

## 향토산업육성사업의 현황과 발전과제

박동진<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>목원대학교 산학협력단

### Research on the corrent status and prospects of the rural industry development projects

Dong-jin Park<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Mokwon University, Daejeon 302-729, Korea

Received on 30 October 2012, revised on 18 December 2012, accepted on 20 December 2012

**Abstract** : Promoting Rural industry development projects with the support of the Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries had elapsed about 5 years old. Agency selected 30 municipalities they annually promoting business, its performance will be examined. The alternative analysis of the business problem and seeks to provide policy direction. Superior rural enterprises to build business through fostering rural industry than what the system of rural industries in the region to want to foster entrepreneurship, 6th industrialization area industrial structure for each of the items, and not continue to make policy judgments about the point of needis. Therefore, in this paper, so far, through the analysis of the performance of alternatives by sector presented.

**Key words** : Rural Industry, Convergence Industry, 6th Industrialization, Rural Innovation

## I. 서론

1997년 농림수산식품부가 향토산업육성사업을 추진하기 시작한 이래, 2000년대 들어서면서 농어촌산업을 활성화하기 위한 다양한 사업들이 본격화되기 시작했다. 2004년에는 지식경제부(당시 산업자원부)가 지역연고산업육성사업 및 지자체연구소육성사업을 추진하였다. 본격적인 농어촌산업 활성화사업은 아니지만 넓은 범주에서 연관을 갖고 있는 사업들도 추진되기 시작했다. 2005년에는 당시 재정경제부가 지역특화발전특구사업(2008년 지식경제부로 이관됨)을 추진하였다. 같은 해 낙후지역을 지원하는 사업으로 2005년 당시 행정자치부가 신활력사업을 추진하다가 2007년 당시 농림부로 이관되어 2008년부터 농림수산식품부에서 1·2·3차 융복합형 산업육성에 초점을 맞추어 추진되었다. 농림부는 신활력사업의 관리를 위해 가이드라인을 설정하면서 향토산업육성사업과 함께 농어촌산업육성

의 중심축을 이루게 되었다. 또한 2005년도에는 당시 농림부가 지역농업클러스터지원사업을 통해 농어촌산업육성을 품목별로 광역적인 차원에서 추진하기 시작하였으며, 2008년 이후 농림수산식품부는 지역농업클러스터지원사업을 광역클러스터활성화지원사업으로 전환하여 지역차원에서 광역차원으로 범위를 넓혔고, 2010년에 들어와서는 식품산업육성에 초점을 맞추는 방향으로 자리를 잡아가고 있다 (Lee et al., 2007).

또한 국내에서 향토산업을 위시해서 농어촌산업과 관련된 연구동향을 살펴보면, 지역산업의 경쟁력 분석이나 기업 및 산업의 입지선택, 중앙정부의 지역산업정책에 대한 연구들이 많이 이루어져 왔다. Ahn 등(2007)은 지식경제부의 지역연고산업진흥사업을 대상으로 지역산업정책의 잠재적 대상이 되는 지역산업의 현황과 이러한 중앙정부 정책의 성공적인 추진을 위한 지자체의 요구 및 정책 방향을 제시하였으며, Kim 등(2010)은 지역연고산업진흥사업을 대상으로 개별 사업의 성과를 분석하고 향후 성과제고를 위한 정책 개선 방향을 도출하였다.

\*Corresponding author: Tel: +82-42-829-7996

E-mail address: [pdj426@mokwon.ac.kr](mailto:pdj426@mokwon.ac.kr)

다음으로 주로 농어촌지역 산업을 대상으로 산업클러스터 및 지역혁신의 추진 방안을 제시한 연구자들로 Kim 등(2005)와 Park과 Han(2005) 등이 있다. 향토자원을 중심으로 향토자원의 정의와 향토자원 기반의 향토산업 육성 정책을 분석한 연구로는 Ahn 등(2007), Lee 등(2007), Lee와 Choi 등(2007) 등이 있다.

중앙정부의 지역산업정책 사업의 성과 평가 및 사례 분석 연구로는 신활력사업을 대상으로 한 Lee 등(2007)이 있으며, 지역특화산업 육성 측면에서 농어촌산업의 활성화 방안을 연구한 Lee 등(2008) 등이 있다.

하지만 Lee 등(2008)을 제외하고는 대부분의 선행연구들에서 농어촌 경제활성화의 주요 대상이자 농어촌지역 산업정책의 대상으로서의 농어촌산업의 정의와 범위 설정을 위한 노력이 부족하였다. 특히 농촌지역산업으로서의 성장 가능성을 보이는 지역자원이나 산업군 또는 상품군에 대한 포괄적인 조사나 분석 및 중앙정부 사업간의 비교 분석을 통한 지자체의 효율적 사업추진을 위한 매뉴얼화 노력은 극히 미미한 수준에 머무르고 있다.

이렇게 다양한 사업들이 추진되고 있는 상황에서 지역의 경제력 혹은 산업경쟁력은 얼마나 강화되었는지, 그것이 지역경제에 직접적으로 어떤 영향을 미치고 있는지에 대한 구체적인 조사가 체계적으로 진행된 바 없어 종합적인 평가를 하기에는 다소 무리가 있다는 것이 현실이다. 또한 개별적 사업에 대해 부처의 담당자나 관련 전문가, 심지어는 지역에서조차 만족스럽다는 결론을 쉽게 도출하지 못하고 있는 것도 현실이다. 그러나 지자체에서 수행해 온 이러한 사업들을 개별적으로 들여다보면, 일반적으로 사업의 정량적 성과지표는 좋게 나타나고 있는 것도 사실이다. 무엇이 문제일까? 분명 개별적으로 분절화된 사업을 들여다보면, 어느 정도 성과가 나오고 있는데, 지역이라는 집합적 구조를 살펴보면, 여전히 어려운 현실만 반복되고 있다. 이 질문에 대한 해답은 아닐지라도, 해답의 실마리를 찾아내는 것이 본 연구를 시작한 배경이라 할 수 있다.

농어촌산업이란 무엇인가? 『농어촌정비법』에 따르면, “농어촌의 특산물·전통문화·경관 등 유형·무형의 자원을 활용한 식품가공 등 제조업, 문화관광 등 서비스업 및 이와 관련된 산업”이라 규정하고 있다. 결국 지역자원을 원료 혹은 비즈니스의 자원으로 활용해서 2차, 3차 산업활동을 하는 기업행위를 일컫는 것이라 할 수 있다. 따라서 농어촌산업육성의 궁극적인 목적은 지역의 자원을 가공원료 혹은

비즈니스의 소재로 한 기업을 육성하는 것이라 할 수 있다. 즉, 향토기업의 안정적 기반을 구축해서 농어업 생산자들의 소득안정과 소득증대에 기여하고, 기업의 식품 등 제조·가공물의 부가가치를 높여 전체적으로 작지만 안정적인 지역의 경제기반을 형성하자는 것이다.

