

봉화군 고추농산업의 실태와 발전과제

이종호(백상경제연구원 연구위원, jongholee@beri.re.kr)

본 연구에서는 우리나라의 대표적인 낙후지역에 속하는 경상북도 봉화군의 고추 농산업의 혁신환경을 분석하고, 최근 들어 지역산업전략으로 부각되고 있는 클러스터 전략을 토대로 지역 고추농산업의 육성 전략을 제시하였다.

봉화 고추농산업의 혁신주체는 개별 농민과 76개 작목반, 27개 농업법인, 지원기관으로 농업기술센터, 지역농협 등을 제외하면 전무한 실정이라서 지역내 혁신인프라는 매우 취약하다. 특히 지역농협은 신용사업이외에 고추관련 경제사업은 없는 실정이다. 이 외에도 지역에 소재한 약초시험장은 고추와 무관한 기관이며, 인근의 영양군에 위치한 고추시험장 또한 품종연구 중심의 연구기관으로 개별농가와와는 무관한 조직이라 할 수 있다. 따라서 봉화군 고추농산업의 혁신환경은 매우 취약하며, 클러스터 발전단계로 보았을 때 고추 주산지의 성격을 벗어나지 못한 것으로 판단된다.

그러나 봉화환경농업대학 2기 졸업생이 주축이 된 친환경농업연구회, 고추 친환경품질인증농가 17명이 참여한 배나들친환경농업협의회 등 지식커뮤니티의 결성과 안동대, 경북대 등 지역대학과의 협력을 통한 산학연 협력기반 조성을 살펴볼 때 혁신환경이 구축될 수 있는 기반이 미진하긴 하나 지역 고추농산업을 점진적으로 혁신체계를 갖추어가고 있는 것으로 여겨진다.

이러한 실태분석을 토대로 봉화 고추농산업의 발전과제를 클러스터정책의 관점에서 제시하면 다음과 같다. 첫째, 봉화군의 고추농산업 육성은 광역적 차원에서 접근될 필요가 있다고 판단된다. 앞의 현황자료에서 제시된 바와 같이 봉화, 안동, 청송, 의성을 포함하는 경상북도 북부지방은 전국최고의 고추주산지 지를 형성하고 있다. 정부는 향후 10년간 100여개 주요 농산물주산지를 대상으로 농업클러스터 시범사업을 추진하여 지역농업의 혁신을 유도할 계획이다. 사업계획안에는 기초 지방자치단체 수준의 농업클러스터와 광역 수준의 농업클러스터를 구분하여 사업선정을 하는 것으로 나타나 있다.

이론적으로 클러스터는 가치사슬에 연관된 혁신주체들이 제한된 지리적 공간상에서 집적되어 있으면서 활발한 상호작용적 학습관계를 형성하고 있는 경우를 지칭하는 개념이다. 이를 실제 지역단위에서 투영해 보았을 때 봉화, 영양, 안동, 의성을 포함한 경북 북부의 고추 주산지들이 기초 지자체 단위로는 생산기반을 제외한 교육, 연구, 금융 등 관련 지원기관이 절대적으로 취약하나 고추산업 관련 혁신주체들은 일상적으로 상호작용이 가능한 물리적 거리에 포함되며 생산 네트워크 측면에서 연계를 형성하는 경우가 빈번하므로 하나의 고추주산지로 규정하더라도 무방하다고 판단된다.

만약 기초 지자체 단위별로 경계를 구분하여 산지육성정책을 추진할 경우 시·군단위별로 중복적인 하드웨어 투자가 이루어지게 되며 이는 서비스의 최소요구치(threshold) 혹은 최소효율성규모(minimum efficiency scale)에 도달할 만큼 지역내부수요가 충족될 가능성이 크지 않다. 따라서 봉화군의 고추농산

업의 존립기반에는 가치사슬에 있어 비단 봉화군 경계에만 국한되지 않고 인근의 영양, 안동, 의성 지역이 포괄적으로 상호작용적 관계를 가진다는 측면에서 광역적 지역단위에서 연합 산지육성 전략을 취하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 다양한 지역클러스터에 대한 경험적 사례연구 결과에서도 나타나듯이 클러스터의 성공적 진화를 위한 제도적 환경의 일부로서 제도적 중복과 과잉으로 인한 폐해를 방지하고 혁신체계의 효율성을 제고하는 것은 매우 중요한 과제이기 때문이다.

