

개발협력사업에서 영향평가: KOICA 영향평가 설계 사례를 중심으로

강 중 려 (KOICA 평가실 직원)

목 차

- I. 들어가며
- II. 영향평가의 이론적 설명
- III. 영향평가의 필요성 및 활용도
- IV. KOICA 영향평가 설계
- V. 결론 및 시사점

I. 들어가며

“If people think that aid is spent corruptly and doesn’t have an impact, they won’t stand behind it.”

빌게이츠가 런던 정치경제대학교에서 Global Poverty Project의 주최로 열린 한 강연에서 한 발언이다. 이와 같이 국제사회에서 원조사업의 규모가 커짐에 따라, 효과성 입증에 대한 요구가 높아지고 있다. 이에, 평가에 대한 중요성도 함께 강조되고 있으며 한국도 예외가 아니다. 지금까지 평가결과는 산출물 수준¹⁾으로 도출되는 경우가 많았고, 측정된 산출물 수준의 성과도 그 신뢰성이 낮아 사업과 성과 간 인과관계를 입증할 근거로써 충분하지 않았다.²⁾ 특히 원조에

1) 훈련된 교사의 수, 건설된 도로의 길이 등

2) Michael Bamberger, Vijayendra Rao, Michael Woolcock, "Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development", policy research working paper 5245, WB (2010)

산의 출처가 세금이라는 점은 정부와 세금납부자에게 원조사업의 책무성 및 투명성을 입증해야 하는 불가피한 이유가 된다. 특히 미국 및 유럽 발 경제불황 시기에는 더욱더 원조예산 사용 및 확보에 대한 정당성을 마련하기 위해서 무엇보다도 원조사업의 실효성을 객관적이고 신뢰할 수 있는 근거로 입증해야 한다. 그러한 평가로써 영향평가(impact evaluation)에 대한 관심이 증폭되고 있다.

이러한 흐름 속에서 KOICA는 사업성과의 과학적이고 객관적인 입증에 대한 국내외 요구에 부응하기 위해 2011년에 영향평가에 착수하였으며, 지금까지 평가설계 수립 및 1차/2차 현지조사를 마친 상태이다. 이 시점에서 본 글을 통해 국제개발협력사업에 대한 영향평가의 이해를 돕고 평가의 책무성 및 학습의 목적 외에 특별히 영향평가가 수행되어야 할 이유를 밝힌 후, 실제로 영향평가 사례를 통해 영향평가의 활용성을 살펴볼 것이다. 그 후, KOICA 사업에 적용된 영향평가 설계 사례를 제시하고 동 평가를 통해 KOICA에 기여할 수 있는 부분을 모색하려고 한다. 마지막으로 KOICA 영향평가의 향후 추진계획을 제시하도록 하겠다.

II. 영향평가의 이론적 설명

영향평가(impact evaluation)란 사업을 실시하지 않았을 경우(counterfactual)와 비교하여 최종 사업성과(Y)에 대한 사업의 영향(P)을 분석하는 것이다.³⁾ 다시 말해 영향평가는 비교집단을 설정하여 사업의 영향이 없는 사람들의 삶의 변화(YIP=0)와 사업수혜자의 삶의 변화(YIP=1)를 비교하여 그 차이(A)가 특정사업에 기인하는 것인지(attribution) 밝혀내는 것이다.⁴⁾

$$A(\text{impact}) = (YIP=1) - (YIP=0)$$

위의 방정식에서 볼 수 있듯이, 영향평가는 정량적인 방법으로 그 성과를 입증하도록 되어

3) Independent Evaluation Group(IEG), WB, "Impact Evaluation—the experience of the independent evaluation group of the world bank" (IEG, 2006)

4) Paul J. Gertler, Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, Christel M. J. Vermeersch, Impact Evaluation in Practice, WB(2011)

있다. 또한 여타 평가와 다르게 비교집단 즉 사업의 영향을 받지 않는 집단에 대한 자료도 요구된다. 따라서 비교집단 설정과 평가방법론 선택이 영향평가에서는 중요하다.

