

KOICA 사업의 사전평가 강화방안 연구 보고서

2015. 12

참여 연구진

이재은

▶ 주요 경력

- KOICA 평가심사실 전문관(현)
- 이화여대 국제학(개발협력) 박사

▶ 주요 연구실적

- “Aid Effectiveness and Fragmentation: Changes in Global Aid Architecture and South Korea as an Emerging Donor,” in The South Korean Development Experience: Beyond Aid, Eun Mee Kim and Pil Ho Kim (eds.) 2014 New York: Palgrave Macmillan, (공저)
- Busan and Beyond: South Korea and the Transition from Aid Effectiveness to Development Effectiveness, Journal of International Development 25, 2013 (공저)
- 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략, 2012, KOICA (공저)

강황욱

▶ 주요 경력

- KOICA 중남미팀 팀장(현)

이효정

▶ 주요 경력

- KOICA 농어촌개발팀 과장 (현)
- 건국대학교 환경과학과 박사수료

▶ 주요 연구실적

- 우간다의 농업 현황 및 농업개발 정책분석, 한국국제농업개발학회지 28(1):1~6, 2016
- 국제개발협력 심화편, 2016, KOICA (공저)
- 2014, ICT를 활용한 농업부문 국제개발협력, 『세계농업』 vol. 170, pp.137-149. 한국농촌경제연구원.
- 2014, 세계은행과 FAO의 도시 농업 논의 동향, 『세계농업』 vol. 167, pp.151-168. 한국농촌경제연구원

이상미

▶ 주요 경력

- KOICA 연구개발팀 대리(현)

▶ 주요 연구실적

- 2015, 'Goal 8. 포괄적이며 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용, 그리고 모두를 위한 양질의 일자리 제공 (pp.155-174)', 지속가능개발목표 (SDGs)수립현황과 대응방안, 성남: 한국국제협력단.
- 2015, 신흥공여국 ODA 정책과 현황 : 폴란드, 성남: 한국국제협력단.
- 2015, 개발협력사업 성과관리 계량화 연구 : 표준지표(수혜자수) 활용을 중심으로, 성남: 한국국제협력단.
- 2014, ODA 의료보험분야 공여기관별 사례 연구 및 KOICA 의료보험사업 적용 방안 도출, 성남: 한국국제협력단

김진경

▶ 주요 경력

- KOICA 시민사회협력팀 전문관(현)
- 이화여대 국제학(개발협력) 박사

▶ 주요 연구실적

- "Postwar Reconstruction: Foreign Aid from the United States and South Korea's Space for Developing Capacity and Strengthening Ownership," in Korea and the World: Contemporary History and its Implications, 2015 Seoul : National Museum of Korean Contemporary History. (공저)
- "Coordination and Capacity Building in US Aid to South Korea, 1945-1975," in The South Korean Development Experience: Beyond Aid, Eun Mee Kim and Pil Ho Kim (eds.) 2014 New York: Palgrave Macmillan. (공저)
- From Development to Development Cooperation: Foreign Aid, Country Ownership, and the Developmental State in South Korea, The Pacific Review 26, 2013 (공저)

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

Contents

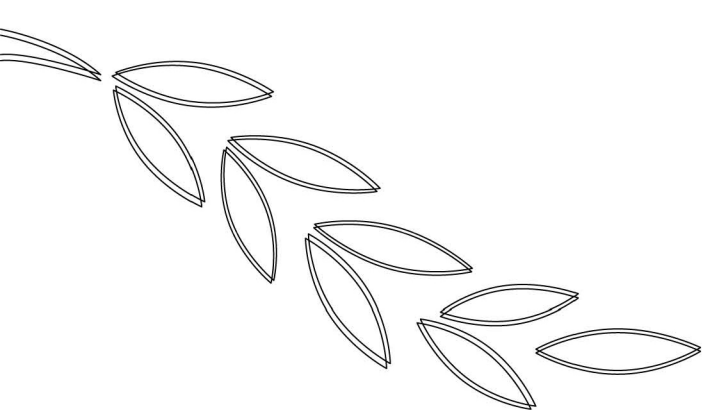
요약	i
I. 서론	1
1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구범위	6
3. 연구 단계별 수행방안	7
4. 연구 추진체계	9
II. 국내외 논의동향 및 권고사항	11
1. OECD DAC의 사전평가 원칙	13
2. 사전 빈곤영향 평가	24
III. 주요 공여기관의 사전평가 제도	27
1. EC	29
2. FAO	31
3. Danida	36
4. World Bank(WB)	42
5. JICA	50
IV. KOICA 사업기획 및 심사제도 현황분석	63
1. 예비조사	65
2. 신규 사업 심사	67
V. KOICA 사업의 사전평가방안 제안	71
1. 사전평가(예비조사) 시행 강화	74
2. 신규 사업심사 제도 개선	81
VI. 결 론	87
참고 문헌	91

[표 목차]

<표 I-1> 연구단계별 수행방안 및 산출물	8
<표 III-1> EC 사전평가 내용 구성	30
<표 III-2> EC 사전평가 보고서 체크리스트	31
<표 III-3> FAO 사전평가 위원회 구성	32
<표 III-4> FAO 사전평가 체크리스트 양식	33
<표 III-5> Danida 사업기획 단계 및 시점	37
<표 III-6> Danida 사전평가 주요 내용비교	41
<표 III-7> World Bank 사전평가 보고서 구성	43
<표 III-8> JICA 원조 유형별 평가 시기 및 원칙	52
<표 III-9> JICA 부서별 사전평가 역할분담 및 결과문서	53
<표 III-10> JICA 사전평가 체크리스트	54
<표 III-11> 사전평가표(Ex-ante Evaluation Table)	59
<표 IV-1> 사업심사표	69
<표 V-1> KOICA 사업의 사전평가 보고서 목차	76
<표 V-2> 심사항목 개선안	82

[그림 목차]

<그림 Ⅲ-1> JICA 사업기획 체계	51
<그림 Ⅳ-1> KOICA 사업 예비조사 절차별 현황 및 개선방안.....	66
<그림 Ⅳ-2> KOICA 예비조사 절차 및 조사 항목(안)	67



요 약



요 약



I. 서론

1. 연구배경 및 목적

사전평가란 일반적으로 사업 착수 이전에 사업의 적절성, 타당성, 잠재적 지속가능성을 종합적으로 분석하는 활동을 일컫는다(OECD 2002). 요컨대, 사전평가는 공통적으로 사업 기획안에 대한 품질관리를 그 핵심 목표로 한다. 수립된 사업 계획에 대한 객관적인 분석과 점검을 실시해, 계획을 강화함으로써 사업 내용의 적절성과 성과 달성 가능성을 제고할 수 있다. 한국국제협력단 역시 국제적인 논의 동향에 발맞추어 체계적인 사업의 성과관리를 통한 사업 효과성 제고를 위해 다양한 제도적 변화를 도모해오고 있다. 그러나 사업 대상 지역 현황과 개발수요와의 부합성 부족, 위험관리 및 성과관리의 취약성 등이 사업 효과성의 저해 요인으로 계속해서 제기되고 있다.

이에 본 연구는 KOICA 사업에 대한 사전평가 강화방안을 모색하고자 한다. 현행 예비조사의 사전평가 기능 강화를 위해 활용할 수 있는 방안과 도구를 마련하는데 초점을 두고자 한다. 현재 KOICA 사업에 대한 사전평가 기능을 담당하고 있는 예비조사와 더불어 그 결과에 대한 품질관리 기능을 개선할 수 있도록 신규 사업심사 제도와 함께 개선방안을 도출한다. 사업기획과 선정 단계의 통일성과 객관성을 한층 향상시킬 수 있는 제도적 개선방안과 기준을 제안한다.

2. 연구범위

본 연구는 크게 네 단계로 구성된다. 첫째, 국제사회의 사전평가 관련 논의와 권고사항을 파악함으로써, KOICA 사업에 대한 사전평가 제도의 방향성과 시행기준에 대한 정책적 시사점을 도출한다. 둘째, OECD DAC 주요 공여국의 사전평가 제도와 방향, 활용방

안을 살펴보고, 그 중 KOICA의 상황에 가장 적절한 정책적 시사점을 제시할 수 있는 사례를 선정해 심층조사를 진행한다. 셋째, KOICA 사업 발굴, 기획 및 심사제도의 현황을 분석한다. 2014년에 새로 도입한 차년도 사업 발굴·기획을 위한 예비조사 심화제도 및 신규 사업 심사제도, TAG 운영 제도 현황 및 문제점을 파악한다. 마지막으로 국제적 논의동향에 발맞추는 동시에, KOICA의 사업관리 체계와 수요에 부합하는 사전평가 강화방안을 제안한다.

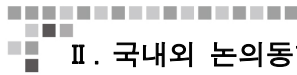
3. 연구 단계별 수행방안

본 연구는 다음과 같이 연구과정을 4단계로 나누고, 각 단계별 목표와 수행방법 및 산출물을 설정해 진행한다. 첫째, 국제사회의 논의동향 및 가이드라인 조사는 문헌조사를 바탕으로 진행한다. 관련 국내외 선행연구와 UN 및 OECD DAC의 관련 연구 보고서, 가이드라인 등을 검토해 사전평가의 추진방향을 확인하고 KOICA 사업에 적용할 수 있는 시사점을 도출한다.

둘째, OECD DAC 주요 공여기관의 사전평가 제도 및 활용 방안에 대한 사례연구는 문헌조사와 심층 인터뷰를 실시해 진행한다. 먼저 주요 공여기관의 사전평가 관련 정책서, 가이드라인 및 결과보고서 등으로 문헌조사를 실시하고, 그 결과를 토대로 KOICA의 사례에 가장 적절한 시사점을 제시할 수 있는 기관으로 JICA를 선정해 심층조사를 실시했다.

셋째, KOICA의 현재 사전평가 단계인 사업기획 및 심사 제도와 전략, 운용 현황 분석을 위해서는 관련 정책 및 전략서, 예비조사 결과보고서 등에 대한 문헌조사와 함께 KOICA 내부인력을 대상으로 심층 인터뷰를 실시한다.

마지막으로는 연구조사 결과를 종합하여, 국제적 논의동향에 부합하면서 동시에 KOICA의 사업관리 현행 체계와 제도에 적용 가능한 사전평가 강화 방안을 도출한다.



Ⅱ. 국내외 논의동향 및 권고사항

1. OECD DAC의 사전평가 원칙

OECD DAC은 1992년 “효과적인 원조를 위한 가이드라인(DAC Principle for Effective Aid)”을 발간했으며, 원조 조화, 프로그램 원조 등을 비롯한 9개 개발 이슈에 대한 원칙을 제안하는 가운데 프로젝트 사전평가(project appraisal) 원칙을 다루고 있다. 사전평가(appraisal)의 목적은 사업선정에 있어서의 합리적인 의사결정과 우수한 사업기획을 뒷받침하는 것이다. 이렇듯 사업기획의 품질개선을 목표로 하는 만큼, 사전평가는 사업기획 단계와 분리해 생각할 수 없다.

논리모형(logical framework)은 사업을 기획하고 집행하는 기반이자 동시에 사업의 주요 요소를 점검하는 유용한 도구로 활용할 수 있다. 논리모형에서 각 단계별 사업목표가 기반하고 있는 가정에 대한 분석은 해당 사업의 위험요인에 대한 파악과 관리방안으로 이어지므로, 주요 가정에 대한 이해와 분석이 중요하다. 사업 발굴 초기 단계에서부터 논리모형을 활용하고, 준비 및 사전평가 단계에서 사업의 세부목표 변경 시 이에 따라 수정 보완 해야 한다.

사전평가는 기술, 재정, 경제성, 제도, 사회/분배, 환경분석으로 그 유형을 분류할 수 있는데, 대상 프로젝트의 성격에 따라 분야의 각 유형별 상대적 중요성은 달라질 수 있다. 그러나 유형을 막론하고 사전평가에서 가장 중심적으로 고려되어야 하는 기준은 사업의 지속가능성이다.

2. 빈곤영향 평가

사전평가 방향과 방안을 고려할 때 참고해야 할 유사한 개념으로는 사전 빈곤영향평가(Ex ante Poverty Impact Assessment)가 있다. 사전 빈곤영향평가(Ex ante Poverty Impact Assessment, Ex Ante PIA)는 다면적인 빈곤의 개념, 접근법을 활용해 다양한 사회적 그룹, 특히 빈곤 및 취약인구의 삶의 질 변화를 중심으로 사업이 의도한, 의도치 않은 영향을 평가한다.



Ⅲ. 주요 공여기관의 사전평가 제도

1. EC

EC는 2001년 발간한 사전평가를 위한 가이드라인을 통해 사전평가(Ex-Ante Evaluation)를 신규 또는 갱신 사업 제안에 대한 준비과정을 지원하는 단계로 정의하고 있다 (EC 2001). EU 예산 집행을 수반하는 모든 사업 제안에 대해 사전평가 시행을 의무화하고 있다.

정보의 수집 및 분석을 통해 사업의 목표 수립의 적절성과 달성 가능성, 사업 방법/수단의 비용효과성, 향후 평가 가능성을 점검하는 것을 사전평가의 목적으로 한다. 2002년 발표한 EC Communication on Evaluation에서도 역시 사전평가의 중요성을 강조한 바 있는데, 제안된 예산과 재원이 의도로 하는 목표와 영향에 적절한지 점검하는 계기가 된다는 점을 밝혔다.

한편 EC는 정보 보안의 문제와 더불어 사업 준비 단계에 있어서의 직접적인 피드백 제시가 중요하므로 내부평가를 통한 사전평가의 시행을 권고한다. 이때 사업 담당부서, 평가부서, 조정/조율부서의 일원으로 사전평가팀을 구성해 수행하도록 한다. 그러나 잠재적 이해자 조사 또는 워크숍 개최 등의 일부 활동은 외부 전문가를 통해 수행할 수 있다.

2. FAO

FAO는 사업기획에 대한 기술적 검토 및 품질보증, 최종 착수 승인여부 결정을 위해 사업 사전평가(appraisal) 및 사업승인(approval)을 실시한다. 자원 출처와 상관없이 모든 사업을 대상으로 시행하며, 일관성(consistency)과 기술적 건전성, 품질기준 부합성 등을 점검한다.

사전평가 결과로 해당 사업에 승인이 이루어지면, 사업 착수 승인을 위한 관련 사업자료 제출이 가능하다. 사업기획에 대한 수정보완을 요구되는 검토의견이 제시되면, 해당

사항에 대한 수정 이후 사업자료 제출이 필요하다. 반면, 사전평가 결과 사업 자료에 대한 승인을 득하지 못한 경우 해당 사업은 전면적으로 재검토가 필요하다.

3. Danida

Danida는 3,500만 DKK(약 500만 불) 이상과 이하의 사업으로 분류해, 2014년 별도의 사업관리 가이드라인을 발간했다. 500만 불 이상의 대규모, 이하의 소규모 사업 관리 절차를 별도로 수행하고, 필요 자료를 각기 지정하고 있다. 사업형성 및 기획 단계는 발 굴 단계에서 작성된 사업구상서를 기초로 해서 사업 기획문서 작성 및 기획 초안에 대한 사전평가로 이루어진다. 프로그램 기획문서는 사업 구상서를 기반으로 구체화되며, 사업 시행의 필요성과 정당성, 협력국/기관, 시행 체계, 성과 프레임워크, 위험관리 방안, 예산 등을 포함한다.

