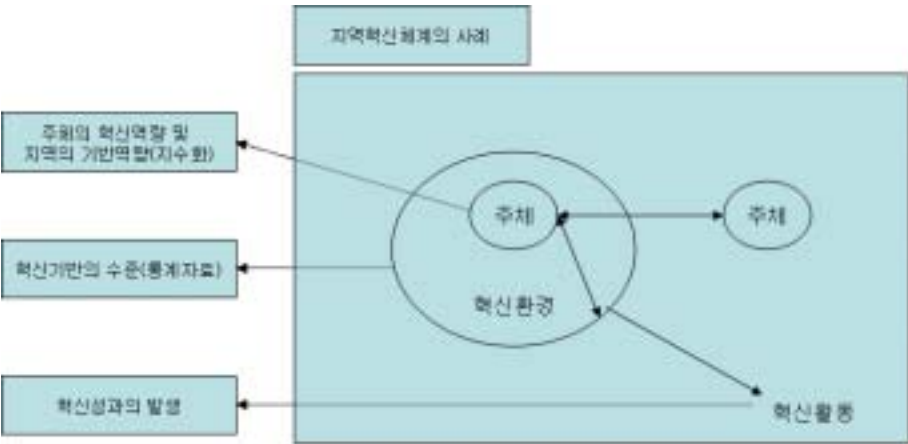
그러나 이와 같은 구성 요소 간의 지역별 비교는 지역혁신체계 기반 수준 간의 상대적 비교는 가능케 할지언정 구체적인 주체, 구성 요소 간의 관계와 상호 작용, 그리고 혁신성과와의 관련성을 짐작할 수 없게 한다. 이에 대해서는 사례 지역 조사 및 분석을 통해 가늠해야 한다. 사례 지역 조사 및 분석에는 다양한 지역의 범위를 상정하되, 공간의 규모와 혁신의 내용 등에 초점을 맞추어 충분한 수를 포괄하도록 하며, 혁신환경, 혁신주체, 혁신주체 간의 관계, 혁신활동, 혁신성과 등이 나타날 수 있도록 분석한다. 이를 통해 공통적으로 성과가 높은 지역에 있어 영향을 주는 구성 요소는 무엇인지를 가늠할 수 있을 것이며, 이는 지역혁신체계 기반 구축을 위한 정책 방향의 설정에 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

농산촌의 지역혁신 성과 = 상호 작용 《혁신주체, 혁신환경(물리적 하부구조, 사회적 하부구조, 상부구조)》⁶

끝으로, “농산촌 지역혁신체계 기반 구축을 위해 필요한 정책은 무엇인가” 하는 것이 남은 분석 과제이다. 농산촌의 발전에 지역혁신체계의 기반 구축이 유용하다는 전제 하에, 이를 촉진하기 위한 정책은

⁶ 지역혁신체계 논의들을 종합하면 지역의 혁신은 여러 관련 조직(즉, 혁신주체)과 각종 제도와 문화(즉, 혁신환경)가 상호 작용하는 과정에서 만들어진다고 할 수 있다.

그림 2-6. 분석 과제의 개념도



어떻게 재편되어야 하는지, 기존의 농산촌 지역정책과 어떤 차별이 있어야 하는지 등에 대해 충분한 답을 찾아야 할 것이다. 다만, 이는 앞에서의 분석들을 통해 보다 명료해질 것이며, 2차 연도 후속 연구에까지 이어질 것이다.

제 3 장

농산촌 지역혁신체계 구축을 위한 정책 환경

1. 농산촌 지역발전을 위한 기존 지역정책

1.1. 기존 농산촌 지역개발사업의 특징

농산촌 대상의 지역개발사업은 중앙정부 10개 부처가 약 40개의 사업을 중심으로 추진하여 왔다. 대강의 특징을 나열하면 다음과 같다. 첫째, 개개 사업마다 그 근거 법을 바탕으로 추진하고 있다.

둘째, 개별 사업이 적용되는 공간 범위는 마을, 마을권(3~5개 마을), 읍·면, 시·군 등으로 다양하다. 시·군을 대상으로 하는 사업인 경우도 사업의 적용은 시·군의 일부 공간 범위를 중심으로 이루어진다.

셋째, 사업 내용은 표면적으로는 다양하게 나타나지만, 주택 및 도로 정비나 공공시설 공급 등과 같이 농촌의 부족한 SOC를 보충하는 하드웨어 정비가 주를 이루었다. 굳이 그 내용을 구분하자면, 일반 농촌의 정주기반 확충, 낙후 농촌의 정주기반 확충, 도농교류 등 소득기반 조성 등으로 큰 구분이 가능하다.

표 3-1. 농산촌 지역개발사업 현황

시 군	도시 기본계획/관리계획				
	농업농촌발전계획				
		지역특화발전 특구계획	접경지역종합계획	농지이용계획	
읍 면			정주권개발계획		
			오지, 도서종합개 발계획		
			소도읍육성계획		
마 을	문 화 마 을 조 성사업	자연생태우수 마을	녹색농촌체험 마을	농촌마을종합개발	
	농 어 촌 주 거 환경 개선 사 업		전통테마마을	산촌종합개발사업	
			어촌체험마을	어촌종합개발사업	
			아름마을 가꾸기 정보화시범 마을		
단 위 시 설	농어촌도로 정비	아름다운마을 숲조성사업	청소년수련마 을지원사업	농촌용수개발	미곡종합처리 장설치운영
	소하천정비			경지정리	가축계열화사 업/한우사업
	상수도/하수 도 사업			배수개선	농산물표준규 격화
	폐기물 종합 처리시설			수리시설개 보수	농산물산지유 통기반확충
	부엌, 목욕실, 화장실개선			기계화경작로 확포장	농산물유통 시설지원
	오 지 교 통 지 원사업			방조제개보수	농기계구입지 원
	농 어 촌 다 목 적광장조성			받기반정비	농업종합자금
	생활환경 개선	자연환경 보전	도농교류 확대	지역종합개발	생산기반 정비
					소득기반 지원

자료: 조원량(2004).

넷째, 사업 추진 절차와 방식에서는 법률 등으로 사업대상지가 먼저 지정된 상태에서 추진하는 방식과 시·군 등이 작성한 사업계획서 등을 토대로 공모 절차를 거쳐서 사업대상지를 선정하여 사업을 추진하는 방식으로 양분할 수 있다. 가령, 정주권개발사업이나 오지개발사업, 도서개발사업 등은 전자에 해당하며, 농촌마을종합개발사업이나 녹색농촌체험마을사업 등은 후자에 해당한다.

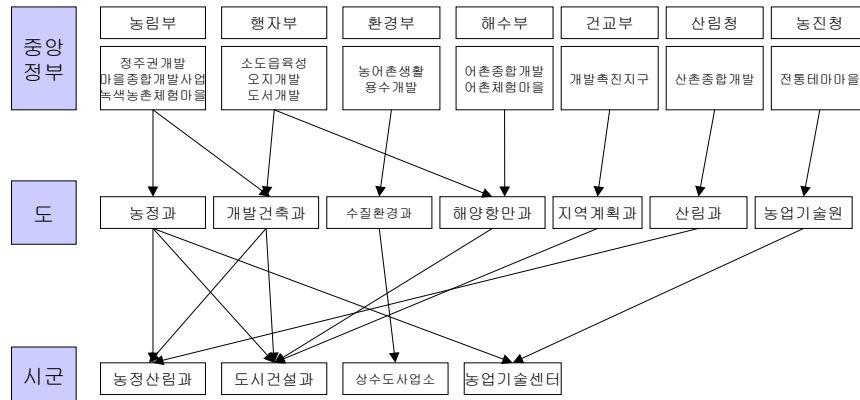
1.2. 기존 농산촌 지역개발사업의 성과와 한계

이들 사업들은 대체로 물리적 기반시설 정비를 주 내용으로 하며, 중앙정부의 여러 부처별로 시행되어 중복성, 비효율성이 발생한다는 문제 제기가 지속되어 왔다. 그러나 지금까지의 농산촌은 하드웨어적 정비가 절실히 필요했던 만큼 농산촌의 기초 생활 여건 정비에 상당 부분 기여했다는 점은 부인할 수 없다.

하지만 기존의 농산촌 지역개발사업은 지역혁신체계의 기반 구축이라는 관점에서 살펴보면 나름의 한계를 가진다고 지적할 수 있다. 우선, 중앙정부가 중심이 된 사업 추진 체계로 이루어져 지방의 자율성과 창의성을 담보할 수 있는 체계 구축이 미흡하였음을 지적할 수 있다. 기존의 사업들은 대체로 ‘중앙정부 지침에 의한 사업계획 시달 → 시·군 기초자치단체가 사업 신청 및 계획 수립 → 예산 배정 → 사업 시행 → 평가’의 과정을 거치도록 되어 있다. 이로 인해 지방자치단체는 주관하는 부처의 법률이나 지침에 따라 단위사업별로 사업을 추진하다 보니 지역의 자율성이나 사업의 탄력성을 충분히 보장받지 못하였다.

둘째, 사업 추진 계통이 중앙부처는 물론 시·도, 시·군에 이르기까지 다기화되어 있어 사업간 중복성, 자원배분 왜곡 등의 비효율성이

그림 3-1. 농산촌 지역개발사업의 중앙·지방 간 추진 체계



발생한다. 그뿐만 아니라 대부분의 시·군 단위에서는 해당 지역 내에서 스스로 사업을 종합화·체계화하지 못하는 경향이 강하다. 사업 추진 담당조직의 비연계성은 <그림 3-1>에 잘 나타나 있다.

셋째, 지역 자원의 가치를 인식·발굴하여 새로운 발전의 계기를 마련하기 위한 지원이 부족하다. 시대적 수요와 지방의 현장수요를 고려하지 않은 채 농산촌의 부족한 기반시설을 정비하는 데 사업의 주목적이 있었기 때문이다.

마지막으로, 지역 내 주체의 참여 및 역량강화를 위한 사업은 거의 시행되지 않았다는 점이 주요하게 지적된다. 이는 사업 내용과도 관련이 깊은 바, 하드웨어 물량을 중심으로 한 성과를 강조하기만 하였지 사업 과정이나 절차의 효과성을 도모할 수 있는 사업을 배려하지는 못하였던 탓이다. 그러다 보니 지역의 역량, 주체의 육성을 도모할 수 있는 경로와 기회는 부족할 수밖에 없었다.

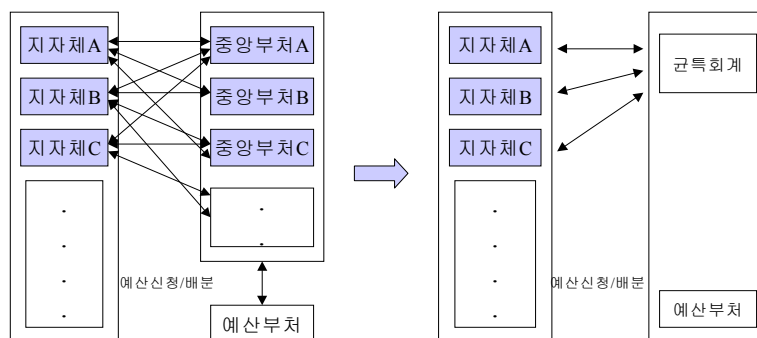
2. 농산촌 지역혁신체계 구축을 위한 정책사업

2.1. 국가균형발전특별회계의 신설

최근 농산촌 지역혁신체계 기반 구축을 위한 다양한 정책의 틀이 등장하고 있다. 이는 앞서 제기한 기존의 농산촌 대상 지역정책의 한계를 극복하고, 현 정부가 추진하는 ‘국가균형발전’을 꾀하기 위함이다. 특히 그간 지방자치단체들이 단위사업별로 여러 부처를 경유하여 예산을 신청하고 사업을 배분받는 구조에서 탈피하여 자립적 지방화와 예산의 체계적 지원 등을 위하여 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)가 신설되었다. 균특회계는 시·도별 예산신청의 한도를 설정하고, 그 한도 내에서 지자체가 자율적으로 사업을 선택하도록 하여 지역의 특성과 우선순위가 사업 추진에 반영될 수 있도록 하고 있다(그림 3-2).

하지만 예산총액한도 내에서 지자체가 사업을 선택하는 체계 하에

그림 3-2. 지역개발사업의 예산운용 체계 변화



서는 예산 규모가 작다거나 효율성이 떨어지는 사업 혹은 공무원 입장에서 많은 역할을 해야 하지만 생색이 나지 않는 사업은 인기 없는 사업으로 전락될 우려를 안고 있다. 그뿐만 아니라 사업의 추진 체계는 여전히 중앙정부의 사업지침을 그대로 따라야 하는 등 근본적인 문제는 해결되지 못한 상태이다.

2.2. 삶의질 향상특별법 제정

상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질(Quality of Life) 향상을 도모하고, 중앙정부 부처별로 시행되는 분절적 농산촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진하기 위한 목적으로 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의질향상 특별법)』이 제정되었다. 이에 따라 시·군 단위의 지역개발 및 복지·교육 등에 관한 실태 조사, 기본계획 수립, 관련 부처별 시행계획 수립 등을 통해 사업 예산을 적극 반영하며 사업 추진을 위한 재원은 농어촌특별세로 조성된 재원을 우선 사용하는 것으로 하였다. 또한 국무총리를 위원장으로 하는 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회”를 설치하여 부처 간 협조 및 조정 체제를 제도화하고자 하였다.

그러나 『삶의 질 향상 특별법』 역시, 중앙정부에서 기본계획을 수립한 후 그에 따라 시·군에서 계획을 수립하는 하향식 구조로 되어 있고, 계획을 수립한다 하여도 행·재정적 구속력을 보장할 수 없어 목적인 바를 달성하기 어렵게 되어 있는 상태이다. 더욱이 관련된 중앙의 여러 부처들이 법 제정의 취지에는 공감하면서도 사업을 조정, 연계 시행하는 데 있어서는 소극적인 상태이다. 물론 이를 답을 만한 실질적 운영 체계가 마련되지 않았기 때문이기도 하다.

2.3. 지역혁신체계 구축을 위한 새로운 정책사업 등장

지역혁신체계의 구축은 하드웨어 중심의 과도한 투자에 대한 반성에서 제기되었다고 볼 수 있다. 이에 따라 정부 각 부처에서는 혁신주

표 3-2. 부처별 지역혁신사업

구분	사 업 명	개 요
산자부	· 지역혁신특성화(RIS) 시범사업	근거 : 국가균형발전특별법 제10조 목적 : 지역 여건에 맞는 지역혁신체계 구축과 지역 혁신역량 강화를 위하여 지자체가 선정하는 산·학·연 협력 사업을 지원
	- 프로젝트 사업	목적 : 전략·지연(地緣)산업 육성을 위해 기술 개발, 인력양성, 마케팅, 기업지원서비스, 네트워킹 등 다양한 산·학·연 협력 요소를 연계·추진하는 프로젝트사업
	- 포럼활동지원사업	목적 : 지역의 향토·지연산업 발전을 위한 지역의 혁신네트워크 구축 및 지역산업 육성계획 등 발전 전략을 기획·도모 하는 포럼활동 지원
	· 지역혁신 네트워크 활성화 사업 - 이노카페, 네트워크 허브 조성	근거 : 대구 국정과제회의시 대통령 지시사항(2003. 6. 12) 목적 : 산·학·연 등 지역혁신주체들 간의 교류활성화 및 기업지원 서비스의 효율적 네트워킹을 통한 지역혁신 확산
	· 지역기술혁신센터(TIC)	목적 : 산·학·연 기술자원을 결집하는 TIC를 통하여 장비기능, 공동 연구, 교육훈련, 정보유통, 창업지원 등의 역할을 수행하고 우량 벤처기업의 창업과 중소·중견기업의 기술혁신을 촉진
	· 지역협력연구센터(RRC) 육성	과기부에서 이관된 사업임. TIC와 유사한 사업으로 TIC-RRC 연계 추진
교육부	· 지방대학혁신역량 강화(NURI)	목적 : 지역 발전 계획 및 지역산업 발전 전략과 연계된 인력양성 등 지역혁신역량 강화
농진청	· 지역연구기반 조성	목적 : 농업 관련 연구기반 조성
중기청	· 창업보육센터	목적 : 창업 성공률을 제고시켜 중소·벤처기업 창업육성의 전진기지 역할을 수행하는 전문보육기관 조성
	· 산학연 공동기술개발	목적 : 산·학·연 공동기술개발 지원
행자부	· 신활력사업	목적 : 근대화·산업화·도시화 과정에서 소외되고 낙후된 농산어촌 지역을 선정하여 특별 지원함으로써 지역에 새로운 활력을 되찾게 하고, 이를 통하여 균형발전사회의 실현을 꾀함.

체 육성, 혁신기반 조성 등 지역혁신역량 강화를 위한 다양한 사업을 새롭게 진행하고 있다. 특히 산업자원부를 중심으로 다수의 사업이 추진되고 있으며, 과학기술부, 문화관광부, 해양수산부, 환경부, 정보통신부, 농촌진흥청, 농림부, 중소기업청, 건설교통부 등에서도 지역혁신과 관련된 다양한 사업을 추진 중이다. 이러한 사업들은 지역전략산업 육성과 지역인적자원 개발, 지방대학의 육성, 지역의 과학기술 진흥 등을 목적으로 한다. 참여정부 들어와 만들어진 지역혁신체계 기반 구축 관련 사업 현황은 <표 3-2>와 같다.

이 가운데 특히 지역혁신체계 구축과 관련이 깊은 사업들로는 지역혁신협의회 구성·운영, 포럼활동지원사업, 신활력사업 등이 주요하다. 이에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

2.3.1. 지역혁신협의회 구성 및 운영

가. 지역혁신협의회 구성 및 운영 개요

산·학·연·관의 네트워킹을 통한 지역혁신체계 모델을 개발하고 이를 확산시켜 나가는 것이 중요한 국가적 과제로 대두되면서 새롭게 만들어진 수단 가운데 하나가 바로 ‘지역혁신협의회’이다. 지역혁신협의회 구성 근거는 『국가균형발전특별법』 제28조 시·군·구 지역혁신협의회 설치 등과 동법 시행령 제32조 시·군·구 지역혁신협의회 구성 및 운영 등에서 찾을 수 있다. 즉, 지역혁신협의회는 『국가균형발전특별법』에 의하여 시·도 및 시·군·구에 두도록 법으로 정한 기구이며 참여정부가 내세운 역동적이며 통합적인 지역균형발전의 달성 수단 가운데 하나이다.

지역혁신협의회는 대학, 연구기관, 기업체, 공공기관, 비영리단체 등

지역 내·외의 혁신주체라고 할 수 있는 활동가들을 중심으로 구성되며, 주기적으로 지역의 문제와 문제의 해결 방안 등에 대하여 논의하는 구조를 형성하고 있다. 지역혁신협의회는 지역여건과 특성에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있으나, 크게 시·도의 광역단위로 구성된 지역혁신협의회, 2개 이상의 시·도 광역단위가 연합한 초광역 지역혁신협의회, 기초자치단체 단위의 지역혁신협의회, 2~3개 기초자치단체가 연합한 지역혁신협의회 등이 있다.

지역혁신협의회는 당초 지역 단위의 국가균형발전사업 주관기구로서 지역혁신발전계획 수립 심의 및 국가균형발전에 관한 협의·조정 업무를 수행하도록 역할을 부여받았다. 그뿐만 아니라 협의회를 통한 지역 혁신주체 간 네트워킹을 주도하여 지역혁신체계의 형성을 촉진하는 역할, 지방과 중앙의 원활한 의사소통의 창구 및 다리의 역할, 그리고 지역사회의 혁신분위기를 확산하고 각계각층의 혁신역량을 결집시키는 역할 등을 주요 기능으로 한다.

하지만 실제로 시·도 지역혁신협의회는 다양한 지역 현안이 제기됨에 따라 실질적인 해결 방안을 논의하지 못한 채 형식적인 협의 절차를 수행하는 데 그치고 있다. 그뿐 아니라 그 역할에 있어 시·도 의회 등과 차별성이 부족하다. 또한 기초 시·군·구 지역혁신협의회는 지역 내 인적 자원이 부족하여 생산성 있는 논의 구조를 형성하지 못함과 동시에 시·도 지역혁신협의회와 마찬가지로 시·군·구 의회 등과 차별성이 미약하다. 이처럼 지역혁신협의회가 지역 단위의 협력적 추진 체계 및 추진기구로서의 역할을 충분히 수행하지 못하는 실정임을 고려할 때 구성 및 운영 자체가 아직은 큰 실효를 거두고 있지 못하다고 판단된다.

나. 신활력지역 시·군의 지역혁신협의회 구성과 운영 실태

지역혁신협의회 구성 및 운영에 대한 개략적 진단과 함께 실제 지역혁신협의회 운영이 어떻게 이루어지는지 신활력지역을 대상으로 살펴보았다. 우선, 그 구성에 있어서 지역에 의무적으로 지역혁신협의회를 구성하도록 함에 따라 그 역할에 대한 고려 없이 구성된 경향이 크다. 이로써 지역의 대표성과 전문성, 혁신성을 가진 다양한 주체들로 구성하지 못한 경우가 상당하다.

실례로 지역혁신협의회의 위원 구성을 살펴보면, 공무원, 시·군 의원, 유관단체 대표 등 당연직으로 참여하는 위원들의 구성비율이 반수(57.6%)를 넘고 있다. 또한, 위원들의 지역 내·외 비율을 살펴보면, 지역 내 위원이 전체의 82.3%, 지역 외 위원이 17.7%로 지역혁신협의회 당 약 5.2명의 지역 외의 위원이 참여하고 있음을 알 수 있다. 특히 전문가 그룹의 경우에는 약 66%가 지역 외의 인사로서 구성되며, 이들은 지역혁신협의회에 불참하는 사례가 상대적으로 높다고 한다. 요

표 3-3. 지역혁신협의회 인적 구성

단위: 명, (%)

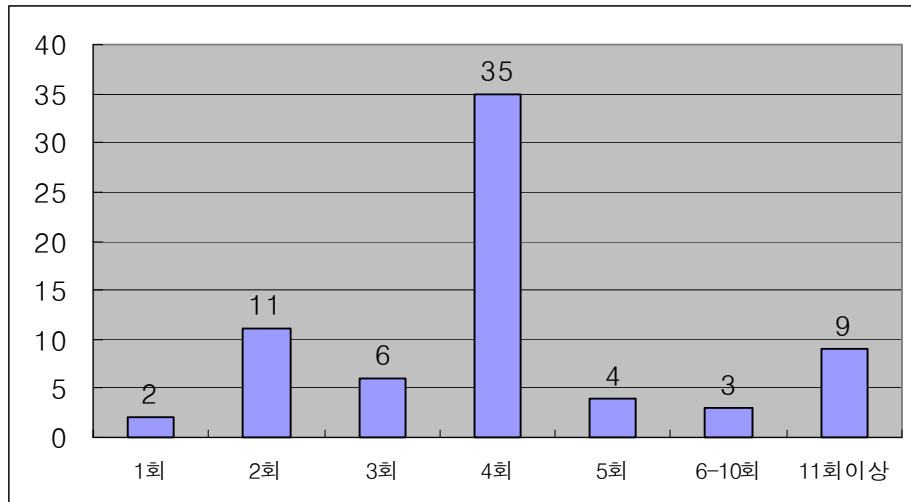
구분	전체 인원	공무원	시·군 의원	전문가 (대학교수, 연구원 등)	유관단체 대표	지역리더 (이장 등)
합계	29.3 (100.0)	4.5 (15.3)	2.2 (7.5)	6.2 (21.2)	10.2 (34.8)	6.2 (21.2)
지역 내	24.1	4.4	2.2	2.1	9.6	5.8
지역 외	5.2	0.1	-	4.1	0.6	0.4

주 1. 각 수치는 전체 시·군의 평균값임.

2. ()은 전체 인원 가운데 해당 그룹의 구성비율을 나타냄.

자료: 신활력지역 70개 시·군 담당 공무원 대상 조사 결과.

그림 3-3. 연간 지역혁신협의회 모임 빈도별 시·군의 수



컨대 지역의 특성과 거리가 먼 회의체 조직에 머물고 있을 뿐 아니라 혁신 창출과 거리가 먼 명망가나 지역유지 중심의 인적 구성이 이루어지고 있는 문제가 있다.

신활력사업 시·군의 지역혁신협의회는 연간 평균 4.8회의 모임을 가지는 것으로 조사되어 지역혁신협의회의 운영이 당초 기대보다는 형식적임을 알 수 있다. 연간 3회 이하의 모임을 가지는 시·군이 전체의 27.5%(19개)를 차지하였으며, 9개 시·군은 11회 이상의 모임을 가지는 것으로 조사되었다. 물론 그 모임의 빈도만으로 내용의 질까지를 판단하기는 어려우나 평균적으로 30여 명에 달하는 이들이 간헐적으로 모여서 1~2시간의 회의를 하는 것만으로는 당초 지역혁신협의회 운영을 통한 기대효과를 발휘하기에는 역부족이란 판단이다.

2.3.2. 포럼활동지원사업

포럼활동지원사업은 산업자원부에서 추진하는 ‘지역혁신특성화 시범사업’의 일환으로 전개되었다. 지역혁신특성화 시범사업은 2004년 이후 추진된 사업으로 추진 근거는 『국가균형발전특별법』 제10조에서 찾을 수 있다. 지역 여건에 맞는 지역혁신체계 구축과 지역혁신역량 강화를 위하여 지자체가 선정하는 산·학·연·관 협력사업을 지원하는 것을 목적으로 한다.

포럼활동지원사업의 사업기간은 1년 이내이며, 사업 당 2,000만원~3,000만 원의 포럼활동 지원금이 주어진다. 포럼은 지역 내 대학이 주관하여 추진하는 경우가 많으며, 산·학·연·관의 전문가들을 포럼회원으로 구성한다. 포럼의 주요 역할은 지역의 시범프로젝트사업이나 전략산업, 향토전통사업 등의 세부실행계획 수립, 컨설팅을 위한 지역의 인적 네트워크 구축 및 운영, 연계활용사업 제안 등이다. 즉, 포럼활동지원사업은 지역별로 전문가들이 모여 해당 지역에서 가장 발전 가능성이 높은 혁신적인 사업을 개발함으로써 지역 스스로의 발전을 꾀하라는 취지로 이해된다. 따라서 포럼활동은 지역혁신체계 상 부구조의 구성에 기여한다고 볼 수 있다.

하지만 현재 포럼활동이 농산촌의 지역현안 문제에 대응하기에는 대학 등의 기술 수준이 부합되지 못하고 있다. 또한 포럼활동 지원이 만료된 이후에도 지속적으로 운영될 수 있을지에 대한 의문이 제기된다. 물론 아직 시범사업 단계인지라 당초 목적대로 기능하고 있는지를 평가하는 것이 무리이기는 하지만, 시범사업 후 모니터링과 평가를 통해 지속적인 네트워킹이 이루어지도록 정책을 개선하여야 할 것은 분명하다.

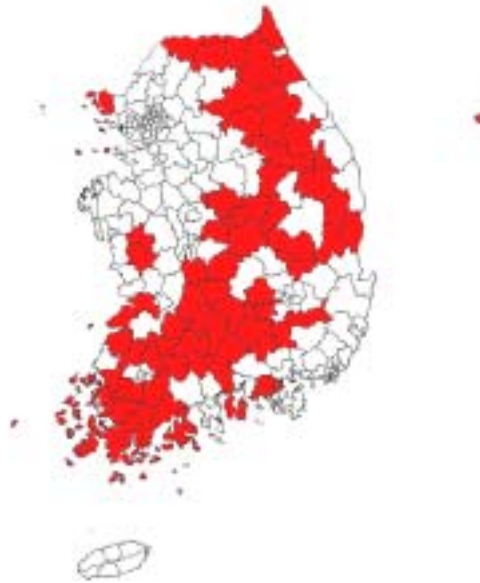
2.3.3. 신활력사업

가. 신활력사업 개요

신활력사업은 기존의 농산촌 지역개발사업이 SOC건설(도로·상하수도 건설 등), 생활·정주환경 개선 등의 인프라 구축사업에 치중했던 점과 하향식 사업 추진에서 오는 문제점을 극복하려는 취지 하에 2005년부터 새롭게 시작한 사업 중 하나이다. 또한 근대화·산업화·도시화 과정에서 소외되고 낙후된 농산어촌 지역을 선정하여 특별 지원함으로써 새로운 활력을 되찾게 하기 위한 사업이다. 사업 추진 근거는 『국가균형발전특별법』 제2조 제5호 및 동법 시행령 제2조에 있으며, 전국 234개 기초 지자체 중 인구·산업·재정력 측면에서 하위 30% 이내인 70개 시·군을 대상 지역으로 선정하였다. 신활력사업을 통해 추진되는 사업을 내용별로 분류하여 보면 농산어촌형 지역혁신 체계 구축 및 혁신역량 강화, 생산 및 소득 기반 조성, 낙후지역의 공공서비스 개선과 삶의 질 향상, 홍보·마케팅 강화 등이다.

사업 내용에 있어서는 기존 농산촌 지역개발사업의 문제점을 개선하고자 소프트웨어 중심의 개발사업을 위주로 하였다. 그리고 지역 내 대학·기업·연구소·NGO·언론 등 지역혁신 주체들이 지역 특성에 맞는 발전 전략을 함께 수립하도록 함으로써 지역의 자율성을 최대한 보장하였다. 또한 지역의 혁신역량 강화를 위하여 사업계획에 지역혁신체계 기반 구축에 대한 내용을 반드시 포함시키도록 하였다.

그림 3-4. 신활력지역 현황



나. 신활력사업 추진 실태

신활력사업은 민·관·학·연의 혁신주체들이 추진협의체를 구성하여 논의를 통해 지역혁신 방안을 모색하는 절차를 두고 있다. 이때 낙후도가 심한 지역일수록 지역 외부 인사가 추진협의체에서 결정적인 역할을 한다. 또한 사업 추진 과정에서 자문위원회나 집중 컨설팅을 위한 전담 자문위원(일명 FD: Family Doctor) 등 외부 전문가에게 자문을 받도록 제도화하고 있다. 하지만, 추진협의체는 대체로 지역혁신 전략을 발굴하고 해결 방안을 모색하기보다는 제안된 안건에 대해 단순히 협의하는 기능을 수행하는 데 그치고 있는 것으로 파악된다. 지역의 외부 자문 또한 아직은 형식적인 조치에 불과한 것으로 보인다.

농산어촌형 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화 사업으로는 주로

교육(○○아카데미, 선진지 벤치마킹 등), 포럼 활동을 전개하고 있다. 하지만, 이러한 활동들은 대개 단순한 모임이나 일방적인 교육(외부 강사 강연)에 그침으로써 당초 기대한 만큼의 효과를 거두는 데는 아직 역부족이다.

행정자치부에서는 주요 사업 내용을 중심으로 70개 시·군의 사업들을 농특산물 개발(35건), 지역관광 개발(12건), 지역 이미지 마케팅(7건), 교육·인재 육성(5건), 생명·건강사업 육성(6건), 해양수산자원 개발(5건) 등으로 분류하였다. 그러나 사실상 해당 지역의 1차 산업 주요 품목의 친환경기반 구축 및 그것을 2·3차 산업화함으로써 부가가치를 높인다는 내용으로 거의 모든 시·군의 혁신사업 내용은 사실상 동일하다고 볼 수 있다.

또한 신활력사업의 일환으로 여러 부문에 걸쳐 많은 단위사업을 추진함으로써 각 시·군의 사업 내용에 차별성이 더욱 없어진다. 전체 70개 시·군의 단위사업 수는 총 273개 부문에 1,167개로 1개 시·군당 평균 3.9개 부문에 16.7개의 단위사업을 계획하고 있다. 가장 단위사업 수가 많은 경우는 34개로서 다양한 소규모 사업이 총망라되어 있다. 한편 혁신 사업명으로 내세운 사업과 성격이 상이한 단위사업도 상당수 포함되어 있다. 이와 같이 신활력사업은 사업의 통합성이 결여되어 파급효과가 낮은 소규모 사업 중심으로 운영될 가능성이 없지 않다. 더욱이 신활력사업 대상 시·군의 3년간('05~'07) 단위사업 당 평균 사업비는 8억 6,100만 원에 불과하여 큰 파급효과를 기대하기 쉽지 않아 보인다.

한편 신활력사업 대상 지역 70개 시·군 중 66개 시·군(약 94.3%)은 기존 4가지 농산촌 지역개발사업(행정자치부의 오지종합개발사업과 지방소도읍육성사업, 건설교통부의 개발촉진지구사업, 농림부의 정

주권개발사업) 중 하나 이상이 이미 진행 중인 곳으로 나타나 기존 사업과의 효과적 연계 문제도 제기된다. 특히 70개 시·군 중 13개 시·군에서는 4가지 농산촌 지역개발사업이 모두 진행 중인 상태이다.⁷

게다가 일부 시·군의 경우에는 2003년 시작된 소도읍육성사업과 거의 동일하게 보이는 계획을 제출하여 신활력사업을 진행하고 있다. <표 3-4>에서 보는 바와 같이 선정된 사업의 명칭이 약간 다를 뿐, 구체적인 사업계획들은 유사하다. 이 중 일부 지역(충북 금산군, 전남 함평군, 경북 봉화군, 경남 산청군 등)은 신활력사업에서 계획서

표 3-4. 신활력사업과 소도읍육성사업 간 사업 내용 비교

구 분	신활력사업	소도읍육성사업
충 북 금산군	인삼, 약초를 통한 오감체험형 건강 특화사업	인삼·약초산업의 메카 -인삼·약초타운 조성
전 남 함평군	나비·곤충산업 클러스터 구축사업	한국곤충생태체험타운 건설
경 북 봉화군	파인토피아 봉화 - 춘양목 산림휴양 테마파크조성, 송이 명품화	천년의 향기 봉화 송이 특성화 청정문화관광사업
경 북 고령군	대가야 르네상스 고령 만들기	고아 세라믹 전문단지 대가야 역사관광 순환도로 개설
경 남 산청군	친환경 한방약초산업 육성사업	한방약초 로지스틱스 한방약전거리 등
경 남 남해군	남해안 최대의 웰빙 휴양지 보물섬 구현을 위한 잠재력 발굴 추진	보물섬 예비뉴 조성 남해 실버랜드 조성 등 매립지 관광타운 조성

⁷ 평창군, 영동군, 진안군, 구례군, 화순군, 장흥군, 청송군, 예천군, 봉화군, 남해군, 하동군, 산청군, 함천군이다.

내용의 우수성을 인정받아 인센티브 형식의 추가 예산 지원이 확정된 상태이다. 이처럼 동일한 내용의 사업인 경우도 지역에서 각기 다른 사업의 일환으로 추진됨에 따라 추진 주체의 불일치, 예산의 별도 집행 등 추진 과정이 원활하지 못할 우려가 크다.

