

IPDET 교육을 통해 파악한 개발평가 주요이슈와 시사점

조 정 명 (KOICA 평가실 과장)

목 차

1. 들어가며
2. 주요 논의사항
 - 2.1. 개발평가의 효율성 제고
 - 2.2. 외부평가와 내부평가
 - 2.3. 평가역량개발
3. 시사점
4. 나오며

1. 들어가며

ODA 규모가 증가하고 국민의 우리 정부의 ODA 활동에 대한 관심이 높아지면서, 개발협력 사업에 대한 모니터링 및 평가의 역할이 점차 강조되고 있다. 국민, 국회 등 관련 이해관계자들이 개발협력 사업의 성과에 대한 보다 많은 그리고 질 높은 정보를 요구하고 있는 것이다. 이러한 수요를 충족하기 위해서는 전반적인 개발평가 시스템 강화가 필요한데, 이와 더불어 개발협력 사업을 수행하는 개인과 조직의 역량강화도 필수적이다.

KOICA 평가실은 개발평가 전문성 강화를 위해 2010년부터 직원의 국제개발평가교육프로그램 단기직무연수(International Programme for Development Evaluation Training, IPDET) 참가를 권장하고 있다. IPDET은 2001년 처음 시작된 세계최대의 개발평가 교육 프로그램으로, 전 세계 개발평가 분야에서 활동하고 있는 독립 컨설턴트와 정부, 국제기구, NGO 등

의 관계자들이 참가한다. 개발평가의 관리 및 수행 역량 배양을 목적으로 강의식 이론수업과 그룹토의 방식의 토론수업을 병행하는데, 20여 개국의 다양한 배경과 경험을 가진 전문가들이 함께 학습하며 얻는 시너지 효과가 매우 뛰어난 것으로 알려져 있다. 국외단기직무연수의 일환으로 일주일 동안 본 교육에 참가하였는데, 흥미로운 점은 각 국에서 경험하고 있는 한계나 문제점이 유사하다는 것이다. 각 국의 개발평가 역사와 시스템이 다양함에도 불구하고, 그 수준에 상관없이 당면하고 있는 과제는 유사하다는데서 우리의 개발평가에 주는 시사점을 찾아볼 수 있었다.

본고는 2012년 유럽지역 IPDET에서 논의되었던 주요 내용 중에서 우리의 개발평가 환경과 관련된 사항을 소개하고, 다른 나라 또는 기관의 사례가 우리에게 주는 시사점에 대해 고찰해 보고자 한다.

2. 주요 논의 사항

2.1 개발평가의 효율성 제고

개발평가의 목적이기도 하며, 가장 중요성이 대두되고 있는 평가의 기능 중 하나는 개발협력 사업의 효과성Effectiveness 및 효율성Efficiency 입증이다. 국제사회는 보다 체계적이고 논리적인 성과 입증을 위해 영향평가 등 다양한 평가 방식을 시도하고 있다. 이러한 합리적인 평가 방식과 평가 결과의 타당성에 대한 논리 못지않게 강조되고 있는 이슈는 평가의 당위성 측면이다. 평가는 많은 물적, 인적 자원과 시간을 소요하는 활동이며, 대부분의 경우 평가대상에 비해 가용 자원이 제한적이다. 이에 ‘어떤 평가를 할 것인가’와 ‘어떻게 평가의 목적을 효율적으로 달성할 것인가’에 해당하는 평가 수행의 가치와 효율성 측면 또한 대두되고 있다. 가령 영향평가는 사업의 성과를 구체적이고 과학적으로 입증할 수 있다는 장점이 있는 반면 비용과 시간 소요가 큰 단점이 있다. 수요에 비해 재원의 공급이 월등히 부족한 개발협력 분야에 있어 어느 수준까지 영향평가를 시도하는 것이 적합한가에 대한 논의가 계속되고 있다. 한정된 자원의 분배에 있어, 효과적인 사업방식 입증에 위한 평가에 대한 투자를 높여야 할 것인지, 아니면 최선의 방법은 아닐지라도 도움이 시급한 집단에 대한 수혜 범위를 넓히는 것에 초점을 두어야 하는지에 대한 논의가 계속되고 있는 것이다. 이는 흑백논리로 정리될 수 있는 것이 아니며 궁극적으로 가치판단의 문제이긴 하나, 양측 논리가 공통적으로 동의하는 것은 평가의 비용과 편익을 고려해야한다는 것이다.

