



농촌개발평가체계 연구 I

-EU 농촌개발평가체계를 중심으로-



농촌개발평가체계 연구 I
- EU 농촌개발평가체계를 중심으로 -

2010

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

농촌개발평가체계 연구. 1, EU 농촌개발평가체계를 중심으로 / 이민수. -- 전주 : 전북발전연구원, 2010
p. ; cm. -- (Jthink ; 2010-BR-12)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-6612-018-5 93520 : 비매품

농촌 개발[農村開發]
농업 정책[農業政策]

522.1-KDC5
338.18-DDC21

CIP2011001203

연구진

연구책임	이민수 • 전북발전연구원 부연구위원
연구자문	박덕병 • 농촌진흥청 연구사
	김정섭 • 한국농촌경제연구원 부연구위원
	구자인 • 진안군청 마을만들기 팀장
	황만길 • 지역농업연구원 원장
	김중기 • 전라북도 첨단농업과 전문위원

연구관리 코드 : 10GI02

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

제1장 서론	3
제2장 국내 농촌개발평가체계	7
제1절 농촌개발(마을만들기)사업 현황	7
제2절 국내 마을만들기 평가체계	12
1. 주요 마을만들기사업 평가사례	12
2. 마을만들기사업 평가체계 요약	17
제3장 EU의 농촌개발평가체계	23
제1절 EU 농촌개발정책의 이해	23
1. 개요	23
2. 공동농업정책(CAP)의 개혁(2003)	24
3. 농촌개발정책의 전략 가이드라인	25
4. 농촌개발프로그램 목표의 계층적 구조와 사업영역	27
제2절 EU의 농촌개발 평가체계	32
1. 개요	32
2. 농촌개발정책과 평가의 관계	34
3. 농촌개발 평가 단계	36
4. EU 농촌개발평가체계와 관련된 주요 논쟁	39
제4장 결론 및 제언	45
제1절 마을만들기 평가체계에 대한 EU사례의 시사점	45
1. 사업목적의 불명확성: 경제개발 vs. 사회개발	45
2. 파트너십 문제	45
3. 평가지표 및 절차문제	46
제2절 마을만들기 평가체계 개선 방향	48
참고문헌	54
부록	58

표 목 차

<표 2-1> 2009 전라북도 마을만들기 사업 현황	8
<표 2-2> 전라북도 향토산업마을만들기 투자계획	9
<표 2-3> 자립형 지역공동체사업 개요	10
<표 2-4> 녹색농촌체험마을 평가체계	13
<표 2-5> 농촌마을종합개발사업 평가체계	13
<표 2-6> 어촌체험마을 평가체계	14
<표 2-7> 농촌전통테마마을 평가체계	14
<표 2-8> 아름마을가꾸기 평가체계	15
<표 2-9> 정보화시범마을 평가체계	15
<표 2-10> 자연생태 및 복원우수마을 평가체계	16
<표 2-11> 새농어촌건설운동 평가체계	16
<표 2-12> 향토산업마을만들기 평가체계	17
<표 3-1> EU 농촌지역사회개발정책의 지역사회 전략 가이드라인	26
<표 3-2> EU 농촌개발사업	29
<표 3-3> 평가단계별 주요 평가기준과 지표	38

그림 목 차

<그림 3-1> EU의 새로운 농촌개발정책 접근전략	24
<그림 3-2> EU 농업, 농촌정책의 변화	25
<그림 3-3> EU 농촌개발프로그램 목표의 계층구조	27
<그림 3-4> 2007-2013 EU 농촌개발사업의 전략적 접근방법	34
<그림 3-5> EU 농촌개발 평가단계	36



제 1 장



서론

제1장 서론

공공정책이 증거(evidence)에 기반해야 한다는 요구는 점점 증대되고 있다. 평가는 증거중심정책(evidence based policy) 개발에서 핵심적인 역할을 한다(Davies, 1991). 이는 의견중심정책(opinion based policy)과 구별된다.

특히 최근의 금융위기와 함께 1930년 이래로 가장 큰 세계경제 침체와 함께 세계 각국은 경제성장 회복에 대한 시급한 요구가 있다. 그러나 정부예산의 부족으로 이를 적절히 통제할 필요성은 매우 강하게 제기되고 있다. 즉 정책수행의 석명성이 가장 중요한 과제로 대두됨에 따라 정책에 대한 평가는 더욱 중요시 되고 있다(Blandford et al., 2010). EU 집행위원회(European Commission)에 의하면 평가는 '결과, 영향, 요구에 따른 정책개입에 대한 판단'이다(CEC, 2000). EU 집행위원회가 제시하는 평가의 주요한 목표는 다음과 같다(CEC, 2004).

- 정책우선순위 결정 등의 정책개입 설계에 기여
- 자원의 효율적인 배분
- 정책개입의 질적 수준 향상
- 정책개입의 달성에 대한 보고, 즉 석명성 확보

선진국 특히 EU의 경우 농촌개발사업의 석명성을 확보하기 위해 1980년대부터 체계적인 평가체계를 구축하여 왔다. 그러나 국내 농촌개발사업 평가체계는 대부분 전문가의 의견을 중심으로 한 평가에 의존하는 초보적인 수준에 머물고 있다. 이에 따라 농촌개발 정책들에 대해 회의적인 시각을 가지고 있는 예산결정기구(의회, 정부부처 등) 담당자들에게 해당 정책사업의 수행실적이나 성과에 대한 객관적인 정량적 지표를 제시하지 못하고 있어 사업이 자주 축소 혹은 변경되는 문제가 발생하고 있다.

농촌개발분야 공공예산 집행에 대한 석명성(accountability)과 사업수행과정에서의 시행착오를 통한 학습효과를 극대화하기 위해서는 체계적인 사업계획의 수립과 함께, 정책에 대한 모니터링 및 평가체계구축이 필수적이다. 즉 지속적인 사업의 수행과 사실과 증거에 근거한 사업수행 및 수정을 위해서는 신뢰성있는 모니터링 및 평

가체계구축이 필요하다.

본 연구는 유럽의 농촌개발평가체계에 대한 검토를 통해 국내 농촌개발에 적합한 모니터링 및 평가체계에 대한 시사점을 도출하는 데 있다. 특히 2010년부터 시작된 전라북도의 향토산업마을만들기 사업의 향후 모니터링 및 평가체계에 대한 시사점을 제공하는 데 있다. 농촌개발은 정의에 따라 매우 광범위한 영역을 차지한다. 본 연구에서는 연구목적에 고려하여 지역의 다양한 자원에 근거한 내생적 농촌개발사업인 ‘마을만들기사업’을 중심으로 농촌개발사업을 검토하였다.

2장에서는 국내의 농촌개발(마을만들기)의 현재 상황과 함께 마을만들기사업을 중심으로 평가체계 현황을 검토하였다. 3장에서는 EU의 평가체계에 대한 이해를 돕기 위해 우선적으로 EU의 농촌개발정책 현황을 검토하였다. 이후 EU의 농촌개발 평가체계를 비판적으로 검토하였다. 마지막으로 4장에서는 마을만들기 평가체계와 관련된 문제점과 개선방향을 논하였다.



제 2 장



국내 농촌개발평가체계

제 1 절 농촌개발(마을만들기)사업 현황

제 2 절 국내 마을만들기 평가체계

제2장 국내 농촌개발평가체계

제1절 농촌개발(마을만들기)사업 현황

중앙정부와 지자체는 마을단위 수준의 농촌개발사업을 경쟁적으로 대규모 사업비를 투입하여 실행하여 왔다. 대표적인 사업들을 살펴보면 아래와 같다.

- 중앙부처 사업
 - 농림수산식품부(신문화공간조성사업, 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을, 전원마을조성사업, 어촌체험마을)
 - 농촌진흥청(농촌전통테마마을)
 - 행정안전부(살기좋은지역만들기, 정보화시범마을)
 - 산림청(산촌생태마을)
 - 환경부(자연생태우수마을)
- 지자체 사업
 - 충북(명품농촌만들기)
 - 강원(새농어촌건설)
 - 전남(행복마을조성)
 - 제주(베스트마을조성)

전라북도의 마을단위 수준의 농촌개발사업을 살펴보면 <표 2-1>와 같다. 전라북도의 경우 중앙부처에서 실행한 약 12개의 사업에 2008년까지 약 7천 2백억이 투입되었으며, 2009년에는 약 820억이 투입되었다.

〈표 2-1〉 2009 전라북도 마을만들기 사업 현황

(단위:백만원)

사 업 명	중앙 부처	주관 부서	사업기간	대상	총사업비 (국 비)	'08까지 기투자	'09년 계 획	향 후 계 획 (마을/동)	예 산 과 목
계	6	10			1,404,708 (234,541) (342개소/ 105,139동)	723,520 (182개소/80, 620동)	82,304 (46개소/ 3,346동)	598,374 (126개소/ 21,173동)	
① 신문화공간 조성사업 (’09 신규사업)	농림수산 식품부	농업농촌과 농촌개발	’09~’11	완주군	2,800 (1,400) (1공간)	-	600 (300) (1공간)	2,200 (1,100) (1공간)	자치단체 자본보조
② 농촌마을 종합개발사업	농림수산 식품부	농업농촌과 농촌개발	’05~’17	공모 선정 권역	164,562 (115,046) (26권역)	43,822 (13권역)	22,926 (7권역)	97,804 (6권역)	자치단체 자본보조
③ 녹색농촌 체험마을	농림수산 식품부	농업농촌과 농업시설	’02~’13	100	20,100 (10,000) (100마을)	10,400 (5,200) (52마을)	1,300 (600) (6마을)	8,400 (4,200) (42마을)	자치단체 자본보조
④ 전원마을 조성사업	농림수산 식품부	농업농촌과 농촌개발	’05~’13	사업 선정 지구	22,000 (15,400) (15마을)	11,632 (13마을)	3,489 (2마을)	6,879	자치단체 자본보조
⑤ 농촌전통 테마마을	농촌 진흥청	농업기술원 생활지원	’02~’09	마을	5,490 (2,745) (28마을)	5,100 (2,550) (28마을)	390 (195) (4마을)	0	균 특
⑥ 살기좋은 지역 만들기	행정 안전부	지역개발과 균형발전	’07~’09	7개 시 군	10,800 (6,000) (7마을)	6,800 (3,600) (7마을)	4,000 (2,400) (7마을)	0	균 도 특 비
⑦ 농어촌주거 환경개선사업 (주택개량사업)	농림수산 식품부	디자인정책 과 디자인기획	’76~’14	주택개량 빈집정비(주택)	1,050,200 (105,139동)	589,800 (80,620동)	42,700 (3,346동)	417,700 (21,173동)	도비,기금 융자
⑧ 정보화시범 마을	행정 안전부	행정지원관 정보화지원	’01~’14	농어촌 지 역	15,007 (6,290) (49마을)	12,407 (5,290) (37마을)	600 (2마을)	2,000 (1,000) (10마을)	자치단체 경상보조
⑨ 산촌생태 마을	산림청	산림복지과 산림이용	’05~ 계속	384개 마을	109,908 (75,870) (103마을)	41,552 (28,048) (27마을)	5,465 (3,863) (11마을)	62,391 (43,959) (65마을)	균 특
⑩ 어촌체험 마을	농림수산 식품부	해양수산과 어촌육성	’02~’09	6개소	2,997 (1,500) (6마을)	1,997 (4마을)	-	1,000 (2마을)	자치단체 자본보조
⑪ 자연생태 우수마을	환경부	환경정책과 환경정책	’09	12개소	40 (40) (4마을)	10 (1마을)	30 (3마을)	0	자치단체 경상보조
⑫ 살고싶은 도시 만들기	국토 해양부	지역개발과 도시계획	2009 1년	전주시 정읍시	804 (250) (3마을)	-	804 (250) (3마을)	0	자본보조

자료: 전라북도청 내부자료

이와 함께 전라북도의 경우 2010년부터 시도 자율편성 포괄보조금 사업으로 475억을 투자하는 전라북도 차원의 마을만들기 사업을 진행하고 있다(표 2-2).

〈표 2-2〉 전라북도 향토산업마을만들기 투자계획

(단위:마을, 백만원)

성과지표	계	2010	2011	2012	2013	2014	
사업량 (마을)	188	28	40	40	40	40	
사업비	계	47,500 (2,000)	7,500 (400)	10,000 (400)	10,000 (400)	10,000 (400)	10,000 (400)
	국비	23,750 (1,000)	3,750 (200)	5,000 (200)	5,000 (200)	5,000 (200)	5,000 (200)
	도비	(1,000)	(200)	(200)	(200)	(200)	(200)
	시군비	22,750	3,550	4,800	4,800	4,800	4,800

자료: 전라북도청 내부자료.

참고: 괄호() 금액은 도 협력센터 사업비, 시군 지원센터 지원은 별도

최근에는 마을만들기사업과 유사한 지역공동체사업을 중앙부처에서 경쟁적으로 정책으로 개발하여 시행하고 있다. 행정안전부의 경우 희망근로 후속사업으로 지역공동체일자리사업을 실시하고 있으며, 2010년에는 지역공동체 중심의 자립형 지역공동체사업을 1시군 1개 시범사업으로 실시하고 있다. 자립형 지역공동체사업의 목적은 지역의 특성·자원을 활용하여 주민 주도의 공동체 활성화사업을 추진하여 소득 창출 물론 안정적인 일자리를 창출함으로써 지역 공동체의 자립기반 확립과 지역경제발전에 기여하는 데 있다. 행정안전부는 2010년 시범사업을 통해 2011년부터 사업을 지속적으로 확대할 계획에 있다. 이와 함께 취약계층 대상의 수익창출형 사업은 향후 「사회적 기업」으로 육성할 계획이다. 자립형 지역공동체 사업에 대한 사업개요는 <표 2-3>과 같다.

〈표 2-3〉 자립형 지역공동체사업 개요

□ 사업목적

- 지역의 특성·자원을 활용하여 주민 주도의 공동체 활성화사업을 추진하여 소득창출 물론 안정적인 일자리를 창출함으로써 지역 공동체의 자립기반 확립과 지역경제발전에 기여

□ 사업개요

- 사업기간 : '10. 9 ~ 12 (4개월)
- 사업규모 : 1시군구 1개 시범사업 추진(230개, 3,500명)
- 사업비 : 176억원 (국비 88억, 지방비 88억원)
- 지원방법 : 사업정착을 위한 재료비, 운영비 등 일부지원

【 자립형 지역공동체사업 사례 】

지역	유형	내용
전남 순천시	시니어 공동체	▶노인회주축 자연염색, 미생물활성액 제조·판매 ▶연 5천만원 매출, 노인 90명 고용
전남 장흥군	'김'주민주식회사	▶지역의 특화 자원인 '무산김'을 활용, 양식어민이 출자한 주민주식회사 운영 ▶110명의 지역어민 출자, 고용 40명
전북 완주군	향토마을 사업단	▶황토찜질방, 전원형숙박, 특산물 판매 등 주민 출자를 통한 사업추진 ▶월 4천만원 매출, 고용 62명

□ 추진방안

- 시범사업 평가 후 안정적 주민주도형 사업모델로 발전
 - 도시형, 농촌형 등 지역별 추진 가능한 사업모형 마련
 - 연차별 사업확대 : 230개('10년)→ 300개('11년)→ 400개('12년)
- 사업의 초기 정착을 위해 자원발굴, 컨설팅 등 다양한 지원
 - 주민대상 사업공모 → 자립성 심사·평가→개발지원·사업육성

농림수산식품부의 경우는 2015년까지 농어촌 주민이나 귀촌 인력이 참여, 기업의 경영 방식을 접목해 지역의 인적·물적 자원을 활용해 소득을 창출하고 지역사회 발전에 기여하는 농어촌 공동체회사 3천개를 육성하고자 하는 계획을 2010년 4월에 발표하였다. 농어촌 공동체회사 육성을 위해 농식품부는 농어촌공사의 농산업·도농교류 지원본부에 '창업보육센터'를 만들어 농어촌 공동체회사에 대한 창업 상담, 정보 제공, 전문가 컨설팅 등을 지원하기로 했다. 이와 함께 고품질 쌀 최적 경영체 육성, 자율관리어업 공동체 지원 등 농림수산식품 관련사업을 지원할 때도 농어촌 공동체회사와 연계해 지원하고, 공동체회사의 우수사업에는 활동비, 교육비 등도 지원한다. 2010년 10월에는 농어촌 공동체회사에 대한 지원 근거를 담은 '농어업인 삶의 질 향상 특별법' 개정안이 국회에서 통과되었으며, 향후 공동체회사의 체계적 관리·발전을 제도적으로 지원하기 위해 가칭 '농어촌 공동체회사 육성법'도 제정하기로 했다. 농수산식품부는 이를 통해 2015년까지 1천개의 농어촌 공동체회사 우수사업을 지원하고 3천개의 공동체회사를 육성할 계획이다.

