

# 지방자치단체 정책네트워크에 관한 연구

-임실군 치즈벨리 지역혁신 사례를 중심으로-

A Study on the Policy Network in Local Government

- A Case of the Regional Innovation of the Cheese  
Valley Project in Imsil-Gun -

2007. 12.

## 연구진

박해욱 (수석연구원)

고경훈 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



## 서 문

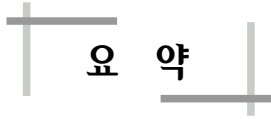
행정환경의 변화와 더불어 참여정부는 성장과 균형의 병행이라는 국가 균형발전을 주요 국정과제로 설정하고, 이를 달성하기 위해 지역혁신 체계의 구축, 전략산업의 육성, 법 제정, 제도 개선 등의 핵심과제를 추진하였다. 균형발전을 위하여 지방자치단체에 많은 지원을 하였으며, 지역경제를 활성화하기 위해 다양한 방안들을 모색하였다. 그 대표적인 예로 지역혁신사업의 추진을 들 수 있다.

지역혁신의 추진과정은 사업의 선정 시기, 방법 및 기준 등 여러 가지 이슈들이 복잡하게 연관되어 있고, 중앙부처, 지방자치단체, 기업, 민간단체 등 다양한 이해관계자들이 관여하며, 이들 간의 상호작용은 사업의 성격에 따라 다양한 것으로 나타났다. 이러한 특성들을 고찰하기 위하여 지역혁신 사례 중에서 성공한 사례를 찾아서 심층적으로 분석해 보는 것은 상당한 의미가 있을 것이다. 임실군의 치즈밸리사업은 경제적, 사회적, 지리적 여건 등이 다른 지역과는 비교하기 어려울 정도로 불리함에도 불구하고 비교적 성공적인 사례로 인식되고 있다. 이를 대상으로 사업수행 과정에서의 구조적 특징을 살펴보는 것은 벤치마킹 및 비교연구를 위한 중요한 자료를 제공하게 될 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 임실군 치즈산업 발전을 위한 인프라, 사업추진 배경 및 사업 활동 등에 대해서 살펴보고, 임실치즈밸리사업 관련 정책행위자의 파악 및 행위자 상호간의 관계를 분석하였다. 또한 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회, 지역협력단 등과 관련된 행위자 및 상호작용에 대해서 분석하였으며, 행위자간 교류하는 정보의 유형 등에 대해서도 분석하였다. 본 연구가 지역혁신 관련 사업에 참여하고 있는 행위자간의 관계를 파악하거나 이들 상호간의 관계를 보다 실증적으로 연구하려는 공무원과 연구자들에게 많은 도움이 되기를 기대한다.

2007년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김 주 현**



## 요약

정책네트워크에 관한 연구가 주로 중앙정부의 정책에 초점을 맞추고 있으며, 네트워크에 대한 접근방법도 주로 정책행위자간의 관계, 영향력, 정보교류 등에 대한 기술에 머무르는 경우가 대부분이다. 정책네트워크에 대한 연구는 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 연구가 이루어져야 하며, 단순히 정책행위자 간의 관계에 대한 기술의 차원을 넘어서 보다 실증적인 분석이 필요하다. 따라서 본 연구의 목표는 임실군의 치즈벨리사업을 대상으로 이 사업에 참여하는 정책행위자들의 관계, 상호작용 등을 실증적으로 분석하는 데에 있다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 문헌분석, 설문조사 등에 근거하여 사회 네트워크 분석 프로그램인 UCINET을 활용하여 정책행위자의 관계를 시각화하였을 뿐만 아니라 이를 실증적으로 분석하였다. 아래에서는 본 연구의 각 장에서 검토하고, 분석한 내용에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

우선적으로 제2장에서는 정책네트워크 분석에서 주로 논의되고 있는 정책네트워크의 개념, 특징, 구성요소 등에 대해서 살펴보았다. 또한 지역혁신체제에 대한 개념, 특성, 유형 등을 고찰하였으며, 지역혁신과 사회 네트워크 분석과의 연계를 파악하기 위해서 사회 네트워크의 기본요소, 구성 및 분석요소 등에 대해서 설명하였다.

제3장에서는 임실군의 농업 및 낙농업 현황, 치즈벨리사업의 추진배경, 비전과 목표, 사업의 주요내용 및 치즈벨리사업의 환경분석 등에 대해서 고찰하였다. 여기서는 임실군의 치즈산업 발전을 위한 인프라가 어떻게 구축되어 있으며, 임실군이 치즈벨리사업을 추진하게 된 배경 및 사업 환경 등에 대해서 고찰하였다.

제4장에서는 임실치즈벨리사업 관련 정책행위자를 크게 7개 그룹, 즉, 중앙부

처, 지방자치단체, 대학 및 연구기관, 생산자단체, 공사 및 재단, 지역단체 및 지부, 언론기관 등으로 구분하여 이들 간의 관계를 분석하였다. 또한 이 사업과 관련된 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회, 지역협력단 등에 소속된 행위자들 간의 관계 및 상호작용에 대해서 분석하였으며, 정보를 제공하는 조직과 정보를 수령하는 조직으로 구분하여 교류되는 정보의 유형 및 빈도 등을 분석하였다.

지역혁신협의회와 치즈밸리운영위원회가 주로 임실군의 주도로 운영되는 반면 지역협력단은 외부의 전문가들이 임실치즈밸리사업에 적극적으로 참여하고 있으며, 다양한 조직 간에 관계가 형성되어 있어서 네트워크의 집중도는 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다. 정보교류 측면에서 볼 때 정보를 제공하는 경우 조직은 자문, 사업 참여, 낙농환경개선 등의 정보를 주로 제공한 반면 정보를 다른 조직으로부터 받는 경우는 사업의 점검 및 평가, 교육, 자료 제공 등과 관련된 정보를 받고 있는 것으로 나타나 정보의 수준 및 품질의 향상이 필요한 것으로 나타났다.

제5장에서는 본 연구에서 이루어진 이론적 논의 및 실증적 분석에 대한 내용들을 종합적으로 요약하였으며, 지방자치단체 차원에서의 정책네트워크 활용의 유용성 확보 및 임실치즈밸리사업의 성공적 정착 및 발전을 위하여 정책건의를 하였다.

본 연구는 지방자치단체 차원에서의 정책네트워크에 대한 실증적 분석을 통하여 기존의 네트워크 분석이 주로 관계의 정도를 기술하는 수준을 넘어서 방법론으로서의 네트워크 개념을 적용하여 임실치즈밸리에 참여하는 행위자들 간의 관계를 시각화하고, 관계의 방향성, 밀도, 연결정도 중심성, 네트워크의 집중도 등을 분석하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 이러한 분석을 통하여 임실치즈밸리사업이 추진되는 과정에서의 행위자들의 역동성을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 주도적인 역할을 하는 행위자들을 파악하며, 그 강도를 분석할 수 있다.

## 목 차

<b>제 1 장 서 론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 방법 .....	4
1. 연구의 대상 및 범위 .....	4
2. 자료수집 및 분석 .....	5
<b>제 2 장 이론적 배경</b> .....	8
제1절 정책네트워크의 의의 및 특징 .....	8
1. 정책네트워크의 개념 및 특징 .....	8
2. 정책네트워크의 구성요소 .....	17
제2절 지역혁신체제 .....	26
1. 지역혁신체제의 개념과 특성 .....	26
2. 지역혁신체제의 구성요소 .....	31
3. 지역혁신체제의 유형 .....	36
제3절 지역혁신체제와 사회 네트워크 .....	39
1. 사회 네트워크의 기본 요소 .....	39
2. 사회 네트워크의 구성 및 분석요소 .....	41
3. 지역혁신체제 구조 분석을 위한 네트워크 이론 .....	51
제4절 연구의 분석틀 .....	54
<b>제 3 장 임실치즈밸리사업 사례</b> .....	57
제1절 임실군의 농업 및 낙농업 현황 .....	57
1. 농업 현황 .....	57
2. 낙농 및 축산업 현황 .....	58
제2절 임실치즈밸리사업 추진 현황 .....	61

1. 추진배경 .....	61
2. 비전과 목표 .....	63
3. 임실치즈밸리사업의 주요내용 .....	65
제3절 임실치즈밸리사업의 환경과 성과 .....	69
<b>제 4 장 임실치즈밸리사업에 대한 네트워크 분석</b> .....	74
제1절 산·학·연·관 혁신 네트워크 .....	74
제2절 임실치즈밸리 정책행위자 체계 및 네트워크 .....	77
1. 임실치즈밸리 관련 정책행위자 체계 .....	77
2. 임실치즈밸리 관련 정책행위자들의 인식 분석 .....	81
3. 개별협의회 및 위원회 네트워크 .....	87
4. 개별협의회 및 위원회 간의 정보교류 네트워크 .....	102
<b>제 5 장 결 론</b> .....	109
제1절 연구의 요약 .....	109
제2절 제도개선 및 정책건의 .....	111
<b>참고문헌</b> .....	115
<b>Abstract</b> .....	123
<b>부 록</b> .....	125
[임실군 치즈밸리사업에 관한 설문조사] .....	125

## 표 목 차

〈표 2-1〉 네트워크의 특징 .....	16
〈표 2-2〉 정책커뮤니티와 이슈네트워크 .....	17
〈표 2-3〉 정책네트워크의 구성요소 .....	19
〈표 2-4〉 발달된 지역혁신체제와 미발달된 지역혁신체제 .....	31
〈표 2-5〉 지역혁신체제 모델 및 구축단위 .....	36
〈표 2-6〉 지역혁신체제 세부모형 및 발전대상 사업 .....	38
〈표 2-7〉 연구 분석틀: 정책행위자의 관계구조 .....	56
〈표 3-1〉 임실군 주요 가축의 사육 현황 .....	58
〈표 3-2〉 전북 및 임실군 젓소 사육 현황 .....	59
〈표 3-3〉 전북 및 임실군의 원유생산 추이 .....	60
〈표 3-4〉 전북지역 유제품 생산업체 .....	61
〈표 3-5〉 임실치즈밸리사업 후 1차, 2차, 3차 산업간 비교 .....	64
〈표 3-6〉 임실치즈밸리 육성사업(Software사업) .....	65
〈표 3-7〉 임실치즈밸리 조성사업(Hardware사업) .....	66
〈표 3-8〉 임실군 치즈밸리사업의 주요내용 .....	66
〈표 4-1〉 임실군 치즈밸리사업의 정책행위자 체계 .....	79
〈표 4-2〉 참여주체별 영향력 행사 정도 .....	82
〈표 4-3〉 참여주체별 투입단계에 대한 인식 .....	83
〈표 4-4〉 참여주체별 정책형성 및 결정에 대한 인식 .....	84
〈표 4-5〉 참여주체별 정책집행에 대한 인식 .....	84
〈표 4-6〉 참여주체별 정책평가 및 피드백에 대한 인식 .....	85
〈표 4-7〉 참여주체별 접촉의 빈도에 대한 인식 .....	86
〈표 4-8〉 참여주체별 접촉의 공식성에 대한 인식 .....	86
〈표 4-9〉 지역혁신협의회 관련 조직의 연결정도 중심성 .....	91



〈표 4-10〉 치즈밸리운영위원회 관련 조직 연결정도 중심성 .....	94
〈표 4-11〉 지역협력단 구성 및 담당업무 .....	96
〈표 4-12〉 지역협력단 관련 조직의 연결정도 중심성 .....	98
〈표 4-13〉 협의회 및 위원회 관련 조직의 연결정도 중심도 .....	101
〈표 4-14〉 협의회 및 위원회별 설문참여 조직 .....	102

## 그림목차

〈그림 1-1〉 연구분석 방법 .....	7
〈그림 2-1〉 지역혁신체제(임실치즈밸리 사업)의 기본구성 .....	35
〈그림 2-2〉 별, 원 및 선 그래프 .....	45
〈그림 2-3〉 중심성 척도 그래프(예시) .....	47
〈그림 2-4〉 3-clique(X)와 3-plex(Y)의 비교 .....	49
〈그림 3-1〉 임실군 총인구 및 농업인구 추이 .....	58
〈그림 3-2〉 임실군 치즈밸리사업 추진배경 .....	63
〈그림 3-3〉 임실치즈밸리사업의 추진 목표 및 전략 .....	64
〈그림 3-4〉 임실치즈밸리사업의 비전과 전략: 클러스터 개념도 .....	65
〈그림 3-5〉 임실치즈밸리사업의 성공요인 .....	71
〈그림 4-1〉 산·학·연·관 네트워크 구축 .....	76
〈그림 4-2〉 치즈밸리 관련 전체 네트워크 .....	80
〈그림 4-3〉 지역혁신협의회 인적 구성의 변화 .....	88
〈그림 4-4〉 지역혁신협의회 관련 조직의 네트워크 .....	89
〈그림 4-5〉 치즈밸리운영위원회 관련 조직의 네트워크 .....	93
〈그림 4-6〉 지역협력단 관련 조직의 네트워크 .....	97
〈그림 4-7〉 협의회 및 위원회 간의 연계 .....	99
〈그림 4-8〉 협의회 및 위원회 관련 네트워크 .....	100
〈그림 4-9〉 정보제공 조직 중심의 네트워크 .....	103
〈그림 4-10〉 정보제공 조직들의 구조적 등위성 집락 .....	104
〈그림 4-11〉 정보종류별 제공 빈도 .....	105
〈그림 4-12〉 정보수령 조직 중심의 네트워크 .....	106
〈그림 4-13〉 정보수령 조직들의 구조적 등위성 집락 .....	107
〈그림 4-14〉 정보종류별 수령 빈도 .....	108



## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적

21세기 들어 진행되는 정보화, 세계화, 경영화, 분권화는 지방행정의 환경변화 속도를 증폭시키고 있다. 이러한 행정환경의 변화와 관련하여 참여정부는 주요 국정과제로 성장과 균형이 병행하는 국가 균형발전을 설정하였다. 이를 위해 지난 2003년 4월 대통령 자문 국가균형발전위원회가 발족되었고, 국가균형발전에 대한 비전과 전략을 제시하였다. 국가균형발전은 ‘지역간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것’을 의미한다. 이러한 새로운 패러다임에 입각한 국가균형발전이 목표로 하는 것은 ‘전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설’이며(국가균형발전위원회, 2003), 궁극적으로는 국민통합과 국가경쟁력을 제고하는 것이다.

이러한 국가균형발전의 비전을 달성하기 위해서 추진해야 할 핵심과제는 지역혁신체제의 구축, 전략산업의 육성, 법 제정 및 제도개선인데, 이 가운데 법 제정 및 제도개선은 국가균형발전위원회 및 중앙정부가 주도적으로 추진해야 하며, 지역혁신체제 구축과 전략산업의 육성은 중앙정부의 촉진적 지원 아래 지방이 주도적으로 기획하고 추진해야 한다. 이러한 접근은 기존의 중앙정부 주도의 하향식 성장거점전략과는 다른 차원의 전략으로서 지방자치단체가 내생적으로 혁신을 주도할 수 있는 능력과 의지가 확보될 때 달성될 수 있다.

본 연구는 지역혁신이라는 정책목표를 달성하기 위하여 이루어진 일련의 정

책과정에서 나타난 정책이슈는 무엇이고, 이를 둘러싼 정책맥락(policy context)의 특성은 무엇이며, 정책결정과정에 참여한 행위자(actor)는 누구이며, 이들 행위자들의 상호작용은 어떠한가 등 정책결정과정의 역동성을 분석하고자 하는 것이다. 정책결정과정의 역동성을 분석하는 이론적 틀은 다양하게 제시되고 있으며, 정책형성과정에서 행위자들의 관계와 구조를 분석하는 데는 여러 가지 준거 틀이 사용될 수 있다. 특히, 자치단체를 대상으로 하는 정책의 결정과정에는 상이한 수준, 기능분야에 중앙과 지방 그리고 민간부문의 많은 행위자가 참여하고 있다. 정책네트워크는 중앙과 지방 그리고 민간부문 행위자들 사이에 존재하는 관계를 범주화하는 수단으로서 매우 복잡하게 얽혀있는 공식·비공식적인 행위자들 간의 연계와 상호작용을 분석하는데 매우 유용한 것으로 알려져 있다(남궁근, 1999: 177-201).

본 연구는 정책네트워크 이론을 토대로 지역혁신을 형성하는 정책과정에서 나타난 행위자들의 상호작용을 분석하고자 한다. 따라서 중요한 설명 대상은 지방자치단체를 포함한 다양한 이해관계자 - 중앙부처, 지역의 기업, 대학, 시민단체, 연구기관 - 들이 지역혁신을 추진해가는 과정에서 복잡하게 상호작용해 나가는 ‘각축적 교환’(contested exchange) 현상을 살펴보는데 있다.

지역혁신 추진과정은 국내의 상황변화뿐만 아니라 지역혁신사업의 선정 시기, 선정 방식 및 기준 등 여러 이슈가 복잡하게 얽혀 있으며, 참여한 이해갈등이 나타나는 정치과정으로 볼 수 있다. 따라서 지역혁신 추진과정은 지방자치단체, 중앙정부, 기업 등 다양한 이해관계자들이 새로운 ‘게임의 규칙(rule of game)’의 형성과 운용을 놓고 벌어지는 타협과 정치적 갈등의 문제인 것이다(황종성, 1994). 즉, 각 사례별, 선정이슈별로 정책결정 과정뿐만 아니라 참여 행위자가 변화하고 있으며, 정부-기업 간, 정부부처 간 등 여러 이해관계자간의 네트워크도 다르게 나타나고 있는 것이다.

기존의 지역혁신 관련 선행연구들은 지역혁신의 단순한 개념 소개(Cooke, 2002; 김영중, 2003;) 수준에서 지나치게 거시적 차원에서 논의를 진행하고 있다. 즉, 이러한 논의들은 지방자치단체의 구체적 역할에 대한 제시를 결여한 채 지방

자치단체의 능력을 상수(constant)로 간주하면서 지역혁신 추진의 필요성만 동어 반복적으로 주장하고 있는 것이다. 그러나 지역혁신 추진의 주체로서 지방자치단체의 능력은 결코 상수일 수가 없으며, 이를 측정하기 위해서는 각 행위자들 간의 관계를 분석하기 위한 정교한 방법론에 기반을 둔 네트워크 분석이 요구된다. 따라서 본 연구에서는 정책네트워크 개념을 활용하고자 한다.

정책네트워크는 게임의 장이면서 정책행위자간에 문제해결을 위해 형성된 틀이다. 정책네트워크는 행위자간의 역동적 관계를 보기 때문에 시간에 따라 어떻게 변화되어 가는지 그 동향을 파악하는데 유용하며, 다양한 이해관계자들이 만들어내는 정책네트워크는 구체적으로는 핵심행위자, 주변행위자는 누구이며, 어떤 관계를 형성하고 있는지, 그리고 어떤 이슈에 대해 갈등·협력하며, 왜 그런 양상을 보이는가를 분석할 수 있다. 이처럼 지역혁신의 정책네트워크가 어떻게 형성, 유지, 변화하는가에 대한 동태적인 설명을 통해 쉽게 변화하지 않고 지속, 유지되는 부분은 무엇이며, 끊임없이 변화하는 부분은 무엇인가를 구분하여 양자를 동시에 관찰하려고 한다. 결국 시간에 따른 변화와 지속성을 동시에 분석함으로써 과거로부터 점진적으로 변이를 거쳐 온 경로뿐만 아니라 지속, 변화되어 온 원인을 분석하고자 하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 사회 네트워크 분석(social network analysis) 방법을 활용하기로 한다.

이를 통하여 우선, 임실치즈밸리사업 관련하여 어떠한 기관 및 단체들이들이 있으며, 이런 관련 주체들 간의 전체 네트워크 상태는 어떠한지 파악한다. 또한 임실치즈밸리사업과 관련된 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회, 지역협력단의 주요 역할과 기능, 각 단체를 구성하고 있는 주체들, 이들 간의 관계 형성 및 연계 정도, 핵심적인 역할을 담당하고 있는 주체를 파악하여, 신활력산업인 임실치즈밸리사업 관련된 다양한 주체들 간의 협력 및 지원이 어떻게 이루어지고 있는지 살펴보고자 한다.

이와 같은 연구목적을 달성하기 위해 다음과 같은 연구 질문을 제시하고자 한다.

첫째, 임실치즈밸리사업과 관련된 정책네트워크를 구성하고 있는 행위자들은

누구이며,

둘째, 이들이 구성하고 있는 정책네트워크는 어떠한 구조를 나타내고 있으며, 셋째, 행위자들 간의 상호작용은 어떠한 양상으로 전개되고 있는지를 규명하고자 한다.

이러한 질문에 대한 답을 규명하기 위해 사회네트워크 분석기법을 통해 경험적·실증적으로 임실치즈밸리 사업의 정책네트워크를 분석하고자 한다.

## 제2절 연구의 방법

### 1. 연구의 대상 및 범위

본 연구에서는 임실치즈밸리사업 사례를 대상으로 사업추진 과정에서 나타난 정책행위자들의 상호작용 및 관계구조를 분석하려 한다. 임실군은 2004년 과학기술부로부터 임실치즈과학연구소 건립사업과 농림부의 치즈피아조성사업, 2005년 지역농업클러스터사업인 첨단유가공생산시설건립사업, 그리고 행정자치부의 신활력사업으로 임실치즈밸리육성사업 등 4개 사업에 대하여 국가예산을 확보하게 되었다. 이에 따라 임실군은 ‘치즈’를 테마로 1·2·3차 복합 사업을 추진 중이다. 이와 관련 혁신리더 양성, 혁신체계 구축, 임실치즈 장소마케팅 사업, 임실 치즈 브랜드화 사업, 낙농 및 유가공 육성사업 등 4개 분야 19개 사업을 추진 중이다.

또한 임실치즈밸리 사업은 1차 산업인 쌀과 우유, 기타 농산물 재배 생산물과 2차 사업인 우유가공, 치즈, 쌀가루, 3차 산업인 임실치즈피자 체인본부, 임실치즈체험테마파크와 임실치즈 체험마을 등 관광산업 등 1·2·3차 산업을 복합해 추진하는 사업이다. 또 임실치즈·치즈피자 통합 브랜드와 캐릭터 개발사업, 임실치즈피자 프랜차이즈 가맹점 개설, 중국시장 진출 등 다양한 사업을 추진 중이다. 이 사업에는 임실군지역혁신협의회, 전북대산학협력단, 한국식품연구원, 임실치즈농협, 임실치즈밸리운영위원회, (주)숲골유가공연구소, 낙우회 등 다양

한 주체들이 함께 하고 있다.

정책네트워크의 구조는 행위자들 간의 관계의 패턴을 의미한다(Waarden, 1992: 34). 정책네트워크는 상호작용을 통해 형성되는 관계에 따라 구조적 측면에서 다양한 형태가 나타나는데, 본 연구에서는 임실치즈밸리사업과 관련된 지역혁신 정책결정과정에서 행위자들의 상호작용 과정에서 나타나는 관계로 행위자, 행위자간 관계의 성격 및 관계의 강도, 네트워크의 경계 및 연계, 영향력 관계를 중심으로 살펴보고자 한다.

이상의 연구목적과 방법에 입각하여 제2장에서는 정책네트워크의 개념, 특징 및 구성요소에 대하여 살펴보고, 아울러 지역혁신체제와 사회네트워크에 대하여 고찰한 후 지역혁신체제 구조 분석을 위한 토대를 마련한다. 제3장에서는 임실군의 농업·낙농업 현황과 임실치즈밸리 사업의 추진 배경 및 비전과 목표를 살펴본 후, 임실치즈밸리 사업환경에 대하여 논의한다. 제4장에서는 임실치즈밸리 관련 정책행위자들의 체계와 전체 네트워크 관계를 살펴본다. 또한 임실치즈밸리사업과 직접적으로 연관된 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회, 지역협력단들의 상호 역동성을 파악한다. 마지막으로 5장에서는 임실치즈밸리사업에 대한 네트워크 분석에서 나타난 결과를 중심으로 제도개선 및 정책에 대한 건의를 하고자 한다.

## 2. 자료수집 및 분석

먼저 본 연구는 기본적으로 사례연구방법과 네트워크 분석을 통한 계량적 방법을 병행하고자 한다. 사례분석방법<sup>1)</sup>이란 질적 연구방법의 하나로서, 소수의

1) 사례연구의 특성과 장점으로는 첫째, 조사 대상의 독특한 성질을 구체적이고 상세하게 연구하는데 유용하며, 둘째, 대상의 특성을 포괄적으로 파악하여 전면적인 인과관계를 파악할 수 있고, 셋째, 비교적 소수의 대상을 시간적인 변화에 따라 조사함으로써 현상의 동태적 파악에 유용하며, 넷째, 조사대상에 대한 문제의 원인을 밝혀 줄 수 있고, 다섯째, 인간의 내면생활이나 사회적 욕구, 관심, 동기 또는 한마디로 살아있는 존재, 집합적 행동의 실체를 문화적·사회적 배경 하에서 연구하려고 할 때 유용하며, 여섯째, 탐색적 조사로 사용될 수 있고, 일곱째, 이론이 현상 속에 놓여 있다고 가정하는 귀납적 오류를 극복할 수 있기 때문에 이론 구성의 목적을 수행할 수 있다는 점을 들 수 있다.(박병식, 1993;

사례를 하나의 전체로서 심층적·종합적으로 분석하는 연구방법이며(남궁근, 2003: 322). 현실적인 맥락 속에서 현재적인 현상을 탐구하는 경험적인 탐구로서, 현상과 맥락의 경계가 분명하지 않고, 다양한 증거가 사용되는 탐구라고 할 수 있다(Yin, 1984: 23). 이 정의는 사례연구가 다른 연구 전략과 다른 점을 요약해 주는데, 사례연구<sup>2)</sup>는 맥락과 현상을 의도적으로 구분하는 실험과 다르며, 과거를 다루는 역사적인 연구와 다르고, 맥락을 제한적으로만 다루는 서베이 조사와도 다르다(이영철, 2006: 72)<sup>3)</sup>. 본 연구는 임실치즈밸리 조성사업과 관련된 일련의 연속된 사례를 중심으로 한 탐색적(exploratory), 가설 창출적(hypothesis generating)<sup>4)</sup> 사례연구이다<sup>5)</sup>.

아울러 특정 시점의 사례연구를 통해 밝혀진 사실을 일반화(generalization)하기는 어려운 점을 고려하여 설문조사 및 인터뷰를 통한 변수들 간의 관계를 논리적·서술적으로 규명함으로써 임실치즈밸리 조성사업 추진과정을 둘러싼 지역 혁신정책의 상호작용을 분석하고자 한다.

한편 정책네트워크에 참여하는 행위자들 간의 상호작용은 공식적인 자료나

이지훈, 2000: 6-10)

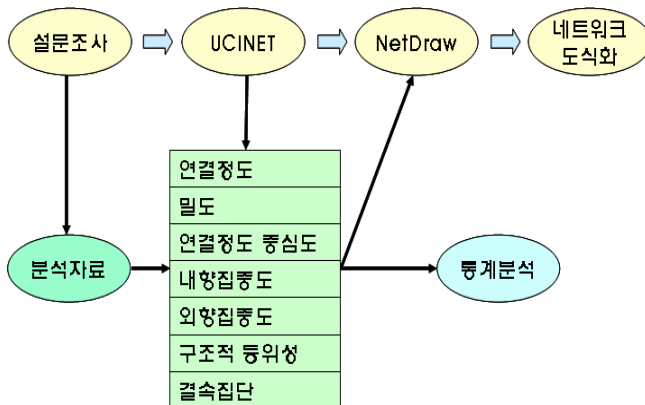
- 2) 또한 사례연구는 해당분야의 연구가 주로 사례연구인 경우, 분석단위가 조직수준인 경우, 관심영역이 넓은 경우, 실험설계가 불가능한 경우를 제시하고 있다(Larsson, 1993).
- 3) 사례연구는 장점에도 불구하고, 선택된 사례의 집중적인 연구로서 한정된 수의 사례를 연구하고 있기 때문에 그 이론적인 의미는 크지 않다고 말해진다. 어떤 연구가 과학적 지식이 되려면 일반화할 수 있어야 하고, 연구결과가 신뢰성이 있어야 하며, 타당성이 확보되어야 하며, 객관성이 확보되어야 하는데, 사례연구는 사례의 수가 제한되기 때문에 일반화하기 어렵고, 엄격한 연구방법을 결하고 있어 연구 결과의 신뢰성이나 타당성이 낮으며, 조사자의 주관이나 가치가 개입되므로 과학적인 연구로서 부적절하다고 비판을 받고 있다(이영철, 2006: 72-73). 이에 대하여 Yin(1984), Healy와 Perry(2000)는 사례연구의 과학성 부족에 관한 논의에 대응하면서 사례연구가 이런 기준을 충족시키기 위한 방법을 구체적으로 논의하고 있다.
- 4) 가설창출적 사례연구는 잠정적 가설에서 출발하여 보다 분명한 가설을 정립하고, 이를 다수의 사례에 적용하는 형식의 연구이다. 새로운 일반이론을 구축하기 위한 것으로 이론적 가치가 크다. 결정적 실험의 계기를 제공할 경우 그 유용성이 더욱 크다.
- 5) 사례연구의 이론적 의미에 대한 주목할 만한 연구는 Lijphart(1971)의 연구이다. 그는 비교 사례연구에서 전형적으로 일어나는 ‘다수의 변수, 적은 사례’의 문제를 경감하기 위해 변수를 통제하여 비교가 의미 있게 이루어지는 방안을 제시하였다(Lijphart, 1971).



연구보고서만으로는 그 전모를 파악하기가 어렵기 때문에 정책참여자들의 상호작용에 대해서는 정책행위자를 대상으로 직접 설문조사 혹은 면담조사를 실시하여 이들 간의 상호작용 및 정책맥락을 파악하려는 시도가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 문헌조사, 설문조사 혹은 면접 등의 방법을 활용하여 자료를 수집하고, 정책행위자들의 상호작용에 대한 분석은 설문조사를 근거로 하여 사회네트워크 분석 프로그램인 UCINET<sup>6)</sup>을 활용하기로 한다.

먼저 지역혁신 결정과정을 분석하기 위한 이론적 틀을 정립하기 위하여 기존의 지역혁신 연구 및 정책네트워크 이론과 관련된 국내외 각종 선행 연구논문과 저서 등을 검토할 계획이며, 또한 지역혁신정책, 특히 임실치즈밸리 조성사업 추진과정에서 형성된 정책네트워크의 특성을 파악하기 위하여 지역혁신 정책과 관련된 중앙부처 및 지방자치단체의 공문서, 회의록, 국정감사자료, 관련 연구기관의 연구보고서, 각종 토론회자료, 신문기사내용, 그리고 기타 국내외 논문, 단행본, 정기간행물 등의 관련 문헌을 참조하고자 한다. 이를 통하여 정책행위자의 관계를 시각화하고, 이를 실증적으로 분석하기로 한다.

〈그림 1-1〉 연구분석 방법



6) 사회 네트워크 분석 및 이론은 원래 사회학의 영역에서 발전한 것이지만, 현재는 사회과학 전반에 걸쳐 도입되고 있다. 이 네트워크 개념 및 분석을 연구에 도입한 연구는 네트워크 분석을 사용자의 편의성에서 용이하게 해주는 분석도구인 UCINET을 자주 활용한다.



## 제2장 이론적 배경

### 제1절 정책네트워크의 의의 및 특징 ▮

#### 1. 정책네트워크의 개념 및 특징

정책은 일반적으로 공적인 관심이 되는 여러 이슈들을 다루는 정부의 행위이다. 이러한 정책은 시민들의 삶에 영향을 미치며, 이 때문에 시민들은 개인적이거나 집단적으로 정책의 내용에 영향을 미치려 한다(정정길, 1998). 또한 정책은 일방적으로 형성되는 것이 아니라 상호의존적인 다양한 행위자 간의 교호작용에 따른 협상·협력·교섭의 결과를 반영한다(Rhodes, 1997). 그렇다면 이러한 정책형성과 결정이 어떻게 이루어지는 것인가 대한 논의의 시작이 정책네트워크가 등장하게 된 배경이며, 이 이론은 기존의 다원주의와 조합주의 접근방법이 정책과정에서 나타나는 행위자간 관계를 설명하기에 불충분한 점을 비판하고 있다.

정책네트워크모형은 무엇인가? 이를 규명하려면 정책현상을 분석하는데 있어서 네트워크 시각의 함의는 무엇이고, 네트워크 은유가 확산된 이유는 무엇인가에 대한 질문에 직면하게 된다. 17세기에 출현한 세상의 기계적 관점(*mechanic view of the world*)과 19세기에 기원하는 세상의 유기체적 관점(*organic view of the world*)과 달리, 네트워크 관점은 사회과정에서 인과관계에 대한 새로운 시각을 제시한다. 기계론적 관점은 사회적 상태와 사건이 외부 힘에 의해 결정된다고 설명하는 선형인과성의 개념을 확인했고, 유기체적 관점은 사회적 하위시스

템들이 전체유기체의 필요에 기여한다고 보는 기능적 인과성의 이념을 확립하였다. 이상의 기계론적 그리고 유기체적 관점은 사회적 통제(social control)와 체계성(systemness)을 개별행위자들 위에 있는 어떤 것으로 인식한다. 이는 유기체 내부에 존재하는 구성요소들은 구체적으로 분석하지 않았다는 것을 의미하므로 유기체를 블랙박스로 보는 것이다. 이러한 관점은 네트워크 관점에서 수정되었다. 왜냐하면 네트워크 관점은 유기체구조를 해부하여 보려는 개념이기 때문이다. 또한 네트워크 관점에서 볼 때 정책은 일방적으로 형성되는 것이 아니라 다양한 행위자들 간의 상호작용의 결과를 반영한다.

사회과학에서 네트워크 개념의 도입은 1970년대 이후 조직간 관계에 대한 연구에서 중요한 분석방법으로 활용되면서 본격적으로 연구되기 시작하였다. 일반적으로 네트워크란 ‘한정된 범위의 사람, 대상 또는 사건을 연결하는 특정 유형의 관계’, ‘구성원들이 자본, 물자, 정보, 인간 등의 이동을 주된 내용으로 비교적 느슨하게 연계된 조직 구조’로, 또한 ‘일련의 관계에 의해 연결된 행위자들의 집합체’(Shrum and Mullins, 1988)로 정의된다. 따라서 동일한 요소라 하더라도 관계의 유형이 다르면 네트워크도 달라진다(Knoke and Kuklinski, 1982; 홍성만, 2006: 122).

네트워크 관점의 핵심은 시스템, 즉 사회조직과 거버넌스에 대한 분권화된 개념이다. 시스템이란 여러 구성요소들로 구성되어 있고, 이들 간에는 상호연결 관계를 가지고 있으므로, 사회는 더 이상 중앙행위자인 국가 등에 의해서 배타적으로 통제되는 것이 아니라 통제장치들은 분산되어 있고, 지식은 다양한 행위자들 사이에 분포되어 있어 이들 행위자들 간의 조정은 행위자들 간에 정보와 다른 관련 자원들을 교환(exchange)하는 상호작용을 통하여 이루어진다고 볼 수 있다.

현대사회의 정치구조에서 이러한 정치현실의 변화에 비추어 정치학자들은 그들의 개념적 장치(conceptual apparatus)를 조정하려고 시도하였다. 이러한 개념적 변형의 하나가 정책연구에서 네트워크접근을 적용하는 정책네트워크모형의 도입이다. 정책네트워크를 통한 정책분석은 1980년대 동안의 일본과 독일의 경제

적 성장에 대한 연구에서 출발하였다(Knoke et al, 1996: 1)7). 사회의 정책문제들이 정부적 그리고 비정부적 활동들에 의하여 해결된다는 조건을 이해하기 위해서는 정책연구를 공공정책(public policies)이라는 좁은 초점으로부터 거버넌스라는 넓은 초점으로 확대시켜야 하는데 이러한 거버넌스 관점의 하나가 정책네트워크모형이다8).

정책네트워크에 대한 제 학자들의 정의를 보면 다음과 같다. Hanf and Scharpf(1977)는 ‘정책결정에 대한 정부와 사회의 상이한 수준과 기능적 영역들에 참여하는 공사 행위자들의 관계’로, Katzenstein(1978)은 ‘정책결정에 대한 공사

- 
- 7) Kenis와 Schneider(1991: 34-36)는 현대 정책결정과정에서 정책네트워크의 확산을 크게 9가지로 지적하고 있다. 첫째, 조직화된 사회(organized society)의 등장을 들 수 있다. 현대 사회에서 조직화된 집합체(organized collectives)의 중요성이 증대되었다. 둘째, 정책결정구조의 분절화(sectorization) 혹은 사회의 증가된 기능적 차별화(functional differentiation)를 들 수 있다. 증가된 사회적 복잡성과 행위자들 간의 상호의존성의 증가는 분절화의 증가와 기능적 차별화와 밀접한 관계를 가진다. 셋째, 정책결정에 대한 참여와 개입의 증가를 들 수 있다. 과도한 정책결정(overcrowded policy making)으로 불리울 만큼 정책결정에 있어서 정치적 행위자는 물론 사회적 행위자의 정책결정에 대한 참여와 개입이 크게 증가되었다. 넷째, 정책결정영역의 확대를 들 수 있다. ‘정책성장’(policy growth) 혹은 ‘압력하의 거버넌스’(governance under pressure)로 지칭되는 현대 국가에서의 개입영역의 확대는 정부와 사회의 연계에 대한 관심을 증가시켰다. 다섯째, 국가의 분권화(decentralization)가 증대되었다. 중앙과 지방 그리고 중앙부처의 영역별 분화는 정부와 사회의 관계뿐만 아니라 중앙과 지방 혹은 부처와 부처의 연계성에 대한 관심을 증대시켰다. 여섯째, 국가와 사회의 영역 모호성(a blurring of boundaries between the public and the private)이 증대되었음을 들 수 있다. 이는 비공식적 행정행위(informal administrative action), 혹은 정책형성에 있어서 비공식적 영향력 행사과정(informal influence processes), 준입법(quasi-legislation) 등으로 지칭되는 정부와 사회 집단 간의 정책결정에 대한 상호관계에 대한 관심을 불러일으킨다. 일곱째, 사적 정부(private government)에 대한 관심을 들 수 있다. 정부의 정책영역 확대와 사회의 정책결정에 대한 참여와 개입은 정책결정과 집행에 대한 사적 집단들에 대한 협력을 필연적으로 요구하게 되었다. 여덟째, 정책결정의 세계화(transnationalization of domestic politics)를 들 수 있다. 국내 정책결정에 있어서 국제조직의 영향력 행사 등이 빈번하게 발생하고 있다. 아홉째, 정부와 사회의 상호의존성과 복잡성의 증가현상을 들 수 있다. 정부와 사회의 경계영역 중첩은 이들 간의 과업에 대한 조정과 통제를 위한 정보에 대한 접근의 중요성이 증대되고, 이에 따라 이들 간의 상호의존성에 대한 요구가 증가하고 있다.
- 8) 정책네트워크의 관점에서 보면 다원주의와 조합주의는 정부와 이익집단의 관계를 설명하는데 충분치 못하다. 왜냐하면 양자 모두 정부와 집단의 관계가 정책분야에 따라 지극히 다양하다는 사실을 간과했기 때문이다(유훈, 1998).