사업형성(formulation)과 사전평가(appraisal)는 사업기획을 마무리하는 단계로서, 사업기획에 대한 품질관리를 위한 사전평가로 종료된다. 사전평가의 범위와 시기는 해당 프로그램 또는 프로젝트의 규모와 복잡성에 따라 결정된다. 사전평가팀은 사전평가 결과 제안 요약본을 작성해야 하고, 시행부서는 사전평가 결과의 후속조치에 모든 책임을 안는다. 사전평가 결과 제안사항이 이행되지 않는 경우, 시행부서는 사전평가 결과 제안 요약본에 구체적인 사유와 근거를 명시해야 한다. Danida는 사전평가 가이드라인 역시 사업 규모에 따라 나누어 별도로 제시하고 있다. 공통적으로 사전평가를 통해 제안 사업의 필요성과 정당성을 평가할 때에는, 기획문서 작성 시와 일관되게 OECD DAC의 5개 기준을 적용한다(Danida 2014c; 2014d).

4. World Bank (WB)

WB는 기존의 사업초기 주요 문서로 활용되던 Project Concept Document(PCD)가 너무 길고 복잡하여 프로젝트 전략, 타당성, 위험요소 등 주요 사항을 파악하기 쉽지 않다는 비판이 지속적으로 제기됨에 따라 사전심사 문서인 Project Appraisal Document(PAD)를 새롭게 개편한 바 있다(World Bank 2002, 2009). 변경된 PAD는 기존의 Project Status Report를 단순화시킨 문서로써 WB는 PAD 개편을 통해 문서의 질을 높이는 동시에 국가 및 분야 담당자의 책무성 강화에 기여하고, 프로젝트의 법적 근거자료

로 활용하고 있다. WB는 PAD를 작성하며 진행 중 또는 완료 후 공식적 검토과정을 두고 있다. 사업기획이 구체화되면 관계자간 Quality Enhancement Review을 통해 공식·비공식 검토를 거치며 이후 PAD 최종본이 작성되면 심사 전 의사결정을 위한 최종 검토를 한 번 더 실시한다.

5. JICA

JICA의 무상원조 프로젝트 체계는 프로젝트 발굴 및 형성- 조사 및 심사- 정부 간 문서 교환 및 약정 체결- 프로젝트 수행- 사후관리로 이루어진다(JICA 2014a). JICA는 프로젝트의 적절성 평가 및 성과 목표 설정, 계획의 질적 제고를 위해 2001년부터 사전평가 제도를 도입하여 활용하고 있다. 사전평가는 프로젝트 착수 전 ‘프로젝트 조사 및 심사’ 단계에서 수행되며 프로젝트의 계획에 대한 평가 및 프로젝트 착수 후 모니터링 및 평가 시 근거로 활용될 주요 정보를 제공하는 기능을 한다. 평가결과는 프로젝트 기획을 포함한 이후 의사결정에 반영된다. JICA는 일정규모 이상의 유무상 원조사업에 한하여 사전평가를 수행하고 있으며 유상원조는 모두 사전평가의 대상이 된다(JICA 2010). 사전평가 결과는 약정 직후 JICA 홈페이지를 통해 공개된다.

JICA의 사전평가는 OECD DAC 5대 원칙을 평가기준으로 하며 특히 적절성에 중점을 두고 있다. JICA와 사업실행기관은 기초선 자료를 중심으로 설정된 지표 및 목표의 적절성, 지표측정 가능성 및 효율성 등을 검토한다. 이와 더불어 프로젝트 계획의 구조가 적절하게 구성되었는지 목표는 달성가능한지에 대한 검토 또한 사전평가의 주요 내용이다.

사전평가과정을 통해 JICA와 실행기관(implementing agencies)은 프로젝트 계획은 적절한지, 수원국의 어떤 개발이슈를 타깃으로 하는지, 수혜자는 누구인지 등 프로젝트를 통한 개발성과 및 타깃 사회에 대한 변화 등을 전망하고 프로젝트의 필요성 검토 및 주요사항을 공유한다. 사전평가는 사업 착수 전에 실행됨에 따라 현황보다는 실현 가능성, 예상 및 전망 등이 평가내용의 중심이 된다(JICA 2014b).



IV. KOICA 사업기획 및 심사제도 현황분석

1. 예비조사

예비조사 단계는 본격적인 사업계획을 도출하는 과정으로, 사업집행계획서를 작성할 수 있는 수준의 사전 데이터 수집이 필요하다. 예비조사 결과를 바탕으로 사업심사, 기재부 예산심의 등이 진행되므로 사업 추진 타당성과 기본적 사업내용, 예산내역을 포함한다.

예비조사는 크게 ① 현장조사 및 사업여건 분석, ② 사업타당성 분석, ③ 영문사업기본계획 수립 단계로 진행된다. 먼저, 현장조사에서는 수원총괄기관, 수원기관, 사업대상지 주민 등 이해관계자를 대상으로 조사를 진행하게 된다. 이때, 사업대상지역 조사, 사업여건 분석, 주재국 국가개발계획 및 해당분야 발전계획, 대상지역 개발계획, 수혜대상 분석 및 파급효과를 예상하여 제시하여야 한다. 수원국, 특히 수원총괄기관의 사업수행 의지와 추진여건을 조사할 때 기존에 기타 공여기관이나 국제기구가 수행했던 유사사업 추진현황을 조사하여 중복 지원을 피하고, 협업 가능성을 설계할 수도 있다.

2. 신규 사업 심사

사업 심사는 차년도 신규 사업을 선정하기 위한 절차로 예비조사 결과를 바탕으로 지역총괄팀 주관으로 n-1년 3월에 실시하고 있다. 사업심사의 주요 항목은 KOICA 전략과의 연계성, 국제규범의 반영도, 사업타당성, 파급효과 등이며, 심사위원 산술평균 80점 이상 획득한 사업을 예비사업으로 선정한다. 그러나 사업심사를 단기간에 실시하고 있기 때문에 심도깊은 사업 심사가 어려운 실정이다. 또한 심사위원에 따라 점수 편차가 큰 편으로 객관적인 기준표 수립이 필요하다.



V. KOICA 사업의 사전평가방안 제안

본 연구는 예비조사 보고서를 사전평가 보고서로서 그 기능과 역할을 강화할 것을 제안한다. 예비조사 보고서는 신규 사업선정의 근거가 되는 기획문서로서 보고서의 목적과 내용이 단순히 조사에 있는 것이 아니라 제안 사업의 타당성에 대한 분석에 있다. 따라서 사업 기획안에 대한 사전평가로서 그 전문성과 책임성을 강화하는 것이 중요하다. 아울러 심사단계의 제도 강화를 통해, 사전평가 결과에 대해 보다 객관적이고 구체적으로 점검하고 그 심사의견을 반영해 이후 사업계획 개선에 반영하도록 한다.

1. 사전평가(예비조사) 시행 강화

본 연구는 사전평가 및 신규 사업심사를 비롯한 각 단계의 기획 문서에 대한 필요성과 정당성에 대한 검토 시 모두 동일한 OECD DAC 5개 원칙을 기준을 근거로 하도록 제안한다. 그 중에서도 사업의 기획 초기단계에서부터 적절성과 지속가능성을 가장 중점적으로 다루도록 제안한다. 해당 사업을 통해 해결하고자 하는 문제의 원인과 전략, 대상 국가와 지역의 수요, KOICA의 참여를 통해 창출할 수 있는 부가가치에 대한 분석이 중요하다. 공여기관의 단기적인 개입이 중장기적으로 파트너 국가의 주인의식 강화에 기여하는 방향으로 기획 및 시행되어야 한다는 점에서 지속가능성은 그 가치가 높다.

사전평가 기획 및 시행단계에서 내부 및 외부 전문가의 자문을 적극 활용하도록 관련 부서간의 협업이 필요하다. 관련 전문 인력도 필요시 현장조사에 동행할 수 있도록 사전평가 준비단계에서 검토한다. 특히, 1,000만 불 이상의 대규모 프로젝트, 혁신적 사업, KOICA의 비교우위를 바탕으로 한 전략적 중점사업의 경우, 관련 부서 인력과 해당 기간 동안 사전평가팀을 구성해 전 과정에 걸쳐 협업하도록 한다. 이를 위해서는 경제사회개발부, 지역부, 원조조달부, 평가심사실, 예산법무부 등 유관 부서간의 사업 방향 및 내용, 위험관리 논의 제도화를 위해 2014년 도입한 TAG 제도를 활용할 수 있다. 사업 단계 중 가장 먼저 실시하는 TAG 1에서는 현재 신규 사업심사를 통과한 후 수원기관과의 실시협의에 앞서 문제점 분석 결과의 적절성, 사업 기본방향 및 구성의 타당성 등을 검토하도록 한다. 이에 앞서 사전평가 기획과 집행단계에서 TAG 0 단계를 신설할 것을 제안한다.

본 연구는 이후 심사 단계와 함께 사전평가로서의 기능을 다하도록 예비조사의 목차 수정안을 제안한다. 2014년 개정해 시행된 예비조사 양식과 2015년 지역총괄팀에서 준비 중인 국별협력사업 심층기획서 표준 목차(안)를 기반으로 하되, 신규 사업심사 기준과 세부항목을 고려해 추가적인 수정사항과 필수적으로 제출해야 하는 첨부문서 리스트를 제안한다.

사전평가(예비조사)에서 보다 강화되어야 하는 사항은 제안 사업의 타당성에 대한 분석이다. 즉, 제안 사업의 정책 및 전략적 타당성, 경제적 타당성, 기술적 타당성, 사회문화적 타당성 등을 구체적인 근거자료와 함께 제시해야 한다. 동시에 신규 사업심사와 향후 사업집행계획 수립의 기준이 되는 만큼 사업의 시행 및 관리계획 역시 중요하게 다루어져야 한다.

이어서 대상 지역에서 시행된 또는 시행 중인 개발기구, NGO를 비롯한 기타 개발기관의 유사 사업 사례와 모니터링 및 평가 결과 분석을 실시함으로써, 제안 사업의 원조조화 기여의 타당성을 제시한다. 해당 국가에서 시행 중인 국가 또는 지역차원의 프로그램과 조화를 이루는 동시에 상호보완성을 개선하기 위해 제안 사업은 어떤 지역 또는 대상 인구에 집중하는지, 어떤 전략과 방안을 도모하는지 그 타당성을 분석한다.

사전평가에서 역시 가장 중요한 점은 제안 사업의 정책, 경제적, 기술적, 사회문화적 타당성이다. 정책 및 전략적 적절성, 타당성은 제안 사업의 SDGs 등 국제 개발목표 달성에 대한 기여 가능성, 수원국 정부의 해당 분야 개발정책과의 일관성, 우선순위와의 부합성을 평가한다.

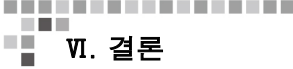
마지막으로 제안 사업의 잠재적 지속가능성을 진단한다. 사업의 진행과정과 종료 후 상황을 모두 아울러 발생할 수 있는 여러 위험요인을 충분히 파악하고 있는지, 각 위험요인에 대한 감지 방안과 주기, 대응방안과 주체별 역할분담 등에 대한 계획을 제시한다. 그리고 성 평등 및 환경 지속가능성 등 범분야 이슈에 대한 분석이 필요하다. 그리고 이를 가능케 하기 위해서 첫 사업기획 단계에서부터 기초적이고 필수적인 사항에 대한 점검을 제도적으로 강화하도록 한다.

2. 신규 사업심사 제도 개선

현 KOICA의 사업에 대한 사전평가의 기능을 강화하기 위해서는 심사제도 역시 제도적 개선이 필요하다. 심사의 객관성과 전반적인 품질을 제고하기 위해 심사항목과 기준을 보다 구체적으로 제시해야 한다. 또한 사전평가와 동일한 기준인 OECD DAC 5대 기준에 근거한 항목에 따라 사전평가 결과를 검토하도록 한다. 기존에는 각 심사항목에 점수를 표기하고 종합 심사의견만 기재하던 양식에서, 각 심사항목마다 별도로 심사의견과 추후 수정이 필요한 사항을 기재하도록 한다.

아울러 본 연구는 심사결과를 승인/조건부 승인/미승인 3등급제로 변경하는 것을 제안한다. 해당 예비조사 결과보고서를 작성한 부서는 심사의견에 대한 조치사항, 의견을 반영하지 않은 경우 구체적인 사유를 별도로 마련하고, 수정 보완한 보고서를 다시 제출하도록 한다. 마지막으로 승인을 받지 못한 사업 제안의 경우, 전면적인 재검토가 필요하다. 신규 사업심사 제도를 총괄하는 지역총괄팀에서 해당 예비조사 결과 수정보완 및 재승인 단계를 관리하도록 한다.

사전평가의 기능을 보완 및 강화하기 위해, 신규 사업의 심사에서 새로이 초점을 두어야 하는 사항은 KOICA 참여의 전략적 타당성, 제안 사업의 성과관리 방안의 적절성을 점검하는 것이다. 또한 KOICA의 유사사업, 해당 지역에서의 기타 국제기구 및 기관의 유사사업 모니터링과 평가 결과를 반영한 사업 계획의 타당성, 위험요인 대응방안의 적절성에 대한 점검이 필요하다.



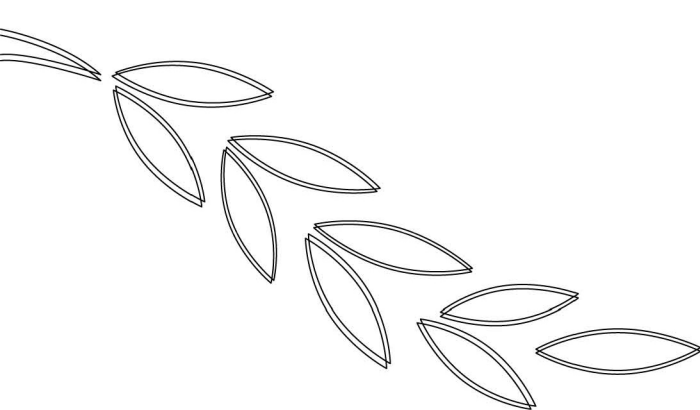
VI. 결론

개발사업의 효과성과 지속가능성 제고를 위해 사전평가를 통한 사업기획의 중요성이 점차 강조되고 있다. 사전평가를 통해 제안 사업의 필요성, 수원국과 공여국의 관련 정책 및 전략과의 부합성, 사업목표의 적절성과 성과관리, 위험관리 방안의 충분성 등을 점검하고, 이를 바탕으로 사업계획과 전략을 개선해야 한다.