이처럼 농촌경제를 활성화하기 위한 마을단위 농촌개발사업이 각 부처에서 경쟁적으로 시행되고 있다. 그러나 이들 사업은 공공의 지지에 필수적인 사업의 합목적성에 대한 논의가 제대로 이루어지지 않고 사업이 이루어지고 있다는 비판을 받고 있다(박덕병, 2007). 이와 함께 사업의 성과에 대한 객관적인 자료를 통해 이해당사자들의 사업이해도를 높이고 이를 통해 사업의 효과를 증진하고 사업수행을 용이하게 하는 모니터링 및 평가시스템이 체계적으로 마련되어 있지 않다는 문제가 가장 심각한 문제의 하나로 제기되고 있다.

제2절 국내 마을만들기 평가체계

1. 주요 마을만들기사업 평가사례

국내에서 수행된 주요 마을만들기 사업들은 유사한 평가체계를 가지고 있다. 평가 사례로 선택한 마을만들기사업은 9개로 사업을 수행하는 중앙부처나 지자체로 분류해보면 아래와 같다.

- 농림수산식품부: 녹색농촌체험마을, 농촌마을종합개발사업, 어촌체험마을
- 농촌진흥청: 농촌전통테마마을
- 행정안전부: 아름마을가꾸기, 정보화시범마을
- 환경부: 자연생태 및 복원우수마을
- 강원도: 새농어촌건설운동
- 전라북도: 향토산업마을만들기

선택된 마을만들기 사업에 대한 평가체계를 사업목적, 평가방법, 평가기준을 중심으로 요약하였다. 사업의 평가체계에 대한 이해를 돕기 위해서 <부록 1>에서는 농림수산식품부의 녹색농촌체험마을과 농촌마을개발사업에 대해서 구체적인 사업추진 체계, 평가방법, 평가기준을 나타내었다.

농림수산식품부에서 수행한 녹색농촌체험마을, 농촌마을 종합개발사업, 어촌체험마을에 대한 평가체계를 요약하면 아래와 같다.

〈표 2-4〉 녹색농촌체험마을 평가체계

사업 목적	농촌관광 활성화를 통한 농외소득 증대 마을 경관조성, 생활편의시설 등 기반시설 지원 농촌관광 홍보 등의 지원체계 구축
평가 방법	대상마을 지정신청 (마을 ⇒ 시장·군수) 대상마을 공모 및 추천 (시장·군수 ⇒ 시·도지사) 마을심사위원회 구성 심사 (10인~15인) 마을 선정 (시·도지사 ⇒ 시군 통보, 농림부 보고)
평가 기준	관광자원 및 여건 주민 합의와 사업추진 의지 사업계획의 충실성 및 실천 가능성

〈표 2-5〉 농촌마을종합개발사업 평가체계

사업 목적	농촌마을의 경관개선, 생활환경정비 및 소득기반 확충 살고 싶고 찾고 싶은 농촌 정주공간 조성 농촌에 희망과 활력을 고취하여 농촌사회유지 도모
평가 방법	예비계획서 작성 및 사업신청(주민⇒시군⇒시도⇒농림부) 예비타당성조사(한국농촌공사 조사, 심의회 심의) 사업대상지 선정 및 시달(농림부⇒시도⇒시군)
평가 기준	지역여건, 자원 활용 가능성, 권역설정의 적절성 개발 비전 및 목표, 사업계획 타당성 및 파급효과 지역주민 및 지자체의 사업추진 의지 지역사회 유지를 위한 인구유치 가능성 등

〈표 2-6〉 어촌체험마을 평가체계

사업 목적	어업체험 중심의 어촌관광으로 소득을 증대하여 어촌을 활성화 체험프로그램 등 적극적 마케팅으로 도시민의 어촌교류 확대
평가 방법	시·도(시/군) 수산조정위원회의 심의를 거쳐 시도지사가 대상마을을 선정 선정결과를 해양수산부에 보고
평가 기준	자연여건(자연자원, 문화자원, 시설자원, 토산품) 입지여건(접근체계, 배후도시와의 거리, 연계자원) 상품성(주제의 확실성, 목적관광, 참여관광, 파급효과, 독창성) 주민호응도(주민 주도성, 협의회 리더십, 교육, 계획 실효성)

농촌진흥청에서 수행한 농촌전통테마마을에 대한 평가체계를 사업목적, 평가방법, 평가기준을 중심으로 요약하면 다음과 같다.

〈표 2-7〉 농촌전통테마마을 평가체계

사업 목적	농촌 이미지를 살린 전통지식 및 생활풍습을 발굴해 전승 농촌생활 활성화 / 도농 간 문화교류 촉진 전통문화 또는 전통지식을 통한 차별화된 관광 상품 개발
평가 방법	도원심사 - 자체심사를 통하여 농진청에 신청서를 이관 1차 심사 - 서류심사를 통하여 2배수 선정 2차 심사 - 전문가 심사로서 발표자, 심사자 질의응답 심의 3차 심사 - 농촌진흥청과 전문가로 구성된 심사단 파견
평가 기준	사업계획 타당성, 적정성, 농촌전통테마 발굴 가능성, 관광 및 체험 매력요소, 학습적 효과, 방문객유치 가능성 마을주민의 협조와 의지, 행정기관의 사업성 확인 여부

행정안전부에서 수행한 아름마을가꾸기사업, 어촌체험마을에 대한 평가체계를 사업목적, 평가방법, 평가기준을 중심으로 요약하면 다음과 같다.

〈표 2-8〉 아름마을가꾸기 평가체계

사업 목적	21세기 한국농촌의 새로운 비전 제시 푸른 환경과 도시적 편익이 조화된 농촌조성 높은 소득과 정이 살아있는 건강한 지역공동체 재건
평가 방법	1차 심사 - 제출된 사업계획안을 시군별 1개소씩 선정 2차 심사(도) - 시군별 사업계획을 2개 마을씩 선정 3차 심사(행정자치부) - 9개 마을을 자문위원회 심사 선정
평가 기준	시멘트가 없는 전통가옥과 전래민속문화가 보전된 농촌 역사, 소설 등의 배경장소, 풍부한 전설, 설화가 전래되어 관광자원화가 용이한 마을 지역특산물, 관광자원, 청정자연환경 등 개발 잠재력 보유 마을

〈표 2-9〉 정보화시범마을 평가체계

사업 목적	온라인을 통한 도농교류기반 구축사업 정보화교육장, 인터넷 플라자 활용으로 주민의 정보생활화를 일상화 하고 지역경제 활성화센 터로 육성
평가 방법	시·도별 시범마을 추천(시·도 ⇒ 행정자치부) 최종 신청마을 수의 약 1.5배수를 시도별로 추천 사업계획서 2차 평가(행정자치부 평가팀) - 선정위원회
평가 기준	지역 커뮤니티 형성 수익모델 창출 - 사업 후 경제적 수익창출이 가능한 지역 주민의 적극적인 참여의지, 주민 정보화 교육 마을정보센터 구축 공간 확보 및 운영

환경부에서 수행한 자연생태 및 복원우수마을에 대한 평가체계를 사업목적, 평가 방법, 평가기준을 중심으로 요약하면 다음과 같다.

〈표 2-10〉 자연생태 및 복원우수마을 평가체계

사업 목적	자연환경이 잘 보존되면서 자연과 주민이 조화를 이룬 마을 주민 노력으로 자연친화적 생활양식이 이루어지고 있는 마을을 홍보하고 지원함
평가 방법	신청서 작성제출(사·군·구) - 마을 단위의 신청서 접수 광역자치단체(1차) - 각 5개소씩 10개소 이내 선정 환경부 평가(2차) - 서면/현지 심사 통해 15개소 내외 선정
평가 기준	자연생태우수마을 지역 환경여건(자연환경, 생태적 가치, 경관/녹지 공간 확보) 주민활동/ 지역주민 문화 복원 우수마을 - 생태계 복원변화, 활용효과 운영관리 실태

강원도에서 수행하고 있는 새농어촌건설운동에 대한 평가체계를 사업목적, 평가방법, 평가기준을 중심으로 요약하면 다음과 같다.

〈표 2-11〉 새농어촌건설운동 평가체계

사업 목적	온라인을 통한 도농교류기반 구축사업 정보화교육장, 인터넷 플라자 활용으로 주민의 정보생활화를 일산화 하고 지역경제 활성화센터로 육성
평가 방법	시·도별 시범마을 추천(시·도 ⇒ 행정자치부) 최종 신청마을 수의 약 1.5배수를 시도별로 추천 사업계획서 2차 평가(행정자치부 평가팀) - 선정위원회
평가 기준	지역 커뮤니티 형성 수익모델 창출 - 사업 후 경제적 수익창출이 가능한 지역 주민의 적극적인 참여의지, 주민 정보화 교육 마을정보센터 구축 공간 확보 및 운영

전라북도에서 수행하고 있는 향토산업마을만들기에 대한 평가체계를 사업목적, 평가방법, 평가기준을 중심으로 요약하면 다음과 같다.

〈표 2-12〉 향토산업마을만들기 평가체계

사업 목적	다양하고 특화된 지역 향토자원을 활용 「마을 공동 소득사업 개발」로 지역주민 소득증대 및 일자리 창출 농산어촌 지역 내 우수한 유·무형의 자원과 문화를 발굴·복원하여 주민의 자긍심과 공동체 의식 고취 경험과 역량을 갖춘 기존마을은 소득 및 고용증대 활성화 지원, 신규마을은 공동체 형성, 소득 자원 개발 등 기반구축 위주로 추진
평가 방법	운영위원회 구성 대상마을 추천(시군 ⇒ 전라북도) 운영위원회 평가자료 및 현지실사에 의한 선정
평가 기준	주민의 적극적인 참여와 자생적 운영 의지가 높은 마을 지역공동체(커뮤니티) 중요성을 인식하여 마을개발위원회, 주민자치위원회 등이 자발적으로 조직되어 있고 활성화되어 있는 마을 1·2·3차 산업의 복합화로 수익모델 창출이 가능한 마을 지역의 공동테마가 있어 내·외부 커뮤니티 형성이 가능한 마을

2. 마을만들기사업 평가체계 요약

마을만들기사업 평가체계는 사업의 선정, 사업수행 모니터링, 사업평가로 구분할 수 있다. 각 단계별 평가체계를 요약하면 다음과 같다.

1) 선정단계

마을만들기 사업의 선정절차와 방법은 사업의 성격에 따라 차이가 있지만, 대부분의 사업은 유사한 선정체계를 가지고 있다. 우선 선정된 마을만들기사업의 선정절차는 아래와 같다.

- 복수항목의 선정평가기준을 가짐
- 대부분의 사업은 2차이상의 선정평가를 실시
 - 즉 대부분의 사업은 시군 차원에서 1차 평가하고 이후 도나 중앙단위에서 2차평가를 실시하고 있음
- 사업선정의 정확성을 제고하기 위해서 서면평가와 현장실사 단계로 구분하여 실시
- 공정성 확보를 위해 선정위원회를 구성하여 운영하고 있음
 - 선정위원회의 규모는 대개 10-15인으로 구성
 - 선정위원회는 교수, 현장전문가 등으로 구성되며, 시도나 중앙부처에서 위촉

평가기준을 요약하면 다음과 같다. 마을만들기사업들은 각기 다른 대분류와 세분류를 기준으로 평가를 실시하지만 대부분 다음을 주요 기준으로 설정하고 있다.

- 사업계획의 적절성
- 사업의 실현 가능성
- 마을주민 및 지자체의 참여의지와 협력체계

대부분의 마을만들기사업들은 선정평가에서 온 주민들의 참여의지와 협동심, 리더의 역할을 매우 중요한 평가기준으로 설정하고 있다.

2) 모니터링 단계

사업 수행에 대한 모니터링은 해당사업을 실행하는 시군지자체에서 대부분 실시하고 있으며, 사업 추진상황은 행정보고 형태로 중앙부처에 보고되고 있다.

- 사업수행 시군
 - 수시현장점검: 사업이 계획대로 추진되고 있는지를 파악하기 위해 해당 사업 담당공무원이 수시로 현장점검을 실시
 - 사업추진사항 보고: 분기 혹은 반기별로 점검하여 중앙에 보고
 - 주요보고사항
 - 사업비 정산 결과
 - 사업추진 실적: 사업의 주요 성과에 대해 보고
- 중앙부처
 - 지자체의 사업추진상황을 연간 단위로 점검
 - 지자체의 추진상황 보고서를 취합
 - 모니터링 결과에 따라 사업계획 수정 등을 해당 지자체에 요구
- 컨설팅
 - 대부분의 마을사업은 사업수행의 원만한 진행과 사업 모니터링 과정에서나 타난 문제점을 해결하기 위해 컨설팅을 의무 혹은 권고사항으로 제시하고 있음

3) 평가 단계

마을만들기 사업에 대한 평가는 사업선정과 유사한 절차를 거친다. 사업의 성격에 따라 차이가 있지만, 대부분의 사업은 유사한 평가체계를 가지고 있다. 우선 선정된 마을만들기사업의 평가와 관련된 주요내용은 아래와 같다.

- 복수항목의 평가기준을 가짐
- 대부분의 사업은 2차이상의 선정평가를 실시
 - 즉 대부분의 사업은 시군 차원에서 1차 평가하고 이후 도나 중앙단위에서 2차평가를 실시하고 있음
 - 지자체
 - 시·군은 사업추진 완료 후 추진결과보고서를 작성하여 시·도에 제출
 - 시·도는 시·군 사업결과보고 자료에 대한 확인하고 종합 검토
 - 중앙부처
 - 시·도에서 제출한 추진결과 보고서를 정성평가 및 정량평가 방식에 의해 성과평가 실시
- 사업평가의 정확성을 제고하기 위해서 서면평가와 현장실사 단계로 구분하여 실시
- 공정성 확보를 위해 평가위원회를 구성하여 운영하고 있음
 - 선정위원회의 규모는 대개 10-15인으로 구성
 - 선정위원회는 교수, 현장전문가 등으로 구성되며, 시도나 중앙부처에서 위촉

평가기준을 요약하면 다음과 같다. 대부분의 평가는 평가 지표를 토대로 사업추진 결과에 대한 평가가 이루어진다. 사업추진 결과에 대한 평가지표는 일반적으로 정성평가와 정량평가로 구분된다. 사업에 따라 다양한 지표가 제시되고 있지만, 대부분의 지표는 다음의 사항을 포함한다.

