

KOICA의 평가결과반영(Feedback)제도 및 활용 방안

조 정 명 (KOICA 평가실 대리)

목 차

- I . 서론
- II . KOICA의 평가활용제도(Feedback System)
- III . 활용방안
- IV . 결론

I. 서론

평가는 활동, 정책, 또는 프로그램의 가치나 의의를 판단하기 위한 과정이다. 이는 일회적인 활동(Activity)이 아니라 더 나은 방향으로의 발전을 위한 과정(Process)의 일환으로 이해되어야 한다. 이와 같은 맥락에서 평가의 진정한 가치는 ‘어떻게 평가를 실시하느냐’가 아니라, ‘평가결과를 어떻게 활용하느냐’에 따라 결정된다. 그럼에도 불구하고, 우리는 많은 경우에 평가 후 평가결과와 활용보다는 평가 방법 및 절차 등 평가 수행과정 자체에 더 많은 노력을 기울이는 오류를 범한다.

특히 공적개발원조(Official Development Aid, ODA)사업의 평가는 여타평가에 비해 평가 결과의 활용이 강조되어야 한다. 공적개발원조사업 평가의 목적은 크게 책임성(Accountability)확보, 학습(Learning), 의사결정(Decision making)으로 나누어 볼 수 있다. 개발원조를 시행하는 모든 기관은 공적개발원조 사업이 국가의 예산으로 실행되는 사업인 만큼

자원을 최선의 방법으로 활용하고, 임무수행의 성과를 납세자에게 보고할 의무를 지닌다. 또한 평가를 통해 개발 사업을 개선할 수 있는 방법 및 지식을 생산하고, 생산된 지식을 향후 전략 및 사업계획 수립에 반영해야 한다. 정책결정자는 평가결과를 의사결정 및 여타 사업과의 예산배분결정에 활용함으로써 근거에 기반한(Evidence-based) 객관적이고 합리적인 의사결정을 해야 한다. 따라서 평가의 궁극적인 목적달성을 위해서는 평가의 충실한 수행을 넘어, 평가결과와 충실한 이행까지 고려되어야 한다.

또한, 평가결과를 통해 도출된 제언사항이 실제 정책과 사업에 반영되지 않을 경우 다양한 문제가 발생할 수 있다. 대내적인 차원에서는 유사사업에서 같은 실수를 반복하게 되어, 이에 따른 학습비용과 기회비용이 증가하게 된다. 대외적으로는 유사한 문제 지속적으로 제기될 경우, 조직의 역량을 비판받게 되며 결국 기관의 성과 평가에도 악영향을 미칠 수 있다.

KOICA는 우리나라의 대표적인 개발원조 시행기관으로써 이러한 문제점을 인식하고, 2008년 국내원조실시기관 중 최초로 평가결과반영(Feedback)시스템을 수립하여 2009년부터 운영 중이다. 이는 사업계획, 집행, 평가결과가 연결되어 원조 효과성을 제고하고자 하는 성과중심 관리체제(Result-Based Management: RBM)의 일환으로 활용되고 있다. 이 장에서는 이와 같은 KOICA의 평가결과반영(Feedback)제도에 대해 소개하고, 그 활용 방안 및 나아가야 할 방향에 대해 제시해 보고자 한다.

II. KOICA의 평가활용제도(Feedback System)

2.1 제도의 도입 및 발전

앞에서 언급한 바와 같이, KOICA는 2009년부터 평가결과반영(Feedback)시스템을 운영하고 있다. 2009년 시행 이후, 점차 반영과제 및 대상을 확대해 가고 있다. 실제로 '11년의 반영과제는 '10년 대비 50%증가 하였으며, 이는 '09년에 비해서는 85% 증가한 것이다.

〈 제도의 도입 〉

❖ 도입시기 : 2008년(평가제부지침 24조)

- 이전 : 평가결과 송부 및 사업부서 참고

- 이후 : 주요 제언 종합 분석 및 반영여부 모니터링

2011년까지 운영결과, 동 제도는 평가결과를 체계적으로 활용하고, 사업성과에 대한 조직원의 관심제고를 유도할 수 있다는 장점이 있는 반면, 과제선정의 관대화 경향과 평가결과의 신뢰성 및 타당성 문제 등이 제약점으로 제기되었다.

