

농림수산사업 성과평가

[농어업개선]

연구기관 : 한국정책평가연구원

2012. 11



농림수산식품부

Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries

제 출 문

농림수산물식품부장관 귀하

본 보고서를 「농림수산사업 성과평가(농어업개선)」의 최종보고서로 제출합니다.

2012. 11.



연구진

연구 총괄	박 경 귀 (한국정책평가연구원 원장)
연구책임자	양 준 석 (한국정책평가연구원 책임연구원)
공동연구원	송 재 옥 (한국정책평가연구원 부원장)
	이 종 환 (한국정책평가연구원 연구위원)
	윤 인 주 (한국정책평가연구원 연구위원)
	홍 계 정 (한국정책평가연구원 연구위원)
	김 철 (한국정책평가연구원 연구위원)
	조 성 현 (한국정책평가연구원 연구위원)
	소 지 영 (한국정책평가연구원 책임연구원)
	박 지 영 (한국정책평가연구원 책임연구원)
	조 기 갑 (한국정책평가연구원 책임연구원)
	이 영 유 (한국정책평가연구원 책임연구원)
	조 현 정 (한국정책평가연구원 책임연구원)

<요 약 문>

I. 농어업·농어촌알리기

1. 사업내용 분석

- ‘농어업·농어촌알리기’사업은 일반 국민 및 농어업·농어촌 현장을 대상으로 농어업·농어촌이 갖는 ‘가치’에 대한 홍보와 인식제고를 통해 모든 국민이 우리 농어업·농어촌에 관심을 기울이고, 농어업의 긍지와 자부심을 고취시켜 농어촌지역을 활성화시키는 것에 목적을 두고 있음.

2. 사업 내용의 적절성 평가

- 사업 내용의 적절성 평가는 사업의 법적 근거, 사업 목적의 명확성, 정부역할의 적절성, 지방정부 지원의 적절성, 유사사업 중복 여부로 구성되며 평가결과의 요약은 다음의 표와 같음.

평가항목	내용	진단 결과
사업의 법적 근거	· 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제46조, 11조의2, 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 제 25조, 수산업법 제3조의2 등 관련 법적 근거가 명확한 사업임	○
사업 목적의 명확성	· 본 사업은 농어촌지역에 대한 정부 지원의 정당성을 확보하기 위해 국민의 인식과 이해도를 높여 국민공감대를 형성하는 것이 주요 목적으로 매우 명확함.	○
정부역할의 적절성	· 국가기반 자원으로 식량전진기지 역할과 BT, NT등 미래발전사업의 기반으로 농어촌이 매우 중요함에도 불구하고 나날이 경쟁력이 약화되고 있어, 농어촌지역에 대한 정부지원이 당위성을 알려, 지속발전이 가능한 농어촌으로 전환하려는 정부의 역할은 적절함.	○
지방정부 지원의 적절성	· 농림수산식품부가 직접 수행하는 사업으로 지방정부지원에 대한 해당사항 없음.	-
유사사업 중복여부	· 농림수산식품부내 유일한 홍보사업임..	○

3. 사업 운영의 적절성 평가

- 사업운영의 적절성 평가는 사업 추진방식의 적절성과 예산집행의 적절성으로 구성되며, 사업 추진방식의 적절성은 다시 자원분담 가능성 및 적절성, 지원 방식 및 조건의 적절성, 사업추진 주체의 적절성으로 세분화 됨.
- ‘농어업·농어촌알리기’에 대한 사업 운영의 적절성 평가 결과는 다음의 표에 정리되어 있음.

평가항목		내용	진단결과
사업 추진 방식의 적절성	자원 분담 가능성 및 적절성	· 농어촌지역 지자체가 개별적으로 진행하는 것보다는 중앙정부가 총괄적으로 진행하는 것이 예산 집행과 정책의 일관성 등에서 효율적이므로 농림수산식품부가 총괄진행하고 이를 수행하기 위한 재원을 부담하는 것이 적절함.	○
	지원 방식 및 조건의 적절성	· 연초 사업에 대해 세부 내용과 구체적 예산까지 계획하고, 사업주관기관과 집행기관 간 정기적인 업무협의와 점검을 통해 집행된 사업에 대해 엄밀하게 검토를 진행하고 있는 현 체계가 적절함.	○
	사업 추진 주체의 적절성	· 관련법에 의하여 전문수행기관인 농정원에 위탁하여 집행하는 것은 전문성 측면에서 적절함. · 다년간 관련 홍보사업이 공공/민간 부문에서 수상하는 등 성과가 도출되고 있음.	○
예산 집행의 적절성		· 예산은 계획대비 적절히 집행되고 있음.	○

주 : 진단표시 : O = 적절함, △ = 일부 부적절함, X = 적절하지 않음

4. 사업의 효과성 평가

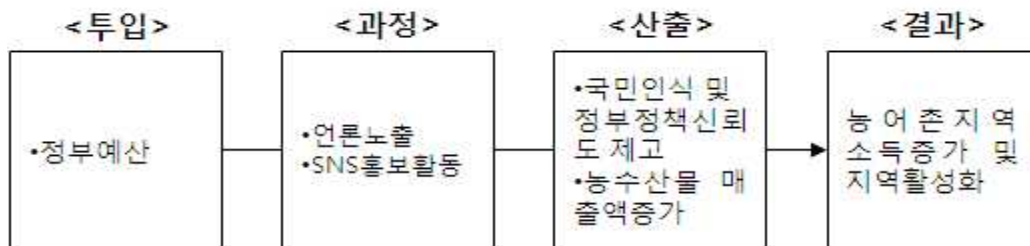
1) 기존성과지표의 적절성 검토

- 본 사업은 「국민평가」, 「이해도」, 「인터넷수산물시장 매출액」의 3개 지표로 구성되어 있음.
- 최근 4년간 목표치 및 달성치를 토대로 추세를 분석한 결과 인터넷수산물시장 매출액을 제외하고 국민평가와 이해도 지표는 목표치와 추세치가 동일하게 나오는 것으로 나타남.

- 사실상 국민평가와 이해도는 정성지표로서 홍보효과에 대한 대체지표가 거의 없기 때문에 지속적으로 활용되고 있으나, 매년 목표치를 상향설정하기에는 천장효과가 발생할 수 있다는 한계점을 고려해야 함.

2) 사업의 논리모형

- 전문농어업경영체육성사업의 논리모형을 구성하면 다음의 그림과 같음.



3) 효과성 성과지표 및 비교기준

- 본 사업은 2005년부터 시행된 사업으로 계량분석을 실행하기 위한 표본 수가 매우 부족함
- 따라서, 정량평가보다는 정성적 평가에 의해 효과성 평가를 진행하되, 평가의 객관성을 높이기 위해 이명천(2008)이 연구한 정부부처 7개 홍보사업에 대한 평가틀을 근거로 평가를 진행하도록 함.

4) 평가모형

- 평가모형은 다음의 표와 같이 설정함.

평가 영역	세부 평가 항목
홍보계획의 적절성	1. 외부 홍보회사의 홍보계획은 정부부처의 제안 내용과 일치하는가? 2. 외부 홍보회사의 홍보 계획은 적절한 기준에 맞게 제시되었는가?
홍보 계획과 집행 내용 간의 일치 정도	1. 외부 홍보회사가 계획한 세부 프로그램들은 계획대로 집행되었는가? 2. 외부 홍보회사의 예산안과 예산 집행 내역은 일치하는가?
홍보효과 평가	1. 외부 홍보회사가 수행한 정책 홍보사업의 효과는 어떻게 평가되었는가?

5) 평가결과

- 농림수산식품부의 '농어업·농어촌알리기'사업은 타 정부부처 홍보사업과 달리 관련법에 근거하여 사업수행기관이 별도로 지정되어 있다는 점에서 차이가 있음.
- 연초부터 사업주관기관인 농림수산식품부와 사업수행기관은 농림수산식품 교육문화정보원 간 업무협약이 이뤄지며, 수행과정에서도 타 사업에 비해 홍보수단, 예산집행 부분에 있어 엄격하게 관리되고 있는 것으로 나타남.
- 이러한 결과로, 타 부처 홍보사업에 비해 공공과 민간 분야의 광고수상대회에서 다수의 수위를 차지하는 등 사업의 성과가 나타나고 있음.

5. 정책제언

1) 홍보전달수단의 개발

- 같은 홍보수단이라도 홍보물의 게재지, 시기, 이슈에 대한 대응에 따라 다른 효과가 발생할 수 있음.
- 외교통상부 웹툰의 경우 유명포털사이트에 게재하여 네티즌들의 호응을 유도하고, 국방부의 경우 이슈화된 사례(24인용텐트 혼자치기)에 대해 기존 관료적 대응에서 벗어나 유머러스한 대응을 보여 부서이미지 개선에 긍정적으로 작용하였음.

2) 사업효과 분석체계의 변화

- 사업의 효과를 정량적으로 측정하기 위한 DB구축이 필요함.

II. 전문농어업경영체육성

1. 사업내용 분석

- '전문농어업경영체육성'사업은 고령화·인구감소 등으로 경쟁력을 잃어가는 농어촌지역에 정착의욕이 높은 농어업인을 선정하여 이들에 대해 용자/컨설팅 등을 지원함으로써 미래 농어업을 선도할 정예농어업인력을 육성하는 것을

목적으로 함.

- 본 사업은 크게 3개의 세부 사업으로 분류되며, 구체적인 내용은 다음의 표와 같음.

세부사업	주요 기능
창업후계농어업육성	후계농어업인에 대한 연3%금리로 자금지원
농어업경영컨설팅	후계농어업인에 대한 컨설팅을 실시하여 소득증가 유도
첨단농업생명산업단지조성	2010년 사업 종료

2. 사업 내용의 적절성 평가

- 사업 내용의 적절성 평가는 사업의 법적 근거, 사업 목적의 명확성, 정부역할의 적절성, 지방정부 지원의 적절성, 유사사업 중복 여부로 구성되며 평가결과 요약은 다음의 표와 같음.

평가항목	내용	진단 결과
사업의 법적 근거	· 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제10조에 의하여 진행되는 사업으로 법적 근거가 명확함.	○
사업 목적의 명확성	· 본 사업의 주요 목적은 고령화와 인구감소 등으로 경쟁력이 약화된 농어업에 대해 전문농어업경영인을 선발·지원하여 이들의 소득제고를 통해 경쟁력 있는 농어업을 육성하는 것으로 사업의 목적은 명확함.	○
정부역할의 적절성	· 농어촌지역에 대한 활성화를 통해 도시 인구를 유입시키고, 농어업의 경쟁력을 강화하여 국가안보요소인 식량자원의 확보 등을 유도하는 정부의 역할을 적절하다 판단됨.	○
지방정부 지원의 적절성	· 생명산업으로서 농업의 역할 및 중요성이 점차 증대되고 있으나, 지방자치단체의 재정상태는 매우 취약하며, 2010년 평균 재정자립도의 경우 20.3%(서울 및 6대 광역시와 경기도를 제외)여서 자체적으로 농업발전을 위한 지자체의 투자를 기대하기 어려우므로 중앙정부가 직접 지원하는 것이 적절함.	○
유사사업 중복여부	· 농어촌지역에 대한 정부지원책은 다양하게 진행되지만, 농어업인력육성을 목표로 진행하는 사업은 본 사업이 유일함.	○

주 : 진단표시 : ○ = 적절함, △ = 일부 부적절함, X = 적절하지 않음

3. 사업 운영의 적절성 평가

- 사업운영의 적절성 평가는 사업 추진방식의 적절성과 예산집행의 적절성으로 구성되며, 사업 추진방식의 적절성은 다시 재원분담 가능성 및 적절성, 지원 방식 및 조건의 적절성, 사업추진 주체의 적절성으로 세분화 됨.

- ‘전문농어업경영체육성사업’에 대한 사업 운영의 적절성 평가 결과는 다음의 표에 정리되어 있음.

평가항목		내용	진단결과
사업 추진 방식의 적절성	재원 분담 가능성 및 적절성	· 중앙정부가 재원을 분담하는 것이 적절함. · 지원대상이 되는 지자체의 평균 재정자립도는 20.3%(서울/광역시/경기도 제외)여서 자체적으로 농어업발전을 위한 투자는 기대하기 어려우며, 신규농어업인의 경우 기존 농어업인들보다 소득과 자산이 적어 재원을 분담하기에는 한계가 있음.	○
	지원 방식 및 조건의 적절성	· 본 사업은 중 후계농업인육성사업에 대한 융자조건은 3년 거치 7년 분할상환(연금리 3%)임 · 과거 5~10대 시중금리에 비해 저금리로 농어가에 도움이 되었으나 최근 3%대로 기준금리가 낮아짐에 따라 농민의 호응도가 다소 떨어짐. · 따라서 본 사업의 융자금리를 시중 금리보다 낮도록 보장하여 농어민들의 관심을 높일 필요는 있을 것으로 판단됨.	△
	사업 추진 주체의 적절성	· 지원대상 모집 및 1차선발을 1차적으로 지자체에 일임하고 외부 전문기관을 통한 2차 선발을 하는 체계는 책임성과 객관성의 증대라는 측면에서 바람직함.	○
예산 집행의 적절성		· 예산은 계획대비 적절히 집행되고 있음.	△

주 : 진단표시 : ○ = 적절함, △ = 일부 부적절함, X = 적절하지 않음

4. 사업의 효과성 평가

1) 기존성과지표의 적절성 검토

- 본 사업은 총 4개의 세부사업으로 구성되어 있으며, 사업지표도 각 사업을 대표할 수 있는 지표로 구성되어 있음.
- 다만, 귀농귀촌농가증가율의 경우, 관련 사업이 광범위하게 진행되고 있고, 결과에 영향을 미치는 외부 환경적 요소가 다양하기기 때문에, 성과지표로 활용하기 보다는 효과성 지표로 설정하는 것이 바람직하다 판단됨.

2) 사업의 논리모형

- 전문농어업경영체육성사업의 논리모형을 구성하면 다음의 그림과 같음.



3) 효과성 성과지표 및 비교기준

- 본 사업의 1차적 목표는 농어업에 종사하는 젊은 농어업 인력의 감소를 방지하는 것으로, 본 사업의 대상이 되는 지원자들의 정착율과 전체 농어촌인구의 감소를 상호 비교함으로써, 전문농어업경영인 육성사업의 효과를 가시적으로 비교분석하도록 함.
- 본 사업의 성과모형은 본 사업의 수행으로 인해, 농촌 젊은 인력 유입에 어느 정도 간접적으로 영향을 미쳤는가를 확인하는 것이 핵심으로 이들 간의 관계를 '다중회귀분석'을 통해 분석하도록 함.

4) 평가모형

- 본 연구에서는 사업지원대상이 되는 18세 이상 45세 미만 농어업인수의 변화 추이에 전문농어업경영체 육성사업이 어떠한 영향을 미쳤는지 세부적으로 분석하기 위해 다중회귀분석을 통해 확인해보도록 함.
- 분석에 사용되는 종속변수는 '20세 이상 45세 미만의 농업인수'로, 독립변수는 후계농업인육성지원대상 수와 농어촌지역인구유입의 유인이 되는 농가소득을, 도단위 순인구이동 수로 설정함.

$$Y = a + B_1X_1 + B_2X_2 + B_3X_3 + \epsilon$$

Y = 20세 이상 45세 미만의 농업인수

X_1 = 후계농업육성사업 선정 대상 수

X_2 = 인구순이동율

X_3 = 농가소득

B_1, B_2, B_3 = 계수 값

a = 상수

ϵ = 오차항

5) 평가결과

- 분석결과 R^2 값은 0.948로 높은 설명력을 나타냈으며, 분석에 활용된 세 개의 변수 중 '후계농어업육성 지원대상 인원'과 농가소득이 유의 수준 내에서 각각 정(+), 부(-)의 값을 가지는 것으로 나타남.
 - 즉, 전문농어업경영체육성사업의 시행은 20세 이상 45세 미만 농업인수의 감소추세를 완화시켰을 것으로 분석됨.
- 이러한 분석 결과는 분석 모형과 가용자료는 다르나, 2010년 한국농촌경제연구원에서 실시한 「후계농업경영인 육성사업 진단 및 성과 평가」 연구와 비슷한 결과임.

5. 정책제언

1) 지원대상의 확대

- 농업부문에서 가공과 유통은 생산 분야보다 3배 이상의 부가가치가 창출될 수 있는 고부가가치분야이기 때문에 농림수산물식품부는 이와 관련하여 별도의 농산물 유통사업을 지원하고 있음.
 - 차후에는 전문농어업경영체 육성에 관한 지원을 가공과 유통분야로까지 확대되어야 할 것으로 판단됨.
 - 그러나 본 사업의 취지가 국내 농산물 생산 기반 마련으로 농업인력의 확보라는 점에서 그 지원 대상을 우수농업인 육성과 같이 후계농업인 육성사업 대상자로만 한정하여야 함.

2) 지방자치단체의 적극적인 노력

- 농업의 활성화로 인한 혜택을 1차로 받게 될 지자체의 역할에 대한 논의가 있음.
 - 즉, 지자체에서도 본 사업의 지속을 위해 적극적으로 나서야 하며, 특히 금리인하부분에 대해 주도적인 역할을 수행해야 할 것으로 판단됨.

3) 지원연령의 확대

- 베이비붐 세대의 귀농귀촌 증가에 따라, 지원 대상에 대한 연령대를 확대해야 함.
 - 농업에 대한 소득이 보장된다면 50세 이후 창업을 하더라도 최소 20년 이상 유지할 수 있고, 기계화 농업이 가능한 60세까지 10년 이상 남기 때문에 연령확대는 가능할 것으로 사료됨.

4) 후계농업경영인육성사업의 연간 목표치 설정

- 후계농업경영인육성사업은 1981년 이후 지속된 사업이나, 지원 대상 수는 장기적 관점에서 설정된 연간 목표 수보다는 해당 연도의 정치적 환경이나 예산에 따라 매년 다르게 선발되어왔음.
 - 따라서, 지속적인 농업발전을 위해서는 미래 농어업사회를 선도해나갈 최소한의 인원을 목표로 미리 설정하고 선발해야 함.
- 본 연구는 지원 대상 품목을 경종을 기준으로 하여, 연간 선발인원 목표치를 연간 대략 1,500명 이상 선정을 목표로 설정해야 할 것을 제안함.

5) 컨설팅 사업의 유지

- 전문농어업경영체 세부 사업 중 농어업경영컨설팅사업은 당초 사업계획에 따라 2013년 종료될 예정임.
- 지방자치단체 역시 경영컨설팅 사업의 효과를 인정하면서, 작목별, 대상별 맞춤형 컨설팅으로 지원해 줄 것을 요구하고 있음.
 - 최근에는, 1980년대 자금지원을 담보로 상환기간동안 지원대상자들을 의무적으로 농업에 종사하게 하는 제도로는 비효율적일 수 있어, 지원 대상을 후계농의 시설물 뿐 아니라, 후계농업경영인을 대상으로 컨설팅과 교육을 강화해야 한다고 주장하고 있음.

Ⅲ. 농림행정정보화

1. 사업내용 분석

- 농림행정정보화사업은 사무자동화장비 및 보안서버 운영관리, 홈페이지 유지 보수, 세전산소모품 구입 등 내부 행정정보화 지원하고,
- 농림수산물식품분야 정보시스템을 효율적으로 구축·운영하고 각종 정보화 역기능에 대비하기 위한 체계적인 관리체계 마련함은 물론,
- 농림수산물식품분야의 사이버 위협정보를 수집·분석하고 침해사고 대응 업무를 수행하는 24시간 365일 사이버안전센터 운영함과 동시에,
- 농수산물사업정보 및 수산물정보, 수산자원관리 정보화체계 기반 구축하는 것을 목적으로 하고 있음.

2. 사업 내용의 적절성 평가

- 사업 내용의 적절성 평가는 사업의 법적 근거, 사업 목적의 명확성, 정부역할의 적절성, 지방정부 지원의 적절성, 유사사업 중복 여부로 구성되며 평가결과 요약은 다음의 표와 같음.

평가항목	내용	진단결과
사업의 법적 근거	전자정부법 제1조, 제46조, 국가사이버안전관리규정 제10조의2, 농어업농어촌 및 식품산업기본법 제52조, 수산업법 제96조를 통해 농림행정정보화 구축에 대한 법률적 근거를 제시함.	○
사업 목적의 명확성	농림행정정보화사업은 EDPS기반으로 농림수산물식품부에서 진행하는 각종사업의 처리를 DB화하여 행정정보화체계기반 구축이라는 분명한 목표를 지니고 있음.	○
정부역할의 적절성	농림행정정보화사업은 정부에서 진행되는 각 사업의 효율적 운영과 체계적 관리를 위해 시행되는 사업이므로 정부에서 진행되어야 함이 마땅함.	○
지방정부 지원의 적절성	해당없음.	-
유사사업 중복여부	해당없음.	-

주 : 진단표시 : 0 = 적절함, △ = 일부 부적절함, X = 적절하지 않음

3. 사업 운영의 적절성 평가

- 사업운영의 적절성 평가는 사업 추진방식의 적절성과 예산집행의 적절성으로 구성되며, 사업 추진방식의 적절성은 다시 재원분담 가능성 및 적절성, 지원 방식 및 조건의 적절성, 사업추진 주체의 적절성으로 세분화 됨.
- '농림행정정보화'에 대한 사업 운영의 적절성 평가 결과는 다음의 표에 정리 되어 있음.

평가항목		내용	진단결과
사업 추진 방식의 적절성	재원 분담 가능성 및 적절성	농림행정정보화사업은 '국가정보화 기본계획' 및 국가정보화기본법에 의거 창의와 신뢰의 선진지식정보사회라는 정보화 비전을 실현하기 위한 국가사업으로 전액 중앙정부에서 지출하여 사업을 수행하는 것이 적절함.	○
	지원 방식 및 조건의 적절성	농림행정정보화 사업은 가치재와 공공재의 특성을 지니고 있어 국고 100%지원과 직접수행의 방식으로 이루어지는 것이 적절함.	○
	사업 추진 주체의 적절성	농림행정정보화 사업은 농림수산물식품부에서 시행되는 다양한 분야의 사업에 대한 '정보'를 다루므로 농림수산물식품부 내에서 추진되는 것이 바람직함.	○
예산 집행의 적절성		농림행정정보화사업은 사업예산을 국고 100%지원되고 있으며 예산과 관련한 특이사항 없이 전액 집행되기 때문에 예산집행은 적절하게 이루어진다고 판단됨.	○

주 : 진단표시 : ○ = 적절함, △ = 일부 부적절함, X = 적절하지 않음

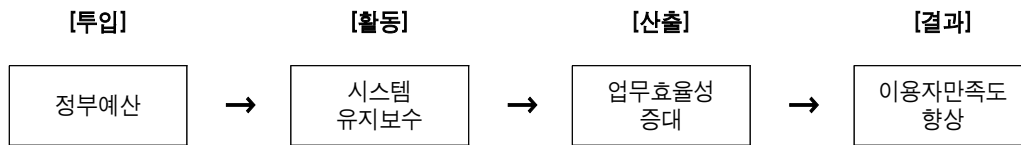
4. 사업의 효과성 평가

1) 기존성과지표의 적절성 검토

- 농림행정정보화사업은 주요 수입곡물 지식포털 이용자 만족도와 EA성숙도를 사업의 성과지표로 삼고 있으며, 이는 내부 행정정보화 지원, 정보화 역기능 대비 관리체계 구축, 농수산물 사업정보자원관리, 정보화 기반구축이라는 사업 목적에 부합됨.

2) 사업의 논리모형

- 동사업의 논리모형을 구성하면 다음의 그림과 같음.



3) 효과성 성과지표 및 비교기준

- 투입지표는 사업이 달성하고자 하는 목표와 관련성이 없으며, 인력과 예산을 증가시키려는 유인만이 발생하므로 투입지표의 사용은 적절하지 않음.
- 산출지표는 투입지표와 결과지표 사이의 특성을 가지고 있지만 사업목표와의 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 부적절한 측면이 있으며, 사업의 성과를 모두 나타내주지 않는 단점이 있음.
- 결과지표는 적절히 설정된 경우 사업목표와의 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 가장 바람직한 성과지표가 되지만 영향파악 가능성, 명확성, 적시성, 신뢰성, 비교가능성, 검증가능성 등에서 문제가 있을 수 있기 때문에 결과지표를 중심으로 성과지표를 설정하되, 여러 가지 한계가 있을 수 있다는 점을 밝힐 필요가 있음.
- 이에 농림행정정보화사업 성과평가를 위한 적절한 비교기준을 설정하기 위해서는 사업의 특성을 고려할 필요가 있음.

4) 평가모형

- 농림행정정보화사업의 성과는 비실험방법을 사용하여 평가되었으며, 이를 위해 최근 3년간 Agrix 사용자 만족도 결과를 바탕으로 사업의 효과성을 검증함.

5) 평가결과

- 최근 3년간 Agrix사용자 만족도를 살펴봤을 때, 대체로 어느 한 부문에 편중됨 없이 고른 향상을 보이고 있음을 알 수 있음.
- 이를 통해 농림행정정보화 사업은 업무효율에 기여하는 정도가 다소 높은 것으로 나타남.

5. 정책제언

- 사업의 성과향상도 중요하지만, 이제는 일상화된 시스템 사용의 추이를 지속적으로 관리, 점검할 필요가 있음.
- 정보화의 초점이 구축에서 활용으로 이전하게 됨에 따라 정보자원의 공동활용을 위한 민관협력체계의 필요성이 대두되고 있음.

IV. 해외농업개발

1. 사업내용 분석

- 해외농업개발사업은 장기적·안정적 해외공급망을 확보하여 불안정한 국제곡물시장에 대한 의존도를 낮추기 위해 실시되는 사업임.

2. 사업 내용의 적절성 평가

- 사업 내용의 적절성 평가는 사업의 법적 근거, 사업 목적의 명확성, 정부역할의 적절성, 지방정부 지원의 적절성, 유사사업 중복 여부로 구성되며 평가결과의 요약은 다음의 표와 같음.

평가항목	내용	진단결과
사업의 법적 근거	해외농업개발협력법 제2조, 제3조, 제23조, 제25조, 농어업·농어촌 및 식품사업 기본법 제58조, 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제2조, 제34조를 통해 해외농업개발에 대한 법률적 근거를 제시함.	○
사업 목적의 명확성	해외농업개발사업은 불안정한 국제곡물시장에 전적으로 의존하고 있는 현재의 곡물도입방식에서 탈피, 장기적·안정적 해외공급망을 확보하고, 해외농업개발 진출(예정)기업을 위한 해외농업개발 지원인프라를 구축하며, 곡물 자원의 안정적 확보를 위해 해외농업개발사업자가 해외에서 농·축산물 개발시 금융지원을 통해 투자 리스크 경감 및 투자 활성화를 도모한다는 분명한 목표를 지니고 있음.	○
정부역할의 적절성	분석결과, 납세자의 이동성을 제외한 모든 영역에서 집중화가 바람직하다는 결론을 이끌어냄. 사업의 목적, 규모 등 여러 가지 관점에서 살펴봤을 때, 해외농업개발사업은 분권화보다 중앙정부 주도의 시행이 바람직함.	○
지방정부 지원의 적절성	해당없음.	-
유사사업 중복여부	해당없음.	-

주 : 진단표시 : O = 적절함, △ = 일부 부적절함, X = 적절하지 않음

3. 사업 운영의 적절성 평가

- 사업운영의 적절성 평가는 사업 추진방식의 적절성과 예산집행의 적절성으로 구성되며, 사업 추진방식의 적절성은 다시 재원분담 가능성 및 적절성, 지원 방식 및 조건의 적절성, 사업추진 주체의 적절성으로 세분화 됨.
- '농림행정정보화'에 대한 사업 운영의 적절성 평가 결과는 다음의 표에 정리 되어 있음.

평가항목		내용	진단결과
사업 추진 방식의 적절성	재원 분담 가능성 및 적절성	해외농업개발사업은 농지관리기금을 재원으로 하고 있음.	○
	지원 방식 및 조건의 적절성	해외농업개발사업의 지원은 융자와 보조 두 가지 방식을 사용함. 융자는 소요사업비 70% 이하, 보조는 해외농업환경조사를 제외 하고 모두 100% 보조가 이루어짐.	○
	사업 추진 주체의 적절성	해외농업개발사업의 추진주체는 한국농어촌공사임.	○
예산 집행의 적절성		해외농업개발사업은 사후 사업 관리차원에서 당초 기업들이 제출한 계획대로 자금집행이 이루어지는지 회계점검을 실시하고 있음.	○

주 : 진단표시 : ○ = 적절함, △ = 일부 부적절함, X = 적절하지 않음

4. 사업의 효과성 평가

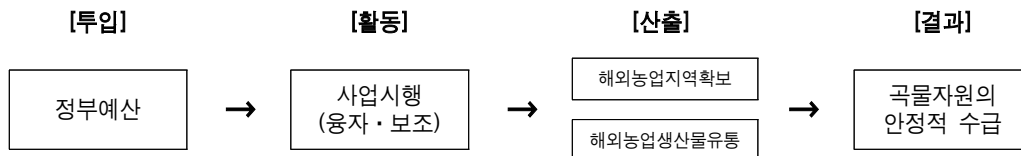
1) 기존성과지표의 적절성 검토

- 해외농업개발사업은 주요 수입곡물 해외생산유통물량 확보율과 해외농업개발 지원사업 만족도를 성과지표로 삼고 있음.
- 이는 우리나라 농업의 해외진출기반을 마련하고, 농업협력국가 및 지역을 확대함으로써 해외농업지원개발 및 국제협력을 강화한다는 농림수산식품부의

성과목표에 부합함.

2) 사업의 논리모형

동사업의 논리모형을 구성하면 다음의 그림과 같음.



3) 효과성 성과지표 및 비교기준

- 투입지표는 사업이 달성하고자 하는 목표와 관련성이 없으며, 인력과 예산을 증가시키려는 유인만이 발생하므로 투입지표의 사용은 적절하지 않음.
- 산출지표는 투입지표와 결과지표 사이의 특성을 가지고 있지만 사업목표와의 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 부적절한 측면이 있으며, 사업의 성과를 모두 나타내주지 않는 단점이 있음.
- 결과지표는 적절히 설정된 경우 사업목표와의 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 가장 바람직한 성과지표가 되지만 영향과악 가능성, 명확성, 적시성, 신뢰성, 비교가능성, 검증가능성 등에서 문제가 있을 수 있기 때문에 결과지표를 중심으로 성과지표를 설정하되, 여러 가지 한계가 있을 수 있다는 점을 밝힐 필요가 있음.
- 이에 농림행정정보화사업 성과평가를 위한 적절한 비교기준을 설정하기 위해서는 사업의 특성을 고려할 필요가 있음.

4) 평가모형

- 해외농업개발의 성과평가를 위해 사업전후 비교를 실시함. 이를 위해 사업 시작전의 농업면적 확보추이를 통한 추세분석을 실시하고 이를 사업시작 후 실제치와 비교함.

5) 평가결과

- 사업시행전후 추세식을 비교분석한 결과 해외농업개발사업은 해외농업지역 면적확보에 있어 사업 실시이전보다 약 132%의 효과신장을 가져옴으로써 해

외농업지역 확보에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 확인됨.

5. 정책제언

- 출범 4년째를 맞아 괄목할만한 성과를 기대하기 어려운 시점이나, 지원대상 업체가 농업생산물을 전량 해외판매하고 국내반입하지 않는 일부상황은 향후 발전을 위해 점검을 필요로 함.
- 또한 융자상환기일이 내년에 완료됨에 따라 융자금의 원활한 회수를위한 대비가 필요함.
- 아울러, 해외농업개발의 담당인력 육성과 조직화를 통해 철저히 준비된 사업 추진이 있어야 하며, 지속적인 모니터링을 통해 해외농업실태에 대한 감각을 유지하는 것도 필요함.

