

농어촌 투융자사업의 평가제도 개선에 관한 연구

김 용 택	부연구위원
박 성 재	부연구위원
황 의 식	책임연구원

연구 담당자	담당 분야
김 용 택	○ 연구총괄, 서론, 평가관련이론 및 방법론 검토, 평가제도의 실태, 국내외 기관의 평가제도 운영실태, 평가제도 개선방안
박 성 재	○ 농림수산업의 운영체계와 심사평가제도, 평가제도의 실태, 평가제도 개선방안
황 의 식	○ 평가관련이론 검토, 평가제도의 실태 평가제도의 개선방안

머 리 말

세계무역기구(WTO)의 출범으로 농정기조가 폐쇄와 보호로부터 개방과 경쟁으로 바뀌고 있으며, 지방자치시대의 전개로 중앙집권적 지시농정을 탈피하여 자치단체의 자율성이 강화되는 상향식 자율농정으로 전환하고 있다. 이런 시대적 배경하에서 정부는 「농림수산사업 통합실시요령」을 발표하고 연이어 「농림수산사업 평가실시요령」을 발표하였다. 「통합실시요령」과 「평가실시요령」이 강조하는 바는 농림수산사업의 효율적인 운영을 위해 농정에 있어 심사·분석업무가 강화되어야 한다는 것이다.

따라서 이 연구는 평가실시요령에 의해 수립된 농림수산사업의 평가제도를 효과적으로 운영하기 위한 방안을 모색하기 위한 연구로서 평가제도를 구성하는 평가요소별로 실태를 파악하고 문제점을 도출하였으며, 이를 해결하기 위해 제도적으로 보완·개선해야 할 사항들을 규명하고자 하였다. 국제경쟁력 강화란 농정목표를 달성하고 농정을 효율적으로 운영하기 위해서는 농림수산사업의 심사·평가제도가 정착되고 이를 통해 농림수산사업 시행에 있어서 효율성이 더욱 강조되어야 한다.

이 연구의 성과가 농정 집행을 담당하는 정책입안자나 농림수산사업의 투자심사를 담당하는 이들에게 참고자료로 활용되길 기대하며, 이 연구를 수행하는데 자료협조와 조언을 비롯하여 현지조사에 기꺼이 응해 주신 농림수산부 관계자, 지방행정기관의 농정담당자 및 농업유관기관의 관계자들에게 심심한 감사를 드린다.

1995. 12

한국농촌경제연구원장 정 영 일

빈

면

목 차

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성	1
2. 연구목적	3
3. 연구범위	4
4. 연구 및 조사방법	5
5. 연구보고서 구성	6

제 2 장 이론적 검토

1. 평가제도에 관한 이론적 배경	8
2. 평가방법론의 검토	27
3. 선행연구의 검토	30

제 3 장 농림수산사업의 운영체계와 심사·평가제도

1. 평가제도의 필요성	32
2. 농림수산사업의 운영체계와 심사평가제도	35

제 4 장 농림수산사업 평가제도의 실태와 개선방안

1. 평가제도 개선을 위한 기본방향	53
2. 평가주체와 평가조직	56
3. 평가대상사업 분류	65
4. 평가절차	75
5. 평가항목과 평가기준	80

6. 평가정보의 관리	89
7. 평가결과의 활용	92
제 5 장 국내외 기관의 평가제도 운영실태	
1. 내무부의 지방시책 평가제도	100
2. 재경원의 정부투자기관 경영평가제도	104
3. 세계은행의 평가제도	110
4. 국내외 타기관 평가제도의 시사점	121
제 6 장 요약 및 결론	124
부 록 : 농림수산사업평가실시요령	133
농림수산사업통합실시요령	139

표 목 차

제1 장

표 1-1 사례사업의 선정기준요약	5
--------------------------	---

제 3 장

표 3-1 농림수산사업 추진절차	39
표 3-2 자율추진사업 시행절차	41
표 3-3 사업자 선정을 위한 검토요소	42

제 4 장

표 4-1 평가주체별 종합평가의 효과 비교	64
표 4-2 농림수산사업 평가실시요령에 의한 평가대상사업, 1995·	67
표 4-3 평가종류에 따른 평가 주체 및 대상의 구분	74
표 4-4 평가절차	76
표 4-5 지방자치단체의 평가항목과 평가기준	81
표 4-6 인력육성사업의 평가항목 및 기준	83
표 4-7 전남 시·군별 사업량 신청의 상위 3위 특화계수 사업 ..	88

제 5 장

표 5-1 심사평가 방법	102
표 5-2 사업추진성과 또는 효과에 대한 평가기준	103

제 6 장

표 6-1 평가제도의 특징과 문제점 및 개선방안	129
----------------------------------	-----

그림 목 차

제 1 장

그림 1-1 연구체계도	7
--------------	---

제 2 장

그림 2-1 완전정보하에서의 표준성과치	22
그림 2-2 불완전정보하에서의 표준성과치	22
그림 2-3 목표생산량과 보너스간의 관계	25

제 4 장

그림 4-1 지방자치단체 평가 : 투자심사담당관실	57
그림 4-2 개별사업 평가 : 사업담당 각 실·국	58
그림 4-3 평가심의위원회의의 평가	58
그림 4-4 농림수산사업의 평가절차	77
그림 4-5 평가절차와 피드백 과정	94

제 5 장

그림 5-1 내무부의 지방투융자사업 평가조직	101
그림 5-2 정부투자기관 경경평가를 위한 평가조직체계	105
그림 5-3 경영평가를 위한 평가단의 조직체계	107
그림 5-4 세계은행의 평가조직	112
그림 5-5 세계은행의 평가와 운영방식과의 연계도	120

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성

과거 농정의 주요 관심사는 농림수산부문에 필요한 재원을 어떻게 확보 하느냐는 것이었다. 농림수산부문 투자재원이 부족하다보니 투자재원을 사업운영의 효율성에 의해서 보다 정치적인 안배에 따라 배분하는 경향이 있었다. 그러나 우루과이라운드 타결과 더불어 우리 농업도 국제시장의 질서에 편입됨에 따라 농업의 국제경쟁력 강화를 위한 재원으로서 농특세를 신설하고 42조 구조개선사업을 조기 실현하기로 하였다. 이와 함께 농림수산사업 재원을 효율적으로 사용할 것인가가 새로운 과제로 대두되었다. 이런 배경에서 정부는 1994년 12월에 「농림수산사업 통합실시요령(이하 통합실시요령)」을 발표하고 연이어 1995년 7월에 「농림수산사업 평가실시요령(이하 평가실시요령)」을 성안하였다. 특히 심사·평가업무를 제도적으로 정착시키는 것이 사업운영의 효율성증대에 직결되므로 농림수산사업의 심사·평가제도를 수립하였다.

한편 지방자치제 실시와 함께 농정에 있어서 심사·평가제도의 중요성은

더욱 강조되고 있다. 중앙집권적 지시농정으로부터 상향식 자율농정으로 전환되면서 자치단체와 중앙정부는 사업선택이나 재정운영에 있어 서로 다른 입장을 보이고 있다. 자치단체는 농정을 과거보다 자율적으로 시행하려고 하는 반면, 중앙정부는 그동안 미루어 왔던 정책사업을 국가차원에서 보다 중앙집권적으로 시행하려는 입장을 취하고 있다. 중앙정부와 자치단체간의 입장차이 이외에도 중앙정부와 자치단체간의 농림수산사업 시행에 관한 정보의 불균형상태는 농정추진에 차질을 가져오게 된다. 따라서 중앙정부와 자치단체간의 입장차이와 정보의 불균형으로 인해 발생하는 농정추진의 어려움을 해소하려면 적절한 유인체제와 감독체제가 필요하다. 심사·평가제도란 이와 같은 유인체제와 감독체제를 제도화한 것으로서 심사·평가제도의 수립과 운영이 바로 자율농정의 효율적인 운영과 직결되어 있다고 할 수 있다.

일반적으로 바람직한 농림수산사업 심사·평가제도를 수립하고 운영하게 되면 비효율적인 농림수산사업시행을 사전에 억제시킬 수 있다. 즉, 사업이 부실화되는 것을 방지하고, 미비한 사업계획을 보완시키며, 투자우선순위를 조정함에 있어 참고자료로 활용하는 등 농림수산사업을 효율적으로 운영하는데 크게 기여할 수 있는 것이다.

그러나 현행 심사·평가제도는 시행된 지 1년이 채 지나지 않아 운영상 미흡한 부분이나 예상치 못했던 문제들이 나타나고 있어 문제상황에 대한 정확한 진단과 대안 마련이 요청되고 있다. 보완과 개선이 필요한 과제로서 지적되고 있는 것을 몇 가지 지적해 보면, 첫째, 현재의 행정인력에 비해 평가업무량이 지나치게 과다하다는 것이다. 30개 평가대상사업에 총 25만여 건수에 달하는 평가업무는 시·군의 현재 농정인력으로는 시행하기에 벅찬 것이다. 둘째, 현행 평가제도는 당해연도 사업을 당해연도에 평가하는 방식으로 되어 있는데, 이런 방식으로는 사업성고가 몇 년에 걸쳐 또는 몇 년 지난 후에 나타나는 농림수산사업을 제대로 평가할 수 없다는 것이다. 셋째, 과연 자치단체가 평가자료를 제대로 보고할 것인지 의문이 제기되고 있다. 만약 신빙성없는 평가자료를 보고한다면 평가결과를 신뢰할

수 없는 것이다. 현행제도에서는 평가절차상 자료의 신뢰성을 확인·점검할 메커니즘이 없어 평가 결과를 신뢰할 수 없도록 되어 있다는 것이다. 넷째, 현행 평가제도는 지역성을 고려하지 않고 일률적인 기준으로 평가하도록 되어 있기 때문에 평가결과가 사업에 들어간 노력을 충분히 반영할 수 없다는 것이다. 다섯째, 평가가 정치적으로 이용될 경우 평가결과는 오히려 역작용을 초래하는데 일선 농정담당자들은 평가가 정치적으로 이용될지 모른다는 우려를 갖고 있다는 것 등이다.

그러므로 농림수산사업에 대한 투자가 비약적으로 증대되고 농정 운영방식이 획기적으로 전환되는 시점에, 농림수산사업의 심사·평가제도에 나타나고 있는 문제들에 대해 대안과 개선방안을 마련하는 것이 절실히 요청된다.

2. 연구목적

본 연구고서의 연구목적은 「통합실시요령」과 「평가실시요령」에 의해 수립된 현행 농림수산사업 평가제도를 검토하고 나타난 문제점을 개선시킬 수 있는 방안을 제시하는 데 있다. 구체적인 연구목적으로서는, 첫째 현재 시행중인 농림수산업 평가제도의 실태를 분석하고 문제점을 도출한다. 둘째, 평가제도의 필요요소인 평가주체, 평가시기, 평가대상사업, 평가절차, 평가방법, 평가정보체계 및 평가 결과의 활용에 대해 과제별로 대안을 검토하고 개선방안을 제시한다. 셋째, 현재 평가대상 사업중에서 몇 개 사업을 사례사업으로 선정하여 설정된 평가항목과 평가기준이 적절한지 여부를 검토한다. 넷째, 국내외의 시행중인 평가제도를 검토하여 우리 농림수산 평가제도를 개선하기 위한 방안에 시사해 주는 것이 무엇인지 살펴본다. 마지막으로 농림수산사업의 평가제도를 개선할 수 있는 방안을 제시한다.

3. 연구범위

평가를 평가시점으로 구분하면 사전평가, 중간점검평가, 사후평가로 구분되며, 절차를 중심으로 평가할 것인지 성과를 중심으로 평가할 것인지에 따라 과정평가와 성과평가로 구분되며, 어떠한 사업을 평가대상사업으로 선정하느냐에 따라 사업평가와 조직체 평가로 구분된다. 이와 같이 평가는 관점에 따라 달리 구분되는 매우 포괄적인 개념이므로 이를 모두 연구대상으로 하는 것은 매우 방대한 연구가 될 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 제도연구로 한정하되, 많은 사업들이 이미 시행되고 있으므로 사전이나 사후평가보다는 점검평가를 중심으로 연구하고자 한다. 다만 이들 평가유형은 상호유기적인 개념이기 때문에 개별사업에 대한 평가를 논의할 경우는 사업평가와 성과평가를 모두 논의하기로 한다.

평가제도를 처음 시행하는 첫 해에 평가대상사업으로 30개 사업을 선정하였다. 사업성격이 판이한 30개 사업 모두를 검토하기에는 인력과 시간의 제한이 따르기 때문에 사례사업으로 경지정리사업, 인력육성사업, 시설채소 생산·유통지원사업 등 세 개의 사업을 선정하여, 평가제도의 문제점을 확인하고 구체적인 대안을 검토하는 사례로 활용하고자 하였다.

30개의 사업중에서 대표가 될만한 사업을 선정하기 위해서는 기준이 필요한데 사례사업의 선정기준으로 ① 사업규모, ② 사업시행주체, ③ 사업목적 또는 사업효과, ④ 통합사업지침에서의 투융자사업분류, ⑤ 사업지원조건과 방식 등을 채택하였다. <표 1-1>은 이들 세 개 사업의 사업규모, 시행주체, 사업효과, 사업분류, 지원조건 등을 요약해 본 것이다.

표 1-1 사례사업의 선정기준 요약

	경지정리사업	인력육성사업	시설채소지원사업
① 사업규모(계획)			
1995년	14,576 억원	4,030 억원	4,914 억원
1996~98년	62,527 억원	16,961 억원	19,067 억원
② 시행주체	자치단체	자치단체	자치단체
③ 파급효과	구조개선	경쟁력강화	유통개선
④ 사업분류	공공계획추진사업	자율사업	자율사업
⑤ 지원조건	전액 보조	보조·융자	보조·융자

자료: 농림수산부, 「농림수산업 통합실시요령」, 1994.

4. 연구 및 조사방법

첫째, 평가와 관련된 경제이론과 평가방법론을 살펴보고, 국내의 기관이 운영하는 심사·평가제도의 운영실태를 파악하기 위해 국내외의 관련 참고문헌을 조사하였다. 아울러 현행 농림수산업의 심사·평가제도 실태를 분석하기 위해 통합실시요령, 평가실시요령, 중앙정부와 지방자치단체의 투자심사보고서 등 관련 정부간행물을 조사·분석하였다.

둘째, 현재 수립된 심사·평가제도의 문제점을 도출하기 위해서 전문가 의견을 조사하는 델파이(Delphi)방법을 적용하였다. 전문가 집단으로 도나 시·군의 평가담당자 및 사업부서의 평가담당자를 선정하였는데 이는 과거 농림수산업 운영에 있어 평가제도를 운영해 본적이 없어 별도의 평가전문가를 선정하기 어려웠기 때문이다. 전문가 의견조사를 위해서 작성된 조사들에 따라 도나 시·군의 평가담당자 및 사업부서의 평가담당자에 대해 면접청취조사와 설문조사를 병행하였다. 중요한 조사내용으로 평가업무 시행에 필요한 행정비용, 평가자료의 신뢰성과 유용성, 평가주체, 통합실시요령에 대한 절차이행을 평가하는 항목의 적정성 및, 개별사업에 관한 평가항목과 평가기준의 적정성 등이 포함되었다.

셋째, 우리나라 농림수산사업 심사·평가제도의 발전방향을 모색하기 위하여 선진국의 사례를 문헌조사와 해외현지출장(세계은행)을 통하여 조사하였으며 이들의 경험이 우리 농림수산업 심사·평가제도에 시사하는 바가 무엇인지를 살펴보았다. 또한 이 연구는 제도연구가 중심이므로 주로 제표 분석을 통하여 현황을 파악하고 문제점을 도출하였다.

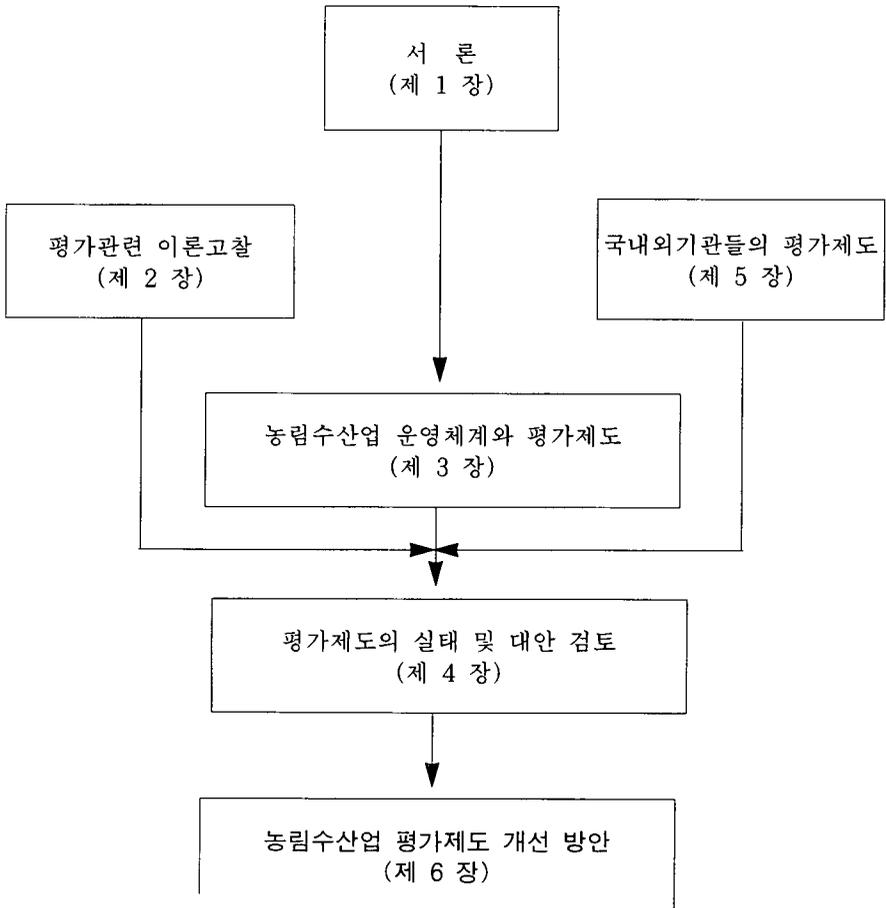
넷째, 사례지역은 전국에서 23개의 시·군을 임의로 추출하였으며 조사 대상자로 시·군의 평가담당자, 농어촌진흥공사 시·군지부의 쌀전업농 담당자, 시·군 농촌지도소의 인력육성담당자, 단위농협의 대출담당자 등을 선정하여 평가제도 전반과 사례사업의 평가항목과 평가기준에 대한 적합성 등을 설문조사하였다.

5. 연구보고서 구성

본 연구보고서의 연구내용은 다음과 같이 구성되었다. 제2장에서는 먼저 평가와 관련된 이론과 개발된 평가방법 및 기존의 선행연구들의 주요 연구결과를 살펴보고, 관련이론과 선행연구를 검토한 것으로부터 농림수산사업 심사·평가제도의 개선에 어떤 시사점을 얻을 수 있는가를 고찰하였다. 제3장에서는 농림수산사업 평가제도를 수립하는 것이 왜 중요한지 살펴보고 현행 농림수산사업의 운영체계상에서 평가제도가 어떠한 기능과 역할을 하고 있는지 살펴보았다. 제4장은 이 연구보고서의 가장 핵심적인 부분으로서 평가제도와 관련된 과제별로 현황과 실태를 분석하고 문제점을 도출하여 각기 대안과 개선방안을 제시하여 보았다. 중요 과제로 평가주체, 평가방법, 평가기준, 평가정보의 관리, 평가결과의 활용 등을 선정하였다. 제5장에서는 국내외 기관 중에서 평가제도를 활용하는 기관으로 내무부, 재정원, 세계은행을 선정하고 이들 기관들의 평가제도 운영방식을 살펴보고 이들의 경험이 우리 평가제도에 시사하는 바는 무엇인지를 살펴 보았다. 마지막으로 제6장에서는 앞장에서 논의한 내용을 요약하여 평가제

도의 개선방안을 정리하여 보았다. 이상에서 연구보고서의 구성을 체계적으로 도표화하여 보면 <그림 1-1>과 같이 나타난다.

그림 1-1 연구 체계도



제 2 장

이론적 검토

1. 평가제도에 관한 이론적 배경

1.1. 평가의 개념과 종류

1.1.1. 평가의 개념과 종류

평가개념은 평가대상의 유형과 평가내용의 특성에 따라 다르게 정의되며, 평가를 다루는 학문의 입장이 다학문적¹⁾이고, 평가의 종류 또한 매우 다양하기 때문에 평가는 매우 포괄적인 개념이라 할 수 있다. 일반적으로 정의되는 평가개념은 없고 평가대상의 조직과 평가내용에 따라 각각 다르게 정의된다. 많은 경우 평가가 의도한 목적을 달성하지 못하고 실패한 주요한 이유는 평가개념을 모호하게 설정하여 평가목적과 평가과정의 설계가

¹ E. Chelimsky, 1989. 미국의 경우 과거 1950년에서 1965년까지 평가를 체계적으로 접근한 학문조류는 사회과학의 다학문적 입장과 경제학적 입장으로 대별된다. 현재는 두 방법들이 서로 혼용되어 서로의 견해가 합쳐지는 경향을 보이고 있다.

일치하지 않았기 때문이다. 즉, 평가개념을 모호하게 설정하여 처음의 평가과정 설계내용과는 달리 평가를 통하여 지나치게 많은 것을 실현하고자 하는 오류를 범하게 된다. 따라서 평가제도를 수립하기 전에 먼저 평가개념을 명확히 정의할 필요가 있다.

평가개념을 분류할 때 먼저 고려해야 할 요소는 평가대상이다. 평가대상에 따라 평가를 구분하면 사업시행 조직체 전체에 대한 평가와 개별사업(project)에 대한 평가로 구분된다. 사업평가는 주어진 자원하에 사업을 효과적으로 수행하고자 하는 것으로서 평가과정을 통하여 자원낭비를 최소화하기 위한 것이다. 사업평가는 다시 개별 사업에 대한 평가와 정책사업에 대한 평가로 구분된다. 이제까지 농업부문에서 대부분 수행되고 있는 평가는 단일 사업추진에 대한 평가이다². 대단위 투자사업(예를들어 대단위 경지정리사업)에 대한 사전평가로 비용-편익분석을 하거나 투입재의 원활한 공급과 사용을 위한 점검평가 및 사업효과를 측정하는 사후평가 등이 여기에 포함된다. 다수의 농가가 참여하고 사업장이 분산되어 있는 정책사업의 평가는 개별사업 평가와 같은 방식으로 평가하기 어렵다. 정책사업의 평가에는 정책의 효과를 평가하는 사후평가가 주로 사용되고 있다.

조직체에 대한 평가는 조직체의 한정된 자원을 중앙부서가 각 하부조직에 효율적으로 분배하기 위해 수행된다. 성과가 높은 하부조직에 자원을 우선적으로 배분함으로써 조직체의 성과를 극대화하고자 하는 것이다. 조직체에 대한 평가는 기회비용의 관점에서 사업추진 조직이 변화할 수 있다는 점에서 사업평가의 개념보다 더 큰 개념이다. 조직체에 대한 평가에는 독립된 개별조직의 성과를 평가하는 것³과 한 조직내에서 하위조직의 성과를 평가하는 것⁴이 있다. 전자의 경우에는 조직체의 성과만을 평가하여 성과급과 같은 인센티브를 부여하여 관리책임자의 노력을 유도하는 것이고,

² 여기에 속하는 평가로는 세계개발은행, 아시아개발은행 등에서 시행하고 있는 평가가 포함되며, 이는 지원자금을 보다 효율적으로 사용하기 위한 것이다.

³ 이 평가의 예로는 재경원이 수행하고 있는 정부투자기관 경영성과 평가와 서울시가 수행하고 있는 서울시 투자기관 경영평가 등이 있다.

후자의 경우에는 성과평가에 따라 자원분배를 달리하여 자원의 효율적 분배와 유인에 따른 노력을 유도하는 것이다. 특히 후자의 경우에는 사업평가와 유기적으로 연계되어 있다. 통합실시요령에서 추진하고 있는 지방자치단체에 대한 평가는 후자에 해당된다.

평가를 내용에 따라 분류하면 사전평가(Front-end), 점검평가(Monitoring), 성과평가(Impact), 종합평가(Synthesis) 등이 있다. 이러한 분류는 사업수행의 단계에 따라 평가하는 것이다. 사전평가는 사업의 실현가능성에 대한 평가가 주된 목적으로 단일사업에 대한 평가에서 많이 사용된다. 사전평가방법으로 주로 많이 사용되는 것은 비용-편익분석(cost-benefit analysis)이다. 사전평가 결과 비용보다 편익이 많을 경우 사업을 실행한다. 점검평가(Monitoring)는 사업의 내부활동의 하나로서 사업이행계획에 따라 사업의 기능과 목표그룹이 사용한 투입재를 지속적으로 평가한다. 이러한 점검평가는 정보관리체계 내에서 이용가능한 자료만을 가지고 평가한다. 점검평가는 내부 사업활동에 주로 관심을 갖고 있으므로 나타난 증상에 관한 증상연구가 필요하다. 성과평가는 사업효과를 평가하는 사후평가로 사업의 성과와 평가대상 집단 및 지역에 대한 영향 평가, 사업의 연관성, 성과, 효율성, 효과 등을 주기적으로 평가한다. 피평가자가 사업목표와 다르게 역기능적인 의사결정을 하는 경우를 방지하기 위해 점검평가는 피평가자의 활동을 감시하고 통제한다. 성과평가는 사업목표를 달성하기 위해 평가담당자에게 동기를 부여한다.

따라서 조직체에 대한 평가는 주로 단일조직체에 대한 평가보다 하위조직에 대한 평가가 많고 평가내용은 점검평가와 성과평가가 많다. 사업의 성격에 따라서는 점검평가가 필요한 사업이 있는 반면, 성과평가가 더 유용한 사업이 있으므로 평가방법과 평가대상사업을 서로 일치시키는 것이 무엇보다 중요하다.

⁴ 이 평가의 예로 대기업들이 각 사업부서를 평가하여 실제성과에 따라 기업내 자원을 분배하는 것을 들 수 있다. 관리회계분야에서는 이 분야에 대한 연구가 많이 이루어지고 있다.

1.1.2. 평가개념과 농림수산사업의 운영

농림수산사업을 평가하는 목적은 평가를 통하여 지방자치단체가 농정을 보다 효율적으로 추진하도록 하여 자원을 효율적으로 분배·사용하도록 하는 것이다. 따라서 농림수산사업 평가제도를 수립할 때 이러한 목적을 달성할 수 있도록 평가개념을 명확히 정의하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그러나 현행 농림수산사업 평가제도 경우 평가개념에 대한 혼동으로 여러 가지 문제가 발생하고 있다. 예를 들면 지방자치단체에 대한 평가에 있어 평가항목은 주로 점검평가 위주로 설정하였으면서도 사업평가의 결과를 지방자치단체에 대한 평가에 반영하는 것이 문제가 될 수 있다⁵. 또 현행 평가실시요령에서는 개별사업에 대한 평가는 추진절차의 이행에 대한 평가항목이 주를 이루고 있어 대부분이 점검평가 위주로 되어 있다. 그러나 점검평가 위주로 평가하여서는 적합한 대상자 및 적합한 사업이 선정되었는가 하는 농정의 효율적 추진을 평가할 수 없는 것이다. 결국 점검평가만으로는 지방자치단체의 효율적 농정추진에 대한 성과를 평가할 수 없다는 것을 의미한다.

따라서 이 연구에서는 농림수산사업 평가제도의 수립과 운영이란 관점에서 평가를 다음과 같이 정의하기로 한다. 즉 평가란 지방자치단체나 개별 농림수산사업자가 수행한 매년도의 사업추진실적을 평가하여 그 결과에 상응하는 유인이나 제제조치를 취하고, 평가결과를 차기 사업의 시행내용에 반영하여 차기의 사업을 보다 효과적으로 추진하는 일련의 순환과정이라고 정의한다. 따라서 이 연구에서는 지방자치단체의 농정평가에 중점을 두되 사업평가에서는 추진실적을 점검하는 점검평가와 더불어 필요시 성과평가도 고려하기로 한다.

⁵ 개별사업의 평가점수가 지방자치단체 총평가점수의 60%를 차지하고 있다.

1.2. 경제적 대리이론과 성과평가제도

1.2.1. 경제적 대리이론⁶

경제적 대리이론(principal-agent theory)은 한 경제주체가 다른 경제주체에게 의사결정 권한을 위임하고 대리인에게 보상하는 경우를 분석하는 이론이다. 대리인(agent) A는 주인(principal) P를 대리하여 자신이 취할 수 있는 행위집합 $\{a_1, \dots, a_n\}$ 에서 어떤 행위 a_i 를 선택하는 의사결정을 한다. 행위 a 는 주인을 대신하여 대리인이 기울인 노력과 비용을 표시한 것이다. 그러한 행위선택의 결과인 성과 x 는 다른 확률적 상태의 변수들인 $\{\theta\}$ 의 요소에 의해서도 영향을 받는다. 즉, $x(a, \theta)$ 이다. 대리인 A는 θ 가 실현되기 이전에 노력수준 a 를 선택하므로 성과 x 는 θ 에 따라 변동하여 본질적으로 불확실한 것이다. 그리고 주인 P의 효용수준은 대리인이 선택한 노력수준 a 에는 무관하고 오직 대리인의 노력 투입의 결과인 성과 x 의 수준에 의해서만 영향을 받는다. 주인 P는 대리인의 노력을 유도하기 위해 의사결정을 하는 대리인 A에게 y 라는 보상을 하여 준다. 그러면 대리인 A의 효용수준은 보상 y 의 수준과 자신이 투입한 노력 a 의 비용수준에 의해서 결정된다. 주인의 입장에서 선택한 노력 a 는 대리인에게는 효용을 감소시킨다. 경제적 대리이론은 P와 A가 소유하거나 획득할 수 있는 정보에 대한 여러가지 가정하에서 최적계약형태를 분석하는 것이 주요 목적이다⁷. 대리인 A는 자신의 이익측면에서만 행동하므로 주인 P의 측면에서는 A의 노력투입이 바람직한 수준이 될 수 없는 경우가 발생하게 된다. 이에 따라 P와 A간에는 이해가 서로 상충하게 된다.

⁶ R. Rees. The Theory of Principal and Agent : part I, II. *Survey in the Economics of Uncertainty*, ed J. D. Hey and P. J. Lambert, 1987 pp 46~90. 참조

⁷ 계약의 개념은 매우 넓은 의미에서 사용된다. 보험과 같은 명시적인 계약이 있는가 하면, 고용관계에서와 같이 암묵적 계약있고, 계약으로 표현될 수 없는 벌칙-보상(penalty-reward)와 같은 경우도 있다.

주인 P가 대리인 A에게 지불하는 보상 y 는 x , θ , a , 그리고 다른변수 z 에 의해서 결정된다. 즉, $y = y(x, \theta, a, z)$ 이다. 여기서 z 는 a 와 θ 에 대한 불완전하지만 정보를 제시하여 줄 수 있는 변수이다. 보상 y 는 양측이 모두 관찰할 수 있는 변수에 의거하여 이루어져야 한다. 그러면 정보의 차이는 주인이 a (혹은 θ)를 관찰하면 그에 따라 θ (혹은 a)를 관찰할 수 있는 경우와 모두를 관찰할 수 없는 경우로 구분하여 볼 수 있다. 전자의 경우에는 더 이상의 정보는 필요하지 않고, 주인이 원하는 수준의 노력을 유도하기 위해 충분한 벌칙을 부과함으로써 강제적인 계약을 할 수 있는 것이다. 후자의 경우는 불리한 성과가 나타나도 대리인이 그 원인을 자신의 노력 부족보다도 상태변수 θ 의 불리함에 있다고 파악하므로 대리인에게 필요한 노력을 유도할 수 있는 유인일치조건을 고려하여야 한다. 경제적 대리이론에서 대표적으로 나타나는 문제는 도덕적 해이(moral hazard)와 역선택(adverse selection)이 있다. 이들에 대해서 보다 자세히 살펴보기로 한다.

가. 도덕적 해이(moral hazard)만 있는 경우

도덕적 해이는 대리인이 선택한 a 는 알고 있지만 주인은 그것을 관찰할 수 없으며, 그리고 상태변수 θ 에 대해서는 두사람 모두 알지 못하고 단지 그 분포함수($\varphi(\theta)$)만 알고 있는 상태에서 발생한다. 이러한 상황은 2단계 게임(2 stage game)으로 이해할 수 있는 것이다. 먼저 주인 P가 성과(x)를 평가하여 그 결과에 따른 보상체계를 알려준다. 이때 성과평가만 하는 것보다 대리인의 노력투입(a) 혹은 상태 θ 와 어느정도 관련이 있는 다른 평가지표(z)을 동시에 고려하는 것이 더 바람직한 결과를 가져다 준다. 예를 들어 어느 기준의 성과가 나타나면 y_1 를 보상하고, 그 이하이면 y_2 를 보상하여 준다는 보상계획(y_1, y_2)을 대리인에게 알려준다. 그러면 대리인은 주인이 공포한 보상계획에 따라 최선의 노력을 선택하게 된다. 이 게임으로 얻는 보상이란 각자의 기대효용이다. 이 게임의 균형은 다음과 같은 것이다. 먼저 공포된 보상체계하에서 대리인이 자신의 기대효용을 극대화

하는 노력을 선택하고, 이러한 대리인의 행동이 극대화되었다는 조건하에서 주인이 자신의 기대효용을 극대화하는 보상체계를 선택하는 것이다.

그러나 이러한 보상체계는 반드시 효율적이지는 않는다⁸. 만약 성과에 관계없이 언제나 일정한 보상 (\bar{y})을 하여 주면 대리인은 언제나 동일한 노력만 기울이게 된다. 반면 성과에 따라 보상을 하면 성공할 가능성이 높은 대리인의 경우는 더 많은 노력을 기울이고 성공할 확률이 낮은 대리인은 낮은 노력을 투입하게 된다. 이는 주인이 원하는 노력을 충분히 유도할 수 없다는 것을 의미하고 있다. 이를 해결하는 방법의 하나가 주인이 대리인의 행위를 감찰(*monitoring*)하는 것이다.

나. 역선택(*adverse selection*)만이 있는 경우⁹

역선택은 대리인이 노력(a)을 선택하기 이전에 자신이 직면하고 있는 상태(θ)를 알고 있지만 주인은 모르고 그 분포함수만 알고 있는 상황에서 발생하는 것이다. 그러면 주인은 대리인에게 자신이 직면하고 있는 상태를 전달하게 한다. 대리인이 자신의 상태가 어떻다는 것을 전달한 것이 $\hat{\theta}$ 이며 이는 주인에게 자신의 노력이 $a(\hat{\theta})$ 이라는 것을 간접적으로 알려주는 것이 되고 그 결과 대리인은 $y(\hat{\theta})$ 만큼의 보상을 받는다. 따라서 주인은 대리인이 거짓된 정보를 전달할 수 있다는 점을 감안하여 보상체계를 설정하여야 한다. 즉, 대리인이 자신이 직면하고 있는 상태를 진실되게 보고할 수 있는 보상체계를 마련하는 것이다. 이러한 문제를 해결하는 하나의 제도가 다음의 표준성과제도에서 설명할 와이츠만(*Weitzman*)제도이다.

1.2.2. 경제적 대리이론의 농림수산사업 평가제도 적용

농림수산사업의 성과에 영향을 주는 요인 중에서 중요한 요인은 사업별

⁸ R. Radner, "Decentralization and Incentive". *Information, Incentives and Economic Mechanism*, ed T. Groves, R. Radner and S. Reiter, 1987. pp26~27.

⁹ A. Mas-Colell, M. D. Whinston, *Microeconomic Theory*, 1995 pp 901~902. 참조

투자수익률의 차이를 가져오게 하는 지역적 특성과 자치단체가 농림수산업추진을 위해 기울인 노력의 정도이다. 이 두 요소에 대해 중앙정부와 자치단체는 어느 정도의 공통정보(public information)을 갖고 있지만 중앙정부는 자치단체의 담당공무원들이 갖고 있는 농정수행능력과 그들이 기울이는 노력의 정도를 충분히 관찰할 수 없으며, 또한 지역별 특성에 가장 적합한 사업이 무엇인지를 정확히 알 수 없다. 농림수산업의 추진에 있어서 지방자치단체가 중앙정부보다 더 많은 정보를 갖고 있다는 것이 자치단체가 지역 특성을 모두 정확하게 알고 있다는 것을 의미하지는 않는다. 단지 지방자치단체가 중앙정부보다 더 많은 정보를 갖고 있다는 것을 의미하는 것이다.

이처럼 정보의 불균형은 농림수산업 추진에 있어서 자원의 효율적 배분을 저해한다. 정보의 불균형은 도덕적 해이(moral hazard)와 역선택(adverse selection)의 문제를 야기시켜 결국 자원의 비효율적 분배를 초래한다. 정보가 서로 대칭적일 경우, 즉 중앙정부가 자치단체의 특성을 완전히 알고 있고 농림수산업 추진에 기울인 노력을 모두 관찰할 수 있는 경우, 중앙정부가 직접 지역별, 사업별로 자원을 배분하여도 효율적인 배분을 달성할 수 있다.

도덕적 해이는 중앙정부가 자치단체의 노력투입을 직접 관찰할 수 없을 때 나타난다. 자치단체의 관련공무원들은 자신의 보수와는 무관하게 농림수산업을 수행하고 있으므로 이들이 언제나 최선의 노력을 기울인다고 가정하는 것은 비현실적이다. 실제로도 담당공무원들의 사업추진 노력의 정도에 따라 시·군별 사업추진 효과가 달리 나타나고 있다는 것이 도덕적 해이의 문제가 있다는 것을 의미한다¹⁰. 적합한 대상자를 선정하려는 노력과 사후관리를 철저히 하려는 노력에 따라 사업효과는 다르게 나타난다.

¹⁰현지조사에서 보면 지역 담당공무원들의 노력 여하에 따라 농정을 활발하게 추진되는 사례가 있는 반면, 사업을 수행하지 않으면 감사도 없다는 안이한 생각에 소극적으로 농정을 추진하는 지역에서는 경쟁력강화를 위한 요구보다 직접적 이점을 더 선호하는 경우가 있다.

도덕적 해이 문제를 해결하는 방안으로는 평가에 따라 예산배분에 차이를 두어 사업추진하는 이가 노력을 경주하도록 하는 동기를 부여하는 방법이 있다. 즉 자치단체가 최선의 노력을 경주하도록 금전적, 비금전적인 유인 체계를 설정하는 것이다.

역선택의 문제의 중요한 예는 중앙정부는 지역 특성을 잘 알지 못한다는 사실을 이용하여 지방자치단체가 자기 지역에 유리한 방향으로 사업을 추진하려는 현실인 것이다. 역선택의 문제가 발생하는 대표적인 원인은 보조 금지원제도이다. 농가의 부담을 완화시키기 위해 지원하는 보조와 저리의 정책자금은 투자수익률이 아주 낮은 지역에서도 투자가 이루어져 국가 전체적인 입장에서 보면 오히려 지원자금의 비효율성을 초래하는 경우가 발생하는 것이다. 역선택의 문제를 해결하기 위해서는 상황에 따라 지원조건을 달리하는 메뉴(menu)를 제시하면서 지방자치단체가 자신의 지역상황에 대하여 가장 적합한 지원메뉴(menu)를 스스로 선택(self-selection)하도록 하는 방안이 있을 수 있다. 다른 방법의 하나는 지원조건에 대해 다양한 메뉴를 제시하여 농가의 자기선택을 유도하는 것이다.

농림수산사업을 추진하는 데는 많은 이해관계자들이 있다. 이러한 경제주체들은 각기 자신의 이익을 극대화하고자 하여 갈등이 발생하게 된다. 특히 사업추진에 필요한 자금을 중앙정부가 마련하고 이의 자금을 지원받은 지방자치단체가 사업을 추진하는 상황하에서는 양자간의 이해관계가 서로 일치하지 않는 것이 일반적인 현상이다. 사업추진 주체들간에 발생하는 갈등으로 농림수산사업이 비효율적으로 추진될 가능성이 높아진다.

