

농촌개발사업의 추진실적 평가항목 선정 및 가중치 산정에 관한 연구

- 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 시행계획 추진실적 평가를 중심으로 -

황한철

한경대학교 지역자원시스템공학과

The Selection of Evaluation Items and the Estimation of Its Weight for Rural Development Program :

A Case of the Enhancement Program of the Quality of Life for Farmers and Fishermen and Rural Development

Hwang, Han-Cheol

Dept. of Bioresource & Rural Systems Eng., Hankyong National University

ABSTRACT : This study aims to develop a rational evaluation system which consists of the selection of evaluation items and the estimation of its weight for the Enhancement Program of the Quality of Life for Farmers and Fishermen and Rural Development. This system has two hierarchical steps. The first step shows the evaluation goals which are relevance, efficiency and effectiveness of the program. The second step stands for the evaluation items which have 11 sub-items such as necessity and externalization for the program, rationality of procedures, feedback and monitoring system, budgetary allocations, information activities, impacts on the program, achievements of the goals and so on. A tentative evaluation system was proposed by brainstorming and Delphi method of expert-group. Weighting values of evaluation items were calculated through pair-comparison works of expert group using stepwise matrix sheets by AHP(Analytic Hierarchy Process).

Key words : Evaluation system, Enhancement Program of the Quality of Life for Farmers and Fishermen and Rural Development, Weighting values of evaluation items

1. 서 론

정부의 농산어촌에 대한 복지·교육·지역개발 등 각종 사업은 10여 개의 여러 부처에서 다양하게 추진되고 있다. 그러나 아직도 농산어촌의 지역적 특성에 대한 고려가 미흡하고 평균적인 지원에 머무름에 따라 농산어촌의 생활 인프라는 여전히 도시지역에 비해 취약함이 지적되고 있다. 또한 부처별 분산 투자와 추진체계가 복잡 다기하여 사업의 효율성이 저하되는 문제점이 노출되고 있어 범정부 차원의 통합조정이 매우 절실히 요구되고 있는 실정이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 2004년 3월 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법(이하 ‘삶의 질 향상 특별법’ 이라 함)”을 제정하고, 이에 근거하여 2005년 4월, 15개 부처 합동으로 “제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획(이하 ‘삶의 질 향상 기본계획’ 이라 함)”을 수립하였다. 삶의 질 향상 기본계획에 따라 각 부처는 매년 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 시행계획(이하 ‘삶의 질 향상 시행계획’ 이라 함)”을 수립·추진하고, 시·도 및 시·군도 자체 5개년계획을 수립하여 추진하도록 하였다.

그러나 부처별·지역별 사업들이 농산어촌의 복지·교육여건 향상 및 지역개발을 촉진하여 궁극적으로 농림어업인의 삶의 질을 향상시키는데 기여하기 위해서는 무

Corresponding author : Hwang, Han Cheol

Tel : 031-670-5133

E-mail : hwang@hknu.ac.kr

엇보다도 효율적이고 공정한 평가체계 구축의 필요성이 제기된다.

이는 “삶의 질 향상 특별법” 제9조, 제10조 및 동법 시행령 제6조의 삶의 질 향상 기본계획 및 연도별 삶의 질 향상 시행계획의 추진실적에 대한 점검·평가 규정에 따라 매년 삶의 질 향상 시행계획의 추진실적을 평가하여 그 결과를 바탕으로 연도별 삶의 질 향상 시행계획에 반영함으로써 개별사업의 효율성을 높이고 삶의 질 향상 기본계획에 대한 대국민 신뢰도를 높이고자 하는 것이다(농림부, 2004). 이는 삶의 질 향상 기본계획과 연도별 삶의 질 향상 시행계획 및 투융자 계획에 대한 점검·평가를 통해 변화된 여건에 알맞게 보완할 수 있는 농촌개발사업의 평가를 위한 매우 훌륭한 제도라 할 수 있다.

농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발실무위원회(이하 ‘실무위원회’라 함. 위원장 : 농림부장관)는 삶의 질 향상 기본계획에 따라 매년 삶의 질 향상 시행계획을 수립하고 관련 중앙행정부처에서는 각각의 과제(133개)를 차질 없이 수행하여 농산어촌 삶의 질 향상에 얼마나 기여하는지를 점검·평가한 후 그 결과에 따라 사업통폐합, 예산조정 등 적절한 조치 및 보완대책을 마련하는 것이 필요하다.

따라서 본 연구는 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획에 대한 추진실적을 객관적으로 점검·평가할 수 있는 방안을 마련하고자 한다. 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 먼저 국내의 사업평가 사례들을 분석하여 평가체계의 이론적인 틀을 구성한 다음 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획과 시행계획의 특성 등을 검토한 후 평가목표를 설정하고 평가항목을 선정하는 등 평가항목체계(안)를 구성한다. 이를 토대로 1, 2차에 걸친 브레인스토밍(Brain storming)과 델파이법(Delphi method)을 병행 활용하여 평가체계를 구축하고 AHP(Analytical Hierarchy Process) 전문가 조사를 실시하여 평가항목별 중요도를 산정하는 등 일련의 평가체계를 구축하였다.

과학적이고 체계적인 분석과 평가를 통해 피드백 가능한 유용한 정보를 창출해내는 작업이라 할 수 있다.

따라서 공공부문의 정책사업에 대한 성과평가는 국가차원의 해결이나 조정이 요구되는 사업에 대한 정책적 해결방안이나 개선대안의 제시를 목적으로 한다. 사업에 대한 성과평가과정은 일반적으로 크게 종합분석과 평가의 2단계로 이루어져 있다. 대상 사업의 투입(Input)에서부터 추진과정(Activity), 산출(Output) 및 성과(Outcome)에 이르기까지 사업의 전주기적 과정 전체에 대해 심층적으로 분석하고, 사업의 적합성(Relevance), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 유용성(Utility) 등을 핵심요소로 하여 평가하여야 한다(농업기반공사, 2005, 김경량외, 2006).

