

농촌마을종합개발사업의 효율적 추진을 위한 중간평가체계 개발

김경량 · 최윤상* · 홍성규**

강원대학교 농업자원경제학과 · *국민경제경영연구소 · **건국대학교 생명자원경제학과

Development of An Interim Evaluation System for Integrated Rural Village Cluster Development Project

Kyung Ryang Kim · Youn Sang Choi* · Sung Kyu Hong**

Dept. of Agricultural & Resource Economics, Kangwon National University

**Institute of National Economy and Management · **Dept. of Agricultural and Resource Economics, Konkuk University*

ABSTRACT : This study attempts to develop an interim evaluation system for the Integrated Rural Village Cluster Development Project(IRVCDP) which can secure its identity and sustainability, and induce its early settlement, and to derive plans for its steady progress. The evaluation system consists of three levels. The highest-order level is evaluation purposes, which describe IRVCDP's goals. They are expansion of income bases(EIB), improvement of living environments(ILE), strengthening of regional capabilities(SRC) and constructing effective project operation system(CEPOS). The second level is evaluation items, which each characterize the relevant evaluation purposes. The last level is evaluation indices, which observe achievement for evaluation purposes. 22 evaluation indices are selected to satisfy the purposes of this study through a brainstorming process and a survey on opinions of experts for those evaluation purposes and evaluation items which are derived from analyzing the IRVCDP's properties. The relative importance of the evaluation indices selected are determined through the AHP analysis. The most intriguing result from the AHP analysis is that strengthening of regional capabilities is found to be the most important one among evaluation purposes. It can be said that this result is parallel to a ultimate goal of the IRVCDP.

Key words : Integrated rural village cluster development project, Evaluation purposes, Evaluation items, Evaluation indices, Evaluation system, AHP

1. 서론

1970~80년대의 고도성장기 동안 농촌은 상대적으로 개발의 우선순위에서 뒷전으로 밀려 있었고 이로 인하여 기초 생활환경은 매우 열악한 실정이었다. 이에 정부는 1990년대부터 정주생활권개발사업, 문화마을조성사업, 녹색농촌체험마을육성사업(이하 농림부), 농어촌주거환경개선사업¹⁾, 오지종합개발사업(이하 행정자치부) 등의 다양한 농촌개발사업으로 기반시설 확충과 생활환경 개선에 기여하였으나 하향식 SOC 위주의 사업추진으로 농촌이 가지고 있어야 할 본연의 특성인 농촌다움(rurality)을 유지하면서 지역주민이 쾌적하게 생활 할 수 있는 종합적인

농촌공간정비의 관점에서는 미흡하였다.

이러한 문제점들을 종합적으로 보완하면서 농촌지역 활성화화를 위하여 농림부에서는 “농림어업인삶의질향상및 농산어촌지역개발촉진에관한특별법”과 “농어촌정비법” 제 29조 및 제42조에 근거, 3~5개 마을을 하나의 권역으로 설정하여 마을별 특성을 고려하면서 농촌의 다원적 기능 확충을 통해 지역주민의 ‘삶의 질’을 향상시키고 참여정부가 최고의 국정과제로 정하고 있는 국가균형발전의 큰 틀 안에서 국토의 균형발전을 위하여 「농촌마을종합개발사업」을 2004년부터 시행하고 있다.

농촌마을종합개발사업은 2004년부터 2013년까지 향후 10년 동안 발전 가능성이 있는 1,000개의 소권역에 대하여 지원할 계획이며, 2005년부터는 시·도지사가 신청한

Corresponding author : Kyung Ryang Kim
Tel : 033-250-8663
E-mail : Kimkr@kangwon.ac.kr

1) 농어촌주거환경개선사업에는 여러 가지 세부사업이 있는데, 이 중 일부는 1990년 이전부터 시작된 사업도 있음.

예정지를 대상으로 예비타당성조사 후 타당성이 인정되는 권역을 대상으로 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 2005년 현재 기본계획 수립이 완료된 36권역에 대하여 사업비를 지원할 예정이며, 사업시행(사업비지원) 후 1~3년차를 1단계, 4~5년차를 2단계로 구분하여 추진될 계획이다. 이러한 일련의 과정에서 체계적인 사업추진으로 성과를 극대화하기 위해서는 사업 3년차에서 1단계에 대한 사업성과를 종합적으로 평가하여 2단계 4~5년차 사업의 지속성 여부를 결정하기 위한 객관적인 평가지표가 필요하다.

따라서 본 연구는 평가대상이 사업 진행과정 중 중간 단계까지 발생한 성과와 사업추진체계라는 특성을 고려하여 평가기준으로 '효율성'과 '효과성'을 적용하여 농촌마을종합개발사업에 투입된 자금이 효율적으로 사용되며, 동시에 성과로 인한 효과가 얼마나 극대화 되었는가를 평가하는 객관적인 지표를 포함한 평가기법을 개발함으로써 농촌마을종합개발사업의 궁극적 목적을 달성하는데 일조하고자 한다. 즉, 본 연구는 사업초기에 있는 농촌마을종합개발사업의 정체성 및 지속가능성 확보, 사업시행체계의 조기정착 유도, 사업의 원활한 추진방안 도출을 위한 농촌마을종합개발사업의 평가체계 및 평가지표를 개발하는데 목적을 두고 있다.

II. 평가목표 및 평가항목 선정

1. 평가범위 및 평가체계

일반적인 사업평가는 지구선정→계획수립→사업시행과정→사업시행완료→사후 등 사업추진 단계를 기준으로 각 사업의 특수성을 고려하여 전 단계별 평가 또는 특정 단계에서 필요시에 이루어진다. 본 연구는 농촌마을종합개발사업 계획수립이 완료된 권역을 대상으로 사업시행과정에서의 사업평가에 요구되는 체계정립 및 지표개발을 연구의 목적으로 한다.

사업시행 준비단계	사업시행단계					
	1단계			2단계		
○ 기본계획 확정 ○ 시행계획 수립 ○ 시행계획 승인	1년차	2년차	3년차		4년차	5년차
			평가			

그림 1. 평가범위 및 시기.