<목차>

제1장 연구개요	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 주요 내용	2
1. 연구 범위	2
2. 연구 구성 및 방법론	2
제2장 사업 평가	11
제1절 농어업·농어촌알리기	11
1. 사업내용	11
2. 사업 운영평가	19
3. 사업 효과성 평가	23
4. 정책제언 및 발전방안	32
제2절 전문농어업경영체육성	35
1. 사업내용	35
2. 사업 운영평가	41
3. 사업 효과성 평가	47
4. 정책제언 및 발전방안	55
제3절 농림행정정보화	60
1. 사업내용 분석	60
2. 사업내용의 적절성 평가	66
3. 사업 운영의 적절성 평가	68
4. 사업내용의 효과성 평가	69
5. 정책제언 및 발전방안	78
제4절 해외 농업 개발	80
1. 사업내용 분석	80
2. 사업 내용의 적절성 평가	87
3. 사업운영의 적절성 평가	92
4. 사업의 효과성 평가	96
5. 정책제언 및 발전방안	106

<표목차>

[표 1-2-1] 세부사업의 범위	2
[표 1-2-2] 연구의 구성	3
[표 1-2-3] 정부역할의 범위	5
[표 2-1-1] 농어업·농어촌알리기 사업 예산내역	13
[표 2-1-2] 2011년 홍보 추진실적	14
[표 2-1-3] 타부처 홍보사업에 대한 성과지표 예시(2010년 재정사업 자율평가)	17
[표 2-1-4] 농림수산식품부의 SNS 홍보 매체	21
[표 2-1-5] 2010년 정책홍보 우수관련 수상 내역	22
[표 2-1-6] 2011년 정책홍보 우수관련 수상 내역	22
[표 2-1-7] 2012년 정책홍보 우수관련 수상 내역	22
[표 2-1-8] 농어업·농어촌 알리기 사업 성과지표 구성	24
[표 2-1-9] 평가분석의 틀	27
[표 2-1-10] 외부 홍보회사 목표 계획의 적절성 평가	29
[표 2-1-11] 외부 홍보회사 실행 계획서의 적절성 평가	29
[표 2-1-11] 실행 계획서 상 홍보계획과 집행 내용 간의 일치도	30
[표 2-1-12] 실행 계획서 상 예산안과 예산 집행 내역 간의 일치도	31
[표 2-1-13] SNS와 인터넷을 활용한 농림수산식품부의 홍보실적	33
[표 2-2-1] 전문농어업경영체 육성사업 예산내역	37
[표 2-2-2] 2009-2011년 재정사업자율평가 평가결과	38
[표 2-2-3] 2012년 성과지표	48
[표 2-2-4] 변수에 대한 정의	53
[표 2-2-5] 회귀분석 결과	54
[표 2-3-1] 농림행정정보화 사업 예산 내역	62
[표 2-3-2] 농림행정정보화사업 성과지표 달성 현황	62
[표 2-3-3] 농림행정정보화사업의 성과지표	70
[표 2-3-4] 바람직한 성과지표의 기준	71
[표 2-3-5] 농림행정정보화사업의 사업목표와 성과지표 구분	73
[표 2-4-1] 해외농업개발사업 2010년 결산 및 2011~2012년 예산	84
[표 2-4-2] 해외농업개발사업 연도별 재정 투입 계획	84
[표 2-4-3] 농지기금 보조 대비 용자 격차	85
[표 2-4-4] 해외농업개발 사업 성과지표 달성현황	85
[표 2-4-5] 중앙정부와 지방정부의 역할분담 기준	89
[표 2-4-6] 해외농업개발사업의 정부 역할 분담 분석 결과	92
[표 2-4-7] 해외농업개발사업 결산 내역	93

[표 2-4-8] 지원업체의 융자금 상환·환수내역	95
[표 2-4-9] 해외농업개발사업의 성과지표	97
[표 2-4-10] 바람직한 성과지표의 기준	98
[표 2-4-11] 해외농업개발사업의 사업목표와 성과지표 구분	101
[표 2-4-12] 연도별 농업지역 확보면적 추이(2007~2011)	103

<그림목차>

<그림 1-2-1> 효과성 평가 방법론	9
<그림 2-1-1> 농어업·농어촌알리기 사업목표	11
<그림 2-1-2> 농어업·농어촌 알리기 사업 추진절차	13
<그림 2-1-3> 2009년 평가결과	15
<그림 2-1-4> 농어업·농어촌 알리기 사업 성과목표 체계도	23
<그림 2-1-5> 농어업·농어촌알리기 사업 성과지표의 목표치 및 추세치	25
<그림 2-1-6> 농어업·농어촌알리기 사업의 논리모형	26
<그림 2-1-7> 정부부처 및 공공기관의 홍보 웹툰	33
<그림 2-2-1> 창업후계농어업인육성 사업추진 절차	36
<그림 2-2-2> 농업인수 및 농가수 추세(1970-2009년)	39
<그림 2-2-3> 농업인수 중 20~45세 미만 농업인 감소추이	40
<그림 2-2-4> 한국은행의 기준금리 변동 추이	41
<그림 2-2-5> 도·농간 소득격차 현황	42
<그림 2-2-6> 우리나라 연도별 농식품 수입량	46
<그림 2-2-7> 전문농어업경영체육성 사업의 성과지표 목표치 및 추세치	49
<그림 2-2-8> 전문농어업경영체육성사업 논리모형	50
<그림 2-2-9> 후계농어업육성대상 농업인 정착율	52
<그림 2-2-10> 20세 이상 45세 미만 농업인력 변화	52
<그림 2-2-11> 평가모형의 설정	54
<그림 2-3-1> 농림행정 정보화사업의 논리모형	72
<그림 2-3-2> 사업의 효과성 분석 및 평가방법 유형	75
<그림 2-3-3> 최근 3년간 Agrix 사용자 종합만족도	76
<그림 2-3-4> Agrix 사용자 분야별 만족도(편의증진)	77
<그림 2-3-5> Agrix 사용자 분야별 만족도(업무효율성)	77
<그림 2-3-6> Agrix 사용자 분야별 만족도(행정투명성)	78
<그림 2-4-1> 해외농업개발사업 전달체계 및 담당기관 역할	83
<그림 2-4-2> 해외농업개발사업의 사업 논리모형	100
<그림 2-4-3> 사업의 효과성 분석 및 평가방법 유형	102
<그림 2-4-4> 사업시행 전 결과를 통한 추세예측 결과	104
<그림 2-4-5> 사업시행 후 실제 결과를 통한 추세결과	105

제1장 연구개요

제1절 연구의 배경

제2절 연구의 목적 및 기대효과

제1장 연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적

- 2005년 도입된 재정사업자율평가가 보편화 되면서 재정사업에 대한 성과관리 및 평가의 중요성이 커지고 있음.
- 이와 함께 ‘산출 중심의 성과관리’에서 ‘결과 중심의 성과관리’로 패러다임이 전환되면서, 객관적이고 과학적인 방법을 통한 재정사업평가가 재정성과관리제도의 중요한 부분으로 자리를 잡고 있음.
- 재정사업평가는 외부의 시각에서 객관적인 데이터와 과학적 방법론을 적용하여 사업 목적 및 운영의 적절성, 사업의 효과성 등 사업 전반에 걸쳐 심층적으로 행해지는 평가를 의미함.
- 재정사업평가를 통해 얻은 결과를 토대로 성과지표에 따른 단순한 성과 이상의 정보를 얻을 수 있고, 이러한 정보를 사업추진과정에 활용하여 보다 합리적이고 효율적으로 사업을 추진할 수 있게 됨.
- 현행 재정사업자율평가에서도 사업전반에 걸친 종합적인 외부평가를 성과관리의 중요한 요소로 정의함에 따라, 재정사업평가는 필수적인 절차로 인식되고 있음.
- 따라서 재정사업평가의 필요성은 평가 및 개선을 통한 환류 목적에서 뿐만 아니라, 대외적인 평가에 제시할 근거자료가 된다는 측면에서도 중요하다고 할 수 있음.
- 본연구는 농림수산물식품부의 검역검사 분야의 재정사업의 성과평가에 주요 목적이 있음.
- 이를 통해 농어업개선 분야의 사업의 성과를 객관적으로 검토하여 성과제고를 위한 다양한 시사점을 제공함.
- 또한 외부기관에 의한 객관적으로 재정사업평가를 수행함으로써 내·외부 평가에 탄력적으로 대응할 수 있고, 각 사업담당자들에 대

한 사업 성과관리의 이해제고 및 사업과제 관리의 효율적 운영 그리고 적절한 성과관리 체계 수립에 기여할 것이라고 기대됨.

제2절 연구의 주요 내용

1. 연구 범위

- 본연구는 농림수산식품부의 농어업·농어촌알리기, 전문농업경영체 육성, 농림행정정보화, 해외농업개발 등 4개의 단위사업을 대상으로 함.

[표 1-2-1] 세부사업의 범위

단위사업	세부사업
농어업·농어촌알리기	농어업·농어촌 가치 및 소비촉진 제고
전문농업경영체육성	창업후계농어업육성, 창업후계농어업육성(옹자), 농어업경영컨설팅, 농어업경영컨설팅(지자체), 첨단농업생명산업단지조성(종료)
농림행정정보화	농수산사업시스템 및 정보화 종합설계도 통합 유지·보수 지식포털시스템 기능개선사업
해외농업개발	재정옹자 및 보조

2. 연구 구성 및 방법론

- 연구의 구성은 각 사업별로 사업내용 분석, 사업운영의 적절성 평가, 사업의 효과성 그리고 정책제언으로 이루어짐.
- 사업내용 분석은 사업개요, 추진절차 및 예산, 추진실적 및 성과, 과거 평가결과 등을 분석하여, 사업에 대한 이해 그리고 쟁점사항을 파악하는 평가를 위한 기초연구 단계라고 할 수 있음.
- 평가의 구성요소는 사업의 적절성 평가와 사업의 효과성 평가로 이루어진다고 할 수 있음.
- 사업의 적절성은 사업의 기획, 운영단계의 평가에 해당되는 내용으

로 주로 정성적인 평가방법으로 이루어지며 사업의 목적, 운영방식 등에 대한 검증이 주요 내용이 됨.

- 사업의 효과성 평가는 사업으로 인해 기대되는 결과가 실제 이루어졌는지 검토하는 단계로 현 성과지표 및 목표치의 적절성과 함께 객관적 데이터와 과학적 방법론을 통한 효과성 검증이 이루어지게 됨.

[표 1-2-2] 연구의 구성

항 목	세부 항목	주요 내용	분석 방법
사업내용 분석	▪ 사업개요	▪ 사업 목적 및 세부사업 내용, 주요기능, 사업구성체계	▪ 문헌검토(기존 평가보고서, 사업계획서 등) 검토 ▪ 사업담당자 인터뷰 등
	▪ 사업추진절차 및 예산	▪ 사업추진체계 및 추진절차 ▪ 연간 사업예산(계획), 투자계획 등	▪ 내부자료, 사업담당자 또는 관련 부처와의 협의
	▪ 추진실적 및 성과 ▪ 과거 평가결과 ▪ 사업의 주요 쟁점	▪ 사업의 주요 성과 및 실적 ▪ 기재부, 국회 등 외부 지적사항, 외부 위탁 평가 ▪ 사업 추진 및 운영상의 주요 문제점 및 쟁점사항 정리	▪ 이해관계자 인터뷰 ▪ 외부 평가자료 등
사업의 적절성 평가	▪ 사업 목적의 명확성	▪ 사업의 궁극적 목적(사업의 근본적 필요성)	▪ 사업에 관한 계획 및 내부자료, 이해관계자 의견 검토 ▪ 문헌연구 및 각종 자료 분석
	▪ 정부 역할의 적절성	▪ 전통적 정부역할에 따른 정부 역할의 적절성 평가	
	▪ 지방정부 지원의 적절성	▪ 정부 /지방의 역할분담 및 사업형태의 적정성 평가	
	▪ 정부역할 수행 방법의 적절성	▪ 정책 수행을 위한 정책 수단의 적절성 평가	
사업의 효과성 평가	▪ 성과 지표와 비교기준 설정	▪ 사업의 개입논리에 따른 성과지표 설정 ▪ 사업의 성공여부 판단을 위한 비교기준설정	▪ 문헌연구 및 각종 자료 분석
	▪ 평가 모형 수립	▪ 사업 평가에 가장 적합한 평가모형 설정	▪ 무작위실험모형, 準실험모형, 암묵적 모형 중 선택 ▪ 회귀분석, B/C분석, 산업연관 분석 등 평가 내용에 적합한 통계기법 활용
	▪ 자료분석	▪ 사업 효과성 평가	
	▪ 효용성 및 지속가능성 평가	▪ 사회적 수요의 충족 여부, 사업의 효과에 대한 예측 등	▪ 문헌연구 및 각종 자료분석, 통계분석 등
정책 제언 및 개선방안	▪ 문제점 및 발전방안 제시	▪ 성과관리체계 적합성 등 ▪ 결론 및 정책제언	▪ 평가결과 요약

1) 사업의 적절성 평가

(1) 사업 목적의 명확성

- 사업의 목적이 명확하기 위해서는 해당 사업으로 해결하고자 하는 특정 상황 또는 문제가 명확하여야함.
- 또한, 해당 사업으로 추진되는 주요 내용이 이러한 상황 또는 문제 해결에 기여함을 논리적으로 검증할 수 있어야함.
- 따라서 사업 목적의 명확성에서는 사업의 추진배경 및 내·외부 환경 등을 파악하여 문제점을 도출하고 평가 대상 사업의 추진이 이러한 문제해결에 어떠한 기여를 하는지 정성적 방법으로 검토함.

(2) 정부역할의 적절성

- 정부의 개입이 언제나 시장실패의 문제를 해결한다고는 할 수 없으며, 특히, 시장의 유연성을 과도하게 제한하거나 사업의 환경에 대한 정보가 부족할 경우 정부실패를 야기할 수 있음
- 따라서 재정사업평가에서 해당 사업이 정부의 역할로 적절한지에 대한 검토는 매우 중요한 사안이라고 할 수 있음.
- KDI의 재정사업 심층평가지침에서는 정부의 역할을 사유재산권의 보호, 시장실패의 교정, 가치재의 공급, 소득과 부의 재분배, 거시경제의 안정화 등 이상 5가지로 구분하고 있으며, 이를 따라 동 연구에서는 평가 대상 사업이 이러한 요소를 포함하고 있는지에 대해 서술함으로써 정부역할의 적절성을 검토하려고 함.

(3) 지방정부 지원의 적절성

- 이론적으로 중앙정부와 지방정부의 역할은 공공사업으로 인한 효과의 지역적 범위(재정대응성), 지방정부의 재정상태, 지역간 선호의 이질성 등의 여러 기준에 의해 결정됨.

[표 1-2-3] 정부역할의 범위

구분	내용
사유재산권의 보호	사유재산권은 시장기구의 작동을 위한 필수적인 요소이므로 개인이 재산을 소유하고 그것을 자유의사에 따라 관리·사용·처분할 권리 그리고 이 과정에서 발생하는 수익을 소유할 권리를 보호하는 일은 국가의 가장 기본적인 임무라 할 수 있음
시장실패의 교정	정부의 개입은 시장의 실패로 인해 발생하는 자원배분의 왜곡을 교정하는데 목적이 있음 시장실패의 원인으로는 공공재의 존재, 정보의 비대칭, 규모의 경제 등이 있음
가치재의 공급	가지채란 정부의 입장에서 국민들의 소비 그 자체가 바람직하기 때문에 생산하여 공급하는 재화를 의미하는데, 대표적인 예로 교육, 의료 등이 있음
소득 및 부의 재분배	국민에게 표준적인 생활수준을 보장하는 것은 정부의 책임이므로 고용보험, 의료보험, 저소득 층 지원정책은 국가의 역할로 타당함
거시경제의 안정화	단기적으로 경기변동의 폭을 줄여나가 장기적으로 안정적인 경제성장을 이루도록 하는 것은 정부의 필수적인 역할임

자료 : KDI, 재정사업심층평가 지침(2007)

- 하지만 현실적으로 국가의 조세제도에 의한 국세와 지방세의 유기성, 중앙정부와 지방정부의 업무체계, 개별 공공사업의 고유 특성 등의 요인 등을 지방정부 지원의 적절성에 반영되어야 함.
- 본 연구에서는 사업으로 인한 수혜의 범위가 전국적인지 아니면 국지적인지 여부, 사업의 규모를 고려하였을 경우 지방정부가 단독으로 재원마련이 가능한지 등 해당 사업과 관련이 있는 여러 요소들을 검토하여 지방정부 지원의 적절성 평가를 수행함

(4) 정부역할 수행방법의 적절성

- 정부역할 수행방법의 적절성은 재원 분담 가능성, 지원방식 및 조건의 적절성, 사업추진 주체의 적절성 등 3요소에 대한 검토가 이루어짐.
- 재원분담가능성은 현재의 재원분담 형태가 사업의 목적 달성과 가장 부합하는지에 대한 평가로서, 만약 평가대상 사업이 직접사업인 경우 지자체 및 민간과의 재원분담은 가능한지, 또는 보조사업의 경우 현행 보조비율이 적절한지에 대해 서술함.

- 지원방식 및 조건의 적절성은 사업의 사업방식에 대한 평가로서 예컨대, 평가대상 사업이 현재 융자사업의 형태를 가지고 있다면 이차보전 방식 등의 다른 방식으로 변경하여 사업의 효과를 극대화할 수 있는 방안이 있는지에 대해 서술함.
- 사업추진 주체의 적절성은 사업의 특성을 고려하여 현재의 사업 추진주체가 적절한지에 대한 평가로서, 예컨대 자금의 감독, 관리 등의 성격을 가지고 있는 사업의 경우 자금운영의 투명성 확보를 위해 자금의 운영을 독립된 기관이 추진주체가 되는 것이 적절한 경우가 있음.
- 이와 같이 사업추진 주체의 적절성은 평가대상 사업의 성격, 수행방법, 이해관계자 등을 고려하여 현 추진주체의 적절성에 대해 검토함.

2) 사업의 효과성 평가

- 사업의 효과성 평가는 사업으로 인해 실제 기대했던 효과가 나타났는지에 대한 객관적, 과학적 검토로서 비교기준 및 효과성 지표 설정, 평가모형 수립, 평가결과 등의 과정으로 이루어져 있음.

(1) 효과성 지표 및 비교기준 설정

- 효과성 지표는 사업의 결과단계, 즉 사업의 성과를 대표하는 지표로 일반적으로 평가모형에서는 종속변수(independent variable)를 의미
- 평가 대상 사업의 성과가 개선이 되었는지를 평가하기 위해서는 비교기준이 설정 되어야함.
- 비교기준은 시간상의 비교, 공간상의 비교, 시·공간상의 비교로 구분됨.
- 시간상 비교의 가장 대표적인 예로 평가대상 사업의 과거성과 대비 평가연도의 성과 개선여부를 통해 성과의 향상 정도를 분석하

는 방법이 있음.

- 공간상의 비교는 크게 두 가지로 구분할 수 있음.
 - 첫째, 비교기준을 국·내외 유사사업으로 하여 이들 사업의 성과와 비교하여 효과성을 검토하는 방법
 - 둘째, 사업의 수혜대상이 어떤 과정을 거쳐 선별되는 경우 수혜대상자와 비수혜대상자의 비교를 통해 성과를 평가하는 방법도 있으며 이러한 경우 비교기준은 사업의 비수혜대상자라고 할 수 있음.
- 시·공간상 비교는 위 두요소를 모두 합친 개념으로 여러 대상에 대한 다시점 조사 자료가 가용한 경우 사용할 수 있는 비교기준임.

(2) 평가모형 수립

- 사업의 효과성을 명확히 분석하기 위해 사업으로 인한 활동이 아닌 다른 외부요인에 의한 영향을 통제하여야 함.
 - 예컨대, 올해의 산불건수가 작년보다 30%가 감소했다고 하면, 이는 산불방지사업의 효율적 추진으로 인한 사업의 효과라고 판단할 수도 있음.
 - 산불발생이 건조일수에 의해 크게 영향을 받는 다는 사실을 고려하는 경우 올해의 건조일수가 작년보다 40%이상 감소하였다고 하면 사업의 효과성을 단언할 수 없음.
- 이처럼 효과성 평가란 사업의 효과에 영향을 미치는 외부요인을 최대한 통제한 후 사업의 순수한 효과를 도출하는 작업이라고 할 수 있음.
- 효과성 평가 모형은 무작위실험통제모형, 준(準)실험모형, 비실험방법, 모니터링 수준의 평가 등 4가지로 구분될 수 있음.
- 무작위실험통제방법은 가장 이상적인 평가모형으로 사업으로 사업의 인과관계를 가장 잘 통제할 수 있지만 현실에서 적용할 수 없

다는 단점이 있음.¹⁾

- 준(準)실험모형은 표본의 무작위 추출이 불가능한 경우 사후에 관측된 특성을 통해 인위적으로 집단을 구분하여 비교하는 방법임.
 - 예컨대, 변호사의 임금이 높다는 가설을 증명하기 위해 변호사 집단과 교육수준, 나이, 집안배경 등이 가장 유사한 집단을 선정하여 이 두 집단의 임금을 비교하는 방법이 있음.
- 준(準)실험모형은 상대적으로 사업의 인과관계를 정확히 파악할 수 있다는 장점이 있지만, 재정사업의 상당수가 전국적으로 시행되기 때문에 집단비교가 어렵다는 점과, 특정 대상에 대한 수혜사업이라고 하여도 수혜대상과 비수혜대상을 비교분석하기 위한 데이터가 미흡한 경우가 많기 때문에 실제 재정사업평가에서 적용하기 어렵다는 단점이 있음.
- 비실험모형은 위 두 모형에 비해 엄밀도는 낮지만 사업실적과 관련된 시계열 자료를 이용하여 적용할 수 있다는 장점이 있음.
 - 비실험모형의 가장 대표적인 예는 사업의 성과에 영향을 미치는 외부요인을 통제한 후 사업전후의 성과비교를 통해 효과성을 검증하는 방법이 있음.
- 마지막으로 모니터링 수준의 평가모형은 현행 재정사업자율평가에서 사용하고 있는 목표치 대비 달성도를 통해 성과를 파악하는 방법으로 외부요인에 취약하다는 단점이 있음.
 - 모니터링 수준의 평가를 위해서는 외부요인에 민감하지 않는 성과지표를 설정을 하거나, 외부요인을 지표산식에 반영하는 방법 등이 있음.
- 이러한 취약점에도 불구하고 모니터링 수준의 평가는 대부분의 재정사업에 적용할 수 있다는 장점이 있으며, 인프라 구축사업과 같이 사업의 효과가 간접적으로 나타나 실제 효과를 측정하기 어려

1) 무작위실험모형의 가장 대표적인 예로, 신약의 효능을 검토하는 경우 외부환경이 철저히 차단된 실험실에서 실험용 쥐를 두 그룹으로 나누어 하나의 그룹에 약품을 투약하여, 약품을 투약하지 않은 쥐와의 비교를 통해 약품의 효능을 평가하는 것을 들 수 있다.

운 경우 적절한 대안이 됨.

- 본 연구에서는 사업의 특성과 데이터의 확보수준을 고려하여 사업별로 가장 적합한 모형을 고려하여 적용하려고 함.

〈그림 1-2-1〉 효과성 평가 방법론

	무작위통제 실험방법	준실험 방법	비실험 방법	모니터링 수준의 평가
내용	- 가장 이상적인 사업평가 방법 - 사업개시 이전에 개입 집단과 비개입집단을 무작위로 추출하여, 사업을 시행하고 난 이후에 두 집단 사이의 사업 전후의 변화를 비교 분석하는 것	- 인위적으로 실험대상 집단과 비실험 대상 집단을 선정하여, 사업 전후의 변화를 평가하는 방식 - 실험/비실험 대상의 특성이 유사해야 하며, 사업 결과에 영향을 끼치는 주요 외부 요인을 모두 포함해야 함	- 사업대상의 사업 전후 변화를 비교 - 사업대상의 변화를 볼 수 있는 시계열 자료 활용 - 사업의 결과에 영향을 줄 수 있는 외부 요인을 통제변수로 포함	- 단순히 목표치 대비 지표의 달성도를 점검 - 사전에 설정된 목표치에 대비하여 목표 달성도를 점검하는 수준의 평가결과 제공
적용 가능한 사업	- 사업의 개입내용이 분명하고 통제가 가능한 사업 - 사업적용대상이 전국이 아닌 국지적인 사업 - 실험을 목적으로 사업대상을 무작위로 선정하는 것이 법·윤리적 문제가 없는 사업	- 개입의 내용이 분명하고 통제 가능한 사업 - 개입의 범위가 전국적이 아닌 국지적인 사업 - 실험을 목적으로 사업대상을 무작위로 선정하는 것이 법·윤리적으로 부적절한 사업	- 사업의 개입시점이 분명하고, 국가 전체를 대상으로 하는 사업 - 실험을 목적으로 사업 대상을 무작위 또는 인위적으로 선정하는 것이 불가능한 경우	- 지속적으로 서비스와 재화를 제공하는 사업 - 국가 전체를 대상으로 하는 사업 - 다른 외부 요인의 영향이 아주 작은 사업

자료 : 한국조세연구원(2008), 산림청 주요 재정사업 성과평가

제2장 사업 평가

- 제1절 농어업·농어촌알리기
- 제2절 전문농어업경영체육성
- 제3절 농림행정정보화
- 제4절 해외농업개발

제2장 사업 평가

제1절 농어업·농어촌알리기

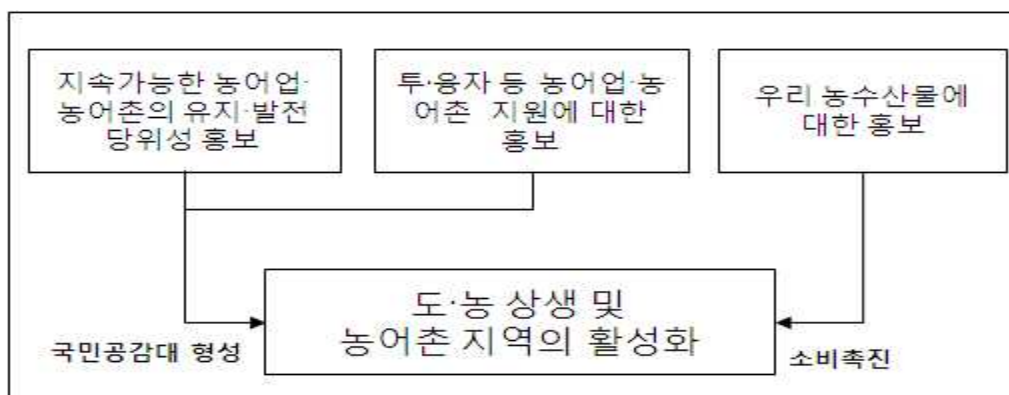
1. 사업내용

1) 사업개요

(1) 사업 목적

- 본 사업은 일반 국민 및 농어업·농어촌 현장을 대상으로 농어업·농어촌이 갖는 ‘가치’에 대한 홍보와 인식제고를 통해 모든 국민이 우리 농어업·농어촌에 관심을 기울이고, 농어업인의 긍지와 자부심을 고취시키며 농어촌지역을 활성화시키는 것에 목적을 두고 있으며, 세부 목표는 다음과 같음
- 농어업·농어촌의 다원적 가치 확산을 통한 농어업·농어촌에 대한 이해도 제고 및 도시와 농어촌간 교류 활성화
- DDA, FTA 등 농수축산물시장 개방 확대에 대비하여 농어업·농어촌에 희망메시지를 전파하고 우리 농식품 소비촉진 기반조성
- 수산물 소비촉진 및 수요개발을 위한 적극적인 홍보사업 등을 통하여 생산어업인 소득향상 및 소비자에게 고품질 수산물 보급

〈그림 2-1-1〉 농어업·농어촌알리기 사업목표



- 농림수산식품부의 주요업무가 농어업·농어촌을 대상으로 하고 있으나, 본 사업은 거시적으로 농림수산식품부가 매년 정책적으로 실시하는 재정사업에 대한 대국민적 이해 확산 및 도농간 상호 이해 제고를 위한 포괄적 홍보활동으로 이해할 수 있음.

(2) 사업 내용

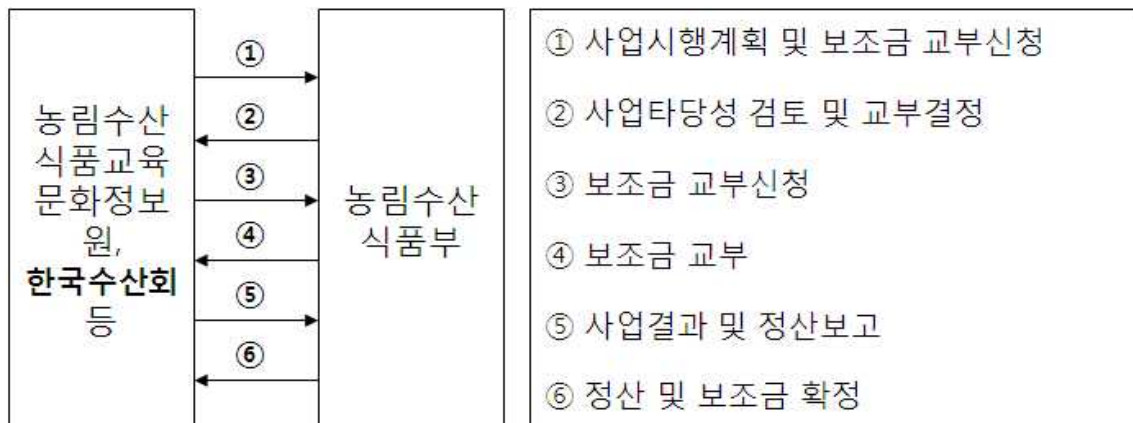
- 농어업·농어촌알리기 사업은 구체적으로 TV, 라디오, 신문, 농어업 관련 매체, 홈페이지 등 다양한 홍보매체를 통해 농어업·농어촌의 가치를 알리고, 이를 위해 추진 중인 농림수산식품부의 세부 사업 및 주요 이슈에 대해 홍보하는 사업이라 할 수 있음.
 - (방송) '구제역 확산방지', '농어촌 재능기부' 및 '녹색식생활 운동' 공익캠페인 추진
 - (신문 등 인쇄매체) '구제역 확산방지 및 축산물 소비촉진', '농어촌 재능기부, 귀농·귀촌 확산', '수산물 미인밥상 가이드북 제작' 등
 - (온라인) 블로그 기자단 지원 및 농어업·농어촌 서포터즈 운영, 온라인 캠페인 및 SNS 활용 홍보, 인터넷 수산시장 등 직거래 장터 운영
 - (생활밀착매체) '지하철 행선기', '아파트 LCD 모니터' 등 일반국민 접점매체를 활용하여 농어업·농어촌의 가치 및 우수 농수축산물 소비촉진 홍보
 - (지역축제 등과 병행) 월별 우수 수산물과 지역 축제를 연계한 홍보를 통해 시너지 효과 제고
- 다만, 전문성이 요구되는 홍보의 특성 상 농림수산식품부가 직접 수행하는 것보다는 민간 전문기관을 선정하여 업무를 대행하게 하는 것이 효율적이기 때문에 농림수산식품 홍보관련전문기관인 농촌정보문화센터²⁾를 2005년도에 설립²⁾하여 관련 업무를 대행토록 함.

2) 농촌정보문화센터는 2012년 5월 농림수산식품교육문화정보원으로 통합됨.

