

프로젝트 관리와 평가: 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론

Project Planning, Monitoring and Evaluation Handbook

한국국제협력단 사업평가실

I. 개요

1. 목적 및 배경

개발협력사업에서 평가는 1970년대 농촌개발사업을 대규모로 추진하면서 발전한다. 대규모의 자금을 투입해 농촌마을별 인프라 구축 및 소득증대 사업을 추진하게 된 공여기관들에게 지리적으로 접근이 어렵고 사업성과를 측정하기도 어려운 농촌개발사업을 어떻게 공여국의 국민들에게 정당화하는가는 큰 고민이었다. 초반에는 컨설턴트들을 각 지방으로 파견하여 설문조사를 실시했으나 실제로 평가대상인 마을 주민들이 전혀 이해하지 못하는 설문을 강요하며 주민입장을 반영하지 못한다는 비판에 시달렸다.

1980년대 이후 Robert Chambers 등은 이러한 설문조사를 비판하며 사업대상자의 참여를 통한 사업기획을 강조했고, 이것이 질적방법론에 바탕을 둔 참여적신속심사법(Participatory Rural Appraisal)의 기원이 된다. 1980년대는 한편 개발원조에 대한 회의가 증대한 시기였다. 공여국 사이의 일명 원조피로(Aid Fatigue)는 시민사회단체나 국민들에게 개발원조사업의 정당성을 설명할 필요성을 증가시켰고 이는 사업추진에 대한 모니터링과 평가 강화로 이어졌다. 이러한 효과성 및 효율성에 대한 요구는 각 원조기관으로 하여금 성과중심관리체제(Result-Based Management)를 도입하도록 했다. 성과중심관리체제는 기관운영 및 개발협력활동(Development Cooperation Activities)¹⁾ 전 과정에서 모니터링과 평가 강화를 통해 사업기획과 사업결과를 연계하여 효과성을 높이도록 하는 경영관리법을 의미한다.

1) 개발협력활동이란 이 핸드북에서 원조기관이 수행하는 모든 원조사업을 총칭하는 의미로 사용된다. 즉, KOICA가 수행하는 프로젝트, 연수사업, 봉사사업, NGO지원사업, 전문가파견사업 등의 모든 활동을 말한다.

KOICA 또한 이러한 국제적 흐름에 맞추어 체계적으로 성과중심관리체제(Result-Based Management)를 확립해왔다. 기관운영부문에서는 균형성과표(Balanced Score Card)를 도입하고 전략목표와 사업목표가 부서별, 직원별 목표와 일관적으로 이어지게 하였다. 사업운영부문에서는 중기전략-국별전략/섹터별전략-사업기획으로 전략과 정책이 사업수행목표와 연계되도록 하는 한편, Project Design Matrix(PDM)를 도입하여 사업기획과 평가간 연계를 강화했다.

프로젝트사업의 성과중심관리를 위해 PDM이 도입되었으나, 프로젝트관리(Project Management)와 모니터링과 평가(Monitoring & Evaluation)는 별도의 가이드라인에 의해서 수행되고 있다. 성과중심관리체제가 보다 효과적으로 운용되기 위해서는 프로젝트 사이클 전 과정에서 모니터링과 평가시스템을 운용하여 사업추진 상황과 그 결과가 새로운 지식으로 반영되도록 하는 것이 중요하다. 이 핸드북은 이러한 일련의 개선작업을 보다 효율적으로 수행하기 위해 만들어졌으며, 그 목적은 1) 프로젝트사업 성과중심관리체제의 기본인 PDM 수립방법에 대한 이해 도모하고, 2) 프로젝트 관리업무와 모니터링 및 평가업무를 연계하여 추진하는 방법을 제시하여 KOICA의 성과중심관리체제를 강화하며, 3) 프로젝트 발굴, 심사, 기획, 모니터링, 평가업무 추진을 위해 실질적으로 활용할 수 있는 조사기법과 방법론을 제공하여 프로젝트 관리 및 평가 수행을 용이하게 하는데 있다.

이 자료는 아래와 같은 사용자의 업무를 지원한다.

- ▷ 프로젝트 관리자²⁾ : 프로젝트 사이클별로 모니터링과 평가업무를 접목시켜 수행하는 절차에 대해 알 수 있다. 각 단계별 업무수행에 적용가능한 조사기법에 대한 이해를 증진한다.
- ▷ 평가담당자 : KOICA의 평가와 모니터링 업무 담당자들은 평가업무 수행시 활용할 수 있는 다양한 조사기법을 이해한다. 프로젝트 사업수행시 평가업무를 접목시키는 방법을 이해하여 프로젝트 담당자의 관련업무 수행을 지원한다.
- ▷ 외부컨설턴트(개발협력파트너) : KOICA의 프로젝트사업 및 평가업무 수행에 참여하는 컨설턴트 및 외부 기관들이 업무수행에 활용가능한 다양한 방법론에 대한 지식을 습득할 수 있다.
- ▷ 기타 KOICA 직원 및 타기관 관계자 : KOICA 내, 외의 개발협력 관련자들 또한 이 핸드북을 통해 프로젝트 운영과 평가에 관한 다양한 지식을 습득할 수 있다.

2) KOICA 섹터 및 지역부서에서 프로젝트사업의 심사, 기획, 수행, 종료 등 프로젝트 사이클의 단계별 업무를 수행하는 담당자 및 관련직원 모두를 총칭한다.

2. KOICA 프로젝트 사이클과 모니터링 및 평가

모니터링 및 평가관리는 프로젝트 관리(Project Management)와 다르다. 개발협력에서 프로젝트 관리는 프로세스관리³⁾와 성과관리로 크게 나뉜다. 프로세스관리는 프로젝트 심사, 기획, 실행, 종료에 이르는 일련의 단계별 사업수행과정에서 예산(Budget), 일정(Time), 범위(Scope), 위험(Risk), 조달및계약(Procurement), 변경(Change), 의사소통(Communication), 품질(Quality), 인력(Human Resources)의 9개 관리 부분을 체계적으로 조정, 수행하는 것을 의미한다. 성과관리는 개발협력 프로젝트가 기획당시 설정한 일련의 개발목표들을 달성하도록 담당자가 수행하는 업무를 말한다. 한편, 개발협력사업에서 모니터링과 평가는 프로젝트가 프로세스와 성과를 계획대로 관리하고 있는지 측정하는 업무를 의미한다. 이를 위해 프로젝트 수행시 모니터링과 평가시스템을 수립한다. 모니터링과 평가시스템은 매우 어렵고 고차원적인 시스템이 아니다. KOICA 사업의 경우, 프로젝트 집행계획서에 평가와 모니터링 업무를 수행하는 방법과 방향을 정하고 그에 따라 업무를 관리할 수 있는 체계가 있다면 프로젝트는 모니터링과 평가시스템을 갖고 있는 것이다.

모니터링과 평가시스템은 사업의 효율성과 효과성 향상을 통한 국민에 대한 책임성 증대라는 의미에서 중요성을 갖는다. 즉, 프로젝트 사이클의 각 단계의 업무 수행시 필요한 정보를 주기적으로 수집하여 보다 효과적인 프로젝트 관리를 통한 지속적인 학습체계(Learning Environment)를 구축하여, 예산을 효율적으로 사용하고 사업추진방식을 개선한다.

즉, 효과적인 모니터링과 평가는 프로젝트관리자들이 매일 변화하는 환경에서 적절한 결정을 내릴 수 있도록 도와주며 주요이해관계자들이 프로젝트의 목표와 목적을 달성에 필요한 적절한 전략수립을 지원한다. 또한 문제 발생시 계획 수정 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 조기 경보의 역할을 수행하며, 주요이해관계자들에게 프로젝트 방향에 대해 비판적 리뷰를 수행할 수 있는 기회를 제공하고, 프로젝트 관련자들 상호간의 이해증진과 역량강화를 돕고, 프로젝트 수행과정에 대한 심사를 통해 책임성을 강화한다.

대부분의 사람들은 평가가 사업이 종료된 후에 이루어지는 행위라고 생각한다. KOICA의 사업평가가⁴⁾ 진행 중이나 종료된 사업에 대해 이루어지는 것은 사실이나, 모니터링과 평가의 시작은 사실상 프로젝트의 시작시점과 동일하다. KOICA 사업평가는 유용하고 신뢰할 만한 정보를 생산하여 사업추진을 개선할 수 있도록 하는 것을 주요목적으로 한다. 이를 위해 해당 프로젝트의 개발목표에 대

3) 이 핸드북에서 프로젝트 관리에 대한 내용은 PMP 자격증을 발행하는 미국 Project Management Institute(PMI)의 Project Management Book of Knowledge(PMBOK) 3rd Ed.을 참고하여 작성하였다.

4) KOICA는 다양한 종류의 평가를 수행한다. 이 핸드북에서 말하는 사업평가란 프로젝트 및 개발조사사업에 대해서 실시하는 중간평가 및 종료평가를 말한다.

