



KIEP 기초자료
19-18

2019년 10월 11일

OECD 개발원조위원회(DAC) 평가기준 개편 논의와 시사점

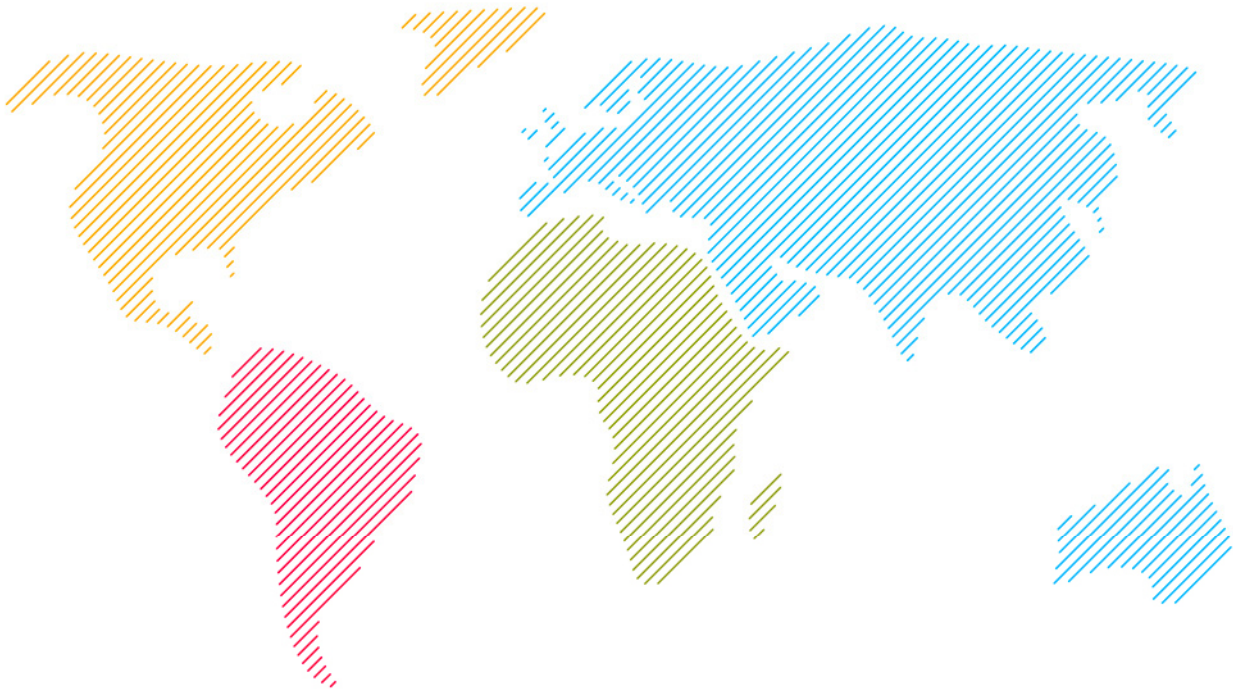
정지선 세계지역연구센터 신남방경제실 개발협력팀 선임연구원
(jsjeong@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1078)



OECD 개발원조위원회(DAC) 평가기준 개편 논의와 시사점

요약

- ▶ [개편 논의] 최근 OECD 개발원조위원회(DAC) 산하 개발평가네트워크에서는 ODA 평가에 국제적으로 통용되는 DAC 5대 평가기준 개편에 대한 논의를 진행, ① 신규 기준으로 일관성 추가 ② SDGs에서 강조하는 포용성, 평등, 젠더, 인권 가치 반영 ③ 기본개념과 원칙 유지에 대해 현재까지 합의함.
 - OECD DAC에서 1991년 ODA 평가 시 적절성·효율성·효과성·지속가능성·영향력을 포함하는 5대 평가기준을 따를 것을 권고한 후 대부분의 공여국에서 널리 활용하고 있으며, 특히 국내적으로는 ODA 사업 평가 시 DAC 평가기준 준용을 법적으로 의무화
 - DAC 평가기준은 통용성, 범용성에도 불과하고 SDGs 등 최근 개발협력 환경의 변화를 제대로 반영하지 못한다는 비판이 높아지며 2018년부터 OECD를 중심으로 개편 논의를 시작
- ▶ [우리나라 현황] 우리나라는 ODA 시행기관에 대해 DAC 평가기준의 활용을 의무화하였지만 이들 기관 중 상당수는 아직 개편 이전 기준의 활용에도 어려움을 겪고 있으며, 개편된 기준을 적용하는 데 필요한 평가역량 및 인프라 역시 취약함.
 - 지난 10여 년 동안 ODA 예산이 지속적으로 증가하며 KOICA, EDCF 등 원조 주무기관 외에 ODA 사업을 실시, 평가하는 부처·기관이 늘어나고 있지만, 이들 중 50% 이상에 평가예산이 없고 1~2인 인력이 사업과 평가를 동시에 담당하는 경우가 많음.
 - DAC 평가기준 변화에 적절히 대응하기 위해서는 평가 전문성뿐 아니라 다양한 SDGs 가치를 사업에 체계적으로 반영하기 위한 제도적 메커니즘이 필요하지만, 상당수의 부처·청·처·위원회 등은 평가 전문인력 및 전담조직, 예산과 지원 메커니즘이 갖추어지지 않은 상황
 - 우리나라는 2013년부터 ODA 정책·사업의 평가에 DAC 평가기준을 적용하도록 법적으로 의무화하였고, 개편 논의에 대해서는 개발평가네트워크 회원국으로 현재 참여하고 있음.
 - 2019년 말 DAC 차원에서 평가기준 개편안이 공식 채택되면 정부 차원의 논의를 거쳐 2020년 중 국제개발협력기본법 시행령, 국제개발협력 통합 평가지침에도 반영될 것으로 전망
- ▶ [시사점] DAC 평가기준 개편은 ODA 사업을 통해 달성하고자 하는 것이 무엇인지, 무엇을 지향하고 어떤 성과를 내고자 하는지에 대한 국제사회 차원의 관점과 가치의 근본적인 변화를 의미함.
 - 특히 SDGs 가치를 연계하는 접근은 ODA를 포함한 국제개발협력 사업에서 그동안 충분히 반영하지 못하였던 평등, 포용, 인권과 소외계층에 대한 고려가 담론 차원을 넘어 사업계획, 이행, 성과관리, 평가에 반영되어야 한다는 국제사회 차원의 방향성 변화를 의미함.
 - 국내 차원에서도 2020년 DAC 가입 10주년과 제3차 국제개발협력 기본계획 수립을 앞두고 ODA 정책·사업·평가체계 등 제반 틀을 점검하는 현 시점에 중요한 시사점을 제공함.
- ▶ [개선과제] 평가기준 변화에 적절히 대응하기 위해서는 ODA 정책·사업 계획의 수립 단계부터 체계적인 성과 관리 및 평가를 준비하는 한편 그동안 충분히 고려하지 못하였던 포용, 평등, 인권 등 SDGs 가치를 사업에 반영하기 위한 틀이 마련되어야 함.
 - 평가예산, 인력 등 관련 인프라가 부족한 기관을 대상으로 평가 교육훈련 기회와 확대된 평가예산이 지원되어야 함.
 - 신남방 정책 등 국정과제 추진을 위한 부처간 연계사업이 확대되는 상황에서 다양한 부처·기관이 함께 참여하는 ODA 사업의 '일관성'을 제고하기 위한 제도적 준비가 병행되어야 함.



차 례

1. DAC 평가기준의 의의와 중요성
2. DAC 평가기준 개편 논의
 - 가. DAC 평가기준 개편의 의의와 논의 내용
 - 나. DAC 평가기준 개편 합의(안)
3. 우리나라 ODA 시행기관의 DAC 평가기준 활용 현황
 - 가. DAC 평가기준 활용 현황
 - 나. ODA 시행기관의 평가여건
4. 시사점과 개선과제
 - 가. DAC 평가기준 개편의 시사점
 - 나. 개선과제

참고문헌

1. DAC 평가기준의 의의와 중요성

■ 최근 OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee) 산하 개발평가네트워크(EvalNet: Network on Development Evaluation)에서는 국제개발협력 정책과 사업의 과정 및 성과를 평가하는 데 국제적으로 통용되는 DAC 5대 평가기준 개편에 대한 논의를 진행 중¹⁾

- 국제개발협력에서 평가란 ‘현재 진행 중이거나 완료된 국제개발협력 프로젝트, 프로그램, 정책의 계획, 이행 및 결과에 대한 체계적이고 객관적인 분석’²⁾임.
- DAC은 1991년 국제개발협력 정책과 사업을 평가할 때 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성을 포함하는 5대 평가기준을 따를 것을 권고
- 1991년 처음 도입된 5대 평가기준은 ODA 사업 평가를 위한 핵심기준으로 국제사회에서 널리 통용되었으나, 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals) 채택 이후 최근 개발협력 이슈를 반영하지 못한다는 비판이 높아지며 2018년부터 개선을 위한 논의를 시작

■ 우리 정부는 ODA 평가에 DAC 평가기준을 적용하도록 법적으로 의무화하여, DAC 평가기준의 변화는 공공재정을 활용하는 ODA 성과 측정을 위한 척도의 변화로서 국제사회뿐 아니라 우리나라에도 중요한 의미가 있음.

