

전략연구 2017-24

# 지역향토산업육성사업의 추진실태와 정책 개선방향

- 하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업을 사례로 -

**고경호**

단국대학교 초빙교수

**이상윤**

단국대학교 석사



# 연구 요약

## 1. 배경 및 목적

1960년대부터 정부의 강력한 주도하에 추진된 경제개발 정책으로 급속한 산업화와 고도의 압축성장을 이룩하였으나, 그 성장의 이면에서는 경제의 대외의존도 심화, 빈부의 격차, 지역 간 불균형 발전 초래 등 갖가지 사회모순이 발생하였다.

그 가운데 하나가 산업화에 요구되는 노동력을 대량으로 공급하는 역할을 수행하였던 농촌의 붕괴위기이다. 1980년대 이후 지속적으로 농업시장 개방이 확대되었고, 농촌지역의 인구감소, 고령화 등이 급격히 진행되면서 영세한 농업구조와 취약한 경쟁력을 가진 우리 농업과 농촌경제의 붕괴위기는 더욱 심화되었다.

이와 같이 농촌 등 낙후지역 경제의 최소기반이 붕괴위기에 처하자, 정부는 이에 대한 대응 전략으로 농어촌 특산단지 조성, 농산물 가공공장 건설, 농어촌 휴양자원 개발 등 농외소득 개발을 추진하였다. 1980년부터는 영세한 농업구조 하에서 농업부문에 국가역량을 투입하여 농업·농촌을 부흥시키는 것은 한계가 있다고 판단하고 다양한 비농업 부문의 개발을 적극 장려하였다.

그러나 도시로의 인구유출이 지속되면서 발생한 노동력의 부족과 노임 및 지가의 상승 등은 외부자원의 유입을 통한 농촌발전 전략의 목표인 소득과 일자리 창출 등을 담보해내지 못하면서 많은 비판과 반성에 직면하게 되었다. 이러한 상황 속에서 2000년대에 이르러 지역의 낙후성을 극복시키기 위해서는 물리적 환경의 개선과 외부자원의 일방적 유치보다는 지역 내에서 스스로의 동력 생산을 통하여 일자리와 소득의 창출을 도모하는 지역발전 전략이 효과적이라는 인식이 생성되었다.

이러한 인식은 내생적 지역발전 전략에 기반한 향토산업의 육성이라는 전략적 목표를 출현시켰고, 이는 참여정부의 주요 국정 아젠다인 균형발전 정책과 맞물려 2007년부터 본격 추진되기 시작하였다. 이렇게 지난 10여 년 간 향토산업육성사업을 추진한 결과, 향토산업이 고용 창출과 지역경제 활성화에 있어 유의미한 성과를 창출한 것으로 나타나면서 이 산업의 육성이 낙후지역의 활력 증진과 지역경제를 활성화하는데 긍정적으로 기여하는 유효한 수단임이

확인되었다. 그러나 이와 같은 성과의 이면에는 ‘시장 확보 및 자금조달의 애로’, ‘지역 내 관련기업의 영세성과 역량 부족’, ‘판로확보의 어려움’, ‘시·군 단위의 향토산업육성계획 수립 능력의 미흡’ 등 육성사업 추진과 경영활동 과정에서 다양한 장애요인이 발생하여 사업의 지속적인 영위 및 성장을 방해하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이에 본 연구는 클러스터론의 관점에 입각하여 현재 충남지역에서 추진되고 있는 향토산업 육성사업 가운데 사업 종료시점을 앞두고 있는 ‘하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업’을 대상으로 그동안의 추진과정 및 활동실태를 파악하고 분석하여 현재 향토산업육성사업 추진에 부정적인 영향을 미치는 여러 문제와 장애요인 등을 도출하고, 이를 토대로 보다 진일보된 정책 개선방안을 제시하는데 목적이 있다.

## 2. 주요 연구내용

### 1) 농업클러스터론 고찰

클러스터는 오랫동안 산업집적의 효과와 관련하여 경제학의 주요 의제로 다루어져 왔다. 사례를 통한 그간의 연구결과, 국지적 산업지구를 중심으로 지역에 기반을 둔 기업 간 협력이 혁신에 중요한 역할을 수행한다는 점, 특정산업이 특정지역에서 발전하는 원천이 클러스터이며 이것이 국가경쟁력을 주도하고 있다는 점, 지역에 뿌리내린 기업문화와 제도, 지원체계 등의 역할이 매우 강조된다는 점 등이 발견되었다.

특히 1990년대 후반 지역혁신체계(RIC: regional innovation system)개념이 등장하면서 지역을 기반으로 한 산업 클러스터가 집단학습과 혁신능력을 배양하여 클러스터 내 기업들의 상호 협력적인 혁신을 발현한다고 설명하였다. Porter(2011)는 산업클러스터에 대하여 “특정분야에서 상호 경쟁하면서도 협력관계인 기업, 공급업체, 용역업체, 연관 산업의 기업, 그리고 기관들(예컨대, 대학, 공인기관, 기업연합회 등)의 결집체”로 정의하였다. 이러한 산업클러스터의 개념이 지역농업에 적용한 대표적인 연구사례가 Porter의 캘리포니아 와인클러스터이다.

우리나라에서 농업클러스터의 개념이 도입된 건 농림부가 2004년 ‘지역농업클러스터 구축 방안’을 발표하면서 부터이다. 농림부(2004)는 지역농업클러스터에 대하여 “일정 지역에서 농업의

생산, 유통, 가공, 저장 등 농산업 관련 업체, 지방대학(농대), 농업관련 연구소, 시·군 등이 산·학·연·관 네트워크를 형성하고 상호작용을 통하여 참여업체의 사업기회 확대와 지역농업 혁신의 상승효과를 만들어내는 집합체"라고 정의하였다.

이러한 농업클러스터가 구축되기 위해서는 1차적으로 특정 작물의 지역특화도가 높아야 하고, 이 특화자원을 기반으로 하는 가공산업이 발전되어야 한다. 또한 연구개발시스템과 산업지원시스템이 서로 긴밀하게 연계되어야 한다. 이러한 점에서 대학이나 연구기관이 존재하는 특정지역은 농업클러스터를 형성하고 발전시키는데 좋은 입지라고 할 수 있다. 지원시스템과 관련해서는 지방자치단체, 지역금융, 관련 협회 및 조합, 판매조직 등 다양한 지역 내 혁신주체들이 농업클러스터를 후방에서 지원해야 한다.

## 2) 향토산업 개념 및 정책의 동향 분석

정부는 농업·농촌의 붕괴위기에 대응하기 위하여 다양한 지역개발사업들을 추진하였으나, 거의 모든 사업이 농촌발전 전략의 목표인 소득과 일자리 창출 등을 담보해내지 못하면서 많은 비판과 반성에 직면하였다. 이러한 가운데 내생적 지역발전에 기반하여 지역을 중심으로 지역 내 소득과 일자리의 창출을 도모하는 지역산업의 진흥이 보다 효과적인 농촌 등 낙후지역 개발전략이라는 인식이 생성되면서 향토산업육성사업이 대두되게 되었다.

향토산업은 지역민이 주체가 되어 지역에 부존되어 있는 향토자원을 개발하고, 이를 다양한 1·2·3차 산업으로 연계·발전시킴으로서 지역경제의 활력 증진에 기여한다는 내생적 지역발전에 기반한 지역발전전략으로서의 의미를 갖고 있다. 이 사업은 1960년대 중·후반부터 추진되었던 농외소득 정책추진의 연장선상에 있다고 볼 수 있다.

농외소득 정책의 추진과정을 보면, 1967년부터 1982년까지는 새마을공장 건설사업의 추진, 농외사업에서는 농어촌부업단지 육성을 위한 소규모 과수, 중소 가축사육, 전통 수공업 및 위탁 가공업 등이 진행되었다. 1983년부터는 '농어촌소득원개발촉진법'의 제정에 따라 농촌 공업화를 통한 농외소득 증진정책이 추진되었고, 이후에는 수입개방에 대응하기 위한 농업구조 개선이 추진되었다.

즉, 부존자원을 활용하여 지역 자체적으로 경쟁력을 확보할 수 있는 방향으로 정책이 전환

된 것인데, 지역특산물에 바탕으로 둔 농어촌특산단지 육성과 전통식품 개발 등 농산물 가공 산업 장려정책이 이 시기의 핵심정책이었다. 이와 같이 농외소득 개발정책으로부터 전개되어온 향토산업육성사업은 고용창출과 지역경제 활성화에 유의미한 성과를 창출하고 있는 것으로 평가되고 있다.

그러나 '지역 내 관련 기업의 영세성과 역량부족'과 '시장 확보의 어려움'(14.1%), '시·군 단위의 계획수립 미흡'(10.9%) 등 육성사업을 성장과 발전을 위협하는 방해요인도 상당히 존재하고 있는 것으로 나타나고 있다.

### 3) 육성사업 활동실태분석 결과

지리적 특화도가 매우 높고 맛과 안정성, 유통성 등의 측면에서 인지도와 경쟁력을 갖추고 있는 천안배 가공산업은 지리적 여건으로 볼 때 농업클러스터 구축을 위한 구성요소와 발전조건을 두루 갖춘 우수한 여건의 지역을 토대로 하고 있다는 점에서 전망이 밝다고 할 수 있다.

이와 같은 토대위에서 추진되고 있는 '하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업'의 추진과정과 활동실태를 조사·분석한 내용을 정리하면 다음과 같다. 사업계획 수립 및 추진체계 형성과정과 관련하여, 사업계획 수립과정에서 산·학·연·민 등 다양한 관련 주체들 간의 협력네트워크를 구축하고 이들의 참여를 적극 유도하는데 있어 상당한 한계를 보인 것으로 파악된다. 사업단체계 및 참여주체별 역할 분석과 관련하여, 사업단의 주요 의사결정 기구인 운영위원회와 실무추진단 등 두 위원회를 통틀어 관련분야 전문가의 참여는 전무한 상황이다.

사업단 활동 분석과 관련하여서는 사업단내 참여주체 및 체계, 연계구조, 상호작용 분석 등의 순으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사업단내 참여주체 및 체계 분석과 관련하여, 사업단은 사실상 행정과 생산자가 독점적 위치를 점하고 있고, 연구개발 및 교육훈련 기반과 함께 산업 지원기반의 기능과 역할을 수행할 수 있는 관련분야 전문가 등의 참여가 전무하다는 점에서 매우 제한적이고 폐쇄적인 구조라고 할 수 있다.

둘째, 연계구조와 관련하여, 참여주체들 간 또는 외부 관련 주체들 간의 공식적, 비공식적 활동을 통하여 자유로운 의견 교환과 조정·협력·결정 등이 활발하게 진행될 수 있는 구조인 수평적 연계구조가 매우 취약하다. 특히 외부 연관주체들과의 공식적·비공식적 연계활동은

사업단이 필요에 따라 추진되는 단발적인 외부활동이나 용역 등을 제외하고는 원활하게 작동되지 않고 있다.

셋째, 상호작용과 관련하여, 사업단 규정에 따라 사업단내 각 위원회가 정기적으로 개최되고 있으나, 현재와 같은 상호작용 활동이 어느 정도의 효과성을 나타내고 있는지에 대해서는 의문이 존재한다. 또한 간담회, 워크숍, 국내외 선진지 견학, 역량교육 등 외부와의 비정기적 상호작용도 취지에 맞게 기획되고 추진되었는지, 참여주체들의 혁신역량을 강화하는데 어느 정도의 효과를 보였는지 등에 대하여 의문이 제기되고 있다. 자체평가에서도 이와 관련한 부정적인 의견들과 지적이 제기되고 있는 상황이다.

사업내용 분석과 관련하여, 사업단 운영에 있어 상근인력이 부족하고 전문성이 매우 취약하여 과중되고 있는 업무량과 전문성이 요구되는 업무를 감당하기 힘든 상황이다. 각 위원회도 매우 제한적이고 폐쇄적인 구조라는 점에서 각 위원회에 부여된 역할을 효과적으로 수행하고 있는지 등에 대한 의문이 제기되고 있다. 또한 자문위에 참여하고 있는 대부분의 인사들이 사업단 위탁사업과 연구개발 용역을 수행하는 당사자라는 점에서 적절성 시비가 일수 있다. 이들은 참여도나 네트워킹 의지도 매우 부족하여 사실상 자문위원으로서의 존재의미를 상실하였다고 판단된다.

역량강화 사업도 교육의 방향설정과 프로그램의 미흡으로 인하여 실효를 거두지 못하고 있으며 가공·유통 등 사업화 관련 협력연계관계 및 구조 구축도 사실상 이루어지지 않은 것으로 판단된다. 또한 현재 출시된 제품이 기존의 가공 상품과의 차별성이나 기능성 증빙에 대한 검증이 미비하고, 1·2차 산업과 연계된 체험관광 프로그램의 개발도 사실상 추진되고 있지 않다.

또한 판매망 구축 기반이 매우 취약하고 잠재고객을 대상으로 하는 다양한 홍보·마케팅이 효과적으로 추진되지 않는 등 전반적으로 홍보·마케팅과 관련한 전략수립과 추진역량이 매우 미흡한 것으로 판단된다.

### 3. 정책 개선방향

본 연구에서는 향토산업육성사업의 발전을 위한 기본 정책 개선방향을 크게 사업계획수립 및 선정단계에서부터 사업기획 및 사업추진단계, 진행상황 점검 및 평가단계, 자립화 단계 등 모두 4단계로 구분하고 각각의 단계별로 요구되는 담당기관별 역할을 중심으로 제시하였다. 이와 함께 중간지원조직의 역할 강조와 함께 경험공유와 상호협력 기반으로서의 협의체 구축의 필요성도 제시하였다.

제 1단계인 사업계획수립 및 선정단계에서 시행기관인 시·군은 사업계획 수립단계에서부터 해당 향토산업을 어떠한 관점에서 이해하고 추진하느냐에 대한 심도 깊은 논의과정을 조직하여야 한다. 즉, 산·학·연·관 등 제 참여주체들의 상호협력에 기반한 가운데 향토산업을 어떻게 바라볼 것인지, 왜 향토산업을 육성해야 하는지, 우리지역은 향토산업육성과 발전과 관련된 제 조건들을 갖추고 있는지, 1·2·3차 산업을 어떻게 연계하고 융·복합하여 소득과 일자리 창출에 기여하게 할 것인지, 그 사업추진 과정에 누가 참여해야 되는지, 그 범위와 참여주체들의 역할은 무엇인지, 자립화 기반과 지속가능성의 확보를 위한 전략과 계획은 무엇인지 등에 대하여 검토하고 이를 토대로 한 계획이 수립되도록 해야 한다.

사업주관기관인 광역 시·도는 해당 시·군에서 제출된 ‘향토산업육성사업계획’의 수립과정에 다양한 연관주체들이 상호협력에 기반하여 실질적으로 참여하였는지, 사업추진체계가 진정한 의미의 복합형 사업단에 부합하게 구축되었는지 등을 엄격하게 검토해야 한다. 또한 사업타당성, 적정성, 실천가능성 등을 평가하는 사업계획서 심사과정에서의 현장평가가 현재보다 더욱 강화될 필요가 있다.

주무부처인 농림축산식품부는 향토사업육성사업의 선정에 있어 계획의 수립단계에서부터 산·학·연·관·민 등 다양한 연관주체들이 실질적으로 참여한 가운데 사업계획이 수립되었는지, 이를 토대로 한 사업추진체계가 제대로 구축되었는지 등을 보다 엄격하게 검토하여야 한다. 제 2단계인 사업기획 및 사업추진단계에서 사업추진체계와 관련하여, 시행기관인 시·군은 육성사업 추진에 있어 사업추진체계와 협력네트워크가 정상적으로 작동되는지, 그 체계와 네트워크가 진화·발전되고 있는지 등이 사업의 목적을 달성하는데 가장 핵심적인 요소임을 인식하고 관리·점검해야 한다. 이와 관련하여, 실질적인 핵심 사업추진주체인 육성사업단의

역량은 육성사업의 성공 여부를 결정지을 만큼 매우 중요한 핵심 요소임을 인식하고 혁신역량 강화를 위한 다양한 조치를 적극 강구하여야 한다.

사업주관기관인 시·도와 주무부처는 해마다 주관 및 시행기관으로부터 제출되는 ‘사업추진 상황 보고서’와 ‘사업실적보고서’를 토대로 해당 사업을 평가할 때 사업추진체계와 협력네트워크가 실제 정상적으로 작동되는지, 그 체계와 네트워크가 진화·발전되고 있는지 등을 더욱 면밀하게 검토하고 지도할 필요가 있다.

사업기획과 관련하여, 시행기관인 시·군은 육성사업단이 추진하고 있는 역량강화 교육, 네트워크 구축, 연구개발, 마케팅 등 다양한 추진사업들에 대한 사전기획의 역할을 담당할 별도의 체계를 구축하도록 유도해야 한다. 이 체계는 사업기획에서부터 사업추진 모니터링, 사업시행 후 평가 등에 이르기까지 사업을 전반적으로 책임지고 관리·점검하는 역할을 부여 받아야 한다. 사업주관기관인 시·도의 역할과 관련하여, 이들 기관들은 사업관리자가 아니라, 향토산업육성사업의 핵심 추진주체이자, 촉진주체라는 인식을 가지고 사업추진 과정에 보다 적극적으로 결합해야 한다. 특히 사업추진에 있어 핵심적인 기획·조정기구로서 클러스터를 견인해야 한다는 책임성을 인식해야 한다.

제3단계인 진행상황 점검 및 평가단계와 관련하여, 첫째, 육성사업단이 추진하고 있는 여러 사업에 대한 점검 및 평가체계와 단계를 더욱 세밀하게 구축될 필요가 있다. 둘째, 모니터링 및 컨설팅은 사업성과 달성을 위해 매우 필수적인 요소라는 점에서 보다 일관되고 체계적인 모니터링 및 컨설팅 체계를 구축할 필요가 있다.

제4단계인 자립화 단계와 관련하여, 첫 번째, 육성사업단의 자립화에 대하여 현실적 상황과 여건을 고려한 명확한 방향 설정이 요구되고 있다. 자립화는 육성사업의 목적을 달성하기 위하여 사업초기부터 계획적이고 실현가능한 사업단 로드맵과 자립화방안을 수립하여 연차적으로 치밀하게 준비하지 않을 경우 사실상 불가능하기 때문이다.

둘째, 육성사업 추진의 성과로 설립된 영리법인의 정상화와 자립화, 지속가능한 경영을 위해서는 경영마인드와 역량을 갖춘 관련기업과 해당 전문가 등 핵심 경영역량의 참여를 적극적으로 유도하여야 한다. 이와 함께 중간지원조직의 역할 강화와 협의체 건설과 관련한 정책 개선방향을 제시해보면 첫째, 중간지원조직과 관련하여, 연관주체들이 협력네트워크를 구축하고 혁신활동을 촉진하며 주체들이 필요로 하는 다양한 리얼서비스와 기획·조정 기능 등을 제공해주는 매개체로서의 중간지원조직의 역할이 더욱 강조되어야 한다. 둘째, 경험공유 및

협력 기반인 협의체 건설과 관련하여, 협의체는 사업추진과 관련한 다양한 경험과 정보, 사례와 성과, 지원자원 등을 공유하고, 상호협력에 기반한 네트워크 구축과 상호 공동학습을 통하여 혁신역량을 강화시키는데 매우 중요한 역할을 할 수 있다는 점에서 반드시 건설될 필요가 있다.

# 목 차

## 제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구내용 및 방법 .....	3
1) 연구내용 .....	3
2) 연구방법 .....	4

## 제2장 이론적 고찰 및 선행연구 검토

1. 농업클러스터의 개념 고찰 .....	6
1) 농업클러스터의 등장 배경 및 개념 .....	6
2) 농업클러스터의 구성요소 및 발전조건 .....	8
2. 선행연구 검토 .....	9

## 제3장 향토산업의 개념 및 정책의 동향 분석

1. 향토산업의 개념과 유형 .....	11
1) 향토산업의 개념과 특성 .....	11
2) 향토산업의 유형 .....	12
2. 향토산업육성사업의 정책동향 및 주요 내용 .....	13
1) 향토산업육성사업의 정책동향 .....	13
2) 향토산업육성사업의 주요내용 .....	17
3. 정책 추진의 성과 및 애로요인 .....	19

## 제4장 하늘그린배 육성사업 현황

1. 사업추진 배경 .....	21
2. 사업개요 .....	22

3. 주요 사업내용 .....	24
4. 사업추진 주체 및 체계 .....	25
1) 사업단 현황 .....	25
2) 참여주체 현황 및 주체별 역할 .....	27
5. 추진전략 .....	27
6. 추진성과 .....	31
1) 2014년도 사업추진 실적 .....	32
2) 2015년도 사업추진 실적 .....	35
3) 2016년도 사업추진 실적 .....	38
7. 요약 및 시사점 .....	41

## 제5장 육성사업 활동 실태분석 결과

1. 조사 개요 .....	44
2. 실태조사 결과분석 .....	47
1) 육성사업의 여건 분석 .....	47
2) 사업계획 수립 및 추진체계 형성과정 분석 .....	48
3) 사업단체계 및 참여주체별 역할 분석 .....	49
4) 사업단 활동분석 .....	51
5) 사업내용 분석 .....	56
6) 요약 및 시사점 .....	60

## 제6장 정책 개선방향

1. 사업계획수립 및 선정단계 .....	65
2. 사업기획 및 사업주체단계 .....	68
3. 진행상황 점검 및 평가단계 .....	71
4. 자립화단계 .....	72
5. 중간지원조직 역할강화와 협의체 건설 .....	74
참고문헌 .....	76

# 표 목 차

<표 3-1> 시기별 농업소득정책의 추진과정 .....	14
<표 3-2> 농림수산식품부 향토산업 관련정책 .....	16
<표 4-1> 사업개요 .....	23
<표 4-2> 중장기 추진전략 .....	29
<표 4-3> 2014년 사업추진실적 .....	34
<표 4-4> 2015년 사업추진실적 .....	37
<표 4-5> 2016년 사업추진실적 .....	40
<표 5-1> 현장조사항목 .....	45
<표 5-2> 자체평가결과 .....	59



# 그림 목 차



<그림 1-1> 연구 흐름도 .....	5
<그림 4-1> 육성사업단 추진체계 .....	26

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

1960년대부터 정부의 강력한 주도하에 외자도입 및 수출 지향, 저임금·저곡가 정책 등에 의존하여 추진되었던 경제개발 정책으로 ‘한강의 기적’이라고 표현되는 급속한 산업화와 고도의 압축성장을 이룩하였으나, 그 성장의 이면에서는 경제의 대외의존도 심화, 빈부의 격차, 지역 간 불균형 발전 초래 등 갖가지 사회모순이 발생하였다.

그 중에 하나가 산업화에 요구하는 노동력을 대량으로 공급하는 역할을 수행하였던 농촌의 붕괴위기이다. 산업화 도시와에 따른 급격한 인구유출 등은 농촌지역의 쇠퇴와 도·농간 인구 격차의 확대, 농업성장률의 악화 등을 일으켜 농촌지역의 붕괴위기를 가속화시켰다. 1980년대 이후 지속적으로 농업시장 개방이 확대되었고, 농촌지역의 인구감소, 고령화 등이 급격히 진행되면서 영세한 농업구조와 취약한 경쟁력을 가진 우리 농업과 농촌의 붕괴위기는 더욱 심화되었다.

농업 GDP부문을 보면, 해마다 GDP는 꾸준히 증가하였으나, 성장률은 다른 산업부문에 비하여 상당히 저조한 것으로 나타났다. 1990-2013년 연평균 농업비분 GDP성장률은 3.0% 수준으로 국가전체 GDP 성장률 9.2%의 3분의 1수준이며 같은 기간 광공업 GDP 성장률 9.8%와 서비스업 GDP 성장률 9.9%에 크게 못 미치는 수준이다. 농업 GDP가 전체 GDP에서 차지하는 비중은 지속적으로 하락하여 국가 전체 GDP에서 농업이 차지하는 비중은 1990년 6.8% 수준에서 2013년 1.8% 수준으로 크게 감소한 것으로 나타났다.

식량자급률도 해마다 지속적으로 하락하여 1970년 80.5% 수준에서 2013년 23.1% 수준으로 감소하였고, 고령농의 비율은 1970년 6.3% 수준에서 2013년 60.9% 수준으로 증가하였다. 도·농 간 소득격차도 심화되어 1990년 1,103만원 수준이었던 농가의 연평균 소득은 2013년 3,452만원으로 증가한 반면, 같은 기간 도시근로자 평균소득은 1,132만원에서 5,485만원으로

증가하였다. 도시근로자 소득 대비 농가소득 비중은 1990년 97.4% 수준에서 2013년 63.0% 수준으로 크게 감소하였다(KAIST 문술미래전략대학원, 2016).

이와 같이 농촌 등 낙후지역 경제의 최소기반이 붕괴위기에 처하자, 정부는 이에 대한 대응 전략으로 농어촌 특산단지 조성, 농산물 가공공장 건설, 농어촌 휴양자원 개발 등 농외소득 개발을 추진하였다. 1980년부터는 영세한 농업구조 하에서 농업부문에 국가역량을 투입하여 농업·농촌을 부흥시키는 것은 한계가 있다고 판단하여 다양한 비농업부문의 개발을 적극 장려하였다(한광식의, 2011).

즉, 농촌 등 낙후지역에 외부기업의 집단적 유치를 기반으로 하는 농공단지 조성사업과 관광농원 등 농어촌 휴양자원 개발사업 등 비농업부문인 2·3차 산업의 유치를 통하여 소득과 일자리 창출, 지역경제 활성화를 추진하는 전략을 채택한 것이다. 그러나 도시로의 인구유출이 지속되면서 발생한 노동력의 부족과 노임 및 지가의 상승 등은 외부자원의 유입을 통한 농촌 발전전략의 목표인 소득과 일자리창출 등을 담보해내지 못하면서 비판과 반성에 직면하였다.

이러한 상황 속에서 2000대에 이르러 지역의 낙후성을 극복시키기 위해서는 물리적 환경의 개선과 외부자원의 일방적 유치보다는 지역 내에서 스스로의 동력 생산을 통하여 지역 내 일자리와 소득, 부가가치 창출을 도모하는 지역발전전략이 효과적이라는 인식이 생성되었다.

이러한 인식은 내생적 지역발전전략에 기반한 향토산업의 육성이라는 전략적 목표를 출현 시켰고, 이는 참여정부의 주요 국정 아젠다인 균형발전 정책과 맞물려 2007년부터 본격 추진되기 시작하였다. 이렇게 지난 10여 년 간 향토산업육성사업을 추진한 결과, 향토산업이 고용 창출과 지역경제 활성화에 있어 유의미한 성과를 창출하고 있는 것으로 나타나면서 이 산업의 육성이 낙후지역의 활력 증진과 지역경제를 활성화하는데 매우 긍정적으로 기여하는 유효한 수단임이 확인되었다.