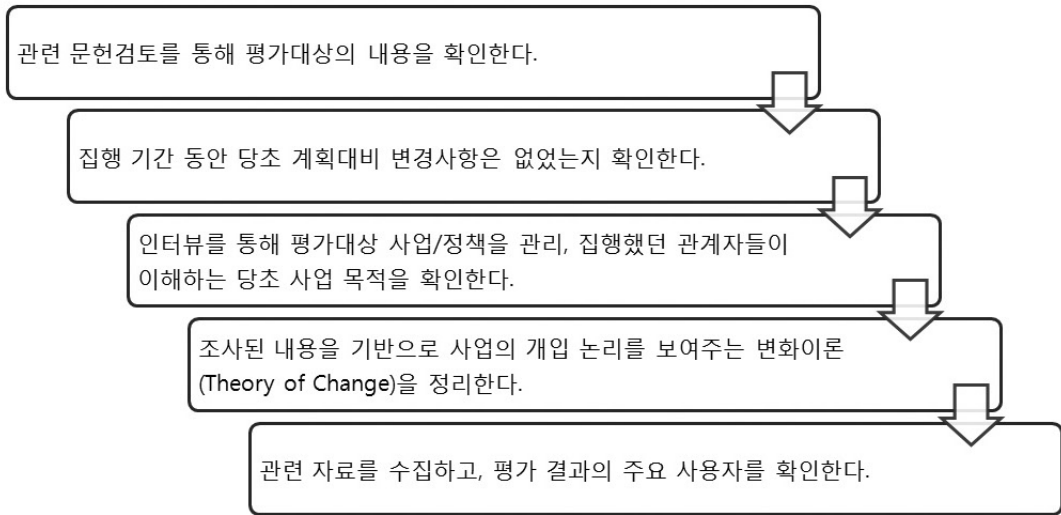
미국, 영국, 한국 및 UN 기구 등은 시간과 자원의 낭비를 방지하지하고 의미 있는 평가를 수행하기 위해 평가성 사정Evaluability Assessment을 통해 평가대상을 선별한다. 평가성 사정이란, 1970년대 Whoely에 의해 도입된 개념으로 평가에 착수하기 전 평가의 유용성 및 평가 가능성을 확인하기 위해 간략한 형태의 사전연구를 실시하는 것을 말한다(Morra Imas, Rist, 2009). Whoely는 평가자들이 현실과 이상의 차이를 제대로 인식하지 못해 많은 평가가 실패로 귀결되고 있다고 판단하여(Nay and Kay, 1982), 평가는 ‘이 평가를 실시할 수 있는가’라는 근본적인 질문으로 부터 시작해야한다고 주장했다. 평가에 본격적으로 착수하기 이전에 이해관계자들의 의견을 수렴하여 평가의 목적을 명확히 하고, 평가 대상의 기본정보를 수집해 봄으로써 평가 대상과 환경에 대한 이해를 높이고 무모한 시도를 방지할 수 있다는 것이다. 또한 이러한 사전 정보파악을 통해 부족한 정보를 보완하여 평가의 준비성을 높이고, 필요시 평가에 대한 이해관계자 간의 기대를 조정하는 기반을 제공함으로써 이해관계자와 평가자간의 효율적인 의사소통 수단으로 활용된다. 이에 결론적으로는 평가 수행의 업무효율성을 높이고, 평가 관련 이해관계자의 기대에 부응하는 풍부한 평가 결과를 도출할 수 있다.

〈표 1〉 평가성 사정의 목적 및 강·약점

| 구분 | 세부사항 |
|----|---|
| 목적 | <ul style="list-style-type: none"> • 평가 가능성과 유용성 여부를 판단 • 평가자와 이해관계자간의 의사소통 촉진 • 평가목적 명확화 |
| 활동 | <ul style="list-style-type: none"> • 기존 자료 검토 • 사업의 목표 및 목적, 내용에 대한 이해 및 이해관계자간 합의 • 평가 결과 사용자의 평가에 대한 수요 및 기대 파악 • 사업의 개입논리 정리 및 변화이론(Theory of Change) 수립 |
| 강점 | <ul style="list-style-type: none"> • 현실적이고 적합한 평가계획 수립 지원 • 이해관계자의 평가에 대한 기대 파악 및 반영 • 시간 및 자원낭비 방지 |
| 약점 | <ul style="list-style-type: none"> • 평가의 전체 일정 지연 |

평가성 사정은 평가팀이 단독적으로 수행하는 것이 아니라, 주요 이해관계자들로 구성된 집단이 수행하는데, 평가의뢰자Administrator, 평가대상사업 또는 정책 수행자Implementer, 평가자Evaluator등을 포함한다. 평가성 사정의 절차는 각 기관의 평가환경 및 목적에 따라 다양한 것으로 파악되었는데, 기본적인 절차를 정리하면 아래와 같다.

〈그림 1〉 평가성 사정의 절차



많은 국가와 국제기구에서 이러한 평가성 사정 절차를 통해 평가대상 선정에 대한 당위성을 확보하고, 평가결과의 유용성을 제고하여 보다 효율적인 개발평가가 이루어지도록 하고 있다.

이밖에도 비용-편익의 측면에서 평가의 가치를 제고하기 위해 단일사업의 평가 보다는 여러 사업을 주제별 또는 분야별로 한꺼번에 실시하는 집단평가Cluster Evaluation 강화의 중요성 또한 대두되고 있다. 평가의 양적 증대 보다는 평가의 품질과 평가 결과의 활용에 더 많은 관심이 집중되고 있는 것이다.

미국의 경우, 2010년부터 추진된 USAID 선진화 정책USAID Forward Reform의 일환으로 2011년 평가 정책이 수립되었다. 아이러니 하게도 2011년 이전에는 구체적으로 규정화 되어있는 평가 정책은 부재하였다. 미국은 평가지침상 사업Project 레벨에서는 큰 규모(구체적인 금액은 명시하지 않음)의 사업, 혁신적이거나 시범적인 사업에 대해 평가를 실시하는 것으로 규정하고 있으며, 국가지원전략Country Development Cooperation Strategy 레벨에서는 전략에 포함되는 각 개발목표Development Objective 마다 적어도 하나의 영향평가를 수행하도록 규정화하고 있다¹⁾. 평가의 종류는 프로젝트 이행현황평가Project Performance Evaluations, 프로젝트 영향평가Project Impact Evaluations, 프로그램 평가Program Evaluations, 지역 영향평가Global/Regional Impact Evaluations, 국별평가Country Assistance Evaluations, 기관평가Organizational Evaluations, 특별평

1) USAID EVALUATION POLICY:YEAR ONE(2012)

가Special Evaluations Studies 등으로 구분한다.