한 연관성, 추진의 효율성, 사업의 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하는 방식으로 진행된다. 이러한 항목들을 측정할 때 그 기준은 프로젝트 시작당시 수립된 목표나 목적, 사업추진계획 대비 실제 달성된 결과의 비교이며, 따라서 사업평가의 시작은 사업종료 후가 아니라, 사업추진계획을 수립하는 사업의 시작단계인 것이다.

즉, 사업발굴 및 기획단계에서 가능한 많은 정보를 수집하여 달성가능하며 합리적인 목표를 설정하고 이를 모니터링할 지표를 체계적으로 설정하여 모니터링과 평가계획을 수립한다면, 이후 모니터링과 평가업무는 기 설정된 계획에 따라서 원활하게 수행될 수 있다. 하지만, 사업발굴 및 기획단계에서 목표가 불분명하고 비현실적으로 설정되고 설정된 지표들이 정확하지 않다면, 이후 평가와 모니터링은 정확하고 체계적인 정보가 아닌 주관적 판단에 따라 형식적으로 진행될 가능성이 커지며 이는 평가의 질 저하로 이어진다. 이러한 의미에서 평가와 모니터링업무는 프로젝트와 함께 시작된다고 할 수 있다. 프로젝트 관리(Project Management)업무의 질이 결국 평가와 모니터링업무의 질적 향상에 큰 영향을 미치며, 좋은 평가와 모니터링을 통해 얻어진 유의미한 정보들은 다시 프로젝트관리업무의 질 향상으로 이어진다.

KOICA 프로젝트업무매뉴얼에 따르면 프로젝트사업은 아래와 같은 8단계의 절차를 거쳐 수행되며, 각 단계에서의 업무는 모니터링과 평가업무와 아래와 같은 연관성을 갖는다.⁵⁾⁶⁾⁷⁾

〈표 1〉 KOICA 프로젝트 추진절차와 모니터링과 평가

추진단계	모니터링과 평가 업무
전략수립	· CAS 및 분야별 전략 등 협력단의 정책과 전략 수립/개정을 위해 이전에 수행된 관련 평가결과 및 제언 분석
사업발굴	· 사전평가실시 ⁵⁾
사전타당성조사	· 사전평가실시 · 기준치조사 수행 ⁶⁾
심사 및 승인	—
실시협의 및 정부간 합의/ 사업집행계획 수립	· 기준치조사 수행 · 모니터링 및 평가계획 수립
사업실시	· 사업진행상황 모니터링 실시
사업종료	· 종료평가 준비, 종료보고서 발간
사업평가	· 종료평가 실시 ⁷⁾

5) 사전평가는 별도로 2회 수행하는 것이 아니라 사업발굴시 또는 사전타당성조사시 적기에 1회 수행한다.

6) 기준치조사는 사업집행계획 수립 전에 1회 실시하는 것이 바람직하다.

7) 프로젝트/개발조사사업은 종료 후 1년 이내에 전 사업에 대해 사업부서에서 종료평가를 실시한다. 이와는 별도로 KOICA의 사업평가실은 정책 및 전략평가, 분야별 평가 등을 다양하게 실시한다. KOICA의 사업평가에 대한 자세한 사항은 “개발협력사업평가 가이드라인(2008)”을 참조한다.

II. Logical Framework Approach와 PDM 작성

1. 개요

프로젝트의 모니터링과 평가를 성공적으로 수행한다면 사업효과를 고취하고 새로운 지식을 창출하여 사업수행방식의 끊임없는 발전이 가능해진다. 이를 위해서는 프로젝트의 발굴과 기획단계부터 모니터링과 평가를 고려한 사업관리가 필요하다.

즉, 발굴 및 기획단계에서 프로젝트 내용이 개발목표와 부합하는지를 고려하여 사업집행계획을 수립하고 계획대비 프로젝트의 실제 결과를 측정할 지표를 설정하여 모니터링 및 평가계획을 수립한다. 실행단계에서는 이러한 계획에 따라 모니터링을 통해 사업진행상황을 점검한다. 이후 평가를 통해 프로젝트의 원래 목표와 실제결과에 대한 비교분석을 수행하고 KOICA는 다음 사업에 활용가능한 귀중한 지식을 생산할 수 있는 것이다. 이러한 성과중심관리를 가능하게하면서 프로젝트의 기획과 집행, 모니터링과 평가를 연계시키는 프로젝트관리기법 중 가장 대표적인 방법이 바로 논리모형접근법(Logical Framework Approach)이다.

2. PDM 또는 Logical Framework

2.1. 프로젝트기획매트릭스(PDM)의 구성

PDM은 논리모형접근법(Logical Framework Approach)의 산출물로 4×4, 16칸의 1장짜리 프로젝트 기획문서를 의미한다. PDM은 겉으로 보기에는 매우 단순해 보인다. 그러나 PDM작성은 많은 정보를 바탕으로 수많은 질문과 가정을 통한 논리 분석을 요구하는 매우 복잡하고 어려운 절차다. PDM은 프로젝트의 수행 과정에서 계획변화에 따라 계속 수정 된다.

PDM은 아래의 표와 같이 구성된다. 실제 활용되는 PDM은 매트릭스 윗부분에 프로젝트명, 수혜자 그룹(Target Group), 대상지역(Target Area), PDM 업데이트 버전 번호(Version Number), 작성 날짜와 같은 다른 사항이 첨가된다.

〈표 2〉 PDM의 구조와 내용

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators(OVI)	Means of Verification(MOV)	Assumptions
Goal(목표) 프로젝트가 기여하는 섹터수준 또는 국가수준의 장기적 개발목표 작성방법: 장기에 걸쳐 이미 성취된 것처럼 과거시제 동사로 시작	상위수준 파급효과 즉 목표수준을 측정하기 위한 질문이나 지표 등의 방법 (수량, 질, 시간 포함)	필요정보 수집 방법 : 데이터 수집 주체, 빈도, 정보 수집원(source) 기입	프로젝트의 장기적 지속가능성을 위해 충족되어야할 가정
Purpose(목적) 프로젝트의 직접적 목적, 프로젝트의 직접적 결과에 의한 (수혜자그룹의) 행동, 태도, 자원 등의 측면의 통합적이며 측정가능한 변화 작성방법: 이미 성취된 것처럼 과거 또는 현재시제 동사로 시작	각각의 목적 달성도를 측정하기 위한 질문이나 지표 등의 방법 (수량, 질, 시간 포함)	필요정보 수집 방법 : 데이터 수집 주체, 빈도, 정보 수집원(source) 기입	목적에서 목표로 연계되기 위해 충족되어야할 가정
Outputs(산출물) 목적달성을 위해 프로젝트가 산출해야 하는 결과물, 서비스 또는 생산물 작성방법: 이미 성취된 것처럼 과거 또는 현재시제 동사로 시작	산출물 생산 정도를 측정하기 위한 질문이나 지표 등의 방법. 일반적으로 개발행위의 결과물임. (수량, 질, 시간 포함)	필요정보 수집 방법 : 데이터 수집 주체, 빈도, 정보 수집원(source) 기입	산출물에서 목적으로 연계되기 위해 충족되어야할 가정
Activities(사업구성요소/ 개발활동) 산출물 생산을 위해 프로젝트가 해야 하는 활동들 작성방법 : 생산해야하는 것을 명사형으로 표현	Inputs(투입/ 투입자원) 개발행위의 결과는 산출물 수준에서 측정되므로 이 칸에는 투입요소를 기입		개발행위에서 산출물로 연계되기 위해 충족되어야할 가정

2.1.1 Narrative Summary

Objective Hierarchy, Intervention Logic, Activity Description 등과 같이 다양한 이름으로 불리며, 프로젝트의 목적들을 설명(narrates)하는 PDM의 첫 번째 열을 지칭한다. Narrative Summary의 목적들은 프로젝트가 수행할 작업과 상위의 개발목표와의 연계성을 계층적으로 보여주는 중요한 부분이다. Goal, Purpose, Outputs, Activities로 구성된다.

- A. Goal(목표) : Impact, Overall Objective, Development Objective 등과 같이 불린다. 프로젝트가 기여하는 장기적 개발 목표(예: 국가개발목표)를 말한다. 즉, 프로젝트 하나의 수행으로는 성취가 불가능하지만 다른 프로젝트들과 함께 달성에 기여할 수 있는 상위 레벨의 목표를 말한다.
- B. Purpose(목적) : Project Purpose, Outcome, Project Development Objective 등과 같이 불린다. 프로젝트가 계획한 모든 산출물 (outputs)을 생산함으로써 거둘 수 있는 효과를 말한다. 주로, 프로젝트 수혜자그룹이 되는 집단, 제도의 행동, 태도, 활동의 변화를 의미한다.