〈 제도의 장점과 제약점 〉

장점(Advantages)

- 평가결과의 체계적인 활용
- 조직원의 관심제고 및 환기
- 조직의 학습비용 감소
- 성과중심 계획수립 가능

제약점(Limitations)

- 과제선정 과정의 관대화 경향
- 부서간 중복과제 및 모니터링 중복 문제
- 행동변화의 어려움

이에 2011년부터는 신뢰할만한 평가결과를 도출하기 위해 평가품질관리(Quality Assurance)기준을 신설하여 시범적으로 도입하고, 평가결과 반영의무를 제도화 하기위해 평가실의 평가결과로 도출된 주요 제언사항을 부서 MBO의 과제로 채택하는 등, 전사적으로 평가결과 반영 노력에 힘쓰고 있다.

2.2 제도의 수행절차

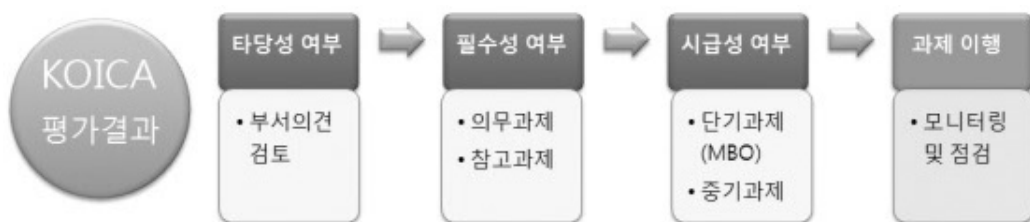
평가결과반영(Feedback)제도는 평가제언사항 정리 → 제언사항의 타당성 검토 → 반영 대상 과제 선정 → 과제 이행 및 모니터링의 절차로 수행된다.



먼저, 평가제안사항 검토를 통한 반영대상과제 선정 절차에 대해 알아보자. 평가결과반영(Feedback) 추진과제는 전년도 주요 평가결과 및 제언 사항 중, 관련 부서 간 협의를 통해 타당성 여부를 판단하여 선정한다.

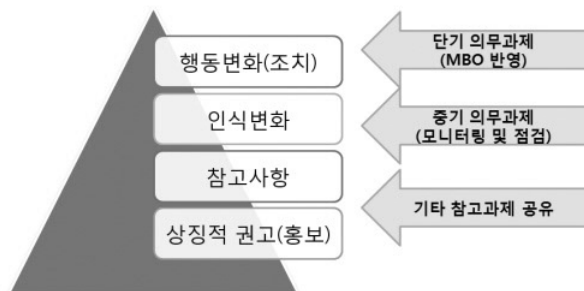
도출된 주요과제는 문제해결의 필수성을 기준으로 의무과제 및 참고과제로 분류하고, 의무과제는 다시 문제해결의 시급성 및 이행에 필요한 시간적 요소를 기준으로 단기와 중기로 구분하였다. 필수불가결한 사항을 선별하여 단기 의무과제 지정하고, 문제해결에 내·외부적인 인식 변화에 시간이 필요한 경우 중기과제로 구분하였다. 참고과제는 강제성을 띄진 않으나, 상징적인 수준의 제언사항들로 남겨두었다.

〈 과제 선정절차 〉



이러한 과제의 분류는 평가결과보고서상의 제언 및 결론들이 현시점에서 해결하기 어렵거나, 외부환경적인 요소가 많이 작용하는 과제 등을 구분하여 과제관리의 효율성을 높이려는 의도에서 시행 되었다.