농림수산사업과 관련된 경제주체들이 사업을 시행할 때 갖는 경제적 행위의 목적을 보면 다음과 같다. 먼저 중앙정부(농림수산부)는 확보된 예산을 지역별, 사업별로 분배하는 데 있어 국가 전체의 측면에서 우리 농업이 경쟁력을 극대화하는 방향으로 분배되도록 하고자 한다. 지방자치단체는 중앙정부로부터 더 많은 자금을 배정 받아서 적격대상자를 선정하여 농림수산사업을 상대적으로 많이 수행하고자 한다. 즉, 국가전체의 측면에서 비효율적인 분배가 될지라도 지방자치단체는 자기 지역의 투자수익률에 의

해 조금이라도 이익이 되는 사업은 모두 수행하려 하는 것이다. 그리고 사업추진 농가(단체)는 다른 경쟁농가(단체)보다 먼저 자금지원을 받고자 경쟁한다. 이와 같이 경제주체간에 농림수산사업의 추진목적이 서로 일치하지 않는 것이다.

농림수산사업에 필요한 자금의 대부분은 중앙정부가 조달하고 있다. 따라서 중앙정부의 측면에서는 지방자치단체가 지역 특성에 적합한 사업과 사업규모를 배정받아서 사업성 검토로 적격한 대상자를 선정하고 이들의 사후관리를 철저히 하는 것이 가장 바람직한 상태이다. 즉, 중앙정부는 국가전체의 차원에서 농업의 경쟁력을 극대화하고자 하는 것이다. 그러나 중앙정부는 지방자치단체의 지역적 특성과 그 지역의 기술적 특성을 모르고 있으며, 또한 지방자치단체의 농림수산사업 추진노력을 관찰할 수 없어서 최선의 배분을 이룰 수 없다. 따라서 이의 이행을 위해서는 지방자치단체의 행동전략과 사업추진 농가(단체)의 행동전략이 극대화되었다는 조건하에서 중앙정부의 목적을 극대화하는 방향으로 농림수산사업의 예산을 지역별, 사업별로 분배하여야 한다. 이때 추가로 고려하여야 할 제약은 지역별로 농림수산사업의 예산이 형평성 있게 분배되어야 한다는 정치적 제약이 있을 수 있다. 이와 같이 중앙정부가 예산을 확보하여 지역별, 사업별로 배분하여 주고, 실질적인 사업추진은 지방자치단체에 위임하는 상황을 분석하는 데는 경제적 대리이론(principal - agent theory)의 분석틀이 유효하게 적용된다. 경제적 대리이론은 기업의 규모가 거대해 짐에 따라 분권화된 조직에서 기업의 목적을 극대화하는 관리회계방식을 모색하는 데 많이 이용되고 있는 이론이다. 즉, 이 이론은 감사의 기능과 예산분배 및 의사전달의 역할 등에 관한 관계를 제시하여 주고 있다.

농림수산사업의 추진에 있어서는 중앙정부가 주인(principal)이 되고 지방자치단체가 대리인(agent)이 되는 관계이다. 이러한 주인-대리인 관계이론은 주인이 자신의 목적을 대리인이 최대한으로 달성하도록 하는 적절한 평가체계와 유인체계를 설정하는 것이 필요하다는 것을 제시하고 있다. 올바른 유인체계를 갖추기 위해서는 추진과정과 결과에 대한 평가가

필요하다.

중앙정부는 지원된 자금의 농가소득증대를 극대화하고자 한다. 그런데 지원된 자금의 농가소득증대 효과(x)는 지방자치단체의 농정추진 노력(a)과 지역적 특성과 같은 상태요인들(θ)에 의해서 결정된다. 그리고 상태변수 θ 는 중앙정부와 지방자치단체가 모두 정확히 알 수 없고 그 분포함수만 알 수 있는 확률변수이다. 즉 농가소득증대는 $E_{\theta}x(a, \theta)$ 이다. 지방자치단체가 농정추진 노력을 많이 투입하면 농가소득증대효과는 높게 나타나므로 x 는 a 의 증가함수이다. 그러나 중앙정부는 지방자치단체가 투입한 노력의 정도 a 를 직접적으로 관찰할 수 없다. 중앙정부는 어떤 유인체계를 이용하여 필요한 지방자치단체의 노력수준 a^* 를 유도하고자 하는 것이다. 이러한 노력수준(a^*)을 유도하기 위해서 지방정부에 어떤 원칙에 따라서 보상($y(z)$)을 지급한다¹¹. 여기서 z 는 중앙정부가 비용을 들여서 조사한 감찰(평가)내용을 말하는 것이다. 즉, z 는 지방자치단체가 투입한 노력(a)와 상호연계되어 있는 변수인 것이다. 일반적으로 z 의 변수로 가장 유용한 변수는 농가소득 증대효과이다. 예를들어 농가소득 증대가 높으면 지방자치단체가 보다 많은 노력(a)을 투입한 것으로 보고 보다 많은 보상(y)을 지급하는 것이다. 충분히 높은 보상을 지급하게 되면 언제나 중앙정부가 원하는 노력수준(a^*)을 유도할 수 있지만 중앙정부도 자원의 제약이 있으므로 적절한 보상체계를 가져야 하는 것이다. 따라서 중앙정부의 목적함수는 다음과 같다. 즉, $E_{\theta}[x(a, \theta) - y(z)]$ 이다.

그런데 지방자치단체는 중앙정부의 목적에 부합되는 행동을 하지 않고 자신의 이익을 극대화하고자 한다. 지방자치단체는 중앙정부로부터 받은 보상(y)이 증가하면 효용은 증가하고, 반면 지방자치단체가 기울인 노력

¹¹ 중앙정부가 지방자치단체에 지급하는 보상으로는 여러가지 종류를 설정할 수 있다. 예를들어 농림수산사업자금을 보다 많이 분배하여주는 것, 해외연수에 필요한 자금을 지급하여 주는 것, 사무시설비용을 지급하는 것 등이 있을 수 있다. 현행 농림수산사업 통합실시요령에서는 보다 많은 사업자금을 분배하는 방식을 선택하고 있다.

¹² 지방자치단체가 기울이는 노력에는 지방자치단체가 직접투입한 금전적 지출뿐만 아니라 담당공무원이 투입한 시간 등과 같은 비금전적 비용까지 포함된다.

(a)이 증가하면 효용은 감소한다¹². 따라서 지방자치단체의 목적함수는 다음 식과 같다. 즉, $E_{\theta}U(y(z), a)$ 이다. 지방자치단체는 어떤 보상체계(y)가 결정되면 그에 따라서 자신의 이익을 극대화하는 노력수준을 선택하게 된다.

그러므로 중앙정부는 원하는 수준의 지방자치단체의 노력수준(a^*)을 유도하기 위하여 지방자치단체의 목적함수가 극대화되는 조건(이를 유인일치 조건이라 함.)하에서 중앙정부의 목적함수를 극대화하는 보상체계(y^*)를 선택하여야 한다. 만약 중앙정부가 지방자치단체의 농정추진 노력(a)과 지역 특성의 상태요인(θ)을 충분히 알고 있다면(full information) 충분한 별칙을 부과함으로써 원하는 노력수준을 유도할 수 있는 것이다. 그러나 지방자치단체의 모든 정보를 중앙정부가 모두 알지 못하는 것이 일반적이다. 따라서 중앙정부가 사업추진 내용을 감찰(monitoring)하고 그 사업 결과를 평가(evaluating)하여 획득한 정보(z)를 이용하여 지방정부에 농림수산자금을 분배함으로써 원하는 노력의 수준을 유도할 수 있는 것이다.

경제적 대리이론은 경제활동을 수행하는 대리인이 자기자신의 이해관계에 따라 행동함으로써 발생할 수 있는 문제를 규명하고, 그러한 문제를 해결하기 위한 보상체계와 감시(monitoring)체계 및 정보체계를 설계하는데 많은 기여를 하고 있다. 이 이론은 규범적이고 정성적인 분석결과만 제시하여 준다는 한계를 갖고 있는 것이다. 그러나 경제적 대리이론은 예산 분배의 기능과 정보의 기능을 제공하여 주고, 중요한 정책방향을 제시하여 줄 수 있다는 점에서 제한적으로 매우 유효하다.

1.3. 표준성과제도

1.3.1. 표준성과제도의 필요성

표준성과제도란 지방자치단체가 사업별로 달성해야 하는 목표치를 중앙정부에 전달하면, 중앙정부는 표준성과치에 비례하여 사업별 자금을 지역별로 분배하고, 성과평가를 통하여 제시된 표준성과치를 달성하였는가를

확인하는 제도이다. 보고된 표준성과치를 달성하였는가를 평가하여 그 성과평가 결과에 따라 다음 기의 표준성과치를 연속적으로 수정하여 나가는 피드백(feedback) 과정을 통하여 목표치를 실현한다. 여기서 지방자치단체가 중앙정부에 보고한 표준성과치의 정보는 지역의 특성치를 중앙정부에 전달하여 자원배분에 영향을 미치며, 또한 지방자치단체의 의사결정(노력 투입정도)에 대한 통제를 증진시킨다. 이와 같은 표준성과제도에서 표준성과치의 제시가 이러한 역할을 수행할 수 있는 것인가를 살펴본다.

표준성과제도에 의한 분배과정을 설명하기 위하여 특정사업에 적합한 지역(H)과 약간 부적합한 지역(L)만이 존재한다고 가정한다. 지역특성에 대해서는 해당 자치단체는 알고 있지만 중앙정부는 오직 특성의 분포만을 알고 있다. 중앙정부는 그 특정사업에 대해 K만큼의 지원을 한다고 가정한다. 이때 먼저 자치단체가 자신이 달성할 표준성과치(e)를 중앙정부에 전달하면 그에 따라 자치단체에 k_i 만큼의 자금을 배분한다. 자치단체에 지원한 자금의 합계는 중앙정부가 지원하고자 하는 총자금과 같다

즉, $K = \sum k_j$. 지역 특성이 $t_j = \{ H, L \}$ 이고 표준성과치가 e인 지역에 자금을 지원하면 생산량은 $Y(t_j, e)$ 만큼 얻게 된다. 여건이 유리한 지역이란 동일한 노력투입 수준에서 생산량이 더 높다는 것은 의미하므로 동일한 표준성과치하에서는 $Y(H, e) > Y(L, e)$ 이다. 또 일정한 지역적 특성하에서 표준성과치를 높게 제시하면 이를 달성하려는 노력이 많이 소요되고 이러한 노력의 투입증가로 생산량은 증가한다.

지방자치단체는 제시한 표준성과치를 달성하기 위하여 노력을 기울일 것이다. 왜냐하면 표준성과치를 달성하지 못하면 달성가능한 보다 낮은 표준성과치를 제시한 것보다 못한 자금배분이 이루어지도록 되어 있기 때문이다. 노력이란 지방자치단체가 필요한 자체자금을 조달하는 것, 적격대상자를 선정하려고 노력하는 것, 사후관리 노력 등에 의한 금전적, 비금전적 비용을 의미한다. 이러한 노력은 자치단체로서는 비용이 되므로 효용이 감소한다. 이 비용함수는 지역의 특성과 표준성과치에 따라 결정된다. 즉, $C(t_j, e)$ 이고 $t_j = \{ H, L \}$ 이다. 일정한 표준성과치를 달성하기 위한 노

력에 따른 비용은 여건이 좋은 지역(H)이 적게 소요된다. 여건이 양호한 지역(H)에서는 일정한 표준성과치를 여건이 불리한 지역(L)보다 쉽게 달성할 수 있는 것이다. 즉, $C_e(L, e) > C_e(H, e)$ 이다. 그리고 그 비용은 표준성과치의 증가에 따라 체증적으로 증가하는 일반적인 비용함수이다.

차치단체의 효용함수는 중앙정부로부터 지원받은 자금에서, 비용을 차감한 즉, $k_i - C(t_i, e)$ 이다. 그러면 지방자치단체의 무차별곡선은 <그림 2-1>에 나타난 바와 같다. 무차별곡선이 좌상향할수록 지방자치단체의 효용은 증가한다. 중앙정부가 각 지역의 특성을 알고 있는 완전정보하에서는 중앙정부는 해당지역에 적합한 표준성과치를 제시하여 주고 이에 따라 예산을 분배하면 최적의 상태에 도달하게 된다. 단지 중앙정부는 각 지방자치단체의 표준성과치가 달성되지 않으면 충분한 벌칙을 부과한다면 표준성과치는 달성된다. <그림 2-1>에서 지역특성별 표준성과치는 $e^*(L)$ 과 $e^*(H)$ 이고, 이에 따른 지역별 자금배분치는 $k^*(L)$ 와 $k^*(H)$ 이다.

그런데 지역의 특성을 중앙정부가 알 수 없을 경우에는 불리한 지역은 유리한 지역의 조건이 더 높은 효용을 가져다주므로 자신을 유리한 지역으로 보고할 유인이 발생하게 된다.

즉 $k^*(L) - C(L, e^*(L)) < k^*(H) - C(L, e^*(H))$ 이다. 이러한 현상을 방지하고자 하는 것이 <그림 2-2>과 같이 표준성과치에 따라 자금을 분배하는 것이다. 어떤 표준성과치 e_0 보다 높게 보고한 지역에 대해서는 유리한 지역으로 판단하여 더 많은 자금을 분배하고, 그 보다 낮은 표준성과치를 제시한 지역에 대해서는 여건이 불리한 지역으로 인식하여 적은 자금을 분배하는 것이다. 이와 같은 분배방식에서는 불리한 지역은 표준성과치를 낮게 보고하게 되고, 유리한 지역은 언제나 높은 표준성과치를 보고하게 된다. 왜냐하면 불리한 지역이 높은 표준성과치를 제시하여 보다 많은 자금지원을 받으면 자금지원의 증가보다 이 표준성과치를 달성하고자 하는 노력이 더 많이 소요되어 오히려 효용이 감소하기 때문이다.

표준성과분배제도의 구체적인 형태에는 여러가지가 있다. 집단(team) 이론에서 하부조직의 노력이나 외부상황을 관찰할 수 없는 경우 동기 부여

그림 2-1 완전정보하에서의 표준성과치

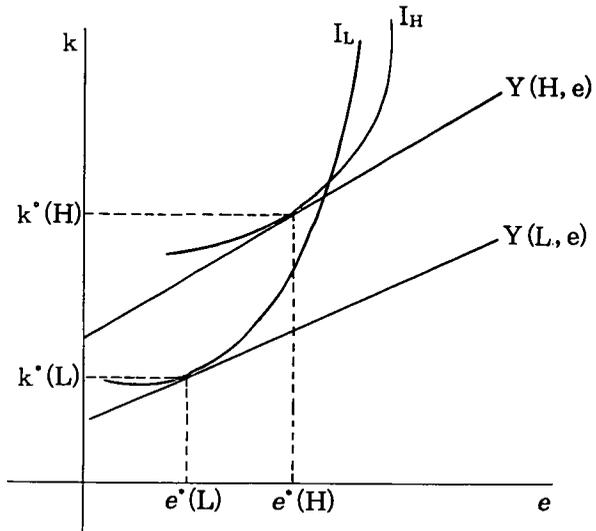
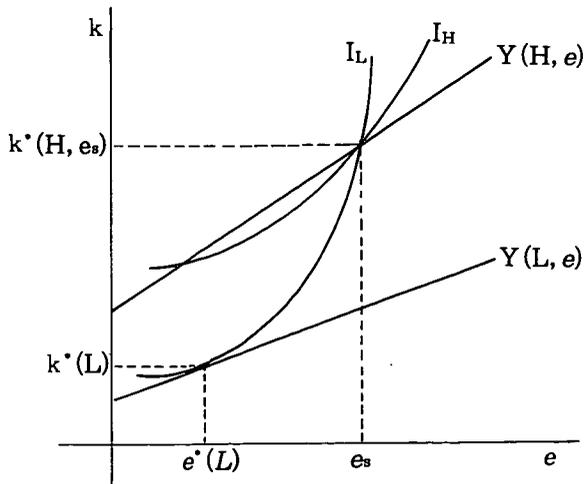


그림 2-2 불완전정보하에서의 표준성과치



를 위해 예산분배방식에 사용된다. 예산에 근거한 계약이란 하부조직에 대한 예산분배가 관찰가능한 성과에 따라 이루어지며, 표준성과치를 설정함으로써 유리한 결과가 나타나는 경우와 불리한 결과가 나타나는 경우를 구분할 수 있어야 하며, 두 결과에 따라 각기 다른 예산분배를 하는 것이다. 이렇게 예산을 배분할 때 중앙정부가 일방적으로 예산을 설정할 수도 있으며, 반대로 사업별 예산편성과정에 자치단체를 참여시킴으로써 지역의 특성과 같은 사적정보를 활용할 수도 있다. 후자를 참여예산(participative budget)제도라고 한다. 표준성과제도는 이런 의미에서 참여예산제도인 것이다.

참여예산에서 예산은 자치단체의 성과를 평가하는 기준으로서 역할을 담당한다. 따라서 참여예산과정에서 자치단체가 가지고 있는 사적정보를 왜곡하여 중앙정부에 전달할 가능성이 존재한다. 지방자치단체는 불확실성에 대처하기 위한 한가지 방안으로써 자신이 지니는 진실한 정보보다도 낮은 표준성과치를 제시하여 목표를 쉽게 달성하려고 할 것이다. 이러한 지방자치단체의 사적정보와 참여예산을 통하여 설정한 표준성과와의 차이를 예산슬랙(budgetary slack)이라 한다.

다음 절에서는 대표적인 표준성과제도의 하나인 Weitzman제도에 대하여 간략하게 살펴본다.

1.3.2. Weitzman제도¹³

각 기업이 지니고 있는 사적정보를 진실하게 보고하도록 함으로써 예산슬랙을 방지하기 위한 대표적 진실유도형 유인예산분배제도(truth-telling inducing budget scheme)로는 Weitzman모형이 있다. 이의 구체적인 형태를 살펴보면 다음과 같다.

¹³ R.Rees, "The Theory of Principal and Agent : part II", *Survey in the Economics of Uncertainty*, ed J. D. Hey and P. J. Lambert, 1987 pp 84~86 참조. 이제도는 소련에서 경제기획시 중앙정부가 각기업들의 정보를 유도하기 위하여 제시된 모형이다.

각 기업들이 사업목표를 먼저 제시하고 중앙은 각 기업의 실제 사업결과가 제시된 목표치를 초과하면 보너스를 지급한다. 목표치는 기업의 생산성 정보에 의해 결정되는데 각 기업들은 적은 노력을 기울이면서도 보너스를 얻기 위하여 목표생산량을 낮게 보고하게 된다. 그런데 생산에서 불확실성이 존재하므로 실제생산량이 목표치보다 높게 나타나면 그 요인을 잘못된 목표치의 설정때문에 나타났다고 보는 것이 아니라 기업이 추가노력을 많이 기울였기 때문에 나타난 것이라고 주장하게 된다.

이러한 문제를 해결하는 한 방법으로 다음과 같은 제도를 제시하는 것이다. 계획과정의 초기단계에서 계획자가 임시적으로 목표생산량 (\bar{x})을 제시하고 이 목표치를 달성하면 보너스 \bar{y} 를 지급한다. 다음 단계에 기업은 자신의 목표생산량 \hat{x} 을 제시하고, 이때 기업이 받는 계획된 보너스는 \hat{y} 가 된다. 이들간의 관계는 다음 식과 같다. 즉,

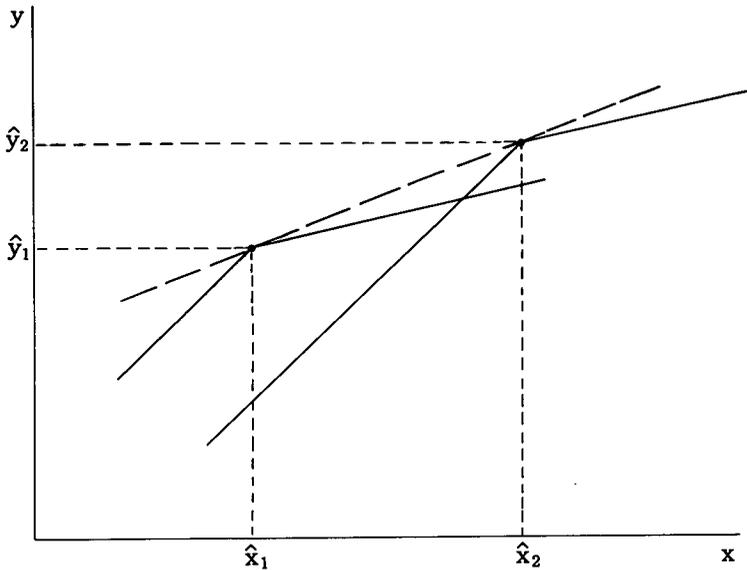
$$\hat{y} = \bar{y} + \beta(\hat{x} - \bar{x}), \beta > 0$$

여기서 β 는 계획설립자가 정한 파라메타이다. 계획된 보너스는 기업이 스스로 제시한 목표치의 선형함수인 것이다. 그러면 실제로 이행하는 과정에서 기업에게 지급되는 실제보너스는 다음과 같은 함수이다. 즉,

$$y = \begin{cases} \beta \times \hat{x} + \alpha \times (x - \hat{x}) & \text{단 } x \geq \hat{x} \\ \beta \times \hat{x} + \gamma \times (x - \hat{x}) & \text{단 } x < \hat{x} \end{cases}$$

여기서 x 는 실제생산량이다. 위 식에서 $0 < \alpha < \beta < \gamma$ 의 관계가 성립하면 기업은 자신의 생산능력 정보를 진실되게 중앙에 보고하게 된다. 이를 살펴보기 위하여 두가지의 잠재적 생산량만이 존재하는 경우를 가정하여 본다. 즉, \hat{x}_1 과 \hat{x}_2 만 있다. <그림 2-3>과 같이 보너스 지급방식이 결정된다. 여기서 점선의 기울기는 β 의 값을 나타내고 \hat{x}_1 과 \hat{x}_2 에서 꺾인 부분의 왼쪽 선의 기울기는 γ 값을 나타내며, 오른쪽 선의 기울기는 α 값을 나타낸 것이다. 만약 실제로 \hat{x}_2 의 생산능력을 갖는 기업이 \hat{x}_1 로 낮게 보고하면 실제 기업에게 돌아가는 보너스는 \hat{x}_1 에서 꺾인 선을 따라 결정될 것이므로 진실되게 보고하여 얻는 보너스보다 낮아진다. 또 \hat{x}_1 인 기업이 \hat{x}_2 를 보고

그림 2-3 목표생산량과 보너스간의 관계



하게 되면 실제 획득하게 된 보너스는 \hat{x}_2 에서 꺾인 선을 따라 얻게 되므로 진실되게 보고한 경우보다도 더 낮은 보너스를 얻게 된다. 따라서 언제나 자신의 실제 생산능력을 진실되게 중앙에 보고하게 된다.

그러나 이 제도는 파라메타들을 구하는 방법이 없고, 생산량의 불확실성이 높은 경우에는 진실보고를 유도할 수 없다는 단점을 안고 있다. 생산량의 불확실성이 존재하여도 x_1 의 실제 생산량이 x_2 의 실제 생산량보다 낮으면 언제나 진실된 보고를 가져다 준다.

1.3.3. 평가 결과의 심사

표준성과제도에서 필요한 중요한 요소는 표준성과치가 달성되었는가를 확인하는 성과평가 과정이다. 표준성과치에 대한 확인과정이 없으면 표준성과치를 달성하여야 하는 노력을 기울여야 할 이유가 없다. 불리한 지역도 높은 표준성과치를 보고하게 되면 그만큼 자원분배에서 유리한 상황이

되므로 언제나 낮은 표준성과치를 제시하지 않는 것이다. 적합하지 않은 표준성과치의 설정은 그만큼 자원의 비효율적 분배를 가져다주므로 효율적 자원분배를 위해서는 표준성과치에 대한 달성정도를 확인하는 성과평가과정이 중요한 것이다.

그런데 성과평가에는 많은 비용을 수반하게 된다. 이러한 비용은 정보의 불균형에서 발생하는 필연적인 것이다. 만약 중앙정부가 지역의 특성을 충분히 인지하고 있고 사업성과도 알고 있다면 그러한 비용은 불필요한 것이다. 따라서 평가비용을 최소화하면서 평가의 목적을 달성할 수 있는 방안을 검토하여야 한다.

성과평가를 수행하는 데는 중앙정부가 직접 수행하는 방법이 있고, 지방자치단체가 스스로 평가하여 그 결과를 중앙정부에 보고하는 경우가 있을 수 있다. 먼저 중앙정부가 직접 평가하는 경우에는 평가대상 자치단체의 수가 적으면 비용이 적게 들고 정확도를 높일 수 있지만 수가 많을 경우에는 시간적으로도 불가능하고 많은 비용을 부담해야 한다¹⁴. 따라서 지방자치단체가 스스로 평가하고 그 결과를 중앙정부에 보고하는 것이 비용면에서 우월하다. 그러나 지방자치단체가 스스로 평가하는 경우에는 평가비용이 절감되기는 하지만 또 다른 문제를 야기한다. 즉, 먼저 스스로 제시한 표준성과에서 벗어난 평가 결과를 보고하지 않는 거짓보고의 가능성이 발생하게 된다. 잘못된 성과평가가 이루어지면 표준성과제에 의한 자원의 효율적 분배는 이루어지지 못해 부적합한 제도가 된다. 올바른 성과평가가 이루어지도록 하는 제도가 함께 마련되어야 한다. 따라서 지방자치단체가 스스로 추진한 사업에 대하여 성과평가하여 그 결과를 중앙정부에 보고하게 하고, 중앙정부는 평가결과에 따라 심사과정을 거치게 해야 한다. 이때 표준성과를 낮게 보고하고 성과평가 결과가 이를 크게 달성하지 못한 지역에 대해서는 평가결과를 심의할 필요가 없는 것이다. 다음으로 표준성과를

¹⁴ 현행 농림수산사업평가실시요령에서도 지방자치단체가 스스로 평가하고 그 결과를 중앙정부에 보고하고, 중앙정부는 부분적으로 시·도별로 3개 시군만을 평가하도록 되어 있다.

높게 보고하고 이를 달성하지 못한 지역에 대해서도 다음 기의 자원분배에서 벌칙이 부과하게 되므로 이 또한 심사할 필요가 없는 것이다. 즉, 이 두 경우에 해당하는 지역은 거짓 보고할 유인이 존재하지 않는 것이다. 이제 남아 있는 경우는 표준성과를 높게 보고하고 그 이상을 달성하였다고 보고한 지역과 표준성과를 낮게 보고하고 성과의 결과 이를 크게 달성한 경우에는 다음 기의 자원분배에서 유리한 결과를 가져다주므로 이러한 거짓 보고를 할 가능성이 높아지게 되는 것이다. 이러한 유인을 방지하기 위해 중앙정부가 직접 평가결과를 심사하는 것이 필요하다. 그리고 심사결과 거짓 보고가 이루어졌을 경우에 예산배분원칙보다 충분히 큰 벌칙을 부여한다. 이와 같은 심사과정을 채택하게 되면 지방자치단체가 스스로 평가한 결과도 언제나 진실된 평가결과를 보고하게 된다.

표준성과제도와 평가결과의 심사제도를 통하여 궁극적으로 달성하고자 하는 것은 다음과 같다. 먼저 여건이 유리한 지역에서는 높은 표준성과치를 제시하고 불리한 지역은 낮은 표준성과치를 제시하여 지역 특성에 적합한 자금지원을 받도록 하는 것이다. 이에 따라 자치단체는 필요한 노력을 충분히 기울이도록 한다. 이러한 사업추진 후 지방자치단체는 성과평가를 하고 결과를 중앙정부에 거짓 보고를 하지 않도록 한다. 따라서 중앙정부는 이러한 결과를 도출할 수 있도록 농림수산자금의 분배방식을 선택하는 것이다.

2. 평가방법론의 검토

평가방법으로 많이 활용되는 것으로는 평가요소를 쉽게 파악할 수 있는 계량적인 방법이 많이 이용 된다. 현재 국내 기관에서 많이 이용되는 방법으로는 체크리스트(Check List)방법, 프로파일(Profile) 방법, 평점제(Scoring) 방법, 열거방법 등이 있으며 이들 방법들은 제각기 장단점을 갖고 있다(지방행정연구원). 따라서 먼저 체크리스트(check list)방법, 프

로파일(profile)방법, 평점(scoring)방법 그리고 열거방법 등의 주요 내용과 장단점을 살펴보기로 한다.

가. 체크리스트(Check List) 방법

이 방법은 사업의 성공요인을 선정하여 사업추진성과를 평가한다. 평가자는 "매우 좋다"와 "매우 나쁘다"의 범위에서 사업성과를 평가한다. 이 방법은 사업유형에 따라서 가중치를 달리 할 수 있는데 이를 가중 체크리스트 방법이라 한다. 가중 체크리스트 방법의 장점으로는 ① 평가에 있어 중요한 요인에 대해 간단하고 유용한 평점방법을 제공할 수 있다. ② 대내외 환경변화에 적응하여 평가요소들과 측정치들을 쉽게 수정할 수 있다. 단점으로는 ① 사업이 선형함수형식으로 연관되어 평가되고 순서적인 측정을 이용하여 순위가 결정되기 때문에 한 사업이 다른 사업보다 얼마나 더 바람직한가를 직접 측정하기 곤란하다. ② 평가자가 사업의 수익성 또는 위험을 측정할 수 없다. ③ 사업의 평점은 단순히 성과를 측정한 결과이므로 효용을 측정하기 어렵고 한정된 자원의 경쟁관계를 나타낼 수 없다 등이다.

나. 프로파일(Profile) 방법

이 방법은 적합한 평가기준을 선정하여 평가기준당 평가점수를 산출하고 이를 바탕으로 평가의 요약 프로파일을 작성하는 방법으로 문제발견을 시각에 호소하는 방법이다.

다. 평점제(Scoring) 방법

평점제는 평가기준으로 몇 가지 중요한 요소를 미리 선정하고 사업들이 이 요소들을 만족시키는 정도를 점수화하는 방법이다. 점수전체의 합이 클수록 좋은 평가를 얻었다고 판단한다. 평점제의 장점으로는 ① 평가기준에 주관적 내지 질적 요소를 고려할 수 있어 평가기준이 서로 독립적일 수 있다. ② 사용이 간편하고 인력이 크게 소요되지 않는다. ③ 의사결정에 있

어서 단기간에 많은 양의 정보를 신속하게 제공하여 줄 수 있다. ④ 다른 복잡한 결정모델보다 단순하고 오차가 적으며, 상대적으로 적은 평가기준으로 각기 다른 투융자사업을 비교하기 용이하다. ⑤ 각 평가기준을 적절한 범위내에서 측정(Discrete Scale)할 수 있다는 것 등이다. 반면에 평점제의 단점으로는 ① 다른 방법에 비해 정확성이 결여된다. ② 평가점수 배정에 자의적인 성격이 강하여 특정상황에 맞는 바람직한 방법을 설정하기 어렵다. ③ 총투자사업의 분배적인 효과를 파악하기 곤란하다. ④ 공공 부문과 민간부문간의 상호연관관계를 파악하기 어렵고 이들간에 미치는 효과를 파악할 수 없다. ⑤ 투융자사업의 평균수익률이나 한계수익률을 계산할 수 없다는 것 등이다.

라. 열거방법

열거방법이란 평가변수에 대한 지표를 설정하고 이를 항목별로 관찰하고 조정한 사항을 열거하는 방법이다. 이 방법의 장점은 평가를 하는 데 있어서 특별한 기술이나 시간을 낭비하지 않고 쉽게 사용할 수 있다는 점이며, 단점은 평가자의 많은 주관이 가미될 수 있다는 것이다.

이상에서 네가지 방법들의 내용과 장단점을 살펴보았는데 각 방법들이 갖고 있는 특성으로 인해 각기 다른 정책에 적용하는 것이 바람직하다. 체크리스트 방법은 단순한 성과측정이므로 일반행정과 산업경제정책에 적당하며, 프로파일 방법은 단지 시각적으로 호소할 수 있다는 것을 제외하면 그 기능이 체크리스트 방법과 거의 비슷하므로 체크리스트와 같이 일반행정이나 산업경제정책에 적당하다. 열거방법은 매우 주관적인 평가이어서 민방위시책처럼 계량화하기가 어려운 정책에 적용하기 좋은 반면 평점제 방법은 단기간에 많은 수의 시책에 대한 정보 제공을 할 수 있어서 사회복지시책과 공공사업시책에 적용할 수 있다.

3. 선행연구의 검토

농림수산부에서 개별사업별로 개선방안을 마련하기 위하여 효과분석 또는 성과평가를 실시한 경우는 많으나 농림수산사업의 평가제도 전반에 관해 이루어진 제도적 연구는 별로 많지 않다. 이상용(1992)은 「지방재원의 효율적 배분을 위한 투자우선순위의 결정모델의 연구」와 「지방사업 투자심사제도의 개선방안」에서 지방투융자사업을 점검하고 평가하는 기준을 제시하였는데 그 기준으로 제시된 것은 ① 사업의 내용, ② 주민과의 관계, ③ 사업의 효과, ④ 투자재원 등이며 투융자사업의 평가방식으로 평점제(Scoring)를 제시하였다. 단위사업별로 평점을 산정하기 위해 결정기준의 평가항목별로 가중치를 부여하였으며 가중치를 부여하기 위해 조사표에 의해 투자심사를 담당하는 실무자 의견을 반영하였다. 가중치는 중요도 순위의 평균치×최빈치(가장 빈도가 많은 순위)로 구하였으며 최종 산출된 평점으로 투자우선순위를 결정하였다.

Douglas Beach and Jorge Fernandez-Cornejo(1995)는 연구사업에 대한 평가방법으로 3단계 평점제를 제시하면서 투융자사업의 목적이 다양하거나, 사업목적이 명확히 서술되지 않거나, 계측상의 오차가 크거나, 기타 여러 문제가 예상될 경우 일반 경제학자들이 제시하는 계량적 접근방법보다 평점제(Scoring Model)가 비용을 절감시킬 수 있는 효과적인(Cost-Effective) 방법이 될 것이라고 주장하였다. Julian M. Alston 외 2인(1995)은 평점제가 다목적의 정책평가에 유용하지만 기본적으로 일반 경제모델과 다르지 않기 때문에 경제논리를 바탕으로 평가기준을 설정하고 지표를 개발하여야 함을 강조하였다.

기존 참고문헌의 내용을 요약해 보면, 농림수산업의 평가는 주로 개별사업에 대해 경제적 타당성을 중심으로 사전평가가 많았으며, 제도적인 입장에서 평가를 연구한 것은 거의 없었다. 평가방법으로 제시된 것은 주로 계

량적 방법이 제시되고 있으며, 이 중에서 수량적인 것과 동시에 질적인 요소로 함께 고려할 수 있는 평점제가 많이 활용되고 있다. 평점제를 적용할 때 주의해야 할 점은 평가요소와 분석방법을 기본적으로 경제모형과 다를 바가 없다는 것이다. 따라서 평점제 설계와 운영에 자의적 요소를 배제하고 객관적인 경제논리에 의해 설계되어야 한다는 것이다.

제 3 장

농림수산사업 운영체제와 심사·평가제도

1. 평가제도의 필요성

「통합실시요령」에 의해 금년부터 처음 실행되고 있는 자율농정은 일부 시행착오가 나타나고 있으나, 대부분의 농정관계자나 농어민들도 앞으로 우리 농정이 지향해야 할 방향임을 인정하고 있다. 자율농정의 기본취지는 농어업의 경제주체들이 자신의 역량과 판단으로 적합한 사업을 선정하여 앞으로 WTO체제에서도 살아남을 수 있는 경쟁력을 갖추도록 중앙정부는 자금의 지원과 농정정책의 전반을 기획 조정을 하겠다는 것이다. 과거와 같이 중앙정부의 정책사업을 모두 중앙정부가 책임을 진다는 것은 사업의 효율성이나 경쟁력 확보에 올바른 전략이 될 수 없다고 판단한 것이다.

그러면 대부분의 정책사업을 지방자치단체 및 민간의 자율적인 선택에 맡기고 중앙정부는 예산만 지원해 주면 제대로 기대하는 효과를 거둘 수 있을 것인가? 이는 세가지 측면에서 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 첫째, 사업을 하겠다고 신청하여 지원대상자로 선정된 농어업인이나 단체들이 모두 능력있고 정책목적의 달성을 위해 노력하는 선량한 사업자일 수만은 없다는 것이다. 둘째, 정책지원사업의 경우 시장경쟁의 원리가 그대로 적용될 수 있는 상황이 아니라는 점이다. 셋째, 자율이란 의미가 농어업인이나 생산자단체 또는 지방자치단체 마음대로 사업을 한다는 의미는 아니

라는 점이다.

첫째 경우처럼 능력이 상대적으로 역량이 부족하거나 부적합한 사업자가 정책자금을 지원받는 경우에는 자원이 효율적으로 쓰여지지 못하고 낭비될 것이다. 이런 경우를 방지하는 방안은 사업추진과 성과에 대해 감찰(monotoring)과 평가(evaluation)를 하는 것이다. 역량이 부족한 사업자의 경우에는 지원된 자금을 회수할 수는 없고 그 자원을 효율적으로 사용하는 방법을 제시하는 것이 바람직하다. 그러기 위해서는 이들에 대한 관찰과 경영실태를 분석하여 문제해결 방안을 찾을 수밖에 없다. 이러한 과정이나 노력을 하지 않는 것은 자원낭비를 방치하는 것이나 마찬가지다. 개별사업자들은 정보 부족, 예기치 못했던 상황의 발생, 기술상의 문제 또는 노력 보다는 지원을 바라는 기대심리 때문에 사업성과를 얻지 못하고 자원을 낭비할 수 있다. 사업자는 그래도 자신의 이익과 직결되는 것이므로 일단 사업을 시작하면 나름대로 최선을 다하려고 할 것이다. 그러나 공공기관이나 단체의 경우 사업추진의 열의나 노력 투입을 가능한 최소한으로 그치려고 할 것이다. 이러한 문제는 이들을 감찰·평가함으로써 문제를 확인하고 대처방안을 수립할 수 있을 것이다.

둘째 문제는 정책지원사업은 시장경쟁원리가 작동되는 것이 아니라는 점인데, 이는 정책적으로 지원하는 자금이 시장가격에 크게 못미치기 때문에 나타나는 결과이다. 정부가 지원하는 자금의 조건은 시장에서 얻을 수 있는 자금과 비교하여 월등히 우월하다. 시장에서 자금 조달은 투자수익성에 대한 판단을 기초로 경쟁적으로 이루어진다. 사업능력이 부족하다고 알려진 사업자나 수익성이 낮은 사업을 선택한 사업자, 위험이 큰 사업을 하려는 사업자는 시장기능에 의해 시장이자를 보다 높은 이자율을 지불해야 한다. 따라서 시장 메카니즘하에서는 이러한 사업자들은 자금이용에서 자동적으로 제한 당하게 된다. 그러나 시장 기능이 작동되지 않고 특혜 지원을 하는 경우 부적합한 사업자도 자금 수요자로 등장하고, 이들을 구별하는 기능이 없기 때문에 정부의 지원자금 중 상당부분이 낭비될 가능성이 있다. 특혜적인 정책자금의 지원으로 시장기능이 왜곡되는 원인으로는 첫째,

보조금이나 저리융자지원이다. 보조금지원뿐만 아니라, 융자지원의 경우도 금리나 상환기간, 담보물건의 제공 등 지원조건이 시장에 비해 월등히 우월하다. 보조금은 액면 그대로 이전소득으로 경영비속에 포함되지 않으며, 저리의 융자는 투자수익성이 낮은 사업에 대해서도 투자유인을 가져다 준다. 둘째, 사업자가 미래 농업정책에 대해 갖고 있는 예상에 따른 문제이다. 정부가 농어업부문에 대해 2004년까지는 WTO체제를 대비하여 시한 부적으로 유리한 조건의 자금을 대폭 지원하고 있다는 것을 누구나 알고 있다. 따라서 이 시기를 놓치면 그만큼 농업투자의 기회를 잃을 것으로 판단한다. 일부 농어업인 중에는 투자에 실패해도 정부가 책임질 것이라 기대하는 경우도 있다. 어느 누구나 농업을 계속하고자 한다면, 적어도 10년 동안은, 지원자금의 신청에 주저할 이유가 없다¹. 셋째, 지역간의 비교심리와 정치의식의 문제이다. 이웃지역에는 자금지원이 많은데 왜 우리지역은 자금지원이 작으냐라는 식의 사고방식으로 인해, 경제적 타당성에 대해 깊이 고려하지 않고 자금신청을 확대할 수 있다. 지방자치화가 더 진전될수록 이러한 경쟁의식은 커질 수 있다. 자기 지역에 맞는 사업만을 선정하는 것이 아니라 예산배정액을 채우기 위해 사업신청이 이루어질 수 있다. 이상과 같은 문제를 극소화시키고 정책의 효과를 극대화시키기 위해서는 사업 추진에 대한 지속적인 점검과 평가가 필요하다.

