

EU의 농촌개발사업 평가체계와 시사점 - 농촌마을사업 선정·평가를 중심으로 -

이민수

전북발전연구원 (전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696)

국문요약

경제 침체로 인한 예산부족으로 공공정책이 증거(evidence)에 기반해야 한다는 요구는 점점 증대되고 있다. 선진국 특히 EU의 경우 농촌개발사업의 석명성(accountability)을 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 석명성과 사업수행과정에서의 시행착오를 통한 학습효과를 극대화하기 위해서는 체계적인 사업계획의 수립과 함께, 사실과 증거에 근거한 사업수행 및 수정을 위한 신뢰성있는 모니터링 및 평가체계구축이 필요하다. 첫째, 경제개발과 함께 사회개발을 주요 목표로 설정하고 평가지표를 구성할 필요가 있다. 둘째, 평가의 사후 목적이 상벌보다는 교육적 목적이 우선되도록 설계될 필요가 있다. 이를 위해서는 농촌마을사업이 '선택과 집중 모델'에서 '확산 모델'로 정책방향을 변경해야 한다. 셋째, 사업선정과 평가에 지역주민 참여를 통한 민주성을 강화할 필요성이 있다. 넷째, EU의 공통모니터링 및 평가틀(CMEF)와 같은 농촌개발 모니터링 및 평가시스템 구축이 필요하다.

주요어: 농촌개발사업, EU의 공통모니터링 및 평가틀(CMEF)

1. 서론

공공정책이 증거(evidence)에 기반해야 한다는 요구는 점점 증대되고 있다. 평가는 증거중심정책(evidence based policy) 개발에서 핵심적인 역할을 한다(Davies, Nutley, & Smith, 2000; GAO, 2005). 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; Dietz, 2002; ergschmidt, 2009). 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; CEC, 2006; CEC, 2007).

- 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 책임성(accountability)과 사업 수행과정에서의 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 평가체계구축이 필요하다.

2. 국내 농촌마을사업 평가체계

2.1. 주요 농촌마을사업 평가사례

중앙정부와 지자체는 마을단위 수준의 지역공동체 경제 활성화 사업을 경쟁적으로 대규모 사업비를 투입하여 실행하여 왔으며, 각 부처별 대표적인 사업을 나열해보면 아래와 같다.

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

2010년 이후에는 일자리 창출을 위해 마을기업 사업, 사회적 기업 등의 사업을 노동부, 농림수산식품부, 안전행정부에서 경쟁적으로 개발 시행하고 있다. 이처럼 농촌지역의 마을단위를 중심으로 경제를 활성화하기 위한 유사한 사업들이 각 부처에서 경쟁적으로 시행되고 있다.

국내에서 수행된 주요 농촌마을사업들은 유사한 평가체계를 가지고 있다. 농림수산식품부에서 수행한 녹색농촌체험마을, 농촌마을 종합개발사업, 어촌체험마을에 대한 평가체계를 요약하면 아래와 같다.

〈표 1〉 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〉 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 3〉 어촌체험마을 평가체계

사업 목적	어업체험 중심의 어촌관광으로 소득을 증대하여 어촌을 활성화 체험프로그램 등 적극적 마케팅으로 도시민의 어촌교류 확대
평가 방법	시·도(시/군) 수산조정위원회 심의 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)

2.2. 농촌마을사업 평가체계 요약

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

2.2.1. 선정단계

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

- 복수항목의 선정평가기준을 가짐
- 대부분의 사업은 2차이상의 선정평가를 실시
 - 즉 대부분의 사업은 시군 차원에서 1차 평가하고 이후 도나 중앙 단위에서 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. 마을사업들은 각기 다른 대분류와 세분류를 기준으로 평가를 실시하지만 대부분 다음을 주요 기준으로 설정하고 있다.

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

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

2.2.2. 모니터링 단계

사업 수행에 대한 모니터링은 해당사업을 실행하는 시·군 지자체에서 대부분 실시하고 있으며, 사업 추진상황은 행정보고 형태로 중앙부처에 보고되고 있다.