문제는 중앙정부가 지역에 지원하고 있는 다양한 사업들을 통해 얼마나 많은 기업이 지역에서 만들어졌고, 기존 기업들이 얼마만큼 성장했는가를 살펴봐야 하는 것이다. 물론 창업과 기업육성을 위한 지역의 보편적인 지원시스템이 얼마만큼 안정적으로 형성되고 작동되고 있는가도 살펴봐야 할 문제임에는 틀림없다.

## II. 연구방법

이러한 목적을 달성하기 위해, 현재 농림수산식품부에서 지원되고 있는 향토산업육성사업을 중심으로 여타의 각종 중앙정부 지원사업의 선정과정 및 사업추진과정, 사업종료 후 관리현황 등을 살펴보면서 의의와 문제를 드러내고, 이를 토대로 앞에서 제시한 궁극적인 목적을 달성하기 위해 농어촌산업육성을 위해 지원되고 있는 사업의 구조전환에 대한 방향을 제시하고자 한다.

특히 일반적으로 많은 연구를 해 온 정책적 차원의 분석보다는 ‘기업’에 초점을 맞추어 경영학적 관점, 산업경제적 관점에서 문제의 원인을 살펴보고, 그 해결책도 이와 관련된 방향에서 제시해 보고자 한다. 그 이유는 우리가 기업을 육성한다고 했을 때, R&D를 통해 기술력을 갖추어야 한다는 논거, 창업가적 마인드를 갖춘 지역의 리더를 양성해야 한다는 논거, 기업이 보다 경쟁력있는 제품을 생산하기 위한 설비를 지원해야 한다는 논거, 농어촌에 젊은 일손이 부족한 현실을 감안하여 노동력을 확보하기 위한 인력지원을 해야 한다거나, 나아가 좋은 제품을 생산하고 있는데 홍보, 마케팅이 부족하니 이를 지원해야 한다는 논거들이 수 없이 많이 제시될 수 있다는 데 있다.

그러나 중요한 것은 어떤 기업을 만들 것인가, 그러한 기업을 창출하기 위한 지역의 조건이 갖추어져 있는가와 함께 어떤 기업을 어떻게 성장시킬 것인가, 성장시키기 위해 기업이 갖추어야 할 기본적인 재정관리 및 인사관리, 재고관리 등의 시스템을 잘 갖추어져 있는지, 나아가 기업의 성장단계별로 지원내용과 규모가 달라져야 하는데, 이를 판단할 수 있는 명확한 근거는 무엇인지 등을 검토해

**Table 1.** 향토산업육성사업 추진현황

구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	광역시	사업현황	
계	199 <13> <sup>1)</sup>	8	20 <2>	10 <1>	24 <2>	28	41 <1>	29 <2>	25 <4>	10 <1>	4	-
2007년	19 <1>	2	1 <1>	2	2	1	3	2	3	2	1	완료
2008년	30 <2>	-	4	1	2	4	8	3 <1>	6 <1>	-	2	완료
2009년	30 <2>	1	2 <1>	2	2 <1>	5	7	7	3	1	-	완료
2010년	30 <2>	1	2	-	6 <1>	6	7	4	2	2 <1>	-	시행중
2011년	30 <1>	3	4	-	4	4	5	3 <1>	5	1	1	시행중
2012년	30 <3>	-	5	2	5	2	6 <1>	5	3 <2>	2	-	시행중
2013년	30 <2>	1	2	3 <1>	3	6	5	5	3 <1>	2	-	컨설팅 진행중

<sup>1)</sup>< >는 사업포기 현황.

출처. 농림수산식품부. 2012b. 2014년도 향토산업육성사업 지원대상사업 선정계획.

보아야 한다. 이러한 관점을 가지고 지역의 다양한 사례들과 함께 추진과정의 내용들을 살펴보고, 보다 발전된 형태의 농어촌산업육성지원사업의 모형을 만들어보고자 한다.

### III. 결과 및 고찰

#### 1. 향토산업육성사업의 추진현황

향토산업육성사업은 “농어업·농어촌 및 식품산업기본법 제50조(농어촌지역산업의 진흥 및 개발)”, “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법 제31조(향토산업의 진흥)”, “국가균형발전특별법 제16조(낙후지역 및 농산어촌의 개발)”, “농어촌정비법 제72조(농어촌산업 육성·지원)” 등의 법적 근거를 갖고 추진하고 있는 사업이다. 사업추진목적은 농촌지역에 부존되어 있는 향토자원을 개발하여 다양한 1·2·3차 산업으로 연계·발전시켜 지역경제에 활력을 증진시키는 것으로 매년 30개의 향토자원을 발굴, 2013년까지 200개의 향토자원에 대해 지역핵심전략산업으로 육성하기 위한 산업화를 지원하는데 있다.

2007년부터 2013년까지 112개 시·군에서 199개의 사업지구를 선정해서 158개의 사업이 시행되고 있고, 2013년부터 사업을 시행할 28개 사업지구에 대해 2012년 컨설팅을 진행 중에 있으며, 이중 13개의 사업지구가 사업을 중도에

포기해, 2013년이 되면 총 186개 사업 중 102개 사업이 사업을 완료하고, 84개 사업이 계속 혹은 신규로 추진된다.

199개 사업 중 소재별 특성을 보면, 농업생산물 관련 107건, 산림자원 관련 49건, 수산물 관련 23건, 문화·관광자원 관련 15건, 축산자원 관련 5건으로 집계되었다. 산업유형으로 보면, 식품산업분야가 153건, 관광산업 13건, 전통산업 12건, 주류 7건, 장류·발효산업 7건, 화장품 2건, 브랜드사업 2건, 문화산업1건, 신산업 1건, 기타 1건으로 집계되었다. 물론 1·2·3차 융복합형 사업을 강조하고 있기 때문에 식품산업분야라 하더라도 부분적으로 관광과 서비스산업을 연계해서 육성하는 내용이 포함되어 있으며, 식품산업을 육성하지만, 부분적으로 주류생산을 포함하고 있는 사업도 있다. 다만, 중심적 사용내용으로 분류한 결과인데, 주류, 장류·발효산업 등도 넓은 범주에서 식품산업이라 할 수 있기 때문에 대부분이 식품산업분야로 집중되고 있는 것을 알 수 있다. 다만, 한지공예, 천연염색 등의 전통산업 육성과 관광산업이 어느 정도 차지하고 있다는 것은 농어촌지역의 다양한 어메니티를 활용하고 있는 추세를 살펴볼 수 있다. 특이한 것은 화장품산업 분야가 2건으로 최근 화장품이 천연재료로 만들어지고 있는 추세에서 지역의 농어업 생산물을 원료로 한 화장품산업의 육성은 향토산업육성의 다각화에서 한 축을 형성하는 분야라 생각할 수 있다.