비교집단의 선정기준은 단지 사업이 실시된다는 점을 제외하고 사업대상지와 모든 조건이 같아야 한다. 이는 비교집단과 사업대상지의 차이가 오직 사업 때문임을 입증해야 하기 때문이다. 그러나 비교집단을 사업 전 상태로 설정하는 경우 같은 집단에 대한 사업 전후만 비교하는 평가가 되어 시간에 따라 변하는 요소를 통제하지 못하는 문제가 발생하며, 사업에 먼저 참여하기 원하지 않은 집단으로 설정할 경우 표본에 대한 대표성이 결여되어 선택편의(selection bias)로 인해 성과가 과대 혹은 과소평가되는 오류를 범할 수 있다.⁵⁾

영향평가의 절차는 여타 평가와 크게 다르지 않다. 평가를 기획하고 수행하고 결과를 분석하는 일련의 과정 중, 동 평가에서 가장 중요한 것은 평가의 핵심 질문을 도출하는 것이다. 이 질문에 대한 대답이 평가의 결과로 제시되어야 할 것임을 염두에 두고 동 평가를 통해 보고자 하는 것이 무엇인지 설정하는 작업이다. 다음으로 사업의 개입논리를 분명히 하기 위해 성과모형을 통해 투입-산출물-성과 간 인과관계를 제시하고 이에 따라 성과입증을 하기 위한 지표 및 방법 프레임을 작성하여야 한다. 마지막으로 이와 같은 평가설계에 따라 평가를 수행하고 수집된 자료를 분석하여 평가 결과를 도출하면 된다.

영향평가를 수행하는 방법은 무작위 배정(randomized assignment), randomized promotion, 회기단절모형(regression discontinuity design), 이중차감법(difference-in-difference), 대응기법(matching) 총 5가지⁶⁾이다. 이 글은 영향평가의 이해보다는 그 필요성에 초점을 두고 있으므로, 각각의 평가방법에 대한 상세한 설명보다는 추후에 설명할 KOICA 영향평가에 적용했던 무작위 배정에 대해서만 간단히 다루려고 한다. 그러나 각 평가방법은 혼용하여 사용할 수 있으며, 기본적으로 이 5가지 방법은 사업참여 집단과 비교집단

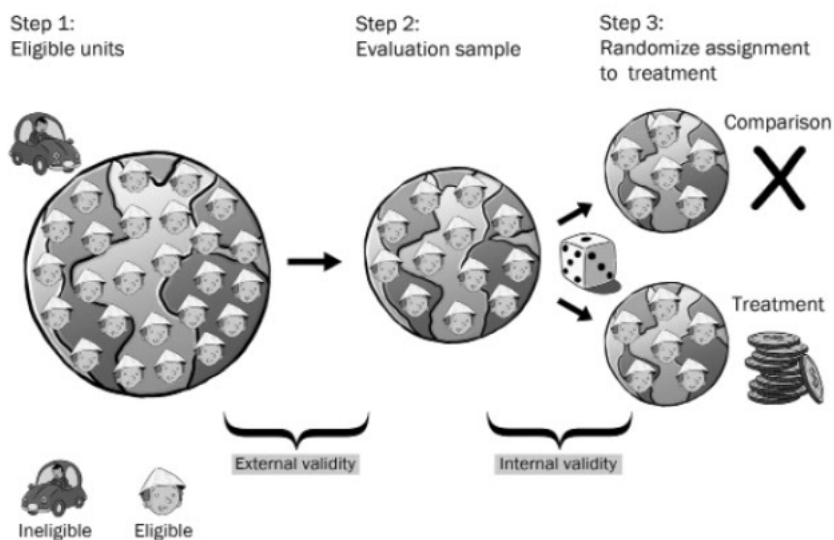
5) 이론적으로 영향평가의 설계가 사업착수 시점에 사업설계와 함께 수립되는 것을 이상적으로 보는데, 이러한 경우 사업대상지역에 수혜집단에 대해 무작위로 선택하여 먼저 사업을 수행하고, 나머지는 일정 시점이 지난 후에 단계적으로 사업을 수행하는 방식으로 진행된다. 그러나 이때 사업에 먼저 참여하고 싶은 사람과 그렇지 않은 사람으로 나누어 비교집단을 설정할 경우, 예를 들어 의료보험사업이라면, 먼저 참여하고 싶은 사람은 병에 걸려 혜택을 빨리 받고 싶은 사람일 확률이 높아, 차후에 참여하고 싶은 사람과 다른 특성을 지니게 되는 선택편의의 오류가 발생하게 되는 것이다.

6) 평가방법에 대해 자세한 설명을 원한다면 "Impact Evaluation in Practice" WB(2011)를 참고할 것 (<http://www.worldbank.org/pdt>.)

(counterfactual)의 차이를 측정하기 위해 사업의 성격에 따라 합리적이고 타당한 비교집단을 설정하는 방법임을 기억해 두면 될 것이다.