- 우리나라는 ODA 관련 법률인 국제개발협력기본법에서 모든 ODA 시행기관의 ODA 정책 및 사업을 평가할 때 DAC 평가기준을 적용하도록 명시
- 국제개발협력기본법 시행령 제11조(평가의 기준 및 방법)는 ‘국제개발협력 관련 정책 및 사업의 추진실적에 대한 평가는 적절성, 효율성, 효과성, 영향력 및 지속가능성을 기준으로 실시’한다고 규정함.
- 지난 10여 년간 ODA 예산 확대와 함께 ODA 사업을 시행·평가하는 기관이 증가하는 가운데, 특히 국제개발협력 성과 관리와 평가에 대한 전문성, 경험이 부족한 부처·기관의 참여가 늘어나는 추세
- 국제개발협력의 경험이 상대적으로 제한적이어서 현재에도 성과 관리, 평가에 어려움을 겪고 있는 기타 부처·기관들의 경우 DAC 평가기준의 개편에 제대로 대응할 수 있는지에 대한 우려 존재

표 1. DAC 5대 평가기준과 정의

기준	정의
적절성 (relevance)	협력대상국의 개발정책 우선순위, 공여국 정부의 정책 우선순위 및 국제적 개발과제와 부합 여부 및 정도를 평가
효율성 (efficiency)	국제개발협력사업의 투입자원 대비 지원성과 평가: 비용 효과성, 경제성 측정에 초점

1) ‘국제개발협력(International Development Co-operation)’이란 정부 차원에서 개도국 정부에 대해 개발 목적으로 제공하는 공적재원의 흐름을 의미하는 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)를 포함하며, 시민사회, 기업, 다자기구의 개발협력 활동을 포괄하는 상위개념이지만, 본 연구에서는 독자의 이해를 돕기 위해 ODA와 같은 의미로 준용함.

2) OECD(1991), p. 5.

기준	정의
효과성 (effectiveness)	국제개발협력사업의 목적이나 목표의 달성 정도 평가: 단기, 중장기 성과로 구분하여 평가
영향력 (impact)	완료되거나 수행 중인 국제개발협력사업이 협력대상국의 사회, 경제, 환경 등에 직·간접적으로 미친 긍정적 또는 부정적 효과 평가: 의도한 효과뿐 아니라 의도하지 않은 효과도 평가
지속가능성 (sustainability)	국제개발협력사업 완료 이후 효과 및 혜택의 지속가능 여부 평가: 주로 재정적, 인적, 제도적 지속가능성으로 구분하여 평가

자료: OECD(1991); 국제개발협력위원회(2009; 2018d) 참고.

■ 본 연구는 최근 DAC 평가기준 개편에 대한 논의 경과와 주요 쟁점을 정리하고 우리나라 ODA 시행기관의 기존 평가기준 활용 현황과 평가여건을 검토하여 평가기준 변화의 시사점과 개선과제를 도출하고자 함.

- 2019년 말로 예상되는 DAC 평가기준 개편은 2020년 DAC 가입 10주년을 앞두고 지금까지 우리나라 ODA의 성과를 종합적으로 검토하는 시점과 맞물려 있다는 점에서도 중요한 이슈임.
- DAC 평가기준의 개편에 대비하여 우리나라의 ODA 성과 관리·평가 체계가 국제기준에 부합하는지, 향후 개편되는 기준을 적용할 수 있는 역량과 여건이 구비되어 있는지에 대한 점검이 필요함.

2. DAC 평가기준 개편 논의

가. DAC 평가기준 개편의 의의와 논의 내용

■ DAC 평가기준은 1991년 ‘DAC 개발원조 평가원칙’에서 처음 소개된 이후 우리나라를 포함한 DAC 회원국에서 국제개발 협력정책과 사업을 평가하는 데 유용한 도구로 널리 활용되고 있음.

- DAC 산하 개발평가네트워크(EvalNet)는 회원국·회원기관이 개발협력사업을 평가하는 데 DAC 평가기준을 활용하도록 권고³⁾
 - EvalNet은 회원국간 평가경험을 공유하고 주요 개발주제에 대한 평가 교훈을 취합하는 한편, 수원국의 평가역량을 지원하기 위한 모임으로, 29개 DAC 회원국과 세계은행, 지역개발은행, IMF, UNDP 등 7개 다자기구를 포함하여 총 36개 주체가 참여⁴⁾
 - DAC 평가기준의 활용은 반드시 따라야 하는 ‘의무’ 혹은 법적인 규제의 영역이 아니기 때문에 EvalNet은 해당 기준이 개발협력사업을 평가할 때 유용하다고 권고하는 차원임.

3) DAC 평가기준의 활용이 의무사항은 아니지만, DAC 회원국이자 EvalNet 회원국으로서 준수해야 할 지침의 영역에 속함.

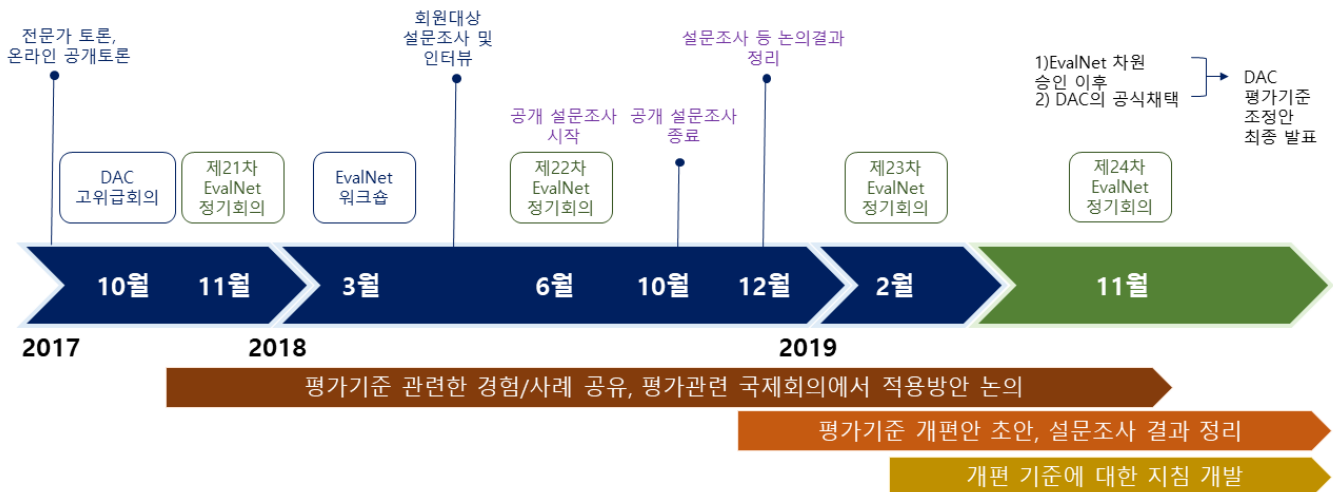
4) 우리나라는 EvalNet에 2010년 1월 DAC 가입과 함께 참여하기 시작한 이래 매년 열리는 정기회의에 국무조정실 개발협력정책관실의 평가소위 담당자, 한국국제협력단, 한국수출입은행 EDCF 등 주요 원조기관 평가 담당자가 대표 자격으로 참석.

- DAC 평가기준은 1991년 'DAC 개발원조 평가원칙'에서 처음 소개되고 OECD 차원에서 발간한 2000년 '평가 및 성과 관리 핵심용어집'에서 보다 명확히 정의된 이후 EvalNet 회원뿐 아니라 전 세계적으로 개발협력 사업 평가에 통용

■ 그러나 DAC 평가기준은 도입된 지 30여 년이 지난 현 시점에서 포용적 개발, 평등, 인권 등 최근 국제개발협력에서 강조하는 가치와 환경의 변화를 제대로 반영하지 못한다는 비판이 높아지며 2017년 말부터 DAC과 세계은행을 중심으로 개편 논의를 본격화하기 시작⁵⁾

- 2017년 OECD 및 세계은행 독립평가그룹(IEG: Independent Evaluation Group)의 전문가를 중심으로 온라인 및 소셜네트워크상의 공개 토론을 시작한 이후, 같은 해 10월 DAC 고위급 회의, 11월 제21차 EvalNet 정기회의에서 기준 조정의 필요성, 방향성에 대한 논의를 공식화
- 2018년 초 EvalNet 워크숍 및 회원 대상 설문조사 이후 소셜네트워크상 공개 설문조사를 통해 평가 컨설턴트, 정부·시민사회·학계·민간 관계자 등을 대상으로 폭넓은 의견수렴 실시
- 현재는 그동안 수렴된 의견을 토대로 EvalNet 차원에서 DAC 평가기준 조정안에 대한 회원국간 합의안에 이르기 위해 논의가 진행되고 있으며, 2019년 11월 중 DAC 차원의 공식적인 조정안 채택이 목표

그림 1. OECD DAC 평가기준 개편 논의 경과



자료: DAC EvalNet 웹사이트.

■ [주요 변화] 현재까지 합의된 개편 논의의 핵심은 ① 신규 기준 '일관성(coherence)' 추가 ② 포용성, 평등, 인권 등 개발 협력환경 변화에 따른 SDGs 가치 반영 ③ 기타 전반적인 기준들 및 원칙 유지임.

- 일관성 기준은 자연재해, 분쟁상황 등 다양한 주체가 참여하는 인도적 지원사업을 평가할 때 주체간 활동의 상호 연관성, 개발협력사업과 무역·환경·이민 등 다양한 국가정책 차원의 연관성을 평가하기 위해 이미 널리 활용

5) Pasanen(2018); World Bank(2017); OECD(2018); OECD(2019a); OECD(2019b) 참고.

