

발 간 등 록 번 호

11-1541000-001186-01

# 농림수산사업 성과평가 [농어촌정책]

연구기관 : 한국정책평가연구원

2011. 12

농림수산식품자료실



0004426



**농림수산식품부**

Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries



---

# 제 출 문

---

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농림수산사업 성과평가」의 최종보고서로 제출합니다.

2011. 12.



## 연구진

연구총괄 박 경 귀 (한국정책평가연구원 원장)  
연구책임자 윤 인 주 (한국정책평가연구원 연구위원)  
연구원 송 재 옥 (한국정책평가연구원 부원장)  
이 종 환 (한국정책평가연구원 연구위원)  
김 철 (한국정책평가연구원 연구위원)  
홍 계 정 (한국정책평가연구원 연구위원)  
양 준 석 (한국정책평가연구원 책임연구원)  
박 여 울 (한국정책평가연구원 책임연구원)  
소 지 영 (한국정책평가연구원 책임연구원)  
박 지 영 (한국정책평가연구원 책임연구원)  
조 기 갑 (한국정책평가연구원 책임연구원)  
조 연 수 (한국정책평가연구원 책임연구원)

## 요 약 문

- 1960년대부터 시작된 경제개발은 기존 1차산업에서 벗어나 제조업 등 2차산업을 중심으로 진행되어 왔음. 이 과정에서 대도시를 중심으로 거점 도시나 지역으로 자본과 노동력이 이동함에 따라 농촌사회의 경쟁력은 점점 약화되어 왔음
- 최근 세계 곡물시장의 파동으로 인한 식량안보의 개념이 등장하고, 미래 유전사업으로서 1차 산업에 대한 가치가 증대됨에 따라 우리나라에서도 농어촌지역에 대한 개발 필요성이 대두되었음
- 본 연구에서는 1차 산업 및 지역에 대한 개발로서 농촌지역 개발사업, 도농교류 활성화 지원사업, 경쟁력제고사업 등 3개 단위사업을 중심으로 농어촌정책에 대한 분석과 평가를 실시하였으며 그 결과는 각 사업별로 다음과 같이 요약됨

### 1. 농촌지역 개발사업

- 농촌지역 개발사업은 지방자치단체의 낮은 재정자립도와 민간부문의 투자에 대한 낮은 동기부여로 인해 중앙정부에서 적극 개입할 수 밖에 없으며, 지방정부의 역량을 최대한 활용하기 위한 단순 감독·지원자로서의 역할을 수행하는 것이 적절했던 것으로 평가됨
- 효과성에서는 농촌지역 개발사업의 실시가 빠른 농촌인구의 이탈을 막을 수는 없었으나, 통계적으로 농촌지역 개발사업(균특)이 시작된 1980년대 이후부터, 특히 농촌지역 개발사업(농특)이 시행된 2000년대 이후부터는 농촌지역의 인구이탈 현상을 확연히 감소시키는 효과가 있었던 것으로

분석됨

- 효용성 측면에서 사회적 수요를 제대로 예측하지 못했고 세부 사업 중 금수강촌조성사업과 뉴타운조성사업이 종료되는 점을 감안하면 지속가능성은 낮을 것으로 평가됨. 다만 정주공간으로서 농촌지역의 문화/예술 공간이 열악하다는 점을 고려하면 개발의 초점을 달리하여 지속할 필요성은 있음
- 향후에는 귀촌세대의 유입 활성화 등 사업의 효율성을 높이기 위하여 도농교류활성화 등 유사사업과의 통합이나 조정이 있어야 하고, 하드웨어 요소 뿐 아니라 지역민들의 화합을 유도할 수 있는 소프트웨어 요소 개발에도 주력해야 함

## 2. 도농교류 활성화 지원사업

- 도농교류 활성화 지원사업은 농촌지역 개발사업과 마찬가지로 농촌지역 자치단체의 낮은 재정자립도와 주민의 역량 부족 등으로 인해 지역단위에서의 자발적인 활성화는 기대하기 어렵다는 상황을 고려하면 지방자치단체의 공모방식에 의한 지원이 적절하다 할 수 있음. 다만 향후에는 포괄적 지원금체제가 강화됨에 따라 단순 응모를 통한 사업대상의 선정에 그치는 것이 아니라 지방의 사업 역량을 강화할 수 있는 방안개발에 더욱 중점을 두어야 할 것임
- 효과성 평가의 경우 농촌의 산업구조의 변화를 분석해본 결과 농촌인구와 농업인구가 줄어들고 있음에도 불구하고 농촌에서의 서비스 및 판매액은 증가하고 있는 것으로 나타남. 이는 1990년대 이후 농촌관광이 활성화됨에 따라 숙박업소 등 서비스시설이 늘어나고 도농교류로 인한 방문

객 수가 증가했기 때문인 것 추정됨

- 도시민 유치지원사업을 끝낸 1차 사업지자체를 대상으로 인구순이동 변수로 효과성을 분석해본 결과 사업을 시행한 지자체가 시행하지 않은 지자체보다 인구유입이 많고, 사업 시행 전에 비해 사업시행기간 중 인구유입이 늘어난 것으로 나타나 효과가 있었던 것으로 분석되었음
- 효용성에서도 농가의 소득다양화 뿐 아니라 소득증가에도 효과를 보여준 것으로 나타났고, 농가소득의 다양화라는 측면과 FTA에 의한 농촌생산물에 대한 직접적 지원이 아니기 때문에 자금운용측면에서도 유리하여 지속가능성도 높은 것으로 평가됨
- 다만, 성과관리측면에서 성과지표가 만족도로만 구성되어 있어 정량지표로의 개선이 이루어져야 하고 이를 측정하기 위한 데이터 관리에도 힘써야 함
- 또한 도시민유치지원사업의 경우, 노하우 축적과 지자체의 동기부여를 촉진하기 위하여 3차 사업 시 제한되어 있는 1·2차 연속 선정 지자체에 대해서도 일부 지원이 이뤄져야 할 것으로 판단되며, 도시민들이 지속적으로 농촌을 방문할 수 있도록 프로그램 개발(1가구 1목지정제, 가구당 농장분양제 등)도 진행되어야 할 것으로 판단됨

### 3. 경쟁력제고사업

- 경쟁력제고 사업은 쉽게 도용이 가능하다는 종자의 특성으로 인해 정부나 공공기관이 공공의 이익을 위하여 개입하는 것은 적절하였음

- 효과성에서는 국내채종기반을 늘리는 것이 생산량이나 해당 생산물의 물가지수에 어떠한 영향을 미치는 지를 경로분석을 통해 확인해보았으나 통계적으로 유의한 수준을 미치지 못하였음. 통계적 수준을 감안하지 않더라도 미치는 영향력은 매우 미비하였음
- 효용성은 국내채종비율이 목표량을 채우지 못한 것으로 드러나, 사회적 수요를 충분히 반영하지 못하는 것으로 나타났고, 현재는 비록 보조금 형식이나 사실상 업체에 대한 손해를 보존해주는 직불금임을 감안하면 향후 발효될 FTA로 인해 지속가능성도 낮은 것으로 판단됨. 또한 무·배추 종자는 국제사회에서도 경쟁력을 갖춘 것으로 나타나, 국제사회의 흐름과 같이 점차적으로 민간으로 이양해야 할 것임
- 경쟁력제고사업은 성격이 상이한 세부사업들로 구성되어 있어 성과관리가 어렵기 때문에 경쟁력제고사업 자체에 대한 조정이 있어야 함. 세부사업 중 타 단위사업에 유사한 사업이 있을 시에는 통폐합 등을 고려해야 함
- 또한 ‘고부가가치종자산업 육성사업’은 사업 자체에 대한 설명이 부족함. 즉 국내채종량이 늘어날 수록 어떠한 긍정적 효과가 있는지에 대한 설명이 선행되어야 함. 예를 들면, 단순 병충해 방지를 근거로 내세울 것이 아니라 사업시행으로 인해 몇%의 병해충이 예방되었는지를 먼저 분석하고 사업의 정당성을 설명하도록 논리적 체계를 구비해야 할 것임

# <목차>

---

<b>제 1장 연구개요</b> .....	<b>3</b>
제 1절 연구의 배경 .....	5
제 2절 연구의 목적 및 기대효과 .....	5
1. 연구의 목적 .....	5
2. 연구의 기대효과 .....	5
제 3절 연구의 내용 .....	7
<b>제 2장 세부사업평가</b> .....	<b>11</b>
제 1절 농촌지역 개발사업 .....	11
1. 사업 내용 .....	11
2. 주요 쟁점과 평가 방법 .....	16
3. 사업의 적절성 평가 .....	19
4. 사업의 효과성 평가 .....	22
5. 사업의 효용성 및 지속가능성 평가 .....	29
제 2절 도농교류 활성화 지원사업 .....	31
1. 사업 내용 .....	31
2. 주요 쟁점과 평가 방법 .....	34
3. 사업의 적절성 평가 .....	37
4. 사업의 효과성 평가 .....	39
5. 사업의 효용성 및 지속가능성 평가 .....	48
제 3절 경쟁력제고사업 .....	50
1. 사업 내용 .....	50
2. 주요 쟁점과 평가 방법 .....	55
3. 사업의 적절성 평가 .....	58
4. 사업의 효과성 평가 .....	62

5. 사업의 효용성 및 지속가능성 평가 .....	72
<b>제 3장 재정사업의 문제점 및 발전방안 .....</b>	<b>77</b>
제 1절 농촌지역 개발사업 .....	77
제 2절 도농교류 활성화 지원사업 .....	78
제 3절 경쟁력제고사업 .....	80
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>83</b>

## <표목차>

---

<표 2- 1> 농촌지역 개발사업 세부사업 분류 .....	13
<표 2- 2> 사업별 개요 및 목적 .....	13
<표 2- 3> 농촌지역 개발사업의 예산 .....	15
<표 2- 4> 각 지구별 농어촌뉴타운조성사업 진행 현황 .....	16
<표 2- 5> 현장조사 대상지 .....	18
<표 2- 6> 농촌지역 개발사업 적절성 평가 .....	20
<표 2- 7> 뉴타운조성사업 대상 지역 재정자립도 .....	21
<표 2- 8> 농촌지역 개발사업 성과지표에 대한 분석 결과 .....	24
<표 2- 9> 농촌지역 개발사업 평가모형 분석결과 .....	28
<표 2- 10> 지구별 입주 신청실적 .....	29
<표 2- 11> 도농교류 활성화 지원사업의 분류 .....	32
<표 2- 12> 도농교류 활성화 지원사업의 전달체계 .....	33
<표 2- 13> 도농교류 활성화 지원사업의 예산 .....	33
<표 2- 14> 사업별 현장조사 대상지 .....	37
<표 2- 15> 도농교류 활성화 지원사업 적절성 평가 .....	38
<표 2- 16> 도농교류 활성화 지원사업 성과지표에 대한 분석 결과 .....	41
<표 2- 17> 분석대상 지자체의 선정 .....	46
<표 2- 18> 시범사업완료 및 비교집단 지자체의 인구 순이동 실적 .....	46
<표 2- 19> 사업대상 지자체와 비사업대상 지자체간 독립표본 T- test 결과 .....	47
<표 2- 20> 사업대상 지자체의 연도별 순이동 변화량 .....	47
<표 2- 21> 사업대상 지자체의 대응표본 T- test 결과 .....	48
<표 2- 22> 농가순소득에서 농업소득 및 농외소득비중의 변화 .....	48
<표 2- 23> 경쟁력제고사업 세부사업 분류 .....	52
<표 2- 24> 경쟁력제고사업 세부 예산 내역 .....	54
<표 2- 25> 경쟁력제고사업의 실적 .....	54
<표 2- 26> 관세철폐에 따른 영농 형태별 농가소득 감소율 분포 .....	59
<표 2- 27> 경쟁력제고사업 적절성 평가 .....	60
<표 2- 28> 경쟁력제고사업 성과지표에 대한 분석 결과 .....	63

<표 2- 29> 경쟁력제고사업 평가모형 설명변량(모델 1) .....	66
<표 2- 30> 경쟁력제고사업 평가모형 분석결과(모델 1) .....	66
<표 2- 31> 경쟁력제고사업 평가모형 설명변량(모델 2) .....	67
<표 2- 32> 경쟁력제고사업 평가모형 분석결과(모델 2) .....	67
<표 2- 33> 경쟁력제고사업의 각 변인별 효과계수(무) .....	68
<표 2- 34> 경쟁력제고사업 평가모형 설명변량(모델 1) .....	69
<표 2- 35> 경쟁력제고사업 평가모형 분석결과(모델 1) .....	69
<표 2- 36> 경쟁력제고사업 평가모형 설명변량(모델 2) .....	70
<표 2- 37> 경쟁력제고사업 평가모형 분석결과(모델 2) .....	70
<표 2- 38> 경쟁력제고사업의 각 변인별 효과계수(배추) .....	71
<표 2- 39> 2010년 국내채종량 성과지표 .....	73

## <그림목차>

---

[그림 1- 1] 연구의 목적 .....	5
[그림 1- 2] 연구의 기대효과 .....	6
[그림 2- 1] 농촌개발의 효과 .....	12
[그림 2- 2] 농림수산사업 표준프로세스 .....	14
[그림 2- 3] 농촌지역 개발사업의 논리모형 .....	16
[그림 2- 4] 농촌지역 개발사업 성과지표의 제시 .....	23
[그림 2- 5] 사업의 효과성 분석 및 평가방법 유형 .....	26
[그림 2- 6] 농촌지역 개발사업 평가모형의 설정 .....	26
[그림 2- 7] 농가인구수 및 생산가능농가인구수의 추이 .....	27
[그림 2- 8] 연도별 농가인구수 및 생산가능농가인구수 증감량 .....	27
[그림 2- 9] 도농교류 활성화 지원사업의 논리모형 .....	34
[그림 2- 10] 도농교류 활성화 지원사업 성과지표의 제시 .....	40
[그림 2- 11] 도농교류 활성화 지원사업 평가모형의 설정 .....	43
[그림 2- 12] 2003년 이후 15세 이상 농촌인구 .....	44
[그림 2- 13] 2003년 이후 농업종사자 수 .....	44
[그림 2- 14] 농촌에서의 서비스 및 판매직 변화 추이 .....	45
[그림 2- 15] 농림수산식품부의 녹색성장정책 .....	51
[그림 2- 16] 국내채종 지원에 관한 전달체계 .....	53
[그림 2- 17] 논 소득기반 다양화 사업 전달체계 .....	53
[그림 2- 18] 우리나라의 식량자급율 및 품목별 자급율 현황 .....	56
[그림 2- 19] 경쟁력제고사업의 논리모형 .....	56
[그림 2- 20] 경쟁력제고사업 성과지표의 제시(종자산업) .....	62
[그림 2- 21] 경쟁력제고사업의 효과성 평가를 위한 경로분석 모델 .....	65
[그림 2- 22] 경쟁력제고사업 평가모형의 설정 .....	65
[그림 2- 23] 경쟁력제고사업의 효과성 평가결과(무) .....	68
[그림 2- 24] 경쟁력제고사업의 효과성 평가결과(배추) .....	71

## 제1장 연구개요

---

제1절 연구의 배경

제2절 연구의 목적 및 기대효과

제3절 연구의 내용



## 제1장 연구개요

### 제1절 연구의 배경

- 1960년대부터 시작된 우리나라의 국토개발은 대도시를 중심으로 육성하는 성장거점이론에 근거하여 진행되었음. 성장거점이론은 선택과 집중의 논리아래 효율적인 개발체계를 구축하였지만 현재에 와서 국토의 불균형발전으로 인한 도·농간 소득격차와 거대도시화 발생, 농어촌지역의 파괴 등 문제점을 야기하고 있음
- 신자유주의를 위시한 세계경제질서는 보호무역 철폐, 국가 간 무역장벽의 파괴 등을 주요 골자로 하는 자유무역협정(FTA)의 체결을 강조하고 있으며, 우리나라 역시 우루과이라운드를 시작으로 한·미, 한·유럽 FTA체결 등을 진행함으로써 무한경쟁시대에 본격적으로 진입하게 되었음
- 최근의 연구에서는 향후 자원전쟁은 화석연료가 아닌 식량자원의 확보가 중심이 될 것으로 보고 있으며, 이에 각 국에서는 바이오산업을 중심으로 1차산업의 경쟁력 확보를 위한 노력을 기울이고 있음. 이러한 움직임은 최근 국제시장에서의 곡물가격 상승으로 인한 「식량안보」라는 개념이 등장하면서 점차 활발해지고 있음
- 우리나라는 1차 산업에서 벗어나, 2차 산업 중심으로 발전하였으며, 현재는 서비스업 등 3차 산업으로의 전환점에 있음. 이에 반하여 1차 산업은 기후변화로 인한 주요 병해충의 발생, 어획량의 감소 등으로 인하여 소득이 감소함에 따라 빠른 속도로 붕괴되고 있음
- 이러한 세계 질서와 우리나라의 산업구조 등을 종합적으로 고려해 볼 때 주요선진국에 비해 1차 산업을 활용한 우리나라의 미래 식량안보과 대비 및 전략은 위태롭다 할 수 있음. 이에 정부는 1차 산업의 유지 및 확대를 위한 각종 정책을 추진하고 있음. 특히 인구유입을 위한 지역개발과 기후변화에 강한 품종의 보급

등은 1차 산업의 육성을 위한 전제조건이라 할 수 있음

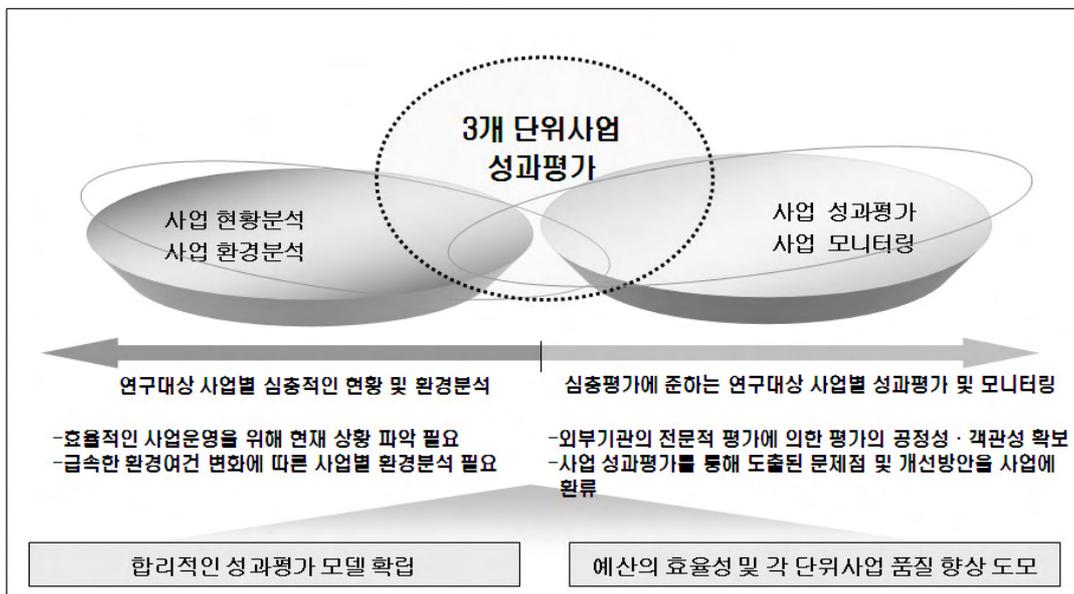
- 본 연구는 1차 산업의 발전을 위한 전제조건으로서 중요성을 가지는 지역개발·도농교류·녹색성장 경쟁력 제고 재정사업 전반에 대하여 평가를 진행함으로써 각 사업의 문제점 및 대안과 발전전략 등을 구체적으로 제시하여 향후 이들사업의 발전을 위한 기반을 마련하기 위하여 진행되었음

## 제2절 연구의 목적 및 기대효과

### 1. 연구의 목적

- 본 연구는 농림부 3개 단위사업(농촌지역개발, 도농교류 활성화 지원, 경쟁력 제고 사업)에 대한 성과평가를 실시하고자 함
- 재정사업에 대한 분석은 기획재정부 및 KDI에서 작성한 심층평가방법론에 의거하여 진행함
- 이를 통해 도출된 각 사업의 평가결과와 문제점 및 개선방안을 평가 및 결과의 환류기능을 통해 재정사업의 품질 향상을 도모하고, 재정사업 자율평가 및 정부업무평가 등에 대비하는데 목적이 있음

[그림 1-1] 연구의 목적

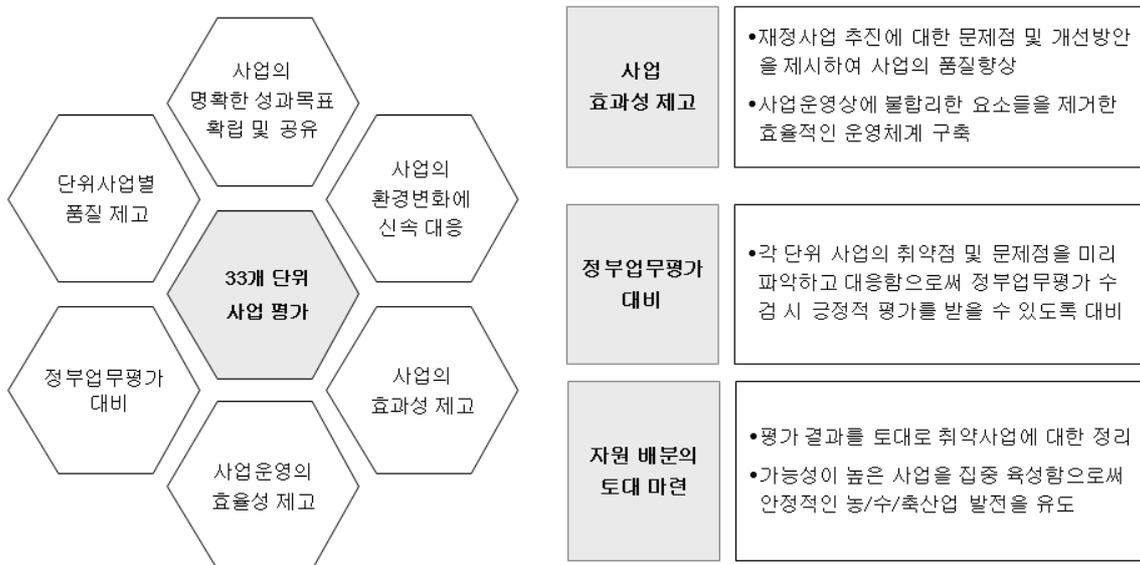


### 2. 연구의 기대효과

- 본 연구는 분석대상이 되는 3개의 단위사업에 대한 효과성 및 효율성 향상에 긍정적인 효과를 제공할 것으로 기대됨

- 연구과정에서 사업성과를 외부기관에 의하여 객관적으로 진단·분석함으로써 재정 사업평가 등 내·외부 평가에 탄력적으로 대응할 수 있으며, 각 사업담당자들에 대한 사업 성과관리의 이해제고 및 사업과제 관리의 효율적 운영을 도모할 수 있음
- 2010년 작성된 성과지표에 대한 검증을 실행한 후, 효율적인 성과관리가 될 수 있도록 검토의견을 제시함