「통합실시요령」의 자율농정을 문자 그대로 해석할 수 없는 이유는 자율이란 의미가 농어업인이나 생산자단체 또는 지방자치단체 마음대로 사업을 시행할 수 있다는 것을 의미하지 않는다는 점이다. 아무리 지역에 적합한

¹ 이와 같은 생각만으로 현실을 보면 사업신청을 하는 대부분의 농어업인이 투기적이고, 신청을 않는 농어업인은 무능하다는 식의 논리로 이해될 수도 있다. 그러나 실제로 많은 농어업인은 무작정 자금신청을 하고 있는 것은 아니다. 빚에 대한 두려움, 사업에 대한 확신이 없을 때 무작정 투자확대를 해서는 자신만이 아니라 남에게도 피해를 준다는 심리 때문에 冃不關焉식의 농어업인이 있기 때문이다. 그러나 모험적이고 투기적인 농어업인일수록 이렇게 선량한 이들의 그룹에 남아 있지는 않는다. 이들이 농어업투자를 할 때 그들의 성향만큼이나 자원이 낭비가 될 소지도 높아진다고 할 수 있다.

사업에 자금을 지원하고 싶어도 주어진 예산규모로 지원할 수 없는 경우가 있다. 또 단기적으로 유리한 사업이라 해서 이를 선택한다면 농업전체적으로는 과잉생산을 유발하여 개별사업의 수익성이 낮아질 수 있다. 따라서 예산의 제약과 거시적인 측면에 따라 지원규모를 제약하는 것이 바람직할 수 있다. 이는 어느 정도 지원자금의 지역 안배를 피할 수 없다는 의미이기도 하다. 이 경우 지역입장에서 보면 지역의 자율적 의사결정에 기초한 사업이 크게 감소될 것으로 생각할 수 있다. 그러나 예산제약의 문제를 크게 고려한 나머지 지역안배적 차원에서 예산을 배분한다면 과거의 농정운용방식과 크게 다를 바 없다. 따라서 중앙정부는 어떤 지역에 어떤 자금을 지원할 것인지에 대해 계속 관심을 가져야 하고, 사업의 점검과 평가를 통해 자원을 효율적 배분하도록 하는 정보를 획득해야 한다.

2. 농림수산사업의 운영체제와 심사평가제도

2.1. 「통합실시요령」과 농림수산 사업의 운영체제

정부는 1994년 12월 「농림수산사업통합실시요령」을 발표하고 앞으로 모든 농림수산사업은 이 「통합실시요령」에 의해 추진될 것임을 밝혔다. 1995년의 경우 적용대상 사업은 농어촌발전특별조치법과 시·군 농어촌발전계획에 따른 사업으로 모두 275개 사업을 정하였다. 대상사업은 자율사업과 공공사업으로 분류하였다. 자율사업이란 농어민·농어민조직 등(이하 농어민 등)의 자율적인 의사에 따라 스스로 사업을 선택하고 계획을 수립하여 정부에 지원을 요청하면 적절한 심의과정을 거쳐 이를 확정 지원하는 사업이며, 공공사업이란 정부가 공공의 목적을 위하여 직접 또는 정부투자기관, 지방자치단체, 또는 생산자단체 등을 통하여 대행하는 사업을 의미한다.

「통합실시요령」에 의해 농림수산사업을 지원하는 방식이 과거의 농정운용방식과 두드러지게 다른 점은 과거의 농정이 지시를 통한 하향식 농정인데 비해 현재의 운영방식은 스스로 사업을 선택하고 추진한다는 자율농정이라는 데에 있다. 과거에는 중앙정부가 지원대상사업을 결정하고 일률적인 기준에 의해 자원을 배분하며, 사업추진에 따른 모든 사항에 대해 지침을 하달하여 지방자치단체는 그 지시만 따르면 되었다. 따라서 지역의 특성에 따라 필요할 사업을 적정규모로 추진은 할 수 없었다. 그리하여 전국적으로 표준화된 지침과 정치적 안배에 따른 사업추진이라는 비판을 받아왔다. 그러나 새로이 시도되는 농림수산사업의 운영은 중앙정부가 정한 정책 사업의 종류와 예산범위내에서 지역내의 필요와 지역농업 발전방향에 따라 사업자 자율에 의해 결정된다.

이같은 자율적인 의사결정은 필수적으로 그 의사결정을 위한 충분한 정보를 가져야 가능하다. 따라서 「통합실시요령」은 모든 농림수산사업의 내용과 조건, 그리고 사업별 장기계획까지도 공개함으로써 사업선택과 의사결정이 합리적으로 이루어지도록 하고자 하는 것이다. 사실상 지역에 필요한 사업을 적정한 규모로 지역에서 결정한다는 자율성의 지향은 완전하게 이루어 질 수 없다. 왜냐하면 중앙 단위의 주어진 예산과 시·도별 예산의 배분은 사회·정치적 영향을 벗어날 수 없기 때문이다. 정보의 공개는 사회·정치적 영향을 최소화시키는 역할을 한다. 따라서 어떤 면에서 정보 공개의 투명성이야말로 실질적인 의미에서 자율농정의 가장 두드러진 특징일 수 있다.

자율농정의 추진이 궁극적으로 바탕으로 두고 있는 견해는 시장기구에 의한 자원배분의 효율성이 정부의 개입에 의한 자원배분보다 더 효율적일 수 있다는 믿음이다. 그동안 정부의 역할과 기능을 크게 중시해 왔던 것은 농림수산업부문은 영세하여 정부지원이 중요하다는 사실에 중점을 두었기 때문이다. 그러나 과거의 경험으로 보아 정부의 자원배분기능이 시장에 의한 자원배분보다 나을 수 없다는 것이 판명되었다. 즉, 농정추진에서 정부 실패에 의한 자원낭비의 가능성을 인식한 것이다.

자율농정이 구체적으로 어떻게 운영되는지 그 메카니즘을 이해하기 위해 농림수산 지원사업의 추진체계를 각 기구와 역할을 중심으로 구체적으로 살펴보자.

2.2. 「통합실시요령」에 의한 농림수산 지원사업의 운영체계

통합실시요령에 의한 농림수산사업의 운영체계는 정부가 지원할 사업의 결정, 지원대상사업 및 지원내용에 대한 공고, 사업신청의 접수·심사 및 사업자 선정, 예산배분 및 사업실행, 사업추진의 점검·평가 등 5단계로 나누어 파악할 수 있다.

정부가 지원할 사업의 선정은 농림수산부에 설치될 「농림수산사업지침심의 위원회」(이하 지침심의위원회)의 심의를 통해 이루어진다. 지침심의위원회는 정부지원의 필요성과 해당분야의 시장동향 등의 사항을 검토하여 지원할 사업을 결정하며 통합실시요령 및 세부사업지침을 심의한다. 지방자치단체가 원하는 신규사업을 정부가 지원할 경우 도 및 시·군농어촌발전계획을 변경하여 이를 반영하고, 농림수산부나 3청(진흥청, 산림청, 수산청)이 그 사업을 지원할 수 있도록 제안할 수 있다. 지침심의위원회는 이를 심의하여 신규사업으로 지원여부를 결정한다. 이처럼 정책사업의 결정에 지방자치단체의 의사를 반영할 수 있도록 공식적인 메카니즘을 도입한 것은 자율농정을 표방하는 통합실시요령의 하나의 특징이다. 물론 과거에도 정책사업이 현지사정을 고려하지 않고 독립적으로 이루어진 것은 아니지만 공식적으로 제안할 수 있는 제도가 확립된 것이 과거 방식과 구별된다.

정부는 지침심의위원회에서 결정된 정책사업을 예산사항과 투융자지원내용 등과 함께 공지하고, 농·수·축·임협 등 금융기관은 보조와 융자내용을 공지한다. 시장·군수는 사업시행의 전전년도 12월 중에 투융자계획과 사업신청요령을 각 일선행정기관과 농·수·축협 등 농업관련기관을 통하여 공고한다. 정책사업과 지원내용, 관련기관에 대한 상세한 정보를 공지할 때는 마스크이나, 게시판, 팜플렛, 반상회보 등 가용한 홍보매체는 모

두 이용한다. 이 같은 공공지를 통해 정책사업에 대한 정보를 공개하는 것은 새로운 농정운용방식이 갖는 가장 두드러진 특징이다. 그러나 금년에 처음 실행된 이 방식은 시간상의 제약과 효과적인 홍보자료 제작의 실패, 무경험 등의 이유로 농어민에게 내용을 제대로 전달하지 못한 문제점을 드러냈다. 특히 통합실시요령의 내용이 방대한데다 편집기술상의 문제로 사업자들이 쉽게 이해할 수 없는 것이 가장 큰 문제로 지적되고 있다.

정책사업이 공지되면 지방자치단체는 사업신청을 접수받고, 이를 심의하여 사업자 선정에 들어간다. 사업신청서의 접수는 사업신청자 편의를 위하여 일선행정기관 뿐만 아니라 농·수·축·임협, 농어촌진흥공사 등 관련 기관에서도 받도록 되어 있다. 그러나 농어민의 편의를 고려하여 신청서 접수기관을 다양화한 것은 시·군이 이를 종합하는데 혼선을 야기시켜 행정부담을 주었다는 지적이 있었다.

신청 사업에 대한 심사 및 우선순위의 확정의 절차와 방법은 자율사업과 공공사업이 달리 운용된다. 자율사업의 경우는 농어민 등의 사업자가 사업 전년도 1월 15일까지 신청요령에 따라 시·군 사업신청 접수기관에 신청을 한다. 사업계획의 수립은 일선 행정기관과 농업관련기관에서 도움을 받을 수 있다. 시·군 담당과는 신청 사업자와 사업계획서에 대해 농어촌지도소장의 검토의견서와 용자취급기관의 신용상태에 대한 의견서를 첨부하여 시·군농어촌발전심의회의 심의에 회부한다. 시·군농어촌발전심의회는 사업별 규모와 대상자 및 대상지역에 대한 우선순위를 결정하여 시·군의 담당과에 제출한다. 시·군은 이를 예산요구서와 함께 시·도에 제출하고, 시·도는 이를 시·도 농어촌발전심의회에 상정하여 사업별, 대상별 우선순위를 정한 후 예산요구안을 농림수산부 및 청에 일괄 제출한다. 농림수산부 및 청은 제출된 시·도의 예산안을 검토하고 각 사업국과 실은 시·군별 신청사업의 검토우선순위를 정하여 예산확보시 시·군별 배분계획을 하는 한편, 사업시행 전년도 10월 15일까지 시·도별 예산 및 기금지원 배분계획을 시·도에 가내시 한다. 시·도는 이를 받아 시·군에 11월 10일까지 가내시 하여야 하며, 시·군은 통지된 국고·도비 예산과 자체예산

에 맞추어 12월 15일까지 사업별, 대상자별 지원계획안을 마련하고 사업과 대상자를 결정한다. 예산이 국회에서 확정되면 농림수산부는 세부사업 지침을 통합하여 사업시행 전년도 12월 10일까지 시·도에 시달하고, 시·도지사는 12월 31일까지 시·군별로 예산을 배분하고, 시·군은 예산요구시 제출된 우선순위에 따라 사업시행이 당해 1월 20일까지 대상자를 확정한다.

이상과 같은 일련의 의사결정과정을 정리한 것이 <표 3-1>이다. 자율사업의 사업신청은 연중 가능하나 지원이 실행되기까지는 1년에서 2년을 기다려야 한다. 1년을 기다리려면 사업신청을 신청 마감일인 1월 15일경에 하여야 한다. 이같이 사업계획을 수립하고 지원을 받아 투자하기까지의 시간차가 큰 것은 사업운영의 어려움을 가져온다. 2년전에 미리 예상하고 사업계획을 수립한다는 것은 대상사업이 상당 기간 수익성이 있거나, 또한 사업자가 미래를 긍정적으로 예측할 때 가능하다. 사업계획의 수립과 투자 실행 사이에 시간차가 짧을수록 투자자는 보다 최신정보를 활용함으로써 사업운용을 계획대로 진행할 수 있다.

표 3-1 농림수산사업 추진절차

구 분	시행주체	대상자	기 한
투융자계획과 사업신청요령공고	시장 군수	농어민 12월 20일	회계년도 전전년도
사업계획서 작성	농어민·생산자단체	시·군	사업시행년도 전년 1. 15
사업계획 심의	시·군해당과	농어민 생산자 단체	
사업계획 심의	시·군 농어촌	농어민 발전심의회	생산자 단체
사업계획 신청과 심의	도와 도 농어	농어민· 발전심의회	생산자단체
사업계획 신청, 심의, 선정	농림수산부	농어민· 생산자단체	

반면 계획 수립과 사업시행 사이가 길수록 투자자가 예측하지 못한 상황이나 시장여건의 변화로 계획을 수정하거나, 아니면 당초에 타당성이 있던 사업도 타당성이 없게 될 수 있다. 따라서 사업신청자는 가능한 신청 마감일까지 시장 여건과 제반 사정을 고려한 후 사업을 신청하는 것이 합리적이다. 현재는 사업신청 마감일인 1월에 신청이 쇄도함으로써 행정업무가 폭주될 수 있고, 시간에 쫓겨 사업과 사업자에 대한 심사가 형식적으로 이루어질 수 있다. 금년은 통합실시요령에 의한 사업이 첫해이기 때문에 일시에 모든 사업신청을 받았기 때문에 행정업무가 폭주했다고 하나 별다른 대책이 없는 한 이런 현상은 지속될 것이므로 이 문제를 해결하는 방안이 강구되어야 한다.

한편 공공사업의 지원을 받고자 하는 사업자나 지방자치단체는 사업신청을 사업시행 전전년도 8월 31일까지 시장·군수 또는 시·도지사에게 신청을 해야 한다. 시·도지사는 이를 검토·심의하여 사업시행 전년도 3월 15일까지 농림수산부 장관 또는 청장에게 이를 제출한다. 농림수산부장관 또는 청장은 예산이 확정되는 대로 사전심의 결과를 토대로 우선순위를 확정하여 사업지원년도 1월 20일까지 지원대상자 및 지구를 확정·시달한다.

이상에서 통합실시요령에 의한 농림수산사업의 지원까지의 일련과정을 요약하였다. 다음에서는 본연구의 대상인 심사·평가 측면을 보다 자세히 검토하고자 한다.

2.3. 농림수산 사업의 심사제도

2.3.1. 심사절차와 검토요인

앞에서 간단히 살펴본 자율사업에 대한 신청절차와 사업자에 대해 보다 자세히 검토하고자 한다. 농림수산 사업에 대한 심사의 핵심은 시·군의 심사단계라 할 수 있고, 그 중에서도 농어촌발전심의회가 가장 중추적인 기능을 한다.

자율농정이 의도하는 성과를 얻기 위해서는 과거보다 더 나은 사업의 선택과 사업자의 선정이 이루어져야 한다. 지역에 가장 필요로 하는 사업이 우선순위가 되어야 하고, 그러한 사업을 가장 잘 할 수 있는 농어민이 선정되어야 한다. 그런데 정책사업의 종류가 매우 다양하기 때문에 사업성을 고려해 사업을 선정한다면 선정 자체는 어려움이 없을 것이다. 사업선정의 가장 핵심적인 기준은 시·군의 농어촌발전계획이다. 이 계획에 반영되지 않은 사업은 신청이 되더라도 우선순위가 밀리게 되어 있다. 따라서 시·군의 농어촌발전계획이 지역 여건을 감안하고 장래에 대한 올바른 판단하에 수립되어 있어야 정책효과를 극대화 시킬 수 있을 것이다. 이외에도 농지종합정비계획과 같은 중앙정부의 계획이나 도의 기금지원사업, 생산자단체의 지원사업 등이 해당지역의 사업선정에 포함된다.

심사의 1차단계는 시·군의 소관업무 담당과에서 일차적으로 이루어지고, 최종적으로 농어촌발전심의회의 심의를 통해 이루어진다. 시·군 담당과는 시·군의 농어촌발전계획의 투융자계획, 농어촌지도소장의 검토의견서, 융자취급기관의 신용상태에 대한 검토의견서 등을 참고로 하여 신청받은 사업을 검토하며, 검토의견서와 함께 이를 농어촌발전심의회에 송부한다(표 3-2 참조). 이 과정에서 대상자 선정의 우선순위를 정하여 농어촌발전심의회에 송부하는데, 이것이 농어촌발전심의회 최종결정에 크게 영향

표 3-2 자율추진사업 시행절차

구 분	시행주체	대상자	기 한
사업신청서 작성	농어민·생산자단체	시장·군수 또는 시·도지사	사업시행년도 전전년도 8. 31
사업계획 검토·심의	시·도지사 생산자단체장	농어민· 생산자단체	사업실시 전년 3. 15
예산확정, 우선순위 확정, 지원대상자 및 지구 확정·시달	시·도지사	중앙정부	사업지원 연도 1. 20

을 미친다는 점에서 중요하다. 통합실시요령은 대상자선정의 우선순위를 시·군농어촌발전계획 수립시 신청서를 제출하여 반영된 사업자, 전년도 예산부족등으로 탈락된 적격자, 영농어조직 또는 생산자단체, 기타 세부사업지침에 특별히 정한 순서에 의해 정하도록 규정하고 있다.

심사의 2차단계인 시·군 농어촌발전심의회는 사업별 우선순위에 따라 예산신청 한도에 맞추어 각 사업별 규모와 대상자 및 대상지역을 결정한다. 농어촌발전심의회가 참고로 하는 사항을 보면 시·군 농어촌발전계획등 사전에 마련된 사업계획과 전년도 사업추진을 평가한 결과 반영되어야 할 사항, 소관업무 담당과의 검토의견서, 전년도 지원대상자 중 탈락자 명단이다. 그러나 이러한 사항은 소관업무 담당과의 1차 심의단계에서 참고로 하는 사항들이다. 따라서 농어촌발전심의회는 주요 역할은 업무담당과의 검토가 타당하게 이루어졌는가를 확인하는 절차가 되며, 여기에 심의위원들의 대상사업 및 사업신청자 또는 사업대상지역에 대한 개

표 3-3 사업자 선정을 위한 검토요소

지도소 및 용자기관	시·군	농어촌발전심의회
1. 지도소장의 검토의견서 - 기술수준, 경영능력, 영농어경력, 영농어승계자 유무, 경영규모 및 생산수단 보유 상태, 경영상당자료 등	1. 연차별 시·군농어촌발전계획의 투용자계획	1. 시·군 농어촌발전계획 및 도면자료
2. 신용상태 및 대출가능액 검토의견서	2. 농어촌지도소장의 검토의견서	2. 전년도 사업추진 평가결과 반영되어야할 사항
	3. 용자취급기관의 신용상태 검토의견서	3. 도, 시·군 자체기금 등 농림수산업지원계획
	4. 농지종합정비계획(농어촌진흥공사)	4. 농·수·축·임협 등 생산자 단체의 사업계획
	5. 면 정주생활권개발계획	5. 소관업무담당과의 검토의견서
	6. 농어촌지도소의 경영상당자료	6. 전년도 예산배분 부족으로 탈락자의 명단 등
	7. 사업의 타당성 및 시·군 전체계획과의 조화여부등	

인적인 지식과 정보에 기초한 판단이 영향을 미치게 된다. 심의위원들이 사업에 대한 지식이나 지역정보가 부족할 경우 자신있는 의견을 표출하기 어렵고 결국은 업무담당과의 결정을 승인하는 역할을 하게 된다. 심의회에서의 의사결정은 다수결의 원칙이 적용됨으로 위원들간의 개인적인 전문지식이나 정보획득을 위한 노력이 전체 의사결정에 영향을 못 미칠 수 있다. 따라서 이러한 단점을 보완하기 위해 시·군별로 분과위원회를 운영하여 해당사업의 전문가 의견이 보다 중요하게 반영되도록 하는 장치를 마련하고 있다.

2.3.2. 심사제도의 문제점

앞에서 설명한 심사제도는 객관적인 사업의 타당성 검증과 사업자 선정을 위해 여러 각도에서 검토하였다. 시·군 등이 자체적으로 만든 지역계획에 따라 사업을 지원한다든지 지역내의 유관기관을 활용하여 전문성을 살리고 마지막으로 민간으로 구성된 농어촌발전심의회의 결정에 의해 최종적으로 대상사업과 사업자를 결정하는 메카니즘은 기본방향에서 옳다고 할 수 있다. 그러나 운영면에서 재고해 보아야 할 사항도 있다. 시·군단위의 심사제도 운영에 있어서 검토해 보아야 할 사항은 대상사업의 기준이 되는 시·군농어촌발전계획, 심사에 있어 전문기관 의견의 반영정도, 시·군의 인력활용과 업무효율화, 일선 공무원의 사기와 업무능률, 제도정비의 조기 정착, 그리고 농어촌발전위원회의 운영 등이라고 할 수 있다. 이중 농어촌발전위원회 기능의 중요성을 감안하여 별도로 다루기로 하고 나머지 사항을 중심으로 검토하고자 한다.

시·군의 농어촌발전계획은 해당 지역의 적절한 사업이 무엇이며, 그 규모는 어느 정도 되어야 할 것인지를 담은 지역농정의 기본틀이다. 이 틀이 제대로 되어 있는냐의 여부에 따라 새로운 농정의 성과가 달려있다 해도 과언이 아니다. 지역여건을 반영한 사업의 타당성 검토나 지역발전의 청사진이 결여되고, 단순히 통계숫자만을 나열한 계획에 의지해 자원을 배분할 경우 자원이용의 효율성을 기대할 수 없다. 그런데 문제는 농어촌발전계획

이 지역의 의견수렴을 거치지도 않고 그 적정성에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않았다는 데 있다. 그동안 수차례에 걸쳐 이 계획이 만들어지고 수정이 되어 왔지만, 주로 시·군의 농정계 계원 1인 또는 2 ~ 3인의 업무에 주로 의지해 왔다. 이 때문에 시·군 자체에서 마저 농어촌발전계획에 대해 신뢰하지 못하는 현실이다. 그 동안 많은 시·군에서 시·군 종합개발계획을 연구용역을 주어 수립해 왔지만, 그러한 계획이 실질적으로 이용된 사례는 별로 없는 것으로 보고되고 있다. 따라서 차제에 시·군의 발전계획에 대한 전면적이 재고가 요청되며, 중앙정부나 시·도가 업무평가를 하는데는 이러한 측면을 고려하는 것부터 시작되어야 할 것이다.

두번째 사항으로는 사업의 심사에 가장 큰 영향을 미치는 것이 행정기관의 검토의견이라는 것이다. 제도상으로 농어촌지도소의 검토의견과 금융기관의 신용상태에 대한 의견서가 시·군의 검토의견서 작성에 기초자료로 활용하도록 되어 있지만, 시·군은 전문기관의 의사를 충분히 이해하고 심사숙고해서 결정할 만한 전문지식을 갖춘 인력이 없는 상태에서 의사결정권을 갖고 있다는 것은 문제이다(설광언). 자금이용의 효율성을 높이기 위해서는 무엇보다도 경제성 있는 사업을 능력있는 농가가 지원받아야 한다. 이러한 농가를 선정하기 위해서는 농어촌지도소는 관내의 모든 농어업인과 그 생산자단체 등 자율사업의 신청자격이 있는 모든 자에 대해 충분한 정보를 갖고 있어야 한다. 그들의 생산기술, 경영능력, 영농어경력, 영농어승계자 유무, 경영규모 및 생산수단의 확보여부 등에 관한 정확한 정보를 갖고 검토의견서를 작성해야 한다. 농·수·축·임협 농수산 금융기관 역시 관내의 농어업인에 대한 신용에 관련된 정보를 갖고 정확한 판단을 내려야 한다. 농어촌발전심의회는 이들의 의견서를 바탕으로 지역의 농어촌발전계획과 연계하여 이들에 대한 종합적인 심의를 하여야 한다.

사업자 선정도 농어촌지역에서 지역주민에 대한 정보를 가장 많이 가지고 있는 지도소나 농어촌 금융기관이 검토의견서를 제출하게 되어 있으므로 제도상으로는 바람직하다고 할 수 있다. 또 농어촌발전심의회도 농어업계의 여론지도자 또는 전문기술인들이 포함되어 있기때문에 지역에서 가용

한 인력자원을 최대한 활용하고 있다고 할 수 있다. 문제는 이 제도가 효과적으로 움직이느냐 하는 것이다. 평소에 정보축적이 많은 농어촌지도소와 금융기관은 짧은 시간에도 검토의견서 작성에 충실을 기할 수도 있을 것이다. 그러나 축적된 정보라 해도 그 기관의 사정에 따라 큰 편차를 가질 수 있다. 해당 업무의 담당직원이 그곳에서 얼마만큼 근무했으며 얼마만큼 열심히 노력했느냐 여부에 의해 정보축적과 정보의 질이 달라질 수 있다. 전근해 온지 얼마되지 않은 지도소의 직원이 검토의견서를 작성할 때는 현지 확인이나 개별적인 접촉등을 충분히 해야 오래된 직원과 같은 수준의 검토의견을 낼 수 있을 것이다. 그런데 업무가 과중하게 주어질 경우에는 이를 하고 싶어도 할 수 없다. 금년의 경험에서 보았듯이 1월초에 밀려든 사업신청서의 내용을 보고 현장 확인이나 신청자의 개인적인 사항의 파악을 참고할 시간도 없었다는 것이 현장의 소리이다. 이러한 상황이 금년의 경우로만 끝나는 것이 아니라 앞으로도 지속될 것라는 것이 문제이다.

한편 사업자에 대한 검토기관의 심사의 주안점이 어디에 있는가를 다시 생각해 볼 필요가 있다. 공직자의 사명감에 의존한 현행 심사체계는 사후의 문제에 대한 책임감은 상대적으로 가볍다. 따라서 일단은 지침에서 규정한 최소한의 요건만 충족시킨다면 그 이상의 노력을 하여 가장 적임자를 선정할 큰 유인이 없다. 사후 자금관리와 그 회수를 담당하는 금융기관은 상대적으로 이 문제가 심하지 않을 수 있으나, 정책자금의 미상환 문제에 대비해 마련한 대손기금이 있음으로 해서 이들도 고의로 업무에 부주의(moral hazard problem)할 수 있는 요소가 있다. 농어촌발전심의회 심사는 심사위원들이 그 지역을 대표하여 지역개발에 큰 역할을 한다는 자긍심이 있어 열심히 활동을 한다면 보다 신중한 심사가 이루어질 수 있을 것이다.

그러나 적절한 사업자를 선택할 수 있는 심사과정이 올바르게 될 수 있기 위해서는 개인의 사명의식을 고취하는 것 이상으로 여건 조성이 필요하다. 가장 큰 문제점으로는 시·군 등 일선행정기관의 농어업 관련공무원의 사

기 문제이다. 일반적인 행정기구의 개편추세는 작은 정부를 지향하고 가능한 시장기구의 기능을 살려 자원배분의 효율성을 도모하자는 것이지만 농림어업 분야는 오히려 막대한 재원이 투자되고 있고, 고도의 계획성을 필요로 하는 사업을 확장하는 추세에 있으므로 모든 농정업무에 작은 정부만을 고집하는 것은 문제가 될 소지가 있다. 농림어업직은 승진에 인센티브도 없고 사회적으로 인정받는 것도 아니므로 농림어업직에 근무하는 것이 기피 대상이 되었고, 농림어업직은 벗어버리고 싶은 굴레로 작용하고 있다. 이처럼 저하된 사기하에서는 다른 어떤 직보다도 많은 시간과 노력이 요구되는 농림어업직을 제대로 수행할 수 없다.

두번째 문제로는 농어촌지도소의 재편논의가 끊임없이 제기되고 있는 가운데 그들에게 기초정보를 수집하고 가공하는 것을 의뢰하고 있는데, 이들에게 안정성을 확보해 주는 것이 시급하다. 그동안 체제개편의 논의는 여러가지 이유로 타당성이 인정되고 있다면 개편에 굳이 시간만 끌어서는 안 될 것이다.

세번째 사항은 지방자치단체의 인력활용이다. 과중한 업무부담에 시달리고 있는 부서가 있는가 하면 상대적으로 업무부담이 가벼운 부서가 있어 업무와 연계하여 인력 재배치가 원활히 이루어지지 않고 있다는 지적이다. 지방자치단체의 효율적 인력관리를 위한 노력이 요구되는 측면이다.

네번째 사항으로는 농어촌발전심의회 기능을 보다 활성화시키는 것이다. 이문제에 대해서는 아래에서 별도로 논의한다.

2.4. 농어촌발전심의회 운영과 문제점

농어촌발전심의회는 자율농정의 정착을 위한 핵심적 기구라 할 수 있다. 정부는 지원할 사업을 제시하고 농어업인, 생산자단체, 지방자치단체 등은 희망하는 사업을 스스로 선택하여 계획·집행하며, 농어촌발전심의회는 사업대상자를 공개적으로 심의하는 지역의 자율적 의사결정기구로 운영되고 있다. 농어촌발전심의회 운영은 행정부서의 독단적인 사업운영을 견제할 수 있고, 농업 유관기관간의 협력과 조정기능을 강화할 수 있으며, 위원들

이 지역단위의 여론지도자들로 구성되어 지역의 정치안정에 기여할 수 있다는 측면도 있다.

특히 시·군 농어촌발전심의회는 사업대상자의 선정권을 갖고 있으므로 정책사업의 성패에 가장 큰 영향을 미친다. 시·군 농어촌발전심의회는 관계행정기관장, 생산단체장, 농어민대표, 교육계대표, 지역전문가 등을 포함한 35인 이내로 구성되는데, 품목별 또는 기능별 특수성에 대해 모든 위원들이 같은 심의를 할 수는 없기때문에 품목별, 기능별 분과위원회를 두어 보다 심층적인 심의가 이루어질 수 있도록 하고 있다. 또 시·군농어촌발전심의회외의 경우 심의회의 개최는 다수의 안전을 모아서 심의하기때문에 많은 회수에 걸쳐 충분한 심의가 어렵다.

그동안 농어촌발전심의회는 지역주민의 의사를 정책결정에 반영하는데 나름대로 기여를 한 것은 사실이나 본래의 목적을 달성하는데 성공했다고는 볼 수 없다. 특히 지역의 경제운용계획 방향을 설정하고 구체적인 실천계획의 수립, 적합한 사업의 발굴과 사업 책임자의 선택 등의 측면에서 보아 기대했던 수준과 거리가 멀다고 할 수 있다. 이 같은 부진한 성과로 행정기관의 의사결정에 합리성을 부여하기 위한 면피용 기구라는 비난까지도 받았다. 최근에는 심의의 충실화를 기하기 위한 노력들이 지역별로 나타나고 있다.

시·군의 농어촌발전심의회 문제점은 대체적으로 다음 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 구성 및 의사결정 메카니즘에서 문제로 나타나고 있는 것은 다수결 원칙에 의한 의사결정의 약점, 지역이기주의 영향, 경제전문가보다는 여론지도자 중심으로 위원의 인선 등이다. 시·군의 농어촌발전심의회 인원은 35인 이내로 구성되나 모든 사업이 심의대상이 되기때문에 분야별 전문가는 소수이거나 없을 수도 있다. 따라서 전문성이 요구되는 사업심의회외의 경우는 일반인의 의사가 상대적으로 중요성이 덜할 수 있는데도 불구하고 1인 1표주의 다수결 원칙을 적용함으로써 전문가의 의견이 배제될 수 있다. 특히 위원들중 상당수가 경제분야 전문가 그룹이 아닌 여론지도자로 구성되고 있고 자기 지역에 사업을 유치하는 것을 우선시하는 경향

이 있어 이는 다수결 원칙의 약점과 결합하여 사업자선정의 공정성을 떨어뜨린다는 지적이 많다.

둘째, 운영의 측면에서 보면 모든 안건을 위원회에서 심의하는 것으로 되어 있어 운영의 효율성을 떨어질 뿐만아니라 적절하고 심도있는 심의가 물리적으로 불가능한 요소도 있다. 더우기 심의안건에 대한 정보를 미리 위원들에게 제공하고, 위원 나름대로의 정보를 수집해서 심의시 활용할 수 있어야 하나, 대부분의 경우 심의회 개최전 1 ~ 3일 이전에 통보받고 있어 위원들은 안건에 대해 거의 검토도 하지 않고 출석하여 회의 당시에 의견을 발표하고 있는 실정이다. 이에 따라 농발 심의회는 행정기관이 마련한 안을 통과시키기 위한 형식적 기구화되는 면이 강하다. 또 시·군은 예산부족으로 위원들이 적극적으로 활동할 수 있게 지원하지 못하고 있는 점도 위원들의 적극적 활동을 위한 인센티브 부족으로 지적되고 있다.

셋째, 위원들의 개인적인 관심과 참여의 측면에서 여러가지 문제점이 나타나고 있다. 농어촌발전심의회 위원이 되는 것을 자랑스럽게 생각은 하나 그 책임감에 대해 철저히 인식하고 있지 않다는 지적이 많다. 더구나 당연직이 되는 행정기관이나 관련단체장들은 적극적인 의사 개진보다는 회의 참석으로 만족하는 경향이 있다는 비난이 많다. 경우에 따라서는 바쁜 일정에 회의에 참석해야 한다고 귀찮아 하기도 한다. 위원들의 활동을 제약하는 또 다른 요인으로 지면사회의 인간관계로 인한 독립적이고 자주적인 의사결정이 제약받는 수가 많다는 것이다. 사업자의 선정은 이권이 개재되므로 위원들을 상대로 교섭을 하거나 전화협박 등의 사례가 발생하기도 한다.

농어촌발전심의회를 명실상부한 자율농정의 핵심적인 심사기구로 발전시키기 위해서는 이상의 문제점들에 대해 적극적인 검토가 필요하다.

2.5. 평가제도

농림수산사업의 추진과정을 평가하여 시행착오를 줄이면서 자원배분의 효율성을 높이기 위한 평가제도의 도입은 금년에 처음으로 이루어졌다. 평

가제도 운용의 근거는 통합실시요령에서 마련하고 그 구체적 시행방법은 「농림수산사업평가실시요령(1995. 7)」에서 밝히고 있다.

「통합실시요령」은 자율사업과 공공사업에 적용하는 평가운용을 분리하여 실시하는 것으로 되어 있다. 자율사업에 대해서는 소관사업국이 평가주체가 되는 사업추진실태 점검평가와 행정기관, 독농가, 전문가, 농림수산 관련기관으로 구성되는 합동평가반에 의한 평가를 하게 되어 있다. 점검·평가의 결과는 차기의 사업수행에 반영하거나 연구검토과제로 채택하고, 우수 시·군에 대해서는 예산·기금 등의 우선지원을 하는 보상제를 실시하는 것으로 되어 있다. 공공사업에 대해서는 농림수산부장관 또는 청장, 시·도지사에게 의한 사업추진상황의 점검·평가와 사업완료 이후의 후속평가를 하게 되어 있다. 공공사업에 대한 평가 결과에 대한 보상제에 대한 언급은 없다.

한편 「통합실시요령」에서 언급한 평가의 실시를 위한 「농림수산사업평가실시요령(1995. 7)」은 평가의 기준과 방법, 평가부문을 정하고 평가심의 위원회를 운영토록 하는 등 구체적으로 평가를 실행에 옮길 수 있도록 규정하고 있다. 평가실시요령은 통합실시요령과는 달리 자율사업과 공공사업에 대한 사업추진의 실태·점검 평가를 같이 적용하도록 하였으며, 시·군 단위에 대한 종합평가를 위한 평가체계를 구체화하고 있다. 그러나 통합실시요령에서 정한 합동평가반의 운영이나 공공사업에 대한 후속평가 등에 대해서는 규정을 하고 있지 않다.

2.5.1. 통합실시요령에 의한 평가체계

「통합실시요령」에 의한 평가체계는 자율사업과 공공사업에 대한 평가의 종류나 결과의 활용에 있어 다른 기준을 적용하고 있다. 자율사업의 경우 사업추진실태의 점검·평가와 합동평가반에 의한 평가의 2종류 평가를 하는 것으로 되어 있다.

사업추진실태 점검·평가는 사업자, 각종 지원기관은 각기 평가하여 사업추진을 보완·개선하도록 규정하고 있다(통합실시요령 제 34조). 영농조

합법인, 위탁영농회사, 작목반, 생산자단체 등은 연 1회 이상 자체 점검·평가하여 시·군에 보고하도록 하고 있다. 시·군은 사업분야별로 소관담당과에서 점검·평가를 연 1회 이상 하여야 하며, 시·도는 자체적으로 연 1회 이상 점검·평가하며, 시·군의 평가결과 및 건의사항을 자체평가 결과와 함께 농림수산부 및 청에 보고하도록 되어 있다. 농림수산부 및 청의 각 실국은 사업추진 결과를 분석·평가하여 다음 연도의 사업계획에 반영하도록 되어 있다.

합동평가반의 운영은 시·군, 시·도, 농림수산부 및 청이 각각 합동평가반을 구성하여 사업추진실태를 연 1회 이상 점검·평가하여 계통기관에 보고하는 것으로 되어 있다. 이상과 같은 점검·평가 결과는 사업추진의 애로사항을 해결하고 다음 연도 사업계획에 반영하는 한편 사업추진 주체의 노력을 한층 유도하는 포상에 반영하도록 되어 있다. 농림수산부 심사분석 담당부서는 매년 시·군 및 기관, 단체 등의 농림수산시책 추진상황을 종합평가하여 포상하도록 되어 있다.

한편 공공사업의 경우에는 농림수산부 장관 또는 청장, 시·도지사 및 생산자단체장이 세부사업지침에 따라 연 1회 이상 점검·평가를 하도록 하고, 사업이 완료된 이후에는 3년간 매 년도별로 농림수산부장관 또는 청장이 하는 것으로 되어 있다. 공공사업의 평가결과를 어떻게 활용할 것인가에 대해서는 구체적으로 정하지 않고 있다.

이상에서 본 바와 같이 「통합실시요령」의 사업추진실태 점검·평가나 사업완료 이후의 후속 평가는 특별한 이유없이 자율사업과 공공사업을 분리하여 정하고 있는데 형평성의 문제가 있다. 또 계통기관간의 평가가 구체적으로 어떤 것인지에 대해서도 불분명하다. 시·군이나 사업자의 자체평가는 평가대상이 분명하나, 시·도나 농림수산부 및 청의 평가대상은 시·군이나 시·도의 업무추진 실태인지 아니면 구체적인 사업인지 불분명하다.

2.5.2. 평가실시요령에 의한 평가체계

「평가실시요령」은 처음으로 농림수산사업에 대한 평가를 구체화함으로써

농정을 추진하는 하나의 축으로 평가제도를 정립시켰다. 「평가실시요령」은 「통합실시요령」에서 정한 모든 평가사항을 종합하여 평가제도를 정립하지 않고 우선적으로 쉽게 접근할 수 있는 부분을 중심으로 요령을 만들었다. 여기에서 자율사업에 대한 합동평가반의 운영이나 공공사업에 대한 사업완료 이후의 후속평가에 대해서는 정하지 아니하고 자율사업과 공공사업을 같은 범주에서 평가하는 것으로 규정하여 「통합실시요령」에서 한 단계 발전시켰다.

그러나 「평가실시요령」은 시·군의 농정추진에 대한 종합평가에 초점을 맞춘 것으로, 시·군으로 하여금 농림수산업의 효율적 추진에 최대한의 노력을 유도하는 유인을 제공하는데 한정하고 있다. 따라서 평가결과의 내용에 따라 시·도 수준에서 또는 그 이상의 계통기관에서 문제를 해결하는 대안을 강구하는 등 평가의 본래 목적에 비추어 볼 때 매우 제한된 의의를 갖고 있다.

평가의 주체로 농림수산부 및 청의 사업담당 실국은 소관 사업에 대하여 평가를 하며, 통합실시요령상의 지침심의위원회는 이를 종합평가·심의하고, 농림수산부 투지심사담당관실은 평가를 종합한다. 이 과정에서 사실상 시·군의 사업담당과나 관련기관이 사업자의 보고를 기초로 이를 확인하며 평점을 매기게 되므로 실질적인 평가주체가 된다. 중앙은 시·군의 보고자료를 종합하는데 불과하며, 사실 확인을 위해 표본조사를 실시하여 허위 또는 불성실한 평가보고를 견제하는 것으로 되어 있다. 평가의 목적이 시·군의 농정추진의 효율화를 도모하는데 주안점을 두고 있기 때문에 시·군은 사실상의 평가대상이라고 할 수 있다. 평가대상이 자신을 스스로 평가하여 중앙에 보고하는 것이다. 이 점에 있어서는 논란이 제기되고 있다.

