

(EDCF 평가매뉴얼 개정을 위한)  
**EDCF 평가시스템 평가**

최종보고서

경협평가부 경협평가팀 강경재 선임연구원  
2020.02



# - 목 차 -

## 국문요약

### I. 평가 목적 및 배경

1. 목적
2. 배경
3. 평가 방법
4. 본 평가의 제언 범위
5. 평가의 한계

### II. 평가시스템 분석 프레임워크 구성

1. 평가시스템
2. 평가시스템과 평가 품질관리
3. 평가시스템 분석 프레임워크

### III. 분석 프레임워크에 따른 EDCF 평가시스템 현황분석

1. 정책 및 행정제도: 평가 운영 형태
2. 정책 및 행정제도: 평가관련 법 및 평가소위 지침
3. 정책 및 행정제도: 한국수출입은행 내부규정 및 지침
4. 평가 원칙 및 기준
5. 평가 시행형태
6. 소결: EDCF 평가시스템 개선 필요 사항

### IV. 개선필요 사항 별 타기관 평가시스템 사례 및 선행연구 분석

1. 선정 기관
2. 평가 원칙의 해석
3. 평가 품질 : 관리와 보증
4. 평가기준의 해석 및 적용

### V. 제언사항

1. 평가 원칙의 해석 및 시행방안에 대한 동의
2. 평가 시행절차 및 품질 관리 개선
3. 평가기준 해석 및 평점 부여 방식 개선
4. 평가매뉴얼 개정
5. 평가이해관계자의 EDCF 평가에 대한 이해 제고

### VI. 참고문헌

## 약어표

ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action	인도주의적 지원활동 책무성과 성과를 위한 활동 학습 네트워크
DAC	OECD's Development Assistance Committee (DAC)	경제협력개발기구 개발원조위원회
Danida	Danish International Development Agency	덴마크 국제개발협력단
DFID	Department for International Development	국제개발부 (영국)
EBA	Expert Group for Aid Studies	개발원조 연구 전문가 그룹(스웨덴)
EDCF	Economic Development Cooperation Fund	대외경제협력기금
EVAL	Evaluation Department	평가부(덴마크 Danida)
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	경제협력개발기구
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	스웨덴 국제개발협력청
ToR	Terms of Reference	과업명세서
UNDP	United Nations Development Programme	유엔개발계획
UNEG	United Nations Evaluation Group	유엔평가그룹
WFP	World Food Programme	세계식량계획

## 국문요약

### 1. 평가 목적 및 배경

- **(목적)** 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF) 평가시스템을 분석하여 향후 EDCF 평가 시행체계 개선을 위한 제언사항 도출
- **(배경)** 평가관련 환경변화에 따른 EDCF 평가매뉴얼 보완 필요성 대두
  - (외부평가 중심의 평가 시행) 외부평가의 효과적 관리를 위해서는 다양한 평가관련 이해관계자들의 평가 원칙과 이의 해석에 대한 공통된 이해가 필요
  - (환경변화) EDCF 평가의 다양화\*, OECD/DAC의 평가기준개정 작업으로 인한 평가기준 변화, 국무조정실의 평가개선 방안 제시 등
    - \* 사전평가의 시행, 외부평가와 내부평가의 병행
- **(평가 방법)** 1) 평가시스템의 정의 및 분석 프레임워크 구성 2) 평가시스템 분석 3) 사례조사를 문헌연구 중심으로 시행함.
- **(본 평가의 제언 범위)** 평가 시행을 위한 가치관과 시행과정 등을 개선하기 위한 관련 규정 및 매뉴얼 개정에 필요한 사항으로 제언의 범위를 제한함.

### 2. 평가시스템 분석 프레임워크 구성

- **(평가시스템의 정의)** 선행 연구들을 종합하여 평가시스템은 평가에 대한 정책 및 행정 제도(거버넌스), 원칙 및 기준(가치관), 및 평가 시행형태(실천 행위)가 융합되어 나타나는 현상으로 정의함.
  - (정책 및 행정제도) 평가의 지속적이고 체계적인 시행을 위해 필요한 평가 정책과 행정제도 및 평가 거버넌스를 위한 조직의 구성과 법·제도·규율 등
  - (평가 원칙 및 기준) 평가의 가치판단 기준이 되는 원칙과 기준. 개발

협력분야에서는 OECD/DAC가 제시한 평가 원칙과 5개 평가기준을 주로 사용

- (평가 시행형태) 평가가 실질적으로 시행되는 절차(예: 외부평가, 내부평가 등)와 이의 시행에 관련된 사항
- (평가 품질관리) 평가의 품질은 증거에 근거한 의사결정(evidence-based decision making)을 위해 매우 중요한 요소이며, 평가의 품질관리 방식은 거버넌스와 제도의 조화 안에서 이루어지므로, 평가시스템과 매우 밀접한 연관이 있음.

### 평가시스템 분석 프레임워크

구 분	세부구분	관련자료
정책 및 행정제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 국가 전반의 평가 운영 형태</li> <li>✓ 조직 내 평가조직 운영 형태</li> <li>✓ 법률</li> <li>✓ 평가에 대한 내부 규정</li> <li>✓ 평가매뉴얼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 국제개발협력기본법</li> <li>✓ 국제개발협력기본법 시행령</li> <li>✓ 국제개발협력 통합평가지침</li> <li>✓ 국제개발협력 통합평가매뉴얼</li> <li>✓ 대외경제협력기금 예규</li> <li>✓ EDCF 평가매뉴얼</li> </ul>
원칙 및 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 평가의 목적</li> <li>✓ 평가의 원칙</li> <li>✓ 평가조직의 mission</li> <li>✓ 평가 관련 용어 정의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 국제개발협력기본법</li> <li>✓ 국제개발협력기본법 시행령</li> <li>✓ 국제개발협력 통합평가지침</li> <li>✓ 국제개발협력 통합평가매뉴얼</li> <li>✓ 대외경제협력기금 예규</li> <li>✓ EDCF 평가매뉴얼</li> </ul>
시행 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 평가의 종류</li> <li>✓ 평가 시 역할 분담</li> <li>✓ 보고 체계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 국제개발협력 통합평가지침</li> <li>✓ 국제개발협력 통합평가매뉴얼</li> <li>✓ 대외경제협력기금 예규</li> <li>✓ EDCF 평가매뉴얼</li> </ul>

출처: 저자작성

### 3. 분석 프레임워크에 따른 EDCF 평가시스템 현황분석

- 위 평가시스템 분석 프레임워크에 따라 개발협력 관련 지침, 법령, 매뉴얼 등의 문헌자료를 통해 EDCF 평가시스템의 현황을 분석함.

개발협력 관련 문헌(지침, 법령, 매뉴얼) 상의 평가시스템 관련 내용 언급여부

평가 규정(거버넌스)	평가가치관				평가시행		
	목적	정의	원칙	기준	종류	시행	분업
국제개발협력 기본법	○						
국제개발협력 기본법 시행령				○		○	
대외경제협력 기금법	평가관련 내용 없음						
대외경제협력 기금법 시행령							
통합평가지침	○	○	○	○	○	○	○
통합평가매뉴얼	○		○	○	○	○	○
대외경제협력기금 예규	○			○	○	○	○
EDCF 평가매뉴얼	○	○	○	○	○	○	○

출처: 저자작성

- (정책 및 행정제도) 대한민국 국제개발협력위원회와 평가소위원회의 규정 등 정책 및 제도를 반영하여 평가에 대한 제도를 마련하고 은행의 대외경제협력기금관련 내규와 평가관련 가이드라인 등을 통해 제도 화함(institutionalization).
- (평가 운영 형태) 대한민국 국제개발협력평가의 거버넌스는 국제 개발협력 통합평가체제로 통칭되며, 평가소위원회(이하 평가소위)와 이하 정책기관 및 시행기관으로 구분됨. 한국수출입은행은 이 중 시행기관에 속함.
- (평가관련 법 및 평가소위 지침) EDCF의 평가시스템은 개발협력에 관련된 법령, 국제개발협력 통합평가지침 등과 한국수출입은행 내부 규정에 따라 시행되고 있음.
- (한국수출입은행 내부규정 및 지침) 대외경제협력기금 예규는 평가 시행 근거를 제공하며, 평가관련 행위를 규정하고 있음. 구체적인

평가 업무 및 절차 등은 '11년 발행한 EDCF 평가매뉴얼과 사후 평가보고서 작성 가이드라인을 통해 대내외 이해관계자와 공유함.

- **(평가 원칙 및 기준)** EDCF 평가에는 OECD/DAC의 평가 원칙과 기준이 적용되고 있으나 평가 원칙과 기준의 해석에는 EDCF 사업의 목적, 특성 등이 반영되어 있지 않음.
  - **(EDCF 평가 원칙 및 기준)** 평가 원칙과 기준은 통합평가지침과 통합평가매뉴얼에서 규정한 대로 OECD/DAC의 평가 원칙과 기준을 적용하고 있음.
  - **(평가 목적)** 공통적으로 평가의 목적을 학습과 책무성 확보에 두고 있음. 그러나 평가 목적에 따른 평가 방식(예: 내부평가 vs. 외부평가)의 선택에 대한 언급은 없음.
  - **(평가 정의)** 평가는 “현재 진행 중이거나 완료된 국제개발협력사업에 대한 계획, 실행 및 결과에 대한 체계적이고 객관적인 분석을 통해 국제개발협력사업의 성과를 측정하는 것”으로 정의되어 있음.
  - **(평가 원칙의 해석 및 적용)** 현행 평가시스템은 평가 원칙을 따로 열거하면서도 시행과정에서 동반되어야 하는 원칙의 조화에 대한 고려는 다소 약한 편임. 이는 특히 ‘독립성’의 해석에서 나타남.
  - **(평가기준의 해석 및 적용)** 모든 문헌은 제시된 DAC 5개 평가기준을 제시하고 있으며, 평가의 범위, 시기, 추가 평가기준(예: 환경, 성주류화 등)의 필요성에 따라 취사선택 또는 추가하도록 권고하고 있음. 그러나 구체적인 해석과 이에 따른 실행방안은 제시하고 있지 않음.
- **(평가 시행형태)** EDCF 평가는 관련규정에 따라 독립된 평가부서인 경협평가부가 관리하며, 내부평가와 외부평가로 시행되고 있음. 외부평가 시 평가 시행과 관련된 권한과 의무의 범위가 좀 더 명확히 제시되고 공유될 필요가 있음.
- **(평가 품질관리)** EDCF 평가품질관리제도는 크게 외부 평가시행자 선정 절차와 이후 계약에 입각한 평가 과정 관리와 평가보고서 품질관리 기준을 바탕으로 한 평가보고서 품질관리를 통해 이루어지고



있으나, 품질관리 과정에서 평가 원칙, 특히 독립성과 유용성의 조화로운 적용에 대한 고려가 필요함.

- EDCF 평가매뉴얼은 평가보고서 검토 기준으로 평가보고서의 길이, 전달력, 판단 근거의 타당성, 자료 출처, 자료수집 도구 및 평가 제약요인의 정확한 명시 등을 언급하나 구체적인 평가품질관리 기준은 포함하고 있지 않음.

□ (소결: EDCF 평가시스템 개선 필요 사항) EDCF는 효과적인 평가 시행을 위해 1) 평가 원칙의 해석, 2) 품질관리 방안, 3) 평가기준의 적용 방식 등에서 더 구체적인 시행 방안을 마련하고 이를 평가 매뉴얼 등에 반영할 필요성이 있는 것으로 판단

- (평가 원칙의 해석) 각 평가 원칙의 구체적인 해석과 이에 따른 실행 방안, 특히 독립성, 공정성, 유용성, 신뢰성, 파트너십의 원칙의 상호 조화를 평가 시행과 관리에 적용하기 위한 구체적인 방안 모색이 필요함.

- (독립성과 유용성의 조화) 평가 시행 시 평가시행자의 전문성을 바탕으로 한 판단은 존중받아야 하나, 동시에 평가시행자는 평가의 유용성을 위해 평가의뢰자가 요구한 과업을 마칠 의무가 있음.

- (품질관리 방안) 독립성과 품질관리의 충돌을 방지할 필요성이 있음. 메타평가 결과, 평가시행자의 ‘독립성’과 평가 품질관리에서 중요한 ‘결과의 정확성 및 신뢰도’ 사이에 갈등이 빈번한 것으로 나타남.

- (평가기준의 해석 및 적용) 1) OECD/DAC 평가기준이 개정('19.12) 됨에 따라 이의 도입 방안을 모색할 필요가 있음 2) 평가기준 별 판단 근거를 구체적으로 정의하지 않고 있어 발생하는 평가 등급 부여 시 낮은 평가자간 신뢰도\* 발생

\* 평가자간 신뢰도 (inter-rater reliability)란 등급부여 시 여러 평가자가 평가대상에 대해 얼마나 자주 비슷한 등급을 부여하는 지의 정도. 같은 대상을 동일한 방식으로 여러 평가자가 평가했을 때 평가자간 오차가 적을수록 평가자간 신뢰도가 높음.

#### 4. 개선필요 사항 별 타기관 평가시스템 사례 및 선행연구 분석

- (선정 기관과 사례 분석) 평가시스템 요소 중 개선 필요 사항에 대한 개선 방안을 모색하기 위해 Danida, DFID, UNEG, WFP, UNDP, Sida의 평가시스템 중 관련 요소를 선별적으로 분석함.
- (평가 원칙의 해석) 공적원조기관들은 OECD/DAC의 평가 원칙을 기관의 특성에 맞게 재해석하고, 품질높고 유용한 평가 시행을 위한 평가 원칙들 사이의 균형있는 적용을 강조하고 있음.
  - (Danida) 평가 원칙을 독립성, 투명성, 품질, 유용성(Utility), 윤리의식(Ethics), 파트너십/역량 개발, 참여(participation)로 규정함. 독립성과 유용성 사이의 갈등이 있을 수 있음을 인지하고 두 원칙 사이의 균형 유지를 권고
  - (DFID) 핵심 평가 원칙으로 독립성, 투명성, 품질, 유용성과 윤리성을 명시함. 독립성을 평가대상으로부터의 독립성, 즉 평가자와 평가 대상의 디자인과 시행 사이에 관련성이 없는 상태로 규정하였음.
  - (Sida) 평가를 대하는 주요 원칙으로 유용성(usefulness), 진실성(integrity), 신뢰도(reliability)의 균형을 언급. 평가 과정과 방식은 반드시 1차 이용자의 목적에 따라 형성되어야 함을 강조
  - (WFP) 평가의 원칙을 독립성, 신뢰성, 유용성 및 품질(quality)로 규정하고, 원칙들의 평가목적달성을 위한 유기적인 연동을 강조
- (평가 품질 : 관리와 보증) Danida는 평가 원칙 준수와 효과적인 평가 품질관리를 위해, 1) 평가 품질관리 과정을 품질보증과 품질관리로 구분하고, 2) 품질보증은 평가시행자, 품질관리를 평가의뢰자(EVAL\*)의 역할로 각각 명시하고 있음.
  - \* Danida의 평가담당 부서
  - (평가 품질보증) Danida는 평가 품질보증이 평가시행자의 책임을 명시하고 있으며, 최소 시행 기준으로 OECD/DAC 평가 품질기준 준수, 평가 품질보증 과정의 기록, 평가관리자 앞 정기 보고를 명시함.

- (평가 품질관리) EVAL은 모든 평가의 품질을 관리(control)함. OECD/DAC 평가 품질기준을 기본으로 평가에 따라 세부사항을 조절하며, Reference group, 외부 동료검토 등을 활용하여 품질관리가 공정하게 이루어지도록 함.
- (평가기준의 해석 및 적용) 1) OECD/DAC 개정 평가기준을 하부 평가질문 조정 및 선택적인 기준 적용 등을 통해 도입, 2) 선행 연구를 분석한 결과 평가자 훈련, ADB 등 원조기관에서 사용하는 복수 평가자의 참여 또는 평가결과의 교차검증 등이 평가자간 신뢰도 개선에 효과적임.
- (개정평가기준의 도입) 기존 기준은 하위 질문을 조정하여 도입하는 것이 적절할 것으로 보이며 일관성의 경우, 인도적 지원 평가기준에서 권고하는 대로 단일사업보다는 대규모 평가 또는 정책에 초점을 둔 평가 시 적용
- (평가자간 신뢰도 제고) 이용되는 평가 기준에 대한 집중 훈련과 교차 검증이 효과적인 것으로 나타남.

## 5. 제언사항

- (평가 원칙의 해석 및 시행방안에 대한 동의) EDCF는 평가의 독립성을 포함한 원칙을 다음과 같이 정의하고 이에 대한 시행방안을 제시하며, 이해관계자 간 상호이해를 제고
- (독립성) 평가 독립성은 평가를 기획하는 자(경협평가부)와 평가를 수행하는 자(평가시행자)가 평가대상사업 부서(한국수출입은행 EDCF 사업부서), 의사결정자(경영진, 대한민국 정부 등)의 통제(control) 또는 부당한 영향(undue influence)을 받지 않고 평가를 기획·수행하는 것을 뜻함.
- (신뢰성) 평가의 신뢰성은 일관성(coherent) 있는 평가기준과 평가 방법을 사용하여 공정한(impartial)한 평가결과를 도출하고 평가결과를 투명하게(transparent) 공개할 때 확보됨.
- (유용성) 평가의 유용성은 평가를 통해 도출된 교훈(lessons learned)이 EDCF 사업 효과성을 높이고 더 나아가 EDCF 제도를 개선하는 등

조직 내 선순환적 학습 사이클에 기여하는 것을 의미함.

- **(평가 시행절차 및 품질 관리 개선)** 평가 원칙 시행에 관련된 경험 평가부의 권한과 평가시행자의 역할을 규정하고 이를 품질관리에 적용
  - 경험평가부는 1) 평가대상, 범위 및 목적을 평가에 대한 수요와 정해진 절차에 따라 지정하고, 2) 1)을 바탕으로 정한 평가기준의 적용 범위 및 방식을 과업지시서의 내용에 반영하며, 3) 2)를 근거로 평가수행계획서, 현지조사계획서, 중간 및 최종보고서를 검수하고 승인할 권한을 가짐.
  - 평가시행자는 품질보증을 위해 1) 제안요청서 상의 과업지시에 따른 평가수행계획서를 작성하며 2) 1)을 토대로 섹터 및 평가 전문성, 평가자 윤리강령 및 신의성실 규칙에 따라 평가를 수행하고 3) 자료 수집과 분석을 바탕으로 평가결과를 도출하여 이에 대한 보고서를 작성함.
- **(평가기준 해석 및 평점 부여 방식 개선)** 경험평가부는 평가기준의 재해석 및 각 평가에 이를 적용하는 방식에 대해 평가 사례(case), 하위 기준 등을 포함한 가이드라인을 작성
  - 향후 EDCF의 평가에 적용되는 평가기준은 OECD/DAC의 개정 평가 기준('19.12)을 기본으로 하고, 평가 목적에 따라 달리 지정할 필요가 있을 경우 경험평가부가 별도로 지정하여 과업지시서에 명시
  - 정량 지표를 근거로 판단하는 효과성과 효율성의 경우, 간략히 제시된 현재의 등급부여 방식에 대한 상세 설명을 제공
  - 적절성, 지속가능성 및 일관성 등 정성평가의 등급적절성과 평가자간 신뢰도 제고를 위해서 1) 평가자용 가이드라인 제공, 2) 복수의 평가자의 평가 시행, 3) 평가 등급 적절성의 검증(validation)등을 시행
- **(평가매뉴얼 개정)** 상기 내용을 반영하여 원활한 평가의 진행을 돕고 이해관계자간 합의의 기본 근거를 제공할 수 있도록 평가매뉴얼을 개정
- **(평가이해관계자의 EDCF 평가에 대한 이해 제고)** 평가관련 이해관계자들의 평가시행 전반(평가 목적, 원칙, 기준, 품질관리 등)에 대한 상호이해와 공유를 위한 평가 역량강화 시행

- 평가 용역입찰자에게 평가매뉴얼 및 용역 제안요청서의 내용을 상세히 설명하기 위한 절차 마련
- 한국수출입은행의 국제개발협력 평가관련 업무 담당 직원의 평가 역량 강화를 위한 연수 및 교육 실시

# I. 평가 목적 및 배경

## 1. 목적

- ◆ 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF) 평가시스템을 분석하여 향후 EDCF 평가 시행체계 개선을 위한 제언 사항 도출

## 2. 배경

- 대부분 외부평가로 진행되고 있는 평가관리를 효과적으로 시행하기 위해서는 EDCF 관계자와 외부 평가시행자 등 다양한 이해관계자들의 평가 원칙과 이에 해석에 대한 공통된 이해가 필요
- EDCF의 평가시스템은 1997년 최초로 평가가 시작되어 '11년 발간된 평가관련 매뉴얼을 기본으로 진행되고 있으나 '11년 이후 변화된 평가 환경과 규정이 매뉴얼에 반영되어 있지 않아 아래 사항 등을 반영한 보완이 필요
- 경제협력개발기구 개발원조위원회(The Organisation for Economic Co-operation and Development's Development Assistance Committee, 이하 OECD/DAC)의 평가기준개정 작업으로 인한 평가기준 변화(OECD 2019)
  - 다양해진 원조 전달방식(aid modality)과 지속가능개발목표의 특성을 반영할 수 있도록 '19년 기존 5개 기준\*의 정의를 개정하고 새로운 기준인 일관성(coherence)를 더한 6개 기준으로 개정
    - \* 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성
- 국무조정실의 평가개선 방안 제시
  - 국무조정실 산하 국제개발협력 평가소위원회는 '18년 12월 통합평가 매뉴얼을 개정함

### 3. 평가 방법

- (문헌연구) 본 평가는 주로 문헌연구를 중심으로 시행되었음.
  - 문헌조사는 1) 평가시스템의 정의 및 분석 프레임워크 구성 2) 평가시스템 분석 3) 사례조사에 사용되었음.
  - 이를 위해 평가시스템에 대한 선행연구 논문, 대한민국의 국제개발협력법 등 관련 법, 기관별 평가 정책, 매뉴얼/가이드라인 등을 분석함.
- (사례조사) EDCF 평가시스템의 개선필요 사항 별로 타기관의 모범사례를 분석하기 위하여 사용되었음.
  - 본 평가에서는 해당 기관의 평가시스템을 모두 분석하지 않고, 선별된 기관들의 평가시스템 중 필요 요소를 중심으로 분석을 시행하였음.
  - 선정된 기관은 덴마크 국제개발협력단, 영국 국제개발부, 유엔평가그룹, 유엔개발계획, 세계식량계획, 스웨덴 국제개발협력청 등임.

### 4. 본 평가의 제언 범위

- 지금까지 OECD/DAC Peer Review 등에서 권고한 EDCF 평가시스템에 대한 개선 사항을 반영하여 평가담당 부서인 경험평가팀이 '19년 경험평가부로 독립하고 사업부서와 별도의 본부로 편제되어 조직 구조상 평가의 독립성을 제고함.
- 따라서 본 평가에서 평가시스템 개선은 현재 한국수출입은행의 대외경제협력관련 조직구조를 유지하고, 평가 시행을 위한 가치관과 시행과정 등을 개선하기 위한 관련 규정 및 매뉴얼 개정에 필요한 사항으로 제언의 범위를 제한함.