[그림 1-2] 연구의 기대효과



### 제3절 연구의 내용

- 본 연구는 연구의 범위에 따라 수행되었으며 여기에서 도출된 결과 보고서는 다음과 같은 내용으로 구성됨
- 제1장에서는 연구의 개요로서 연구의 배경, 목적과 기대효과, 범위, 내용 등에 대하여 기술함
- 제2장에서는 3개 사업에 대한 사업의 목표 및 개요를 설명하고 KDI의 심층평가 항목에 의거하여 사업의 적절성, 효과성, 효용성, 지속가능성을 평가함
- 제3장에서는 분석결과를 토대로 각 재정사업의 문제점 및 발전방안을 제시함



## 제2장 세부사업평가

---

제1절 농촌지역 개발사업

제2절 도농교류 활성화 지원사업

제3절 경쟁력제고사업



## 제2장 세부사업평가

### 제1절 농촌지역 개발사업

#### 1. 사업 내용

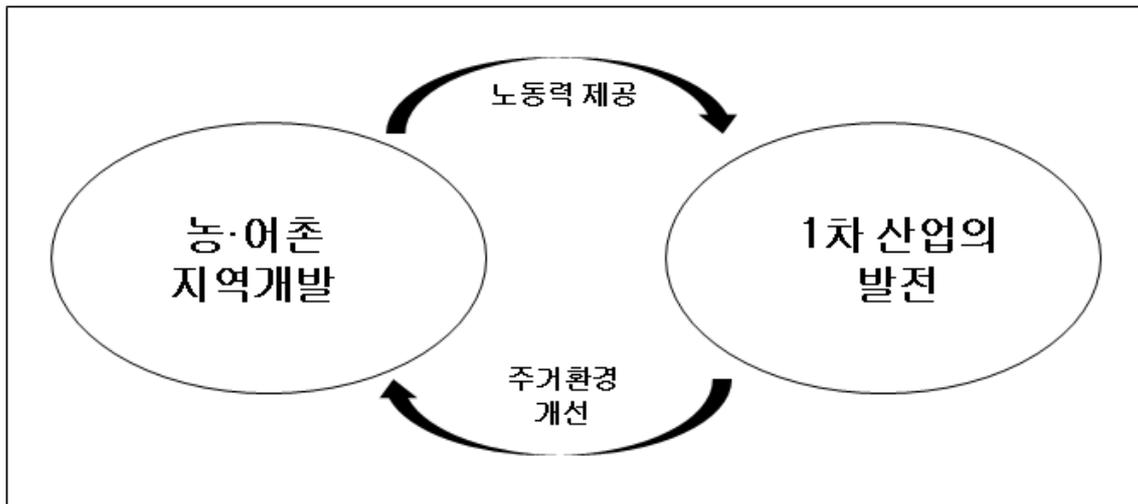
##### 가. 사업 개요

##### 1) 사업의 필요성

- 우리나라의 경제성장정책은 성장거점이론에 기반하여 거점 지역(주로 대도시)을 제조업 중심으로 개발하는 불균형성장정책이었음. 거점지역에 대한 집중적인 투자는 자원운용의 효율성을 강화하였으나, 환경오염·도시화·양극화와 같은 사회적 문제 역시 초래하였음
- 특히 제조업 중심의 경제성장정책은 우리나라의 산업구조를 변화시켰음. 1970년 대 우리나라는 이미 1차 산업에서 벗어나 2차·3차 산업으로 이동하기 시작하였으며, 2007년 기준으로 1차 산업은 전체 산업구조에서 3%의 비중만 차지하고 있는 것으로 나타남. 이는 세계적 평균의 1차 산업 비중(3.7%)보다도 낮은 수준이며, 현재도 농촌을 비롯한 1차 산업의 경쟁력은 약화되고 있는 실정임
- 그러나 세계적으로 기후변화의 도래, 인구증가, 유가상승으로 인한 대체에너지(바이오에탄올 등) 수요증가 등으로 국제곡물가격이 상승하여 식량 공급이 어려워지자 식량 확보의 중요성이 대두되고 있음. 이러한 관점에서 1차 산업은 과거 단순 식량생산에서 벗어나 바이오, 대체에너지 등과 융합된 새로운 개념의 미래주력산업으로 각광받고 있음
- 1차 산업은 과거에 비하여 기계화의 도입으로 인하여 대량생산(조업)이 가능해졌으나, 여전히 노동 집약적인 산업임을 고려하면 농·어촌 정주인구의 감소는 당연 미래 1차 산업을 위협하는 요소라고 할 수 있음

- 1차 산업의 발전을 위해서는 안정적인 노동력 공급이 필수적인 것이라 할 수 있으며, 안정적인 노동력 공급의 전제조건은 노동자(농어민)가 살 수 있는 환경을 조성해주는 것이 매우 중요함. 1차 산업의 발전은 다시 농어촌지역개발에 대한 정당성을 제공해 주기 때문에 이 두 관계는 상호보완적인 관계라 할 수 있으나 현 농어촌의 환경을 고려하면 정주민구를 늘리기 위한 농어촌 지역개발이 선행되어야 할 것으로 판단됨. 이에 정부는 농어민들의 거주환경에 대한 개선을 지속적으로 추진하고 있음
- 과거에는 행안부(舊 행자부), 농림부, 산림청 등을 중심으로 한 중앙정부가 하향식 농촌개발을 진행해왔으나 현재는 상향식(참여식) 농촌개발로 패러다임이 변하면서 농림부와 각 지방자치단체간 상호 협조하에 추진하고 있음

[그림 2-1] 농촌개발의 효과



## 2) 사업의 내용

- 농촌지역 개발사업은 농림수산식품부의 단위사업(세부사업 7개)으로 도시의 젊은 인력을 농어촌에 유치하여 농어업의 핵심주체로 농촌사회유지 및 농촌에 활력을 불어넣는 것을 주요 목적으로 하고 있음
- 2011년도 성과계획서에 구분된 세부사업의 항목은 다음의 <표 2-1>과 같음

&lt;표 2-1&gt; 농촌지역 개발사업 세부사업 분류

농촌지역개발(농특)
<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌뉴타운조성, 농촌활력정착지원, 농산어촌지역종합개발지원, 금수강촌 조성, 농촌형 에너지자립 녹색마을 조성, 농어촌뉴타운조성(용자), 농어촌공동체회사육성</li> </ul>

- 사업의 주요 내용은 세부적으로 조금씩 상이하나, 크게 주거시설이나 마을공동체 시설 등에 대한 개보수, 농촌국민주택의 건설 및 분양(장기 임대), 농촌 신활력 사업에 대한 지원을 주요 골자로 하고 있음. 사업별 보다 상세한 내용은 다음과 같음

&lt;표 2-2&gt; 사업별 개요 및 목적

사업명	개요 및 목적
농어촌뉴타운조성(보조/용자)	현대화된 주택단지 조성으로 도시 거주 젊은 인력 등을 농어촌으로 유치하여 농어업의 핵심주체로 육성함으로써 농어업의 경쟁력 제고 및 살 맛 나는 농어촌 조성
농촌활력정착지원	농촌산업에 대한 지원체계를 구축하여 농어촌산업 진흥 및 농어촌 경제의 활성화를 지원
농산어촌지역종합개발지원	농림수산식품부 소관 광특회계 지역개발계정 일반농산어촌개발사업 분야에 대한 사업성검토, 모니터링, 컨설팅, 평가 및 역량업무강화 지원
금수강촌 조성	4대강 살리기 사업과 연계한 농어촌 관광상품을 개발하여 농어촌지역의 경제활성화와 소득증가를 유도
농촌형 에너지자립 녹색마을 조성	농촌지역에서 발생하는 가축분뇨 등 바이오매스, 풍력, 태양열과 같은 신재생에너지를 활용한 농촌지역의 에너지 자립도 제고 시범조성
농어촌공동체회사육성	농어촌 지역 일자리와 소득을 창출하고 지역사회 발전에 기여하는 조직으로서 농어촌 공동체회사를 2015년까지 3,000개 육성

#### 나. 사업 전달체계

- 사업전달체계란 중앙정부인 농림수산식품부에서부터 최종 사업수혜대상이 되는 농어민에 이르기까지 사업의 진행과정에 관한 전반적 체계라 할 수 있음

- 기본적인 사업전달체계에 관한 사항은 농림수산식품부 2011년도 농림수산사업안 내서에 전 사업에 공통으로 적용되는 기초 프로세스가 제시되어 있으며 대부분의 사업은 이러한 프로세스에 기반하여 사업절차를 구성하고 있음

[그림 2-2] 농림수산사업 표준프로세스

분류	프로세스	주 관	시 기	주요내용
기초단계	수요조사	농림수산식품부 지자체	전년도 4월	·지자체는 사업시행 수요조사 실시 ·조사결과를 농림수산식품부에 송부
	예산요구	농림수산 식품부	전년도 6월	·조사물량을 예산요구안에 반영 ·기획재정부에 예산 요구
	예산확정	농림수산 식품부	전년도 12월	·사업시행 예산 확정 및 통보
계획단계	사업지침 시달	농림수산 식품부	전년도 12월	·사업시행에 필요한 지침 시달(예산 규모등)
	사업신청	사업대상자	당년도 2월	·지자체의 사업홍보 ·사업대상자는 사업기관에 신청
	사업자 선정	농림수산 식품부 지자체	당년도 2월	·사업자 선정기관은 지원규모, 조건 및 적합여부를 판단하여 선정(사업비 배정)
추진단계	세부계획 수립	사업대상자	당년도 4월	·실제 사업시행을 위한 세부계획 수립 보고 및 승인
	사업시행	사업대상자	당년도 12월	·사업 추진
	자금배정	농림수산식품부 지자체	당년도 9월	·분기별 또는 밀괄적 자금배정
관리단계	이행점검	농림수산식품부 지자체	당년도 10월	·사업시행 및 감독기관 모니터링 여부, 보조금 환수조치 등
	성과점검	농림수산식품부 지자체	당년도 12월	·사업 성과지표 달성여부 판단
	사업평가	농림수산 식품부	익년도 3월	·사업에 대한 전반적인 평가
	환류	농림수산 식품부	익년도 4월	·평가결과 환류(예산편성방향 등)

- 이러한 운영체계에 관한 이해관계자는 중앙정부(기획재정부, 농림수산식품부) 및 지방자치단체, 농어민, 농어촌 공사 등으로 구성되어 있음

#### 다. 사업 예산 및 추진실적의 분석

○ 농촌지역 개발사업의 세부 사업단위별 예산은 다음의 <표 2-3>과 같이 나타남

<표 2-3> 농촌지역 개발사업의 예산

(단위: 억원, %)

	2010	사업구분
사업비 계	290	
농촌지역개발(농특)	290	단위사업
▪ 농어촌뉴타운조성	151	세부사업
▪ 농촌활력정착지원	28	세부사업
▪ 농산어촌지역종합개발지원	52	세부사업
▪ 금수강촌 조성	2	세부사업
▪ 농촌형 에너지자립 녹색마을 조성	6	세부사업
▪ 농어촌뉴타운조성(용자)	53	세부사업
▪ 농어촌공동체회사육성	-	세부사업

- 농촌지역 개발사업예산에서 가장 많은 비중을 차지하는 사업은 농어촌뉴타운조성 사업으로 주로 지방자치단체에 보조금 형식으로 지급되고 있음. 농어촌뉴타운조성사업은 5개 사업대상지역(고창, 단양, 장수, 장성, 화순)에 700세대의 농촌주택을 공급하는데 목적이 있음
- 뉴타운조성사업은 '09년부터 시행된 사업으로 2011년 현재 3년차 사업으로 건설을 시행 중이며 2개 사업지역(장성, 고창)은 주택 분양이 완료된 상태임. 나머지 3개 사업지역은 공사를 착공하고 분양을 추진 중에 있음

<표 2-4> 각 지구별 농어촌뉴타운조성사업 진행 현황

지역	단양	화순	장수	고창	장성
공정율	40%	33%	20%	40%	65%

## 2. 주요 쟁점과 평가 방법

### 가. 사업목적과 개입논리

- 본 사업의 목적은 농어촌지역에 대한 개발을 통하여 이주민들을 확대하고 농어촌 관련 산업을 부흥시켜 농어촌 지역의 경제를 활성화시켜 경쟁력을 갖추기 위하여 시행되는 사업임
- 1960년대 이후 지속된 경제개발정책과 이로 인한 도시로의 인구유입, 농촌인력의 고령화, 시장 개방으로 인한 경쟁력 감소 등으로 인하여 현재 농촌지역은 고사의 위기에 처해있으며, 현재 정부는 농촌에 대한 경쟁력을 제고 하고자 쌀소득보전 직불사업, 농기구에 대한 면세유 공급 등 농촌지원 정책을 집행하고 있지만, 가속화되는 농어촌 경쟁력 약화는 멈추지 못하고 있는 실정임
- 이러한 상황을 고려하여 정부는 농촌에 대한 경쟁력을 제고하기 위한 제1의 필수요건인 인구유입을 유도하기 위하여 농어촌 지역에 대한 주택공급, 농어촌 공동체 회사의 지원 및 육성 등 보다 적극적인 정책적 지원을 모색하고 있음

[그림 2-3] 농촌지역 개발사업의 논리모형



## 나. 주요 쟁점

- 단순 농업생산량의 증가에서 벗어나 삶의 공간으로서 농촌지역을 개발하고 있는가
  - 세계 경제의 패러다임에 맞춘 농촌지역개발이 고객으로서 대상자인 농어촌지역의 주민들을 만족시키고 당초 사업의 목표를 달성하고 있는가를 확인해야 함
  - 2000년 이후 한국의 농업 농촌정책 패러다임이 농업(부문정책)에서 농촌(공간정책)으로 이동하였는데 산업으로서의 농업개발이 아닌 공간으로서 농촌지역을 개발함으로써 궁극적으로 세계시장에서 경쟁력을 확보하는데 주요 목적이 있음
- 지방화의 단계에 맞춰 사업의 계획 및 추진과정에서 상향식 접근방법이 충분히 이루어졌는가
  - 우리나라는 중앙정부 중심의 개발계획에 의거하여 진행하여 왔기 때문에 다수를 위한 소수의 희생자가 발생하여 왔음. 추진 과정에서 혜택의 대상이 되는 지역주민, 지방자치단체, 이해관계자들의 의견이 얼마나 반영되었는가를 평가할 필요가 있음
- 지역 개발에 관한 이익이 누구에게 돌아갔는가.
  - 과거처럼 소수의 지역엘리트들의 이익을 보장하기 위한 사업들이 되지는 않았는가
- 농촌지역개발에 대한 중앙정부의 지원은 해당 지역경제 발전에 대한 외부화를 가속시킴. 외부화는 내생적 발전구조의 형성을 가로막는 장애물이 될 수 있음. 차후 사업이 완료된 후 지속적인 발전가능성을 유도할 수 있는 발전방안이 마련되어야 함.

## 다. 평가의 목적 및 범위

### 1) 평가의 목적

- 농촌지역 개발사업에 대한 평가는 최우선적으로 지금까지 진행되어온 농촌지역 개발사업의 효과가 당초 목표 및 기대치에 부합되었는가를 「심층평가 항목」으로 분석하는데 목적이 있으며, 부차적으로 그 분석결과를 토대로 2011년 재정사업 자율평가 작성 시 근거 자료를 구축하는데 목적이 있음

## 2) 평가의 범위

### 가) 평가 대상

- 농촌지역 개발사업은 총 7개의 단위사업으로 구성되어 있으며 구체적인 사항은 다음과 같음
  - 농어촌뉴타운조성, 농촌활력정착지원, 농산어촌지역종합개발지원, 금수강촌 조성, 농촌형 에너지자립 녹색마을 조성, 농어촌공동체회사육성

### 나) 내용적 범위

- 농촌지역 개발사업에 대한 성과평가는 재정사업 심층평가 항목에서 가장 중요한 5개의 요인(효과성/적절성/효율성/효용성/지속가능성)을 중심으로 평가하도록 함

### 다) 공간적 범위

- 농촌지역 개발사업의 공간적 범위로는 단위사업의 보조금(지원)을 받는 지방자치 단체를 대상으로 하며, 일부 단위사업에 대해서는 현장에 직접 나가 인터뷰 및 현장평가 등을 수행하도록 함

<표 2-5> 현장조사 대상지

사업명	대상지
농어촌뉴타운조성	전남 장성

### 다) 시간적 범위

- 기준시점: 2011년 11월 30일(과업 종료 1개월 전)
- 분석 대상기간: 2009.01.01~2011.12.30(2012년 재정사업 자율평가 대상기간, 단 사업의 효과성 평가는 필요에 따라 사업시작년도부터 현재년도까지의 누적치 자료를 사용함)

### 3. 사업의 적절성 평가

#### 가. 정부역할의 적절성 평가

- 신자유주의 이데올로기에 입각한 세계화, 자유화는 더 이상 지방정부에 대한 중앙정부의 지원 및 보호를 자제할 것을 요구함. 즉, 기존 국가 대 국가의 경쟁에서 지방 대 지방으로 경쟁해야 할 것을 촉구함
- 그러나 현재 우리나라 농어촌의 소득 및 농가 수는 지속적인 감소추세에 있으며, 특히 1990년대 이후 시작된 농산물시장의 개방은 이러한 현상을 더욱 가속화시키고 있음
  - 2003~2008년의 농업소득은 약 8.7%, 농가 수는 약 15.1% 감소한 것으로 나타났으며, 2009~2019년까지 농가인구는 약 24.1%, 농업부문 부가가치는 6.5% 감소할 것으로 전망됨(한국농촌경제연구원, 2009; 고태호, 2010 재인용)
- 지속가능한 농업자원의 유지를 위해서는 안정적인 소득을 통한 농가 수의 확보가 가장 중요하다 할 수 있음. 그러나 지금까지 주로 추진되어온 농정은 생산단위로서 농업정책을 위주로 진행되어 왔으며 이는 상기에서 기술하였다시피 농가 소득 및 농가 수의 감소를 막지 못한 비효율적 정책이었다고 할 수 있음.
- 따라서 향후에는 공간으로서 농촌을 개발하여 농업의 안정화를 꾀하여야 함. 그러나 투자회수기간이 길고 노동집약적 산업이라는 농업의 특징으로 인해 개인이나 지역주민, 민간이 개발하기에는 동기요인이 낮으며, 농가 및 1차산업이 지역사

회의 대다수를 차지하는 지방자치단체의 재정자립도 역시 독자적인 개발 예산을 책정하기 어렵다는 점을 고려하면 초기 인프라 구축으로서 농림수산식품부의 적극적인 사업 투자는 합리적인 것이라 할 수 있음

○ 이러한 상황을 고려하여 정부역할의 적절성을 평가하면 다음과 같음

- 농촌지역개발에 정부가 개입하지 않을 경우

1) 제조업이나 서비스업에 비하여 취약한 부가가치와 이로 인한 농촌지역의 붕괴(시장실패의 교정) 2) 식량자급율의 하락(가치재의 공급), 3) 도시지역으로의 노동력 유입과 도·농간 소득불균형 심화(소득과 부의 재분배), 4) 식량자급율 악화로 인한 외국산 수입물 증가와 물가 불안정(거시경제의 안정화) 등 다양한 문제점을 발생시키게 되므로 이를 방지하기 위해서는 정부의 개입이 필요한 상황임

- 단, 농촌지역개발은 미시적으로 개개인 농어업인을 보호하기 위하여 실행하기보다는, 거시적으로 농어업 종사자를 유인하기 위하여 실행하는 것으로 사유재산의 보호와는 다소 거리가 있는 것으로 판단됨

<표 2-6> 농촌지역개발 사업 적절성 평가

사유재산권의 보호	시장실패의 교정	가치재의 공급	소득과 부의 재분배	거시경제의 안정화
×	○	△	○	○

#### 나. 지방정부에 대한 중앙정부 지원의 적절성 평가

○ 해당 사업은 뉴타운 사업의 경우 전국 5개 지방자치단체 및 해당 사업의 지원을 받는 사업들로 구성되어 있음. 국소적으로 해당 지역에 대한 지원으로 볼 수 있으나, 궁극적으로 지원 대상 지역 외 파급효과가 다른 곳으로 이동할 수 있는 점(도시인구의 이동)을 고려하면 해당 지역의 지리적 범위에서 벗어나 외부효과를 일으키는 광범위적 사업이라 할 수 있음

○ 20세기 이후 지역에서 발생하는 문제는 해당 지역이 해결하는 것이 가장 효율적

이라는 ‘지방화’의 가속은 지방자치단체의 역량과 자립을 가장 중요시하는 것이라 할 수 있음

- 지방의 경쟁력을 확보하기 위해서는 해당지방자치단체가 직접 모든 사업을 추진·계획하는 것이 가장 이상적이라 할 수 있으나, 우리나라의 경우 이미 개발과정에서 발생한 도·농간 소득격차와 이로 인한 각 지방자치단체의 낮은 재정자립도는 사업의 독자적 추진을 어렵게 하고 있음