부문간의 공생적 관계를 형성하는 형이상학적 정치구조(political meta-structure)'로, Kaufman 등(1992)은 '정책결정에 영향을 행사하는 조직화된 이익집단들 간의 의사소통과 정치적 지지관계(communication and political support relations)'로, Schneider(1992)는 '정책결정과정에서 협력하는 자율적이면서 상호의존적인 행위자들의 집합'으로, Börzel(1998)은 '정책과 관련하여 공통된 이익을 가진 행위자들이 그들의 공통적 목적을 성취하기 위한 최선의 방법이 협력이라는 인식을 공유하면서, 목적을 달성하기 위해 자원을 교환하는 비계층적이고, 상호의존적 특성을 가진 상대적으로 안정적 관계'로 정의하고 있다.

정책네트워크는 신제도주의 접근방법의 하나로 인간행태를 제약하는 구조, 즉, 제도에 그 분석의 초점을 두고 있다. 즉, 비공식적·분권적인 정책결정 영역을 둘러싸고 나타나는 공·사영역 주체간 상호의존적·수평적인 협력 및 조정의 연계장치라는 하나의 '제도'로서 정책네트워크를 인식한다(Schneider, 1992: 109; Klijn, 1997: 33). 이는 거시적 접근방법으로서 구제도주의의 결정론적 시각의 한계를 극복하고<sup>9)</sup>, 미시적 접근방법으로서 행태주의의 환원론적 접근방법의 한계를 극복하고자하는 것이다<sup>10)</sup>. 또한 조직간 관계의 구조화된 틀로서 정책네트워크는 이론적 설명력을 확보하기 위해 중범위적 접근을 강조하고<sup>11)</sup>, 정책네트

9) Thelen과 Steinmo(1992)는 법률, 규칙, 행정부 구조와 같은 제도는 정치적 결과물의 원인과 결과에 대한 분석이라기보다는 동어 반복적 서술을 제시하고 있다.

10) March와 Olsen(1989)은 행태주의적 접근방법의 특성을 5가지 점에서 한계를 지적하고 있다. 우선, 정치적 현상을 단순히 사회적 현상의 투영으로 파악함으로써 개별 행위자의 합 이상의 산물로서 정책을 보는데 한계가 있음을 지적한다. 둘째, 환원주의(reductionism)에 빠져있다고 비판한다. 셋째로 행태주의가 가지는 공리주의(utilitarianism)적 접근의 한계를 비판하고 있다. 넷째, 행태주의의 도구주의(instrumentalism)적 속성을 비판한다. 마지막으로 행태주의는 기능주의(functionalism)의 입장에서 제도를 단순히 상황에 적용하는 기능주의적 결과의 산물에 불과한 것으로 파악하는 우를 범하고 있다는 것이다.

11) Marsh와 Rhodes(1992)의 중범위적 개념에 의한 정책네트워크의 유형분류의 작업이 가지는 '중범위적'이라는 개념은 크게 세 가지 개념을 가지고 있다고 본다. 첫째, 정책네트워크의 형성은 정책부문(policy sectors) 혹은 하위정책부문(policy sub-sectors)에서 이루어진다고 한다. Marsh와 Rhodes(1992), 그리고 Smith(1992; 1993)는 정책부문에서의 정책네트워크가 형성된다고 분석한 반면, Jordan et al.(1995)은 하위정책부문에서의 발생한다고 보고 있다. 둘째, 정책네트워크는 개인간 관계에 의한 네트워크가 아닌 구조적 차원의 네트워크를 그 분석대상으로 하고 있다. 즉, 정책네트워크 분석은 네트워크 내에서 행위자들

크라는 중범위적 접근이 거시와 미시적 분석의 통합을 통해 이론적 설명력을 확보할 수 있음을 강조한다. 아울러 국가와 시민사회 간의 관계라는 정책네트워크를 둘러싼 정치구조와 과정 간의 관계라는 거시적 분석이 정책네트워크에의 참여와 배제를 특징짓고, 정책네트워크 내의 행위자 관계라는 미시적 분석을 통해 네트워크 내의 역동성을 분석할 수 있다고 본다.

Kenis와 Schneider(1991)는 정치적 현실에서의 중요한 변화를 언급하면서 정책형성에서 정책네트워크를 논의하였다. 즉, 정부가 자신의 영역에서 모든 필요한 자원을 동원할 수 없으며, 이 때문에 정부가 외부의 정책행위자와 협력하고 외부 행위자의 정책자원에 의존하게 되면서 정책네트워크가 출현한다는 것이다. 이러한 정책네트워크의 출현은 정책형성시 참여자들은 누구이며, 어떻게 참여하느냐에 따라 여러 관점이 대두되었다.

정치학에서 정책네트워크의 개념은 현실의 은유로서(Hanf and Scharpf, 1977; Katzenstein, 1978; Hecllo, 1978; Lambruch, 1984), 또는 현실의 모델이나 이미지로서(Jordan, 1981) 사용되고 있다(Schneider, 1992: 109; Waarden, 1992: 30). 우선 현실의 은유로 사용된 정책네트워크 개념을 보면, Hanf와 Scharpf(1977)는 정책결정에 정부와 사회의 상이한 수준과 기능적 영역들로부터 다수의 공·사행위자들이 관련되는 개념으로 보고, Katzenstein(1978)은 정책결정에서 공·사부문 사이의 관계의 일반적 특색으로, Lembruch(1984)는 공·사행위자들 사이의 상호연결 관계로, Hecllo(1978)는 공·사연결의 구체적 형태로 정의하고 있다. 다음으로 현실의 모델이나 이미지로 사용된 정책네트워크 개념을 보면, Jordan(1981)은 정책네트워크를 정치시스템에서 다수의 정책결정을 이해하기 위한 핵심열쇠라고 하면서 공·사행위자들 간의 연결 관계로 정의하고 있다.

이와 같이 정책네트워크 개념은 학자에 따라 상이한 방법으로 정의되고 사용되어 왔다. 이러한 현실의 은유 또는 현실의 모델이나 이미지로 정책네트워크

---

의 제약하고 있는 정치구조로서 취급하고 있다. 셋째, 정책네트워크는 이익집단매개(interest group intermediation)모형으로 이익집단과 정부간 관계를 그 대상으로 하고 있다는 것을 의미한다고 보고 있다.

개념을 정의하는 학자들의 견해에서 정책네트워크를 개념화하는데 공통적으로 추출할 수 있는 개념적 요소는 국가와 사회의 관계구조를 어떻게 보느냐 하는 것이다.

정책네트워크는 국가와 사회의 상호침투영역에 관련되는 것으로, 국가와 사회의 이분법적 논의보다는 국가와 사회의 중간부분을 설명하는 개념이다. 이러한 관점에서 Waarden, Rhodes, 그리고 Marsh는 정책네트워크를 국가와 사회관계의 보다 세련된 일반적 개념으로 간주하고 있다.

대부분의 국가들의 정책현실은 국가와 사회의 극단밀접으로부터 극단분리까지의 연속체의 극단에 있는 것이 아니라 양자의 사이에 존재한다. 그러므로 현실의 정책결정구조는 의회는 결정을 하고, 행정은 집행을 하고, 집행대상은 고객인 시민이라는 교과서적 모델은 적합하지 않을 뿐 아니라 정부행위자와 비정부행위자가 상호작용하는 복잡한 과정으로 보아야 한다. 이러한 측면에서 현실의 정책결정구조를 파악하는데 적절한 개념으로 정책네트워크를 들 수 있다.

그러므로 일반적인 정책네트워크 개념은 정책현상연구에서 국가와 사회가 접촉하는 구조적 배열(structural arrangements)을 기술하고 파악하기 위한 네트워크 개념으로 볼 수 있다. 즉, 정책네트워크란 정책현상연구와 네트워크 개념을 결합한 개념이다. 여기서 정책현상이란 정책 환경과 정치체제 속에서 정책이 흘러가는 측면, 즉, 정책문제가 대두되어 이를 해결하기 위한 정책이 만들어지고 집행되고 평가되어 환류되는 상호작용과정을 말하고, 그리고 네트워크란 행위자들(actors)을 연결하는 관계(relationships)를 의미한다. 행위자들이란 노드라고도 하는 것으로 구체적으로 사람, 대상 또는 사건, 조직, 시스템 등을 말하고, 관계란 상호작용을 의미한다. 이러한 네트워크 행위자들 간의 연결관계 구조를 네트워크 구조라고 한다. 여기서 정책현상연구에서 네트워크 행위자들 간의 연결관계 구조를 정책네트워크 구조로 개념화할 수 있다. 정책네트워크 구조는 정책과정에서 다양한 행위자들, 즉, 정부, 이익집단, 고객집단 등의 상호의존성에 토대를 둔 연결패턴을 말한다.

정책과정에서 정부는 자신의 정책이해를 반영하기 위하여 정책지원, 정당성,

정보, 동맹파트너를 필요로 하고, 그리고 이익집단은 그들의 이익추구 방향으로 정부에 접근하려고 한다. 이들의 상호의존성은 교환을 동기화하고 성립시킨다. 이렇게 공·사부문 사이의 교환이 반복될 때, 네트워크 구조로 제도화될 수 있다. 이러한 측면에서 Jordan과 Schubert는 정책네트워크를 그것의 행위자들, 그것의 연결, 그들의 경계에 의해 묘사한다. 그것은 공공부문 및 민간부문의 행위자들을 포함하고, 이들 행위자들 간의 연계는 의사소통과 정보전문성, 신뢰 그리고 다른 정책자원들의 교환을 위한 통로로서 봉사한다.

하나의 정책네트워크의 경계는 공공기관들에 의하여 결정되는 것이 아니라, 기능적 적합성과 구조적인 틀에 의존하는 상호인지의 과정으로부터 결정된다. 그러므로 정책네트워크란 정책영역에서 정책네트워크 구조 속에 관련되는 공·사부문 행위자들 사이의 공식적·비공식적 연결관계를 의미한다고 볼 수 있다<sup>12)</sup>. 그런데 정책네트워크 개념은 분석의 상이한 수준에서 사용되어 왔다. 미시수준에서 인간 사이의 관계, 중간수준에서 조직간 관계, 예컨대, 정부와 이익집단의 관계, 거시수준에서 국가와 시민사회의 관계가 그것이다. 그러나 Rhodes는 정책네트워크를 두 가지 수준의 중간수준(meso level)으로 사용한다. 첫째로 정책네트워크의 주요 요소로서 정치제도 내의 인간관계보다는 정책제도들 사이의 구조적 관계를 강조하고, 둘째로 하위분야 수준보다는 부문수준에서 네트워크를 강조하기 때문이다.

일반적으로 정책네트워크는 중간수준 개념이라는 넓은 동의가 있다. 그러므로 본 연구에서는 정책네트워크 개념을 중간수준으로 사용하여 정책과정에서 정책네트워크 구조 내에 관련되는 정부와 이익집단 사이의 공식적·비공식적 상호작용이 이루어지는 이익중개구조로 정의한다. 이러한 정책네트워크 개념과 같은 개념으로 Knoke 등(1996)은 조직국가(organizational state) 개념을 제시하고

12) 학자들은 정책네트워크 개념, 즉 공·사부문 행위자들 사이의 관계를 묘사하는 다양한 용어들을 제시하고 있다. 예컨대, 국가, 사회, 거시, 중간 그리고 신 조합주의, 압력, 경쟁 그리고 기업 다원주의, 고객주의, 철의 삼각(iron triangles), 이슈네트워크, 하위정부 등이 그것이다. 이러한 혼돈스러운 개념적 범주들은 그들 사이에 구별을 하는데 많은 중복을 나타내고 있다.



있는데, 조직국가란 가변적인 조직간 관계의 속성을 통하여 정책영역의 집합적 행동을 설명하려는 분석틀이다.

정책네트워크가 갖는 공통적인 특징을 살펴보면 다음과 같다(서순복 외, 2001: 1027)<sup>13)</sup>. 첫째, 정책을 중심으로 형성된 것이다. 정책네트워크는 정책영역에서 제기되는 문제의 해결과 관련해 참여자간에 구축되는 것이며, 이를 둘러싸고 각 주체는 자신의 이익을 반영하기 위한 전략적인 연계활동을 추구한다(윤석환, 1996). 둘째, 공공부문과 민간부문에 존재하는 조직화된 행위자들의 상호연계망이다. 정책네트워크의 구성원은 공·사영역에 존재하는 조직화된 행위자들 가리킨다. 셋째, 네트워크 내부의 역동성은 수직적이기 보다는 수평적이며, 계층제와 같은 명확한 관계에 따른 것이 아니라 복잡한 상호의존적 관계에 바탕을 두고 있다(Kenis and Schneider, 1991).

13) 제도로서 정책네트워크의 특성은 다음과 같다(김주환, 2004). 첫째, 정책행위자 간의 관계의 구조적 특성을 그 분석대상으로 하고 있다(Daughbjerg, 1998: 53). 이때 정책행위자는 개인이 아닌 조직을 상정한다(Börzel, 1998: 259). 기본적으로 정책네트워크에 대한 분석은 조직간 관계에서 나타나는 구조적 특성을 분석한다. 둘째, 정책결정에 있어서 정부와 사회와의 상호침투와 수평적 관계를 강조한다. 정책네트워크에서는 정부와 이익집단 등 사회조직과의 수평적 관계를 통한 정책결정을 강조한다. 그러나 수평적 관계가 정책결정에 있어서 정책행위자들 간의 권력의 불균형성을 부인하지 않는다. 셋째, 정책네트워크는 정책결정이 분절화(sectorization)되어 이루어진다고 본다. 현대 사회의 모든 정치조직들의 관계는 다양하고, 복잡한 것을 그 특징으로 하고 있다. 넷째, 정책네트워크는 정책이익(policy interests)을 중심으로 형성된다. 개별행위자들이 정책네트워크를 형성하는 것은 그들 개별단위의 정책결정에 대한 참여를 통한 이익실현을 위해서지만, 그 분석은 개별행위자들이 어떻게 이들 정책선호 혹은 정책이익을 형성하는가에 초점을 둔다. 다섯째, 정책네트워크는 관계의 형성을 가진다. 일반적으로 제도는 안정성과 지속성을 특성으로 하고 있다. 즉, 정책네트워크의 형성이 경로의존성(path dependence)을 만들게 됨으로써, 정책네트워크라는 제도의 제약에 의한 정책결정은 지속성을 띠게 된다. 결국, 정책네트워크는 특정 정책에 대한 정책이익을 중심으로 정책행위자들의 정형화된 관계이며, 정책결정은 이들 정책행위자들 간의 상호작용의 산물이라 정의할 수 있다(김주환, 2004: 23).

〈표 2-1〉 네트워크의 특징

구분	네트워크 (연계적 관계)	계층제 (위계적 관계)	시장 (교환적 관계)
규범적 토대	보충적 강점	고용관계	계약-소유권
의사소통방법	관계적	일상적, 관행	가격
갈등해결방법	상호성 규범, 평판 고려	일상적 조치, 감독·명령	협상, 법적 강제에 호소
유연성 정도	중간	낮음	높음
행위자간 헌신정도	높은 중간	높은 중간	낮음
분위기	개방 지향적, 상호이익	공식적, 관료적	정확성 또는 의심
행위자간 관계	상호의존적	종속적	독립적
형태혼합	다양한 행위자들	비공식적, 시장적 특성(이익중심)	반복거래, 계약

자료: Powell(1990: 300).

영국의 Rhodes와 Marsh는 영국 중앙정부와 지방정부 간 관계에 대한 경험적 연구를 통해 정책커뮤니티 모형(policy community model)<sup>14)</sup>과 이슈네트워크 모형(issue network model)<sup>15)</sup>을 통합시킨 정책네트워크 모형을 제시했다. Rhodes에 따르면 정책형성은 “산출물에 대한 영향력을 최대화하기 위해, 헌법적·법적, 조직적, 재정적, 정치적, 그리고 정보자원을 배치하는데 이익을 얻으려고 중앙과 지방 참여자들이 행동하는 게임”(Rhodes, 1990: 19)이라는 것이다. Rhodes와 Marsh는 정책네트워크의 양 극단에 위치한 정책공동체와 이슈네트워크의 특성을 다양한 지표를 통해 비교·제시했다.<sup>16)</sup>

14) 정책네트워크 모형에서 고전적으로 가장 널리 논의된 것은 미국 사례를 분석한 하위정부(subgovernment) 모형인데, 1980년대에 들어서면서 설명력을 점차 상실하게 되자 영국 학자를 중심으로 정책공동체 모형이 새로운 정책네트워크 모형의 하나로 제시됐다.

15) 하위정부 모형에 대한 또 다른 비판적 관점에서 제시된 것이 Heclo의 이슈네트워크 모형이다. Heclo는 거미집 같이 수많은 행위자들 간의 유동적이고 불안정한 관계를 은유적으로 이슈네트워크라 지칭한다.

16) Rhodes, R. W. and Marsh, David(1992), p. 184.

〈표 2-2〉 정책커뮤니티와 이슈네트워크

구분		정책커뮤니티	이슈네트워크
구성원	참여자 수	극히 제한적임. 의식적으로 일부 집단 참여 배제함	다수
	이익집단 종류	경제적 혹은 전문적 이익집단이 지배적임	관련된 모든 이익집단을 망라함
통합성	상호작용 빈도	상호작용이 빈번함. 해당 정책이슈와 관련된 모든 문제에 관해 모든 참여자가 협의함	접촉의 빈도나 강도가 다양하며 가변적임
	계속성	구성원, 가치관, 성과 등에서 계속성 지님	접근(access)이 매우 가변적임
	합의	모든 참여자가 기본적인 가치관을 공유하며 성과의 정통성을 수용함	어느 정도 합의는 있으나 갈등은 항상 있음
자원	네트워크 내 자원배분	모든 참여자가 자원을 보유하고 있으며 이들간에 교환관계가 성립함	어떤 참여자는 자원보유가 한정적이나 근본적인 관계는 협의적임
	참여조직 내 자원배분	계층적임. 지도자가 모든 구성원을 통제함	배분관계가 다양하며 구성원에 대한 규제능력이 다양함
	권력	참여자간의 권력이 균형적임. 한 집단이 우월적 지위를 보유할 수 있으나 커뮤니티가 유지되기 위해서는 패자가 없어야 함 (positive-sum game)	자원의 보유와 접근이 불균등하므로 권력이 불균등함 (zero-sum game)
	기본성격	안정성, 질서, 예측가능성	불안정성, 무질서, 갈등, 복잡성

자료: 유훈(1998: 95).

## 2. 정책네트워크의 구성요소

정책네트워크의 구성요소는 제도적 특성을 결정하고, 정책을 산출한다. 정책네트워크의 정책결정에 대한 설명력의 확보문제는 네트워크 구성요소에 대한 분석에 의해 좌우된다고 할 수 있다(김주환, 2004: 24). 정책네트워크는 행위자간의 상호작용이 일정하게 유형화되고 어느 정도 안정화된 형태로서 그 형태는

역사적·제도적 맥락을 비롯해 권력의 배분, 집단의 조직화 수준, 정책의 종류 등에 따라 다양하게 나타난다. 따라서 정책네트워크는 공공부문과 민간부문에 존재하는 조직화된 행위자 간의 상호연계망에 해당한다. 정책은 이를 둘러싼 정책네트워크에 참여하는 행위자들의 조직화 정도와 응집력의 수준에 따라 결정된다(Hall, 1986). 네트워크 내부의 역동성은 수직적이기보다는 수평적이며, 계층제와 같은 명확한 관계에 따른 것이 아니라 복잡한 상호의존관계에 기반 한다(Kenis and Schneider, 1991).

정책네트워크 개념이 정의되면 그 개념정의의 내포와 외연에 포함되는 정책네트워크의 여러 구성요소들, 즉, 하위변수들을 추출할 수 있고, 이러한 하위변수들을 통하여 정책현상을 설명할 수 있다(배응환, 2000: 39). 그런데 정책네트워크의 구성요소들에 대하여 학자들은 여러 가지 견해를 제시하고 있다. 우선 Waarden (1992: 32)은 행위자들, 기능, 구조, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자 전략을, Ripley와 Franklin(1980: 20-28)은 행위자들, 행위자들의 관계, 관계안정성, 영향력 정도를, Jordan와 Schubert(1989: 4)는 행위자들, 연결, 경계를, Marin과 Mayntz(1991: 18)는 정책부문(영역), 정책행위자, 조직간 관계로서 구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용을, Knoke, Pappi, Broadbent와 Tsujinaka(1996)는 정책영역, 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 집합적 행동, 정책결과를, Rhodes와 Marsh(1992: 186-187)는 구성원, 통합, 자원, 권력을 들고 있다. 또한 Döhler(1991)는 네트워크 구조, 참여자와 참여자 연합, 거버넌스 구조, 상호작용 유형, 네트워크의 전략적 선택을, Jordan과 Schubert(1992)는 참여자수와 안정성을 제시하고 있다. 한편, 국내 학자인 윤석환(1996: 51-57)은 행위자, 상호작용, 연계구조, 안정성을 지적하고 있고, 이순호(1999: 64)는 정책행위자의 수와 유형, 정책행위자의 연계구조, 정책행위자의 상호작용, 정책행위자 관계의 제도화를 제시하고 있으며, 배응환(2000: 39-46)은 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 상호작용통로를 제시하고 있다.

〈표 2-3〉 정책네트워크의 구성요소

연구자	구성요소
Rilpley & Franklin(1982)	행위자, 행위자간 관계, 관계안정성, 영향력 정도
Marin & Maynts(1991)	정책영역, 정책행위자, 조직간 관계로서의 구조, 집합적 행동, 권력 관계, 전략적 상호작용
Jorden & Schubert(1992)	행위자, 연계, 경계
Waarden(1992)	행위자, 기능, 구조, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자 전략
Lipnack(1995)	독립적 행위자, 공동의 목적, 자발적 연결, 다수 지도자, 조직통합
Knocke 등(1996)	정책영역, 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 집합적 행동, 정책결과
이장재(1998)	참여자, 상호의존성, 영향력, 네트워크 구조
이순호(1999)	정책행위자의 수와 유형, 정책행위자의 연계구조, 정책행위자의 상호작용, 정책행위자간 관계의 제도화
배응환(2000)	정책행위자, 정책이익, 권력관계, 상호작용통로

결국, 누가 정책주체로서 정책결정에 참여하고 있으며, 이들 간의 관계적 특성은 어떠한가? 등의 문제는 정책네트워크의 핵심이라 할 수 있다.

### 가. 정책행위자

정책네트워크는 기본적으로 정책행위자들의 관계적 특성을 그 분석대상으로 한다. 정책행위자의 수와 유형에 대한 특성은 이의 성격을 규정하고, 이는 정책결정에 있어서 주요한 제약요인으로 작용한다. 이때 정책행위자의 단위는 공식적 조직을 대상으로 한다. 개인은 조직의 구성원으로서 지위를 획득하며, 조직의 대리인 자격으로 정책네트워크의 활동에 참여한다(Knote et al, 1996; Schneider, 1992; Rhodes and Marsh, 1992; 김주환, 2004: 25).

일반적으로 행위자란 단일한 방법으로 그것의 목표, 즉, 이해를 추구할 수 있는 어떤 사회적 실체를 의미한다. 이러한 행위자 개념을 처음으로 언급한 것은 Easton(1965)으로 그는 행위자는 정치상황에서 구체적인 역할본질에 의존하여 규정된다고 보았다.

정책네트워크에서 정책행위자에 대한 분석의 핵심은 참여자의 수와 성격인데, 이는 얼마나 많은 조직들이 정책결정에 참여하고 있으며, 이들의 성격은 어떤 것이 있는지를 확인하는 것이다. 이를 통해 이들 네트워크 내의 참여와 배제의 구조적 특성을 분석하는 것이다. 그러나 정책결정에 참여하고자 하는 모든 정치세력들이 정책네트워크에 참여할 수 있는 것은 아니고, 그들이 가진 정책자원에 의해서 참여와 배제가 결정된다. 즉, 정책네트워크에 참여하는 정책행위자들은 지속적으로 정책결정에 참여하면서 운영규칙의 설정, 구성원의 결정 그리고 주요한 정책문제 해결방향을 설정한다. 반면 이에 참여하지 못하는 정치세력은 정책결정에 대한 영향력에 제한적일 수밖에 없다.

정책네트워크는 정책행위자의 참여와 배제의 제도적 특성, 즉, 개방성의 정도에 따라 정책산출이 다른 결과를 보여준다. 개방적이고 정책행위자들의 수가 많으면 많을수록 협력적 혹은 합의적 정책문제해결의 가능성을 어렵게 한다. 일반적으로 정책공동체는 소수의 우월적 지위를 가진 집단들이 핵심부를 이루면서 정책산출을 주도하는 형태인데, 이러한 유형의 정책네트워크에서는 참여하는 정책행위자의 수가 제한적이고, 주로 경제적·생산적 혹은 전문가 집단의 이익을 중심으로 형성되어 있다. 반면 이슈네트워크에서는 정책결정에 영향을 받는 다수의 참여자들이 참여하고, 이들 정책행위자들의 조직적 특성은 다양성을 띠고 있는데, 다수의 집단이 정책결정영역에 끊임없이 진입하고 퇴진하게 됨으로써 정책네트워크의 성격은 계속 변화한다.

## 나. 권력관계

정책네트워크에서 권력관계는 정책행위자들이 어떤 영향력 자원을 가지고 정책결정에 참여하고 있는가 하는 문제와 관련되어져 논의되어질 수 있다. 정책행위자들은 자신들의 정책이익을 반영시키기 위하여 권력관계를 형성하며, 여기서 권력관계는 정책행위자들 사이의 영향력 관계를 의미한다. 권력에 대한 정의에는 관계적 차원(*relational dimension*)과 상황적합적 차원(*situational relevance dimension*)이 포함된다. 권력의 관계적 차원이란 둘 또는 그 이상의 행위자들 사

이의 실제적 또는 잠재적 상호작용의 측면을 말하고, 권력의 상황적합적 측면이란 권력은 시간과 상황에 따라 변화할 수 있다는 것과 권력은 권력관계가 외부 환경에 반응하여 강화되거나 축소되는 것을 의미한다. 이러한 권력을 행사하기 위해서는 권력의 기초인 자원들을 사용할 수 있는 자유재량을 가지고 있어야 한다. 이는 권력관계가 행위자들이 가지고 있는 행위자들의 조직자원, 즉, 조직의 크기, 그것의 집권성 또는 분권성 정도, 그리고 독립적 대표성에 등에 의해 영향을 받는다는 것을 말한다.

권력의 흐름 이면에는 자원의 흐름이 있고 결국 권력흐름과 자원흐름은 동전의 양면관계에 있다. 정부와 이익집단의 영향력 원천인 조직자원에는 어떤 것이 있는가를 살펴보면 다음과 같다. 우선 정부의 조직자원에 대한 학자들의 견해를 보면, Rourke(1976)는 크기, 지속성, 응집력, 리더쉽, 정치적 지지, 즉, 그것에 대한 고객지원 등을, Peters(1978)는 전문지식, 정책결정권, 정치적 지지, 지속성과 안정성 등을 들고 있다. 다음으로 이익집단의 조직자원에 대한 학자들의 견해를 보면, Truman(1971)은 이익집단이 사회에서 차지하는 전략적 지위, 집단의 내부 특성, 정부기관의 특징을, Eckstein(1963)은 정부 및 이익집단 양측의 정책결정구조, 정치문화를, 정정길(1997)은 재정력, 사회적 명성, 정책결정자와 관계, 집단 규모, 응집성 등을, 안병영은 구성원 수, 역사, 경제력 및 기타의 자원, 조직결속력, 지도자의 역량 등을 들고 있다.

정책현상에 있어서 권력은 사회적 가치배분을 결정하는 능력으로 정책결정에 영향력을 미치는 것으로 보고 있다(Easton, 1965; Meir, 1980; 배응환, 2000). 여기서 영향력을 가지고 있는 정책행위자들의 궁극적 목표는 정책결과에 영향을 미치는 것이다. 결국 권력은 정책행위자들이 정책결과에 대해 얼마나 영향력을 행사하는가를 의미한다(Alford and Friedland, 1975; Knot, 1996). 정책행위자들은 조직자원을 토대로 하여 그들이 선호하는 이익을 얻기 위해 집합적인 행동으로 영향력을 행사한다. 정책결정에서 정책행위자들의 영향력은 정책행위자들의 권력정도와 노력 강도, 시간에 따라 변화한다.

정책행위자들 간의 권력관계는 정책네트워크 구조변화의 엔진이 되어 정책결

과에 영향을 미친다. 예를 들면, 정부와 조직화된 이익사이의 상대적 권력관계는 이익집단이 정부를 포획하는 현상이 발생할 수도 있으며, 혹은 정부가 이익집단을 포획하는 현상이 발생할 수도 있다.

#### 다. 정책이익

정책네트워크에서 정책이익이란 정책행위자들이 무슨 이해를 가지고 정책결정에 참여하느냐 하는 문제이며, 정책행위자들이 지향하는 구체적 선호인 정책 목표를 말한다. 정책행위자들은 어떤 정책영역에 관련하여 정책결정에 참여하려는 동기인 정책이익을 가지고 있다. 정책행위자들은 조직과 구성원들의 이익을 추구하는데, 정책이익은 정책결과가 자신들에게 이익이 되거나 또는 손실의 최소화가 되도록 하는 것이다.

조직국가 접근은 정책이익을 3가지 수준으로 범주화하고 있다. 첫째로 하위부문의 이익인 보다 넓은 정책영역에 관련되는 이익과, 둘째로 이슈이익인 하위부문의 하위범주에 속하는 일반적 실질정책문제에 관련되는 이익과, 셋째로 사건이익인 이슈이익의 하위부문에 속하는 최종적인 정책 의제화되어 있는 사건에 관련되어 있는 이익 등으로 구분한다. 예를 들면, 산업정책영역의 경우, 하위부문의 이익은 산업정책의 산업구조정책부문에 관련되는 이익이고, 이슈이익은 산업구조정책의 산업지원에 관련되는 이익이고, 사건이익은 산업지원을 하는데 어떤 이슈나 기업에 할 것이냐와 관련되는 이익이다. 그러나 정책영역경계가 애매하듯이 하위부문의 이익은 이슈이익 및 사건이익과 중복될 수 있다.

#### 라. 상호작용통로

정책네트워크에서 상호작용통로란 정책행위자들이 자신들의 정책이익을 반영하는 영향력 행사를 위하여 어떠한 연결통로, 즉, 책략을 이용하고 있는가 하는 문제이다. 또한 상호작용통로란 정책과정에서 정책행위자들 사이에 자신들의 정책이익을 반영시키려는 권력적 상호작용이 이루어지는 연결흐름을 말한다.



여기서 연결흐름은 교환관계를 말하고, 따라서 연결흐름의 내용은 교환내용을 통하여 파악할 수 있다. 정책행위자들 간의 교환이란 행위자들 간의 상호작용을 설명하는 개념으로, 통제의 교환, 즉, 영향력 교환(exchange of control)을 말하는데, 권력이 동등한 행위자들 간의 거래도 존재하지만, 권력이 상이한 행위자들 간의 거래도 존재한다.

이러한 행위자들 간에 교환이 이루어지는 것을 설명하는 이론으로 자원의존이론(resource dependence theory)이 있다. 자원의존이론에 의하면 조직들은 집합적 생활을 유지하는데 필요한 모든 투입물, 즉, 돈, 신용, 인사, 정보 등을 스스로 자급자족할 수 없다는 전제하에서, 조직들은 필요한 자원들을 획득하기 위하여 상호작용 한다는 것이다(Pfeffer and Salanick, 1978; Aldrich and Pfeffer, 1976). 이러한 자원의존이론을 정책현상 설명에 적용하면, 어떤 정책행위자가 다른 정책행위자가 강한 이익을 가지는 사건을 통제하는 자원을 갖고 있다면 그들은 영향력을 가지게 되어 그들이 선호하는 정책결과를 달성할 수 있게 된다는 것이다. 어떤 정책사건에 대한 정책결과는 정책행위자들이 가지는 이익의 강도와 통제 자원에 의존한다. 여기서 하나의 정책행위자가 자신의 정책이익이 반영되는 호의적인 정책결과를 성취하기 위하여 다른 정책행위자들에게 가치 있는 자원들을 배분하는 현상이 발생할 수 있는데, 이를 Laumann, Knoke와 Kim(1987)은 ‘자원전개모델’(resource deployment model)이라고 하고 있다.

이처럼 조직은 다른 조직과의 상호작용에 종사한다. 교환물로는 금전, 물질자원, 인적자원, 정보와 사회적 정당성 등이 있다. 조직들 간에 교환이 발생하면 조직들 간에는 조직행동 면에서 영향력이 발생한다. 어떤 조직의 행동은 그것의 외부환경에 있는 조직의 요구와 압력에 의해서 제약되고 형성된다. 따라서 조직 간의 상호작용 속에서 교환되는 연결흐름을 파악함으로써 조직들 사이의 영향력관계를 파악할 수 있다.

조직간 관계를 자원의존 관점에서 연구한 학자들의 연구결과에 의하면, 조직 간 상호작용을 파악하는 변수로 다음과 같은 것을 제시하고 있다. Klongan 등(1976)은 뉴스레터, 보고서, 발표물 등의 정보교환, 자금, 물자, 인원 등의 자원교

환, 구성원의 중복 또는 흡수(cooptation), 공동사업을 들고 있고, Van de van 등 (1984)은 보고서 및 발표물, 전화통화, 위원회개최 등의 정보흐름, 자금, 물자, 기술협조, 자원 등의 자원흐름을 들고 있고, Laumann과 Knoke(1989)는 정책행위자들 간에 정책문제해결을 위한 정책이슈에 대한 정보흐름, 정책행위자들 간에 정책이슈를 논의·해결하기 위한 권력자원이 교환되는 흐름, 돈, 인사, 권위 등의 자원흐름, 공유된 인원사용을 하는 위원회, 제한된 정책목적을 위한 임시동맹, 연구개발을 위한 결합, 인사교환, shared board directorship 등의 경계 침투를 들고 있다. 그리고 조석준(1977)은 공문서이동, 정기보고 등의 정보흐름, 인사이동, 물자 등의 자원흐름, 경제장관회의, 위원회, 간담회 등의 경계 침투를 제시하면서, 조직간 상호작용을 파악하는데 정기보고나 위원회에 대한 자료를 양적으로만 분석하지 말고 보고명과 위원회기능까지 함께 고려하여 질적 연구를 하여야 한다고 주장하고 있다.

이상의 여러 학자들의 견해를 종합하면, 이 연구에서 이용하는 정책행위자들 간에 연결흐름을 파악하는 변수로 정보흐름, 자원흐름, 경계 침투(boundary penetration)로 범주화할 수 있다. 첫째로 정보흐름은 정책행위자들 간에 정책이슈해결을 위한 정책이슈에 대한 메시지흐름, 예컨대 정부의 정책 비전 제시와 경제이익집단의 정책건의 등을 말한다. 여기서 정보란 특정상황에서 가치가 평가된 자료이며, 문제해결에 유용한 것, 즉, 사용자에게 의미가 있고 현재나 미래의 행동이나 결정을 위해 가치가 있을 것으로 판단되는 형태로 처리된 자료를 말한다.

둘째로 자원흐름은 정책행위자들 간에 정책이슈를 논의·해결하기 위한 권력자원이 교환되는 흐름, 예컨대 정부의 정책수단과 경제이익집단의 돈과 인사교류 및 정치적 지지, 조직연합 등을 말한다. 여기서 부연할 점은 정부와 이익집단 모두에 자원흐름으로 제시한 연합(coalition)에 관한 것이다. 조직 간에는 각자가 추구하는 목표와 가치가 일치하거나 일치하지 않음으로서 갈등과 협동이 일어나는데, 이러한 상황에서 조직들은 연합을 형성한다. 연합은 한정된 목적을 위한 임시적 동맹으로서 행동집합(Aldrich, 1979: 280; Knoke, 1990: 209)을 의미한

다. 이것의 목적은 정책제안 뒤에 배열된 연합구성원들의 목소리와 다양성을 정책행위자들, 즉, 정부나 이익집단에게 인상을 주어 영향력을 행사하고, 정책결정에서 정치적 지지를 얻기 위하여, 그리고 자신의 지위를 정당화하기 위한 것이다. 조직간 연합은 조직내부연합, 즉, 조직내부의 하위조직들 간의 연합 - 정부조직간 연합, 이익집단간 연합 - 과 조직외부연합, 즉, 조직과 상호작용하는 외부조직과 연합 - 정부와 고객연합 - 으로 유형화 할 수 있는데, 이러한 조직간 연합은 정책결정과정에서 정책결과에 영향력을 행사하는 귀중한 자원이 된다 (Pfeffer, 1981; 157-158).