## 5. 평가의 한계

- **(문헌연구 중심의 평가)** 본 연구는 문헌을 중심으로 평가 시스템을 정책 및 행정 제도(거버넌스), 원칙 및 기준(가치관), 평가 시행형태(실천 행위)으로 규정하고 이에 대한 분석을 시행하였음.
  - 앞서 밝힌 대로 본 평가는 문헌연구를 중심으로 시행되었으며, 평가 시스템 운영에 관련된 이해관계자들의 의견에 대한 1차 자료조사는 시행하지 않았음.
  - 그러나 대한민국 ODA 메타평가 보고서, 평가 독립성에 대한 해외 연구 자료 등의 문헌을 이용하여 이해관계자들의 의견을 반영하고 있음.
- **(평가 시행의 범위 제한)** 본 평가는 내·외부 평가의 시행을 중심으로 한 평가 원칙의 적용과 사후평가를 중심으로 한 평가 기준의 해석에 초점을 맞춰 진행하여, 기초선 조사, 조사 자료의 품질 향상 방안 등에 대한 분석은 포함하고 있지 않음.
  - 기초선 조사나 평가 시 시행되는 정성·정량 자료 품질 향상, 평가 전문성 등의 개념은 품질 높은 평가와 효과적인 성과관리를 위해 매우 중요한 사항임.
  - 그러나 이 내용은 본 평가의 제언 범위인 평가매뉴얼 개정을 통해 해결될 수 있는 사항이라기보다 전반적이고 장기적인 평가 역량 강화를 통해 다루어져야 하는 사항으로 판단됨.
  - 따라서 해당 내용은 본 평가에 포함하고 있지 않음.
    - 평가의 범위를 제한하여 평가의 요지를 강화하고자 하였음.
    - 기초선 조사나 평가 시 시행되는 정성·정량 자료 품질 향상, 평가 전문성 등에 대한 연구는 향후 연구에 대한 수요를 파악한 후 별도 시행을 고려



## II. 평가시스템 분석 프레임워크 구성

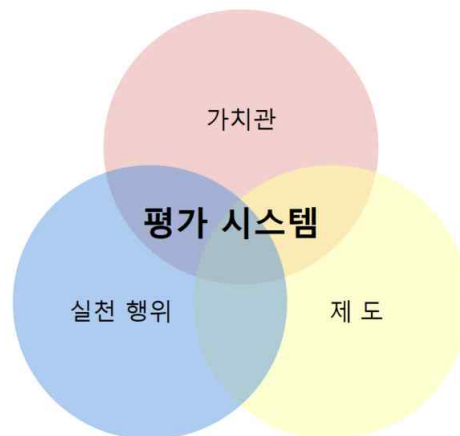
### 1. 평가시스템

- 본 분석에서는 Liverani와 Lundgren(2007), Leeuw와 Furubo(2008), Dahler-Larsen(2006; 2011), Barbier와 Hawkins(2012), Højlund(2015), Lázaro(2015) 등의 연구에서 내린 정의를 바탕으로 평가시스템을 ‘평가의 기능 및 평가 기능과 내외부 환경 사이의 관계를 규정하는 정책적, 제도적, 시행 상의 장치(arrangement)’로 정의함.
- 평가시스템은 평가에 대한 공통된 목적의식을 가지고, 업무를 담당하는 조직과 그 조직이 평가를 주기적으로 시행하기 위해 갖춘 관련 제도를 모두 포함함.
- 정책적 장치와 제도적 장치는 행정 제도(거버넌스), 원칙 및 기준(가치관)으로, 시행 상의 장치는 평가의 시행형태(실천 행위)임(Barbier & Hawkins 2012; Lázaro 2015).
- 본 분석의 목적은 평가시스템의 정의에 대한 것이 아닌, EDCF의 평가시행체계 개선 방안 도출이므로, 평가시스템의 정의 연구에 대한 고찰은 보편적인 시행체계의 범위를 한정하는 수준에서 시행함.
- 평가의 방법론에 비해 평가시스템에 대한 연구는 상대적으로 적은 편이며, 이 중 시스템에 대한 정의를 내리려는 시도는 더욱 드문 편임.
- 평가시스템에 대한 분석 또는 기관 평가시스템 간의 비교 분석은 시스템 자체에 대한 연구에 비해 좀 더 다양한 편이며, 공통적으로 ‘시스템’을 정책, 목적, 원칙(독립성 등), 시행 형태 등으로 나누어 분석하고 있음.
- 예를 들어 OECD의 Evaluation System Review(2016)는 평가시스템의 정의를 내리지 않았으나 리뷰 프레임워크를 통해 간접적으로 제시하고 있음.
  - 보고서는 리뷰 프레임워크를 각 원조기관의 평가시행 형태를 평가담당조직의 운영 형태, 평가를 위한 재정·인적자원의 투입, 평가 정책, 평가 목적, 평가 품질 등으로 구성하여 평가시스템을 분석하였음.

- 독일 내 평가 시스템을 비교분석한 Borrmann과 Stockmann의 연구(2009) 역시 평가시스템을 정의하지 않았으나, 평가시스템을 평가 정책, 독립성, 평가 절차, 평가 종류, 평가 품질 등으로 분석하였음.
- 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 평가시스템에 대한 국내 연구로는 한국 공적개발원조(ODA) 평가제도에 관한 연구(홍윤미 2014)를 들 수 있음.
  - 이 연구는 평가시스템 자체에 대한 분석보다는 평가시스템의 효과적인 운영 요소에 초점을 두었으며, 평가시스템 운영요소를 평가역량, 평가계획, 평가실행, 평가활용, 평가수용 등으로 구분하여 분석하였음.
  - 시스템의 구성요소에 대한 의견은 구체적으로 정의하지 않았으나, OECD/DAC의 국제개발협력 평가시스템 분석 보고서의 분석틀을 차용하고 있음.
- 대한민국의 평가시행을 위해 마련된 국제개발협력 통합평가매뉴얼 역시, 평가시스템의 정의는 내리지 않고, 평가시스템을 구성하는 기관과 전반적인 운영절차를 서술함.
  - 평가시스템 부분은 평가 시행을 위한 기관과 평가 절차로 구성됨.
  - 평가시스템과 별도로 평가개요 부분에서 평가의 정의, 목적, 평가의 원칙, 종류 등을 서술함.
- Leeuw와 Furubo(2008), Højlund(2015), Lázaro(2015)등의 연구에서 평가시스템을 가지고 있는 상태란 평가를 수행하고 있다는 명확한 목적의식을 가지고, 평가를 담당하는 조직적 책임이 있으며, 지속적으로 평가를 시행하고, 평가의 활용목적에 집중하는 체제로 나타남.
  - Leeuw와 Furubo(2008)는 평가시스템을 평가 실천행위(practice)가 제도화된 조직(organisation)의 시스템으로 보았음.
  - Højlund(2015)는 이 정의를 바탕으로 평가시스템을 의사 결정을 위한 정보 제공 및 관리 체계 정착을 위해 지속적이고 체계적인 평가를 시행하는 제도화된 조직들로 해석함.

- Lázaro(2015)는 평가시스템을 평가가 1) 통상적인 공공 정책과 프로그램 주기(life cycle)의 일부이고, 2) 체계적이며 방법론적으로 엄격하게 이루어지며 3) 평가의 결과가 정책결정자에 의해 사용되고 4) 동 결과가 대중에게 공개된 상태로 정의함.
- 선행 연구들을 종합할 때, 평가시스템은 평가에 대한 정책 및 행정 제도(거버넌스), 원칙 및 기준(가치관), 평가 시행형태(실천 행위) 등이 융합되어 나타나는 현상으로 정의할 수 있음(Liverani & Lundgren 2007; Leeuw & Furubo 2008; Dahler-Larsen 2006; Dahler-Larsen 2011; Barbier & Hawkins 2012; Højlund 2015; Lázaro 2015).
- **(정책 및 행정제도)** 평가를 지속적이고 체계적으로 시행하는 데 필요한 평가 정책과 행정제도로, 평가 거버넌스를 위한 조직의 구성과 법·제도·규율 등을 뜻함.
- **(평가 원칙 및 기준)** 평가의 가치판단 기준이 되는 원칙과 기준을 뜻함. 개발협력 분야에서는 OECD/DAC가 제시한 평가 원칙과 5개 평가기준을 주로 사용하고 있음. 평가 중 나타날 수 있는 윤리적인 판단에 대한 윤리기준 역시 여기에 속함.
- **(평가 시행형태)** 평가가 실질적으로 시행되는 절차(예: 외부평가, 내부평가 등)와 이의 시행에 관련된 사항을 뜻함.

<그림 1> 평가시스템의 구성요소



출처: Barbier & Hawkins (2012) sited in Lázaro (2015)

## 2. 평가시스템과 평가 품질관리

- 평가의 품질관리 방식은 거버넌스와 제도의 조화 안에서 이루어지므로, 평가시스템과 매우 밀접한 연관이 있음.
  - 품질관리 방식은 품질관리를 위한 정책 및 행정 제도(거버넌스), 원칙 및 기준(가치관), 정착된 평가 시행형태(실천 행위)등이 필요함.
  - 평가에 있어서 품질관리는 평가시스템 안의 한 부분으로 시행됨.
- 평가는 궁극적으로 양질의 평가를 시행하여 책무성과 학습을 위한 정보를 제공하기 위한 행위로 볼 수 있으며, 평가가 제공하는 정보의 품질은 평가 결과 활용에 큰 영향을 미침(Schawartz & Mayne 2005).
  - 평가는 결과중심 성과관리에 있어 가장 기본이 되는 성과 정보를 제공하는 중요한 수단으로, 산출물과 산출결과, 효율성과 효과성 등에 있어서 평가대상의 현 상태에 대한 정보를 제공함.
  - 따라서 평가의 품질은 증거에 근거한 의사결정(evidence based decision making)을 위해 매우 중요한 요소임.
- Schawartz와 Mayne은 정부 및 기관들의 다양한 품질관리 방식을 구조적 접근(structural approaches), 형성적 접근(formative approaches), 총괄적 접근(summative approaches), 시스템적 접근(systemic approaches)으로 구분하였음(2005).
  - **(구조적 접근)** 평가가 미리 설정된 품질기준에 부합하도록 관리하는 방식
    - 품질기준을 정하는 권위를 인정받을 주체가 필요하며, 주로 평가자들이 인정한 공식 Evaluation Society가 그 기능을 담당함. 품질기준은 향후 평가자의 교육에도 사용될 수 있음.
    - 품질기준은 산출물 품질(product quality), 과정 품질(process quality), 유용성(usefulness) 관련 기준으로 구분할 수 있음.
  - **(형성적 접근)** 평가 진행과 함께 시행되는 품질 분석과 이를 통한 평가 개선을 위한 접근법으로 주로 제안서(proposal)와 중간보고서(interim

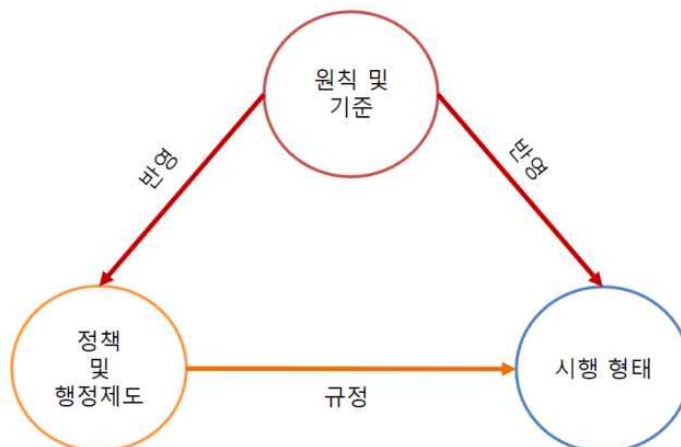
report)의 품질평가(assessment)를 중심으로 진행

- 품질관리를 위한 자문회, 내부 품질관리 절차 등을 이용함.
- **(총괄적 접근)** 평가가 종료된 후 일련의 평가 프로세스를 포함하여 평가의 품질을 판별하고 관리하는 방식. 주로 메타평가를 활용하여 평가 품질을 관리하고 있음.
- 기관 자체 또는 타기관에서 시행하는 메타평가와 감사를 통해 평가 품질 관리
- **(시스템적 접근)** 평가시스템과 진행을 통합적으로 분석하여 평가 품질을 관리하는 방식으로 이 역시 메타평가와 감사를 통해 평가 품질 관리
- 개발협력 평가에서의 품질관리는 위에 열거한 네 가지 접근법을 혼합하여 사용하고 있음.
- 개발협력 평가에 있어서는 OECD/DAC가 구조적 접근에 필요한 품질기준을 제공하는 공식 Evaluation Society의 기능을 담당하고 있음.
- 2010년 발표된 OECD/DAC 개발평가 품질기준은 OECD/DAC 평가 원칙을 바탕으로 평가의 각 단계에서 중요한 품질 기준을 제시하고 있음(OECD 2010).
- DAC 회원국들은 OECD/DAC 개발평가 품질기준을 기본적인 ODA 평가의 품질관리 기준으로 사용하고 있음.
- 공여기관들은 OECD/DAC 개발평가 품질기준을 바탕으로 평가 단계별 주요사항에 대한 품질을 관리함.
- ODA 평가 역시 메타평가를 평가품질관리의 한 방법으로 사용하고 있음.
- 메타평가는 체계적 분석(systematic reviews)을 통해 평가 진행과 결과의 품질을 평가할 수 있어 평가품질 관리에 많이 활용되고 있음.

### 3. 평가시스템 분석 프레임워크

- 전술한대로 평가시스템 구성요소를 거버넌스 및 규정, 가치관, 시행 형태로 나누어 분석하고 평가품질관리를 위해 필요한 개선사항을 도출하기 위해 다음과 같은 분석 프레임워크를 수립
  - 평가시스템 구성요소의 시행을 반영하는 관련자료의 문헌조사를 통해 평가 정책 및 행정제도, 원칙 및 기준, 시행 형태에 대해 고찰
- 본 평가에서 정책 및 행정제도 중 국가 전반의 평가운영 형태, 법률 등은 EDCF 평가 운영을 위한 환경으로 보고, 이를 EDCF 평가시스템이 적절히 반영하고 있는지에 대해 분석함.
  - 본 평가의 목적은 EDCF 평가매뉴얼 개선에 있으며, 따라서 한국수출입 은행이 조절할 수 있는 요소 이외 사항, 즉 ODA 통합평가 운영체제, 법률 등은 EDCF 평가시스템의 환경 요소로 분류함.
- 본 평가에서는 ‘평가 원칙 및 기준’과 ‘평가 시행 형태’ 사이의 조화에 대해 중점적으로 분석함.
  - 평가시스템의 세 구성 요소는 서로 밀접한 관련이 있음. 이상적인 평가시스템은 정책과 행정제도가 평가 원칙과 기준을 반영하여 평가 시행 형태를 조절함. 평가 원칙과 기준은 또한 평가의 시행 형태, 특히 평가 시 역할 분담 및 평가 결과의 보고체계 등에 반영되어야 함.

〈그림 2〉 평가시스템 구성요소 간 관계



출처: 저자작성

- 원칙 및 기준은 평가의 시행 형태를 통해 구체적으로 실현됨. 이 과정에서 원칙 및 기준이 얼마나 잘 반영되고 있는지는 평가 운영자에게 매우 중요한 문제임.
- 예를 들어 개발협력 평가의 원칙으로 사용되고 있는 OECD/DAC 평가 원칙 중 독립성은 평가 시행에 있어서 평가 담당부서의 독립을 전제로 하고 있음. 반면 유용성과 파트너십은 평가 이해관계자들의 긴밀한 협조를 담보로 함.
- 이와는 별도로, 평가시스템은 평가 품질 관리를 위한 일련의 과정을 갖추고 있음. 이 모든 원칙과 제도는 유용한 평가를 위해 존재하나 파트너십으로 인한 친밀도가 독립성을 저해하거나 품질 관리와 독립성이 상호충돌하는 등 시행상의 문제가 있을 수 있음.
- 본 평가는 주로 평가 관리자/의뢰자의 역할을 담당한 EDCF의 평가 시스템을 분석하여 평가 품질 제고에 이용하는 것이 목적이므로, 평가 관리자에게 특히 중요한 평가 원칙 및 기준과 평가 시행 형태 사이의 균형을 중심으로 시스템을 분석하고 이에 대한 제언을 도출하고자 하였음.

<표 1> 평가시스템 분석 프레임워크 요약

구분	세부구분	관련자료
정책 및 행정제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 국가 전반의 평가 운영 형태</li> <li>✓ 조직 내 평가조직 운영 형태</li> <li>✓ 법률</li> <li>✓ 평가에 대한 내부 규정</li> <li>✓ 평가매뉴얼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 국제개발협력기본법</li> <li>✓ 국제개발협력기본법 시행령</li> <li>✓ 국제개발협력 통합평가지침</li> <li>✓ 국제개발협력 통합평가매뉴얼</li> <li>✓ 대외경제협력기금 예규</li> <li>✓ EDCF 평가매뉴얼</li> </ul>
원칙 및 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 평가의 목적</li> <li>✓ 평가의 원칙</li> <li>✓ 평가조직의 mission</li> <li>✓ 평가 관련 용어 정의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 국제개발협력기본법</li> <li>✓ 국제개발협력기본법 시행령</li> <li>✓ 국제개발협력 통합평가지침</li> <li>✓ 국제개발협력 통합평가매뉴얼</li> <li>✓ 대외경제협력기금 예규</li> <li>✓ EDCF 평가매뉴얼</li> </ul>
시행 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 평가의 종류</li> <li>✓ 평가 시 역할 분담</li> <li>✓ 보고 체계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 국제개발협력 통합평가지침</li> <li>✓ 국제개발협력 통합평가매뉴얼</li> <li>✓ 대외경제협력기금 예규</li> <li>✓ EDCF 평가매뉴얼</li> </ul>

출처: 저자작성

### III. 분석 프레임워크에 따른 EDCF 평가시스템 현황분석

II장에서 제시한 Barbier와 Hawkins(2012), Lázaro(2015)의 평가시스템 정의에 따르면 한국수출입은행의 EDCF 평가는 다음과 같은 평가시스템을 갖추고 있는 것으로 판단할 수 있음.

- (정책 및 행정제도) 대한민국 국제개발협력위원회와 평가소위원회의 규정 등 정책 및 제도를 반영하여 평가에 대한 제도를 마련하고 은행의 대외 경제협력기금관련 내규와 평가관련 가이드라인 등을 통해 제도화함 (institutionalization).
- (평가 원칙 및 기준) 평가 원칙과 기준은 국제개발협력위원회와 산하 평가소위원회에서 규정한 대로 OECD/DAC의 평가 원칙과 기준을 적용하고 있음.
- (평가 시행형태) 경험평가는 관련규정(국제개발협력 통합평가가이드라인, 대외경제협력기금관련 내규)에 따라 내부평가와 외부평가를 시행하고 있음.

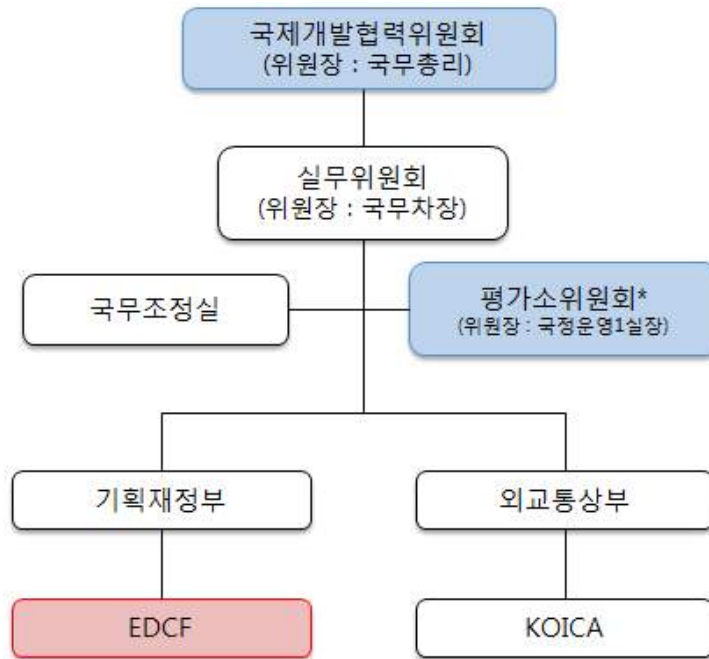
⇒ 본 장에서는 평가시스템의 세부 내용을 분석하고 EDCF 평가 시행 개선을 위해 EDCF 평가매뉴얼 등에 나타난 개선 필요 사항을 도출

#### 1. 정책 및 행정제도: 평가 운영 형태

- 대한민국 국제개발협력평가의 거버넌스는 국제개발협력 통합평가체 계로 통칭되며, 평가소위원회(이하 평가소위)와 이하 정책기관 및 시행기관으로 구분됨.
- 한국수출입은행은 이 중 시행기관에 속함.
- 평가소위는 협의체로서 정책을 결정하며, 국제개발협력 평가의 기본 지침을 정하고, 국별·분야별·주제별 평가 등을 시행하여 대한민국 국제개발협력 전반에 대한 성과관리에 기여함. 또한 메타평가를 시행하여 전반적인 평가 품질관리를 주관함.



<그림 3> 대한민국 ODA 평가 거버넌스 체계: 국제개발협력 통합평가체계



출처: 대한민국 ODA 통합홈페이지(ODA Koea, <http://www.odakorea.go.kr>)

- **(EDCF 평가 거버넌스)** EDCF의 평가시스템은 통합규정인 국제개발협력에 관련된 법령, 국제개발협력 통합평가지침 등과 기관규정인 한국수출입은행 내부규정에 따라 시행되고 있음.
  - **(통합규정)** 국제개발협력기본법, 국제개발협력기본법 시행령, 국제개발협력 통합평가지침(이하 통합평가지침)
  - **(기관규정)** 대외경제협력기금 예규
- 세부 시행은 국무조정실의 국제개발협력 통합평가매뉴얼(이하 통합평가매뉴얼)을 기준으로 하여, 한국수출입은행 EDCF 평가매뉴얼 및 사후평가 보고서 작성 가이드라인에 따라 시행함.
- 평가관련 변경 사항은 통합평가지침 등 관련 통합규정의 변화 또는 EDCF 사업평가에서 얻어진 교훈을 바탕으로 진행되며, 후자의 경우 모든 상위 규정과의 일관성 유지가 중요

## 2. 정책 및 행정제도: 평가관련 법 및 평가소위 지침

### ① 법령

- 국제개발협력기본법('15년 4월 16일 시행)
  - “국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계 평화의 증진에 기여함을 목적으로 한다.”(국제개발협력기본법 제1조)
  - 국제개발협력, 개발도상국, 협력대상국, 국제기구, 무상협력, 유상협력, 다자간 개발협력, 시행기관 등의 용어를 정의하고 있음.
  - 평가와 관련하여서는 제13조에서 목적과 시행, 정보공개 범위 등을 규정하고 있음.
- 국제개발협력기본법 시행령('17년 7월 26일 시행)
  - 제11조에서 평가의 기준 및 방법을 규정하고 제12조에서는 평가소위 원회의 운영 방침을 언급함.
- 대외경제협력기금법('16년 1월 27일) 및 동(同) 법 시행령('18년 2월 27일)
  - 평가관련 조항은 포함하고 있지 않음.

### ② 지침 및 매뉴얼

- 통합평가지침
  - 평가의 정의, 원칙 및 기준, 종류, 시행, 결과활용 등을 정하고 있으며, 각 평가시행기관의 내부규정은 본 통합평가지침을 기본으로 하여 작성되는 것을 원칙으로 함.
- 통합평가매뉴얼
  - 통합평가매뉴얼은 평가의 정의, 원칙 및 기준, 종류, 시행, 결과활용 등을 구체적으로 지정하고 있음.