첫 번째 단계인 종합분석에서는 공공부문 사업성과의 평가에 대한 기초 자료를 제공하기 위해서 사업의 현황 및 추이를 환경, 계획, 투입, 과정, 산출, 성과의 6개 세부단계로 구분하여 대상 사업을 심층적으로 분석한다.

두 번째 단계인 평가에서는 사업의 향후 추진방향 및 발전방안을 도출하기 위해 종합분석의 결과를 바탕으로 사업의 적합성, 추진체계의 효율성, 효과성, 유용성의 4개 기준을 중심으로 대상 사업을 심층적으로 평가한다(표-1 참조).

표-1. 공공부문 사업평가의 평가기준

평가기준	내 용
사업의 적합성	정책방향, 사업계획 및 자원투입의 내용이 국가차원의 목적을 달성하는데 적절한가를 평가함.
추진체계의 효율성	계획 및 투입자원대비 사업의 운영체계가 효율적인가를 평가함.
사업의 효과성	계획 및 투입자원대비 사업수행으로 얻어진 산출 및 성과내용이 국가차원의 목표를 달성했는가를 평가함.
사업의 유용성	사업의 성과에 대한 지속력 및 잠재력 측정정도 평가

자료: 농업기반공사 농어촌연구원, 2005

II. 연구사: 국내인 사업평가 사례 분석

1. 사업평가에 대한 일반적 개념

공공부문의 사업평가란 행정관리의 수단, 서비스의 욕구를 가지고 있는 대상에게 정확하게 서비스가 전달되는지, 적절한 서비스인지, 효과적, 혹은 효율적인지를 사정하는 것을 의미한다(최재성, 1999). 즉, 공공부문의 사업평가는 정부가 추진하는 사업이나 정책에 대하여 보다

2. 국내의 사업평가 사례 분석

국내의 공공부문 사업평가의 사례를 살펴보면 최근 들어 활발한 움직임을 보이고 있다. <표-2>에서 보는 바와 같이 국가균형발전위원회의 국가균형발전사업 추진실적 평가, 국무조정실의 정부업무평가 등은 중앙 및 지방행정기관을 대상으로 각각의 사업의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 실시되고 있다. 이에 비해 기획예산처의 재정사업 자율평가와 건교부의 개발촉진지구사업평가는

관련사업단위로 평가되고 있음을 알 수 있다.

평가내용을 살펴보면 거의 모든 사업이 기본적으로 사업형성과정, 집행과정, 사업성과 단계 등 계획, 집행, 성과 등의 3단계를 중심으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 개발촉진지구사업평가는 사업의 특수성에 따라 낙후도 개선(사업성과)과 사업효율성(사업형성 및 집행과정) 등으로 개념을 정의하여 낙후도 개선정도에 관심을 집중하고 있음을 알 수 있다. 단, 개별사업에 대해서는 소규모 단위사업의 평가의 한계상 사업효율성과 사업적절성을 중심으로 평가하고 있다.

평가방법으로서는 4개 사업평가 모두 부서별 자체평가를 실시한 후 그 결과(보고서)를 토대로 별도의 위원회에서 서면평가와 더불어 현장실사평가 등을 실시하고 있다. 이는 사업을 실시하고 있는 부서에서 스스로 사업에 대한 문제를 점검하고 그 해결책 및 개선방안을 모색하게 하여 사업의 효율성을 높이고 적극적인 실천을 도모할 수 있는 장점이 있다. 또한 우리나라의 사업평가는

평가결과를 점수화 하여 그 점수에 따라 사업의 축소, 확대 등 적절한 조치를 취하는 것이 일반적이다.

3. 외국의 사업평가 사례 분석

<표-3>에서 보는 바와 같이 먼저 일본의 농촌정비사업평가를 살펴보면 지자체의 농촌정비관련사업을 대상으로 평가를 실시하고 있으며 사업의 실태를 면밀히 파악한 후 사업의 존재여부를 판단하는 중요 자료로 활용하고 있다. 평가내용 즉 평가항목으로는 삶의 공간별 안전성, 보전성, 편의성, 쾌적성 등 기능 위주의 평가를 실시하고 있으며 정량화된 표 양식에 따라 평가결과를 계량화하고 있다.

영국의 농촌개발사업(ERDP)의 중간평가 사례를 살펴보면 사업추진의 효율성 제고는 물론 사업추진단계별 행정관리를 목적으로 실시하고 있다. 평가내용은 각 세부 사업별 그 목적에 따라 다르게 평가하고 있으며 핵심