- 정성평가지표
 - 사업수행의 적절성, 혁신성
 - 사업의 지역파급효과, 향후 성공가능성
- 정량평가지표

- 사업의 수행을 통한 구체적인 실적
- 예를 들면, 녹색농촌체험마을이나 전통테마마을 등은 농촌관광객수, 관광매출액이 주요 평가 지표가 됨

평가는 환류를 통해 향후 사업에 지속적으로 영향을 미친다. 일반적으로 평가는 학습의 기능과 상벌의 기능을 가진다. 국내 마을만들기 사업은 대부분 평가를 통해 인센티브 제공이나 패널티 부여 등 상벌의 기능이 강하다.

- 모니터링, 성과평가 결과 우수 사업에 대해서는 인센티브 제공
 - 다양한 예산상의 혜택 부여
- 사업 부진 시에는 다양한 패널티 부여
 - 예산 삭감, 다음연도 사업대상 선정 평가 시 감점 등 패널티 부여
 - 모니터링, 평가결과 사업의 지속 추진이 어렵다고 판단되는 경우 예산지원 중단 등 조치



제 3 장



EU의 농촌개발평가체계

제 1 절 EU 농촌개발정책의 이해

제 2 절 EU의 농촌개발 평가체계

제3장 EU의 농촌개발평가체계

제1절 EU 농촌개발정책의 이해

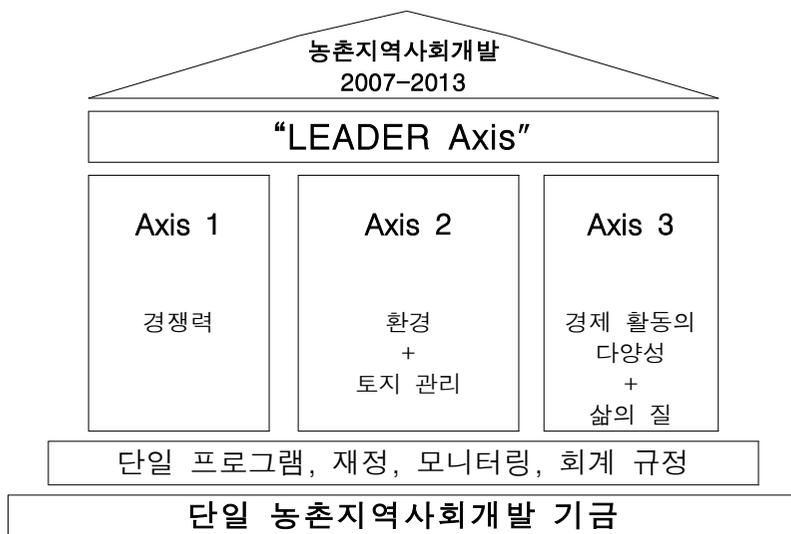
1. 개 요

2005년 EU 위원회는 2007-2013년까지 적용되는 농촌개발을 위한 새로운 전략가이드라인을 채택하였다. EU 회원국들은 2005년 말까지 이를 채택하는 한편, 모니터링과 평가를 위한 일반틀(common monitoring and evaluation framework)을 완성하도록 요구되었다. 2007-2013년間に 적용되는 농촌개발에 대한 지원을 위한 새로운 규정의 주요 특징은 아래와 같다.

- 농촌개발기금을 하나의 유럽농업농촌개발기금(EARDF: the European Agriculture Rural Development Fund)으로 통합
- EU의 정책 우선순위에 초점을 둔 농촌개발정책
- 상향식 접근법의 강화: 농촌개발전략에 포함된 각 프로그램은 지역단위의 상향식접근법에 기초한 혁신적인 거버넌스의 가능성을 높이기 위해 Leader 접근법을 포함
- 강화된 모니터링, 평가, 리포팅: 농촌개발프로그램의 효과를 극대화하기 위해서 각 회원국가는 협력과정을 통해 모니터링과 평가를 위한 일반틀(common monitoring and evaluation framework)에 기반하여 모니터링과 평가를 수행. 국가별 농촌개발계획은 프로그램 별로 사전, 중기, 사후 평가뿐만 아니라 프로그램 관리 방법 및 효과 개선에 유용하다고 생각되는 다른 평가활동을 포함하여, 프로그램 수행단계 전반에 걸쳐 평가가 이루어지게 됨. 또한 회원국 평가 역량 강화와 경험 공유를 위한 플랫폼(platform)으로서 유럽농촌개발 네트워크의 지원과 EU 수준의 주제연구(thematic studies) 및 종합평가도 이루어지게 됨. 모범사례와 평가결과의 공유는 농촌개발 정책의 효율성을 증대시키기 때문에 유럽연합 네트워크가 연계 촉진 과정에서 중심적인 역할을 수행하도록 함

농촌개발을 위한 전략 가이드라인은 유럽농촌개발을 EU가 직면한 핵심적이고 긴급한 이슈에 초점을 두고 있다. 2005년 농촌개발의 개혁은 아래의 같이 3개의 주요 목적에 초점을 두고 있다.

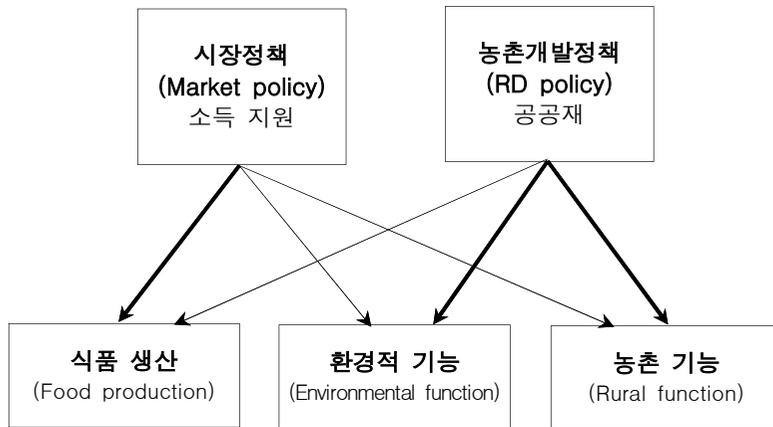
- 농업 및 임업부문 경쟁력 강화
- 환경 및 농촌다움의 개선
- 농촌경제의 다양화 및 삶의 질 향상



〈그림 3-1〉 EU의 새로운 농촌개발정책 접근전략

2. 공동농업정책(CAP)의 개혁(2003)

2003년 공동농업정책은 대폭적인 변화를 하였다. 개혁의 핵심은 농촌지역사회개발 정책을 대폭적으로 강화하는 것이며, 농촌주민의 삶의 질과 동물복지와 관련된 정책 사업을 수행하는 것이다. 그리하여 대농에게 지급되는 직불금을 삭감하고 이것을 농촌개발정책 자금으로 전환한다.



〈그림 3-2〉 EU 농업, 농촌정책의 변화

3. 농촌개발정책의 전략 가이드라인

EU의 농촌개발정책은 농촌지역사회개발에 대한 EU의 우선순위를 규정하는 전략적인 접근을 하는 것이 특징이다. 2006년 2월 EU Council은 농촌개발에 대한 EU의 가이드라인을 설정하였다.(Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (OJL-55/20 of 25/2/2006). 여기에서 여섯 가지 전략적인 가이드라인을 제시하였다(표 3-1). 회원국가들은 농촌개발에 대한 국가전략계획을 준비해야 하고, 국가전략계획을 세우는데 있어서 다음의 사항을 고려하여야 한다.

첫째, 농촌개발에 대한 EU의 지원이 EU 수준에서 최대한 가치를 창조할 수 있는 지역을 선정해야 한다.

둘째, EU의 우선사업 순위와 연계가 되도록 해야 한다.

셋째, EU 정책과 일관성을 갖도록 할 것, 특히 사회통합과 환경정책에 있어서 EU 정책과 일관성을 갖도록 해야한다.

넷째, 공동농업정책의 새로운 시장정책에 부합하고, 이전의 회원국가와 새롭게 가입한 국가들의 재구조화가 이루어지도록 해야 한다.

이와 함께 각 전략들이 균형을 이루기 위하여 각 사업영역들의 최소 자금 구성요건 비율을 규정한다.

〈표 3-1〉 EU 농촌지역사회개발정책의 지역사회 전략 가이드라인

주 제	내 용
농업 및 임업부문 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ Axis 1 사업에 해당하는 농림업의 경쟁력 강화사업은 지식전달, 현대화, 혁신, 식품유통체인의 고급화, 인적/물적 자원에 대한 투자를 강화하여 EU 농식품 부문 역동성, 경쟁력 강화
환경 및 농촌디움 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ EU 농촌지역의 자연자원과 경관을 보호하기 위하여 Axis2에 해당하는 사업은 생물다양성, 전통적인 농업경관, 수질, 기후와 자연친화적인 영농방법을 개발하고 보존하는 것에 정책우선을 두고 있음
농촌경제의 다양화 및 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> ○ Axis 3 사업은 고용기회창출이나 성장을 촉진하는 사업. 특히 주민역량강화나 지역전략개발을 위한 조직과 기술을 촉진하는 사업영역임. 또한 이 사업영역은 농촌지역이 미래세대에게 매력있는 곳으로 여겨질 수 있도록 하는 사업 ○ 이 영역은 교육, 정보, 기업가정신, 여성, 청소년, 노인 노동력 등이 중요하게 고려되어야 함
고용과 다양성을 촉진시키기 위한 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ Axis 4에 속하는 영역으로 LEADER 사업이 이 영역에 속함 ○ 이 사업은 Axis 1, 2, 3 영역이 모두 포함. 이 사업영역은 거버넌스와 농촌지역의 내생적 잠재력을 촉진시키는 것이 우선
사업의 우선순위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 회원국가들은 이러한 사업들간의 모순을 피하고 각 사업영역들을 잠재력이 최대한 살이나도록 하는데 초점을 두어야 함
지역사회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구조, 고용, 농촌지역사회개발정책의 시너지가 촉진될 필요가 있음. 회원국가들은 유럽지역개발기금(ERDF), 응집력기금(CF), 유럽사회기금(ESF), 유럽어업기금(EFF), 농림농촌지역사회개발기금(EAFRD)에 의해 이루어진 사업들간의 응집력과 상호보완성을 증진시키도록 해야 함 ○ 상이한 기금들에 의해서 지원되는 사업들 사이의 협력을 위한 가이드라인이 농촌지역사회개발에 대한 각국의 가이드라인에 명시되어야 함

4. 농촌개발프로그램 목표의 계층적 구조와 사업영역

- 목표의 계층구조 정의
 - 목표의 계층구조(The hierarchy of objectives)란 정책 프로그램 목표들의 관계를 규명하고 분석할 수 있도록 돕는 틀이다. 목표의 계층구조는 목표들을 계층적 형태로 조직화한다. 이를 통해 목표들과 하위목표들 사이의 논리적 연계관계를 보여준다.

EU의 농촌개발프로그램은 명확하게 목표의 계층구조를 따른다. 정의에서처럼 목표와 하위목표가 있다. 농촌개발프로그램 목표의 계층구조는 아래와 같다.

임무 (Mission)	Mission of EAFRD 공동농업정책의 시장 및 소득지지 정책, 결속정책, 공동어업정책에 보완적인 방법으로 전체 유럽공동체의 지속가능한 농촌개발 진흥		
목표 (Objectives)	목표 1 농업 및 임업부문 경쟁 력 강화	목표 2 환경 및 농촌다움의 개 선	목표 3 농촌경제의 다양화 및 삶의 질 향상
하위목표 (Sub- objectives)	하위목표 1.1 지식의 확산 및 인적자본 개발	하위목표 2.1 지속가능한 농경지이용 증진	하위목표 3.1 농촌경제 다양화
	하위목표 1.2 구조조정 및 하부기반시설 개선	하위목표 2.1 지속가능한 산림이용 증진	하위목표 3.2 농촌지역 삶의 질 향상
	하위목표 1.3 농업 생산 및 농산물품 질 향상		하위목표 3.3 지역간 결속 및 시너지 강화
	하위목표 1.4 새로운 EU 가입국 농업구조전환 지원		
	Axis 4 Leader 접근법 구현		

〈그림 3-3〉 EU 농촌개발프로그램 목표의 계층구조

농촌개발 프로그램은 세 가지 핵심 목표를 축으로 9가지의 하위목표가 있다. 이들 목표는 모두 상향식 지역개발을 통해 지역내 거버넌스를 구축하고 농촌지역의 내생적 잠재력을 촉진시키는 Leader 접근법에 의해 사업이 실행된다.

하위목표별 구체적인 사업내용인 시책(measures)은 약 40여개가 있으며, 시책의 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다(표 3-2).

〈표 3-2〉 EU 농촌개발사업

목표 (objectives)	하위목표 (sub-objectives)	시책 (measures)	예산 배분 비율	EU 부담 비율	사업 지역	비고
Axis 1 농업 및 임업부문 경쟁력강화	지식확산 및 인적자본 개발	직업교육, 청년농업인, 조기은퇴, 훈련과 정보, 영농 컨설팅	최소 10%	50- 75%	모든 농촌 지역	
	구조조정 및 하부기반시설 개선	농업의 현대화, 산림의 경제적 가치 증진, 농산물/임산물의 부가가치 제고, 새로운 생산품, 가공, 기술 개발, 하부시설 개선				
	농업생산 및 농산물품질 향상	인센티브 정책(지리적 표시, 농산물 품질 인증, 유기농산물 인증, 고품질 와인), 표준화(meeting standards)				
	새로운 가입국가 정책	생계농 지원, 생산자 조직운영지원				
Axis 2 환경 및 농촌다움개선	지속가능한 농경지 이용	조건불리 산악지역, 그 외 조건불리지역, Natura2000 농업지역, 농업환경/동물복지(의무사업), 비농업부문 투자지원	최소 25%	55- 80%	모든 농촌 지역	의무 조건 준수
	지속가능한 임업	조림, 농업조림, Natura 2000 임업지역, 산림환경, 임업생산 잠재력 회복, 비생산적인 투자지원				
Axis 3 농촌경제 다양화 및 삶의 질 향상	삶의 질	농촌경제와 인구를 위한 기초서비스 농촌마을 정주환경, 농촌 문화유산의 보호/보존	최소 10%	50- 75%	모든 농촌 지역	
	경제적 다양성	비농업 활동의 다양성 소규모 기업 지원, 농촌관광 지원				
	훈련, 촉진	훈련 및 정보, 촉진/사업수행 기술				
LEADER	Axis 1, 2, 3	앞의 세 가지 사업영역이 모두 적용	최소 5% (새로운 회원국 2.5% 추가)	55- 80%	모든 농촌 지역 혹은 특정 지역	

※참고1 : EU와 한국의 농림업 예산과 농촌개발 예산 비교

EU-27(10억유로)1)		한국(억원)2)	
Preservation and management of natural resources(A)	58,179	농림업(A)	162,744
Rural Development(B)	13,402	농촌개발 및 도농교류(B)	12,702
B/A(%)	23.0	B/A(%)	7.9

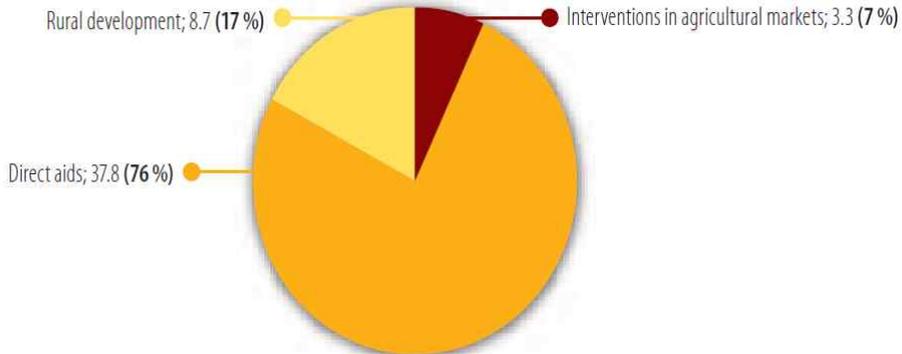
1) EC. 2010. EU buget 2009 Financial Report.

