



개발효과성 제고를 위한 증거기반 접근법 활용방안
(Strategies for Utilizing Evidence-based
Approach for Development Effectiveness)

2013년 12월

KOICA ODA 연구팀
전수민 연구원

저자

전수민

現 한국국제협력단 ODA연구팀 상임연구원 (Email: smjeon@koica.go.kr)

부산대학교 국제전문대학원 국제협력전공 박사과정 수료

▶ 주요 정책연구 실적

- 개발협력사업에서의 적정기술 활성화 방안. KOICA 연구보고서. 한국국제협력단. 2013
- 지식공유 분야 G20 서울개발의제 이행방안. KOICA 개발정책 포커스 제17호. 한국국제협력단. 2012

▶ 주요 학술연구 실적

- ASEAN+3's Lessons from EU Integration, 유럽연구 제 30권 2호 (공저), 한국유럽학회, 2012

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문요약	1
Abstract	4
1. 서론	7
1.1. 연구의 배경과 필요성	7
1.2. 연구의 목적과 주요 질문	10
1.3. 연구의 구성	11
1.4. 연구 방법	11
2. 증거기반 접근법 개요	12
2.1. 증거의 정의 및 특징	12
2.2. 증거기반 접근법과 개발협력	13
3. 선진 공여국의 증거기반 접근법 활용 현황	23
3.1. 영국 국제개발부(DFID)	24
3.2. 미국 국제개발처(USAID)	30
4. KOICA의 증거기반 접근법 활용 방안	40
4.1. KOICA의 제약요소	40
4.2. KOICA의 증거기반 접근법 활용방안	41
4.3. 정책 결정에의 증거기반 접근법 활용 연계	44
5. 결론	50
참고문헌	53

표 목차

- ▶ 표 1. DFID와 USAID의 증거기반 접근법 활용 비교 24
- ▶ 표 2. 증거의 전반적 장점 평가 28

그림 목차

- ▶ 그림 1. 증거기반 정책 결정의 도식 14
- ▶ 그림 2. 증거기반 정책으로의 전환 15
- ▶ 그림 3. 정책 과정에서 증거의 흐름 16
- ▶ 그림 4. 증거 기반 정책과 실행 단계 17
- ▶ 그림 5. DFID 개발 주기 30
- ▶ 그림 6. USAID 프로그램 주기 31
- ▶ 그림 7. 정책결정의 주요 이해관계자와 정책에의 증거 매칭
구조도 45
- ▶ 그림 8. 정책결정 역학 및 증거 활용에 따른 국가 분류 47

글상자 목차

- ▶ 글상자 1. 증거기반 접근법과 결과기반관리 비교 19
- ▶ 글상자 2. 무작위 평가 (REs, Randomized Evaluations) 21
- ▶ 글상자 3. 정책 결정 현대화 25
- ▶ 글상자 4. Value for Money 26
- ▶ 글상자 5. USAID 평가 관련 용어 36
- ▶ 글상자 6. 연구의 유형 38

국문 요약

제 2차 세계대전 이후 시작된 개발원조는 1990년대 초부터 개도국의 빈곤 감소와 경제 성장에 끼치는 영향에 있어서 비판적 시각에 직면하게 되었다. 이에 따라 국제사회에서는 원조 효과성을 강조하게 되었으며, 이는 원조 행위자간 정책 일관성 추구와 함께 원조의 예산과 집행의 책임성 및 투명성을 요구하는 국내외적 목소리가 높아지게 되었다. 그에 따른 원조의 질적 측면에 대한 관심사가 높아지게 되면서 원조의 영향과 평가 수준을 높이는데 있어서 증거기반 접근법을 시행해야 한다는 논의가 나타나게 되었다.

본 연구의 목적은 첫째, 증거기반 지식의 개념, 중요 요소, 특징에 대해 살펴보고, 개발협력과 관련하여 증거기반 접근법의 의의와 개발 정책 결정과정에 미치는 영향과 시행의 어려운 점, 도입되어야 하는 필요성 등을 확인하는 것이다. 둘째, 증거기반 접근법을 강조하고 있는 다수 선진 공여국과 국제기구의 활용 현황과 관련하여 사례분석을 하고자 한다. 분석대상으로 선정된 DFID와 USAID의 증거기반 접근법의 등장 배경, 중점 분야, 전담 부서의 유무, 근거 활용 기제, 특이점 등을 살펴보고 시사점을 도출한다. 셋째, KOICA의 증거기반 접근법 활용방안과 향후 정책 결정에의 증거기반 접근법 활용방안을 도출한다.

증거기반이란 새로운 개념이 아니라 의학분야에서 처음 사용되어 다양한 학문 분야에서 활용되고 있다. 개발협력분야에서 증거기반 접근법은 개발협력사업 시행 과정에서 나타난 결과를 바탕으로 의사결정을 내리고, 향후 사업을 시행하기 위한 지식으로 정의할 수 있다. 이때 크게 공여국과 수원국의 측면에서 살펴볼 필요가 있는데, 공여국 측면에서 증거기반 접근법은 납세자들에게 원조 기금이 잘 활용되고 있음을 보여주고 원조사업 시행상 문제점과 모니터링 및 평가 시행 방식 개선에 활용될 수 있고, 수원국 측면에서는 개발효과성과 관련하여 주인의식과 참여가 강조되는 상황 하에서 사업 시행시 기존 좋은 사례와 증거를 확인하고 도입할 수 있다는데 의의가 있다.

선진 공여국 중 증거기반 접근법을 잘 활용하고 있는 주요 기관으로서 DFID와 USAID

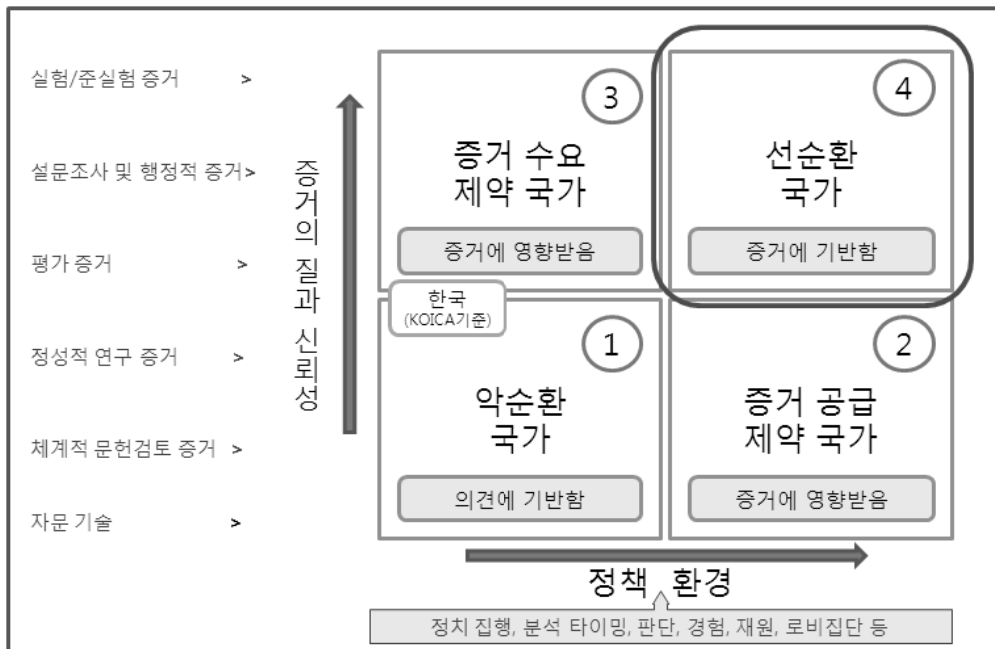
를 선정하여 사업에의 활용 사례를 분석하였다. DFID는 정책결정 전반에 있어서 증거를 핵심적으로 보고 있으며, 개발협력사업에서도 마찬가지로 연구를 통한 증거를 활용하기 위해 노력하고 있다. USAID는 증거기반 접근법 도입을 통해 개발협력 전 과정에서 프로그램 주기를 구축하여 강조하고 활용하고자 한다. 특히 모니터링과 평가 측면에서 증거를 활용하는 것을 강조한다.

KOICA는 증거기반 접근법을 개발협력사업 전반에 활용하기 위한 국제사회의 노력을 확인한 바, 개발협력사업 추진에 있어서 결과기반 관리(RBM), 증거기반 접근법, 평가 등을 강조해오고 있다. 하지만 KOICA가 증거기반 접근법을 바로 시행하기에는 여러 가지 제약사항이 있는 것으로 보인다. 우선 정책과 전략수립 과정에서 연구를 통한 결과와 증거가 반영되지 못하는 경우가 있고, 정책결정자 의견 중심 방식에 의해 올바르게 못한 정책과 전략이 수립될 가능성이 있으며, 연구를 통한 결과와 증거가 체계적으로 분석되지 못해 필요에 따라 활용하기 쉽지 않다. 또한 평가와 관련, 수행 결과가 전략에 활용되는 경우가 드물고 정성적 방법으로 시행되는 연구가 다수인 것 등의 제약요소를 확인하였다.

앞서 살펴본 사례분석을 통한 시사점과 제약요소 확인을 통해 KOICA가 증거기반 접근법을 활용하는 방안에 대해서 다음과 같이 제안한다. 첫째, 정책 수립에 있어서 증거와 정책간 연계성을 높여야 한다. 장기적 관점에서 연구를 통한 증거를 확인하고, 다양한 연구방법론을 도입해야 한다. 아울러 연구와 평가 결과 등의 증거에 기반한 정책 수립, 사업수행체계가 구축될 수 있도록 해야 한다. 둘째, 개발협력사업의 전 과정에 있어서 증거에 기반하고, 이를 활용해야 한다. 사업과 정책 담당자와 주요 이해관계자가 증거에 대한 기본적 이해와 함께, 증거기반 접근법의 필요성을 확인할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 증거를 생산하는 연구와 평가 전문가 및 담당자 역량을 강화해야 한다. 넷째, 증거를 활용한 우수 사례와 사업 결과를 확대할 수 있는 역량을 갖춰야 한다. 다섯 번째, KOICA 사업 수행과정에서 평가와 모니터링을 강화해야 한다.

KOICA에서 증거기반 접근법 활용 방안 도출에 더해, 향후 정책 결정에 있어서 증거기반 접근법 활용에 대해 살펴보았다. 증거를 단순히 유용하게 하는 것 뿐 아니라 사용할 수 있게 하여, 개발협력 정책결정과 실행 차원에서 활용하도록 기여하는 것이 중요한

만큼, 이를 위해 증거 제공자와 증거 사용자간 의사소통을 개선하여 상호관계가 개선되어야 한다. 또한 증거의 공급과 수요를 매칭하여, 실제 사업에서 통계, 평가, 연구 등을 활용할 수 있어야 한다. 이를 위해서 증거 제공자는 정책결정에서 증거가 사용가능할 수 있도록, 정책결정자에게 전달되게끔 노력해야 하며 양질의 증거를 확인하여 필요한 사람에게 보급하고 접근성을 높여줘야 한다. 증거 사용자는 증거를 활용하고자 하는 유인책을 높이고 증거기반 접근법을 촉진할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 토대로 정책결정에 있어서 증거를 활용하는 바를 4가지로 분류할 수 있으며, 궁극적으로 의견기반의 악순환 국가에서 증거기반의 선순환국가로 나아가야 함을 아래와 같이 제시하였다.



Abstract

Foreign aid has initiated and focused on the reconstruction of the war-ravaged economies of Europe and Japan since the Second World War. The focus of development assistance has been on the poverty reduction and economic growth of the developing world. However, by the early 1990s, the critical perspective (pessimistic perspective) appeared regarding the impact of foreign aid for the developing countries. The focus in the development agenda shifted from the amount of aid to aid effectiveness in achieving the development goals. The call for policy coherence for development (PCD) has increased, and the accountability and transparency of aid budget and implementation have been emphasized both inside and outside of the development community. The concerns on the quality of aid have increasingly appeared, and the evidence-based approach was suggested as a way to contribute to it, especially to improve the impact and evaluation of aid.

The study aims to: firstly, identify the definition, major components, and features of evidence-based knowledge (approach) in general, and analyze the meaning of evidence-based approach and its impact on development policymaking, challenges, and necessities to adopt in development cooperation; secondly, identify lessons from the case studies of DFID and USAID among the many developed countries and international organizations in terms of utilizing the evidence-based approach in development cooperation programs, especially in the policymaking, monitoring, and evaluation processes; thirdly, draw the suggestion that KOICA should utilize the evidence-based approach in the policymaking and implementation of development programs in development cooperation.

The origins of evidence lie in experimental medicine, and the term “evidence-based medicine” was developed and spread to the UK and USA as well as to the other academic fields. Evidence-based approach in the field of development cooperation is defined as the approach to perform decision making based on the results from the implementation process and support the programs with the evidence. The approach could be analyzed by both the donors (developed countries) and the recipients (developing countries). In the aspect of the donors, the evidence-based approach can be utilized to show how well the governments make use of the aid funds to the taxpayers (domestic people) and improve the problems of program implementation and the methods of monitoring and evaluations. In the aspect of the recipients, a component of the evidence-based approach is to identify and utilize the best practices and evidence in the implementation of the programs under the circumstances of increased ownership and participation, related to development effectiveness.

In the study, the DFID and USAID have been selected as advanced major organizations which utilize the evidence-based approach in development cooperation. At the DFID, the evidence is critical to its overall policymaking, and the staffs make the effort to utilize the evidence from research as well as studies of development cooperation programs. At the USAID, the evidence-based approach was introduced and utilized at every stage of the Program Cycle, especially in the monitoring and evaluation process.

In accordance with the efforts of the development community in the world, KOICA also has emphasized results-based management (RBM), evidence-based approach, and evaluation at the implementation of development cooperation programs. Based on the analysis of the case studies, this study suggests the strategies to utilize the evidence-based approach in the programs of KOICA as follows: first, the linkage between the evidence and policies should be promoted for the policymaking process; second, it is needed to base and utilize

the evidence in the overall stages of development cooperation programs; third, the capacity of the researchers, evaluators, and statisticians should be enhanced; fourth, the capacity to expand and disseminate the best practices and results of the programs; and fifth, in the stage of implementation, monitoring and evaluation should be emphasized.

With the strategies of utilization of the evidence-based approach at KOICA, this study emphasizes the interaction between the evidence providers and users through an improved dialogue. In addition, by matching demand with supply of appropriate evidence, it is needed to support the utilization of evidence, such as statistics, evaluations, and research, in the work of development cooperation. When the countries are classified into four groups in terms of the utilization of the evidence-based approach in the policymaking process, it is necessary for the countries to move gradually from opinion-based vicious circle countries to evidence-based virtuous circle countries.

1. 서론

1.1. 연구의 배경과 필요성

제 2차 세계대전 이후 국가 재건을 위해 1940년대 초부터 시작된 개발원조는 1950년대와 60년대까지 국가 주도의 경제 성장에 중점을 두었으며, 이를 통해 사회 불평등을 해소할 것으로 기대했다. 1970년대 원조는 일자리 창출, 소득 재분배, 빈곤 감소 등을 위해 노력해왔다. 하지만 1970년대 말 오일 쇼크와 함께 경제 상황이 악화되고, 1980년대에는 시장 세력, 민간 분야의 역할 등이 강조되면서 정부의 역할이 점차 축소되었다. 1990년대 초부터 개발원조가 끼치는 영향에 대한 비판적인 시각이 형성되게 되었다. 이는 오랫동안 원조를 지원했음에도, 세계 다수 개도국의 빈곤 상황이 개선되지 않고, 선진국과 삶의 질 측면에서 격차가 더욱 커지고 있는 상황에 따라 원조가 경제 성장과 빈곤 감소에 끼치는 영향이 미비하다는 회의론에 따른 것이라 볼 수 있다(Tarp, 2009; Quibra, 2005).

지난 수십년간 원조 효과성에 대한 연구가 다수 진행되어 왔다. 경제성장에 끼친 원조가 끼친 영향에 대한 Mosley 외(1987)의 연구는 원조와 개도국 GDP 성장률에 있어서 상관관계가 없다는 점에서 개발 증진에 원조가 효과적이지 않으며, 원조가 효과적이지 않은 주된 요인은 공공 분야에서 비생산적인 지출로 원조가 누수(leakage)되고 있다고 보았다. Burnside와 Dollar(2000)의 연구는 미시-거시 분석의 역설과 관련하여, 원조는 성장을 촉진하는데는 비효과적이지만, 좋은 정책 유무에 따라 국가를 구분하여 시행했을 때 원조는 좋은 정책을 가진 국가의 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 결론을 얻었다(Quibra, 2005).

이런 연구와 관련하여 학계와 원조 관계자는 개발 목표 달성에 있어서 원조의 효과성을 강조하게 되었다. 1996년 OECD-DAC 회원국은 MDGs와 원조 효과성 어젠다의 전조라고 볼 수 있는 “Shaping the 21st Century”를 발표하였다. 2000년에는 MDG를 발표하여 국제사회가 이를 위해 노력할 것을 합의하였다. 그 후 개최된 국제회의와 선언문 등을 통해서 원조 분야를 아울러 원조 행위자들간 일관성을 달성하고자 하는 노력을 확인하였고 개발 행위자는 비원조 분야의 개발에 끼치는 영향을 확인함과 동시에 국제 원조

체계를 혁신하기 위한 정책 일관성을 촉구하게 되었다(NSI, 2011; Kindornay, 2011).

기존 원조 효과성이 원조를 통한 기대한 영향과 명시된 목표 달성 노력을 의미한다면, 개발효과성은 기관 효과성과 같은 좁은 범주에서부터 원조를 통한 일관성과 성과, 전반적 개발 성과로서의 효과성까지의 폭넓은 범주까지 다룬다고 볼 수 있다. 국제사회의 노력에 더해 공여국 국내에서도 원조를 위한 예산과 집행의 책임성과 투명성을 요구하는 목소리가 높아지게 되었고, 공여국 정부는 원조의 효과성과 책임감있는 집행을 위해 노력해야 하는 의무를 다시 확인하게 되었다. 그에 따라 원조의 질적 측면에 대한 정치적 관심사가 높아지고 있으며 원조의 영향과 평가 수준을 높이는데 있어서 증거에 기반한 프로그램을 시행하여 효과성을 높여야 한다는 논의가 나타나게 되었다(OECD, 2008; Jones, 2012)

국제개발협력분야에서는 개도국의 주인의식 향상과 지속가능한 발전방안 마련을 위한 관심이 높아지고 있으며, 남남 및 삼각협력을 통한 개도국간 상호학습 및 관계강화, 기존 공여국의 역할 확인 및 다양한 행위자의 지속가능한 개발 노력이 이슈로 대두되고 있다. 또한 증거기반(evidence-based) 정보와 결과기반 관리(RBM, Result-Based Management)를 중시하고 있다. 특히 지식공유를 통한 개발효과성 제고와 활성화를 위해 증거에 기반한 지식을 강조하고 있다.

증거기반은 새로운 개념이 아니라, 의학 분야에서 처음 사용되어 현재 다양한 학문 분야에서 사용되는 용어이다. 개발협력분야에 있어서 증거기반 접근법은 다양한 개발협력사업 시행 과정에서 나타난 결과를 통해 의사결정을 내리고, 향후 사업을 시행하기 위한 것으로 정의할 수 있다.