(3) 사업추진 절차

- 사업은 농림수산물부와 민간 홍보기관인 농림수산물교육문화정보원(이하 농정원) 간 이뤄지며, 사업절차는 주로 사업계획 수립과 검토, 시행과 보조금 지급 등으로 한정되어짐.

〈그림 2-1-2〉 농어업·농어촌 알리기 사업 추진절차



(4) 사업예산

- 농어업·농어촌 알리기 사업에 대한 예산은 농특 회계로 단위사업에 대한 세부사업이 하나로 구성되어 있어, 상대적으로 예산관리가 용이함.

[표 2-1-1] 농어업·농어촌알리기 사업 예산내역

(단위 : 백만원)

	회계구분	'10		'11		'12	비고 (세부사업수)
		예산	결산	예산	결산	예산	
①농어업·농어촌 알리기	농특회계	8,129	8,046	6,879	6,836	7,329	1
▪ 농어업·농어촌 가치 및 소비촉진 제고		8,129	8,046	6,879	6,836	7,329	

- 2010년, 2011년 대부분의 예산을 소진하였으며, 일부 잔액은 집행과정에서의 예산절감효과로 발생한 것으로 예산 집행 측면에서

큰 문제는 없었음.

(5) 추진실적 및 성과

- 농어업·농어촌 알리기 사업은 2005년부터 추진된 사업으로 농어업과 농어촌 지역에 대해 광범위하게 홍보를 진행하기 때문에 사업의 추진성과가 구체적으로 나타나지 않아, 주로 국민들의 이해도, 국민평가 등으로 성과지표를 설정하고 실적을 측정하고 있음.
- 다만 본 연구에서는 결과지표로서의 국민평가, 이해도의 실적 뿐 아니라, 이를 향상시키기 위한 과정으로서 홍보 매체별 실적도 중요하기 때문에 이를 정리하면 다음의 [표 2-1-2]와 같음.

[표 2-1-2] 2011년 홍보 추진실적

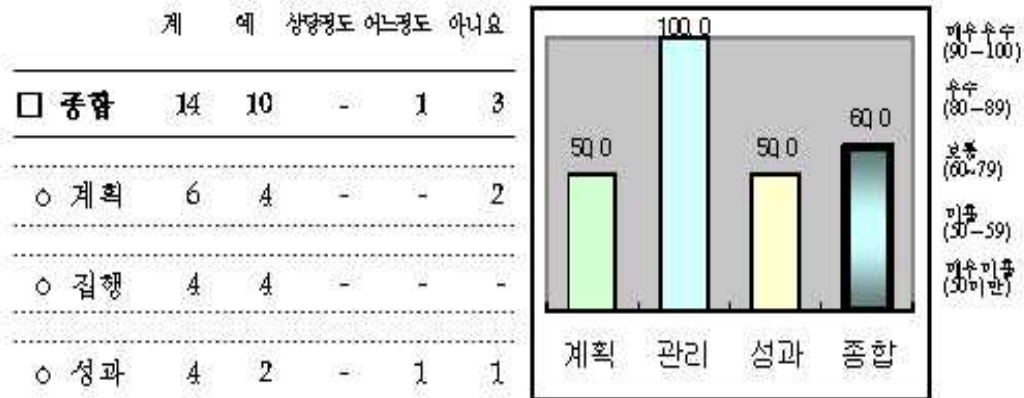
구분	세부실적
방송	• 스마일 농어촌 운동, 녹색식생활 운동, 한미 FTA 라디오 캠페인, 설 연휴 구제역·AI 대비 방송 캠페인 추진 • ‘녹색충전 토요일’ 프로그램 협찬(농어업인 성공사례, 도농교류 사례, 제철 농식품 등 농어업·농식품 관련 다양한 정보 제공)
신문	• 종합일간지, 경제지, 전문지, 지역지 등에 귀농·귀촌, 구제역, 우리 농어촌 운동 등에 대한 홍보 추진 • 포커스, 메트로 등 7개 무료신문을 통해 도시민을 대상으로 농협법 개정, 농어촌 여름휴가 보내기, 구제역 방역 홍보 등 추진
온라인	• 블로그 기자단 운영, 민간네트워크 구축 • 온라인 콘텐츠 제작(농어업 정책만화, 플래시 애니메이션 등) • 온라인 채널 홍보(메타블로그 ‘새농이의 농수산식품이야기’ 연간 홍보 등)
오프라인	• 지하철 행선기, 아파트 LCD 모니터, 김포공항 라이트박스 활용 홍보(농협법 개정, 축산업 선진화, 농어촌 재능기부 캠페인 등) • 문화행사 협찬홍보(영화초대권, 가이드북, 공연 전 동영상을 활용하여 농협법 개정, 원산지 표시제, 재능기부 캠페인 등 홍보)
현장 홍보	• 지역 언론 간담회 실시(농협법 개정, 방역체계 개선 및 축산업 선진화 방안 등)

(6) 과거 평가 결과(개선여부)

- 농어업·농어촌알리기 사업은 2009년 재정사업자율평가를 받은 사업으로 당시 사업의 구체적 효과에 대한 입증 미흡 등의 사유로 보통 등급을 받음.

<그림 2-1-3> 2009년 평가결과

II 평가결과



- 과거 평가에서는 성과지표와 사업지표간의 연계성이 미비하다는 평가를 받았으며, 성과지표에 대한 조사항목 역시 성과지표와의 논리적 연계가 미흡하다는 평가로 인해 60점의 결과를 획득함.
 - 2012년 성과계획서 상에도 여전히 성과지표는 상기 제시한 두 개의 지표가 그대로 활용되고 있으며, 2009년 평가 당시의 성과목표와 2012년 성과목표간 큰 차이가 없음.
 - 이는 홍보에 대한 효과를 측정하기가 매우 난해하여 소비자 인식도나 만족도 등을 통해 정성적인 방법으로 측정할 수 밖에 없기 때문임.
- 2009년 재정사업자율평가에서 지표를 측정하기 위한 국민평가와 이해도의 설문평가가 단일 항목에 의해 측정된다고 지적받았으며 이를 개선하기 위해 2012년부터 관련 설문문항을 복수항목으로 수정하였음.

(7) 사업의 주요 쟁점

- 정부의 정책집행에 있어 국민의 인식 및 지지는 모든 사업의 기본이기 때문에 정부업무에 대한 홍보가 반드시 필요함
 - 특히 정권초기 미국산 소고기수입과 4대강 사업 등 논란과 대립이 첨예한 정책의 경우 불필요한 오해가 확산되어 국가적 혼란을 야기할 수 있어 홍보를 통한 국민적 이해 확보가 중요함
 - 이러한 이유로 정부 모든 부처는 홍보실 운영을 통해 부처 및 정책사업에 대한 홍보활동을 강화하고 있으며, 방송언론매체는 물론 최근에는 인터넷 홈페이지와 트위터·페이스북 등 SNS매체를 통한 홍보에도 관심을 기울이고 있음.
- 앞서 언급한 대로 홍보에 대한 효과를 측정하기란 매우 난해하며, 민간부문의 성과측정 역시 소비자인식도나 만족도 등을 통해 정성적인 방법으로 측정하고 있음.
- [표 2-1-3]은 2010년 전부처의 재정사업 자율평가 보고서를 분석하여, 농림수산식품부의 농어업·농어촌알리기 사업과 유사한 각 정부 부처나 사업에 대한 홍보활동사업의 성과지표를 정리한 내용임.

[표 2-1-3] 타부처 홍보사업에 대한 성과지표 예시(2010년 재정사업 자율평가)

부서	단위사업	성과지표	결과
경찰청	교통사고 예방활동	사망자 수	보통
고용노동부	국제노동교류협력	만족도	보통
국방부	국방홍보원 운영	국정정책이해도 제고 기여도	보통
		군홍보매체 역할만족도	
		국방에 대한 신뢰도 증진 기여도	
국세청	현금영수증활성화제도	현금영수증 발급건수	보통
		상담센터 이용자 만족수준	
문화체육관광부	저작권 인식제고 및 기관지원	저작권교육참가자의 인식제고도	보통
		저작권교육참가자 수	
	대국민 커뮤니케이션강화	정책블로그 월평균 방문자 수	보통
		정책광고캠페인만족도	
		정기간행물 독자만족도	
	정책홍보지원	정책포털 회원수	미흡
		민간컨설팅 지원수	
		e브리핑일평균방문자수	
		공무원 홍보교육 만족도	
법제처	정부입법 통합시스템 구축	입법추진포털 이용실적	우수
		정부입법통합시스템에 대한 사용자 만족도	
방재청	재난관리정책 국민안전의식 개선사업	재난관리정책만족도	보통
		국민안전의식 지수	
보훈처	보훈선양사업	선양프로그램 만족도	보통
		선양프로그램 참여인원	
여성가족부	섬범죄자교육및홍보사업	섬범죄자 교육 및 홍보사업	미흡

- 정부 홍보사업의 공통점은 세부지표로 만족도를 선정하고 있으며, 대부분 보통이나 미흡 판정을 받았다는 사실임
- 즉 정책·정부홍보 활동은 성과를 증명하기가 매우 어렵다는 사실을 간접적으로 유추할 수 있음.

- 일부, 법제처의 경우 만족도 뿐 아니라 구체적으로 증명할 수 있는 입법추진포털사이트 이용실적과 같은 정량적 지표를 보완하여 사용함으로써 '우수'등급을 받았음.
 - 그러나 순수한 홍보사업이라기 보다 홈페이지 시스템 구축사업인 만큼 사업 성과는 직접적 활용에 해당되는 '이용실적' 등 정량적 지표가 바람직할 것임.
 - 물론 본 사업 역시 인터넷 수산시장 매출액과 같은 정량적 지표를 사용하나, 전체 사업에 대한 성격을 대표하는 것이 아니라 세부사업에 대한 성과지표로 전체 사업을 포괄하기에는 한계가 있으므로 순수 홍보사업의 경우는 2차 지표를 활용하는 것이 바람직함.
 - 다만, 방재청과 같이 목적이 뚜렷한 홍보사업의 경우, 국민조사를 지수화하여 성과를 계수화 한 것은 다른 지표와의 차별성이 있다고 볼 수 있음.
- 여타 정부부처 및 정책홍보의 문제와 마찬가지로 농어업·농어촌알리기 사업의 성과를 측정하기가 매우 난해함.
- 본 사업을 추진하여 농어업의 매출과 농어촌 지역의 방문객 수가 어느 정도 증가하였으며, 이로 인해 농어촌 지역이 얼마만큼 발전되었는가를 측정하기에는 많은 외부변수가 존재함.
 - 따라서 본 사업 역시 성과지표를 만족도와 이해도 같은 정성적 지표로 설정하고 있었으며, 이로 인해 성과지표로서 요건을 충족하지 못하여 재정사업 자율평가에서 사업의 중요성에도 불구하고 낮은 점수대를 획득하고 있음.

2. 사업 운영평가

1) 사업 목적의 명확성

- 최근 정부 정책 및 사업집행의 가장 핵심적인 사항은 국민의 동의를 얻었느냐의 여부이며, 이를 감안할 때 농림수산식품부의 정책 집행 근거를 마련하기 위한 기초작업으로 본 사업의 목적은 비교적 명확하다 할 수 있음.
- 사업의 목적은 농어업지원에 관한 국민들의 인식을 제고하여 농림수산식품부의 정책 및 사업의 정당성을 확보하기 위한 것으로, 국민인식제고에 관한 농림수산식품부 내 유일한 사업임.

2) 정부역할의 적절성

- 농림수산식품부 내 매년 논쟁이 되는 주요 사안(구제역 및 AI 등 가축질병, FTA, 농어촌 어메니티 등)에 대한 이해도를 높이기 위하여 부처 주요 업무 및 정책에 관한 총괄적인 홍보를 시행하는 것은 본 사업이 유일함.
- 농어촌지역의 활성화는 단순 농가소득에 목적을 두는 것이 아니라, 작게는 식량자급도의 안정부터, 크게는 BT, NT 등 미래 성장을 위한 동력사업으로 준공공재적 성격을 지니고 있음.
- 최근 발표된 보고서 및 논문에 의하면, 바이오매스생산 증가에 따라 주요 곡물 생산량의 부족으로 인해 곡물가격이 상승하는 애그플레이션을 설명하면서, 차후 각 국가의 최대 자원쟁탈 대상은 식량이 될 것으로 예측함.
- 각 국가는 최소한의 식량자급을 확보하기 위해 1차 산업을 중심으로 관련 유전·바이오 등 관련 산업을 육성하고 관련부처에 대한 지원을 높이고 있으나, 우리나라의 경우 상대적으로 인식이 부족하여 주무부처에 대한 권한이나 지원 강화책이 미비한 상태임.

- 따라서 미래 식량자원 확보를 위해서는 1차 산업을 관장하는 주무부처의 역할이 핵심으로 떠올라야 하고, 이의 정당한 기반을 위해서는 국민의 동의가 절대적으로 필요하며, 농어업·농어촌알리기 사업은 농업을 육성하기 위한 가장 기초적인 활동으로 정부 내 관련부처가 반드시 실행해야 할 필요성이 있음.
- 베이비붐 세대의 은퇴와 웰빙 바람을 타고 귀농귀촌 현상이 빠르게 진행되고 있으며, 이의 1차적 동기부여를 제공하는 것은 농어촌 지역에 대한 홍보효과로 2005년 사업수행 이후 농림수산식품부의 홍보효과가 영향력을 행사하고 있을 것으로 추정됨.
- 다만, 현재 주로 활용되고 있는 언론 퍼블리시티를 통한 홍보는 게이트키퍼(언론)에 대한 통제력을 행사하기 어렵기 때문에 부처역량이 충분히 반영되지 못한다는 단점이 존재함.
- 보도자료를 각 언론주체에 배포하여도 이를 기사화할지에 관한 최종 여부는 결국 언론사의 판단이며, 통제력을 강화하여 홍보효과를 높이기 위해서는 상당한 비용을 부담해야 함.

3) 지방정부 지원의 적절성

- 현재 진행하고 있는 사업은 주무부처인 농림수산식품부의 업무에 대한 홍보효과로 지방정부에 대한 지원은 없음.

4) 유사사업 중복 여부

- 현재 농림수산식품부의 주요업무에 대한 홍보는 부처 내 홍보담당관실에서 주관하여 집행하고 있음.
- 농어업·농어촌알리기사업은 주로 농림수산식품부의 주요사업에 대해 대략적 차원에서 진행하는 것으로 개별사업은 별도로 진행하는 것으로 파악됨.
- 그러나, 홍보담당관실에서 개별사업에 대한 홍보수단을 확인한 후, 개별 부서에서 담당할 수 없는 홍보수단에 대해 지원함으로써 효율적인 정책홍보가 되도록 하고 있음(ex : 생활밀착매체, SNS, 인터넷 홈페이지 홍보 등).

5) 사업 추진방식의 적절성

- 본 사업은 2005년 정부홍보에 관한 업무를 일원화하여 홍보업무에 대한 효율성과 전문성을 강화하려는 정부정책에 따라 진행된 사업임.
 - 농식품부 내 개개 사업별로 집행되던 홍보비를 중복투자 방지와 타사업과 연계홍보 검토 등 효율적 집행을 위해 2005년부터 홍보 예산을 통한 관리·집행하고 있음(농어업·농어촌 가치 + 소비촉진)
- 홍보사업에 대한 전문성을 강화하기 위한 조치로 민간분야에 위임하여 사업을 수행하는 것은 전문성이나 효율성 측면에서 바람직함.
 - 또한, 매주 사업수행기관의 업무추진현황 보고를 통해 사업진행 여부를 확인하고, 주요 이슈 발생 등 긴급현안이 발생할 때마다 협의를 통해 유동적으로 대처하고 있음.
- 홍보수단 측면에서, 기존 공보차원의 일방적 소통에서 벗어나 쌍방향 소통의 홍보방식을 채택하면서, 별도의 홍보예산이 들어가지 않는 SNS를 통한 홍보전략 및 수단의 활용은 바람직한 것으로 이해할 수 있음.

[표 2-1-4] 농림수산식품부의 SNS 홍보 매체

홍보수단	링크
블로그	http://blog.daum.net/mifaff
페이스북	http://www.facebook.com/miffaf
미투데이	http://www.me2day.net/miffaf2010
트위터	http://titter.com/mifaff

- 평가대상 연도에서 벗어나기는 하나, 2008년 경우 ‘촌스러워 고마워요’ 라는 홍보주제가 민간과의 경쟁을 통해 대한민국광고대상 인터넷 부문에서 대상을 수상하였고, 매년 실시되는 정부정책홍보평가에서 수위를 차지하는 등 간접적으로 농어업·농어촌알리기사업이 효율적으로 수행되고 있음이 증명됨.

[표 2-1-5] 2010년 정책홍보 우수관련 수상 내역

구분	주관기관	내용
정부기관	총리실	◦'10년 정부 업무평가 : 정책홍보 최우수 기관(1위) 선정
	문체부	◦상반기 정책홍보우수사례 평가 - 기관평가 대통령상(1위) - 온라인홍보 부문 대통령상(1위)
	문체부	◦하반기 정책홍보우수사례 평가 - 종합홍보부문 국무총리상(4위)
	한국정책방송원	◦2010년 우수프로그램 “농식품희망매거진” 선정
외부 민간기관	한국 PR협회	◦2010년 한국 PR대상 정부 PR부문 우수상
	한국블로그산업협회 /한국언론진흥재단	◦2009 대한민국 블로거어워드 공공부문 우수블로거 선정
	The PR	◦Public Affairs Awards 2010 소셜네트워크 부문 우수상
	대한민국소통 어워드위원회	◦2010 대한민국 인터넷 소통대상 중앙행정기관 부문 대상
	대한민국소통 어워드위원회	◦2010 대한민국 인터넷소통대상 공공부문 소셜미디어 대상

[표 2-1-6] 2011년 정책홍보 우수관련 수상 내역

구분	주관기관	내용
정부기관	총리실	◦'11년 정부 업무평가 : 정책홍보 우수기관(2위) 선정
	문체부	◦'11년 상반기 정책홍보 우수기관 문화부 장관상
외부 민간기관	The PR	◦Public Affairs Awards 2011 스마트 정부기관 SNS소통평가 최우수상

[표 2-1-7] 2012년 정책홍보 우수관련 수상 내역

구분	주관기관	내용
정부기관	총리실	◦'12년 정부 업무평가 : 정책홍보 우수기관(3위) 선정
	문체부	◦'12년 하반기 정책홍보 우수기관(1위) 대통령상
	문체부	◦'12년 SNS 1/4분기 실국 우수사례 최우수기관 선정

3. 사업 효과성 평가

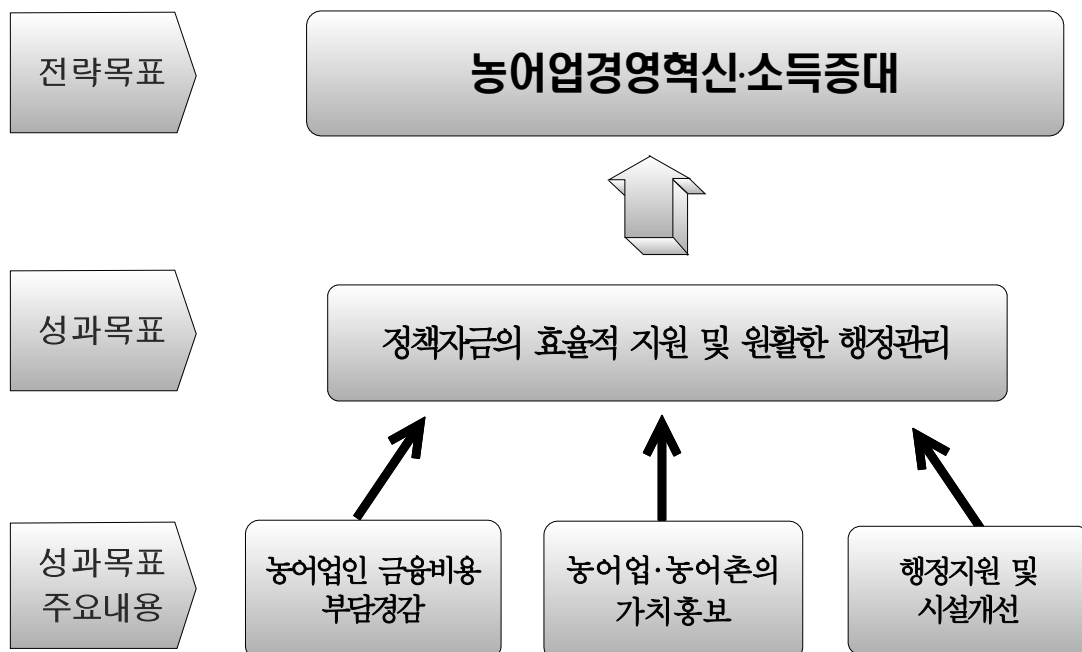
1) 기존 성과지표의 적절성 검토

(1) 성과목표와 사업목적의 연계성

○ 본 사업의 성과목표는 ‘정책자금의 효율적 지원 및 원활한 행정관리를 통해 농어업 개선을 도모한다’이며, 사업목적은 ‘농어업·농어촌의 다원적 가치확산을 통한 농어업·농어촌에 대한 이해도 제고 및 도시와 농어촌간 교류 활성화’임

- 2012년 성과계획서에 기술되어 있는 성과목표 체계도를 보면 농어업·농어촌알리기 사업은 농어업·농어촌 지원에 대한 국민의 동의를 얻어, 정부 지원을 원활하게 하기 위한 기초 작업으로 성과체계의 흐름상 성과목표와 사업목적 간 연계성이 있음을 확인할 수 있음.

〈그림 2-1-4〉 농어업·농어촌 알리기 사업 성과목표 체계도



(2) 사업 목적과 성과지표의 연계성

- 본 사업의 성과지표는 다음의 [표 2-1-8]과 같이 구성되어 있음.
- 2012년 농어업·농어촌알리기 사업의 성과지표는 ‘국민평가’와 ‘이해도’, ‘인터넷 수산물시장 매출액’으로 구성되어 있어, 2개의 주요 사업 (가치홍보, 수산물소비촉진)을 반영한 것으로 이들 간에는 연계성이 명확함.

[표 2-1-8] 농어업·농어촌 알리기 사업 성과지표 구성

성과지표	실적 및 목표치				'12년 목표치 산출근거	측정산식 또는 측정방법	자료수집 방법 또는 자료출처 (성과측정시 유의사항)
	'09	'10	'11	'12			
농림수산물품부 홍보 활동에 대한 국민평 가(%)	64	66	68	70	과거 추세치 대비 ± 2% 조정,	°산식 -평균값=(홍보활동 인지도 +만족도+ 태도변화)/3 °방법 -대국민을 대상으로 리커 트 5점척도 측정 후 100 점 기준으로 환산	농어업·농어촌가 치 및 농정홍보 국민의식조사 결 과(농촌정보문화 센터)
정부홍보의 농업정책 이해도 제고 효과 (%)	52	53	54	55	과거 추세치 대비 ± 1% 조정,	°산식 -평균값=(정책이해도+ 신뢰도)/2 °방법 -대국민을 대상으로 리커 트 5점척도 측정 후 100 점 기준으로 환산	농어업·농어촌가 치 및 농정홍보 국민의식조사 결 과(농촌정보문화 센터)
인터넷 수산물시장 매 출액(백만원)	1,4 63	1,5 00	1,8 00	2,2 00	○'08, 10억원, '09 12억원, '10 15억 원, '11 18억원이 고 이들의 연평균 증가율은 21.644% 임 ○ 2,190백만원 =1,800*1.21 644 - 이를 상향조 정하여 22억 원으로 설정	인터넷 수산물시장 매출 자료(한국수산물)	실적보고 문서

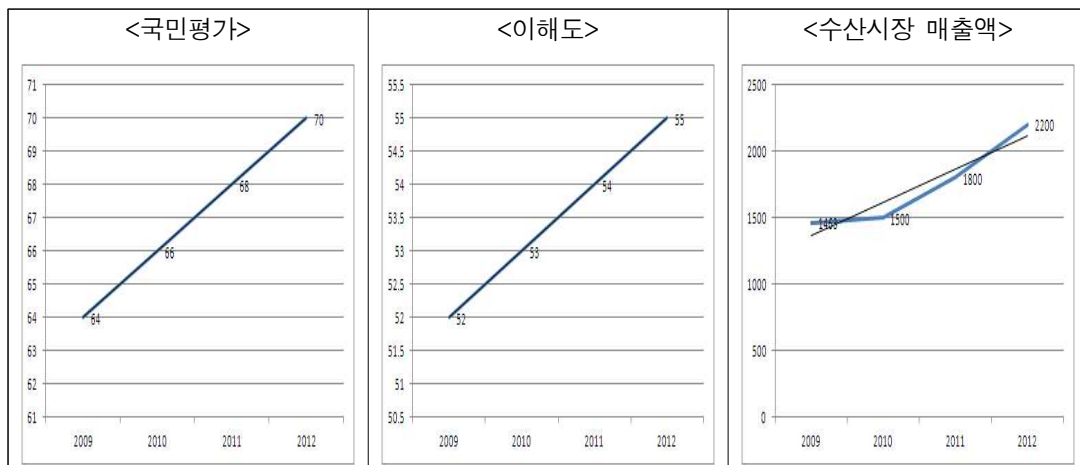
- 2012년 9월 국회예산정책처의 ‘민간보조사업 성과관리 현황과 정책 과제’ 보고서는 본 사업의 성과지표로 사용되고 있는 ‘정책이해도’와 ‘신뢰도’의 중복문제를 언급하면서, 신뢰도 지표의 사용이 부적절함을 지적함.

- 이를 언급한 주요 사유로는, 성과목표 달성에 있어 정책이해도와 신뢰도 중 어떠한 요인이 영향을 미쳤는지 파악하는데 어려움이 있기 때문이라고 설명
- 그러나 신뢰도는 사업에 대한 이해도가 선행되어야 하는 것으로 정부정책에 대한 이해 없이 신뢰도가 높아질 수는 없음.
- 그러므로 하나의 지표만을 이용해 측정하는 것보다는 두 개의 지표 모두 측정하되 장기적 관점에서 두 지표 간 영향력 관계를 규명한 후 가중치 부여와 같은 별도 조치로 보완해 나가는 것이 바람직할 것임

(3) 목표치 설정의 합리성

- 최근 4년치 목표치 및 달성치를 토대로 추세를 분석한 결과 수산시장 매출액은 추세에 비해 높은 목표치를 설정하여 도전적으로 설정하였으나, 국민평가와 이해도의 2012년 목표치는 추세와 동일하게 설정한 것으로 나타남.
- 국민평가와 이해도 모두 정성적인 지표로 천장효과가 발생할 수 있기 때문에 목표치 설정 시 매년 상향치 조정을 시행하기에는 한계가 있음을 고려해야 함.

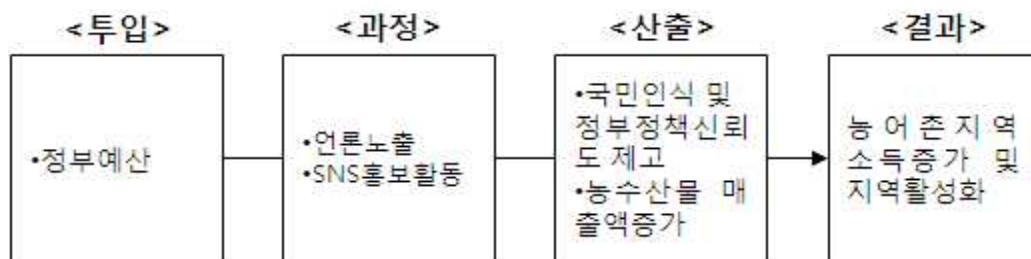
<그림 2-1-5> 농어업·농어촌알리기 사업 성과지표의 목표치 및 추세치



2) 사업의 논리모형

- 사업의 논리모형이란, 정부예산 및 인력을 투입한 하나의 사업에 대해 결과까지 나타나는 일련의 과정을 도출한 것으로 농어업·농어촌알리기 사업은 결국, 대국민 농어촌 인식개선으로 인한 공감대 형성 - 농림수산식품부 부서 내 관련사업 예산 집행의 원활 - 농어촌지역의 활성화라는 일련의 과정을 통해 농어촌지역의 소득증대를 최종적인 목적으로 두고 있음.
- 이의 과정을 논리모형으로 표현하면 다음의 <그림 2-1-6>과 같음.

<그림 2-1-6> 농어업·농어촌알리기 사업의 논리모형



- 본 사업에서 활용하고 있는 성과지표인 ‘인식도’ 부문은 산출에 해당하는 지표이며, 본 사업이 농어촌 지역 소득증가 및 지역활성화 부분에 대해 어느 정도 기여하는지 파악할 수 없는 한계점을 고려할 때 산출지표의 활용은 적절하다 할 수 있음.

3) 효과성 성과지표 및 비교기준 설정

- 본 연구에서 활용한 효과성 지표는 광고·홍보학계에서 홍보효과를 파악할 때 사용하는 Dagmar이론을 활용하여 분석하도록 하며, 비교 기준은 이명천이 2008년 연구한 정부부처 7개 사업의 광고홍보효과를 대상으로 하도록 함.

4) 평가모형

- 농어업·농어촌알리기 사업과 같은 홍보사업의 효과성을 측정하기란 매우 어려움.
 - 정부보고서는 물론 광고홍보와 관련된 학계 논문에서도 광고의 홍보효과에 대해 계량적 분석을 통한 증명을 시행한 실적은 찾아보기 어려움.
- 특히 농어업·농어촌알리기 사업은 특정 대상이나 사업에 대해 지속적인 홍보를 진행하는 것이 아니라, 사회적 이슈, 농정정책의 핵심 사항 등을 대상으로 매년 주요 정책홍보대상이 변하기 때문에 이러한 효과를 시계열적으로 증명하기란 더욱 어려움.
- 이러한 이유로 본 연구에서는 ‘정성적 평가’를 중심으로 효과성 평가를 진행하도록 함.
 - 단, 정성적 평가는 평가자의 주관적 견해에 따라 평가결과가 다르게 나올 수 있으므로, 정형화된 평가 틀에 맞춰 평가를 진행함으로써 평가의 객관성을 담보하도록 함.
 - 정성적 평가분석틀은 이명천(2008)의 연구에서 설정한 총 3개 영역, 5개의 항목으로 진행하며, 세부 관점에 관한 사항은 다음의 [표 2-1-9]와 같음.

[표 2-1-9] 평가분석의 틀

평가 영역	세부 평가 항목
홍보계획의 적절성	1. 외부 홍보회사의 홍보계획은 정부부처의 제안 내용과 일치하는가? 2. 외부 홍보회사의 홍보 계획은 적절한 기준에 맞게 제시되었는가?
홍보 계획과 집행 내용 간의 일치 정도	1. 외부 홍보회사가 계획한 세부 프로그램들은 계획대로 집행되었는가? 2. 외부 홍보회사의 예산안과 예산 집행 내역은 일치하는가?
홍보효과 평가	1. 외부 홍보회사가 수행한 정책 홍보사업의 효과는 어떻게 평가되었는가?
측정 단위	○=우수, △=보통, ×=미흡

5) 평가결과

- 평가는 한국정책평가연구원에서 농림수산식품부 사업담당자 및 사업수행기관인 농림수산식품교육문화정보원(이하 농정원) 담당자와의 미팅 및 관련문서 확인 등을 통하여 진행하였음.
- 분석대상은 본 연구의 분석시점이 2012년 10월임을 감안하여, 아직 사업이 종료되지 않았기 때문에 가장 최근 자료인 2011년을 대상으로 선정하도록 함.

(1) 외부 홍보회사의 정책 홍보 수행계획은 적절한가?