표-2. 국내의 사업평가 사례 분석

구 분	평가목적	평가대상	평가내용(평가기준/항목)	평가방법
국가균형발전사업 추진실적 평가	- 정기적 점검을 통한 사업추진 과정 문제점 도출 - 개선방향 제시 사업효율성 제고 등	- 중앙행정기관 - 지방자치단체	- 사업형성단계 : 사업필요성 및 추진방향, 목표 부합성, 지속발전가능성 - 사업집행단계 : 수행체계 및 절차 적절성, 재원조달 및 배분합리성 - 사업성과단계 : 사업추진실적, 사업성과	- 자체평가 실시 - 실적평가위원회 서면평가(필요시 현지확인 병행)
정부업무평가 (국무조정실)	- 정부업무 효율성 제고 - 정부혁신 지속적 확산 및 제도화 - 성과관리와 평가의 연계(예산, 인사 등 반영)	- 중앙행정기관 - 지방자치단체 - 중앙행정기관의 소속기관 - 특정과제	<중앙행정기관 자체평가 공통평가> - 정책형성단계 : 정책목표의 적합성, 계획내용의 충실성 - 정책집행단계 : 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성 - 정책성과단계 : 목표의 달성도, 정책 영향	- 자체평가 실시 - 정책평가위원회 평가(외부 전문가 포함)
재정사업 자율평가 (기획예산처)	- 재정사업 성과 점검에 따른 예산 활용 - 부처별 자율적 예산운용 성과에 대한 모니터링 및 예산환류 강화	- 중앙 행정부처별 소관 재정사업	- 계획(성과계획) : 사업목적 적합성, 재정지출필요성, 사업방식의 효율성, 성과목표/지표의 구체성, 성과목표치의 합리성 등 - 집행 : 추진실태 모니터링, 문제해결능력, 집행실적, 예산절감(집행효율성) 등 - 성과 : 사업평가의 적절성, 성과달성도, 사업만족도, 결과의 피드백 등	- 자율평가 실시 - 평가결과 점검(기획예산처), 성과관리자문단 자문
개발촉진지구사업 평가(건 교부)	- 개발촉진지구사업의 부진사업 촉진대책 수립 - 계획의 수정/보완으로 사업효율성 제고	- 개발촉진지구 대상사업	<지구종합평가> - 낙후도 개선효과 : 인구/가구, 지역경제활성화, 생활환경기반, 사회복지 등 - 사업효율성 : 사업추진실적, 사업추진체계 및 추진방식, 개발계획 독창성, 지역특화계획과 연관성 등 <사업별평가(예:생활환경)> - 사업효율성 : 추진실적, 사업추진내실화, 주민호응도, 부진대책 - 사업적절성 : 쾌적성, 경관성 등	- 자체평가 실시 - 개발촉진지구사업평가위원회 서면평가 및 현지방문평가

ERDP인 경우는 공통으로 사업에 대한 인지도 및 영향도, 수혜여부, 고용효과 등을 중심으로 평가하고 있다. 특히 주목할 만한 것은 자문회사 등 민간전문가들의 전문평가단을 구성하여 사업의 수혜자는 물론 비수혜자를 대상으로 우편 등의 설문조사를 근간으로 하고 있다. 평가결과는 자문형 보고서 형식을 갖추고 있는 것이 특징이다.

스코틀랜드의 국가계획정책지침평가(Evaluation of National Planning Policy Guidelines 15, NPPG15)의 경우는 농촌지역개발사업을 통하여 농촌의 정체성 및 지속가능성 등을 유지토록 하는 것을 목적으로 실시하고 있으며 특히 국제, 국가, 전략, 지방 등 4개 계획수립계층별 환경영향, 사회적 효과, 경제적 효과 등을 평가하고 있다. 이를 위해서 정밀조사는 물론 일반적 경향이나 이슈

화된 문제는 설문조사 등을 실시하고 지자체 및 의사결정권자가 참여하는 세미나 개최 등을 통하여 결과를 피드백하고 있다.

III. 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 평가항목 선정 및 가중치 선정

1. 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획 및 시행계획 개요

정부는 변화하는 농정여건에 대응하여 농정패러다임을 전환하고 농업·소득·농촌문제를 분리하여 접근하는 농업·농촌종합대책(2004.2)을 마련하였다(그림-1 참조).

