

전략연구 2012-20

# 3농 혁신 추진 성과 평가지표 개발 및 평가방법 연구

김태연·김 호·강성필·유학렬·강마야



# 발 간 사

2000년대 들어서 점차 격화되고 있는 농산물 개방 압력과 각종 FTA의 체결 등에 따라 농산물의 가격하락과 농어민의 소득 감소 등 현재 우리나라 농어업과 농어촌이 직면하고 있는 문제를 해결하고 동시에 새로운 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 종합적이고 체계적인 준비가 필요하다는 인식하에 2009년에 출범한 충남도의 민선 5기는 농어업, 농어촌, 농어업인을 아우르는 「3농혁신」 정책을 도정의 제 1과제로 선정하고 추진하고 있습니다.

그러나 현재 이러한 「3농혁신」 정책이 시·군 차원에서 구체적으로 어떻게 실시되고 있는지에 대한 세밀한 연구나 평가는 아직 실시된 바 없습니다. 정책의 성과에 대한 평가 연구를 하기에는 아직 시기상조라고 할 수 있지만, 시행된 지 2년이 된 「3농혁신」 정책이 충남의 각 지역에서 실시되고 있는 현황과 문제점에 대한 파악은 정책의 개선을 위해서도 반드시 필요한 일입니다. 따라서 「3농혁신」 정책에 대한 모니터링 차원에서의 평가작업이 필요하다고 할 수 있다.

본 연구는 「3농혁신」정책의 현황 분석 및 성과확산을 위한 방안으로 「3농혁신」 추진 성과에 관한 평가지표를 개발하고 평가방법을 제시하기 위한 연구입니다. 「3농혁신」 정책의 내용과 전반적인 체계를 분석하여 사업의 성과를 평가하기 위한 지표개발의 방향을 제시함과 동시에 「3농혁신」 사업의 구체적인 내용을 파악하여 정책의 평가를 위한 정량적 지표와 정성적 지표를 개발하고, 평가지표를 활용한 평가방법 및 체계의 형성 방안을 제시하고자 하며 이 연구과정에서 확인한 「3농혁신」 정책의 개선점에 대해 개괄적으로 제안하고자 합니다.

본 연구에 연구책임자로 참여한 김태연 교수님을 비롯하여 많은 조언과 참여를 아끼지 않아주신 자문위원에게 감사의 말씀을 전하며, 연구수행과정에서 적극적으로 협조해준 연구 심의위원에게 특별한 감사의 말씀을 드립니다.

2012년 12월 31일  
충남발전연구원장 박진도



# 연구요약

## 1. 연구의 필요성 및 목적

현재 우리나라 농어업과 농어촌이 직면하고 있는 문제를 해결하고 동시에 새로운 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 종합적이고 체계적인 준비가 필요하다는 인식하에 2009년에 출범한 충남도의 민선 5기는 농어업, 농어촌, 농어업인을 아우르는 「3농혁신」 정책을 도정의 제 1과제로 선정하고 추진하고 있다. 특히 2012년도에는 그 중점 추진방향으로 가시적인 성과 창출을 목적으로 설정하고 「3농혁신대학」의 정례화 운영, 「3농혁신」 지도자 모임 구성 운영, 품목별 생산자 단체와의 현장 대화 추진, 귀농귀촌 탐방단 운영, 시·군 특색을 반영한 차별화된 「색깔있는 마을」 육성 등을 추진하고 있다. 또한 이러한 「3농혁신」 정책에 대한 참여를 확산하기 위하여 다양한 홍보 방안도 마련하고 있다. 이러한 상황에서 「3농혁신」의 성과를 창출하고 확산시키기 위해서는 「3농혁신」의 5개 전략분야, 11개 세부사업 및 347개 단위사업이 시·군의 적극적인 참여에 의해서 이루어지도록 장려할 필요가 있다. 따라서 「3농혁신」 정책의 전반적인 내용과 세부 사업에 대한 평가지표를 개발하고 평가방법 및 평가체계를 형성하는 것이 매우 시급한 과제라고 할 수 있다.

이와 같은 연구 배경 하에서 본 연구는 「3농혁신」 정책의 현황 분석 및 성과확산을 위한 방안으로 「3농혁신」 추진 성과에 관한 평가지표를 개발하고 평가방법을 제시하기 위한 연구로서 다음과 같은 네 가지 목적을 설정하고 있다. 첫째, 「3농혁신」 정책의 내용과 전반적인 체계를 분석하여 사업의 성과를 평가하기 위한 지표개발의 방향을 제시하는 것, 둘째, 「3농혁신」 사업의 구체적인 내용을 파악하여 정책의 평가를 위한 정량적 지표와 정성적 지표를 개발하는 것, 셋째, 평가지표를 활용한 평가방법 및 체계의 형성 방안을 제시하는 것, 넷째, 이 연구과정에서 확인한 「3농혁신」 정책의 개선점에 대해 개괄적으로 제언하는 것이다.

## 2. 주요 연구내용

### 1) 「3농혁신」 정책의 목표와 특징 검토

지금까지 국내외에서 발행된 각종 연구문헌을 검토하여 이 연구에서는 ‘혁신’을 “다양한 요소들이 상호작용하는 시스템 내에서 이루어지는 사회적인 상호 학습과정”이라고 정의하고 이러한 혁신의 결과는 새로운 지식의 축적 즉, 새로운 원칙, 이념, 철학, 인식 등을 갖게 되는 것으로 설정하였다. 이러한 맥락에서 3농혁신의 의미를 검토하였다. 이 과정에서 그 동안 3농혁신의 목표와 내용에 관해서 다양한 형식과 내용의 의견개진이 있었으며, 각종 문헌에서 언급한 3농혁신의 목표와 특징은 사실상 새로운 정책 사업을 추가하는 것에 그치고 있으며 혁신의 내용을 담고 있지 못함으로 발견하였다. 따라서 이 연구는 충남 도지사의 각종 강연과 인사말 및 다양한 3농혁신 관련 문헌과 관계자들의 발표자료를 토대로 “민관협력”과 “융복합적 정책추진”을 3농혁신의 목표로 설정하였다. 이러한 내용에 대해서는 이 연구의 중간발표회를 통해서 지자체 관계자 및 전문가들과 합의하였다.

### 2) 「3농혁신」 평가지표 개발

3농혁신의 목적과 내용을 달성하였는지를 평가하기 위한 평가지표는 국내외 정책평가 및 각종 혁신정책에 관한 문헌을 검토하여 참고하였다. 이를 토대로 이 연구에서는 3농혁신을 추진하는 모든 사업에 적용할 수 있는 공통지표 두 가지와 개별지표 한 가지를 개발하였다.

공통지표는 혁신성과지표와 사업성과지표로 구성된다. 혁신성과지표는 민관협력과 융복합적 정책 추진 상황을 평가하기 위한 것으로 각각 네 가지 지표로 이루어져 있으며 보다 세부적인 하위 지표와 산출식을 제시하였다. 또한 사업성과지표는 주로 정책사업의 혜택을 받는 농어민이나 주민 및 관련 단체를 대상으로 만족도 조사로 측정하는 지표를 제시하였다. 여기에는 사업내용 만족도 지표, 사업 추진과정 만족도 지표, 사업성과 만족도 지표 등 크게 세 가지로 구분되며 각각의 지표는 또 다시 서너 개의 하위 평가지표로 구성되어 있다. 이 연구에서는 각각의 지표에 대한 평가질문을 예시하여 향후 평가위원회에서 활용할 수 있도록

록 하였다.

이러한 지표와 함께 3농혁신의 현실적인 여건을 고려하여 추가적인 평가준비 없이 바로 현장의 3농혁신 사업에 적용할 수 있는 단순 평가지표를 개발하였다. 단순 평가지표는 혁신성과지표와 사업성과지표 모두를 좀 더 축약된 지표로 평가하기 위한 것으로 주로 정성적인 지표와 평가질문으로 구성되어 있다. 이러한 단순평가지표를 활용하여 3농혁신 사업에 대한 즉각적인 평가가 가능할 것으로 판단된다.

### 3) 「3농혁신」 평가조직 및 환류체계

평가를 시행하기 위한 평가조직의 구성 및 방법과 관련해서 이 연구는 충남 도지사를 정점으로 하는 평가위원회와 평가팀의 구성을 제안하였으며 이를 지원하기 위한 행정지원조직으로 평가업무지원팀의 설치를 제안하였다. 평가위원회는 충남 농어업·농어촌을 대표하는 기관이나 단체의 대표자, 정책전문가 및 정책평가 전문가로 구성되도록 한다. 그리고 이러한 평가업무를 실무적으로 주도하기 위해서 평가팀을 설치해야 하는데, 외부 연구팀을 지정하여 실시할 수도 있으나 반드시 농어업·농어촌 정책 연구자가 참여할 수 있도록 구성하는 것이 필요하다는 점을 강조하였다.

평가결과의 활용을 위해서 평가환류 체계도를 제시하였다. 평가환류체계는 과제단위 환류체계와 정책단위 환류체계의 두 가지로 구분하여 제시하였다. 과제단위 환류체계는 3농혁신 사업의 문제점을 수시로 점검하고 즉각적으로 반영할 수 있는 체계이며, 정책단위 환류체계는 평가위원회의 평가결과를 토대로 3농혁신 정책의 전반적인 체계를 개선하기 위한 것이다. 이러한 환류체계를 통해서 3농혁신 정책이 지속적인 혁신을 이룰 수 있는 체계를 갖추었다고 할 수 있다.

### 3. 결론 및 정책적 제언

이 연구를 통해서 3농혁신 사업에 대한 평가지표를 개발하였을 뿐만 아니라 충남의 3농혁신 정책이 좀 더 발전하기 위해 노력해야 할 부분이 무엇인가를 제시하였다. 먼저, 3농혁신 사업의 단계별 구성과 목표를 좀 더 명확하게 제시할 필요

가 있다. 현재의 5대 선도 분야와 30대 주요사업은 단순히 347개를 다시 분류한 것에 불과하여 실효성이 없는 구분이다. 따라서 현재 실시하고 있는 347개 세부사업 중 충남 농어업·농어촌의 혁신을 위해서 집중해야 할 30개 사업을 선정하고 별도의 목표를 제시해야 하며, 5대 선도 분야에서도 특히 집중해야 할 5개 분야를 선정하여 추진하여야 할 것이다.

둘째, 혁신의 목표를 명확하게 제시할 필요가 있다. 혁신은 단순히 새로운 것을 도입하는 것이 아니라 기존의 관행을 바꾸는 것에 초점을 두어야 한다. 따라서 3농혁신을 통해서 무엇을 어떻게 바꿀 것인지를 명확하게 제시할 필요가 있다.

셋째, 3농혁신 위원회의 정책에 대한 심의기능과 권한을 강화할 필요가 있다. 혁신은 도 차원에서의 민관협력과 융복합적 추진으로 모범을 보여야 하기 때문에 다양한 지역의 대표들이 참여하고 있는 3농혁신위원회의 기능과 권한을 강화하여 많은 지역 관계자들의 참여에 의해서 시행되고 있다는 것을 명확하게 보여줄 필요가 있다.

넷째, 중앙부처의 사업에 대해서도 도와 시·군이 자율적으로 추진할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 도나 시·군의 권한을 최대한 활용하거나 또는 중앙부처에 관련 시행령의 개정을 건의하는 등의 형태로 충남의 실정에 적합하게 민관협력과 융복합적으로 정책을 추진할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

마지막으로 3농혁신 사업에 대한 전반적인 평가를 통해서 지속적인 혁신이 이루어질 수 있도록 그 체계를 형성할 필요가 있다. 이 연구에서는 3농혁신에 대한 평가를 현장에 바로 적용하기 위한 방안으로 단순 평가지표를 제시하였으나, 3농혁신의 효과를 제고하고 지속시키기 위해서는 가능한 빠른 시일 내에 세부 평가지표를 적용하여 실시할 필요가 있다.

# 목 차

제1장 서 론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 방법 및 구성 .....	4
제2장 정책평가 이론 고찰 .....	8
1. 정책평가의 개념 .....	8
2. 정책평가의 유형 구분 .....	12
3. 정책평가 시스템의 개요 .....	22
4. 정책평가의 계획 및 실시과정 .....	26
제3장 3농혁신의 내용과 추진체계 .....	33
1. 농어업·농어촌 혁신 기본 계획 검토 .....	33
2. 3농혁신의 내용 검토 .....	38
3. 3농혁신의 추진체계 검토 .....	46
제4장 3농혁신 추진사업 평가지표 개발 .....	49
1. 평가지표 개발 개요 .....	49
2. 세부 평가지표 개발 .....	52
3. 단순 평가지표 개발 .....	65
제5장 3농혁신 평가관리 시스템 .....	73
1. 평가체계의 기본 구조 .....	73

2. 3농혁신 평가관리 시스템 구성 .....	77
3. 평가환류 체계 .....	82
 제6장 결론 및 정책적 제언 .....	85
1. 요약 .....	85
2. 정책적 제언 .....	87
 참고문헌 .....	90
 <부록 1> .....	93
<부록 2> .....	101

# 표 목 차

<표 2-1> 평가의 네 가지 유형 .....	21
<표 2-2> 프로그램 틀의 특성과 활용 .....	31
<표 3-1> 3농혁신 사업 분류 .....	36
<표 3-2> 3농혁신의 성과와 추진과제 정리 .....	45
<표 4-1> 일반적인 평가지표 분류 .....	49
<표 4-2> 3농혁신 평가지표 분류 .....	50
<표 4-3> 민관협력 평가지표 .....	56
<표 4-4> 융복합 정책추진 평가지표 .....	58
<표 4-5> 사업내용 만족도 평가지표 .....	60
<표 4-6> 추진과정 만족도 평가지표 .....	61
<표 4-7> 사업성과 만족도 평가 지표 .....	62
<표 4-8> 사업성과지표 종합 .....	62
<표 4-9> 3농혁신사업 평가항목과 가중치 개요 .....	63
<표 4-10> 3농혁신사업 평가항목과 가중치 종합 .....	64
<표 4-11> 혁신성과지표 단순 평가지표 .....	66
<표 4-12> 사업성과지표 단순 평가지표 .....	70
<표 4-13> 3농혁신 단순 평가지표 평가항목과 가중치 개요 .....	71
<표 4-14> 3농혁신 단순 평가지표 평가항목과 가중치 종합 .....	72

## 그림 목차

<그림 1-1> 연구 흐름도 .....	4
<그림 1-2> 연구진별 역할 분담 체계 .....	7
<그림 2-1> 평가, 모니터링, 감사의 범위 .....	9
<그림 2-2> 정책 과정과 평가의 유형 .....	13
<그림 2-3> CIPP모형의 핵심 구성요소와 프로그램과의 상호관계 .....	19
<그림 2-4> 정책평가의 구성요소 .....	23
<그림 2-5> 평가 과정 .....	25
<그림 2-6> 평가설계의 과정 .....	27
<그림 3-1> 농어업·농어촌 혁신의 비전과 전략 .....	34
<그림 3-2> 농어업·농어촌 혁신의 특징 .....	36
<그림 3-3> 3농혁신의 개념과 특징 .....	42
<그림 3-4> 3농혁신 추진체계 .....	47
<그림 5-1> 평가조직 체계 및 절차 .....	76
<그림 5-2> 평가조직체계도 .....	79
<그림 5-3> 평가절차 .....	81
<그림 5-4> 과제단위 평가환류체계도 .....	83
<그림 5-5> 3농혁신 정책환류체계 .....	84

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구의 배경

2000년대 들어서 점차 격화되고 있는 농산물 개방 압력과 각종 FTA의 체결 등에 따라 농산물의 가격하락과 농어민의 소득 감소에 대한 걱정이 점차 증가하고 있다. 이는 충남지역 뿐만 아니라 우리나라 농업 전체가 직면하고 있는 현실이라고 할 수 있다. 여기에 농어촌 지역은 고령화 및 취약한 정주 환경 등으로 인해 농어촌 지역사회가 심각한 위기 상황에 놓여 있다는 진단이 여러 연구를 통해서 나타나고 있다.

이와 같이 농어업과 농어촌이 직면하고 있는 문제를 해결하고 동시에 새로운 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 종합적이고 체계적인 준비가 필요하다는 인식하에 2009년에 출범한 충남도의 민선 5기는 농어업, 농어촌, 농어업인을 아우르는 「3농혁신」 정책을 도정의 제 1과제로 선정하고 추진하고 있다. 「3농혁신」은 기본적으로 중앙정부와 충남지역 각 시·군의 정책수립과 집행을 담당하는 사람들은 물론 농어민 단체(조직), 소비자 단체 등 정책 수혜자와 전문가 등 다양한 주체가 협력하는 체계를 형성하는 것이다. 이를 통해서 충남지역의 농어업과 농어촌 지역을 대상으로 실시되어 온 각종 사업들이 세부적인 분야에서는 각각의 문제 해결에 중점을 두면서도 다른 사업들과 서로 연계되어서 종합적인 효과를 발휘할 수 있는 체계를 형성하고자 하는 것이다. 즉, 이렇게 농어업, 농어촌, 농어업인을 포괄하는 「3농혁신」 정책을 실시함으로써 농어업인, 소비자, 도시민이 서로 상생하는 지속가능한 충남 농어업, 농어촌 사회를 건설하고자 하는 목적에서 시도되고 있는 것이다.

충남도가 2010년부터 본격적으로 실시한 이러한 「3농혁신」정책은 크게 네 가

지의 특징을 갖고 있다. 첫째, 기반정비 및 시설조성 등 하드웨어 중심에서 지역 리더 양성, 주민역량 강화, 제도 개선 등의 소프트 파워를 강조하고 있다는 것이다. 둘째, 행정주도 체계에서 민관협력 강화 체계로 변화하여 모든 정책의 수립, 집행, 평가과정에서 지역주민이 참여할 수 있는 체계를 구축하고자 하는 것이다. 셋째, 대외경쟁력 강화에 초점을 둔 것에서 지역연대를 강화하는 것으로 변화하였는데, 이는 생산자와 소비자의 연대 강화, 가족농 중심의 지역농업 조직화, 지역 농식품 체계의 구축을 지향하는 것으로 나타나고 있다. 넷째, 외생적 발전에서 내생적 발전 방식으로 적용하는 것으로 변화하였는데, 이는 농어업 6차 산업화, 농어업 부가가치 증대를 통한 농어촌 지역주민 소득 향상을 목적으로 하는 것에서 나타나고 있다.

「3농혁신」 정책은 친환경 고품질 농산물 생산, 지역순환 식품체계 구축, 살기 좋은 희망마을 만들기, 지역리더 육성, 도농 교류 활성화 등 5개 분야를 전략적인 핵심 추진사업으로 선정하였다. 이와 함께 농어업, 농어촌 분야와 관련된 기존 정책사업과 신규사업 347개를 11개 주요 분야로 구분하여 추진하고 있다. 이와 같은 「3농혁신」정책의 5대 전략분야와 11개 세부사업은 총 3개의 사업단과 8개 팀이 중심이 되어서 추진, 관리되고 있다.

그러나 현재 이러한 「3농혁신」 정책이 시·군 차원에서 구체적으로 어떻게 실시되고 있는지에 대한 세밀한 연구나 평가는 아직 실시된 바 없다. 정책의 성과에 대한 평가 연구를 하기에는 아직 시기 상조라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 시행된 지 2년이 된 「3농혁신」 정책이 충남의 각 지역에서 실시되고 있는 현황과 문제점에 대한 파악은 정책의 개선을 위해서도 반드시 필요한 일이다. 따라서 「3농혁신」 정책에 대한 모니터링 차원에서의 평가작업이 필요하다고 할 수 있다.

## 2) 연구의 필요성

「3농혁신」 정책은 2012년도에 그 중점 추진방향으로 가시적인 성과 창출을 목적으로 설정하였다. 이를 위한 주요 현안 사업으로 「3농 혁신대학」의 정례화 운영, 「3농혁신」 지도자 모임 구성 운영, 품목별 생산자 단체와의 현장 대화 추진,

귀농귀촌 탐방단 운영, 시·군 특색을 반영한 차별화된 「색깔있는 마을」 육성 등을 추진하고 있다. 또한 이러한 「3농혁신」정책에 대한 참여를 확산하기 위하여 다양한 홍보 방안도 마련하고 있다. 이와 함께 성과창출을 위한 방안으로 시·군별 특색사업을 발굴하여 주간단위 추진상황을 파악하고 우수사례를 전파하는 것, 시·군별 평가지표 개발, 현장중심평가 및 인센티브 제공을 통해서 시·군의 자발적인 참여를 유도하고 「3농 혁신」의 분위기를 확산하는 것, 정기점검 및 추진상황 평가분석과 환류 시스템 구축을 통해서 추진상황 및 문제점을 점검하고 개선방향을 강구하는 것 등을 시행하고 있다.

이러한 상황에서 「3농혁신」의 성과를 창출하고 확산시키는데 필요한 것이 주요 사업에 대한 평가지표의 개발이라고 할 수 있다. 이를 통해서 「3농혁신」의 5개 전략분야, 11개 세부사업 및 347개 단위사업이 시·군의 적극적인 참여에 의해서 이루어지도록 장려할 필요가 있다. 따라서 「3농혁신」정책의 전반적인 내용과 세부 사업에 대한 평가지표를 개발하고 평가방법 및 평가체계를 형성하는 것이 매우 시급한 과제라고 할 수 있다.

### 3) 연구의 목적

이와 같은 연구의 배경과 필요성 하에서 본 연구는 「3농혁신」정책의 현황 분석 및 성과확산을 위한 방안으로 「3농혁신」추진 성과에 관한 평가지표를 개발하고 평가방법을 제시하기 위한 연구로서 다음과 같은 목적을 설정하고자 한다. 첫째, 「3농혁신」정책의 내용과 전반적인 체계를 분석하여 사업의 성과를 평가하기 위한 지표개발의 방향을 제시하는 것이다. 이를 통해서 평가의 목적과 방향을 설정하고 평가지표를 구성하기 위한 기본적인 논리 틀을 형성하고자 한다.

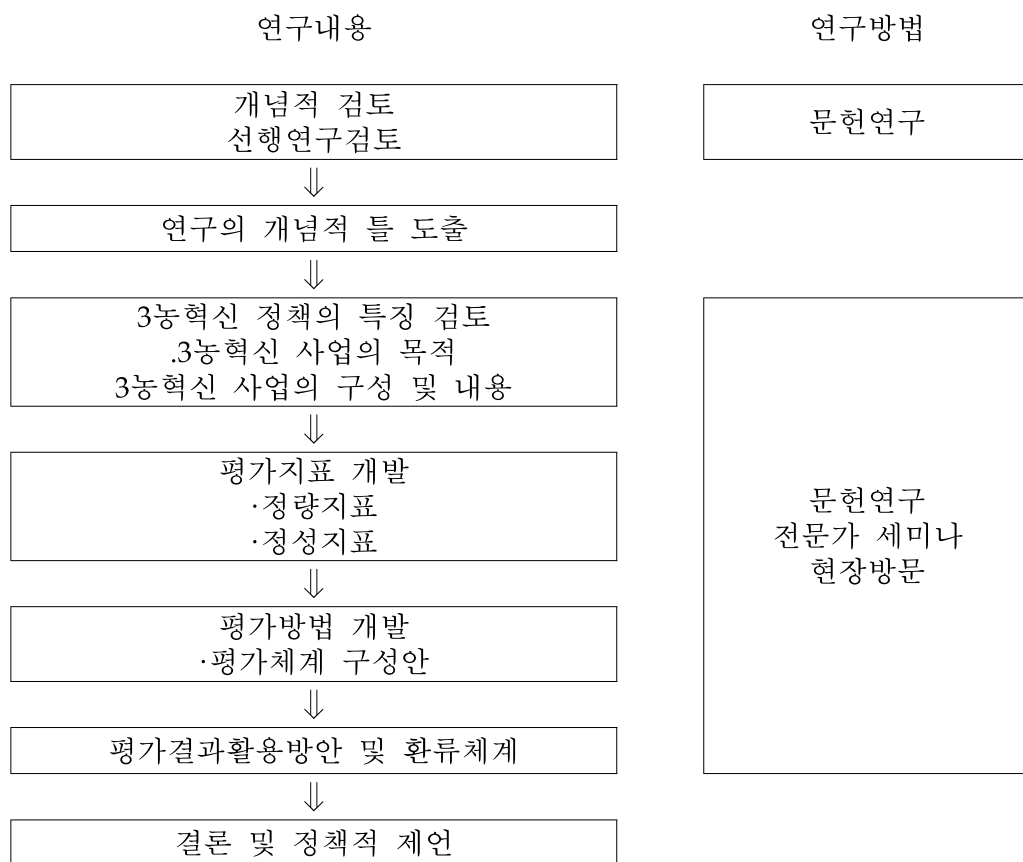
둘째, 「3농혁신」사업의 구체적인 내용을 파악하여 정책의 평가를 위한 정량적 지표와 정성적 지표를 개발하고자 한다. 이를 위해서는 「3농혁신」정책에 포함되어 있는 347개 사업의 내용을 분석하고 이를 통해서 바람직한 평가지표를 개발해야 한다. 이 과정에서 다양한 국내외 정책평가 관련 문헌에 대한 검토가 이루어질 것이다.

셋째, 평가지표를 활용한 평가방법 및 체계의 형성 방안을 제시하고자 한다. 평가단의 구성과 운영뿐만 아니라 평가시기와 평가결과의 활용방법을 제시하여 평가결과를 효과적으로 활용할 수 있는 환류시스템을 제시하고자 하는 것이다. 넷째, 이 연구과정에서 확인한 「3농혁신」 정책의 개선점에 대해 개괄적으로 제언하고자 한다.

## 2. 연구의 방법 및 구성

### 1) 연구의 추진과정

<그림 1-1> 연구 흐름도



연구의 추진과정은 <그림 1-1>에서 보는 바와 같이 먼저, 정책평가 및 평가지표 개발에 관한 개념적 연구와 선행연구를 문헌으로 살펴보고, 이를 토대로 3농혁신에 적용할 수 있는 개념적 틀을 도출하고자 한다. 이러한 개념적 틀에 기초하여 「3농혁신」 사업을 평가하기 위한 정량지표와 정성지표를 개발하고 이에 대한 평가체계 및 평가결과 활용방안을 제안할 것이다. 이러한 과정은 문헌조사, 전문가 인터뷰와 현장방문으로 이루어질 예정이다.

## 2) 연구의 내용 및 방법

이 연구는 다음과 같은 내용으로 구성된다. 먼저, 정책평가에 관한 이론적 검토를 시행할 것이다. 여기에서는 정책평가의 과정에 대한 이론적 검토를 통해서 「3농혁신」에 적합한 개념을 도출할 것이다. 또한 정책평가 기준 및 자료에 관한 개념적 검토를 통해서 「3농혁신」 정책을 평가하는데 적합한 기준과 지표를 설정하고 자료의 수집과 분석을 위한 계획을 작성할 것이다.

둘째, 「3농혁신」 사업의 내용과 체계를 검토하는 것이다. 「3농혁신」 정책의 평가를 위한 단위를 어떻게 설정해야 하는지를 파악하기 위해서 「3농혁신」 정책에 따라 추진되는 사업의 전반적인 내용과 체계를 검토할 것이다. 또한 이를 추진하는 추진체계의 구성도 점검할 것이다. 이러한 작업을 통해서 「3농혁신」 정책에 대한 평가의 필요성과 목적을 도출하고 평가 대상사업의 단위와 시기를 결정하게 될 것이다.

셋째, 국내외 정책평가 문헌에 대한 선행연구를 검토하여 평가지표 개발에 참고할 수 있는 사항들을 도출하는 것이다. 주로 ‘혁신’을 평가하는 국내외 연구에 초점을 두고 검토하며 기존 지표들의 장단점을 분석하여 「3농혁신」을 평가하는데 창조적으로 적용될 수 있는 부분을 도출하는 것이다. 여기에는 정량적 지표뿐만 아니라 정성적인 지표에 대한 검토도 포함될 것이다.

넷째, 「3농혁신」을 평가하기 위한 정량적, 정성적 평가지표를 개발하고 이를 측정하기 위한 산출식을 제시하는 것이다. 여기에서는 「3농혁신」이 아직 성과를 도출할 만한 시간적 여유가 부족하다는 것을 감안하여 원칙적으로 수행되어야 할

세부적인 지표와 전체적인 운영과정에서 참여자의 만족도를 평가하는 단순화된 지표 두 가지를 제시하고자 한다.

다섯째, 구체적으로 평가를 시행하기 위한 조직체계와 방법에 대해 제시할 것이다. 주로 평가위원회의 구성과 평가단의 역할에 대해 논의할 것이며, 이러한 평가를 통해서 도출된 결과를 어떻게 향후 정책에 반영할 것인지에 대한 환류방안도 제시할 것이다. 그리고 마지막으로 「3농혁신」에 대한 평가를 원활하게 수행하고 또 향후 그 성과를 제고하기 위한 정책적 방안을 제시하고자 한다.

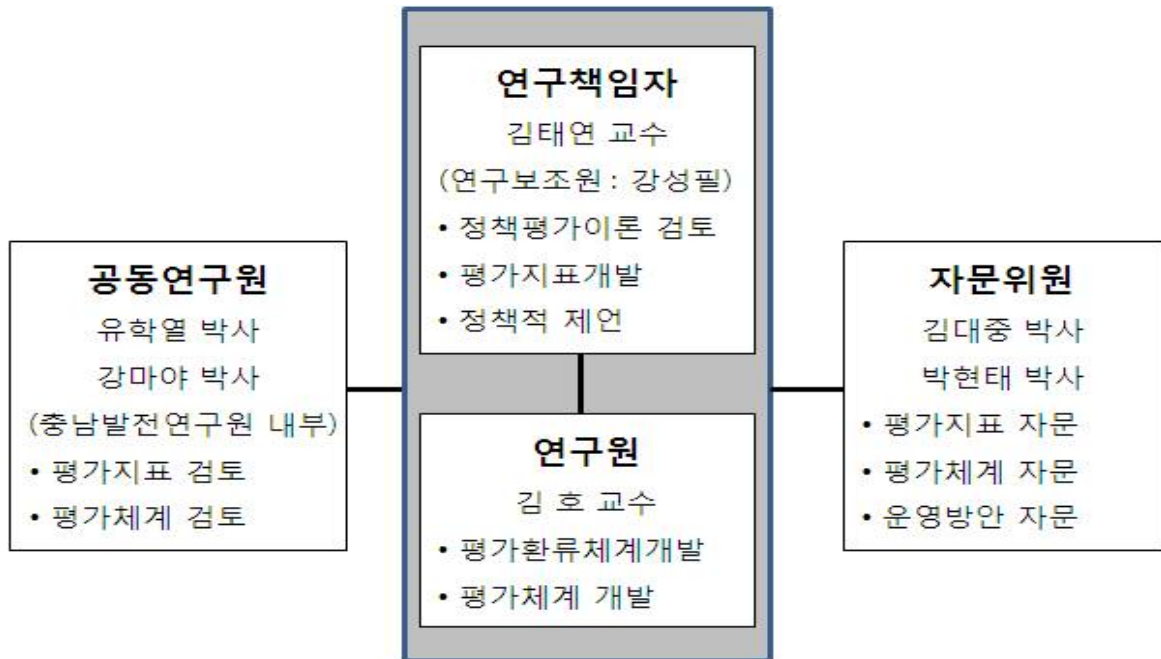
이 연구는 주로 문헌조사와 관계자와의 워크숍 또는 세미나 방법을 적용하여 이루어질 것이다. 문헌조사는 「3농혁신」 관련 문헌, 정책평가 이론, 각종 국내외 정책평가 연구를 정리하는데 적용될 것이다. 이러한 문헌 연구를 통해 개발된 평가지표에 대해 연구 참여자 및 전문가, 정책 담당자들이 참여하는 세미나 또는 워크숍을 개최할 것이다. 이를 통해서 이 연구의 진행과정에서의 문제점에 대한 인식을 공유하고 결과에 대한 서로 간의 의견을 수렴하고자 한다.