- 최근 부처별 연계사업, 민관협력사업 등 단일기관이 아닌 다양한 원조 주체가 참여하는 사업이 확대되는 상황에서 ‘일관성’ 기준의 신규 추가는 향후 우리나라 개발협력사업의 평가에도 중요한 의미가 있음.
- SDGs에서는 ‘아무도 소외되지 않는 개발(Leave No One Behind)’ 원칙에 따라 모든 개발협력사업에서 여성, 아동, 소수민족, 장애인과 같은 취약계층을 포용하고, 이들에게도 평등한 혜택이 돌아가도록 강조하고 있어 개발협력사업과 정책의 평가에도 포용, 평등, 인권, 젠더 등의 접근을 반영해야 한다는 데 공감대 형성
- 현재 5대 평가기준을 최근 개발협력환경의 변화에 맞게 개선하되 전반적인 기존 틀과 사용원칙은 유지하는 방향에 대해 전반적으로 합의하였고, 새로 추가되는 기준과 개선 내용에 대해서는 향후 구체적인 활용지침을 마련하기로 함.

■ [평가기준 개편에 관한 설문조사] DAC 평가기준 개편에 대한 논의의 내용과 기준별 쟁점, 그리고 다양한 경로의 자문 결과가 현재 단계에서 조정안에 어떻게 반영되었는지 파악하기 위해서는 EvalNet에서 공개한 2018년 설문조사 결과를 상세히 살펴볼 필요가 있음.

- EvalNet은 DAC 평가기준에 대한 인식, 활용 현황, 개선에 대한 의견을 수렴하는 설문조사를 2018년 3~10월 기간 실시, 총 691건의 응답을 취합하여 결과를 공유함.
- 설문조사는 EvalNet 회원인 양자공여국·다자기구 평가담당자를 대상으로 1차 실시하였고, 2차적으로 SNS 설문조사를 실시하여 정부 관계자, 평가 컨설턴트, 민간기업, 학계, 연구기관, 국제 NGO 관계자 등 폭넓은 평가 이해관계자의 의견을 수렴
- 응답자는 대부분 직접 평가를 수행하거나, 외부 평가를 실시할 때 평가를 관리하고, 제안 요청서를 구상하고 평가 관련 연구를 실시하는 등 DAC 5대 평가기준을 직접 활용하는 핵심 이해관계자로 분류됨.

■ [장단점] 5대 평가기준에 대한 응답자의 인식은 전반적으로 긍정적이었고, 특히 ODA 사업뿐 아니라 시민사회, 민간 등 다양한 주체가 수행하는 국제개발협력사업의 성과와 가치를 파악하는 데 매우 중요한 역할을 한 것으로 인식되고 있음.

- 장점으로는 5대 평가기준이 명확·간결하고 표준화되어 국제적으로 통용된다는 측면에서 범용성과 활용성이 높다는 의견이 많았음.
- 단점으로는 30여 년 동안 변화하는 환경을 반영하지 못하여 SDGs 및 2030 어젠다와 같이 최근 국제개발협력에서 중요한 가치가 반영되어 있지 않고, 프로젝트·프로그램 평가에는 적합하지만 개발협력 정책이나 기관에 대한 평가에 적용하기에는 한계가 있다는 의견이 주로 제시되었음.
- 아울러 모든 평가에 5대 평가기준 모두를 그대로 적용하기보다는 평가대상 사업의 유형과 특징, 평가 시점에 따라 적절성, 효율성, 효과성만을 평가하거나 영향력만을 평가하는 등 기준을 선택적으로 조정하여 적용해야 하는데, 5대 평가기준을 모두 적용하는 것을 의무화하는 관행 역시 문제라는 의견도 존재

표 2. DAC 평가기준의 장점 및 단점에 대한 이해관계자 인식

장점	단점
- ODA 외 국제개발협력 평가 전반에 국제적으로 통용: 공통의 용어, 이해에 기여, 규범적 틀 제공 - 표준화, 일관성: 평가보고서별 종합·비교분석 가능 - 통합성, 완결성: 평가의 목표인 책무성 및 학습에 필요한 전반적인 영역을 포괄 - 중립성: 정치·문화적 환경과 무관하게 널리 활용 - 범용성: 다양한 평가 대상·기관·정책·분야에 적용 가능 - 활용성: 개선 및 변화에 유용한 정보 제공 - 결과 중심: 단기 산출물, 중장기 성과 등 단계별 성과 파악 가능 - 간결성: 5개 기준으로 현실적으로 평가에 활용이 용이	- 포용성, 아무도 소외되지 않는 개발, 파트너십 등 SDGs를 위한 2030 어젠다 미반영 - 프로젝트·프로그램 평가에 특화: 정책·전략·기관 평가에 부적합 - 접근의 단순성: 다양한 개발협력 활동 간의 상호연계성에 대한 고려 부족 - 종합적 측정 가능성 미흡: 5대 평가기준별 성과를 종합하는 방법론 미비 - 개발협력 환경 변화, 적응역량에 대한 고려 미흡 - 개발협력사업을 통한 근본적이고 전환적인 변화보다 미시적 '성과'에만 집중 - 평등, 인권, 젠더에 대한 우선순위, 통합적 접근 미흡 - 일부 기준의 정의가 불명확 - 평가를 통한 교훈 도출과 개선보다는 성과목표 달성 여부에 대한 결론 도출에만 집중

자료: OECD DAC(2018), pp. 5-6.

■ [평가기준별 만족도] 5대 평가기준별 활용에 대한 응답자의 만족도를 보면 △적절성, 효과성에 대해서는 75% 이상이 전반적으로 만족 혹은 매우 만족한다고 답변하였고, 이에 비해 △효율성, 지속가능성에 대해서는 불만족 혹은 매우 불만족이라는 비중이 50% 이상이었으며, 특히 △영향력은 응답자의 70%가량이 불만족하다고 답변

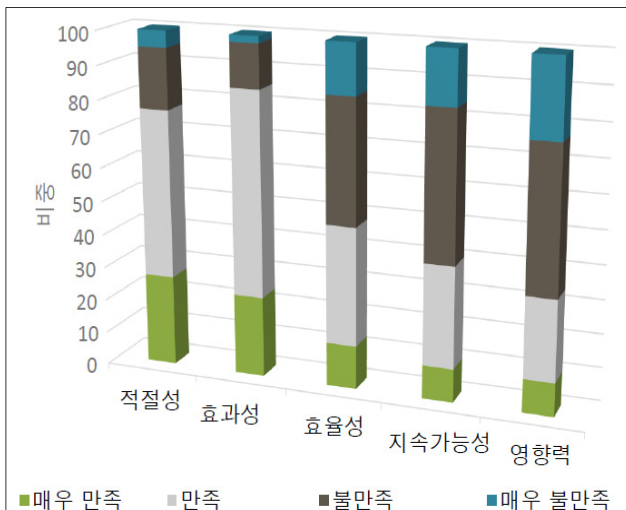
- 5대 기준 활용의 가장 큰 문제점은 프로젝트, 프로그램, 정책, 기관 등 평가대상에 따른 세분화가 부족하고 평가 시점에 있어서도 현재 진행 중인 사업에 대한 중간평가와 종료된 사업에 대한 종료·사후 평가의 기준 구분이 필요하다는 지적이 가장 많았음.
- 적절성은 전반적으로 만족도가 높았고 기존의 큰 틀을 유지해야 한다는 의견이 주류를 이루었지만, 동시에 수원국 정책에 대한 부합성만을 협소하게 평가하는 관행에 대해 수혜자 수요를 좀 더 고려하고 특히 사업계획과 설계가 적절하고 논리적인지에 대한 평가를 포함해야 한다는 의견이 많았음.
- 효과성 역시 활용만족도가 높고 응답자 98%가 현재 기준의 유지를 희망하였지만, 개선 의견으로는 사업 계획과 설계 단계에서 초기에 설정한 목표 자체가 적합한지에 대한 평가가 필요하고, SDGs 가치를 고려한 성과 점검이 필요하다는 지적이 다수
- 효율성은 비용효과성을 측정하기 위한 방법론과 데이터가 부족하여 한계가 많다는 의견이 많아 활용만족도가 상대적으로 낮았고, 지속가능성도 평가자 시각에 따라 좌우되기 쉬운 개념의 모호성, 수혜자 혜택보다는 공여국 재원 투입 효과에 대한 관심 집중 등 관행에 대한 비판이 높았음.
- 가장 만족도가 낮은 영향력 기준의 경우 무작위통제실험 등 '방법론'으로서의 영향력 평가와 '장기적 차원의 성과'로서의 영향력을 혼동하는 경향에 대한 우려와 정량 데이터 부족으로 장기적 변화 측정이 어렵다는 비판이 많았음.

■ [신규 기준] 현재 기준에 새롭게 추가할 기준에 대해서는 △평등·젠더·인권에 대한 제안이 가장 많았고, 그 다음은 △시너지 효과·파트너십 △포용·참여 △조정 △환경·기후변화 △사업계획의 적절성 등에 대한 제안이 다수였음.

