

## 지방농정 평가체계의 실태와 개선방안

김 용 택\* 황 의 식\*\*

Key words: 지방농정 평가체계(performance evaluation system for local government's agricultural policy), 평가지표(measurement indicator), 평가항목별 가중치(weight of measurement indicator), 계층적 의사결정방법(Analytical Hierarchy Process)

### ABSTRACT

The Ministry of Agriculture and Forestry has operated the system to evaluate the performance of local governments' agricultural policies since 1994. The purposes of the performance evaluation system are to enhance effectiveness of agricultural development projects and to vitalize local government's agricultural policies. The rapidly changing circumstances surrounding Korean agriculture require the transformation of this evaluation system.

This paper investigates the current situation of the performance evaluation system of local governments agricultural policies and suggests ways to improve the performance evaluation system. AHP(Analytical Hierarchy Process) method is also applied to derive good performance indicators and appropriate weights of performance indicators.

1. 문제 제기
2. 지방농정 평가체계 실태
3. 지방농정 평가체계 개선방안
4. 결어

### 1. 문제 제기

농림부는 1994년부터 농림사업의 효율적 시행과 지방농정의 활성화를 위하여 지방농정 평가체계를 수립·시행해 오고 있다. 농림부가 이렇게 일찍이 지방농정 평가체

계를 수립·운영해 온 이유는 지방자치단체들의 농정 성과에 따라 전체 농정의 성과가 정해진다고 판단하였기 때문이다. 더욱이, 쌀 협상 타결과 동시다발적 자유무역협정(FTA) 추진 및 도하개발어젠다(DDA) 농업협상의 진전 등으로 농업·농촌이 더욱 어려워질 것으로 예상되는 현실에서 그 어느 때 보다 효과적이고 효율적인 농정 추진이 요청되고 있다. 이처럼 전체 농정성

\* 한국농촌경제연구원 선임연구위원.

\*\* 한국농촌경제연구원 연구위원.

과가 지방농정성과에 달려 있고 지방농정 성과는 지방농정 점검·평가체계가 얼마나 잘 운영되는지에 달려 있어 결국 전체 농정성과는 지방농정 평가체계가 얼마나 잘 운영되는지와 직결된다. 그러므로 참여정부가 마련한 119조 농업·농촌 투융자계획이 어떤 성과를 거두는지는 지방농정의 평가체계가 얼마나 잘 운영될 것인지에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 농림부는 지방농정 평가제도를 처음 운영할 때부터 평가결과를 예산지원이나 제도개선과 연계해 오고 있다. 그러나 2004년부터 평가결과가 우수한 지자체에 지원하던 지역특화사업비가 없어지면서 지자체들이 지방농정 평가에 대한 관심이 멀어지고 있다. 그리하여 갈수록 농업과 농촌이 어려워지고 있는 이때에 중앙정부 농정과 지방정부 농정이 점차 멀어지는 상황이 벌어지고 있다.

지방농정 평가체계를 개선해야 할 또 다른 필요성은 농정 관련제도의 변화에서 찾아 볼 수 있다. 농림부는 앞으로 성과관리를 강조하는 차원에서 농림사업을 『농업·농촌 투융자 관리계획서』 체계로 관리할 예정이다. 그러나 지방농정업무 평가체계가 투융자 관리계획서와 어떤 연계를 가지고 있어야 하는지 검토되지 않고 있다. 또한 2006년부터 부처별로 별도 시행되었던 부처별 평가제도들이 『통합국정평가제도』로 통합·운영될 예정인데, 과연 통합국정평가제도 하에서 지방농정평가를 어떻게 시행해야 하는지가 검토되지 않고 있다. 그리고 2005년부터 시행되고 있는 재정사업 자율평가제도와 지방농정 평가제도와는 어

떤 연계와 역할 분담을 가져야 할 것인지도 함께 검토되어야 한다.

이렇게 외부적으로 제기되고 있는 지방농정 평가체계의 개편 필요성 이외에도 현행 지방농정 평가체계 운영상에 나타나고 있는 문제들로 말미암아 지방농정 평가체계를 새롭게 개편하는 것이 필요하다. 현재 대부분의 지자체들은 중앙부처가 기획한 평가체계 내용을 단순 집행하는 수준에 머물러 있어 자체적으로 농정을 기획·평가하는 능력이 취약하다. 이밖에도 현행 지방농정 평가체계에서 설정되어 있는 평가항목과 배점 및 평가지표 등의 적정성, 평가결과활용을 위한 유인체계의 적절성, 평가추진절차 등에 여러 문제들이 나타나고 있어 현재 지방농정 평가체계가 상당 부분 형식적으로 운영되는 결과를 가져오고 있다. 따라서 현재 국내외적으로 급변하는 농정여건 하에서 지방농정의 평가체계를 근본적으로 재검토하는 것이 시급한 실정이다.

이런 문제의식 하에서 본고에서는 먼저 지방자치단체 농정평가체계가 어떻게 수립되어 있고 어떤 방식으로 운영되고 있는지 실태를 파악해 보며, 다음으로 지방농정 평가체계에서 나타나고 있는 문제들을 어떻게 해결해야 하는지 개선방안을 제시하며 마지막으로 전체 내용을 간략히 요약함과 동시에 정책적 시사점은 무엇인지를 서술해 본다.

## 2. 지방농정 평가체계 실태

지방농정 평가체계를 운영하는 목적은

농림사업을 보다 효율적으로 운영하고, 지방농정을 보다 활성화 하는데 있다. 그럼에도 이들 두 가지 목적을 동시에 달성하는 지방농정 평가체계를 운영하는 것은 쉽지 않다. 따라서 지방농정 평가체계를 보다 효율적으로 운영하기 위한 방안들을 강구하기 전에 먼저 지방농정 평가체계를 구성하는 기본요소별로 어떤 문제들이 있는지를 살펴본다.

## 2.1. 평가 목적

현재 지방농정 평가제도의 운영 목적은 농림사업의 효율성 제고 및 지방농정의 활성화 도모이다. 그러나 각종 농업정책이나 관련제도를 운영하는 궁극적인 목적은 농업인의 복지 증진이라 할 수 있는데 현재는 지방농정 평가제도 운영목적으로 농업인의 복지 증진이 설정되어 있지 않다. 그리고 지방자치단체가 시행하는 각종 시책에 대한 평가에는 지자체의 핵심역량이 얼마나 변화했는지 지자체 핵심역량 평가가 포함되어야 한다. 그러나 현재 지방농정 평가과정에는 지방농정의 핵심역량이 얼마나 바뀌고 있는지 평가하는 과정이 제외되어 있다. 그러나 지자체 성과평가에 관한 선행연구들이나 사례들은 지방자치단체의 관리능력과 지역주민 만족도 평가를 중요시 여기고 있다. 최장수 외(2001)는 지자체(공공기관)의 성과를 ‘지자체의 핵심 서비스가 지역 주민의 복리에 미친 긍정적인 영향’으로 규정하였으며, 현행 지자체 합동평가에는 평가항목으로 관리능력평가, 시책평가, 주민만족도 평가 등을 포함하고 있다.

이처럼 지방농정의 평가체계 운영목적에는 지자체 농정분야의 핵심역량이 얼마나 변화하였고, 지역농업인이 얼마나 만족하고 있는지 농업인의 만족도등이 포함되어야 한다. 이렇게 지방농정의 핵심역량과 주민만족도 변화를 고려하지 않는 현행 지방농정 평가체계는 문제가 있다. 이런 제도상의 문제로 인하여 농업인들의 농정 불만사항들이 지역 농정현장에서 반영되지 않는 문제가 나타나고 있다.

## 2.2. 평가항목과 배점 및 평가지표

2006년 현재 농림부가 시행할 지방농정 평가체계의 평가항목, 평가지표, 가중치(배점)등을 간략하게 정리한 것이 <표 1>이다. <표 1>에 나와 있는 바와 같이 현행 지방농정 평가체계에서 평가항목은 예산집행실적, 투자시설사후관리, 중점분야별 시책추진, 차별화 시책 및 농정현안 등 4개 항목이다. 예산집행실적을 평가하는 평가지표로는 2004년 예산집행(이월, 불용액 수준)실적과 2005년 예산집행실적(6월과 9월) 및 임의지방비 투입실적 등이 있으며 예산집행실적항목에 대한 가중치는 15%이다.