### 3) 연구 수행 체계

이 연구를 수행하기 위한 연구진은 다음과 같이 구성된다

- 연구책임자 : 김태연 교수 (단국대학교)
- 연구원 : 김 호 교수 (단국대학교)
- 연구보조원 : 강성필 (단국대학교 대학원 석사과정)
- 공동연구(내부) : 충남발전연구원 농촌농업연구부 유학열 박사, 강마야 박사
- 연구자문 : 김대중 박사(충남테크노파크), 박현태 박사(한국농촌경제연구원)

<그림 1-2> 연구진별 역할 분담 체계



## 제2장 정책평가 이론 고찰

### 1. 정책평가의 개념

#### 1) 정책평가의 정의

정책평가에 대한 정의들 중 스크라이븐(Scriven, 1999)은 “어떤 것의 장점(Merit), 유용성, 가치(worth) 등을 결정하는 과정 또는 그러한 과정의 산물”로 정의한다. 평가는 가치판단 행위로 좋고 나쁨, 쓸모 있는 것과 쓸모없는 것을 구분하는 행위다. 스테플빔과 쉥크필드(Stufflebeam & Shinkfield, 2007)는 좀 더 포괄적인 차원에서 “평가는 어떤 대상의 장점, 가치, 성실성, 실현가능성, 안전, 중요성 및 형평성에 대한 기술적(descriptive) 판단적 정보를 서술하고, 획득하며, 보고하고, 적용하는 체계적 과정”으로 정의 한다. 패튼(Patton, 2008)은 평가의 활용에 초점을 두고 “프로그램 평가는 프로그램을 판단하고, 프로그램의 효과성을 개선하며, 앞으로의 계획을 위한 결정에 정보를 제공하기 위해 프로그램의 활동, 특성, 결과에 대해 정보를 수집하는 것”으로 정의한다. 베딩(Vedung, 1997)은 “정책평가란 정부개입의 과정과 산출물 및 그 결과의 장점, 유용성, 가치 등을 사후적으로 정밀하게 사정해 미래의 실제적인 행동에 반영하는 회고적 사정활동”으로 정의하고 있다.

이 연구에서는 박홍윤(2012)의 주장에 따라 정책평가를 “정부활동의 개입, 집행 및 결과를 일정한 기준에 의해 조사·사정해 그 유용성과 가치를 판단하고, 이를 활용하는 체계적 활동”으로 정의하고자 한다.

#### 2) 유사개념과의 구분

정책평가와 매우 유사한 활동을 수행하는 것으로 모니터링과 감사활동이 있다.

모니터링과 감사활동은 정책평가 활동과 보완적인 활동이지만 서로 다른 목적으로 사용되며, 모니터링과 감사의 개념은 다음과 같다.

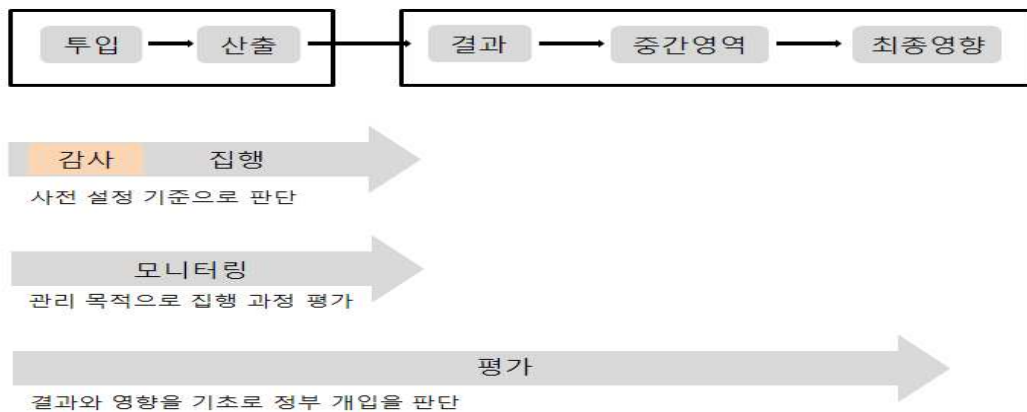
### (1) 모니터링의 개념

모니터링은 정책집행에서 정책 대상 집단과 만나는 지점에 초점을 두면서 정책, 프로그램에 의해 계획한 재화와 서비스가 계획한 대상자에게 정확하게 전달되는가를 조사하고 기록하는 활동이라 정리할 수 있다. 즉, 정책활동이 운영 목적으로부터 이탈되는 것을 수정해 프로그램의 성과를 개선하고 평가를 촉진하는 기능을 수행하는 것이다.

### (2) 감사의 개념

감사에 대한 개념은 투입과 산출에 초점을 두는 전통적인 재무감사에서부터 평가적 특성을 포함하는 성과감사에 이르기까지 매우 다양하다. 회계감사는 공공자금의 사용에 대해 회계 기준 및 법적 책임성을 확보하기 위한 활동이고, 성과감사는 그 목적과 방법 등에서 평가와 중복되는 면이 많지만 상대적으로 활동의 집행과 개입의 중간 효과에 더 많은 관심을 두는 경향이 있다.

< 그림 2-1 > 평가, 모니터링, 감사의 범위



출처: 박홍윤, 2012

### (3) 평가와 모니터링 개념의 차이

평가활동은 정책의 전 과정을 대상으로 하나 모니터링은 정책 과정의 일부분을 그 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다. 정책평가는 정책이나 프로그램 운영 과정의 일정한 시점에서 활동과 활동의 결과를 심층적으로 탐색하지만, 모니터링은 정책 시행기간동안에 이루어지지만 언제나 그 개입의 효과에 대한 정보를 산출하는 것은 아니다.

### (4) 평가와 감사 개념의 차이

정책평가는 내부 또는 외부기관에 의해서 수행될 수 있지만 회계감사는 주로 내부기관에 의해서 수행된다. 정책평가는 책임성 확보 이외에 학습기능이 있지만 감사는 주로 책임성을 강조한다.

## 3) 정책평가의 의의

정책평가를 시행하는 의의는 다음과 같이 7가지로 정리할 수 있다. 첫째, 정책평가는 정부개입을 대상으로 한다. 정책평가의 대상은 정책, 프로그램, 프로젝트 등의 정부개입(Government Intervention)이 된다. 엄격하게 정책평가, 프로그램평가, 프로젝트 평가를 구분하는 경우도 있지만 많은 경우 이들이 혼용된다(정정길, 2004). 이는 정책 - 프로그램 - 프로젝트는 목표 수단의 계층제적 성격을 가지고 있으면서 상호연계성을 특징으로 하기 때문이다.

둘째, 정책평가는 정부활동을 개선하기 위한 노력이다. 평가에 대한 정의들은 묵시적 또는 명시적으로 평가의 이용을 언급하고 있다. 즉 공공정책 평가는 평가결과를 활용하고자 하는 의도성(Intentionality)을 가진다(World Bank IEG, 2007; UNEG, 2005). 정책평가는 다양한 차원에서 수행되지만 정부활동과 관련된 의사결정에 필요한 정보를 산출하여 정부활동을 개선하기 위해 수행한다. 정책평가는 정책, 프로그램, 활동과 관련해 중요한 이슈를 중심으로 문제를 해결하고자 하는 행동 지향적이고, 의사결정 지향적이다.(Kellogg Foundation, 2004)

셋째, 정책평가는 정책의 집행과 산출 및 결과에 초점을 둔다. 정책평가는 정책 과정의 모든 단계를 대상으로 하는 것이 아니라 정책 집행과 산출(output) 및 결과(outcome)에 초점을 둔다(Vedung, 1997). 때로 정책의 성공과 실패의 원인을 분석하기 위해 정책형성이나 전략 기획이 분석되기도 하지만 평가의 초점은 집행 및 영향과 같은 결과 중심으로 추진될 것을 강조한다.

넷째, 정책평가는 일정한 기준과 비교하는 활동이다. 정책평가는 일정한 비교 기준에 의한 판단 활동이다. 그러나 이를 판단하기 위한 유일한 기준이 있는 것은 아니다. 정책평가는 서로 다른 목적을 가진 다양한 이해관계자가 있고, 대상 집단이 다르며, 정책평가 환경이 다르기 때문에 유일한 판단 기준이 있을 수 없다. 정책평가는 운영에 초점을 두는지, 결과에 초점을 두는지에 따라서 평가의 판단기준이 다를 수 있다. 가장 일반적인 판단 기준인 정책의 목표가 중요한 기준이 될 수 있지만 때로는 체계적인 판단의 증거만을 제시하고 최종적인 판단은 보고서를 읽는 독자에게 위임하는 경우도 있다.

다섯째, 정책평가는 체계적이고 분석적인 과정이다. 정책평가는 체계적이고 분석적인 활동이다. 체계적이란 정책과 관련된 다양한 구성 요소 간의 관계를 대상으로 한다는 것이고, 분석적이란 평가의 결론 도출이 관련된 자료에서 인과관계에 의해 추론되고 입증되어야 한다는 것을 의미한다. 그러나 모든 분석적 연구가 프로그램 평가는 아니다. 예로 새로운 정책을 집행할 때 필요한 자원을 분석하는 것은 평가가 아니다.

여섯째, 정책평가는 다학문적 지식을 요구한다. 정책평가 활동은 다양한 학문 분야에서 만들어진 지식을 활용하는 종합 학문적 성격을 가진다. 체계적인 정책평가를 위해서는 관련 분야의 지식 이외에 통계학, 정치학, 경제학, 사회학 등의 사회과학 지식을 필요로 한다. 정책평가에는 최선의 방법이 없다. 상황에 따라서 다양한 방법과 지식 체계를 활용하게 된다. 정책평가에서 사용되는 방법은 선험적인 선호(priori preferences)보다는 항상 실제적인 이슈에 의해 만들어지게 된다(Greene et al., 2001).

일곱째, 정책평가는 정치적 과정이다. 바이스(Weiss, 1998)나 크론바흐 등(Cronbach et al., 1980)은 평가는 본래 정치적 과정 또는 활동이라 한다. 정책이

정치적인 과정에 의해 결정되고 집행되듯이 평가 또한 정치적 속성을 가진다. 정책평가는 체계적 과학적인 분석도 중시하지만 평가 과정에 다양한 이해관계자의 참여 및 참여자 간의 조정과 합의도 강조된다. 정책평가의 정치적 속성에 의해 정책의 결정자나 집행자는 그 정책이 값어치가 있다고 결론짓기를 원하며, 그렇게 함으로써 자원 배분에 영향을 미치고자 한다(Weiss, 1998). 반면에 그 정책이 쓸모없다고 주장하며 폐지할 것을 주장하는 계층이나, 그 정책의 효율성을 높이기를 원하는 계층은 그 정책에 대해 부정적인 평가를 내리기를 원한다. 이와 같이 평가는 다양한 이해관계자들의 영향을 받게 된다(김한별, 2005).

## 2. 정책평가의 유형 구분

### 1) 평가 주체에 따른 구분

평가의 주체에 따라 내부평가, 외부평가, 절충형 평가의 세 가지로 구분할 수 있다.

#### (1) 내부평가

내부평가(inside evaluation)는 정책결정과 집행을 담당한 사람들이 소속한 기관에서 행하는 평가를 의미한다. 내부평가에는 집행을 담당한 사람이나 기관이 스스로 평가하는 자체평가(self evaluation)와 기관에서 평가위원회나 팀을 구성해 평가하는 방법이 있다. 자체평가는 평가비용이 적게 들고, 평가를 지속할 수 있으며, 평가결과에 대한 이용이 용이하지만 평가의 객관성을 확보하기 어렵다.

#### (2) 외부평가

외부평가(outside evaluation)는 정책결정 및 집행기관이 아닌 제3의 기관이 행하는 평가를 의미한다. 외부평가는 외부 전문평가기관, 전문가, 민간 컨설팅 회사

등에 의뢰해 추진하는 평가로 내부평가보다는 전문성과 객관성을 확보할 수 있어서 평가 결과가 수용되기 쉽다. 그러나 외부평가자는 프로그램과 떨어져 있어서 정책이나 프로그램의 맥락이나 기관의 정치적 역학 관계 등을 평가하는 데 한계가 있고, 종종 프로그램에 대해 방관자로서 비판만 한다는 지적을 받기 쉬우며 평가결과의 활용도가 떨어지는 문제를 가진다.

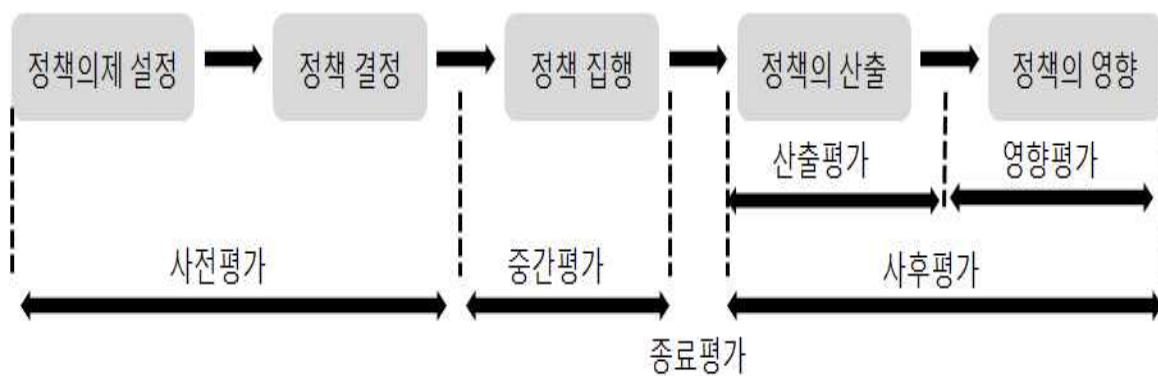
### (3) 절충형 평가

절충형 평가는 내부 평가팀과 외부 전문가가 함께 평가를 수행하는 것을 의미한다. 이 경우 외부평가 전문가는 평가에 대한 자문이나 전문적인 지식을 제공하는 역할을 한다. 현재 우리의 중앙 행정기관 및 지방자치단체의 자체평가는 자체평가위원회를 구성할 때 3분의 2 이상을 민간위원으로 구성하도록 하여(정부업무평가기본법 제 14조, 제 18조) 절충형을 택하고 있다.

## 2) 평가시기에 따른 구분

정책평가가 정책과정의 어느 단계에서 이루어지는가에 따라 사전평가, 중간평가, 종료평가, 사후평가 등 네 가지로 구분된다.

< 그림 2-2 > 정책 과정과 평가의 유형



출처: 박홍운(2012)

### (1) 사전평가

사전평가는 정책, 프로그램, 프로젝트를 집행하기 전에 이루어지는 평가로서 평가 대상이 되는 정책이나 프로그램 실시 계획의 적합성 및 실시의 필요성을 검토하고, 정책 내용과 예상되는 효과를 좀 더 명확히 하여 집행의 적절성을 종합적으로 검토·평가하는 것을 목적으로 한다. 사전평가 단계에서 제시되는 평가지표는 종종 정책 과정 각 단계의 효과를 측정하는 기준으로 활용된다. 그리고 사전평가는 프로그램을 시작한 이후 모니터링 체제를 확립하는 데 필요한 정보를 제공하게 된다.

사전평가는 정책형성 과정에서 이뤄지는 평가로서 과거의 경험을 통해 얻은 정보를 바탕으로 새로운 정책형성 과정을 합리화하기 위해 실시된다. 사전평가의 예로 정부가 다양한 재정 지원사업의 대상을 선정하기 위한 평가나 대규모 사업에 대한 예비타당성 조사 등을 들 수 있다.

### (2) 중간평가

정책평가에서 가장 많이 행해지고 있는 중간평가는 기한이 정해진 프로그램이건 정해져 있지 않은 프로그램이건 현재 진행 중인 정책이나 프로그램을 조사한다. 중간평가는 관리, 조직의 학습, 기획과 정책결정 및 책임성 확보를 위해 사용된다. 중간평가는 정책집행 중에 정책의 실적과 집행 과정을 파악하고 타당성, 효율성 등의 관점에서 평가해 당초 계획을 재검토하거나 집행의 효율화를 위해 수행한다.

중간평가는 정책에 대한 모니터링 결과를 바탕으로 종합적인 관점에서 정책 및 프로그램 전체를 검증해 계획의 수정에 필요한 정보를 제공하게 된다. 집행 과정 또는 일정한 단계의 집행이 끝난 뒤에 이뤄지는 중간평가는 집행 결과로부터 어떤 교훈을 도출하거나 집행의 내용을 조정하고자 하는 경우에 이뤄지게 된다. 중간평가에서는 평가 시점까지의 산출이나 1차적인 결과나 영향을 평가하기도 한다.

### (3) 종료평가

종료평가는 정책 집행이 끝난 뒤에 목표의 달성도, 사업의 효율성, 향후 지속 가능성 등의 관점에서 평가하는 것으로, 그 결과를 바탕으로 정책 종료의 적정성 여부와 사후 점검의 필요성 여부를 판단하게 된다. 종료평가는 평가 대상 프로그램뿐만 아니라 유사 프로그램의 계획 수립과 프로그램 검토에 유익한 정보를 제공한다.

### (4) 사후평가

사후평가는 정책이 종료된 후 일정한 기간이 경과한 프로그램을 대상으로 주로 정책의 영향력과 지속가능성을 검증함으로써 사업 실시계획의 개선과 효과적이고 효율적인 계획과 실시를 위한 교훈 및 제언을 도출할 목적으로 실시한다. 사후평가도 중간평가와 같이 관리, 조직의 학습, 기획과 정책결정 및 책임성 확보를 위해 사용된다. 사후평가는 프로그램의 성공과 실패 요인을 확인하고, 결과와 영향의 지속가능성 등을 평가해 다른 프로그램에 활용할 수 있는 정보를 얻을 수 있다. 사후평가는 그 초점을 결과 및 영향에 두면서 집행과의 인과성을 확인하고자 한다. 사후평가의 결과는 주로 책무성의 목적을 위해 사용되지만 종종 다음 단계의 개입을 수정하는 데에도 사용된다. 사후평가는 실제로 많이 이뤄지지 않고 있으며, 순수한 의미의 사후평가는 단지 학문적인 관심의 영역이 되는 경우가 많다.

## 3) 평가 목적에 따른 구분

스크라이븐(Scriven, 1991)은 평가의 목적에 따라서 정책형성을 목적으로 하는 형성평가(formative evaluation)와 정책 종료이후에 정책목표가 달성되었는지를 판단하는 총괄평가(summative evaluation)로 구분한다.

### (1) 형성평가

형성평가는 프로그램의 개선을 목적으로 하는 평가로 프로그램 활동을 구성하거나 추진하는 동안에 프로그램의 가치를 판단하는 평가다. 형성평가는 그 초점을 과정에 두기 때문에 과정평가(process evaluation), 집행평가(implementation evaluation), 중간평가(interim evaluation)라고 부르기도 한다.

형성평가는 정책 및 프로그램이 어떻게, 왜, 어떠한 조건에서 잘 운영되고, 잘 운영되지 않는지를 알고자 한다. 이들 정보는 정책 및 프로그램의 개발, 집행, 전달 문제에 대한 의사결정에서 중요한 역할을 한다. 특히 형성평가는 정책의 성공과 실패와 관련된 맥락적 요인, 메커니즘 및 과정에 대한 정보를 얻고자 한다.

형성평가는 법적 요구, 다른 종합평가의 한 부분이나 고객의 불만이 심한 경우에 수행되기도 하지만, 대부분 관리자나 프로그램의 직접적 지원자의 요구에 따라 수행된다. 형성평가는 총괄평가를 대체하기보다는 총괄평가를 보완하기 위한 수단으로 이뤄지게 된다. 총괄평가 결과 정책이 일정한 목표를 달성하지 못했다고 한다면, 그 원인이 무엇인가를 알기 위해 형성평가를 하게 된다. 이러한 형성평가는 전형적으로 프로그램을 개선하고자 하는 내부 구성원에 의해 수행되는 내부평가의 방법으로 수행된다(Scriven, 1991). 형성평가의 중요한 평가 질문으로는 다음과 같은 것들이 제시된다.

- 프로그램이 얼마나 잘 집행되고 있는가? 집행에 어떤 장애 요인이 있는가?
- 집행 과정을 어떻게 하면 고객 지향적으로 만들 수 있는가?
- 프로그램의 집행을 위한 활동이나 전략이 얼마나 효과적인가?
- 집행을 위한 자원의 투입은 제대로 이뤄지고 있는가?
- 정책 대상 집단이 만족하는 것과 만족하지 못하는 것은 무엇인가?
- 집행이 사전에 설정한 계획이나 기준에 적합하게 이뤄지고 있는가?
- 정책 수단이 정책의 효과를 가져왔는가?

## (2) 총괄평가

총괄평가는 프로그램을 지속할 것인지, 중단할 것인지, 확대할 것인지를 결정하는 데 필요한 정보를 제공하고자 한다. 총괄평가는 일정한 기준에 의해 프로그

램 전체의 가치나 장점에 대해 평가를 한다는 면에서 총괄평가라 한다. 총괄평가는 정책이 집행되고 난 뒤에 정책이 대상 집단에 미친 영향을 판단한다. 때로 영향평가(impact evaluation)라고 부르는 총괄평가는 정책이 정책 대상 집단에 가치가 있었는지, 유용했는지를 최종적으로 판단하고자 한다. 총괄평가는 종종 외부평가자에 의해 수행된다. 다음과 같은 유형의 평가가 주로 총괄평가에 속한다.

- 산출평가(output evaluation) : 정책 대상 집단에게 영향을 주기 위해 프로그램이나 프로젝트에 의해 수행된 직접 산출을 대상으로 하는 평가다.
- 결과평가(outcome evaluation) : 정책활동 참여자의 지식, 태도, 가치, 기술, 행태, 조건, 지위에서의 편익과 변화를 의미하는 결과를 대상으로 하는 평가다. 결과평가는 프로그램이 사전에 결정한 성과 및 결과(의도하지 않은 결과 포함)를 가져오는 데 효과가 있었는지를 조사한다.
- 영향평가(impact evaluation) : 결과평가의 한 유형인 영향평가는 프로그램의 총 효과나 순효과(의도한 것과 의도하지 않은 것 포함)를 사정한다. 이는 프로그램 운영 효과를 운영하지 않았을 경우와 비교하는 방법을 주로 사용한다.
- 비용-효과(cost-effectiveness)와 비용-편익(cost-benefit)분석 : 화폐 가치나 기타 기준으로 프로그램의 비용과 결과를 비교 분석한다.
- 2차 분석(secondary analysis) : 이전에 사용하지 않았던 문제를 새로운 방법으로 분석하거나 새로운 문제를 해결하기 위해 기존의 자료를 재검토하는 것이다.
- 메타분석(meta-analysis) : 평가에 대한 평가로 평가 문제에 대해 좀 더 일반적이고 총괄적인 결과를 도출하기 위한 평가다. 이런 분석에 적절한 질문은 다음과 같다.
  - 프로그램이 그의 목표를 어느 정도 달성했는가?
  - 프로그램의 결과가 그의 비용보다 더 가치가 있는가?
  - 정책 대상 집단들에 어떠한 변화가 일어나고 있는가?
  - 프로그램의 비용과 편익은 공평하게 배분되었는가?

### (3) 형성평가와 총괄평가의 비교

형성평가와 총괄평가는 상호 보완적인 관계를 가진다. 특히 총괄평가 결과, 왜 그 정책이나 프로그램이 성공하고 실패했는지를 알기 위해서는 형성평가를 수행해야 한다. 평가는 그 정책이 효과가 있는지(총괄평가)와 왜 그러한 효과가 발생했는지(형성평가)라는 두 가지의 측면을 모두 알 필요가 있기 때문이다. 또한 총괄평가의 결과만을 가지고 프로그램을 유지, 종결, 확대 등의 의사결정을 할 경우, 잘못된 판단을 가져올 위험이 있다. 정책이나 프로그램이 합리적으로 결정되었지만 집행이 제대로 되지 않아서 바람직한 결과를 가져오지 않았다면 단순히 총괄평가만 가지고 정책을 중단하는 것은 바람직하지 않기 때문이다.

## 4) 평가자료에 따른 구분

### (1) 양적평가

양적평가는 실증주의적 인식론을 바탕으로 하는 평가 방법이다. 양적 평가는 정책 현상을 분석하기 위해 대상의 속성에 숫자를 부여해 자료를 수집하고 통계적 분석기법을 활용해 평가한다. 양적 평가는 객관성과 가치 중립에 의한 방법론적 일원주의, 연역적, 확정적, 추론적 접근 방법 등에 의해 정책의 수단과 결과 간에 확률적인 인과관계를 발견하고자 한다. 양적 평가는 결과 지향적인 성격에 의해 효과성 평가나 비용편익분석과 같은 총괄평가에서 주로 사용된다.

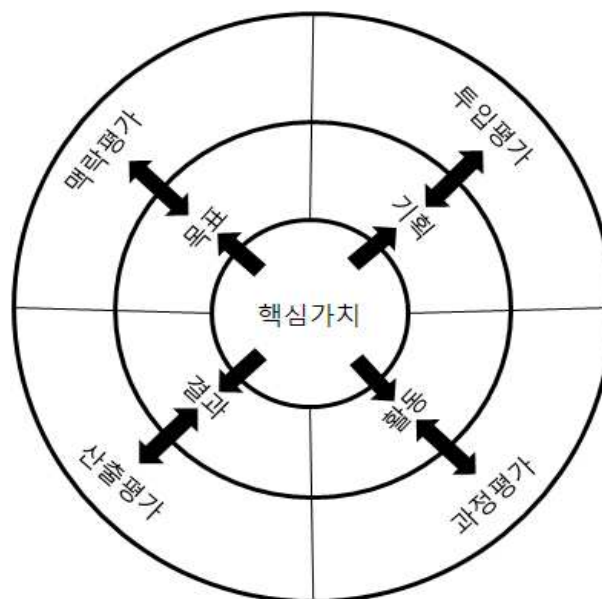
### (2) 질적평가

질적 평가는 해석학적인 인식론을 바탕으로 하는 평가 방법이다. 질적 평가는 객관적인 실재를 부정하고 평가자에 의해 구성된 실재를 중시해 주관적인 성격을 가진다. 질적 평가는 수량화된 자료의 한계를 지적해 자료를 숫자가 아닌 단어의 형태로 수집하며, 이를 주제와 범주로 구분해 분석하는 연구 방법으로서 사례연구, 현지연구, 참여관찰, 포커스집단 분석, 민속학적 방법 등을 활용한다.

## 5) 의사결정 유형에 따른 구분 (스터플빔의 CIPP 모형)

의사결정 지향의 평가이론을 제시하고 있는 스토퍼빔(Stufflebeam, 1983; 1997)은 평가를 “의사결정의 대안을 판단하기 위해 유용한 정보를 확인하고, 획득하며, 제공하는 과정”으로 정의하고 프로그램의 개선과 책임성에 초점을 두는 CIPP 모형을 제시하고, 의사결정 유형을 기준으로 맥락평가, 투입평가, 과정평가, 산출평가 등 네 가지로 구분하였다.

<그림 2-3> CIPP 모형의 핵심 구성 요소와 프로그램과의 상호관계



출처 : 박홍윤, 2012.

### (1) 맥락평가

기획을 위한 평가로 프로그램에 의해 해결하고자 하는 욕구가 무엇인가를 결정하거나 기존 프로그램의 목표를 확인하는 데 도움을 준다. 맥락평가는 프로그램 및 프로그램이 운영되는 상황의 특징을 밝히는 것을 주요 과제로 삼는다. 맥락평가에서는 프로그램의 일반 상황 진단, 결점 및 장점의 확인, 문제점 규명 등을 한

다. 맥락평가의 결과는 목적 및 우선순위의 조정과 프로그램의 변화를 위한 기초 정보를 제공한다. 맥락평가에서는 면담 방법, 면담을 기초로 한 설문조사 방법, 델파이 기법, 포커스집단의 운영 등이 활용되고 있다.

## (2) 투입평가

구조화된 의사결정에 기여하는 평가로 어떤 자원을 이용할 수 있는가, 프로그램을 위한 대안적인 전략으로 어떤 것이 있는가를 다루게 된다. 투입평가는 프로그램 개선을 위한 처방에 초점을 둔다. 특히 프로그램 운영의 실패 및 자원 낭비의 위험을 방지하는 데 관심을 가진다. 투입평가는 문헌분석, 담당자의 자문, 운영상의 모니터링 정보분석 등이 활용된다.

## (3) 과정평가

집행상의 의사결정을 위한 것으로 계획이 얼마나 잘 집행되고 있는가? 어떠한 장애 요인이 있는가? 수정이 필요한 것은 무엇인가 등을 다루게 된다. 과정평가에서는 계획의 준수 여부, 자원의 효과적 활용 방안, 원활한 집행을 위한 정보를 제공하는 데 주 관심을 둔다. 과정평가에서는 현장 방문, 프로그램 문서 검토, 직원회의에 참석, 집행자 및 이해관계자와의 면담 등에 의해 평가의 윤곽을 형성하고 이를 바탕으로 구체적인 정보 수집활동을 하게 된다.