- 사업수행 시·군
 - 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 과정에서 나타난 문제점을 해결하기 위해 컨설팅을 의무 혹은 권고사항으로 제시

2.2.3. 평가 단계

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

- 복수항목의 평가기준을 가짐
- 대부분의 사업은 2차이상의 선정평가를 실시
 - 즉 대부분의 사업은 시군 차원에서 1차 평가하고 이후 도나 중앙 단위에서 2차평가를 실시하고 있음
 - 지자체
 - 시·군은 사업 완료 후 결과보고서를 작성하여 시·도에 제출
 - 시·도는 시·군 사업결과보고 자료를한 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 사업추진결과에 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 농촌관광객 수, 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
 - 모니터링, 평가결과 사업의 지속 추진이 어렵다고 판단되는 경우 예산지원 중단 등 조치

3. EU의 농촌개발 평가체계

3.1. 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; 박덕병, & 이민수, 2009; 김정섭, 2009). 이후 SEM 2000(Sound and Efficient Financial Management)으로 알려진 EU 재정지출 관리 개혁 구상으로 평가는 매우 중요한 위치를 차지하게 된다(Hill, 2008; 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 재정 규정(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 평가책임을 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 농촌

개발과 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 농촌개발사업은 가공, 마케팅, 농촌경제 다양화, 마이크로비즈니스 개발, 직업훈련, 사회자본형성, 환경개선 등 매우 다양하다. 농촌개발정책의 제정의 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 수행되며, 평가는 독립적인 기관에 의해 수행된다.

3.2. 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. 이후 프로그램이 실행되면 공동 모니터링 및 평가틀(CMEF: Common Monitoring and Evaluation Framework)을 이용해 사업이행에 대한 모니터링과 평가를 수행한다.



〈그림 1〉 EU 농촌개발사업의 전략적 접근방법

RDPs는 농촌지역상황과 요구에 대한 SWOT분석을 포함한다. 이와 함께 정책개입의 합리성, 제안된 시책에 대한 설명서, 사업목표대상, 기저지표(baseline indicators), 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 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.

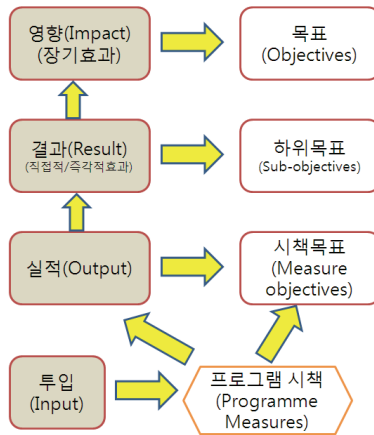
평가과정의 한 부분으로 농촌개발 각 시책에 대한 공통평가질문(CEQs: Common Evaluation Questions)이 있다. 이와 함께 평가의 수월성을 위해서 집행위원회는 모든 회원국에 적용가능한 공통지표(Common indicators)를 사용한다. 공통지표의 취합을 통해 EU 회원국의 성과가 비교되고, 전체 성과가 집계된다. 공통지표는 4개의 지표(투입, 실적, 결과, 영향)

와 두 개의 기저지표(목적관련지표, 맥락관련지표)로 구분된다.

3.3. 농촌개발목표와 지표와의 관계

지표들은 계층구조로 이루어진 목적과 연계되어 있다. 농촌개발목표와 지표와의 관계는 개입논리(intervention logic)으로 설명된다. 개입논리란 목표를 달성하기 위해서 사용되는 공공정책 구현과 관련되어 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

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.

<그림 2> 농촌개발목표와 지표와의 관계

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.