두 번째 평가항목은 투자시설 사후관리이며 주요 투자시설로 재해대책 시설물과 축산분뇨처리시설이 선정되어 있다. 재해대책 시설물관리에 대한 평가지표는 대형관정 관리, 양수장비 관리, 수리시설 안전관리, 농촌농업생활용수 관리 등이며, 축산분뇨시설관리에 대한 평가지표는 시설가동실태, 시정규모의 적정성, 분뇨처리실태, 안내표지판 설치 등이다. 그리고 투자시설 사후관

표 1. 현행 지방농정 평가체계의 평가항목, 평가지표 및 배점, 2006

| 평 가 사 항                  |                   | 평 가 지 표                                                             | 평 가 |       |
|--------------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------|-----|-------|
|                          |                   |                                                                     | 배 점 | 가 중 치 |
| 예산<br>집행<br>실적           | ○ 예산집행상황          | ○ '04 예산집행(이월·불용), '05년 예산집행 실적(6월, 9월), 임의지방비 투입실적                 | 15  |       |
|                          | 소 계               |                                                                     | 15  | 15    |
| 투자<br>시설<br>사후<br>관리     | ○ 재해대책시설물         | ○ 대형관정관리, 양수장비관리, 수리시설 안전 관리, 농촌농업생활용수                              | 50  |       |
|                          | ○ 축산분뇨처리시설        | ○ 시설가동실태, 시설규모 적정성, 분뇨처리 실태, 안내표지판 설치                               | 50  |       |
|                          | 소 계               |                                                                     | 100 | 10    |
| 중 점<br>분야별<br>시 책<br>추 진 | ○ 고품질쌀 생산·유통대책    | ○ 고품질 쌀 생산대책, 고품질쌀 유통대책, 쌀전업농 육성대책, 적정 벼재배 유도실적                     | 50  |       |
|                          | ○ 가축방역 및 조사료 생산대책 | ○ 소·돼지·닭 질병방역, 소독·예찰 점검, 검진·혈청검사, 소독의날 운영지원, 총체 보리 재배, 벼짚 처리실적      | 60  |       |
|                          | ○ 농산물 수출촉진        | ○ 대책추진, 지방비지원, 수출실적, 수출컨설팅                                          | 40  |       |
|                          | ○ 농산물 유통대책        | ○ 생산자조직 기능활성화, 안전성조사, 공동 브랜드 육성, 원산지 표시, 농식품 소비 촉진 홍보               | 40  |       |
|                          | ○ 농업 정보화          | ○ 교육, 디지털사랑방, 정보화 선도자, 전자상거래                                        | 30  |       |
|                          | ○ 친환경농업 육성        | ○ 친환경 농산물 재배실적, 토양검정실적, 화학비료감축, 푸른들가꾸기                              | 30  |       |
|                          | ○ 농촌관광 및 지역개발     | ○ 도농교류 활성화 실적, 농촌관광 및 지역 개발 교육 실적, 농촌마을종합개발 협의회, 한계 농지정비, 관광 마을육성실적 | 30  |       |
|                          | ○ 농촌교육 및 복지여건 개선  | ○ 농촌복지 증진대책 추진, 복지시설 및 의료체계, 영유아보육 및 초·중·고교 교육여건, 지방비 지원            | 30  |       |
|                          | ○ 사이버 홍보/교육       | ○ 교육참가율, 교육 이수율, 참가율 제고대책                                           | 20  |       |
|                          | ○ 농정홍보 추진         | ○ 농림부 후속 보도자료 배포 및 보도건수                                             | 20  |       |
|                          | 소 계               |                                                                     | 350 | 65    |
| 차별화<br>시책 및<br>농정현안      | ○ 차별화시책 및 현안대처 노력 | ○ 기존사업과의 차별성, 현안대처능력, 부수적 파급효과                                      | -   | 10    |
| 합 계                      |                   |                                                                     |     | 100%  |

리 평가항목에 배정된 가중치는 10% 이다. 세 번째 평가항목은 중점분야별 시책이 얼마나 잘 추진되고 있는지를 평가하는 항목이다. 중점시책으로 고품질 쌀 생산·유통대책, 가축방역 및 조사료 생산대책, 농산물 수출촉진, 농산물 유통대책, 농업정보화, 친환경농업 육성, 농촌관광 및 지역개발, 농촌교육 및 복지여건 개선, 사이버홍보 및 교육, 농정홍보 추진 등 10개 시책이 선정되어 있다. 이들 10개의 중점시책별로

각기 여러 평가지표들이 선정되어 있다. 또한 중점시책 추진성과에 가장 높은 65% 가중치를 부여하고 있어 중점시책의 추진 성과가 지방농정의 평가체계에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

마지막 평가항목으로 차별화 시책을 설정하고 있다. 차별화 시책 평가항목은 각 지방자치단체가 다른 지방자치단체와 달리 얼마나 사업을 차별적으로 추진하고 있는지를 평가하는 항목이다. 이들 차별화 시책의 평가지표는 기존사업과의 차별성, 현안 대처능력, 부수적 파급효과 등이다. 차별화 시책에 부여하고 있는 가중치는 10%이다.

<표 1>에 나타난 평가항목, 평가지표, 가중치 설정에 대한 우선적인 의문은 현행 지방농정 평가체계의 평가항목과 평가지표 및 가중치(배점)들이 어떻게 정해졌는지 하는 것이다. 농림부의 지방농정 평가체계의 설명서에도 어떤 근거에 의해 이와 같은 평가항목과 평가지표 및 배점이 정해졌는지 설명되어 있지 않다. 다만 현행 제도에서 이들 평가항목이나 배점들이 어떻게 정해졌는지를 추론해 볼 수 있다. 추측컨대, 농림부는 매년 지방농정 평가체계를 개선하는 과정에서 각 지방자치단체들의 의견과 농림부 사업부서들의 의견을 반영하는데 이 과정에서 <표 1>에 나와 있는 것과 같은 평가항목, 평가지표, 배점 등이 정해진 것이 아닌가 하는 추측이다.

그러나 이와 같은 과정에서는 농림부의 총괄부서나 사업부서 그리고 지방자치단체 의견 등 관련 이해당사자들의 의견이 반영되는 점이 있지만, 정작 가장 적합한 평가

항목, 평가지표, 가중치를 선정하기 위한 객관적 검토과정이 빠져 있다는 문제점이 있다. 즉 객관성을 확보하는 검토과정이나 이론적 검증을 거치지 않고 있고 지방농정 평가가 자의적으로 이루어질 수 있고 또 일부 정책담당자들의 의견이 전체 평가결과를 좌지우지하는 경우도 발생할 수 있다.

결국, 매년 지방농정의 평가체계를 개선할 때 평가와 이해가 직결된 지자체들과 농림부 총괄부서나 사업부서들의 의견만이 반영되고 전문가와 관련 단체들의 의견을 반영하는 과정이 생략되어 있는 것이다. 이는 지방농정 평가체계 수립과정에 있어 객관성 확보가 미흡하다는 문제를 보이는 것이다. 그러나 국내·외에서 운영하고 있는 여러 평가제도를 살펴보면 전문가 및 관련 당사자들의 의견을 반영하는데 있어 다양한 방법을 적용하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 보다 평가목적에 적합한 평가항목, 평가지표, 평가배점을 선정하기 위하여서는 설문조사, 델파이(Delphi)조사방법, 계층적 의사결정(AHP)방법 등 전문적인 조사방법을 이용하며, 평가제도 개선을 전문성이 있는 전문기관에 용역 의뢰하기도 한다.

또한 평가항목 중에는 지방농정 성과평가에 포함되어야 할 항목들이 제외된 것이 있다. 16개 광역자치단체를 대상으로 한 정부업무 심사평가지침(2000. 2. 29)에는 평가항목으로 주요 시책과제평가, 추진역량평가, 주민만족도 조사 등이 포함되어 있다. 즉, 일반 지자체 합동평가에서는 지방농정 평가제도와는 달리 계량적으로 측정할 수 있는 평가항목 이외에도 비계량적인

지방농정의 역량변화나 수혜자 만족도 등이 포함되어 있음을 알 수 있다. 이외에도 중점시책 성과평가 사업으로 일부 중요한 농림사업들이 제외되어 있어 주요 시책사업 추진성과 평가에 있어 대표성이 결여되기도 한다. 예를 들면, 현재 지방농정평가 체계에는 최근 비중이 높아지는 농가소득 안정(직불제와 재해보험 등)사업이나 식품안전 관련사업 및 농산물품질관리사업 등이 중점시책 추진중점 사업에 빠져 있다. 이와 같이 갈수록 중요도가 높아지는 농림사업이 빠져 있다는 것은 그만큼 현행 지방농정 평가체계의 실효성을 떨어뜨리는 것이다. 또한 현재 중점시책 추진성과 평가에서 고려해야 할 것은 지역이 갖고 있는 부존자원의 과다에 따라 농정성과가 정해지는 경우이다. 어떤 지자체는 주어진 자원이 한정되어 있어 아무리 농림사업 시행에 많은 노력을 기울여도 농정성과가 잘 나타나지 않는다. 예를 들어 전북 지역은 쌀 농업에 비교우위가 있지만, 다른 지역에 비해 축산업이나 과수산업은 비교 우위가 있지 않다. 그러므로 현행 지방농정 평가체계 내에서는 지역이 원천적으로 갖고 있는 부존자원이 평가결과에 지나치게 큰 영향을 미치는 구조이다. 즉 현행 지방농정 평가체계에서는 평가배점이 높은 농림사업에 비교우위가 있는 지자체는 큰 노력이 없이도 높은 점수를 받는 경우(좋은 평가결과)가 생기며, 반대로 어떤 지자체는 지역여건으로 인하여 농정에 많은 노력을 들였음에도 평가결과가 나쁜 경우가 발생한다. 이는 현행 지방농정 평가체계가 지역특화의 변화

를 반영하지 못하는 구조로 되어 있다는 것을 보여주는 것이다. 오히려 지방농정이 추구하고자 하는 지역특화와는 반대되는 방향으로 지방농정을 평가하는 경우가 발생할 수 있다.

한편, 현행 지방농정 평가체계에 있어서는 지방농정이 핵심적으로 추구하는 방향과 평가항목이 일치하지 않는 경우도 발생한다. 일례로 양평군과 같이 친환경농업을 중점 추진하는 지자체들의 경우는 수출농업 등과 같은 일반적인 농림사업 추진에 관심이 없을 뿐만 아니라 실제 추진실적도 거의 없는 지자체들이다. 이들 지자체에서 친환경농업을 제외한 다른 농림사업들은 거의 평가를 받을 수 없다. 이와 같은 경우는 지역특화와 차별화를 강조하는 현재 지방농정의 추진방향과 지방농정 평가체계가 상반되는 경우이다.