무작위 배정은 사업대상지의 인구가 사업의 직접수혜자보다 많을 때, 모든 사람이 같은 확률로 사업에 참여할 기회를 가지고 있다는 전제 하에, 추첨을 통해 비교집단을 선정하여 평가하는 방법이다. 예를 들면, 초코렛이 피로를 해소에 도움이 되는지 알아보기 위해 한 교실에 있는 24시간 꼬박 잠을 자지 못한 50명의 학생을 대상으로 실험하려 한다. 이때 실험할 초코렛은 20개이고, 따라서 전체 학생 50명에서 20명을 무작위로 추첨한다. 이 중 먼저 추첨을 통해 10명에게는 초코렛을 주고 10명은 주지 않고 그 차이를 관찰하는 것이다. 물론 초코렛을 받지 않은 10명은 평가가 끝난 후에 초코렛을 받게 된다. 맨 처음 실시한 무작위 추첨은 외적 타당성을 확보하여 평가 결과를 일반화할 수 있는 근거가 된다. 그리고 두 번째 실시한 무작위 추첨(20명→10명)은 내적 타당성을 확보하여 비교집단과 수혜집단(초코렛을 받은 그룹)이 동일한 특성을 가진 그룹으로 형성되었다는 근거가 되는 것이다.

〈그림 1. 무작위 배정(Randomized assignment)〉



Source : Impact Evaluation in Practice, WB (2011)

III. 영향평가의 필요성 및 활용도

이렇듯이 분명한 사실은 영향평가가 여타 평가보다 더 계량적인 입증방법을 추구하고 있으며, 원조사업의 이해관계자들에게 숫자로써 사업의 성과를 과학적으로 제시할 수 있다는 것이다. 그러나 여기에서 놓치지 말아야 할 것은 이러한 계량적 방법을 통해 정확한 성과를 측정해 낼 수 있는지에 대한 여부이다. 더불어 정확한 성과를 측정할 수 있다 하더라도, 엄격한 영향평가 수행을 위해서는 많은 예산이 필요한데 굳이 그 많은 예산을 투입할 만큼 영향평가 수행이 득인지에 관한 문제도 남아있다.

결론부터 말하자면, 아이러니하게도 성과를 정확하게 측정하기 위해 영향평가에서 엄격하게 평가 설계를 하고 평가방법을 활용하지만, 정량적인 방법만으로는 정확한 성과를 측정하기 어렵다. 그 이유는 성과에 미치는 경제적, 정치적, 문화적 요인을 정량적인 평가방법만으로 관찰하기 어렵기 때문이다. 즉 계량적인 평가방법 만으로는 성과에 영향을 미칠 수 있는 사업수행과정 중 발생하는 요소들 간 역학관계를 포착할 수 없고, 따라서 의도한 결과를 달성할 수 없을 때 그 원인이 사업설계에 있는지 사업수행과정 중에 발생했는지 알 수 없게 되는 것이다.⁷⁾ 이 외에도 계량적 조사방법은 가정폭력 등 민감한 이슈에 대한 정보를 다루기에 적합하지 않으며, 현실적으로 사업초기부터 비교집단을 설계하여 영향평가를 수행하는 사업이 많지 않기 때문에 이를 보완하기 위해서는 후향적 접근방법(retrospective approach)⁸⁾을 적용하게 되는데 이때 정성적인 방법이 필요하다. 이러한 이유로 국제사회에서도 영향평가에 대해 정량적 및 정성적 평가방법을 혼용하는 방식(mixed method)을 권고하는 추세를 보이고 있다.

이렇듯 정확한 성과를 측정하기 위해서는 정량적 방법 및 정성적 방법을 혼용해야 한다면, 영향평가는 정말 수행할 만한 가치가 있는 것인가? 영향평가는 중간, 종료, 사후평가보다 비용과 시간이 많이 요구된다. 그 이유는 앞서 살펴본 바와 같이 비교집단을 선정해야 하며, 그 비교집단에 대한 자료수집도 필요하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 영향평가를 수행해야 하는 가장 큰 이유는 다음과 같이 평가를 통해 과학적으로 효과성이 입증된 사업을 확대할 수 있기 때문이다.

7) Michael Bamberger, Vijayendra Rao, Michael Woolcock, "Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development", policy research paper 5245, WB (2010)

8) 과거의 상태를 불러오는(recall) 작업으로 사람들의 기억에 의존하는 접근법이므로 정말 사업이 성공적으로 수행되었는지, 수혜자에게 정말 효과가 있었는지 등 정확한 정보를 생산하는데 한계가 있다. 주로 초점집단인터뷰 혹은 설문조사 등 정성적인 방법으로 정보를 불러오기에 수집된 자료의 신뢰성은 낮은 편에 속하나 여타 자료(2차 자료, 통계 등)와 함께 비교하여 그 신뢰성을 제고하여 이용할 수 있다.

