

KOICA의 현지조사 현황과 향후 개선 방향*

박 숙 현 KOICA 평가실 과장

목 차

- I. 개발평가에서의 현지조사
- II. KOICA평가의 현지조사 현황
- III. 이슈 및 도전 과제
- IV. 향후 과제 및 연구 제언

I. 들어가면서

『KOICA무상원조 선진화 계획(2010-2015)』의 주요 요지는 현장화 체계구축을 통해 무상원조의 원조효과성 및 성과관리를 제고하는 것이다. 하지만 전반적인 현장화 체계구축의 중요성이 강조되는 반면에 평가에서의 현지조사 기능은 상대적으로 미흡한 것 같다. 개발평가에서 현지조사는 문헌과 현장을 비교할 수 있고 평가결론의 객관적인 논거를 제시한다는 측면에서 중요하지만 아직 논의가 활발하지 못하다. 따라서 본 글에서는 개발평가에서의 현지조사의 내용과 중요성 및 접근방식에 대해 간략히 다루고자 하며, 현재 KOICA에서 이루어지고 있는 평가분야 현지조사 현황 등을 정리해보고 향후 방향에 대하여 논의하고자 한다.

1. 개발평가에서의 현지조사

1.1 개발평가 수행 절차

개발평가의 현지조사에 대해 논의하기 앞서, 평가의 일반적인 수립절차를 설명하여 이해를 도모하고자 한다. 현지조사의 위치를 파악하고, 현지조사 목적을 보다 쉽게 이해하기 위해서이다. 평가 수

* 본 글은 “KOICA 개발평가 2차 세미나: 개발평가의 현지조사 설계 및 수행방법”의 발제 내용을 바탕으로 작성함

립절차는 기관의 특성 및 다루고 있는 대상 등에 따라 다양하게 나타날 수 있으나, 개발평가를 다루고 있는 문헌에서 공통적인 사항들을 정리하면 아래와 같다.

- 평가 기획(Planning and Scoping the Evaluation)
- 평가 설계(Designing the Evaluation)
- 평가 수행(Implementing the Evaluation)
 - 문헌조사(Desk Review), 현지조사(Fieldwork), 및 분석(Analysis)으로 구성
- 평가결과 보고 및 환류((Reporting and Utilizing the Evaluation)

평가기획은 평가대상 분석, 평가방향 및 범위 설정을 하는 작업이며, 평가 대상이 선정되고 난 후 어떠한 방식으로 분석을 하는 것이 효과적인지 설정하는 작업이 바로 평가 설계이다. 이러한 설계내용에 따라 자료를 수집하고 분석을 수행하며, 평가결과를 보고한다. 도출된 제언과 교훈을 바탕으로 평가를 사업의 기획과 연계하는 환류(Feedback)하는 작업까지가 평가의 마지막 절차이다. 평가설계 부분과 현지조사 부분을 도식화 하면 아래와 같다.

〈평가설계와 현지조사〉

<p>▪ Evaluation Design Overview</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Define and Scope of the Evaluation 2) Log- Framework Analysis 3) Key Questions 4) Execution Plan 	<p>▪ Field Study</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Design Questionnaire according to the OVERALL DESIGN 2) Conduct field studies and prepare for instance where data is missing or difficult to collect 3) Analyze and check the findings within the overall design
---	---

현지조사와 가장 밀접한 관련을 가지는 단계는 바로 평가 설계와 수행부분이다. 평가 설계는 대상의 특성 및 목적에 따라 서로 달라지며, 이에 따라 평가수행도 달라질 수 있으며, 그 일환인 현지조사의 내용, 깊이, 시간 등이 달라진다. 현지조사의 조사내용에 따라 평가결과를 제시할 때 근거로 사용되는 자료의 수준도 연계되며 이는 전반적으로 평가의 품질과도 직결된다 할 수 있을 것이다.

1.2 현지조사(Fieldwork)의 목적

개발평가에서 현지조사의 목적¹⁾은 크게 자료수집, 분석, 평가결과의 검증 등 세 가지로 분류할 수

1) 타 기관의 개발평가 가이드라인은, 평가의 절차에서 현지조사를 따로 분류하여 다루고 있는 경우보다는 평가방법론상에서 다루고 있는 경우가 더 많다. DANIDA의 "Evaluation Policy & Guidelines"의 경우는 "Fieldwork"의 목적을 제시하고 있다.