향토산업육성사업의 내용적 목표는 “농어촌에 존재하는

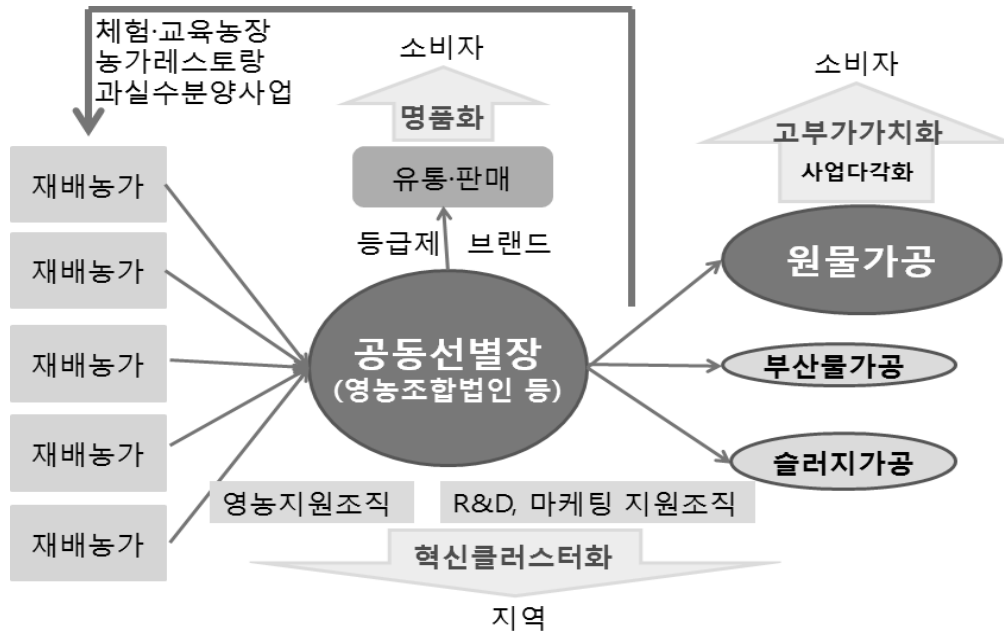


Fig. 1. 농어촌6차산업화의 가치사슬체계

유무형의 향토자원을 발굴, 1·2·3차 산업이 융·복합된 농어촌지역전략산업으로 육성"이다. 소위 농어촌자원을 활용해서 6차산업으로 발전시키는 것이 사업추진의 기본방향이자 목표라 할 수 있다.

6차산업화의 주요 논점은 두 가지 방향에서 진행되고 있다. 하나는 수요를 되찾는 방향에서 6차산업화를 기획하는 것이고, 다른 하나는 수요를 창출하는 방향에서 6차산업화를 기획하는 것이다. 전자는 사업적·역사적·경제적 기반이 어느 정도 갖추어져 있는 지역에서 추진하는 방향이고, 후자는 내생적 발전역량을 갖추어 가면서 시장진입을 넓혀가는 전략적 방향이라 할 수 있다.

6차산업화라는 개념은 1·2·3차 융복합화, 농공상융합 등과도 사실상 같은 맥락이다. 특히 농공상융합과는 엄격하게 구분할 수 있지만, 대부분 (Kim, 2011) 6차산업화로 수렴되는 것이 일반적인 현상이다. 또한 6차산업화는 사실상 인위적으로 구성하는 것이 아니라, 농어촌자원이 갖고 있는 특수성을 활용해서 사업을 하다보면, 자연스럽게 1·2·3차 융복합형으로 발전하는 것이라 할 수 있으며, 우리가 말하는 국내외 6차산업화사례는 대부분 성공한 결과를 갖고서 설명하는 경우가 대부분이다. 사업성과 공공성이 유지되면서 6차산업형 농어촌 비즈니스모델이 정착되기 위해서는 3년의 단기적인 과정으로는 부족하다는 것도 대부분의 사례를 통해서 발견할 수 있는 것이다.

결국, 국민소득이 1차산업에서 2차산업으로, 다시 3차산업으로 갈수록 증대되어 그 결과 산업간 소득격차가 확대되고 있는 상황에서 농업적 관점에서의 사업다각화 및 부가가치 창출전략이 6차산업화의 중심개념이라 할 수 있다. 이 과정에서 농어업을 식품산업과 다양하게 결합하면서 관광·교육·교류의 비즈니스와 관계를 형성해 농어업인 혹은 농어촌거주자가 스스로가 활로를 개척하는 것이 중요한 과제이다.

따라서 향토산업육성사업이 6차산업화의 방향을 추구할 때, 1·2·3차 산업부문이 융합되는 가치사슬체계를 명확하게 검토하는 것이 필요하다. 가치사슬이란 사업의 공유와 이익의 공유로 이루어지는 것인바, 이익이 공유되면 사업의 공유가 원활하게 이루어질 수 있지만, 사업의 공유가 적절하게 형성되지 못하면 이익의 공유도 실현될 수 없기 때문에 품목별, 지역의 가공기업여건별로 이익공유의 차이를 반영한 특화된 가치사슬체계를 구축하는 것이 필요하다.

향토산업육성사업의 지원으로 형성된 사례는 아니지만, 지역전략식품육성사업의 지원으로 가치사슬체계를 갖추어 6차산업화 모델을 형성한 사례가 충남 보령·홍성의 연계협력으로 이루어지고 있는 양돈클러스터사업단이다. 이 사업단은 참여하고 있는 축산농가에게 공동구매형식의 특화된 사료를 구입해서 비용을 절감함과 동시에 사업단이 운영하는 (주)행복의 육기공공장에서는 참여축산농가의 돼지를 1마