- ① 외부 홍보회사의 홍보계획은 정부부처의 제안 내용과 일치하는가?
- 본 사업은 타 정부부처 홍보사업과 달리 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제11조 제2항에 따라, 산하 공공기관인 '농정원'에 관련 사업을 위탁하여 진행하고 있음.
- 따라서 타부처의 홍보사업과 달리 공개입찰을 위한 제안요청서나 제안서 등은 별도로 존재하지 않고, 연초 농림수산식품부의 사업계획에 따라 농정원에서 세부 수행계획을 작성하여 사전 승인을 받고 있음.
- 사업진행 초기부터 주무부처가 해당연도 주요 핵심과제를 제시하고 수행업체가 이를 바탕으로 사업수행계획서를 작성하기 때문에 정부부처의 제안목표가 홍보회사의 목표에 반영되고 있음.
- 홍보회사의 수행계획서를 분석해 본 결과, 농림수산식품부의 요청사항을 적극적으로 수행할 의지는 있으나, 홍보수행업체로서 뚜렷한 목표와 관련된 사항을 찾을 수는 없었음.
- 본 사업은 시행과정에서 시장이나 소비자 등 환경적 요인을 분석한 사전조사를 시행하여 익년도 홍보전략과 수단에 반영하고 있음을 확인함(농정원, '11년 농어업·농어촌 가치 및 소비촉진 홍보 추진계획(안))

- 비교 기준이 되는 타부처 홍보사업은 7개 사업 중 6개 사업이 사전조사를 실시하지 않고 있음.
- 농정원은 매년 10월 중 국민을 대상으로 농림수산물식품부의 인식도 확인을 위해 설문조사를 실시할 계획을 수립하고, 설문조사 결과로 도출되는 국민평가와 이해도를 사업목표로 제시함.

[표 2-1-10] 외부 홍보회사 목표 계획의 적절성 평가

정부부처 제안목표	홍보회사 목표	정부부처와 홍보회사 목표의 일치 여부	사전 조사 여부	측정가능목표, 기준지표 제시 여부
대국민 인식개선	대국민 인식개선	○	○	○

- ② 외부 홍보회사의 홍보계획은 적절한 기준에 맞게 제시되었는가?
- 농림수산물식품부와 농정원의 홍보사업은 농어촌과 관련된 다양한 주제(theme)로 사업을 편성하지만, 특정 이해관계자를 대상으로 하는게 아니라 전 국민을 대상으로 한다는 점에서 타겟은 일치된다고 볼 수 있음.
 - 농림수산물식품부는 매월 말 농정원으로부터 관련 사업에 대한 정기 보고를 통해 추진 내역을 검토하고 있으며, 이 부분에서 확인한 예산의 집행은 대부분 계획대로 집행되고 있었음.
 - 비교 대상인 타부처 7개 사업에서도 이 부분에 대한 평가는 대부분 수행되고 있어 비슷한 결과가 도출되었음.
 - 주요 전달메시지도 매년 핵심과제별로 분류하여 시행하고 있는 것으로 분석됨.

[표 2-1-11] 외부 홍보회사 실행 계획서의 적절성 평가

타겟일치	예산일치	예산배분 적절성	메시지 일치	메시지 콘텐츠의 일관성	매체 일치	활용 매체 수
○	○	○	○	○	○	4개 ³⁾

- 본 사업의 홍보효과는 ‘국민평가와 이해도’라는 성과지표로 관리되고 있음.
- 사업효과에 대해 농정원 자체적으로 설문조사를 실시하여 지표로서 제시하고 있으며, 설문조사 방법과 항목까지 구체적으로 제시되어 있음.

(2) 외부홍보회사의 정책 홍보 수행 계획과 실수행 내용은 일치하는가?

- ① 외부 홍보회사가 계획한 세부 프로그램들은 계획대로 집행되었는가?
- 농정원에 의한 세부 사업내역들은 계획서상에 제시된 내용과 대체로 일치되어 진행되나, 일부 사업의 경우 변경된 사례도 있음
- 변경된 사례는 사업수행과정상 홍보효과를 높일 수 있는 새로운 전략이나 홍보수단이 발견되었을 시 농정원의 공식적 건의에 의하거나, 구제역이나 AI 등 긴급현안이 발생할 때마다 사업주관기관인 농림수산식품부의 요청에 의하여 진행되는 사항들임.

[표 2-1-11] 실행 계획서 상 홍보계획과 집행 내용 간의 일치도

계획 프로그램 수	집행 프로그램 수	일치도(%)
16	17	106

- [표 2-1-11]에서 일치도가 100% 넘어가는 것은 계획 프로그램 중 오프라인 분야에서 농어촌정책에 대한 ‘긴급현안’을 실시하였기 때문임.
- ‘긴급현안’은 농어업경쟁력 강화대책, ‘12년 농식품부 중점업무 추진계획 홍보자료 제작과 관련된 사항임.

- ② 외부 홍보회사의 예산안과 예산 집행 내역은 일치하는가?

3) 활용매체는 TV, 라디오, 신문, 인터넷(SNS 포함)으로 분류하였음.

- 농정원의 홍보사업은 연초 농림수산물식품부 홍보담당관실과 홍보수단 및 집행 예산에 대해 사전 승인을 받고 매월 말 사업집행내역에 대한 자료를 제출하여 검토하고 있음.
- 대부분의 항목이 사업수행계획서대로 진행되고 있으나, 일부 항목(ex: 긴급현황 홍보(주요 계기 홍보물 등))에서는 당초 예산대로 집행되지 않는 경우도 있었음.
- 다만 이러한 경우에도 사전 공지와 공문을 통한 신청·검토·승인 등의 적법한 절차로 진행되고 있었음.

[표 2-1-12] 실행 계획서 상 예산안과 예산 집행 내역 간의 일치도

예산안 제시	예산 집행 내역 제시	비고
○	○	• 매월 정기보고를 통한 세부사업집행 내역 검토

(3) 홍보효과 평가

- ① 외부홍보회사가 수행한 정책 홍보사업의 효과는 어떻게 평가되었는가?
- 홍보사업 수행 후 매년 국민의식 조사를 실시하여 그 결과를 활용하여 익년도 성과지표 목표치를 설정하고 있음
- 비교기준이 되는 7개 타 정부부처 홍보사업의 경우 대부분의 사업이 조회건수, 노출횟수 등으로 관리되고 있으며, 농어업·농어촌알리기 사업 역시 TV 방송횟수 등으로 실적을 관리하고 있음.

(4) 종합결과

- 농림수산물식품부의 '농어업·농어촌알리기'사업은 타 정부부처 홍보사업과 달리 관련법에 근거하여 사업수행기관이 별도로 지정되어 있다는 점에서 차이가 있음

- 따라서 공개입찰을 통한 사업자 선정이 아니어서, 사업주관기관의 제안요청서나 광고 입찰사의 제안서 등이 별도로 존재하지는 않음.
- 본 사업은 연초 사업목표 및 예산에 대해 사업집행기관인 농정원과 협의하여 진행되기 때문에 타 정부부처 홍보사업에 비하여 예산집행내역이나 홍보수단 등에 대해 보다 엄격히 관리되고 있다고 판단됨.
- 또한, 현재 수행기관인 농정원이 집행 효과를 측정하기 위한 설문 조사를 외부 전문 조사기관을 선정하여 실시하고 있어 사업효과에 대한 객관성을 높이는데 도움이 될 것으로 사료됨.

4. 정책제언 및 발전방안

1) 발전방안

(1) 홍보 전달수단의 개발

- 사회 홍보수단의 패러다임이 변화함에 따라 정부의 국정홍보 패러다임 역시 기존 단방향 소통에서 쌍방향 소통으로 전환되고 있음.
 - 즉, 과거와 같이 소수 대규모의 일방적인 푸쉬형 매체에서 벗어나, 다수 소규모의 풀형 내지 인터랙티브 매체가 주도할 것으로 예측되기 때문에 SNS를 활용한 방안이 마련되어야 함.
 - 관련 연구에서도 인터넷과 같은 양방향 커뮤니케이션 시스템이 TV를 제외한 라디오나 신문 같은 매스미디어보다 더 활용되고 있는 것으로 나타남(박주연 외, 2005).
 - 정부부처나 공공기관 역시 기존의 언론매체를 활용한 전통적인 홍보방법에서 벗어나, SNS를 활용한 홍보방안까지 고려하는 등 발빠르게 대처하고 있으며, 농림수산식품부도 이와 관련한 홍보수단을 활용하고 있음.

[표 2-1-13] SNS와 인터넷을 활용한 농림수산물부의 홍보실적

홍보수단	주요 실적	
블로그	총 방문자 수(2009년 이후) - 6,629,809명	월 방문자 수(50,000명 내외)
		일 방문자 수(4,166명 내외)
트위터	58,332명(연계 계정)	
미투데이	13,193명(연계 계정)	
페이스북	7,053명(연계 계정)	

○ 다만, 같은 홍보수단 내에서도 활용방법에 따라 효과는 다르게 나타날 수 있으며, 최근 정부부처나 공공기관 중 모범적인 홍보수단 사례를 제시하면 다음과 같음.

① 유명포털사이트 연재만화 게재

○ 최근 정부 및 공공기관은 유명 포털사이트에 웹툰을 연재하여 부처나 기관의 주요 정책이나 사업에 대한 대국민 이해도를 높이려는 시도가 있음.

<그림 2-1-7> 정부부처 및 공공기관의 홍보 웹툰



- 외교통상부는 실제 인물과 업무를 극화해서 부서의 주요 업무와 과 정책 등에 대한 홍보를 실시하였으며, 한국원자력문화재단 역시 일본 후쿠시마 원전사태 이후 원자력에너지의 필요성을 홍보하기 위해 게재 실시
- 특히 최근 종료된 외교통상부 만화 ‘봉수의 다이어리’의 경우 상당수의 네티즌들이 부처 업무에 대해 이해가 높아졌다는 호응을 보임.

② SNS를 활용한 부서이미지 개선

- SNS를 활용한 쌍방향 소통채널은 국정의 일방적 홍보 뿐 아니라, 부서이미지 개선에도 긍정적으로 영향을 미쳐 국정홍보의 2가지 목적인 정부정책의 정통성에 대한 의식개선과 국가정책의 순응을 유도할 수 있음.
- 국방부의 경우, 사회적 관심을 끈 ‘24인용 텐트 혼자치기’와 관련하여, ‘벌레(해당 유저id)에 대한 재입대를 고려하겠다’라는 재치 있는 답변을 제기하여 ‘담당자 센스 있다’는 등의 네티즌 호응이 있어 부처이미지 개선에 긍정적으로 작용하였음.

(2) 사업효과 분석체계의 변화

- 현재 사업효과를 측정하기 위한 조사는 수행기관인 농정원이 외부 전문기관을 통해 인식도 조사를 하고 있음.
- 본 사업은 2005년부터 수행된 비교적 짧은 사업이고, 홍보사업의 특성상 객관화된 자료가 없다는 한계가 있어 본 연구에서는 정성적 분석방법을 활용한 효과평가를 시행하였음.

제2절 전문농어업경영체육성

1. 사업내용

1) 사업개요

(1) 사업목적

- 전문농어업경영체 육성사업은 고령화와 인구감소 등으로 경쟁력이 약화된 농어촌지역에 영농정착의욕이 높은 젊은 인재를 발굴하여 체계적으로 지원함으로써 미래농어업을 선도할 정예농어업인력을 육성하고, 민간전문가(농어업경영컨설팅 전문업체인증)의 컨설팅을 통해 농어가의 경영능력을 향상시키는 것을 주요목적으로 함.

(2) 사업내용

- 전문농어업경영체 육성사업은 크게 창업후계농어업인육성 외 4개의 세부사업으로 구성되었으나, 대부분의 사업은 종료되었거나 곧 종료예정으로⁴⁾ 실제로 가장 역량이 집중되는 세부사업은 창업후계농어업인육성(융자)이라 할 수 있음.
- 창업후계농어업인 육성사업은 일정 자격요건을 갖춘 자⁵⁾ 중에서 선발된 농어업인을 대상으로 일정기간 동안 교육, 컨설팅, 영농자금 등을 종합적으로 지원하는 것을 주요 내용으로 함.
 - 지원 형태는 교육 및 컨설팅에 대해서는 일부 금액에 대한 보조금, 농지 및 축사 부지 구입에 대해서는 사전융자를, 시설설치나 농식품 가공, 묘목 구입은 사후 융자의 형태로 지원함.
 - 융자조건은 3년 거치 7년 분할상환임.

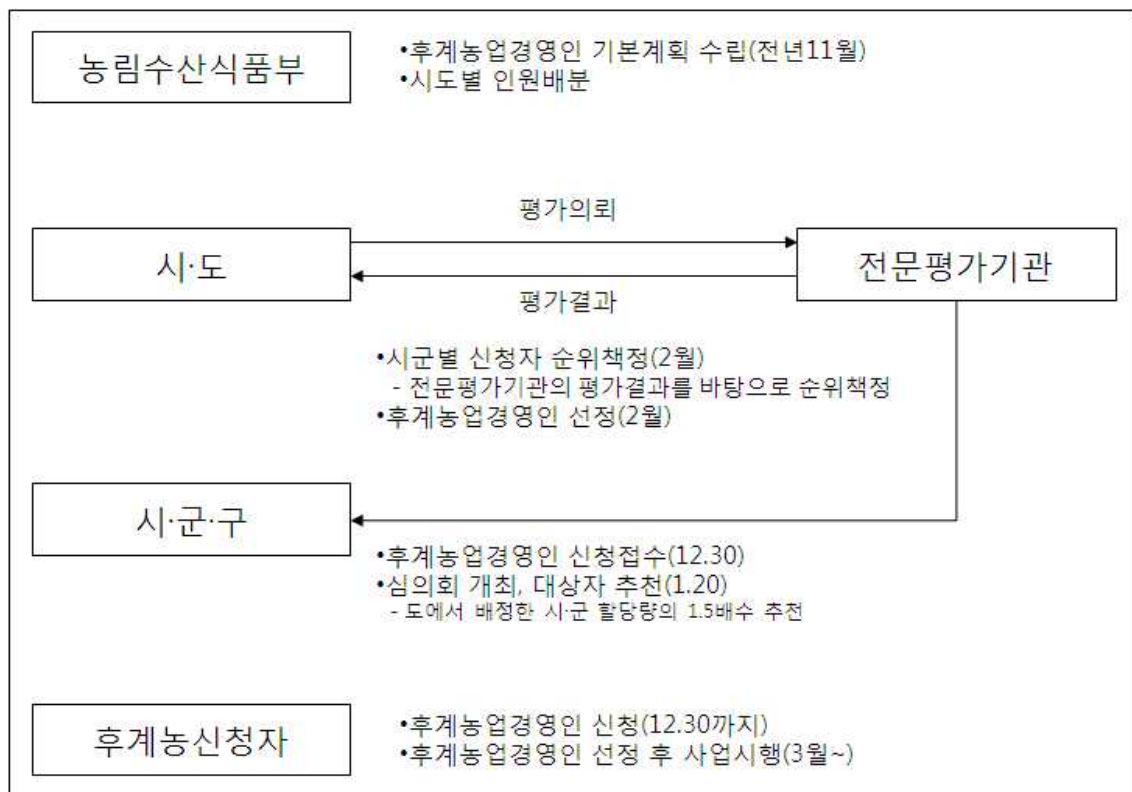
4) 자세한 설명은 차후 예산내역에서 하도록 함.

5) 사업계획서와 관련서류를 제출하고 특별자치 도지사, 시장·군수·구청장이 후계농업심사위원회 또는 농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회를 거쳐 사업대상자로 선발·추천한 사람으로 전문평가기관의 평가심의를 최종적으로 통과한 자를 의미함.

(3) 사업추진절차

- 사업에 관련된 주체는 사업기획기관인 농림수산식품부와 집행기관인 각 지자체, 평가주체로 농림수산식품교육문화정보원과 자금대출기관으로서 농수축협, 컨설팅 수행기관·업체, 수혜자로서 후계농 등 매우 다양한 이해관계자들이 얹혀있는 사업임.
- 본 연구에서 제시한 사업추진 절차는 전문농어업경영체육성의 핵심사업인 창업후계농어업인육성을 중심으로 분석함

<그림 2-2-1> 창업후계농어업인육성 사업추진 절차



(4) 사업예산

- 전문농어업경영체 육성사업은 농특회계로 구분되며 총 5개의 사업으로 구분되었으나, 첨단농업생명단지 조성사업이 2010년 완료됨에 따라 2012년 현재 4개의 사업으로 구성되어 있음.

[표 2-2-1] 전문농어업경영체 육성사업 예산내역⁶⁾

(단위: 억원)

	회계구분	'10년 결산	'11년 예산	'12년 예산	비고 (세부사업수)
① 전문농어업경영체육성(농특)	농특회계	368	348	333	(4)
▪ 창업후계농어업육성		6	(348)	(333)	
▪ 창업후계농어업인육성(옹자)		312	312	312	
▪ 농어업경영컨설팅		2	2	2	
▪ 농어업경영컨설팅(지자체)		45	29	15	
▪ 첨단농업생명산업단지조성		3	-	-	

(5) 추진실적 및 성과

○ 후계농육성사업은 1981년부터 2010년까지 132,266명을 선정·육성하였으며, 이들에 대한 분석은 2010년 농업인재개발원에서 연구용역을 실시하여 객관적 자료를 통한 구체적인 성과를 분석하였음.

- 「후계농업경영인 육성사업 진단 및 성과평가」 연구결과에 의하면, 130,073명의 지원대상 후계농업경영인 중 기초자치단체에 의해 관리되고 있는 후계농은 104,222명, 실제 종사자수는 95,777명으로 약 92%가량이 영농에 종사하고 있는 것으로 나타남.
- 이들을 대상으로 통계분석을 실시한 결과, 개인적 관점, 지역적 관점, 국가적 관점에서 후계농업경영인 육성사업은 농촌지역의 활성화에 긍정적(+)의 영향력을 행사했음을 확인하였음.

(6) 과거 평가 결과(개선여부)

○ 전문농어업경영체육성사업은 2009년부터 매년 재정사업자율평가를 받았음.

6) 첨단농업생명산업단지조성사업은 단년도 사업으로 2010년 사업종료됨.

[표 2-2-2] 2009-2011년 재정사업자율평가 평가결과

2009년	2010년	2011년
보통(62.5)	미흡(56.7)	보통(65.00)

- 2009년 평가를 받았음에도 2010년 평가를 받게 된 경위는 2009년도에는 보조금 사업에 대한 존치여부에 대한 근거로서 시행한 것이며, 2011년의 경우는 2010년 미흡판정을 받음에 따라 재평가를 받았기 때문이다.
- 평가에서 가장 취약했던 부분은 주로 성과지표의 목표치 설정과정으로 2009년부터 2011년까지 모두 '성과지표의 목표치가 구체적으로 합리적으로 설정되었는가'에 대한 부분에서 '아니오' 판정을 받음.
- 농림수산식품부는 자체적으로 지방자치단체 담당자 워크숍 및 모니터링을 통해 후계농어업경영인 선정방식 및 교육방법을 일부 개선함.
 - 후계농업경영인 선정 이후 자금융자 등 실질적인 창업을 위한 기간이 오래 소요됨을 감안하여 후계농업경영인 선정완료기간을 3개월 단축하여 선정함으로서 영농정착 및 자금사용이 용이하도록 개선(현행: 2011년 선정기간 5월 이내, 2012년 선정기간 2월 이내)
- 「후계농업경영인 육성사업 진단 및 성과평가」 연구용역을 통해 제안된 후계농별 차별화된 영농교육 실시
 - 영농후계자들의 정착 성공률을 높일 수 있도록 현행 후계농업경영인에 대한 교육과정에 농업 작목별 교육을 추가하여 개편(현행: 경영·회계교육→개선: 경영·회계+농업 작목별 교육)

(7) 사업의 주요 쟁점

“사업의 지원대상이 점차 감소하는 이유는 무엇인가?”

- 전문농어업경영체 육성사업의 가장 핵심적인 사업은 「후계농업경

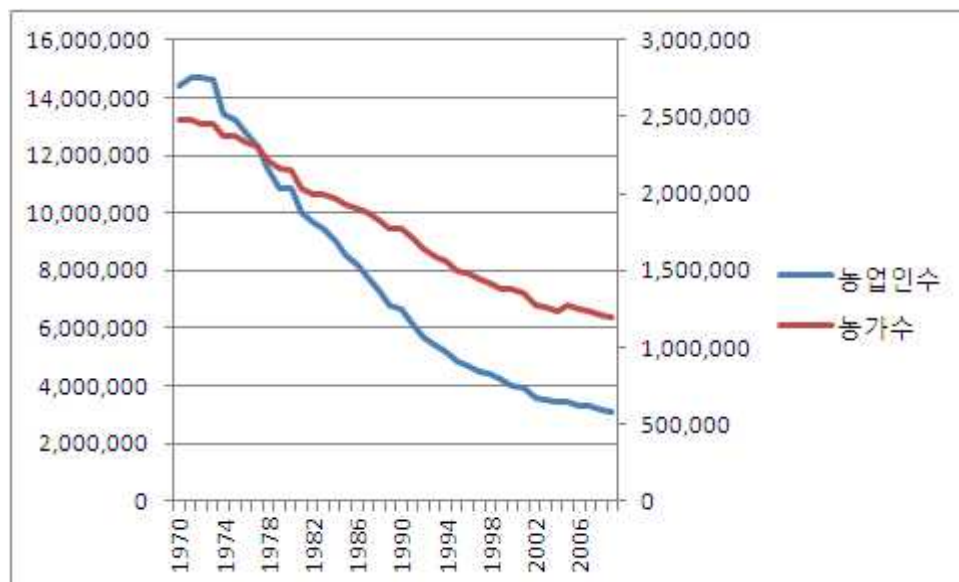
영인 육성사업」으로 볼 수 있음.

- 그러나 후계농육성사업은 1995년 최대 지원대상 수를 선정한 이래 지속적으로 감소추세에 있으며, 사업예산도 감소하고 있음.
- 후계농업경영인 육성사업의 확대를 위해서는 본 사업의 가장 주요한 핵심 원인을 찾아 해결해야 함.
- 본 연구에서는 후계농업경영인 육성사업의 문제점을 외부환경인 농촌지역의 급격한 인구감소와 내부요소인 후계농업경영인 육성사업의 3% 고정금리로 판단하였음.

가. 농촌지역의 인구감소

- 최근 농업인구 감소는 최근 완화되고 있으나, 감소는 여전히 진행 중에 있으며, 농어촌지역의 인구감소의 보다 본질적인 문제는 농업의 미래를 책임질 청·장년층이 없다는 사실임.

<그림 2-2-2> 농업인수 및 농가수 추세(1970-2009년)



<그림 2-2-3> 농업인수 중 20-45세 미만 농업인 감소추이



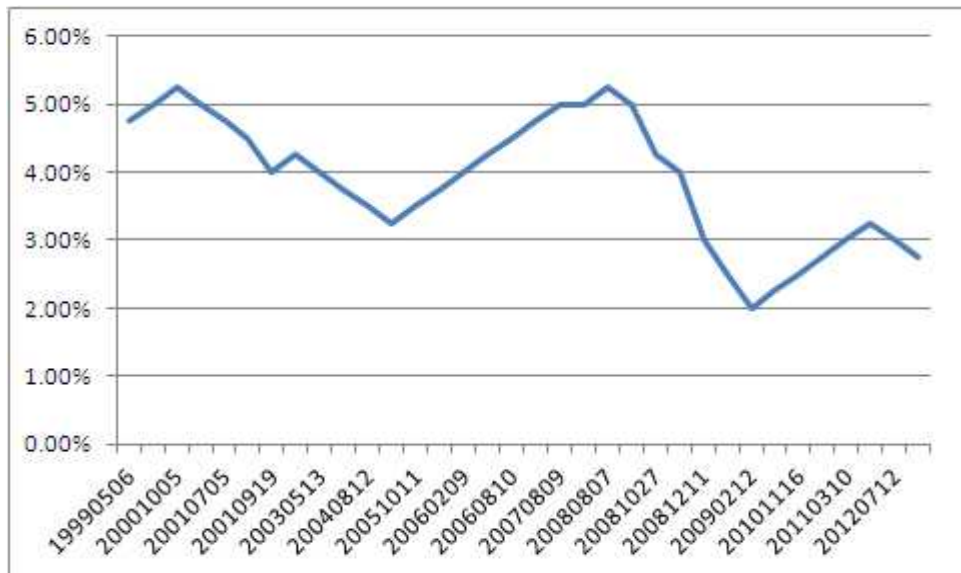
- <그림 2-2-2>와 <그림 2-2-3>은 농업인수 및 농가수, 20세 이상 45세 미만 농업인력의 변화를 나타낸 것으로, 농가수보다 농업인수의 감소폭이 큰 것은 주로 부모세대는 생계수단으로 농업을 지속하는데 반해, 20세-45세 미만 젊은 자녀세대는 대도시로 학업 및 일자리를 찾아 이탈하는데서 비롯된 현상으로 이해됨.

나. 고정된 대출금리

○ 최근 후계농어업인에 대한 자금대출의 금리인하에 대한 논의가 있음.

- 즉, 소득원으로서 아직 안정화되어 있지 않는 신규 후계농어업인에 대해 적용되는 3%대의 금리는 3%미만으로 적용되는 일반 농업정책자금과 큰 차이가 없다는 지적이며, 최소 1%미만으로 낮춰줘야 한다는 요구가 일고 있음(국회 정책토론회 중)
- 특히, 과거 시중 금리가 10%대에 육박했을 때 후계농업경영인 육성사업의 큰 메리트는 3%대의 금리였으나, 2009년 1월 9일 처음 한국은행의 기준금리가 3%벽이 깨지면서 지속적으로 2-3%대에 머물러 있어 시중 금융기관의 시중 금리 역시 3%대에 머물고 있음.

〈그림 2-2-4〉 한국은행의 기준금리 변동 추이



- 이외에도 영농을 위한 농지구입 자금융자(농어촌공사 2% 금리), 주택구입 자금융자 등 비슷한 성격의 농어촌육성을 위한 융자사업이 존재함에 따라 후계농어업육성 지원에 관한 관심이 줄어들고 있을 것으로 사료됨.

2. 사업 운영평가

1) 사업 목적의 명확성

- 본 사업의 주요목적은 고령화와 인구감소 등으로 경쟁력이 약화된 농어업 및 농어촌 지역에 대해 전문농어업경영인을 선발·지원하여 이들의 소득제고를 통해 경쟁력 있는 농어업을 육성하는 것으로 사업의 목적은 명확하다 볼 수 있음.

2) 정부역할의 적절성

- 농어촌지역의 활성화는 단순 인구 수 증가뿐 아니라 지역경제 활성화와 지자체의 세수확보, 국토균형발전 등 다양한 파급효과를 기

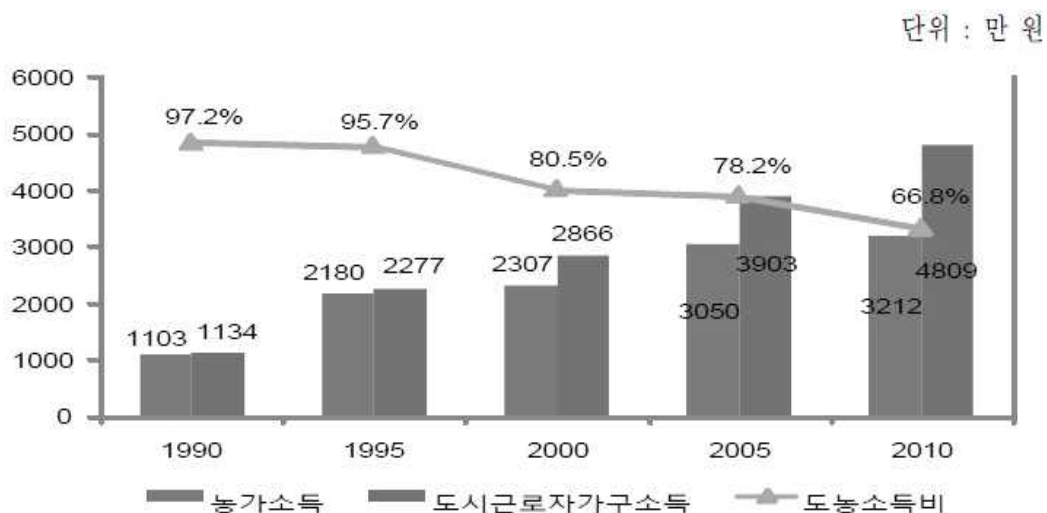
대할 수 있음.

- 인구유입의 주요 동인은 안정된 소득원 확보에 있으며, 만약 소득원이 확보 되지 않으면 농촌지역은 대도시의 값싼 변두리지역으로 단순 주거기능만 있을 뿐 대부분의 자본과 노동력은 대도시로 유입되는 현상이 발생함.
- 특히 우리나라의 거점도시성장정책에 의해 광역시 및 주요 공업도시와 주변지역에서 이런 현상이 나타나며, 대표적인 사례로 광주광역시와 장성군 등 주변지역을 들 수 있음.

○ 그러나 균형발전을 위한 농촌지역으로의 인구이동 유인책은 거의 없음.

- 특히 가장 중요한 유인원이 되는 농촌지역의 농가소득은 정체 내지 감소하고 있으며, 도·농간 소득격차는 더욱 벌어지고 있음.
- 농업소득은 1995년 1,000~1,200만원 수준에서 정체되고 있으며 최근 감소세를 보이면서, 2010년 농업소득은 1,010만원에 불과한 것으로 나타났으며, 도시근로자의 가구소득 비율 역시 1990년 97.2%에서 2010년 66.8%로 격차가 확대되었음.

<그림 2-2-5> 도·농간 소득격차 현황



출처: 통계청 「가계조사」, 「농가경제통계」, 농협경제연구소 2010년 재인용

- 농어촌지역에 대한 활성화를 통해 도시 인구를 유입시키고, 농어업의 경쟁력을 강화하여 국가안보요소인 식량자원의 확보 등을 유도하는 정부의 역할은 적절하다 판단됨.
- 최근 지자체 및 민간에 대한 정부 보조금지원의 주요 이슈 중 하나는 지원수급자격이 없는 대상이 수혜를 받는 것으로, 이를 방지하기 위한 자체적 평가가 중요시되고 있음.
- 또한 정부지원에 대한 수혜대상을 선정하는 과정에 대한 공정성과 투명성이 요구됨에 따라, 2009년부터 지방자치단체가 자체평가를 실시하게하고, 이후에 추가로 전문외부기관에 신청자에 대한 메타평가를 진행하게 함으로써 선정과정에 대한 투명성과 객관성을 높인 것은 긍정적 요소로 인식할 수 있음.

3) 지방정부 지원의 적절성

- 서울 및 주요 광역시, 산업도시를 제외한 대부분의 지자체는 농촌지역이거나 도농복합도시로 사실 상 농·임·수산업 등 1차 산업이 지역경제의 주춧돌 역할을 수행하고 있음.
 - 생명산업으로서 농업의 역할 및 중요성이 점차 증대되고 있으나, 지방자치단체의 재정상태는 매우 취약하며, 2010년 평균 재정자립도의 경우 20.37%여서 자체적으로 농업발전을 위한 지자체의 투자는 기대하기 어려운 상황임.
- 다만, 지방자치단체의 재정자립의 어려움을 이유로 무조건적인 지원을 할 경우 예산활용의 효율성이 떨어질 뿐 아니라, 지역경제활성화를 위한 지방자치단체의 독자적 자구책도 나올 수 없기 때문에 매칭펀드 형식으로 예산을 지원하여 행정의 책임성이 도모될 수 있도록 하는 방안도 고민되어야 할 필요성은 있음.