(http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_09_en.pdf)

2) 농림수산식품부. 2009. 2010 부처예산 설명자료

※참고2 : 2009년 EU의 공동농업정책 예산 배분

자료: EC. 2010. EU buget 2009 Financial Report.



(http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_09_en.pdf)

※ 참고3 : 국내 농촌개발 세부사업 및 예산

사업명	세부사업	예산 (백만원)
농업인의날행사(일반)	농업인의날행사지원	500
농어촌뉴타운조성(농특)	농어촌뉴타운조성	20,316
농촌활력정착지원(농특)	농촌활력정착지원	2,758
농산어촌지역종합개발(농특)	농산어촌지역종합개발지원	5,192
도농교류활성화(농특)	도농교류활성화지원,마을사무장체용지원,농어촌축제지원,도시민농촌유치지원,신문화공간조성사업	17,840
농촌형에너지자립녹색마을조성(농특)	농촌형에너지자립녹색마을조성	608
금수강촌만들기(농특)	금수강촌조성	150
농어촌자원복합산업화지원(광특)	녹색농촌체험마을,농어촌테마공원,농공단지조성,한우명품화,향토산업육성,특화품목육성,벼공동육묘장,소형어선장비보급 등	235,580
일반농산어촌개발(광특)	기계화경작로확포장,지표수보강개발,농촌생활환경정비,농촌마을종합개발,전원마을조성,살기좋은지역만들기,산촌생태마을,개발촉진지구지원 등	973,649
국제농업박람회(광특)	국제농업박람회	2,000

자료: 농림수산식품부, 2009, 2010 부처예산 설명자료

* 농수산식품부 정책 '프로그램' 중 '농촌지역개발 및 도농교류활성화' 부문 예산

제2절 EU의 농촌개발 평가체계

1. 개 요

EU에서 평가는 시간이 지날수록 중요하게 간주되어 왔으며, 현재는 정책의 전과정에 통합되어 있다. 1988년 구조개기금개혁과 함께 EU 지역정책에 대한 모니터링과 평가 시스템이 도입되었다(OECD, 2009). 이후 SEM 2000(Sound and Efficient Financial Management)으로 알려진 EU 재정지출 관리 개혁 구상으로 평가는 매우 중요한 위치를 차지하게 된다(Dwyer and Hill, 2009).

2000년에 EU는 평가에 대한 체계적인 개혁을 시작했다. EU 법률은 현재 주요 정책에 대해서 2002년에 도입된 사전 영향 평가(ex ante impact assessment)를 실시하도록 규정하고 있으며, 2006년의 재정규정(financial regulation)에서 평가에 대한 일반적인 절차를 규정하였다.

이 같은 EU의 규정에 따라 농촌개발 모니터링 및 평가를 위한 공통모니터링 및 평가틀(CMEF: common monitoring and evaluation framework)이 개발되었다. EU의 공통모니터링 및 평가틀(CMEF: common monitoring and evaluation framework)은 다수의 보고서에서 다루고 있으며, 다양한 가이드북이 존재한다. CMEF와 관련된 EU의 주요 공식 문서는 아래와 같다. 본 연구는 아래의 문서를 중심으로 EU의 농촌개발체계를 비판적으로 검토하였다.

- http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm
- http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/index_en.htm
- European Commission, DG Agriculture. Impact assessment of rural development programmes in view of post 2006 rural development policy (final report by EPEC, november 2004)
- europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/rdimpact/pilot_en.pdf
- Fact sheets on rural development: Rural development in the European Union (2003) & New perspectives of EU rural development (2004).
- europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/rurdev/refprop_en.pdf

- Guidelines to the evaluation of rural development programmes 2000–2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund. Directorate General for Agriculture, 1999
- http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/guide/2000_en.pdf
- Commission working paper 3: Indicators for Monitoring and Evaluation: an indicative methodology. Methodological working papers for the Programming period 2000–2006.
- http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/indic_el.pdf
- Publication website for the evaluation of socio-economic development issues (<http://www.evaled.info/>) and previous publications of MEANS

EU는 재정지출에 대해 각 집행위원회 산하 총국들이 각자의 재정지출에 대해 평가 책임을 가지도록 위임하고 있다. 예산 총국(DG-Budget)은 평가 가이드라인 설정, 모범사례 진흥, 평가관련 스태프들간의 네트워크 유지, 평가관련 훈련지원 등에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 또한 EU의 정책활동에 대한 평가결과를 매년 보고서로 발간하고 있다.

공동농업정책(Common Agricultural Policy)의 두 번째 축인 농촌개발과 관련된 사항을 규정하고 있는 농촌개발규정(RDRs: Rural Development Regulations)은 농촌개발정책에 대한 구체적인 사업영역을 규정하고 있다. 농촌개발규정 1257/1999ssm 2000–2006년간의 농촌개발정책을 규정하고 있으며 규정1698/2005는 2007–2013년간의 농촌개발정책을 규정하고 있다. 시책(measures)로 명명되는 농촌개발 사업은 가공, 마케팅, 농촌경제 다양화, 마이크로비즈니스 개발, 직업훈련, 사회자본형성, 환경개선 등 매우 다양하다. 농촌개발정책의 재정의 대부분 농업과 산림분야에 투자된다.

그러나 RDRs는 농촌의 일반적인 기반시설인 농촌주택, 농촌서비스(교육, 의료 등), 교통 등에 대해서는 일반적으로 지원하지 않는다. 농촌지역의 기반시설은 대부분 EU의 다른 정책이나 국가정책에서 다루어진다.

RDRs는 평가수행을 명시적으로 규정하고 있다. 농촌개발사업의 평가는 각 회원국의 책임하에 평가는 수행되며, 평가는 독립적인 기관에 의해 수행된다.

2. 농촌개발정책과 평가의 관계

EU의 농촌개발정책은 과거의 평가를 통한 학습을 통해 지속적으로 수정되도록 설계되어 있다. 따라서 모니터링과 평가는 EU의 농촌개발정책에 통합되어 있다. 각 회원 국가들은 농촌개발전략가이드라인에 기초해 국가전략계획(National strategy Plans)을 수립하고 국가수준이나 지역수준에서 각 지역의 사정에 적합한 농촌개발 시책(measures)을 선택하여야 한다. 이 후 프로그램이 실행되면 공동 모니터링 및 평가틀(CMEF: Common Monitoring and Evaluation Framework)을 이용해 사업이행에 대한 모니터링과 평가를 수행한다.



〈그림 3-4〉 2007-2013 EU 농촌개발사업의 전략적 접근방법

RDPs는 농촌지역상황과 요구에 대한 SWOT분석을 포함한다. 이와 함께 정책개입의 합리성, 제안된 시책에 대한 설명서, 사업목표대상, 기저지표(baseline indicators)¹⁾, 재정정보를 포함해야 한다. 이 같은 정보는 평가를 위한 핵심 자료가 된다. RDPs가 실행되기 전에 사전평가와 전략환경평가(Strategic Environment Assessment)가 수행되어야 한다. 사전평가는 EU 집행위원회는 승인을 거친다. 이후

1) 기저지표에 대한 자세한 설명은 <부록 2> 참고

EU 각 회원국은 EU에서 승인된 농촌개발 프로그램에 따라 EU 자금을 사용을 위한 RDPs를 설정한다. 일반적으로 RDPs는 각 회원국의 공동 재정분담을 요구한다. 각 회원국의 분담수준은 각 회원국의 경제적 수준을 고려하여 사전에 설정된 기준에 의해 결정된다.

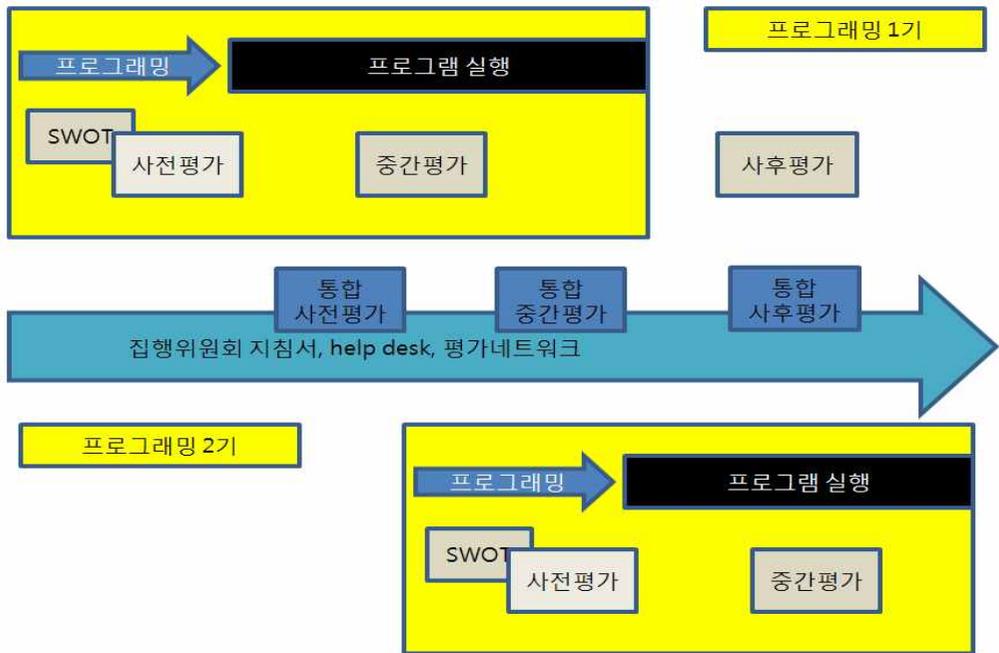
평가과정의 한 부분으로 농촌개발 각 시책에 대한 공통평가질문(CEQs: Common Evaluation Questions)이 있다. 이와 함께 평가의 수월성을 위해서 집행위원회는 모든 회원국에 적용가능한 공통지표(Common indicators)를 사용한다. 공통지표의 취합을 통해 EU 회원국의 성과가 비교되고, 전체 성과가 집계된다. 공통지표는 4개의 지표(투입, 실적, 결과, 영향)²⁾와 두 개의 기저지표(목적관련지표, 맥락관련지표)로 구분된다. 이 지표들은 계층구조로 이루어진 목적과 연계되어 있다³⁾.

2) 공통지표와 지표와 관련된 자세한 사항은 <부록 3> 참고

3) 지표와 목표와의 관계에 대한 자세한 사항은 <부록 4> <부록 5>참고

3. 농촌개발 평가 단계

CMEF는 지속적인 평가방법론을 제시한다. 프로그램 주기와 관련되어 평가는 다양한 시기(사전평가, 중간평가, 사후평가)에 평가가 이루어진다. EU의 농촌개발 평가단계는 아래 <그림 3-5>와 같다.



<그림 3-5> EU 농촌개발 평가단계

집행위원회는 각 평가단계에서 이루어지는 EU 전체 차원에서 농촌개발정책의 성과가 어떤지를 파악하기 위해서 개별평가를 통합하는 작업을 수행한다. 공통질문과 관련된 지표들이 EU 차원에서 취합된다. 통합평가에 기반하여 EU는 차기의 농촌개발정책을 설계한다.

이와 함께 집행위원회는 2007-2013년의 농촌개발프로그램 기간동안 ‘지속적인 평가(ongoing evaluation)’의 개념을 도입하여 다양한 차원에서 지속적인 평가가 이루어

어지도록 장려하고 있다. 이와 함께 집행위원회는 농촌개발정책의 평가와 관련된 ‘주제연구(thematic studies)’를 조직하였다. 주제연구는 공식적인 ‘유럽평가네트워크(European Evaluation Network)’에 의해 이루어진다.

▪ 사전평가(Ex ante evaluation)

사전평가는 프로그램이행 전에 이루어진다. 사전평가는 정책개입이 적절한지를 확인하도록 돕는다. 사전평가는 아래와 같은 질문에 대한 평가를 통해 이루어진다.

- 개발이슈가 올바르게 진단되었는가?
- 제안된 전략과 목표가 적절한가?
- EU의 전체 정책과 가이드라인과의 불일치는 없는가?
- 기대된 효과가 현실적인가?

이와 함께 사전평가는 명시적이고 양적인 목표를 제시함으로써 향후의 모니터링과 평가의 기초가 된다.

사전평가의 내용

- 목표, 하위목표, 시책들 간의 일치성과 연계성
- 실적, 결과, 영향 지표의 적절성
- 목표치에 대한 실현성

▪ 중간평가(Mid-term evaluation)

중간평가는 프로그램 이행 중에 이루어진다. 중간평가는 프로그램 이행으로 나타나는 첫 번째 실적과 결과를 통해서 모니터링과 프로그램 이행의 품질을 평가한다. 중간평가는 모니터링시스템으로부터 획득한 정보와 새롭게 제기되는 요구와 상황에 대한 분석을 통해 초기 목표가 지속되어야 하는 지, 변경되어야 하는지를 검토한다.

중간평가의 내용

- 프로그램이 현재에도 적절한지, 새로운 요구에 따라 수정되어야 하는 지 검토
- 모니터링시스템을 통해 수집된 지표를 활용해 프로그램 효과성 검토
- 지표들의 적절성과 품질 평가

▪ 사후평가

사후평가는 프로그램이 종료된 후의 개입효과를 평가하는 것이다. 최종 모니터링 자료를 사용하여 기도된 목표의 성취정도, 개입의 효율성 등을 검토한다. 사후평가는 성공과 실패의 원인을 파악하기 위해 노력한다.

사후평가의 내용

- 프로그램의 최종 결과와 영향을 검토
- 결과와 영향의 지속가능성 검토
- 활용가능한 수단들이 효율적으로 배분되었는지 검토
- 차기프로그램의 방향 제시

각 평가단계에서 사용되는 지표와 평가문제는 아래와 같다.

<표 3-3> 평가단계별 주요 평가기준과 지표

	평가기준(evaluation criteria) ⁴⁾	사용된 모니터링 지표
사전평가	적절성	기초지표
중간평가	효과성	실적 및 결과지표
사후평가	효율성, 효과성, 지속가능성	결과 및 영향지표

4) 평가기준과 관련된 자세한 내용은 <부록 6> 참고

4. EU 농촌개발평가체계와 관련된 주요 논쟁

1) European Evaluation Network for Rural Development의 연구

European Evaluation Network for Rural Development(2009)는 CMEF 방법론에 대한 통합적인 평가를 수행하였다. European Evaluation Network for Rural Development(2009)에 대한 따르면 CMEF의 장점은 다음과 같다.

- 평가의 모든 단계를 지도하는 가이드북과 방대한 참고교본이 존재
- 평가 질문이나 지표, 시책을 상세히 묘사하는 좋은 틀이 존재
- 명확히 구분되는 지표(투입, 실적, 결과, 영향, 기저지표)들이 존재
- 기저상황에 대한 고려

European Evaluation Network for Rural Development(2009)가 지적한 CMEF의 단점은 다음과 같다.

- 모니터링과 평가 측면에서 교본(handbook)의 구조가 명확하지 않음
- CMEF는 지표 수의 한계를 가짐. 특히 3축과 4축의 성과를 측정할 지표가 부족함
- 상향식 방식의 평가측정은 방법론적인 도전을 받고 있으며, 평가자의 수준 높은 평가기술이 필요
- 관리당국과 평가자 간에 자료수집 책임의 명확한 구분이 불가능

이와 함께 지적된 문제는 CMEF가 적용되는 지역수준과 관련되어 있다. CMEF의 영향(impact)는 프로그램(목표)수준에서 측정된다. 따라서 영향(impact)는 일반적으로 국가차원이나 광역차원에서 측정된다. 그러나 농가를 정책목표 대상으로 하는 대부분의 시책은 지역단위에서만 영향 측정이 가능하다. 농가차원 시책에 대한 영향이 광역이나 국가단위로 확장될 경우 투입에 따른 영향은 거의 미미한 것으로 나타나는 한계를 가지고 있다.