- 평가시스템을 가장 많이 반영하고 있는 문서는 평가소위의 통합평가 지침과 이를 반영한 통합평가매뉴얼임.
- 따라서 대한민국 ODA 평가시스템에 대한 분석 부분은 통합평가지침과 통합평가매뉴얼을 중심으로 진행

<표 2> 평가관련 법령 및 평가소위지침상의 평가시스템 관련 내용 언급여부

평가 규정(거버넌스)	평가가치관				평가시행		
	목적	정의	원칙	기준	종류	시행	분업
국제개발협력 기본법	○						
국제개발협력 기본법 시행령				○		○	
대외경제협력 기금법	평가관련 내용 없음						
대외경제협력 기금법 시행령							
통합평가지침	○	○	○	○	○	○	○
통합평가매뉴얼	○		○	○	○	○	○

출처: 저자작성

### 3. 정책 및 행정제도: 한국수출입은행 내부규정 및 지침

#### ① 대외경제협력기금 예규

- 대외경제협력기금 예규는 평가관련 행위의 근거 제공함.
- (업무규정)** 제7장 평가(제21조~23조)에서 평가의 원칙 및 목적, 경험평가심의위원회 설치 및 구성, 심의절차 등을 규정
- (업무세칙)** 제7장 평가에서 각 차관별로 필요한 평가를 규정함. 사후평가를 시행하는 것이 의무로 규정된 차관은 개도국 정부 등에 대한 차관임. 평가의 종류, 방법, 종류별 시기, 보고서의 제출 및 공개에 대해 규정하고 있음.
- (업무기준)** 제6장 평가에서 평가단의 구성, 평가결과의 환류에 대해 규정하고 있음.
- (평가기준)** 사후평가의 평가기준 및 평가방법을 간략히 정의. 특히 외부평가대상으로 선정할 사업의 조건을 정하고 있음.

- '17년 6월 23일 기금지원사업의 평가와 관련하여 필요한 세부사항을 정하기 위해 제정되었으며 '18년 11월 23일 1차 개정됨.

## ② EDCF 평가매뉴얼

- 강제성은 없으며, 이행근거를 제공하기보다 참고자료로 사용되고 있음.
  - '09년 5월에 도입된 국제개발협력 통합평가체계 및 통합평가지침 ('09.12)을 근거로 매뉴얼을 작성.
  - 평가 개요, 방법론, 기준 및 등급, 평가절차, 결과 피드백 및 공개 등 평가의 진행 절차에 따라 구성되어 있음.
- 매뉴얼 상에 나타난 평가의 정의와 원칙은 OECD/DAC의 정의와 원칙을 활용한 것으로 보임.
- 본 매뉴얼 상에서 행위의 주체는 '평가팀'으로 지정하고 있으나, 외부 평가의 경우에도 '평가팀'으로 지칭하고 있어 용어사용에 혼동이 있음.

## ③ 사후평가 보고서 작성 가이드라인

- 가이드라인은 제안요청 및 평가 시행계획서 작성 시 방법론적인 참고 자료로 사용됨.
  - 평가매뉴얼에서 자료수집 방법론 등을 제외하고, 평가기준별 소질문 및 평가 등급 등에 초점을 맞춰 기술되어 있음.
  - 평가매뉴얼에서 제시된 내용 이외에는 추가적인 내용이 수록되어 있지 않으므로, 이후 분석에서 동(同) 가이드라인은 제외함.

<표 3> 수출입은행 내부 규정 중 평가시스템 관련 내용 수록 여부

평가 규정(거버넌스)	평가가치관				평가시행		
	목적	정의	원칙	기준	종류	시행	분업
대외경제협력기금 예규	○			○	○	○	○
EDCF 평가매뉴얼	○	○	○	○	○	○	○

출처: 저자작성

## 4. 평가 원칙 및 기준

앞에 언급된 평가관련 규정 및 문서 상 나타난 평가의 원칙 및 기준을 중심으로 관련 용어의 정의 및 가치관을 법과 규정, 매뉴얼 등을 통해 분석

### ① 평가 목적

- 평가 목적은 평가를 시행하는 근본적인 사유로, OECD/DAC는 개발협력 평가의 목적을 학습과 책무성으로 규정하고 있음.
  - 평가에서 학습은 ‘교훈’으로도 표현되며, 평가를 통해 얻은 경험, 지식 등을 뜻함. 효과적인 학습은 사업 준비, 설계, 승인, 시행에서 수행성과와 파급효과에 이르기까지 다양한 단계에서 얻을 수 있으며, 긍정적인 요소와 부정적인 요소를 모두 포함.
  - 책무성이란 평가대상 사업, 정책, 프로그램 등이 계획했던 성과의 달성 여부에 대한 객관적인 증명을 뜻함. 따라서 평가자는 공정하고 정확하며 신뢰할 수 있는 성과측정을 제공할 의무가 있음.
- EDCF 평가시스템과 관련된 문헌\*에 나타난 평가의 목적을 분석한 결과, 공통적으로 평가의 목적을 학습과 책무성 확보에 두고 있는 것으로 나타났다.
  - \* 국제개발협력기본법, 통합평가지침 및 통합평가매뉴얼, 대외경제협력기금 예규, EDCF 평가매뉴얼 등
- 평가의 목적은 국제개발협력기본법, 통합평가지침 및 통합평가매뉴얼, 대외경제협력기금 예규, EDCF 평가매뉴얼 등에 다음과 같이 명시되어 있음.
  - **(국제개발협력기본법) 제13조:** 국제개발협력 사업의 성과에 대한 국민의 이해와 국제개발협력 사업 시행의 투명성을 제고
    - 성과에 대한 국민의 이해: 평가의 목적 중 학습을 염두에 둔 것으로 추정됨.

- 사업 시행의 투명성 제고 : 본 법령은 책무성을 직접적으로 언급하고 있지 않으나, 투명성 제고에 책무성이 포함된 것으로 간주할 수 있음.
- **(국제개발협력기본법 시행령)** 평가기준, 방법, 평가소위의 운영에 대해 규정하고 있으나 평가 목적과 의의 등은 포함하지 않음.
- **(통합평가지침)** 직접적인 언급은 없으나, 평가를 “국제개발협력사업의 성과를 측정하는 것”으로 정의하여, 이를 통해 평가의 목적이 성과 측정을 통한 책무성에 있음을 간접적으로 시사하고 있음.
- **(통합평가매뉴얼)** 평가의 목적을 “학습 및 정책결정 기반 마련” 및 “대국민 책무성 확보”로 명시
  - 학습에서는 교훈 도출과 도출된 교훈을 실질적인 개선 방안으로 이용할 수 있는 제도적 장치의 보완을 강조함.
  - 책무성은 평가 결과, 과정 및 관련 정보를 공개하여 언어질 수 있으며, 이를 통해 국민에 대한 민주적 정당성 확보를 목표로 하고 있음을 명시함.
- **(대외경제협력기금 예규)** 평가의 목적을 체계적이고 객관적으로 시행한 평가를 통해 도출된 교훈을 향후 정책결정, 사업지원, 제도 개선 등에 활용하는 것으로 규정
- **(EDCF 평가매뉴얼)** 평가의 목적을 교훈 습득과 교훈의 활용을 통한 사업 효과성 및 효율성 개선, 원조 활동에 대한 국민의 지지와 이해 고취로 명시함.
  - EDCF 지원활동에 대한 평가는 사업의 적절성, 효과성을 가능한 객관적으로 판단하여 교훈을 습득하고, 습득한 교훈을 사업 개발·심사·관리 시 반영하여 사업의 효과성과 효율성을 개선하여 원조활동에 대한 국민의 지지와 이해를 얻는 것을 목적으로 함.
- 책무성과 학습은 평가 원칙에 명시된 개발협력 평가의 가장 기본적인이며 보편적인 목적이나 1) ‘학습’에 대한 정의를 강화할 필요성이 있으며 2) 두 목적을 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 논의가 필요함.

- ‘학습’과 ‘책무성’ 모두 일상적으로 통용되는 용어이나, 구체적인 시행을 위해서는 평가시스템 내에서 공유되는 정의가 필요함. 특히 학습의 경우 보편적인 정의가 다소 미약한 편임.
- 책무성은 평가대상이 의도했던 목적을 성취하였는가라는 개념으로 정의되며 책무성의 대상, 책임의 형태 및 범위 등이 학습에 비해 비교적 뚜렷한 편임.
- 이에 반해 ‘학습’은 평가대상의 시행 및 결과에서 얻은 교훈 등으로 정의되고 있으나 학습의 주체, 주제, 습득 과정 등에 대한 구체적인 정의가 되어 있지 않으며, 어떠한 메커니즘을 통해 학습이 이루어지고, 이것이 어느 정도의 파급효과를 가지는지는 아직 불분명함(Kogen 2018).
- 책무성과 학습이 한 평가에서 모두 이루어질 수 있는 것으로 간주되나, 실질적으로는 그렇지 않다는 견해도 있음(Armytage 2011; Kogen 2018). 따라서 평가의 목적을 뚜렷이 하고 이에 따라 적절한 평가 방식을 선택하는 것이 중요함.

#### **<책무성과 학습>**

대부분의 평가는 책무성과 학습을 동시에 만족시키는 것을 목표로 하고 있으나, 책무성과 학습이 같은 평가 안에서 동시에 이루어질 수 있는가에 대해서 평가 연구자들 사이에 의견 차가 있음. OECD/DAC의 2001년 보고서에 따르면 책무성과 학습이 자연스럽게 이루어진다고 보고한 기관과 그렇지 않다는 기관이 동시에 존재하는 것으로 나타났음(OECD, 2001).

책무성을 결과와 함께 과정에 대한 책임으로 보는 학자들의 경우, 책무성 증명과 학습이 반드시 동시에 이루어진다고 보고 있으며 학습을 사업 성과달성 과정에서 얻은 교훈으로 정의함(Ebrahim 2005; Guijt 2010). 시간·예산 제약, 역량 부족, 책무성에 대한 지나친 강조, 평가에 대한 이해가 부족한 조직 문화 등이 학습 효과를 크게 저해할 수 있다고 지적함(Guijt 2010).

학자에 따라서는 책무성과 학습 중 어느 부분을 평가의 목적으로 두느냐에 따라 외부평가와 내부평가의 시행을 선택하도록 권고하기도 함. 이들은 1) 내부평가가 시간·예산 제약에서 상대적으로 자유롭고, 2) 학습의 주체가 기관의 내부자이므로 평가를 통한 학습이 기관학습으로 이어 지기 쉽다는 측면에서 학습을 강조한 평가에서 내부평가를 사용할 것을 권고하고 있음(Conley-Tyler 2005).

## ② 평가 정의

- 평가의 정의는 국제개발협력 관련 상위 법령부터 하위의 매뉴얼까지 모두 동일하게 적용하고 있음. 그러나 규범적인 정의 수준에 한정되어 있어 실제 체계적이고 객관적인 분석의 시행을 위한 행동 원칙 및 각 행위에 대한 공통된 정의를 내려야 할 필요성이 있음.
- 각 지침 상에 나타난 평가의 정의는 다음과 같음.
  - **(통합평가지침)** 현재 진행 중이거나 완료된 국제개발협력사업에 대한 계획, 실행 및 결과에 대한 체계적이고 객관적인 분석을 통해 국제개발협력사업의 성과를 측정하는 것
  - **(EDCF 평가매뉴얼)** 통합평가지침의 정의를 그대로 적용

## ③ 평가 원칙의 해석 및 적용

- EDCF 평가는 통합평가지침에서 권고한 대로 OECD/DAC의 개발협력 평가 원칙을 준용하고 있음.
- OECD/DAC는 1991년 각 원조 유형과 상황 별로 존재하던 DAC 평가 원칙을 종합한 OECD/DAC 개발협력 평가 원칙을 발표함. 이로써 원조 전달 방식(aid modality)과 상관없이 일반적으로 적용할 수 있는 원칙이 수립됨.
  - 본 원칙은 평가의 품질제고를 통해 원조활동의 효과성을 높이기 위해 수립되었으며, 품질 높은 평가는 공정성, 독립성, 신뢰성, 유용성, 파트너십의 5개 원칙이 준수되었을 때 가능하다고 밝힘.
- OECD/DAC 개발협력 평가 원칙은 서로 유기적으로 연동되어 있음.
  - 본 가이드라인에 따르면 공정성과 독립성은 신뢰성과 유용성을 높이는 전제조건임. 따라서 평가절차는 정책결정, 개발원조 전달 및 관리와 관련된 과정으로부터 공정하고 독립적이어야 함. 또한 정보 공유와 결과 공개가 필요함.
    - 공정성은 평가의 신뢰성을 높이며, 분석 및 결론의 편견을 피하는 데



- 기여함. 독립성은 평가의 정당성을 제공하고 이해 상충 가능성을 감소시킴.
- 신뢰성은 평가자의 전문성과 독립성, 평가 과정의 투명성 정도에 따라 결정됨.
  - 유용성은 평가결과가 다양한 이해관계자들에게 활용되는 것을 뜻하며, 유용성을 높이기 위해서는 평가결과의 신뢰성이 높아야 함.
  - 수원국과 공여국은 평가 결과에 대한 신뢰성과 유용성 증진을 위해 긴밀한 파트너십을 유지해야 함.
- OECD/DAC 평가 원칙은 정의에 나타난 것과 같이 시행을 위해서 해석이 필요한 규범적인 틀(normative framework)이며, 원 문서에서는 실행 단위의 해석은 내리고 있지 않음.
- OECD/DAC는 DAC Principles for Evaluation of Development Assistance을 통해 원조기관에게 평가 정책을 수립하여 평가 가이드라인과 방법, 명확한 책임과 역할에 대한 정의를 내리도록 권고하고 있음(OECD 1991).
  - 특히 평가정책 수립은 평가의 공정성과 독립성, 평가의 활용을 위해 필수적임을 강조함.
- 대한민국 ODA 평가시스템 내 각 지침 상에 나타난 평가의 원칙은 다음과 같음.
- **(통합평가지침)** OECD/DAC의 평가 원칙을 채택하여 공정성, 독립성, 신뢰성, 유용성, 파트너십 등 5개 원칙을 규정
    - 개념을 간략하게 제시하고 있으며 원칙의 제정 사유, 해석 근거, 역할 분담 등의 내용은 포함되지 않음.
  - **(통합평가매뉴얼)** 매뉴얼은 통합평가지침에 나타난 원칙을 조금 더 자세히 규정하고 있음.
  - **(EDCF 평가매뉴얼)** OECD DAC의 평가 원칙(공정성, 독립성, 신뢰성, 유용성, 파트너십)을 준용할 것을 언급하고 있으며, 해석은 통합평가지침을 그대로 적용하고 있음.

〈표 4〉 통합평가지침과 통합평가매뉴얼 상의 평가 원칙 원문 비교

	통합평가지침	통합평가매뉴얼
공정성	평가과정 중에 편견을 피하고 신뢰성을 기할 수 있도록 평가를 실시하여야 한다.	평가실시기관은 서로 다른 이해당사자의 입장 차이를 고려하여 평가를 수행하여야 한다. 평가자는 사실 확인·분석·결론 도출 등 평가과정에 있어서 편향된 입장이 반영되는 것을 방지하고 공정하게 평가를 실시함으로써, 평가의 신뢰도를 제고하여야 한다.
독립성	정책결정 및 사업시행과정으로부터 독립하여 평가를 실시하여야 한다.	평가는 정책결정 및 사업시행과정으로부터 독립하여 수행되어야 한다. 평가실시기관은 평가자의 이해관계가 평가의 결과에 영향을 미치지 않도록 평가를 실시하여야 한다. 평가팀은 자신의 이해관계를 떠나 객관적으로 평가대상을 조사, 분석할 수 있는 인력으로 구성되어야 하며 평가대상과 관련된 활동의 준비과정이나 수행과정에 연관되었던 사람이나 기관이 평가팀 구성원이 되는 것은 바람직하지 않다.
신뢰성	전문성 및 독립성을 가진 평가자가 투명한 과정을 통해 평가를 실시하여야 한다.	평가는 예산, 실시방법, 실시기간 등 평가 실시상의 제약요인을 분명히 하고, 평가방법을 포함하여 ‘평가계획→실시→결과도출’ 일련의 과정을 관계자에게 충분히 공표하여 투명성을 확보하는 것이 중요하며, 평가참가자들은 신의성실의 원칙에 따라 평가를 수행 하여야 한다.
유용성	평가결과는 다양한 이해관계자의 관심 및 필요성을 충분히 반영하여 국제개발협력 정책결정과정에서 유용하게 활용되어야 한다.	평가결과는 다양한 이해관계자의 관심 및 필요성을 충분히 반영하여 국제개발협력 정책결정 과정에 활용될 수 있도록 적기에, 적합한 방식으로 제시되어야 한다. 평가실시기관은 평가 목적을 명확히 하고, 예상 이용자의 필요를 반영한 평가가 되도록 평가를 진행하여야 하며, 이해관계자들이 평가과정 및 결과에 용이하게 접근할 수 있도록 하여야 한다.
파트너십	국제개발협력대상국 및 타공여국·기관 등의 평가 참여를 장려한다.	평가실시기관은 협력대상국 및 타공여국기관, 시민사회 등 개발협력 파트너의 평가참여를 장려하며, 공동평가의 가능성과 적정성을 확인한다. 공동평가는 평가참여자들이 상호간의 국제개발협력 절차 등을 이해하는데 도움을 주며, 더 나은 평가 방법을 개발하고 평가 관련 정보 및 결과를 공유하는데 기여하고, 협력대상국의 행정적 부담도 최소화 할 수 있어 장려된다.

- 대한민국의 개발협력 평가 원칙은 OECD/DAC의 평가 원칙을 그대로 적용하고 있으나, 규칙 간의 조화로운 시행을 위한 방안에 대해서는 별도로 언급하지 않고 구체적인 시행방안을 기관 차원에서 모색하도록 함.
- 예를 들어 평가의 독립성은 이해상충의 회피와 평가윤리강령, 외부 평가에 대한 선호에서 나타남. 그러나 평가의 계획, 시행, 결과 활용에 까지 나타날 수 있는 다양한 수준(level)의 독립성에 대한 구분이 필요함 (UNDP 2016; Mayne 2011).
  - 평가 시행가이드라인인 통합평가매뉴얼 역시 독립성에 대해 정책결정 및 사업시행과정으로부터 독립하여 수행, 이해상충 회피 등만을 제시함.
  - 신뢰성을 담보할 수 있는 평가자의 전문성에 대한 판단은 통합평가 매뉴얼의 평가 원칙 해석에서도 구체적으로 언급하고 있지 않음. 반면 OECD/DAC 개발협력 평가 원칙에서는 충분한 수의 전문가를 확보하여 전문성을 높일 것을 권고하고 있음(OECD 1991).
  - 평가 품질관리 시스템인 ODA 메타평가의 기준에서도 평가팀 선정과 독립성, 전문성 등을 별도로 판단하고, 이들 사이의 유기적인 관련성 (예: 전문성이 평가 독립성에 미치는 영향 등)에 대해서는 아직 구체적으로 점검하지 않고 있음(한국대외경제정책연구원 2016; 한국보건사회연구원 2018).
  - 따라서 각 기관은 평가의 일상적인 시행(day-to-day operation) 중 조화로운 평가 원칙의 적용을 위해 기관 단위의 시행 가이드라인을 마련할 필요성이 있음.
- EDCF 평가시스템의 최상위 지침인 통합평가지침이 방향을 제시하고, 하위지침인 EDCF 평가매뉴얼은 구체적인 이행 방식과 이의 근거가 되는 해석에 대한 보완이 필요할 것으로 판단됨.
  - 예를 들어 평가 품질관리와 독립성이 어떻게 조화를 이루어 평가의 유용성을 높일 수 있는지에 대한 고려가 품질관리와 독립성 보장을 위한 제도 및 시행에 반영되어야 하나 현재의 시행방식은 이에 대해 다소 표면적인 이해만을 반영하고 있음.

- EDCF 평가 품질관리 기준에는 독립성 보장과 협업을 위한 각 이해관계자의 역할이 간략하게 제시되어 있으나, 사례중심의 예시(예: 정정요청 사례 및 요청 근거, 대처방안 등), 평가자의 전문성 판단 기준 등이 구체적이지 않은 경향이 있음.

#### 4 평가기준의 해석 및 적용

- OECD/DAC는 평가 시 평가목적에 따라 적절한 OECD/DAC 평가기준을 선택적으로 적용하도록 권고함(OECD 2019).
  - 평가기준을 해석하고 목적에 적합한 평가기준을 선택적으로 적용하기 위한 작업이 필요함. 즉, 모든 평가에 모든 기준을 기계적으로 적용하기보다 평가의 목적에 따라 평가기준을 취사선택하여 적용하고 평가결과를 활용하기 위한 노력이 필요.
- 평가기준의 적절한 적용은 자칫 특정 목표에만 집중하여 개발효과성을 저해할 수 있는 결과중심 성과관리(result-based management)의 부작용을 막을 수 있는 주요한 수단임(Picciotto 2018).
  - 결과중심 성과관리는 목표를 사전에 계획하고 이의 성취정도에 따라 행위의 적절성을 판단하고 적절한 보상과 수정을 통해 목표 달성을 격려하는 방식으로 이행됨.
  - 그러나 이러한 결과중심 성과관리의 특성은 사전에 계획된 목표에만 집중된 나머지 목표 자체의 불합리성 등을 외면하게 할 위험이 있음(Kogen 2018).
  - OECD/DAC 평가기준은 이러한 결과중심 성과관리의 단점을 보완할 수 있는 중요한 수단임.
    - 예를 들어 적절성의 경우, 목표설정이 국가개발계획 등 상위차원의 목표에서부터 직접수혜자의 수요에 이르기까지 다양한 차원에서 적절한지를 판단하게 되므로 목표의 정합성을 판단하게 됨(Picciotto 2018).
- (국제개발협력기본법 시행령) 평가를 “적절성, 효율성, 효과성, 영향력 및 지속가능성을 기준으로 실시”하도록 규정하고 있으나, 정확한 해석은 내리고 있지 않음.

□ **(통합평가지침)** 시행령에서 제시한 5개의 평가기준의 개념을 간략하게 제시

- 적절성 : 협력대상국의 개발정책 우선순위, 대한민국 정부의 정책 우선순위 및 국제적 개발과제와 우리 국제개발협력사업의 부합정도를 평가
- 효율성 : 국제개발협력사업의 지원규모(투입자원) 대비 지원성과 평가
- 효과성 : 국제개발협력사업의 목적이나 목표의 달성 정도 평가
- 영향력 : 완료되거나 수행 중인 국제개발협력사업이 협력대상국의 사회, 경제, 환경 등에 직·간접적으로 미친 긍정적 또는 부정적 효과 평가
- 지속가능성 : 국제개발협력사업 완료 이후 효과 및 혜택의 지속

□ **(통합평가매뉴얼)** 통합평가지침에서 제시한 DAC 5개 평가기준을 좀더 상세하게 제시하고 있으며, 평가의 범위, 시기, 추가 평가기준(예: 환경, 성주류화 등)의 필요성에 따라 취사선택 또는 추가하도록 권고하고 있음.

- 통합평가지침보다 상세한 정의를 제공하고 있으며, 각 기준에 해당하는 하위 표준 질문을 제시하고 있음.
- 그러나 앞서 언급한 평가 원칙과 마찬가지로 구체적인 해석과 이에 따른 실행방안은 이 해석을 바탕으로 하여 각 기관이 판단할 필요 있음.