7) 서울 및 6대 광역시와 경기도를 제외한 지역

4) 유사사업 중복 여부

- 전문농어업경영인육성사업은 성장가능성이 높은 농촌인력을 체계적으로 육성시키는 것을 목적으로 함.
- 농림수산식품부 중 다수 정책 및 사업은 농어가에 대한 각종 지원책이기 때문에 다소 유사한 측면이 있음.
 - 농림수산식품부 뿐 아니라 각 지방자치단체가 귀농·귀촌인에 대한 다양한 지원을 하지만, 이들은 단순 거주인구에 대한 증가를 목표로 시설물에 대한 지원이 주를 이루는 반면, 전문농어업경영인육성사업은 직업인으로서 농업인을 육성한다는 점에서 차이가 있음.
 - 일례로 사업의 외적측면에 있어서는 교육에 주력하는 '전문농업경영체육성'과 컨설팅과 자금지원(융자)에 주력하는 '전문농어업경영체육성'사업이 내용이 상이함에도 불구하고 같은 성과목표 내 사업이면서 사업명이 유사하여 사업의 중복성이 있는 것처럼 인식될 수 있음.

5) 사업 추진방식의 적절성

(1) 재원분담 가능성 및 적절성

- 사업의 대상이 되는 지역의 자치단체들은 농업 등 1차 산업이 주력인 지역으로, 중앙정부가 세금을 징수하고, 이를 다시 지방에 보조하는 우리나라 조세구조의 특성 상 낮은 재정자립도를 보이고 있음.
 - 따라서 지자체의 자체적인 투자는 어렵다는 실정이며, 본 사업에 대해서는 전액 중앙정부에 보조금에 기대고 있음.
 - 일부 지자체에서는 신규 후계농어업인을 위한 금리 인하대책으로 지방비 투입을 고려하였지만, 재정 부담으로 실행하지 못함.
 - 지자체 담당자들은 사업수혜대상자들의 경영여건과 수익창출능력

을 고려하여, 현재 금리 3%, 3년 거치 7년 분할상환 조건을 금리 1% 5년 거치 10년 분할상환 조건으로 변경해야할 필요성이 있다고 주장하고 있음.

- 그러나 실제로 농촌지역이 활성화되면 가장 먼저 수혜 받는 지역은 해당 지자체로 이들에 대한 책임 있는 행정진행을 위해서는 보조금에 대한 매칭펀드나 이자율에 대한 부담이 필요할 것으로 판단됨.
- 이자율의 부담은 크게 높지 않을 것으로 판단되는데, 2012년의 경우 1,012억의 예산지원에 대한 이차보전 비용은 47억으로 산정되었으며, 300억원의 예산을 지원받은 A지자체가 금리 1% 인하를 위한 이차보전비용은 2~3억원 가량임.

(2) 지원방식 및 조건의 적절성

- 전문농어업경영인육성사업은 크게 자금지원(융자)와 컨설팅으로 분류하여 진행됨
 - 자금지원은 융자형태로 지원되며 창업을 위한 사전융자와 창업 이후 사업수행을 위한 사후융자로 분류됨.
 - 컨설팅 사업은 농업경영상의 문제점과 애로점, 작목기술 등을 중심으로 진행되며 농가의 요청 시 진행되며 일정비율로 금액에 대해 지원하고 있음.
- 두 개의 세부사업이 창업농에 대해 서로 연계하여 진행하는 것은 창업농의 성공적인 정착을 높이는 방식으로 매우 적절하다 할 수 있음.
- 매년 후계농업경영인육성사업은 지원 대상자를 인원 대비 150%를 1차로 모집하는데, 지원방식에서 지원 대상을 두고 특정 작목이나 특정지역, 작목에 대한 공정성 시비가 일어날 수 있는 만큼, 1차로 자치단체가 모집·선정하고, 2차로 외부전문기관에 평가를 의뢰하여 지원 대상을 선정하는 것은 대상자 선정의 객관성 측면에서 적절

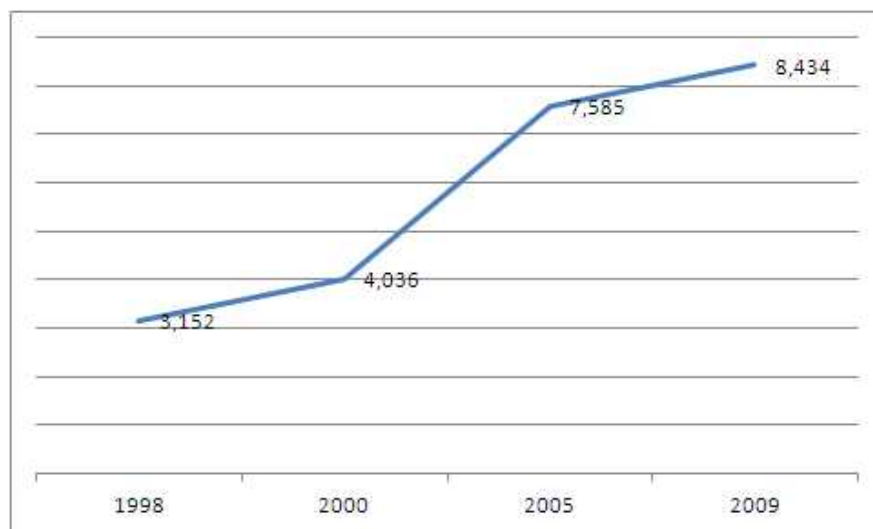
하다 할 수 있음.

○ 그러나 차후 지원 조건의 있어서는 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것으로 판단됨.

- 자료확인이 가능한 연도 중 가장 최근인 2009년의 경우 지원대상의 32.12%가 수도작, 즉 벼농사가 대상이었으며, 1981년 사업이 시행된 이래 수도작의 비율은 20%이상으로 절대적인 비율을 유지하고 있음.
- 우리나라의 연도별 농식품 수입은 매년 8.9%씩 빠른 속도로 증가하고 있으며, FTA등을 통해 우리나라 농업의 주력분야인 쌀시장도 개방하게 되면 쌀 부문의 경쟁력도 취약해질 것으로 판단되므로 농가의 농작물 다양화를 유도하여 경쟁력을 확보해야 함.
- 즉, 후계농어업의 선정기준을 과거 증산정책에서 비롯된 양의 문제에서 벗어나, 농작물의 다양화를 유도할 수 있는 요소를 반영해야 함.

<그림 2-2-6> 우리나라 연도별 농식품 수입량

(단위: 백만불)



(3) 사업 추진주체의 적절성

- 본 사업은 추진주체인 농림수산물식품부, 시행주체인 지방자치단체, 평가주체인 농림수산물식품교육문화정보원, 신청자인 농어업경영인 등 다양한 이해관계자가 얹힌 사업임.
- 국제사회에서 식량안보라는 새로운 패러다임이 발생함에 따라 각 국가는 1차 산업에 대한 지원책을 강화하고 있으며, 이에 따라 최소한의 식량을 확보할 수 있는 농어가 육성은 정부가 직접 추진하는 것이 바람직함.
 - 미국, 일본, EU 등 주요 선진국들은 농업총생산대비 농업보조금의 비중과 농가인구 1인당 농업예산규모가 우리나라보다 크게 높은 수준임(농협경제연구소, 2012).

3. 사업 효과성 평가

1) 기존 성과지표의 적절성 검토

(1) 성과목표와 사업목적의 연계성

- 본 사업의 성과목표인 ‘대내외 여건 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 핵심인력 양성 및 전문경영체를 집중·육성한다’에 사업목적을 대입하면 ‘핵심인력’, ‘여건 변화’, ‘전문경영체’ 등 여러 단어가 매칭되어 상당히 연계성이 높은 사실을 유추할 수 있음.

(2) 사업 목적과 성과지표의 연계성

- 본 사업은 [표 2-2-1]과 같이 총 4개의 세부사업으로 구성되어 있으며, 이와 관련된 사업지표(후계농업경영인증가율, 귀농·귀촌 농가증가율, 컨설팅 전후 농가소득증가율)도 각 사업을 대표할 수 있는 지표로 구성되어 있음.

- 귀농귀촌증가율 같은 성과지표는 귀농귀촌을 유도하는 관련 사업이 많고, 이들이 모두 통제 불가능한 외부환경변수(베이비붐세대 은퇴, 농어촌뉴타운조성사업 등)인만큼 그 본 사업과 지표 간 연계가 취약하고, 결과가 객관성을 담보하기 어렵다는 한계가 존재함.

○ 다만, 귀농귀촌이 도농교류활성화, 농어촌뉴타운조성 등 관련된 사업이 광범위하게 펼쳐지는 점을 감안하여 본 지표를 성과지표로 활용하기 보다는 효과성 지표로 종속변수로 설정하고, 관련 사업에 대한 예산이나 시행여부를 독립변수로 설정하여 연립방정식을 통해 분석한다면 본 사업은 물론 관련된 각 사업의 효과성을 파악할 수 있을 것으로 사료됨.

(3) 목표치 설정의 합리성

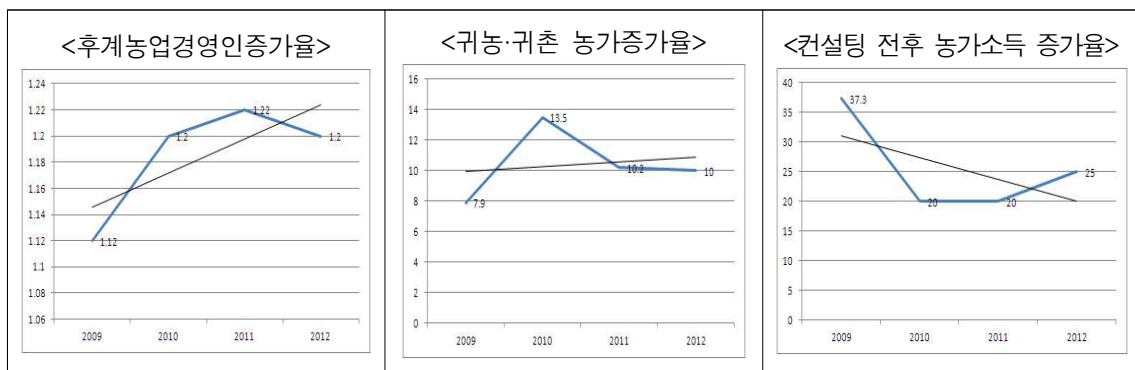
○ 본 사업은 세 개의 성과지표로 구성되어 있으며 세부 성과지표 및 측정방법은 다음의 [표 2-2-3]과 같음.

[표 2-2-3] 2012년 성과지표

성과지표	실적 및 목표치				'12년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 또는 자료출처
	'09	'10	'11	'12			
후계농업경영인증가율 (%)	1.12	1.20	1.22	1.20	과거 3년간 평균 증가추세 (1.18%)를 감안하여 '12년 목표치는 평균치보다 0.02%증가된 1.20%로 설정	('12년 선정 후계농수/'11년까지 전체 후계농수)*100	'12년 후계농업경영인 선정 현황
귀농·귀촌 농가증가율	7.9	13.5	10.2	10.0	과거 3년간 평균 증가추세 (10%)를 감안하여 '12년 성과목표치는 10%로 설정 *'10년 증가율은 일시적인 현상이므로 목표치 산정에는 미반영	('12년 귀농·귀촌농가수/'11년까지 전체 귀농·귀촌 농가수)*100	'12년 귀농 실태조사 결과
컨설팅 전후 농가소득 증가율(%)	37.3	20	20	25	컨설팅 수혜 농가의 소득 증가율 20%(통계청의 농업평균소득 증가율(소득이 가장 높은 축산농가를 대상으로 함) 및 정책추진 효과를 감안하여 '12년 성과목표는 5%증가한 25% 설정	(컨설팅 연도 매출액-컨설팅 전년도매출액)/(컨설팅전년도 매출액)*100	외부전문기관 위탁 (컨설팅 결과보고서)

- 본 사업의 지표는 2011년 성과지표와 비교해서 상당히 변하였는데, 그 이유는 「2011년 재정사업자율평가」에서 2-2항목, ‘성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?’에서 ‘아니오’ 판정을 받고, 농산업인턴의 영농창업율이 11년부터 고용노동부로 이관하였기 때문이다.
- 변경된 성과지표 중 ‘귀농·귀촌 농가증가율’을 본 사업으로 측정하기에는 여러 통제변수가 많으므로 성과지표보다는 효과성지표 정도로 수정하는 것이 바람직함.
- 그러나 본 연구는 2010년부터 2012년이 평가대상기간이기 때문에 성과목표치 설정의 합리성 분석에서는 이 지표를 포함하여 분석하도록 함.
- 일반적으로 성과지표의 목표치는 지난 실적에 비교하여 평균치 이상을 설정하는 것이 바람직함.

〈그림 2-2-7〉 전문농어업경영체육성 사업의 성과지표 목표치 및 추세치



- ‘후계농업경영인 증가율’의 경우 2012년의 목표치가 추세치보다 낮게 잡혀있으나, 지난 3년간의 평균치보다는 높게 설정되어 있음.
- 상대적으로 2012년이 낮아 보이는 것은 2011년의 실적이 타 연도에 비하여 높기 때문이다.
- ‘귀농·귀촌 농가증가율’의 경우는 2010년의 경우 일시적인 현상으로 지표의 목표치 설정을 위한 평균에서는 제외되었으나, 이 부분을

반영하더라도 실적치 부분에 근접하여 목표치를 설정하였음.

- 컨설팅 전후 농가소득 증가율은 이전 2개연도가 추세치보다 낮았으나, 2012년에는 추세치보다 상당히 높게 도전적으로 설정하였음.
- 전반적으로 사업지표의 목표치 설정은 평균에 의한 추세치에 의해 설정된 것이었으나, '귀농·귀촌 농가증가율'의 경우에는 2010년 실적이 높게 나타난 사유에 대해 정확한 기술이 추가되어야 할 것으로 판단됨.

2) 사업의 논리모형

- 본 사업은 예비농과 우수농에 대한 자금지원, 교육/컨설팅을 수행하는 사업으로 다음의 <그림 2-2-8>과 같은 논리모형이 전개됨.

<그림 2-2-8> 전문농어업경영체육성사업 논리모형



- 현 성과지표를 논리모형에 대입하면 제시된 3개의 지표는 산출지표라 할 수 있음.
- 최종결과로서 농어촌지역경제활성화는 전문농어업경영체육성사업만으로 이뤄질 수 없고, 다양한 사회·환경적 요인이 복합되어져야 하는 만큼 본 사업에서 제시한 산출지표로서의 성과지표는 환경적 특성을 고려하면 적절하다 판단됨.

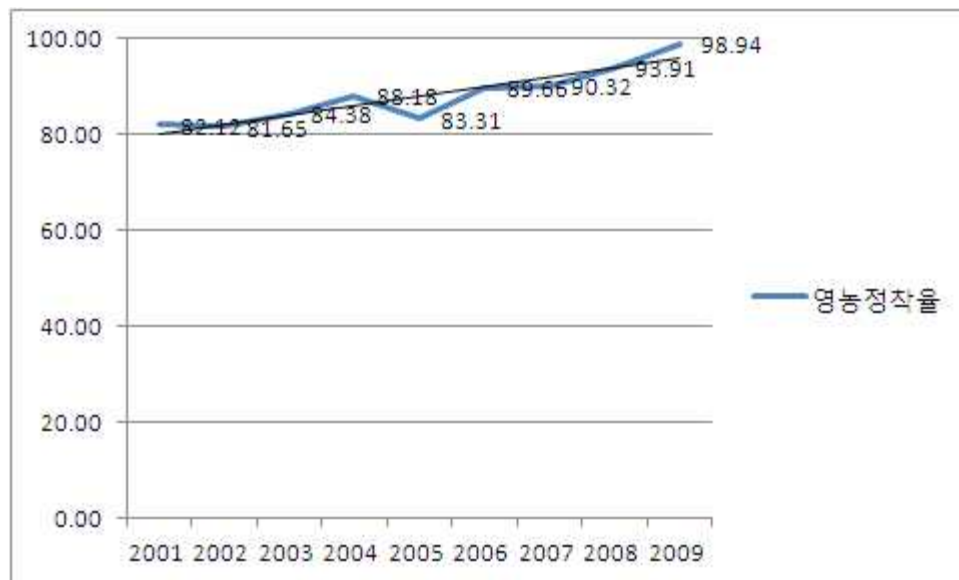
3) 효과성 성과지표 및 비교기준 설정

- 본 사업은 1981년부터 시행된 사업으로, 그 이전에 집행된 실적이나 자료에 대해서는 명확하게 구축되어 있지 않음.
 - 사업에 대한 분석은 사업혜택을 받는 집단과 받지 않는 집단 간 비교, 동일 집단의 사업 전후 비교 등으로 분석하는 방안이 있으나, 본 사업은 사업이전 자료가 명확하지 않고 전국 모든 지자체를 대상으로 하기 때문에 비교기준의 설정이 모호하다할 수 있음.
 - 다만, 1981년부터 구축된 자료가 있다면 연도별 산출물에 의한 표본수가 30개 이상으로 정규분포에 의한 시계열분석은 가능할 것으로 판단됨.
- 본 사업의 1차적 목표는 농어업에 종사하는 젊은 농어업 인력의 감소를 방지하는 것으로, 본 사업의 대상이 되는 지원자들의 정착율과 전체 농어촌인구의 감소를 상호 비교함으로써, 전문농어업경영인 육성사업의 효과를 가시적으로 비교분석하도록 함.
- 본 사업의 성과모형은 본 사업의 수행으로 인해, 농촌 젊은 인력 유입에 어느 정도 간접적으로 영향을 미쳤는가를 확인하는 것이 핵심으로 이들 간의 관계를 '다중회귀분석'을 통해 분석하도록 함.

4) 평가모형

- 본 사업은 1차적으로 지원대상이 되는 농어업인의 이탈을 막고 정착할 수 있도록 유도하는 것이 목표인 사업으로, 가장 먼저 확인할 수 있는 사업효과는 지원대상 농업경영인의 정착율이라고 할 수 있음.
- 2001년 이후 지원 대상 후계농업경영인 정착율은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타남.
 - 해당기간의 평균 정착율은 88.05%로, 1981-1990년 평균 71.2%, 1991-2000년 평균 84.5%에 비해 정착율이 높아졌음.

<그림 2-2-9> 후계농어업육성대상 농업인 정착율



- 전문농어업경영체 육성 사업 중 핵심사업인 후계농어업육성사업의 지원 대상 연령이 18세 이상 45세 미만 젊은 농업인임을 고려하여 1970년 이후 농촌인구의 연령대별 자료를 통계청 홈페이지에서 다운로드 가장 근사치인 동일연령⁸⁾의 인구변화 추이를 확인한 결과 다음의 <그림 2-2-10>과 같음.

<그림 2-2-10> 20세 이상 45세 미만 농업인력 변화



8) 단, 통계자료의 한계로 인해 20세 이상 45세 미만으로 설정

- 그래프 상으로는 18세 이상 45세 미만 농업인력이 지속적으로 감소한데 반해 지원대상 인원의 정착율은 꾸준히 증가하는 것으로 나타나, 가시적으로는 사업의 효과성이 있는 것으로 판단됨.
- 본 연구에서는 사업지원대상이 되는 18세 이상 45세 미만 농어업 인수의 변화추이에 전문농어업경영체 육성사업이 어떠한 영향을 미쳤는지 세부적으로 분석하기 위해 다중회귀분석을 통해 확인해 보도록 함.
- 분석에 사용되는 종속변수는 ‘20세 이상 45세 미만의 농업인수’로, 독립변수는 후계농업인육성지원대상 수와 농어촌지역인구유입의 유인이 되는 농가소득을, 도단위 순인구이동 수로 설정함.
- 각 분석에 대한 세부 내용은 다음의 [표 2-2-4]와 같음.

[표 2-2-4] 변수에 대한 정의

지표명	설명	비고	연도
‘20세 이상 45세 미만의 농업인 수	후계농업인육성사업의 대상이 되는 전국 18세 이상 45세 미만 농업인 수	종속변수	1993-2009
후계농업인육성 지원 대상	후계농어업육성사업 지원 대상 수	독립변수	
농가소득	농가 총 소득		
도 단위 순인구 이동 수	서울 및 광역시와 제주도를 제외한 도 단위에서 이뤄진 전입 수-전출 수		

- 상기 변수를 토대로 다음의 <그림 2-2-11>과 같은 평가모형을 설정함.
- 각 변수는 측정단위가 다르고, 추이가 선형을 띄지 않기 때문에 각 변수에 log값을 취하여 변수의 단위를 일원화시키고 선형분포를 갖게함.

<그림 2-2-11> 평가모형의 설정

$$Y = a + B_1X_1 + B_2X_2 + B_3X_3 + \epsilon$$

Y = 20세 이상 45세 미만의 농업인수
 X_1 = 후계농업육성사업 선정 대상 수
 X_2 = 인구순이동율
 X_3 = 농가소득
 B_1, B_2, B_3 = 계수 값
 a = 상수
 ϵ = 오차항

5) 평가결과

○ 본 사업의 평가결과는 다음의 [표 2-2-5]와 같음

[표 2-2-5] 회귀분석 결과

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	22.322	4.239		5.266	.000
사업 대상인원	.223	.064	.572	3.475	.004
인구 이동수	.040	.068	.054	.585	.568
농가소득	-.641	.230	-.390	-2.788	.015
F=79.554. R ² =0.948					

- 분석결과 R²값은 0.948로 높은 설명력을 나타냈으며, 분석에 활용된 세 개의 변수 중 ‘후계농어업육성 지원대상 인원’과 농가소득이 유의 수준 내에서 각각 정(+), 부(-)의 값을 가지는 것으로 나타남.
- ‘인구 이동수’는 종속변수인 ‘20세 이상 45세 미만 농업인구수’에 영향을 미치지 않았음..

- 즉, 농촌지역에 신규로 유입되는 인력은 귀농·귀촌을 위한 것이 아니라, 대도시에 비해 상대적으로 저렴한 거주지를 선택하기 위한 것으로 유추할 수 있음.
- ‘농가소득’에 관한 분석결과는 부(-)의 값을 가진 것으로 나타나, 결국 낮은 농가소득은 젊은 인력에 대한 농촌지역 이주요인으로 작용하지 못하였음.
- 그러나 분석결과, 사업의 실시는 젊은 영농인력유입에 정(+)의 값을 가지므로 차후 예산증가를 통한 사업이 확대된다면 지원대상이 되는 20~45세 사이 농업인의 감소추세가 완화될 수 있을 것으로 추정됨.
- 이러한 분석 결과는 분석 모형과 가용자료는 다르나, 2010년 한국농촌경제연구원에서 실시한 「후계농업경영인 육성사업 진단 및 성과 평가」 연구와 비슷한 것으로, 결국 후계농업경영인 육성 사업이 농촌의 급격한 젊은 인력 유출에 완화작용을 하였을 것으로 추정됨.
- 아울러 「후계농업경영인 육성사업 진단 및 성과 평가」에서는 본 사업의 실시가 영농규모화, 농업 조수입 증가, 농업소득 증가, 영농 역량 개발, 사회적 관계 확대 등에 긍정적 영향을 준 것으로 분석함.

4. 정책제언 및 발전방안

1) 발전방안

(1) 지원대상의 확대

- 전문농어업경영체육성사업은 도시민에 비해 상대적으로 자금대출력이 떨어지는 농촌지역 주민들에게 자금 대출을 지원함으로써, 농가소득 증대 및 수입원 다양화를 유도하며, 이를 통해 농어촌지역으로의 인구유입과 지역 활성화를 도모하고 있음.

- 특히 분석결과 ‘전문농어업경영체 육성사업’은 농촌지역 젊은 인력의 유입에 정(+)의 값을 가지는 것으로 나타나 사업의 확대에 대한 근거를 마련하였음.
- 농업부문에서 가공과 유통은 생산 분야보다 3배 이상의 부가가치가 창출될 수 있는 고부가가치분야이기 때문에 농림수산식품부는 이와 관련하여 별도의 농산물 유통사업을 지원하고 있음.
 - 차후에는 전문농어업경영체 육성에 관한 지원을 가공과 유통분야로까지 확대되어야 할 것으로 판단됨.
 - 그러나 본 사업의 취지가 국내 농산물 생산 기반 마련으로 농업인력의 확보라는 점에서 그 지원 대상을 우수농업인 육성과 같이 후계농업인 육성사업 대상자로만 한정하여야 함.

(2) 지방자치단체의 적극적인 노력

- 본 사업의 가장 핵심이 되는 사항은 창업농업인에 대한 금리 부분이라 할 수 있음.
 - 즉, 관련 업계 및 지자체는 처음으로 농업에 종사하게 된 신규농업인은 기존농업인에 비해 상대적으로 재산과 금전부분에 취약하므로 이들에 대한 금리 인하를 통해 대출에 대한 부담을 최소화하는 것이 필요하다고 주장하고 있음.
- 이 부분에 대한 사회적 공감대는 충분히 형성되어 있다고 판단되나, 어느 주체가 금리 인하에 대한 금융기관의 차액을 보전해줘야 할지는 이해관계에 따라 입장차이가 있음.
- 다만, 농업의 활성화로 인한 혜택을 1차로 받게 될 지자체의 역할에 대한 논의가 있음.
 - 즉, 지자체에서도 본 사업의 지속을 위해 적극적으로 나서야 하며, 특히 금리인하부분에 대해 주도적인 역할을 수행해야 할 것으로 판단됨.

- 특히, 농촌지역의 활성화로 인한 수혜는 해당 지자체로 가장 먼저 돌아가는데 반해 지방자치단체의 사업에 대한 부담금은 거의 없는 실정임
- 전남의 경우 연 3%대의 대출금리는 낮추기 위하여 1%의 금리 차액에 대해서는 도비로 지원하고 있음.
- 농촌인구유입과 농업인력육성에서 지방자치단체의 의지는 매우 중요하며, 농업이 활성화되어 있고 신규 농업인력을 유입시키는 데 가장 노력을 보이는 전남 해남에서는 1억원 이상의 농업CEO들이 양산되는 등 성공적인 신규 농업인력이 육성되고 있음.

(3) 지원연령의 확대

- 베이비붐 세대의 귀농귀촌 증가에 따라, 지원 대상에 대한 연령대를 확대해야 함.
- 정부는 2012년 11월 9일 국무총리 주재로 국가정책조정회의를 개최하여, 귀농귀촌 지원 대책을 개선하였으며, 특히 지원대상의 자격 부분을 대폭 완화하였음.
- 베이비붐 세대는 6·25전쟁이후 출산율이 증가하면서 1955-1963년에 출생한 세대로 대략 713만명으로 전체 인구의 14.3%를 차지하며, 베이비붐 세대의 10~20%(최대 143.6만명)가 귀농·귀촌할 것으로 추산됨.
- 2012년 기준 베이비붐 세대의 가장 낮은 연령은 만 49세로, 2012년 상반기의 경우 후계농어업육성사업의 지원 대상과 비슷한 연령대인 40~50대의 비중이 56.4%였으며, 전체 귀농귀촌 인구 중 75%미만이 귀촌보다는 귀농을 목적으로 한 것으로 나타남.
- 이들 대부분은 생산기술이 복잡하지 않고 영농이 상대적으로 쉬운 벼 등 경종분야(35.5%)에 종사했으나, 과수(9.0%), 시설원예(6.3%), 축산(2.7%) 등에도 관심을 보여, 이들에 대한 지원을 확대한다면 농가소득의 다양화를 유도할 수 있을 것으로 판단됨.

- 특히 농업은 타 산업에 비하여 은퇴 연령이 상대적으로 높은 산업으로 윤순덕(2008)의 연구에 의하면 76세 이후 사망까지 농업을 유지할 것이라는 응답이 66%이상으로 집계됨
- 농업에 대한 소득이 보장된다면 50세 이후 창업을 하더라도 최소 20년 이상 유지할 수 있고, 기계화 농업이 가능한 60세까지 10년 이상 남기 때문에 연령확대는 가능할 것으로 사료됨.

(4) 후계농업경영인육성사업의 연간 목표치 설정

- 후계농업경영인육성사업은 1981년 이후 지속된 사업이나, 지원 대상 수는 장기적 관점에서 설정된 연간 목표 수보다는 해당 연도의 정치적 환경이나 예산에 따라 매년 다르게 선발되어왔음.
- 따라서, 지속적인 농업발전을 위해서는 미래 농어업사회를 선도해나갈 최소한의 인원을 목표로 미리 설정하고 선발해야 함.
- 선발인원에 대한 기준은 예산, 품목 등에 따라 달라지나, 본 연구는 지원 대상 품목을 경종을 기준으로 하여, 연간 선발인원 목표치를 다음과 같이 산정하여 제시함.
- 농림수산식품부는 총 경지면적 180만ha를 경작하기 위해 20만 농가수를 목표로 설정함.
- 농업인수는 1가구 당 2009년 기준 2.61명으로 20만 가구의 경우 총 52.2만명 정도의 농업인이 필요함.
- 본 사업은 최소 10명당 1명의 전문농업인을 육성하는 것을 가정하고, 농업 은퇴 연령을 선행연구(윤순덕, 2008)에 의해 76세로, 후계농업경영인 선정 연령을 45세로 각각 설정하면 31년이 적정 주기가 됨.
- 후계농업경영인 지원 대상의 정착율을 90%로 설정하면 총 5만 2천명 중 4.7만명이 도출되고, 이를 31년 주기로 나누면 연간 대략 1,500명 이상 선정을 목표로 설정해야 할 것으로 추정됨.

- 후계농업경영인육성사업은 2003년 이후 대략 연간 1,400명~1,700여 명 정도를 선발하고 있어 적정 수준을 유지하였다고 볼 수 있으며, 이러한 추세를 지속적으로 유지하도록 해야 함.

(5) 농어업경영컨설팅사업의 유지

- 전문농어업경영체 세부 사업 중 농어업경영컨설팅사업은 당초 사업계획에 따라 2013년 종료될 예정임.
 - 경영컨설팅 사업은 취약 농가에 대한 해결책으로 제시된 것으로, 특히 창업농에 대한 시행착오를 최소화할 수 있다는 장점이 있음.
 - 또한, 컨설팅 전후비교를 통한 사업의 성과를 측정할 수 있기 때문에 전문농어업경영체육성사업 성과지표로 관리되어 왔으며, 컨설팅의 실행은 농가소득개선에 긍정적 영향을 미친 것으로 평가됨
- 창업인에 대한 컨설팅 지원은 타 정부부처 사업도 실시하고 있으며, 일례로, 중소기업청 산하 소상공인진흥원의 소상공인 창업지원의 경우, 예비창업인 및 자영업자에게 자영업 컨설팅 서비스를 실시하고 있음.
- 지방자치단체 역시 경영컨설팅 사업의 효과를 인정하면서, 작목별, 대상별 맞춤형 컨설팅으로 지원해 줄 것을 요구하고 있음.
 - 최근에는, 1980년대 자금지원을 담보로 상환기간동안 지원대상자들을 의무적으로 농업에 종사하게 하는 제도로는 비효율적일 수 있어, 지원 대상을 후계농의 시설물 뿐 아니라, 후계농업경영인을 대상으로 컨설팅과 교육을 강화해야 한다고 주장하고 있음.

제3절 농림행정정보화

1. 사업내용 분석

1) 사업개요

(1) 사업목적

- 농림행정정보화사업은 사무자동화장비 및 보안서버 운영관리, 홈페이지 유지보수, 세전산소모품 구입 등 내부 행정정보화 지원하고,
- 농림수산식품분야 정보시스템을 효율적으로 구축·운영하고 각종 정보화 역기능에 대비하기 위한 체계적인 관리체계 마련함은 물론,
- 농림수산식품분야의 사이버 위협정보를 수집·분석하고 침해사고 대응 업무를 수행하는 24시간 365일 사이버안전센터 운영함과 동시에,
- 농수산사업정보 및 수산정보, 수산자원관리 정보화체제 기반 구축하는 것을 목적으로 하고 있음.