- C. Outputs(산출물) : Component Objectives, Intermediate Results, Results 등과 같이 불린다. 프로젝트 수행결과 즉, 프로젝트가 달성한 모든 성과물을 의미한다. Output은 모두 일정한 달성시기를 가지며, Output을 표시할 때에는 수혜자 그룹을 명시해야 한다.
- D. Activities(사업구성요소) : 개발활동이라고도 불린다. Output을 생산하기 위해 수행하여야 할 모든 행동들을 의미하며, 각 산출물에 따라 번호를 부여하고 주로 시간 순으로 배열하여 일목요연하게 정리한다.
- E. Inputs(투입자원) : 투입 또는 투입자원 등으로 불린다. 프로젝트에 투입되는 자원들로, 인적 자원, 물적자원, 자금 등 모든 사항을 포함한다. 각 Activities별로 번호를 부여하여 일목요연하게 정리한다.

즉, Narrative Summary는 프로젝트가 수행해야할 모든 사업구성요소와 그 결과 직접 생산된 산출물(Output), 산출물을 통해 프로젝트가 달성하게 되는 프로젝트 수행 목적(Purpose), 그리고 프로젝트가 기여하는 더 큰 목표(Goal)간의 수직적 논리관계를 보여준다.

2.1.2. Objectively Verifiable Indicators⁸⁾

Indicators, Performance Questions and Indicators, Targets, Performance Indicators 등으로 불린다. Narrative Summary의 각 항목의 실제 달성 정도를 모니터링 및 평가할 수 있는 지표를 말한다. 각 지표들은 양, 질, 시간 등, 구체적이며 객관적으로 측정가능할 수 있도록 가능한 상세하게 서술한다.

2.1.3. Means of Verification⁹⁾

Monitoring Mechanism, Sources of Information 등으로 불린다. 성과지표를 확인할 수 있는 출처를 의미하며, 단순히 정보 출처만이 아니라 데이터 수집 책임자, 수집빈도, 수집방법, 수집시기, 수집형식 등을 상세하게 서술한다.

2.1.4. Assumptions¹⁰⁾

Important Assumptions, Assumptions and Risks 등으로 불린다. Narrative Summary가 프로젝트의 각 목표별 수직적 논리관계를 보여준다면 Assumptions는 수직적 논리관계로 상승하

8) 이하 성과지표 또는 Indicators라고 지칭한다.

9) 이하 확인수단 또는 MoV로 지칭한다.

10) 이하 가정 또는 Assumptions로 지칭한다.

기 위한 수평적 논리관계를 보여준다. 예를 들어, Activities 수준의 Assumptions란 Activities가 Outputs로 이어지기 위해서 해결되어야하는 예측가능한 위험(risk)을 말한다. 이처럼 각 목표가 한 단계 위의 목표로 이어지기 위해 해결되어야할 또는 회피되어야할 위험들을 Assumptions라 한다. 상세한 설명은 아래의 “수평적 논리”를 참고한다.

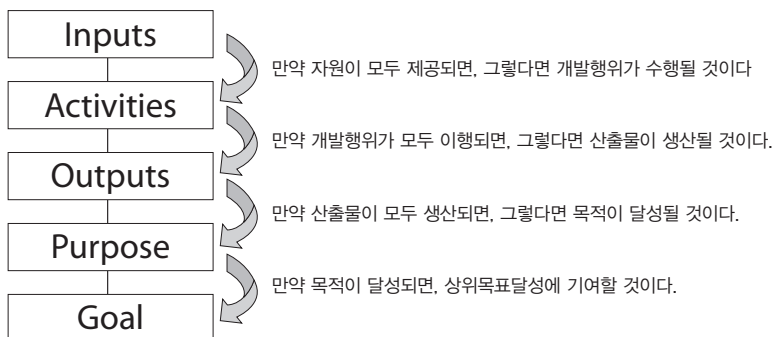
몇몇 기관에서는 Assumptions대신 Risks라는 용어를 사용한다. 둘 사이의 가장 큰 차는 Risks는 프로젝트에서 잘못될 수 있는 부정적 상황을 서술하는 반면, Assumptions는 프로젝트가 계획대로 수행되기 위해 충족되어야할 조건들로 긍정적으로 표현된다는 점이다. 어떤 용어를 사용하건 목적은 프로젝트에 영향을 미치는 외부효과를 분석해서 프로젝트 계획안이 보다 충실해지도록 하는 것이다.

한편, PDM에서 도출된 가정들은 사업집행계획 수립시, Risk Matrix의 기초가 된다. PDM의 가정들이 프로젝트 관리자의 통제 밖의 문제나 상황에 제한되는 반면, Risk Matrix는 프로젝트 계획서가 도출된 위험을 완화하거나 피하기 위해 어떻게 수정되어야하는지에 대한 보다 상세한 분석을 제공한다. 따라서 PDM은 위험분석(Risk Assessment)의 첫 단계가 된다.

2.2. 수직적 논리 (Vertical Logic)

PDM에는 수평적 논리와 수직적 논리가 존재한다. 수직적 논리는 PDM의 Narrative Summary인 Input, Activities, Output, Purpose, Goal들간의 수직적 상관관계로, 하위 Narrative의 이행은 차상위 Narrative의 달성으로 이어진다는 논리이다. 이는 만약-그렇다면 인과관계(If-Then Causality)로 표현된다.

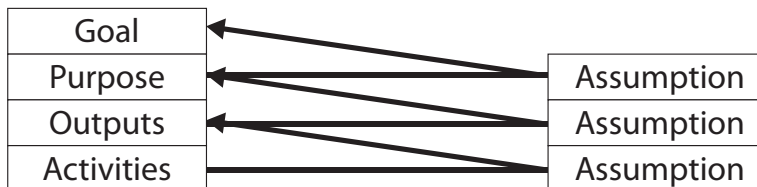
〈그림 1〉 PDM의 수직적 논리관계



2.3. 수평적 논리 (Horizontal Logic)

상기의 수직적 인과관계는 각 Narrative Summary와 수평적으로 놓이는 Assumptions의 제약을 받으며, 이를 PDM의 수평적 논리라 말한다. Narrative Summary는 맨 오른쪽 열의 같은 행에 위치하는 Assumption이 모두 충족되었다는 가정 하에서만 계획에 따라 이루어지게 되는 바, Assumption이 충족되지 않는 경우, 수직적 논리에 의한 결과도출은 불가능해진다. 수평적 논리와 수직적 논리의 합은 만약-그렇다면 인과관계(If-Then Causality)로 표현된다. 즉, PDM의 논리는 “하부 Narrative를 이행하고 Assumptions가 충족된다면, 상위 Narrative가 달성된다”라는 형식으로 완성된다. 예를 들어, 만약 Activities를 모두 수행하고 가정이 충족된다면 그렇다면 Output을 생산할 수 있다.

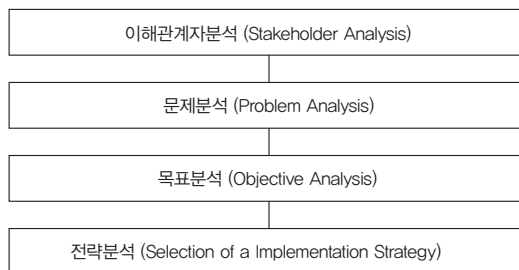
〈그림 2〉 Assumptions와 Objectives간 수평적 논리관계



3. PDM 작성

3.1. Narrative Summary 작성법

PDM을 작성하기 위해서는 사전에 프로젝트를 둘러싼 제반환경에 대한 분석을 통해 프로젝트가 해결해야 할 문제점과 해결방안을 도출하는 일련의 분석 작업이 필요하다. 원칙적으로 분석 작업은 이해관계자분석, 문제분석, 목표분석, 전략도출의 4단계로 아래와 같이 구분된다.¹¹⁾



11) 이해관계자분석과 문제분석은 순서가 바뀌어 진행될 수도 있다.

PDM을 제작하기 위해서는 프로젝트의 수혜자그룹, 수원국의 사업수행기관, 정부기관, 관련 NGO, 공여국 원조기관 등 프로젝트와 관련된 모든 이해당사자(Stakeholders)가 참여하는 워크숍 등을 통해 프로젝트 주변 상황, 이해당사자, 프로젝트가 해결해야하는 문제 등에 대한 논리적인 분석을 수행한다. 보통 JICA의 경우 프로젝트 기획을 위한 Version No.1 PDM 형성에 대략 6개월 정도가 소요되며, 전문가 2-3명과 프로젝트 담당자로 구성되는 조사단이 약 2-3주간의 현지조사를 통해 현지 워크숍을 수행하고, PDM을 작성한 뒤, 귀국하여 계속 PDM을 수정하게 된다.

3.1.1. 이해관계자분석 (Stakeholder Analysis)

이해관계자란 말 그대로 이해관계를 갖고 있는 개인 또는 집단을 말한다. 따라서 이해관계자분석은 프로젝트에 다양한 이해관계를 갖고 있는 집단 및 개인의 특성과 상호간의 관계를 분석하여 프로젝트기획의 타당성을 향상하고 수혜자집단을 도출하는 것을 주목적으로 한다. 이해관계자분석을 통해 프로젝트와 관련된 서로 다른 집단 간의 이해관계를 확인하고, 그들이 갖고 있는 문제해결에 도움이 되는 역량을 점검하여 프로젝트가 제도적 역량, 분배문제, 사회문제 등을 적절히 고려하여 기획할 수 있다.