2) 운영측면의 문제

Bradley et al.(2010)과 Dwyer et al.(2008)은 농촌개발프로그램 평가의 운영 측면과 관련하여 다음과 같은 문제점을 제기하였다.

- 평가시점의 문제
 - EU 농촌개발평가체계인 공통모니터링 및 평가 틀(CMEF)은 평가과정의 학습을 통해 프로그램을 수정하고 농촌개발프로그램의 설계하도록 체계화되어 있다. 그러나 실제 현실에서는 이 같은 방법론을 적용하기가 어렵다. 왜냐하면 새로운 7년간의 농촌개발프로그램은 이전의 농촌개발프로그램이 종료됨과 동시에 바로 시작된다. 이에 따라 기존 프로그램의 사후평가 이전에 새로운 7년간의 농촌개발프로그램이 설계될 수 밖에 없으므로, 사후평가 결과가 활용될 수 없다. 즉 사후평가 결과는 차기 프로그램이 아니라 차차기 프로그램에서나 활용될 수 있다. 이런 이유로 인해 차기 프로그램의 성과를 향상시키기 위한 정책개입설계에서 중간평가가 매우 중요해진다. 그러나 EU의 2000-2006년 농촌개발 프로그램 경험에 의하면, 중간평가 결과도 활용되기가 어렵다. 왜냐하면 복잡한 절차를 가진 많은 시책(measures)들은 승인과 사업시행이 지체되어 중간평가가 계획된 시점에 이루어지지 않았다.
 - 보통 중간평가는 4년차 연말에 이루어지도록 규정되어 있다. 계획된 시점에 중간평가가 이루어지더라도 EU 차원의 통합된 평가로 부터의 평가결과는 거의 이용될 수 없었다. 2000-2006년간의 농촌개발프로그램 중간평가에 대한 통합작업은 2006년에 완성되었다. 그러나 2006년 시점에 각 회원국은 차기 프로그램에 대한 자문을 수행하고 각 국가의 농촌개발프로그램 초안을 EU 집행위원회에 제출하였다.
 - 사후평가의 경우에는 2009년에 와서야 완료되었다.
- 지표선정의 문제
 - 평가질문과 지표설정이 EU 수준에서 이루어짐에 따라 지역수준에서는 부적절한 지표설정이 일어날 위험성이 지적된다(Dwyer, Bradley and Hill,

2008). 이들에 의하면 몇몇 지표들은 특정 국가나 지역의 상황에서 거의 적절하지 않은 것으로 나타났다. 현재 EU 집행위원회는 각 국가의 특성을 고려한 추가지표를 설정할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 같은 접근법에도 불구하고 RuDI 프로젝트(<http://www.rudipeurope.com>)에 의하면 지표설정의 본질적인 약점은 완전히 해결될 수 없는 것으로 나타났다. 대부분의 회원국은 새로운 평가틀에 의한 접근법을 완전히 활용하지 않았고, 지표의 중요성을 간과하는 경향을 가지는 것으로 나타났다. 많은 경우 시책들은 CMEF에서 제시된 ‘개입로직’과 일치하지 않는 것으로 나타났다. 이는 CMEF 지표가 프로그램 목적에 대한 성과를 정확히 측정하지 못한다는 것을 암시한다.

- 자료활용문제
 - CMEF 방법론은 지표에 의한 성과측정을 강조한다. 따라서 자료활용과 자료수집 비용은 효과적인 평가에 중요한 장애가 된다. 자료가 관리시스템내에 있을 경우에는 큰 문제가 없지만, 몇몇 경우에는 자료 정확성과 평가를 위한 추출을 위해서는 상당한 작업을 해야할 필요성이 있다. 자료가 데이터베이스로 존재하지 않고 개별적으로 수집되어야 할 경우에는 수혜자의 자료보고부담이 발생한다. 이는 농촌개발프로그램 참여에 상당한 장애요인이 된다.
 - 특별 목적을 위해 수집되는 자료는 EU 차원에서 통합하기 어렵게 만든다. 자료차이를 줄이기 위해 평가자가 직접 자료를 수집하는 대신 대리변수(proxy variable)를 사용할 수 있다. 그러나 이 경우 편향된 지표가 사용되어 비교결과를 제공할 수 없는 위험이 존재한다.

3) 전략측면의 문제

사전에 정해진 시간계획에 따라 양적으로 측정가능한 실적, 결과, 영향에 대한 단일한 측정과정에 대한 강조로 인해 지표개발에 너무 많은 자원과 시간이 투자된다. 따라서 정책평가에서 중요한 측면인 정책성과의 원인과 결과에 대한 분석이 자주

소홀해지는 경향이 있다(Midmore et al., 2008). Midmore et al.(2008)은 CMEF와 같은 농촌개발 방법을 아래와 같이 평가하였다.

“EU의 정책평가방법은 본질적으로 행위에서 영향에 이르는 인과관계를 추적하는데 한계를 가진다. 사중손실, 전치효과⁵⁾ 등을 평가하는 전통적인 평가기법은 시책이 얼마나 의도된 목표를 이행했는지만 측정한다. 그러나 정책개발에서 더 중요한 질문, 즉 어떻게 왜 정책이 작동되었는지를 파악하는 데는 실패하고 있다.“

Midmore et al.(2008)에 따르면 농촌개발에 적용된 평가시스템인 CMEF는 매우 엄격한 시간계획과 유연하지 않은 지표사용을 강제하고 있다.

MEANS collection⁶⁾에 따르면 평가의 가장 중요한 단계는 평가질문을 설정하는 단계이다. 그러나 평가자가 인적자본과 사회적 자본의 형성과 같은 장기적인 효과에 의해 발생하는 성과를 측정하고자 할 경우 CMEF 방법론은 문제점을 야기한다. 왜냐하면 이 같은 장기적인 효과는 사후평가 이후에나 측정이 가능하고, CMEF에서의 주요 지표는 EU 차원에서 설정되기 때문이다(Midmore et al., 2008).

CMEF에 의한 성과평가는 양적인 성과측정에 한정되어 있다. CMEF 접근법이 가지는 한계를 극복하기 위한 심층적인 사례조사 방법 등의 새로운 방법에 대한 접근이 필요하다⁷⁾.

5) 총효과, 순효과, 사중손실, 대체효과 등에 대해서는 <부록 7> 참고

6) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm

7) 현재 EU 차원에서 주제연구로 RuDI 프로젝트가 진행되고 있다. 이는 현재의 농촌개발 평가방법에 비해 정책설계, 이행, 인과관계 탐색에서 좀 더 상세하고, 분석적인 방법론을 발견하는데 있다.



제 4 장

결론 및 제언

제 1 절 마을만들기 평가체계에 대한 EU사례의 시사점

제 2 절 마을만들기 평가체계 개선 방향

제4장 결론 및 제언

제1절 마을만들기 평가체계에 대한 EU사례의 시사점

1. 사업목적의 불명확성: 경제개발 vs. 사회개발

- 목표로서 경제개발의 중요성은 명확하지만, 사회개발의 중요성에 대해서는 많은 혼란이 존재한다(Shortall, 2004).
 - 예를 들면, 프로젝트 수행에서의 시민의 적극적 개입, 소외계층의 참여와 같은 사회개발이 중요하다고 강조되지만, 실제 프로젝트 수행시에는 프로젝트 자금의 빠른 집행 및 사업성과가 최우선적으로 고려되어 사회개발은 종종 무시됨
 - 특히 고용창출이 중심적인 요구사항이 되면서 이 같은 경향은 심화되는 현상을 나타냄
- LEADERD와 같은 마을만들기사업의 목표는 경제적 사회적 개발을 동시에 고려하지만, 평가과정은 대부분 경제개발에 초점을 둔다.
 - 경제개발 영향에 대한 분석도 매우 피상적
 - 예를 들면 일자리창출의 경우, 창출된 일자리 형태, 어떤 계층이 고용되었는지에 분석은 거의 없음
 - 특히 사회개발의 핵심목표인 사회적포용(civil inclusion)에 가장 중요한 분배 개선에 대해서는 거의 논의가 되지 않음

2. 파트너십 문제

- 지역내 의사결정은 대부분 사부문과 공공부문의 다양한 단체의 파트너십을 통해 이루어지지만, 파트너십이 효과적으로 작동하지 않는 경우가 많다.
 - 지역개발에서 상향식 의사결정, 지역분권이 강조됨에 따라 지역단위 파트너십은 중앙으로 부터 권한을 위임받음
 - 그러나 파트너십이 놓여준 현장에서 실제 어떻게 작동하는지, 효과적인 작동

에 대한 장애물, 파트너십의 성공요인에 대해서는 거의 알려져 있지 않음
(Edwards et al., 2000; Moseley and Cavazzani, 2001)

- 지역내의 권력 차별성으로 인해 파트너십의 부정적 측면이 존재한다.
 - 파트너십에 대한 미화는 지역내부의 권력차별을 숨길 수 있음
 - 지역공동체사업에서 특정그룹은 의사결정에서 소외되는 경우가 많음
 - 성, 계층, 교육수준에 따른 사회적차별은 파트너십을 통한 지역수준에서도 존재
- 사회적 자본은 권력과 사회적 불평등의 문제를 무시할 수 있다.
 - 예를 들면, 농촌지역의 여성단체들은 결속력이 강하고 신뢰수준이 높은데도 불구하고, 자원배분에서 소외되는 경우가 많음
- 파트너십은 민주적 대표성에서도 한계를 가질 수 있다.
 - 파트너십은 프로젝트 예산을 다루고 개발 틀을 설정하는 데 핵심적인 역할을 수행함
 - 그러나 많은 경우 동일한 사람이 대다수 파트너십의 회원. 이와 함께 소수의 지역주민이 다수의 파트너십 의사결정에 핵심적 역할
 - 이처럼 선출되지 않은 소수의 지역주민이 주요의사결정을 하고, 프로젝트 기간동안 단기적으로 구성된 조직이 민주적 대표성을 가질 수 있는지에 대한 문제제기가 자주 이루어짐
 - 대부분 프로그램 수행기간 동안 단기(3-5년)간 유지되는 지역 파트너십이 사회적배제(social exclusion) 문제를 해결하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없으므로, 경제적 사회적 포용(economic and social inclusion)에 대해서는 국가가 책임성을 가지고 적극적으로 관여해야 함

3. 평가지표 및 절차문제

- 사회적 자본의 양은 시간에 따라 변하고 계량화하기 어렵다.
 - 구체적이고 현실적인 지표개발이 중요
 - 지표선정에는 이해관계자를 패널로 참여시켜 동의를 확보하는 것이 중요
- 평가지표와 관련하여 다양한 학문간의 빈약한 상호작용도 매우 큰 문제이다.

- 측정방법과 개념에 대한 명확성과 동의가 부족, 따라서 기존의 개발 성과지표를 이용하는 경향
- 예를 들면, LEADER의 경우에도 창출된 일자리수, 창출된 비즈니스 수, 교육훈련자 수 등 계량화가 가능한 항목위주로 평가
- 최종 실적 측정에 대한 의존은 사회자본 형성에 있어서 가장 중요한 사업수행 과정에 대한 평가 실패
- 마을만들기사업의 목적에 적합한 사회적 자본의 다양한 형태를 반영하는 질적 양적 데이터의 수집이 잘 이루어지지 않는다.
 - EU의 평가체계를 보면 정기적인 계량화된 평가외에 농촌개발에 대해 다양한 질적 연구가 이루어지고 있음
 - 가장 대표적인 사례는 유럽 사회학자들을 중심으로 이루어진 “the Socio-Economic IMPACT of Rural Development Policies”임 (<http://www.rural-impact.net/>)
 - 이 프로젝트의 결과는 연구자간의 동료평가(peer review)를 통해 유럽의 주요 학회지(Sociologia Ruralis, Journal of Environmental Policy & Planning)에 결과가 발표됨
- 국내 농촌개발사업의 경우에도 유럽의 경우와 유사하게 예산제약으로 인해 좀 더 엄격한 평가에 대한 요구 심화되고 있다.
 - 공공재에 대해서만 예산을 투입해야 한다는 요구가 점점 강화됨
- 마을만들기사업은 i)경제적목적과 사회적목적은 동시에 추구하는 점 ii)정책수혜자가 다수의 그룹이라는 점(예를 들면, 소농, 실업상태청년, 여성 등) iii)사업효과가 나타나기까지는 일정 시간이 필요하다는 점 iv)타사업과 동시에 지원이 이루어짐에 따라 사업효과를 분리해내기 어렵다는 점에서 객관적 사업평가시스템 구축에는 많은 어려움이 있다.

제2절 국내 마을만들기 평가체계 개선 방향

- 경제개발과 함께 사회개발을 주요 목표로 설정하고 평가지표를 구성할 필요가 있다. 현재 진행되고 있는 마을만들기 현황을 보면 사회적 배제에 우선적으로 정책관심을 둘 필요가 있다.
 - 농촌개발정책이나 마을만들기사업의 핵심목표는 농어촌지역의 경제적 약자에게 새로운 고용기회와 소득 증대의 기회를 제공하는 것임
 - 현재 마을만들기 사업을 중심으로 한 공동체사업은 대부분 지역 여건이 우수하여 단기간에 경제적 성과가 가능한 곳이 선정됨
 - 이에 따라 여건이 불리하여 외부 지원이 필수적인 마을은 거의 선정되지 못하고, 경쟁력이 있는 마을에 다수의 마을만들기 사업과 기타 농업보조사업이 집중되는 경향이 나타남
 - 외국의 연구결과들을 보면, 경제적 여건이 불리하고 교육수준이 낮은 주민들이 새로운 창업활동 등에서 더 많은 성과를 도출
 - 농어촌지역내에서 약자그룹이 의사결정이나 정부지원사업에서 소외되지 않도록 사회적 배제 문제에 대해서 중앙정부가 책임성과 균형감각을 가지고 관여해야 함
- 평가의 사후 목적이 상벌보다는 교육적 목적이 우선되도록 설계될 필요가 있다. 이를 위해서는 마을만들기 사업이 ‘선택과 집중 모델’에서 ‘확산 모델’로 정책방향을 변경해야 한다.
 - 현재 진행되고 있는 마을만들기는 단기간의 사업성과를 위해서 소수의 마을을 선정하여 집중적으로 지원하는 방식
 - 이 같은 방식에서는 정부자금 지원이 종료되면 대부분 사업이 지속되지 못할 가능성이 큼. 이와 함께 지원을 받은 마을은 사업지속성을 위해서 새로운 보조사업 획득에 집중하게 되고, 이에 따라 제한된 예산이 특정마을에 지속적으로 투입될 가능성이 높아짐
 - 다양한 아이디어가 실험되고 현실화될 수 있도록 초기 선정에 있어서는 대다수 사업에 대해 소규모로 지원하고, 향후 본격적이 투자가 필요한 경우에