다. 신활력지역 시·군의 사업 추진 실태⁸

신활력사업과 관련하여 지역혁신협의회와 유사한 조직이 구성되어 있는 경우는 70개 시·군 가운데 40개로 전체의 57.1%를 차지하였다. 주로 ‘신활력사업추진단’과 같은 별도의 T/F팀을 구성하였으며, 일부 시·군의 경우 신활력사업 자문위원단이나 신활력사업 관련 협의회를 구성하였다. 즉, 지역혁신협의회는 신활력사업 계획서 작성시 사업계획을 심의·조정하는 역할을 수행하였을 뿐 신활력사업의 추진 과정에서는 뚜렷한 역할을 하지 못함을 알 수 있다. 한편 공무원 및 민간

표 3-5. 신활력사업 관련 조직의 인적 구성

단위: 명, (%)

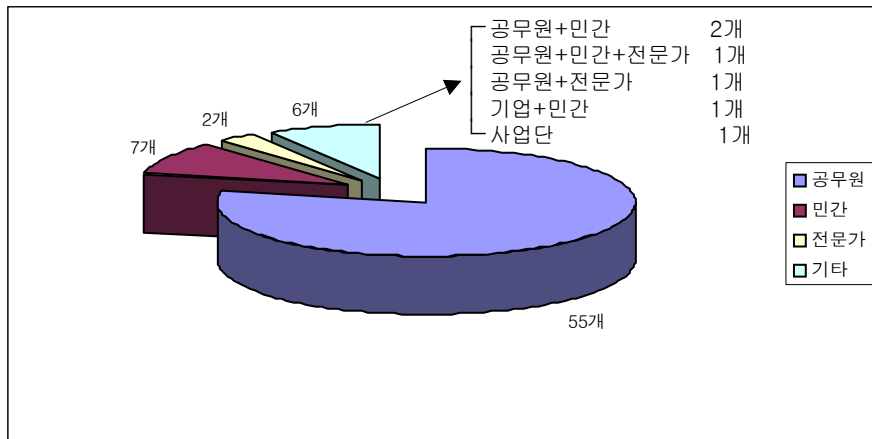
구분	전체 인원	공무원	시·군 의원	전문가 (대학교수, 연구원 등)	유관단체 대표	지역리더 (이장 등)
합계	17.8 (100.0)	8.5 (47.7)	0.6 (3.4)	3.7 (20.8)	2.3 (12.9)	2.7 (15.2)
지역 내	14.6	8.4	0.6	1.1	1.9	2.7
지역 외	3.1	0.1	-	2.6	0.4	-

주 1. 각 수치는 전체 시·군의 평균값임.

2. ()은 전체 인원 가운데 해당 그룹의 구성비율을 나타냄.

⁸ 2005년 10월 24일부터 11월 4일까지 70개의 신활력지역 시·군 담당공무원을 대상으로 전수 조사한 결과이다.

그림 3-5. 신활력사업 총괄 추진 주체

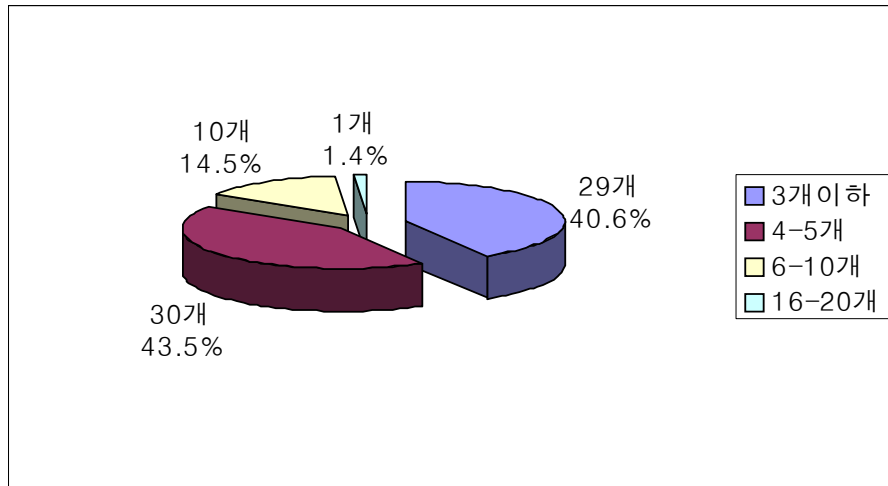


전문가를 중심으로 한 신활력사업 추진단(일종의 T/F팀) 등을 구성하여 주도적으로 사업을 추진하도록 하는 사례가 많다. 이러한 별도 조직의 경우에는 평균 17.8명으로 구성되었으며, 이 가운데 공무원이 47.7%인 8.5명으로 이 역시 행정지원 중심의 조직임을 알 수 있다.

신활력사업의 총괄 추진 주체를 확인해 본 결과 공무원인 경우가 대부분으로 55개 시·군에 이른다. 공무원이 민간 혹은 전문가 등과 공동으로 총괄 추진하는 경우를 포함하면 총 59개 시·군으로서 전체의 84.3%를 차지한다. 사실상 대부분의 시·군에서 공무원의 주도하에 사업이 추진되고 있음을 알 수 있다. 즉, 민·관 공동으로 사업을 계획·추진한다는 당초 취지와 달리 신활력사업의 추진은 여전히 관 주도로 이루어지고 있으며, 민간의 참여는 매우 형식적이고 소극적 형태로 이루어지고 있다.

신활력사업에 참여하는 행정부서는 평균 4.1개로 나타났으며, 6개 이상의 행정부서가 참여하는 시·군도 11개 존재한다. 그럼에도 불구하고

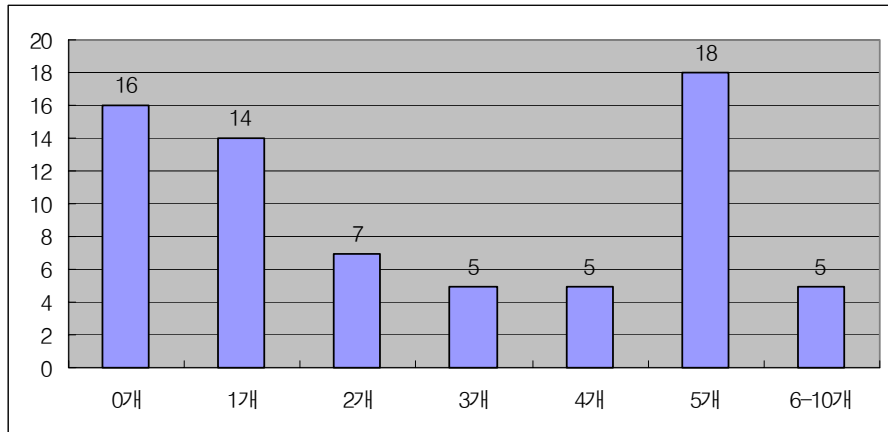
그림 3-6. 신활력사업 참여 행정부서 수



하고 신활력사업에 참여하는 행정부서간 정례회의가 없는 시·군이 20개에 달한다. 또한 정례적 회의가 있는 50개 시·군의 경우 분기별 평균 4.2회의 모임을 가지는 것으로 조사되었으며, 분기별 3회 이하의 모임이 있는 경우가 전체의 51.4%(36개 시·군)이다. 사업에 참여하는 행정부서간 정례적으로 많은 회의를 거쳐 신활력사업을 통합적·체계적으로 추진하여야 함에도 불구하고 사실상 그렇지 못함을 알 수 있다.

신활력사업으로 추진하는 단위사업 가운데 민간부문이 주도하여 참여하는 사업의 수는 평균 3.8개로 전체 단위사업의 평균 갯수(16.7개)의 1/4에도 못 미친다. 더욱이 민간이 주도적으로 참여하는 사업이 아예 없는 시·군이 16개이며, 이를 포함하여 민간 주도 단위사업이 3개 이하인 시·군은 42개로 전체의 60.0%에 달한다. 앞서 사업 총괄 추진 주체에서 살펴본 바와 같이 민간의 참여는 매우 형식적이고 소극적 형태로 이루어지고 있음을 재 확인할 수 있는 대목이다.

그림 3-7. 민간 주도 사업 갯수별 시·군 분포



시·군 평균 120억 4,000만 원의 신활력사업비('05~'07)가 소요될 예정이며 이 가운데 국가에서 지원되는 사업비가 76억 7,000만 원이고 군 또는 민간에서 부담하는 사업비는 각각 23억 9,100만 원, 20억 1,700만 원이다. 국가에서 지원되는 신활력사업비('05~'07) 이외에 지자체 또는 민간에서 부담하는 사업비 정도를 각 시·군별 비율로 살펴보면 전체 사업비 중 평균 29.4%가 지자체 또는 민간 부담 사업비이다. 신활력사업을 활용하여 지역의 발전을 꾀하고자 하는 의지가 강한 시·군의 경우 국가에서 배정되는 사업비 이외에 지방비 및 민자를 유치하여 적극 사업을 실행할 것이라고 평가할 수 있는바, 지방비 및 민자 비율이 5%인 7개 시·군(이 중 2개 지역은 지방비 및 민자 비율이 0%임)은 사업 실행에 매우 소극적이라고 볼 수 있다.

그림 3-8. 시·군 평균 신활력사업비 재원 조달처

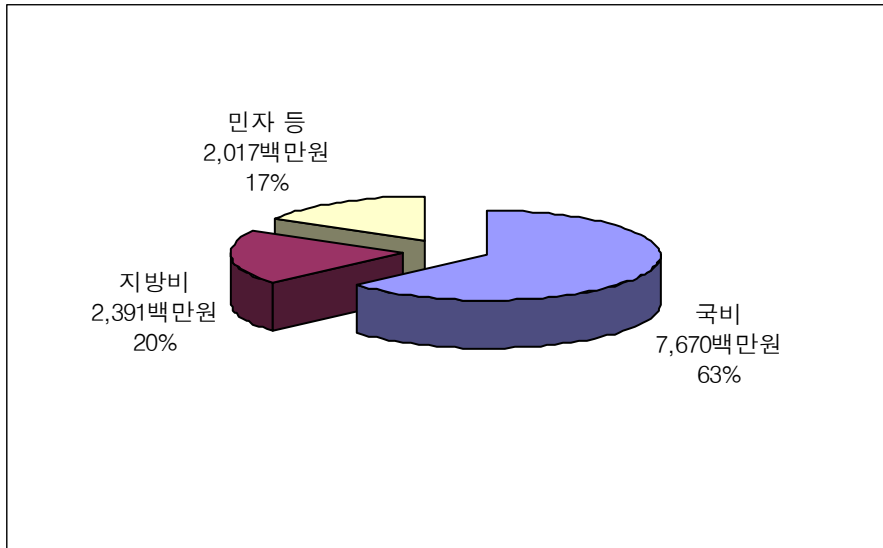
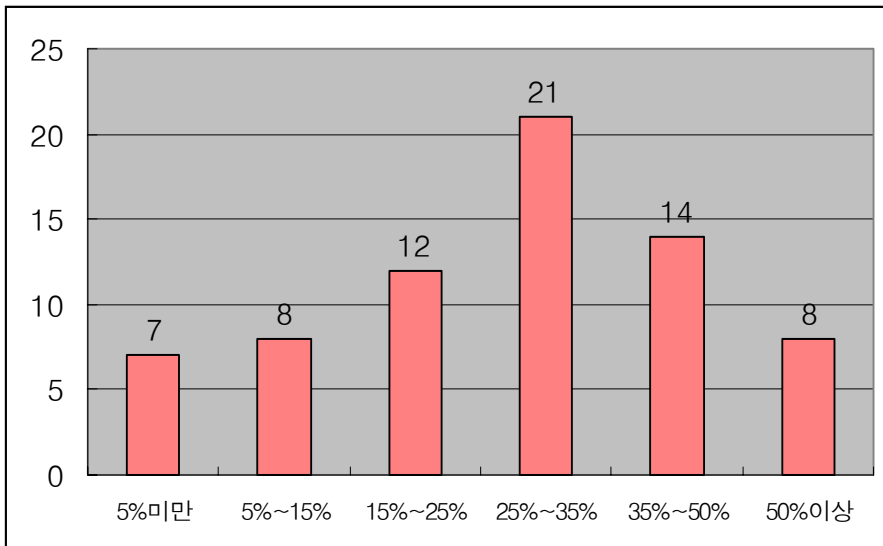


그림 3-9. 시·군 신활력사업비 지방비 및 민자 비율 분포



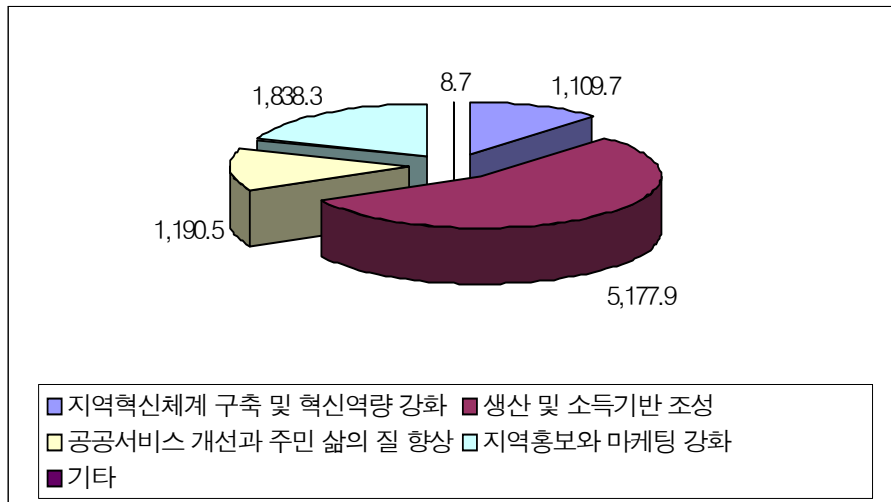
해당 시·군 지역의 발전을 위하여 가장 지원이 필요한 부문과 실제 신활력사업비 지원이 가장 많이 이루어진 부문에 대한 질문 결과, 70개 시·군 가운데 38개(54.3%) 시·군의 필요 및 지원 부문이 일치하였다. 39개 시·군에서 지역의 발전을 위하여 생산 및 소득기반에 대한 투자가 가장 필요하다고 응답하였으며, 실제 53개(75.7%) 시·군에서 생산 및 소득기반 조성 부문에 가장 많은 지원을 하였다. 한편 공공서비스와 주민 삶의 질 부문은 6개 시·군에서 가장 지원이 필요하다고 응답하였으나, 실제로 응답 시·군 가운데 한 곳도 이 부문에 가장 많은 사업비를 투자하지 않았다.

시·군 평균 '05~'07년 부문별 신활력사업비 투자 내역을 살펴보면, 생산 및 소득기반 조성 부문에 투자된 시·군 평균 사업비는 5,177.9백만 원으로 사업비 총계 9,325.1백만 원의 55.5%를 차지하였다. 다음으로 지역홍보와 마케팅 부문과 공공서비스 개선과 주민 삶의 질 향상 부문에 각각 1,838.3백만 원(19.7%), 1,190.5백만 원(12.8%)이 투자될 계획이다.

표 3-6. 부문별 지원 수요와 실제 투자 내역 비교

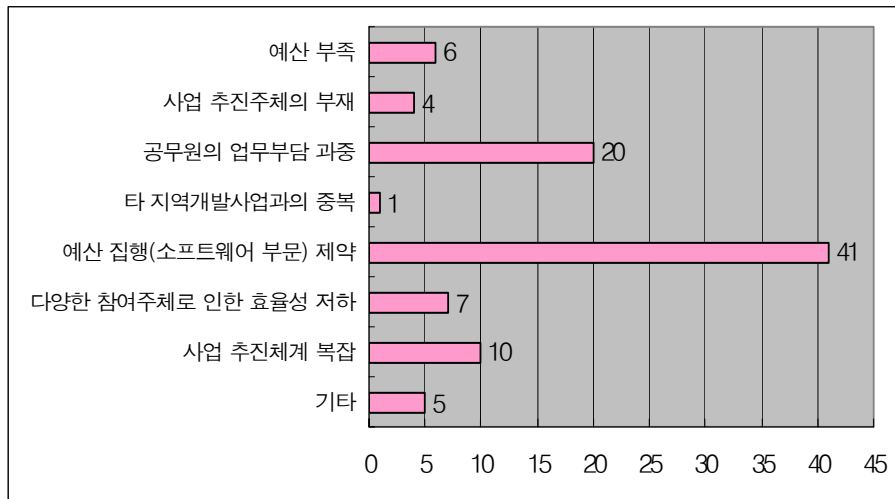
지원이 필요한 부문 \ 실제 투자된 부문	지역혁신체 계 구축 및 혁신역량 강화	생산 및 소득 기반 조성	공공서비 스와 주민 삶의 질 향상	지역 홍보와 마케팅 강화	합계
지역혁신체계 구축 및 혁신역량	4	8	-	2	14
생산 및 소득 기반	2	31	1	5	39
공공서비스와 주민 삶의 질	-	6	-	-	6
지역 홍보와 마케팅	-	8	-	3	11
합 계	6	53	1	10	70

그림 3-10. 시·군 평균 '05~'07년 부문별 신활력사업비 투자 내역
단위: 백만원



신활력사업 담당 공무원들에게 신활력사업의 문제점을 중복하여 답하도록 한 결과 총 94개 응답 가운데, ‘소프트웨어 부문에 사업비를 사용하도록 제한하여 지역의 발전에 정말 필요한 사업에 지출할 수가 없다’는 의견이 41개로 전체 의견의 43.6%를 차지하였다. 그리고 ‘신활력사업의 추진으로 공무원의 업무부담이 과중되었다’는 의견(20개, 21.3%)도 상당수 있었다. 기타 의견으로는 민간인과 공무원의 신활력사업에 대한 이해 부족, 민간단체의 자발적 참여 부재, 일부 혁신전문가들의 중립적 자세 부족과 이해타산적 행동, 사업기간이 짧아 연내 집행의 어려움 등이 제시되었다.

그림 3-11. 신활력사업의 문제점(중복 응답)



3. 정책 환경의 진단과 시사점

기존 농산촌 지역개발정책의 경우 지방의 자율성과 창의성이 발휘될 수 있는 여지가 거의 없었으며, 추진 체계상 중복성이 있고, 집행과정의 효율성이 떨어진다는 등의 비판이 있었다. 이에 지역의 자율적 발전 기반을 구축하기 위해 군특회계가 설치되었으며, 중앙부처 간 사업의 통합적 조정을 위해 『삶의질향상특별법』도 제정되었고, 지역의 자율성과 혁신성을 내세우는 신규 사업들이 대거 등장하였다.

하지만 지역혁신체계 기반 구축이라는 목표 아래 여러 여건이 조성되었음에도 불구하고 지자체에서 사업 집행시에는 여전히 추진 체계상 중복이 발생하고, 효율성이 저하되는 등 기존 지역개발정책의 문제점이 잔존하고 있다. 이는 기존 지역개발정책의 근본적 문제를 해결하

지 못한 채 추가적으로 새로운 지역개발사업을 도입함으로써 비롯된 결과이다. 중앙정부 차원에서 유사한 사업을 사전에 종합적으로 조정할 수 있거나 혹은 지방자치단체에서 스스로 종합할 수 있는 운영 체계를 구축할 수 있는 근본적 정책 환경 변화가 필요한 상태이다. 현재는 사업의 연계성을 제고하기 위해 기존 사업의 추진 체계를 단순히 통폐합하는 경우가 일반적이다. 예를 들면, 과학기술부에서 추진하였던 지역협력연구센터(Regional Research Center) 육성사업의 경우 산업자원부로 이관되어 일부 지역의 지역협력연구센터는 산업자원부의 지역기술혁신센터(Technology Innovation Center)와 연계 운영 중에 있다.

현재 균특회계 대상 사업들은 부처별로 나열되어 있으며, 이를 지자체가 선택하도록 되어 있어 지자체의 지역혁신전략과 완전히 일치하지 않는 사업이 집행되거나 정작 필요한 사업 항목이 없으면 실행되지 못하는 경우가 발생한다. 지자체가 자체적으로 지역혁신전략에 적합한 사업 추진 내용과 체계를 기획하고, 이에 따라 예산을 신청하면 중앙정부가 이를 조정하는 방식으로 추진되는 것이 바람직할 것이다.

또한 기 제정된 『삶의질향상특별법』을 통해 시·군의 자율적, 종합적 계획을 토대로 사업이 연계될 수 있는 상향식 운영 체계가 마련되고 계획에 따라 예산 지원이 연동될 수 있는 구속력이 갖추어질 필요가 있다. 이를 위해서는 관련 부처들의 이해와 협조가 선행되어야 하며 지역의 책임도 강화되어야 한다. 특히 신활력사업이 낙후지역 70개 시·군에 한정하여 영향을 미친다면 『삶의질향상특별법』은 낙후지역을 포함한 농산촌 전역에 영향을 미칠 수 있는 틀을 가지고 있다는 차원에서 각별한 관심이 요청된다.

지역혁신체계 기반 구축을 위한 사업들 가운데, 혁신주체 양성 및 주체 간 네트워크 등을 궁극적 목적으로 한 다양한 사업들도 개발되

었다. 하지만 지역혁신체계 기반 구축을 위한 지역의 활동은 사실상 위원회 구성, 회의, 교육으로 일관되고 있다. 특히 지역혁신협의회 등의 활동이 일정 부분 그 의의와 성과가 있음에도 불구하고 일정한 한계를 지닐 가능성 또한 크다는 점을 분명히 인식할 필요가 있다. 지역혁신협의회 등의 구성이 지역혁신체계 기반 구축의 일차적 방편인 것으로 이해되는 것을 충분히 경계할 필요가 있다는 의미이다. 또한 현재 구축된 산·학·연·관 연계체계는 대개 주어진 사업의 공동참여 기관으로서 연계되어 있어 사업 종료 후에도 네트워킹이 지속될 것이라고 보장하기 어렵다. 사후 모니터링 체계 구축 등을 통하여 지속적인 네트워킹이 이루어지도록 할 필요가 있다.

각 부처에서 추진하는 지역혁신체계 기반 구축 사업들은 낙후된 농산촌 지역에는 적합하지 않은 경우도 있다. 많은 사업들이 전략 산업 육성이나 R&D 부문 강화 등에 중점을 두고 있는데, 농산촌의 경우 농업 이외에 뚜렷이 발달한 산업이 부족하며 그나마 농업 경쟁력도 떨어지는 경우가 많기 때문이다. 또한 지방대학 및 연구소 등 R&D 기능을 담당할 주체가 지역 내에 존재하지 않아 추진 가능한 사업들에 한계가 있다.

신활력사업의 경우도 지역혁신체계 기반 구축을 위한 사업으로서 충분하지 못한 상태이며 추진 체계상 여러 가지 개선할 사항이 있는 것으로 나타났다. 첫째, 지역에 대한 객관적 평가를 통해 종합적인 지역혁신전략을 수립하여 가장 큰 파급효과를 가져올 부문에 집중할 필요가 있다. 사업비가 타 사업에 비해 소액인 데다 여러 개 단위사업으로 나뉘어, 파급효과가 낮은 소규모 사업 중심으로 운영될 경우 분산 투자로 인해 사업효과가 제대로 나타나기 어렵기 때문이다. 이는 기존의 정책이 내포하고 있는 문제를 그대로 답습하는 것이기에 더욱 문

제이다. 따라서 지역의 특성에 맞고, 신활력사업의 취지에 적합한 일부 중심사업에 집중하여 투자할 필요가 있다. 또한 다른 법률에 의해 추진되는 사업과 연계성을 갖고 추진되도록 할 필요가 있다.

둘째, 지역혁신체계 기반 구축 및 혁신역량 강화 부문에 대한 사업비 투자가 필요하다. 전술한 바와 같이 신활력사업을 통해 생산 및 소득기반에 대한 투자가 가장 많이 이루어지고 있으며, 지역혁신체계 기반 구축 및 혁신역량 부문에 대한 투자가 가장 저조하였다. 사실상 낙후된 농산촌에 새로운 활력을 되찾기 위하여 필요한 것은 생산 및 소득기반 조성보다는 지역이 낙후된 원인을 찾아 이를 해결하려는 노력이다. 즉, 지역의 관련 주체들이 모여 지역이 가지고 있는 낙후 원인을 찾고, 해결 방안을 모색하는 것이 바로 지역혁신체계 기반 구축의 본래 취지이며, 여기에 참여하는 인적 자원의 육성이 혁신주체 양성과 혁신역량 강화이다. 그리고 신활력사업을 통해 지원되는 사업비는 생산 및 소득기반 조성에 있어 커다란 효과를 거양하기에는 부족한 감이 없지 않다. 따라서 신활력사업은 지역혁신체계 기반 구축 및 혁신역량 강화를 위한 프로그램 개발에 더욱 주력해야 할 것이다.

셋째, 지역혁신협의회의 개편 및 운영 활성화가 필요하다. 각 지역의 지역혁신협의회는 천편일률적으로 구성되어 제 역할을 하지 못하고 있다. 대부분 지역단체 대표들과 시·군 의원, 대학 교수 등으로 구성되어 있는데, 이들은 지역의 혁신역량을 강화할 수 있는 아이디어나 자원을 가진 전문가들이기보다는 이익단체 대표들의 성향이 짙다. 또한 앞서 신활력사업 시·군의 지역혁신협의회에 대하여 모임 횟수 등 운영 실태를 살펴본 결과 협의회의 운영이 극히 미진함을 확인하였다. 한편 신활력사업 내용 가운데 지역혁신협의회의 운영에 사업비를 투자하고 있으나 실제로 지역혁신체계 기반 구축 및 지역혁신역량

강화에 어떠한 역할을 할 수 있을지 명확하지 않다. 지역혁신협의회의 운영이 형식적으로 이루어지고 있기 때문이다. 이에 대하여 지역의 문제점과 해결 방안 등 지역에 대한 관심과 지식이 풍부한 주체들이 협의회의 일원으로 참여하지 못했음을 원인으로 지적할 수 있다. 따라서 다양한 혁신주체들로 협의회를 새롭게 개편하여야 하며, 단순히 모여서 회의하는 데 그칠 게 아니라 함께 연구하고 토론할 수 있는 실질적 시스템 구축 등 다양한 프로그램으로 운영을 활성화하여야 한다.

넷째, 지역 주민과 민간부문의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 방안 모색이 필요하다. 신활력사업 실태 조사 결과 민간분야의 참여는 매우 형식적이며, 소극적인 것으로 나타났다. 그러나 신활력지역의 관광, 문화, 휴양, 위락, 건강과 같은 분야의 사업은 민간이 주도하여 개발하고 운영하는 것이 효과적이므로, 주민 주도에 의해 추진될 수 있도록 공공부문의 지원 및 협력체계를 강화하여야 할 필요가 있다. 그 뿐만 아니라 지역혁신역량 강화를 위한 다양한 사업에 있어서도 지역 주민이 적극 참여할 수 있도록 프로그램을 개발하거나 여건을 조성할 필요가 있다.

제 4 장

농산촌 지역혁신체계 기반 구축 현황

1. 지역혁신체계 기반 수준의 현황과 지역 간 비교

농산촌 지역혁신체계가 어떤 요소들로 구성되어 있고 지역별 기반 구축 현황은 어떠한지를 알아보기 위하여 거시적으로 파악이 가능한 통계자료들을 중심으로 지역혁신체계 기반 수준을 측정, 비교하여 보기로 하였다. 언급한 바와 같이 농산촌 지역혁신체계는 하부구조와 상부구조 등으로 구성된다. 하지만 시·군별 통계자료를 통해 상부구조를 측정하는 것은 무리가 따른다고 판단하여, 이 절에서는 물리적 하부구조와 사회적 하부구조로 구성되는 하부구조 그리고 농산촌만의 고유한 특징을 나타낸다고 볼 수 있는 지역농업역량을 중심으로 지역별 현황을 파악하기로 하였다.

먼저 지역혁신체계의 하부구조와 지역농업역량 측정 변수들을 정의한 후에 분석을 통해서 지역별 특징을 비교함으로써 우리나라 농산촌 시·군의 현황과 지역적 차이를 알아보았다. 이를 통하여 농산촌의 지역혁신체계 기반을 구축하는 데 있어 몇 가지의 시사점을 도출하여 보았다.

1.1. 지표 선정과 분석 모형

지역혁신체계의 하부구조란 일반적으로 도로, 항만, 통신망과 같은 물리적 하부구조와 관련기업, 대학이나 연구소, 금융기관, 지방정부, 민간 매개기관 등과 같은 사회적 하부구조를 포함하는 것으로 정의된다. 그러나 이러한 변수들이 농산촌의 지역혁신체계 하부구조로서는 큰 의미가 없다고 판단하였다.

이에 따라 물리적 하부구조는 접근성과 정주 여건으로 구분하여 고속도로 접근성, 주변도시의 경제적 영향력을 측정 변수로 사용하였다. 기존 연구들에서는 정주 여건을 나타내는 변수로 도로율, 상·하수도 보급률, 난방시설을 갖춘 주택 등이 쓰인 바 있다. 그러나 이러한 변수들은 지역의 하부구조 특성을 적절히 나타내지 못하며, 인구 규모나 도시화 정도 등에 영향을 받는다는 한계가 있다. 따라서 접근성을 나타내는 변수로 고속도로 접근성을, 접근성과 정주 여건을 함께 보여주는 변수로 근접도시의 경제력을 거리로 나눈 주변도시의 경제적 영향력을 사용하였다. 즉, 주변도시의 경제력이 해당 지역의 정주 여건에 영향을 미친다고 판단하였다.

사회적 하부구조는 지역금융, 산업기반, 혁신인력, 혁신기관으로 구분하되, 은행점포의 수, 사업체의 수, 대졸 이상 인구의 수, 대학 및 전문대학의 수를 변수로 사용하였다. 특히 혁신인력은 Florida(2002)의 연구를 참고로 통계자료상 신직업구분에서 전문가로 구분되어 있는 계층들이라고 보았다.⁹ 우리나라의 경우 전문가 수와 학력은 밀접한

⁹ Florida(2002)는 창의적 계층(creative class)이 일, 여가, 공동체, 그리고 일상생활에서 지역을 변화시킨다고 주장하면서 미국의 대도시, 중소도시들을 서열화한 바 있다. 그에 따르면 창의적 계층에는 컴퓨터와 수학 관련

관계를 가져¹⁰ 대졸 이상의 인구는 대체로 혁신인력으로서 그 지역의 창의적 계층을 나타낸다 할 수 있다. 아울러 연령에 상관없이 교육기회를 제공하여 주민의 자기혁신 기회와 이를 통한 혁신인력을 육성하는 평생교육기관의 수를 변수로 포함하였고, 세출에서 경제개발비는 산업의 지원·육성, 도로와 항만 건설 등 경제발전에 지출되는 경비로서 산업기반의 측정변수로 함께 포함하였다. 더불어 시민들의 개혁을 위한 자발적인 활동을 나타내는 변수로서는 시민단체의 수가 포함되었다. 시민단체는 시민사회단체, 사회 서비스복지단체, 환경단체, 지역자치 혹은 빈민단체로 구분이 되며, 2004년 당시 전국에 4,000여 개가 존재하였다.

앞에서 지적하였듯이 농산촌의 지역혁신체계 기반을 구성하는 것은 일반적 지역혁신체계 기반과 차별되는 요소들을 더 가지고 있다. 바로 농업의 비중인 바, 김정호·이병훈(2005)의 지역농업역량 지표를 차용하여 사용키로 하였다. 김정호·이병훈(2005)에서는 지역농업역량을 나타내는 지표를 생산기반, 노동력구조를 이용한 규모지수, 호당 생산능력, 토지이용구조, 지역집중도를 이용한 성과지수, 요소생산성 및 집약도를 이용한 능률지수의 가중 합을 통하여 알아보았다. 그리고 농업성과지수와 능률지수를 구성하는 변수가 아니면서 농산촌의 산업기반과 혁신인력을 측정하는 변수로서 영농조합법인의 수, 청장년 농업인의 수를 포함하였다. 이를 종합하면 <표 4-1>과 같다.

직업, 건축과 공학 관련 직업, 생명·물리과학·사회과학 관련 직업, 교육·훈련·사서 관련 직업, 미술·디자인·연예 오락·스포츠·미디어 관련 직업 및 사업과 재정운영 관련 직업, 법률에 관한 직업, 건강관리 개업의와 전문 직업, 고소득의 판매 및 판매관리 관련 직업 등을 포함한다.

¹⁰ 2000년 경제활동인구보고에 의하면 전국의 전문가가 1,369천 명이며 이중 대졸 이상이 1,266천 명으로서 약 92.5%에 달한다.

분석에 포함한 대상 지역은 140개의 도농복합시와 군 지역이다. 읍·면 단위의 행정구역이 농촌을 등질지역으로 구분할 수 있는 보다 적합한 공간적 단위이기 는 하나, 읍·면 단위로 수집이 가능한 자료는 극히 일부에 한정되어 있고 각 시·군별로 통계자료의 항목 및 구조가 다르다는 한계를 가지기 때문에(성주인, 송미령 2003) 시·군을 대상으로 삼는 것이 불가피하였다. 또한 모든 통계자료는 2000년 인구주택센서스를 기준으로 하되 변수에 따라서는 자료습득이 가능한 한도 내에서 2000년 전후의 연도를 사용하였다.

표 4-1. 농산촌 지역혁신체계 기반지표

구성 요소	지표	변수	자료 출처
물리적 하부구조	접근성 정주 여건	고속도로 접근성 주변도시의 경제적 영향력	한국도로공사 시·군·구 주요통계
사회적 하부구조	지역금융 산업기반 혁신인력 혁신기관	평생교육기관의 수 경제개발비 비율 은행점포의 수 사업체의 수 대졸 이상 인구의 수 대학 및 전문대학의 수 시민단체의 수	김정호·이병훈(2005) 인구주택센서스 농업총조사 교육인적자원부
지역농업역량	농업역량지표	영농조합법인의 수 청장년 농업인의 수 농업성과지수 농업능률지수	김정호·이병훈(2005)

1.2. 지역혁신체계 기반 수준에 따른 유형별 특성

1.2.1. 혁신기반지표 기초 통계 분석

분석을 위해 수집된 13개 변수의 기초 통계량을 통해서 140개 시·군의 특성과 지역 간 차이를 살펴보았다. 변수들 간의 비교를 용이하게 하기 위해 상대적 표준편차(표준편차/평균)를 가지고 13개의 변수를 비교하여 볼 때 주변도시의 경제적 영향력과 접근성이 3.58로 지자체 간 격차가 가장 큰 것으로 나타났으며, 농업능률지수가 0.29로 격차가 가장 작은 것으로 나타났다.

한편 지역혁신체계 기반의 세 구성 요소별로 상대적 표준편차를 비교하여 보면, 먼저 물리적 하부구조에서 고속도로 접근성은 1.36이고 주변도시의 경제적 영향력은 3.58이다. 사회적 하부구조에서는 상대적

표 4-2. 지역혁신체계 기반변수의 기초 통계

구분	단위	평균	표준편차	최대값(A)	최소값(B)	범위(A-B)
고속도로 접근성	km	1.48	2.02	12.00	0.00	12.00
주변도시 경제적 영향력	10만원/km	23,456.33	83,916.21	846,026.67	105.66	845,921.01
평생교육기관수	개	136.84	158.89	734.00	0.00	734.00
경제개발비	경제개발비/ 세출	0.32	0.19	1.54	0.06	1.49
은행점포수	개	9.44	12.09	69.00	0.00	69.00
사업체수	개	7,347.59	6,508.20	33,586.00	908.00	32,678.00
영농조합법인수	개	28.96	25.19	241.00	1.00	240.00
대졸 이상 인구	명	11,341.48	15,340.04	83,972.00	87.00	83,885.00
청장년농업인수	명	20,592.40	9,257.33	44,323.00	970.00	43,353.00
대학 및 전문대학	개	1.35	2.08	14.00	0.00	14.00
시민단체수	개	12.10	12.77	93.00	0.00	93.00
농업성과지수	지수	27.57	14.94	89.20	0.46	88.74
농업능률지수	지수	16.87	4.98	36.27	4.00	32.26

표준편차로 볼 때 대학 및 전문대학의 수가 1.54로 지자체 간에 격차가 가장 큰 것으로 나타났다. 반면 사업체의 수는 0.88로서 사회적 하부구조를 나타내는 변수 중에서 지자체 간의 격차가 가장 작은 것으로 나타났다. 지역농업역량을 나타내는 변수 중에서는 상대적 표준편차로 볼 때 영농조합법인의 수가 0.87로 지역 간의 격차가 가장 크고 농업능률지수가 0.29로 지자체 간의 격차가 가장 작은 것으로 나타났다.