있다. 자료수집이 주된 목적인 현지조사의 경우는 평가의 설계의 내용과 긴밀한 연관관계가 있다. 평가 설계 시 제시된 성과모형(Result Chain) 및 평가매트릭스(Matrix)에 따라 문헌조사에서 파악이 가능한 정보가 있을 수도 있지만, 필요에 따라 평가를 수행하는 시점에 현장에서 자료를 새롭게 생성해야 하는 경우도 있다. 예를 들면 영향력 평가(Impact Evaluation)와 같이 설계 속에 엄격한 현장자료를 요구하는 경우는 현지에서 또다시 평가시점의 자료를 수집해야 한다. 현지조사의 자료수집방법 고려 시 가장 중요한 포인트는 바로 “제약사항²⁾”들에 대한 고려이다. 특히 수원국의 통계, 자료, 정보의 양 등이 제약적인 개도국 상황에서 방법론상으로 완벽한 수행을 하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 만약 현지조사에서 수집된 자료가 평가의 결과에 결정적인 영향을 미치는 성격의 경우는 자료의 수집방법론³⁾과 신뢰성으로 인해 평가결과의 비판을 받을 수도 있다.

현지조사를 통해 원조 프로젝트 및 사업들의 결과를 분석하기위해 수행하는 목적도 있다. 문헌조사를 통해 파악된 정보들이나 가설을 현장조사를 통해 원인을 찾아내고, 분석하는 작업을 진행할 수 있다. 대부분의 개발평가의 대상이 되는 사업들은 현지조사를 통해서 현지에서 일어나는 상황, 변화, 인과관계 등을 면밀히 관찰할 수 있는 계기가 된다. 또한 현지조사에서 수집된 자료들을 그 자리에서 분석하고, 재확인하고, 현장을 다시 방문할 수 있는 기회가 되기 때문에 대개 현지조사의 목적은 자료조사와 분석이 동시에 일어나는 경우가 많다. 원조사업의 경우는 국가내의 이동보다는 국가간 이동이 빈번하고 장거리인 경우가 많아, 현지조사의 기회비용은 그만큼 커지게 된다. 현장에서 평가를 위한 자료를 수집하더라도, 중요한 분석이나 해석을 현장에서 하지 못하면 비용 및 시간적인 측면에서 2차적으로 요구되기 때문이다.

또 다른 현지조사의 주요목적으로는 평가결과의 타당도(Validity)⁴⁾을 점검하는 것이다. 얼마나 정확하게 평가대상에서 얻고자 하는 바를 측정하는지⁵⁾를 점검하기 위하여, 평가결과를 실제 현지에서 재확인하는 것이다. Darlene Russ and Hallie(2009)는 “Multicultural Validity”의 개념을 소개하고 있는데, 당시 사업의 대상지역과 기간 동안 사업을 둘러싼 환경, 인구, 종교, 가치, 언어, 사고 방식 등의 사회·정치적인 요소들을 최대한 정확하게 파악하고, 오해해석 하는 일이 없는지를 확인하는 것을 의미한다. 또한 평가자 역시 평가자가 속한 환경에 따라 평가대상의 상기 요소들을 잘못 해석하거나, 오해하여 진실(Truth)을 의도치 않게 왜곡할 수 있다는 점은 눈여겨 볼만 한다. 대부분 원조 지

2) 개발 평가 설계시 현실의 제약조건을 체계적으로 제시하고 그 대안을 제시한 책으로는 Michael Bamberger의 2명이 저술한 “RealWorld Evaluation; Working under Budget, Time, Data and Political Constraints”이 있다.

3) 현장에서 자료수집하는 방법들은 정량적 및 정성적 분류에 따라 종류도 다양하지만 개발평가분야에서 자주 쓰는 방법론은 포커스 그룹 인터뷰, 설문조사, 사례조사, 직접관찰 등이 있다. 이러한 방법론을 다루는 책은 방법론의 수 만큼 다양하나, KOICA평가에서 자주 쓰이는 방법론은 “프로젝트 기획, 모니터링 및 평가방법론(2009)”책자 참조하기 바란다.