## (4) 산출평가

재순환을 위한 의사결정 정보를 제공하는 평가로 어떤 결과를 달성했는가? 어느 정도 욕구가 감소했는가? 프로그램이 일련의 과정을 마무리한 뒤에 무엇을 해야 할 것인가? 등을 다루게 된다. 산출평가는 프로그램의 효과성을 측정, 해석, 판단하는 것을 주목적으로 한다. 산출평가에서도 다양한 방법을 사용해 산출물을 확인하게 된다.

<표 2-1 > 평가의 네 가지 유형

	맥락평가	투입평가	과정평가	산출평가
목적	조직의 맥락을 확인, 대상 모집단 및 그들의 욕구 확인, 욕구를 충족시키기 위한 기획의 확인, 욕구에 내포된 문제 진단, 제시된 목표가 욕구를 충분하게 충족할 수 있는지의 판단을 위해	체제의 능력, 대안적 프로그램의 전략, 예산 및 일정을 집행하기 위한 절차 설계의 확인과 평가를 위해	절차설계나 집행에서 절차상의 문제점을 확인하고 예측하기 위해 프로그램 집행상의 의사결정에 필요한 정보 제공 및 절차상의 사건이나 활동을 기록하고 판단하기 위해	프로그램의 결과를 기술하고 판단하기 위해 결과와 목표의 관계, 맥락, 투입 및 과정 정보와 관계를 확인하고, 결과의 가치와 장점을 파악하기 위해
방법	체제분석, 설문조사, 문헌자료 조사, 공청회, 인터뷰, 진단검사, 델파이 등	이용 가능한 인적 물적 자원, 해결전략과 절차가 적실성, 실행가능성, 경제성이 있는지를 위한 분석, 문헌조사, 범 사례 지역 방문 등	활동과정에서의 잠재적 장애요인에 대한 모니터링과 예측하지 못한 것에 대한 경고, 프로그램 의사결정에 대한 구체적인 정보의 획득, 실제 과정의 기술, 프로젝트 구성원의 활동과 지속적 상호작용 및 관찰	결과 기준에 대한 조작적 정의와 측정, 이해관계자의 결과에 대한 판단, 정보수집, 질적·양적 분석의 수행
변화과정에서의 의사결정과 관계	제공하는 서비스 설정, 욕구 충족 목표 설정과 욕구 충족 수단 결정 및 문제 해결과 관련된 목표 설정에 활용, 즉 필요한 변화를 기획하는 데 활용, 그리고 결과를 판단하기 위한 기초를 제공	필요한 자원, 해결전략 방안, 절차설계 방법의 선택과 같이 변화활동을 구조화하기 위한 활동에 활용, 그리고 집행활동을 판단하기 위한 기초를 제공	효과적인 과정통제를 위해 프로그램 설계와 절차를 집행하고 수정하는 데 활용, 그리고 결과를 해석할 때 집행 과정의 논리를 제공하는 데 활용	프로그램을 지속, 종결, 수정 또는 변화 활동의 우선순위를 결정하는 데 활용, 그리고 효과에 대한 명확한 증거 제시에 활용(의도한 효과, 의도하지 않은 효과, 적극적인 효과와 부정적 효과)

출처 : Stufflebeam & Shinkfield, 2007.

### 3. 정책평가 시스템의 개요

#### 1) 정책평가 시스템의 구성

##### (1) 평가관리

평가관리에는 평가를 관리하는 조직, 평가를 수행하는 평가자 및 조직의 평가 담당자 등의 인력관리, 평가를 외부에 의뢰하는 방법, 평가 관련 예산관리, 평가 일정 관리 및 평가의 책임성, 공정성, 투명성 확보를 위한 활동 등이 포함된다. 이러한 평가관리는 평가의 모든 과정에 영향을 미치게 된다.

##### (2) 평가준비

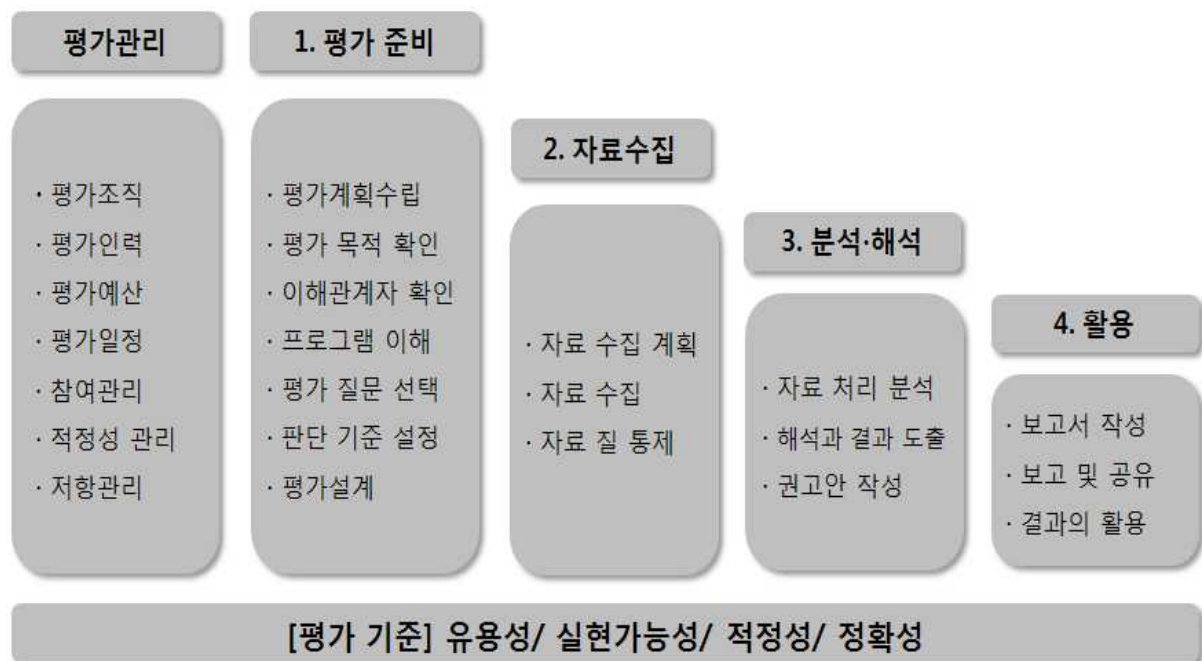
모든 합리적 활동은 계획을 필요로 한다. 평가를 위한 첫 번째 단계인 준비 단계에서는 먼저 왜 평가를 하는가 하는 평가의 목적을 확인하고 평가에 대한 이해 관계자를 확인해 평가활동에 대한 합의를 도출할 필요가 있다. 다음으로 평가하고자 하는 정책이나 프로그램을 이해하는 과정이 필요하다. 정책이나 프로그램을 알지 못하고 평가를 할 수 는 없다. 평가하고자 하는 정책이나 프로그램에 대한 이해를 바탕으로 평가로부터 알고자 하는 평가 질문을 선택하고 평가결과를 바탕으로 판단하게 되는 기준을 설정해야 한다.

평가 질문에 대한 답을 어떻게 얻을 것인가 하는 방법을 위한 계획을 평가설계 (evaluation design)라 한다. 평가설계는 평가를 위한 청사진으로 평가 질문에 답을 얻기 위한 방법을 결정하는 과정이다. 평가설계가 완성되면 다음으로 자료 수집 계획을 수립해야 한다. 자료 수집 계획에서는 평가 질문에 답을 얻기 위한 자료, 이를 어디에서 수집할 것인가 하는 자료원의 확인과 자료 수집 방법 등이 결정된다.

### (3) 자료수집

평가 실시는 평가 질문에 답을 얻기 위한 정보와 증거를 평가계획에 의해 수집하는 활동이다. 수집된 자료는 평가의 조사 결과를 도출하기 위해 사용된다. 과정 평가나 프로그램의 개선을 위한 평가의 자료는 프로그램 집행자에게 주로 의존하게 된다. 반면에 총괄평가에서는 정책 대상 집단과 같은 고객이나 이해관계자에 대한 자료를 주로 수집하게 된다. 자료 수집 활동에서는 자료의 질을 확보하는 노력이 요구된다.

< 그림 2-4 > 정책평가의 구성요소



출처 : 박홍운, 2012

### (4) 자료 분석 및 해석

자료 분석 및 해석 단계는 수집된 자료를 정리하고, 목표달성도, 정책 및 프로그램과 효과 및 성과 간의 인과적 관계 등을 분석하게 된다. 자료의 분석은 양적

자료와 질적 자료에 따라서 다양한 분석 방법이 활용될 수 있다. 분석된 결과는 평가의 판단기준과 정책 및 프로그램의 여건 등을 고려해 해석하고, 해석을 바탕으로 평가에 대한 결론을 도출하게 된다. 자료의 분석은 객관적인 신뢰성을 확보하기 위한 사실판단에 따라, 해석은 평가자의 주관적 판단에 따라 이뤄지게 된다. 평가의 결과와 해석은 정책 및 프로그램의 개선을 위한 권고안이나 교훈을 도출하는 데 활용하게 된다.

#### (5) 평가결과의 활용

대부분의 공식적 평가는 보고서를 작성해야 한다. 그리고 합리적인 평가활동에서는 평가결과를 정책 및 프로그램의 개선 등의 의사결정에 반영할 수 있어야 한다. 이를 위해 다양한 형태의 보고활동이 있어야 한다.

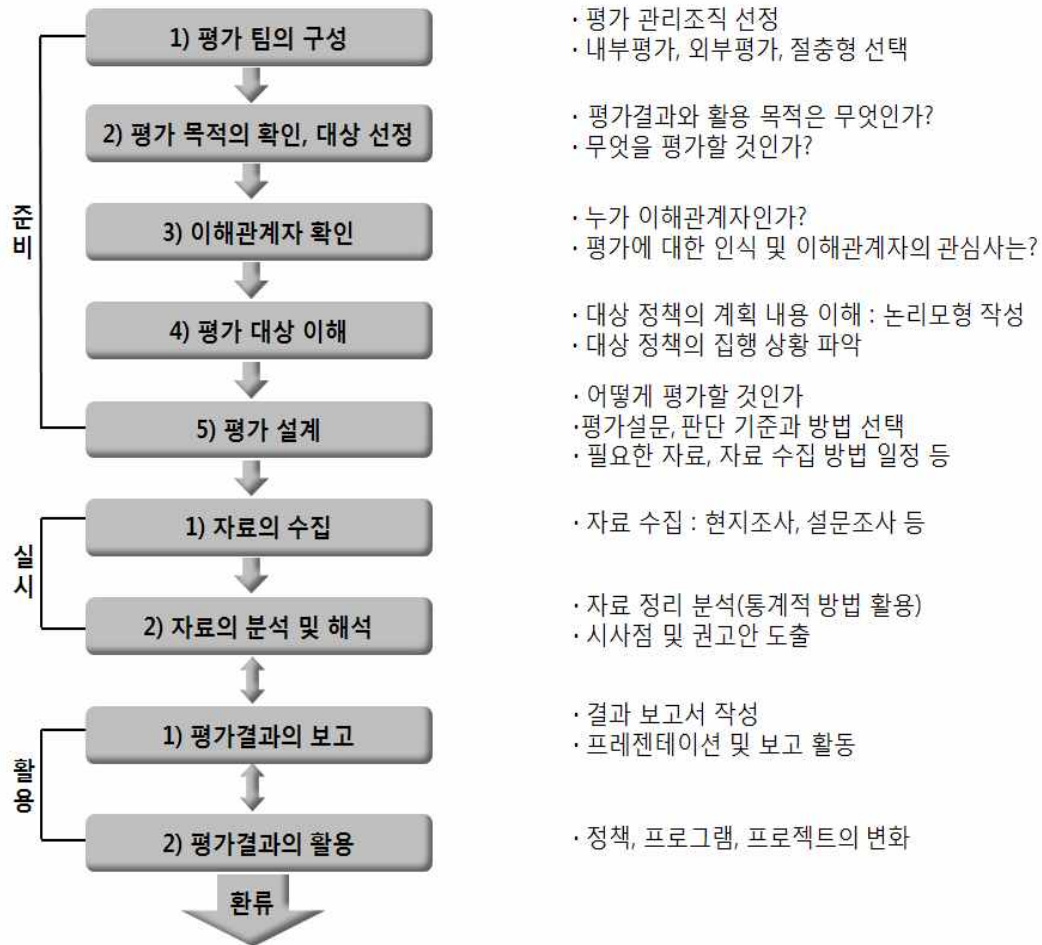
## 2) 정책평가 과정

### (1) 준비단계

평가의 준비 단계에서는 왜(why), 무엇(what)을, 누가(who), 언제(when), 어떻게(how), 무엇으로(resources) 평가할 것인가를 사전에 결정하는 단계다. 본격적으로 평가를 실시하기 위해서는 평가조직, 예산, 인력이 있어야 하고, 이를 위해 평가관리에 대한 계획이 수립될 필요가 있다. 평가조직으로 가장 핵심적인 평가팀이 구성되어야 하고, 평가팀은 평가의 목적을 확인하고, 평가의 대상이 되는 정책 및 프로그램에 대한 이해가 있어야 한다.

준비 단계에서 꼭 필요한 활동으로 평가 대상 정책 및 프로그램에 대한 이해관계자를 확인하고 이들의 평가에 대한 인식 등을 명확하게 하는 것이 필요하다. 준비 과정에서 가장 실제적인 것은 무엇을 어떻게 평가할 것인가 하는 평가 방법에 대한 설계가 있어야 한다.

< 그림 2-5 > 평가 과정



출처 : 박홍윤, 2012.

## (2) 실시단계

평가의 실시 단계에서는 평가계획에 따라서 평가를 위한 자료 및 정보를 수집하는 단계다. 이어서 수집된 자료에 대한 분석과 분석 결과에 따른 해석이 있게 된다. 이를 바탕으로 정책 및 프로그램이 계획대로 집행되었는지, 집행되지 않았으면 그 이유는 무엇인지와 같은 것을 밝혀내게 된다. 또한 평가의 결과를 바탕으로 평가의 중요한 목적인 정책과 프로그램 개선을 위한 권고안과 교훈을 도출하게 된다.

### (3) 활용단계

평가의 활용 단계는 평가의 목적을 실현하는 단계로 평가 결과를 바탕으로 정책 및 프로그램의 개선을 추진하도록 하는 단계다. 활용을 위해 평가결과에 대한 보고와 다양한 이해관계자들 간의 평가 결과에 대한 공유가 있어야 한다.

## 4. 정책평가의 계획 및 실시과정

### (1) 평가목적의 확인

평가를 시작하기 위해서는 먼저 왜 평가를 하고 누구를 위해 평가를 하는지, 그리고 특별한 시점에서 평가를 하는 이유가 무엇인지를 평가계획에 명확하게 해야 한다. 평가 목적을 확인하는 것은 평가 목적에 따라서 평가관리 및 평가 방법이 달라져야 하기 때문이다. 평가 목적은 평가의 초기 단계에 이해관계자와 합의로 결정해야 한다. 평가 목적과 프로그램 성공에 대한 이해관계자와의 합의가 없게 되면 평가자는 평가의 결론을 도출할 수 없기 때문에 평가에서 많은 어려움을 겪게 된다(Posavac, 2011).

평가에 의해 얻을 수 있는 다양한 목적 가운데 어떠한 목적을 강조할 것인지에 대해 평가계획을 수립하는 초기에 결정해야 한다. 평가 목적을 평가와 관련된 사람들이 충분히 인식하지 않고, 합의되지 않으면 평가의 초점이 좁혀지지 않아 모처럼 실시한 평가가 아무 도움이 되지 못하고 끝나버릴 우려가 있다.

평가가 강제적이거나 의무적인 경우에 평가의 목적 및 내용이 사전에 설정되어 있는 경우가 일반적이다. 사전에 평가 목적이 제시되었다면 평가 주체는 사업담당자 및 이해관계자와 협의해 평가 목적을 구체화시키는 작업만 수행하면 된다. 평가 목적이 주어져 있지 않은 경우에는 이해관계자 분석을 통해 이해관계자들의 평가 목적을 확인하고, 그 우선순위에 의해 최종적으로 1~2개를 선택할 필요가 있다. 평가 목적을 설정할 때 다음과 같은 것을 고려해야 한다.

- 평가 대상 프로그램의 사업 목표
- 사업과 관련된 배경이나 조직적·정치적 상황
- 정책 및 사업계획에 반영된 평가 사항
- 서비스 대상자들의 요구 사항
- 조직 내외의 다양한 이해관계자의 평가에 대한 요구
- 공통적으로 제기되는 평가 목적 등

< 그림 2-6 > 평가설계의 과정



출처: 박홍윤, 2012.

## (2) 평가대상의 선정

평가 대상의 선정은 평가에서 다루게 될 기간, 평가에 포함되게 될 정책이나 활동, 대상 지역 등의 범위를 결정하는 것이다. 평가 범위는 조직 또는 기구적 측면, 시간적 측면, 지리적·공간적 측면, 프로그램 수혜자를 명확하게 해야 한다. 평가의 대상 및 범위를 결정하는 데에는 평가자원과 같은 평가환경을 고려해야 한다. 만약 자원이 제한되어 있다면 평가의 범위를 축소해야 할 것이다. 충분한 자원이 없는 경우에는 전체 프로그램이나 모든 구성 요소를 평가하기보다는 제한된 구성 요소를 평가하는 것이 좋다. 올바른 평가 대상이나 문제 또는 평가의 중점 사항을 결정하는 데 사용될 수 있는 일반적인 원칙은 없다.

평가 대상의 선정은 평가의 활용, 목적 및 시기, 평가에 투자 할 수 있는 자원, 동일한 프로그램이 미래에 도입될 수 있는 가능성, 예측되는 문제, 다른 지역이나 부문에 줄 수 있는 교훈, 지역 및 부문별 균형된 배분과 조화 등을 고려해야 한다 (UNDP, 2009).

## (3) 이해 관계자 확인

오늘날의 평가는 활용에 초점을 두고 있다. 활용에 초점을 두는 평가는 평가의 이해관계자의 욕구를 충족시키는 평가가 되어야 한다. 활용에 초점을 두는 평가는 먼저 누가 이해관계자이고 그들이 평가로부터 얻고자 하는 것이 무엇인가를 알아야 한다. 이해관계자란 정책 및 프로그램과 평가의 결과에 관심을 가지는 개인이나 집단을 의미한다. 이해관계자의 참여는 참여적 평가의 핵심이 된다. 이해관계자는 평가팀의 일원으로 활동할 수도 있고, 자료 수집 과정에 직접 참여하거나, 관련 협력기관의 평가, 자료분석에 의한 결론의 도출, 권고안의 작성 등 모든 수준에 다양한 형태로 참여할 수 있다.

## (4) 정책 및 프로그램의 이해

평가를 하기 위해서는 평가하고자 하는 정책이나 프로그램을 알아야 한다. 평가 대상을 정확하게 이해하지 않은 상황에서 평가를 하는 것은 합리적이지 않다.

평가하고자 하는 정책이나 프로그램을 이해하기 위해서는 프로그램 설계, 자원 및 기타 투입 요소, 목적과 활동, 집행절차, 참여자 및 결과, 실제 과정과 활동 및 성과, 프로그램 영향 이론, 프로그램 집행 과정 이론 등을 명확하게 파악해야 한다.

이외에 프로그램의 상황으로 프로그램과 밀접한 관계가 있는 다른 프로그램, 프로그램에 영향을 주는 상황 요인, 평가결과를 이용자가 자신의 상황에 적용할 경우에 고려해야 할 요인 등에 대해서도 기술되어야 한다. 구체적으로 평가 대상이 되는 정책이나 프로그램을 이해하기 위해서는 다음과 같은 정보가 필요하다.

#### (5) 정책 내용과 관련된 정보

평가는 계획과 비교하는 것이므로 먼저 정책 및 프로그램 계획을 알아야 한다. 정책 내용을 명확하게 하기 위해서는 정책의 구성 요소인 목표, 투입, 활동 및 산출 간의 인과적인 논리에 대한 정보를 알아야 한다. 정책내용을 이해하기 위해 필요한 정보를 보면 다음과 같다.

- 정책을 실시하게 된 배경은 무엇인가?
- 정책이 추구하는 목표는 무엇인가?
- 정책의 대상집단은 누구인가?
- 정책의 주요 구성 요소는 무엇인가?
- 프로그램 및 프로젝트와 효과의 인과관계는 어떻게 구성되었는가?
- 목표 달성도의 판단 기준이 무엇인가?
- 정책 및 프로그램의 집행에서 위험 요소는 무엇인가?
- 투입 자원이 무엇이고 비용이 얼마인가?

#### (6) 집행 상황과 관련된 정보

평가를 위해서는 평가 시점까지 정책집행 내용을 알아야 한다. 집행 내용에 대한 정보는 실제 활동과 활동의 결과인 실적 및 성과에 대한 정보가 필요하다. 집행 내용을 알기 위해서는 다음과 같은 정보가 필요하다.

- 실적 정보 : 실적은 평가 시기에 따라서 다른 정보를 요구한다. 실적 정보로는 투입, 산출, 프로젝트 목표, 상위 목표의 달성도나 달성할 것으로 예측되는 것에 관한 정보가 있다.
- 집행 과정 정보: 집행 과정 정보란 활동의 실시 상황과 현장에서 발생한 사항에 관한 여러 가지 정보를 가리킨다.

## (7) 정책 및 프로그램의 이해를 위한 틀

정책평가에서 정책이나 프로그램을 이해하기 위한 틀은 평가계획의 핵심 요인으로 프로그램의 구성 요소와 결과를 달성하는 데 필요한 일련의 단계를 기술하는 것이다. 그러나 정책이나 프로그램 틀에는 모든 상황에 적합한 완전하고 유일한 틀은 없다. 정책이나 프로그램을 이해하기 위한 틀 가운데 일반적으로 사용되는 것으로 개념 틀(conceptual framework), 결과 틀(results framework)과 논리모형(logic model)등이 있다.

### ① 개념 틀

연구 틀(research framework)로 부르기도 하는 개념 틀은 프로그램과 개입의 결과에 영향을 주는 요인과 요인들의 관계를 확인하고 제시하는 데 유용하다. 개념 틀은 프로그램의 주요 요소 간의 인과관계로 묘사된다.

### ② 결과 틀

전략적 틀로도 부르는 결과 틀은 프로그램의 목적과 목표를 달성하기 위한 주요 활동을 단계별로 결과 간의 직접적인 인과적 관계로 묘사하는 것이다. 결과 틀에서 각 단계는 결과를 모니터하거나 평가할 수 있는 개입의 시점을 명확하게 한다. 결과 틀은 목적과 전략적 목표 그리고 중간 결과의 계층적으로 구성된다.

### ③ 논리 모형

프로그램 논리모형은 프로그램의 활동들이 어떻게 의도한 결과를 산출하게 되

는지에 대한 인과관계를 다이어그램(diagram)이나 텍스트로 기술한 것이다. 논리모형은 정책 및 프로그램에 대한 투입과 산출 그리고 결과 간의 인과관계로 연결된 논리 사슬로서 투입에서 최종 결과에 이르는 사업 또는 프로그램의 흐름을 도식화한 것이다.

<표 2-2> 프로그램 틀의 특성과 활용

틀	특성	프로그램 관리	평가와 모니터링과 관계
개념 틀	주요 변수의 상호 관계 묘사	어떠한 요인이 프로그램에 영향을 줄 것인지 결정하는 데 활용	결과를 설명하는 데 도움을 주지 못함
결과 틀	프로그램 목표의 논리적 연계	프로그램의 목표 간의 인과적 관계를 보여줌	목표 수준에서 활용
논리 모형	투입, 활동, 산출과 결과의 논리적 연계	투입과 목표 간의 인과적 관계를 보여줌	프로그램의 모든 수준에서 활용 가능

출처 : Frankel & Gage, 2007.

#### (8) 측정결과 또는 평가결과의 활용

OECD는 성과평가결과의 활용을 다음과 같이 제시하고 있다(OECD, 1998). 첫째, 사업설계 및 추진방법을 합리화하는 것이다. 성과측정 및 성과평가를 통해 가장 효율적이고 효과적인 사업추진방법을 파악하고, 이러한 정보를 이용하여 기존 사업방법을 개선하거나 새로운 정책 및 사업을 입안 및 설계한다.

둘째, 예산배분의 효율성을 제고하는 것이다. 성과와 예산의 연계는 두 가지 방식이 있다.

직접적 연계는 성과와 예산을 일대일로 대응시키는 것이고, 간접적 연계는 예산 편성과정에서 성과자료를 하나의 참고사항으로 사용하는 것이다. 직접적 연계를 하는 것이 바람직하나 이를 위해서는 성과에 대한 정확한 측정, 각 사업별 비용에 대한 정확한 측정, 성과와 비용간의 관계에 대한 명확한 분석 등이 전제되어야 한다.

셋째, 책임성을 확보하는 것이다. 책임성에는 두 가지 개념이 있는데, 구체적 책무성(accountability)은 공무원들이 자신에게 주어진 몇 가지 성과목표를 달성해야 할 의무를 뜻하며, 일반적 책임성(responsibility)은 공무원들이 공복(公僕)으로서 국민들에게 지는 일반적인 의무를 말한다. 따라서 성과평가를 통해 책임성을 확보한다는 것은 계량적이고 단기적인 성과목표뿐 아니라 공익추구라는 광범위하고 포괄적인 목적까지 염두에 두어야 한다.

## 제3장 3농혁신의 내용과 추진체계

### 1. 농어업·농어촌 혁신 기본 계획 검토

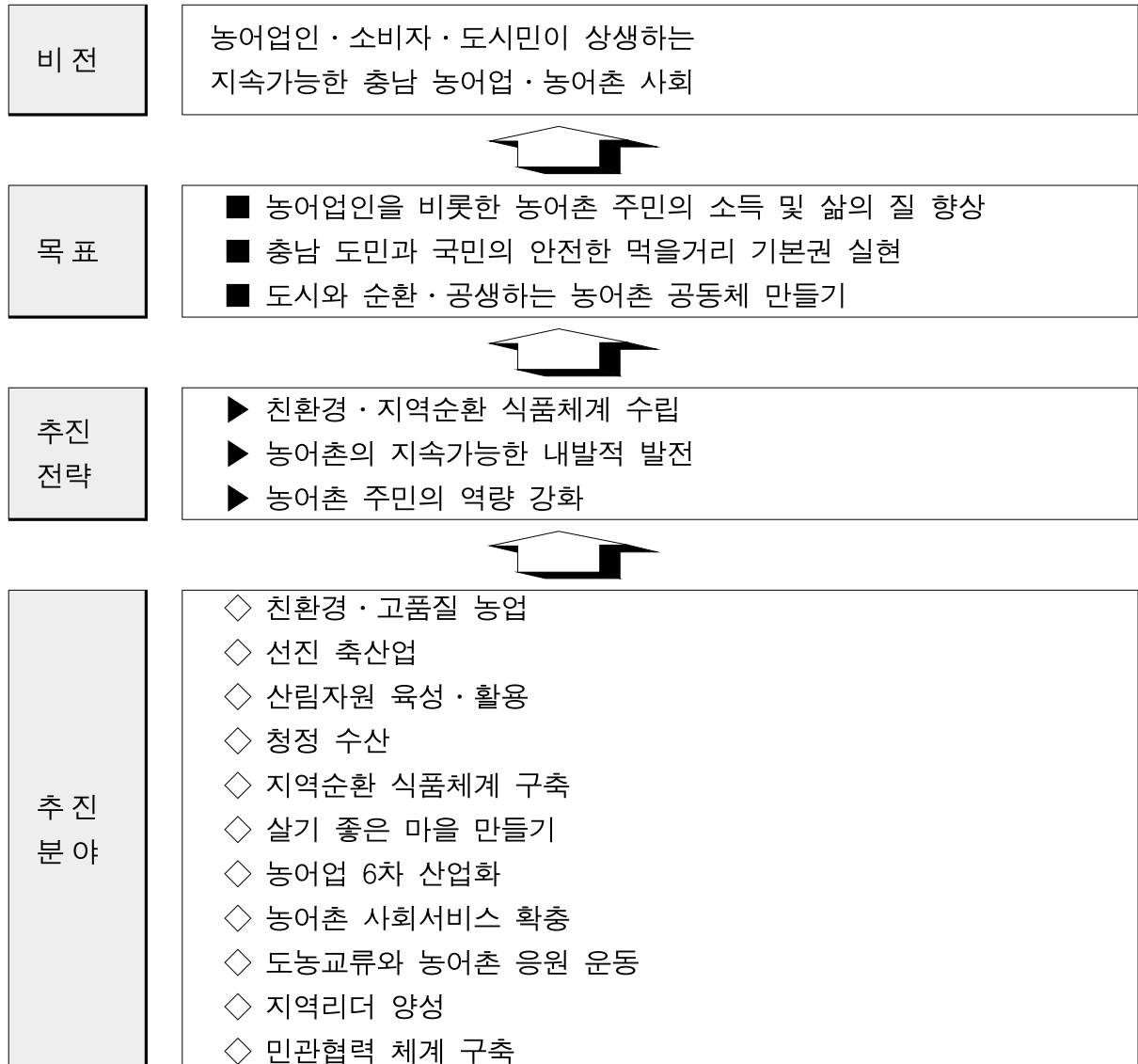
#### 1) 기본 틀 검토

3농혁신의 토대가 된 『충청남도 농어업·농어촌 혁신 기본계획』(이하 『기본계획』)에 따르면 혁신의 비전과 목표, 전략을 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 설정하고 있다. 우선, 농어업·농어촌 정책 혁신의 비전을 “농어업인·소비자·도시민이 상생하는 지속가능한 충남 농어업·농어촌 사회”라고 설정하고 있다. 농어업 정책의 범위를 해당 산업의 종사자인 농어업인에 한정하고 않고 농수축산물의 소비자로 확대하고 있다. 또한 지역적으로도 농어촌을 그 대상으로 한정하지 않고 도시지역도 농어촌 정책의 대상으로 확대하고 있는 점이 특징이라고 할 수 있다.

이러한 비전에 따른 구체적인 실현 목표로 세 가지를 설정하고 있다. 첫째, 농어업인을 비롯한 농어촌 주민의 소득 및 삶의 질 향상, 둘째, 충남 도민과 국민의 안전한 먹을거리 기본권 실현, 셋째, 도시와 순환·공생하는 농어촌 공동체 만들기” 등 이다. 이러한 목표는 비전에서 설정한 농어업인, 소비자, 도시민의 상생이라는 부분을 반영한 것으로 보여진다.