- 특히 시너지효과·파트너십은 다양한 부처·기관 및 개발 주체 간 활동의 상호 연관성 및 일관성, 원조기관 내 활동의 다양한 지원 유형(프로젝트, 기술협력, 개발 컨설팅, 전문가 파견, 봉사단 파견, 연수생 초청 등) 간 내적 일관성(internal coherence) 차원에서 필요하다는 의견이 많았음.
- 단 현재 5개인 평가기준 수를 물리적으로 늘리기보다는 기존 기준에 평등, 젠더, 인권, 환경 등의 개념을 연계하는 등 평가기준 수는 간략하게 제한해야 한다는 의견이 지배적

그림 2. DAC 평가기준별 활용 만족도

(단위: %)

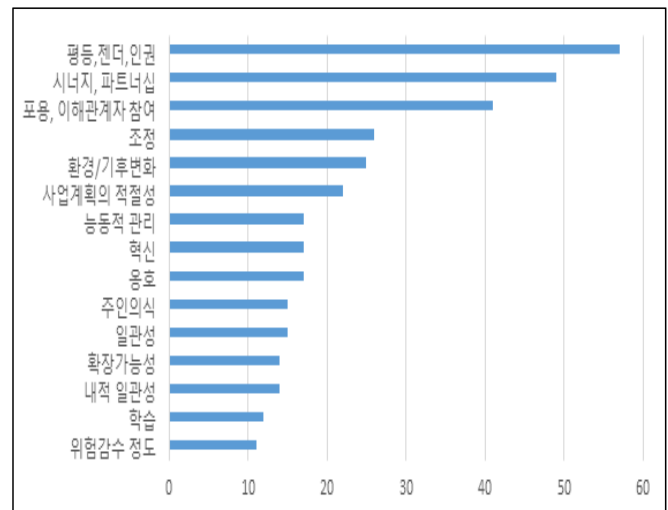


주: 5대 평가기준에 대해 응답자의 인식 기반 응답.

자료: OECD(2018), p. 2, p. 16.

그림 3. 제안된 신규 평가기준

(단위: 제안 건수)



나. DAC 평가기준 개편 합의(안)

■ 국제사회 차원의 5대 기준별 활용 현황 및 개선 의견에 대한 자문 결과를 바탕으로 현재 단계에서 DAC EvalNet 회원국·기관이 잠정적으로 합의한 기준별 조정안은 다음과 같음.

- [적절성] 수원국 정부 차원의 정책수요뿐 아니라 지역사회 단위 수혜자의 수요에 부합하는지, 그리고 사업 계획·설계 단계부터 설정한 사업논리가 적절한지, 변화하는 환경에 유동적으로 대응하는지에 대한 평가 개념도 포함
- [효과성] 사업의 성과달성 여부를 측정할 때 포용, 평등, 인권, 젠더 관점을 반영하는 한편, 사업이 공공재원을 투입할 만큼 충분히 의미 있는 사업이었는지에 대한 '중요성(significance)' 개념을 추가
- [영향력] 사업의 영향이 해당사업에만 그치는 것이 아니라 다른 국가, 지역 등에서 확장하여 적용 가능한지, 빈곤의 근본적 원인을 해결하는 전환적 효과(transformational effect)가 있었는지를 파악하고, 아울러 사업의 긍정적 효과 외에 부정적 효과도 파악해야 한다는 개념을 포함하도록 조정

- [지속가능성] 공여국 차원에서 사업 성과 지속가능성에 대한 초점에서 벗어나 수혜자의 입장에서 혜택이 지속되는지, 공여국 차원에서 초기 단계부터 출구전략(exit strategy)을 마련하여 적용하였는지를 파악하는 한편, 평가 단계별로 사업의 잠재적 지속가능성과 실제 지속가능성을 구분하여 평가하도록 조정
- [신규 추가기준] 후보기준으로 논의되었던 ‘시너지효과’는 자체적으로 긍정적인 의미를 내포한다는 의견이 우세하여 보다 객관적이고 포괄적인 ‘일관성(coherence)’이 잠정 채택되어 다양한 공여기관, 개발주체 간 활동의 일관성과 정책 일관성, 전략적 파트너십을 점검하는 데 초점을 맞추도록 함.

표 3. DAC 평가기준별 기존 내용, 활용 현황 및 조정안

기준	기존 항목	활용현황/개선의견	*조정안
적절성	· 수원국 개발전략/수요 적합성, 공여국 지원전략 적합성	· 수원국 개발 정책·전략 적합성만을 협소하게 평가 · 사업 계획 및 설계 적합성에 대한 고려 미흡 → ‘누구’의 수요인지 명확화 필요 사업 계획·설계 품질 평가 필요	· 수혜자 수요 적합성 · 수원국·글로벌 우선순위 적합성 · 사업 계획·설계의 품질 · 환경 변화에 대한 유동적 대응
	· 사업 설계 및 수행의 적절성		
	· 수원국의 주인의식		
효율성	· 사업 비용의 효율성	· 측정을 위한 방법론 취약 · 데이터 부족 및 한계	· 큰 변화 無 · 사업결과와 시의 적절성, 비용효과성 강조
	· 사업 기간의 효율성		
	· 투입대비 성과 달성 정도		
효과성	· 계획한 산출물, 목적, 목표 달성 정도	· 포용·평등·인권 차원 사업 성과 고려 미흡 · 계획한 목표 자체의 적합성 평가 미흡	· 포용, 평등, 인권, 젠더 · 중요성(significance)
영향력	· 사회·경제·제도에 대한 직·간접적, 긍정적·부정적 효과	· 중장기 성과로서 영향력과 영향력 평가 방법론 혼동 · 사업으로 인한 장기적 변화(long-term change) 측정 부족	· 확장 가능성 · 전환적 효과 · 긍정적 외 부정적 파급효과 파악
지속 가능성	· 인력·제도·재정의 지속가능성	· 공여국 중심에서 수혜자 중심 변화 필요 · 위험 대응역량 · 환경 지속가능성 강조 · 잠재적·실제 지속가능성 구분 모호	· 수혜자 혜택 지속 · 출구전략 · 사업의 잠재적 지속가능성 · 사업의 실제 지속가능성
	· 운영유지·관리체계 적합성 및 위험대응 정도		
일관성	[현 5대 기준에 포함되지 않는 신규 기준] 정책 일관성, 다양한 주체별 활동의 일관성, 전략적 파트너십 검토		

주: 1) 조정안은 2019년 7월 중 EvalNet 회원국 의견에 대한 추가수렴을 통해 잠정 합의된 내용.

2) 굵은 글씨체의 내용은 특히 의미 있는 변화 내용.

자료: OECD(2018); OECD(2019); 국무조정실 차원의 EvalNet 회원기관 논의 정리자료 등을 참고하여 저자 작성.

3. 우리나라 ODA 시행기관의 DAC 평가기준 활용 현황

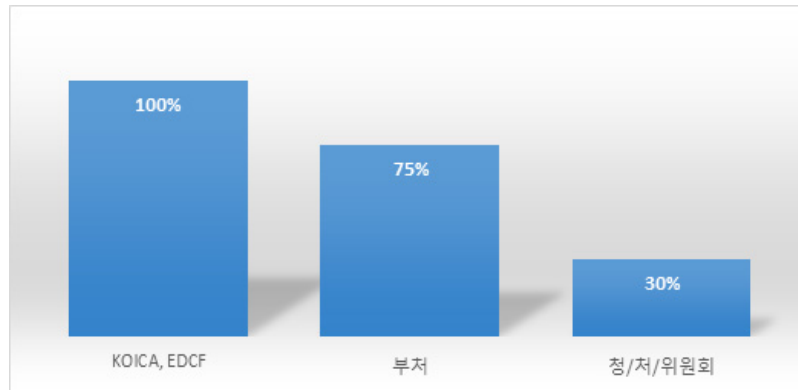
가. DAC 평가기준 활용 현황

- 우리나라에서는 ODA 예산을 활용하여 사업을 시행하는 모든 부처와 기관에 대해 DAC 평가기준을 준용하여 ODA 사업을 평가하도록 국제개발협력기본법에서 법적으로 의무화
 - 2009년 DAC 가입과 함께 국제기준에 맞는 ODA 통합 평가체계를 도입하고 국제개발협력사업에 대한 통합평가지침과 매뉴얼을 제정하는 한편, 국제개발협력기본법에서 ‘국제개발협력 관련 정책 및 사업의 추진실적에 대한 평가’는 DAC 평가기준을 적용하여 실시한다고 법적으로 규정⁶⁾
 - 해당 내용은 ‘국제개발협력 통합 평가지침’에도 반영되어, 지침 제5조(평가의 기준)에서는 ‘평가 실시기관은 DAC 평가기준에 따라 평가를 실시’하도록 의무화
- 국제개발협력위원회에서는 2015년부터 국제개발협력사업 평가의 객관성과 신뢰성을 제고하기 위해 DAC 기준별로 사업 성과를 등급화하고 종합점수를 도출하여 매우 성공적, 성공적, 부분 성공적, 미흡 등으로 정량화하는 ‘평가등급제’를 사후 및 종료 평가에 활용하도록 권고
 - 2015년 ODA 시행기관의 자체평가보고서 중 사후평가 80% 이상이 평가등급제를 적용하였고, KOICA에서는 현재 모든 사후평가, 종료평가에 DAC 평가기준 기반의 평가등급제를 의무적으로 적용
 - 평가등급제의 적용으로 ODA 사업 성과에 대해 정량적 취합이 가능하게 되어 관련 정보가 충분히 축적된 이후에는 자체 평가보고서를 바탕으로 분야별·지역별·국별 성과에 대한 종합적인 비교분석이 가능할 것
- 이처럼 DAC 평가기준 준용이 법적으로 의무화되면서 ODA 시행 부처·기관은 자체사업에 대한 평가에서 대부분 DAC 평가기준을 활용하지만, 기관별로 평가에 대한 전문성 및 경험, 예산이 부족한 경우 현재의 기준도 제대로 활용하지 못하는 등의 문제 존재
 - DAC 평가기준은 개발협력 사업이 종료되고 어느 정도 시간이 지나 사업 성과 파악이 가능한 시점에 적용하기에 최적화된 기준으로, 원조 주무기관인 KOICA, EDCF는 종료평가, 사후평가에 100% DAC 평가기준을 활용
 - 이에 비해 아직 ODA 사업 시행의 경험 및 전문성이 제한적인 기타 부처 및 청·처·위원회 등은 DAC 평가기준을 적용하지 않거나, 부적절하게 적용하는 등 활용상의 문제 존재
 - 2016년 국제개발협력위원회 평가소위원회의 소위평가로 실시된 ‘ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 연구’에서는 “ODA 사업에 대한 경험이 부족하고, 평가예산 및 담당인력이 제한적인 기타 부처에서 DAC 평가기준의 활용이 제대로 이루어지지 않고 있다”고 지적

6) 정지선, 오태현(2013), p. 115. 우리나라는 2008년 9월 OECD DAC 특별검토(Special Review)에서 분절화된 원조시행 부처·기관의 평가를 종합적으로 조정·관리하는 통합 평가체제를 구축하라는 권고를 받은 이후, 2009년 5월 제5차 국제개발협력위원회에서 ODA 통합 평가체제를 마련하기로 결정함. 2010년 7월 국제개발협력위원회 산하로 구성된 평가소위원회는 유무상 ODA 시행기관의 평가 계획, 시행 및 사후관리를 통합적으로 조정 및 관리함.