한편, 이해관계자분석은 “누구의 문제인가?” 또는 “누가 혜택을 받게 되나?”와 같은 질문에 대한 답을 찾는 과정이다. 따라서 이해관계자분석은 빈곤상황분석과 젠더분석의 주요 요소가 된다. 예를 들어, 초등학교건립사업을 기획 할 때는 초등학교 취학시 남, 여 아동이 모두 취학에 불이익이 없는지 이해관계자분석이 필요하며, 비료보급사업이라고 한다면 비료보급의 혜택을 교통수단을 보유한 상대적으로 부유한 중농이상의 농민이 독점하게 되는지, 하층 빈농들이 혜택을 받을 수 있을지 빈곤의 권력관계를 고려한다. 이해관계자분석은 또한 확인된 개발문제를 해결하고 개발목표를 달성하기 위해 누가 업무 방식을 변화시켜야하는가에 대한 답을 제시하여 능력배양활동의 대상자 결정에 도움이 된다. 즉, 지역개발사업에서 마을주민 자체적인 사업계획수립을 통해 사업결과에 대해 주인의식을 고취하고 협동역량을 강화하고자 한다면, 자치활동 중인 기존의 마을개발주민위원회(Village Development Council) 등의 기구가 있는지 확인하고 동 위원회 위원들에 대한 역량강화 연수 필요여부를 점검한다.

이해관계자분석의 주요 과정은 다음과 같다.

- 브레인스토밍(Brainstorming)을 통해 주요이해관계자들을 확인한다.
- Stakeholder Analysis Matrix(이해관계자분석매트릭스) 등의 기법을 활용하여 각 이해관계자의 역할, 이해관계, 상대적인 권력, 프로젝트 참여 능력 등을 조사한다.

- 이해관계자간의 협력 또는 갈등 관계 정도를 분석한다.
- 분석결과를 토대로 해당프로젝트의 수혜자집단을 도출하고 각 이해관계자들이 프로젝트에 미치는 영향의 정도에 따라 대응 계획을 프로젝트 계획에 반영한다.

이해관계자분석에는 Stakeholder Analysis Matrix, SWOT Analysis, Venn Diagrams, Spider Diagrams 등의 다양한 기법이 활용된다. 여기서는 가장 널리 쓰이는 방법 중 하나인 Stakeholder Analysis Matrix에 대해 알아보도록 하겠다. 이해관계자분석매트릭스 작성시 우선 프로젝트의 특성을 분석한다. 각 특성별로 조사가 필요한 항목들을 정리한 뒤 각 이해관계자별로 해당 사항을 조사, 정리하면 매트릭스는 완성된다. 매트릭스는 매우 유연하며, 프로젝트별로 조사사항을 추가하거나 삭제할 수 있다. 이해관계자분석시에는 특히 프로젝트가 각 이해관계자 그룹에게 미치게 될 잠재적 혜택과 비용을 조사하는데 주의를 기울인다.

3.1.2. 문제분석 (Problem Analysis)¹²⁾

프로젝트는 일반적으로 개발환경분석을 통해 도출된 문제점에 대처하기 위해 시작된다. 개도국 노동력의 낮은 기술수준과 소득문제에 대처해서 직업훈련교육사업을 실시하고, 높은 영아사망율과 산모사망율에 대응해 보건사업을 실시한다. 문제분석은 수원국의 개발환경 분석을 통해 경제사회 개발상의 주요 문제점을 도출하고 문제점간의 인과관계를 분석하여 인과관계나무(Problem Tree)를 도출하는 과정으로 이루어진다. 문제분석을 통해 근원문제(Core Problem)를 도출하고 이를 해결할 수 있는 개발활동들이 프로젝트로 발전되도록 계획한다.

문제분석은 다음과 같이 진행된다:

주요문제점 확인 및 나열→인과관계 분석→근원문제(Core Problem) 도출→논리관계 확인
→Problem Tree 작성→제약조건과 문제점의 구별.

3.1.3. 목표분석 (Objective Analysis)

목표분석은 Problem Tree에서 도출된 모든 문제가 해결된 미래상황을 서술한다. 문제분석을 통해 도출된 모든 부정적 상황을 실현가능한 바람직하고 긍정적 상태로 재구성하는 방식으로 수행된다. 즉, 문제분석의 결과물인 Problem Tree의 각 문제 상황을 문제가 해결된 상황으로 다시 기술

12) 이해관계자분석과 문제분석의 순서는 서로 바뀌어서 진행될 수도 있다. 특히, 몇몇 이해관계자 집단 간 첨예한 이해관계 대립이 있어 개발문제 분석에 영향을 줄 수 있을 때는 문제분석 전에 이해관계자분석을 통해 이러한 대립이 분석과정에 미치는 영향을 최소화한다. 프로젝트 계획 단계에서 이해관계자분석과 문제분석의 요소와 과정은 지속적으로 그 유효성을 점검한다. 문제분석을 먼저 실시하는 경우, 이해관계자 분석을 수행할 때는 문제분석 결과를 반영하여 도출된 문제점의 영향을 받는 집단과 이러한 집단의 역할, 이해관계 등에 대한 분석을 실시한다.

하여 수단과 방법의 형식의 목표나무(How Tree 또는 Objective Tree)로 해결책을 형상화 한다. Objective Tree에서 이전의 Core Problem은 이제 Core Objective, 즉, 프로그램의 목표가 된다. 목표분석의 순서는 먼저, Problem Tree의 문제점들 옆에 문제점이 해결된 이상적인 상태를 긍정문으로 서술한 목표카드를 붙이고, Problem Tree의 모든 문제점을 목표카드로 대체하면 이 카드들을 문제분석을 위한 새로운 판으로 옮겨 Objective Tree를 만든다. 마지막으로 Objective Tree의 논리구조를 확인한 뒤, Core Objective를 확인한다.

3.1.4. 전략도출

문제분석부터 목표분석까지의 일련의 과정을 통해 도출된 Objective Tree는 여러 개의 가치를 갖는다. 일반적으로 Core Objective를 달성하기 위해서는 그 아래의 모든 가치들을 포함하는 개발활동을 수행하여야 한다. 이는 대규모의 예산과 장기간을 소요하는 프로그램원조를 의미한다. 일반적으로 KOICA에서는 Core Objective의 바로 아래 단계의 Objective 중 하나를 목적으로 하는 프로젝트를 수행하며 이 경우 Core Objective가 바로 목표 즉 Goal이 된다.¹³⁾ 프로젝트 목적으로 선택된 Objective의 아래 수단(Means)들이 Output으로, 그 아래의 수단들은 Activities들이 되어 Objective Tree는 PDM의 Narrative Summary로 발전된다.

여러 Objective의 가치 중에서 프로젝트를 도출할 때는 예산, 적절성, KOICA의 우선순위(Priority) 등을 기준으로 심사를 통해 가능한 프로젝트들에 대해 순위 또는 점수를 부과하여 최종적으로 프로젝트를 선택한다. 이렇게 프로젝트가 선정되면 프로젝트를 수행할 최적의 전략을 수립하기 위해 PDM을 작성하고 사업집행계획을 수립하게 된다. 선택의 기준으로는, Target Group에 대한 혜택의 정도, 참여수준, 혜택분배의 형평성/이해관계자별 입장 및 대응책/투입가능 자원/프로젝트를 위해 이용가능한 수원국 또는 수원지역의 역량과 잠재능력/정치적 타당성/시급성/지속가능성/기술적 가능성/환경에 대한 영향 등을 포함할 수 있다.

문제분석부터 프로젝트 선택까지 일련의 과정은 일차원적이며 기계적으로 움직이는 단선 프로세스가 아니다. 최종적으로 프로젝트 선택 될 때까지 각 과정으로 되돌아가 다양한 분석을 통해 최적의 프로젝트가 선택될 수 있도록 한다. 또한, 프로젝트 선택을 위해서는 위에서 언급된 분석기법 이외의 다양한 기법을 추가적으로 사용할 수 있다.

13) 물론 프로젝트를 단계별로 나누어 Core Objective를 달성하기 위해 각각의 가치를 순차적으로 수행할 수도 있고, 전체를 아울러 프로그램으로 수행할 수도 있다.

3.2. 가정 (Assumptions)

가정(Assumptions)이란 프로젝트가 통제하기 않기로 결정한, 또는 통제할 수 없는 요인 또는 조건을 의미한다. 가정은 프로젝트의 책임소재 밖에 있으며 “프로젝트의 외부논리(External Logic of the Project)”라고 불리기도 한다. 즉, 가정은, 프로젝트에 영향을 끼치며, 프로젝트의 통제범위 밖에 있고, 같은 레벨의 Narrative Summary와 함께 “만약/그렇다면”의 논리검사를 했을 때, 상위 레벨의 목표를 충족할 수 있게 한다.