개발협력분야에서의 증거기반 지식과 접근법을 고려할 때, 공여국/기관과 수원국 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 공여국/기관의 측면에서 증거기반 지식과 접근법은 첫째로 국민들(납세자)의 돈이 잘 쓰여지고 있음을 확신시켜주기 위해 원조사업 시행상 문제점을 개선하는데 활용할 수 있으며, 두 번째로 사업시행의 효과성을 높이기 위해 모니터링과 평가 시행의 방법을 개선할 수 있다. 수원국의 측면에서는 개발효과성과 관련하여 자국의 주인의식과 참여가 강조되는 만큼, 사업을 시행할 때 기존 좋은 사례를 확인하

고 도입하여 국제사회의 노력에 기여할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

증거기반 지식은 사업의 효과성을 위해 증거를 기반으로 개발정책을 내릴 수 있다는 점에서 그 필요성이 확인된 바 있으며, 선행 사례를 통한 시사점 도출과 도입 과정에서의 선례를 검토한 시행착오 감소 및 행위자간 동료학습이 가능하다는 장점을 가지므로, 국제기구 및 선진 공여국을 중심으로 개발협력분야에 있어서 증거기반 접근법 및 정책결정 활용 노력이 나타나고 있다. 지식공유의 중요성이 강조됨에 따라 최근 시행되는 현황, 국가 주도 및 다국적 경험, 성공모델(good practices)에 대한 증거 분석 및 시사점 도출에 더해 확대하고자 하는 노력이 계속되고 있다. 이는 선행사례를 통해 도출된 시사점에 증거하여 사업을 시행하고, 이를 통해 개발 효과성을 제고하기 위한 노력으로 볼 수 있다.

이러한 노력에도 불구하고, 국제기구 및 선진공여국의 지식공유 경험에 있어서 활용할 수 있는 지식은 여전히 제한적이고, 각국의 지식공유 성공모델을 그대로 활용하기는 힘든 실정이다. 국제사회의 지식공유 노력에 있어서 증거기반 지식을 활용하려는 노력에 한국 정부는 동참할 필요가 있다. 하지만, 지식공유를 위한 노력에 있어서 나타난 난제를 확인한 바, 이를 개선하기 위해 증거기반에 대한 기본 개념과 활용분야에 대한 전반적인 내용 분석을 우선적으로 시행해야 한다. 국제기구와 선진 공여국에서 증거기반을 시행하게 된 배경과 필요성, 주요 시행 현황과 성과 등에 대해 분석하여 한국 및 KOICA의 증거기반 지식 및 정책결정과 개발효과성을 위해 활용할 수 있는 방안을 검토해야 한다.

증거기반 접근법은 갑자기 나타난, 새로운 개념은 아니다. 다만 개발협력분야에서 증거기반 접근법 및 정책과정에 대해서 자주 논의되고 있지만, 그 개념과 등장배경, 활용분야 및 장단점에 대해 근본적인 연구가 부족했기 때문에 본 연구에서는 이를 보완하기 위한 관련 연구를 시행하는데 의의가 있다. 이를 통해 개발협력 범 분야에 있어서 효과적인 지식공유를 통한 개발효과성 제고에 기여하기 위해 필요한 증거기반 지식 및 정책에 관해 살펴보고자 한다. 이는 개발협력분야에 있어서 공여국 중심에서 개도국, 즉 수원국 중심으로 전환되는 가운데, 지식공유 활성화를 위한 증거기반 지식에 주안점을 두고, 한국에서 활용할 수 있는 방안을 모색해나갈 필요가 있다.

1.2. 연구의 목적과 주요 질문

본 연구는 개발협력분야에서 증거기반 접근법을 활용하고 있는 기존 공여국 및 국제기구의 노력을 확인한 바, 다음의 목적을 가지고 연구를 수행하고자 한다.

첫째, 증거기반 지식의 개념을 확인하고, 발전단계 및 사용분야, 개발협력분야에 있어서 활용분야에 대해 분석하고, 개발협력분야에 있어서 증거기반 지식의 의미 및 활용가능성을 확인한다.

둘째, 증거기반 접근법의 필요성을 확인하고 정책화 과정에서의 가능성 및 제약조건에 대해 확인한다.

셋째, 선진국 및 공여기관·재단·NGO등의 증거기반 활용사례를 분석하여, 증거기반 지식의 정책화 과정과 제약조건 극복 방안에 대해 검토한다.

넷째, 한국의 개발협력사업 추진에 있어서 증거기반 지식의 적용 방안을 도출한다.

본 연구는 근본적으로 ‘증거기반이란 개념은 무엇이며, 어떠한 배경 하에서 등장하여 발전되어 왔고, 개발협력과의 관련성은 무엇인가?’라는 의문에서 비롯된다. 또한 이를 토대로 국제기구와 선진 공여국에서 시행중인 증거기반 정책결정에 대한 노력을 통해 한국과 KOICA의 개발협력사업 추진에 있어서 필요한 증거기반지식 활용 방안을 살펴보고자 하며, 주요 질문은 다음과 같다.

- 증거 기반이란 무엇을 의미하는가
- 증거기반은 어느 분야에서 활용되어 왔으며, 각 분야에서 도입된 배경이나 필요성은 무엇인가
- 개발협력분야에서 의미하는 증거기반 지식의 의미는 무엇이며, 개발효과성 제고를 위해 어떤 점에서 기여할 수 있는가
- 증거기반 지식의 필요성은 무엇이며, 증거기반 지식 활용의 어려운 점은 무엇인가
- 국제기구 및 선진 공여국별 증거기반 접근법 및 지식을 활용하게 된 배경 및 현황은 어떠한가

- 상기 사례분석을 통해, 증거기반 지식의 장점 및 활용을 위해 주의해야 할 사항은 무엇인가
- 한국과 KOICA가 향후 지식공유 활성화와 개발효과성 제고를 위해 증거기반 지식에 대해 어떻게 접근하고 있으며, 이를 활용하기 위한 방안은 무엇인가

1.3. 연구의 구성

본 연구는 제 1장 서론에서 연구의 배경 및 필요성, 목적, 주요질문 및 연구의 구성과 방법론을 명시한다. 제 2장 증거기반 접근법의 개요에서는 개념 및 등장 배경, 활용 분야 등에 대해서 살펴본다. 이 장에서는 개발협력 분야에 있어서의 증거기반 지식의 의미, 필요성에 대해 살펴볼 것이다. 제 3장에서는 선진공여국의 증거기반 지식 및 접근법 활용 현황에 대해 분석한다. 특히 개발협력사업에 있어서 증거기반 지식 및 접근법을 활용한 사례를 살펴볼 것이다. 다수 공여국 중에서도 영국 국제개발부(DFID)와 미국 국제개발처(USAID)를 사례분석한다. 제 4장에서는 앞서 살펴본 증거기반 지식에 대한 사례연구를 바탕으로, KOICA에서 증거기반 지식을 활용하는 방안 및 향후 정책 결정에 있어서 증거기반 접근법을 활용하는 방안을 도출한다.

1.4. 연구 방법

본 연구는 문헌조사와 전문가 면담, 보고회를 통한 단내외 의견 수렴 및 조사결과 분석으로 구성된다. 연구의 배경에 대한 정리 및 추진 현황, 개발협력사업 관련 논문 및 자료에 관해서 문헌조사를 시행하였다. 문헌조사 결과 및 연구 내용을 바탕으로 주요 시행 기관 및 부처의 관계자 인터뷰를 시행한다. 단기 연구인 점을 감안하여, 현지조사가 불가하였으므로, 몇 개 기관(JICA, ADB)을 대상으로 이메일 또는 전화로 관련 내용에 대한 자문을 구하였다.

연구기간 중 자문위원회 개최 및 착수·최종보고회 개최를 통해 단내외 검토의견을 수렴하며, 문헌조사 결과, 전문가 및 담당자 면담, 서면 면담, 또는 전화 인터뷰 결과를 검토하고 분석하였다. 그리고 종합 평가의견, 자문을 토대로 KOICA에 적용할 수 있는 활용 방안을 도출하여 제시하였다.

2. 증거기반 접근법 개요

2.1. 증거의 정의 및 특징

증거(evidence)는 사전적 의미¹⁾에 따르면, 신념이나 가정이 참 또는 유효한지를 지칭하는 사실 또는 정보의 가용할 수 있는 총체를 의미하며, 법정에서 증언으로 채택되거나 검사할 때 사실로 받아들여지는 증언, 문서, 물질에 의한 정보를 뜻한다. 또한 분명함, 명확함, 결론을 짓는 사실, 사실을 결정하는 정보 등을 의미한다(Rycroft-Malone et al., 2004). Marston and Watts(2003)는 영국 내각사무처(UK Cabinet Office)가 증거를 ‘전문가 지식, 출판된 연구, 기존 연구, 이해관계자 협의(consultation), 예전 정책 평가, 인터넷, 협의에 의한 결과, 경제 및 통계 모델링으로부터의 결과’로 설명하고 있음을 명시하였다.

이에 따라 증거는 ‘테스트되고 신뢰할 수 있을 만한 원천(source)로부터 도출된 지식’으로 볼 수 있다. 여기서 지식²⁾은 경험, 개인의 정보 범위에 따라 갖게 된 인식 또는 친밀성이라고 정의할 수 있다(Rycroft-Malone et al., 2004). 의사결정자와 연구자간에는 증거를 인식하는데 있어서 차이가 있다고 본다. 정책 결정자에게 증거는 분명한 메시지이고, 시기에 맞고 정책에 적절한 것이며, 일상적으로 나타나는 것으로 인식한다. 반면 연구자에게 있어서 증거는 과학적이고, 문맥과 무관하며, 규율에 따르고, 경험적으로 입증되거나 나타난 것, 이론에 의해 주도된 것으로 인식한다(Davies, 2005).

증거는 연구 결과나 설문조사 데이터에서 단순히 도출되는 것이 아니다. 정책을 위한 기제로서 증거는 다음 네 가지 요소를 가지고 있다고 본다. 첫째, 동향과 설문조사 데이터를 포함한 통계 데이터, 둘째, 연구 기반 증거, 모델링, 영향평가 등과 같은 분석 증거, 셋째, 연구 기반 도구를 활용하거나 horizon scanning, 시민배심, 서면 자문과 같은 참여적 활동을 통한 이해관계자와 시민의 의견으로 구성된 증거, 넷째, 모니터링

1) Oxford English Dictionary(online)에서 2013.10.7일자 검색
(<http://oxforddictionaries.com/definition/english/evidence?q=evidence>)

2) 광범위하게 지식은 두 가지 타입으로 분류된다고 밝히고 있는데, 하나는 가정된(propositional) 성문화된 지식이며, 다른 하나는 가정되지 않은(non-propositional) 개인적인 지식을 말한다(Rycroft-Malone et al., 2004).

과 평가 및 비용효과성 분석으로부터 도출된 증거를 활용한 실제 활용한 결과를 통한 증거가 그 요소이다.

이에 더해 증거는 다섯 가지 특징이 있는 것으로 알려져 있다. 첫 번째는 국제적으로 인정된 우수사례(best practices)의 기준과 동료 평가에 따라 취합, 분석, 종합한 바에 따라, 받아들일 만한(credible) 것이다. 둘째는, 증거가 취합 또는 해석되어 그 결과가 선별적이라기보다는 종합적으로 반영될 수 있도록 편견이 없게 한다는 점에서 객관적(objective)이어야 한다. 증거에 기반해서 편견 유무를 검토하고 정책으로 반영되기 위한 증거의 해석에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 이해해야 한다. 셋째는 샘플링한 기술과 이론이 강력해서, 지역 상황과 역사가 확대하려는 바를 방해하지 못한다는 점에서, 일반적(generalisable)이어야 한다. 넷째로는, 진행중인 모니터링 작업과 영향 평가를 위한 초석이 되어야 한다는 점에서 믿을 만(reliable) 해야 한다. 마지막으로 다섯 번째로는, 증거가 분석되고 반영되는 방식이 해당 이슈의 상황과 역사를 잘 이해함에 기반을 두고 대안되는 해석을 고려할 수 있도록, 맥락적(contextualized)이어야 한다(Shaxson, 2005; Shaxson and Gwyn, 2010).

2.2. 증거기반 접근법과 개발협력

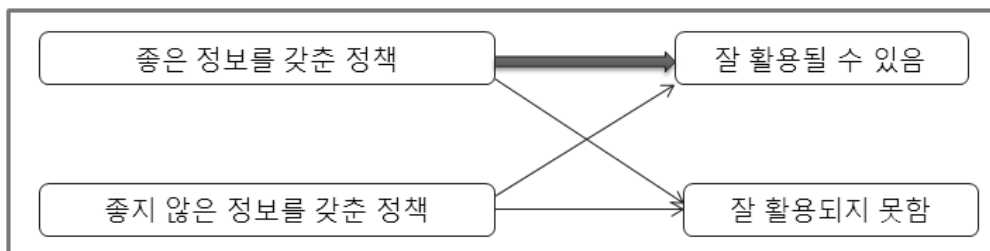
증거기반(evidence-based)란 갑자기 나타난 새로운 개념이 아니다. 의학분야에서 처음 사용되어 현재 임상심리학, 사회복지학, 공공정책 등 다양한 학문분야에서 사용되고 있는 용어이다(Banks, 2009; 윤건, 2012). ‘증거기반 의학(evidence-based medicine)’이 19세기 중반에 사용되기 시작했고, 임상가 및 공공보건 전문가 등에게 사용되는 용어였다. 이는 환자를 치료하기 위해 의사결정을 내리는데 있어서 당시 최신의 최고의 증거를 사용하는 것을 의미한다(Sackett et al, 1996). 1990년대 초반 강조되던 증거기반 의학은 체계적 검토와 메타 분석을 통한 증거가 가장 상위의 증거이며, 이를 통해 ‘잘못된(misleading)’ 정보를 제공할 가능성이 낮아진다고 본다(Rycroft-Malone et al., 2004).

영국과 미국에서, 보건 분야의 효과성을 높이기 위해 사용한 증거기반 의학 원칙은 정책 분야에 적용되게 되었다. 공공정책 분야에 있어서 ‘증거기반 정책(evidence-based

policy)'이란 정책담당자들이 정책을 개발하고 집행하는 핵심 과정에서 연구를 통해 산출된 최선의 증거를 이용함으로써, 정책관련 의사결정에 도움을 주고자 하는 접근으로 이해할 수 있다(윤건, 2012; Mullen, 2004). 이를 근거로 볼 때, 개발협력분야에 있어서 증거기반 지식은 다양한 개발 협력사업의 시행 과정에서 나타난 결과를 통해 의사결정 및 향후 사업 시행에 활용할 수 있는 지식으로 정의할 수 있다.

개발협력분야에서 증거기반 접근법은 사업 효과성을 위해 증거를 기반으로 하여 정책을 결정할 수 있다는 점에서 그 의미가 있다. 만약 증거를 기반으로 하지 않은 경우, 직관·이데올로기·관습적 관념, 무지 등이 복합적으로 작용하여 의사결정을 내릴 가능성이 높으며, 이로 인한 의사결정은 차후의 문제를 불러일으킬 수 있다. 증거기반 정책결정은 정보의 질과 정보 활용 과정과 관련이 있으며, 좋은 정보를 갖춘 정책은 잘 활용될 수 있으며, 그렇지 않은 경우 잘 활용되지 못할 가능성이 크다. 물론 그 관계에 있어서 좋은 정보를 갖춘 정책과 활용 정도가 정관계를 이루는 것은 아니며, 이는 단순한 가정에 기초한 것이라고 볼 수 있다(그림 1 참조).

▶ 그림 1. 증거기반 정책 결정의 도식

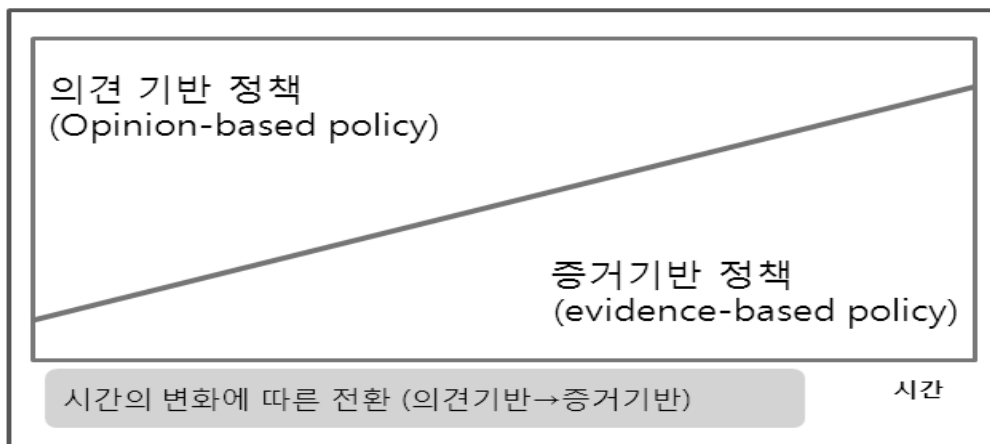


출처: 저자 재작성 / 참조: Shaxson, 2005

즉 일단 결정이 내려지면, 프로그램 구성에 있어서 정치적, 개인적 어려움, 시행착오를 받아들이기 어려운 점, 이해관계자들의 로비 등으로 인해 이미 시행된 프로그램은 되돌리기 어렵다. 이를 방지하기 위해 증거기반 지식 및 접근법이 강조되고 있다. 하지만 증거를 활용하려고 할 때, 증거가 연구 컨퍼런스나 학계 저널에 발표되는 경우가 다수이므로 증거의 출처를 알기가 어렵고, 해석이 쉽지 않으며, 다양한 상황 하에서 다른 목적으로 시행된 경우 증거를 통해 시사점을 얻기가 쉽지가 않다(Dhaliwal and Tulloch, 2012).

이러한 상황에서 증거기반 접근법을 왜 강조하며, 시행하기 위한 노력을 기울이고 있는가에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 증거기반과 관련하여, 그 기원을 고대 그리스에서 찾기도 한다. 고대 그리스 시대에, 아리스토텔레스는 다양한 지식이 정책결정에 반영되었음을 확인하였으며, 이는 과학적, 실용적, 가치 주도 지식으로 결합되어 있다(Sutcliffe and Court, 2005). 이런 증거기반 용어가 의학 분야에서 정책결정 과정에서도 활용되게 되면서, 구체적인 논의가 나타나게 되었다. 이는 정책결정 과정에 있어서, 기존 의견(opinion) 기반 정책에서 더 확실하고 이성적인 접근법인 유효하고 신뢰할 수 있는 증거로 구성된 증거기반 정책으로의 전환에 따른 것이다(Davies, 2004)(그림 2 참조).