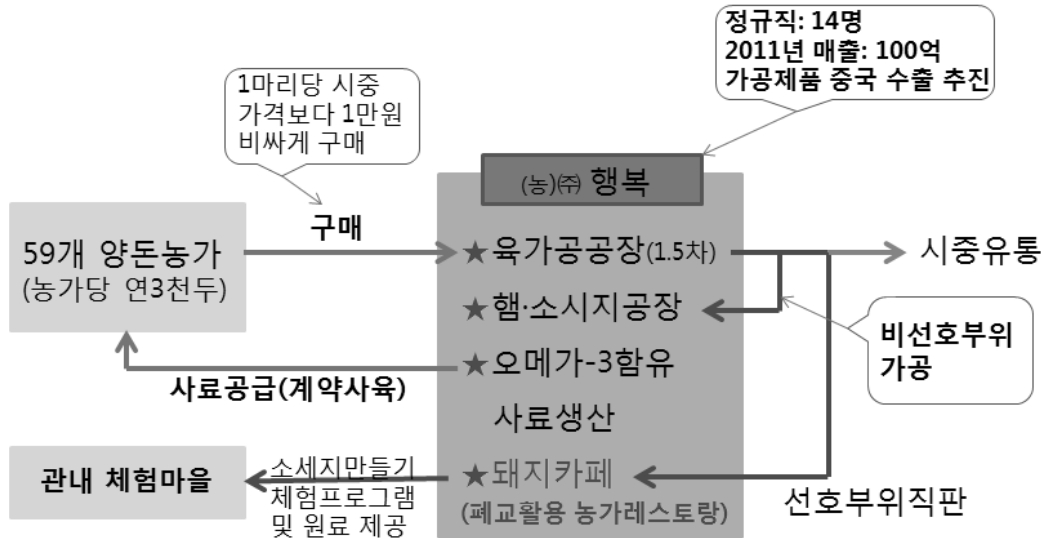


Fig. 2. 양돈클러스터사업단의 6차산업화 가치사슬체계

리당 시중가격보다 1만씩 높게 구입함으로써 축산농가는 연평균 3천만 이상의 소득증대 효과를 창출하고, 특화된 돼지고기로 돼지카페, 햄·소시지공장, 소시지만들기 체험 등을 결합해서 부가가치를 창출하고 있고, 관내 체험마을에 소시지만들기 체험프로그램을 전수해주어 체험마을의 특성화를 추구함과 동시에 소시지체험용 원료를 공급함으로써 비선호부위의 소비를 촉진시키는 구조의 비즈니스 모델로 6차산업화를 창출한 사례라 할 수 있다.

## 2. 향토산업육성사업 추진과정의 문제

향토산업육성사업의 주요 사업내용은 기존 특산제품의 고급화 및 다양화, 전통 농어업자원 및 토종 동·식물 등을 활용한 상품개발과 전통 전래양식의 상품화, 농림축수산물의 효능 및 약효를 이용한 신소재 상품개발, 향토자원을 활용한 문화상품의 개발 등 향토자원 개발을 위한 관련 S/W 및 H/W의 포괄적 지원체제로 구성되어 있다.

농림수산식품부는 향토산업육성사업을 추진하기 위한 사업추진전략을 대표적으로 네 가지 제시하고 있는데, 첫째, 지방자치단체가 스스로 산업화가 가능한 향토자원을 발굴하고, 중앙정부 차원에서 사업성 여부를 평가하여 지원을 결정한다. 둘째, 평가결과 우수한 향토자원에 대해서는 사업성 제고를 위한 전문가 컨설팅을 실시하고, 시군의 사업추진단은 컨설팅 결과를 바탕으로 실천 가능한 세부사업계획을 수립한다. 셋째, 사업추진에 필요한 재원을 포괄적으로 3년간 지원(총 사업비 30억원)하고<sup>1)</sup>, 사업추진과

정의 대내외 점검을 통해 필요시 사업계획을 수정 및 보완한다. 넷째, 연간 사업추진 상황에 대해 성과평가를 실시하여, 우수사업에 대해 인센티브를, 부진사업에 대해서는 패널티를 부여하는 등 사업성과 제고를 위한 동기를 부여한다.

향토산업육성사업에 대한 농림수산식품부의 기본계획은 매우 명료하다. 비즈니스가 될 수 있는 향토자원은 모두 발굴하여 지원할 수 있는데, 2013년까지 200개만 지원하겠다는 것이다. 그리고 추진을 위해서 선정-컨설팅-모니터링-평가-상벌의 순환적 시스템을 통해 사업을 관리하는 것이다.

농림수산식품부에서 추진하는 향토산업육성사업이나 광역농업클러스터사업 그리고 지식경제부에서 추진하는 지역고산업육성사업은 공통적으로 사업추진단을 구성하여 사업을 집행하도록 하고 있다는 점이다. 대부분의 농어촌산업육성 관련 사업들은 대학 및 지자체, 민간단체가 주도해서 사업추진단을 산학연관 클러스터유형으로 추진하는 것이 특징이나, 그 사업을 관리하는 주무부처가 강조하는 바에 따라 약간씩 차이가 난다. 농림수산식품부의 경우는 주로 지자체에서 사업단을 구성해서 운영하는 경우가 대부분이며, 지자체 출자 재단이나 민간기관 등을 중심으로 구성하는 경우도 있고, 매우 이례적으로 대학에 추진단을 두는 경우가 있다. 이는 지자체입장에서 보면, 사업추진 자체가 중요한 것으로 인식하거나, 사업의 구조적 특성상 농민-기업인-지역유지 등과 같은 복잡한 이해관계가 얽히

1) 2014년부터는 4년간 30억 지원으로 변경됨(농림수산식품부).

고 설친 상황요인이 작용한 것으로 보인다.

반면, 지식경제부 주관 사업은 대부분이 대학이 중심이 된다. 지역연고산업육성사업의 경우, 주로 R&D를 중심에 두고 이를 사업화하여 기업을 가이드하는 것이 구조적 특징이다. 따라서 농어촌지역에서 R&D의 중추적 역할을 수행하고 있는 현실적인 기관은 대학이며, R&D 관련하여 인적, 물적자원을 끌고루 갖추고 있는 유일한 지역집단이 지역대학이라 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 사업의 중심은 대학이며, 대학이 지역의 자원을 발굴해 산업화할 수 있는 아이템을 선정하고, 이에 따른 지방비 투자를 대학에서 자자체에 요구해 승인되면, 대학이 사업단을 구성하여 지식경제부에 국비지원을 요청하는 것이다.

동일한 산업을 육성하더라도, 농림수산식품부는 농민 혹은 지역주민 등을 아우르며 산학연관 사업단을 구성해 지자체가 사업신청의 주체가 되는 반면, 지식경제부는 대학이 산학연관의 조정자 역할을 하면서 지자체의 지원을 도출하고 이를 토대로 사업을 신청, 관리하는 체계를 갖추기 때문에 미세하지만 확연한 차이를 보이고 있는 것이다.

