

GYRI 정책브리프

본보고서

보고서명 : 고양특례시 농수산물종합유통센터

운영 성과평가

저자 : 전성훈, 김재형

발행처 고양시정연구원

발행인 김현호 주소 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층 WEB www.goyang.re.kr TEL 031-8073-8341

고양특례시 농수산물종합유통센터 성과평가

전성훈 연구위원

김재형 연구위원

요약

- ▶ 고양특례시는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제69조와 「고양시 농수산물 종합유통센터 관리 및 운영 조례」에 따라 '고양시농수산물종합유통센터' 설치·운영
 - 고양시농수산물종합유통센터는 위탁운영을 하고 있으며, 위탁기간은 5년으로 하되, 필요시 3년 단위로 기간을 연장할 수 있도록 규정되어 있고, 위·수탁에 관한 필요한 사항을 별도의 협약으로 정하도록 규정하고 있음
 - 2021년 2월 체결된 「고양시 농수산물종합유통센터 관리운영 위·수탁 협약서」에 의거, 고양특례시는 별도의 평가계획을 수립하고, 위·수탁기간 만료 전에 성과평가를 진행해야 함
- ▶ 성과평가항목 및 평가지표는 크게 공통지표와 개별지표로 구분하여 적용
 - 고양특례시 농수산물종합유통센터의 민간위탁 유형은 수익창출형이며, 주요 평가대상은 (주)농협하나로유통과 한국화훼농업협동조합임
 - 성과평가항목은 '경기도 민간위탁·대행 관리 매뉴얼'을 기반으로 하되, 고양특례시 관리부서와 수탁업체의 의견을 조율·반영하여 17개 세부평가요소를 적용
- ▶ 농수산물종합유통센터 민간위탁 개선방안
 - '수익창출형' 민간위탁임을 고려하여, 효율성(수익성) 지표 외에 공공성 지표 추가 필요
 - 성과관리체계의 고도화 필요
 - 수탁기관이 복수임을 고려하여, 수탁기관별로 차별화된 성과지표 적용 필요
 - 평가항목 또는 세부평가지표별로 이력관리를 통해 개선계획 수립 및 시행 필요