<표 2-7> 뉴타운조성사업 대상 지역 재정자립도

(단위: %)

해당지자체	단양	화순	장수	고창	장성
재정자립도	17.2	23.1	11	9.6	10.7

- 이러한 연유로 인해 농림부 및 관련 유사기관(행정안전부(舊 행정자치부), 문화체육관광부 등)이 각자 유사사업과 관련하여 보조금 등을 지급하는 사업을 추진하여왔으나 사업의 중복으로 인한 비효율성의 문제가 제기되면서 점차 1개 단위사업으로 흡수·통합되었으며, 현재 농촌지역개발과 관련된 주무부서는 주로 농림수산식품부가 담당하고 있음
- 현재 진행되고 있는 농촌지역개발과 관련된 농림수산식품부의 역할은 농림수산업 시행지침서 및 사업규정 등에 세부적으로 제시되어 있으며, 구체적으로 보조금 지급과 진행절차상의 규정 준수 여부 확인 등과 같은 관리감독의 역할만을 수행하고 있는 것으로 분석됨. 지역개발과 관련된 세부 사업계획, 사업 시행 등 핵심 사항은 지방자치단체 및 농어촌 공사에 일임하는 형태를 취하고 있음

#### 다. 정부역할 수행방법에 대한 적절성 평가

- 일반적으로 지방정부에 대한 중앙정부의 지원은 개입, 규제, 지원(보조금 지급) 등으로 구분할 수 있으며, 현재 사업 시행주체인 지방자치단체에 대한 농림수산

식품부의 지원은 해당 단위사업에 대한 지방자치단체 보조금 지급 수준임

- 정부가 직접 사업 대상지 선정, 건설과정 추진, 분양 등을 맡아서 진행하는 개입을 선택하기에는 해당 공무원의 수가 부족하고, 그간 진행되어온 농림수산식품부(구 농림부)의 농업관련 시설물에 대한 건설은 농자재 창고 등 제한적이어서 주택 건설에 대한 경험이 풍부하지가 않음
- 또한 일방적 통행으로 지방자치단체 및 해당주민과의 마찰을 일으킬 소지가 있으며, 환경오염 등의 문제를 발생시킬 수 있음. 이러한 하향식 사업절차는 2000년대 이미 한계를 보였음
- 현재 농어촌지역의 노동력이 도시로 이동하는 사태에 대한 규제 역시 비민주적이며, 관련 근거 또한 미약하기 때문에 농촌발전을 유도하려는 기체로서 적절하지 못함
- 따라서 사업의 전체적인 총괄과 보조, 지원 정도만 하는 현 상태가 가장 적합하다 할 수 있음. 다만 차후 농촌지역의 개발을 통하여 지방자치단체의 재정자립도가 일정수준으로 올라서면 해당 지역 내에서 자체적인 발전이 가능하도록 중앙정부의 개입 수준을 약화시킬 필요는 있을 것으로 판단됨

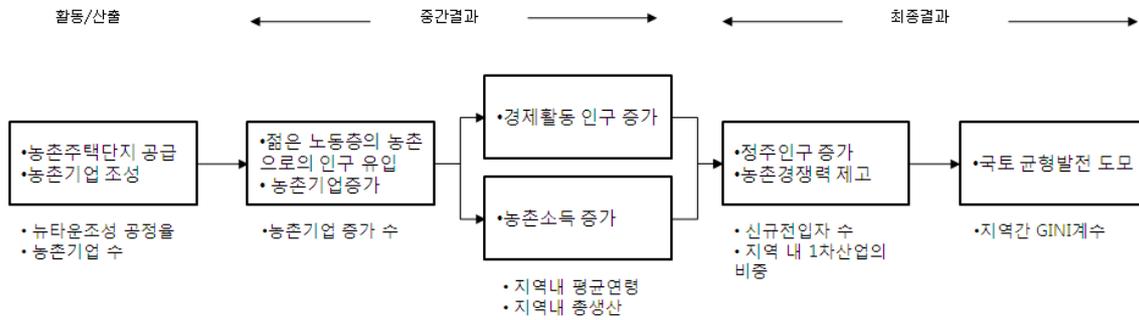
#### 4. 사업의 효과성 평가

##### 가. 성과지표 및 비교기준의 설정

##### 1) 성과지표

- 앞에서 제시한 논리모델에 의한 농촌지역 개발사업의 성과지표는 다음 [그림 2-4]와 같이 제시될 수 있음

[그림 2-4] 농촌지역 개발사업 성과지표의 제시



- 논리모델에 입각하여 성과지표를 도출한 결과 현재 활용되고 있는 농어촌뉴타운 뉴계공정율은 결과지표라기보다는 농어촌개발을 시행하기 위한 초기 활동지표로 구분할 수 있음
- 기본계획수립만족도 역시 논리모델에서는 도출할 수 없는 지표였으며, 일반적으로 성과관리체계에서 언급되는 문제점(정성지표, 천장효과 등)으로 인해 활용하기에는 한계가 있었음
- 이들 지표에 대하여 심층평가에서 제시한 항목을 토대로 분석을 하면 다음과 같은 결과가 도출됨

<표 2-8> 농촌지역 개발사업 성과지표에 대한 분석 결과

분석항목	내용	결과
관련성	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌뉴타운누계공정율은 농촌지역의 경제활성화를 위한 활동으로서 농어촌뉴타운조성의 진행정도를 반영하고 있음</li> <li>지원업체에 대한 매출액 증가율은 질적 성과를 측정하는 것으로 지원에 대한 효과정도를 나타내는 것이라 할 수 있음</li> </ul>	○
왜곡된 유인의 회피	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원업체에 대한 매출액 증가율은 매출증가만 이루어지면 사업의 건전성, 발전가능성 등은 반영되지 않을 수도 있다는 한계점을 지님</li> </ul>	△
영향파악 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>뉴타운조성사업은 지역의 낮은 재정자립도로 인해 지자체 스스로의 조성이 힘들고, 농촌지역의 낮은 분양율로 민간자본에 기대할 수 없는 상황이기 때문에 농림부의 자원이 투입되고 있음. 지자체에 대한 보조는 직접적인 영향을 미치고 있으며 지역에 대한 모니터링과 대책 마련 등으로 예산의 투입이 직접적인 성과로 이어질 수 있도록 도모하고 있음</li> </ul>	○
명확성	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정율은 민간건설현장에서도 많이 활용되는 지표로 현재 진행되는 사업에 대한 성과를 비교적 구체적으로 표현하고 있음</li> <li>지원업체 매출액 증가율 역시 개념적 측면은 명확하게 제시되어 있으며 필요한 자료도 단순화되어 있음</li> </ul>	○
적시성	<ul style="list-style-type: none"> <li>뉴타운조성사업은 단기년도 사업이 아니므로 연간 측정이 아닌 수시측정을 통하여 각 단계별 공정율을 분석함</li> </ul>	○
신뢰성	<ul style="list-style-type: none"> <li>뉴타운 조성은 사업의 시행 및 감시권자로서 지방자치단체의 장이 직접 관여하며 사업결과에 대한 측정을 시행하기 때문에 자료에 대한 신뢰성을 확보함</li> <li>지원업체 매출액 증가율은 경영정보에 대한 공개를 꺼리는 민간업체의 특성 상 자세히 파악할 수 없다는 한계점이 발생함</li> </ul>	△
비교가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌 뉴타운 조성은 유사사업으로 부서 내 전원마을조성사업과 비교 가능함</li> </ul>	○
검증가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>분석을 위한 자료만 확보되면 측정 및 분석이 용이하기 때문에 담당자 외에도 성과평가를 위한 분석이 가능함</li> </ul>	○

- 성과지표를 분석한 결과 ‘뉴타운누계공정율’은 초기활동으로서 성과를 측정하고 있으나, 개념이 단순 명확하고, 자료수집이 용이하며 지방자치단체가 직접 수집하기 때문에 신뢰성이 높다할 수 있음. 또한 각 단계별 공정을 확인함으로써 목표기한 내에 조성되는지를 파악할 수 있다는 등의 장점이 있음
- ‘지원업체 매출액 증가율’은 사업에 대한 효과를 양적요소 뿐 아니라 질적으로도 측정할 수 있으나 경영정보공개를 꺼려하는 민간업체의 특성상 신뢰성에서 문제시 될 수도 있음

2) 비교기준

- 사업의 효과를 파악하기 위해서는 사업의 최종목적을 먼저 이해해야 할 필요가 있음. 농촌지역 개발사업의 핵심 쟁점은 선진화된 농어촌 인프라를 구축하여 기존 지역 인구의 이탈방지와 더불어 인근 대도시 및 수도권의 젊은 노동력을 농촌으로 이동시킴으로써 농어촌의 경쟁력을 제고하는 것으로 이해할 수 있음
- 본 분석의 대상은 특정지역이 아닌 전국 모든 농어촌을 대상으로 하는 것이기 때문에 특정지역과의 비교보다는 전체 농업인구 및 농가수의 추세분석을 하는 것이 타당할 것이라 판단됨
- 단, 농어촌뉴타운조성사업은 아직까지 완료된 사업이 아니고 현재 진행 중인 사업이기 때문에 사업의 완전한 효과(지역사회 개발의 기여도, 파급효과 등)를 측정할 수 없음. 이러한 이유로 뉴타운조성사업이 시행된 해당지역에 대한 분양율과 분양자들의 기본적인 정보(연령, 기존거주지)를 분석하여 뉴타운조성사업이 해당 지자체의 인구 증감에 미친 영향력을 분석하는 것이 가장 타당성이 있다 할 수 있음

#### 나. 평가모형

- 효과성 평가를 위해서는 주어진 자료를 바탕으로 효과성 지표를 설정한 후 계량적 모델을 정립하여 분석하여야 함. 평가모형은 개입논리의 타당성을 분석하는데 있어 매우 중요하며, 사업이 유발한 효과에 대한 증거를 제시하기 위한 모형을 수립하여야 함
- 사업의 효과성 분석은 [그림 2-5]에서 보는 바와 같이 한국조세연구원에서 4가지 평가방법을 제시하고 있는데, 무작위통제 실험방법과 준실험방법은 농촌지역개발사업 효과성 평가에 적합하지 않으며, 모니터링 수준의 평가는 사업평가로 인정받기 어려운 방식이므로 비실험방법을 활용하였음
- 비실험방법은 사업의 개입시점이 분명하거나 국가 전체를 대상으로 하는 사업의

효과성을 분석하는데 적합하며, 사업대상을 무작위 또는 인위적으로 선정하기 어려운 경우에 사용하는 분석방법으로서 사업 전후를 비교하거나 사업대상의 변화를 볼 수 있는 시계열 자료를 활용하는 방법임

[그림 2-5] 사업의 효과성 분석 및 평가방법 유형

**<재정사업 사업평가 방법론-사업의 효과성 및 적정성>**

• 사업의 효과성 : 데이터 분석에 근거하여 사업이 가져온 변화에 대한 평가

	무작위통제 실험방법	준실험 방법	비실험 방법	모니터링 수준의 평가
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>가장 이상적인 사업평가 방법</li> <li>사업개시 이전에 개입 집단과 비개입집단을 무작위로 추출하며, 사업을 시행하고 난 이후에 두 집단 사이의 사업 전후의 변화를 비교 분석하는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인위적으로 실험대상 집단과 비실험 대상 집단을 선정하여, 사업 전후의 변화를 평가하는 방식</li> <li>실험/비실험 대상의 특성이 유사해야 하며, 사업 결과에 영향을 끼치는 주요 외부 요인을 모두 포함해야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업대상의 사업 전후 변화를 비교</li> <li>사업대상의 변화를 볼 수 있는 시계열 자료 활용</li> <li>사업의 결과에 영향을 줄 수 있는 외부 요인을 통제변수로 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>단순히 목표치 대비 지표의 달성도를 점검</li> <li>사전에 설정된 목표치에 대비하여 목표 달성도를 점검하는 수준의 평가결과 제공</li> </ul>
적용 가능한 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업의 개입내용이 분명하고 통제가 가능한 사업</li> <li>사업적용대상이 전국이 아닌 국지적인 사업</li> <li>실험을 목적으로 사업대상을 무작위로 선정하는 것이 방법론적 문제가 없는 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개입의 내용이 분명하고 통제 가능한 사업</li> <li>개입의 범위가 전국적이 아닌 국지적인 사업</li> <li>실험을 목적으로 사업대상을 무작위로 선정하는 것이 방법론적으로 부적절한 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업의 개입시점이 분명하고, 국가 전체를 대상으로 하는 사업</li> <li>실험을 목적으로 사업 대상을 무작위 또는 인위적으로 선정하는 것이 불가능한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지속적으로 서비스와 재화를 제공하는 사업</li> <li>국가 전체를 대상으로 하는 사업</li> <li>다른 외부 요인의 영향이 아주 작은 사업</li> </ul>

**사업평가로 인정받기 곤란한 방식이기 때문에 사용 불가**

\*자료출처 : 한국조세연구원, 2008년도 산림청 주요 재정사업 성과평가

출처 : 한국조세연구원, 2008년도 산림청 주요 재정사업 성과평가

○ 평가모형은 다음의 회귀분석으로 설정함

[그림 2-6] 농촌지역 개발사업 평가모형의 설정

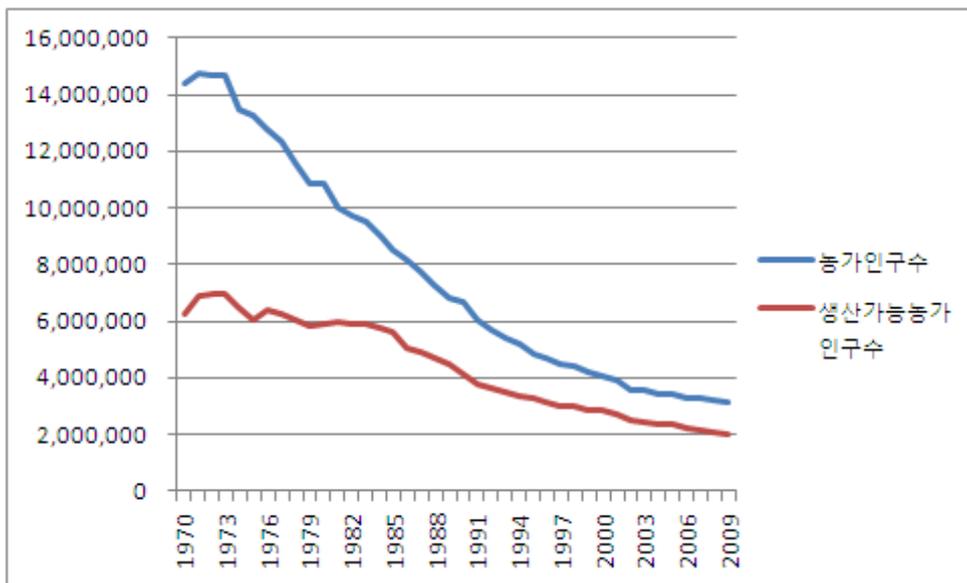
$$P = A + B_1X_1 + B_2X_2 + B_3X_3 + E$$

$P$  = 전국 생산가능농가인구 수  
 $X_1$  = 독립변인원점수(농촌지역 개발사업 실시 여부(dummy 0=미실시, 1=실시))  
 $X_2$  = 농업소득(농업조수입)  
 $X_3$  = 우리나라 총인구수  
 $B_1, B_2$  = 비표준 회귀계수  
 $A$  = 상수  
 $E$  = 오차항

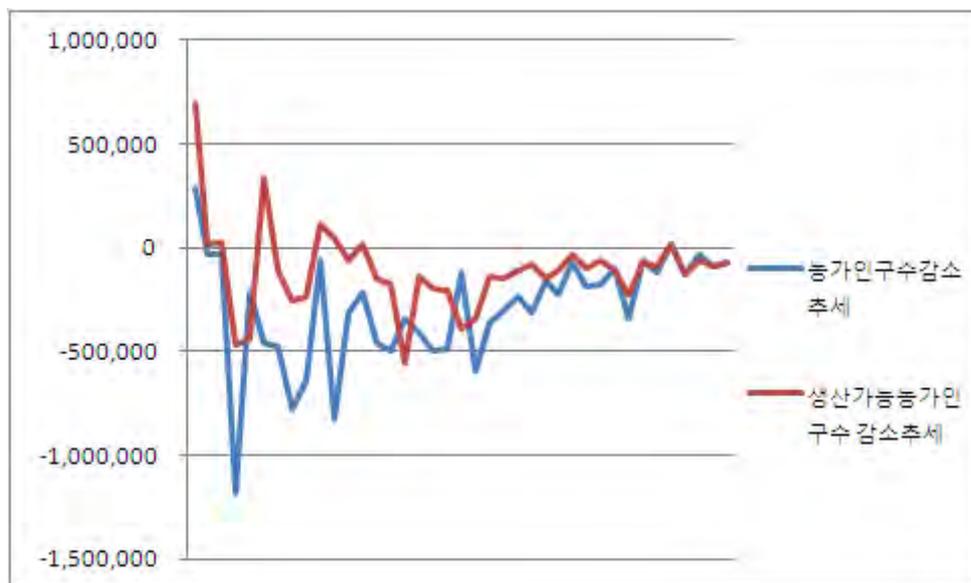
### 다. 분석결과

- [그림 2-7]과 [그림 2-8]은 1970년 이후 농가인구수 및 생산가능농가인구수의 추세와 연도별 증감율을 나타낸 그래프임. 본 연구에서 정의하는 생산가능농가인구수란 농촌지역 개발사업의 목적에 맞는 농어업생산활동이 가능한 20세~70세까지의 인력을 의미함

[그림 2-7] 농가인구수 및 생산가능농가인구수의 추이



[그림 2-8] 연도별 농가인구수 및 생산가능농가인구수 증감량



- 그래프를 분석해보면 절대수치에서의 농가인구수 및 생산가능농가인구수는 계속 줄어들고 있지만 상대적으로 1980년 이후 감소수치가 완화되고 있으며 특히 생산가능농가인구수는 기울기가 더욱 완만한 것으로 나타남
- 전년대비 증감율에서는 농가인구수 및 생산가능농가인구수의 감소 추세가 점차적으로 안정화되고 있는 것으로 나타남. 생산가능농가인구수는 농가인구수보다 시계열적으로 10여년 정도 앞서 안정화경향을 보이고 있음
- 상기 자료를 토대로 SPSS 12.0으로 모형에 대한 회귀분석을 실시한 결과 다음과 같은 결과값이 도출되었음

<표 2-9> 농촌지역 개발사업 평가모형 분석결과

	비표준화 계수		t	유의확률
	B	표준오차		
(상수)	11074587.665	1394295.801	7.943	.000
농촌개발사업실시여부	- 381793.825	208547.114	- 1.831	.075
농업조수입	-.092	.017	- 5.543	.000
우리나라총인구수	-.129	.039	- 3.281	.002

- 농업조수입은 99%, 우리나라총인구수는 95%, 농촌개발실시여부는 90%의 신뢰수준에서 각각 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남
- 각 변수별 계수값은 모두 부의 의미를 지니고 있었음. 그러나 이는 사업의 효과가 없다는 것이 아니라, 농업인구수 자체가 기하급수적으로 줄어들었기 때문으로 풀이됨. 다수의 선행연구는 우리나라 농촌의 인구감소 추세가 다른 국가에 비해 가파르게 진행된 것으로 분석하고 있음
- [그림 2-7], [그림 2-8]의 그래프에서 인구감소가 비교적 안정화되는 시점이 1980년대라는 점을 감안하면 이는 농촌지역 개발사업이 1984년 시행된 이래 성과를 나타내고 있다고 할 수 있음. 특히 사업시행전인 1983년 이전에는 생산가능농가인구수가 한해 평균 24만여명이 감소한데 반해 1984년 이후에는 한해 평균 15만

여명이 감소하였으며, 2004년 이후에는 6만8천명 정도가 감소한 것으로 나타남

## 5. 사업의 효용성 및 지속가능성 평가

### 가. 효용성 평가

- 사업의 효용성 평가란, 해당 사업이 사회적 수요에 대한 충족이나 만족 정도를 어느 정도 충족하였는지 나타내는 평가임
- 베이비부머세대의 은퇴에 따라 농촌 이주에 대한 수요는 증가하고 있으나 인터뷰 결과 이들은 자력에 의한 형태로 나타나고 있음. 즉, 귀농인을 우선으로 하는 농어촌뉴타운조성사업은 단순 귀촌하고자 하는 사회적 요구에는 부합하지 못하고 있는 것으로 나타남
- 이는 다음의 표와 같이 분양에 대한 신청 현황을 보면 구체적으로 알 수 있음

<표 2-10> 지구별 입주 신청실적

(단위: %)

지역	공급가구수	신청세대수	신청율
장수	100	84	84.0
고창	100	100	100.0
장성	200	200	100.0
단양	100	67	67.0
화순	200	194	97.0

### 나. 지속 가능성 평가

- 지속가능성 평가란 사업의 목적과 사회 환경, 실적 등을 바탕으로 해당사업이 계속 수행되어야 하는지 아니면 특정시점을 기준으로 종료되어야 하는지를 평가하는 것을 의미함

- 도심에 비하여 상하수도, 도시가스 등 삶의 기본 인프라와 극장/영화관 같은 문화/예술 공간의 부족은 농촌인구가 도심으로 이동하게 하는 주요 이유이기 때문에 거시적 관점에서 농촌지역 개발사업은 진행되어야 하나, 문화·편의시설의 조성 등으로 개발의 초점이 변경되어야 할 필요가 있음
  - 세부사업 중 농어촌뉴타운조성은 부지조성과 건축공사 등이 정상적으로 추진되고 있고, 시범사업 5개소 중 2개 지구는 입주자를 모두 확보한 상태이며, 2012년 입주를 목표로 나머지 3개 지구는 입주자를 추가 모집중에 있고, 입주 신청자들이 관내농업 기반확보에 어려움을 호소하고 있어 차후 시범사업 평가 후 본 사업을 추진하게 된다면 사업규모와 입주자격 등 세밀한 분석을 통한 개선방안 강구가 선행되어야 함
  - 또한 금수강촌조성사업이 4대강 중심으로 편성되어 있고, 4대강 정비가 사실상 완료된 금년이후부터는 사업이 종료되어야 함