〈 과제의 분류와 목적 〉



2011년의 경우 2010년 평가실에서 실시한 국별평가(3건), 형태별 평가(2건), 주제별 평가(1건), 분야별 평가(1건) 등 총 7건을 대상으로 총 32건의 주요 제언사항을 도출하였다. 이중 “현지사무소에 NGO전담자 파견” 또는 “개도국 현지 회계법인활용” 등과 같이 제안이 다소 추상적이고 모호하거나 현지점에서 적용이 어려운 과제 8건은 제외하고 총 24건을 채택하였다. 채택된 과제들은 정책관련사항을 포함하여, 성과중심관리를 위한 프로젝트 평가체계 수립, 국별연수 모델(안) 수립, 민간지원사업 심사기준 강화 및 위원진 전문성 제고, 타공여국 협의회 참가 등 여러 사업형태별 현안을 포함하였다. 선정된 과제는 그 특성에 따라 단기(21건) 및 중기(3건) 과제로 분류하였으며, 단기과제는 과제선정 당해 연도 내에, 중기과제는 3년 이내에 추진을 완료하는 것으로 목표를 설정하였다. 단기과제는 관련 사항에 따라 정책, 사업형태별 관련사항 등으로 구분하였고, 중기과제는 CPS(Country Partnership Strategy) 수립 등 다년도 추진이 필요한 정책관련 사항이 주로 포함되었다. 세부 과제목록은 다음과 같다.

〈 단기 추진 의무과제 〉

구분	세부 추진과제
정책관련사항	1. 국별원조전략 및 분야별 프로그램과 연계할 수 있도록, 국별 CPS작성시 분야별 프로그램 명시
	2. 국별 중점분야 명확화
	3. 무·유상 CPS 통합원조전략을 마련을 위한 통합회의 실시
	4. 이집트 출구전략 마련
	5. CPS의 실용화를 위한 국가별 다년간 예산계획 수립
	6. 한국원조의 전략수립에 활용가능한 한국의 위치설정 및 원조브랜드 개발
프로젝트 및 프로그램 관련사항	7. 프로그램 지침 및 작성기준 마련
	8. 패키지 형태 모델 프로그램 수립
	9. 성과중심관리를 위한 프로젝트사업 PDM활용, 모니터링 및 평가계획 수립
	10. 사후관리 규정 및 내부지침 마련
	11. 중남미지역을 시범으로 보건분야 모델 프로그램 개발
	12. 보건시설 건립사업 기초 데이터(Baseline Data)관리 및 분석
	13. 사업설계 단계시 부터 M&E 계획 모델 구축

구분	세부 추진과제
연수생초청사업 관련사항	14. 국별연수 모델(안) 수립
	15. 중장기연수계획 확대
	16. 연수기관 관리 및 평가체계 수립
NGO사업 관련사항	17. 해외사무소 NGO관련 이해교육
	18. 심사기준 강화 및 위원진 전문성 제고
	19. NGO지원사업 평가절차 강화
현지수행체계 관련사항	20. 타공여국 협의회 참가
	21. 현지화에 맞는 입찰방법 개선

〈 중기 추진 의무과제 〉

구분	세부 추진과제
정책관련 및 현지수행체계 사항	1. CPS작성을 위한 외부 및 내부 전문가 협의체 구성
	2. CPS전략의 종합적인 성과판단을 위한 성과관리 지표 개발
	3. 현지중심사업추진의 신속성 및 관리강화를 위한 현지 사무소 인력보강

과제이행여부의 모니터링은 반기별 점검을 원칙으로 하였다. 점검시에는 업무중복을 막기 위해 업무평정과 연계한 과제에 대해서는 인사교육실의 MBO 점검 자료를 활용하고, 장기·MBO 미 반영 과제에 대해서만 평가실에서 직접 점검하고 있다. 당해 연도에는 단기과제만을 대상으로 이행여부를 판단하고, 중기과제에 대해서는 3년 후, 2013년에 최종 이행여부를 판단할 계획이다.

〈 2011년 평가결과 반영시스템 〉

1단계	2010년 평가결과 제언사항을 분석하여 공통성 및 중요성을 고려, 반영대상 과제(안) 선정	평가실
2단계	관련부서에 상기 과제(안)별 추진가능성 및 사업적용 타당성 검토 의뢰	관련부서
3단계	부서별 의견을 종합하여 반영과제 선정 (총 24건/ 단기, 중기 추진과제로 구분)	평가실
4단계	반영과제로 선정된 사항에 대해 부서별 세부추진계획 수립, 추진 현황을 분기별로 모니터링	평가실

III. 활용방안

2009년부터 시행된 KOICA의 평가결과반영(Feedback) 제도는 아직 활성화가 필요한 상황이며, 여러 현안점을 내재하고 있다. 가령, 제도에 대한 낮은 인식 및 관심, 제도적 기반 미비, 환경적 제약 등은 아직 해결해야할 이슈들이다. 또한 제도의 제약점을 보완하여 보다 체계적이고 신뢰할만한 제도로 정착화 하는 노력이 필요하다.