4) 평가용어와 한글번역은 KOICA에서 번역·발간한 “OECD/DAC의 평가용어집”과 동일하게 사용하였다.(KOICA 홈페이지 다운로드가능)

5) Linda and Ray(2009)는 책 「The Road to Result」에서 “Validity is the term used to indicate whether a measurement actually measures what it is supposed to measure”라고 정의하고 있으나, 타당도에 대한 분류는 external, internal, face, content validity등으로 책마다 분류를 달리 하고 있다. 보다 자세한 깊이와 의미, 그 용례는 기타 참조문헌을 활용하기 바란다.

원 대상 사업이 다른 국가, 다른 환경, 다른 문화 속에서 진행이 되는 점을 감안할 때, 개발평가의 경우 이러한 현지조사 절차가 없다면 평가결과가 얼마만큼 정확하게 평가대상에 관한 정확한 판단을 내리고 있는지에 대한 비판을 받을 수 있으며, 실사 현지조사를 수행한다 할지라도 충실히 하지 못하면 그 타당도를 의심받게 되는 것이다.

이상에서 서술한 세가지 목적은 개발평가 뿐만 아니라, 일반 평가에서도 해당되는 사항이나 개발평가의 현지조사에 특별히 더 추가할 목적이 있다. 그것은 바로 “수원국”과의 관계인데, 현지조사를 통해서 수원국 및 수혜기관에게 평가의 현지조사는 또 다른 의미를 가질 수가 있다. 원조사업의 최종 수혜자는 수원총괄기관이나 지방정부, 수혜기관이 아닌 경우가 많다. 하지만 그들은 사업의 발굴, 기획, 수행에도 공여국과 함께 책임을 지고 참여하는 것처럼, 사업이 종료된 후에도 지속적으로 지원이 이루어져야하지만 현실적으로 그렇게 되지 않는 경우가 있다. 평가팀의 현지조사 및 방문은 수원국에게 다시 한번 사업을 돌아보고, 필요한 조치사항을 제고 시켜주는 목적도 있다. 또한 유사사업에 대한 교훈을 수원국 입장에서도 현지에서 공유하는 목적도 있다⁶⁾.

2. KOICA 평가의 현지조사 현황

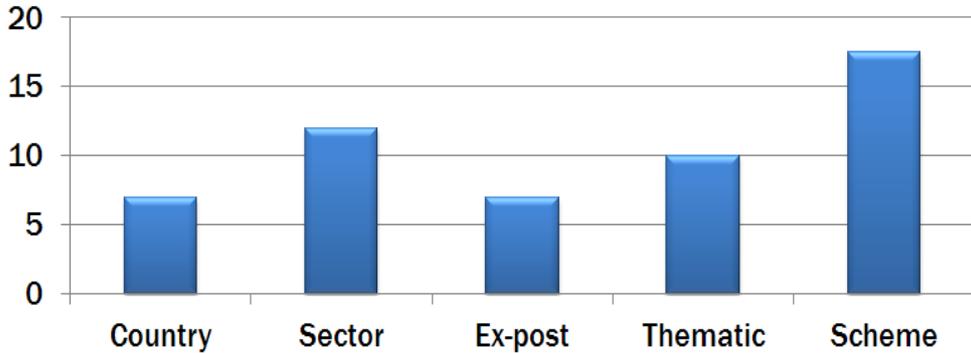
앞서 개발평가에서 현지조사의 중요성과 그 의의에 대해 간략히 살펴보았다. KOICA의 경우는 평가를 진행하면서 현지조사가 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지, 이에 대한 제약요인들이 무엇인지를 분석해보겠다.

2.1 정량적 현황

최근 3년간(2008-2010년) KOICA 평가실에서 실시한 32개의 평가보고서를 대상으로 조사한 결과, 평균 현지조사 일수는 8.9일, 가장 길게 간 평가의 현지조사는 25일, 짧게는 3일이였다. 대상국으로 이동한 일수를 평균 2일정도 제외하고 나면 현지조사를 위해 평가팀이 머무는 기간은 일주일정도 이다. 25일로 가장 길었던 평가는 『NGO지원사업 종합평가(10)』로, 지원사업장이 다수이고 이해관계자가 많아 현지조사를 2회 나누어 간 것으로 나타났다. 평가 유형별 현지조사 일수는 아래 그래프와 같다.