셋째로 경계 침투는 정책행위자들 사이에 정책이슈를 논의·조정·해결하기 위해 공통으로 가지는 상호접촉영역통로, 예컨대 위원회, 간담회, 회의, 세미나, 방문, 면담, 공동연구, 비공식적 연계로서 3연인 학연, 지연, 혈연 등을 말한다. 조직들은 자신의 환경에 있는 대상조직과 연계를 맺으려고 하는데, 이 연계를 통하여 자원에 접근하고, 산출물을 안정시키려고 하며, 통제력, 즉, 영향력을 행사하려고 한다. 이는 조직간 경계 침투가 의사전달, 정보교환, 설득과 교섭, 조정과 타협, 조직정당화, 영향력 행사통로로서 기능하며, 조직 간에 흡수(co-optation)하는 수단이 됨을 의미한다. 여기서 흡수란 한 사람 혹은 일단의 사람들이 적어도 의견상으로는 정책결정을 내리거나 정책결정에 영향을 미치는 이사회, 자문위원회, 정책결정집단, 다른 기구 등에 참여하고 임명되는 상황을 말한다(Pfeffer and Salanick, 1978). 흡수의 방법으로는 겸직중역회의, 이사회, 자문위원회, 참여 등을 들 수 있다. 어떤 조직들, 예컨대 정부나 이익집단은 다른 조직, 정부나 이익집단으로부터 정보를 획득해야 할 입장에 있고, 동시에 자신의 입장에서 정보를 전달하고 설득할 입장에 있게 되는데, 이 경우 자신의 대표를 다른 조직의 자문위원회에 참여시키는 흡수방법을 사용한다. 조직이 정책결정에 참여한다는 생각은 조직구성원들로 하여금 그 정책에 더욱 밀착하게 만들며, 그 정책을 지지하게 만든다. 이처럼 조직들이 흡수방법을 사용하는 이유는 조직과 환경, 즉, 다른 조직과의 연계를 제공하며, 조직간 조정이 가능하게 하고, 조직에 지지를 증가시키어 정당성을 확보하게 하며, 자원에 접근하고 정보를 교환하는 채널로서

가능하고, 자원교환과 영향력을 행사하려는 것이다. 참여와 흡수, 그리고 지지를 획득하는 관계는 Gamson(1958)에 의하여 입증되었다. 그에 의하면 사람이 흡수되면 그는 흡수된 조직의 이해를 지지하게 된다는 것이다. 이처럼 흡수가 외부집단의 지지를 받는 수단이 되기도 하지만, 반면에 외부집단으로부터 제약을 받게 된다는 것을 Selznick과 Dolley의 경험적 연구결과는 제시하고 있다. Selznick(1949)에 의하면 대표를 기업의 이사회에 임명하면 기업이 금융 면에서 도움을 받게 되겠지만 동시에 기업은 은행으로부터의 제약을 받게 된다는 것이다.

결국 정책결정과정에서 정책행위자들 간의 상호작용통로에는 정책행위자들의 정책이익과 권력관계가 투영되게 된다. 즉, 정책이익은 정보흐름에 투영되고, 권력관계는 자원흐름과 경제 침투에 투영된다. 정책행위자들의 정책이익을 대변하려는 정보교환흐름은 정책행위자들 간의 영향력 관계를 토대로 한 자원흐름과 경제 침투 속에서 구체적인 논의·협상·조정이 이루어진다.

## 제2절 지역혁신체제



### 1. 지역혁신체제의 개념과 특성

세계화, 개방화, 그리고 지식기반사회의 진전으로 인해 국가 및 지역경제는 재구조화에 직면하고 있다. 즉, 1980년대부터 세계적으로 신자유주의의 등장과 세계화와 더불어 지역의 역할과 중요성이 새롭게 부각되고 있으며, 기존의 물리적, 지리적 공간으로서의 지역이 아닌 산업의 혁신과 국가경쟁력 강화를 위한 사회제도적 환경으로서의 지역의 역할이 강조되고 있다(홍형득, 2004: 68). 특히, 유연적 생산체제와 제품생명주기의 단축은 지속적인 지역산업의 경쟁력 확보와 변화를 요구하고 있다. 이에 따라 이미 선진외국들은 1980년부터 지역전략산업에 기반한 지역발전전략을 추진하고 있고, 이는 지역혁신체제 구축과 밀접한 관계가 있다(Morgan, 1997). 즉, 내생적 지역개발정책의 일환으로 지역특성에 적합

한 전략산업을 중심으로 지방차원에서 혁신체제를 구축하였고, 이를 통해 지속적인 지역경쟁력 확보와 지역발전을 도모하였다(이성근 외, 2006: 205-206).

지역혁신체제(Regional Innovation System)<sup>17)</sup>는 국가혁신체제(National Innovation System)의 개념에서 발전된 것이다. 프리만(Freeman, 1987: 1)은 국가혁신체제를 “새로운 기술과 조직모형을 개발하고 이끌어내며, 수정하고 확산시키고자 하는 주권국가에서의 행동과 상호작용의 공적·사적인 조직과 제도의 네트워크”라고 정의하고 있다. 즉, 국가를 중심으로 신기술을 창출하기 위한 조직·제도의 상호 네트워크를 국가혁신체제라고 정의한다. 이러한 국가혁신체제는 기존의 선형적(linear) 혁신이론, 즉, 과학에 의한 기술혁신이 창출되면 이를 통해 시제품 개발이 이루어지고, 제품화, 생산, 판매가 이루어지는 일련의 단계적이고 순차적인 혁신과정이론의 한계를 지적하고, 상호작용에 의한 혁신이론을 제창한 데 의미가 있다.

국가혁신체제<sup>18)</sup>와 관련된 중심요소들은 기업들의 내부조직, 기업간 관계, 공공부문의 역할, 재정영역의 제도적 확립, R&D 집중도와 R&D 조직을 들고 있다(Lundvall, 1992; Doloreux, 2002: 246). 이와 같은 국가혁신체제는 1990년대 동안 중요한 토픽으로 다루어졌지만(Lundvall, 1992; Belson, 1993; Villaschi, 1993; Himbert, 1993; Freeman, 1995; Reinert, 1997), 세계화의 물결 속에서 점차적으로 시들해졌으며(Ohmae, 1990), 하위 국가(sub-national entities: provinces, industrial districts, cities)가 국가보다 더욱 중요하게 되었다(Freeman, 2002: 191).

17) 지역혁신체제의 개념은 Cooke(1992)의 논문에서 처음 사용되었지만 그 이전에도 이와 비슷한 개념들이 유럽의 지역학자들 사이에서 광범위하게 채택되었다. 경제지리학에서도 특정지역 수준에서 작동하는 산업시스템의 경제적·기술적 역동성에 대한 다양한 이론적·경험적 연구가 지속적으로 이루어져 왔으며, 지역차원에서 진행되는 혁신적 상호작용과 이를 둘러싼 제도적 환경의 중요성을 암묵적 혹은 명시적으로 강조해 왔다(홍형득, 2004: 68-69).

18) 국가혁신체제(NIS)의 개념적 구성에 대하여 Lundvall(1992)은 기업 내부구조와 기업간 제휴 유형, 금융 부문의 제도적 장치, 공공부문의 역할, R&D강도와 R&D조직이라는 네 가지 거시적인 차원으로 구분하였다. Nelson과 Rosenberg(1993)는 국가혁신체제의 개념을 개별기업수준에서 정책네트워크, 공공부문의 역할 및 R&D 조직과 기업간 제도적 네트워크 수준으로 확장하였다.

이러한 지역혁신체제론은 진화경제학을 이어서 국가적 수준의 혁신체제를 분석한 국가혁신체제론(Freeman, 1988; Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Freeman, 1995)과 지역수준의 혁신환경을 규명한 혁신적 환경론(Camagni, 1991)을 조합한 후속 모델인 동시에, 국가혁신체제론의 국가적 수준의 혁신역량과 혁신지원체계를 지역적 차원으로 축소하여 재구성한 이론이라고도 볼 수 있다(권호혁, 2004: 8). 즉, 지역혁신체제는 국가혁신체제의 개념을 지역단위에서 재정의한 것이다(Asheim and Isaken, 1997). 이러한 지역혁신체제는 지역차원에서 자생적으로 구축된 지역혁신체제(상향적 접근)와 국가혁신체제 구축의 일환으로 지역차원에서 외생적으로 구축된 지역혁신체제(하향적 접근)로 구분된다(이성근 외, 2006: 209). Hassink(1998)는 하향적 측면에서 구축된 혁신체제를 지방화된 국가혁신체제로 보고, 이는 지역혁신체제와 상이한 것으로 간주하고 있다. 그러나 상향적 측면에서 볼 때, 국가혁신체제는 개별적 지역혁신체제의 하위 개념인 동시에 국가혁신체제의 주요 구성요소라 할 수 있다<sup>19)</sup>.

이처럼 지역혁신체제는 상당한 주목을 받고 있는데, 지역적으로 구성되는 혁신체제인 지역혁신체제를 중시하는 이유는 두 가지라 할 수 있다. 하나는 공간적 근접성에서 오는 학습과 의사소통의 이점이며, 다른 하나는 지역적으로 형성되어 있는 전문화된 기술 및 지식, 제도, 조직 등의 접근성 이점 때문이다. 따라서 지역혁신체제란 “지역을 기반으로 새로운 과학기술지식을 창출, 공유, 활용할 수 있는 첨단 산업의 집적단지를 조성하기 위한 제도와 조직의 상호작용 네트워크”라고 정의할 수 있다.

지역혁신체제의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지역의 강조이다. 지역혁신체제는 지역, 지방을 단위로 하는 혁신체제이다. 현대 사회는 지방화, 세계화 시대로 전화되고 있어 국가단위의 대응이 국가의 경쟁력을 떨어뜨리는 경우

19) 지역혁신체제와 유사개념으로 신산업지구와 클러스터의 개념이 있는데, 유기적인 접근을 취하는 측면에서 유사하다. 그러나 신산업지구와 클러스터는 미시적 관점(micro approach)에서 혁신주체 간의 상호작용만을 강조하고 있는 반면, 지역혁신체제는 중간적 관점(meso approach)에서 제도적 네트워크를 강조한다(Legendijk, 1997; Hassink, 1998; Oerlemans et al., 1999).

도 있을 수 있을 뿐 아니라 지역의 다양성과 경쟁력이 국가의 경쟁력을 구성하게 될 수 있는 것이다. 지방산업의 발전과 활성화를 통해 지역고용증대와 성장이 이루어지면 이러한 것들이 모여 국가발전을 이룰 수 있다. 둘째, 새로운 지식의 생산이다. 지역혁신체제는 첨단 지식을 생산하는 역할을 수행하는 체제이다. 지식산업 사회에서 지식의 생산은 지역산업과 경제의 존립을 좌우하기 때문이다. 따라서 지역혁신체제는 첨단 지식을 생산, 활용, 확산시키고자 하는 시스템이다. 셋째, 내생적 지역개발이다. 지역혁신체제는 국가나 대기업의 투자를 통한 외생적 발전이 아닌, 지역 내의 신기술 창출과 이를 활용한 중소기업 중심의 발전전략을 추구한다. 따라서 지역혁신체제는 새로운 기술을 가진 벤처기업, 중소기업을 중요한 구성요소로 보고 있다. 넷째, 산업의 집적화(clustering)<sup>20</sup>이다. 중소기업은 아무리 첨단기술을 가지고 있다 하더라도 규모의 경제, 기술력 등에서 다국적 대기업과 경쟁할 수 없다. 이러한 문제점은 첨단 기술 산업의 집적화를 통해서 상호 공생, 공존의 경제구조를 창출하여 해결할 수 있다. 지식과 자본, 그리고 인력의 공생, 공존을 통해 이러한 문제를 해결해 나갈 수 있는 것이다. 따라서 이러한 혁신산업의 집적은 지역혁신체제의 핵심 요소를 구성하고 있다. 다섯째, 네트워크와 상호작용이다. 지역혁신체제는 혁신주체 혹은 구성요소 간의 상호작용 속에서 존재한다. 기업과 기업, 연구기관과 연구기관, 혹은 연구기관과 기업, 기업과 정부, 연구기관과 정부 등이 상호 유기적으로 연계됨으로써 상호 학습, 상호 공존의 집적효과를 기대할 수 있다.

지역혁신을 추구하는 관점에서 지역혁신체제 접근방법은 많은 측면에서 유용

20) 집적화(clustering)란 특정지역에 착근하는 가치창출체계가 발전하는 과정이다. 하나의 가치연쇄의 각 단계에 있는 기업이나 행동주체들이 대규모 시장을 겨냥하면서 관련기관 및 지원조직(정부)과 함께 어떤 특정지역에 밀집된다. 서로 공존·공생관계에 있는 기업 및 관련 조직들로 구성되는 혁신클러스터는 집약적인 지식교환(예: Silicon Valley, Italian Industrial Districts) 속에서 상호작용하면서 고성능을 올리게 되는 것을 말한다. 집적화의 필요조건으로 두 가지가 있는데, 하나는 가치연쇄내 생산과정이 다양한 전문적 활동으로 구성되어야 한다는 것이고, 다른 하나는 최종상품의 수송가능성이 높아야 한다는 점이다. 또한 집적화의 충분조건으로 긴 가치연쇄(long value chain)와 명확히 구분되는 복수의 핵심역량의 존재(multiple competencies), 높은 혁신집약도(innovation intensity), 가변적이고 역동적인 제품시장의 존재(volatile and dynamic markets)가 있다(Steinle and Schiele, 2002: 31).

성<sup>21)</sup>을 가진다(이장재, 2003: 87-88). 첫째, 혁신과정 자체에 대한 연구를 통해 지역에서 발생하는 혁신주체 간의 상호작용과 학습에 대한 분석을 가능하게 할 뿐만 아니라 기술과 경제현상을 연계시키는 시각을 제공한다. 둘째, 지역혁신체제의 역량분석 및 잠재력 측정을 가능하게 한다. 셋째, 시스템을 분석 도구로 활용하여 상이한 지역에 대한 비교를 가능하게 한다. 넷째, 산업지구나 혁신환경 같은 이론중심의 개발모델과는 달리 성장지역에서의 경험을 바탕으로 하고 있어 구조적으로 취약한 지역의 경우에도 발전모델로 채택할 수 있거나, 적용이 가능한 유용성을 갖고 있다. 다섯째, 지역혁신체제에 대한 유형화를 통해 지역혁신체제를 진단할 수 있는 기준을 제공하고 있다. 여섯째, 지역수준에서의 혁신을 위한 제도적 기반으로 로컬거버넌스의 중요성을 강조하고 있다.

이상을 종합해 볼 때, 지역혁신체제란 일정한 동질성을 갖추고 있는 지역을 대상으로 기술변화를 촉진시키기 위한 유기적 개방체제인 동시에 지역의 다양한 주체가 밀접하게 상호협력하고 공동학습(collective learning)하는 제도적 장치, 즉, 조밀한 네트워크(dense network)이다(Cooke, 1996). 그러므로 지역혁신체제는 문제해결 지향적인 혁신과정을 지닌다고 할 수 있다(Moulaert and Sekia, 2003). 따라서 지역혁신체제는 신뢰와 집단학습, 상호작용, 그리고 네트워킹이 주요 특징이라 할 수 있다. 이러한 지역혁신체제는 혁신이 잘 이루어지는 지역뿐만 아니라, 그렇지 못한 지역에도 존재하고 있다(이성근 외, 2006: 210).

Cooke(2002)는 지역혁신체제를 상부구조와 하부구조로 구분하여 설명하고 있는데, 그는 발달된 혁신체제와 미발달된 혁신체제 간의 상이점에 대해서 <표 2-4>와 같이 설명하고 있다. 우선 발달된 혁신체제는 미발달된 혁신체제에 비해서 제도, 기업조직, 정책조직 등과 같은 상부구조에서 협력과 네트워크, 조화로운 관계형성이 잘 발달된 특징을 지니고 있다. 또한 하부구조에서는 자율적인 지역혁신기반과 프로그램이 갖추어져 있는 특징을 나타내고 있다. 또한 하부구조에서는 자율적인 지역혁신기반과 프로그램이 갖추어져 있는 특징을 나타내고

21) 지역혁신체제 접근방법의 유용성에도 불구하고 한계는 존재한다. 이에 대한 내용은 권오혁(2004) 참조.



있다. 이러한 지역혁신체제의 주요 기능은 새로운 기술의 확산을 장려하고, 고등교육기관(Higher Education Institute) 혹은 중소기업을 위한 공공연구기관(Public Research Establishments)으로부터 새로운 기술확산을 비롯하여 중소기업과 대기업 간의 기술교류를 통하여 지역의 내성적 잠재력을 강화하는 것이다(이성근 외, 2006: 210). 따라서 지역혁신체제는 지역의 산학연 네트워크를 통해 지역 발전을 유도하는 기능을 수행한다(Hanssink, 1998).

〈표 2-4〉 발달된 지역혁신체제와 미발달된 지역혁신체제

기준		발달된 혁신체제	미발달된 혁신체제
상부 구조	제도	협력적 문화 상호작용적 학습 연합적 여론	경쟁적 문화 개인적인 학습 제도적 불일치
	기업 조직	노동조합과의 조화로운 관계 노동자의 교육 외부성 상호교환적 혁신	노동조합과의 적대적 관계 개인적으로 습득된 기술 내부화 독자적인 연구개발활동
	정책 조직	비배타적 모니터링 합의(consultative) 네트워킹	배타적 반작용 권위적(authoritative) 계층적
하부구조		자율적인 조세 및 지출 지역의 민간금융 하부구조 확충정책 지역의 산학협력전략	분산적 조세지출 국가적 금융조직 제한적 하부구조 투자 단편적 혁신정책

자료: Cooke(2002), 이성근 외(2006)에서 재인용

## 2. 지역혁신체제의 구성요소

지역혁신체제도 하나의 시스템(system)이다. 시스템은 구성요소 간의 상호작용의 복합체로서 나름대로의 존재 목적과 기능을 가지고 있으며, 구성요소와 그를 중심으로 구성된 하위체계, 그리고 상호작용의 네트워크, 자원 등으로 구성

되어 있다. 여기서는 이러한 체제모형을 토대로 지역혁신체제의 구성 혹은 구조를 살펴보기로 한다<sup>22)</sup>.

우선, 지역혁신체제는 나름대로의 구체적 목표를 가지고 있다. 대체적으로 지역혁신체제는 지역차원에서 신기술을 개발, 창출, 활용할 수 있는 네트워크를 구성하여 지역을 첨단 지식 산업의 집적 단지(industrial cluster)로 변화, 유지시키고자 하는 기본 목표를 가지고 있다. 국가혁신체제는 기술혁신에 중점을 두지만 지역혁신체제는 기술혁신 뿐만 아니라 기업의 생산, 판매, 지역사회의 발전 등 포괄적인 영역에 관심을 두고 있다.

둘째, 지역혁신체제는 하나의 체계로 구성요소를 중심으로 한 다양한 하위체계를 가지고 있는 전체체계로서 기능을 수행한다. 지역혁신체제의 하위체계는 연구자마다 다양하게 제시될 수 있지만 여기서는 5개의 하위체계를 제시하고자 한다. ① 과학기술체계이다. 지역혁신체제의 존재 기능의 가장 우선적 목표는 새롭고 경제적으로 활용이 가능한 새로운 지식을 개발, 가공, 생산하는 것이다. 이를 위해 대학, 공공연구소, 기업연구소가 중심기능을 수행한다. ② 기업생산체계이다. 개발된 기술은 기업의 생산체계와 연계되어 자본화가 가능할 수 있어야 하고, 이러한 기술의 자본화 기능은 기업의 생산체계와 연계되어야 한다. 이러한 기능은 지역의 중소기업, 대기업을 중심으로 이루어지므로 지역혁신체제는

22) 지역혁신체제의 구성요소는 주체적 측면에서 기업, 대학, 연구소, 금융 및 벤처자금, 지방정부와 중앙정부, 그리고 지역사회로 구분해 볼 수 있다. Cooke(1996)에 따르면, 지역혁신체제의 참여주체는 공급자, 수요자, 금융기관, 연구기관, 그리고 기술이전 기관, 경제협의체와 조합, 교육·훈련기관, 지방정부, 비공식조직 뿐만 아니라, 생산업체 등이 포함된다(Cooke, 1996: 2-3). 그리고 Zoltan(2000)에 의하면 주체 간 연계, 지식하부구조, 지역사회와 공공부문, 내부조직, 재정담당부문, 물적·통신 하부구조, 그리고 전략 등이 포함된다. Cooke(1998)는 지역혁신체제의 구성요소를 크게 하부구조(infra-structure)와 상부구조(super-structure)로 구분하고 있다. 우선 하부구조로는 도로, 공항, 통신망과 같은 물리적 하부구조와 함께, 대학, 연구소, 금융기관, 교육훈련기관, 지방정부 등과 같은 사회적 하부구조가 포함된다. 그리고 상부구조로는 사회·문화적인 조직과 제도의 관행, 분위기, 규범 등이 포함된다. 그리고 OECD와 EU의 선행연구에서는 지역혁신체제의 구성요소를 혁신활동에 영향을 주는 행위주체들과 제도(법률, 정책 외에 규범, 문화 등의 비공식적 제도)로 구분하기도 한다. 이외에도 대학과 연구소, 기술이전기관, 혁신지원기관, 그리고 산업협회나 서비스 지원기관과 같이 생산·마케팅·정보·금융 등 기업의 광범위한 경영활동을 지원하는 행위주체들이 간접적으로 관련된다(이성근 외, 2006: 211).

이러한 첨단기술의 집적과 전이, 교환 등을 통해 자본화가 가능할 수 있어야 한다. 이를 위해 과학산업단지, 과학도시, 과학공원, 기술도시 등을 건설·유지할 수 있다. ③ 정부지원체계이다. 지역혁신체제의 유지와 발전을 위해서는 공공부분의 지원이 필수적이다. 지역의 과학기술 발전을 위한 제도 및 법제의 정비, 금융 기타 정책적 지원은 중앙정부 차원에서 이루어질 수도 있고, 지방정부 차원에서 이루어질 수 있으나 두 관계의 유기적 연관을 통해서 지원되기도 한다. ④ 지역사회지원체계이다. 지역의 과학기술 발전은 지역사회의 문화와 관습, 정치적, 사회적 여건의 영향을 받는다. 과학기술사회로의 변화를 위한 지역사회 차원의 지지와 지원은 지역혁신을 위한 요소의 투입에 절대적인 영향을 미친다. 또한 시민단체, 개인, 지방의회, 단체장 등의 지지와 지원의 노력과 행위가 지역혁신체제의 유지를 위해서 매우 필요한 요소이다. ⑤ 교육지원체계이다. 적절한 전문 인력을 공급할 수 있는 교육기관이나 교육과정도 지역혁신의 인적 자원을 공급하기 위해서 요구된다. 지식산업은 인적자원이 핵심이므로 적절한 전문인력의 양성 및 공급체계를 갖추어야 한다.

셋째, 지역혁신체제는 체제로서 구성요소간의 상호작용의 복합체이므로 구성요소 간 혹은 하위체계 간의 상호작용 속에서 존재한다. 진화경제학은 지속적인 학습을 통한 혁신을 강조하고 있는데 이러한 요소 간의 상호 학습이 지역혁신체제의 중요한 개념이다. 일반적으로 지역혁신체제에서 일어나는 상호작용은 상호 학습이라는 차원을 중시한다. 지역혁신체제에서는 과학기술의 상호 전파와 학습, 지식자원의 공유를 토대로 이루어지기 때문에 이를 위해 구성요소 간의 신뢰, 협동, 적절한 네트워크 체계의 구성 등이 요구된다.

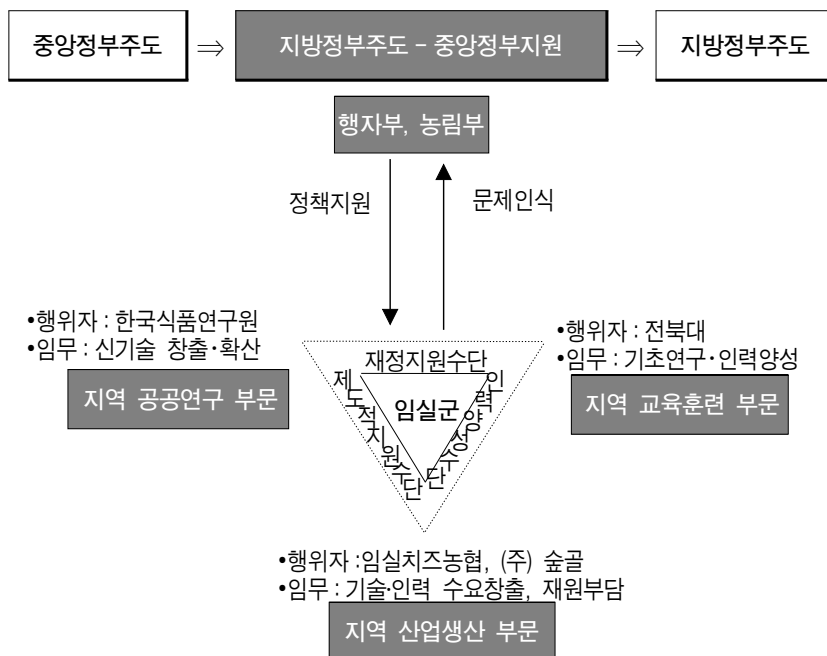
넷째, 지역혁신체제가 유지되기 위해서는 자연자원, 물적 자원, 인적 자원, 재정적 자원이 요구된다. 아무리 훌륭한 시스템이 구축되어 있다 하더라도 자원 없이는 유지될 수 없으며, 자원이 없이는 시스템을 구축하기도 어렵다. 이러한 시스템의 자원은 시스템의 인프라라고 할 수도 있는데, 도로, 정보망 등 적절한 사회간접자본의 구축 기술, 적정 인적 자원의 확보, 연구개발투자비의 확보, 제도의 정비 등이 이루어지지 않으면 지역혁신체제는 그 수명을 다하지 못하게 될

것이기 때문이다.

지역혁신체제의 구성요소는 국가혁신체제의 구성요소와 유사하다. 이에 따라 <그림 2-1>에 나타나 있는 바와 같이 지역혁신체제의 구성요소는 크게 직접적으로 혁신활동에 참가하는 세 개의 혁신주체들과 이들을 조정하는 과학기술 정책결정기관으로서의 정부를 포함하여 네 개의 주체로 파악할 수 있다. 먼저, 혁신활동에 참가하는 직접적인 주체들, 이른바 혁신주체(innovation actors)로는 과학자와 엔지니어들을 교육시키고, 새로운 기초적인 연구를 수행하고 있는 대학 부문, 혁신활동의 결과를 상업화시켜 국가경쟁력의 향상에 직접적인 기여를 하는 수많은 기업들로 구성된 산업부문, 이들 두 부문의 중간에 위치하여 이들 간 효율적인 연계를 담당하고 다양한 연구기관들을 바탕으로 기초연구와 응용연구 간의 경계를 넘나드는 혁신활동을 수행하는 공공연구부문으로 나누어 볼 수 있다.

지역혁신체제에서는 지역에 소재해 있는 기업들이 주로 중소기업이라는 점에서 중소기업의 기술능력 향상이 대단히 중요한 의미를 가지고 있다. 이에 따라 대학부문의 경우 지역 중소기업의 수요에 효과적으로 대응할 수 있는 지역소재 대학의 비중이 중요하게 대두되었다. 아울러 공공연구부문의 경우에도 기초연구 지향적 대형연구기관들보다는 산업계와 밀접하게 응용연구를 수행하는 응용 지향적 공공연구기관과 지역의 중소기업 기술혁신활동과 관련된 여러 애로요인들을 해결해 줄 수 있는 연구개발지원기관들도 지역혁신체제의 중요한 구성요소이다(정선양·박동현, 1997; Hassink, 1999).

〈그림 2-1〉 지역혁신체제(임실치즈밸리 사업)의 기본구성



이들 혁신을 둘러싼 주체들은 혁신의 생산자와 공급자의 역할을 담당한다. 일반적으로 기초연구를 지향하는 대학 및 공공연구기관들이 혁신의 창출자가 되고, 산업계 기업들이 혁신의 사용자가 되지만, 최근의 기술융합 현상 및 수명주기 단축의 환경은 이들 구성주체들로 하여금 혁신의 생산자와 사용자로서의 역할을 공동으로 담당하도록 강요하고 있다. 여기에 혁신을 둘러싼 다양한 구성주체들 간의 쌍방향적인 정보의 흐름이 강조된다.

지역혁신체제를 구성하는 네 번째의 주체로는 이들 혁신활동의 주체들을 국가발전의 장기비전을 가지고 조정, 감독하는 정부부문을 들 수 있는데, 이 부문은 중앙정부와 지방정부들로 나누어 살펴보아야 한다. 특히 효과적인 지역혁신체제의 구축과 운용에는 지방정부들의 역할이 중요하게 대두되며, 중앙정부의 조정 역할이 중요하다. 지방정부는 재정적, 제도적, 인적 지원수단 등을 통하여 해당지역의 지역혁신체제의 효율적인 구축을 위해 노력하여야 한다.

### 3. 지역혁신체제의 유형

지역혁신체제 구축을 통한 지방경쟁력 강화는 지방은 전략을 주도하고, 중앙은 여건을 조성하는 자주적, 상향적, 합의적, 그리고 내생적 발전모델의 수립을 통해 달성될 수 있다. 지역혁신체제 구축을 위한 기반여건은 지역마다 상이하므로 전략의 성공은 지역별로 특성화된 지역혁신체제를 구축할 수 있느냐의 여부에 달려있다. 즉, 대학이 존재하고 있는 지역과 그렇지 못한 지역, 생산중심도시와 소비중심도시, 인구밀집 지역과 인구희박 지역, 공업중심 지역과 농업중심 지역, 내륙지역과 해안지역 등 지역혁신체제 구축의 기반여건은 상이할 수밖에 없다.

이와 관련하여 김영정은 지역의 기반여건과 공간규모를 중심으로 4가지 유형의 모델을 제시하고 있다. 즉, 지역혁신체제 구축의 기반여건인 대학, 연구소, 기업체, SOC, 집합적 소비수단 등의 조성 정도와 공간단위인 행정구역 및 인구규모 등의 크기를 기준으로 모델화를 시도하였다.

〈표 2-5〉 지역혁신체제 모델 및 구축단위

구분		기초여건	
		구비	미비
공간규모	좁음	I 유형 : 지역경제 선도형 지역혁신체제 (중소도시 모형)	II 유형 : 생활공동체 기반조성형 지역혁신체제(과소지역 모형)
	넓음	III 유형 : 국가경제 선도형 지역혁신체제 (광역도시 모형)	IV 유형 : 지역경제 기반조성형 지역혁신체제(광역단체 모형)

I 유형은 공간규모는 크지 않지만 비교적 기초여건이 잘 갖춰진 중소도시형 모형으로 이 모형은 지역경제를 선도할 목적으로 구축된다. 따라서 지역경제 선도형 모형으로 부를 수 있다. 예를 들어, 전주시에는 전통문화 도시화모형, 이천시의 도자산업 중심의 지역혁신체제 모델 등을 생각해볼 수 있다. II 유형은 공간규모가 작은 기초자치단체(농어촌지역)의 활성화를 목적으로 구축되는 지역혁신체제 모델이다. 이 지역은 지역혁신체제 구축의 기반조성이 전혀 갖추어지

지 않은 과소지역이다. 따라서 광역자치단체 및 중앙정부의 전략적 지원이 필요하다. 예컨대, 농공단지 중심의 지역혁신체제, 그린투어리즘 및 어메니티 개발 중심 모델, 화훼산업중심 모델 등을 구축할 수 있도록 정부가 지원할 필요가 있다. III유형은 기반여건이 잘 구비되어 있고, 공간단위가 큰 광역도시지역의 모델이다. 이러한 지역에는 국가경제의 중추기능을 이끌고 갈 지역혁신체제 모델(국가경제 선도형 모델)이 적절하다. 예컨대, 서울에는 금융 및 유통산업 중심의 지역혁신체제, 울산에는 자동차 및 중화학 공업중심의 지역혁신체제, 대전에는 R&D 중심의 지역혁신체제, 광주에는 문화산업 중심의 지역혁신체제, 부산에는 물류중심 지역혁신체제 구축전략 등을 생각해 볼 수 있다. IV유형은 광역자치단체 모델이다. 광역자치단체는 인구 및 자원의 공간적 분산도가 높은 지역으로 표준화된 지역혁신체제 모델 구축이 쉽지 않은 지역이다. 광역자치단체의 중요한 임무의 하나는 지역경제의 성장기반을 조성하고 관리하는 것이다. 따라서 지역경제의 관리 및 연구기능을 담당할 R&D형 지역혁신체제 구축이 필요하다고 판단된다<sup>23)</sup>.

한편 지역혁신체제 모형은 구축단위뿐 아니라 추구하는 사업의 내용에 따라 구분될 수도 있다. 첫째, **Industrial Polis** 지향형 지역혁신체제는 추구하는 산업의 유형에 따라 정보집약(과학기반)형, 수요대응형, 전문공급자형, 규모집약형 등으로 구분할 수 있다. 또한 산업대상에 따라 신산업 추구형 지역혁신체제와 전통산업 혁신형 지역혁신체제로 구성된다. 둘째, **Art Polis** 지향형 지역혁신체제는 지역문화를 계승, 발전시키는 조치를 강구한다. 셋째, **Eco Polis** 지향형 지역혁신체제는 환경친화적 발전을 도모한다. 이와 같은 사업내용에 따른 분류기준을 지

23) 지역혁신체제를 구축하면 금융자원이 취약한 지역에는 벤처캐피탈 등 금융 조달을 위한 새로운 금융제도를 개발하고, 중소기업을 위해 미래 기술 및 기술수요를 예측하며, 이에 관한 시장정보를 제공하여 지역의 혁신역량을 강화시킬 수 있다. 산·학·연 연계를 통해 중소기업에서 혁신프로젝트를 증가시키며, 중소기업에서 기술축진 및 확대와 기업인을 위한 혁신관리를 교육할 수 있으며, 대학·대기업의 스피노프(spun-off) 및 기술기반창업이 용이한 환경을 조성할 수 있다. 따라서 지방정부는 지역혁신체제가 본래의 목적을 달성할 수 있도록 하기 위해서 상호작용이 활발하게 일어나는 제도적 조건의 창출에서 더 나아가 사회문화적 환경을 조성할 필요가 있다(송해안, 2004: 63).

역혁신체제 구축단위에 적용시킬 경우 다양한 지역혁신체제 모형의 구분이 가능하다. 이를 도표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 2-6〉 지역혁신체제 세부모형 및 발전대상 사업

구축단위별 모형구분		광역도시형 지역혁신체제 (국가경제 선도형)	중소도시형 지역혁신체제 (지역경제 선도형)	과소지역형 지역혁신체제 (생활공동체 기반조성형)	광역단체형 지역혁신체제 (지역경제 기반조성형)
Industrial Polis 지향형 지역혁신체제	신산업 추구형	IT, BT, NT, 금융, 첨단산업	첨단벤처, 영상산업 등	-	전략 및 기반산업중심 R&D
	전통산업 혁신형	제조업 중심의 기간산업 혁신	중소기업 중심 지역경제 혁신	농공단지, 축산 산업 육성형	전통산업의 R&D 중심형
Art polis 지향형 지역혁신체제		문화수도 구축형	예술, 전통문화, 축제 등 개발 및 육성형	지방문화, 문화유적, 축제 등 개발 및 계승	지역문화 R&D 및 기반조성형
Eco Polis 지향형 지역혁신체제		환경도시 및 도시 Amenity 개발	생태도시 구축 Retirement- community 구축	생태관광 및 농촌 amenity 개발형	지역환경 R&D 및 amenity 개발형

본 연구의 대상사례인 임실치즈밸리 조성사업은 농촌 기초자치단체인 전북 임실군에서 지역경제 활성화를 위해 1차 산업인 치즈 생산단지를 조성하기 위한 혁신사례이므로 Industrial Polis 지향형 지역혁신체제 중 전통산업 혁신형에 해당하며 동시에 과소지역의 공간범위에서 전개된 생활공동체 기반조성형 사례에 해당된다고 볼 수 있다.



## 제3절 지역혁신체제와 사회 네트워크

### 1. 사회 네트워크의 기본 요소

사회 네트워크(social network)는 1954년 인간관계를 연구한 Barnes에 의해 처음 사용되었으며, 인류학, 사회심리학, 사회학 등에서 주로 발전하여 근래에는 다양한 네트워크의 구성요소에 따라 자연과학과 응용과학, 경영학 등 여러 분야에서 네트워크 이론이 응용되고 있다. 또한 사회 네트워크는 개인들 사이의 신뢰(trust)의 관계망이다. 이러한 사회 네트워크는 개인이나 기관 또는 사회의 구조를 우연한 관계에서부터 친밀한 관계까지의 여러 가지 사회적인 관계에 의해 각각 연결되는 방향이나 정도로 해석하며, 대부분의 학자들은 네트워크를 분석하기 위해 사회 네트워크 분석(social network analysis)을 이용하고 있다<sup>24)</sup>.

사회 네트워크 분석<sup>25)</sup>은 비교적 새로운 분석방법으로 분석 대상이 되는 구조를 참여자와 관계의 함수로 정의하면서 이를 그래프이론(graph theory), 선형대수, 통계확률, 시뮬레이션 등을 이용하여 네트워크의 구조를 분석하는 방법이다(Wasserman and Faust, 1994; Scott, 2000; Galaskiewicz and Wasserman, 1993). 즉, 개인, 단체, 정보 등 여러 관계를 이해하기 위해 네트워크와 네트워크에서의 개 개인의 위치를 시각적(visual)이고 수리적으로 제공하며, 이를 통해 네트워크 중심점을 파악함과 동시에 연결하는 사람, 리더, 숙련자, 격리된 사람, 군집정도,

24) Kauffman(1992)는 유전 네트워크를 연구하였고, Baker(2000)는 소비경향이나 패턴을 조사하고 있다.

25) 사회 네트워크 분석은 어떠한 현상의 실체를 파악하는 작업이 개인들의 속성(attributes)을 규명하는 데에 그쳐서는 안되며, 여러 개인들 사이의 관계 속에서 표출되는 창발적 속성(emergent property)을 포착해야 한다는 생각에서 출발한다. 즉, 한 사회의 집합의식은 개별 행위자의 의식의 단순한 합이 아니라 그 이상의 실체를 가지며, 사회구조는 행위자에게 일방적으로 영향력을 행사하는 것이 아니라 행위자들의 상호관계에 의한 창발적 속성을 내포한다는 것이다. 따라서 개인들의 상호작용은 체계의 창발적 속성에 의해 의도되지 않은 결과를 낳을 수 있다(이재열, 1996; 김용학, 1995; Coleman, 1990; 최창현, 2006).

핵심인물이나 주변인물 등을 파악할 수 있다(김혜진, 2007: 101). 사회 네트워크 분석의 장점은 복잡한 관계 내에서 구조적 유사성을 탐색적으로 찾아낼 수 있다는 것이며(Moody, 2004), 여러 가지 속성(성별, 직위, 소속)에 의해 개별 참여자들이 가지고 있는 구조적 특징을 통계분석을 통해 설명할 수 있다는 점에서도 유용성이 크다고 할 수 있다(고길근, 2006).