이외에도 농림부의 개별 사업부서에서 이미 평가되고 있는 사업들이 지방농정의 중점 시책의 평가항목으로 중복되는 경우가 있다. 예를 들면, 고품질 쌀생산 유통대책, 가축방역 및 조사료 생산대책 추진 등은 이미 농림부 사업부서에서 사업평가를 하는 사업들로 지방농정 평가와 중복되는 경우이다. 따라서 평가를 받는 지방자치단체의 입장에서 보면 평가에 시간과 노력이 이중으로 드는 경우가 발생하는 것이다.

### 2.3. 평가 추진절차

현행 지방농정의 성과를 평가하는 절차를 살펴보면 개별 농림사업의 경우는 사업자가 추진상황 보고서를 작성하면 시·군

이 이를 확인한 후에 전산입력 하거나 도에 보고하며, 도는 시·군별 실적을 전수조사한 후에 중앙(농림부)에 보고하도록 되어 있다. 농림부는 도가 보고한 실적자료들이 제대로 보고되었는지를 점검하며, 이를 위해서 연 1회 도(道)단위 현지실사를 한다. 이때 도(道) 단위별로 2개 군(郡)을 선정하여 조사한다. 특히 1999년 이후부터는 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 농림부와 도가 같이 합동조사반을 편성하여 현장에서 확인조사를 실시한다. 이와 같은 평가절차를 시기별로 요약 정리한 것은 아래 <그림 1>이다.

농림부와 도가 합동조사반을 구성할 때 적용되는 원칙의 하나는 교차 선정 방식이다. 도간 교차선정 방식이란 서로 다른 도를 객관적으로 평가하기 위하여 평가담당자들을 도간 교차하여 합동조사반을 구성하는 방식이다. 그리하여 최종 평가결과는 도별로 제출한 자료와 농림부의 사업부서가 보유한 자료 및 현지조사결과 등을 종합평가 한다. 그리고 평가의 신뢰성과 객관성을 확보하기 위하여 평가사항에 따라서는 평가위원회를 구성하기도 한다.

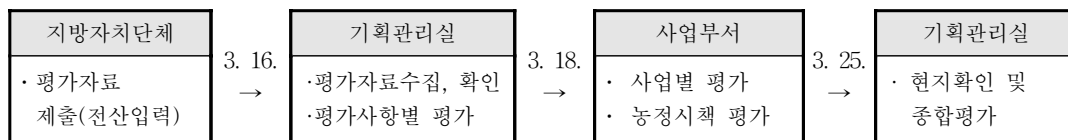
이와 같은 현행 지방농정 평가절차에서 나타난 문제점은 앞에서 보는 바와 같이 전문가 및 정책수요자들의 의견을 반영하는 과정이 제도적으로 보장되어 있지 않고

지나치게 짧은 기간 내에서 평가 자료를 제출해야 하는 것이다. 지자체의 입장에서는 예산 작업이 끝나는 2월말부터 곧바로 평가 자료를 작성해야 하기 때문에 짧은 기간 내에 충분한 평가 자료를 작성하기가 어려운 입장에 있다.

그리고 매년 지방농정 평가제도 기본계획을 수립함에 있어 전문가 및 정책수요자들의 의견들이 거의 반영되지 않고 있는 실정이다. 이처럼 지자체가 평가자료를 수집하여 중앙에 보고하는 시기부터 종합평가에 이르기까지 걸리는 기간은 단지 10일에 불과하다. 이렇게 짧은 기간에는 평가 자료를 제대로 작성할 수 없으며, 평가 제도를 개선하기 위하여 여러 전문가들이나 정책수요자들의 의견을 반영하기가 곤란하다.

이와 같은 농림부의 지방농정의 평가체계와는 달리 국무조정실의 지자체 합동평가에서는 각계의 의견수렴부터 기본계획 작성까지 1개월 반 이상의 기간이 정해져 있으며, 평가지표개발 등과 같이 전문성이 요구되는 분야는 전문기관에 용역을 의뢰하기도 하며, 기본계획부터 주민만족도 조사까지 걸리는 기간은 보통 6개월 이상의 기간이 소요되도록 하였다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 2월 11일에 국무조정실에서 상반기 심사평가 연찬회가 개최되고, 3월 24일에 지자체 합동평가에 대한 기본

그림 1. 지방농정 평가제도의 평가절차



계획이 시달되며, 평가지표를 개발하기 위한 용역 발주(4월 1일)부터 주민 만족도조사가 완료되기까지(10월 1일) 소요되는 시간만도 6개월 정도의 기간을 주고 있다.

#### 2.4. 평가 근거자료의 수집 및 객관성

현행 지방농정의 평가체계에 있어서는 각 도는 해당 시·군으로부터 필요한 평가자료를 수집하여 이를 농림부에 제출하도록 되어 있다. 그런데 현행 평가체계에 있어서는 세부 평가항목별로 3~4개 또는 많게는 5~6개의 근거기준을 제시하고 있어 평가자료를 제출할 때 이들의 근거 및 증빙자료를 제출해야 한다. 농림부는 평가항목별로 대표적 성과지표를 요구하기보다는 부수적 지표와 보완자료나 추가적 증빙서류까지 요구하고 있다. 이외에도 현장점검조사에서 확인이 곤란한 평가 자료를 요구하는 경우도 있으며, 총괄 부서가 각 사업부서로부터 협조받기 어려운 평가 자료들도 요구하는 경우도 있다. 즉 평가근거자료로 점검·확인 곤란한 것들이 있으며, 총괄부서가 자료협조를 받기 어려운 자료들이 평가지표로 설정되어 있는 것이다. 예를 들면, 교육 및 홍보 실적, 협의회 운영실적 등은 점검 확인이 곤란한 증빙자료로서 수집된 평가 자료들이라고 해도 현장 확인조사에서 사실 확인이 곤란한 자료들이다. 또한 타 부서가 관리하는 사업들 예를 들면, 보건복지부의 복지시설 및 의료체계 등 개선 실적, 국민 기초생활보장 수급자 및 국민연금 가입자 수, 읍면 지역 보건소의 수 등과 같은 자료는 협조받기 어려운 자료들

이다. 그리고 농림부의 사업부서에서 시행하는 평가와 중복되어 있어 이미 농림부 사업부서가 소지하고 있는 평가 자료나 또는 농업유관기관들(농협중앙회나 농촌공사 등)이 보관하고 있는 자료를 다시 작성하여 송부하도록 요구하는 경우도 있다. 기타 현장조사에서 확인할 수 있는 근거 서류 및 증빙 서류(예를 들면, 농산물 수출 촉진, 연합판매실적 등)도 미리 서면보고하도록 하여 불필요한 행정비용을 초래하는 경우도 발생하고 있다.

#### 2.5. 점수 산출 및 종합점수 산출 방법

현행 평가체계에 따르면 종합점수에 따라 평가결과가 우수한 지방자치단체가 정해진다. 그러나 현행 지방농정평가체제에서 종합점수 산출과정도 중요한 문제를 노출하고 있다. 현행 체계에서는 당초 산출한 도별 점수에 현지조사 결과를 반영하여 도별로 평가사항별 점수를 산출하고 이를 종합하여 종합점수를 산출한다. 즉 평가사항별 최종점수를 배점비율에 따라 환산·합산하여 도별 종합점수 산출하되, 종합점수에 따라 3개 등급으로 순위를 부여한다. 그러나 이와 같은 종합점수화하는 과정은 비과학적 방법을 적용하는 것이다. 단순히 등급별 점수할당 방식이나 결과치를 그대로 점수화 하는 방법은 평가결과의 신뢰도가 낮추는 원인이 된다. 그러나 다른 평가제도에서는 표준화 점수법(Z-score)이나 표준확률분포 점수법(Z-score probability distribution) 등과 같은 통계적 기법을 활용하여 종합점수를 도출하고 있다.



## 2.6. 평가결과와 활용

평가제도의 중요한 구성요소의 하나는 환류시스템이다. 평가과정에서 확인된 여러 문제점과 장애요인들은 적절한 벌칙이나 인센티브를 부여함으로써 다시 평가과정으로 환류 되어 당초의 성과목표를 달성하는 것에 기여하는 것이다. 현행 평가체계에 있어서는 2003년의 경우 평가결과 우수 지자체에 대하여 지역특화사업예산 중에서 인센티브 사업비로 약 300억원을 지원하였다. 그러나 2005년에 예산제도가 변경되면서 지역특화사업비가 균특회계<sup>1</sup>로 이관된 이후에 우수도에 대한 시상금으로 6천만원을 지급하고 있다.

이렇게 평가결과에 대한 인센티브로 지급하던 지역특화사업비가 균특회계로 이관되면서 우수 지자체에 대한 인센티브가 없어지는 결과를 가져와 지방자치단체가 평가과정을 통하여 농림사업의 효율성을 높이고자 하는 관심이 크게 줄어들었다. 즉, 과거에는 성과평가가 농정으로 다시 환류되는 과정을 위하여 유인체계를 마련하였으나 작년부터는 이런 평가결과에 따른 유인체계가 미흡하여 평가체계가 유명무실화되는 결과를 초래하였다. 지방자치단체장이나 담당 농정 공무원에 대한 유인책이

부재한 결과 지방농정 평가체계가 형식화되고 이들 지자체가 농정을 무관심하게 취급하는 결과를 초래되었다. 아울러 평가결과에 나타난 여러 긍정적 요인과 부정적 요인들이 다음 연도 지자체 농정시행에 적극 반영되어야 하나, 지자체들이 평가결과를 농정시행에 반영하는 경우는 많지 않다. 따라서 평가결과를 지방농정 추진과정에 다시 환류 시키는 것은 매우 중요하다.