본 연구는 사전평가에 대한 OECD DAC의 가이드라인과 World Bank, FAO, EC, JICA 등 주요 개발기관의 사전평가 제도와 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 KOICA 사업의 사전평가와 신규 사업심사 제도 개선 방안을 제안한다. 일관된 기준에 따라 사업 형성 및 기획, 선정, 집행, 모니터링과 평가 등 모든 사업의 단계를 운영함으로써 사업 모든 주기 간의 연계성을 제고한다. 또한 기존 예비조사를 사전평가로서의 기능과 역할을 강화하기 위해 제안 사업의 기술적, 경제적, 제도적, 사회문화적 타당성에 대한 진단과 평가의 전문성과 책임성을 높여야 한다. 특히 교통, 통신, 농업 등 시판재 생산 및 인프라 사업의 경우 경제적 타당성 분석을 필수적으로 시행하고, 필요시 외부 전문인력을 활용해 해당 평가의 전문성을 보완하도록 한다.

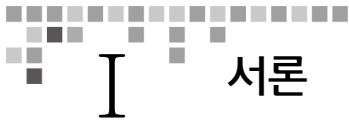
아울러 사전평가에서 중요한 점이 바로 제안 사업의 성과관리, 모니터링과 평가계획의 점검, 기존 유사사업의 모니터링과 평가 결과의 반영 여부를 검토하는 것이다. 이를 위해서는 평가심사실의 적극적인 참여가 필요하다. 이렇듯 각 제안사업에 대한 체계적이고 종합적인 사전평가의 기획과 실시를 위해 최소 3개월 이상의 시간을 투입하고, 섹터팀의 주도로 관련 부서의 협조체제로 진행한다. 예산 규모가 크거나 전략적으로 중요성이 높은 사업의 경우, 해당 섹터팀, 지역팀, 평가심사실, 기술총괄팀, 행정법무팀 등 관련 부서 인력으로 팀을 구성해 사전평가를 기획 및 시행을 추진한다.

사전평가의 내용과 기능 강화에 발맞춰 심사항목과 기준을 추가함으로써 심사에 소요되는 시간과 노력이 대폭 증가된다. 각 제안 사업에 대한 사전평가 결과에 대한 심사에 소요되는 시간을 충분히 확보하고, 내부인력 역시 시간과 노력을 투입해 심사에 참여할 수 있도록 제도적 유인이 뒷받침 되는 것이 중요하다.



I. 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구범위
3. 연구 단계별 수행방안
4. 연구 추진체계



I 서론



1. 연구배경 및 목적

사전평가란 일반적으로 사업 착수 이전에 사업의 적절성, 타당성, 잠재적 지속가능성을 종합적으로 분석하는 활동을 일컫는다(OECD 2002). 사업 기획안에 대한 분석 결과를 바탕으로 제안 사업의 계획 및 추진 전략을 개선하거나, 사업의 착수 여부를 결정하는 것을 목적으로 한다. 기관마다 사전평가(appraisal), 정책분석(policy analysis), 영향평가(impact assessment), 타당성 조사(feasibility study) 등의 다양한 단계 또는 활동으로 사전평가(ex ante evaluation) 기능을 하고 있으며(EC 2001), 각 사업 관리체계에 따라 다양한 형태의 사전평가 단계를 운영하고 있다.

ODA 사업기획은 체계적이고 효율적인 사업수행과 관리, 사업성과의 입증과 효과성 개선과 직결된다. 사업내용과 절차, 전략에 대한 면밀한 사전평가는 효과적인 성과중심 사업관리를 위한 필수적인 절차이자 도구이다. 국제기구 및 유럽 선진 공여국에서도 사전평가의 우수사례는 매우 제한적이지만, EC, FAO, JICA, Danida를 비롯한 다수의 공여기관이 점차 사전평가 절차를 의무화함으로써 사업기획 및 준비단계를 강화해오고 있다.

사전평가의 주요 기능과 역할은 크게 네 가지 측면으로 나뉘볼 수 있다. 먼저, 수원국과 공여국 및 기관의 정책 및 분야별 전략과의 부합성, 사업 목표와 내용 간의 논리적 타당성, 사업 추진전략과 예산배분의 적절성을 점검함으로써 사업계획 및 전략을 개선한다. 해당 ODA 사업의 적절성과 목표 달성 가능성, 달성 목표의 지속가능성 등을 중심으로 검토하여 전략 및 기술적 차원에서 사업 추진의 합리성을 결정한다. 사전평가를 통해 사업기획의 개선을 도모함으로써, 이후 사업심사 단계에서 해당 사업 기획의 건실성, 목표달성과 집행의 용이성 면에서 대안 대비 우수성을 확인할 수 있다.

아울러 제안 사업의 비용 대비 가치와 필요성을 평가해 사업 예산 승인의 근거자료로 활용한다. 공여국 및 기관의 비교우위와 개입의 정당성을 검토하고, 해당 지역 및 분야에서 기타 공여국 및 개발기구가 수행하는 유사 사업과 원조 조화를 이루고 시너지 효과를 도모할 수 있는지 확인한다.

또한 사업의 기획 단계부터 위험요소 감지 및 관리체계를 점검함으로써 사업의 효과성 제고를 도모한다. 사업 집행과정에서 발생할 수 있는 각종 잠재적 위험요소를 사업 초기 기획단계에서부터 파악하고 유형 및 단계별 대응책을 점검한다. 사업 추진 시 발생 가능한 문제점을 사전에 파악하고 그 발생을 방지해 사업성과를 제고한다.

마지막으로 사업의 기획과 모니터링 및 평가 단계의 유기적 연계를 강화하여 사업의 성과관리 체계를 개선한다. 사전평가를 통해 단계별 사업 목표에 대한 성과지표의 적절성, 지속적인 모니터링과 평가 계획의 합리성과 타당성을 분석하고, 사업성과 입증을 위한 기반을 조성한다. 사업 모니터링 및 평가 계획을 검토함으로써, 성과관리 중심사업 또는 영향평가 대상 사업 선정여부를 사전에 점검하고, 평가 전문성 및 예산의 합리성, 결과 도출 가능성 및 활용방안을 모색할 수 있다. 사업 기획과 심사과정에서 기존 유사사업의 평가 결과를 반영함으로써, 사업 시행과 성과 달성에 대한 책임성을 확보한다.

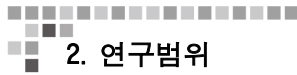
요컨대, 사전평가는 공통적으로 제안 사업 기획안에 대한 품질관리를 그 핵심 목표로 한다. 공여기관마다 그 운용 방안이 다양할 수 있지만, 사전평가 결과를 토대로 해당 사업 기획을 개선하고, 사업의 추진 승인 여부를 결정하는 근거자료로 활용한다. 수립된 사업 계획에 대한 객관적인 분석과 점검을 실시해, 계획을 강화함으로써 사업 내용의 적절성과 성과 달성 가능성을 제고한다. 이와 같은 사전평가의 중요성에 대한 인식을 바탕으로, 2014년 국무조정실 주관 ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 결과, 사전평가를 통한 국내 ODA 시행기관의 성과평가 추진체계 개선 필요성이 제기된 바 있다 (권율 외 2014).

한국국제협력단 역시 국제적인 논의 동향에 발맞추어 체계적인 사업의 기획단계 강화를 통한 사업 효과성 제고를 위해 다양한 제도적 변화를 도모해오고 있다. 협력단의 경우 사업의 예비조사 단계에서 사전평가 기능을 실시하고 있으며 사업기획, 수행, 평가의 일

원화된 추진을 위해 기획단계에서부터 평가지표 개발 등 평가계획을 포함한 사업계획을 수립하는 단계로 사전평가를 정의한다(한국국제협력단 2008). 1991년 타당성 조사, 논리 모형에 기반한 PDM(Project Design Matrix)을 도입해, 사업 기획 및 집행계획 단계에서 단계별 목표와 성과/평가지표를 설정함으로써 사업의 성과기반 관리 틀을 확보했다. 2015년에는 사업기획을 위한 예비조사를 강화함으로써, 사업 심사의 객관성과 신뢰성 제고를 도모했다. 뿐만 아니라 사업품질 제고를 위해 기술관리그룹(Technical Assurance Group, TAG) 제도를 도입해, 사업의 추진방향 및 세부 추진계획 수립 시 사업부서 및 유관부서 공동의 논의를 통해 조직 차원의 통합적인 품질관리체계를 마련했다.

이와 같이 사업 기획단계의 제도적 개선 노력이 계속 되어오고 있으나, 사후평가 결과 사업 대상 지역 현황과 개발수요와의 부합성 부족, 위험관리 및 성과관리의 취약성 등이 사업 효과성의 저해 요인으로 제기되고 있다. 사업의 기획 및 심사단계에서 사전에 파악하여 수정하거나 대비책이 충분히 계획에 반영되지 못하여 발생하는 경우가 많다. 그리고 예비조사로 사전평가 기능을 해오고 있으나, 심사 결과를 바탕으로 예비조사 결과를 다시 개선하거나 이후 집행계획 수립에 반영하는 단계는 제도적으로 미비하다. 또한 공통의 원칙과 기준으로 구성되어 있지 않아 통일성을 찾기 어렵고, 2015년 새로 도입된 예비조사 내용이 신규 사업심사 항목과 기준에 충분히 반영되어 있지 않다. 또한 심사항목이 구체적이지 않아 각 심사위원의 전문성과 역량에 따라 심사결과의 객관성 확보 역시 문제점으로 지적되고 있다.

이에 본 연구는 KOICA 사업에 대한 사전평가 강화방안을 모색하고자 한다. 현행 예비조사의 사전평가 기능 강화를 위해 활용할 수 있는 방안과 도구를 마련하는데 초점을 두고자 한다. 현재 KOICA 사업에 대한 사전평가 기능을 담당하고 있는 예비조사와 더불어 그 결과에 대한 품질관리 기능을 개선할 수 있도록 신규 사업심사 제도와 함께 개선방안을 도출한다. 사업기획과 선정 단계의 통일성과 객관성을 한층 향상시킬 수 있는 제도적 개선방안과 기준을 제안한다.



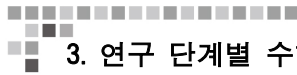
2. 연구범위

본 연구는 크게 네 단계로 구성된다. 첫째, 국제사회의 사전평가 관련 논의와 권고사항을 파악함으로써, KOICA 사업에 대한 사전평가 제도의 방향성과 시행기준에 대한 정책적 시사점을 도출한다. 앞서 밝힌 바와 같이, 공여기관마다 사전평가를 다양한 방식으로 운용하고 있지만 제안 사업 계획에 대한 품질관리의 목적으로 사전평가를 의무화하고 있다. 그리고 체계적이고 합리적인 사전평가 시행을 지원하기 위해 각 기관별로 중시하는 원칙과 기준에 근거해 사전평가 가이드라인을 제시한다. 또한 유사한 개념으로 다면적 빈곤 개념을 기반으로 다양한 사회적 그룹, 특히 빈곤 및 취약인구의 복지에 미치는 잠재적 영향, 의도한 또는 의도치 않은 영향을 평가하는 빈곤영향평가(Poverty Impact Assessment) 등이 있다. OECD는 2007년 사전 빈곤영향평가(Ex-Ante Poverty Impact Assessment) 가이드라인을 출간한 바 있다.

둘째, 선진 공여기관의 사전평가 제도와 방향, 활용방안을 살펴보고, 그 중 KOICA의 상황에 가장 적절한 정책적 시사점을 제시할 수 있는 사례를 선정해 심층조사를 진행한다. 주요 선진 공여기관의 사전평가 제도 추진배경과 목적, 추진체계와 절차, 수행기관, 사전평가의 양식과 내용, 평가기준과 원칙, 사전평가 결과 활용체계 등을 중심으로 분석해 KOICA의 사업관리 체계에 적용할 수 있는 교훈을 도출한다.

셋째, KOICA 사업의 기획 및 심사제도의 현황을 분석한다. 심화 예비조사와 신규 사업 심사항목, TAG의 범위와 기준, 구체 내용과 사업계획 개선을 위한 심사결과 활용범위 등을 파악한다. 이를 통해 개선이 필요한 사항을 확인한다.

마지막으로 국제적 논의동향에 발맞추는 동시에, KOICA의 사업 관리체계와 수요에 부합하는 사전평가 강화방안을 제안한다. KOICA의 사업 관리체계와 최근 수립된 심화 예비조사 및 TAG 제도 등을 감안하여 사업의 기획, 심사, 운영단계의 연계를 뒷받침하도록 일관적으로 적용할 수 있는 사전평가 체계와 프레임워크를 제안한다. 또한 사전평가 양식과 일반 기준, 원칙, 활용방안, 세부 심사항목을 포괄하는 KOICA 사업의 사전평가 가이드라인을 제안한다.



3. 연구 단계별 수행방안

본 연구는 다음과 같이 연구과정을 4단계로 나누고, 각 단계별 목표와 수행방법 및 산출물을 설정해 진행한다. 첫째, 국제사회의 논의동향 및 가이드라인 조사는 문헌조사를 바탕으로 진행한다. 관련 국내외 선행연구와 UN 및 OECD DAC의 관련 연구 보고서, 가이드라인 등을 검토해 사전평가의 추진방향을 확인하고 KOICA 사업에 적용할 수 있는 시사점을 도출한다. 특히, 다면적 빈곤 개념을 기반으로 다양한 사회적 그룹, 빈곤 및 취약인구의 웰빙에 대한 잠재적 영향, 의도한 또는 의도치 않은 영향을 평가하는 빈곤영향 평가에 대한 OECD DAC의 가이드라인과 관련 연구 보고서를 분석하여 KOICA 사업에 대한 사전평가 시 빈곤영향에 대한 검토가 가능하도록 한다.

둘째, OECD DAC 주요 공여기관의 사전평가 제도 및 활용 방안에 대한 사례연구는 문헌조사와 현지 방문 심층 인터뷰를 실시해 진행한다. 먼저 주요 공여기관의 사전평가 관련 연구 보고서, 가이드라인 및 결과보고서 등으로 문헌조사를 실시하고, 그 결과를 토대로 우수사례 및 KOICA의 사례에 가장 적절한 시사점을 제시할 수 있는 기관을 선정한다. 대상 기관을 방문해 실제 사전평가 결과의 심층도와 활용 정도, 실질적으로 사업관리와 성과 입증에 미친 영향, 관련 부서간의 업무 분장 및 협조현황, 사전평가의 운용과 활용에 대한 내부적인 의견 등 관련 문헌자료로 파악할 수 없는 사항을 확인한다.

셋째, KOICA의 현재 사전평가 단계인 사업기획 및 심사 제도와 전략, 운용 현황 분석을 위해서는 관련 정책 및 전략서, 예비조사 결과보고서, TAG 운영계획서 및 결과보고서에 대한 문헌조사와 함께 KOICA 내부인력을 대상으로 심층 인터뷰를 실시한다. 현재 프로젝트 사업기획 및 심사, 집행을 각기 담당하고 있는 분야별 섹터팀과 지역총괄팀, 지역팀의 인력 구성의 균형을 고려해 선정하여, 사전평가의 현황 및 개선방향에 대한 KOICA 내부의 수요와 의견을 수렴한다.

마지막으로는 연구조사 결과를 종합하여, 국제적 논의동향에 부합하면서 동시에 KOICA의 사업관리 현행 체계와 제도에 적용 가능한 사전평가 강화 방안을 도출한다. 심층 예비조사와 심사, 모니터링 및 평가 등 사업관리의 모든 주기를 유기적으로 연계할 수

있도록 공통적으로 적용할 수 있는 평가양식과 세부내용, 기준과 원칙, 결과 활용방안, 각 분야별 평가기준 및 세부항목 등을 포괄하는 기준과 방안을 제안한다.