표 4-3. 도별 지역혁신체계 기반변수의 통계

구분	통계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	기타
고속도로 접근성	Mean	1.53	1.47	1.27	1.31	1.31	0.76	0.91	1.68	0.00	8.20
	S.D	1.64	2.03	0.79	1.20	1.11	1.18	1.12	1.67	0.00	4.27
주변도시 경제적 영향력	Mean	73120	2445	7898	11184	4153	2546	5349	13260	2298	279513
	S.D	84261	4592	5783	20348	5982	2671	11262	36468	626	333291
평생교육기관수	Mean	220	109	77	148	124	84	113	221	61	..
	S.D	146	137	66	169	170	121	134	243	8	..
경제개발비	Mean	0.40	0.30	0.31	0.40	0.34	0.33	0.36	0.35	0.18	0.28
	S.D	0.09	0.07	0.05	0.15	0.17	0.18	0.20	0.18	0.05	0.05
은행점포수	Mean	13	8	5	9	8	7	10	16	3	6
	S.D	11	10	5	9	10	8	13	21	2	4
사업체수	Mean	10409	6053	5228	7447	6453	5420	7735	10077	4777	5684
	S.D	5079	5894	3851	5725	6203	4788	7838	9460	693	3215
영농조합법인수	Mean	24	20	23	45	38	38	22	24	42	19
	S.D	18	12	11	55	24	22	12	13	18	15
대출 이상 인구	Mean	19475	9085	6720	10499	9071	6965	13042	17543	6984	1217
	S.D	18228	12491	6326	12768	12593	9677	17148	23147	1948	839
청장년농업인수	Mean	23939	12223	18615	26221	21961	21676	21345	18498	32185	13750
	S.D	8800	5479	8565	9488	9574	6710	11265	6831	11599	8243
대학 및 전문대학	Mean	2.00	1.20	1.09	2.00	1.15	0.86	1.70	1.11	0.50	0.60
	S.D	2.14	1.70	1.22	3.18	1.57	1.01	2.99	1.66	0.71	1.34
시민단체수	Mean	18	10	8	11	11	8	14	17	9	8
	S.D	10	14	6	12	8	8	13	22	3	7
농업성과지수	Mean	27.06	18.43	32.28	33.44	35.23	27.32	30.37	20.75	43.36	15.14
	S.D	9.93	6.19	13.86	14.65	22.84	14.54	16.34	10.58	1.48	10.53
농업능률지수	Mean	19.22	12.91	17.50	15.69	13.04	14.00	18.37	22.24	5.84	23.31
	S.D	3.60	4.60	1.83	2.32	2.83	3.35	4.16	4.33	0.75	3.91

주: 기타는 기장군, 달성군, 강화군, 용진군, 울주군임. ..은 자료가 없는 것을 의미함.

도별로 지역혁신체계 기반변수의 기초 통계를 비교해 보면, 경기도가 고속도로 접근성, 주변도시의 경제적 영향력, 경제개발비, 대졸 이상인구, 대학 및 전문대학, 시민단체의 수에서 가장 큰 값을 보여 다른 도에 비하여 물리적 하부구조와 사회적 하부구조 기반이 우월한 것으로 판단된다. 그러나 평생교육기관, 은행점포, 사업체의 수가 나타내는 사회적 하부구조에서는 경남도가 가장 우월한 것으로 나타났다. 한편 지역농업역량 부문 가운데 농업성과지수와 청장년농업인 수에서는 제주도가, 농업능률지수에서는 경남도가, 영농조합법인에서는 충남도가 각각 다른 도에 비해서 우월한 것으로 나타났다. 한편 도내에서 군 간의 차이를 표준편차를 가지고 살펴보면 대부분의 경우에 경남도가 도내에 있는 군 간의 차이가 가장 큰 것으로 나타났다.

1.2.2. 주성분분석을 통한 지역혁신체계 기반지표 비교 분석

비록 변수의 수가 많지는 않지만 주성분분석을 통해 변수 간 묶음을 살펴본 결과 3개의 주성분이 있는 것으로 나타났다. 제1주성분은 평생교육기관수, 은행점포수, 사업체수, 대졸 이상 인구, 대학 및 전문대학수, 시민단체수 등의 변수로서 ‘사회적 하부구조’에 해당하고, 제2주성분은 영농조합법인수, 청장년농업인수, 농업성과지수 등의 변수로서 ‘지역농업역량’에 해당하며, 제3주성분은 고속도로 접근성 및 주변도시의 경제적 영향력 등의 변수로서 ‘물리적 하부구조’에 해당한다.

제1주성분, 즉 사회적 하부구조의 특성이 강한 지역은 천안시, 창원시, 포항시 등이고, 제2주성분, 즉 농업역량의 특성이 강한 지역은 보령시, 해남군, 화성시, 정읍시 등이며, 제3주성분, 즉 물리적 하부구조의 특성이 강한 지역은 웅진군, 울주군, 달성군 등이다. 특히 2개 이상의 주성분에서 30위내에 들어 있는 지자체를 살펴보면 제1주성분과

제2주성분에서 30위내에 들어 있는 지자체로는 경주, 아산, 안동, 익산, 충주이고, 제1주성분과 제3주성분에서 30위내에 들어 있는 지자체는 김포, 양산, 파주이며, 제2주성분과 제3주성분에서 30위내에 들어 있는 지자체는 김제, 서천, 안성, 창녕이다. 한편 3개의 주성분 모두에서 30위내에 들어 있는 지자체는 화성시인 것으로 나타났다.

이와 같이 3개의 구성 요소를 설명하는 변수들과 주성분분석을 통한 구성 요소의 개별설명력을 이용하여 혁신기반지수를 구하였다. 이를 기초로 혁신기반지수에서 상위 30개 시·군에 속하는 지자체와 개별 기반지수에서 상위 30개 시·군에 속하는 지자체를 비교하여 보았

표 4-4. 혁신기반지표의 주성분분석 결과

변수	제1주성분	제2주성분	제3주성분
평생교육기관	.947	-.070	-.023
경제개발비	.550	.179	-.031
은행점포수	.945	-.092	-.167
사업체수	.971	.002	-.072
대졸이상인구	.961	-.066	-.134
대학 및 전문대학수	.726	.054	.000
시민단체수	.902	-.032	-.161
영농조합법인수	-.002	.566	.272
청장년농업인수	.447	.700	.312
농업성과지수	.094	.790	.264
농업능률지수	.199	-.547	.289
고속도로 접근성	.302	-.337	.666
주변도시 경제적 영향력	.060	-.516	.687
고유값	5.709	2.209	1.394
개별 설명력	40.779	15.782	9.955
누적 설명력	40.779	56.561	66.516

표 4-5. 지역혁신체계 기반지표의 주성분 점수별 시·군 순위(상위 30위)

순위	제1주성분	시·군	제2주성분	시·군	제3주성분	시·군
1	5.04	천안시	2.85	보령시	22.29	용진군
2	5.01	창원시	2.06	해남군	7.31	울주군
3	4.39	포항시	1.97	화성시	5.07	달성군
4	4.22	마산시	1.78	정읍시	5.03	강화군
5	3.89	용인시	1.73	나주시	4.99	화성시
6	3.76	진주시	1.70	김제시	4.72	용인시
7	3.18	경산시	1.60	안동시	4.68	기장군
8	3.16	김해시	1.54	당진군	4.48	김포시
9	2.96	익산시	1.53	김천시	4.32	남양주시
10	2.94	구미시	1.51	익산시	4.18	양산시
11	2.88	평택시	1.50	부여군	3.48	양주군
12	2.83	춘천시	1.49	청원군	3.11	파주시
13	2.79	군산시	1.47	상주시	2.18	강릉시
14	2.65	여주시	1.41	영암군	2.06	이천시
15	2.64	순천시	1.39	경주시	2.00	서천군
16	2.64	원주시	1.39	북제주군	1.84	진주시
17	2.40	경주시	1.37	고창군	1.82	원주시
18	2.35	남양주시	1.36	밀양시	1.80	평창군
19	2.34	강릉시	1.35	논산시	1.78	함안군
20	2.05	안동시	1.33	영천시	1.69	칠곡군
21	1.70	아산시	1.30	홍성군	1.61	김해시
22	1.69	이천시	1.30	의성군	1.49	광양시
23	1.64	화성시	1.30	서천군	1.48	경산시
24	1.63	양산시	1.29	안성시	1.42	금산군
25	1.58	충주시	1.28	부안군	1.36	김제시
26	1.48	광양시	1.27	서산시	1.35	평택시
27	1.46	파주시	1.26	충주시	1.33	안성시
28	1.45	포천군	1.26	예산군	1.27	사천시
29	1.44	거제시	1.26	아산시	1.21	공주시
30	1.36	김포시	1.25	창녕군	1.19	창녕군

다. 그 결과 혁신기반지수에서 상위 30개 시·군에 속하면서 사회적 하부구조 측면에서도 상위 30개 시·군에 속한 지자체는 모두 26곳으로 나타났다.

여기에서 알 수 있는 중요한 특징 중 하나는 사회적 하부구조가 농

산촌 지역혁신체계의 기반을 구축하는 데 있어서 다른 두 개의 구성 요소에 비해 상대적으로 더 중요한 부분이라는 것이다. 그리고 용인군, 용진군, 울주군을 제외하면 혁신기반지수에서 상위 30개 시·군에 속하면서 사회적 하부구조 측면에서도 상위 30개 시·군에 속한 지자체는 모두 시 단위의 지자체이다. 즉, 시 단위 지자체가 군 단위 지자체보다 사회적 하부구조가 더 잘 갖추어져 있으며 혁신기반도 잘 구축되어 있음을 의미한다.

<표 4-6>에 의하면 혁신기반지수와 사회적 하부구조 측면에서 동시에 상위 30개 시·군에 들어 있는 지자체가 26곳이고 혁신기반지수와 물리적 하부구조 측면에서 동시에 상위 30개 시·군에 들어 있는 지자체가 17곳이다. 하지만 이 두 그룹에 동시에 속하는 지자체는 <표 4-7>에서 알 수 있듯이 김포시, 양산시, 파주시 세 곳이 전부이다. 즉, 사회적 하부구조와 물리적 하부구조 간에 상관관계가 높지 않다는 점을 알 수 있다. 반면에 지역농업역량과 사회적 하부구조의 경우에는 4곳 중 3곳이, 지역농업역량과 물리적 하부구조에서는 4곳 중 1곳이 겹

표 4-6. 혁신기반지수와 개별 기반지수 상위 시·군

구분	혁신기반지수 상위 30개 시·군
사회적 하부구조 상위 30개 시·군	강릉시, 경산시, 경주시, 광양시, 구미시, 군산시, 김포시, 김해시, 남양주시, 마산시, 순천시, 안동시, 양산시, 여주시, 용인시, 원주시, 이천시, 익산시, 진주시, 창원시, 천안시, 춘천시, 파주시, 평택시, 포항시, 화성시 (26개)
농업역량 상위 30개 시·군	경주시, 보령시, 익산시, 화성시 (4개)
물리적 하부구조 상위 30개 시·군	강릉시, 강화군, 경산시, 광양시, 김포시, 김해시, 남양주시, 양산시, 용진군, 용인군, 울주군, 원주시, 이천시, 진주시, 파주시, 평택시, 화성시 (17개)

치는 것으로 나타났다.

이 사실을 통해서 알 수 있는 바는 사회적 하부구조와 물리적 하부구조가 지역농업역량에 비하여 지역혁신체계의 기반을 구축하는 데 연관성이 더욱 깊다는 점이다. 그러나 사회적 하부구조와 물리적 하부구조 간의 시너지 효과는 그리 크지 않다고 해석할 수 있다. 따라서 사회적 하부구조와 물리적 하부구조 간의 상호 작용을 보다 용이하게 하기 위해서는 지역의 분위기, 학습, 네트워킹과 같은 상부구조의 역할이 필요하다고 할 것이다.

한편 시·군의 인구 변화율과 마을개발사업 수를 성과지표로 가정하고, 지역혁신체계 기반 구축 정도와의 관계를 살펴보았다. 시·군의 인구 변화율은 지역의 활력을 대신하는 변수로 볼 수 있으며, 마을개발사업의 수는 녹색농촌체험마을사업, 농촌전통테마마을사업, 산촌종합개발사업 등과 같이 공모 방식의 농촌개발사업으로서 주민의 자발적 참여와 지자체의 열의 등에 대한 지역의 성과지표를 대신할 수 있는 변수로 볼 수 있다고 판단하였다(송미령 등 2004). 사회적 하부구조, 지역농업역량, 물리적 하부구조, 혁신기반지수 등에서 상위 30개 시·군과 하위 30개 시·군에 대하여 마을개발사업의 수가 평균(평균: 1.13, 표준편차: 0.98)보다 많은 지자체의 수를 살펴본 결과 사회적 하

표 4-7. 혁신기반지수와 2개 기반지수 상위 시·군

구 분	시·군
사회적 하부구조 상위30 시·군 & 농업역량 상위30 시·군	경주시, 익산시, 화성시
사회적 하부구조 상위30 시·군 & 물리적 하부구조 상위30 시·군	김포시, 양산시, 파주시
물리적 하부구조 상위30 시·군 & 농업역량 상위30 시·군	화성시

표 4-8. 마을개발사업의 수와 혁신기반의 관계

단위: 개

구 분	사회적 하부구조		지역농업역량		물리적 하부구조		혁신기반지수	
	상위30	하위30	상위30	하위30	상위30	하위30	상위30	하위30
마을개발사업 평균 이상 시·군	5	14	8	8	5	9	4	12

부구조와 혁신기반지수가 약한 지역에서 오히려 마을개발사업이 더욱 활발하게 진행된다는 것을 발견하였다. 또한 차이의 강도는 상대적으로 약하지만 물리적 하부구조에 대해서도 같은 관계가 나타났다. 이는 마을개발사업이 공모 방식이라고는 하여도 정책적 배려 차원에서 보다 낙후한 지역에 배정되는 탓인 것으로 판단된다. 반면에 지역농업역량의 고저에 따라서는 특별한 패턴을 보이지 않았다.

인구 감소율과의 관계에 있어서는 인구 감소율이 평균보다 더 큰 지자체를 각각의 부문별 상위 30개 시·군과 하위 30개 시·군에 대해서 살펴보았다. 그 결과 사회적 하부구조와 물리적 하부구조가 취약한 지자체일수록 인구 감소가 심한 것으로 나타났다. 반면에 마을개발사업의 수와 마찬가지로 인구 감소율 역시 지역농업역량의 정도에 따라서는 특별한 패턴을 나타내지 않았다.

표 4-9. 인구 변화율과 혁신기반의 관계

단위: 개

구 분	사회적 하부구조		지역농업역량		물리적 하부구조		혁신기반지수	
	상위30	하위30	상위30	하위30	상위30	하위30	상위30	하위30
인구 감소율 평균 이상 시·군	2	25	15	19	8	26	2	27

1.3. 지역 간 비교를 통한 시사점

지금까지 몇 가지 통계자료에 의한 거시지표를 가지고 농산촌 지역 혁신체계 기반 구축의 현황을 도별로 그리고 시·군별로 살펴보았다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 시·군의 지역혁신체계 기반을 구성하는 데 관련도가 가장 높은 변수는 사회적 하부구조이다. 둘째, 시 단위의 지자체가 군 단위의 지자체에 비해 사회적 하부구조 측면에서 더 건실하다. 셋째, 사회적 하부구조와 물리적 하부구조 간에는 상호 관련성이 크지 않다. 넷째, 마을개발사업이 많이 진행되고 있는 지자체는 상대적으로 사회적 하부구조가 미약한 지역이다. 다섯째, 사회적 하부구조와 물리적 하부구조가 취약한 지자체일수록 인구 감소가 심하게 나타난다. 이러한 결과는 우리나라 농산촌 시·군 단위 지역에서 지역혁신체계 기반을 구축하는데 가장 선결될 과제가 사회적 하부구조를 건실하게 하는 것이라는 점을 시사한다.

2. 지역별 혁신역량 수준과 지역 간 비교

2.1. 혁신역량 지표의 구성 및 분석 개요

이 절에서는 지역혁신체계의 구성 요소 가운데 하나인 상부구조를 주체의 혁신역량 및 지역의 기반역량으로 구조화하여 파악해 보고자 한다. 즉, 지역혁신을 가능하게 하는 주체들의 개인적·조직적·사회

적 역량과 이러한 역량을 현실화하도록 지원하는 지역의 핵심역량을 파악하여 혁신역량 지수로 나타내는 것이다. 그동안 지역혁신체계의 상부구조(조직, 관행, 분위기, 규범, 문화 등)를 파악하려는 시도는 경영학에서 많이 나타났고, 특히 조직의 혁신역량은 최근 경영전략 분야에서 가장 관심이 많은 부분이다. 따라서 경영학에서 사용되는 혁신역량 평가 지표와 도구를 활용하여 지역 혁신역량을 평가하기 위한 지표를 개발하고자 한다.

활용한 도구는 싱가포르에서 혁신 선도 기업과 공동단체에 대한 시상과 인증을 위해 개발된 SIQA I-Score(Innovation Scorecard for Organization Excellence)¹¹이다. I-Score는 4개 영역, 9개 지표, 52개 문항으로 구성되어 있으며 6점 척도를 사용한다. I-Score의 구성은 다음과 같이 요약할 수 있다. 제1영역은 혁신조건에 대한 것이다. 혁신조건에는 리더십, 혁신 전략, 자원 관리 등의 지표가 포함된다. 제2영역은 혁신문화에 대한 것이다. 혁신문화는 혁신강화를 위한 가치의 변화와 개발 및 혁신가치의 실천과 조직행동적인 특성을 말한다. 제3영역은 혁신역량에 대한 것이다. 혁신역량은 인적 자원의 혁신수용성, 혁신을 위한 역량개발, 필요한 지식 및 기술 획득, 조직 수준의 집단학습, 학습에 대한 적절한 보상에 관련된 인적 자원요소와 네트워크 활동 등을 포함한다. 제4영역은 혁신성과에 대한 것이다. 혁신성과는 목

¹¹ SIQA(Singapore Innovation Quality Award: 2005)는 매년 싱가포르 국내는 물론 국제적으로 혁신적인 조직에 대하여 그 혁신성을 평가하여 시상한다. 이로써 수상된 혁신사례가 벤치마킹되어 다른 조직으로 전파되도록 돕고 있다. 한편 I-Score는 혁신성과 혁신역량 등에 대한 자기평가 도구(Self-Assessment Tool: I-Score)로서 SIQA의 시상과 인증을 위하여 개발되었다. 이 도구의 핵심개념은 혁신역량 개발의 평가(Assessment of Innovation Capability Development)를 위한 지수화를 도모하는 것이다.

표 달성 여부와 새로운 아이디어의 적용을 통한 성과 개선, 소득과 생활 개선 정도, 외부의 인정과 평가 등을 포함한다.

이러한 영역으로 구성된 I-Score를 활용하여 주체별 혁신역량 및 지역혁신체계의 상부구조 파악에 적합한 도구를 개발하기 위해 먼저 화천군을 대상으로 사전 조사(pilot test)를 실시하였다. 화천군의 지역혁신협의회 관련 주민 6명, 일반주민 21명, 관련 외부전문가 3명 등 30명을 통해 자료를 수집하였다. 수집된 자료는 주성분분석을 통해 실제 활용 가능한 문항을 추출하는 과정을 거쳤다. 이 결과 7가지 주성분이 추출되었고, SIQA의 9개 지표와는 상이한 부분이 나타났다. 따라서 이 연구에서는 SIQA를 재구성한 7개 영역, 32개 문항으로 구성된 혁신역량 조사 도구를 개발하여 이를 바탕으로 다른 지역에 확대 적용키로 하였다(부록 2).

한편 이렇게 구성된 조사표를 활용한 조사는 15개 시·군에서 지역별로 약 30명의 혁신주체를 선정하여 총 450여 명을 대상으로 실시하였다. 그 중 충실하게 응답한 382명의 응답지를 분석에 사용하였다. 지

표 4-10. 혁신역량 조사 내용 개요

지표	내용
리더십	리더인식, 혁신관리, 주민 참여 유도과 대화, 커뮤니케이션, 정보공유
중간 관리자 역량	혁신마인드, 기획력, 자원파악, 정보 활용, 커뮤니케이션,
주민참여	대화, 아이디어 반영, 참여, 과정 확인
혁신전략	기획력, 집단학습, 네트워킹, 환경 변화에 대한 적응과 전략적 대응
외부참여	외부 전문가의 참여
혁신환경	혁신문화조성, 지원분위기
혁신자원	지식정보, 자금

역별로는 충남에서 4개 군(서천, 금산, 청양, 홍성), 강원에서 6개 시·군(춘천, 홍천, 횡성, 평창, 화천, 양구), 충북에서 2개 시·군(진천, 충주), 전남에서 2개 군(보성, 함평) 등이 포함되었다.

응답자의 연령은 40대 40.2%, 50대 25.3%, 30대 18.1%로 지역에서 활발한 활동을 하고 있는 집단에 대한 설문조사를 실시하였기 때문에 농촌지역의 평균 연령보다 낮게 나타났다. 그러나 직업은 농업이 86%로 가장 많았고 공무원 10.4%, 상업 3.6% 순이다. 한편 응답자 중 25%는 공식적인 지역의 위원회 활동에 참여하는 이들이다.

표 4-11. 지역혁신역량 조사 응답자의 지역별 분포

지역		대상인원 (명)	비율 (%)
충남	서천	29	7.6
	금산	25	6.5
	청양	27	7.1
	홍성	31	8.1
강원	춘천	25	6.5
	홍천	30	7.9
	횡성	24	6.3
	평창	34	8.9
	화천	29	7.6
	양구	23	6.0
충북	진천	23	6.0
	충주	23	6.0
전남	보성	36	9.4
	함평	23	6.0
전체		382	100.0

2.2. 주체의 혁신역량

2.2.1. 혁신에 대한 인식

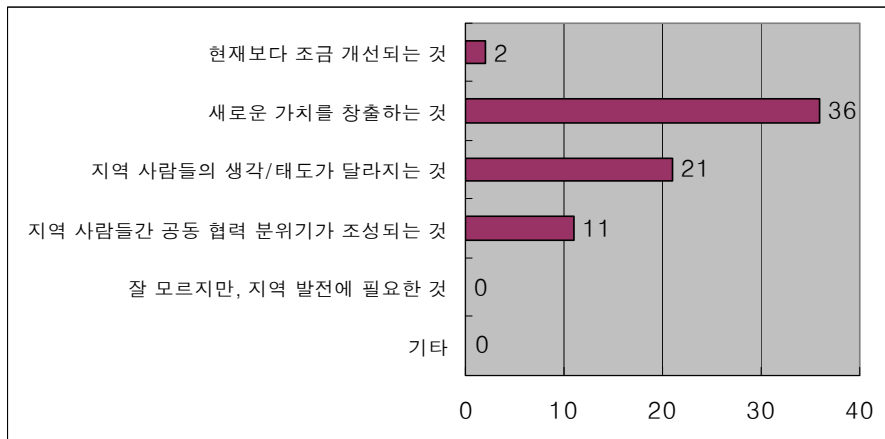
농산촌 지역의 혁신주체들은 혁신을 “지역의 여러 부분이 조금씩 개선되는 것”(26.5%), “지역의 새로운 가치를 만들어 내는 것”(22.6%), “지역사람들의 생각과 태도의 변화”(22.3%), “지역사람들 간에 공동협력하는 분위기를 조성하는 것”(17.3%) 등으로 알고 있었다.

한편 70개 신활력사업 대상 지역의 담당 공무원들은 지역의 혁신이란 “새로운 가치를 창출하는 것”(51.4%), 그리고 “지역 사람들의 생각이나 태도가 달라지는 것”(30.0%), “지역 사람들 간 공동협력 분위기가 조성되는 것”(15.7%)이라고 인식하고 있었다.

표 4-12. 지역혁신주체의 혁신 인식

내 용	빈도(명)	비율(%)
지역의 여러 부분이 현재보다 조금씩 개선되는 것	95	26.5
새로운 가치를 만들어 내는 것	81	22.6
지역사람의 생각과 태도의 변화	80	22.3
지역사람들 간에 공동협력하는 분위기 조성	62	17.3
막연하지만 지역 발전에 필요한 것	41	11.4
계	359	100.0

그림 4-1. 신활력사업 담당 공무원의 혁신 인식



2.2.2. 지역별 주체의 혁신역량

주체의 혁신역량은 지도자, 중간 관리자, 주민 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 분석 결과 지도자, 중간 관리자, 주민 등 모든 주체의 혁신역량에서 함평과 양구가 매우 높게 나타났다. 그러나 이는 지역별로 많지 않은 수의 응답자가 분위기에 편승하여 응답하였을 가능성도 배제할 수 없기 때문에 그리 큰 의미를 지니지 못한다.

다만, 주체의 혁신역량에 따라 지역의 유형을 구분하여 볼 수 있다. 첫째, 주체의 역량이 전체적으로 높고 균형이 잡혀 있는 지역, 둘째, 주체의 역량이 전체적으로 낮고 균형이 잡혀있는 지역, 셋째, 지도자와 중간 관리자에 비해 주민 역량이 높은 지역, 넷째, 주민 역량은 낮고 지도자와 중간 관리자의 역량이 높은 지역 등이다. 첫 번째 유형에는 함평, 양구, 홍성 등이 포함되고, 두 번째 유형에는 홍천, 진천 등이 포함되며, 세 번째 유형에는 금산, 화천 등이 포함되고, 네 번째 유형에는 충주, 보성 등이 포함되었다.

그림 4-2. 혁신주체별 역량의 유형화

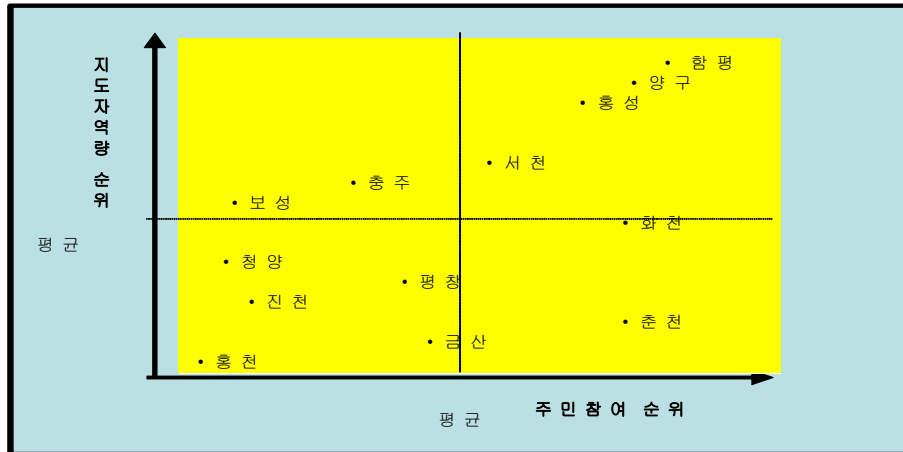


표 4-13. 혁신주체별 역량

지역		지도자역량 (순위)	중간관리자역량 (순위)	주민참여역량 (순위)
충남	서천	3.7833(4)	3.6640(6)	3.5402(6)
	금산	3.1143(13)	3.1864(13)	3.4267(8)
	청양	3.4233(9)	2.9600(14)	2.8333(13)
	홍성	3.9857(3)	3.7481(5)	3.6071(5)
강원	춘천	3.2629(12)	3.6040(8)	3.6133(4)
	홍천	2.9429(14)	3.3067(12)	2.7889(14)
	횡성	3.6310(8)	3.7417(4)	3.4444(7)
	평창	3.3697(10)	3.5147(10)	3.4118(9)
	화천	3.7882(7)	3.6759(6)	3.6207(3)
충북	양구	4.1366(2)	4.1870(2)	4.0870(2)
	진천	3.3913(11)	3.3087(11)	3.1884(12)
	증주	3.8634(5)	3.8667(3)	3.3913(10)
전남	보성	3.8333(6)	3.6444(8)	3.2870(11)
	함평	4.5031(1)	4.3087(1)	4.1449(1)
평균		3.6340	3.6131	3.4383
응답자수(명)		381	367	378
표준편차		1.19657	1.04628	1.24219

2.2.3. 지역의 기반역량

지역의 상부구조를 구성하는 요소 중 주체의 혁신역량과 더불어 나머지에 해당하는 혁신 전략, 외부의 지원과 참여, 혁신환경, 혁신자원 등을 지역의 기반역량이라고 칭해 보았다. 혁신 전략은 지역혁신을 위한 발전기획, 환경 변화에 따른 적응능력, 새로운 기회의 포착과 현실적인 실행능력 등을 지수화한 것이다. 그리고 외부의 지원과 참여는 외부전문가 혹은 단체의 해당 지역 혁신을 위한 여러 가지 지원 혹은 참여의 정도를 지수화 하였다. 혁신환경은 지역 내에서 혁신을 지원하

표 4-14. 지역별 기반역량

지역		혁신전략(순위)	외부참여(순위)	혁신환경(순위)	혁신자원(순위)
충남	서천	3.7701(8)	3.6429(11)	3.5862(10)	3.3621(9)
	금산	3.2933(12)	3.6933(9)	3.3889(12)	2.8000(12)
	청양	3.1728(13)	3.1728(13)	3.0000(14)	2.6154(14)
	홍성	3.7111(9)	4.0968(3)	4.0108(4)	3.6129(3)
강원	춘천	3.4000(11)	3.4933(12)	3.6267(9)	3.2000(10)
	홍천	3.1222(14)	2.9667(14)	3.3444(13)	2.7833(13)
	횡성	3.8333(5)	3.7500(7)	3.7083(8)	3.0000(11)
	평창	3.7353(7)	3.9118(4)	3.9608(5)	3.4412(7)
	화천	3.8161(6)	3.8046(6)	3.9195(6)	3.4655(4)
	양구	4.1159(2)	4.0290(2)	4.2319(2)	3.9130(2)
충북	진천	3.8696(4)	3.7391(8)	3.7826(7)	3.4348(6)
	충주	3.9697(3)	3.9130(5)	4.1739(3)	3.4130(8)
전남	보성	3.6574(9)	3.6952(10)	3.4167(11)	3.4444(5)
	함평	4.4638(1)	4.5217(1)	4.5072(1)	4.1522(1)
평균		3.6904	3.7333	3.7447	3.3268
응답자수		380	380	380	381
표준편차		1.16142	1.22191	1.17785	1.20040

거나, 새로운 시도를 할 수 있는 혁신적 문화 환경을 지수화 하였으며, 혁신자원은 혁신적 사업을 추진하기 위한 지식정보와 재원의 정도를 지수화한 것이다.

이 역시 몇 가지 유형으로 구분을 하여 볼 수 있다. 우선, 모든 요소가 고르게 혁신적인 것으로 평가되는 지역은 주체의 혁신역량 지수 분석 결과와 더불어 함평과 양구가 해당한다. 반면, 모든 요소가 고르게 열악하다고 평가되는 지역은 청양과 홍천으로 나타났다. 한편 보성은 혁신자원은 우수하지만 다른 요소는 약한 지역으로 나타나고, 횡성은 혁신자원은 약하지만 다른 요소는 괜찮은 지역으로 나타났다.

2.2.4. 지역별 상부구조와 하부구조의 관계

지역혁신체계를 구성하는 상부구조와 하부구조 사이에는 어떠한 상

표 4-15. 지역혁신체계 구성 요소간 상관관계

구 분		상부구조							하부구조	
		지도력	중간 관리자	주민 참여	혁신 전략	외부참여	환경	자원	물리적	사회적
상부 구조	지도력	1	0.647	0.602	0.563	0.500	0.499	0.427	0.002	-0.071
	중간관리자	0.647	1	0.694	0.597	0.509	0.543	0.531	-0.015	-0.018
	주민참여	0.602	0.694	1	0.657	0.582	0.592	0.579	0.061	0.002
	혁신전략	0.563	0.597	0.657	1	0.601	0.594	0.599	-0.046	-0.021
	외부참여	0.500	0.509	0.582	0.601	1	0.613	0.497	0.070	-0.080
	환경	0.499	0.543	0.592	0.594	0.613	1	0.636	-0.001	-0.056
	자원	0.427	0.531	0.579	0.599	0.497	0.636	1	0.064	-0.060
하부 구조	물리적	0.002	-0.015	0.061	-0.046	0.070	-0.001	0.064	1	0.000
	사회적	-0.071	-0.018	0.002	-0.021	-0.080	-0.056	-0.060	0.000	1

관관계가 있을지 하는 의문이 들었다. 이러한 의문을 해결하기 위해 제1절에서 분석한 지역별 기반지수인 하부구조와 제2절에서 분석한 혁신역량지수, 즉, 좁은 의미의 상부구조를 토대로 각각의 구성 요소 간의 상관관계를 분석해 보았다. 그 결과 상부구조와 하부구조 간에는 큰 상관관계가 없다는 결과가 나왔다. 다만, 상부구조에 속하는 변수 간에는 상관관계가 높게 나타났다. 이는 지역혁신체계의 기반 구축을 위해 무엇 하나만이 요소가 아니라 모든 구성 요소가 중요하다는 것을 나타내는 동시에 그간 집중해 왔던 하드웨어 정비보다는 지역의 주체들에 의한 상호 간 협력의 문화와 혁신적 분위기 형성이 더욱 우월한 요소임을 나타낸다.

2.3. 지역별 혁신역량지수의 특징과 시사점

조사 지역 내 주체의 혁신역량과 지역의 기반역량 등을 지수화 하여 종합하면 이를 지역의 혁신역량지수라 칭할 수 있을 것이다. 어떤 지역은 주체의 역량은 높으나 지역의 기반역량은 열악하고, 어떤 지역은 기반역량은 괜찮지만 주체의 역량이 부족한 등 지역별로 그 특징이 나타나고 있다.

우선, 지도자, 중간 관리자, 주민 등 지역 내 주체간의 관계에 대한 것이다. 흥미로운 것은 많은 지역에서 지도자의 활동이 활발할수록 주민 참여는 상대적으로 약하게 나타나거나, 반대로 주민 참여가 활발할수록 지도자의 활동이 약하게 나타나는 경우를 보인다는 점이다. 즉, 지역혁신 활동에서 지도자와 주민의 참여가 경쟁 혹은 반비례의 패턴을 보인다. 그러나 공통적으로 주체의 역량이 높은 지역의 특징은 중간 관리자인 시·군 공무원들의 활동이 높다는 점이다. 요컨대 지도자

와 주민 사이를 조율하며 주체간의 참여 활동을 유도·조정하는 역할을 현재로서는 시·군 공무원들이 수행하고 있음을 알 수 있다. 따라서 시·군 단위의 지역혁신체계 기반을 구축하는 데 있어 공무원의 인식과 역량을 강화하는 것이 매우 중요하다고 하겠다.

둘째, 지역의 혁신문화와 분위기 등 기반역량에서 가장 요소는 어느 한 가지가 아니라 지역별로 큰 다양성과 차이를 보여 주고 있다. 모든 지역에서 가장 부족하다고 느끼는 요소는 자원(resource)이라고 평가되고 있지만, 자원이 부족하다고 해서 혁신문화나 분위기가 약화되는 것은 결코 아니다. 오히려 해당 지역의 자원이 부족하다고 평가되는 경우에, 혁신의 환경이나 분위기는 더욱 높아지는 역설을 보이고 있다.