그림 4. ODA 시행기관 종료·사후 평가 중 DAC 5대 평가기준 활용 정도

(단위: %)



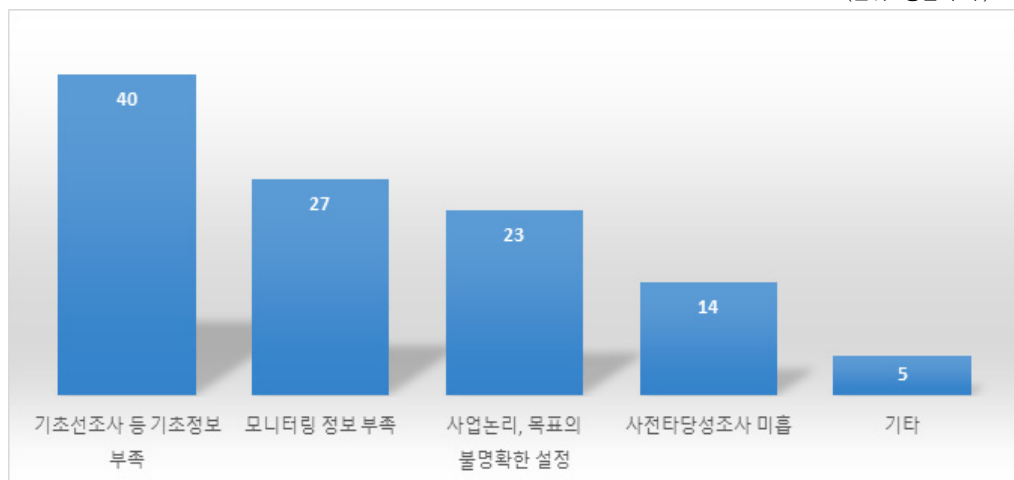
자료: 대외경제정책연구원(2016), p. 54 참고하여 저자 작성.

■ 평가기준별로 보면 우리나라 ODA 시행기관들은 정량적 성과 데이터가 필요한 효과성과 영향력을 평가하는 데 특히 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남.

- ODA 시행기관의 평가를 담당한 평가 컨설턴트를 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 사업계획 단계부터 체계적인 기초선 조사에 따른 기초정보 부족, 모니터링 정보 부족, 사업목표의 불명확한 선정 등이 특히 효과성과 영향력을 평가하는 데 제약요인으로 작용한다고 응답
- 기초선 조사, 모니터링 정보, 사업목표 및 논리의 명확성이 담보되기 위해서는 사업 발굴 및 계획 단계부터 성과 관리를 위한 체계적인 계획 수립과 충분한 평가 예산 및 인력이 필요

그림 5. DAC 평가기준 중 효과성, 파급효과 측정에 대한 제약요인

(단위: 응답자 수)



주: 2016년 8월 12~26일, 2014~15년 우리나라 ODA 시행기관 평가 수행한 평가 컨설턴트 59명 대상 인지도 설문조사 결과 참고.

자료: 대외경제정책연구원(2016), p. 52 참고하여 저자 작성.

■ **적절성, 효율성, 지속가능성**은 평가 자체의 어려움 외에도 평가기준 개편안에서 새롭게 강조하는 내용이 기존 우리나라의 성과 관리체계상에서는 아직 제대로 반영이 되어 있지 않아 이에 대한 준비가 필요하고, 특히 신규로 추가되는 일관성 기준에 대한 반영방안 검토가 시급함.

- [적절성] 개편안에서는 개발전략 차원의 적합성 외에 초기 사업계획과 설계가 논리적이고 체계적이었는지에 대한 품질 진단이 필요하다고 강조하고 있지만, 아직 우리나라 ODA 사업의 상당수는 사업 계획과 설계의 논리성이 미흡한 경우가 다수
- [효율성] 개편안상에서 비용효과성의 측정을 보다 강조하고 있지만, 우리나라의 기존 평가에서는 비용효과성의 측정에 대한 방법론상의 한계가 빈번
- [지속가능성] 개편안에서 공여국 시점에서 사업 성과가 지속되는지 여부뿐 아니라 수혜자 차원의 혜택이 지속되고 이를 위한 출구전략이 사전적으로 마련되었는지를 파악해야 한다고 강조하지만, 기존 평가에서는 우리나라 ODA 사업의 한계로 사후관리 및 지속가능성 부족을 빈번히 지적
- [일관성] 최근 유무상 연계, 무상간 연계 및 민관협력 사업, 다자협력 사업 등 다양한 주체가 참여하는 복합적인 구도의 사업이 확대되는 추세이지만, 이에 대한 종합적인 성과 관리체계가 미흡

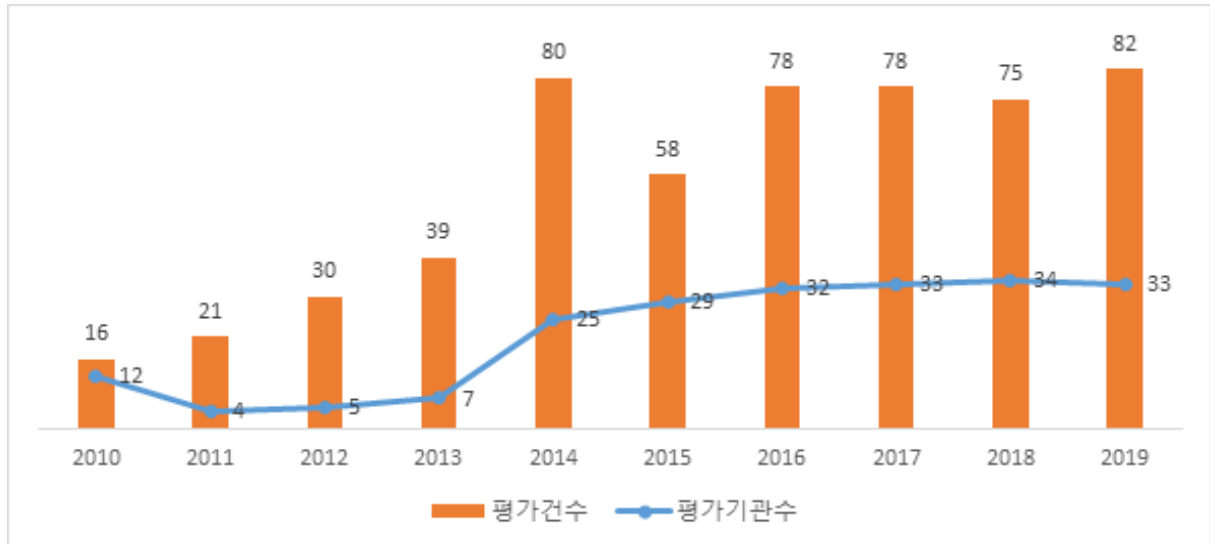
나. ODA 시행기관의 평가여건

■ [평가 건수, 평가기관 수] 우리나라의 DAC 가입 이후 지난 10여 년 동안 원조예산의 확대와 함께 ODA 시행기관이 지속적으로 증가하였고, 성과 관리·평가의 중요성에 대한 공감대가 확대되어 이들 기관 차원의 평가 역시 지속적으로 확대

- 특히 모든 ODA 시행기관에 대한 평가 실시가 의무화된 2014년 이후 평가 건수, 평가 시행기관의 수가 급격히 증가하여, 2019년 현재 평가 시행기관은 2010년 대비 3배가량 증가하였고, 평가보고서 건수 역시 16건에서 82건으로 5배 이상 증가
- 2016년부터 지방자치단체 차원에서 실시하는 ODA에 대해서도 ODA 통합 평가체계 내에서 평가 계획 및 실시, 결과 제출을 의무화하여, 과거 KOICA, EDCF 등 원조 주무기관과 교육부, 보건복지부, 농림축산식품부 등 오랜 기간 ODA 사업을 실시한 부처 외에도 최근 몇 년간 ODA 사업 경험이 상대적으로 적은 기타 유관부처, 청, 처, 위원회 차원의 평가도 증가하는 추세

그림 6. 우리나라 ODA 평가 건수 및 평가기관 수 변화(2010~19년)