아울러 사회 네트워크 이론은 관계적 인간관에 입각하여 인간 행위와 사회구조의 효과를 설명하려는 시도이다(김용학, 2004: 26). 미첼(Mitchell, 1969: 2)에 의하면 사회 네트워크 분석의 특성은 일정한 사람들 사이의 특정한 연계(linkage)로서 전체의 특성으로 연계에 포함된 사람들의 사회적 행위를 설명하려는 시도라고 한다. 또한 사회 네트워크 이론은 ‘관계적 인간관’(relational concept of man)에 기초하고 있는데, 인간이란 관계망에서 자신이 놓인 위치나 놓여 있는 네트워크의 구조에 따라 달리 행동하는 존재라고 보는 것이다(김용학, 2004: 33).

관계망이 행위에 영향을 미치는 현상은 조직의 수준에서 관찰될 수 있다. 의사결정 구조가 위계적이고 단선적인 한 기업을 가정해 볼 수 있다. 이러한 기업에서 평직원 수준에서 논의된 사안이 최종 결정되기 위해서는 평직원→팀장→과정→부장→사장과 같은 여러 단계의 결재 과정을 거쳐야 할 것이다. 이는 관료제 기업의 전형적인 형태로서 하나의 의사결정에 걸리는 시간이 매우 긴 비효율적인 구조이다. 그러나 이러한 단선적인 의사결정 구조에서 평직원과 사장을 잇는 직접적인 의사소통의 통로를 만들 수 있다면, 의사결정에 걸리는 시간을 절약할 수 있고, 보다 많은 의견이 자유롭게 제기될 수 있는 기회를 만들어 내어 조직의 효율성을 증대시킬 수 있을 것이다. 조직 내 정보 흐름의 관계망의 형태를 조금만 바꾸어도 조직의 효율성이 달라질 수 있는 것이다(김용학, 2004: 30-31).

이와 같은 사회 네트워크는 네트워크를 구성하는 결절점들과 최소한 그들의 일부를 직접적으로 잇는 연결이라는 요소를 담고 있다. 결절점은 행위자들이 다른 행위자들 또는 조직과 관계를 맺을 때 그렇게 연결된 행위자들을 의미한다. 따라서 속성상 유사해 보이는 행위자들도 소속된 네트워크가 상황과 연결된 다른 결절점들의 관계에 따라 매우 다른 결절점으로 존재할 수 있다는 점이 조직

이나 집단과 구분되는 네트워크의 특징이다. 지역혁신체제에서 개별기업, 지방자치단체, 연구기관 또는 그들의 형성하는 산, 학, 관 등의 영역이 결절점에 해당된다. 그리고 지역혁신체제에서 연결의 내용물들은 위에서 예로 든 결절점들이 교환하는 모든 자원들에 해당된다.

집단 혹은 조직과 달리 사회 네트워크는 명목적 집합체인 전자와 달리 후자는 선으로 연결된 구성원들의 집단적 행위가 명목적 목표를 초월하는 결과로 이어지는 경우가 많으며, 두 존재 형태의 차이를 결정하는 요소는 연결이다. 같은 지역에서 경제행위를 하는 개인들은 그 지역의 경제인 집단으로 묶일 수 있으나 그들 사이에 거래가 없는 한 네트워크는 존재하지 않는다. 그리고 지역혁신체제의 네트워크는 단순한 경제행위와는 달리 다양한 자원들이 거래되고 주고받기가 이루어지므로 교환되는 내용물은 매우 다양할 것이다.

## 2. 사회 네트워크의 구성 및 분석요소

사회 네트워크 분석은 주로 사회학에서 많이 활용되었으나 현재는 다른 학문 분야, 즉, 정치학, 경제학, 정책학, 행정학 등 사회과학 전반으로 확대되어 광범위하게 활용되고 있으며, 기술(description), 시각화(visualization), 모델링(modeling) 등을 통하여 네트워크의 구조를 이해하는 데에 목적이 있다.

사회 네트워크는 행위자와 그들 사이에 존재하는 관계로 이루어진 세트로서 공식적으로 그래프로 묘사할 수 있는 실증적 시스템이며, 점(node)은 행위자를 나타내며, 라인은 행위자들 간의 관계를 나타낸다. 점과 라인의 적절한 조합에 의하여 행위자간의 거래, 교류, 교환 등을 표현하는 방법이 그래프이다. 따라서 네트워크 분석은 사회구조나 지역구조의 분석을 위한 하나의 방법으로 사용되고 있으며, 행위자와 관련되거나 또는 전체 네트워크와 관련되든 크기, 밀도, 연결, 복잡성, 중심성의 정도, 사회관계 등의 전형적 양태를 파악하거나 기술할 수 있다.

그러나 어떤 특정한 관계의 유형을 유지하고, 이들이 결합하여 네트워크를

형성하는데 있어서 행위자가 반드시 개인이어야 하는 것은 아니며 가정, 그룹, 조직, 회사, 국가 등과 같은 대규모의 사회 단위일 수도 있다. 네트워크 분석은 이러한 개념을 통하여 사회에서 미시적 차원과 거시적 차원을 연결할 수 있는 가능성을 제공한다. 이러한 인식에 따르면 사회구조도 ‘네트워크의 네트워크’로 구성된 것으로 파악할 수 있다.

복잡한 사실들은 조망할 수 있는 방법에 따라서 그 실체를 파악하도록 요청 받고 있는 상황에서 단순한 도표만으로는 현실세계의 복잡한 관계를 파악할 수 없다. 따라서 네트워크는 그래프로 시각화(visualization) 하는 것을 필요로 하며, 이것은 네트워크 분석방법과 불가분의 관계에 있다. 일반적으로 컴퓨터프로그램을 통하여 분석데이터로부터 2차원 또는 3차원 그래프로 나타낼 수 있는데, 시각화를 통해서 다양한 특징들, 예를 들면, 행위자의 지위(position), 종류(art), 영향력, 관계의 강도, 전체 네트워크의 구조 등을 요약하여 묘사할 수 있다.

네트워크분석을 위해서는 UCINET, Pajek, KreckPlot, P\*, PSPAR 등 다양한 프로그램들이 개발되어 활용되고 있다. 이들 프로그램 중 Kreckplot은 그래프를 그리는데 가장 많이 활용되고 사용하기에 간편한 장점이 있다. 또한 UCINET 등 다른 분석 프로그램과 호환이 된다는 장점이 있는 반면, DOS용 프로그램이기 때문에 Windows를 사용하는 지금 세대에는 다소 불편하다는 단점이 있다. UCINET은 연구자들에게 가장 많이 사용되고 있는 프로그램 중의 하나로 여러 가지 네트워크 프로그램 중 가장 많은 지표들을 계산할 수 있다는 장점이 있다. 이들 프로그램은 인터넷, 교통체계, 전염병 확산, 웹 그래프 등과 같은 다양한 구조의 연구에도 활용되고 있다(Brandes and Erlebach, 2005). 또한 혁신의 확산에 있어서도 네트워크 분석이 상당한 설명력을 지니는 것으로 나타난다(Rogers, 2003).

## 가. 연결정도와 밀도

네트워크의 구조적 특성 하에서 전체 네트워크의 내부구조, 하위그룹에 대한 정보를 제공하는 특성을 파악하기로 한다. 개념적으로 다른 2가지 구조분석을 구분할 필요가 있다. 첫째 유형은 네트워크에서 행위자의 연결정도에 근거하고 있으며, 여기에는 중심성(centrality), 명성(prestige) 등이 개념이 속한다. 둘째 유형의 구조분석은 행위자의 지속적인 관계 프로필을 조사하여 유사한 내부관계는 결속집단(clique), 구조적 등위성, 블록 등을 통하여 파악한다.

우선적으로 네트워크의 기술에 대한 기본적인 측면을 단순화시켜 이야기하면, 첫째, 수준에서는 행위자를 묘사하는 것에 중점을 두며, 둘째, 쌍(pair) 간의 관계를 기술하는데 있으며, 셋째, 전체 네트워크와 관련이 있다.

행위자의 연계는 연결정도(degree)로 나타내며, 이것은 점과 연결된 선의 수를 의미한다. 상당히 많이 연계된 행위자는 활동 정도가 매우 많음을 나타내고 있으며, 적게 연결된 경우 주변부 지위를 가지게 된다. 방향이 있는 그래프에서는 in-degree와 out-degree를 구분하고, in-degree와 out-degree를 활용하여 중심성과 명예 등과 같은 복잡한 관계를 계산한다.

길(way)이나 경로(path)는 행위자 연계의 종류를 묘사하는데, 하나의 길은 많은 행위자간의 하나의 연결이며, 여기서는 많은 선과 행위자들이 여러 번 연계될 수 있다. 경로의 경우 행위자가 단지 한번만 접촉할 수 있으며, 선도 한번만 연결될 수 있다. 경로의 길이는 한 행위자가 자신의 정보 및 자원 네트워크에서 지역의 자원을 이용하거나 혹은 멀리 떨어진 지역에 도달할 수 있는지를 측정한다. 따라서 경로의 존재가 주요 관심사가 아니며, 경로의 길이(path distance)가 주요 관심사이다. 두 행위자들 간의 최단거리경로(geodesics)가 짧으면 짧을수록 관계가 단절될 위험성이 적으며, 자원의 교환에 있어서 교환거래비용이 적게 들어간다. 도달가능성 매트릭스는 한 행위자가 얼마나 많은 길을 통하여 다른 행위자에게 도달하였는가를 파악한다.

전체 네트워크의 연계 정도는 밀도(density)를 통하여 파악한다. 밀도는 근본

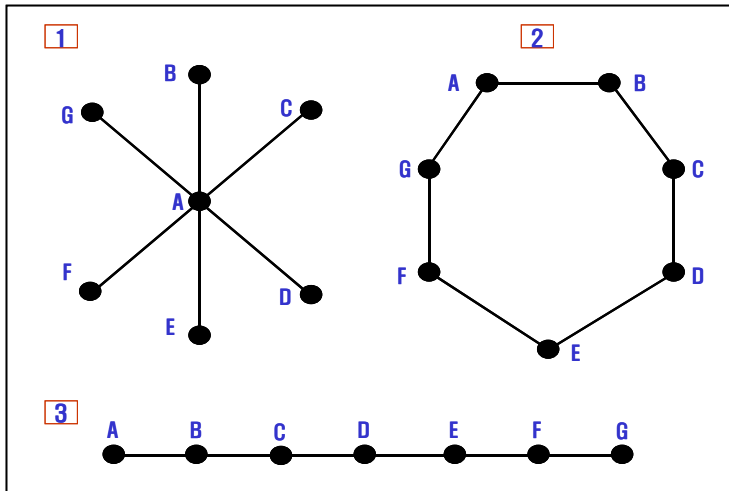
적으로 실현가능한 선의 수 대비 연결된 선의 수의 관계를 나타낸다. 밀도는 전혀 연계되지 않은 네트워크의 경우 0, 완전히 연계된 경우는 1로 하고, 그래프에서 밀도는 행위자들 간의 상호작용의 평균빈도수를 나타낸다. 방향이 없는 정책 네트워크의 밀도가 0.5 이상이면 행위자들이 자주 상호작용이 있으며, 정보가 쉽게 전달되는 것으로 간주한다.

## 나. 중심성

네트워크에서 분석될 수 있는 첫 번째 관점은 개별 행위자의 지위(position)이다. 정보흐름, 교우관계 네트워크 또는 인용 네트워크와 관련되는 것과는 상관 없이 다른 행위자와의 연계는 상대적 중요성 내지 행위자의 중심성(centrality)에 대한 하나의 지표이다. 중심성은 권력과 영향력이라는 개념과 연결되어 가장 많이 쓰이는 지표이며, 지역 중심성과 전체 중심성으로 구분한다. 중심성이 높을수록 네트워크의 중심에 위치하게 되며, 한 점이 얼마나 많은 다른 점들과 연결되었는가를 나타내는 개념이다.

<그림 2-2>에서 행위자 A는 중심인데, A는 유일하게 다른 모든 행위자들과 연결되어 있기 때문이다. 예를 들어, 이 네트워크에서 자원의 교환이 이루어지기 위해서는 모든 행위자들은 A를 통해서 다른 행위자와 접촉이 이루어질 수 있다. 그렇다면 다른 그래프는 어떠한가? 원(ring) 그래프의 경우 모든 행위자들이 동일하게 중심을 이루고 있는가? 또는 선 그래프의 양쪽 끝에 위치한 행위자들은 중심적이지 않은 것인가?

〈그림 2-2〉 별, 원 및 선 그래프



별형 네트워크에서 행위자 A는 확실히 중심적 위치를 차지하고 있다는 사실은 중심성의 많은 기준들과 일치한다는 데에 있다. 첫째, 행위자 A는 대부분의 연결을 자신에게로 통일하고 있다는 점에서 중심적인데, 행위자 A는 최대의 접촉 가능성 및 대부분의 대안을 가지고 있다. A가 기꺼이 원하는 무엇인가를 B가 가지고 있지 않다면 A는 5명의 다른 행위자 중의 한 명을 이용할 수 있다. 이러한 가능성을 다른 행위자는 가지고 있지 않기 때문에 A는 독립적이다. 이러한 형태의 중심성을 측정하는 것은 행위자별로 연계의 수를 의미한다. 원 그래프에서는 모든 행위자들이 동일한 연결정도, 즉, 2개의 라인을 가지고 있으며, 선 그래프에서 두 명의 외부에 있는 행위자 A와 E의 연결정도는 1이며, 나머지의 연결정도는 모두 2이다.

두 번째 기준은 하나의 행위자들이 네트워크 속에서 다른 행위자와 얼마나 가까이 있느냐 하는 것이다. 이러한 배경에서 볼 때에 선 그래프에서 행위자 D는 C와 E보다 중심적이다. 여기서 D는 최대 3단계 안에 모든 행위자에게 도달할 수 있다. 별 그래프에서는 A가 유일하게 다른 행위자에 비해서 한 단계만 떨어져 있으나 B에서 G까지는 모두 2단계 떨어져 있다. 원 그래프에서는 개별 행

위자는 근접성 측면에서 모두 동일하다.

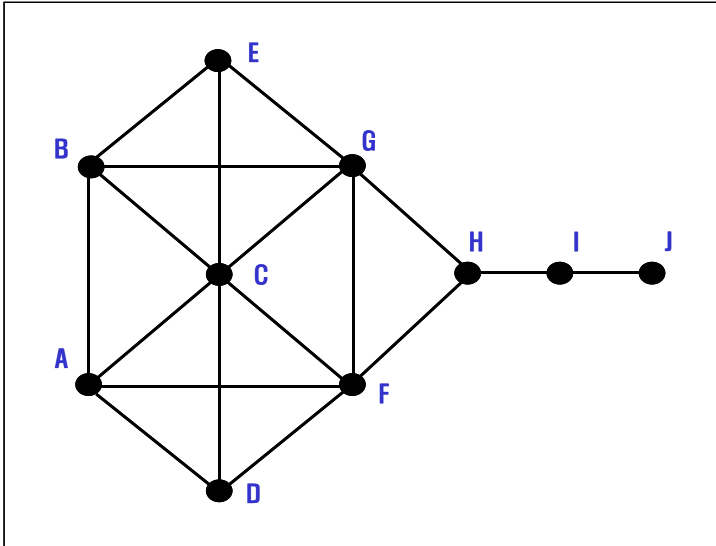
세 번째, 한 행위자의 중요성은 행위자들이 얼마나 자주 다른 행위자들과 사이의 짧은 길에 위치하고 있는냐에 달려 있다. 별 그래프의 경우 행위자 A가 두 명의 행위자로 쌍을 이루는 것 사이에 놓여 있다. B와 다른 행위자의 경우 직접적으로 연결되지 않은 반면, A만 다른 행위자와 연결되어 있다. 원 그래프에서 지위는 구조적으로 구분할 수 없지만, 선 그래프에서는 중간에 위치하고 있는 것이 장점이다. 중심성의 3가지 측면이 별 네트워크에서처럼 강한 상관관계를 유지하는 것은 아닌데, 선의 수, 근접성 및 중간에 위치하는 것의 구분은 복잡한 네트워크에서는 매우 중요하다. 그러나 이 경우 어떤 행위자가 중요한가를 결정하는 것이 상당히 어려운 편이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 대칭적인 매트릭스에서는 그래프상의 선의 수를 합쳐서 또는 소시오 매트릭스에서 행렬의 가치를 합쳐서 개별 행위자의 연결정도를 정한다. 행위자 C의 연결정도는 6, G는 5이며, H는 3이다. 이와는 달리 비대칭적인 관계에서는 내향적 또는 외향적 관계를 구분하고, 연결정도 중심성(degree centrality)의 형태를 구분해야 한다. 예를 들어, 학술적인 인용의 구조를 하나의 네트워크로 간주한다면 이것은 방향이 있는 관계와 관련이 있다. 즉, 인용이 되는 것은 인용하는 것과는 다른데, 연구자 A가 B를 인용하는 것은 강제적으로 B가 A를 인용하도록 강요하는 것은 아니다. <그림 2-3>에서 연결정도는 앞에서 살펴본 몇 명의 행위자로 구성된 별 그래프와 비교하기는 어려운 편이다. 총 N명 중에서 모든 행위자는 최대한 N-1의 관계를 가지게 된다. 행위자 H의 표준화된 연결정도 중심성은  $3/9=0.3$ 이며, C와 G는 각각 0.67, 0.56이다.

연결정도 중심성이 행위자의 중요성에 대한 유일한 척도인 것은 아니다. 직접적인 이웃에 대한 연계를 고려하는 경우에 많은 이웃과의 관계를 맺고 있는 지역영웅(local heroes)을 핵심적인 행위자로 간주한다. 한 행위자가 많은 관계를 맺고 있는 경우 연결정도 중심성은 전체 네트워크에서 영향을 파악하기 위한 주요한 지표가 아니다. 앞에서 언급한 근접성과 매개성의 지위에 대한 대안적 기준들은 근접중심성이나 매개중심성을 통하여 파악할 수 있다.



〈그림 2-3〉 중심성 척도 그래프(예시)



근접 중심성(closeness centrality)<sup>26)</sup>은 네트워크에서 도달할 수 있는 행위자에 대한 개별 행위자의 평균적 거리를 통해서 계산한다. 이러한 방법을 앞의 예에 적용한 결과를 살펴보면 다음과 같다. H는 네트워크의 나머지로 부터 15단계 떨어져 있으며, C는 15단계, G는 14단계 떨어져 있다. 이러한 합계로부터 평균적으로 짧은 거리가 높은 근접성 수치를 나타낸다는 것을 알 수 있다.

중심성의 세 번째 해석, 즉, 매개중심성은 도달가능성(reachability)이 아니라 중개에 중점을 두고 있다. <그림 2-3>에서 행위자 H가 다른 행위자 중에서 이러한 지위를 가지고 있다. 행위자 I와 J는 H를 통해서만 도달가능하며, 이들과 네트워크의 나머지 행위자와의 교류에 있어서 연결점(cut-point)을 형성한다. 만약

26) 근접 중심성은 개인이 네트워크에서 모든 다른 사람들에 근접해 있는 정도이다. 네트워크의 중심에 위치하게 되며 다른 모든 사람들과 가깝게 있기 때문에 쉽게 관계를 맺을 수 있으며, 그만큼 중심적인 역할을 하는 것으로 간주한다. 네트워크에서 한 개인이 다른 사람에게 도달하는데 필요한 최소 단계의 합으로 계산되며, 근접 중심성의 값이 낮을수록 네트워크의 중심에 모이게 된다.

행위자 H가 없다면 네트워크는 2개의 연결이 되지 않는 부분으로 나누어지게 된다. 얼마나 많은 정보 통로들이 이러한 방법으로 하나의 행위자를 통해서 통제될 수 있는냐에 따라서 그 영향력 행사의 정도는 달라진다.

#### 다. 하위그룹

이미 1939년에 실시된 호오손(Hawthorne) 실험에서 연구진들은 서로 강하게 연결된 행위자들을 결속집단(clique)으로 묘사하였다. 그 이후 후속연구에서도 연구자들은 하위그룹에 대한 연구를 하였으며, 그 기원이 동일한 형태의 내부관계에 있는 결속집단 또는 네트워크에서 구조적으로 등가적인 지위, 즉, 동일한 형태의 외부관계를 조사할 수 있는 블록(block)에 대해서 연구하였다. 두 개념 모두 우선적으로 행위자들 중에서 영향력이 있는 그룹을 찾아내는 데에 목적이 있다. 둘째로는 하위그룹에 대한 주장을 할 수 있도록 네트워크를 단순화시켜 주는데, 결속집단(clique) 개념은 상당히 강한 응집력 있는 하위그룹을 구체적으로 설명해주는 반면, 블록 개념은 유사한 관계를 증명하는 행위자를 파악할 수 있도록 한다.

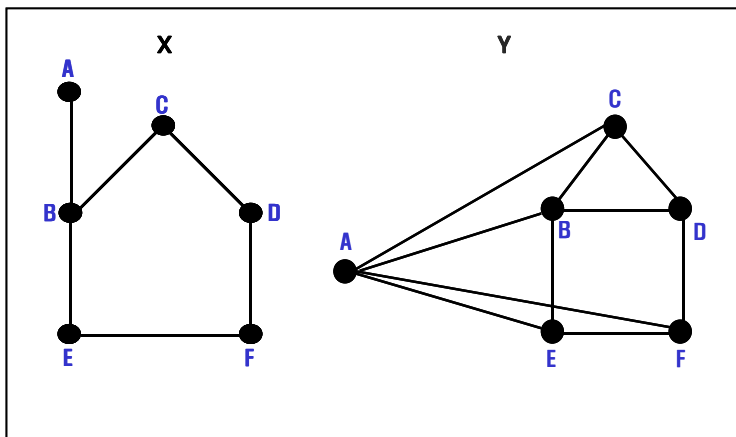
결속집단 개념은 네트워크분석에 사용되는 용어 범주 내에서 볼 때 사회학에서 유래하는 핵심그룹의 의미에서 사회그룹이라는 개념에 상응한다. 핵심그룹은 비공식성, 명문화되지 않은 행위규칙, 공식적인 목표의 부재, 다기능성, 대면적 상호작용 등으로 특징 지워진다. 네트워크 이론은 결속집단 개념에의 동화 및 합의형성을 요구하며, 이로 인하여 결속집단 내에서 정보의 과외성이 나타난다. 합의형성의 경향과 대면적 상호작용은 결속집단을 정책네트워크의 주요한 구성요소로 만든다. 결속집단의 초기모형은 ‘최대로 완전한 하위그룹’(Scott, 2000: 114)이다. 하나의 결속집단은 가능한 쌍을 직접적으로 연결하면서 자신은 다른 결속집단에 속하지 않는 행위자들의 수를 의미한다. 그러나 이러한 모델은 상당히 적용하기 어려운데, 연구자들은 결속집단 개념이 너무 엄격하여 실제적인 자료의 분석에는 거의 유용하지 않다는 것을 알고 있기 때문이다(Wasserman

and Faust, 1994: 256).

이 보다 덜 엄격한 정의로는  $n$ -결속집단 개념을 들 수 있다. 하나의  $n$ -결속집단은 두 행위자간의 최단거리(geodesic distance) 중에서 가장 큰 것이  $n$ 보다 크지 않은 하나의 최대 하위그래프를 묘사한다. 예를 들어 3-결속집단은 적어도 거리 3에서 결속집단 내의 모든 점들이 연결되고 있다는 것을 의미한다. 그러나 지금까지의 경험으로는  $n$ 이 2보다 큰  $n$ -결속집단에서는 네트워크 이론으로 해석하기 어려운 구조를 만들어 내고 있다.

Seidman과 Foster는 경로길이에 근거한 결속집단 개념의 불완전성을 해소하기 위해서 그 구조를  $k$ -plex라고 명칭을 붙인 인접도 지향적인 접근방법을 개발하였다.  $k$ -plex는 각 포인트들이 다른 포인트와 관련된  $k$ 를 제외하고 모두와 인접한 포인트의 세트를 의미한다. 즉, 하나의  $k$ -plex는  $n$  행위자로 구성된 부분그래프로 이 그래프에서 모든 행위자는 적어도  $(n-k)$  행위자에게 직접적으로 연결될 수 있다. 3-결속집단과 3-plex의 차이를 도식화하면 <그림 2-4>와 같다.

<그림 2-4> 3-clique(X)와 3-plex(Y)의 비교



그래프의 규모가 증가할수록 여기에 포함되어 중복되는  $n$ -결속집단과  $k$ -plex의 수가 증가하여 종합적인 고찰이 부족하게 되어 이에 대한 해석이 더 어려워

지는 편이다. 따라서 이러한 경우 하위그래프보다는 중복에 집중하는 것이 타당한 것으로 여겨진다. 이러한 접근방법을 묵시적인 결속집단 정의라고 특징지우며, 여기서는 결속집단의 내부관계가 아니라 외부제한을 지향한다.

복잡한 결속집단은 종종 텐드로그램 또는 트리 다이어그램(tree-diagram)으로 나타낼 수 있다. 텐드로그램은 계층적 군집화 방법에 근거하고 있다. 이와 같이 일반적인 자료 분석으로부터 잘 알려진 방법은 다양한 결속집단에의 참여 정도가 정해진 기준  $\alpha$  이상인 행위자들을 서로 그룹화 한다.  $x$ 축은 결속집단이 중복되는 수를 표시하며,  $y$ 축은 행위자를 나타내고 있다.

행위자간의 직접적인 연계를 그룹형성의 기준으로 간주하는 결속집단 분석(clique analysis)과는 달리 블록모형(block model)은 많은 관계를 통하여 전체 연구구조 속에서 구조적으로 유사한 행위자의 구분을 알기 쉽게 설명하고 있다. “블록모형은 다중관계적 네트워크에 대한 하나의 모델 또는 하나의 가설”(Wasserman and Faust, 1994: 395)이다. 예를 들어, 결속집단 분석이 특히 확실한 작업집단을 강조한다면, 블록모형 분석은 모든 결속집단에서 의견주도자를 확인할 수 있게 한다.

Lorrain과 White(1971)는 사회적 역할에 대한 연구에서 구조적 등위성(structural equivalence) 개념을 도입하였다. 이 개념은 네트워크 내에서 행위자그룹의 수학적 특성에 관한 것이다. 만약 두 행위자가 네트워크 내에서 모든 행위자들에 대해서 또는 이들로부터의 동일한 연계를 가지고 있다면 두 행위자들은 구조적으로 등위적이라고 할 수 있다(Wasserman and Faust, 1994: 356). 여기서 주요한 것은 지위와 역할을 구분하는 것이다. 지위는 유사한 관계를 가지고 있는 행위자에 초점이 맞추어지는 반면, 역할은 행위자들의 관계 혹은 지위 사이의 관계유형에 초점을 둔다. 즉, 사회 네트워크 분석에서 지위는 관계의 네트워크 속에서 유사하게 배태된(embedded) 개인들의 집합(collection)과 관련되며, 역할은 행위자간에 또는 역할 간에서 획득된 관계의 유형과 관련된다(Wasserman and Faust, 1994: 348).

수학적으로 블록모형의 계산은 네트워크 구조에 대한 복잡한 분석절차에 속

한다. 이를 위해서 주로 CONCOR(convergence of iterated correlation)가 활용되고 있으며, 단점에도 불구하고 명확하게 해석할 수 있도록 그룹을 구분하는 것을 강조하고 있다. CONCOR는 각 원자료 매트릭스로부터 각 행과 열에 대한 상관관계 값을 구한 후에 이 상관관계 계산을 반복적으로 실행하여 행위자간의 유사성을 조사한다. UCINET는 하나의 텐드로그램에서 상관관계 매트릭스를 잘 나타내고 있다.

### 3. 지역혁신체제 구조 분석을 위한 네트워크 이론

네트워크 연구들은 문화적 요인들 사이의 관계보다는 구조적 관계에 일차적 관심이 있다. 국가균형발전위원회에서 지적한 “연계 혹은 네트워크 구축의 실패”에 따르면, 실패유형을 크게 세 가지로 구분하고 있다. 첫째, 지역내부 연계에 대한 지나친 집착이다. 둘째, 산학 연계에 대한 지나친 환상과 대학 및 연구소에 대한 지나친 기대이다. 셋째, 물리적 집적이 기능적 연계를 이루리라는 환상 등이다.

이러한 지적은 지역혁신정책을 형성하고 집행하는데 있어서 매우 중요한 함의를 제공하고 있다. 첫째, 지역 내부 연계에 대한 지나친 집착에 관한 내용은 기존의 지역혁신정책이 지역을 중심으로 수립되고 실행될 때 지역 내부의 주체들 사이의 연계 뿐 아니라 지역 외부의 혁신 주체들과도 연계를 개방적으로 형성하여야 함을 지적하는데, 이는 일반적으로 네트워크 이론에서 주장하는 바와 일치한다. 전통적 조직이론이 경계를 분명히 설정하고 있다면 네트워크 이론에서는 그러한 경계를 초월해서 형성되는 연계를 적극적으로 포함한다. 즉, 특정 지역 중심의 혁신클러스터가 성공하기 위해서는 지역 내의 상이한 영역들(대학, 연구소, 기업, 자치단체)간의 자원이 연결되는 영역간 네트워크(inter-sectional network)가 이루어져야 함은 물론이고, 나아가 초지역적 네트워크(super-regional network)로 발전되어야 함을 의미한다. 지역의 혁신과 발전에 도움을 주는 자원이 외부에 있으면 그것과도 과감한 연결구조를 갖추도록 해야 한다. 이는 지역

혁신 추진을 위한 정책네트워크의 활동에 많은 시사점을 주고 있다.

둘째, 산·학연계에 대한 환상 및 대학 및 연구소에 대한 지나친 기대는 기업과 연구기관이 형성해야 할 네트워크가 구조적 통제력을 지닌 협의체에 의해 적절히 조절되어야 함을 지적한다. 특정지역의 특정 혁신클러스터 안에 산·학간 네트워크 내부조정 주체가 구조적으로 명확히 설정되어야 함은 물론 이러한 조정주체가 제 기능을 다하기 위해서는 양자로부터 신뢰를 받아야 한다. 그 주체에 대해 실질적 통제력을 부여하기도 하되, 지역혁신체제 구성요소들이 합의한 사항이 실행에 옮기지 않을 경우 책임을 물을 수 있는 기제도 확보되어야 한다. 현재까지 자치단체의 지역혁신 정책네트워크 형성 및 구축과정에서 공공부문을 중심으로 한 협의체, 연계기관이 네트워크 내부 조정자의 역할을 하는 경우가 많았음을 감안하면 공공부문이 기업체들과 학계 및 연구기관으로부터 충분한 신뢰를 받고 있는지를 점검할 수 있는 기제가 확보되어야 하며, 내부 조정자가 혁신클러스터에서 생산 등 실질적 경제활동을 수행하는 중소기업들과 더욱 밀접히 연결되는 방향으로 변화가 필요하다. 이러한 내부 조정기능과 관련하여 네트워크 시각에서 흔히 등장하는 connector 혹은 hub 관련 논의는 혁신클러스터 내부 조정 주체의 구조적 위치와 역할에 대해 이론적으로 시사하는 바가 크다. 커넥터는 기본적으로 네트워크 내에서 가장 강한 권력과 가장 많은 정보를 보유함으로써 가장 큰 자원동원력을 가진다. 이러한 커넥터의 장점은 ‘약한 연결의 힘’과도 이론적으로 관계가 있다. 즉, 단순히 생각하면 다른 여러 결절점들과 빈번한 연결을 유지하는 것이 네트워크 내에서 권력과 정보의 획득에 도움이 될 것 같지만, 연결의 강도, 빈도, 밀도보다 더 중요한 것은 소수의 핵심 결절점들과 연결되어 있느냐의 여부이다. 특히 여러 네트워크로 분리되어 있을 때 커넥터가 각 네트워크의 핵심 결절점과 연결되어 있느냐의 여부가 결정적 관건인 것이다. 따라서 지역혁신체제가 형성하는 네트워크의 내부 조정자는 구조적으로 조정자의 위치에서 조정자의 역할을 수행해야 한다. 내부 조정자가 여러 결절점들과 연결되어 있다면 다수의 연결을 유지하는데 비용이 많이 들어가므로 지역혁신체제가 성공하기 위해서는 내부 조정자의 다른 혁신 주체와의 연결

수는 최소화하는 것이 좋다.

셋째, 물리적 집적이 기능적 연계를 이루리라는 환상에 대한 비판 역시 네트워크 시각으로 보완할 수 있다. 혁신주체들이 단순히 지리적으로 근접해 있다는 물리적 환경만으로 혁신을 달성할 수 없으며, 혁신기관 간의 연계를 주도하는 기관이 있어서 그것이 하나의 체계로서 기능을 해야 함을 의미한다. 이는 일차적으로 물리적 집적이 어느 정도 보장하는 혁신 주체들 사이의 낮은 거래비용의 혜택을 초월하여 그들 사이의 관계가 고도의 효율성으로 이어져야하는 문제로 귀결된다. 또한 위에서 지적한 조정의 문제와 더불어 혁신주체들 사이의 연계방식 자체에 대한 문제이기도 한데, 지역혁신체제의 네트워크 조정 기능의 주체가 분명히 정해져야 할 뿐 아니라 그것의 자원들과 영역들 간의 유기적 네트워크를 구성하여 스스로 추동력을 갖추고 혁신 클러스터의 효율성을 증진하는 방향으로 변화해야 함을 의미한다.

지역혁신체제와 네트워크 이론을 종합하여 정리하면 결국 특정 지역의 클러스터에서 그 구조적 토대로서 네트워크의 구축과 클러스터의 지배방식이자 문화 수준의 대응체 역할을 한다고 할 거버넌스 개념이 강조된다. 그러나 거버넌스 개념은 혁신클러스터 이론에서 다루지 못하는 네트워크 조정 기능의 문제를 다루고 있으나 구체적 차원에서 거버넌스가 어떻게 작동해야 하는지를 다루지는 못하고 있다. 이와 관련 이명석(2002)은 거버넌스 개념에 대한 합의가 없음을 비판하면서 그 잠정적 정의를 ‘공통의 문제 해결을 위한 사회적 조정방법’이라고 하며, *new governance*를 네트워크 개념을 강조하는 ‘특수한 사회적 조정방법’이라고 표현하였으나 앞으로 더욱 정교화할 필요가 있고 주장하였다.

거버넌스에 초점을 두지 않았으나 권오혁(2004)의 연구는 현재의 지역혁신체제 모형이 지니는 이론적 조야함을 비판하고, 그것이 혁신클러스터를 구축하는 정책수단으로서 지니는 실효성에 근본적 의문을 제기하고 있다. 이러한 차원에서 지역혁신체제를 제대로 묘사하기 위해서는 정책네트워크 이론이 갖는 장점이 존재하며, 또한 앞에서 언급한 네트워크 이론은 지역혁신 체제를 구조화하는 방식에 대한 실마리를 제공한다고 볼 수 있다.

## 제4절 연구의 분석틀

본 연구에서는 임실치즈밸리 사업을 둘러싼 정책과정에 참여하는 다양한 주체 간의 상호의존적인 연결망을 살펴보기 위해 정책네트워크(policy network) 접근을 택하였는데, 이는 특정 정책문제와 관련해 형성되거나 구체적인 정책과정을 중심으로 상호연결되어 있는 자원의존적인 주체의 결합을 의미하는(유훈, 1998: 88) 정책네트워크 개념이 관련주체의 관계 및 상호작용을 고찰하는데 효과적이기 때문이다. 정책네트워크란 ‘특정한 정책이슈나 정책문제, 서로 연관된 일련의 이슈 등과 관련해 형성되거나 특정한 정책과정을 중심으로 나타나는, 자원의존성에 의해 상호연결 되어 있는 조직의 복합체’(유훈, 1998: 88)이다. 국가(정부)와 사회간 관계 차원에서 볼 때, 정책네트워크는 다원주의와 조합주의로 이어지는 연속선의 중간에 위치하는 개념에 해당된다(유재원 등, 2005: 48).

정책네트워크는 행위자간의 상호작용이 일정하게 유형화되고, 어느 정도 안정화된 형태로서 그 형태는 역사적·제도적 맥락을 비롯해 권력의 배분, 집단의 조직화 수준, 정책의 종류 등에 따라 다양하게 나타난다. 따라서 정책네트워크는 공공부문과 민간부문에 존재하는 조직화된 행위자간의 상호연계망에 해당한다. 정책은 이를 둘러싼 정책네트워크에 참여하는 행위자들의 조직화 정도와 응집력의 수준에 따라 결정된다(Hall, 1986). 네트워크 내부의 역동성은 수직적이기보다는 수평적이며, 계층제와 같은 명확한 관계에 따른 것이 아니라 복잡한 상호의존관계에 기반한다(Kenis and Schneider, 1991).

정책네트워크는 Rhodes(1996)가 제시한 거버넌스의 특징인 사회 각 부문 행위자간의 자기 조직적인 네트워크(self-organizing network)와도 궤를 같이한다는 점에서, 임실치즈밸리 사업의 지역혁신 네트워크를 분석하는데 적합할 것으로 여겨진다<sup>27)</sup>.

27) 이러한 관점에서 임실치즈밸리사업을 둘러싼 정책네트워크는 지역혁신체계와 연계하여 살펴볼 수 있다. 본 연구에서 임실치즈밸리사업 정책네트워크는 ‘임실군의 임실치즈밸리



임실치즈밸리사업 정책네트워크와 관련하여 다음과 같은 구체적인 연구목표를 설정한다. 첫째, 임실치즈밸리사업을 둘러싼 정책과정에 참여하는 주체가 누구인가? 둘째, 임실치즈밸리사업 정책네트워크에 참여하는 주체간 영향력관계와 상호작용이 어떠한가? 셋째, 임실치즈밸리사업 정책네트워크를 둘러싼 제도적·환경적 맥락이 어떠한가? 등이다.

이와 같은 문제의식을 바탕으로 임실치즈밸리사업에 참여하는 민·관부분 행위주체의 역할과 영향력, 상호작용 등을 정책의 측면에서 분석, 고찰하는 논의가 심도있게 이뤄질 필요가 있다. 정책은 일방적으로 형성되는 것이 아니라 상호의존 하는 다양한 행위자간의 교호작용에 따른 협상·협력·교섭의 결과를 반영한다(Rhodes, 1997).

구체적으로 정책적 관점에서 임실치즈밸리사업을 둘러싼 정책네트워크에 참여하는 주체의 구성과 역할, 영향력 분포, 상호작용과 관계, 주체간 규범 등에 대해 포괄적·체계적인 분석·고찰이 요구된다.