또한, 평가결과 우수 지자체의 사례는 다른 지자체가 벤치마킹을 하기 위하여 우수사례집 등을 발간 홍보하여야 하나, 현재까지 우수사례를 홍보하는 사례는 거의 발견되지 않고 있다. 이에 평가기준과 평가지표를 보다 엄격하게 적용하되, 평가결과에 대한 우수사례는 적극 발굴하고 이를 벤치마킹용으로 적극 홍보할 필요가 있다.

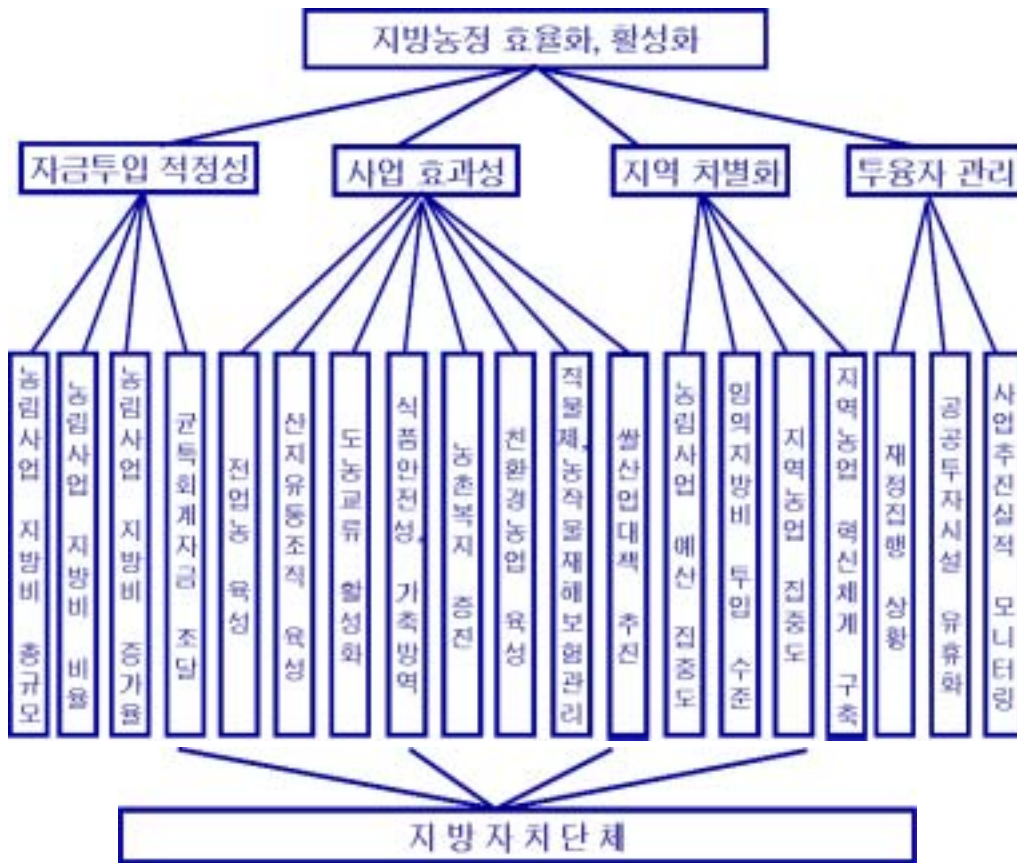
## 3. 지방농정 평가체계 개선방안

### 3.1. 평가항목과 평가지표

현행 지방농정 평가체계를 개선하기 위하여 다음과 같은 절차를 거쳤다. 먼저 1단계로 지방농정 평가목적에 도모할 수 있는 항목을 설정하였다. 다음으로는 그 동안 문제로 지적된 사항을 고려하여 평가항목으로 자금투입의 적정성, 농림사업의 효과성, 지역 차별화 노력, 농림사업 투융자 관리노력 등의 4가지 항목을 선정하였다. 평가항목의 계층구조를 도식적으로 나타낸 것이 <그림 2>이다.

<sup>1</sup> 2005년 농업예산편성 내역에 따르면, 지역개발과 관련된 많은 보조사업들이 신설된 '국가균형발전특별회계'로 이관되고 있다. 2005년 농림부 예산은 균특회계 예산의 약 21%를 차지하고 있으며, 2005년에 국가균형발전특별회계로 이관된 농림관련 사업은 21개 사업이고 그 규모는 1조 1,327억원에 달하고 있다.

그림 2. 평가항목의 계층구조



먼저 자금투입의 적정성을 평가항목으로 택한 이유는 지방자치단체의 농정추진노력을 평가하기 위한 것이었다. 이 평가항목의 구체적인 평가지표로는 지방자치단체의 농업예산 확보노력과 인력투입 등을 설정하였다. 농림예산 확보노력을 평가지표로 택한 것은 지자체의 기획능력에 따라 농업예산<sup>2</sup>을 확보하는 정도가 크게 차이가 나기 때문이다. 지자체가 얼마나 사업계획을 잘

수립하고 농림사업에 관심을 두느냐에 따라 농림예산을 확보하는 정도가 다르기 때문에 이 실적을 평가하는 지표를 설정한다.

두 번째 대분류 평가항목으로는 농림사업의 효과성을 설정하였다. 농림사업을 기획·시행하고 평가하는 목적은 농림투융자사업의 효율성을 높여 농업의 경쟁력을 높이고, 농업인의 복지수준을 높이하고자 것이다. 지자체별로 어떤 농림사업이 어느 정도의 효과를 나타내고 있는지 평가하는 것이 필요하다. 이는 결과적으로 지방농정이 투융자사업의 효과를 높이는데 보다 많은 노력과 관심을 갖도록 하기 위한 것이다.

<sup>2</sup> 현재 농정추진방식에서는 지자체가 얼마나 사업계획을 잘 수립하느냐에 따라서 예산확보 정도가 달라진다. 특히 균특회계자금, 신활력사업자금, 그리고 FTA자금 등은 지자체 기획능력에 따라 자금 확보에 큰 차이를 보인다.

세 번째 평가항목으로는 지역농업의 차별화를 택하였다. 지방자치단체 농정담당자들은 지방농정의 차별화를 매우 중요한 요인으로 인식하고 있다. 특히 지자체들은 농림사업시행에 지자체의 기획력과 자율성이 확대되면서 지역특성에 적합한 농림사업 추진에 보다 많은 관심을 갖고 있다. 더욱이 지방정부 자체 예산이 확대되면서 지역차별화 시책은 더욱 확대되고 있다. 이는 농림사업시행에 있어서는 지역별로 차별화된 농림사업 시행을 강조해야 한다는 것을 의미한다.

네 번째 평가항목으로는 농림투융자사업의 사후관리능력을 선정하였다. 농림사업의 효과도 중요하지만 농림사업 사후관리도 중요한 요인이다. 사후관리가 잘 되어야만 사업의 부실화 위험이 낮아진다. 초기 42조 농업구조개선사업의 추진에서는 지자체의 투융자 관리능력을 강조하였다.

상위목표로 이상과 같은 4개의 평가항목을 설정하고, 다음 단계로 4개의 평가항목을 잘 대변할 수 있는 세부평가지표를 개발하였다. 첫째, 지방농정의 자금투입 적정성은 지방정부가 농업에 얼마나 많은 예산을 투입하는지를 통하여 평가한다. 지방자치단체별로 재정자립도에 큰 차이를 보이기 때문에 절대규모와 함께 농림예산비중 등을 함께 평가함으로써 지역적 차이를 해소하고자 한다. 또한 지자체의 사업기획능력에 따라 균특회계자금, 신활력사업자금, 그리고 FTA기금사업 등이 확보되므로 이런 자금을 얼마나 확보하였는지를 확인하는 것은 지방농정 담당자가 자금투입을 확

대하고자 노력한 결과로 볼 수 있다.

둘째, 농림사업 효과성을 측정하는 평가지표는 농림부의 농림사업 투융자관리계획서에 제시되고 있는 평가지표와 일치하도록 한다. 농림부의 농림사업 투융자관리계획서에 제시되고 있는 농림사업별 평가지표는 <표 2>에 나타나 있는 바와 같다. <표 2>의 평가지표는 사업시행결과로 나타난 성과를 측정하는 지표를 선정한 것이다. 이와 같이 지방농정 평가지표들을 상위평가체계와 일치시키는 것이 중요하다. 이상과 같은 방식으로 세부평가지표를 설정하게 되면 지방정부의 농림사업시행과 농림부의 사업별 농림투융자정책이 일치할 수 있다. 이상과 같은 투융자관리 평가지표에는 지방정부 차원에서 측정할 수 없는 평가지표들이 있는데 이중 지방정부 차원에서 평가할 수 있는 것만을 선택하였다. 지방정부 차원에서 측정하기 어려운 평가지표들이 많이 있다. 따라서 외부 거시변수에 의해 영향을 받는 지표는 배제하는 것이 보다 합리적이다. 그러므로 농림사업 효과성을 평가하기 위한 세부평가항목을 설정하는 방법은 우선 지자체가 관여할 수 있는 대분류 사업범위를 정하고, 다음으로는 농림부가 작성한 투융자관리계획서의 평가지표 중에서 지방농정에 적합한 평가지표를 택하는 방법이다.