먼저, 영향평가를 통해 긍정적인 결과가 나오면 정부는 사업의 지속을 결정하게 되고, 개선 사항을 반영한 사업을 계속해서 수행하게 된다. 그 후, 개선된 사업을 다시 평가하고 이러한 반복과정을 통해 유사사업 개발에 유용하게 적용할 수 있는 정보 및 지식을 확보함과 동시에 사업의 가치성을 확인하게 된다. 그 결과 정책결정자들은 근거에 기반하여 다른 지역에 혹은 더 큰 규모로 사업을 확대하게 되는 것이다. 이렇게 영향평가가 특히 근거기반의 정책수립에 도움을 줄 수 있는 이유는 비교집단 설정을 통한 성과입증 방법을 통해 시범사업의 비용효과성을 측정하여 미래에 수행할 사업설계에 대한 정보를 만들어 낼 수 있기 때문이다.

이 외에도 영향평가는 정치적인 이유에서 수행되기도 하는데, 예를 들어 논쟁이 될 만한 사업에 대한 정확한 성과측정을 통해 사업의 지지기반을 만들어서 기관이 선택한 결정에 대해 근거를 제공하기도 한다. 즉 정치적으로 민감한 사업에 대한 성과 및 사업관리의 책무성을 입증하는 수단으로 영향평가를 활용하기도 하는 것이다.

책무성 및 학습 그리고 사업확대의 의미 외에도, 영향평가 수행을 통해서도 예측하지 못했던 파급효과를 볼 수 있다. 예를 들어, 계량적인 영향평가를 수행했다는 것만으로도 이해관계자들에게 평가에 대한 인식을 환기시키고 관심을 유도할 수 있다. 멕시코의 경우, Progresa 프로그램에 대한 영향평가 이후, 2006년 사회정책평가위원회인 CONEVAL(Council for Program Evaluation)을 설립하여 체계적인 정책 평가가 가능하게 되었다.

다음은 국제사회에서 영향평가가 활용되어 사업이 확장되는 사례를 살펴보고자 한다. 캄보디아 사례는 영향평가의 전형적인 평가대상으로 잘 알려진 조건부 현금 지원(conditional cash transfer program, CCT) 사업이다. 이 사례는 교육분야의 조건부 현금지원으로 대표적인 사례인 멕시코의 Progresa⁹⁾와 같은 유형의 사업으로서 캄보디아에서 실시된 시범프로그램이다. Progresa사업의 영향평가 결과는 매우 효과적으로 나타났으며 이후 아르헨티나, 콜롬비아 등 라틴아메리카 지역은 물론 인도네시아, 방글라데시 등지에서 대규모로 프로그램이 수행되었고 시범프로그램이 캄보디아, 모로코 등 지역에서 수행되었다¹⁰⁾.

9) Progresa와 같은 조건부 현금지원 프로그램은 전통적인 보조금 방식을 변형시켜 가정에서 자녀들의 건강, 교육, 영양 등 인적자본에 투자를 하면 재정적인 인센티브를 주는 방식으로 진행되는 사업이다.

10) Ariel Fiszbein, "Using Financial Incentives to Achieve Education Results: A Review of Evidence", 2010 KDI International Conference Economic Development and Impact Evaluation, KDI (2010)

〈타 영향평가 결과 활용 사례¹¹⁾ : 캄보디아 여학생 장학금 프로그램 영향평가〉

(평가대상) 동 영향평가 사례는 일본 빈곤퇴치펀드(Japan Fund for Poverty Reduction, JFPR)의 장학금 프로그램으로서 2004년에 시작되었으며 6학년을 마치고 중학교에 진학하기 원하는 빈곤 여학생들에게 장학금을 지급하는 사업이다. 동 프로그램은 전체 중학교의 15%를 대상으로 하여 각 학교에서 최대 45명의 여학생이 장학금을 받게 되도록 형성되었다. 동 사업 이후, 세계은행에서 같은 내용이지만 수혜대상을 더 구체화 하여 후속사업 및 후속 평가를 실시한 사례로서 기초자료가 부재했다는 제약사항이 있었다.