향토산업육성사업에 대한 성과 조사결과, 사업시작 년도보다 사업종료 시점에 나타난 참여기업의 매출은 52%, 일자리는 46%, 참여농가의 소득은 32% 증가한 것으로 나타났다. 이는 2009년에 시작하여 2011년 종료된 28개의 향토산업육성사업의 성과를 분석·평가한 결과로, 이 기간 동안 약 814억원의 예산을 투입하여 3년 간 최대 2197억원의 산출을 기록하였다. 그러나 이와 같은 지역단위의 육성사업 성과 이면에는 '시장 확보의 어려움', '자금조달의 어려움', '지역 내 관련기업의 영세성과 역량 부족', '시·군단위의 향토산업육성계획 수립능력의 미흡' 등

경영활동 과정에서 여러 장애요인이 발생하여 사업의 지속적인 영위 및 성장을 방해하고 있는 것으로 나타나고 있다(김용렬외, 2012).

이에 본 연구는 농업클러스터론의 관점에 입각하여 현재 지역 내에서 추진 중인 향토산업육성사업 가운데 사업 종료시점을 앞두고 있는 ‘하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업’을 대상으로 그동안의 추진과정 및 활동실태를 파악하고 분석한 후 현재 향토산업육성사업 추진에 부정적인 영향을 미치는 여러 문제와 장애요인 등을 도출하고, 이를 토대로 보다 진일보된 정책 개선방향을 제시하는데 목적이 있다.

## 2. 연구내용 및 방법

### 1) 연구내용

향토산업육성사업은 2004년 참여정부의 주요 국정 아젠다인 균형발전 정책에 따른 ‘농어업·농어촌 및 식품산업기본법’과 ‘농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법’, ‘농촌융복합산업육성 및 지원에 관한 법률’등 근거법이 공포되고 2005년 농식품부가 ‘향토사업육성계획’을 수립, 발표하면서 2007년부터 본격 추진되기 시작하였다.

현재 충남지역에는 2007년부터 2017년 현재까지 모두 29개의 향토산업육성사업이 선정되어 총 736억7400만원이 사업비가 투입되었다. 이 가운데 21개 사업이 종료되었고, 4개 사업이 진행 중이며 ‘천안호두과제명품화사업’과 ‘예산사과 융·복합활성화사업’, ‘GDP인삼을 이용한 백삼가공 표준화 및 마케팅사업’, ‘금산인삼세계화 육성사업’ 등 4개의 향토산업육성사업이 2017년 신규 사업으로 선정되어 본격 사업이 추진되고 있다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 주된 내용으로는 이론적 고찰, 향토산업의 개념 및 정책의 동향 분석, 사례대상 사업의 추진과정과 활동실태 조사·분석, 정책 개선방향 등의 순으로 설정하였다. 첫째, 이론적 고찰에서는 세계적으로 주목받고 있는 지역발전이론인 클러스터이론을 연구문헌 등을 통하여 검토하고자 한다. 둘째, 농촌 등 낙후지역의 발전전략으로서 내생적 발전전략에 기반한 향토산업육성사업의 추진 배경과 목표, 정책의 동향, 향토산업육성사업의 주요 내용 등을 문헌자료를 바탕으로 검토하고자 한다. 셋째, 본 연구의 사례대상 사업인 ‘하늘그린 천안배

고부가가치 가공 산업 육성사업'의 현황과 추진과정, 활동실태를 조사·분석함으로써 사업추진 과정에서 나타나는 여러 문제와 장애요인 등을 도출하고자 한다.

넷째, 이를 바탕으로 지역 내에서 일자리와 소득, 부가가치 창출을 도모하는 지역발전전략의 한 수단으로서 제시된 향토산업육성사업의 지속가능한 발전을 위한 보다 진일보된 정책 개선방향을 제시하고자 한다.

## 2) 연구방법

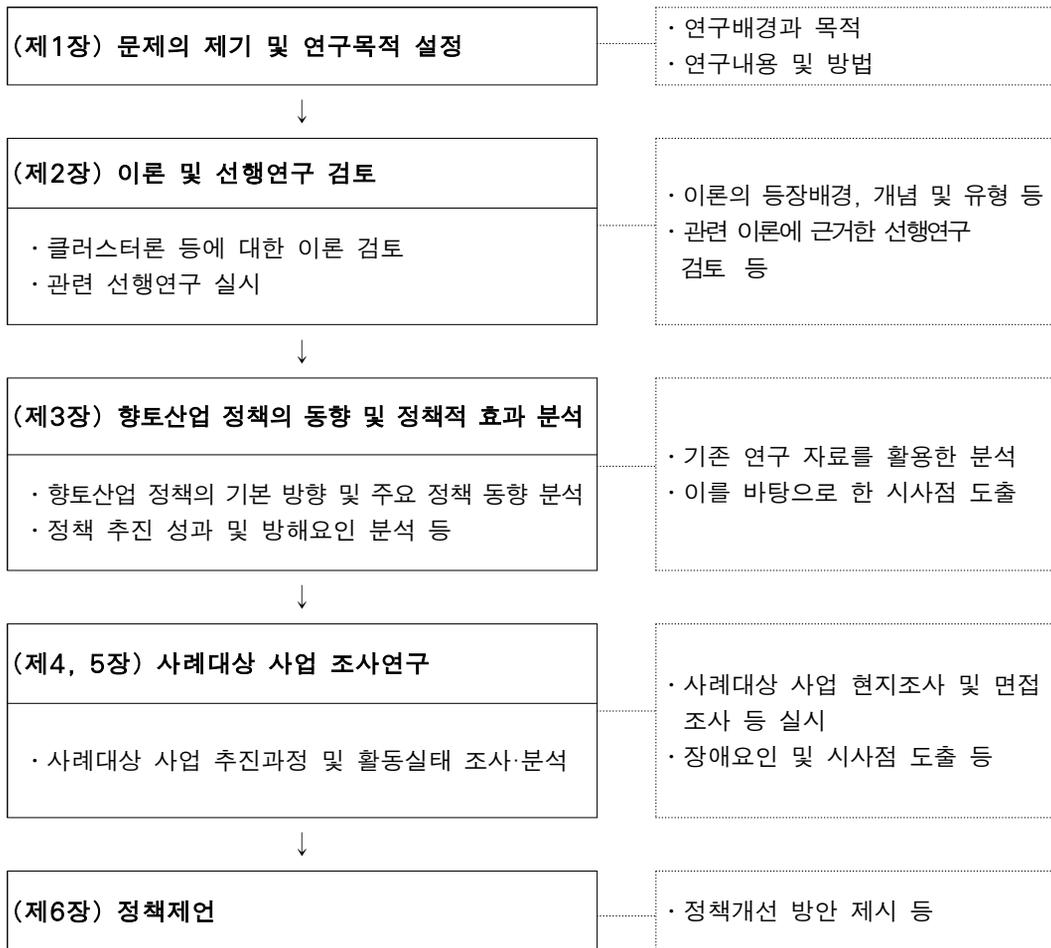
본 연구는 기본적으로 여러 문헌조사와 심층면접 등의 방법을 적용하여 사례연구를 수행하였다. 사례연구는 특정사업을 대상으로 수행하였다는 점에서 일반화하기에는 한계가 있으나, 사례 대상 사업의 현황과 추진과정, 활동실태를 보다 심층적으로 조사·분석함으로써 모든 동일사업이 겪을 수도 있는 여러 문제와 장애요인 등을 살펴보는 데 유용하다고 할 수 있다. 먼저 문헌 조사 연구에서는 향토산업육성사업의 이론적 근거와 관련하여 기존 연구에서 다루고 있는 클러스터이론 등을 검토하였고, 선행연구 검토를 통하여 국내 향토산업육성사업에 대한 전반적인 연구 동향을 살펴보았다. 또한 사례대상 육성사업단이 보유하고 있는 여러 자료를 토대로 사례대상 사업에 대한 현황과 그동안의 추진과정 및 활동실태 등을 파악, 분석하였다.

본 연구를 위한 방문 면접조사는 1차적으로 사례대상 현장을 직접 방문하여 현지조사와 함께 리더 및 핵심주체 등을 대상으로 미리 준비한 기본적인 질문지를 활용한 조사방식과 연구자의 추가적인 질문에 따라 면접 대상자가 자발적으로 답변하게 하는 조사방식을 병행하였다. 이후 자료의 정리과정에서 전화 또는 이메일을 통한 보완조사를 실시하였다.

또한 관련분야의 대학교수, 관련 컨설턴트 등 여러 전문가 등과 추가적인 면담을 실시하여 사례대상 육성사업의 추진실태 등에 대한 검토를 바탕으로 정책 개선방안 등에 대한 의견을 폭넓게 수렴하였다. 본 연구는 총 5장으로 구성되었다. 2장에서는 클러스터 이론 등에 대한 이론적 고찰 및 국내외의 선행연구 검토 등 본 연구에서 활용한 이론적 개념들을 고찰하였고, 제 3장에서는 향토산업의 개념과 정책의 동향 분석, 향토산업육성사업의 주요 내용, 정책 추진의 성과 및 애로요인 등 향토산업육성사업 전반에 걸쳐 폭넓게 검토하였다.

제 4장에서는 본 연구의 사례대상인 하늘그린 천안배 육성사업의 현황과 추진과정 등에

대하여 자료 및 현지조사를 토대로 검토한 후 시사점을 도출하였다. 제 5장에서는 사례대상 사업의 육성사업 활동실태를 조사·분석한 결과를 토대로 시사점을 도출하였다. 마지막으로 제 6장에서는 사례조사·분석을 토대로 향토산업육성사업의 성장과 발전에 기여하기 위한 정책 개선방향을 제시하였다. 본 연구의 네 가지 연구방법을 적용하여 수행된 연구과정을 정리하면 다음의 그림과 같다.



〈그림 1-1〉 연구 흐름도

## 제2장 이론적 고찰 및 선행연구 검토

### 1. 농업클러스터의 개념 고찰

#### 1) 농업클러스터의 등장 배경 및 개념

클러스터라는 용어는 1890년 마샬(A.Marshall)이 '경제학 원론'에 게재한 '전문화된 산업입지의 외연성'이라는 글을 통하여 최초로 사용된 이후 오랫동안 산업집적의 효과와 관련하여 경제학의 주요 의제로 다루어져 오다가 1990년대 미국 하버드대학의 포터(M. Porter)에 의하여 클러스터의 특정 단면 또는 유형에서 한 단계 나아가 역동적인 경쟁이론에 접목시킴으로서 그 연구영역이 확장되었다(김정호, 2004).

사례를 통한 그간의 연구결과, 국지적 산업지구를 중심으로 지역에 기반을 둔 기업 간 협력이 혁신에 중요한 역할을 수행한다는 점, 특정 산업이 특정 지역에서 발전하는 원천이 클러스터이며 이것이 국가경쟁력을 주도하고 있다는 점, 지역에 뿌리내린 기업문화와 제도, 지원체계 등의 역할이 매우 강조된다는 점 등이 발견되었다. 특히 1990년대 후반 지역혁신체계(RIC: regional innovation system)개념이 등장하면서 지역을 기반으로 한 산업 클러스터가 집단학습과 혁신능력을 배양하여 클러스터 내 기업들의 상호협력적인 혁신이 발생된다고 설명하였다.

포터(2011)는 산업클러스터에 대하여 “특정분야에서 상호 경쟁하면서도 협력관계인 기업, 공급업체, 용역업체, 연관산업의 기업, 그리고 기관들(예컨대, 대학, 공인기관, 기업연합회 등)의 결집체”로 정의하였다. 산업자원부(2003)는 “기업, 대학, 연구소 등이 특정한 지역에 모여 네트워크 구축과 상호작용을 통하여 사업전개, 기술개발, 부품조달, 인력 및 정보교류 등에서 시너지를 발휘하는 지역단위”로 규정하였다.

이러한 산업클러스터의 개념이 지역농업에 적용한 대표적인 연구사례가 Porter의 캘리포니아 와인클러스터이다. 캘리포니아 와인클러스터는 지역농업을 바탕으로 한 농산물 가공 산업

단지 또는 농촌관광단지의 성공사례로 널리 인용되는 사례이다. Porter는 농산물의 생산과 유통과정 이외에도 가공산업과 지원산업, 연관산업을 포괄하는 가치사슬을 분석하고 있다. 캘리포니아 와인클러스터의 경우 1차 산업 부문에서 포도재배농가 및 조직, 묘목, 생산 장비, 농약 등 생산지원 산업, 2차 산업부문에서는 와인제조업체 및 조직, 병, 마개, 라벨 등의 와인제조 지원 산업, 3차 산업부문에서는 홍보와 출판산업 및 관광산업을, 그리고 산업지원 부문에서는 정부기관과 교육 및 연구기관 등을 포괄하는 특정산업과 연관된 산업과 지원 부문을 포괄하는 가치사슬로 구성되어 있다(이관률, 2008).

우리나라에서 농업클러스터의 개념이 처음으로 도입된 건 농림부가 2004년 ‘지역농업클러스터 구축 방안’을 발표하면서 부터이다. 농림부(2004)는 지역농업 클러스터에 대하여 “일정 지역에서 농업의 생산·유통·가공·저장 등 농산업 관련 업체, 지방대학(농대), 농업관련 연구소, 시·군 등이 산·학·연·관 네트워크를 형성하고 상호작용을 통하여 참여업체의 사업기회 확대와 지역농업 혁신의 상승효과를 만들어내는 집합체”라고 정의하였다. 즉, 특정 농업의 지리적 집적을 기반으로 지역농업관련 혁신주체인 산·학·연·관이 상호협력 네트워크를 구축함으로써 지역농업의 경쟁우위를 확보하고 경쟁력 있는 농촌으로 재편성하는 것이다.

이러한 산·학·연·관 주체들 간의 네트워크에 기반한 혁신에너지가 발생하는 농업클러스터가 구축되기 위해서는 1차적으로 특정 작물의 지역특화도가 높아야 하고, 이 특화자원을 기반으로 하는 가공산업이 발전되어야 한다. 또한 연구개발시스템과 산업지원시스템이 서로 긴밀하게 연계되어야 한다. 연구개발과 관련해서는 농업인과 농기업이 대학이나 연구기관에서 개발된 기술을 받아들여 산업화 할 수 있는 수준의 기술기반 능력을 보유해야 한다. 이러한 점에서 대학이나 연구기관이 존재하는 특정 지역은 농업클러스터를 형성하고 발전시키는데 효과적인 입지라고 할 수 있다. 지원시스템과 관련해서는 지방자치단체, 지역금융, 관련 협회 및 조합, 판매조직 등 다양한 지역 내 혁신주체들이 농업클러스터를 후방에서 지원해야 한다(김정호, 2004; 이성근외, 2007).

한편, 산업클러스터가 이미 지역의 개념을 포함하고 있고, 농업이라는 용어가 1차 산업을 의미하고 있다는 점, 그리고 클러스터의 구성요소를 농과 대학이나 농업관련 기관으로 한정하지 않아도 된다는 점 등을 고려하여 지역농업 클러스터라는 용어보다는 농산업 클러스터라는 용어를 사용하는 것이 바람직하다는 주장도 제기되고 있다(김정호외, 2004).

## 2) 농업클러스터의 구성요소 및 발전조건

농업클러스터는 산업집적지인 생산시스템과 연구개발 및 산업지원 서비스조직이 핵심적인 네트워크를 형성하는데, 클러스터 하부에는 각종 인프라가 후원하고, 상부에는 행정 및 거버넌스가 기획조정기구로서 클러스터를 견인해 나가는 구조이다. 먼저 생산시스템에는 원료농사물의 공급자로서 전업농가, 작목반, 농업법인, 산지유통센터 등을 기반으로 상호 연계된 저장·가공업체가 존재한다. 연구개발시스템으로는 대학 및 연구소, 농업기술원, 특화시험장 등이 있으며 산업지원시스템에는 전방산업인 농자재업체와 농작업 서비스업체, 그리고 후방산업으로 포장이나 디자인을 포함한 유통업체가 존재한다.

그리고 농가나 가공업체에 기술을 전파하는 기술지원기관으로 산학컨소시엄, 기술이전기관, 현장애로기술 연구기관 등이, 지원기관으로는 농협, 경영컨설팅, 수출알선기관, 농기업 종합지원센터 등이 존재한다. 이와함께 농업클러스터를 지원하는 지역의 인프라로서 교육훈련, 홍보, 금융, 물류, 유통, 정보·통신 등의 포함되어야 한다. 특히 지역농업 클러스터의 구성요소를 연계하는 네트워크를 형성하고, 전반적인 기획과 조정을 담당하며 나아가 미래비전을 제시하는 기구가 필요하다(김정호, 2004).

농업클러스터의 발전조건에 대하여 김정호(2004)는 산업클러스터와 마찬가지로 단순집적지에서 혁신클러스터로 이행하게 되는데, 이 혁신클러스터의 주요기능은 연구개발 기능, 교육훈련 기능, 정보교류 기능, 창업보육 기능, 시험생산 기능, 사업화 기능 등을 들 수 있으며 이러한 기능을 충실히 수행함으로써 혁신클러스터로 발전할 수 있다고 주장하고 있다.

주요기능을 요약하여 살펴보면, 첫째, 산·학·연 연구센터 등 공동연구를 위한 여건 조성이 중요하다. 둘째, 기술 인력의 교육훈련을 위해서는 시설 구비는 물론 단계적인 교육 프로그램이 제공되어야 한다. 셋째, 산·학 간 정보 교류를 위한 회의시설 등 여건조성이 필요하다. 넷째, 창업보육시설은 의욕적이고 창의적인 기업가 발굴, 연구개발 공간 및 시설제공, 기술경영 및 사무 기능을 제공해야 한다. 다섯째, 시험생산 기능은 연구개발의 성과를 제품화하여 판매하고자 하는 시제품의 생산시설을 제공하는 것이다. 여섯째, 사업화 기능으로서 개발된 기술의 사업화를 촉진할 수 있도록 기술경영 자문, 산업디자인 지원, 창업 투자 지원, 법률, 세무, 회계 등의 지원이 포함된다.

## 2. 선행연구 검토

향토산업육성과 관련한 연구는 거시적인 관점에서 향토자원의 발굴과 발전방안 등을 제시하는 수준의 연구가 대부분을 차지하고 있다. 일부 연구의 경우 특정 향토산업을 대상으로 수행한 사례가 종종 있으나, 이런 유형의 연구도 그리 많이 이루어졌다고 보기는 어렵다. 특히 농업클러스터 관점에서 향토산업육성사업을 조명한 연구는 드문 것이 현실이다.

신활력사업이 농식품부로 이관되면서 향토산업육성사업과 통합되어 추진되기 시작한 2007년 이전의 연구는 대부분 농외소득원 개발에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 부업단지나 농공단지, 농촌관광개발, 농산물가공산업 등에 관한 연구가 그것들이다. 향토자원을 활용한 농외소득원개발의 필요성을 제시한 연구는 이동필(1995)등이 수행한 '농촌지역 2·3차 산업 활성화 방안'과 농촌진흥청(2006)이 진행한 '지역 어메니티자원을 활용한 향토산업 사례분석' 등이 있다.

향토산업육성사업이 본격 추진되기 시작한 2007년 이후에 수행된 연구는 향토산업육성사업의 개선방안이나 육성방안 등을 제시하거나 정책모형이나 추진모형, 자가진단 모델 개발에 관한 연구들이 대부분이다. 정책모형에 관한 연구로는 손은일(2012)이 수행한 '향토산업육성사업의 정책모형에 관한 연구' 등이 있으며 박동진(2012)·황만길(2011)·한광식(2011) 등이 향토산업육성사업의 현황과 개선·발전·육성방안 등에 대하여 연구를 수행한바가 있다.

손은일(2012)등은 향토산업육성사업의 성과에 대한 궁극적인 목표를 내생적 지역발전에 두고, 이러한 내생적 지역발전에 영향을 미치는 핵심 요인들로 지역혁신역량강화와 추진체계 구축, 지역경제활성화 등을 선정하여 정책모형을 제시하였다. 박동진(2012)은 향토산업육성사업에 대한 정책적인 자원의 분석보다는 기업에 초점을 맞춘 경영학적 관점, 산업경제적 관점에서 문제의 원인을 살펴보고 해결책을 제시하는 것도 의미 있는 작업이라고 전제하고 농어촌 기업은 일반기업과는 달리 전주기적 관리시스템이 필요하다고 주장하였다. 한광식(2011)은 향토산업의 단계적 사업화 프로세스를 정립하고 이를 토대로 중앙정부나 자치단체 차원의 육성방안을 제시하고 있다.

특정사업을 대상으로 한 사례연구와 관련해서는 안형순(2007)의 담양 대나무 신산업과 광양 매실산업을 대상으로 한 '지역자원의 향토산업화 과정 및 참여주체별 역할에 대한 사례연구'

와 이정갑(2011)의 고창 복분자 천일염의 향토산업화를 대상으로 한 '향토산업육성에 따른 경제적 파급효과에 관한 연구', 박성용(2007) 등의 안동과 영주지역을 사례로 한 '향토산업의 성공전략에 관한 연구' 등이 있으나 많은 사례연구가 이루어진 것은 아니다.

안형순(2007)은 지역의 고유한 자원을 토대로 산업화에 성공하였다고 평가되는 담양 대나무 신산업과 광양 매실산업을 연구사례대상으로 선정하고 이들의 산업화과정 및 단계별 참여 주체 간 역할을 분석함으로써 지역자원의 산업화 메커니즘을 분석하고, 이를 통하여 향토산업의 성공을 도모할 수 있는 시사점을 제시하였다. 이정갑(2011)은 고창군의 향토자원이자 대표적인 브랜드 농산물인 복분자를 고창천일염과 결합하여 기능성 천일염을 개발, 생산, 판매할 경우 발생할 경제적 편익을 추정하고 향토자원인 고창천일염의 소득자원화사업이 지역경제에 미치는 영향을 분석, 복분자 천일염의 브랜드화 가능성을 제시하였다.

이상에서 살펴본 것과 같이 참여정부가 공식화한 향토산업육성과 관련된 연구들은 거시적 수준에서 다룬 것들이 대부분이며 특정사업을 대상으로 한 사례연구도 상당히 미흡편이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 향토산업육성사업의 정책 개선방향을 모색하기 위하여 농업클러스터론을 기반으로 특정사례를 선정, 분석하는 미시적인 관점을 견지하였다는 점에서 다른 연구와 일정 차별성이 있다고 할 수 있다. 다만, 향토산업육성사업의 추진과정에서 나타는 여러 문제와 방해요인 등을 더욱 일반화시키기 위하여 복수의 사례를 선정, 상호비교를 통한 심층 분석을 실시하지 못하였다는 아쉬움과 한계가 있다.

# 제3장 향토산업의 개념 및 정책의 동향 분석

## 1. 향토산업의 개념과 유형

### 1) 향토산업의 개념과 특성

향토산업에 대한 개념은 학술적인 개념이라기보다는 정책적인 성격을 띠고 있고, 연구자마다 조금씩 다르게 정의 내려지고 있어 현재까지 공통된 개념정의를 이루어지지 않는 상황이다. 그러나 연구자들마다 정의한 향토산업의 개념을 살펴보면 ‘일정한 지역사회’를 기반으로 하고 있다는 점, ‘지역의 특성 있는 자원’ 또는 ‘향토자원’을 활용한다는 점, 이를 활용하여 ‘부가가치를 창출하는 산업’이라는 점 등에 대하여 공통된 견해를 피력하고 있는 것을 확인할 수 있다.

농림축산식품부(2010)는 이러한 정의들을 일반화시켜 향토산업을 “지역성과 차별성이 있는 유·무형의 특산제품·기술·문화 등 지역부존자원을 기반으로 생산·가공·관광 및 서비스산업이 융·복합되어 부가가치를 창출하는 산업”이라고 정의하고 있다. 향토산업에서 가장 핵심으로 여겨지는 향토자원이라는 개념도 학자마다 다르게 정의되고 있으나, 이 개념은 학술적인 용어라기보다는 행정목적에 따라 조작적 정의로 사용되어지는 용어라는 점에서 인식을 같이하고 있다.

한국지방행정연구원(2004)은 “부가가치를 창출할 수 있는 특정한 지역 고유의 유·무형 자원”으로, 한국농촌경제연구원(2007)은 “지역의 자연환경은 물론 문화적 배경으로 오랜 세월을 두고 형성된 것이기 때문에 어느 지역에 집단화되어 있거나 고유한 특징을 지닌 자원”이라고 정의하고 있다.

이동필(2007)등은 “특정지역에 주로 존재하고 타 지역과 차별성을 가지며 지역의 생활과정을 통하여 토착, 계승되어 온 생활양식과 이를 구성하는 자연자원, 재화, 기술, 문화 등을 포함한다”고 정의하고 있다. 개념의 핵심요소로는 ‘지역성’, ‘전통성’, ‘사업성’ 또는 ‘경제성’, ‘배태성’등으로 제시되고 있다.

이러한 개념 정의를 바탕으로 향토산업을 정리해보면, 지역성이 강한 향토자원을 발굴·활용한다는 점에서 지역경제 활성화에 대한 기여도가 크며 지역 내에서의 활동을 강조한다는 점에서 내생적 발전전략을 추구한다고 할 수 있다. 이와 같은 향토산업의 성장가능성과 지역의 산업구조상 차지하는 위상 등에 비쳐볼 때 향토산업의 성공적 정착을 위한 정책적 의지가 매우 중요하다고 할 수 있다.

## 2) 향토산업의 유형

향토산업의 유형은 연구자들에게 따라 다르게 분류되고 있으나, 크게 산업별, 자원활용형, 투입단계별, 산업추진 주체별 등으로 구분하고 있는 것이 일반적이다. 산업유형별로는 1차 중심 향토산업, 2차 중심 향토산업, 3차 중심 향토산업, 복합형 향토산업으로 구분할 수 있다. 1차 중심 향토산업은 농림어업, 광업 등 1차 산업의 향토적 소재를 활용, 가공하여 부가가치를 창출하는 산업이라고 할 수 있다. 금산인삼산업, 보성녹차산업, 고창 복분자 산업 등이 여기에 해당된다.

2차 중심 향토산업은 제품의 가공생산을 중심으로 향토산업이 형성된 경우를 의미한다. 의복, 식생활, 민속주, 기능성 제품, 생활용품 등의 분야가 여기에 해당된다. 유형으로는 한산 모시나 소곡주 처럼 가내수공업 형태로 산지를 이루며 전승된 경우, 안동 간고등어 처럼 전통지식을 산업화한 경우, 보령머드 처럼 지역의 풍부한 부존자원을 상품화한 경우 등이 있다. 3차 중심 향토산업은 지역의 환경과 문화, 생태, 산업적 자원기반을 관광 등 서비스 형태로 산업화한 경우를 의미한다. 축제 등을 산업화한 경우나 이미지나 캐릭터, 브랜드를 개발하여 상품화한 경우 등이 여기에 해당되며 보령머드축제 등이 대표적인 사례이다.