셋째, 어쩌면 당연한 이야기일지도 모르겠지만, 분석 결과에서 특기할 만한 또 하나의 정보는 외부의 지원과 참여가 많은 지역일수록 지역 내의 혁신 분위기는 다소 약화된다는 것이다. 물론 화천군과 같이 예외적으로 외부의 지원과 참여도 활발하고 지역 내의 혁신 분위기도 높은 지역이 있기는 하나, 대체적인 경향은 그것이 반비례의 관계를 나타낸다. 이것이 의미하는 바는 대부분의 지역에서 내부적 자원이나 인적 자원의 역량이 부족하기 때문에 불가피하게 외부로부터의 지원이나 참여를 동원하고 있지만, 장기적으로는 내부의 전문가 양성에 방해가 되기도 하고, 장기적인 효과보다는 단기적인 효과에 급급하기 쉬운 문제점 등이 있을 수 있다는 점이다. 그러므로 보다 근본적으로는 지역 내부의 역량 강화에 주력하는 것이 타당하다.

끝으로, 지역별 혁신역량의 다양성과 차별성이 나타내는 것은 지역마다 독창적인 혁신 전략수립의 필요성을 보여 주는 것이라고도 할 수 있다. 이는 지역마다 비교우위가 있는 부분을 강화시켜 특색 있는 발전을 이루어 나갈 수 있는 접근방법을 필요로 함을 말한다. 지역의

발전과 경쟁력은 지역이 보유하는 모든 역량을 얼마나 육성하고 결집시켜 효과적으로 활용하는가에 크게 좌우될 것이다. 물론 지역발전을 위한 정부의 지원 노력은 필수적인 요소이기는 하지만 정부의 노력은 경제원칙과 시장의 힘이 주도하는 자원을 지역에 배분하는 데에는 한계가 있을 것이다. 따라서 보다 중요한 것은 지역의 혁신역량을 강화하고자 하는 지역 스스로의 관심과 노력이다. 지역 내 다양한 주체들이 긴밀하게 협력하여 지역이 보유한 자원을 확충하려는 노력과 정보의 축적은 모든 지역발전의 원동력으로 작용하게 될 것이다.

제 5 장

농산촌 지역혁신체계 기반 구축의 사례와 시사점

1. 사례 조사 및 분석의 개요

사례 지역 조사와 분석의 주요 목적은 통계적 변수나 구조화된 설문지에 의한 조사로는 파악하기 어려운 지역의 혁신체계 작동 과정 및 주체 간의 상호 관계 등을 관찰하기 위한 것이다. 특히 사례 지역의 공간적 범역에 따라 혁신체계의 작동 과정이나 주체 간의 관계가 달라질 수 있다는 판단 하에 농산촌의 마을, 읍·면, 시·군 등과 같이 탄력적으로 상정하고 각각 다음과 같이 정하였다.

마을의 경우는 혁신 창출의 모범 사례로 알려져 있는 충남 홍성군 홍동면의 문당리와 강원 화천군 상서면의 신대리를 사례 지역으로 삼았다. 두 마을은 시기적으로는 차이가 있지만 오리농 쌀과 다양한 농촌관광 상품을 만들어 외부에 알려졌다는 공통점을 지니고 있다. 따라서 지역 내부 주체들의 활동과 상호 관계를 구체적으로 살펴보는 것

이 공간적으로 작은 지역의 혁신체계를 파악하는 데 기여할 수 있을 것이라고 판단하였다.

읍·면 단위의 사례 지역으로는 충북 충주시 소태면과 강원 홍천군 서면을 선택하였다. 읍·면 단위로 알려진 사례는 많지 않기 때문에 연구 과정에서 얻게 된 정보를 바탕으로 사례 지역을 결정하였다. 시·군 단위의 사례 지역은 혁신 창출 노력이 돋보이는 시·군 중 제 4장의 분석 결과를 참고하여 우리나라 농산촌 지역의 평균에 근접하고 도별 균형을 고려하여 충북 진천군, 전북 장수군, 전남 보성군 등 3개 지역을 선택하였다.

사례 지역을 들여다보는 데는 지역별 혁신활동, 혁신환경, 혁신주체와 주체 간의 연결망, 혁신의 성과 등을 중심축으로 둔다. 비록 지역 혁신체계가 작동하는 과정이나 주체 간의 관계 등이 계량화되거나 동일한 기준에 의한 지역 간 비교가 가능한 것은 아니더라도, 동일한 프리즘을 가지고 다양한 사례 지역을 들여다봄으로써 농산촌 지역혁신체계의 기반 구축에 요소가 무엇인지에 대한 답을 얻을 수는 있을 것이다.

표 5-1. 사례 지역 개요

공간 범위	사례 지역	특징
마을	충남 홍성군 홍동면 문당리	오리농사, 도농교류
	강원 화천군 상서면 신대리	오리농사, 도농교류
읍·면	충북 충주시 소태면	주민교육
	강원 홍천군 서면	유기농산물 공동 유통
시·군	충북 진천군	생거진천 쌀 프로젝트
	전북 장수군	순환농업 클러스터
	전남 보성군	녹차마케팅

2. 마을의 사례

2.1. 홍성군 홍동면 문당리¹²

2.1.1. 개요

충남 홍성군 홍동면 문당리는 4개의 자연부락으로 이루어져 있으며, 95가구 252명이 살고 있는 평범한 농촌마을이다. 문당리의 인구는 큰 변화 없이 정체 상태에 있으나, 인구구조에 있어서는 15세에서 65세 사이의 청년·장년층이 81.8%를 차지하고 있어 다른 농촌지역에 비해 고령화율이 낮은 편이다. 문당리 주민은 대부분 농업을 통해 생계를 유지하고 있으며 벼농사 중심의 생산활동을 한다. 95가구 중에서 79가구가 농업에 종사하며 16호만이 비농가이다.

문당리는 1977년 처음으로 벼농사 유기농업을 시작하였으며 이후 1993년에 2농가 중심으로 오리농법을 도입한 이래 2004년에는 79농가가 51ha를 오리농법으로 경작하는 등 우리나라 친환경농업의 대표마을로 성장하였다. 특히 오리입식행사와 가을걷이 등 도시민과 함께하는 나눔의 축제 등을 통해 도농교류의 성공모델로 꼽히기도 한다. 이러한 성과를 바탕으로 문당리는 친환경농업시범마을, 자연생태조성우수마을, 정보화시범마을, 녹색농촌체험마을, 농촌마을종합개발사업 등 정부에서 추진하는 각종 농업정책의 우수 사례로 선정되어 우리나라 친환경농업의 메카로 부상하였다.

¹² 여기 적고 있는 문당리의 사례는 이 연구의 일환으로 충남발전연구원에서 위탁연구로 수행한 내용을 재정리한 것이다.

2.1.2. 혁신활동

문당리에서 이루어진 가장 중요한 혁신활동은 오리농법의 도입에서 시작된다. 1977년 풀무농업기술고등학교를 다니던 지씨가 처음으로 유기농업을 시작하면서 마을에 오리농법이 도입될 수 있는 계기가 마련되었다. 하지만 당시 농업정책의 기본 방향은 생산성 증대였고 농약 사용을 하지 않으면 잡초제거 등과 같은 모든 작업을 수작업으로 해야 하기 때문에 유기농업은 지역 주민들로부터 환영받지 못했다.

그러던 중 지씨는 풀무농업기술고등학교 교장으로부터 일본에서 활용되는 오리농법을 1993년에 전수 받게 되었다. 오리농법은 잡초제거 같이 사람의 손으로 해야 했던 힘든 작업을 오리가 대신함으로써 대중적으로 확산될 수 있는 계기가 되었다. 때마침 도래한 UR 협상 타결은 마을 주민에게 농업의 장래에 대한 위기의식, 변화에 대한 필요성을 인식시키는 계기가 되었으며 일반미에 비해 2배의 수매가를 받을 수 있는 흑미 재배에 대한 기대감 등으로 많은 농가들이 작목반에 가입하기 시작하였다. 그러나 유기농 일반미가 확산되어야 바람직한 환경농업 모델이 될 수 있다고 판단한 지씨는 일정 비율로 일반미와 흑미 생산을 분배시키는 원칙을 제시하여 일반미에 대한 오리농법이 마을 전체로 확산될 수 있도록 하였다.

이에 더하여 오리농법을 위해서는 오리구입과 오리망·오리집 설치를 위한 자재비용 등과 같은 추가적 자금이 필요한데, 이를 홍성군 농촌지도소(현재의 홍성군농업기술센터)에서 1994년부터 1996년까지 지원한 것은 오리농법이 확산될 수 있는 기폭제가 되었다. 또한 오리쌀에 대한 정부당국의 품질인증 역시 오리농법 확산에 중요한 계기가 되었다.

그러나 1990년대 후반부터는 오리농법에 참여하는 농가와 생산면적이 늘어나 생산량이 대폭 증가함에 따라 생산된 오리쌀을 효율적으로 유통시키는 것이 큰 문제로 대두하였다. 안전한 유통망의 확보는 오리쌀의 확산에 가장 큰 걸림돌이기도 하였는데, 문당리 오리쌀의 유통은 두 가지 경로로 이루어졌다.

우선, 홍동농협 작목반에서 생산된 오리쌀은 홍동농협에서 구매하여 조곡 상태로 보관되며, 홍동농협은 개별 유통업체(한겨레초록마을, 매일유업 등)와의 거래를 통해 보관된 쌀을 도정하여 판매한다. 여기서 도정은 문당리 환경농업마을 영농조합법인에서 운영하는 정미소를 거친다. 홍동농협 작목반의 경우 생산자-농협-유통업자의 3자 계약을 체결하여 생산자는 생산, 농협은 구매·보관, 유통업자는 유통의 일을 분담하여 각자의 역할에만 전념할 수 있는 체계를 마련하였다. 다른 한편 풀무생협 작목반에서 생산된 오리쌀은 풀무생협에 의해서 구매되고 이는 다시 풀무생협과 도시의 생협단체간의 직거래 형태로 유통된다. 마찬가지로 풀무생협도 생산자와 소비자를 직거래 형태로 연결하는 유통업체 역할을 담당한다.

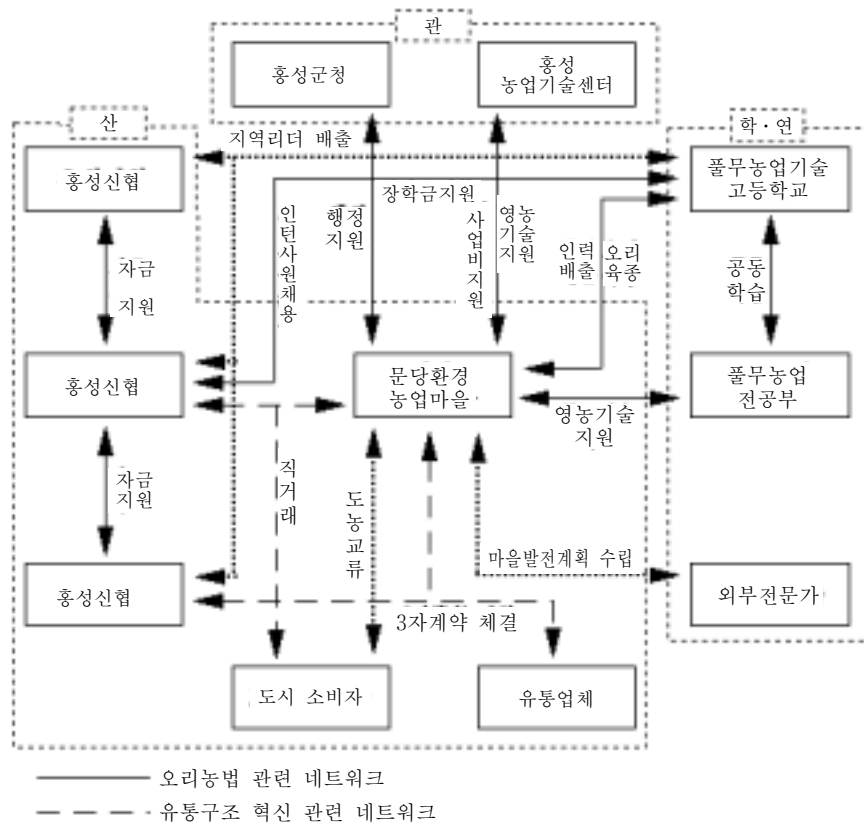
한편 1995년 문당리에서는 오리농법이 도입되는 초기에 일반 소비자들에게 생소한 오리농법으로 지은 쌀에 대한 홍보와 함께 농민들의 경제사정으로 버거운 오리구입 비용을 도움 받으려는 목적으로 ‘오리를 보내 주세요’라는 홍보 캠페인을 실시하였다. 이 같은 홍보는 기대 이상의 효과를 거두어 전국에서 250여 가족이 참여하여 1만여 오리를 구입할 수 있게 되었다. 또한 6월 6일에는 소비자들에게 논에 오리를 직접 넣게 하는 오리입식행사를 열었는데, 도시민 500여 명이 함께 참여하였다. 이때 마을에서는 도시에서 방문한 손님들과 함께 떡, 잔치국수 등을 나누어 먹는 나눔의 잔치도 함께 열었다.

첫해의 소비자들과의 교류를 성공적으로 이끌어 낸 바에 힘입어 1996년부터는 오리입식행사와 가을걷이 나눔의 축제를 오늘날까지 지속적으로 추진하고 있다. 또한 10월에는 도시민과 함께하는 나눔의 잔치 행사를 열어 메뚜기잡기 대회 등 많은 체험행사를 시행하고 있다. 생산자와 소비자가 이렇게 봄과 가을에 만나는 잔치는 흥동면 전체로 확산되어 10회째 계속되고 있으며 참가자도 수천 명에 이르고 있다. 행사들을 정례화하여 지속적으로 추진함으로써 도농교류 이벤트가 가지는 일회성의 한계를 극복할 수 있었다.

문당리는 농촌에 산재한 여러 가지 문제들을 해결하여 농촌을 희망이 있는 곳으로 만들고, 농촌과 도시가 공생하는 갖가지 방안을 마련하고자 마을 단위로서는 우리나라에서 최초로 ‘백년계획’을 수립하기도 하였다. 마을 발전계획의 필요성은 마을 지도자 8씨를 포함한 마을 주민이 일본의 선진마을을 견학한 후 제기되었다.

한편 문당리에서는 쌀 수매 대금의 일부를 모금하여 적립한 마을 공동 운영기금 및 발전기금을 바탕으로 흥성환경농업 교육관, 정미소, 찜질방, 유기축사 등에 공동투자사업을 추진하고 있다. 그뿐만 아니라 한 달에 1번 만나는 작목반장 회의에서 오리농법에 필요한 오리, 친환경 비료인 상토, 오리집·오리그물망 등을 공동 구입하고 오리농법에 활용된 오리를 가공업체에 공동 판매하기도 한다. 또한 지역 내에서 생산되는 질 좋은 쌀을 자라나는 지역 내 아이들에게도 제공하는 것이 바람직하다는 공감대가 형성되어, 지역 내 초등학교와 중학교에 제공되 일반쌀과의 가격 차이를 작목회 기금에서 지급하는 방식으로 운영하고 있다.

그림 5-1. 문당리 지역혁신 네트워크 구조



2.1.3. 혁신환경

문당리가 평범한 농촌마을임에도 불구하고 우리나라 도농교류의 시범모델이자 친환경농업의 메카로까지 부상한 데는 여러 가지 요인이 있겠으나 문당리만이 가진 독특한 혁신 환경이 그 중 중요한 하나라고 할 수 있다. 특히 문당리의 경우 마을에서 공유하는 사회적 하부구

조가 건설하라는 점이 특징이었다.

우선, 문당리에는 풀무농업기술고등학교 및 풀무환경농업전공부 등이 자리 잡고 있다. 풀무농업기술고등학교는 이웃 및 자연과 ‘더불어 사는 교육’ 구현을 목적으로 1958년 4월에 설립되었다.¹³ 풀무농업고등기술학교에서는 학교가 사회로 나가기 위한 준비 과정이 아니라 학교 자체가 하나의 사회가 되어야 함을 강조한다. 이를 위해 일상적인 교육 과정에서 공동학습과 현장실습을 중요하게 가르치고 있다. 특히 풀무학교의 설립자는 학교와 지역사회가 더불어 발전해야 함을 강조하였다. 실제로 1992년에는 학교 직원 2명이 일본 오리농법 창시자인 후루노다카오 씨 농장을 방문하여 오리농법을 견학하고 1993년에는 오리농법 책을 번역하고 보급하였다. 또한 학교에서는 후루노다카오 씨를 여러 차례 초청하여 주민에게 오리농법 기술을 전수하였다. 최근에는 오리농법에 활용되는 오리를 키워서 지역에 공급하는 역할도 담당하고 있다. 이런 측면에서 볼 때, 풀무농업기술고등학교는 그 자체로 지역에 기여하는 기관일 뿐만 아니라 졸업생들 대다수가 지역 내에 뿌리내려 지역의 환경농업 관련 단체의 리더 역할을 수행하고 있어 지역발전을 선도하는 결정적 토양을 제공하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 풀무농업기술고등학교만으로는 유기농업 인재 양성과 기술보급 및 농촌재생에 한계가 있음을 인식하고 이러한 한계를 해결하기 위한 대안으로 풀무환경농업전공부가 개설되었다. 여기서는 환경농업을 배우고자 희망하는 모든 사람을 교육하고 있으며 전문가를 초청하여 지역 주민에게 교육을 개방함으로써 환경농업 기술 보급과 평생교

¹³ 현재 교사 13명과 강사 10명, 1학년(27명), 2학년(24명), 3학년(27명) 한 학급씩 78명이 재학 중이며 전교생이 기숙사 생활을 한다.

육을 부분적으로 실시하고 있다. 또한 지역 주민은 때때로 강사 역할을 담당하기도 함으로써 교육과 실습이 자연스럽게 연계되고 있다.

셋째, 풀무생활협동조합이라는 조직이 존재하는바, 이는 유기농업을 실천하는 농민들의 자발적인 생산협동조합으로서 1960년 풀무농업기술고등학교의 학생생협으로 태동하여 2000년 재정부 산하 풀무생활협동조합으로 재창립되었다. 풀무생활협동조합은 생산·가공·유통의 지역 환경농업과 중농·소농 중심의 경종과 축산의 순환형 농업을 추구하며 현재 841명(592농가)의 조합원과 이사회 및 감사, 위원회, 작목반(쌀 30개, 채소 25개, 축산한우/양돈/자연닭 6개), 직원으로 구성되어 있다. 풀무생활협동조합은 주로 도시의 생협과 직거래를 통해 지역 내 친환경농산물 판매 및 유통을 담당하고 있다.¹⁴ 또한 풀무생활협동조합에서는 2003년부터 환경농업전공부 학생에게 장학금을 지원하는 사업과 함께 이들에게 인턴사원으로 일할 수 있는 기회를 제공하는 등 다양한 형태로 지역사회 발전에도 기여하고 있다.

넷째, 농협은 어느 지역이나 존재하지만 흥동농협에서는 문당리 정미소에서 도정되는 쌀의 질을 향상하기 위해 7,000만 원을 투자해서 완전미 시설을 지원하였고 농협-생산자-유통업체 간의 3자 계약을 통해 오리쌀의 생산과 판매를 연계하는 역할을 담당하고 있다. 더불어, 1969년 11월 풀무학교 졸업생, 교사 18명이 출자금 4,500만 원으로 발족한 풀무신용협동조합은 지역 주민의 금융 업무를 지원하고 있다.

한편 마을에 있는 기구나 조직은 아니지만 흥성군청, 흥성군 농업기

¹⁴ 1984년 서울의 좋은 쌀집과 농산물 직거래 사업을 시작한 이후 한국생협연대, 수도권생협연합회, 한국여성민우회생협, 친환경농산물 전문매장 등으로 유통망을 확대하였고 1992년부터는 생산자 간에 품목별 생산계획을 수립하여 수요과잉이나 생산과잉 문제를 극복하고 공동수송에 의한 수송비와 인건비를 절감하기 위해 유기농업 생산자회를 조직하기도 하였다.

술센터, 외부 전문가 등이 문당리의 혁신을 지원하는 역할을 하였다. 홍성군청은 문당리가 각종 정부 시책에 혜택을 받을 수 있도록 지원하는 역할과 오리쌀 생산에 필요한 시설비를 직접 지원하는 역할을 담당하였다. 홍성군 농업기술센터는 오리농법이 시작하는 단계에서 오리 및 관련 시설조성에 필요한 비용을 지원함으로써 문당리에 오리농법이 뿌리를 내리는 데 기여를 하였다. 그뿐만 아니라 그 후에는 친환경농업 교육, 외국 농촌마을과 교류 지원, 친환경농업지구조성사업 등을 지원하였다. 더불어 녹색연합과 서울대 환경대학원 등과 같은 외부의 많은 전문가들이 자문역할로 지원하였다.

문당리는 현재 친환경농업교육관, 황토건강체험방, 농촌생활유물관, 체험학습장 등 다른 일반 농촌마을이 보유하기 어려운 각종 도농교류 시설을 보유하고 있다. 이는 문당리의 혁신 환경인 동시에 혁신 성과이기도 하다. 가령, 친환경농업교육관은 문당리 주민이 오리농법을 통해 수확한 흑미 수매시 가마당 1만 원씩을 적립한 환경기금을 재원으로 부지를 매입하고 정부지원을 통해 2001년 착공하여 2002년 4월에 준공하였다. 여기에서는 마을 주민과 외부 방문객에게 친환경오리농법을 교육하며, 마을 주민을 위한 마을회관으로도 사용한다.¹⁵

¹⁵ 마을 주민이 직접 제작한 황토벽돌로 지어진 교육관은 강당, 식당, 숙박시설, 주차장, 텃밭 등의 시설을 갖추고 있다. 강당은 100여 명 이상을 수용할 수 있으며, 최첨단 영상교육기기를 갖추고 있어 입체적인 교육이 가능하고 마을회관, 마을 예식장, 농업단체의 사무실, 어린이들의 환경교육장 및 농민 교육장, 우리춤 교실, 한글교실, 풍물강습 등 각종 문화생활을 영위할 수 있는 공간으로 활용된다.

그림 5-2. 문당리 물리적 하부구조 현황

▶ 친환경농업교육관



▶ 황토건강체험방



▶ 환경농업 정미소

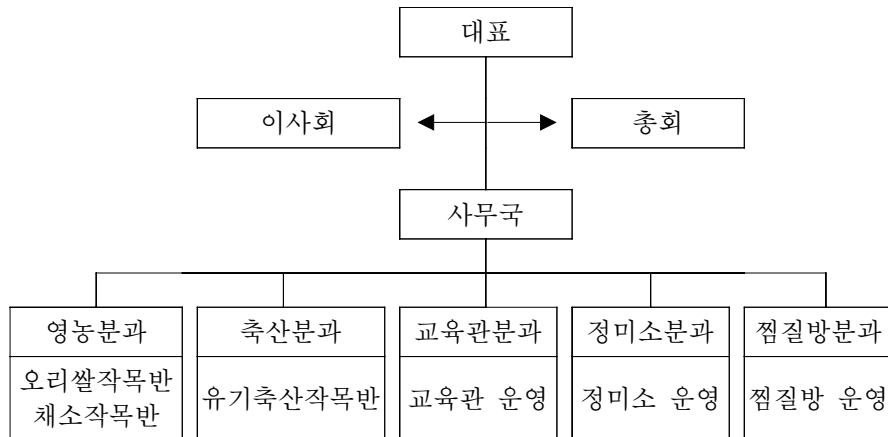


▶ 농촌생활유물관



자료: 문당환경농업마을 홈페이지(<http://mundang.invil.org>)

그림 5-3. 문당리 환경농업마을 운영 체계



2.1.4. 혁신주체와 연결망

문당리의 혁신주체는 혁신활동이나 혁신환경에서 잘 나타난 바와 같이 자씨라는 마을 지도자와 마을 주민이 중심이다. 특히 문당리의 마을 운영 방식은 이장을 중심으로 하면서 몇몇 공동체 조직으로 구성된 여느 농산촌 마을과는 달리, ‘환경농업마을 영농조합법인’이라는 경영체를 중심으로 이루어진다. 환경농업마을 영농조합법인은 자씨의 주도하에 1994년 4월에 설립되었는데, 법인 대표를 주축으로 유급제 직원으로 구성된 사무국과 영농분과, 축산분과, 교육관분과, 정미소분과, 찜질방분과 등 5개 분과로 구성되어 있다. 마을에 필요한 일에 따라 분과를 구성하고 분과별로 맡은 일이 분담되는 구조이다.

현재는 영농조합법인의 대표가 마을의 전체적인 운영과 의사결정을 조율하지만 점차 사무국장이 이러한 역할을 담당하는 추세로 전환되고 있다. 영농조합법인은 1년에 1~2회 개최되는 총회, 월 1회 개최되는

그림 5-4. 문당리 혁신주체와 주체 간 연결망



이사회, 비정기적이지만 수시로 모이는 분과모임 등을 통해 운영된다.

문당리에서는 환경농업 및 축산업에 관련된 공동생산 시설의 설치 및 이용, 환경농산물 가공 및 판매, 환경농업 연구 및 기술보급, 소비자 단체 직거래 및 지역 환경농산물센터 개설, 도농교류 등 다양한 마을 발전 사업을 추진하고 있다. 마을 지도자와 주민이 공통 이해와 목표를 가지고 있고 계획을 통해 마을 발전 사업에 대한 합의를 이루었기 때문에 큰 충돌이나 대립은 없는 편이다.

마을 내의 혁신주체에 더하여 홍성군, 홍성군 농업기술센터를 통한 정책적 지원, 홍동농협 및 폴무생협 등과 같은 조직을 통한 수요자와의 연계 등이 지원세력으로 마을의 혁신활동에 참여하였다. 물론 가장 결정적인 혁신활동의 기초를 제공한 것은 마을 내에 있는 폴무농업기술고등학교 및 폴무농업전공부의 역할이었다. 단지 정보를 제공하고 혁신활동을 자극하는 역할 뿐만 아니라 지역의 혁신주체들을 길러 낸 토양이 되었기 때문이다.

2.1.5. 지역혁신의 성과와 시사점

문당리 지역혁신 활동의 성과 중 가장 중요한 것은 지역 전체에 오리농법이 확산되었다는 것이다. 1993년 2농가에서 1만 평 규모로 오리농법을 도입한 이후 지속적으로 확대되어 2002년 당시 50농가, 약 17만 평의 규모로 성장하였다. 또한 마을의 경계를 넘어 홍동면, 나아가 홍성군 전체에 오리농법이 확산되도록 자극하였으며, 이 과정을 통해 많은 친환경농업 리더를 양산하고 축산업 중심이던 홍성군의 이미지 전환에 기여하게 되었다.

둘째, 주민소득의 증대이다. 1998년 7억 원에서 2002년에는 15억 원으로 증대되었다. 오리농법으로 수확한 쌀은 일반농법으로 수확한 쌀보다 수매가격 기준으로 약 1.5배의 소득이 있는 것으로 알려져 있다. 하지만 오리농법으로 생산한 쌀은 단위면적당 생산량이 떨어지고 노동력이 더 투입되어야 하며 오리구입비와 각종 시설투자비 등이 추가적으로 발생하므로 이러한 추정은 다소 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 오리농법으로 추가되는 경제적 이익이 일반농법으로 농사를 지을 때보다 향상된 것은 분명하다고 마을 주민은 말한다.

셋째, 인구 유입 효과이다. 마을이 외부에 알려지면서 마을을 찾아오는 사람들로 인해 마을에 활력이 증대하였고, 전체 거주 인구는 정체 상태이지만 젊은 층의 인구가 약간 증가하는 결과를 나타냈다.

넷째, 각종 중앙정부 정책사업 유치 역시 지역혁신 활동의 중요한 성과이다. 또한 이러한 중앙정부 정책사업 유치는 마을의 혁신적 활동을 지속시킬 수 있는 동력으로 작용하기도 하였다.

문당리가 이러한 성과를 나타내게 된 데는 혁신적인 지도자의 헌신적 노력이 가장 중요한 바탕이 되었다. 그러나 지도자가 제시한 비전

이 아무리 훌륭하다고 하더라도 주민의 협력 없이는 그것이 실현되기 어렵다. 그리고 이러한 주민의 협력 문화는 저절로 생성되는 것이 아니라 다양한 협업의 경험을 통해서 우리나라는 것이다. 문당리의 경우 오리농법의 확산, 환경농업교육관 건립, 환경농업마을 영농조합법인 운영 등 다양한 형태의 협동과 협업을 경험하면서 마을 주민 사이의 의사소통이 활성화되고 협력 관계가 증진되는 공동체 문화가 강화되었다. 이러한 공동체 문화의 강화는 다시 마을에 대한 주민의 애착심과 이웃 주민과의 연대감 및 신뢰감을 제고시킴으로써 마을 발전의 선순환 구조로 이어졌다.

2.2. 화천군 상서면 신대리

2.2.1. 개요

강원도 화천군 상서면 신대리는 서울에서 3시간이 걸리며 휴전선으로부터 30km 남쪽에 위치한 오지로서, 경지면적도 적고 기후적 조건도 좋지 않아 별다른 얼굴상품이 없는 가난한 농업지역이다. 그나마 신대리는 화천군에서는 제법 큰 경지를 가진 마을이다. 이 마을은 ‘토고미(土雇米)’라는 별칭으로 불리기도 하는데, 이는 예로부터 쌀이 많이 나는 곳이라 품을 팔면 품삯을 쌀로 주었다는 데서 비롯되었다고 한다. 쌀 이외에 마을에서 생산되는 농산물은 호박, 감자, 고구마, 옥수수, 고추, 콩 등 평범한 것들이다.

신대리에는 2005년 현재 총 82호가 거주하며, 여느 농촌 마을과 마찬가지로 나이 많은 노인들이 다수를 차지한다. 60세 이상의 연령대에 있는 주민이 80명 정도이다. 마을 전체 가구 중에서 농가는 58호인데,

이 중 일부는 독거노인과 겸업농가이라 전업적으로 농업경영을 하는 농가는 30호 정도이다. 농업경영을 하지 않는 나머지 가구는 군인 가족이거나 화천읍으로 출퇴근하는 공무원, 종교인 등이다.

그러나 이제 이 작고 평범한 마을은 한국의 농촌관광을 대표하는 부동의 브랜드가 되었다. 연간 어림잡은 평균으로 1만여 명의 도시민이 마을을 방문하고 도시민과의 지속적 교류를 통해 농산물의 안정적 판로를 개척한 주목할 만한 사례이다.

2.2.2. 혁신활동

신대리 출신으로 농협에 근무하다가 건강상의 이유로 직장생활을 그만두고 귀향한 홍씨(토고미 나눔의 농사가족 가장)는 1999년 마을 주민 3명과 ‘토고미 환경농업작목반’을 구성하여 1ha의 농지에 무농약 오리쌀 재배를 시작하였다. 경작지 조건이 오리농법에 적합하고 오리농법 벼농사의 수입이 상당하다는 것이 증명되면서 차츰 여러 농가가 참여하여 그 면적이 확대되었다.

신대리에서는 오리쌀의 효과적 판매를 위하여 ‘나눔의 농사가족’, 즉 도시민 가족회원을 모집하는 방법을 시도하였다. ‘나눔의 농사가족’이란 도시민 가족회원이 연간 35,000원(새끼오리 15마리 가격에 해당)을 마을에 내면 추석에 무공해 오리쌀 한 말(8kg)을 보내 주고 마을 농산물 구입 시 15% 할인 및 숙박시설 이용시 30% 할인 혜택을 주는 전략이다. 좋은 농산물, 믿을 수 있는 농산물을 생산해도 그것을 믿고 사갈 소비자를 확보하는 것이 필요하였기 때문에 마을 지도자 홍씨와 화천군 농업기술센터 공무원 툇씨가 고안해 낸 전략이다.

이러던 차에 2001년도 새농어촌건설운동에서 우수마을로 선정되는 것을 목적으로 신대리 주민은 더욱 구체적이고 본격적인 도농교류사

그림 5-5. 주민이 직접 만든 농기구박물관



업을 추진하기로 하였다.¹⁶ 그 일환으로 마을의 환경 정비 차원에서 폐가를 전통가옥으로 보수하여 작은 농기구박물관으로 조성하고, 기존의 마을회관을 도시민의 숙박과 체험도 가능한 다목적 시설로 보수하였으며, 마을 홈페이지도 구축하였다. 또한 2001년 6월 6일, 도시민들과 함께 논에 오리를 넣는 마을 축제를 개최하였는데, 이때 신대리에 나눔의 농사가족으로 참여하게 된 도시민 회원은 150호에 이르게 되었다.

이어 2002년에는 마을을 찾는 많은 사람이 다양한 체험활동을 할 수

¹⁶ 참고로 새농어촌건설운동이란 강원도의 자체 정책사업으로서 농산어촌 마을 주민의 발전 의지와 노력을 ‘정신’, ‘환경’, ‘소득’ 분야로 나누어 평가하여 우수마을을 선정하고, 주민에게 5억 원의 상사업비를 지급함으로써 마을에 필요한 사업들을 실현할 수 있도록 지원하는 것이다.

그림 5-6. 토고미 자연학교와 공동 펜션



▶ 토고미 자연학교



▶ 토고미 공동 펜션

있는 넓은 공간을 만들 목적으로 마을 내의 폐교를 빌려 리모델링하여 ‘토고미 자연학교’를 운영하기 시작하였다. 운영 초기엔 연간 200만 원 정도의 적자가 발생하였지만, 주민은 마을의 오리쌀 전용 정미소를 추가 설치하여 보다 품질이 좋은 오리쌀을 만들어내고자 하였다.

2003년에는 새농어촌건설운동 공모 당시에 구축한 마을 홈페이지를 개편하여 농산물 직거래에 따른 카드 결제가 가능토록 하였고, 마을 공동 펜션도 조성하였다. 또한 토고미 자연학교 및 펜션 운영 등과 같이 마을의 농촌관광을 전담할 사무국장을 주민 중에서 고용하였고, 크고 작은 농촌관광 체험활동 프로그램 운영에 참여하는 마을 주민에게는 적당한 임금을 주기로 하였다. 이때부터는 마을이 외부에 많이 알려지면서 오리쌀의 판매도 급증하고 단체 체험객도 많아져 토고미 자연학교 운영에도 흑자가 발생하기 시작하였다.

2004년에는 2,000만 원의 정식 연봉계약으로 마을 사무국장의 상근제를 도입하였다. 또한 오리쌀의 자체 등급제(특등, 1등, 2등)를 시행함으로써 자율적으로 쌀 품질 관리를 단행하였다. 등급당 가격 편차는 정곡 80kg을 기준으로 9천 원 정도이지만 마을 전체의 이미지 관리와

도시 소비자들의 신뢰 확보를 위해서 모두가 동의하였다. 주민은 오리쌀 택배 전용 포장재도 자체 개발하고 약 200평 규모의 마을공원도 조성하였다.

그 밖에 도시민과 함께하는 오리입식대회, 소달구지 타기, 새끼 꼬기, 가마니 치기, 떡 만들기, 두부 만들기, 장 담그기, 허수아비 만들기, 염소 젖 짜기, 나물 캐기, 물고기 잡기, 소 꼬뚜레 만들기 등 다종 다양한 체험 프로그램을 끊임없이 구상하여 다양한 행사를 계절마다 마을 주민이 운영하고 있다.

2001년에 150호이던 토고미 마을의 도시민 가족회원(나눔의 농사가족 회원)은 2005년 8월 현재 1,100호이다. 주민은 매달 ‘영농일기’를 도시민 가족회원들에게 보내 주어 도시민과 농촌주민의 교류를 구체화하고 있다. 우편으로 농사가족 회원에게 매달 배달되는 영농일기는 A4용지에 간단한 안부인사, 계절의 변화와 농사의 진행에 관한 소식, 마을의 팔거리 소개 등의 내용으로 구성되어 있다.