또한, 본 연구의 평가지표는 대상권역의 계획수립 완료 후 사업시행준비단계를 거쳐 1단계 3년차까지의 사업시행 사항을 평가함으로써 1단계사업의 추진사항을 평가하여 문제점을 도출하고 개선방안을 제시해야 할 뿐 아니라 2단계사업의 예산확보 등 2단계사업의 효율적 추진에 기여해야 한다.

이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구는 사업의 평가체계를 사업의 속성을 최종목표와 최종목표에 영향을 미치는 관련 속성들로 세분화하는 3개의 계층으로 구성하였다(그림 2). 사업의 최종목표에 영향을 미치는 평가의 기준을 나타내는 최상위 계층인 '평가목표'는 사업의 목적·가치·기능 등을 포함, 농촌마을종합개발사업에서 추진하는 주요 사업들을 특성을 고려하여 4개의 기준으로 설정하였다. 설정된 평가목표에 영향을 미치는 세부 평가 기준을 나타내는 두 번째 계층인 '평가항목'은 각 평가목표의 특성을 고려하여 설정된다. 마지막으로 평가항목에 영향을 미치는 세부 평가 기준을 나타내는 세 번째 계층인 '평가지표'는 설정된 평가항목을 바탕으로 평가목표의 달성여부를 판별하기 위한 척도로 투입, 사업진척과정, 산출, 결과지표로 유형화된다.

2. 농촌마을종합개발사업의 중간평가를 위한 평가 목표 설정

농촌마을종합개발사업의 기본적인 사업과정은 지구선정단계, 계획수립단계, 사업시행단계, 사업완료단계, 사후단계의 5단계로 나누어지며, 본 연구의 평가지표는 3번째와 4번째 단계인 사업시행단계와 사업완료단계의 중간

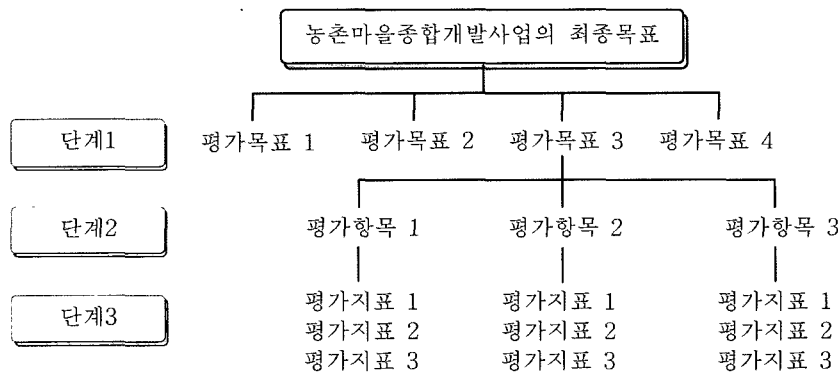


그림 2. 평가체계.

과정에서 사업의 진행현황을 평가하는 것을 목적으로 한다. 이와 같이 5단계로 추진되는 전국단위 대규모 사업인 농촌마을종합개발사업의 특성을 반영하도록 평가목표를 설정하기 위해 관련법규, 농림부의 시행지침서, 예비계획 및 기본계획과 추진과정에서의 변경 및 보완사항 등을 고려 사항으로 선정하였다.

농촌마을종합개발사업에 대한 평가목표는 기본적으로 사업을 통해 달성하고자 하는 최종목표(정책목표)와 구체적인 추진전략에 대한 분석을 통하여 도출할 수 있다. 농촌마을종합개발사업은 쾌적하고 활력이 넘치는 살기 좋은 농촌모델의 창출을 통한 “농촌주민의 삶의 질 향상과 도·농 균형발전 도모”를 최종목표로 설정하고 있으며, 이러한 최종목표를 달성하기 위한 추진전략으로 농촌경관개선, 생활환경개선, 소득기반확충과 지역역량강화의 4가지 전략이 선정되었다. 이들 4가지 추진전략 중 농촌경관개선과 생활환경개선은 그 사업목적의 달성하기 위해 수행될 세부사업과 사업목적의 측면에서 다른 두 추진전략과는 달리 유사한 성격을 가지고 있다. 따라서 사업의 추진 전략에 기초한 평가목표를 선정하는 측면에서는 이들 두 전략을 하나의 추진전략으로 통합하더라도 전혀 문제가 없다. 즉, 추진전략을 그 성격에 따라 구분해 보면 농촌경관개선과 생활환경개선을 함께 지칭하는 생활환경개선, 소득기반확충과 지역역량강화로 분류할 수 있다.

또한 본 연구에서 평가하고자 하는 대상이 농촌마을종합개발사업 추진의 중간단계에서 사업의 추진과정임을 고려해 볼 때, 사업추진과정자체에 대한 평가는 필수적이라고 할 수 있다. 특히, 사업에 선정된 권역이 앞에서 설명한 사업의 최종목표와 추진전략을 효과적으로 달성하기 위해서는 사업추진이 효율적으로 이루어져야 하고 이러한 측면에 대한 평가가 중간평가에서는 매우 중요하다고 할 수 있다. 즉, 사업에 선정된 권역이 사업의 최종목표와 추진전략을 달성할 수 있는 가는 권역이 사업을 효율적으로 추진하는 체계를 구축하여 사업을 진행하고 있는가에 좌우된다고 할 수 있다. 따라서 중간평가라는 특성을 고려해 볼 때, 평가목표에는 효율적인 사업추진체계 구축여부가 포함되어야 한다.

앞서 설명한 과정이외에 평가목표 설정의 객관성을 제고하기 위한 다양한 사항을 고려한 결과 ‘소득기반확충’, ‘생활여건개선’, ‘지역역량 강화’와 ‘효율적인 사업추진체계 구축’의 4가지 기준이 평가목표로 설정되었다. 농촌마을종합개발사업의 시행지침서에는 사업목적의 달성에 부합되는 구체적인 사업메뉴가 명시되어 있다. 사업 메뉴에 명시된 세부사업들은 사업추진으로 발생하는 성과(또는 사업추진의 목적)의 유형에 따라 구분할 수 있는데 이를 평가목표와 연계하여 살펴보면 표 1과 같다.