▶ 그림 2. 증거기반 정책으로의 전환



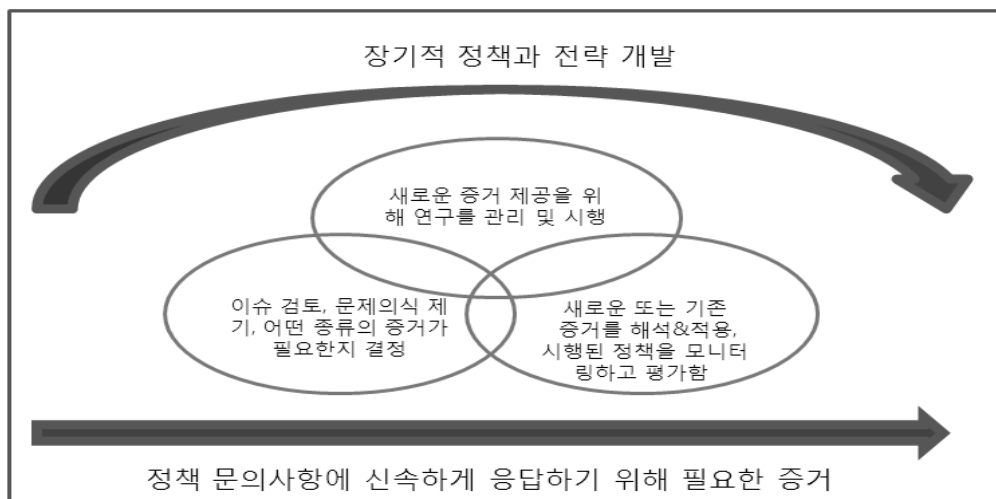
출처: 저자 재작성 / 참조: Davies, 2004

하지만 정책결정과정에서 의견기반 정책에서 증거기반 정책으로 전환해나가는데 있어서 몇 가지 문제점을 목격할 수 있다. 첫 번째는 사회과학적 지식이 모두 적절한 질을 갖추지는 못하다는 것이다. 연구 시행에 있어 때때로 불명료한 목적, 부실한 연구 설계, 좋지 않은 또는 선별적인 데이터 보고, 방법론적 약점, 근거없는(unsupported) 결론, 과학적이지 않은 지식의 불확실성 등이 목격되기도 한다. 그렇기 때문에 다양한 사회과학 데이터와 지식의 질적 제고가 필요하다. 두 번째는 증거로 간주하는 개념에 있어서 정책 결정자와 연구자간 인식 차이를 볼 수 있다. 정책 결정자는 일상적이고 고도로 문맥화된(contextualized) 것으로 보고 타당한 것이면 무엇이든 증거로 받아들이며, 정책과 관련 있고 적시에 적용됨과 동시에 논쟁거리가 없는 명확한 메시지를 원한다.

이에 반해 연구자들이 인식하는 증거는 과학적이고, 상황과 무관하고, 규율에 따르고, 경험적으로 증명되고, 이론적으로 도출되고 가능한 장기간에 걸쳐 실행된 것이다. 이러한 양측의 관점이 다르기 때문에 지식의 번역(translation)에 관해서 인식의 격차를 좁혀야 한다. 세 번째는 연구 증거의 접근성의 제약에서 찾을 수 있다(Davies, 2005). 증거기반 접근법으로 전환되는 과정에서 장점이 있을 수도 있지만 제약요소도 있음을 확인할 수 있다.

증거는 정보에 대한 긴급한 요청과 장기 전략과 정책 개발을 지원하는데 모두 필요하다. 그에 따른 정책 과정에서의 증거의 흐름을 도식화한 바는 그림 3에서 볼 수 있다.

▶ 그림 3. 정책 과정에서 증거의 흐름



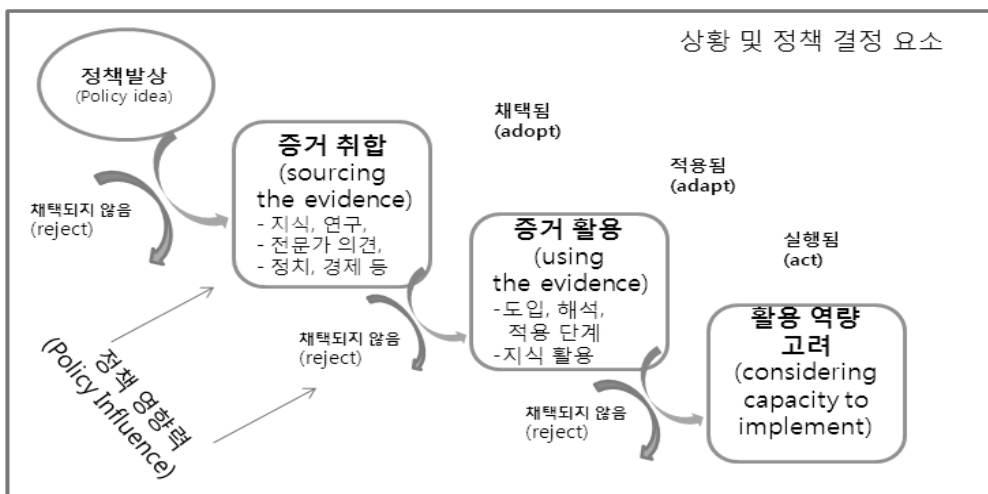
출처: 저자 재작성 / 참조: Shaxson, 2005

Shaxson(2005)은 정책결정 과정에서 증거가 필요한 이유에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 정책 환경과 변화상을 이해하기 위해서이며, 둘째, 정책 변화에 있어 가능한 효과를 평가하여 다양한 정책 옵션 중 선택한 바에 따른 결과를 평가할 수 있기 위함이며, 셋째, 전략적 방향, 의도된 결과와 정책 목적간 관계를 규명하여 목표하는 바와 시행하는 바 간의 증거에 있어 명확한 구분이 있음을 보여주기 위함이며, 넷째, 전략적 목표 또는 중개적 목표를 달성하기 위해 필요한 것을 결정하고, 다섯째, 다른 사람에게 영향을 끼쳐서 우리의 정책 목표를 달성하고 전달할 수 있게 하는 것이며, 마

지막으로, 열린 정부 어젠다를 충족시키기 위해 증거에 대한 질적 요소에 대해 논의할 수 있게 한다.

증거가 실제 정책에 반영되고 시행될 수 있도록 하기 위해서 세 가지 절차로 구성된다. 이는 증거를 취합(sourcing)하고, 증거를 활용(using)하며, 증거를 시행(implementing)하는 것이다(Bowen and Zwi, 2005).(그림 4 참고)

▶ 그림 4. 증거 기반 정책과 실행 단계



출처: Bowen and Zwi, 2005: 600

그림 4는 첫 번째 단계로 증거 취합 단계에서 다양한 유형의 증거를 취합하게 됨을 알 수 있다. 대표적으로 연구, 지식 및 정보, 전문가 집단의 의견, 정치 및 경제학 유형으로 확인할 수 있다. 증거는 효과성을 보이고, 정책으로 나타날 수요를 확인하며, 효과적인 실행을 지원하고, 비용 효과성을 증명하기 위해 필요하다. 정책의 상황과 관련해서, 정책이 개발되고 실행되는 환경을 의미하며 역사적, 문화적, 자원 등에 대한 상황을 모두 포함한다. 그리고 정책결정에 영향을 미치는 요소로는 혁신의 유용성, 개인에 끼친 영향, 조직의 영향 등을 볼 수 있다. 이런 증거가 취합되면, 다음으로 정책결정에 있어서 활용하게 되는데, 이때 도입, 해석, 적용 등의 세 가지 단계로 이뤄진다. 이때 지식 활용은 일회성에 그치는 것이 아니라 지식이 축적되어 시간이 지남에 따라 사고에 영향을 끼치는 강력하고 지속적인 과정으로 볼 수 있다. 정책결정에 있어서 지식 활용

에 대한 이해가 우선되어야 한다. 정책과정에서 다양한 증거를 받아들이는 풍토가 조성되고 있다. 그 후 실행을 위한 역량을 고려하는 단계에 이르게 되는데 개인적, 조직적, 시스템 차원의 역량이 갖춰져야 정책결정이 실행될 수 있음을 확인한다(Bowen and Zwi, 2005)

정책결정을 내리는데 활용되는 증거의 근원(source)에는 여러 가지 유형이 있다. 첫째로, 체계적 문헌고찰(systematic review)이다. 기존 증거의 체계적 문헌고찰과 메타분석은 단수 연구의 단점을 극복할 수 있기 때문에 증거기반 정책과 실행을 지지하는 사람들에게 부합된다. 단수 연구와 평가는 관련 주제나 정책 이슈에 있어서 전체적으로 이용가능한 증거를 불균형적이고 비대표적인 관점을 제공할 뿐이다. 대조적으로 체계적 문헌고찰은 명확하고 투명한 질적 기준과 평가를 위한 엄격한 기준을 사용하므로 일관성을 갖게 하고, 유사한 연구의 변산도(variability)를 설명해준다. 둘째로, 단독 연구와 평가이다. 체계적 문헌고찰보다는 정부 정책과 시행을 지원하는데 더 흔하게 활용된다. 정부와 개발 커뮤니티에서 시행하는 단독 연구와 평가의 경우 기존 증거를 검토하지 않고 수행되는 경우가 잦다. 가능한 최상의 기준을 가지고 수행되었다면, 이 역시도 특정 상황에서 특정 정책, 프로그램, 프로젝트를 위한 값지고 집중적인 증거를 제공할 수 있다. 세 번째로 시범 연구와 사례 조사이다. 영국 내각사무처(UK Cabinet Office)(2003)는 “새로운 정책과 전달 메커니즘의 완전 도입은 가능한 면밀하게 모니터링한 시범사례를 우선시해야 한다” 라고 언급하고 있다. 정책결정과정의 촉박한 시간계획과 스케줄로 인해 개발 관련 프로그램을 시행하기에 앞서 체계적 문헌고찰, 단독 연구, 시범 또는 사례연구를 시행하기 불가능해지기도 한다. 하지만 이렇게 시행된 증거는 근시안적이고 역효과를 가져올 수도 있다는 점을 주의해야 한다. 넷째는 전문가의 증거이다. 전문가의 의견은 흔히 정부 정책과 실행을 지원하는데 활용되며 이는 전문가 자문 집단 또는 전문 자문단의 형태로 구성된다. 정책결정과 시행의 증거로서 전문가를 활용하는 것은 지식과 전문성의 선택성의 측면에서 문제를 발생시킬 수 있다. 그로 인해 제공되는 전문성은 최신의 것이어야 하고, 최근 연구 증거에 증거해야만 한다. 다섯 번째는 인터넷 증거로서, 정보와 지식의 활용성 측면에서 인터넷은 혁명을 불러일으켰다고 볼 수 있다. 많은 사이트가 과학적 또는 정치적으로 편향될 수도 있는 증거를 제공하고 있으며, 인터넷에서의 정보와 지식의 과학적, 정치적 불확실성은 유효하고 믿을만한 증거를 구성하는지 결정하기 힘들게 된다(Segone, 2008).

개발협력분야에서 원조가 경제성장과 빈곤감소에 미친 영향에 대한 논의가 지속되어 왔다. Sachs(2005)와 같은 낙관론적 관점은 선진국들의 도덕적 의무로서 원조액을 늘려야함을 강조하고 있으며 이를 통해 빈곤의 종말을 가져올 것으로 보았다. 하지만 Easterly(2006)과 같은 비관론적 관점은 성장에 미친 원조의 무능을 지적한 바 있다 (Tarp, 2009). 그에 따라 원조효과성에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 있으며, 이를 개선하기 위해 노력하고 있다. 이와 관련하여 1990년대부터 개발협력 분야에서 증거기반 접근법(Evidence-based Approach)과 결과기반 관리(Results-based Management) 논의가 나타나게 되었는데, 둘 다 공적 원조 자금의 운영과 관련하여 도입되었다고 볼 수 있다. 특히 결과기반관리가 산출(output), 결과(outcome), 효과(impact)의 수행과 달성에 중점을 두고 프로그램 수준에 영향을 미치며, 주요 목표가 정부, 수혜자, 공여기관, 이해관계자들에게 책무성을 제공하고 위험 요인을 관리하며 잘 이해된 의사결정을 내리는 것을 지원하는 것인 반면, 증거기반 접근법은 다양한 원천을 통한 증거가 사업수행에 가장 효과적일 수 있도록 프로그램을 위한 정책에 영향을 미친다.

[글상자 1] 증거기반 접근법과 결과기반관리 비교

증거기반 접근법과 결과기반 관리는 개발협력분야에서 개발 이슈에 대해 더욱 체계적인 접근법과 개발효과성을 강조함에 따라 등장하였다. 증거(evidence)는 기대한 결과를 달성할 수 있도록 제공되어 개발협력사업의 수행이 가장 효과적일 수 있도록 전략과 정책 수립에 영향을 미치는 것으로 본다면, 결과(results)는 정해진 측정 가능한 방식으로 사업을 수행하는 자와 프로그램 등이 요구되는 수준을 수행하는지에 대한 달성 여부를 검토하는데 쓰이며, 프로그램 전반에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

이와 관련하여 증거기반 접근법은 증거를 정책결정과 사업수행 과정에 도입 및 적용하여 원조 효과성을 높이는 움직임으로 정의할 수 있고, 결과기반 관리법은 산출-결과-효과 수행과 달성을 위한 관리 전략이라고 하겠다. 특히 결과기반 관리법은 관리 전략을 말하며 결과관리 프레임워크의 한 단계로 구성되는 성과 모니터링과 평가와 같다고 볼 수 없다. 결과기반 관리법은 투입물(input)-활동(activities)-산출물(outputs)-결과(outcomes)-효과(impact)로 연계된 결과 사슬로서 인식된다. 어떤 단계에서 시행한 행위가 다음 단계의 결과를 도출할 수 있으며, 이런 점에서 결과 사슬은 특정 결과를 달성하기 위해서 행한 일련의 행동을 규정한다.

출처: 저자 재작성 / 참고: Bester, 2012; Taylor, 2013

MDG 달성에 대한 합의(2000), 원조와 개발에 대한 공동 노력을 확인한 국제회의 및 선언문 - WTO Doha 선언문(2001), 몬테레이 컨센서스(2002), 원조조화를 위한 로마선언(2003), 원조효과 제고에 관한 파리선언(2005), 아크라 행동계획(2008), 효과적인 개발 협력을 위한 부산파트너십(2011)- 등을 통해 이러한 노력이 구체화되고 있다. 부산 파트너십 결과문서에 따르면 주요 원칙 중 결과중심(Focus on results)과 상호간 투명성 및 책임성(Transparency and accountability to each other)을 강조하는데 증거기반 접근법은 이 두 가지에서 중요성을 볼 수 있다. 증거기반 접근법은 기존에 활용되어온 의학 분야에서 점차 확대되어 전반적인 정책 결정에 활용되는 것이 강조되었고, 원조 효과성을 증명하고 지속가능성을 제고하기 위해 개발협력분야에서도 점점 강조되고 있다 (Bester, 2012). 기존에 강조해왔던 원조 효과성이 원조를 통한 기대한(expected) 영향과 명시된 목표 달성을 의미한다면, 개발효과성은 기관 효과성(organizational effectiveness)과 같은 좁은 범주에서부터 원조를 통한 일관성과 성과, 전반적 개발 성과로서의 효과성까지 폭넓은 범주를 다룬다고 볼 수 있다. 개발효과성을 위한 국제사회의 노력에 더해 공여국 국내에서도 원조를 위한 예산과 집행의 책임성과 투명성을 요구하는 목소리가 높아지게 되었고, 공여국 정부는 국제적 합의를 이행하기 위한 의무에서 뿐만 아니라 국민들의 요구에 따라 원조 효과성과 책임감 있는 집행을 위해 노력해야 하는 의무가 있음을 재확인하게 되었다(OECD, 2008; Jones, 2012).

○ 공여국에서의 증거기반 접근법

개발협력분야에서 증거기반 지식과 접근법은 공여국(기관)과 수원국 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 우선 공여국(기관)의 측면에서 증거기반 지식과 접근법은 다음 두 가지로 활용될 수 있다. 첫 번째로 국민들(납세자)의 돈이 잘 쓰여지고 있음을 확신시켜주기 위해 원조사업 시행상 문제점을 개선하는데 활용할 수 있다. 이는 다수 원조기관이 사업을 시행하는 과정에서 ‘이미 있는 것을 다시 만드느라 시간을 낭비하고(reinventing the wheel)’, 업무가 반복되거나 중복되고, 기존 업무와 과거 경험을 활용하지 못하고, 제한된 예산을 활용함에 있어서 인원을 축소하게 됨에 따라 업무 부담이 가중되며, 연구의 시사점을 학습시키고 전달하는데 어려움을 겪는 등의 어려움을 확인하고 있다. 이를 개선하기 위해서 증거에 기반한 정보, 의사결정 방법을 활용하는 것을 제안한다 (Jones, 2012). 두 번째로 사업시행의 효과성을 높이기 위해 모니터링과 평가 시행 방

법을 개선하는데 활용할 수 있다. 대부분의 공여국(기관)은 대개 과정평가와 영향평가를 결합한 사업의 전반적 성과를 평가한다. 하지만 확실한 증거를 활용하는데 있어서 거부감을 갖게 되는 경우가 많은데, 증거에 기반한 정책은 실용적이지 않다는 편견에 기인한 경우가 많다. 활용할 수 있는 증거를 기반으로 프로그램을 시행할 때 다음의 세 가지 기준이 충족되어야 한다. 첫 번째로 프로그램은 연구자들이 주도하지 않은 채로 지속가능할 수 있어야 하며, 두 번째로 증거는 무작위로 시행된 프로그램 운영에서 도출되어야 하며, 세 번째로 무작위 방법을 통해 최초 선정 대상에 대해 긍정적 효과가 있어야만 한다는 것이다. 그에 따라 기존 평가방식이 편견에 치우치거나 누락변수 등에 따라 문제점이 발생할 수 있으므로 이를 극복하기 위한 방안으로 무작위 평가(randomized evaluation)를 제시한다(Banerjee and He, 2008; Duflo and Kremer, 2008).

[글상자 2] 무작위 평가 (REs, Randomized Evaluations)

정책 결정 과정에서 효과성을 위해 엄격한 증거를 참고하는 경우를 살펴보았으나, 여전히 증거를 활용하는 측면에서 어려움이 많다. 이를 극복하기 위한 방안으로 무작위 평가를 시행한다. 무작위 평가는 다음과 같은 장점이 있다.

1. REs는 효과를 정확히 측정한다.
: REs는 프로그램에 참여한 대상과 그렇지 않은 대상간의 결과를 비교한다. 이런 비교군의 결과 측정은 프로그램의 참여가 효과에 영향을 미쳤는지를 알 수 있게 한다. 임상실험과 같이, REs는 프로그램에 기인한 영향을 측정하고자 하며, 정책결정자들인 프로그램을 확대하고, 설계에 변화를 주거나 중단하는 등의 의사결정을 내리는데 이 증거를 확신을 가지고 사용할 수 있다
2. REs는 왜 프로그램이 성공적인지 또는 실패했는지에 대한 이해(insight)를 돕는다
3. REs는 용이하게 하고, 확대하는데 도움이 되는 실용적 정보를 제공한다
4. REs는 기술이 없는 사람도 이해하기 쉽다.

하지만, REs를 통한 증거가 이해하기 쉽다 하더라도, 잘 보급되지 않으면 다음과 같은 이유로 정책 결정자가 해석하고 사용하는데 어려울 수 있다.

1. 증거는 학문적 대상을 위해 반영된다.
2. 질적으로 다른 증거를 구별하기 어렵다.
3. 다른 상황에서 도출한 증거를 비교하기 어렵다
4. 같은 정책 결과를 목표로 한 대안적 프로그램에서 도출된 증거를 비교하기 까다롭다
5. 증거에 대한 수요는 time-sensitive하다.
6. 연구자들은 지속적 basis에서 정책결정자를 참여시키기에 한계가 있다.

출처: 저자 재작성 / 참고: Dhaliwal and Tulloch, 2012

평가는 책무성, 의사결정, 학습을 지원하는데 활용되도록 한 원조 노력과 전략의 ‘현실 테스트’이다. 오늘날 개발협력분야에서는 증거에 기반한 결과 정보를 요구하며 결과기반 관리를 강조하고 있다(Forss et al., 2008). 또한 이와 관련하여 OECD(2008)는 개발결과관리(MfDR, Managing for Development Results)를 강조한 바 있는데 명확한 목표, 증거에 기반한 의사결정, 투명성, 지속적 적용과 개선 등을 포함하는 것으로 볼 수 있다. 오늘날 대중의 알고자 하는 수요를 충족시키고, 정치적 투명성을 높이며 정부와 정치인들이 성과와 향후 개선방법 등을 알 수 있도록 공공분야 성과에 대해 증거기반 정보를 제공하는 것이 필요하다. 이는 공여국으로 하여금 계획된 바를 수행하는지를 확인할 수 있게 하며, 수원국의 입장에서는 빈곤감소와 정책 개혁을 위해 제공된 자원을 효과적으로 활용하는지를 요구받고 있다.