## 제2절 도농교류 활성화 지원사업

### 1. 사업 내용

#### 가. 사업 개요

##### 1) 사업의 필요성

- 도농교류 활성화 지원사업은 도시에서 농어촌으로의 인구유입뿐 아니라 농어촌지역의 관광상품개발, 농어촌지역에 대한 정보제공 등을 통하여 낙후된 농어촌지역에 대한 경제활성화를 유도하기 위하여 진행되는 사업임
- 수입농산물의 국내시장 진입과 불신, 소득의 증가에 따른 국내산 프리미엄 먹거리에 대한 관심증가 등으로 인해 국내 농산물에 대한 관심이 증대하고 있음. 그러나 유통과정에서 일부 업자들의 농산물에 대한 원산지 불법표기 등의 불법행위가 발생함에 따라 도시민들이 직접 농어촌과 교류하려는 움직임이 도시 내 대단지 주거단지(아파트 등)을 중심으로 강하게 나타나고 있음
- 또한 웰빙에 대한 관심증가와 주 5일근무제의 확산, 소득증가에 따른 여가 수요가 증가함에 따라 주말을 이용하여 오염된 도시에서 벗어나 깨끗한 환경이 조성되어 있는 지역에서 삶의 여유를 찾으려는 움직임이 활발히 일어나고 있음
- 이에 따라 도심지역에 대한 직접적인 교류를 통하여 안정적인 농산물 공급시장을 확보하고, 농어촌지역의 기본 인프라를 활용하여 어메니티를 개발함으로써 단기적으로는 농어촌방문인력의 확보, 장기적으로는 도심에서의 인구유입을 피하기 위한 정부차원의 정책이 필요하게 되었음

##### 2) 사업의 개요

- 도농교류 활성화 지원사업은 농어촌지역의 활성화를 위하여 '02년부터 예산이 투입된 사업으로서 크게 인적/물적/서비스 교류의 3가지 유형으로 분류할 수 있음

며 보다 세부적으로는 다음의 <표 2-11>과 같이 분류할 수 있음

<표 2- 11> 도농교류 활성화 지원사업의 분류

유형별 분류	세부분류
물류교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직거래장터</li> <li>• 특산물판매</li> </ul>
서비스교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광체험</li> <li>• 어메니티체험</li> </ul>
인적교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1사1촌 교류</li> <li>• 귀농</li> <li>• 외지인거주</li> <li>• 고향방문</li> <li>• 농촌일손돕기 등</li> </ul>

- 이 외에도 정보제공을 통한 초기 정착민들의 불편해소, 농어촌지역 리더의 역량을 강화하기 위한 교육실시 등의 추가적으로 구성되어 있음
- 도농교류 활성화 지원사업은 초기 '02년도에는 농어촌공사를 통한 민간에만 지원했으나 '06년부터는 지자체에 대한 사업집행도 보조하는 2가지 유형으로 분류되었음

#### 나. 사업의 전달체계

- 도농교류 활성화 지원사업은 하향식 개발정책이 아닌 상향식 개발 정책으로 지역민들의 적극적인 참여의지를 통하여 추진되는 사업임. 이와 관련된 이해관계자는 농림부/지자체/농어촌공사 등이 있으며, 이들의 역할은 주로 사업의 진행에 관한 추진 및 감독으로 분류할 수 있음. 사업의 추진절차는 다음의 <표 2-12>와 같음

&lt;표 2- 12&gt; 도농교류 활성화 지원사업의 전달체계

민간보조	사업시행계획 승인 요청(농어촌공사) → 시행계획 검토 및 승인(농식품부) → 사업추진 및 연도말 정산 요청(농어촌공사) → 정산(농식품부)
지자체보조	사업신청(지자체) → 사업대상자 선정(농식품부) → 시행계획수립보고(지자체) → 사업추진 및 정산요청(지자체) → 사업추진상황 점검 및 정산(농식품부)

- 농림수산식품부는 전달체계과정에서 지원 및 감독의 역할을 수행하고 있으며, 대부분의 사업시행은 민간이나 지자체, 농업관련 단체에서 진행하고 있음. 지방화와 분권화, 포괄보조금제도의 활용 등을 고려하면 현재 체계에서 농림부의 역할은 타당한 것으로 판단됨

#### 다. 사업예산 및 추진실적의 분석

- 도농교류 활성화 사업의 예산은 2011년의 경우 2010년보다 14억 가량 감축되었음.

&lt;표 2- 13&gt; 도농교류 활성화 지원사업의 예산

(단위: 억원)

2008	2009	2010	2011
142	160	183	169

- 도농교류 활성화 사업의 예산은 주로 도농교류활성화를 위한 홍보와 축제 개최, 정책수행을 위한 지도인력 교육, 농어촌 사무장 채용, 도시민 유치에 위한 사업에 지원되고 있음
- 1999년부터 시행된 이래, 2010년 224개의 체험마을보험가입지원, 68개 마을에 대한 전문가 지원, 3,470명에 대한 교육 지원 등이 실행되었으며 지속적인 예산의 증가에 따라 관련 실적(1사1촌 결연기업, 농어촌 체험관광객 수 등)도 대칭적으로

증가하고 있음

## 2. 주요 쟁점과 평가 방법

### 가. 사업목적과 개입논리

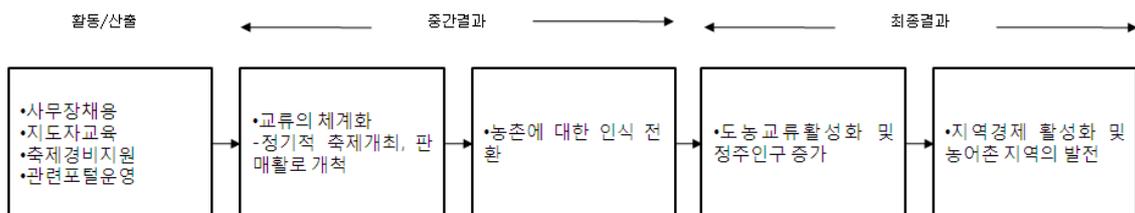
#### 1) 사업목적

- 도농교류 활성화 지원사업은 인적·물적·서비스적 교류를 통하여 낙후된 농어촌지역의 경제를 활성화하는 것에 주목적이 있음
- 농림부 및 사업대상 지역 지자체 담당공무원, 해당 지역 사무장, 농어촌 주민들과의 면접을 통하여 이들이 공유하고 있는 사업의 목표, 전달체계 등에 대하여 조사해본 결과, 사업 목적에 대한 공유가 이뤄져 있으며 성과지표 중 일부는 이러한 목적을 반영하고 있는 것으로 판단됨

#### 2) 개입논리

- 소득 증가에 따른 삶의 질 향상, 해외 테러 및 동남아·일본 지진 등 해외여행에 대한 불안감, 여가 시간 활용에 대한 관심, 베이비붐 세대의 농어촌 고향에 대한 향수 등은 농어촌 지역에 대한 도시민들의 수요를 촉진시키고 있으나, 자치단체나 시골 동네 단위에서 개최하는 축제 등은 도시민들에 대한 수요욕구를 효율적으로 충족하지 못하고 있음

[그림 2-9] 도농교류 활성화 지원사업의 논리모형



- 농림수산식품부를 통한 중앙정부의 지원은 타 지역 축제에 대한 벤치마킹, 성공

적인 축제 개최를 위한 컨설팅, 정보 제공 및 경비지원 등의 역할을 수행함으로써 문화관광지로서의 농어촌과 농수산물 판매 활로로서의 도시를 연결하는데 지원자적 역할을 수행하고 있음

- 성공적인 축제개회, 도시민에 대한 지역 농수산물 판로 개척 등의 활동은 최종적으로 농민들이 소득을 증가시키는 효과를 창출하며, 최종적으로 농촌지역이 경쟁력을 갖추는 동기요인으로 작용할 수 있음

#### 나. 주요 쟁점

- 도농교류 활성화에 대한 가장 큰 쟁점은 사업의 지속성 여부라 할 수 있음. 즉, 현재 도농교류 활성화 지원사업의 중심이 되는 농산어촌체험이 지속적인 수익을 창출할 수 있는 구조인가가 가장 핵심이 되는 사항이라고 할 수 있음

- 2009년 농촌진흥청의 조사에 의하면 실제 농촌관광객이 이미 방문했던 농촌마을을 재방문하는 비율은 높지 않은 것으로 나타났으며(고태호 외, 2010) 실제 체험을 하는 관광객들도 마을에서 운영하는 민박보다는 주변 여관이나 펜션 등 편의 시설을 갖춘 숙박시설을 선호하는 것으로 나타남

- 프로그램에 지역 고유의 환경 및 문화적 특색에 대한 반영여부가 중요함.

- 최근 난개발 형식으로 진행된 농촌체험마을 프로그램이 타지역의 프로그램들과 유사한 것으로 평가받고 있음. 지역의 고유 특색을 살리면서 고객의 호응을 유도할 수 있는 프로그램이 개발되어야 함

- 신규 전입자들이 도시민으로 구성되어 있는가

- 매년 새로 들어오는 전입인구가 같은 농촌지역에서 유입되는 것은 아닌지를 살펴볼 필요가 있음. 주변 대도시에서 유입되는 것이 아닌 형편이 비슷한 군소도시에서 접근하는 전입자는 결국 제살 깎아먹기식으로 전락되어버릴 여지가 있음

## 다. 평가의 목적 및 범위

### 1) 평가의 목적

- 도농교류 활성화 지원사업에 대한 평가는 지금까지 진행되어온 농촌지역 개발사업의 효과가 당초 목표 및 기대치에 부합되었는가를 「심층평가 항목」으로 분석하여 결과를 토대로 2011년 재정사업 자율평가 작성 시 근거 자료를 구축하는데 목적이 있음

### 2) 평가의 범위

#### 가) 평가 대상

- 본 평가는 도농교류의 활성화 중 본 사업이 추진하는 궁극적 목적인 귀농인구(도시민유치)를 유도하기 위한 사업을 우선대상으로 하고 필요할 경우 도농교류 중 관광활성화를 위한 인력양성교육, 사무장채용 등을 부차적인 평가대상으로 선정함

#### 나) 내용적 범위

- 도농교류사업에 대한 평가는 재정사업 심층평가 항목에서 가장 중요한 5개의 요인(효과성/적절성/효율성/효용성/지속가능성)을 중심으로 평가하도록 함

#### 다) 공간적 범위

- 도농교류 활성화 지원사업의 공간적 범위로는 단위사업의 보조금(지원)을 받는 25개의 지방자치단체를 대상으로 하며, 일부 단위사업에 대해서는 현장에 직접 나가 인터뷰 및 현장평가 등을 수행하도록 함

&lt;표 2- 14&gt; 사업별 현장조사 대상지

사업명	대상지
도농교류 활성화 지원사업	전북 고창

#### 다) 시간적 범위

- 기준시점: 2011년 11월 30일(과업 종료 1개월 전)
- 분석 대상기간: 2009.01.01~2011.12.30(2012년 재정사업 자율평가 대상기간, 단 사업의 효과성 평가는 필요에 따라 사업시작년도부터 현재년도까지의 누적치 자료를 사용함)

### 3. 사업의 적절성 평가

#### 가. 정부역할의 적절성

- 정부의 시장개입은 시장실패가 존재하는 경우에 합리적 근거를 가짐.
  - 우리나라의 경우 높은 땅값과 비싼 노동력, 뚜렷한 4계절 특성으로 인한 1년 1모작과 투자회수기간의 장기성 등으로 인해 외국산 제품과의 가격 경쟁에서 열세에 놓이게 되며, 이러한 상황이 장기적으로 지속될 경우, 생산자(농부)의 대거이탈 현상이 발생하고 식량의 대외의존도가 높아져 국가 차원에서 식량 안보에 위협을 받게 됨
  - 도농 교류의 경우 민간차원의 도농교류 사업은 초기 거래비용이 높기 때문에 아예 시장이 성립되지 않는 경우가 일반적임. 또한 1사1촌 자매결연이 체결된 경우에도 불확실성으로 인해 사업모델을 확립하기 어려우며, 공동체적 의사결정에 관련된 거래비용이 높다는 점에서 일반적으로 시장실패문제에 직면하는 경우가 많을 것으로 예상됨
  - 한편 도농교류 사업은 자유무역이 확산되는 가운데 농어촌회생을 위한 사회적 대

안으로 평가되고 있어 정부의 농정정책으로서 의미를 가짐. 또한 도시민에게도 농어촌의 어메니티를 향유하고 농업의 다원적 기능을 시장에서 실현할 수 있다는 점에서 공익적 가치를 가짐

- 이러한 상황을 감안할 때 도농교류사업은 리조트나 관광단지처럼 시장자본으로 개발될 수 없는 농어촌지역 관광상품에 대한 개발(시장실패의 교정), 교류의 활성화로 인한 농산어촌 지역주민 소득 증가(사유재산권의 보호)와 도시와 농어촌 간 소득격차 발생(소득과 부의 재분배)에서 개입할 적절성을 가진다고 볼 수 있음.

<표 2-15> 도농교류 활성화 지원사업 적절성 평가

사유재산권의 보호	시장실패의 교정	가치재의 공급	소득과 부의 재분배	거시경제의 안정화
○	○	○	○	△

- 또한 농산품은 안정적인 식량자급율을 바탕으로 국내 소비시장이 정착됨을 고려할 때 도농교류로 인한 농산품의 판매활로 개척은 농산물의 수요·공급의 안정화를 촉진하기 때문에 가치재의 공급으로서 가치가 있다고 할 수 있음

#### 나. 지방정부에 대한 중앙정부 지원의 적절성 평가

- 현재 농림수산식품부의 지원을 받아 도농교류 활성화 지원사업을 지원받는 지역 대부분은 농촌지역으로 낮은 재정자립도로 인해 자치단체만의 역량만으로는 독자적인 도농교류사업을 추진하기 어려운 상황에 있음
- 도농교류 활성화 지원사업에 대한 중앙정부(농림수산식품부)의 핵심역량은 거시적 차원에서의 미래발전전략 수립임. 각 지방자치단체에 대한 농림수산식품부의 지원은 사업신청자(지방정부)에 대한 심사 및 사업완료 후 정산 및 보조금 지급 등 간접적인 것이 주를 이루며, 일부 항목(각 지자체 농촌지역 담당자에 대한 교육, 체험마을 간 네트워크 구축 등)에 대해서는 농어촌공사를 통하여 개입하고

있음

- 지방자치단체가 중앙정부에 비하여 현지문화 및 특징 등을 이해하고, 사업의 집행을 위한 이해관계자들과의 관계를 유지하기가 용이하며, 사업절차마다 개입이 용이하다는 점을 감안하면 지방정부에 대한 지원과 감독만 시행하는 것이 타당성이 있다 할 수 있으며, 이는 지방자치단체의 역량을 살려 사업의 효율화를 꾀하기 위한 포괄적 보조금 제도의 도입취지와도 일맥상통함

#### 다. 정부역할 수행방법에 대한 적절성 평가

- 도농교류 활성화 지원사업은 2002년 농촌체험마을조성사업을 기반으로 시작된 이후, 2008년 6월 도농교류촉진법이 시행되고, 이에 근거한 ‘도농교류활성화를 위한 5개년 계획’을 수립하면서 점차적으로 활성화되고 있음
- ‘도농교류활성화를 위한 5개년 계획’은 기존 중앙정부주도에서 벗어나 지역주도의 도농교류 지원체제로 개편하여 도농교류활성화에 지방 및 민간의 참여를 높이기 위한 시책임. 이를 위해 정부는 기존 균특회계를 광특회계로 개편하고 포괄보조금을 도입하는 등 사업의 효율화를 위한 시책을 중점적으로 제시하고 있음
- 사업의 집행자로서 지방자치단체는 각 사업의 계획 및 시행, 사업결과 등 역할을 일임 받아 상대적으로 낙후된 소프트웨어적 요소(정보제공, 홍보, 인력육성, 프로그램 개발 지원 등)를 강화하는 것에 중점을 두고 있으며 이러한 사업수행체계는 결과적으로 농촌체험마을 체험자 수와 도시민의 농촌사회 이주 증가 등 가시적인 성과를 나타내고 있음

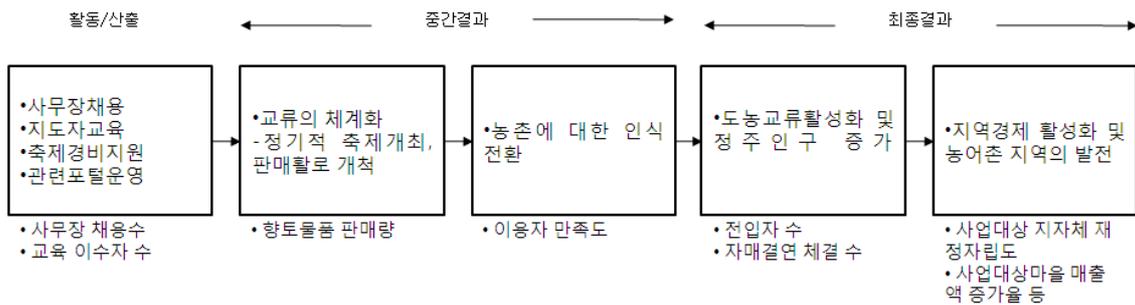
## 4. 사업의 효과성 평가

### 가. 성과지표와 비교기준

### 1) 성과지표

- 앞에서 제시한 논리모델에 의한 도농교류 활성화 지원사업의 성과지표는 다음 [그림 2-10]과 같이 제시됨

[그림 2-10] 도농교류 활성화 지원사업 성과지표의 제시



- 현재 활용되고 있는 도농교류 활성화 지원사업의 성과지표는 총 4개(포털이용자 만족도, 체험마을 평균 방문객 증가율, 체험마을 평균 매출액 증가율, 인적역량강화 교육만족도)로 구성되어 있음
- 일반적으로 성과지표로서의 만족도는 정성적인 자료에 근거한 분석, 천장효과로 인한 장기적 차원에서의 지표의 한계 등으로 인해 타당하지 못한 것으로 인식되고 있음
- 만족도를 제외한 2개의 지표(체험마을의 방문객 및 매출액 증가율)는 중간 및 최종결과로서의 사업성격을 내포한 지표라고 할 수 있으며, 이들에 대한 세부적인 분석은 다음의 <표>와 같음

&lt;표 2- 16&gt; 도농교류 활성화 지원사업 성과지표에 대한 분석 결과

분석항목	내용	결과
관련성	<ul style="list-style-type: none"> <li>도농교류 활성화 지원사업의 1차적인 목적은 농어촌을 방문하는 관광객 수의 증가를 통한 농촌지역경제활성화로 성과지표(평균방문객수 및 매출액 증가율)는 사업이 의도하는 바를 명확히 반영하고 있음</li> </ul>	○
왜곡된 유인의 회피	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광객 수의 증가는 외부인들에게 농촌에 대한 편견을 제거해줄 수 있는 기회요인이기는 하나, 그 자체만으로 농촌지역에 대한 활성화를 얼마나 이끌어냈는지를 확인하기 어려움. 즉 단순 교류객수의 증가가 반드시 농촌경제의 활성화를 유도한다고 보장할 수 없음. 대신 보조지표로서 평균매출액 증가율을 활용함</li> </ul>	○
영향파악 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>농림수산물식품부의 보조금 지급이 성과에 어느 정도 영향을 미쳤는지를 측정할 수 있는 분석방법이 마련되어 있지 않음. 관광객 수의 증가는 1) 국민의 소득, 2) 농촌어메니티의 관광 등 여러 환경적 요인에 의하여 영향을 받는 요소로 보조금의 투입이 어느 정도 영향을 미쳤는가에 관한 인과관계는 명확하지 않음</li> </ul>	×
명확성	<ul style="list-style-type: none"> <li>제시된 성과지표들은 간단한 개념과 측정방법으로 구성되어 있고 의미하는 바도 명확함(전년대비 방문객수, 매출액 등 비교)</li> </ul>	○
적시성	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과를 측정하기 위한 자료는 월단위 측정 후 연간 총합으로 계산됨. 성과목표를 측정하기 위한 시점에는 큰 문제가 없으나, 도농교류가 활성화되는 주요 시점이 7~9월 사이 학생들의 방학과 직장인들의 휴가철임을 감안하면 월별 측정을 통하여 환경변화에 따른 즉각적 대응을 위해서는 측정범위를 월별단위로 줄여야 할 필요가 있음</li> </ul>	△
신뢰성	<ul style="list-style-type: none"> <li>방문객수와 매출액은 명/원을 단위로 하여 측정되는 자료로서 구체적 수치에 의하여 제시되기 때문에 자료의 신뢰성이 있다 할 수 있으나, 만족도를 측정하기 위한 자료는 응답자의 특성을 크게 받는 것으로 자료의 신뢰가 높다고 할 수 없음</li> </ul>	△
비교가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업대상이 된 25개 시군은 타지역에 비하여 인구감소가 심각하게 나타나는 곳으로, 비슷한 환경에서의 사업을 비교하는 준실험모형보다는 사업 전후를 비교하는 암묵적모형이 합리적이라 할 수 있음. 사업 전 자료만 구축된다면 성과에 대한 비교가 가능함</li> </ul>	△
검증가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>만족도 등은 조사대상이나 분석자에 따라 편의가 발생하여 결과가 상이하게 나타날 가능성이 높음. 체험마을 방문객과 매출액은 객관적으로 제시된 자료에 의한 분석결과이기 때문에 불특정인이 재검증하여도 동일한 결과가 나타날 것으로 판단됨</li> </ul>	△

○ 제시된 성과지표는 사업의 목적 및 효과에 관한 내용들을 함축적으로 내포하고 있으나, 구체적인 영향력·인과관계 등에 관한 설명은 취약한 것으로 판단됨. 성과지표에 의한 영향력 평가는 차후 효과성평가 등에서 구체적으로 분석되어야 함