농산물 판매를 보다 강화하고 마을의 매력을 증대하기 위해 최근에는 토고미 자연학교를 중심으로 학생 및 직장인 등 단체 방문자 대상의 다양한 체험활동 프로그램을 확충·실행할 계획을 가지고 있다. 나아가 마을의 아름다운 경관 가꾸기 및 쌀을 이용한 가공품 개발 계획을 세워 두고 있고 이웃 마을과의 연대 및 기업과의 교류를 구상 중이다.

2005년 8월에는 논두렁 재즈 페스티벌을 자체 기획하여 도농교류의 내용을 한 단계 높이려는 새로운 시도도 한 바 있다. 토고미 마을 주민, 화천군의 다른 마을 주민, 도시민 가족회원 등 350명이 작은 시골 마을에 모여 재즈 뮤지션, 유치원생 어린이 합창단, 국악 동호회원들이 자아내는 아름다운 음악을 만끽한 것이다.

그림 5-7. 한여름 밤에 열린 논두렁 재즈 페스티벌



▶ 도시와 농촌주민, 노인과 어린이. 모두 어울려 즐긴 시골 마을의 축제

2.2.3. 혁신환경

신대리는 물리적 하부구조 측면에서 별다른 자원이나 여건을 갖추지 못한 곳이다. 오히려 그 지리적 위치 자체가 폐쇄적이라 일부러 찾아오기 전에는 통과 통행량도 얼마 되지 않으며 시장으로부터 먼 곳이고 많은 군부대로 인해 지역의 이미지는 척박하기까지 하다.

더불어 지역 전체에 걸쳐 특별한 조직이나 기구는 전혀 없고 다른 지역 어디에나 존재하는 행정 조직으로서 화천군과 화천군 농업기술센터, 지역 농협 등이 존재할 뿐이다. 결코 하부구조 측면에서 이렇다하게 내세울만한 자원을 가지고 있지 못하다. 다만, 화천군의 마을에 대한 관심, 화천군 농업기술센터 공무원의 혁신 매개자로서의 역할을

주목할 필요가 있다. 화천군 농업기술센터의 계장 ㄸ씨는 신대리 주민으로서 신대리의 지도자인 ㅎ씨와 비슷한 생각과 공통의 목표를 가지고 마을을 이끌 수 있었고, 마을 주민은 그가 한 마을 주민이기 때문에 그만큼 신뢰할 수 있었다.

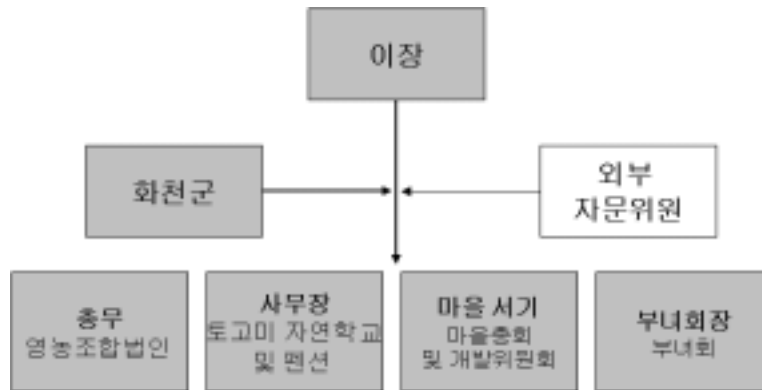
특히 신대리는 그 자체의 상부구조 측면에서도 전통이나 문화적 토대가 척박한 곳으로 마을의 역사, 주민 간 행사 등이 전혀 없는 평범한 마을에 속한다. 그렇지만 이렇다 할 갈등요인이 없고, 많은 군부대로 인해 외지인에 대한 폐쇄성이 상대적으로 심하지 않다는 강점이 있었다.

2.2.4. 혁신주체와 연결망

신대리의 마을 내 혁신주체 역시 지도자 ㅎ씨와 각 조직의 대표라고 할 수 있다. 특히 지도자 ㅎ씨는 마을의 CEO로서 총괄 관리나 대외 활동만을 하고, 농사에 관련된 업무는 영농조합법인(환경농업 작목반) 총무가, 농촌관광 서비스와 관련된 업무는 ‘토고미 자연학교’ 사무국장이, 마을 공동체와 관련된 업무는 마을 서기 및 부녀회장이 분담하는 등 마을의 여러 가지 일에 대한 주민 간 역할 분담이 비교적 뚜렷하다. 이는 문당리의 역할 분담 구조와도 유사함을 발견할 수 있다.

마을 외부에서는 화천군수 및 농업기술센터, 지역 외부의 전문가 등이 지원, 협력하는 구조를 형성하고 있다. 화천군수는 끊임없이 작은 농촌마을에 깊은 관심을 보이며 공무원들 통해 문제점을 지적하고 지원 방안을 찾아내는 역할을 한다. 농업기술센터의 공무원들은 ㄸ씨를 필두로 마을의 대외적인 마케팅과 지역 내에서의 혁신의 리더로서 마을이 한 역할을 할 수 있도록 지원하고 있다. 그리고 지역 외부의 많은 전문가들이 음양으로 마을에 자문 역할을 하고 있다.

그림 5-8. 신대리 지역혁신주체와 주체 간 연결망



2.2.5. 혁신성과와 시사점

이러한 여러 가지 활동을 통해 신대리에는 많은 변화가 생겨났다. 첫째는 경제적 성과이다. 마을에서 생산된 농산물의 직거래 판매가 증가하고 마을을 찾아오는 도시민 방문자들이 증가함으로써 전반적으로 마을 소득이 증대되었다. 시중 쌀 20kg은 4만~5만 원에 거래되지만, 토고미 오리쌀은 7만 원에 거래된다. 1999년에는 농산물의 직거래 판매액이 1,000만 원에도 미치지 못하였지만 이제는 5억 원을 넘어섰다. 2002년도 이후에는 품질 관리와 수요 조정을 위해 친환경 농산물 재배 면적을 고정시켜 놓고 있었으나, 2006년도부터는 수요에 부응하여 보다 확대할 계획이다.

둘째, 각종 정책사업 및 경진대회에서 마을 발전의 우수 사례(best practice)로 소개되고 수상하는 명예를 안게 되었다. 2001년 강원도 새농어촌건설운동 우수마을 선정을 시작으로 2001년 홈페이지 경진대회 장려상 수상(농림부), 2002년 녹색농촌체험마을 지정(농림부), 2002년

마을가꾸기경진대회 대상 수상(농림부), 2002년 녹색경영대상 수상(한국능률협회), 2002년 고품질 쌀 경진대회 장려상(농림부), 2002년 정보화마을 선정(행정자치부), 2003년 세계 농업기술대상 수상(농촌진흥청), 2004년 농촌마을종합개발사업 지구 지정(농림부) 등이 뒤따랐다. 이러한 일련의 성과는 다시 마을의 혁신 환경을 건설하게 하는 역할을 하게 되었다.

셋째, 소득 증대와 외부의 주목 등이 맞물리면서 주민은 어느 새 자신감과 긍지를 가지게 되었다. 늘 마음 한편에 자리하고 있었던 패배주의는 농업·농촌의 가치에 대한 재발견, 할 수 있다는 자신감과 긍지로 전환되었다.

넷째, 우리나라 농촌 발전의 새로운 모델을 구축하였을 뿐 아니라 화천군 내에 유사한 마을 사례들이 다수 등장하고 있어 지역 활력의 토대가 되고 있다.

이러한 성과는 마을 단위에서 중요한 혁신의 성공 요인은 지도자의 역할과 주민의 협조, 정책사업 등을 비롯한 외부의 관심과 지원, 주민 소득의 증대와 같은 가시적 효과 등이며 이것이 혁신활동의 중요 동인임을 입증한다.

3. 읍·면의 사례

3.1. 충주시 소태면

3.1.1. 개요

충주시 소태면은 충주시내로부터 지리적으로 격리되어 있고 농업 여건이 불리한 조건불리지역이다. 주민 수는 충주시의 다른 읍·면에 비해 매우 작고 농업을 중심으로 한 산업구조를 가지고 있다. 이러한 소태면에 젊은 면장이 부임해 오면서 새로운 시도가 이루어지고 있다. 그것은 “잘 사는 지역 만들기(organic 21 project)”를 목표로 한 주민의 의식전환 교육과 조직화 작업이다.

3.1.2. 혁신활동

불과 1년 사이에 벌어진 작은 변화를 거창하게 혁신활동이라 언명하는 것이 무리일 수도 있다. 하지만 읍·면 단위의 공간 범위에서 시도되는 지역혁신의 활동으로서 시사점을 찾을 수 있다는 판단하에 간략히 소태면에서 전개되고 있는 일을 요약하면 다음과 같다.

젊은 면장 ○씨가 소태면에 온 것은 불과 얼마 전이다. ○씨는 충주시에서는 소태면이 인구도 작고 지리적으로 격리되어 있지만 이것이 오히려 환경적 강점이 될 수 있고, 농업의 혁신을 통해 소득이 높은 지역으로 만들 수 있다는 생각을 하면서 첫 시도로 소태면내의 이장단 회의를 소집하여 이장들의 생각을 듣는 자리를 마련한다. 그러나 이장단 회의에서는 별다른 발전적 논의가 진행되지 못했고, ○씨는 충

주시장의 소태면 방문을 유도함으로써 이 자리를 겸하여 주민 토론회를 추진한다. 이때 주민이 지역의 변화에 대한 욕구를 드러내고 시장도 이에 동감함으로써 소태면에서는 2,000만 원의 예산을 얻어 혁신활동의 씨앗 자금으로 쓸 수 있게 된다.

소태면의 “잘 사는 지역 만들기” 프로젝트를 위해 가장 먼저 해야 할 사업으로 꼽힌 것이 바로 주민교육 프로그램과 주민의 조직화이다. 주민교육 프로그램은 2주일에 1회씩 (주)이장이라는 전문기관에 위탁하여 추진하였고, 교육 프로그램에 참여한 주민을 중심으로 4개 분과 위원회를 조직하였다. 아직까지는 주민이 교육을 받는 과정이기는 하지만, 몇몇 주민은 다른 지역에서 일어나는 갖가지 지역혁신 노력들에 대해 관심을 기울이게 되었고 소태면에 적합한 지역혁신의 노력이 무엇일지를 함께 고민하게 되었다.

한편 소태면에서는 교육 프로그램과 함께 소태면의 중장기 발전 계획 수립을 희망하고 있다. 그러나 읍·면 단위에는 행·재정적 자율성이 없기 때문에 읍·면 단위의 창의적 기획이나 구상이 지속적으로 펼쳐지기는 그리 쉽지 않은 형편이다. 다만, 면장 ○씨와 주민은 우리나라 마을 단위는 일반적으로 고령화도 심화되어 있고, 공동체 조직의 단점이기도 한 의사결정의 비합리성이 존재하며, 지도자나 리더를 찾기에는 너무 협소하다고 말한다. 그에 비해 시·군 단위는 공간적 범위가 너무 넓어 공동체적 유대감이 결여되기 쉽고 복잡한 이해관계가 얽혀 있기 때문에 지역혁신 활동을 하는 데는 적합지 않은 단위라고 주장한다. 그에 비해 읍·면 단위야말로 마을 단위와 시·군 단위 공간 범위가 가진 단점을 보완할 수 있는 지역혁신 활동의 가장 적합한 단위라는 것이다. 즉, 읍·면 단위 지역에는 대체로 1개의 중·고등학교를 거친 선후배들이 지역사회 주 구성원으로 활동하고 산업 특성상

유사성과 동질성이 높아 공동체적 유대감을 가지고 공통의 목표를 달성하기 위한 지역혁신 활동에 있어 최적 단위가 될 수 있기 때문이다.

3.1.3. 혁신환경

소태면은 인구 2,000명에 불과한 작은 면 지역이고 지형적으로 농업 여건도 불리한 조건불리지역이다. 따라서 물리적 하부구조나 사회적 하부구조 측면에서 다른 읍·면 단위 지역에 비해 특기할 만한 별다른 자원을 보유하고 있지 못하다.

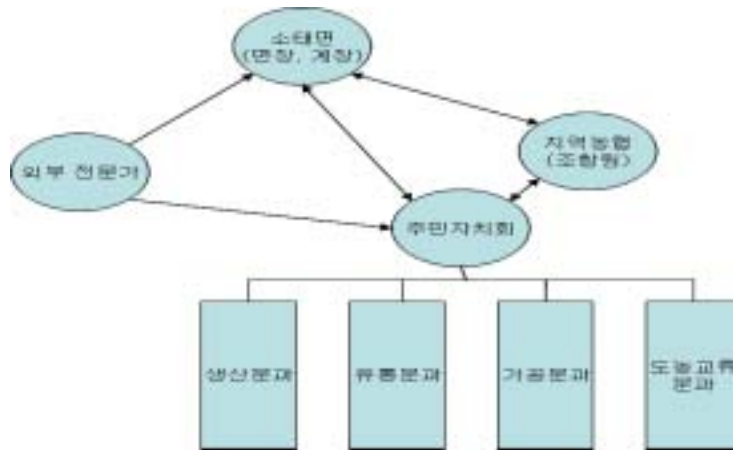
그러나 지형적으로 폐쇄적이라는 특성 때문인지 주민 간의 동질성은 훨씬 높게 보인다. 특히 새로운 면장의 출현으로 시도되고 있는 이 지역의 교육 프로그램에는 주민자치회에 속한 60명의 주민이 각각 10만원씩을 자진 납부하여 회비를 모으고 이것을 공동으로 필요한 일에 활용하고 있다. 또한 이러한 활동을 계기로 전통적인 농산촌 지역에서는 익숙지 않았던 함께 모여 토론하는 모임이 자연스럽게 만들어져 가는 중이다. 더욱이 이러한 토론 모임은 각각 먹고사는 문제와 직접 관련되는 주제를 중심으로 구성되었기에 관심이 꽤 높다.

3.1.4. 혁신주체와 연결망

겉으로 드러나는 소태면의 혁신주체는 소태면장, 주민자치회, 외부 전문가 정도이다. 또한 그 주체 간의 연결망은 비교적 단순하다.

소태면장의 자극에 의해 주민자치회가 구성되고, 소태면장을 매개로 외부 전문가와 주민자치회가 접촉하게 되며, 주민자치회 내의 관심 분야별 4개 분과 내에서 혹은 분과 간의 의견 교환이 이루어지는 구조이다. 최근에는 지역 농협이 소태면의 이러한 작업에 지원할 의향을 비추기도 하였으며, 소태면을 중심으로 충주시의 지원, 외부전문가의

그림 5-9. 소태면 지역혁신주체와 주체 간 연결망



조력 등이 이루어지는 가운데 주민자치회의 리더들이 소태면에 필요한 활동들을 전개해 나아가는 모습이다.

3.1.5. 혁신성과와 시사점

아직까지는 초기 진행형에 불과한 소태면의 지역혁신 기획은 작은 몇 가지의 성과를 가져왔다. 우선, 주민의 의식이 변화되기 시작한 것이다. 몇몇 주민이기는 하지만 소태면의 과제와 발전 방향을 자신의 미래와 연계하여 고민하기 시작하였다. 둘째, 충주시와 지역 농협 등이 소규모이지만 협력 의사를 보임으로써 지역 내부의 지지층이 서서히 확대되어 가는 모습을 보이기 시작하였다.

그러나 우리나라 읍·면 단위 지역이 자율적 자원동원 능력을 지니지 못하였다는 점이 한계로 남아 있다. 아무리 읍·면 단위 지역이 마을이나 시·군에 비해 지역혁신 활동의 적합한 공간 범역이거나 소태면의 활동이 발전적으로 추진되더라도 지속적으로 충주시의 동의, 협

력과 지원을 얻지 못하면 소태면의 활동은 한계를 가질 수밖에 없기 때문이다.

3.2. 홍천군 서면¹⁷

3.2.1. 개요

홍천군 서면은 지리적으로 홍천군의 가장 서쪽에 위치하여 수도권과의 접근성이 군내의 어떤 다른 지역보다 우위에 있다. 그리고 이러한 서면의 4개 마을인 두미리, 반곡리, 어유포리, 팔봉리 등이 공동으로 유기농 공동생산, 공동판매를 본격화하는 작업을 추진 중이다.

이미 두미·반곡리는 1994년부터 친환경농업을 시작하여 유기농산물과 전환기유기농산물의 비율이 다른 지역보다 높다. 전환기유기농산물 생산면적 비율은 59.8%로 홍천(23.8%), 강원(25.3%), 전국(7.5%)과 비교했을 때 훨씬 높은 수치를 나타낸다. 어유포리와 팔봉리도 이웃한 마을의 성과에 자극 받아서인지 2001년부터 친환경농업을 시작하여 현재는 무농약 단계에 올라 있다.

이 4개 마을은 수도작 중심의 오리농법을 주로 하며, 우렁이농법과 비닐멀칭재배방식을 일부 시행하고 있다. 두미·반곡리는 오리농법으로 벼를 재배하고 있으며, 이 밖에 수박, 배추, 감자, 토마토, 쪽파 등의 밭작물도 재배하고 있다. 어유포리는 오리농법, 우렁이농법으로 벼를 재배하며, 팔봉리는 오리농법과 비닐멀칭 재배방식으로 벼를 재배하고 있다.

¹⁷ 여기 적고 있는 서면의 사례는 이 연구의 일환으로 강원발전연구원에서 위탁연구로 수행한 내용을 재정리한 것이다.

4개 마을 연합의 유기농 공동생산, 공동판매 운영은 신활력사업 추진의 일환으로 기획된 일종의 유기농 클러스터 사업에 의해 본격화되었다. 이러한 사실은 차치하더라도, 서면 인구의 2/3를 포괄하는 4개 마을이 어떻게 하나의 사업권으로 형성되게 되었을까를 살펴보는 것이 지역혁신체계의 기반 요소를 파악하는 데 도움이 될 것이라 판단하였다.

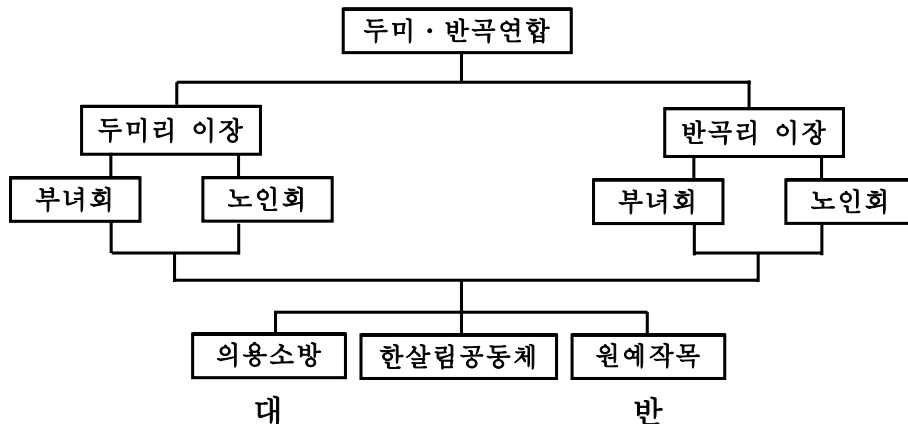
3.2.2. 혁신환경

물리적 측면이나 사회적 측면에서 4개 마을 간에 특별한 동질성이나 강점은 없어 보인다. 그러나 반곡리와 함께 사용하는 두미리의 소비자센터, 팔봉리에 위치하는 성원미술관, 건강관리실 등은 특기할 만한 공동의 물적 자원이다. 두미리와 반곡리가 하나의 시설을 함께 사용하고 있다는 점, 어유포리에 보건진료소가 있다는 점 등은 4개 마을이 공동의 사업을 펼칠 수 있는 하나의 요소로 작용할 수 있었다.

사회적 하부구조란 측면에서 서면은 지역 내에 한살림의 생산 회원으로 가입한 농민들이 다수 있어 생산에 대한 교육, 유통 및 소비자 교류가 가능하였으며, 또한 흙살림으로부터 품질인증에 대한 컨설팅 지원, 친환경농산물 생산 자재를 공급받을 수 있어 유기농 클러스터 사업을 추진할 수 있는 기반으로 작용하였다. 더불어 인근 지역인 원주에 소재한 상지대학교에 “국제친환경유기농센터”가 설립되었다는 점도 이 지역의 사회적 하부구조를 건설하게 하는 요소로 작용할 수 있었다.

한편 상부구조라는 측면에서 언급할 만한 것은 2개 마을의 주민조직이 공동 운영되고 있었다는 점이다. 두미리와 반곡리는 마을 독자적 조직이 아니라 2개 마을이 연합되어 있는 특이한 구조이다. 마을의 행

그림 5-10. 두미리와 반곡리의 마을 연합 운영 구조



정적 운영은 각 마을이장을 중심으로 하되, 의용소방대, 한살림공동체, 원예작목반은 2개 마을 주민이 1개의 조직을 구성하여 운영하였다. 원예작목반은 고추, 가지, 오이 등의 일반 작목을 생산하고 있으며, 한살림공동체는 한살림회장을 중심으로 친환경작목반에서 친환경농산물의 생산을 담당한다. 보다 중요한 상부구조상의 공통점은 모두 친환경농업을 수행하면서 어려움을 겪었기 때문에 친환경농업에 있어 공동 대응의 필요성이 크다는 점을 인식하고 있다는 것이다.

3.2.3. 혁신활동

두미 · 반곡리는 1994년 처음 친환경농업을 시작하였으나 판로가 없어 1997년 친환경농업을 포기한 적이 있다. 2001년 27농가가 다시 시작하여 마을 인근에 있는 대명콘도로 오리쌀을 납품하기 시작하였다. 그러나 일부 농가에서 일반쌀을 오리쌀로 둔갑 판매하여 대명콘도로부터 신뢰를 잃고 판로가 끊기게 되었다. 이에 2002년부터는 홍천군 남면 명동리와 함께 한살림으로 오리쌀을 출하하면서, 안정적인 판로망에 대한 기대로 오리쌀 재배 농가가 54호로 증가하였다. 2005년에는 수도작뿐

아니라 밭작물에서도 친환경농법을 도입하고 있다.

어유포리는 2001년 이장을 중심으로 13개 농가가 친환경농업을 시작하였고, 2002년부터는 어유포리 한살림회장이 중심이 되어 친환경

표 5-2. 지역별 혁신활동 연혁

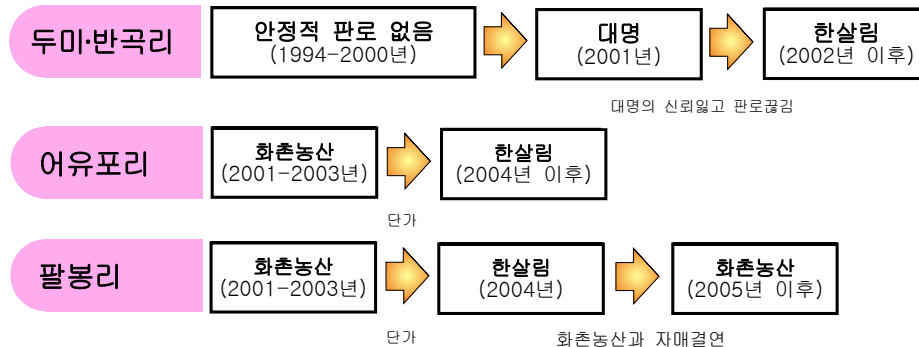
	두미·반곡리	어유포리	팔봉리
1994 - 1997 년	○'94년 최홍식 처음시작 ○'96년 최홍식, 최대식 중심으로 오리농법 시작 ○'97년 오리농법 5명으로 증가 -기술센터 지원으로 오리연구회 조직했으나 판로가 없어 해체 ○두명을 제외한 나머지는 판로 없어 친환경농업 포기		
2001 년	○최홍식의 제안으로 다시 친환경농업 시작 ○27개 농가가 참여하여 생산한 쌀 대명으로 출하 ○오리쌀 부족으로 일반쌀을 오리쌀로 둔갑판매로 대명 판매 중단	○이장 중심으로 13개 농가가 수도작으로 친환경농업 시작 ○화촌농산으로 출하	○2001년 이장의 제안으로 9개 농가(1단지)가 친환경농업 시작 ○화촌농산으로 출하
2002 - 2003 년	○남면 명동리와 함께 한살림으로 출하 ○무농약 인증 받음. ○안정적인 판로망에 대한 기대로 회원이 54명으로 증가	○이장의 뒤를 이어 김성철(한살림 회장)을 중심으로 친환경농업 추진 ○화촌농산으로 출하	○마을주민들을 설득하여 전체 28개 농가로 증가 -농경지 정리를 하면서 28개 농가를 1단지와 2단지로 나누어 운영
2004 년	○최홍식이 두미·반곡 한살림회장 맡음. ○친환경농업을 제대로 지키지 않는 회원 30명 제명	○40kg당 12,300원 단가 차이 때문에 전량 한살림으로 출하 -화촌농산 : 63,000원 -한살림 : 75,300원	○한살림이 단가가 높아져서 한살림으로 출하 ○시험사업으로 0.3ha에 비닐멀칭방식 채택 -성과가 좋아 2005년에는 10ha로 확대 계획
2005 년	○밭작물도 친환경농법 도입 -수박, 배추, 감자, 토마토, 쪽파 등의 작물을 무농약, 전환기유기농업 방식으로 재배 -주로 시설하우스 재배 ○친환경농업 기반시설 마련 -퇴비제조기, 액비제조기, 퇴비살포기 등 기반시설이 다른 지역에 비해 잘 갖추어져 있음. -마을 내에서 유기적으로 자원이 순환되지 못하고 운영비 확보 부족 등으로 제대로 운영되지 못함.	○친환경농업에 대한 관심이 높아지면서 16개 농가로 증가 ○벼만 친환경농업 ○2006년부터 한살림과 밭작물도 약정 -감자(7-8월 출하), 배추(12월 출하)	○화촌농산과 일사일촌 맺음 → 전량 화촌농산으로 출하 ○한살림 단가가 7,530원 더 높지만 벼의 건조·보관·운반의 제반비용을 감안하면 화촌농산으로 출하하는 것이 농민들에게 이익 및 편리 판단

농업을 추진하여 홍천군내 화촌농산으로 쌀을 출하하였다. 그러나 2004년에 화촌농산과 한살림의 쌀 납품 단가차이로 한살림으로 출하처를 변경하였다. 2005년부터는 마을 내 친환경농업 참여 농가가 16가구로 증가하였고, 2006년부터 한살림과 밭작물에 대한 판매 약정도 이루어진 상태이다.

한편 팔봉리는 2001년 이장을 중심으로 9개 농가(1단지)가 친환경농업을 시작하여 화촌농산으로 출하하였다. 2003년부터는 경지정리가 이루어지면서 친환경농업에 대한 기반이 어느 정도 갖추어지자 참여 농가가 28농가로 증가하였으며, 28농가를 마을 내에서는 관리의 편의상 1단지와 2단지로 구분하여 운영하고 있다. 팔봉리 역시 2004년부터 화촌농산에서 한살림으로 출하처를 바꾸었다. 그러나 2005년 팔봉리는 화촌농산과 1사1촌 관계를 맺으면서 한살림의 관계를 끊고 친환경농업으로 생산하는 쌀 전량을 화촌농산으로 출하한다. 이는 한살림의 단가가 7,530원 더 높지만 벼의 건조·보관·운반의 제반비용을 감안하면 화촌농산으로 출하하는 것이 농민들에게 이익이 된다고 판단하였기 때문이다.

이렇게 마을별로 약간의 차이는 있지만 4개 마을이 모두 유사한 경로로 친환경농업을 추진하는 기반을 갖추게 되었고 친환경농산물 인증, 자재 구입, 유통은 개별 농가보다는 단체를 조직하는 것이 유리하다는 인식도 경험을 통해 보편화되었다. 이러한 과정이 바탕이 되어 4개 마을이 연합한 유기농 클러스터 사업의 발판이 마련된 것이다.

그림 5-11. 유기농 클러스터 사업 대상지의 친환경농산물 유통



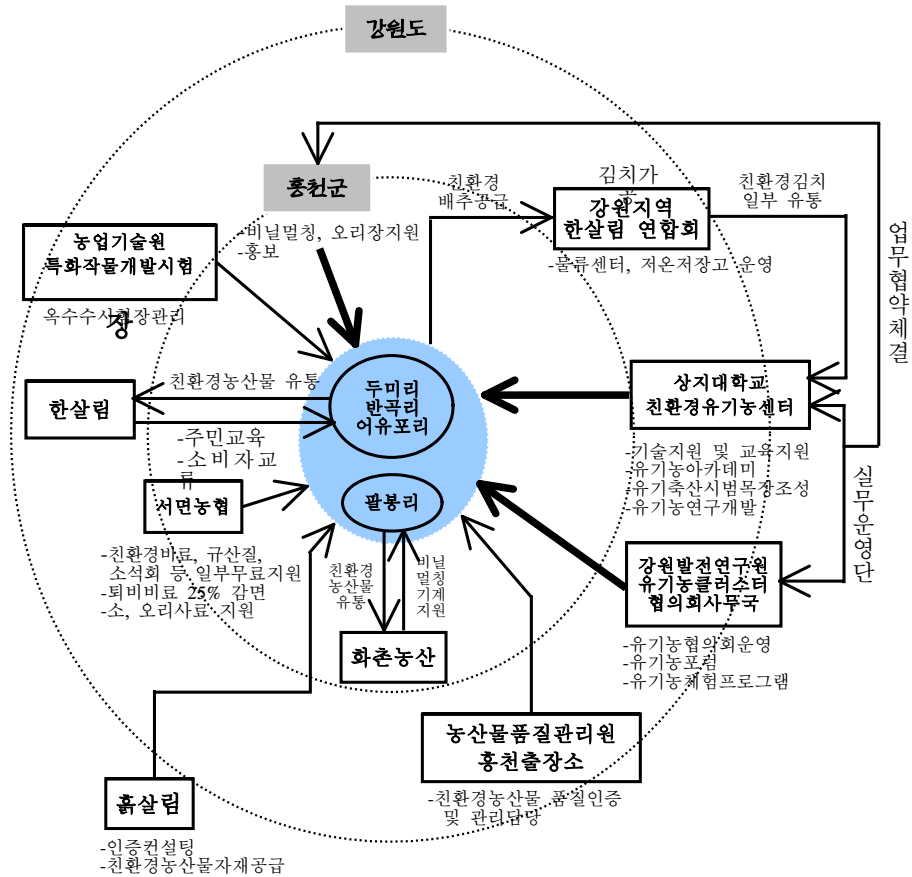
이 4개 마을은 2005년도 신활력사업 일환의 연합 프로젝트로서 유기농 아카데미 운영, 유기농 창업보육센터 운영, 유기농 생태마을 조성 등을 추진할 계획을 세우게 되었다. 선도 사업으로 유기농 아카데미 운영사업은 이미 진행 중인 상태이다.

3.2.4. 혁신주체와 연결망

홍천군 서면 4개 마을의 유기농 클러스터를 엮어내는 데 결정적 역할을 한 것은 홍천군, 상지대학교 등이다. 홍천군의 경우는 친환경농업 수행에 필요한 각종 정책적 지원을 함과 동시에 4개 마을의 연합 클러스터 계획을 수용하여 신활력사업을 추진기로 하였다. 상지대학교에는 마침 국제친환경유기농센터가 운영 중인데, 이 조직이 유기농 아카데미, 유기농 창업보육센터 운영, 유기축산시범목장 조성, 유기농 기자재 공급, 유기농 연구개발 및 시험분석, 유기농 인증 컨설팅, 유기농 정보 수집 및 DB 구축 등 대상마을에 필요한 기술 및 교육지원 등을 하기로 하였다.

그러나 이에 앞서 4개 마을의 연합 클러스터 사업의 모태가 된 것은 각 마을의 지도자에 해당하는 농민이다. 특히 한살림, 흙살림 등에

그림 5-12. 유기농 클러스터 혁신주체 및 연결망



포함되어 유기농업에 대한 이해를 가진 이들이 주축이 되어 주변 농가들을 통합하여 농업을 이끌어 갈 수 있도록 하였다. 물론 이 과정에서 한살림, 흙살림 등이 제공한 품질인증 컨설팅, 친환경농산물 자재 공급, 유통 등에 대한 지원은 결정적 역할을 하였다고 볼 수 있다.

3.2.5. 혁신성과와 시사점

홍천군 서면의 혁신성과는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 두미리와 반곡리의 경우 지리적 인접지역으로 두미·반곡연합을 조직하여 의용소방대, 한살림공동체, 원예작목반을 함께 운영하고, 농기계도 공동으로 사용하면서 마을 주민 간 협동심이 고취되었다. 두미·반곡리, 어유포리, 팔봉리가 새로운 사업 추진을 통해 하나로 묶이자 이전에 비해 주민 간 왕래가 많아졌으며, 사업에 대한 토론이 증가하는 등의 긍정적 영향을 미치고 있다.

둘째, 농가에서 마을로, 1개 마을에서 수 개 마을로 집단화가 이루어지면서 기술 수준 향상이 이루어지고 친환경자재 구입 등에서 규모의 경제가 나타났다. 자재의 공동 구입, 기계 및 시설의 공동 이용은 개별 농가의 비용을 낮추는 긍정적 역할을 기대하게 하고 있다.

셋째, 마케팅 파워의 향상이다. 1개 면의 2/3에 해당하는 4개 마을에서 연합하는 공동 운영 체계의 구축만으로도 소비자에 대한 마케팅 파워가 높아짐으로써 앞으로의 전망을 밝게 하고 있다. 이는 참여 농가들에게 자신감을 주는 중요한 신호로 받아들여지고 있다.

그러나 아직 홍천군 서면의 시도는 과제를 안고 있다. 4개 마을의 연합 클러스터 사업이 홍천군의 정책적 제안으로 시작되었고 주변 거점도시의 지원기관으로부터 막강한 영향력 행사가 이루어지고 있다는 점이다. 주민이 단기간 내에 그간의 경험을 바탕으로 역량을 형성한다면 이들의 활동이 혁신적 성과로 기록되겠지만, 이것이 아직은 불투명한 상태이기 때문이다.

4. 시·군의 사례

4.1. 충북 진천군

4.1.1. 개요

충북 진천군은 2004년 말 총인구 6만 347명이 살고 있는 평야와 구릉을 끼고 있는 전형적인 농촌지역이다. 1읍 6면의 행정구역으로 구성되어 있고 충북에서는 증평군과 청주시에 이어 인구가 가장 작다. 그러나 진천군의 전체 인구는 농촌지역에서 흔히 발견할 수 있는 감소 추이와는 달리 오히려 완만하게 증가하고 있다. 이는 1987년 중부고속도로 완공 후 접근성이 개선됨에 따라 새로운 경제활동 기회가 증가하는 것과 관련되어 있다.

이러한 상황에서도 진천군의 핵심 산업은 여전히 농업이며, 특히 벼농사 중심의 농업구조를 가지고 있다. 이에 따라 벼농사에 대한 기술 보급 및 영농 지원사업이 다양하게 추진되고 있다. 여기서는 진천군 주도로 이루어진 ‘생거진천 쌀 기획’에 주목할 필요가 있다. 물론 이 기획의 어디에도 지역혁신체계에 대한 언급은 찾아볼 수가 없다. 그러나 이미 1998년 진천군 농업과 관련된 다양한 주체들이 지역농업 활성화를 위해 혁신적인 아이디어를 함께 논의하고 협력 관계를 구축하여 실천에 옮기기 시작했다는 점에서, ‘생거진천 쌀 기획’은 어쩌면 지역혁신체계의 맹아적 형태라고 이해가 가능하다.