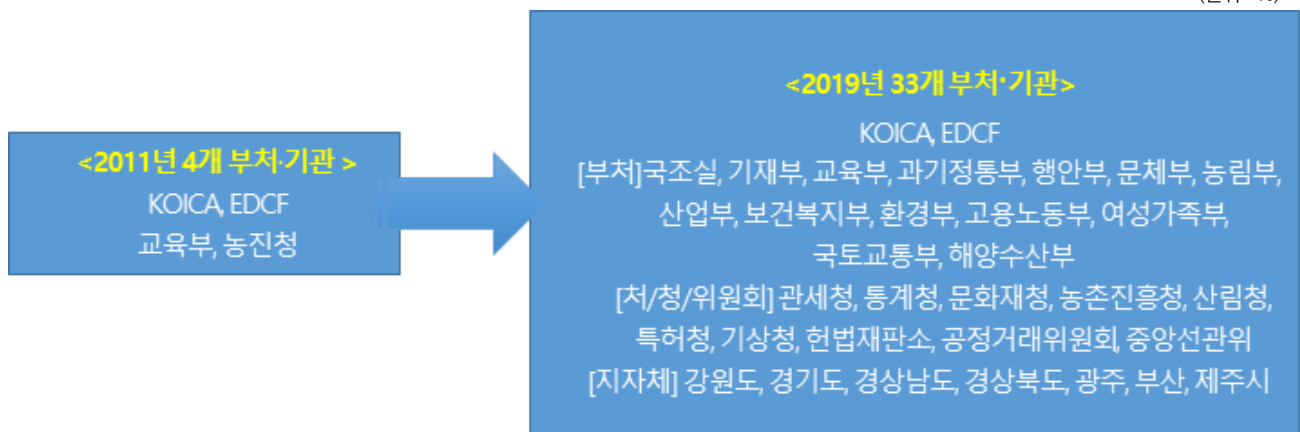
(단위: %)



자료: 국제개발협력위원회(2018c); 국제개발협력 평가소위원회(2018) 등을 참고하여 저자 작성.

그림 7. 2011년 對 2019년 우리나라 ODA 평가 참여기관 비교

(단위: %)



자료: 국제개발협력 평가소위원회(2018) 참고하여 저자 작성.

■ [평가예산] 우리나라 ODA 시행기관 중 자체 평가를 실시하는 부처·기관 중 평가예산을 확보, 배정한 기관은 2016년 9개 기관(33%), 2017년 12개 기관(43%)에 불과해, 별도의 예산 없이 ODA 평가를 실시하는 기관이 절반 이상인 것으로 나타남.

- 2018년 국제개발협력위원회 평가소위 주관의 'ODA시행기관의 자체평가에 대한 4차 메타평가 연구'에 따르면, 2016~17년 자체 평가를 실시한 32개 기관의 평가여건에 대한 설문조사에 27개 기관이 응답하였음.
- 이는 2014~15년 기간에 대한 3차 메타평가에서 조사한 내용과 크게 차이가 없어, KOICA, EDCF 외에 무상원조 시행부처 13개 중에서는 7개 부처, 처·청·위원회/지자체 12개 중에서는 3개 기관만이 평가예산을 별도로 편성

- 특히 주무기관을 제외하고 무상원조 시행부처·기관 중 10개 기관의 ODA 사업예산이 100억 원 이상이었지만, 이 중 5개 기관(기획재정부, 문화체육관광부, 한국국제보건의료재단, 농촌진흥청, 새마을세계화재단)을 제외하고는 평가 예산이 부재하여 사업예산 중 일부를 활용하여 제한적 수준의 평가를 실시하는 상황

표 4. ODA 예산 100억 원 이상 부처·기관별 평가예산 유무

구분	기관	평가예산 유무
주무기관	KOICA	O
	EDCF	O
부처	과학기술정보통신부	X
	교육부	X
	국토교통부	X
	기획재정부	O
	문화체육관광부	O
	보건복지부(한국국제보건의료재단)	O
	농촌진흥청	O
처·청·위원회·지자체	산림청	X
	지자체/새마을세계화재단	O

자료: 한국보건사회연구원(2018), p. 109.

■ 선행연구에 따르면 평가예산은 인력과 함께 평가보고서 및 성과 관리 품질에 직접적인 영향을 미치는 핵심요인이며, 2016년 3차 메타평가, 2018년 4차 메타평가에서도 평가예산은 우리나라 ODA 시행기관의 성과 관리 및 평가보고서 품질을 좌우하는 주요인으로 나타남.⁷⁾

- ODA 사업예산이 100억 이상인 기관은 개별 프로젝트 평가 외에 분야별·지역별·주제별 사업의 종합 성과에 대한 전략 평가를 통해 기관 차원 ODA의 중장기 성과를 파악해야 하는데, 평가예산이 부재한 경우 개별사업 평가 외에 전략 평가를 주도적으로 실시하기에는 한계가 많음.

■ [평가조직] 체계적 성과 관리, 평가를 위해서는 기관 내 독립적인 평가조직 역시 중요하지만, 우리나라 ODA 시행기관 중 약 60%에 달하는 부처·기관은 평가예산 및 인력 부족으로 ODA 사업 담당부서에서 평가를 동시에 담당하고 있어 성과 관리의 핵심 원칙인 평가 독립성이 제대로 담보되지 않고 있음.

- ‘OECD DAC 개발협력사업 평가 원칙(1991)’은 기관 내 ODA 평가부서는 사업부서에 속하지 않는 독립성을 갖추어야 한다고 명시하고 있으며, 우리나라의 ‘국제개발협력 통합 평가지침’에서도 제4조(평가의 원칙)에 ‘평가 실시기관은 정책결정 및 사업 시행과정으로부터 독립하여 평가를 실시해야 한다’고 강조⁸⁾

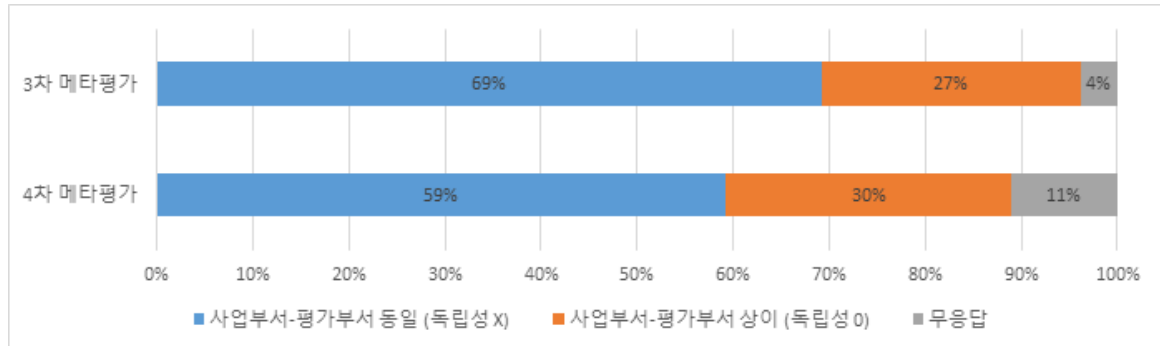
* 평가 내용에 직접적인 이해관계가 있는 사업부서로부터 독립적인 기관장 직속의 평가부서와 평가를 전담할 수 있는 전문성 있는 평가인력의 확보 역시 성과 관리·평가의 품질을 좌우하는 중요한 요인

- 2016년 3차 메타평가에서는 설문응답 기관 중 70%에 달하는 기관에서 사업부서가 평가도 담당한다고 응답, 평가부서의 독립성 부족으로 인한 신뢰성 문제에 대한 지적이 있었고, 최근 4차 메타평가에서도 사업부서와 평가부서가 동일한 기관의 비중이 여전히 60% 수준으로 높은 상황

7) Lloyd & Schatz(2015), 재인용: 정지선(2018), pp. 88~89.

8) 평가의 독립성은 공정성, 신뢰성, 유용성과 함께 개발협력사업 평가뿐 아니라 모든 평가에 적용되는 평가의 기본 윤리이자 원칙임.

그림 8. ODA 시행기관 평가 독립성 현황: 3차, 4차 메타평가 설문조사 결과 비교



자료: 대외경제정책연구원(2016); 한국보건사회연구원(2014) 참고하여 저자 작성.

■ 특히 ODA 사업 수행 경험과 예산이 제한적인 처·청·위원회·지자체의 경우 일부를 제외하고는 예산·인력 부족으로 대부분의 기관에서 사업담당자가 ODA 평가 관리와 발주도 담당하고 있어서 평가보고서의 독립성을 유지하기가 여의치 않으며, 기관 담당인력이 평가 전문성을 축적하기에도 한계 존재

- 이들 기관에서는 국제협력담당자가 ODA 사업을 동시에 담당하는 경향이 강하며, 사업을 계획, 관리, 시행하는 1~2명의 인력이 본인 담당사업을 직접 내부평가로 평가하거나, 외부 평가기관에 발주하여 평가를 관리하고 있음.
- 사업관리 인력이 평가를 관리하고 담당하는 경우 외부기관을 통해 독립 평가를 실시할지라도 평가보고서 내용에 대해 직간접적으로 영향을 미칠 수 있기 때문에 평가 결과의 신뢰성 담보에도 부정적 영향을 미칠 수 있음.
- DAC 평가기준 조정안을 적절히 반영하기 위해서는 사업 발굴 단계부터 체계적인 성과 관리를 계획하고 기초선 조사 및 모니터링, 중간평가, 종료선 조사, 종료·사후 평가에 대한 노하우 및 경험, 전문성이 필요하지만 현재 많은 유관부처·기관의 ODA 사업담당 조직 및 인력운용 구조에서는 많은 한계가 있음.