Box 1. 가정작성순서

1. 프로젝트의 수직논리에 필수불가결한 중요한 가정들을 긍정문의 형식으로 작성한다.
2. Indicators를 참고하여 각 가정들을 구체화한다.
3. 각 가정의 발생가능성과 발생시 프로젝트에 대한 영향정도를 분석한다.
4. 프로젝트 실행 여부를 결정한다.

3.3. 성과지표 (Indicators)

PDM의 두 번째와 세 번째 열인 Indicators와 Means of Verification(MoV)은 PDM 항목 중에서도 특히 모니터링과 평가와 연관이 높다. 성과지표는 프로젝트 관리자가 프로젝트의 산출물을 모니터링하고 목적의 달성정도를 평가하도록 하여, 프로젝트의 질적 수준을 정의한다. PDM의 성과지표는 동일수준의 Narrative들을 정의하고 측정하며, 각 Narrative들의 성공적인 성취여부를 확인할 수 있도록 해준다. PDM의 성과지표는 주로 Narrative Summary의 각 항목들을 성공적으로 달성했을 때의 상황, 즉 Target을 계량적 지표로 나타낸다.

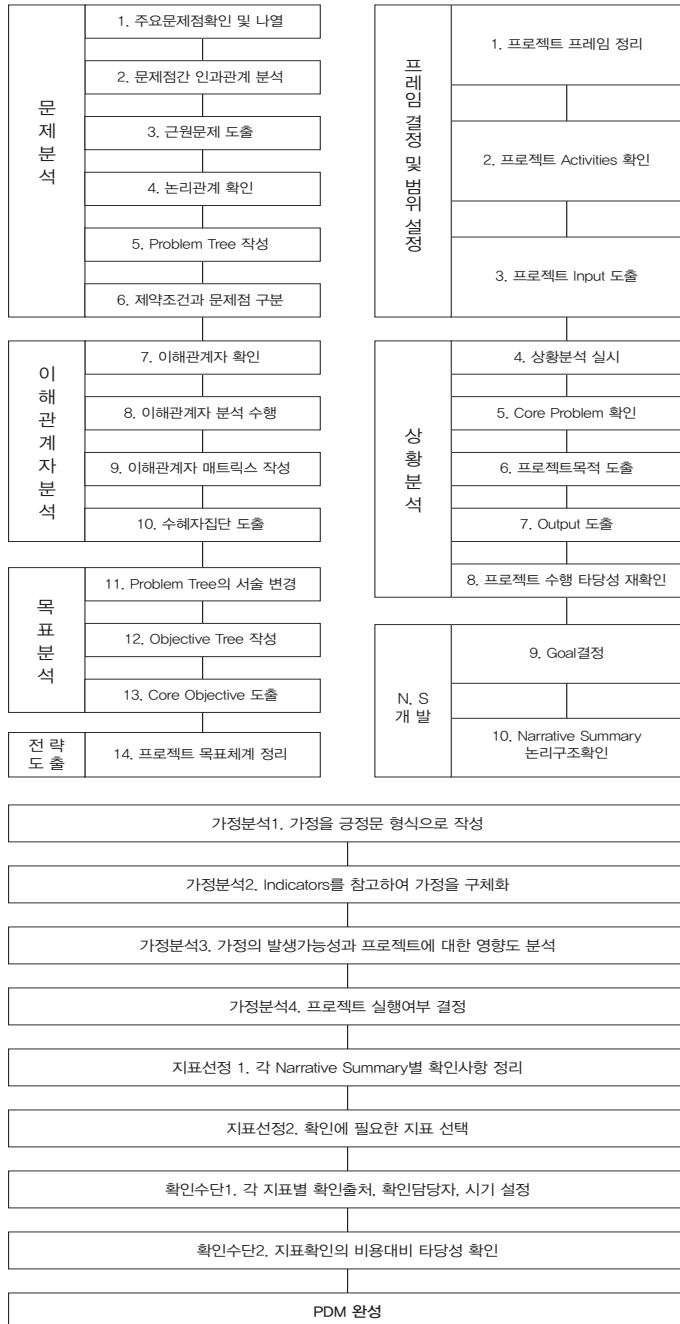
3.4. 확인수단 (Means of Verification)

각 목표수준별로 성과지표 설정이 완료되면 설정될 지표를 수집하는 방법과 시기를 결정한다. 이 핸드북에서는 지표설정과 확인수단을 별도로 설명하고 있으나, 실제적으로는 거의 동시에 작업이 이루어진다. 확인수단은 다음의 질문에 대한 답변이 될 수 있어야 한다. 1) 성과지표를 위한 증빙자료를 어떻게 구할 것인가? 2) 어떤 자료가 수집가능하며 어떤 자료를 관리할 것인가? 3) 누가 자료를 수집, 분석, 기록 할 것인가? 4) 누가 비용을 부담하나? 5) 얼마나 많은 데이터를 수집해야 하는가? 6) 어떤 형식으로 데이터를 수집해야 하는가?

성과지표와 함께 확인수단은 향후 프로젝트 모니터링과 평가의 기초자료로 활용된다. 모니터링과

평가 계획의 주요첨부물인 모니터링과 평가매트릭스 수립시 PDM의 이 두 항목은 기본자료로 활용된다. 단순히 말하면 PDM 성과지표의 변화 상황을 확인수단에 나타난 방법을 활용하여 프로젝트 추진 과정 내에 정기적으로 추적하는 것을 모니터링이라고 한다.

〈그림 3〉 PDM작성 순서도



III. 프로젝트 관리와 모니터링 및 평가 시스템 구축

상기 기술한 바와 같이 모니터링과 평가는 프로젝트집행계획과 함께 시작된다. 프로젝트 발굴부터 종료까지의 관리를 프로젝트사이클로 표현하는 것처럼 모니터링 및 평가의 준비, 기획, 실행 및 종료 전 단계를 모니터링 및 평가 시스템이라고 칭한다. 본 장에서는 프로젝트기획, 실행, 종료업무와 모니터링 및 평가시스템의 연계방법을 살펴보도록 하겠다. 이를 위해 PDM과 KOICA 프로젝트사업 집행계획수립과의 연계방안, 사업집행계획과 모니터링 및 평가계획, 사업수행시 모니터링과 평가 방법에 대해 차례로 알아본다.

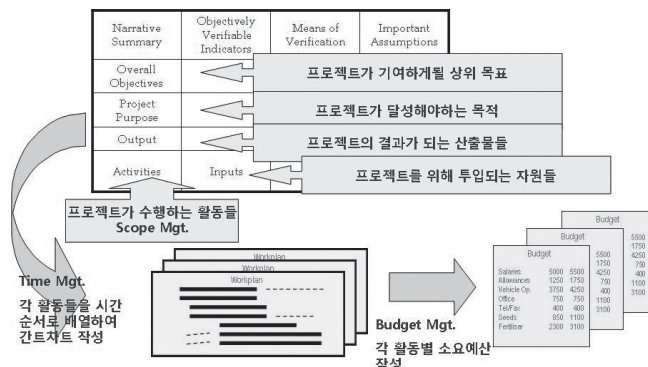
1. 프로젝트집행계획과 PDM의 연계

1.1. PDM과 프로젝트사업집행계획

프로젝트 계획은 사업집행계획 즉, Project Document라는 문서에 집약되며, 일반적으로 KOICA의 사업집행계획은 ① 프로젝트배경분석, ② 프로젝트목표설명, ③ 프로젝트내용, ④ 예산과 일정, ⑤ 조직관리 및 조달, ⑥ 모니터링과 평가계획, ⑦ 산출물과 효과분석으로 크게 구분된다.

아래 표와 같이 사업집행계획의 각 항목은 다음과 같이 PDM과 연관성을 갖게 된다. 따라서 프로젝트사업담당자는 PDM과 사업계획을 별도로 작성하는 것이 아니라, PDM을 작성한 뒤 각 항목들을 세분화하여 사업집행계획을 수립할 수 있다. 또는, 먼저 사업집행계획을 작성한 뒤 관련 내용을 PDM 양식에 따라 일목요연하게 정리할 수도 있다. 어떤 경우이든 PDM은 사업집행계획에서 개발 협력과 관련된 사업의 내용부분이 한 장의 표로 정리되는 문서라고 볼 수 있으며, 이러한 의미에서 집행계획의 주요 첨부물이 된다.

〈그림4〉 사업계획과 PDM의 연계



1.2. 사업범위관리와 PDM

사업집행계획의 사업범위는 PDM의 Activities와 Input과 관련이 있다. Activities들은 전문가과견, 연수, 건축, 기자재지원과 같은 프로젝트 사업 내의 활동들을 의미하며, Input은 이를 위해 각 이해관계자별로 투입하는 자원들이다. PDM에 주요 Activities들이 기술되면 사업집행계획은 MS Project¹⁴⁾등을 이용하여 각 Activity별로 번호를 부여하고, 그 하부번호에 각 Activity들의 세부 Activity를 기술하여, 프로젝트를 위해 수행되는 모든 활동들이 포함되도록 한다.