4.1.2. 혁신환경

진천군이 수도권이라는 거대 시장과 거리가 가까운 장점은 있지만 하부구조 측면에서 다른 농산촌에 비해 괄목할 만한 우위는 차지하고 있지 않다.

진천군의 벼 재배면적은 약 6,500ha로 충청북도 12개 시·군 중 청원군, 충주시, 음성군에 이어 네 번째로 크고, 진천군의 농가 수는 2003년 현재 5,513호로 이들 중 대부분이 벼를 재배하고 있다. 그러나 벼 재배 농가 1호당 평균 면적은 1.2ha 정도이다. 이러한 현황은 전국 수준에서도 일반적인 추세에 부합하는 것이다. 다만, 생산 규모 면에서 쌀에 필적하는 별다른 작목이 없다는 점에서 유사한 여건을 갖고 있는 경기도의 여주, 이천이나 전라도 여러 농촌 시·군에 비하면 1호당 평균 벼 재배면적이 다소 낮은 편일 것이다.

그러나 상부구조 측면에서 특기할 만한 것은 진천군 내 대부분의 농업인 단체들은 ‘진천군농업인단체협의회’라는 이름으로 협력체를 구성하고 있다는 점이다. 농업인단체협의회에는 총 25개 농업인 단체들이 소속되어 있으며 그 회원 수는 총 3,207명에 달한다. 진천군 전체 농가 인구의 50% 이상이 하나의 조직에 속해 있다는 것은 다른 농산촌과는 다소 구별되는 특징이다. 적어도 농업부문에 있어서는 이해 당사자들이 함께 모여 혁신을 논의할 수 있는 조직적인 기반, 즉 사회적 자본(social capital)이 형성되어 있음을 시사하는 것이다.

4.1.3. 혁신활동

진천군 쌀은 객관적인 품질 평가에서는 상당히 좋은 평을 받아 왔지만 인지도가 여주나 이천에 비해 현저히 떨어져 시장에서는 제 값

을 받지 못하고 있다는 지역 내 농민들의 아쉬움이 존재해 왔다. 더욱이 농업환경 변화에 따라 단순히 생산성 향상으로는 지역농업의 유지와 재생산이 어려운 상황에서 거의 모든 시·군에서는 농산물 품질차별화와 지역경쟁력 강화 등에 관심을 기울이게 되었다.

진천군도 이러한 환경 변화에 적극 대응해야 한다는 점에서는 예외일 수 없었으며, 1998년부터 지역농업 발전을 위한 독특한 기획(project)이 출현하였다. 이 기획은 진천군청이 주도해 온 것으로, 지방자치단체가 취할 수 있는 다양한 정책 수단들을 동원하고 있다. 즉, 한 가지 시책사업이 아니라 여러 가지 중앙정부 보조금 정책과 지방자치단체의 독자적인 시책들을 결합하여 진행하고 있는 것이다. 말하자면, 이를 통틀어 ‘생거진천 쌀 기획’이라 할 수 있을 것이다.

진천군 농업기술센터에서는 1998년 하반기 ‘논 토양 정밀검정 전산화 계획’을 수립하였으며 같은 해 10월부터 2개월에 걸쳐 집중적으로 1만 9,522 필지에서 토양 시료를 채취하는 대규모 작업을 시작하였다. 통상 전국 농업기술센터들에서 밭 토양을 대상으로 하는 검정 작업은 계속 진행하였지만, 그 장비와 인력을 활용하여 논 토양 검정 작업을 실시한 것은 거의 전국 최초로 가까운 일이었다.

진천군청은 토양 검정 결과를 DB화한 후, 진천군에 비료를 공급하는 비료회사와 협의를 모색, 논 토양 검정 결과를 바탕으로 진천군의 논을 그 토양학적인 조건에 따라 유형화하고, 각 유형별로 최적의 화학적 구성을 가진 비료를 다양하게 처방하고 시비하는 사업을 추진하였다. 그것이 바로 당시로서는 매우 혁신적인 ‘맞춤비료 사업’이다.

이러한 진천군의 노력이 외부에 알려져 농촌진흥청과 협력하여 진천군의 논 토양을 지리정보시스템(GIS)을 활용하여 분석할 수 있는 기술적 지원을 받게 되었다. GIS의 활용은 맞춤비료 사업의 효율성을

제고시키는 동시에, 농업기술센터에서 일하는 이 사업의 실무자들에게 큰 자극제가 되었다. 이의 결과로 생거진천 쌀 상표가 개발되었다. 맞춤비료 사업, 생거진천 쌀 상표 개발, 그리고 많은 종류의 논 농업 기술 개발과 보급 노력이 맞물려서 진천군의 쌀에 대한 시장에서의 평가는 빠르게 좋아졌다. 2003년 농림부 주관 러브미로 선정되었으며, 2004년에는 으뜸 농산물 품평회에서 대상을 차지하는 등 전국 수준의 쌀 품평회에서 여러 차례 입상하였다. 그와 더불어 ‘생거진천 쌀’의 단위 가격은 큰 폭으로 올랐다. 충청북도에서 생산되는 쌀 평균 가격에 비해 한 가마당 1만 원 이상 높은 가격으로 진천쌀이 산지에서 거래되고 있다.

하지만 ‘생거진천 쌀 기획’은 여기에서 끝나지 않았다. 1990년대 말부터 시작된 우리나라의 농촌관광 열풍은 ‘생거진천 쌀’과 관련된 지역농업 개발 기획이 재화생산 영역에만 그치지 않고 서비스 생산 영역에서의 개발활동과 다양한 파트너십 조직을 촉발하는 계기로도 작용하였다. 진천군은 삼국시대의 김유신 장군 탄생지였기 때문에 ‘화랑제’라는 지역축제를 매년 개최하곤 했다. 그러다가 2000년대에 들어서는 매년 가을 ‘진천군 생거진천 쌀 축제’가 화랑제와 더불어 개최되기 시작했다. 이는 지역축제에 ‘쌀’이라는 새로운 테마를 부가함으로써 기존의 쌀 품질 향상 및 브랜드화를 위한 기획에 힘을 보태기 위한 것이었다. 이 쌀 축제는 처음에는 지역에서도 농업 관련 종사자들이 주축을 이루어 진행했으나, 몇 해를 거듭하면서 그 참여자들이 다양해지고 있다. 진천군 내 음식업 종사자들이 참여하거나, 지역 내 학교의 급식 담당자들이 쌀 축제의 중요한 부분을 맡아 행사에 참여하는 등 다채로운 행사가 되어 가고 있다.

진천군의 ‘생거진천 쌀 기획’은 전통적으로 지역의 농업인을 고객으

그림 5-13. 진천군의 혁신활동



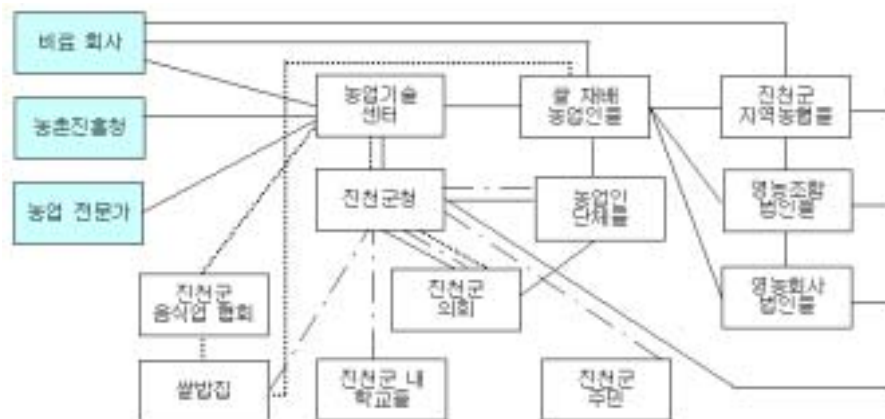
▶ 생거진천 쌀 브랜드 포장지



▶ 생거진천 쌀 축제 현장

로 하여 업무를 수행하는 농업기술센터의 업무 영역까지 혁신적으로 확장시키는 계기가 되었다. 여성 농업인들과 함께 진천 쌀을 소재로 한 향토음식 개발 연구회를 조직하고 이끌던 한 지도사는 ‘생거진천 쌀 기획’의 일부분으로 ‘생거진천 쌀밥집 육성사업’이라는 특이한 기획을 맡게 되었다. 여주나 이천을 경쟁 지역으로 생각하고 있는 진천군은 여주나 이천에 가면 볼 수 있는 ‘쌀 밥’을 대표적인 메뉴로 삼는 ‘쌀밥집’이 진천군에도 있게 된다면 ‘생거진천 쌀’이라는 진천군의 상징적 자본이 더욱 강화되고 이것이 브랜드 가치로 이어질 수 있을 것이라는 발상을 한 것이다. 이렇게 해서 진천군 음식점협회의 추천을 받아 의회의 심사와 승인과정을 거쳐 실험적으로 몇 개의 음식점들이 선정되고 쌀 음식을 주 메뉴로 하는 음식점으로 리노베이션(renovation)을 하게 되었다.

그림 5-14. ‘생거진천 쌀 기획’에 참여하는 주체와 파트너십



4.1.4. 혁신주체와 연결망

진천군 사례는 특정 품목에 대한 기술보급 및 영농지원 사업이 지역에서 가장 중요한 농촌개발 기획으로 확장되는 과정에서 다부문적인 파트너십이 형성되는 모습을 보여 준다. 진천군의 ‘생거진천 쌀 기획’은 농업기술센터의 주도로 시작되었으며, 지역 농산물 중 주력 품목을 이루는 쌀의 품질 향상을 꾀하지 않고서는 지역농업을 통한 부가가치를 올릴 수 없다는 지방자치단체장의 판단과 의지가 강력한 추진력이 되었다.

특히 진천군의 지역농업 혁신과 관련된 의제는 진천군 농업기술센터가 주관하는 ‘산학협동심의회’를 통해 결정된다. 산학협동심의회는 전국의 모든 농업기술센터에 설치되어 있는 일종의 협의 기구로서 주기능은 지역농업과 관련된 주민의 요구를 수렴하여 중요한 연구 사업이나 지방자치단체 수준의 시책사업의 틀을 결정하는 것이다. 그러나

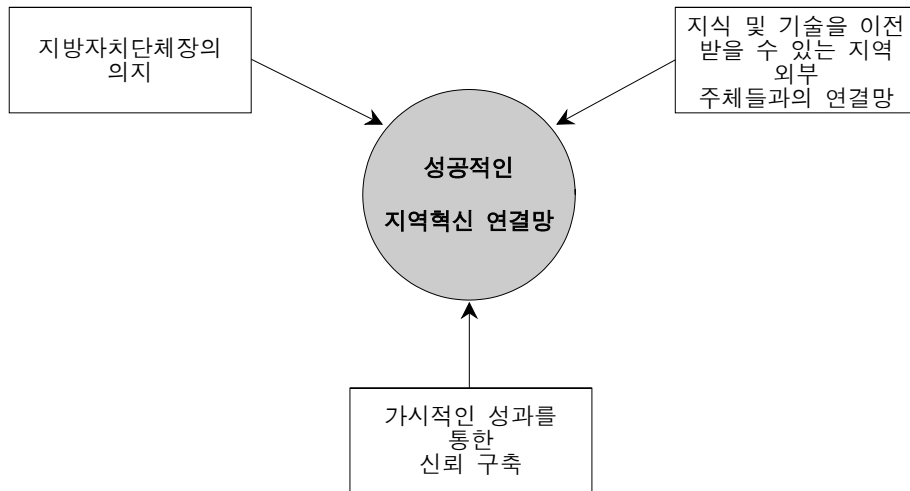
전국 대부분의 산학협동심의회는 농업기술센터, 지역 농협의 간부, 지역의 농민단체장, 지역 내외의 농과대학 교수 등이 1년에 두세 차례 모여 추상적인 논의를 하고 끝내는 수준의 형식적인 모임에 불과하다. 그런데, 진천군의 경우 지역 외부의 다양한 연구조직, 기업 등을 산학협동심의회에 참여하도록 적극적인 노력을 하는 동시에, 진천군의 특산물을 가공하여 상품화하는 문제에 대한 아이디어와 전략을 도출하기 위한 실질적 토론을 진행하였다.

한편 ‘생거진천 쌀 지킴이 위원회’라는 협의기구가 최근에 구성되어 1년에 세 차례 정도 공식적인 모임을 통해 ‘생거진천 쌀 기획’과 관련된 전반적인 전략 방향을 결정하고 진천군청에 자문하는 기구로서의 역할을 수행하고 있다. 이 기구에는 진천군청, 진천군 농업기술센터, 6개 농업협동조합, 3개의 미곡종합처리장(RPC), 농민단체장들이 포함된다.

4.1.5. 혁신성과와 시사점

‘생거진천 쌀 기획’의 성과는 부가가치 창출, 혁신기술 확산, 지역 정체성 형성에의 기여라는 세 가지로 요약·정리할 수 있다. 첫째, 부가가치 창출이다. 2000년 이후 ‘생거진천 쌀’은 충청북도에서 생산되는 쌀의 평균 가격보다 80kg당 1만 원 높은 가격에 판매되었다. 이는 진천 쌀의 품질이 전반적으로 향상된 결과이다. 각종 쌀 품질 평가 경연대회에서 지속적으로 상위 입상한 경험이 시장에서 생거진천 쌀에 대한 선호도를 높였을 것이다. 특기할 만한 것은, 각종 경연대회에서 입상권에 드는 전국 각 지역의 쌀은 사실상 지역 내의 일부 생산자로부터 특별히 선발한 쌀임에 비해, 진천 쌀은 1등급과 2등급으로 구분된 논에서 생산되는 쌀은 모두 동일한 수준에서 전국 대회에서 상위에 입상할 만한 품질을 갖추고 있다는 점이다.¹⁸ 이처럼 진천 쌀의 품

그림 5-15. 진천군 지역혁신 연결망의 성공 요인



질이 전반적으로 향상됨으로써 얻은 부가가치는 대략 연간 40억 원 규모에 달할 것으로 추정된다.

둘째, 혁신적 기술 확산이다. 맞춤비료 사업을 통한 벼 재배 농가들의 시비 방법이 꾸준히 개선되었다. 진천군 농업기술센터의 자료에 의하면 2000년에서 2004년까지 4년간 진천군의 평균 질소비료 시용량은 16.3kg/10a에서 13.8kg/10a으로 크게 감소했다. 이는 도복률을 크게 감소하는 효과가 있었던 것으로 분석되고 있다. 예를 들어, 2002년 태풍 ‘루사’의 피해가 있었을 때 충청북도의 평균 도복률은 3.2%였으나 진천군은 0.7%에 불과했다. 이 같은 성과들은 진천군 농업인들의 시비 방법에 대한 인식 전환에 직접 기여했으며, 질소질 비료 투입을 더욱 줄이고 품질을 향상시키는 데 도움이 되는 규산질 비료 투입을 증가시키려는 노력에 동의하는 농업인들이 점점 늘어나고 있다.

셋째, 지역정체성 형성이다. 진천군의 정체성은 김유신 장군으로 대

¹⁸ 진천군의 1, 2등급 논은 전체 논 면적의 50% 정도이다.

표되는 ‘화랑’이라는 연표를 중심으로 구성되어 왔다. 그런데 ‘생거진천 쌀 기획’을 통해 ‘쌀’이라는 내용이 부가됨으로써 지역 정체성이 더욱 풍요로워지게 되었다.

진천군의 ‘생거진천 쌀 기획’을 보면, 지자체장의 의지, 지역 외부의 연구기관과 연결망 형성, 가시적인 경제적 성과 등이 지역 내부의 혁신 연결망을 강화시키는 계기로 작동한다는 점을 알 수 있다.

4.2. 전북 장수군

4.2.1. 개요

전북 장수군은 “무진장 지역”이라 불리는 세 지역 중 하나인 낙후 지역이다. 인구는 2005년 당시 26,463명으로서 군세가 작은 곳이지만, 최근 순환농업 혁신체계 구축을 위해 노력 중인 상태이다. 특히 1차 산업이 72.6%에 달하는 농업 중심의 산업구조 속에서 지역농업 클러스터 사업(Mt. 애플파워 클러스터 구축)과 신활력사업(장수 한우 브랜드 파워 클러스터 구축), FTA기금사업 등 대규모 국책사업을 추진 중인 터라 주목할 만하다.

4.2.2. 혁신환경

장수군 역시 물리적 하부구조는 타 농산촌 지역과 큰 차이가 없으나, 사회적 하부구조 측면에서는 의미 있는 조직들과 연계가 있다. 가령, 지역 내에는 대학이 없으나, 사과·한우 등 군 전략사업 추진을 위하여 지역 외의 대학들과 협력 관계를 형성하고 있다. 최근에 만들어진 ‘지역농업 클러스터사업단(Mt. 애플파워 클러스터)’, ‘장수 한우 브랜드 파워 사업단’ 등 최근 정책사업으로 만들어진 조직들의 구성

그림 5-16. 장수군 순환농업 클러스터 개념도

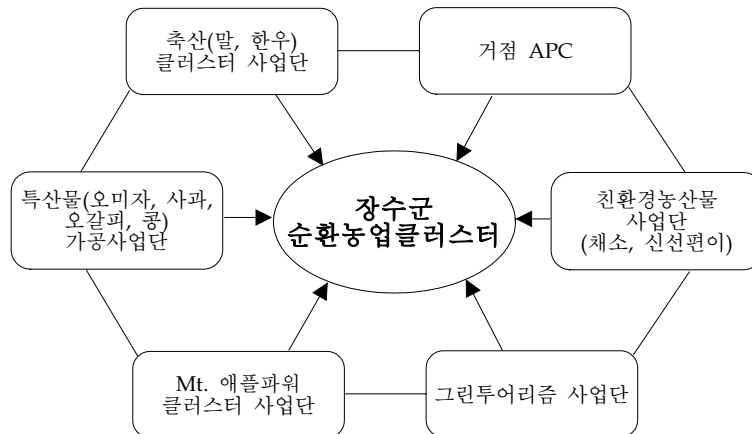


그림 5-17. 사과 클러스터사업 운영 체계

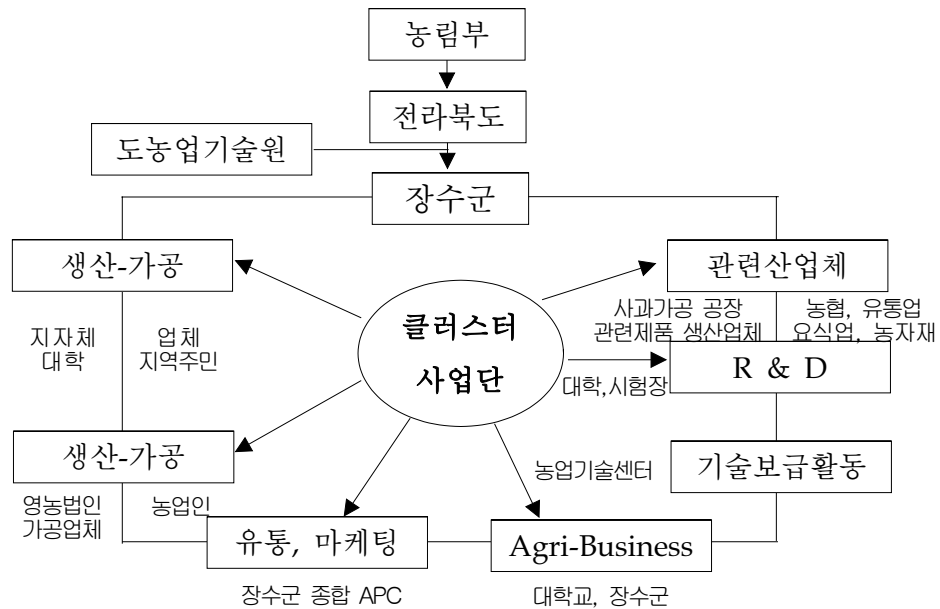
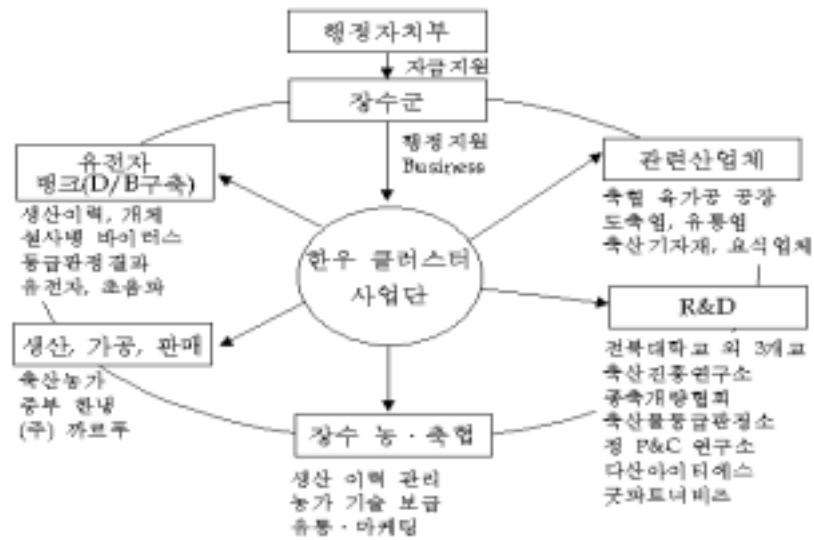


그림 5-18. 한우 클러스터사업 운영 체계



요소들을 보면 지역 내의 조직들 간의 연계가 형식적인 수준은 벗어나고 있다고 판단할 수 있다.

상부구조 측면에서 주목할 만한 점은 군 자체적으로 지역 농민과 리더들을 대상으로 한 교육 프로그램을 운영하고 있다는 점이다. 물론 교육 프로그램을 운영하는 것이 장수군에서만 찾아볼 수 있는 특별한 사항은 아니지만, 지역혁신을 위한 사회·문화적 환경을 조성하는 데 기여하는 것은 분명해 보인다.

이러한 장수군의 상부구조의 맹아는 저절로 생긴 것은 아니다. 새로운 군수가 당선된 이후 제일 먼저 주목한 것이 지역 주민의 역량 강화와 유대였다. 이에 따라 2003년 ‘장수군 농민대학’, ‘장수사랑 자치학교’ 등의 운영을 시작하게 된 것이다. ‘장수군 농민대학’은 순환농업과 관련되는 지역 내 농민들의 인식과 유대감을 높일 수 있는 경로로서, ‘장수사랑 자치학교’는 지역 리더들의 상호 공감대 형성과 유대감을

높일 수 있는 경로로 작동하고 있다.

4.2.3. 혁신활동

장수군이 지향하는 지역혁신이란 지역의 소득을 향상시키는 데 주 목적이 있다. 이를 위하여 장수농업 경쟁력 제고를 위한 정책 개발과 농가소득 증대를 위한 다양한 시책 개발을 꾀하였다. 장수군에서 추진 한 혁신활동은 다음과 같다.

첫째, 정책 추진체계상의 특별 조직 구성이다. 농촌발전기획단이라는 정책 추진체계상 특별 조직을 구성하여 장수농업 경쟁력 제고를 위한 정책 개발과 장수군의 지역혁신을 위한 중·장기 발전 계획을 수립하는 등 전체적인 군정 목표(순환농업체계 구축)를 위한 정책사업 들을 체계적으로 추진해 나아갈 수 있는 토대를 만들었다. 제3장에서 살펴본 바와 같이 시·군의 사업 추진 체계는 중앙정부와 연계되는 행정적 계통에 의해 분절되어 있어 실상 통합적 실행을 저해하고 있 다. 장수군의 농촌발전기획단 구성 시도는 이러한 문제를 해결하기 위 해 자체적인 진통을 거치면서 탄생한 특별 조직이니만큼 이 조직의 구성 자체가 장수군의 혁신활동의 하나라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 자체 교육 프로그램의 개발과 지속적 실행이다. 지역의 역량 강화를 위해 상당히 많은 시·군에서 교육 프로그램을 추진한다. 장수 군 역시 그 중 하나이나 일반 농민을 대상으로 하는 장수군 농민대학 과 공무원, 농민단체 지도자, 농협 및 축협 관계자를 대상으로 하는 장수사랑 자치학교라는 이원적 교육 프로그램을 개발하여 지역민과 지역리더그룹의 혁신역량을 강화시키고자 하는 점 역시 혁신활동의 하나이다.

셋째, 통합적인 군정 목표 제시이다. 지역순환농업 시스템 구축이라

는 통합적인 군정 목표를 제시하고, 이를 달성하기 위하여 군의 6대 특화사업을 선정하여 각 분야별 사업단을 조성하는 등의 지속적 활동을 전개하고 있다.

4.2.4. 혁신주체와 연결망

장수군에서 다른 시·군과 달리 부각되는 조직은 농촌발전기획단이다. 특히 이 조직은 장수군의 혁신주체이자 흩어져 있는 지역 내외의 혁신주체들을 연결하는 허브 역할을 하고 있다. 농촌발전기획단은 군의 “장수군 농촌발전운영위원회 설치 조례”에 의해서 설치된 특별조직으로서 그 주요 역할은 군에서 수행하는 주요 사업의 기획과 추진이다. 특히 농촌발전기획단을 구성하고 있는 실무 인력은 계약직 민간인과 공무원이며, 기획단에서 실시하는 사업, 혹은 정책들을 심의하는 위원회가 40명의 위원으로 구성되어 있다. 이들은 시책개발, 조언, 건의, 심의, 조정 등의 역할을 수행한다.

또한 장수군에는 12개의 품목별 연구회가 조직되어 500여 명이 활동 중이다. 이들은 각자의 분야에서 활동하며 상호 토론하는 집단에 불과하다고 할 수 있지만 지역혁신의 활동에 있어서는 지역의 분위기와 문화를 선도해 나아가는 역할을 하고 있다.

최근에 여러 국가정책의 분위기에 편승하여 장수군 역시 6대 특화사업을 선정하여 각 분야별 사업단을 조성한 바 있다. 또한 이를 연계하여 순환농업 클러스터를 구축하는 것을 군 농업정책의 최상위 목표로 설정하고 있다. 그러나 지역 내 인적 자원이 절대 부족한 상태에서 중앙정부 사업에서 요구하는 지역혁신체계 구축을 위한 절차를 충족시키다 보니 사업간 ‘비연계성’으로 인한 문제도 발생하게 된다.

따라서 연합추진단 발족을 통해 이러한 비연계성을 해소하기 위한

노력을 하겠다는 발상을 하게 되었다. 역시 지역 내외의 민간 전문가와 공무원으로 구성된 약 50명을 중심으로 6대 특화사업에 대한 통합적 기획과 활동을 도모하겠다는 것이다. 그 운영방식은 3년간 군에서 사업비를 지원, 그 후 농촌발전기획단과 별도로 사업을 추진케 하는 것이다.

4.2.5. 혁신성과와 시사점

장수군의 혁신성과는 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 대규모 중앙정부 사업 유치이다. 농촌발전기획단을 중심으로 대규모 중앙정부 사업을 유치하여 혁신사업 추진의 재원을 조달하고 있다. FTA과수지원사업, 산업자원부 장수포럼, 지역농업 클러스터사업, 신활력사업, 축산분뇨 자원화센터(예정), 농촌마을종합개발사업, 친환경 광역시범단지 등과 같이 엄청난 사업비를 동반하는 경쟁 방식의 중앙정부 사업들을 거의 모두 유치하는 성과를 나타냈다.

둘째, 농가소득 및 군 재정력 향상이다. 장수군의 재정자립도는 2003년 11.0%에서 2004년 12.1%로 증가하였다. 물론 2003년과 2004년 전북도내군의 재정자립도 평균이 각각 13.8%, 14.3%임을 고려할 때 장수군의 재정자립도는 낮은 편이지만, 인구도 증가하지 않는 작은 군에서 약간이지만 재정자립도가 증가한 것 역시 성과에 포함시킬 수 있을 것이다.

셋째, 교육 프로그램을 통한 지역혁신역량 강화이다. 2003년부터

표 5-3. 장수군의 재정 현황

구 분	지방세	세외수입	단위: 백만원 일반회계 총계
2003년	3,409	8,016	103,953
2004년	3,492	9,900	110,742

‘장수군 농민대학’과 ‘장수사랑 자치학교’를 운영함으로써 농민과 공무원, 농민단체 지도자, 농협 및 축협 관계자 등 지역리더그룹의 지역혁신 역량이 강화되었다. 교육을 통해 신기술 도입, 효율적인 농업경영 전략 적용 등 농업생산성 향상에 대한 의식이 특히 고양되었고, 계량적으로 측정할 수는 없지만 주민의 의식이 변화하고 희망적으로 변화함을 스스로 느끼고 있었다.

장수군은 지역 내 학습조직의 운영, 농촌발전기획단 및 연합추진단(발족 예정)과 같은 군의 통합적 발전을 위한 조직 구성, 지원기관(농협)과의 원활한 연계 체계 등 지역혁신체계를 구축하기 위한 기반이 어느 정도 구축되어 가고 있다고 평가된다. 하지만 현재는 ‘체계’를 구성하는 혁신주체들이 특정 사업의 실행을 목적으로 연계된 상태라 지속적으로 네트워킹 할 수 있는 기반은 부족한 상태이다.

4.3. 전남 보성군

4.3.1. 개요

전남 보성군은 2004년 말 총인구 5만 4,288명이 살고 있는 전형적인 농촌지역이다. 행정구역은 2읍 10면으로 이루어져 있는 비교적 규모가 큰 지역이지만, 인구는 계속 감소하고 있는 상태이다. 특히 지역 내 거주인구 감소 속도보다도 더욱 빠르게 농가인구가 줄고 있는 전형적인 농촌 인구 동태 유형을 보여준다.

전남 보성군은 국내 최대 녹차 재배지이다. 한국 녹차 생산량의 약 40%를 보성군에서 생산한다. 특히 국내 제1호 지리적 표시제의 대상군이면서, 차밭 경관으로 지역마케팅에 성공한 지역이라고 알려져 있

다. 최근에는 녹차 클러스터 사업단 20곳 중 하나로 선정되었다. 그런데 이러한 일명 녹차 마케팅의 출발과 전개는 보성군 녹차 농업의 역사가 매우 오래되었으며, 이와 관련하여 지역 내 생산자들의 협력 관계 또한 오랜 시간을 두고 자생적으로 형성되어 왔다는 점에서 지역 혁신체계의 또 다른 맹아적 형태로 이해할 수 있다.

4.3.2. 혁신환경

보성군에는 멀게는 삼국시대, 본격적으로는 일제시대부터 차 재배 환경이 조성되었다. 1939년에 경성화학 주식회사가 30ha 규모의 대규모 다원을 조성한 것이 근대 이후 보성 녹차 역사의 시작이다. 해방 이후에는, 정부의 ‘농가특별지원사업’ 일환으로 보성군에서는 대대적인 홍차나무 식재 사업이 시작되었다. 1946년부터 1973년까지 총 590ha의 차 재배지가 조성되는데, 이는 1973년 전국 차 재배면적 800ha의 74%에 해당되는 면적이다. 그러나 국내 홍차 시장은 보성에서의 차 재배면적이 성장하는 것처럼 성장하지 못하였다. 결국 의욕적으로 시작한 차 재배는 1970년대 후반에 이르러 좌절을 겪게 되었다. 게다가 동해까지 빈발하여 그 재배면적이 241ha로까지 크게 감소하였다.

그러던 차에 1980년대 초반 들어 태평양 등 대형 식품회사가 설록차 판매를 시작하고, 같은 시기 이미 차 재배 면적과 재배 기술이 어느 정도 축적되어 있던 보성군은 대형 식품회사들에 대한 녹차 공급지로서 새로운 출구를 찾게 되었다. 1990년대 들어 녹차에 대한 소비자 수요가 크게 증대하면서부터 보성의 녹차 농업은 어느 정도 안정적 궤도로 진입하게 되었다.

이러한 긴 역사 속에서 보성군 녹차 농업이 자리를 잡아가게 되었고, 직접적으로 혁신적 노력의 출발은 1970년대 후반 홍차 수요 부진

이라는 위기에 대한 대응으로 이루어졌다. 개별 재배 농가들은 홍차에서 녹차로 전환하는 과정에서 녹차 가공 기술을 확립하기 위해 스스로 노력하였다. 몇몇 농가들은 각자 재배한 녹차 생엽을 모아 읍사무소에서 솥을 걸어놓고 ‘딛음’ 하는 과정에서 온도나 가온 시간 조절 등 다양한 방법을 시도하고 그렇게 생산된 녹차를 시음하면서 그 결과를 함께 평가하기도 하면서 함께 논의하는 구조를 형성하였다. 필요한 경우 녹차 가공방법을 전수하고 있는 승려들을 초빙하여 그 노하우를 전수받으려 시도하면서 여러 지역 내외의 주체들이 논의 구조에 포함되게 되었다.

이러한 노력들 속에서 지역사회 전체의 분위기 자체가 ‘보성=녹차’라는 것으로 형성되어 온 것이다. 그리고 오랜 과정에 걸쳐 형성된 지역사회의 문화와 분위기는 이 지역의 중요한 상부구조적 자원이다.

4.3.3. 혁신활동

1970년대 후반, 보성군의 차 품질 개선과 차 가공기술 개선을 위한 비공식적 활동이 시작되었다. 차와 관련된 최고의 기술자로서 지역 외부에 있는 승려들을 지역에 초청하여 차와 관련된 일종의 연구와 개발 행위들이 일어난 것이다. 이를 주도한 차 재배 농민들은 이것을 계기로 친목회 형식의 ‘다농회’를 결성하였다. 그리고 1985년 지역축제인 다향제가 시작되었으며, 녹차 판촉을 위한 문화행사를 추진하기 위하여 ‘사단법인 한국차인연합회’가 조직되었다.

1995년 이후 우리나라의 녹차 시장이 폭발적으로 성장하고, 지방자치제가 시작됨으로써 보성군의 녹차 농업은 새로운 전기를 맞이하게 된다. 지역 농업의 중추를 형성하고 있는 녹차 생산자들의 지방자치단체에 대한 요구나 건의는 비공식적인 경로를 통해 군청에 전달되었고,

그림 5-19. 보성군의 혁신활동



▶ 보성 다향제(축제)

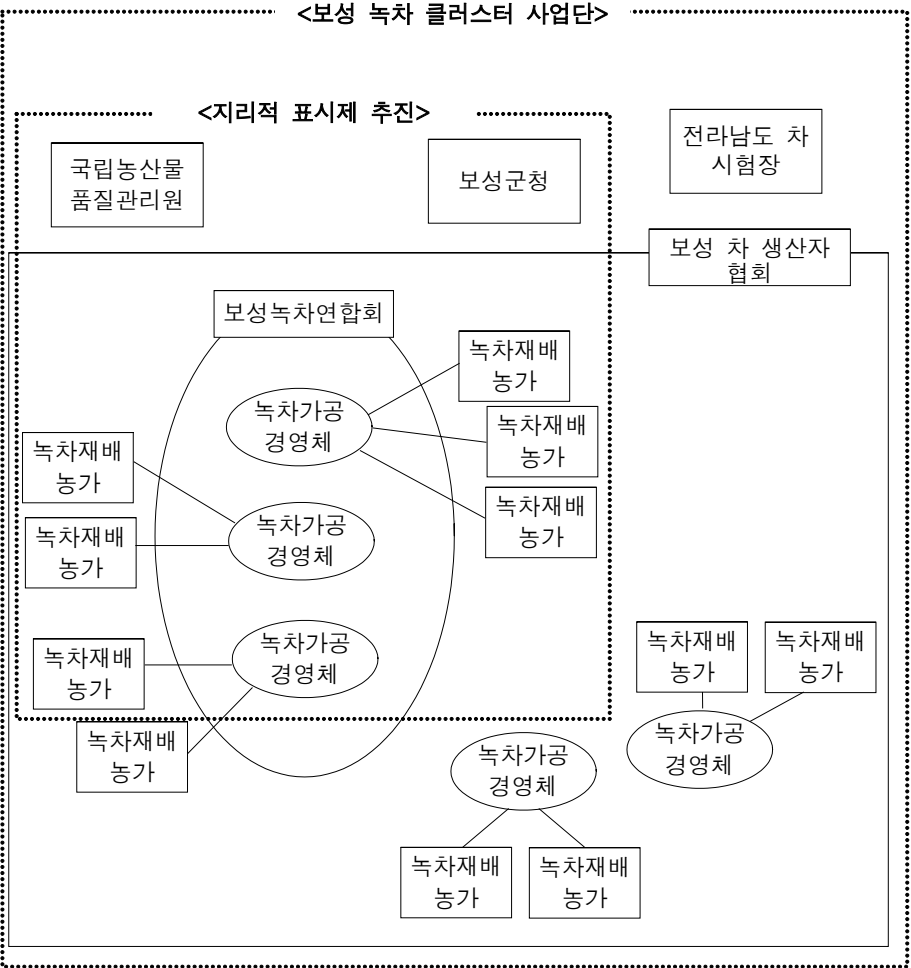
▶ 대한다원의 녹차밭

지방자치단체 또한 서서히 그러한 요구에 관심을 갖게 되었다.