농어업·농어촌 정책의 추진전략으로는 역시 크게 세 가지 전략을 제시하고 있다. 첫째, 친환경·지역순환 식품체계 수립, 둘째, 농어촌의 지속가능한 내발적 발전, 셋째, 농어촌 주민의 역량 강화 등이다. 이는 앞서 설정한 목표를 달성하기 위한 정책적 추진전략으로 보여진다. 실제 앞에서 설정된 목표와의 연관성이 다소 부족해 보이기 는 하지만 정책적으로 실행하는데 있어서 중점적으로 추진해야 할 분야를 제시한 것으로 판단된다. 이와 같은 추진전략을 적용하는 구체적인 정책사업분야는 11개 추진분야로 구분하여 제시하고 있다.

### <그림 3-1> 농어업·농어촌 혁신의 비전과 전략



출처 : 충청남도, 2011.

## 2) 농어업·농어촌 혁신의 특징 검토

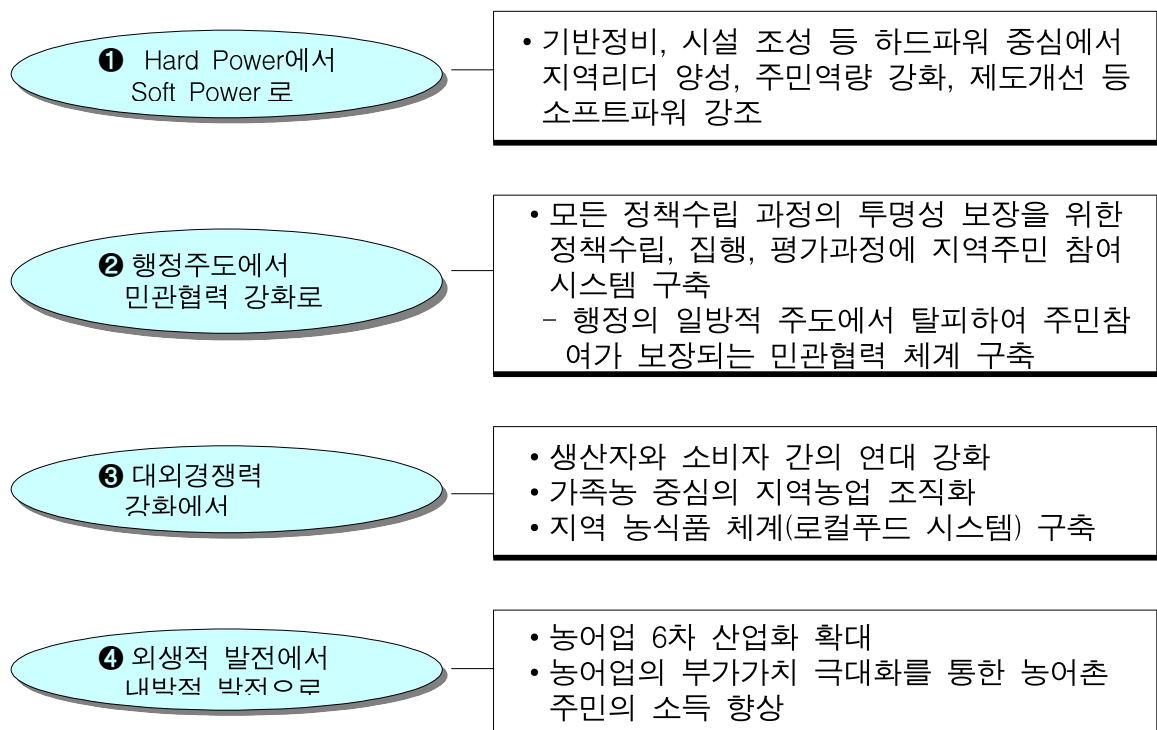
『기본계획』에서는 농어업·농어촌 혁신의 특징으로 다음과 같은 네 가지를 설정하고 있다. 첫째, ‘Hard Power에서 Soft Power로’의 변화로서 기존 정책이 기반정비, 시설 조성 등 하드파워 중심으로 실시되었던 것에서 이번 3농혁신을 통

해서 지역리더 양성, 주민역량 강화, 제도개선 등 소프트파워를 강조하는 방향으로 전환하려고 시도하고 있다.

둘째, '행정주도에서 민관협력 강화로'의 변화로서 모든 3농혁신 정책수립 과정의 투명성 보장을 위한 정책수립, 집행, 평가과정에 지역주민이 참여할 수 있는 시스템을 구축하고 행정이 일방적으로 주도 하는 정책시행 시스템을 탈피하여 주민참여가 보장되는 민관협력 체계를 구축하는 것을 강조하고 있다.

셋째, '대외경쟁력 강화에서 지역연대 강화로'의 변화의 추구로서 생산자와 소비자 간의 연대 강화, 가족농 중심의 지역농업 조직화, 지역 농식품 체계(로컬푸드 시스템) 구축을 강조하고 있다. 넷째, '외생적 발전에서 내발적 발전으로'의 변화를 강조하는 것으로 농어업 6차 산업화 확대, 농어업의 부가가치 극대화를 통한 농어촌 주민의 소득 향상을 강조하고 있다. 이와 같은 네 가지 특징의 개괄적인 내용은 <그림 3-2>에서 보는 바와 같다.

<그림 3-2> 농어업·농어촌 혁신의 특징



출처 : 충청남도, 2011.

### 3) 사업 분야 구분 검토

앞서 살펴본 것처럼, 『기본계획』은 주요 추진 분야로 11개 분야를 설정하고 각각의 분야에서 실시하는 세부적인 사업으로 총 347개를 선정하였다.

<표 3-1> 3농혁신 사업 분류

5대 전략분야	11개 주요 분야	30대 주요 사업	
① 친환경 농수산물 생산	① 친환경 고품질 농업	1-1	친환경농업 육성
		1-2	쌀산업 경쟁력 강화
		1-3	원예산업 육성
		1-4	인삼산업 경쟁력 강화
	② 선진 축산업	2-1	고품질 축산물 생산기반구축
		2-2	자연친화적 축산업 육성
		2-3	유통판매시스템 선진화
	③ 산림자원 육성활용	3-1	산채재배를 통한 희망산촌 만들기
		3-2	가치 있는 산림자원 육성
	④ 청정 수산	4-1	바지락 명품단지 조성
		4-2	갯벌 참굴 양식 육성
		4-3	김 클러스터 구축
		4-4	해삼 특화단지 조성
② 지역순환 식품체계 구축	⑤ 지역순환 식품체계 구축	5-1	지역순환식품체계 시스템 정착
		5-2	학교급식지원센터 설치 및 운영
		5-3	농민장터 운영
	⑥ 농어업 6차 산업화	6-1	농어촌 마을기업 창업 및 육성
		6-2	6차산업화 전략 자문단 및 포럼 운영
		6-3	농식품·향토산업 문화디자인 사업
		6-4	전통주 및 발효식품 육성
		6-5	농수산물 수출 확대
③ 살기 좋은 희망마을 만들기	⑦ 희망마을 만들기	7-1	살기좋은 희망마을 만들기 추진
	⑧ 도농상생 마을만들기	8-1	도농상생마을 만들기
④ 지역리더 육성	⑨ 지역리더 양성	9-1	지역리더 양성
		9-2	3농혁신대학 운영
⑤ 도농교류 활성화	⑩ 도농교류 활성화	10-1	농어촌 체험관광 활성화
		10-2	귀농귀촌 확산 및 유치
		10-3	농어촌 응원운동 전개
	⑪ 농어촌사회 서비스확충	11-1	농어촌서비스 기준 제고
		11-2	농어촌 영향 평가

출처 : 충청남도, (2012b).

11개 분야는 친환경·고품질 농업, 선진 축산업, 산림자원 육성·활용, 청정수산, 지역순환식품체계 구축, 살기 좋은 마을만들기, 농어업 6차 산업화, 농어촌 사회 서비스 확충, 도농교류와 농어촌 응원 운동, 지역리더 양성, 민관협력체계 구축 등이다. 세부사업인 347개 사업은 기존 정책 271개, 신규 정책 76개가 포함되어 있으며 이 중 주요 사업으로 27개(이후 30개)사업을 추가로 선정하였다. 이후 11개 분야는 2012년에 다시 5개 핵심 선도 사업분야로 나누어진다.

그러나 이러한 사업분야 구분에 대한 검토과정에서 이 연구는 세부적인 347개 사업이 30개 사업, 11개 사업, 5대 사업 등으로 다시 묶여진 것에 불과하다는 것을 발견하였다. 즉, 30개 사업, 11개 주요 사업, 5대 선도분야가 347개 중에 중요한 것을 선정한 것이 아니라 347개 세부 사업을 나름대로의 구분 기준을 갖고 다시 묶은 것이라는 것이다. 다시 말하면 347개 세부사업, 30개 사업, 11개 주요 사업, 5대 선도분야가 사실상 모두 같은 347개 사업을 하위 사업으로 포함하고 있다는 것이다. 이와 같은 사업구분 체계는 사실상 5대 선도 분야, 11개 주요 사업, 30대 사업별로 별도의 평가지표를 구성하는 것이 불가능하다는 것을 의미하며, 이에 대해서는 추후 평가지표 개발과정에서 좀 더 자세히 설명하도록 하겠다.

#### 4) 『기본계획』의 연구 활용성 검토

『기본계획』은 기존에 충남도청에서 농수산 분야 정책사업으로 추진하던 것을 정치, 경제, 사회적인 변화에 맞춘 새로운 정책 사업을 포함하면서 정책사업을 개편한 것이다. 따라서 이 『기본계획』은 3농혁신을 도입하면서 비전, 목표, 추진전략을 새롭게 수정하고 현재 변화된 상황 속에서 요구되고 있는 몇 가지 새로운 사업을 도입한 것이 중요한 변화로 판단된다. 기본계획의 특징으로 제시된 네 가지 사항도 최근 농어업 분야에서 제기되고 있는 요구를 받아들여서 정책개혁을 실시하는 것이다.

일반적으로 평가지표 개발에 관한 연구들은 사업의 추진과정이 정해진 절차를 준수하고 있는지, 또 개별사업들이 구체적으로 계획된 성과를 달성하고 있는지에 중점을 두고 있었기 때문에 정책의 총괄적인 목표와 추진전략은 사실상 정량지

표를 사용하는 세부적인 평가의 대상이 되지 않았었다.

그러나 기존 정책에서 변화된 새로운 정책을 추구하는 3농혁신을 평가하기 위해서는 사실상 정책을 혁신하는 궁극적인 목적이 제대로 설정되고 실천되고 있는지를 평가하는 것이 중요하다. 따라서 『기본계획』에서 제시된 목표와 추진전략을 평가지표개발 연구에 활용하기 위해서는 각각의 개념이 평가대상이 되는 모든 사업에 대해서 공통적으로 적용될 수 있는 평가질문으로 구성될 수 있어야만 한다.

그러나 현재 『기본계획』에 나타나 있는 목표와 추진전략은 모든 사업에 적용될 수 있는 공통적인 평가질문으로 나타내기 어려운 상황이다. 또한 이러한 『기본계획』의 검토과정에서 ‘혁신’의 의미가 명확하게 제시되지 않은 문제점이 발견되었다. 물론, 혁신을 기존 정책의 문제점을 고치고 새로운 정책을 추진하는 것으로 인식할 수 있으며 이럴 경우 혁신은 새롭게 도입되거나 개편된 정책에만 적용되는 것이 일반적이다. 그러나 『기본계획』에서 보는 바와 같이 ‘3농혁신’은 기존 정책과 신규 정책이 모두 포함된 전체 농어업·농어촌 관련 정책에 적용되고 있다. 따라서 ‘3농혁신’은 단순히 충남도청에서 실시하는 농어업, 농어촌 정책을 지칭하는 수사적인 용어가 아니라 정책의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 농어업, 농어촌, 농어민이라는 세 가지 차원의 변화를 추구하는 즉, 혁신을 추구하는 것이라고 판단된다. 그러므로 이 연구에서는 평가지표 개발의 주요 목적인 ‘혁신’의 목적과 내용에 대한 검토가 추가적으로 이루어질 필요가 있다.

‘혁신’의 목적과 내용을 검토하기 위해 우선적으로 각종 국내외 혁신정책 평가 관련 연구문헌을 검토하여 혁신의 일반적인 개념을 살펴보았다. 이와 함께 그 동안 충남도청에서 발간한 각종 문헌과 자료를 검토하여 3농혁신의 개념을 살펴보았다.

## 2. 3농혁신의 내용 검토

### 1) 혁신의 개념

‘혁신’의 개념은 1930년대 슈페터가 경제발전을 설명하는 과정에서 새로운 제품의 개발, 새로운 생산방법의 도입과 신기술의 개발 등의 활동을 의미하는 것으로 도입된 개념이다. 이 용어는 1980년대 이후 세계경제의 변화과정에서 이에 대처하기 위한 여러 분야에서의 다양한 활동들을 설명하는 과정에서 단순히 경제 관련 문헌에서 사용되는 전문적인 용어 수준을 넘어서 일반화된 용어로까지 널리 활용되고 있다. 그 결과 혁신의 개념을 단지 새로운 것을 도입하고 바꾸는 것으로 인식되는 경우가 발생하게 되면서 혁신의 구체적인 의미와 내용이 무엇인지 애매하게 되는 현상이 나타나고 있다. 따라서 이 연구에서는 혁신의 개념을 다루고 있는 다양한 연구문헌들을 살펴봄으로써 그 공통적인 요소가 무엇이고 이를 정책에 적용할 경우 어떻게 정의될 수 있는지 살펴보겠다.

혁신의 개념에 대한 국내외 학자와 연구들의 정의를 소개하면 다음과 같다. Cooke(1996)는 혁신은 기술변화의 과정과 관련 되어있다. 기술변화의 과정은 발명(invention), 혁신(innovation), 확산(diffusion)이라는 세 가지의 다른 형태로 구성된다. 발명은 새로운 지식을 창출하는 단계, 혁신은 창출되어 현존하는 지식을 처음으로 응용하는 단계, 확산은 새로운 기술들을 광범위하게 적용하는 것으로 정의하고 있다. 그러나 여기서 혁신의 개념을 광의로 해석할 경우 이를 기술변화 과정의 모든 활동을 포괄하는 것으로 정의 할 수 있다고 밝히고 있다. 즉, 혁신이라 기술변화의 전 과정이라고 주장하는 것이다.

김용환(2003)의 정의는 Cooke(1996)의 정의와 부분적으로 유사하지만 좀 더 광범위한 범위를 다루고 있다. 그는 혁신이 어떤 것을 개발, 응용하고 상업화하는 것을 포함하고 있기 때문에 영감과 같은 초기 단계의 아이디어뿐만 아니라 실생활에 적용할 수 있는 다양한 아이디어를 창안하고 응용하는 일련의 모든 과정을 포함하는 광범위한 개념으로 정의하고 있다. 따라서 혁신은 기초 및 응용 기술의 개발에 한정되는 것이 아니라 조직관리, 마케팅, 금융, 인력양성 등 기업 경영의 제반 분야에 적용되는 것으로 주장하고 있다.

장재홍(2006)은 Kline & Rosenberg(1986)의 혁신의 연쇄사슬 모형을 다루면서 혁신의 기본적인 특징으로 다음과 같은 세 가지를 인용하고 있다. 첫째, 혁신은 단선적으로 연속 진행되는 과정이 아니라 지식 창출에 있어서의 수많은 상호작

용과 피드백 과정을 수반하는 것이다. 둘째, 혁신은 여러 가지의 투입요소들이 소요되는 학습과정이다. 셋째, 혁신은 발견 및 발명 과정을 거쳐서 나타나는 것이 아니라 전 과정에 걸쳐서 다양한 형태로 나타나는 것이다.

OECD(1992)는 기술혁신을 포함하는 좀 더 광범위한 의미로 혁신을 정의하고 있다. 기술혁신을 기업들이 생산과정에서 기존의 기술, 지식을 변화시키능력으로써 제품, 공정을 개선하거나 새로운 제품, 공정을 창출하는 활동으로 정의하고 있다. 여기서 넓은 의미의 혁신은 새로운 판로, 시장개척, 새로운 원자재 공급원 창출, 새로운 산업조직의 형성 등 경영 및 마케팅 혁신도 포함하고 있다.

한성안(2002)은 Lundvall(1992), Sweeny(1996), Edquist(1999) 등의 문헌을 종합하면서 혁신을 다양한 변수들이 상호작용하는 시스템적 활동으로 정의하고 있다. 혁신은 새로운 기술을 신제품이나 새로운 생산방법에 적용, 변화하는 과정이 포함될 뿐만 아니라 지식, 제도적 역량, 사회적 자본, 문화적 접근성과 성격과 같은 비기술적인 변수들이 영향을 미친다. 혁신의 과정에서 이러한 변수들은 서로 독립적으로 존재하는 것이 아니라 하나의 '시스템'을 형성하면서 상호작용하고, 각 변수와 시스템은 확산과 환류체계를 통해서 지속적으로 '학습'한다. 결국, 이러한 동태적인 학습과정을 통해서 새로운 지식이 누적되는 것이다. 결과적으로 혁신이란 '상호작용적인 학습과정'이라고 정의할 수 있다.

이민형(2005)은 혁신의 개념이 초기에는 기술을 중심으로 발생되었지만 점차적으로 그 개념의 범위가 확대되어 새로운 가치창출과 관련된 모든 활동을 혁신의 범주에 포함시키는 것으로 변화되어 혁신의 과정이 하나의 활동이 아닌 관련된 여러 요소 및 활동들이 체계적으로 상호작용하면서 이루어지는 과정이라고 주장한다. 그는 혁신을 새로운 지식의 창출 및 창출된 지식의 활용과 관련된 모든 활동을 의미하며 이러한 활동은 기술적 요소와 비기술적 요소들이 상호작용하며 상호학습이 이루어지는 시스템적 활동이라고 정의한다.

Morgan(1997)은 혁신을 다수의 관계자와 기관이 참여하고 연속적인 환류체계를 갖는 사회적인 상호 학습하는 과정으로 주장하고 있다. 이러한 Morgan의 개념을 기반으로 Autio(1998)은 이러한 혁신과정에서 나타나는 지식창출, 확산 및 축적 과정은 매우 복잡하고 난해하고 예측할 수 없기 때문에 이들을 실제적으로

정확하게 또는 객관적으로 측정하는 것은 불가능하다. 즉, 혁신의 과정을 측정하기 위해서 투입과 행동 간에, 정책의 결과와 영향 간의 선형적인 인과관계 모델을 만드는 것은 불가능하다고 주장한다.

이 연구에서 다루는 혁신이란 다양한 요소들이 상호작용하는 시스템 내에서 이루어지는 사회적인 상호 학습과정이라고 할 수 있다. 이러한 상호작용하는 학습의 과정을 통해서 나타나는 결과 즉, 혁신의 결과물은 새로운 지식의 축적이라고 할 수 있다. 여기서 새로운 지식이란 학습과정에 참여하고 있는 개인이나 그룹이 기존과는 다른 새로운 원칙, 이념, 철학, 인식 등을 갖게 되는 것이다.

결과적으로 일반적인 의미에서 혁신의 목적은 물질적이고 구체적인 현실을 직접적으로 변화시키는 것을 목적으로 하기 보다는 참여자들의 인식변화를 통해서 간접적으로 현상의 변화에 영향을 미치는 것이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 혁신의 개념이 정책에 적용될 경우는 정책참여자들의 인식 전환이 목적이 되어야 하며 이를 통해서 구체적인 정책의 목적을 달성하도록 하는 것으로 인식될 수 있다. 결국, 이러한 정책에 대한 혁신을 평가한다는 것은 추상적인 혁신의 목적을 좀 더 구체적인 질문의 형태로 변환하는 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 일반적인 연구에서 나타나 있는 혁신의 개념을 고려해서 3농혁신 관련 문헌과 자료에서 사용되고 있는 혁신의 개념을 살펴보겠다.

## 2) 3농혁신의 개념

3농혁신이라는 용어를 사용하고 있지는 않지만 충남의 농어업·농어촌 관련 정책 중에서 ‘혁신’이라는 용어가 처음으로 적용된 문헌은 『농어업·농어촌 혁신 기본계획』이다. 이 『기본계획』에서는 혁신의 특징을 앞에서 살펴본 것처럼, ‘Hard Power에서 Soft Power로’의 변화, ‘행정주도에서 민관협력 강화로’의 변화, ‘대외경쟁력 강화에서 지역연대 강화로’의 변화, ‘외생적 발전에서 내발적 발전으로’의 변화 등의 네 가지로 설명하고 있다. 충남에서 추진하는 농어업·농어촌 관련 정책에 위와 같은 네 가지 측면을 강화하기 위한 정책 사업이 새롭게 도입되었다는 것을 의미하는 것으로 판단된다. 즉, 새로운 정책사업의 도입 자체를

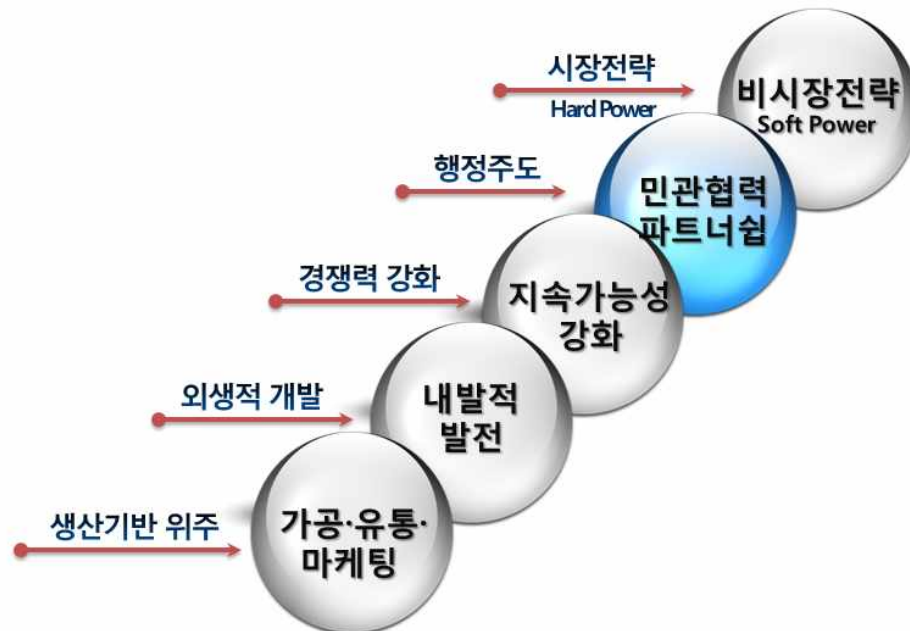
‘혁신’으로 간주하는 것으로 보인다.

<그림 3-3> 3농혁신의 개념과 특징



### 3농혁신이란?

농어업·농어촌·농어민이 모든 산업과 국민들 삶의 뿌리임을 인식하고,  
농수산물의 **생산-소비-유통의 전과정과 정책을 혁신**함으로써  
농어업인·소비자·도시민이 **상생**하는  
지속가능한 농어업·농어촌사회를 실현하는 것입니다.



출처 : 충청남도, 2012d.

도청 홈페이지에는 3농혁신의 개념이 다음과 같이 소개되어 있다. “3농혁신은 친환경 고품질 농수산물을 생산하는 농어업과 이를 실현하고 지역발전을 이끌어 가는 농어업인, 그리고 이들이 더욱 향상된 삶을 누릴 수 있는 농어촌을 만드는 것입니다.” 즉, 3농혁신과 농어업·농어촌 정책을 동일한 것으로 간주되고 있는 것이다.

2012년 1월에 도청에서 발간된 『3농혁신위원 합동워크숍 자료』(충청남도, 2012d)에서 농수산물국장은 3농혁신의 기본방향을 다음과 같이 네 가지로 밝히고 있다. 첫째, 구체적인 3농혁신의 성과를 창출할 수 있도록 참여주체들의 융복합과 혁신체계 정착에 주력하여 농정성과를 창출하는 것, 둘째, 다양한 참여주체들의 추진역량 결집과 함께 추진 분위기 조성, 셋째, 문제해결, 실천중심의 교육 및 공감 분위기 확산을 통한 자율적 혁신역량 강화, 넷째, 자율적 참여 분위기를 통한 농어업·농어촌 발전 선진화 도모 등이다. 이러한 기본방향에서는 3농혁신과 관련해서 자율적 참여와 융복합에 초점을 두고 있는 것으로 보인다.

한편, 3농혁신위원장은 3농혁신의 개념과 특징을 <그림 3-3>을 이용해서 설명하고 있다. 즉, 3농혁신을 생산, 유통, 소비와 관련된 농정의 혁신으로 간주하고 구체적으로 “농어업·농어촌·농어민이 모든 산업과 국민들 삶의 뿌리임을 인식하고, 농수산물의 생산-소비-유통의 전과정과 정책을 혁신함으로써 농어업인·소비자·도시민이 상생하는 지속가능한 농어업·농어촌 사회를 실현하는 것”이라고 밝히고 있다. 또한 3농혁신의 특징으로 소프트파워 중심의 비시장전략, 민관협력 파트너십, 경쟁력보다는 지속가능성 강화, 내발적 발전, 생산기반 중심에서 가공, 유통, 마케팅 중심으로의 변화 등의 다섯 가지로 정리하고 있다. 결국, 3농혁신과 농어업·농어촌 관련 정책을 동일시하는 관점은 유지되고 있다고 할 수 있다.

지금까지 살펴본 것처럼, 3농혁신의 개념에 대한 충남도청 발간 문헌은 농어업·농어촌 기본계획에서 제시된 정책적 개혁의 내용을 3농혁신으로 파악하고 있다. 즉, 농어업·농어촌 기본계획에서 제시된 기존 사업과 신규 사업을 잘 추진해서 정책적 개혁을 통해서 제시된 지속가능한 농어업·농어촌 사회를 건설하는 것이 3농혁신의 목적으로 제시되는 것이다.

이와 같은 정책적 체계에서 적용되고 있는 ‘혁신’의 개념이 앞 절에서 언급했던 일반적인 ‘혁신’ 관련 연구에서 다루고 있는 개념과는 다르지만 그렇다고 3농혁신의 개념이 잘못되었다고 간주할 수는 없다. 이는 혁신의 개념이 워낙 다양하게 적용되고 정의되고 있기 때문이다. 다만, 평가지표 개발을 목적으로 하는 이 연구의 입장에서 3농혁신의 개념과 농어업, 농어촌 정책을 동일한 것으로 보게 되면 평가지표는 결국 사업성과와 정책의 추진과정에 대한 평가에 한정되고 ‘혁신’의 의미를 평가하기는 어렵다.

한편, 3농혁신의 추진과 관련해서 도청에서 발간된 자료가 일관성 있는 설명을 제시하고 있음에도 그 운영과정에서 다음과 같은 문제점이 지속적으로 지적되고 있다. 첫째, 정책사업을 직접 시행하고 있는 시·군의 참여가 부족하다는 것이고, 이를 해결하기 위해 다양한 형식의 토론회 및 설명회를 개최하고 있다는 것이다. 둘째, 3농혁신에 대한 이해가 부족하고 자체사업 발굴이 미흡하다는 것이다. 참여부족의 원인이기도 한 이 문제를 해결하기 위해 다양한 홍보와 중간지원조직의 운영 등의 대책을 강구하고 있다.

지난 2년간 3농혁신에 대한 인식을 확산시키기 위해서 많은 노력이 있었고 또 3농혁신 자체가 기존의 농업정책을 실시하는 것과 크게 다르지 않은 상황에서 위와 같은 문제점이 나타나고 있는 것은 특이한 현상이라고 할 수 있다. 즉, 3농혁신이 단순히 기존 농어업, 농어촌 관련 사업에 신규 사업만을 추가한 것이라면 시·군에서 특별히 기존과 달리 혼란을 느낄만한 이유가 없기 때문이다.

그러나 실제 도청의 3농혁신 관련 문헌과 자료들을 검토한 결과 몇 가지 불명확한 사안들이 발견되었다. 3농혁신은 기존 정책에서 많이 바뀐 혁신적인 정책이라고 설명하고 있지만 실제 정책사업이 일부 추가된 것 이외에 무엇이 바뀌었는지 명확하게 제시하지 않고 있다. 또한 3농혁신 사업에 대한 참여가 미흡한 원인을 3농혁신에 대한 이해부족이라고 진단하는데, 어떤 이해가 부족한 것인지 명확하게 지적하지 못하고 있다. 결국, 3농혁신으로 변화시키려고 하는 것이 무엇인지를 명확히 제시하지 않았기 때문에 발생하는 혼란으로 생각된다.

이러한 3농혁신과 농어업, 농어촌 정책 간의 개념적인 차원의 혼란과 관련해서 농수산분야 정책자문위원회 워크숍(2012)자료는 중요한 시사점을 제시하고 있는

것으로 보인다. 이 자료는 3농혁신의 지난 2년간의 성과와 향후 추진과제를 다음과 같이 정리하고 있다. 이 자료에서는 특히 향후 추진과제와 관련해서 ‘무엇을 어떻게 할 것인가’라는 질문을 제시하고 민관협력을 통해 도출한다는 답을 제시하고 있다. 또한 도와 시군의 네트워크 기반위에서 실행에 주력한다고 제시하고 있다.

<표 3-2> 3농혁신의 성과와 추진과제 정리

구분	내용
성과	민관협력을 통한 ‘3농혁신 기본계획’ 수립 3농혁신 공감과 확산활동 자기주도적 행정혁신 노력 3농 혁신 추진체계 구축으로 충남 독자적 농정목표와 방법 제시 3농 혁신이 실질적인 도정 전략과제로 인식되기 시작
추진과제	‘3농혁신 플랫폼’으로 도의 역할을 정립 시군의 참여와 정책주체화 3농혁신 정책추진의 융복합, 코디네이션 강화 민관협력 수준의 지속적인 향상 농수산국의 3농 혁신에 대한 이해도 제고와 진화 노력 지속적인 3농혁신 정책대안 구상, 제시

출처 : 충청남도, 2012d.