둘째, 봉화지역 고추농산업의 혁신역량을 제고함에 있어 하드웨어적인 요소의 취약성은 고춧가루와 같은 1차 가공품 및 고추장류 제품과 같은 2차 가공산업의 활성화를 통한 지역 고추농산업의 구조고도화를 제약하는 요인임은 분명하다. 이에 봉화군에서는 가공기반시설을 확충하기 위해 도비 30억의 지원을 받아 고추종합처리장이 1곳은 가동 중이고, 1곳은 건립이 진행 중이다. 그러나 고추종합처리장의 운영주체인 문촌작목반과 춘양농협은 유통사업을 추진할 수 있는 경영능력이나 마케팅 노하우가 취약하여 시설의 효율적 활용이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 하드웨어의 구축에 앞서 그 하드웨어의 효율적인 운영방안의 수립과 운영주체의 경영능력 배양이 반드시 수반되어야 할 것으로 판단된다.

셋째, 혁신클러스터가 되기 위해서는 혁신주체의 혁신역량을 강화할 뿐만 아니라 혁신주체간의 상호작용적 학습을 통한 혁신의 지역화가 뿌리내려져야만 한다. 이를 위한 주요 수단으로서 혁신포럼, 내발적 지식커뮤니티 및 지식브로커 등과 같은 소프트 인프라 요소의 활성화가 매우 중요하다.

우선 지역고추농산업 육성을 위한 혁신포럼의 구축 및 활성화가 필요하다. 혁신포럼은 산학연관을 포괄하여 특정 이슈에 대해 관련이 있거나 관심이 있는 사람들로 구성된 지식공유 및 문제해결을 위한 의사소통의 장으로서 지역혁신 역량 제고 및 지역혁신 거버넌스 구축을 위한 핵심적인 제도적 기반이라 할 수 있다. 따라서 봉화 고추농산업 혁신포럼은 관주도형이 아닌 민관협력형의 지역고추농산업육성협의체를 구성하고 이 조직을 중심으로 운영되는 것이 바람직할 것으로 보인다. 집단 의사결정 기구인 협의체는 고추농산업 부문에서 경험과 지식이 풍부하고 열정을 가진 전문가를 중심으로 구성되어야 한다. 봉화 고추농산업의 중심연계조직인 협의체 구성원이 과거와 같이 기관장을 중심으로 한 위계적이고 형식적인 의사결정기구의 성격을 벗어나지 못한다면 클러스터 전략에서 강조되는 수평적 거버넌스에 기반한 혁신체계의 구축은 달성되기 어려울 것이다. 그리고 혁신포럼은 특정계층이나 직종에 국한된 폐쇄적 조직체가 아닌 산·학·연·관을 아우르는 봉화지역의 고추농산업 관련 이해당사자들을 포괄하여 개방형 네트워크를 구축하고 이들이 지역 고추농산업의 발전을 위한 비전을 수립하고 공유하며 지식을 확산시키는 주체가 되도록 운영하여야 할 것이다.

이와 함께, 봉화 고추농산업이 혁신클러스터 형태로 진화하기 위해서는 지역의 고추농산업에 종사하는 사람들 간의 내발적 지식커뮤니티가 활성화되어야 한다. 봉화친환경농업연구회나 문촌고추작목반 등의 사례에서 확인되듯이 농업클러스터 혁신을 추동하는 가장 기초단위의 학습 조직은 생산자조직이며, 이들이 실제 농업현장에서 다양한 학습수단을 통해 습득하게 되는 지식들이 네트워크를 통해 공유·확산될 때 혁신시너지가 고양될 것이다. 그러나 정책의 역할은 지식커뮤니티의 인위적인 조직화를 도모하기 보다는 잠재성이 보이는 내생적 커뮤니티 조직을 발굴·지원하고, 지역 내외 지식커뮤니티 간의 협력 촉진에 초점을 두어야 할 것이다.