프로젝트 평가는 크게 사업수행기간 중에 간략하게 이행현황을 점검하는 이행현황 평가 또는 중간평가Midterm Evaluation와 사업이 종료된 후 성과 및 영향을 측정하기 위한 영향평가 또는 사후평가Ex-post Evaluation로 구분한다. 개별사업의 평가도 의의가 있으나 미국정부가 수행하는 개발협력 사업의 성과 및 영향, 그리고 문제점을 종합적으로 파악하기 위해서는 다양한 사업을 평가하는 주제별 프로그램 평가가 적합하다고 강조한다. 특히, 특정 국가에 지원하는 프로그램의 방향의 조정이 필요할 때 이 평가가 유용하다. 또한 한 프로그램에 대해 다양한 국가의 사례를 종합적으로 평가하는 지역 영향평가도 강조되고 있는데, 이러한 평가는 그 효과가 충분히 입증되지 않은 프로그램의 개선방향을 모색하는데 유용한 평가이다. 이 평가에서는 프로그램의 의도한 성과뿐만 아니라 의도하지 않은 성과의 파급효과도 평가함으로써, 이를 향후 개선점 모색에 활용한다. 실제로 최근 USAID가 발표한 대표적인 평가 보고서 중 ‘무역 역량강화 사업에 대한 성과평가From Aid to Trade: Delivering Results: A Cross-Country Evaluation of USAID Trade Capacity Building(2010)’는 2002년 이후에 진행된 무역 역량강화 사업의 국가별 사례와 성과를 종합적으로 분석하여, 향후 무역 역량강화 사업이 나아가야 할 방향을 제시하였다. 이밖에도 잠비아 지원 사업에 대한 영향평가, 비공식부문 근로자에 대한 사회보험 확대의 영향평가 등²⁾ 단일 사업에 대한 평가 보다는 다양한 사업을 종합적으로 분석하는 주제별 평가가 주류를 이루고 있다.

〈표 2〉 USAID 평가 정책(2011)³⁾

| 구분 | 세부사항 |
|----|--|
| 정의 | • 사업의 효과성 제고와 향후 정책판단의 기반이 되는 정보제공을 위해 실시하는 프로젝트/프로그램의 특징 및 성과에 대한 체계적이고 종합적인 분석 |
| 목적 | • 책임성(Accountability) 확보 • 학습(Learning) |
| 대상 | • 큰 규모의 프로젝트 • 혁신적이거나 시범적인 프로젝트 |
| 방법 | • 제한된 시간과 자원으로 평가의 목적을 달성하기 위한 모든 방법 • 특정 평가방법을 선호하지 않음 • 영향평가에 있어서는 실험적(Experimental) 설계가 가장 명확한 입증수단이나, 무작위추출 방식을 적용하기 어려울 시에는 다른 방법을 사용할 수 있음 |
| 계획 | • 집행부서 : 연간 사업계획 수립시 평가 계획 및 예산을 포함 • 국별지원전략 : 각 개발목표 별로 적어도 하나의 영향평가 수행 • 프로젝트 설계 : 평가가 필요한지 여부와 평가 종류 결정 |
| 활용 | • 평가결과를 전략, 우선순위, 사업계획과 관련된 정책결정에 활용 |
| 자원 | • 전체 프로그램 예산의 최소 3%를 외부평가(모니터링과 별도) 예산으로 책정 |

유럽위원회European Commission의 EuropeAid는 미국의 경우와 마찬가지로 평가시기에 따라서는 사업수행 중에 실시하는 중간평가Intermediate Evaluation와 사업종료 후 실시하는 사후평가Ex-post Evaluation로 구분하고, 종류에 있어서는 지역별/주제별Geographic/Thematic 평가와 프로젝트/프로그램Project/Program 평가로 구분한다. EuropeAid는 평가실시 여부를 결정하는데 있어 다른 무엇보다 평가의 목적과 쓰임을 명확히 하는 것을 강조한다. 따라서 평가를 의무적으로 실시하기보다 평가를 통해 답하고자 하는 질문을 명백히 하고, 평가의 최종 보고서 작성 시에도 DAC의 5대 평가기준 중심이 아닌 평가의 핵심 질문을 중심으로 서술하도록 한다.

위와 같은 평가성 사정제도의 도입과 주제/분야별 종합평가의 강화, 평가 목적의 명확화는 개발평가의 당위성과 효율성 증대를 위한 대표적인 노력이라 할 수 있다.

2.2 외부평가와 내부평가

개발평가에 대한 관심이 높아짐에 따라 평가 결과의 독립성에 대한 기준 또한 엄격해 지고 있다. 평가는 수행 주체에 따라 외부 전문가에 의한 외부평가External Evaluations와 기관의 조직원에 의한 내부평가Internal Evaluations로 구분된다. 일반적으로 외부평가가 보다 신뢰할 만한 결과를 도출하는 것으로 인식되는데, 이는 조직 구성원이 아닌 제 3자의 관점에서 보다 객관적으로 평가할 수 있기 때문이다.