따라서 지금까지 명확하게 제시되고 있지는 않지만 전체적인 체계에서 보았을 때 3농혁신은 단순히 정책의 또 다른 명칭으로서의 역할만을 하는 것은 아니라고 판단된다. 즉, 명확하게 『기본계획』에서 정책의 목표, 추진전략, 주요사업이 제시되고 있음에도 불구하고 많은 시·군 정책 담당자와 현장의 농어촌 주민들이 3농혁신에 대해서 제대로 인식하지 못하거나 또는 나름대로 서로 다르게 이해하고 있는 것은 혁신의 내용 또는 전략이 암묵적으로 제시되고 있음에도 불구하고 이를 명확하게 개념화하고 있지 못했었기 때문이라고 판단된다.

이러한 현실적인 문제점을 감안하고 3농혁신에 대한 평가지표를 올바르게 개발하기 위해서 이 연구에서는 앞서 제시한 일반적인 개념의 ‘혁신’에 관한 정의를 도입하여 적용할 필요가 있다고 판단하였다. 따라서 다양한 3농혁신 관련 문헌과 자료에 대한 검토를 통해서 『기본계획』의 특징에서 암묵적으로 제시되고 있는

것을 바탕으로 다음과 같은 두 가지를 3농혁신의 목적으로 설정하고자 한다. 즉, 민관협력의 강화와 융복합적인 사업 추진이다.

이러한 혁신의 목적을 사업들이 제대로 구현하고 있는지를 평가하기 위해 이 연구는 다음과 같이 두 가지 방향으로 평가지표 개발연구를 진행하고자 한다. 첫째, 3농혁신의 목적으로 설정된 두 가지 요소들에 대한 정량적, 정성적 평가질문을 구성한다. 전체 사업의 추진과정에서 실제로 어떤 면에서의 ‘혁신’이 이루어지고 있는지를 평가하고자 한다. 둘째, 개별 사업의 성과를 평가하기 위한 지표를 구성하는 것이다. 다만, 이 연구를 위하여 주어진 시간을 감안하였을 경우 347개 세부 사업의 개별적인 사업 성과지표를 모두 여기서 산정하는 것은 불가능하기 때문에 기본적으로 사업성과를 판별할 수 있는 산출식을 제시하고자 한다. 이를 통해서 각 현장에서 사업들이 당초 설정된 목표에 대비하여 어느 정도 성과를 달성하고 있는지 측정하고자 하는 것이다. 이러한 두 가지 평가지표 개발 작업은 사업에 대한 전반적인 수요자의 만족도를 평가하는 공통지표와 개별사업의 목표 대비 성과를 평가하는 목표달성지표의 두 가지로 구분될 것이다.

### 3. 3농혁신의 추진체계 검토

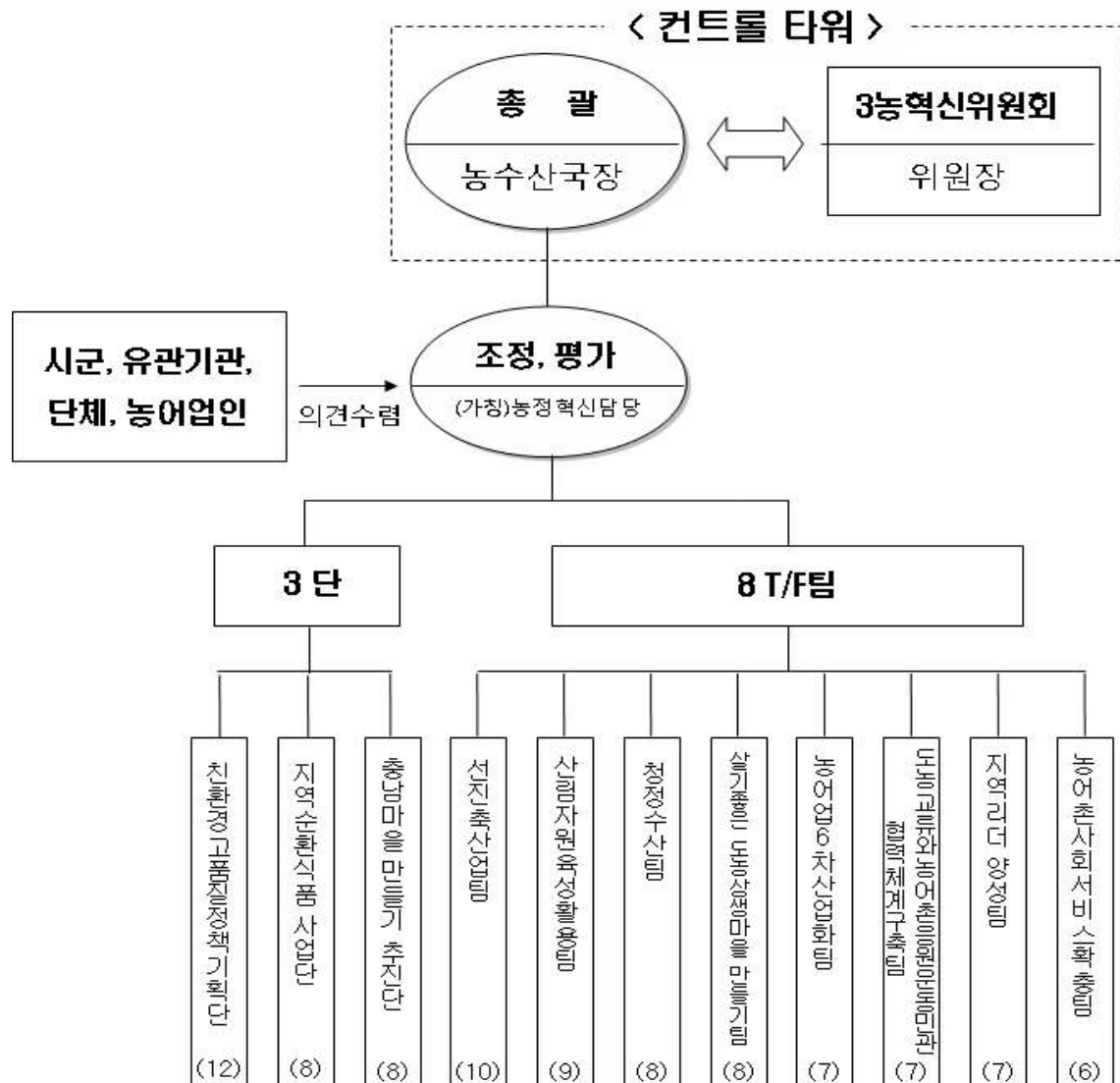
#### 1) 추진체계 개요

3농혁신의 추진체계는 3농혁신 정책 사업의 집행, 평가, 환류 순환체계와 상시적으로 요구되는 과제에 대응하기 위한 민·관협력 시스템을 구성하고자 하였다. 2011년 12월에 구성된 3농혁신 추진조직의 구성을 보면 다음과 같다.

총괄 추진 기구의 역할은 3농혁신위원장과 도청 농수산국장에 의해서 이루어진다. 여기서 농수산국장은 3농혁신에 관련된 업무를 총괄하고 정책추진을 주도하는 역할을 수행하고 3농혁신위원장은 3농혁신위원회의 회의를 거쳐 정책의 실행방안을 제시하거나 자문 및 대안을 제시한다. 여기서 3농혁신위원회는 총 23명으로 구성되어 있으며 의회, 학계, 관련 기관 및 단체, 연구원, 언론인, 공무원 등

이 포함되어 있다.

<그림 3-4> 3농혁신 추진체계



출처 : 충남도청, 2012d.

한편, 실무적인 역할은 도청의 관련 실·국과 농정혁신담당 직원이 수행한다. 관련 실·국에서는 자체사업을 발굴하고 각종 시책을 융복합적으로 추진한다. 그 중 혁신담당은 3농혁신의 추진상황을 정기 또는 수시로 점검하고, 성과평가를 수행

하여 3농혁신 위원회와 3농혁신추진단/팀의 운영을 담당하는 3농혁신 추진의 중추적인 실무 부서로서의 역할을 한다.

3농혁신사업을 수립하고 추진하는 역할은 3농혁신추진단과 T/F팀에서 담당한다. 총 3개의 단과 8개의 TF팀으로 구성되어 있으며 3개의 단은 친환경·고품질 정책기획단, 지역순환식품사업단, 희망마을 만들기 추진단 등이며 이들은 3농혁신 사업의 핵심적인 분야이다. 8개 T/F팀은 선진 축산팀, 산림자원육성팀, 청정수산팀, 농어업6차 산업화팀, 도농상생 마을 만들기팀, 지역리더 양성팀, 도농교류 활성화팀, 농어촌 사회서비스 확충팀 등이다.

각 단/팀은 담당 과제에 대한 세부시행계획을 수립하고 실제 추진과정에서 발생하는 문제에 대처하고 대안을 제시하는 역할을 수행한다. 따라서 3단/8팀과 도청 실무담당자들 간의 유기적인 협력이 매우 필요하고 이런 과정에서 민관협력이 촉진되는 체계라고 할 수 있다. 이와 같은 도 차원의 3농혁신 추진체계를 중심으로 각 시·군에서는 3농혁신을 추진하기 위한 자체 계획을 수립하고 3농혁신에 적합한 특색사업을 발굴하여 추진하도록 하고 있다.

## 제4장 3농혁신 추진사업 평가지표 개발

### 1. 평가지표 개발 개요

#### 1) 평가지표 체계 검토

이 연구는 충청남도의 농어업·농어촌 3농혁신 사업을 대상으로 평가지표를 개발하는 것이 목적이다. 정책사업에 대한 평가지표 개발은 일반적으로 다음 표에서 보는 것과 같은 분류체계에 따라 이루어진다. 일반적으로 정책의 통합성 정도에 따라서 다르지만 평가대상이 되는 정책사업의 수준은 과제(project), 사업(programme), 정책(policy)의 세 단계로 구분된다.

정책수단은 주로 자본보조와 경상보조로 분류되지만 최근 인력양성과 교육에 대한 중요성이 증대되면서 인력양성 분야를 별도로 구분한다. 사업추진단계에서는 투입(input), 실적(output), 성과(outcome), 파급효과(impact) 등의 네 가지 개념이 적용된다.

<표 4-1> 일반적인 평가지표 분류

분류	주요 내용
평가대상수준	과제(Project), 사업(Programme), 정책(Policy)
정책수단	자본보조, 경상보조, 교육 및 인력양성
사업추진단계	투입(Input)→실적(Output)→성과(Outcome)→파급효과(Impact)

이러한 일반적인 평가지표 분류체계를 3농혁신 사업에 적합하도록 수정하면 먼저 평가대상 수준에 따라 다음과 같은 분류가 가능하다. 347개 세부사업을 과제(project)단위 사업으로 설정할 경우, 사업(programme)단위는 11개 분야 주요 사업, 정책(policy)은 5대 선도분야 사업이라고 할 수 있다. 여기서 30대 주요 사

업은 11개 분야에 속하는 사업 중 유사분야 사업 몇 개를 동일 사업군으로 묶은 것으로 특정한 기준에 따른 구분이라고 할 수 없다. 따라서 형식적으로는 5대 선도분야, 11개 분야 사업, 347개 세부사업을 각각 정책(policy), 사업(programme), 과제(project)단위로 분류하여 평가지표를 구성할 수 있다.

그러나 과제(project)단위의 사업을 통합적으로 관리, 평가하는 별도의 사업(Programme)이나 정책(Policy)이 독립적으로 구성되어 있지 않고 단지 347개 세부사업을 분야별로 구분한 것에 불과하기 때문에 이를 독립적으로 평가하는 것은 현 단계에서 불가능하다<sup>1)</sup>. 따라서 이 연구에서는 과제(project)단위 사업의 구성만을 고려하여 평가지표를 개발한다.

<표 4-2> 3농혁신 평가지표 분류

분류	주요 내용
평가대상수준	과제(Project)단위 사업을 대상으로 함.
정책수단	공통적인 지표 개발
사업추진단계	실적평가에 중점을 둠

한편, 3농혁신 추진사업을 정책수단별로 정리하면 다음과 같다. 347개 주요사업을 그 성격별로 살펴보면 크게 하드웨어 지원, 사업운영 및 관리 지원, 교육 및 인력양성의 세 가지 분야로 구분할 수 있다. 그러나 농어업·농어촌 정책의 특성상 세부적인 사업을 위와 같이 세 가지로 분류하는 것은 오히려 사업평가결과를 비교하는데 있어서 불필요하게 복잡함을 가중시킬 가능성이 있다. 따라서 이 연구에서는 사업별 성격에 따른 별도의 지표를 구성하는 것 보다는 전반적인 사업 추진과정과 성과를 공통적인 지표에 의해서 평가하는 것이 평가의 효과를 높이는 방법이라고 판단하여 평가지표를 단일화시켜 개발하고자 한다.

또한 사업추진단계에 따른 평가지표 구성과 관련해서도 투입(Input)→실적

1) 다만, 추후에 이 연구의 평가지표를 고려한 정책(policy)과 사업(programme)에 대한 독립적인 정책사업이 추진된다면 세 단계로 분류한 평가지표의 구성이 가능할 것으로 생각된다.

(Output)→성과(Outcome)→파급효과(Impact)의 체계를 적용하여 사전계획평가와 실적평가지표를 개발하는 것이 일반적이다. 그러나 현재 3농혁신 사업을 추진함에 있어서 각 담당 부서별로 사업 대상자 선정을 위한 자체적인 기준과 절차가 마련되어 있기 때문에 이를 평가지표 개발을 위한 과정에 모두 반영하여 통합하는 것은 비효율적이라고 판단된다. 따라서 이 연구에서는 사전계획에 대한 평가보다는 실적에 대한 평가에 중점을 두고 평가지표를 개발하고자 한다.<sup>2)</sup>

## 2) 평가지표의 분류

3농혁신에 대한 평가지표는 앞 장에서 언급한 것처럼 혁신성과지표와 사업성과지표의 두 가지 공통지표와 개별 사업의 목표달성도를 평가하는 목표달성지표로 구성된다. 혁신성과지표는 3농혁신의 총괄적인 성과와 효과를 평가하기 위한 지표를 구성하는 것으로 이 연구에서 적용하고자 하는 요소는 민관협력의 강화와 융복합적인 정책 추진의 두 가지이다.

또한 사업성과지표는 3농혁신의 개별 사업에 대한 평가로서 이것은 각 사업의 추진과정과 그 영향을 평가하는 수요자 만족도를 중심으로 지표를 구성한다. 사업성과지표는 3농혁신 사업의 대상자인 농어업 관련 기관이나 단체 그리고 농어민을 대상으로 설문조사를 실시하여 사업을 평가하는 것이다. 이러한 두 가지 지표는 모든 3농혁신 사업에 동일하게 적용되는 공통적인 평가지표이다.

개별 사업별로 적용되는 지표는 사업별로 목표대비 실적을 평가하는 목표달성지표이다. 목표달성지표는 3농혁신의 세부 사업별로 계획과정에서 설정된 목표를 특정한 기간 중에 어느 정도 달성되었는지를 평가하는 것이다. 즉, 목표관리식(MBO) 평가지표를 구성하는 것이다. 다만, 세부 사업은 그 목표의 성격과 내용이 현저하게 다르기 때문에 이 연구에서는 목표달성지표에 대한 개괄적인 산출식을 제시하는 것으로 그치고 좀 더 세부적인 지표는 실제 평가위원회의 활동에 위임하는 것으로 한다.

---

2) 사전계획평가와 관련해서는 추후 3농혁신 사업을 개선하여 계획과 실적을 연계하여 평가하는 체계가 수립된다면 추가적으로 개발될 필요가 있다.

이와 같은 세 가지 평가지표를 개발하는데 있어서 이 연구는 3농혁신 정책의 추진현황을 고려하고자 한다. 즉, 세부적인 평가지표를 개발한다고 하더라도 현재 충남도청과 각 시·군청에서 평가를 위한 자료를 준비할 여력이 부족할 경우, 개발된 평가지표가 현장에 적용되기 어려운 상황이 발생할 가능성이 있다. 따라서 이 연구에서는 3농혁신 정책을 평가하는데 원칙적으로 적용되어야 하는 세부적인 평가지표를 우선적으로 개발하고자 한다. 이러한 세부 평가지표는 3농혁신의 목적에 적합한 시행과정을 평가하는데 필수적인 지표들이다.

그러나 충남도와 시·군의 현실적인 상황을 고려하면 이러한 세부 평가지표는 단기간 내에 적용되기 어려운 측면이 있다. 즉, 도와 시·군청의 관련 기관 및 자료의 준비체계를 정비하는 데는 일정한 시간이 필요하다. 이와 같은 현실적인 여건을 고려하여 세부 평가지표와 함께 현재 상황에서 즉시 적용할 수 있는 정성지표 중심의 3농혁신 평가지표인 단순 평가지표를 개발하고자 한다.

추가적으로 제시되는 단순 평가지표는 현재 긴급하게 요구되고 있는 3농혁신 사업에 대한 평가에 즉각적으로 적용될 수 있으며 추후 3농혁신 사업의 영향과 이에 대한 도민과 담당 공무원의 인식이 높아질 경우 세부적인 지표를 적용하여 평가하는 것이 바람직할 것이다. 각 분야별 세부 평가지표와 단순 평가지표를 살펴보면 다음과 같다.

## 2. 세부 평가지표 개발

### 1) 혁신성과지표 개발

#### (1) 개요

혁신성과지표는 3농혁신을 평가하는데 있어서 가장 핵심적인 지표라고 할 수 있다. 그 동안 3농혁신에 대한 정책 문헌과 홍보 및 교육자료에서 3농혁신의 특징 또는 목표로 제기된 것이 소프트 파워(Soft power)의 강조, 행정주도에서 민관 협력 강화, 대외 경쟁력 중심에서 지역연대 강화, 외생적 발전에서 내발적 발전으

로의 전환, 융복합적인 정책추진, 자기주도적 정책추진 등이었다. 이러한 여러 가지 개념 중에 이 연구에서는 3농혁신의 추진과정에서 성취될 수 있고 또한 측정될 수 있는 좀 더 포괄적인 개념으로서 민관협력과 융복합적인 정책추진의 두 가지를 선정하여 이를 혁신성과지표로 구분하였다.

여기서 민관협력(PPP, Public Private Partnership)이란 “지금까지 행정주체가 전면적으로 담당했던 공적 서비스 업무를 ‘행정주체’와 ‘민간’이 공동으로 또는 서로 역할을 분담하여 파트너십의 형태로 공적 서비스 업무를 수행하는 새로운 수법”(강문수, 2011)이라고 정의되고 있다. 이와 같은 민관파트너십에 의한 공적 업무의 수행은 정부와 민간이 서로의 장점을 활용, 공공서비스의 질적 향상과 비용절감 및 민간부문의 새로운 비즈니스 기회, 고용창출 등 경제 활성화에 기여하는 시스템으로 인식되는 것이다.

한편, 융복합적 정책추진이란 세부적인 부서별로 구분되어 있는 농어업 정책사업을 그 특성과 파급효과를 고려하여 2개 이상의 기관이나 부서들이 서로 협력하여 시너지효과를 발생시킬 수 있도록 추진하는 것이다. 이러한 융복합적 추진이 정책뿐만 아니라 과학기술 연구에서도 중요한 혁신사업으로 등장하고 있는 것은 한 가지 분야나 기술로만 해결할 수 없는 복잡한 상황과 문제들이 나타나고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이와 같은 융복합적인 사업 추진을 위해서는 각 정책사업 담당자들의 타 분야 사업에 대한 이해, 타 기관 및 부서의 업무와 활동에 대한 존중, 자기 담당 분야의 지식에 대한 개방적 자세 등이 필요하다.

농어업·농어촌 정책에서는 특히 여러 분야의 사업과 전문적인 지식들이 동시에 적용되어야 효과적인 성과를 얻을 수 있는 경우가 많았다고 할 수 있다. 다만, 최근까지는 전문적인 분야에서의 전업적인 활동과 이에 따른 생산의 규모화가 강조되고 있었기 때문에 이를 현실적으로 적용하기 어려웠던 것이다.

따라서 3농혁신과 관련된 융합적인 정책 추진은 충남도청이나 시·군청의 정책사업 담당 부서 간 협력뿐만 아니라 시·군간 연계협력 추진도 포함한다. 예를 들면 친환경 농산물 생산 지원사업을 농산물 마케팅 관련 사업, 유통시설 개선 사업, 농업 전문인력 양성 사업 등과 연계하여 추진하는 것이며 필요할 경우 사업의 지리적 영역을 두 개 이상의 시·군이 포함되는 지역으로 확장하는 것도 포함

된다.

이와 같은 두 가지 혁신성과지표는 투입(input), 실적(output), 성과(outcome), 파급효과(impact)의 논리에 따라서 다음과 같은 네 가지 기준을 적용하여 지표를 개발한다(박홍윤, 2012)

- 적절성 : 투입과 관련된 지표로서 사업의 관련 주체들이 혁신을 원활하게 수행할 수 있는 여건을 조성하고 있는지를 평가하는 것
- 효과성 : 실적과 관련된 지표로서 사업의 목표를 달성하는데 혁신성과지표에 따른 실천이 효과가 있었는지를 평가하는 것
- 영향력 : 성과와 관련된 지표로서 사업 수행의 결과, 혁신에 어떤 변화가 초래되었는지를 평가하는 것
- 지속가능성 : 파급효과와 관련된 지표로서 사업이 종료된 이후에도 혁신의 효과가 지속될 수 있는지를 평가하는 것

## (2) 민관협력 세부 평가지표

민관협력에 대한 성과평가지표는 적절성, 효과성, 영향력, 지속가능성 등의 네 가지 기준에 의거하여 구성하며 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 적절성은 민간단체의 정책사업 참여를 유도하고 민관협력이 적절하게 이루어질 수 있도록 지자체가 적절하고 다양한 지원을 제공하는지를 평가하는 것이다. 이를 측정하기 위한 정량적인 지표는 참여 민간단체 수, 민간단체 참여 협의회 개최 수, 회의 자료 사전 배포 횟수 등이다.

이들 각각에 대해서는 전체 수에 대한 비율로 산식을 나타낼 수 있다. 이외에 정성적인 지표로는 민간단체의 참여가 사업 추진에 도움이 되었는가(민간단체 참여의 사업 추진유용성)? 지자체가 제공한 회의 자료가 회의의 내용과 절차를 이해하는데 도움이 되었는가(지자체 배포 자료의 유용성)? 등을 측정한다.

둘째, 효과성은 민관협력에 의한 정책활용 정도를 나타내는 것으로 민관협력을 통해서 정책사업이 효과적으로 추진되고 있는지를 평가하는 것이며 민간단체의 정책개선 제안 등 정책 개발에 민관협력이 활용되고 있는 수준을 측정하는 것이

다.

이를 위한 정량지표는 민간단체와의 사전협의회 개최 건수, 민간단체의 의견 반영 횟수, 민간단체의 분석자료 배포 횟수, 민간단체 내부에서의 관련 회의 횟수 등이다. 또한 정성지표로는 민간단체의 참석자들이 사업의 진행에 대해서 적절한 문제제기를 행하고 있는가?(민간단체의 적극성), 민간단체의 분석 자료가 사업 추진이나 개선에 유용하게 활용되었나?(민간단체 분석자료의 유용성), 민간단체의 다양한 의견을 수렴하기 위한 논의체계는 적절히 작동하는가?(의사소통의 원활성), 민간단체의 활동이 지역의 공공성 증대에 기여하는가?(민간단체의 공공성)

셋째, 영향력에 대한 평가는 민관협력에 의한 사업추진 관련 제도의 개선에 미친 영향을 측정하는 것이다. 즉, 민관협력을 통해서 정책추진의 성과를 제고하기 위한 새로운 방법들이 도입되었는가를 평가하는 것으로 새로운 정책 협의체의 형성과 활동을 통해서 주민의 여론을 반영할 수 있는 체계를 형성하였는가를 살펴보는 것이다.

이를 위한 정량적인 지표는 사업 시행과 관련된 규칙의 개정 및 제정 건수, 새로운 민관 협의체의 신설여부, 민관협의체 활동을 위한 규칙의 개정 또는 제정 등이다. 정성적인 지표는 민관협의체가 정책사업을 효과적으로 추진할 수 있는 체계를 갖추었는가?(사업추진 영향력), 민관협의체의 활동이 특정 참여 단체의 이익보다는 공공성 증대에 기여하는가?(민관 협의체의 공공성 제고)

넷째, 지속가능성은 민관협력이 지속될 수 있는 토대를 확대하고 있는지를 평가하는 것으로 지자체들이 지역 민간단체들에게 지속적으로 자신들의 역량을 강화할 수 있는 기회와 지원을 제공하는지를 평가하는 것이다.

정량지표로는 지원 민간단체의 수, 민간단체의 교육 및 연구 활동 지원 건수 단체의 여론 수렴활동 지원 건수 등이다. 정성지표로는 지자체의 지원이 민간단체의 역량을 강화시키는데 기여한다고 생각하는가?(지원 효과성), 민간단체의 역량강화 지원이 사업의 성과를 달성하는데 기여할 것으로 생각하는가?(성과달성 유용성)

<표 4-3> 민관협력 평가지표

항목	평가지표	세부평가지표	배점
민관협력	민간참여장려 (적절성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 참여 민간단체 수</li> <li>· 민간단체 참여 협의회 개최 수</li> <li>· 회의 자료 사전 배포 횟수</li> <li>· 민간참여의 사업추진 유용성</li> <li>· 지자체 배포 자료의 유용성</li> </ul>	5
	정책활용 (효과성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간단체와 사전협의회 개최 건수</li> <li>· 민간단체의 의견 반영 횟수</li> <li>· 민간단체의 분석자료 배포 횟수</li> <li>· 민간단체 내부의 관련 회의 횟수</li> <li>· 민간단체의 적극성</li> <li>· 민간단체 분석 자료의 유용성</li> <li>· 의사소통의 원활성</li> <li>· 민간단체 활동의 공익성</li> </ul>	5
	제도개선 (영향력)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규칙의 개정 및 제정 건수</li> <li>· 민관 협의체의 신설 여부</li> <li>· 민관 협의체 활동 규칙의 개정 또는 제정</li> <li>· 민관 협의체의 사업추진 영향력</li> <li>· 민관 협의체의 공익성 증대 여부</li> </ul>	5
	민간기관 혁신역량강화 (지속가능성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원 민간단체의 수</li> <li>· 민간단체의 교육 및 연구 활동 지원 건수</li> <li>· 민간단체의 여론 수렴활동 지원 건수</li> <li>· 지자체 민간단체 역량강화 지원의 효과성</li> <li>· 민간단체 역량강화 지원의 사업성과달성 유용성</li> </ul>	5

### (3) 융복합적 정책추진 세부 평가지표

융복합적 정책추진도 적절성, 효과성, 영향력, 지속가능성 등의 네 가지 기준에 의해 평가지표를 구성한다. 세부적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 적절성은 서로 다른 부서 또는 기관간에 상호 이해증진 정도를 측정하는 것으로 관련 정보 및 자료를 충분하게 공유하거나, 업무협조 및 업무협의를 원활히 해 주거나 다른 부서나 기관의 상황에 대한 인식이 높아져서 적절하게 업무협의를 수행할 수 있는 여건을 마련하였는지를 평가하는 것이다. 이를 위한 정량지표는 타 부서 또는 기관과의 업무협의 건수, 공동회의 개최 건수, 업무자료제공 건수 등이다. 정성적인 지표는 사업추진 단계별로 관련 부서나 기관의 종류와 성격을 명확하게 파악하

고 있는가?(업무과약 정확성), 부서 또는 기관 간 업무자료의 제공과 협의가 원활하게 이루어지고 있는가?(관련 자료 공유성), 다른 부서나 기관의 업무 및 업무추진 분위기에 대한 이해 수준이 높아졌는가?(업무현실 고려성) 등이다.

둘째, 효과성은 공동협력 추진정도를 측정하는 것으로 농어업·농어촌의 혁신을 위해 자율적, 주도적으로 업무를 수행하고 사업의 효과를 높이기 위한 다양한 연계, 협력방안을 고려하여 정책의 수립 및 집행에 반영하고 있는가를 평가하는 것이다. 정량지표는 타 부서 및 기관과의 공동사업 추진 건수, 타 부서 및 기관의 자료 제공요구 처리 건수, 상급기관에 대한 사업시행관련 규칙의 문제점 건의 건수 등이다. 정성지표는 타 부서나 기관과의 유사중복사업을 통합이나 연계 또는 역할 분담을 시도하였는가?(중복성 개선 노력), 타 부서나 기관의 요구를 적극적으로 반영하여 효과적인 연계 협력을 추진하려고 하였는가?(업무협조 적극성), 타 부서나 기관과의 업무협력 과정에서 나타나는 문제점을 효과적으로 해결하였는가?(업무개선 노력도)

셋째, 영향력은 대외적인 협력의 개선 정도를 측정하는 것으로 타 부서 및 기관과의 업무협약과 협력을 통해서 새로운 추진체계가 형성되고 업무추진과정에서 정책담당자들이 새로운 인식을 갖게 되었는지를 평가하는 것이다. 정량적인 지표는 협력사례에 대한 대외 발표 건수, 외부 기관의 견학방문 건수, 협력업무 수행을 위한 규칙 개정 건수, 새로운 협의체의 신설 여부 등이다. 정성적인 지표는 부서 및 기관 간 협력을 위한 새로운 추진기구가 사업의 효과적인 추진에 도움이 되는가?(사업추진 영향력),

넷째, 지속가능성은 융복합적인 정책추진이 지속적으로 이루어질 수 있는지를 측정하는 것으로 부서 및 기관간의 협력을 통한 융복합적인 정책추진의 필요성을 점검하는 것이 일상적인 정책추진의 한 단계로 인식되도록 하기 위해 각 부서 담당자들의 역량을 강화하기 위한 활동을 평가하는 것이다. 이를 위한 정량적인 지표는 타 부서 및 기관의 업무과약을 위한 교육 기회 제공 건수, 부서 및 기관 간 교류 모임 횟수, 업무추진을 위한 관련 기관간의 정례 모임 횟수, 다양한 세미나 및 강좌의 개최와 참여 횟수 등이다. 정성적인 지표로는 융복합적 정책추진의 필요성에 대한 인식이 증가되었는가?(과급력), 정책사업의 다양한 측면에서의 문

제를 발견하는 능력이 즉, 다양한 정책자료 및 통계자료의 활용능력이 향상되었는가?(자료 활용능력의 제고)

<표 4-4> 융복합 정책추진 평가지표

항목	평가지표	세부평가지표	배점
융복합적 정책 추진	상호이해증진 (적절성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 업무협의 건수</li> <li>· 공동회의 개최 건수</li> <li>· 업무자료제공 건수</li> <li>· 업무과약 정확성</li> <li>· 관련 자료 공유성</li> <li>· 업무현실 고려성</li> </ul>	5
	공동협력추진 (효과성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동사업 추진 건수</li> <li>· 자료 제공요구 처리 건수</li> <li>· 사업시행관련 규칙 개정 건의 건수</li> <li>· 중복성 개선 노력 여부</li> <li>· 업무협조 적극성</li> <li>· 업무개선 노력도</li> </ul>	5
	대외협력개선 (영향력)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협력사례에 대한 대외 발표 건수</li> <li>· 외부 기관의 견학방문 건수</li> <li>· 협력업무 수행을 위한 규칙 개정 건수</li> <li>· 새로운 협의체의 신설 여부</li> <li>· 사업추진 영향력</li> </ul>	5
	공공기관 혁신역량강화 (지속가능성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 업무과약을 위한 교육 기회 제공 건수</li> <li>· 부서 및 기관간 교류 모임 횟수</li> <li>· 관련 기관간의 정례 모임 횟수</li> <li>· 세미나 및 강좌의 개최와 참여 횟수</li> <li>· 파급력</li> <li>· 자료 활용능력의 제고</li> </ul>	5

## 2) 사업성과지표 개발

### (1) 개요

사업성과지표를 도출하기 위해 문헌연구, 연구진 검토 및 전문가 자문의 방법을 적용하였다. 먼저, 3농혁신 평가지표에 참고하기 위해 국내외 문헌조사를 통해 타사업의 평가지표를 검토하였다. 이를 바탕으로 3농혁신 사업에 공통적으로 적용할 수 있는 과제(Project) 단위 지표와 측정방법을 도출하였다. 도출된 평가지

표를 전문가 자문을 통해 항목 및 지표 간 중요도(가중치)를 분석한 후 의견을 종합해 가중치를 계산하여, 3농혁신사업의 과제(Project)단위의 사업성과지표를 최종적으로 도출하였다.