○ 수원국에서의 증거기반 접근법

수원국의 측면에서 볼 때, 개발협력분야에서 자국의 참여와 주인의식을 강조하는 만큼 개발협력사업 시행에서 좋은 사례를 확인하여 증거에 기반한 사업을 시행할 때 효과성을 높일 수 있고, 국제사회의 노력에 기여한다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 하지만 개도국 상황에 증거기반 접근법을 바로 도입하는 것은 어려울 수 있다. 이는 상당한 문화적, 경제적, 정치적 상황의 다양성이 있으므로 일반화를 하기가 쉽지 않다. 첫 번째로, 일부 개도국은 정치적 상황이 안정되어 있지 않기 때문에 증거기반 접근법을 받아들이기 힘들다. 두 번째로, 아주 극단적인 경우 분쟁 상황에 노출되어 있어서 증거기반 접근법 적용이 제한적이다. 세 번째로, 개도국은 정치적으로 취약해서 정책 과정에 증거를 활용하는데 부정적 영향을 미친다. 그 외에 정책 실행과정에서 증거와 관련하여 책무성, 참여, 부패와 인센티브와 역량의 부재 등은 개도국에서 증거기반 접근법이 활용되는데 저해 요소라고 볼 수 있다(Sutcliffe and Court, 2005). 향후 개발협력사업에 있어서 증거기반 접근법을 활용할 때, 개도국의 상황을 충분히 고려하여 시행할 수 있도록 해야 한다.

3. 선진 공여국의 증거기반 접근법 활용 현황

많은 원조기관이 원조 사업을 운영한 바가 효과적이었는지를 판단하기 위해 평가를 시행하고 있다. 대개 과정 평가와 영향 평가를 결합한 전반적 사업 성과를 측정한다. 하지만 이런 평가는 사업 시행 상에 개입된 사람들에 의해 실시되는 경우가 많아서 결과를 이해하지 못하는 경우도 있고, 평가결과를 공개하지 않는 경우도 많다. 그리고 많은 기관이 의사결정에 있어서 명확한 과학적 기반이 부족한 실정이다. 그렇다고 해서 모든 정책 활동이 확실한 증거(hard evidence) 측면에서 정당화되어야 하는 것은 아니다. 특히 적절하게 평가하기 힘든 거시 정책이나 여성 역량강화와 같은 결과를 촉진하는 사업들도 있기 때문이다(Banerjee and He, 2008). 그럼에도 불구하고 개발효과성 제고를 위한 국제사회의 노력이 본격화됨에 따라 일부 국제기구 및 선진국을 중심으로 증거기반 접근법을 강조하게 되었으며, 이에 따라 본 장에서는 DFID와 USAID의 사례를 분석해보고자 한다.

자세한 내용을 살펴보기에 앞서 두 기관의 증거기반 접근법 활용에 대해 살펴보면 다음과 같다. DFID는 증거를 정책과 프로그램 결정에 핵심적인 역할을 하는 것으로 보고 정책결정자의 정책 결정 과정에 증거와 연구를 활용하도록 하기 위해 노력하고 있다. 이런 노력은 정책 결정의 현대화의 한 가지 특징으로 명시되었으며, 특히 연구를 통한 증거와 평가에 지원을 아끼지 않고 있다. DFID 내에 연구와 증거 부서를 구축하여 국제개발 이슈에 대응하기 위해 증거를 제공하고 있으며, 기관과 영국의 역량 강화를 넘어서 다른 공여국에도 영향을 미쳐 증거기반 접근법을 따를 수 있도록 노력하고 있다. USAID 또한 증거기반 접근법을 도입하여 활용하고 있는 국가 중 하나로서, 특이할만한 점은 프로그램 주기를 구축하여 상위 차원의 정책에 맞춰 정책과 전략 수립, 사업 설계 및 시행, 평가와 모니터링 등의 전 과정에 증거를 강조하고 있는 것이다. 특히 모니터링과 평가 측면에서 증거를 활용 및 분석하는 노력을 강조한다. ‘증거 프레임워크 정도’를 통해 증거의 질적 평가와 프로그램 기획과 설계를 위한 증거의 관련성을 알게 하고 ‘증거기반 정책을 위한 연합’을 통해 증거를 엄격하게 사용할 수 있게 한다. 이 점을 확인하여 두 기관의 증거기반 접근법의 활용 현황에 대해 상술하고자 한다.

▶ 표 1. DFID와 USAID의 증거기반 접근법 활용 비교

구분	DFID	USAID
등장 배경	백서발간 (‘Modernising Government’, 1999)	글로벌 개발에 관한 대통령령 정책 지시(2010)
중점 분야	- 연구를 통한 증거 양산 - 정책결정에 반영 - 평가에의 활용	- 평가에의 활용 - 프로그램 전반에 증거 활용
전담 부서	RED(Research and Evidence Division)	USAID내 전담부서 없음
시행(독립)기관	ICAI(Independent Commission for Aid Impact, (원조효과 독립 위원회))	Coalition for EBP (증거기반 정책을 위한 연합, 비영리기관)
근거 활용	Logical Framework (in Development Cycle)	Program Cycle
특이점	Value for Money(VfM)을 위한 증거 활용 강조	- 증거프레임워크 정도(Degrees of Evidence Framework) - Evidence to Action(E2A)
공통 배경	- OECD 고위급 회의(HLF) 결과문서의 원칙 (Focus on Results, Transparency and accountability to each other) ‘정치에 영향을 받지 않는 방화벽 구축’(to build an anti-politics firewall) : 국가의 정치에 간섭하지 않고 국내 납세자와 수원국 시민에게 최적의 VfM을 전달하는 방식의 객관적 증거에 기반한 우수사례 지원	

출처: 저자 작성

3.1. 영국 국제개발부(Department for International Development, DFID)

강력한 증거(strong evidence)는 영국 정부 부처 전반에 있어서 정책과 프로그램 결정에 핵심적 역할을 하고 있다. 이러한 증거기반 정책은 1990년대 공공 정책 논의 상에 나타났으며, 1999년 ‘정부를 현대화하기(Modernising government)’란 주제의 백서를 발간함에 따라 주요 철학의 일부로 “정부는 정책 결정자가 더 많은 새로운 아이디어, 행동을 하는 방식에 이의를 제기하는 의지, 정책 결정에 증거와 연구를 더욱 잘 활용하고 장기 목표를 달성할 수 있는 정책에 중점을 두게 되길 기대한다”라고 언급하였다. 정부 부처와 기관 내에 분석 업무를 위한 예산이 증가하였고, 일부 경우 연구와 평가를 위한 프로그램³⁾ 예산을 상당부분 배정하였다. 또한 단독 프로젝트 보다는 주요 연구 센터와 프로그램⁴⁾에 예산을 지원하였다(DFID, 2013; Boaz et al., 2008).

3) 2001-2004년부터 범분야, 범부처 연구를 지원하기 위한 재무부 조직 증거기반 정책 펀드(Treasury-organized Evidence-based Policy Fund)가 대표적이다(Boaz et al., 2008).

[글상자 3] 정책 결정 현대화

영국 정부의 정책결정 현대화 비전은 **전문적인 정책 결정(Professional Policy making)**에 나타난 바 있다(SPMT, 1999) 아홉 가지 특징은 다음과 같다.

- 진보적인(forward looking): 정책의 영향에 대해 장기적 관점 갖기
- 외향적(outward looking): 영향을 미치는 요소를 확인하고 외부에서 학습할 수 있음
- 혁신적·창조적(Innovative & creative): 현상태에 대해 의문을 제기하고 새로운 사고에 개방적임
- 증거기반(evidence based): 다양한 범위의 정보로부터 최적의 가용한 증거를 활용함
- 포괄적(Inclusive): 공정하며, 모두에게 이익이 되는 바를 검토함
- 협력적(Joined up):기관 범주를 넘어서 협력하고 실행을 고려함
- 검토(Reviews): 검토 하에 정책을 고수함
- 평가(Evaluates): 정책 과정에 평가를 구축함
- 교훈(Learns lessons): 어떤 것이 효과적이었고, 아니었는지에 대한 경험으로부터 학습

출처: 저자 재작성 / 참고: Nutley et al., 2002

확고한 증거(robust evidence)와 평가는 판단을 하는데 필요한 증거를 만들어내고, 선택사항을 고안하며, 납세자를 대신하여 부족한 재원을 어떻게 쓸지에 대한 현명한 결정을 내리는데 그 역할을 한다. 연구를 통한 증거가 공정하고 균형 있는 방식으로 평가되어야 한다(DFID, 2013). DFID는 연구와 증거 부서(RED, Research and Evidence Division)를 구축하고 글로벌 빈곤 문제를 어떻게 해결할지에 대해 증거를 활용하여 더욱 체계적으로 운영될 수 있도록 우선순위를 전달하고자 하며 고품질의 관련된 증거를 제공하고자 한다. 개발에 있어 주요 의문사항에 대한 연구, DFID 프로그램에 대한 엄격한 평가, 고품질의 통계, 정책결정자와의 활발한 교류와 DFID 전문가 그룹 강화를 통해 이를 달성하고자 한다. 강력한 증거 기반과 잘 수행된 평가는 전세계 빈곤층에 더욱 효과적인 프로그램을 제공하고 인도주의적 지원을 하는데 필수적인데, 이는 value for money(VfM)를 달성할 수 있고, 필요한 교훈을 얻고 영향에 대해 증명할 수 있기 때문이다. 특히 증거는 결과를 지원하기 위한 것으로 이해하고 있다.

4) 예로서, 교육기술부와 혁신·대학·기술부는 1999-2000년간 세 개의 연구 센터에 투자한 바 있는데, 이는 교육 경제학 센터, 학습의 폭넓은 혜택을 위한 센터, 정책과 실행을 위한 증거 조정 센터(EPPI-Centre) 등이며, 더 최근에는 DFID가 Research Into Use(RIU) 프로그램과 같은 주요 프로그램을 시행하고 있다(Boaz et al., 2008).

[글상자 4] Value for Money

1. Value for Money의 개념

- Value for Money(VfM)은 '3E', 즉 경제(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)의 최적의 균형에 관한 것이며, 도구나 방법이 아니라 재원을 잘 활용하기 위한 방안으로 볼 수 있다. 영국에서, VfM은 공공분야에서 가격 효과성을 평가하는 프레임워크로 사용되기도 한다.

2. 개발 어젠다에서 중요하게 여겨지는 이유

- 1) 개발 커뮤니티는 과거에는 수행기준을 따랐으나, 이는 공공지출 영역에서 기준이 각각 달랐다. 얼마나 지출하는가는 가장 중요한 질문인 기금(fund)이 달성하려고 하는 바를 무색하게 한다.
- 2) 원조 기관은 점차적으로 세금 납세자와 같은 기여자들에게 자신의 업무에 대한 VfM을 이해하게 하고 보여주는 것을 기대하게 되었다.
- 3) 다수 연구에서 원조는 효과적이지 않으며, 낭비적이며 규모를 줄이거나 없애야 한다는 비판이 등장했다. 이런 주장은 증거에 항상 기반하지는 않지만, 원조가 유효하고 잘 관리되고 있음을 보여주고 원조 담당자가 지속적으로 더 잘 사용하기 위해 노력한다는 점을 보여주기 위해 강력한 증거가 필요해졌다.

3. VfM이 관련된 다른 수준

- VfM은 세 가지 주요 수준(포트폴리오, 국가, 프로젝트 단위)으로 구분될 수 있는데, 이는 각각 다른 접근법을 요구하기 때문이다.

수준	예
글로벌 포트폴리오 공여국은 예산과 자원 배정시 VfM을 고려한다. 일부 국가는 이 단계에서 VfM을 적용하는 것이 공여국이 위험 국가나 섹터를 피할 수 있도록 한다고 생각한다. 하지만 이는 목적이 얼마나 잘 정의되어 있는가에 달려있어서, 공여국이 분쟁 예방이나 가장 취약 계층 지원을 목적으로 한다면, 취약국에서 수행하는 것이 좋은 VfM이라 할 수 있다	United Kindom(UK) MCC World Bank
특정 국가 프로그램 주요 고려사항은 다른 프로그램 분야가 잘 부합되며 다른 활동과 들어맞는지 이다. 국가 프로그램은 다른 행위자가 하는 활동을 포함하여 시너지를 파악하고, 연계할 수 있도록 노력해야 한다. 대조적으로 다른 행위자들은 전반적 전략 프레임워크가 부족하여 개별 활동들을 집산하지 못하면 좋은 VfM을 제공한지 못한다고 볼 수 있다.	UK World Bank AusAid (Office of Development Effectiveness, or ODE)
개별 프로젝트와 프로그램 손익분석, 비용효과성 분석, 기타 분석 등이 관련된 개별 프로젝트이며, 대부분의 경우 VfM의 덜 엄격한 평가가 더욱 실행가능하게 한다.	WHO ADB USAID JICA IFC

출처: 저자 재작성 / 참고: Jackson, 2012

RED는 DFID가 VfM과 개발 효과를 주도하기 위해 증거를 활용하는 기관이 되고, 다른 공여국 또한 이를 따르도록 영향을 미치며, 개발의 모든 의사결정자들에게 더 나은 증거를 제공하기 위해 지원하는 것을 비전으로 한다. RED는 다양한 근거(source)를 통해 증거를 종합하여 질을 측정하고 VfM을 최대화하는 이성적 결정을 내릴 수 있는 토대로서 정책결정자와 실행자에게 보급한다. 필요한 증거는 폭넓게 분산되어 있으므로, 이를 종합하여 접근성을 높이기 위해서는 체계적 검토, 증거 보고서, 증거 브로커와 연구 활용 업무 등이 수집되어야 한다(DFID, 미상). DFID는 증거를 잘 활용하기 위해 다음의 방식을 시행하고 있다. 첫째로, 분석 역량과 특화된 전문지식을 강화하고 있다. DFID 자문관은 자신의 전문 분야 내에서 지식은 물론, 통계, 비판적 검토, 평가를 포함하는 주요 분석 기술을 습득해야 한다. 둘째로 사업 전반의 시행과정에 증거의 질적 평가를 시행한다. 사업 수행 이전에 증거의 질과 이론적 가정에 대한 평가를 시행하고 있는데, 특히 증거기반이 ‘제한적’이라고 확인된 사업의 경우 명시적 평가 전략이 요구된다. 셋째로, 프로그램 시행에 평가를 내재화하고 학습하도록 한다. 넷째로 ‘증거 제품(evidence products)’이 직원들을 지원할 수 있게 한다. 이는 증거의 강점과 질이 평가되고 이해되고 있음을 보여주는 바이다(Girdwood, 2012). DFID는 다음과 같은 증거 제품을 생산하고 있는데, 체계적 검토(systematic reviews), 증거 보고서(evidence papers), 문헌 조사(literature reviews), 신속 검토(rapid reviews), 주석이 달린 참고 문헌(annotated bibliographies), 증거 지도(evidence maps) 등이다.

이와 관련하여, 원조효과 독립위원회(ICAI, Independent Commission for Aid Impact)는 영국 개발원조의 정밀 조사(scrutiny)를 담당하는 독립 기구로서, 영국의 원조가 가장 효과있는 것(what works best)에 사용되도록 하기 위해서 독립적 증거 활용을 옹호한다. 의도한 수혜자를 위한 원조 예산 집행과 영국 납세자를 위한 VfM 전달체계의 효과성을 극대화하는데 중점을 둔다. ICAI는 영국 원조효과성에 대해 투명하고, 공정하며 객관적인 보고서를 출간한다. 이로써, ICAI는 정부 의사결정 과정에 증거기반 피드백을 제공함으로써 제안한 바가 변화를 주도하도록 노력한다. 그에 따라 증거기반 정책과 결과 어젠다는 이 기관의 핵심이라 볼 수 있다(Taylor, 2013; ICAI 웹사이트⁵⁾).

단일 연구를 통해 구축된 증거는 증거를 구성하는 연구의 질, 증거의 규모, 증거가 구

5) ICAI 웹사이트(<http://icai.independent.gov.uk>), 2013년 12월 16일 검색

측된 상황, 증거를 구성하는 연구에 의해 생성된 발견사항의 일관성의 네 가지 특징을 보여준다. 첫 번째 특징인 증거를 구성하는 연구의 질적 측면에서, 증거는 크게 high, moderate, low 등의 세 가지로 분류할 수 있다. 둘째로 증거의 규모 측면에서, 연구가 수행된 양과 연구 질문과 주제 분야 등에 따라 결정되며, 이는 large, medium, small 등으로 분류된다. 세 번째로 증거의 상황과 관련하여 적용 가능 여부를 확인해야 하며, global과 context specific으로 분류된다. 네 번째로 증거의 일관성과 관련하여, 일관성은 불확실성을 낮춰줄 수 있다는 점에서 중요하다고 볼 수 있다. 이에 따라 consistent인지 inconsistent인지로 양분한다. 이를 종합하여 증거의 전반적인 강점은 다음과 같이 평가할 수 있다(DFID, 2013)(표 2 참고).