여러 기관에서 외부평가의 비중을 높일 것인지 내부평가를 강화할 것인지에 대한 고민은 계속되고 있다. 유럽위원회는 평가 결과의 객관성과 독립성 확보를 위해 사업의 이행과 성과에 대한 평가를 외부평가로 실시해야 한다고 주장한다. 외부평가는 그 결과의 객관성과 독립성이 높이 평가되며, 전문가에 의한 평가로 효율적인 평가가 가능하다. 유럽위원회는 중간 및 사후평가가 내부평가로 실시되었을 경우, 외부 이해관계자들이 그 결과를 객관적이고 신뢰할 만한 것으로 받아들이지 않는 경향이 있어, 비용-편익 측면에서 외부평가가 바람직하다고 판단하여 점차 외부평가의 비중을 늘여가는 추세이다.

그러나 외부평가의 방식의 평가 결과의 객관성과 독립성을 담보하지는 않는다는 주장도 있다. 외부 평가를 통해 평가 결과의 객관성과 독립성을 보장하기 위해서는 평가 의뢰자와 평가자 간에 원활한 의사소통을 통해 평가의 목적과 쓰임에 대한 사전합의가 전제되어야 한다. 또한 평가 의뢰기관의 평가자에 대한 재원과 행정 지원 등이 평가의 독립성을 침해하는 이유가 되어서는 안 된다. 가령, 외부 평가자가 향후에 평가의뢰 기관과의 원활한 관계 구축을 위해 객관적이고

2) USAID Evaluation Showcase

3) USAID EVALUATION POLICY:YEAR ONE(2012)

독립적인 평가 결과를 제시하지 못하는 경우가 발생할 수도 있는 것이다. 이에 일부에서는 평가 의뢰나 재원 지원이 평가 대상기관에서 제공되었을 경우에는 엄밀한 의미의 외부평가가 될 수 없음을 지적한 바 있다.

한편, 평가의 독립성은 여러 가지 측면에서 정의될 수 있는데, 국제사회에서 평가의 독립성을 판단하는 주요 기준은 조직적 독립성Organizational Independence, 수행적 독립성Behavioral Independence, 외부 간섭으로부터의 독립성Protection from Outside Interference, 이해관계로부터의 독립성Avoidance of Conflict of Interest, 이 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 각 기준별 관점을 살펴 보면 아래와 같다.

〈표 3〉 평가의 독립성 판단 기준 및 지표⁴⁾

| 구분 | 관점 | 지표 |
|---------|--------------------------------------|--|
| 조직적 독립성 | 체제와 역할이 적합하다 | • 평가부서의 관할 범위와 책임이 기관의 전 사적 활동에 적용되며, 그 기능이 기관의 정책 결정 및 운영 부서와 독립되어 있음이 명시된 규정 |
| | 기관의 장 또는 임원진에게 평가 결과를 보고할 의무와 책임이 있다 | • 기관의 장 또는 임원진에 대한 직접 보고 체계 |
| | 조직적으로 프로그램의 관리, 수행 부서와 독립적이다 | • 프로그램의 관리, 수행 전담 부서와의 관계 |
| | 감사원 또는 관할부서와 같은 상급기관에 정기적으로 보고한다 | • 상급기관에 대한 보고 체계와 빈도 |
| | 평가결과에 대한 반박이나 정치적 압력으로부터 자유롭다 | • 평가부서나 인력이 정치정당의 활동 및 책임으로부터 격리 |
| | 평가부원이 평가결과로 인해 인사관련 불이익을 받지 않는다 | • 교육, 승진 등에 대한 혜택의 범위 |
| 수행적 독립성 | 필요 정보에 대한 접근성이 보장된다 | • 기관의 인력, 예산, 여타 관계자 및 프로그램 활동에 대한 정보 접근성 |
| | 객관적이고 타협하지 않는 평가결과를 도출해낼 의지와 능력이 있다 | • 사업추진 교훈을 공개적으로 제시 • 현황 개선을 위한 제언사항 도출 • 활동 사항 및 성과에 대한 비판적 의견 제시 |
| | 공정하고 공평한 보고 능력이 있다 | • 관련 부서에 평가 결과 및 의견 전달 내용 및 범위에 대한 투명성 및 공정성 |
| | 평가결과의 보고체계가 투명하다 | • 관련 규정의 평가결과 공개 허용 범위 |

4) Danish Ministry of Foreign Affairs 1999; OECD 1991b; CIDA 2000; Institute of Interanal Auditors 2000; European Federation of Accountants 2001; INTOSAI 2001; U.S. GAO 2002.