(평가설계) 동 사례의 영향평가 목적은 여학생이 6학년에서 중학교에 진급하는 데에 장학금의 효과성을 측정하기 위함이다. 사업 후반기에 접어들 때까지 평가가 수행되지 않았으므로 후향적 평가설계가 필요했으며 이를 위해 장학금 지원서 및 사전 공지 없이 방문하여 수집한 학교 등록률 및 출석률 자료를 사용했다. 평가방법으로는 회귀분석모형을 활용하여 장학금 수혜자 그룹(사업참여자)과 장학금 비수혜자 그룹(비교그룹)을 비교하였다.

(평가의 영향 및 활용도) 평가 결과, 동 사업은 빈곤층 여학생으로 수혜자 타겟을 성공적으로 선정한 것으로 나타났으며 장학금 비수혜자보다 출석률 및 등록률이 30% 높은 것으로 드러났다. 세계은행이 수행한 후속 평가에서도 장학금이 출석률에는 영향을 끼쳤으나 학습 수준을 개선하지는 못한 것으로 나타났다. 이는 멕시코 지역에서 실시되었던 조건부 현금 지원 프로그램(CCT)의 영향평가와 동일한 결과였다. 이렇게 누적된 평가결과로 인한 즉각적인 변화는 첫째, 정부가 장학금 프로그램에 평가결과를 반영하게 된 것이고 둘째, 더 큰 규모의 fast-track 무상원조사업에 엄격한 평가설계를 포함시키도록 한 것이다. 다시 말해, 이는 정부가 사업에 대해 과학적으로 신뢰할만한 성과 입증에 성공하여 사업이 확대 되도록 정책을 수립했다는 것을 의미한다.

그 외에도 비록 기준치가 없었지만 첫 번째 수행한 영향평가 결과, 사업수행과정 중 개선할 사항을 발견하여 추후 후속사업에 적용할 수 있었고 더 나아가 개선된 후속사업에 대해 성과를 엄격하게 측정해보자는 욕구(appetite for evaluation)를 불러일으켰다. 이는 평가가 이상적으로 설계되고 수행되면 더할 나위 없겠으나, 그렇지 않더라도 추후 사업의 효과성을 위해 개선할 부분을 발견할 수 있고, 평가 결과를 반영한 뒤에는 그 성과에 대해 궁금증을 야기하여 또 다시 평가를 해야겠다는 태도의 변화를 가져왔다고 볼 수 있다. 이와 함께 평가결과가 긍정적이라는 사실은 국내 이해관계자들이 사업관리의 도구로서의 평가에 관심을 유발시키도록 했으며, 평가팀과 사업팀은 정부와 긴밀하게 협조하여 엄격한 평가를 수행할 수 있고 평가결과를 정책결정자들이 활용할 수 있는 사업을 설계할 수 있게 되었다.

11) "Making Smart Policy: Using Impact Evaluation for Policy Making", Doing Impact Evaluation no.14, WB (2009)

IV. KOICA 영향평가 설계

이번에는 국제사회에서 수행되고 있는 영향평가를 한국의 원조사업에 적용한 사례를 살펴보고자 한다. KOICA는 한국 최초로 영향평가를 개발협력사업에 적용하여 수행하고 있으며 평가설계는 다음과 같이 이루어졌다. 현재 동 영향평가는 수행 중에 있으므로 자세한 사항은 최종적으로 평가결과가 도출된 이후 설계부터 결과까지 전체적으로 다루기로 하고 여기서는 평가설계 중 중요한 평가질문 설정 및 평가방법 수립에 대한 내용만 살펴보고자 한다.

1. 평가대상사업 개요

시범적으로 영향평가를 실시할 대상사업은 에티오피아 가족계획 및 모자보건증진사업('08-'10/340만불)이다. 이 사업은 오로미아 주(Region) 아르시 존(Zone) 헤보사 보레다(Woreda) 지역의 보건의료인력 역량강화 및 가족계획 서비스 제공을 통해 원치 않는 임신율을 감소시켜 모성보건을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 특별히 지역사회 활성화를 통한 사업수행접근 방식을 채택하고 있어 최하위 행정단위에서 직접 변화를 유도하여 마을단위에서 지속적이고 효과적인 변화를 도모하였다. 따라서 가장 작은 행정단위인 케벨레(Kebele, 마을)에 배치되는 주민건강요원(Health Extension Worker/HEW)의 역량강화부터 직접수혜대상자인 여성의 행동에 영향을 미치는 모든 이해관계자 즉, 남성 및 종교지도자에 대한 교육까지 포함되었다.