▶ 표 2. 증거의 전반적 장점 평가

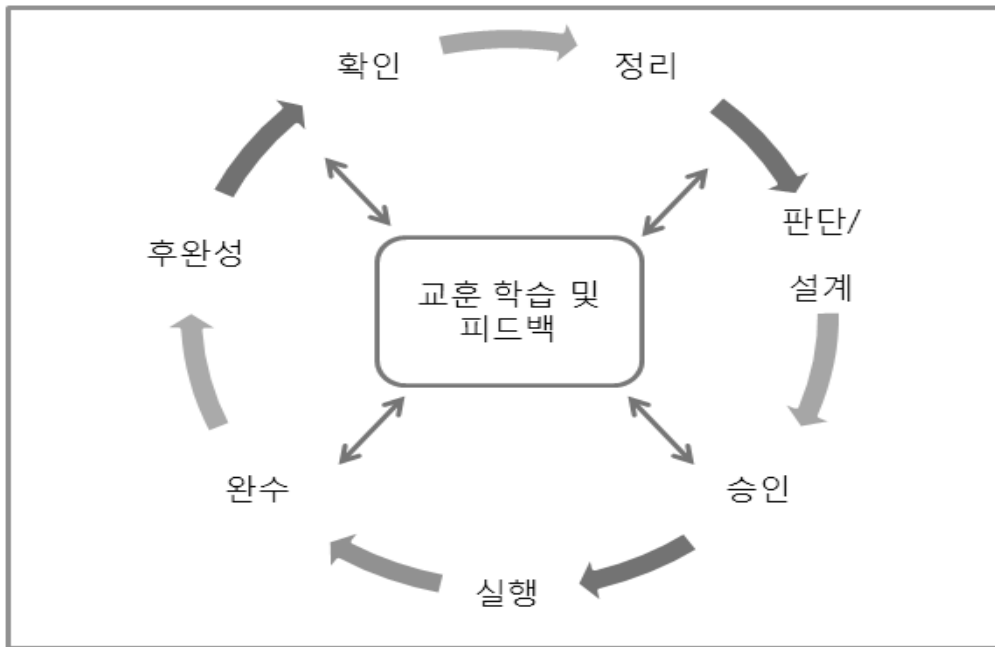
분류	증거의 질, 규모, 일관성, 상황 종합	증거의 특징	의미
매우 강력	고품질, 대규모, 일관성, 특정 상황에 밀접하게 부합됨	체계적 검토와 메타분석 과 더불어 (영향 평가를 포함하는) 실험설계를 포함함	프로그램 시행이 기대한 효과를 가져왔거나 또는 영향을 끼치지 못함에 대해 매우 확신할 수 있고, 증거는 결점이 드물거나 없으며, 실행 결과는 설득적이고 안정적인
강력	고품질, 대규모 또는 중간규모, 대체로 일관성있음, 특정 상황에 부합됨	실험 또는 준실험설계(인과 관계를 확인할 수 있는 <i>RCTs</i> 나 통계 방법론 활용 등)를 포함하며 가상사실적 분석에서 시도되는 관찰연구설계(비교사례 연구방법 등)가 주요 특징임	프로그램 시행이 기대한 효과를 가져왔거나 영향을 끼치지 못함에 대해 확신하며 증거는 결점이 거의 없음
중간	중간정도의 질, 중간규모, 대체로 일관적, 특정 상황에 관련있을 수도, 아닐 수도 있음	다수 설계(실험과 관찰)를 통한 연구를 포함하지만, 질적으로 중간 정도일 수 있으며, 연구 결과가 폭넓은 상황에 추론되거나 반복될 수 있는 확고한 증거를 제공하지 못함	시행된 프로그램이 기대한 효과를 가져왔거나 영향을 끼치지 못함에 대해 중간정도로 확신하며, 증거는 약간의 결점이 있을 수 있으며, 실행 결과는 안정적이거나 약간의 의구심은 있음

제한적	중간 또는 낮은 질, 소규모 또는 중간 규모, 일관적이지 않음, 특정 상황에 부합되지 않음	증거가 연구 질의 최소 기준을 충족시키지 못하는 설계나 방법론에 증거하여 시행된 연구로 구성되며, 제한된 상황에서 단수 사례조사에서 추론된 인과관계와 엄격한 기초선 데이터 없이 수행한 범분야 분석을 포함함	시행된 프로그램의 효과와 영향에 대해 제한적으로 확신하며 증거는 주요한 또는 많은 결점을 가지고 있어서, 시행 결과가 안정적인지 프로그램이 명시된 효과를 갖는지를 결정짓기 위해서 추가적 증거가 필요함
증거 없음	연구나 영향 평가가 전혀 존재하지 않음		증거가 필요하나 프로그램 시행이 명시된 효과를 가져왔는지 아닌지에 대해 증거가 없음

출처: 저자 재구성 / 참고: DFID, 2013

DFID는 증거에 기반하고 성과(outcome)에 중점을 둔 개발 정책을 위해 증거기반 정책 결정을 위해 노력하고 있다. 모니터링과 평가가 프로젝트별로 독립 시행되며, MDGs 달성에 기여한 바에 따라 성과를 측정하며, 공공지출 협정(public spending agreement) 기준 하에 대중들에게 결과를 제시하도록 한다. DFID는 사업 수행에 있어서 논리구조(Logical Framework)를 따라 개발 주기 방식으로 사업을 시행한다. 개발 주기는 도전과제(challenges)를 확인하는 것으로 시작하여, 평가와 교훈을 얻는 과정에 이르는 것으로 구성된다. 논리구조 접근법을 적용하기 위해서는 프로젝트가 시행될 상황에 대한 엄밀한 분석을 시행하고, 모든 이해관계자의 경험과 의견이 받아들여져야 하며, 파트너국가와 다른 공여국과의 조화로운 접근법을 권장하고 어려운 점과 가정을 인지, 확인, 검토하여 이를 완화하기 위한 행동을 시행한다.

▶ 그림 5. DFID 개발 주기



출처: 저자 재작성 / 참고: DFID, 2009

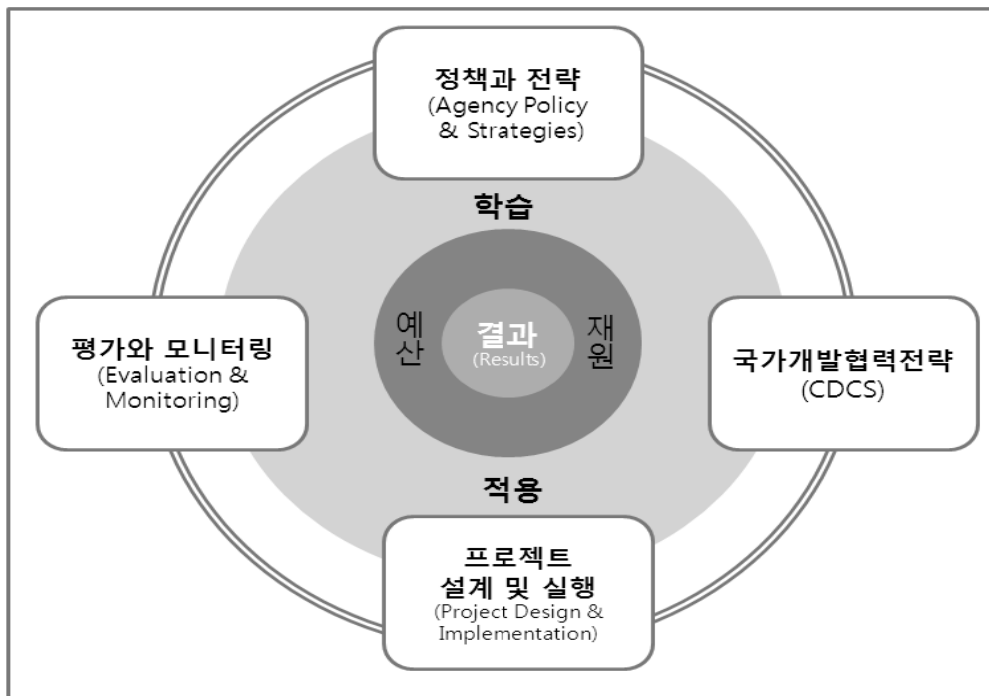
특히 다양한 선택사항이 제시될 때, DFID는 증거기반 결정을 내릴 수 있어야 하는데, 가능한 정확한 통계결과와 독립적으로 증명된 데이터가 이를 지원할 수 있다. 이후 프로젝트의 전반적 아웃라인이 정해지면, 프로젝트 설계를 시행한다. 이때 이해관계자의 개입과 참여 접근법을 명시하게 되며, 논리구조는 프로젝트에 내재된 정량적, 정성적 정보를 제시해준다. 이에 따라 결과 사슬(results chain)로 표시될 수 있는데, 프로젝트 시행을 통해 달성하고자 하는 결과를 명시한다.

3.2. 미국 국제개발처(United States Agency for International Development)

국제개발처(USAID)는 프로그램 주기(program cycle)를 통해 개발 효과 최적화 및 극대화를 위해 전략적이고 증거에 기반한 접근법을 제공해야 함을 강조하였으며, 특히 평가와 모니터링 단계에서 얻은 증거를 바탕으로 전략 및 결과 프레임워크를 설정하고자 노력한다. 그 배경은 글로벌 개발에 관한 대통령령 정책 지시(Presidential Policy Directive on Global Development, PPD-6)와 4개년 외교개발보고서(Quadrennial

Diplomacy and Development Review, QDDR) 시행을 위한 개혁 시행에서 찾을 수 있다. 이런 개혁을 현실화하고 지속가능하게 하기 위해서, USAID는 프로그램 주기의 핵심 요소인 정책과 전략, 전략적 계획, 프로젝트 설계 및 시행, 평가와 모니터링을 통해 시행하도록 하였다. 이러한 요소들은 지속적 학습과 적용에 의해 인식되며, 연간 예산과 자원 관리에 영향을 미치고, 결과 달성에 주안점을 둔다. 프로그램 주기는 더 효과적인 지원을 가능하게 하며 개발 효과를 극대화할 수 있도록 하여, 제 역할을 하는지에 대한 분석과 데이터를 제공하고, 전략적 기회를 결정하고, 프로젝트를 평가하여 지식을 프로그래밍과 미래 정책 개발에 환류할 수 있도록 한다. 그런 점에서 프로그램 주기는 재원을 사용하는데 있어서 더욱 전략적이고 증거에 기반한 접근법을 제공하고 더 통합적인 예산 주기를 위한 토대로 작용할 수 있다(USAID, 2011)(그림 6 참고).

▶ 그림 6. USAID 프로그램 주기



출처: 저자 재작성 / USAID, 2011

결과를 최대화하기 위해서 프로그램 주기의 모든 부분은 엄격하고 통합적이어야 한다. USAID 정책과 전략(Agency Policy & Strategies)은 PPD-6와 QDDR과 같은 상위 수

준의 정책에 맞춰져야 하며, 어떤 글로벌 개발 난제가 해결되어야 하는지를 결정한다. 국가개발협력전략(CDCS, Country Development Cooperation Strategy)은 어떤 개발 결과가 달성되는지를 규정하고 왜 이런 결과가 전략적인 효과를 가져올 것인지를 설명한다. 그 후 프로젝트 디자인(Project Design)은 이런 결과를 어떻게 하면 가장 잘 달성하고 어떤 도구를 사용해야 하는지를 확인하며, 평가와 모니터링(Evaluation & Monitoring)은 의도한 효과가 달성되는지를 위한 증거와 데이터를 제공하고, 궁극적으로는 향후 정책 방향성, 예산, 다른 주요 요소들에 영향을 미치게 된다. 특히 평가의 경우 질과 활용도는 잘 계획되고 실행된 프로젝트에 달려있다(USAID, 2011).

USAID는 프로그램 주기에 대해 각 단계별로 자세한 내용을 살펴보도록 한다. 첫 번째는 정책과 전략 단계이다. USAID 정책 프레임워크 2011-2015는 PPD-6와 QDDR에 나타난 정책 사항을 운영하고, 개발 협력 범위에 어떻게 운영 원칙을 적용할 것인지를 설명하고, USAID Forward로 알려진 제도 개혁을 위한 어젠다를 제시하였다. 두 번째는 국가개발협력전략(CDCS)이다. CDCS는 국가별 특정한 개발 가정을 설정하고 목표, 목적, 결과, 지표, 재원 수준 등을 설정한다. USAID 전략 프레임워크와 일관성이 있도록, 미션(Missions)을 설정하여 선택과 집중을 할 수 있게 한다. 이 단계에서는 특히 결과 프레임워크(results framework)에 대해 강조하고 있다. 결과(results)는 프로그램 주기 전 과정에서 중요사항이며, 결과 프레임워크(results framework)는 CDCS 전반에 걸쳐 목표, 개발 목적, 중간결과, 서브(sub) 중간결과, 수행 지표 등을 규정한다. 이러한 핵심 요소들은 프로젝트 설계, 평가, 수행 관리를 위한 기초로서 사용된다. 미션은 개발 가정과 결과 프레임워크를 특정 평가와 측정을 인용한 증거에 기반하여 설정하며, USAID가 목표한 개발 효과를 보기 위해 투자를 하는지를 설명해주며, 이러한 효과는 다른 가능한 방법과 비교했을 때 비용효과성이 있다는 점을 확인하게 해준다. 세 번째는 프로젝트 설계와 실행 단계이다. CDCS가 수립되고 나면, 프로젝트 설계를 통해 전략을 어떻게 시행할지를 결정하게 된다. 프로그램 설계시 투자한 재원을 위한 최대의 개발 효과를 얻고자 다음 사항을 유념해야 한다.

- 분석법을 적용하고 최적의 가용할 수 있는 증거를 활용하라
- 고려한 옵션을 실행할 수 있는 범위를 확장하라
- 위험요인과 기회요인에 근거한 적응관리를 위한 지속적 학습을 포함하라

- 프로젝트의 예산과 복잡성에 맞는 검토 과정을 실행하라
- USAID, 파트너 국가 정부, 다른 기관 및 이해관계자들간 협력과 상호책임성을 증진하라
- 프로젝트 설계 노력에 직원의 리더십을 입증하라

이를 통해 프로젝트 설계팀은 다양한 분석을 시행하기 위한 시간과 자원의 측면에서, 증거 기반의 혜택을 비용과 균형을 맞출 필요가 있다. 앞선 단계에서 결과 프레임워크를 확인한 바 있는데, 프로젝트 설계 및 실행 단계에서는 이에서 발전된 논리 프레임워크를 볼 수 있다. 논리 프레임워크는 결과 프레임워크를 업데이트하여 프로젝트의 가정, 목적, 기대한 결과를 달성하기 위해 필요한 투입물과 산출물에 대한 상세사항 및 성과 목표와 기준을 정리한다. 네 번째는 평가와 모니터링 단계이다. 기대한 효과를 갖게 되는지를 결정하기 위해서는, 프로그램과 프로젝트의 달성도를 모니터링하고, 계획된 결과에 대한 진행상황에 대한 성과 정보를 수집 및 분석하고 의사결정과 자원 배분에 영향을 끼치는 성과 정보와 평가를 사용하며, 조직 학습을 개선하고 이해관계자들에게 알려주기 위해 결과를 전달한다. USAID는 평가를 시행하는데 있어 두 가지 목적이 있는데, 하나는 책무성으로서, 프로젝트 효과성, 관련성, 효율성을 측정하고, 이해관계자에게 결과를 공개하고, 자원 분배와 다른 결정에 결과를 활용한다. 다른 하나는 학습으로서, 프로젝트와 전략 성과의 규모와 결정요소에 대한 체계적 지식을 생성을 통해 프로젝트와 전략 설계 및 실행을 개선할 수 있다. 다섯 번째는 학습과 적응 단계이다. 이 단계에서는 개발 파트너간 조정과 협력을 개선하고, 새로운 접근법을 테스트하고, 효과 있는 것에 기반을 두고, 프로그램 주기 실행동안 효과가 없는 것은 제거할 수 있도록 한다. 여섯 번째는 예산과 자원 단계로서, 모든 프로그램 주기 요소는 필요한 자원이 기대한 결과와 연관될 수 있게 명료성, 분석 적용, 증거를 개선하는데 기여하고 있다.

특히 USAID는 모니터링과 평가와 관련하여 ‘USAID 평가 정책(USAID Evaluation Policy)’를 통해 프로그램의 성과와 효과에 대한 정보와 증거를 체계적으로 수집 및 분석하려는 노력을 기하고 있음을 확인할 수 있다. USAID가 결과에 중점을 두고, 강력한 증거에 기반한 투자에 기여하는 것은 고무적인 현상이며, 원조 개혁 어젠다를 위해 노력하고 있다. 지난 2년간, USAID는 모니터링과 평가를 고무하기 위해 평가 역량 구축, 평가 정책의 지속적 시행, 평가에서의 파트너의 역할 확대, 평가 투명성 제고, 결과 측

정을 위한 현실적 기간 설정, 평가방법의 다양성 확인 등의 다양한 단계를 시행하고, 개선하기 위해 노력해오고 있다. 또한 ‘USAID Forward’는 결과에 중점을 두는 것을 강조하고 있으며 이는 결과에 관련한 증거에 기반한 사용 재원이 중요하고, 특히 원조 재원이 압박을 받는 시기에 더욱 그러하다고 보고 있다. 앞서 언급한 노력을 통해 모니터링과 평가를 강화하고 있다.

그럼에도 불구하고 여전히 난제가 남아있는 것으로 보인다. 우선, 평가 정책이 실행되는 것이 불균등하다는 것이다. USAID의 평가 정책은 개발 프로그램을 언제, 어떻게 평가해야 하는지에 대한 안내와 기준을 제공하지만, 실행 단계에서 일관적이지 않게 실행되고 있다. 여전히 정책의 필수사항에 대한 이해가 부족하고, 일반적으로 평가에 친숙한 직원이 많지 않기 때문이다. 이를 극복하기 위해서는 평가와 학습을 우선시하고 인센티브를 주는 관리와 더불어 연수가 시행되어야 한다. 둘째로 평가에 참여하는 파트너 국가의 역할이 작다는 것이다. USAID의 평가 정책은 외부 평가를 시행하도록 명시하고 있고 USAID에 의해 계약을 맺은 외부 컨설턴트에 의해 시행되어야 한다. 하지만, 평가를 시행하는데 있어 파트너 국가 담당자의 제한된 역할로 인해 이를 통한 관련 학습이 나타나지 않거나 모니터링과 평가 기능의 분리에 따라 평가에 필요한 데이터 모니터링 자료가 수집되지 않을 수도 있으며, 평가 분석에 통합되지 못할 가능성 또한 있다. 셋째, 빠른 결과에 대한 수요와 지역 역량 구축은 조화되지 못한다. USAID는 주어진 시간 내에, 가용할 수 있는 재원으로 달성할 수 있는 것에 대해 비현실적 기대를 가질 수도 있으며, 그 결과 프로그램 평가는 실제 현상이 나타나기 이전에 평가할 결과를 고안해두는 경우가 많다. 이런 최소한의 시간 내에 빠르고 적절한 결과를 요구하는 것은 USAID가 장기적으로 지역사회의 주인의식을 제고하고자 하는 노력과는 맞지 않다. 네 번째, 결과의 정량적 측정에 중점을 둔다는 것이다. USAID와 정부 부처는 산출물에서 점차 결과로 중점을 옮겨가고 있다. 여전히 정량적 측정에 대해 중점을 두고 있는 경향이 남아있다. 이는 측정하기 어려운 조직의 역량 강화와 같은 목표는 간과될 수도 있다는 점을 의미한다. 정량적 평가에 중점을 두면, 면밀한 관찰과 인과 메커니즘을 평가하는데 오히려 해가 된다. 마지막으로 영향 평가를 지나치게 강조하고 있다. 영향 평가는 상당한 자원을 요구한다. 영향 평가가 잘 사용되지 못하여, 증거가 제한적인 상황에서 중요 질의에 응답할 수가 없는 경우도 있다. 상대적으로 영향 평가에 대한 많은 요청은 이런 평가 유형이 언제 필요한지에 대한 안내를 제공하는게 필요함을 보여준다.