평가지표에 관한 선행연구 문헌고찰의 검토과정에서 일반적으로 사용되고 있는 사업성과지표는 추진전략 및 추진체계, 추진의지 및 협력추진, 지역기여도 등의 분야를 대부분의 연구들이 선정하고 있음을 발견하였다. 이들의 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째 항목인 추진전략 및 추진체계는 사업내용의 타당성과 효율적인 운영 및 관리에 대한 부분을 평가하기 위한 것으로 평가지표는 추진전략의 적절성과 추진체계의 적절성 등이었다. 두 번째 항목인 추진의지 및 협력추진은 대부분의 정책사업에 대한 지자체의 추진의지와 산학연관협력을 평가하는 것으로 주요 지표로는 지방비 예산지원, 산학연관 협력정도, 참여기업(기관)수 등이었다. 세 번째 항목인 지역 기여도는 주로 정책사업의 지역경제에 대한 영향력을 평가하는 것으로 정책 사업에 대한 수요자의 만족도, 네트워크역량강화 여부, 혁신자원간 연계 강화 여부 등을 평가지표로 선정하고 있다.

그러나 이러한 선행연구에서 논의된 평가지표들에 대하여 연구진간 내부토론과 전문가 토론 과정에서 이들 지표는 농어업·농어촌 정책의 혁신을 목적으로 하는 3농혁신 사업에는 그대로 적용하기 어려운 점이 발견되었다. 3농혁신 사업은 기술지원이나 경영에 대한 지원이 중심인 다른 경제분야 정책사업과는 운영체제나 사업구조가 많이 다르며, 또한 다양한 종류의 사업들이 시행되고 있기 때문에 이들을 몇 가지 유형으로 구분하여 통일적인 지표를 개발하기 어려운 특성을 갖고 있다.

이 연구에서도 초기에는 3농혁신 사업을 하드웨어 지원사업, 사업운영 지원사업, 인력양성 지원 사업 등 3가지 분야로 구분하여 사업유형별 지표 개발을 시도하였다. 그러나 이러한 분류를 사용하여도 여전히 적용하기 어려운 사업 분야들이 존재하고 있었으며 따라서 유형별 평가지표를 개발하는 것은 오히려 평가지표의 복잡성을 증가시켜서 현장에서 사용하기 어려운 상황을 초래할 가능성이 있었다. 따라서 이 연구에서는 모든 3농혁신 사업에 공통적으로 적용할 수 있는

지표를 개발하여 사업간 또는 사업시행 주체 간 비교 평가를 강화할 수 있는 방향으로 평가지표를 개발하고자 한다.

사업성과지표는 주로 3농혁신사업의 최종 수혜대상자인 농어민이나 농어업 관련 기관의 담당자를 대상으로 해당 사업에 대한 만족도를 측정하는 것으로 기획하였다. 이를 위해 사업내용 만족도, 추진과정 만족도, 사업성과 만족도로 크게 세 가지로 구분하여 평가지표를 개발하였다. 자세한 내용을 보면 다음과 같다.

## (2) 사업내용 만족도 평가지표

사업내용 만족도는 해당 사업이 지역에 필요한 사업인지, 그 예산 규모와 사업 기간은 적절한지, 그리고 해당 사업을 추진하는 지자체 담당자와 집행기관은 적절한 전문적 지식을 갖추고 있는지를 평가하는 것이다. 이 분야의 평가를 위한 지표는 적절성, 전문성, 기대효과의 세 가지로 구분되는데, 적절성은 사업의 필요성, 규모, 시행기간이 적절하게 기획되었는지를 평가하는 것이다. 전문성은 해당 사업을 추진하는 지방자치단체의 담당자는 이를 추진하는데 필요한 인식을 갖추고 있는지를 평가하며, 또한 이를 현장에서 집행하고 있는 농업관련 기관이나 단체들은 적절한 능력과 식견을 갖추고 있는지를 평가하는 것이다. 효과성은 이러한 정책 사업에 대한 전반적인 만족도를 평가하는 것으로 해당 사업이 지역에 미치는 기대효과에 대해 평가하는 것이다.

<표 4-5> 사업내용 만족도 평가지표

항목	평가지표	세부평가지표	배점
사업내용 만족도	적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업의 지역농업에 대한 필요성</li> <li>· 배정 예산액의 적정성</li> <li>· 사업 시행 시기와 기간의 적절성</li> </ul>	3
	전문성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지자체 담당자의 해당 사업에 대한 인식 수준</li> <li>· 지자체 담당자의 농업 현황에 대한 인식 수준</li> <li>· 사업 집행기관(단체)의 전문성 수준</li> </ul>	3
	효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업 내용에 대한 전반적인 만족도 수준</li> <li>· 사업의 지역 농업에 대한 기대 효과 수준</li> </ul>	4

### (3) 사업 추진과정 평가지표

사업의 추진과정에 대한 만족도는 추진과정에서 나타나는 긴급한 문제에 대한 해결과정에 대한 만족도와 이를 주민들에게 알리는 공개정도에 대한 주민 만족도를 평가하는 것이다. 이를 위한 평가지표는 대응성, 공개성, 합리성의 세 가지 지표로 평가한다. 대응성은 사업추진과정에서 발생하는 다양한 문제에 대해서 관련 지자체의 담당자나 사업 집행기관의 담당자 또는 기타 관련자들이 적절하게 대응하였는지를 평가하는 것이다. 공개성은 이러한 문제 해결과정은 주민이나 관련자들에게 정확하게 공개하고 그 잠재적인 영향에 대해서 서로 공감할 수 있도록 하였는지를 평가하는 것이다. 합리성은 사업의 전반적인 추진과정이 합리적으로 이루어졌는지를 평가하는 것으로 추진과정에 대한 전반적인 주민 만족도를 측정하는 것이라고 할 수 있다.

<표 4-6> 추진과정 만족도 평가지표

항목	평가지표	세부평가지표	배점
추진과정 만족도	대응성	· 발생된 문제에 대한 지자체(집행기관)의 적절한 대응 · 기타 관련 기관들의 행동의 적절성 · 업무처리의 공정성 수준	3
	공개성	· 발생된 문제점에 대한 주민 공유 수준 · 추진과정과 영향에 대한 공개 수준 · 정보 공개의 수준에 대한 만족 수준	3
	합리성	· 사업의 전반적인 추진과정에 대한 만족도 수준 · 업무처리와 영향에 대한 만족도 수준	4

### (4) 사업성과 만족도 평가지표

사업성과 만족도는 사업성과가 지역사회에 미치는 영향에 대한 주민들의 만족도를 측정하는 것이다. 이를 위한 평가지표는 편리성, 공익성, 생산성, 종합성의 네 가지 지표로 구성된다. 편리성은 사업의 수행 결과로 주민들에게 제공되는 농어업 활동 및 기타 생활상의 편의가 이전 보다 개선되었는지를 평가하는 것이다. 공익성은 사업의 성과가 지역 주민 전체의 사회경제적 활동이나 삶의 질을 향상

에 기여하고 있는지를 평가하는 것이다. 경제성은 사업성결과 주민들의 소득이나 지역경제 활성화에 어느 정도 영향을 미쳤는지를 평가하는 것이다. 종합성은 전반적인 사업 성과에 대한 주민들의 만족도를 측정하는 것이다.

<표 4-7> 사업성과 만족도 평가 지표

항목	평가지표	세부평가지표	배점
사업성과 만족도	편리성	. 사업에 따라 경제활동의 편리성 증가 여부 . 공공서비스 이용 면에서의 편리성 증가 여부 . 기타 사업에 따른 편리성 증가 여부	5
	공익성	. 지역 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 정도 . 기타 공공의 이익에 기여하는 정도	5
	경제성	. 주민의 소득증대에 기여하는 정도 . 지역경제의 활성화에 기여하는 정도	5
	종합성	. 사업성결과에 대한 주민들의 전반적인 만족도	5

#### (5) 사업성과지표 종합

이와 같은 세 가지 항목으로 구성된 사업성과지표를 종합하면 다음 표에서 보는 바와 같다.

<표 4-8> 사업성과지표 종합

구분	항목	평가내용	평가지표	배점	
사업성과 지표	사업내용 만족도	◦ 사업의 필요성과 규모에 대한 주민 만족도	◦ 적절성	10	40
			◦ 전문성		
			◦ 효과성		
	추진과정 만족도	◦ 사업추진과정에서의     적절한 문제 해결과 과정 공개 정도	◦ 대응성	10	
			◦ 공개성		
			◦ 합리성		
	사업성과 만족도	◦ 사업성과의 지역 사회 기여도	◦ 편리성	20	
			◦ 공익성		
			◦ 경제성		
			◦ 종합성		

### 3) 목표달성지표 개발

3농혁신을 달성하기 위한 347개 세부사업 각각의 목표달성여부를 측정하기 위한 지표가 목표달성지표이다. 혁신성과지표와 사업성과지표가 3농혁신을 평가하기 위한 공통지표인 반면에 목표달성지표는 사업별로 사전에 설정된 목표 대비 달성도를 측정하는 것이다. 그러나 이 연구에서 347개 사업의 모든 목표달성지표를 제시하는 것은 불필요하기 때문에 기본적인 예시만을 제시하도록 한다. 향후 사업별로 목표달성지표를 설정하는 것은 차년도 3농혁신 사업을 추진하기 위한 세부실행계획 보고서 작성시에 사업별로 제시된 측정 가능한 사업목표를 근거로 작성한다.

사업목표 달성도는 각 사업별 '성과지표'의 달성률을 계산하는 것으로 실제 달성수준을 목표량으로 나눈 값에 가중치(배점)를 적용하여 산출한다. 산출식을 예시하면 다음에서 보는 바와 같다.

$$* \text{달성률} = \left( \frac{\text{달성량}}{\text{목표량}} \times 100 \right) \times \frac{20}{100}$$

### 4) 세부 평가지표종합

지금까지 설명한 3농혁신 사업의 세부 평가지표 항목과 가중치를 종합하면 다음의 표에서 보는 바와 같다.

<표 4-9> 3농혁신사업 평가항목과 가중치 개요

구분	혁신성과지표		사업성과지표			목표달성지표	합계
	민관협력	융복합정책추진	사업내용만족도	추진과정만족도	사업성과만족도	사업목표달성도	
배점	20	20	10	10	20	20	100
합계	40		40			20	

<표 4-10> 3농혁신사업 평가항목과 가중치 종합

구분	항목	평가내용	평가지표	배점	
혁신 성과지표	민관협력	◦ 민관 파트너십에 의한 사업수행	◦ 민간참여장려	20	40
			◦ 정책활용		
			◦ 제도개선		
			◦ 민간기관 혁신역량강화		
	융복합 정책추진	◦ 기관간 협력과 시너지 창출	◦ 상호이해증진	20	
			◦ 공동협력추진		
			◦ 대외협력개선		
			◦ 공공기관 혁신역량강화		
사업 성과지표	사업내용 만족도	◦ 사업의 필요성과 규모에 대한 주민 만족도	◦ 적절성	10	40
			◦ 전문성		
			◦ 효과성		
	추진과정 만족도	◦ 사업추진과정에서의 적절한 문제 해결과 과정 공개 정도	◦ 대응성	10	
			◦ 공개성		
			◦ 합리성		
	사업성과 만족도	◦ 사업성과의 지역 사회 기여도	◦ 편리성	20	
			◦ 공익성		
			◦ 경제성		
			◦ 종합성		
목표달성 지표	사업목표 달성도	◦ 사업계획에서 제시된 목표의 달성도	◦ 목표달성을	20	20

### 3. 단순 평가지표 개발

3농혁신 사업은 앞서 언급한 것처럼, 기존의 정책사업과는 다른 목표를 지향하고 있다. 물론, 지금까지 많은 정책들이 혁신을 지향해 왔고 이를 평가의 기준으로 적용해 왔지만 그것은 대부분 대외적인 네트워크의 확장 여부, 신기술의 채용 여부, 융합적 기술협력의 추진 여부 등이 기준이었다. 즉, 주로 기술적인 협력 부분에 초점을 두었다고 할 수 있다. 그러나 3농혁신 사업은 지금까지 진행되어 온 농업·농촌 정책을 새로운 정책추진 방법으로 변화시킴으로써 혁신을 달성한다는 점에서 기존 정책과는 차별성이 있다. 실제, 기존의 정책 패러다임 하에서는 성장의 동력이 되거나 또는 혁신의 주체가 된다고 인식되지 못했던 농업·농촌을 대상으로 혁신을 추진하는 것이기 때문에 그 근본적인 기반이 다르다고 할 수 있다. 따라서 이를 평가하기 위한 기준도 다를 수밖에 없기 때문에 앞서 세부 평가지표를 통해서 3농혁신의 전반적인 추진과정을 정확하게 반영할 수 있는 지표를 제시하였다.

그러나 수십 년간 진행되어 온 정책추진 과정과 정책 참여자의 인식을 일순간에 변화시키는 것은 쉬운 일은 아니다. 또한 현재의 정책 사업은 대부분 중앙부처에서 일정한 지침을 갖고 실시되는 사업이기 때문에 도나 시·군에서 자율적으로 실시하는 데는 어느 정도 한계가 존재한다. 따라서 이 연구에서는 3농혁신에 대한 세부 평가지표를 전체적으로 적용하기에 앞서 3농혁신의 전반적인 방향과 목표에 대해 3농혁신 사업 관련자들이 서로 인식을 공유하고 상호 의견수렴 과정이 필요하다고 판단하였다. 따라서 세부 평가지표를 축약한 형태의 단순 평가지표를 제시하고자 한다.

단순 평가지표는 세부 평가지표에 포함되어 있는 자세한 정량지표의 적용을 유예하고 정성지표 중심으로 평가준비 보고서를 작성하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 정책 사업을 집행하는 행정부서에서 별도의 평가 자료를 상시적으로 준비하는 과정과 의무를 없애고 현재의 정책 추진과정에서 사용되는 각종 문서, 보고서, 자료집, 홍보물 등을 활용하여 평가준비 보고서를 작성하고 이를 토대로 평가위원

회가 평가를 시행하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 과정에서 세부 평가지표에 제시되었던 각종 정량적인 지표들은 각 사업담당부서에서 임의적으로 평가준비 보고서 작성에 참고로 활용될 수 있을 것이다.

그러나 여기서 추가적으로 제기하는 단순 평가지표는 혁신성과지표와 사업성과지표에 한정해서 제시하는 것이며 목표달성지표의 경우는 현재의 세부 평가지표를 단순 평가지표에도 그대로 적용하도록 한다. 그러면, 각 항목별 단순 평가지표를 살펴보자.

## 1) 단순 혁신성과지표

단순 평가지표의 기본적인 평가지표 체계는 세부 평가지표와 동일하다. 다만, 정책 집행과 관련된 현실적인 여건을 고려하는 것이므로 세부적인 평가지표를 제외하고 각 항목에 대한 평가지표를 정성적인 방법으로 평가하는 것이다.

<표 4-11> 혁신성과지표 단순 평가지표

항목	평가지표	단순 평가지표	배점	총점
민관협력	민간참여장려	민간기관의 정책과정 참여를 유도하고 있는가	10	30
	정책활용	민간기관의 의견을 정책 혁신에 활용하고 있는가	5	
	제도개선	민관협의체에 의한 사업 및 제도 개선이 있는가	10	
	민간기관 혁신역량강화	민간단체의 역량강화를 지속적으로 지원하는가	5	
융복합적 정책추진	상호이해증진	타 부서나 기관과 문서/자료 공유가 이루어지는가	10	30
	공동협력추진	타 부서나 기관과 공동 사업 추진 노력이 있는가	5	
	대외협력개선	타 부서나 기관과 협의체를 형성하여 업무 협의를 시행하는가	10	
	공공기관 혁신역량강화	정책 담당자의 인식변화를 위한 역량강화를 지원하고 있는가	5	

즉, 혁신성과지표의 경우 민관협력과 융복합적 정책 추진의 두 가지 항목 각각에 속하는 네 가지 평가지표를 정성적인 형식의 사업 관련자 만족도 측정 형식으로 평가하는 것이다. 따라서 각 평가지표에 포함되어 있는 세부 평가지표는 평가준비를 위한 서류 작성이나 이후 평가과정에서 증거자료로 제시할 수 있는 참고자료로 활용할 수 있다. 두 가지 평가항목과 단순 평가지표를 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 민관협력 단순평가 지표

민관협력의 각 항목에 대한 단순 평가지표는 민간참여장려, 정책활용, 제도개선, 민간기관 혁신역량 강화 등 네 가지 부분에 대해서 정성적인 평가를 실시하는 것이다. 각각의 항목에 대한 단순 평가지표 질문은 표에서 예시한 바와 같다. 각각의 질문들은 평가위원회가 평가를 진행하는 과정에서 시의적절하게 수정하여 사용해야 할 것이다. 각 질문의 내용을 살펴보면, 먼저, 민관협력의 적절성을 평가하는 민간참여장려에 대한 평가는 크게 행정기관들이 정책 사업의 시행과정에서 민간기관의 참여를 유도하고 있는지를 평가하는 것이다.

둘째, 민관협력의 효과성을 살펴보는 정책활용과 관련해서는 민간기관의 의견을 정책의 혁신에 활용하고 있는지를 평가하는 것이다. 이것은 민간기관이 사업의 수행과정에서 제안한 내용을 수시로 반영하고 있는지를 평가하는 것이다. 다만, 모든 제안이 반영될 수는 없으므로 현실적으로 반영될 수 없는 제안이거나 시기적으로 여의치 않은 제안일 경우는 이에 대한 사업 추진 기구의 의견이 공개적으로 표명되어야 한다. 이를 통해서 실제 반영되지 않았다고 하더라도 민간기관의 각종 제안에 대해서 정책 담당기관이 고려하고 있다는 것을 알려주어야 한다.

셋째, 민관협력의 영향력을 평가하는 제도개선과 관련해서는 사업의 추진과정에서 형성된 민관협의체에 의해서 추진된 제도 개선이 있었는지를 평가하는 것이다. 앞서 설명한 정책활용 보다는 한 단계 발전된 형태이며 구체적인 민관협력 기구를 통해서 새로운 제도 개선이 추진된 경우를 대상으로 하는 것이다. 넷째,

민관협력의 지속가능성 여부를 평가하기 위한 민간기관 혁신역량강화 부분은 사업 추진기관에서 민간 기관의 역량을 강화하기 위한 다양한 지원들을 지속적으로 시행하고 있는지를 평가하는 것이다. 자체 인적자원의 역량과 예산이 부족한 민간기관이나 단체들은 각 지자체나 정부에서 추진하고 있는 각종 역량강화 프로그램을 통해서 사업에 관련된 지식이나 정보를 얻는 것이 필수적이다. 따라서 이들의 교육이나 정보교류를 지원하는 사업이 지속되지 않으면 이들의 혁신역량은 감소할 수밖에 없다.

각각에 대한 배점은 단순 평가지표 상에서의 각각의 중요도를 감안하여 정책활용과 민간기관 혁신역량강화 활동은 각각 5점씩 배점하고 민간참여장려와 제도 개선에 대해서는 각각 10점씩 배점하였다.

## (2) 융복합적 정책추진 단순 평가지표

융복합적 정책추진의 단순 평가지표는 상호이해증진, 공동협력추진, 대외협력 개선, 공공기관 혁신역량 강화 등의 네 가지 부분에 대해서 평가하는 것이다. 주로 정책 사업을 추진하는 충남 도청 내의 각 부서들 간의 협력이나 시·군청 간의 협력 등 각종 사업 담당 공공기관들 간의 협력추진 상황을 평가하는 것이 융복합적 정책추진에 대한 단순 평가지표의 목적이다. 각 항목에 대한 정성적 평가를 진행하기 위한 질문을 살펴보면, 첫째, 융복합적 정책 추진의 적절성을 평가하기 위한 상호이해증진에 대한 평가는 타 부서나 기관과의 상호 업무 파악을 위한 각종 정보교류가 제대로 이루어지고 있는지를 평가하는 것이다. 이는 융복합적인 정책 추진을 하기 위한 토대를 조성하기 위한 작업이라고 할 수 있다.

둘째, 융복합적 정책 추진의 효과성을 평가하기 위한 공동협력추진에 대한 평가는 타 부서 및 기관과 공동사업을 추진하기 위한 노력이 있었는지를 평가하는 것이다. 반드시 공동사업을 추진한 성과만이 대상이 되는 것이 아니라 공동사업의 추진을 시도한 것, 각종 제도 개선을 위한 공동으로 추진한 것 등 다양한 분야에서 공동으로 추진한 활동이 그 대상이 된다. 다만, 여기서 사업의 추진과정에서 또는 행정처리 과정에서 반드시 있어야 하는 사업 담당 기관들 간의 행정상의

활동은 제외되어야 한다. 즉, 사업의 추진과정에서 해당 부서들의 참여가 행정 절차상 필수적인 경우는 제외한다는 것이다. 따라서 실제 평가과정에서 이러한 공동협력과 행정절차 상의 참여를 구분할 수 있도록 질문지가 작성되어야 한다.

셋째, 융복합적 정책 추진의 영향력을 평가하기 위한 사업추진개선은 타 부서 및 기관과 사업 추진을 위한 새로운 협의체를 형성하는 정책을 실시하고 있는지를 평가하는 것이다. 즉, 공공기관 간의 협력을 제도화하는 단계로서 이를 통해서 서로 다른 부서 및 기관 간의 협력이 사업 수행의 필수적인 단계로 정착되는 것이다. 결국, 이 부분은 공공기관의 업무 추진에 있어서의 혁신을 나타내는 매우 중요한 지표라고 할 수 있다.

넷째, 융복합적 정책 추진의 지속가능성을 평가하는 공공기관 혁신역량 강화는 정책 담당자들의 인식변화를 촉구하기 위한 각종 정책적 지원이 지속되고 있는지를 평가하는 것이다. 실제, 정책 사업의 추진과정에서 각종 관련 기관들이 융복합적인 정책 추진을 시행하기 위해서는 사업 담당 공무원들이나 공공기관 종사자의 인식변화가 매우 중요하다. 즉, 이들의 인식변화는 향후 지속적으로 융복합적인 정책 추진이 일종의 문화로서 자리잡는다는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 공공기관 담당자들의 혁신역량을 강화하기 위한 지원은 매우 중요한 부분이다. 다만, 여기서 현재 존재하고 있는 각종 공무원들의 필수적인 교육 부분은 원칙적으로 제외되어야 할 것이지만, 현실적으로 이런 교육을 통해서 사업 담당자들의 인식 전환이 이루어질 수 있으므로 역량강화 활동의 일환으로 포함시킬 수도 있다. 따라서 이에 대한 좀 더 세밀한 판단은 평가위원회에서 결정하는 것이 현 단계에서는 바람직 할 것으로 생각된다.

융복합적 정책추진에 대한 단순 평가지표의 배점은 상호이해증진과 대외협력 개선은 각각 10점씩 배점하며, 공동협력추진과 공공기관 혁신역량강화는 5점씩 배점하였다.

## 2) 단순 사업성과지표

사업성과지표는 세부평가지표의 경우도 정성적인 방식의 만족도 측정 방식으

로 구성되어 있다. 따라서 단순 평가지표의 경우도 그대로 적용하여도 무방할 것이고, 그 수정 여부도 사실 평가위원회의 논의와 평가팀의 작업을 통해서 이루어질 수 있다. 그러나 현재 평가지표에 제시되어 있는 세부평가지표가 실제로 평가 과정에서 질문으로 제시되었을 경우 그 복잡성을 증가시킬 가능성이 있고 앞서 논의한 혁신평가지표와의 균형성을 고려하여 사업성과지표의 경우도 추가적인 단순 사업성과지표를 제시하고자 한다.

<표 4-12> 사업성과지표 단순 평가지표

항목	평가지표	단순 평가지표 (예시)	배점	총점
사업성과지표	사업내용 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해당 사업이 지역에 필요한 사업이었나</li> <li>◦ 해당 사업 집행기관이 전문성이 있나</li> <li>◦ 해당 사업이 지역에 효과가 있을 것으로 기대하는가</li> </ul>	10	30
	추진과정 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해당 사업의 추진과정에서 발생한 문제에 적절히 대응하였는가</li> <li>◦ 해당 사업의 성과와 문제점에 대해 주민에게 적절히 공개하고 있는가</li> <li>◦ 전반적인 업무의 추진과정이 만족스러운가</li> </ul>	10	
	사업성과 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업에 따른 주민의 편리함이 증가되었는가</li> <li>◦ 사업에 따라 지역사회에 공적 이익이 증가하였는가</li> <li>◦ 사업에 따라 지역경제가 활성화 되었는가</li> </ul>	10	

#### (1) 사업내용 만족도 단순 평가지표

사업내용에 대한 만족도를 평가하기 위한 단순평가 지표는 크게 세 가지 질문으로 구성된다. 첫째, 사업의 적절성에 대한 질문으로 해당 사업이 지역주민이 필요로 하는 사업이었나에 대한 주민들의 의견을 평가하는 것이다. 둘째, 사업집행에 대한 전문성 여부를 평가하는 것으로 해당 사업을 추진하는 기관이 전문성을 갖고 있는지를 평가하는 것이다. 셋째, 사업의 효과성에 대한 평가로서 해당 사업이 지역사회 또는 경제에 효과가 있을 것으로 기대하는지를 평가하는 것이다.

## (2) 사업 추진과정 만족도 단순 평가지표

사업 추진과정에 대한 만족도 평가도 대응성, 공개성, 합리성을 평가하는 세 가지 질문으로 구성된다. 첫째, 추진과정에서 발생하는 각종 문제에 대해 사업 추진 기관이나 단체들이 적절하게 대응하고 있는지를 평가하는 것이다. 둘째, 사업의 추진과정에서 발생하는 각종 문제나 성과에 대해 주민에게 알리는 과정이 적절히 이루어지고 있는지를 평가하는 공개성에 대한 것이다. 셋째, 해당 사업에 대한 전반적인 업무 추진과정이 대체적으로 만족스러운지를 평가하는 것이다.

## (3) 사업 성과 만족도 단순 평가지표

사업성과에 대한 만족도를 평가하는 단순 평가지표는 편리성, 공익성, 경제성 등 세 가지 질문으로 구성된다. 첫째, 편리성은 사업의 성과로 인해서 주민 생활에서의 편의가 증가하였는지를 평가하는 것이다. 둘째, 공익성은 사업의 성과로 인해서 지역 사업에 대한 공적인 이익이 증가하였는지를 평가하는 것이다. 셋째, 경제성은 사업에 따라 지역경제가 활성화되었는지를 평가하는 것이다. 이러한 사업성과에 대한 단순 평가지표의 질문은 실제 평가의 추진과정에서 평가위원회의 논의와 결정에 따라 변경될 수 있다.

## 4) 단순 평가지표종합

지금까지 설명한 3농혁신 사업 단순 평가지표의 항목과 가중치를 종합하면 다음과 같다.

<표 4-13> 3농혁신 단순 평가지표 평가항목과 가중치 개요

구분	혁신성과지표		사업성과지표			목표달성지표	합계
	민관협력	융복합적 정책추진	사업내용 만족도	추진과정 만족도	사업성과 만족도	사업목표 달성도	
배점	30	30	10	10	10	10	100
합계	60		30			10	

<표 4-14> 3농혁신 단순 평가지표 평가항목과 가중치 종합

구분	항목	평가지표	배점	
혁신 성과지표	민관협력	◦ 민간참여장려	30	60
		◦ 정책활용		
		◦ 제도개선		
		◦ 민간기관 혁신역량강화		
	융복합적 정책추진	◦ 상호이해증진	30	
		◦ 공동협력추진		
		◦ 대외협력개선		
		◦ 공공기관 혁신역량강화		
사업 성과지표	사업내용 만족도	◦ 적절성	10	30
		◦ 전문성		
		◦ 효과성		
	추진과정 만족도	◦ 대응성	10	
		◦ 공개성		
		◦ 합리성		
	사업성과 만족도	◦ 편리성	10	
		◦ 공익성		
		◦ 경제성		
목표달성 지표	사업목표 달성도	◦ 목표달성율	10	10

## 제5장 3농혁신 평가관리 시스템

### 1. 평가체계의 기본 구조

#### 1) 평가조직의 기본 구성

평가를 체계적으로 수행하기 위해서는 평가의 조직체계, 즉 평가와 관련된 주체별 역할과 책임을 평가과정에 따라 체계화하는 것이 필요하다. 따라서 평가관련 주체들의 기능과 역할을 개괄적으로 살펴보고 이를 3농혁신 사업에 적용하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

정책평가를 위한 기본적인 조직은 주로 평가를 담당하고 있는 부서, 평가를 실질적으로 주도하는 평가위원회, 그리고 평가위원회의 결정에 따라 직접 평가를 수행하는 실무기구인 평가팀의 세 가지로 구분된다. 평가담당부서는 정책평가의 계획, 실시 및 결과 활용과 관련된 총괄적인 계획을 수립하고 관리하는 역할을 담당한다고 할 수 있다. 이들의 기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. i) 평가부서의 가장 핵심적인 기능은 기관의 중장기 평가계획이나 연차별 계획을 수립하는 것이고 또 평가와 관련된 각종 규칙과 절차를 제정하는 것이다; ii) 평가에 필요한 예산을 확보하고 평가와 관련된 정보나 자료의 수집을 지원, 관리하는 기능을 수행해야 하며, 평가와 관련된 각종 위원회나 팀의 구성 및 운영에 관한 관리 책임을 갖는다; iii) 정책평가활동의 질을 확보하는 기능을 하는데, 이는 평가활동의 방법론적 질과 일관성을 확보하고 평가 권고안에서 제시된 방법에 대해 검토하는 기능을 하는 것이다; iv) 평가담당부서는 평가결과를 기초로 제시된 권고안을 바탕으로 정책, 프로그램, 활동에 대한 환류활동을 모니터링하는 역할을 수행한다; v) 평가담당부서는 부서 내에 평가팀이나 평가위원회를 보조, 지원할 수 있는 평가 실무위원회를 구성하여 평가과정이 원활하게 진행되고 정보수집을 용이하게 하며 평가에 대한 저항을 줄여서 평가의 효율성을 제고하는 역할을 수

행한다.