1.3. 사업일정관리

위에서 사업범위가 모두 확정되면 사업일정을 계획한다. 간트차트(Ghant Chart)¹⁵⁾, Critical Path¹⁶⁾ 등의 프로젝트 일정관리 기법을 활용하여 사업요소가 모두 프로젝트 전체일정 안에서 수행될 수 있도록 하고 일정표를 완성한다. 일정표 역시 위의 사업범위 관리시 부여된 각 Activity가 번호와 함께 일정표의 업무란에 기록되게 하여 업무의 혼선을 막는다.

1.4. 사업예산관리

범위와 일정이 확인되면 예산을 계획한다. PDM 투입부분의 예산이 사업범위를 모두 포함할 수 있어 예산의 과부족이 없도록 한다. 또한 일정표를 통해 각 연도별로 수행되는 업무를 확인하여 연도별 투입예산안을 작성한다.

1.5. 사업위험관리

가정이 도출되고 분석이 종료되면 향후 프로젝트 계획의 위험관리계획 수립의 기반이 된다. 가정은 프로젝트 관리자의 통제 밖에 있는 바, 프로젝트 관리자는 가정에 대해 책임을 질 필요는 없다. 그러나 프로젝트의 성공적인 수행을 위해 관리자는 주요 가정에 대한 관리계획을 수립하여 지속적인 모니터링을 수행하며 필요시 적절히 대응한다.

14) 프로젝트 관리를 위해 사용되는 소프트웨어 중 하나이다.

15) 1919년 미국의 간트가 창안한 것으로 작업계획과 실제의 작업량을 작업일정이나 시간과 비교하여 평행선으로 표시하여 계획과 통제기능을 동시에 수행할 수 있도록 설계된 막대도표(Bar Chart)를 말한다. (출처 : <http://100.naver.com/100.nhn?docid=744127>).

16) 프로젝트 달성에 필요한 모든 작업을 네트워크로 파악하여 전체일정을 좌우하는 최장작업일정을 계산하는 일정관리법을 말한다. 통상 프로젝트를 구성하는 작업내용은 이벤트(event)라 하여 원으로 표시하며, 각 작업의 실시는 액티비티(Activity)라 하여 소요시간과 함께 화살표로 표시한다. 따라서 계획내용은 이벤트, 액티비티 및 시간에 의해서 네트워크 모양으로 표시된다. (출처 : <http://100.naver.com/100.nhn?docid=180970>).

프로젝트 관리자는 PDM의 가정으로부터 아래와 같은 양식의 Risk Matrix와 Risk Analysis Work Table이라는 Tool을 사용하여 위험관리계획을 수립한다. Risk Matrix는 PDM 작성 등을 통해 도출된 가정들을 발생시 파급력(Impact)과 발생가능성(Probability)에 따라 구분 정리하여 작성한다. PDM의 Assumptions에 대해 번호를 부여하고 발생가능성과 영향에 따라 분류하여 Risk Matrix를 작성한다.

〈표 3〉 Risk Matrix 예시

IMPACT/PROBABILITY	Impact 4: Major	Impact 3: Medium	Impact 2: Low	Impact 1: Insignificant
Probability A: Almost Certain		가정 02	가정 03	
Probability B: Likely	가정 01			가정 05
Probability C: Moderate			가정 04	
Probability D: Almost Zero				

위와 같이 Risk Matrix에서 나타난 결과는 위험분석표에 일목요연하게 정리하여 각 가정별로 대응 계획을 수립한다. 이를 통해 발생가능성이 높고 파급력이 높은 것으로 분류된 위험요소에 대해서는 위험관리계획을 수립하고 실행단계에서 그에 따라 변화상황을 관리하여 만일의 위험에 대비하도록 한다.

〈표 4〉 위험분석표 양식

위험분석표(Risk Analysis Work Table)				
가정 (Assumptions)	지수 (Indicators)	중요도 (Criticality) 1-4	발생확률 (Probability) 1-4	대응계획
가정 01 (번호로 관리)	가정과 관련된 지수들 기입	1 매우낮음 4 매우높음	1 매우낮음 4 매우높음	

〈표 5〉 사업집행계획과 PDM의 연관성

사업집행계획	내용	PDM과의 연관성
프로젝트배경분석	<ul style="list-style-type: none"> ●사회경제 및 문화적 배경 분석 ●수원국정부요청사항 ●수원국개발전략 및 우선순위 ●타공여국의 관련된 활동들 ●KOICA의 연계가능 프로그램 ●주요 가정 및 제약사항 등 	<ul style="list-style-type: none"> ●PDM수립을 위한 상황분석, 이해관계자분석, 문제 분석, 목표분석 자료 활용 ●위험관리표(Risk Management Matrix) 활용가능
프로젝트목표	<ul style="list-style-type: none"> ●상위목표와 목적을 분석내용에 따라 도출 	<ul style="list-style-type: none"> ●Overall Goal ●Project Purpose
프로젝트 세부내용	<ul style="list-style-type: none"> ●수혜자 ●산출물 ●프로젝트 활동 ●투입내역 	<ul style="list-style-type: none"> ●이해관계자분석결과 ●Output ●Activity ●Input
예산과 일정	<ul style="list-style-type: none"> ●연도별 예산/총예산 ●예산부담내역 ●일정 ●위험요소 	<ul style="list-style-type: none"> ●Activity별 소요예산 파악 ●Activity별 세부필요활동과 각 활동별 소요기간 도출 ●위험관리표(Risk Management Matrix) 활용가능
조직관리 및 조달	<ul style="list-style-type: none"> ●사업관련자별 책임내역 ●수원국측 참여사항 ●조달계획 및 절차 	<ul style="list-style-type: none"> ●Activity별 담당자 도출 후, 조달이 필요한 부분에 대해 조달계획 수립
모니터링과 평가	<ul style="list-style-type: none"> ●모니터링 및 평가계획 – 프로젝트목표와 내용에 대한 지표 설정, 지표취득 수단 및 방법 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ●Objectively Verifiable Indicators ●Means of Verification
Output과 효과분석	<ul style="list-style-type: none"> ●프로젝트의 결과가 되는 산출물 ●프로젝트 관리의 산출물 – CM, PM 보고서, Progress Report 등 ●기대효과 및 지속가능성 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ●Output ●프로젝트 관리의 산출물은 관련 규정 및 프로젝트 특성에 따라 정리 ●Overall Goal 관련 분석

2. 프로젝트 집행계획과 모니터링 및 평가계획의 연계

앞서 설명한 바와 같이 PDM은 프로젝트 기획 및 모니터링과 평가를 연동하는 중요한 틀이다. 하지만, PDM만으로는 복잡하고 다층적인 프로젝트 관리업무를 모두 수행하는 것은 불가능하다. 프로젝트집행계획서 작성시 PDM의 Narrative Summary와 Assumptions에서 프로젝트의 범위, 일정, 예산, 위험관리계획이 개발될 수 있는 것과 마찬가지로 PDM의 Indicators와 MoV항목에서 프로젝트의 모니터링과 평가계획이 개발될 수 있다. 여기에서는 PDM에 기초해서 프로젝트집행계획의 모니터링과 평가항목을 작성하는 방법에 대해 설명하도록 하겠다.

모니터링과 평가계획은 프로젝트 성과부문과 관리부문으로 나뉘어서 진행한다. 성과부문은 프로젝트가 계획당시 설정한 목표와 목적을 달성하고 있는가를 PDM에 기초하여 측정한다. 프로젝트 관리부문은 Project Management Professional(PMP)에서 의미하는 프로젝트의 9가지 분야(예산,

일정, 범위, 조달및계약, 위험, 의사소통, 품질, 변경, 인력관리)¹⁷⁾ 중 가장 중요한 3가지 분야의 목표대비 진행정도를 측정한다.

모니터링과 평가계획은 간이 M&E Matrix¹⁸⁾를 개발한 뒤 그에 기초하여 수립한다. 우선 간이 M&E Matrix에 나타난 업무를 수행할 시기와 빈도를 정한다. 만약 업무 중에 일부를 외부 컨설턴트나 업체를 통해 수행할 계획이라면 그에 대한 조달계획을 수립한다. 조달여부를 포함하여 각 업무를 수행할 담당자들의 업무분장을 작성한다. 상기 사항을 종합하여 업무 수행에 필요한 예산을 산정한다. 간이 M&E Matrix는 모니터링을 실시할 때마다 결과를 정리하여 프로젝트 종료 후 프로젝트성과목표들(Output, Activities, Input)이 달성된 정도와 사유를 알 수 있도록 한다. 또한, 프로젝트의 범위, 일정, 예산이 PMC와 CM으로 나뉘는 것이 아니라 통합적으로 어떻게 변경되었는지 추이를 알 수 있도록 한다. 간이 M&E Matrix는 프로젝트 종료 후 종료평가에도 활용 될 수 있다.