마지막으로 복합형 향토산업은 1차 및 2차 향토산업을 3차 서비스산업과 연계·활용하여 부가가치를 창출한 산업을 의미한다. 이와 같은 유형의 산업을 6차산업화라고 부르기도 한다. 활용자원의 유형별로는 전통지식 복원활용형, 부존자원 활용형, 전통산업 활용형 등으로 또는 토산품판매형, 관광·문화 중심형, 지역브랜드형 등으로 구분되기도 한다. 여기서 전통지식 복원활용형은 전통 속에 있던 지식이나 구전되어 내려오는 비기 및 민간요법 등을 활용하여 제품화한 것이다. 부존자원활용형은 해당 지역이 보유하고 이를 기반으로 하여 상품을 개발하거나

관광자원화한 경우이며 전통산업 활용형은 전통적 산업에 첨단기술이 도입되어 산업화한 경우가 해당된다. 향토산업이 유형분류에 있어 향토산업이 목적이 산업화에 있으므로 자원 활용형 보다는 산업유형별로 구분하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이다(이관률, 2008).

투입단계별 유형으로는 지역자원, 생산 및 가공과정, 산출물 등에 따라 나뉘며 산업추진주체별 유형은 사업가주도형, 지역민주도형, 관 주도형으로 구분되기도 한다.

## 2. 향토산업육성사업의 정책동향 및 주요 내용

### 1) 향토산업육성사업의 정책동향

정부는 농업·농촌의 붕괴위기에 대응하기 위하여 다양한 지역개발사업들을 추진하였으나, 거의 모든 사업이 농촌발전전략의 목표인 소득과 일자리 창출 등을 담보해내지 못하면서 많은 비판과 반성이 제기되었다. 이러한 가운데 내생적 지역발전에 기반하여 지역을 중심으로 지역 내 소득과 일자리, 부가가치의 창출을 도모하는 지역산업의 진흥이 보다 효과적인 농촌 등 낙후지역개발전략이라는 인식이 생성되면서 향토산업육성사업이 대두되게 되었다.

향토산업육성사업은 2004년 참여정부의 국정 아젠다인 균형발전 정책에 따른 ‘농어업·농어촌 및 식품산업기본법 제 50조’와 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법 제 31조’, ‘국가균형발전특별법 제 16조’, ‘농촌융복합산업 및 지원에 관한 법률 제 25조’ 등의 법적 근거를 기반으로 2007년부터 본격적으로 추진되기 시작하였다.

이 사업은 1960년대 중·후반부터 추진되었던 농외소득정책추진의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 아래의 <표 3-1>에서 제시된바와 같이 시기별 농외소득정책의 추진과정을 정리하면 다음과 같다(한광식외, 2011). 제 1,2기는 농촌의 잠재실업과 빈곤을 해결하기 위해 농가부업을 통한 농한기 생산화작업이 추진되었다. 농외취업 부문에서는 새마을공장 건설사업의 추진, 농외 사업에서는 농어촌부업단지육성을 위한 소규모 과수, 중소가축사육, 전통수공업 및 위탁가공업 등이 진행되었다.

제3기는 1983년 ‘농어촌소득원개발촉진법’의 제정에 따라 농촌공업화를 통한 농외소득증진 정책이 추진되었다. 외부로부터의 기업유치를 통한 농공단지 조성으로 새로운 소득원 창출이

시도되었으나, 이농의 심화로 인하여 비농업분야에 취업할 실질적인 노동력이 거의 남아있지 않았고, 지대 등도 상승되어 기대했던 이점을 누릴 수 없게 되었다. 제4기 이후에는 수입개방에 대응하기 위한 농업구조 개선이 추진되었는데, 기존의 외부기업 유치를 통한 농외소득 개발방식을 탈피하여 부존자원을 활용, 자체적인 경쟁력을 확보할 수 있는 방식으로 정책이 전환되었다. 지역특산물에 바탕으로 둔 농어촌특산단지 육성과 전통식품 개발 등 농산물가공 산업 장려 정책이 이 시기의 핵심정책이었다.

제5기부터는 1990년대의 농외소득 정책과 궤를 같이하는 향토산업육성사업이 본격적으로 추진되기 시작되면서 내생적 발전전략에 기반한 지역경제 활성화 정책수단으로서의 향토산업육성사업이 추진되고 있다.

〈표 3-1〉 시기별 농업소득정책의 추진과정

시기	농외소득정책의 내용
제1기(1967-1972)	풍부한 노동력을 바탕으로 농업부산물을 활용한 농산자재나 생활필수품을 생산하는 농가부업단지육성사업 추진
제2기(1973-1982)	국토의 균형개발을 위해 지방공단조성(1970)과 함께 중소기업을 읍면 단위 농촌지역에 분산 입지시킨 새마을 공정건설사업 추진
제3기(1983-1989)	1983년 '농어촌소득원개발촉진법'의 제정으로 농공단지와 특산단지, 관광농원 등 다양한 농외소득원 개발시도
제4기(1990-2001)	1990년의 '농어촌발전특별조치법'으로 기존의 정책이 지속되었으나 농업구조조정이 시급한 과제로 대두되면서 농외소득원의 다각화를 도모
제5기(2002-현재)	농촌의 과소화와 고령화, 도농 소득격차 심화하는 문제에 노정되는 가운데 농촌 어메니티 자원에 대한 관심 증대로 농촌관광사업 활성화

출처: 한국농촌경제연구원(2007)

이와 같이 농외소득 개발정책으로부터 전개되어온 향토산업육성사업은 중앙정부와 지자체와의 공조협력과제 속에서 추진되고 있으며 중앙부처에서는 농림수산식품부와 행정안전부, 산업통상자원부, 중소기업청이 각각의 역할에 따른 다양한 방식의 사업을 추진하고 있다. 이 가운데 주무부처인 농림수산식품부는 크게 향토자원 품질인증과 품목개발 등 두 가지 분야의 사업을 추진하는데 중점을 두고 있다. 관련정책을 살펴보면, 2005년 들어서 향토자원의 발굴 및 개발에 초점을 둔 사업으로 신활력지원사업과 향토산업육성사업, 지역농업클러스터 사업 등 3가지 사업이 추진되기 시작하였다.

이 가운데 신활력사업은 행정안전부로부터 이관된 사업으로, 지역민의 강점을 발굴, 특화 상품화하여 지역발전을 유도하는 낙후지역개발사업이며, 지역농업 클러스터사업은 일정지역에 특화된 농산물의 생산·유통·가공 등과 관련된 주체를 중심으로 산·학·관이 유기적으로 네트워크를 형성하고 가용자원의 최적이용을 지원하는 사업이다.

〈표 3-2〉 농림수산식품부 향토산업 관련정책

사업구분	사업명(시작년도)	사업내용	비고
향토자원 품질인증	전통식품품질인증 제도(1993)	우수 전통식품에 대한 품질보증제도	-
	전통식품명인지정 (1994)	전통식품의 계승발전과 가공기능인의 명예보호	-
	지리적표시제도 (1999)	지리적 특산물의 품질향상, 생산자 보호 등	-
향토자원 품목개발	농촌특산단지육성 사업(1991)	향토성 짙은 특산품 생산, 농촌 지역의 고용창출 및 농외소득원 증대	공예품 중심, 시설비 및 운영비 용자
	전통식품육성사업 (1993)	국내 농산물을 주원료로 하는 생산자 단체 또는 일반기업에 대한 지원	자금보조 및 용자
	지역특화품목육성 사업(1997)	농촌지역의 고유한 지역특화품목을 집중 지원하여 농가소득을 증대	지역특화품목의 지원에 초점
	신 활 력 지 원 사 업 (2005)	지역역량을 키우고 지역만의 강점을 발굴, 특화 상품화하여 지역발전을 유도하는 낙후지역개발사업	2007년 행정안전부로부터 이관
	향토산업육성사업 (2005)	특산품, 문화, 기술을 개발하여 지역의 브랜드로 육성	지역특화품목의 발굴, 개발에 초점
	지역농업클러스터 (2005)	일정지역에 특화된 농산물의 생산, 유통, 가공 등과 관련된 주체를 중심으로 산학관이 유기적으로 네트워크를 형성하여 가용자원의 최적이용을 지원	산·학·관 협력체계 강화에 초점

출처: 한광식의(2011), 재인용

## 2) 향토산업육성사업의 주요내용

향토산업육성사업은 지역민이 주체가 되어 지역에 부존되어 있는 향토자원을 개발하고, 이를 다양한 1·2·3차 산업으로 연계·발전시킴으로서 지역경제의 활력 증진을 목적으로 하는 내생적 발전에 기반한 지역발전전략으로서의 의미를 갖고 있다. 이 사업이 본격 추진되기 시작한 2007년부터 매년 30여개씩의 향토자원을 발굴하여 산업화를 추진하고 있는데, 사업에 선정되면 향토자원 개발을 위한 관련 사업을 포괄 지원하기 위하여 지방비·자부담을 포함하여 30억원의 사업비를 지원한다.

연도별 재정투입 현황을 보면, 2007년부터 2014년까지 지방비·자부담을 포함하여 총 4817억 9600만원, 2015년 656억6200만원, 2016년 338억8600만원, 2017년 437억1800만원을 각각 투입하였다. 농림축산식품부(2017)가 제시한 사업시행지침의 주요내용에 따른 사업대상자는 농업인 조직, 생산자단체, 향토기업 등이며 사업주관은 시·도지사, 시행기관은 시장·군수·구청장이다. 지원자격 및 요건으로 산·학·연·관 등 다양한 주체가 참여하는 복합형 사업추진단 구성을 의무화하였다. 이 경우 사업 참여주체별 역할과 국고보조에 수반되는 지방비·자부담의 확보, 소유권 등에 대한 협약을 체결해야 한다.

또한 농업인 조직의 경우 '농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제 4조'에 따라 농업경영정보를 등록한 경우에 지원되며 작목반, 법인이 아닌 제조·가공업체 등 비법인이 영농조합법인, 농업회사법인 등 법인으로 전환될 경우에는 비법인의 운영실적과 법인의 총 운영 실적이 1년 이상일 경우에도 해당된다. 다만, 사업단이 비영리법인 등을 구성하였을 때, 1년 미만일 경우에도 지원은 가능하다.

지원 대상으로는 농촌지역 및 전후방 산업 전반에 경제적 과급효과가 있는 대표적인 지역자원, 1·2·3차 산업이 연계되어 복합 산업으로 육성 가능한 자원, 전통적인 농업자원, 전래기술·문화·관광·자연자원 등으로 설정되었으며 지리적 표시등록, 지역특화발전특구 등과 관련된 경우와 6차산업화 인증사업자가 신청할 경우, 경영체나 생산자조직과 연대하여 사업계획을 수립·신청할 경우, 지역단위 6차산업 시스템 후보군에 선정된 시·군의 특화품목과 연계 추진하고자 할 경우에는 각각 가점이 부여된다.

지원자금의 사용 용도와 관련하여, 기존 특산제품의 고급화 및 다양화, 전통 농업자원, 토종

동·식물 등을 활용한 상품개발, 전통 전래양식의 상품화, 농·축·산·임산물 및 약효를 이용한 신소재 상품개발, 향토자원을 활용한 문화상품 개발 등 향토자원 개발을 위한 관련 사업에 대하여 포괄지원 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 지원분야별 자금용도로는 제품개발·생산시설·판매시설·체험시설 등의 구축을 위한 하드웨어 분야와 홍보·마케팅, 디자인·브랜드 개발, 제품 및 기술개발, 지적 재산권 등록, 사업단 운영 등과 관련한 소프트웨어 분야를 구분하였다.

지원형태 및 사업범위와 관련하여, 예산 지원기준은 국고 50%, 지방비·자부담 50%(자부담 20% 이상)이며 지방비 부담의 경우 부담액의 일부를 사업수혜자가 부담하도록 지자체에서 자율 시행할 수 있다. 육성사업에 선정되면 지방비·자부담을 포함하여 지구당 30억원을 4년간 연차별로 지원한다.

육성사업 선정에 따른 담당기관별 역할과 관련하여서는 사업신청단계와 사업자선정단계, 세부계획수립 및 시행단계, 자금배정단계, 이행점검단계, 사후관리단계, 사업평가 및 환류단계 등 모두 7단계에 따라 구분되어 있다. 각 단계별 담당기관의 역할을 개괄적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사업신청단계에서 농림축산식품부는 지원대상 선정을 위한 사업시행지침을 수립 후 시·도에 시달하고 시·군은 향토산업육성사업 계획에 포함된 사업을 대상으로 예산을 신청하여야 한다.

둘째, 사업자선정단계에서 시·도는 시·군에서 제출된 '향토산업육성사업계획'에 대하여 사업타당성, 적정성 등을 자체평가한 후 선정한다. 예비선정 이후 시·군단위의 향토산업육성사업의 사업계획을 보완한 후 시·도의 최종선정 절차를 거쳐 농림축산식품부에 보고하게 된다. 셋째, 세부계획수립 및 시행단계에서 시·군은 세부실행계획에 대한 시·도의 컨설팅 결과를 참고하여 사업계획을 보완·수정하여 사업계획을 최종 확정된 후 농림축산식품부에 보고하게 된다. 해당 시·군은 사업지구별로 매년 세부시행계획을 수립, 시·도에 제출해야하며 시·도는 이를 검토하고 승인하여 그 결과를 농림축산식품부에 제출하여야 한다.

넷째, 자금배정단계에서 시·도는 분기별로 배정된 국비와 함께 지방비를 포함, 시·군에 자금을 배정하고 시·군은 배정된 자금을 사업완료 후 정산하여 그 결과를 제출하게 된다.

다섯째, 이행점검단계에서 사업관리주체인 시·도와 시·군은 사업추진 실적 및 자금집행 상황을 분기별로 1회 이상 점검하여야 하며, 부진 또는 부실사업에 대해서는 즉시 필요한 조치를 강구하여야 한다. 또한 사업관리주체는 육성사업으로 설치·공급된 시설물, 기계·자재

등에 대하여 사업완료 후 1개월 이내에 현지 확인하는 등의 관리절차를 이행하여야 한다. 농림축산식품부는 연 3회 이상 향토산업육성사업 추진상황을 점검한다.

여섯째, 사후관리단계에서 시·군은 보조금을 취득한 중요 재산에 대하여 임의로 담보제공 등의 행위를 할 수 없도록 일정기간 관리하여야 하며 사업자는 사업 종료 후 사업완료 검사 및 보조시설 등 재산 및 경영실적을 보고하여야 한다. 일곱째, 사업평가 및 환류단계에서 시·군은 반기별로 '향토산업육성사업 추진상황 보고서'를 작성, 시·도에 제출하여야 하며 시·도는 보고서를 확인, 검토하고 진행상황 등을 종합하여 이를 농림축산식품부에 제출하여야 한다.

농림축산식품부는 '향토산업육성사업 추진상황 보고서'를 취합하여 사업 진행상황을 파악하고 사업성과 달성을 위해 필요시 컨설팅 등을 추진하도록 시·도에 지시할 수 있다. 성과 종합평가 결과, 우수 시·군 사업에 대해서는 다음연도 사업대상 규모 결정시 가점 및 인센티브 예산을 지원하며 사업 부진 시에는 사업계획 수정 및 보완, 예산삭감, 다음연도 사업대상 규모 결정시 감점 등의 패널티를 부여하게 된다.

### 3. 정책 추진의 성과 및 애로요인

향토산업육성사업이 본격적으로 시작된 2007년 이후 전국에서 추진 중인 향토산업육성사업을 대상으로 사업의 성과 및 개선방안 도출을 위하여 실시한 조사·분석은 한국농촌경제연구원(2012)이 수행한 '향토산업육성사업의 성과와 정책 수요조사결과'가 거의 유일하다. 여기에서는 이 연구보고서를 바탕으로 정책 추진의 성과와 추진과정에서 나타나는 애로요인, 개선요구 사항 등을 중심으로 정리하고자 한다.

조사는 향토산업육성사업을 담당하고 있는 전국의 시·도 공무원(148명)들과 관련 전문가(178명), 사업 참여 기업 및 실무담당자(205명)등 모두 531명을 대상으로 실시되었다. 조사내용은 향토산업육성사업에 대한 평가와 향토산업육성사업의 시행 프로세스, 향토산업육성을 위한 정책수요 등 3개 항목에서 24개의 질문으로 구성되었다.

조사결과, 향토산업이 고용창출과 지역경제 활성화에 유의미한 성과를 창출하고 있는 것으로 나타나 이 산업이 농촌 등 낙후지역에 활력을 불어넣고 지역경제를 활성화하는데 유효한 수단임이 확인되었다. 조사결과를 요약하여 정리하면 다음과 같다.

향토산업육성사업의 지역발전 기여정도는 긍정적으로 평가되었다. 응답자의 49.6%가 '도움이 되었다'(도움이 되었다+ 매우 도움이 되었다)고 응답한 반면 3.4%만이 '도움이 되지 않았다'고 응답하였다. 무응답(32.4%)을 제외할 경우 '도움이 되었다'는 응답이 73.3%에 달하였으며 지역발전 기여도에 대한 5점 척도는 평균 3.85점으로 나타났다. 부문별로 향토산업육성사업의 지역발전 기여정도에 대하여 5점 척도로 평가한 결과, '지역역량 강화'가 3.78점으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 '지역특산화산업체계 구축'이 3.74점, '지역 사업체 매출증대'가 3.71점 순이다.

또한 참가기업의 매출액과 일자리, 참여농어의 소득도 증가한 것으로 나타났다. 조사결과 사업시작연도보다 사업종료시점에 나타난 참여기업의 매출액은 52%, 일자리는 46%, 참여농어의 소득은 32%로 증가하였다. 이는 2009년에 시작하여 2011년에 종료된 28개 향토산업육성사업을 분석·평가한 것으로, 이 기간 동안 약 814억원의 예산을 투입하여 3년 간 최대 2197억 원의 산출을 기록하였다.

향토산업육성을 위한 정책수요 조사결과, 육성사업 시행의 최대 애로요인으로는 '지역 내 관련 기업의 영세성과 역량부족'(45%)을 꼽았고, 그 다음으로 '시장 확보의 어려움'(14.1%), '시·군 단위의 계획수립 미흡'(10.9%) 등의 순으로 나타났다. 가장 필요한 지원으로는 '사업시행단계에서 전문가의 자문지원'(22%), '안정적인 사업운영을 위한 경상비 지원'(20.2%) 순으로 나타났다.

또한 지역 내에서 향토산업육성과 관련한 여러 사업을 종합적으로 관리하고 관련 기관들과의 네트워킹과 향토산업의 코디네이터 역할을 담당할 실무조직으로 '중간지원조직'이 필요하다는 응답이 74%로 매우 높은 응답률을 보였다. 지역 내에서 향토산업의 코디네이터 역할을 담당할 전문 실무조직을 설립한다면 어떤 조직이 담당하는 것이 가장 적절한지에 대해서는 '지역 연구소 및 대학'이 33.5%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 '시·군청'(21.8%), '새로운 민간 조직 구성'(15.4%) 순이다.

기타 건의사항으로는 예산증대 및 사업비 모니터링 강화, 제품에 대한 홍보강화 및 자원발굴에 대한 지원확대, 주민참여 유도확대, 실질적인 컨설팅 제공, 사업 참여주체들의 역량강화, 사업기간내 공무원 인사이동 자제, 인센티브 확대를 통한 활발한 새로운 사업 발굴 유도, 민간 주도 육성 및 자율성 보장, 사업종료 후 지속적인 관리시스템 구축을 통한 자립화와 사업화 유도 등이 제시되었다.

## 제4장 하늘그린배 육성사업 현황<sup>1)</sup>

### 1. 사업추진 배경

향토산업육성사업에 선정된 향토자원인 천안배는 조선시대 세종실록지리지에 토공물로 기록될 정도로 역사성과 고유성을 가지고 있으며 현재 재배되고 있는 신품종인 ‘금춘구’와 ‘장십량’도 1909년부터 재배되기 시작하여 100년이 넘는 역사를 지니고 있다. 현재 천안에는 약 1,000명이 넘는 하늘그린 영농조합 회원들이 1,768ha의 재배면적에서 연간 4만6204톤(약 948억1100만원)을 생산, 나주 배와 함께 전국 최대의 생산량을 보이고 있다.

그동안 하늘그린 천안배 산업 추진경과를 살펴보면, 1959년에 천안배원예농업협동조합(당시 성환배협동조합)이 설립되어 천안배 산업의 중심축으로서의 역할을 수행하고 있다. 1997년부터는 해마다 천안 성환배 축제가 개최되고 있고, 2006년에는 천안배의 품질과 안전성 제고, 차별화를 위하여 ISO 9001, 국내 GAP, Global GAP, 천안배 지리적 표시제 등 인증을 차례로 획득하였다. 품질도 맛과 향, 유통성 등 측면에서 매우 우수하다고 평가되는 천안배의 공동브랜드 ‘하늘그린’은 이미 전국적인 인지도를 확보하였을 뿐만 아니라, 1986년 국내 최초로 미국 수출시장을 개척한 이래, 30여 년 동안 북미, 유럽, 동남아 등에 꾸준히 수출되고 있다.

올해도 지난 8월 물량 28t(3만 달러 이상이 미국으로 첫 수출 길에 올랐으며 연말까지 3000t 이상, 1000만 달러 이상 규모의 물량이 수출된 것으로 전망되고 있다. 천안배는 최근 2년 연속 1000만불 수출탑을 수상하며 우리나라의 대표적인 생과부문 수출의 효자품목으로 자리매김하였다. 그러나 이와 같이 생과부문 산업은 매우 활성화되어 있는 반면 배 과실을 활용한 2차 산업의 기반은 사실상 전혀 구축돼있지 않아 더 높은 부가가치의 창출로 이어지지 못하고 있는 상황이다. 더욱이 해마다 반복되고 있는 태풍에 의한 낙과와 이상기후로 인한 기형, 불량과 등 자연재해로

---

1) 이 장의 내용은 천안시와 충남도가 농림축산식품부에 제출한 ‘하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업계획서’와 ‘연도별 사업추진실적보고서’ 그리고 추가 조사를 바탕으로 작성되었다.

인하여 발생되고 있는 20%의 비매과는 농가소득 하락과 농가 폐원의 위협요인으로 작용하고 있는 실정이다.

이와 같은 상황 속에서 국가의 식품산업 육성 등에 힘입어 이미 조직화된 1차 산업기반을 기반으로 2·3차 산업과의 가치사슬 연계와 융·복합을 통한 배 가공산업 육성의 필요성이 대두되었다. 이 산업은 원료인 천안배가 전국적인 브랜드 인지도를 확보하고 있다는 점, 식품의 안정성 등을 요구하는 소비시장이 급격하게 성장하고 있다는 점 등에서 발전 가능성이 있다고 볼 수 있다. 특히 맛과 품질의 차이는 없으나 자연재해로 인하여 상품성이 떨어진 비매과를 활용하여 농가들의 경제적 피해를 감소시키는데 기여할 수 있다는 점 등에서 더욱 의미가 있다.

## 2. 사업개요

‘하늘그린 천안배 고부가가치 가공 산업 육성사업’으로 명명된 이 사업은 향토자원인 ‘천안배’를 활용한 생산과 유통, 체험·관광 등의 가치사슬 연계와 융·복합을 통하여 농촌의 새로운 소득 및 일자리 창출, 지역경제 활성화를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

주 가공 원료로는 정상과와 비교하여 사실상 맛과 품질은 동일하나 외형적으로 상품성이 저하된 비매과(생산량의 약 20%)를 설정하였다. ‘하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업’은 2014년부터 시작되어 2017년 현재 사업종료를 앞두고 있으며 선정 이후 4년에 걸쳐 국비 15억원을 포함하여 지방비 9억원, 자부담 6억원 등 총 30억원이 투입되었다. 사업 참여주체는 자립화 법인인 하늘아삭(주)와 천안배원예협동조합, 3곳의 대학, 하늘아삭 천안배작목반과 천안배 연구회 등 생산자, 천안시, 천안시농업기술센터 등 관계기관 등이다.

추진체제로 사업단내에 운영위원회와 자문위원회, 실무추진단이 구축되어 있으며 사무국에 상근 사무국장 1인과 실무자 1인 등 모두 2명의 실무인력을 두고 있다. 사업단의 핵심 사업으로는 사업단 역량강화 및 네트워크 구축, 연구개발, 홍보마케팅, 가공제품 생산시설 및 가공라인 구축 사업 등이 있다. 사업단이 제시한 목표는 육성사업 종료 후 가공매출 연 50억, 농가소득 10% 증대로 설정하였으며 이의 달성을 위한 전략으로 생산 안정성 강화, 조직 및 경영관리 체계화, 효율적 제조 및 공정관리, 홍보 및 마케팅 강화, 산업 및 업종 간 융합 등 5가지를 제시하고 있다. 사업단은 육성사업을 통하여 폐과율 감소와 함께 다양한 제품개발을 통한 수요증

가에 따른 원료소비의 증가효과(1차 산업), 배 가공을 통한 경쟁력 확보로 가공산업의 매출증대와 및 환원효과(2차 산업), 지역관광자원 등과 연계된 농외소득원 개발을 통한 지역경제 활성화 효과(3차 산업)등과 이에 따른 농가소득 증대 및 고용창출 효과를 기대하고 있다.

〈표 4-1〉 사업개요

구분	내용
사업 명	하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업
시행주체	농업회사법인 하늘아삭(주)
위치	천안시 성환읍 울금리
규모	2,000㎡(605평)
사업기간	2014년 -2017년
총사업비	30억(국비 15억, 지방비 9억, 자부담 6억)
사업내용	역량강화, 네트워크 구축, 연구개발, 홍보마케팅, 생산시설 구축 등
참여기관	(産)하늘아삭(주), 천안배원예협동조합 (學)A대, B대, C대 (民) 하늘아삭배작목반, 천안배연구회 (官) 충남도, 천안시, 농업기술센터

### 3. 주요 사업내용

사례대상 사업의 전략으로는 크게 생산, 역량강화 및 네트워크 구축, 제품개발 및 가공시설 구축, 홍보·마케팅, 배 가공 산업의 융·복합 등 모두 5가지로 설정되었다. 생산과 관련하여, 지리적 표시제, GAP, Global GAP 등을 획득하여 안전성이 인정되고 맛 등 품질은 동일하나, 비매과 또는 등의 판정과, 상품성 저하 과를 활용한 NFC 주스, 퓨레, 농축액 등의 원료를 기반으로 부가가치가 높은 가공 상품을 생산하기로 하였다.