한편, 평가위원회는 정책사업에 대한 평가를 수행하는 과정에서 가장 중추적인 역할을 하는 기구이다. 이들의 기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. i) 기관의 평가관련 규정 및 지침 등에 대해 논의하고 의견을 제시하며, 전체적인 평가계획의 수립 및 하위 평가활동을 조정한다; ii) 평가팀을 선정하고 이들이 평가를 수행할 때 필요한 모든 정보원과 문서에 접근할 수 있도록 지원하며 평가팀과 평가 대상 집단 간의 연결자로 활동한다; iii) 정치적인 이슈나 문제를 평가문제로 바꾸는 등의 평가 대상 및 문제에 대해 승인한다; iv) 평가팀에서 작성된 보고서나 문건에 대해 논의하고 의견을 제시하면, 평가보고서에 대한 최종적인 추인 기능을 한다; v) 기관의 평가활동에 대해 감독 및 감시를 하며, 평가가 끝난 뒤의 후속 조치로 결과의 공개 및 전파와 권고안의 채택을 촉진하는 기능을 수행한다; iv) 이외에 전문성을 가진 평가위원은 평가 방법 및 기술 등에 대해 자문하는 역할을 수행한다.

이와 같은 기능을 수행하는 평가위원회는 정책에 이해관계를 가진 다른 부서 공무원, 민간 이해관계자 대표, 독립적인 지위의 정책평가 전문가 등으로 구성하는 것이 일반적이다. 다만, 공무원을 포함시킬 경우 평가의 독립성이 저해되지 않도록 유의하여야 한다. 평가위원회를 구성하여 평가를 추진하는 경우는 다음과 같은 이점을 가질 수 있다.

i) 정책사업의 평가과정에 는 다양한 이해관계자의 적극적인 참여를 유도할 수 있어서 정보에 대한 접근을 용이하게 하고 집행과정에서 발생한 사실이나 사건을 더 잘 이해할 수 있게 한다; ii) 다양한 이해관계자가 참여하고 있기 때문에 서로 간에 이해관계가 상충될 경우 이를 조정할 수 있는 여지가 있고, 평가결과의 해석과 권고안을 작성할 경우에 주요한 핵심들을 모두 고려할 수 있도록 한다; iii) 독립적인 정책평가 전문가가 참여하고 있기 때문에 이해관계자들이 평가와 평가결과를 더 잘 수용할 수 있도록 하고 정책평가관리를 개선할 수 있다.

이러한 장점들 때문에 일반적으로 중간평가와 사후평가를 시행할 경우는 평가위원회를 구성하여 평가를 시행한다. 다만, 사전평가의 경우에는 시간의 제약 등의 이유 때문에 별도의 평가위원회를 구성하지 않기도 한다.

평가과정에서 실무적인 평가를 실질적으로 주도하는 평가팀은 평가를 직접 수행하는 조직으로 일반적으로 팀제 형식의 운영을 통해서 평가의 시너지 효과를 얻고, 평가의 전문성 확보, 인적 자원의 효율적 활용, 신속한 환경에의 대응성 등을 확보할 수 있는 장점이 있다. 이러한 평가팀은 평가를 수행하면서 집행기관 등에서 이용할 수 있는 정보와 서류 검토, 평가에 필요한 추가적인 정보 수집을 위한 도구의 설계, 현장 방문 및 면접 조사, 평가위원회 등의 감독기관에 정기적인 진행상황 보고 등의 기능을 수행한다. 또한 평가팀 내의 업무를 조정하고, 평가 정보의 분석과 종합, 결과의 해석, 결론의 도출 및 논의, 교훈의 도출 등의 기능을 수행하여 평가보고서를 작성하고 평가위원회에 제출한다. 이외에 평가와 관련된 각종 세미나나 워크숍에서 평가결과 발표를 위한 논의와 준비를 하는 역할도 한다.

## 2) 평가절차

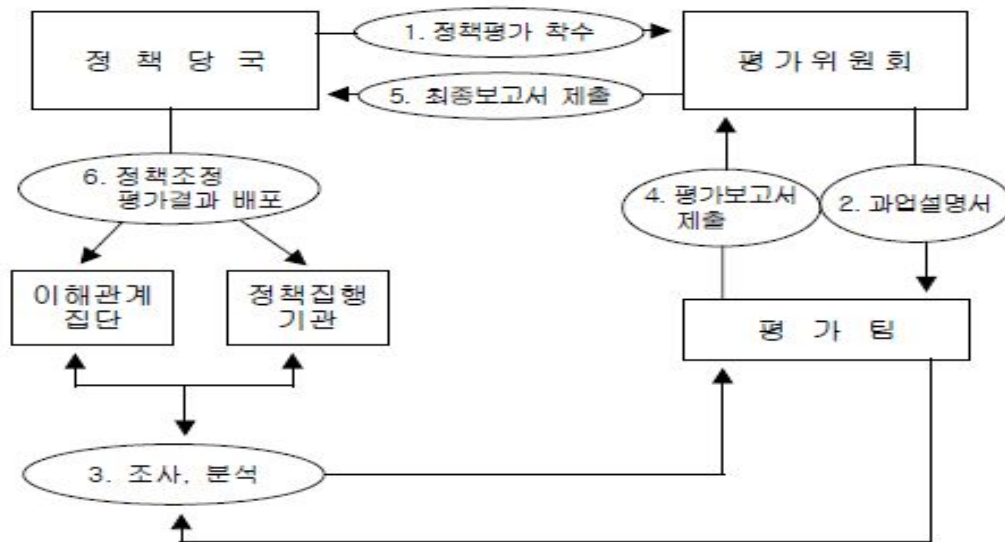
정책사업에 대한 평가절차를 간략히 살펴보면, 평가계획을 수립하는 평가계획 단계, 실제 평가를 수행하는 평가 수행단계, 평가결과를 정리하여 보고하는 평가 보고 단계, 평가결과를 정책 개선에 활용하는 결과활용 단계의 네 단계로 구분할 수 있다. 이를 좀 더 세분하여 여섯 단계로 설명하면 다음과 같다.

첫 번째 단계는 정책당국이 정책사업에 대한 평가를 결정하고 이를 착수하는 단계로 이를 위해 가장 먼저 평가위원회를 구성하는 것이다. 두 번째 단계는 평가위원회가 정책당국으로부터 위임받은 평가항목에 기초하여 평가관련 규정과 지침을 결정하고 평가팀을 선정하는 단계이다. 평가위원회는 평가팀이 규정과 지침에서 벗어나지 않도록 하고, 주요 평가항목에 대해 해답을 제시할 수 있도록 유도한다.

세 번째 단계는 평가팀이 정책의 이해관계자들과 정책집행기관들로부터 1차 및 2차 자료를 수집하여 분석하는 단계이다. 자료수집을 위하여 현장방문이나 설문조사를 실시하는 등 가장 많은 시간이 소요되는 단계이다. 네 번째 단계는 평가팀이 수집된 자료를 정리 분석하여 해석하고 시사점과 권고안을 도출하여 평

가보고서를 작성하고 평가위원회에 제출하는 단계이다. 평가보고서에는 평가결과, 결론, 예비적 정책제언 등이 포함되어야 하며 평가위원회가 활용할 수 있도록 다양한 정보를 포함하고 있어야 한다.

<그림 5-1> 평가조직 체계 및 절차



자료: 장재홍, 2002.

다섯 번째 단계는 평가위원회가 평가팀이 작성한 평가보고서 결론의 일보 또는 전부를 수정 및 보완하고, 정책당국이 활용할 수 있도록 정책 제언을 작성하여 제출하는 단계이다. 평가팀이 작성한 보고서는 기술적인 측면이 강한 반면 이 단계에서 평가위원회가 작성한 보고서는 정책적 성격이 강하다고 할 수 있다.

여섯 번째 단계는 정책당국이 평가결과를 이해관계 집단 및 정책집행기관에게 확산시키고, 평가결과를 이용하여 정책의 가이드라인을 수정하기도 하는 환류단계이다. 평가위원회가 최종보고서 제출 후 해산되기 때문에 이 단계는 평가과정과 분리되어 이루어지는 경향이 있다. 따라서 이러한 환류과정의 최초 시점에서라도 평가위원회의 기능과 역할이 이루어질 수 있도록 평가위원회의 활동 시안을 연장하거나 또는 평가위원회 위원장의 활동만이라도 연장하는 것을 고려할

필요가 있다.

이와 같은 평가조직체계와 절차에 관한 개념적인 논의를 3농혁신 사업에 관한 평가조직과 체계를 구성하는데 창조적으로 적용하고자 한다.

## 2. 3농혁신 평가관리 시스템 구성

### 1) 3농혁신 사업 실시 체계 검토

충남의 농어업·농어촌 정책을 혁신하고자 하는 3농혁신 사업에 대한 평가조직을 구성하는데 있어서는 우선적으로 3농혁신 정책이 추진되는 충남도와 시·군의 현실적인 여건과 체계를 고려할 필요가 있다. 3농혁신은 충남지역에서 실시되는 농어업·농어촌 정책 사업을 대상으로 한 것이기 때문에 기본적으로는 충남도청이 정책시행에 관한 일차적인 책임과 권한을 갖고 있다. 따라서 3농혁신 사업에 대한 평가를 충남도가 중심이 되어서 실시되는 것은 현재의 사업실시 절차를 고려했을 때 적절한 방법이라고 판단된다. 그러나 3농혁신 사업이 모두 충남도청에서 지원하는 자체적인 사업이라기보다는 중앙정부 지원사업도 다수 포함되어 있기 때문에 중앙부처의 개입과 시·군의 참여 방식에 관한 내용도 고려할 필요가 있다.

전반적인 3농혁신 사업의 추진과정을 살펴보면 많은 사업이 중앙정부의 지원에 의해서 실시되고 있는데, 이 경우 충남도의 역할은 중앙정부의 사업 시행지침에 따라 시·군 단위에서 선정된 사업에 대해 일정 비율의 예산을 지원하는 것이다. 즉, 충남지역에서 실시되는 일정 사업을 총괄하는 역할을 수행하기는 하지만 실제적인 사업의 집행책임은 시·군에서 수행한다고 할 수 있다. 이는 시·군에서 실시되는 사업을 수행할 농업관련 기관이나 단체 또는 농어민을 시·군에서 직접 선정하고 사업의 집행과정을 관리하고 그 성과에 대해서 보고하는 책임을 맡고 있기 때문이다. 따라서 현재의 정책시행체계에서 보면 대부분의 3농혁신 사업의 실질적인 추진주체는 시·군청이라고 할 수 있다.

물론, 시·군에서 시행되고 있는 사업을 충남도 차원에서 통합하고 총괄해야 할 필요가 있다고 하더라도 충남도청이 세부 사업의 추진과정이나 성과에 실질적인 책임이 있다고 하기 어려운 실정이다. 또한 충남도청과 각 시·군 간에 행정적인 측면에서의 직원 인사교류 시스템이 운영되고 있는 상황을 고려한다면 충남도청에서 주도하는 평가시스템으로 시·군에서 실시하고 있는 3농혁신사업을 평가하는데 있어서의 공정성 문제도 제기될 수 있는 상황이다.

또 다른 한편으로는 3농혁신의 목적인 기존 농어업·농어촌 정책의 혁신을 달성하기 위해서는 현장에서 사업을 실시하는 사업집행기관이나 시·군청 이외에 충남지역의 3농혁신 사업을 총괄하는 충남도청의 역할과 책임도 간과하기 어려운 상황이다. 즉, 3농혁신의 목적을 달성하기 위해서는 시·군의 활동뿐만 아니라 충남도청의 총괄조직으로서의 기능과 역할에서의 혁신도 필요하다고 할 수 있다.

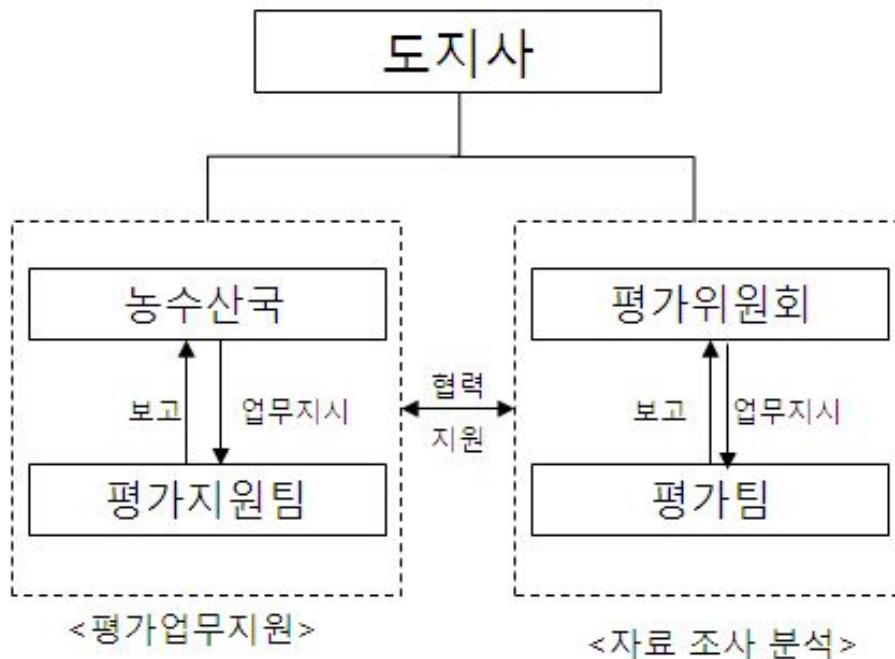
## 2) 평가조직체계 및 구성

3농혁신사업을 평가조직체계를 구성하기 위한 우선적인 전제조건은 시·군의 자율적 사업추진을 최대한 보장하고, 3농혁신을 추진할 수 있는 새로운 사업을 기획·발굴·육성할 수 있도록 지원하는 것이다. 이를 지속적으로 충남지역에서 실현하기 위해서는 자문·성과평가·실효성제고 등에 있어 충남도청과 시·군청 그리고 농어업·농어촌 관련 기관이나 단체들 간의 사업전반의 정보에 대한 공유와 유기적인 업무협력이 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 3농혁신 사업의 목적과 현실적인 여건을 고려했을 때 3농혁신 사업에 대한 평가는 독립적인 평가위원회와 평가팀을 구성하여 추진하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 따라서 다음 그림에서 보는 바와 같은 평가조직체계를 제안하고자 한다.

3농혁신 사업 평가조직은 크게 행정적인 측면에서 평가업무를 지원하는 조직과 실제 평가를 수행하는 조직으로 구분된다. 평가업무지원조직은 충남도의 농수산국 산하에 별도의 평가지원팀을 구성하여 평가업무를 지원하도록 하는 것이다. 주로 농수산국 직원으로 구성되며 평가위원회의 운영을 위한 예산이나 기타 행

정적인 업무를 지원한다. 평가수행조직은 3농혁신 사업의 평가를 위해 한시적으로 운영되는 평가위원회와 평가팀으로 구성된다. 도지사 직속 위원회로서 독립적으로 평가업무를 수행하고 그 결과를 도지사에게 보고하는 역할을 수행한다.

<그림 5-2> 평가조직체계도



3농혁신 사업에 대한 평가업무를 지원하기 위한 체계는 충남도청 농수산국 산하 부서 중 한 팀에 평가지원 업무기능을 부여하거나 또는 특별 팀으로 평가지원팀을 구성하여 운영한다. 평가업무지원 부서는 매년 3농혁신 평가사업을 계획하고 관리하는데 중추적인 역할을 담당한다. 또한 평가위원회가 제출한 평가보고서를 근거로 정책환류체계를 구성하여 3농혁신 사업의 수정, 보완 그리고 제도적 개혁을 주도한다. 이러한 과정에서 3농혁신 사업에서의 유사사업간 중복배제, 사업간 연계 강화, 농림수산업 특화분야로의 투자집중 유도 등 실질적 조정을 추진하며, 인프라, 중대형 R&D 등 충남도청에서 주도적으로 추진할 사업을 선정하는 것도 필요하다.

시·군단위에서도 3농혁신 평가 지원을 위한 담당부서와 전담자를 지정하여 운

영하는 것도 필요하다. 이는 3농혁신 사업의 주도적인 추진주체가 시·군청이므로 시·군청이 3농혁신 사업의 평가에 필요한 자료를 항시적으로 점검하고 수집·제출하는 기능을 해야 하기 때문이다. 또한 이들이 3농혁신 사업에 대한 모니터링과 관련 보고서의 작성에도 중요한 역할을 하기 때문이다.

평가위원회의 구성은 충남지역 전역에 영향을 미치는 농어업·농어촌 관련 기관이나 단체의 대표, 농어업·농어촌 정책 전문가, 그리고 정책평가 전문가로 이루어지도록 한다. 평가의 대상이 주로 시·군차원에서 시행되고 있는 사업이고 그 시행자들이 대부분 농어업·농어촌 관련 기관이나 단체임을 고려하여 평가의 공정성과 독립성을 담보할 수 있도록 구성하여야 한다. 따라서 평가위원회는 민간 위원 중심으로 구성하고 정책사업에 영향을 미치는 공무원의 참여를 배제하는 것이 바람직하다. 다만, 평가위원회의 원활한 활동을 위해 평가지원부서는 평가업무에 필요한 각종 행정적인 분야의 업무를 지원한다.

평가팀은 평가위원회의 지시와 지침에 의해 실제 평가에 필요한 자료를 수집하고 분석하며 그 결과를 자체적으로 논의한 이후에 평가위원회에 보고하는 기능을 수행한다. 따라서 평가팀은 정책 사업에 대한 실무적 차원의 지식도 필요하지만 조사, 연구를 수행할 수 있는 능력도 갖추어야 한다. 그러므로 평가팀은 충남도청나 시·군청의 직원으로 구성하는 것보다는 외부 평가전문 연구기관이나 농어업·농어촌 정책 전문 연구자를 중심으로 구성하는 것이 타당하다. 평가팀 구성의 한 방법으로 평가조사 및 분석을 위한 용역을 발주하여 특정 기간 3농혁신 사업에 대한 평가업무를 수행하도록 하는 것도 가능하다.

### 3) 평가실행체계

3농혁신 사업에 대한 평가를 원활하게 수행하기 위해서는 3농혁신 평가지표에 따른 각종 자료를 생산, 보관하는 것이 필요하다. 따라서 충남도청과 각 시·군청은 3농혁신 관련 사업에 관련된 각종 회의자료, 법률 및 조례, 시행지침, 업무시행자료 등 행정업무 처리와 관련된 자료를 보관, 정리하는 것이 필요하다. 또한 실제 도 또는 시·군청의 지원으로 농어촌 현장에서 사업을 집행하는 기관도 사업

과 관련된 각종 행정처리 관련 자료 또는 사업집행 및 성과와 관련된 자료 등을 적절하게 보관, 정리하는 것이 필요하다.

이러한 자료들을 토대로 사업집행주체들은 사업의 진행과정, 성과, 실적에 관한 분기별 모니터링 보고서를 상위 행정기관(대부분 시·군청)에 제출하도록 해야 하고 이를 토대로 각 지자체의 해당 사업 담당자들은 3농혁신 사업 평가를 위하여 마련된 표준화된 보고서 양식에 따라 반기별 보고서(중간보고서)를 작성하여 제출하여 평가에 대비하여야 한다. 또한 충남도청의 평가업무지원부서도 시행주체별 또는 시·군별로 보고된 실적·성과 데이터를 수집·취합·분석 하고 반기별 보고서를 발간한다.

<그림 5-3> 평가절차



한편, 사업기간이 완료됨과 동시에 시행주체별로 사업의 성과와 실적에 대한 최종보고서를 제출해야 하며 시·군청과 충남도청의 해당 사업 담당자들도 통합적인 최종보고서를 작성 및 제출하여야 한다. 이러한 보고서에 포함된 실적과 성과에 대한 증빙자료는 평가위원회 또는 평가팀의 현장 조사시 제출되어야 한다. 이와 같은 자료들을 토대로 3농혁신평가위원회는 특정 기간동안 3농혁신 사업에 대한 평가를 진행하며 그 절차는 <그림 5-3>에서 보는 바와 같다.

### 3. 평가환류 체계

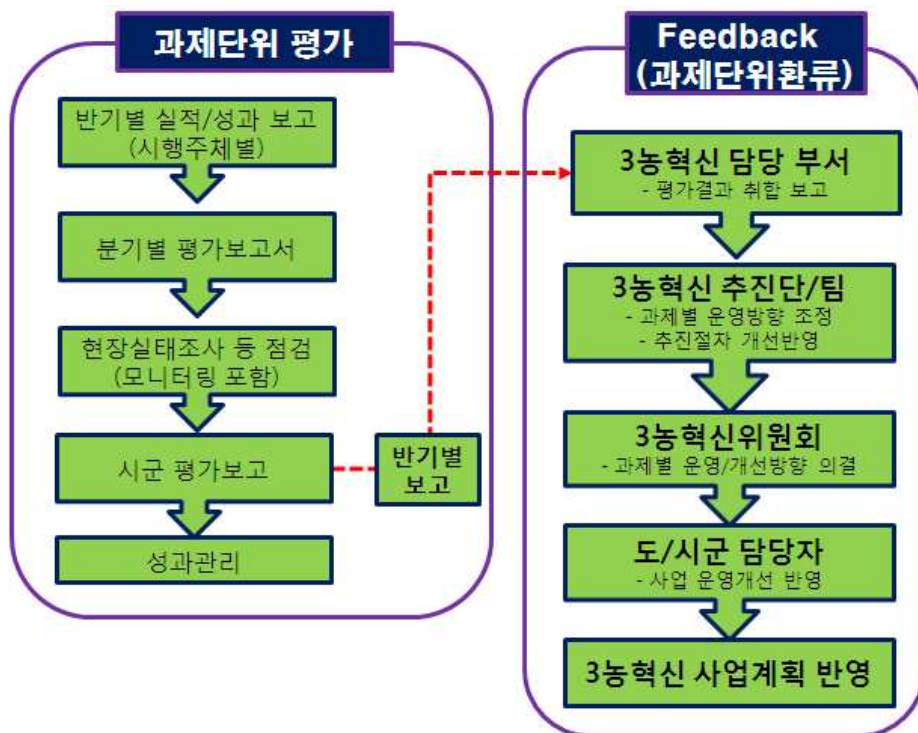
3농혁신 사업에 대한 평가결과가 단순히 과제에 대한 사업비 지원 절차의 개선에 그치는 문제점을 개선하고 3농혁신을 지속적으로 추구하기 위해서는 평가결과를 3농혁신 사업의 개선에 반영하는 구체적인 절차와 체계를 명확히 하는 것이 필요하다. 따라서 이 연구에서는 3농혁신 사업에 대한 평가결과를 활용하는데 있어서 세부 사업과 정책의 개선에 활용하는 환류체계의 형성 방안을 제시하고 또 평가결과에 대한 사업집행 담당기관에 대한 인센티브 제공 방안 등의 두 가지 방안을 제시하고자 한다. 이러한 두 가지 방안은 모두 사전에 사업담당자와 집행기관에 공개적으로 공지하여 사업의 성과를 높일 수 있도록 해야 한다.

3농혁신사업에 대한 평가환류체계는 두 가지 형태로 구분하여 평가결과가 사업개선에 반영될 수 있도록 계획하였다. 첫째는 3농혁신 사업의 문제점을 수시로 점검하고 반영할 수 있도록 과제단위 평가환류체계를 형성하는 것이다. 둘째는 3농혁신 사업에 대한 평가위원회의 전반적인 평가결과를 3농혁신 전체 또는 세부적인 사업에 반영하도록 정책단위 평가환류체계를 형성하는 것이다.

먼저 과제단위 평가환류체계는 사업시행주체별로 제출된 분기별 평가보고서를 바탕으로 작성한 각 시군의 반기별 평가보고서를 근거로 사업시행 과정의 문제점을 즉각적으로 시정할 수 있도록 하는 것이다. 과제단위 평가환류체계는 충남도청의 3농혁신 사업 담당 부서로 보고된 반기별 보고서를 3농혁신 사업의 추진을 담당하고 있는 해당 3농혁신추진단 또는 TF팀에서 논의하고 향후 사업추진방

향을 개선하는 것이다. 각각의 추진단과 TF팀에서 논의하여 결정된 내용은 다시 3농혁신위원회 회의에서 의결하여 충남도청에서 추진하는 3농혁신 사업의 새로운 개선방안으로 채택하는 것이다. 3농혁신위원회에서 의결한 사항은 도와 각 시·군의 담당자들에게 제도개선 방안으로 전달되어 사업의 혁신에 직접 적용되도록 하여야 한다. 이러한 3농혁신 사업에 대한 과제단위 평가환류체계의 개선 방안은 차년도 3농혁신 사업 계획에 반영되어 전체적인 3농혁신을 추구하도록 한다.

<그림 5-4> 과제단위 평가환류체계도

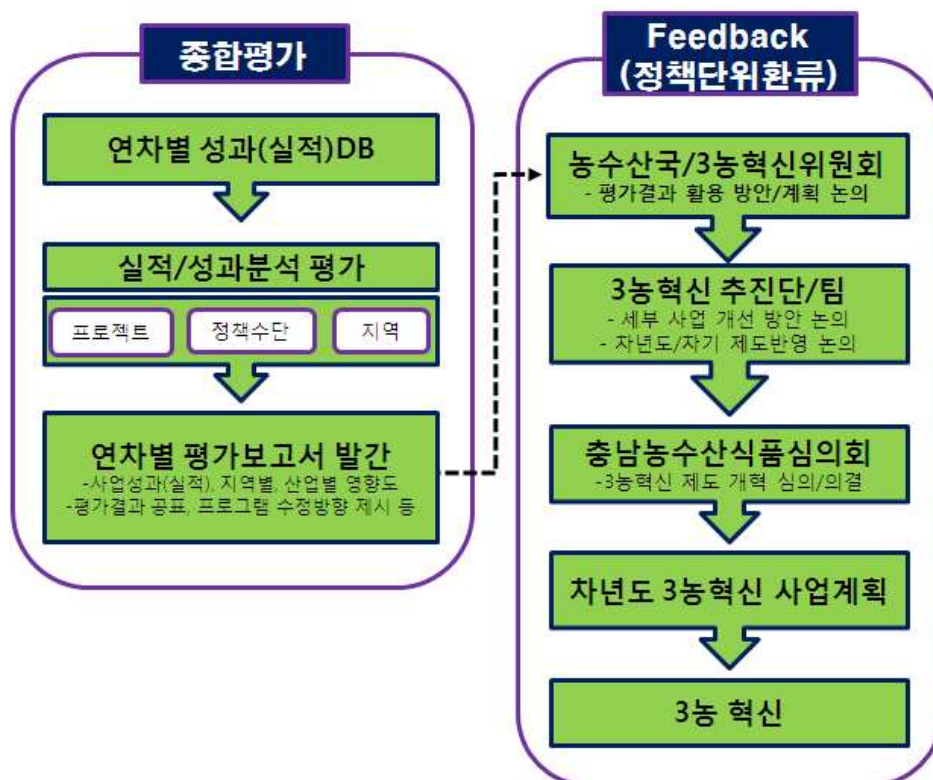


3농혁신 사업에 대한 정책단위의 환류체계는 평가위원회가 매년 추진하는 종합평가결과를 토대로 실시되는 것으로 <그림 5-5>에서 보는 바와 같은 체계를 갖는다. 3농혁신 사업에 대한 종합적이고 전체적인 평가위원회의 결과보고서를 토대로 이루어지는 3농혁신 정책단위환류체계는 우선적으로 평가위원회의 정책적 제언에 대해 충남도청의 농수산국과 3농혁신위원회에서 논의하는 것에서 시작된

다. 도지사에게 보고되는 평가보고서에 대해 논의하는 과정에서 3농혁신 사업의 전반적인 문제점과 개선방향을 논의하는 것이다. 이를 통해서 평가보고서의 제언 중 3농혁신 사업의 개선에 반영하고자 하는 부분과 그 방안에 대해 일부 협의하는 것이다.

이러한 논의결과를 토대로 3농혁신추진단/팀과 해당 사업 담당부서에서 구체적인 적용방안을 논의하고 확정하여 이를 제도적으로 확정하기 위한 행정적, 법률적 절차를 거치는 것이다. 필요할 경우 구체적인 조례와 시행령도 재개정 되어야 하기 때문에 충남농수산물식품심의회에 상정하여 의결하는 것이다. 이후 제도적으로 확정된 사항을 반영하여 3농혁신 사업계획을 수정하고 이를 각각의 사업단위에 공지함으로써 일차적으로 평가결과를 3농혁신 사업의 개혁에 반영하는 것이다. 이와 같은 과제단위 환류체계와 정책단위 환류체계를 통해서 지속적인 3농혁신을 달성하고자 하는 것이다.

<그림 5-5> 3농혁신 정책환류체계



## 제6장 결론 및 정책제언

### 1. 요약

이 연구는 2011년부터 충남의 농어업·농어촌 정책의 혁신을 목적으로 도입된 3농혁신 사업에 대한 평가지표와 평가방법을 개발하는 것이다. 3농혁신 사업이 아직 충남의 각 시·군 지역에 제대로 정착되지 않은 현실을 고려하여 이 연구에서는 3농혁신 사업을 전면적으로 평가하는데 필요한 세부 평가지표와 현실적 여건을 고려하여 간소화된 방식으로 적용하여 평가하는 단순 평가지표 등의 두 가지 종류의 평가지표를 개발하여 제시하였다.