셋째, 지역농업 차별화시책 평가항목은 지방농정이 지역특화사업에 집중하는 정도를 평가하는 것이다. 차별화에서 중요한 것은 지자체가 어떤 품목과 어떤 사업에 집중하느냐는 것이다. 이에 지자체가 자원을

표 2. 농림투융자사업별(시책별) 주요 평가지표

| 정 책                 | 시 책            | 주요 평가지표                                                               |                    |
|---------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 전문경영체<br>중심<br>구조조정 | 전업농 육성         | ▪ 전업농수<br>▪ 전업농 담당비율                                                  | ▪ 평균경영면적           |
|                     | 정예인력 육성        | ▪ 50세 미만 경영주 비중                                                       | ▪ 전문교육 훈련 이수율      |
|                     | 시장개방 및 구조조정 보완 | ▪ 구조조정 달성율<br>▪ 과수산업 현황                                               | ▪ 마늘산업 현황          |
| 생산기반<br>조성 및<br>기계화 | 농지조성 및 정비      | ▪ 농지조성면적                                                              | ▪ 농지정비추진실적         |
|                     | 농업용수 및 농지오염 방지 | ▪ 용수개발 실적 등                                                           | ▪ 사업추진실적           |
|                     | 기계화 촉진         | ▪ 벼농사·밭농사 기계화율                                                        | ▪ 노동투하량·생산성        |
| 친환경농업<br>육성         | 친환경농업 및 친환경 축산 | ▪ 친환경농축산물 생산비중<br>▪ 합성농약·화학비료 사용 감축율<br>▪ 축산분뇨처리율                     | ▪ 자원화비용<br>▪ 자원화비용 |
| 품질 및<br>안전성 제고      | 농축산물품질, 안전성제고  | ▪ 안전성 부적합율                                                            | ▪ 1등급 출현율          |
|                     | 가축방역           | ▪ 주요가축질병 발생건수, 발생기간                                                   |                    |
| 농산물<br>유통혁신         | 산지유통체계 확립      | ▪ 산지조합(영농조합포함) 취급 비중<br>▪ 공동마케팅·브랜드경영체조직수<br>▪ 산지전문조직의 시장점유율 및 공동계산비율 |                    |
|                     | 소비자 유통체계 확립    | ▪ 소비자유통경로 다양화                                                         |                    |
|                     | 물류효율화          | ▪ 농축산물물류비용                                                            | ▪ 물류비용 증감율         |
| 새로운<br>성장동력<br>확충   | 농식품소비촉진, 수출촉진  | ▪ 농산물 소비추세                                                            | ▪ 농식품 수출액          |
|                     | 기술농업 육성        | ▪ R&D 투자비용                                                            | ▪ 기술개발성과활용도        |
|                     | 농업경영 정보화 촉진    | ▪ 농촌 정보화 격차 해소정도                                                      | ▪ 전자상거래금액          |
|                     | 지역농업발전         | ▪ 전작품목 선정 시군 비율<br>▪ 클러스터의 부가가치 창출력                                   | ▪ 지역클러스터 개소수       |
| 농가소득 및<br>경영안정      | 직접지불제 확충       | ▪ 직불예산 비중(예산 및 소득)                                                    |                    |
|                     | 경영위험관리 시스템 구축  | ▪ 사업별 가입율                                                             | ▪ 위험관리율(소득보전율)     |
|                     | 농축산물 수급 및 가격안정 | ▪ 가격변동율                                                               | ▪ 경영비 대비 농가수취가격    |
|                     | 경영개선지원         | ▪ 정책자금 대출 연체율                                                         |                    |
|                     | 농외소득원 개발       | ▪ 농외소득비중                                                              |                    |
| 복지증진 및<br>지역개발      | 농촌형 사회안전망 확충   | ▪ 도시 근로자 대비 부담 및 보장수준                                                 |                    |
|                     | 기초 복지인프라 확충    | ▪ 농촌출신대학생 학자금 융자실적<br>▪ 농업인 영유아 수 대비 양육비 지원 아동 비율                     |                    |
|                     | 농촌지역개발         | ▪ 종합개발 착수율<br>▪ 상수도보급인구수                                              | ▪ 주택정비율            |

선택하고 특정사업에 집중하는 정도를 차별화 정도로 평가하고자 한다. 지역 차별화를 나타내는 평가지표로는 예산의 집중도와 지역농업의 품목집중도를 택하였다. 또 지자체 자체의 차별화를 평가하기 위하여

임의 농림사업 투입비의 비중을 평가지표로 설정하였다.

넷째, 농림투융자사업이 얼마나 효율적으로 관리되고 있는지를 평가하는 것이 투자관리 평가항목이다. 평가지표로는 투

용자사업의 사후관리를 얼마나 잘하느냐와 투용자사업의 실적을 체계적으로 관리하고 있는지 등을 선정하였다. 투용자 사업실적에 대한 정보관리는 투용자 효과를 높이기 때문에 선정하였으며, 주어진 예산을 잘 집행하는 것도 투용자 관리지표로 선정하였다. 주어진 예산을 불용이 없이 집행하는 것도 사업의 계획성을 높이는 것이다.

이와 같은 세부 평가항목의 개념과 그 측정방법을 나타낸 것이 <표 3>이다. <표 3>에서는 먼저 1단계 평가항목을 선정하고, 2단계로 그 하위개념으로 세부평가항

목을 선정하는 방법을 적용하여 세부평가항목의 개념과 평가방법을 표시하고 있다. 이와 같은 2단계 접근방법은 문제해결의 논리체계를 계층적으로 설정하여 보다 합리적인 결과를 도출하는 장점이 있다. <표 3>에서 제시하고 있는 평가지표는 농림부의 농정평가 뿐만 아니라 지방농정의 추진성과 자체를 평가하는 정보로도 활용할 수 있다.

### 3.2. 평가항목별 가중치 산출

일단 평가항목이 선정되면 그 다음으로 평가항목별로 가중치를 산출하여야 한다.

표 3. 지방농정 평가항목과 평가지표

| 1단계 항목   | 2단계 평가항목        | 평가항목의 주요 내용                  |
|----------|-----------------|------------------------------|
| 자금투입 적정성 |                 | 지자체 농림투용자 관심도를 농림예산 비중       |
|          | 농림사업 지방비 총규모    | 전체 농림사업의 예산규모                |
|          | 농림사업 지방비 비율     | 지방비 중 농림사업 예산에 반영한 비중        |
|          | 농림사업 지방비 증가율    | 농림사업 예산의 전년대비 증가율            |
|          | 균특자금 조달         | 균특회계에서 확보한 농림사업 예산규모         |
| 농림사업 효과성 |                 | 중점시책의 성과를 극대화하는 것을 평가        |
|          | 전업농육성           | 전업농이 많은 것은 구조개선의 한 성과        |
|          | 산지유통조직 육성       | 산지유통유통혁신이 지역농업발전의 한 요소       |
|          | 도농교류실적          | 그린투어리즘이 농외소득 증대의 대표지수        |
|          | 식품안전관리 / 가축방역   | 농축산물 안전성 강화 위한 자체노력 측정       |
|          | 농촌복지정책 추진       | 농어민연금, 의료보험료 등 보조지원사업의 효율화   |
|          | 친환경농업 육성        | 친환경농업 육성실적                   |
|          | 직접지불제 및 농작물재해보험 | 쌀 소득보전 직불제, 재해보험 등의 역할과 기능강화 |
|          | 쌀 산업대책          | 쌀 관련 농정강화                    |
| 지역농업 차별화 |                 | 지자체의 지역특색사업에 특화한 노력          |
|          | 농림사업 예산 집중도     | 예산집중도가 지역농업특화의 한 요소로 측정      |
|          | 임의 지방비 투입실적     | 지자체 특화사업이 차별화의 요소            |
|          | 지역농업 집중도        | 특정품목에 집중하는 것이 차별화 측면         |
|          | 지역농업 주체별 협력     | 지역농업활성화 위한 관내 민관연의 협력도       |
| 투용자관리    |                 | 투용자사업 부실화 방지 위한 관리노력 유도      |
|          | 재정집행 상황         | 예산관리지표                       |
|          | 공공투자시설 관리상황     | 관련시설 관리노력(가동율 유지 등)          |
|          | 사업추진실적 모니터링     | 사업추진 실적 관리 정도                |

평가지표의 선정도 중요하지만 얼마의 가중치를 부여하는가는 더욱 중요하다. 가중치가 낮게 설정된 평가항목은 그만큼 지방농정의 관심 밖에 있게 된다. 어떤 평가항목에 얼마의 가중치를 부여하느냐에 따라 지방농정 평가에서의 중요성이 정해지고, 이에 따라 지방농정이 활성화되는 방향이 결정된다. 그만큼 평가제도에서 평가항목별 가중치는 평가항목의 선정과 함께 중요한 요소이다.

### (1) 가중치 산출 방법: 계층적 의사결정방법(AHP 방법)의 적용

평가항목에 가중치를 부여하는 방법으로 여러 방법이 있다. 전문가 조사인 델파이방법이 있고, 중앙정부 설계자가 임의로 가중치를 부여하는 방법이 있다. 그러나 이러한 방법들은 평가항목 간에 비교가 곤란하여 합리적이지 못하다. 이들 방법들은 평가체계 설계자의 자의적인 의견이 개입될 소지가 있으며 평가지표간의 우선순위에 대하여 논리적 연계성이 부족하다. 예를 들어 A지표가 B지표보다 더 중요하다고 인식하고, B지표가 C지표보다 중요하다고 인식한다면, A지표의 가중치가 C지표보다 더 높아야 한다. 그런데 앞의 접근방법들은 이런 문제를 해결하지 못한다. 그만큼 주관적으로 평가항목에 대하여 가중치가 부여되는 것이다. 따라서 이와 같은 문제들을 해결하는 가장 좋은 접근방법으로 제시되고 있는 것이 계층적 의사결정방법(AHP 방법)이다.