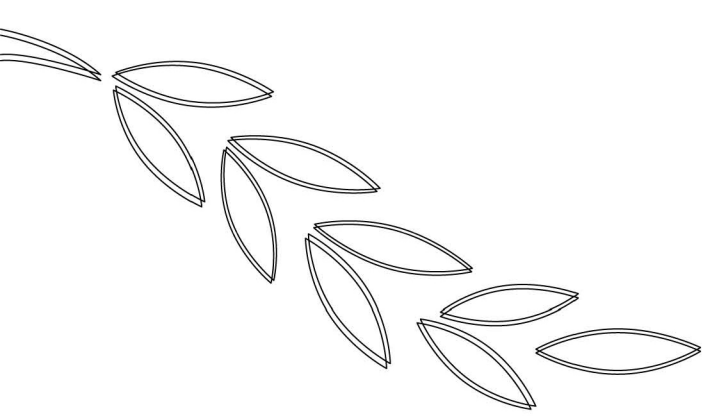
<표 1-1> 연구단계별 수행방안 및 산출물

	연구단계	단계별 연구목표	수행방안	산출물
1	국외 논의동향 분석	- 국제사회의 관련 가이 드라인 주요 내용 및 양식 정리 및 분석 - 주요 선진 공여국의 사전평가 수행 및 활용 체계 분석	- 국내외 선행연구 분석 - UN 및 OECD DAC 권 고사항, 관련 보고서 분석	국제사회의 사전평가 추진방향에 대한 권 고사항
2	주요 선진기관 사전평가 제도 현황 및 심층 사례연구	우수사례 및 한국에 정책적 시사점을 제 시할 수 있는 국가 선정해 심층분석	- 주요 공여기관의 가이 드라인, 결과보고서 등 2차 자료 분석 - 심층사례 대상 기관 방문 및 반구조 (semi structured) 인터뷰	- 주요 공여기관의 사전 평가 가이드라인 및 양식 DB - 방문조사를 통한 심층 사례 분석결과 - KOICA에 주는 정책 시사점 도출
3	KOICA 사업기획 및 심사제도 현황분석	KOICA 사업 발굴, 기획 및 제도에 대한 현황 분석	2016년 신규 사업 발굴을 위한 예비조사 및 심사의 범위, 기 준, 구체내용, 심사 결과 활용현황 분석	KOICA 사업 사전평가 강화를 위한 개선사항
4	KOICA 사전평가 제도 도출	- KOICA 사전평가 수행 제도 도출 - 사전평가 양식과 기준, 원칙 등 가이드라인 도출	종합 결론 도출	KOICA 사업 사전평가 수행체계, 양식 및 활용방안에 대한 정 책제언

4. 연구 추진체계

연구팀 구성과 수행업무는 다음과 같이 구성된다.

	소속	수행업무
이재은	평가심사실	• 책임연구원으로서 연구과제 전반 조정 • 국제 논의동향 및 해외사례조사 총괄 • 결론 및 정책제언 도출시 의견 종합 및 조율
강황욱	평가심사실	• KOICA 기획 및 심사 현황조사 총괄
이상미	연구개발팀	• KOICA 기획 및 심사 현황조사
이효정	농어촌개발팀	• KOICA 기획 및 심사 현황조사
김진경	시민사회협력팀	• 국제 논의동향 및 해외사례조사
임세은	이화여대 국제개발협력연구원	• 기초자료 조사 및 편집



Ⅱ. 국내외 논의동향 및 권고사항

1. OECD DAC의 사전평가 원칙
2. 사전 빈곤영향 평가



국내외 논의동향 및 권고사항



1. OECD DAC의 사전평가 원칙¹⁾

OECD DAC은 1992년 “효과적인 원조를 위한 가이드라인(DAC Principle for Effective Aid)”²⁾을 발간했으며 원조 조화, 프로그램 원조 등을 비롯한 9개 개발 이슈에 대한 원칙 가운데 프로젝트 사전평가(project appraisal) 원칙을 다루고 있다.

OECD DAC은 신중한 프로젝트 선정, 분명하고 현실적인 목표 수립, 체계적인 기획이 프로젝트의 성과와 직결된다는 점을 강조한다. 사전평가(appraisal)의 목적은 사업 선정을 위한 합리적인 의사결정과 우수한 사업기획을 뒷받침하는 것이다. 사업기획의 품질개선을 목표로 하는 만큼 사전평가는 사업기획 단계와 분리해서 생각할 수 없다.

모든 유형의 개발원조 사업을 일관된 선정기준과 절차에 따라 평가하고 선정해야 한다. 그리고 OECD DAC은 동 가이드라인을 통해 각 공여기관이 사전평가의 주요 요소와 사업선정 기준 및 절차를 기타 DAC 회원국과 수원국과 공유할 것을 권고한다.

주요 사업의 경우 준비단계가 시작되고 난 후에는 사업제안이 취소되는 경우가 드물기 때문에, 본격적인 사전평가와 준비단계로 이행되기 전에 사업에 대한 객관적인 검토가 필요하다. 정책 방향에 부합하지 않거나 지속가능성에 심각한 이슈가 있는 사업의 경우 적격심사를 통해 초기에 제외하고, 소수의 제안사업에 대한 충분한 사전평가가 이루어지도록 해야 한다.

1) 본 절은 OECD (1992: 33-47)을 요약 정리함.

2) 본 가이드라인은 개도국과의 원조조화, 기술훈련, 프로그램 원조(경제위기지원 프로그램, 식량원조, 부채경감, 대충자금, 정부 조달 등), 환경영향평가, ODA를 위한 정부조달 우수사례, 비구속화, 개발원조 평가 등 다양한 주제에 대한 원칙을 제시한다.

논리모형(logical framework)은 사업을 기획하고 집행하는 기반이자 동시에 사업의 주요 요소를 점검하는 유용한 도구로 활용할 수 있다. 논리모형에서 각 단계별 사업목표가 기반하고 있는 가정에 대한 분석은 해당 사업의 위험요인에 대한 파악과 관리방안으로 이어지므로, 주요 가정에 대한 이해와 분석이 중요하다. 사업 발굴 초기 단계에서부터 논리모형을 활용하고, 준비 및 사전평가 단계에서 사업의 세부목표 변경 시 이에 따라 수정 보완 해야 한다.

사전평가 원칙의 주요 내용은 다음과 같다.

앞서 강조한 바와 같이 사전평가는 사업의 기획단계와 뚜렷하게 분리할 수 없다. 사업 기획 시 해당 분야의 기술 전문가들이 주요 역할을 하지만, 사전평가는 사업기획의 필수적인 부분이 된다. 사전평가는 기술, 재정, 경제, 제도, 사회/분배, 환경 분석으로 그 유형을 분류할 수 있는데, 대상 프로젝트의 성격에 따라 각 유형별 사전평가의 상대적 중요성은 달라질 수 있다. 그러나 유형을 막론하고 사전평가에서 가장 중심적으로 고려되어야 하는 기준은 사업의 지속가능성이다. 대상 사업의 지속가능성을 판단하기 위해서는 다음과 같은 요인을 중점적으로 점검해야 한다.

- 우호적인 정책 환경(필요한 정책변화에 대해 사업 착수 이전에 합의)
- 명확하고 현실적인 목표
- 수원국의 관리 및 기술역량에 부합하는 사업기획
- 경제적 건전성과 지속가능성
- 유지보수를 위한 재정 및 기술적 역량
- 지역 당국과 여성을 포함한 수혜인구의 적극적인 참여
- 수원국의 경제사회적 환경에 적합한 기술의 활용
- 현실적인 기간, 일정
- 국내 사회문화적 환경과의 부합성
- 환경적 지속가능성

위와 같은 기준을 적용해 해당 사업의 구체적인 내용과 시행 환경, 기획과 집행 단계의 유연성 확보, 유지보수를 위한 관리 및 기술역량의 개선 가능성에 대해 점검해야 한다.

주요 사전평가 유형별로 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

가. 기술평가(Technical Appraisal)

기술 타당성 조사는 여타 다양한 유형의 사전평가의 기본으로서, 대상 수원국의 상황에서 제안된 기술과 표준을 활용해 해당 사업이 의도한 목표를 달성할 수 있는지를 검토한다. 보다 구체적으로는 대상 지역의 생산역량, 인력 및 자원 등 기타 투입요소, 결과물의 시장 적합성, 현지 업체역량 등을 기술 타당성 분석 시 고려해야 한다. 특히 기술평가 단계에 앞서 제시한 기준에 따라 사업의 지속가능성을 점검해야 한다.

나. 재무평가(Financial Appraisal)

대상 사업의 재무적 건전성 확보를 위해서는 예상수익과 일정을 포함한 재무 분석과 설계가 필요하다. 대상 사업과 시행기관의 재정적 실행 가능성이 재무 분석의 주요 검토 대상이다. 대상 사업이 해당 지역의 국가 및 공공재정에 미칠 수 있는 파급효과와 간접적 영향에 대해서도 고려해야 한다.

재무평가에 있어 가장 중요한 이슈는 재무적 지속가능성이다. 재무적 지속가능성 확보를 위해 가장 유용한 방법으로 꼽히는 것이 사용료 부과를 통한 비용 회수이다. 이용료 부과를 통해 사회적으로 수용이 어렵거나 비용 회수가 타당하지 않은 경우, 재원 확보를 위한 현실적인 방안을 수립해야 한다. 이용료 부과 및 공공 가격(물가)정책은 해당 사업의 재무 여건(financial viability)과 취약그룹에 미칠 수 있는 파급효과를 고려해 수원국과의 긴밀한 협의와 조율이 필요하다.

해당 사업의 재무적 자립가능성이 취약한 경우, 사업을 통한 재화 및 서비스의 지속적인 유지관리를 위한 정부 지원이 가능한지, 수원국의 전략적 우선순위에 부합하는지 특별히 고려해야 한다. 사업 착수이전에는 수원국의 재정확보 역량이 종종 과대평가되고, 이로 인해 사업종료 후 사업의 관리 및 유지에 문제가 발생할 수 있다.

수원국 담당기관과 기타 공여국과의 긴밀한 협의를 통한 공동의 노력이 필요하다. 수원국의 유지관리 예산 부담이 어려운 경우, 해당 사업의 완공 및 유지관리를 위해 공여기관

차원에서의 추가적인 지원을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해서는 사업의 착수에 앞서 지원 시기와 방식, 단계적 지원축소 방안 등에 대해 확실한 합의가 이루어져야 한다.

다. 경제성 평가(Economic Appraisal)

재무 분석이 해당 사업 또는 사업 수행기관의 재무적 건전성을 평가하는 것이라면, 경제성 평가는 대상 사업이 수원국의 생산, 소비, 재정, 국제수지 등 국가경제 관련 분야에 미치는 보다 광범위한 영향을 검토한다.

경제적 수익성을 보유한 사어에 대한 경제성 분석

경제적 수익성과 비용이 수량화될 수 있는 사업의 경우, 비용편익 분석이 필요하다. 산업, 농업, 전력생산, 교통통신 등 시판 가능재를 생산하는 사업의 경우, 경제적 수익과 비용에 대한 분석을 실시해야 한다. 도로개선, 수자원 공급, 병원 및 중등교육기관 설립 등의 기타 유형의 사업 역시 경제적 비용과 수익에 대한 분석을 시도해야 한다.

경제성 평가에는 일반적으로 두 가지 접근법이 있다. 첫 번째는 재화의 기회비용을 반영한 잠재가격(shadow price)을 적용하는 방법이다. 다른 하나는 제안 사업으로 인한 국내 관련 모든 경제주체의 수익 변화를 측정하는 방식(effects method)이다.

해당 사업의 경제적 수익이 경제성 분석의 근본적인 기준이 된다. 화폐 단위로 측정한 경제적 수익성을 기준으로 제안 사업과 대안을 비교해 선택한다.

경제성 분석 시 적용되는 기본 가정과 표준의 투명성과 일관성

공여기관은 개발 사업에 대한 경제성 분석 시 적용하는 기본 가정과 표준을 투명하게 공유하고, 일관성을 제고하도록 수원국 총괄기관과 여타 공여기관과 협력해야 한다.

민감도와 위험분석

투입요소나 변수의 변화가 결과 값에 미치는 영향을 분석하는 감도 분석(sensitivity analysis)을 활용해, 다양한 가정 하에서 대상 사업의 실행 가능성을 점검해볼 수 있다. 경제성 분석 과정 초기에 실시함으로써, 대상 사업과 관련하여 특별히 주의를 요하는 요

인이나 또는 복잡하고 큰 비용을 요하는 자료수집이나 분석이 불필요한 요인을 파악할 수 있다.

위험분석은 감도분석의 연장선에서 대상 사업의 성공에 중요한 요인의 변동 가능성을 점검하는 과정이다. 시나리오 시험(scenario testing)을 통해 여러 변수가 결합해 발생할 수 있는 다양한 상황을 확인해볼 수 있다. 투입요소와 산출물이 환경변화에 따라 크게 변동하는 경우, 특히 그 불안정성에 대한 고려가 필요하다.

경제적 편익을 정량화할 수 없는 사업의 비용효과 분석

경제적 수익에 대해 화폐 단위로 산출이 어렵다 하더라도 가능한 모든 비용과 수혜 관련 요인을 고려해 비용효과 분석(cost effectiveness analysis)을 실시해야 한다. 제한된 자원을 활용하는 개발사업인만큼 비용효과성은 사업의 정당성과 타당성을 입증하기 위해서는 중요한 근거자료가 된다. 제안 사업의 비용과 편익을 평가할 때, 해당 활동으로 인한 수혜인구 수, 각 수혜인구 당 상대적 비용, 제공되는 서비스의 단가, 서비스와 혜택의 품질과 기준 등이 중요한 자료가 된다.

라. 제도적 평가(Institutional Assessment)

사전평가 시 사업관리 측면을 신중히 고려해야 한다. 이를 위해서는 사업 수행기관의 집행 역량과 사업 대상지의 제도적 환경에 대한 평가가 필요하다.

제도적 평가는 사업 집행기관 또는 수원국 집행기관이 필요로 하는 기술 유형과 특성, 조직 차원의 역량, 인센티브에 대한 분석을 중심으로 한다. 제도적 역량(필요한 수준과 현재 수준 간)의 격차를 파악하여 역량 강화를 위한 전략을 수립해야 한다. 사업 기획 시 관련 대안에 대한 고려가 가능하도록 제도적 평가를 조기에 시행해야 한다.

책임 있는 예산 편성과 집행, 운영, 기획단계 시 해당 요인을 고려하는 정도 등 시행기관의 재정관리 역량에 대한 평가가 포함되어야 한다. 특히 사업 착수시점의 자원 관리 역량에 대한 검토가 필요하다. 제도 평가를 통해 기관의 역량을 파악하고, 필요시 자원 및 회계 관리역량 개선방안을 제안해야 한다.