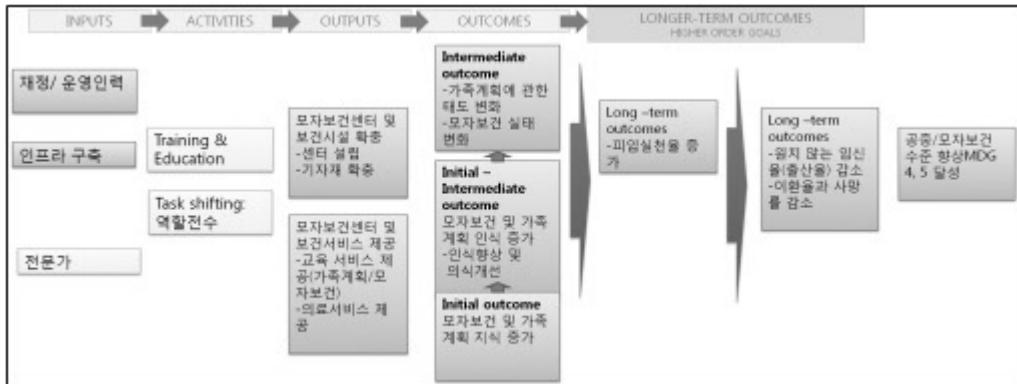
동 사업은 비교집단이 사업초기 시부터 형성되어 있지는 않았으나, 사업 초기에 기준치조사로써 해당 사업지의 직/간접 수혜자(남성, 여성, 청소년)에 대한 설문조사가 실시되었으며, 사업 중 역량강화 부분에 대한 효과성 평가(간호사, 주민건강요원 등에 대한 교육효과 평가) 및 사업 종료 시점에 수혜자에 대한 설문조사 및 인터뷰가 실시되어 타 사업에 비해 기초자료가 확보되어 있었다.

2. 평가설계

(평가질문) 영향평가를 시작하기 위해서는 먼저 평가 핵심 질문을 설정하였다. 동 사업 평가의 핵심질문은 “KOICA 가족계획 사업이 질 높은 보건 서비스 및 장기 피임방법을 제공함으로써 보건 성과(인식 및 행동 변화)와 보건지표(원치않는 임신율)에 직간접적으로 영향을 미쳤는

지 여부”이다. 이는 사업의 장기성과 달성 여부를 묻는 질문으로서, 성과모형에 따르면 장기 성과 이전의 성과, 즉 단기/중기 성과가 그 이전에 달성되었는지 입증해야 도출할 수 있는 질문이다.

〈그림 3 에티오피아 가족계획 및 모자보건증진사업 성과모형〉



(평가방법 선택) 동 사업은 앞서 언급했던 바와 같이 초기에 비교집단이 형성되어 있지 않았기 때문에 불가피하게 후향적 접근방법을 활용하여 비교집단의 과거 자료에 대한 확보가 필요했다. 또한 계량적 성과 측정에 따른 한계를 보완하고 사업수행에 영향을 미친 다양한 요인 분석을 위해 정성적 방법을 사용하기로 하였다. 따라서 정량적 및 정성적 조사방법을 모두 활용하는 준실험설계를 채택하고, 이에 정량적 접근법을 통해 밝힐 수 있는 성과, 정성적 접근법을 통해 밝힐 수 있는 성과를 다음과 같이 구분하였다.

1) 정량적 접근법을 통해 밝혀낼 수 있는 성과

- (1) KOICA 가족계획사업을 통해 비교지역에 비해 가족계획과 관련한 지식, 인식, 태도 및 행동에 더 긍정적인 변화를 가져왔는가?
- (2) KOICA 가족계획사업 이후에 사업 이전보다 뚜렷한 변화가 있는가?
- (3) 사업지역 이해관계자들과 관련된 보건 수준¹²⁾이 비교그룹과 비교하여 향상되었는가??

상기 질문에 대한 답을 얻기 위해서 먼저, 비교집단을 형성하기 위한 작업을 수행하였다. 사

12) 보건인력 및 보건기관: health posts, health centers, governmental hospitals 포함

업지역과 유사한 성격을 지닌 비교집단을 선정하기 위한 기준은 ① 지역 기초정보(인구, 수입수준, 문맹률 등) ② 유사한 보건관련 인프라 조건(보건 시설 및 보건인력) ③ 타 원조기관 및 NGO 가족계획 사업개입 여부 이다. 이 중 특히 중요하게 여겼던 기준은 지역 기초정보 중 인구 대비 가임여성 비율과 유사한 보건관련 인프라 조건 중 보건인력 즉 간호사, 주민건강요원, health worker의 현황이었다. 그 이유는 동 사업의 주된 수혜자가 가임여성이며, 영향평가를 통해 궁극적으로 보려는 장기성고가 가임여성의 행동의 변화에 있기 때문이었으며, 인프라 중 보건인력 특히 간호사, 주민건강요원, health worker는 가임여성에게 보건서비스를 제공하는 최측근의 인력이기 때문에 직접수혜자인 가임여성의 행동에 큰 영향을 미칠 것이라 여겼기 때문이다. 실제로 사업의 내용에는 이들에 대한 역량강화요소가 포함되어 있으므로 사업개입논리를 확인하고 그것이 어느 정도 성과를 냈는지 볼 수 있도록 하였다.