## 2) 비교기준

- 도농교류 활성화 지원사업은 비교대상으로서 농림부의 지원을 받지 않는 타 지방자치단체가 있을 수 있으나 대상 지방자치단체의 산업구조, 인구구조, 재정자립도, 대도시와의 접근성과 같은 환경적 요인을 통제할 수 없기 때문에, 사업대상지역의 전후 비교를 하는 것이 가장 합리적이라 할 수 있음

#### 나. 평가모형

- 도농교류 활성화 지원사업의 가장 큰 핵심사항은 관광의 활성화와 도시인구의 유입임. 이의 효과를 측정하기 위해서는 두 개의 효과성 평가모형을 정립하여야 함

##### 1) 농촌직종의 변화

- 도농교류 활성화 지원사업의 단기적 효과를 측정하기 위해서는 농촌지역사회를 구성하는 직종의 변화가 어떻게 변했는지를 추세분석을 통하여 분석하도록 함
- 도농교류 활성화 지원사업이 원활히 추진되었다면 농촌관광의 활성화로 인해 농촌사회에서 차지하는 서비스 및 판매직의 비율이 상대적으로 증가하였을 것으로 판단됨

##### 2) 인구의 이동

- 효과성 평가에서 인구수의 증감을 변수로 설정한 것은 도농교류 활성화 지원사업 및 농촌지역 개발사업의 목적이 도시민 유치를 통한 지역인구의 안정화에 있기 때문임. 농촌마을의 수입, 관광객 방문 수 증감 등의 지표는 단기적 관점에서의 성과지표에 적합함
- 효과성 평가를 위한 모형은 다음의 [그림 2-11]과 같이 T-test로 설정함
- T-test는 크게 2개의 맥락에서 진행함. 첫 번째는 도농교류 활성화 지원사업 중 도시민유치지원사업을 실시하는 10개 지자체와 지원사업을 받지 않는 비교집단

10개 지역을 설정하여 이들의 평균 이동량을 분석하고, 두 번째는 시범사업대상 10개 지자체의 사업전과 사업실시연도를 비교하여 인구의 순이동이 어떻게 변화하였는지를 분석함. 기초자료는 통계청에서 제공한 자료를 토대로 실시함

[그림 2-11] 도농교류 활성화 지원사업 평가모형의 설정

$$t = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2) - D_0}{\sqrt{s^2 \left( \frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2} \right)}} \quad (d.f. = n_1 + n_2 - 2)$$

$\bar{X}_1$  = 10개 시범사업대상 지자체의 평균 인구이동/ 07년-09년 시범사업대상 지자체의 평균값

$\bar{X}_2$  = 비사업대상 지자체의 평균 인구이동/04년-06년 시범사업대상 지자체의 평균값

$D$  = 귀무가설로 설정된 두 모집단 평균의 차이 값

$S$  = 두 모집단을 결합했을 때의 결합표준편차의 추정치

$n_1, n_2$  = 표본의 크기

#### 다. 분석결과

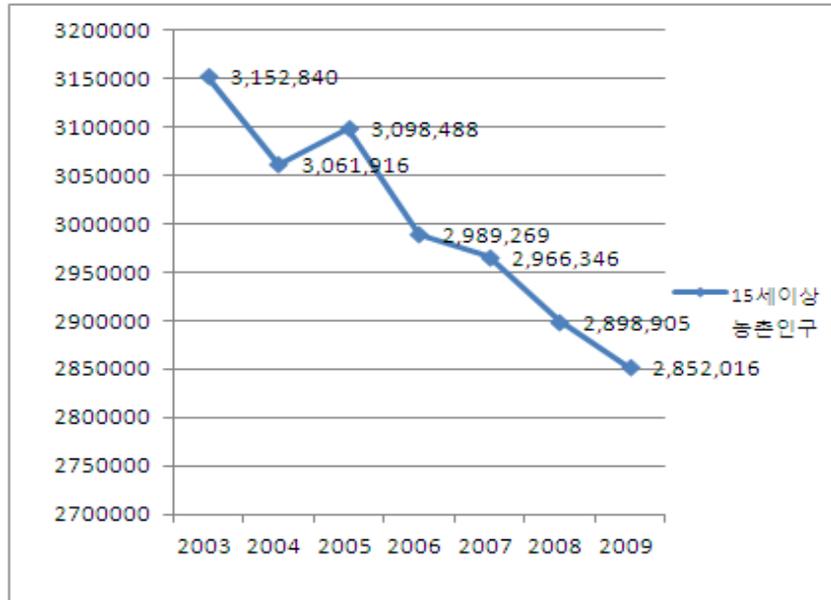
- 상기에서 제시한 모형을 기초로 각 효과성 분석을 실시한 결과 다음과 같은 결과가 도출됨

##### 1) 농촌직종의 변화

- 도농교류 활성화 지원사업의 목적과 내용은 관광산업을 통한 농업의 활성화와 도시 노동력의 농촌 유입으로 구분할 수 있음
- 우선 관광산업을 통한 농촌의 활성화를 분석하기 위해서는 우리나라 농촌의 인구수와 이들이 구성하고 있는 산업구조의 변천 등을 분석하는 것이 중요하다 할 수 있음
- 분석기준은 2003년 이후로 설정하였으며 이는 도농교류 활성화 지원사업이 2002

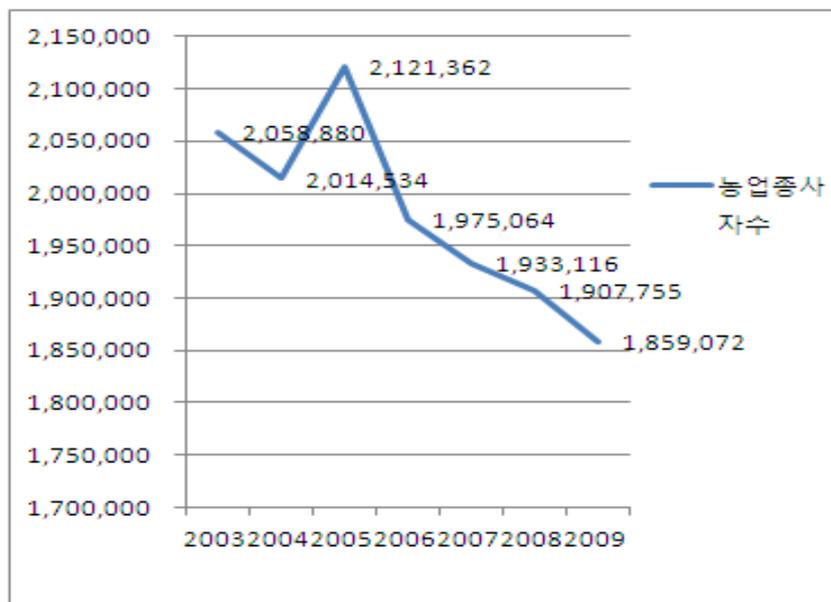
년부터 본격적으로 실시되었기 때문임

[그림 2- 12] 2003년 이후 15세 이상 농촌인구



○ [그림 2-13] 은 2003년 이후 15세 이후 농촌인구의 변화를 나타낸 표로서 농촌인구는 여전히 감소하고 있는 것으로 나타남

[그림 2- 13] 2003년 이후 농업종사자 수

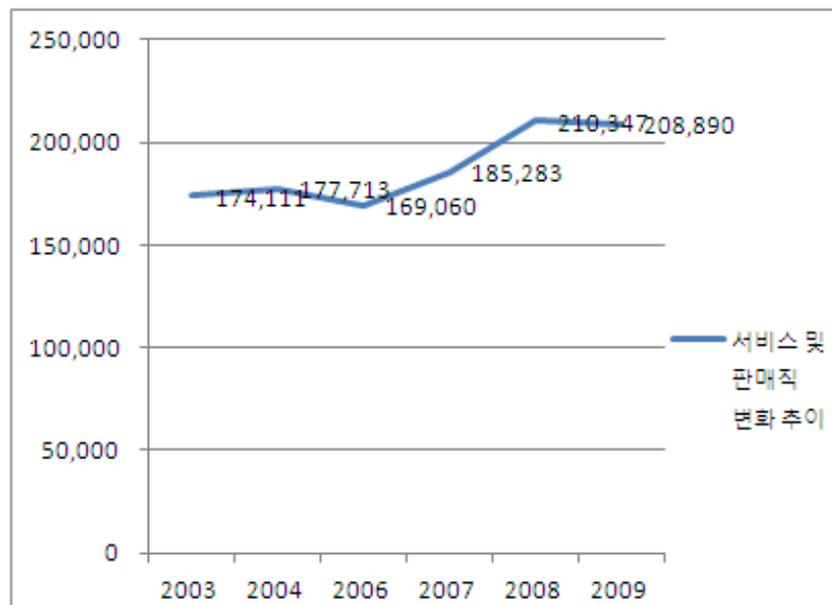


○ [그림 ]은 2003년 이후 농업에 종사하고 있는 종사자수에 대한 추이로서 대체적

으로 농촌인구수와 비슷한 형태로 감소하고 있는 것으로 나타남

- 농촌인구 및 농업종사자 수가 지속적으로 감소하고 있는 것은 탈농현상의 심화로 인한 것으로 이들에 대한 기울기 값을 분석한 결과 농촌인구 감소치(-58.161, 유의수준 99%)에 비하여 농업종사자수(-40.462, 유의수준 95%) 감소치가 낮게 도출됨. 이는 여전히 농촌사회의 직종이 농업중심으로 구성되어 있다는 것을 의미함. 같은 기간 사무직과 생산직은 다소 감소추세였음
- 그러나 급속하게 줄어드는 농촌인구와 타 직종에 비하여 [그림 2-14]와 같이 농촌내 서비스 및 판매 직종에 종사하는 농촌인구수는 안정적으로 증가하고 있음

[그림 2-14] 농촌에서의 서비스 및 판매직 변화 추이



- 이들 간의 상관관계를 분석해보면 농촌인구와 농업인구간에는 0.93, 농촌인구와 서비스판매직은 -0.804의 상관계수를 가지는 것으로 나타남. 즉, 통계적으로 농촌인구와 농업인구는 감소추세에 있지만 서비스판매직의 경우는 농촌인구의 감소추세에도 꾸준히 증가하고 있는 것이 확인됨
- 서비스 판매직 등이 증가추세에 있는 것은 농촌이 단순 생산지로서의 역할에서 벗어나 관광지로서 적극 개발되어 숙박업소나 음식점 등 서비스시설이 늘어나고,

지속적인 도농교류사업으로 방문객 수가 증가('07: 1,579명→'08: 2,359명→'09: 3,626명)하여 지역특산물이나 농산품에 관한 판로개척 등의 효과가 발생하였기 때문인 것으로 추정됨

## 2) 인구의 이동

- 분석대상이 되는 시범지구 10개 지자체 및 비교집단 10개 지자체는 다음의 표와 같음. 비교집단이 되는 10개의 지자체는 시범사업 지자체의 시·군 수에 맞춰 임의로 선정하였음

<표 2- 17> 분석대상 지자체의 선정

분류	지자체명
시범사업 완료지자체	서천, 금산, 진안, 고창, 남원, 곡성, 화천, 양구, 남해, 안동
비교집단 지자체	부여, 청양, 장수, 순창, 담양, 보성, 영주, 함양, 홍천, 인제

- 분석 변수는 순이동수로 설정하였는데 순이동이란 해당지자체의 1년간 총전입 수에서 총전출 수를 감한 통계치로 순이동이 높을수록 전입인구가 많은 것을 의미함. 분석 기간은 시범사업이 실시된 2007년부터 2009년까지로 함. 이 기간 각 지자체들의 순이동에 관한 실적은 다음의 <표 2-18>과 같음.

<표 2- 18> 시범사업완료 및 비교집단 지자체의 인구 순이동 실적

시범사업 지자체	2007	2008	2009	지자체 합	비교집단 지자체	2007	2008	2009	지자체 합
화천군	- 522	1091	27	596	홍천군	35	201	- 739	- 503
양구군	60	- 148	- 40	- 128	인제군	- 584	- 642	- 294	- 1,520
금산군	253	- 852	- 397	- 996	부여군	- 1312	- 912	- 785	- 3,009
서천군	- 1255	- 385	- 158	- 1,798	청양군	- 351	- 396	- 265	- 1,012
진안군	3181	- 2944	356	593	장수군	2575	- 2764	- 317	- 506
고창군	- 720	- 339	57	- 1,002	순창군	- 372	- 931	- 571	- 1,874
남원시	- 1974	- 858	- 615	- 3,447	담양군	200	- 1958	- 892	- 2,650
곡성군	- 111	- 556	- 334	- 1,001	보성군	- 1018	- 761	- 771	- 2,550
안동시	- 1071	- 737	- 52	- 1,860	영주시	- 1806	- 1128	- 467	- 3,401
남해군	4605	- 3966	- 111	528	함양군	- 387	25	323	- 39
연도별 합	2446	- 9694	- 1267	- 8515	연도별 합	- 3020	- 9266	- 4778	- 17064

- 상기 실적 및 자료를 근거로 두 집단 사이의 차이를 T-test로 검증해본 결과 다음과 같은 결과가 도출됨

<표 2-19> 사업대상 지자체와 비사업대상 지자체간 독립표본 T-test 결과

		Levene의 등분산 검정		평균의 동일성에 대한 t-검정						
		F	유의 확률	t	자유도	유의 확률 (양쪽)	평균차	차이의 표준오차	차이의 95% 신뢰구간	
									하한	상한
지자체 평균 이동량	등분산이 가정됨	.001	.977	1.541	18	.141	854.9000	554.86338	-310.82470	2020.62470
	등분산이 가정되지 않음			1.541	17.800	.141	854.9000	554.86338	-311.76540	2021.56540

- 분석결과 두 집단사이에는 90%신뢰수준에서 평균차이가 발생한다는 것을 알 수 있음. 즉, 사업을 시행하는 것이 시행하지 않는 것보다 지역주민의 진출이 적어지는 것을 의미함
- 한편 시범사업 대상 지자체의 사업 전후를 비교하면 다음과 같음

<표 2-20> 사업대상 지자체의 연도별 순이동 변화량

	화천군	양구군	금산군	서천군	진안군	고창군	남원시	곡성군	안동시	남해군	연도별 합
2004	-361	-402	-615	-1436	448	-4207	-5674	-721	-1600	-831	-15399
2005	-633	-254	-1517	-1073	-1590	-1167	-2432	-100	-2638	-900	-12304
2006	-507	-244	-641	-1351	-1768	-1238	-2236	-357	-2577	-701	-11620
2007	-522	60	253	-1255	3181	-720	-1974	-111	-1071	4605	2446
2008	1091	-148	-852	-385	-2944	-339	-858	-556	-737	-3966	-9694
2009	27	-40	-397	-158	356	57	-615	-334	-52	-111	-1267
합	-905	-1,028	-3,769	-5,658	-2,317	-7,614	-13,789	-2,179	-8,675	-1,904	-47838

- 2004년 이후 사업대상 지자체의 순이동은 대체적으로 줄었으나 2007년 특히 줄어든 것으로 나타남. 이는 남해군의 순이동수가 급격히 늘어났기 때문임
- 상기의 자료를 근거로 사업 전 3개년과 사업이 실시된 3개년의 평균비교를 분석해본 결과 다음과 같은 결과가 도출됨

<표 2- 21> 사업대상 지자체의 대응표본 T- test 결과

	대응차					t	자유도	유의 확률 (양쪽)
	평균	표준편차	평균의 표준오차	차이의 95% 신뢰구간				
				하한	상한			
사업전 - 사업후	- 3080.80000	2163.29912	684.09525	- 4628.3 3096	- 1533.2 6904	- 4.503	9	.001

- 분석결과 통계적으로 99%의 유의수준에서 평균 3,000여명의 차이가 발생한 것으로 나타남. 즉 도시민유치지원사업의 실시가 지원대상 지자체의 인구 순이동 증가에 영향을 미쳤다고 할 수 있음

## 5. 사업의 효용성 및 지속가능성 평가

### 가. 효용성 평가

- 도농교류 활성화 지원사업은 효과성 평가 결과에서 보듯이 농촌수입의 다각화를 꾀하고, 농촌지역 지방자치단체의 인구유입에 도움을 주는 것으로 나타남
- 효용성 평가에서는 도농교류활성화 지원사업이 농촌수입의 다각화에는 성공하였으나 농촌소득에서는 어느 정도의 변화를 유발하였는지 농외소득을 지표로 분석하도록 함
- 농외소득은 '농가구원이 농업 이외의 경제활동에서 벌어들인 소득'을 의미하며, 영세한 영농규모를 가진 우리나라 농업여건에서는 농촌경제의 활성화와 도시지역의 과밀을 방지하는 지역균형개발 수단으로서 중요한 의미를 지님

<표 2- 22> 농가순소득에서 농업소득 및 농외소득비중의 변화

(단위: 억원, %)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
농가순소득	19,969	21,594	21,700	22,129	21,502	21,007	21,826	23,044
농업소득비중	52.94	55.80	54.45	54.64	48.40	45.96	44.43	43.82
농외소득비중	47.06	44.20	45.55	45.36	51.61	54.04	55.57	56.18

- <표 2-22>는 2003년 이후 우리나라의 농가순소득에서 농업소득과 농외소득이 차지하는 비중을 2003년 이후 분석한 결과로서, 농가순소득이 증가함에 따라 농외소득도 증가하고 있음. 비중 역시 농외소득이 농업소득에 비해 높아지고 있음
- 특히 2003년 이후 이러한 결과가 도출된 것은 정부가 추진한 ‘농외소득원정책’에 농촌어메니티의 개념이 점차적으로 반영되어 농촌관광, 도농교류 등이 활성화되어 효과성 분석결과와 같이 서비스산업의 비중이 높아지는 등 산업구조가 조정되었기 때문일 것으로 추정됨
- 결국 도농교류활성화 사업은 산업구조의 재편에 따라 농민의 소득원의 다양화에 기여하였다고 볼 수 있음
- 다만 FTA이후 우리나라 농업생산유지에 관한 구체적인 로드맵 등은 없기 때문에 향후 농업사회의 2·3차 산업의 비중 등을 구체적으로 제시할 필요는 있음

#### 나. 지속 가능성 평가

- 최근 농촌어메니티와 농촌관광에 대한 수요, 베이비부머세대의 은퇴로 인한 귀향·귀촌의 증가로 농촌관광과 농촌이주에 대한 관심은 지속될 것으로 판단됨
- 또한 FTA의 발효는 상대적으로 가격이 비싼 국내 농산물에 대한 경쟁력을 약화시키며 결국 농산물에 의한 소득이 절대적인 농촌이 이로 인해 붕괴될 소지가 있으므로 정부 차원에서 농민소득원의 다양화를 유도할 필요가 있음
- 특히 도농교류활성화 정책은 농수산물에 대한 직접적인 지원이 아니기 때문에 FTA의 영향력을 받지 않는 분야로서 다른 농수산식품부의 정책사업에 비해 자금지원측면에서 장점을 지니고 있음. 단, 현재까지 농촌개발과 도농교류에 관한 대부분의 사업이 예산을 배정받기 위한 공모방식에 치우쳐져 있어 지자체의 사업역량을 높일 수 있도록 유도해야 함

## 제3절 경쟁력제고사업

### 1. 사업 내용

#### 가. 사업 개요

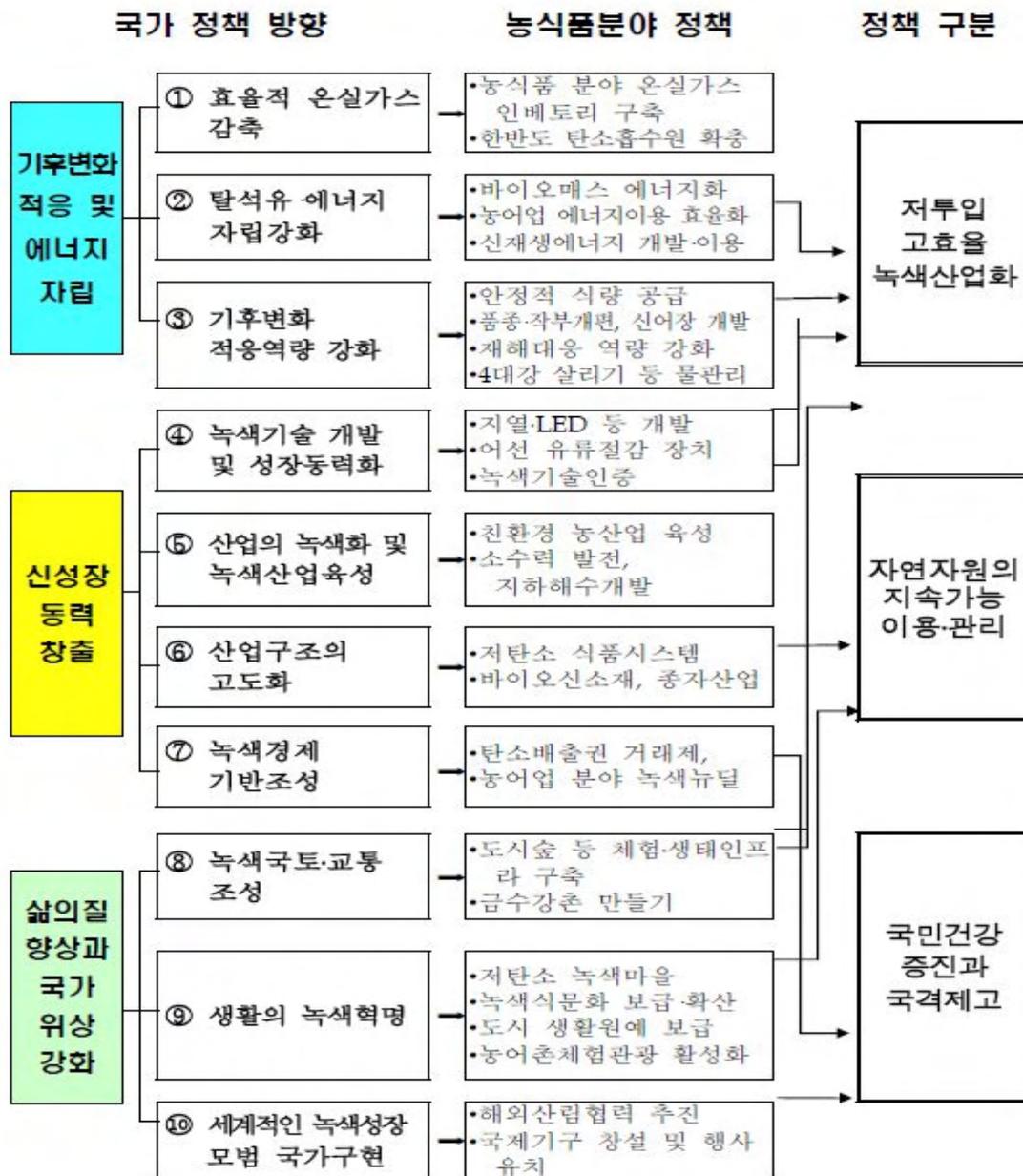
##### 1) 사업의 필요성

- 1992년 발리회의 이후 기후변화에 대비하여 국제사회에서 제시된 지속가능한 성장과 온실가스 감축의 패러다임은 2000년대 초반 한국에 도입된 이후, 추상적으로 다루어지다가 현 정권이 2008년 광복절 축사에서 미래 성장전략으로서 제시한 녹색성장에서 구체적으로 개념화 되었음
- 2005년 2월 16일 공식 발효된 교토의정서에서 한국은 온실가스를 의무적으로 감축해야하는 부속서(Annex) I 국가에 포함되어 있지는 않지만 교토의정서가 끝나는 오는 2013년부터는 의무감축국가의 가입이 확실시 되므로 이에 대한 대비책이 마련되어야 함
- 녹색성장은 이러한 환경변화에 대응하기 위한 구체적 대책으로 환경보전과 경제발전을 동시에 꾀하는 선순환모형으로 이해할 수 있으며, 환경보전을 위한 온실가스 감축과 이를 위한 기술 개발이 핵심사항이라 할 수 있음
- 현재 정부는 녹색성장위원회와 환경부를 중심으로 각 부처 및 민간기업과의 협력을 통하여 녹색성장 관련 사업을 진행하고 있음
- 이 중 농림수산식품부는 산하 기관인 산림청과 함께 온실가스 흡수원으로서 산림과 농작물 확대를 통한 온실가스 감축뿐 아니라, 더 많은 이산화탄소를 흡수하면서 산소를 내뿜고 현재까지 진행된 온난화에 견딜 수 있는 종자를 개량하는 등 미래사회에서 중요성이 더욱 커질 것으로 예상되는 1차산업분야가 지속가능하도록 경쟁력을 강화하고 있음