01 성과평가의 배경 및 목적

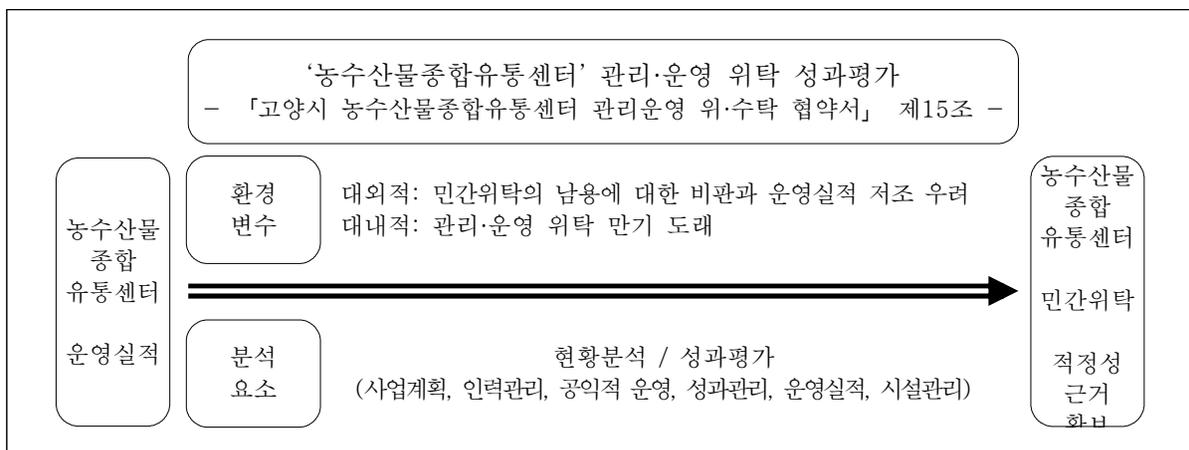
■ 성과평가의 배경

- 지방자치단체의 종합유통센터 설치·운영 및 위탁운영
 - 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제69조제1항에 따르면, 국가 또는 지방자치단체는 종합유통센터를 설치할 수 있으며, 생산자단체 또는 전문유통업체에 그 운영을 위탁할 수 있음
 - 그리고 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙」 제47조제1항에 근거하여 생산자단체 또는 전문유통업체는 농림수협등이며, 같은 조 제2항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 공개적인 방법으로 운영주체를 선정할 시에 5년 이상의 기간을 두어 위탁기간을 설정할 수 있도록 규정되어 있음
- 고양특례시 농수산물종합유통센터 위탁운영
 - 고양특례시는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제69조와 「고양시 농수산물 종합유통센터 관리 및 운영 조례」에 따라 ‘고양시농수산물종합유통센터’를 설치·운영하고 있음
 - 해당 ‘고양시농수산물종합유통센터’는 동 조례 제6조제1항에 따라 위탁운영을 하고 있으며, 같은 조 제2항에 근거하여 위탁기간은 5년으로 하되, 필요시 3년 단위로 기간을 연장할 수 있도록 규정되어 있고, 같은 조 제3항에는 위수탁에 관한 필요한 사항을 별도의 협약으로 정하도록 규정하고 있음
- 협약에 따른 농수산물종합유통센터 성과평가
 - 2021년 2월 8일 체결된 「고양시 농수산물종합유통센터 관리운영 위·수탁 협약서(이하 협약서)」 제15조제2항에 따르면, 고양특례시는 별도의 평가계획을 수립하고, 위·수탁기간 만료 전에 성과평가를 진행토록 규정되어 있음
 - 그리고 같은 조 제3항에 근거하여 성과평가 전체 배점의 60% 미만인 경우, 재위탁을 아니할 수 있음

■ 성과평가의 목적

- 본 성과평가의 주된 목적은 농수산물종합유통센터의 관리·운영을 수탁하고 있는 (주)농협하나로유통과 한국화훼농업협동조합의 적정성 여부를 판단할 수 있는 기초자료의 확보에 있음

[그림] 성과평가의 목적



02 농수산물종합유통센터 현황

□ 농수산물종합유통센터 시설 현황

- 현재 설치·운영되고 있는 고양특례시 농수산물종합유통센터는 판매시설, 식자재매장동, 화훼동, 주유소, 세차장, 금융점포, 환경관리동 등을 포함하고 있음
 - 이중 화훼동을 제외한 시설의 운영주체는 (주)농협하나로유통이며, 별도인 화훼동의 운영주체는 한국화훼농업협동조합으로 구분됨
- 2023년 사업계획 기준으로 고양특례시 농수산물종합유통센터의 대지면적은 약 11만9천㎡, 3만6천여평이며, 건물의 면적은 약 5만 9천㎡로 운영되고 있음
 - 화훼동은 고양특례시 농수산물종합유통센터내에 연면적 9,476㎡를 차지하고, 주요시설로는 한국화훼농업협동조합 Flower Mart(3,845㎡)가 있음

[표] 농수산물종합유통센터 시설규모

(단위: ㎡, 평)

대지	건물						
	하나로마트	식자재마트	급식센터	주유소	집배송장	부대시설	화훼동
119,269 (36,079)	13,303 (4,024)	2,763 (836)	1,008 (305)	780 (236)	8,899 (2,692)	23,366 (7,068)	9,476 (2,866)

<출처> 고양농수산물종합유통센터 2023년 사업계획

□ 사업실적 현황

- (주)농협하나로유통
 - 사업량은 2023년 사업계획 기준 전년동기 대비 4.2% 성장한 2,327억원으로 소매는 고객수는 증가하였으나 객단가가 감소하였고, 식자재는 외식업 매출의 점진적 정상화에 따라 증가하였으며, 급식은 대면수업 일수 및 공급 학교 수가 증가하였고, 주유소는 전기차 공급 확대 및 유가가 상승 중임
 - 당기순이익은 사업량 확대 및 비용 절감에 따른 증가로 전년동기 대비 60.7% 성장한 45억원임

[표] (주)농협하나로유통 사업추진실적(2022년 11월 기준)

(단위: 억원, %)

구분	실적(A)	전년 동기 대비			
		실적(B)	증감(C=A-B)	성장률(C/B)	
사업량	소매	1,158	1,159	△ 1	△ 0.1
	식자재	639	623	16	2.6
	학교급식	297	220	77	35.1
	주유소 등	234	232	2	0.5
	합계	2,327	2,234	22	1.0
단기순이익	45	28	17	60.7	