표 1. 농촌마을종합개발사업에 대한 평가목표 및 평가대상

평가목표	평가대상
소득기반확충	○ 소득기반시설 ○ 농촌관광시설
생활여건개선	○ 기초생활시설 ○ 문화·복지시설 ○ 경관시설 ○ 환경시설 ○ 운동·휴양시설 ○ 재해대비시설
지역역량 강화	○ 마을기획 및 운영(S/W)
효율적인 사업추진체계 구축	○ 각 사업의 효율적인 추진과 사업완료 후의 파급효과를 극대화할 수 있는 관리체계 구축여부

농촌마을종합개발사업의 세부사업들은 기능상 상호 보완해주는 측면도 있으나 성과의 측면에서는 큰 차이를 보여주고 있다. 예를 들어, 사업으로 발생하는 성과를 유형별로 비교해 보면, ‘소득기반확충’에 속하는 사업은 소득의 증대라는 정량적인 성과를 발생시키는 반면에 ‘생활여건개선’과 ‘지역역량 강화’에 속하는 사업은 주민의 만족도 및 참여도 향상과 같은 정성적인 성과를 발생시킨다.

이처럼 각각의 평가목표에 해당하는 사업들이 발생시키는 성과의 성격이 상이하기 때문에 세부사업에 대하여 평가하기 위해서는 기본계획 및 사업시행계획 등 사업추진과정에서 산출되는 자료를 면밀히 검토하여야 객관적인 평가항목을 선정할 수 있으며, 이와 동시에 이들 자료들은 구체적인 평가지표 설정을 위한 참고자료로도 이용될 수 있다.

3. 농촌마을종합개발사업의 중간평가를 위한 평가항목 설정

농촌마을종합개발사업과 같이 공익을 목적으로 하는 공공사업으로 발생하게 되는 결과는 크게 사업의 추진과정에서 발생하며 최종결과로 이끌어 주는 결과를 지칭하는 ‘중간결과(intermediate outcome)’와 사업이 완료된 후 발생하는 ‘최종결과(end outcome)’로 구분할 수 있다. 중간결과는 최종결과에 앞서서 나오게 되므로 사업추진과정의 중간점검을 하는 데 유용한 정보를 제공하며, 사업추진방향 설정에 좌우된다. 또한, 공공사업에 대한 성과평가는 일차적으로 사업의 전주기적 과정 전체를 심층적으로 분석한 후 이 결과를 기초로 사업의 적합성(Relevance), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 유용성(Utility)의 4개 기준을 중심으로 평가가 이루어진다.

본 연구에서 개발하는 평가지표는 기본적으로 농촌마을종합개발사업의 추진과정에서 발생하는 중간결과를 평가하여 평가이후 사업의 추진에 대한 대안을 제시하는 것을 목적으로 하기 때문에 공공부문의 성과를 평가하는 지표 중 과정지표(process indicator)에 속하는데, 과정지표는

산출이나 결과지표와는 달리 사업추진의 결과로 발생한 최종적인 성과를 측정할 수 없기 때문에 궁극적인 성과지표로서의 역할을 담당한다고 하기보다는 중간단계에서 사업추진의 효율성 및 결과물을 분석하는 데 중요한 자료로서의 역할을 수행한다.

이상과 같은 이론적 과정을 농촌마을종합개발사업의 중간평가에 그대로 적용하기에는 이 사업이 가지고 있는 특수성 때문에 용이하지 않다. 즉, 현재 기본계획에 대한 평가가 완료된 36개 권역의 투자계획을 살펴보면 세부사업들이 달성하고자 하는 성과들이 상이할 뿐만 아니라 사업의 특성에 따라 5년 동안 지속적으로 추진되어야 완료되는 사업도 있으나 일부는 단기간에 완료될 수 있으며, 특히 소득기반시설물의 경우에는 완료된 이후에도 운영을 통하여 구체적인 성과가 나온다.

이러한 상황을 감안할 때 단지 특정시점에서 사업추진에 대한 효율성 평가만으로 농촌마을종합개발사업의 지속성 및 조기정착 여부를 판단하기가 어려울 것으로 사료되어 본 연구에서는 완료된 사업과 추진 중에 있는 사업이라도 운영을 통하여 구체적인 성과가 나오는 경우를 평가하기 위한 기준으로 효과성을 도입하였다. 따라서 본 연구의 평가지표는 과정지표이므로 기본적으로는 효율성을 기준으로 사업추진 현황을 평가하지만 농촌마을종합개발사업이 달성하고자 하는 정책목표를 고려하여 효과성을 기준으로 전반적인 사업추진체계 및 세부사업에 대한 운영계획의 평가도 포함하였다.

표 2. 농촌마을종합개발사업의 평가목표 및 평가항목

평가목표	평가항목에 포함되어야 할 기본사항	평가항목
소득기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당사업의 원활한 집행여부 ○ 시행계획과의 부합성 ○ 사업에 대한 운영능력 ○ 해당사업에 대한 사업비 지출의 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진실적 및 내실화 ○ 사업의 성과 ○ 운영능력
생활여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당사업의 원활한 집행여부 ○ 시행계획과의 부합성 ○ 사업에 대한 운영능력 ○ 해당사업에 대한 사업비 지출의 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진실적 및 내실화 ○ 사업의 성과 ○ 운영능력
지역역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당사업의 원활한 집행여부 ○ 시행계획과의 부합성 ○ 사업에 대한 운영능력 ○ 해당사업에 대한 사업비 지출의 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진실적 및 내실화 ○ 사업의 성과 ○ 운영능력
효율적인 사업추진 체계구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역주민들의 사업에 대한 이해도 및 참여의지 ○ 효율적인 관리체계 ○ 사업추진과정에서의 문제발생시 대응체계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민의 호응 ○ 사업추진체계

그러나 본 연구의 평가지표는 사업의 중간과정에서 평가하는 과정지표이지만 농촌마을종합개발사업의 궁극적인 목적을 달성하는데 일조하기 위해서는 평가목표 중 '소득기반확충', '생활여건개선', '지역역량 강화'에 해당하는 세부사업에 대해서는 정책의 일관성 측면에서 그리고 '효율적 사업추진체계 구축'에 대해서는 평가대상에 대해서는 사업의 효율적 추진 가능성 측면에서 상위계획(예비계획, 기본계획 등)에 대한 평가(예비타당성조사, 기본계획에 대한 1, 2, 3단계 평가)를 면밀히 검토하여 평가항목을 선정하여야 하며, 이를 바탕으로 평가지표를 도출하여야 한다.