6) KOICA 평가수행 시 현지조사 부분은 아직도 미흡한 부분이 많다. 기간이 짧아 깊은 내용과 자료를 분석할 여유가 없다. 설사 그러한 기회가 주어지라도 개발평가를 전담으로 하는 기관이나 인력이 부족하기 때문에 실제 현지조사기간을 일부 기간 최소한으로 집중될 수 밖에 없다. 현지조사 평가기법 또한 제한적으로 쓰이고 있다. 이미, 외부에서 지적을 받은대로¹⁾ 정량화나 계량화, 또는 혼합된 방식(Mixed Method)처럼 방법론을 다양화하여 평가에서 측정하고자 하는것을 정확히 측정하도록 하는 노력을 강화하여야 할 때가 되었다.

The average number of days in Evaluation Types ('08-'10)



같은 평가 대상건으로 현지조사 했던 횟수 평균은 1.25회로서, 최대 한 평가 건으로 3번을 다녀왔다. 하지만 대부분 대상국은 1회인 경우가 많다. 즉 같은 대상국을 여러번 현지조사하는게 아니라, 같은 평가건으로 3회 다른 국가들을 다녀온 경우이다. 또 현지조사 했던 시기는 32건 중 26건이 총 3개월(7월, 8월, 9월)에 걸쳐 80%이상 집중적으로 몰려 있었다. 이는 첫째, KOICA 평가팀의 참여 인력이 대부분 대학교수 및 연구원등임을 감안할 때, 현지조사 가능시기가 하계방학 중인 3개월로 가장 집중되어 나타나는 것으로 추측된다. 둘째는, KOICA의 연간단위 평가체계에 기인하는 것으로 보인다. 즉 연간평가계획 수립 시부터 개별 외부평가 용역팀 선발에 이르기까지 평균 2~3개월이 소요되며, 현지조사 시기이전까지는 상반기가 소요되어 평가기간이 여름 중으로 집중되는 것으로 추측된다.

2.2 정성적 현황

현지조사시⁷⁾ 가장 많이 쓰고 있는 평가방법론으로는 인터뷰(Interview), 초점집단그룹(FGD), 설문조사(Survey), 사례조사(Case studies)가 있다. 수원국 정부관계자 및 공무원들을 대상으로 한 경우는 인터뷰나 설문조사 기법이 쓰였으며, 수혜자단위가 농민이나 주민단위로 구체화 될수록 문맹을 등을 감안하여 초점집단그룹(FGD)등이 주로 이루어 졌다. 개별 사후평가건 외에 주제별 또는 국별평가와 같이 평가범위나 대상이 광범위한 경우 사례조사(Case studies)를 주로 수행한 것으로 나타났다. 그 외 현지평가기법으로 워크샵(Workshop)을 개최하는 경우가 있는데, 워크샵은 국별평가 시 종합적으로 수원총괄기관을 포함하여 수원국측의 다양한 사업이해관계자의 의견을 수렴하기 위해 주로 추진되었다. KOICA 평가시 주로 쓰고 있는 분석기법으로는 SWOT분석기법 또는 기술적(Descriptive)

7) KOICA의 그간 평가보고서는 홈페이지(www.koica.go.kr)에 2006년이후 모든 PDF파일이 업로드 되어있으므로 상세 사항은 참고할 수 있다.

통계 분석 등이 가장 많이 쓰였던 것으로 나타났다. 실제 개발도상국에서 기술적 통계 이상의 데이터와 분석기법을 적용하기 위해서는 비용, 시간, 유용성 측면에서 현재보다 더 높은 수준의 자원이 필요하게 되나, 현재 평가자원으로는 한계가 있어 현실적인 적용은 다방면의 검토가 필요할 것이다.

3. 이슈 및 도전과제

개발평가를 실제 수행하는데 있어서 설계단계가 가장 중요하지만 그 설계단계를 결론까지 충실하게 뒷받침 해줄 수 있는 계기가 바로 현지조사부분이다. 설계가 완벽하여도 현지조사의 내용이 설계 내용과 일치하지 않고, 결론과도 일관성이 없게 되면 바로 평가의 투명성(Transparency)에 영향을 미치게 된다. 또한 현지조사에서 수집된 자료의 질이 정확적 근거 없이, 잘못된 방법론으로 수집이 되면 타당도(Validity)와 신뢰성(Credibility)에 영향을 미치게 된다. 앞서 설명하였듯이 수원국과 수혜자들에게 현지조사에서 어떠한 방식으로 피드백과 설명을 하느냐에 따라 파트너십 (Partnership)이 영향을 받게 된다(비단 수원국측 뿐만 아니라, 현지에서 사업과 관련하여 일을 하고 있는 KOICA 사무소, 타 공여기관도 포함한다). 가끔 평가자가 행동강령(Code of conduct)에 어긋난 행위를 한다거나, 사회 문화적으로 실수를 저지르는 경우에도 현지조사의 의도치 않는 부메랑 효과가 나타날 것이다.