〈표 6〉 간이 M&E Matrix (예)

1. 프로젝트성과부문				날짜:		
프로젝트목표	Indicators	Baseline Information	MoV	모니터링 담당자	프로젝트 Target	모니터링 결과
Output						
Activities						
Input						
2. 프로젝트관리부문						
관리분야	1차년도 목표	2차년도 목표	X차년도 목표	Indicators/MoV	모니터링결과	대응계획
예산						
일정/범위						

프로젝트관리부문은 종료시 그대로 활용이 가능하며, 프로젝트성과목표들에 Purpose와 Goal부문을 추가하여 평가를 실시하면 그대로 종료평가에 활용가능하다. Purpose와 Goal부문을 평가하면 평가기준의 Impact부분 평가가 된다.¹⁹⁾ Sustainability는 관리부문평가 후 수원국의 관리체계와 예산확보여부 등을 검토하여 예측한다.

17) PMP의 프로젝트 관리분야는 변경관리(최근 통합관리로 명칭이 변경되었음)를 포함하여 9개 분야이다. 변경관리는 이절에서 설명하고 있는 모니터링을 통한 사업계획변경을 어떻게 관리할지에 대한 내용인 바, 프로젝트관리분야에서 제외한다.

18) 간이 M&E Matrix는 KOICA의 모니터링과 평가업무 수행에 필요한 관리내용을 작성하여 업무를 지원하기위해 약식으로 만들어진 것이다. 간이 Matrix는 특히 프로젝트 전반에 대한 통합적인 관리와 모니터링을 지원하기 위해 만들어졌으며, 중간평가와 종료평가는 “사업관리자를 위한 개발협력사업평가 가이드라인”의 절차와 양식에 따라 진행한다.

19) KOICA의 사업평가는 OECD/DAC의 5대원칙과 성주류화, 환경영향을 합친 7대 기준에 대해 실시된다. 5대원칙은 Relevance(적절성), Effectiveness(효과성), Efficiency(효율성), Impact(영향력), Sustainability(지속가능성)이다. 평가원칙에 대한 상세한 사항은 “사업평가 가이드라인”을 참조한다.

KOICA 프로젝트는 PMC를 통해 추진되는 바, 프로젝트 관리부문은 9가지 관리분야별 진행상황을 PMC 중간보고서(분기별, 월별, 반기별 등)에 PM이 보고하도록 한다. 프로젝트 담당자는 PMC의 보고서와 건축이 있는 경우 CM 또는 감리의 보고서 등 각 사업요소별 담당자들의 보고서를 통합, 분석하여 프로젝트 전체의 진행상황을 점검하여, 간이 M&E Matrix를 통해 관리한다.

3. 모니터링과 평가 매트릭스 (M&E Matrix)

위에서 소개한 간이 M&E Matrix는 모니터링과 평가 계획시 기본 자료로 가장 널리 활용되는 모니터링과 평가 매트릭스(이하 M&E Matrix)를 간소화한 형태이다. 평가나 모니터링 업무 수행시 일반적으로 측정내용과 방법을 하나의 표에 정리한 M&E Matrix가 널리 활용된다. 이 절에서 설명되는 성과질문개발 등의 내용은 종료평가나 중간평가 수행을 위해 간이 M&E Matrix를 보다 상세화할 때 활용 할 수 있다.

〈표 7〉 M&E Matrix 양식

분류항목	성과질문	정보 및 지표	기준치정보	정보 및 지표 수집방법

1) 성과질문 (Performance Questions) 개발

PDM에서는 Narrative Summary를 개발하고 바로 그에 맞는 성과지표(Indicators)를 설정하도록 되어있으나, 실제 프로젝트 수행시 각각의 목표와 성과지표의 관계가 이렇게 도식적으로 단순화될 수 있는 경우는 매우 드물다. 일단 많은 경우 Narrative Summary를 몇 개의 지표만으로 요약하여 측정하는 것이 어렵고, 특히 수치화된 지표로 측정하는 것 자체가 어려운 경우도 많다. 또한, 성과지표는 Narrative Summary의 달성 여부를 보여주지만 왜 달성했는지 또는 달성을 못했는지를 설명해 주지 않는다. 따라서 프로젝트관리를 위해서는 계량화된 지표 외에도 다양한 질적정보(Qualitative Information) 수집이 필요하다.

20) 기준치정보란 프로젝트 시작 이전 또는 시작당시의 상황에 대한 정보를 말하며, 프로젝트 추진과정의 변화를 모니터링하고 결과를 평가하기 위해서 필요하다.

M&E Matrix 작성시 첫 번째로 Narrative Summary에 기술된 프로젝트의 각 단계별 목표들에 대해서 프로젝트 관리자가 원하는 정보를 질문형으로 나타내는 성과질문 개발을 먼저 수행한다. 물론 필요시 Narrative Summary 이외에 추가적인 사항에 대해서도 성과질문을 개발할 수 있다. 성과질문이 너무 광범위하다면 각 성과질문을 항목별로 구분하여 M&E Matrix를 개발할 수 있다.

2) 필요정보 및 지표 설정

이렇게 성과질문이 개발되면 각 성과질문에 대한 답을 구할 방법을 고안한다. 어떤 양적/질적 지표나 정보를 측정해야 개발된 성과질문에 대한 답을 구할 수 있을지를 생각하여 필요한 사항만을 포함하여 정리된 양적/질적 지표나 정보를 기록한다.

3) 기준치정보 확인

각 성과질문을 검토하여 모니터링과 평가를 위해 기준치정보가 필요한 경우 사용가능한 기준치정보를 확인하여 정리한다. 만약 M&E Matrix 작성 후 기준치 조사를 별도로 수행할 계획이라면, 기준치정보 조사가 필요한 항목을 확인하고 별도로 조사계획을 수립한다.

4) 4W2H 결정

각 항목별 필요 지표와 정보를 누가(Who), 언제(When), 언제 (Where), 무엇을(What), 어떤 방법으로(How), 얼마나 자주(How Often) 수집할지를 계획을 수립한다. 이 때 소요예산 고려시, 필요정보나 지표를 조사할 방법이 너무 많은 비용을 소요하거나, 제반 사항 고려시 현실성이 부족하다고 판단될 경우 성과질문이나 정보, 지표를 수정한다.

IV. 기획, 모니터링, 평가를 위한 조사기법 (Tools and Methods) 사용

프로젝트 사업을 발굴, 심사, 기획, 모니터링, 평가하기 위해서는 관련된 자료와 데이터의 수집 및 분석이 필요하다. 개발협력사업에서는 사회과학 연구조사 방법론(Social Science Research Methodology)을 활용하여 이러한 업무 수행을 위한 다양한 조사기법을 개발, 사용해왔다. 본 장에서는 KOICA 사업 및 평가담당자들이 업무수행시 어떤 조사기법을 활용해야 하는지 선택을 하는 방법과 기준, 현지조사 수행방법, 조사를 통한 데이터 관리 방법에 대해 전반적으로 알아보도록 하겠다.

1. 기획, 모니터링, 평가를 위한 조사기법 선택의 기준

프로젝트 심사, 기획, 모니터링, 평가를 위해서는 관련된 정보 수집(Data Collection), 분석(Analysis), 저장(Storage), 보고(Reporting)를 위한 다양한 조사 기법이 활용된다. 개발협력사업에 활용되는 이러한 다양한 기법은 주로 사회과학이나 생물물리학의 연구조사방법론에서 유래하거나, 다양한 개발협력 실무자들에 의해 새롭게 개발된 것이다.

프로젝트 및 평가 담당자들은 이렇게 개발된 조사기법들을 업무 수행에 활용한다. 예를 들어, 농촌 지역개발사업을 발굴, 기획 업무를 수행하기 위해 프로젝트 담당자는 “참여적농촌심사기법” 중 하나인 Resource Map, Seasonal Calender 작성 등으로 대상지역 주민들의 개발문제를 확인하고 지역주민을 대상으로 한 반구조화인터뷰나 Focus Group기법을 통해 PDM을 개발하고 프로젝트를 기획 할 수 있다. 이후에는 Household Survey나 지수조사 등을 통해 사업결과를 평가할 수 있다.

1.1. 조사기법 분류

개발협력사업의 발굴, 심사, 기획, 모니터링, 평가를 위해 활용되는 조사기법은 매우 다양하며, 새로운 기법이 생성되고 있다. 이러한 다양한 기법들은 아래와 같이 분류되어 정리될 수 있다.

1) 양적방법과 질적방법

양적방법들은 XX km의 도로건설, XX ton의 쌀 수확 등과 같이 특정한 변수의 상황이나 변화를 직접적으로 측정하여 수치화된 결과를 생산한다. 이에 반해, 질적방법은 사람들의 경험, 관찰, 믿음, 느낌 등의 주관적 정보를 수집하며, 결과는 서술형 묘사나 설명으로 나타난다.