<출처> 고양농수산물종합유통센터 2023년 사업계획('22.11.30 기준)

○ 한국화훼농업협동조합

- 한국화훼농업협동조합의 2022년 사업계획은 13,466백만원, 예상실적은 8,469백만원으로 전년도 매출액 8,758백만원보다 소폭 감소하였고, 총 달성률은 62.89% 였음
- 브랜드사업팀의 달성율은 73.59%였고 온라인사업팀과 수도권화훼유통센터TF팀은 현저히 낮은 25.97%와 1.49%의 달성률을 보임

[표] 한국화훼농업협동조합 사업추진실적(2022년 12월 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2021년	2022년			
		연말매출액 (A)	사업계획 (B)	예상실적 (C)	
브랜드사업팀	플라워마트	8,097	11,190	8,202	73.30
	조경	38	50	35	70.00
	지점마트	128	58	79	136.21
	직거래삼인샵	53	39	27	69.23
	소계	8,316	11,337	8,343	73.59
온라인사업팀	꽃배달	203	200	92	46.00
	홈쇼핑	91	113	8	7.08
	온라인(기타)	147	72	0	0.00
	소계	441	385	100	25.97
유통사업단 합계		8,757	11,722	8,443	72.03
수도권화훼유통센터 TF팀	종묘사업	-	1,719	20	1.16
	매취사업	1	25	6	24.00
	소계	1	1,744	26	1.49
총계		8,758	13,466	8,469	62.89

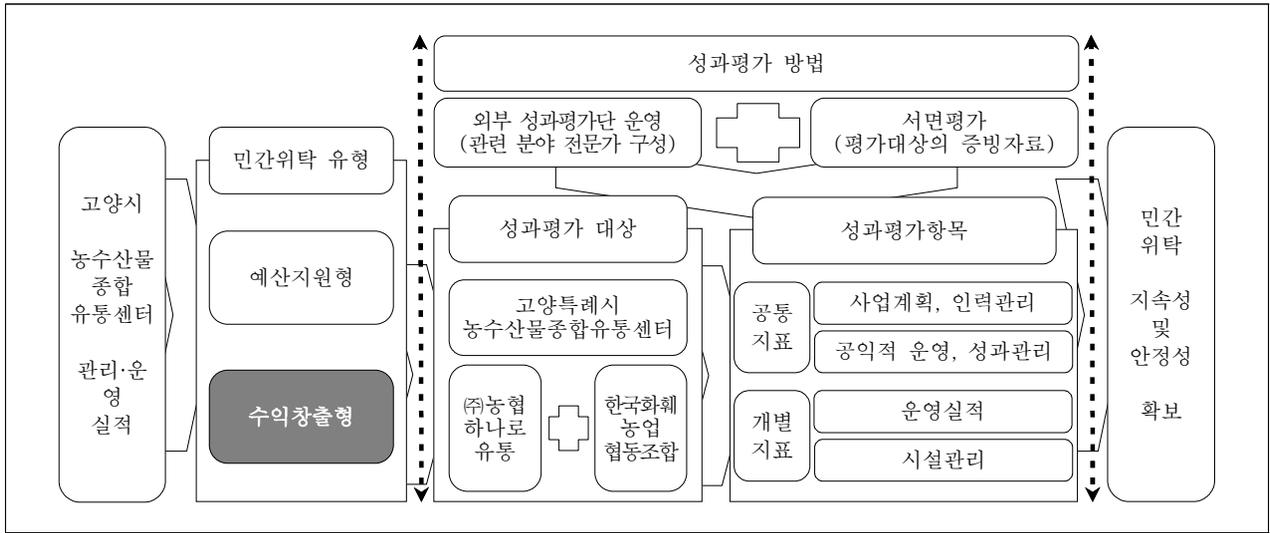
<출처> 고양시 농수산물종합유통센터 2023년 사업계획서(화훼동부문)('22.12. 기준)

03 농수산물종합유통센터 성과평가

■ 성과평가 수행체계

- 고양특례시 농수산물종합유통센터 관리·운영에 대한 포괄적 성과를 확인하고, 향후 공급방법 결정을 위한 판단자료 확보와 관리·운영체계의 개선을 위한 자료 제공을 위해 기 설정된 평가지표를 바탕으로 성과평가 진행