또한 이런 요청은 결정적 효과에 대한 실험 방법과 준실험방법을 사용하는 것을 선호함을 보여준다. 특히 무작위 비교연구(RCTs, Randomized Control Trials)는 다수에게 절대적인 것으로 보이며, RCTs 역시 적절한 때가 드물다는 것을 간과하고 있다는 점이다(InterAction, 2013). 이와 관련하여 USAID는 PSD-IAI에 의해 개발된 모니터링과 평가를 위한 증거 프레임워크의 정도(the Degrees of Evidence framework)가 평가 방법과 관련된 혼동을 해소하고 목적, 비용, 주요 질문에 대해 M&E 방법의 부합 정도, 신뢰성 수준, 가용 자원 수준에 맞는 방법론적 옵션을 평가할 수 있도록 포괄적이고 실용적인 프레임워크를 제시하고 있다. 증거 프레임워크의 정도는 다수 기준을 사용한 적용을 한정하고, 과정상 대안적 평가 방법의 활용 및 가치를 제시하고 있다. 모든 체계적 M&E를 위한 기초로서 프로그램 활동을 목록화하고, 특정 산출물, 결과, 효과를 보여주는 인과 모델이라고 볼 수 있다. 프레임워크 내에서 방법론적 적용은 다음의 방법론적 원칙에 맞는 연구 설계에 따라 결정된다. 첫 번째는 방법론적 타당성(validity)으로서, 내적 타당성, 외적 타당성, 구성 타당성, 통계적 결론 타당성 등을 볼 수 있다. 두 번째는 삼각측량(triangulation)으로서, 프로그램 효과성의 증거는 다양한 증거로 지지를 받을 때 더욱 강력해진다. 특히 다양한 정량적, 정성적 연구 방법론을 결합한 혼용된 방법의 평가 설계는 연구자가 더 신뢰할 수 있는 평가 결과에 대해 삼각화할 수 있게 한다. 세 번째는 방법론적 투명성으로서 연구 방법론은 잘 기록되고 약점과 관련된 합의가 확인되어야 한다. 네 번째는 심도있는 데이터 수집 방법이다. 데이터 수집 방법은 유능한 연구자를 활용하고 심도있게 질적으로 통제된 측정을 포함한 좋은 실행(good practice)를 받아들일 수 있다. 네 번째는 방법론적 적정성으로서 연구 방법론은 연구 질의에 답할 수 있는 적정해야 한다. 이는 연구 방법론 선정은 연구 질의사항에 따라야 한다는 기본적 개념을 포함하고 있으며, 프로그램 평가는 적용하려는 연구 방법론을 미리 결정하는 것이 아니라, 연구 방법론을 연구자가 직면하게 되는 정책적, 자원 및 현장 제약조건과 함께 질의사항에 맞게 매칭하는 것이다. 이러한 각각의 기준에 따라, '타당한(sound)'에서 '타당하지 않은(unsound)'까지로 볼 수 있다. 대략적 기준은 평가가 모든 기준에 걸쳐 얼마나 점수를 획득하느냐에 달려있다. 증거 프레임워크 정도는 기획자로 하여금 설정된 예산 제약사항 내에서 질의사항과 학습 어젠다에 평가 방법론을 매칭하게 해주는 실용적인 프레임워크이며, 이는 USAID가 더욱 정확하고 유의미한 방식으로 결과로서 생산해낸 증거의 질을 평가하고, 프로그램 기획과 설계를 위한 증거의 관련성을 알 수 있게 해준다(USAID, 2008).

[글상자 5] USAID 평가 관련 용어

평가는 판단의 증거로서 프로그램과 프로젝트의 특성과 성과에 대한 정보를 체계적으로 취합하여 분석하는 것을 말하며, 이는 현재와 미래의 프로그래밍에 대한 효과성을 높이고 결정을 내릴 수 있도록 하기 위해 시행된다. 평가(evaluation)는 총평(assessment)과는 차이가 있는데, 이는 프로젝트 설계 또는 비공식적 검토를 하기 위한 상황에서 국가 또는 분야를 검토하도록 고안되었기 때문이다.

- 영향 평가(impact evaluation)
 - : 한정된 사업 수행에 기인하는 개발 성과에서 변화를 측정하며, 영향 평가는 원인과 효과 모델에 근거하고 측정된 변화를 설명하는 사업보다 변수를 통제하는 신뢰할 수 있는 조건법적 서술을 요구한다. 치료를 제공받거나 통제 그룹으로 무작위로 배정된 수혜자간 비교를 통한 영향 평가는 사업 수행과 측정하려는 결과간 관계를 잘 보여주는 가장 강력한 증거를 제공한다.
- 성과 평가(Performance evaluations)
 - : 성과 평가는 다음과 같은 기술적이고 규범적인 질의에 중점을 둔다: 특정 프로젝트와 프로그램이 무엇을 성취했는가; 어떻게 실행되었는가; 어떻게 인식되고 가치를 갖는가; 예상한 결과가 나타났는가 등이다. 성과 평가는 전후 비교에 통합되기도 하지만, 일반적으로 조건법적(counterfactual)으로 한정된 것이 부족하다고 볼 수 있다.
- 성과 모니터링 (Performance monitoring)
 - : 성과 지표(indicator)에 있어서 성과의 변화를 모니터링 하는 것은 기대한 결과가 나타났는지, 제대로 실행되고 있는지를 나타낸다. 일반적으로 측정된 결과는 프로젝트 활동에 직접적이고 빠르게 나타난다.
- 성과 지표 (Performance indicators)
 - : 성과 지표는 프로젝트의 결과 프레임워크와 내제된 변화 이론에 기반하여 프로젝트 결과의 특징 또는 측면을 측정한다. 일반적으로 산출물은 프로그램 활동에 직접적으로 기인하며, 프로젝트 산출물은 주어진 프로그램만이 영향을 준 것은 아니라는 결과를 볼 수 있다.
- 성과 관리 (Performance management)
 - : 성과 관리(Managing for Results)는 프로그램 활동의 성과를 체계적으로 모니터링하는 과정이며, 계획된 결과를 위해 시행되고 있는지 성과 정보를 수집 및 분석하고, 성과 정보와 평가를 의사결정과 자원 배분 하는데 활용하고, 조직적 학습을 개선하고 이해관계자들에게 결과를 전달하기 위해 노력함

출처: 저자 재작성 / 참고: USAID, 2012

USAID는 증거기반 접근법과 관련, 여성과 소녀를 위한 가족계획과 생식보건 서비스 개선을 실행하기 위한 증거(E2A, Evidence to Action for Strengthened Family Planning and Reproductive Health Services for Women and Girls)를 추진하는데, 이는 효과적이고, 증거에 기반한 가족계획 및 생식보건서비스(FP/RH)를 확대하고, 개선된 질의 FP/RH 서비스 전달을 위한 지속가능한 접근법을 강화하여, 여성과 소녀가 생식의 전 주기에 있어서 FP/RH 서비스에 접근할 수 있도록 하는 프로그램이다. 2011년 9월 30일부터 시작된 이 5년간의 협력 협정은 Pathfinder가 아프리카 인구와 보건 연구 센터, ExpandNet, IntraHeath International, Management Sciences for Health and PATH 등과의 파트너십을 통해 운영한다. 주요 미션은 FP/RH와 다른 보건 서비스 분야의 전달에 있어서 발현되는(emerging) 것에서 증명된 우수 사례(proven best practices)까지의 과정의 효과성을 평가하고 문서화하며, 지역 역량 구축과 함께 FP/RH의 우수 사례를 도입 및 확대하는 것을 지원하고, 진행 중인 국가, 지역, 프로그램 내에서 활동을 강화하는 시설과 지역사회 기반 FP/RH 질적 개선을 실행하는 것 등을 지원하는 것이 주요 역할이다. 보통 가족 계획과 생식 보건 서비스에 있어서 기술적 지식과 정책으로의 이행, 프로그램과 집행 간의 연관을 찾기 힘들었는데, 이는 체계적 계획, 국가 주인의식, 증거로 뒷받침되는 증명된 방법론, 확대 과정과 성과에 대한 문서나 보고 등이 거의 없었기 때문이다. E2A는 FP/RH 시행을 확대하는데 있어서 기술적 리더십 역량을 갖고 있는데, ExpandNet, Improvement Collaborative, Virtual Fostering Change 방법론 등을 활용한다. 이런 방법론과 프레임워크를 통해서 성공 기록을 갖게 되고 FP/RH 서비스 전달 이니셔티브를 확대하기 위해서 정부와 다른 이해관계자간 협업하는데 E2A가 활용하는 접근법이다. 그 중 ExpandNet 방법론은 세계보건기구가 지원하고 핵심적인 E2A의 파트너 기관 중 하나인 조직체인 ExpandNet이 조율하는 프레임워크이다. 이 방법론은 시범사업/필드 테스트를 계획하는 단계와 사업 테스트가 완수되었을 때 확산을 위해 주의를 기울인다. 시범 사업이 설계되면, ExpandNet 방법론은 프로젝트 기획자가 지속가능한 확대를 위한 잠재성과 관련된 권고안을 고려한다. 그 외에도 E2A는 국가나 지역 수요와 필요사항에 따라 확산을 위해 Improvement Collaborative와 Virtual Fostering Change 방법론 등과 같은 다른 방법론을 활용하기도 한다. E2A는 증명된 FP/RH 실행의 체계적 확산이 부족한 것이 여성과 소녀들의 보건 여건 개선을 저해하는 중요한 요소로 간주한다. 과정과 성과에 대해 문서화하여야, 즉 좋은 사례임을 증명할 수 있어야, 증거를 생성하고, 공유하며, 반복될 수 있도록 할 수 있다(E2A 홈페이지, 2013년 11월 검색).

[글상자 6] 연구의 유형

미국 교육부와 국립 과학 재단은 2011년 과학, 기술, 엔지니어링, 수학 교육에 있어서 지식 개발의 질, 일관성을 개선하기 위한 기관간 가이드라인을 구축하는 작업을 착수하였으며, 이에 따라 2013년 가이드라인을 구축하였다. 증거와 관련하여, 6가지의 연구유형을 제시하고 있는데, 이는 증거의 ‘파이프라인’을 구축한다.

- 1 유형: 기초 연구
 - 개선점과 기타 관련 연구 결과에 기여할 수 있는 기초 연구를 말하며, 다양한 상황에서 연구와 개발에 영향을 미치는 방법론을 테스트하고, 모색함
- 2 유형: 초기 또는 탐색 조사
 - 연구 결과를 개선하기 위한 진행될 사업 또는 전략을 위한 기본사항을 구축할 수 있도록 논리 구조를 만들어 냄
- 3 유형: 설계/개발 연구
 - 목표 달성을 위한 해결책을 고안하며, 개발 과정에서 피드백을 제공하기 위한 개별 요소를 테스트하는 것을 포함하여 사업과 전략을 설계하고 발전시킬 수 있는 기존 이론과 증거에 중점을 두게 되고 연구 결과는 결과 이면의 기본 이론을 더 이해할 수 있도록 추가적인 작업이 생길 수 있음
- 4 유형: 효능(efficacy) 연구
 - 지원이 충분한 이상적인 상황 하에, 전략이나 사업을 테스트해보며 단수 이해 집단에 국한해 시행할 수 있음
- 5 유형: 효과성(effectiveness) 연구
 - 목표 상황에 맞게 사업이나 전략을 적용할 때 효과성을 검토함
- 6 유형: Scale –up 연구
 - 대상 집단, 상황 전반에 있어서 효과성을 검토하여 본 연구를 통해 확대할 수 있는지를 확인함

출처: 저자 재작성 / 참고: 미국 교육부 & 국가 과학재단, 2013

미국의 증거기반 정책을 강조하는 상황에 맞게, 증거기반 정책을 위한 연합(Coalition, Coalition for Evidence-based Policy)이 설립되었다. 비영리, 초당파적 기관으로서, Coalition의 주요 미션은 “효과가 있는 것(What works)”에 대한 엄격한 증거를 활용함으로써 정부의 효과성을 높이하고자 노력하고 있다. Coalition의 주요 활동은 효과적인 것으로 평가받는데, 주요 세 가지 활동은 첫 번째로 사회 프로그램의 효과성 증대를 위한 가치와 과학적, 무작위 통제 실험이 갖는 높은 가치와 신뢰성에 대해 정책결정자들을 교육시키는 것이고, 두 번째는 기존 사회 프로그램과 시연(demonstration)의 평가를 면밀한 검토를 지원하고, 세 번째는 특정 평가 관련 요구에 대응하여 정책결정자에

게 일대일 피드백과 자문을 제공하는 것이다. Coalition의 주요 업적은 정책결정자들에게 의해 증거기반을 활용한 다양한 정책이 법문화된 것인데, 그 예로 증거기반 가정 방문 프로그램(Evidence-Based Home Visitation Program), 증거기반 미성년자 임신방지 프로그램(Evidence-Based Teen Pregnancy Prevention Program), 혁신펀드 투자(Investing in Innovation Fund) 등이 있다(Coalition for Evidence-Based Policy, 2013; Wallace, 2011).

그 외에도 증거기반 지식 및 접근법과 관련하여 국제기구와 선진 공여국을 중심으로 이를 활용하는 사례를 볼 수 있다. UNDP는 2014-2017년 Strategic Plan 초안에서 제도 효과성 변화(transforming institutional effectiveness)를 위해 결과기반 관리(result-based management, 이하 RBM)를 통한 높은 수준의 프로그램 운영을 강조하는데, 이를 위해 다양한 개발 단계에서 시행된 국가의 유사점 및 차이점에 관한 증거를 활용하여 효과적이고 적용가능한 개발 해결책을 제시하는데 있어서, 증거기반 접근법을 강조하고 있다(UNDP, 2013).

OECD는 2011년 장관급회의에서 증거기반 분석, 정책 대화, 동료 학습에 기반한 공공 정책의 기준을 설정하고 있음을 명시하며 회원국들이 개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development)을 위해 증거기반 분석을 제고해야 함을 강조하였다(OECD, 2011). 캐나다 국제개발처(CIDA)는 RBM과 관련하여 논리모형 구축 및 수행 측정 프레임워크 구축을 통해 증거를 활용할 것을 명시하였다.

이에 더해, World Bank는 ‘science of delivery’라는 용어를 강조하고 있는데, 이는 지역의 경험을 취합하여 지식을 실행할 수 있도록 시행하며, 사업담당자의 가장 성공적인 경험에 증거한 원조 집행방안을 전수하며, 원조에 있어 혁신을 유도할 수 있는 연구를 포함한다. 원조 집행의 문제점을 해결하기 위한 성공적 접근법을 적용할 수 있도록 이론적, 분석적 프레임을 발전시킬 수 있다는 점에서, 증거기반 접근법과 상응할 수 있는 것으로 판단되는 실정이다.

4. KOICA의 증거기반 접근법 활용 방안

국제기구 및 선진 공여국 기관을 중심으로 증거기반 지식 및 접근법을 개발협력사업 전반에 활용하기 위한 노력을 기울이고 있음을 확인하였다. KOICA 역시 개발협력사업 추진에 있어서 성공 및 실패 사례를 분석하여, RBM, 증거기반 접근법, 평가 등을 강조하고 있는 실정이다. 이번 장에서는 증거기반 지식 및 접근법을 적극 활용하고 있는 기관의 사례 분석을 통한 시사점을 확인하여, KOICA가 개발효과성 제고를 위해 활용할 수 있는 방안을 도출하고자 한다.

4.1. KOICA의 제약요소

증거기반 접근법을 도입하기에 앞서, KOICA의 사업계획과 평가 등을 중심으로 제약요소를 확인하고자 한다. KOICA는 개도국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상으로 지속가능한 사회경제발전을 실현하고, 국제사회와 상호조화를 통해 범지구적 개발 문제 해결에 기여하는 것을 미션으로 하며, 국별 맞춤 원조 강화, 참여를 통한 인적역량 개발, 선진 ODA 수행체계 선도, 경영시스템 효율화 및 투명성 제고를 4대 추진전략으로 하여, 프로젝트 사업, 개발컨설팅 사업, 연수사업, 민관협력사업 등 다양한 협력사업을 수행하고 있다(KOICA, 2013).

KOICA는 정책과 전략수립 과정에 있어서 정책결정자 중심의 하향식(top-down) 방식을 취하고 있다. 이는 정책결정자의 의견이나 선입견 등에 의해 올바르지 않은 정책과 전략이 수립될 가능성이 있음을 의미하며, 연구를 통한 결과와 증거가 반영되지 않을 수도 있다. 연구를 통한 결과와 증거를 정리 및 분석하고 있지 않기 때문에 필요에 따라 활용하기가 어렵다. 평가와 관련하여, 수행한 결과를 전략에 활용하는 환류 시스템이 체계적으로 갖춰져 있지 않으며, 특히 사후평가⁶⁾나 성과평가의 경우 많지 않고, base-line, end-line survey는 거의 시행되지 못한 실정이다. 개발협력분야에 있어서 연구는 연구방법에 있어서 정성적 방법이 주로 시행되며, 정량적 연구는 제한적으로 시행되고 있는 등 KOICA는 제약요소를 가지고 있음을 확인할 수 있다.

6) KOICA는 개별프로젝트 사업의 사후평가를 2011년도 8%(153건 중 13건 수행), 2012년도 10%(136건 중 13건 수행)를 각각 기록했다(KOICA, 2013).

이러한 제약요소를 확인한 바, KOICA가 개발협력 효과성을 높이기 위해 증거기반 접근법을 도입하여 활성화하게 된다면, 어떻게 활용할 수 있는지를 확인해야 하며 앞서 살펴본 제약요소를 극복할 방안을 모색하는데 더욱 주력해야 한다.

4.2. KOICA의 증거기반 접근법 활용방안

Dhaliwal과 Tulloch(2012)는 증거기반 정책을 증진하기 위해 다음과 같은 전략이 있음을 언급하였다. 첫 번째로, 정책 기관에서 증거기반 정책 결정 문화를 증진해야 한다. 정책에서 엄격한 증거를 활용하게끔 하는 핵심 요소는 실행자의 역량을 구축하여 자신들의 업무에 증거를 찾아서 평가하고 통합할 수 있게 하는 것이다. 이를 위해서 교육이나 연수를 시행할 수 있다. 또한 정책결정자가 증거를 생산해내는 사람이 될 수 있게 지원하는데, 사업의 평가 단계에서 적극적으로 참여하게끔 하여 결과를 도출할 수 있도록 할 수 있다. 두 번째로 연구자와 정책결정자간 파트너십을 구축한다. 개발 기관은 증거기반 정책결정을 시행하는 문화가 구축되어 있으므로, 연구자와 정책결정자간 지속적 파트너십이 구축될 필요가 있다. 증거와 파트너십에 대한 정책결정자의 요청에 응하여 정보를 교환하거나 제공할 수 있어야 하며, 정책결정자가 증거를 잘 보급할 수 있도록 지원한다. 주요한 정책적 난제를 해결하기 위해서 다른 원조 기관과의 정책-연구 협력을 조직하여 운영한다.

앞서 DFID와 USAID를 살펴보았다. 두 기관에서 시행하고 있는 사례연구를 기반으로 KOICA가 얻을 수 있는 시사점과 도입 방안은 무엇일까?

첫째로 정책 수립에 있어서 증거와 정책간의 연계성을 높여야 한다. 해당 과정에서는 증거를 활용하는 경우가 흔하지 않다. 증거라고 볼 수 있는 자료를 선행하여 분석하기 보다는, 정책을 수립한 후 이를 뒷받침할 수 있는 연구나 자료를 나중에 찾거나, 증거가 있음에도 정책으로 반영되는 시간 상 공백이 크기도 하다. 앞서 살펴본 바와 같이 증거기반 접근법은 사업의 기획 단계에서 다양한 증거를 검토하고 확인함으로써 효과성을 높이기 위해서 많은 기관에서 강조하고 있다. 이런 점에서 KOICA 역시 이러한 노력을 해나가야 한다. 정책 결정자의 의견이나 선입견 등에 의해 내려질 수 있는 가능성을 낮추기 위해서 더더욱 필요하며 이때 중요한 점은 단기적으로, 시급을 요하는 정책

을 위한 연구나 증거를 모색하기 보다는, 장기적 관점에서 연구를 통한 증거를 확인하고, 다양한 연구방법론을 확인해야 한다는 것이다. KOICA는 ‘전략수립 계획서’를 사업 부서에서 공모하여, 전략사항으로 반영되어야 하는 사항과 주요 내용, 범위, 기대효과 등을 분석하여 실제 사업에 반영할 수 있도록 하며, 이는 사업과 연구의 결과나 정보를 통한 증거가 전략으로 반영될 수 있다는 점에서 긍정적이라고 볼 수 있다.