계층적 의사결정분석방법(AHP)은 다수의 속성들을 계층적으로 분류하여 각 속성

의 중요도를 파악함으로써 최적의 대안을 선정하는 기법으로 Saaty 교수에 의해서 개발된 분석방법이다. 이 모형은 역수성, 동질성, 종속성, 기대성의 4가지 공리를 바탕으로 의사결정을 도출하는 모형이다. 이러한 조건 하에서 도출한 AHP 모형은 의사결정에서 많은 장점을 가지고 있다. 대표적인 장점으로 들 수 있는 것은 첫째, 정량적 요소와 정성적 요소를 통합하는데 유용하다. 일반적인 의사결정방법은 계량화가 가능한 정량적 요소(비용/수익, 거리, 무게 등)들을 반영할 수 있지만, 정성적 요소(고객서비스, 회사 이미지 등)를 반영하는 것에 대해서는 한계를 가지고 있다. AHP 방법은 이런 문제를 해결하면서도 누구나 쉽게 활용할 수 있는 의사결정이론이다. 둘째, 상이한 척도를 가진 요소들을 비교·통합할 수 있다. AHP 방법을 활용함으로써 다른 척도를 가지고 있는 요소간의 비교와 통합을 보다 수월하면서도 합리적·체계적으로 할 수 있는 장점이 있다. 셋째, 평가의 일관성 파악과 개선이 가능하다. AHP를 활용하여 의사 결정하는 과정에서 의사결정자의 논리적 일관성의 유지 여부를 확인할 수 있다. 넷째, 의사결정 참가자의 의견통합 및 집단적 의사결정 도출이 가능하다. 즉 AHP 모형을 개발하는 동기가 되었던 점이 바로 의사결정자의 의견을 합리적·논리적으로 통합하여 집단의 의사결정을 도출하는 것이다.

이와 같은 AHP 분석방법은 다수의 기준에 의한 다수의 대안들에서 가장 최선의 대안을 선택하는 것에 적용된다. 즉, 다수

기준에 대한 가중치를 도출하고, 대안별로 기준에 대한 기여도를 측정 한 후 이를 종합하여 최적의 대안을 찾는 방법이다. 이러한 다수의 평가기준에 대한 가중치를 산출하는 것은 평가제도에서 평가항목별 가중치를 도출하는 것과 동일한 문제이다. 평가항목의 가중치를 도출하는데 있어 AHP 분석방법이 매우 잘 적용된다.

일반적으로 AHP기법은 분석을 위하여 몇 단계를 거친다. 먼저 1 단계에서는 의사결정 문제를 상호 연관된 의사결정 사항들의 계층으로 분류하여 의사결정계층구조를 설정한다. 다음 2 단계에서는 의사결정 요소들 간의 쌍대비교로 판단자료를 수집한다. 이때 보통 쌍대비교 척도로 보통 9구간으로 나누어 측정한다. 3 단계에서는 고유치방법을 사용하여 의사결정 요소들의 상대적 가중치를 추정한다. 마지막 4 단계에서는 평가대상이 되는 여러 대안들에 대한 종합순위를 얻기 위하여 의사결정 요소들의 상대적 가중치를 종합화한다.

그리하여 AHP 방법에 따라 가중치를 도출하는 과정은 다음과 같다. 먼저 의사결정 문제의 계층화(Decision Hierarchy)를 구축하고, 평가기준들에 대해 9단위 혹은 7단위로 측정한 결과를 가지고 아래 <표 4>과 같은 행렬표를 작성하는 것부터 시작한다. 여기에서 역수성에 의해 다른 대각행렬의

값은 그 역수로 결정된다.

$n$  개의 요소로 이루어진 계층에서 각 요소에 대하여 요소  $i$ 가 요소  $j$ 에 비하여 얼마나 더 선호되는지를 묻고 그 결과를  $a_{ij}$ 로 하는 비교행렬  $A = (a_{ij})$ ;  $i, j = 1, 2, \dots, n$ 를 작성하는 것이다.

$$(1) A = \begin{pmatrix} 1 & a_{12} & a_{13} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} & 1 & a_{23} & \cdots & a_{2n} \\ a_{31} & a_{32} & 1 & \cdots & a_{3n} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{n3} & \cdots & 1 \end{pmatrix}$$

이때  $n$  개의 요소들 각각의 가중치를  $w_i (i = 1, 2, \dots, n)$ 라 할 때, 비교행렬  $A$ 의 원소  $a_{ij}$ 는 요소  $i$ 와 요소  $j$  두 요소 간의 가중치 비율을 의미하다. 따라서 이는 아래 식 (2)와 같이 나타낼 수 있다.

$$(2) a_{ij} = \frac{w_i}{w_j} \text{ (for } i, j = 1, 2, \dots, n \text{)}$$

식 (2)를 이용하면 식(1)의 쌍대비교행렬은 아래 식(3)과 같이 정리할 수 있다.

$$(3) A = \begin{pmatrix} \frac{w_1}{w_1} & \frac{w_1}{w_2} & \frac{w_1}{w_3} & \cdots & \frac{w_1}{w_n} \\ \frac{w_2}{w_1} & \frac{w_2}{w_2} & \frac{w_2}{w_3} & \cdots & \frac{w_2}{w_n} \\ \frac{w_3}{w_1} & \frac{w_3}{w_2} & \frac{w_3}{w_3} & \cdots & \frac{w_3}{w_n} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ \frac{w_n}{w_1} & \frac{w_n}{w_2} & \frac{w_n}{w_3} & \cdots & \frac{w_n}{w_n} \end{pmatrix}$$

다음으로 식(3)의 행렬  $A$ 에 중요도 벡터  $W^T = (W_1, W_2, \dots, W_n)$ 를 곱하면 아래

표 4. 쌍대비교표

| 비교항목 | A   | B   | C   |
|------|-----|-----|-----|
| A    | 1   | 5   | ... |
| B    | 1/5 | 1   | ... |
| C    | ... | ... | 1   |

와 같은 관계식 (4)와 (5)가 성립한다.

$$(4) AW = nW$$

$$(5) (A - nI)W = 0$$

따라서 가중치를 구하는 식은 행렬  $A$ 의 고유치(eigen value)와 고유벡터(eigen vector)를 구하는 식과 같아진다. 여기서  $n$ 은  $A$ 의 고유치이고  $W$ 는  $A$ 의 고유벡터이며, 식(5)에서 행렬  $A$ 의 특성방정식(characteristic equation)의 해를 구함으로써  $W$ 를 알 수 있다. 즉, 특성 근(eigen value)  $\lambda_i (i=1, 2, \dots, n)$ 는 가장 큰 근 하나만이  $n$ 의 값을 가지고 나머지 근들은 모두 0이며 요소  $A_1, A_2, \dots, A_n$ 의 중요도는 특성방정식의 근  $\lambda_{\max}$ 에 대응하는 특성벡터(eigen vector)로 얻어진다. 마지막으로  $n$ 개의 평가 항목의 중요도 합계가 1이 되도록 추정치의 수치를 환산하면 각 평가 항목의 중요도가 구해진다.

다음으로 응답자료에 대해 일관성 검증을 실시한다. 즉, 쌍대비교행렬에서 응답자가 각 평가 항목의 상대적 중요성에 일관된 응답을 하지 못할 경우는 쌍대비교 행렬  $A$ 의 정합성이 낮아  $W$ 의 추정정도가 낮아진다. 따라서 이러한 문제점을 인식하여 사티(Saaty)는 일관성지수( $CI$ , Consistency Index)와 일관성비율( $CR$ , Consistency Ratio)을 이용하여 쌍대비교에 의한 가중치가 논리적으로 일관성이 있는지를 검토하였다.

일관성지수( $CI$ )는  $\frac{\lambda_{\max} - N}{N-1}$ 에 의해 측정되며, 일관성이 적을수록 큰 값을 가지게 된다. 일관성비율( $CR$ )은  $\frac{CI}{R}$ 로 측정되는데 쌍대비교행렬의  $CI$ 를 계산하여 무작위 일

관성지수( $R$ )로 나눈 값이다. 일반적으로 일관성 지수가 0.1 이하이면 논리적 체계를 가진 것으로 평가한다.

마지막으로 계층요소들의 항목에 대해 가중값을 종합(Aggregation of Relative Weights)하는 과정을 거친다. 상위계층 요소들의 가중치 값과 하위계층 요소의 가중치 값을 종합화하는 것이다. 이는 평가기준의 가중값과 대체안의 가중값을 곱하여 의사결정 사항들의 상대적인 가중값을 종합화한다. 이를 이용하여 평가대상이 되는 여러 대안들에 대한 종합순위를 얻는 단계이다.

## (2) 계층적 의사결정(AHP)방법에 의한 평가 항목별 가중치 도출

AHP 방법을 적용하기 위하여 먼저 농업 전문가 또는 지자체 농정담당자를 대상으로 하는 설문조사가 필요하다. 분석대상의 자료는 농업전문가 13명과 지자체 농정담당자 7명 등 총 18명의 설문조사결과로 얻어진 자료를 사용하였다.