표-3. 외국의 사업평가 사례 분석

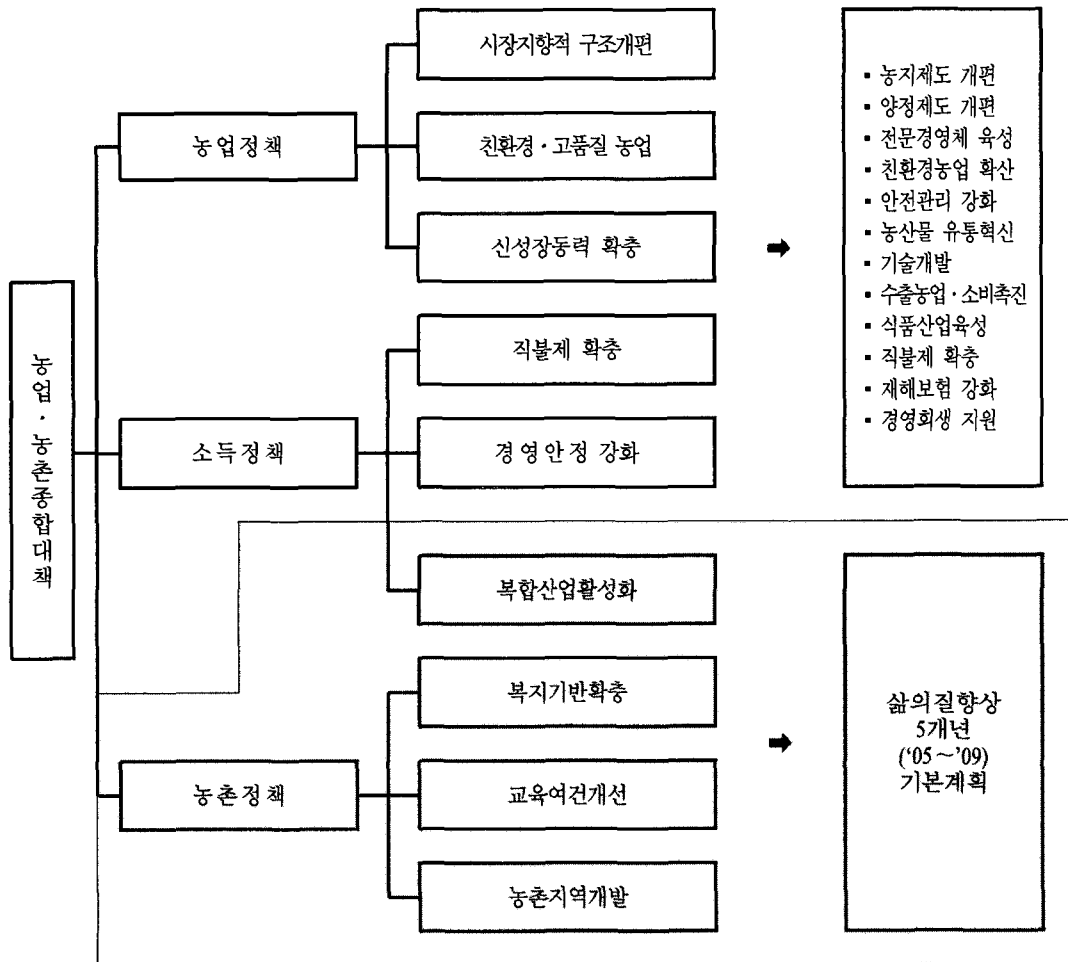
구 분	평가목적	평가대상	평가내용(평가기준/항목)	평가방법
농촌정비사업 평가 (일본)	- 농촌정비사업 실태 파악 - 사업의 효율성 평가로 사업의 존재 여부 판단	- 지자체의 농촌 정비관련 사업	- 샵터 : 안전성, 보전성, 편의성, 쾌적성 - 일터 : 안전성, 보전성, 편의성, 쾌적성 - 교류의 장 : 안전성, 보전성, 편의성, 쾌적성 - 쉼터 : 안전성, 보전성, 편의성, 쾌적성	- 정량화된 평가표 작성 - 투자, 집행단계로 구분 사업소관 부서별 평가표 작성
영국농촌개발사업 중간평가 (The Mid-term Evaluation of the England Rural Development Programme) (영국)	- 영국정부와 EU지원의 영국 농촌 개발 프로그램(ERDP) 운영의 효율성 제고 - 사업추진단계별 공정관리 평가	- ERDP 사업	- 핵심ERDP : 프로그램 인지도, 프로그램 영향도, 수혜 확대 여부, 고용효과 등 - Rural Enterprise Scheme(RES) : 프로젝트 영향도, 이직률, 고용률 등 - Woodland Grant Scheme(WGS) : 산림의 현상태 조사, 상업성, 관리소홀과 개선 방안, 다양성 제고, 산림육성계획, WGS 기금의 소득 및 영향 등 - Energy Crops Scheme (ECS) : 식재 관련 사항, 노동력 활용효과, 기타 사업부진 등 - Processing and Marketing Grant Scheme (PMG) : 계획 적절성, 성공 사례와 프로젝트 효과, 실패사례 경험, 본 프로젝트에 참여하지 못한 자의 태도 및 인지도 등	- 자문회사 및 전문사업자 등의 평가전문가들로 구성된 5명의 프로젝트평가단 - 세부 전문지식이 필요한 경우 별도의 전문가 활용 - 사업의 수혜자와 비수혜자 대상 우편 조사 등 - 자문형 평가
국가계획정책 지침평가 (Evaluation of National Planning Policy Guidelines 15, NPPG15) (스코틀랜드)	- NPPG15의 지역개발 프로그램 시행에 따른 농촌 지역의 지속가능개발 평가 - 지속가능성 유지와 사업의 효과성 규명 - 농촌의 정체성이나 정책에 대한 문제의식 고취	- NPPG15의 지역개발 프로그램	- 지속개발에 관한 새로운 정책제시, 계획 절차의 변화, 유럽정책과의 동조, 지역수요대응, 계획 및 토지관리, 환경 관리 등 - 국제, 국가, 전략, 지방 등 4개 계획수립계층별정책 효과 평가 : 환경영향, 지역사회 및 사회적 효과, 경제적 효과 등	- 정밀조사 및 정책 검토 - 전반적 경향 및 이슈화된 문제는 설문조사 - 시범지역 적용성 검토 - 지자체 및 의사결정권자가 참여하는 세미나 개최 - 지자체, 집행권자 등의 컨설팅

즉, '농업'은 구조조정을 통한 경쟁력을 강화하고 전업농 중심의 지속가능한 생명산업으로 개편하며, '소득'은 직불제 등 시장 친화적 소득안정장치 강화 및 농외소득원 확충과 도시근로자에 상응하는 1인당 소득수준으로 실현하며, '농촌'은 복지·교육 인프라 확충과 지역개발을 통한 복합적 정주공간화 즉, 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합정주공간으로 조성하는 종합대책을 강구하였다.

이에 "삶의 질 향상 기본계획"은 "농업·농촌 종합대책" 중 농촌부문대책을 구체화한 것으로 농산어촌 삶의 질에 관한 실태조사와 그 동안 농산어촌 정책의 평가를 토대로 복지·교육·지역개발·복합산업 활성화 등 4대 분야에서 농산어촌 현실에 부합하는 지원대책을 수립한 것이다.

이와 같은 삶의 질 향상 기본계획을 구체화하기 위하

여 133개 세부 삶의 질 향상 시행계획이 15개 부처를 통하여 수립되었다. 그 내용으로는 <그림-2>에서 보는 바와 같이 농산어촌 사회안전망 확충, 농산어촌 보건·의료 기반 확충, 농산어촌 영유아 및 여성복지 지원 강화, 농산어촌 노인복지 증진 등의 복지기반 확충사업이 32개 사업이며, 농산어촌 학교 학생의 교육기회 강화, 농산어촌 학교 학생의 교육에 따른 부담 경감, 농산어촌 학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선 등의 교육여건 개선 사업이 35개, 인적역량 강화, 농산어촌의 특성을 고려한 지역종합개발, 기초생활여건 개선 등 지역개발 촉진에 관한 사업이 36개, 향토산업의 진흥, 농산어촌 체험·휴양기반 구축 및 활성화, 농산어촌의 경관보전 및 어메니티 자원화, 도·농교류 활성화 등 농산어촌형 복합산업 활성화 사업이 30개 등이다.