| 구분 | 관점 | 지표 |
|----------------|---|--|
| 외부 간섭으로부터의 독립성 | 평가가 적합하게 설계, 수행되었다 | • 평가의 설계, 범위, 시간관리 등의 결정이 관리, 경영의 간섭으로부터 자유로웠는지 여부 |
| | 적합한 예산 지원 여부 | • 평가의 책임과 의무를 다하는데 악영향을 미칠 수 있는 예산 지원의 제한이 있었는지 여부 |
| | 평가자의 판단이 번복되거나 지배되지 않았다 | • 평가자의 보고내용에 대한 판단이 외부 이해관계자의 영향이나 지배로부터 자유로웠는지 여부 |
| | 외부 평가자 선정에 위한 조달 절차가 기록되어 있다 | • 외부평가자 선정, 보고, 수행평가 등의 절차가 규정화되어 있으며, 이는 사업 운영부서와 독립적으로 이루어지는 여부 |
| | 평가 결과가 외부 평가자의 추가 계약에 영향을 미치지 않는다 | • 외부평가자의 추가계약 여부가 활동 성과, 수행 능력, 평가 수요 등에 의해 결정되는지 여부 |
| 이해관계로부터의 독립성 | 평가자의 객관적인 관점 유지에 영향을 미칠 수 있는 이해관계자-평가자 간 관계를 전면 차단한다 | • 평가자와 평가대상간의 관계를 사전 파악하고 이를 평가자 선정에 반영하는 정책과 절차의 범위 • 이를 분별할 수 있도록 관계자 교육 시행 |
| | 평가자는 평가결과에 영향을 미칠 수 있는 관념적 또는 사회, 정치적 편견을 가지지 않는다 | • 평가자의 개인적 편견이나 성향을 파악할 수 있는 사전검열 정책과 절차 • 평가자의 편견을 최소화 하기 위한 이해관계자의 의견 수렴 |
| | 평가자는 평가대상사업의 모든 과정에 참여하지 않았으며, 추후 계약관계를 목적으로 평가를 수행하지 않는다 | |
| | 평가자는 평가대상의 활동이나 성과와 금전적 이해관계가 없다 | • 평가자의 이해관계 여부를 판단할 수 있는 사전검열 절차 |
| | 평가자는 평가대상사업에 참여했던 관계자와 직접적 또는 가족관계가 없다 | |

이러한 평가의 독립성은 평가의 방식으로 결정되는 것이 아니며, 평가과정 및 품질관리 등 관련 정책과 제도를 통해 관리할 수 있다.

내부 평가를 강조하는 측의 논리는 사업의 발굴 및 기획시점에서부터 전 과정에 걸쳐 성과관리를 강화하기 위해서는 내부의 평가역량이 향상되어야 하며, 사업관리자에 의한 내부평가도 강화되어야 한다는 것이다. 또한 내부평가는 평가대상을 파악하는데 소요되는 시간을 단축할 수 있으며, 내부인이 제시하는 평가결과에 대한 조직의 수용성이 더 높을 수 있다. 평가를 직접 수행하면서 얻는 ‘Learning by doing’ 효과도 상당하여, 평가역량 향상은 물론이고 평가 결과로 제시된 제언 사항의 실제 적용도 또한 높을 것이다. 외부 이해관계자들의 관점에서는 외부평가가 보다 객관적이고 믿을 만한 평가방식으로 간주되나, 평가의 궁극적인 목적이 책임성 확보와 학습이라는 점을 감안할 때 외부평가를 통한 평가 결과의 객관성 및 신뢰성 확보 못지않게 내부평가를 통한 학습효과도 간과되어서는 안 된다는 것이다. 또한 위에서 살펴본 바와 같이 외

부평가 방식이 평가의 객관성과 신뢰성을 담보할 수 없으며, 유용한 결론 도출을 위해서는 내부 관계자의 지속적인 관리를 필요로 한다. 외부 평가팀을 구성하고 선택할 때에 유의해야 할 사항을 요약 정리하면 <표4>와 같다.

〈표 4〉 외부평가팀 관리⁵⁾

| 구분 | 규칙 |
|-------------|--|
| 외부평가팀 선발 | <ul style="list-style-type: none"> • 평가에 필수적인 전문적 기술을 갖춘 전문가 또는 팀을 선발한다 • 평가팀의 구성을 가급적 간단하게 한다 • 평가 방법 및 계획에 현지 전문가 활용계획을 포함하도록 한다 |
| 외부평가팀 관리 | <ul style="list-style-type: none"> • 평가팀의 성실한 평가 수행의지를 재확인 한다 • 평가 방식과 보고 방식에 대해 합의한다 • 평가 목적 및 내용에 대한 합의를 위해 충분히 사전 토의를 한다 • 평가 이해관계자-평가팀 간의 의사소통 채널을 수립한다 • 추가 자료 확보 등 추가 업무가 발생할 시에는 평가팀 구성원간 또는 평가팀-평가관리자 간 업무분장을 명확히 하고, 필요 시 계약사항을 수정한다 |
| 외부평가 관리팀 구성 | <ul style="list-style-type: none"> • 평가 관리팀의 리더는 개발평가 분야에 대한 충분한 경험과 지식이 있고, 평가 수행 의지가 높은 사람을 선발한다 • 평가 수행기간 동안 이해관계자들의 관심을 유도한다 • 조직적으로 편향된 관점을 지양한다 • 평가 결과 제시된 향후 조치사항의 대응을 위한 예산을 편성한다 |
| 외부평가 결과보고 | <ul style="list-style-type: none"> • 평가 관리팀은 최종 보고서 발간 이전에 분석 결과를 이해관계자에게 보고한다 • 평가 결과(안)에 대해 평가팀이 객관적인 관점을 유지하면서도 개방적인 태도로 평가팀-이해관계자 간에 충분한 토의가 이루어지도록 한다 |

그러나 내부평가는 결과의 신뢰도나 공신력이 외부평가에 비해 낮으며, 내부 관계자 관점의 평가는 조직의 환경 및 문화에 매몰되는 조직적 편향(Institutional Bias)의 경향을 보여 평가의 관점이 편협할 수 있다는 단점이 있다.