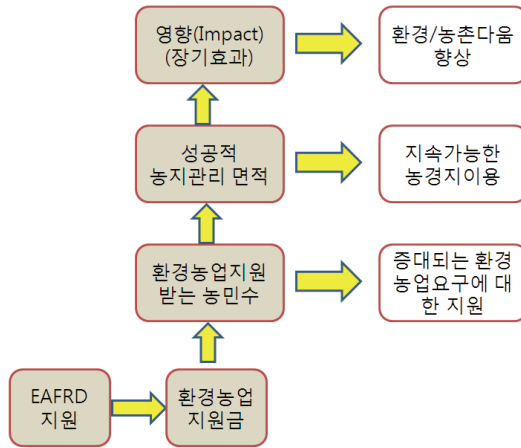
- 투입: 시책/상세계획을 수행하기 위한 다양한 자원(재정, 인력, 기술 등)
- 실적: 투입자원(예: 재정지원)에 의해 일어나는 물질적인 결과(예: 교육훈련자수, 농업환경계획 참여 농가수)로 시책목표가 제대로 이루어지고 있는지를 확인할 수 있음
- 결과: 시책 구현에 의해 만들어진 직접적이고 즉각적인 효과(예: 환경친화적으로 경작되는 농경지의 증가면적)로 하위목표와 연계되어 있음
- 영향: 프로그램 수행에 따른 장기적적인 효과로 프로그램의 목표와 연계되어 있음(예: 자연환경과 농촌환경 보호 및 향상)

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

- 목표는 영향으로 표현되어진다.

- 하위목표는 결과로 표현되어진다.
- 시책목표는 실적으로 표현되어진다.

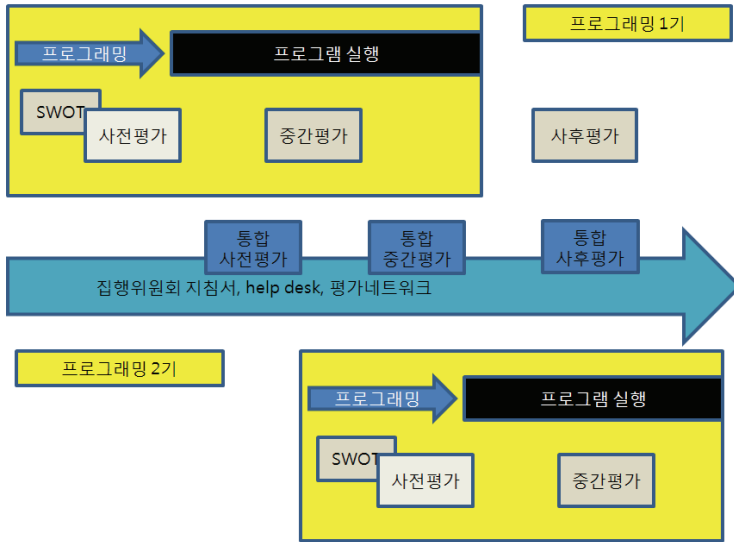
환경농업지원과 관련된 구체적인 예는 아래와 같다.



〈그림 3〉 환경농업지원 목표와 지표와의 관계

3.4. 농촌개발 평가 단계

CMEF는 지속적인 평가방법론을 제시한다. 프로그램 주기와 관련하여 평가는 다양한 시기(사전평가, 중간평가, 사후평가)에 평가가 이루어진다. EU의 농촌개발 평가단계는 아래 〈그림 4〉와 같다.



〈그림 4〉 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 농촌개발프로그램 기간동안 ‘지속적인 평가(ongoing evaluation)’의 개념을 도입하여 다양한 차원에서 지속적인 평가가 이루어지도록 장려하고 있다. 이와 함께 집행위원회는 농촌개발정책의 평가와 관련된 ‘주제연구(thematic studies)’를 조직하였다. 주제연구는 공식적인 ‘유럽평가네트워크(European Evaluation Network)’에 의해 이루어진다.

3.3.1. 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 내용은 아래와 같다.

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

3.3.2. 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 혹은 변경되어야 하는지를 검토한다. 중간 평가의 내용은 아래와 같다.

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

3.3.3. 사후평가

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

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

3.3.4. 평가단계와 지표의 관계

각 평가단계별로 사용되는 평가기준과 사용된 모니터링 지표는 아래와 같다.