역량강화 및 네트워크와 관련해서는 GAP, HACCP 교육을 통한 안전식품의 중요성을 인식시켜 소비자가 안심하고 먹을 수 있는 제품을 생산하고, 다양한 교육과 국내외 사례의 벤처마킹을 통하여 사업단과 법인, 배 과실 생산자들의 혁신역량과 경영마인드를 고취시켜 지속가능한 사업추진의 기반을 구축하기로 하였다.

또한 제품개발 및 가공시설 구축과 관련하여, 불고기 양념, 요쿠르트, 각종 음료 첨가물로 활용 될 수 있는 제품과 순수 식품시장에 적용할 수 있는 NFC type 음료 및 식품첨가물, 건조과 등을 개발하기로 하고, 관련 생산라인을 구축하기로 하였다. 이러한 단계를 거쳐 출시된 제품은 인터넷 쇼핑몰 구축과 함께 각종 식품관련 박람회, 전시회, 축제, 체험, 직거래 장터 등의 참가·운영을 통하여 시장을 개척한다는 전략을 제시하고 있다. 또한 1·2차 산업을 기반으로 한 다양한 체험관광프로그램의 개발·운영을 통하여 배 가공산업의 융·복합화를 추진하겠다는 것도 주요 전략 가운데 하나이다.

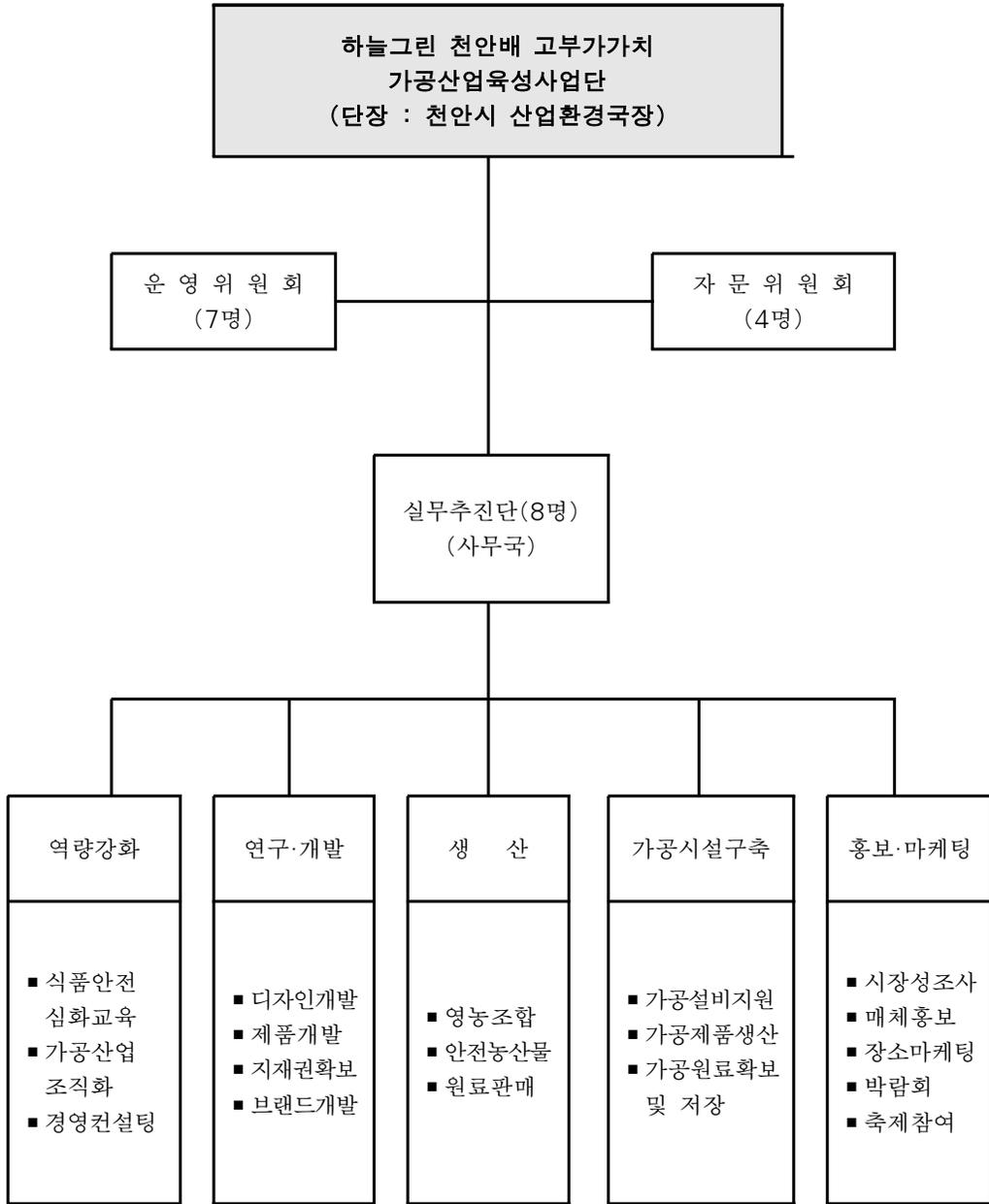
이와 같은 사업전략을 바탕으로 수립된 주요 단위사업으로는 사업단 역량강화 및 네트워크, 신제품 연구개발 상품화, 마케팅 기반구축 및 상품판로개척, 가공 공장 구축 등 모두 5가지이다. 단위사업별 추진계획을 보면, 역량강화 및 네트워크 구축 사업으로 특강, 세미나, 워크숍 등 연수 프로그램의 개발 및 수행, 재배 및 가공기술유통마케팅 교육 실시, 가공리더 양성교육, 선진지 견학 및 우수 사업단 벤처마킹, 기업경영, 자립화방안 컨설팅, 모니터링, 환류체계 구축 등이 있다. 연구개발 사업으로는 퓨레, NFC type 주스, 건조과 제품 개발, 각종 체험상품 개발 등이 있으며 홍보·마케팅 사업으로는 마케팅 전략개발, 온·오프라인을 통한 브랜드 광고, 소비자 및 바이어 초청 상품설명회, 배꽃 축제개최, 박람회 참가, 온라인쇼핑몰 구축, 유통망 활성화, 브랜드 개발 및 지적재산권 출원 등이 있다.

## 4. 사업추진 주체 및 체계

### 1) 사업단 현황

‘하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업단’은 운영위원회와 실무추진단, 자문위원회 체계를 갖추고 있다. 사업단의 역할을 살펴보면, 운영위원회의 경우 사업단의 주요 의사결정, 사업계획 수립·변경 및 중요사항 심의 의결, 사업단에서 발주하는 사업에 대한 적격자 선정 등을, 실무추진단은 분야별 사업 실무추진 및 의결안건 작성, 생산, 가공 유통사업 실무추진, 사업단 업무지원 및 분과별 회의 등 운영조정 등의 역할을 수행하고 있다.

자문위원회는 사업추진 및 분야별, 단계별 사업에 대한 자문과 기술적 사업방향 자문, 효율적인 사업추진과 성과에 대한 조언 등을 수행한다.



〈그림 4-1〉 육성사업단 추진체계

## 2) 참여주체 현황 및 주체별 역할

사업 참여주체로는 천안시, 농업기술센터, 복수의 대학, 천안배생산자, 천안배원예농협, 농업회사법인 하늘아삭(주), 육성사업단 등 산·학·민·관 모두 포함되어 있다. 참여주체별 역할을 보면, 천안시와 농업기술센터는 사업단 행정지원과 신규 사업 발굴 및 정책자금의 지원을, 대학은 인력양성, 농가교육, 신기술이전 및 제품개발 지원 등을, 천안배원예농협은 유통망 확보 및 대형유통업체와의 협력체계 구축을, 농업회사법인 하늘아삭(주)는 가공제품의 다양화, 명품화를 추진하는 역할을 부여받고 있다.

## 5. 추진전략

사업단은 추진전략으로 ‘하늘그린 천안배 가공 거점전략’과 ‘하늘그린 천안배 마케팅 및 다원적 기능전략’ 등 크게 두 가지를 제시하고 있다. 이 가운데 ‘하늘그린 천안배 가공 거점전략’은 크게 ‘Global GAP, 국내 GAP 인증배 원료 사용’과 ‘생산자 및 가공 참여자 역량강화’, ‘제품의 특성화 및 가공시설 구축’등 세부분으로 구분된다.

우선 ‘Global GAP, 국내 GAP 인증배 원료 사용’과 관련하여, 비매과를 원료로 사용하기 때문에 소비자가 질 낮은 과실을 활용한다는 인식을 가질 수 있으므로 맛과 품질의 차이는 없으나 외형적으로 상품성이 저하된 과실 중 안정성이 인증된 과실만을 원료로 사용하겠다는 것이다. ‘생산자 및 가공 참여자 역량강화’ 관련해서는 교육기관과 연계하여 국내외 벤처마케팅을 통한 생산자와 가공자의 역량강화, GAP, HACCP, 안전식품 생산교육을 통한 고품질 과실생산과 가공품 생산이 이루어질 수 있도록 하겠다는 것이다.

‘제품의 특성화 및 가공시설 구축’과 관련해서는 포화된 완제품 음료 및 소스 시장의 진출보다는 안정적인 반제품 원료시장을 주 타킷으로 설정하여 천안배 가공품의 특성화를 추진하고, 생산현지에 가공시설을 구축하여 안정된 원료와 가격, 수요를 확보하겠다는 구상이다.

‘하늘그린 천안배 마케팅 및 다원화 기능전략’은 크게 ‘홍보·마케팅 강화’부분과 ‘산업 및 업종 간 다원적 기능’부분 등 두 가지로 구분된다. 우선 ‘홍보·마케팅 강화’ 부분과 관련하여 고품질과 식품 안정성이 검증된 하늘그린 천안배의 전국적 인지도를 활용한 쇼핑몰 등을 구축하고

바이어와 소비자를 대상으로 하는 홍보마케팅에 주력하겠다는 것이다..

‘산업 및 업종 간 다원적 기능’부분과 관련하여 단순 가공·판매에서 벗어나 생산지와 가공제품 공장 방문 투어를 통한 농산물 생산 안전성, 가공식품 안전에 대한 교육, 축제와 체험, 어메니티장으로서의 산업과 업종이 융합된 다원적 기능을 확보하겠다는 것이다.

중장기 추진전략을 보면, 1차 년도(2014년)에는 가공 산업 및 마케팅 기반 구축, 2차년도(2015년)에는 가공 설비 및 내수기반 구축, 3차 년도(2016년)에는 가공제품 홍보 및 전국 유통망 구축, 4차 년도(2017년)에는 지속가능한 영리법인 기반 구축을 제시하고 있다. 단계별 목표로는 1단계(2014-2015년)는 고부가가치 기반구축 단계, 2단계(2015-2016년)는 고부가가치단계, 3단계(2016-2017년)는 산업클러스터화 단계가 제시되었다.

〈표 4-2〉 중장기 추진전략

사업 년도	사업구분	사업내용	추진전략
2014	사업단운영	· 사업단 실무자 채용 · 사무국 출범 · 가공 산업 기반 조성	· 사업단 운영 및 가공 산업 기본 계획 수립
	역량강화 및 네트워크	· 재배·가공 심화역량강화 · 리더양성, 마케팅교육 · 네트워크 구축 워크숍 · 경영컨설팅 및 모니터링	· 배산업아카데미 운영(GAP, HACCP, 안전식품 생산 심화 및 리더양성 교육) · 네트워킹, 경영컨설팅 및 모니터링
	연구개발	· NFC type 주스 제품 개발 · 체험 상품 개발	· 신규제품 개발
	홍보·마케팅	· 브랜드 및 디자인개발 · 배꽃축제개최, 박람회 및 축제참가 · 소핑몰제작 및 유통프로모션 · 브랜드 광고	· 브랜드광고, 축제 및 박람회 참가 판촉 홍보 행사 · 온라인소핑몰 구축, 브랜드 및 디자인 개발, 대중매체홍보
2015	사업단운영	· 사업단 운영 및 행정 지원 · 가공 산업 설비 구축	· 가공 제품 생산 및 판매 계획 수립
	역량강화 및 네트워크	· 유통·마케팅 심화역량강화 · 리더양성, 벤치마킹, 세미나 참석 · 네트워크 구축 · 워크숍, 경영컨설팅 및 모니터링	· 배산업아카데미 운영 (심화 및 리더양성 교육) · 네트워킹, 경영컨설팅 및 모니터링, 세미나 및 워크숍을 활용한 유통네트워크 구축
	연구개발	· 퓨레 및 건조과 제품 개발 · 지식재산권 권리화	· 가공 제품 개발 · 지적재산권 확보
	홍보·마케팅	· 시장조사분석 · 마케팅전략수립, 각종매체광고 · 홍보영상제작, 소비자 및 바이어초청, · 배꽃축제개최, 박람회 및 직거래 장터 등 판촉행사 · 소핑몰운영, 유통망프로모션, 지적재산권 권리화	· 마케팅전략개발, 브랜드광고 · 소비자 및 바이어 초청 상품 설명, 배꽃축제개최, 판촉홍보 행사, 온라인소핑몰구축, 유통망활성, 지적재산권 출원

사업 년도	사업구분	사업내용	추진전략
2016	사업단운영	· 사업단 운영 및 행정 지원 · 가공 설비 구축 및 사업지원	· 가공 제품 생산 및 홍보·마케팅
	역량강화 및 네트워크	· 가공·유통·마케팅 심화역량강화 · 리더양성, 선진지 견학, 네트워크 구축 워크숍, 자립화 컨설팅 및 피드백 시스템	· 심화 및 리더양성 교육 · 선진지 견학, 네트워킹, 법인 자립화 방안 강구 · 자립화 컨설팅 및 피드백 시스템
	연구개발	-	-
	홍보·마케팅	· 각종매체광고 · 소비자 및 바이어 초청 · 배꽃축제개최, 박람회 및 직거래 장터 등 판촉행사 · 쇼핑몰운영 및 유통망프로모션 · 지적재산권 권리화	· 마케팅전략개발, 브랜드광고, · 소비자, 바이어 초청 상품설명 · 배꽃축제개최, 판촉홍보행사 · 온라인쇼핑몰구축, 유통망활성, · 지적재산권 출원

출처: 하늘그린 천안배 육성사업 계획서(2013)

## 6. 추진성과

향토산업육성사업에 대한 성과평가를 위하여 시행기관인 시·군과 주관기관인 시·도는 해마다 '추진실적보고서'를 작성하여 주무부처인 농림축산식품부에 제출하게 된다. 이 보고서는 성과평가 지표에 따라 정성평가 및 정량평가 방식에 의하여 평가된다. 향토산업육성사업에 대한 평가는 중간단계 평가인 모니터링과 사업완료 후 성과 종합평가 등 두 가지 절차로 진행된다. 첫 번째 사업평가 및 환류단계인 중간단계 평가와 관련하여, 시·군은 반기별로 '추진상황보고서'를 작성, 주관기관인 시·도의 확인·검토를 거친 후 주무부처인 농림축산식품부에 제출한다. 주무부처는 향토산업육성사업 추진상황 보고서를 바탕으로 사업 진행상황을 파악하고 사업성과 달성을 위해 필요시 컨설팅 등을 추진하도록 주관기관인 시·도에 요구하게 된다.

두 번째 사업평가 및 환류단계인 성과 종합평가와 관련하여, 시행기관인 시·군은 해당사업의 추진실적을 당해 연도 사업추진 완료 후 '추진실적보고서'로 작성하여 주관기관인 시·도의 확인·검토를 거친 후 익년도 1월까지 담당 주무부처인 농림축산식품부로 제출한다. 이러한 과정과 절차를 거쳐 제출된 보고서는 지표에 따라 정성평가 및 정량평가 방식에 의하여 성과평가가 실시된 후 환류 된다.

모니터링 및 성과평가 결과, 우수 시·군에 대해서는 다음 연도 사업대상 규모 결정시 가점 및 인센티브 예산이 지원되는 반면, 사업부진 시에는 사업계획 수정·보완 또는 예산 삭감 등 다음 연도 사업대상 규모 결정시 감점 등 패널티가 부여된다. 모니터링 및 성과평가 결과, 도저히 사업이 지속추진이 어렵다고 판단되는 사업에 대해서는 예산지원중단 등의 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.

'추진실적보고서'는 성과목표 달성실적, 예산집행률, 사업추진체계 운영, 자체평가 환류시스템 작동 여부, 역량강화 내실화, 홍보 마케팅실적, R&D 추진실적, 사업의 자립화 노력, 사업역량 강화실적, 사업 파급효과 등 크게 10개 항목에 걸쳐 작성된다. 다음은 본 연구의 사례대상 사업인 '하늘그린 천안배 고부가가치가공산업 육성사업'이 창출한 추진성과를 천안시와 충남도가 해마다 작성하여 주무부처인 농림축산식품부에 제출한 '사업추진실적보고서'를 토대로 정리한 것이다. 각 연도별 사업추진 실적을 요약·정리하면 다음과 같다.

## 1) 2014년도 사업추진 실적

첫째, 육성사업 시행초기인 2014년도 공통 성과목표 달성실적은 성공적인 사업단 출범 및 사업단에 2명의 일자리 창출이다. 특성화 성과로는 자립화법인에 참여할 65명의 주주를 모집하고 2억5000만원의 출자금을 유치하였다. 둘째, 사업추진체계와 관련하여 운영위원회와 실무추진위원회, 자문위원회 등을 구축, 주기적으로 운영하여 총 22회의 회의를 개최하였고, 타 사업 벤처마킹 및 산학연관 연계를 위하여 총 9회에 걸쳐 워크숍 및 가공공장 방문 등의 활동을 추진하였다.

셋째, 자체평가환류시스템 작동여부와 관련하여, 운영위원회와 자문위원, 실무추진단 위원 등 모두 8명이 참석한 가운데 자체평가를 실시하고 환류체계를 구축하였다. 자체평가는 사업단 운영, 역량강화 및 컨설팅 활동, 연구개발 사업, 홍보·마케팅, 배 가공 설비구축 등 모두 5개 사업을 대상으로 실시되었다.

자체평가 결과 1차 년도 자본보조 사업이 추진되지 않았다는 점(사업단 운영 부문), 역량강화 및 생산성 향상을 위한 교육에 사업단 주주들이 농업활동을 이유로 참여도가 극히 저조하였다는 점(역량강화교육 부문), 컨설팅에 의한 환류체계 모니터링이 추진되지 않았다는 점(컨설팅), 온라인 쇼핑몰 구축이 추진되지 않았다는 점(홍보마케팅), 체험상품 개발이 추진되지 않았다는 점(연구개발), 1차 년도 사업부지 확보 등의 사업 지연으로 가공설비 구축이 되지 않았다는 점(배 가공 설비구축)등이 발견되었고, 이에 따른 개선방안을 조치하였다.

넷째, 홍보·마케팅 실적과 관련하여, 이미지 마케팅, 장소마케팅, 브랜드 마케팅, 온라인 마케팅 등 분야에서 관련활동이 추진되었다. 지원예산은 천안배 스토리텔링 제작에 1900만원, 축제 및 박람회 참여(4회) 1600만원, 브랜드개발 1900만원, 사업단 홈페이지 제작 1900만원 등 모두 7300만원이다.

다섯째, R&D 추진실적과 관련하여, NFC Type 배 주스 연구와 NFC Type 배 주스의 이화학적 성분특성 연구, BI·CI 개발을 진행하였다. 배 주스 관련 연구에 1800만원, BI·CI 개발에 1900만원의 예산이 투입되었다. 여섯째, 사업의 자립화 노력과 관련하여, 과일주스 등 모두 12개의 상표등록을 출원하였다.

일급제, 역량강화와 관련, 외부 위탁을 통하여 역량강화 교육, 리더 양성교육 등을 추진하였다. 역량 강화교육은 연 인원 113명이 참석한 가운데 식품가공의 이해, 6차산업화의 이해 및 사례 등에 대하여 특강형식으로 진행하였고, 리더 양성교육에는 연인원 134명이 참가한 가운데 특강과 우수업체 견학을 중심으로 실시되었다.

〈표 4-3〉 2014년 사업추진실적

세부사업		주요 사업 내용
성과목표달성실적	공통성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 참여기업 매출액(백만원):9,824</li> <li>● 원물매입/매입량(백만원,톤):8,786/6,201</li> <li>● 일자리 창출: 3명(사업단 2, 하늘아삭 1)</li> <li>● 수출실적: 10,269 달러</li> </ul>
	특성화성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 배 축제 참여 농가 수: 100농가</li> <li>● 비매과 배 가공량(톤): 6,201톤</li> <li>● 지적재산권 등록: 2점/6건</li> </ul>
사업추진체계		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사업단 구성 내역 및 주기적 운영실적: 21회</li> <li>● 사업단 전문 인력의 전문성 관련 활동 실적: 10회</li> <li>● 타사업 벤처마킹 및 산학연관 연계실적: 11회</li> </ul>
자체평가환류시스템		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지자체모니터링 추진 및 환류: 주기적 운영 8회</li> <li>● 자체환류보고서 작성</li> <li>● 실질적인 환류사례 효과제시</li> </ul>
역량강화내실화 (주민참여실적)		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 역량강화교육 프로그램 내실화: 총 14회                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 역량강화교육: 7회</li> <li>- 리더양성교육: 7회</li> </ul> </li> <li>● 워크숍 등 주민참여 실적: 5회/94명                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내선진지 견학: 3회</li> <li>- 국외선진지 견학: 1회/8명</li> <li>- 워크숍: 1회</li> </ul> </li> </ul>
홍보마케팅		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 홍보관 운영 및 스토리텔링 제작                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 배 가공체험 및 홍보관 운영: 1회</li> <li>- 천안배 홍보용 스토리텔링 제작</li> <li>- 홍보 판촉물 제작: 5,000부</li> </ul> </li> <li>● 박람회 참가 판촉 홍보: 4회</li> <li>● 온라인 쇼핑몰 구축 운영: 사업단 홈페이지 제작</li> </ul>
연구개발		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 브랜드개발 및 지적 재산권 출원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상표 출원: 12종</li> </ul> </li> <li>● NFC Type 주스 개발</li> <li>● 축제 프로그램 개발 운영                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성환배 축제 1회</li> </ul> </li> </ul>

출처: 천안시 2014년 사업추진실적보고서

천안시와 충남도가 2014년 사업추진 실적에 대하여 정리한 총평을 요약·정리하면 다음과 같다. 첫째, 4월부터 개설 운영해온 사무국의 경험부족으로 사업이 원활하게 추진되지 못함, 둘째, 1차 년도에 기업 주주인 천안배원예농협과 모 식품기업이 참여하기로 하였으나, 중도에 모 식품기업이 참여를 철회하는 바람에 참여기업 매출액이 전무함, 셋째, 사업장 부지가 확보되고 자본금 2억5000만원의 신규 농업회사 법인이 설립되어 자립화 계기 마련, 넷째, 자부담에 대하여 배 재배농가의 적극적인 홍보로 주주 참여를 유도하고 증자를 실시하는 등 천안배 주산단지외의 가공시설의 면모를 갖추므로서 농가소득 창출에 기여할 수 있는 기반 마련 등이다.

## 2) 2015년도 사업추진 실적

첫째, 성과목표 달성실적은 공통성과와 특성화성과로 구분되는데, 공통성과 부분에서 참여기업인 천안배원예농업협동조합의 매출액은 98억2400만원으로, 목표대비 440%, 참여농가소득은 87억8600만원으로, 목표대비 109%를 각각 달성하였다. 또한 3명의 일자리를 창출하여 목표대비 150%, 수출실적으로 1026만9000달러를 달성하여 목표대비 102%의 성과를 각각 창출하였다. 특성화 성과로는 가공식품 원료인 비매과 매입, 가공량은 6,201톤으로 목표대비 620%를 달성하였고, 2건의 지적재산권을 출원하여 목표대비 100%를 달성하였다.

둘째, 사업추진체계와 관련하여 운영위원회와 실무추진위원회, 자문위원회 등을 주기적으로 운영하여 총 21회의 회의를 개최하였고, 사업단 인력의 전문성 제고를 위하여 총 10회에 걸쳐 국내외 견학, 자료수집 활동, 벤처마킹 등의 활동을 수행하였다. 타 사업 벤처마킹 및 산학연관 연계를 위하여 총 11회에 걸쳐 워크숍 및 가공공장 방문 등의 활동을 추진하였다.

셋째, 자체평가환류시스템 작동여부와 관련하여, 천안시와 충남도, 농산업전문가 등이 평가자로 참여한 가운데 총 8회에 걸쳐 지자체 모니터링을 실시하고 자체환류보고서를 작성, 활용하였다. 자체평가는 사업단 운영, 역량강화 및 네트워크 구축 및 활동, 연구개발 사업, 홍보마케팅 등 모두 4개 사업을 대상으로 실시되었다.

자체평가 결과 사업실효에 대한 검증미비 및 주민의견 수렴방안이 미흡하다는 점(사업단 운영 부문), 역량강화 및 생산성 향상을 위한 교육 프로그램이 미흡하다는 점(역량강화교육 부문), 생산자들의 사업 참여 및 가공 산업화 분야 참여의지 미흡 및 자립화 법인 내 참여주체

간 역할분담이 미흡하다는 점(네트워크 구축 부문), 배 가공 상품의 국내외 시장 환경을 고려한 신상품개발 사업과 상품화 전략수립이 미흡하다는 점(벤처마케팅 상품화 부문), 가공생산 매뉴얼이 미흡하다는 점(신제품 개발 부문), 브랜드마케팅 전략이 미흡하다는 점(브랜드 마케팅 부문), 가공식품 판매망 구축 및 잠재고객 유치를 위한 온라인 마케팅 기반 및 전략이 미흡하다는 점(온라인 마케팅 부문) 등이 발견되었고, 이에 따른 개선방안을 조치하였다.

넷째, 역량강화 내실화와 관련하여 A대 산학협력단과 연계하여 농가 및 사업단 구성원, 하늘아삭(주) 임원 등이 참가한 가운데 역량강화 교육 5회, 리더 양성교육 1회, 네트워크 구축사업 1회, 국내외 선진지 견학 4회를 추진하였다. 다섯째, 홍보마케팅 실적과 관련하여, 시장조사, 배 가공 홍보, 브랜드개발, 포장디자인 개발 등 분야에서 각각 1회씩의 용역을 의뢰하여 브랜드 및 상표등록 2종 6건, 포장디자인 5종 개발 등의 성과를 창출하였다.

관련 용역에는 시장조사 및 소비자 품평회에 2000만원, 브랜드개발 상표출원 및 상품패키지 개발에 2850만원, 홈페이지 구축에 1900만원의 예산이 투입되었다. 또한 주요 판매처 및 거래선 확보를 위하여 농협하나로 마트 등 6개 업체와 제품 유통협의를 추진하였다. 여섯째, R&D 추진실적과 관련하여, 배 신제품(푸레, 건과)R&D 타당성에 대한 평가를 진행하였다. 배가공신제품연구개발에는 B대와 연구용역을 체결하고 3960만원의 예산을 투입하였다.