2) 사업의 개요

- 농림수산식품부에서 추진하는 녹색성장은 저탄소녹색성장 추진전략에 구체적으로 제시되어 있음

[그림 2-15] 농림수산식품부의 녹색성장정책



출처: 농림수산식품부, 농림수산식품 분야 저탄소 녹색성장 추진전략, 2009

- 농림부에서 추진하는 녹색성장에는 구체적으로 신재생에너지(목재펠릿)보급, 어선의 LED등 교체 및 유류절감 장치 개발, 경쟁력 있는 품종의 개발, 농가소득제고를 위한 작물의 다양화 등이 포함되어 있으며, 이 중 경쟁력 제고사업은 「신성장 동력 창출」로서 농업인들에 대한 국내채종 비율 확대와 타작물 재배 유도 등 소득 보전을 위한 인프라 구성에 집중되어 있음

<표 2- 23> 경쟁력제고사업 세부사업 분류

단위사업	세부사업
경쟁력 제고	고부가가치종자산업육성(지자체 포함), 민간육종연구단지조성, 동식물자원산업화지원, 온실가스에너지 목표관리제, 논소득기반다양화

- 고부가가치종자산업육성사업은 해외채종에 따른 유전자원 유출방지 및 병충해 국내유입 사전예방과 국내채종기반기반구축 등을 위해 국내 채종단가의 일정액을 보조하고 조직배양을 통한 우량 씨감자 생산체계 구축으로 씨감자 공급을 확대하여 농가수요를 충족하는 것을 주목적으로 함
- 논소득기반다양화사업은 논에 벼 대신 타작물 재배를 유도하여 쌀 과잉 해소 및 식량 자급율을 제고하는 것을 목적으로 함. 벼를 재배한 논에 벼 대신 대체작물을 재배할 경우 ①농업경영체에 논 소득기반 구축 지원, ② 지방자치단체에 장려금 지급, ③ 타작물재배 기술지도 등의 혜택을 부여함
- 그러나 단위사업 중 가장 많은 예산을 차지하는 논소득기반다양화사업(2011년 기준 1,200억원)은 2011년 시작된 사업으로 본 연구의 평가범위(2008~2010)에서 제외되므로 본 연구의 주요 분석대상은 고부가가치종자산업육성사업으로 설정하되 일부 항목에 대해서 필요할 경우 논소득기반다양화 사업을 병행하여 분석하도록 함

#### 나. 사업의 전달체계

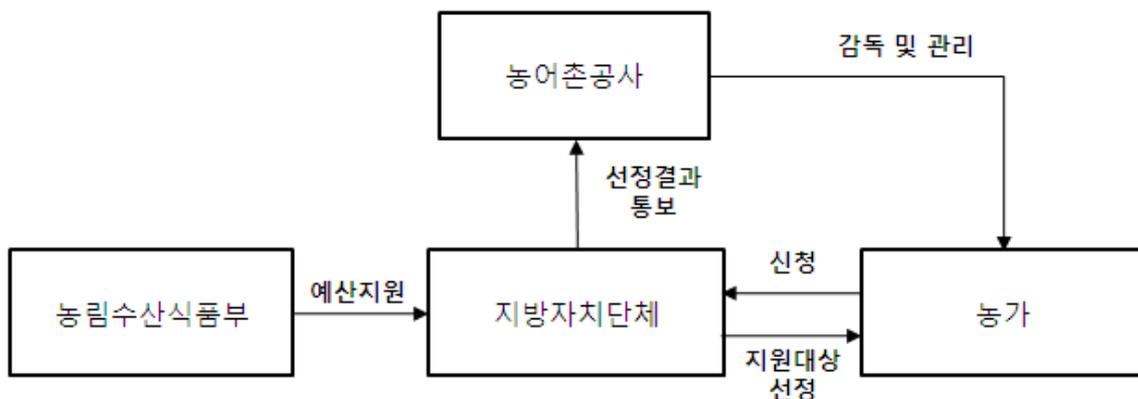
- 경쟁력제고사업은 농림수산식품부가 직접 수행하거나, 국립종자원과 지방자치단체, 종자사업체에 간접적으로 지원하고 있음
- 농림부는 종자 사업자에 국내채종단가의 50%를 지원하고, 사업자는 추후 국립종자원에 파종결과를 보고하는 프로세스로 구성되어 있음

[그림 2-16] 국내채종 지원에 관한 전달체계



- 논 소득기반 다양화 사업은 [그림 2-17]과 같이 전달체계가 구성되어 있음. 사업자 선정 및 평가는 지자체가, 연말 사업대상자의 사후관리 및 감독은 농어촌공사가 시행하고 있음

[그림 2-17] 논 소득기반 다양화 사업 전달체계



다. 사업예산 및 추진실적의 분석

- 경쟁력제고와 관련된 사업 예산은 다음의 <표 2-24>와 같음. 2010년 경쟁력 제고 사업은 고부가가치중자산업육성 사업이 35억원으로 구성되어 있었으며, 2011년부터 시작한 신규 사업으로 논소득기반다양화 사업이 추가되어 전체 1천 2백 45억원으로 구성되었음
- 2011년 고부가가치중자산업육성사업의 예산이 책정되어 있지 않은 것은, 사업이 종료된 것이 아니라 2010년 집행하지 못한 15억원의 이월예산을 집행하기 때문임

<표 2- 24> 경쟁력제고사업 세부 예산 내역

(단위: 억원)

	'10	'11	회계 구분	사업 구분	비고 (세부사업수)
사업비 계	35	1,245			
① 경쟁력제고(농특)(3232)	35 (35)	1,245 (1,245)	농특회계	단위사업	(5)
▪고부가가치중자산업육성(300)	25	-		세부사업	
▪고부가가치중자산업육성(지자체)(301)	10	10		세부사업	
▪민간육종연구단지조성(302)	-	11		세부사업	
▪동식물자원산업화지원(304)	-	18		세부사업	
▪온실가스에너지 목표관리제(312)	-	6		세부사업	
▪논소득기반다양화(315)	-	1,200		세부사업	

- 경쟁력 제고 사업이 핵심이 되는 고부가가치중자산업육성사업과 논 소득기반다양화사업은 각각 2010년, 2011년 시작된 사업으로 실적으로 제시할 수 있는 자료가 매우 제한적이었음

<표 2- 25> 경쟁력제고사업의 실적

성과지표	실적 및 목표치		'11년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 또는 자료출처 (성과측정시 유의사항)
	'09	'10			
국내채종 비율(무, 배 추)(%)	-	22	40	국내 채 종 량 / 총 종 자 생산량 x 100	종자협회조사자료
논 소득기반 다양화에 따른 쌀생산 감축비율(%)	신규	95	쌀 감축예상량(20만톤) 대비 실 제 감축량 * 예상량은 평년단수 적용	사업추진에 따른 쌀생산감축량/감 축예상량x 100 * 생산량 : 재배면적 x 단위면적당 수량(10a) * 감축량 : 감축면적 x 단 위 면 적 당 수 량 (10a)	농식품부 사업성과보 고서

## 2. 주요 쟁점과 평가 방법

### 가. 사업목적과 개입논리

#### 1) 사업목적

- 현재 우리나라의 농업은 화석에너지 의존, 비효율적인 에너지 활용, 환경부담적인 다량의 화학비료와 농약의 사용 등으로 인해 점차 국제사회에서 경쟁력을 잃어가고 있음
- 세계적으로 지구온난화 등 환경에 대한 관심과 중요성이 높아지는 점을 감안하면 현재 우리나라의 농어업은 매우 불리한 상황이라 할 수 있음. 경쟁력 제고 사업은 친환경적이면서 기후변화에 적응할 수 있는 다양한 작물의 재배를 통하여 식량자급율을 높이고 일반 농가의 소득을 보전하여 농어촌의 경쟁력을 강화할 목적으로 추진되고 있는 사업임

#### 2) 개입논리

- 기후변화는 전 지구적으로 일어나는 현상으로 죄수의 딜레마로 인해 특정 지역이나 개인, 심지어는 국가내에서도 자체적으로 해결할 수 없는 문제임. 이로 인해 전세계적으로 정부와 국제사회가 문제해결을 위해 적극적으로 개입하는 공통점을 지님
- 농업에서 온실가스배출감소 및 환경개선을 위한 친환경적 농업기술을 도입할 경우 생산단가는 높아지는 경향이 있으며, 이는 결국 최종 농산물의 가격을 높여 시장에서의 가격경쟁력을 약화시키게 됨

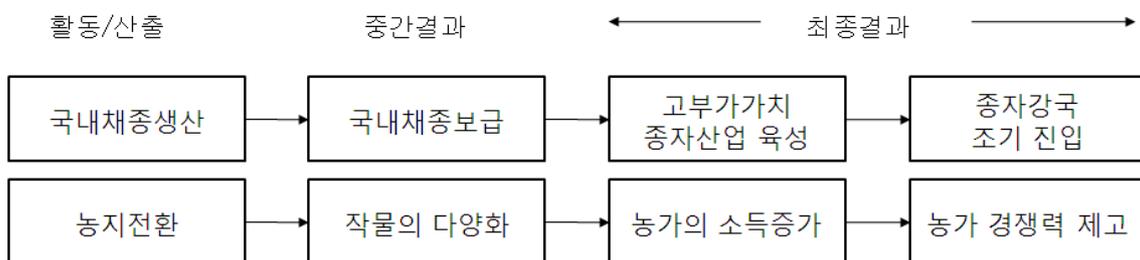
[그림 2-18] 우리나라의 식량자급율 및 품목별 자급율 현황



출처: 매일경제

- 우리나라의 경우 매우 낮은 식량자급율을 유지하고 있으며, 생산되는 대부분의 작물도 ‘쌀’에 집중되어 있어 식량자급율의 양 뿐만 아니라 질적인 측면에서도 문제가 되고 있음
- 농업에서 효율적인 에너지 사용과 식량자급율을 높이고, 작물의 다양화, 우수종자의 보급 등으로 경쟁력을 갖추기 위해서는 정부의 개입이 필요하다 할 수 있으며 투입부터 산출까지 다음과 같은 활동이 수반됨

[그림 2-19] 경쟁력제고사업의 논리모형



나. 주요 쟁점

- 구체적인 성과를 측정하기 위한 모델을 설정할 수 있는가?

- 경쟁력제고사업은 2010년부터 시행된 사업으로 매우 단기적인 사업임. 특히 종자 사업은 2010년 채종된 종자가 올해 심어졌기 때문에 아직 구축된 자료가 없고, 논소득기반다양화사업에 대한 자료 역시 2011년 추수 및 곡물이 수확되어야 구축되기 때문에 현실적인 효과를 측정하기 위한 자료가 제시되어 있지 않음

#### 다. 평가의 목적 및 범위

##### 1) 평가의 목적

- 본 평가는 최우선적으로 지금까지 진행되어온 경쟁력제고사업의 효과가 당초 목표 및 기대치에 부합되었는가를 「심층평가 항목」으로 분석하는데 목적이 있으며, 부차적으로 분석결과를 토대로 2011년 재정사업 자율평가 작성 시 근거 자료를 구축하는데 목적이 있음

##### 2) 평가의 범위

###### 가) 평가 대상

- 경쟁력 제고사업은 국내종자개발과 논소득기반다양화 사업으로 양분되나 본 평가의 범위는 2010년까지의 실적으로 논소득기반다양화는 제외됨. 단 필요할 경우 일부에서 사업의 내용 등을 분석하도록 함

###### 나) 내용적 범위

- 경쟁력 제고 사업 중 국내종자의 개발 및 보급에 한정하도록 하며 이러한 사업을 통해 얼마만큼의 종장개발 및 보급이 효과를 거두었는가를 축적된 자료를 바탕으로 분석하도록 함

###### 다) 공간적 범위

- 농림수산물식품부를 통하여 지원금을 받은 업체가 공급한 종자를 받은 우리나라 전 농업지역을 대상으로 함

#### 다) 시간적 범위

- 기준시점: 2011년 11월 30일(과업 종료 1개월 전)
- 분석 대상기간: 2009.01.01~2011.12.30(2012년 재정사업 자율평가 대상기간, 단 사업의 효과성 평가는 필요에 따라 사업시작년도부터 현재년도까지의 누적치 자료를 사용함)

### 3. 사업의 적절성 평가

#### 가. 정부역할의 적절성

- 현재 한반도에는 기후변화와 이로 인한 병해충발생으로 인해 농산물의 피해가 커지고 있으며(기온이 1℃상승하면 한국 농가의 농업 총수익이 1ha당 260~400만원 감소(삼성경제연구소, 2009)), 이는 농촌의 고령화, 외국 농산물과의 가격 경쟁력 저하 등으로 위기에 처한 농촌사회에 또 다른 위기요인으로 작용하고 있음
- FTA추진에 따른 농가의 소득변동에 대해 분석한 황의식 외(2006)의 연구는 관세를 완전 철폐하는 경우 농가소득이 10% 이상 감소하는 농가의 비율은 미작의 경우 14.5%, 채소농가는 67.6%, 과수 농가는 75.5%에 이를 것이라고 예상하고 있음.

&lt;표 2- 26&gt; 관세철폐에 따른 영농 형태별 농가소득 감소율 분포

(단위: %)<sup>1)</sup>

구분	10% 미만	10- 20%	20- 30%	30- 50%	50% 이상
미작	85.5	12.2	1.8	0.4	0.1
채소	32.4	29.1	19.2	13.8	5.5
과수	24.5	28.2	28.2	16.1	3.2
축산	51.8	24.7	24.7	9.4	-
기타	22.7	26.7	26.7	20.0	12.1
합계	57.2	20.3	20.3	8.0	3.2

자료: 황의식 외(2006)

- 그러나 일부에서는 기후변화에 맞춘 농작물의 변화는 기회요인으로 보고 있음. 2020년까지 우리나라 재배면적의 17%가 아열대성 기후로 변할 것으로 예측함에 따라 아열대성 작물을 적극적으로 육성하면 새로운 소득원으로 창출할 수 있을 것으로 기대하고 있음(한국일보, 2011)
- 이를 위해서는 변화된 기후에 적합한 품종을 개량하고, 지식사회에서의 지적재산권을 확보할 수 있도록 미래전략사업으로서 종자개발이 선행되어야 함
- 종자 개발은 고도의 유전자기술이 필요한 분야이고 BT산업 등 파급효과가 큰 미래전략산업이 될 수 있음. 정부에서도 이러한 사항을 고려하여 농업에 대한 투자 의지를 2011년 4월 대통령 대국민 라디오 연설에서 천명하는 등 중요성을 인식하고 있음
- 그러나 경쟁력제고사업의 주 내용이 되는 종자개발과 곡물의 다양화는 초기 투자비용이 높고 투자에 대한 회수가 길며 새로운 종자를 개발한 후에는 다른 사람에 의해 용이하게 복제·재생산이 되는 특성(박영규, 2005)으로 인해 시장의 기능에 맡길 경우 민간이나 개인 농가들이 자발적으로 추진할 수 없는 사항임
- 종자 선진국에서는 종자산업과 농업계의 관계가 성숙한 단계에 도달해 있기 때

1) 주 관세율이 100% 하락할 경우임

문에 정부의 역할이나 지원이 종자기업에 큰 영향을 미치지 않을 수 있으나, 우리나라와 같이 채소 종자를 제외한 대부분의 종자산업은 미성숙한 단계이기 때문에 정부차원의 적절한 육성책은 민간부문의 역량을 높이는데 상당한 영향을 미치게 됨(박현대, 2011)

- [그림 2-18]에서 보듯 우리나라의 식량자급도는 매우 낮으며 재배곡물의 대부분은 쌀로 구성되어 있음
- 세계화가 진행되면서 더 이상 국가 간 경쟁이 아닌 각 지역(지방)간 경쟁이 심화되었고, 이런 상황에서의 경쟁은 대부분 막대한 자본과 시장논리를 앞세운 다국적기업에 의해 지배되기 때문에 대부분의 영세농업인들은 농업분야의 소득과 부의 재분배에서 밀리고 결국 값싼 임금에 다국적 기업에 소속되는 폐단이 발생하게 됨(윤병선, 2004). 이런 농업관련산업의 초국적화는 결국 농업의 특화를 더욱 심화시켜 환경적으로 균형 잡힌 농업체계를 무너뜨려서 유전적 자원의 다양성을 감소시키고, 표준화된 생산물의 공급을 확대시키고, 농업생산의 획일화를 강제함으로써 장기적으로는 농업의 지속가능성을 감소시킴
- 대부분의 경우 아직은 우리나라의 일부 종자를 제외하고 대부분의 종자 산업은 매우 미약한 단계에 있기 때문에 초기 정부 지원의 필요성을 인정하면서도 안정화 이후에는 민간기업 등 시장의 기능에 의뢰해야 하는 것을 주장함

<표 2-27> 경쟁력제고사업 적절성 평가

사유재산권의 보호	시장실패의 교정	가치재의 공급	소득과 부의 재분배	거시경제의 안정화
×	○	○	×	○

#### 나. 지방정부에 대한 중앙정부 지원의 적절성

- 농림부의 경쟁력 제고 사업 중 대부분은 지방자치단체를 통한 국고지원으로 진

행되고 있으며, 지방정부를 위한 중앙정부의 지원은 고부가가치중자산업육성을 위한 전남 보성군 농업기술지원센터에 10억원의 예산을 지원하는 수준으로 미약함

- 논소득기반다양화사업 역시 지방자치단체의 자체적인 계획·수립을 지원하는 것이 아니라, 지자체는 사업신청자격을 갖춘 농민의 신청만 접수하는 업무로 지방정부의 역량으로 사업의 효과나 효율을 높이는 것은 매우 제한적이며 이에 따라 중앙정부의 지원은 거의 없는 것으로 파악됨

#### 다. 정부역할 수행방법에 대한 적절성 평가

- 경쟁력 제고에 관한 농림수산물부의 지원방식은 직접수행(고부가가치중자산업육성)과 지방자치단체를 통한 간접지원(논소득기반다양화), 지방자치단체에 대한 지원(고부가가치중자산업육성, 민간육종연구단지조성) 등으로 다원화되어 있음
- 종자산업에 관련된 세계적인 흐름은 정부 주도형에서 민간기업 중심으로 전환하는 추세에 있음. 현재 우리나라는 농림수산물부 산하 종자관리원 등을 통하여 민간 업체를 보조하는 등의 방식으로 정부가 주도하고 있음
- 우리나라의 종자산업과정은 1961년 「농산종묘법」의 공포·발효, 1972년 「종묘관리법」의 시행 이래, 1997년 「종묘관리법」이 「종자산업법」으로 변경되면서 활성화되었음. 2011년 현재는 「종자산업법」의 전면개정 및 「식물신품종보호법」 제정안이 입법 예고된 상태임. 특히 개정안은 종자관련 업계 및 연구계가 모인 종자기술연구단지의 조성을 지원해 종자업체의 초기 투자부담을 완화하고 종자산업의 핵심인 품종육성 등 기술연구개발의 효율성을 높이도록 하는 방안도 포함하고 있음
- 그러나 앞으로 종자개발관련 사업이 단순 품종 육성에만 그치는 것이 아니라 바이오산업 등과 같은 고부가가치산업과 매우 깊게 연관된다는 점을 감안할 때 이

분야에 대한 선진화된 기술개발이 선행되어야 함. 현재 무, 배추 등 일부 항목을 제외하고 한국의 종자개발기술은 취약한 것으로 여겨질뿐더러 민간이 종자개발에 대한 동기요인이 매우 작다는 점을 감안하면 대책기관으로서 종자개발연구원(가칭)등을 설립하여 기술개발에 있어 선도적인 역할을 적극적으로 수행해야 할 것으로 판단됨