<자료 : 농림부, 2005 >

그림-1. 농업·농촌종합대책과 삶의 질 향상 기본계획과의 관계

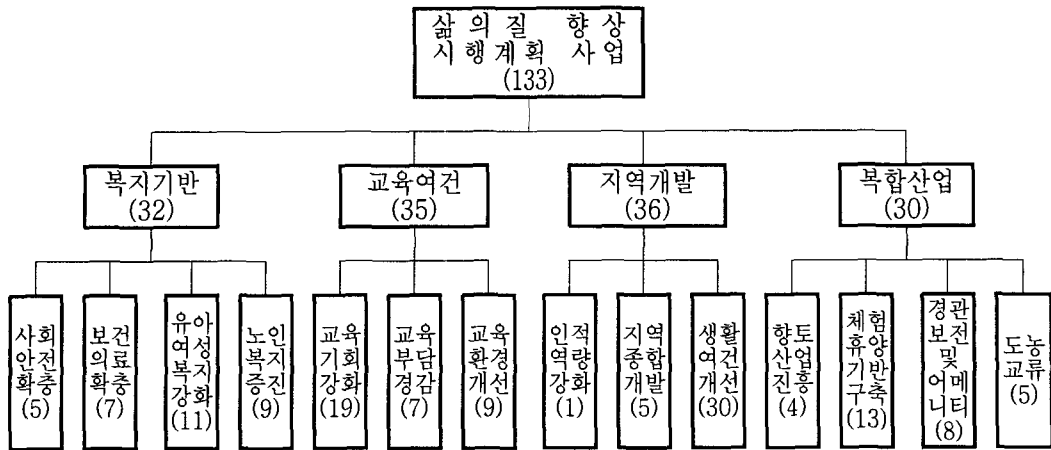


그림-2. 삶의 질 향상 시행계획 사업 분류

2. 삶의 질 향상 시행계획 평가항목 선정 및 가중치 산정

가. 평가목표 설정

평가목표를 설정하기 위해서는 <표4>에서 보는 바와 같이 사업의 목적과 내용, 사업추진 전략, 평가결과의 활용방안 등을 고려하여야 한다. 즉 평가목표는 기본적으로 사업을 통해 달성하고자 하는 정책목표와 세부적인 추진전략을 통하여 도출할 수 있는데, 본 평가는 매년 실시하는 정부의 공공사업 평가로 일반적으로 공공사업의 추진과정에 따라 단계별로 평가하는 것을 목표로 정할 수 있다. 즉, 초기단계인 사업계획의 적절성 평가와, 사업추진단계인 사업추진상의 효율성, 마지막으로 사업시행후의 사업성과 관리 및 달성도를 평가하는 체계이다. 이는 제2장에서 살펴 본 정부의 사업평가 틀과 기본

적으로 동일한 개념이다. 즉 계획 - 집행 - 성과의 3가지 단계를 통한 평가라 할 수 있다.

나. 평가항목 선정

공공사업에 대한 성과평가는 일반적으로 사업의 적합성, 효율성, 효과성, 유용성 등의 기준을 중심으로 평가가 이루어진다. 또한 평가항목 선정에서 고려되어야 할 사항은 정책적 적합성(대표성), 타당성, 단순성(자료수집 용이성), 지속성, 유용성, 종합성, 민감성, 신뢰성, 자료 측정 가능성 등으로 매우 다양하고 지켜야할 사항이 많다(이용우외, 2003). 즉 아무리 좋은 평가항목이라도 자료의 측정이 어렵다든지 지속적인 자료가 되지 못한다면 평가항목으로서 부적합한 것이라 할 수 있다.

본 연구에서는 삶의 질 향상 시행계획의 평가목표를 효율적으로 달성하기 위하여 계획, 집행, 성과의 평가 목

표4. 삶의 질 향상 시행계획 평가목표 설정을 위한 고려사항

구분	내용
사업목적 및 기본 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합 정주공간으로서의 농산어촌 구현 - 개별적으로 추진하던 농어촌대책들을 종합체계적으로 추진하여 시너지 효과 제고 - 복지 지원의 지속적 확대로 영세고령농 등의 탈농에 따른 기초생활 부담을 줄이고 농어촌 사회의 안정을 도모 - 열악한 기초생활 인프라를 중소도시 수준까지 개선하고, 농어촌을 미래형 복합생활 공간으로 조성 - 향토산업 육성, 농어촌 관광기반 확충 및 농공단지 확대에 일자리 창출 등 농어촌 주민들의 소득보완 장치 마련
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> - 농림어업인삶의질향상위원회(위원장: 국무총리)를 중심으로 관계부처와 농어민대표 등이 참여하는 범정부 추진체계 구축 - 119조원 투융자 계획과 각 부처의 중기재정계획을 토대로 향후 5년간 약20조원을 집중 투자 - 계획추진의 실효성 확보를 위해 투융자 평가체계 구축
평가시기 및 평가결과 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 매년 평가 실시 - 사업의 축소, 확대 등 조정, 인센티브 부여

표별로 앞서 제2장에서 살펴본 선행 연구사례 등의 고찰을 통하여 삶의 질 향상 시행계획 추진실적 평가항목으로서 가능하다고 판단되는 항목들로 1차 안을 마련하였다(표-5 참조).

에서는 평가항목의 대표성을 강화하는 의견과 본 사업의 특성과 사업의 추진 효율성을 강조하는(대국민 홍보 및 추진일정 관리 등) 항목들이 강화되었다.) 또 본 사업을 통하여 어느 정도 삶의 질이 향상되었는지를 확인 하는