앞에서 서술한 단계에 따라서 AHP방법을 적용한 결과, 농림사업 효과성 항목이 가장 높은 가중치인 35.6%로 도출되어 1단계에서 중요하게 간주되어야 할 평가항목은 농림사업 효과성인 것으로 나타났다. 다음으로는 지역농업 차별화에 대한 가중치가 28.2%이었다<그림 2>. 자금투입 적정성에 대해서는 20.2%의 가중치를 두고 있는 반면, 투융자관리에 대해서는 14.6%로 낮게 평가하고 있다. 이 항목들에 대한 일관성 검증에서는 전체적으로 0.1 이하로 나타나 전체적으로 논리적인 일관성을 갖고



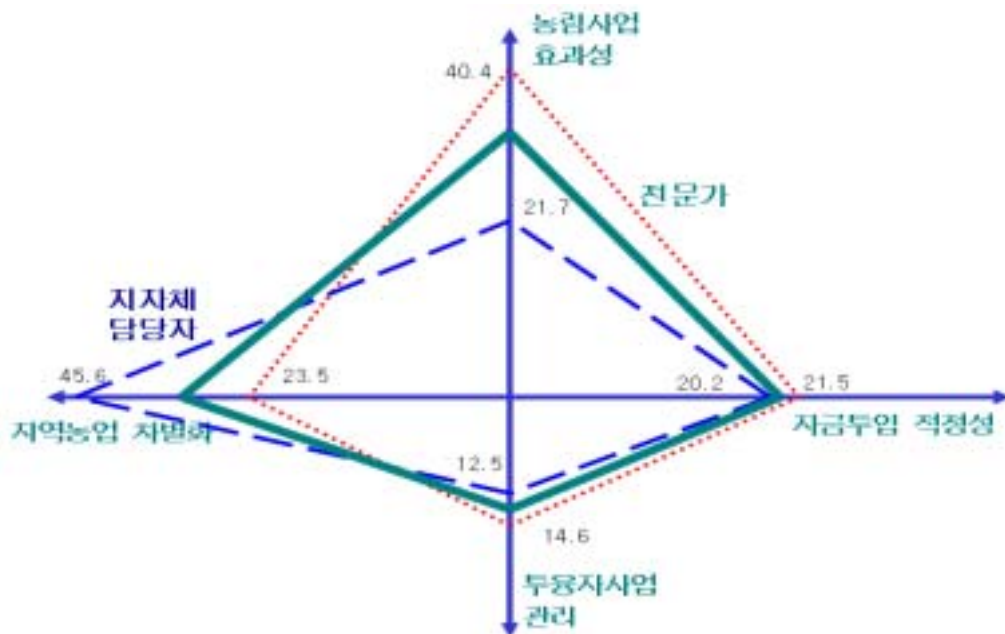
있는 것으로 나타났다.

지금까지의 조사결과를 그룹별로 구분하여 보면 평가항목 가중치에 차이가 나타났다. 그룹별로 지방농정에 직접 참여하지 않는 외부 전문가 집단과 지자체 농정담당자 집단간에 큰 차이를 보이고 있다. 외부 전문가들은 농림사업 효과성을 40.4%로 평가하여 가장 중요하게 여기고 있는 반면, 지자체 담당자들은 지역농업의 차별화를 45.6%로 평가하여 지역농업 차별화를 가장 중요시 여기고 있다. 지방농정 담당자는 지역특성에 적합한 사업을 수행하는 것이 지역농업 발전에 도움이 된다고 보고 있는 반면, 전문가 집단은 전체적인 사업효과에 중점을 두고 있다. 그러나 두 그룹 모두 투융자관리에 대해서는 14.6%와 12.5%로 낮은 가중치를 부여하고 있다. 이는 지방농정

평가체계에서 중점을 두어야 할 것은 농림사업 투융자관리보다 농림사업의 효율성 제고라는 것을 의미한다.

2단계로 세부평가항목별 가중치에 대한 조사결과를 보면, 자금투입의 적정성 항목에서는 지방비 예산 중 농림사업에 투입한 비중을 37.8%로 가장 높은 가중치를 부여하고 있다. 농림사업 효과성 평가항목에서는 산지유통조직 육성에 18.3%의 가장 높은 가중치를 부여하고 있으며, 다음으로 친환경농업 육성에 14.3%로 높은 가중치를 부여하고 있다. 지역 차별화 노력에서는 지역농업 혁신체계 구축을 위한 관련조직과의 협력을 29.7%로 가장 높은 가중치를 부여하고, 다음으로 임의 지방비 투입실적에 25.1%의 가중치를 부여하고 있다. 마지막으로 투융자관리에 대해서는 사업추진사항

그림 2. 농림사업 1단계 평가항목의 가중치 분포



을 기록하는 모니터링을 중요하게 여겨 44.3%의 가중치를 부여하고 있다. 그러나 재정집행사항은 그렇게 중요한 사항으로 간주하고 있지 않다.

세부평가항목에 대한 가중치에 대해서도 지방농정담당자와 전문가 간에 차이가 많다. 자금투입 적정성에 있어 전문가는 지방비 비율을 높게 보고 있는 반면에 지방농정 담당자는 지방비 증가율을 높게 평가하고 있다. 이는 지자체의 재정자립도가 낮은 상태를 반영하고 있다. 농림사업 효과성에서 전문가들은 산지유통조직 육성을 가장

중요하게 보고 있는 반면, 지방농정 담당자는 친환경농업 육성을 중요하게 보고 있다. 이는 지방농정이 관심을 갖고 있는 차이를 반영한 것이다.

1단계 평가항목의 가중치와 2단계 평가항목의 가중치의 결합인 평가항목별 최종 가중치는 <표4>에 나타난 바와 같다. 이는 1단계 가중치에 2단계 가중치를 곱하는 방식으로 최종 가중치를 산출한 것이다. 전체적으로 농림사업 지방비 비율(8.6%)과 산지유통조직 육성(8.3%)에 가장 높은 가중치를 부여하고 있고, 다음으로 높은 가중치

표 5. 지방농정 평가지표 항목별 가중치 산출(%)

| 1단계 항목   | 2단계 평가항목       | 평가항목 가중치 |      |      |     |
|----------|----------------|----------|------|------|-----|
|          |                | 전문가      | 지자체  | 전체   | 조 정 |
| 자금투입 적정성 |                | 21.5     | 20.2 | 21.9 | 20  |
|          | 농림사업 지방비 총규모   | 4.8      | 4.3  | 4.5  | 4   |
|          | 농림사업 지방비 비율    | 8.6      | 5.2  | 8.3  | 8   |
|          | 농림사업 지방비 증가율   | 5.6      | 5.3  | 5.3  | 5   |
|          | 균특자금 조달        | 3.2      | 5.4  | 3.8  | 3   |
| 농림사업 효과성 |                | 40.4     | 21.7 | 35.6 | 35  |
|          | 전업농육성          | 5.8      | 1.4  | 4.1  | 4   |
|          | 산지유통조직 육성      | 8.3      | 2.6  | 6.5  | 7   |
|          | 도농교류실적         | 3.3      | 1.9  | 3.1  | 3   |
|          | 식품안전관리 및 가축방역  | 4.6      | 2.3  | 4.1  | 4   |
|          | 농촌복지정책 추진      | 3.9      | 3.8  | 4.2  | 4   |
|          | 친환경농업 육성       | 5.3      | 4.1  | 5.1  | 5   |
|          | 직접지불제, 농작물재해보험 | 4.4      | 3.1  | 4.2  | 4   |
|          | 쌀 산업대책         | 4.7      | 2.3  | 4.2  | 4   |
| 지역농업 차별화 |                | 23.5     | 45.6 | 28.4 | 30  |
|          | 농림사업 예산 집중도    | 5.8      | 7.8  | 6.0  | 7   |
|          | 임의 지방비 투입실적    | 5.9      | 10.4 | 7.1  | 7   |
|          | 지역농업 집중도       | 4.8      | 15.6 | 6.8  | 7   |
|          | 지역농업 주체별 협력    | 7.1      | 11.9 | 8.4  | 9   |
| 투융자사업 관리 |                | 14.6     | 12.5 | 14.1 | 15  |
|          | 재정집행 상황        | 2.9      | 3.4  | 3.1  | 5   |
|          | 공공투자시설 유희화     | 5.1      | 4.0  | 4.8  | 5   |
|          | 사업추진실적 모니터링    | 6.6      | 5.1  | 6.3  | 5   |

를 보인 것은 지역농업 혁신체계 구축(7.1%)과 사업추진실적 모니터링(6.6%)이다. 재정집행사항(2.9%)과 군특자금 조달(3.2%)에 대해서는 낮은 가중치를 부여하고 있다. 이런 방식으로 도출한 가중치는 소수점 이하까지 계산되어 실제 적용에 어려움이 따르게 된다. 따라서 소수점을 삭제하는 조정과정을 거쳐 평가항목별 최종 가중치를 제시하였다. 평가항목별 최종 평가치를 표로 나타낸 것이 <표 5>의 조정가중치이다.

### 3.3. 평가추진 절차

현행 지방농정 평가절차에 있어서 전문가 및 정책수요자들의 의견이 반영되도록 제도적 장치가 마련되지 않았으며, 평가 자료를 제출하는 것부터 평가 자료를 현지에서 확인하고 종합평가 하기까지 10일간 밖에 주어지지 않는다. 최근에 지방자치단체 행정에도 성과관리의 중요성이 강조되고 있으므로 평가체계를 개선함에 있어 단순히 이해당사자인 지방자치단체 농정담당자들의 의견만을 반영하는 것이 아니라 전문가와 정책수요자들의 의견을 반영할 수 있는 기회와 충분한 기간이 주어져야 한다. 따라서 지방자치단체가 평가 자료를 제출하기 몇 개월 전에 이미 전문가와 정책수요자 및 지방농정 담당자들과 오랜 기간 협의하여 내년도 지방농정 평가에 관한 기본계획을 수립하는 것이 필요하다. 그리고 보다 전문적인 의견이 필요하다고 판단되면, 전문기관에 지방농정 평가계획에 대한 용역을 의뢰하는 것도 고려할 만하다. 그리

고 평가자료 제출에서 최종 평가결과를 발표하기까지 최소한 3개월 정도의 기간을 갖고 추진하는 것이 필요하다.