1996년에는 보성군을 중심으로 ‘범군민 차밭 조성 10개년 계획’ 수립이 이루어지게 되는데, 이는 한국 녹차 시장의 성장 및 민선 군수의 출범을 계기로 비롯되었다. 이 계획에서는 2005년까지 차 재배면적을 540ha 조성하는 것을 목표로 설정하였다. 즉, 10년간 300ha의 규모를 늘리기로 한 것이다. 1996년부터 1999년까지 3년간 차밭 조성을 위해 19억 2,300만 원 정도의 지방자치단체 예산이 투입되었다. 녹차 재배면적 확대를 위한 지방자치단체의 노력은 지금까지도 계속되고 있어 2004년 당시 646.3ha에 달하였다.

2001년, 차 재배 농민들이 전남 농업기술원의 교육 프로그램을 통해 지리적 표시제에 대한 정보를 얻어 준비한 끝에 2002년, 국내 최초로 국립농산물품질관리원으로부터 지리적 표시제 제1호로 보성 녹차가 등록되었다. 이 무렵에는 ‘보성차생산자협의회’가 결성되었으며, 차 생산자들과 가공 경영체로 기능 분화가 진행되었다. 특히 2003년에는 텔레비전 드라마에 차밭 경관이 소개되면서 각종 대중매체와 대중의 주목을 받았다.

그림 5-20. 보성군 녹차마케팅에 참여하는 주체와 파트너십



이어 최근 2005년에는 녹차 클러스터 사업 대상으로 선정된 바 있다.

4.3.4. 혁신주체와 연결망

녹차 생산자 및 가공업자 모임인 다농회는 1990년대 이후 보성의

녹차 농업 성장에 중심적 역할을 하였다. 한편 녹차의 생산과 가공의 기능 분화는 혁신주체의 분화로 나타나게 되었다. 바로 ‘보성차생산자협의회’와 ‘보성녹차연합회’가 그것이다. ‘보성차생산자협의회’는 녹차 생산자들의 모임으로써, 친목·교육·판로 개척 목적으로 설립되었고 1년에 1~2회 자체 교육을 형식적으로 진행하지만 집합적 주체가 되기에 충분한 상징성을 보유하고 있다. ‘보성녹차연합회’는 차 가공 경영체의 모임으로써, 이들은 공동 브랜드화 사업을 추진하는 한편 녹차 품평회(2~3회/1년), 생산 농가의 기술지도 등에 주력하였다.

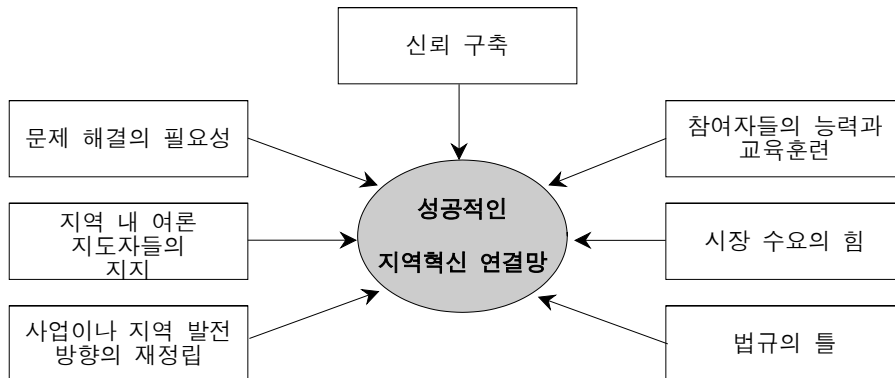
그 밖에 지방자치제 이후 보성군청이 주도한 녹차 면적 증대 노력도 보성 녹차 농업에는 결정적 영향을 미쳤으며, 1991년 생산자와 가공업자들의 유치 노력으로 설립된 보성 녹차 시험장은 생산자나 가공업자와 연계의 밀접성은 약화되었지만 나름대로 사회적 하부구조로서의 위상을 확보하고 있다. 한편 전남 농업기술원은 교육을 통한 자극제 역할을 수행하였다.

최근에는 클러스터 사업의 일환으로 보성군청, 가공업체, 생산자 등이 함께 모여 의논할 수 있는 기회가 형성되었다. 그러나 이는 매월 1회 정도 열리는 추진위원회 회의로서 군청이 주도하는 형식적 조직에 불과하다.

4.3.5. 혁신성과와 시사점

보성군의 혁신활동에 대한 성과는 다음과 같다. 첫째, 녹차 재배 면적 및 생산액의 증가이다. 2004년 당시 537농가가 646.3ha를 재배함으로써 당초 목표치를 초과 달성하였다. 2004년 당시 녹차 관련 산업 생산액은 5,000억 원을 넘어서고 있어, 쌀 생산액 약 1,100억 원에 비교하여 볼 때 보성 녹차 농업이 차지하는 비중을 짐작케 한다.

그림 5-21. 보성군 지역혁신 연결망 성공요인



둘째, 공식적 조직의 형성 및 지역 문화행사 탄생이다. 공동의 이해 관계를 가진 사람들 간의 다양한 조직이 형성되고 또한 그 조직 간의 기능 분화도 진행되었다. 더불어 단순한 녹차 생산과 판매를 넘어 지역경관 형성, 지역 문화행사를 탄생시키며 녹차를 중심으로 한 지역 마케팅이 실질화 된 것은 큰 성과가 아닐 수 없다.

특히 보성의 녹차 지역 마케팅 과정은 생산물 시장의 위기로 문제 해결의 필요성 및 집단행동의 필요성을 인지하고부터 교육을 통한 자체 기술혁신 노력이 이루어졌다는 점에서 시사하는 바가 크다. 물론 외부로부터의 각종 지원, 시장 수요 등이 뒷받침된 것이 지역 마케팅이 성공하는 결정적 요인이 되었지만, 무엇보다 지역 내부로부터의 공동의 지지를 획득하는 오랜 과정이 더욱 결정적 요인이 되었다는 점을 주목할 만하다.

5. 사례 분석의 종합 및 시사점

많지 않은 사례 지역에 대한 간략한 분석을 통해 농산촌 지역혁신 체계란 “공동의 문제의식을 가지고 지역 내·외 주체들 간에 서로의 경험을 교환하면서 수요에 부합하는 자체적인 제도를 만들고 지역발전을 달성해 나아가는 일련의 과정”이라고 정의하는 것이 적합하다고 보았다. 이는 앞서 제2장의 분석 틀에서 잠정적으로 정의한 농산촌 지역혁신체계의 개념을 확인하는 것이자 Morgan(2002)이 정의하는 지역혁신의 개념을 농산촌의 특성에 맞게 수정한 것이다. 특히 지역혁신체계의 기반이 되는 혁신환경이나 혁신활동, 혁신주체 등은 지역별로 편차가 심하지만 공동의 문제의식이 바탕이 되어 혁신활동이 시작되는 점, 농산촌의 혁신체계에서는 외부 수요가 중요한 동인이 된다는 점, 완결된 상태가 아니라 진행되는 상태라는 점 등이 특징이다.

사례 지역별로 공통점과 차이점이 발견되었는데, 그 중 몇 가지를 정리하자면 다음과 같다. 우선, 지역규모가 작을수록 헌신적인 개인이 중심이 되는 반면, 지역규모가 클수록 공식적 기구인 군청이 중심이 되는 경향이 강하다. 이는 지역규모의 차이가 가져오는 동원 가능한 인적 자원 확보와 관련성이 크다고 판단한다. 또한 마을이나 읍·면의 경우는 지속적인 혁신활동의 전개에 있어 자체 인력만으로는 운영이 어려워 외부의 지원이 불가피한 것을 볼 수 있다. 그러나 대체로 현재 농산촌의 지역혁신 과정은 관이 중심이 되어 주도하고 있는 것이 공통적이다.

둘째, 혁신환경에 있어 물리적·사회적 하부구조는 시·군 범위가 건설하지만, 상부구조에 있어서는 작은 규모의 지역일수록 건설하고 할 수 있다. 공동체의식 등의 측면에서 작은 규모의 지역일수록 이

해관계가 동일한 탓으로 보인다. 더불어 하부구조보다는 상부구조가 훨씬 영향을 미치는 요인이며, 하부구조 중에서도 물리적 하부구조보다는 사회적 하부구조가 훨씬 영향을 미치는 요인임을 알 수 있다.

셋째, 공통된 문제의식이 혁신활동의 계기로 작동한다. 혁신환경 여부와는 상관없이 모든 지역에서는 공통적으로 농산물 판매, 농업기술 측면에서 찾아온 공동의 위기와 문제를 해결하기 위해 혁신활동이 시작되는 특성을 보인다.

넷째, 농산촌의 지역혁신 내용은 농업과 관련된 생산기술 향상, 지역 마케팅 등이 주류를 형성하고 있으며, 이를 위한 교육이 강조되고 있다. 물론 지역혁신의 최종적인 목표는 소득의 향상이고, 그러다 보니 농업 방식의 전환, 연관산업 활성화를 통해 잘사는 지역을 만드는 것이 공통적으로 혁신의 내용이 되곤 한다.

표 5-4. 사례 지역 분석 결과의 요약

구분	마을		읍·면		시·군		
	문당리	신대리	소태면	서면	진천군	장수군	보성군
핵심적 혁신주체	○(개인)	○(개인)	○(개인)	○(조직)	◎(군청)	◎(군청)	◎(조직)
혁신 환경	물리적	△	△	△	◎	△	△
	사회적	△	△	○	◎	△	◎
	상부구조	○	◎	◎	○	○	○
활동계기	오리농법 확대	오리쌀 판매	주민의식 전환	농산물 판매	쌀 판매	순환농업	홍차수요 위축
혁신내용	오리농법	도농 교류	주민교육	유기농업	쌀 기획 기술개발	주민교육	녹차농업 기술개발
혁신성과	◎	◎	○	○	◎	◎	◎
성공요인	지도자 R&D거점	지도자	지도자 교육효과	이해관계 조직화	이해관계 조직화	정책사업	이해관계 조직화

주: ◎ 강, ○ 보통, △ 약

다섯째, 혁신성과 도출 측면에서는 장기적 관점이 요구된다. 기업 등의 기술 개발 효과가 단기적으로 기술력 향상, 생산비 절감 등으로 나타나는 것과는 달리 농산촌의 혁신성과는 장기간 나타날 뿐만 아니라, 중간 중간에 사회적 갈등이 표출되는 과정을 겪는다.

그렇다면 농산촌 지역혁신체계 기반 구축의 성공 요인은 무엇이라고 정리할 수 있을까? 잠정적으로 5가지 정도를 지적할 수가 있다.

첫째, 비전 제시자의 역할이다. 마을의 지도자, 헌신적 공무원, 자치단체장 등 지역의 규모에 따라 달라질 수 있겠지만, 공통적으로 혁신활동의 목표를 제시하고 방향을 제시하는 비전 제시자가 어느 지역에나 존재하고 있다.

둘째, 인적 자원의 교육이다. 어느 사례에서나 마찬가지로 혁신활동의 출발이나 과정에 교육이 수반되었다. 이는 교육이 개인역량 강화 및 지역 내 분위기 형성을 위해서 효과적인 동원 수단임을 보여준다.

셋째, 동일한 이해관계를 가진 이들 간의 조직화이다. 대부분의 사례에서는 특정한 목적의 혁신활동을 하기 위해 이해를 같이 하는 사람들이 공식적이건 비공식적이건 조직을 구성하곤 한다. 개인의 활동은 그 효과나 지속성 측면에서 한계가 있기 때문이다.

넷째, 정부의 정책사업이다. 거의 모든 사례에서 정부의 정책적 지원이 혁신활동에 동기를 부여하고 지속성을 강화하는 역할을 하고 있음을 부정할 수 없다. 지역 내에 동원할 수 있는 자원이 부족하기 때문에 불가피한 것이리라 여겨진다.

다섯째, 지원기관의 조력이다. 특히 지역 내외에 존재하는 전문가나 지원기관이 역할을 얼마나 해 주는가에 따라 지역혁신체계의 작동 가능성이 영향을 받게 된다.

한편 농산촌 지역혁신체계 기반 구축의 장애 요인으로는 다음과 같

은 두 가지를 지적할 수 있다. 우선, 거의 모든 농산촌 지역 내 R&D 기능을 지속적으로 지원할 수 있는 자원이 취약하다는 점이다. 둘째, 지역 재량의 부족이다. 특히 스스로 혁신활동을 기획, 통합적으로 추진할 수 있는 행정적, 재정적 재량이 부족하여 혁신적 아이디어가 있어도 실행이 어렵고 중앙정부 사업으로 추진하게 되어도 중앙정부 사업 틀을 따르다보면 형식은 강해지고 내용은 빈곤해지는 잘못을 하고 마는 것이다. 그래서 정작 지역의 혁신은 멀어지게 될 우려가 있다.

제 6 장

농산촌 지역혁신체계 기반 구축 방안¹⁹

1. 지역혁신체계 기반 구축 방향과 전략

지역혁신체계는 크게 상부구조와 하부구조로 구성되어 있다. 앞에서 이루어진 지역혁신체계 하부구조 기반 분석, 상부구조로서 지역혁신 역량 분석, 사례 지역 조사 및 분석 등의 결과에서 공통적으로 함축하는 바는 물리적 하부구조보다는 사회적 하부구조가, 사회적 하부구조보다는 상부구조가 지역혁신체계의 기반으로서 보다 요소라는 점이다.

그러나 우리나라 대부분 농산촌의 경우 지역혁신체계의 기반은 건설한 편이 아니다. 특히 군 단위 농산촌의 경우는 상대적으로 시 단위 농산촌에 비하여 그 기반이 건설하지 못하고, 읍·면에서 마을로 공간 범위가 작아질수록 하부구조 기반이 건설하지 못하다. 따라서 농산촌의 경우 지역혁신 활동을 가능케 하는 최소한의 조건으로서 그 기반

¹⁹ 이 연구는 2005년부터 2006년까지 2개 연도에 걸쳐 진행되는 과제이다. 특히 제1차 연도에는 ‘이론과 사례’, 제2차 연도에는 ‘사례와 정책’에 초점을 맞추고자 하였다. 따라서 제6장에서 언급하는 정책 방안은 극히 제한적인 범위에서 개략적인 방향만을 제시하는 것으로 하였으며 보다 구체적인 것은 제2차 연도의 과제이다.

구축을 위한 구상과 지원이 더욱 절실히 필요하다. 특히 농산촌 지역 혁신체계 기반 구축을 위해서는 ‘개방성’, ‘복합성’, ‘지속성’이라는 원칙과 전략이 간과되어서는 곤란하다.

1.1. 개방성: 혁신주체의 역량강화와 주체 간 네트워크의 강화

과거 중앙집권적 시대에는 중앙이 지시하면 지역은 이에 적응하는 것이 일반적이었다. 그러한 순응을 통해 지역은 더 많은 지원을 중앙으로부터 얻을 수 있었다. 따라서 지역은 스스로의 비전과 프로젝트를 추진하는 매니저로서가 아니라 위로부터의 지시에 복종하는 종업원의 역할을 크게 벗어나지 못하였다. 그러나 지방자치제의 경험을 거치고 이제 ‘분산과 분권’을 강조하는 새로운 시대에는 모든 지역이 스스로 지역경영의 매니저가 되어 능동적이고 주체적으로 지역발전을 이끌어 나아가야 한다. 지역 스스로가 각각의 특성에 적합한 지역혁신체계의 기반을 구축하여 가치 창출을 위한 지식을 부단히 창출하고 확산시켜 나갈 때에만 지속적인 지역발전을 도모할 수 있기 때문이다.

지역혁신체계는 지역 내 혁신주체들이 긴밀한 네트워킹을 통해 다양한 분야에서 역동적으로 상호 협력하고 공동 학습함으로써 지역발전을 도모하는 개방적 시스템을 가리킨다. 이런 측면에서 농산촌 지역 혁신체계 역시 농산촌 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키기 위해 여러 주체들 간의 상호 협력을 촉진하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 특히 지역의 혁신역량 분석이나 사례 지역 분석에서 공통적으로 응변하는 것은 지역의 인적 자원 문제였다. 그러므로 농산촌 지역혁신체계의 기반 구축을 위한 정책은 개별 혁신주체의 역량을 강화하는

것과 혁신주체들 사이의 네트워크를 강화하는 두 가지 방향으로 동시에 추진되어야 한다.

다만, 우리 농산촌의 상황은 지역 내의 인적 자원이 양적·질적 고갈 상태에 있으며, 상호 연계하거나 협력할 지원기관 역시 희소하다는 점 등에서 일반적 지역혁신체계와는 차이가 있을 수밖에 없다. 따라서 농산촌의 경우에는 지역 내뿐 아니라 보다 지평을 넓힌 지역 밖의 주체의 활용과 그들과의 네트워크까지로 확장되어야 한다. 물론 이러한 경우에도 장기적으로 해당 농산촌 지역의 역량 강화를 위하여 지역 내 인적 자원의 역량강화에 보다 주력해야 한다.

1.2. 복합성: 환경-주체-사업 연계 모형 설정

농산촌 지역혁신 활동의 공통적인 최종 목표는 ‘잘 사는 지역’을 만드는 것으로 모아질 수 있다. 그런데 이 잘 사는 지역이라는 의미는 경제적인 측면으로 대표될 수도 있으나, 반드시 경제적인 측면만이 아닌 아주 복합적인 의미를 내포한다. 즉, 농산촌의 지역혁신은 자연환경과 생산 공간 속에서 역사적으로 자연스럽게 구분된 생산권·영농권 등 그다지 넓지 않은 공간범역 내에서 이루어지는 농림업이라는 산업과 소규모 농촌지역사회, 이를 위한 생활·생산 관련 기반시설 등 상호 중첩적으로 긴밀히 연계된 요소들을 개발·정비하는 지역사회개발(community development)로서, 그 기본조건은 농림어업과 농림어업인에 대한 것(김정연 2004)이라는 점에서 그러하다.

일반적인 지역혁신체계의 기반 구축을 위해서는 특정 산업부문이나 기업의 기술 개발 및 생산성 향상을 위해 적합한 지원환경과 지원시스템으로서의 요소를 충족시키면 되겠지만, 농산촌의 지역혁신체계

기반 구축을 위해서는 산업부문의 영역에만 국한하기 어렵다. 산업부문은 물론이고 주민의 일상생활(everyday life)에까지 고려가 이루어져야 하기 때문이다.

따라서 농산촌 지역혁신체계 기반 구축을 위한 정책의 방향과 전략은 일반적인 지역혁신체계에 비하여 그 내용의 복잡성을 견지해야만 한다. 동시에 혁신활동의 동기 부여를 강화하기 위해 세 가지 측면이 결합된 행동 모형이 설정되어야 한다. 여기에서 세 가지란, 지역의 혁신 환경을 조성하기 위한 조치, 주체역량의 강화를 위한 조치, 그것이 소득을 유발하는 사업(business model)으로서 프로그램화할 수 있는 조치 등이다.

1.3. 지속성: 지역 특성을 고려한 다양한 지원 방식의 지속

기존의 농산촌 지역개발 패러다임 하에서는 물리적 하부구조 구축을 위한 투자가 가장 중요한 정책적 과제였다. 그러나 지역혁신체계의 패러다임 하에서는 사회적 하부구조 및 상부구조를 구축하는 것이 더욱 중요한 정책적 과제로 부각되고 있다. 즉, 지역혁신협의회의 구성이나 네트워크 매개기관인 혁신센터, 이노카페 등을 조성·운영하기 위한 사업, 혁신분위기 조성을 위한 주민교육 등이 지역혁신체계 기반 구축을 위한 중요한 사업으로 이해되고 있는 것이다.

이러한 인식을 바탕으로 농산촌 지역의 지역혁신체계 기반 구축을 위해 추진되고 있는 신활력사업에서는 지역 내 물리적 인프라를 구축하는 하드웨어 중심의 사업을 가급적 배제하고 지역 내 혁신주체 간 네트워크 구축과 주민의 학습 프로그램을 지원하는 소프트웨어 중심의 사업 추진을 강조하고 있다.²⁰ 하지만 우리나라의 농산촌 지역은

혁신시설 자체가 여전히 절대적으로 부족하거나 거의 없는 수준이므로 이미 ‘집적’이 이루어진 지역에서와 같은 소프트웨어 중심의 지원 사업은 지역이 해당 지역에 적합한 혁신활동을 추진하는 데 부적합한 측면이 있다. 오히려 지역혁신을 위한 물리적 하부구조가 부족한 농산촌 지역의 경우에는 부족한 물리적 하부구조를 확충하는 하드웨어 중심의 지원이 지역발전에 더욱 효과적일 수도 있다.

따라서 농산촌 지역혁신체계 기반 구축은 지역의 혁신환경 분석을 통해 부족한 부분을 강화해 주는 방향으로 추진되어야 한다. 즉, 물리적 하부구조가 부족한 지역에 대해서는 하드웨어 중심의 지원 방식을 선택하고 사회적 하부구조와 상부구조가 부족한 지역에 대해서는 소프트웨어 중심의 지원 방식을 선택하는 것이 바람직한 방향이라고 할 수 있겠다. 다시 말해 지역의 특성을 고려한 지원 방식의 선택이 이루어져야 한다. 또한 이러한 지원은 상당히 장기적 관점이 필요하다는 점을 간과해서는 안 된다.

2. 지역혁신체계 기반 구축을 위한 정책적 지원 방안

2.1. 지역의 혁신리더 육성

농산촌 지역혁신체계 기반에 있어 가장 요소가 인적 자원 육성임은

²⁰ 이러한 지원 방식의 선택은 신활력사업이 낙후지역의 생활환경 및 SOC 등을 지원하는 기존의 낙후지역 활성화 정책에 대한 반성으로부터 도출된 사업이기 때문이라고 할 수 있다.

두말할 나위가 없다. 특히 지역리더는 지역의 발전과 혁신을 추진해 나가는 개인 또는 집단이라고 할 수 있으며 이들은 지역발전 과정에서 매우 다양한 그리고 결정적인 역할을 수행한다. 먼저 지역리더는 지역의 미래를 전망하고 미래상을 제시하는 비전 제시자 역할을 담당한다. 또한 지역리더는 지역 내 다양한 주체를 상호 연결하고 이들 간의 의사소통을 담당한다. 그뿐만 아니라 지역리더는 각종 사업의 추진 과정에서 지역 구성원이 주체적으로 참여하고 자신의 의욕을 발휘할 수 있도록 하는 다양한 동기유발 체제를 확보하며 나아가 지역발전을 위해 개별 주체들을 조직화하는 역할도 수행한다. 특히 현재 마을 단위에서는 마을 지도자가, 시·군 단위 지역에서는 시·군 공무원이 이러한 혁신리더로서의 역할을 수행하고 있는 것으로 나타난 바 있다.

이러한 지역리더의 역할을 원활히 수행하기 위해서는 매우 다양한 자질이 요구된다. 유정규 등(2004)의 조사 결과에 의하면 지역리더가 스스로 평가하는 ‘지역리더의 자질’로는 경영관리능력(성실성, 공정성, 창의성, 유능성 등: 33.0%)을 가장 요소로 지적하였고 뒤이어 조직력(비전제시, 의지력, 헌신성, 타인에 대한 배려: 31.8%), 정보력(외부와의 연계, 인터넷 활용, 자기학습 능력: 20.5%)이 중요하다고 평가했으며 기술력(품목별 영농기술, 첨단농업기술)은 그다지 중요하지 않은 것으로 나타났다. 이는 지역리더에게 있어 경영관리능력과 함께 비전 제시자, 연결자, 조직관리자로서의 능력이 중요함을 가리킨다.

따라서 지역리더를 육성하기 위한 정책은 앞에서 언급한 지역리더에게 필요한 자질을 강화시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 하겠다. 이러한 정책 방향을 실현하기 위한 전략은 다음과 같다. 첫째, 농산촌 지역의 리더를 발굴·육성하기 위한 교육 프로그램을 개발하여 일정한 평가를 거쳐 보급·확산한다. 둘째, 농산촌 지역의 리더는 공무원,

마을 단위 지도자, 시장·군수 등과 같이 다양한 집단으로 설정한다. 셋째, 지역리더의 발굴과 육성을 통한 지역의 역량강화는 상당한 시간이 요구되고 지속적·체계적 추진이 필요하므로 이를 전담할 수 있는 조직을 설치하는 방안도 검토할 필요가 있다.

2.2. 주민 학습 프로그램 개발·보급

지역의 역량을 구성하는 핵심적 요소는 구성원의 기술과 지식수준, 가치관이나 인식, 그리고 개인과 개인, 조직과 조직 사이의 협력과 지원, 상호 작용, 신뢰 등으로 형성되는 사회적 네트워크의 총체라고 할 수 있다. 그런데 과거에는 물리적, 금전적, 자연적 자본이나 행정역량 등이 지역사회의 발전을 위한 핵심요소로 강조되었지만 오늘날에는 교육과 학습, 인적 자본과 사회적 자본이 지역발전의 일차적 요소로 강조된다. 즉, 지역의 지속적 발전과 혁신을 위해서는 지역의 총체적 역량 증대를 위한 학습이 매우 중요하며 지역 내 혹은 지역 간의 모든 학습과정은 사회적 자본과 함께 지역발전을 결정하는 핵심변수라는 것이다(박진도, 유정규 2005).

또한 지역의 혁신역량은 주민의 혁신능력을 의미하는 것으로 학습과 밀접한 상관관계를 가지고 있기 때문에, 지역발전과 주민의 성장을 위해서는 주민의 조직적 학습활동이 중요한 과제가 된다. 지역발전의 핵심과제인 주민의 지속적인 학습체제를 구축하기 위한 실천적 과제를 제시하는 것은 지역을 성장시키기 위해서는 각 주민이 “우리 마을은 우리의 손으로”라는 자치의식과도 연결된다. 하지만, 주민 스스로의 책임 있는 참여와 행동이 없다면 이 같은 시도는 성공하기 어렵다. 주민의 학습은 지역발전을 위한 필수적 요소이기 때문에 주민의 역량

을 강화하기 위해서는 주민을 위한 학습체계 구축이 필수적이라 하겠다. 지역 주민의 역량 강화를 위한 총체적이고 종합적인 학습체계의 구축을 위해서는 지역의 모든 교육자원을 활용하여 유기적으로 연계하여야 한다.

아울러 지역 주민의 혁신역량을 강화하기 위해서는 지역 주민의 참여와 다양한 활동주체들의 파트너십 형성을 통한 실천학습프로젝트(learning by doing project)를 도입할 필요가 있다. 지역의 역량강화는 구체적인 실천학습 프로그램의 실행을 통해 달성될 수 있기 때문이다. 즉, 지역 주민이 스스로 계획을 세우고 추진토록 함으로써 지역자원을 효과적으로 활용하고 지역적 특성에 맞는 지역개발이 이루어지도록 하는 동시에 지역 주민의 역량이 증대될 수 있도록 하는 실천프로젝트가 필요하다. 가령, 미국의 EZ/EC 프로그램이나 유럽의 LEADER 프로그램은 이를 잘 반영해 주는 예이다.

2.3. 지자체의 혁신역량 제고

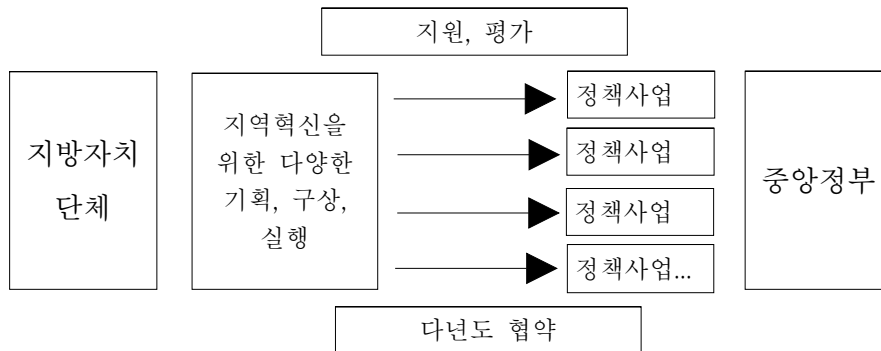
중앙집권적 정책 추진 관행에 따른 제도적 한계, 지역 단위 주체의 능력 부족, 공동체 약화로 인한 낮은 사회적 자본, 지역리더의 부재와 농촌인구의 고령화 등과 같은 문제는 늘 지적되어 왔지만 이를 극복하기 위하여 어떻게 역량을 배양할 것인가에 대한 논의는 매우 부족하였다. 우리나라의 농산촌 현실 여건을 볼 때, 지방자치단체의 역량을 배양하는 것이 무엇보다 중요하다. 왜냐하면 민간 주체의 혁신역량이 성숙되지 못한 관계로 일정정도 지방자치단체가 지역개발을 주도하는 역할을 수행할 수밖에 없기 때문이다. 이와 같은 지방자치단체 역할의 중요성은 사례 지역 조사 및 분석에서도 잘 나타나고 있다.

더욱이 최근 들어 정부의 균형발전 정책 추진 기조가 선택과 집중, 자율, 책임 기조로 전환됨에 따라 지자체의 기획 및 사업수행 역량이 어느 때보다 중요해지고 있다. 하지만 우리나라 지자체는 독자적인 지역전략과 기획력, 인력 등을 갖추지 못하고 중앙정부 의존주의, 관례 답습주의에 젖어 있는 것이 현실이다. 그러나 참여정부 들어와 『국가 균형발전특별법』 등의 제정을 계기로 사무분권, 지방주도의 상향식 계획 도입이 가능해짐으로써 지자체의 자율역량 개선에 획기적인 계기가 되고 있다.

또한 균특회계의 개발사업 중 일부 사업은 주어진 한도 내에서 지방이 국비를 스스로 선택할 수 있게 함으로써 종래와 비교할 때 지방이 자율적 기획력을 발휘할 여지가 커졌다. 더불어 『삶의질향상특별법』의 제정으로 중앙정부 여러 부처별로 분산되어 있는 정책사업에 대하여 지방자치단체가 체질과 특성에 맞는 사업들을 취사선택할 수 있는 재량도 확대되었다. 또한 신활력사업 역시 아직은 여러 가지 풀어야 할 과제가 남아 있기는 하지만 시·군 지자체가 창의적이고 자율적인 기획과 구상을 실현해 볼 수 있는 기회를 제공하고 있다.

따라서 지방자치단체에서는 자체 혁신주체간의 다양한 정보교류를 통해 해당 지역에 적합한 종합적 사업을 기획·구상하고 사업이 효율적으로 추진될 수 있는 틀을 스스로 강구할 수 있어야 한다. 동시에 중앙정부는 단년도 기준의 지원과 평가가 아니라 3~5년간의 다년도 기준의 지원과 평가가 이루어질 수 있는 정책 형성의 틀을 비롯하여 지역과 대등한 위치에서 협약 등의 방식으로 지역 스스로 다양한 기획과 구상이 실행될 수 있는 정책 형성의 근본적 틀에 대한 전환을 시도하여야 한다.

그림 6-1. 지역혁신체계 구축을 위한 중앙·지방 간 협력 체계



2.4. 개방형 네트워크 구축

지역이 스스로의 자원과 여건을 바탕으로 하되 창의적 기획과 구상을 도모할 수 있기 위해서는 지역 내부 주체들의 역량강화가 필수불가결하다. 하지만 농산촌 지역의 경우 대부분 혁신의 동력을 지역 내부에서 찾기 어려운 실정이기 때문에 외부와의 연계는 불가피하다. 즉, 혁신환경 자체가 취약한 농산촌 지역의 경우 외부기관이나 외부 전문가 등을 적극 활용할 수 있는 개방형 네트워크 구축이 절실히 요구된다. 이러한 점은 지역혁신에 성공한 농산촌 지역에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이기도 하다.

특히 농산촌 지역에 부족한 R&D 기능은 시·군 지자체 단위나 농가 단위로 확보하기는 역부족이며, 설사 지역 내·외의 대학 및 연구소 등에서 개발한 R&D가 있다고 하여도 이것이 실질적으로 지역에 뿌리내릴 수 있는가 하는 것은 또 다른 차원의 문제이다. 이처럼 지역 내에 부족한 인적 자원이나 기능을 지역 외부로부터 수혈 받고 또한

지역 내·외 혁신주체 간의 네트워크가 실질적으로 작동하도록 하기 위해서는 지역 내·외 혁신주체들을 서로 매개할 수 있는 일종의 네트워크 매개 조직이나 기관을 별도로 육성할 필요가 있다. 가령, 장수군의 농촌발전기획단 등이 설립되어 운영 중인 사례를 보면,²¹ 지역 내·외의 혁신주체들을 효율적으로 연계, 동원하기 위해서는 기존의 지자체 조직 이외에 별도 조직이나 기관이 필요함을 인식하였기 때문이라고 할 수 있다.

²¹ 장수군 이외에도 괴산군의 혁신경제기획단, 남해군의 남해발전기획단, 진안군의 정책 개발팀, 서천군의 어메니티 기획팀 등이 설치 운영 중이다.

제 7 장

요약 및 결론

이 연구의 목적은 농산촌 지역혁신체계를 개념적으로 구체화하고, 농산촌 지역혁신체계 기반 분석을 통해 그 구축 방향과 정책 방안을 제시하는 것이다. 이는 2005년부터 2006년까지 2차 연도에 걸쳐 진행되는 연구로서 제1차 연도에는 농산촌 지역혁신체계에 관련된 이론적 논의의 구조를 파악하고 우리 농산촌의 지역혁신체계 기반 수준이 어느 정도인지 정량적·정성적 분석을 병행하여 정책 방안 제시를 위한 토대를 구축하는 데 무게를 두었다.