[그림] 성과평가 수행체계



□ 평가항목 및 평가지표 체계

- '경기도 민간위탁·대행 관리 매뉴얼'에 근거한 평가지표 및 세부평가요소는 공통지표(50.0)와 개별지표(50.0)로 구분하여 적용하였음

[표] 성과평가 항목 및 평가지표 체계

구 분	평가지표	세부평가요소	지표 특성	세부 배점
공통 지표 (50)	1. 사업계획(10)	1-1. 사업계획의 구체성	정성	10.0
		2-1. 인력 효율성 제고	정성	3.0
	2. 인력관리(15)	2-2. 담당인력의 전문성	정량	5.0
		2-3. 근태관리	정량	7.0
		3-1. 환원사업 시설	정량	5.0
	3. 공익적 운영(15)	3-2. 지역주민 고용	정량	3.0
		3-3. 지역업체 선정	정성	3.0
		3-4. 가격안정 기여도	정성	4.0
4. 성과관리(10)	4-1. 성과관리체계	정성	10.0	
소계				50.0
개별 지표 (50)	5. 운영실적(30)	5-1. 유통센터 매출액	정성	5.0
		5-2. 농산물 취급 비율	정량	5.0
		5-3. 관내 농산물 취급실적	정량	5.0
		5-4. 품질관리 실적	정량	10.0
		5-5. 이용료 납부 실적	정량	5.0
	6. 시설관리(20)	6-1. 법정 의무점검 실적	정량	10.0
		6-2. 유지보수 실적	정량	5.0
		6-3. 유통센터 사고관리	정성	5.0
소계				50.0
전체 합계				100.0

04 성과평가 이력 관리

■ 농수산물종합유통센터 성과평가 이력 관리

- 성과평가 이력 관리는 지금까지 진행되어 왔던 성과평가에 대한 제반사항을 기록·관리하는 것으로 평가시점과 대상, 방법, 적용 지표, 평가결과 등을 포괄함
 - 이와 같은 이력 관리를 통해 기관별·사업별·지표별로 상황을 모니터링하고, 문제를 개선하여 사업 또는 기관의 성과를 제고하기 위한 것임
 - 다만, 「고양시 농수산물 종합유통센터 관리 및 운영 조례」가 2001년에 제정된 것을 고려하면, 그 동안 수차례 성과평가가 진행되어 온 것으로 예측되나, 관련 자료의 확보가 쉽지 않아 성과평가 수행주체가 고양시정연구원으로 바뀐 시점부터 이력 관리를 진행함

■ 성과평가 일반현황

- 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제69조 및 「고양시 농수산물 종합유통센터 관리 및 운영 조례」에 따라 설치된 고양시농수산물종합유통센터는 협약에 따라 민간위탁으로 운영·관리되고 있음
 - 이러한 고양시농수산물종합유통센터에 대한 성과평가는 2020년 1차에 이어 2023년 2차로 진행되었으며, 운영주체의 증빙자료를 바탕으로 외부평가단의 서면평가로 수행되었음

[표] 성과평가 일반현황 이력

구 분	주요 내용		
	2020년 성과평가(1차)	2023년 성과평가(2차)	
근거	자치 법규	고양시 농수산물 종합유통센터 관리 및 운영 조례 제6조제3항	고양시 농수산물 종합유통센터 관리 및 운영 조례 제6조제3항
	협약	고양시 농수산물종합유통센터 관리 운영 위·수탁 협약서 제15조	고양시 농수산물종합유통센터 관리 운영 위·수탁 협약서 제15조
사업 대상	고양시농수산물종합유통센터	고양시농수산물종합유통센터	
공급방법	민간위탁	민간위탁	
위탁유형	수익창출형	수익창출형	
운영주체	(주)농협하나로유통, 한국화훼농업협동조합	(주)농협하나로유통, 한국화훼농업협동조합	
위탁기간	2018.02.09 ~ 2021.02.08	2021.02.09. ~ 2024.02.08	
성과 평가	범위	2018년 ~ 2020년	2021년 ~ 2023년
	대상	(주)농협하나로유통, 한국화훼농업협동조합	(주)농협하나로유통, 한국화훼농업협동조합
	유형	서면평가	서면평가
	방법	외부평가	외부평가
	수행	고양시정연구원	고양시정연구원