(2) 사업내용

- 농림행정정보화사업의 내용은 다음과 같이 요약 가능함.
 - 부내 지식포털 및 홈페이지 유지보수 등 농림수산식품부 행정업무 지원
 - 농림수산식품 정보화종합설계도(EA) 운영
 - 농림수산식품분야 재난대응 등을 위한 디지털 재난업무지원시스템 구축
 - 농수산사업정보시스템, 수산정책지원시스템, 어업자원관리시스템 운영
 - 농림수산식품 사이버안전센터 운영

(3) 근거 법령

- 전자정부법 제1조(목적), 제46조(기관별 아키텍처 도입·운영)
- 국가사이버안전관리규정 제10조의2(보안관제센터의 설치·운영)

- 농어업농어촌 및 식품산업기본법 52조(농어업 및 농어촌지역의 정보화 촉진)
- 수산업법 제96조(수산데이터베이스의 구축)

(4) 관련 예산 사업 개요

- 사업기간 : 1998년 ~ 계속
- 지원대상 : 농림수산식품부, 지방자치단체, 소속 및 산하기관
- 지원형태 : 직접 수행
- 지원조건 : 국고 100%
- 시행주체 : 농림수산식품부

2) 사업 세부 추진현황

(1) 농수산사업정보시스템(AgriX) 및 정보화종합설계도(EA) 통합 유지보수

- 본 사업을 통해 지난 2005년부터 2011년까지 7차에 걸쳐 쌀·조건불리·친환경 직불제, 농업경영체 등록제 등 42개 사업 업무정보화(AgriX) 추진하였으며,
- 2012년 현재 쌀농업, 수산조건불리 직불제 등 5개 사업 신규개발 추진하고 있음.

(2) 지식포털시스템 기능 개선사업

- 지식포털시스템 기능 개선사업은 2000년 지식관리시스템(Knowledge Management System; KMS) 구축사업으로 시작되었음.
- 2006년에는 포털솔루션 도입을 통한 농림지식행정포털(e-MAF)을 구축하여 다면평가시스템 및 성과관리 등 업무지원기능을 강화하였으며 이후 시스템의 기능을 확장·개선하며 오늘에 이르고 있음.

3) 사업예산

- 농림행정정보화 사업의 사업예산은 [표 2-3-1]에서 보는 바와 같음.

[표 2-3-1] 농림행정정보화 사업 예산 내역

(단위 : 억원)

	회계 구분	' 10결산	' 11예산	' 12예산	비고 (세부사업수)
① 농림행정정보화(정보화)(4532)	농특	64 (64)	61 (61)	66 (66)	(1)
■ 행정정보화		64	61	66	

- 농림행정정보화사업은 농특회계를 기반으로 운영되고 있음.
- 매년 60억원 규모의 예산이 집행되고 있으며, 예산규모의 증감은 미미한 편임.
- 기존 시스템의 유지보수 성격의 비중이 높은 사업의 속성상 특별한 외적 동인이 없는 한 예산규모의 변화는 그다지 크지 않을 것으로 전망되고 있음.

4) 추진실적 및 성과

(1) 성과지표 달성 현황

[표 2-3-2] 농림행정정보화사업 성과지표 달성 현황

성과지표	측정방법 (또는 측정산식)	목표대비 달성률	' 09년도	' 10년도	' 11년도
① 이용자만족도(점)	5등급 척도의 만족도 조사 결과를 100점 만점으로 환산	목표	78.0	77.3	79.3
		실적	78.45	78.1	80.1
		달성률(%)	100.6	101.0	101.0
② 업무처리절감율(%)	업무처리시간(구축전-구축후))/업무처리시간(구축전) * 100	목표	54.3	60	66
		실적	54.3	60	66
		달성률(%)	100.0	100.0	100.0
③ EA 성숙도(단계)	법정부 EA 성숙도 모델	목표	2.4	3.9	4.0
		실적	3.39	3.61	3.06
		달성률(%)	141.3	92.6	76.5

- 농림행정정보화사업은 지식포털이용자 만족도, 업무처리절감율, EA 성숙도를 성과지표로 설정하여 운영되고 있음.
- 이용자만족도는 지식포털사용자를 대상으로 매년 설문조사를 실시, 분석한 결과로 측정함.
- 업무처리절감율은 2005년부터 연차적으로 구축 중인 농림사업정보시스템의 성과를 측정하기 위해 사용하였으나, 2011년부터는 수정·보완 위주의 사업 추진에 따라 이용자만족도 만으로도 성과측정이 가능할 것으로 판단되어 2012년부터 성과지표에서 제외하였음.
- EA 성숙도는 EA 수립, 관리 및 활용에 대한 정도를 가늠하는 척도로서 현재 3단계 이상 수준을 유지하고 있으나, EA 관리 활용부분을 강화하여 성숙도를 신장시키는 것으로 성과측정이 가능함.

(2) 성과목표 달성 기여도

- 직원들의 업무수행과 지식활용에 실제 도움이 될 수 있는 콘텐츠를 확대(내부 4, 외부 9개 사이트 연계)하여 통합검색 서비스를 제공하고 있음.
- 농수산사업 정보화를 통해 업무처리의 효율성 제고 및 집행의 투명성을 확보할 수 있음.
- 정보화종합설계도(EA) 현행화, 기능 개선 및 고도화 등으로 EA 이용 활성화를 도모하고 있음.

(3) 목표 달성과정 및 방법

- 농림행정정보화사업은 사용자 편의를 고려하여 지속적인 농수산사업정보시스템(AgriX) 개선하고, 농수산사업 개발 및 유관기관 정보연계 강화하는 등 농수산사업 정보화 추진을 통해 업무처리 시간 단축 및 사업예산을 절감하는 한편, 등록 DB의 검증기능을 활용하여 직불제 중복·부당지원을 차단함.
- 지식포털시스템 기능 개선사업은 요구분석 설명·보고회, 사용자 교육 등 지식포털 신규 개발업무 및 기능개선에 대한 부서별 수요를

조사하여 이용자 만족도를 높임.

- EA 활용사례 발굴, 시스템 기능 개선, EA 정보 현행화 등을 통해 정보화종합설계도(EA) 기능 개선 및 고도화 추진함.

(4) 원인분석

- 정보화종합설계도(EA) 성숙도 측정결과 목표대비 76.5%로, EA수립 부문은 양호하나, 관리·활용 부문은 대체로 미흡한 것으로 나타남.
- 농식품부는 그 원인으로 중앙행정기관의 평균 성숙도(3.17) 대비 목표치가 너무 높게 책정되었기 때문으로 진단, 발표하였음.
- 그러나, 이러한 현상은 최근 2~3년간 지속되고 있는 현상으로, 정보화종합설계도(EA) 관련 목표치 설정이 주먹구구식으로 이루어지고 있는 것은 아닌가 하는 의심의 여지가 있음.

(5) 자료수집 방법 및 품질 확인

- 농수산사업정보시스템(AgriX)의 성과평가를 위해 농수산사업정보시스템 내 50여개 시스템의 사용자인 지자체 농업분야 공무원 등 4천여명(응답자 2,065명)을 대상으로 한 조사를 실시하였음.
- 조사내용은 이용자 만족도, 업무처리절감율, 품질(시스템, 정보, 서비스) 등으로 100명 이상 응답한 7개 시스템을 선정, 신뢰성을 확보하였음.

(6) 향후 개선 사항

- 2012년도 정보화종합설계도(EA) 이용 활성화를 위해 EA 인식 제고를 위한 교육 강화, EA 이용실적 평가, EA 지원시스템 기능 고도화, EA 이용 의무화를 위한 관련지침 개정 등을 추진하고 있음.

5) 사업현황 분석 종합결과

- 농림행정정보화 사업 중 정보화종합설계도(EA)는 행정안전부가 주관하여 전 행정부처 및 공공기관을 대상으로 시행중인 사업으로 이 자체를 농림수산식품부의 사업성으로 보기에 적절하지 못함.
- 그러나, 기 구축된 정보화시스템의 운영 및 관리에 대한 성과는 해당 사업의 성과로 적절한 것으로 보임.
- 이와 관련된 성과지표 중 하나인 EA 성숙도는 그 결과가 매우 불안정한 모습을 보이고 있으며, 목표 달성 역시 70%대 수준에 그치고 있음.
- 또한, EA 성숙도의 측정영역인 수립영역, 관리영역, 활용영역이 고르고 일관된 성과를 보여주지 못하고 있음.
- 영역별 추이를 살펴보면, 수립영역의 경우 지속적으로 완만한 성장세를 이루고 있는 반면, 관리영역의 경우 2009년을 정점으로 계속 하락세를 보이고 있으며, 활용영역 역시 잠시의 성장세를 이어가지 못하고 2009년 수준으로 회귀한 결과를 보이고 있음.
- 이는 농식품부의 EA 운영이 시스템 수립에 지나치게 편중되어 있음을 짐작할 수 있는 대목으로, 관리 및 활용에 대한 관심은 상대적으로 낮음을 보여주고 있음.
- 2012년 성과계획을 통해 EA 성숙도를 전년대비 10% 상향 설정되었으나, 여기에서 관리영역과 활용영역의 성숙도 제고를 위한 구체적인 연관을 찾아보기 어려움.
- 보다 건강한 EA 성숙을 위해 목표설정과정에서 관리영역과 활용영역의 성숙도 제고를 위한 방안 수립이 선행되어야 할 것임.
- 또한, 성과보고서의 EA성숙도와 성과계획의 근거로 삼은 EA성숙도 결과가 상이하여 성과보고결과가 성과계획에 반영됨에 있어 일관성이 결여되는 문제가 발생함.
- 실제로 EA성숙도 잠정발표결과는 2.90이며, 최종발표결과는 3.06으로 나타남.
- 전년 대비 10% 상향 설정이라는 선정근거를 바탕으로 목표치를 산

정했을 때, 2012년 성과목표는 3.19가 아닌 3.37이 되어야 하며, 현재 목표는 전년 대비 4.2% 수준에 그치는 수준임.

- 이는 성과계획서 작성 시기에 EA성숙도의 잠정안이 발표되었을 뿐, 최종결과가 확정발표 되지 않아 성과계획서 제출기한을 맞추기 위해 잠정 발표안으로 성과계획을 작성했기 때문이라 판단됨.
- 그러나 잠정 발표안으로 성과보고서를 발표하였다 하더라도, 최종안이 발표되었을 때는 최종안에 대한 명확한 근거를 바탕으로 새로운 성과계획이 작성되어야 함.
- 그럼에도 불구하고, 현재의 성과계획에는 이같은 과정을 찾아보기 어려워 적정한 계획이라 할 수 없음.
- 농수산물정보시스템(AgriX) 개발 및 유지보수사업은 농림수산물부에서 시행하는 각 사업에 대한 전산화 작업을 추진하는 것으로 현재 꾸준한 사업개발 및 기 개발 분야의 유지보수에 역점을 두고 있음.
- 지식포털시스템 기능개선사업은 농림수산물정보를 공유하기 위한 시스템으로 이 역시 유지보수에 역점을 두고 있어 정보 등재량 및 고객 만족도 외 뚜렷한 성과지표를 찾아내기 어려운 상황임.
- 농림행정정보화사업은 현재 시설기반을 바탕으로 한 유지보수의 의미를 지니는 특성상 사업에 대한 쟁점사안이 현재까지는 부각되지 않고 있음.

2. 사업내용의 적절성 평가

1) 사업목적의 적절성

- 농림행정정보화사업은 사무자동화장비 및 보안서버 운영관리, 홈페이지 유지보수, 세전산소모품 구입 등 내부 행정정보화 지원하고,
- 농림수산물식품분야 정보시스템을 효율적으로 구축·운영하고 각종 정보화 역기능에 대비하기 위한 체계적인 관리체계 마련함은 물론,
- 농림수산물식품분야의 사이버 위협정보를 수집·분석하고 침해사고 대

응 업무를 수행하는 24시간 365일 사이버안전센터 운영함과 동시에,

- 농수산물사업정보 및 수산물정보, 수산물자원관리 정보화체제 기반 구축하는 것을 목적으로 함.
- 농림정보화시스템은 전기적인 힘을 이용하여 많은 양의 정보를 신속·정확하게 자동반복처리하는 EDPS(Electronic Data Processing System)를 기반으로 함.
- 농림행정정보화 사업은 EDPS를 기반으로 농림수산물식품부에서 진행하는 각종 사업의 처리를 DB화 하여 행정정보화에 기여하고 있음.
- 이 DB체계에 축적된 각종 사업정보와 농수산물 자원 관련 정보를 공유함에 있어서도 매우 효과적인 역할을 담당함.
- 또한, 농림수산물식품정보의 특성에 대해 잘 파악하고 있기 때문에 각종 사이버정보의 위협에 대응하는 등 정보에 대한 위험관리(Risk Management)에 있어서도 수 작업에 의한 관리보다 효과적임.
- 따라서, 농림행정정보화 사업은 그 목표가 현재 IT발달 흐름에 맞추어 적절하다고 판단됨.

2) 정부역할의 적절성

- 동 사업은 정부에서 진행되는 각 사업의 효율적인 운영과 체계적인 관리를 위해 시행되는 사업이므로 정부에서 진행되어야 함이 마땅함.

3) 지방정부 지원의 적절성

- 해당사항 없음.

4) 유사사업 중복여부

- 해당사항 없음.

3. 사업 운영의 적절성 평가

1) 사업 추진방식의 적절성

(1) 재원분담 가능성 및 적절성

- 농림행정정보화 사업의 주요 내용에는 Agrix 운영과 농식품부 세부사업의 전산화가 있음.
- 농수산행정의 정보화 체계구축은 일종의 가치재(merit good)과 공공재(public good)의 특성을 지님.
- 공공재의 주요 특징인 비배제성과 비경합성 때문에 시장을 통한 민간 주도의 공급 또는 지방자치단체에서 재원을 일부 분담할 경우 시장실패 혹은 정보 소외의 문제가 발생할 가능성이 있음.
- 또한, 동 사업은 '국가정보화 기본계획'과 『국가정보화 기본법』에 의거 '창의와 신뢰의 선진 지식정보사회'라는 정보화 비전을 실현하기 위한 국가사업으로 전액 중앙정부에서 지출하여 사업을 수행하는 것이 적절하다고 판단됨.

(2) 지원방식 및 조건의 적절성

- 농림행정정보화사업은 농수산정보 보존 및 관리를 위해 정보화를 통해 효율적인 농수산정보관리업무를 추진하고 농식품부 세부사업의 효율적 운영을 목적으로 하는 사업으로 일반국민과 시·도 이하 지방자치단체 공무원을 주요 대상으로 함.
- 가치재와 공공재의 특성을 지닌 본 사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 국고 100%의 지원 조건과 직접수행의 방식으로 이루어지는 것이 적절함.
- 다만, 국가정보화사업에 대한 부처 간 중복투자로 인해 예산 낭비

의 문제가 발생하고 있으며 기관별 시스템 중복, 국가 정보화사업 예산의 과도한 이·전용의 문제 등이 지적되고 있기 때문에 동 사업 내에서도 위와 같은 문제점이 발생되지 않도록 사업 운영 체계 및 예산 관리에 대한 지속적 모니터링을 추진할 필요가 있을 것으로 사료됨.

(3) 사업 추진주체의 적절성

- 농림행정정보화사업은 농림수산식품부에서 시행되는 다양한 분야의 사업에 대한 ‘정보’를 다루므로, 농림수산식품부 내에서 추진되는 것이 바람직함.

2) 예산집행의 적절성

- 본 사업의 경우 사업예산을 국고 100%지원되고 있으며, 예산과 관련한 특이사항 없이 전액 집행되기 때문에 예산집행은 적절하게 이루어진다고 판단됨.

4. 사업내용의 효과성 평가

- 사업의 효과성 평가에서는 우선 기존 성과지표의 적절성과 목표치의 합리성에 대해 검토한 후, 논리모형 구성을 통해 사업의 효과를 대표하는 요인들을 살펴보고 통계모형 등 다양한 방법을 통해 사업의 효과성을 증명하고 있음.

1) 기존 성과지표의 적절성 검토

- 농림행정정보화사업은 주요 수입곡물 지식포털 이용자 만족도와 EA성숙도를 사업의 성과지표로 삼고 있음.

[표 2-3-3] 농림행정정보화사업의 성과지표

성과지표	실적 및 목표치				' 12년 목표치 산출근거	측정산식 또는 측정방법	자료수집 방법 또는 자료출처
	' 09	' 10	' 11	' 12			
이용자 만족도(점)	75.3	78.1	79.3	81	'11년 대비 1.7점을 상향 적용하여 3개년 평균증가치 1.9점 달성 - (지식포털 운영 + 농수산물정보시스템 운영 이용자 만족도)/2	5등급 척도의 만족도 조사 결과를 100점 만점으로 환산	설문조사 자료 * 대상 : Agrix 및 지식포털 사용자
EA 성숙도(단계)	3.39	3.61	2.90	3.19	'11년도 우리부 EA 성숙도 2.90 대비 10% 상향 조정	법정부 ITA 성숙도 측정모델 v3.0	행정안전부 EA 성숙도 측정 결과

(1) 성과목표와 사업목적의 연계성

- 농림행정정보화사업은 내부 행정정보화 지원, 정보화 역기능 대비 관리체계 구축, 농수산물 사업정보, 자원관리 정보화 기반구축을 사업목적으로 함.
- 이 목적은 정책자금의 효율적 지원 및 원활한 행정관리를 지원한다는 농림수산물식품부의 성과목표에 부합된다 할 수 있음.

(2) 사업목적과 성과지표의 연계성

- 성과지표는 사업이 실제로 목적을 달성하고 있는지를 평가하기 위한 기준이 되는 지표를 의미함.
- 사업의 현재 성과지표가 사업목적과 연계되고 있는지를 검토한 후에 합리적이고 객관적인 성과지표를 설정해야 하는데, 성과지표의 적절성 검토를 위한 기준으로는 ① 사업목표와의 관련성, ② 왜곡된 유인의 회피, ③ 영향파악 가능성, ④ 명확성, ⑤ 적시성, ⑥ 신뢰성, ⑦ 비교가능성, ⑧ 검증가능성 등이 있음.

[표 2-3-4] 바람직한 성과지표의 기준

기 준	내 용
관련성	성과지표는 해당조직이 달성하고자 하는 목표와 관련을 맺고 있어야 함.
왜곡된 유인의 회피	성과지표는 바람직하지 않거나 낭비적인 행위를 촉발하지 말아야 함.
영향파악 가능성	성과지표는 해당조직이 영향력을 미칠 수 있는 성과를 측정해야 하며, 성과의 책임이 누구에게 귀속되는지를 명확히 보여주어야 함.
명확성	자료가 일관된 방식으로 수집될 수 있도록 성과지표는 명확하게 정의되어야 하며 쉽게 이해되고 사용될 수 있어야 함.
적시성	성과지표는 빈번하게 측정됨으로써 사업진행상황의 파악에 도움을 주어야 하며, 빠른 시간 내에 생산됨으로써 자료로서의 유용성을 가져야 함.
신뢰성	성과지표는 당초 원하던 정보를 정확히 제공해야 하며, 성과의 변화를 민감히 파악할 수 있도록 해 주어야 함.
비교 가능성	성과지표는 현재의 성과를 과거의 성과나 다른 사업의 성과와 비료할 수 있도록 해 주어야 함.
검증 가능성	적절한 과정을 거쳐 성과지표가 측정되었는지를 검증할 수 있도록 분명한 근거자료를 구비해야 함.

- 농림행정정보화 사업의 성과지표 가운데 EA성숙도는 사업의 정보와 자원관리 및 정보화 기반을 구축한다는 농림행정정보화 사업과 맥을 같이하고 있음.
- 사용자의 만족도 역시 이러한 기반 구축이 어느 정도 효용을 보이고 있는가를 단적으로 보여주는 결과로 사업의 목적에 부합하는 지표라 할 수 있음.
- 하지만, EA성숙도는 행정안전부의 기준에 의해 평가되는 지표로 온전히 농림수산식품부의 사업을 평가하는 기준이라고 하기에는 무리가 있음.
- 그러므로 사용자의 만족도만으로 농림행정정보화의 사업성과를 판단하는데는 많은 문제가 발생할 것으로 예상되어 대체할 또 다른 지표의 개발이 절실함.
- 이에 본 연구에서는 현재 Agrix를 비롯한 농림행정정보화 시스템의 활용률을 성과지표로 제안함.
- 시스템활용률은 5점척도로 평가된 시스템활용도를 100점만점으로 환산한 것임.
- 시스템활용률은 다른 정보화사업에서도 지표로 활용되고 있어 농림행정정보화의 지표로도 타당할 것으로 사료됨.

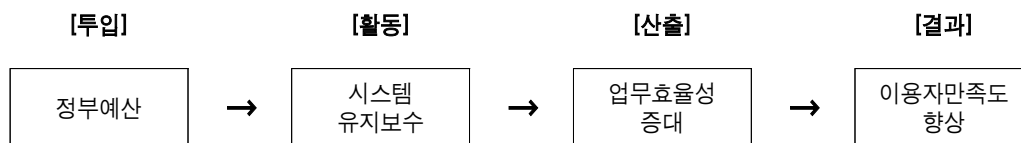
(3) 목표치 설정의 합리성

- 농림행정정보화사업의 성과 목표치는 EA 성숙도의 경우, 행정안전부가 제시한 기준에 따르고 있어 합리적인 수준의 관리가 이루어진다고 할 수 있음.
- 이용자 만족도의 향상 역시 꾸준히 10% 수준의 향상을 목표로 하고 있는 바, 목표치의 설정은 매우 합리적이라 할 수 있음.

1) 사업의 논리 모형

- 개입논리 파악은 입력·예산 등의 투입(input)이 어떠한 산출(output)과 결과(outcome)를 낳을 것인지를 담당부서가 파악하는 것으로 흔히 논리모형(logic model)을 사용함.
- 논리모형은 활동 및 산출이 중간결과와 최종결과로 이어지는 일련의 과정을 시각적으로 정리하고 각 단계별 얻고자 하는 성과를 파악하기 위해 사용됨.
- 농림행정정보화사업의 사업 논리모형을 도식화하면 <그림 2-3-1>에서 보는 바와 같음.

<그림 2-3-1> 농림행정 정보화사업의 논리모형



2) 효과성 성과지표 및 비교기준 설정

(1) 효과성 성과지표의 설정

- 성과지표는 투입지표, 산출지표, 결과지표 등으로 구분할 수 있음.
- 투입지표는 사업이 달성하고자 하는 목표와 관련성이 없으며, 인

력과 예산을 증가시키려는 유인만이 발생하므로 투입지표의 사용은 적절하지 않음.

- 산출지표는 투입지표와 결과지표 사이의 특성을 가지고 있지만 사업목표와의 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 부적절한 측면이 있으며, 사업의 성과를 모두 나타내주지 않는 단점이 있음.
- 결과지표는 적절히 설정된 경우 사업목표와의 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 가장 바람직한 성과지표가 되지만 영향 파악 가능성, 명확성, 적시성, 신뢰성, 비교가능성, 검증가능성 등에서 문제가 있을 수 있기 때문에 결과지표를 중심으로 성과지표를 설정하되, 여러 가지 한계가 있을 수 있다는 점을 밝힐 필요가 있음.
- 위의 구분에 의거 농림행정정보화사업의 사업목표와 성과지표를 구분하면, [표 2-3-5]와 같음.

[표 2-3-5] 농림행정정보화사업의 사업목표와 성과지표 구분

사업목표	지표 논리속성	성과지표	세부사업	비고
· 내부행정정보화지원	투입지표	당해 정부예산액		
· 정보화역기능대비관리체계 구축	산출지표	업무처리 절감율		
· 농수산사업정보,자원관리정보화기반구축	결과지표	이용자 만족도		

(2) 비교기준의 설정

- 사업의 가치를 명확히 하기 위해서는 사업의 성과에 대한 판단을 결정하여야 함.
- 이러한 가치판단이 자의적이지 않도록 사전에 투명한 비교기준을 설정할 필요가 있음.
- 일반적으로 비교기준은 ① 전년도 성과와의 비교, ② 집단(그룹) 간의 비교, ③ 현재 및 과거의 성과 비교, ④ 표준기준과의 비교 등으로 분류되며, 사업효과 특성에 따라 비교기준을 명백히 할 필요

가 있으며, 사업과는 무관한 요인으로 인해 사업성과가 비교기준을 만족시킬 가능성이 있으므로 사업과 무관한 요인을 제거하고 사업의 순 효과를 파악해야 함.

- 이에 해외농업개발사업 성과평가를 위한 적절한 비교기준을 설정하기 위해서는 사업의 특성을 고려할 필요가 있음.

3) 평가모형의 수립

- 평가모형은 개입논리의 타당성을 분석하는데 있어 매우 중요하며, 사업이 유발한 효과에 대한 증거를 제시하기 위한 모형을 수립하여야 함.
- 사업의 효과성 분석을 위해 <그림 2-3-2>에서 보는 바와 같이 한국조세연구원에서 4가지 평가방법을 제시하고 있음.
- 사업의 효과성을 분석하기 위한 평가방법론의 범위를 엄격히 제한하면 진실험방법, 준실험방법, 비실험방법으로 구분할 수 있음.
- 진실험방법과 준실험방법의 공통된 특징은 사업의 수혜 여부에 따라 실험집단과 통제집단으로 구분한 후 두 집단의 비교를 통해 사업의 효과를 분석한다고 할 수 있음.
- 비실험방법은 외부요인이 통제된 상태에서 사업의 전·후 비교 또는 사업수행을 대표하는 어떤 요인이 사업대상에게 미치는 효과를 분석함으로써 재정사업의 효과성을 도출하는 것이며, 사업의 수혜 여부에 따른 집단선정이 불가능한 경우 유용한 대안으로 사용될 수 있음.
- 따라서, 무작위통제 실험방법과 준실험방법은 사업 효과성 평가에 적합하지 않으며, 모니터링 수준의 평가는 사업평가로 인정받기 어려운 방식이므로 비실험방법을 활용하였음.

〈그림 2-3-2〉 사업의 효과성 분석 및 평가방법 유형

	무작위통제 실험방법	준실험 방법	비실험 방법	모니터링 수준의 평가
내용	- 가장 이상적인 사업평가 방법 - 사업개시 이전에 개입 집단과 비개입집단을 무작위로 추출하며, 사업을 시행하고 난 이후에 두 집단 사이의 사업 전후의 변화를 비교 분석하는 것	- 인위적으로 실험대상 집단과 비실험 대상 집단을 선정하여, 사업 전후의 변화를 평가하는 방식 - 실험/비실험 대상의 특성이 유사해야 하며, 사업 결과에 영향을 끼치는 주요 외부 요인을 모두 포함해야 함	- 사업대상의 사업 전후 변화를 비교 - 사업대상의 변화를 볼 수 있는 시계열 자료 활용 - 사업의 결과에 영향을 줄 수 있는 외부 요인을 통제변수로 포함	- 단순히 목표치 대비 지표의 달성도를 점검 - 사전에 설정된 목표치에 대비하여 목표 달성도를 점검하는 수준의 평가결과 제공
적용 가능한 사업	- 사업의 개입내용이 분명하고 통제가 가능한 사업 - 사업적용대상이 전국이 아닌 국지적인 사업 - 실험을 목적으로 사업대상을 무작위로 선정하는 것이 법·윤리적 문제가 없는 사업	- 개입의 내용이 분명하고 통제 가능한 사업 - 개입의 범위가 전국적이 아닌 국지적인 사업 - 실험을 목적으로 사업대상을 무작위로 선정하는 것이 법·윤리적으로 부적절한 사업	- 사업의 개입시점이 분명하고, 국가 전체를 대상으로 하는 사업 - 실험을 목적으로 사업대상을 무작위 또는 인위적으로 선정하는 것이 불가능한 경우	- 지속적으로 서비스와 재화를 제공하는 사업 - 국가 전체를 대상으로 하는 사업 - 다른 외부 요인의 영향이 아주 작은 사업

사업 시행 전에 사업평가를 위해 데이터를 관리하지 않았기 때문에 사용 불가

사업평가로 인정받기 곤란한 방식이기 때문에 사용 불가

자료 : 한국조세연구원(2008)

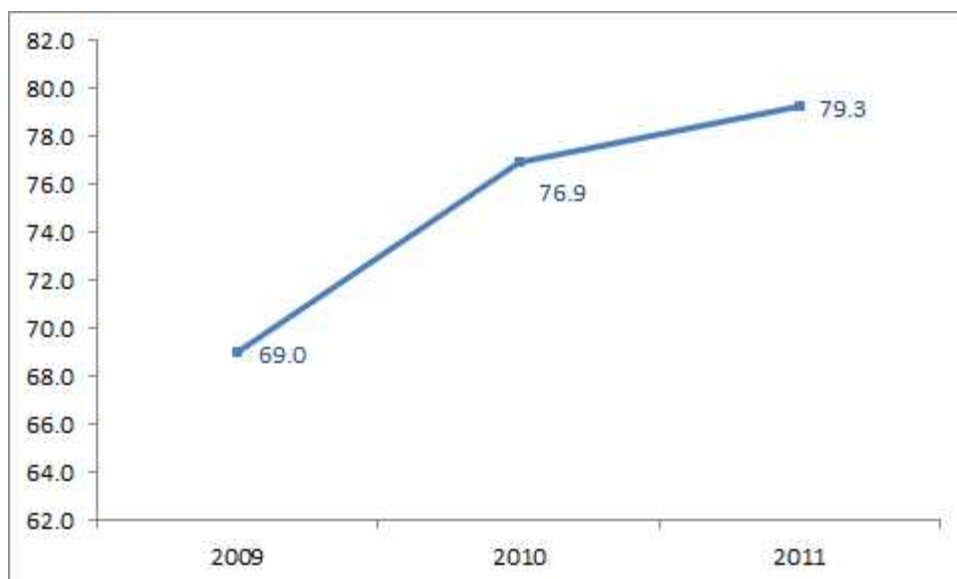
4) 평가결과

- 우리나라의 행정정보화 사업은 1980년대 중반 추진되기 시작하여 1990년대 중반 이후 급속도로 보급되기 시작함.
- 20년 가까이 진행되어오는 행정정보화의 역사 가운데 행정업무의 속성 또한 상당히 많은 변화를 가져옴.
- 이에 따라, 행정정보화 시스템의 구축 이전과 이후의 효과를 비교하는 것은 현실적인 어려움이 많으며, 설령 그것이 가능하다 하더라도 당시의 행정환경과 현재의 행정환경의 간극이 큰 관계로 정확한 비교가 되기 어려움.
- 또한 정보화사업과 관련한 대부분의 지표가 정성적인 성격을 지니고 있어 개인의 역량에 따라 업무수행의 차이가 발생함에 따라 이를 객관화시키는데 어려운 문제가 있음.
- 따라서 행정정보화의 일환인 농림행정정보화 사업의 효과성은 시스템 구축 이후 사용자의 만족도 조사의 변화추이를 통해 검증하

는 것이 바람직하다고 사료됨.