■ [성과 관리] DAC 평가기준 개편안에서는 국제개발협력 사업의 단기적인 성과보다는 중장기적인 변화, 개발문제의 근본적 원인을 해결하는 전환적 효과에 대한 평가를 강조하는 추세이지만, 2019년 우리나라 ODA 사업 실행계획을 보면 여전히 단기적 성과 측정에 집중하는 경우가 다수

- 우리나라의 모든 ODA 시행기관은 신규 ODA 사업을 추진하기 위해 n-2 체제에 따라 차후연도 사업에 대한 사업 개요서를 작성하여 기획재정부 예산실에 제출, 승인을 받게 되어 있음.
- 예산승인을 위해 국무조정실 및 기획재정부 예산실, 국회에 제출하는 사업개요서에는 성과 관리를 위한 성과목표 및 산출물 지표, 성과지표를 포함하도록 되어 있는데, 여전히 상당수의 기관이 중장기 성과보다는 단기적 성과인 산출물 파악에 중점
- 특히 평가예산이 부재하거나 미흡할수록, ODA 전담팀 및 부처가 부재할수록 단기성과와 중장기적 성과의 구분·이해를 제대로 하지 못하여 많은 사업계획서상에 단기성과 측정계획만 명시되어 있음.
- 사업계획 단계에서 설정한 성과지표가 평가계획에는 활용되지 않는 등, 사업계획과 평가계획의 유기적 연계성이 부족한 것도 문제로 지적되고 있음.

* 특히 평가경험이 부족한 부처·청·처·위원회 및 지자체의 사업계획 및 평가계획에 대해 무상원조 주관기관인 외교부와 국조실 평가소위 차원에서 종합 검토 및 조정을 담당하고 있으나, 인력 부족 등의 한계로 충분한 조정기능이 작동하지 않는 상황

4. 시사점과 개선과제

가. DAC 평가기준 개편의 시사점

■ 2019년 말 DAC 차원에서 평가기준 개편안이 공식 채택되면, 우리나라도 국제개발협력위원회 평가소위 차원에서 조정 및 논의 절차를 거쳐 2020년 중 국제개발협력기본법, 국제개발협력 통합 평가지침 및 매뉴얼의 개정안에 반영하게 될 것임.

- 평가기준의 변화에 적절히 대응하기 위해서는 개발협력사업의 전략 및 사업계획을 수립하는 단계부터 체계적인 성과 관리와 평가를 고려해야 하고, 그동안 충분히 고려하지 못하였던 포용, 평등, 인권, 젠더 등 SDGs 가치를 사업에 반영하기 위한 틀이 마련되어야 함.
- 평가기준에 적절히 대응하기 위해서는 기관별로 자체사업에 대한 평가를 계획하고 실시하는 우리나라 ODA 시행 기관 차원에서 체계적 성과 관리를 강화하는 한편, SDGs 개념을 연계할 수 있는 전문성과 인력, 예산 등 평가여건이 조성되어야 함.
- 그러나 ODA 사업과 평가를 실시하는 부처·기관이 확대되면서 오랜 기간 ODA 사업 관리 및 성과 관리, 평가에 대한 경험과 전문성을 축적해온 KOICA, EDCF 등 주무기관과 달리, 유관부처·기관의 경우 평가역량과 인프라가 부족한 경우가 많아 DAC 평가기준 개편을 제대로 반영할 수 있을지에 대한 우려 존재

■ ODA 사업 성과를 파악하는 잣대인 DAC 평가기준 개편은 2020년 DAC 가입 10주년과 향후 5개년에 대한 ODA 중기 전략인 제3차 국제개발협력 기본계획(2021~2025)의 수립을 앞둔 현 시점에서 향후 ODA 정책과 사업의 전략적 방향성을 수립하고 성과관리체계를 재정비하는 데 고려해야 할 중요한 환경변화임.

- DAC 평가기준 조정안은 개발협력사업의 과정과 성과를 평가하기 위한 척도의 변화이지만 동시에 향후 ODA 정책의 중장기적·전략적 방향성을 수립하고 과정을 관리하며 성과를 파악하는 전반적인 프로세스가 바뀌어야 한다는 변화의 필요성을 시사함.
- 특히 SDGs 가치를 반영하는 평등·포용성·인권·젠더 관점의 강화, 다양한 주체 사이 파트너십 효과를 파악하는 일관성 기준 추가 등은 새로운 ODA 중기전략 수립을 앞두고 ODA 제반틀을 정비하는 현 시점에 중요한 시사점을 제공

■ DAC 평가기준의 변화를 주시하고 이에 따라 국제개발협력에서 핵심가치가 어떻게 변화하는지를 주시하여 능동적으로 대응해야 함.

- DAC 평가기준 개편은 ODA 사업을 통해 우리가 달성하고자 하는 것이 무엇인지, 무엇을 지향하고 어떤 성과를 내고자 하는지에 대한 국제사회 차원의 관점과 가치의 근본적인 의미를 반영하기도 함.
- 특히 SDGs 가치를 연계하는 접근은 ODA를 포함한 국제개발협력 사업에서 그동안 충분히 반영되지 못하였던 평등, 포용, 인권과 소외계층에 대한 고려가 담론 차원을 넘어 사업계획, 이행, 성과 관리, 평가에 반영되어야 한다는 국제사회 차원의 방향성 변화를 의미함.

■ 우리나라는 최근 몇 년간 SDGs 이행에 대한 담론 차원의 참여와 신규사업 발굴 시 SDGs 연계여부 고려 등 제한적 수준에서 SDGs 논의를 반영하고 있지만, DAC 평가기준 개편안에서 강조한 평등, 포용성, 인권 등의 가치를 사업의 전 과정에 주류화한 경우는 많지 않음.

- SDGs 개념의 주류화는 평가에서뿐만 아니라 정책 및 전략 수립, 사업 발굴과 계획, 이행 및 모니터링 등 전 단계에 걸쳐 여성, 아동, 난민, 원주민 등 취약계층에도 평등하게 혜택이 배분되는지, 소외되는 그룹은 없는지, 인권이 침해되는 특정계층은 없는지를 파악·관리하고 문제를 해결하기 위해 노력하는 과정
 - * 원조기관 관계자뿐 아니라 사업 수행기관·성과 관리기관, 파견전문가, 수원국 정부, 현지 파트너기관, 시민사회 및 민간 기업에 SDGs 가치 주류화를 위한 방법론에 대한 이해, 역량이 담보되어야 가능한 접근이며, 이를 지원하기 위한 예산, 인력, 제도적 메커니즘이 필수적으로 마련되어야 함.
- SDGs 이행에 대한 전문성 및 의지가 가장 높다고 할 수 있는 무상원조 주무기관인 한국국제협력단도 평등, 포용성, 인권 주류화 여부의 관점에서 과거 사업 성과를 살펴보면 아직 제한적인 상황이며, 2017년 이후부터 주류화를 위한 연구 및 지원 메커니즘을 수립하는 단계
- 유상원조 기관, 기타 유관부처 및 기관, 청·처·위원회·지자체의 경우 아직 ODA 전략 및 사업에 SDGs 개념을 연계하기 위한 논의 자체가 활성화되지 않았고 관련 전문성도 제한적인 수준

나. 개선과제

■ 향후 DAC 평가기준 개편안을 바탕으로 제대로 ODA 정책·사업을 평가하기 위해서는 국제개발협력 통합 평가지침, 매뉴얼 등을 통해 반영 의무화 등 규정 차원의 변화 외에 ODA 시행기관 차원에서 국제개발협력 환경의 근본적인 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 역량과 인프라가 강화되어야 함.

- 2021년에서 2025년까지 우리나라 ODA의 기본적인 방향성을 제시하는 제3차 국제개발협력 기본계획에는 SDGs 가치의 반영과 사전적 성과 관리체계에 대한 내용이 반영되어야 함.
- 제2차 국제개발협력 기본계획에서는 ‘종료 ODA 사업의 사후관리 강화, ODA 평가와 환류 강화’ 등 평가의 기본적인 틀 구축과 사업시행 후 사후단계의 평가에 대한 언급만 간략히 제시되어 있음.

■ 우리나라 ODA 시행기관의 평가인프라 현황을 보면 특히 평가예산 및 조직, 인력이 부족한 유관부처, 청·처·위원회·지자체 등을 중심으로 기존 DAC 평가기준도 적절히 활용하지 못하고 있는 기관이 많아서, 평가기준 개편안이 향후 도입되었을 때 이들 기관이 적절히 대응할 수 있도록 사전준비 및 제도적 지원이 시급함.

- 평가기준별로 보면 먼저 적절성의 경우 사업 계획·설계 단계부터 현실적이고 체계적인 사업논리를 수립해야 하고, 사업계획 단계부터 성과 관리 계획이 고려, 반영되는 주류화가 필요함.
- 효과성, 영향력을 위해서도 평가주류화뿐 아니라 사업 계획·설계 단계부터 SDGs 가치를 반영할 수 있는 제도적 메커니즘이 마련되어야 하고, 지속가능성 차원에서는 사전적 출구전략의 수립과 사후관리 강화에 대한 지원이 필요함.
- 아울러 모든 평가에 5대 기준을 천편일률적으로 적용하기보다는 정책·전략 평가, 분야별 평가, 주제별 평가, 중간평가

및 종료평가, 사후평가, 영향력 평가 등 평가의 대상과 유형, 시점, 목적과 용도에 따라 차별화된 기준이 적용될 수 있도록 유연한 접근이 필요함.