는 엄격한 심사를 통해 선정하고, 이에 대한 자금지원도 초기 사업수행의
방아쇠 역할에 한정

- 다양한 아이디어가 경쟁하고, 이 과정에서 성공한 모델이 정부의 특별한 자
금지원이 없어도 타지역에 확산되도록 사업을 설계
- 사업선정과 평가에 지역주민 참여를 통한 민주성을 강화할 필요성이 있다.
 - 현재 마을만들기 사업은 대부분 위원회를 구성해서 대상지역을 선정하고 평
가. 위원회가 주관적 문항으로 구성된 평가표로 평가하는 방식
 - 선정과 평가를 담당하는 위원들이 너무 제한되어 있음. 동일인물이 다수의
위원회에 속해있음
 - 위원선정이나 사업에 대한 선정·평가에 있어서 담당공무원이나 사업수행기
관의 영향력이 강한 구조
 - 위원들이 전문가이긴 하지만 대부분 사업지역에 살지 않는 경우가 많고, 잠
깐 시간을 내서 선정·평가에 참여. 그러나 담당공무원은 많은 시간을 업무에
투입하므로, 사업지역에 대해 더 많은 정보와 지식을 가지고 있는 경우가
많음
 - 사업의 성공과 실패는 담당공무원의 인사고과와는 직결되지만 위원회는 책
임문제가 거의 없음
 - 이에 따라 장기적으로 효과가 나타나고 눈에 보이지 않는 사회적 자본이나
인적 자본개발 보다는 사업비 집행과 단기적 사업실적에 초점
 - 공동체사업의 성공에는 지역주민의 적극적 참여가 핵심요소, 지역주민이 사
업의 선정단계에서 부터 적극적으로 참여할 수 있도록 설계할 필요성이 있
음
 - 지역의 다양한 단체대표를 패널풀로 구성. 경제적, 정치적 단체외 친목모임,
취미동호회 등을 포함
 - 100-200명 풀을 구성해서 이 풀에서 50명 정도를 선정위원회로 구성
- 객관적인 농촌개발 모니터링 및 평가시스템 구축이 필요하다.
 - 예산제약이 심해질수록 사업효과에 대한 엄밀한 평가가 요구됨. 향후 농촌공
동체사업이 지속적으로 공공의 지지를 받기 위해서는 객관적인 평가시스템
을 통해 사업효과를 증명해야 함

- 정책평가 공급자인 연구자들에 대한 지역공동체사업의 평가개념, 과정, 방법에 대한 연구지원과 수요자인 정책의사결정자와 이해관계자들에게 효과적인 커뮤니케이션 수단에 대한 지원 필요



참고문헌

참 고 문 헌

- 박덕병. (2007). 농촌협치와 농촌개발 - EU와 영국의 사례. 지역과 농업, 2, 117-162.
- Armstrong, H., & Wells, P. (2006). Structural funds and the evaluation of community economic development initiatives in the UK: A critical perspective. *Regional Studies*, 40(2), 259-272.
- Armstrong, H. W., Kehrer, B., Wells, P., & Wood, A. M. (2002). The evaluation of community economic development initiatives. *Urban Studies*, 39(3), 457-481.
- Armstrong, H. W., & Wells, P. (2006). Evaluating the governance of structural funds programmes: The case of community economic development in South Yorkshire. *European Planning Studies*, 14(6), 855-876.
- Daz-Puente, J. M., Yage, J. L., & Afonso, A. (2008). Building evaluation capacity in Spain: A case study of rural development and empowerment in the European union. *Evaluation Review*, 32(5), 478-506.
- Diez, M. A. (2002). Evaluating New Regional Policies. *Evaluation*, 8(3), 285-305.
- Dwyer, J., & Hill, B. (2009). Rural development policies in the EU and their evaluation. Paper presented at the Aiding the process of agricultural policy reform: evaluation of public policies for rural development, Paris.
- European Commission. (2004). Impact assessment of rural development programmes in view of post 2006 rural development policy. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2005a). Impact analysis: study on baseline and impact indicators for rural development programming 2007-2013. Rotterdam.
- European Commission. (2005b). Indicators for the Evaluation of the

- EU's Rural Development Programmes Task 1 to 5. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2006). Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2008). Synthesis of Ex Ante Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2009). EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. Rotterdam.
- High, C., & Nemes, G. (2007). Social learning in LEADER: Exogenous, endogenous and hybrid evaluation in rural development. *Sociologia Ruralis*, 47(2), 103-119.
- Loxley, J. (2007). Elements of a Theory of Community Economic Development. In J. Loxley (Ed.), *Transforming or Reforming Capitalism: Towards a Theory of Community Economic Development*. Halifax: Fernwood Publishing.
- Measham, T. G. (2009). Social learning through evaluation: A case study of overcoming constraints for management of dryland salinity. *Environmental Management*, 43(6), 1096-1107.
- Midmore, P. (1998). Rural policy reform and local development programmes: appropriate evaluation procedures. *Journal of Agricultural Economics*, 49(3), 409-426.
- OECD. (2009). *Covering regional development Policy; The use of performance indicators*. Paris.
- Shortall, S. (2004). Time to re-think rural development? *EuroChoices*, 3(2), 34-39.



目 次

부 록

〈부록1〉국내농촌개발 추진체계 및 평가사례 - 녹색농촌체험마을

4) 추진체계 요약



5) 성과목표 및 지표

- 도시민의 여가수요 증가에 부응하기 위한 체험·휴양 공간으로 녹색농촌체험마을을 조성하여 도시민 마을방문 유도 및 농촌관광매출액 증대 도모
 - 2017년까지 녹색농촌체험마을 850개소 조성

성과지표	2009 목표치	최근 3개년 실적			지표산출 시기	측정방식
		'06	'07	'08		
▪ 전국 방문객 수(천명)	2,713	1,343	1,579	2,359	12월말	· 지자체에서 마을을 대상으로 행정 조사
- 전북 방문객 수(천명)						
▪ 전국 매출액(억원)	354	183	233	308		
- 전북 매출액(억원)						

6) 세부사업 추진 및 평가체계

(1) 사업신청단계

농림수산식품부

- 농식품부는 대상마을 요건, 선정기준 등을 반영한 기본계획 및 사업지침을 수립하여 각 시·도에 시달(전년도 12월말)

시·도(지자체)

- 각 시·도에서는 농식품부에서 시달한 기본계획 및 사업지침을 시·군으로 통보(전년도 12월말)

시·군(지자체)

- 각 시·도에서는 통보된 기본계획 및 사업지침을 마을단위에 홍보하여 마을에서 사업신청을 할 수 있도록 유도(1월초)
- 시장 군수는 녹색농촌체험마을 추진의향서를 제출한 마을에 대하여 내용의 사실여부를 반드시 현지실사를 통해 확인하고 신청마을의 마을협정 작성 및 사업계획 수립을 지원

※ 마을에서 시장·군수에게 토지소유자의 사용승낙서를 첨부 제출

※ 농협조합장, 읍 면·동장의 추천서와 협조 지원계획 첨부 가능

<마을 추천(2.28일까지) : 시장 군수 → 시·도지사>

- 시장 군수는 제출된 마을협정과 사업계획에 대해 타당성 검토를 거쳐 시·도에 추천
 - 세부사업별 범상 제약요인 검토
 - 추천시 특히 마을협정의 실현가능성, 사업계획서상 제반 사업내용의 인허가 관계 등 적법성, 지침상 요건과의 부합 여부, 선정효과 등을 검토
 - 추천대상마을과 협의하여 사업계획 수정가능
- * 농업기술센터 : 사업계획서 작성, 마을리더 및 참여농가에 대한 교육 등 지원

- 시장 군수는 추천대상마을에 대해 녹색농촌체험마을조성사업과 중앙부처의 사업 시책이나 시·도, 시 군이 자체적으로 운영하는 사업 시책을 연계 지원하는 계획(행정지원계획)을 입안하여야 함

[의무포함사항]

- ① 마을담당 공무원 지정
- ② 체험마을 홈페이지 미구축시 홈페이지 구축 지원
- ③ 시 군 담당공무원 교육 및 마을 주민 교육방안
- ④ 녹색농촌체험마을에 대한 관내 공공시설 유희시설 활용계획

[권장포함사항]

- ⑤ 녹색농촌체험마을에서의 문화예술행사, 체육행사 개최
- ⑥ 마을진입로 정비, 하수 오수처리시설 지원
- ⑦ 농촌마을종합개발사업, 정주권개발사업, 전원마을조성사업 등 사업과의 연계지원 등
- ⑧ 도시민 방문객 증가에 따른 쓰레기 수거 및 처리대책
- ⑨ 녹색농촌체험마을 방문객의 역사 문화유산 탐방시 전문해설가 지원계획

▪ 추천서류

- 녹색농촌체험마을 선정 추천서 및 사업계획에 대한 검토의견서
- 마을협정과 사업계획서 등 첨부서류, 당해 시·군의 행정지원계획
- 마을선정 심사시 참고할 수 있는 서류 등

마을단위

- 각 시·군에서는 통보된 기본계획 및 사업지침을 참고하여 사업신청 유무를 마을협의회를 개최하여 결정(1월초)

<사업신청(1.31일까지) : 마을 → 시장 군수>

- 녹색농촌체험마을로 선정받고자 하는 마을은 주민총회 또는 마을협정참여자들의 의견을 거쳐 녹색농촌체험마을 추진의향서(별지서식1), 마을협정(별지서식2)과 소정의 사업계획서(별지서식3)를 작성, 시장 군수에게 제출

(2) 사업자 선정단계

시·도(지자체)

<마을선정(4.30일까지) : 시·도지사>

- 선정절차 및 방법
 - 시·도지사는 각 시·군에서 제출한 추천서류를 마을심사위원회에 송부
 - 마을심사위원회는 (별지5서식)의 심사기준에 따라 마을협정과 사업계획, 농협 등의 협조 지원계획, 시·군의 행정지원계획 및 시·군 검토의견서에 대한 서면 검토 후 사업계획 설명회 및 현지실사를 거쳐 지원대상마을을 선정
 - ※ 기타 심사의 효율성을 위하여 필요한 사항은 마을심사위원회가 정함
- 마을심사위원회 구성
 - 마을심사위원회는 시·도에 설치
 - 마을심사위원회 구성(10~15인)
 - 마을심사위원회 구성 시 여성전문가 참여비율 10%이상 의무화
- 마을심사위원회 심사결과 보고
 - 마을심사위원회는 심사보고서를 작성하여 시·도지사에게 제출

(3) 심사결과 통보 및 보고

- 각 시·도지사는 선정결과를 시·군에 통보하고 농식품부에 보고

(4) 세부계획수립 및 시행 단계

마을단위

- 선정된 녹색농촌체험마을은 전문가의 컨설팅지원을 통해 시·군의 행정지원 계획이 반영된 사업추진계획 및 운영계획서를 시장·군수에게 제출
- 녹색농촌체험마을 사업추진계획은 당해연도 및 중장기계획으로 입안토록 권

장

- 사업시행 준비
 - 선정된 녹색농촌체험마을에서는 체험마을 선진지 견학, 주민교육 등 마을역량을 강화하여 사업시행 준비를 하여야 함

시·군(지자체)

- 시·군에서는 녹색농촌체험마을로 선정된 마을에서 제출한 사업추진계획 및 운영계획서를 면밀히 검토하고 보완하여 시·도지사에게 승인 요청
 - 녹색농촌체험마을 사업추진계획은 당해연도 및 중장기계획으로 입안토록 권장
- 마을 주민교육
 - 시·군에서는 녹색농촌체험마을 주민에 대한 소집교육 및 현장방문교육을 실시하여 주민역량을 강화토록 하여야 함

시·도(지자체)

- 시·도에서는 시·군에서는 제출한 녹색농촌체험마을 사업추진계획 및 운영계획서를 면밀히 검토하여 사업시행 승인
- 시·도에서는 사업시행 승인내용을 농식품부에 보고
- 마을 주민교육
 - 시·도에서는 녹색농촌체험마을 주민에 대한 소집교육 및 현장방문교육을 실시하여 주민역량 강화에 노력 하여야 함

(5) 자금배정 및 집행단계

농림수산식품부

- 사업량에 대한 분기별 자금배정계획을 수립하여 각 시·도의 분기별 자금수요를 파악하여 분기별 자금배정

시·도(지자체)

- 시·도에서는 분기별 배정된 국비와 함께 지방비를 매칭하여 시·군에 자금 배정

* 사업완료 후 검정·정산

시·군(지자체)

- 시·군에서는 분기별 배정된 자금(국비 및 지방비)을 사업계획서와 실제 사업진도를 대조·확인하여 소요액을 전액 지원하고 사업완료 후 검정·정산
- 자금지원시기와 각 시기별 지원금액은 사전에 마을과 협의하여 정함

(6) 이행점검단계

《사후관리》

사업관리주체(시·도, 시·군)

- 시·도지사 및 시장·군수는 체험마을로 선정된 마을이 사업시행 후 5년 동안 당초 계획대로 사업을 추진하고 있는지를 반기별로 점검
 - 농식품부는 지자체의 사업추진을 매년 점검
- 시·도 및 시·군은 체험마을의 홍보와 도시민 유치에 적극 지원
- 시·도 및 시·군은 최초 사업시행 후 3년 이내에 녹색농촌체험마을 주민에 대한 보수교육을 실시
- 시·도 및 시·군은 평가를 통해 필요한 경우 추가적인 컨설팅 지원 실시

자금관리주체(시·군)

- 시·군에서는 자금 집행시 사업추진에 따른 현장점검 및 증빙서류를 확인 후 사업진도에 맞게 보조금을 집행하고 분기별 자금집행 현황을 파악하는 등 자금을 정확하게 관리하여야 함

농림수산식품부

- 지방자치단체(시·도, 시·군)의 사업 추진상황을 매년 2회 이상 점검

- 자금집행 및 사업추진현황, 사업추진과정상의 문제점 파악 및 개선 방안에
 로사항 등
 - 농촌체험마을의 홍보와 도시민 유치를 적극 지원
 - 최초 사업시행 후 3년 이내에 녹색농촌체험마을 주민에 대한 보수교육을 실
 시
 - 농촌체험마을 평가를 통해 필요한 경우 추가적인 컨설팅 지원 실시
- 《사후평가》

농림수산식품부

- 농식품부장관은 시·도의 사업추진을 평가하여 그 결과를 다음연도 예산편
 성시 반영
- 평가에는 사업대상지 선정과 관련 마을심사평가기준(별지 5서식)의 부합 여
 부, 사업계획에 대한 추진실적, 기타 사업시행지침에 정한 사항의 이행 여부
 등을 포함

시·도(지자체)

- 사업추진실적 점검 및 지도 철저
 - 업계획서에 따라 사업이 추진되고 있는지 수시 점검
 - 사업추진실적에 따라 자금 지원 및 사업추진과정상의 문제점 파악 및 개선
 방안 마련

시·군(지자체)

- 사업추진실적 점검 및 지도 철저
 - 시장·군수는 소속공무원 1인을 현장지도 책임자로 선정하여 마을지원
 - 사업계획서에 따라 사업이 추진되고 있는지 수시 점검
 - 사업추진실적에 따라 자금 지원 및 사업추진과정상의 문제점 파악 및 개선
 방안 마련

《 제 재 》

사업관리주체(시·도, 시·군)

- 지원자금의 사용용도에 적합하지 않게 사용(집행)시
 - 자금지원 중단 및 기 지원자금 전액 회수
- 사업취소 및 자금회수 사유 : 농림사업자금집행관리기본규정에 따름

자금관리주체(시·군)

- 사업비 정산결과 집행실적이 저조한 경우(50%미만)
 - 당해연도 사업비 집행실적이 저조한 시·군이 다음연도 예산 신청시에는 사업량 일부 조정
- 사업취소 및 자금회수 사유 : 농림사업자금집행관리기본규정에 따름

(7) 사업검정 및 사업비 정산

- 사업비 수입재원과 지출사항을 세부적으로 검정할 수 있도록 상세하게 기재
- 농림사업자금집행관리기본규정에 따라 부가가치세법상 사업자등록증 소지자가 발행한 자필서명 세금계산서에 입각하여 사업비 검정 정산을 해야 하는 경우
 - 시공업체를 선정하여 사업계획의 일부 또는 전부를 시행하는 경우
 - 체험마을 조성을 위한 자재구입, 전문가컨설팅, 설계비, 안전진단비용
- 농림사업시설 설치에 따라 부과된 부가가치세액중 환급받게 되는 금액과 리스방식으로 집행한 리스도입시설비는 사업비에서 제외하고 정산