표-5. 삶의 질 향상 시행계획 평가항목 체계(1차 안) 및 전문가 의견

평가목표	평가항목	브레인스토밍 결과
1. 사업 타당성 (계획)	1.1 사업계획의 타당성 1.2 사업필요성 및 추진방향 적절성 1.3 사업목표 부합성 및 명확성(구체성) 1.4 상위목표 부합성 1.5 삶의 질 향상 기여도 1.6 계획내용 충실성 1.7 목표달성 가능성 1.8 사업의 독창성 1.9 주민여론 수렴	<ul style="list-style-type: none"> • ‘1.사업타당성’ 용어 포괄적 => ‘사업계획의 적절성(충실성’ 등으로 변경하는 것이 바람직함 • 1.1은 포괄적이므로 상위 제목으로 적당하며, 1.2에 함축시킴 • 1.3, 1.4, 1.7 등은 통합 가능함 • 1.2, 1.5, 1.8 등은 통합 가능함 • 1.9는 중요지표로 활용함
2. 사업추진 효율성 (집행)	2.1 사업추진체계 적절성 2.2 사업추진방식 적절성 2.3 중간평가/점검 및 결과 반영 2.4 재원의 효율적 집행 2.5 자원분배 합리성 2.6 재원조달 합리성 2.7 농어업인 호응도 (의견수렴, 홍보/이해도, 만족도) 2.8 추진일정 준수 2.9 관련기관/정책 연계 및 협조체계 2.10 부진대책	<ul style="list-style-type: none"> • 2.1, 2.2, 2.9 등은 통합 가능함 • 2.3, 2.8, 2.10 등은 통합 가능함 • 2.4, 2.5, 2.6의 재원관련지표를 한 개의 통합 지표를 사용하는 것이 바람직함 • 2.7 호응도의 의견수렴과 홍보 및 이해도는 주요한 지표로 활용함 • 단, 만족도는 ‘3. 사업성과 달성도’에서 평가하는 것이 바람직함
3. 사업성과 달성도 (성과)	3.1 성과지표 타당성 3.2 성과 목표치 적절성 3.3 사업 진척률(예산집행율) 3.4 성과지표 달성도	<ul style="list-style-type: none"> • ‘3.사업성과 달성도’ 보다는 내용상으로 볼 때 ‘사업성과 관리 및 달성도’로 표현하는 것이 바람직함 • 3.3은 삭제 또는 2.3 등에 통합해도 무방함

이를 바탕으로 1, 2차에 걸친 브레인스토밍과 델파이법을 병행하여(학계 3명, 연구소 4명, 관련공무원 5명으로 구성된 전문가 집단) 평가항목을 최종적으로 선정하였다. 이는 브레인스토밍법이 짧은 시간 내에 집단의 회의형식으로 행해지는 창조기법(Creative technique)의 일종으로 문제설정 및 문제해결, 목표설정 등을 효율적으로 끌어낼 수 있는 장점을 가지고 있지만 대처해야할 문제를 올바르게 정식화(定式化)하는 데는 어려움이 많다(相川哲夫, 1991)는 단점을 보완하기 위하여 정보의 피드백이 가능한 델파이법을 병행 실시하였다. 1차 브레인스토밍(델파이 1라운드)에서는 <표-5>에서 보는 바와 같이 가능한 평가항목을 단순화하고 통합하는 의견이 비교적 많았다. 1차에서 수정 보완된 2차 안(표-6 참조)을 토대로 2차 브레인스토밍(델파이 2라운드)을 실시하였는데 여기

사업성과 관리 차원의 평가항목이 추가되었다(표-7 참조).

1) 브레인스토밍에서 무엇보다도 중요한 것은 참가자 선정인데 본 연구에서는 이론성과 현장성을 모두 고려하여 학계, 연구계 뿐만 아니라 직접 활용할 공무원집단까지 고루 선정하였다. 진행방법은 주제자가 각 문항에 대한 질문형식으로 시작하고 참가자는 그 질문에 적극적으로 대답하고 최대한 많은 아이디어를 이끌어내기 위한 노력을 한다. 즉 브레인스토밍의 기본이 많은 아이디어를 통해서 조합하고 그것에서 새로운 지견(知見)을 얻도록 하는 것이기 때문이다. 또 자유로운 발상을 유도하고 어느 몇 사람의 의견이 영향을 미치지 못하도록 회의 중 각자의 의견에 대한 토론이나 비판은 하지 말아야 한다. 최종적으로 도출된 제안들을 공통사항, 특징적인 제안 등을 종합 정리하여 브레인스토밍을 실시한 목적에 적합하게 활용한다. 본 연구에서는 이와 같은 방법으로 1, 2차에 걸쳐 평가항목 선정을 위한 브레인스토밍을 실시하였다.

표-6. 삶의 질 향상 시행계획 평가항목 체계(2차 안)

평가목표	평가항목	내용
1. 사업계획 적절성 (계획)	1.1 사업필요성 및 사업목표의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> 사업추진동기 및 필요성 사업목표의 명확성
	1.2 상위목표 부합성 (삶의 질 향상 기여도)	<ul style="list-style-type: none"> 농어업인 삶의 질 향상과의 연관성(기여도)
	1.3 사업계획의 구체성 및 추진방향의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 세부추진방향 및 절차 계획내용의 충실성
	1.4 주민여론 수렴	<ul style="list-style-type: none"> 주민여론 수렴내용 및 과정 등
2. 사업 추진 효율성 (집행)	2.1 사업추진체계 및 방식의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 사업추진체계의 적절성 사업추진방식의 적절성 관련기관/정책 연계 및 협조
	2.2 중간평가/점검 및 결과 반영	<ul style="list-style-type: none"> 중간모니터링 방법 및 내용 부진대책 등 평가/점검 결과 반영
	2.3 재원의 효율적 집행	<ul style="list-style-type: none"> 재원의 합리적 배분 및 집행
	2.4 농어업인 호응도 (의견수렴, 홍보/이해도)	<ul style="list-style-type: none"> 추진과정의 의견수렴 방법/내용 국민/이해당사자에 대한 사업의 이해증진 등을 위한 홍보
3. 사업성과 관리 및 달성도 (성과)	3.1 성과지표 적합성	<ul style="list-style-type: none"> 자체개발한 성과지표의 적합성
	3.2 성과 목표치 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 제시한 성과 목표치의 적절성
	3.3 성과목표 달성도	<ul style="list-style-type: none"> 성과지표의 목표치 대비 달성 정도 (정량)

표-7. 삶의 질 향상 시행계획 평가항목 체계(최종안)