지역의 정책네트워크를 행위자들의 상호작용을 중심으로 구체화된 유형으로 이해할 때, 임실치즈밸리사업 정책네트워크에 대한 분석·고찰을 통해 지역혁신체계의 양상과 성격을 유추해낼 수 있다.

정책네트워크 접근방법은 정책연구에서 몇 가지 의의를 갖는다. 먼저 정책행위자의 경계에 대한 인식을 새롭게 하였다. 정책문제 해결을 위한 행위자로 정부뿐만 아니라 주민, 기업, 이익집단, 전문가집단 등을 함께 살펴보고 있다. 정책행위자의 경계가 고정되지 않고 상황에 따라 변화함을 반영하는 이러한 특징은 행위자간 관계의 흐름을 제대로 파악하는데 유용하다. 이 같은 맥락에서 정책네트워크 접근은 정책행위자의 이해관계, 정책의 특성, 행위자간 연계, 정책경계 등에 관심을 기울인다.

이러한 의의를 갖는 정책네트워크를 실증적으로 분석하기 위한 네트워크 분

---

사업과 관련된 정책과정에서 공·사 영역의 다양한 정책행위자간에 나타나는 협력적·상호의존적 연계망'으로 정의한다. 아울러 지역혁신 네트워크는 '정부와 시민사회, 시장 등 각 부문의 행위주체가 지역의 발전을 추진하기 위하여 지역혁신정책을 형성·결정·집행하기 위해 형성된 협력적 네트워크'로 정의한다.

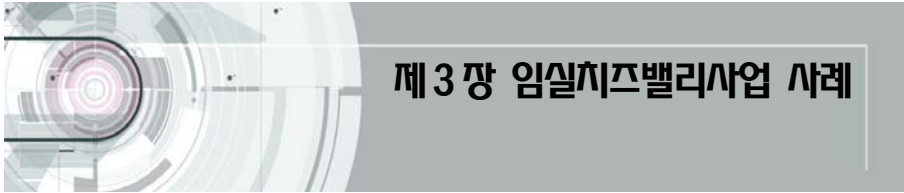
석은 관계, 특히, 행위자간의 관계 자체에 관심을 갖고 그러한 관계의 전반적인 체계를 효율적으로 기술·요약한다. 경우에 따라 다이어그램을 사용하기도 하며, 다양한 상황에 대한 융통성과 적응가능성을 포함하고 있는 분석방법이다.

네트워크 분석은 두 가지 가정에 기초하고 있다. 어떤 행위자가 수많은 다른 행위자를 포함하는 사회체제에 참여한다는 것이 하나이며, 그 사회체제가 ‘구체적 실체간 관계에서 나타나는 패턴의 규칙성’을 가진 다양한 차원의 구조로 이뤄진다는 것이 다른 하나이다(남궁근, 1998: 178).

정책네트워크의 구조는 행위자들 간의 관계의 패턴을 의미한다(Waarden, 1992: 34). 정책네트워크는 상호작용을 통해 형성되는 관계에 따라 구조적 측면에서 다양한 형태가 나타나는데 본 연구에서는 임실치즈밸리 사업과 관련된 지역혁신 정책결정과정에서 행위자들의 상호작용의 과정에서 나타나는 관계로 행위자, 행위자간 관계 혹은 접촉의 성격 및 강도, 네트워크의 경계 및 연계, 영향력 관계를 중심으로 살펴보고자 한다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서 설정하고 있는 변수들은 다음과 같다.

〈표 2-7〉 연구 분석틀: 정책행위자의 관계구조

분석변수	측정지표
행위자	수, 유형
관계의 성격	협력적, 갈등적, 경쟁적
관계와 접촉의 강도	상호작용의 빈도
네트워크의 경계 및 연계	폐쇄적·개방적
영향력 관계	누가 누구에게



## 제1절 임실군의 농업 및 낙농업 현황 ▮▮

임실군의 총면적 597.06km<sup>2</sup> 중 임야가 69.9%인 417.09km<sup>2</sup>를 차지하고 있으며, 경지면적은 17.7%인 105.42km<sup>2</sup>에 불과하다. 경지면적의 경우 논이 차지하는 비율이 60.8%인 반면, 밭이 39.2%를 차지하는 것으로 나타나 밭보다 논이 훨씬 많은 것으로 나타나고 있다.

임실군 전체 산업구조별 종사자(2005년 기준)를 1차, 2차, 3차 산업으로 구분하여 살펴보면 그 비율이 각각 1.3%, 20.6%, 78.1%이고, 총사업체 수는 2,015개이며, 종사자수는 6,763명으로 전북 관내에서 차지하는 비율이 상당히 미미한 실정이다. 아래에서는 농업부문, 낙농 및 축산업 현황에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

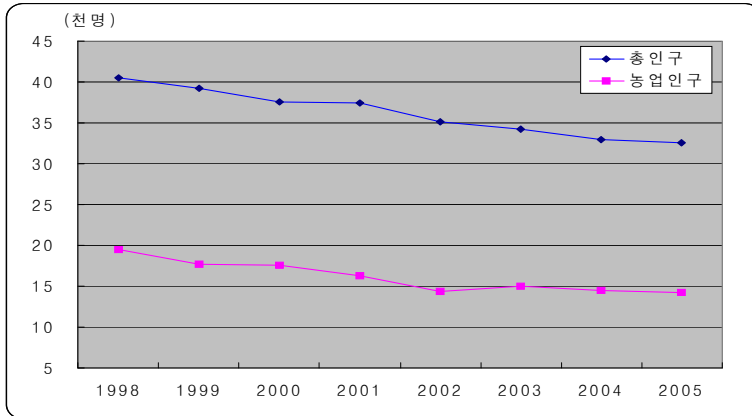
### 1. 농업 현황

임실군의 경지면적은 2005년 말 기준으로 총 8,634ha이며, 총 경지면적 중 논 면적은 6,060ha, 밭 면적은 2,574ha로서 논밭의 구성이 약 7:3의 비율을 이루고 있다. 미작 중심의 농업이 이루어지고 있으며, 논밭의 경우 지난 10년간 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

농가구 및 농가인구는 각각 6,045호, 14,280명으로 총 가구 및 총 농가인구의 각각 44.9%, 43.9%로 나타나 임실군의 주산업이 농업임을 반영하고 있다. 농가인구의 성별 구성을 살펴보면, 남성이 47.4%이고, 여성은 52.6%로서 농가인구에

서 여성이 차지하는 비율이 남성보다 5.2%높은 것으로 나타났다.

〈그림 3-1〉 임실군 총인구 및 농업인구 추이



자료: 임실군(2006), 임실군 통계연보

## 2. 낙농 및 축산업 현황

임실군의 한육우, 젖소, 돼지, 닭 등 주요 가축의 사육호수는 감소하는 추세이나 가축사육두수는 증가하거나 크게 감소하지 않아서 각 가축의 사육두수는 증가하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉 임실군 주요 가축의 사육 현황

연도	한육우		젖소		돼지		닭	
	사육 호수	사육 두수	사육 호수	사육 두수	사육 호수	사육 두수	사육 호수	사육두수
1998	3,248	14,324	158	4,795	124	41,376	407	812,034
1999	2,763	10,863	145	5,192	124	49,417	690	1,127,188
2000	2,376	10,187	139	5,068	117	54,607	670	1,234,951
2001	2,019	8,866	134	5,361	101	59,087	656	1,557,270

(표 계속)

연도	한육우		젓소		돼지		닭	
	사육호수	사육두수	사육호수	사육두수	사육호수	사육두수	사육호수	사육두수
2002	1,798	8,698	120	5,551	91	58,518	597	1,668,362
2003	1,672	10,061	123	5,377	86	52,601	588	1,779,540
2004	1,733	11,031	120	5,736	82	63,061	639	2,211,276
2005	1,720	12,117	108	4,769	83	59,184	764	2,088,924

자료: 임실군(2006), 임실군 통계연보

젓소 사육호수는 지속적으로 감소하고 있으나 규모화로 인하여 사육두수는 증가하다가 우유재고량의 증가로 최근에는 감소하는 경향을 보이고 있다. 임실군 관내에는 임실읍과 성수면, 관촌면에서 1,000두 이상의 비교적 큰 규모의 사육농가가 분포해 있다.

임실군의 젓소 사육두수의 전북 대비 점유율은 1999년부터 2005년까지 평균 12.4%로 나타나 낙농이 임실군 농업에서 차지하는 비율이 매우 높은 것을 알 수 있다(<표 3-2> 참조). 2005년도 말을 기준으로 농가인구와 대비하여 2.5배 높은 비율을 차지하고 있다.

〈표 3-2〉 전북 및 임실군 젓소 사육 현황

연도	전북		임실			
	사육호수	두수	사육호수	비율(%)	두수	비율(%)
1999	936	41,566	145	15.5	5,192	12.5
2000	972	44,274	139	14.3	5,068	11.4
2001	899	43,787	134	14.9	5,361	12.2
2002	793	42,959	120	15.1	5,551	12.9
2003	700	40,334	123	17.6	5,377	13.3
2004	720	44,568	120	16.7	5,736	12.9
2005	674	42,555	108	16.0	4,769	11.2

자료: 전라북도(2006), 전라북도 통계연보; 임실군(2006), 임실군 통계연보

전국 및 전라북도의 원유생산은 2002년까지 계속 증가하는 추세를 유지하였으나 2003년부터 점차 감소하기 시작하였으며, 임실군의 경우도 이러한 경향을 보이고 있다. 원유생산량의 감소는 원유재고 누적에 따른 생산량 감축대책에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 전라북도의 원유생산량 평균 점유율은 전국 생산량의 약 7%에 이르는 것으로 나타났으며, 임실의 원유생산량 평균 점유율은 전라북도 생산량의 13.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났다(<표 3-3> 참조).

〈표 3-3〉 전북 및 임실군의 원유생산 추이

(단위, 톤)

연도	지역	전국	전북		임실	
			생산량	비율(%)	생산량	비율(%)
1999		2,243,941	139,124	6.2	-	-
2000		2,252,804	171,766	7.6	20,747	12.1
2001		2,338,874	175,766	7.5	25,939	14.8
2002		2,536,648	180,337	7.1	23,405	13.0
2003		2,366,214	163,796	6.9	19,678	12.0
2004		2,255,450	151,158	6.7	20,644	13.7
2005		2,228,821	152,830	6.9	20,528	13.4

자료: 농림부(2006), 농림업 주요통계; 낙농진흥회, 원유생산통계

전라북도에는 11개의 유제품 생산공장이 입주해 있으며, 이중 3개 공장이 임실지역에 입주하고 있다. 유가공업체로는 (주)롯데햄·우유공장을 비롯하여 임실 치즈농협과 목장형발효유의 효시인 (주)숲골유가공연구소 등이 있으며, 청정낙농지역인 임실에서 생산하고 있는 신선한 1등급 우유를 최단 시간 내에 수송하여 품질 좋은 우유와 발효유, 치즈를 생산하고 있다.

특히, 치즈는 우유가공품의 일종으로 여러 효소와 미생물을 이용하여 다양한 유제품을 생산하고 있으며, 국가·지역에 따라 독특한 제품이 생산되고 있으며, 해마다 반복되는 우유의 과잉생산 문제를 해결할 수 있는 최상의 방안으로 인식되고 있다.

〈표 3-4〉 전북지역 유제품 생산업체

회사명	생산품	종업원수	공장면적	공장입지
전주원주축산	식육	12	2,073	전주시
라벨리	아이스크림, 빙과류	37	3,260	전주시
(유)동성물산	조안나바	45	1,992	전주시
디엠푸드(주)	우유, 요구르트	51	4,088	정읍시
(주)삼익유가공	유청분말	24	2,233	김제시
(주)그린월드کم	아이스크림, 팔빙수	20	730	김제시
(주)효자원	요구르트, 아이스크림	110	5,138	김제시
매일뉴질랜드치즈(주)	치즈	200	10,572	고창군
(주)롯데햄·우유	시유, 가공유, 발효유	180	13,018	임실군
임실치즈	치즈, 버터	34	800	임실군
(주)숲골	발효유	15	1,092	임실군

자료: 김미숙(2006: 222), 일부 수정.

## 제2절 임실치즈밸리사업 추진 현황

### 1. 추진배경

임실군은 2004년 과학기술부로부터 임실치즈과학연구소 건립사업과 농림부의 치즈피아조성사업, 2005년 지역농업클러스터사업인 첨단유가공생산시설건립사업, 그리고 행정자치부의 신활력사업으로 임실치즈밸리육성사업 등 4개 사업에 대하여 국가예산을 확보하게 되었다. 즉, 향토산업인 임실치즈를 집중적으로 육성하기 위하여 임실군의 신성장동력사업으로 지정하고 치즈산업 지원팀을 편성, 지역혁신사업인 임실치즈밸리사업을 추진하도록 하였다.

임실군은 ‘한국치즈의 원조 임실치즈’의 브랜드를 더욱 고급화하고, 명품화하기 위해서 임실치즈산업을 집중적으로 육성하기로 하였다. 이를 위해 치즈과학

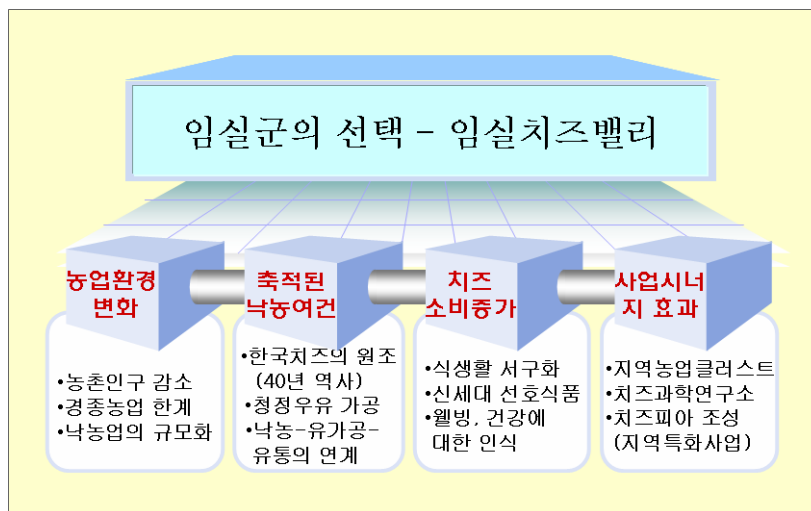
연구소, 치즈피아조성, 첨단유가공생산시설건립사업 등 각 개별사업을 집적화하여 임실치즈체험테마파크로 조성하는 임실치즈밸리사업을 2008년까지 40,000평 부지에 약 250억원을 투입하여 치즈체험관, 치즈체험관, 치즈요리체험관을 비롯하여 홍보관, 박물관, 팜마켓, 치즈조각공원, 놀이시설, 첨단치즈공장, 치즈과학연구소 등을 목가적인 풍경 위에 이국적인 건축물로 신축, 전체적인 분위기가 ‘스위스의 아펜젤을 꿈꾸는 유럽피안’을 연출함과 아울러 인접해 있는 치즈체험마을과 (주)숲골유가공, 숲골목장의 낙농체험장과 연계하여 개발함으로써, 최근 주5일제 확대로 급속도로 증가하고 있는 체험관광을 적극 유치할 계획에 있다.

임실치즈가 임실의 지역개발 중심사업인 신활력사업으로 선정된 배경으로는 많은 이유들이 있겠지만, 첫째로 농업환경의 변화를 꼽을 수 있다. 임실군도 지방의 어느 농촌과 마찬가지로 농촌인구가 지속적으로 감소되고 있으며, WTO 및 FTA체결 등으로 우리나라 농업 중 경종농업이 한계상황을 맞고 있는 게 현실이지만 낙농업은 어느 정도 규모화를 이루고 있다는 점이다. 둘째는 임실군의 축적된 낙농여건을 들 수 있다. 40여년의 역사를 가지고 있는 한국치즈의 원조인 임실치즈와 낙농·유가공·유통산업이 유기적으로 연결되어 1차, 2차, 3차 산업간 완벽한 융합 채널이 구축되었다는 점이다. 셋째는 우리나라 식생활 패턴이 차츰 서구화되고 있음에 따라 신세대 선호식품인 치즈 및 발효유의 소비가 증가되고 있다는 점이다. 최근에는 국민들의 건강에 대한 인식이 각별한 가운데 웰빙산업이 급속도로 성장하고 있다. 이러한 시장의 흐름에는 건강식으로 알려진 치즈 및 발효유의 소비가 동반 상승하고 있어 치즈·유가공산업은 미래산업으로 손색이 없다. 넷째는 치즈연관 산업의 병행 추진으로 시너지효과를 극대화 할 수 있다는 점을 들 수 있다. 임실군은 하드웨어 분야를 육성하기 위하여 치즈과학연구소를 비롯한 치즈피아, 치즈공장 등을 집적화하는 임실치즈체험테마파크를 치즈밸리조성사업으로 추진함으로써 임실치즈와 연관된 하드웨어 분야를 구축하여 불거리를 제공하여 ‘한국 치즈산업의 메카’로 만들 수 있기 때문에 신활력사업으로 임실치즈밸리사업을 선정하였으며, 임실군의 신성장동력 산업으로 육성하고 있다.



또한 재정이 열악한 임실군의 입장에서는 하나의 사업에 막대한 사업비를 자체 준비만으로는 충당할 수 없는 현실에서 임실치즈 홍보사업, 통합브랜드개발사업, 기능성치즈개발사업, 임실낙농업의 선진화를 위한 사업 등 임실치즈 브랜드를 명품화하기 위한 사업들을 대대적으로 추진함에 따라 가시적인 성과를 내 고자 노력하고 있다.

〈그림 3-2〉 임실군 치즈밸리사업 추진배경



## 2. 비전과 목표

임실군의 임실치즈밸리사업은 ‘임실=치즈, 임실=치즈피자’ 등식이 온 국민의 기억 속에 각인될 수 있도록 함으로써 향토산업 육성을 통하여 새로운 지역개발의 모델을 제시하고, 지역경제 활성화 및 지역개발을 견인하겠다는 목표를 세우고 있다(<그림 3-3> 참조). 이러한 목표를 성공적으로 추진하기 위하여 차별화된 사업선정 및 혁신네트워크 구축, 1차, 2차, 3차 산업 및 관광산업의 융합 채널 구축, 다양한 매체를 통한 전략적 홍보 등 세부전략을 수립하여 추진하고 있다.

〈그림 3-3〉 임실치즈밸리사업의 추진 목표 및 전략



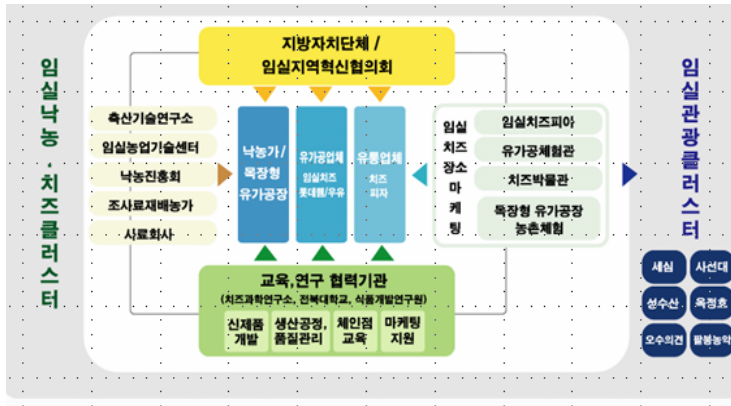
임실군이 치즈밸리사업을 추진함으로써 기대할 수 있는 비전은 다음 <표 3-5>와 같다.

〈표 3-5〉 임실치즈밸리사업 후 1차, 2차, 3차 산업간 비교

1차 산업		2차 산업		3차 산업	
전	후	전	후	전	후
123농가	360농가	60개소	500개소	240명	2,000명
사육두수		기업유치(피자관련업체)		고용창출(기업유치)	
5,377두	13,000두	0	4개업체	0	100명
원유생산량		치즈소비 (치즈피자점 치즈소비)		치즈체험테마파크조성 후 관광객 방문자수(년)	
19,678/톤	52,440톤/년	288톤	3,000톤	0	20만명
농가소득		소규모 목장유기공장		치즈밸리축제 방문자	
113억원/년	372억원/년	0	10개 건립	0	10만명
임실쌀 소비량(쌀도우)		치즈생산량(톤/년)		관광수입(년)	
0	3,000톤	1,500톤	5,244톤	0	113억원

자료: 전북발전포럼, 2007. 통권 제5호. p. 68.

〈그림 3-4〉 임실치즈밸리사업의 비전과 전략: 클러스터 개념도



### 3. 임실치즈밸리사업의 주요내용

임실치즈밸리사업은 Software사업과 Hardware사업으로 구분할 수 있다. Software 사업은 앞서 말한 바와 같이 임실치즈밸리육성사업인 신활력사업을 말하며, Hardware사업은 임실치즈체험테마파크를 조성하는 임실치즈밸리조성사업이다. Software사업 분야로는 지역혁신체계 구축, 장소마케팅 사업, 임실치즈브랜드 제고 사업, 낙농규모화 및 유가공 육성사업 등을 들 수 있다(<표 3-6> 참조).

〈표 3-6〉 임실치즈밸리 육성사업(Software사업)

분야	단위사업	사업비(백만원)			
		계	국비	군비	민자
지역혁신체계 구축	치즈밸리사업단 및 지역혁신협의회 외 3개 사업	1,079	953	60	66
장소마케팅 사업	임실치즈밸리축제 개최 및 4개 사업	3,214	2,893	40	281
임실치즈브랜드제고 사업	청정임실지역콘텐츠 개발 및 홍보 외 3개 사업	3,277	2,727	20	530
낙농규모화 및 유가공육성사업	낙농가 규모화 및 유가공사업 지원 외 4개 사업	5,794	3,362	635	1,797
총 계		13,364	9,935	755	2,674

Software사업인 임실치즈밸리 육성사업의 목표는 낙농의 선진화와 임실치즈 브랜드의 명품화에 있다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 전략적이고 단계적인 세부계획을 수립하여 사업을 추진하는 것이 필요하다. Hardware사업은 40,000평 부지에 목가적인 자연환경을 배경으로 이국적인 건축물인 치즈 체험관, 박물관, 팜마켓, 치즈과학연구소, 첨단유가협동생산시설 그리고 치즈공원, 랜드마크 등을 건립하여 많은 관광객을 유치할 계획으로 사업을 추진 중이다.

〈표 3-7〉 임실치즈밸리 조성사업(Hardware사업)

사업명	사업비 (백만원)	사업규모	사업내용	추진방향	관련부서
임실치즈피아 조성사업	3,670	부지 30,000평 건축 665평	치즈박물관 치즈플라즈 등	치즈체험 관광상품화	행자부, 농림부
치즈과학 연구소	4,000	부지 5,000평 건축 450평	연구소 및 연구장비	기술성, 과학성, 우수성	산자부
낙농(치즈) 클러스트	16,260	부지 5,000평 건축 1,000평	생산공장 1,000평	다양한 종류의 치즈 및 유가공제품 생산	농림부

임실치즈밸리사업의 주요내용을 살펴보면 다음 <표 3-8>과 같다. 여기서 알 수 있듯이, 임실치즈밸리육성사업은 ‘한국치즈의 원조 임실치즈’ 브랜드 하에 임실치즈브랜드 명품화사업과 임실군의 낙농의 선진화를 이루는데 초점이 맞추어져 있다.

〈표 3-8〉 임실군 치즈밸리사업의 주요내용

분야	단위사업	사업추진 성과
혁신체계 구축 및 혁신리더 양성분야	•치즈밸리사업단 및 혁신협의회 운영지원	•산학연관 혁신체계구축 사업추진 - 2개 대학교, 3개 연구소, 3개 업체 등
	• 치즈밸리사업의 홍보 및 평가워크숍	•워크숍 3회 개최 - 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회 •임실치즈밸리활성화를 위한 심포지움 개최 -1회

(표 계속)

분야	단위사업	사업추진 성과
혁신체계 구축 및 혁신리더 양성분야	•낙농가정보시스템 구축	•낙농 통합정보시스템 프로그램 개발
	•낙농가 유가공 교육	•낙농-유가공혁신아카데미 강좌개설 - 전북대학교 1년과정 45명 수료 •고급 유가공 기술반 교육강좌 개설 - 순천대학교 1년과정 10명 입학
임실치즈 장소 마케팅	•임실치즈밸리축제개최	•임실치즈체험마을 축제지원 -1회
	•치즈피아체험이벤트 행사개최	•치즈체험마을 각종 박람회 참가 - 건강밥상전 - 지방자치경영대전 - 내나라 여행박람회 등 참가
	•치즈체험마을 육성	•임실치즈체험마을 - 임실을 금성리(1개소) •치즈체험마을 프로그램운영 - 11,000명, 180백만원 관광소득
	•치즈박물관 건립	•치즈박물관 및 홍보관 전시물 설계
	•유기농초지체험관광농장 조성	•유기농 초지관광목장 선정 - 숲골목장 1개소(조성중)
임실치즈 및 치즈피자 브랜드 제고사업	•청정임실지역콘텐츠개발 및 홍보	•입체관광지도 제작 •임실치즈 지리적표시제 등록 출원
	•임실치즈브랜드, 캐릭터개발	•임실치즈, 치즈피자 통합브랜드개발 - 특허 출원 2건
	•임실치즈브랜드 홍보	•에니메이션 제작 •지하철 와이드 광고 홍보(7개소)
	•임실치즈피자상표 및 디자인개발 홍보지원	•임실치즈 및 치즈피자 CF제작
낙농 규모화 사업 및 유가공 육성사업	•낙농가 규모화 및 유가공사업지원	•착유시설 현대화 사업: 12명 •목장형 유가공장 지원: 1명
	•젖소산유능력검정사업	•젖소 산유능력검정사업: 907두/월
	•기준 원유량 인수자금 이차보전사업	•쿼터량 인수: 2,000kg
	•임실치즈명품화사업	•기능성치즈개발: 2건
	•1등급원유생산을 위한 낙농환경개선사업	•축사 톱밥 및 왕겨 지원

자료: 전북발전포럼, 2007. 통권 제5호. pp. 69-70.

임실치즈밸리사업을 추진함에 있어 가장 두드러진 성과로는 임실치즈체험마을의 체험프로그램 운영에 따른 체험관광객의 방문을 들 수 있다. 작년 한해 임실치즈체험을 방문한 관광객의 수는 11,000명으로 180백만 원의 마을 관광소득을 창출하였으며, 일자리도 10개 생겨났다. 뿐만 아니라 마을에 연일 외지사람들로 북적되고, 토요일 및 일요일에는 관광버스 3~4대가 항상 마을회관 앞에 주차하고 있는 모습을 볼 수 있게 되었다. 최근에는 철도청에서 임실치즈체험마을 가는 날을 정하여 격주 1회씩 서울 및 대도시의 체험관광객을 임실역으로 실어 나르고 있다. 이러한 모습은 치즈밸리사업을 추진하기 전에는 상상조차 할 수 없는 일이었다.

또 하나의 성과는 임실치즈피자의 쌀 도우피자 개발이다. 전 세계적으로 피자도우를 100% 쌀로 만드는 피자업체는 아마도 임실치즈피자뿐일 것이다. 혁신적인 발상이 아닐 수 없다. 피자를 선호하는 연령층을 보면 모두 10~30대 젊은 층인데, 이들이 세월이 흘러 향후 40~50대에 접어들 경우 그만큼 피자를 선호하는 계층은 두터워질 것이기 때문이다.

치즈밸리사업을 추진하면서 임실군의 입장에서 가장 안타까운 것은 경종농가의 사업 참여가 미흡한 부분이었다. 그러나 쌀 도우 개발로 인하여 작년 한 해 동안 309톤(3,863가마/80Kg)의 임실 쌀을 소비하였다. 치즈피자사업을 통하여 임실의 경종농업도 참여할 수 있다는 것이다. 이는 치즈피자 체인점 수가 확대 될 수록 쌀 소비는 더욱 늘어난다는 점이 농민들에게 희망으로 다가 오고 있다. 따라서 추후에는 이를 가공하는 공장도 유치하여야 할뿐만 아니라, 치즈피자 케이스를 만드는 Box공장도 유치할 수 있을 것이다. 치즈피자 체인점에서 전국적으로 소비되는 피자의 양은 치즈산업을 통하여 파생되는 치즈피자산업 등 연관 산업이 사슬처럼 연결되어 임실치즈밸리사업의 가능성을 한층 더 밝게 하고 있다.

### 제3절 임실치즈밸리사업의 환경과 성과

임실치즈밸리사업의 정책네트워크 분석을 위해서는 우선 본 사업의 환경에 대한 이해가 선행되어야 할 필요가 있다. 특히 이러한 사업환경에 대한 이해는 정책네트워크의 구조 및 행위자들 간의 관계를 규명하는데 많은 함의를 제공해 줄 수 있다.

임실치즈밸리를 둘러싼 사업 환경은 다음과 같다. 먼저 긍정적 환경을 살펴보면 임실군은 첫째, 수려한 자연과 청정 환경을 보유하고 있어서 청정 낙농지역의 이미지를 가지고 있으며, 둘째, 전통발효식품이 발달하여 국민 식생활 패턴의 변화에 잘 대응할 수 있고, 셋째, 낙농가의 원유생산과 원유수요자인 유가공업체 간의 연계가 상당히 유기적으로 잘 이루어지고 있으며, 다섯째, 임실군은 유가공업 발전에 대한 강한 의지를 지니고 있으며, 여섯째, 전라북도도 지역혁신5개년계획에서 유가공업을 지역산업으로 선정하여 적극적으로 지원할 예정인 점을 들 수 있다. 또한 중앙정부는 우선적으로 지역산업발전 지원 및 지방살리기 3대 특별법 제정으로 낙후지역 개발을 추진하고 있다. 일곱째, 국민소득 증가와 서구화된 음식소비문화에 따른 치즈, 요구르트 등의 유가공품 소비가 증가하고 있고, 주5일제 근무로 인하여 관광, 스포츠, 여가 등에 대한 수요가 폭발적으로 증가하였으며, 여덟째, 전라선 복선화, 전주-광양간 고속도로 등의 광역적 교통체계 구축으로 인하여 임실군에 접근하는 것이 상당히 용이해지고 있으며, 마지막으로, 향후 10년 동안 110조원 규모의 농업과 농촌 관련 투자가 계획되고 있고, 지역 농업클러스터 시범사업 등이 추진될 계획이어서 임실지역은 낙농업 클러스터를 추진할 호기를 맞이하고 있는 실정이다.

그러나 이러한 긍정적 환경에도 불구하고 본 사업은 다음과 같은 불리한 요인도 내포되어 있다. 이러한 요인으로는 첫째, 임실군의 전체 산업구조 측면에서 1차 산업이 차지하는 비중이 상당히 높으나 영세성을 벗어나지 못하고 있으며, 2·3차 산업의 경우도 생산기반이 상당히 취약한 편이며, 둘째, 지속적인 인

구감소와 노령화로 인적자원의 확보가 어려우며, 지역 존립 기반이 점차적으로 약화되고 있으며, 셋째, 임실지역 경제력이 상당히 취약하여<sup>28)</sup> 낙농과 유가공업 지원을 위한 자체적인 재원마련이 어려운 실정이며, 넷째, 유제품 생산능력이 제한적이어서 임실과 주변지역 낙농가의 원유공급을 수용하는 데에 제약이 따르며, 임실치즈의 경우 치즈생산시설이 1986년 설립되어 시설이 노후화되고 있다는 점을 들 수 있다. 다섯째, FTA 체결로 농산물 수입개방이 확대되어 농촌 지역의 소득기반이 약화될 수 있으며, 여섯째, 수입유제품에 대한 관세인하로 수입품의 가격경쟁력이 강화되고, 이에 따른 유제품의 수입확대로 국내시장이 잠식될 우려가 있으며, 일곱째, 정부의 낙농정책에 대한 일관성 결여로 낙농 및 유가공업의 발전이 정체될 수 있으며, 여덟째, 식품안전성에 대한 사회적 요구의 증가는 유가공업의 생산 및 유통 비용을 상승시키는 요인으로 작용하는 한편 유가공업체의 경영에 있어서 위험도를 증가시킬 수 있다는 점을 들 수 있다.

당초 신활력사업은 3차년도 9개년 사업으로 지역의 향토산업을 선택하여 집중적으로 육성 발전시켜 선택한 사업으로 지역의 발전을 도모한다는 참여정부의 ‘선택과 집중’이라는 정책의지가 반영된 것이라 할 수 있다.

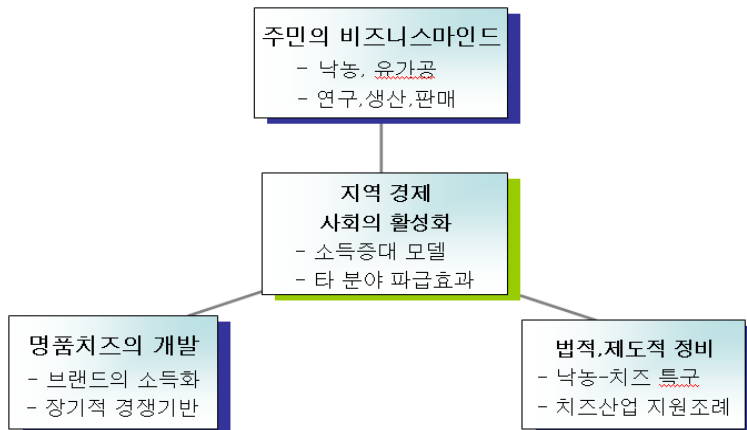
여기서 임실치즈밸리사업의 성공요인을 찾을 수 있다. 첫째, 사업선택의 차별성과 집적화를 들 수 있다. 중앙정부에서 추진하고 있는 신활력사업은 70개 자치단체사업과 지역농업클러스터 20개 사업 중 임실군의 치즈밸리사업은 ‘한국 치즈의 원조 임실치즈’ 브랜드 하에 할 수 있는 임실군만의 블루오션 사업을 선택하였다는 점과 각종 치즈연관사업을 집적화하여 이를 형상화할 수 있는 Hardware사업으로 추진하여 임실치즈체험테마파크를 조성하고 있다는 점이다. 둘째, 사업주체들의 적극적인 사업 참여의지라 할 수 있다. 낙농가뿐만 아니라 유가공업체, 그리고 지역주민들까지 임실치즈밸리사업에 대하여 깊은 관심을 가지고 있을 뿐만 아니라 적극적으로 참여하고 있다. 그동안의 사업들이 관 주

28) 임실군의 재정자립도(2005년 기준)는 13.5%로 전라북도 내에서는 물론 전국 최하위 수준이며, 전체 예산수입의 98%를 국비에 의존하고, 지방세 수입은 3.5% 수준에 불과한 것으로 나타났다.



도형의 사업으로 지역주민과 유리되어 사업을 추진하였다면 치즈밸리사업은 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회 등 지역주민의 참여 기회가 보장되어 있을 뿐 아니라 추진하는 사업내용에 투자함으로써 주민의 자발적인 참여를 유도하는 등 민관 협력관계가 형성되고, 이를 성공으로 연결할 수 있었다. 셋째, 임실 치즈밸리사업이 1차, 2차, 3차 산업간 완벽한 융합 채널을 구축하였다는 점이다. 특히, 3차 산업의 안정적인 유통망인 임실치즈피자체인점의 확보는 원유를 생산하는 낙농가나 이를 가공하는 유가공공장에게 생산에 따른 부담을 덜어주고 있으며, 치즈-낙농체험관광사업이 시너지 효과를 발생시켜 임실치즈 홍보와 관광 산업까지 영향을 미치고 있다는 점이 중요한 성공요인이라 할 수 있다. 넷째, 추진체계와 관련하여 산학연관의 역할분담과 협력 네트워크가 잘 형성되어 있다는 점이다. 각 협력주체들은 특성에 따라 기능적 분담이 잘 이루어져 있으며, 이들 간의 상호 네트워크가 형성되어 있다. 다섯째, 지자체의 적극적인 정책추진도 성공요인의 중요한 몫을 하고 있다. 임실군은 일찍이 치즈밸리사업을 임실군의 신 성장동력산업으로 지정하고, 지역주민들에게 ‘한국의 스위스 아펜젤’이라는 비전을 설정하고, 많은 예산의 투입과 사업전담조직의 설립 등 치즈밸리사업의 성공에 결정적인 역할을 수행하고 있다.

〈그림 3-5〉 임실치즈밸리사업의 성공요인



임실치즈밸리사업이 체계적으로 추진되고 있지만, 지속적인 성공을 위해서 풀어야 할 과제들도 있다. 첫째, 낙농가의 소득증대와 임실치즈의 고급브랜드화를 위해 임실 낙농가가 생산하고 있는 ‘원유의 브랜드화’를 이루어야 한다. 이를 위해 행정·재정적 지원을 아끼지 않아야 한다. 둘째, 국내에서 생산하고 있는 원유의 97%가 A등급인 현실에서 기존의 원유 생산방식과 집유방식, 검사기준으로는 차별화가 사실상 의미 없는 상황에서, 임실군만의 집유체계 구축, 차별화된 원유검사방법 도입, 치즈생산에 적합한 고형화된 원유생산을 위한 거래단위 변경, 집유 컷-오프제 도입 등 원유생산 및 유통과정을 차별화 할뿐만 아니라 목장의 HACCP 등록 및 목장의 규모화 지원과 착유시설 현대화 사업 추진으로 가장 위생적이고, 가장 신선한 원유를 생산하도록 하여야 한다. 셋째, 임실치즈 지리적 표시제와 임실치즈밸리지역 특화발전을 위한 특구지정을 추진하고, 이러한 사항들은 마케팅 전략으로 적극적으로 활용하여 임실원유의 브랜드 가치를 더욱 높여 나감과 동시에 임실 낙농가의 소득증대와 낙농업의 선진화를 이루어 나가야 한다. 넷째, 유가공 분야로서 현재 임실치즈의 대표적인 치즈는 피자용 치즈인 모짜렐라 치즈이다. 그러나 치즈의 종류가 다양화 되지 않고 있다. 따라서 임실군은 임실치즈의 정체성을 확립하고, 치즈의 맛과 품질을 다양화할 수 있는 기능성 치즈개발을 서둘러야 할뿐만 아니라 이러한 기능성 치즈를 개발하고, 생산할 수 있는 생산의 전문성이 더욱 필요하다. 다섯째, 유통 마케팅 분야에서 임실치즈피자의 통합브랜드 관리이다. 현재 임실치즈피자 상호를 걸고 치즈피자 사업으로 영업하는 상호명은 특허청에 등록되어 있는 업체만도 20여개에 달한다. 이렇게 난립되어 있는 임실치즈피자 브랜드를 통합하여 고급브랜드로 만들어야 한다. 여섯째, 다양한 매체를 통하여 임실치즈를 홍보하는 방안을 모색해야 한다. 이러한 사업들로는 전국치즈품평회 개최 및 임실치즈밸리축제 개최, 치즈요리개발 등을 들 수 있다. 이와 병행하여 치즈관련 국내 및 국제 학술대회 개최와 향후 세계치즈박람회 개최 등도 준비해야 한다. 일곱째, 임실지역의 주변 환경을 낙농업을 활성화 할 수 있는 환경으로 바꾸어야 한다. 임실치즈체험테마파크를 중심으로 주변마을을 미관지구로 지정하고, 치즈체험테마파크와 같

은 유형의 건축물과 자연환경을 조성하여야 하며, 이를 위해 행정 당국의 조례 제정 및 행·재정적 지원이 이루어져야 한다. 또한 치즈체험테마파크조성사업과 인접지역인 (주)숲골유가공과 유기농초지 관광목장으로 조성하고 있는 숲골목장, 그리고 도 지정 살기 좋은 지역만들기 사업으로 지정된 임실치즈마을과도 연계하여 개발하여야 할 뿐만 아니라 관내 주요 도로변을 중심으로 야산에 초지 조성을 활성화하여 청정 이미지와 낙농의 이미지를 연계시킴으로써 자연스럽게 치즈가 연상될 수 있도록 주변 환경을 조성하게 된다면 임실군이 추구하는 한국의 ‘스위스 아펜젤’의 꿈은 요원하지만은 않을 것이다.