기관의 역량강화를 위한 기술훈련(technical assistance) 필요 기간, 지역 기관/컨설턴트가 제공할 수 있는 범위를 파악하는 것이 중요하다. 새로운 인력을 고용해 교육시키고, 새로운 체계와 시행방안을 해당 기관에 도입하게 된다면, 장기간의 지원이 필요하다. 이러한 경우, 여타 기관과 연계시켜 제도를 운영함으로써 신설 기관의 역량 강화를 도모할 수 있다. 해당 지역의 기관 및 역량을 통해 기술훈련을 실시하는 것을 우선으로 해야 한다. 해외 기술 및 재원을 통해 기술훈련을 실시하는 경우, 효율적 운영과 역량개발이 이루어질 수 있도록 충분한 기간에 걸쳐 실시할 수 있도록 해야 한다.

공여기관은 사업의 기획을 단순화하고, 사업 활동을 적절히 단계적으로 진행하고, 지역 그룹 또는 NGO 등 역량 있는 중개 기관을 통해 기획과 집행을 담당하도록 하는 등 수원 관계기관의 관리업무 부담을 경감하도록 해야 한다.

마. 효과적 유지관리(Provision for Effective Maintenance)

대상 사업의 재화와 서비스의 실용적인 유지관리를 위한 방향으로 사업이 기획되어야 한다. 유지관리의 중요성과 수단에 대한 충분한 이해를 바탕으로, 관련 인력과 운영재원의 지원이 장기간 필요하다. 유지관리 인력에 대한 교육훈련은 사업관리 차원에서 이루어져야 한다. 특히, 유지 기술 인력과 사업 수혜자를 위한 예방적 유지관리 정보가 필요하다. 교육훈련은 사전에 충분히 계획되고, 지역 인력이 유지관리를 충분히 이행할 수 있는 역량을 확보할 때까지 지속되어야 한다. 사업 목표 달성과 이를 위해 선택한 기술수준에 적합한 교육훈련이 이루어져야 한다.

사업선정과 기획 초기에 수원기관의 관리역량과 운영 자원을 고려해 공여기관 및 수원 기관 간의 유지관리 책임을 명확히 규정해야 한다. 지역 당국과 중앙정부 차원을 모두 포함해 수원국 정부와 사업종료 후의 유지관리를 위한 재정 수단과 기술적 지원 역량에 대한 충분한 합의가 필요하다. 유지관리를 위한 충분한 역량이 확보되는 시점을 고려해 사업 시행기간을 연장해야 할 수 있다.

바. 수혜그룹 파악과 참여, 사회/분배 분석(Identification and Involvement of Target Groups and Social and Distributional Analysis)

수혜자 그룹 파악

초기부터 대상 사업이 의도한 수혜자 그룹과 주요 시행주체에 대해 면밀하게 파악해야 한다.

비용과 편익의 분배

의도한 수혜그룹을 조기에 파악한 이후, 해당 사업의 분배적 효과(distributional effect)에 대한 분석이 필요하다. 가능한 다양한 관련 그룹에 미치게 될 영향에 대해 이루어져야 한다. 이를 통해 해당 사업이 의도한 수혜그룹과 참여자들의 수요와 역량에 부합하는지 점검할 수 있다. 고용을 통한 긍정, 부정적 효과 등을 비롯해 해당 사업을 통해 수혜를 받고 피해를 입을 수 있는 그룹과 개인을 파악해야 한다. 개발사업 실시를 통해 수혜자 그룹을 위한 목표가 모두 달성된다 하더라도, 일부 그룹에 사회적으로 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 사전평가를 통해 가능한 부정적 영향을 사전에 파악하고, 취약그룹에 불공정한 영향이 가해지지 않도록 대응책을 고려해야 한다.

사회문화 분석

사회문화적 환경과 구조, 전통에 대한 분석을 통해 사업 이행을 저해하는 장애요인을 파악한다. 토지 및 수자원 소유권, 이주 및 재정착 이슈, 지역조직 등이 사회화 및 인류학적 전문성을 바탕으로 사회문화적 분석을 필요로 하는 예에 해당한다. 사회문화 분석을 통해 영향에 대한 파악에서 더 나아가 직접적으로 연관된 대상의 책임감과 참여를 제고할 전략의 개발과 제안으로 이어져야 한다.

여성의 역할

개발사업의 기획과 시행에 있어 여성을 참여시킬 수 있도록 특별한 주의가 요구된다. 의사 결정자, 생산자, 수혜자로서의 여성, 여성의 수입이 해당 가정의 삶의 질을 개선하는데 핵심적이라는 점이 충분히 고려되지 않고, 개발사업이 기획되는 경우가 많다. 사업 선정의 초기 단계는 물론 비용편익 분석을 포괄하는 준비 및 사전평가 단계에서부터 젠더 이슈에 대한 특별한 고려가 필요하다. 특히 남녀 역할 분담, 자원의 이용, 의사결정

과정, 수입과 편익의 배분, 시간 할당, 여성의 법적 지위 등의 요인들이 사업 성공에 미칠 영향에 주목해야 한다.

인구통계학적 분석

사전평가 단계에서 많은 경우 다양한 인구 그룹의 증가, 이주 흐름 등 인구통계적 자료가 필요하다. 다수의 인구에 사업 영향이 미치는 경우, 인구통계적 변화 패턴에 미치는 영향에 대해 분석하는 것이 유용하다.

지역기관 및 수혜그룹의 참여와 동기부여

사업 기획 및 집행 과정에서 수원국의 협력을 통해 지역적으로 가용 가능한 전문성을 최대한 활용해야 한다. 사업 선정, 기획 및 집행 단계에서 수원국 집행기관의 책임성을 확보할 수 있도록 주의가 요구된다. 사업이 해당 지역의 실질적인 수요와 상황에 부응할 수 있도록 최종 수혜자와 수혜그룹의 활발한 참여를 보장해야 한다.

사. 환경영향 평가(Environmental Assessment)

사업의 선정 및 기획 시, 대상 사업이 환경에 미치는 영향이 고려되어야 한다. 환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사업 활동에 대해서는 환경영향평가가 시행되어야 한다. OECD Council의 1985년 개발사업의 환경영향에 대한 권고안에서 특별히 환경에 미치는 영향이 높은 사업 및 취약한 지역에 대한 정의를 제안한 바 있으니 참고하도록 한다.

초기에 사전 심사(initial screening)를 시행해 환경영향 평가의 시행이 필요한지에 대한 여부, 필요시 그 방법에 대해 결정해야 한다. 환경영향 평가는 초기에 시작해 사업시행 관련 의사결정과 사업기획 변경이 가능할 수 있도록 해야 한다. 환경에 대한 고려로 사업기획의 변경이 발생하는 경우, 사업비용이 증가되거나 또는 에너지 비효율이 초래될 수 있으나, 실질적으로는 개발사업의 혜택을 제고하게 된다. 수원국과 공여국간의 긴밀한 협력을 통해 실시하는 경우 보다 효율적으로 환경영향 평가가 이루어질 수 있다는 점이 그간 경험을 통해 확인된 바 있다. 평가의 범위를 결정하기 위해 해당 제안에 영향을 받는 이해당사자들의 의견 접수도 필요하다.

환경영향 평가 결과는 해당 사업으로 인한 혜택과 부정적인 환경 영향을 명확히 제시해야 한다. 대상지 밖에서의 효과(off-site effects)와 시간차를 두고 발생할 수 있는 영향에 특히 주목해야 한다. 평가를 통해 부정적인 영향을 경감하거나 제한할 수 있는 대안을 제안해야 한다.

환경영향평가 단계는 사업 착수 시 중단하지 않고, 착수 이후 모니터링 단계에서 지속적으로 이루어져야 한다. 이를 위해 평가단계에서 환경 영향과 완화 방안을 사업의 이행 중과 완료 후에 어떻게, 누가 모니터링 역할을 담당할 것인지에 대해 명시해야 한다. 또한 수원국의 관련 기관이 합의한 환경적 방안을 시행할 수 있도록 역량 강화 필요성에 대해서도 주의가 필요하다.

개발 사업으로 인한 긍정적, 부정적 환경 영향은 화폐단위로 수치화해서 경제적 분석에 포함해야 한다. 환경적 지속가능성을 위해 공해 유발자가 또는 서비스 이용자가 비용을 부담하는 원칙에 따라 환경 비용 및 수익이 생산품 가격에 반영되도록 해야 한다.

아. 모니터링과 평가, 기존 경험을 통한 피드백

모니터링

사업 기획단계에서 모니터링과 시행 상의 문제점 해결방안 마련을 위해 다음과 같은 사항에 대한 고민이 필요하다.

- 사업 수행 중의 성과를 추적하고, 사업 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성을 확보하기 위한 사업 관리자의 의사결정시 참고할 수 있는 해당 사업의 정보 시스템 구축
- 사업의 진전사항과 성과, 영향평가를 위한 계량적 지표를 수립
- 정보 시스템과 모니터링 활동의 책임과 예산
- 향후 성과를 입증하는데 필수적인 지표의 기초선 자료

회계/감사

사업 관련 회계 기록 및 관리방안, 정기적 감사 계획이 마련되어야 한다.

평가

평가범위, 시점, 수행체계(주체와 예산)를 포함한 평가계획이 사업 기획에 포함되어야 한다. 평가의 목표와 목적에 대해서도 명시되어야 한다. 기초선 자료를 수집하고, 사업 집행 기간 중 해당 성과지표를 정기적으로 측정해야 한다. 사업의 특성과 중요성에 따라 자료수집의 범위와 평가비용/예산을 결정할 수 있다.

기존 경험으로부터의 피드백

사업 사전평가와 기획단계에서 체계적 평가결과(피드백)를 포함한 기존 사업경험을 통한 교훈을 참고해 사업 기획에 반영하는 것이 필수적이다. 이를 위해 제안하는 메커니즘은 다음과 같다.

- 신규 사업의 선정 또는 기획단계 가장 초기에 과거 사업에 대한 평가결과를 반영해야 한다.
- 진행 중인 사업에 대한 평가결과는 신속히 사업관리에 참고해 반영하도록 한다.
- 평가결과를 반영할 수 있도록 공식적인 절차/방식(formal assurance)이 필요하다.
- 고위 관리직급에서의 리더십이 피드백 절차의 제도화에 있어 중요하다.
- 과거 경험을 통한 교훈을 사업 기획 및 수행자(development practitioner)에게 배포, 확산하는 체계가 마련되어야 하며, 해당 과정을 위한 인력과 재정 지원이 필요하다.
- 효과적으로 의사결정 과정에 영향을 미칠 수 있도록 적기에 우수한 품질의 결과가 제시되어야 한다.
- 기타 공여기관 및 수원국의 관련 경험과 평가 결과를 모두 충분히 활용해야 한다.

자. 사업승인(Project approval)

사업선정과 기획에 대한 최종 결정은 정책수립 차원의 문제이나, 의사결정자들을 위해 해당 사업의 기대 비용과 편익, 기타 시사점에 대한 객관적인 평가 결과를 제시해야 한다. 최종 승인은 모든 측면이 신중히 고려된 후 이루어져야 한다.

사업 준비와 사전평가의 기술적 차원과 사업 선정과 관련된 정치적 의사결정 차원의 역할이 객관성을 유지할 수 있도록 행정적으로 명확히 분리되어야 한다. 사전평가 단계에서도 역시 해당 업무가 분리되어야 한다.

차. 공여기관 체계

공여기관은 사전평가를 시행할 수 있는 전문 인력을 내부적으로 보유해야 한다. 외부 전문가에게 위임하는 경우, 해당 업무를 감독 및 관리할 수 있는 역량이 갖추어져야 한다. 외부 전문가가 수행하는 경우 TOR과 사전평가 기준이 명확히 제시되어야 한다.

사업의 집행 관리자는 사전평가 매뉴얼과 표준을 충분히 숙지하여 집행 시 참고하며, 필요시 관련 교육을 받도록 해야 한다. 필요시 DAC의 사전평가 매뉴얼 원칙을 참고로 한다.

효과적인 사전평가를 위해 현지 사무소와의 긴밀한 협력이 필요하다.

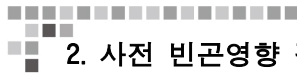
카. 수원국의 행정부담 경감 및 기타 공여기관과의 조화

수원국에 과도한 행정적인 부담을 가중시키는 것을 지양하고, 최대한 기존 연구 및 보고서 자료를 활용하도록 한다. 충분한 연구조사를 바탕으로 할수록 사업기획의 완성도를 높이고 불필요한 자료 수집을 피할 수 있다.

수원국의 행정적 절차와 요건에 최대한 부합해 사업의 선정, 집행, 회계, 평가 단계에서 필요한 정보 및 보고가 이루어지도록 해야 한다. 효과적인 사업 계획 및 집행을 위해 수원기관의 역량강화가 필요한 경우, 공동의 노력을 위해 정보 취합 역량 및 표준 개발을 도모하도록 한다.

업무 단순화를 통한 행정부담 완화 방안 중 하나로 중소규모의 유사/동일 분야 사업을 그룹화하여 절차를 진행할 수 있다. 사업선정, 사업 진행보고 빈도수와 구체 내용, 조달 방법 결정시 이를 적용해 활용할 수 있다.

사전평가 단계에서의 업무 중복을 피하기 위해, 여타 공여기관이 위탁해 수행한 사전타당성 조사 결과를 활용하는 방안을 고려해볼 수 있다.



2. 사전 빈곤영향 평가

사전평가 방향과 방안을 고려할 때 참고해야 할 유사한 개념으로는 사전 빈곤영향평가(Ex ante Poverty Impact Assessment)가 있다. PIA는 사전평가 단계의 논리모형 분석, 비용편익/비용효과 분석, 환경영향평가와 같은 여타 분석 및 평가 과정을 대체하는 것이 아닌 보완하는 과정이다. 사전평가 과정에 PIA를 통합시킴으로써, 해당 사업의 빈곤감소 영향력을 증진하는 방향으로 사업기획을 개선할 수 있다.

사전 빈곤영향평가(Ex ante Poverty Impact Assessment, Ex Ante PIA)³⁾는 다면적인 빈곤의 개념, 접근법을 활용해 다양한 사회적 그룹, 특히 빈곤 및 취약인구의 삶의 질 변화를 중심으로 사업이 의도한, 의도치 않은 영향을 평가한다. OECD DAC은 2007년 사전빈곤영향평가 가이드라인을 발간하고, 해당 평가결과를 간단한 매트릭스에 표기하도록 공통 양식을 제공함으로써, 사전 빈곤영향평가의 활용을 권고한다. OECD DAC은 또한 공여기관과 수원국의 의사결정자와 이해관계자들이 모두 정보를 투명하게 공유하고 피드백을 제시하는 참여적 과정으로 사전 빈곤영향평가를 진행할 것을 권고한다.

Ex ante PIA 내용 및 범위는 다음과 같다(OECD 2007).

- 해당 사업과 국가개발 또는 빈곤감소 전략 간의 관계
- 해당 사업에 영향을 미치거나 영향을 받는 다양한 이해관계자(성, 연령, 소득수준별로 분리) 및 기관
- 사업으로 인한 변화가 결과로 이어지는 각 경로(transmission channel) 간의 관계와 중요성
- 이해관계자 그룹에 미치게 될 영향에 대한 평가
- MDGs 달성에 미칠 잠재적 영향 파악
- 잠재적 위험 파악과 주요 가정
- 자료/정보의 신뢰성 평가 및 정보격차
- 기초선 자료 개선, 해당 사업의 논리모형 모니터링을 위한 프레임워크, 사후평가 할

3) 기본적으로 영향평가(impact assessment)는 제안된 사업 또는 정책의 착수 이전(ex ante) 또는 완료 이후(ex post), 또는 그 중간단계에 시행할 수 있다.