일곱째, 사업의 자립화 노력과 관련하여, 하늘아삭 법인설립과 가공식품 생산라인 설계를 완료하였다. 자립화 법인 하늘아삭(주)는 천안배생산자연합회와 천안배원예협동조합이 주체로 참여하고 있으며 출자 규모는 생산자(93농가, 20개 작목반) 51%, 천안배원예협동조합 49%이다. 배 신제품 개발(건과, 음료, 푸레) 및 농가체험상품 등은 현재 연구용역을 추진 중이다.

여덟째, 역량강화와 관련하여, 외부위탁을 통하여 역량강화교육, 리더 양성교육, 네트워크 구축 등을 추진하였다. 역량 강화교육은 연 인원 120여명이 참석한 가운데 농업경영체의 성공 및 실패사례와 6차산업상품의 개발 및 판매전략 등에 대하여 특강형식으로 실시되었다. 리더 양성교육은 11명의 참가한 가운데 조직 강화를 위한 리더십과 성공전략에 대한 특강과 우수업체 견학을 중심으로 실시되었다.

〈표 4-4〉 2015년 사업추진실적

세부사업		주요 사업 내용
성과목표 달성실적	공통성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 참여기업 매출액(백만원):9,824</li> <li>● 원물매입/매입량(백만원,톤):8,786/6,201</li> <li>● 일자리 창출: 3명(사업단 2, 하늘아삭 1)</li> <li>● 수출실적: 10,269 달러</li> </ul>
	특성화성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 배 축제 참여 농가 수: 100농가</li> <li>● 비매과 배 가공량(톤): 6,201톤</li> <li>● 지적재산권 등록: 2점/6건</li> </ul>
사업추진체계		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사업단 구성 내역 및 주기적 운영실적: 21회</li> <li>● 사업단 전문 인력의 전문성 관련 활동 실적: 10회</li> <li>● 타사업 벤처마킹 및 산학연관 연계실적: 11회</li> </ul>
자체평가환류시스템		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지자체모니터링 추진 및 환류: 주기적 운영 8회</li> <li>● 자체환류보고서 작성</li> <li>● 실질적인 환류사례 효과제시</li> </ul>
역량강화내실화 (주민참여실적)		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 역량강화교육 프로그램 내실화: 총 7회/164명                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 역량강화교육: 5회/120명</li> <li>- 리더양성교육: 1회/11명</li> </ul> </li> <li>● 워크숍 등 주민참여 실적: 5회/94명                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내선진지 견학: 3회/ 73명</li> <li>- 국외선진지 견학: 1회/10명</li> <li>- 워크숍: 1회/11명</li> </ul> </li> </ul>
홍보마케팅		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 이미지 마케팅, 장소마케팅, 브랜드마케팅 실적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 천안배 상품화를 위한 시장조사: 1회</li> <li>- 배 가공 홍보관 운영: 1회</li> <li>- 브랜드개발 상표등록: 2종/6건</li> <li>- 포장디자인개발(속, 겉포장)용역: 5종</li> </ul> </li> <li>● 온라인 및 직거래 실적: 홈페이지 활용</li> <li>● 주요 판매처 및 거래처 확보실적: 농협하나로마트 등 3개</li> </ul>
사업의 자립화 노력		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사업단 법인화 여부: 하늘아삭 법인설립(2014.12.17.)</li> </ul>
사업 역량강화 실적		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 특성화교육 및 외부 위탁교육: 7회/164명                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 역량강화교육: 5회/120명</li> <li>- 리더양성교육: 1회/11명 - 네트워크 구축: 1회/33명</li> </ul> </li> <li>● 연구회(포럼 등) 운영 및 관리실적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 천안배 연구회 2회 개최: 24명 참여</li> <li>- 연구내용: 고품질 배 생산을 위한 재배기술 심층 연구 등</li> </ul> </li> </ul>

출처: 천안시 2015년 사업추진실적보고서

천안시와 충남도가 2015년 사업추진 실적에 대하여 정리한 총평을 요약·정리하면 다음과 같다. 첫째, 사업추진을 위한 천안시 전담팀 운영 및 충남도의 정기적 사업추진 모니터링, 멘토링을 통한 원활한 사업 추진, 둘째, 1차 년도 사업추진 평가를 보완하기 위한 자문위원 보완과 충남농어업6차산업화센터와의 연계를 통한 전문가 모니터링, 멘토링 운영으로 효과적인 사업성과 달성, 셋째, 사업단 자립화를 위한 생산자단체와 참여기업이 출자한 자립화법인인 '농업회사법인'(주)하늘그린'설립으로 공동산업화 기반 마련, 넷째, 주민 역량강화 및 항구적 수익사업모델 창출과 운영 주체별 역할 보완을 통한 사업추진 시스템 구축, 다섯째, 효율적 사업추진을 위한 참여기업 컨설팅 및 자체평가, 모니터링 병행을 통하여 1차 년도 사업과의 연계성 강화, 여섯째, 배 가공 산업 후발주자로서 단기간 내 시장진입과 함께 소비 타킷층을 대상으로 제품의 인지도를 제고시킬 수 있는 창의적인 홍보마케팅을 실시, 소비자 선호도 향상 등이다.

### 3) 2016년도 사업추진 실적

첫째, 성과목표 달성실적은 공통성과와 특성화 성과로 구분되는데, 공통성과 부분에서 참여기업인 천안배원예농업협동조합의 매출액은 26억9900만원으로, 목표대비 103%, 참여농가소득은 24억8600만원으로, 목표대비 106%를 각각 달성하였다. 또한 사업단과 하늘아삭(주)에서 각각 2명씩 총 4명의 일자리를 창출하여 목표대비 100%, 수출실적으로 1171만4000달러를 달성하여 목표대비 307%의 성과를 각각 창출하였다. 특성화 성과로는 가공식품 원료인 비매과 매입, 가공량은 12톤으로, 목표대비 12%를 달성하였다.

둘째, 사업추진체계와 관련하여 운영위원회와 실무추진위원회, 자문위원회 등을 주기적으로 운영하여 총 17회의 회의를 개최하였고, 사업단 인력의 전문성 제고를 위하여 총 8회에 걸쳐 국내외 견학, 자료수집 활동, 벤처마킹 등의 활동을 수행하였다. 타 사업 벤처마킹 및 산학연관 연계를 위하여 총 8회에 걸쳐 워크숍 및 가공공장 방문 등의 활동을 추진하였다.

셋째, 자체평가환류시스템 작동여부와 관련하여, 천안시와 충남도, 농식품부 등이 평가자로 참여한 가운데 총 8회에 걸쳐 지자체 모니터링을 실시하였고, 환류모니터링 전문가 평가 4회, 사업단 자체 모니터링 17회를 실시하고 자체환류보고서를 작성, 활용하였다. 자체평가는 사업

단 운영, 역량강화 및 네트워크 구축 및 활동, 연구개발 사업, 홍보마케팅 등 모두 4개 사업을 대상으로 실시되었다.

자체평가 결과 전문성 및 행정절차 관리 미흡으로 사업추진이 지연된 점(사업단 운영부문), 워크숍, 포럼, 사업설명회 등의 추진 미흡으로 생산농가들의 참여율이 저조하다는 점(역량 강화사업 부문), 과수작목 6차산업화 지구 및 타 사업단과 협력네트워크를 구축하지 못하였고, 천안배 가공상품 공동마케팅 방안수립이 미흡하다는 점(네트워크 구축부문), 공동브랜드 유지 관리를 할 수 있는 구심점이 부족하고 대도시 중심 잠재소비시장 마케팅 추진이 부족하다는 점·시장세분화를 통한 타깃별 홍보전략 수립 및 시행이 부족하다는 점(홍보·마케팅 부문), 기존의 가공 상품과 차별성, 기능성 증빙에 대한 검증이 미비하다는 점(연구개발 부문)등이 발견되었고, 이에 따른 개선방안을 조치하였다.

넷째, 역량강화 내실화와 관련하여, A대 산학협력단과 연계하여 농가 및 사업단 구성원, 하늘아삭(주) 임원 등이 참가한 가운데 역량 강화교육 4회, 리더 양성교육 1회, 국내외 선진지 견학 2회, 워크숍 1회를 추진하였다. 다섯째, 홍보마케팅 실적과 관련하여, 홍보영상제작(예산 1920만원)과 3회의 배 가공품 홍보(예산 1430만원), 유형별 가공 상품 카피라이트 제작(예산 980만원), 18회에 걸쳐 박람회 및 축제 참가 홍보를 실시하였다.

또한 주요 판매처 및 거래선 확보를 위하여 3번에 걸쳐 국내박람회 및 전시회에 참가하였다. 여섯째, R&D 추진실적과 관련하여, 배 신제품(퓨레, 건과)R&D 타당성에 대한 평가를 완료하였다. 배가공신제품(배건과, 퓨레)연구개발에는 B대와 연구용역을 체결하고 3960만원의 예산을 투입하였다. 또한 명품배 화집체험행사와 배건과 체험 및 홍보관을 운영하였다.

일곱째, 사업의 자립화 노력과 관련하여, 건과, 퓨레 등 배 가공 신제품 개발과 생산라인 구축을 완료하였다. 여덟째, 사업역량 강화와 관련하여, 외부위탁을 통하여 역량강화 교육, 리더 양성교육 등을 추진하였다. 역량강화 교육은 연 인원 74여명이 참석한 가운데 6차상품 상품기획론, 소비자 식품구매 트렌드 분석과 6차산업 마케팅 등 특강형식으로 실시되었다. 리더양성 교육은 16명의 참가한 가운데 자립화 비즈니스 방향 모색 및 지역단위 6차산업화의 추진방향과 과제 등 특강과 선진지 견학을 중심으로 실시되었다.

〈표 4-5〉 2016년 사업추진실적

세부사업		주요 사업 내용
성과목표 달성실적	공통성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 참여기업 매출액(백만원):2,699, 목표대비 103%</li> <li>● 원물매입/매입량(백만원,톤):2.486/2,182 목표대비 106%</li> <li>● 수출실적(천달러): 11,714, 목표대비 307%</li> </ul>
	특성화성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 배 축제 참여 농가수: 120농가, 목표대비 100%</li> </ul>
사업추진체계		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사업단 구성 내역 및 주기적 운영실적: 17회</li> <li>● 사업단 전문 인력의 전문성 관련 활동 실적: 8회</li> <li>● 타사업 벤처마킹 및 산학연관 연계실적: 8회</li> </ul>
자체평가환류시스템		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지자체모니터링 추진 및 환류: 주기적 운영 8회</li> <li>● 자체환류보고서 작성</li> <li>● 실질적인 환류사례 효과제시</li> </ul>
역량강화내실화 (주민참여실적)		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 역량강화교육 프로그램 내실화: 총 5회/90명                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 역량강화교육: 4회/74명</li> <li>- 리더양성교육: 1회/16명</li> </ul> </li> <li>● 워크숍 등 주민참여 실적: 3회/74명                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내선진지 견학: 2회/ 48명</li> <li>- 워크숍: 1회/16명</li> </ul> </li> </ul>
홍보마케팅		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 이미지 마케팅, 장소마케팅, 브랜드마케팅 실적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍보영상제작: 1회</li> <li>- 배 가공 홍보관 운영: 3회</li> <li>- 가공상품카피라이트 제작: 유형별 10건</li> <li>- 포장디자인개발(겉포장): 8종</li> <li>- 박람회 축제 참가홍보: 18회</li> </ul> </li> <li>● 온라인 및 직거래 실적: 홈페이지 활용</li> </ul>
R&D 추진		<ul style="list-style-type: none"> <li>● R&amp;D와 사업단 실질적 연계 여부                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 배 신제품(퓨레, 건과) R&amp;D 타당성 평가신청: 2016.1.25</li> </ul> </li> <li>● R&amp;D 추진 적정추진 여부                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 배 신제품(퓨레, 건과) R&amp;D 타당성 평가완료: 2016.2.25</li> </ul> </li> </ul>
사업의 자립화 노력		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사업단 법인화 여부: 하늘아삭 법인설립(2014.12.17.)</li> </ul>
사업 역량강화 실적		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 특성화교육 및 외부 위탁교육: 5회/90명                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 역량강화교육: 4회/74명</li> <li>- 리더양성교육: 1회/16명</li> </ul> </li> <li>● 연구회(포럼 등) 운영및 관리실적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 천안배 연구회 1회 개최: 25명 참여</li> <li>- 연구내용: 고품질 배 생산을 위한 재배기술 심층 연구</li> </ul> </li> </ul>

출처: 천안시 2016년 사업추진실적보고서

천안시와 충청도가 2015년 사업추진 실적에 대하여 정리한 총평을 요약·정리하면 다음과 같다. 첫째, 천안시, 충청도와의 정기적인 사업추진 모니터링 및 멘토링을 통한 원활한 사업추진, 둘째, 사업단 자립화를 위한 생산자단체와 참여기업이 출자한 자립화법인 '농업회사법인 하늘아삭(주)' 가공공장 준공과 더불어 자부담 추가출자로 운영비 등 확보, 셋째, 주민 역량강화 및 항구적 수익사업 모델 창출과 운영주체별 역할 보완을 통한 사업추진 시스템 구축, 넷째, 효율적 사업추진을 위한 참여기업 컨설팅 및 자체평가, 환류모니터링 병행으로 1차년도와 2차년도 사업 연계성 강화, 다섯째, 배 가공공장에서 생산되는 제품에 대한 시장진입과 제품인지도 제고를 위한 창의적 홍보마케팅을 실시, 소비자 선호도 향상 등이다.

## 7. 요약 및 시사점

'하늘그린배 고부가가치 가공산업 육성사업'은 천안의 역사성을 기반으로 높은 특화도를 보이고 있는 향토자원인 천안배를 활용한 가공 및 유통, 체험·관광 등의 가치사슬 연계와 융·복합을 통하여 새로운 소득 및 일자리 창출을 목적으로 하여 추진되는 것으로, 2014년부터 시작하여 2017년 현재 4년차를 맞이하고 있다.

향토자원인 천안배는 조선시대 세종실록지리지에 토공물로 기록될 정도로 역사성이 있으며 1909년 신품종이 본격 재배되기 시작한 이래 맛과 향 등 품질과 안전성, 유통성 등의 면에서 전국적인 인지도를 보유하고 있다. 1986년 국내 최초로 미국 수출시장을 개척한 이래 지난 30여 년 동안 북미와 유럽, 동남아 등에 꾸준히 수출되고 있다. 최근 2년 간 연속 1000만불 수출탑을 수상하며 우리나라의 대표적인 생과부품 수출의 효자품목으로 자리 잡았다.

그러나 생과부문의 산업을 매우 활성화되어 있는 반면, 1차생산물을 기반으로 하는 2차 산업의 기반은 사실상 전혀 구축돼있지 않아 더 높은 부가가치 창출로 이어지지 못하고 있는 가운데 우수한 향토자원을 기반으로 2,3차 산업과의 가치사슬 연계를 통한 가공 산업 육성의 필요성이 꾸준히 제기되었다. 특히 맛과 향 등 품질 면에서는 차이가 없으나 자연재해로 인하여 상품성이 저하된 비매과를 활용한 가공산업을 육성한다면 농가들의 경제적 피해 감소와 함께 지역경제 활성화에 크게 기여할 수 있다는 판단이 크게 작용하였다.

이 사업의 추진체계인 '하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업단'은 천안시와 농업

기술센터, 대학, 천안배생산자, 천안배원예농협, 자립화법인 하늘아삭(주) 등 산·학·민·관이 참여하는 복합사업단으로 구성되었으며 사업단 체계 내에 운영위원회와 자문위원회, 실무추진단, 사무국을 설치하고 본격적인 육성사업을 견인하고 있다.

그동안 사업단은 자립화 법인에 참여할 주주모집과 각종 위원회 운영, 홍보·마케팅, 연구개발, 역량강화 및 네트워크 구축, 평가환류시스템 운영, 사업의 자립화 등을 추진하여 소기의 성과를 달성하였다. 사례대상 사업의 일반현황은 사업단이 육성사업신청 시 제출한 '육성사업계획서'와 선정 이후 해마다 주무부처인 농림축산식품부에 제출한 '사업추진실적 보고서'를 종합하여 사업추진 배경, 사업개요, 주요 사업내용, 사업추진주체 및 체계, 추진전략, 추진성과 등의 순으로 작성되었다. 이와 같은 사례대상 사업의 일반 현황 및 추진과정에 대한 조사·분석을 통하여 도출된 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 해당사업의 원료인 향토자원의 지리적 특화도가 매우 높고, 비매과를 활용한 가공산업의 추진을 통하여 농가의 소득을 증진하고 일자리를 창출한다는 점에서 향토산업으로서 매우 적합하다고 할 수 있다. 현재 천안배는 해마다 1,013명의 하늘그린 영농조합 회원들에 의하여 1,768ha의 재배면적에서 연간 4만6204톤(약 948억1100만원)이 생산, 나주 배와 함께 전국 최대의 생산량을 보이고 있다.

둘째, 육성사업을 책임지고 있는 사업단에는 산·학·민·관등 여러 연관주체들이 참여하는 체계로 형성되어 있으나, 여전히 행정과 생산자 중심의 편향된 구조라는 점에서 매우 제한적이고 폐쇄적인 구조라고 할 수 있다. 실제 주요 의사결정 기구인 운영위원회의 경우 7명의 위원 중 천안시측 인사가 4명이며 나머지가 참여기업인 배 원예농협 및 생산자단체 측 인사로, 관련 전문가의 참여는 전무하다.

셋째, 사업단에 참여하고 있는 핵심 참여주체들이 분명한 자기역할을 인식하고 이를 충실히 수행하고 있는지, 또한 그러한 역량을 갖추고 있는지에 대한 평가와 진단이 필요하다. 넷째, 사업단 사무국이 해마다 증가하고 있는 사업량과 사업의 대부분이 전문성을 요구하는 소프트웨어 성격이 사업을 감당할 수 있는 역량을 보유하고 있는지에 대한 평가와 진단이 요구된다. 현재 사무국에는 사무국장 1인과 상근 실무자 1인 등 2명이 역량강화와 연구개발, 홍보·마케팅, 행정관리 등의 다양한 업무를 수행하고 있다.

다섯째, 역량강화와 네트워크, 홍보마케팅, 연구개발 등 사업단이 추진하고 있는 여러 주요 사업들에 대한 사전기획과 사후 평가·보완 체계 마련이 필요하다. 이와 같은 사업과 관련하여, 자체평가에서도 해마다 반복적으로 여러 지적들이 제기되고 있다.

여섯째, 사업추진 실적에 대한 평가와 환류체계의 개선이 필요하다고 할 수 있다. 이는 바람직한 사업의 방향을 설정하고 혁신역량을 강화하는데 매우 중요한 수단이다. 현재 사업추진 중간단계 평가를 위한 모니터링과 사업완료 후 성과평가 등 두 단계로 되어있는 평가체계와 방식을 보다 단계별로 체계화하여 강화할 필요가 있다.

## 제5장 육성사업 활동 실태분석 결과

### 1. 조사 개요

‘하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업’을 사례로 지역향토산업육성사업의 정책 개선방향을 제시하기 위한 본 연구는 먼저 사례대상 육성사업의 현황과 추진과정 및 활동실태를 파악하기 위하여 관련자료 조사를 실시한 후 이를 검토하였다. 자료조사 및 검토는 천안시와 충청도가 육성사업에 선정되기 위하여 농림축산식품부에 제출한 ‘육성사업계획서’와 육성사업 선정 이후 해마다 농림축산식품부에 제출한 ‘사업추진실적보고서’, 기타 사업단 등에서 보유하고 있는 관련자료 등을 대상으로 하였다.

그 다음으로 육성사업단과 자립화 법인인 하늘아삭(주)에 대한 현장 방문조사와 함께 핵심 참여주체 등을 대상으로 수차례에 걸쳐 심층적인 일대일 또는 다면 면접조사를 실시하였다. 면접조사 대상은 담당기관의 공무원과 육성사업단 및 하늘아삭(주)의 핵심 참여주체 등이다. 면접조사는 미리 준비된 기본적인 질문지를 활용한 방식과 연구자의 추가적인 질문에 따라 면접 대상자가 자발적으로 답변하게 하는 방식을 병행하였다.

또한 핵심 참여주체와 관련 전공의 대학교수, 관련 컨설턴트 등 여러 전문가 등과 추가적인 면담을 실시하여 사례대상 육성사업의 추진실태를 검토하고 그 추진과정에서 나타나는 문제와 장애요인 등에 따른 개선방안 등에 대하여 폭넓은 의견을 수렴하였다.

이와 같은 과정을 거친 본 연구의 조사·분석은 크게 3개의 대분류와 이에 따른 13개의 소분류를 구분하여 실시되었다. 조사결과는 육성사업 현황과 육성사업 활동 실태분석으로 나누어 정리하였다. 육성사업의 일반현황은 사업추진배경, 사업개요, 주요 사업내용, 사업추진 주체 및 체계, 추진전략, 추진성과 등의 순으로, 활동실태는 육성사업 여건분석, 사업계획수립 및 추진체계 형성과정 분석, 사업단 체계 및 참여주체별 역할 분석, 사업단 활동분석, 사업내용 분석 등의 순으로 각각 정리하였다.

〈표 5-1〉 현장조사항목

대분류	세분류	조사항목	조사방법
일반현황	사업추진 배경	- 자원의 성격 - 산업화 가능성 등	- 자료조사 - 면접조사
	사업개요 및 주요내용	- 사업비전과 목표 - 사업영역, 품목, 매출 및 고용규모 - 사업 추진전략 - 년도 별 사업계획 등(하드웨어, 소프트웨어)	- 자료조사 - 면접조사
	참여주체 및 추진체계, 추진전략	- 사업단 구성 현황 및 유형(참여범위,참여목적) - 사업 참여주체별 역할과 기능 등 (공식참여자, 비공식 참여자 등) - 주요 추진전략 방향과 내용 등	- 자료조사 - 면접조사
	추진성과	- 2014-2016년 대상 사업추진실적 분석 등 - 활동방식 등 - 자체평가 결과 분석 등	- 자료조사 - 면접조사
활동 상태	육성사업 여건분석	- 자원의 특화도 - 지리적 특성 및 여건 등	- 자료조사 - 현지조사 - 면접조사
	사업계획수 립 및 추진체계 형성과정	- 사업계획수립과정 - 주요주체 참여정도 (단체, 전문가, 기관 등) - 네트워크 형성 과정과 요인 - 참여주체들 및 사업단의 역량 - 지원참여주체의 역량	- 자료조사 - 현지조사 - 면접조사
	사업단체계 및 참여주체별 역할	- 참여주체 현황 - 각 위원회 작동 현황 - 각 참여주체들의 결정과정 - 각 참여주체들의 영향력 등	- 자료조사 - 면접조사
	사업단 활동분석	- 사업단내 참여주체 및 체계 - 참여주체간 연계구조(수직·수평적, 공식·비공식) - 상호작용(연관기업과, 대학, 연구소, 컨설팅 업 체 등 전문기관 등) - 상호관계를 촉진하는 프로그램의 존재 유무 등	- 자료조사 - 면접조사
	사업내용 분석	- 사업단 운영 - 역량강화사업 - 네트워크 - 연구개발 및 마케팅 - 애로사항 등	- 자료조사 - 현지조사 - 면접조사

대분류	세분류	조사항목	조사방법
정책개선 방향등	주요 실적 등	- 년도 별 실적 및 성과 - 성과지표에 따른 평가 분석 등	- 자료조사 - 면접조사 등
	문제점 도출	- 현황 및 활동실태 등 조사 분석을 통한 문제점 도출 - 애로사항 청취 등	- 결과분석 - 면접조사 등
	정책개선 방안도출	- 개선방안 도출을 위한 여러 행위 추진	- 핵심주체 및 전문가 면담 등
	정책개선 방향제시	- 사업계획수립 및 선정단계, 사업기획·사업추진 단계, 평가 및 환류단계, 자립화 단계 등 육성 사업의 발전을 위한 주요 방향 및 담당기관별 역할 등	-

이와 같은 조사·분석을 통하여 사례대상 향토산업육성사업의 당초 목적인 바를 달성하기 위한 사업계획이 제대로 수립되어있는지, 사업추진체계와 협력네트워크는 제대로 갖추었는지, 상호작용은 긴밀하고 활발한지, 사업추진활동들은 정상적으로 수행되고 있는지, 활동추진 과정에서 소득증대와 일자리창출 등에 실제 기여하고 있는지, 사업추진 과정에서 나타나는 문제와 방해요인 등은 무엇인지 등을 파악·분석하고 이를 토대로 보다 발전된 정책 개선방향을 제시하고자 하였다.

이를 위하여 이 장에서는 제 4장에서 정리한 사업단의 일반현황을 제외한 육성사업의 여건 분석, 사업계획 수립 및 추진체계 형성과정 분석, 사업단 체계 및 참여주체별 역할 분석, 사업단 활동 분석(참여주체 및 체계, 연계구조, 상호작용 등), 사업내용 분석 등의 순으로 조사·연구한 내용을 정리하였다.

## 2. 실태조사 결과분석

### 1) 육성사업의 여건 분석

사례대상 사업의 핵심지역인 천안시서북구성환읍은 천안북부 교통요지로 아산만 연안의 둔포와 인주로 통하는 분기점에 위치한 지역이다. 천안시내보다 경기도 평택 시내가 더 가까워 천안시뿐만 아니라 평택시도 생활권에 포함되어 있는 충남과 경기도의 접경지역이기도 하다. 성환의 일부지역을 포함하여 현재 약 1천여 농가가 1,768ha에서 해마다 4만6204톤, 948억1100만원을 생산·유통하고 있는 전국 최대 규모의 배 주산지로서 이름이 나있다.

사례대상 사업의 지리적 여건을 분석하여 보면, 첫째, 사례대상 지역은 특정작물의 특화도가 매우 높은 곳이라고 할 수 있다. 천안배는 1454년 편찬된 세종실록지리지에 토공물로 기록될 정도로 그 역사성이 깊으며 1909년부터는 신품종이 재배되기 시작하여 오늘날에 이르고 있다. 둘째, 천안배는 안전성을 보증하는 다양한 인증의 획득과 맛, 향 등 고품질 전략을 추구한 결과, 국내외 시장에서 ‘하늘그린’이라는 브랜드의 이미지와 인지도를 확보하여 배 과실품목에서 상당한 위치를 점하고 있는 우수한 향토자원이라고 할 수 있다.