■ 평가지표 이력

- 「수익창출형인 고양시농수산물종합유통센터 민간위탁 성과평가에 활용된 평가지표는 앞서 언급한 바와 같이 ‘경기도 민간위탁·대행 관리 매뉴얼’을 토대로 설정되었으며, 2020년 1차 성과평가 때에는 15개 세부지표로 구성되었고, 2023년 2차 평가 때에는 17개 지표가 활용되었음

[표] 성과평가 적용 지표 변화내역

구 분	평가항목	세부평가요소	2020년 성과평가(1차)		2023년 성과평가(2차)	
			채택	배점	채택	배점
민간위탁 계약기간			2018.02.09.~2021.02.08		2021.02.09.~2024.02.08	
공통 지표 (50)	1. 사업계획	1-1. 사업계획의 구체성	○	10.0	○	10.0
		2-1. 인력 효율성 제고	○	3.0	○	3.0
	2. 인력관리	2-2. 담당인력의 전문성	○	5.0	○	5.0
		2-3. 근태관리	○	7.0	○	7.0
		3-1. 환원사업 실시	○	5.0	○	5.0
	3. 공익적 운영	3-2. 지역주민 고용(감점)	○	5.0	○	3.0
		3-3. 지역업체 선정(감점)	○	5.0	○	3.0
		3-4. 가격안정 기여도(추가)	-	-	○	4.0
	4. 성과관리	4-1. 성과관리 체계	○	10.0	○	10.0
	개별 지표 (50)	5. 운영실적	5-1. 유통센터 매출액	○	5.0	○
5-2. 농산물 취급 비율			○	5.0	○	5.0
5-3. 관내 농산물 취급실적(추가)			-	-	○	5.0
5-4. 품질관리 실적			○	10.0	○	10.0
5-5. 이용료 납부 실적		○	5.0	○	5.0	
6. 시설관리		6-1. 법령의무점검 실적	○	10.0	○	10.0
	6-2. 유지보수 실적(감점)	○	10.0	○	5.0	
	6-3. 유통센터 사고관리	○	5.0	○	5.0	
합계			15	100.0	17	100

□ 성과평가 이력 관리 종합

- (주)농협하나로유통은 단위사무별 업무량과 난이도 측정 등을 통해 인력을 재배치함으로써 인력 운용의 효율성을 확보할 필요가 있으며, 인력충원계획 수립시 보다 적극적으로 지역주민 고용을 위한 방안을 강구해야 함
 - 그리고 농수산물종합유통센터 본래의 목적 달성을 위해 농산물 취급 비율을 점차 늘려갈 필요가 있으며, 효율적 사고관리 체계의 구축을 위해 관련 계획의 수립과 매뉴얼 고도화, 관련 전문인력 충원이 요구됨
- 다음으로 한국화훼농업협동조합은 환원사업의 실시가 매우 고무적이기는 하나, 유통센터 매출액 증대를 위한 품질관리 체계를 구축할 필요가 있으며, 구체적인 사업계획의 다변화와 철저한 근태관리를 통한 효율적 인력관리가 요구됨

05 개선방안

□ 농수산물종합유통센터 민간위탁 개선방안

- 농수산물종합유통센터의 민간위탁 유형이 ‘수익창출형’ 임을 고려할 때, 평가항목 또는 세부평가지표에 효율성(수익성)뿐만 아니라 공공성을 확인할 수 있는 지표의 추가 필요

- 수탁기관의 성과관리체계 고도화 필요
 - 효과적인 성과관리를 위해서는 구체적이고 명확한 목표의 설정이 전제되어야 하고, 자체평가시스템을 구축하여 목표 달성도에 따른 문제점을 진단해야 하며, 그에 맞는 개선방안 및 운영활성화 계획의 수립·시행 등 정교함이 요구됨
- 농수산물종합유통센터의 수탁기관이 복수임을 고려하여, 운영 목적, 시설규모, 이용자 수, 이용자 범위, 투입 인력 및 예산 등의 상이성을 성과평가에 반영 필요
- 평가항목 또는 세부평가지표별 이력관리를 통해 확인된 점수 하락 지표에 대한 개선계획의 수립 및 시행 필요
- 농수산물종합유통센터 민간위탁 성과평가의 전문성과 독립성, 신뢰성, 통일성, 평가이력관리의 효과성 등을 제고하기 위해 성과평가 주체의 명문화 필요