전반적으로 각 국가나 기관의 경험에 근거하여 비추어 볼 때 평가의 방식이 평가 결과의 객관성이나 독립성, 신뢰성 등을 보장하는 것이 아니므로, 평가의 목적과 쓰임에 따라 평가방식이 결정되어야 한데 의견이 모아졌다.

2.3 평가역량개발

장기적 관점에서 외부 전문가에 의존하는 평가는 바람직하지 않다. 평가역량개발이 인적자원의 역량개발을 의미하는 것으로 인지하기 쉬우나, 세계은행(World Bank, WB)에서는 그 의미를 보

5) The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations(2009).

다 포괄적으로 정의하고 있다. 세계은행이 정의하는 평가역량개발(Evaluation Capacity Development)이란 모니터링 및 평가를 수행하고 활용하기 위한 국가 차원(Country-based)의 시스템을 구축하는 과정을 말한다. 이들의 정의에 따르면 평가역량 개발을 위해서는 세 가지 요소가 필요한데, 그 중 첫 번째는 시민사회와 언론, 그리고 정부당국으로부터의 평가에 대한 관심과 수요이다. 둘째는 평가를 수행할 수 있는 전문 인력 구축이며, 셋째는 평가의 결과를 후속조치를 통해 반영할 수 있는 조직적 체계가 갖추어져 있어야 한다.

〈표 5〉 평가 역량 구성요소⁶⁾

| 1. 평가에 대한 관심과 수요 | 2. 고품질 평가의 공급 | 3. 기관의 평가결과 환류체계 |
|-----------------------------|-----------------------|---|
| 1.1 평가수행 의무의 규정화 | 2.1 평가전문가 인력 확보 | 3.1 평가를 통한 학습 및 평가 결과 활용을 지원하는 조직 체계 |
| 1.2 시민사회의 공공분야 사업 성과에 대한 관심 | 2.2 자료에 대한 접근성 | 3.2 평가의 결과를 사업의 기획, 관리, 결과보고 등에 적용할 수 있는 능력 |
| 1.3 이해관계자들 간의 평가에 대한 이해와 지식 | 2.3 평가 방법 및 도구에 대한 지식 | |

이러한 세 가지 요소가 갖추어졌을 때 진정한 의미의 평가역량 강화가 가능하다는 것이다. 평가에 대한 외부 이해관계자들의 관심과 수요는 지속적으로 증가하고 있으나, 내부 관계자들의 평가의 필요성과 가치에 대한 이해는 증진될 필요가 있다. 평가의 개념과 쓰임을 이해하고 있더라도 평가에 대해 거부감을 보이는 경향이 나타나기도 하는데 이는 보수적인 조직문화에서 기인한 것이거나, 문제를 직면하거나 어려운 질문을 회피하는 인간 본연의 심리에서 비롯한 경우가 많다. 평가에 우호적인 조직문화를 조성하기 위해서는 평가를 통해 긍정적인 변화를 이끌어 낸 모범사례를 공유하거나, 평가 수행 및 활용에 대한 인센티브를 제공함으로써 내부 관계자의 평가에 대한 자발적인 관심과 수요를 유도할 수 있다. 또한 평가를 문제점을 찾기 위한 수단이라기보다는 사업성과 달성을 위해 개선사항을 발견하기 위한 도구로의 인식전환이 필요하다.

평가에 대한 관심과 수요항목이 평가에 우호적인 문화 조성과 관련한 것이라면, 고품질 평가의 공급은 품질 좋은 평가결과를 생산하기 위한 자원구축과 관련한 요소이다. 여기서 주목해야 할 것은 외부 평가자의 역량강화 뿐만 아니라 내부 관계자의 역량강화도 중요하다는 점이다. 〈표5〉에서도 확인할 수 있듯이 자료 확보 또한 중요한 평가 역량 구성요소 중 하나인데, 사업 수행 전반에 걸쳐 믿을만한 자료 생산을 위해서는 내부 관계자의 모니터링 능력이 필수적이기 때

6) European Commission, Internal Project M&E System and Development of Evaluation Capacity.

문이다. 또한 기관의 지속적인 성과관리나 학습의 목적을 위해서도 내부 관련자의 평가역량 강화가 더불어 이루어져야 한다.

기관의 평가결과 환류체계는 평가를 완성하기 위한 도구이다. 평가는 그 결과가 실제정책 또는 사업에 환류 되어 반영될 때 비로소 의미가 있다. 평가의 진정한 학습효과 또한 평가결과와 환류를 통해 나타난다. 이를 위해서는 평가가 학습의 도구로 인식되는 조직문화가 형성되어야 하며, 평가 결과 환류를 지원하는 조직 체계가 갖추어져 있어야 한다. 사업 또는 정책 기획자 또한 평가의 결과를 실무에 적용할 수 있는 평가에 대한 이해가 필요하다. 이와 같이 진정한 의미의 평가역량 강화를 위해서는 문화, 자원, 체계적 요소가 고루 강화되어야 한다.