평가의 부문은 사업추진절차, 개별단위 사업의 추진실태, 농림수산부문에 대한 지방비 투입정도, 농림수산부문의 조직규모 및 운영실태, 교육·홍보 등의 기타 시책의 추진실태로 정하고 있다. 평가자료의 확보는 시·군이 자료를 수집하여 중앙에 전산입력하는 것으로, 여기에는 사업자의 개인정보를

소상히 기록하도록 되어 있다. 평가는 개별사업 단위로 중앙에서 정한 항목과 기준에 따라 실시하고, 다음으로 각 개별사업의 평가점수를 평균한 점수로 시·군을 종합평가하는 것으로 되어 있다.

평가결과 우수한 사업자에 대해서는 포상을 실시하며, 우수 지방자치단체에 대해서는 다음 연도의 사업예산 또는 기금의 배분에 30%까지 추가 지원이 가능하며, 실적이 미진한 시·군은 30%까지 예산을 삭감할 수 있다고 규정하고 있다.

다만 「평가실시요령」이 「통합실시요령」에서 의도했던 일부 평가제도(합동평가반의 운용이나 공공사업에 대한 후속평가)에 대한 시행안을 제외하고 있는 것은 평가제도의 도입초기 단계에 발생한 문제라 할 수 있다. 그동안 평가제도를 시행해 본 경험이 없을 뿐만 아니라, 다른 나라에서도 유사한 선례를 찾을 수 없어 우리나라 농림수산평가제도를 수립하는 단계에 있다고 하겠다. 충분히 준비하는 시간을 갖지 않고 농정 운영의 체계를 변혁시키고, 새로운 자율농정의 보완장치로서 평가제도를 도입하였기에 갖는 한계라 하겠다.

제 4 장

농림수산사업 평가제도의 실태와 개선방안

1. 평가제도 개선을 위한 기본방향

평가제도를 개선하기 위한 방안들을 검토하기 전에 먼저 평가제도를 운영하는 기본원리로 평가제도 운영의 기본방향을 설정하는 것이 필요하다. 평가제도 운영을 위한 기본방향으로 고려해야 할 것은 첫째, 사업추진실적을 정기적으로 점검하는 과정을 강화하는 평가제도로 운영하는 것이 필요하다. (점검성 강화). 즉, 사업의 시행과정과 추진실적을 주기적으로 점검 평가하여 사업이 부실화되는 것을 방지하고 사업계획 당시에 설정했던 목표대로 사업이 추진되는지를 확인하는 것이 필요하다. 사업의 점검이란 예정된 스케줄에 따라 사업이 잘 시행되고 있나를 살펴보고 농림수산사업을 시행한 결과 사업의 수혜자들이 사업 결과를 얼마나 유용하게 활용하고 있는가를 살펴보는 것이다. 사업을 정기적으로 점검평가하는 이유는 사업추진상에 나타난 성공요인과 문제요인을 확인하여 성공요인은 더욱 지원하고 문제요인은 보완·개선책을 마련하여 이를 통해 사업을 보다 효과적으로 관리해야 하기 때문이다. 특히 사업의 성공요인과 문제요인은 가능한 일찍

파악하는 것이 바람직하며 사업목적과 관련하여 사업의 적절성, 성과, 효율성 등도 정기적으로 점검하는 것이 필요하다. 따라서 농림수산사업의 시행주체는 지역특성과 사업특성을 고려하여 농림수산사업의 점검평가계획을 수립할 필요가 있다. 그리고 중앙부서는 사업의 시행주체들이 점검평가방법이나 기준을 설정할 때에 적절히 지도하는 것이 필요하다.

둘째, 평가결과를 적극 활용하는 방향으로 평가제도가 운영되어야 한다(활용성 제고). 사업의 시행주체는 평가결과로부터 얻어진 사업운영의 경험과 교훈을 활용하여 사업이나 정책의 방향을 조정하여 평가결과를 사업목표에 연결시키는 것이 필요하다. 왜냐하면 평가결과는 농림수산사업 시행에 있어서 객관성과 유용성 및 신용성을 높일 수 있기 때문이다. 평가결과는 사업관리나 사업계획을 수립할 때 도움을 주기 때문에 사업관리자는 평가가 현재 사업운영에 도움을 준다는 사실을 인식할 필요가 있다. 평가결과가 보다 잘 활용되려면 평가과정에 사업평가자, 사업시행자, 사업수혜자 등이 참여하여야 하며, 평가결과에 이들 의견이 잘 반영될 수 있어야 한다.

셋째, 평가제도를 운영할 때에 평가조직과 평가기구가 독립적으로 운영되어야 하고 평가과정이나 평가결과에 객관성과 투명성을 보장하여 평가결과를 신뢰할 수 있어야 한다(투명성). 평가조직은 사업을 계획하고 집행하는 관리조직(line-management)과 독립성을 유지할 필요가 있으며 평가가 공평하게 이루어지기 위해서는 평가결과를 정치적으로 이용하지 않아야 한다. 평가가 객관적이고 공평하게 이루어지면 평가결과로부터 사업추진에 도움이 되는 좋은 경험을 얻을 수 있다. 투명성과 공개성(Transparency)이 보장되기 위해서는 농림수산사업 시행에 관한 정보가 공개되어야 하고, 평가보고서가 작성되어 사업관리자, 사업시행자, 수혜자에게 배포되어야 한다.

넷째, 평가가 적시에 이루어지도록 평가제도를 운영하여야 한다(적시성). 평가가 적절한 시기에 이루어져야만 평가결과가 사업관리와 추진방향을 잘 조정할 수 있다. 특히 정기적으로 점검평가된 내용이 다시 사업추진

과정에 환원되어 사업을 효과적으로 관리할 수 있어야 한다.

다섯째, 평가자료를 수집하고 처리하는 비용이 최소화되도록 평가제도를 운영해야 한다(경제성). 평가자료나 정보가 객관성과 신빙성을 결여할 때는 평가제도 자체의 의미가 없어지게 된다. 그러나 각 지방자치단체나 사업대상자들은 사업성과에 따른 인센티브를 받고자 평가자료를 허위로 작성할 유인이 있으며 소득이나 금융관련 정보는 신빙성이 결여될 가능성이 높다. 이와 같이 평가자료의 신뢰성이 낮아질 수 있는 여건에서는 평가자료의 수집과 처리비용을 최소화하는 평가제도로 운영하는 것이 평가자료의 신빙성을 높이는 방법이 된다. 가능한 불필요한 자료수집을 억제하고 평가에 소요되는 비용을 절감하는 것이 평가제도를 형식적으로 운영하는 것을 막는 지름길이 될 수 있다.

여섯째, 객관적이고 지역적 여건을 반영하는 평가기준과 지표를 개발하여 사업에 투입하는 노력정도에 따라 사업성과를 평가하는 방향으로 평가제도를 운영해야 한다(유효적절성). 농림수산사업의 특징은 지역별, 사업별로 특이성이 강하다는 것이다. 따라서 농림수산사업을 성공적으로 추진할 것인가 여부는 얼마나 지역적 특성과 사업특성을 고려하는가에 달려 있다. 지역성을 반영하는 기준이나 지표에 의해 사업을 평가할 때 사업의 추진방향과 목표를 일정하게 유지해 나갈 수 있다.

일곱째, 평가제도는 단순히 사업을 관리하고 통제하는 수단만으로 활용되지 않고, 자원을 효율적으로 배분시킬 수 있도록 유인책과 유기적으로 연계되어야 한다(자원 배분성). 평가제도를 인센티브와 연결시켜 자치단체가 사업을 효율적으로 운영하도록 유도한다. 평가가 인센티브와 잘 연계될 때 정보의 불균형으로 인한 자원낭비를 방지하고 자원을 보다 효율적으로 배분할 수 있다.

여덟째, 평가과정에 전문가의 참여를 높이고, 이들의 객관적이고 전문적인 지식이 충분히 활용되는 평가제도가 되어야 한다(전문성). 농림수산사업을 평가하는 것은 기본적으로 정부의 농정목표 및 정치, 사회, 경제적 요인과 밀접한 관계가 있기 때문에 경제학 또는 행정학 등 특정 분야의 전

문가 1인이 평가하기 보다 學際的인 방식(interdisciplinary approach)으로 평가되어야 한다. 평가과정에 여러 분야의 전문가들이 참여하여 전문 지식이나 자질을 잘 활용할 때 평가의 신뢰성도 높일 수 있다.

2. 평가주체와 평가조직

2.1. 현황과 문제점

「통합실시요령」과 「평가실시요령」에 의하면 농림수산사업의 추진실적에 관한 평가를 담당하는 주체로 농림수산부, 지방자치단체, 합동평가반, 평가심의위원회 등이 있다. 농림수산부에서 평가를 담당하는 기구로는 기획예산관리실 아래의 투자심사담당관실과 각 사업부서가 있다. 투자심사담당관실은 농림수산사업이 얼마나 진척되고 있나를 파악하고 평가대상사업의 타당성을 검토하며 심사·분석기능을 담당한다. 투자심사담당관실은 학계, 사업부서의 평가담당자, 관련 전문가 등으로 구성되는 합동평가반을 운영하며, 지방자치단체에 대한 평가와 개별사업에 대한 평가를 종합하는 기능을 담당한다. 중앙사업부서는 정책사업이 제대로 진행되고 있는가를 점검하기 위하여 개별 정책사업에 대한 평가를 담당하고 있다. 평가심의위원회(이하 평가위원회)는 농림수산사업평가에 관한 세부사항과 평가결과를 심의하는 기능을 담당한다. 시·도에서는 농림수산부의 평가업무와 시·군의 평가업무를 행정적으로 연결시켜주는 역할을 하며 자체평가를 위해 농업정책과(농정기획계)에서 통합실시요령업무와 함께 평가업무를 담당한다. 시·군에서는 평가업무를 산업과(농어촌개발계)에서 통합실시요령 업무와 함께 담당하고 있다. 시·도나 시·군에 있어서도 합동평가반을 구성하여 자체평가를 하도록 되어 있다.

자치단체에 대한 평가와 개별사업에 대한 평가를 구분하여 평가조직 체계를 그림으로 나타낸 것이 <그림 4-1>과 <그림 4-2>이며, 평가심의위원회

가 종합 평가한 결과를 심의하는 체계를 그림으로 나타낸 것이<그림 4-3>이다.

그림 4-1 지방자치단체 평가: 투자심사담당관실

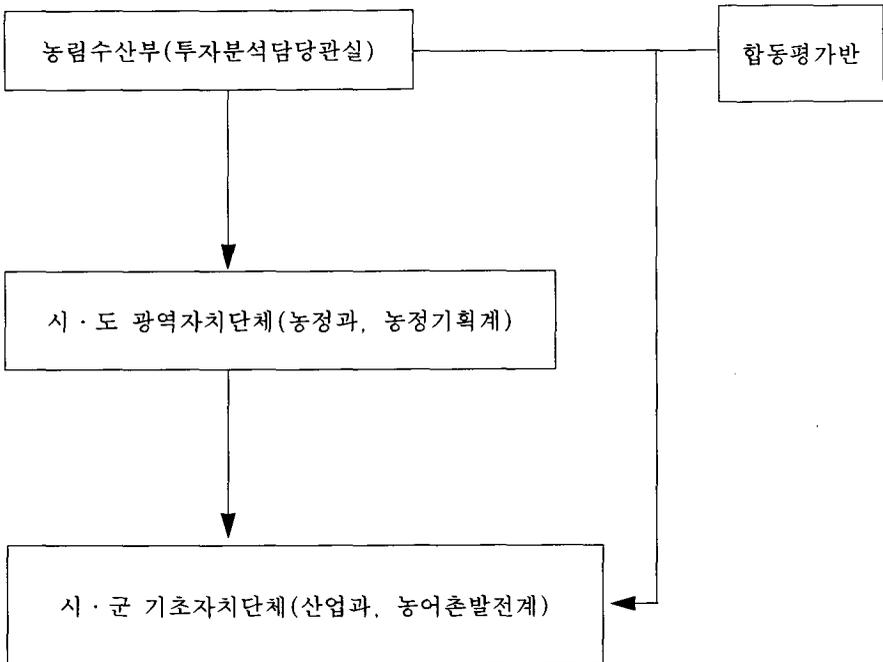


그림 4-2 개별사업 평가: 사업담당 각 실·국

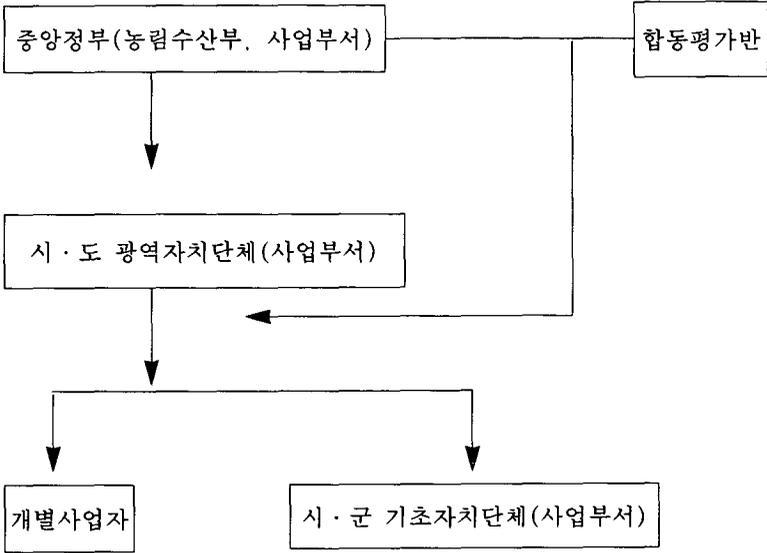
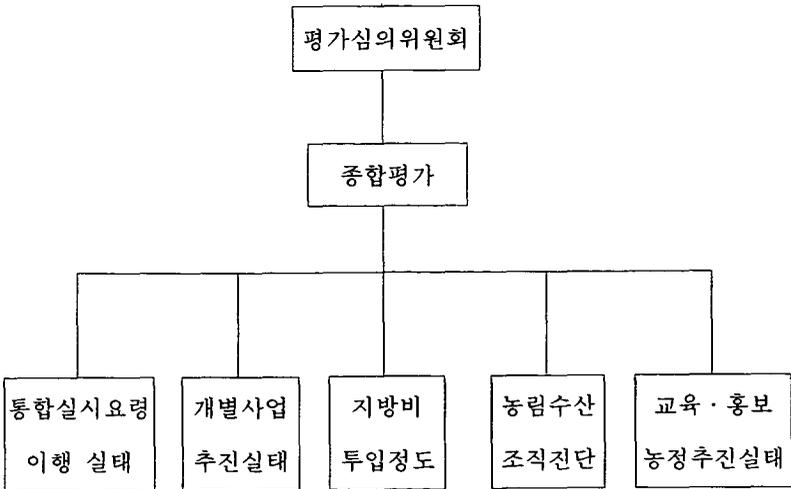


그림 4-3 평가심의위원회의 평가



현행 평가조직체계와 관련하여 드러난 문제점을 살펴보면 첫째, 평가업무에 있어 도의 역할이 미흡하다는 것이다. 현행 평가제도에 의하면 도지사는 관할 구역내에 전체 시·군을 조사하고 그 결과를 단지 중앙에 보고함으로써 평가에 있어서 도는 단순히 행정적으로 중간적인 역할을 담당하는 것으로 되어 있다. 지방분권화가 될수록 자치단체의 농림수산업에 대한 자체평가가 보다 활발하게 이루어져야 한다. 그러나 「통합실시요령」에 의하면 시·도 및 시·군이 평가하는 자체평가에 대한 원칙이 모호하게 설정되어 있다. 시·군은 추진하고 있는 사업에 대해 합동평가반을 구성하여 자체평가하도록 되어 있지만 자체평가한 결과에 어떠한 인센티브를 줄 것인지, 자체평가의 결과를 어떻게 활용할 것인지 등에 대해 구체적인 운영방침이 세워져 있지 않다. 따라서 평가조직체계상 시·도는 어떠한 역할을 해야 하는가를 확실히 정립하고 자치단체들의 자체평가에 관한 운영원칙을 설정할 필요가 있다. 자체평가에 대한 원칙을 설정할 때 고려해야 할 것은 중앙의 종합평가와 유기적인 관계를 유지하는 것이 필요하다는 것이다. 왜냐하면 중앙의 종합평가와 자체평가가 별개로 시행되고 운영된다면 행정비용이 과다하게 소요되고 사업시행에 있어 혼선이 발생하여 평가의의가 크게 줄어들기 때문이다.

둘째, 합동평가반과 평가심의위원회를 어떻게 구성하고 운영할 것인가에 관한 운영지침이 설정되어 있지 않다. 합동평가반과 평가심의위원회에 대한 구체적인 운영지침이 작성되지 않아 형식적인 평가기구로 전락될 수 있다. 최소한 합동평가반원과 평가위원회 위원들의 자격, 임무, 책임 및 운영원칙과 함께 합동평가반과 평가위원회와의 관계가 명확하게 설정되어야 할 것이다. 현재 사업부서가 개별사업에 대한 평가를 하도록 되어 있어 사업부서가 사업추진 성과를 스스로 평가해야 한다는 문제를 안고 있기 때문에 합동평가반의 운영원칙을 작성하여 가능한 합동평가반이 사업평가에 참여하고 점검하는 것도 고려할 필요가 있다.

셋째, 주어진 행정인력에 비해 평가업무가 지나치게 과다하다. 현재 시·도나 시·군(시·도에서 농업정책과 농어촌기획계, 시군에서 산업과

농촌발전계)에서 1인이 다른 업무(주로 통합실시요령 업무와 농어촌발전계 획업무 등)와 병행하여 평가업무를 담당하고 있다. 현재 지역 농어민의 행정서비스 수요가 급증하는 가운데 행정인력이 부족한 시·군에서 다른 업무와 함께 평가업무를 담당하는 것은 과도한 업무부담을 지우는 것이다. 또한 담당자는 다른 업무와 더불어 평가업무를 담당하고 있기 때문에 전문성이 요구되는 평가업무에 전문성이 축적되지 않고 있다.

2.2. 개선방안 및 대안검토

평가조직체계나 평가기구의 실태분석을 하면서 나타난 문제점을 개선하기 위해서는 다음과 같은 개선방안이 필요하다.

첫째, 농림수산사업에 관한 사무와 재원 배분원칙을 설정하고 지방자치단체가 집행하는 사업에 대해 자체평가의 비중을 높인다. 아울러 자체평가의 결과에 대해서도 인센티브를 도입하고, 시·도는 자체평가한 결과를 종합하여 시·군의 시행하는 사업의 정책방향을 지속적으로 개선한다.

둘째, 합동평가반과 평가위원회의 운영원칙을 설정한다. 농림수산사업평가에 관해 기술적이고 전문적인 사항에 관해 자문하는 기구로 평가위원회의 역할과 기능을 정하고 합동평가반은 농림수산부와 사업부서가 평가하는 평가기준과 지표를 검토함과 동시에 종합평가에 대해 최종적으로 검토하는 역할을 담당하도록 한다. 사례적으로 합동평가반과 평가위원회의 운영원칙을 작성해 본다면 다음과 같이 작성할 수 있다.

2.2.1. 합동평가반

가. 구성

사업실적을 명확하고 공정하게 평가하기 위해서는 평가내용과 농림수산사업에 관해 전문지식을 갖춘 전문가가 참여해야 한다. 합동평가반은 정부와 민간의 전문가가 합동으로 참여하며, 합동평가반의 위원으로 참여할 수

있는 이들로서는 ① 해당 사업에 대해 전문적인 지식을 갖춘 사업부서의 정책담당자와 평가담당자, ② 정책사업과 평가업무에 전문지식을 지니고 있는 대학교수, ③ 정부출연기관에 소속된 박사학위소지자로서 해당 사업에 대해 전문적인 지식을 지니고 있는 자, ④ 실무경험이 많은 공인회계사, ⑤ 농림수산사업 시행에 경험이 많은 농·수·축협 대표나 임직원, ⑥ 실제로 정책사업을 시행하는 독농가 등이다.

나. 임무

합동평가반의 임무는 농림수산사업의 추진실태를 점검하기 위해 사업별 중점관리분야를 정하며, 평가기준과 평가지표를 심의하며 사업 평가전반에 관한 사항을 자문한다.

다. 평가대상사업

합동평가반이 평가하는 사업은 농림수산부의 종합평가나 지방자치단체의 자체평가와 달리 ① 지원규모가 매우 큰 사업의 평가(예를들어 사업규모가 10억이상 되는 대단위 사업), ② 정책사업 중 문제가 있는 사업, ③ 최근 신규로 착수한 사업 등을 평가하기로 한다.

라. 평가시기

평가지표와 평가기준의 설정 등 평가제도 전반에 관한 사항의 자문은 매년하되 사업평가는 2년 또는 3년마다 행한다.

마. 평가방법

합동평가반은 평가방법으로 유인일치제도를 도입하여 평가한다. 유인일치제도는 자치단체들이 자체평가한 평가결과치를 중앙에 보고하고, 중앙정부는 이를 바탕으로 다음해 예산에 반영하는 보상체계를 일컫는다. 유인일치제도에 대한 보다 자세한 내용은 본장의 4절에서 다루기로 한다.

2.2.2 평가위원회

평가위원회의 장은 농림수산부 장관으로 하며, 평가위원회를 관련 사업부서의 국장과 경험과 학식이 풍부한 10인 이내의 비상근 위원으로 구성하여 평가에 관한 세부사항과 평가결과를 최종 심의하는 기관으로 정착시킨다. 합동평가반은 평가위원회의 직속기관으로 평가위원회가 합동평가반의 평가를 심의한다.

2.2.3 종합평가의 평가주체

현재 종합적인 평가는 합동평가반의 평가를 기초로 농림수산부의 투자분석담당관실에서 하도록 되어 있는데 이에 대해 별도의 평가기구를 운영하는 것이 좋은지 아니면 지방자치단체가 자체적으로 종합평가를 담당하는 것이 좋은지 의견이 각기 다르다. 따라서 종합평가를 어느 기관에서 담당하는 것이 바람직할 것인가를 각기관이 종합평가를 담당했을 때 나타나는 장단점을 비교하여 본다.

가. 중앙정부

종합평가를 중앙정부가 시행할 경우 장점으로는 ① 모든 평가목적에 적합하도록 포괄적이고 체계적인 평가가 가능하며, ② 사업집행자와 독립적인 위치에 있게 되어 객관적인 평가가 가능하며, ③ 평가 결과를 정책의사 결정권자에 직접 보고하므로 평가결과를 정책개선에 활용하기가 용이하며, ④ 평가의 주요사항(평가기준 또는 평가지표)을 사업관련부서에 통보하기 용이하고, ⑤ 행정조직내에서 평가함으로써 행정비용을 절감할 수 있고 평가 과정이 지연되는 것을 방지할 수 있으며, ⑥ 해당분야에 자질을 갖춘 전문 인력을 확보하기가 용이하다는 것 등이 있다. 그러나 단점으로는 ① 행정가의 이념이나 관료적 정치성향에 의해 다소 영향을 받을 수 있으며, ② 다양한 평가가 결핍될 소지가 있으며, ③ 최대한 2년 이내로 평가를 해야 하므로 짧은 기간내에 복잡한 평가를 실시해야 하고 또 정책의 효과에 대

한 평가가 적으므로 평가기간이나 평가 적절성에 한계가 있을 수 있다는 것 등이다.

나. 자치단체

자치단체가 종합평가하는 경우의 장점으로는 ① 정책의 기획관리자가 평가결과를 잘 활용하면 사업의 성과를 개선하기 쉬우며, ② 중앙정부보다 사업에 관해 보다 정확한 이해와 지식을 갖고 있으며, ③ 정책의사결정권자는 사업관리자와 평가자들의 역할을 적절히 조정함으로써 정책실행력을 강화시킬 수 있다는 것 등이 있다. 그러나 단점으로는 ① 평가부서와 정책사업부서의 독립성과 객관성을 유지하기 곤란하며, ② 정책효과에 관한 평가에 다소 소홀할 수 있으며, ③ 해당분야에 전문지식을 갖고 있는 평가자를 확보하기 곤란하며, ④ 지방행정기능이 적절히 조정되지 않으면 평가과정과 평가과제가 왜곡될 가능성이 있으며, ⑤ 관련부서들이 필요로 하는 평가과제를 선정하기 곤란할 때가 있으며, ⑥ 평가결과가 의회나 행정부 등 모든 평가결과를 원하는 이에게 활용되기 보다는 자치단체장의 이해에만 활용될 가능성이 있다는 것 등이 있다.

다. 별도기구

별도기구에 의해 종합평가가 이루어질 경우 객관성 확보와 전문인력의 확보가 용이한 반면, 정책과의 유기적 관계가 부족하고 감사적 성격이 강해진다는 단점이 있다.

이상에서 종합평가를 누가 담당하는 것이 바람직한가에 대해 세가지 대안을 검토하였다. 각 대안별로 장단점이 있지만 평가가 본격적으로 도입되는 현 단계에서는 사업 집행의 효율성, 객관성, 활용성 차원이 강조되고 있기 때문에 종합평가는 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다고 생각된다. 단 중앙정부가 종합평가를 할 때 지역여건을 반영하는 평가항목이나 평가기준을 개발하여 지역특성을 고려하는 것이 중요하다. 이상의 세개 대안을 검토한 결과를 <표 4-1>에 요약하여 보았다.

표 4-1 평가주체별 종합평가의 효과 비교

평가주체	중앙정부	지방정부	별도기구
장 점	<ul style="list-style-type: none"> ① 모든 평가목적에 적합하도록 포괄적이고 체계적인 접근 가능 ② 실질적인 사업집행자와의 독립적 위치로 객관적인 평가 가능 ③ 평가결과를 정책의사결정권자에 보고하므로 평가결과를 정책개선에 활용하기 용이 ④ 사업관련부서에 평가의 주요사항(평가기준 또는 평가지표) 통보 용이 ⑤ 조직적인 행정체계내에서 행정비용의 절감과 평가과정이 지연되는 것을 방지 가능 ⑥ 해당분야에 자질을 갖춘 전문인력을 확보하기 용이 	<ul style="list-style-type: none"> ① 정책의 기획관리자가 평가결과를 잘 활용하면 프로그램의 성과 개선 ② 중앙정부보다 사업에 관해 보다 정확한 이해와 지식 소유 ③ 정책의사결정권자는 사업관리자와 평가자들의 역할을 적절히 조정함으로써 정책실행력 강화 	<p>객관성확보와 전문인력 확보 용이</p>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> ① 행정가의 이념이나 관료적 정치성향에 다소 영향 ② 다양한 평가가 결핍될 소지 ③ 보통 짧은 기간(최대 2년) 내에 복잡한 평가를 실시하여야 하고, 정책의 효과에 대한 평가가 적으므로써 평가기간이나 평가 적절성에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ① 평가부서와 정책사업부서와 독립성과 객관성 유지 곤란 ② 정책효과에 관한 평가에 다소 소홀 ③ 해당분야에 전문지식을 갖고 있는 평가자를 확보하기 곤란 ④ 지방행정기능이 적절히 조정되지 않으면 평가과정과 평가과제가 왜곡될 가능 ⑤ 관련부서들이 필요로 하는 평가과제를 선정하기 곤란 ⑥ 평가결과가 의회나 행정부 등 모든 평가수요자에게 활용되기보다 자치단체장의 이해로만 활용 가능 	<p>정책과의 유기적 관계가 부족하고 평가가 감사적 성격이 강해짐</p>

3. 평가대상사업 분류

3.1. 평가대상사업의 분류의 의의

일반적인 의미에서 평가대상사업은 정책적으로 지원하는 모든 농림수산 사업이 된다. 그러나 모든 사업을 엄격한 기준에 의해서 평가할 수는 없다. 사업 중에는 간단한 현지확인과 확인관의 주관적 평가만으로도 충분한 것이 있고, 보다 정밀한 평가자료와 방법을 이용하여 평가해야 할 사업이 있다. 평가에는 비용이 따르기 마련이고 그 비용이 평가 결과로 얻어지는 편익보다 크다면 평가의 의의는 상실되기 때문이다. 따라서 사업에 따라 어떤 것은 어떤 종류의 평가를 하여 최소비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있는가를 우선적으로 고려하여야 한다.

평가비용은 주로 평가자의 시간소모로 인한 인건비, 자료수집 및 분석에 드는 비용, 평가결과를 활용하기 위한 제반 활동비용 등의 총계로 표시될 수 있다. 반면에 그 편익은 평가를 함으로써 문제가 해결되어 얻어지는 비용감소와 수익의 증대분의 합계로 표시될 수 있다.

일반적으로 평가비용은 사업규모가 커질수록 비용증가 속도는 체감하는 대신 그로 인한 편익은 증가한다. 또 전체적으로는 사업규모가 크다해도 사업장이 분산되어 있다면 그렇지 않은 경우보다 평가비용은 더 크게 증가한다. 평가비용은 평가의 주체가 자기자신인가 아니면 제3자인가에 따라 달라진다. 사업을 운영하는 경영자는 내부정보를 많이 갖고 있기 때문에 평가에 필요한 자료의 수집과 가공에 있어서 제3자가 하는 경우보다 적게 들 수밖에 없다. 그러나 평가결과를 외부에 공개하게 된다면 자체평가의 신뢰성은 크게 떨어질 수밖에 없어 평가로 인한 편익이 작아지는 역상관관계가 있다. 다음으로 평가비용을 결정하는 가장 큰 요소는 결국 평가방법과 기술이라 할 수 있다. 정확한 정보의 가치를 지나치게 강조하여 많은 양의

자료를 수집하고 분석할 경우 평가비용은 필요 이상으로 증가할 수 있다.

따라서 어떻게 하면 주어진 정보에서 최대한의 가치를 추출해 내느냐는 평가기술의 개발이 중요하다.

「통합실시요령」이 의도하는 평가제도는 지금까지 시행한 경험이 없을 뿐만 아니라, 다른 나라의 경험과 방법을 참고하고자 해도 이러한 평가제도를 실시하는 나라가 없다. 따라서 평가기술이나 방법은 초보단계에 있다. 이러한 조건하에서 모든 정책지원사업을 정부가 평가하기에는 물리적으로 가능하지 않다. 금년의 경우만 하더라도 통합실시요령에 의한 사업건수는 전국적으로 83만여건에 이른다. 이를 모두 제3자가 정밀하게 평가할 수도 없고, 또 그럴 필요가 없는 사업도 많다. 농어가 경영자금이나 양축자금을 지원했다 해서 그 용도가 생산적인지 아닌지 현장확인을 해야 한다면 거기서 얻는 바는 거의 없는 대신에 소요되는 비용은 막대한 것이 될 것이다.

정부는 정책적으로 지원하는 농림수산사업에 대해 점검·평가를 하겠다는 것은 일차적으로 지원된 자원이 목적대로 사용되지 않거나 사업성과가 낮은 부문에 지원되어 발생하는 자원낭비를 극소화하는 데 목적이 있다. 이를 위해서는 정책지원사업에 대해 모두 점검·평가해야 하겠지만 앞서 지적한대로 사업에 따라 평가비용과 편익의 차이가 있으므로 일률적인 방법의 평가는 비능률적인 것이 될 것이다. 따라서 평가비용과 편익에 따라 평가대상 사업을 달리하는 사업별로 차별화된 평가가 효과적인 방안이라 할 수 있다. 이를 위해서는 평가목적에 따라 평가대상사업을 구분하는 것이 필요하다.

3.2. 현행 평가대상사업

「통합실시요령」은 사업추진의 효율성제고를 위해 사업추진의 점검·평가를 강조하고 있지만 그것이 어느 정도까지 이루어져야 할 것인지에 대해서는 구체적으로 밝히지 않고 있다. 특히 사업자 자신이 아닌 제3자의 평가에 중요성을 부여하면서도 그 비용과 편익을 감안한 대상사업의 구분에 관한 사항이 없다.

「통합실시요령」은 정책적으로 지원하는 사업을 수행하는 영농조합법인, 위탁영농회사, 작목반별 시·군단위협의회, 생산자단체 등 사업자는 연 1회 이상 자체적으로 점검·평가를 하고 그 결과를 읍·면 또는 시·군에 보고하도록 정하고 있다. 또 시·군, 시·도, 농림수산부 및 각 청도 이와 같이 점검·평가를 수행하도록 하고 있으며, 이들 행정계통에서는 별도로 독농가, 전문가, 농어촌지도기관, 관계공무원, 농·수·축·임협직원, 농어촌진흥공사 직원 등으로 구성된 합동평가반을 운영하여 평가하도록 정하고 있다. 그러나 「통합실시요령」은 평가의 의무만을 규정하고 있을 뿐, 구체적인 대상사업이나 평가기준에 대해서는 정하는 바가 없다. 한편 「통합실시요령」은 「통합실시요령」이 정한 평가를 구체화하여 1995년에는 자율사업 17개와 공공사업 13개등 모두 30개사업에 대해 평가하도록 하고 사

표 4-2 농림수산사업 평가실시요령에 의한 평가대상사업, 1995

자율사업	공공사업
1. 농어민 후계자 사업	1. 대·중규모 용수개발사업
2. 전업농 육성 사업	2. 농어촌 생활용수 개발
3. 농가 영농규모 적정화 사업	3. 농조수리시설 개보수 사업
4. 관광 농원 개발사업	4. 방조제 개보수 사업
5. 농기계 구입자금 지원	5. 배수개선 사업
6. 농기계 공동이용조직 지원	6. 일반장주권 개발사업
7. 마을 공동 농기계 보관창고 설치지원	7. 문화마을 조성사업
8. 시설채소 생산·유통지원사업	8. 농어촌 오폐수 처리시설 설치사업
9. 양념채소 생산·유통지원사업	9. 경지정리사업
10. 과수 생산·유통지원사업	10. 대규모 경지정리사업
11. 화훼생산·유통지원사업	11. 농수산물 가공산업 육성
12. 한우 경쟁력 제고사업	12. 한우 개량단지 사업
13. 젓소 경쟁력 제고사업	13. 축산분뇨 처리시설
14. 돼지 경쟁력 제고 사업	
15. 닭 경쟁력 제고 사업	
16. 농산물 규격출하 사업	
17. 미곡종합처리장 설치사업	

업별로 평가항목과 기준 그리고 평가방법에 대해서 지침을 정하고 있다.

평가실시요령은 원칙적으로 사업규모가 5,000만원 이상인 사업을 평가 대상으로 하고, 특별히 정책적으로 평가해야 된다고 판단한 농어민후계자나 농기계구입자금의 지원사업과 같은 소액사업에 대해서도 평가하는 것으로 되어 있다. 금년에 평가대상사업이 된 30개사업은 기준인 사업규모 5,000만원 이상인 사업 중의 극히 일부에 지나지 않지만 정책적 중요도와 평가시행 가능성을 고려하여 선정되었다.

그러나 30개 사업을 평가한다는 것도 결코 쉽지 않은 것으로 나타나고 있다. 우선 사업 건수로만 보아도 약 25만건이나 된다. 이처럼 평가건수가 많은 것은 농기계구입자금의 지원과 농어민후계자사업 등 지원규모는 작으나 건수가 많은 사업을 평가대상으로 포함하고 있기 때문이다. 특히 농기계구입자금의 지원은 호당 1백만원 이하가 지원되는 사업까지도 포함되어 있어 그 건수는 213,000건이나 된다. 이는 군당 2 ~ 3천건의 평가업무를 낳게 하고 있다.

업무부담의 정도를 농기계구입자금 지원사업의 경우를 본다면 군의 평가계가 처리해야 할 시간소요분은 약 624시간, 즉 8시간 근무시간으로 할 경우 총 41일이 되는 것으로 조사되었다. 특히 평가업무부담을 더욱 가중시키는 것은 농가의 영농기반 등 기초자료를 조사하여 중앙으로 전산입력하는 일이다. 이 같은 시간부담은 평가의 이익보다는 비용이 훨씬 크다는 것을 단적으로 나타내 주는 것이다.

여기서 평가목적을 다시 생각해 볼 필요가 있다. 평가의 목적을 일반화시켜서 표현하기는 쉬우나 그 목적을 구체화시켜 보면 의외로 명확하지 않은 부분이 있음을 발견한다. 평가시행의 여부는 그 비용과 편익의 비교에 의해서 결정된다는 것은 앞에서 지적한 바와 같다. 그런데 이 비용과 편익은 평가수준에 의존하며 평가수준은 구체화된 평가목적의 표현이라 할 수 있다. 이러한 시각에서 현행 평가대상사업과 구체화된 평가목적을 검토해 볼 필요가 있다.

「평가실시요령」 제1조에서 평가의 목적을 “평가실시요령”의 규정에 따라

지역에서 가장 필요한 사업을 선택하고, 가장 효과적으로 추진하도록 하는데" 있다고 밝히고 있다. 그러나 이 표현은 핵심을 나타내고는 있지만 막연하고 구체성을 결여하고 있다. 조금 더 구체성 있는 목적을 보자면 「평가실시요령」 제2조에서 정한 5개 평가부문과 연계시켜 추론해 볼 수 있다. 5개 평가부문은 통합실시요령이 정하는 사업추진절차의 이행상태, 농림수산업자의 사업추진실태, 지방자치단체별 농림수산부문에 대한 지방비 투입정도, 지방자치단체 농림수산담당 조직(인원 및 운영상태)의 적절성 여부, 교육·홍보·지도·감독 등 농정행정업무의 추진실태로 되어 있다.

이상의 평가부문을 보면 평가의 주안점이 어디에 있는가를 추론할 수 있다. 평가부문 중 농림수산업자의 사업추진실태 항목을 제외하면 모두가 당년도 추진사업의 실행과정 자체가 규정에 따르는가의 여부를 확인, 점검하고 그 충실도에 따라 평가하는 것이라 할 수 있다. 즉 구체적으로 시·군은 통합실시요령이 정하는 절차를 충실히 따르고 있는지를 보며, 시·군은 이를 추진하기 위해 얼마만큼의 적극성을 보이는가를 검토하는 데 불과하다. 그러면 이 정도의 평가정보로 지방이 가장 필요로 하는 사업을 선택해서 가장 효과적으로 추진하고 있느냐의 여부를 가름하는데는 충분한 것인가는 의문이다.

지방이 가장 필요로 하는 사업인가 아닌가를 판단은 사업선택이 먼저 이루어져 버린 상태에서는 당년도에 사업추진 과정을 보는 것만으로는 어렵다. 이 판단은 사업의 심사과정에서, 그리고 사업수행의 결과인 사업성과가 말해 주는 것이다. 사업선택이 잘못될 요인은 많다. 그러나 그 요인들이 얼마만큼 작용했는지를 사업추진절차의 이행이나 교육·홍보의 노력 정도만으로는 알 수 없다. 사업선택이 잘못될 요인으로는 정책사업이 일반 금융시장에서의 투자자원조달보다는 월등히 유리하기 때문에 사업능력에 관계 없이 많은 농어업인이 사업을 우선 지원받고 보자는 식으로 신청할 수 있다. 지방자치단체는 그 지역에 가능한 유리한 사업자금을 끌어들이고 많은 사업을 하고자 할 것이므로 사업선택의 잘못을 더 부추길 수 있다.

지역이기주의, 정치적 판단, 모험주의적 농어업인의 투자동기 등 사업선택을 그르치게 할 요소는 너무 많다. 반면에 통합실시요령이 정하는 사업추진절차는 문서상으로 얼마든지 충실히 이행할 수 있다. 그리고 그 과정 어디에서건 사업선택의 적절성 여부를 점검할 수는 없다. 사업을 가장 효과적으로 추진하기 위해서라는 평가목적도 단순한 기대에 불과한 것이다. 사업추진의 가능한 모든 방법이 제시되어 있고 그 비용이나 편익이 알려져 있는 것도 아니다. 더구나 통합실시요령이 정하는 절차가 가장 효과적인 사업추진 방법인 것인가 하는 것도 의문이다. 사업추진의 방법은 지역여건, 농어업인의 기술 및 경영능력, 지역주민의 정책에 대한 신뢰와 사업추진의 열의에 따라서 그 효과적인 방법이 다를 수 있다. 이것을 어떻게 측정하느냐는 결코 쉽지 않은 작업이다. 그런데 위에서 제시한 5개의 평가부문은 어느 것도 사업추진의 효과적 방법을 찾는 것과 연관이 없다. 결론적으로 「평가실시요령」이 의도하는 목적은 단순히 통합실시요령의 취지에 따라 사업에 관한 정보를 전파하고 교육했느냐의 정도에 그치는 것에 불과하다고 볼 수 있다.