셋째, 이 지역은 1·2차 산업과 융·복합 연계하여 3차 산업인 체험·문화관광산업으로 발전시킬 수 있는 복합적 여건을 두루 갖추고 있다고 할 수 있다. 해마다 천안 성환배 축제를 개최하고 있고, 시티투어와 연계한 볼거리, 즐길 거리, 먹거리 등 다양한 체험·관광 프로그램의 개발 및 운영을 통하여 시너지 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

넷째, 천안시와 인근지역에는 13개의 대학과 충남테크노파크, 농업기술원 등 연구개발 및 교육훈련, 기술개발 및 이전 기능 등의 기반과 금융, 물류, 유통, 정보·통신, 기술의 사업화를 촉진할 수 있도록 기술경영 자문, 포장 및 디자인, 법률, 세무, 회계 등의 산업지원 기반이 구축되어 있다. 다섯째, 도·농복합지역이면서 관련 전후방산업은 물론, 첨단산업을 비롯하여 다양한 업종의 산업이 집적되어 활발한 경제활동을 하고 있는 역동적인 지역이라는 점에서 연계 및 융·복합을 통한 새로운 산업의 창출 등이 가능한 여건을 갖추고 있는 지역이다.

이상에서 살펴보았듯이 사례대상 지역은 농업클러스터의 구축을 위한 구성요소와 발전조건을 두루 갖춘 우수한 여건이 조성되어 있다고 할 수 있다.

## 2) 사업계획 수립 및 추진체계 형성과정 분석

‘하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업단’은 산·학·민·관 등 다양한 연관주체들이 참여하는 구조로 형성되어 있다. 주무부처인 농림축산식품부는 사업시행 지침의 육성사업 지원요건에 명시되어 있는 산·학·연·관 등 다양한 주체가 참여하는 복합형 사업추진단 구성을 의무화하도록 하고 있다.

2014년부터 본격적으로 추진되기 시작한 사례대상 사업의 사업계획 수립과정에 대하여 복수의 관계자를 대상으로 면접조사를 실시한 결과, 시행기관인 천안시와 참여기업인 천안배 원예농업협동조합이 중심이 되어 추진되었고, 2013년 농림축산식품부의 사업시행계획이 공고됨에 따라 ‘하늘그린 고부가가치 가공 산업 육성사업 계획서’를 제출하였다.

당시 천안시와 천안배원예농업협동조합은 향토자원인 천안배는 지역특화도가 높고, 안정성과 품질 우수성을 인정받아 생과부문 산업화에는 큰 성공을 거두었으나, 가공산업 기반은 사실상 전혀 구축되어있지 않아 더 이상의 부가가치 창출하지 못하고 있는 현실을 극복할 수 있는 대안으로 향토산업육성사업을 제시하였다. 특히 기후이상 등으로 인하여 맛과 품질에는 차이가 없으나 외형적 상품성이 저하되는 비매과(생산량의 약 20%)로 인하여 농가가 적지 않은 경제적 피해를 입고 있다는 점에 주목하였다.

사업계획 수립과정과 관련하여, 천안시는 산·학·연·민 등 다양한 연관주체들과의 협력네트워크를 구축하고 이들의 참여를 적극 유도하는데 있어 상당한 한계를 보인 것으로 파악된다. 당시 천안시가 제출한 육성사업계획서상에는 천안시, 대학, 기업, 생산자 등이 참여주체로 명시되어 있으나 이는 주무부처인 농림축산식품부가 자격요건에 있어 의무사항으로 규정한 복합형 사업단으로서의 구색을 맞추기 위한 것으로 판단된다.

추진체계형성과 관련하여, 사업단내 체계인 각종 위원회도 주관부처가 요구하는 실질적인 복합사업단의 성격에 부합하게 구성되었다고 보기 어려운 것으로 판단된다. 당시 사업계획서를 보면, 사업단 내 운영위원회와 실무추진단, 자문위원회 등 모두 3개의 위원회에 18명의 인사들이 참여하고 있는 것으로 적시되어 있다. 이 가운데 7명으로 구성된 최고 의사결정기구인 운영위원회에는 천안시청 인사 2명, 선출직 공직자인 시·도의원 2명, 생산자 1명, 농협 측 인사 1명 등이, 공모예정인 사업단 사무국장을 제외하고 5명으로 구성된 실무추진단에는 시측 인사 1명,

배원예조합 측 인사 1명, 생산자 측 관계자 2명, 기업 측 인사 1명 등이, 5명으로 구성된 자문 위원회에는 대학 측 인사 4명, 기업 측 1명이 참여하고 있는 것으로 확인되었다.

즉, 사업계획서상에는 복합형 사업단으로서의 구색을 갖추었다고 볼 수 있으나, 산업지원기능과 역할을 수행할만한 전문가 및 연관지원기관 등의 참여는 전무하다. 자문위원회에 연구개발 및 유통·관리, 역량교육 및 네트워크와 관련하여 전문성을 갖춘 대학 측 인사들이 참여하였다고 하나, 이들은 사업단으로부터 사업선정 전후로 계획서 작성과 연구개발·역량강화 교육 등의 위탁사업 및 용역을 수주한 기관의 인사들이라는 점에서 적절성에 대한 지적이 제기되고 있다.

사업선정 이후 시행 첫해인 2014년에는 사업단 운영위원으로 위촉되었던 두 명의 선출직 공직자와 함께 실무추진단에 참여하였던 가공관련 참여기업이 참여주체들과의 의견대립으로 인하여 불참을 선언하면서 참여주체에서 제외되었다. 이후에도 사업단내 주요 의사결정기구인 운영위원회와 실무추진단 등 두 위원회의 참여주체들의 변동이 상당수 발생하였으나, 결과적으로 천안시 측과 생산자 측의 참여율이 압도적으로 높은 비율을 차지하는 방향으로 이동하였고, 여전히 관련분야 전문가들의 참여는 전무하였다.

또한 자문위원회에 참여하는 전문가(대학)들은 참여 및 네트워킹에 있어서 상당히 수동적인 태도를 보이면서 사실상 제 역할을 못하고 있는 것으로 확인되었다.

### 3) 사업단체계 및 참여주체별 역할 분석

육성사업단은 연관주체들의 참여범위가 상당히 제한적이기는 하나, 복합형 사업단의 성격을 갖추고 있다. 사업단의 참여주체로는 産 분야에서 천안배원예농업협동조합과 자립화 법인인 농업회사법인 하늘아삭(주) 등 두 곳, 學 분야에서 A대, B대, C대 등 3곳의 지역대학, 民 분야에서 천안배작목반과 아삭회작목반 등 2곳, 官 분야에서 천안시와 농업기술센터 등 두 곳이 사업단체계 내에 참여하여 활동하고 있다.

2016년을 기준으로 육성사업단의 구조와 참여주체들을 살펴보면 다음과 같다. 사업단은 크게 운영위원회와 실무추진단, 자문위원회 등 세 개의 위원회와 사무국 체계로 구축되어 있다. 사업단 운영위원회에는 천안시와 성환읍, 천안시농업기술센터, 천안배 작목반, 천안배원예농협 등 모두 7개 기관·단체 관계자가, 실무추진단에는 농업회사법인 하늘아삭(주), 천안배원예농협,

천안시, 아삭회작목반, 육성사업단 등 모두 6개 기관·단체 관계자가 참여하고 있는 구조이다. 자문위원회에는 천안배원예농협, A대, B대, C대 등 모두 4개 기관이 참여하고 있다.

사업단의 구성현황을 살펴보면, 운영위원회 7명 중에 천안시 측 인사가 모두 4명이고, 나머지 3명은 배원예농협 1명, 생산자 2명 등이다. 실무추진단은 생산자이면서 하늘그린(주)대표와 감사, 이사로 활동하고 있는 위원이 8명 중 5명이고, 나머지 3명은 배원예농협측 인사 1명, 사무국장 1명, 시관계자 1명 등이다.

사업단 각 위원회의 기능과 역할을 살펴보면, 운영위원회의 경우 분기별로 개최되며 사업단의 주요 의사결정, 사업계획 수립·변경 및 중요사항 심의 의결, 사업단에서 발주하는 사업에 대한 적격자 선정 등을, 실무추진단은 월 1회 개최되며 분야별 사업 실무추진 및 의결안건 작성, 생산, 가공 유통사업 실무추진, 사업단 업무지원 및 분과별 회의 등 운영조정 등의 역할을 수행하고 있다. 또한 자문위원회는 필요에 의하여 개최되며 사업단 및 분야별, 단계별 사업 및 기술적 사업방향에 대한 자문, 효율적인 사업추진과 성과에 대한 조언 등의 역할을 수행한다.

여기에서는 각 참여주체들이 사업단내 각 체계에서 수행하고 있는 역할에 대하여 살펴보고자 한다. 참여주체 중 천안시는 운영위원회와 실무추진단에 각각 참여하면서 직접적인 행위주체로서 사업단에 대한 행정적 지원을 총괄하고 있다. 천안시산업환경국장이 사업단의 최고책임자인 사업단장직을 맡으면서 운영사무국 등의 운영, 행정 및 재정지원, 정책자금 지원등과 함께 추진상황을 점검하고 충남도·중앙부처와 협의·보고하는 역할을 수행하고 있다.

대학의 참여주체인 A대와 B대, C대는 자문위원회에 참여하여 사업전반에 걸친 자문활동 등의 역할을 수행하고 있다. 가공제품의 원료를 공급하는 역할을 수행하고 있는 생산자조직인 아삭회작목반 등도 운영위원회와 실무추진단에 참여하여 주요 의사결정 행위를 하고 있다. 2016년 기준으로 현재 20개 작목반 93농가가 자립화 법인인 하늘아삭(주)에 51%를 출자하며 참여하고 있다.

천안배원예농업협동조합도 운영위원회와 실무추진단, 자문위원회에 모두 참여하여 주요 정책결정 행위를 하고 있다. 배원예농협은 가공제품의 원료를 수매하고 사업추진을 위한 신규시장 개척 등의 역할을 부여받고 있다. 현재 자립화 법인인 하늘아삭(주)에 49%를 출자한 대주주이기도 하다.

문제는 주요 사업을 결정하고 추진하는 운영위원회와 실무추진단 등 두 위원회를 통틀어

관련 전문가의 참여가 전무한 상황이라는 점이다. 현재 사업단에 컨설팅과 시장개척 자문제공의 역할을 수행하고 있는 충남농어업6차산업화센터나 충남창조경제혁신센터도 공식적인 구조 내에 참여하지 못하고 있고, 사업단의 필요에 의한 요구에 대응하는 수준의 활동을 수행하고 있다.

자문위원회의 경우도 앞서 밝혔듯이 사실상 명목상의 위원회로 존재할 뿐, 실질적으로 작동은 되지 못하고 있는 것으로 확인되었다. 이들 자문위 가운데 대학 측 인사들은 사업 추진과정에서 요구되는 역량강화 및 리더양성 프로그램을 위탁받아 운영하거나 또는 가공제품 개발용역 등의 역할을 수행한바 있다. 이러한 상황에서 사업단내의 각 참여주체들이 과연 자신의 역할을 제대로 인식하고 있는지, 각 참여주체들에게 부여된 역할을 수행할 역량을 갖추고 있는지, 공식적인 연계 구조를 토대로 한 상호작용 활동을 원활히 하고 있는지, 사업추진과 관련한 바람직한 영향력을 행사하고 있는지 등에 대한 의문이 제기되고 있다.

따라서 육성사업의 성공을 위하여 어떻게 이들의 혁신역량을 강화하는 방향으로 추진체계를 개선·발전시킬 수 있는지에 대한 검토와 대책마련이 절실히 요구된다고 할 수 있다.

#### 4) 사업단 활동분석

향토산업육성사업은 향토자원을 기반으로 부가가치를 높이는 활동을 통하여 소득과 일자리를 창출, 농촌 등 낙후지역에 활력을 증진시키고자하는 것을 목적으로 하는 지역개발전략의 주요 정책수단이다. 따라서 사례대상 사업이 이 목적에 부합하도록 사업의 비전과 목표, 전략, 방향, 사업의 내용 등을 제대로 설정하고 있는지와 이를 사업추진 과정에서 구현하는 기능과 역할을 부여받은 사업단의 추진체계가 올바르게 설계되고 구축되어 있는지, 제대로 작동하고 있는지, 그리고 혁신역량은 지속적으로 강화되고 있는지 등이 매우 중요하다고 할 수 있다.

즉, 추진체계에 누가 주체로 참여하고 있는지, 다양한 주체들 간의 협력네트워크를 기반으로 하여 구축되었는지, 주체 간의 상호작용은 얼마나 활발하게 이루어지고 있으며 협력수준의 정도는 어떠한지, 정책수립과 사업 추진과정에서 역할을 제대로 수행하고 있는지, 이를 위한 제도적 환경과 조건을 갖추어져 있는지 등이 사실상 육성사업의 성공여부를 결정짓는다 해도 과언이 아닐 것이다.

여기에서는 농업클러스터의 관점을 견지하여, 산업 경쟁력의 원천인 혁신이 발현되기 위한 주요 요소인 사업단내 참여주체와 체계, 참여주체들의 역할, 연계구조, 상호작용 등에 대하여 분석해보고자 한다.

### (1) 사업단내 참여주체 및 체계 분석

육성사업단 참여주체들의 성격을 보면, 크게 시행기관인 시, 참여기업인 배원예농협, 생산자단체, 자립화법인, 대학 관계자 등 모두 5개 기관·단체로 분류된다. 그런데, 운영위원회와 실무추진단, 자문위원회 등 각종 위원회에 참여하고 있는 참여주체들의 참여범위와 성격을 살펴보면, 앞서 밝혔듯이 매우 제한적이라는 것을 발견할 수 있다. 즉, 외관상으로는 복합사업단으로 보일 수 있으나, 참여범위가 매우 다양한지 못하고 제한적이라는 점에서 사업단내 체계가 상당히 폐쇄적임을 알 수 있다.

사업단 체계를 면밀히 살펴보면, 최고 의사결정기구인 운영위원회는 행정 편향으로 구성되어 있고, 사실상 사업의 결정과 추진에 있어 지배적인 영향력을 행사하고 있는 실무추진단의 경우 위원 가운데 과반수 이상이 생산자들이다. 전문가 자격으로 참여하고 있는 대학 측 인사들이 속한 자문위원회의 경우 사업에 대한 전반적인 자문을 수행하는 역할을 부여받았을 뿐, 결정과정 등에 아무런 영향력을 행사할 수 없는 위치에 있다고 볼 수 있다. 더욱이 이들은 사업단 회의 구조에의 참여와 네트워킹에 매우 수동적인 태도를 보이고 있다는 점에서 자문위원회의 존재의미가 크게 상실된 상태라고 판단된다.

특히 사업단내 어느 체계에도 연구개발 및 교육훈련 기반과 사업화를 촉진할 수 있도록 하는 산업지원기반을 제공해줄 수 있는 관련 전문가 등의 참여가 전무하다는 점은 사업단 체계의 혁신역량을 강화하는데 상당한 악 조건이라고 할 수 있다.

### (2) 연계구조

사업단의 사업추진 과정에서 상호작용 기능을 작동시키는 연계구조는 혁신역량 강화와 성과 창출 등의 측면에서 핵심적인 요소이다. 연계 구조로는 수평적 연계구조와 수직적 연계

구조로 구분할 수 있는데, 이들 모든 연계구조들은 사업추진 과정에서 동시에 작동하면서 사업의 결정과 집행과정에 영향을 미친다.

우선 수직적 연계구조는 육성사업의 추진에 있어 중앙부처와 충남도, 천안시, 그리고 육성사업단과 자립화 법인 등과의 상호관계를 통하여 분석될 수 있는데, 모니터링과 컨설팅, 보고, 평가 등을 중심으로 작동된다. 여기서 중점적으로 검토하고자 하는 것은 수평적 연계구조이다. 이는 사업단 참여주체들 간 또는 사업단과 외부 관련주체들 간의 공식적, 비공식적 활동을 통하여 자유로운 의견교환과 조정·협력, 결정 등이 활발하게 진행되고 있는가의 여부로 판단될 수 있다.

천안시가 주관부처에 제출한 사업추진실적보고서 등과 현장 및 면접조사 등을 토대로 수평적 연계구조를 파악해본 결과, 사업단내에 구축된 각종 위원회에 관련주체들의 참여가 매우 제한적이고 다양하지 못하다는 점, 행정과 생산자 중심의 극히 편향된 구성을 보이고 있다는 점, 위원회가 형식적인 운영에 그치고 있다는 점, 관련분야 전문가의 참여가 전무하다는 점, 외부와의 협력네트워크가 구축되어 있지 않은 점 등이 발견되었다. 외부 연관주체들과의 공식적, 비공식적 연계활동은 필요에 따라 추진되는 단발적인 외부활동이나 용역, 일부 자문활동을 제외하고는 사실상 원활하게 이루어지지 않고 있는 상태이다.

이와 같은 현상은 사업선정 첫해인 2014년부터 2016년 현재까지 계속되고 있는 것으로 판단된다. 사업단내 체계 가운데 유일하게 외부 전문가가 참여하고 있는 자문위원회의 경우도 사실상 작동이 중단된 상태이다. 이들은 사업단으로부터 역량교육을 위탁받거나 연구용역을 수주 받은 당사자들이라는 점에서 과연 사업단 체계 내에 참여하는 것이 적절한 것인가에 대한 비판적 시각도 존재한다. 사업단 관계자도 자문위원의 경우 처음에는 협력을 얻기 위하여 용역의뢰 대상 중심으로 위원을 위촉하였다는 점, 기술개발, 마케팅, 역량강화 등 여러 분야별로 구성하였으나 실제 활용도가 낮다는 점 등을 들어 사실상 유명무실하다고 인정하고 있다.

비공식 연계구조와 관련한 관계자 면접조사 결과, 현재 사업단이 필요에 따라 연계활동을 하는 곳은 충남농어업6차산업화센터와 충남창조경제혁신센터, 그리고 다수의 용역업체 등이 존재한다. 충남농어업6차산업화센터의 경우 사업단이 필요에 따라 요청할 시 일부 컨설팅을 제공해 주고 있고, 충남창조경제혁신센터 역시 필요시 판로개척에 대한 자문과 협력활동을 비정기적으로 수행하고 있을 뿐 사업단내 위원회 등에 참여하지 못하고 있고, 공식적인 협력

네트워크를 형성하고 있지도 못한 상황이다.

이들 6차산업화센터와 창조경제혁신센터와의 비정기적 연계활동도 사업시작 약 3년차 이후부터 시작되었다. 협력기반 네트워크의 구축의 중요성에 대한 이해도가 낮은데다, 관련분야에서 전문성을 갖추고 있는 이들 공공조직의 지역 내 존재를 파악하지 못한 점 등이 가장 큰 이유인 것으로 보인다. 현재 사업단은 관련 전문가의 도움을 받기 위해 특정 컨설턴트와 1년 단위로 유료계약을 체결하고 필요한 업무를 지원받고 있는 상황이다.

### (3) 상호작용

사업 추진과정에서 참여주체들 간의 상호작용은 연계구조에 따라 크게 주무부처인 농림축산식품부와 충남도, 천안시, 사업단으로 연결되는 수직적 체계를 통하여 이루어지는 것과 사업단 내에서의 공식적인 회의나 간담회 등을 통하여 이루어지는 상호작용, 그리고 외부와의 공식·비공식적인 상호작용 등 모두 3가지로 분류할 수 있을 것이다.

첫째, 농림수산물부과 충남도, 천안시, 사업단 간의 상호작용은 육성사업 추진 표준 프로세스에 따른 담당기관별 역할분담을 통하여 강하게 형성된다. 사업신청단계에서부터 선정단계, 세부계획수립 및 시행단계, 자금배정단계, 자금배정단계, 사후관리단계, 사업평가 및 환류단계 등에 따라 사실상 수직적 상호작용 활동을 하게 된다.

특히 이 단계 중 사업평가 및 환류단계에서는 사업의 추진결과를 보고하고, 평가받은 후 환류단계를 통하여 인센티브나 패널티 등의 조치를 부여하는 과정이라는 점에서 상당히 영향력이 강한 상호작용 활동을 하고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 상호작용은 사례대상뿐만 아니라 전국에서 추진되고 있는 사업단이 공통적으로 형성하고 있는 상호작용 관계이다.

둘째, 사업단내 공식적인 회의나 간담회 등을 통하여 이루어지는 상호작용이다. 운영위의 경우 분기별로 1회, 실무추진단은 매월 1회, 자문위는 필요시 개최하도록 되어 있는 규정에 따라 운영되고 있다. 이와 같은 사업단내에서의 공식적인 회의나 간담회 등을 통한 상호작용 활동은 해마다 천안시가 주관부처인 농림수산물부에 제출한 사업추진실적보고서에 나타나 있다. 2016년을 기준으로 사업단내에서 이루어진 회의는 운영위원회와 실무추진위원회, 자문위원회 등 모두 17회가 개최되어 다양한 안건이 논의되었다. 그러나 사업의 결과와 집행과

관련한 모든 활동에 결정적인 영향력을 행사하는 사례대상 사업단의 이와 같은 공식적인 상호 작용 활동의 성과 등에 대해서는 보다 면밀한 관찰과 분석이 필요하다.

실제 사례대상 사업단에서 가장 중요한 상호작용 단위는 매월 개최되는 실무추진단과 분기 별로 개최되는 운영위원회이다. 실무추진단의 경우 사업추진과 관련한 주요 안전에 대하여 논의한 후 운영위 의결이 요구되는 주요 사안에 대하여 공식안전으로 채택하고 이를 운영위원회에 상정하는 역할을 수행하고 있다. 이는 실무추진단이 사업단에서 얼마나 중요한 위치를 차지하고 있고, 강한 영향력을 행사하고 있는지를 보여주는 대목이다.

그러나 실무추진단은 생산자 중심의 편중된 구성형태를 보이고 있다는 점, 비중 있는 안전을 다루어야 한다는 점, 안전에 따라 전문성이 요구된다는 점 등을 비취볼 때, 추진단에 부여된 막중한 역할을 수행하기에는 역량이 크게 부족하다고 판단되고 있고, 사업단 관계자도 이 점을 인정하고 있다. 실무추진단에도 사례대상 사업을 전문적으로 자문하고 지원하는 역할을 수행할 수 있는 관련 전문가 등의 참여는 전무한 상태이다.

셋째, 외부 지원주체들과 이루어지는 비공식적인 연계구조에 의한 비정기적 상호작용 활동이다. 이와 같은 상호작용의 활동유형으로는 간담회, 워크숍, 국내외 선진지 견학, 역량교육, 외부 컨설팅 및 용역의뢰 등이 있다. 2016년 사업을 기준으로 파악해보면, 사업단의 전문성 제고를 위하여 모두 8회에 걸쳐 업무협약과 견학을 위하여 외부 활동을 수행하였고, 사업 벤치마킹차 모두 8회의 견학, 워크숍 참여를 추진하였다. 또한 참여 생산자들을 대상으로 5회에 걸친 역량교육 프로그램 운영과 2회의 국내선진지 견학, 1회의 워크숍 참여 등을 추진하였다. 이밖에 충남농어업6차산업화센터·충남창조경제혁신센터와 경영컨설팅 및 판로개척 자문을 위한 상호작용을 실시하였다.

그러나 이와 같은 상호작용 활동들이 취지에 부합하게 기획되어 추진되었는지, 실제 어느 정도의 효과를 얻었는지, 결과적으로 참여주체들의 혁신역량을 강화시키는데 기여하였는지 등에 대해서는 여전히 의문이 존재한다. 자체평가를 통하여 나타난 의견을 종합해보면, 이와 같은 활동에 대하여 여러 비판적인 지적들이 제기되고 있는 것을 확인할 수 있다.

역량강화 사업과 관련하여, 역량교육 방향설정 및 교육 프로그램이 미흡하고, 농가 등 주체들의 참여율도 저조하며 워크숍 및 포럼 등도 추진미흡으로 인하여 참여율이 저조하였다는 비판과 반성이 제기되었다. 원활한 상호작용을 위한 네트워크와 관련하여, 가공·유통 등 사업화

분야 관련 대내외적인 협력·연계관계 및 구조 구축이 사실상 이루어지지 않았고, 사업단 체계 내에서도 극히 편향된 인적 구성으로 인하여 실질적인 산·학·연·관 협력연계 관계의 구축에 실패하였다는 의견이 제기되었다.

이상에서 보는바와 같이 대내외적인 상호작용 활동이 원활하게 추진되지 못하고 있다고 판단되며, 이로 인하여 실제 사업추진 성과에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 면밀하게 살펴 볼 필요가 있다.

## 5) 사업내용 분석

육성사업단의 주요 추진사업으로는 크게 사업단 운영과 역량강화 사업, 네트워킹, 홍보·마케팅 사업, 연구개발 사업 등 5가지 사업으로 구분된다. 이들 사업에 대한 성과는 해마다 시행기관인 시·군이 작성, 주관기관인 시·도의 검토를 거쳐 담당 주무부처인 농림축산식품부로 제출된 '추진실적보고서'를 토대로 평가된다.

이를 위해 육성사업단은 지자체 및 전문가 연석 실무컨설팅을 통한 사업추진 현황점검과 환류체 모니터링 멘토링 사업에 의한 사업운영 현황을 주기적으로 평가하는 자체평가 및 환류체계를 구축·운영하고 있다. 여기에서는 사례대상 사업 수행기간인 2004년부터 2016년까지 3년간 천안시와 충남도가 해마다 제출한 '추진실적보고서'에 나타난 주요사업에 대한 자체평가 결과와 관련조사 등을 토대로 사업내용을 분석하고자 한다. 단, 자체평가 결과 중 성과는 제외하고 지적과 반성의 내용을 중심으로 살펴보았다.

첫째, 사업단 운영과 관련하여, 기본적으로 요구되는 상근인력 및 전문성 부족이 사업추진에 있어 가장 큰 장애요인으로 지적될 수 있다. 사무국은 사무국장 1인과 실무자 1인 등 2명으로 구성되어 있는데, 연차별 사업진행에 따라 점차적으로 과중되고 있는 업무량을 소화하기에는 상근인력 수가 부족하고, 실무자의 교체가 빈번하며 산업육성이라는 업무의 특성상 요구되는 전문성 등 역량을 충족시키지 못하고 있는 것으로 확인되고 있다.

해마다 이루어지는 자체평가에서도 전문성 및 행정절차 관리미흡 등으로 사업추진이 지연되는 등 난항을 겪고 있다는 지적이 제기되면서 사무국의 역량강화를 위한 조치를 요구하고 있는 상황이다. 사무국이 중점적으로 관리·운영하고 있는 운영위원회와 실무추진단, 자문위원회의

경우 정관에 따라 정례적으로 개최되고 있는 것으로 보이나, 현재 사무국의 전반적인 역량을 고려할 때 효과적으로 운영되고 있는지에 대한 의문이 존재한다. 각 위원회의 참여주체도 매우 제한적이라는 점에서 각 위원회에 부여된 역할을 효과적 수행하고 있는지 등에 대한 의문이 더욱 강하게 제기될 수 있다.