연구의 주요 내용은 크게 다섯 부분으로 구성되어 있다. 먼저 제2장에서는 농산촌 지역혁신체계와 관련되는 이론을 검토하고 연구의 분석 방향을 정립하였다. 지역혁신체계의 등장 배경, 개념 정의, 구성 요소와 혁신역량 분석, 유형, 전략 등으로 구분하여 다양한 논의들을 정리하였으며, 이를 통해 농산촌 지역혁신체계는 물리적 하부구조, 사회적 하부구조, 상부구조로 구성되는 것으로 파악하였다. 다만, 일반적인 지역혁신체계와는 달리 농산촌의 물리적 하부구조에서는 주변도시와의 관계를, 사회적 하부구조에서는 농업역량을, 상부구조에서는 주체의 혁신역량 및 지역의 기반역량을 요소라고 정의하였다. 이에 따라 우리 농산촌의 지역혁신체계 기반 수준을 분석, 비교할 수 있는 연구의 분석 틀을 설정하였다.

본격적으로 농산촌의 지역혁신체계 기반 수준 분석 및 비교에 앞서 제3장에서는 참여정부 들어와 지역혁신체계 기반 구축을 위해 도입된 정책사업이 현장에서 본래의 취지에 맞게 적용되고 있는지를 살펴보았다. 특히 신활력사업의 대상 지역인 70개 시·군 담당 공무원을 통한 설문조사 결과, 지역혁신협의회의 운영 및 신활력사업의 추진이 이전의 농산촌 지역개발사업에 비하여 크게 달라지지 않았고 형식주의적 측면이 많은 것으로 분석되었다.

제4장에서 시·군을 단위로 지역혁신체계 기반 구축 현황과 특성을 분석하였다. 특히 기존의 통계자료 및 혁신주체에 대한 인식조사에 근거하여 작성된 2차 자료를 중심으로 물리적 하부구조, 사회적 하부구조, 지역농업역량, 주체의 혁신역량, 지역의 기반역량 등을 지표로 삼아 분석함으로써 몇 가지 의미 있는 결과를 도출하였다. 첫째, 시·군의 지역혁신체계 기반을 구성하는 데 상대적으로 중요한 변수는 사회적 하부구조이다. 둘째, 시 단위의 지자체가 군 단위의 지자체에 비해 사회적 하부구조 측면에서 더 건실하다. 셋째, 사회적 하부구조와 물리적 하부구조 간에는 상호 관련성이 크지 않다. 넷째, 사회적 하부구조와 물리적 하부구조가 취약한 지자체일수록 인구 감소가 많은 것으로 나타난다. 다섯째, 하부구조와 상부구조 간에는 상호 관련성이 크지 않다. 여섯째, 상부구조에 있어 중요한 주체의 혁신역량 강화를 위해서는 시·군 공무원의 역할이 중요하다. 일곱째, 외부의 지원과 주체의 역량 간에는 반비례의 관계가 있다. 끝으로, 지역의 혁신역량을 구성하는 요소들은 지역별 다양성이 특징이다. 따라서 지역의 혁신 전략은 차별적인 접근 방법이 요구된다.

제5장에서는 마을, 읍·면, 시·군 등과 같이 다양한 공간 범위를 설정하여 7개 사례 지역에 대한 조사와 분석을 수행하였다. 특히 제4

장의 분석에서는 파악이 어려운 혁신환경, 혁신주체, 혁신활동, 혁신성과 등에 대한 구체적 특징을 파악하기 위함이었다. 사례 지역에서 공통적으로 도출된 주요 특징을 나열하면 다음과 같다. 우선, 지역규모가 작을수록 개인이 중심이 되는 반면, 지역규모가 클수록 공식적 기구인 군청이 중심이 되는 경향이 강하게 나타났다. 둘째, 혁신환경에 있어 물리적·사회적 하부구조는 시·군 범위가 건실하지만, 상부구조에 있어서는 작은 규모의 지역일수록 건실한 것으로 나타났다. 셋째, 지역 내의 공통된 문제의식이 혁신활동의 계기로 작동한다. 특히 지역의 혁신역량을 구성하는 자원 및 주체의 부족에도 불구하고 공동의 위기와 문제를 해결하기 위해 혁신활동이 시작되는 농산촌의 특성은 지역마다 다양한 혁신 전략이 필요하다는 제4장의 분석 결과와도 일치한다. 넷째, 농산촌의 지역혁신 내용은 농업과 관련된 생산기술 향상, 지역 마케팅 등이 주류를 형성하고 있으며, 이를 위한 주체의 역량강화 수단으로서 교육이 강조되었다. 다섯째, 농산촌의 혁신성과 도출은 장기적 관점을 요구한다는 점이다.

특히 사례 지역 조사와 분석을 통해 몇 가지 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 비전 제시자의 역할이다. 마을 지도자, 시·군 공무원, 자치단체장 등 지역의 규모에 따라 달라질 수 있겠지만, 공통적으로 혁신활동의 목표를 제시하고 방향을 제시하는 비전 제시자, 즉, 혁신리더가 어느 지역에나 존재하였다. 제4장의 분석 결과에 따르면 시·군 공무원의 중간 역할이 결정적이라고 하였다.

둘째, 지역 내 인적 자원의 교육 및 학습의 중요성이다. 어느 사례에서나 마찬가지로 혁신활동의 출발이나 과정에는 교육이 수반되었다. 따라서 교육은 개인역량 강화 및 지역 내 분위기 형성을 위해서 가장 효과적인 동원 수단이자 혁신 전략이라고 할 수 있다.

셋째, 동일한 이해관계를 가진 이들 간의 조직화이다. 대부분의 사례에서 특정한 목적의 혁신활동을 하기 위해 이해를 같이 하는 사람들이 공식적이건 비공식적이건 조직을 구성하는 것이 확인되었다. 개인의 활동은 그 효과나 지속성 측면에서 한계가 있기 때문으로 판단된다.

넷째, 정책사업의 영향력이다. 거의 모든 사례에서 정부의 정책적 지원은 지역의 혁신활동에 동기를 부여하고 지속성을 강화하는 중요한 역할을 하고 있었다. 대부분의 농산촌 지역 내에 자체적으로 동원할 수 있는 자원이 부족하기 때문에 불가피한 것이리라 생각한다. 다만, 이것이 현재와 같은 단위사업 위주의 방식에서 나아가 지역 스스로 창의적이고 자율적인 기획과 구상을 실현할 수 있는 체계를 형성할 수 있어야 할 것이다.

다섯째, 지원기관의 매개 역할과 조력이다. 특히 지역 내·외의 전문가나 지원기관이 역할을 얼마나 해 주는가에 따라 지역혁신체계의 작동 가능성이 큰 영향을 받게 된다고 할 수 있다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 제6장에서는 잠정적인 정책 방향을 제시하였다. 농산촌 지역혁신체계를 구축하기 위한 정책 방향과 전략은 세 가지로 압축하였다. 즉, 개방성, 복합성, 지속성이다. 농산촌의 특성상 지역 내의 인적 자원뿐만 아니라 지역 외의 인적 자원까지 포함한 네트워크가 필요하다는 차원에서 개방성을, 농산촌의 특성상 혁신의 내용이 생산영역과 일상생활의 영역을 모두 포함할 수밖에 없다는 차원에서 복합성을, 농산촌의 특성상 혁신체계 구축을 위한 지원이 장기적 관점을 필요로 한다는 차원에서 지속성을 제시하였다. 더불어 지역의 혁신리더 육성을 위한 방안, 주민학습 프로그램의 개발과 보급 방안, 지자체의 역량 제고를 위한 중앙·지방 간 정책 추진 체계 개편

방안, 개방형 네트워크 구축 방안 등을 하위의 정책 방안으로서 제안하였다. 물론 이는 보다 정치한 분석과 검증, 심층적 사례 연구, 외국의 정책 및 현장 사례의 검토 등을 통해 보완되어야 한다.

이 연구는 지속적으로 보완해야 할 많은 한계를 가지고 있다. 첫째, 지역혁신체계의 구성 요소로서 하부구조를 측정하기 위해 사용한 통계자료가 지역혁신과 어느 정도 상관관계를 가지는지에 대해서는 좀 더 검증할 필요가 있다. 특히 이는 지역혁신의 성과지표를 무엇으로 볼 것인가 하는 문제와 깊은 관련을 가진다. 둘째, 사례 지역 조사 및 분석에 있어서 마을, 읍·면, 시·군 단위로 공간적 범위를 다양하게 설정하여 주체 간의 연결망을 살펴보기는 하였으나, 정작 하나의 시·군 내에서 마을-읍·면-시·군으로 연계되는 체계를 살펴보는 못하였다. 이는 제2차 연도 연구를 통해 파악해야 할 과제이다. 셋째, 국내 사례 뿐만 아니라 외국 사례에 대한 분석과 국내 사례와의 비교 및 시사점 도출 등이 필요하다. 이를 통해서 지역혁신체계 구축을 위한 정책 방안이 더욱 구체화될 수 있을 것이다. 이 역시 제2차 연도 연구의 몫이다. 넷째, 대단히 실용적인 차원에서 중앙정부와 지자체에 제시할 만한 구체적 정책 방안을 도출할 필요가 있다. 그러나 아직은 각종 분석을 통한 시사점과 개략적인 정책 방향만이 제시되어 있는 상태라 이 역시 추가적인 연구가 필요하다고 하겠다.

부록 1

신활력지역 시·군의 사업 추진 실태 조사

● 조사개요

- 조사목적 : 신활력사업 추진 실태 조사
- 조사대상 : 전국의 70개 시·군 신활력사업 담당 공무원
- 조사기간 : 2005년 10월 24일 - 11월 4일
- 조사방법
 - 신활력지역 70개 시·군 담당 공무원 전수조사
 - 전화조사

◎ 신활력사업 담당 공무원 대상 조사표

한국농촌경제연구원 Korea Rural Economic Institute 코드번호 _____ 안녕하십니까? 한국농촌경제연구원은 농림경제 및 농촌사회 발전을 위한 종합적 연구를 수행하는 정부출연연구기관으로서, 관련 정책 입안에 기여하고 있습니다. 현재 농산촌 지역혁신체계(RIS) 기반 구축에 대한 연구를 수행하고 있는 바, 지역혁신 환경 및 역량과 관련하여 지역이 가지고 있는 다양한 자원과 지역혁신협의회 조직 등에 대한 정보를 얻고자 설문을 실시하게 되었습니다. 본 설문 결과는 농산촌 지역혁신체계 구축을 위한 기본 자료로 활용될 것이며, 연구 목적 이외에는 사용되지 않을 것임을 약속드립니다. 바쁘시더라도 정확한 답변 부탁드립니다. 감사합니다. 2005년 10월	
☐ 소재지 : () 시/군	☐ 부서명 :
☐ 성명 :	☐ 연락처 :

1. 선생님께서는 지역의 “혁신”이 무엇이라고 생각하십니까? ()
 - ① 현재보다 조금은 개선되는 것 이라고 생각한다.
 - ② 새로운 가치를 창출하는 것 이라고 생각한다.
 - ③ 지역 사람들의 생각과 태도가 달라지는 것 이라고 생각한다.
 - ④ 지역 사람들 간 공동 협력하는 분위기가 조성되는 것이라고 생각한다.
 - ⑤ 잘 모르지만, 시/군의 발전에 필요하다고 생각한다.
 - ⑥ 기타 ()
2. 선생님께서는 신활력사업이 지역의 혁신을 위하여 어느 정도 기여할 것이라고 기대하십니까? ()
 - ① 매우 크게 기여할 것이다.
 - ② 약간 기여할 것이다.
 - ③ 아무런 상관이 없을 것 같다.
 - ④ 지역의 혁신에 다소 방해가 될 것이다.
 - ⑤ 오히려 지역의 혁신에 크게 방해가 될 것이다.
3. 선생님께서는 다음 4가지 영역 가운데, 지역(귀하의 시/군)의 발전을 위하여 어떠한 영역에 대한 지원이 가장 필요하다고 생각하십니까? ()
 - ① 지역혁신체계 구축 및 혁신 역량
 - ② 생산 및 소득 기반
 - ③ 공공서비스와 주민 삶의 질
 - ④ 지역 홍보와 마케팅
4. 귀 시/군에서 조직한 지역혁신협의회의 인적 구성은 어떠합니까?

구 분	전체 인원	공무원	시/군 의원	전문가 (대학교수, 연구원 등)	유관단체 대표	지역리더 (이장 등)
합 계						
지역내 위원						
지역외 위원						

5. 지역혁신협의회는 얼마나 자주 모임을 갖습니까?

⇒ (매월, 분기별, 연, _____ 회)

6. 지역혁신협의회는 주요 역할은 무엇입니까? 주어진 임무가 아니라 실제로 지역혁신협의회가 하고 있는 역할을 말씀해 주십시오. ()

- ① 신활력사업 전반에 대한 추진 체계 조정자 역할로 지역 혁신 주도
- ② 지역혁신역량 제고와는 무관하게 관련 사업 심의 등 회의 개최에 의의가 있음.
- ③ 지역의 혁신체계 구축 및 지역내외 혁신주체 간 네트워킹
- ④ 무엇을 하는지 잘 모르겠다.
- ⑤ 기타 ()

7. 지역혁신협의회가 지역 내 혁신환경을 조성하는데 기여하고 있다고 생각하십니까? (혁신환경이란, 지역에서 특정분야의 새로운 사업을 추진하거나, 기존보다 더 나아지기 위하여 어떠한 활동을 하는데 있어 일이 원활하게 진행되도록 하는 사회적 분위기를 말한다.)

- ① 매우 그렇다. ② 약간 도움이 된다. ③ 그냥 그렇다.
- ④ 별 도움이 되지 않는다. ⑤ 오히려 방해가 된다.

8. 신활력사업과 관련하여 지역혁신협의회와 유사한 다른 조직이 구성되어 있습니까? (예 : “신활력사업추진단” 등)

- ① 예 ② 아니오

8-1. 다른 조직이 구성되어 있다면, 어떠한 조직입니까?

: _____

8-2. 조직 구성원은 어떠합니까?

구 분	전체 인원	공무원	시/군 의원	전문가 (대학교수, 연구원 등)	유관단체 대표	지역리더 (이장 등)
합 계						
지역내 위원						
지역외 위원						

9. 신활력사업에 참여하는 행정 실·과(부서) 수는 몇 개입니까?

⇒ ()개 부서

10. 신활력사업에 참여하는 행정 실·과 간에 정례적 회의가 추진되고 있습니까?

① 예 ② 아니오

10-1. “예”라고 답하셨다면, 얼마나 자주 모임을 갖으십니까?

⇒ (매주, 매월, 분기별 _____ 회)

11. 선생님께서는 신활력사업과 관련된 일을 추진하시면서 어려운 점 혹은 개선되어야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까? ()

① 예산이 부족하다.

② 사업의 추진 주체가 없다. (지역에 일할 사람이 없다.)

③ 공무원의 업무부담이 크다.

④ 사업내용에 있어 타 지역개발 사업과 중복되는 점이 많다.

⑤ 소프트웨어 부문에 사업비를 사용하도록 제한하여 지역에 필요한 사업에 지출할 수가 없다.

⑥ 다양한 주체(행정 여러 부서, 민간, 전문가 등)가 참여함에 따라 오히려 효율성이 떨어진다.

⑦ 사업추진체계가 복잡하다.

⑧ 기타 ()

12. 귀 시/군에서 추진하는 신활력사업 가운데 민간이 주도적으로 참여하여 추진하는 사업은 몇 개 입니까?

⇒ 전체 단위 사업 수 () 개 가운데, () 개

* 여기에서 단위 사업이란, 부문별 세부 추진 사업을 말함.

13. 귀 시/군에서 추진하시는 신활력사업을 전체적으로 평가할 때, 총 추진 주체는 누구라고 생각하십니까? ()

(즉, 어떤 주체가 주도적으로 신활력사업을 진행하고 있다고 생각하십니까?)

① 공무원 ② 기업 ③ 민간 ④ 전문가 ⑤ 기타 : _____

14. 신활력사업의 추진으로 지역내 긍정적 변화가 일어나고 있다고 생각하십니까? ()

(즉, 신활력사업의 추진 효과가 있다고 생각하십니까?)

- ① 매우 그렇다. ② 약간 그렇다. ③ 아무 변화가 없다.
 ④ 다소 안 좋은 영향을 미치고 있다.
 ⑤ 매우 안 좋은 영향을 미치고 있다.

14-1. ① 혹은 ②에 답하신 경우, 특히 어떤 부분에서 추진 성과가 나타나고 있다고 생각하십니까?

14-2. ④ 혹은 ⑤에 답하신 경우, 특히 부정적 결과를 나타낸 부분이 어떤 곳입니까?

15. 2005년~2007년 3개년 신활력사업비를 경상경비와 자본경비로 구분하여 주십시오.

단위: 백만원

신활력사업비('05~'07)	경상경비	자본경비

16. 신활력사업 영역을 목적에 따라 다음 4가지로 분류할 때, 어떠한 부문에 사업비가 가장 많이 투입되었습니까? ()

- ① 지역혁신체계 구축 및 혁신 역량 강화
 ② 생산 및 소득 기반 조성
 ③ 공공서비스 개선과 주민 삶의 질 향상
 ④ 지역 홍보와 마케팅 강화

16-1. 신활력사업비를 부문별로 구분하여 주십시오.

단위: 백만원

신활력사업비('05~'07) 총계	
- 지역혁신체계 구축 및 혁신 역량 강화	
- 생산 및 소득 기반 조성	
- 공공서비스 개선과 주민 삶의 질 향상	
- 지역 홍보와 마케팅 강화	

♣ 응답해 주셔서 감사합니다 ♣

부 록 2

지역혁신역량 조사

● 조사개요

- 조사목적 : 지역의 혁신역량 진단
- 조사대상 : 15개 시·군(서천, 금산, 청양, 홍성, 춘천, 홍천, 횡성, 평창, 화천, 양구, 함평, 진천, 충주, 보성) 각 30명(공무원, 마을 리더, 마을 주민 등)
- 조사기간 : 2005년 10월 17일 - 10월 27일
- 조사방법
 - 면접조사

◎ 지역혁신역량 조사표



안녕하십니까?

한국농촌경제연구원에서는 지역의 경제적·사회적 발전을 위한 다양한 연구를 진행하고 있습니다. 그 중에서도 이번 연구는 지역이 가지고 있는 다양한 역량과 자원을 활용하여 지역혁신체계를 구축하기 위한 기반 조성에 관한 연구입니다. 이번 설문결과는 지속가능한 지역발전을 위한 기본 자료로 활용되며 특히 지역혁신을 지원하기 위한 정책입안과 지원방안 수립에 활용될 것입니다. 바쁘시더라도 여러분들의 진솔한 답변을 기대합니다. 감사합니다.

※ 선생님께서는 지역의 “혁신”이 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 현재보다 조금은 개선되는 것이라고 생각한다.
- ② 새로운 가치를 창출하는 것이라고 생각한다.
- ③ 지역 사람들의 생각과 태도가 달라지는 것이라고 생각한다.
- ④ 지역 사람들 간 공동 협력하는 분위기가 조성되는 것이라고 생각한다.
- ⑤ 잘 모르지만, 시/군의 발전에 필요하다고 생각한다.
- ⑥ 기타 ()

1. 다음은 선생님 시·군의 지역발전을 이끄는 지도자에 대한 질문입니다.

전혀아니다 ← 매우그렇다 →

문항 번호	질문내용	1	2	3	4	5	6
1	우리 시/군에는 혁신적인 지도자가 있다.						
2	지도자는 혁신사업에 대하여 잘 알고 있다.						
3	지도자는 우리 시(군) 발전의 미래상과 그 실현을 위한 계획에 대하여 주민들에게 잘 전달한다.						
4	지도자는 주민들이 우리 시(군) 발전에 관련된 의사결정에 참여할 수 있도록 충분한 기회를 주고 지원을 한다.						
5	지도자는 일반주민들과도 격이 없는 대화를 잘 한다.						
6	지도자는 지역 주민들 간에 중요한 정보교류와 대화가 이루어질 수 있는 기회를 마련 한다.						
7	지도자는 지역발전계획 혹은 그 실행방법 속에 혁신의 필요성을 구체적으로 밝히고 있다.						

2. 다음은 우리 시·군의 지도자를 제외하고, 지도자를 도와서 지역의 혁신 혹은 발전을 위해 일하는 사람들에 대한 질문입니다.

문항 번호	질문내용	1	2	3	4	5	6
8	위의 사람들은 구태 의연한 생각이나 고정관념에 대하여 비판적이다						
9	위의 사람들은 무엇을 어떻게 혁신할지를 잘 파악하고 있으며 이를 지역발전계획에 반영하여 추진하고 있다						
10	위의 사람들은 충분한 지식과 기술을 가지고 있다						
11	위의 사람들은 다양한 방법으로 중요한 정보를 입수한다						
12	위의 사람들은 새로운 정보를 잘 활용하여 사업성이 있는 새로운 아이디어를 만들고 있다						
13	위의 사람들은 혁신활동과 동반될 수 있는 위험에 대하여 알고 있다						
14	위의 사람들은 지역발전을 위한 혁신전략을 가지고 있고 추진하는데 필요한 자원들을 잘 파악하고 있다						
15	위의 사람들은 실패를 새로운 개선을 위한 기회라고 생각한다						
16	위의 사람들은 발전을 위한 새로운 아이디어를 제공함으로써 지역발전에 기여한다						

3. 다음은 우리 시·군의 **혁신활동 전반**에 대한 질문입니다.

전혀아니다 ← 매우그렇다 →

문항 번호	질문내용	1	2	3	4	5	6
17	우리 시/군에서는 일반주민들과 혁신을 주도하는 사람들 간에 격이 없는 대화를 잘 한다						
18	우리 시/군 주민들은 지역발전 혹은 혁신을 위해 스스로 무엇을 해야 할지 알고 있다						
19	우리 시/군의 혁신사업에는 일반주민들의 아이디어가 반영되어 있다						
20	우리 시/군은 새로운 사업을 추진할 때 주민들이 참여하고 과정을 확인하는 절차가 있다						
21	우리 시/군은 혁신사업의 현재 진행상태를 일반주민들이 잘 알 수 있도록 한다						
22	우리 시/군은 지역발전을 위해 필요한 여러 가지 계획과 전략들을 잘 선택하고 있다						
23	우리 시/군은 지역발전을 위한 구체적인 전략을 가지고 있으며, 만일 문제가 생겨도 해결할 수 있는 능력이 충분히 있다						
24	우리 시/군의 발전계획과 사업은 우리 지역 특성에 적합하도록 점점 변화되어 가고 있다						
25	우리 시/군은 혁신사업을 위한 재원이 마련되어 있다						
26	우리 시/군은 혁신을 위한 적절한 지식이 보유되어 있다						
27	우리 시/군에서는 혁신문화를 조성하는 것을 중요하게 여기고 있다						
28	우리 시/군은 혁신을 위한 분위기가 잘 갖추어져 있다						

문항 번호	질문내용	1	2	3	4	5	6
29	우리 시/군은 혁신 실천을 중요한 것으로 생각하고 지원한다						
30	우리 시/군 혁신의 비전과 목표에 대하여 지역 내부에서 뿐만 아니라 지역외부와의 의견을 수시로 교환한다						
31	우리 시/군의 혁신활동이 지역 내 경제, 사회적 발전에 기여하고 있다						
32	우리 시/군의 혁신활동 실적은 객관적으로 평가되고 그 결과가 다시 반영되도록 되어 있다						
33	우리 시/군의 혁신활동은 타 지역 혹은 평가기관으로부터 인정을 받고 있다						

< 일반사항 >

1. 귀하의 거주지는 어디입니까?

⇒ (_____ 시/군, _____)

1-1. 이 지역에 거주하신지 얼마나 되셨습니까? (_____ 년)

2. 귀하의 직업은 무엇입니까?

⇒ 농업(_____), 상업(_____), 직장직원(_____), 공무원(_____)

2-1. 현 직업 혹은 직장에서 몇 년 동안 일하고 있습니까? (_____)년

3. 귀하의 연령은 몇 세입니까? (_____)세

4. 귀하는 시·군의 00위원회 활동에 참여하고 있습니까?

⇒ 예(_____), 아니오(_____)

4-1. 참여하고 계시다면, 해당 위원회의 이름을 적어주세요.

⇒ (_____)

♣ 작성하여 주셔서 감사합니다. ♣

참고 문헌

국가균형발전지원단 www.bnd.go.kr

국가균형발전위원회. 2003. “기초단위 지역혁신협의회 구성방안(안).” (미발간 내부 자료).

_____. 2004a. 『상생과 도약을 위한 신국토구상』.

_____. 2004b. 『신활력지역사업(안)』.

_____. 2004c. 『이제는 지역이다, 지역혁신 성공 사례를 찾아서』.

_____. 2004d. 『농산촌형 지역혁신체계』 (미발간 내부자료).

권영섭 등. 2000. 『지역 지식 기반산업 육성을 위한 잠재력 제고방안 연구: 대구, 구미 지역의 전략산업 혁신체계 구축을 중심으로』. 국토연구원.

권영섭 등. 2003. 『지역별 지식 기반산업 육성과 지역혁신체계 구축방안』. 국토연구원.

권영섭. 2001. 『시범 테크노파크 사업과 지역혁신체계 구축』. 국토연구원.

권오혁. 2004. “지역혁신체제론의 이론적 전개와 정책적 함의에 관한 비판적 검토.” 『응용경제』 제6권 제2호. pp.5~26.

김동주. 2003. “혁신클러스터로 지방발전을.” 『국토정책 브리프』 제3호. 국토연구원.

김미나. 2004. “지역혁신시스템과 제도의 정합성: 경기도 사례를 중심으로.” 『행정농촌』 제42권 3호. pp. 105~143.

김선배 등. 2001. “전략산업 중심의 지역혁신체계 구축방안.” 공청회 자료. 산업연구원.

김영정. 2003. “자립적 지방화와 지역혁신체계의 구축.” 『국가균형발전과 지역혁신 세미나』 pp. 85~108.

김인중 등. 2001. 『지식기반경제에서의 지역혁신체계 구축모형(IT, BT, NT를 중심으로)』. 산업연구원.

김정연. 2004. “농어촌 지역개발정책 개선 방안.” 농어업특위 제2분과위원회 발

표자료.

- 김정호 등. 2004. 『지역농업 클러스터의 형성과 발전 방향』. 한국농촌경제연구원.
- 김정호, 이병훈. 2005. 『농업총조사 통계에 의한 지역농업의 역량 분석』. 한국농촌경제연구원.
- 김정홍. 2003. “지역혁신역량과 지역산업성과간의 실증분석.” 『경제학연구』 제 51집 제2호.
- _____. 2004. 『지역산업의 혁신역량 강화 방안』. 산업연구원.
- 김태환 등. 2004. 『자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석 연구(I)』. 국토연구원.
- 김휘석 등. 2004. 『지역혁신인력양성사업』. 산업연구원.
- 김휘석. 2005. “지역혁신사업의 평가와 향후 추진 방향.” 『KIET산업경제』 2005년 2월호: 67~80. 산업연구원.
- 문미성. 2003. “필립 쿡크(Philip Cooke)의 지역혁신체제.” 월간 『국토』. 국토연구원.
- 박경, 강현수. 2004. “중소기업 네트워크 혁신체제: 일본 도쿄도 오오타구.” 국가균형발전위원회 편. 『세계의 지역혁신체제』. 한울아카데미.
- 박경, 박진도, 강용찬. 2000. “지역혁신능력과 지역혁신체제.” 『공간과사회』. 통권 13호. pp. 12~45.
- 박동배. 2003. 『지역별 수요와 역량에 기초한 과학기술 진흥방안-2단계(지역별 혁신역량지도 작성)』. 과학기술정책연구원.
- 박준경. 2004. 『Economic Growth and Innovation System: Regional Innovation System』. 한국개발연구원.
- 박진도, 유정규. 2005. “지역혁신과 리더의 역할.” 『2005 전국지역리더대회』. 지역재단. pp. 45~83.
- 박진도 등. 2002. 『상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구』. (사)농정연구센터.
- 변창흠, 김륜희. 2003. “국가균형발전을 위한 지역혁신체제 실행모델 정립 및 사업화 방안.” 대한국토·도시계획학회 워크숍 발표자료.
- 성주인, 송미령. 2004. “지역유형 구분과 농촌지역의 유형별 특성.” 『농촌경제』

26권 제2호. pp. 1~22.

송미령 등. 2004. 『신국토 구상과 농산촌의 혁신체계 구축』. 한국농촌경제연구원.

송미령, 박주영. 2004. 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』. 한국농촌경제연구원.

송미령, 성주인. 2004. 『주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립』. 한국농촌경제연구원.

송미령. 2005. “농촌개발의 패러다임 전환과 정책의 체계화 방안.” 새국토연구협의회 2005 제2차 포럼 발표자료.

시민행동. www.action.or.kr

양병찬. 2004. “지역 주민의 역량 강화를 위한 실천적 학습체계 구축.” 『농정연구』 기획논단 겨울호. pp. 189~211.

오영수 등. 2005. “한국의 지역혁신역량에 대한 실증연구.” 『지방행정연구』. 한국지방행정연구원.

유병규 등. 2004. “지역별 지식혁신능력 추이와 클러스터 전략.” 『지식경제현안』. 현대경제연구원.

유정규 등. 2004. 『지역리더 정부정책참여 실태 사례 조사 및 개선 방안 모색 연구』. 농림부.

윤윤규 등. 2004. 『지역산업육성과 지역혁신체계 구축』. 한국개발연구원.

이공래 등. 2004. 『개방형 지역혁신체계 구축을 위한 공공연구기관 운영전략』. 과학기술정책연구원.

이공래. “지역기술혁신체제에서의 공공연구기관의 역할과 발전 방향.” 정책자료 2004-06. 과학기술정책연구원.

_____. 2002. 『지역혁신을 위한 지식클러스터 실태분석』. 과학기술정책연구원.

이장재. 2003. “지역발전과 지역혁신체제(RIS): 개념적 유용성과 한계.” 『충남대학교 지역개발논총』 제15집. pp. 77~95.

이재성, 임승빈. 2004. “지방정부의 혁신역량 평가의 모델: 시론적 탐색.” 『2004년도 동계학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.

이철우. 2001. “신산업환경과 지역혁신 시스템.” 『영남지역발전연구』. 제27권. pp. 205~216.

이철우. 2004. “지역혁신체제의 이론적 쟁점과 정책과제.” 『지방살리기 3대 특

- 별법 제정 운동 보고대회 및 정책워크숍』. 발표자료.
- 장재홍. 2003. “국가균형발전을 위한 지역혁신체계 구축 방안.” 『KIET산업경제』 제61호. 산업연구원.
- _____. 2003. 『국가균형발전을 위한 지역혁신체계 사례 연구』. 산업연구원.
- _____. 2004. “혁신시스템과 클러스터- 그 개념과 상호관계.” 『e-kiet산업경제 정보』 제189호. 산업연구원.
- 정기환. 2003. 『농촌지역 사회자본의 존재 양태 분석』. 한국농촌경제연구원.
- 조원량. 2004. “농촌지역개발과 농촌마을종합개발사업.” 강원농수산포럼 제36차 정기세미나 발표 자료.
- 최윤기. 2004. “지방정부 주도 혁신체계: 스웨덴 시스타.” 국가균형발전위원회 편. 『세계의 지역혁신체계』. 한울아카데미.
- 한표환. 2004. “국가균형발전특별법 제정과 상생적 국토발전전략.” 『국토』. 국토연구원.
- 홍성 환경농업마을. 2000. 『21세기 문당리 발전 백년 계획』.
- Cooke, P. and Schienstock. 1996. “Structural Competitiveness and Learning Regions”. Paper prepared for the EMOT Theme I Changing Forms of Organization. Fourth Workshop. *Economic Performance Outcomes in Europe: The Role of National Institutions and Forms of Economic Organization*. Berlin 30. January-1. February
- Cooke, P. et al. 1997. “Regional innovation systems: institutional and organizational dimensions”, *Research Policy*, 26,
- Cooke, P. and K. Morgan, 1992, “Regional Innovation Centres in Europe”, *RIR Working Paper 11*, Centre for Advanced Studies in the Social Sciences, University of Wales, Cardiff.
- Cooke, P. 1998. *Regional Innovation Systems Designing for the Future*, Final Report to European Commission DG12 Targeted Socio, Economic Research Programme Contract.
- Cooke, P. 2003. *The Role of Research in Regional Innovation Systems: New*

- Models Meeting Knowledge Economy Demands*, Regional Industrial Research Report 43, CASS, Cardiff University.
- Cooke, P. et. al., 2002. *Developing Regional Innovation Strategy for Northern Ireland*, Belfast, Northern Ireland Economic Council.
- Florida, Richard. 2002. *The Rise of the Creative Class: and How it's transforming work, leisure, community and everyday life*. Basic Books.
- Freeman. 1986. *The Economics of Industrial Innovation*. MIT Press.
- Lee, Jeong Hyop. 2003. "Agglomeration to Innovative Clusters: The Case of Pharmaceutical Companies and Biotechnology Companies in Kyonggi Province." Dong-ju Kim and Joonghae Suh (eds.), *Innovative Clusters and Regional Economic Development: International Perspective*. Korea Research Institute for Human Settlements and Korea Development Institute. pp. 153~172.
- Lundvall, B. (ed). 1992. *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter Publishers.
- Morgan, Kevin (ed). 2002. *Regional Innovation Strategies: Less favored Region*, London: Routledges.
- Moseley, Malcolm J., 2003. *Rural Development: Principles and Practice*, London: SAGE Pub.
- Nelson, R. (ed). 1993. *National Innovation System: a Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Oerlemans, Meeus and Boekema. 2001. "Firm Clustering and Innovation: Determinants and Effects" *Regional Science*. Vol.80 No.3, pp. 337~356.
- Porter, M. E., 1990. *The Competitive Advantage of Nations*, McMillan.

송미령**mrsong@krei.re.kr**

이화여대 정치외교학과, 서울대학교 도시및지역계획학 박사
 농특위 지역개발 전문위원, 행자부 신활력사업 자문위원 등

주요 연구실적 및 저서

「주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립」(2004)
 「농촌 지역개발사업의 체계화 방안」(2004)

김영생**yk281@krei.re.kr**

건국대학교 농화학과, 미국 컬럼비아대학교 인적자원개발학 박사

前 한국능률협회 컨설턴트, 前 노동연구원 연구원

주요 연구실적 및 저서

「성공적인 농업CEO의 경영전략」(2005)
 「지역농업 클러스터 발전방안」(2005)

정호근**hogunc@krei.re.kr**

서울대학교 농업경제학과

미국 텍사스 A&M대학교 농업경제학 박사

주요 연구실적 및 저서

“A Causal Model of Linkages among Strategy, Structure, and Performance Using Directed Acyclic Graphs : a Manufacturing Subset of the Fortune 500 Industrials 1990-1998”(2003)

박주영**jypark@krei.re.kr**

연세대학교 도시공학과, 연세대학교 도시계획학 석사

주요 연구실적 및 저서

「농촌 지역개발사업의 체계화 방안」(2004)
 「신국토 구상과 농산촌의 혁신체계 구축」(2004)

강종원

kjw@gdri.re.kr

강원대학교 농업자원경제학과, 강원대학교 경제학 박사(농촌계획 전공)

강원발전연구원 책임연구원

주요 연구실적 및 저서

「새농어촌건설운동의 사후관리방안」(2004)

「강원도형 그린투어리즘의 개념과 자생적 발전방안」(2004)

윤갑식

ksyun@cdi.re.kr

한양대학교 도시공학과, 한양대학교 도시공학 박사

충남발전연구원 책임연구원

주요 연구실적 및 저서

“다지역환경 CGE 모형을 이용한 배출권거래제의 효과분석”(2004)

“Impact Analysis of a Water Quality Enhancing Policy: A Simple Input-Output Approach”(2004)

연구보고 R505

농산촌 지역혁신체계 기반 구축(1/2차년도)

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 (주)문원사 02-739-3911 ~4

ISBN 89-89225-99-X 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.