<표 5> 통합평가매뉴얼 상 평가기준 별 하위질문

평가기준	하위질문
적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가대상이 협력대상국의 개발필요, 개발목표, 국가개발전략, 정책 및 우선순위에 부합하는 정도</li> <li>• 평가대상이 대한민국 정부의 정책 및 우선순위에 부합하는 정도 평가대상이 MDGs, 파리선언 등 국제개발협력 동향 및 전략과의 부합하는 정도</li> <li>• 평가대상의 내용이 문제의 주요원인을 해결할 수 있는 방향으로 구성되었는지, 이에 비추어 관련 계획 및 추진 방법은 적절하였는지 여부</li> </ul>
효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가대상이 달성한 성과를 다른 방법으로, 더 적은 예산으로 수행할 수 있는가?</li> <li>• 동일한 자원으로 보다 많은 성과를 낼 수 있었겠는가?</li> <li>• 평가대상이 당초 계획한 기간 이내에 완료되었는가?</li> <li>• 사업 수행단계에서 실시체계를 얼마나 효율적으로 운영하였는가?</li> </ul>
효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가대상이 의도한 산출물(output), 결과물(outcome)을 달성한 정도</li> <li>• 의도한 목표 달성의 성공 혹은 실패 이유</li> </ul>
영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가대상이 지역, 사회, 경제, 환경, 문화 등에 끼친 영향이 무엇인가?</li> <li>• 평가대상의 직간접적 수혜자들이 동 사업의 영향에 대해 어떻게 평가하는가?</li> <li>• 평가대상이 협력대상국의 역량개발과 제도 강화에 기여하였는가?</li> <li>• 평가대상이 수행되지 않았다면 어떤 상황이 일어났을 것인가?</li> <li>• 사업 수행 중 발생했던 변화들이 어느 정도 확인 및 측정되는가?</li> </ul>
지속 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가대상이 여전히 협력대상국 수요와 우선순위에 부합하는가?</li> <li>• 협력대상국이 평가대상에 대해 주인의식을 가지고 있는가?</li> <li>• 협력대상국의 사회문화적 조건이 평가대상과 잘 조화되는가?</li> <li>• 사업에 적용된 기술이 협력대상국의 교육기술 조건에 부합하는가?</li> <li>• 평가대상이 협력대상국의 자연 환경에 부정적 영향을 줄 가능성은 없는가?</li> <li>• 협력대상국이 평가대상을 지속적으로 추진할 수 있는 재정을 보유하고 있는가?</li> <li>• 협력대상국 내에 평가대상을 운영관리할 수 있는 제도와 조직이 있는가?</li> </ul>

- (대외경제협력기금) 대외경제협력기금 평가기준 부분에서 OECD/DAC 평가기준에 대한 간략한 하위 질문을 열거하고 있음.

<표 6> 대외경제협력기금 평가기준 상 평가기준 별 하위질문

평가기준	하위질문
적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수원국 개발정책과의 일관성(consistency) 여부</li> <li>• 수혜자의 필요(need)와의 부합 여부</li> <li>• 사업범위 및 수행방식의 적절성</li> <li>• 사업범위 변경의 적절성</li> <li>• 평가시점에서의 사업목적의 적합성 등</li> </ul>
효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업의 성과</li> <li>• 사업시행일정의 효율성</li> <li>• 사업비용의 효율성</li> <li>• 사업시행계획의 적정성 등</li> </ul>
효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업성과의 활용 및 운용</li> <li>• 사업목적의 달성 여부</li> <li>• 사업실시 전에 설정한 가정과 사업목적 달성과의 관계</li> <li>• EIRR 및 FIRR의 달성 여부 등</li> </ul>
영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체적인 개발목표에의 기여도</li> <li>• 자연환경에의 파급효과</li> <li>• 주민이주 및 토지수용에 대한 파급효과</li> <li>• 사회, 경제적 파급효과</li> <li>• 기술혁신에의 파급효과 등</li> </ul>
지속 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유지·관리 현황</li> <li>• 유지·관리 체계의 적합성</li> <li>• 유지·관리를 위한 재원조달의 적정성</li> <li>• 프로젝트를 둘러싼 환경 등</li> </ul>

- (OECD/DAC 평가기준개정) '19년 11월 제24차 OECD/DAC 평가네트워크 정기회의에서 개정된 기준의 최종안을 상의하고, 이를 '19년 12월 제 1070차 DAC 회의에서 확정(OECD 2019)

- (기준 추가) 평가기준을 적절성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 영향력(impact), 지속가능성(sustainability) 및 일관성(coherence)의 6개 기준으로 확정

- **(일관성)** 개발협력 평가에는 새로 도입된 기준으로, 본 기준을 이용하여 평가 대상인 개발활동이 다른 개발 정책·활동 등과 ‘일관성’이 있게 추진되었는지에 대해 평가가 가능해짐.
  - 이전에는 ‘적절성’에서 평가하던 것을 독립적인 기준으로 추가하여 개발 협력의 전체적인 조화를 강조
  - 평가의 시각을 평가대상에만 한정하지 않고, 평가대상이 속한 정책, 타 공여국/수원국 활동 등을 평가에 포함시키도록 권고함.
  - 전반적인 일관성을 평가하는 측면에서 인도적 지원의 평가기준\* 중 하나인 ‘일관성’과 비슷함.
- \* 긴급구호 활동의 평가에 적합하도록 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 연계성(Connectedness), **일관성(Coherence)**, 포함(Coverage)의 기준으로 평가
- OECD/DAC의 구체적인 적용 방안은 아직 제시되지 않았으나 평가 시 고려해야 할 대상의 범위가 넓어 인도적 지원 평가의 일관성 기준과 마찬가지로 사업 평가보다는 국가, 정책, 섹터 평가에 더 적절할 것으로 판단됨.

<표 7> OECD/DAC 개정 평가기준과 인도적 지원 평가 기준 상의 ‘일관성’ 비교

OECD/DAC 개정 평가기준	인도적 지원 평가기준 (ALNAP)
개발활동의 국가, 분야 또는 기관의 다른 개발활동과의 적합성(compatibility)	인도주의 정책뿐만 아니라 안보, 개발, 무역 및 군사 정책을 평가하여 일관성을 유지하고, 특히 모든 정책이 인도주의 및 인권 관련 사항을 고려하도록 해야한다

출처: OECD(2019)와 ALNAP(2006)을 근거로 저자작성

- **(평가지점의 다양성 증가)** 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성을 다양한 시점(時點)에서 평가에 적용할 수 있도록 정의를 조정
  - 적절성의 경우 어느 한 시점의 적절성뿐만 아니라, 사업 이후 시간 경과와 함께 변화한 수요 등에 대해 개발 활동의 적절성이 얼마나 유지 되었는가를 평가하도록 정의를 수정



- 효과성의 경우 ‘달성할 것으로 기대되는’이라는 문구를 정의에 추가하여 사후평가 시 목표 달성 정도뿐만 아니라 사전 또는 중간평가 등을 시 향후 목표의 달성 기대 정도를 평가할 수 있도록 함.
- 효율성, 영향력, 지속가능성 역시 예상에 관련된 개념을 정의에 추가하여 평가 가능 시점을 다양화함.

〈표 8〉 평가 시기에 따른 OECD/DAC 개정 평가기준 적용

	사전평가(F/S)	완공평가	사후평가
적절성	수원국 수요(개발정책 등), 공여국 개발협력 전략에 등에 대한 적절성 사업 계획의 적절성	사업 계획 시의 적절성 사업 진행 중 변화한 정책, 개발수요와 이에 관련된 평가대상의 적절성 유지 정도	사업 계획 시의 적절성 완공평가 시의 적절성 완공평가 이후 변화한 정책, 개발수요와 관련된 평가대상의 적절성 유지 정도
효율성	효율성에 대한 예측	산출물의 효율성 평가	산출결과의 효율성 평가
효과성	효과성 달성 가능성에 대한 예측	초기 효과성 달성 정도 평가 및 향후 예측	효과성 달성 정도 평가
영향력	파급효과에 대한 예측	파급효과 초기 진단 및 향후 예측	파급효과 초기 진단 및 향후 예측
지속가능성	지속가능성의 예측	지속가능성의 예측	지속가능성의 예측 (시행 시기에 따라서 지속가능 정도 점검)

출처: OECD(2019)를 근거로 저자작성

- **(통합적인 접근)** 지속가능개발 목표의 통합적인 성격(integrated nature)을 반영하여, 기준 적용 시 기준들 간의 시너지와 트레이드오프 효과를 감안한 전반적인 접근에 대한 고려를 장려함.
- 프로젝트 외의 다양한 원조관련 활동을 평가할 수 있도록 용어와 정의를 조정함. 예를 들어 프로그램/프로젝트 대신 개발활동(intervention)이라는 용어를 사용하고, ‘공여국’ 등의 용어는 정의에서 삭제함.

〈표 9〉 OECD/DAC 평가기준 신규 정의비교

기 준	개정된 정의	기존 정의
적절성	개발활동의 목표 및 계획이 수혜자 및 국제, 국가, 개발협력 파트너들의 수요·정책과 우선순위에 대응하는 정도 또는 상황 변화 후에도 적합성이 유지되는 정도	원조 활동이 수혜자, 수원국, 공여국의 우선 수요와 정책에 부합하는 정도
효과성	개발활동이 목표(objectives)를 달성한 (또는 달성할 것으로 기대되는) 정도. 개발활동의 산출결과(direct outcomes)를 측정하며, 효과성에 영향을 받는 그룹 별로 차등적으로 또는 의도하지 않게 나타나는 효과를 포함.	원조활동의 목적이나 목표의 달성 정도. 효과성은 지역 사회, 경제, 환경 및 기타 개발 지표에 원조활동이 미친 주요 영향과 효과를 포함함. 평가(examination) 시 의도한 결과와 의도하지 않은 결과를 모두 포함하여 평가하며, 또한 무역 및 재무조건 변화와 같은 외부 요인의 긍정적인 영향과 부정적인 영향도 포함.
효율성	개발활동이 경제적이고 적시적인 방식 (economic and timely way)으로 시행된 (또는 시행될 것으로 예상되는) 정도	국제개발협력사업의 지원규모(투입 자원) 대비 지원성과(정량적, 정성적 산출물). 효율성은 계획한 결과를 달성하기 위해 가능한 가장 비용이 적게 드는 자원을 사용한다는 것을 나타내는 경제 용어임. 일반적으로 가장 효율적인 프로세스가 채택되었는지 여부를 보기 위해 동일한 산출물을 달성하기 위한 대안적 접근법을 비교
영향력	개발활동이 영향을 준(또는 영향을 줄 것으로 예상되는) 긍정적 또는 부정적/의도된 또는 의도하지 않은 상위차원(higher-level) 효과	완료되거나 수행중인 국제개발협력사업이 협력대상국의 사회, 경제, 환경 등에 직·간접적으로 영향을 준 긍정적 또는 부정적 효과
지속 가능성	개발활동의 혜택 중 완료 이후 효과 및 혜택 지속의 정도 또는 예상되는 지속정도	국제개발협력사업 완료 이후 효과 및 혜택의 지속여부. 프로젝트는 환경 뿐만 아니라 재정적으로도 지속가능해야 할 필요성이 있음
일관성	개발활동의 국가, 분야 또는 기관의 다른 개발활동과의 적합성(compatibility)	-

출처: OECD(1992)와 OECD(2019)를 근거로 저자작성

□ (EDCF 평가매뉴얼) 평가기준에 대한 구체적인 하위 질문을 제시하고 있으며, 정량평가를 위한 판단 근거를 제시하고 있으나 정성평가의 경우 판단 사례등 구체적인 예시가 없어 평가시행자가 사용에 어려움을 겪고 있음.

○ 적절성과 지속가능성의 경우 정량지표가 없는 정성지표로 판단함. 이와 같이 정성지표로만 평가를 진행해야 하는 경우 판단 기준이 모호하고 평가자간 신뢰도\*가 낮은 것으로 나타남.

\* 평가자간 신뢰도 (inter-rater reliability)란 등급부여 시 여러 평가자가 평가대상에 대해 얼마나 자주 비슷한 등급을 부여하는 지의 정도를 뜻함(Goodwin 2001; Multon 2010). 즉, 같은 대상을 동일한 방식으로 평가했을 때 평가자간 오차가 적을수록 평가자간 신뢰도가 높음.

- 평가자간 신뢰도로 인한 오차는 정성분석의 특성 상 완전히 피할 수 없는 일이나 지표 정의, 판단 근거 제공, 평가자 훈련 등을 통해 어느 정도 극복할 수 있음.

- 또한 평가결과 활용 시 평가자간 신뢰도 차에 대한 이해가 있어야 함.

○ 영향력과 효과성, 효율성의 경우 정량지표를 기준으로 하고 있어 기준 해석에 의한 오차는 적음. 그러나 정성적인 측면이 충분히 고려되지 않을 수 있다는 우려가 존재함.

○ 평가대상의 중요성이 기준해석에 반영되어 있지 않아, 평가자간 신뢰도에 영향을 줄 수 있음.

- 평가기준은 평가목적에 비추어 평가가 필요한 주요 특성들(예: 개발협력 사업의 경우 수요 적절성 등)을 모두 반영하고, 판단 대상의 중요도가 평가 결과에 영향을 줄 수 있도록 선택되어야 함.

- 예를 들어 일본의 ODA 사업 평가기준의 경우, 적절성에 가장 큰 비중을 두어 ODA 사업이 개발협력 효과성 수요 충족에 기여하는 정도에 따라 사업의 성취정도를 평가하도록 되어 있음.

- 중요도에 대한 비중은 한 기준 내에서도 작용될 수 있음. 예를 들어 효과성 평가 시 여러 성과지표의 달성도를 고려하게 됨. 이때, 최종 평가를 달성도의 평균으로 볼지, 주요 지표에 더 많은 비중을

줄지에 따라 평가결과가 달라질 수 있음.

- OECD/DAC 평가기준의 정의가 2019년 12월 개정되어 이를 향후 평가에 반영할 필요성이 있음.
  - 개정된 평가기준은 이전 정의에 비해 적용개념이 확대되어 있음. 예를 들어 적절성의 경우 사업의 심사당시의 개발수요 이외에도, 이후 변화하는 수요에 사업의 결과물이 대응/적응하는 과정 역시 포함함.
  - 새로운 기준으로 “일관성”이 추가되었으며, 이를 어느 수준(사업, 섹터, 국가 등)에서 어느 범위로 적용할지 등에 대한 실행 단계의 권고사항 마련이 필요함.

## 5 평가 시행

- **(통합평가지침)** 공적개발협력원조를 시행하는 모든 기관의 평가 시행에 대한 지침을 내리고 있으며 이중 자체평가 관련 내용은 다음과 같음.
  - 사업시행기관은 국제개발협력기본법과 통합평가지침이 지정한 사항 외에 연간 자체평가계획 수립, 자체평가위원회 구성·운영, 평가의 독립성 확보, 평가결과 도출된 제언사항 등의 이행 담보 및 기타 필요사항에 대해 내부 평가지침을 마련해야 함.
  - 내부 평가지침을 협조기관을 통해 평가소위에 제출하고, 평가소위는 필요한 경우 각 시행기관에 기관별 내부 평가지침의 보완 또는 관련 자료의 제출을 요청할 수 있음.
  - 시행 기관은 평가예산, 성과지표, 성과목표를 포함한 자체평가계획을 수립하여, 이를 평가소위에 제출, 심의·조정을 받아, 승인된 계획에 따라 평가를 시행함.
- **(통합평가매뉴얼)** 자체평가 시행과 관련하여 시행기관의 평가계획과 이의 평가소위 제출 및 승인 과정, 평가 기획, 실시, 종료, 평가 결과의 심의 및 환류에 이르는 과정을 수록하고 있음.
  - 자체평가 시행기관은 통합평가지침과 매뉴얼에서 권고한 사항을 지침으로 삼아 평가를 계획

### <평가대상 선정 절차>

- ① 평가계획 전년도 종합시행계획(확정액 기준)을 참고, 사업비 상위 20% 수준의 사업규모 산출 →
- ② 종료사업, 진행중 사업, 계획된 사업 중 20% 수준 이내에서 평가대상 선정 (단일사업 또는 유사사업의 묶음으로 선정) →
- ③ 직전년도 평가 및 최근 3년 이내 유사한 평가가 진행된 사업 제외 가능→
- ④ 사업비 상위 20% 수준 이내에서 선정하기 어려운 경우\* 평가계획에 사유를 적시하여 협조기관에 제출

\* 사업비 상위 20% 이내 사업에 대해 직전년도 또는 최근 3년간 유사사업에 대한 평가 기 추진, 사업비는 적으나 전략적 중요성이 높음 등

### <고려 사항>

- 가. 당해 연도 소위평가의 전략, 분야, 국가 등에 부합하는 평가
- 나. 성과부진 사업, 중간평가 미흡사업, 재외공관 모니터링 결과 부실사업, 국회·감사원 등의 외부 지적사업
- 다. 국가협력전략, 분야별·기관별 중기 또는 연도별 정책 관련 대상 등을 우선 선정하되, 정책연관성, 개혁성, 확대적용가능성, 유용성, 평가가능성, 비용대비 타당성을 고려

출처: 통합평가매뉴얼 (2018)

- 평가기획 시 평가실시기관의 평가담당자가 평가 개요, 평가목적, 평가대상 개요, 평가 방법론, 평가수행방법 (외부기관 선정 등), 추진 일정, 평가예산, 평가 주체(외부평가와 내부평가) 등을 결정
- 통합평가매뉴얼은 평가팀을 “실질적으로 평가를 수행하는 인력”으로 규정함. 이는 내부용역과 외부용역 모두에 해당하는 내용으로, 평가 실시기관의 평가담당부서와 평가 시행인력을 서로 구분
- 평가팀 구성은 외부평가여부에 따라 달라짐. 내부평가 시에는 평가 계획서에 명시된 투입 인력으로, 외부평가 시에는 평가업무수행 계획서에 제시된 인력으로 구성
  - 내부평가 시 평가대상과 관련된 분야의 외부전문가를 평가팀 구성원으로 참여시킬 수 있음. 특히, 평가의 독립성 보장을 위해서 외부 인원을 평가시행자 중에 포함시킬 것을 권고

- 외부평가일 경우, 평가실시기관은 각 기관별 조달 및 계약규정, 평가 계획서 등에 의거하여 외부기관을 선정
  - 평가실시기관은 평가팀이 제출한 보고서 품질관리 점검 목록 등을 기준으로 계약서 및 상세 평가계획서 준수 여부, 보고서양식 및 내용 기준에 대한 부합성 여부, 평가 내용의 타당성 등을 심사
  - 평가실시기관은 평가를 통해 도출된 제안사항을 검토한 뒤 관련 내부 부서 및 외부기관 등 이해관계자와 협의하여 평가결과반영(feedback) 계획을 수립하여 협조기관을 통해 평가소위에 제출하고 평가결과는 홈페이지 등을 통해 공개함.
- **(대외경제협력기금 예규)** 평가의 기획, 평가단의 구성, 환류 등 평가 전 단계에 대해 간략한 규정을 정의하고 있음.
- 평가단의 구성인원을 “평가담당부서의 평가담당자, 기술전문가, 외부 전문가, 관계부처 공무원 등”을 기준으로 하고, 평가 내용에 따라 평가단 구성을 달리 하도록 규정
  - 평가단은 평가대상사업에 대한 현지조사, 평가보고서의 작성, 경험 평가심의위원회의 안건 부의 요청 및 발표, 기타 평가 실시에 필요한 사항 등의 업무를 수행
  - 약식평가의 경우 서면자료(심사보고서, 사업완공보고서, 완공평가 보고서)를 근거로 평가를 실시하여도 되며, 정식평가의 경우 평가단을 구성하여 현지조사를 시행하도록 함.
  - 사업 사후평가의 경우, 평가대상은 매년도 평가계획 수립 시 완공평가보고서 제출 후 2년이 경과한 날로부터 1년 이내의 사업 중 평가의 필요성, 비용 대비 효용성 등을 고려하여 본부장이 정함(대외경제협력기금 업무세칙 7.4조 사후평가 대상사업 및 실시시기).
  - 기타평가(프로그램평가, 정책 및 전략평가, 분야별평가, 주제별평가)의 대상, 시기, 기준 등은 본부장이 결정
- **(EDCF 평가매뉴얼)** 평가매뉴얼은 4장 평가 절차와 5장 평가결과 피드백 및 공개에 평가시행에 관련된 내용을 포함함.

- 경험평가부는 통합평가매뉴얼에 따라 평가계획을 수립하고, 본부장 승인 후 기획재정부를 통해 평가소위에 제출하여 최종승인을 받음.
- EDCF는 평가의 목적과 이의 달성을 위한 평가 범위 및 필요 절차, 평가자의 자격요건, 선발기준 등을 포함한 과업지시서를 작성하고 이에 따라 평가팀, 즉 평가를 실제 시행할 인력으로 구성된 팀을 선정함.
- 이후 평가팀은 평가수행계획서를 과업지시서 항목에 근거하여 작성하여 평가관리자의 승인을 얻고, 이후 현지조사 등을 통해 평가에 필요한 자료를 수집·분석하여 평가보고서를 작성한 후 이를 평가관리자에게 보고함.
- 평가매뉴얼에 제시된 평가관리자와 평가시행자의 역할분담이 다소 모호하며, 시행방안이 다소 구체적이지 않음. 또한 매뉴얼에서 평가시행자를 평가팀으로 지칭하고 있어, EDCF 평가 담당팀인 경험평가팀의 약칭과 혼동될 가능성이 큼.

## ⑥ 평가 품질 기준 및 관리

- 대한민국 ODA 평가 품질은 평가소위의 메타평가와 시행기관 자체 품질관리를 통해 관리되고 있음.
  - (평가소위) 국무조정실 평가소위원회에서 매 2년마다 메타평가를 시행하여 기관이 시행한 평가 전반에 대한 품질을 평가
  - (자체품질관리) EDCF는 자체평가의 품질관리를 위해 평가 자문위원 제도를 도입하고, 평가 품질관리표를 통해 품질관리를 시행하고 있음.
- (통합평가매뉴얼) 전술한대로 평가실시기관은 평가팀이 제출한 보고서 품질관리 점검 목록 등을 기준으로 평가보고서의 품질을 관리
  - 계약서 및 상세 평가계획서 준수 여부, 보고서양식 및 내용기준에 대한 부합성 여부, 평가 내용의 타당성 등을 심사하도록 규정
  - 품질관리가 독립성과 어떻게 조화를 이룰 것인지에 대한 언급은 없음.
- (EDCF 평가매뉴얼) 평가매뉴얼에 제시된 평가보고서 검토 기준은

평가보고서의 길이, 전달력, 판단 근거의 타당성, 자료 출처, 자료수집 도구 및 평가 제약요인의 투명성 등임. 그러나 구체적인 평가품질 관리 기준은 포함하고 있지 않음.

- (EDCF 평가품질관리 시행) 제안요청서에 평가품질관리 기준을 수록하여 외부 평가시행자로 참여할 인력 앞으로 품질관리 기준이 있음을 인지시킨 후 착수, 중간, 최종 보고 시 내외부자문관을 통해 품질 관리 기준에 따라 보고서의 품질을 판단함.

## 5. 평가 시행형태

평가 시행형태(practice)는 평가의 종류와 마찬가지로 대상, 시기, 주체에 따라 분석이 가능함. 각각의 분류는 기준 및 원칙의 적용이 나타나는 방식에 차이가 있음. 평가 기준의 적용은 모든 평가 시행 주체가 동일하게 따라야 하므로 평가 시행 주체에 영향을 주지 않으나, 독립성과 유용성은 시행 주체에 따라 다르게 적용될 수 있음. 따라서 본 평가에서는 평가 시행형태를 평가 시행 주체를 중심으로 고찰하고 평가 대상과 시기에 대한 고찰은 평가 기준의 적용과 관련하여 분석을 시행함.