평가목표	평가항목	평가착안사항	가중치	
			신규	계속
1. 사업계획의 적절성(계획) 44/13	1.1 사업필요성 및 사업목표의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> 사업추진동기 및 필요성 사업목표의 명확성 상위 목표(국정지표 등)와의 부합성 사업추진 근거 	18	6
	1.2 사업계획의 구체성	<ul style="list-style-type: none"> 하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)의 구비 세부추진계획의 현실적합성, 문제해결 가능성 등 	13	4
	1.3 절차적 합리성	<ul style="list-style-type: none"> 계획수립시 주민여론 수렴, 관계부처 협의 및 사전조사 등 실시 	13	3
2. 사업추진의 효율성(집행) 41/42	2.1 사업추진체계 및 방식의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 사업추진체계의 적절성 사업추진방식의 적절성 사업추진시 관련기관 연계 및 협조 	16	8
	2.2 중간점검/평가 및 결과 반영	<ul style="list-style-type: none"> 중간모니터링 실시여부와 방법 사업추진시 나타난 문제점 등 해결 	6	9
	2.3 재원조달 및 배분합리성	<ul style="list-style-type: none"> 재원의 합리적 배분 당해연도 예산집행 실적(정량) 차기년도 예산확보(정량) 	12	17
	2.4 홍보 등	<ul style="list-style-type: none"> 국민/이해당사자에 대한 홍보 추진과정의 의견수렴 방법/내용 등 	4	4
	2.5 일정관리 등	<ul style="list-style-type: none"> 추진일정 준수 	3	4
3. 사업성과 관리 및 달성도(성과) 15/45	3.1 삶의 질 향상 기여도	<ul style="list-style-type: none"> 농어업인의 삶의 질 향상에 기여한 정도(삶의 질 만족도 조사와 연계) 	7	16
	3.2 성과지표 및 성과목표치 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 제시한 성과지표/성과목표치의 적합성 성과지표 / 성과목표치가 사업목적과의 상관 관계 여부 	5	5
	3.3 성과목표 달성도	<ul style="list-style-type: none"> 성과지표의 목표치 대비 달성 정도(정량) 	3	24
100신규/100계속			100	100

* 숫자는 평가 가중치임.

다. 평가항목별 가중치 산정

평가지표간 중요도 결정 방법으로는 서술적 평가방법 (Descriptive Measures), 점수법(Scoring Methods), 자료포락 분석(Data Envelopment Analysis, DEA), 델파이법(Delphi Panels), 다기준 분석법(Multi-Criteria Analysis) 등이 있으나(농업기반공사 농어촌연구원, 2005) 본 연구에서는 평가기준이 다양하고 복잡한 사업의 성과를 종합적으로 평가하기에 적합한 다기준 분석법의 하나인 계층적 분석과정 기법인 AHP법을 적용하였다.

AHP 조사에 참여한 전문가집단은 삶의 질 향상 시행 사업을 직접 담당하고 있는 관련 공무원(8), 관련 연구소 및 학계(13) 등으로 구성되었으며, <표-7>의 삶의 질 향상 평가항목체계(안)을 토대로 AHP 설문 조사지를 작성하여 설문을 실시하였다. 설문은 새로 시작되는 신규사업인 경우와 이전부터 지속되어온 계속(기존)사업인 경우를 구분하여 실시하였다.

AHP 조사 결과는 평가체계의 단계별로 비교행렬의 정합도 검사를 거쳐서(평균CI=0.10) 가중치 값으로 변환하였다. 그 결과 <표 4-7>과 같이 신규사업인 경우 '사업계획의 적절성(계획)'이 100점 기준에 44점으로 가장 높게 나타났고 비슷하게 '사업추진의 효율성(집행)'도 41점의 높은 가중치를 보였으나, '사업성과 관리 및 달성도(성과)'는 가장 낮은 15점을 보여 사업초기에는 계획과 집행실적이 중요하게 평가되어야 함을 알 수 있다. 그러나 계속사업의 경우는 '사업성과 관리 및 달성도(성과)'가 45점으로 가장 높게 나타났고 '사업추진의 효율성(집행)'도 높은 가중치인 42점을 보였으나, '사업계획의 적절성(계획)'은 13점으로 신규사업과 정반대의 양상을 보였다. 구체적인 평가항목별로 살펴보면 신규사업의 경우 '1.1사업필요성 및 사업목표의 적합성(18)'과 '2.1 사업추진체계 및 방식의 적절성(16)' 등이 가장 높은 중요도를 보였지만 계속사업의 경우는 '3.3 성과목표 달성도(24)'와 '2.3 재원조달 및 배분 합리성(17)', '3.1 삶의 질 향상 기여도(16)' 등이 가장 높게 나타나 신규사업과 계속사업의 평가항목별 중요도가 매우 상이함에 유의하여야 할 것이다.

IV. 결론 : 평가체계의 활용방안

본 연구에서 개발한 삶의 질 향상 시행계획 평가항목 체계는 아직 사업평가에 관한 체계가 제대로 확립되어 있지 않은 현 상황에서 최대한 객관적이고 합리적인 체계로 구축하고자 노력하였으나 점검·평가를 거듭하면

서 문제점이 노출될 수 있고 시대적 상황에 따라 계속 수정·보완되어야 하기 때문에 효율적인 점검·평가를 위하여 지속적으로 개선해 나가야 할 것이다.

본 연구에서 제시한 삶의 질 향상 시행계획 평가항목에 대한 배점(가중치)은 전문가 AHP조사를 통하여 산정되었지만 평가척도(예를 들면 5점 척도)에 따른 점수산정의 용이성과 평가자의 경험을 통한 종합적인 판단 등에 따라 일정한 범위 내에서 합리적으로 보정할 수도 있을 것이며, 이 또한 효율적인 평가를 위하여 지속적으로 개선·조정해 나가야 할 것이다.