(8) 기타사항

- 전문가 컨설팅 이외에 건물 구조물의 신축, 증축, 개보수, 용도전환시에는 한국농촌공사 등 전문기관의 안전진단을 받아야 함
- 마을협정과 사업계획변경
 - 녹색농촌체험마을 선정 후에도 당해 마을은 시장 군수를 거쳐 시·도지사의 승인을 얻어 마을협정과 사업계획을 변경할 수 있으며, 변경 승인을 받지 아니한 사업계획에 따른 자금집행은 사업비로 인정되지 아니함

- 사업계획서에서 제시된 녹색농촌체험마을 조성사업을 완료한 후에 중요한 마을협정을 변경하는 경우에는 시장 군수를 거쳐 시·도지사에게 사후 보고함

(9) 농식품부에 대한 보고사항

- 마을 선정 직후 결과보고
- 녹색농촌체험마을조성사업계획서, 농협 등의 협조 지원계획, 행정지원계획, 녹색농촌체험마을 운영계획서(별지4)를 제출 : 사업시작년도 1월 말
- 사업비 정산 보고 : 사업종료 익년 3. 20까지
- 사업추진실적 : 매분기 익월 10일까지

(10) 성과측정단계

- 지방자치단체(시·도, 시·군) 행정조사를 통해 성과 측정
 - 매년 12월 31일 기준으로 지방자치단체(시·도, 시·군)에서는 녹색농촌체험마을을 대상으로 방문객 수 및 매출액을 조사하여 제출(다음년도1월15일까지)

(11) 사업평가 및 환류단계

《사업평가》

- 녹색농촌체험마을이 조성된지 5년이 경과된 마을을 대상으로 사업전반에 대한 평가를 실시하여 향후 발전방향 모색(별도 계획을 수립하여 추진)
 - 평가대상, 평가절차, 평가방법 등은 별도 세부추진계획을 수립 실시

《환 류》

- 사업평가 결과 일정수준 이상으로 평가된 마을에 대하여는 인센티브 부여
 - 사무장채용지원, 보험가입지원, 마을홍보 등 적극 지원
 - * 해당 시·군에 대하여는 각종 사업 신청시 가점 부여

- 사업평가 결과 일정수준 이하로 평가된 마을에 대하여는 패널티 부여
 - 사무장채용지원, 보험가입지원, 마을홍보 등 지원 제외
 - * 해당 시·군에 대하여는 각종 사업 신청시 패널티(감점) 부여

7) 마을심사평가기준

평가항목	배 점	평 가 기 준	
		평 점	내 용
	300		
관광자원 및 여건	100	50	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전통적인 농촌모습의 보전, 경관주택의 보유여부 ○ 자연경관의 조성현황 및 생태보전이 잘 되어 있는지 여부 ○ 마을인근에 문화유적 등 관광자원과 스키장 등 레저시설이 발달되어 있는지 여부 (문화유적 보유현황 및 년 간 방문객수, 레저시설 년 간 이용객수 현황) ○ 정주권 개발사업 등 마을 정비사업을 추진하였거나 추진 중인지 여부 ○ 지역고유축제, 지역특산물, 향토음식 등 보유여부
		50	<ul style="list-style-type: none"> ○ 접근이 용이하고, 도시민의 방문, 숙박이 활발한지 여부 - 교통편의 다양화 여부 - 연간 관광객 수 및 민박관련 숙박시설 수 고려
주민합의와 사업추진 의지	100	100	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최소 1년 이상 사업추진능력을 갖춘 마을인가 ○ 영화회, 부녀회, 청년회 등 자발적인 마을공동체가 조직되어있고, 활발하게 활동하고 있는지 여부, ○ 사업추진 준비 등 주민의 사업 참여가 적극적인지 여부 ○ 사업을 이끌어 나가는 지도자가 있고, 적극적인가 여부 ○ 마을 토지이용조감도 작성·제출여부
사업계획의 충실성 및 실천가능성	100	50	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을의 부존자원의 활용 정도, 체험프로그램 등 활용계획, 마을기반시설의 운영계획 등 사업계획내용의 충실성 여부 ○ 마을조성사업에 대한 기초자치단체장의 관심도 ○ 마을 내 고가(古家) 활용 여부
		50	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체가 마을을 지원하기 위한 행정지원계획 수립·추진 여부 ○ 사업계획서작성·교육·사후관리지원 등의 지원계획 수립·추진 여부

- 친환경농업에 대하여 가점 부여(30점범위내에서)
 - ① 친환경농산물 인증서를 기초로 산출
 - ② 계산식 도입

- {참여농가 중 친환경실천농가 비율 × (전체 참여농가 수 / 마을 전체가구 수)} × 30(점)

예시) 마을전체 100가구 중 50가구가 사업에 참여시, 35농가가 친환경농업을 실천, 15가구는 실천하지 않는 경우 - 계산식 : $\{(35 \div 50) \times (50 \div 100) \times 30(\text{점})\} = 9(\text{점})$

■ 농지역개발 교육과정(농림수산식품부 주관) 수료자 참여시 가점 부여(15점범위내)

① 교육수료증을 근거로 산출

② 배점기준 - 리더십 육성과정 수료자 2명 이상 : 6점

- 사업주제별 특화과정 수료자 2명 이상(모듈별) : 4점

(* 국외견학 모듈 제외)

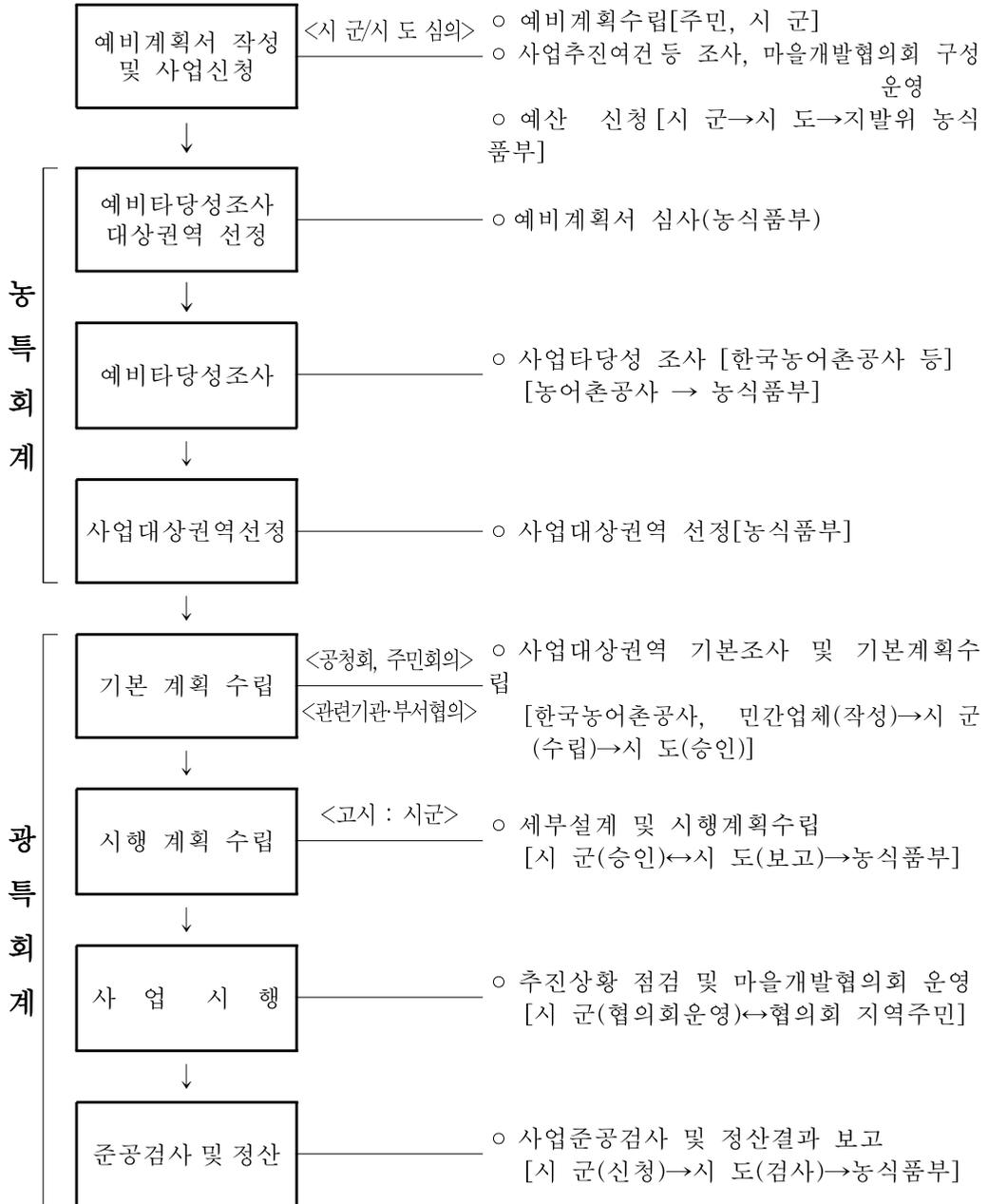
- 동기화과정 수료자 4명 이상 : 3점

- 공무원 특별과정 수료자 1명 이상(시·군 단위) : 2점

★ 마을 내 고가(古家)를 체험프로그램화하여 활용시 가점부여(10점범위 내)

〈부록2〉국내 농촌개발 추진체계 및 평가사례-농촌마을종합개발사업

1) 추진체계 요약



2) 사업모니터링 및 평가

(1) 이행점검단계

① 시·군 (지자체)

- 시장·군수는 매월 추진상황 및 예산집행상황 등을 점검하고, 그 결과를 시·도지사를 경유하여 농림수산식품부에 제출
- 시장·군수는 매 분기별 1회 이상 마을개발협의회를 운영하여 추진상황 점검회의를 개최
 - 마을개발협의회시에는 권역사업을 자문하는 외부전문가를 참여시켜 추진상황을 지속적으로 모니터링 및 자문을 할 수 있도록 하여야 함

② 시·도 (지자체)

- 시·도지사는 매 분기별 자체 점검계획을 수립하여 현지점검하고, 그 결과를 농림수산식품부에 제출
- 시·도지사는 매 반기별 1회 이상 지자체 공무원, 권역추진위원회, 한국농촌공사 사업담당 등이 참석하는 연찬회, 점검회의, 워크숍 등을 개최하여 사업추진상황을 점검하고 그 결과를 농림수산식품부에 제출

③ 농림수산식품부

- 농림수산식품부는 반기별 1회 이상 사업추진상황에 대한 현지점검을 실시
 - 점검결과 사업 추진상 문제점, 미흡한 점, 개선방안 등을 포함하여 사업시행자가 활용할 수 있도록 점검결과를 각 시·도에 통보

(2) 성과측정단계

- 성과측정시기 : 중간평가(10~11월), 예산집행실적 평가(12월)
- 성과측정방법 : 기본계획수립 및 사업시행 권역 주민을 대상으로 한 만족도조사
 - 사업시행 권역 만족도조사는 1단계 평가 대상 권역 주민을 대상으로 실시

(3) 사업평가 및 환류단계

① 사업평가

- 중간평가는 1단계(1~3년차)사업이 종료되는 권역을 대상으로 사업추진 전 과정에 대하여 평가를 실시
 - 평가는 지자체주관으로 자체평가를 실시하고, 농림수산식품부 주관으로 확인평가를 실시
 - 평가내용은 사업추진상황, 예산집행상황, 지역주민 및 지자체의 사업추진역량, 사업추진 성과, 사업홍보추진상황 등을 종합적으로 평가
- 연말평가는 12.31일자로 기준으로 지자체의 예산집행 실적을 평가

② 환류

- 평가결과에 따라 우수권역 및 우수지자체에게는 인센티브 부여, 부진권역에 페널티 부과
 - 권역 발전기금, 인센티브 예산, 포상 등
 - 중간평가 결과 60점 이하 또는 연말 예산 실 집행율이 기준 이하인 권역에는 페널티 부여
- 페널티 부여 받은 권역은 익년도 예산지원 중단, 신규권역선정 배제
- 3회 페널티를 받은 경우, 사업시행자가 사업포기 또는 중단을 요청한 경우 사업을 취소할 수 있음

〈부록 3〉기저지표(baseline indicator)

기저지표는 특정 시점(대부분 농촌개발정책 시작시점)의 경제적, 사회적, 환경적 상황을 나타내는 지표이다. 기저지표는 SWOT분석과 프로그램 전략을 정의하기 위해서 사용된다. 기저지표에는 두 가지 범주가 있다.

- 목적관련 지표: 프로그램 목표와 연계된 지표로 SWOT 분석에 사용된다. 프로그램의 수행 후 프로그램이 미친 영향(impact)을 평가하기 위한 참조지표이다. 예를 들면 ‘교육훈련’은 농촌개발 시책과 관련된 주요 기저지표이다. 이 경우 프로그램 시작 전 교육훈련자수가 기저지표가 되어 프로그램 수행후의 교육훈련수료자수와 비교된다.

- 맥락관련 지표(context related baseline indicators): 프로그램의 성과에 영향을 가질 수 있는 일반적인 상황에 대한 추세를 나타내는 지표이다. 맥락기저지표는 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫째는 지역내 강점과 약점을 밝히는 데 기여하며, 둘째 일반적인 경제, 사회, 구조, 환경 추세 속에서 프로그램이 달성한 영향을 해석하도록 한다.

〈목적관련지표(일부)〉

Axis		지표	측정(measurement)
Horizontal	1	경제개발	1인당 GDP
	2	고용율	고용율
	3	실업율	실업율
Axis 1 경쟁력	4	농업 교육훈련	교육훈련수료농민수
	5	농업 연령구조	35세미만/55세이상
	6	농업 노동생산성	총부가가치/총투입시간(GVA/AWU)

	16		
Axis 2 환경	17		
 26
Axis 3 다양성	27		
 35
Axis 4 LEADER	36

〈상항관련지표(일부)〉

Axis		지표	측정(measurement)
Horizontal	1	농촌설계 농촌 중요성	OECD 방법론에 의한 농촌 설계 농촌 지역 비율 농촌 인구 비율 농촌지역 총부가가치 비율 농촌지역고용율
	2		
Axis 1 경쟁력	3	농지사용 농가구조 ...	경지이용율 농가수 ...
	4		
	5		
	6		
Axis 2 환경	7
	...		
Axis 3 다양성	16
	17		
	23		

〈부록4〉 EU의 농촌개발 지표

1) 지표란?

지표는 변인으로 정의될 수 있다. 변인들은 이슈의 다양한 유형을 측정하여 양적 자료로 변화시킨다. 지표는 공공개입의 변화에 대한 정보를 제공하여 커뮤니케이션과 의사결정을 할 수 있도록 한다.

2) 지표의 역할

지표의 주요 역할은 다음과 같다.

- 적절성 측정 도구
- 평가를 모니터링하는 도구
- 효과성을 측정하는 도구
- 효과성을 측정하는 도구

3) 공통지표(common indicator)와 추가지표(additional indicator)

- 공통지표: EU 전 회원국에 공통적으로 적용되는 지표
- 추가지표: 각 국가나 지역의 특수한 상황을 반영한 지표

4) 지표의 품질기준

지표의 품질을 측정하는 규칙은 일반적으로 SMART로 알려져 있다

- 구체성(specific)
- 측정가능성(measurable)
- 활용가능성(available)
- 적절성(relevant)
- 시의성(timely)

SMART 규칙이외에도 2가지가 일반적으로 추가된다.