전통적으로 개발협력의 조사는 양적방법에 의존해왔다. 그러나 양적방법을 활용한 통계상의 오류와 한계 등으로 인해 1980년대 이후 질적방법론 특히 참여적 방법론이 부상하게 된다. 현재는 질적, 양적방법을 상호 보완적으로 사용하는 추세이다.

2) 참여적 접근법 (Participatory Approach)

1980년대 이후 참여적기법을 활용한 현지조사가 급증했다. Robert Chambers는 기존의 농촌개발사업 평가를 위한 대규모 전수조사(Survey)를 길고 복잡하다(Long and Dirty)고 비판하며, 마을 주민의 지식과 경험을 활용하여 빠르고 간단한 분석 수행을 주장했다. 그 이후 문맹이거나 교육수준이 낮은 마을 주민들도 참여가 가능한 지도그리기, 매트릭스 작성 등의 간단하고 손쉬운 방법을

통해 사업을 관리하는 방법들이 참여적농촌심사(Participatory Rural Appraisal)라는 이름으로 등장하게 되었다.

지역주민과 같은 주요이해관계자가 프로젝트 기획, 관리, 평가 등에 참여를 할 수 있도록 허용하는 조사방법들을 참여적 접근법을 활용했다고 말한다. 즉, 참여적 접근법은 조사기법이 아니라 조사기법을 수행하는 방식을 의미하는 것이다.

1.2. 조사기법 선택

수행업무에 적합한 기법을 선택할 때는 다음사항을 고려한다.

- A. 무엇을 원하는지 구체화하라.
- B. 이미 있는 정보인지 확인하라. 수원국정부기관, 대학 및 연구기관, 타원조기관, NGOs 등의 기존 정보와 가능한 공유한다.
- C. 정확성의 정도를 정하라. 정보의 정확도와 이를 위한 투자를 비교하여 이에 따라서 조사방법을 결정한다.
- D. 외부조달이나 Outsourcing이 필요한지 확인하고, 필요한 경우 이를 위한 조달계획을 수립한다.
- E. Feasibility (실행가능성) : 조사방법 수행에 필요한 기술, 시간, 예산 등과 같은 측면의 타당성을 확인한다.
- F. 프로젝트 수행환경을 고려하여 조사방법의 Appropriateness(적합성)를 확인한다.
- G. Reliability(신뢰도)를 확인하라. 조사결과와 신뢰도를 높이고 정보왜곡의 위험을 줄일 수 있도록 하나 이상의 조사방법을 사용하는지 점검한다.
- H. Relevance(적절성)를 확인하라. 조사방법이 원하는 정보를 실제로 생산하는가를 확인한다.
- I. Sensitivity(민감도)를 확인하라. 조사방법이 데이터 변화를 충분히 측정할 수 있는지 점검한다.
- J. 조사방법 수행에 충분한 예산이 책정되어 있는지 Cost Effectiveness(비용타당성)를 확인하라.
- K. Timeliness(적시성)를 확인하라. 데이터나 정보를 수집하고 분석하여 사용할 수 있을 때까지 너무 오랜 시간이 걸리지 않는지 확인한다.
- L. 필요한 조사기법의 수와 빈도를 정하라. 상기 사항 확인 후 최종적으로 필요한 조사기법의 수와 조사 시기 및 횟수를 정한다.

2. 데이터의 정리, 분석, 저장

필요한 모든 조사가 완료되면 수집된 데이터를 보고서 작성 등을 위해 가공하는 일련의 작업을 수행한다.

2.1 데이터의 정리(Collation)

데이터를 정리하기 위해서는 정리를 위해 필요한 공통된 기준과 형식을 정한다. 양적방법론에 따라 수집된 데이터는 통계프로그램에 데이터를 입력하거나 이미 정해진 코드에 따라 데이터를 분류, 입력하는 간단한 방법으로 정리될 수 있다. 이렇게 정리된 양적데이터는 표나 그래프 등으로 간단하게 결과가 정리될 수 있다.

그러나, 인터뷰 등의 질적방법론에 따라 수집된 데이터의 정리는 보다 복잡하며 주로 다음단계인 분석과 함께 여러 번의 반복을 거쳐 수행된다. 질적방법론에 따라 수집된 인터뷰 등의 데이터의 경우, 아래와 같은 방법으로 정리한다.

Box 2. 질적정보(Qualitative Information) 정리방법

1. 조사 대상자, 집단별로 수집된 정보를 요약한다.
2. 조사시 기획했던 주제별, 지표별로 요약된 정보를 분류한다.
3. 각 주제별로 얼마나 많은 사람이 정보를 제공하였는지 측정한다.
4. 각 주제별 주된 의견을 정리한다.
5. 각 주제별로 찬/반 의견을 정리한다.
6. 각 주제별로 인용할 만한 사항이 있는지 확인한다.

2.2 데이터 분석 (Analysis)

양적방법론에 따라 수집된 데이터는 주로 전체평균산출, 백분율산출 등의 계산과 통계적 방법을 통해 정보를 분석한다.

2.3 데이터 저장 (Storing)

수집과 분석이 완료된 정보와 데이터는 모두 보관하여 향후 정보를 재확인하거나 다른 사업 등을 위해 확인할 때 참고할 수 있도록 한다. 가능한 경우, 주요 정보는 모두 스캔 등을 통해 전산화하여 가능한 많은 사람들이 정보를 공유할 수 있도록 하며, 분실 및 유실의 가능성을 줄인다.

V. 기획, 모니터링, 평가를 위한 기법의 종류²¹⁾

여기에서는 사업발굴, 기획, 모니터링 및 평가에 직접 활용가능한 다양한 조사기법과 각 기법별 사용목적과 방법을 소개한다. 각 조사기법은 담당자의 필요에 따라 다른 기법과 병행하여 사용하거나 상황에 맞춰 응용하는 것이 가능하다. 이 장의 조사기법들은 다른 연구방법론에서 응용되거나 개발 협력실무자들이 개발하여 작성된 경우가 많고, 또한 개발협력과 관련된 조사기법을 모두 담고 있는 것도 아니다. 따라서 각각의 프로젝트 담당자들도 사업에 맞는 조사기법을 개발하여 추가할 수 있다. 이 핸드북에서는 29가지의 조사기법에 대해 그 개요와 사용방법 및 유의사항 등을 설명하고 있다. 조사기법들에 대한 세부 내용은 KOICA 홈페이지 게시된 원문을 통해 확인할 수 있다.

Group I. 주요 조사 기법

- 1) 표본추출법 Sampling
- 2) 문헌조사 Documentation Review
- 3) 직접계측 Direct Measurements
- 4) 직접관찰 Direct Observation
- 5) 비용편익분석 Cost Benefit Analysis
- 6) 설문조사 Questionnaires and Surveys
- 7) 반구조화 인터뷰 Semi-Structured Interviews
- 8) 사례조사 Case Studies
- 9) 브레인스토밍 Brainstorming
- 10) 포커스그룹 Focus Groups
- 11) 순위정하기 Simple Ranking
- 12) SWOT분석 SWOT Analysis

Group II. 참여적신속심사 관련 기법

- 13) 비전수립 Dream Realized 또는 Visioning
- 14) 지도그리기 (Sketch) Mapping
- 15) 트랜섹트 Transects
- 16) 사진과 비디오 촬영 Photographs and Video

21) 본 내용은 IFAD의 M&E Manual을 기초로 작성되었다.

- 17) 일지기록법 Diaries
- 18) 시간적변화기록 Historical Trends and Timeline
- 19) 계절달력 Seasonal Calendars
- 20) 가장중요한변화 조사기법 Most Significant Change

Group III. 연관성분석기법

- 21) 리치픽처 Rich Pictures 또는 Mind Maps
- 22) 인과관계다이아그램 Impact Flow Diagram 또는 Cause-Effect Diagram
- 23) 조직관계다이아그램 Institutional Linkage Diagram 또는 Venn/Chapati Diagram
- 24) 방사형차트법 M&E Wheel 또는 Spider Web
- 25) 투입산출다이아그램 Systems Diagram 또는 Inputs-Outputs Diagram

Group IV. 순위선정기법

- 26) 사회경제지도그리기 Social Mapping 또는 Well-Being Ranking
- 27) 매트릭스 순위정하기 Matrix Scoring
- 28) 상대적변화 사다리 Relative Scales 또는 Relative Ladders
- 29) 순위정하기와 주머니차트 Ranking and Pocket Charts

참고문헌

1. IFAD, A Guide for Project Monitoring & Evaluation
2. AusAID, AusGUIDE
3. Outreach Evaluation Resource Center, Collecting and Analyzing Evaluation Data
4. 한국국제협력단, PCM 연수결과보고서
5. _____, 프로젝트 업무 매뉴얼
6. _____, 사업평가 가이드라인
7. Jody Zall Kusek and Ray C. Rist, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, World Bank, 2004
8. World Bank, Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches
9. _____, The Logframe Handbook
10. PMI, A Guide to the Project Management Body of Knowledge 3rd Ed. 2004
11. UNFPA, Programme Manager's Planning, Monitoring & Evaluation Toolkit, 2004