그러나 이상의 문제점때문에 「평가실시요령」이 정한 평가부문의 적절성이 크게 훼손되는 것은 아니다. 다만 평가실시요령 제1조가 표방한 일반목적에 비추어 그 목적달성에 한계가 있다는 점을 지적하고 있을 뿐이다. 평가실시요령의 실제적인 평가목적은 지방자치단체의 농정추진의 열의도를 평가하는 부분적인 목적으로 만들어진 것으로 보아야 한다. 농정추진의 열의도와 추진능력에 따라 사업의 성과가 달라지고 궁극적으로는 제1조가 표방하는 일반목적에 달성하는 한 부분이 되기 때문이다. 그러나 이러한 부분목적을 달성하기 위해 반드시 농림수산업자의 사업자의 사업추진실태까지도 보아야 할 것인지는 문제로 남는다. 개별사업에 대한 평가항목과 기준 등 평가방법을 보면 사업에 대한 지원이 되는 과정과 사업자가 지원자금을 투자하는 문자 그대로 추진실태만을 보는 것이 아니라, 그 사업에 대한 지원이 완료되고 난 이후의 운영 성과까지 보고 있다. 이것이 지방자치단체의 사업추진의 효율성을 판단하는 데 얼마만큼 중요하게 평가되어야 할

것인지는 논란의 여지가 있기 때문이다.

이상과 같은 문제점에 대한 시각과 「통합실시요령」이 지향하는 평가목표의 달성을 위한 방안을 고려하는 측면에서 평가대상사업 분류체계를 다음에서 검토하고자 한다.

3.3. 평가대상사업의 분류

평가대상사업의 분류를 위해서 평가목적에 보다 구체화시켜 보면, 시·군 등의 지방자치단체나 관련기관의 업무추진의 적극성과 효율성 평가, 개별사업의 운영성과 평가, 지역단위의 기획능력 평가, 전국수준에서의 정책의 성과평가로 나뉘어 볼 수 있다.

지방자치단체의 업무추진의 효율성과 적극성에 대한 평가는 사업의 정보공개, 홍보, 일정에 따른 계획된 사업의 추진, 지역의 관련단체와의 업무의 연계 및 협조 정도, 기초자료 등의 정보관리, 인력의 배치와 활용, 지원된 사업의 사후관리, 자체점검 및 평가를 활용한 여건변화에 탄력적 대응여부 등이 평가요소가 될 것이다. 현재 시행하고 있는 평가실시요령상은 이점에 부합된 내용을 담고 있다.

개별사업의 운영 성과에 대한 평가는 두 가지 의미가 있다. 첫째는 사업 성과가 매우 열악한 경우는 사업자의 선정자체가 잘못된데 그 원인이 있을 수 있다. 명확히 계량화하기는 어렵겠지만 상식에 입각한다면 굳이 구분이 불가능하다고 할 수는 없다. 이러한 부분은 지방자치단체나 관련기관의 업무지원 또는 관리의 잘못으로 인정하여 지방자치단체의 평가요소에 포함되어야 할 것이다. 두번째는 개별사업자가 능력상 최선을 다했음에도 불구하고 기술면 또는 경영면에서의 문제로 어려움을 겪을 수 있다. 이 경우는 평가를 바탕으로 문제해결의 대안을 제공하는 데 평가의 본질적인 목적이 있다. 따라서 이러한 평가지원을 통하여 지역내의 사업자에 대해 얼마만큼 도움을 주고 있는지를 평가하여 지방자치단체의 평가요소로 삼아야 한다. 개별사업자에 대한 개별포상은 선진농가의 창의력과 그동안의 노력을 격려 고무한다는 차원에서, 그리고 다른 사업자에 대한 모범을 예시하여 준다는

의미에서 시행할 필요가 있다. 그러나 지역내의 모든 사업자의 운영 성과에 대한 평가점수를 단순하게 평균하여 지역의 지방자치단체의 추진성으로 평가하는 것은 문제가 있다. 개별사업자의 경영성과는 본질적으로 개인의 능력에 의존하기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 농정운영 성과를 평가하기 위한 개별사업자의 평가는 일부만이 지역평가에 반영될 수 있도록 기획되어야 한다.

지역단위의 기획능력 평가는 대단히 중요한 요소이다. 「통합실시요령」의 기본 정신은 지역단위에서 지역여건을 고려한 지역농업의 조직화, 계획화를 강조하고 있다. 지역의 농어촌발전계획에서 계획되고 있는 사업인가 아닌가에 따라 그 지역에 지원할 사업과 규모가 결정된다. 지역과 사업자의 자율성을 강조하는 통합실시요령의 정신에 따르면 지역농업발전계획이 제대로 수립되어 있어야 한다. 지역농업계획이 잘되어 있는지 아닌지를 객관적으로 평가하는 것은 어려운 일이다. 체제와 편제를 제대로 갖추었느냐의 형식상의 문제만으로 평가할 수도 없고, 물량계획의 수치안배를 보고 평가할 수도 없을 것이다. 그러나 지역주민의 의사가 종합이 되고 지역여건을 충분히 감안한 계획이라면 사업의 추진열의나 합의를 이끌어 내는데도 보다 원활할 것이고 사업의 성과도 더 나올 것임은 분명하다. 불투명한 장래를 예측하고 사업을 추진하는데 계획보다는 직감에 의존한 것이 보다 잘될 수도 있지만 치밀한 계획하에 사업추진이 이루어진 경우에 비해 더 나올 수는 없다. 현재의 시·군 종합개발계획의 문제는 그 동안 수차례 걸쳐 이루어지고 보완이 되었다 하지만, 농정계 직원 수명의 아이디어와 정보에 의해서 만들어진 경우도 많다. 이러한 계획은 지역주민의 인정을 받는 것은 고사하고, 기관내에서도 인정받지 못한 경우가 많다. 따라서 현단계에서라도 지방자치단체가 이 부분을 재평가하여 계획으로서 가치를 인정할 수 있어야 한다.

중앙정부 수준에서의 정책성과 평가는 사실상은 이루어지고 있다. 매년 정책방향의 검토와 추진계획의 수립은 그동안의 성과평가 없이는 올바르게 할 수 없기 때문이다. 그러나 문제는 평가주체가 각 주관사업 실·국이 되

므로 소관사업의 유지 확대에 더 관심이 많기 때문에 정책적인 문제점을 가벼히 다루는 경향이 있다. 매년 예산확대가 일차적인 관심이고 외부에서의 비판은 자기변호로 대응하는 경향이 있다. 따라서 중앙정부 수준에서의 정책평가는 제3자의 개입이 필수적으로 요구된다.

이상과 같은 측면을 고려하여 평가종류를 보다 조직적으로 구성하고 평가의 위계(hierarchy)에 따라 대상사업을 구분해 줄 필요가 있다. 우선 평가의 종류는 시·군 등 지방자치단체의 농정추진실태의 점검평가, 개별사업의 운영성과 평가, 시·군 등 농어촌발전계획등 기획평가, 중앙정부수준에서의 정책평가로 나누고, 다음으로 이 평가종류에 따라 중앙정부 또는 지방자치단체의 소관사업국의 단독평가와 전문가그룹이 포함된 민·관합동평가로 나누어 평가대상을 명확히 할 필요가 있다. 이 중에서 지방자치단체의 농정추진실태와 개별사업의 운영성과에 대한 평가는 단독평가로 하고, 지방자치단체의 농정기획능력, 중앙 또는 지역단위(시·도)의 거시적 정책효과의 평가는 합동평가반에서 하도록 한다. 다만 개별사업이라 하더라도 사업규모가 크고(예: 지원규모 10억원 이상) 전문화되어 있어서 행정기관의 단독 평가능력을 벗어난다고 여겨지는 경우 합동평가반에 의해 평가하도록 할 필요가 있다.

다음으로 이러한 평가의 구분에 따라 현행 「평가실시요령」상의 평가를 위해 대상사업을 분류 할 때는 다음과 같은 요소를 고려할 필요가 있다. 일차적으로 평가가 필요한 사업과 평가가 필요하지 않는 사업을 구분하고, 다음으로 평가가 필요한 사업을 다시 점검평가 대상사업과 성과평가 대상사업으로 구분한다.

단순히 사업의 올바른 진척사항을 점검하는 평가는 사업시행연도에 1회만 평가하여도 되지만, 사업의 효과를 측정하는 평가의 경우에는 연도별로 효과를 계속적으로 관찰하고 평가하여야 한다. 점검평가 대상사업은 단순히 지방자치단체 관련 공무원의 노력에 따라 달리 나타나는 사업추진 절차상의 적합성을 점검만 하여도 되므로 절차상 적합성을 평가하여 다양한 항목을 평가할 수 있다. 이러한 사업에 해당되는 것으로는 농업의 사회간접

표 4-3 평가 종류에 따른 평가주체 및 대상의 구분

	지방정부의 사업추진실태	개별사업의 운영성과	지방자치단체의 농정기획능력	중앙또는 지역단위 의 정책효과
평가목적	정책의 홍보, 심사 선정, 사업추진의 능률성, 지원사업의 사후관리	사업완료후의 지원 사업자의 운영성과 평가	농어촌발전계획등의 사업기획의 적절성	거시적인 정책효과 평가
평가주체	중앙정부	지방자치단체, 중앙 정부, 합동평가반	합동평가반	합동평가반
평가대상	지방자치단체	사업자	지방자치단체	중앙정부, 시·도
평가시기	매년 1회	지원후 3년까지 매년	3년마다	필요시

* 사업규모가 10억이 넘는 대단위 사업체에 대해서는 도단위 전문인력과 도의 합동평가에 의한 경영평가를 하고 중앙에 보고한다.

자본과 같은 기반시설 지원사업등이다. 예를 들면 농기계구입자금지원, 어린모 공동육묘장설치 지원, 경지정리사업, 축산분뇨처리시설 등이 해당될 것이다.

성과평가 사업은 연도별로 계속적으로 평가하여야 하므로 많은 항목을 평가하게 되면 평가대상 항목은 기하급수적으로 증가하게 된다. 따라서 이러한 사업에 대한 평가는 사업연도에 기본적인 사항을 조사하고 난 후, 몇 개의 항목에 대하여 연속적으로 평가하여야 한다. 지방자치단체의 농정운영실태를 평가하는데 감안하려면 이러한 평가지표의 평균과 분산과 같은 대표수치를 활용하여 평가하는 것이 바람직하다. 즉 현재와 같은 개별 사업자에 대한 개별점수화된 평가방법은 바람직하지 않다. 사업에 해당되는 사업의 특성은 품목과 직접 관련되거나 농산물 유통기능과 관련된 사업으로, 예를 들면 농어민후계자육성사업, 전업농 육성사업, 시설채소 생산·유통지원 사업, 한우 경쟁력 제고 사업, 농수산물 가공산업 육성, 미곡종합처리장 설치, 매취사업 등이 해당될 것이다.

4. 평가절차

4.1. 현황과 문제점

현재 자율사업은 7월과 1월에 공공사업은 7월과 2월에 평가하도록 되어 있어 농림수산사업에 대한 평가는 반기별 평가이다. 농림수산사업에 대한 주요 평가항목은 이미 앞에서 언급했 듯이 ① 통합실시요령의 절차이행 여부, ② 개별사업의 추진실태, ③ 지방자치단체의 지방비 투입실적, ④ 지방자치단체의 농정조직 운영현황 ⑤ 교육 홍보 등 농정 시책추진 실적 등이다. 통합실시요령의 절차를 제대로 이행했는지를 평가하기 위해 농림수산부는 도별로 세개의 군을 추출하여 이를 평가한다. 개별사업의 추진이 제대로 되어 있는지에 관한 평가는 매년 2월말에 도가 관할 시·군을 전수 조사하기로 되어 있다. 개별사업자는 실태보고서를 작성하여 시·군에 제출하고 시장·군수는 이를 확인한 후 전산입력을 하여 농림수산부 해당 실·국에 확인, 평가하도록 되어 있다. 개별사업에 대한 평가는 연 2회 6월말과 12월말 하기로 되어 있다. 지방자치단체가 지방비를 얼마나 투입하였는가를 평가하기 위해 도는 12월말에 시·군별 실적을 조사하여 중앙에 보고한다. 지방자치단체가 농정조직을 어떻게 운영했는가를 평가하기 위해서는 12월 말에 도가 농정조직과 인력의 변동상황을 농림수산부에 보고한다. 농정에 관한 교육 및 홍보 등 농정시책이 제대로 추진되고 있는가를 평가하기 위해서 사업을 주관하는 해당 실·국에서는 자치단체별로 수시로 추진실태를 평가한다. 농림수산부는 각 평가항목에 대한 평가를 3월 말에 종합하여 다음연도의 예산을 편성할 때 이를 반영하고 사업을 잘 한 자치단체나 사업자에 대해서 각종 시상과 포상을 한다. 이와 같은 농림수산사업의 평가절차를 표로 요약한 것이 <표 4-4>이며 이를 그림으로 보여 주는 것은 <그림 4-4>이다.

표 4-4 평가절차

평가항목	평가절차
① 통합요령 절차이행	중앙 : 연1회이상, 샘플조사(3개군)
② 개별사업 추진실태	도 : 관할 시·군, 전수 조사 ※ 2월말 사업자가 실태보고서 작성 → 시장·군수 확인 후 전산입력 → 본부 실·국 확인·평가 ※ 6월말, 12월말
③ 지방비 투입실적	도가 시·군별 실적조사 중앙에 보고 ※ 12월말
④ 지방농정조직	도가 매년말 조직·인력 변동상황을 중앙에 보고 ※ 12월말
⑤ 교육·홍보 기타농정 시책추진	사업주관 실·국에서 자치단체별로 추진실태평가 ※ 수시

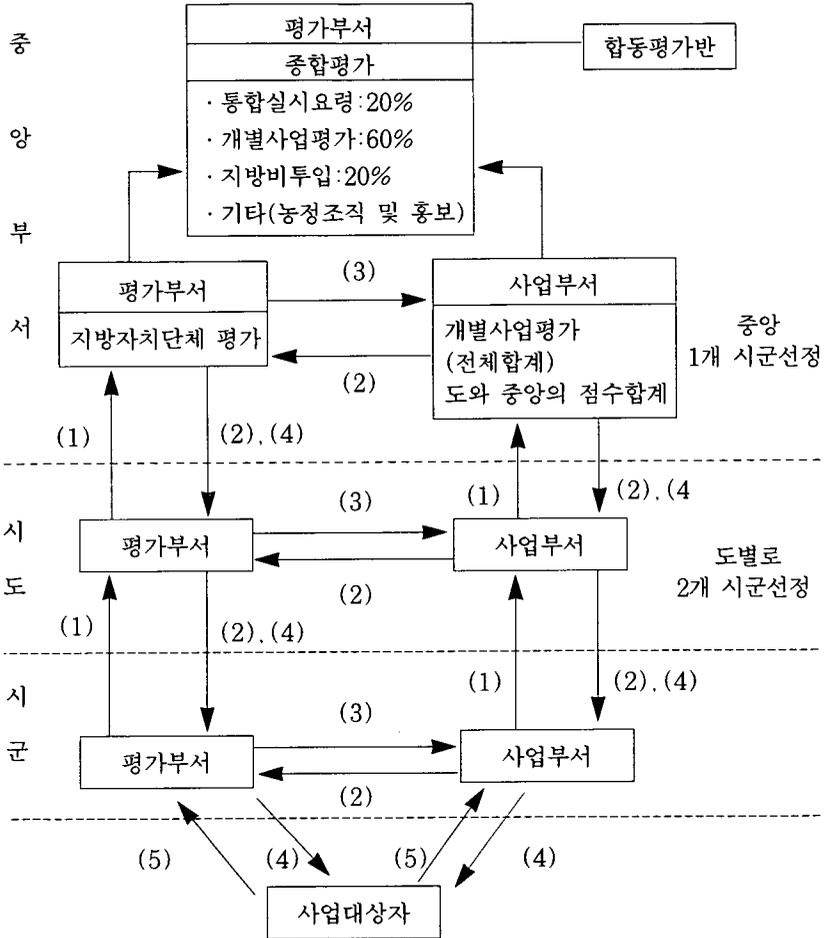
* 3월말에 종합하여 익년 예산편성에 반영 및 시상

한편 현행 평가제도가 택하고 있는 평가방법은 점수제를 적용하되 개별 항목에 매겨진 점수를 종합평균하는 방식을 택하고 있다. 종합평균방식이란 개별 평가항목에 매겨진 점수를 종합하여 이를 단순평균하여 순위를 결정하고 종합점수는 지역별(중앙과 도), 사업별로 단순 합계한 후 이를 평균하여 도출하는 방식이다.

먼저 평가절차와 관련하여 나타난 문제점으로는 첫째 연 2회 평가하는 방식이다. 평가는 연 2회 시행하고 당해연도 사업에 대한 실적을 당해연도에 평가하는 방식을 택하고 있어 사업비가 후반기에 지원되는 사업은 좋은 평가점수를 받을 수 없다. 따라서 후반기에 지원되는 사업은 사업추진에 들어간 노력에 상관없이 평가가 절대 불리하게 된다. 이외에 평가대상사업을 연 2회 실태조사하는 것은 일선 시·군에 업무를 추가적으로 부담시켜 과도한 행정비용을 초래하는 주 요인이 되고 있다.

둘째, 현 평가절차상에는 허위로 작성한 평가정보를 방지할 수 있는 체

그림 4-4 농림수산사업의 평가절차



<범례>

- (1) 반기별 실태보고서
- (2) 평가요령통지
- (3) 평가자료 통보
- (4) 심사·평가
- (5) 자료수집

제가 미비되어 있다. 따라서 평가정보를 허위로 작성할 경우 이를 제재할 수 방법이 구체적으로 마련되어 있지 않다.

셋째, 종합평균방식의 적용으로 집계편의의 문제가 발생한다. 현행 평가제도의 종합평가방식이 갖고 있는 문제는 지역성이 반영되지 않는 평가항목(통합실시요령의 이행정도, 지방비 투입실적)이 평가항목으로 선정되었다는 것이며, 여러 사업을 동일한 비중으로 단순합계한 후 이를 평균하기 때문에 사업과 지역의 특성이 무시되는 집계편의의 문제(aggregation bias)가 발생한다는 것이다.

4.2. 개선방안과 대안검토

4.2.1. 평가시기

현재 연 2회의 평가를 시행하는 것이 대안으로 두가지 대안을 생각할 수 있다. 첫번째 대안으로는 현행과 같이 반기별 실태조사를 유지하되 전반기는 사업자의 생산기반에 관한 정보, 농어가의 일반적 경제상황 등 사업자에 관한 일반사항을 조사·입력하고, 후반기는 사업을 추진한 실적과 성과에 대해 평가하는 것이다. 두번째 대안으로는 연 1회 평가를 하되 사업자에 관한 일반사항을 비롯하여 사업실태와 성과평가를 동시에 실시하는 것이다. 현재 평가제도에서 가장 문제되는 것은 평가업무로 인해 업무부담이 가중되고 있으며 과도한 행정비용이 초래되는 것이므로 연 1회의 점검평가를 실시하는 것이 보다 바람직한 대안이라고 할 수 있다.

4.2.2. 종합평가방식

현재의 종합평가방식은 사업과 지역의 특성이 무시되는 집계편의 문제(aggregation bias)를 초래한다. 이의 대안으로 다음의 두 방안을 고려해볼 수 있다.

《대안 1》 사업표준성과제도(참여예산제도)의 도입

앞의 평가관련이론에서 검토한 바와 같이 평가과정에 지역특성이 반영되기 위해서는 표준성과제도의 도입을 검토하는 것이 필요하다. 표준성과제도를 운영하는 방식은 먼저 지방자치단체가 달성하여야 할 평가기준의 목표치를 그 지역의 특성에 따라 제각기 다른 성과표준치로 설정하고 성과표준치에 따라 지방자치단체의 예산배정을 다르게 하는 것이다.

《대안 2》 유인일체제도(Incentive Compatible System)의 도입

각 지방자치단체가 평가한 것을 진실되게 보고하도록 하기 위해 합동평가반의 운영에 유인일체제도를 도입한다. 유인일체제도를 운영하는 방식은 다음과 같다. 먼저 지방자치단체들이 자체평가한 평가결과치를 중앙에 보고하고, 중앙정부는 이를 바탕으로 다음 해의 농림수산사업별 예산에 이를 반영하는 보상체계를 제시한다. 중앙정부는 각 지방자치단체가 보고한 내용에 따라 순위를 책정하여 표준성과치보다 높은 순위를 받은 지방자치단체들에 대해 합동평가단과 같이 전문적이고 객관적인 기구가 종합심사(auditing)를 하는 것이다. 다음으로 보고된 평가자료가 사실인 경우 보상체계에 따라 원래대로 배정된 예산을 배분하고, 평가자료가 거짓이면 보상체계에서 정해진 것보다 낮은 예산을 배정하도록 한다. 그리고 시·군이 전수조사하여 평가하기보다 문제사업을 중심으로 사업별로 일정한 샘플을 추출조사하여 이를 평가하기로 한다.

이와 같은 두 대안에서 사업표준성과제도를 도입하는 것은 예산부서와의 긴밀한 기획조정이 필요하므로 보다 장기적 대안이라 할 수 있으며, 합동평가반의 운영을 활성화시키고 합동평가반의 평가과정에 유인일체제도를 도입하는 것은 보다 단기적으로 시행가능한 방안이라고 할 수 있다. 따라서 빠른 시일내에 지역성과 사업의 특이성이 반영되기 위해서는 우선 합동평가반의 운영원칙을 작성하고 여기에 유인일체제도를 도입하여 이에 따라 평가하는 것이 필요할 것이다.

5. 평가항목과 평가기준

평가항목과 평가지표가 사업목적과 사업방향을 반영한다는 의미에서 적합한 평가항목과 평가기준을 선정하는 것은 매우 중요하다. 사업의 중요한 목적이 평가항목에서 누락된다면 평가결과가 사업의 성과를 제대로 반영하지 못하게 되는 것은 오히려 당연하다. 평가기준에 따라 평가점수가 산정되고 이를 바탕으로 평가결과가 결정되기 때문에 평가기준은 평가결과와 신뢰성과 향후 사업의 방향을 결정하는 중요한 지침적인 역할을 한다. 일반적으로 평가기준을 설정할 때 고려해야 할 중요한 사항으로는 사업목적의 명확성, 평가기준과 평가배점의 객관성, 가중치 설정의 합리성, 평가지표의 일치성 등이다.

5.1. 현황과 문제점

5.1.1. 지방자치단체 평가를 위한 평가항목과 평가기준

평가대상이 지방자치단체인가 사업인가에 따라 지방자치단체에 대한 평가와 사업평가로 나누어진다. 현재 지방자치단체에 대한 평가항목으로 통합실시요령 이행정도, 개발사업의 추진실태, 자치단체의 지방비 투입실적, 자치단체의 농정조직 운영 실태, 교육·홍보 등 농림수산정책의 추진실태 등을 설정하였다. 통합실시요령 이행정도를 평가하는 주요 기준으로 사업계획과 사업신청요령의 공고를 설정하였으며, 이의 세부 평가기준으로 사업안내 및 상담, 농어촌발전심의회 운영실태, 사업대상자의 심의 등을 설정하였다. 개별사업에 대한 사업추진실태를 평가하는 주요 기준으로 당초 계획대로 사업 추진여부를 설정하였으며, 이의 세부 평가기준으로 사업효과, 자기자본의 투입정도, 경영장부의 활용 등을 설정하였다. 지방비 투입실적의 평가기준으로 의무지방비와 순수지방비의 투입실적을 설정하였으

며, 지방농정조직의 운영실태를 평가하기 위한 기준으로 지방농정조직의 진단을 설정하였다. 지방자치단체를 평가하기 위한 항목과 기준을 요약해 본 것이 <표 4-5>이다.

지방자치단체 평가를 위해 설정한 평가항목과 평가기준이 갖고 있는 문제점으로는 첫째, 부적절한 평가항목이 포함되어 있고 필요한 항목이 누락되어 있으며 평가항목에 배정된 점수가 부적절하다는 것이다. 지방자치단체의 지방비 투입실적이 총 평가점수의 20%를 차지하고 있어 중요한 평가항목으로 간주되고 있다. 그러나 지방비 투입은 지방재정 여건에 크게 의존하기 때문에 자치단체간에 큰 차이가 있게 된다. 지방재정 여건이 좋은 자치단체는 지방비를 많이 투입하게 되고 사업추진에 노력한 정도와는 상관없이 지방재정 여건이 안 좋은 지역에 비해 높은 점수를 받게 된다. 지방비 투입정도는 사업에 필요한 재원을 얼마만큼 부담하였는가를 표시하는 하나의 양적인 기준일 뿐 사업추진이 제대로 되고 있나를 표시하는 질적요인이 되지 못한다. 따라서 자치단체간에 큰 차이가 나는 지방비 투입정도를 중요한 평가항목으로 선정한 것은 재고할 필요가 있다. 다른 중요한

표 4-5 지방자치단체의 평가항목과 평가기준

평가항목	평가기준
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통합실시요령의 절차이행 (20%) ◦ 개별사업자의 사업추진실태 (60%) ◦ 지방비 투입실적 (20%) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 투융자 계획과 사업신청요령 공고 단계 <ul style="list-style-type: none"> · 사업안내 및 상담단계 · 농발심의회 의 운영실태 · 대상자의 검토 및 확정단계 ◦ 당초 계획대로 사업 추진여부 <ul style="list-style-type: none"> · 사업효과 · 자기자본의 투입정도와 경영장부 활용 ◦ 의무지방비와 순수지방비의 투입실적(60대 40)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방농정조직의 규모 및 운영실태 ◦ 교육·홍보 및 기타 농림수산부문 시책의 추진실태 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방농정조직 진단

평가항목으로 통합실시요령의 절차이행 여부를 설정하였다. 그러나 어떠한 자치단체라도 사업안내 및 상담, 농발심의회의 운영, 대상자 심의 등은 행정 서류상으로 완벽하게 작성할 수 있어 평가항목으로 의의를 찾기 어렵다. 이와 같이 양적이고 사업추진에 들인 열성에 상관없이 자치단체간에 성과가 비슷한 항목을 평가항목으로 선정하기 보다 사업의 성공가능성 등보다 사업의 성과를 질적으로 평가할 수 있는 항목을 고려하는 것이 바람직할 것이다. 이외에 사업의 성과를 평가하는 중요한 항목들이 누락되어 있는데 예를 들면 주민들이나 정책수혜자들의 만족도 여부(질적 평가요소), 정책의 부합성이나 합리성에 대한 평가(질적 평가요소), 설정된 기준의 지역여건 반영, 적절한 대상자 선정 여부, 농발심의회의 전문성 정도, 외부전문가의 활용정도, 운영횟수, 사업의 애로를 해결하려는 노력정도, 자금지원의 적기성 등의 항목이 평가항목에 포함되지 않았다. 지방농정조직의 운영실태 및 농림수산부문 시책의 홍보 교육 추진실태 같은 일부 평가항목에 평가배점이 주어지지 않고 단순히 평가시 이를 고려한다는 것으로 되어 있다. 이와 같이 평가항목에 모호한 배점 등은 평가의 신뢰도를 낮추고 평가를 정치적으로 활용할 수 있다는 우려를 낳을 수 있으므로 이들 항목들이 중요하다면 중요도에 따라 일정한 점수를 배정해야 할 것이다.

둘째, 일부 자치단체가 농정을 불성실하게 추진하는 것으로 인해 다른 자치단체가 평가에 좋지 않은 영향을 받거나 일부 사업의 부실이 다른 모범적인 사업에 대한 지원을 감소시켜 일부 지역의 무관심이나 일부 사업의 부실이 전 지역이나 다른 사업에 영향을 주게 되는 문제가 발생한다. 이러한 사태로 인해 평가에 따른 불이익을 받게되면 자치단체는 정치적으로 반발하게 된다.

5.1.2. 개별사업의 추진실적에 대한 평가

평가실시요령은 30개 평가대상사업에 대한 평가항목과 평가기준을 제시하고 있다. 이 중에서 사례사업으로 선정된 경지정리사업, 인력육성사업, 시설채소 생산·유통지원사업의 평가항목과 평가기준을 살펴봄으로써 개별

사업 추진실적에 대한 평가에 대한 실태와 문제점을 파악하기로 한다.

먼저 경지정리사업의 경우 평가의 주안점은 사업계획의 타당성, 공사추진현황, 농지의 집단화 등이며, 주요 평가항목으로 필지규모의 크기, 소요사업비 단가, 경사도, 주민호응도, 용수 확보, 용·배수로 구조물화율, 감보율, 농지의 집단화, 공사 추진상황, 민원 발생빈도 등이 포함되어 있다. 구체적으로 경지정리사업의 평가항목, 가중치, 평가기준, 평가기준 산출방법은 <부표 1>에 나타난 것과 같다. 인력육성사업은 농어민후계자사업, 쌀전업농사업, 기타 전업농사업으로 구분되며 각 사업별 평가항목은 <표 4-6>에 나와 있는 것과 같다. 평가항목당 구체적인 평가기준은 부록의 <부표 2>와 <부표3>에 나와 있다. 시설채소 생산·유통지원사업의 목적은 집단화된 단지를 조성하여 시설현대화의 효과를 극대화하며 생산자조직을 생산 및 유통의 핵심체로 육성하여 농가소득을 증대시키고 유통을 개선하는 데 있다. 따라서 시설채소 생산·유통지원사업에 대한 평가의 주안점은 사업을 추진한 결과 사업목적 얼마나 달성했는가를 알아보는 것이다. 주요 평가내용으로는 집단화 정도, 공사추진상황, 생산자조직의 활동실태 등으로 <부표 4>와 같다.

개별사업에 대한 평가항목과 평가기준을 정하여 이를 평가하는 방식에 나타난 문제점으로는 첫째, 평가항목과 평가점수 책정에 지역적 특성이 반영되지 않아 사업 시행에 투입한 노력정도가 객관적으로 평가 결과에 반영되지 않는다는 것이다. 예를 들면 경지정리사업의 평가항목 중에 소요사업

표 4-6 인력육성사업의 평가항목 및 기준

사업종류	평가항목
농어민후계자사업	사업추진실적, 영농어종사형태, 품목별전업농선정비율
쌀전업농사업	규모확대정도, 집단화정도, 전업농규모접근정도, 농기계보유적정성
기타전업농사업	규모확대정도, 전업농규모접근정도, 사업계획대비투자실적, 전업품목 수입증가율

비 단가, 필지규모의 크기, 수로구조물화 항목 등에 가장 높은 배점(15점)이 배정되어 이들이 사업진척 정도를 파악하는 데 가장 중요한 요인으로 선정되고 있다. 그러나 산간지대와 같이 지역적으로 사업시행이 불리한 지역은 사업추진에 있어서 소요사업비 단가가 예정단가보다 훨씬 높은 현실이다. 따라서 지역적으로 산간지대에 속해 있는 지역은 사업단가가 높아 사업시행과 진척정도가 저조하고, 이는 자치단체가 사업을 열심히 추진하여 지역의 농업생산기반을 확대하려고 함에도 불구하고 평가 결과는 아주 나쁘게 나올 것이다. 이는 다시 사업을 제대로 추진하지 못한 것으로 평가되어 예산이 감소되는 등 불리한 평가 결과가 된다. 결국 평가제도가 도입되어 지역적 여건때문에 사업을 제대로 시행하지도 못하고 평가 결과가 나빠지고 사업지원도 감소되는 이중적인 어려움에 처하게 된다. 따라서 지역적 특성과 사업성격을 고려하지 않고 일률적인 평가항목이나 기준으로 평가할 경우 지역간의 격차는 더욱 확대되고 평가의 의의는 크게 상실될 것이다.

둘째, 중요한 평가항목간에 상관관계가 높아 특정 항목이 사업추진의 성과를 결정하는 요인이 될 수 있다. 경지정리사업의 경우 일반 평야지대인 경우 중요한 평가기준인 소요사업비 단가, 필지규모의 크기, 수로구조물화 간에는 깊은 상관관계가 있다. 따라서 평야지역이어서 소요사업비 단가가 낮은 지역은 필지규모를 크게 확대해서 사업을 시행할 수 있으며 수로구조물화하는 비중도 높아지게 된다. 또한 전업농 사업의 경우를 보면 규모확대의 정도와 전업농 접근정도는 본질적으로 같은 항목인데도 배점이 높은 두개의 별개 평가항목으로 설정되어 있다. 이와 같이 상호연계성이 높은 평가항목(Correlated Criteria)들을 선정하게 되며, 한 요인의 중요도가 지나치게 강조되는 결과가 된다. 따라서 이들 상관관계가 높은 평가항목에서 대표적인 평가항목만을 선정하고 다른 항목들은 제외시키는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 지방자치단체의 평가에서 언급한 바와 같이 부적절하거나 불분명한 평가항목이 포함되어 있고 필요한 항목이 누락되어 있으며 평가항목에 부적절한 점수가 배정되어 있는 경우가 있다. 인력육성사업에서 보면 지원

후의 사업운영 성과가 평가항목으로 설정되어 있으나 지원 후 몇 년까지 평가대상으로 되는지 정해지지 않았기 때문에 불분명한 평가항목이라고 할 수 있다.

5.2. 개선방안과 대안검토

5.2.1. 지방자치단체 평가

지방자치단체 평가를 보다 효과적으로 하기 위해서는 첫째, 평가항목들을 단순통합하기 보다 전문가의 자문을 통해 농정추진을 객관적으로 평가하고 농정추진을 열심히 수행하는 자치단체가 높은 평가점수를 받을 수 있도록 적절한 항목을 설정하고, 배점이 농정추진실적을 정확히 반영할 수 있도록 한다. 따라서 사업공고 및 공지사항의 평가 등과 같이 지역별로 큰 차이를 나타내지 않는 항목은 배점을 낮게 하여 중요도를 낮추고, 농어촌 발전심의회 운영에 관한 항목과 같이 사업추진에 필수적인 항목은 배점을 높여 중요도를 높이는 것이 필요하다. 둘째 행정적인 서류를 비치함으로써 평가를 받을 수 있는 항목을 선정하기 보다 실질적으로 사업추진에 들어간 노력 정도를 정확히 평가할 수 있는 질적 요인을 평가항목으로 선정하는 것이 필요하다. 예를 들면 사업추진의 애로를 해결하려는 노력정도, 농발심의회 전문성 정도, 외부 전문가의 활용정도, 사업자금 지원의 적기성, 사업자의 사업비 부담경감을 위한 노력정도, 부실시공이나 불량자재 공급 업체에 대한 관리 정도 등과 같이 사업운영과 추진에 필수적인 항목들을 평가항목으로 설정하는 것이 바람직하다. 셋째 지방자치단체의 정치적 반발을 방지하기 위해서 보다 객관적인 평가기준을 설정하고 평가절차도 투명성을 보장하도록 하는 것이 필요하다.

5.2.2. 개별사업의 사업추진실적 평가

첫째, 먼저 불필요하거나 부적절한 평가항목은 제외하고 상호연계성이 높은 평가항목을 조정하는 것이 필요하다. 전업농사업의 경우 평가가 점점

평가 위주로 되어 있으므로 평가항목을 사업추진 점검평가와 사업성과 평가로 구분하여 각각 항목을 재조정한다. 즉 사업추진 점검평가에서는 쌀전업농은 농지집단화 정도와 농기계보유의 적정성만을, 그리고 기타 전업농은 사업계획 대비 투자실적만을 평가항목으로 한다. 그리고 사업성과평가에서는 쌀전업농은 규모확대 정도, 농지집단화 정도, 농기계보유 적정성을 3개 항목으로 구성하고, 기타 전업농은 규모확대정도, 사업계획대비 투자실적, 전업품목수입증가율을 평가항목으로 설정하는 것이 바람직하다. 시설채소 생산유통지원 사업의 경우 평가가 점검평가 위주로 되어 있으나 성과평가를 할 수 있는 평가항목을 설정하여 이를 평가기준에 포함하는 것이 필요하다. 시설채소 생산·유통사업(특히 유리온실사업)은 그 효과가 장기간에 나타나는 고정투자이므로 1회 평가만으로 사업의 효율성을 평가하기는 어렵다. 따라서 성과평가를 위한 항목설정이 중요하다. 시설채소 생산유통지원사업의 평가항목으로 지원농가의 사업능력과 사업실적 등의 중요한 평가항목이 제외되었으므로 이를 평가항목에 포함시키는 것이 필요하다. 민원발생정도, 시공업체 선정방식, 사업계획변경정도 등의 평가항목은 불필요한 항목인데 평가항목에 포함되어 있으므로 이를 제외시켜야 한다. 또, 감리보고서에 대한 평가항목은 중요한 평가항목인데도 누락되어 있으므로 이를 평가항목에 포함시킨다. 경지정리사업의 경우 상호연관성이 높은 소요사업비 단가, 필지규모의 크기, 수로구조물화 중에서 만약 소요사업비 단가를 평가항목으로 선정하면 필지규모의 크기, 수로구조물화의 항목은 제외하거나 필지규모의 크기, 수로구조물화의 항목에 배정되어 있는 점수를 낮추어 배정하여 평가항목간의 상호연관성을 없애는 것이 필요하다.

둘째, 사업추진이 제대로 이루어지고 있나를 정확히 평가하기 위해 필요한 것은 사업의 평가에 지역 특성을 반영하는 평가항목과 평가지표를 개발하거나 지역 특성을 반영하는 메카니즘을 고안하는 것이 필요하다. 이러한 방법을 개발하는 것은 앞에서 논의되었던 점수를 단순종합평균함으로써 발생하는 집계편의의 문제를 없애는 방안이 되기도 한다. 사업평가에서 지역 특성을 반영할 수 있는 대안으로는

《대안 1》 가중치를 통해 평가기준에 부여된 배점의 조정

경지정리사업의 경우 지역적 여건을 고려하는 방안으로 현재 설정된 평가항목 중 소요사업비단가, 필지규모의 크기, 수로구조물화에 1보다 낮은 가중치(예를 들면 0.7)를 부여한 후 배정된 점수를 곱하고 이를 합계하여 종합점수한 것을 평가한다.

《대안 2》 지역 특성을 나타내는 적절한 평가항목과 기준설정

경지정리사업의 경우 지역적 차이를 나타내는 지대를 구분하는 지표를 평가항목으로 설정하고 여기에 일정 점수를 배정하여 종합평가시 지역적 특성을 반영한다. 예를 들면 평야, 준산간, 산간 등 지대를 지역 특성을 반영하는 평가항목을 설정하고 이 평가항목에 다소 높은 배점을 배정한다.

《대안 3》 성과표준제도의 도입

지역 특성을 고려하기 위해 지역별로 각 사업이 달성해야 하는 표준성과 지표를 설정한 후 사업진척에 따라 표준성과치를 어느 정도 달성하였는가를 평가하는 성과표준제도를 도입한다. 표준성과지표를 설정하는 방법으로 생각해 볼수 있는 것은, 사업별로 전국지역을 A, B, C 등의 지역으로 구분한 후 각각의 지역에 대해 달성해야 할 표준성과의 목표치를 설정한다. 지역별 사업신청량은 지역의 사업에 대한 선호도를 나타낸 것으로 간주하여 지역별로 신청한 사업별 사업량을 기준으로 표준성과 목표치를 설정한다. 예시적으로 전라남도의 경우 지역별 사업신청량의 집중도를 나타낸 것이 <표 4-7>이다. 여기에서 알 수 있듯이 지역별로 특성있는 사업을 신청하고 있다. 따라서 이러한 사업신청량에 따라 중앙정부가 표준성과치를 설정하면 각 지역은 자신의 지역적 특성을 중앙정부에 전달하게 된다.