성화를 위한 투입요소

- 사업 착수 여부, 빈곤 친화적 영향 증대를 위한 사업 개선방안 제언

Ex Ante PIA의 다음과 같이 5개 표준모듈로 구성된다.

모듈 1: 빈곤상황과 국가전략과 계획과의 관련성

- 해당 국가, 지역, 분야의 빈곤현황, 해당 지역 선정 사유
- 해당 사업과 국가전략과의 부합성
- 사업 수혜대상

모듈 2: 이해관계자 및 기관

- 이해관계자와 관련 기관, 역할, 사업 관련 이해관계

모듈 3: 해당 사업으로 인한 변화 경로와 이로 인한 결과 파악

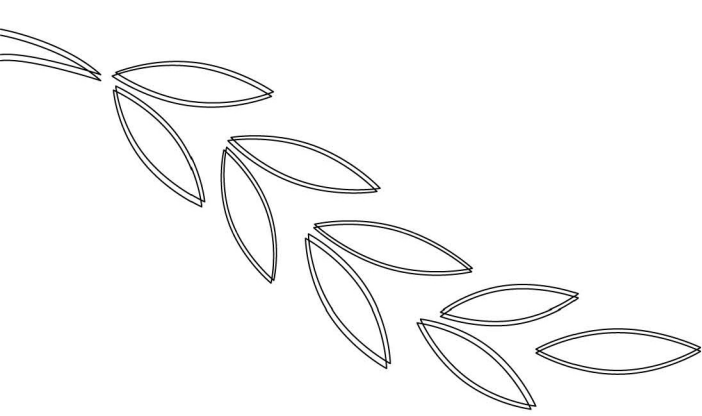
- 해당 사업이 이해관계자 (수혜대상 및 기타 의도치 않은 인구 포함)에 영향을 미치게 되는 과정
- 비용, 고용, 서비스 이용, 자산 등의 각 경로에 따른 전체 결과

모듈 4: 이해관계자 및 수혜자 그룹의 역량 분석

- 이해관계자에 미칠 영향

모듈 5: MDGs와 다른 기타 중요한 목표에 대한 영향

- MDGs를 포함한 국제적 목표 또는 해당 국가의 중요 개발목표 달성에 미치는 영향



Ⅲ. 주요 공여기관의 사전평가 제도

- 1. EC
- 2. FAO
- 3. Danida
- 4. World Bank (WB)
- 5. JICA



III 주요 공여기관의 사전평가 제도

본 절에서는 EC, FAO, World Bank, DANIDA, JICA 등 주요 공여기관의 프로젝트 사전평가 제도에 대해 살펴본다. 각 기관의 프로젝트 관리 주기 중에서 특히 사업형성 및 기획 체계 안에서 사전평가의 역할과 목적, 시행체제와 주요 내용, 평가기준을 중심으로 점검함으로써, 향후 KOICA 사업에 대한 사전평가 제도 구축에 시사점을 도출한다.

1. EC⁴⁾

EC는 2001년 발간한 사전평가를 위한 가이드라인을 통해 사전평가(Ex-Ante Evaluation)를 신규 또는 갱신 사업 제안에 대한 준비과정을 지원하는 단계로 정의하고 있다 (EC 2001). EU 예산 집행을 수반하는 모든 사업 제안에 대해 사전평가 시행을 의무화하고 있다. 정보의 수집 및 분석을 통해 사업의 목표 수립의 적절성과 달성 가능성, 사업 방법 및 수단의 비용효과성, 향후 평가 가능성을 점검하는 것을 사전평가의 목적으로 한다. 2002년에 발표한 EC 평가 공유전략(Communication on Evaluation)에서도 역시 사전평가의 중요성을 강조한 바 있는데, 제안된 예산과 재원이 의도대로 하는 목표와 영향에 적절한지 점검하는 계기로 활용한다. 또한 사업의 기획 및 준비 단계의 품질에 향후 사업 종료 후 신뢰할 수 있는 평가와 그에 따라 사업의 결과와 영향에 대한 책임성이 좌우된다.

사전평가 결과는 신규 또는 갱신 사업 기획의 품질을 개선하고 정책 결정자들이 제안 사업의 가치를 평가하는데 활용하는 근거자료로서 활용하므로, 제안사업이 아닌 대안에 대한 선택이 충분히 가능한 시점에서 실시해야 한다. 따라서 사업 기획과 병행하거나 또는 기획 과정의 일부로 시행해 사업제안서 준비에 반영하도록 권고한다. 해당 사업 준비 단계에 따라 사전평가의 범위 및 강도를 조정하도록 한다.

4) 본 절은 EC (2001)을 기초로 작성됨.

한편 EC는 정보 보안의 문제와 더불어 사업 준비 단계에 있어서의 직접적인 피드백 제시가 중요하므로 내부평가를 통한 사전평가의 시행을 권고한다. 이때 사업 담당부서, 평가부서, 조정/ 조율부서의 일원으로 사전 평가팀을 구성해 수행하도록 한다. 그러나 잠재적 수혜자 조사 또는 워크숍 개최 등의 일부 활동은 외부 전문가를 통해 수행할 수 있다.

해당 제안 사업의 규모를 고려해, 사전평가에 투입할 시간 및 기타 자원을 결정하도록 한다. 사전평가 결과는 요약해서 사업 제안서(memorandum) 안에 별도 장이나 일부로 추가하도록 한다.

사전평가는 총 7개 장으로 구성되며, 사전평가를 통해 검토해야 하는 세부내용은 아래 표 Ⅲ-1과 같다.

<표 Ⅲ-1> EC 사전평가 내용 구성

1. 문제분석 및 수요평가(Problem analysis and needs assessment)
- 제안 사업으로 해결해야 할 현 상황을 제시
- 현재 주요 문제에 영향을 미칠 수 있는 요인을 파악
- 현 상황에 영향을 미치거나 또는 영향을 받을 수 있는 주요 이해관계자 파악
- 파악된 요인과 주요 이해관계자의 이해 및 동기 등의 인과관계 분석
- “problem tree” 형태로 위의 분석 내용을 도식화
- SWOT 분석을 문제분석과 수요평가의 유용한 도구로 활용 가능
2. 목표 및 성과지표 수립(Objective setting and related indicators)
- 사업을 통해 달성하고자 하는 구체적이고 측정 가능한 목표를 수립
- 일반적/장기적 목표, 중기적 성과, 산출물 별로 성과지표 수립
3. 대안적 집행 방안과 위험평가(Alternative delivery mechanisms and risk assessment)
- 해당 분야 전문가 또는 잠재적 수혜그룹과의 브레인스토밍 토의, 파일럿 프로젝트 시행, 기존 유사 평가 및 연구 분석 등을 활용해 대안 검토 및 비교
- 대안 비교 시 효과성, 비용, 위험 등의 기준으로 평가
- 의도하지 않은 부정적인 영향을 미칠 수 있는 위험요인, 발생가능성, 영향을 파악
4. EC의 참여를 통한 부가 가치(Added value of Community involvement)
- EU 차원에서의 개입 정당성과 타당성 분석
- 해당 분야에서의 회원국들 차원, EU의 기존 활동 파악
- 제안 사업 내용과 방안과 비교 분석
- 기존 활동과 보완적이고 일관적인지, 시너지 효과가 창출 가능 여부 검토
5. 과거로부터의 교훈(Lessons from the past)
- 기존 EU, 회원국, 기타 개발기구의 해당 분야 및 유사 사업 경험과 평가결과 분석
- 기존 집행방안, 도구의 효과성, 사업 집행에 영향을 미치는 주요 요인 파악
6. 향후 모니터링과 평가 계획 수립(Planning future monitoring and evaluation)
- 모니터링 체계의 타당성, 모니터링 단계에서 활용할 방법과 도구의 신뢰성 검토
- 평가계획 (평가방법, 초점, 주제 등)의 타당성 검토
7. 비용 효과성 달성 지원(Helping to achieve cost-effectiveness)
- 제안 사업의 성과 단위당 비용(cost per unit of outcome)을 기준으로 기타 사업 또는 집행 방안의 비용과 비교 분석

EC 사전평가 보고서에 대한 체크리스트는 표 Ⅲ-2와 같다.

<표 Ⅲ-2> EC 사전평가 보고서 체크리스트

- a) 문제분석 및 수요평가
 - 해결해야할 과제와 관련 주요 요인 및 주체는 무엇인가?
 - 구체적인 대상 그룹은 누구이며, 그 그룹의 수요 또는 이익은 무엇인가?
- b) 목표 및 성과지표
 - 상위 및 구체적 실행 목표가 의도 결과에 맞게 수립되어 있는가?
 - 투입요소, 산출물, 성과, 영향 측정을 위해 지표는 무엇인가?
- c) 대안적 집행체계와 위험요소 평가
 - 어떤 대안이 고려되었으며, 왜 제안된 안이 선택되었는가?
 - 사업집행 관련 어떤 위험요인이 있으며, 어떠한 대응책을 취했는가?
- d) EC 참여의 부가가치(Added value of Community involvement)
 - 제안 사업은 기타 사업과 보완적이고 일관적인가?
 - 기타 사업과 시너지 효과를 창출하는가?
- e) 과거로부터의 교훈
 - 유사 사업에 대한 평가, 연구조사, 감사 결과가 있는가?
 - 사업 기획 개선을 위해 해당 교훈을 적용할 수 있는가?
- f) 향후 모니터링 및 평가 계획
 - 제안된 모니터링 자료수집, 보관, 처리방법은 타당한가?
 - 모니터링 체계는 사업 착수 시점부터 운용 가능한가?
 - 어떤 유형의 평가가 필요하며, 언제 이행되어야 하는가?
- g) 비용효과성(cost-effectiveness) 달성 방안
 - 제안된 방안의 다른 cost implications가 있는가?
 - 더 낮은 비용으로 같은 결과를 달성하거나, 같은 비용의 다른 방법으로 더 큰 결과를 달성할 수 있는가?

2. FAO⁵⁾

FAO는 사업구상서 승인 이후 사업 형성단계에서 사업 TF가 구성되어 전체 사업 계획 문서와 합의서 준비를 총괄한다. 사업 기획문서는 사업계획, 집행, 모니터링의 기반이자 동시에 FAO의 신탁, 법적, 책임성 측면을 고려하는 근거가 된다. 논리모형 접근(logical

5) 본 절은 FAO (2012)를 기초로 작성됨.

framework approach)을 활용하며, 제안사업의 배경, 제안사업을 통해 해결해야 하는 문제, 다양한 이해관계자 간의 관계, FAO의 비교우위 등에 대한 분석을 바탕으로 사업 기획을 수립한다.

FAO는 사업 기획문서에 대한 기술적 검토 및 품질관리, 최종 착수 승인여부 결정을 위해 사업 사전평가(appraisal)를 수행한다. 재원의 출처와 상관없이 모든 사업을 대상으로 시행하며, 일관성(consistency)과 기술적 건전성, 품질기준 부합성 등을 점검한다. 사전평가 결과 승인이 이루어지면, 사업 착수 승인(approval)을 위한 관련 사업자료 제출이 가능하다. 사업기획에 대한 수정보완을 요구되는 검토의견이 제시되면, 해당 사항에 대한 수정 이후 사업자료 제출이 필요하다. 반면, 사전평가 결과 사업 자료에 대한 승인을 득하지 못한 경우 사업은 전면적으로 재검토가 필요하다.

사업기획 담당자들이 아닌, 사업 기획안에 대한 독립적이고 객관적인 검토가 가능한 인력으로 사전평가 위원회를 구성해 시행한다. 사업 유형별로 사전평가 위원회 구성은 표 Ⅲ-3과 같다.

<표 Ⅲ-3> FAO 사전평가 위원회 구성

검토 유형	글로벌, 다수 지역 대상 사업	국가 대상 사업
역량개발	현장 프로그램 조정 및 성과기반 모니터링 부서의 사전평가 담당관 (경제사회과, 천연자원과, 지식공유 및 연구과와 협력)	지역부서의 사전평가 담당관 (경제사회과, 천연자원과, 지식공유 및 연구과와 협력)
젠더		
환경 지속가능성 (환경영향평가)		
인권기반접근/식량권		
성과기반 관리		
재정 승인	재무과	재무과
기술 승인	기술과	기술과
법적 승인	법무과	법무과
집행 승인	사업TF 의장 프로그램과/ 전략기획과/ 자원동원과/ 긴급구호과	사업TF 의장 프로그램과/ 전략기획과/ 자원동원과/ 긴급구호과/지역과

사전평가 체크리스트는 적절성, 타당성, 지속가능성 등 세 기준에 따라 구성되어 있어, 평가자는 각 세부 평가항목에 따라 등급을 책정한다. 관련 분야에 대한 기술적인 검토를

선행하고, 이후 분야와 사업형태와 관계없이 일반적으로 적용되어야 하는 기관의 규정, 절차, 정책에 대한 부합성을 검토해 보완한다.

사전평가 단계는 모두 기관의 웹시스템 상에서 실시해 업무절차를 간소화하는 동시에 투명성을 확보한다. 동시에 사업 착수 이후 집행 및 모니터링 단계에서도 사업계획에 대한 검토결과를 확인하고 지속적인 사업 품질관리가 가능하도록 한다.

사전평가는 기본적으로 다분야간(interdisciplinary) 기술검토와 독립적 품질보증 검토의 두 단계로 진행된다. 두 단계는 각각 기술적인 부분에 초점을 맞추는 동료검토와 기관의 품질관리 기준과의 부합성에 대한 검토로 이루어진다. 사전평가의 기준별 세부 평가항목은 다음과 같다.

<표 III-4> FAO 사전평가 체크리스트 양식

1. 적절성(Relevance) 1.1 일치성 및 전략적 부합성(Alignment and Strategic fit) 1.1.1 해당 사업은 해당 지역전략 및 우선순위 달성에 기여한다. 1.1.2 해당 사업은 FAO의 전략 분야에 부합하며, 해당 전략에 기여할 수 있는 바가 구체적이고 충분하다. 1.1.3 해당 사업은 FAO 및 FAO가 지지하는 국제규범과 표준에 부합한다. 1.1.4 (긴급구호) 해당 사업은 UN 및 기타 국제기구의 효과적 긴급구호 기준과 일치한다. 등급: 검토의견:
1.2. 비교우위 및 파트너십 1.2.1 FAO의 강점과 비교우위, 해당 사업의 성공적 수행을 위해 FAO의 지원이 필요한 근거가 충분히 설명되어 있다. 1.2.2 (긴급구호) 식량 및 농업분야에서의 FAO의 리더십이 서술되어 있다. 1.2.3 기타 공여기관의 프로그램과의 연계, 시민사회 및 비정부기관과의 파트너십이 계획되어 있다. 등급: 검토의견:
1.3 지식공유 및 교훈도출 1.3.1 해당 분야 또는 유사 환경의 기타 사업 평가결과에서 교훈을 도출했으며, 해당 사업의 기획에 충분히 반영했다. 1.3.2 해당 사업을 통해 생성되는 정보, 평가, 교훈을 이해관계자들과 공유할 방법이 계획되어 있다. 등급: 검토의견:

2. 타당성(Feasibility)

2.1 기술적 승인(Technical Clearance)

2.1.1 기술적 투입요소가 사업의 산출물과 중기 목표 달성에 적합하며 충분하다.