이러한 측면은 공여국 관점뿐만 아니라 수원국에도 동일하게 적용된다. 개발협력사업의 궁극적인 모니터링 및 관리 주체가 수원국임을 감안할 때, 수원국의 평가역량 강화는 강조되어 마땅하다. 또한 이들의 역량강화는 원조사업의 기획 및 관리뿐만 아니라 정부차원의 개발 계획 수립, 정책 간 우선순위 결정, 자원 특히 예산 배분 사항을 결정하는데 유용하게 활용될 수 있다. 또한 진행되고 있는 프로젝트, 프로그램 등에 대한 진행 현황을 파악하고, 성과증진을 위해 개선 사항을 파악하는데도 모니터링 및 평가의 역할이 중요하다. 평가역량 강화를 통해 사업 관리자들의 활동 및 성과에 대한 책임이 강화되고, 이는 나아가 정부가 공공분야 사업에 대한 책임을 체계적으로 강화할 수 있는 기반이 된다. 아울러 최근 개발 협력 사업에 대한 성과 제시 요구가 강화되면서, 공여국이 자국에서 성공사례를 기반으로 지원하도록 강요되고 있다는 점을 감안할 때, 수원국은 평가 역량강화를 통해 자국에서의 전체적인 개발협력 사업의 성과를 입증하고, 이를 근거로 향후 지원을 요청할 수 있는 근거자료로 활용할 수 있다.

3. 시사점

개발평가의 효율성 제고, 외부평가와 내부평가, 평가역량개발 관련 사항은 우리의 개발협력 환경에서 논의되는 주요 사안이기도 하다.

개발협력 사업에 대한 모니터링과 평가가 강조되게 된 배경에는 성과 입증에 대한 요구가 가장 크다. 우리나라는 2010년 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee)에 가입하면서 경제, 산업 분야에서 뿐만 아니라 국제개발협력 분야에서도 선두그룹에 진입하였다. 최근 10년간 국제 원조의 규모도 증가의 폭에는 차이가 있으나 지속적으로 증가하는 추세이다. 규모의 확대에 따라 사업 활동과 성과에 대한 국민의 관심이 높아지고 있으며, 국민의 세금으로 거두어진 정부의 예산으로 추진되는 공적원조를 수행하는 기관은 임무수행의 성과를 납세자에게

보고할 의무를 지닌다.

국내의 성과 입증에 대한 요구가 증대되면서 ‘어떻게 사업의 성과를 극대화할 것인가’에 대한 관리 효율화의 고민과 ‘어떻게 사업의 성과를 입증할 것인가’에 대한 방법론적인 고민은 활발하게 이루어지는 반면, ‘어떠한 평가를 하는 것이 좋은가’에 대한 고민이 다소 부족한 것으로 생각된다. 앞에서 언급된 바와 같이 평가는 많은 시간과 자원을 필요로 하는 활동이며, 평가대상에 비해 실질적으로 평가를 할 수 있는 역량은 제한적이기 마련이다. 따라서 성과입증에 대한 본분을 다하면서도 가능하면 학습의 효과가 큰 평가대상을 선정할 필요가 있다. 다시 말해 평가를 많이 하는 것 보다는 양질의 평가를 생산하는데 초점을 두어야 한다는 것이다.

가령, 중간평가와 같이 사업의 수행과정에 관리의 일환으로 시행되는 평가는 반드시 실시하는 것이 바람직하나, 사업의 성과를 종합적으로 판단하기 위한 사후평가는 선별적으로 실시하는 것이 평가의 효율성 측면에서 바람직하다. 영국의 경우, 1만 파운드 이상 원조 사업에 대해서는 매년 평가를 수행하도록 규정하고 있으나, 이는 사업 관리를 위한 점검Review의 목적이 강한 요약 형태Synthesis의 평가이며, 사업의 성과 입증에 위한 총괄적인 평가Full Evaluation는 규모가 크고 전략적으로 중요하거나 혁신적인 프로그램을 대상으로 실시하고 있다. 2009년 영국국제개발부Department for International Development, DFID의 평가연보에 따르면, 사후평가는 2005-2008년 사이에 종료된 사업(970개) 중 5%를 무작위로 선정하고, 이를 주제/분야로 구분하여 DFID 활동의 성과, 교훈 등을 도출한 것으로 나타난다.

KOICA에서는 개발평가의 효율성 제고를 위해 2011년부터 평가성 사정제도를 도입하여 평가대상 선정의 당위성을 확보하고자 노력하고 있으나, 제도와 판단 기준을 보다 체계화할 필요가 있다. 성과입증에 대한 요구 강화가 자칫 많은 평가 보고서를 생산해내는 것으로 잘못 해석되어서는 안 된다. 평가의 비용-편익을 감안하여, 필요한 평가를 효율적이고 효과적으로 수행하는 양질의 평가 수행에 초점을 두어야 할 것이다.

또한, 최근 국내에서는 평가의 독립성과 신뢰성이 강조되면서 내부평가 보다는 외부평가 방식이 보다 강조되고 있다. KOICA는 평가팀 설립 초창기부터 개별 전문가 섭외를 통한 외부평가를 실시하였으며, 2009년에 이르러서는 본격적으로 평가 전문기관을 선정하여 외부평가를 실시하였다. 그러나 ‘사업발굴 및 형성체제 평가연구,’ ‘천년개발목표 달성을 위한 KOICA 정책 및 사업이행 현황평가,’ ‘아프리카 이니셔티브 이행현황 종합평가연구’ 등과 같이 KOICA의 정책 및 전략과 관련되어 내부적인 검토가 필요하거나, ‘에티오피아 모자보건 및 가족계획사업 영향평가’ 등과 같이 시범추진 성격의 평가는 내부평가로 실시하였다.