이들 대안들 중에서 단기적으로 시행할 수 있는 방안은 평가항목과 평가기준 등을 조정하여 지역적 특성을 반영하는 것이 바람직하며, 장기적으로는 단순종합평가방식에서 성과표준제도로 전환하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

표 4-7 전남 시·군별 사업량 신청의 상위 3위 특화계수 사업

시·군	자금신청규모의 특화사업명(특화계수)
목포시	미곡종합처리장(18.5), 농가주거환경개선(8.5), 전업농(채소)(6.7)
여수시	농가주거환경개선(21.6), 농약안전장비공급(13.1), 전업농(채소)(8.4)
순천시	한우경쟁력제고사업(3.0), 농산물규격출하(2.3), 과수 생산·유통지원(2.2)
나주시	축산단지조성(5.1), 젓소경쟁력제고사업(2.1), 닭경쟁력제고사업(2.1)
여천시	농가주거환경개선(13.3), 공동퇴비제조장(9.8), 닭경쟁력제고사업(7.2)
광양시	농가주거환경개선(4.2), 시설채소생산유통지원(2.1), 농어촌 민박마을(2.1)
담양군	농어촌특산단지육성(10.7), 농기계구입자금(6.3), 화훼생산유통지원(4.9)
곡성군	잡업종합단지(6.0), 한우경쟁력제고사업(4.8), 화훼생산유통지원사업(4.4)
구례군	농어촌 민박마을조성(8.4), 관광농원조성(5.9), 농산물규격출하(3.7)
여천군	농약안전사용장비지원(6.7), 전업농(밭작물)(5.2), 농어촌민박마을조성(2.2)
고흥군	임산물가공이용시설(6.4), 일반농가농기계구입(2.7), 농어촌민박마을(2.2)
보성군	표고재배시설현대화(4.0), 위탁영농회사농기계창고(3.2), 농어촌특산단지(3.1)
화순군	중소농고품질농업생산지원(6.8), 잡업종합단지(4.8), 표고재배시설(3.0)
장흥군	표고재배시설현대화(8.2), 미곡종합처리장(4.2), 축산단지조성(4.0)
강진군	임산물가공시설(5.0), 화훼생산유통지원(3.4), 전업농(밭작물)(2.8)
해남군	위탁영농회사농기계창고(7.7), 양념채소생산유통지원(3.4), 전업농(밭작물)(3.1)
영암군	휴양단지(13.9), 미곡종합처리장(3.4), 전업농(밭작물)(1.7)
무안군	농림수산물간이집하장(7.5), 양념채소생산유통지원(4.8), 공동퇴비장(3.7)
함평군	미곡종합처리장(3.7), 닭경쟁력제고사업(2.2), 돼지경쟁력제고(2.1)
영광군	농기계구입자금(7.7), 화훼생산유통지원(3.3), 농어촌특산단지(3.0)
장성군	전업농(특작)(4.7), 화훼생산유통지원(4.4), 잡업종합단지조성(4.0)
완도군	농약안전장비지원(4.4), 전업농(과수)(4.0), 농어촌 민박마을조성(3.9)
진도군	전업농(밭작물)(7.0), 농어촌 민박마을조성(5.4), 기타가축육성지원(3.8)
신안군	양념채소생산유통지원(7.5), 전업농(밭작물)(4.9), 위탁영농회사육성(3.8)

()는 특화계수를 나타낸 것임

자료: 전라남도청 농정과

6. 평가정보의 관리

6.1. 평가정보의 필요성

농림수산 정책사업을 지원받는 농업인등은 관계기관에 많은 양의 정보를 제공하고 있다. 사업신청시 경영기반 등을 포함하여 재산규모까지 적어내야 한다. 평가대상이 된 사업자의 경우 해당 연도의 경영성과와 기반투자 내용을 보고해야 한다. 그런데 사업의 신청시는 자금의 지원을 받는다는 이유 때문에 이러한 정보를 제공할 충분한 이유가 있으나 평가를 받기 위한 경우에는 정보를 제공할 인센티브가 크지 않다. 사업자가 외부에 정보를 제공하는 것은 그 정보를 가공한 후 사업경영에 도움이 되는 조건을 얻는 데 일차적인 목적이 있다. 또한 사업의 성과를 남에게 보여 포상을 기대한다거나 홍보전략화 할 수도 있다. 이러한 경우는 특별히 잘된 극소수에 한정될 것이다. 그러므로 사업의 성과에 대한 정보제공은 대부분 소극적이 되거나 형식적일 수밖에 없다. 설령 이것이 정부의 지원을 받는데 따른 의무라 하더라도 개인의 관심과 괴리될 때는 이러한 문제를 피할 수 없다. 따라서 정부지원의 효과를 판단하고 정책방향을 개선하는 목적에서 평가 정보의 수집은 개별사업자의 유인을 끌어 내지 못하는 한 큰 성과를 거둘 수 없다.

평가가 실질적으로 이루어지기 위해서는 정확한 기초자료의 수집이 우선임은 말할나위 없다. 공공기관이 행하는 사업이나 업무에 관한 자료는 어느 정도 신빙성 있는 자료를 수집할 수 있으나, 개별사업자에 대한 자료의 경우는 앞에서 살펴본 바와 같이 문제가 될 수 있다. 공공기관의 경우도 점수를 매기기 위한 평가라면 정도의 차이는 있을지라도 개별사업자의 경우와 큰 차이가 없을 것이다. 공공기관이든 개별사업자이든 스스로 평가에 협조하고자 하는 유인을 만들어야 하는 것이 과제이다. 즉 피드백을 통해

평가 결과가 사업추진과 운영에 도움을 줄 수 있어야 한다. 또 평가 결과가 사업자에게 큰 도움을 주지 않더라도 정보 제공에 따른 업무부담이 가볍고 비용이 적어야 한다. 이러한 측면에서 평가정보의 효율적 활용은 중요한 의미를 갖는다.

평가정보관리는 두 가지 측면에서 고려할 수 있다. 첫째는 평가를 위한 기초정보의 수집과 관리이다. 여기서는 평가대상에 대해 가능한 많은 정보를 수집하는 것이 중요할 수 있다. 그러나 많은 정보의 요구는 정보의 질을 떨어뜨릴 뿐만아니라 업무부담과 비용의 증가를 수반한다. 이러한 비용을 줄이기 위해서는 평가항목과 기준이 실천적이고 효과적으로 설정되어야 한다. 아울러 평가 수집 자료를 최소화하는 것이 중요하다. 금년에 수집한 평가 자료 중 상당부분이 이러한 문제를 노출하였다. 평가항목에 없는 금융관계자료나 소득자료를 개별사업자에게 요구하는 것이나, 지방자치단체의 사업공고와 홍보 등에도 지나치게 세세한 항목을 넣어 업무부담을 크게 한 것은 정보 제공자나 작성자가 형식적으로 부정확한 정보를 제공하게 한다.

평가정보 관리의 두번째 측면은 평가결과를 어떻게 활용하는가 하는 것이다. 현재까지 준비된 안으로는 시·군 단위로 또는 개별사업자 별로 점수를 부여하는 것이 중요한 사항으로만 되어 있다. 물론 「통합실시요령」이나 「평가실시요령」에도 자체평가의 보고와 검토를 통해 기관이나 개별사업자의 업무개선을 위한 문제해결 방안을 강구해야 하는 것으로 나와 있기는 하다. 그러나 구체적으로 그것을 어떻게 운영할 것인지는 확실한 시행지침이 마련되지는 않았다. 앞으로 이 부분에 대해 신중하게 고려할 필요가 있다.

6.2. 평가를 위한 기초자료의 관리

「평가실시요령」에 의하면 평가를 위한 기초자료의 경우 시·군에서 수집하여 전산처리를 통해 중앙에 보고하게 되어 있다. 평가대상 사업은 30개 사업이지만 사업건수가 많고, 건당 전산입력해야 할 내용이 많기 때문에 시·군에서는 자료의 입력에 상당한 애로를 느끼고 있다.

개별 건수로 보면 상당히 고심하여 입력사항을 정한 것 같으나 문제는 그렇게 수집된 정보를 어떻게 처리·활용할 것인지에 대해 확실한 방안이 마련되어 있지 않다는 것이다. 물론 이러한 자료가 축적되면, 평가목적 외에도 여러가지 연구자료로서 활용도가 클 것임은 분명하다. 그러나 문제는 평가의 목적이 우선이고 여타 자료로 활용하는 것이 평가 그 목적과 직접적인 관련이 적다는 데 있다. 평가항목과 기준에 필요한 자료만 입력하더라도 결코 적은 업무량은 아니다. 여기에 당장 필요성이 별로없는 자료까지 입력하도록 하는 것은 자료의 질을 떨어뜨리고 불필요한 행정비용만 초래 하여 평가목적에 맞는 평가자료의 신빙성까지 문제될 소지가 있다.

두번째 문제로 모든 자료를 중앙에서 보관·처리할 필요가 있는가 하는 점이다. 「평가실시요령」에 의하면 자료를 입력케 하는 직접적인 목적은 현지실사를 할 때 확인자료로 활용한다는 데 있다. 그런데 현지확인시 표본은 도당 3개 시·군에 불과하므로 나머지 시·군의 자료는 전혀 활용되지 않는다. 이러한 직접적인 목적외에 중앙에서 정책사업의 성과를 평가할 때 기초자료로 활용될 수 있다. 그러나 거시적인 정책의 성과분석이 어떠한 방식으로 어떻게 이루어질 것인지 전혀 검토된 바 없다. 말하자면 이 부분은 불확실한 내일을 위해 불확실한 자료철을 만들고 있는 셈이다.

세번째 문제로는 수집된 자료의 활용방안 강구가 미흡하다는 점이다. 수집된 자료는 경영상담 등의 기초자료로 활용될 수 있도록 구체적인 방안을 마련하는 것이 필요하다. 평가만을 위한 자료라면 1회성으로만 활용되기 때문에 비용에 비해 얻는 바가 적다. 평가자료를 제공한 사업자 또는 기관에 대해 피드백을 줄 수 있는 분석방법과 도구의 개발이 필요하다. 만일 이러한 측면을 고려한다면 지방에서 수집된 자료는 지방에서 관리·처리하는 것이 효율적일 것이다. 경영상담 등 특수목적으로 활용하려 할 때 평가시 이용했던 자료로 부족하다면 미흡한 부분만 추가로 수집함으로써 비용과 시간을 줄이고, 기 확보된 자료의 활용도를 높임으로써 경제적 효율성을 발휘하게 될 것이다.

이상의 문제점을 감안할 때 평가를 위한 기초자료의 수집은 철저히 평가

목적에 필요한 최소한의 정보를 얻는 것으로 한정해야 한다. 즉 확정된 평가항목과 기준에 의해 대상사업 또는 업무에 대한 정보를 얻는데 한정할 필요가 있다. 나아가 평가자료는 전산입력의 자료로 한정할 필요가 있다. 혹자는 중앙에 전산입력시킬 필요가 없다는 견해를 피력하기도 하나 시·군에서 평가한 결과를 중앙에 보고할 때 참고자료 없는 점수만을 보고해서 중앙에서 이를 올바르게 판단할 수 없을 것이다. 중앙에서 자료를 관리하는 필요성이 현단계에서는 현지실사를 위한 것만으로 한정하고 있기 때문에 자료관리의 중요성은 오히려 지방자치단체의 입장에서 더 중요하다고 볼 수 있다. 지방자치단체의 자율적인 의사가 농림수산사업 추진에 더 큰 역할을 한다면 당연히 그러한 의사결정을 할 기초정보의 수집·관리, 가공 업무의 중요성이 커진다. 문제는 지방에서 이러한 일을 담당할 만한 인력의 확보가 어려울 수 있다. 따라서 현 단계에서 시작되어야 할 것은 정보 관리에 필요한 모형의 개발과 인력육성을 위한 지원이다.

7. 평가결과의 활용

7.1. 성과평가제도와 피드백 과정

평가를 통하여 획득된 정보는 농림수산사업의 추진효과를 높이는 데 있어 귀중한 정보를 제공한다. 평가란 궁극적으로 농림수산사업의 투자효율성을 측정하는 것이므로 투자의 효율성을 높이는데 유용한 정보가 된다. 평균적인 농가의 투자효율성은 어떤 분석을 통하여 파악할 수 있지만 중앙정부가 자원을 분배하는 데 있어 필요한 개별사업투자의 효율성은 지역의 특성과 농가의 특성에 따라 결정되는 것이다. 따라서 자금을 분배하는 중앙정부는 지역의 특성과 농가의 특성을 사전적으로 알지 못하기 때문에 평가를 하기 이전에는 농림수산사업의 투자효율성을 인지할 수 없는 것이다. 또한 투자의 효율성을 결정하는 중요한 요인 중의 하나가 사업추진 주체들이 효율적인 사업추진에 기울인 노력의 정도이다. 따라서 평가는 농림수산

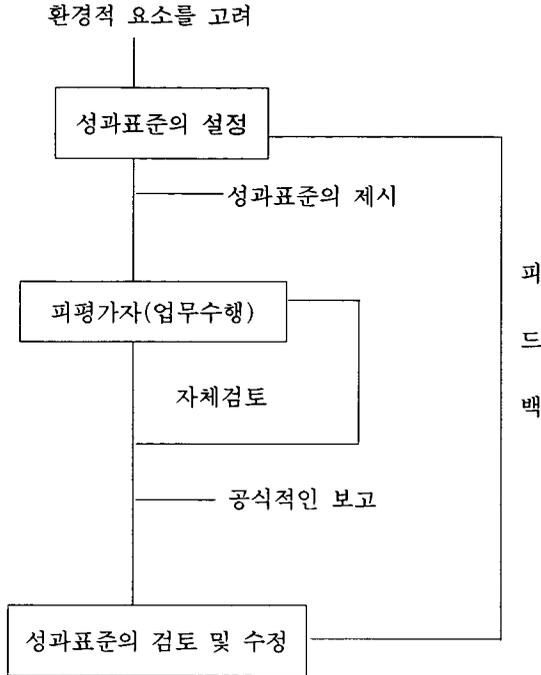
사업을 추진하는 주체들의 노력정도를 간접적으로 측정하는 것이므로 시행 주체들의 노력을 유도하는데 필요한 정보를 제공한다. 평가정보는 중앙정부에만 유용한 것이 아니라 지역에서 의사결정을 내리는 데도 매우 유용하다. 지방자치단체도 지역간 경쟁에서 가장 효율이 높은 사업을 중심으로 농림수산사업이 추진되어야 하므로 평가정보를 알아야만 효율적인 의사결정을 하게 되고, 또 사업추진에 있어 개선가능한 오류가 무엇인지를 파악할 필요성을 느끼고 있다.

지역별, 사업별 평가결과의 정보는 지역별로 상대적 비교우위가 있는 사업이 무엇인지를 점진적으로 찾아가게 하는 역할을 하며, 또 지방자치단체가 잘못된 의사결정(부적격 대상자의 선정 등)이 무엇인가를 인지하게 해 주는 역할을 수행하게 된다. 이러한 유용한 정보를 다음 해의 농림수산사업의 의사결정에 반영하게 되면 전반적으로 농림수산사업의 효과를 높일 수 있을 것이다. 이러한 이유로 대부분의 평가제도에서는 반드시 평가 결과를 활용하는 과정이 포함되어 있다. 이러한 과정을 평가의 피드백 단계(feedback process)라 한다.

따라서 평가과정을 통하여 농림수산사업 운영의 효율성을 높이하고자 할 때에는 피드백 단계가 필요하다.¹ 피드백 자료는 당해연도 의사결정의 적정성 여부를 평가하고 앞으로 올바른 의사결정을 내리도록 하는 자료로 사용된다. 피드백 과정을 보면 <그림 4-5>와 같다. 중앙정부가 표준성과치에 따라 지역별, 사업별로 농림수산자금을 분배하면 지방자치단체는 사업추진에 많은 노력을 투입하고 사업 성과를 평가하여 중앙정부에 보고하게 된다. 그러면 중앙정부는 평가 결과에 따라 다음해의 자금배분을 결정하는 보상체계를 적용하게 된다. 즉, 실제 성과결과를 평가하여 바람직한 상태와 비교하여 지역별, 사업별 자금배분을 수정보완 하게 된다. 이러한 과정을 통하여 미래의 농림수산사업의 성과가 사업 목적과 일치하도록 수정하여 나가는 것이다.

¹ 평가가 단순히 지방자치단체가 농정을 부적합하게 추진하는 것을 감시하는 차원에서 이루어진다면 피드백 단계가 필요하지는 않을 수 있다.

그림 4-5 평가절차와 피드백 과정



자료 : 김성기, 「현대관리회계」 1989 p 151

현행 농림수산사업의 평가실시요령에는 이러한 피드백 과정이 없다. 즉, 평가가 단순히 지방자치단체의 업무감사에 머무르고 있는 것이다. 그 결과 앞으로 지방자치단체가 평가에 대하여 부정적인 인식을 갖게 되어 부적격한 평가 결과가 보고될 가능성이 높을 것으로 예견된다. 현재도 이러한 방식의 평가에 대해 부정적인 견해가 많이 있다는 것이 이를 반증한다. 부적격한 평가가 이루어지면 평가를 통해 농림수산 자금의 효율성을 높이는 것은 어렵다. 그리고 현행 평가제도상에는 점검평가하는 과정에서 얻어진 평가 결과를 어떻게 사업시행 주체에게 통보하여 사업의 추진방향이나 활동

상황을 수정하는 피드백 메커니즘이 개발되어 있지 않다. 즉, 평가 결과가 각 지방자치단체에 송부되지 않고 있어서 타지역에서는 어느 사업을 어느 정도 추진하여 얼마나 성과를 올리고 있는지를 알지 못하며, 심지어 전산 입력으로 인하여 자기 지역의 농림수산사업이 얼마만큼 성과를 내고 있는지 알지 못하는 상태가 발생하게 된다.

7.2. 인센티브 시스템

피드백 과정에서 가장 중요한 요소 중의 하나가 보상체계(incentive system)이다. 보상이 수반되지 않는 평가는 문제가 개선될 가능성이 낮다. 즉, 보상이 있을 때가 없을 때보다 앞으로 올바른 의사결정을 위한 노력을 더 많이 유도한다. 보상에는 비금전적 보상도 포함될 수 있지만 사업별 예산배분 과정에 보상하는 것이 반드시 포함되어야 한다.

현행 농림수산사업의 인센티브 시스템을 보면, 「농림수산사업 평가실시요령」 제12조 ②항에서는 특정 목적을 명시하지 않고 우수자치단체에 대해서는 농발기금에의 출연과 같은 방식으로 자금지원을 할 수 있도록 규정하고 있고, 또한 「농림수산사업 평가실시요령」 제12조 ③항에서는 농림수산사업추진실태에 관한 시·군별 평가 결과는 당해 자치단체의 예산요구액을 검토할 때에 이를 최대한 반영하도록 규정하고 있다. 이 경우 우수지방자치단체에 대하여는 관련 예산의 평균증가율에 더하여 30% 범위내에서 추가로 사업예산을 편성할 수 있으며, 사업추진실태가 미흡한 것으로 평가된 지방자치단체에 대해서는 30%까지 사업예산을 축소할 수 있다.

현행 인센티브 시스템의 문제점은 첫째, 평가항목이나 평가기준이 지역 특성을 무시하고 있으므로 평가결과에 따라 인센티브를 부여하는 것에 대해 호응도가 낮다는 것이고, 둘째 개별사업자 평가결과에 대한 인센티브가 별로 없으며, 셋째 인센티브제의 일환으로 국고보조를 차등지원하는 것은 지방자치단체간의 재정력 격차를 더욱 심화시킬 수 있으며, 넷째 평가 결과에 따라 인센티브를 도입하는 제도는 지방자치단체가 사업추진이나 성과를 중심으로 사업을 추진하기보다 평가기준에 사업추진방향을 맞추는 부작용

용을 초래할 수 있고, 다섯째 지방자치단체들은 평가결과에 대해 별점주는 방식에 반발하고 있어 별점식 인센티브는 역기능이 초래될 가능성이 있는 것 등이다. 현지조사에 의하면 지방자치단체 농정담당자들은 별점식의 인센티브 지급에 대해서는 극단적으로 반대하고 있다.

인센티브제를 개선하기 위하여 인센티브를 제공하는 방식을 구분하여 보면, 사업성과에 따라 사업별 예산배분에 자금지원을 확대하여 주는 방식과 자금을 일괄 지원하는 방식으로 구분할 수 있다. 이는 농림수산업 추진 방식에 따라 다르게 선택되어 질 수 있다. 사업별로 인센티브를 부여하는 방식을 선택하면 지방자치단체가 지역여건에 불리한 사업을 선택하지 않게 되어 효율적인 사업이 선택되도록 유도할 수 있다는 장점이 있는 반면에 사업이 완료되어가거나 해당사업 신청자가 적을 경우 해당사업의 예산이 감소하는 것이 큰 부담으로 작용하지 않아 인센티브 시스템이 제기능을 수행하지 못한다는 단점이 있을 수 있다. 반면 일괄 지원방식에 의한 인센티브 지원방식은 언제나 지방자치단체가 인센티브에 관심을 갖게되어 인센티브제의 효과를 극대화할 수 있는 장점을 갖고 있는 반면에 사업별로 효율적인 선택을 저해할 수 있다는 단점을 갖고 있다. 그리고 일괄지원방식의 인센티브제는 현행 농림수산업 자금지원방식과 일치하지 않고 있어 이를 운용하는데 어려움이 따른다.

이의 대안으로 검토할 수 있는 방식은 사업별 인센티브 시스템에 일괄지원방식의 인센티브제를 혼합하는 것이다. 즉, 사업별 인센티브 시스템에 사업의 범위를 확대하기 위하여 평가시 농림수산사업을 유사한 것에 따라 통폐합하는 것이다. 이와 같이 사업을 통폐합하게 되면 사업별 인센티브 시스템이 갖는 단점들을 어느 정도 완화할 수 있는 것이다. 즉, 사업의 규모가 커지면 언제나 모든 지역에서 사업을 수행하게 되므로 인센티브가 효과를 갖게 된다.

7.3. 정보교류의 확대

평가결과의 정보는 지역의 올바른 의사결정을 하는데 유용한 자료가 된

다. 먼저 평가는 지방자치단체들이 지역 특성에 알맞는 적격 대상사업을 선택하였는지 또 그에 따라 적격대상자를 선정하였는지에 대한 정보를 제공하여 준다. 평가과정은 앞서 설명한 피드백 과정을 통하여 지방자치단체들이 지역 특성에 알맞는 적격 대상사업을 모색하고 또 그에 따라 적격대상자를 심사하게 유도하는 역할을 수행한다. 즉, 평가제도는 간접적으로 농림수산사업의 추진에서 심사기능을 강화시켜 준다.

한 지역의 농림수산사업의 효과는 그 지역의 투자수익률에 의해 결정되기도 하지만 다른 지역에서 어느 사업이, 어느 정도로 또한 얼마만큼의 효과를 가지고 추진되고 있는가에 따라 달라지기도 한다. 즉, 한 지역의 농림수산사업의 효과는 그 지역의 투자수익률과 타지역의 농림수산사업 추진 실적 및 효과의 함수인 것이다. 다른 지역에서 동일한 사업을 많이 수행할 경우 공급확대로 가격이 하락하여 자신의 지역에서 추진하고 있는 사업의 투자수익률에 영향을 미치게 된다. 또한 자신의 지역에서 추진하고 있는 사업의 투자수익률이 타지역보다 낮다면 사업의 효과는 떨어질 것이다. 그러므로 한 지역의 농림수산사업의 추진효과는 타지역의 의사결정에 의해서 영향을 받는 것이다. 한 지역의 올바른 의사결정을 유도하기 위해서는 다른 지역의 농림수산사업의 평가자료를 중앙정부가 수집하여 전달하여 줄 필요가 있다.

이러한 평가정보의 수집과 전달과정을 보면, 먼저 각 지역의 농림수산사업 평가는 해당지역의 자치단체가 사업별로 평가하여 그 결과를 중앙정부에 보고하면, 중앙정부는 이를 바탕으로 사업실적을 심사하게 된다. 즉, 중앙정부는 지방자치단체가 보고한 평가결과를 토대로하여 해당지역의 농림수산사업의 추진상 문제점과 개선사항이 무엇인가를 심사하는 것이다. 이는 문제파악과 개선방향을 제시하는 데는 중앙정부가 더 많은 인력과 정보를 갖고 있다는 가정에 기초하고 있는 것이다. 이와 같이 심사한 내용을 해당 자치단체에 전달하여 주어야 평가의 가치가 있는 것이다. 아무리 좋은 평가 결과라 할지라도 앞으로 의사결정에 도움을 주지 못한다면 그러한 평가과정은 아무런 의미를 갖지 못하고 단순히 통제의 역할만 수행하게 되

는 것이다. 현지조사에서도 각 지방자치단체들이 우려하고 있는 사항 중의 하나는 평가업무가 자기 지역의 업무개선에는 도움을 주지 못하고 중앙에 전달만 하는 결과가 발생한다는 것이다. 각 지방 자치단체가 올바른 의사 결정하도록 평가내용과 개선사항을 전달하여 주어야 한다. 중앙정부는 해당지역의 농림수산사업의 개선사항을 송부하여 주고, 이때 타지역의 농림수산사업의 연도별 추진실적과 평가 결과를 함께 송부하여 주어야 한다. 송부해 준 것을 전달받은 지방자치단체는 이를 근거로 다음 해 농림수산사업의 추진방향을 결정하고, 달성하고자 하는 목표치인 사업별 표준성과를 수정하여 중앙정부에 필요한 사업량(수요)을 신청한다. 이런 과정을 통하여 중앙정부는 전체의 농림수산사업의 추진성과를 극대화하는 자원배분을 얻게 된다.

평가결과의 송부시기는 적기에 이루어지는 것이 가장 바람직하다. 전년도 평가결과는 당해연도 의사결정이 이루어지기 전에 각 시·군에 송부되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 평가정보가 방대하거나 복잡하면 안된다. 적시성과 평가정보의 정확성간에는 역상관관계(trade-off)가 존재하는 것이다. 따라서 필요한 정보가 적기에 각 지방자치단체에 송부되기 위해서는 시간과 정보의 양이 적정수준으로 유지되어야 한다. 즉, 많은 평가정보를 제공하는 것이 의사결정에는 더 유용하기는 하지만 이에따른 문제점으로는 정보사용에 적시성을 상실하게 되고 또 많은 정보를 수집전달하는데 효과보다 더 많은 비용이 소요될 수 있는 것이다. 이를 위하여 다음과 같은 정보 정도가 제공되는 것이 좋을 것이다. 각 지역별로 어떤 사업을 얼마만큼 수행하여 왔으며 전년도 사업량의 수준을 유지하고 있는가? 즉, 각 지역별로 이루어지는 사업추진에 관한 사업별 특성자료이다. 다음으로 각 지역별, 사업별 성공과 실패 정도에 대한 평가내용 그리고 마지막으로 해당지역의 개선사항에 대한 권고내용 등이다.

제 5 장

국내외 기관의 평가제도 운영 실태

국내의 정부부처로서는 내무부가 지방투융자사업을 평가하기 위해 평가조직을 운영하고 있으며, 재경원은 정부투자기관의 경영성과를 평가하기 위해 경영평가조직을 운영하고 있다. 선진국의 경우에 정부기관내에 질서 있고 통합된 평가조직이 운영되는 경우는 많지 않으나, 미국의 경우 일반 회계사무소(GAO, General Accounting Office)가 회계감사와 병행하여 정책평가도 시행하고 있다. 제도적 측면에서 보다 관심있게 살펴보아야 할 것은 세계은행이 운영하는 평가제도라고 할 수 있다. 왜냐하면 세계은행은 오랫동안 해외 농업개발에 많은 자금을 지원해 오고 있으며, 지원자금을 보다 효율적으로 활용하고 사업을 효율적으로 관리하기 위해 전문적인 평가기구를 설치하고 이를 유용하게 활용하고 있기 때문이다. 따라서 본 장에서는 평가제도를 운영하는 국내기관으로 내무부와 재경원을, 국외기관으로 세계은행을 선택하여 이 기관들이 평가제도를 어떻게 운영하고 있는가를 살펴보고 이 기관들의 운영 경험으로 부터 어떠한 시사점과 교훈을 얻을 것인지를 살펴본다.

1. 내무부의 지방시책 평가제도

1.1. 내무부의 평가조직

내무부의 평가기구로는 기획관리실 아래의 심사분석계와 지방행정국 아래에 국제교류협력계가 있다. 먼저 심사분석계는 내무부가 시행하는 사업의 진도를 파악하고 기본운영계획을 심사분석하는 기능을 담당하고 있다. 국제교류협력계는 직할시 및 도의 기본운영계획을 심사분석 지침 등을 전달하는 기능을 담당하고 있다. 한편 시·도의 시책평가기구로는 기획관리실 아래에 확인평가계가 있으며 확인평가계는 시·도정 기본계획의 심사분석, 행정실적 및 평가 중요사업의 월별진척 점검, 건설공사의 기획조정, 시행명령 및 감독명령, 건설공사의 공정관리 및 공사지도감독, 지사지사사항, 조치사항의 확인 등의 기능을 담당하고 있다. 또한 시·군 운영계획 및 심사분석기능도 함께 담당하고 있다. 시·군 운영계획 및 심사분석기능을 담당하기 위하여 내무국 아래에 기획예산계가 있다. 시의 시책평가기구로는 기획실(또는 총무과) 아래에 기획계가 있어서 시정기본계획 및 심사분석기능을 담당하고 군의 경우 내무과 아래에 기획예산계에서 군정기본계획 및 심사분석기능을 담당하고 있다. 내무부의 심사평가를 담당하는 조직을 그림으로 체계화 한 것이 <그림 5-1>이다.

1.2. 평가지표

평가지표는 기본지표와 기준지표로 분류한 후, 각 사업의 기본이 되는 평가항목을 기본지표로 설정하였으며, 각 사업의 기준이 되는 항목을 기준지표로 설정했다. 기본지표에 대한 개념이 이미 설정되어 있는 것으로 간주하여 기본지표에는 점수를 고려하지 않고 기준지표만을 점수화하는 것으로 하였다. 기본지표의 예를 들어 보면 계획수립은 적정한가, 사업추진 과정이 능률적인가, 사업성과의 합목적성·효과성 및 성과관리가 적절한가

등이며, 기준지표는 가능한한 계량지표를 사용하나 비계량적 지표가 대부분이다. 1995년도의 구체적인 평가지표를 요약한 것이 <표 5-1>이다.

그림 5-1 내무부의 지방투융자사업 평가조직

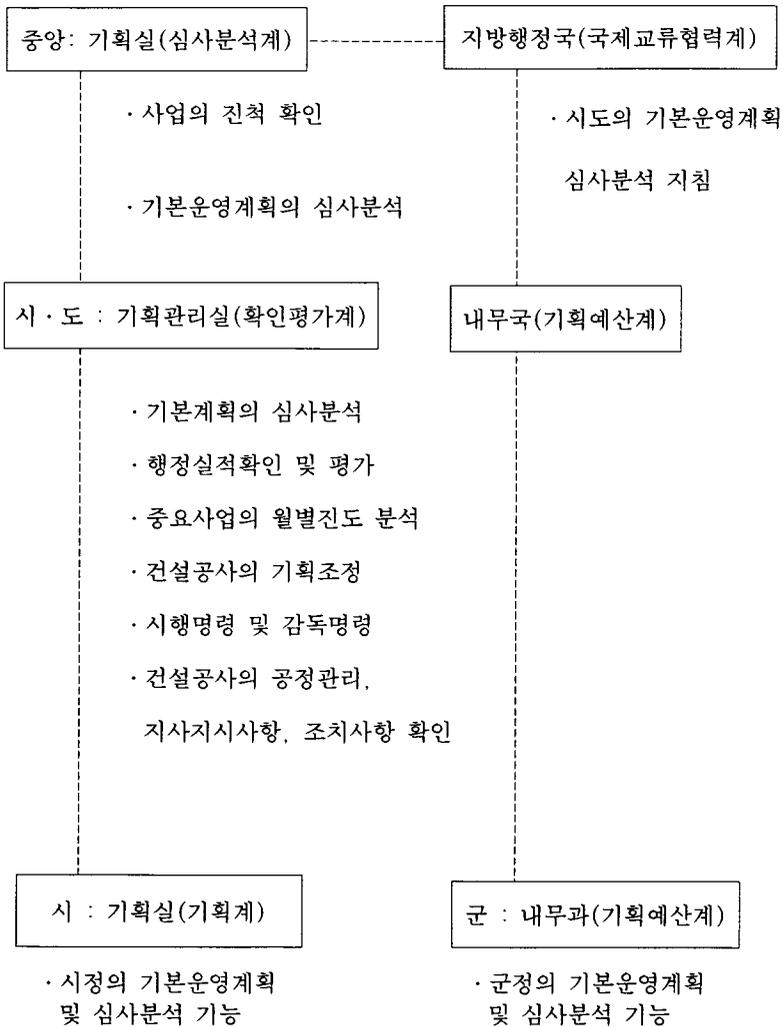


표 5-1 심사 평가방법

평가기준	세부사항
계획수립의 적정성	· 계획수립단계에서의 제반조치 및 준비내용 · 계획수립부문평가
사업추진과정의 능률성	· 세부사업추진 현황 · 사업추진상 문제점 또는 장애요인 · 사업추진과정 평가
사업성과의 합목적성·효과성 및 성과관리의 적정성	· 사업효과 측정 등 성과관리 실적 · 세부사업추진의 성과 또는 효과 · 사업성과 부문평가

1.3. 평가방법

평가지표별 평가방법을 보면, 계획수립단계에서의 제반조치 및 준비내용은 사업시행을 위한 사전수요조사 또는 용역의뢰, B/C분석 등 사업타당성 분석, 사례수집과 공정회개최 등의 의견수렴 등의 요소로 평가하고 있으며, 계획수립부문평가는 사업시행을 위한 사전준비의 충분성, B/C분석 등 사업타당성 분석의 적정성, 정책목적 및 제반여건에 따른 사업계획 내용의 적합성, 사업추진의 시의성 그리고 계획수립 과정의 공개성·민주성 및 전문성 확보 정도로 평가하고 있다.

세부사업추진 현황은 세부사업별 조치내용을 6하원칙에 따라 구체적으로 일정별로 작성하고 사업추진상 문제점 또는 장애요인을 평가하고 있다. 또 사업추진 과정의 평가는 인력 및 예산투입의 적정성, 당해 세부사업추진의 일관성, 상위정책과의 연계·부합성, 대내외 여건변화에 따른 적응성, 사업추진 과정의 민주성, 공개성 및 전문성 확보 정도에 따라 평가하고 있다. 마지막으로 사업성과의 합목적성, 효과성 및 성과관리의 적정성 평가는 사업시행 전과 사업시행 이후를 비교·대비하여 작성하며 가급적 단일 또는 다수의 계량지표로서 제시한다. 사업성과에 대한 종합평가는 평

표 5-2 사업추진성과 또는 효과에 대한 평가기준

등 급	평 가 기 준
탁 월	<ul style="list-style-type: none"> ○ 당초의 기대효과를 크게 상회하는 효과 거양 ○ 언론, 시민단체 등에서 사업성고가 탁월한 것으로 평가 ○ 계획수립 및 집행과정에서 능률성을 충분히 확보 ○ 종래 문제되던 사업의 획기적 개선
우 수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 당초의 기대효과를 상당수준 상회하는 효과 거양 ○ 언론, 시민단체, 이해단체등에 의해 동사업의 성과가 우수한 것으로 평가 ○ 계획수립 및 집행과정에서 능률성을 상당수준 확보 ○ 종래 문제되던 사업의 개선
보 통	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업효과가 당초의 기대수준을 충족 ○ 유사정책의 성과, 당해사업의 예년의 성과와 비교하여 볼 때, 또는 주어진 여건에서 당연히 기대되는 수준
미 흡	<ul style="list-style-type: none"> ○ 당초의 기대수준 충족에 미흡 ○ 세부사업의 제반조치중 부진발생 ○ 세부사업의 제반조치중 부작용 발생 ○ 유사정책의 성과, 당해사업의 예년의 성과를 비교하여 볼 때, 또는 주어진 여건에서 미흡한 효과 발생
부 진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업효과가 당초의 기대수준에 크게 미달 ○ 세부사업중 중요한 조치에 부진 발생 ○ 세부사업중 중요조치에 다수 민원제기 등 부작용 발생 ○ 예년의 성과나 유사정책보다 훨씬 저하된 효과 달성

가기준에 따라 5등급으로 평가하는데 그 실예가 <표 5-2>이다.

1.4. 평가순서와 평가대상사업

내무부가 사업이나 시책을 평가하는 순서는 먼저 사업이 계획대로 정확하게 집행되고 있는지 또는 집행되었는지를 평가하는 정확성 평가를 한 다음, 사업이 당초 계획대로 정확하게 시행된 것으로 판명되면 당초 목적을 달성했는가의 여부를 평가하는 효과성 평가를 실시하고, 시책이 효과적인

것으로 인정되면 보다 능률적으로 시책을 시행하는 방법이 없는가를 살펴 보기 위해 능률성을 평가한다. 평가대상이 되는 사업은 지방자치단체가 수행하고 있는 사업이다. 지방자치단체가 수행하는 사업은 시책적 사업과 건설적 사업으로 구분하여 평가하고 있다.

2. 재경원의 정부투자기관 경영평가제도

2.1. 정부투자기관 경영평가제도의 의의

경영평가제도의 의의는 국민경제적으로 중요한 역할을 담당하고 있는 정부투자기관의 경영실적을 객관적으로 평가하여 정부투자기관의 경영개선을 유도하는 데 있다. 정부투자기관의 비능률을 제거하고 경영개선을 유도하기 위하여 정부는 관련부처의 의견을 수렴하여 1983년 12월 31일에 종래의 「정부투자기관 예산회계법」 및 「정부투자기관관리법」을 흡수·통합하여 「정부투자기관 관리기본법」을 제정·공포하였다. 이 새로운 기본법에 따라 1983년에 정부투자기관 경영실적에 대해 경영평가를 처음 실시하였다.

2.2. 정부투자기관 경영평가를 위한 평가조직체계

2.2.1. 경영평가위원회

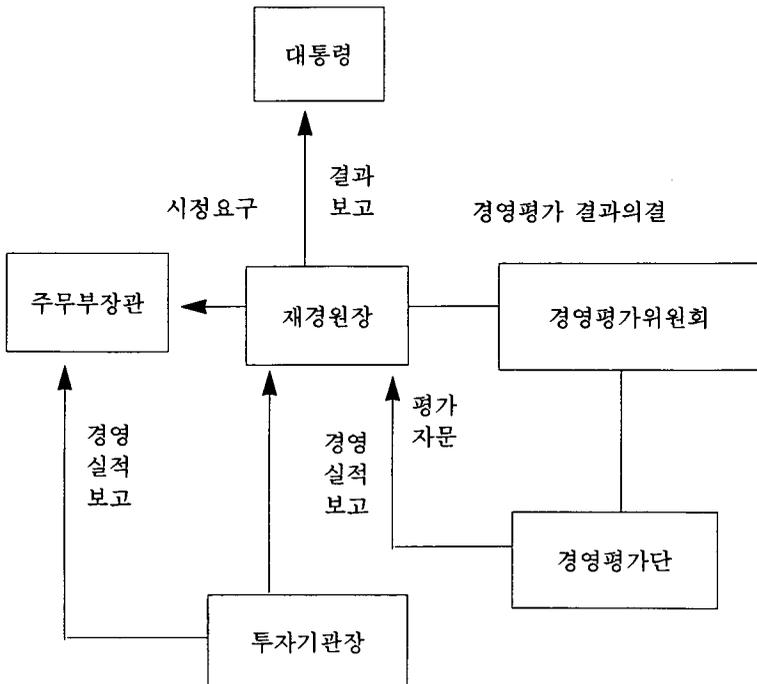
정부투자기관의 관리에 관한 사항을 심의·의결하는 기구로서 경영평가위원회가 있다. 경영평가위원회의 구성은 재경원장을 위원장으로 각 투자기관의 업무를 주관하는 원·부·처의 장과 학식과 경험이 풍부한 5인 이내의 비상근위원으로 이루어진다. 경영평가위원회가 주로 심의·의결하는 사항은 (1) 경영목표설정을 위한 지침의 작성, (2) 경영목표의 조정, (3) 예산편성에 관한 공통지침의 작성, (4) 경영실적평가, (5) 기타 투자기관의 관리에 관하여 대통령이 정하는 사항으로 ① 투자기관의 경영실적 평가방

법, ② 경영실적 평가결과에 따른 투자기관별 상여금 지급을, ③ 임원의 해임 건의, ④ 위원회의 위원장 또는 위원이 투자기관의 관리에 관하여 의결사항으로 부의하는 사항 등이다.

2.2.2. 경영평가단

경영평가위원회에 경영평가와 관련되는 기술적이고 전문적인 사항을 자문하도록 경영평가단을 구성할 수 있게 하였다. 평가지표 설정업무와 경영실적평가업무를 전문화하도록 하였다. 경영평가단은 정부투자기관을 평가하는 기준이 되는 경영평가편람을 사전에 작성하며 정부투자기관이 달성한 성과를 사후에 평가하는 업무를 주로 담당하고 있다. 정부조직과 경영평가위원회, 경영평가단의 상호연관관계와 역할을 그림으로 나타낸 것이 <그림 5-2>이다.