〈표 4〉 평가단계별 주요 평가기준과 지표

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

평가단계별 평가에 대한 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

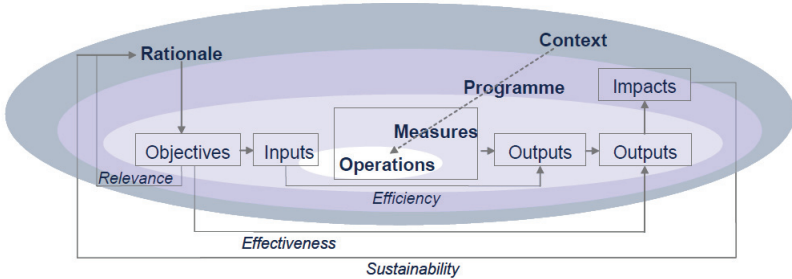
정도 일치하는가를 나타내는 것이다.

- 효율성(efficiency)
 - 효율성은 투입 대비 산출된 결과의 비율이다. 효율성은 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 프로그램이나 프로젝트가 종료된 후에도 계속되는지를 나타내는 개념이다.

〈표 5〉 평가기준

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)



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

〈그림 5〉 평가단계와 평가기준의 관계

4. EU 농촌개발평가체계와 관련된 주요 논쟁

4.1. 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.

4.2. 운영측면의 문제

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

4.2.1. 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 농촌개발 프로그램이 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.

4.2.2. 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.

4.2.3. 자료활용문제

CMEF 방법론은 지표에 의한 성과측정을 강조한다. 따라서 자료활용과 자료수집 비용은 효과적인 평가에 중요한 장애가 된다. 자료가 관리 시스템내에 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.

4.3. 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 인과

관계를 추적하는 데 한계를 가진다. 사중손실¹⁾, 전치효과²⁾ 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 collection³⁾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. 따라서 연구자들은 CMEF 접근법이 가지는 한계를 극복하기 위한 심층적인 사례조사 방법 등의 새

1) 사중손실(Deadweight)은 정책개입으로 직접적 이익을 보는 것으로 관찰되지만, 정책개입이 없었더라도 일어날 수 있었던 상황을 나타낸다. 예를 들면, 농가민박에 개조에 대한 지원을 받은 농가가 설문조사에서 지원비를 통하여 더 좋은 품질의 민박집으로 개조할 수 있었다고 응답하였다. 그러나 그는 지원이 없었더라도 민박집을 개조했을 것이라고 응답하였을 경우 민박집 개조는 농가가 지원받은 지원프로그램의 결과가 아니기 때문에 사중손실이 있는 것이다.

2) 전치효과(Displacement)는 다른 지역이나 지역주민의 희생을 통해 획득되는 효과이다. 전치효과는 의도된 전치효과와 의도되지 않은 전치효과로 구분된다. 예를 들면, 의도된 전치효과는 전북축산위생연구소가 전주에서 장수로 이전했을 경우 장수에서는 새로운 일자리가 창출되었지만, 이에 대응하여 전주의 일자리는 줄어든 경우이다. 의도되지 않은 전치효과 사례는 농장판매나 직판장 판매로 인해 농가의 수익은 증대되었지만, 이에 비해 지역 과일가계의 수익은 줄어든 경우이다.

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

로운 방법에 대한 접근의 필요성을 강조하고 있다.

5. 결론 및 제언

5.1. 농촌마을사업 평가체계에 대한 EU사례의 시사점

5.1.1. 사업목적의 불명확성으로 인한 평가 문제: 경제개발인가 사회개발인가?

EU의 농촌개발에서 핵심 정책목표로서 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 수행 시에는 프로젝트 자금의 빠른 집행 및 사업성과가 최우선적으로 고려되어 사회개발은 종종 무시된다. 특히 고용창출이 중심적인 요구사항이 되면서 이 같은 경향은 심화되는 현상을 나타내고 있다.