외부평가 확대가 평가결과의 객관성이나, 신뢰성 또는 전문성 측면에서는 이점이 있으나, 외부 평가자가 조직의 환경이나 사업의 특성 등에 대한 이해가 미진하여 평가결과의 유용성이나 활용성이 다소 낮을 수 있다는 측면에서는 다소 설득력이 부족한 실정이다. 또한 평가를 수행하

는 과정에서 직간접적으로 발생하는 학습효과가 외부 전문기관에 손실된다는 측면에서도 외부 평가 확대의 정당성에 의문을 제시할 수 있다. 실제로 독일에서는 인식변화 등 평가를 통한 학습효과를 극대화하기 위해 내부평가의 비중을 단계적으로 늘리고 있다. 이와 같이 평가의 궁극적 목적 중에 하나가 학습이며, 평가는 그 결과가 실제 정책집행에 활용될 때 궁극적 가치가 완성된다는 측면에서는 내부평가 비중 확대가 더 설득력 있을 수 있다.

〈표3〉에서 살펴보았듯이 평가의 독립성은 평가의 방식으로 결정되는 것이 아니며, 평가과정 및 품질관리 등 관련 정책과 제도를 통해 관리할 수 있다. 가령, 조직 내에서 사업계획 및 수행과 평가 전담부서를 분리하여 운영함으로써 조직적 독립성을 확보하고 있는 KOICA 평가실이 내부 평가를 실시할 경우에도 수행적 독립성, 외부 간섭으로부터의 독립성, 이해관계로부터의 독립성이 보장된다면 공신력 있는 독립적인 평가로 인식되어야 한다. 외부 평가의 경우에도 외부 전문가에 의한 평가라는 방식 자체보다는 평가의 계획과 수행방식이 위의 독립성 기준에 적합한지 여부로 평가의 독립성이 판단되어야 한다. 따라서 외부평가 확대가 객관성과 신뢰성 담보를 위한 유일한 방안으로 인식되기보다는 평가의 목적과 쓰임에 따라 유연하게 평가의 방식을 결정하는 것이 바람직하다.

평가역량개발에 있어서는 수원국에 대한 고려와 현지 사무소인력의 평가역량강화가 더 강조될 필요가 있다. 국내적으로는 평가에 대한 관심이 높고, 주요 원조 수행기관은 평가결과 환류를 위한 체계를 갖추고 있다. 평가 품질제고를 위한 지속적인 노력이 필요하겠으나, 국내의 전문가 풀은 점차 확대되고 있는 실정이다. 그러나 덴마크, 스웨덴, 미국, 캐나다 등 여타 선진 원조기관이 수원국과의 공동평가에 대한 필요성과 이점을 인식하고 이를 활발하게 추진하고 있는 반면, 우리는 아직 수원국과의 공동평가에 대한 인식 및 실적이 낮은 편이다. KOICA는 최근 수원국과의 공동평가를 위한 종료평가 양식을 수립하여, 우리사업에 수원국의 참여를 제도화하였으나 실제 집행을 등 실행에 대한 지속적인 모니터링과 지원이 필요하다.

영국국제개발부, 미국원조개발청, 캐나다원조개발청(Canada International Development Assistance, CIDA) 등은 이미 현장사무소의 평가 역량강화를 통해 평가의 분산화를 실현하였다. 현재 KOICA는 본부 차원에서 내부 관계자의 성과관리 및 평가역량 교육을 실시하고 있으나, 성과관리의 지속성 제고를 위해서는 현장의 평가역량 강화가 필요하다.

3. 나오며

IPDET 교육을 통해 발견한 흥미로운 사실은 각 국가나 기관에 따라 개발평가의 역사나 시스템이 다른데도 불구하고 당면하고 있는 한계와 문제점은 공통적이라는 것이다. 위에서 살펴본 이슈 이외에도 관련 자료의 부족, 평가의 품질관리, 평가 결과의 활용의 한계 등을 극복하고 신뢰할 수 있는 평가결과 생산과 평가의 가치 극대화를 위해 수많은 노력을 기울이고 있으며, 주어진 환경에서 가장 적합한 방안 도출을 위해 고민하고 있다. 개발평가의 효율성 제고, 외부평가와 내부평가, 평가역량개발 등의 이슈는 우리 개발협력사업에 대한 평가에 있어서도 대두되고 있는 사안이며 이에 대한 지속적인 토론이 필요하겠다.

참고문헌

1. 국외문헌

Morra Imas and Rist(2009). The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations. The World Bank.

Nay, J., and P. Kay(1982). Government Oversight and Evaluability Assessment. Lexington, MA: Health.

European Commission(1997). Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide.

http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/lib_master/eur_budg_guide_ex_post_and_intermediate.pdf

USAID(2009). Evaluation Guidelines for Foreign Assistance. Washington D.C.

http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO818.pdf

USAID(2012). USAID Evaluation Policy: Year One. Washington D.C.

<http://transition.usaid.gov/evaluation/USAIDEvaluationPolicy-YearOne.pdf>

2. 웹사이트

USAID. Evaluation Showcase. <http://www.usaid.gov/evaluation/>
EuropeAid. Evaluation Guideline.

http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui_en.htm