아무리 좋은 사업이라 해도 추진과정에서 부분적으로 왜곡되는 경향도 있고, 최초 기획했을 때의 지역현황과 현재의 조건이 다를 수 있다. 또한 중앙정부의 사업추진을 위한 가이드라인은 대부분 보편타당성을 갖추고 있고, 지자체에서 그 보편성을 토대로 해서 지역의 특성에 맞게 특수성을 가미해서 추진할 수 있도록 모든 것을 열어두고 있는 것이 사실이다. 따라서 중앙정부에서 모든 문제를 세부화해서 규정하는 것도 포괄보조제와 같이 지자체의 자기기획, 자기결정, 자기책임의 원칙이 강조되고 있는 시점에서는 더 더욱이나 적절하지 않을 수 있다.

다만, 농어촌산업육성의 문제는 기존의 전통적인 농업의 관점에서 크게 벗어나지 못한 농림수산식품부와 기존의 현대적인 기업육성의 관점에서 역시 자유롭지 못한 지식경제부가 보여주는 차이를 보더라도 어느 정도는 지역의 현

실과 동떨어진 부분이 있는 것도 사실이다. 이러한 지적이 비록 세부적인 것일지라도 지금까지와는 다른 관점, 다시 말해서 경영학적 관점 등으로 살펴보는 것도 의미있는 작업이라 생각한다. 이런 입장에서 몇 가지 문제를 정리해 볼 수 있다.

문제는 기업이다. 산업육성의 중심은 기업육성이다. 농어촌지역은 기업이 성장할 수 있는 환경이 갖추어져 있지 않기 때문에, 인재-기술-기업이 선순환적으로 작동할 수 있도록 하기 위한 다양한 지원사업이 전개되었고, 그 연장선에서 향토산업육성이라는 정책적 화두가 형성되어 지원사업이 만들어진 것이다. 따라서 향토산업육성에서 기업육성은 언제나 그 중심에 놓여야 한다. 농어촌기업으로는 영농조합법인, 농어업회사법인, 주식회사, 개인회사 등이 있다. 일반적으로 영농조합법인은 영농공동체를 형성하여 공동영농, 공동물류 등 주로 농업생산과 농업생산물의 공동유통체계를 갖추어 부가가치를 높이는 데 그 고유목적이 있으나, 향토산업육성사업의 주요한 지원대상 중 하나가 되면서 영농조합법인이 식품가공 및 제조·유통으로 나아가고 있다. 물론 영농조합법인은 지역의 농특산물을 원료로 가공하여 비즈니스를 영위한다는 차원에서 보았을 때, 1·2·3차 융복합형 산업구조를 창출하는 데 바람직한 형태이지만, 기업활동의 제약성, 즉 농어촌지역에서의 공공성을 강조하면서 설립한 영리활동법인이라는 점에서 기업성장의 한계를 태생적으로 갖고 있다. 이러한 관점에서 향토산업육성사업의 몇 가지 문제를 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 향토산업육성방향이 매우 포괄적이다. 따라서 지자체에서는 향토산업을 구성할 때, 1·2·3차 융복합형을 강조하는 경향이 나타나 사업추진이 산만해지고, 부분적이기는 하지만 농업종사자, 가공기업인, 서비스업종사자 등 이해관계자가 많아지면서 기획서상의 모양은 그럴듯 하지만 실제로 사업의 집중성이 떨어지며, 극단적으로는 산업부문 별로 나눠먹기식 예산편성도 보이는 경우가 있다. 이를 위

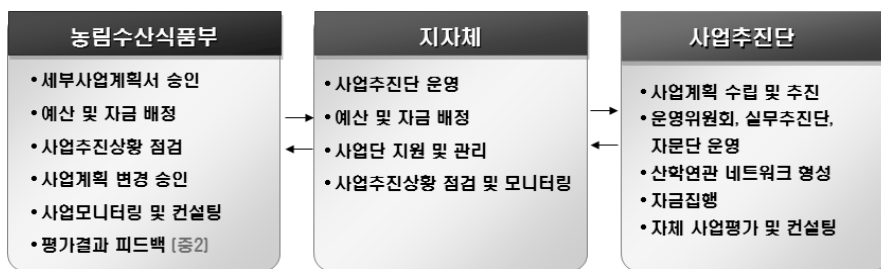


Fig. 3. 향토산업육성사업의 사업추진 체계 및 시행과정

해, 두 차원의 유형을 구분할 필요가 있다. 하나는 향토자원의 내용적 특성을 반영한 유형이다. 농식품부가 제시한 사업내용에 기초하면, 농축산물 가공산업형, 전통문화산업형, 특수작물산업형, 첨단산업형 등으로 구분할 수 있다. 다른 하나는 사업에서 추구하고자 하는 최종 성과물과 관련된 유형이다. 창업보육형, 기업성장지원형, R&BD형, 홍보마케팅형, 공동가공센터 등과 같은 기업지원시스템구축형 등을 들 수 있다.

둘째, 1·2·3차 융복합산업을 강조하더라도 선도적인 산업부분의 존재를 강조할 필요가 있다. 1차 산업이 선도할 것인지, 2차 산업이 선도할 것인지, 3차 산업이 선도할 것인지를 명확하게 밝히도록 함으로써 선택과 집중이 사업계획서 상에서 잘 이루어지고 있는지를 판단할 수 있어야 한다. 다시 말해서 1·2·3차 융복합화는 중앙정부가 제시하는 보편적인 전략방향이고, 이 보편성에 기초해서 지역은 자신들의 특성을 분석하여 전략적인 방향을 1차산업이 선도할 것인지, 2차산업이 선도할 것인지 등을 결정하면 선택과 집중이 보다 명료해 질 수 있는 것이다. 이러한 전략을 설정하게 되면, 1차년도에는 현재 강점을 갖고 있는 2차산업을 중심으로 성과를 도출하고, 2차년도에는 1차산업의 체질강화에 초점을 맞추며, 3차년도에는 3차산업으로 확장한다는 시계열적 추진전략도 가능할 것이다.

셋째, 사업내용이 구조적이기 보다는 기능적이다. 초기

단계 주체형성이 매우 중요한 반면, 마지막 단계는 시스템을 정착시키는 것이 중요하다. 그러나 대부분의 사업은 지속해서 주체를 형성하는 데만 초점을 맞추고 있고, 주체와 대상 사이의 유기적인 연계고리를 하나의 지역산업 시스템으로 정착시키고자 하는 노력과 비전이 나타나지 않게 된다. 그 결과는 사업이 종결되고 나면, 관련 산업도 조용히 파묻히는 경향이 종종 발생한다. 주체중심도 기업을 주체로 세우는 중심인지 지역의 막연한 리더를 중심에 세우는 것인지, 아니면 기업인을 경제리더로 정립하고자 하는 것인지에 대한 방향이 모호하다. 이는 지자체가 아직 이처럼 난위도가 높은 전략적 추진계획을 수립하고 이를 추진할 역량을 갖추지 못한 것이라 볼 수 있지만, 꾸준히 이러한 방향으로 지원하면서 정착시켜 나가는 것이 중요한 선도전략이라고 본다면, 분명 중앙정부차원에서도 깊이있게 고민해야 한다.