LEADERD와 같은 소규모 농촌개발사업의 목표는 경제적 사회적 개발을 동시에 고려하지만, 평가과정은 대부분 경제개발에 초점을 둔다. 그러나 경제개발 영향에 대한 분석도 매우 피상적이다. 예를 들면 일자리창출의 경우, 창출된 일자리 형태, 어떤 계층이 고용되었는지에 분석은 거의 이루어지지 않는다. 특히 사회개발의 핵심목표인 사회적포용(civil inclusion)에 가장 중요한 분배개선에 대해서는 거의 논의가 되지 않는다고 비판받고 있다(Dargan, Shucksmith, 2008; Dwyer, & Findeis 2008; Farrell & Thirion, 2005).

국내의 마을사업의 경우도 경제개발과 함께 사회개발을 중요한 목표로 설정하고 있다. 따라서 목표의 혼란에 따른 평가문제에 대한 EU의 경험 이 충분히 논의될 필요가 있다.

5.1.2. 사업수행과 평가를 위한 파트너십 문제

지역내 사업수행과 평가를 위한 의사결정은 대부분 사부문과 공공부문의 다양한 단체의 파트너십을 통해 이루어지지만, 파트너십이 효과적으로 작동하지 않는 경우가 많다.

EU의 농촌개발에서 상향식 의사결정, 지역분권이 강조됨에 따라 지역 단위 파트너십은 중앙으로 부터 권한을 위임받는다. 그러나 파트너십이 농어촌 현장에서 실제 어떻게 작동하는지, 효과적인 작동에 대한 장애물, 파트너십의 성공요인에 대해서는 거의 알려져 있지 않다(Edwards et al., 2000; Moseley and Cavazzani, 2001).

이와 함께 지역내의 권력 차별성으로 인해 파트너십의 부정적 측면이 존재한다. 파트너십에 대한 미화는 지역내부의 권력차별을 숨길 수 있다. 예를 들면, 지역공동체사업에서 특정그룹은 의사결정에서 소외되는 경우가 많다. 특히 성, 계층, 교육수준에 따른 사회적차별은 파트너십을 통한 지역수준에서도 존재한다. 예를 들면, 농촌지역의 여성단체들은 결속력이 강하고 신뢰수준이 높은데도 불구하고, 자원배분에서 소외되는 경우가 많다.

파트너십은 민주적 대표성에서도 한계를 가질 수 있다. 파트너십은 프로젝트 예산을 다루고 개발 틀을 설정하는 데 핵심적인 역할을 수행한다. 그러나 많은 경우 동일한 사람이 대다수 파트너십의 회원이다. 이와 함께 소수의 지역주민이 다수의 파트너십 의사결정에 핵심적 역할을 하고 있다. 이처럼 선출되지 않은 소수의 지역주민이 주요의사결정을 하고, 프로젝트 기간동안 단기적으로 구성된 조직이 민주적 대표성을 가질 수 있는지에 대한 문제제기가 자주 이루어진다.

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 관여할 필요가 있다.

5.1.3. 평가지표 및 절차문제

사회적 자본의 양은 시간에 따라 변하고 계량화하기 어렵다. 따라서 구체적이고 현실적인 지표개발이 중요하다. 특히 평가결과가 정당성을 확보하기 위해서는 지표선정에 있어서 이해관계자를 패널로 참여시켜 동의를 확보하는 것이 핵심이다.

평가지표와 관련하여 다양한 학문간의 빈약한 상호작용도 핵심 문제로 지적된다. 많은 경우 측정방법과 개념에 대한 명확성과 동의가 부족하고, 따라서 기존의 경제개발 사업의 성과지표를 이용하는 경향이 있다. 예를 들면, LEADER의 경우에도 창출된 일자리수, 창출된 비즈니스 수, 교육훈련자 수 등 계량화가 가능한 항목위주로 평가된다. 이에 따라 사회자본 형성에 있어서 가장 중요한 사업 수행 과정에 대한 평가가 종종 실패한다.

마을사업의 목적에 적합한 사회적 자본의 다양한 형태를 반영하는 질적·양적 데이터의 수집이 잘 이루어지지 않는다. EU의 평가체계를 보면 정기적인 계량화된 평가 외에 농촌개발에 대해 다양한 질적 연구가 이루어지고 있다. 가장 대표적인 사례는 유럽 사회학자들을 중심으로 이루어진 “the Socio-Economic IMPACT of Rural Development Policies”이다⁴⁾. 이 프로젝트의 결과는 연구자간의 동료평가(peer review)를 통해 유럽의 주요 학회지(Sociologia Ruralis, Journal of Environmental Policy & Planning)에 결과를 발표하여 연구자들간의 농촌개발 평가방법에 대한 질적인 논의를 촉진시키고 있다.