KOICA 평가수행 시 현지조사 부분은 아직도 미흡한 부분이 많다. 기간이 짧아 깊은 내용과 자료를 분석할 여유가 없다. 설사 그러한 기회가 주어지라도 개발평가를 전담으로 하는 기관이나 인력이 부족하기 때문에 실제 현지조사시간을 일부기간 최소한으로 집중될 수 밖에 없다. 현지조사 평가기법 또한 제한적으로 쓰이고 있다⁸⁾. 정량화나 계량화, 또는 혼합된 방식(Mixed Method)처럼 방법론을 다양화하여 평가에서 측정하고자 하는 것을 정확히 측정하도록 하는 노력을 강화하여야 할 필요가 있다. 또한 현지조사를 준비하고 접근할 때, 현지조사가 평가전체의 품질(Quality)에 영향을 미칠 수 있다는 점을 먼저 인식할 때 실무적인 해결책을 찾아갈 수 있을 것이다.

4. 향후 제언

끝으로 개발평가의 현지조사의 향후 방향을 제안하고 마무리하고자 한다. 제언중 2011년도 평가추진시 추진되고 있는 사항도 있으며, 아직 논의되고 있지 않은 사안도 있다. 먼저 현지조사를 접근할 때 목적(Purpose-Oriented)에 근거하여 현지조사 여부를 결정하는 것이 필요하다. 평가자의 현지조사의 목적이나 의도가 자료수집인지, 분석인지, 결론의 타당도를 점검하는 것인지 등을 면밀히 따져

8) 2010년 통합평가소위원회 결과로 한국의 전반적인 평가에 대한 외부위원들의 지적사항중 하나는 바로 평가방법론에 대한 지적이다. 비단 KOICA뿐만 아니라, 국내 개발평가 분야가 모두 인터뷰 및 설문지등의 일괄적인 방법론에 의존하고 있기 때문에 방법론적으로 다양하고 균형적인 접근을 할 것을 권고 받은 바 있다.

본 후 현지조사를 결정하여야 할 것이다. 특히, 국내문헌으로 충분한 조사가 가능함에도 불구하고 현지조사를 기계적으로 수행하고 있는 것인지를 판단하려는 노력이 필요하다. 두 번째는 참여적(Participatory-Oriented) 현지평가방식이 더욱 강화되어야 할 것이다. 수원국측에 평가내용을 설명하고, 인터뷰하는 기존의 방식보다는 수원국측이 또는 수원국의 외부 평가자가 공동평가자로 함께 사업에 대해 의견을 보고서에 작성하고, 현지시각을 반영할 수 있는 방식으로 전환이 지속가능성 측면에서 더욱 바람직하리라고 판단된다. 현지조사 기간이 불충분하고 제약사항이 많은 경우는 현지 공동평가자를 통해 보완이 가능하다는 장점도 있을 것이다. 마지막으로 평가 결과의 사용자(User-Oriented)가 누가될 것인지에 따른 현지조사 접근이 필요하다. 개발사업이 일어났던 현장의 조사내용을 토대로 평가결과가 도출이 될 때, 과연 수원국측인가, KOICA인가, 현장에 파견나간 한국측의 전문가인가 등을 세분화하여 접근한다면 개발평가의 현지조사 의미와 활용이 더욱 높아질 것이다. 특히 개발평가에서 뿐만 아니라 한국의 개발분야 전반에서 현장화 및 시스템 구축이 시사하는 바를 고려해 봤을 때, 개발평가에서 현지조사접근은 여러 전환점을 맞이한다고 할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

KOICA, 2009, 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가방법론

KOICA, 2010, 국제개발협력사업의 이해, 사업관리교육 기본과정

2. 국외문헌

Ministry of Foreign Affairs of Denmark(Danida), (2006), Evaluationguidelines

Linda G. Morra Imas 외 1인, 2009, The Road to Results, The World Bank

Darlene Russ-Eft and Hallie Preskill (2009), Evaluation in Organizations,

.Sida, 2007, Looking Back, Moving Forward, Sida Evaluation Manual, 2nd revised

.DAC, 2002, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results, OECD