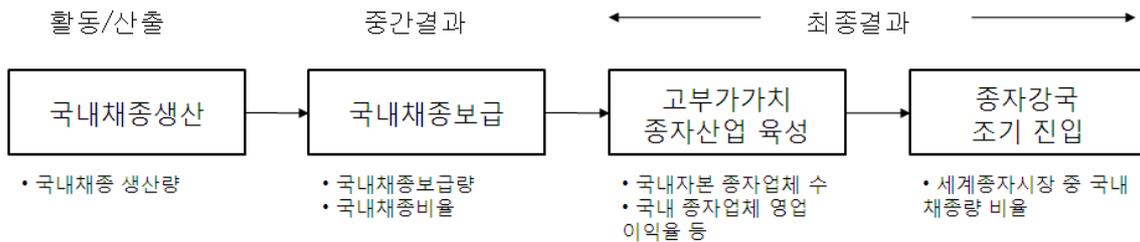
#### 4. 사업의 효과성 평가

##### 가. 성과지표와 비교기준

##### 1) 성과지표

- 앞에서 제시한 논리모델에 의한 경쟁력제고사업의 성과지표는 다음 [그림 2-20]과 같이 제시될 수 있음

[그림 2-20] 경쟁력제고사업 성과지표의 제시(종자산업)



- 이중 현재 활용되고 있는 성과지표인 ‘국내채종 비율’은 생산된 채종에 대한 보급량을 나타내는 정도로서 무와 배추를 대상으로 상대적으로 국내에 유통되는 국내·외 채종량 중 국내 채종량의 비율을 측정하는 지표임
- 경쟁력제고에서 활용되는 성과지표는 종자산업의 최종목표가 단기간 내에 도출되지 않는 장기사업의 특성으로 인해 활동/산출 및 중간결과에서 제시된 사항임. 활동/산출보다는 결과에서 도출되는 성과지표가 기획재정부 및 조세연구원에서 요구하는 성과평가체계에 부합되기 때문에 현재 활용되는 지표는 이러한 측면에

서 일부 적합하다 할 수 있으나 장기적인 측면을 고려하면 최종결과에서 제시되는 지표로 바뀌어야 함

- 그러나 현행 지표는 자체평가결과(2010 회계연도 성과보고서)에서 일부 문제점이 도출되었음. 현행 지표를 심층평가지침에서 제시한 지표평가항목에 대입하여 세밀히 분석하면 다음과 같은 결과를 도출할 수 있음

<표 2- 28> 경쟁력제고사업 성과지표에 대한 분석 결과

분석항목	내용	결과
관련성	<ul style="list-style-type: none"> <li>제시된 성과지표는 농림수산물부가 점차적으로 국내채종에 대한 공급 및 수요를 증가하여 종자산업을 부흥시키고, 결과적으로 종자강국으로 진입하는 것을 목적으로 두고 있는 것인만큼, 중간결과로서 국내채종비율은 관련성이 있다 할 수 있음</li> </ul>	○
왜곡된 유인의 회피	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내에서 수요되는 종자는 매우 다양하나 현재 제시된 성과지표는 무와 배추만을 대상으로 하고 있음. 무와 배추의 경우 우리나라의 종자개발기술능력은 상위권으로 평가받고 있기 때문에 다양한 종자개발을 위해서는 보다 많은 종자를 포함하는 지표로 대체되어야 할 필요가 있음</li> </ul>	×
영향파악 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>고부가가치종자개발사업은 민간종자업체에게 보조금을 지급하여 가격경쟁력을 제고하는 것으로 정부가 종자가격에 직접적인 영향력을 미치는 것이라 할 수 있음</li> </ul>	○
명확성	<ul style="list-style-type: none"> <li>제시된 성과지표는 매우 단순하면서 간략하게 구성되어 있음</li> </ul>	○
적시성	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과지표의 측정을 위한 자료는 매년 국립종자원을 통하여 민간업체들의 실적을 취합하는 것으로 구성하고 있음. 1년 단위 보고(익년 1월말)를 통하여 자료를 축적하기 때문에 성과측정을 위한 시점(익년 1월 경)과는 큰 차이를 보이지 않으나 심층평가에서 제시하는 수시파악에는 한계점을 가지고 있음</li> </ul>	△
신뢰성	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과지표는 우리나라 농가에 보급되는 채종량 중 국내 채종량의 변화추이를 볼 수 있는 것으로 당초 목표에 매우 부합되게 나타나고 있으며, 분석을 위한 자료 역시 법적지위를 갖는 계약문서를 기반으로 국립종자원을 통하여 취합되기 때문에 신뢰성이 있다 할 수 있음</li> </ul>	○
비교가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과지표를 토대로 제시된 성과는 전국을 대상으로 제시하기 때문에 사업의 영향력이 미치지 않는 곳과의 비교는 불가능하나, 2010년 신규사업으로 그 이전 사업에 대해서는 전체 유통된 채종량 중 국내 생산 채종량에 대한 자료만 구할 수 있다면 유의미한 비교를 할 수 있음</li> </ul>	△
검증가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>제시된 성과지표는 측정방법이 용이하고, 자료 역시 담당자의 객관적 견해가 아닌 구체적 자료를 통하기 때문에 불특정인이 분석을 하여 같은 결과를 제시하므로 검증이 용이하다 할 수 있음</li> </ul>	○

- 지표에 대한 검증 결과, 현재 사용되고 있는 지표는 초기결과지표로서 궁극적으로 추구하는 목표에 대한 대표성을 지니고 있다고 할 수는 없으나, 장기적인 사업의 특성과 신규 사업으로 인한 자료의 미비 등을 고려하면 현재로서는 가장 최적의 지표라 할 수 있음. 다만 세계적 수준에 도달해있는 일부 종자만을 대표하고 전국적인 사업으로 인해 같은 시점에 비교 가능한 집단이 없다는 한계점이 있었음

## 2) 비교기준

- 고부가가치종자산업육성과 논소득기반다양화 사업은 전국의 농민을 대상으로 진행하는 사업으로 지역별 비교를 통한 성과측정보다는 사업을 시행한 전후 결과를 비교하는 것이 가장 합리적임

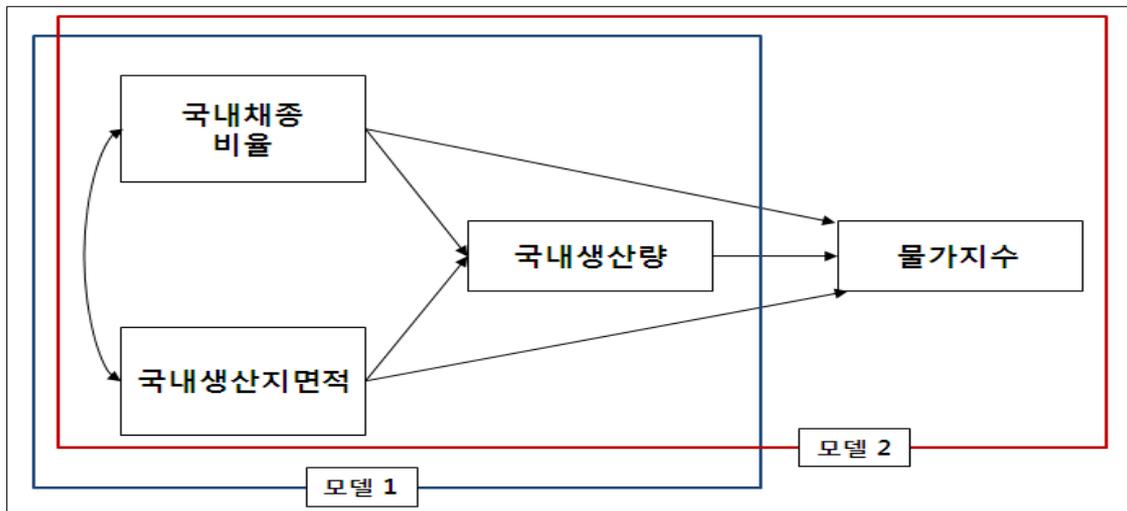
## 나. 평가모형

- 경쟁력제고사업은 세부구성 사업의 다양화와 신규사업이라는 특성, 구축된 자료의 한계 등으로 종합적으로 평가하기에는 한계가 있음
- 따라서 본 연구에서는 경쟁력 제고 사업 중 2년차 사업으로 가장 대표성을 띄고 있는 고부가가치종자산업육성사업을 중심으로 분석을 실시하도록 함.
- 농가의 경영비 증 쌀에 비하여 높은 비중을 차지하는 채소류의 종자비의 부담을 줄이고, 건강한 종자보급을 통한 생산량의 증가는 농가소득의 증대는 물론 국가적인 물가안정화에도 기여할 것으로 판단됨, 특히 무, 배추는 한국인의 기본 반찬인 김치류를 만드는 재료로서, 지난해와 올해 물가 상승을 주도한 품목으로 지목되고 있음
- 이에 본 연구는 고부가가치종자산업육성의 성과지표인 무·배추의 국내종자보급율이 국내 무·배추 생산량에 미치는 영향력을 분석하고, 나아가 국내종자보급율과 무배추생산량이 최종적으로 국내 물가지수에 어떠한 영향력을 행사하는지 분석하

고자 함.

- 종자산업의 궁극적인 목적인 안정적인 종자보급을 통한 농가경영비 개선과 생산량 증가, 궁극적으로 농작물 가격의 안정화를 꾀하는 것임
- 이를 고려하여 분석과정을 무·배추의 국내종자보급율-국내 무·배추생산량-국내 물가(무·배추만 해당)간의 경로로 설정하여 각 요인별 영향력을 측정하는 것으로 다음 모형과 같이 경로분석을 실시하도록 함

[그림 2- 21] 경쟁력제고사업의 효과성 평가를 위한 경로분석 모델



- 이러한 관계를 분석하기 위한 평가모형은 다음과 같이 설정됨

[그림 2- 22] 경쟁력제고사업 평가모형의 설정

$$Y' = P_1X_1 + P_2X_2 + P_3X_3$$

$Y'$  = 내부변인 예측 점수(물가지수)  
 $X_1$  = 외부변인 점수(국내채종 비율)  
 $X_2$  = 외부변인 점수(국내생산지 면적)  
 $X_3$  = 내부변인 점수(국내 생산량)  
 $P_1, P_2, P_3$  = 통로계수(베타계수)

※경로분석은 일반회귀분석과는 다르게 독립변수라는 용어대신 외부변수, 종속변수 대신에 내부요인이라는 용어를 사용함

- 각 변수는 통계청과 한국종자협회에서 제공되는 자료를 토대로 구성함

다. 분석결과

1) 무 종자배급 효과성 평가

- 외부 및 내부 변인의 단위는 각자 다르기 때문에 분석의 정확도를 높이기 위하여 각 변인마다 자연로그값을 취하여 변인별 단위를 조정함.

가) 모델 1

- <표 2-29>는 ‘모델 1’의 외부변인들이 내부변인을 얼마만큼 설명하는가를 나타내는 것으로서 오차상관계수로 표현됨. 분석결과 두 개의 변인은 0.378의 설명력을 가지는 것으로 나타남

<표 2-29> 경쟁력제고사업 평가모형 설명변량(모델 1)

	R <sup>2</sup>	F- value	유의확률	오차상관계수
모델1	0.857	6.001	0.143	0.378

- <표 2-30>은 세부적으로 ‘모델 1’인 「국내채종비율」 과 「생산면적」 이 내부변인인 「국내생산량」 에 미치는 영향력을 분석한 결과를 나타냄

<표 2-30> 경쟁력제고사업 평가모형 분석결과(모델 1)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	3.437	3.083	-	1.115	.381
국내채종비율	.042	.141	.079	.296	.795
생산면적	1.033	.298	.927	3.463	.074

※ 내부변인: 국내생산량

- 분석결과 표준화계수의 베타값은 국내채종비율이 0.079, 생산면적이 0.927로 생산면적이 국내채종비율보다 국내 무의 생산에 더 큰영향력을 미치는 것으로 나타

남. 이의 회귀방정식은  $Y'_{\text{국내생산량}} = 0.079_{\text{국내채종비율}} + 0.927_{\text{생산면적}}$  임

- 그러나 통계적으로 생산면적만이 생산량에 영향력을 미치고 무 종자의 국내채종비율과 생산량 간에는 영향이 없었음

#### 나) 모델 2

- <표 2-31>은 ‘모델 2’의 내·외부변인들이 최종 내부변인을 얼마만큼 설명하는가를 나타내는 것으로서 세 개의 내·외부 변인은 최종 내부변인 무의 물가지수변동에 0.584의 설명력을 가지는 것으로 나타남

<표 2-31> 경쟁력제고사업 평가모형 설명변량(모델 2)

	R <sup>2</sup>	F- value	유의확률	오차상관계수
모델1	0.659	0.644	0.699	0.584

- <표 2-32>는 세부적으로 ‘모델 2’인 「국내채종비율」 과 「생산면적」, 「국내생산량」 이 내부변인인 「국내물가지수」 에 미치는 영향력을 분석한 결과를 나타냄

<표 2-32> 경쟁력제고사업 평가모형 분석결과(모델 2)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	27.114	16.565	-	1.637	0.349
국내채종비율	0.057	0.607	0.056	0.094	0.941
생산면적	2.243	3.329	1.042	0.674	0.623
국내생산량	-3.230	2.948	-1.673	-1.083	0.475

※ 내부변인: 물가지수

- 분석결과 표준화계수의 베타값은 국내채종비율이 0.056, 생산면적이 1.042, 국내생산량이 -1.673으로 나타남. 최종적으로 국내생산량이 국내 무의 물가지수에 가장 많은 영향력을 미치는 것으로 나타남.

○ 이의 회귀방정식은  $Y'_{\text{물가지수}} = 0.056_{\text{국내채종비율}} + 1.042_{\text{생산면적}} + (-1.673)_{\text{국내생산량}}$  임

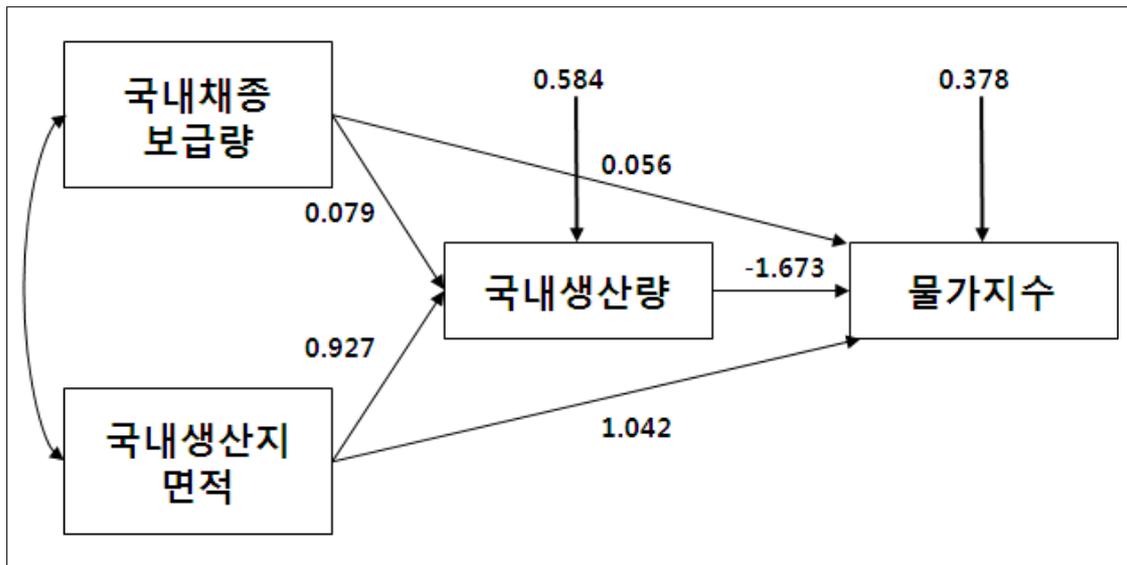
- 그러나 3개의 모든 내·외부변인이 통계적으로는 물가지수에 영향력을 행사하지

않는 것으로 나타남

다) 최종분석결과

- 지금까지 분석한 결과를 토대로 경로분석의 통로계수 및 설명변량을 도형으로 표시하면 다음의 [그림 2-23]과 같음

[그림 2- 23] 경쟁력제고사업의 효과성 평가결과(무)



- 그러나 이는 각 변인이 다른 변인에게 미치는 직접효과를 나타낸 것으로 직접효과뿐 아니라 간접효과를 포함한 효과계수를 파악하면 다음의 표와 같이 도출됨. 효과계수는 직접효과와 간접효과를 합한 것을 의미하는데 하나의 변인이 중간변인을 거쳐 마지막 변인에 어떠한 영향을 미치는가를 나타냄

<표 2- 33> 경쟁력제고사업의 각 변인별 효과계수(무)

	국내채종비율	국내생산지면적	국내생산량
국내생산량	0.079	0.927(*)	-
국내물가지수	- 1.538	0.296	- 1.673

※ \*= p<0.1

- 분석결과 국내채종비율은 국내생산량에는 아주 미미한 영향을, 국내물가지수에는 부(-)의 효과를 보이는 것으로 나타남. 그러나 이는 수치상의 표시일 뿐 통계적

으로 유의미한 영향력을 미치는 것은 국내생산지면적과 국내생산량과의 관계 하나만 도출되었음

## 2) 배추 종자배급 효과성 평가

### 가) 모델 1

- <표 2-34>는 ‘모델 1’의 외부변인들이 내부변인을 얼마만큼 설명하는가를 나타내는 것으로서 오차상관계수로 표현됨. 분석결과 두 개의 변인은 내부변인에 대하여 0.33의 설명력을 가지는 것으로 나타남

<표 2- 34> 경쟁력제고사업 평가모형 설명변량(모델 1)

	R <sup>2</sup>	F- value	유의확률	오차상관계수
모델1	0.891	8.207	0.109	0.33

- <표 2-35>는 세부적으로 ‘모델 1’인 「국내채종비율」과 「생산면적」이 내부변인인 「국내생산량」에 미치는 영향력을 분석한 결과를 나타냄

<표 2- 35> 경쟁력제고사업 평가모형 분석결과(모델 1)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	1.507	4.154	-	0.363	0.751
국내채종비율	0.192	0.378	0.132	0.507	0.662
생산면적	1.183	0.309	0.995	3.827	0.062

※ 내부변인: 국내생산량

- 분석결과 표준화계수의 베타값은 국내채종비율이 0.132, 생산면적이 0.992으로 생산면적이 국내채종비율보다 국내 배추의 생산에 더 큰영향력을 미치는 것으로 나타남. 이의 회귀방정식은  $Y'_{\text{국내생산량}} = 0.132_{\text{국내채종비율}} + 0.995_{\text{생산면적}}$  임
- 그러나 이는 베타값에 의한 추정식일뿐 통계적으로 유의한 것은 생산면적과 배추의 생산량이었음. 국내채종비율과 생산량과는 유의미한 관계를 도출해내지 못하였음

나) 모델 2

- <표 2-36>은 ‘모델 2’의 내·외부변인들이 최종 내부변인을 얼마만큼 설명하는가를 나타내는 것으로서 세 개의 내·외부 변인은 최종 내부변인인 배추의 물가지수 변동에 0.496의 설명력을 가지는 것으로 나타남

<표 2-36> 경쟁력제고사업 평가모형 설명변량(모델 2)

	R <sup>2</sup>	F- value	유의확률	오차상관계수
모델1	0.754	1.021	0.605	0.496

- <표 2-37>은 세부적으로 ‘모델 2’인 「국내채종비율」 과 「생산면적」, 「국내생산량」 이 내부변인인 「국내물가지수」 에 미치는 영향력을 분석한 결과를 나타냄

<표 2-37> 경쟁력제고사업 평가모형 분석결과(모델 2)

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	22.632	14.540	-	1.557	0.364
국내채종비율	0.394	1.361	0.170	0.290	0.820
생산면적	2.387	3.025	1.261	0.789	0.575
국내생산량	- 3.029	2.397	- 1.902	- 1.263	0.426

※ 내부변인: 물가지수

- 분석결과 표준화계수의 베타값은 국내채종비율이 0.170, 생산면적이 1.261, 국내생산량이 -1.902로 나타남. 최종적으로 국내생산량이 국내 배추의 물가지수에 가장 많은 영향력을 미치는 것으로 나타남.