국내 농촌개발사업의 경우에도 유럽의 경우와 유사하게 예산계약으로

4) <http://www.rural-impact.net/>

인해 좀 더 엄격한 평가에 대한 요구 심화되고 있다. 개별사업 보조를 지양하고 공공재에 대해서만 예산을 투입해야 한다는 요구가 점점 강화되고 있다. 유럽의 농촌개발사업 평가와 마찬가지로 우리나라의 마을사업의 경우도 i)경제적목적과 사회적목적을 동시에 추구하는 점 ii)정책수혜자가 다수의 그룹이라는 점(예를 들면, 소농, 실업상태청년, 여성 등) iii)사업효과가 나타나기 까지는 일정 시간이 필요하는 점 iv)타사업과 동시에 지원이 이루어짐에 따라 사업효과를 분리해내기 어렵다는 점에서 객관적 사업평가시스템 구축에는 많은 어려움이 있다.

5.2. 국내 농촌마을사업 평가체계 개선 방향

EU의 농촌개발 평가체계와 관련 연구검토를 통한 국내 농촌마을사업 평가체계에 대한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 경제개발과 함께 사회개발을 주요 목표로 설정하고 평가지표를 구성할 필요가 있다. 현재 진행되고 있는 마을만들기 현황을 보면 사회적 배제에 우선적으로 정책관심을 둘 필요가 있다. 농촌개발정책이나 마을사업의 핵심목표는 농어촌지역의 경제적 약자에게 새로운 고용기회와 소득 증대의 기회를 제공하는 것이다. 그러나 현재 마을만들기 사업을 중심으로 한 공동체사업은 대부분 지역 여건이 우수하여 단기간에 경제적 성과가 가능한 곳이 선정된다. 이에 따라 여건이 불리하여 외부 지원이 필수적인 마을은 거의 선정되지 못하고, 경쟁력이 있는 마을에 다수의 마을만들기 사업과 기타 농업보조사업이 집중되는 경향이 나타나고 있다.

외국의 연구결과들을 보면, 경제적 여건이 불리하고 교육수준이 낮은 주민들이 새로운 창업활동 등에서 더 많은 성과를 창출하고 있는 사례가 다수 있다. 농어촌지역내에서 약자그룹이 의사결정이나 정부지원사업에

서 소외되지 않도록 사회적 배제 문제에 대해서 중앙정부가 책임성과 균형감을 가지고 관여할 필요가 있다.

둘째, 평가의 사후 목적이 상벌보다는 교육적 목적이 우선되도록 설계될 필요가 있다. 이를 위해서는 농촌마을사업이 '선택과 집중 모델'에서 '확산 모델'로 정책방향을 변경해야 한다. 현재 진행되고 있는 농촌마을사업은 단기간의 사업성과를 위해서 소수의 마을을 선정하여 집중적으로 지원하는 방식으로 상당수 사업이 이루어진다. 이 같은 방식에서는 정부 자금 지원이 종료되면 대부분 사업이 지속되지 못할 가능성이 크다. 이와 함께 지원을 받은 마을은 사업지속성을 위해서 새로운 보조사업 획득에 집중하게 되고, 이에 따라 제한된 예산이 특정마을에 지속적으로 투입될 가능성이 높아진다.

다양한 아이디어가 실험되고 현실화될 수 있도록 초기 선정에 있어서는 대다수 사업에 대해 소규모로 지원하고, 향후 본격적이 투자가 필요한 경우에는 엄격한 심사를 통해 선정하고, 이에 대한 자금지원도 초기 사업수행의 방아쇠 역할에 한정할 필요가 있다. 즉, 다양한 아이디어가 경쟁하고 이 과정에서 성공한 모델이 정부의 특별한 자금지원이 없어도 타지역에 확산되도록 사업을 설계해야 한다.