## 제 4 장 임실치즈밸리사업에 대한 네트워크 분석

### 제1절 산·학·연·관 혁신 네트워크

임실치즈밸리사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 주민들의 참여와 이들을 이끌어 갈 수 있는 혁신리더의 발굴 및 양성이 매우 중요한 것으로 인식되고 있다. 그 이유는 혁신리더는 임실군의 혁신자원인 동시에 혁신 작용을 일으키는 혁신주체이기 때문이다.

따라서 임실군은 우선적으로 전문가의 도움이 절실하다고 판단하고 혁신체계 구축을 통한 사업기반을 구축하는 데에 많은 노력을 기울였다. 특히, 지역의 전문가 그룹인 대학교와 각종 연구소, 기업체, 지역주민, 행정관청 등이 함께 산·학·연·관 혁신네트워크를 구축하도록 함으로써 지역의 혁신사업을 지역의 혁신주체들이 함께 참여하여 추진하도록 하였다.

임실치즈밸리사업의 추진은 행정 위주의 사업 추진에서 탈피하여 인근지역의 대학교, 연구소, 생산 및 유가공업체, 지역주민이 함께하는 산·학·연·관 협약을 체결하였을 뿐만 아니라 낙농·유가공 전문가 및 대학교수, 홍보와 마케팅 분야의 전문가 등을 자문위원으로 위촉하여 이들이 사업에 참여하도록 하였다.

대학과 협약 체결을 통하여 대학별로 특성화되어 있는 분야에 대하여 실질적인 협력관계의 유지 및 상호간 교류를 적극적으로 추진하였으며, 산학협력 차원에서는 대학 및 연구기관 간의 역할 분담을 명확히 구분하였다. 낙농 특성화 대학인 환경대학교는 낙농업의 특성화를 위하여 사육단계에서부터 착유단계, 집유단계, 가공단계까지 연결되는 모든 분야에 걸쳐 컨설팅과 낙농기술의 지도와

관련된 사업, 전북대학교는 혁신리더 양성 교육프로그램인 낙농-유가공 혁신리더 양성과 임실치즈 및 치즈피자 통합브랜드 개발, 치즈종합백과사전 발간 사업, 순천대학교는 고급유가공기술반 교육프로그램 운영 및 웰빙형 기능성 치즈 및 발효유 개발 등 R&D 사업을 추진하였다(임실군, 2006).

임실치즈밸리사업에 참여하는 연구소로는 농촌진흥청 축산연구소와 한국식품연구원, 숙명여자대학교 한국음식연구원 등을 들 수 있다. 농촌진흥청 축산연구소는 목장형 유가공장 컨설팅 및 자문 목장의 HACCP<sup>29)</sup> 인증을 담당하였으며, 한국식품연구원은 공장형 임실치즈 신제품 개발에 주력하였으며, 숙명여자대학교 한국음식연구원은 향토음식을 이용한 치즈요리를 개발하는 데에 참여하였다.

임실치즈농협을 비롯하여 목장형발효유의 효시인 (주)숲골유가공연구소, (영)이플 목장형유가공공장 등의 유가공업체는 대학 및 연구소의 도움을 받아 소비자들에게 품질 좋은 제품을 제공하기 위해서 노력하고 있다. 또한 지역혁신주체의 하나인 낙농인 중 일부는 전북대학교에 위탁하여 실시하고 있는 낙농-유가공 아카데미교육을 수료한 후에 낙농업의 방향성을 새롭게 정립하려는 모임을 결성하기 시작하였다. 이 중 임실치즈체험마을 운영위원회는 임실치즈밸리사업을 통하여 치즈마을을 찾는 체험관광객을 적극적으로 유치하여 치즈마을의 소득 증대 및 발전에 기여하기 위하여 노력하고 있다.

임실군은 지역혁신협의회의 구성을 통하여 치즈밸리사업에 대한 사업의 방향 설정 및 전반적인 의견 수렴이 이루어질 수 있도록 하였다. 특히, 공동 의장직을 수행하는 군수가 치즈밸리사업의 성공적 추진에 대한 강한 의지를 표명하였으

29) HACCP(Hazard Analysis Critical Control Point)는 일반적으로 ‘해썹’이라 불리는 식품의 안전성을 자율적으로 보장하기 위한 관리체제이다. 대부분의 선진국들이 자국에서 생산되는 식품과 수입식품에 대한 동등한 수준의 안전성 확보를 요구하며, 이의 유효한 수단으로 HACCP 적용을 요구하는 실정이다. 이러한 추세에 대응하여 국내에서의 식품안전성 보증능력을 혁신적으로 개선하기 위하여 농림부 및 보건복지부에서는 ‘(축산)식품위해요소중점관리기준’을 고시하여 국립수의과학검역원(축산식품에 한함) 또는 식품의약품안전청으로 하여금 국내 식품업체를 대상으로 ‘HACCP 적용 작업장’ 지정제도를 운영하고 있으며, 특히, 2001년부터는 ‘HACCP 적용 작업장’ 지정 대상품목을 모든 식품으로 확대하여 시행하고 있다.

며, 지역혁신협의회에 당연직 위원으로 참여하는 실·과장들 간의 유기적인 업무 연계 및 지원을 강조하였다. 치즈밸리사업의 주무부서로는 산림축산과를 들 수 있으며, 이 사업을 원활하게 수행하기 위하여 2005년 8월에 치즈산업지원팀을 새로이 구성하였다. 산림축산과 내에 새로운 팀을 설치한 목적은 임실치즈밸리 사업을 추진하여 임실치즈를 명품브랜드화 하고, 낙농업의 선진화를 이루면서 중앙부처의 기타 치즈연관사업인 치즈과학연구소, 치즈피아조성사업, 낙농클러스터사업인 첨단유가공협동생산시설을 집적화하여 임실치즈를 주제로 하는 체험파크를 조성하는 사업을 원활히 추진하는 데에 있다.

앞에서 논의된 산·학·연·관 혁신네트워크를 도식화하면 <그림 4-1>과 같다. 이러한 네트워크에서는 신활력사업에서 강조하고 있는 지역혁신 네트워크 구축 및 네트워크에 참여하고 있는 분야별 행위자의 역할을 파악하는 것이 용이하다. 그러나 산·학·연·관 혁신네트워크는 임실치즈밸리에 포함된 모든 행위자를 포함하는 것이 아니며, 네트워크에 참여하는 행위자의 수, 관계, 역할 등을 단순히 기술하는 데에 중점을 두고 있다는 비판을 면하기 어렵다.

<그림 4-1> 산·학·연·관 네트워크 구축



## 제2절 임실치즈밸리 정책행위자 체계 및 네트워크 — Ⅱ

### 1. 임실치즈밸리 관련 정책행위자 체계

치즈밸리사업 관련 정책행위자는 크게 7개 그룹, 즉, 중앙부처, 지방자치단체, 대학 및 연구기관, 생산자단체, 공사 및 재단, 지역단체 및 지부, 언론기관 등으로 구분할 수 있다.

중앙부처의 경우 균형발전위원회, 농림부, 행정자치부, 농업진흥청, 과학기술부 등을 들 수 있다. 균형발전위원회는 부처간 협의·조정 및 자문, 주요정책에 대한 심의기능을 담당하고, 농림부는 세부계획과 구체적인 사업추진, 지방자치단체에 대한 예산지원 및 평가를 담당하며, 행정자치부는 총괄적으로 지원을 하는 역할을 하고 있다. 농업진흥청과 과학기술부도 임실치즈밸리사업에 대한 지원과 자문의 역할을 수행하고 있다.

지방자치단체의 경우 전라북도와 임실군의 여러 부서를 들 수 있다. 전라북도의 경우 신활력사업과 관련하여 중앙부처와 임실군 간의 업무 중개 또는 경우 기관으로서의 역할을 수행할 뿐만 아니라 광역자치단체 차원에서 기초자치단체의 업무를 총괄적으로 조정하고, 지원하는 역할을 수행하고 있다. 임실군 내부적으로는 기획감사실, 산림축산과, 자치행정과, 문화관광과, 산업유통과, 건설과, 임실군의회 등이 임실치즈밸리사업의 추진을 위하여 적극적으로 노력하고 있다.

임실치즈밸리사업에 참여하고 있는 대학 및 연구기관으로는 전북대학교, 한경대학교, 순천대학교, 서울대학교, 예원예술대학교, 숙명여대 한국음식연구원, 한국식품연구원, 농업진흥청 축산연구소, 한일농업농촌문제연구소, (사)전주국제발효식품엑스포 등을 들 수 있다. 대학의 경우 앞에서 살펴본 전북대학교, 한경대학교, 순천대학교 외에도 서울대학교 및 예원예술대학교 교수가 각각 지역협력단 및 지역혁신협의회 위원의 자격으로 치즈밸리사업에 참여하고 있다. 연구소의 경우도 한일농업농촌문제연구소, (사)전주국제발효식품엑스포 등이 지역협

력단의 자문위원으로 참여하고 있다.

생산자단체로는 임실치즈농협을 비롯하여 (주)숯골유가공공장, (영)이플, 임실치즈피자(왕관표), (영)잠농, (영)영산식품, (주)대두식품, (주)숯골아펜젤, 임실생약, 임실동충하초 등을 들 수 있으며, 또한, 낙농인의 모임인 임실낙우회, 사선낙우회 및 낙농진흥회 임실낙우회 소속 낙농가들이 사업에 적극적으로 참여하는 것으로 나타났다.

공사 및 재단으로는 한국농촌공사, 한국관광공사, 한국철도공사, 한국언론재단, 한국생산성본부 등을 들 수 있다. 브랜드 관련 교육을 주로 담당하였던 한국생산성본부를 제외하고는 대부분의 기관이 관광 및 홍보 관련 업무로 인하여 임실군과 관계를 맺고 있다.

지역단체 및 지부의 경우 대부분 임실군에 자생하는 단체로서 치즈마을, 숯골목장, 농협중앙회 임실군지부, 새마을운동 임실군지회, 강한 전북 임실군협의회, 낙농가, 임실치즈연구회(임실치즈사랑회), 음식점대표 등을 들 수 있다. 그 외에도 언론기관인 KBS플러스와 전주일보가 지역협력단 및 지역혁신협의회 위원으로 임실치즈 및 치즈밸리사업의 홍보에 많은 기여를 하고 있다.

앞에서 살펴본 55개 기관 및 단체가 임실군의 치즈밸리사업에 직·간접적으로 관여하고 있는 것으로 나타났으며, 이를 종합하면 <표 4-1>과 같다.

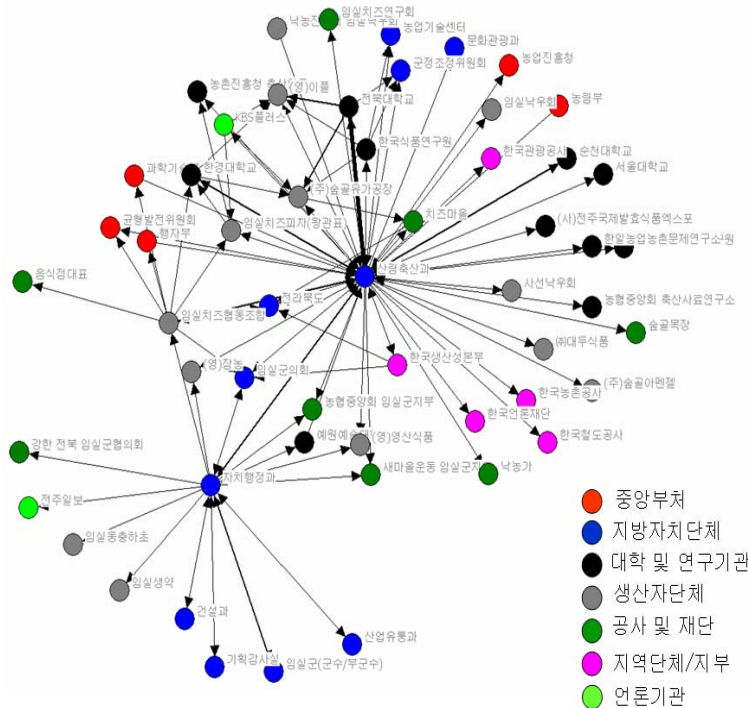


〈표 4-1〉 임실군 치즈밸리사업의 정책행위자 체계

분야	조직 및 단체	분야	조직 및 단체
중앙 부처	과학기술부	생산자 단체	임실치즈협동조합
	농림부		(주)숯골유기공공장
	행자부		(영)이플
	균형발전위원회		임실치즈피자(왕관표)
	농업진흥청		(영)잠농
지방 자치 단체	전라북도		(영)영산식품
	임실군(군수/부군수)		(주)대두식품
	임실군 기획감사실		(주)숯골아편젤
	임실군 산림축산과		임실생약
	임실군 자치행정과		임실동충하초
	임실군 문화관광과	낙농진흥회 임실낙우회	
	임실군 산업유통과	공사 및 재단	한국농촌공사
	임실군 건설과		한국관광공사
	농업기술센터		한국철도공사
	임실군의회		한국언론재단
군정조정위원회	한국생산성본부		
대학 및 연구 기관	서울대학교	지역 단체 및 지부	치즈마을
	전북대학교		숯골목장
	환경대학교		농협중앙회 임실군지부
	순천대학교		새마을운동 임실군지회
	예원예술대학교		강한 전북 임실군협의회
	숙명여대 한국음식연구원		낙농가
	한국식품연구원		임실치즈연구회(임실치즈사랑회)
	농업진흥청 축산연구소		음식점대표
	한일농업농촌문제연구소		언론 기관
(사)전주국제발효식품엑스포	전주일보		
생산자 단체	농협중앙회 축산사료연구소		
	임실낙우회		
	사선낙우회		

임실치즈밸리에 관련된 기관 및 단체는 7개 분야에 총 55개의 조직 및 단체가 참여하고 있는 것으로 나타났다. 이들 기관 및 단체 간의 관계를 도식화하면 다음의 <그림 4-2>와 같다. 아래에서는 55개의 조직 및 단체의 네트워크의 구조 및 특성에 대해서 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

<그림 4-2> 치즈밸리 관련 전체 네트워크



이러한 조직들 간의 연계의 정도를 파악하려면 밀도(density)를 살펴보면 된다. 밀도는 네트워크 내에서 가능한 연결에 대한 실제적인 연결의 관계로 정의 되는데, 높은 밀도는 일반적으로 강한 연결로부터 생겨나게 된다. 치즈밸리사업 관련 조직의 밀도는 2,969개의 가능한 연결 중에 실제적인 연결은 626개로서 그 비율은 21.08%인 것으로 나타났다.

이러한 행위자들 가운데 임실군 산림축산과가 외향 연결정도(out-degree)와 내향 연결정도(in-degree)가 가장 높게 나타나고 있다. 또한 네트워크가 하나의 중심으로 집중되는 정도를 표시하는 집중도(centralization)의 경우 외향 집중도는 4.624%, 내향 집중도는 3.579%인 것으로 나타났다. 임실치즈밸리 사업의 중심적인 행위자로서 산림축산과가 정책네트워크의 핵심노드임을 입증하고 있다.

## 2. 임실치즈밸리 관련 정책행위자들의 인식 분석

### 가. 사업 관련 영향력에 대한 인식

임실치즈밸리사업에 참여하고 있는 각 주체들을 대상으로 한 설문조사<sup>30)</sup>에서 사업 및 관련 정책에 대해서 어느 정도 영향력을 행사하고 있는지에 관한 질문의 결과는 다음과 같다. 영향력의 정도가 매우 강하다와 강하다고 응답한 비율을 중심으로 살펴보면 지방자치단체(77.5%), 생산자단체(75%), 중앙부처(62.5%), 공사 및 재단(47.5%), 지역주민(42.5%), 지역단체 및 지부(40%), 대학 및 연구기관(27.5%), 언론기관(17.5%)의 순으로 나타났다(<표 4-2> 참조).

치즈밸리사업이 중앙의 지원 하에서 수행되고 있지만 임실군의 역할이 상당히 중요하다는 측면에서 볼 때 가장 강한 영향력을 행사한다고 인식하고 있다. 또한 임실군과 더불어 사업에 직접적으로 참여하고 있으며, 치즈밸리사업의 성공적인 정착에 많은 역할을 담당해야 할 생산자단체가 사업에 대해 영향력을 행사할 수 있는 것으로 인식하고 있다. 그 다음으로 임실군의 신활력사업을 적극적으로 지원하고 있는 중앙부처가 많은 영향력을 행사하는 것으로 인식하고 있다.

30) 설문조사는 임실치즈밸리사업 관련 조직 및 단체의 행위자(대표)들을 대상으로 2007년 10월 13일부터 22일까지 10일 동안 실시하였다. 전체 55개 조직 중에서 설문에 응답한 40개 조직의 응답 결과를 분석하였다.

〈표 4-2〉 참여주체별 영향력 행사 정도

(단위: %)

참여주체	매우 약함	약함	보통	강함	매우 강함	무응답
중앙부처	5.0	12.5	20.0	47.5	15.0	0.0
지방자치단체	7.5	2.5	10.0	37.5	40.0	2.5
대학 및 연구기관	5.0	12.5	50.0	25.0	2.5	5.0
공사 및 재단	20.0	22.5	45.0	2.5	0.0	10.0
지역단체 및 지부	2.5	12.5	40.0	30.0	10.0	5.0
생산자 단체	2.5	2.5	17.5	47.5	27.5	2.5
언론기관	7.5	17.5	50.0	17.5	0.0	7.5
지역주민	7.5	15.0	32.5	25.0	17.5	2.5

지역주민들이 지역단체 및 지부보다도 더 많은 영향력을 행사한다고 응답한 것은 임실치즈의 발달과 많은 관련이 있을 것으로 판단된다. 1960년 이후로 지역주민들을 중심으로 치즈를 개발하기 위하여 노력하였다는 점에서 오랜 전통을 지니고 있으며, 이 과정에서 많은 어려움에도 불구하고 오늘날에 이르기까지 임실군의 낙농가들이 임실치즈에 기여한 바가 상당히 크다는 점에서 지역단체보다도 강한 영향력을 행사하는 것으로 인식하고 있다.

#### 나. 정책과정별 영향력에 대한 인식

정책과정은 문제인식 및 의제설정을 포함하는 투입, 정책형성 및 결정, 정책집행, 정책평가 및 피드백 등 4단계로 구분하여 주체들 간의 영향력 행사 및 역할의 정도를 파악하기로 한다.

투입에 있어서 영향력 행사 및 역할을 주체별로 살펴보면 지방자치단체(62.5%), 생산자단체(52.5%), 지역단체 및 지부(42.5%), 지역주민(40%), 대학 및 연구기관(35%), 언론기관(32.5%), 중앙부처(25%), 공사 및 재단(7.5%) 등의 순으로 나타났다(<표 4-3> 참조). 따라서 임실치즈밸리사업과 관련된 투입단계에 있어서는 지방자치단체, 생산자단체, 지역단체 및 지부 등이 주도적인 역할을 수

행하고 있다고 볼 수 있으며, 중앙부처의 역할은 그다지 크지 않은 것으로 나타났다.

〈표 4-3〉 참여주체별 투입단계에 대한 인식

(단위: %)

참여주체	매우 약함	약함	보통	강함	매우 강함	무응답
중앙부처	5.0	10.0	47.5	20.0	5.0	12.5
지방자치단체	5.0	2.5	17.5	35.0	27.5	12.5
대학 및 연구기관	5.0	12.5	35.0	30.0	5.0	12.5
공사 및 재단	17.5	30.0	25.0	5.0	2.5	20.0
지역단체 및 지부	7.5	15.0	17.5	35.0	7.5	17.5
생산자 단체	2.5	0.0	32.5	37.5	15.0	12.5
언론기관	10.0	22.5	20.0	25.0	7.5	15.0
지역주민	15.0	5.0	30.0	32.5	7.5	10.0

정책형성 및 결정에 있어서 영향력 행사 및 역할을 주체별로 살펴보면 지방자치단체(57.5%), 생산자단체(47.5%), 대학 및 연구기관(40%), 지역주민(32.5%), 중앙부처(32.5%), 지역단체 및 지부(27.5%), 언론기관(17.5%), 공사 및 재단(7.5%) 등의 순으로 나타났다(<표 4-4> 참조). 임실치즈밸리사업과 관련된 정책결정에 있어서도 사업의 주체라 할 수 있는 임실군과 생산자단체가 가장 큰 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 대학 및 연구기관, 지역주민 등의 순으로 영향력을 행사하는 것으로 인식되었다. 대학 및 연구기관이 정책결정에 영향력을 행사하는 것은 사업의 특성상 전문기관의 자문 및 지원이 필요하기 때문이라고 볼 수 있다.

〈표 4-4〉 참여주체별 정책형성 및 결정에 대한 인식

(단위: %)

참여주체	매우 약함	약함	보통	강함	매우 강함	무응답
중앙부처	5	15	35	25	7.5	12.5
지방자치단체	7.5	2.5	20	32.5	25	12.5
대학 및 연구기관	0	22.5	22.5	32.5	7.5	15
공사 및 재단	15	32.5	25	5	2.5	20
지역단체 및 지부	7.5	12.5	35	20	7.5	17.5
생산자단체	0	15	25	35	12.5	12.5
언론기관	15	17.5	35	15	2.5	15
지역주민	10	10	35	27.5	5	12.5

정책집행에 있어서 영향력 행사 및 역할을 주체별로 살펴보면 지방자치단체(52.5%), 지역주민(45%), 중앙부처(42.5%), 생산자단체(40%), 지역단체 및 지부(32.5%), 대학 및 연구기관(20%), 언론기관(17.5%), 공사 및 재단(12.5%) 등의 순으로 나타났다(<표 4-5> 참조).

〈표 4-5〉 참여주체별 정책집행에 대한 인식

(단위: %)

참여주체	매우 약함	약함	보통	강함	매우 강함	무응답
중앙부처	15.0	5.0	25.0	32.5	10.0	12.5
지방자치단체	7.5	10.0	17.5	27.5	25.0	12.5
대학 및 연구기관	10.0	30.0	25.0	15.0	5.0	15.0
공사 및 재단	20.0	25.0	22.5	10.0	2.5	20.0
지역단체 및 지부	12.5	20.0	17.5	22.5	10.0	17.5
생산자단체	0.0	10.0	37.5	27.5	12.5	12.5
언론기관	20.0	17.5	30.0	15.0	2.5	15.0
지역주민	12.5	2.5	27.5	35.0	10.0	12.5

정책과정의 최종단계인 정책평가 및 피드백에 있어서 영향력 행사 및 역할을 주체별로 살펴보면 지방자치단체(40%), 중앙부처(32.5%), 대학 및 연구기관(27.5%), 지역단체 및 지부(27.5%), 언론기관(25%), 지역주민(25%), 공사 및 재단(10%) 등의 순으로 나타났다(<표 4-6> 참조).

<표 4-6> 참여주체별 정책평가 및 피드백에 대한 인식

(단위: %)

참여주체	매우 약함	약함	보통	강함	매우 강함	무응답
중앙부처	7.5	5.0	42.5	25.0	7.5	12.5
지방자치단체	2.5	7.5	37.5	25.0	15.0	12.5
대학 및 연구기관	10.0	12.5	37.5	20.0	7.5	12.5
공사 및 재단	22.5	30.0	17.5	5.0	5.0	20.0
지역단체 및 지부	15.0	20.0	20.0	17.5	10.0	17.5
생산자 단체	2.5	15.0	30.0	27.5	12.5	12.5
언론기관	12.5	15.0	32.5	17.5	7.5	15.0
지역주민	17.5	12.5	35.0	15.0	10.0	10.0

사업의 주체인 임실군 이외에 중앙부처, 대학 및 연구기관이 평가과정에서 큰 역할을 수행하는 것은 중앙부처의 경우 사업의 진행상황에 대한 평가에 많은 관심을 가지고 있으며, 대학 및 연구기관의 경우 정책평가의 틀을 제공하거나 또는 평가위원의 자격으로 사업을 직접적으로 평가하는 역할을 수행하기 때문이라고 볼 수 있다.

#### 다. 사업과 관련된 접촉에 대한 인식

임실치즈밸리사업의 추진과정에서 참여주체와의 접촉이 빈번하게 이루어지고 있는지의 정도를 묻는 질문에 대해서는 지방자치단체(65%), 생산자단체(62.5%), 중앙부처(52.5%), 지역주민(50%), 대학 및 연구기관(45%), 언론기관(20%) 등의 순으로 접촉이 빈번하게 이루어지는 것으로 인식하고 있다.

〈표 4-7〉 참여주체별 접촉의 빈도에 대한 인식

(단위: %)

참여주체	매우 약함	약함	보통	강함	매우 강함	무응답
중앙부처	7.5	5.0	25.0	42.5	10.0	10.0
지방자치단체	2.5	5.0	22.5	35.0	30.0	5.0
대학 및 연구기관	5.0	7.5	32.5	42.5	2.5	10.0
공사 및 재단	20.0	30.0	32.5	2.5	2.5	12.5
지역단체 및 지부	7.5	17.5	27.5	27.5	10.0	10.0
생산자 단체	0.0	2.5	27.5	35.0	27.5	7.5
언론기관	12.5	20.0	37.5	15.0	5.0	10.0
지역주민	5.0	7.5	30.0	27.5	22.5	7.5

임실군 치즈벨리사업의 다른 참여주체와 맺고 있는 접촉의 성격이 공식적인 편인지에 대한 질문에 대해서는 거의 모든 참여주체들이 비공식적인 부분보다 공식적인 부분이 크다고 응답하거나 공식적이라고 응답하고 있다. 따라서 치즈벨리사업은 주로 공식적인 채널을 통해서 접촉이 이루어지고, 정보가 전달되는 것으로 인식되고 있다.

〈표 4-8〉 참여주체별 접촉의 공식성에 대한 인식

(단위: %)

참여주체	비공식적	비공식적> 공식적	비공식적< 공식적	공식적	무응답
중앙부처	2.5	2.5	30.0	57.5	7.5
지방자치단체	2.5	7.5	5.0	77.5	7.5
대학 및 연구기관	0.0	5.0	25.0	60.0	10.0
공사 및 재단	7.5	15.0	37.5	27.5	12.5
지역단체 및 지부	7.5	17.5	20.0	45.0	10.0
생산자 단체	12.5	15.0	17.5	47.5	7.5
언론기관	2.5	30.0	20.0	37.5	10.0
지역주민	15.0	15.0	20.0	42.5	7.5



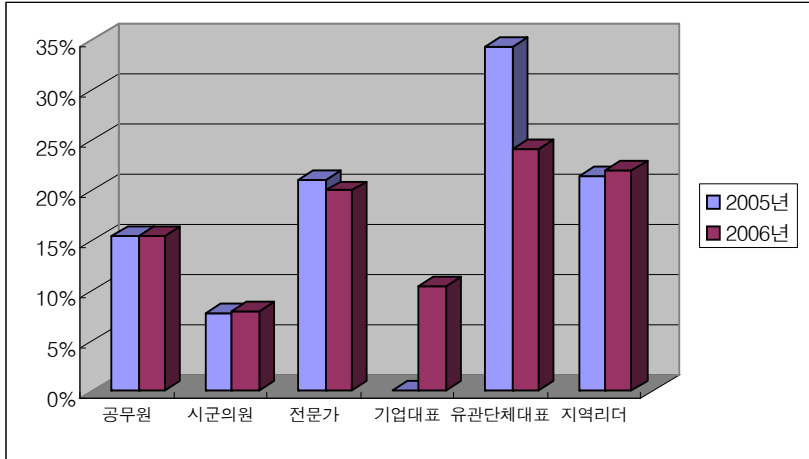
### 3. 개별협의회 및 위원회 네트워크

#### 가. 지역혁신협의회

지역혁신협의회는 지역혁신리더의 기능을 담당할 뿐만 아니라 신활력사업을 거버넌스의 방향으로 발전시키기 위해 마련된 조직이다(김영정 외, 2007: 112). 기초자치단체 차원에서의 지역혁신협의회 설치에 ‘국가균형발전특별법’ 제29조에 근거하고 있으며, 이 법에 따르면 시군구에 시군구지역혁신협의회를 설치할 수 있다고 규정하고 있어서 기초자치단체가 자율적으로 협의회를 설치할 수 있다.

지역혁신협의회는 위원 구성과 운영은 시군구 지역혁신협의회는 의장을 포함하여 30인 이내의 위원으로 구성한다(제29조 제1항). 기초자치단체장이 시군구 협의회 위원을 위촉하는 경우 대학, 연구기관, 기업체, 공공기관, 비영리단체, 지방의회의장 등이 추천한 자를 우선적으로 고려하도록 하였다. 그리고 지역혁신협의회는 효율적인 운영을 위하여 분과위원회를 구성할 수 있으며, 협의회의 업무를 처리하기 위하여 사무기구도 둘 수 있도록 하였다.

지역혁신협의회는 지난 2년 동안 인적 구성 측면에서 많은 변화가 있었다. 2005년도의 경우에는 기초자치단체에서는 지역혁신협의회 인적 구성에 대한 특별한 고려가 없는 경우가 많았으나 2006년에는 유관단체대표의 수를 줄이고 기업대표를 많이 포함시켰으며, 명망가 중심의 외부 인사 대신에 지역 내부 인사의 비율이 증가한 것으로 나타났다(김영정 외, 2007: 110).

〈그림 4-3〉 지역혁신협의회 인적 구성의 변화<sup>31)</sup>

자료: 김영정 외(2007: 102).

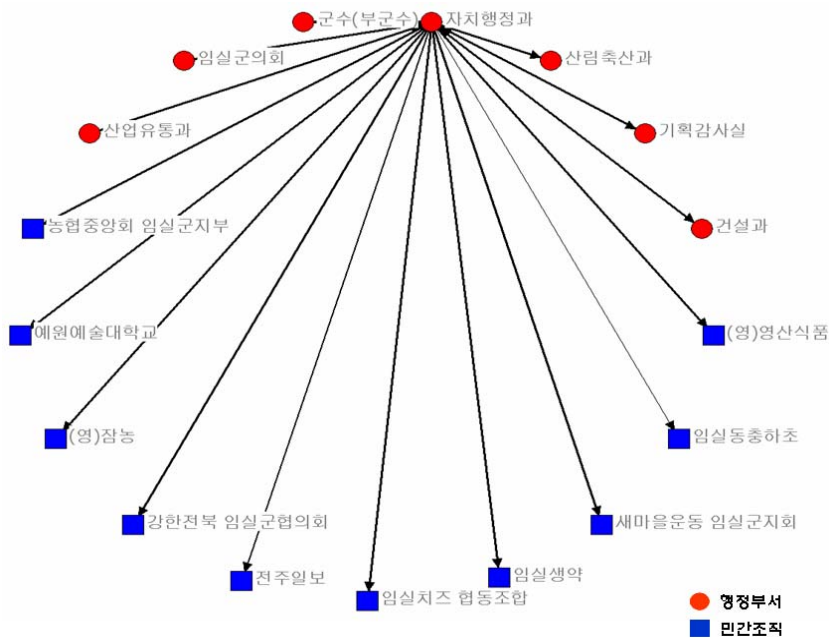
임실군은 2004년 10월 ‘국가균형발전특별법’ 제29조 및 동법 시행령 제33조의 규정에 근거하여 임실군 지역혁신협의회를 구성하였다. 지역혁신협의회는 의장을 포함하여 20인 이내로 구성하도록 하였으며, 혁신협의회 위원은 학계, 연구기관, 기업체, 공공기관, 비영리자치단체, 지방의회 등 각 분야에서 혁신에 관한 지식과 경험이 풍부한 인사 중에서 군수가 위촉하였으며, 부군수, 기획감사실장, 자치행정과장, 산업유통과장, 산림축산과장, 건설과장 등을 당연직 위원으로 정하였다(임실군지역혁신협의회운영규정 제3조). 분과협의회는 기획조정분과협의회, 문화관광분야협의회, 전략사업·지역개발분과협의회 등 3개 분과협의회를 구성하여 운영하고 있다(임실군지역혁신협의회운영규정 제8조).

협의회가 수행하는 주요 역할 및 기능으로는 첫째, 지속적인 지역발전을 위한 지역내 협의체로서의 역할, 둘째, 정부 및 도, 시군 협의회와 유기적인 연계 체계 구축, 셋째, 지역혁신 및 지방분권 정책과제의 연구와 심의·조정, 넷째, 기

31) <그림 4-3>에 나타난 수치는 신활력지역담당 공무원을 대상으로 조사한 결과이며, 2005년의 경우 70개 신활력지역, 2006년은 68개 신활력지역 공무원을 대상으로 조사하였다.

타 협회회의 목적 달성에 필요한 기능 등을 들 수 있다. 임실군은 이러한 기능을 원활히 수행할 수 있도록 의장을 포함하여 총 18명으로 구성된 지역혁신협의회를 구성하였으며, 대학, 지역단체, 생산자단체, 언론기관 등 민간분야의 전문가가 협의회에 참여하고 있는 것으로 나타났다(<그림 4-4> 참조).

〈그림 4-4〉 지역혁신협의회 관련 조직의 네트워크



지역혁신협의회는 임실군수가 민간전문가와 공동의장의 역할을 수행하고 있으며, 실무적인 지원은 자치행정과의 분권혁신계가 담당하고 있다. 임실군의 지역혁신에 대한 강력한 의지 표명 및 많은 노력으로 민간분야의 전문가인 협의회 위원들이 회의나 워크숍에 적극적으로 참여하고 있는 것으로 나타났다. 군수(부군수)를 포함하여 혁신협의회에 당연직 위원으로 참여하고 있는 기획감사실장, 자치행정과장, 산업유통과장, 산림축산과장, 건설과장 등의 협력 및 지원은 원활하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

지역혁신협의회 관련 조직의 밀도는 272개의 가능한 연결 중에 실제적인 연결은 171개로서 그 비율은 62.9%인 것으로 나타났다. 지역혁신협의회는 자치행정과가 중심이 되어서 조직이 운영되고 있음을 알 수 있다. 자치행정과의 외향 연결정도(out-degree)와 내향 연결정도(in-degree)가 가장 높게 나타나고 있다. 또한 네트워크가 하나의 중심으로 집중되는 정도를 표시하는 집중도(centralization)를 살펴보면 외향 집중도는 74.336%, 내향 집중도는 25.859%인 것으로 나타났다(<표 4-9> 참조).

〈표 4-9〉 지역혁신협의회 관련 조직의 연결정도 중심성

Diagonal valid?		NO			
Model:		ASYMMETRIC			
		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
3	자치행정과	122,000	49,000	76,250	30,625
1	군수(부군수)	10,000	10,000	6,250	6,250
2	기획감사실	8,000	8,000	5,000	5,000
4	산업유통과	8,000	8,000	5,000	5,000
5	산림축산과	8,000	8,000	5,000	5,000
6	건설과	8,000	8,000	5,000	5,000
7	임실군의회	7,000	7,000	4,375	4,375
8	에원예술대학교	0,000	8,000	0,000	5,000
9	농협중앙회 임실군지부	0,000	8,000	0,000	5,000
10	임실치즈 협동조합	0,000	8,000	0,000	5,000
11	새마을운동 임실군지회	0,000	8,000	0,000	5,000
12	강한전북 임실군협의회	0,000	8,000	0,000	5,000
13	(영)잠농	0,000	8,000	0,000	5,000
14	임실생약	0,000	7,000	0,000	4,375
15	임실동충하초	0,000	4,000	0,000	2,500
16	(영)영산식품	0,000	8,000	0,000	5,000
17	전주일보	0,000	6,000	0,000	3,750
DESCRIPTIVE STATISTICS					
		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
1	Mean	10,059	10,059	6,287	6,287
2	Std Dev	28,252	9,807	17,657	6,129
3	Sum	171,000	171,000	106,875	106,875
4	Variance	798,173	96,173	311,786	37,568
5	SSQ	15289,000	3355,000	5972,266	1310,547
6	MCSSQ	13568,941	1634,941	5300,368	638,649
7	Euc Norm	123,649	57,922	77,280	36,201
8	Minimum	0,000	4,000	0,000	2,500
9	Maximum	122,000	49,000	76,250	30,625
Network Centralization (Outdegree) = 74,336%					
Network Centralization (Indegree) = 25,859%					

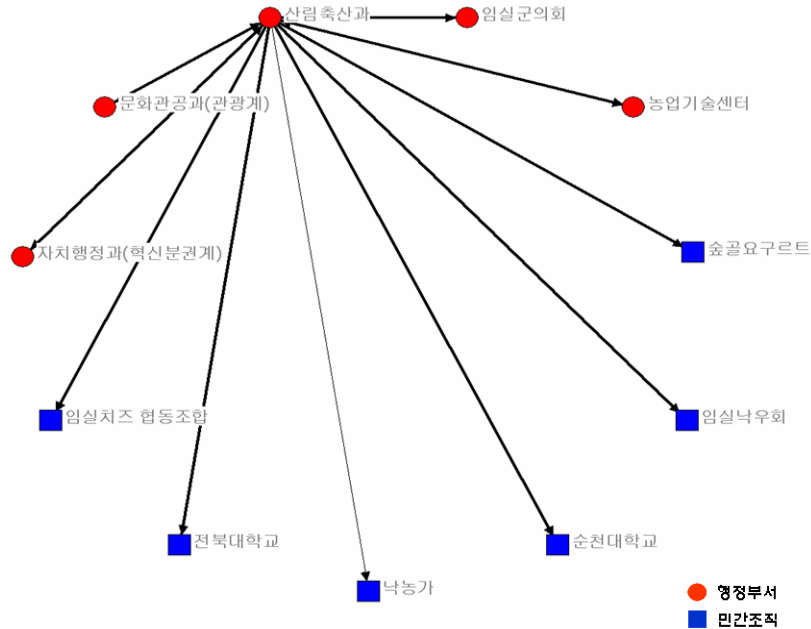
## 나. 치즈밸리운영위원회

지역혁신협의회와는 달리 치즈밸리운영위원회는 임실군이 자발적으로 구성된 실무위원회로서 주로 치즈밸리사업과 관련된 업무에 대해서 협의하며, 사업의 주요 내용을 수정하거나 보완하는 역할을 수행하고 있다. 특히, 치즈밸리사업과 관련하여 외부에 수탁한 용역사업에 대한 보고회를 통하여 사업의 방향성을 정립하며, 사업의 주요 안건에 대한 토론하고, 경우에 따라서는 용역사업에 대한 수정·보완을 요구하는 업무를 수행하고 있다.