2.1.2 기술적 투입요소가 FAO 정책과 표준에 부합한다.

2.2 성과기반 관리(위험관리 포함)(Results based Management)

2.2.1 해당 사업은 최빈곤/취약 인구의 식량 및 영양 안보 개선에 기여한다.

2.2.2 해당 사업의 산출물과 중기 목표는 여성 및 남성의 수요와 우선순위, 제약을 모두 반영한다.

2.2.3 위험평가 매트릭스가 수립되어 있고, 파악된 위험요인에 대한 대응책이 포함되어 있다.

2.2.4 산출물과 중기목표가 적절하고 달성 가능한 기한에 맞게 수립되어 있으며, SMART 원칙에 따른 성과지표, 기초선 및 목표치가 제시되어 있다.

2.2.5 사업 모니터링을 위한 충분한 인력과 자원이 책정되어 있다.

등급:

검토의견:

2.3 재정 승인(Financial Clearance)

2.3.1 해당 사업 자료는 재정기준에 따라 충분히 검토되었다.

등급:

검토의견:

2.4 법적 승인(Legal Clearance)

2.4.1 FAO 법무실 승인을 취득하였다.

2.5 집행 승인 (Operational Clearance)

2.5.1 예산을 포함한 해당 사업자료는 재원확보 협력기관의 규정에 부합한다.

2.5.2 사업관리, 모니터링 및 평가 등에 적절한 예산이 편성되어 있다.

2.5.3 기술 및 집행 지원체계가 명확히 제시되어 있고, 예산이 책정되어 있다.

2.5.4 해당 사업보고 관련 규정과 예산이 명확히 제시되어 있다.

(특히 진전사항 점검보고 및 종료보고)

2.5.5 평가 예산이 적절하게 책정되어 있다.

2.5.6 안보 자원활동이 해당 규정과 부합하게 제시되어 있고, 적절한 예산이 배정되어 있다.

2.5.7 상황변화에 따라 사업요소 및 전략 수정을 통해 유연하게 대처할 수 있다.

등급:

검토의견:

3. 지속가능성

3.1 성 평등

3.1.1 여성과 남성의 다른 수요, 우선순위, 제한에 대응할 수 있도록 성 평등 이슈가 고려되었다(성별로 다른 역할과 관심, 책임과 경험, 해당 사업의 수혜를 제한하는 구조적 장애요인, 해당 사업을 통한 기존의 불평등 강화 가능성 등).

3.1.2 (긴급구호) 해당 사업은 젠더마커 되어있다.

3.1.3 사업 종료 후, 여성과 남성, 소수인종, HIV/AIDS 감염인구 등 취약그룹의 지속적인 서비스 접근성이 확보되어 있다.

등급:	
검토의견:	
3.2 환경 및 사회적 지속가능성	
3.2.1 사전환경영향 검토가 시행되었고, 해당 사업이 어느 환경 범주로 분류되었는지 충분히 설명되어 있다.	
3.2.2 해당 사업은 환경영향평가 가이드라인에 부합되도록 기획되어 있다.	
3.2.3 해당 사업에 대한 환경 및 사회적 검토가 시행되었다.	
3.2.4 환경영향평가 보고서가 마련되어 있고, 관련 이해관계자와 공유되어 있다.	
등급:	
검토의견:	
3.3 역량개발	
3.3.1 역량개발의 세 차원 (정책이 작동/기능할 수 있는 환경, 관련 기관, 개인)이 모두 충분히 평가되었고, 그 결과가 사업기획에 반영되었다.	
3.3.2 해당 사업은 수원국의 개발전략과 우선순위를 존중하고, 사업성과의 지속성 제고를 위해 수원국 시스템과 기관, 절차를 최대한 활용한다.	
3.3.3 해당 사업의 역량개발 노력은 기술적인 부분만이 아니라 기획, 예산수립, 파트너십 수립, 협상 등 소프트 기술개발을 지원한다.	
등급:	
검토의견:	
3.4 HRBA 인권기반접근	
3.4.1 해당 사업은 인권기반 접근법을 차용하고 있다. 인권 보고와 실현을 목표로 하고 있으며, 인권 원칙을 준수하고 인권과 보호의무의 개념을 지지한다.	
3.4.2 해당 사업은 2004년 FAO가 수용한 식량권 (Right to Food) 가이드라인에 기초해 충분한 식량에 대한 기본권 개선에 기여한다.	
3.4.3 해당 사업은 농촌인구의 양질의 고용, 양질의 노동에 대한 권리 실현을 목표로 한다.	
3.4.4 (긴급구호) 해당 인구의 인도지원 수요가 해당 FAO/UN 양식에 따라 평가되었다.	
등급:	
검토의견:	
3.5 기술적 지속가능성 및 출구전략	
3.5.1 출구전략/양도 (hand-over) 전략이 수립되어 있다.	
3.5.2 (긴급구호) 해당 사업은 향후 전환전략 (transition strategy)을 위한 환경 구축을 지원한다.	
등급:	
검토의견:	



3. Danida

Danida의 경우, 전략 및 기술적 차원에서 사업기획과 관련 자료의 품질관리 및 사업 승인 근거 마련을 위해 사전평가(appraisal)를 시행한다(Danida 2006). Danida는 3,500만 DKK(약 500만 불) 이상과 이하의 사업으로 분류해, 2014년 별도의 사업관리 가이드라인을 발간했다. 500만 불 이상의 대규모, 이하의 소규모 사업 관리절차를 별도로 수행하고, 필요 자료를 각기 지정하고 있다. 프로젝트 관리 가이드라인, 사전평가 가이드라인을 기반으로 Danida의 사업 기획 및 사전평가 제도를 살펴본다(Danida 2014a, 2014b, 2014c).

(1) 사업기획 체계

Danida의 사업 발굴단계는 크게 단계별 시행계획(Process Action Plan) 작성, 프로그램 분석 및 프로그램 정당성 확보, 사업 구상서(Concept note) 작성으로 구성된다. 프로그램 분석 및 정당성 확립을 위한 다양한 도구와 가이드라인이 마련되어 있다. 위험관리 가이드라인을 참고해 위험요인 분석을 실시하고, 인권기반 접근 및 젠더 screening note를 활용해 해당 사업의 기획안이 인권과 젠더 접근을 기반으로 하고 있는지 점검한다. 또한 기후변화 및 녹색성장 screening note를 통해 해당 사업 기획의 기후변화, 환경, 녹색성장 측면을 검토한다. 이를 기반으로 8 페이지 분량의 사업 구상서를 작성한다 (국가별 프로그램의 경우 15장을 초과하지 않도록 한다).

사업 구상서는 향후 사업기획 단계에서 구체화되는 사업 기획문서(Programme Document)의 기초가 되며, 이와 동일한 목차와 내용으로 구성된다. 사업기획 단계에서 필요한 각 준비문서는 일관적이고 간소하게(consistent and lean) 한다. 다시 말해, 사업 발굴단계에서 작성한 사업 구상서와 이후 기획단계에서 준비하는 기획문서의 구성은 동일하게 유지하되, 준비단계가 진행됨에 따라 구체적인 정보만 추가하도록 한다.

<표 III -5> Danida 사업기획 단계 및 시점

시점 (외교장관 사업승인으로부터 최소)	프로그램	필요자료
20개월 전	프로그램 예산 제안 (대개 2-3월에 시행)	
18개월 전	사업기획 및 형성 계획 시행계획 수립	시행계획
17개월 전	분석 시작	
16개월 전	사업 구상서 (concept note) 작성	
15개월 전	사업 구상서 Danida Transparency 웹사이트에 공개	사업 구상서
14개월 전	Danida Programme Committee 회의	사업 구상서, 자문의견, 회의결과
12개월 전	Programme Document, Development Engagement Document 작성	
8개월 전	사전평가 TOR 기술자문실에 제출	TOR
	관련 사업문서 기술자문실에 송부	Development Engagement Document 포함한 프로그램 문서
6개월 전	사전평가 완료	사전평가 보고서, 제안사항 요약본
2개월 전	Danida External Grant Committee 보고	
	외교장관 사업 승인	

출처: Danida 2014a; 2014b

사업구상서는 Danida 프로그램 위원회(Programme Committee) 회의에 앞서, Danida Transparency website에 게재함으로써 여론 수렴(public consultation) 단계를 거친다. 프로그램 위원회 회의 개최를 위해 해당 부서는 사업구상서와, 그 외에 프로그램 준비단계에 대한 계획서(process action plan), 인권기반접근 및 젠더 Screening Note, 기후변화 및 녹색환경 Screening Note, 성과모형, 위험관리 매트릭스 등을 첨부로 제출한다.

프로그램 위원회에서는 제안 프로그램의 전략적 방향과 내용, 예산 적절성, 향후 준비 과정 등에 대한 검토의견을 제시한다. 또한 해당 프로그램에 대한 품질관리를 위해, 정책과 전략과의 부합성, 전략적 이슈와 기술적 요소, 기존 우수사례의 활용, 다자협력과의 연계 가능성 등에 대해 자문을 제공한다. 마지막으로 이 회의를 통해 사업준비 계획서를

평가하고, 사업기획 및 사전평가 단계로의 추진을 승인한다.

회의결과와 제언사항, 민간 자문내용은 요약해 향후 프로그램 형성단계에 반영하도록 하며, 사전평가 단계에서 프로그램 위원회 회의 제언사항에 대한 후속관리 진행 상황을 평가한다. 프로그램 위원회 회의 결과 역시 투명성 웹사이트에 공개된다.

사업형성 및 기획 단계는 발굴 단계에서 작성된 사업구상서를 기초로 사업 기획서 작성 및 기획서에 대한 사전평가로 이루어진다. 프로그램 기획문서는 사업 구상서를 기반으로 구체화되며, 사업시행의 필요성과 정당성, 협력국/기관, 시행 체계, 성과 프레임워크, 위험관리 방안, 예산 등을 포함한다.

기획문서는 최대 10페이지를 넘지 않도록 하며, 그 내용은 다음과 같이 구성된다 (Danida 2014a).

- i) 국가, 분야, 지역적 배경 및 맥락: 해당 국가, 분야, 지역적 배경에 대한 분석으로 위험성 평가를 포함한다. 관련 정책의 전략적 방향과 목표, 덴마크 외교, 인권 및 성 평등 정책, 다자협력과의 연계점을 다루고, 특히 정책개발 환경 및 인권과 젠더 분석을 중심으로 배경 분석에 중점을 둔다. 원조조화를 도모해야 하는 기타 공여기관 및 다자개발기구의 활동과의 관계 역시 포괄한다.
- ii) 프로그램의 기획과 방안의 타당성, 필요성: 적절성, 영향력, 지속가능성, 효과성, 효율성 등 OECD DAC 5개 기준에 근거해 그 정당성을 제시한다. 프로그램에 대한 개요는 구체적으로 ① 프로그램의 목적, ② 수원국, 방안, 수원국의 역량개발과 기술훈련 방안, ③ 프로그램 내용과 전략적 주안점, ④ 각 활동에 대한 성과지표, ⑤ 모니터링 메커니즘, ⑥ 예산, ⑦ 위험분석 및 프로그램, 제도적 위험요소에 대한 대응방안 요약으로 구성된다.
- iii) 프로그램 운영체계: 해당 프로그램의 관리 및 행정체계와 참여기관 간의 업무분장으로 구성된다.
- iv) 프로그램 예산: 총 예산과 각 참여기관별로 부담하는 예산 등을 포함한다.

Development Engagement Document는 다수의 기관, 파트너가 참여하는 경우, 각 기관과의 합의된 결과와 활동, 관리운영 체계, 예산 등을 포함하는 문서로, 크게 다음과 같이 세 부분으로 구성된다(Danida 2014a).

- i) 합의문 초안 : 덴마크와 수원기관 간의 협력의 법률 및 행정 프레임워크
- ii) Development Engagement Document: 양 기관의 구체적 의무사항, 협력 내용, 구체적으로는 성과, 결과 모니터링 프레임워크, 활동, 투입요소, 예산, 재무관리 체계, 위험관리 등을 포함한다.
- iii) 협력기관 문서: 해당 분야 및 주제관련 전략, 조직 전략, 프로그램 문서 등 다양한 형식과 내용으로 구성될 수 있다.

한편, 500만 불 이하 규모 사업의 경우, 그 형성과 기획절차가 보다 간편하다. 해당 규모의 사업은 프로그램 위원회 개최가 필요하지 않고, 사업 구상서 작성 역시 의무사항이 아니다(Danida 2014b). 수원기관과의 제안 사업에 대한 공동의 이해와 협력을 도모하기 위해 사업 구상서를 작성해 활용할 수 있다.

(2) 사전평가 수행체계

사업형성(formulation)과 사전평가(appraisal)는 사업기획을 마무리하는 단계로 사업기획에 대한 품질관리를 위한 사전평가로 종료된다. 사전평가의 범위와 시기는 해당 프로그램 또는 프로젝트의 규모와 복잡성에 따라 결정된다.

사업 규모에 따라 사전평가 체계를 달리 운영한다. 약 500만 불 이상의 대규모 사업의 경우, 기술자문실(Technical Advisory Services)에서 외부 전문가의 지원을 받아 평가를 시행한다. 서면평가(desk appraisals) 또는 현장평가(field appraisals)로 진행될 수 있으며, TAS에서 해당 부서와 협의해 결정한다. 해당 부서는 사전평가 TOR을 작성해 기술자문실에 송부한다.

반면, 약 500만 불 이하 사업의 경우 기술자문실에 의뢰하지 않고 사업을 기획한 부서에서 시행하는데, 반드시 외부 전문가를 통해 수행한다. 약 70만 불 이하 사업의 경우는

내부 서면평가로 진행할 수 있다. 복수의 사업에 대한 공동 사전평가를 시행하는 경우, 해당 팀은 추가적인 사전평가가 필요한지 여부를 검토한다.

사전평가팀은 사전평가 결과 제안 요약본을 작성해야 하고, 시행부서는 사전평가 결과의 후속조치에 모든 책임을 진다. 사전평가 결과 제안사항이 이행되지 않는 경우, 시행부서는 사전평가 결과 제안 요약본에 구체적인 사유와 근거를 명시해야 한다.

(3) 사전평가 기준 및 원칙

Danida는 사전평가 가이드라인 역시 사업규모에 따라 나누어 별도로 제시하고 있다. 공통적으로 사전평가를 통해 제안 사업의 필요성과 정당성을 평가할 때에는, 기획문서 작성 시와 일관되게 OECD DAC의 5개 기준을 적용한다(Danida 2014c; 2014d). 사전평가에서 다루어야 할 내용을 중심으로 간략히 제시하고 있다.

500만 불 이상 사업의 경우, 사전평가의 주요 목적은 예상 비용 대비 제안 사업의 기대성과의 충분성과 정당성에 대한 평가라는 점을 강조한다. 덴마크 개발협력의 영향력을 최대화하기 위해, 사업의 의도한 결과(산출물과 성과)와 비용(재정 및 인력)에 대한 명확한 분석과 검토가 필요하다.