- 호환성(comparability)
- 취합가능성(possibility to aggregate)

5) 지표의 유형

- 투입 지표
 - 예: 지원된 보조금액
- 실적 지표
 - 예: 훈련받은 농민수
- 결과지표
 - 예: 농외활동을 시작한 농가수
- 영향지표
 - 구체적 영향: 교육훈련에 참여한 농가들의 기술수준 향상정도
 - 글로벌 영향: 농가의 교육수준 증가 정도

〈공통지표 예〉

Axis	Measure ¹⁹	Indicator	Subdivision ²⁰
1. Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector			
a) Promoting knowledge and improving human potential			
1.A.1	Vocational training and information actions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ number of participants to training ▪ number of training days received 	Division according to <ul style="list-style-type: none"> ▪ gender ▪ age category ▪ type of activity ▪ content of activity ▪ type of participants
1.A.2	Setting up of young farmers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ number of assisted young farmers ▪ total volume of investment 	Division according to <ul style="list-style-type: none"> ▪ gender ▪ type of agricultural branch ▪ age category
1.A.3	Early retirement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ number of farmers early retired ▪ number of farm workers early retired 	Division according to: <ul style="list-style-type: none"> ▪ gender ▪ age category ▪ type of agricultural branch
1.A.4	Use of advisory services	<ul style="list-style-type: none"> ▪ number of hectares released ▪ number of farmers supported ▪ number of forest holders supported 	Division according to the type of advice
1.A.5	Setting up of management, relief and advisory services	<ul style="list-style-type: none"> ▪ number of newly set up management, relief or advisory services 	Division according to type of service
b) Restructuring and developing physical potential and promoting innovation			
1.B.1	Modernisation of agricultural holdings	<ul style="list-style-type: none"> ▪ number of farm holdings that received investment support ▪ total volume of investment 	Division according to <ul style="list-style-type: none"> ▪ age category of the farm holder ▪ type of investment ▪ type of agricultural branch
1.B.2	Improvement of the economic value of forests	<ul style="list-style-type: none"> ▪ number of forest holdings that received investment support 	Division according to type of owner

〈공통지표 작성 양식〉

Axis 1: Improving competitiveness of the agricultural and the forestry sector

	to be filled in
	automatic calculation

Table of input and output indicators

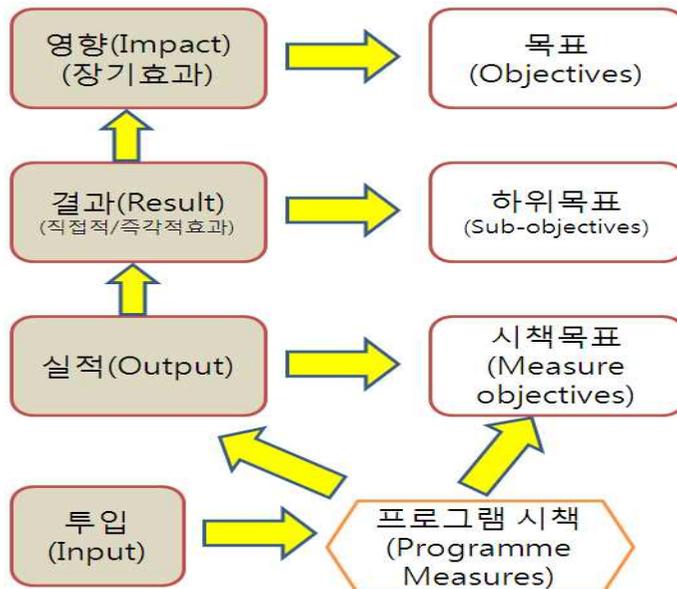
Measure	Type of indicator	Indicator	subindicator	Target	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	% of target realised	Remarks		
Vocational training and information actions	input	Amount of public expenditure realised ('000 EUR)	total									0	0.0%			
			of which EAFRD										0	0.0%		
	output	Number of participants to training	total										0	0.0%		
			according to gender:											0	0.0%	
			male											0	0.0%	
			female											0	0.0%	
			gender not known											0	0.0%	
			according to age category:											0	0.0%	
			<25											0	0.0%	
			25<age<40											0	0.0%	
			40<age<55											0	0.0%	
			55<											0	0.0%	
			according to type of activity:											0	0.0%	
			a demonstration project											0	0.0%	
			a course											0	0.0%	
			a workshop											0	0.0%	
			an information session											0	0.0%	
			other											0	0.0%	
			according to content of the activity:											0	0.0%	
			management, administrative and marketing skills											0	0.0%	
			ICT training											0	0.0%	
			new technological processes and machinery											0	0.0%	
		new regulations											0	0.0%		
		product quality											0	0.0%		
		maintenance and enhancement of landscape and protection of the environment											0	0.0%		
		other											0	0.0%		
		according to type of participant:											0	0.0%		
	participants active in farming											0	0.0%			
	participants active in food industry											0	0.0%			
	participants active in forestry											0	0.0%			
	number of training days received (by all participants)											0	0.0%			
		total										0	0.0%			

〈부록5〉농촌개발목표와 지표와의 관계

1) 개입논리(intervention logic)

- 정의
 - 개입논리란 목표를 달성하기 위해서 사용되는 공공정책 구현과 관련하여 사용되는 틀이다. 개입 논리는 정책 프로그램과 기대된 효과사이의 인과관계 사슬을 명확하게 설명하는 도식적 표현이다. 도식적 표현을 통해 할당된 투입자원과 달성하고자하는 목표의 논리적 관계를 보여 준다”

개입논리는 어떻게 프로그램이 구체적인 시책을 통해서 목표를 수행하는 지를 도식화하여 보여준다. 아래 그림은 프로그램의 개입논리에 대한 일반적인 예이다. 이 그림에서 핵심은 서로 다른 수준의 목표와 이와 연계된 다양한 수준의 효과이다.



자료: EC. Indicators for Monitoring and Evaluation: an indicative methodology, working paper 3.

개입논리는 두 가지 관점 - 하향식, 상향식-에서 해석된다. 하향식 관점은 목표와 관련되어 있다. 농촌개발 프로그램 목표의 세 가지 수준간의 논리적 관계이다.

- 목표: EU의 전략가이드라인에 따라 각 국가는 지역의 상황에 맞게 농촌개발 목표를 수립
- 하위목표: 운영측면을 고려하여 목표를 세분화한 것으로, EU의 농촌개발 규정에 따라 우선순위 영역을 일치해야 하며 운영을 위한 목표치를 가지고 있음
- 시책목표: 일 혹은 주단위로 행정적 관리가 정기적으로 필요한 하위목표를 좀 더 구체화한 목표, 관리를 위한 상세한 계획 즉 스킴(scheme)이 있음

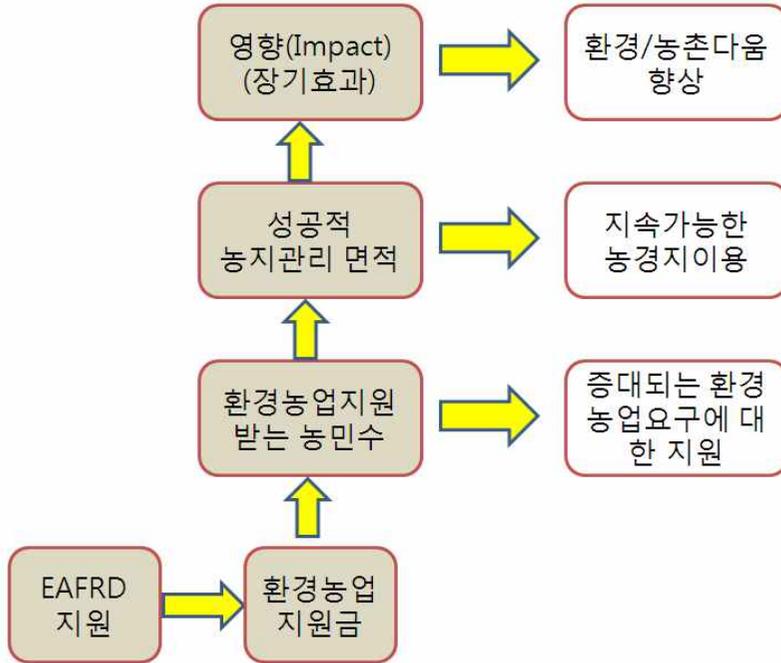
목표의 계층구조와는 달리 효과에 대한 계층구조는 상향식관점으로 파악되어진다.

- 투입: 시책/상세계획을 수행하기 위한 다양한 자원(재정, 인력, 기술 등)
- 실적: 투입자원(예: 재정지원)에 의해 일어나는 물질적인 결과(예: 교육훈련자수, 농업환경계획 참여 농가수)로 시책목표가 제대로 이루어지고 있는지를 확인할 수 있음
- 결과: 시책 구현에 의해 만들어진 직접적이고 즉각적인 효과(예: 환경친화적으로 경작되는 농경지의 증가면적)로 하위목표와 연계되어 있음
- 영향: 프로그램 수행에 따른 장기적인 효과로 프로그램의 목표와 연계되어 있음(예: 자연환경과 농촌환경 보호 및 향상)

그림에서 보듯이 실적, 결과, 영향은 다음과 같이 프로그램의 목표수준과 연결되어 있다.

- 목표는 영향으로 표현되어진다.
- 하위목표는 결과로 표현되어진다.
- 시책목표는 실적으로 표현되어진다.

환경농업지원과 관련된 구체적인 예는 아래와 같다.



〈부록6〉평가기준(evaluation criteria)

평가의 주요 이슈는 다양한 평가기준(evaluation criteria)과 관련되어 있다. 평가기준들은 평가를 위한 지표가 어느 수준까지 개발되어야 하는지를 결정한다.

- 적절성(relevance)
 - 적절성은 ‘목표(objectives)’가 목표그룹의 요구나 상황과 어느 정도 일치하는가를 나타내는 것이다.

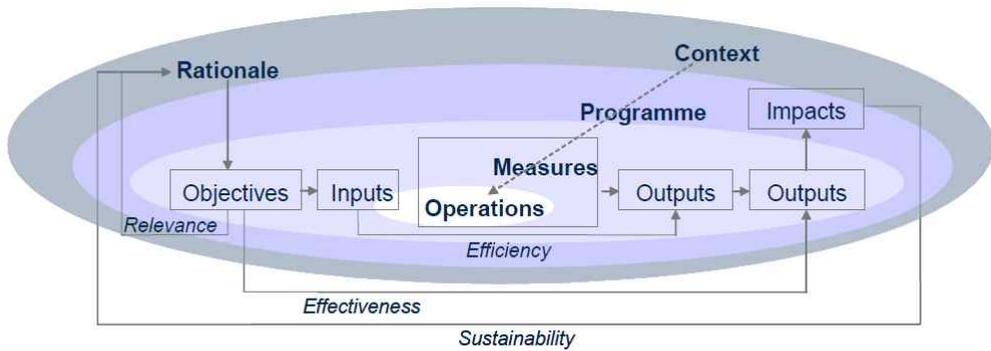
- 효율성(efficiency)
 - 효율성은 투입 대비 산출된 결과의 비율이다. 효과성은 다음과 같은 질문에 의해 확인된다: 동일한 결과가 더 적은 투입으로 획득될 수 있었는가? 동일한 투입으로 더 좋은 결과를 만들 수 있었는가?

- 효과성(effectiveness)
 - 효과성은 이루어진 결과와 최초에 계획과 비교하는 것이다. 즉 효과성은 기대된 결과와 실제 측정된 실적, 결과, 영향을 비교한다. 효과성은 프로그램 효과와 관련된 한 측면, 즉 기대된 긍정적 결과와 관련되어 있다. 그러나 프로그램은 예측하지 못한 또 다른 긍정적 혹은 부정적 결과를 생산할 수 있다.

- 지속성(sustainability)
 - 지속성은 영향이 프로그램/프로젝트가 종료된 후에도 계속되는지를 나타내는 개념이다.

적절성	프로그램의 목표가 지역의 우선순위와 요구와 관련하여 얼마나 적절한가?
효율성	투입된 자원이 어떻게 실적이나 결과로 나타났는가?
효과성	프로그램은 어느 정도나 목표, 하위목표, 시책목표를 달성하는데 기여했는가?
지속성	프로그램이 종료된 후 얼마의 기간이나 효과가 지속되는가?

자료: Commission methodological working paper 3 (Indicators for Monitoring and Evaluation: an indicative methodology)



자

자료: ECORYS & IDEA Consult based on ECORYS-NEI and DG Regio

〈부록7〉 총효과와 순효과, 사중손실, 대체효과, 승수효과

1) 총효과와 순효과(Gross versus net effects)

총효과는 시간의 경과에 따른 전체 변화의 정도이다. 순효과는 정책개입에 따른 직접적인 효과(변화 정도)이다. 변화는 정책개입 없이도 일어날 수 있다. 따라서 순효과는 정책개입의 부재시에도 일어날 수 있는 변동을 총효과에서 제거한 효과이다.

- 예를 들면 보조받은 농가의 고용자수는 변화없이 안정적인 것으로 나타났다. 이 경우 총 효과는 0이다. 그러나 만약 보조지원이 없었을 경우 400개의 일자리가 감소되었다면, 보조지원프로그램의 순효과는 400개 일자리 창출이다.

2) 사중손실(Deadweight)

사중손실은 정책개입으로 직접적 이익을 보는 것으로 관찰되지만, 정책개입이 없었더라도 일어날 수 있었던 변화를 지원하는 상황을 나타낸다.

농가민박에 개조에 대한 지원을 받은 농가가 설문조사에서 지원비를 통하여 더 좋은 품질의 민박집으로 개조할 수 있었다고 응답하였다. 그러나 그는 지원이 없었더라도 민박집을 개조했을 것이라고 응답하였다. 이 경우 민박집 개조는 농가가 지원받은 지원프로그램의 결과가 아니기 때문에 사중손실이 있는 것이다.

3) 전치효과(Displacement)

전치효과는 다른 지역이나 지역주민의 희생을 통해 획득되는 효과이다. 전치효과는 의도된 전치효과와 의도되지 않은 전치효과로 구분된다. 만약 의도되지 않았다면 순효과 계산 시 전체효과에서 전치효과를 제해야 한다.

- 의도된 전치효과 사례
 - 전북축산위생연구소를 전주에서 장수로 이전했을 경우 장수에서는 새로운 일자리가 창출되었지만, 이에 대응하여 전주의 일자리는 줄어들었다.

- 의도되지 않은 전치효과 사례
 - 농장판매나 직판장 판매로 인해 농가의 수익은 증대되었지만, 이에 비해 지역 과일가게의 수익은 줄어들었다.

4) 승수효과(Multiplier effects)

승수효과는 이차적인 효과로 누적되는 효과이다. 승수효과는 초기 개입이 다른 경제적 변수에 연쇄작용을 일으킴으로서 발생하는 추가적인 효과이다.

- 교육훈련에 의해 농가의 경쟁력이 강화되고 이에 따라 소득이 증대한다. 이처럼 소득의 증가가 초기 효과이다. 그러나 이 초기효과, 즉 소득의 증대는 다시 지역 가게에 사용되고, 이에 따라 지역가게의 소득은 증대한다. 이 같은 연쇄적인 순환과정이 몇 차례 일어난다. 이처럼 연쇄작용에 의해 나타나는 효과가 승수효과이다. 일반적으로 여분의 소득은 전부 사용되지 않기 때문에 승수효과는 순환과정이 일어남에 따라 차츰 줄어들게 된다.

Jthink 2010-BR-12

농촌개발평가체계 연구 I
-EU 농촌개발평가체계를 중심으로-

발행인 | 원도연

발행일 | 2010년 12월 31일

발행처 | 전북발전연구원

560-014 전북 전주시 완산구 전라감영로 57(중앙동 4가 1)

전화:(063)280-7100 팩스:(063)286-9206

ISBN 978-89-6612-018-5 93520

본 출판물의 권리는 전북발전연구원에 속합니다.