이러한 관점에서 객관적인 평가항목 선정에 기본적으로 포함되어야 할 사항들과 네 개의 평가목표에 해당하는 평가항목들을 정리하면 다음과 같다.

III. 평가지표 선정

1. 평가지표 선정기준 및 선정과정

일반적으로 평가지표 도출을 위해서는 객관적인 평가기준의 선정이 선행되어야 한다. 이를 위하여 국토연구원에서는 여러 국제기구의 선행연구를 검토하여 정책적 적합성/대표성, 타당성, 단순성/용이성, 지속성, 유용성, 종합성, 민감성, 신뢰성의 8개 평가지표 선정을 위한 일반적인 평가기준을 제시하였다. 국토연구원이 제시한 일반적 평가기준을 살펴보면 표 3과 같다.

이상과 같은 일반적 평가기준은 평가대상인 사업의 특성이나 수행할 평가의 형태에 따라 일부 항목을 제외시키기도 한다. 본 연구는 전국의 농촌지역을 대상으로 하는 중장기 농촌개발사업의 추진과정 중 중간단계에서 추진상

표 3. 평가지표 선정을 위한 일반적 평가기준

구분	내용
정책적 적합성/대표성	정책의 이슈와 관련이 높을 것
타당성	지표의 작성이 신뢰할 만한 방법론에 의한 과학적 타당성이 있을 것
단순성/용이성	지표의 의미 및 지표가 제공하는 정보를 일반대중이 쉽게 이해할 수 있어야 함
지속성	시계열적 분석이 가능하고 주기적으로 자료갱신이 가능하여야 함
유용성	적절한 시간과 비용수준에서 자료의 확보가 가능하여야 함
종합성	실용적 측면에서 총체적 정보를 제공하여야 함
민감성	크고 작은 변화를 파악할 수 있어야 함
신뢰성	반복 측정에서도 같은 결과를 도출할 수 있어야 함

자료: 이용우·윤양수·최영국, 「지속가능한 국토개발지표 설정에 관한연구」, 국토연구원, 2003.

황 및 중간결과를 평가하는 과정지표를 개발하는 것이 목적이므로 이러한 특성을 감안하여 대표성, 용이성, 유용성, 신뢰성의 네 가지 기준을 평가기준으로 채택하였다.

농촌마을종합개발사업의 특성분석을 기초로 도출된 평가목표와 평가항목을 기준으로 관련 전문가들과의 토론을 통한 브레인스토밍과정에서 사업의 중간평가에 활용될 평가지표가 될 수 있는 27개 후보 평가지표(소득기반확충 9개, 생활여건개선 6개, 지역역량강화 6개, 효율적인 사업추진체계 구축 6개)가 선정되었다. 이렇게 선정된 평가지표 후보군은 대표성, 용이성, 유용성, 신뢰성의 4가지 기준에서 각 평가항목과의 부합여부가 평가되었다.

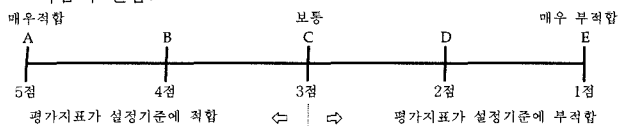
평가지표 후보군을 객관적으로 평가하기 위하여 농촌마을종합개발사업의 실무담당자(농업기반공사)와 농촌지역 개발 관련 전문가(학계, 관련업계)의 2개 그룹 50명의 전문가를 대상(38부 회수)으로 하는 5점 척도²⁾ 설문조사가 실시되었다.

2. 평가지표 선정

설문조사 결과 27개 평가지표 모두 4가지 기준에서 평균 3점 이상으로 평가지표가 평가항목을 각 기준에서 보통 이상 만족시키고 있는 것으로 나타나 모든 후보 평가지표를 농촌마을종합개발사업의 중간평가에 이용이 가능한 것으로 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서는 후보 평가지표의 평가항목에 대한 적합도를 높이기 위하여 4가지 기준 중에서 2개 이상이 평균 4점(평가지표가 평가항목을 해당기준에서 적합하게 만족시키고 있음을 의미) 이상인 후보 평가지표만을 선정하였다. 이러한 선정과정을 거친 결과 27개 후보 평가지표 중 22개 후보 평가지표가 농촌마을종합개발사업의 중간평가에 이용될 평가지표로 선정되었다.

선정에서 제외된 평가지표는 27개 후보 평가지표 중에서 「소득기반확충(추진실적 및 내실화)」의 “민원발생 여부”, 「생활여건개선(추진실적 및 내실화)」의 “민원발생 여부”, 「지역역량강화(추진실적 및 내실화)」의 “민원발생 여부”, 「지역역량강화(사업의 성과)」의 “타 사업과의 연계성 여부”, 「효율적인 사업추진체계 구축(사업추진체계)」의 “환경문제(수질, 토양, 대기오염 등) 발생여부”의 5개이다. 평가에 이용할 22개의 평가지표를 평가목표별로 정리해 보면 표 4와 같다.

2) 평가척도는 A~E의 5등급으로 평가하였으며, 구체적인 사항은 다음과 같다.