이러한 평가지표를 포함한 이 연구의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저, 이 연구는 3농혁신의 목표와 특징을 검토하였다. 다수의 문헌을 검토하여 이 연구에서는 ‘혁신’을 “다양한 요소들이 상호작용하는 시스템 내에서 이루어지는 사회적인 상호 학습과정”이라고 정의하고 이러한 혁신의 결과는 새로운 지식의 축적 즉, 새로운 원칙, 이념, 철학, 인식 등을 갖게 되는 것으로 설정하였다.

이러한 맥락에서 이 연구는 3농혁신의 의미를 검토하였다. 이 과정에서 그 동안 3농혁신의 목표와 내용에 관해서 다양한 형식과 내용의 의견개진이 있었으며, 각종 문헌에서 언급한 3농혁신의 목표와 특징은 사실상 새로운 정책사업을 추가하는 것에 그치고 있으며 혁신의 내용을 담고 있지 못함으로 발견하였다.

따라서 이 연구는 충남 도지사의 각종 강연과 인사말 및 다양한 3농혁신 관련 문헌과 관계자들의 발표자료를 토대로 “민관협력”과 “융복합적 정책추진”을 3농혁신의 목표로 설정하였다. 이러한 내용에 대해서는 이 연구의 중간발표회를 통해서 지자체 관계자 및 전문가들과 합의하였다.

3농혁신의 목적과 내용을 달성하였는지를 평가하기 위한 평가지표는 국내외 정책평가 및 각종 혁신정책에 관한 문헌을 검토하여 참고하였다. 이를 토대로 이 연구에서는 3농혁신을 추진하는 모든 사업에 적용할 수 있는 공통지표 두 가지와

개별지표 한 가지를 개발하였다. 공통지표는 혁신성과지표와 사업성과지표로 구성된다. 혁신성과지표는 민관협력과 융복합적 정책 추진 상황을 평가하기 위한 것으로 각각 네 가지 지표로 이루어져 있으며 보다 세부적인 하위 지표와 산출식을 제시하였다. 또한 사업성과지표는 주로 정책사업의 혜택을 받는 농어민이나 주민 및 관련 단체를 대상으로 만족도 조사로 측정하는 지표를 제시하였다. 여기에는 사업내용 만족도 지표, 사업 추진과정 만족도 지표, 사업성과 만족도 지표 등 크게 세 가지로 구분되며 각각의 지표는 또 다시 서너 개의 하위 평가지표로 구성되어 있다. 이 연구에서는 각각의 지표에 대한 평가질문을 예시하여 향후 평가위원회에서 활용할 수 있도록 하였다.

이러한 지표와 함께 3농혁신의 현실적인 여건을 고려하여 추가적인 평가준비 없이 바로 현장의 3농혁신 사업에 적용할 수 있는 단순 평가지표를 개발하였다. 단순 평가지표는 혁신성과지표와 사업성과지표 모두를 좀 더 축약된 지표로 평가하기 위한 것으로 주로 정성적인 지표와 평가질문으로 구성되어 있다. 이러한 단순평가지표를 활용하여 3농혁신 사업에 대한 즉각적인 평가가 가능할 것으로 판단된다.

한편, 평가를 시행하기 위한 평가조직의 구성 및 방법과 관련해서 이 연구는 충남 도지사를 정점으로 하는 평가위원회와 평가팀의 구성을 제안하였으며 이를 지원하기 위한 행정지원조직으로 평가업무지원팀의 설치를 제안하였다. 평가위원회는 충남 농어업·농어촌을 대표하는 기관이나 단체의 대표자, 정책전문가 및 정책평가 전문가로 구성되도록 한다. 그리고 이러한 평가업무를 실무적으로 주도하기 위해서 평가팀을 설치해야 하는데, 외부 연구팀을 지정하여 실시할 수도 있으나 반드시 농어업·농어촌 정책 연구자가 참여할 수 있도록 구성하는 것이 필요하다는 점을 강조하였다.

평가결과의 활용을 위해서 평가환류체계도를 제시하였다. 평가환류체계는 과제단위 환류체계와 정책단위 환류체계의 두 가지로 구분하여 제시하였다. 과제단위 환류체계는 3농혁신 사업의 문제점을 수시로 점검하고 즉각적으로 반영할 수 있는 체계이며, 정책단위 환류체계는 평가위원회의 평가결과를 토대로 3농혁신 정책의 전반적인 체계를 개선하기 위한 것이다. 이러한 환류체계를 통해서 3농혁신

신 정책이 지속적인 혁신을 이룰 수 있는 체계를 갖추었다고 할 수 있다.

## 2. 정책적 제언

이 연구의 기본적인 목적은 충남의 3농혁신 사업에 대한 평가지표와 평가방법을 개발하는 것이다. 이를 추진하는 과정은 자연스럽게 3농혁신 사업의 전반적인 체계와 운영현황을 검토하는 것을 포함하는 것이다. 따라서 이 연구는 단지 3농혁신의 평가지표에 관한 것뿐만 아니라 충남의 3농혁신 정책이 좀 더 발전하기 위해서는 어떤 정책적 개선이 필요한지를 제언하고자 한다.

먼저, 3농혁신 사업의 단계별 구성과 목표를 좀 더 명확하게 제시할 필요가 있다. 현재 3농혁신 사업은 347개 세부사업으로 구성되어 있는데, 이를 5대 선도 분야와 30대 주요사업으로 구분하고 있고, 이를 다시 11개 단 또는 팀이 담당하는 형태로 구분되어 있다. 그러나 실제 이러한 단계별 구분과 347개 세부사업을 검토한 결과, 5대 선도 분야든, 30대 주요 사업이든 각각의 독립적인 달성목표가 제시되어 있지 않은 것을 발견하였다. 즉, 30대 주요사업은 단지 347개 사업을 30개 사업으로 분류해 논 것에 그치고 있고, 5대 선도분야도 마찬가지로 347개 세부사업을 5대 분야로 구분해 논 것에 불과하다. 즉, ‘선도분야’ 또는 ‘주요사업’으로 구분될 이유가 전혀 보이지 않고 있다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 347개 세부 사업 중 충남 농어업·농어촌의 혁신을 위해서 집중해야 할 30개 사업을 선정하고 별도의 목표를 제시해야 하며, 5대 선도 분야에서도 특히 집중해야 할 5개 분야를 선정하여 추진하여야 할 것이다.

둘째, 혁신의 목표를 명확하게 제시할 필요가 있다. 현재는 기존에 없었던 새로운 사업을 통해서 혁신을 달성하는 것으로 각종 자료나 문헌에 기술되어 있다. 그러나 혁신의 개념이 단순히 새로운 것을 도입하는 것이 아니라 기존의 관행을 바꾸는 것이므로 무엇을 어떻게 바꿀 것인지를 명확하게 제시하는 것이 필요하다. 이를 통해서 3농혁신 사업을 추진하는 각 시·군의 관련자들과 주민들이 명확하게 그 목표와 방향을 인지하고 동참할 수 있도록 유도해야 한다.

셋째, 3농혁신 위원회의 정책에 대한 심의기능과 권한을 강화할 필요가 있다. 혁신은 도 차원에서의 민관협력과 융복합적 추진으로 모범을 보여야 한다. 따라서 3농혁신 사업이 기존과 같이 단지 중앙정부의 지침에 따르는 행정적인 절차만으로 추진되는 것이 아니라 각계 각층의 의견을 수렴하고 현지 주민의 참여를 독려하여 추진되기 위해서는 우선적으로 3농혁신 위원회의 기능과 권한을 강화하여야 한다. 이는 3농혁신 위원회에 사실상 충남지역의 농어업·농어촌에 관심과 애정을 갖고 있는 전문가와 민간단체 대표자들이 참여하고 있기 때문이다. 따라서 3농혁신 위원회에서의 다양하고 세부적인 논의를 통해서 3농혁신이 추진되고 있다는 것을 명확하게 보여줄 필요가 있다.

넷째, 중앙부처의 사업에 대해서도 도와 시·군이 자율적으로 추진할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 현재는 도 자체의 예산으로 추진되는 사업에 대해서는 제한적으로 자율적인 추진을 시도하고 있으나 이는 3농혁신을 농어업·농어촌 정책의 전반으로 확대하는데 미흡한 실정이다. 따라서 도나 시·군의 권한을 최대한 활용하거나 또는 중앙부처에 관련 시행령의 개정을 건의하는 등의 형태로 충남의 실정에 적합하게 민관협력과 융복합적으로 정책을 추진할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

마지막으로 3농혁신 사업에 대한 전반적인 평가를 통해서 지속적인 혁신이 이루어질 수 있도록 그 체계를 형성할 필요가 있다. 3농혁신에 대한 평가를 전체에 적용하기 위해서는 도나 시·군청 정책시행 담당부서의 자료 준비 및 추진과정에 대한 업무의 개선이 필수적이다. 현재의 정책추진체계에서 보면 이는 담당자들의 업무 부담을 가중시킬 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 이러한 3농혁신에 대한 평가준비를 반복적으로 경험함으로써 그 효과가 지속적으로 증가할 것이라고 예상하는 것은 그리 어렵지 않다. 오히려 단기간 동안의 업무 과중이 예상됨에도 불구하고 전면적인 평가작업을 시행했을 경우 장기적으로 담당 공무원의 업무가 다양한 협력의 증대를 통해서 감소될 것으로 예상할 수도 있다. 즉, 3농혁신에 대한 평가작업이 적용되었을 경우 이는 점차적으로 담당자의 업무 수행 절차와 그에 따른 준비 서류가 바뀌는 것에 불과하다는 것이다. 그러므로 이 연구에서 제안한 단순 평가지표의 단기적인 활용도가 매우 높을 것으로 예상됨에도 불구하

고 3농혁신의 지속적인 추진을 위해서는 세부적인 평가지표를 적용한 전면적인 평가의 진행이 빠를수록 긍정적인 효과도 클 것으로 기대된다.

## 참고문헌

- 3농혁신위원회(2012), 2012 상반기 「3농혁신」 추진상황보고, 충청남도.
- 3농혁신위원회(2012), 2012년 상반기 「3농혁신」 추진상황보고회 결과보고, 충청남도 내부자료.
- 3농혁신위원회(2012), 2012년 제1차 「3농혁신」 추진상황보고, 충청남도.
- 3농혁신위원회(2012), 2012년 제2차 「3농혁신」 추진상황보고, 충청남도.
- 3농혁신위원회(2012), 3농혁신 우수사례, 4월 3농혁신 추진상황 보고 자료, 충청남도.
- 강문수(2011), 민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제개선연구, 한국법제연구원.
- 권기현(2009), 정책학 : 현대 정책이론의 창조적 탐색, 박영사.
- 김동수·박형진·변창욱·이원빈(2011), 지역발전 지표분석 및 정책적 시사점, 산업연구원.
- 김왕동·김기근(2007), 혁신클러스터의 네트워크 평가지표 개발 및 적용 : 대덕 IT클러스터를 중심으로, 과학기술정책연구원.
- 김용환(2003), 지역혁신체제와 지역발전, 국가균형발전5개년계획 설명회 자료.
- 김학민·원종문·김성종·양광식·김대중(2005), 국가균형발전 평가지표 개발과 적용방안, (사)한국정책 분석평가학회·기획예산처.
- 박홍윤(2012), 정책평가론 : 실제와 사례, 도서출판 대영문화사.
- 성태제 외(2006), 성과지표 개발·관리 매뉴얼, 국무조정실.
- 오명준 외(2008), 차기 지역전략산업진흥사업 평가프레임워크 디자인, 한국산업기술평가원·지식경제부.
- 원종문·강영주(2007), 충남 균형발전 평가지표 개발, 충남발전연구원.
- 이규천·김정호(1999), 농업정책평가 분석모형 개발, 한국농촌경제연구원.
- 이민형(2005), 지역혁신시스템 구축을 위한 지역혁신사업의 효과성 제고방안, 과학기술정책연구원.
- 이윤식(2011), 정책평가론, 도서출판 대영문화사.
- 장재홍(2006), 지역혁신지수의 산출 및 지역간 비교분석, 산업연구원.
- 장재홍·정종석·박재곤(2002), 지역산업정책 평가시스템 구축에 관한 연구, 산업연구원.
- 충청남도(2011), 충청남도 농어업·농어촌 혁신 기본계획, 충청남도.

- 충청남도(2012a), 2011 상반기 농수산물 주요업무 추진상황, 충청남도 내부자료.
- 충청남도(2012b), 2012 「3농혁신」 시책 세부 실천계획, 충청남도.
- 충청남도(2012c), 2012년 자체평가위원회 회의자료, 충청남도 내부자료.
- 충청남도(2012d), 3농혁신위원 합동워크숍 자료, 충청남도 내부자료.
- 한성안(2002), EU 과학기술 wjdecor의 문제점과 정책적 시사점, EU학 연구, 제7권, 제2호, 한국EU학회.
- 행정안전부(2008), 다면평가 운영요령, 행정안전부.
- 행정안전부(2012), 2013년 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼, 행정안전부.
- Abrams, P. Borrini-Feyerabend, G. Gardner, J. and Heylings, P.(2003), Evaluating Governance: A Handbook to Accompany a Participatory Process for a Protected Area, FAO.
- Autio, E.(1998), Evaluation of RTD in Regional Systems of Innovation, European Planning Studies, Vol. 6, No. 2, p131-140.
- Community of European Commission(2006), Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework Guidance Document, DG for Agriculture and Rural Development.
- Cooke, P.(1996), "Regional Innovation System: concepts, analysis, and typology", The working papers of RESTPOR '96: Global Comparison of Regional RTD and Innovation Strategies for Development and Cohesion, The European Commission,
- Diez, M.(2001), The Evaluation of Regional Innovation and Cluster Policies: Towards a Participatory Approach, European Planning Studies, Vol. 9, No. 7, pp.907-923.
- Edquist, C.,(1999), "Innovation Policy-A Systemic Approach", Paper presented at the European Socio-Economic Research Conference, Brussels, 28-30 April 1999. Session A: The Globalising Learning Economy.
- Kline, S. and N. Rosenberg(1986), "An Overview of Innovation", in R. Landau(ed.), The Positive Sum Strategy : Harnessing Technology for Economic Growth, National Academy Press, Washington, pp. 275-306.
- Louis Lengrand & Associates et. al.(2006), SMART INNOVATION: A Practical Guide to Evaluating Innovation Programmes, DG Enterprise and Industry.
- Lundvall, B.(1992), National System of Innovation, Towards a Theory of Innovation and Interactive

- Learning, London and New York, Pinter.
- Morgan, K.(1997), The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional renewal, Regional Studies, Vol. 31, No. 5, pp491–503.
- OECD(1992), Technology and the Economy: The Key Relationships, Paris.
- OECD.(1994). Performance Management in Government: Performance Measurement and Result-oriented Management. Public Management Occasional Papers, No. 3.
- OECD(2007), OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes, OECD.
- Sweeny, G.(1996), “Learning efficiency, technological change and economic progress”, International Journal of Technological Management, Vol., No. 1/2, pp.5~27.

## <부록 1> 혁신성과지표 세부평가 산출식

### Ⅰ 민관협력 평가산출식

#### ① 민간참여장려도(적절성)

구분	세부평가지표	산출공식
정량 지표	. 참여 민간단체 수	$= \frac{\text{민간단체 수}}{\text{전체 참여기관 수}} \times 100$
	. 민간단체 참여 협의회 개최 수	$= \frac{\text{민간참여 회의 수}}{\text{전체 회의 수}} \times 100$
	. 회의 자료 사전 배포 횟수	$= \frac{\text{민간배포 자료 건수}}{\text{전체 발생자료}} \times 100$

구분	세부평가지표	평가방법
정성 지표	. 민간참여의 사업추진 유용성	평가대상 지자체(기관)는 평가보고서 작성시 해당지표와 관련된 내용을 요약정리하고 관련 증빙서류를 첨부하여 제출 ⇒ 평가위원은 각 지표에 대하여 100점 만점으로 평가
	. 지자체 배포 자료의 유용성	

$* \text{민간참여장려도} = (\text{정량지표 점수합} + \text{정성지표 점수합}) \div 5(\text{지표수}) \times \frac{5(\text{배점})}{100}$
---

② 정책활용도(효과성)

구분	세부평가지표	산출공식
정량 지표	. 민간단체와 사전협의회 개최 건수	$= \frac{\text{민간단체 회의수}}{\text{전체 회의개체 수}} \times 100$
	. 민간단체의 의견 반영 횟수	$= \frac{\text{민간의견 반영 건수}}{\text{전체 의견 수}} \times 100$
	. 민간단체의 분석자료 배포 횟수	$= \frac{\text{민간자료 배포 건수}}{\text{전체 배포 자료}} \times 100$
	. 민간단체 내부의 관련 회의 횟수	$= \frac{\text{민간 회의 건수}}{\text{전체 회의 건수}} \times 100$

구분	세부평가지표	평가방법
정성 지표	. 민간단체의 적극성	평가대상 지자체(기관)는 평가보고서 작성시 해당지표와 관련된 내용을 요약정리하고 관련 증빙서류를 첨부하여 제출 ⇨ 평가위원은 각 지표에 대하여 100점 만점으로 평가
	. 민간단체 분석 자료의 유용성	
	. 의사소통의 원활성	
	. 민간단체 활동의 공익성	

* 정책활용도 = (정량지표 점수합 + 정성지표 점수합) ÷ 8(지표수) × $\frac{5(\text{배점})}{100}$	
---	--

③ 사업추진개선도(영향력)

구분	세부평가지표	산출공식
정량 지표	. 규칙의 개정 및 제정 건수	$= \frac{\text{3농 관련 규칙제개정 건수}}{\text{전체 규칙제개정 건수}} \times 100$
	. 민관 협의체의 신설 여부	$= \frac{\text{신설 민간 협의체수}}{\text{전체 신설 협의체수}} \times 100$
	. 민관 협의체 활동 규칙의 개정 또는 제정	$= \frac{\text{민간 협의체 관련 규칙제개정 건수}}{\text{전체 협의체 관련 규칙 제개정 건수}} \times$

구분	세부평가지표	평가방법
정성 지표	. 민관 협의체의 사업추진 영향력	평가대상 지자체(기관)는 평가보고서 작성시 해당지표와 관련된 내용을 요약정리하고 관련 증빙서류를 첨부하여 제출 ⇨ 평가위원은 각 지표에 대하여 100점 만점으로 평가
	. 민관 협의체의 공익성 증대 여부	

* 사업추진개선도 = (정량지표 점수합 + 정성지표 점수합) ÷ 5(지표수) × $\frac{5(\text{배점})}{100}$	
---	--

④ 혁신역량강화(지속가능성)

구분	세부평가지표	산출공식
정량 지표	. 지원 민간단체의 수	$= \frac{\text{지원 민간단체 수}}{\text{전체 지원 단체수}} \times 100$
	. 민간단체의 교육 및 연구 활동 지원 건수	$= \frac{\text{민간단체 지원건수}}{\text{전체 지원건수}} \times 100$
	. 민간단체의 여론 수렴활동 지원 건수	$= \frac{\text{민간단체 지원건수}}{\text{전체 지원 건수}} \times 100$

구분	세부평가지표	평가방법
정성 지표	. 지자체 민간단체 역량강화 지원의 효과성	평가대상 지자체(기관)는 평가보고서 작성시 해당지표와 관련된 내용을 요약정리하고 관련 증빙서류를 첨부하여 제출 ⇨ 평가위원은 각 지표에 대하여 100점 만점으로 평가
	. 민간단체 역량강화 지원의 사업성과달성 유용성	

* 혁신역량강화 = (정량지표 점수합 + 정성지표 점수합) ÷ 5(지표수) × $\frac{5(\text{배점})}{100}$	
--	--

## ② 융복합적 정책추진 평가 산출식

### ① 상호이해증진(적절성)

구분	세부평가지표	산출공식
정량 지표	. 업무협의 건수	$= \frac{\text{본 사업관련 업무협의 건수}}{\text{전체 업무협의 건수}} \times 100$
	. 공동회의 개최 건수	$= \frac{\text{본 사업관련 공동회의 건수}}{\text{전체 회의건수}} \times 100$
	. 업무자료제공 건수	$= \frac{\text{본 사업관련 자료제공건수}}{\text{전체 자료제공 건수}} \times 100$

구분	세부평가지표	평가방법
정성 지표	. 업무파악 정확성	평가대상 지자체(기관)는 평가보고서 작성시 해당지표와 관련된 내용을 요약정리하고 관련 증빙서류를 첨부하여 제출 ⇨ 평가위원은 각 지표에 대하여 100점 만점으로 평가
	. 관련 자료 공유성	
	. 업무현실 고려성	

* 상호이해증진 = (정량지표 점수합 + 정성지표 점수합) ÷ 6(지표수) × $\frac{5(\text{배점})}{100}$	
--	--

② 공동협력추진 (효과성)

구분	세부평가지표	산출공식
정량 지표	. 공동사업 추진 건수	$= \frac{\text{본 사업관련 추진사업건수}}{\text{전체 추진 사업건수}} \times 100$
	. 자료 제공요구 처리 건수	$= \frac{\text{본 사업관련 자료처리 건수}}{\text{전체 자료처리 건수}} \times 100$
	. 사업시행관련 규칙 개정 건의 건수	$= \frac{\text{본 사업관련 규칙 제개정 건의건수}}{\text{전체 규칙 제개정 건의건수}} \times 100$

구분	세부평가지표	평가방법
정성 지표	. 중복성 개선 노력 여부	평가대상 지자체(기관)는 평가보고서 작성시 해당지표와 관련된 내용을 요약정리하고 관련 증빙서류를 첨부하여 제출 ⇨ 평가위원은 각 지표에 대하여 100점 만점으로 평가
	. 업무협조 적극성	
	. 업무개선 노력도	

* 공동협력추진 = (정량지표 점수합 + 정성지표 점수합) ÷ 6(지표수) × $\frac{5(\text{배점})}{100}$	
--	--

### ③ 사업추진개선(영향력)

구분	세부평가지표	산출공식
정량 지표	. 협력사례에 대한 대외 발표 건수	$= \frac{\text{본 사업관련 발표건수}}{\text{전체 발표 건수}} \times 100$
	. 외부 기관의 견학방문 건수	$= \frac{\text{본 사업관련 견학 건수}}{\text{전체 견학 건수}} \times 100$
	. 협력업무 수행을 위한 규칙 개정 건수	$= \frac{\text{본 사업관련 개정 건수}}{\text{전체 개정 건수}} \times 100$
	. 새로운 협의체의 신설 여부	$= \frac{\text{본 사업관련 신설협의체 수}}{\text{전체 신설협의체 수}} \times 100$

구분	세부평가지표	평가방법
정성 지표	. 사업추진 영향력	평가대상 지자체(기관)는 평가보고서 작성시 해당 지표와 관련된 내용을 요약정리하고 관련 증빙서 류를 첨부하여 제출 ⇨ 평가위원은 각 지표에 대 하여 100점 만점으로 평가

$$* \text{사업추진개선} = (\text{정량지표 점수합} + \text{정성지표 점수합}) \div 5(\text{지표수}) \times \frac{5(\text{배점})}{100}$$

④ 혁신역량강화(지속가능성)

구분	세부평가지표	산출공식
정량 지표	· 업무파악을 위한 교육 기회 제공 건수	$= \frac{\text{업무파악 교육 건수}}{\text{전체 교육 건수}} \times 100$
	· 부서 및 기관간 교류 모임 횟수	$= \frac{\text{부서 및 기관 교류건수}}{\text{전체 교류 건수}} \times 100$
	· 관련 기관간의 정례 모임 횟수	$= \frac{\text{관련기관간 정례모임 건수}}{\text{전체 정례모임 건수}} \times 100$
	· 세미나 및 강좌의 개최와 참여 횟수	$= \frac{\text{관련 세미나 참여 건수}}{\text{전체 관련 세미나 등 개최 건수}} \times 100$

구분	세부평가지표	평가방법
정성 지표	· 파급력	평가대상 지자체(기관)는 평가보고서 작성시 해당지표와 관련된 내용을 요약정리하고 관련 증빙서류를 첨부하여 제출 ⇨ 평가위원은 각 지표에 대하여 100점 만점으로 평가
	· 자료 활용능력의 제고	

*혁신역량강화 = (정량지표 점수합 + 정성지표 점수합) ÷ 6(지표수) × $\frac{5(\text{배점})}{100}$	
---	--

## <부록 2> 사업성과지표 세부평가 질문 예시

### ① 사업내용만족도 평가질문 예시

문1) 다음은 귀하가 거주하고 계신 지역에서 시행되고 있는 3농혁신 사업(사업명)에 대한 귀하의 만족도를 평가하기 위한 것입니다. 다음의 각 질문에 대해 귀하께서 동의하시는 정도를 보기 중에서 골라 주세요.

■ 사업내용 만족도	지자체가 귀하의 지역에서 실시 중인 3농혁신 사업(사업명)의 내용과 성격 그리고 기대효과에 대한 귀하의 생각이나 느낌을 나타내는 것입니다.
---------------	---

적 절 성	매 우 그 렇 지 않 다	그 렇 지 않 다	보 통	그 렇 다	매 우 그 렇 다	모 름 / 해 당 없 음
1. 사업이 지역과 농업에 필요하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑥
2. 사업지원 예산규모(금액)가 적절하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑥
3. 사업 시행 시기와 기간이 적절하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑥

전 문 성	매우 그렇지 않다	그 렇지 않다	보 통	그 렇다	매 우 그 렇다	모 름 / 해 당 없 음
4. 지자체 업무 담당자의 해당 분야에 대한 인식과 식견이 우수하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
5. 지자체 업무 담당자의 지역에 대한 인식과 식견이 우수하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
6. 해당 사업 집행기관(단체)가 전문성이 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨

효 과 성	매우 그렇지 않다	그 렇지 않다	보 통	그 렇다	매 우 그 렇다	모 름 / 해 당 없 음
7. 해당 사업의 전반적인 내용에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
8. 해당 사업이 지역농업의 발전에 긍정적인 기여를 할 것으로 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨

## ② 추진과정만족도 평가질문 예시

문2) 다음은 귀하가 거주하고 계신 지역에서 시행되고 있는 3농혁신 사업(사업명)의 추진과정에 대한 귀하의 만족도를 평가하기 위한 것입니다. 다음의 각 질문에 대해 귀하께서 동의하시는 정도를 보기 중에서 골라 주세요.

<input type="checkbox"/> 추진과정 만족도	지자체가 귀하의 지역에서 실시 중인 3농혁신 사업(사업명)의 추진과정에서 발생하는 각종 문제점의 처리나 개선에 대한 귀하의 생각이나 느낌을 나타내는 것입니다.
--------------------------------------	--

대 응 성	매우 그렇지 않다	그렇 지 않 다	보통	그렇 다	매우 그렇 다	모름 / 해당 없음
1. 사업의 추진과정에서 발생된 문제나 민원에 대한 지자체 담당자의 대응이 적절하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
2. 사업의 추진과정에서 발생된 문제나 민원에 대한 사업 집행기관(단체)의 대응이 적절하다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
3. 사업 추진과정의 업무나 행정처리는 공정하게 되었다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨

공 개 성	매우 그렇 지 않 다	그렇 지 않 다	보통	그렇 다	매우 그렇 다	모름 / 해당 없음
4. 사업 추진과정에서 발생한 문제나 민원을 주민에게 적절하게 공개했다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
5. 사업 추진과정과 관련된 영향에 대해서 주민들에게 적절하게 공개했다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
6. 기타 사업과 관련된 다양한 정보를 적절하게 공개했다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨

합 리 성	매우 그렇지 않다	그 렇지 않다	보 통	그 렇다	매우 그렇다	모 름 / 해당 없음
7. 해당 사업의 전반적인 추진과정에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
8. 해당 사업의 행정처리 과정과 그 영향에 대해 공개 수준에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨

### ③ 사업성과만족도 평가질문 예시

문3) 다음은 귀하가 거주하고 계신 지역에서 시행되고 있는 3농혁신 사업(사업명)의 성과에 대한 만족도를 평가하기 위한 것입니다. 다음의 각 질문에 대해 귀하께서 동의하시는 정도를 보기 중에서 골라 주세요.

<input type="checkbox"/> 사업성과 만족도	지자체가 귀하의 지역에서 실시 중인 3농혁신 사업(사업명)의 성과가 지역 사회에 미치는 영향에 대한 귀하의 생각이나 느낌을 나타내는 것입니다.
--------------------------------------	---

편 리 성	매우 그렇지 않다	그 렇지 않다	보 통	그 렇다	매우 그렇다	모 름 / 해당 없음
1. 사업 시행결과로 각종 소득활동을 수행하는데 있어서의 편리성이 증가했다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
2. 사업 시행결과로 공공서비스 이용이 더 편리해졌다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
3. 사업 시행결과로 기타 생활면에서의 편리한 부분이 증가되었다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨

공 익 성	매우 그렇지 않다	그 렇지 않 다	보 통	그 렇 다	매 우 그 렇 다	모 름 / 해 당 없 음
4. 사업 시행결과로 지역 주민의 삶의 질이 향상되었다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
5. 사업 시행으로 인해 지역차원에서 뿐만 아니라 기타 다른 부분에서도 공공의 이익 향상에 기여했다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨

경 제 성	매우 그렇지 않다	그 렇지 않 다	보 통	그 렇 다	매 우 그 렇 다	모 름 / 해 당 없 음
6. 사업 시행에 따라 주민의 소득증대에 기여했다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨
7. 사업 시행에 따라 지역경제가 더 좋아졌다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨

종 합 성	매우 그렇지 않다	그 렇지 않 다	보 통	그 렇 다	매 우 그 렇 다	모 름 / 해 당 없 음
8. 사업의 결과에 전반적으로 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤	⑨

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 김태연 단국대학교 교수

내부연구진 · 유학렬 충남발전연구원 연구위원

강마야 충남발전연구원 연구위원

외부연구진 · 김 호 단국대학교 교수

강성필 단국대학교 대학원 석사과정

전략연구 2012-20 · 3농혁신 평가지표 개발 및 평가방법에 관한 연구

글쓴이 · 김태연 외 4인 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2012년 12월 31일 / 발행 · 2012년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1143(농업농촌연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

<http://www.cdi.re.kr>

© 2012, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.