특히 지역에서 특정한 산업을 육성하는 모델로서 방향성 있는 전체시스템을 하나 구축하는 것은 엄청난 사업의 효과를 창출하는 것이다. 예를 들면, 아래의 예시모형도를 살펴보자.

일반적으로 예산을 투입하면 어떤 결과가 나올 것인지를 생각한다. 특히 중앙정부는 지방정부에 사업예산을 확정해 주기 전에 사업비 투자 대비 산출효과로서 성과목표를 제시하도록 한다. 그런데, 대부분 간과하고 있는 것은 이 투

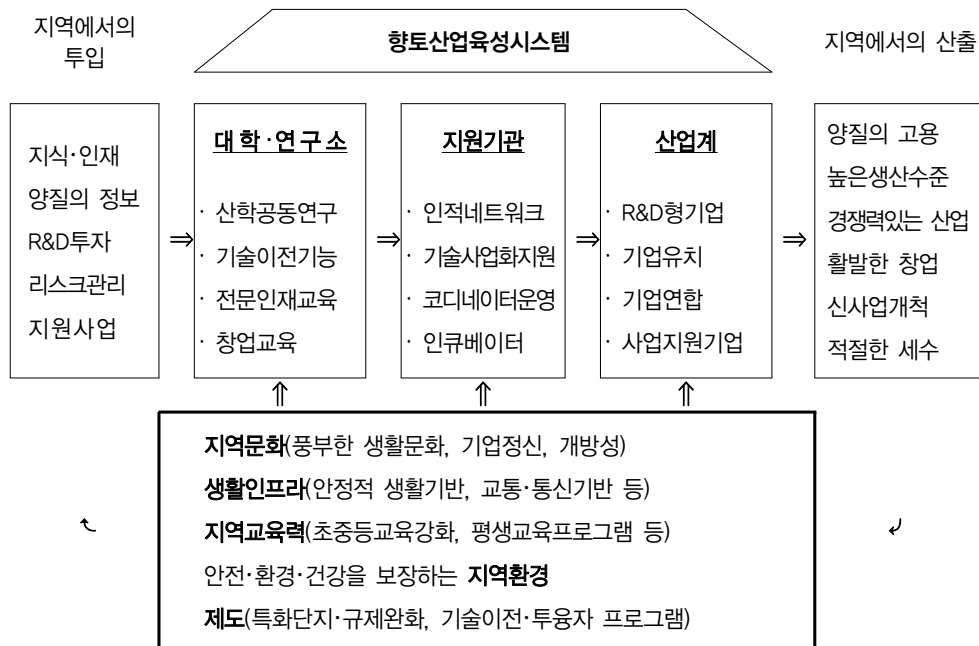


Fig. 4. 향토산업육성모형 예시

입예산이 어떤 시스템을 거쳐서 작동되었을 때, 어떤 산출 효과를 만들어내느냐는 점이다. 결국은 시스템을 갖추어져 있지 않은데, 투입하면 산출이 나온다는 것은 모래 위에 성을 쌓는 것과 같은 논리일 것이다. 지역의 여건상 위의 예시모형도에서 제시하는 농어촌산업육성시스템 내의 구성인자를 어떻게 조합해서 해당지역의 특성에 맞는 시스템을 어떻게 구축할 것이냐를 고려해야 한다. 따라서 향토산업육성사업이든 어떤 형태의 새로운 사업이든 이 시스템을 구축하기 위한 지원부문에 대해서도 심도있게 판단할 필요가 있다. 그 대표적인 사례가 문경오미자사과공동가공지원센터이다. 이것은 그야말로 역량강화-R&D-창업-기업육성-마케팅지원 등이 유기적으로 연계되어 작동되는 지역 내 중요한 시스템이 되는 것이다. 이 시스템이 작동되고 있는 한, 역량강화에 얼마를 투입하고, R&D에 얼마를 투입하면 산출은 어느 정도 범위에서 어떤 유형으로 나타날 것인지를 상상할 수 있는 것이다.

넷째, 사업내용에 맞는 구체적인 목표설정이 필요하다. 중앙정부나 지방정부 차원에서는 궁극적인 목표로 일자리 창출을 강조할 수 있지만, 현장에서 사업을 추진하는 구성원들 입장에서는 일자리창출은 막연한 내용이다. 그러다 보니 결국 사업비 집행을 통해서 발생한 일용직 용역을 일자리창출로 계상해서 성과자료로 제출하는 사례도 종종 발생하며, 나아가 사업단에서 고용한 단장 및 사무원을 일자리창출로 산출하는 일들이 보편적으로 나타날 수밖에 없다. 따라서 지자체의 해당 사업이 창업을 지원하는 것인지, 기존 기업을 육성하는 것인지, 공동의 시스템을 만드는 것인지, R&D를 통한 산업기반을 강화하고자 하는 것인지를 명확하게 제시하도록 할 필요가 있다.

### 3. 향토산업육성사업의 발전방안

향토산업육성사업은 3년간 지원하는 사업이다. 이 사업에 참여하는 기업에 대해서는 사업 종료 이후에도 그 기업의 실상을 훤히 들여다보고 있어야 한다. 최소한 지금 현 단계에서 3년 사업이 종료된 사업단이 육성한 기업들에 대한 정보와 발전가능성 등을 누군가는 꿰뚫고 있거나, 아니면 전문가가 살펴보면 금세 기업성장트렌드를 파악할 수 있을 정도의 자료는 확보하고 있어야 한다. 그런데 엄격하게 말하면 이러한 체계적인 관리는 전혀 이루어지고 있지 못하다. 이는 지자체도 마찬가지이다. 실제로는 지원기관

이 기능적으로 관리할 것이 아니라, 이러한 이력을 체계적으로 보관하고 데이터화하여 언제든지 기업의 현황을 읽고 감지하여 사업종료 후에도 사업의 성과로 빛을 보는 우수 사례들을 체크하고 확산할 수 있는 노력을 갖추어야 한다. 이런 문제의식 하에서 향토산업육성사업에서의 기업육성에 대한 문제를 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 기업육성의 경우, 국비지원을 받고자 하면, 최소한 공인된 회계장부 등을 제출받아 경영실태를 면밀히 파악한 후 지원여부를 결정하는 것이 필요하다. 자부담이 들어가든 어떻든 국비를 지원받겠다는 것은 투자를 받는 것과 동일하고, 투자를 받는다는 것 자체는 기업을 공개하는 것이다. 그러나 향토산업을 통해 지원받고 있는 기업들의 회계장부를 들여다 볼 수 있는 조건과 구조가 마련되어 있지 못해, 기업육성을 통한 산업육성을 하면서도 어떤 기업이 매년 얼마만큼 성장하고 있는지를 가늠할 수 없기에 사업지원을 통해서 나타나는 일자리창출 등에 대해 많은 전문가들이 신뢰를 하지 못하게 되고, 공식적인 데이터가 형성되지 않기에 이를 대상으로 한 연구성과들이 자발적으로 형성되지 못하는 것이기도 한다.