### ① 평가 시행 주체에 따른 평가의 종류

- EDCF의 평가 분류는 평가의 주체, 시기, 대상에 따라 구분하며, 각 평가에 대한 정의는 통합평가지침에서 정하는 바에 따르고 있음.
- (내부평가) 국제개발협력 사업수행기관의 관계자들이, 해당기관이 수행하거나 해당기관과 관련된 국제개발협력사업에 대하여 직접 평가하는 평가(통합평가매뉴얼)
  - EDCF 사업 사후평가는 내부평가로 시행되다가, '07년 최초로 외부 평가를 실시함.
  - '11~'17년 사이의 모든 평가를 외부평가로 시행하였으며, 이에 따라 시행에 필요한 집행기준 등을 외부평가에 맞추어 규정



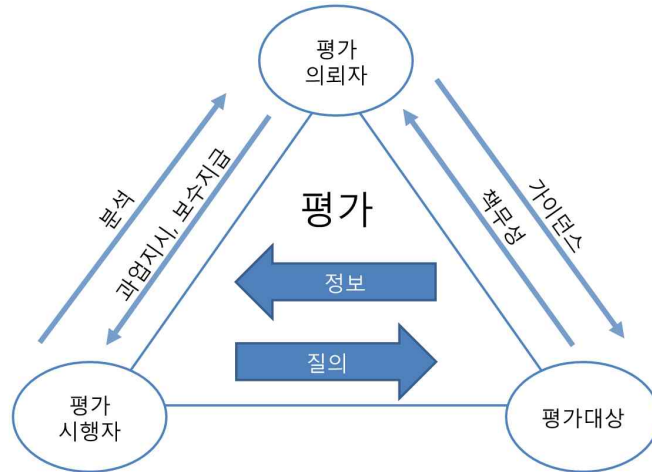
- 외부평가를 권고하는 기준은 정해져 있으나, 특정 대상을 반드시 내부 평가로 평가해야 한다는 규정은 없음.
- `18년부터 내부직원 역량강화를 목적으로 사후평가 중 일부를 내부 평가로 실시하였음.
  - `18년 시행한 루후누푸라 정수처리장 사업의 평가가 `10년 이후 최초로 시행된 내부평가임.
- (외부평가) 외부전문기관/전문가에 위탁하여 실시하는 평가(통합평가매뉴얼)
  - 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령, 대외협력기금 예규 및 평가소위원회의 규정에 따라 진행

## ② 평가 시 역할분담

- 평가에 관련된 직접적인 행위자는 평가의뢰자, 평가시행자, 평가대상에 관련된 인력으로 분류함(Loud & Mayne 2013).
  - (평가의뢰자) 평가를 계획하고 적절한 시행자를 선정하여 의뢰하며, 원조기관의 평가담당부서가 주로 이 역할을 수행함.
    - 한국수출입은행의 평가에 있어서 경험평가부가 여기에 해당됨.
  - (평가시행자) 평가의뢰자로부터 평가를 의뢰받아 시행에 옮김. 평가시행자와 평가대상이 같은 조직에 속해있을 경우 내부평가, 평가시행자가 평가대상과 다른 조직에 속해있을 경우 외부평가로 구분함.
    - 내부평가: 한국수출입은행의 개발협력 활동에 대해 경험평가부를 중심으로 한국수출입은행의 직원이 시행하는 평가
    - 외부평가: 한국수출입은행의 개발협력 활동에 대해 한국수출입은행 으로부터 평가를 의뢰받은 외부 전문가가 시행하는 평가
  - (평가대상) 평가대상은 주로 정책, 프로젝트 등 행위의 결과 또는 원인/근거 등임. 정책이나 프로젝트를 계획하고 시행하는 동안 이를 담당할 인력이 역시 평가대상과 관련되어 평가 받게 됨.

- 한국수출입은행의 평가에 있어서 경험총괄부, 경험사업부, 지역 사무소, 수원국 정부의 원조 관리 부처, 프로젝트 관리 조직(Project management unit), 사업의 본구매/컨설턴트 업자, 사업 시설물 관리 조직 등이 해당됨.

<그림 4> 평가 시 역할의 구분: 평가의뢰자, 평가시행자, 평가대상



출처: Loud & Mayne (2013)

- 역할분담에 대해 규정하고 있는 항목은 통합평가매뉴얼과 EDCF 평가 매뉴얼, 평가용역업체 선발을 위한 입찰 제안요청서에 수록되어 있음.
  - EDCF 평가매뉴얼의 ‘평가절차’에서 이해관계자 등을 규정함.
  - 입찰을 위한 제안요청서가 가장 상세한 문서
- 현재 평가매뉴얼은 외부평가 진행 시 필요한 경험평가부(기관 내 평가 운영자, 평가의뢰자)와 외부 평가시행자의 업무분장에 대한 구분이 명확하게 드러나지 않음.
- 현재 평가매뉴얼 상에 나타난 경험평가부의 역할 및 권한은 다음과 같음.
  - 평가계획 및 평가 과업지시서 수립의 업무를 담당함.
  - 과업지시서의 내용에서 평가 진행을 위한 역할과 책임 명시 시 다음 항목에 대해 고려하도록 권고하고 있음.

- 평가시행자와 EDCF를 포함한 주요 이해관계자와의 연락
  - 기술자문 제공
  - 주요 이해관계자 간의 조정
  - 중간 및 최종 보고서의 승인
  - 국내외 이해관계자의 평가역량 강화
- `19년 평가용역 발주 시 해당 내용에 대한 보완을 실시하여, 외부평가 실시 중 평가의 목적 선정 및 평가 품질관리를 경험평가부의 권한으로 지정함(한국수출입은행 2019).
  - 향후 효과적인 평가 품질관리를 위해 경험평가부의 역할을 평가 원칙과 품질관리 측면에서 명확히 제시하고 이를 관련 문서(과업지시서, 용역계약서, EDCF 평가매뉴얼 등)에 반영할 필요성이 있음.
- 외부 평가시행자의 역할 및 권한
- 외부 평가시행자는 평가를 시행하기 위해 선정된 외부 전문인력으로 평가 목표 달성을 위한 활동을 담당함.
    - 외부 평가시행자는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령에 따라 입찰을 통해 선정되는 것이 원칙임.
  - 외부 평가시행자의 역할은 평가 목표 달성을 위한 평가의 수행으로 규정되어 있음.
    - (EDCF 평가매뉴얼) 외부 평가시행자는 평가를 수행하기 위한 평가 수행계획서 작성, 사전조사 및 세부평가계획의 수립, 현지조사를 포함한 평가 시행 및 평가보고서 작성을 담당함.
    - (2019년 ToR) 과업내용을 완전히 숙지하고, 제안요청서에서 규정한 평가목적과 평가범위 등을 충실히 반영한 평가수행계획서를 작성
    - (2019년 ToR) 평가대상의 파악, 평가설계 수립, 평가 설계 매트릭스를 토대로 한 평가 수행, 평가결과 분석 및 이에 따른 결과물 작성으로 역할을 규정

- 외부 평가시행자의 권한은 구체적으로 규정되어 있지 않았으며 평가의 독립성 원칙과 ToR을 기준으로 운영되고 있음.

□ 평가대상 선정(Evaluability Assessment, 평가성 사정)

- (기본방향) 평가결과 활용도 제고(전략분야 및 국가 평가 우선), 평가 품질 향상, 책무성 강화(감사지적 사항 사업 우선) 내부평가역량 강화
- (비용대비 효과성) 소액사업(10백만원 미만), 단순기자재차관 및 현재 지원대상국이 아닌 경우 우선순위에서 제외
- (평가가능성) 평가 기초자료 확보여부, 수원국 현지조사 가능여부 (수원국 평가협조 수준) 등을 고려하여 선정

③ 평가 담당 부서

□ 한국수출입은행 내 평가제도 및 평가 조직 변화

- 평가는 '97년 이후 꾸준히 진행되고 있으며 평가전담팀의 변동에는 영향을 받지 않는 것으로 보임.
  - '02년 1월 경험기획실 내 사업평가팀 신설하였다가 같은 해 6월 폐지, '07년 다시 신설되었다가 '09년 폐지됨.
  - 평가는 팀의 존재와 관계없이 경험기획실에서 지속적으로 진행
- '10년 경험지원실 내 경험평가팀을 신설하여 평가 업무를 진행하였으며, 국제개발협력 소위원회의 권고에 따라 외부평가를 확대 실시
- '19년 하반기 조직개편을 통해 경험본부와 분리되어 '경험평가부'로 독립되어 구조적인 독립성 강화

□ '19년 조직개편으로 경험평가부가 경험 사업 및 정책 부서와 별도 본부에 속하게 되어 구조적으로 독립. 이로서 평가 독립성 원칙에서 요구하는 독립의 단계 중 '구조적인 독립'을 강화

□ 경험평가부는 평가와 관련하여 1) EDCF 평가관련 제도, 기획, 조사 및 연구 2) 차관사업 등 평가 실시 및 평가보고서 발간 3) 경험평가심의 위원회에 관한 사항 업무를 관장함 (업무분장세칙 제41조 경험평가부).

#### ④ 평가 결과보고 및 평가결과의 활용

- (보고) 경험평가부가 '19년 하반기 직제개편을 통해 경험본부로부터 분리되면서 결과보고는 경험평가부를 주관하는 경영진에 직접 보고 하게 됨. 평가가 완료된 이후 기재부를 통해 평가소위원회에 최종적으로 보고됨.
- (활용: 사업 심사) EDCF의 평가결과는 대한민국 ODA 자체평가 반영 계획 및 이행점검 제도에 따라 제도 개선 등에 반영되며, 교훈사항은 '동종분야 교훈 및 제언사항'의 형태로 사업 심사에 활용됨.
  - 평가의 활용은 평가결과로 인해 프로젝트/프로그램/정책 등에 변화가 나타나게 되는 현상으로 정의됨.
  - (활용: 이행과제) 사업사후평가 결과 중 주요사항을 선별하여 이행과제를 도출함.
    - 중복제언 또는 기시행사항의 경우 이행과제에서 제외됨. 반복적으로 나타나는 제언사항의 경우 이행과제에서 제외되더라도 사업 심사보고서의 교훈 및 제언사항에는 포함됨.
    - 적절한 제언사항 도출을 위해서는 EDCF 사업 시행 제도 및 환경에 대한 매우 깊은 이해가 필요하나 외부 평가시행자의 경우 이 부분에 대한 이해가 내부평가자에 비해 상대적으로 취약함. 이의 보완을 위해 제언사항을 평가이용자(평가의뢰자)와 외부 평가시행자가 공동으로 도출함.
  - (사전평가 결과의 활용) EDCF 사전평가는 목적 자체가 사업의 성과 관리 프레임워크 도출에 있으므로, 이를 활용하여 사업의 전반적인 논리를 점검하고, 성과지표 및 목표치를 설정함.

#### ⑤ 평가 품질관리

- EDCF 평가품질관리제도는 크게 외부 평가시행자 선정 절차와 이후 계약에 입각한 평가 과정 관리, 평가 보고서 품질관리 기준을 통해 이루어짐.

- 외부 평가시행자 선정을 위한 공고 시 일정 자격요건을 요구하며, 이에 부합하는 평가 및 분야별 전문가를 선정
- 표준계약서 작성을 통해 외부 평가시행자가 이행하여야 하는 평가 과정과 권한 등에 대해 규정
- 제안요청서와 표준계약서의 부속 서류로 평가 보고서 품질관리 기준을 포함하는 형식으로 내용을 공유함.
- 평가 보고서 품질관리 기준은 평가 원칙에 충실한 평가의 이행을 위해 마련되었으며 현재 사후평가 수행계획서, 중간보고서, 최종보고서의 품질관리를 위해 사용되고 있음.
  - 평가보고서의 품질관리를 위해 보고서 품질 검토위원(분야 및 평가 외부전문가)을 투입할 경우, 품질관리 기준에 대한 이해 부족으로 인해 효과적으로 활용되지 않는 경향이 있음. 따라서 향후에는 보고서 품질 검토위원을 위한 안내를 강화할 필요성이 있음.
  - 또한 외부 평가시행자가 품질관리 기준을 숙지하여 이를 바탕으로 스스로 평가과정을 점검하는 등의 품질보증을 제고할 필요성이 있음.

<표 10> 현행(現行) EDCF 사후평가 품질관리 기준

평가 절차	관리 항목	세부점검 항목
평가 계획	평가계획의 부합성	- 용역 과업명세서(ToR)와 부합 여부 - 부합하지 않을 경우, 정당한 사유 명시 여부
	평가 배경 및 목적	- 평가 배경, 평가목적의 정확한 파악 여부 - 평가계약 요소 파악 후, 수행계획서 상 반영 및 수립 여부
	평가대상 분석	- 평가대상과 평가범위, 법적 근거, 상위계획(국제개발 목표, 정부정책, CPS 등), 수행체계 등 파악 여부 - 기존 성과관리 프레임워크에 대한 체계적인 점검 여부 - 유사사례 평가에 대한 조사를 수행하였는지 점검
	이해관계자의 역할과 책임	- 평가대상 관련 각 이해관계자의 참여 내용, 범위, 종류, 중요도 등 파악 여부
	평가 방법론	- 평가매트릭스의 구성과 평가방법의 구체성, 논리성 및 타당성 여부 - 평가매트릭스 수립 시, 주요 질문, 인터뷰 대상과 조사 방법 포함 여부 - 평가책임자(PM)과 각 팀원의 역할을 고려한 책임분담 여부 - 시간과 예산상의 제약 고려 여부
평가 수행	국내문헌 및 자료조사	- 평가 대상사업 분야의 자료리스트 상세 파악 여부 - 평가에 필요한 추가자료 목록 제시 여부 - 명확한 출처의 제시 여부
	현지 조사의 계획 및 수행	- 현지조사의 상세계획(항목, 기간, 수집 가능성, 수집한 정보의 신뢰성, 예산, 제약요인 등) 수립 여부 - 현지조사 시 항목별 제약요인을 고려한 구체적인 대처 방안 제시 여부 - 국내문헌과 자료조사와 중복 여부
	조사내용 분석	- 평가계획 시 제시한 '평가방법론'과 일치 여부 - 차이 존재 시 상세한 사유 제시 여부
	평가자의 태도 및 윤리준수	- 피평가자의 의견 존중과 경청 여부 - 수원국의 사회·문화·환경적 차이 인지와 준수 여부

평가 절차	관리 항목	세부점검 항목
평가 분석	평가기준에 따른 분석	- 과업명세서/수행계획서 상 합의된 평가기준(예: DAC 평가기준 등)에 따른 평가 수행 여부
	범분야, 원조효과성과 중대성 분석	- 젠더, 소외계층 고려, 환경 등 사업 관련 범분야 이슈 고려 여부
		- 개발효과성 의제와 관련한 용어 사용, 해석과 분석의 적절성
		- 수원국의 개발과 관련 산출물의 중대성과 규모의 적절성 등을 고려하였는지 여부
사업집행 분석	- 평가 대상사업 집행 과정과 결과에 대한 분석의 타당성 - 사업수행 조직구조와 사업재정 관리에 대한 분석의 적절성	
평가 결과 및 보고서	평가결과의 타당성	- 평가결과와 앞서 제시한 '평가방법론'과 '조사내용 분석 수행'과 논리적 연계성 여부
		- 주장을 위한 논리와 증거자료의 타당성과 신뢰성 · 자료의 편파성 여부와 자료의 교차 검증 여부 등
	평가수행의 투명성	- 지표, 목표치의 변경 시, 보고서에 상세 사유와 합당한 근거 제시 여부
		- 평가방법론 변경 시, 보고서에 상세 사유와 합당한 근거 제시 여부
	평가제언의 유용성	- 교훈과 제언사항의 구체성 및 실현가능성 여부
		- 제언사항의 수행 주체를 이해관계자 별로 나누어 제시했는지 여부
		- 평가의 제약요건을 고려한 제언사항 제시 여부
		- 평가결과와 교훈 및 제언사항과의 유기적 연계 여부
보고서의 명료성과 적시성	- 보고서가 비전문가도 이해하기 쉽게 작성되었는지 여부	
	- 해당분야를 고려한 적절한 용어와 어휘 사용 여부	
	- 보고서 제출기한, 수정안 보고 등의 적시성 여부	

출처: 한국수출입은행 (2019)



## 6. 소결 : EDCF 평가시스템 개선 필요 사항

EDCF는 평가의 효과적인 시행을 위해 ① 평가 원칙의 해석, ② 품질관리 방안, ③ 평가기준의 적용 방식 등에서 더 구체적인 시행 방안을 마련하고 이를 내부 평가 규정 및 매뉴얼에 반영할 필요성이 있는 것으로 판단

### ① 평가 원칙의 해석

- OECD/ DAC의 평가 원칙은 규범적인 틀(normative framework)로, 평가 과정에서 특정 질문 등으로 변환되어야 적용이 가능함(Liverani & Lundgren 2007). 따라서 구체적인 해석과 이에 따른 실행방안을 마련할 필요성이 큼.
  - 예를 들어 독립성의 정의인 “정책결정 및 사업시행과정으로부터 독립하여 평가를 실시”는 평가 담당부서의 구조적 독립성과 함께 평가 시행 상의 실질적인 독립성을 의미함.
  - 구조적 독립성은 평가 담당부서의 직재개편과 이에 따른 권한 부여로 시행되며 실질적 독립성에 비해 원칙의 이행 방식이 단순함.
  - 반면 실질적인 독립의 시행을 위해서는 평가관련 주체들이 공유하는 가치관과 행동규범이 필요하므로 이를 위한 세부 이행사항을 포함한 공통 가이드라인이 필요
- 평가 원칙의 목표는 평가의 품질을 높여 평가가 제 기능을 다하기 위한 것이며, 이를 위해서는 평가 원칙간의 조화, 특히 독립성과 유용성 사이의 조화에 대해 고려할 필요성이 있음.
  - 평가의 품질은 독립성, 공정성, 유용성, 신뢰성, 파트너십의 원칙이 서로 조화를 이루어야 얻을 수 있음.
  - 평가의 독립성은 평가가 어떤 정치적인 압박으로부터도 독립적으로 운영되어야 한다는 원칙으로, 구조적 독립과 실질적인 독립의 2개 수준에서 이용됨.

- 공정성은 독립성과 함께 언급되는 규칙으로 평가가 독립적일 때 충족될 수 있는 조건임.
  - 유용성은 평가 과정과 결과가 기관의 학습, 의사결정 및 책무성 등 평가의 목적과 사용의도에 적절하고 적시적으로 이행되어야 함을 강조
  - 신뢰성은 평가 과정과 산출물이 편향성 없이(unbiased), 윤리적이며, 전문적이어야 하고, 이용되는 방법론이 최대한 엄격할 것을 강조함.
  - 파트너십은 유용성을 증가시키는 기본 조건임.
- 그러나 현행 평가시스템은 평가 원칙을 따로 열거하면서도 시행과정에서 동반되어야 하는 원칙의 조화에 대한 고려는 다소 약한 편임. 이는 특히 ‘독립성’의 해석에서 나타남.
- 평가 시행 시 평가시행자의 전문성을 바탕으로 한 판단은 존중받아야 하나, 동시에 평가시행자는 평가의 유용성을 위해 평가의뢰자가 요구한 과업을 마칠 의무가 있으며, 다양한 이해관계자의 의견을 청취하는 파트너십을 구축하여야 함.
  - 그러나 과업과 과업 이행방안에 대해 평가시행자와 평가의뢰자가 의견이 다를 경우 1) 평가의뢰자의 독립성(평가부서가 정보 수요에 대해 파악하고, 이를 바탕으로 평가 질문, 목적, 대상을 자유롭게 선택할 권한)과 2) 평가시행자의 독립성(전문성을 바탕으로 판단을 자유롭게 내릴 권한)이 조화를 이루어야 함.
  - 이러한 현상은 평가품질관리 과정에서 매우 자주 나타나는 것으로 알려져 있음(OECD 1998; Morris & Clark 2013; Pleger *et al.* 2017; Pleger & Hadorn 2018; Perrin 2019).

## ② 평가의 독립성과 품질관리의 균형

- '16년과 '18년 시행된 대한민국 ODA 메타평가 결과, 원칙 적용에서 가장 많은 문제가 되는 부분은 ‘독립성’으로 나타났음.
- 메타평가에서 독립성은 외부평가의 시행여부와 외부 평가시행자가 느끼는 독립성의 정도로 측정. 이중 외부 평가시행자의 독립성의

근거로 국제개발협력 평가윤리지침 제19조(평가수행의 독립성 보장)\*를 들고 있음.

\* 평가윤리지침 제19조(평가수행의 독립성 보장): 평가실시기관은 평가수탁기관의 독립적·자율적 평가수행을 보장하고, 평가보고서의 특정내용에 대한 수정·삭제·추가 등 부당한 요구를 하여서는 아니 된다.

- 그러나 이 윤리지침은 외부 평가시행자(평가수탁기관)의 왜곡 또는 오해에 대한 정정 요구, 평가 목적의 달성을 위한 평가 방법론에 대한 건의 등 평가 품질관리 중 일어날 수 있는 수정요청에 대해서는 고려하고 있지 않음.
- 또한 윤리지침은 평가 품질보증에 대해 구체적으로 언급하고 있지 않으며, 외부 평가시행자가 평가 계약 시 고려해야할 사항과 이에 대한 행동강령이 포함되어 있지 않음.

○ ('16년 메타평가) 설문조사에 답변한 외부 평가시행자 59인 중 '평가 결과의 주요 내용을 수정, 삭제 혹은 비중을 축소하도록 요청받은 경험 여부' 질문에 대한 응답자 중 중 '그렇다', '매우 그렇다'는 답변은 전체의 22%, '그렇지 않다', '매우 그렇지 않다'는 답변은 전체의 68%로 나타남\* (한국대외경제정책연구원 2016).

\* 응답자는 매우 그렇지 않다~매우 그렇다의 5단계 답변 중 1개를 선택하여 응답함. 응답결과는 매우 그렇다(10%), 그렇다(12%), 보통이다(10%), 그렇지 않다(12%), 전혀 그렇지 않다(56%)로 나타남.

○ ('18년 메타평가) 외부 평가시행자 42명을 대상으로 한 설문조사 결과, 매우 그렇다는 답변은 없었으며, 7%가 '그렇다'는 답변을 함. 83%는 '그렇지 않다' 또는 '매우 그렇지 않다'로 답변함(한국보건사회연구원 2018).

○ 두 번의 메타평가 모두 외부 평가시행자가 수정요구를 받은 상황과 사유, 수정 방향 등에 대해서는 언급하지 않았음. 따라서 이것이 왜곡을 위한 요청인지 사실 규명을 위한 수정요청인지는 불분명함.

□ 독립성은 다른 원칙인 공정성, 유용성과 충돌하거나, 평가 품질관리에서 중요한 결과의 정확성 및 신뢰도 유지를 위한 활동과도 위배될 위험이 있어 이에 대한 뚜렷한 기준을 제시할 필요가 있음.

### ③ 평가기준의 해석 및 적용 개선 필요

□ 기준 별 판단 근거를 구체적으로 정의하지 않고 있어 평가 등급 부여 시 낮은 평가자간 신뢰도\* 로 인한 오차가 발생할 수 있음. 이는 정성분석의 특성상 완전히 피할 수 없는 일이나 정의를 통해 오차를 어느 정도 줄일 수 있음.

\* 평가자간 신뢰도 (inter-rater reliability)란 등급부여 시 여러 평가자가 평가대상에 대해 얼마나 자주 비슷한 등급을 부여하는 지의 정도를 뜻함(Goodwin 2001; Multon 2010). 같은 대상을 동일한 방식으로 여러 평가자가 평가했을 때 평가자간 오차가 적을 수록 평가자간 신뢰도가 높음.

○ 이는 앞서서 언급한 평가기준 해석과도 관련이 있는 사항으로, 평가 기준 적용 시 판단 근거가 명확하지 않을 경우 평가자에 따라 등급이 바뀌는 평가자간 격차가 생길 수 있음. 이는 평가의 일관성(consistency) 및 신뢰성(credibility)을 저해하며, 평가결과의 유용성에도 악영향을 줌.

○ 통합평가매뉴얼은 전반적인 가이드라인을 제시하기 위해 수립되어 거시적인 수준의 해석과 가이드라인을 제시하고 있음.

- 예를 들어 적절성의 경우, 평가대상이 ‘정책 및 우선순위’에 부합하는 정도를 평가하도록 되어 있으나, 실질적인 등급 판정 방안 등 ‘판단’에 대한 근거는 제시하지 않음.