셋째, 사업선정과 평가에 지역주민 참여를 통한 민주성을 강화할 필요성이 있다. 현재 마을만들기 사업은 대부분 위원회를 구성해서 대상지역을 선정하고 평가. 위원회가 주관적 문항으로 구성된 평가표로 평가하는 방식이다. 그러나 대부분의 경우 선정과 평가를 담당하는 위원들이 너무 제한되어 있으며, 동일인물이 다수의 위원회에 속해있는 경우가 많다.

이와 함께 위원선정이나 사업에 대한 선정·평가에 있어서 담당공무원이나 사업수행기관의 영향력이 강한 구조이다. 위원들이 전문가이긴 하지만 대부분 사업지역에 살지 않는 경우가 많고, 사업현장에 대한 충분한 사전지식 없이 단기간의 현장방문이나 서류심사를 통해 선정·평가에

참여한다. 그러나 담당공무원은 많은 시간을 업무에 투입하므로 사업지역에 대해 더 많은 정보와 지식을 가지고 있는 경우가 많다. 이와 함께 사업의 성공과 실패는 담당공무원의 인사고과와는 직결되지만 위원회는 책임문제가 거의 없다. 이에 따라 장기적으로 효과가 나타나고 눈에 보이지 않는 사회적 자본이나 인적 자본개발 보다는 사업비 집행과 단기적 사업실적에 초점을 둘 수 밖에 없다.

공동체사업의 성공에는 지역주민의 적극적 참여가 핵심요소이다. 지역주민이 사업의 선정단계에서 부터 적극적으로 참여할 수 있도록 설계할 필요성이 있다. 유럽의 LEADER에서처럼 지역의 다양한 단체대표를 패널풀로 구성해야 한다. 패널에는 경제적, 정치적 이해관계자뿐만 아니라 친목모임, 취미동호회 등을 다양한 지역사회 구성원을 포함하여 지역내 사업이 자연스럽게 홍보되도록 할 필요가 있다. 유럽의 경우를 보면 100-200명 정도의 지역 패널 풀을 구성해서 이 풀에서 50명 정도를 선정하여 위원회를 구성한다. 이 같은 위원회 구성을 적극적으로 벤치마킹 할 필요가 있다.

넷째, 객관적인 농촌개발 모니터링 및 평가시스템 구축이 필요하다. 예산제약이 심해질수록 사업효과에 대한 엄밀한 평가가 요구된다. 향후 농촌공동체사업이 지속적으로 공공의 지지를 받기 위해서는 객관적인 평가시스템을 통해 사업효과를 증명해야 한다. 정책평가 공급자인 연구자들에 대한 지역공동체사업의 평가개념, 과정, 방법에 대한 연구지원과 함께 수요자인 정책의사결정자와 이해관계자들에게 사업 모니터링·평가 결과를 효과적으로 커뮤니케이션할 수 있는 수단에 대한 지원 필요하다.

■ 참고 문헌 ■

- 김정섭. (2009). 농촌개발사업 실행 과정에 관한 사례연구. *한국지역개발학회지*, 21(3), 103-121.
- 박덕병, & 이민수. (2009). EU의 농촌개발정책의 동향과 시사점. *한국지역개발학회지*, 21(3), 123-162.
- Farrell, G. & Thirion, S. (2005). Social capital and rural development: From win-lose to win-win with the LEADER initiative, in Schmied D. (ed.) *Winning and Losing: The Changing Geography of Europe's Rural Areas*. Aldershot, Ashgate, pp. 281-298.
- GAO (US Government Accountability Office). (2005). *Performance Measurement and Evaluation*. GAO-05-739SP, May, Washington, DC.
- Bergschmidt, A. (2009). Powerless evaluation. *Eurochoices*, 8(3), 41-46.
- Blandford, D., Boisvert, R., & Hill, B. (2010). Improving the Evaluation of Rural Development Policy. *EuroChoice*, 9(1), 4-9.
- Bradley, D. Dwyer, J., & Hill, B. (2010). The Evaluation of Rural Development Policy in the EU. *EuroChoices*, 9(1), 15-20.
- Cavazzani, A, & Moseley, M. (2001). *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe: 24 Case Studies in Six European Countries*. PRIDE Research Report
- CEC(Commission of the European Communities). (2000). The Communication on Evaluation (SEC(2000) 1051), EC, Brussels.
- CEC(Commission of the European Communities). (2004). *Evaluating EU Activities - A Practical Guide for the Commission Services*. July 2004, DG Budget Evaluation Unit, EC, Brussels.
- CEC(Commission of the European Communities). (2006). *Rural Development 2007-2013: Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework*. Draft guidance document. Directorate General for Agriculture and Rural Development, EC, Brussels.
- CEC(Commission of the European Communities). (2007). *Responding to Strategic Needs:*