IV. 평가지표간 가중치 산정 및 활용방안

1. 계층적 분석과정(Analytic Hierarchy Process, AHP)

보다 효율적이고 합리적인 농촌마을종합개발사업의 중간평가지표를 개발하기 위해서는 해당분야에 대한 전문가들의 의견을 반영하는 것이 바람직하며 이를 위해서는 합리적인 의사결정과정이 수반되어야 한다. 본 연구에서 활용한 AHP 기법은 일반적인 인간행태나 분석적 사고를 반영한 계층적이고 논리적인 의사결정기법의 하나로 적용이 쉬울 뿐만 아니라 이론적인 근거가 분명하기 때문에 공공 및 민간부문의 집단적의사결정과정에서 널리 활용되고 있다.

AHP 기법의 목적은 평가항목의 중요도(priority)를 도출하는데 있으며, 이를 위해 다양한 결정요소를 고려하여 복잡한 문제를 계층적으로 체계화하고 쌍대비교(pairwise comparison)³⁾를 수행한다. 특히 이 방법은 의사결정과정에서 지식, 경험, 직관 등을 기반으로 한 쌍대비교를 통해 전문

표 4. 평가목표별 평가지표

평가목표	평가항목	평가지표
소득기반확충	추진실적	계획대비 추진실적(공정)
		계획대비 추진실적(사업비)
	사업의 성과	주민의 만족도
		타 사업과의 연계성 여부
		지역 파급효과의 가능성
	운영능력	운영계획 수립 여부
자발적 운영기금 조성 여부		
수익성 제고를 위한 마케팅전략 수립 여부		
생활여건개선	추진실적	계획대비 추진실적(공정)
		계획대비 추진실적(사업비)
	사업의 성과	주민의 만족도
		타 사업과의 연계성 여부
		운영능력
	지역역량강화	추진실적
계획대비 추진실적(사업비)		
사업의 성과		주민의 만족도
		운영능력
효율적인 사업추진 체계 구축	주민의 호응	주민의 참여도
	사업추진 체계	관련 기관과의 협조체계 구축 여부
		문제발생시 대응체계 구축 여부
		자발적 모니터링체계 구축 여부
		원활한 자금관리체계 구축 여부

3) 의사결정자는 정해진 기준 척도(fundamental scale)를 사용하여 결정에 영향을 미치는 요소(element)나 평가항목의 순위(preference)를 쌍대비교함으로써 합리적인 결과를 도출해 낼 수 있다.

적인 평가를 유도할 수 있을 뿐 만 아니라 측정이 불가능한 정성적인 요소에 대해서도 상대적 평가가 가능하기 때문에 보다 현실적인 결과를 도출할 수 있다.

또한 인간의 사고체계와 유사한 접근방법으로 문제를 분석하고 체계화하기 때문에 복잡한 사회, 경제적 문제를 다루는 데 유용하며, 응답의 일관성(consistency)에 대한 검증이 가능하다. AHP 기법에서는 일관성비율(Consistency Ratio, CR)을 산출하여 응답의 일관성을 검증한다⁴⁾. 검증과정을 살펴보면, 먼저 각 레벨별로 일관성을 검증하며, 산출된 CR 값이 3×3 매트릭스의 경우는 5% 이하, 4×4 매트릭스의 경우는 9% 이하, 5×5 매트릭스 이상의 경우는 10% 이하이면 응답에 일관성이 있다고 본다. 각 레벨별로 일관성이 있는 것으로 검증이 되면, 전체 계층구조에 대한 일관성을 검증하기 위해 각 레벨별로 획득된 일관성지수(consistency Index, CI)와 난수지수(random Index, RI)를 계층적으로 결합하여 종합적인 CR을 산출하게 된다.

AHP 기법은 이러한 이점 이외에도 다음과 같은 이점도 가지고 있다.

첫째, 계층구조(hierarchy)의 체계적인 프레임워크를 통해 복잡한 문제를 효과적으로 파악할 수 있으며, 구성요소의 상호작용뿐만 아니라 전체적인 상호연관관계까지도 확실하게 확인·평가할 수 있다.

둘째, 의사결정과정의 전 과정을 단계별로 분석·해결함으로써 의사결정의 객관성을 높일 수 있다.

셋째, 정량적·정성적 요소에 대한 체계적이고 효율적인 평가·선택·처리가 가능하다.

넷째, 요소간 상대적 순위(preference)를 고려한 체계적인 쌍대비교와 논리적 일관성을 갖는 순위선정 방법(eigen-vector method)을 사용하여 합리적인 평가를 이끌어 낼 수 있다.

AHP 기법을 농촌마을종합개발사업에 대한 중간평가지표의 중요도 선정과정에 활용할 경우 가장 크게 대두되는 문제점은 중요도(상대적 가중치)에 대한 객관성의 확보 문제이다. 이를 보완하기 위해 다수의 전문가를 대상으로 한 집단적 의사결정 과정을 수행함으로써 전문적인 평가를 반영하지만 의사결정자의 주관적 평가에 따라 결정이 이루어지기 때문에 다수의 전문가들을 대상으로 수행할 경우, 각기 다른 의견을 나타낼 수 있다. 이에 따라 응답들에 대한 기하평균치를 이용하여 평가매트릭스를 구축하게 되는데 응답결과에 차이가 많을 경우에 이 평균치는 의사결정자들의 의견을 제대로 반영하지 못하여 의미 없는 결과

를 도출하게 된다. 따라서 무엇보다 어떻게 의사결정자들의 의견 차이를 좁히느냐 하는 것이 중요하며, 가능한 문제에 대한 충분한 토의과정을 거쳐 합의점을 찾는 것이 바람직하다.

결론적으로 AHP 기법은 복잡한 문제를 계층구조화 하여 관리 가능한 문제들로 분해하며, 정량적이고 정성적인 평가기준 모두를 고려할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 이러한 장점으로 인해 농촌마을종합개발사업과 같이 평가기준이 다양하고 복잡한 사업의 성과를 종합적으로 평가하기에는 AHP 기법이 가장 적합한 방법이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구의 평가지표간 중요도는 AHP 기법의 계층적 분석과정을 통해서 결정되었다.