제도의 활성화와 정착화를 위해서는 다음과 같은 여건이 뒷받침 되어야 할 것으로 생각된다. 첫째, 무엇보다 평가결과의 신뢰성(Credibility)과 활용가능성(Applicability)을 제고해야 한다. 증거에 기반한(Evidence-based) 평가를 수행하고, 현실에 적합하고 실행 가능한 과제를 도출하여, 실무자들의 능동적인 평가결과 활용을 이끌어 내야해야 한다. 이를 위해서는 평가결과 활용자의 수요(Needs)를 참고하여 평가과제를 선정하는 방식도 고려되어야 한다. 현장에서 실제적으로 필요한 정책과 사업과제에 대해 평가하고, 제언사항을 도출한다면 평가결과의 활용을 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 성과중심의 관리체계(RBM)를 강조하고, 인센티브(Incentive)를 제공하는 등 평가결과 활용에 우호적인 환경 조성이 필요하다. 정책이나 사업의 수행체계의 특성상, 경로의존성(Path dependency)에 의해 기존의 방식을 변경하는 것이 쉽지 않으며, 오히려 부담으로 인식될 수 있다. 따라서 기존상황 개선에 대한 적절한 인센티브 장치(Incentive mechanism)가 없을 경우, 평가결과를 활용하려는 노력과 의욕이 제한(Disincentive) 될 수 있다. 따라서 사업의 발굴-기획-모니터링 및 평가 간 연계성 강화를 목적으로 하는 성과중심관리체계(RBM)를 기반으로, 평가결과 활용에 대한 인센티브(Incentive)를 제공하는 제도적 장치를 구축해 실무자들의 적극적이고 능동적인 평가결과반영(Feedback)제도 참여를 장려할 필요가 있다.

셋째, 평가결과 활용에 우호적인 환경조성은 평가결과와 자원분배(Resource allocation)와 관련된 정책결정의 긴밀한 연계를 통해 완성될 수 있다. 이는 앞서 언급한 인센티브(Incentive)와도 상통하는 맥락인데, 평가결과에 따라 자원제재(Resource restriction)를 부과하거나, 반대로 더 많은 예산투입 하는 등의 인센티브를 제공할 수 있다. 실제 연구에 따르면, 평가결과가 자원접근에 제한(Resource restriction condition)에 대한 통제력을 가지지 못할 경우, 상황 개선 및 변화에 미치는 영향이 미미한 것으로 나타났다¹⁾. 따라서 신뢰할 만한 평가결과 도출을

1) 'Evaluating Development Effectiveness'(World Bank, 2005)

전제로 할 때, 평가결과에 근거해 정책을 결정함으로써 평가의 활용도를 제고함과 동시에 평가 권위를 향상시켜, 평가의 결과로 도출된 제언사항에 대한 반영의무 또한 제고할 수 있다. 이와 같은 방안에 대해 일각에서는 개발협력사업의 복잡하고 다양한 사업 환경을 고려할 때 평가의 결과에 영향을 미치는 요소가 다양하며, ‘Management by Result’가 아닌 ‘Management for Result’가 되어야 하므로 평가결과와 정책결정을 직접적으로 연계하는 것은 바람직하지 않다고 주장한다. 그러나 평가를 통해 개발원조사업의 효과성 및 효율성을 제고하고, 발전적인 방향으로의 평가결과 활용을 촉진하기 위해서는 평가결과와 자원접근성과 관련된 정책결정을 긴밀하게 연계하기 위한 제도적인 장치가 중요하다.