- Reinforcing the use of evaluation*. Communication to the Commission from Ms Grybauskaite in agreement with the President. SEC(2007)213, EC, Brussels.
- Dargan, L. and Shucksmith, M. (2008). LEADER and innovation. *Sociologia Ruralis*, 48(3), 274-291.
- Davies, H.T.O., Nutley, S.M. & Smith, P.C. (eds) (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: Policy Press
- Dietz, M-A. (2002). Evaluating new regional policies: Reviewing the theory and practice. *Evaluation*, 8(3), 285-305.
- Dwyer, J., & Findeis, J. (2008). Human and social capital in rural development - EU and US perspectives. *EuroChoices*, 7(1), 38-45.
- 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.
- Dwyer, J., Bradley, D., & Hill, B. (2008). Towards an enhanced evaluation of European rural development policy - Reflections on United Kingdom experience. *Economie Rurale*, 307, 53-79.
- Edwards, B., Goodwin, M., Pemberton, S., & Woods, M. (2000). *Partnership working in rural regeneration: Governance and empowerment?*. Bristol: The Policy Press.
- Hill, B. (2008). The power of evaluation. *EuroChoices*, 7(3), 4-5.
- Midmore, P., Langstaff, L., Lowman, S., and Vaughan, A. (2008). 'Qualitative Evaluation of European Rural Development Policy: Evidence from comparative case studies. Paper presented at the 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists, August 26-29, Ghent, Belgium.
- OECD. (2009). *Covering regional development Policy; The use of performance indicators*. Paris.

Received 10 July 2014; Revised 22 August 2014; Accepted 16 September 2014

EU Rural Development Evaluation System and Implication for Rural Development in Korea

Minsoo Lee

Jeonbuk Development Institute, Jeonju-si, Jeollabuk-do, 560-860, Korea

Abstract

There is an inescapable requirement in public policy to provide evidence. For the evaluation of the EU Rural Development Policy, the European Commission has designed a Common Monitoring and Evaluation Framework(CMEF). The principal objectives of evaluations are to improve decision-making, resource allocation and accountability.

In Korea, however, the opinion-based policy by expert is still rural development evaluation system. It does not provide the objective quantitative indicators for impact of rural development project. According to this, the budget-making body (parliament, government, etc.) have questioned the effectiveness of rural development projects, rural development projects often reduced or changed. To improve the accountability of rural development policy, it is necessary to build a reliable monitoring and evaluation system based on the evidence. First, rural development evaluation indicators should be considered the multipul goal of rural development, namely economic development, social development. Second, the purpose of the evaluation is necessary to be designed for the learning rather than reward. Third, the participation by local residents should be strengthened in evaluation process. Finally, it is necessary to establish rural development monitoring and evaluation system, such as CMEF of the EU (CMEF).

key words : Rural Development, Common Monitoring and Evaluation Framework(CMEF)



Minsoo Lee is a senior researcher of Rural and Agricultural Division in Jeonbuk Development Institute, South Korea. His research interests focus on rural development, rural tourism, and local food.

Address : Jeonbuk Development Institute, Jeonju-si, 560-860, South Korea.

e-mail) minsoo@jthink.kr, phone) 82-63-280-7143