2. 평가지표간 가중치 산정결과

가. 분석과정

본 연구에서는 AHP를 이용하여 농촌마을종합개발사업의 중간성과에 대한 평가체계를 구성하는 3계층인 평가 목표, 평가항목 그리고 평가지표의 구성요소별 중요도를 산정하기 위하여 농촌마을종합개발사업과 관련된 전문가 그룹을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 전문가 그룹의 사업평가에 대한 시각 차이를 고려하여 실무담당자와 학계의 2개 그룹으로 나누어 총 60명의 전문가를 대상으로 약 3주일에 걸쳐 실시하였다. 회수율을 높이기 위하여 조사방법으로 이메일 및 우편발송과 면접조사를 병행하여 총 60매 배부 중 48매가 회수되었다.

이상의 응답결과는 Expert Choice 2000을 이용, 분석하여 농촌마을종합개발사업에 대한 각 중간평가지표의 중요도를 산출하였다. 설문조사 결과가 몇 개의 극단치에 좌우되는 단점을 최소화하기 위하여 48명의 설문대상의 쌍대비교결과를 종합화하는 과정에서 기하평균을 이용하여 종합적 평가매트릭스를 구했다. 또한 다양한 전문가 그룹을 대상으로 의견을 조사했음에도 불구하고 응답결과 간의 차이가 크지 않아 기하평균치를 이용하여 평가매트릭스를 구축하더라도 의사결정자들의 의견을 제대로 반영하는 결과를 도출하는데 문제가 없는 것으로 나타났다.

나. 평가목표간 중요도 비교

평가목표에 대한 전문가의 평가를 기하평균한 평가치를 입력하여 중요도를 산출한 결과, 평가목표를 구성하는 4가지 요인 중 지역역량강화가 39%로 가장 높게 나타났으며 다음이 효율적인 사업추진체계 구축으로 28%, 소득기반확충 22%, 생활여건개선 11%의 순서로 가중치를 지니고 있는 것으로 평가되었다.

이러한 결과가 나온 것은 전문가들이 농촌마을종합개

4) AHP에서는 응답의 일관성 정도를 '비일관성비율'로 나타내며, 비일관성비율이 0의 값을 갖는다는 것은 응답자가 완전한 일관성을 유지하며 쌍대비교를 수행하였음을 의미한다.

발사업은 소득증대나 생활여건개선에 중점을 두었던 과거의 농촌마을지원사업들과는 달리 농촌마을을 장기적인 관점에서 발전시키는 것을 목적으로 하는 사업으로 평가했기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 농촌마을종합개발사업은 단기적인 소득증대나 생활여건개선보다는 농촌지역과 그 지역주민의 역량을 향상시킴으로써 지역의 장기적인 발전에 토대를 마련하는 것을 목적으로 하는 것이 바람직하며 이러한 것이 사업의 궁극적인 목표에도 부합되는 것으로 보인다.

또한 효율적인 사업추진체계의 구축에 대한 중요도가 소득기반확충이나 생활여건개선보다 높게 나타난 것은 전문가들은 사업의 외형적인 성과보다는 사업의 원활한 추진을 통한 사업의 목표달성을 보다 중요하다고 평가했기 때문인 것으로 판단된다. 결국 평가목표의 구성요소 중 소프트웨어적인 측면인 지역역량강화와 원활한 사업추진체계 구축의 중요도가 부각되었다고 할 수 있다.

다. 평가지표간 중요도 비교: 평가목표(소득기반확충)

평가목표 중 소득기반확충의 평가지표에 대한 전문가의 평가를 기하평균한 평가치를 입력하여 중요도를 산출한 결과, 수익성 제고를 위한 마케팅전략 수립여부가 21%로 가장 높게 나타났으며 다음이 자발적 운영자금 조성여부 17%, 지역 파급효과의 가능성 15%, 주민의 만족도 14%, 운영계획 수립여부 12%, 타 사업과의 연계성 여부 10%, 계획대비 추진실적(공정) 6%, 계획대비 추진실적(사업비) 5%의 순서로 가중치를 지니고 있는 것으로 평가되었다.

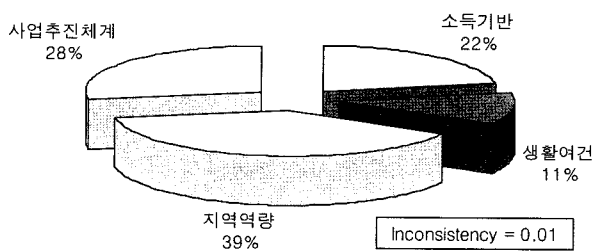


그림 3. 평가목표간 중요도.

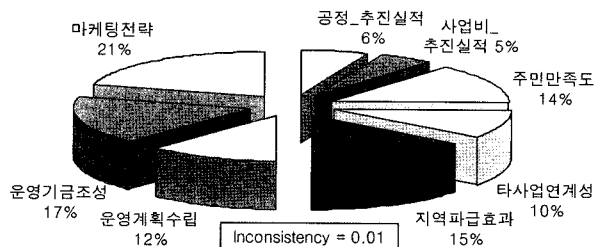


그림 4. 평가목표 '소득기반확충'에 대한 평가지표간 중요도.

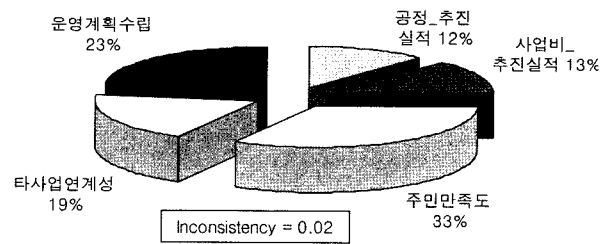


그림 5. 평가목표 '생활여건개선'에 대한 평가지표간 중요도.