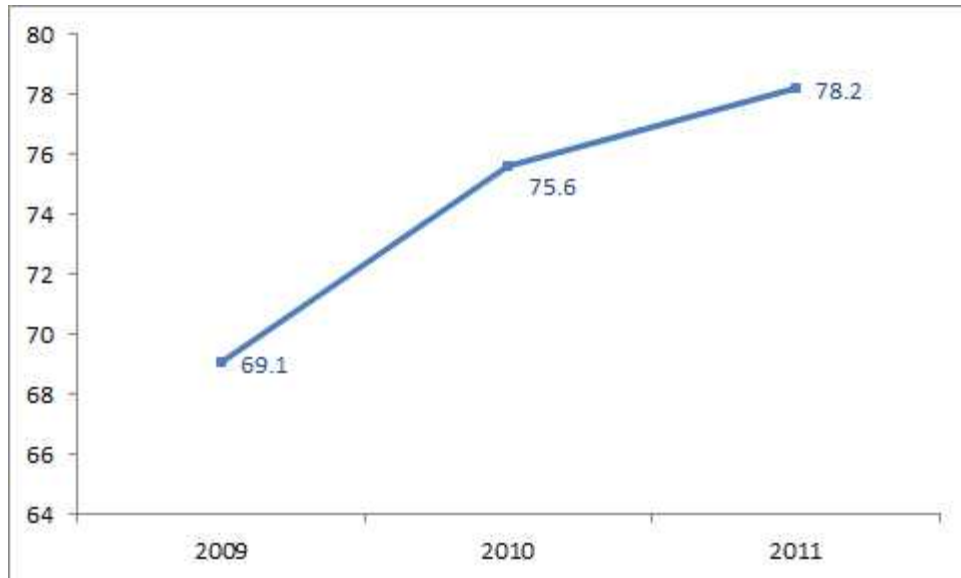
- 이에 최근 3년간 농림행정정보화 사업 가운데 하나인 Agrix의 사용자만족도 결과를 바탕으로 효과성을 검증함.
- Agrix 사용자 만족도는 행정투명성, 업무효율화, 편의증진 3개 항목의 결과를 종합하여 평가함.
- 최근 3년간 Agrix 사용자 만족도 종합결과를 살펴보면 <그림 2-3-3>에서 보는 바와 같음.

<그림 2-3-3> 최근 3년간 Agrix 사용자 종합만족도

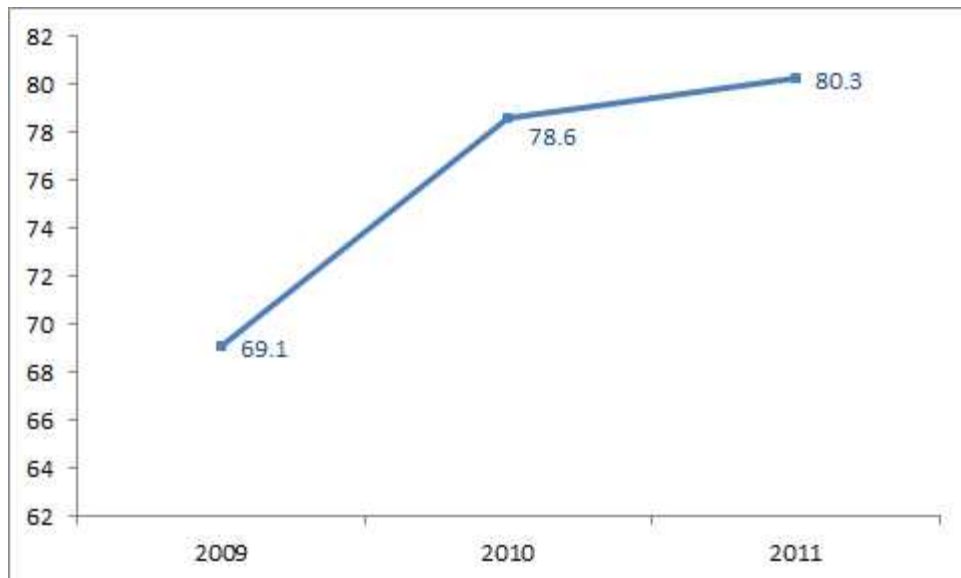


- <그림 2-3-3>에서 보면, Agrix 사용자 종합만족도는 2011년 다소 완만해졌으나, 꾸준히 향상되고 있음을 알 수 있음.
- 이는 Agrix 시스템이 사용자의 편의를 위해 지속적으로 개선되고 있음을 시사함.
- 각 분야별 만족도 결과를 살펴보면 다음 그림에서 보는 바와 같음.

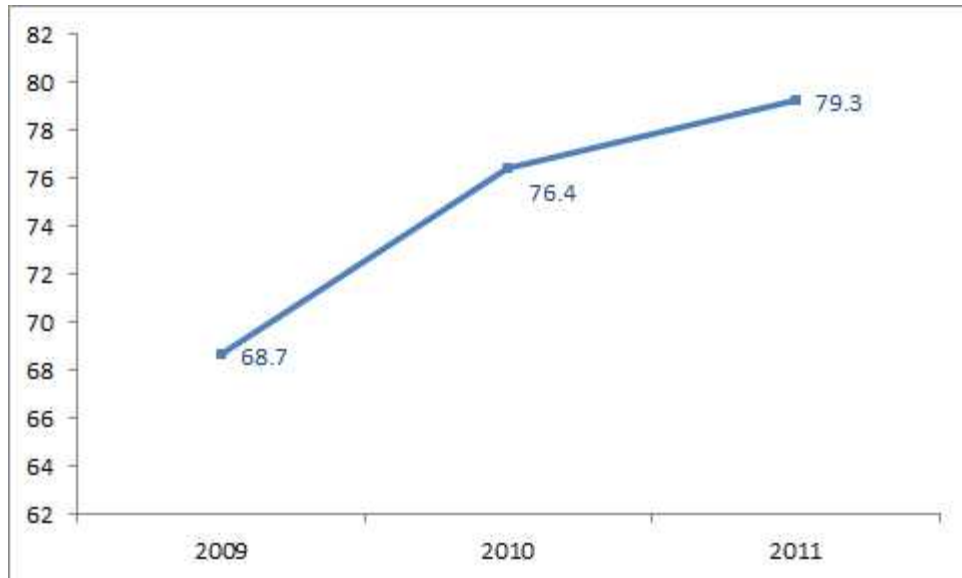
〈그림 2-3-4〉 Agrix 사용자 분야별 만족도(편의증진)



〈그림 2-3-5〉 Agrix 사용자 분야별 만족도(업무효율성)



<그림 2-3-6> Agrix 사용자 분야별 만족도(행정투명성)



- 분야별 만족도 결과를 보면, 대체로 어느 한 부문에 편중됨 없이 고른 향상을 보이고 있음을 알 수 있음.
- 세 분야 모두 비슷한 수준의 향상을 보이고 있는 가운데 업무효율화 부문이 상대적으로 높은 향상도를 나타내고 있으며, 행정투명성과 편의증진이 그 뒤를 잇고 있음.
- 이를 통해 농림행정정보화 사업은 업무효율에 기여하는 정도가 다소 높은 것으로 나타남.

5. 정책제언 및 발전방안

1) 정책제언

- 정보화 사업이 시작된 지 많은 시간이 흘러, 전산망을 활용한 DB 구축 및 네트워크 활용은 업무상 없어서는 안되는 필수요소로 자리잡음.
- 정보화 체계도 하나의 시스템으로서 꾸준한 관리노력을 필요로 하고 있으나, 아직까지 행정업무에 정보화 체계를 도입하여 얻게 되는 물리적 효과에 대해서만 관심이 집중되는 상황임.

- 이로 인해, 사업의 성과는 성과지표에 의존하는 경우가 많으며, 성과지표 달성을 위해 시스템이 어떻게 이용되고 있는지에 대한 관심은 그다지 높지 않은 상황임.
- 사업의 성과향상도 중요하지만, 이제는 일상화된 시스템 사용의 추이를 지속적으로 관리, 점검할 필요가 있음.

2) 발전방안

- 현 정부는 정보화의 촉진보다는 지식정보의 활용을 더욱 강조하고, 인프라와 기술초점에 둔 정보화보다는 활용중심의 민관협력을 강조해 옴.
- 이로 인해 정부는 물리적인 전산자원의 효율적 활용을 추진하고, 정보 인력 등의 효율적 활용을 추진함과 동시에 정보화의 역기능 방지를 위해 노력하는 것을 정보화의 주요 기반으로 삼고 있음.
- 이렇게 정보화의 초점이 구축에서 활용으로 이전하게 됨에 따라 정보자원의 공동활용을 위한 민관협력체계의 필요성이 대두되고 있음.
- 또한 정부에서는 미 구축된 정보의 DB화를 신속히 마무리함과 동시에 기 구축된 DB의 공동활용을 위한 법 제도 마련과 기관간 책임 권한에 따른 갈등해결에 중점을 두고 정보화 사업을 진행하여야 할 것임.

제4절 해외 농업 개발

1. 사업내용 분석

1) 사업개요

(1) 사업 배경

- 2007~2008년 발생한 글로벌 식량위기는 식량수입국들로 하여금 국제 곡물 무역의 한계를 인식시키고, 식량안보의 중요성을 확인케 하였음.
- 여기에 2008년 9월 발생한 글로벌 금융위기로 국제 식량가격 및 국제 원자재 가격이 급락하면서 국제 식량수급에 영향을 미침.
- 2010년 9월, UNDP(United Nations Development Programme) 회원국 정상들은 2000년 9월 전 세계의 절대 빈곤을 해결하기 위하여 자신들이 채택한 새천년개발목표(Millennium Development Goals; MDGs)⁹⁾를 재확인하고, 2015년까지 계획한 목표달성 추진을 강화하기로 의결하였음.
- 따라서 전 세계적으로 대체 에너지 확보를 위한 바이오 연료 생산을 늘리고 있으며, 이에 따라 농지 이용에 있어 식량 생산과 바이오 연료 생산 간의 경합이 증가되고 있음.
- 또한 우리나라는 곡물 수입의존도가 높아(약 68%) 가격변동에 민감하므로, 곡물 자원 확보를 위한 체계적인 대응방안을 마련할 필요가 있음.

(2) 사업 목적

- 해외농업개발사업은 불안정한 국제곡물시장에 전적으로 의존하고

9) 2000년 9월 UNDP가 채택한 새천년개발목표(Millennium Development Goals; MDGs)는 ① 절대 빈곤 및 기아 퇴치, ② 기초 교육의 보편화 완성, ③ 양성평등 및 여권신장 도모, ④ 아동 사망률 감소, ⑤ 모자 보건 증진, ⑥ HIV/AIDS, 말라리아 등 질병과의 전쟁, ⑦ 환경 지속 가능성의 보장, ⑧ 개발을 위한 범 국가적 협력 등 8가지 내용을 담고 있음(<http://www.undp.org>).

있는 현재의 곡물도입 방식에서 탈피하여 장기적·안정적 해외 공급망 확보하고,

- 해외농업개발진출(예정)기업을 위한 해외농업개발 지원인프라를 구축하며,
- 곡물 자원의 안정적 확보를 위해 해외농업개발사업자가 해외에서 농·축산물 개발시 금융지원을 통해 투자 리스크 경감 및 투자 활성화 도모함을 목적으로 함.

(3) 근거 법령

- 해외농업개발협력법 제2조(정의), 내지 제3조(해외자원개발의 방법), 제23조(보조), 제25조(융자) 등
- 농어업·농어촌 및 식품사업 기본법 제58조(농어업 부문의 해외투자의 지원)
- 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제2조(정의), 제34조(기금의 용도) 등

(4) 사업개요

- 사업기간 : 2009년 ~ 계속
- 지원대상 : 해외농업개발 사업자 및 국민
- 지원형태 : 민간보조 및 융자
- 지원조건 : 보조 100%, 융자(연 2.0%, 5년 거치 10년 상환)
- 시행주체 : 한국농어촌공사 등

2) 사업시행 주요내용

(1) 사업대상자

- 해외농업개발사업은 해외농업개발협력법 제2조의 규정에 따라 농·축산물을 개발하기 위하여 같은 법 제7조의 규정에 의하여 해

외자원개발사업계획을 신고한 해외농업개발사업자를 대상으로 함.

(2) 지원자격 및 요건

- 해외농업개발사업은 해외농업개발사업의 경험 및 기반이 축적된 사업자를 대상으로 실시함.
- 특히 개발규모가 크고 향후 대규모화가 가능한 사업자를 우선 지원자로 선정함.
- 단, 식량 순수입 빈곤국(식량 원조 수혜 등), 정치적 불안정 등으로 투자·국외여행 등에 우려가 있는 국가 진출자는 원칙적으로 지원 대상에서 제외함.

(3) 지원자금의 사용용도

- 지원자금은 농산물 생산에 필요한 사업평가반 구입 및 부대시설 비용 및 영농비로 종자·비료·농약 등 구입비가 이에 해당함.
- 또한 농산물 유통에 필요한 건조·저장·가공 설치 등에 소요되는 비용으로 사용되는데, 여기에서 토지의 임차, 매입 등에 소요되는 비용은 융자지원 대상금에서 제외됨.
- 아울러, 농장형, 유통형의 해외현지 법인 지분참여 비용 등으로 사용됨.

(4) 지원형태

- 해외농업개발사업지원은 국고지원 및 융자를 바탕으로 시행됨.
- 융자조건은 금리 연 2.0%에, 3년 거치, 7년 균등상환으로 시작되었으며, 현재는 동일한 금리에 상환조건만 5년 거치, 10년 균등 상환으로 변경 시행중에 있음.

(5) 지원한도액 기준 및 범위

- 지원한도는 지원대상 소요사업비의 70%를 원칙으로 함.

- 그러나, 사업자별 용자지원 한도액·비율은 연간 예산규모, 용자 신청 규모를 감안하여 용자심의회에서 결정함.

3) 사업 추진 절차 및 이해관계자 역할¹⁰⁾

〈그림 2-4-1〉 해외농업개발사업 전달체계 및 담당기관 역할



4) 사업 예산 및 연도별 재정 투입 계획

(1) 사업 예산

10) 이 지침에 정하지 않은 사항은 해외농업개발사업법, 농지관리기금사무처리규정 등 관련 규정에 따름.

[표 2-4-1] 해외농업개발사업 2010년 결산 및 2011~2012년 예산

(단위 : 억원)

	회계 구분	' 10결산	' 11예산	' 12예산	비고 (세부사업수)
① 경쟁력제고(농지)(3240)	농지기금	114 (114)	20 (20)	69 (69)	(2)
■ 해외농업개발(300)		26	20	20	
■ 간척농지활용지원(302)		-	-	49	
■ 영농여건불리농지자원조사(310)		66	-	-	
■ 농지연금(보조)(400)		22	-	-	
② 해외농업개발(농지,용자)(3540)	농지기금	210 (210)	300 (300)	300 (300)	(1)
■ 해외농업개발(용자)(300)		210	300	300	

- 해외개발농업사업의 예산은 농지기금 및 용자를 통해 집행됨.
- 용자가 차지하는 비중이 90~94%로 매우 높은 편이며, 기금이 차지하는 비중은 6~9%내외의 수준을 보이고 있음.
- 농지기금을 사용하는 경쟁력 제고 사업에서 해외농업개발이 차지하는 비중은 2010년 결산 22.8%에서 2012년 예산 28.9%로 6.1%pts. 증대되었으나, 실제 액수는 26억원에서 20억원으로 오히려 감소함.

(2) 연도별 재정 투입 계획

[표 2-4-2] 해외농업개발사업 연도별 재정 투입 계획

(단위 : 백만원)

	2009년 까지	2010년	2011년	2012년	2013년 이후
합계	24,000	24,000	32,000	32,000	247,000
- 보조	3,000	3,000	2,000	2,000	12,000
- 용자	21,000	21,000	30,000	30,000	235,000

- 2009년까지 예산집행은 연 240억 규모를 유지하였으며, 2011년부터 320억 규모로 증대됨.
- 2012년까지 예산은 320억원으로 2010년 대비 33.3% 증대되었으나 용자규모가 2010년 대비 42.8% 증가한 반면, 농지기금 보조는 33.3% 감소하였음.

- 2013년 이후 총 2조 4천억원 이상의 예산 집행을 계획중이며, 농지 기금 보조규모는 6배 늘어나는데 비해, 융자규모는 7.8배 이상 늘어날 것으로 전망되고 있음.
- 이로 인해 농지기금 보조규모와 융자규모의 격차는 [표 2-4-3]에서 보는 바와 같이 점점 심화되는 추세를 보이고 있음.

[표 2-4-3] 농지기금 보조 대비 융자 격차

(단위 : 배)

	2009년 까지	2010년	2011년	2012년	2013년 이후
보조대비융자격차	7.0	7.0	15.0	15.0	19.8

5) 추진 실적 및 성과

(1) 성과지표 달성 현황

[표 2-4-4] 해외농업개발 사업 성과지표 달성현황

성과지표	측정방법 (또는 측정산식)	목표대비 달성률	2009년도	2010년도	2011년도
주요수입곡물의 해외생산 유통물량 확보율(%)	2011년 생산·유통량 (톤)/138만톤(10개년 계 획물량) X 100% *국내기업이 해외에서 농 장 및 저장·가공 시설등을 확보하여 생산 유통하는 물량	목표	-	8.0	13.0
		실적	-	8.0	13.1
		달성률(%)	-	100	100.7
해외농업개발 지원사업 만족도(%)	해외농업투자환경 조사, 교육·전문인력 양성, 컨설 팅 등을 지원 받은 기업 을 대상으로 설문조사 실 시	목표	80	82	84
		실적	80	82	84
		달성률(%)	100	100	100

- 해외농업개발사업의 성과지표는 주요 수입곡물의 해외생산유통물량 확보율을 지정하고 있음.
- 여기에 해외농업개발지원사업 대상기업을 대상으로 한 만족도 조사결과를 참고함.
- 사업 초기 단계로 목표 대비 실적과 실적을 통한 차년도 목표 설정은 큰 연관을 갖지 않는 것으로 분석됨.

(2) 성과목표 달성 기여도

- 해외농업개발사업의 성과목표의 달성을 위해 해외농어업 정보 제공, 전문인력 양성 및 용자 지원 등을 위해 행정·재정적 지원을 함으로써 기업의 초기 투자 부담을 다소 줄여 해외 농업 진출 활성화를 유도함.
- 또한, 해외농업개발기업의 농기계 구입, 건조·가공·저장시설 설비 등에 소요되는 경비를 저리에 지원하고 있음.
- 아울러, 해외농어업 정보 제공, 전문인력 양성 등을 위해 재정적 지원을 함으로써 기업의 초기 투자 부담을 다소 줄여 해외 농업 진출 활성화를 유도함.

(3) 목표달성과정 및 방법

- 2009년부터 9개 국가에 진출한 24개 기업에 곡물 생산 및 건조·저장 수집시설 설치 등 66,535백만원을 지원하였음.
- 2011년까지 해외농업개발사업자로 신고한 85개 기업의 곡물생산·확보량은 18.1만톤으로 목표치(138만톤)의 약 13.1%를 차지하였음.
- 한편으로, 해외진출 위험 최소화를 위해 다음과 같은 내용의 재원 및 투자정보를 제공함.
 - 해외진출 사전 타당성(맞춤형)조사 지원(23개 기업)
 - 기 진출기업의 현장애로 해결을 위한 컨설팅 지원(7개 기업)
 - 해외농업개발 전문 인력 양성 지원(104명)
 - 해외농업투자정보 제공을 위한 포털(www.oads.or.kr) 운영

(4) 자료수집방법 및 품질확인

- 성과지표 중 하나인 주요수입곡물의 해외농업개발 확보 물량은 ‘해외농업개발협력법’ 시행령에 따라 해외농업개발사업자가 매 반기별로 보고하는 사업추진실적을 정리하여 도출함.
- 또 다른 성과지표인 해외농업개발 지원 사업 만족도는 한국농어촌공사 주관으로 해외농업개발 관련 기업들을 대상으로 설문조사를

실시하여 도출함.

(5) 향후 개선사항

- 사업효과의 개선을 위해 우선 당초 3년 거치 7년 균등상환의 조건을 5년 거치 10년 균등 상환으로 연장하는 등 융자지원제도를 개선하여 지원 기업의 부담을 완화하기 위해 노력하고 있음.
- 또한 빈곤국이 많은 아프리카 지역으로 협력대상 국가 확대하여 UN이 정한 ‘새천년개발목표(MDGs)’ 달성에 기여하고, ‘국제개발협력 기본 계획’의 중점협력대상국(26개국)에 대한 협력사업을 확대함으로써 국제농업협력사업 대상국가의 양적·질적 확대를 추진하고 있음.

6) 사업의 주요쟁점

- 사업시행기간이 짧고, 장기적인 안목에서 시행되고 있기 때문에 사업의 중요성에 대한 인식이 낮아 사업에 대한 편향이 생길 우려가 있음.
- 사업의 실효성에 대한 평가보다 매뉴얼에 의존한 외형적 평가에 그쳐 실제 효과내용이 평가에 반영되지 못한 부분이 있음.
- 자체평가와 같은 외형적 평가가 거듭될 경우 사업의 중요성 인식이 떨어져 사업규모의 축소를 제기할 가능성이 있음.

2. 사업 내용의 적절성 평가

- 사업의 적절성 평가는 사업목적의 적절성, 정부역할의 적절성, 지방정부 지원의 적절성, 유사사업 중복여부 등을 분석함으로써 평가함.

1) 사업 목적의 적절성

- 해외농업개발사업은 불안정한 국제곡물시장에 전적으로 의존하고 있는 현재의 곡물도입 방식에서 탈피하여 장기적·안정적 해외 공급망 확보하고,
- 해외농업개발진출(예정)기업을 위한 해외농업개발 지원인프라를 구축하며,
- 곡물 자원의 안정적 확보를 위해 해외농업개발사업자가 해외에서 농·축산물 개발시 금융지원을 통해 투자 리스크 경감 및 투자 활성화 도모함을 목적으로 함.

2) 정부역할의 적절성

- 전통적으로 정부의 역할은 ① 사유재산권의 보호, ② 시장실패의 교정, ③ 가치재의 공급, ④ 소득과 부의 재분배, ⑤ 거시경제의 안정화로 구분됨.
- 해외농업개발사업은 부족한 농산물 자원의 안정된 수급을 목적으로 하고 있어 정부역할 가운데 시장실패의 교정에 해당함.
- 시장실패의 교정은 자원배분을 민간시장에만 의존할 경우 발생하는 시장실패의 문제를 해결하기 위해 정부가 경제적 자원을 정책적으로 재 배분하는 일을 의미함.
- 이러한 정부의 개입은 시장실패로 인해 발생하는 자원배분의 왜곡을 교정하는데 목적을 두고 있음.
- 시장실패의 원인으로는 공공재의 존재, 규모의 경제, 외부효과, 정보의 비대칭성, 시장의 불완전성을 들 수 있음.
- 이 가운데 규모의 경제는 대규모 자본투자로 인해 생산규모가 늘어날수록 평균비용이 줄어드는 산업의 경우 한 사업자가 시장을 완전히 장악하여 독점적 시장구조를 형성하여 아무런 제재를 받지 않고 이윤극대화를 추구하게 되면 재화공급이 사회적으로 바람직한 수준에 미달하여 발생하는 시장실패를 의미함.

- 사회적으로 바람직한 수준에서 생산이 이루어지도록 정부는 민간 독점기업에 대해 특정 수준 이하로 가격을 낮추도록 규제를 가하거나, 공기업을 통해 직접 재화를 생산함.
- 따라서, 해외농업개발사업은 정부가 시행하는 것이 바람직함.

3) 지방정부 지원의 적절성

- 중앙정부와 지방정부의 역할분담은 다음의 기준에 근거하여 진행됨.
- 그러므로 해외농업개발사업이 중앙정부의 역할로 적합한지 지방정부의 역할로 적합한지의 여부 역시 이 근거를 통해 증명하는 것이 타당함.

[표 2-4-5] 중앙정부와 지방정부의 역할분담 기준

기준		분권화	집중화	정책적 합의
재정대응성	외부효과	소	대	중앙정부 보조금, 지방정부 연합체 등으로 외부효과 시정
	내부효과	대	소	중앙정부 보조금 지원없이 지방정부가 자체적으로 재원조달
규모의 경제		소	대	규모 확대에 인한 비용절감이 큰 경우 내부효과와 발생 허용
지역 간 선호의 이질성		대	소	이질성이 큰 경우 서비스 공급 분할, 외부효과는 보조금 등으로 해결, 규모의 경제 미 실현
납세자의 이동성		소	대	조세동조화, 중앙정부가 징세업무 대행, 기본 서비스 공급을 위한 일반목적 보조금 지급
실험과 모방의 중요성		대	소	정보의 외부성을 해소하기 위한 보조금 지급
정부팽창과 시장개입의 야기 가능성		대	소	경제정책에 대한 권한을 지방정부로 이양, 경성예산제약 확립(중앙정부 보조금 지양, 지방채에 대한 시장평가기능 확립)

(1) 재정대응성

- 재정대응성의 원칙이란, 서비스 공급을 담당하는 지역 범위와 서비스 혜택의 지역 범위가 일치해야 함을 뜻함.
- 재정대응성의 원칙에 위배되는 현상으로 외부효과와 내부효과가

있음.

- 외부효과는 서비스 혜택의 범위가 자원 조달 지역 범위보다 큰 경우를 말하며, 내부효과는 그 반대의 경우를 의미함.
- 해외농업개발사업은 해외농업지역의 개발을 통해 생산된 농산물을 특정지역에서만 소비하는 것이 아니라, 국가 전 지역에 걸쳐 소비하게 되기 때문에 내부효과보다 외부효과가 더 큰 사업이라 할 수 있음.
- 지역에 따라 필요로 하는 농산물이 다를 수 있으나 그 차이는 매우 미미한 수준으로, 이에 따른 별도의 대비가 필요한 정도는 아닌 것으로 판단됨.
- 아울러, 농산물 선호의 지역 차를 위해 지자체가 자체 재원을 조달하는 것은 우리나라의 인구 규모상 자원 규모만 생각했을 때도 경제적이지 못함.
- 따라서, 동 사업은 분권화보다는 집중화를 통해 관리하는 것이 보다 효과적일 것으로 전망됨.

(2) 규모의 경제

- 규모의 경제란, 대규모 자본투자로 인해 생산규모가 늘어날수록 평균비용이 줄어드는 성질을 말함.
- 규모의 경제가 있는 공공서비스는 평균비용을 최소화할 수 있는 수준에서 공급함으로써 경제적 효율성을 극대화 할 수 있음.
- 앞서 설명한 바와 같이 동 사업은 우리나라의 인구 규모상 내부효과를 기대하기 어려우며, 설령 농산물 선호의 지역 차에 따른 내부효과가 발생한다 하더라도 전국 규모의 사업운영이 보다 경제적이므로 이것은 허용하는 것이 바람직함.

(3) 지역 간 선호의 이질성

- 지역 간 선호의 이질성은 공공서비스에 대한 주민들의 선호가 지역에 따라 다를 수 있음을 의미함.
- 다른 식품과 달리 농산물은 지역 간 선호의 차이가 크게 나타나지

않기 때문에, 동 사업에서 이에 대한 논의가 갖는 의미는 크지 않음.

(4) 납세자의 이동성

- 납세자의 이동성이란, 납세자가 조세부담이 적은 지역에 거주지로 선택하는 대신, 서비스는 혜택이 높은 지역에서 받음으로써 개인적 후생을 극대화하는 속성을 말함.
- 납세자의 이동성 역시 지방재정대응성의 적용을 어렵게 할 가능성 있음.
- 동 사업은 이해관계 영향이 지역단위가 아닌 국가단위의 사업으로, 여기에서 발생하는 지역 차는 큰 의미를 갖지 않음.

(5) 실험과 모방

- 실험과 모방은 정책의 시행을 통한 효과가 실증되지 않은 경우에 시험적으로 일부 지역에 한정된 임시 서비스를 실시하여 전반적인 효과를 예측하거나, 다른 국가 또는 지역의 사례를 적절한 형태로 변형하여 실시함을 의미함.
- 동 사업은 전술한 바와 같이 국가단위의 이해관계를 가진 사업으로 일부지역에 한정된 임시 서비스의 실험적 선행이 곤란함.
- 또한, 동 사업은 진행형태가 거의 유사함에 따라 다른 국가의 사례와의 차별성을 확보하는 데도 어려움이 있음.

(6) 정부팽창과 시장개입의 야기

- 지방분권은 지방정부간의 경쟁을 촉발함으로써 공공부문의 비대화를 막는 한편 효율적 시장경제를 창출하고 유지하는데 기여할 수 있음.
- 따라서, 정부팽창과 시장개입 관련 문제는 수익사업을 대상으로 설득력을 갖게 되는 측면이 있음.

- 해외농업개발사업은 사업의 목적과 성격을 감안하였을 때, 수익사업으로 보기에 는 무리가 있음.
- 따라서, 정부팽창과 시장개입 관련하여 동 사업이 설득력을 갖기는 어려움.

(7) 분석결과 종합

- 중앙정부와 지방정부의 역할분담 기준에 따른 위의 분석결과를 정리하면 [표 2-4-6]에서 보는 바와 같음.

[표 2-4-6] 해외농업개발사업의 정부 역할 분담 분석 결과

기준		기준의 정도	바람직한 형태
재정대응성	외부효과	대	집중화
	내부효과	소	집중화
규모의 경제		대	집중화
지역 간 선호의 이질성		소	집중화
납세자의 이동성		소	분권화
실험과 모방의 중요성		소	집중화
정부팽창과 시장개입의 야기 가능성		소	집중화

- 분석을 종합한 결과, 납세자의 이동성을 제외한 모든 영역에서 집중화가 바람직하다는 결론을 이끌어내었음.
- 사업의 목적, 규모 등 여러 가지 관점에서 살펴봤을 때, 동 사업은 분권화보다 중앙정부 주도의 시행이 바람직한 것으로 나타남.

3. 사업운영의 적절성 평가

1) 사업추진방식의 적절성

(1) 자원분담가능성 및 적절성

- 해외농업개발사업은 농지관리기금을 재원으로 하고 있음.

(2) 지원방식 및 조건의 적절성

- 해외농업개발사업의 지원은 용자와 보조 두 가지 방식을 사용하였음.
- 용자조건은 소요사업비의 70%이하로 5~10년 거치¹¹⁾, 3년 상환, 연리 1.5%임.
- 보조는 해외농업환경조사는 70%를 보조하고 30%를 자부담하며, 그 외는 모두 100%보조가 이루어짐.

(3) 사업추진주체의 적절성

- 해외농업개발사업의 추진주체는 한국농어촌공사임.

2) 예산집행의 적절성

- 해외농업개발사업은 농림수산식품부 소관 농지관리기금을 재원으로 진행되고 있음.
- 동 사업의 2011년 결산내역을 보면, 2011년 예산은 320억원으로 이 가운데 272억원(85.0%)을 집행하고, 48억원은 불용처리 됨.

[표 2-4-7] 해외농업개발사업 결산 내역

구분	예산액	이전용	예산현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)	불용액	2012년 예산
해외농업개발(보조)	2,000		2,000	2,000	100.0	-	2,000
해외농업개발(용자)	30,000	-	30,000	25,192	83.9	4,808	30,000
합 계	32,000	-	32,000	27,192	85.0	4,808	32,000

- 이 예산불용은 사업시행자인 농림수산식품부와 한국농어촌공사에 선정한 용사업체의 지급보증서 미제출로 인한 것으로 밝혀짐.

11) 해외농업개발사업은 농장형과 유통형으로 구분되어 운영되는데, 농장형은 10년 거치, 유통형은 5년 거치 조건을 가지고 있음.