올바르게 구성된 회계장부를 살펴보면, 기업의 발전경로를 읽을 수 있다. 올바르지 못한 회계장부는 기업지원 자체를 고려해야 한다는 결론을 쉽게 도출해낼 수 있을 것이다. 또한 회계장부를 통해서 인력지원체계를 어떻게 구성해 가는 것이 바람직한지 등에 대한 컨설팅도 가능할 것이다. 기업을 운영하는 시스템은 주먹구구식인데, 여기에 몇 억, 몇 십억의 예산이 지원된다고 그 기업이 금세 선진적인 기업으로 바뀌는 것은 아니다. 그 기업문화를 읽어낼 수 있는 모든 자료들을 계획평가 단계에서부터 모니터링, 컨설팅 단계에서까지 지속적으로 확보하고 확인하고 검증하는 절차를 도입하여 사업관리의 과학화를 추구할 필요가 있다.

둘째, 지원대상자의 조건에 따른 대응자금의 차등화 방안이 강구되어야 한다. 일률적으로 3억~6억으로 정해놓고 있기 때문에 농어촌지역에 소재한 기업들 중 향토산업에 참여할 수 있는 기업은 해당지역에서 중견기업으로 자리잡은 기업들만이 참여하게 된다. 결국 대응자금으로 인해 향토산업의 수혜자가 빈익빈 부익부의 원리에 의해 결정되는 경향을 보이고 있는 것이다. 따라서 사전의 회계장부 등을 기초로 기업규모에 따라, 매칭펀드비율을 차등적으로 적용하는 것이 필요하겠다. 물론 비교적 설비투자가 필요하지



않은 천연염색과 같은 사업은 예외라 할 수 있다.

셋째, 기업인들을 대상으로 한 경영컨설팅 등이 체계적으로 추진될 필요가 있다. 후술할 역량강화사업이나 컨설팅에서도 이러한 문제가 나오는데, 중요한 것은 기업컨설팅을 가는데, 정책사업적 마인드에서 컨설팅을 수행하는 것은 다소 한계가 있음에 틀림없다. 또한 아무리 전문가라 할지라도 앞서 설명한 해당기업의 회계장부 등과 같은 기초지식을 갖추지 않고 컨설팅에 임했을 때, 그 컨설팅은 원론적인 것이거나 사업추진에 필요한 컨설팅에 한정하게 될 것이다. 따라서 컨설팅의 목적을 사업의 원활한 추진에 둘 것인지, 기업의 경영능력 향상에 둘 것인지를 명확히 하는 것이 필요하다. 다른 대안으로는 일상적인 컨설팅유형으로 역량강화사업과 연계시키는 방안도 고려해 볼 수 있다. 문제는 1개 사업단에 기업인이 많지 않기 때문에 교육이 성사되지 않는다는 점이다. 따라서 1개년도에 선정하는 사업단이 30개이면, 이들 30개 사업단에 포함되어 있는 기업인이 적게는 30명에서 많게는 100여명에 이를 것이다. 이들을 대상으로 (가칭)향토산업 CEO MBA 과정을 개설하여 경영마인드 함양과 함께 지역리더양성이라는 두 목적을 동시에 달성할 수 있을 것이다. 결국 1기 향토산업기업인 모임이 형성되고, 기수가 늘어나면, 향토산업기업인협회 등을 만들어 자족적 기반을 갖추어나갈 수 있도록 하는 것도 필요하겠다.

사업관리 차원에서 도출되는 문제와 그 대안은 다음과 같다.

첫째, 컨설팅, 모니터링의 일관성을 유지하는 것이 필요하다. 보통 한 사업단에 대해 1년에 3~5회 정도 컨설팅, 모니터링, 평가 및 관계 공무원의 현장방문 등이 이루어진다. 문제는 오는 사람들마다 다른 기준에서 다른 조언들을 해주고 있다는 것이다. 물론 듣는 사람이 취사선택을 하면 되겠지만, 평가와 연동되어 있는 경우라면 말은 달라질 수 있다. 문제는 개별적인 전문가가 기업인 혹은 사업단에게 준 컨설팅 및 모니터링의 세부적인 발언내용이 기록으로 남겨지지 못하는 데 있고, 또 그렇게 하기도 현실적으로 어려운 것은 사실이다. 대부분 대략적인 사전지식을 습득해서 현장에서 컨설팅을 하는 일이 다반사이다. 여기에는 컨설팅을 하는 전문가들이 수시로 바뀌고 있다는 점이다. 따라서 '기수별 컨설팅단을 10~15인 이내로 선정'하여, 주기적인 워크숍 및 정보를 공유할 수 있는 체계를 구축하는 제도를 도입해서 어느 정도는 이를 바로잡을 수 있을 것이다. 또

한 컨설팅단은 매년 30%~50%씩 교체함으로써 물이 흐르는 구조를 갖추는 것이 필요하다. 그리고 중요하다면 중요할 수 있는 것은 컨설팅단에 속한 전문가는 이 기간 중 향토산업사업단으로부터 어떤 형태의 사업참여나 관련 지자체의 사업 관련 용역에 불참하도록 강력히 권고하는 것이다.

둘째, 사업종료 후의 사후 관리시스템 부재로 향토산업육성사업을 통해 기반을 형성해서 발전하고 있는 기업, 혹은 공장가동을 중단하고 있는 기업, 부도난 기업 등에 대한 조사와 그를 통한 대처방안이 마련되고 작동되어야 하나, 이러한 시스템이 전무한 상태이다. 발전하고 있는 기업은 지식경제부나 중기청의 지원사업을 통해 한 단계 더 도약하여 시장에서 정상적인 궤도에 올라 활동할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 마찬가지로 사업이 부진하거나 잘못된 기업에 대해서도 적절한 조치를 통해 사업의 불신을 초래하지 않을 수 있는 시스템을 가동할 필요가 있다.