○ 따라서 일상적인 평가 운영을 위해서는 평가를 시행하는 기관의 매뉴얼에는 평가자간의 격차를 줄이고 비교적 평준화된 판단이 가능해질 수 있도록 구체적인 평가 등급 부여 기준이 제시될 필요성이 있음.

## IV. 개선필요 사항 별 타기관 평가시스템 사례 및 선행연구 분석

본 장에서는 EDCF 평가시스템의 개선필요 사항 별로 선행연구와 타기관의 모범사례를 분석하였음. 기관 사례분석의 경우, 본 평가의 목적이 평가시스템 간의 비교 분석에 있지 않고 평가시스템 요소 중 개선 필요 사항에 대한 개선 방안을 모색하는 데 있으므로 기관의 평가시스템을 모두 분석하지 않고, 필요 요소를 중심으로 분석하였음.

### 1. 선정 기관

#### ① 덴마크 국제개발협력단(Danish International Development Agency, Danida)

□ 덴마크 개발협력 평가는 외교부 내 평가부(Evaluation Department, EVAL)가 관장하고 있음\*. 독립성을 담보하기 위해 EVAL은 평가 결과를 개발협력을 담당하는 Minister에게 State Secretary를 통해 직접 보고하며, 평가는 모두 외부 평가로 진행됨(OECD 2016).

\* 이는 Danida가 독립조직이 아닌 외교부 내 국제개발협력을 위한 부분(section)이어서 나타나는 특징임. 덴마크의 국제개발협력 원조는 외교부를 통해 시행되며, 이때 'Danida'라는 브랜드명을 사용함.

○ Danida는 '82년 덴마크 정부기관 중 가장 먼저 평가담당 조직을 설치하였음. 이는 Danida가 활동하고 있는 '개발협력분야'의 특성으로 인한 것으로 보임(Albæk & Rieper 2002).

□ '18년 평가 가이드라인을 발표하여 평가의 독립성을 지키면서 품질 높고 유용한 평가의 시행을 위해 평가 계획, 시행, 결과활용에 대한 명백한 업무분장과 의견 충돌 시의 행동 요령 등을 밝히고 있음 (Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2018).

#### ② 영국 국제개발부(Department for International Development, DFID)

□ DFID의 평가는 연구부(Research and Evidence Division) 내 위치한 평가부서 (evaluation department)에서 주관하나, 평가부서에만 국한되지 않음. '11년부터 시행한 "embedding evaluation" 정책에 따라 전 부서가 평가에 관여하도록 분산(decentralized)하였음.

- DFID의 평가는 '13년 수립한 평가 정책과 이의 이행을 위해 '14년 발표한 5개년 평가전략(five-year evaluation plan)을 중심으로 이행함. 평가전략은 위에 제시한 embedding evaluation의 진행 정도를 평가한 결과를 바탕으로 수립
  - 2013년 평가정책에서 평가의 정의, 평가 원칙의 해석, 평가관련 이해관계자 파악 및 역할분담 등 평가에 필수적인 개념들을 규정하고 있음.
- ③ 유엔평가그룹(UN Evaluation Group, UNEG), 유엔개발계획(UN Development Programme, UNDP), 세계식량계획(World Food Programme, WFP)**
- UNEG는 UN 산하 기구들의 평가 담당 부서를 연결하는 네트워크로 UN 기구가 시행하는 평가 전반의 원칙과 가이드라인을 제공함.
  - UNDP는 개발원조를 시행하고 있는 기구로, UN 기구 중 결과중심 성과관리제도를 가장 빨리 도입한 기구 중 하나임.
    - UNDP의 평가관련 주요 문서는 평가정책과 평가가이드라인을 들 수 있음.
    - 주기적으로 평가정책의 시행을 '평가'하여 정책을 개선하고 이의 시행을 위해 가이드라인 등 관련 문서를 개정함.
  - WFP는 수원국의 개발과 긴급구호에 필요한 식량 조달 관련 사업을 시행하는 UN 산하기구로 UNEG가 설립한 기준을 각 UN 기구들이 시행하는 사업의 형태에 적절하게 변형하여 도입하는 사례를 보여줌.
- ④ 스웨덴 국제개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency, Sida)**
- 스웨덴의 개발원조 평가는 크게 Sida 내 기획·모니터링·평가팀(Unit for Planning, Monitoring, and Evaluation)과 독립 평가기관인 EBA가 시행
  - Sida의 기획·모니터링·평가팀은 Sida의 평가, 특히 중앙 본부의 평가 품질관리 및 평가관련 업무를 담당하고 있는 반면, EBA는 외부 전문가의 분석 품질과 결론 및 제언사항의 합리성을 판별하고 관리함.

## 2. 평가 원칙의 해석

### ① OECD/DAC 평가 원칙 도입 초기 결과

- OECD/DAC의 평가 원칙은 '91년 도입되어 현재 거의 대부분의 공적원조 기관에서 평가시행의 원칙으로 사용되고 있음.
- '98년 DAC는 회원국의 평가 원칙 도입과정에서 얻은 경험을 리뷰하였음(OECD/DAC 1998).
  - 평가 원칙 도입 시 회원국들은 평가 정책과 시행과정을 평가 원칙과 비교하여 필요시 조정할 것에 동의하였으며, '98년 회원국들의 평가 원칙 도입 과정 경험과 도입 결과, 이후 변화 등에 대해 점검함.
  - 위 작업은 회원국들 스스로 평가 원칙에 대해 다시 한 번 분석하고 원칙을 평가시스템에 적용한 경험을 공유하는 기회를 제공하였음.
- 각 공여국의 OECD/DAC 평가 원칙 도입 경험에 대한 조사결과 1) 평가 독립성, 공정성, 신뢰성과 평가의 활용(유용성)의 균형을 찾는 것이 어려우며 2) 파트너십에서는 아직 많은 노력이 필요한 것으로 나타났음.

### ② 독립성의 해석에 관련된 연구

- 독립성은 평가 원칙 중 가장 많이 연구되고, 가장 많은 기관이 어려움을 표명하는 원칙임. 평가의뢰자와 평가시행자 간의 독립성에 대한 갈등은 주로 실질적인 독립성을 확보하기 위한 과정에서 일어남.
- **(독립성의 종류)** 선행연구들에 따르면 평가의 독립성은 1) 구조적 독립성과 2) 실질적 독립성으로 나눌 수 있으며, 독립적인 평가를 위해서는 두 가지 독립성이 모두 확보되어야함(UNDP 2016; Mayne 2011).
  - (구조적 독립성) 평가를 담당하는 조직의 독립성을 뜻함. 평가 조직은 평가의 기획, 시행, 결과 보고 및 환류에 이르는 모든 단계에 있어서 독립성을 유지해야 함.
  - (실질적 독립성) 평가 시행 또는 결과를 왜곡하려는 부당한 압력을 받지 않고 객관적이고 과학적인 평가를 시행하는 독립성을 뜻함.

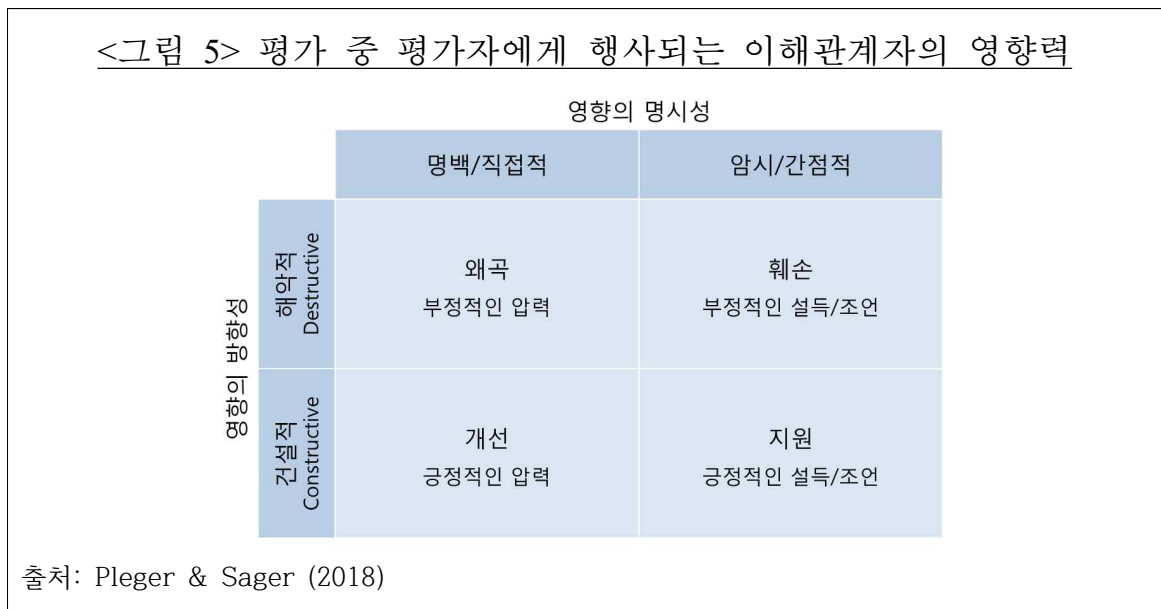
- Mayne(2011)은 평가시행의 독립성을 평가자의 독립적인 평가 시행과 평가 과정 중 독립적 검토자(reviewer) 또는 비평가를 포함시키는 것으로 해석
- **(독립성과 타 원칙간의 조화)** 평가의뢰자와 기타 이해관계자가 평가 시행자에게 평가 시행 또는 결과에 대해 영향력(impact)을 행사하는 것이 상황에 따라 매우 긍정적인 결과를 낼 수 있음. 따라서 독립성은 파트너십 등 다른 원칙과의 조화를 이루어 발현되어야 함.
  - 평가 원칙 도입 과정에 대한 '98년 OECD/DAC 리뷰보고서에서도 밝혔듯이, 독립성과 타 원칙간의 조화, 특히 파트너십, 유용성 등에 대한 조화가 어려운 것으로 나타남(OECD/DAC 1998).
  - 이는 독립성의 보장이 타 이해관계자의 평가참여를 완전히 배제하여 결과적으로 평가에 대한 주인의식, 평가 참여를 통한 학습, 정보의 유용성 등에 부정적인 영향을 미쳐 나타나는 현상임.
  - 평가의뢰자 또는 다른 이해관계자가 평가시행자에게 미치는 영향이 항상 부정적인 결과를 가져오는 것은 아님.
- Pleger와 Sager(2018)의 연구에 따르면 평가의뢰자 또는 다른 이해관계자가 평가 시행이나 결과에 대해 영향력(impact)을 행사하는 방식(직접적인 의사표명 vs. 암시)과 방향(건설적 vs. 해악적)에 따라 평가 품질 개선, 유용성의 증가 등 긍정적인 효과부터 독립성의 훼손 등 부정적인 효과까지 다양하게 나타날 수 있음.
- **(독립성의 저해 형태)** 실질적인 독립성에 대한 간섭이 가장 많이 일어나는 것으로 나타남. 연구 결과에 의하면, 평가 방법과 결과에 관련된 평가의뢰자와 외부 평가시행자 간의 갈등은 매우 보편적인 현상임 (OECD 1998; Morris & Clark 2013; Pleger *et al.* 2017; Pleger & Hadorn 2018; Perrin 2019).
  - 대부분의 평가자는 다양한 이해관계자들로부터 평가 접근법, 용어 사용 등에 대한 압력을 받고 있음.
  - Pleger와 Hadorn이 스위스의 평가의뢰자의 입장에서 진행한 연구에



따르면 평가품질이 의뢰자와 평가자간 갈등 유발의 가장 큰 원인으로 나타남.

- 평가시행자들은 주로 평가의뢰자에게 압박(pressure)을 받고 있는 것으로 나타났으며, 평가의뢰자는 대부분 평가 품질에 불만이 있을 때 평가자에게 불만을 표현하고 이것이 갈등으로 연결되는 패턴을 보임.
- 연구에 참여한 평가의뢰자 중 약 반 정도가 평가에 대해 불만스러운 경험이 있었으며, 이 중 63%의 불만사항이 기준 이하의 평가품질에 대한 것으로 나타남.

□ (평가에 대한 영향력의 구분) 이해관계자간 효과적인 의사소통은 독립성 저해 여부를 판가름하고 갈등을 해소하는 파트너십, 유용성의 고취를 위해 매우 중요한 요소임.



- Pleger와 Sager(2018)는 이해관계자들 간 평가에 대한 긍정적인 설득과 조언, 건설적인 영향력은 평가품질 향상 등의 긍정적인 효과가 있는 것을 확인함.
  - 파트너십은 평가시행자와 다른 이해관계자들 간에 동등한 관계를 구축하여 건설적인 방향의 의사교환이 가능하게 하는 기본 조건임.
- (갈등해소 방안) 효과적인 갈등해소 방안으로 1) 평가 목적, 범위 및 원칙에

대한 이해 공유 2) 이를 위한 이해관계자의 참여 3) 평가문화의 조성 등을 들 수 있음(Mayne 2011; Arthur-Kissi 2017).

- 평가시행자를 포함한 이해관계자가 평가 목적을 공유하고 이를 지속적으로 확인하며 평가 원칙에 대한 가이드라인을 따라 의사소통을 진행하는 것이 중요함. 특히 이러한 작업은 평가 초기(수행계획 수립 단계)에 이루어져야 함.
- 단, 이해관계자의 참여는 평가 원칙, 특히 독립성에 대한 정확한 이해 없이는 효과적으로 이루어지기 어려움. 따라서 독립성의 범위, 시행 방식 등에 대한 명시적인 가이드를 제공하고 이를 평가시행자를 포함한 직접적인 이해관계자들이 공유하여 평가 품질관리 및 품질 보증이 이루어지도록 하여야 함.
- 장기적으로는 조직이 평가의 역할과 중요성에 대한 인식을 공유하는 평가문화(evaluation culture)의 조성이 필요함.

### ③ 원조기관별 평가 원칙의 적용

- 사례로 선정된 원조기관들은 OECD/DAC의 평가 원칙을 기본으로 적용하고 있으며 원칙들 간의 상호조화를 강조하고 있음.
- OECD/DAC 평가 원칙을 기본으로 하나, 필요에 따라 원칙을 더하거나 변형하여 운영하고 있음.
  - (Danida) 독립성, 투명성, 품질, 유용성(utility), 윤리의식(ethics), 파트너십/역량 개발 및 참여를 평가의 원칙으로 삼고, 모든 규칙의 중요성을 강조
  - (Sida) 이용중심평가(utilization focused evaluation)의 시행을 위한 유용성, 진실성, 신뢰도를 강조
  - (WFP) 평가의 책무성과 학습효과 제고를 위한 독립성, 신뢰성, 유용성 및 품질(quality) 원칙의 상호조화 중시
- 원칙들 간의 상호조화를 강조하고 있으며, 이를 평가 운영, 평가자 선택, 품질관리 등 평가 시행의 다양한 단계에서 적용하고 있음.

- 평가를 위한 별도의 독립조직을 설치하고 평가의 기본이 되는 정책과 시행을 위한 전략/가이드라인을 제공하고 있음.
  - OECD/DAC는 평가 원칙에 평가를 위한 별도 독립조직의 구성과 함께 공정성, 투명성 등의 평가 원칙을 담은 정책을 만들 것을 권고 하였음.
  - Danida, DFID, UNDP, WFP 등 여러 기관은 평가를 위한 별도의 정책 문서와 평가시행을 위한 가이드라인을 발간하고 있으며, 특히 DFID와 UNDP는 스스로의 평가 정책의 전반 또는 일부를 평가하고 이를 후속 평가정책과 가이드라인에 반영하고 있음.
- **(Danida)** 평가정책(2016)을 통해 평가의 원칙을 밝히고 있음. 평가부서는 평가 전반에 이 원칙을 적용할 것을 규정하고 있음.
  - **(평가정책)** 평가 원칙을 독립성, 투명성, 품질, 유용성(utility), 윤리의식(ethics), 파트너십/역량 개발, 참여(participation)로 규정함.
    - 평가정책은 평가의 독립성의 조건으로 평가기능의 분리, 높은 수준의 정직성(integrity)과 풍부한 지식을 가졌으며(knowledgeable), 평가대상과 이해관계가 없는 전문가의 평가 수행, 신뢰성 있는 평가를 위한 평가 품질보증 방법의 이용을 들고 있음.
    - 품질관리를 위해 공정한 전문가 리뷰를 적극 활용할 것을 권고함.
    - 평가정책은 독립성과 유용성 사이의 갈등이 있을 수 있음을 인지하고 두 원칙 사이의 균형 유지를 권고함.
  - **(평가 가이드라인)** 평가정책의 시행을 위해 '18년 발행된 문서로 (Danida 2019), 평가정책이 밝힌 평가 원칙의 시행 방안을 평가 단계 별로 지시하고 있음.
    - 평가정책에서 명시된 외부 전문가의 활용, 평가 품질보증 및 품질관리, 독립성과 유용성의 균형 유지를 위해 평가 과정 중의 각 이해관계자의 역할 분담과 평가 품질 관리, 의견 충돌 시 조정 방안 등에 대한 가이드라인을 제시하고 있음.

□ **(DFID)** 핵심 평가 원칙으로 독립성, 투명성, 품질, 유용성과 윤리성을 명시하고 있음(DFID 2013).

○ (독립성) DFID는 독립성을 평가대상으로부터의 독립성으로 해석하고 있으며, 이에 따르면 평가자는 평가대상의 디자인과 시행에 관련성이 없어야 함을 명시하고 있음.

- 평가관리 체제와 품질보증 절차에서 독립성을 품질보장의 주요 수단으로 인정하고 있음.

○ (유용성) 평가는 반드시 의도된 이용자의 수요를 염두에 두고 계획·설계·시행되어야 한다는 원칙으로 유용한 평가를 위해서는 적시적이고 적절하며 품질높은 평가를 시행해야 함.

- 적절성은 이용자의 정보 수요, 즉 평가는 평가를 통해 알아내고자 하는 정보를 파악하고 이에 대해 응답하여야 함을 명시

○ (품질) 평가정책 문서는 품질이 독립성을 지키는 수단이며 또한 유용성의 주요 조건 중 하나로 명시하고 있음.

- DFID의 평가는 기지정된 표준을 바탕으로 한 공식적인 검토 과정을 거쳐야 함.

- 모든 평가는 계획단계와 최종보고 단계에서 독립적인 평가 품질 보증 단계를 거치며, DFID의 평가 전문가는 반드시 모든 평가가 적어도 최소 품질기준에 맞는 수준이 되도록 도울 의무가 있음.

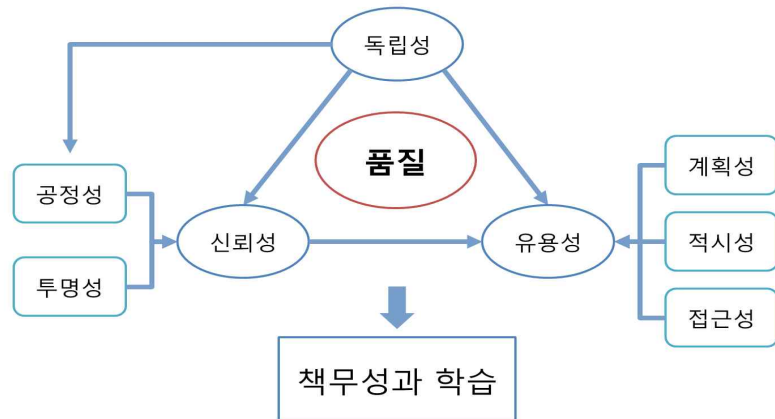
□ **(Sida)** Sida의 평가가이드라인에 따르면 Sida의 평가들은 OECD/DAC의 평가네트워크의 여러 원칙과 가이드라인을 기반으로 하고 있음. 또한 평가를 대하는 주요 원칙으로 유용성(utility), 진실성(integrity), 신뢰도(reliability)의 균형을 언급하고 있음(Sida 2018).

○ Sida의 평가는 이용중심평가(utilization focused evaluation)\*이며 의도된 1차 이용자의 목적을 중심으로 평가가 시행되어야 함.

\* Patton(2008)이 고안한 평가방식으로, 평가 품질 판단 기준이 평가의 1차 이용자가 느끼는 유용성(utility)에 있다고 보는 평가 방식. 평가의 1차 이용자의 수요(정보 수집, 책무성, 교훈 습득 등)에 따라 평가를 디자인하고 진행하는 것을 강조함.

- 진실성(또는 공정성)은 평가시행자가 따라야 하는 원칙이며, 데이터, 평가 결과도출을 위해 이용되는 자료 수집 및 분석 방법의 신뢰도는 유용한 평가의 전제조건임.
- 평가 과정과 방식은 반드시 1차 이용자의 목적에 따라 형성되어야 함을 강조함.
- **(WFP) 평가의 원칙을 독립성, 신뢰성, 유용성 및 품질(quality)로 보고 있으며, 이 원칙들이 평가목적달성을 위해 유기적으로 연동되어야 한다고 규정함(WFP 2015).**
- WFP는 원칙들이 상호관련성이 있음을 명확히 명시하였으며, 모든 원칙은 평가의 책무성과 학습을 위해서 적용된다는 점을 강조하였음.

<그림 6> 평가 원칙의 균형적인 적용: WFP의 경우



출처: WFP (2015)

- 위 다이어그램은 OECD/DAC 평가 원칙 사이의 관련성을 가시화한 것으로, 어느 한쪽에 치우치지 않은 고른 원칙 적용을 통해 평가 품질을 담보하고 책무성과 학습 효과를 높이기 위한 노력을 보여줌.
- DFID의 유용성이 적시성, 적절성, 품질을 특징으로 꼽은 반면, WFP의 경우 적시성, 계획성, 접근성이 유용성에 영향을 준다고 보고 있음.

### <평가자 전문성의 규정: UNEG의 예>

평가자의 전문성은 독립성과 공정성 등의 전제조건이며, 평가 품질을 좌우하는 매우 중요한 특성임. 그러나 평가는 아직 의료·보건 등 다른 전문가 집단과 달리 보편적으로 받아들여지는 자격증 등의 제도를 갖추고 있지 않음. 이는 평가가 다른 학문들과 달리 행정·보건·교육·심리 등 다양한 학문에 기원을 두고 다양한 경로를 통해 발전한 특성 때문으로 볼 수 있음.

그러나 평가자의 전문성은 평가의 의뢰(commission), 시행(implementation), 관리 등에 없어서는 안 될 중요한 사항이며 특히 외부평가 시 평가시행자의 선택에 중요 기준으로 작용하며 기관에 따라서는 기관이 요구하는 평가 전문가에 대한 전문성을 규정하기도 함. 예를 들어 UNEG(2016)는 UN 기구 내 평가자의 전문성에 대해 전문성 토대(professional foundation), 기술적인 평가 기술, 관리 기술, 대인관계관련 기술, 평가를 위한 학습 문화 제고의 5개 영역으로 나누어 각각의 기준을 제시하고 숙련도에 따라 Senior officer, intermediate officer, officer 등급으로 분류함.

UNEG는 전문성 등급의 지정으로 각 UN기구의 평가자 선발 시 이용할 수 있는 객관적인 기준을 제공하였음.