그림 5-2 정부투자기관 경영평가를 위한 평가조직체계



가. 평가단의 자격

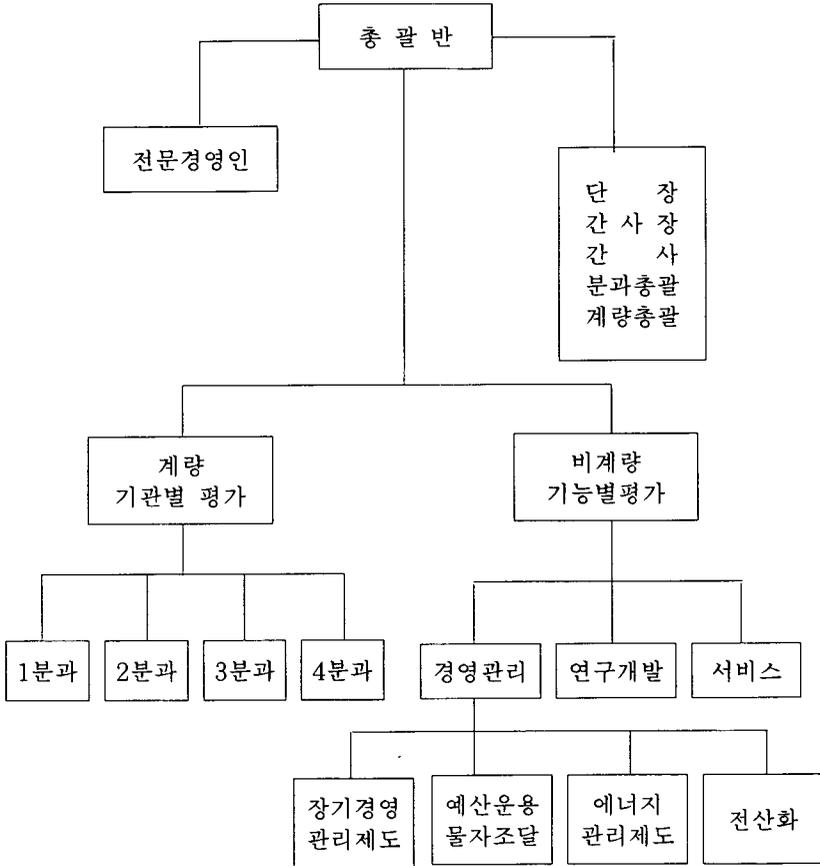
평가단원이 될 자격을 갖고 있는자는 공기업의 경영 및 기타 관련업무에 전문지식이 있는 대학교수, 정부출연연구기관에 소속된 박사학위소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자, 5년 이상 실무경험이 있는 공인 회계사, 공기업의 경영 및 기타 관련분야에 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자로서 주무부장관이 추천하는 자 등이라고 할 수 있다. 이들 평가단은 지표설정시와 기관의 경영실적평가시에 각각 위촉되며 해당 지표설정이나 평가작업이 종료되면 자동적으로 해체된다.

나. 평가단의 조직과 임무

경영평가를 위한 평가단의 조직체계를 그림으로 나타내면 <그림 5-3>과 같다. 총괄반은 반장, 간사장, 간사, 계량총괄 및 분석총괄로 구성되어 있다. 총괄반의 주요 임무는 전 평가과정에 대한 전반적인 책임을 지며 전체적인 평가계획의 수립, 평가일정의 수립, 업무진행의 점검, 평가조서 결과의 검토 및 조정, 평가보고서 내용의 검토 그리고 조정 그리고 종합보고서를 작성하는 것이다. 이외에도 각종 작업과정의 점검, 평가조서 및 평가보고서의 내용 검토, 그리고 조정기능을 통하여 각 분과 및 지표별 평가기준의 객관성 및 균형을 유지하고 평가과정에서 도출된 문제를 종합조정하는 임무를 수행한다. 다만 이러한 조정은 평가과정이나 결과가 평가편람이나 실시지침의 규정과 어긋날 경우에 한하여 실시된다. 평가편람이 불분명하거나 그대로 적용되기 어려운 부분에 대해서는 총괄반이 대안을 검토하며 일반적인 평가지침의 세부적인 적용과 해석에 대한 답변을 제공한다.

평가단의 임무는 기관의 설립목적에 따른 주요 사업내용을 분석하여 각 사업의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 사업별 중점관리분야를 밝히고 이중 통제가능하고 개선가능한 분야에 대한 평가지표를 설정하며 설정된

그림 5-3 경영평가를 위한 평가단의 조직체계



지표에 의거 경영실적을 평가하는 것이라고 할 수 있다. 평가단에는 계량 지표 평가단과 비계량지표단이 있는데, 계량지표는 공인회계사가 주로 평가하는 바 이들의 임무는 대체로 담당기관에 대한 평가계획을 수립하여 지표별 실적을 확인하는 평가업무를 수행하며 평가과정과 결과에 대한 평가조서를 작성하고 계량분야에 대한 평가보고서를 작성하는 것이다. 비계량

지표는 교수 및 관련전문가들이 평가하고 있는 바 이들의 임무는 계획작성, 평가, 평가보고로 대체로 계량평가단과 비슷하다.

다. 평가단의 책임

평가단(원)은 정부투자기관의 경영실적을 평가하거나 이를 위한 경영평가편람을 작성하게 되는데, 이와 같은 업무가 공평하고 독립적으로 수행되게 하기 위해서는 평가단이 독립성을 유지할 수 있도록 해야 한다. 또한 평가단이 담당할 업무를 성실히 수행하기 위해서는 평가단이 준수해야 할 사항과 책임을 명확히 할 필요가 있다.

2.3. 평가절차

재경원은 통상 전년도말 「정부투자기관 경영평가위원회」에서 편람을 확정하여 각 투자기관에 시달하며 투자기관의 사장은 경영실적보고서를 작성하여 다음 연도 3월 20일까지 재경원장과 주무부장관에게 제출한다. 재경원장은 이를 토대로 투자기관의 경영실적을 평가한다. 경영실적 평가 결과를 6월 20일까지 경영평가위원회의 의결을 거쳐 대통령에게 보고한다.

2.4. 평가지표

평가지표는 종합경영부문, 주요 사무실적부문, 경영관리개선부문 등 3개분야로 구성된다. 평가지표는 가중치와 평가방법이 부여되는 기본단위로서의 역할을 하며 각 평가지표에 대해 구체적인 평가내용이 설명되어 있다. 평가지표에는 종합경영효율성지표, 경영목표지표, 계량지표, 비계량지표가 있다. 종합경영효율성지표를 설정한 목적은 경영평가의 실시로 투자기관이 평가지표에 관련된 업무에만 치중하는 등 경직적인 경영을 가능한 최소화하기 위한 것이다. 종합경영효율성지표의 포함되는 평가내용으로는 투자기관의 창의적, 환경변화에 대한 적응력, 직원의 사기, 동기유발과 기타 평가지표로 판단할 수 없으나 투자기관의 경영관리에 중요한 사항,

경영환경의 급격한 변화 등에 따른 지표관리상의 문제점 조정 등이 있다. 경영목표지표는 「정부투자기관관리기본법」 제5조 (경영목표의 설정)에 근거하여 결정된 목표를 평가대상으로 하고 있는 지표이다. 경영목표지표의 설정대상은 ① 설립취지 및 주요기능을 감안한 생산량, 판매량, 투자사업 진도, ② 예산편성의 주요 전제가 되는 사업목표, ③ 경영에 중요하다고 판단되는 특정연구개발사업, 서비스개선사업, ④ 사장이 1년동안 역점을 두어 추진코자 하는 사업 등이다. 현행 경영목표지표는 대부분 목표 대 실적의 계량지표로 평가하고 있으나 목표대상의 계량화가 불가능하거나 질적인 수준의 평가가 요구될 때에는 비계량지표로도 평가하고 있다. 계량지표는 추세치, 목표 대 실적 등의 객관적 수치에 의한 평가기준을 가지고 있는 지표이며 비계량지표는 5등급에 의한 등급별 평가기준을 가지고 있는 지표들로서 실적의 계량화나 객관화가 불가능하거나 평가대상의 질적 측면을 평가하기 위한 지표이다.

2.5. 평가방법

경영실적을 평가하는 방법은 각 평가지표의 가중평균한 평점을 합산하여 계산한다. 가중치는 평가대상이 되는 주요사업과의 관련하에서 업무의 중요도, 경영개선 기여도, 관리가능성 정도 등을 고려하여 결정하고 있다. 계량지표의 가중치는 최대 60점 최소 40점의 범위 내에서 기관의 특성을 고려하여 이를 합리적으로 조정하여 결정한다. 계량지표와 비계량지표와의 평점분포상에 중대한 불균형이 있을 때에는 비계량지표의 점수를 조정하기도 한다. 비계량지표 득점조정의 구체적인 계산방법은 평가를 시행할 때에 결정한다.

2.6. 평가결과의 활용

경영평가제도가 해당 투자기관에 수용되어 경영개선의 동기유발 수단으로 활용되려면 경영실적에 대한 합당한 인센티브가 필요하다. 현행 정부투자기관 경영평가제도는 경영평가 결과에 따른 인센티브로 상여금을 지급하

며 지급률은 경영평가위원회에서 결정한다. 한편 평가결과 시정이 필요한 사항이 있으면 시정을 주무부장관에게 요구하고 조치상황을 확인하고 점검한다. 또한 시정이 필요한 사항에 대해 중대한 책임이 있다고 인정되는 임원에 대해서는 경영평가위원회의 의결을 거쳐 임원의 해임을 건의한다.

3. 세계은행의 평가제도²

세계은행은 1956년에 설립되었으며 전세계의 175개국 정부가 회원국으로 되어 있는 국제개발기관이다. 세계은행을 설립한 주요 목적은 회원국인 개발도상국가를 경제적으로나 사회적으로 발전시켜 빈곤상태에 있는 국민을 보다 잘 살 수 있도록 도와주는 것이다. 이런 목적을 위해 세계은행은 개발도상국들이 추진하는 투자개발사업에 자금을 빌려주고 경제적이고 기술적인 지원을 제공한다. 세계은행이 보유하고 있는 자금의 대부분은 농업 생산성 향상, 의료시설개선, 도로건설, 교육시설 확충, 산업 현대화 등 관련 투자개발사업에 쓰여지고 있다.

세계은행이 평가단계에서 중요하게 고려하는 사항으로는 ① 자금지원에 대한 의사결정이 어떻게 이루어지고 있는가를 판단하는 것이다. 현재 세계은행이 지원하는 자금은 매년 240억불 정도이며 세계은행이 지불하는 관리비용만 해도 매년 13억불 정도에 이르고 있다. ② 의사결정이 얼마나 분권화(decentralized decision-making)되어 있나를 고찰한다. 일반적으로 이사회에서는 정책, 예산, 자금지원에 관한 결정을 하며 매일 일상적인 관리와 행정사항에 관한 결정은 각 일선의 경영조직에 분산되어 있다. ③ 세계은행이 지원결과에 대한 책임을 어느 정도까지 지는가를 살펴보는 것이다. 일반적으로 세계은행이 지원하는 자금에 대한 최종 책임은 자금을 빌

²The World Bank. *Assesing Development Effectiveness: Evaluation in the World Bank and the International Finance Corporation*를 주로 참조하였음.

리는 국가나 기관이 지게 되었다.

3. 1. 평가조직

세계은행에서는 평가를 누가 평가하느냐에 따라 사업관리부서의 자체평가와 평가전담기구에 의한 평가로 나누어진다. 평가전담기구로는 운영평가국(OED)이 있으며 운영평가국은 이사회의 합동감사위원회와 상호밀접한 관계를 맺으면서 평가제도 전반에 관해 활동을 한다.

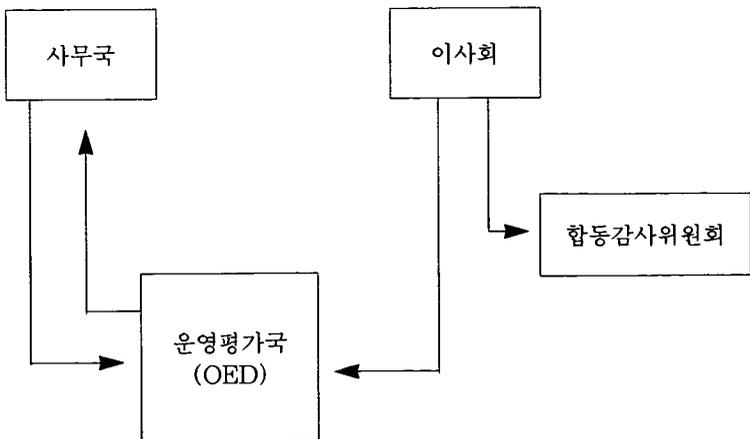
세계은행은 은행이 지원하는 모든 투자개발사업에 관해 평가를 하도록 되어 있다. 세계은행 최초로 조직적인 평가를 하게 된 것은 1970년에 평가담당과를 설립하고나서 부터이다. 이 당시에 평가담당과에는 일정한 공식임무가 주어지지 않았고 작성된 보고서는 부은행장을 통과하여 은행장에게 보고하도록 되어 있었다. 그러나 1975년에 평가전담기구로서 운영평가국(Operation Evaluation Department, OED)이 설립되고 사무국장(director general)이 운영평가국을 책임지게 되면서 본격적인 평가를 시행하게 되었다. 운영평가국이 설립된 취지는 세계은행이 지원하는 개발사업의 정책과 성과를 평가할 수 있는 객관적인 기준을 제공하고, 사업성과를 평가하여 얻어진 여러 경험과 교훈을 확인하고, 이를 사업담당자와 해당국가의 정부나 관련기관에 배포하여 개발사업에 관련된 정책이나 프로그램을 개선하는 데 있다. 운영평가국장은 이사회에서 직접 임명하며 5년 임기로 되어 있다. 국장은 합동감사위원회의 감독하에 이사회의 운영을 책임지고 있으며 은행장과의 의견을 교환하는 행정체널을 갖고 있다. 운영평가국장이 책임지는 사항은 다음과 같다. ① 현행 세계은행의 평가체제 전반을 평가하고 은행과 회원국 정부가 추진하는 사업이 적절히 운영되고 있는지를 사무국에 보고한다. ② 현재 운영중에 있는 프로그램이나 사업들 중에서 특정사업을 선택하여 이들 사업들이 목표를 달성하고 있는지를 알아보고 다른 정책이나 조치가 필요한가를 결정한다. ③ 회원국가가 자신들의

개발사업을 평가하기 위하여 평가제도를 개발하고자 할 때 이를 지원한다.

세계은행의 중요한 평가기구로 운영평가국이외에 합동감사위원회(Joint Audit Committee)가 있다. 합동감사위원회는 세계은행의 운영평가제도를 감독하는 위치에 있으며 이사회의 직속 위원회 중에 대표적인 위원회이다. 위원회는 8명의 이사로 구성되어 있으며 위원의 임기는 2년이다. 1980년대 이후부터 위원회는 평가 결과를 사업운영과정과 연계시키고 사업성과 증진에 직접 도움이 되도록 평가 결과를 배포하고 활용하는 것을 강조하고 있다. 합동감사위원회의 업무는 ① 세계은행이 설정한 평가기준과 절차를 비롯하여 각종 사업과 활동을 감독한다. ② 세계은행이 평가하는 평가방식이 효율적인지를 점검한다. ③ 매년 이사회에 성과평가 결과와 권고사항을 보고한다. ④ 매년 운영평가국의 프로그램과 예산 및 각종 평가연구보고서를 검토·평가한다.

합동감사위원회는 사업관리자와 이사회가 관심을 갖는 사업의 평가 결과를 중점적으로 고찰하고 정책변화가 필요한 업무에 관심을 갖는다. 합동감사위원회는 운영평가국에서 권고한 사항을 인준한다. 특히 세계은행의 사업운영방침이 적절히 시행되지 못하는 이유를 규명하는 것을 인준해 준다.

그림 5-4 세계은행의 평가조직



합동감사위원회의 설치는 평가 결과 이후에 보완조치가 필요하다는 것을 강조한 것이다. 합동감사위원회의 위원장은 이사회에 평가 결과를 통보하고 경영진에 조치사항을 확인시켜 준다.

3.2. 평가제도 운영의 기본원리

세계은행이 적용하는 평가의 기본원리는 독립성, 유용성, 신뢰성, 공개성과 투명성 등이다. 이들 원리들이 의미하는 바를 살펴보면, (1) 독립성(Independence): 독립성이 의미하는 바는 평가가 공정하게 이루어지기 위해서는 분석과정과 평가 결과에 편견이 개입되지 않아야 한다는 것이다. 이를 위해 평가조직은 사업을 계획하고 집행하는 관리조직(line-management)과 독립성을 유지해야 한다는 것이다. (2) 유용성(Usefulness): 이는 평가결과가 사업관리나 사업계획을 수립할 때 도움을 줄 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 정책의사결정권자나 사업관리자들은 평가가 현재 사업운영에 도움이 된다는 것을 인식할 필요가 있다. 평가의 유용성을 높이기 위해서는 평가에 관리자, 자금대여자, 자금지원의 수혜자 등이 포함되어야 한다. (3) 신뢰성(Credibility): 개발사업의 관리자가 평가 결과로부터 좋은 교훈을 얻고자 하면 평가를 객관적이고 공정한 과정으로 인식할 필요가 있다. 평가의 신뢰성은 평가자의 전문지식이나 자질, 평가방법의 체계적인 설정, 투명성의 보장과 평가 결과의 손쉬운 활용에 달려 있다. (4) 투명성과 공개성(Transparency): 모든 평가보고서는 회원국의 정부와 은행 관리자와 임직원에게 배포되어야 한다.

3.3. 평가조직과 평가종류

세계은행의 평가는 크게 보면 특별프로그램이나 사업관리를 책임지는 관리자에 의해서 이루어지는 자체평가와 독립적인 평가전담기구인 운영평가국(OED)이 평가하는 평가전담부서의 평가로 구분된다.

3.3.1. 자체평가

세계은행에서 이루어지는 평가활동에 많은 부분이 각 단계의 경영조직의 관리자에 의한 자체평가에 맡겨져 있어 자체평가의 비중이 갈수록 증가하고 있어 세계은행의 평가는 많은 부분이 분권화(decentralized)되어 있다고 할 수 있다.

(1) 자금지원활동에 대한 자체평가 종류: 자금지원에 대한 자체평가는 모든 개별지원활동에 대한 평가와 특정국가의 자금지원계획에 대한 평가로 나누어진다. 매년 자금투자배분의 성과에 대해서는 보고서를 작성하고 있다. 주로 자금지원활동에 대한 평가는 자금이 지원된 후 사업이 시행되는 과정 또는 완료후에 책임을 맡고 있는 관리자에 의해서 행해진다. 현재 자체평가의 대표적인 것은 자금지원 활동에 대한 감독이다. 세계은행은 사업의 집행과정에서 지원조건에 따라 사업이 시행되고 있는지를 점검한다. 개별사업의 운영을 감독하는 기관과 관계를 유지함으로써 경영관리의 문제점을 해결하도록 도와주며 변화하는 여건에 잘 적응할 수 있도록 도와준다. 운영성과를 점검·평가하는 기준으로 금융관련지표나 경제관련지표뿐만 아니라 형평성(equity), 이익의 지속성 여부, 사업운영과정에 사업수혜자의 참여 정도 등도 활용하고 있다.

(2) 투자개발사업에 대한 점검·평가체계(monitring and evaluation): 일반적으로 점검·평가체계는 개발사업을 시행하는 기관이 경영관리를 잘 하도록 유도하는 통합수단으로 알려져 있다. 점검·평가의 주된 목적은 사업운영에 계속적인 피이드백(feedback)을 제공하고 적기에 사업관리를 조절하기 위해서 가능한 일찍이 사업의 성공요인과 문제요인을 파악하는 것이라고 할 수 있다. 점검(monitring)이란 예정된 스케줄에 따라 사업이 시행되고 있나를 평가하고 개발사업의 수혜자들이 사업결과를 얼마나 활용하고 있나를 평가하는 것이다. 세계은행이 지원하는 모든 사업에는 점검·평가계획을 수립하게 되어 있다. 다만 점검·평가가 갖는 상대적 중요성과 점검·평가의 범위 및 평가조직은 시행하는 기관에 따라 변경된다.

(3) 국가 자금지원에 대한 성과분석: 세계은행의 지역담당자는 자금을

지원받는 자와 함께 은행이 지원하는 활동에 대한 성과를 토의한다. 이와 같이 성과분석을 하는 목적은 자금 배분활동의 진척정도를 확인하고 개별 프로젝트와 프로그램 시행에 야기되는 문제에 대해 해결책을 마련하는 데 있다. 성과분석을 통하여 사업운영에 세심한 관리가 필요한 문제를 확인하고 필요한 처방이나 조치에 대해서 서로 합의한다. 이를 통하여 세계은행은 사업진척에 대한 성과를 확인하며 해당 국가와의 향후 지원여부에 대한 명확한 입장을 정리할 수 있게 된다.

(4) 지급배분의 성과에 대한 매년 보고서 작성: 중요한 사업관리자는 현재 자금지원배분의 추세나 특별히 관심과 주의를 요하는 문제 등을 이사회에 제시한다. 특정업무의 관리자(Task Manager)는 현재 추진중인 사업에 대하여 가장 최근의 평가를 담당하도록 하며 지역담당자는 특정업무의 관리자가 최근에 부여한 평가점수가 적합한지를 검토한다.

(5) 완료된 사업에 대한 보고: 지역담당자는 완료된 모든 사업을 평가하도록 되어 있다. 각 사업운영에 대해 지역담당자는 사업시행완료보고서(ICR, Implementation Completion Report)를 작성한다. 시행완료 보고서를 작성할 때 중점고려 사항은 ① 사업의 목표: 사업의 목표는 명확히 정의되었으며 자금을 지원받는 자가 이 목표를 충분히 인식하고 있으며 당초 목표가 적절히 설정되었는지를 고려한다. ② 경제적 이익과 사회적 이익: 사업의 시행결과 발생한 경제적 이익이나 사회적 이익이 기대한 수준만큼 도달했는지, 발생한 이익을 당초계획대로 배분하는지를 고려한다. ③ 제도수립: 제도를 수립하는 시책은 적절하고 유효하며 정책과 구조개혁이 의도한 바대로 성공적으로 이행되었는지, 사업관리의 조치는 적절한지 등을 고려한다. ④ 효율성: 사업목표에 차질이 없이 미래에도 비슷한 사업이 보다 신속하고 효과적으로 시행될 것인지를 고려한다. ⑤ 재정적 성과: 사업 활동이 금융목표를 충분히 달성했는지를 고려한다. ⑥ 집행: 사업이 적기에 적절한 비용내에서 완전히 완료되었는지, 사업 시행중에 어떤 변화가 있었으며 그 이유는 무엇인지를 고려한다. ⑦ 합법성(Compliance): 자금을 지원받는 기관이나 정부가 관련법에 의해 사업을 시행하는지를 살펴본

다. ⑧ 세계은행의 기여: 자금을 지원받고자 하는 국가나 기관은 투자개발 사업에 세계은행이 참여하는 것을 어떻게 생각하고 있는지, 세계은행이 과연 사업계획과 집행에 긍정적인 영향을 주고 있는지를 고려한다. ⑨ 기타 고려사항: 기타 사업결과 의도하지 않은 사회적, 경제적, 환경적 효과를 발생하였는지, 사업이 지연되거나 비용이 증가하는 경우 또한 기대한 만큼 이익을 발생하지 않는 경우에도 지원할 가치가 있는지, 사업결과 세계은행과 자금을 빌리는 입장 모두에게 바람직한 경험과 교훈을 주었는지를 고려해 본다. ⑩ 발전에 대한 효과측정: 사업성과를 총체적으로 파악하기 위해 어떠한 측정방법을 사용할 것인지를 고려한다.

3.3.2. 평가전담부서인 운영평가국(OED)의 평가

가. 주요 업무

운영평가국은 사무국장에 의해 운영되며 운영평가국의 주요 업무로서는 ① 세계은행 평가체계의 적절성 평가, ② 은행활동에 대한 성과감사와 평가연구 시행, ③ 운영성과에 대한 제도 유지, ④ 평가결과 배포, ⑤ 회원 국가의 평가체계개발의 지원 등이다.

나. 성과 평가

운영평가국은 주로 사업성과를 평가하는 것에 중점을 두고 있다. 운영평가국이 사업완료를 평가할 때 다음 3가지 관점을 유지한다. ① 적절성(Relevance): 평가자는 사업목표가 해당 국가나 산업부문의 정책과 일치하는지, 사업계획이 빈곤감소, 환경보호, 인력육성, 민간부문 육성 등 세계은행이 추구하는 목표와 잘 조화되는지를 판단한다. ② 효과 적절성(Efficacy): 평가자는 사업효과와 사업목표를 물리적인 측면, 재정적인 측면, 제도적인 측면, 정책적 측면에서 비교해 본다. ③ 효율성(Efficiency): 평가자는 투입여건, 비용, 시행기관, 경제적, 재정적 성과 등을 고려해서 성과를 평가한다. 평가자는 실행가능한 부분내에서 사업의

경제수익율을 재추정해 본다. 사업성과는 다음 세가지 상호연관되어 있는 평가기준으로 평가한다. 첫째 사업전반의 성과: 사업성과가 만족할 만한 수준인지 아니면 만족할 수 없는 수준인지에 따라 평가된다. 여기서 성과가 만족할 만한 수준이란 것은 중요한 사업목표를 대부분 달성하였거나 앞으로 달성할 것이란 것을 나타낸다. 둘째 지속성: 당초 사업계획에 예상되었던 목표를 유지할 수 있는 확률을 평가시기에도 계속 유지할 것인가를 나타낸다. 셋째 제도 개발: 인간, 조직, 재정지원 등 제반 자원을 효과적으로 활용하는 해당 국가의 능력을 개선하는 과정을 나타낸다. 평가자는 사업결과 이루어진 제도개발을 평가한다. 비록 모든 사업이 제도개발의 목표를 갖고 있지는 않지만 많은 사업이 지속적인 제도변화에 의존하여 효과가 나타난다. 예를 들면 특정 조직을 없애거나 강화 또는 개편하는 것을 비롯하여 법적개혁이나 교육훈련의 강화 등이 여기에 속한다고 할 수 있다. 운영평가국은 투자사업 단계 (project cycle)의 각 단계별로 성공요인을 추출한다. 성과평가의 유형으로는 ① 은행성과 (The Bank's Performance), ② 대부자의 성과(The borrower's Performance), ③ 시행기관의 성과(The Performance of Implementing Agencies), ④ 외생요인(Exogeneous Factors) 등이 있다.

다. 평가도구

운영평가국이 평가도구로 사용하고 있는 것은 성과감사보고서, 영향평가, 평가연구, 매년의 평가결과보고서 등이 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면, ① 성과감사보고서(Performance audit reports): 성과감사보고서는 활동평가국이 사업시행완료 보고서와 완료된 사업중 일부를 표본으로 분석한 자료를 토대로 작성된다. 운영평가국은 조정자금을 지원한 사업과 투자개발사업 중에 약 40%정도의 표본을 택하여 감사하며 표본사업은 여러 사업 중에서 주로 혁신적이고 규모가 크고 복잡한 사업을 주 대상으로 한다. 성과감사보고서를 작성하기 위해 운영평가국의 직원은 개발사업의 문서를 조사하고 사업운영자와 인터뷰하며 사업이 진행되고 있는 지역

을 방문한다. 성과감사보고서에서는 시행완료보고서에서 제시한 자료와 정보를 검토하고 현재 진행중인 특별 연구과제를 검토한다. 성과감사보고서는 시행완료보고서와 함께 성과평가의 기초를 제공해 준다. ② 영향평가(Impact evaluation)는 자금지원이 완료된 후 5년내지 10년에 투자개발 사업이 끼친 영향을 평가하는 것이다. 영향평가는 보통 현장조사를 바탕으로 이루어지며 사업이 사람, 제도, 물리적 환경에 끼친 영향을 조사한다. 운영평가국(OED)은 개발사업의 총체적인 효과를 사업의 수혜자, 자연환경, 효과의 지속성이란 관점에서 평가한다. 평가자가 특별히 관심을 갖고 평가하는 분야는 빈곤감소, 개인사업의 발전, 환경, 여건조성 등이다. 영향평가는 다음 유형으로 구분하고 각 유형별 영향평가를 종합하여 종합적인 영향평가를 한다. (㉠) 기술적 영향: 기술, 생산효과, 투입재의 변화, 작부체계의 변화, 자원의 흐름, 자원생산성 등에 대한 영향이 여기에 속한다. (㉡) 제도적 영향: 시장개발, 금융제도의 수립과 운영, 교역관계의 변화, 지방정부에 대한 효과, 규제에 대한 영향 등이 여기에 속한다. (㉢) 경제적 영향: 소비, 저축, 자산변화, 가족의 순자산변화, 경제적 영향은 비용편익 분석에 의해 파악된다. (㉣) 사회적, 문화적 영향: 소득분배, 이민, 가구구조, 가족수 변화, 여성역할, 인구구조, 노동력 참여, 지역상호연관관계 등에 대한 영향이 여기에 속한다. 평가자는 주로 건강, 교육, 기타 사회지표의 변화에 관심을 갖는다. (㉤) 환경에 대한 영향 : 자연자원 기반의 변화, 수질과 공기오염, 특정지역에 관련된 환경지표에 주로 관심을 갖는다. ③ 평가연구: 평가연구는 보다 넓은 주제 예를들면 각 국가의 정책이나 경험, 운영평가 연구에 대해서 연구한다. 평가연구의 유형으로는 다음과 같은 것이 있다. (㉠) 산업부문의 연구(sector studies): 산업부문의 정책에 대해 자금을 지원받는 기관이나 국가의 정부와 대화를 통하여 사업의 선택, 계획, 시행에 관심을 갖으며 산업부문의 계획이 끼치는 영향을 분석한다. (㉡) 과정연구(process studies): 세계은행의 사업성과를 평가하고 세계은행이 얼마나 정책을 잘 수행하고 의도한 바와 같이 정책목표를 잘 달성하였는지를 평가한다. (㉢) 국가지원 연구(country assistance

reviews): 개별국가에 이루어진 세계은행의 지원을 총체적으로 파악하고자 하는 연구이다. (ㄷ) 즉각반응연구(quick response studies)은 사무국장이 보고자 하는 특별과제에 관해 정보를 제공하는 것이며 이를 위해 간단한 분석의 틀이나 사실을 제시하는 연구이다. ④ 매년 평가 결과보고서: 한해전에 시행된 시행완료보고서, 감사보고서를 비롯하여 각종 연구 등을 토대로 세계은행의 운영성과에 대한 추세를 파악하고 특정지역의 경험을 고찰하는 보고서이다.

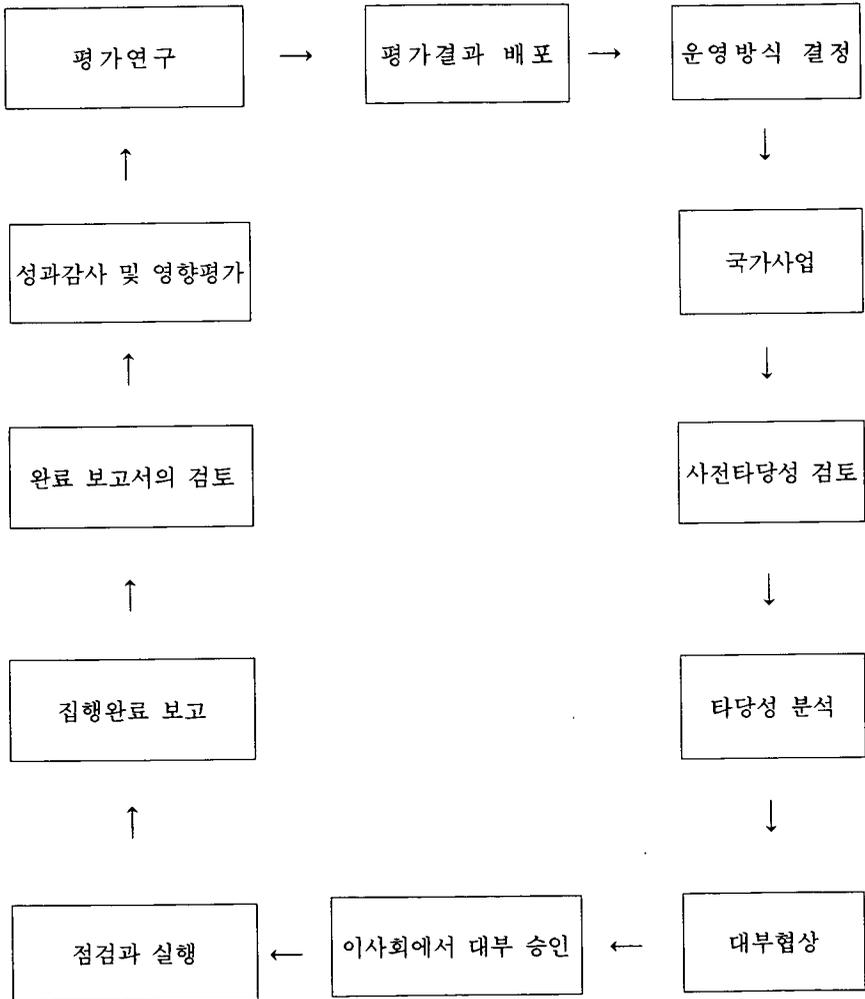
3.4. 평가 결과의 활용과 응용

운영평가국의 평가 결과를 활용하는 세계은행의 평가정책은 세계은행의 내외 관련자에게 평가 결과를 전해 주는 것부터 시작한다. 세계은행의 내부에서는 평가 결과를 배포하여 사업을 시행하면서 얻어진 교훈과 권고사항을 활용하도록 유도하고, 실제 정책을 구체적으로 논의하여 정책과 운영수립에 도움을 주도록 하고자 하는 것이다. 외부적으로는 평가 결과를 은행의 투명성과 신용성을 높이는 데 활용한다. <그림 5-5>는 세계은행에서 평가가 어떻게 이루어지고 평가 결과를 어떻게 활용하는지 그 과정을 보여주고 있다. 평가 결과는 평가보고서가 완료되기 전에 사업 담당부서에 전해져 사업부서가 평가보고서의 초안을 검토하는 과정을 거친다. 운영평가국은 세미나나 워크숍을 개최하여 사업담당자와 충분한 의견을 교환한다. 이로써 평가보고서가 사무국장에게 넘어가기 전에 평가 결과를 알고자 하는 사업담당자와 충분한 의견교환을 하는 기회를 가지게 된다. 세계은행의 상위직 관리자(senior manager)는 모든 평가보고서의 사본을 받아보게 되며, 사업담당자도 원할 경우 평가보고서를 받아 볼 수 있도록 되어 있다.

3.4.1. 평가 결과의 활용 방안

①운영방안 13.60: 활동평가국의 평가 결과의 배포와 활용(1989.5): 세계은행의 사업관리자나 임직원은 평가 결과에서 권고한 조치사항을 찾아

그림 5-5 세계은행의 평가와 운영방식과의 연계도



보도록 하고 있으며 이를 기타 사업관련자에게도 유포하여 장래의 은행 경영과 관리에 참조할 수 있도록 하고 있다. 평가 결과는 국가전략보고서, 임직원 평가보고서, 프로젝트 요약 및 은행장 보고서에서 적절히 인용되어야만 한다.

② 운영방안 2.10 : 국가전략보고서(1990. 9): 국가전략보고서에는 세계은행이 지원하는 사업이 잘 활용되지 않는 요인들을 확인하도록 되어 있다. 이 보고서에는 활동평가국의 연구를 반드시 활용하도록 되어 있다.

③ 운영방안 9.00 : 투자사업지원에 대한 처리(1991. 6): 새로운 업무를 담당하는 관리자는 현재 진행중이거나 완료된 사업에서 얻어진 바람직한 경험과 교훈을 확인하도록 되어 있다. 다음 단계에 얻어진 경험과 실태 파악이 다음 프로젝트를 계획하는 과정에 적절히 반영되고 있는지를 조사하는 것이다. 새로운 제안이 이사회에 제시될 때는 세계은행장의 메모와 권고사항에 현재 진행중이거나 활동이 완료된 사업에서 얻어진 교훈을 적절히 요약해야 한다.

3.4.2. 평가 결과의 배포방식

평가보고서를 배포할 때에 가장 중요하게 고려하는 것은 평가보고서의 내용이며 중요한 평가 결과내용은 영어, 프랑스, 스페인어로 번역되어 배포된다. 평가 결과를 배포하는 방식으로는 다음과 같은 것이 있다. ① 세미나 워크숍 : 자금대부 국가에서 많이 개최되며 대학이나 은행내에서 개최되기도 한다. 때로는 활동평가국의 임직원은 경제개발국(EDI)의 훈련프로그램에 참가한 이들에게 평가 결과를 교육시켜 준다. ② Precip. ③ 참고용 소책자의 발간. ④ 전자정보를 활용하여 임직원과 이사에게 전달한다. ⑤ 간행물 발간을 통해 평가 결과를 소개한다.

4. 국내외 타기관 평가제도의 시사점

이상에서 살펴본 것처럼 국내외 다른 기관이 운영하는 평가제도의 특징이 무엇인지를 간략히 요약해 보면, 첫째 내무부의 지방행정시책 평가제도의 특징으로는 (1) 현행 내무부는 평가조직체계를 수직적으로 운영하고 있다. 그리고 각 시·도나 시·군에 평가를 전담하는 부서가 있어 지방행정시책 등의 평가에 전문성을 강화시키고 있다. (2) 평가지표의 선정에 있어서 양적지표 이외에도 질적지표등을 고려하여 양적평가에 따른 문제를 완화하고 종합평가하고 있다.

둘째, 재경원의 정부투자기관 경영평가제도의 특징으로서는 (1) 평가조직체계가 수직적이기보다 경영평가위원회와 경영평가단 등 관민이 합동하는 특별위원회나 특별작업반을 운영하고 있다. 이들 전문 기구에 평가제도에 관한 사항을 일체 위임하고 평가의 전문성과 객관성을 확보하고 있다. (2) 평가지표가 다양하게 설정되고 있으며 종합경영효율지표 등과 같이 다른 경영평가지표에서 반영되지 않은 사항과 질적요인 등을 반영할 수 있도록 조치하고 있다. (3) 평가지표에 비계량지표도 사용하고 있어 평가에 종합성을 강조하고 있다. (4) 평가지표를 활용하여 평가할 때 단순합계하는 것이 아니라 가중평균하여 각 평가지표의 중요도 차이를 반영시키고 있다. (5) 평가결과를 활용함에 있어 인센티브뿐만 아니라 문제가 되는 임원의 해고를 건의하는 등 페널티도 사용하고 있다.

셋째, 세계은행의 평가제도 특징으로는 (1) 평가와 관련된 의사결정에 있어 분권화를 강조하고 있으며 이에 따라 자체평가의 역할이 강조되고 있다. 그럼에도 이사회하의 특별위원회로 합동감사위원회, 별도의 평가전담 부서로 운영평가국(OED)를 운영하고 있어 평가의 전문성과 객관성을 강조함과 동시에 사업 전반에 있어서 평가의 역할을 매우 강조하고 있다. 특히 합동감사위원회와 운영평가국간에 적절한 역할과 조정기능을 부여함으

로써 평가의 객관성과 신뢰성 및 조직의 유기적 연계성을 높이고 있다. (2) 평가의 기본원리로 평가의 독립성, 유용성, 신뢰성, 공개성을 강조하고 있다. (3) 어느 기관보다도 평가제도를 체계적으로 운영하고 있는데, 자체평가과정→ 점검평가체계 수립→ 사업성과의 보고과정→ 완료된 사업의 보고과정 등으로 평가과정을 체계적으로 운영하고 있다. (4) 평가도구로 성과보고서 등 보고서를 적극 활용하고 있으며 평가결과의 배포와 활용에 큰 관심과 정책적 배려를 아끼지 않고 있다.

이들 기관들이 운영하는 평가제도가 새롭게 수립되어 운영되고 있는 농림수산업 평가제도에 시사해주는 점은 무엇인가를 살펴보면 첫째, 평가조직체계를 구성할 때 재경원의 경영평가위원회와 경영평가단, 세계은행의 합동감사위원회와 운영평가국과 같이 평가제도에 관한 사항 일체를 위임받고 있는 특별 위원회나 전담기구가 필요하고 이들을 통해 평가의 전문성과 객관성을 높이는 것이 필요하다.

둘째, 평가지표로 단순히 계량지표만을 설정하는 것이 아니라 질적요인을 반영할 수 있는 지표를 설정하는 것이 필요하며 평가지표들을 단순합계하여 평가를 하기보다 평가 지표간의 중요성 차이를 반영할 수 있는 메카니즘이 예를 들면 가중평균 등이 필요하다.