## V. 결론

시장기능에 의해 농어촌산업이 육성되기에는 규모 및 경쟁력 등에서 매우 취약한 것이 현실이다. 민간자본의 시장기능에 의한 투자 가능성도 희박할 뿐만 아니라, 산업인프라도 미비 되어있고, 대규모 기업으로 성장할 가능성도 그렇게 높지 않다. 그 이유는 농어촌기업의 대부분이 원료의 보편성에 기초한 대량생산, 대량소비의 포드주의적 시스템이 아니라, 원료의 특수성에 기초한 다품종 소량생산의 포스트 포드주의적 특성을 갖추고 있기 때문이다. 물론 포스트 포드주의로의 길이 기계화, 과학화 등의 조건에 의해서가 아니라, 농어촌지역의 특수한 조건이 강제하는 필연적인 경로로서 순응한 형태라 할 수 있다. 즉, 이들 농어촌기업들은 농어촌산업 관련 R&D 및 기술력 부족 등 전반적으로 기반이 취약하다. 따라서 농어촌산업, 향토산업들은 시장기능에 의해 선순환적으로 작동될 수 있을 때까지는 국가적 차원의 지원이 필요한 것이 사실이다.

국가적 차원에서도 농어촌산업화를 통한 국가경쟁력 새로운 중심축을 형성하는 것은 나빠보이지 않는다. 왜냐하면, 농어촌산업이 신성장동력으로서 충분한 가능성을 내재하고 있기 때문이며, 과거 중화학공업육성과 같은 국가기간산업과는 다른 차원이지만, 그렇다 하더라도 국가의 새로운 기간산업으로도 정립될 수 있는 가능성이 있어 보이기 때문이다.

국가가 농어촌산업, 향토산업을 육성해야 하는 또 다른 이유 중 하나는 농업농촌정책에 대한 지원패러다임의 전환이 이루어지고 있는데, 하나는 직접적인 보조금제에서 간접지원체계로의 전환을 농어촌산업을 통해 접근하기 쉬워지고 있다는 점이며, 이는 농어촌산업, 향토산업육성이 산업적 차원에서 전후방연관효과가 높기 때문에 산업육성은 곧 농업에 대한 간접지원으로 이어지는 효과를 창출하기 때문이다.

농특산물에 대한 가격경쟁에서 가치경쟁으로의 전환에 따른 고부가가치화 전략을 통한 농촌지역의 업그레이드를 위해서도 국가적 지원이 필요한 상황이다. 농어촌산업 지원을 통해 수입농산물에 의한 국내농업시장 위축을 해소할 수 있기 때문이다.

농어촌 기업은 일반기업과는 달리 전주기적 관리시스템이 필요하다. 기업의 주원료인 농림수산물의 재배면적 관리가 1차적인 관건이다. 해당 산업발전단계에 따른 재배면적의 적정성 유지로 원재료 가격의 안정성이 확보되어야 경쟁력을 유지할 수 있다. R&D 중심의 기업으로 발전시켜 농업-기업-서비스업의 선순환 구조를 정착시키는 전략으로서의 “산업정책”이 필요하다. 농어촌산업의 장점인 1·2·3차 융복합화를 전략적으로 정착시키기 위한 “농어촌산업정책”으로 농가소득향상, 기업육성, 지역경제활성화 동시에 추구할 수 있다. 이러한 성과달성을 위해 국가적으로 지원하고 있는 각종 예산사업들에 보다 선진적인 차원으로 접근하여 우리의 농업, 농촌이 한 단계 업그레이드 되는 계기를 바로 지금 마련할 때라 판단한다.

## 참고 문헌

- Ahn OS, Kim MS, Ahn YS, Park HS. 2007. Analysis of Success Factors According to Industrialization Types Using Territorial Assets: Focusing on Marketing Strategies. *Journal of Rural Society*. 17:2.
- Kim KS, An DH, Seon MC. 2010. Classification of Government Projects and Efficiency Analysis: The Case of Regional Innovation System, *Journal of Korea Planners Association*. 45:2.
- Kim HH, Lee KR. 2011. Development Perspective of Chungnam Province Rural Industry. *The Chungnam Review*. 55.
- Kim HK, Han BS. 2010. The Relationship Between Industrial Tourism and Regional Brand Equity: A Focus on the Rural Industry of Jeonbuk Province. *The Tourism Sciences Society of Korea. Journal of Tourism*. 34:6.
- Kim JH, Park JK, Kim YS, Lee BH. 2005. Study on the Development Strategies of Regional Agricultural Clusters in Korea. *Korea Rural Economic Institute. Research Report*.
- Kim JW. 2012. The Analysis of the Rural Residents Capacity System and Village Communities Development, *Research Institute for Kangwon. Research Report*.
- Kim MH, Lee SY, Park DB. 2011. Journal of Agricultural Extension & Community Development. *Journal of Korea Rural Sociological Society*. 18:3.
- Kim YL. 2011. Integration of Agriculture with Manufacturing and Commerce at Regional Level and Its Growth Prospects. *Korea Rural Economic Institute. Research Report*.
- Ko BN, Lee IK, Park MS. 2005. Economic Effect of Agribusiness Cluster: A Case Study of Pig Industry. *Korea Agriculture Policy Association. Journal of Agricultural Management & Policy*. 32:3.
- Lee DP, Choi KE. 2007. A Study on the Strategies for the Promotion of the Local Food Industry in Korea, *Korea Rural Economic Institute. Research Report*.
- Lee DP, Kim KD, Song MR, Kim YL, Kim KS, Choi KE, Park DJ. 2008. Reorganizing the Promotion Structure of Rural Industrial Policy in Korea, *Korea Rural Economic Institute. Research Report*.
- Lee DP, Kim YL, Choi KE, Kang MS. 2007. A Study on Developing Indexes for the Evaluation and Outcome Assessment of the Revitalization Project, and Systemic Assistance and Evaluation Indexes of the Promotion Project for Local Assets Based Industry, *Korea Rural Economic Institute. Research Report*.
- Lee DP, Kim JS, Hong JP, Kin SB, Cheong KH, Park YH. 2010. Strategies to Stimulate the Rural Economy under the National Mega-Regionalization Trend. *Korea Rural Economic Institute. Research Report*.
- Lee TH, Lee DH, Lee BO. 2009. Rural Industry Development Strategies for Reinvigoration Rural Economy. *Korea Rural Economic Institute. Research Report*.
- Park MH, Han HS. 2005. Innovative Green Tea Industrial Cluster Development Plan for Hadong-gun. *Korea Rural Economic Institute Research Report*.