### 3.4. 평가자료의 수집과 평가자료의 객관성

현재 농림부는 피평가기관인 지방자치단체로 하여금 평가항목별로 많은 근거자료를 제출할 것을 요구하고 있다. 그런데, 농림부 사업부서에 이미 보고한 자료나 또 현장실사에서 충분히 자료를 요구하여 점검할 수 있는 자료까지 평가자료로 요구하고 있어 피평가기관인 지방자치단체가 많은 행정비용을 부담하는 구조로 운영되며 일선 지방자치단체들의 평가담당자들은 이들 자료수집에 지나치게 많은 시간을 투입하고 있는 실정이다. 따라서 농림부 사업부서나 중앙단위의 유관농업기관들이 보유하고 있는 자료들은 이들 부서로부터 평가 자료를 받는 것을 고려하며, 또한 굳이 현장실사에서 충분히 점검할 수 있는 자료나 점검이 어려운 형식적인 평가자료(예를 들면, 농업인 영농교육 등과 같은)는 평가항목에서 제외하는 것이 필요하다. 이와 더불어 갈수록 지방자치단체가 집행하는 예산 규모가 커지고 있기 때문에 평가관련 기본 자료들은 데이터베이스화하여 관련 재정자료로 전산자료화 하여 운영할 필요가 있다.

### 3.5. 평가 종합점수의 산출

현행 지방농정 평가체계에서는 지방자치단체에 대한 평가결과가 점수화되어 종합순위를 매기게 되어 있다. 그러나 여기서 문제가 되는 것은 평가항목별로 매겨진 점

수들을 단순 집계한 뒤 지방자치단체간의 순위를 결정하는 것이다. 단순 집계와 같은 비과학적 방법은 평가결과의 신뢰도를 저하시키는 것이므로 일차로 산출된 점수들을 표준화 하거나 표준화률분포 점수법 등과 같은 통계기법을 활용하여 지방자치단체 간에 객관화된 순위를 결정해야 할 것이다.

### 3.6. 평가결과의 활용

현행 지방농정 평가체계가 제 기능을 못하고 있는 가장 근본적인 원인은 평가결과에 따른 유인체계가 충분하지 못하다는 데 있다. 그리고 평가결과가 종합점수화 되면서 평가결과가 지방자치단체들의 순위를 매기는 것에만 활용되고 있는 문제가 발생하는데 있다. 따라서 해당 지방자치단체가 주어진 여건에서 많은 시간과 비용을 들여 작성된 평가자료와 평가결과가 지방농정의 활성화를 위하여 잘 활용되어야 하며, 지방자치단체들의 지속적인 관심을 유도해 내기 위해서는 예산과 인사에 충분한 유인체계를 구축해야 한다.

### 3.7. 기타 고려사항

현행 지방자치단체의 농림사업평가에서 다루지 않는 항목이 주민만족도 평가항목이다. 주민만족도 평가는 지자체 행정서비스의 사용자인 주민의 만족수준을 점검하여 서비스의 품질을 평가함으로써 서비스 질의 개선을 위한 기준을 마련하는 것을 목적으로 한다. 농가만족도가 정책의 일관성이나 사업선정에서 합리적 의사결정 등

에서 현실적인 문제점과 위험성을 가지고 있으나, 점차 주민만족도에 대응하는 개별 농가의 만족도가 하나의 평가항목으로 포함되어야 한다. 다른 한편으로 지방농정의 질적 성과를 평가에 반영하는 제도적 개선이 필요하다. 즉 농정추진과정의 혁신과 같은 비계량지표 평가지표가 평가지표에 포함되어야 한다.

## 4. 결 어

1994년 지방농정의 평가제도가 처음 시행된 후, 매년 관련제도를 꾸준히 개선해 오고 있다. 그럼에도 지방농정 평가제도의 구성요소에 중요한 평가항목, 평가지표, 배점(가중치), 평가결과의 효율적 활용 등을 근본적으로 개선하지 못하여 지방농정 평가제도가 형식적으로 운영되는 결과를 가져왔다. 지방정부 행정서비스 결과에 대한 평가는 지속적으로 증가·강조되는 반면, 지방농정의 평가는 갈수록 형식화, 무관심화 되는 경향을 보이고 있다. 중앙부처의 강력한 요구에 의하여 평가할 경우 지자체는 평가과정에 보다 소극적으로 대응하고 평가결과를 활용하는 것 또한 형식적인 활용으로 끝날 수가 있다. 따라서 갈수록 그 역할이 중요해지는 지방농정 평가체계를 보다 실질적으로 개편·운영하여 본래 지방농정 평가체계의 목적인 농림사업의 효율화 및 지방농정의 활성화, 그리고 농업인의 복지 증진에 기여할 수 있어야 할 것이다.

지방농정평가체계에서 상사업비 지원의 인센티브가 없어지면서 평가항목에서 자체

점검을 강화하는 부분이 강화되어야 한다. 지방농정 담당자의 경우 농정전문가들이 농림사업 효과성에 중점을 두는 것과는 달리 지방농정 차별화를 더 중요하게 여기고 있다. 자체적인 사업기획에 의한 사업추진을 더 중요한 과제로 보고 있다. 따라서 지방농정 평가에서 인센티브체계가 약화되고 있으므로 지방농정 차별화에 더 많은 중점을 두어야 할 것이다. 이는 농림사업 추진 방식에서 지역의 기획력을 더 요구하는 지역농업클러스터사업, 공동마케팅조직육성사업, 지역농특사업 등이 확대되는 것과 일맥상통하는 추세이기도 하다.

### 참고문헌

- 고영선, 이계식. 1997. 『지방정부 개혁의 전략과 실천방안』. 정책시리즈 97-03. 한국개발연구원.
- 김용택 등. 1995. 『농림사업 평가제도 수립에 관한 연구』. 연구보고서. 한국농촌경제연구원.
- 김용택 등. 2005. 『지방자치단체 농정평가체계 개편방안에 관한 연구』. 연구보고서 C2005-63. 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 2004. “2004년도 농업·농촌 투융자 관리 계획서.”
- \_\_\_\_\_. 2005. “2006년도 지방자치단체 농정업무 평가 실시계획.”
- 박광태, 김민철. 1998. 『Excel 활용 의사결정』. 박영사.
- 박재완, 임주영, 현진권. 1997. “공공부문 생산성 지표의 개발과 활용.” 최광, 임주영 (편). 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』 II. 한국조세연구원.
- 박중훈. 1999. 『결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구』. 연구보고 98-02. 한국행정연구원.
- 송하중. 1998. “공공부문과 민간부문의 역할 정립.” 최광, 임주영 (편). 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』 I. 한국조세연구원.
- 안종범. 1997. “정책결정 과정과 공공 서비스 제공과정의 개선 방향.” 최광, 임주영 (편). 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』 II. pp. 245-328. 한국조세연구원.
- 윤건영. 1997. “공공부문 생산성 제고를 위한 개념틀과 현실적 과제.” 최광, 임주영 (편). 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』 I. pp. 135-184. 한국조세연구원.
- 이경옥 (역); Event, Vedung. 1995. 『정책평가개론』. 도서출판 한울.
- 정정길 등. 1989. “정책평가론의 확장과 활용.” 『정책평가』. 법영사.
- 전재구. 1998. 『정부생산성의 개념체계와 측정지표』. 연구보고 97-03. 한국행정연구원.
- 조근태 등. 2003. 『계층분석적 의사결정』. 동현출판사.
- 최광, 이영환. 1997. “정치적, 정책적 과정과 공공부문 생산성.” 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』 I. pp. 1-134. 한국조세연구원.
- 최종원. 1997. “공공부문 생산성 제고를 위한 행정정보화의 효율적 추진방안.” 최광, 임주영 (편). 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』 II. pp. 115-240. 한국조세연구원.
- 최장수 외. 2001. 『평가기본법에 의한 지방자치단체 평가모형』. 연구보고서 2001-02. 한국지방행정연구원.
- 행정자치부. 1999. 『선진국 정부의 성과측정 시스템』.
- Baker, W.V. 1994. “Performance Measurement in Taxation: The Revenue Canada Experience.” *Performance Measure-*

- ment in Government Issues and Illustrations*. pp. 41-50. Performance Management Occasional Papers. no. 5. OECD: Paris.
- Barzelay, Michael. 1996. "Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions." in *Performance Auditing and the Modernization of Government*. OECD.
- Boston, Jonathan et al. 1996. *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press: Oxford.
- Bouckaert, Geert. 1995. "Improving Performance Measurement." in Halachmi, Ari and Geert Bouckaert. *The Enduring Challenges in Public Management*. Jossey-Bass: San Francisco.
- Bruns, W.J. 1992. *Performance, Measurement, Evaluation, and Incentives*.
- OECD. 1994. "Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-oriented Management." Public Management Occasional Papers. no. 3. Paris.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Using Performance Measurement in Government: Performance Management in 8 OECD Member Countries." Public Management Service. Paris.
- Pollitt, C., M. Cave and R. Joss. 1994. "International Benchmarking as a Tool to Improve Public Sector Performance: A Critical Overview." Performance Measurement Government: Issues and Illustrations. pp. 9-12. Public Measurement Occasional Papers. no. 5. OECD: Paris.
- Rago, William V. 1994. "Adapting Total Quality Management to Government: Another Point of View." *Public Administration Review* 54(1): 61-64.
- Rosen, Ellen Doree. 1993. *Improving Public Sector Productivity*. SAGE Publication: Newbury Park. C.A.
- Ross, Hohn P. and J. Burkhead. *Productivity in the Local Government Sector*. Lexington Books: Lexington. Mass.
- Saaty, T.L. 1990. "Multicriteria Decision Making: The Analytic Hierarchy Process." *AHP Series I*. RWS Publications.

|                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>■ 원고 접수일 : 2006년 4월 17일<br/> 원고 심사일 : 2006년 6월 1일<br/> 심사 완료일 : 2006년 5월 27일</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------|