둘째로, KOICA는 사업의 전 과정에 있어서 증거를 사용할 수 있어야 한다. 단지 정책 수립이라는 단계에 국한하기 보다는, 사업의 전반적인 단계에서 증거를 검토하고 확인할 수 있어야 한다. 물론 한국 역시 다양한 단독 연구의 시행을 통해 증거라고 할 수 있는 바를 구축하고 있고, 이미 사용하고 있는지도 모른다. 다만, 연구가 연구로 그치지 않기 위해서는 연구 결과에 대한 질적 검토 및 확인 사항을 취합하여 다음 정책 결정 또는 진행되는 사업 또는 정책이 수정해야 할 사항을 확인하는데 쓰여야 한다. 이를 위해서는 사업과 정책의 이해관계자들이 증거에 대한 기본적 이해와 함께, 국제사회에서 증거기반 접근법이 강조되고 있는 배경과 함께 증거를 활용해야 하는 필요성을 확인할 수 있도록 도와야 한다. KOICA ODA 연구팀의 양질의 연구를 생산해내는 것과 동시에 관련 결과를 공유하고 보급하는데 노력하고 있다. ODA 평가실 역시 무상원조 성과와 조직성과 제고를 위해 평가업무를 강화하고자 하며, 그 중 특히 사후평가에 있어서 점진적으로 확대해 나가하고자 한다⁷⁾. 이는 KOICA 사업의 대표성을 확보하고 증명하기 위한 노력으로 볼 수 있다. 이렇듯 연구와 평가를 통한 증거 분석 노력이 나타나고 있는 만큼 사업 과정별로 담당자들이 증거를 적극 활용할 수 있도록 지원해야 한다.

셋째로, 연구와 평가 전문가 및 담당자의 역량을 강화해야 한다. USAID와 DFID의 경우 연구를 통한 증거 구축 과정에서 중요한 역할을 담당하는 연구자와 전문가를 적극 지원하고 있다. 한국은 아직 증거나 결과 중심 접근법에 대해 이해가 부족한 단계이므로, 연구를 통한 증거에 대한 지원과 투자가 많지 않다. 증거는 다양한 유형과 사업에서 수집될 수 있으므로, 이를 확인할 수 있고 활용할 수 있는 전문가 및 인력을 양성하고 이를 지원할 수 있는 체계를 구축할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 향후 이런 노력이 발전되어 DFID처럼 기관 내에 연구와 증거분석을 담당하는 부서를 만들 수도 있다. 이와 관련하여 KOICA는 정책 및 연구역량 강화를 위해, 연구주무부서와 정책·사업부

7) 2013년 12%에서, 2014년 15%, 2015년 18%로 점진적으로 확대해나갈 예정이다(KOICA, 2013)

서 간 공동 연구를 활성화하여 연구결과와 정책 및 사업간 연계를 강화해나가고자 한다. 또한 조직 내 정기적 연구 성과 공유 등을 통해 연구현안에 대한 인지 제고 및 연구 조사에 입각한 ODA 정책·사업 수립 및 기획을 통해 ODA 수행의 조직 역량을 강화하고 국외 공여기관 및 연구기관과의 공동연구를 통해 연구역량을 강화하고자 한다 (KOICA, 2013).

넷째로, 증거를 활용하여 성공적인 사례나 사업 결과를 확대할 수 있는 역량을 갖춰야 한다. 좋은 결과와 좋은 증거를 구축한다고 해서 사업의 효과성을 장담할 수는 없다. 사업 시행 과정에서 나타난 난제와 이를 해결하고자 하는 노력 등을 결합하여 평가와 모니터링 단계에서 반영한 바를 근거로 증거를 확인하고, 향후 사업을 시행할 때 참고할 수 있는 자료가 된다. 앞서 언급된 세 번째 방안과 관련된 것으로, 개인적 역량의 강화를 통해 조직의 역량이 강화될 수 있으며, 이는 사업에 반영되어 더욱 효과성을 높일 것으로 기대된다.

다섯 번째, KOICA 사업 수행 과정에서 평가와 모니터링을 강화해야 한다. 평가와 모니터링 역량 강화를 통해 사업 효과성을 증명함과 동시에, 기존에 평가결과를 전략에 활용하는 환류 시스템 부재에 따른 제약요소를 극복하기 위해서 환류를 반영하는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 사업 수행 단계별로 시행되는 평가를 엄밀하게 수행하여, 도출된 결과가 어떻게 반영될 수 있는지에 대한 고찰이 필요하다. 이는 유사한 사업을 시행할 때 참고할 수도 있고, 사업을 개선하는데 활용할 수도 있으므로 중요한 단계라고 볼 수 있다.

앞서 제안한 방안과 관련하여 증거기반 접근법을 실제 사업에 도입해서 운영해볼 필요가 있다. 예를 들어 KOICA에서 시행하는 직업훈련 사업과 관련하여, 가장 효과가 있었던 것, 즉 인력 양성과 역량 개발, 인력 운영의 측면에서 도움이 되는지에 대해 증거로 제시할 수 있는 바를 수집, 정리 한다. 이러한 사항을 종합하여 다양한 분석법 중 적합한 방법을 확인하여 분석해본다. 메타분석, 통계방법론, RCTs 등의 방법을 사용할 수 있으며, 이를 통해 시행된 사업이 실제로 효과적이었는지에 대한 증거를 확인한다. 사업수행 후 사후평가를 통해, 관련 내용을 재검토하며 부족한 점을 확인하고 향후 사업 시행시 보완해야 할 점을 확인한다. 이는 사업을 시행함에 있어 기존 사업 시행을 통한

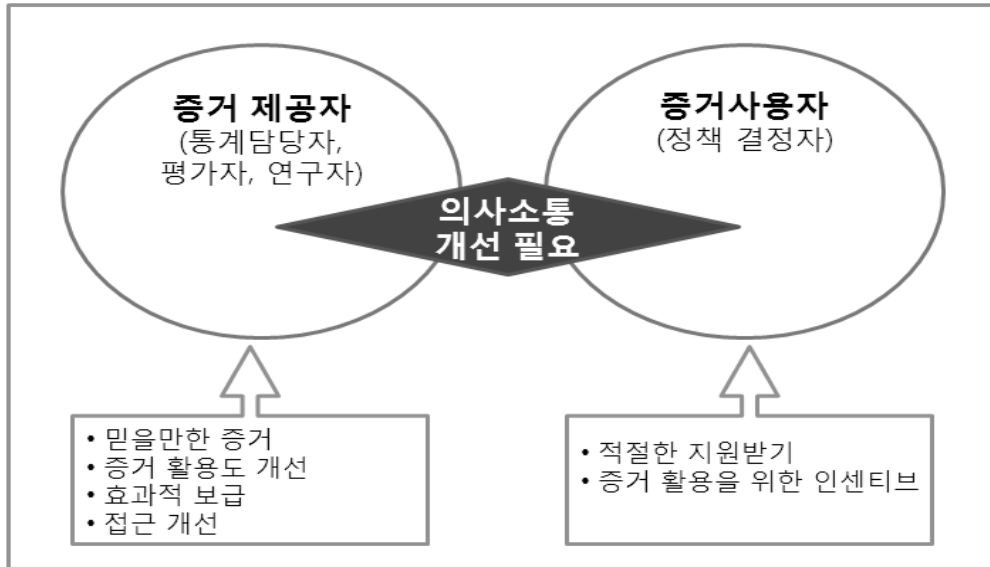
증거를 구축하고 확인하는 작업으로서, 이를 토대로 다른 유형, 다른 지역, 다른 분야로의 확대가 가능할 수 있다. KOICA가 지난 20여년간 시행해온 개발협력사업과 관련하여 모든 사업에 대해 증거기반 접근법을 도입하여 활용할 수는 없지만, 일부 사업을 대상으로 시범적으로 증거기반 접근법을 도입하여 점차 확대해나갈 수 있도록 해야 한다.

4.3. 정책 결정에의 증거기반 접근법 활용 연계

많은 정부와 원조 기관은 점차 의견기반 정책에서 증거기반 정책으로 변화해가고 있으며, 그 진행 과정은 증거에 영향을 받은 정책이라고 볼 수 있다. 이는 양질의 증거를 제공하기 위한 국가의 역량과 더불어 정책 환경(policy environment)의 성격에 따라 다를 수 있다. 정책 환경은 폐쇄적이고 부패가 만연한 사회에서 개방적이고 투명한 사회에 이르기까지 다양하다. 정책 환경과 관련하여 정치 및 사회 체계가 증거의 활용에 영향을 끼치는데, 증거의 타이밍, 재원의 가용성, 가치와 신념, 이데올로기 등이 주요 이슈이다. 또한 개인의 경험과 전문성이 정책 결정자의 판단에 영향을 미칠 수 있으며, 국가내의 연구기관, 지도자, 비정부기구, 언론사를 포함한 로비 집단도 그런 영향력을 행사할 수 있다.

증거를 단지 유용하게(usable) 하는 것뿐만 아니라, 사용할 수 있게(usable)하여, 정책과 실행 차원에서 활용할 수 있게 기여하는 것이 정책결정자와 원조 집행방안에서 중요하다 볼 수 있다. 정책결정 과정에 기술적 원칙이나 방법(증거)을 매칭해야 하며, 이는 그림 7에서 볼 수 있다.

▶ 그림 7. 정책결정의 주요 이해관계자와 정책에의 증거 매칭 구조도



출처: 저자 재구성 / 참고: Segone, 2009

정책결정에 있어서 주요 이해관계자는 증거를 제공하는 자(통계담당자, 평가자, 연구자 등)와 증거를 사용하는 자(정책 결정자)로 볼 수 있다. 정책결정을 효과적으로 지원하고 실행할 수 있도록 필요한 증거를 확보하기 위해 양자간 협력이 무엇보다도 중요하다. 최적의 증거 확보는 잘 알려져 있는 입증된 정보를 활용할 수 있다는 것이고, 이를 위해서는 상호간 지속적인 상호관계를 개선할 필요가 있다. 정책결정자는 그들이 필요한 증거가 무엇인지, 왜 필요한지, 또 언제 필요한지를 알아야 하며, 제공자는 필요한 증거를 어떻게 제공할 수 있는지에 대해 알아야 한다. 상호작용이 중요하다는 점에서는 양자간 공동의 이해관계를 확인할 수 있지만, 무엇보다도 각각은 증거에 대한 다음 사항을 견지해야 한다. 우선 증거 제공자는 증거의 신뢰성, 증거의 활용도 개선, 효과적 보급, 접근 개선에 중점을 두어야 하며, 정책결정자는 증거에 있어 적절한 지원을 받고, 이를 활용해야 하는 인센티브⁸⁾를 확인하고자 한다(Segone, 2009). 이를 위해서 전

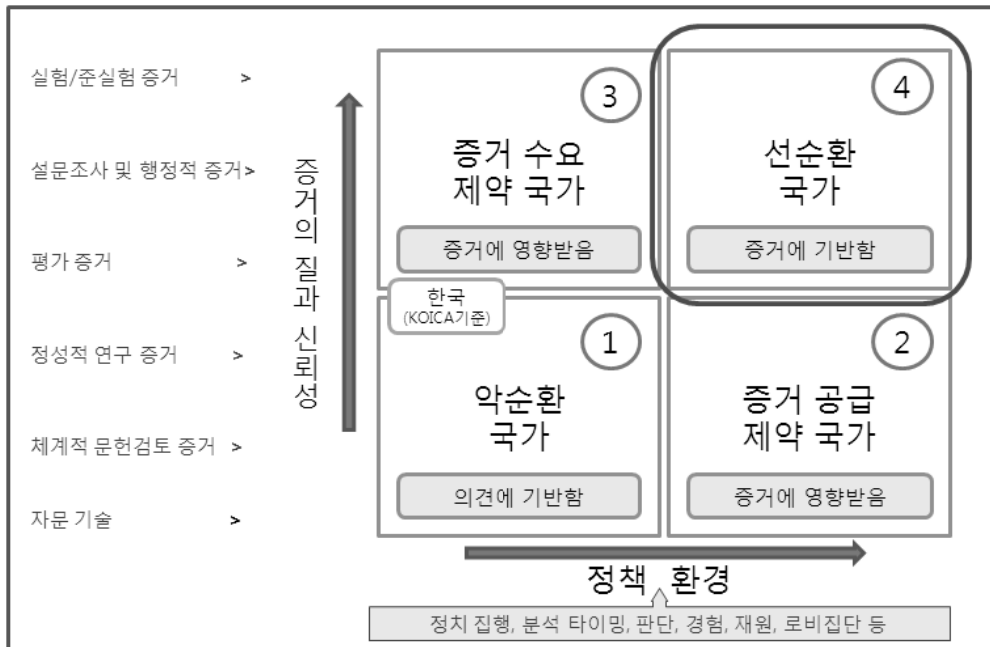
8) 영국 내각사무처(Cabinet Office)는 정부의 전문적 기술 개발을 지원하기 위한 프레임워크(PSG, Professional Skills for Government)를 구축했다. PSG 프레임워크는 공무원의 지위와 직무에 대해 설명하고 있다. 직무와 관련하여 핵심 기술로서 인적 관리, 프로젝트와 프로그램 관리, 전략적 사고, 의사소통과 마케팅, 재무 관리에 더해 증거의 분석과 활용을 꼽고 있다. 이를 통해 정책결정자 또는 정책과정에 참여하는 담당자로 하여금 사업수행에 있어서 증거를 적극 활용할 수 있는 하나의 의무이자 인센티브가 주어진다고 볼 수 있다(Civil Service 홈페이지, 2013년 12월 11일 검색)

략적 방식에 있어서 정부의 정책 계획 단계에 연구계획을 통합하도록 노력하는 방안이 제시될 수 있는데, 이 과정을 통해 관련 이해관계자들을 조율하여 정책과 연구를 통한 증거가 통합되고 일관성을 갖출 수 있다(Davies, 2005).

적절한 증거의 공급과 수요를 매칭해야 하는데, 이를 위해서 실제 사업 집행 과정에서 통계와 평가에 대해 이해하고 활용하고자 하는 노력을 기해야 한다. 정책 결정자와 집행자는 모두 가용할 수 있는 다양한 증거가 무엇이지, 어떻게 얻을 수 있는지, 어떻게 비판적으로 평가할 수 있는지에 대해 알아야 한다. 또한 정책결정에 있어서 증거가 사용가능할 수 있도록 해야 하는데, 예를 들어 통계 자료가 있다면, 이를 해석하여 정보가 왜곡이나 오해의 여지없이 정책결정자가 활용할 수 있도록 전달되는 것을 말한다. 증거의 종류나 유형에 따라 증거 제공자가 노력해야 할 부분이라 볼 수 있다. 또 한 가지 중요한 사항은 양질의 증거를 확인하여 필요한 사람에게 어떻게 잘 보급하고, 관련 증거 정보에 접근할 수 있을지를 알려주는 것이다. 보급과 관련해서는 관련 정보를 외부(국내외)로 공지하고, 접근성을 높이기 위해서는 웹사이트나 정보 보관소(repository) 등을 구축하여 활용할 수 있게 하는 것도 좋은 예라고 볼 수 있다. 또한 정책 결정자 측면에서 증거를 활용해야 하는 인센티브가 중요하다고 볼 수 있는데, 이는 기존 증거기반 분석을 통해 확인하는 증거를 위한 'pull'을 높이고, 정책개발 과정에서 분석 전문가를 참여시키는 등의 증거 활용을 촉진할 수 있는 방안을 제시할 수 있다(Segone, 2009).

정책 결정자가 활용할 수 있는 증거의 양과 질, 활용할 수 있는 정도의 측면에서 국가 간 차이가 크다고 볼 수 있다. 그에 따라 정책결정의 역학(dynamic)을 확인하여 구분한 바는 아래 그림 8에서 볼 수 있다.

▶ 그림 8. 정책결정 역학 및 증거 활용에 따른 국가 분류



출처: 저자 재작성 / 참고: Segone, 2009

그림 8은 증거를 정책결정에 활용하는데 있어서 악순환적 국가에서 선순환적 국가에 이르기까지 네 가지 층위로 구분하여 보여준다. 표에 명시된 번호에 따라 관련 내용을 정리하고자 한다.

1) 악순환적 국가

의견에 기반한 악순환적 국가의 경우 증거가 약하고, 정책결정자가 잘 활용하지도 않는다. 증거기반 정책결정은 실행되지 않고, 좋지 않은 정책결정을 내리거나 좋지 않은 개발 결과를 가져온다. 이 경우, 증거의 수요와 공급을 모두 늘리고, 증거를 생산하는 사람과 사용하는 사람 간 대화의 여지를 개선하는 방법을 지원해야 한다.

2) 증거 공급 제약 국가

증거 공급 제약 국가는 증거가 부족함에도 정책결정자들이 많이 활용하고자 한다. 하지

만 증거의 부족은 정책결정의 질을 떨어뜨리고 개발 결과가 좋지 않게 된다. 이를 개선하기 위해서는 증거의 양과 질을 높이는 방법을 채택해야 하며, 역량개발을 위한 추가적 기술 지원이 필요하다. 문제는 빨리 증거를 개선하고자 하는 것과 장기적 관점에서 국가의 모니터링과 평가의 수행을 개선하기 위한 것 간의 격차에 있다.

3) 증거 수요 제약 국가

증거 수요 제약 국가는 증거의 양과 질은 개선되지만, 정책 결정 과정에서 사용되지 않는데, 정책 결정자가 활용할 인센티브가 없어서 사용하지 않거나 역량이 없는 경우 때문이다. 이는 정책 설계와 개발 결과가 안 좋게 나타난다. 정책 결정자는 그들이 취하려 하는 결정을 증거가 지원하지 않을 때 더 많은 압박을 받을 수 있음에 대해 모르는 경우가 많다. 이때, 증거에 대한 수요를 높이는데 주력해야 한다.

4) 선순환적 국가

선순환적 국가는 증거가 개선되고, 정책 결정에서도 더욱 잘 활용되는 상황을 보여준다. 좋은 또는 개선된 증거를 양산해내는 것은 정책결정에서 폭넓게 사용될 수 있도록 매칭할 수 있는데, 이 두 가지 과정은 상보적이며 정책 설계와 개발 결과를 더욱 개선할 수 있게 해준다(Segone, 2009).

앞서 살펴본 KOICA의 제약요소를 검토한 바 있다. 이를 한국으로 일반화할 수는 없겠지만, 대략적으로 한국의 범주를 4가지 분류 속에서 정한다고 할 때, 1번과 3번의 경계로 볼 수 있다. 이는 정성적, 정량적 평가와 연구를 통해 증거 자료를 양산하고 분석하는 노력은 있으나, 양질의 증거를 위한 연구방법론과 평가방법론이 구체화되어 있지 않고, 증거에 기반하여 정책을 수립하는 것이 정례화되어 있지 않기 때문이다. 단지 이것은 제약요소에 근거한 가정이며, 한국이 정확히 속한 범주를 가늠하기는 쉽지 않다. 다만 강조하고 싶은 점은 증거의 개선과, 정책결정 상황에서 잘 활용하고자 하는 의지를 확인하여 선순환적 과정으로 나아가야 한다는 것이다. 이때 증거에 기반한 악순환 국가에서 바로 증거에 기반한 선순환적 국가로 전환할 수는 없다. 증거에 영향을 받은 증거 수요 또는 공급 제약 국가로의 전환을 통해 궁극적으로 선순환적 국가로 전환될 것으로

예상되는데, 이런 상황에서는 증거수요 제약국가보다는 증거공급 제약국가로의 전환을 거쳐 선순환 국가로의 전환이 바람직하다고 볼 수 있다. 그 이유는 증거가 중요하다는 점을 인식하고, 증거를 정책결정에 반영하고자 하는 개방적인 환경이 조성되어 있으며, 정책결정자의 반영 의지가 있으므로, 질과 신뢰성이 우수한 확실한 증거가 공급된다면, 개선의 여지가 있기 때문이다. 이를 위해서는 점진적으로 증거를 양산해낼 수 있는 연구 역량의 강화 및 증거를 도입하여 정책결정 과정에 활용한 우수 사례를 확인하여, 점차 증거기반 접근법을 폭넓게 적용 및 활용할 수 있도록 한다.