라. 평가지표간 중요도 비교: 평가목표(생활여건개선)

평가목표 중 생활여건개선의 평가지표에 대한 전문가의 평가를 기하평균한 평가치를 입력하여 중요도를 산출한 결과, 주민의 만족도가 33%로 가장 높게 나타났으며 다음이 운영계획 수립 여부로 23%, 타 사업과의 연계성 여부 19%, 계획대비 추진실적(사업비) 13%, 계획대비 추진실적(공정) 12%의 순서로 가중치를 지니고 있는 것으로 평가되었다.

마. 평가지표간 중요도 비교: 평가목표(지역역량강화)

평가목표 중 지역역량강화의 평가지표에 대한 전문가의 평가를 기하평균한 평가치를 입력하여 중요도를 산출한 결과, 주민의 만족도가 39%로 가장 높게 나타났으며 다음이 운영계획 수립여부로 27%, 계획대비 추진실적(공정) 20%, 계획대비 추진실적(사업비) 14%의 순서로 가중치를 지니고 있는 것으로 평가되었다.

바. 평가지표간 중요도 비교: 평가목표(사업추진체계)

평가목표 중 효율적인 사업추진체계 구축의 평가지표에 대한 전문가의 평가를 기하평균한 평가치를 입력하여 중요도를 산출한 결과, 주민의 참여도가 24%로 가장 높게 나타났으며 다음이 관련기관과의 협조체계 구축여부로 22%, 자발적 모니터링체계 구축여부 20%, 원활한 자금관리체계 구축여부 18%, 문제발생시 대응체계 구축여부 16%의 순서로 가중치를 지니고 있는 것으로 평가되었다.

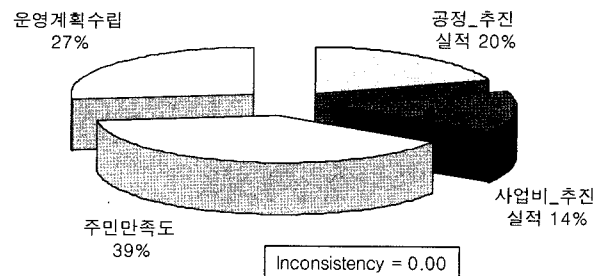


그림 6. 평가목표 '지역역량강화'에 대한 평가지표간 중요도.

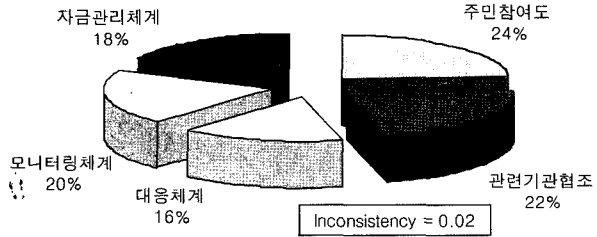


그림 7. 평가목표 '사업추진체계'에 대한 평가지표간 중요도.

이상의 내용을 정리하면 표 5와 같다.

표 5. 평가지표 및 지표간 가중치

평가목표	평가항목	가중치	평가지표	가중치
소득기반 확충 (22)	추진실적	2.4	계획대비 추진실적(공정)	1.3
			계획대비 추진실적(사업비)	1.1
	사업의 성과	8.6	주민의 만족도	3.1
			타 사업과의 연계성 여부	2.2
			지역 파급효과의 가능성	3.3
	운영능력	11.0	운영계획 수립 여부	2.6
			자발적 운영기금 조성 여부	3.8
			수익성 제고를 위한 마케팅전략 수립 여부	4.6
			지역 주민의 참여도	6.7
생활여건 개선 (11)	추진실적	2.7	계획대비 추진실적(공정)	1.3
			계획대비 추진실적(사업비)	1.4
	사업의 성과	5.8	주민의 만족도	3.7
			타 사업과의 연계성 여부	2.1
	운영능력	2.5	운영계획 수립 여부	2.5
	지역역량 강화 (39)	추진실적	13.3	계획대비 추진실적(공정)
계획대비 추진실적(사업비)				5.5
사업의 성과		15.2	주민의 만족도	15.2
			운영능력	10.5
효율적인 사업추진 체계 구축 (28)	주민의 호응	6.7	주민의 참여도	6.7
			사업추진 체계	21.3
	문제발생시 대응체계 구축 여부	4.5		
	자발적 모니터링체계 구축 여부	5.6		
	원활한 자금관리체계 구축 여부	5.0		
	가중치 합계		100.0	

3. 활용방안

농촌마을종합개발사업 1단계 사업중간평가의 적정시기 는 1단계 3년차 사업시행이 완료된 이후에 이루어지는 것이 평가의 목적을 충분히 반영할 수 있을 것이나 1단계 사업과 2단계 사업시행의 연계성 및 2단계사업 지원을 위

한 예산확보 등을 고려하면 1단계사업이 완료되기 전에 평가가 3년차 1/4분기가 적합할 것으로 판단된다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 현재까지 완료된 36권역 기본계획에 의하면 2년차까지 시행완료 공중수가 1단계 전체 공중수의 57.8%로 1단계 전체 사업에 대한 평가가 어려운 실정이다. 따라서 사업중간평가의 시점이 사업추진의 결림돌이 되지 않아야 한다는 점에서 평가내용 및 방법, 평가결과의 활용 측면에서 제약조건들을 충분히 반영하여야 할 것이다.

또한 사업의 중간평가는 각 권역의 2단계 사업시행을 전제로 시행하되 다음과 같은 점들이 기본적으로 고려되어야 한다.

첫째, 사업중간평가를 실시함에 있어 평가의 의도를 충족시키고 평가결과에 순응토록 하기 위해서는 단순명료하면서도 객관적이고 구체적인 평가지표와 수치 등을 통해 정량적 평가방법을 이용하도록 노력할 필요가 있다.

둘째, 정량적 평가방법을 적용하기 곤란한 경우 혹은 객관성 확보가 어려운 경우에는 정성적 평가방법을 적용하되 다양한 체크리스트를 참고하여 객관적 정보, 데이터, 사실을 확보하는데 유의하여야 한다.