치즈밸리운영위원회는 지역혁신협의회에서 정한 사업의 범위 내에서 사업수행을 실무적으로 지원하는 것에 중점을 두고 있다. 지역혁신협의회와 운영위원회의 연계는 <그림 4-5>에 나타난 바와 같이 산림축산과, 임실치즈협동조합, 임실군의회 등을 대표하는 위원들을 통해서 이루어지고 있다. 즉, 산림축산과, 임실치즈협동조합, 임실군의회 등의 대표자는 지역혁신협의회 의 위원인 동시에 치즈밸리운영위원회의 위원을 겸임하고 있다. 이러한 제도적 연계를 통하여 지역혁신협의회에서 결정된 업무, 사업 등을 치즈밸리운영위원회에 신속·정확하게 전달할 수 있을 뿐만 아니라 치즈밸리운영위원회가 지역혁신협의회 의 정책 방향 및 지침에서 벗어나거나 유리된 사업을 수행할 오류를 최소화할 수 있다.

치즈밸리운영위원회는 산림축산과(치즈산업지원팀 포함)를 중심으로 자치행정과(혁신분권계), 문화관광과(관광계), 농업기술센터, 임실군의회, 전북대학교, 순천대학교, 임실치즈협동조합, 임실낙우회, 숲골요구르트, 낙농가 등 총 11개 조직 및 단체로 구성되어 있다(<그림 4-5> 참조).

〈그림 4-5〉 치즈밸리운영위원회 관련 조직의 네트워크



치즈밸리운영위원회 관련 조직의 밀도는 110개의 가능한 연결 중에 실제적인 연결은 55개로서 그 비율은 50%인 것으로 나타났다. 치즈밸리운영위원회는 산림축산과가 중심이 되어서 조직이 운영되고 있음을 알 수 있다. 산림축산과의 외향 연결정도(out-degree)와 내향 연결정도(in-degree)가 가장 높게 나타나고 있다. 또한 네트워크가 하나의 중심으로 집중되는 정도를 표시하는 집중도(centralization)를 살펴보면 외향 집중도는 93.5%, 내향 집중도는 30.25%인 것으로 나타났다(<표 4-10> 참조). 지역혁신협회 및 지역협력단의 집중도 보다 높은 것으로 나타나 치즈밸리운영위원회는 산림축산과에 의해서 주도되고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-10〉 치즈밸리운영위원회 관련 조직 연결정도 중심성

Diagonal valid?		NO			
Model:		ASYMMETRIC			
		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
		-----	-----	-----	-----
1	산림축산과	39,000	16,000	97,500	40,000
2	임실군의회	4,000	4,000	10,000	10,000
8	농업기술센터	4,000	4,000	10,000	10,000
11	문화관광과(관광계)	4,000	4,000	10,000	10,000
10	자치행정과(혁신분권계)	4,000	4,000	10,000	10,000
4	순천대학교	0,000	4,000	0,000	10,000
7	숲골요구르트	0,000	4,000	0,000	10,000
3	전북대학교	0,000	4,000	0,000	10,000
9	낙농가	0,000	3,000	0,000	7,500
5	임실치즈 협동조합	0,000	4,000	0,000	10,000
6	임실낙우회	0,000	4,000	0,000	10,000
DESCRIPTIVE STATISTICS					
		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
		-----	-----	-----	-----
1	Mean	5,000	5,000	12,500	12,500
2	Std Dev	10,913	3,490	27,282	8,726
3	Sum	55,000	55,000	137,500	137,500
4	Variance	119,091	12,182	744,318	76,136
5	SSQ	1585,000	409,000	9906,250	2556,250
6	MCSSQ	1310,000	134,000	8187,500	837,500
7	Euc Norm	39,812	20,224	99,530	50,559
8	Minimum	0,000	3,000	0,000	7,500
9	Maximum	39,000	16,000	97,500	40,000
Network Centralization (Outdegree) = 93.500%					
Network Centralization (Indegree) = 30.250%					



## 다. 지역협력단

임실치즈밸리사업에 대한 자문 및 컨설팅은 중앙부처의 정책 및 지침을 충실히 반영하고 있는 것으로 나타났다. 중앙부처의 경우 2005년부터 임실치즈밸리사업의 효과적인 추진을 위하여 지역자문관(Family Doctor, 이하 FD)을 활용하도록 하였으며, 2007년부터는 지역협력단체도를 활용하도록 하였다. 임실군의 경우 이러한 제도를 신속하게 도입하여 적극적으로 활용한 것으로 나타났다.

임실치즈밸리사업은 상당히 많은 전문지식 및 경험을 필요로 한다는 측면에서 지방보다는 중앙 차원에서 경험과 학식이 풍부한 전문가를 중심으로 임실군이 수립한 치즈밸리 사업계획과 실행계획을 자문하거나 컨설팅 하도록 하였다. 이 사업에 대하여 효과적이고 책임 있는 자문 및 컨설팅이 이루어질 수 있도록 2005년 10월부터 2006년 8월까지 전북대학교 경영학과 교수를 지역자문관으로 임명하여 사업관련 계획수립 및 집행, 지역혁신체계 구축, 신활력사업 추진과정 수정 및 보완 등 전반적인 사항에 대한 자문을 전담하도록 하였다. FD는 유선 및 서면을 통한 수시 자문서비스를 제공하며, 월 2회 이상 현장을 방문하여 직접적으로 사업의 추진상황을 점검하거나 자문을 하는 것은 물론 분기별로 1회 이상 신활력사업 추진상황에 대한 평가 및 이에 대해 보고하는 활동을 수행하였다.

그러나 2007년부터는 우선 임실군 차원에서 다수의 전문가와 지역리더들이 참여하는 지역협력단체도를 도입하여 현장밀착형 지원체계 구축을 위한 노력에 박차를 가하였다. 이 제도의 도입은 1인의 전문가가 지역을 전담하는 방식은 무리라는 비판과 더불어 지역실정에 적합한 자문이 이루어지지 못하는 경우가 자주 발생하고 있다는 문제점을 해소하기 위하여 도입되었다(김영정 외, 2007: 116). 그러나 지역협력단체도는 자문의 전문성과 일관성을 확보할 수 있다는 점에서 FD제도에 비해서 진일보한 것이지만 법적·제도적 효력을 가지는 구성체는 아니다(이종호, 2007: 218).

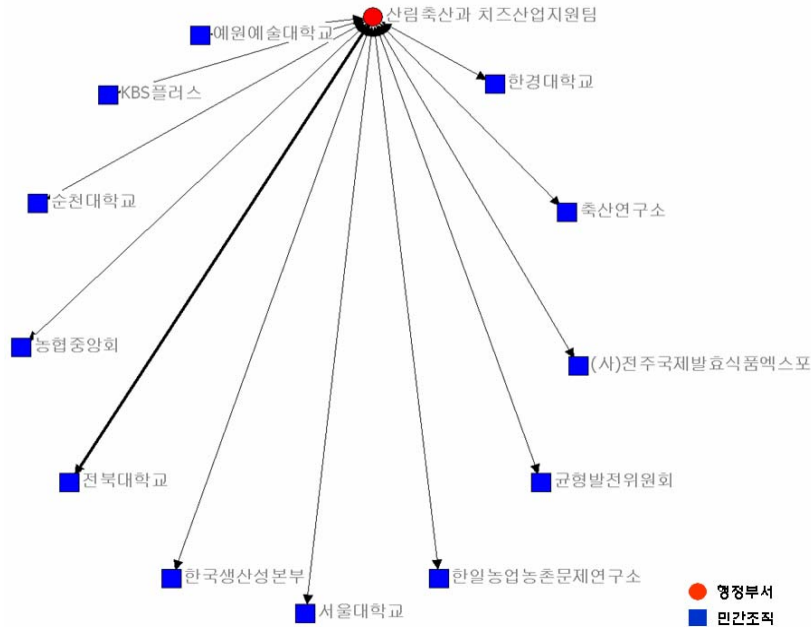
임실군의 경우 치즈밸리사업을 추진할 경우 지역협력단과 우선적으로 논의하며, 논의된 결과를 치즈밸리운영위원회에 상정하여 의견을 구하며, 그 결과 치

즈밸리사업의 실행 또는 수정을 가하는 형태로 이루어지고 있다. 임실군의 지역 협력단은 사업추진단장, 사무국장 및 5개 팀으로 구성되어 있으며, 총 12명의 외부전문가가 지역협력단에 참여하고 있는 것으로 나타났다(<표 4-11> 참조). 지역협력단에 참여하고 있는 위원들은 임실치즈밸리의 조성 및 치즈산업의 발전에 크게 기여할 수 있는 전문가들로 구성되어 있다.

(표 4-11) 지역협력단 구성 및 담당업무

팀 구분	분야	지원기관
사업추진 단장	•사업단을 대표하며 치즈밸리사업 총괄	한경대학교
사무국장	•팀별(분과협의회) 회의소집 및 업무총괄	산림축산과
행정 지원팀	•사업기획 및 예산관리 등 행정업무 총괄 •지역협력단 및 자문위원회 운영	치즈산업지원팀
낙농가 지원팀	•낙농가 교육 및 혁신리더 양성 •낙농선진화 및 낙농가 지원방안 수립	전북대학교 농협중앙회 한일농업농촌문제 연구소
홍보 마케팅팀	•임실치즈 및 치즈피자 브랜드 관리 홍보 •치즈밸리축제 및 박람회 참가, 업체브랜드 지원	한국생산성본부 KBS플러스
관광 산업화팀	•임실치즈체험테마파크 조성 및 육성 •유기농초지 관광목장 및 치즈체험마을 육성 •관내 체험프로그램 운영 및 지원	국가균형발전위원회 예원대학교 전북대학교
기술 개발팀	•기능성 치즈개발 및 치즈개발에 따른 기술 지원 •현장 애로사항 해결 •목장형유가공공장 기술지원	서울대학교 농업진흥청 축산연구소 순천대학교

〈그림 4-6〉 지역협력단 관련 조직의 네트워크



지역협력단은 산림축산과 치즈사업지원팀이 중심이 되어서 조직이 운영되고 있다. 산림축산과 치즈사업지원팀의 외향 연결정도(out-degree)와 내향 연결정도(in-degree)가 가장 높게 나타나고 있다. 또한 네트워크가 하나의 중심으로 집중되는 정도를 표시하는 집중도의 경우 외향 집중도는 9.167%, 내향 집중도는 9.167%인 것으로 나타나(<표 4-12> 참조), 지역혁신협회 및 치즈밸리운영위원회의 집중도와는 크게 차이가 있음을 알 수 있다. 지역협력단의 경우는 하나의 조직에 집중되어 있는 것이 아니라 다양한 조직 간에 관계가 형성되어 있는 것을 알 수 있다.

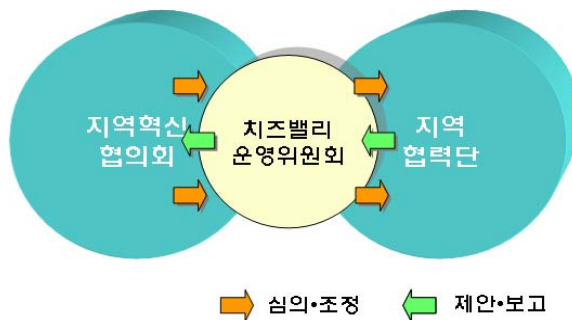
〈표 4-12〉 지역협력단 관련 조직의 연결정도 중심성

Diagonal valid?		NO			
Model:		ASYMMETRIC			
		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
		-----	-----	-----	-----
1	산림축산과 치즈산업지원팀	84,000	84,000	10,000	10,000
3	전북대학교	70,000	70,000	8,333	8,333
2	한경대학교	2,000	2,000	0,238	0,238
8	균형발전위원회	2,000	2,000	0,238	0,238
12	한일농업농촌문제연구소	2,000	2,000	0,238	0,238
4	서울대학교	1,000	1,000	0,119	0,119
7	KBS플러스	1,000	1,000	0,119	0,119
5	예원예술대학교	1,000	1,000	0,119	0,119
9	한국생산성본부	1,000	1,000	0,119	0,119
10	농협중앙회	1,000	1,000	0,119	0,119
11	축산연구소	1,000	1,000	0,119	0,119
6	순천대학교	1,000	1,000	0,119	0,119
13	(사)전주국제발효식품엑스포	1,000	1,000	0,119	0,119
DESCRIPTIVE STATISTICS					
		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
		-----	-----	-----	-----
1	Mean	12,923	12,923	1,538	1,538
2	Std Dev	27,463	27,463	3,269	3,269
3	Sum	168,000	168,000	20,000	20,000
4	Variance	754,225	754,225	10,689	10,689
5	SSQ	11976,000	11976,000	169,728	169,728
6	MCSSQ	9804,923	9804,923	138,959	138,959
7	Euc Norm	109,435	109,435	13,028	13,028
8	Minimum	1,000	1,000	0,119	0,119
9	Maximum	84,000	84,000	10,000	10,000
Network Centralization (Outdegree) = 9,167%					
Network Centralization (Indegree) = 9,167%					

## 라. 협의회 관련 전체 네트워크

앞에서 살펴본 바와 같이 임실 치즈밸리사업과 직접적으로 관련된 협의회로는 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회, 지역협력단 등을 들 수 있다. 지역혁신협의회는 지역발전, 지역혁신 및 지방분권 등에 대한 연구와 이에 대해 심의·조정하는 역할을 수행하며, 치즈밸리운영위원회와 지역협력단은 자체적으로 조직하여 운영되고 있다. 치즈밸리운영위원회의 경우 지역혁신협의회와 지역협력단을 연결하는 기능을 수행함과 동시에 지역협력단에서 논의된 안건에 대해서 주로 심의하는 역할을 수행하였다. 그러나 지역협력단이 외부전문가와의 교류가 빈번해지면서 자체적으로 처리하는 업무가 크게 증가하였다.

〈그림 4-7〉 협의회 및 위원회 간의 연계

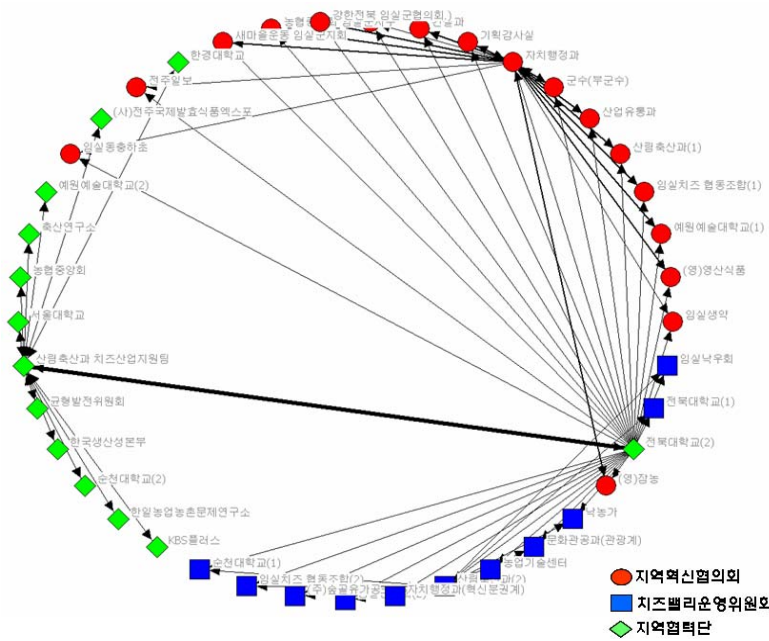


지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회 및 지역협력단에 주무부서라고 할 수 있는 산림축산과는 모두 관여하고 있다. 지역혁신협의회에서는 산림축산과 과장이 당연직 위원으로 참여하고 있으며, 치즈밸리운영위원회에는 과장, 치즈산업지원팀, 낙농계 등이 중심이 되어 운영되고 있으며, 지역협력단의 경우 과장 및 치즈산업지원팀이 관여하고 있으나 실무적으로는 치즈산업지원팀이 주도적인 역할을 수행하고 있다. 이러한 점에서 볼 때에 치즈밸리사업에 있어서 산림축산과와 치즈산업지원팀이 주무부서로서 핵심적인 역할을 담당하고 있는 것을 알 수 있다.

지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회 및 지역협력단에는 총 42개의 조직 및

단체가 참여하고 있는 것으로 나타났다(<그림 4-8> 참조). 이들 네트워크에서 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회 및 지역협력단은 완전히 분리되어 있는 것이 아니라 서로 연계되어 있음을 알 수 있다. 아래에서는 협의회 및 위원회 관련 전체 네트워크에 대해서 구체적으로 살펴보기로 한다.

<그림 4-8> 협의회 및 위원회 관련 네트워크



협의회 및 위원회 관련 조직의 밀도는 1,640개의 가능한 연결 중에 실제적인 연결은 439개로서 그 비율은 26.8%인 것으로 나타났다. 협의회 및 위원회 관련 조직의 경우 자치행정과, 산림축산과, 치즈산업지원팀 등이 중심이 되어서 조직이 운영되고 있고 있으며, 전북대학교의 교수들이 FD 및 지역협력단의 위원으로서 치즈밸리사업에 적극적으로 참여하고 있음을 알 수 있다. 자치행정과의 외향 연결정도(out-degree)와 내향 연결정도(in-degree)가 가장 높게 나타나고 있다. 또한 네트워크가 하나의 중심으로 집중되는 정도를 표시하는 집중도의 경우 외향 집중도는 4.074%, 내향 집중도는 2.683%인 것으로 나타났다(<표 4-13> 참조).

<표 4-13> 협의회 및 위원회 관련 조직의 연결정도 중심도

Diagonal valid? NO		Model: ASYMMETRIC			
		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
3	자치행정과	122,000	51,000	4,357	1,821
31	전북대학교(2)	115,000	70,000	4,107	2,500
29	산림축산과	84,000	84,000	3,000	3,000
18	산림축산과(2)	39,000	18,000	1,393	0,643
1	군수(부군수)	10,000	13,000	0,357	0,464
5	산림축산과(1)	8,000	9,000	0,286	0,321
4	산업유통과	8,000	9,000	0,286	0,321
2	기획감사실	8,000	9,000	0,286	0,321
6	건설과	8,000	11,000	0,286	0,393
7	임실군의회(1)	7,000	8,000	0,250	0,286
25	농업기술센터	4,000	6,000	0,143	0,214
27	자치행정과(혁신분권계)	4,000	6,000	0,143	0,214
28	문화관광과(관광계)	4,000	6,000	0,143	0,214
19	임실군의회(2)	4,000	6,000	0,143	0,214
30	한경대학교	2,000	2,000	0,071	0,071
36	균형발전위원회	2,000	2,000	0,071	0,071
40	한일농업농촌문제연구소	2,000	2,000	0,071	0,071
32	서울대학교	1,000	1,000	0,036	0,036
34	순천대학교(2)	1,000	1,000	0,036	0,036
33	예원예술대학교(2)	1,000	1,000	0,036	0,036
41	(사)전주국제발효식품연구소	1,000	1,000	0,036	0,036
37	한국생산성본부	1,000	1,000	0,036	0,036
38	농협중앙회	1,000	1,000	0,036	0,036
39	축산연구소	1,000	1,000	0,036	0,036
35	KBS플러스	1,000	1,000	0,036	0,036
26	낙농가	0,000	5,000	0,000	0,179
22	임실치즈 협동조합(2)	0,000	6,000	0,000	0,214
23	임실낙우회	0,000	6,000	0,000	0,214
24	(주)순곡유기공	0,000	6,000	0,000	0,214
10	임실치즈 협동조합(1)	0,000	9,000	0,000	0,321
11	새마을운동 임실군지회	0,000	9,000	0,000	0,321
12	강한전북 임실군협의회	0,000	9,000	0,000	0,321
13	(영)잡농	0,000	9,000	0,000	0,321
14	임실생약	0,000	8,000	0,000	0,286
15	임실동충하초	0,000	5,000	0,000	0,179
16	(영)영산식품	0,000	9,000	0,000	0,321
17	전주일보	0,000	8,000	0,000	0,286
8	예원예술대학교(1)	0,000	9,000	0,000	0,321
9	농협중앙회 임실군지부	0,000	9,000	0,000	0,321
20	전북대학교(1)	0,000	6,000	0,000	0,214
21	순천대학교(1)	0,000	6,000	0,000	0,214

DESCRIPTIVE STATISTICS		1	2	3	4
		OutDegree	InDegree	NrmOutDeg	NrmInDeg
1	Mean	10,707	10,707	0,382	0,382
2	Std Dev	28,144	17,013	1,005	0,608
3	Sum	439,000	439,000	15,679	15,679
4	Variance	792,061	289,427	1,010	0,369
5	SSQ	37175,000	16567,000	47,417	21,131
6	MCSSQ	32474,488	11866,488	41,422	15,136
7	Euc Norm	192,808	128,713	6,886	4,597
8	Minimum	0,000	1,000	0,000	0,036
9	Maximum	122,000	84,000	4,357	3,000

Network Centralization (Outdegree) = 4.074%  
 Network Centralization (Indegree) = 2.683%

## 4. 개별협의회 및 위원회 간의 정보교류 네트워크

### 가. 정보제공자 관점

임실치즈밸리사업과 관련하여 어떤 조직에게 정보를 제공하는가에 대한 설문 분석을 통하여 정보를 제공하는 조직의 관점에서 네트워크를 도식화하면 <그림 4-9>와 같다. <그림 4-9>는 설문에 응답한 32개 조직 간의 정보제공 관계를<sup>32)</sup> 파악할 수 있게 해준다. 각 협의회 및 위원회에 속한 32개 조직 및 단체들은 아래의 표와 같다.

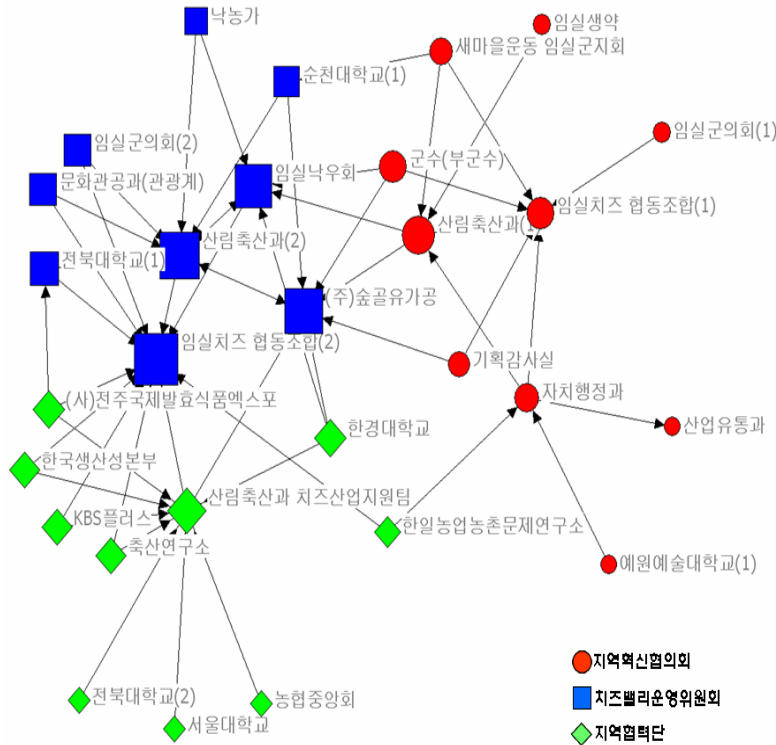
<표 4-14> 협의회 및 위원회별 설문참여 조직

구분	조직 및 단체		구분	조직 및 단체	
지역 혁신 협의회	1	군수(부군수)	치즈 밸리 운영 위원회	17	순천대학교(1)
	2	기획감사실		18	임실치즈 협동조합(2)
	3	자치행정과		19	임실낙우회
	4	산업유통과		20	(주)숲골유기공
	5	산림축산과(1)		21	낙농가
	6	건설과	지역 협력단	22	문화관광과(관광계)
	7	임실군의회(1)		23	산림축산과 치즈산업지원팀
	8	예원예술대학교(1)		24	한경대학교
	9	임실치즈 협동조합(1)		25	전북대학교(2)
	10	새마을운동 임실군지회		26	서울대학교
	11	(영)잡농		27	KBS플러스
	12	임실생약		28	한국생산성본부
	13	전주일보		29	농협중앙회
	14	산림축산과(2)		30	축산연구소
	15	임실군의회(2)		31	한일농업농촌문제연구소
	16	전북대학교(1)		32	(사)전주국제발효식품엑스포

32) 화살표의 방향이 예를 들어 A→B로 표시되어 있다면 A라는 조직이 B라는 조직에게 정보를 제공하는 것을 의미한다.



〈그림 4-9〉 정보제공 조직 중심의 네트워크<sup>33)</sup>



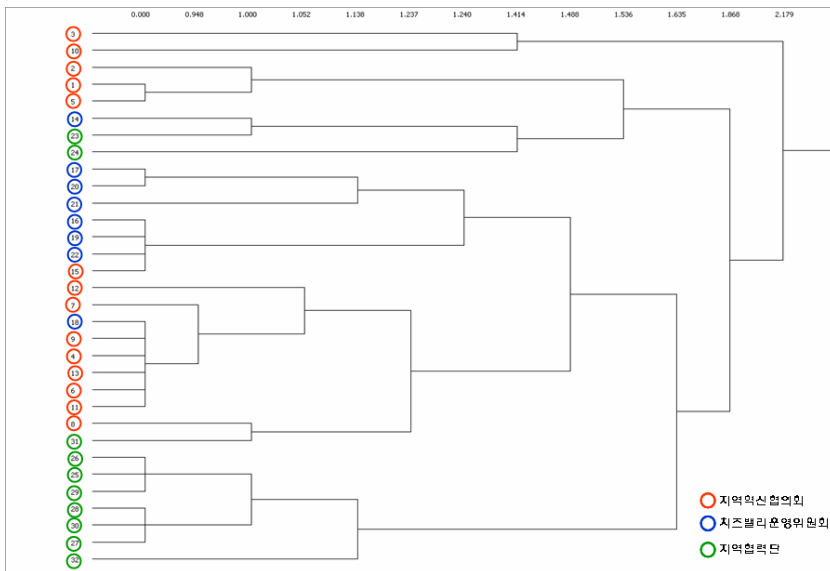
동일한 그룹, 예를 들면 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회, 지역협력단 내에서의 정보제공이 비교적 원활하게 이루어지는 것으로 나타났으며, 주로 산림축산과, 산림축산과 치즈산업지원팀, (주)숲골유가공, 임실낙우회, 자치행정과 등에게 많은 정보를 제공하는 것으로 나타나고 있다. 특히 외부의 대학 및 연구기관들이 임실치즈밸리사업을 직접적으로 담당하고 있는 임실군의 산림축산과 및 치즈산업지원팀, 치즈를 직접 생산하고 있는 (주)숲골유가공 등의 조직에게 많은 정보를 제공하고 있는 것으로 나타났다.

33) 32개 조직 중 정보제공 관련 문항에 응답하지 않은 건설과, (영)잠농, 전주일보 등 3개 조직은 제외하였다.

지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회, 지역협력단에 속하는 조직들 중에서 정보를 제공하는 조직 간 관계의 패턴을 알아보기 위하여 구조적 등위성 (structural equivalence) 분석을 하기로 한다. 구조적 등위성이란 하나의 네트워크 내에서 다른 행위자들과 직접적인 관계는 없지만 동일한 관계패턴을 가지는 것을 의미한다.

역행렬을 고려하지 않고 정보를 주는 유형만 거리를 계산하는 데에 사용하였으며, 유클리드 거리(euclidean distance)를 활용한 관계패턴을 Dendrogram으로 나타내면 <그림 4-10>과 같다.

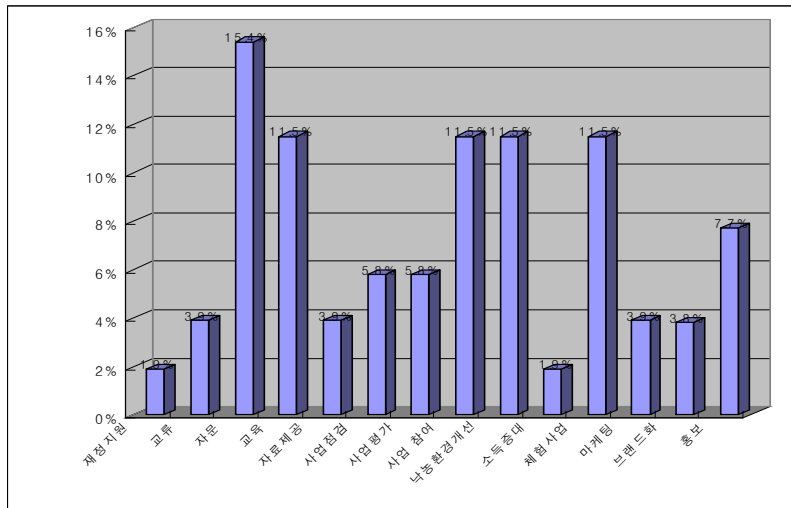
<그림 4-10> 정보제공 조직들의 구조적 등위성 집락



Dendrogram에 나타난 바와 같이 1(군수/부군수)과 5(산림축산과), 17(순천대학교(1))과 20((주)숲골유가공) 등 가장 먼저 연결된 조직들이 가장 유사한 것으로 볼 수 있으며, 전체적으로는 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회 및 지역협력단 등에 각각 소속된 조직 간 정보 제공 패턴의 유사성이 큰 것으로 나타났다.

정보제공자 관점에서 볼 때에 교류되는 정보의 종류는 재정지원, 교류, 자문 등을 포함하여 총 14가지 종류로 나타났다(<그림 4-11> 참조). 이 가운데 자문이 전체의 15.4%를 차지하고 있어 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 교육, 사업 참여, 낙농환경 개선, 체험사업 등이 각각 11.5%를 차지하고 있다. 반면에 재정지원, 소득증대, 교류, 자료 제공 등과 관련된 정보 제공은 상당히 미미한 것으로 나타났다.

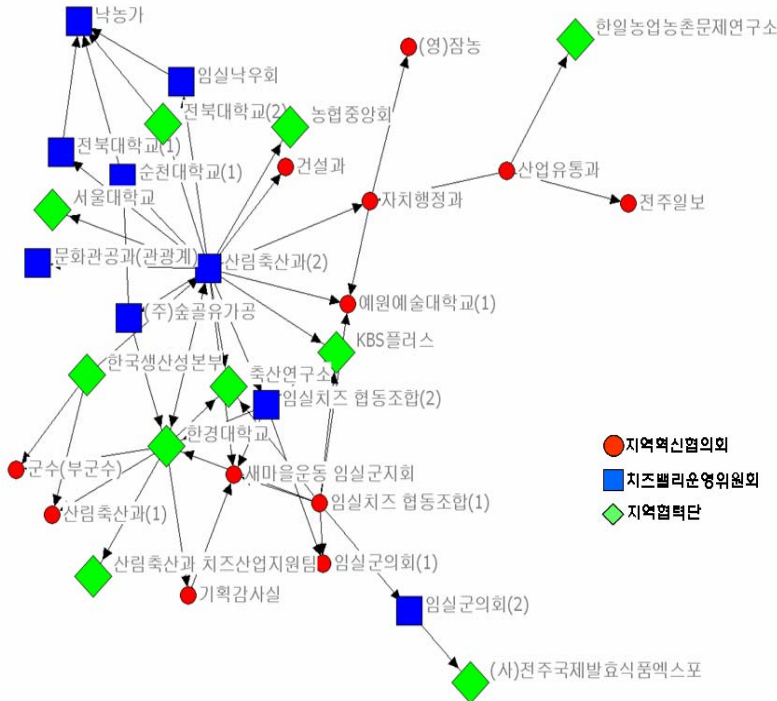
<그림 4-11> 정보종류별 제공 빈도



#### 나. 정보수령자 관점

임실치즈밸리사업과 관련하여 어떤 조직으로부터 정보를 제공받고 있는가를 파악하기 위해 설문분석을 통하여 정보를 수령하고 있는 조직의 관점에서 네트워크를 도식화하면 <그림 4-12>와 같다. 이 그림은 설문에 응답한 32개 조직 간의 정보 수령의 관계를 파악할 수 있게 한다.

<그림 4-12> 정보수령 조직 중심의 네트워크<sup>34)</sup>



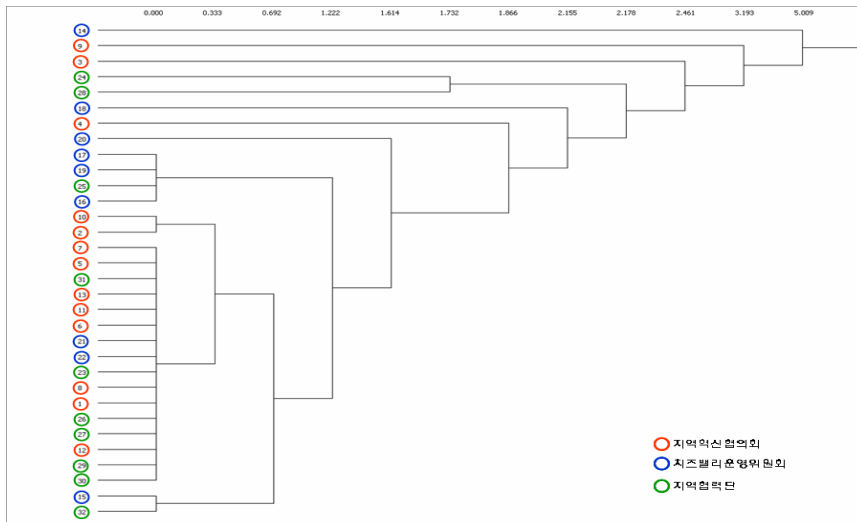
임실치즈밸리사업에 관여하고 있는 조직 및 단체들이 정보를 얻는 조직으로는 산림축산과(2), 한경대학교, 임실치즈농협(1, 2), 자치행정과 등을 들 수 있으며, 산림축산과는 사업의 주무부서로서 한편으로는 많은 정보를 받고 있으며, 다른 한편으로는 사업에 관여하고 있는 조직들에게 많은 정보를 제공하는 것으로 나타났다.

앞에서 살펴본 바와 같이 정보를 제공받는 기관 간의 관계패턴을 Dendogram으로 제시하면 <그림 4-13>과 같다. 가장 유사한 조직으로는 17(순천대학교(1)), 19(임실낙우회) 및 25(전북대학교(2)), 2(기획감사실)와 10(새마을운동 임실군지회), 15(임실군의회(2)) 및 32((사)전주국제발효식품엑스포) 등과 같은 조직을 들

34) 32개 조직 중 정보수령 관련 문항에 응답하지 않은 임실생약은 제외하였다.

수 있다. 상당 수의 조직들이 짧은 유클리드 거리에서 연결되는 것은 하나의 조직으로부터 유사한 정보를 받는 조직이 많은 탓이라고 볼 수 있다.

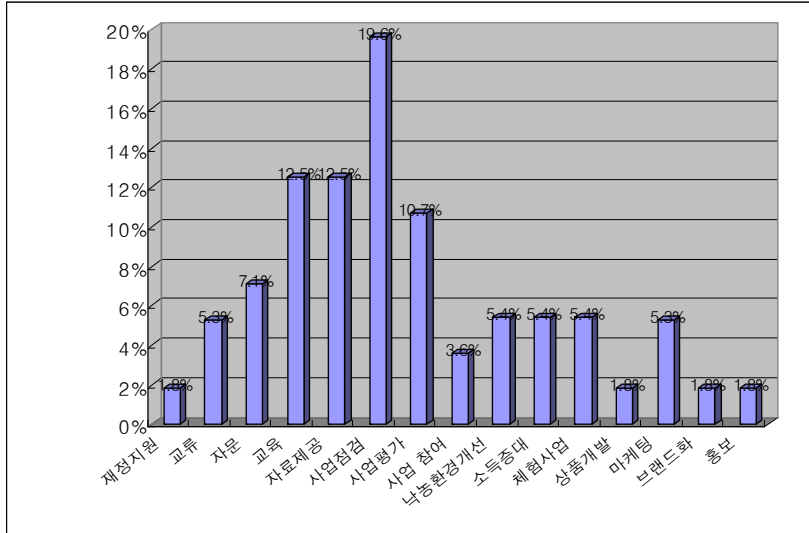
〈그림 4-13〉 정보수령 조직들의 구조적 등위성 집락



정보수령자 관점에서 볼 때에 조직이 외부로부터 받는 정보의 종류는 재정지원, 교류, 자문 등을 포함하여 총 15가지 종류로 나타났다(<그림 4-14> 참조). 이 가운데 사업점검이 전체의 19.6%를 차지하고 있어 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 교육 및 자료 제공이 각각 12.5%, 사업평가 10.7% 등의 순으로 나타났다.

이러한 4가지 정보들은 주로 임실치즈밸리사업의 관리를 위해서 필요한 정보이거나 또는 혁신 관련 교육참여에 관한 정보로서 전체에서 차지하는 비율이 55.3%나 되어 상당히 높은 것으로 나타났다. 즉, 사업의 인프라 구축을 위한 정보교류가 주를 이루고 있는 반면에 상품개발, 브랜드화, 홍보 등에 대한 정보교류는 상당히 제한되어 있어서 사업의 지속적인 발전을 위해서 필요한 고급 정보의 교류가 시급하다고 볼 수 있다.