- 2011년도에는 당초 11개 업체에 300억원을 융자할 계획을 수립하였으나, 지급보증서 미제출로 인해 승인된 2개 기업에 대한 융자지원이 취소되어 48억원의 불용액이 발생한 것임.
- 융자금은 대상기업의 담보(금융기관 지급보증서) 제출조건으로 지급되나, 지원대상자로 선정된 2개 기업은 금융기관으로부터 지급보증을 받지 못했기 때문에 집행되지 못함.
- 한편, 사업 3년차에 24개 기업 중 8개 기업이 여건변화 등으로 사업목적을 달성하지 못하고 융자금을 조기 상환함.
- 이것은 융자 자체를 부채로 인식하고 있는 기업들이 부채로 인한 부담을 경감하기 위해 융자금을 조기 상환한 것으로 밝혀짐.
- 이 밖에도, 예산정책처의 평가결과에 따르면, 해외농업개발사업 융자금을 지원받은 업체 중에는 융자금을 사용하지 못하거나, 당초 계획한 용도와 다르게 사용한 경우가 있었음.
- 해외농업개발(융자)사업의 융자금은 ‘해외농업개발 사업시행지침’, ‘해외농업개발 자금 융자 및 관리지침’ 및 ‘해외농업개발자금융자약정서’ 상 명시된 융자금 집행기준에 따라 해외농업개발 목적의 용도로 사용하게 되어 있음.
- 농림수산식품부와 한국농어촌공사는 지원업체 융자금사용에 대한 현지조사 및 사후평가를 당해 연도말에 시행하고 있음.
- 2010년 11~12월에 실시한 현지조사 결과(2011년 2월 보고서 발간), 2010년도에 융자금을 지원받은 9개 업체에 대한 융자금 207억 5,400만원 중 2억 1,600만원은 당초 계획한 용도 외로 융자금을 집행하여 불인정되었고, 107억원은 사용되지도 못하고 있던 것으로 나타남.
- [표 2-4-8]을 보면, 최근 3년간 지원된 융자금(672억 4,200만원)의 13.5%(84억 2,600만원)가 현지국 상황 악화, 현지 농지 문제 등으로 인해 조기상환되었고, 0.9%(6억 5,700만원)는 부적정한 자금집행으로 인해 환수조치 된 것으로 밝혀짐.

[표 2-4-8] 지원업체의 융자금 상황·환수내역

(단위 : 백만원)

		융자금	상환·환수액	상환연도	상환·환수 사유
캄보디아	A1사	333			
	H1사	838			
	M사	6,430			
	S1사	600			
	J사	316			
	D1사	2,700			
	K1사	4,326			
인도네시아	S2사	3,000	3,000	2011	현지국 상황악화
	P사	2,700			
	C사	657	657	2010	부적정한 자금집행으로 환수
필리핀	K2사	380	285	2011	은행보증 만료 (잔액 95)
	H1사	3,000			
몽골	A2사	500			
라오스	E사	1,083			
	K3사	2,900	2,900	2010	경영여건 악화
뉴질랜드	S3사	246	246	2011	현지농지문제로 중단
러시아	N사	1,426			
	B사	95			
	S4사	10,980			
	A3사	5,009			
	K4사	376	376	2011	재무건전성 이유
	C2사	6,800			
브라질	D2사	476	476	2011	재무구조개선
	G사	2,571	1,143	2011	현지국 계획수정 (잔액 1,428)
미국	H2사	9,500			
합계		67,242	9,083		

자료 : 농어촌공사(2012)

- 분석 결과를 종합하면, 예산집행과정의 측면에서 볼 때, 정부에서 융자를 승인해 준 기업이 은행의 지급보증서를 제출하지 못해 융자금 지원이 취소되거나, 지원된 융자금이 부적정한 집행으로 환수되는 것은 적절치 못함.
- 하지만, 용도 외 지출이라는 것은 제출된 세부내역대로 집행을 하지 않았음을 의미할 뿐, 사용목적에 맞지 않는 집행이 이루어졌음을 의미하는 것은 아니며, 미집행 역시 융자금 지급 후 3개월 이내에 집행하도록 한 지침으로 인해 발생한 것임.
- 이 지침은 해외농업개발사업 초기 해외자원개발사업을 벤치마킹한

결과이나, 해외자원개발사업은 융자 신청 전 기 집행한 부분도 사용액으로 인정하는 반면, 해외농업개발사업은 그렇지 않아 이같은 문제들이 발생함.

- 또한 동 사업이 국내에서 진행되는 사업이 아니기 때문에 농기자재 통관, 상대국 정부의 행정 지연 등으로 인하여 계획대로 집행되지 못한 것들이 있음¹²⁾.
- 따라서 용도 외 지출, 지원금의 미집행, 그리고 사용목적에 맞지 않는 지원금의 집행이 있었다는 예산정책처의 지적은 이러한 현실적인 문제점을 간과한 것임.
- 오히려 해외농업개발사업은 사후 사업 관리차원에서 당초 기업들이 제출한 계획대로 자금을 집행하고 있는지 회계점검을 실시하고 있음.
- 이들 지적사항은 이같은 철저한 사후관리에 대한 이해가 부족했기 때문에 발생한 오해라 판단되는 바, 해외농업개발사업의 운영은 매우 적절하게 이루어지는 것으로 사료됨.

4. 사업의 효과성 평가

1) 기존 성과지표의 적절성 검토

- 해외농업개발사업은 주요 수입곡물 해외생산유통물량 확보율과 해외농업개발 지원사업만족도를 사업의 성과지표로 삼고 있음.

12) 이러한 문제들을 해결하기 위해 2012년부터는 집행기간을 9개월로 연장하여 운영중임.

[표 2-4-9] 해외농업개발사업의 성과지표

성과지표	실적 및 목표치				' 12년 목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 (또는 자료출처)
	' 09	' 10	' 11	' 12			
주요수입국물의 해외생산·유통물량 확보율(%)	-	5	10	20	' 09. 6월 수립한 해외농업개발10개년 기본계획과 실제예산을 감안한 2012년까지 목표 달성 비율	' 12년 생산·유통량(톤)/13 8만톤(10개년 계획물량) X 100% *국내기업이 해외에서 농장 및 저장가공 시설등을 확보하여 생산 유통하는 물량	한국농어촌공사
해외농업개발 지원사업 만족도(%)	80	82	84	86	해외농업개발지원사업 이 ' 09년 처음으로 시행된 이후 4차년도인 만큼 ' 09년 목표 80% 보다 6% 상향된 86%로 결정 * 90%를 목표로 연간 2%씩 상향조정	해외농업투자환경 조사, 교육·전문인력 양성, 컨설팅 등을 지원 받은 기업을 대상으로 설문조사 실시	한국농어촌공사(위 크숍 등을 통해 설문조사) * 만족도 지표는 구조화된 설문항목에 대한 5점 척도로 측정하여 100점 만점 환산 점수 활용

(1) 성과목표와 사업목적의 연계성

- 해외농업개발사업은 원양어업기반구축사업과 함께 농수산업의 체질을 강화하여 시장개방 확대에 적극 대응한다는 농림수산식품부의 전략목표 아래 해외농어업 자원개발 및 국제협력 강화라는 성과목표를 가지고 있음.
- 이 성과목표를 달성하기 위해 해외농업개발사업은 식량안보에 실질적인 도움이 되도록 농업자원부국을 중점 진출대상국으로 선정하고, 대상국가 및 재배품목의 선택과 집중으로 사업효과를 제고하기 위해 노력하고 있음.
- 또한, 국제곡물가격 상승에 따른 식량자원 수급 불균형에 대응하고 농산업의 해외진출을 활성화하기 위해 추진되고 있음.
- 이를 위해 수익성 판단에 따른 투자와 투자결과에 대한 책임성을 고려하여 민간주도로 해외농업개발을 추진하고, 정부는 기술·정보 제공, 금융·외교 지원, 애로사항 해소 등을 지원함.
- 이로써 동 사업은 우리나라 농업의 해외진출기반을 마련하고, 농업협력국가 및 지역을 확대함으로써 해외농업지원개발 및 국제협력을 강화한다는 농림수산식품부의 성과목표에 부합하는 사업이라

할 수 있음.

(2) 사업목적과 성과지표의 연계성

- 성과지표는 사업이 실제로 목적을 달성하고 있는지를 평가하기 위한 기준이 되는 지표를 의미하며, 앞에서 언급한 개입논리에 따라 결과중심의 성과지표를 설정하여야 함.
- 우선 사업의 현재 성과지표가 적절한지를 검토한 후에 합리적이고 객관적인 성과지표를 설정해야 하는데, 성과지표의 적절성 검토를 위한 기준으로는 ① 사업목표와의 관련성, ② 왜곡된 유인의 회피, ③ 영향파악 가능성, ④ 명확성, ⑤ 적시성, ⑥ 신뢰성, ⑦ 비교가능성, ⑧ 검증가능성 등이 있음.

[표 2-4-10] 바람직한 성과지표의 기준

기 준	내 용
관련성	성과지표는 해당조직이 달성하고자 하는 목표와 관련을 맺고 있어야 함.
왜곡된 유인의 회피	성과지표는 바람직하지 않거나 낭비적인 행위를 촉발하지 말아야 함.
영향파악 가능성	성과지표는 해당조직이 영향력을 미칠 수 있는 성과를 측정해야 하며, 성과의 책임이 누구에게 귀속되는지를 명확히 보여주어야 함.
명확성	자료가 일관된 방식으로 수집될 수 있도록 성과지표는 명확하게 정의되어야 하며 쉽게 이해되고 사용될 수 있어야 함.
적시성	성과지표는 빈번하게 측정됨으로써 사업진행상황의 파악에 도움을 주어야 하며, 빠른 시간 내에 생산됨으로써 자료로서의 유용성을 가져야 함.
신뢰성	성과지표는 당초 원하던 정보를 정확히 제공해야 하며, 성과의 변화를 민감히 파악할 수 있도록 해 주어야 함.
비교 가능성	성과지표는 현재의 성과를 과거의 성과나 다른 사업의 성과와 비료할 수 있도록 해 주어야 함.
검증 가능성	적절한 과정을 거쳐 성과지표가 측정되었는지를 검증할 수 있도록 분명한 근거자료를 구비해야 함.

- 해외농업개발사업은 주요 해외생산유통물량 확보율과 해외농업개발 지원사업만족도를 성과지표로 삼고 있음.
- 통상 재정융자사업의 성과지표는 융자수혜자의 성과증가율과 만족도를 성과지표로 제시하고 있으며, 이는 해외농업개발사업의 경우도 예외는 아님.
- 그러나 성과증가율과 만족도는 재정융자사업이외의 사업에서도 성과지표로 활용하고 있는 바, 해외농업개발사업과 같은 재정융자사

업만의 특성을 반영한 성과지표로 보기는 어려움.

- 따라서, 융자조건의 설정과 융자금 회수율 등 융자금 관리 관련 성과지표를 개발하는 등 재정융자사업의 특성을 반영한 성과지표의 제시가 필요하며, 기존 지표는 다른 적절한 지표가 없거나 주요지표로 할 만한 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 보조지표로 활용하면 지금보다 사업목적의 연계를 강화할 수 있을 것임.
- 또한, 해외생산유통물량확보는 해외농업개발사업의 목적과 사업기간을 고려하였을 때, 합리적인 성과를 기대하기 어려운 지표라 사료되며, 이에 해외농업지역 면적 증가율 또는 누적 총계를 성과지표로 대체할 것을 제안함.

(3) 목표치 설정의 합리성

- 목표치의 설정은 달성 의지와 실현가능성을 동시에 고려하여 합리성을 담보해야 함.
- 2011년 자체평가 결과에 의하면, 해외농업개발사업의 성과지표인 주요수입곡물 해외생산유통물량 확보율은 목표치의 100.7%를, 해외농업개발 지원사업만족도는 목표치의 100%를 달성함.
- 이것은 그동안의 목표치 설정이 합리적인 수준이었음을 보여주는 근거라 할 수 있음.
- 그러나, 지원사업만족도의 달성율이 목표치와 정확하게 일치하는 것은 달성율의 인위적 계산이 의심될 여지가 있으므로 보다 구체적인 근거를 제시할 필요가 있음.

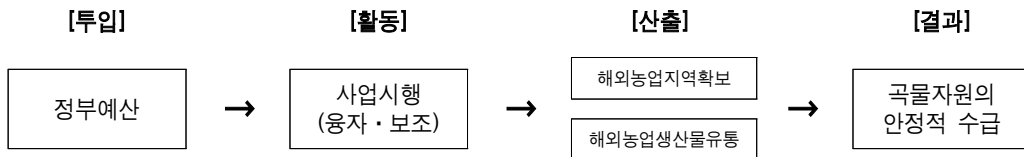
2) 사업의 논리 모형

- 개입논리 파악은 인력·예산 등의 투입(input)이 어떠한 산출(output)과 결과(outcome)를 낳을 것인지를 담당부서가 파악하는 것으로 흔히 논리모형(logic model)을 사용함.
- 논리모형은 활동 및 산출이 중간결과와 최종결과로 이어지는 일련의 과정을 시각적으로 정리하고 각 단계별 얻고자 하는 성과를 파

악하기 위해 사용됨.

- 해외농업개발사업의 사업 논리모형을 도식화하면 <그림 2-4-2>에서 보는 바와 같음.

<그림 2-4-2> 해외농업개발사업의 사업 논리모형



3) 효과성 성과지표 및 비교기준 설정

(1) 효과성 성과지표의 설정

- 성과지표는 투입지표, 산출지표, 결과지표 등으로 구분할 수 있음.
- 투입지표는 사업이 달성하고자 하는 목표와 관련성이 없으며, 인력과 예산을 증가시키려는 유인만이 발생하므로 투입지표의 사용은 적절하지 않음.
- 산출지표는 투입지표와 결과지표 사이의 특성을 가지고 있지만 사업목표와의 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 부적절한 측면이 있으며, 사업의 성과를 모두 나타내주지 않는 단점이 있음.
- 결과지표는 적절히 설정된 경우 사업목표와의 관련성, 왜곡된 유인의 회피 등의 관점에서 가장 바람직한 성과지표가 되지만 영향 파악 가능성, 명확성, 적시성, 신뢰성, 비교가능성, 검증가능성 등에서 문제가 있을 수 있기 때문에 결과지표를 중심으로 성과지표를 설정하되, 여러 가지 한계가 있을 수 있다는 점을 밝힐 필요가 있음.
- 위의 구분에 의거 해외농업개발사업의 사업목표와 성과지표를 구분하면, [표 2-4-11]과 같음.

[표 2-4-11] 해외농업개발사업의 사업목표와 성과지표 구분

사업목표	지표 논리속성	성과지표	세부사업	비고
• 주요농산물의 장기적·안정적 해외 공급망 확보 • 해외농업개발 지원인프라 구축 • 투자 리스크 경감 및 투자 활성화 도모	투입지표	정부예산지원·융자액		
	산출지표	주요곡물 해외생산 유통물량 해외농업지역 확보율		
	결과지표	주요 곡물 해외 의존도		

(2) 비교기준의 설정

- 사업의 가치를 명확히 하기 위해서는 사업의 성과에 대한 판단을 결정하여야 함.
- 이러한 가치판단이 자의적이지 않도록 사전에 투명한 비교기준을 설정할 필요가 있음.
- 일반적으로 비교기준은 ① 전년도 성과와의 비교, ② 집단(그룹) 간의 비교, ③ 현재 및 과거의 성과 비교, ④ 표준기준과의 비교 등으로 분류되며, 사업효과 특성에 따라 비교기준을 명백히 할 필요가 있으며, 사업과는 무관한 요인으로 인해 사업성과가 비교기준을 만족시킬 가능성이 있으므로 사업과 무관한 요인을 제거하고 사업의 순 효과를 파악해야 함.
- 이에 해외농업개발사업 성과평가를 위한 적절한 비교기준을 설정하기 위해서는 사업의 특성을 고려할 필요가 있음.

4) 평가모형의 수립

- 평가모형은 개입논리의 타당성을 분석하는데 있어 매우 중요하며, 사업이 유발한 효과에 대한 증거를 제시하기 위한 모형을 수립하여야 함.
- 사업의 효과성 분석을 위해 <그림 2-4-3>에서 보는 바와 같이 한국조세연구원에서 4가지 평가방법을 제시하고 있음.

- 사업의 효과성을 분석하기 위한 평가방법론의 범위를 엄격히 제한하면 진실험방법, 준실험방법, 비실험방법으로 구분할 수 있음.
- 진실험방법과 준실험방법의 공통된 특징은 사업의 수혜 여부에 따라 실험집단과 통제집단으로 구분한 후 두 집단의 비교를 통해 사업의 효과를 분석한다고 할 수 있음.
- 비실험방법은 외부요인이 통제된 상태에서 사업의 전·후 비교 또는 사업수행을 대표하는 어떤 요인이 사업대상에게 미치는 효과를 분석함으로써 재정사업의 효과성을 도출하는 것이며, 사업의 수혜 여부에 따른 집단선정이 불가능한 경우 유용한 대안으로 사용될 수 있음.
- 따라서, 무작위통제 실험방법과 준실험방법은 사업 효과성 평가에 적합하지 않으며, 모니터링 수준의 평가는 사업평가로 인정받기 어려운 방식이므로 비실험방법을 활용함.

<그림 2-4-3> 사업의 효과성 분석 및 평가방법 유형

	무작위통제 실험방법	준실험 방법	비실험 방법	모니터링 수준의 평가
내용	- 가장 이상적인 사업평가 방법 - 사업개시 이전에 개입 집단과 비개입집단을 무작위로 추출하며, 사업을 시행하고 난 이후에 두 집단 사이의 사업 전후의 변화를 비교 분석하는 것	- 인위적으로 실험대상 집단과 비실험 대상 집단을 선정하여, 사업 전후의 변화를 평가하는 방식 - 실험/비실험 대상의 특성이 유사해야 하며, 사업 결과에 영향을 끼치는 주요 외부 요인을 모두 포함해야 함	- 사업대상의 사업 전후 변화를 비교 - 사업대상의 변화를 볼 수 있는 시계열 자료 활용 - 사업의 결과에 영향을 줄 수 있는 외부 요인을 통제변수로 포함	- 단순히 목표치 대비 지표의 달성도를 점검 - 사전에 설정된 목표치에 대비하여 목표 달성도를 점검하는 수준의 평가결과 제공
적용 가능한 사업	- 사업의 개입내용이 분명하고 통제가 가능한 사업 - 사업적용대상이 전국이 아닌 국지적인 사업 - 실험을 목적으로 사업대상을 무작위로 선정하는 것이 법·윤리적 문제가 없는 사업	- 개입의 내용이 분명하고 통제 가능한 사업 - 개입의 범위가 전국적이 아닌 국지적인 사업 - 실험을 목적으로 사업대상을 무작위로 선정하는 것이 법·윤리적으로 부적절한 사업	- 사업의 개입시점이 분명하고, 국가 전체를 대상으로 하는 사업 - 실험을 목적으로 사업 대상을 무작위 또는 인위적으로 선정하는 것이 불가능한 경우	- 지속적으로 서비스와 재화를 제공하는 사업 - 국가 전체를 대상으로 하는 사업 - 다른 외부 요인의 영향이 아주 작은 사업

사업 시행 전에 사업평가를 위해
데이터를 관리하지 않았기 때문에
사용 불가

사업평가로 인정받기 곤란한
방식이기 때문에 사용 불가

자료 : 한국조세연구원(2008)

- 해외농업개발사업은 2018년까지 138만t의 곡물을 생산·유통할 수 있는 농장, 유통시설을 확보하는 것을 목표로 하고 있음.
- 이 목표에 따라, 동 사업을 통해 해외에 확보되고 있는 농업면적을 바탕으로 사업의 효과성을 측정하는 것이 바람직할 것임.
- 따라서, 사업시작 전인 2007~2008년의 농업면적 확보추이를 바탕으로 선형추세법을 통해 현재의 농업지역 확보면적을 추정함.
- 다음 이 추정치를 사업시작 후인 2009년 이후 2011년까지의 실제 농업지역 확보면적과 비교함으로써 그 효과성을 판단함.

5) 평가결과

- 해외농업개발사업의 효과성을 평가하기 위한 기초자료로 2007년부터 2011년까지 연도별 농업지역 확보면적을 살펴보면 [표 2-4-12]에서 보는 바와 같음.

[표 2-4-12] 연도별 농업지역 확보면적 추이(2007~2011)

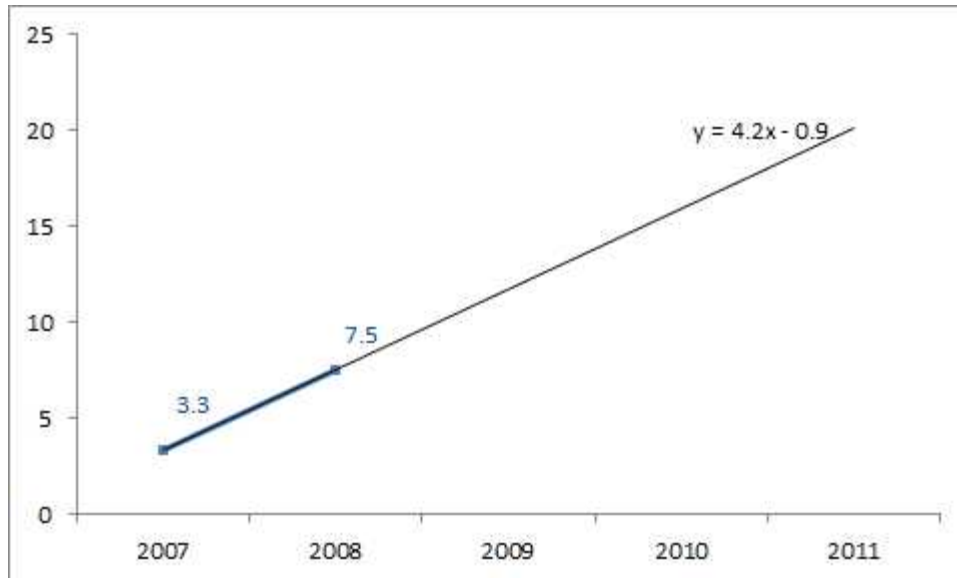
연도	2007	2008	2009	2010	2011
농업지역확보면적(천ha)	3.3	7.5	18.8	26.9	42.3

- 우선 사업 실시 이전(2007~2008년) 농업지역 확보추이를 바탕으로 다음과 같은 추세식 ①을 도출함.

$$y = 4.2x - 0.9 \cdots \cdots \textcircled{1}$$

- 위의 식을 그래프로 나타내면 <그림 2-4-4>와 같으며, 이 추세식을 바탕으로 해외농업개발사업 실시 이전의 추세를 바탕으로 2009~2011년의 농업지역 확보면적을 예측함.

<그림 2-4-4> 사업시행 전 결과를 통한 추세예측 결과

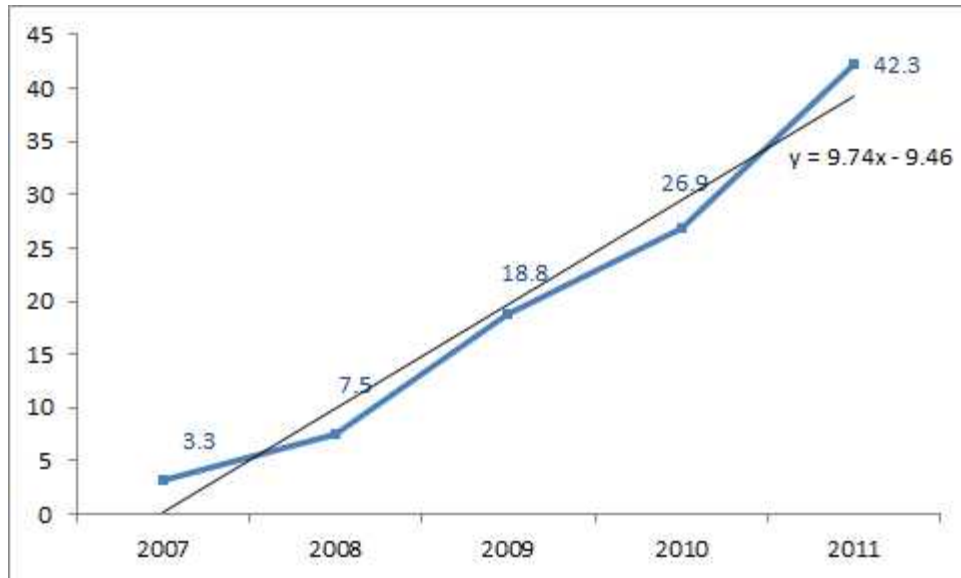


- 추세식 ①을 통해 산정한 2011년 예상 농업지역확보면적은 20.1천 ha이며, 이는 사업시작직전(2008년)보다 2.68배 증가하는 것으로 나타남.
- 다음 2009~2011년 실제 농업지역확보면적을 바탕으로 ②와 같은 추세식을 산정할 수 있음.

$$y = 9.74x - 9.46 \dots\dots\dots ②$$

- 실제 농업지역확보면적과 이를 바탕으로 한 추세식을 그래프로 나타내면 <그림 2-4-5>와 같음.

〈그림 2-4-5〉 사업시행 후 실제 결과를 통한 추세결과



- 사업실시 이후 2011년 실제 해외농업지역 확보면적은 42.3천ha로 사업시작직전(2008년)보다 5.64배 증가하였으며, 사업 미 실시 추정치와 비교했을 때도 약 2.1배 향상된 결과를 나타냄.
- 사업시행전후 면적 증가율을 비교해 보면, 사업시행 전 면적증가율은 136%를 기록한데 반해, 사업시행 후 면적 증가율은 464%를 기록, 3.41배 더 높은 증가율을 기록함.
- 사업 시행 전후 추세식을 비교 분석한 결과, 해외농업개발사업은 해외농업지역 면적확보에 있어, 사업을 실시 이전보다 약 132%의 효과 신장을 가져온 것으로 분석됨.
- 해외농업개발사업은 해외농업지역 확보에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 확인됨.
- 농업지역 확보가 안정적인 수준에 도달하게 되면 농산물의 유통 및 수급 또한 안정화 될 것으로 기대됨에 따라 앞으로 해외농업개발사업에 대한 투자는 지속적이고 장기적인 관점에서 이루어져야 할 것으로 판단됨.

5. 정책제언 및 발전방안

1) 정책제언

- 해외농업개발사업 10개년 계획을 통해 해외농업개발사업은 2018년까지 138만t의 곡물을 생산·유통할 수 있는 농장, 유통시설을 확보하는 것을 목표로 하고 있음을 밝힘.
- 이를 위해 현재 해외농업개발에 진출한 기업들은 대부분 현지 농업기반조성에 주력하고 있음.
- 따라서, 아직까지 해외농업생산물의 유통 및 반입을 기대하기는 어려운 상황이며, 이에 대한 기대와 요구가 존재하는 것 자체는 지나친 비약의 결과라 생각됨.
- 또한 농업개발사업이 효과를 기대하기 위해서는 5~10년의 기간이 필요함.
- 현재 해외농업개발사업의 융자조건이 5년 거치 10년 상환에 맞춰진 것도 이같은 기간을 바탕으로 설정된 것임.
- 해외농업개발사업은 출범 4년째를 맞고 있는 초기단계 사업으로 괄목할만한 성과를 기대하기 어려운 시점에 놓여있음.
- 따라서, 성과를 평가함에 있어 사업의 속성 뿐만 아니라 진행과정 및 추이를 통시적으로 관찰하여 현실적인 성과를 기대하는 것이 타당함.
- 그러나, 지원대상업체의 활동에서 농업생산물 전량을 해외판매하고 국내로 반입하지 않는 일부 상황은 향후 발전을 위해 점검을 필요로 함.
- 또한, 5년거치 10년 상환의 융자조건에 따라 2013년 거치기간이 완료되고 2014년부터 상환기간이 시작되므로 융자금의 원활한 회수를 위한 대비가 필요함.

2) 발전방안

- 해외 곡물자원 개발 및 확보를 위한 진출은 단기적으로 가시적인 성과를 내기 보다는 장기적인 측면에서 전략과 비전을 설정한 후 해외농업개발 진출 전략 수립이 전제되어야 함.
- 특히 먼저 진출한 민간기업(단체)의 사례 및 애로사항을 면밀히 분석하여 발생가능한 위험요소를 최소화할 필요성이 있음.
- 해외농업개발 및 진출을 통한 곡물의 생산·확보하기 위한 전략을 수립하는데 있어서는 국내 판로 확보 및 사업에 대한 사후관리전략을 포함한 전략수립이 필요함.
- 또한 해외 농업 개발 및 진출을 위해서는 사전에 담당인력의 육성 및 조직화를 통하여 철저히 준비된 사업의 추진이 이루어져야 함.
- 아울러, 해외 곡물 자원 확보 동향 및 정책 변화에 대한 지속적인 모니터링을 통해 해외농업실태에 대한 감각을 유지하는 것도 필요함.

<참고문헌>

경찰청, 2010년 재정사업자율평가 보고서

고용노동부, 2010년 재정사업자율평가 보고서

국방부, 2010년 재정사업자율평가 보고서

국세청, 2010년 재정사업자율평가 보고서

국회예산정책처, 2007, 사업평가방법론연구.

기획재정부, 2012, 2011년도 재정사업 자율평가 지침.

기획재정부·조세연구원, 2012, 재정사업 성과지표 매뉴얼 : 현장에서 통하는 성과지표 개발.

김강호 외, 2011, 농업인력육성사업의 경제적 수익효과, 농촌경제 34(4): 41-58.

김용택, 2010, '해외농업개발의 실태와 과제', 녹색성장과 새로운 활로, (재)국제농업개발원, pp.373~405.

김정섭, 2009, 귀농·귀촌 활성화를 위한 농촌 지방자치단체의 과제, 농촌지도와 개발 16(3): 533-556.

농림수산물식품부, 2012, 성과관리 시행계획.

_____, 2012, 농림수산물사업시행지침서

_____, 2012년 후계농업경영인 선정평가 사업 종합보고서.

_____, 2011년 성과보고서.

_____, 2011년 재정사업자율평가 보고서.

_____, 2010년 재정사업자율평가 보고서.

_____, 2009년 재정사업자율평가 보고서.

_____, 후계농업 인력육성 백문백답: 후계농업경영인 육성사업 실무담당자 가이드.

_____, 정보통계담당관실, 2012년 농수산물사업정보시스템(AgriX) 개발사업 추진계획(안).

_____, 2012년 지식포털시스템 기능 개선사업 추진계획 보고

농림수산물식품교육문화정보원, 2012, 후계농업경영인 육성사업 종합평가 및 성과분석.

농협경제연구소, 「농업·농촌에 대한 올바른 인식」, 2012 NHERI리포트 169호.

머니투데이, 2012년 11월 9일자, 「‘베이비붐 세대’ 귀농귀촌 지원 대폭 늘린다」.

문화체육관광부, 2010년 재정사업자율평가 보고서.

박주연 외, 2005, 정부 부처의 효율적인 정책 홍보 전략에 관한 연구, 광고학연구 16(4): 31-54.

방재청, 2010년 재정사업자율평가 보고서.

법제처, 2010년 재정사업자율평가 보고서.

보훈처, 2010년 재정사업자율평가 보고서.

양성관 외, 2002, 인터넷 홈페이지의 이용 만족도와 홍보 효과에 관한 연구, 한국언론학보 46(2): 412-451.

여성가족부, 2010년 재정사업자율평가 보고서.

윤순덕 외, 2008, 고령농업인의 은퇴와 경영이양 의사에 관한 연구, 농촌사회 18(2): 179-206.

이명천 외, 2008, 정부 정책 홍보 사업의 효율성 제고를 위한 분석 연구, 한국언론학보 53(3): 277-297.

한국개발연구원(2007). 재정사업심층평가지침, 제2판.

한농연중앙연합회 농정이슈 보고서, 2012, 「농어업 이력 확보를 통한
농어업 경쟁력 확보 방안」

헬스뉴스코리아, 2012년 9월 10일자, 「귀농인구 급증...‘베이비 붐 세
대 고향 돌아간다’」

농림수산사업 성과평가 [농어업개선]

발행일 : 2012년 11월

편집인 : 한국정책평가연구원(www.kipe.re.kr / 02-6277-3600)

발행인 : 서 규 용

발행처 : 농림수산식품부

(우)427-719 경기도 과천시 관문로 47

대표전화 : 02) 503-7200

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