둘째, 역량강화 사업과 관련하여, 교육프로그램이 미흡하고 주체들의 참여도가 매우 저조한 것으로 확인되고 있다. 자체평가에서도 역량교육 방향설정 및 교육 프로그램이 미흡하고 농가 등 주체들의 참여율도 저조하다고 지적하고 있다. 또한 워크숍 및 포럼, 사업설명회 등의 추진 미흡으로 농가들의 참여율이 저조하였다는 비판과 반성도 제기되었다.

해마다 실시되는 사업실적 평가에 대비하여 양적으로 성과를 채우기 위해 급급한 것이 아니냐는 지적도 제기되고 있는 실정이다. 2015년 자체평가에서는 이와 같은 지적과 함께 교육의 전문성과 사업의 효과성 제고를 위해서는 공개입찰을 통하여 교육을 전문기관에 위탁 시행해야 한다는 의견이 제시되었다.

지난 3년 간 역량강화 교육이라는 사업 명으로 추진한 실적을 보면, 첫 해인 2014년에는 교육 실적이 전무하며 2015년에는 주주 및 배 농가를 대상으로 한 역량강화교육 5회, 하늘아삭(주) 임원 및 배사업단 직원을 대상으로 1회의 워크숍 및 리더양성 교육, 3회의 국내선진지 견학을 실시하였다. 2016년에는 주주 및 배 농가를 대상으로 한 역량강화교육 5회, 하늘아삭 임원 및 배 사업단 직원을 대상으로 1회의 워크숍 및 리더 양성교육, 2회의 국내선진지 견학을 실시하였다. 교육은 자문위원회에 참여하고 있는 A대학 산학협력단이 위탁받아 수행하였다.

셋째, 네트워크와 관련하여, 가공·유통 등 사업화 분야 관련 대내외적인 협력 연계관계 및 구조 구축이 사실상 이루어지지 않은 것으로 판단되고 있다. 사업단 체계 내에서도 극히 편향된 인적 구성으로 인하여 실질적인 산·학·연·관 협력 연계관계의 구축에 실패하였다고 판단되고 있으며 외부 관련 자원과의 공식적, 비공식적 연계관계 구축도 매우 미흡한 것으로 파악된다.

자체평가에서도 자립화 법인 참여주체간의 역할분담과 협력을 위한 관계구축이 미흡하고, 과수관련 6차산업화와 타 사업단과의 실질적인 협력 네트워크를 구축하지 못하고 있다고 지적되었다. 사업실적 추진보고서에 나타난 산·학·연·관 연계실적을 살펴보면, 활동의 대부분이 국내외 견학이 차지하고 있고, 지자체등이 개최하는 일부 워크숍에 참가한 사례가 발견되고 있을 뿐이다.

넷째, 연구개발과 관련하여, 현재 B대학의 연구용역을 통하여 배 건과와 퓨레 등 제품화 성과를 창출하였으나, 기존의 가공 상품과의 차별성이나 기능성 증빙에 대한 검증이 미비하다는 지적이 제기되고 있다. 또한 1·2차 산업과 연계된 체험 프로그램 등의 개발이 사실상 추진되지 않은 상황이다. 체험프로그램 개발실적으로 2015년도와 2016년도에 ‘아름다운 배꽃 체험 프로그램’을 개발·운영하였다고 제시하고 있으나, 이는 해마다 천안배원예농협에서 실시하는 화접자원봉사활동의 일환인 것으로 확인되었다.

현재 가공시설이 정상적으로 가동되고 매출이 발생되지 않은 취약한 2차 산업기반 상태에서 3차 산업과 관련된 체험·관광프로그램을 개발·운영하는 것은 현재 사업단의 역량 상 사실상 불가능한 상황이라고 판단된다. 다섯째, 마케팅과 관련하여, 판매망 구축 기반이 취약하고, 잠재고객을 대상으로 하는 온라인홍보마케팅이 제대로 추진되지 않는 등 전반적으로 홍보전략 수립과 추진역량이 매우 미흡한 것으로 판단되고 있다. 자체평가에서도 이러한 지적이 해마다 제기되고는 있으나, 좀처럼 개선되지 않는 상황이다.

사업추진실적을 살펴보면, 2014년도 홍보마케팅사업으로는 천안배 스토리텔링제작, 브랜드 개발, 축제참가, 사업단 홈페이지 개발 등에 주력하였고, 2015년에는 시장조사, 브랜드 개발, 포장디자인 개발, 제품유통 협의 등의 수준의 활동을 추진하였다. 2016년에는 장소마케팅과 홍보영상 제작 등을 통한 브랜드마케팅을 중심으로 활동하였고, 일부 주요 판매처를 확보하는 성과를 보였다.

〈표 5-2〉 자체평가결과

사업내용	자체평가 결과
사업단 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사업실적에 대한 검증 미비 및 주민의견 수렴방안 미흡</li> <li>● 사업추진 전문성 및 행정절차 관리 미흡으로 사업추진 지연</li> <li>● 연차별 사업계획변경사유 발생에 따른 행정처리 기간 대비 사업추진 기간 지연 등</li> </ul>
역량강화사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 생산자 주주 등 교육 참여 극히 저조</li> <li>● 역량강화교육 방향설정 및 전문교재, 교육프로그램 미흡</li> <li>● 워크숍, 포럼, 사업설명회 등의 추진미흡으로 생산농가 참여율 저조</li> </ul>
네트워크	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 작목반, 생산자연합회, 가공산업 분야 사업 참여의지 미흡</li> <li>● 자립화법인 참여주체간 역할 분담 미흡</li> <li>● 과수작목 6차산업화지구 및 타사업단과 구체적인 협력네트워크 미구축</li> <li>● 천안배 가공상품 공동마케팅 방안 수립 미흡</li> </ul>
마케팅	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 홍보전략 수립 미흡, 공동브랜드 활용 매뉴얼 미흡</li> <li>● 천안배 브랜드 이미지 확산 전략 미흡</li> <li>● 잠재고객 유치를 위한 온라인마케팅 기반 미흡</li> <li>● 시장세분화를 통한 타킷별 홍보전략 수립 및 시행 부족 등</li> </ul>
연구개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 비즈니스모델 개발을 통한 상품화전략 수립 미흡</li> <li>● 천안배 특징점을 활용한 가공상품 및 체험상품 개발 미흡</li> <li>● 가공생산 매뉴얼 미흡</li> </ul>

한편, 사례대상 사업의 추진과정에서 나타나는 애로사항은 앞서 밝힌 농촌경제연구원의 정책수요 조사결과와 크게 다르지 않다. 이는 향토산업육성사업을 추진 중인 전국 대부분의 사업단이 상당부분에서 공통의 애로를 겪고 있다는 것을 방증하는 것이다.

## 6) 요약 및 시사점

지리적 특화도가 매우 높고 맛과 안정성, 유통성 등의 측면에서 인지도와 경쟁력을 갖추고 있는 천안배 가공산업은 지리적 여건으로 볼 때 농업클러스터 구축을 위한 구성요소와 발전조건을 두루 갖춘 우수한 여건의 지역을 토대로 하고 있다는 점에서 긍정적이라고 할 수 있다. 특히 기후이상 등의 현상으로 인하여 맛과 품질에는 차이가 없으나, 외형적으로 상품성이 저하되고 있는 비매과(생산량의 약 20%)로 인하여 농가가 적지 않은 경제적 피해를 입고 있는 현실에 주목하고, 이를 극복하기 위한 대안으로 제시되었다는 점에서 의미가 매우 크다.

현재 4년차 육성사업이 추진되고 있는 상황에서 사례대상 사업이 당초 목적인 바대로 향토 자원을 활용하여 농촌의 소득증대와 일자리 창출, 지역경제 활성화 등에 실제 기여하는 활동을 수행하고 있는지, 사업추진 과정에서 나타나는 여러 문제와 애로요인은 무엇인지 등을 파악하고 이를 토대로 보다 진일보된 정책 개선방향을 제시하는 것은 매우 유의미하다고 할 수 있다.

이와 관련하여 육성사업의 활동실태를 조사·분석한 내용을 정리하면 다음과 같다. 사업계획 수립 및 추진체계 형성과정 분석과 관련하여, 사업계획 수립과정에서 산·학·연·민 등 다양한 연관주체들과의 협력네트워크를 구축하고 이들의 참여를 적극 유도하는데 있어 상당한 한계를 보인 것으로 파악된다. 또한 사업계획서상에는 산·학·연·민 등이 참여하는 복합사업단으로서의 기본 구색을 갖추었다고 볼 수는 있으나, 산업지원기능과 역할을 수행할만한 전문가 및 연관지원기관 등의 참여는 전무하여 실질적인 복합사업단의 성격에 부합하게 구성되었다고 보기 어려운 것으로 판단된다.

사업단체계 및 참여주체별 역할 분석과 관련하여, 사업단의 주요 의사결정 기구인 운영위원회와 실무추진단 등 두 위원회를 통틀어 관련분야 전문가는 단 한명도 참여하지 못하고 있는 상황이다. 현재 사업단에 컨설팅과 시장개척 자문제공의 역할을 수행하고 있는 충남농어업6차 산업화센터나 충남창조경제센터도 사업단의 공식적인 구조에 참여하지 못하고 사업단의 필요에 따라 일부 역할을 수행하고 있을 뿐이다.

이러한 상황에서 사업단내의 각 참여주체들이 과연 자신의 역할을 제대로 인식하고 있는지, 각 참여주체들에게 부여된 역할을 수행할 능력을 갖추고 있는지, 공식적인 연계구조를 토대로 한 상호작용 활동을 원활히 하고 있는지, 사업추진과 관련한 바람직한 영향력을 행사하고 있는지

등에 대한 의문이 제기될 수 있다.

사업단 활동 분석과 관련하여서는 사업단내 참여주체 및 체계 분석, 연계구조 분석, 상호작용 분석 등의 순으로 정리하였다. 첫째, 사업단내 참여주체 및 체계 분석과 관련하여, 사업단은 사실상 행정과 생산자가 독점적 위치를 점하고 있고, 연구개발 및 교육훈련 기반과 함께 산업 지원기반의 기능과 역할을 수행할 수 있는 관련 전문가 등의 참여도 전무하다는 점에서 매우 제한적이고 폐쇄적인 구조라고 할 수 있다.

전문가들이 참여하는 구조인 자문위원회는 관련 위탁이나 용역을 수행할 뿐, 회의구조에의 참여의지나 네트워킹에 있어 매우 소극적이고 수동적인 태도를 보이고 있다는 점에서 활용도가 매우 낮다고 판단된다. 둘째, 연계구조와 관련하여, 참여주체들 간 또는 외부 관련 주체들 간의 공식적, 비공식적 활동을 통하여 자유로운 의견교환과 조정·협력·결정 등이 활발하게 진행될 수 있는 구조인 수평적 연계구조가 매우 취약하다. 특히 외부 관련 주체들과의 공식적·비공식적 연계활동은 사업단이 필요에 따라 추진되는 단발적인 외부활동이나 용역 등을 제외하고는 원활하게 작동되지 않고 있다.

실질적인 컨설팅과 판로개척 자문활동을 지원하고 있는 충남농어업6차산업화센터와 충남 창조경제협의회도 공식구조에 참여하지 못하고, 요청에 따라 비정기적인 연계활동을 수행할 뿐이다. 셋째, 상호작용 정도와 관련하여, 사업단 규정에 따라 사업단내 각 위원회가 개최되고 있으나, 현재와 같은 공식적인 상호작용 활동이 과연 효과성이 있는지에 대해서는 의문이 존재한다.

또한 간담회, 워크숍, 국내외 선진지 견학, 역량교육, 외부 컨설팅 및 용역 의뢰 등 외부와의 비정기적 상호작용도 취지에 맞게 설계되고 추진되었는지, 참여주체들의 혁신역량을 강화하는데 어느 정도 효과를 보였는지 등에 대하여 의문이 제기되고 있다. 자체평가에서도 이와 관련하여 부정적인 의견들과 지적이 제기되고 있는 상황이다.

사업내용 분석과 관련하여, 사업단 운영에 있어 상근인력이 부족하고 전문성이 매우 취약하여 과중되고 있는 업무량과 전문성이 요구되는 업무를 감당하기 힘든 상황이다. 각 위원회도 매우 제한적이고 폐쇄적인 구조여서 위원회에 부여된 역할을 효과적 수행하고 있는지 등에 대해 의문이 제기되고 있다. 또한 자문위에 참여하고 있는 대부분의 인사들이 사업단 위탁 사업과 연구개발 용역을 수행하는 당사자라는 점에서 적절성 시비가 일수 있다. 특히 참여도나

네트워킹 의지도 매우 부족하여 사실상 자문위원으로서의 역할을 하지 못하고 있는 상황이다.

역량강화 사업도 교육의 방향설정과 프로그램의 미흡으로 인하여 실효를 거두지 못하고 있으며 가공·유통 등 사업화 관련 협력 연계관계 및 구조 구축도 사실상 이루어지지 않은 것으로 판단된다. 또한 현재 출시된 제품이 기성가공 상품과의 차별성이나 기능성 증빙 대한 검증이 미비하고 1·2차 산업과 연계된 체험관광 프로그램의 개발도 사실상 추진되고 있지 않은 상황이다. 이밖에 판매망 구축 기반이 취약하고 잠재고객을 대상으로 하는 온라인 홍보마케팅이 제대로 추진되지 않는 등 전반적으로 홍보마케팅과 관련한 전략수립과 추진역량이 매우 미흡한 것으로 판단된다.

이와 같이 사례대상 사업의 활동실태 분석을 토대로 도출된 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사업계획수립단계에서부터 해당 산업을 어떠한 관점에서 바라보느냐에 대한 심도 깊은 논의과정이 필요하다. 즉, 산학연관 등 제 참여주체들의 상호협력에 기반한 가운데 왜 향토산업을 육성해야 하는지, 우리지역은 향토산업 육성과 발전과 관련된 제 조건들을 갖추고 있는지, 1,2,3차 산업을 어떻게 연계하고 융·복합하여 소득과 일자리 창출에 기여하게 할 것인지, 그 사업추진과정에서 누구 참여해야 되는지 그 범위와 참여주체들의 역할은 무엇인지, 자립화 기반과 지속가능성의 확보를 위한 전략과 계획은 무엇인지 등에 대한 검토하고 이를 토대로 한 계획이 수립되어야 성공가능성을 높일 수 있다.

둘째, 산업의 육성을 위해서는 관련 주체들 간의 협력적 네트워크 구축이 무엇보다도 중요하다. 주무부처가 산·학·연·관등이 참여하는 복합사업단 구성을 의무화한 것은 이와 같은 실질적 네트워크 구축이 사업의 성패에 절대적인 영향을 미칠 수 있다는 판단에서이다. 사업단내 위원회에 관련 주체들의 폭넓은 참여를 보장하여 보다 민주적이고 실효적인 의사결정을 이끌어내야 하며 다양한 외부 관련주체들과의 공식적, 비공식적 연계 구조 구축을 통하여 상호작용 활동을 활발하게 하는 것은 사업단의 부족한 역량을 강화하고 사업을 바람직한 방향으로 견인하는데 필수적이다. 앞서 살펴보았듯이 사례대상 사업단의 경우 매우 제한적이고 폐쇄적인 체계를 구축하고 있어 참여주체 간, 또는 외부 관련주체들 간의 공식적, 비공식적 상호작용 활동을 통하여 자유로운 의견교환과 조정, 협력 결정 등의 활동을 방해하고 있다.

셋째, 참여주체들의 역량강화와 함께 책임성, 전문성을 제고하기 위하여 다양하고 효과적인 프로그램 개발 운영이 매우 필요하다고 할 수 있다. 이들 참여주체들의 역량은 결국 사업추진

성과로 나타남으로, 참여주체들이 분명한 이해와 목표의식을 가지고 자기에게 부여된 역할을 충분하게 수행해 낼 수 있어야 한다. 즉, 생산자이면서 사업단의 각종 위원회에 참여하고 있는 생산자 주체의 경우 원료를 생산하는 역할에 머물지 않고, 사업단의 주요 사업의 결정과정에서 합리적인 영향력을 행사할 수 있도록 역량강화를 도모해야 한다.

넷째, 위탁이나 용역에 참여하는 당사자들이 경우 사업단 체계 내 위원회에 참여하는 것이 과연 적절한 것인지에 대한 검토가 필요하다. 실제 사례대상 사업단의 자문위원회에는 위탁사업과 연구개발 용역을 수행하는 당사자들이 참여하고 있는 상황에서 이들이 수행한 사업에 대하여 냉정하게 평가하기도 어려울 뿐만 아니라, 역량 있는 다른 기관에 관련 위탁사업이나 용역을 맡기는 것이 어려울 수도 있다. 더욱이 이들 대부분은 회의의 참여도나 네트워킹 의지도 매우 부족하여 사실상 자문위원으로서의 역할을 수행하지 못하고 있는 상황이다.

다섯째, 해마다 이루어지는 자체평가와 환류체계를 보다 엄격하게 작동시킬 필요가 있다. 사례대상 사업의 경우 해마다 비슷한 지적이 나오고 있고, 이에 따른 환류조치 사항이 제대로 반영되고 있는지를 판단하기가 어렵다. 평가가 보다 객관적이고 합리적으로 이루어지기 위해서는 평가의 지표를 더욱 강화할 필요가 있고, 현장평가 중심으로 그 방식을 변경해야 한다.

여섯째, 사업단은 해당사업의 성패여부를 결정지을 만큼 중요한 역할을 부여받은 조직체계이다. 즉, 해당 사업의 자립화와 지속가능성을 실현하느냐가 육성사업단의 손에 달려있다고 해도 과언이 아닌 것이다. 그러나 사업단의 운영 여건과 추진주체들의 인식 상 사업단은 한시적인 기구의 성격을 가지고 있기 때문에 충분한 인력과 전문성 등 역량을 갖추기가 어렵다고 보고 있다.

사례대상 사업단의 경우 현재 국장 1인과 실무자 1인 등 2명으로 구성되어 있는데 국장의 경우 한번 교체되었고, 실무자의 경우는 현재까지 4번이 교체되면서 조직이 불안정한 상태에 처해있다. 이런 상황에서 사업단은 사업비를 배분하고, 각종 위원회를 운영하며 사업비 정산과 기본적인 행정절차만을 관리하기에도 역부족인 상황이다. 육성사업에 있어서 사업단이 가장 중요한 핵심주체라는 인식을 가지고 역량강화를 위한 제반의 대책마련이 요구되고 있다.

## 제6장 정책 개선방향

향토산업육성사업은 지역에 부존하는 특화된 향토자원을 기반으로 새로운 가치사슬을 형성하고 융·복합하여 소득과 일자리를 창출하고 지역 활력증진에 기여하는 새로운 비즈니스 모델이자 '지역공동체 단위에서의 창업'이라는 점에서 매우 혁신적인 활동이라고 할 수 있다. 따라서 혁신을 지역이라는 공간의 자립성과 경쟁력을 결정짓는 핵심 요소임을 인식하고, 공간혁신론적 관점에서 향토산업육성사업을 바라보고, 향토산업의 뿌리내림과 발전을 위한 정책 개선방향을 모색할 필요가 있다.

많은 학자들은 최근의 혁신관을 상호작용적 혁신관으로 규정하고 다양한 주체들 간의 상호작용을 통한 혁신의 창출과 전파·확산을 매우 강조하고 있다. 공간혁신론의 관점에서 볼 때, 혁신은 경제주체들뿐만 아니라 다양한 연관주체들 간의 지식의 원활한 흐름을 가능하게 하는 상호협조 체계와 학습과정을 통해 창출·전파·습득되며 이는 혁신환경의 조성을 통하여 가능하다. 이러한 혁신환경의 조성은 중앙정부 및 지방정부의 중요한 역할로 인식되고 있다(김용웅 외, 2009).

즉, 농촌이라는 지역적 공간에서의 혁신활동인 향토산업육성사업이 활성화되어 사업추진의 목적이 달성되기 위해선 이와 같은 공간혁신론적 관점을 견지한 가운데 이를 가능하게 하는 체계구축과 환경조성이 매우 중요하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 공간혁신이론 유형의 하나인 클러스터론에 입각하여 사례대상 사업을 검토하였고, 이를 토대로 정책 개선방향을 모색하고자 하였다. 이번 연구를 통하여 주요 관련정책의 동향 및 정책적 효과, 그리고 사례대상인 '하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업' 현황, 육성사업의 활동실태를 조사·분석한 결과로 도출된 시사점을 토대로 향토산업육성사업의 발전을 위한 정책 개선방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

정책 개선방향은 크게 사업계획 수립 및 선정단계에서부터 사업기획 및 사업추진단계, 진행상황 점검 및 평가단계, 자립화 단계 등 모두 4단계로 구분하고 각각의 단계별로 요구되는 담당기관별 역할을 중심으로 제시하였다. 또한 중간지원조직의 역할강조와 함께 경험공유와 상호협력 기반으로서의 협의체 구축의 필요성도 제시하였다.

## 1. 사업계획 수립 및 선정단계

사업계획 수립 및 선정단계는 주무부처인 농림축산식품부의 사업시행 공고에 대비하여 사업신청을 준비하는 단계와 평가 후 선정단계로 구분되며 특정목적 아래 누가 어떠한 과정과 절차를 거쳐 사업계획서를 작성했느냐와 선정을 위한 사업계획서 평가 과정이 핵심적으로 검토되어야 할 대상이다.

우선 시행기관인 시·군의 역할과 관련하여, 사업계획 수립단계에서부터 해당 향토산업을 어떠한 관점에서 이해하고 추진하느냐에 대한 심도 깊은 논의과정을 조직해야 한다. 즉, 산·학·연·관·민 등 제 핵심주체들의 상호협력에 기반한 가운데 향토산업을 어떻게 바라볼 것인지, 왜 향토산업을 육성해야 하는지, 우리지역은 향토산업육성 및 발전과 관련된 제 조건들을 갖추고 있는지, 1·2·3차 산업을 어떻게 연계하고 융·복합하여 소득과 일자리 창출에 기여하게 할 것인지, 그 사업추진 과정에서 누가 참여해야 되는지, 그 범위와 참여주체들의 역할은 무엇인지, 자립화 기반과 지속가능성의 확보를 위한 전략과 계획은 무엇인지 등에 대하여 검토하고 이를 바탕으로 한 계획이 수립되도록 해야 한다.

특히 계획수립 단계에서 산·학·연·관·민 등 다양한 연관주체들이 상호협력에 기반한 긴밀한 네트워크를 구축하는 것은 사업의 성공 여부를 결정짓는 핵심 요소라고 할 수 있는 지역의 혁신역량을 구축·강화시키는데 매우 중요한 행위라는 인식을 절대 간과해서는 안 된다. 현재 지원 자격 요건에 산·학·연·관 등 다양한 연관주체가 참여하는 복합형 사업추진단의 구성을 의무화하고 있으나, 과연 이들 다양한 연관주체들의 상호협력에 기반한 참여 속에서 토론과 합의의 절차와 과정을 거쳐 사업계획이 수립되었는지에 대해서는 여전히 의문이 존재하고 있는 것이 현실이다.

만약 이와 같은 준비과정과 절차를 거치지 않고 오로지 사업선정만을 목표로 설정할 경우 사업신청 일정에 맞추기 위하여 특정 용역기관에 사업계획서 작성을 의뢰하고, 그 결과물을 그대로 제출할 가능성을 배제할 수 없다. 본 연구의 사례대상 사업의 경우 과연 어떠한 주체들이 참여하였으며 해당 사업의 목적과 사업추진 계획, 산업육성 및 성공 전략, 사업추진 과정에서의 다양한 협력체계 구축과 역할 분담 등 전반에 대하여 상호협력에 기반한 준비과정을 거쳤는지는 증명되지 않고 있다.

또한 계획서상에 나타난 사업단의 구성현황을 볼 때, 의무사항으로 명시된 지원 자격요건에 부합하기 위하여 산·학·관·민 등이 참여하는 구조를 갖추기는 하였으나, 참여범위 등이 매우 제한적이라는 점에서 형식적이고 폐쇄적인 구성에 그친 것으로 판단된다.

사례대상 사업단 관계자와의 인터뷰 결과, 인력풀의 한계로 인하여 형식적인 구성에 그쳤다는 점, 사업단내 주요 체계인 운영위와 실무추진단이 형식적으로 운영되고 있다는 점, 관련 분야 전문가의 참여가 전무하다는 점 등이 확인되었다. 따라서 시행기관인 시·군은 사업계획 수립단계부터 실질적인 산·학·연·관·민 등 다양한 연관주체들이 상호협력 네트워크 구축이 성공적인 사업추진을 위하여 얼마나 중요한 핵심 요소인지를 분명히 인식하고, 이를 추진해야 한다.

사업주관 기관인 광역 시·도의 역할과 관련하여, 해당 시·군에서 제출된 '향토산업육성사업 계획'의 수립과정에 실질적인 상호협력에 기반하여 다양한 연관주체들이 참여하였는지, 사업추진체계가 진정한 의미의 복합형 사업단에 부합하게 구축되었는지 등을 엄격하게 검토해야 한다. 특히 사업타당성과 적정성, 실천가능성 등을 평가하는 사업계획서 심사과정에서의 현장평가가 현재보다 더욱 강화될 필요가 있다. 주관기관인 광역 시·도에 의한 지원 대상 예비선정 평가과정은 전문평가단에 의한 1차 서면평가와 2차 현장평가 등 두 차례의 평가를 거치도록 되어 있는데, 이 과정이 매우 중요하다.

예비선정 이전에 현재보다 강도 높은 사전평가와 컨설팅이 이루어져야 사업계획이 과대포장 되거나 현실적이지 못한 내용과 목표를 제시하는 사례를 발견해내고 보다 타당하고 적정하며 실천가능성이 있는 사업계획서가 창출될 수 있다. 그만큼 사업자 선정단계에 있어 실질적인 책임을 부여받고 있는 광역 시·도의 평가 관리능력이 한층 강화될 필요성이 있다고 할 수 있다. 즉, 예비선정 이후 시·군 단위의 사업계획서 보완조치가 이루어진다 하더라도 그 이전 두 차례에 걸친 평가과정에서 컨설팅을 보다 강화하는 방안이 검토될 필요가 있다. 예를 들어 예비선정을 위한 서면 평가과정에 반드시 높은 수준의 컨설팅을 제공하고, 이를 반영한 계획서를 대상으로 2차 현장평가를 실시하는 하는 것도 한 방안이 될 수 있다.