다음은, 사업성격을 고려하되 비용 및 시간의 제약사항을 고려하여 표본추출 방식 및 표본 크기를 설정하였다.¹³⁾ 사업의 주요지표인 피임율을 15%로 추정하였을 때 적정 표본수를 계산한 결과 표본오차 4% 적용 시 303명, 3% 적용 시 535명의 표본이 적절한 것으로 나타났다. 기준치 조사 시 표본오차 3%로 인구 집단별로 약 600여명을 표본추출하여 조사를 수행한 점을 고려하여 이번 영향평가에서도 동일하게 표본 오차 3% 적용, 약 600여명을 조사하는 것이 적정한 것으로 판단하였다.

상기와 같은 표본사이즈를 가지고 동 사업에서 적용할 영향평가 방법은 무작위 배정(randomized assignment)이다. 샘플 수가 전체가구수의 2%이므로 해토사 보레다 내 전체 케벨레 수의 2%인 6개 케벨레를 무작위 추출하였다. 그리고 각 6개 케벨레 내 90가구를 무작위 추출하여 총 540가구를 조사하도록 설계하였다.

2) 정성적 접근법을 통해 밝혀낼 수 있는 성과

- (1) 가족계획사업이 어떻게 수행되었는가? 의도한 계획대로 수행이 잘 되었는가?
- (2) 가족계획사업 수행과정의 질 향상과 서비스 확대를 위한 보건서비스 제공자들의 제안은 무엇인가?

13) 동 사업의 경우 1)사업기반 구축(2009.1-5), 2)사업활성화(2009.6-12), 3)공중보건훈련센터 운영체계구축(2010.1-5), 4)공중보건훈련센터 활성화(2010.6-12)의 단계를 거치면서 장기 프로젝트에 의해 종단적 패널조사 설계방법을 적용한 만큼 2%의 작은 허용 표본오차를 설정하고 표본 수를 최대한 모집단 전체 가임여성 수에 근접하게 추출함이 타당하나, 가족계획 서비스가 노출된 집단과 노출되지 않은 집단 간의 비교를 위한 대조군 선정에 있어서는 시간과 비용 등 현실적인 문제를 고려하여 4-5%의 표본오차를 목표로 조사를 진행하여도 무방하다고 판단함.(동 사업 종료평가결과보고서)

(3) 가족계획사업을 지속가능하게 하는 것은 무엇인가? 지역에 더 적합하게 수행하려면 어떻게 해야 하는가?

여타 사업과 달리, 이 사업에서 주목할 특징은 지역사회를 기반으로 사업이 설계되고 수행되었다는 점이며, 이러한 사업의 특징을 배제하지 않고 성과에 미치는 영향을 측정하기 위해서는 정성적 조사가 필요하다. 이번 평가에서 정성적 조사로는 지역 내 사업참여 주민, 지역사회 각 위원회 및 지도자, 의료인력(간호사, 의사 등), 주민건강요원, 조산사를 대상으로 초점집단토론 및 심층면접을 실시하도록 하였다. 한가지 더 고려된 점은 직접수혜자가 현지상황을 고려했을 때 취약계층인 “여성”이기 때문에 이들의 의사결정에 미치는 다양한 문화적 요인 및 사회적 규범이 존재할 것이라는 점이다. 따라서 정량적 결과를 유의미하게 분석하기 위해 정성적 조사를 통해 제도적 변화 및 개선사항(지역사회 내 법규, 행동강령 등의 변화)을 추적함으로써 동 사업의 예기치 못한 파급효과 즉, 제도적 역량강화 및 지역사회 내 사회적 규범 및 윤리규범에 대한 중장기 성과를 측정하도록 하였다.