〈그림 4-14〉 정보종류별 수령 빈도





## 제1절 연구의 요약

정책네트워크에 관한 연구가 주로 중앙정부의 정책에 초점을 맞추고 있으며, 네트워크에 대한 접근방법도 주로 정책행위자간의 관계, 영향력, 정보교류 등에 대한 기술(description)에 머무르는 경우가 대부분이다. 정책네트워크에 대한 연구는 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 연구가 되어야 하며, 단순히 정책행위자 간의 관계에 대한 기술의 차원을 넘어서 보다 실증적인 분석이 필요하다. 따라서 본 연구의 목표는 임실군의 치즈밸리사업을 대상으로 이 사업에 참여하는 정책행위자들의 관계, 상호작용 등을 실증적으로 분석하는 데에 있다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 문헌분석, 설문조사 등에 근거하여 사회 네트워크 분석 프로그램인 UCINET을 활용하여 정책행위자의 관계를 시각화하였을 뿐만 아니라 이를 실증적으로 분석하였다. 아래에서는 본 연구의 각 장에서 검토하고, 분석한 내용에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

우선적으로 제2장에서는 정책네트워크 분석에서 주로 논의되고 있는 정책네트워크의 개념, 특징, 구성요소 등에 대해서 살펴보았다. 또한 지역혁신체제에 대한 개념, 특성, 유형 등을 고찰하였으며, 지역혁신과 사회 네트워크 분석과의 연계를 파악하기 위해서 사회 네트워크의 기본요소, 구성 및 분석요소 등에 대해서 설명하였다.

제3장에서는 임실군의 농업 및 낙농업 현황, 치즈밸리사업의 추진배경, 비전과 목표, 사업의 주요내용 및 치즈밸리사업의 환경분석 등에 대해서 고찰하였다. 여기

서는 임실군의 치즈산업 발전을 위한 기초인프라가 어떻게 구축되어 있으며, 임실군이 치즈밸리사업을 추진하게 된 배경 및 사업 환경 등에 대해서 고찰하였다.

제4장에서는 임실치즈밸리사업 관련 정책행위자는 크게 7개 그룹, 즉, 중앙부처, 지방자치단체, 대학 및 연구기관, 생산자단체, 공사 및 재단, 지역단체 및 지부, 언론기관 등으로 구분하여 이들 간의 관계를 분석하였다. 또한 이 사업과 관련된 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회, 지역협력단 등에 관련된 행위자들 간의 관계 및 상호작용에 대해서 분석하였으며, 정보를 제공하는 조직과 정보를 수령하는 조직으로 구분하여 교류되는 정보의 유형 및 빈도 등을 분석하였다.

지역혁신협의회와 치즈밸리운영위원회가 주로 임실군의 주도로 운영되는 반면에 지역협력단은 외부의 전문가들이 임실치즈밸리사업에 적극적으로 참여하고 있으며, 다양한 조직 간에 관계가 형성되어 있어서 네트워크의 집중도가 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다. 정보교류 측면에서 볼 때에 정보를 제공하는 경우 조직은 자문, 사업 참여, 낙농환경개선 등의 정보를 주로 제공한 반면, 정보를 다른 조직으로부터 받는 경우는 사업의 점검 및 평가, 교육, 자료 제공 등과 관련된 정보를 받고 있는 것으로 나타나 정보의 수준 및 품질의 향상이 필요한 것으로 나타났다.

제5장에서는 본 연구에서 이루어진 이론적 논의 및 실증적 분석에 대한 내용들을 종합적으로 요약하였으며, 지방자치단체 차원에서의 정책네트워크 활용의 유용성 확보 및 임실치즈밸리사업의 성공적 정착 및 발전을 위하여 정책건의를 하였다.

본 연구는 지방자치단체 차원에서의 정책네트워크에 대한 실증적 분석을 통하여 기존의 네트워크 분석이 주로 관계의 정도를 기술하는 수준을 넘어서 방법론으로서의 네트워크 개념을 적용하여 임실치즈밸리에 참여하는 행위자들 간의 관계를 시각화하고, 관계의 방향성, 밀도, 연결정도 중심성, 네트워크의 집중도 등을 분석하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 이러한 분석을 통하여 임실치즈밸리사업이 추진되는 과정에서의 행위자들의 역동성을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 주도적인 역할을 하는 행위자들을 파악하며, 그 강도를 분석할 수 있다.



## 제2절 제도개선 및 정책건의

임실치즈밸리사업은 지난 2005년 지역혁신사업인 신활력사업으로 선정되어 군은 1차 산업인 낙농업, 2차 산업인 우유가공업, 3차 산업인 유통업과 관광산업 등 유기적인 채널을 구축하여 지역경제 활성화에 기여하기 위해서 많은 노력을 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 사업에 관련된 모든 행위자들 간의 협력과 지원에 근거한 상호작용이 필요할 것이다.

따라서 여기서는 임실치즈밸리사업에 대한 네트워크 분석에서 나타난 결과를 중심으로 본 연구가 어떤 함의를 지니고 있는지를 살펴보고, 이에 근거하여 정책건의를 하기로 한다. 본 연구는 기존의 정책연구가 지닌 한계를 극복하고자 정책네트워크에 대한 실증적 분석을 실시하였다. 임실군의 치즈밸리사업에 관련된 행위자를 중심으로 이들 간의 관계를 계량화하여, 정책네트워크에 대한 연구의 다양화를 추구함과 동시에 지방자치단체 수준에서의 정책연구에 있어서 특정 분야의 발전과정에 있어서의 구조적 특성, 특히 행위자들 간의 관계가 중요한 역할을 할 수 있는지에 대한 연구를 수행함으로써 이에 대한 기초를 제공할 수 있다는 점을 들 수 있다.

임실군의 신활력사업인 임실치즈밸리사업의 성공과 관련하여 몇 가지 정책적 건의를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 임실군은 중앙정부의 정책을 적극적으로 수용하여 임실치즈를 발전시켜 나가겠다는 의지가 매우 강하나 이를 실질적으로 구현해 나가기 위해서는 담당부서의 설치 및 담당 공무원의 헌신적인 노력이 필요하다. 1960년대 이후로 임실치즈의 개발 및 전파를 위해 지정환 신부와 같은 개척자의 헌신적인 노력이 필요하듯이 치즈밸리사업의 성공을 위해서는 담당부서 및 담당자의 적극적인 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 담당자들의 적극적인 노력을 담보하기 위해서는 사업성과에 따른 차등적 지원방안이 모색되어야 한다.

둘째, 임실치즈밸리사업과 관련된 일부 위원회 및 자문단에 전문가들이 매우

적극적으로 참여하고 있다. 그러나 이러한 참여가 주로 용역의 형태로 이루어지고 있어서 장기적으로 이들의 자발적인 참여가 이루어지도록 하는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서 우선적으로 지역출신의 인사들 중에서 관련분야의 전문가로서 사업을 적극적으로 지원할 수 있도록 이들 네트워크를 체계적으로 관리하는 것이 필요하다. 또한 전국의 많은 대학에서 운영하고 있는 산학협력단을 적극적으로 활용할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

셋째, 치즈벨리사업에 참가하고 있는 조직들이 정보를 교류하고 있지만 정보의 유형은 낮은 단계의 정보들을 교환하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 사업관리를 위해서 필요한 정보이거나 또는 혁신 관련 교육참여에 관한 정보가 전체에서 차지하는 비율이 상당히 높게 나타난 반면에 상품개발, 브랜드화, 홍보 등과 같은 양질의 정보교류는 상당히 제한되어 있어서 사업의 지속적인 발전을 위해서 필요한 고급 정보의 교류가 시급하다고 볼 수 있다. 이를 위해서 중앙정부는 사업의 활성화에 필요한 정보들을 적기에 제공할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

넷째, 임실치즈벨리사업에서 산림축산과가 주도적인 역할을 하고 있는 반면에 신활력사업의 주체 중의 한 그룹인 낙농가들의 참여가 부족한 것으로 나타났다. 물론 일부 낙농가들이 지역혁신협의회 위원으로 참여하여 의견을 제시할 수 있으나 참여자의 수가 제한되어 있으며, 참여의 강도도 상당히 낮은 것으로 나타나 이를 개선할 수 있는 방법이 강구되어야 한다.

다섯째, 지역혁신이 지속되기 위해서는 낙농인들에 대한 교육이 꾸준히 이루어져야 하며, 이러한 교육은 혁신리더를 양성하기 위한 과정으로 인식되어야 한다. 그렇지 않은 경우 임실치즈벨리사업이 낙농인의 관점에서 가시적인 효과를 거두기 어렵다. 물론 교육의 효과를 증가시키기 위해서는 낙농인 상호간 학습을 위한 네트워크가 구축되어야 한다.

여섯째, 지역혁신협의회 및 지역협력단에 임실치즈의 홍보를 담당할 수 있는 단체의 참여가 부족한 실정이다. 또한 임실군 내부적으로도 임실치즈의 홍보 및 마케팅을 전담할 조직이 설치되어 있지 않으며, 이를 담당할 부서도 지정되어

있지 않고 있다.

따라서 임실군내 체험관광지 및 치즈-낙농 체험프로그램과 연계된 관광프로그램 개발이 부진하여 신활력사업이 임실군의 지역경제 활성화를 위한 시너지 효과를 발휘하지 못하고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서 우선적으로 홍보 및 마케팅에 대한 외부전문가를 활용할 수 있으나 장기적인 측면에서 보면 임실 치즈 홍보를 전담하는 조직을 설치하는 것이 필요하다.

앞으로 이러한 문제들을 해결하고 치즈밸리사업을 위해서 적극적으로 노력한다면 임실치즈는 40년의 전통을 지닌 한국치즈의 원조로서, 치즈밸리사업은 낙농업과 우유가공업, 유통업의 융합을 더욱 공공하게 할 뿐만 아니라 관광산업까지 연계한 한국의 새로운 지역개발모델로 발전하게 될 것이다.

지역혁신의 성공적 사례로서 이러한 지역개발모델이 자리잡기 위해서는 정책 네트워크의 활성화를 통한 정책행위자들의 협력적 상호작용이 무엇보다 중요하다. 지역혁신을 위한 ‘협력은 단순히 지역적 근접성만의 결과가 아니라, 지역의 행위자가 의도적으로 협력 행위에 참여하기로 한 결정의 결과이다’(Cooke and Morgan, 1998: 214). 따라서 신뢰, 협력의 분위기 등과 같은 사회적 자본이 발달되어야 한다. 사회자본은 사회·문화적 요인들이 국지적으로 강하게 고착되어 상호작용하면서 지역경제 전반에 영향력을 미치면서 제도화되는 과정, 즉 ‘제도적 밀집’(institutional thickness) 혹은 ‘제도적 뿌리내림’(institutional embeddedness)으로 형성된다.

지역에서 ‘제도적 뿌리내림’이 이루어지기 위해서는 첫째, 지역 내에 기업, 금융기관, 지방 상공회의소, 노동력 생산 및 재생산 훈련 기관, 동업자 조합, 지방 정부, 지역경제 개발 기구, 혁신센터, 노동조합, 토지·사회 간접자본을 공급하는 정부기관, 사업 서비스 조직, 마케팅 담당기관 등의 제도적 기반이 갖추어져야 하고, 둘째, 역내 제도들이 상호 긴밀한 협력, 정보 교환, 접촉을 통해 유기적인 관계가 형성되어야 한다(Amin and Thrift, 1994). 이러한 접촉과 상호 교환이 촉진되면 특정 지역의 ‘사회적 환경’을 구성하는 규칙(rules)·관습(practice)·지식 등의 공유가 구체화된다. 즉, 제도간 상호 작용 및 시너지, 다수의 단체에 의한 집합

적 표현, 보편적 산업 목적, 문화적 규범과 가치의 공유 등의 요소들이 조합되고 결합됨으로써 ‘지역의 제도적 밀집’은 달성될 수 있다.

임실치즈밸리 사업의 성공요인에서도 이러한 특징이 발견되고 있다. 낙농가 뿐만 아니라 유가공업체, 그리고 지역주민들까지 임실치즈밸리사업에 대하여 깊은 관심을 가지고 있을 뿐만 아니라 적극적으로 참여하여 이러한 행위자들이 유기적 네트워크를 구축하고, 임실군을 중심으로 연결과 집중의 네트워크 구조를 형성하면서 상호 생산적인 영향력 행사를 주고 받으며, 활발한 정보교류를 통해 이 사업을 성공적으로 추진하였다. 그동안의 사업들이 관 주도형의 사업으로 지역주민과 유리되어 사업을 추진하였다면 치즈밸리사업은 지역혁신협의회, 치즈밸리운영위원회 등 지역주민의 참여 기회가 보장되어 있을 뿐 아니라 추진하는 사업내용에 투자함으로써 주민의 자발적인 참여를 유도하는 등 협력적 정책네트워크를 형성하여 이를 바탕으로 이 사업의 성공으로 연결될 수 있었다.



- 고동희·유병선(2007). 「치즈로 만든 무지개. 지정환 신부의 아름다운 도전」. 서울: 명인문화사.
- 권오혁(2004). “지역혁신체계론의 이론적 전개와 정책적 함의에 관한 비판적 검토”. 「응용경제」. 6(2): 5-26.
- 김명진(2007). “임실치즈밸리사업의 성공요인과 향후 발전과제”, 「전북발전포럼」. 통권 제5호: 64-75.
- 김미숙(2006). “축제를 통한 임실치즈 활성화 전략”, 임실군 신활력사업 자문단, 「치즈밸리 육성사업 추진방향」, 임실: 임실군.
- 김순양(2003), “정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석”, 「정부학연구」. 9(1): 178-217.
- 김영정 외(2007). 「신활력사업」. 서울: 국가균형발전위원회.
- 김용학(2004). 「사회연결망 이론」. 서울: 박영사.
- 김용학(2003). 「사회연결망 분석」. 서울: 박영사.
- 김주환(2004). 「정책네트워크의 변화와 정책반응 연구」. 고려대학교 박사학위 논문.
- 김영중(2004). 「지방분권 시대의 지역혁신과 지역공동체 형성」. 서울: 정보통신 정책연구원
- 김영중(2005). “방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석”, 「한국정책과학회보」. 9(4): 287-316.
- 남궁 근(1999). 「비교정책연구」. 서울: 법문사
- 남궁 근(2003). 「행정조사방법론」. 3판. 서울: 법문사
- 박길용(2006). “지역혁신협의회 활성화방안에 관한 연구 - 시군구 협의회를 중심

- 으로”, 「한국지방자치학회보」. 18(1): 51-70.
- 박병식(1993). “사례조사의 방법론적 분석 - 한국행정학보에 게재된 사례조사연구를 대상으로”, 「한국행정학회 학술자료집」.
- 박용성(2004). “정책네트워크의 동태적 유형분석에 관한 연구”, 「한국사회와 행정연구」. 15(3): 99-128.
- 박주영·송미령(2007). “신활력사업 추진의 쟁점과 과제”, 「농촌경제」. 30(1): 83-108.
- 배용환(2001). “정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색”, 「한국행정연구」. 10(3): 258-298.
- 서순복·김선명(2001). “지역문화사업 수행에서의 민·관 협력체제에 관한 연구”, 「한국행정논집」, 13(4): 1021-1046.
- 송해안(2004). “전주, 군장개발권의 지식기반화를 위한 지역혁신체제 구축방향에 관한 연구”, 「사회과학논총」. 19(2): 57-84.
- 양규혁(2006). “낙농-치즈 클러스트 임실치즈밸리의 성공 조건”, 임실군 신활력사업 자문단, 「치즈밸리 육성사업 추진방향」, 임실: 임실군.
- 이기홍(2007). “혁신클러스트 정책에 대한 이론적 검토와 OCSN 모델의 제안: 네트워크 구조를 중심으로”, 안동규 외. 「혁신클러스터와 지역발전」. 서울: 소화.
- 이순호(1999). 「노동복지정책네트워크의 변화: 고용보험제도를 중심으로」. 고려대학교 박사학위논문.
- 이성근·박상철·이관률(2006). “지역전략산업의 육성과 지역혁신체제의 구축”, 「한국행정논집」. 18(1): 205-231.
- 이영철(2006). “사회과학에서의 사례연구의 이론적 지위”, 「한국행정학보」. 40(1): 71-90.
- 이정식(2006). “신활력지역의 발전방향에 관한 연구”, 「수도권연구」. 제3호: 20-33.
- 이장재(2003). “지역발전과 지역혁신체제(RIS): 개념적 유용성과 한계”. 「지역개발논총」. 15: 77-95.

- 이종호(2007). “신활력사업계획 수립 및 추진과정에 대한 평가와 개선방향”, 「한국경제지리학회지」. 10(2): 211-222.
- 이지훈(2000). 「사례연구방법」. 대전: 대경.
- 임실군(2005). 「신활력사업 사업계획 - 임실치즈밸리 육성」. 임실군.
- 임실군(2006). 「1차, 2차, 3차 산업간 완벽한 융합으로 한국의 새로운 지역개발 모델을 만드는 임실치즈밸리사업」. 임실군.
- 임실군(2006a). 「통계연보 2006」. 임실군.
- 임실군(2006b). 「사업체기초통계조사보고서」. 임실군.
- 임실군(2007). 「임실치즈밸리 육성사업 세부사업계획 및 추진방향」. 임실군.
- 임실군(2007a). 제1기 신활력사업 임실치즈밸리육성사업 평가증빙자료(1), (2). 임실군내부자료.
- 임실군·전북대학교 산학협력단(2007). 「치즈종합백과사전」. 전북 임실군.
- 유훈(1998). “정책네트워크의 유형과 변동”, 「행정논총」. 40(4): 77-100.
- 윤석환(1996). 「정보통신정책영역에 있어서의 정책연계망에 관한 연구」, 충남대학교 박사학위논문.
- 정정길(1998). 「정책학 원론」. 서울: 대명출판사.
- 정태환 외(2001). 「현대 사회학 이론」. 서울: 나남출판사.
- 최창현(2006). “조직의 비공식적 연결망에 관한 연구 - 사회연결망분석의 적용”, 「한국사회와 행정연구」. 17(1): 1-23.
- 행정자치부(2004). 「신활력사업 추진지침」, 2004-10. 행정자치부.
- 홍성만(2006). “정책네트워크 분석: 정책행위자간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기”, 「국토」: 120-127.
- 황태규(2007). “임실치즈 마케팅 전략”, 임실군, 「임실치즈밸리사업 자문보고서 III」, 임실: 임실군.
- Acs, Zoltan J.(2000). *Regional Innovation, Knowledge and Global Change*. Pinter.
- Asheim, B. T. and A. Isaksen(1997). “Location, Agglomeration and Innovation:

- Toward Regional Innovation Systems in Norway”, *European Planning Studies*. Vol. 5.
- Baker, W.(2000). *Achieving Success Through Social Capital: San Francisco*. A WILEY Company.
- Börzel, Tanja A.(1998). “Organizing Babylon - on the Different Conceptions of Policy Network”, *Public Administration*. 76(Summer): 273-294.
- Brandes, Ulrik and Kennis, Patrick. and Raab, Jörg(2006). “Explanation through Visualization”, *Methodology*. 2(1): 16-23.
- Brandes, Ulrik und Wagner, Dorothea(2004). “Netzwerkvisualisierung”, *Information Technology*. 46(3): 129-134.
- Breiger, Ronald L.(2004). “The Analysis of Social Networks”, Hardy, Melissa and Bryman, Alan. (eds.), *Handbook of Data Analysis*, 505-526. London/New Delhi: Sage Publications.
- Breschi, Stefano (ed.) (2005). *Clusters, Networks and Innovation*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Cooke, P.(1996). “Regional Innovation System: Concepts, Analysis, and Typology”, *The Working Papers of PESTPOR '96: Global Comparison of Regional RTD and Innovation Strategies for Development and Cohesion*. The European Commission on Brussels.
- Cooke, P.(2002). “Biotechnology Clusters as Regional, Setoral Innovation Systems”, *International Regional Science Review*. Vol. 25(1).
- Daugbjerg, Carsten(1998). “Linking Policy Networks and Environmental Politics: Nitrate Policy Making in Denmark and Sweden 1970-1995”, *Public Administration*. 76(Summer): 275-294.
- Döhler, Marian(1991). “Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy,” Bernd Main and Renate Mayntz (eds), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*.



- Colorado: Westview Press.
- Fagerberg, Jan/Mowery, David C./Nelson, Richard R. (eds.) (2006). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press.
- Freeman, Chris(2002). “Continental, National and Sub-national Innovation Systems: Complementarity and Economic Growth”, *Research Policy*. 31: 191-211.
- Galaskiewicz, J. and S. Wasserman(1993). “Social Network Analysis: Concepts, Methodology, and Directions for the 1990s”. *Sociological Methods & Research*. 22(1): 3-22.
- Granovetter, Mark S.(1973). “The Strength of Weak Ties”, *American Journal of Sociology*, 78(4): 1360-1380.
- Grunow, Dieter(2000). “Netzwerkanalyse: theoretische und empirische Implikationen”, Dahme, Heinz-Jürgen und Wohlfahrt, Nobert (Hrsg.), *Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat*, 303-336. Berlin: Ed. Sigma.
- Hanf, K. and Scharpf, F.W.(1977). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hassink, R.(1998). “Regional Innovation Policies: European Experience and Concepts”, *Science and Technology Policy*. Vol. 8(9).
- Holzer, Boris(2005). “Netzwerkanalyse”, Kühl, Stefan et al.(Hrsg.). *Quantitative Methoden der Organisationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Jansen, Dorothea(1999). *Einführung in die Netzwerkanalyse*. Opladen: Leske & Budrich.
- Jansen, Dorothea(2002). “Netzwerkansätze in der Organisationsforschung”, Allmendinger, Jutta und Hinz, Thomas (Hrsg.). *Organisationssoziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jordan, Grant and Klaus Schubert(1992). “A Preliminary Ordering of Policy Network Labels”. *European Journal of Political Research*. 21: 7-27.
- Kauffman, S.(1992). *The Origins of Order*. Oxford University Press, Oxford.

- Katzenstein, Peter J.(1977). "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy", Peter J. Katzenstein (eds), *Between Power and Plenty*. Medison: University of Wisconsin Press.
- Kenis, P. and Schneider, V.(1991). "Policy Networks and Policy Analysis", Martin, B. and Mayntz, R. (eds.). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Westview Press.
- Kilduff, Martin and Tsai, Wenpin.(2003). *Social Networks and Organizations*. Sage: London.
- Klijin, E.(1997). "Policy Networks: An Overview", in Kickert, W. J., et al.(eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, 14-34. London: Sage.
- Knoke, David and Kuklinski, J.(1982). *Network Analysis*. Beverly Hills.
- Knoke, David, Franz Urban Pappi, Jeffrey Broadbent and Yutaka Tsujinaka(1996). *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lagebdijk, A.(1997). "From New Industrial Spaces to Regional Innovation Systems and Beyond: How and from Whom Should Industrial Geography Learn?", EUNIT, *Discussion Paper 10*. Newcastle upon Tyne: CURDS.
- Lipjhart, Arend.(1971). "Comparative Politics and Comparative Method", *American Political Science Review*. 65: 682-693.
- Lundvall, B.(1992). "Introduction", B. Lundvall (ed.). *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- Marsh, D. and Rhodes, R. A. W.(1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon.
- Morgan, K.(1997). "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal", *Regional Studies*. Vol. 31.

- Moulaert, F. and Farid Sekia(2003). "Territorial Innovation Models: A Critical Survey", *Regional Studies*. Vol. 37(3).
- Pappi, Franz Urban. (Hrsg.)(1987). *Techniken der empirischen Sozialforschung. Teil. 1: Methoden der Netzwerkanalyse*. München: Oldenbourg.
- Pappi, Franz Urban(1998). "Soziale Netzwerke", Schäfers, B. und Zapf, W.(Hrsg.). *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*. Opladen: Leske+Budrich. 584-596.
- Powell, Walter W.(1990). "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behavior*. 12: 295-336.
- Rhodes, R. A. W.(1990). "Policy Networks: A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*. 21(3): 293-317.
- Rhodes, R. A. W.(1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rogers, Everett M. and Rogers, Everett(2003). *Diffusion of Innovations*. 5th edition. The Free Press.
- Schenk, Michael(1984). *Soziale Netzwerke und Kommunikation*. Tübingen: Mohr.
- Schneider, V.(1992). "The Structure of Policy Networks: A Comparison of the Chemicals Control and Telecommunications Policy Domains in Germany", *European Journal of Political Research*, 21: 109-122.
- Schneider, Volker und Janning, Frank(2006). *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schweizer, Thomas(1996). *Muster sozialer Ordnung: Netzwerkanalyse als Fundament der Sozialethnologie*. Berlin: Reimer.
- Scott, John(2000). *Social Network Analysis*. A Handbook. Sage.
- Serdült, Uwe(2002). "Soziale Netzwerkanalyse: eine Methode zur Untersuchung von Beziehungen zwischen sozialen Akteuren", *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 31(2): 127-141.

- Sparrowe, Raymond T., Linden Robert C. and Kraimer, Maria L.(2001). "Social Networks and the Performance of Individuals and Groups", *Academy of Management Journal*. 44(2): 316-325.
- Tichy, Noel and Tushman, Michael L. and Fombrun, Charles(1979). "Social Network Analysis for Organizations", *Academy of Management Review*. 4(4): 507-519.
- Waarden, Frans van.(1992). "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research*. 21(1-2): 219-234.
- Wasserman, S. and K. Faust.(1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waste, R. J.(1989). *The Ecology of City Policy-making*. New York: Oxford University Press.
- Watts, D.J.(2003). *Six Degrees: The Science of a Connected Age*. Norton, New York.
- Wellman, Barry.(1988). "Structural Analysis: From Method and Metaphor to Theory and Substance", Wellman, Barry and Berkowitz, S. D. (eds.). *Social Structures: A Network Approach*. 19-61. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, Robert K.(1984). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills: SAGE.

**Abstract**

## A Study on the Policy Network in Local Government

### - A Case of the Regional Innovation of the Cheese Valley Project in Imsil-Gun -

The study on policy network is mainly focused on the policy of the central government. The method of approaching to the network also mainly focuses on the description such as relation between policy makers, their influence, and information exchange. The study on policy network should be focused on local government as well as the central government. It should be more than just the description on the relation between policy makers. It requires more practical analysis. Thus, the goal of this study is to practically analyze the relation and interaction between policy makers that participate in the cheese valley project of Imsil county. To achieve the goal, it used UCINET, the social network analysis program, based on analyzing books and performing surveys. It visualized the relation between policy makers and practically analyzed it. It will briefly show the results that are checked and analyzed in each chapter of this study.

First, chapter 2 showed the concept, characteristics and components of policy network that are mainly discussed in the analysis of the policy network. It also studied the concept, characteristics and types of local innovation system. It also explained the basic components, structure and analysis elements to understand the relation between local innovation and social network analysis.

Chapter 3 showed the status of agricultural and dairy industry of Imsil county, the background of cheese valley project, its vision and goal, main idea of the project, and environmental analysis of cheese valley project. It studied how the basic infrastructure

for the cheese project in Imsil county is formed and why Imsil county is involved in cheese valley project.

Chapter 4 shows that the policy makers for Imsil cheese valley project is composed of 7 groups such as the central governmental departments, local governments, college and research centers, producers, governmental institutions and foundations, local communities and branches, and media organizations. It analyzed the relation among them. It also analyzed the relation and interaction between local innovation associations, cheese valley operation committee and local cooperation association. It analyzed the type of information and its frequency dividing them into two groups: a group to provide information and a group to receive information.

Imsil county leads the operation of local innovation association and cheese valley operation committee, but outside professionals of local cooperation association positively participate in Imsil cheese valley project. Many organizations have relations with one another making the network concentration very low. Information providers mainly give information on consulting, project participation and dairy environmental improvement. The information receivers mainly received information on project checking and estimation, education and data provision. So it was found that the level and quality of information should be improved.

Chapter 5 generally summarized the theoretical discussion and practical analysis of the study and suggested a policy for obtaining usefulness of policy network utilization at local governments and the successful development of Imsil cheese valley project.

The existing network analysis mainly described the relation. This study is meaningful as it visualized the relation between policy makers that participate in Imsil cheese valley and analyzed the direction of relation, density, relation focus and network concentration by applying network concept as a method through practical analysis for policy network of a local government. It can not only understand the dynamics of policy makers in the course of processing Imsil cheese valley project but also understand the policy makers that play main roles and analyze the strength.



### [임실군 치즈밸리사업에 관한 설문조사]

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

한국지방행정연구원 정책연구실에서는 지역혁신의 정착 및 확산을 위한 기초자료 수집, 이론구성 및 실증분석에 관한 연구를 통하여 지방자치단체 발전 및 지역경제 활성화에 이바지하기 위해 노력하고 있습니다.

본 설문은 임실군 치즈밸리사업에 참여하고 있는 다양한 정책행위자들 간의 관계 및 정보교류의 형태를 파악하여 임실군의 지역혁신 및 지역경제 활성화에 기여하기 위하여 귀하의 고귀한 의견을 듣고자 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 설문내용은 임실군의 지역경제 활성화 및 치즈산업 발전과 관련된 행위자 네트워크 파악을 위한 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용하지 않습니다.

바쁘시더라도 잠시 시간을 내시어 솔직하고 성의 있는 답변을 해주기를 부탁드립니다.

감사합니다.

한국지방행정연구원 정책연구실

☞ 다음의 표는 임실군 치즈밸리사업에 직·간접적으로 참여하는 조직 및 단체를 분야별로 구분한 목록입니다. 아래의 설문문항 중 일부 문항은 표를 참조하시기 바랍니다.

분야	조직 및 단체	분야	조직 및 단체	
중앙 부처	1-과학기술부	생산자 단체	30-임실치즈협동조합	
	2-농림부		31-(주)숯골유가공공장	
	3-행자부		32-(영)이플	
	4-균형발전위원회		33-임실치즈피자(왕관표)	
	5-농업진흥청		34-(영)잠농	
지방 자치 단체	6-전라북도		35-(영)영산식품	
	7-임실군(군수/부군수)		36-(주)대두식품	
	8-임실군 기획감사실		37-(주)숯골아펜젤	
	9-임실군 산림축산과		38-임실생약	
	10-임실군 자치행정과		39-임실동충하초	
	11-임실군 문화관광과	40-낙농진흥회 임실낙우회		
	12-임실군 산업유통과	공사 및 재단	41-한국농촌공사	
	13-임실군 건설과		42-한국관광공사	
	14-농업기술센터		43-한국철도공사	
	15-임실군의회		44-한국언론재단	
16-군정조정위원회	45-한국생산성본부			
대학 및 연구 기관	17-서울대학교	지역 단체 및 지부	46-치즈마을	
	18-전북대학교		47-숯골목장	
	19-한경대학교		48-농협중앙회 임실군지부	
	20-순천대학교		49-새마을운동 임실군지회	
	21-에원예술대학교		50-강한 전북 임실군협의회	
	22-숙명여대 한국음식연구원		51-낙농가	
	23-한국식품연구원		52-임실치즈연구회 (임실치즈사랑회)	
	24-농업진흥청 축산연구소		53-음식점대표	
	25-한일농업농촌문제연구소		언론 기관	54-KBS플러스
	26-(사)전주국제발효식품엑스포			55-전주일보
27-농협중앙회 축산사료연구소				
생산자 단체	28-임실낙우회			
	29-사선낙우회			





4. 귀하가 소속된 단체는 임실치즈밸리사업과 관련하여 지난 1년 동안 어떤 조직(단체)으로 부터 몇 회 정도 연락을 받거나 정보를 얻었습니까? 빈도가 높은 순서로 3개 조직(단체)의 번호 또는 명칭을 기입해주시기 바랍니다.

☞ 조직 또는 단체명이 목록에 포함되어 있지 않은 경우 직접 기입해주세요.

제1순위	( )	횟수	( )회
제2순위	( )	횟수	( )회
제3순위	( )	횟수	( )회

5. 4번 문항에서 기입하신 조직 또는 단체로부터 어떤 정보를 가장 많이 제공 받고 있습니까? 순위별로 아래의 예시 중에서 그 번호를 2개만 골라 기입해 주십시오.

☞ 기타에 해당하는 경우 그 내용을 직접 기입해주세요.

제1순위	( ), ( )
제2순위	( ), ( )
제3순위	( ), ( )

예시	①재정(사업비)지원 ②교류(전국대회, 성과보고회, 점검회의 등) ③자문(consulting) ④교육(세미나, 워크숍 등) ⑤자료제공(정책자료, 벤치마킹 사례 등) ⑥사업점검(추진실적 및 성과) ⑦사업평가(사업계획서) ⑧사업 참여 ⑨낙농환경개선 ⑩소득증대 ⑪체험사업 ⑫공장증설 ⑬상품개발 ⑭마케팅 ⑮브랜드화 ⑯홍보 ⑰기타
----	--

6. 귀하가 소속된 조직(단체)은 임실치즈밸리사업과 관련하여 지난 1년 동안 어떤 조직(단체)과 갈등 또는 의견 충돌이 있었으며, 몇 회 정도 발생하였습니까? 빈도가 높은 순서로 3개 조직(단체)의 번호 또는 명칭을 기입해 주시기 바랍니다.

☞ 조직 또는 단체명이 목록에 포함되어 있지 않은 경우 직접 기입해주세요.

제1순위	( )	횟수	( )회
제2순위	( )	횟수	( )회
제3순위	( )	횟수	( )회

7. 임실군치즈밸리사업에는 지역내외 공공 및 민간부문의 다양한 참여주체가 관련 정책과정에서 역할을 맡고 있습니다. 정책과정을 크게 정책투입, 형성 및 결정, 집행, 평가 및 피드백으로 구분할 때, 각 정책단계에서 해당 주체가 수행하고 있는 역할의 정도를 1-5점으로 평가해주시기 바랍니다.

(1=매우 약함, 2=약함, 3=보통, 4=강함, 5=매우 강함)

구분 참여주체	정책투입 (문제인식, 의제 설정)	정책 형성 및 결정 (대안 모색 및 선택)	정책 집행 (사업 운영관련, 후원 포함)	정책 평가 및 피드백
중앙부처				
지방자치단체				
대학 및 연구기관				
공사 및 재단				
지역단체 및 지부				
생산자 단체				
언론기관				
지역주민				

8. 임실치즈밸리사업에 참여하고 있는 각 주체는 관련 정책에 크고 작은 영향력을 행사하고 있습니다. 각 주체의 영향력 정도를 1-5점으로 평가해주시기 바랍니다.

(1=매우 약함, 2=약함, 3=보통, 4=강함, 5=매우 강함)

참여주체	영향력 정도
중앙부처	
지방자치단체	
대학 및 연구기관	
공사 및 재단	
지역단체 및 지부	
생산자 단체	
언론기관	
지역주민	

9. 임실치즈밸리사업은 정책적 관점에서 살펴볼 때, 다양한 성격, 유형을 띠고 있습니다. 이 사업의 정책적 성격과 관련해 그 정도를 해당란에 V로 표시해주시기 바랍니다.

구분	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
지역사회·문화정책					
지역관광정책					
지역경제정책					

10. 임실치즈밸리사업의 정책과정에 참여하는 지역 내 공공부문 주체(지방자치단체, 공사 및 재단)와 민간부문 주체(생산자 단체, 지역단체, 대학 및 연구기관, 지역주민) 간에 형성되어 있는 관계는 어떠한 성격을 띠고 있다고 보십니까? 해당란에 그 정도를 ✓로 표시해주시기 바랍니다.

구분	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
협력적 관계					
갈등적 관계					
경쟁적 관계					

11. 각 주체별 입장에서 볼 때, 임실치즈밸리사업의 정책과정에서 다음 참여주체와 접촉이 빈번하게 혹은 지속적으로 이뤄지고 있습니까? 그 정도를 1-5점으로 평가해주시기 바랍니다.

(1=매우 약함, 2=약함, 3=보통, 4=강함, 5=매우 강함)

참여주체	접촉의 빈도	접촉의 지속성
중앙부처		
지방자치단체		
대학 및 연구기관		
공사 및 재단		
지역단체 및 지부		
생산자 단체		
언론기관		
지역주민		

12. 각 주체별 입장에서 볼 때, 임실군 치즈밸리사업의 다른 참여주체와 맺고 있는 접촉의 성격이 공식적인 편입니까? 그 정도를 1-4점까지 표시해주시기 바랍니다.

1=(비공식적), 2=(비공식적>공식적), 3=(비공식적<공식적), 4=(공식적)

참여주체	접촉의 공식성
중앙부처	
지방자치단체	
대학 및 연구기관	
공사 및 재단	
지역단체 및 지부	
생산자 단체	
언론기관	
지역주민	

13. 임실치즈밸리사업에 참여하는 지역 내 공공부문 주체(지방자치단체, 공사 및 재단)와 민간부문 주체(생산자 단체, 지역단체, 대학 및 연구기관, 지역주민) 간에 형성되어 있는 규범은 어떻다고 생각하십니까? 해당 공란에 ✓로 표시해 주시기 바랍니다.

구분	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
상호간 신뢰 정도					
상호간 이해 정도					
상호간 혜택/배려 정도					

14. 임실군 치즈밸리사업의 정책과정에 다양한 주체들이 참여하고 있는데, 참여 주체들 간의 역할조정, 참여범위 제한 등 실질적인 운영(네트워크 운영)을 누가 주도하는 것이 가장 타당하다고 생각하십니까? 순서대로(1위 - 8위) 번호를 표시해 주시기 바랍니다.

참여주체	실질적인 운영
중앙부처	
지방자치단체	
대학 및 연구기관	
공사 및 재단	
지역단체 및 지부	
생산자 단체	
언론기관	
지역주민	

15. 자치단체의 정책과정에 지역 내의 다양한 주체들이 참여하게 되는 경우 어떤 분야에 참여하는 것이 가장 바람직스럽다고 생각하십니까? ( )

- ① 산업, 경제정책                      ② 사회복지정책                      ③ 환경정책
- ④ 문화·관광정책                      ⑤ 공무원 인사 등 조직 내부문제
- ⑥ 모든 정책(제한 없음)              ⑦ 기타( )

\*\*\* 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. \*\*\*

## 지방자치단체 정책네트워크에 관한 연구

---

발행일 : 2007년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리홍보주식회사

Tel. 02)737-5377

---

\*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-298-8