마지막으로, 평가결과의 효율적인 공유방식(Communication) 고안이 필요하다. 앞에서 강조한 바와 같이, 평가의 완성은 평가의 종료가 아닌, 평가결과의 반영 및 활용이다. 가령, 평가결과를 효과적으로 전달하여, 사용자로 하여금 그를 통한 학습효과를 거두는 것이 진정한 평가의 한 측면이라 할 수 있다. KOICA에서도 평가결과에 대한 무관심이 평가결과반영(Feedback)제도 활성화의 제약요소로 작용하고 있는 점을 감안할 때, 효율적인 평가결과 공유방식(Communication)의 중요성은 강조되어 마땅하다. 이에 대한 중요성을 인식하고 아프리카개발은행(African Development Bank), ADB은 정책결정자, 사업담당자, 일반대중 등 독자(Audience) 그룹에 따라 평가결과 및 제언사항을 나누어 전달함으로써, 평가결과 전달의 효율성을 기하고 있다. 네덜란드는 평가결과를 함축적이고 체계적으로 요약하여, 평가과제별 요약본(Insight)를 발행함으로써 평가결과를 확산하고 있다²⁾. KOICA 또한 보다 효율적인 평가결과 전달 방식을 고안하여, 평가결과 활용에 대한 내부적인 이해와 중요성을 증진할 계획이다.

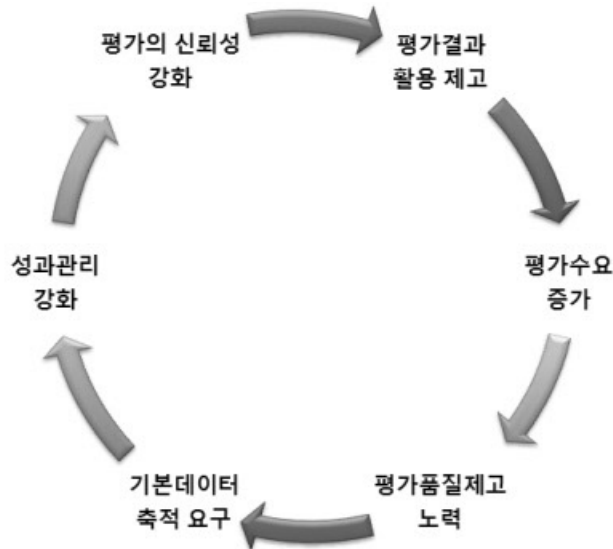
IV. 결론

평가의 효율성(Effectiveness)을 극대화하기 위해서는 평가결과의 활용도를 높여야 한다. 또한 평가결과 활용제고는 궁극적으로 평가품질 제고와 성과관리역량 향상으로 이어지는 선순환(Positive cycle)구조로 발전할 수 있다. 평가결과 활용 제도를 활성화 할 경우, 실질적인 요구와 평가 결과 반영의무로 인해 사업관리자, 정책결정자 등 실제 평가결과 활용자들의 평가에 대한 수요가 증가할 것이며, 이는 평가품질 향상에 대한 요구가 증가로 이어질 것이다. 평가의 품질 향상을 위해서는 관련 자료 등 신뢰할 만한 평가 근거 자료에 대한 요구가 증가할 것이며, 이

2) 제13차 DAC 평가네트워크 회의결과 참고

를 위해서는 보다 엄격한 성과관리가 필요하게 될 것이다. 이는 궁극적으로 평가결과의 신뢰도 향상에 기여할 것이며, 이는 다시 평가결과 활용도 제고로 선순환 될 것이다.

〈 평가결과 활용제고의 선순환구조 〉



아울러, 개별 사업의 체계적인 성과관리는 조직의 성과관리 역량 향상에 기여할 것이며, 이는 결과적으로 기관성과 제고에도 크게 기여할 것이다. 이와 같이 평가결과 활용 활성화를 통해 상당한 파급효과를 거둘 수 있다. 따라서, 우리는 신뢰할 만한 평가결과를 생산하고, 그 결과를 적극적으로 활용하고, 반영하는데 더 큰 노력을 기울여야 할 것이다.

〈 평가결과 활용을 통한 조직적인 성과 〉



참고문헌

1. 국내문헌

제13차 DAC 평가네트워크 회의 결과 보고(2012.2)

2. 국외문헌

George Keith Pitman, Osvaldo N. Feinstein, Gregory K. Ingram(2005). Evaluating Development Effectiveness. The World Bank.