셋째, 농촌마을종합개발사업은 기존의 농촌지역개발사업과 달리 지역의 다양한 자원의 발굴 활용과 지역주민의 참여를 강조하는 사업으로 권역간의 비교 평가가 아닌 해당 권역에 대한 절대평가를 원칙으로 이루어져야 한다.

V. 결론

농촌마을종합개발사업에 대한 중간평가의 궁극적 목표는 향후 10여년간 1,000여개 권역에 대한 효율적이고 지속적 추진에 필요한 정책적으로 활용 가능한 근거를 마련하는 것이다. 이를 위해서는 사업초기단계에서 발생하는 여러 형태의 문제점 도출하고 개선방안을 마련하여 조기에 사업추진체계를 정착하는 한편 사업추진으로 나타나는 다양한 효과를 부각시켜 사업의 정체성을 확보하는 근거자료로 확보가 매우 중요하다.

따라서 1단계 사업시행에 대한 사업중간평가 결과에 대한 자료는 해당 권역의 2단계사업을 효율적으로 추진하여 농촌마을종합개발사업이 추구하는 목표를 달성 할 수 있는 사업추진 개선책 마련과 2단계 사업시행에 소요되는 예산확보, 그리고 장기적으로는 농촌지역 발전방향 설정과 관련 신규사업 또는 정책 발굴을 위한 근거자료로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

또한, 농촌마을종합개발사업은 각 권역에 대하여 단계별로 구분하여 시행토록하고 있으며, 1단계 사업시행 종합평가결과를 토대로 2단계 사업의 지속적 시행 및 예산지

원을 할 계획으로 있다(농림사업시행지침서 : 2단계 사업 시행계획은 1단계 사업시행 종합평가결과에 따라 수립).

본 연구는 사업의 중간평가체계를 평가목표, 평가항목과 평가지표의 3계층으로 분류한 후 사업의 특성분석과 전문가들의 의견을 반영하여 보다 종합적이고 객관적인 평가지표를 도출하고자 하였다. 사업의 특성분석결과, 농촌마을종합개발사업의 최종목표를 효과적으로 반영할 수 있는 평가목표로 '소득기반확충', '생활여건개선', '지역역량강화'와 '효율적 사업추진체계 구축'이 선정되고 각 평가목표의 특성을 고려한 세부 기준인 평가항목들이 선정되었다.

사업의 특성분석을 통해 선정된 각 평가목표와 평가항목을 객관적으로 평가할 수 있는 평가지표로 사업의 실무담당자와 학계 전문가의 의견을 기초하여 총 22개의 지표가 선정되었고, 이렇게 선정된 평가지표간 중요도는 AHP 분석기법을 이용해 도출되었다. 분석결과 중 가장 특이할 만한 사항은 평가목표 중 지역역량강화의 비중이 가장 높게 나타난 것이라고 할 수 있다. 이러한 결과가 나온 것은 농촌마을종합개발사업이 단기적인 소득증대나 생활여건개선보다는 농촌지역과 그 지역주민의 역량을 향상시킴으로서 지역의 장기적인 발전에 토대를 마련하는 것을 목적으로 하는 것이 바람직하며 이러한 것이 사업의 궁극적인 목표에도 부합되기 때문인 것으로 판단된다.

본 연구의 평가지표는 농촌마을종합개발사업의 시행에 따른 다양한 사업효과 발굴을 통한 사업의 정체성 확보와 권역별 2단계사업의 지속성 판단 및 예산확보에 필요한 사업의 1단계 중간평가에 활용될 평가체계 및 지침을 마련하는 근거를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 본 연구의 결과에 기초한 과학적이고 합리적인 평가지표 개발 및 평가체계의 정립은 사업의 조기정착과 추진과정에서 발생하는 문제에 대한 빠른 대응체계의 구축을 유도할 것으로 기대된다.

참고문헌

1. 갈렘앤컴퍼니, 2003, 농촌진흥사업 성과지표 개발보고서

2. 건설교통부, 2004, 지역개발사업 관리정보화시스템 구축 및 개발촉진지구 평가지침작성에 관한 연구

3. 국토연구원, 2002, 국토계획평가체계구축방안연구

4. 김건영, 강경우, 2002, AHP를 이용한 서울시 소화물 일관운송 공동집배송센터 입지선정에 관한 연구, 국토계획 37(3) : 65-76

5. 김덕기, 2004, 지역 관광사업 평가체계 설정에 관한 연구, 한국문화관광정책연구원

6. 김상법, 2003, 농촌주거환경 실태와 만족도, 농촌생활과학 통권 94호

7. 김정호, 김정석, 정진규, 2002, SOC 투자지표 개발에 관한 연구: AHP기법을 통한 투자지표 설정방향을 중심으로, 국토연구원

8. 노정현 외, 2001, 사회간접자본 투자평가모형의 개발 및 응용(2단계), 국토연구원

9. 농어촌진흥공사, 농어촌연구원, 1999, 문화마을조성사업 사후평가 및 발전방안 연구

10. 박시현 외, 2001, 제4차 국토종합계획 실천을 위한 농업·농촌발전계획수립방안연구, 한국농촌경제연구원

11. 박시현, 박병오, 1997, 농촌 생활환경 정비정책의 효율적 추진방안, 한국농촌경제연구원

12. 박윤호 외, 2001, 농촌마을 특성화에 대한 정책방안 연구, 농림부·농업기반공사

13. 박윤호, 2002, 농어촌 주거환경의 종합적 정비방안, 농어업농촌특별대책자료집

14. 이덕주 외 4인, 2004, AHP를 이용한 수출유망 원자력 기술 분야 선정, 기술혁신연구 12(1) : 271-285

15. 이용우, 윤양수, 최영국 외, 2003, 지속가능한 국토개발지표 설정에 관한연구, 국토연구원

16. 조근태, 조용곤, 강현수, 2003, 계층분석적 의사결정, 동현출판사

17. 한표환, 박희정, 1999, 지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발, 한국지방행정연구원