■ DAC 평가기준 개편 차원에서 새롭게 추가되는 일관성 기준은 최근 신남방정책 등 국정과제 추진과 연계하여 다양한 부처가 참여하는 'ODA 융합예산'의 원활한 이행과 성과 관리에 적극 활용될 수 있음.

- 최근 정부는 다양한 부처가 유사 국가 및 유사 분야 사업을 추진 시 사전적으로 역할을 분담하고 협력체계를 구축할 수 있도록 지원하기 위해 'ODA 융합예산'을 도입하였으며, 특히 신남방정책 등 국정과제 관련 ODA 사업에 적극 활용하도록 독려하고 있음.⁹⁾
- DAC의 새로운 평가기준인 일관성은 다양한 기관과 다양한 사업수단에 연계되었을 때의 파트너십과 조정, 상호연계성을 파악하기 위해 도입, 우리나라의 ODA 융합예산 사업의 성과를 파악하는 데 적합한 기준
- 단, 이를 위해서는 사업 발굴 및 계획 등 초기 단계부터 일관성을 높이기 위해 다양한 참여 부처·기관 사이에 세 계은행그룹 성과들, UN 공동개발성과프레임워크 등의 사례를 참고하여 공통적인 성과들과 공통 대표 지표를 마련하고 합동 모니터링과 평가를 사전적으로 계획하여 면밀하고 체계적인 성과 관리가 이루어져야 함.

표 5. DAC 평가기준 개편에 대비한 한국의 ODA 성과 관리 개선과제

기준	평가기준 개편안	개선과제	제도적 지원
적절성	· 사업 계획·설계의 품질과 논리성 파악	· 사업 계획·설계 단계부터 체계적 접근 필요: PDM ¹⁰⁾ 품질 개선, · 사업계획 - M&E 계획 주류화 (사업관리와 성과 관리·평가의 연계)	평가인프라 강화 지원: - 교육훈련 확대 - 예산지원 확대
효율성	· 큰 변화 無 · 비용효과성 강조	· 비용효과성 측정을 위한 방법론 도출	
효과성/ 영향력	· 포용·평등·인권 강조 · 전환적 효과 강조	· 사업 계획·설계 단계부터 포용·평등·인권 고려 · 사업관리에 평가주류화 (정량적 성과데이터 확보를 위한 기초선 조사/모니터링 체계적 실시) - 제도적 메커니즘 구축 - 전문인력 및 예산 확대	
지속 가능성	· 수혜자 차원의 혜택 · 출구전략 강조	· 사전적 출구전략, 사후관리 강화지원	
일관성	신규 추가	· 연계사업 발굴·계획 초기 단계부터 일관성 제고를 위한 사전적 계획·설계 필요 예)공통 성과들·공통 대표지표, 합동 모니터링·평가 등	

자료: 각종 자료 참고하여 저자 작성.

9) ODA 융합예산은 부처간 역할분담, 협력체계를 구축하여 사업 성과를 높이고, 유사/중복으로 인한 예산 낭비를 방지하기 위해 마련되었으며, 내년도 70개 과제에 3천억 원이 편성되어 있음. 관련 부처간에 융합과제를 사전적으로 조율하면 국제개발협력위원회가 해당 내용을 ODA 종합시행계획에 반영하며, 기획재정부의 ODA 예산안 심의과정에서 추가 발굴 및 최종 조정을 거침.

10) OECD(2000), p. 27 참고. 로그프레임(logframe: logical framework)이라고도 불리는 PDM(Project Design Matrix)은 국제개발협력 사업의 성과 관리를 위한 도구임. 프로젝트 추진을 위한 투입, 활동, 산출물, 성과, 영향력 등 단계별 구성요소와 상호 연관관계, 측정지표와 상위 목표 달성을 위한 전제조건 및 위험요인을 포함하는 매트릭스 형태로 구성. 미군에서 프로젝트 계획을 위해 처음 활용하기 시작하였고, 국제개발협력 분야에서는 1960년대 미 국제개발부(USAID)에서 사업 관리 및 성과 관리를 위한 도구로 처음 도입한 이후 현재 많은 양자·다자 공여기관에서 널리 활용하고 있음.

■ 평가 독립성 및 신뢰성 문제를 해결하기 위해서는 무상원조 시행기관 중 특히 청, 처, 위원회, 지자체 등 평가예산이 제한적인 부처·기관에 대해 평가소위 예산을 활용하여 외부평가 및 외부전문가의 심의 참여를 지원하거나, 연수사업 등 사업 유형이 유사한 다부처·기관 사업을 모아 자체평가 대신 소위평가 차원에서 종합평가를 추진하는 방안도 고려할 수 있음.

- ODA 경험과 전문성이 제한적인 무상원조 시행 부처·기관의 경우 개도국 인력을 초청하는 ‘초청연수’ 방식의 사업이 많으며, 협력국의 중복도 많기 때문에 개별기관 차원의 자체평가보다는 다양한 기관의 사업에 대해 전략적 종합평가 방식의 소위평가가 보다 효율적일 수 있음.

* 이를 위해서는 2018년 기준 2억 원 정도에 불과한 소위평가 예산을 확대하고 인력을 보강하는 등 평가소위 기능도 강화될 필요가 있음.

- 평가예산이 부재한 부처·기관에 대해서는 전략적 평가를 위한 평가예산의 별도 편성 혹은 사업비 예산 내에 평가 예산을 포함하도록 독려하는 한편, 기재부 예산당국 차원의 예산승인 등 다각도의 제도적 지원이 수반되어야 함.

■ DAC 평가기준 개편안의 원활한 이행과 이를 위한 평가 전문성 및 인프라가 강화되기 위해서는 전문성 있는 인력 확보 혹은 기존 인력의 전문성 강화 방식이 가능하지만, ODA 평가만을 위한 추가인력 고용은 현실적으로 불가능한 경우가 많기 때문에 기존 인력에 대한 다양한 평가교육 기회 확대가 필요함.

- 소위평가 확대 및 교육훈련 확대, 다원화를 위해서는 평가소위 차원의 평가교육 예산을 확대하고, 평가교육의 다원화 및 선진화를 위해 국내 평가전문 인력뿐 아니라 해외 전문인력 초청을 통한 단기·중장기 교육 프로그램 등도 고려할 수 있음.
- 향후 DAC 평가기준 개편안을 우리나라에서 공식적으로 채택하게 될 때에는 ODA 시행기관들의 이해 및 활용을 지원하기 위해 컨설팅 및 교육 등의 지원도 병행되어야 할 것임. KIEP

참고문헌

[국문자료]

- 곽재성, 정지선, 홍문숙, 이성훈, 신재은. 2017. 『프로젝트 사업의 취약계층 포괄적 접근 현황평가 및 강화방안 연구 보고서』. 한국국제협력단.
- 국무조정실. 2019. 「EvalNet 회원기관 차원 DAC 평가기준 개편논의(안)」. 비공개자료.
- 국무조정실, 외교부. 2013. 「국제개발협력기본법」.
- _____. 2013. 「국제개발협력기본법 시행령」.
- 국제개발협력위원회. 2018a. 「국제개발협력 통합평가 지침」(18.12.21 개정).
- _____. 2018b. 「국제개발협력 통합평가 매뉴얼」(18.12.21 개정).
- _____. 2018c. 「ODA 통합평가체계 개선방안(안)」, 국제개발협력 평가소위원회. 2018.6.22. 제3차 국제개발협력위원회 의결안건(제31-2호).
- 국제개발협력 평가소위원회. 2018. 「19년 국제개발협력 통합평가계획(안)」. 국제개발협력 평가소위원회. 2018.12.7. 제23차 국제개발협력 평가소위원회 의결안건(제29-1호).
- 대외경제정책연구원. 2016. 「제3차 ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 연구」. 국제개발협력위원회 평가소위원회 소위평가 용역연구.
- 한국보건사회연구원. 2018. 「ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가연구 및 기관평가 연구」. 국제개발협력위원회 평가소위원회 소위평가 용역연구.
- 정지선. 2018. 「우리나라 ODA 평가품질에 대한 고찰: 메타평가 방법론을 중심으로」. 『국제개발협력연구』, 제10권 2호, pp. 65~100. 국제개발협력학회.
- 정지선, 오태현. 2013. 『ODA 국별 성과관리체제 및 평가방법에 관한 연구』. ODA 정책연구 13-02. 대외경제정책연구원.

[영문자료]

- Lloyd, R., and Schatz, F. 2015. "Improving Quality: Current Evidence on What Affects the Quality of Commissioned Evaluations." CDI Practice Paper 9. Brighton: IDS.
- OECD 1991. "DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance."
- _____. 2000. "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management." Paris: OECD.
- _____. 2016. "Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review." Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264262065-en>.
- _____. 2018. "OECD DAC Evaluation Criteria: Summary of consultation responses." The DAC Network on Development Evaluation. (November)

- _____. 2019a. "Draft Adapted OECD DAC Evaluation Criteria." 23rd DAC Network on Development Evaluation. 27-28 February.
- _____. 2019b. "Draft Summary Record: 23rd Meeting of the DAC network on Development Evaluation." Pasanen, Tiina, "2018: time to update the DAC evaluation criteria?" ODI Insight. 17 January. USAID.
- World Bank. 2017. "Conversations: the Future of Development Evaluation." <http://ieg.worldbankgroup.org/news/conversations-future-development-evaluation>.

[웹사이트]

OECD · DAC EvalNet 웹사이트. <http://www.oecd.org/development/evaluation/>.