본 연구의 사례대상 육성사업의 신청당시 사업계획서를 검토한 결과, 사업의 목표와 내용, 성과지표, 단계별 추진전략과 계획 등에서 현실적이지 못한 내용들이 과도하게 제시된 것이 다수 발견되고 있다. 육성사업 추진 3년차인 2016년 현재까지 해마다 제출된 사업추진실적보고서와 지원 신청당시 사업계획서를 비교한 검토한 결과, 신청사업계획서에서 제시된 목표·내용과 상당한 괴리가 있음이 확인되고 있다.

또한 예비선정 이후 시·군 단위의 사업계획을 보완할 경우에도 사업계획의 적정성 등과 함께 협력네트워크에 기반한 실질적인 사업추진체계가 구축되어 있는지 등을 엄격하게 검토해야 한다. 이와 같은 과정과 절차를 거쳐 사업대상을 최종 선정하고 그 결과를 농식품부에 보고한 후 실시되는 농식품부의 컨설팅도 이 부분을 면밀히 검토하고 자문하여야 한다. 사업추진체계 구축과 관련하여, 하나의 방안으로 주요 의사결정에 있어 영향력을 행사할 수 있는 사업단내 주요 위원회에 다양한 관련 전문가의 참여율을 일정비율 이상 반드시 포함하도록 하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다.

사례대상 사업단의 경우 지금이라도 사업단내 주요 체계에 대한 엄격한 평가와 진단을 바탕으로 실질적인 복합사업단의 성격에 부합하도록 재정비할 필요가 있다. 현재 활용도가 사실상 소멸되었다고 판단되는 자문위원회의 경우도 다양한 관련 전문가 중심으로 재정비하여 실질적으로 운영되도록 해야 한다. 육성사업 준비와 관련, 육성사업의 선정과 추진에 대비하여 사업단 및 육성사업의 결과로 설립될 자립화 법인의 핵심 참여주체들을 대상으로 경영능력 등 혁신역량 강화를 위한 예비과정을 운영하는 것도 한 방법으로 검토될 필요가 있다.

주무부처인 농식품부의 역할과 관련하여, 향토산업육성사업의 선정에 있어 계획의 수립단계에서부터 산·학·연·관·민 등 다양한 주체들이 참여한 가운데 상호협력에 기반하여 사업계획이 수립되었는지, 이를 바탕으로 한 사업추진체계는 제대로 구축되었는지 등을 보다 엄격하게 검토하여야 한다. 이는 향토산업육성사업의 목적인 내생적 발전을 기반으로 하여 지역경제 활성화를 추진하려는 지역의 준비정도 및 혁신역량을 사전에 미리 파악해볼 수 있는 방법이기도 하다. 농식품부가 지원자격 및 요건의 첫 번째 조항으로 '복합형 사업단' 구성을 의무화한 것은 사업의 성공 여부가 실질적인 복합형 사업단 구성 여부에 달려있다고 판단했기 때문이다.

## 2. 사업기획 및 사업추진단계

사업기획 및 사업추진단계는 육성사업단이 추진하는 여러 사업들을 기획하는 단계와 사업추진을 위하여 구축된 추진체계를 통하여 다양한 사업을 본격적으로 추진하는 단계로 구분할 수 있다. 무엇보다 사업추진체계와 지역 내 협력네트워크 형성이 매우 중요하다고 할 수 있다. 또한 보다 효과적인 사업성과를 창출하기 위해서는 부여된 사업의 기획단계가 매우 중요한 검토대상이라고 할 수 있다.

사업기획 및 사업추진단계에서 사업추진체계와 관련하여, 시행기관인 시·군은 우선 육성사업 추진에 있어 사업추진체계와 협력네트워크가 정상적으로 작동되는지, 그 체계와 네트워크가 진화·발전되고 있는지 등이 사업의 목적을 달성하는데 가장 핵심적인 요소임을 인식하고 관리·점검해야 한다. 설사 복합형사업단에 부합하도록 사업추진체계와 협력네트워크가 구축되었다하더라도 실제 사업추진 과정에서 원활히 작동하려면 상당한 운영역량이 필요하다. 이는 핵심 사업추진 주체인 육성사업단의 역량에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

이와 관련하여, 실질적인 핵심 사업추진 주체인 육성사업단의 역량은 육성사업의 성공 여부를 결정지을 만큼 매우 중요한 핵심 요소임을 인식하고 혁신역량 강화를 위한 다양한 조치를 적극 모색하여야 한다. 사업단은 다양한 연관주체들을 네트워킹하고, 실질적으로 사업의 전반을 책임지는 핵심 단위이나, 전국 상당수의 사업단의 경우 공통적으로 상근인력 및 전문성 등 실무역량 부족 현상을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다.

본 연구의 사례대상인 육성사업단의 경우도 현재 국장 1인과 실무자 1인 등 모두 2인이 상근하고 있는데, 인력 및 전문성 등 실무역량이 부족하여 증가하는 업무량과 전문성을 요구하는 상당량의 소프트웨어 성격의 사업을 감당하기에는 역부족이어서 업무의 악순환이 반복되고 있다. 그럼에도 불구하고 예산상의 이유 등으로 인하여 상근 실무자수를 늘리거나 전문역량을 갖춘 인재를 구하기도 여의치 않아 육성사업 추진에 상당한 차질이 빚어지고 있는 상황이다.

육성사업단 실무자의 경우 임금 등 근로조건이 열악하고 직업의 안정성 등 장기적인 비전이 부재하다 보니, 빈번하게 교체되는 현상이 발생하고 있다. 해당 사업단의 경우 2014년부터 현재까지 4번의 실무자 교체가 이루어지면서 사실상 실무공백을 초래한 경우도 있다. 이러한 상황에서 사업단은 사업비 배분, 위원회 운영, 용역발주, 사업비 정산 등 기본적인 업무를 수행

하기도 벽찬 현실이어서 더 높은 수준의 업무수행은 기대하기 힘든 상태라고 할 수 있다.

사업단의 혁신역량 강화를 위한 한 방안으로, 운영비 현실화를 통한 인력 및 전문성을 갖춘 인재의 유치와 함께 관련 전문가 및 외부 지원기관 관계자들을 사업단내 각종 위원회 등 공식적인 체계 내로의 참여를 적극 유도하여 자문 및 의사결정 과정에 적극 결합하도록 해야 한다. 이들 기관 등은 사업을 위탁받거나 용역과제를 수행하는 집단이 아니라, 공공적 영역에서 산업지원 활동을 수행하고 있는 집단으로 한정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

본 연구의 사례대상 사업단의 경우 충남농어업6차산업화센터와 충남창조경제혁신센터로부터 필요에 따라 비정기적으로 컨설팅과 시장개척 자문 등을 제공받고 있으나, 공식적인 체계 내에는 참여하지 못하고 있다. 또한 현재 사업단 내 자문위원회에 다양한 분야의 전문가들인 대학 측 인사들이 참여하고 있으나, 참여 및 네트워킹 의지가 매우 부족하여 사실상 자문위원회가 유명무실한 상태로 전락한 것으로 확인되었다. 이들 가운데 일부 위원은 사업단으로부터 위탁사업이나 용역을 수행한 경험이 있는 기관에 소속되어 있다는 점에서 과연 이들이 위원으로서 참여하는 것이 적절한 것인지에 대한 논란이 있다.

본 연구의 사례대상 사업의 경우 사업단 내 주요 사항을 논의하고 결정하는 각종 위원회의 구성 및 운영현황 등을 볼 때, 추진체계와 협력네트워크가 매우 취약하다고 판단된다. 이는 사업단과 시행기관 측에서도 인정하고 있는 사항으로, 이에 대한 개선조치가 요구된다.

광역 시·도와 주무부처의 역할과 관련하여, 해마다 주관 및 시행기관으로부터 제출되는 '사업추진상황보고서'와 '사업실적보고서'를 토대로 해당 사업을 평가할 때 사업추진체계와 협력네트워크가 실제 정상적으로 작동되는지, 그 체계와 네트워크가 진화·발전되고 있는지 등을 더욱 면밀하게 검토하고 지도할 필요가 있다.

사업기획에 있어 시행기관인 시·군의 역할과 관련하여, 육성사업단이 추진하고 있는 역량강화 교육, 네트워크 구축, 연구개발, 마케팅 등 다양한 추진사업들에 대한 사전기획의 역할을 담당할 별도의 체계를 구축하도록 유도해야 한다. 사업기획이 어떻게 이루어지느냐에 따라 사업의 실질적인 성과 달성여부가 결정되기 때문이다.

특히 여러 사업 중 사업추진주체를 포함한 다양한 참여주체들의 혁신역량 강화를 위한 다양한 공동학습 프로그램 등의 기획은 사업의 핵심임으로, 이에 대한 사전기획이 매우 중요하다고 할 수 있다. 이와 관련된 체계는 사업기획에서부터 사업추진 모니터링, 사업시행 후 평가 등에

이르기까지 사업을 전반적으로 관리·점검하는 역할을 부여받아야 한다. 이와 함께 사업단내에서 실질적으로 실무를 결정하고 추진하고 있는 실무추진단 등에 관련분야 전문가 등이 참여를 적극 유도하여 사업기획 역량을 보강할 필요가 있다.

본 연구대상인 사례 사업단의 경우 역량강화, 네트워크 구축, 연구개발, 마케팅 등 소프트웨어적 성격을 지닌 여러 사업을 추진하는데 있어 기본 기획자로서의 역할을 부여받고 있으나, 전문성 등 실무역량이 부족하고, 관련 위원회도 이에 대한 기획 및 검토능력이 부재하여 결과적으로 외부에 전적으로 의존할 수밖에 없는 상황이다.

사업주관기관인 시·도의 역할과 관련하여, 이들 기관은 사업관리자가 아니라, 향토산업육성 사업의 핵심 추진주체이자, 촉진주체라는 인식을 가지고 사업추진 과정에 보다 적극적으로 결합하여야 한다. 특히 사업추진에 있어 핵심적인 기획·조정기구로서 클러스터를 견인해야 한다는 책임성을 인식하여야 한다.

실제 사업계획 수립단계에서부터 중심적 위치에서 역할을 수행한바 있고, 사업시행 기관이라는 막중한 책임성을 부여받고 있는 만큼 체계적인 지원체계를 구축하여 가능한 범위 내에서 행정역량을 투입하여야 한다. 가장 중요한 역할은 지역 내 여러 관련 협력지원주체들의 역량을 집중시켜내는 일일 것이다. 여러 관련기관 및 단체들의 협조와 참여를 요청하고 지원주체로 유입하는 일이 매우 중요하다.

또한 행정단위에 구축되어 있는 전문가 풀을 최대한 활용하고 연결하여 사업단의 부족한 전문성과 네트워크 역량을 보강해야 한다. 특히 육성사업의 추진에 있어 가장 핵심적인 성과평가·관리 활동인 자체 모니터링과 컨설팅을 현재보다 대폭 강화하여 보다 발전된 성과를 창출하고 관리하도록 해야 한다. 다만, 공급자 중심의 관 주도성 활동을 경계하고 지역혁신 역량의 강화라는 방향성을 견지하면서 자기 역할을 설정할 필요가 있다.

### 3. 진행상황 점검 및 평가단계

진행상황 점검 및 평가단계와 관련하여, 첫째, 육성사업단이 추진하고 있는 여러 사업에 대한 점검 및 평가체계와 단계를 더욱 세밀하게 구축할 필요가 있다. 현재 사업평가는 사업추진 중간단계 평가(모니터링 단계)와 종합평가단계(사업완료 후 평가)로 구분하여 추진되고 있다. 사업추진 중간단계 평가에서는 주관기관인 시·도가 시행기관인 시·군이 반기별로 제출한 '추진상황보고서'를 확인·검토·평가한 후 주무부처인 농림축산식품부에 제출하게 된다. 농림축산식품부는 이 추진상황보고서를 통하여 진행상황을 파악하고 사업성과 달성을 위해 필요하다고 판단될 경우 컨설팅을 추진하도록 사업주관기관인 시·도에 요구할 수 있다.

종합 성과평가 단계에서는 주관기관인 시·도가 시행기관인 시·군이 당해 연도 사업추진 완료 후 작성·제출한 '추진결과보고서'를 확인, 종합검토 한 후 농림축산식품부에 제출하게 된다. 사업의 성공적 추진을 위하여 보다 중요한 것은 이와 같은 단계에서 실시되는 모니터링과 컨설팅의 강도와 질이라고 할 수 있다. 따라서 사업추진 중간단계를 보다 세분화하여 체계적이고 치밀하게 진행하기 위한 절차와 체계구축이 필요할 수 있다.

즉, 주관기관 또는 시행기관은 진행상황의 점검 수준을 넘어 수시로 사업의 추진상황을 모니터링하고, 반드시 컨설팅을 실시해야 하며 이에 대한 공식 점검 및 평가는 보다 엄격한 자체평가체계의 구축을 통하여 더욱 강화할 필요가 있다.

둘째, 모니터링 및 컨설팅은 사업성과 달성을 위해 매우 필수적인 요소라는 점에서 보다 일관되고 체계적인 모니터링 및 컨설팅 체계를 구축할 필요가 있다. 컨설팅과 관련하여 컨설턴트들이 빈번하게 교체되거나 또는 평가를 위한 1회성 컨설팅에 그칠 경우 일관성이 있는 질적인 자문이 이루어질 가능성이 낮아질 수 있다는 의견이 현장에서 제기되고 있다.

따라서 육성사업의 추진기간이 4년이라는 점을 고려하여 보다 실질적이고 효과적인 컨설팅 제공방안이 모색될 필요가 있다. 즉, 바람직한 사업의 방향과 내용을 견인하면서 사업단의 혁신역량도 강화하는데 기여할 수 있는 집중 워크숍 등 보다 효과적인 방식의 개발과 도입이 필요하다고 할 수 있다.

## 4. 자립화단계

자립화단계는 육성사업단의 자립화와 육성사업단이 사업추진의 성과로 설립된 영리법인의 자립화로 구분할 수 있다. 육성사업단은 향토산업육성사업을 책임지는 사업 지원조직이고, 자립화 법인은 기업으로서, 1·2·3차 가치사슬 연계를 토대로 소득과 일자리 창출을 추구하는 영리법인이다. 향토자원을 개발하여 다양한 1차·2차·3차 산업으로 연계·발전시켜 지역경제의 활력증진에 기여하겠다는 육성사업의 목적을 달성하기 위해서는 자립화 법인의 지속가능한 경영이 전제되어야 가능하다.

첫 번째, 육성사업단의 자립화와 관련하여, 현실적 상황과 여건을 고려한 명확한 방향 설정이 요구되고 있다. 주관부처인 농림축산식품부는 사업종료 후에도 사업단이 지속적으로 운영될 수 있도록 자립화를 요구하고 있다. 육성사업단이 다양한 자원을 연결하여 영리법인의 경영컨설팅과 홍보마케팅, 지적재산권 관리와 실용화, 연관지원사업과의 결합 등 소프트웨어 측면의 지원 역할과 기능을 담당할 때 향토산업육성사업이 성공할 수 있다는 판단에 따른 것이다. 자립화 재원으로는 지적재산권 실용화에 따른 수수료, 영리법인의 매출액 3% 또는 국고 15억원에 대한 이자율 3%(4500만원)이상을 적립자금을 활용하라는 것이다. 그러나 이러한 자립화 방안이 현실적으로 적용가능한지에 대해서는 여전히 의문이 존재한다.

본 연구의 사례대상 사업단의 자립화 방안에도 이와 같이 방안을 포함하여 여러 방안들이 제시되고 있으나, 현실은 전혀 불가능한 상태에 놓여있다고 판단된다. 왜냐하면 영리법인의 자립화가 선행되어 지적재산권 실용화에 따른 수수료, 영리법인의 매출액 3% 또는 국고 15억원에 대한 이자율 3%(4500만원)이상을 적립자금으로 제공하지 않으면 절대 불가능한 방안이기 때문이다.

자립화는 육성사업의 목적을 달성하기 위하여 사업초기부터 계획적이고 실현가능한 사업단 운영로드맵과 자립화 방안을 수립하여 연차적으로 치밀하게 준비하지 않을 경우 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 전국적으로 사업이 종료된 사업단의 존속 여부와 현재 사업을 추진 중인 사업단의 존속 가능성 여부를 파악하고 분석하여 사업단의 자립화 여부에 대한 명확한 방향 설정이 필요하다고 판단된다. 육성사업추진에 있어 사업종료 후에도 사업단의 자립화가 반드시 요구된다면 이에 부합하는 실현가능한 대책을 중앙정부와 지방정부 차원에서 수립해야 한다.

둘째, 육성사업추진의 성과로 설립된 영리법인의 자립화와 관련하여, 영리법인의 정상화와 자립화, 지속가능한 경영을 위해서는 경영마인드와 역량을 갖춘 관련기업과 해당 전문가 등의 참여를 적극적으로 유도하여 경영활동의 핵심 책임주체로 위치하도록 할 필요가 있다. 기업·산업적 관점에서 볼 때 시장의 변화에 대응해야 하는 영리법인의 경영은 매우 복잡하고 난이도가 높기 때문에 경영활동에 요구되는 상당한 역량을 반드시 갖추어야만 수행 가능하기 때문이다.

본 연구의 사례대상과 같이 주식회사 형태의 자립화 법인의 주요 경영주체들이 생산자 편향으로만 구성될 경우 크게 부족할 것으로 예상되는 경영마인드와 경영역량 상 기업경영 활동이 위축될 수 있다. 하늘아삭(주) 경우 대표나 감사, 이사 등 대부분의 핵심주체들이 생산자들로, 기업의 경영활동에 안정적으로 수행하기에는 경험과 관련지식 등 역량이 매우 낮을 수밖에 없다. 현재 영리법인 지분의 49%를 보유하고 있으면서 일정 수준의 경영역량 또한 갖추었다고 판단되는 천안배원예농협 측이 이사진에 참여하고 있으나, 법인 경영과 관련하여 매우 수동적인 태도를 보이고 있는 것으로 확인되고 있다.

이는 해당 영리법인의 자립화와 성장가능성에 대한 기대와 신뢰를 가지지 못하고 있거나 또는 당장 지분출자 대비 산출이 나타나지 않으면서 느끼는 선출직 조합장의 심리적 압박이 작용하면서 나타나는 현상일 수 있다. 따라서 생산자와 천안배원예농협이 양대 주주로 참여 중인 현재의 지배구조를 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 영리법인의 정상화와 자립화를 견인할 수 있는 핵심 경영역량의 긴급한 투입방안이 시급히 모색될 필요가 있다.

자칫 육성사업 추진의 성과로 설립된 영리법인이 경영난 등으로 인하여 경영활동이 중단될 위기에 처할 경우 출자자들의 반발과 함께 신뢰와 기대의 저하 등 감당하기 힘든 상황을 맞이할 수도 있다. 현재 하늘아삭(주) 경우 법인설립 및 가공시설 준공 후부터 현재까지 지속적으로 적자가 발생함에 따라 자금압박 등 상당한 경영난을 겪고 있는 것으로 확인되고 있다. 이와 관련하여, 영리법인의 정상화와 자립화를 위한 방안으로는 경영역량을 갖추었다고 판단되는 천안배원예협동조합이나 관련기업 등의 적극적인 참여와 결합이 검토될 수 있을 것이다.

## 5. 중간지원조직 역할강화와 협의체 건설

중간지원조직과 협의체와 관련한 정책 개선방향을 제시해보면 다음과 같다. 첫째, 중간지원조직과 관련하여, 연관주체들이 협력네트워크를 구축하고 혁신활동을 촉진하며 주체들이 필요로 하는 다양한 리얼서비스와 기획·조정 등의 기능을 제공해주는 매개체로서의 중간지원조직의 역할이 더욱 강화되어야 한다.

그동안 이러한 기능을 육성사업의 시행기관인 시·군에서 상당부분 담당하여 왔으나, 행정의 성격과 역할의 특성상 한계가 있다고 판단되는데, 행정은 촉진제이면서도 보완재로서의 기능 제공이 적절한 역할이라고 보여 진다. 앞서 밝힌 농촌경제연구원의 정책수요 조사에서도 지역 내에서 향토산업육성과 관련한 여러 사업을 종합적으로 관리하고 관련기관들과의 네트워킹과 향토산업의 코디네이터 역할을 담당할 실무조직으로 '중간지원조직'이 필요하다는 응답이 74%로 매우 높은 응답률을 보인다.

본 연구대상인 사례 사업단의 활동실태와 경험에서 볼 수 있듯이 육성사업단이 가장 크게 느끼고 있는 핵심 애로가 바로 전문성, 네트워크 구축·운영능력 등 혁신역량 부족이다. 이는 핵심추진 주체인 사업단과 핵심 참여주체들의 구조인 각급 위원회의 구성현황과 역량수준, 협력지원기관 및 조직들과의 연계 등 추진체계를 분석해보면 나타나는 사실이다. 이와 같은 사업단의 역량 부족현상은 다양한 협력지원 주체들과의 연계부족 등으로 인하여 더욱 개선되고 있지 않는 실정이다.

사례대상 사업단 관계자와의 면접조사 결과, 협력 네트워크의 중요성에 대하여 당위적 인식에 머물고 있고, 육성사업 추진에 있어 반드시 필요한 관련 전문가나 지원기관·조직의 발굴 능력도 부재하다는 점 등이 발견되었다. 사업시행 3년차에 접어들어서야 충남농어업6차산업화센터와 충남창조경제혁신센터의 존재를 파악하고 이들 기관에 컨설팅과 시장개척 자문활동을 요청한 것으로 확인되고 있다. 그러나 이들 공공적 기관들이 사업단내 체계에 공식적으로 참여하는 것은 아니며 사업단의 필요에 따라 비정기적으로 도움을 요청하는 정도에서 관계를 형성하고 있을 뿐이다.

따라서 6차산업화 등과 관련하여 중간지원조직으로서의 기능과 역할을 수행하고 있는 충남농어업6차산업화센터가 사업단과의 긴밀한 관계를 형성하여 사업단이 절실하게 필요로 하는

다양한 서비스 등을 제공해주도록 해야 한다. 주관기관인 시·도는 6차산업화센터가 향토산업 관련 중간지원조직의 역할을 실질적으로 수행할 수 있도록 제도적 환경을 조성해줄 필요가 있다. 시행기관과 사업단도 보다 적극적으로 6차산업화센터 등 외부의 협력지원기관 등과의 공식적인 연계관계를 형성하도록 노력해야 한다.

둘째, 경험공유 및 협력기반인 협의체 건설과 관련하여, 현재 6차산업화의 경우 광역단위마다 관련협의체와 중간지원조직 성격의 공식적인 지원체계가 구축되어 있으나, 향토산업의 경우 일부 광역단위를 제외하고는 별도의 협의체는 존재하고 있지 않는 것으로 확인되고 있다.

협의체는 사업추진과 관련한 다양한 경험과 정보, 사례와 성과, 지원자원 등을 공유하고, 상호협력에 기반한 네트워크 구축과 상호공동 학습을 통하여 혁신역량을 강화시키는데 매우 중요한 역할을 할 수 있다는 점에서 반드시 건설될 필요가 있다. 현재 충남에는 2017년 신규 사업을 포함하여 모두 29개의 향토산업육성사업이 선정되어 활동 중이다. 이 가운데 사업 기간이 종료된 사업이 21곳, 현재 육성사업이 추진 중인 곳이 신규 사업을 포함하여 8곳이다.

## 참고문헌

- 김용렬(2012), 「향토산업육성사업의 성과와 정책 수요조사 결과」, 한국농촌경제연구원.
- 김용웅·차미숙·강현수(2009), 신지역발전론, 한울.
- 김정호(2004), “지역농업 클러스터의 가능성과 과제”, 「농업경영·정책연구」, 제 31권 제3호, PP. 514-534.
- 김현오·이관률(2011), 「충남 향토산업의 육성방안」, 충남연구원.
- 김현호·한표환·한국지방행정연구원(2004), 「지역발전을 위한 향토자원의 개발 및 활용방안」, 한국지방행정연구원.
- 농림부(2004), 「지역농업 클러스터 발전방안」.
- 농림축산식품부(2010), 향토산업육성사업 시행지침.
- 농촌진흥청(2006), 「지역어메니티 자원을 활용한 향토산업 사례분석」.
- 마이클 포터(2011), 「경쟁론」, 21세기 북스.
- 박동진(2012), “향토산업 육성사업의 현황과 발전과제”, 「농업과학연구」 제39권 제4호, PP.619-628.
- 박성용·윤철석(2006), “향토산업의 성공전략에 관한 연구: 안동·영주지역을 사례로”, 「지방행정연구」, 제20권 제2호, PP.1010-134.
- 산업자원부(2002), 「산업클러스터의 활성화 정책 추진」.
- 손은일(2012), “내생적 지역발전을 위한 향토산업육성사업의 정책 모형에 관한 연구”, 「한국농촌계획학회지」, 제 18권 제4호, PP.1-12.
- 이관률(2008), 「충남지역 향토산업 선정과 발전방향에 관한 연구」, 충남연구원.
- 이동필(1995), 「농촌지역 2,3차 산업활성화 방안」, 한국농촌경제연구원.
- 이성근·이관률(2007), “성주참외 클러스터의 구조 분석에 관한 연구”, 「한국지역개발학회」, 제19권 제3호, PP.71-86.
- 이정갑·임용택(2011), “향토산업육성에 따른 경제적 파급효과에 관한 연구: 고창군 복분자 천일염의 향토산업화를 중심으로”, 「한국도서연구」, 제23권 제3호, PP.55-80.
- 안형순(2007), “지역자원의 향토산업화 과정 및 참여 주체별 역할에 대한 사례연구: 담양대나무 신산업과 광양매실산업을 중심으로”, 「도시행정학보」, 제20권 제1호, PP.61-80.
- 한국농촌경제연구원(2007), 「신활력지역 지원사업평가·성과측정을 위한 지표 개발 및 향토산업육성을 위한 체계적 지원방안 평가지표 개발」.

- 한광식·강석훈·최미진·김형주(2011), “향토자원의 개념 및 분류체계의 적용실태 분석”, 「한국문화관광연구원」, 제 25권 제2호, PP.141-167.
- 황만길(2011), 「향토산업 육성사업의 현황과 개선방안」, 지역농업연구원.
- 조주복·이광모(2004), “농촌지역 혁신클러스터 구축방안에 관한 연구”, 「한국행정과 정책연구」, 제2권 제 2호, PP. 85-108.
- 충청남도·천안시(2013), 하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업 계획서
- 충청남도·천안시(2014·2015·2016), 하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업 육성사업 사업추진실적 보고서.



■ 집 필 자 ■

연구책임 · 고경호 단국대학교 초빙교수

공동연구 · 이상윤 단국대학교 대학원 석사졸

전략연구 2017-24 · 지역향토산업육성사업의 추진실태와 정책개선방향  
-하늘그린 천안배 고부가가치 가공산업을 사례로-

글쓴이 · 고경호, 이상윤

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2017년 12월 31일 / 발행 · 2017년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1119(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-420-6 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2017. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.