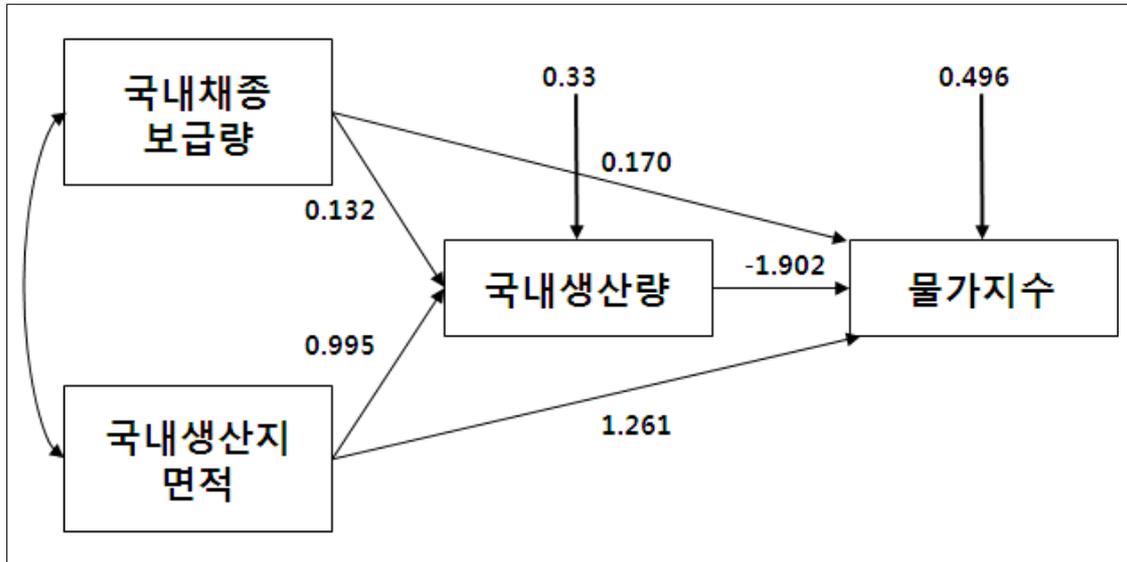
○ 이의 회귀방정식은  $Y'_{\text{물가지수}} = 0.170_{\text{국내채종비율}} + 1.261_{\text{생산면적}} + (-1.902)_{\text{국내생산량}}$  임

- 그러나 3개의 모든 내·외부변인이 통계적으로는 물가지수에 영향력을 행사하지 않는 것으로 나타남

다) 최종분석결과

- 지금까지 분석한 결과를 토대로 경로분석의 통로계수 및 설명변량을 도형으로 표시하면 다음의 [그림 2-24]와 같음

[그림 2-24] 경쟁력제고사업의 효과성 평가결과(배추)



- 그러나 이는 각 변인이 다른 변인에게 미치는 직접효과를 나타낸 것으로 직접효과뿐 아니라 간접효과를 포함한 효과계수를 파악하면 다음의 표와 같이 도출됨. 효과계수는 직접효과와 간접효과를 합한 것을 의미하는데 하나의 변인이 중간변인을 거쳐 마지막 변인에 어떠한 영향을 미치는가를 나타냄

<표 2-38> 경쟁력제고사업의 각 변인별 효과계수(배추)

	국내채종비율	국내생산지면적	국내생산량
국내생산량	0.132	0.995(*)	-
국내물가지수	- 1.60	0.354	- 1.902

※ \*= p<0.1

- 분석결과 국내채종비율은 국내생산량에는 아주 미미한 영향을, 국내물가지수에는 부(-)의 효과를 보이는 것으로 나타남. 그러나 이는 수치상의 표시일 뿐 통계적으로 유의미한 영향력을 미치는 것은 국내생산지면적과 국내생산량과의 관계 하나만 도출되었음

### 3) 분석결과의 시사점

- 분석결과 무·배추종자의 국내채종비율의 증감은 국내 무·배추 생산량이나 물가에 큰 영향력을 행사하지 않고, 오히려 무·배추 생산면적만이 생산량에 절대적인 영향력을 행사하는 것으로 나타남
- 국내생산량에 비해 물가지수에 미치는 영향력이 부(-)의 값으로 나온 것은 시장에서 무·배추의 생산량과 수요량이 맞지 않았기 때문으로 추정됨
- 그러나 2010년 김장을 앞두고 일어난 무·배추가격의 폭등과 이로 인한 일명 김치 대란의 현상 그리고 이 현상이 물가에 미친 영향력을 고려하면, 안정적인 무와 배추 종자 공급이 물가와 어느 정도의 관계를 가지는 지 분석을 한 것은 나름대로의 의미가 있었을 것으로 판단됨
- 무·배추 등은 농산품 중에서도 반드시 소비되어야 하는 필수품으로 물가상승에 미치는 영향이 지대하기 때문에 정부차원에서 집중적으로 관리해야 하는 항목임. 따라서 효과성평가의 다른 측면으로 정부의 공급계획량을 맞추면서 얼마나 많이 국내 채종을 달성하였는가를 분석하는 것도 고민해야 함
- 그러나 본 분석방법은 첫째 분석을 위한 시계열 자료가 매우 짧게 설정되어 있다는 것과 둘째, 정치재로서 다루어지는 무와 배추의 가격(물가)에 영향을 미치는 많은 변수(정부 수매와같은 개입 등)를 통제하지 못하였다는 한계점을 지니고 있음

## 5. 사업의 효용성 및 지속가능성 평가

### 가. 효용성 평가

- 고부가가치종자산업육성사업은 한해 파종되는 종자를 국내에서 생산하여 보급하는 것으로 사업의 핵심은 안정적인 국내 채종량의 확대에 있음

- 고부가가치종자산업육성사업의 성과지표는 ‘국내채종량보급율’로서 궁극적으로 농민들의 종자에 대한 공급을 안정적으로 진행하면서 국내수요량을 점차 높여가는 것으로 볼 수 있음
- 따라서 현재 보급량 수준이 곧 효용성 수준이라 판단할 수 있으며 이러한 내용을 고려하면 결국 올해 성과지표가 나타는 보급량으로 효용성을 가늠할 수 있을 것으로 판단됨. <표 2-39>에서와 같이 성과지표에 의한 2010년 실적을 보면 고부가가치종자산업육성은 2010년 효용성이 부족했던 것으로 판단됨

<표 2- 39> 2010년 국내채종량 성과지표

관리과제	성과지표	목표량	달성량	달성률
경쟁력제고	국내채종비율	40	26.5	66.3

- 논소득기반다양화 사업 역시 매년 남는 쌀 분량에 대한 감축이 사회적 수요로 볼 수 있으며, 매년 농림수산물부에서 제시한 목표량이 이를 대리(Proxy)하고 있다 할 수 있음. 즉, 성과지표에 의한 연초대비 목표량 달성정도로 효용성 여부를 판단할 수 있음. 2010년 달성량은 35%수준으로 목표량을 채우지 못하여 효용성이 부족했음

#### 나. 지속 가능성 평가

- FTA의 발효는 지방 및 민간에 대한 중앙정부의 지원을 배제하는 것이 원칙으로 가격경쟁력의 절대 열세에 있는 국내 채종업체에 대한 정부지원금의 지급은 비록 보조금 형태이나 생산단가에 대한 손해를 보존해 주는 직불금 형태로 되어 있어 향후 중단될 소지가 있고,
- 다른 종자와는 달리 무·배추 종자기술력은 국제적으로 높은 위치에 있기 때문에 차후 국제사회에서의 흐름과 민간으로의 이양이 예상되는 바 지속가능성은 낮다고 판단됨



## **제3장 재정사업의 문제점 및 발전방안**

---

제1절 농촌지역 개발사업

제2절 도농교류 활성화 지원사업

제3절 경쟁력제고사업



## 제3장 재정사업의 문제점 및 발전방안

### 제1절 농촌지역 개발사업

#### 1. 유사사업의 정비

○ 농촌지역 개발사업의 중심이 외부자원(국비 및 도/군비)에 의한 공간적 개발에만 집중해있음. 내생적으로 해당지역이 자생할 수 있는 농촌기술 및 인프라에 대한 투자가 병행되어야 함

- 소프트웨어개발에 주력하고 있는 도시민유치지원사업과의 사업통합을 적극적으로 고민해야 함. 특히 농촌지역개발사업의 대상이 되는 4개 지역(화순 제외)이 도농교류 활성화지역에 포함되어 있어 이들의 유기적 결합은 시너지 효과를 발생시킬 수 있을 것으로 판단됨

○ 농어촌뉴타운조성사업은 귀촌자들에 대한 지원사업인 신규마을조성(전원마을조성)사업과 유사한 성격과 형태를 띠고 있으나, 실질적으로 지원조건 방식 등에 많은 차이가 있어 역차별의 우려가 발생하고 있으므로, 1950년대 전후 베이비부머세대와 경제력을 갖춘 귀촌인들의 농어촌 유입을 촉진하기 위하여 유사사업을 통합합하거나 지원조건 및 방식의 조정을 통한 역차별 우려를 해소할 필요가 있음

#### 2. 지역주민 화합을 위한 프로그램 마련

○ 농어촌뉴타운조성사업이 완료된 곳에 신규입주자들과 기존 원주민과의 유대를 강화할 수 있는 소프트웨어 프로그램의 개발이 필요함. 농촌은 학연·지연·혈연으로 뭉친 부락이 중심이며 타지인에 대한 배척의 문제점은 이미 언론에서 공론화 된 적이 있음.

## 제2절 도농교류 활성화 지원사업

### 1. 성과관리의 개선

○ 2010년 도농교류 활성화 지원사업의 성과지표는 만족도로 달성율을 확인하는 지표가 3개중 2개를 차지하였음. 만족도 조사는 정성지표로서 천장효과의 발생할뿐더러, 장기적 관점에서 관리할 수 있는 지표가 아님을 고려하여 이를 대체할 지표가 있어야 함.

- 예를 들면, 홈페이지 방문객수의 증가(홍보수단의 적절성 확인 및 대체 가능), 교육프로그램에 대한 참여도 등을 설정할 수 있음. 특히 이중 가장 대표지표로서 활용할 수 있는 지표는 체험마을 방문객수 증가율로서 같은 관점에서 활용 가능한 다양한 지표들을 검색해야 함(매출액, 계절별 방문자 등)

○ 사업의 효과나 성과를 지속적으로 관리하기 위해서는 이를 파악할 수 있는 데이터가 축적되어야 하나 현재는 이 부분이 취약한 것으로 판단됨. 사업의 효과를 측정하기 위한 다양한 자료가 축적되어야 함

### 2. 지자체 지원의 개선 및 지자체 사업 담당자간 의사채널 확보

○ 지자체 사업에 대한 연속성이 보장되어야 함. 일례로 현재 진행되고 있는 도농교류활성화 사업 중 도시민유치지원프로그램은 2차 사업기간으로 지자체간 균형발전을 위하여 3차 산업에 대해서는 1·2차 사업을 수행한 지자체에 대해서는 신청 자격을 제한하고 있음

- 사업의 균형발전을 위하여 다양한 지자체의 참여를 보장하는 것은 바람직하나 지속적으로 사업을 수행한 지자체의 성과를 홍보함으로써 사업의 정당성을 확보하는 것 또한 중요하며 노하우를 개발·보급하는 것 역시 균형발전을 위한 수단이 될 수

있으므로 3차례 연속 선정 지자체에 대해서는 50%만을 지급하는 식의 개선방안이 마련되어야 함

- 통합화된 웹관리체제가 필요함. 현재 운용중인 웰촌 사이트는 ‘농촌체험’이나 ‘방문’측면에서는 공급자와 수요자간 양방향의사소통으로 효율적으로 운영되고 있으나, 도시민유치지원 프로그램에서는 큰 도움이 되지 않는 것으로 나타남. 특히 도시민유치지원 프로그램은 시행 지자체별로 수행성과가 확연히 차이가 나타나고 있는데, 차이 발생의 근본적인 원인은 각 지자체별 사업 담당자의 노하우와 경험에서 기인함. 담당자간 노하우전수 등이 원활히 진행될 수 있도록 통합화된 웹관리체제나 의사소통채널이 확보되어야 함

### 3. 프로그램의 개발

- 농촌체험 등 관광측면에서의 재방문이 높지 않고, 마을 내 숙박율은 낮은 반면 근처 펜션이나 모텔 등 현대화된 숙박업체율은 높아지고 있는 것으로 나타남
  - 체험객들의 재방문이 이루어질 수 있도록 ‘1가구 1목 지정제’나, 주말농장과 유사한 형태로 ‘체험객 할당 농장’과 같은 아이템 도입이 필요함
  - 최근의 국내 여행은 여름철 하계휴가 뿐 아니라 주5일제의 확산 등으로 인해 주말 여행, 평일 나들이 여행에 대한 수요가 높아지고 있으므로 연중 진행할 수 있는 4계절용 테마가 개발되어야 함
- 귀농인에 대한 기술지원책이 보다 활성화 되어야 함. 일부 지자체(경남)의 사례이지만 귀농 후 짓는 농사는 대부분이 생산기술이 복잡하지 않고 실패의 위험부담이 낮은 벼 위주로 구성되어 있어, 향후 귀향민들의 농민으로서 경쟁력을 제고하기 위한 기술교육 및 전파 등이 강화되어야 함.

### 제3절 경쟁력제고사업

#### 1. 종자산업의 논리적 정당성 확보

- 현재까지는 종자산업에서 왜 국내채종의 비율을 높이는 것이 중요한지에 대한 논리적 근거가 미약함. 즉, 어느 비율까지 국내 업체의 채종량이 늘어나야 하는지에 대한 구체적 기준안이 마련되어야 함
  - 단기적 관점에서 분석한 결과이긴 하나 국내채종비율의 증가가 국내 무·배추 생산량의 변화나 가격안정화 등에 통계적으로 영향력을 미치지 않는 것으로 나타나, 이들 간의 관계를 찾아내는 등 사업의 논리적 근거를 확보해야 함
  - 만약 100% 국내채종을 목표로 한다면 이때 발생할 수 있는 리스크(병해충이나 기후이상 등 국내여건변화로 국내채종불가)의 대응방안도 함께 고민해야 함
  - 정부가 국내종자업체에 지원하는 것도 해외채종에 비하여 종자생산단가가 높기 때문인데 앞으로 FTA가 발효되면 정부차원의 지원이 제한을 받을 수 밖에 없음

#### 2. 단위사업의 조정

- 전체적으로 경쟁력 제고의 세부사업 간 연관성이 부족함. 외형적으로 농촌의 경쟁력을 제고하기 위한 세부사업들로 구성되어 있는 것으로 판단되나, 실제적으로 사업내용을 분석하면 이들 사업 간의 연관성을 찾기가 어려움. 이들 세부사업이 왜 단위사업으로 묶여 있는지에 대한 논리적 근거가 선행되어야 하며 이들간의 연계를 찾을 수 없을 시에는 세부사업을 가장 유사한 전략목표나 성과목표이 이동·조정해야 함
  - 이를테면 논소득기반다양화사업은 상위 성과목표인 「녹색성장 및 농식품 R&D혁신」 보다는 「농어업경영혁신 소득증대」로 이동해야함

### 3. 논소득기반다양화 사업의 개선

- 논소득기반다양화사업의 경우 기존 밭농사를 하던 농가와 논농사에서 밭농사로 전환한 농가의 이중혜택과 작물의 공급과잉으로 시장의 가격이 왜곡되며 이로 인해 물가 불안정 등 혼란을 야기하고 있음. 또한 과잉공급된 생산물에 대한 정부의 수매로 이중 부담이 예상됨
- 조·사료류나 밀 등은 경쟁작목이 없는데 반해 대파·감자 등은 과잉공급으로 가격의 왜곡이 발생할 우려가 있으므로 대체작물에 대한 규정이 마련되어야 함



## **참고문헌**

---



## 참고문헌

### <단행본>

이정전.(2010), 환경경제학, 박영사

### <정부간행물>

농림수산식품부(2011). 2011년도 성과관리시행계획

농림수산식품부(2010). 2010년도 성과관리시행계획

농림수산식품부(2011). 2010회계연도 성과보고서

### <논문 및 학술발표자료>

강동규.(2009), 네트워크형 도농교류 활성화와 지역만들기, 제6회 전국지역리더대회, 지역재단.

강신겸.(2010), 문화관광을 통한 창조적 농촌가꾸기 전략: 일본 나가노현 오부세마치를 중심으로, 문화경제연구 13(1): 85-106.

고태호 외.(2010), 농촌관광프로그램 개발 및 수익창출전략 연구, 한국지역개발학회지 22(2): 119-144.

곽경호 외.(2010), 우리나라 지방자치단체의 도시와 산촌의 교류에 대한 인식, 한국산림휴양학회지 14(4): 17-26.

김순권 외.(2009), 육종, 종자 산업 발전과 민영화, 한국육종학회지 41(1): 202.

김정섭·권인혜.(2010), 농촌개발사업 참여 주체의 역량 강화 방안, 농촌지도와 개발 17(3): 385-418

김종호·서정원.(2006), 일본의 산촌지역 녹색관광 사례조사, 산림휴양학회지10(2): 1-6.

김제안·채종훈.(2010), 농촌지역개발사업의 지역경제 파급효과 분석, 산업경제연구 23(2): 869-888.

신기엽.(2006). 도농교류의 이론모형과 정책과제, 농협조사월보 586호 논고.

오봉석.(2009), 우리나라 종자산업 육성 방안, 한국육종학회지 41(1): 8.

윤병선.(2004), 농업관련산업의 세계화 전략과 그 영향, 산업경제연구 17(5): 1637-1653)

- 윤원근.(2010), 한국농촌개발정책의 시기별 전개와 구성요소의 변화, 농촌지도와 개발 17(2): 279-304.
- 이동필.(2007). 농촌개발의 효율적 추진을 위한 정책과제, 국토: 102-111.
- 이동필·문순철.(1998), 농촌관광개발의 의의와 중요성, 농촌관광연구 5(1): 197-217.
- 이민수·박덕병.(2011), 도시민 농촌이주에 대한 주요쟁점과 시사점, 농촌지도와 개발 18(1): 1-33.
- 이병기·권오박.(2007), 한국 농촌개발정책 체제 변화와 대응과제, 농촌지도와 개발 14(2): 437-469.
- 이소영.(2009), 농촌지역개발사업의 장소 마케팅 전략 특성 분석 및 개선방안, 한국지역개발학회지 21(3): 71-102.
- 이용진.(2000), 일본 그린 투어리즘의 현상과 과제, 관광연구 15(2): 171-184.
- 이해진.(2009), 농촌정책 패러다임의 변화와 농촌지역개발사업: '농촌마을종합개발사업'을 사례로, 농촌사회 19(1): 7-47.
- 정환영.(2010), 일본의 산촌유학을 통한 도농교류의 실태 및 국내적용 가능성 모색, 한국지역지리학회지 16(6): 635-652.
- 조영재.(2010), 지방정부의 농촌개발사업 추진체계의 문제점과 개선과제: 충청남도를 중심으로, 한국농촌계획학회지 16(1): 35-47.
- 차미숙.(2008), 가난한 농촌에서 쾌적한 삶의 공간으로, 국토: 34-41.
- 한상열.(2005), 도시민의 도농교류 선호분석, 산림휴양학회지 9(2): 29-35.
- 허주열.(2009), 농촌마을종합개발사업의 주민참여 특성에 관한 연구: 경상북도 농촌마을종합개발사업지구를 중심으로, 한국지역개발학회지 21(3): 45-70.
- 홍성규·김윤두(2009). 중국 내 한국중자산업의 경쟁력 분석, 한국국제농업개발학회지 21(4): 246-251

<민간보고서>

삼성경제연구소 연구보고서.(2009), 『기후변화에 대응한 농업의 진화: 식물공장』

<언론 및 보도자료>

국민일보, 2011년 5월 5일자, 「[한·EU FTA 비준안 통과] “축산농가 사지로 몰아... 낙농업 사실상 붕괴” .

노컷뉴스, 2009년 4월 27일자, 「4대강 주변에 ‘테마-명품마을’ 조성 ‘금수강촌 프로젝트’ 시행」.

농림수산식품부 보도자료, 2011년 6월 25일자, 「녹색성장 시대의 건전한 식생활을 찾아서」.

\_\_\_\_\_, 2011년 4월 13일자, 「녹색 농림수산식품, 녹색성장 실현의 ‘성공의 열쇠’」

\_\_\_\_\_, 2011년 1월 17일자, 「녹색성장, 친환경농식품에서 답을 찾다」.

\_\_\_\_\_, 2011년 1월 4일자, 「논 소득기반 다양화 사업, 1·5부터 접수」

\_\_\_\_\_, 2010년 12월 13일자, 「11년부터 논 소득기반 다양화 사업 본격 추진」.

\_\_\_\_\_, 2010년 3월 2일자, 「“농촌형 에너지자립 녹색마을” 시범사업 대상지에 완주군 남봉리 선정」

\_\_\_\_\_, 2010년 2월 26일자, 「저탄소 녹색성장, 쌀소비 확대, 식품안전 등을 위한 R&D 사업에 730억원 투자」.

\_\_\_\_\_, 2009년 10월 26일자, 「신성장 동력산업으로 『중자산업 육성대책』 마련」.

\_\_\_\_\_, 2009년 7월 21일자, 「농촌지역개발 및 활력증진사업 조기집행 목표 초과달성」

\_\_\_\_\_, 2008년 12월 12일자, 「연료절감형 어업이 저탄소 녹색성장 이끈다」.

\_\_\_\_\_, 2008년 6월 22일자, 「녹색성장은 ‘창조적 Green Player’가 적임」

데일리안, 2010년 8월 19일자, 「충남경제 성장 ‘긍정적’, 주민 삶의 질 연계는 ‘글썸」

동아일보, 2011년 6월 7일자, 「오일쇼크보다 무서운 ‘식량쇼크’ 닥친다」.

메디컬투데이, 2009년 11월 10일자, 「한국, 식량 자급을 30% 이하」.

석간내일신문, 2011년 2월 24일, 「대란의 시대, ‘아이쉬, 호레야!」.

세계일보, 2009년 6월 22일자, 「농식품부, 4대강 ‘금수강촌’ 8곳 선정...도내 1곳씩」

연합뉴스, 2011년 8월 24일자, 「정부공급 종자 피해보상법안 추진」.

MBC뉴스, 2011년 7월 21일자, 「본격 피서철...어촌 체험마을 이색 피서지 ‘인기」  
이데일리, 2005년 3월 15일자, 「농림차관 “올해말 식량자급을 목표치 발표」  
중부메일, 2011년 8월 15일자, 「논 소득기반 다양화사업 호응」.  
코리아헤럴드, 2010년 3월 31일자, 「“녹색성장 집중 투자...한국도 농업수출국 가능성  
충분」.  
파이낸셜뉴스, 2011년 6월 21일자, 「이대통령 “일본1억, 중국13억, 인도12억 우리의  
잠재 농업시장」  
한국일보, 2011년 8월 23일자, 「“기후변화가 기회” 한국산 열대 과일 주렁주렁」.  
한농연 정책자료, 2010년 6월 28일자, 「논 타작물 재배사업 '예고된 실패」.

<주요 사이트>

공감코리아

농림수산식품부

통계청 국가통계포털

---

---

## 농림수산사업 성과평가

---

---

발행일 : 2011년 12월  
편집인 : 한국정책평가연구원(www.kipe.re.kr/02-6277-3600)  
발행인 : 서규용  
발행처 : 농림수산식품부  
427-719 경기도 과천시 관문로 47  
대표전화 : 02)503-7200

---

---

※ 본 보고서는 한국정책평가연구원이 농림수산식품부의 용역을 의뢰 받아 수행한 연구의 결과입니다. 이 보고서의 내용은 연구진의 의견으로서 농림수산식품부의 공식적 입장과 다를 수 있습니다. 이 보고서의 내용에 대해 출처를 밝히고 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.