5. 결론

본 연구는 개발협력에 있어서 원조가 끼친 영향에 대한 효과성 측면에서 비롯되어, 개발 효과성 제고 및 원조 집행의 책임성과 투명성 요구를 배경으로 한다.

세계 경제위기와 원조 효과성에 대한 의구심이 생겨나면서 원조를 위한 예산과 집행의 책임성과 투명성이 요구되고 있으며, 공여국 정부는 이를 확인한 바 원조의 질적 측면에 대한 노력이 나타나게 되었다. 그런 측면에서 원조의 영향과 평가 수준을 높이는데 있어서 증거기반 접근법과 정책 결정을 시행하여 효과성을 높여야 한다는 논의가 나타나게 되었다.

증거기반은 새로운 개념이 아니라, 의학분야에서 처음 사용되어 다양한 학문 분야에서 활용되는 용어이다. 개발협력분야에 있어서 증거기반 지식은 개발협력사업 시행 과정에서 나타난 결과를 통해 의사결정을 내리고, 향후 사업을 시행하기 위한 지식으로 정의할 수 있다. 공여국 측면에서는 증거기반 접근법을 활용하여 납세자들에게 원조액이 잘 활용되고 있음을 보여주고, 원조사업 시행상 문제점을 개선하며, 사업시행 효과성을 높이기 위한 모니터링과 평가 시행 방식을 개선할 수 있다. 수원국의 측면에서는 개발 효과성과 관련하여 주인의식과 참여가 강조되는 만큼 사업 시행시 기존의 좋은 사례와 증거를 확인 및 도입할 수 있다는데서 의의가 있다.

본 연구는 DFID와 USAID의 증거기반 접근법 활용 사례를 분석하였다. DFID는 증거를 정책과 프로그램을 결정하는데 핵심적인 역할을 하는 것으로 보고, 이런 정책결정과정에서 연구를 통한 증거를 활용하기 위해 노력한다. 이를 위한 연구를 통한 증거와 평가에 대한 지원을 높이고 있으며, 특히 연구와 증거 부서가 구축되어 그 노력을 구체화하였다. USAID는 증거기반 접근법 도입을 통해 프로그램 주기를 구축하여 전 과정에서 증거를 강조하고 활용하고자 한다. 특히 모니터링과 평가 측면에서 증거를 활용 및 분석하는 노력을 강조하고 있는데, 이는 ‘증거 프레임워크 정도’와 ‘증거기반 정책을 위한 연합’을 통해 더욱 본격화되었다.

관련 기관 분석을 통한 시사점을 바탕으로 방안을 도출하기에 앞서, KOICA의 제약요소에 대해 먼저 살펴보았다. 정책과 전략수립 과정에서 연구를 통한 결과와 증거가 반영되지 않는 경우가 많으며, 이는 정책결정자 중심의 하향식(top-down) 방식을 취하여 정책결정자의 의견이나 선입견 등에 의해 올바르지 않은 정책과 전략이 수립될 수도 있다. 또한 연구를 통한 결과와 증거를 체계적으로 정리 및 분석하지 못하기 때문에 필요가 있더라도 적시에 활용하기가 어렵다. 평가와 관련하여 수행 결과가 전략에 활용되는 체계가 갖춰져 있지 않으며, 사후 평가나 성과평가의 경우 시행 횟수가 작다. 또한 연구가 정성적 방법으로 시행되는 경우가 대부분이고, 정량적 연구는 제한적으로 시행되고 있는 등의 제약요소가 있음을 알 수 있다.

이를 극복하기 위한 방안으로 본 연구는 다음을 제안한다. 첫째, 정책 수립에 있어서 증거와 정책간의 연계성을 높여야 한다. 이를 위해서 증거기반 접근법은 사업 기획 단계에서 다양한 증거를 수집하여 활용할 수 있어야 한다. 이를 통해 연구를 통한 증거가 정책과 연계될 수 있도록 해야 한다. KOICA는 장기적 관점에서 연구를 통한 증거를 확인하고, 체계적으로 수집하고 분석하여 활용할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 사업의 전 과정에 있어서 증거를 활용할 수 있어야 한다. 정책 수립은 개발협력사업에 있어서 상위의 단계이며, 수립된 정책이 사업에 시행될 수 있도록 관련된 연구와 증거를 검토하고 확인할 수 있어야 한다. 셋째, 연구와 평가 전문가 및 담당자의 역량을 강화해야 한다. USAID와 DFID의 경우 연구를 통한 증거를 강조함에 따라 이를 수행하는 연구자와 전문가를 적극 지원하고 있다. 이를 위해서 KOICA는 연구를 통한 증거에 대한 필요성에 대해 이해하고, 이를 시행할 수 있는 전문가와 인력을 양성할 수 있도록 지원 체계를 갖춰야 한다. 넷째, 증거를 활용한 성공 사례나 사업 결과를 확대할 수 있는 역량을 갖춰야 한다. 좋은 결과와 증거 구축이 사업의 효과성을 보장하지는 않는 만큼 이를 적극적으로 활용하기 위한 역량을 구축해야 한다. 다섯째, KOICA 사업 수행과정에서 평가와 모니터링을 강화해야 한다. KOICA 사업의 효과성을 증명함과 동시에 시행과정에서 나타난 제약요소를 극복하여 사업을 개선하는 방식으로 활용하는 측면에서 평가와 모니터링 단계에서 증거는 학습이자 개선을 위한 도구일 수 있기 때문이다.

본 연구는 증거기반 접근법에 대한 개념과 사례분석을 통해 상기의 제안사항을 도출하였다. KOICA 차원의 증거기반 접근법을 활용한 개선방안을 제시하였지만, 이는 더 나

아가서 국내 다양한 기관에서도 적용될 수 있는 방안이라고 볼 수 있다. 특히 정책결정의 주요 이해관계자인 정책결정자와 증거 제공자간의 상호관계를 개선하여 노력해야 하며, 증거의 공급과 수요를 매칭하여 실제 사업에서 통계, 평가, 연구 등을 활용할 수 있어야 한다. 양질의 증거 생산과 구축에 못지않게 잘 보급하고, 관련 증거를 접근할 수 있는 지원책 또한 필요하다. 이때 중요한 점은 증거기반 접근법이 모든 문제를 해결해주는 하나의 해결책이라고 보기 보다는, 개발협력사업의 효과성을 높이고 사업 수행의 전 과정, 특히 정책결정과정과 평가 과정에서 기존 사업을 더욱 개선할 수 있는 하나의 방안으로 보아야 한다는 점이다. 본 연구에서 제시된 방안을 계기로, 구체적인 행동계획과 이행 사례 분석이 후속연구로 계속될 필요가 있다.

참고문헌

국내문헌

윤건. (2012). 증거기반 공공기관 개혁정책 수행을 위한 과제. 한국행정학회 하계학술 발표논문집, 2012(단일호), 1-30.

KOICA. (2013). 2013년 KOICA 대외무상원조 사업계획 (내부문서)

국외문헌

Assane Mayaki, I. (2010). South-South Mutual Learning: A priority for national capacity development in Africa. Special Report. Development Outreach. World Bank Institute, October 2010

Bachtiar, P. P. (2011). Producing Evidence to Inform Policy Process in Indonesia: The Challenges on the Supply Side. Towards Pro-Poor Policy Through Research. No. 32, Sep-Dec, 2011. Newsletter. The SMERU Research Institute.

Banerjee, A., & He, R. (2008). Making aid work. Reinventing foreign aid, 47-92.

Banks, G. (2009). Evidence-based policy making: What is it? How do we get it?. How do we get it.

Bester, A. (2012). Results-Based Management in the United Nations Development System: Progress and Challenges. Report prepared for the United Nations Department of Economic and Social Affairs, for the Quadrennial Comprehensive Policy Preview. Draft, 10 July 2012.

Boaz, A., Grayson, L., Levitt, R., & Solesbury, W. (2008). Does evidence-based policy work? Learning from the UK experience. Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, 4(2), 233-253.

- Bowen S. & Zwi, A. B. (2005). Pathways to "evidence-informed" policy and practice: A framework for action. *PLoS Med* 2(7): e166.
- Coalition for Evidence-Based Policy. (2013). Evidence-based reform: Key to major gains in education, poverty reduction, crime prevention, and other areas of social policy.
- Davies, P. (2004). Is Evidence-Based Government Possible? Jerry Lee Lecture, presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D.C. 19 Feb, 2004
- Davies, P. (2005). Evidence-based Policy at the Cabinet Office: A transcript of a talk at ODI. Impact and Insight meeting, 17th October, 2005.
- Deaton, A. (2007). Evidence-based aid must not become the latest in a long string of development fads. *Making aid work*, 60–61.
- DFID. (2009). How to Note: Guidance on using the revised Logical Framework. A DFID Practice Paper, published in February, 2009
- DFID. (2013). How to Note: Assessing the Strength of Evidence. A DFID Practice Paper, published in February, 2013.
- DFID. (미상). Operational Plan 2011–2015: DFID Research and Evidence Division. Updated June 2012.
- Dhaliwal, I., & Tulloch, C. (2012). From research to policy: using evidence from impact evaluations to inform development policy. *Journal of Development Effectiveness*, 4(4), 515–536.
- Duflo, E., & Kremer, M. (2008). Making aid work. *Reinventing foreign aid*, 93–120.
- Forss, K., Vedung, E., Kruse, S.E., Mwaiselage, A., & Nilsson, A. (2008). Are SIDA Evaluations Good Enough? An Assessment of 34 Evaluation Reports. *Sida Studies in Evaluation* 2008:1. SIDA.
- Fowler, G. R. E. G. (2001). Evidence-based practice: Tools and techniques.

Systems, settings, people: Workforce development challenges for the alcohol and other drugs field, 93–107.

Garner, P., Meremikwu, M., Volmink, J., Xu, Q., & Smith, H. (2004). Putting evidence into practice: how middle and low income countries “get it together”. *BMJ: British Medical Journal*, 329(7473), 1036.

Girdwood, A. (2012) ‘DFID’s Use of Evidence: Achieving Value for Money Through Knowing ‘What Works’’, in *NORRAG NEWS, Value for Money in International Education: A New World of Results, Impacts and Outcomes*, No.47, April 2012, pp. 35–37

Herk, M. (2009). *The Coalition for Evidence-Based Policy: Its Role in Advancing Evidence-Based Reform, 2004–2009*. submitted to the William T. Grant Foundation.

InterAction (2013). *Monitoring and Evaluation, Policy Brief*. January, 2013.

Jackson, P. (2012). *Value for Money and International Development: Deconstructing Myths to Promote a More Constructive Discussion*. May 2012. OECD.

Jones, H. (2012). *Promoting evidence-based decision-making in development agencies*. London, Overseas.

Jones, H., & Mendizabal, E.. (2010). *Strengthening Learning from Research and Evaluation: Going with the Grain*. RAPID(Research and Policy in Development). ODI(Overseas Development Institute).

Kindornay, S. (2011). *From Aid to Development Effectiveness: A Working Paper*. The North–South Institute. Jan 2011.

Marston, G., & Watts, R. (2003). *Tampering with the evidence: A critical appraisal of evidence-based policy-making*. *The drawing board: An Australian review of public affairs*, 3(3), 143–163.

McKibbin, K. A. (1998). *Evidence-based practice*. *Bulletin of the Medical Library*

- Association, 86(3), 396.
- Mullen, E. J. (2006). Facilitating practitioner use of evidence-based practice. *Foundations of evidence-based social work practice*, 152–159.
- NDI(The North–South Institute). (2011). *A New Agenda for Development Assistance? From Aid to Development Effectiveness*. Policy Brief. Spring 2011
- Nutley, S., Davies, H., & Walter, I. (2002). Evidence based policy and practice: cross sector lessons from the UK. ESRC UK Centre for evidence based policy and practice: working paper, 9.
- OECD (2011). *Framework for an OECD Strategy on Development*. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris, 25–26 May 2011. OECD
- OECD. (2008). *Managing For Development Results Information Sheet*. Sept 2008. OECD.
- Pollard, A and Court, J (2005). *How Civil Society Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: A Literature Review*. ODI Working Paper 249, London: ODI
- Quibria, M. G. (2005). Rethinking Development Effectiveness. *World Economics*, 6(1), 101–117.
- Rycroft – Malone, J., Seers, K., Titchen, A., Harvey, G., Kitson, A., & McCormack, B. (2004). What counts as evidence in evidence-based practice?. *Journal of advanced nursing*, 47(1), 81–90.
- Sackett, D. L., Rosenberg, W. M., Gray, J. A., Haynes, R. B., & Richardson, W. S. (1996). Evidence based medicine: what it is and what it isn't. *BMJ: British Medical Journal*, 312(7023), 71.
- Segone, M. (2008). Evidence – based Policy Making and the Role of Monitoring and Evaluation within the New Aid Environment. Bridging the gap. The role of monitoring and evaluation in evidence-based policy

- making. The Evaluation Working Papers Issue #12, UNICEF
- Segone, M. (2009). Enhancing evidence-based policy-making through country-led monitoring and evaluation systems. Country-led monitoring and evaluation systems, 17.
- Shaxson, L. (2005). Is your evidence robust enough? Questions for policy makers and practitioners. Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, 1(1), 101–112.
- Shaxson, L. and Gwyn, E (2010). Developing a strategy for knowledge translation and brokering in public policymaking. paper on discussion at Special Workshop on Knowledge Translation and Brokering. October 20, 2010.
- Sutcliffe, S. Court J. (2005). Evidence-Based Policymaking: What Is It? How Does It Work? What Relevance for Developing Countries? Overseas Development Institute, 2005.
- Sutcliffe, Sophie and Julius Court (2005). Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?. Overseas Development Institute.
- Tarp, F. (2009). Aid Effectiveness.
- Task Team on South–South Cooperation (2011). Towards Effective South–South and Triangular Cooperation: Good Practice Paper. October 2011.
- Taylor, B. (2013). Evidence-Based Policy and Systemic Change: Conflicting Trends?. Springfield Working Series (1). The Springfield Centre, Durham
- UNDP (2013). Draft UNDP Strategic Plan, 2013–2017: Chaning with the World. Executive Board of the UNDP, the UN Population Fund and the UN Office for Project Services. UN. Annual Session 2013.
- USAID (2011). Program Cycle Overview. December 9, 2011. USAID

USAID. (2008). The Degrees of Evidence Framework. Program Evaluation Methodology. Breakfast Seminar #35. October 2, 2008.

Wallace, J. W. (2011). Review of the Coalition for Evidence-Based Policy. March 16, 2011.

Young, E. and L. Quinn (2002). Writing Effective Public Policy Papers: A Guide To Policy Advisers in Central and Eastern Europe. Budapest: LGI

웹사이트

* CIDA (<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/NAT-92213444-N2H>)

* Coalition for Evidence-Based Policy (<http://coalition4evidence.org/>)

* UK Civil Service (<http://www.civilservice.gov.uk/>)

* ICAI (<http://icai.independent.gov.uk/>)

참고 1. Coalition for Evidence-Based Policy의 증거기반 이니셔티브

1. A home visitation program for low-income families with young children at high risk of emotional, behavioral, or development problems, or child maltreatment.
 - **Evaluation Methods:** A well-conducted randomized controlled trial.
 - **Key Findings:** At the three-year follow-up, a 33% reduction in families' involvement with child protective services (CPS) for possible child maltreatment. At the one-year follow-up, 40–70% reductions in serious levels of (i) child conduct and language development problems, and (ii) mothers' psychological distress.
 - **Other:** A study limitation is that its sample was geographically concentrated in Bridgeport, Connecticut. Replication of these findings in a second trial, in another setting, would be desirable to confirm the initial results and establish that they generalize to other settings where the intervention might be implemented.

I. The Top Tier initiative's Expert Panel has identified this intervention as *Near Top Tier*.

The Panel finds that this intervention meets the “Near Top Tier” evidence standard, defined as:

Interventions shown to meet almost all elements of the Top Tier standard (i.e., well-conducted randomized controlled trials... showing sizable, sustained effects), and which only need one additional step to qualify. This category includes, for example, interventions that meet all elements of the standard in a single site, and just need a replication trial to confirm the initial findings and establish that they generalize to other sites.

II. Description of the Intervention:

Child FIRST (Child and Family Interagency Resource, Support, and Training) is a home visitation program for low-income families with children ages 6–36 months at high risk of emotional, behavioral, or developmental problems, or child maltreatment, based on child screening and/or family characteristics such as maternal depression.¹ Families are visited in their homes by a trained clinical team consisting of (i) a master's level

developmental/ mental health clinician, and (ii) a bachelor's level care coordinator. In the study described below, the team provided an average of 12 home visits over 22 weeks, each lasting 45–90 minutes.

The clinical team first partners with the parents to assess child and family strengths and needs, and develops a plan, tailored to all family members, to provide support and services. Based on this plan, the clinician provides parent–child psychotherapy and parent guidance designed to (i) help parents understand the reasons for and meaning of their child's negative behavior, and develop effective responses; and (ii) encourage positive maternal and child behaviors through parent–child play, reading, and family routines. The care coordinator, meanwhile, facilitates family utilization of appropriate community services (e.g., early education, housing, substance abuse treatment). The program's cost is approximately \$6,800 per family, in 2012 dollars.www.childfirst.net.
2 The program website is www.childfirst.net.

출처: Coalition for Evidence-Based Policy 웹사이트(<http://coalition4evidence.org/>)

2013년도 KOICA 연구보고서

- 국제개발협력지 2013년 1호
- 개도국 무역 촉진을 위한 ‘무역을 위한 원조(ArT)’ 개선방안
- 국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안
- 물 분야 ODA 연수 프로그램 추진방안 연구
- 국제개발협력지 2013년 2호
- 인도적 지원분야 역량강화를 위한 중장기 교육 및 훈련방안 연구
- 공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제
- 국제개발협력지 2013년 3호
- 개도국 일자리 창출 사업 지원방안 연구
- ODA백서 수립 및 시행체계 사례연구
- 공여기관의 시각에서 본 분야별 Post-2015 개발목표 (Post-MDGs)
- 국제개발협력지 2013년 4호
- KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구
- 개발협력사업에서의 적정기술 활성화 방안
- DEEP 프로그램 발전방안 연구

개발과 이슈

- 8호 | 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 합의
- 9호 | 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점
- 10호 | Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서
- 11호 | 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점
- 12호 | 모두를 위한 품위 있는 삶 : Post-2015 개발의제를 위한 UN사무총장 보고서
- 13호 | 개도국 지역공동체개발 사업 사례 연구 : 새마을 운동 ODA 확대 가능성을 중심으로

KOICA 개발정책 포커스

- 제14호 | 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안
- 제15호 | 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안
- 제16호 | 개도국 민간부문 활성화 ODA방안 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P) 사업을 중심으로
- 제17호 | 지식공유 분야 G20 서울 개발의제 이행방안

연구자료 ODA연구 2013-26-253

개발효과성 제고를 위한 증거기반 접근법 활용방안

발 행 2013년 12월

발 행 인 김 영 목

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 ODA연구팀

주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우:461-833)

전 화 031) 740-0114

팩 스 031) 740-0655

홈페이지 <http://www.koica.go.kr>

인 쇄 성신프린팅

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

발간등록번호 :11-B260003-000260-01

ISBN : 978-89-6469-180-9 93320