평가항목 '3.2 성과지표'는 장차 별도의 농림어업인 삶의 질 지표 등이 개발되면 이와 연계하여 관리되어야 할 것이며, 시기는 사업의 성과가 나타날 수 있는 기간을 충분히 고려하는 것이 바람직할 것이다.

삶의 질 향상 시행계획의 평가 목적을 제대로 달성하기 위해서는 다른 국가사업과 마찬가지로 자체평가를 직접 수행하고 또한 평가단의 평가결과를 수용해야 하는 사업담당자의 적극적인 자세와 의지가 무엇보다도 중요하기 때문에 이에 대한 교육, 관리 등 종합적인 운영 체제가 마련되어야 할 것이다(평가단, 또는 실무위원회 등에 기능부여).

또한 삶의 질 향상 시행계획 평가의 최종적인 산물인 평가보고서는 단순히 계량화된 점수보다는 사업담당자가 구체적인 문제점을 제대로 인식할 수 있도록 하는 것이 바람직하기 때문에 개선안(대안) 제시 등 조언적 보고서가 되도록 하여야 할 것이다. 이는 제2장에서 살펴본 바와 같이 영국 등 유럽국가에서 실시하고 있는 자문형 평가사례 등의 도입도 장차 고려해 볼 수 있을 것이다.

평가결과는 최종적으로 우수, 보통, 부진 사업 등으로 판단되어 차기년도 예산 등에 반영할 수 있을 것이며 또한 우수 부서 및 담당공무원의 사기진작을 위하여 성과급, 승진 등 다양하게 활용할 수 있을 것이다. 또 평가는 매년 실시하기 때문에 이를 연차별로 그 결과를 관리하도록 하는 지속적이고 종합적인 평가관리시스템의 구축도 필요할 것으로 사료된다.

본 연구에서는 농촌개발사업의 추진실적을 평가하기 위한 사례 연구로서 삶의 질 향상 시행계획을 중심으로 대안을 제시하였지만 본 연구에서 개발한 평가항목체계나 가중치 산정기법 등을 기초로 하여 각종 농촌개발사업의 추진실적 관리를 위한 평가체계에 직접 활용할 수 있을 것이다. 이 경우 각 사업의 목적과 성과관리 등에 알맞은 평가항목의 척삭과 가중치의 재산정 등 일부 조정이 필요할 것으로 사료된다.

참고문헌

1. 건설교통부, 2004, 개발촉진지구 평가지침 및 평가편람
2. 건설교통부, 2004, 지역개발사업 관리정보화 시스템 구축 및 개발촉진지구 평가지침 작성에 관한 연구
3. 국가균형발전위원회, 2003, 국가균형발전사업심사·평가체계 구축
4. 국가균형발전위원회, 2005, 국가균형발전사업 추진 실적 자체평가서 작성지침
5. 국무조정실, 2005, 2005년도 정부업무 평가지침
6. 국토연구원, 1981, 지역계획기법연구
7. 국토연구원, 1997, 지역균형발전시책의 평가와 발전방향
8. 기획예산처, 2005, 재정사업 자율평가 관련 보도자료
9. 김경량, 최윤상, 홍성규, 2006, 농촌마을종합개발사업의 효율적 추진을 위한 중간평가체계 개발, 한국농촌계획학회지 12(2) : 65-73
10. 농림부, 2004, 2004년도 농업농촌 투융자관리계획서
11. 농림부, 2005, 농림어업인 삶의질향상 제1차 5개년 기본계획 세부 추진과제(안)
12. 농림부, 2004, 농림어업인 삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법 해설
13. 농림부·농림어업인삶의질향상위원회, 2005, 2005년도 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 시행계획
14. 농림부·농림어업인삶의질향상위원회, 2005, 제1차 농림어업인 삶의질향상 5개년 기본계획
15. 농업기반공사·농어촌연구원, 2005, 농촌마을종합개발사업의 효율적 추진을 위한 평가지표 개발연구
16. 윤혜철, 2001, 국토조사 개선방안: 국토정책 지표설정을 중심으로, 건설교통부
17. 이경기, 김영태, 1999, 지속가능한 도시개발을 위한 지표설정에 관한 연구, 정책연구 99-06, 충북개발연구원
18. 이용우, 윤양수, 최영국, 2003, 지속가능한 국토개발 지표 설정에 관한연구, 국토연구원
19. 한국농촌경제연구원, 2005, 투융자 관리계획서 검토 및 개선방안에 관한 연구
20. 환경부, 2001, 국가 지속가능발전지표 개발 및 활용방안 연구
21. 황희연, 2001, 도시개발사업의 지속가능성 평가지표 개발에 관한연구, 한국토지공사
22. 小林和行 外, 1996, 農村綜合整備事業の評價手法に關する研究, 日本農村計劃學會誌 Vol. 15(3)
23. 中口毅博, 2000, 持續可能な發展の指標に關する國內外の動向と課題, 環境情報科學 29(3) : 11-15
24. 中口毅博, 1999, 日本の自治體における環境指標の動向と特徴, 中央監査法人編, 自治體の環境マネジメント, 中央經濟社, pp. 59-77
25. 內藤正明, 西岡秀三, 原科幸彦, 1986, 環境指標—その考え方と作成手法, 學陽書房
26. 日本計畫行政學會編, 1995, 環境指標の展開, 學陽書房
27. 總合的環境指標檢討會, 1999, 總合的環境指標檢討會報告書—總合的環境指標の取りまとめと活用について
28. 相川哲夫, 1991, 實踐·農村計劃のシステム·テクノロジー, 農林統計協會
29. ADAS Consulting Limited and SQW Limited, 2003, The Mid-term Evaluation of the England Rural Development Programme
30. Directorate General for Agriculture, 1999, Evaluation of Rural Development Programme 2000-2006
31. Defra, 2003, The England Rural Development Programme- General Information And Guidance

* 접수일 : 2007년 3월 20일

■ 3인 익명 심사필