〈표 1 초점집단토론 대상자 목록(사업대상지)〉

분류	초점집단토론(FGD) 그룹	N
정책결정자 수준	Arsi zonal health bureau	1
	Active committee	5
	Advisory committee	7
	Health service management committee	8
	Asella hospital/ adama univ.	2
서비스전달자 수준	Trained health worker(nurse, lab)	4
	TBA	2
	HEW(health extension workers)	10
지역사회 수준	Kebele leader	16
	Religious leader	6
	Male committee leader	5
	Female committee leader	5
	S/sharara women association	9
수혜자 수준	Client(multi/ new)	10
	FP user	5
	FP non-user	5
총합		100

V. 결론 및 시사점

지금까지 영향평가에 대한 간략한 설명과 그 필요성을 살펴보고 KOICA 사업에 적용하고 있는 영향평가의 설계에 대해 알아보았다. 물론 평가를 수행하는 것은 분명히 어려운 일이다. 더군다나 우리가 일반적으로 많이 수행하는 사업 전후 비교를 위한 평가가 아니라 비교집단을 통해 사업의 객관적인 성과를 측정하는 것은 말처럼 쉬운일이 아니다. 국제사회에서도 우리나라보다 평가에 대한 인식이 더 높은데도 불구하고 사업설계 시 영향평가가 함께 시작하는 등 가장 이론적으로 엄격한 영향평가를 수행하는 경우는 드물다. 특히 원조사업에 대한 영향평가는 개도국이라는 특수한 상황에 있는 만큼 이에 대한 예산과 시간의 투입이 더 요구되어 수행하기 어려운 것이 현실이다. 실제로 KOICA 시범 영향평가를 수행하면서도 수집한 자료의 신뢰성에 대한 문제가 발생하는 등 개도국에서 조사하는 것에 대한 제약사항이 분명히 드러났다.

이러한 제약사항에도 불구하고 KOICA에게 동 시범 영향평가가 주는 함의는 KOICA 보건 사업 중 많이 실시되고 있는 가족계획 사업 프로그램에 대한 효과성 및 파급효과를 검증하여 비교우위로 선정하는 등 근거기반의 정책을 수립하는데 도움이 된다는 점이다. 현재 동 평가대상과 유사한 사업이 에티오피아 티그라이 주에서 수행될 예정인데, 이번에 수행하는 영향평가 결과를 이와 같은 유사 사업에 적용하여 개선된 사업을 수행할 수 있을 것으로 예상된다. 더 나아가 멕시코의 Progresa 프로그램과 같이 두 사업에서 유사한 성과를 입증 시에는 여러 지역에 보편적으로 수행할 수 있는 가족계획 및 모자보건 증진프로그램을 수립할 수 있게 될 것이다. 이는 곧 근거에 기반한 정책 수립과 이를 수행하기 위한 프로그램 모델화를 통해 우리나라 무상 원조사업에 대한 KOICA의 책임성을 제고하는 데 기여하는 것을 의미한다.

현재 2011년 1,2차 현지조사를 통해 수집한 자료를 분석 중이며, 이를 기반으로 올해 하반기에 3차 현지조사를 실시하여 마지막 자료를 수집할 것이다. 1,2차 자료분석 결과는 종료평가 결과와 함께 세미나를 통해 공유할 예정이며 3차 현지조사 후 모든 자료를 통합 분석하여 최종적으로 영향평가 결과를 도출할 것이다. 평가결과의 활용을 극대화하기 위해 학술지 게재 및 국제학회에 동 평가 건에 대해 발표하려고 한다. 이 외에도 KOICA는 더욱 엄격한 영향평가를 수행하기 위해 가나 볼타지역 식수위생사업에 대해 사업 설계 단계부터 평가설계를 함께하는 시도를 하고 있다. 이와 같이 과학적으로 신뢰할 수 있는 질 높은 사업성과를 도출하려는 KOICA의 끊임없는 노력을 통해 정부와 국민 더 나아가 국제사회에 KOICA 무상원조사업의 책임성을 입증하는 계기가 되기를 바란다.

참고문헌

1. 국내문헌

한국국제협력단(2011), 에티오피아 가족계획 및 모자보건증진사업 영향평가 I 종료평가결과보고서

2. 국외문헌

Ariel Fiszbein, "Using Financial Incentives to Achieve Education Results: A Review of Evidence", 2010 KDI International Conference Economic Development and Impact Evaluation, KDI (2010)

Independent Evaluation Group(IEG), WB, "Impact Evaluation—the experience of the independent evaluation group of the world bank" (IEG, 2006)

Michael Bamberger, Vijayendra Rao, Michael Woolcock, "Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development", policy research working paper 5245, WB (2010)

Paul J. Gertler, Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, Christel M. J. Vermeersch, Impact Evaluation in Practice, WB(2011)