#### 전문성 토대 : 평가시행의 기초 전문성

- 평가과정의 윤리성 및 정직성, UNEG 평가기준(norms and standard)관련 지식, 평가 지식, 인권 및 젠더 관점 포함 능력, 성찰

#### 기술적인 평가 기술 : 품질 높은 평가를 통한 평가 이용 제고 전문성

- 평가 수요 파악, 평가 품질기준 준수, 평가 목적 및 디자인의 결정, 평가 방식 및 자료 분석, 평가 보고서 작성

#### 관리 기술 : 평가 팀 리드에 요구되는 전문성

- 과업 계획, 조정 및 감독, 상황에 맞는 평가 조정

#### 대인관계관련 기술 : 적절한 의사소통을 통한 평가품질 제고 및 결과소통 능력

- 의사소통 능력(쓰기, 말하기, 듣기), 퍼실리테이션, 협상, 지식공유 능력

#### 평가를 위한 학습 문화 제고

- 평가를 정책과 프로그램에 융합, 이용중심 접근 방식(utilization-focused approaches)의 사용

### 3. 평가 품질 : 관리와 보증

#### ① 품질관리 형태 Overview

- 평가에 있어서 품질은 평가 활용의 가장 중요한 결정요소이며, 여러 평가 원칙의 균형이 이루어져야만 달성할 수 있는 요소임.
- 평가 독립성과의 유용성 사이의 균형을 위해서는 평가품질관리는 품질 관리(quality control)과 품질보증(quality assurance)의 작업으로 나누어 접근하여야 함.
  - 두 용어는 혼동하여 사용되기도 하나 효과적인 관리를 위해 시행 주체와 개념 범주에 있어 차이를 두고 관리할 수 있음.
    - 품질관리는 결과물이나 과정이 평가의 요구사항 또는 표준에 적절하게 진행되었는지 검토하는 것으로 주로 평가의뢰자 또는 평가관리자의 역할임.
    - 품질보증은 평가시행자의 의무로 제공하는 평가가 정확하고 객관적인 정보를 제공하도록 하기 위한 과정을 뜻함.
  - 품질관리(quality control)와 품질보증(quality assurance)은 신뢰성 있는 정보 확보를 통한 평가의 활용 가능성 제고에 중요한 요소임.
  - 평가를 위한 계약서에는 품질보증과 품질관리 영역의 역할분담 및 시행절차를 명시하여 시행
  - 평가 원칙 중 공정성의 전제 조건인 전문성이나 윤리의식은 평가시행자의 품질보증에 대한 역할에 적용됨.
- 평가를 발주하는 부서 또는 기관은 평가의 품질관리를 위한 업무 범위를 규정하여, 평가의뢰자를 포함한 이해관계자와 평가시행자 사이의 의사소통과정에서 나타날 수 있는 갈등을 줄이는 방향으로 관리하고 있음.
  - **(Danida)** 2018년 평가 가이드라인은 평가 품질관리와 독립성 사이에 일어날 수 있는 혼동을 줄이기 위해 각각의 업무범위를 규정하고 있음.

- **(DFID)** 평가품질기준을 평가시행자와 공유하고, DFID 평가전문가에게 품질관리 권한과 의무를 부여함.
  - **(WFP)** 평가품질보증 시스템(Evaluation Quality Assurance System, EQAS)을 수립하여 WFP 평가 전반의 품질을 관리하고 있음.
  - **(UNDP)** 평가품질관련 규정 및 기준을 수립하여 UNDP의 평가담당 부서인 IEO(Independent Evaluation Office)가 품질을 관리하도록 규정
- 사례로 선정된 공여기관의 평가품질관리는 1) 미리 수립된 품질기준과 2) 독립적인 외부 검토자를 활용하여 진행되는 것이 공통적인 특징임.
- 독립성 기준에서 전술한 대로, 평가시행자는 평가의 진행과 결과보고 과정에서 독립성이 가장 많이 위협받고 있다고 보고하였음. 반면 평가의뢰자들은 평가 시 평가시행자에게 전달한 과업지시 중에서 평가의 미흡한 품질 보완을 위한 것이 가장 많다고 응답하였음.
  - 따라서 평가의뢰자는 독립성을 보장하면서 원활한 품질관리를 진행하기 위해서 품질 기준을 미리 수립하여 평가시행자와 공유하고 독립적인 외부 검토자\*를 활용하는 것이 적절할 것으로 판단됨.
- \* 적절한 외부검토자는 평가의뢰자, 평가시행자, 평가대상 모두와 직접적인 연관이 없는 독립된 외부 전문가임.

## ② 품질관리 기준

- **(OECD/DAC 개발평가 품질기준)** 원조효과성의 효율적인 이행을 위해 OECD/DAC는 개발평가 품질기준을 발표하였음(OECD 2010). 본 품질기준은 이후 개발협력 평가의 품질을 관리하기 위한 기본 기준으로 많은 기관에서 사용되고 있음.
- 본 기준은 OECD/DAC 평가 원칙을 바탕으로 평가의 각 단계에서 중요한 품질 기준을 제시하고 있음.
  - (주요 고려사항) 본 품질기준의 전제조건은 개발평가의 수행이 자유롭고 공개된 과정을 거쳐 윤리성과 파트너십을 바탕으로 시행되는 것임.



- 본 기준에 따르면 품질 관리는 평가과정 전반에 걸쳐 이루어 져야 하며, 평가과정 전반에 걸쳐 이행되어야 하고, 동료검토, 자문 위원단, reference group을 활용하여 내부 또는 외부에서 이행할 수 있음.
  - (단계별 품질관리 기준 제공) 평가의 계획, 시행, 결과 환류에 이르기 까지 단계별로 주요 품질관리 요소를 열거하고 있음.
  - 각 기관은 필요에 따라 기준을 취사선택하거나 세부 기준을 명시 하여 품질관리에 활용할 수 있음.
- (질적 분석의 품질관리) 적절성, 지속가능성 등 질적 분석(qualitative analysis)이 필요한 부분의 품질관리에 정성 평가 및 연구방법론의 품질 관리 방법을 활용할 수 있음.
- 평가 결과 전반에 대한 품질관리와 함께 기준별 품질관리 역시 중요함.
  - 정성평가는 정량평가보다 평가자의 주관에 의한 판단이 내려지기 쉬움. 따라서 이를 보완하기 위한 품질관리/보증 방법이 반드시 필요함. 특히 데이터의 수집과 분석, 결론도출의 전 과정에서 적절한 품질관리를 진행하는 것이 중요함.
  - 질적 분석의 과학적 적합성은 지속적인 접촉, 삼각측정(triangulation), 동료간 검증(peer debriefing), 구성원간 검토, 반증사례연구, 감사추적(audit trail) 등을 이용하여 검증할 수 있음(Royse *et al.* 2006).
  - (지속적인 접촉) 평가대상과 지속적으로 접촉하여 충분한 상호 신뢰 및 판단 근거를 축적하는 작업
  - (삼각측정) 둘 이상의 자료원을 바탕으로 평가하는 방식으로, 예를 들어 적절성 평가 중 주인의식에 대한 검증에서 관련자 인터뷰와 문헌자료 검토를 동시에 사용하는 방법을 뜻함. 가장 많이 사용되는 검토 방식임.
  - (동료간 검증) 평가와 관련이 없는 다른 평가자에게 평가 내용을 검토받는 방식. 지식과 전문성이 있는 평가자를 찾는 것이 어려울 수 있음.
  - (구성원간 검토) 평가 내용을 평가 과업에 관련된 팀 구성원들 간에 검토 하는 방식

- (반증사례연구) 분석 결과와 반대되는 사례가 있는지 검증하는 과정으로 질적 데이터 분석 과정에서 반드시 시행하여 판단의 합리성을 검토해야 함.
- (감사추적) 시간 순서에 따라 기록된 변화 또는 행위의 기록을 뜻함. 평가 시 평가 진행 과정, 판정 사유, 판정 결과, 판정 검토 등의 변화를 시간 순서대로 기록하여 사후 편견이나 주관적 판단이 개입된 여부를 파악할 수 있게 함.
- EDCF 평가에서 많이 사용되는 품질관리 방법은 삼각측정, 동료간 검증, 구성원간 검토 및 감사추적임.
- 지속적인 접촉과 반증사례연구는 평가 기간 및 비용제약으로 인해 평가 기간의 연장 및 평가예산 확대 등 통합평가체제 상의 변화 없이는 시행하기 어려워 도입에 시간이 걸릴 것으로 판단됨.

### ③ 품질관리 사례 : Danida의 경우

선정한 기관 중 품질관리 기준이 가장 명확하며 절차가 잘 명시되어 있는 Danida의 사례를 분석하여 평가품질관리 방안에 대한 시사점을 도출함.

- 평가 가이드라인과 정책문서에 평가시행자와 평가의뢰자의 역할을 명확하게 명시하며, 평가품질관리 과정에서 서로의 책임을 지정하고 있으며, 평가 품질관리를 품질보증과 품질관리로 구분하여 시행함.
- (역할 분담) Danida는 평가 품질관리 과정을 품질보증과 품질관리로 구분하고, 품질보증은 평가시행자, 품질관리를 평가의뢰자(EVAL)의 역할로 각각 명시함.
- EVAL은 1) 평가가 과업지시서, Danida 평가 정책 및 가이드라인, 모범적인 시행 사례(good practice) 등에 따라 수행되도록 보장해야 함.
- EVAL은 수행계획서가 과업지시서의 내용을 성실히 반영하고, 현장 조사가 평가목적 달성을 위해 가장 적절하고 과학적이며 객관적인 방식으로 이루어지도록 요구함.

- 적절한 제언도출을 위해 평가시행자는 주요 이해관계자들과 교훈 및 제언사항의 유용성에 대해 확인하여야 함. 그러나 최종적인 제언사항의 도출은 평가시행자의 권한임.
    - 제언 및 결과의 도출은 평가시행자의 권한임.
    - 평가시행자는 교훈, 평가 결과 및 제언사항을 과학적 타당성(validity)과 신뢰성(reliability)있는 방법으로 도출할 책임이 있음.
  - 평가의 독립성 보장을 위하여 EVAL과 Danida 직원, 평가를 함께 의뢰한 파트너 기관은 평가결과에 대한 발언권이 없음. 단, 보고서 최종 초안(final draft)의 품질을 검토하고 사실관계, 평가 방법 관련 사항(issues), 결론, 제언사항의 명확도에 대해 의견을 제출함.
  - 평가시행자에게는 평가 품질보증에 대한 의무가 있음을 명시하여 평가 품질이 어느 한 주체의 역할이 아닌 공동의 책임임을 밝힘.
- **(평가 품질보증)** Danida는 평가 품질보증이 평가시행자의 책임을 명시하고 있으며, 최소 시행 기준으로 OECD/DAC 평가 품질기준 준수, 평가 품질보증 과정의 기록, 평가관리자에게 정기적인 보고를 명시함 (Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2018).
- 평가시행자는 시행된 평가가 OECD/DAC 평가 품질기준과 덴마크 정부의 보고서 구성 가이드라인에 따라 작성되었는지 확인하고 스스로의 품질을 보증할 책임이 있음.
  - 평가시행자는 평가 과정 중 시행한 품질보증 절차에 대해 정직하게 기록하여 공개하고, 이를 EVAL과 공유할 책임이 있음.
    - 평가의 진행에 대해 평가관리자(EVAL)에게 정기적으로 보고할 책임이 있으며, 평가에 따라서 진행관련 보고서는 이해관계자의 승인을 필요로 할 수 있음.
  - 평가시행자는 보고서를 EVAL에 제출하기 전에 기술 제안서(technical proposal) 및 평가의뢰자와 맺은 계약에 명시된 품질보증 절차를 준수하여 작성되었는지 확인할 책임이 있음.

- (평가 품질관리) EVAL은 모든 평가의 품질을 관리(control)함. OECD/DAC 평가 품질기준을 기본으로 평가에 따라 세부사항을 조절하며, Reference group, 외부 동료검토 등을 활용하여 품질관리가 공정하게 이루어지도록 함.
  - 품질관리 원칙은 OECD/DAC 평가 품질기준을 기본으로 하고, 평가 범위와 복잡성에 따라 조정함. 평가 별 품질관리 기준은 특정 평가를 위한 관리 조직이 수립되는 시기에 결정됨.
  - EVAL의 평가관리자가 평가품질 관리를 진행하며, 공정한 품질관리를 위해 Reference group, 외부 동료검토(external peer review)를 진행함.
    - 외부 동료검토는 거의 모든 평가에 활용되며, 특정 주제에서 품질 관리 기능을 강화하기 위해 주로 사용됨. 또한 외부 동료검토를 통해 평가 방법론의 통제, 수행된 분석 작업의 일관성 등을 제고함.
- (평가 품질관리 과정) EVAL은 평가 전 과정에 걸쳐 품질관리를 시행하여 각 단계의 주요 요소의 품질을 점검함. 단계별로 주요 이해관계자, 외부 전문가 등이 다음 사항에 대해 검토하고 필요한 사항에 대해서는 제언하는 방식으로 품질을 관리하며, 보고서에 대한 승인과정을 포함함.
- EVAL은 평가의 각 단계별로 다음과 같은 평가품질 관리 업무를 수행함.
  - (기획) 과업지시서가 평가 사유(rational), 목적 및 목표를 전달하고 있으며, 과업 범위가 계획된 가용 자원 등에 비추어 합당한지를 검토
  - (평가지행자 선발) 제안요청서와 입찰자 자격요건에 품질보증 절차가 확실히 명시되어 있는지 확인함. 또한 입찰자 평가 시 품질보증 절차 및 시행 방안이 기술 제안서 평가에 포함되어 있는지를 확인
  - (수행계획서 검토) 평가지행자가 제출한 수행계획서의 일관성을 검토하고, 수행계획서에 기술한 접근 방식과 방법론이 OECD/DAC 평가 품질기준에 충족되는지를 확인. 수행계획서는 평가별로 특정된 이해관계자들의 승인을 얻어야 함.
  - (평가 시행) 현장 조사에 평가 질문에 가장 잘 응답할 수 있는 과학적으로 엄격한 방법론을 적용되었는지 검토

- (평가보고서) 평가보고서의 품질을 과업 완수, 평가방법론, 결과 및 제언사항 등의 논리의 흐름 등을 바탕으로 검수
  - 과업지시서에 열거된 모든 평가 질문을 다루고 있는지, 모든 질문에 대해 확실한 증거를 바탕으로 고품질 및 일관성 있는 분석에 기초한 평가 결과를 도출하고 있는지, 분석 결과, 결론 및 제언 사항 간의 명확한 연관성이 있는지 등에 대해 검토
  - 최종 보고서는 평가별로 특정된 이해관계자들의 승인을 얻어야 함.
- (Danida 사례의 시사점) 단계별로 필요한 평가 품질관리 사항, 품질 관리에 관련된 역할분담과 지켜야하는 원칙 등을 밝혀 이해관계자 간의 동의와 가치관 공유, 효과적인 의사소통을 위한 근거를 제공함.
  - Danida는 품질관리와 독립성이 상호 대립되는 개념이 아닌 상호 보완적인 관계임을 밝히고 있음.
  - 효과적인 품질관리를 위해서는 1) 과업지시서의 품질을 확인하고 2) 수행계획서와 과업지시서 사이의 일관성을 명확하게 하는 것이 중요
  - 품질보증과 품질관리를 구분하여 평가관련자들의 책임과 역할 권한을 명시하는 등 품질관리 과정에 대한 적극적인 의사소통 및 투명성 보장 노력이 있음. 이는 품질관리 과정 중 평가의 독립성을 보호하는 중요한 장치로 작용함.
  - 평가관련자(평가의뢰자, 평가시행자, 평가대상, reference group 및 외부 전문가 등)는 품질에 대한 기준(OECD/DAC 평가 품질기준)에 대한 이해를 공유함.

#### 4. 평가기준의 해석 및 적용

##### ① OECD/DAC 평가기준에 대한 선행연구

- OECD/DAC 평가기준이 평가에 미치는 영향에 대한 연구는 드문 편이나, 이 중 Chianca(2008)와 Clements(2020) 등은 ODA 기관들의 OECD/DAC 평가기준 적용에 대해 연구하고 대안을 제시하고 있음.

- Chianca(2008)는 OECD/DAC 평가기준이 프로젝트의 정해진 목표에만 집중하는 등의 한계로 인해 프로젝트의 전반적인 가치를 판단하기 어렵다는 점을 지적함.
  - OECD/DAC 평가기준을 Scriven의 Key Evaluation Checklist에 근거하여 분석하고, OECD/DAC 평가기준이 프로젝트의 가치를 적절하게 판단하지 못할 위험성이 있음을 지적함.
  - 적절성과 효과성이 수혜자의 수요를 제대로 평가하지 못하고 있음.
  - 지속가능성은 실제 성과의 지속 정도 보다는 향후 지속성에 대한 예측을 중심으로 평가하여, 실질적으로 지속되었는지에 대해서는 평가하지 못하고 있음을 지적함.
  - 또한 효율성의 경우 비금전적인 비용에 대한 분석 및 대체 방법에 대한 비교가 정의에 포함되지 않고 있음을 발견함.
- Clements(2020)는 OECD/DAC 평가기준의 정의로 인해서 모든 사업이 ‘성공’으로 판별되는 positive bias가 나타난다고 보고 있으며, 비용편익분석을 중심으로 한 프로젝트 평가를 제안하였음.
  - 예를 들어 효율성의 경우 1) 같은 산출물을 낼 수 있는 다른 방식을 고려하고 있지 않으며, 2) 비용과 편익의 비교가 프로젝트의 지속 기간 동안 만으로 한정되어 있어 진정한 의미의 효율성을 측정할 수 없다고 비판함.
  - 영향력의 경우 1) 수혜자의 궁극적인 복지변화를 중점적으로 다루지 않고 있으며 2) 프로젝트와 직접적인 인과관계를 증명하지 않고 있음을 지적하였음.
  - 그러므로, OECD/DAC 평가기준보다 비용편익분석을 중심으로 프로젝트의 결과를 평가할 것을 제안함.
  - 이러한 Clements의 제언은 보편적이지 않으나, 평가기준의 positive bias에 대해서는 주의할 필요성이 있음을 시사함.

## ② OECD/DAC 개정 평가기준

- OECD/DAC 평가기준에 대한 선행연구에서 언급된 평가기준의 문제점들은 OECD/DAC는 평가기준 개정을 위한 리뷰에서도 지적되었으나, DAC의 평가네트워크는 이것이 기준의 자체적인 문제점이라기보다, 기준의 해석과 적용 시 나타난 문제점으로 파악함.
- 적절한 평가기준의 적용은 성과중심관리의 부작용인 정량지표 및 목표치 달성에만 집중하는 근시안적인 평가를 예방하고, 개발효과성과 효과의 지속가능성 등에 대한 고찰을 가능하게 하여 평가의 학습 효과를 증진시킬 수 있음(Picciotto 2018).
- 따라서 평가기준의 정의를 대폭 수정하기보다, 평가기준의 적절한 적용이 가능한 방향으로 정의를 수정하는 방향으로 개정작업을 진행하였음. 다만, 기존 기준으로 충분히 평가되지 않았다고 판단된 ‘일관성(coherence)’을 새로운 기준으로 추가하였음.
- 또한 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성 등이 프로젝트의 어느 시점에서든 평가될 수 있도록 정의를 개정하여, Clements가 제기한 positive bias 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 예상됨.
- 개선된 평가기준은 기존 기준보다 적용의 폭이 넓으며, 평가 목적에 적합한 기준을 평가 시 선택하도록 하였음. 따라서 각 기관은 새로운 OECD/DAC의 평가기준 적용방안을 마련할 필요가 있음.
- 아직 타 기관사례는 찾을 수 없으나, 평가기준의 정의를 기본으로 한 적용방안 구상이 가능함.
- OECD/DAC는 새로운 기준인 일관성(Coherence)을 개발협력 평가기준에 포함하였음. 또한 적절성, 효과성에 대해서 ‘시간’의 개념을 강화하여 평가할 것을 권고함.
- 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성의 경우 변화된 정의에 따라 하부평가질문의 조정이 필요함.
- 영향력과 일관성은 평가목적과 수준(level)에 따라 적용을 결정하고, 일관성의 경우 하부평가질문 구상이 필요함.

- **(일관성)** 일관성 기준의 경우, 인도적 지원 평가에서 권고한 지침을 참고하여, 개별사업의 사후평가보다는 정책/프로그램/섹터 등 상위 차원의 평가에 적용하는 것이 적절한 것으로 판단됨.
- 일관성은 개발협력 평가에는 새로 도입된 기준이나, 동일한 명칭을 가진 평가기준이 인도적 지원 평가에서는 이미 사용되고 있음.
  - 인도적 지원에 대한 평가기준\*은 OECD/DAC 평가기준을 평가 목적과 특성에 맞춰 변형한 사례임.
- \* 긴급구호 활동의 평가에 적합하도록 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 연계성 (Connectedness), 일관성(Coherence), 포함(Coverage)의 기준으로 평가
- 인도적 지원 평가에서는 일관성을 단일사업보다는 대규모 평가 또는 정책에 초점을 둔 평가일 때 사용하도록 권고하고 있음(ALNAP\* 2006).
  - \* Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
- 인도적 지원 평가에 있어서 평가 목적과 대상에 적절한 평가기준을 선택하여 평가하도록 권고하고 있음.

### ③ 평가자간 신뢰도(interrater reliability) 개선

- **(평가자간 신뢰도)** 평가의 학습과 전반적인 성과관리를 위해서 평가자간 신뢰도를 관리할 필요가 있음.
- 개별 사업의 사후평가만으로 얻을 수 있는 교훈에는 한계가 있으며, 오히려 여러 사업 평가 결과의 축적을 통해 전반적인 기관의 포트폴리오 관리 등 평가를 통한 학습의 폭이 넓어질 수 있음.
- 이를 위해서는 평가대상의 성과가 아니라 **기준적용에 대한 개인차 (평가자간 신뢰도)**로 인한 평가결과 차이를 줄일 필요가 있음.
  - 사후평가에 사용되는 등급의 구간이 매우 민감(sensitive)하지 않아 한 기준이 평가결과를 좌우하지 않으므로, 평가자 간의 개인차로 인한 평가등급 수준 차이는 크지 않을 것으로 예상됨.



- 그러나 다수의 평가결과를 비교분석하기 위해서는 어느 수준 이상의 평가자간 신뢰도가 요구되며, 이를 유지하기 위한 보조장치가 필요함.
- **(평가자 훈련)** 평가자간 신뢰도 개선은 평가자(rater)의 훈련을 통해 증진될 수 있으며, 특히 평가자가 이용해야 하는 평가기준 등에 대한 집중적인 훈련이 필요함(Sattler *et al.* 2015).
  - 평가가 주관적(subjective)일 경우 평가자간 신뢰도는 연구 또는 평가 결과에 큰 영향을 미칠 수 있으며, 적정수준의 신뢰도를 유지하기 위한 평가자 훈련이 필요함(Bernardin & Buckley 1981; Sattler *et al.* 2015).
    - 주관적인 평가는 교육, 보건 등에서 인력의 숙련도 평가 등 여러 분야에 많이 사용되고 있음.
    - 개발협력 평가에 있어서는 적절성, 지속가능성 평가 등에서 평가자의 주관적인 가치판단이 등급에 영향을 줄 수 있으므로 이에 대한 훈련이 필요함.\*
      - \* 훈련 방식이 어떤 관찰자 오류에 영향을 주는지에 대해서는 연구결과가 일치하지 않으나 기본적인 평가도구의 이해가 반드시 필요하다는 데는 동의하고 있음.
  - 효과적인 훈련을 위해서는 훈련의 근간이 되는 판단기준을 제공할 필요가 있음.
- **(평가기준 및 세부기준의 정의 및 등급부여 사례 제공)** 다수의 평가자들이 사업을 평가할 때 **같은 사항을 동일한 방식으로 판단할 수 있도록** 세부기준의 정의를 이용할 필요가 있음.
  - 정성평가의 경우 세부기준을 명확히 한다 하더라도 개인간 오차가 발생할 위험이 있음. 이를 위해 이전 사례들을 제공하여 판단에 도움을 줄 수 있음.
- **(복수평가자의 참여 또는 평가결과의 교차검증) 교차검증 방식은 아시아 개발은행 등 많은 원조기관에서 사용하는 방식으로 2인 이상의 평가자가 독립적으로 평가하고 결과를 서로 비교하여 검증하는 방법임.**

## V. 제언사항

### 1. 평가 원칙의 해석 및 시행방안에 대한 동의

- 개발협력활동은 다수의 이해관계자가 관련되어 있음. 따라서 평가 원칙에 대한 해석과 이에 대한 시행방안을 정의하고 이에 대해 이해관계자 간 이해 및 동의가 필요함.
- 평가의 주요원칙은 독립성, 신뢰성, 유용성이며 어느 한 원칙이 다른 원칙 위에 있지 않고 균형 있게 적용되어야 함.
  - 독립성은 평가의 신뢰성과 유용성에 기본이 되는 원칙이나, 평면적으로 이해할 시 오히려 신뢰성과 유용성을 저해할 수 있음. 따라서 세 원칙에 대한 정의와 균형있는 적용방안을 이해관계자들이 공유하는 것이 중요함.
  - 독립성을 ‘외부 평가시행자의 독립적인 평가이행’으로만 이해할 시 기관이 필요로 하는 정보 수요 등이 무시되어 평가의 유용성을 저해할 수 있음.
  - EDCF는 평가의 독립성을 포함한 원칙을 정의하고 이에 대한 시행방안을 제시하며, 이해관계자 간 상호이해를 제고할 필요성이 있음.
- 평가 원칙의 해석 및 시행 방안에 관련하여 동의가 필요한 이해관계자의 범위와 종류는 다음과 같이 정리하며, 향후 EDCF 평가매뉴얼 등에 반영함.