셋째, 평가의 기본원리를 설정하는 것이 중요하며 평가과정이 체계적으로 설계되고 운영되어야 한다.

넷째, 평가결과를 다시 사업과정에 환원하여 평가결과가 사업추진에 도움을 주어야 하고, 평가결과를 토대로 인센티브 또는 페널티를 부여하여 사업목표 달성에 도움을 주도록 한다. 또한 평가결과를 배포하는 것도 평가결과를 활용함에 있어 중요한 것임을 시사해주고 있다.

제 6 장

요약 및 결론

이 연구보고서의 목적은 통합실시요령과 평가실시요령에 의해 수립된 농림수산사업의 평가제도를 효과적으로 운영하기 위해 현행 농림수산사업 심사·평가제도를 검토하고 개선방안을 제시하는 데 있다. 구체적인 연구목적으로는 첫째, 현재 시행중인 농림수산업 심사·평가제도의 실태를 분석하고 문제점을 도출한다. 둘째, 평가의 기본요소인 평가주체, 평가시기, 평가대상사업, 평가절차, 평가방법, 평가정보체계 및 평가 결과의 활용 등의 과제별로 대안을 검토하고 개선방안을 제시한다. 셋째, 현재 평가대상사업중에서 새개 사업을 사례사업으로 선정하여 설정된 평가항목과 평가기준의 적절성 여부를 검토한다. 넷째, 국내외 평가제도를 검토하여 우리 농림수산 사업평가제도의 개선 방안에 시사해 주는 것이 무엇인지 살펴본다. 다섯째, 마지막으로 농림수산사업의 심사·평가제도를 개선할 수 있는 방안을 제시한다 등이다.

평가제도를 개선하기 위한 방안들을 검토하기 위해 먼저 평가제도를 운영하는 기본원리를 설정하는 것이 중요하며 이러한 기본원리를 바탕으로 평가제도를 운용하는 기본방향을 다음과 같이 정하였다. 첫째, 사업의 시행과정을 효과적으로 점검·평가하여 사업이 부실화되는 것을 방지하고 소

기의 사업목표를 달성하도록 한다(점검성 강화). 둘째, 평가 결과를 사업의 추진과정과 목표달성에 연결시킨다(활용성 제고). 셋째, 독립적인 평가조직과 평가기구를 운영하여 평가과정과 평가결과가 객관적이 되도록 한다(투명성). 넷째, 적시에 평가가 이루어져 사업방향이 사업목표를 이탈하지 않고 적절히 조정될 수 있도록 한다(적시성). 다섯째, 평가자료의 수집과 처리비용이 최소화되는 평가정보관리체계를 구축한다(경제성). 여섯째, 객관적이고 지역 특성을 반영하는 평가기준과 지표를 개발하여 사업에 투입하는 노력이 평가결과에 반영되도록 한다(유효적절성). 일곱째, 평가가 통제수단으로 활용되지 않고 유인책과 유기적으로 연계시켜 자원의 효율적 배분을 유도하도록 한다(자원배분성). 여덟째, 평가과정에 전문가의 참여를 높이고, 이들의 평가 결과를 활용하여 사업성과를 증진시키도록 한다(전문성) 등이다.

현행 평가조직체계와 관련하여 나타난 문제점을 살펴보면 첫째, 도의 역할이 미흡하고 자치단체의 자체평가에 대한 원칙이 모호하게 설정되어 있다. 둘째, 합동평가반과 평가심의회에 관한 운영원칙이 설정되지 않았다. 셋째, 주어진 행정인력에 비해 평가업무가 지나치게 과다하다. 이러한 문제점에 대한 개선방안으로는 첫째, 농림수산사업에 관한 사무와 재원 배분원칙을 설정하고 지방자치단체가 집행하는 사업에 대해 자체평가의 비중을 높인다. 아울러 자체평가의 결과에 대해서도 인센티브를 도입하고 시·도는 자체평가한 결과를 종합하여 시·군이 시행하는 사업의 정책방향을 조정한다. 둘째, 합동평가반과 평가위원회의 운영원칙을 설정한다. 농림수산사업 평가에 관해 기술적이고 전문적인 사항에 관해 자문하는 기구로 평가위원회를 정하고, 합동평가반은 농림수산부와 사업부서가 평가하는 평가기준과 지표를 검토함과 동시에 종합평가에 대한 최종 검토하는 역할을 담당하도록 한다. 종합평가를 중앙정부, 자치단체, 별도의 독립기구 중 어느 기관에서 담당하는 것이 바람직한가에 관해 각 기관들이 시행했을 때의 장단점을 살펴보았는데 평가가 도입되는 현 단계에서는 사업집행의 효율성, 객관성, 활용성 차원이 강조되어야 하므로 중앙정부는 지역 특성을 반영하

는 평가항목이나 기준을 마련하면서 종합평가의 주체로서의 역할을 하는 것이 바람직하다.

평가대상사업과 관련된 실태를 보면 평가제도 시행 첫해에 평가대상사업으로 30개 사업을 선정하였으며, 이를 전국적인 평가건수로 보면 약 25만 개 개별사업을 평가하여야만 한다. 평가대상사업과 관련하여 나타난 문제점으로는 첫째 평가업무량이 현재 시·군의 행정인력으로 처리하기 어려울 정도로 많은 양이어서 자료수집, 정보수집비용, 행정처리비용이 아주 높다. 둘째, 평가대상사업이 평가목적이나 성격에 따라 구분되어 있지 않다. 평가대상사업과 관련된 문제를 개선하는 방안으로는 첫째, 다수의 농민이 참여하고 자금지원이 소액인 정책사업은 평가대상에서 제외하여 행정인력과 비용을 절감한다. 둘째, 평가대상사업의 규모를 최소한 지원규모 5,000만원 이상으로 하고 소규모 정책사업은 평가대상사업에서 제외시킨다. 셋째, 농림수산사업은 사업건수가 많고 사업별로나 규모별로 큰 차이를 보이고 있으므로 평가위계에 따라서 대상사업을 구분할 필요가 있다. 넷째, 농림수산사업을 점검평가사업과 성과평가사업으로 구분하여 사업추진 절차상의 적합성을 평가하는 사업과 성과를 종합적으로 평가하는 사업을 구분한다.

평가절차에 나타난 문제를 살펴보면 첫째, 반기별 실태조사를 기초로 평가가 이루어지므로 후반기에 사업비가 지원되는 사업은 평가결과가 불리하며, 이는 과도한 행정인력과 비용이 초래되는 원인이 된다. 둘째, 평가방식이 당해년도 사업실적을 당해년도에 평가하는 방식을 택하고 있어 평가에 질적인 요인을 고려하지 않고 있어 성과를 종합적으로 평가하기 어렵게 되어 있다. 셋째, 중앙정부는 평가절차상으로 자치단체가 의도적으로 사업성과를 왜곡시킬 경우 이를 확인·제재시키는 메카니즘이 없다. 넷째, 점수를 단순종합하여 평가하는 방식을 택하고 있는데 이는 사업과 지역의 특성이 무시되는 집계편의의 문제(aggregation problem)가 초래된다. 이러한 문제를 해소 할 방안으로서 첫째, 평가시기는 행정처리비용을 절약하고 사업추진의 능률성을 높이기 위해 연 1회에 사업실태와 점검평가를 동

시에 시행하는 것이 바람직하다. 둘째, 지역과 사업의 특성이 무시되는 종합평점제 평가방식 대신에 사업표준성과제도(참여예산제도)의 도입을 검토하거나 지방자치단체가 스스로 평가한 것을 진실되게 보고하는 장치로서 합동평가단의 운영에 유인일체제도를 도입하는 것을 검토한다.

평가항목과 평가기준에 관련된 문제점으로는 첫째, 부적절한 평가항목과 배점에 의해서 자치단체와 사업이 평가되고 있다. 예를들면 자치단체를 평가하기 위해 지방비 투입정도를 평가항목으로 선정하였으며 주민들이나 정책수혜자들의 만족도 여부, 정책의 부합성이나 합리성에 대한 평가 등 질적 평가항목을 제외시켰다. 둘째, 상호 연계성이 심한 평가기준을 선정하고 이를 기준으로 평가한다. 셋째, 개별사업의 평가가 사업의 성과를 평가하지 않고 실적 중심으로 평가하고 있다. 이러한 문제를 해소하는 방안으로는 평가항목들을 단순통합하기 보다 각 사업별로 전문가의 자문을 통해 사업의 중요성을 반영하는 평가항목을 설정하고, 배정된 점수(비중의) 차이가 사업의 중요도 차이를 반영하도록 한다. 예를들면, 사업공고 및 공지사항의 평가 등과 같이 지역별로 큰 차이가 없는 항목은 점수를 낮게 책정하고 농어촌발전심의회 운영에 관한 항목과 같이 사업추진에 필수적인 항목은 점수를 높인다. 둘째, 개별사업 평가항목으로 꼭 필요한 항목을 포함시킨다. 예를들면 시설채소 생산·유통지원사업의 경우 사업추진의 애로를 해결하려는 노력정도, 농발심의회외의 전문성 정도, 외부 전문가의 활용정도, 사업자금 지원의 적기성, 사업자의 사업비 부담경감을 위한 노력정도, 부실시공이나 불량자재 공급업체에 대한 관리 정도 등과 같이 사업운영과 추진에 필수적인 항목들을 평가항목에 포함시킨다. 셋째, 지역 특성을 반영하는 평가항목과 평가기준을 개발하고 평가절차상에 지역 특성을 반영하는 메카니즘을 도입한다. 현평가기준에 배정되어 있는 점수에 가중치를 주어 배점을 하거나, 지역 특성을 나타내는 적절한 평가기준을 개발하여 이를 평가항목으로 고려하거나, 아니면 장기적으로 성과표준제도를 도입하는 것을 검토한다.

평가정보관리에 있어서의 문제점으로는 첫째, 기본적으로 자치단체는 사

업에 관한 더 많은 정보를 갖고 있고, 중앙정부는 자치단체가 어떠한 일을 하고 있는지 관찰하는 데 제한이 따르고 있는 정보의 불균형이 존재한다. 둘째, 평가자료가 객관성과 신빙성을 결여할 소지가 있고, 평가자료가 실제 활용되지 못할 수 있다. 셋째, 각 지방자치단체나 사업대상자들은 사업 성과에 따른 인센티브를 받고자 평가자료를 과대하게 작성할 가능성이 있다. 이런 문제를 해소하기 위해 첫째, 평가자료를 수집하는 사업으로는 사업규모가 크고 기업적 경영이 필요한 사업에 국한시켜 불필요한 평가자료 수집을 억제하고 평가에 소요되는 비용을 절감한다. 둘째, 평가결과를 중앙정부가 집계하고 대안을 마련하여 각 지방자치단체에 송부하여 평가결과가 다음연도 사업추진에 개선을 위한 자료로 활용 되도록 한다.

평가결과의 활용에 있어 나타나고 있는 문제점으로는 첫째, 평가항목이나 평가기준이 지역 특성을 무시하고 있으므로 평가결과에 따라 인센티브를 주는 것에 호응도가 낮다. 둘째, 개별사업자에 대해 자료의 기록과 제공만을 의무화하고 있지 사업성과가 좋은 사업자에 대한 인센티브가 별로 없다. 셋째, 인센티브로 국고보조금을 차등지원하는 것은 지방자치단체간의 재정력 격차를 더욱 심화시킬 수 있다. 넷째, 자치단체들이 평가결과에 따라 벌점주는 방식에 반발하고 있어 벌점식 인센티브는 역기능이 우려된다. 다섯째, 평가 결과가 다시 사업추진과정에 환원되어 사업 방향의 수정 메커니즘이 개발되지 않았다. 평가 결과를 보다 잘 활용하기 위한 방안으로는 첫째, 벌점식의 인센티브 부여를 배제하고 지역의 특성에 따라 배분할 일정 기본예산 규모를 정하고 평가 결과에 따라 추가로 예산을 차등적으로 배분한다. 둘째, 평가 결과를 사업추진과정에 환원하는 과정을 유인체계와 같이 연계하여 활용하는 것이 바람직하다. 셋째, 평가 결과에 인센티브를 제공하는 방식으로는 사업별 예산배분에 인센티브를 제공하거나 유사사업을 통폐합한 후 통폐합한 사업을 일괄 지원함으로써 인센티브를 제공한다.

위에서 논의한 평가제도의 실태, 문제점, 개선방안을 간략히 요약해 살펴본 것이 <표 6-1>이다.

표 6-1 평가제도의 특징과 개선방안

특징 및 문제점	개선방안
○ 합동평가반의 역할과 기능 불명시 → 객관적인 평가결여	○ 합동평가반의 운영원칙 수립 → 평가의 객관성 확보
○ 평가대상사업이 과다 (30개 사업, 전국 25만개 사업평가) → 과다한 자료수집비용, 행정업무 가중	○ 평가대상사업중에서 소액, 다수지원 정책사업 제외
○ 당해년도 사업실적을 당해년도 평가	○ 종합평가시 성과를 평가할 수 있는 항목을 고려함
○ 평가방식은 점수종합평균제 방식 → 특정지역과 개별사업의 특성이 무시되는 편의격차 문제	○ 지역특성을 반영하는 매카니즘 개발 - 평가항목 설정 - 평가기준에 가중치 부여 - 표준성과제도 도입
○ 정보처리체계의 미흡 → 불필요한 자료수집, 전산프로그램의 문제	○ 효율적인 정보관리체계의 확립 - 비용 최소화, 자료수집과 정보관리 에 유용한 체제구축
○ 평가결과가 정책시행 과정에 반영될 수 있는 체계(feedback)가 미확립	○ 정책결과를 정책시행과정에 반영할 때 인센티브 부여
○ 객관적인 평가기준과 평가항목 설정 이 미흡 → 지방자치단체 평가와 개별사업 평가에서 불필요한 항목개입과 중요한 항목 제외	○ 객관적인 평가기준과 평가항목의 설정
○ 지방자치단체의의도적인 정보왜곡 을 방지할 수 있는 체제수립 미흡	○ 표준성과제도의 도입

빈

면

부 록

- 농림수산사업평가실시요령
- 농림수산사업통합실시요령

빈

면

농림수산부 훈령 제 825호

농림수산사업평가실시요령을 다음과 같이 발령한다.

1995. 7. 6

농림수산부장관

농림수산사업평가실시요령

제 1 장 총칙

제 1조(목적) 이 요령은 농림수산사업 추진에 대한 평가의 기준과 방법을 정함으로써 지방자치단체와 농림수산사업자 등이 농림수산사업 통합실시요령(이하 "통합실시요령"이라 한다)의 규정에 따라서 지역에서 가장 필요한 사업을 선택하고 가장 효과적으로 추진하도록 하는데 그 목적이 있다.

제 2조(평가부문) ① 이 요령에 의하여 중점적으로 평가할 부문은 다음 각호와 같다.

1. 통합실시요령이 정하는 사업추진절차의 이행상태
2. 농림수산사업자의 사업추진실태(농어민 자율추진사업 및 공공계획 추진사업)
3. 지방자치단체별 농림수산부문에 대한 지방비 투입정도
4. 지방자치단체 농림수산담당조직(인원 및 운영상태)의 적절성 여부
5. 교육·홍보·지도·감독 등 농림수산 행정업무의 추진실태

② 제1항 제2호의 규정에 의한 사업추진실태 평가대상사업은 단위 사업당 지원규모가 5천만원 이상인 경우를 원칙으로 하되, 필요한 경우 주요 정책사업을 포함할 수 있다.

제 3조(평가심의위원회의 운영) ① 농림수산사업평가에 관한 세부사항과 평가 결과를 심의하기 위하여 농림수산부에 농림수산사업평가심의위원회(이하 "평가위원회"라 한다)를 둔다.

② 통합실시요령 제5조의 규정에 의한 농림수산사업지침심의위원회를 제1항 규정에 의한 평가위원회로 본다.

제 2 장 평가의 기준 및 방법

제 4조 (통합실시요령의 절차이행 평가) ① 통합실시요령이 정하는 사업추진절차에 관한 평가는 별도로 정하는 절차이행 평가기준에 따르되, 다음 각 호의 사항을 중점 점검하여야 한다.

1. 사업계획, 대상자 확정의 결과 등 공고·공지의 적적성과 홍보실태
2. 사업안내 및 상담자의 적절성
3. 농림수산사업자가 제출한 사업신청서의 사전검토의 실효성
4. 농어촌발전심의회와 분과위원회의 운영실태
5. 지원사업에 대한 사후관리실태

② 농림수산부 투자심사담당부서는 제1항의 규정에 따라 도단위로 3개 시·군을 표본으로 선정하여 연 1회 이상 평가를 실시하여야 하며, 표본 시·군 중 1개 시·군은 도지사로부터 추천을 받을 수 있다.

③ 도지사는 제1항의 규정에 따라 관할 시·군 전체에 대하여 매년 2월 말 기준으로 평가를 실시하고 그 결과를 3월말까지 농림수산부장관에게 제출하여야 한다.

제 5조(농어민 자율추진사업의 평가) ① 농어민 자율추진사업의 추진실태평가는 별도로 정하는 사업별 평가기준에 따른다.

② 농림수산사업자는 사업추진실태보고서를 반기별로 작성하여 각각 7월 15일 및 1월 15일까지 시장·군수에게 제출하여야 한다.

③ 시장·군수는 농촌지도소 등 관련기관의 협조를 얻어 사업자가 제출한 사업추진실태보고서의 사실 여부를 확인한 후 이를 전산입력 처리하고,

그 결과를 7월말 및 1월말까지 온라인 또는 컴퓨터 디스켓으로 도지사를 경유하여 농림수산부장관에게 제출하여야 한다.

④ 농림수산부의 소관사업국은 해당 사업별로 시·군별 전산입력 자료에 대한 현지확인을 거쳐 평가를 실시하고, 도 및 시·군별 사업추진실태종합 평가보고서를 작성하여 매년 2월말까지 투자심사담당부서에 제출하여야 한다.

⑤ 시장·군수는 전산업무를 효율적으로 처리하기 위하여 전산입력처리 전담공무원을 지정하여야 한다.

제 6조(공공계획추진사업의 평가) ① 공공계획추진사업의 추진실태평가는 별도로 정하는 사업별 평가기준에 따른다.

② 시장·군수는 공공계획추진사업의 추진실태보고서를 반기별로 작성하여 각각 7월말 및 1월말까지 온라인 또는 컴퓨터 디스켓으로 도지사를 경유하여 농림수산부장관에게 제출하여야 한다.

③ 농림수산부의 소관사업국은 해당 사업별로 지방자치단체의 보고자료에 대한 현지 확인을 거쳐 평가를 실시하고, 도 및 시·군별 사업 추진실태종합평가보고서를 작성하여 매년 2월말까지 투자심사담당부서에 제출하여야 한다.

제 7조(지방비 투입실적 평가) ① 지방비 투입에 관한 평가는 지방자치단체가 통합실시요령의 적용을 받는 농림수산업 시행시에 법규 또는 기타 규정에 의하여 부담하여야 하는 지방비(의무지방비)와 지역 농림수산업과 농어촌발전을 위하여 순수하게 투입하는 지방비(순수지방비)의 정도에 따라 별도로 정하는 평가기준에 따른다.

② 도지사는 제1항의 규정에 의한 시·군별 지방비 투입실적과 도별 총액을 별도로 정하는 서식에 의하여 매년 12월말 기준으로 작성하여 다음해 1월말까지 농림수산부장관에게 제출하여야 한다.

제 8조(지방농림수산업담당 조직의 평가) 도지사는 도 및 시·군의 농림수산업 현황과 농림수산업담당 조직·인력 현황을 별도로 정하는 서식에 의하여 매년 12월 기준으로 작성하여 다음해 1월말까지 농림수산부장관에게 제

출하여야 한다.

제 9조(농림수산행정업무 추진실태 평가) 농림수산부 각 실·국은 주요 농정현안 사항을 추진하면서 지방의 호응도, 교육·홍보의 적극성 등에 대한 평가의 필요성이 인정될 경우 사안별로 평가기준을 작성하여 점검·평가하고 그 결과를 수시로 투자심사담당부서에 제출하여야 한다.

제 3 장 평가 결과의 정리 및 활용

제 10조(평가 결과의 정리) 제 2장 (제4조 내지 제9조)의 규정에 의한 부문별 평가 결과는 다음 각 호의 규정에 따라 정리한다.

1. 통합실시요령의 절차이행에 관한 평가는 중앙에서 산정한 도별 점수와 도에서 산정한 시·군별 점수를 평균하여 정리한다.

2. 농림수산사업의 추진실태에 관한 평가는 먼저 시·군의 개별사업자별 점수를 평균하여 사업별 점수를 계산하고, 그 사업별 점수를 평균하여 정리한다.

3. 지방비 투입실적에 관한 평가는 지방비 투입정도가 가장 큰 지방자치단체를 100점으로 하고 지방자치단체의 지방비 투입순위에 따라 0.2점의 차이로 정리한다.

4. 지방자치단체 농림수산담당조직의 평가는 제8조의 규정에 따라 제출된 자료를 기초로 별도 기준에 따라 지방농정조직 진단을 실시하고 그 결과를 상·중·하로 정리한다.

제 11조(평가 결과의 종합) ① 지방자치단체별 평가 결과는 다음 각 호의 기준에 따라 도 및 시·군별로 종합한다.

1. 통합실시요령의 절차이행 평가 결과 20%
2. 농림수산사업 추진실태에 관한 평가 결과 60%
3. 지방비 투입실적 평가 결과 20%

② 지방자치단체 농림수산담당조직의 평가와 농림수산행정업무 추진실태 평가는 그 결과에 따라 일정한 범위내의 점수를 종합평가 결과에 가감하여

반영할 수 있다.

제 12조(평가 결과의 활용) ① 농림수산부장관은 제10조와 제11조의 규정에 의한 종합평가 결과 우수 지방자치단체로 선정된 지방자치단체에 대하여는 예산의 범위 내에서 정해지는 자금을 당해 지방자치단체가 운영하는 농어촌발전관련기금에 출연금으로 지원할 수 있으며, 농림수산사업 추진실태 평가 결과 우수사례를 발굴·전파하고 우수 농림수산사업자에 대하여는 포상하거나 사업지원혜택을 부여할 수 있다.

② 지방자치단체는 3회 연속하여 동일한 우수지방자치단체로 선정될 수 없으며, 평가 결과 3회 연속하여 동일한 우수지방자치단체로 평가된 경우에는 차하등위로 평가된 것으로 본다.

③ 제1항의 규정에 의한 우수 시·군으로 선정된 지방자치단체가 농어촌발전관련기금을 설치·운영하지 않을 경우에는 그 지방자치단체가 속하는 도의 관련기금을 통하여 지원할 수 있다.

④ 농림수산사업추진실태에 관한 시·군 별 평가 결과는 당해 자치단체의 예산요구액을 검토할 때에 이를 최대한 반영하여야 한다. 이 경우 우수지방자치단체에 대하여는 관련 예산의 평균증가율에 더하여 30%범위 내에서 추가로 사업예산을 편성할 수 있으며, 사업추진실태가 미흡한 것으로 평가된 지방자치단체에 대하여는 30%까지 사업예산을 축소 조정할 수 있다.

⑤ 제 1항 또는 제 3항의 규정에 의하여 출연금을 지원받은 지방자치단체의 장은 출연금을 지원받은 날부터 30일 이내에 사업계획서를 작성하여 농림수산부장관에게 보고하여야 한다.

제 13조(지방농정조직정비를 위한 권고) ① 농림수산부장관은 제10조 제1항 제4호의 규정에 의한 조직진단실시결과 관련 지방자치단체의 농정조직과 인력구조로는 지방농정업무를 적절히 수행할 수 없다고 판단될 경우에는 당해 지방자치단체의 장에게 관련 조직의 정비를 권고할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 조직정비 권고를 받은 지방자치단체의장이 일정기간내에 이를 이행하지 아니할 경우 농림수산부장관은 당해 지방자치단

체의 업무추진능력을 감안하여 정상적인 사업추진이 어렵다고 판단되는 사업의 예산요구액을 축소 조정할 수 있다.

제 14조(농림수산사업자에 대한 별도관리) ① 도지사 및 시장·군수는 매년 도 농림수산사업자의 사업추진실태평가 결과 정책자금을 유용하였거나 농림수산부 장관이 정하는 일정한 기준에 미달하는 사업자에 대해서는 관리장부를 작성·비치하고 별도관리하여야 한다.

② 제 1항의 별도관리 대상자 중 위법·고의성이 있는 자는 별도관리 대상자로 지정된 해의 다음 연도부터 3년간 다음 각 호의 농림수산정책자금을 지원 받을 수 있다.

1. 농업경영자금, 양축자금, 영어자금 등 농림어업경영자금
2. 농림수산물 출하조절자금
3. 농림어업경쟁력 제고를 위한 시설지원자금

제 15조(준용규정) 이 요령의 시·군 평가관련규정은 광역시의 군 평가에 이를 준용한다. 이 경우 관련규정의 "도"는 "광역시"로 "도지사"는 "광역시장"으로 본다.

부 칙

1. (시행일) 이 훈령은 발령한 날부터 시행한다.

2. (경과규정) ① '95년도 농어민자율추진사업의 경우 농림수산사업자는 사업추진실태보고서를 '95. 8. 15일까지 제출한다. 다만, 농기계 구입자금지원사업의 사업자는 사업추진실적보고서를 '95. 9. 15까지 작성·제출하고 시장·군수는 그 결과를 '95. 9. 30까지 제출한다.

② '95년도 공공계획추진사업의 경우 시장·군수는 공공계획추진사업의 사업추진실태보고서를 '95. 8. 31까지 제출한다.

농림수산부훈령 제 호

농림수산사업통합실시요령(농림수산부훈령 제801호)을 다음과 같이 개정하여 발령한다.

1995년 월 일
농림수산부장관

농림수산사업통합실시요령

제 5 장 평가 및 사후관리

제 35조(사업추진실태의 점검·평가) ① 농림수산부장관, 청장, 시·도지사, 시장·군수 또는 위탁단체장은 농림수산사업의 효율적인 추진을 위하여 매년 사업추진상황을 점검·평가하여 보완·개선하도록 하여야 한다.

1. 사업자 : 영농조합법인, 영농회사법인, 작목반 등 사업자로서의 생산자단체 및 개인 사업자는 경영장부를 참고하여 연1회 이상 사업성과를 점검·평가하여 경영을 개선하고 사업추진실태 점검·평가 결과를 별지 제 6호 서식에 의하여 읍·면장, 시장·군수, 또는 위탁단체장에게 통보하여야 한다.

2. 시장·군수, 군단위 위탁단체장 : 사업부서는 사업자가 통보한 사업추진실태 점검·평가 결과를 참고하여 연1회 이상 사업추진실태를 점검·평가하여 문제점을 개선하고 총괄부서는 사업별 점검·평가 결과를 종합하여 별지 제 6호 서식의 사업추진실태 점검·평가보고서를 시·도지사 또는 도단위 위탁단체장에게 통보하여야 한다.

3. 시·도지사는 또는 도단위 위탁단체장 : 사업부서는 시장·군수 또는 군단위 위탁단체장이 보고한 사업추진실태 점검·평가 결과를 참고하여

연1회 이상 사업추진실태를 점검·평가하여 문제점을 개선하고 총괄부서는 사업별 점검·평가 결과를 종합하여 월 일까지 별지 제6호 서식의 사업추진실태 점검·평가보고서를 농림수산부장관 및 청장 제출(위탁단체장은 중앙 단위 위탁단체장이 종합하여 제출)하여야 한다.

4. 농림수산부장관 : 사업부서별로 시·도지사가 제출한 사업실태실태 점검·평가 결과를 참고하여 연1회 이상 사업추진실태를 분석·평가하여 그 다음 연도 사업계획 수립에 반영하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 사업추진실태의 점검·평가를 위한 평가기준, 평가방법 등 평가에 관한 필요한 사항은 별도로 정한다.

제 36조(합동평가반의 운영) ① 시·도지사 또는 시장·군수는 사업추진실태 점검·평가를 효율적으로 수행하기 위하여 연1회 이상 총괄부서 주관으로 관련기관 공무원 관련단체 임직원, 독농가 또는 기타 필요한 전문가로 합동평가반을 구성하여 점검·평가하고 그 결과를 계통기관에 보고하여야 한다.

② 농림수산부 또는 청은 총괄부서 주관으로 연관사업 실무공무원으로 구성하는 합동 점검·평가반을 편성하여 현지 사업추진실태를 점검·평가하여야 한다.

제 37조(점검 평가 결과의 활용) ① 농림수산부장관, 청장, 시·도지사 또는 시장·군수는 사업추진실태 점검·평가 결과가 우수한 기관 단체 또는 사업자를 선발하여 포상하고 보완 개선이 필요한 사항의 다음 연도 사업계획에 반영 또는 연구과제로 채택하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 농림수산부장관 또는 청장은 사업추진실태 점검·평가 결과 사업실적이 부진하거나 분산지원 등으로 지원 목적달성이 어렵다고 판단되는 시·군의 당해사업에 대하여는 다음 연도의 예산기금 등을 지원대상에서 제외 또는 감액조치하고, 우수한 시·군에 대하여는 다음 연도 예산 기금 등을

증액하여 지원할 수 있다.

제 38조(지원후의 운영실태평가) ① 농림수산부장관 또는 청장은 이 요령의 사업시행지침 또는 다른 법령에 별도로 정한 경우를 제외하고는 자금 지원이 완료된 해로부터 3년간 매년 사업운영실태를 점검·평가하여야 한다.

② 농림수산부장관 또는 청장은 제1항의 규정에 의한 사업운영실태평가를 시·도 또는 다른 기관에 의뢰하여 실시할 수 있다.

제 39조(사후관리책임) 보조·융자금이 지원되는 사업인 경우에는 사업시행지침 또는 다른 법령에 따로 정한 경우를 제외하고는 시장·군수가 사후관리책임을 진다. 다만 협동조합이 사업을 주관하는 경우에는 당해 조합장이 1차적으로 사후관리책임을 진다.

제 40조(사후관리사항) ① 시장·군수는 시설 등의 효율적인 운영관리를 위하여 시설 등에 대한 관리 책임자를 지정하고 관리대장을 비치하여야 한다.

② 시설 및 차량에 대하여는 별지 제7호 서식에 의한 농어촌구조개선사업 안내문 표준안에 따라 표찰 등을 사업장 입구나 출입문 등에 부착하여야 한다.

③ 시장·군수는 보조·융자 지원으로 설치한 시설물 등이 타용도로 사용되는 것을 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

④ 시장·군수는 사업이탈, 타용도 사용 등이 확인된 경우에는 관련 규정에 따라 지원금 회수, 다른 농림수산사업지원 중단 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

⑤ 시장·군수는 융자금을 회수할 필요가 있을 경우에는 융자취급기관에 통보하여야 하며 통보받은 융자취급기관은 즉시 회수하여야 한다.

부표 1 경지정리사업의 평가항목, 배점, 평가기준

평가항목	배점	평가기준		산출방법
		점수	기준	
계	100			
① 소요사업비 단가	15	15 12 9 6	예산단가범위내 예산단가의 10%미만초과 10~20% 미만초과 예산단가의 20%이상 초과	총사업비 /구역면적
② 필지규모의 크기	15 12 6	15	5,000㎡(1,500평)이상 4,000㎡(1,200평)~ 5,000㎡(1,500평) 3,000㎡(900평)~ 4,000㎡(1,200평) 3,000㎡(900평)미만	몽리면적 /시행후 필지수
③ 수로조물화 - 용수로 구조물화 - 배수로 구조물화	15 9 6 5	9 7 5 3 6 4 3	80%이상 60~80%미만 40~60%미만 40%미만 50% 이상 40~50%미만 30~40%미만 30%미만	구조물연장 /총연장
④ 공사추진 상황	10	10 8 5	계획대 실적 초과 계획대 실적 대로 계획대 실적 미달	추진실적 /공정계획
⑤ 용수 확보율	10	10 8 6 4	90%이상 80~90%미만 70~80%미만 70%미만	수리담면적 /구역면적 (수리담 : 내한능력 3년빈도 이상)

〈부표 1 계속〉

평가항목	배점	평가기준		산출방법
		점수	기준	
⑥ 민원발생빈도	10	10 8 6 4	민원이 없음 5회미만 6~10회 11회 이상	민원접수처리건수 (전화민원접수 처리 건수 포함)
⑦ 농지의 규모화	10	10 8 6 4	60%이상 50%~60미만 40~50% 미만 40% 이하	종전토지필지수 - 환지토지필지수 종전토지필지수
⑧ 경사도	5	5 4 3 2	1/200 이하 1/200~1/100미만 1/100~1/50 미만 1/50 이상	사업계획서상 경사도
⑨ 주민호응도	5	5 4 3	90% 이상 80~90% 미만 80% 미만	사업시행인가시 주민 동의서 징구 결과
⑩ 감보율	5	5 4 3 2	5% 미만 10% 5% 이상 15~10% 이상 15%이상	환지계획서 참조

※ 동점지구가 있을 경우는 사업구역면적이 큰 지구를 우선순위

부표 2 인력육성사업의 지원규모 및 조건

구분	농어민후계자	전업농사업	
	사업	쌀전업농사업	기타전업농사업
사업량 ('95~2004)	10만호	10만호	5만호(축산 : 3만호 기타: 2만호)
1인당지원 규모	용자15~30백만원	51.5백만원 · 농기계구입 : 23.5백만원 · 영농규모적정화 : 28백만원	30~1000백만원 (기준 50백만원)
지원조건	연 5% 5년 거치 5년 균분 상환	· 농기계구입: 보조40%, 용자 50%(연리 5%, 1년 거치 5~7년) · 영농규모적정화 : 용자 (연리 0!3%, 3~20년 균분상환)	용자, 연리 5%, 5년 거치 5년 상환

부표 3 쌀전업농사업의 평가항목 및 기준

평가항목	배점	평 가 기 준		산출방법
		접수	기 준	
계	100			
규모확대정도	30	30 24 18 12	논경영규모 3,000평이상 증가 논경영규모 2,400평이상 증가 논경영규모 1,800평이상 증가 논경영규모 1,800평이상 증가	매입·매차를 통하여 영 농규모를 확대한 면적 지원을 통한 규모확대 면적 및 자력 규모확대 면적 포함
농지집단화 정도	20	20 16 12 8	농지의 집단화를 70%이상 농지의 집단화를 50%이상 농지의 집단화를 30%이상 농지의 집단화를 30%미만	매입·임차한 농지의 기존농지 와의 집단화를(50m 이내) 지원을 통한 규모확대 면적 및 자력 규모확대 면적 포함 (기존 농지와 50m이내 신규매 입·임차농지/신규매입·임차 농지)
전업농규모 접근정도	30	30 24 18 12	사업추진결과 전업농 도달 전업농규모 80%도달 전업농규모 60%이상도달 전업농규모 60%미만도달	사업추진후 경영규모/전업농 기준 경영규모(5ha)
농기계보유 수준의 적정성	20	20 16 12 8	주요농기계 모두 적정수준 주요농기계중 적정수준 초과 기종이 1기종이 있음 주요농기계중 적정수준 초과 기종이 2기종이 있음 주요농기계중 적정수준 초과 기종이 3기종 이상 있음	주요농기계별 연간 부담면적과 경영규모를 비교 - 경영규모가 연간 부담면적의 80~120% 수준일 경우 적정 수준으로 봄 연간부담면적 : 경운기 1ha, 트랙터 9ha, 이앙기 4ha, 콤바인 10ha

부표 4 시설채소 생산·유통 지원사업 평가표

평가항목	배점	평 가 기 준		산출방법
		점수	기 준	
계	100			
집단화	20	20 15 10	반경 1Km이내 집단화 반경 2Km이내 집단화 반경 2Km이내 집단화	
공사추진상황	15	15 10 5	계획기간내 사업완료 계획기간보다 1개월이상 지연 사업이월	
사업계획변경	5	5 4 3 2	계획변경 없음 3회미만 변경 5회미만 변경 5회이상 변경	사업지역, 사업대상자 사업내용 변경
시공업체선정	5	5 4 3	공개경쟁입찰로 시공업체 선정 제한경쟁입찰로 시공업체 선정 수의계약으로 시공업체 선정	
사업대상토지 확보	5	5 4 3 2	사업시행전 자기토지 확보 사업시행중 자기토지 확보 임대계약으로 사업대상토지 확보 사업시행중 대상토지 변경	
생산자 조직활동	20	20 15 10 5	공동생산 공동판매 공동판매 공동자재구입 생산자조직활동 미약	공동생산·판매량· 자재구입비 조사
농가소득	10	10 8 6 4	사업시행전 소득의 2배이상 사업시행전 소득의 1.5배이상 사업시행전 소득의 1.5배이상 사업시행전 소득이하	사업시행후 소득 ÷ 사업시행전 소득
경영일지기록	10	10 5 0	일일기록 주간이상기록 미기록	
교육연수 및 선진지 견학	5	5 4 3	연간 3회이상 참여 연간 2회이상 참여 연간 1회이상 참여	
민원발생빈도	5	5 4 3 3	민원이 없음 3건 미만 5건 미만 5건 이상	

참 고 문 헌

- 경제기획원 심사평가국. 1994. 「농수산물 공영도매시장 관리운영에 관한 심사분석 보고서」.
- 김경덕, 유승우. 1988. 「농공지구 개발사업의 파급효과분석 및 사후평가 연구: 강원도 횡성군 목계농공지구 사례」, 한국농촌경제연구원.
- 김성기. 1989. 「현대관리회계」, 다산출판사
- 김용택. 1995 「농림수산사업 운영 및 평가제도 개선방안」 한국농촌경제연구원
- 농림수산부. 1994. 「통합실시요령」.
- . 1994. 농림수산사업 통합실시요령.
- . 1995. 농림수산사업 평가실시요령.
- . 투자심사담당관실. 1995. 「세부평가 내용(시안)141」.
- 성배영. 1978. 「제1차 세계은행차관 새마을사업 평가연구」, 한국농촌경제연구원.
- 송대회 외. 1987. 「공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법」, 한국개발연구원.
- 이상룡. 1993. 「지방사업투자심사제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 이은재 외. 1986. 「지방행정시책 평가측정방법에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
- 이정환, 권태진, 김은순. 1987. 「농업부문의 투융자 동향과 효과」, 한국농촌경제연구원.
- 이효익, 최응룡. 1994. “대리이론에서 위험선호도가 의사결정에 미치는 영향에 관한 연구 - 실험실 연구를 중심으로-” 「한국경제」, 성

균관대 한국 산업연구소.

한문성. 1987. "참여적 예산설정에 관한 상황적 접근." 「회계학회지」.

Alston, J., G.W. Norton and P.G. Pardey, 1995. *Science under Scarcity: Principles and Practice for Agricultural Research Evaluation and Priority Setting*, Cornell University Press.

Beach, E. Douglas and Jorge Fernandez-Cornejo. Summer 1994, "Setting Research Priorities in the Public Sector: Suggested Framework for the AARC Center," *The Journal of Agricultural Economics Research* 45(2): 3-16. U.S.D.A. ERS.

Casley, D. J. and D. A. Lury. 1982. *Monitoring and Evaluation of Agriculture and Rural Development Projects*. The Johns Hopkins Univ. Press.

_____, and K. Kumar. 1987. *Project Monitoring and Evaluation in Agriculture*, The Johns Hopkins Univ. Press.

_____, _____. 1995. *The Collection, Analysis, and Use of Monitoring and Evaluation Data*. World Bank Publication

Chelimsky, E. 1989. *Evaluation and Public Policy: The Use of Evaluation Products in the Executive and Legislative Branches of the U.S. Government*. Economic Development Institute of The World Bank

FAO. 1995. *Guidelines for the Design of Agricultural Investment Projects*.

_____. 1995. *Guidelines for the design of agricultural investment projects*.

- Groves. T. and R. Radner, 1972, "Allocation of Resources in a Team" *Journal of Economics Theory*
- Hey J.D. and P.J. Lonnbert(ed), 1987, *Surveys in the Economics of Uncertainty*.
- Julian, M. Alston, George W. Norton and Philip G. Pardey. 1995. *Principles and Practice for Agricultural Research Evaluation and Priority Setting*. Cornell Univ. Press.
- Radner R., 1987, "Decentralization and incentives" *Information, Incentives, and Economic Mechanism*, T.Groves, R.Radner, and S. Reiter ed.Gibbons R. 1992, *A Primer in Game Theory*.

연구보고 R327

농어촌 투융자사업의 평가제도 개선에 관한 연구

적은날 1995. 12. 펴낸날 1995. 12.

발행인 정 영 일

펴낸곳 한국농촌경제연구원 (962-7311~5)

130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

적은곳 (주) 문 원 사 739-3911~5

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.