<표 11> EDCF 평가시행 이해관계자 그룹 및 평가 시 역할

이해관계자	평가 시 역할
경협평가부(평가의뢰자)	평가의 의뢰 및 품질관리 평가 원칙을 해석하고 이에 대한 시행방안을 제시
(외부)평가시행자	평가 시행 및 품질보증
평가품질관리를 위한 심사위원	평가보고서의 품질평가

출처: 저자작성

□ EDCF 평가에 있어서 평가 원칙은 OECD/DAC 평가 원칙 및 국제개발 협력 통합평가매뉴얼에 따라 다음과 같이 정의하며(한국수출입은행 2019), 다음 세 원칙은 서로 균형 있게 적용하고자 함.

○ **(독립성)** 평가 독립성은 평가를 기획하는 자(한국수출입은행의 EDCF 평가부서)와 평가를 수행하는 자(평가시행자)가 평가대상사업 부서(한국수출입은행 EDCF 사업부서)와 의사결정자(경영진, 정부)의 통제(control) 또는 부당한 영향(undue influence)을 받지 않고 평가를 기획·수행하는 것을 뜻함.

- 평가기획자와 평가시행자는 평가대상사업의 기획, 준비, 심사, 승인과 관리 등의 업무\*를 담당할 적인 자이어야 함.

\* 사업개념서(Project Concept Paper), 사업타당성 조사(Feasibility Study), 심사, 공급자, 컨설턴트, 완공평가, 사후관리에 한국수출입은행 직원/외부 전문가/용역수행자로 업무수행 또는 現 EDCF 자문위원으로 활동

- 평가시행자는 평가·분야(기술) 전문성을 토대로 평가의 전 과정(평가계획, 평가수행, 평가분석, 평가결과)에 대하여 평가대상사업을 객관적·과학적으로 평가해야 함.

○ **(신뢰성)** 평가의 신뢰성은 일관성(coherent) 있는 평가기준과 평가방법론을 사용하여 공정한(impartial)한 평가결과를 도출하고 평가결과를 투명하게(transparent) 공개할 때 확보됨.

- 평가시행자는 일관성있는 평가기준과 평가방법론을 토대로 평가를 수행해야 함. 또한, 평가시행자는 객관적 사실(fact)과 평가시행자의 주관적 해석(findings)을 교훈(lessons learned) 및 제언사항(recommendation)과 구분해야 하며, 교훈을 제시할 때는 충분한 근거를 함께 제시해야 함.

- 평가결과의 투명성은 평가기획, 평가방법론, 평가결과의 활용 등 평가수행의 전 과정을 평가보고서에 기술하고 이해관계자와 공유하는 것을 의미함.

○ **(유용성)** 평가의 유용성은 평가를 통해 도출된 교훈(lessons learned)이 EDCF사업 효과성을 높이고 더 나아가 EDCF 제도를 개선하는 등 조직 내 선순환적 학습 사이클에 기여하는 것을 의미함.

- 경험평가부는 평가 원칙의 해석과 시행 방안의 큰 원칙은 EDCF 평가 매뉴얼에 규정하며, 평가별로 특성을 반영하여 조정할 세부사항은 평가의 과업지시서(Terms of Reference)에 밝혀 이해관계자와 공유함.

## 2. 평가 시행절차 및 품질 관리 개선

- 위의 독립성, 신뢰성, 유용성의 원칙에 입각한 평가 시행을 위해 평가 시행에 대한 경험평가부의 권한을 다음과 같이 규정하여 평가매뉴얼에 반영함.
  - (평가 기획) 평가대상, 범위 및 목적을 평가에 대한 수요와 정해진 절차에 따라 지정함.
  - (필요 과업의 지시) 설정된 평가 목적에 따른 평가기준의 적용 범위 및 방식을 정하고 이를 과업지시서의 내용에 반영함.
  - (품질관리) 평가용역 품질관리를 위해 평가수행계획서, 현지조사계획서, 중간 및 최종보고서를 검수·승인함.
    - 평가의뢰자(경험평가부)는 평가시행자가 제출한 평가수행계획서에 보완을 요구할 수 있음. 단, 협의 후 평가시행자가 정당한 사유 없이 이를 이행하지 않을 경우 평가의뢰자는 용역계약을 해지할 수 있음.
    - 사후평가 품질관리 기준에 따라 평가자문위원들과 공동으로 품질관리를 실시함.
- (품질관리의 정의) 품질관리는 평가 원칙과 평가기준에 따라 평가목적이 달성되었는지 확인하기 위해 평가시행자가 시행한 작업을 검수하고 필요시 보완 및 오류 정정을 요청하는 과정 및 행위를 뜻함.
- (경험평가부의 업무범위) 경험평가부는 평가 시 평가의 품질관리를 위해 다음과 같은 업무를 수행함.
  - (평가 기획) 평가수요 파악 후 통합평가지침과 통합평가매뉴얼에 따라 평가대상을 선정하고, 평가범위 및 목적, 대략적인 방법론 등을 담은 평가계획을 수립함. 동 내용을 바탕으로 제안요청서 및 과업지시서 작성

- (평가시행자의 선정과 평가용역 과정관리) 평가시행자가 제시한 제안서의 내용을 바탕으로 평가시행자의 역량이 과업지시서 상의 과업수행에 합당한지 판단함.
- (평가 보고서의 리뷰) 경험평가부는 평가의 착수, 중간, 최종 보고회 시 평가시행자가 작성한 평가수행계획서, 현지조사계획서, 중간 및 최종 보고서의 내용을 제안요청서 상의 과업지시서와 평가수행계획서의 내용을 바탕으로 검토하고 그 품질을 평가함.
- 평가보고서의 리뷰 후 1) 평가보고서의 내용 중 사실과 다른 면에 대한 수정요청, 2) 과업지시서 상의 과업이 달성되지 않은 경우의 보완 요청, 3) 정보 수집 및 분석, 결론 도출 과정에서 충분한 근거가 제시되지 않았다고 판단될 경우의 수정보완 요청 권한이 있음.
  - 평가보고서의 수정보완에 대한 요청 시, 경험평가부는 평가시행자에게 수정요청에 대한 사유를 제시해야함.
- 보고서의 품질관리를 위하여 외부전문가에게 품질 검토를 의뢰할 수 있음.
- (평가시행자의 업무범위) 평가시행자\*는 품질보증을 위해 다음과 같은 업무를 수행함.
  - \* 평가를 시행하는 개인 또는 팀
  - (평가용역 수행계획 작성) 평가시행자는 제안요청서 상의 과업지시에 따라 이를 이행하기 위한 평가수행계획서를 작성함.
  - (평가용역의 수행) 과업지시서와 협의된 수행계획서를 토대로 섹터 및 평가 전문성, 평가자 윤리강령 및 신의성실 규칙에 따라 평가를 수행함.
  - (평가보고서 작성 및 보고) 자료 수집과 분석을 바탕으로 평가결과를 도출하고 이에 대한 보고서를 작성함.
- 이해관계자들은 평가의 독립성과 품질관리는 상호보완적인 관계임을 인지하여야 함. 따라서 평가매뉴얼에 평가 품질관리는 독립성을 제한하기 위한 과정이 아닌, 실질적인 독립성을 보장하며 품질 높고

유용한 평가를 이행하기 위한 과정임을 명시하고 이해관계자들 간 공감을 유도할 필요성이 있음.

### 3. 평가기준 해석 및 평점 부여 방식 개선

- 경험평가부는 평가기준의 재해석 및 각 평가에 이를 적용하는 방식에 대해 가이드라인을 작성. 본 가이드라인은 OECD/DAC의 권고사항과 국제개발협력위원회의 가이드라인을 바탕으로, EDCF 사업 특성을 반영하여 작성하고자 함.
- 평가기준의 기본적인 정의는 OECD/DAC의 정의를 이용함. 그러나 OECD/DAC의 정의는 상위차원의 규범적 정의로 실제 평가시행 시 구체적인 판단 기준이 되기는 어려우므로 구체적인 해석을 할 필요가 있음.
- 기 서술한대로 OECD/DAC 평가기준이 다양한 개발협력 활동을 포괄 하도록 정의하고 있는 반면, EDCF의 평가대상은 대부분 단일사업 이므로 평가기준의 적용 방식은 이전과 크게 달라지지 않을 것으로 판단됨.
- 향후 EDCF의 평가에 적용되는 평가기준은 OECD/DAC의 개정 평가 기준(19.12)을 기본으로 하고, 평가 목적에 따라 달리 지정할 필요가 있을 경우 경험평가부가 별도로 지정하여 과업지시서에 명시함.
- OECD/DAC는 각 기준의 적용은 각 기관이 평가의 목적에 따라 검토 후 자율적으로 결정하도록 권고하고 있음.
- 따라서 경험평가부는 평가 용역 발주 시, 발주되는 평가의 종류와 목적 등에 따라 적절한 평가기준을 정하고 평가기준의 해석 방안을 제시

<표 12> 평가 대상별 OECD/DAC 평가기준 적용(안)

기준	사업 사후평가	섹터별 평가	국별/주제별 평가
적절성	○	○	○
효과성	○	○	○
효율성	○	○	○
영향력	×	○	○
지속가능성	○	○	○
일관성	△	○	○

출처: 저자작성

- 평가기준 중 정량 지표에 의존하고 있는 효과성과 효율성의 경우, 간략히 제시된 현재의 등급부여 방식에 대한 상세 설명을 제공하고 주요 산출물과 산출결과를 중심으로 판단할 수 있도록 평가매뉴얼을 개정함.

**<개정안 예시>**

효과성 등급부여 방식: "당초 계획의 90% 이상 달성"으로 기술되어 있어 병원 사업의 의료기자재처럼 산출물에 다수의 장비 및 시설이 포함되어 있을 경우 평가가 어려움.

⇒ 주요 산출물과 산출결과를 사업 심사 시 구체적으로 지정하고, 이의 달성도를 중심으로 평가하도록 권고할 예정

- 적절성, 지속가능성 및 일관성 등 정성평가의 등급적절성과 평가자간 신뢰도 제고를 위해서 1) 평가자용 가이드라인을 제공하고, 2) 가급적 복수(複數)의 평가자가 평가를 시행하도록 함.
  - 외부 또는 내부 평가시행자가 정성평가 시 활용할 수 있는 가이드라인을 사례와 함께 제공하여 평가자의 일관성 있는 판단을 지원
  - 가급적 평가시행자 내에서 복수의 평가자가 평가하고, 평가자들이 각기 부여한 등급의 차이가 클 경우 그 사유를 확인하여, 평가자간 신뢰도 제고

- 단, 이 방식을 이용할 경우 경협사업평가 용역 입찰제안 시 필수 참여인력을 5명 이하로 구성하도록 권고하고 있는 현재 가이드라인과 상충될 수 있음.
- 불필요한 인력을 최소화 하기 위하여 필수참여인원을 5명 이하로 권고 하고 있으나, 이외의 인력참여에 대해서는 제약을 두고 있지 않음. 따라서 외부용역팀은 평가자간 신뢰도 제고를 위해 자문위원, 비필수참여인력 등을 활용할 수 있을 것으로 판단됨.
- 필요 시 필수참여인원의 인원수를 제한하지 않거나 상향조정 가능
- 평가 등급의 적절성을 EDCF 평가담당 부서 및 평가담당 부서가 지정한 외부전문가가 심의하여 등급의 적절성과 평가자간 신뢰도 확인

#### 4. 평가매뉴얼 개정

- 상기 내용을 반영하여 원활한 평가의 진행을 돕고 이해관계자간 합의의 기본 근거를 제공할 수 있도록 평가매뉴얼을 개정
  - EDCF 평가매뉴얼을 외부평가시행자를 위한 EDCF 평가매뉴얼과 평가 관리 관련 직원의 업무절차 매뉴얼로 구분하여 개정
  - 두 매뉴얼에 적용되는 평가 원칙과 과정은 동일하나 두 이해관계자 집단의 상이한 수요를 반영하고, 이용자의 편의를 위하여 세부사항은 구분하여 수록
- **(외부 평가시행자를 위한 평가매뉴얼 개정)** `11년 발행했던 EDCF 평가 매뉴얼에 앞서 제시한 1) 평가 원칙의 해석 및 시행방안 개선 사항, 2) 평가 시행절차 및 품질 관리절차 개선 사항, 3) 평가기준 해석 및 평점 부여 방식 개선사항 등을 포함하여 평가매뉴얼을 개정함.
  - 위에 기 기술한 EDCF의 평가 원칙 및 기준에 대한 해석, 평가 시 외부 평가시행자의 과업 내용, 각 기준별 등급 부여 방안 등의 내용 수록



- (평가관리 관련 직원을 위한 업무가이드라인 개정) 경험업무매뉴얼과 예규 등으로 나누어져 있는 업무 내용을 하나의 가이드라인으로 개정
  - 평가 원칙, 기준의 해석 등 평가 일반에 관련된 내용과 함께 평가 시행단계별 업무관리 절차 및 사례 등을 수록하여 평가담당 직원의 업무 시행 효율성 제고

## 5. 평가이해관계자의 EDCF 평가에 대한 이해 제고

- 평가매뉴얼의 개정과 함께 평가역량강화를 위해 입찰 참가자 및 외부 평가시행자 앞 EDCF 평가관련 설명회 개최, 내부직원을 위한 평가 교육 시행등을 통해 EDCF 평가에 대한 이해를 제고
- 효과적인 평가를 위해서는 평가관련자들의 평가시행 전반(평가 목적, 원칙, 기준, 품질관리 등)에 대한 상호이해와 공유가 필요함. 특히 외부 평가의 경우, 외부평가자의 EDCF의 사업과 이의 특성을 반영한 평가 제도에 대한 이해를 제고할 필요가 있음.
  - 과거 EDCF 평가 시 매뉴얼 및 평가용역의 제안요청서 상에 밝힌 부분이 평가관련자, 특히 외부 평가시행자와 충분히 공유되지 않아 평가 관리의 효율성을 저해하는 사례가 발생하기도 함.
- 평가 용역입찰자에게 평가매뉴얼 및 용역 제안요청서의 내용을 상세히 설명하기 위한 절차 마련
  - 2019년부터 개최하고 있는 입찰설명회를 통해 제안요청서 상의 과업 요청 범위에 대한 입찰자의 이해를 제고하고 있음. 이를 강화하여 이후 낙찰자를 대상으로 한 계약협상 시 과업범위를 재설명하고 용역 시행자가 제출하는 평가시행계획서 상 과업범위에 대해 상호 확인 절차를 시행
  - 평가매뉴얼 개정 후 개정 내용, 특히 평가 원칙에 대한 해석, 변경된 평가기준, 평가 시 역할분담 등을 중심으로 평가관련자 대상 교육 시행

- 한국수출입은행의 국제개발협력 평가관련 업무 담당 직원의 평가역량 강화를 위한 연수 및 교육 실시
  - 경험평가부 신규 발령 직원 앞 평가업무 일반사항과 평가 관리 등 교육 강화
  - 필요 시 외부전문가 초청, 국내외 연수 등을 통하여 평가관련 필요한 사항에 대해 교육 실시

## VI. 참고문헌

### 【국내문헌】

- 한국대외경제정책연구원. (2016). ODA 시행기관의 자체평가에대한 메타평가 연구. 국무조정실·국무총리비서실국무조정실·국무총리비서실
- 한국보건사회연구원. (2018). ODA 시행기관의 자체평가에대한 메타평가 및 기관평가 연구. 국무조정실·국무총리비서실국무조정실·국무총리비서실
- 한국수출입은행. (2011). EDCF 평가매뉴얼. 한국수출입은행
- \_\_\_\_\_. (2011). 사후평가 보고서 작성 가이드라인. 한국수출입은행
- \_\_\_\_\_. (2018). 대외경제협력기금 예규. 한국수출입은행
- \_\_\_\_\_. (2019). 한국수출입은행 사후평가 제안요청서 표준안(내부 문서)
- 홍윤미. (2014). 한국 공적개발원조(ODA) 평가제도에 관한 연구: 통합평가제도 운영요소를 중심으로. 박사학위논문, 성균관대학교.

### 【법령 및 지침】

- 국제개발협력 기본법
- 국제개발협력 기본법 시행령
- 국제개발협력 통합평가지침
- 국제개발협력 통합평가매뉴얼
- 국제개발협력 평가윤리지침
- 대외경제협력 기금법
- 대외경제협력 기금법 시행령

## 【국외문헌】

- Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP). (2006). Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria: An ALNAP guide for humanitarian agencies.
- Albæk, E., & Rieper, O. (2002). Evaluation in Danish governance. *International Atlas of Evaluation*, 27-46. Transaction Publishers. New Brunswick.
- Armytage, L. (2011). Evaluating aid: An adolescent domain of practice. *Evaluation*, 17(3), 261-276.
- Arthur-Kissi, A. (2017) Independence in development evaluations - Getting the balance right with stakeholder engagement. *eVALUation Matters First Quarter*, 20-31
- Barbier, J. C., & Hawkins, P. (Eds.). (2012). *Evaluation Cultures Sense-making in Complex Times (Vol. 1)*. Transaction Publishers.
- Bernardin, H. J., & Buckley, M. R. (1981). Strategies in rater training. *Academy of Management Review*, 6(2), 205-212
- Borrmann, A., & Stockmann, R. (2009). *Evaluation in German development cooperation: a system analysis*. Waxmann Verlag.
- Chianca, T. (2008). The OECD/DAC criteria for international development evaluations: An assessment and ideas for improvement. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 5(9), 41-51.
- Clements, P. (2020). Improving learning and accountability in foreign aid. *World Development*, 125, 104670.
- Conley-Tyler, M. (2005). A fundamental choice: Internal or external evaluation?. *Evaluation Journal of Australasia*, 4(1-2), 3-11.
- Dahler-Larsen, P. (2006). *Organizing knowledge: Evidence and the construction of evaluative information systems. From studies to streams: Managing evaluative systems*, 65-80. Transaction Publishers. New Brunswick.

- Dahler-Larsen, P. (2011). *The evaluation society*. Stanford University Press.
- Ebrahim, A. (2005). Accountability myopia: Losing sight of organizational learning. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 34(1), 56-87.
- Goodwin, L. D. (2001). Interrater agreement and reliability. *Measurement in Physical Education and Exercise Science*, 5(1), 13-34.
- Guijt, I. (2010). Exploding the myth of incompatibility between accountability and learning. *Capacity development in practice*, 277-291.
- Højlund, S. (2015). *Evaluation use in evaluation systems – the case of the European Commission*. 1<sup>st</sup> ed., CBS
- Kogen, L. (2018). What have we learned here? Questioning accountability in aid policy and practice. *Evaluation*, 24(1), 98-112.
- Lázaro, B. (2015). *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America*.
- Leeuw, F. L., & Furubo, J. E. (2008). Evaluation systems: What are they and why study them?. *Evaluation*, 14(2), 157-169.
- Liverani, A., & Lundgren, H. E. (2007). Evaluation systems in development aid agencies: an analysis of DAC Peer Reviews 1996–2004. *Evaluation*, 13(2), 241-256.
- Loud, M. L., & Mayne, J. (Eds.). (2013). *Enhancing evaluation use: Insights from internal evaluation units*. Sage Publications.
- Mayne, J., (2011). Independence in evaluation and the role of culture. *Inteval Evaluation Notes*, Evaluation Notes 2011-1-1
- Morris, M., & Clark, B. (2013). You want me to do WHAT? Evaluators and the pressure to misrepresent findings. *American Journal of Evaluation*, 34(1), 57-70.
- Multon, K. D. (2010). Interrater reliability. *Encyclopedia of research design*, Vol 2, 626-628.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation*. Sage publications.

- Perrin, B. (2019). How to Manage Pressure to Change Reports: Should Evaluators Be Above Criticism?. *American Journal of Evaluation*, 40(3), 354-375.
- Picciotto, R. (2018). Accountability and learning in development evaluation: A commentary on Lauren Kogen's thesis. *Evaluation*, 24(3), 363-371.
- Pleger, L., Sager, F., Morris, M., Meyer, W., & Stockmann, R. (2017). Are some countries more prone to pressure evaluators than others? Comparing findings from the United States, United Kingdom, Germany, and Switzerland. *American journal of evaluation*, 38(3), 315-328.
- Pleger, L., & Hadorn, S. (2018). The big bad wolf's view: The evaluation clients' perspectives on independence of evaluations. *Evaluation*, 24(4), 456-474.
- Pleger, L., & Sager, F. (2018). Betterment, undermining, support and distortion: A heuristic model for the analysis of pressure on evaluators. *Evaluation and program planning*, 69, 166-172.
- Royse, D., Thyer B., Padgett, D., & Logan, T. (2006). *Program Evaluation : An Introduction*, 4<sup>th</sup> ed., Thomson Brooks/Cole
- Sattler, D. N., McKnight, P. E., Naney, L., & Mathis, R. (2015). Grant peer review: improving inter-rater reliability with training. *PLoS One*, 10(6), e0130450.
- Schwartz, R., & Mayne, J. (2005). Assuring the quality of evaluative information: theory and practice. *Evaluation and Program Planning*, 28(1), 1-14.

## 【해외원조기관발행 문서】

- 덴마크 -

- Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2016) *Evaluation Policy for Danish Development cooperation*

- \_\_\_\_\_ . (2018). Evaluation Guidelines

- 스웨덴 -

- Sida's Evaluation Group. (2018). Sida's Evaluation Handbook

- 영국 -

- DFID. (2013). International Development Evaluation Policy

- **OECD** -

- OECD. (1991). DAC Principles for Evaluation of Development Assistance
- \_\_\_\_\_. (1992). Development Assistance Manual DAC Principles for Effective Aid
- \_\_\_\_\_. (1998). Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance
- \_\_\_\_\_. (2001). Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability
- \_\_\_\_\_. (2010). Quality Standards for Development Evaluation.
- \_\_\_\_\_. (2016). Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review, OECD publishing, Paris
- \_\_\_\_\_. (2019). Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use

- **UNEG** -

- UNEG. (2016) Evaluation Competency Framework

- **UNDP** -

- UNDP. (2016). Evaluation and Independence: Existing Evaluation Policies and New Approaches, United Nations Development Programme Independent Evaluation Office, New York

- \_\_\_\_\_. (2019). UNDP Evaluation Guidelines

- **WFP** -

- WFP office of Evaluation. (2015). Evaluation Quality Assurance System (EQAS) Guidelines for Operation Evaluations. WFP.