500만 불 이하의 경우, 외부 사전평가 시행 시 참고하도록 TOR 양식을 제시한다. 표 Ⅲ-6에서 확인할 수 있듯이 두 경우 모두 사전평가의 주요 내용은 유사하다.

<표 III -6> Danida 사전평가 주요 내용비교

500만불 이상 규모 사업*	500만불 이하 규모 사업
• 사업의 품질 (중장기 목표, 투입 요소): 일관성과 현실성 등 • 의도한 성과달성을 위한 수원기관의 역량 • 수원기관의 관리역량 (모니터링 및 보고 포함)과 책임성 • 수원기관의 재정관리 및 모니터링 체계의 품질 • 사업의 제도적, 조직적 측면 • 사업 관리 및 행정체계, 절차의 효과성 • 사업의 성과모형 평가 (기초선 자료 및 성과지표의 적절성, 신뢰도, 품질) • 수원기관의 역량개발 지원 방안과 향후 기술지원 추진 수요, 역량의 충분성 • 위험분석 및 위험관리방안 적절성 • 모니터링 및 보고 절차 • 인권기반접근 및 성인지 접근 측면 • 기후변화 및 녹색성장 측면	• 사업의 필요성과 정당성 - 글로벌, 국내 배경, 덴마크 개발정책과 제안사업 내용과 목표의 적절성 - DAC 5대 기준을 기반으로 제안 사업의 필요성과 정당성 평가 - 사업준비의 충분성: 필요 분석이 준비되었는지 주요 이해관계자 및 수혜그룹과의 협의가 실시되었는지 여부 - 기존 유사사업의 경험 및 교훈의 고려와 반영 • 사업내용 - 사업 목표와 성과모형의 품질 - 빈곤감소, 인권, 해당 분야의 목표, 녹색성장, 성평등 등의 덴마크 전략 달성에 대한 기여 가능성 - 사업의 정치, 사회, 기술, 제도, 재무적 타당성 - 원조 일치(alignment)와 조화: 수원국 정책, 제도와의 일치, 수원국 시스템, 시행 및 모니터링 절차 활용, 기타 공여기관과의 조화 - 전략적 주안점, 사업의 관리가능성 검토 - 수원기관의 및 주요 이해관계기관의 관리역량 및 책임성 평가 - 수원기관의 역량개발 지원 방안과 향후 기술지원 추진 수요, 역량의 충분성 - 보고 및 검토 체계를 비롯한 사업관리 및 조직 - 회계, 감사, 조달 절차를 포함한 재무관리 체계의 적절성 - 출구전략을 포함한 성과의 지속가능성 확보 방안 - 모니터링 체계의 충분성 (기초선 자료, 성과지표 품질 등) - 사업의 기반가정, 위험요인 분석 및 위험 관리방안의 적절성 - 이후 준비단계에 대한 계획

* 국가 프로그램, 주제 프로그램, 개별 프로젝트/프로그램 차원으로 나누어 사전평가 시 유의해야 할 요소를 제시하는데, 이중 개별 프로젝트/프로그램 차원
출처: Danida (2014c; 2014d)



4. World Bank(WB)

WB는 기존의 사업초기 주요 문서로 활용되던 사업 구상문서(Project Concept Document, PCD)가 너무 길고 복잡하여 프로젝트 전략, 타당성, 위험요소 등 주요 사항을 파악하기 쉽지 않다는 비판이 제기됨에 따라, 사업구상서(Project Concept Note, PCN)와 사전평가 보고서(Project Appraisal Document, PAD) 구성을 새롭게 개편했다(World Bank 2002, 2009). WB는 PAD를 프로젝트의 법적 근거자료로 활용하여 사업 기획의 품질을 높이는 동시에 국가 및 분야 담당자의 책무성 강화를 도모하고 있다. PAD는 사업기획 단계에서 해당 팀 리더에 의해 작성되며 주요 사전평가 문서로 활용되고 있다. 개편된 “PAD 작성을 위한 가이드라인(Template and Guidelines for the Project Appraisal Document)”를 바탕으로 WB의 사업기획 절차 및 관련 자료의 구성 등을 살펴보고자 한다(World Bank 2009).

(1) 사업기획

WB의 실질적 사업 기획은 사업 구상서가 승인된 이후부터 시작된다. 제안 승인 이후 수혜기관과 협의를 통해 구체적 사업기획에 들어가며 이 과정에서 해당 팀에서 사전평가 보고서를 준비하게 된다. 개편된 PAD는 간결한 요약문서(executive document) 형식으로 기술하며 표지 제외 최대 12페이지 (부록 포함 40페이지, 글자 크기 12)로 분량을 엄격히 제한한다. 본문에는 주요 사항만 기술하며 자세한 내용은 첨부문서에 포함하도록 한다.

<표 III-7> World Bank 사전평가 보고서 구성

구 분	각 섹션별 주요 내용*	해당 부록
표 지	표지 양식 제공	
I. 전략적 배경 및 근거(Strategic context and rationale)		
A. 국가 및 분야 이슈	a. 분야 또는 빈곤감소 전략의 핵심요소 및 주요 실행수단	부록 1
	b. 성과 달성 제약 요소 (정책, 제도 및 이슈)	
	c. 해당 이슈 및 제약요소에 대한 의뢰/제안기관의 관점	
B. WB 참여 필요성	a. 국가 및 분야 이슈에 근거하여 WB의 참여 근거 및 필요성, 고려될 수 있는 대안	부록 2
	b. WB의 참여와 다른 국제기구/주요 원조기관의 정책 및 활동과의 부합성	
	c. WB의 참여로만 가능하거나 또는 특수한 기여 (타 공여기관의 참여로는 달성 불가능한 기여)	
C. 프로젝트의 상위 목표	a. 프로젝트의 기여 - 대출기관/참여기관의 분야 및 빈곤감소를 위한 상위목표 달성 - CAS 목표와의 연계성	부록1
	b. 내용 및 여러 주요 관점에서 프로젝트와 CAS와의 연계성 - CAS 프로그램에 미칠 수 있는 영향	
II. 프로젝트 개요 (Project description)		
A. 자금지급 방법	a. 자금지원 방법 선정 및 선정 이유	
	b. IBRD loan: 해당 재정조건(financial terms) 제시 이유	
[For Adaptable Program Loans : Program objectives and phases]	a. 해당 프로그램의 장기적 목표	부록 1
	b. 해당 프로그램의 각 단계별 목표, 기본 특징, 책정된 비용, 기간	
	c. 프로그램 요소를 위한 제도적 책임	
B. 프로젝트 개발목표 및 주요 지표	a. 프로젝트 목표 달성 시, 주요 수혜자그룹 관점에서의 성과 (outcome)	부록 3
	b. 프로젝트의 주요 성과 달성 과정평가	
C. 프로젝트 구성요소	a. 프로젝트의 구성요소	부록 4
	b. 프로젝트의 구성요소 선정 근거	부록 5
	c. 각 구성요소별 주요 수혜자 그룹, 그룹별 프로젝트와 연관된 주요 성과	
	d. 구성요소별 주요 투입요소와 산출물	
	e. 제기된 이슈 중 동 사업을 통해 해결하고자 하는 사항	부록 1
D. 프로젝트 기획과정에서의 교훈 및 시사점	a. 프로젝트 기획에 국제적 우수사례, 교훈 및 경험, 분석 등의 반영	부록 2
	b. 해당분야 내 프로젝트의 과거 성과/실적 - 과거 성과가 저조한 경우, 이유 및 대응 방안	
E. 결격사유 및 대안	a. 제시된 접근법 또는 디자인 선정 근거	
	b. 대안적 접근법/디자인 미선정 근거	

구 분	각 섹션별 주요 내용*	해당 부록
III. 실행(Implementation)		
A. (해당 시) 파트너십	a. 프로젝트에 기금을 지원하는 다른 국제공여기관 b. 재정지원 차원에서 파트너십의 구조 (평행용자, 공동기금 등)	
B. 제도 및 집행방식	a. 프로젝트 및 다양한 구성요소 실행 기관	부록 6
	b. 제도 선정 근거	부록 7
	c. 재정관리 및 조달 등의 역량 한계와 해결방안	부록 8
	d. 기금의 흐름 및 재정보고 책무성	
C. 성과 모니터링 및 평가	a. 프로젝트 성과 지표 및 성과관리 계획	부록 3
	b. 지표 취합 역량 및 책임, 성과분석의 책임, 강화되어야 할 역량이 있다면 역량강화 계획	
	c. 요구되는 추가비용	
	d. 프로젝트 수행 중 또는 종료 후, 관리자 및 의사결정자가 프로젝트의 효과성을 평가하기 위한 지표 선정 시, 선정 절차	
D. 지속가능성	a. 대출자의 책임성, 주인의식 관련 정책	
	b. 프로젝트 목표의 지속가능성에 영향을 미치는 주요한 다른 요인 분석	
	c. 프로젝트 기획 시 위의 요인의 반영	
E. 주요 위험요인	a. 프로젝트 목표 달성에 영향을 미칠 주요 위험요인	
	b. 각 구성요소의 성과 달성에 영향을 미칠 주요 위험요인	
	c. 특히 논란이 되거나 또는 WB의 명성에 위험이 될 이슈 분석 및 이에 대한 관리방안	
	주요 위험요소 매트릭스 작성 가이드라인 참조	
F. 대출 조건 및 약정	다른 주요사항들 - 이사회 발표, 지원 효과성 조건 - 프로젝트 집행 시 적용가능한 규약(legal covenant)	
IV. 평가 요약		
A. 경제 및 재정 분석	• 경제적 분석: a. 청사진(blueprint) 유형의 프로젝트: 경제안정성 분석 결과 (비용대비 효율성 분석(비용으로 측정가능) 또는 비용대비 효과성 분석(비용으로 정량적 측정이 불가능한 효과) 근거)	부록 9
	b. 프레임워크 유형의 프로젝트: 경제적 타당성 보장을 위한 심사절차	
	• 재정 분석: 프로젝트 및 주요 기관의 재정 안정성 분석 결과	
B. 기술	• 적용할 기술 디자인 및 접근법 선정 근거 • 국제적 수준과의 부합성 • 대출자 필요에 적합성	
C. 신탁	• 재정관리 및 조달역량 평가의 주요 결과 • 프로젝트 기획에 위 결과 반영사항	부록 7, 8

구 분	각 섹션별 주요 내용*	해당 부록
D. 사회	a. 정치, 사회문화적 상황에서 야기될 수 있는 기회, 제약, 영향, 위험요소 분석	
	b. 프로젝트 준비에 참여한 주요 관계자 (시민사회, 기업, 공공분야 등) 분석 - 주요 관계자가 누구인지, 어떻게 실행, 모니터링 및 평가에 참여하고 있는지 명시	
	c. 프로젝트에서 주요한 사회적 이슈 - 프로젝트의 혜택에 대한 차별적 접근 - 전통적 권리 또는 특정집단의 혜택 - 동일한 자원에 대한 상충되는 요구 - 예상되는 수혜자, 손실자의 상황 - 프로젝트로 인한 반사회적 영향의 위험 - 프로젝트에 영향을 미칠 수 있는 사회적 위험요인 - 거버넌스에 대한 대중의 인식 및 영향력 - 목표 설정 및 수행 체계의 적절성	
	d. 프로젝트의 주요 사회적 영향에 대한 모니터링 방안 프로젝트에서 발생할 수 있는 주요 환경이슈 분석	
E. 환경	(i) 동 이슈들은 환경적 혜택을 제고하기 위해 프로젝트/프로그램/분야개혁에 어떻게 통합되어 있는지 분석	
	(ii) 주요 환경적 혜택 모니터링 방안 • 환경적으로 지속가능한 성장 및 잠재적으로 환경에 영향을 미칠 수 있는 분야에서의 자원관리를 위한 정책, 규제 및 제도적 프레임워크 구축 • 다음 사항을 통하여 빈곤층 생활 개선: (i) 천연자원의 향상된/투명한 관리 (ii) 환경적 변화에 대한 취약성 감소 • 환경적 위험 및 환경오염으로부터 건강 보호 프로젝트를 통해 도입된 안전정책(체크리스트)	
F. 안전정책	• 환경평가 • 자연서식지 • 병충해 관리 • 토착민 • 물리적 문화적 자원 • 강제 이주 • 삼림 • 댐의 안전 • 국제 수로 관련 프로젝트 • 분쟁지역 관련 프로젝트	부록 10
	a. 프로젝트 환경 스크리닝 분류	
	b. (적용 시) 프로젝트에서 제기된 주요 안전정책 이슈	
	c. (적용 시) 안전정책과 관련된 연구의 주요 결과, 동 결과가 어떻게 프로젝트에 반영되었는지 명시	
	d. 안전정책 권고사항을 실행할 대출자의 역량이 요구수준에 적합한지	
	e. 안전정책과 연관되어 제공된 자문 및 자문이 프로젝트 기획에 미친 영향	
	f. 안전정책이 Infoshop에 제공되는 시기	
	g. 안전 연구가 협력국에서 가능해진 시기 및 장소	

구 분	각 섹션별 주요 내용*	해당 부록
G. 정책 예외사항 및 준비도	a. WB 정책에서 예외가 필요한 사항 (예외사항 및 정당성 명시)	
	b. 위 예외사항에 대한 WB 승인여부	
	c. 예외사항에 대한 Board 승인여부	
	d. 프로젝트 집행 준비를 위한 지역 기준(regional criteria) 충족 여부	
	준비도 기준 항목 참고	
부록 (Technical Annex)	1. 국가 및 분야, 프로그램 배경	
	2. World Bank 또는 타기관의 유관 사업	
	3. 결과프레임워크 및 모니터링	
	4. 프로젝트 상세 설명	
	5. 프로젝트 비용	
	6. 실행 협약	
	7. 재정관리 및 지출 협약	
	8. 조달협약	
	9. 경제 및 재정분석	
	10. 안전 정책 이슈	
	11. 프로젝트 준비 및 감독	
	12. 프로젝트 문서(Documents in the Project File)	
	13. 대출금과 신용 문서	
	14. 국가 개요	
	15. 지도	

* 각 질문이 필수 체크리스트는 아니며 사업별 특정 사항을 강조할 수 있음.

부록 중 동 연구와 가장 밀접한 사항인 부록 2. World Bank 또는 타기관의 유관 사업, 부록 3. 결과 프레임워크 및 모니터링의 목차는 각각 아래와 같다.

부록 2. 주요사항

- 1페이지 이내 작성
- WB 및 기타 공여기관 동일 국가, 동일 또는 유사분야 최근 사업 요약
- 각 사업별 이슈 명시
- 최근 5년 이내 종료된 WB 사업의 경우, Operations Evaluation Department(OED) 평가 결과 명시
- WB에서 진행 중인 사업의 경우 최근 프로젝트 보고서(Project Status Report)에 명시된 프로젝트 진행정도 및 목표달성에 대한 평가결과 제시

부록 3. 주요사항

- 결과 프레임워크(Result Framework) 양식

프로젝트 개발목표	성과지표	결과 정보 활용 사항
각 요소별 목적 (Intermediate Results)	각 구성요소별 성과지표	성과모니터링 활용 사항
Component 1:	Component 1:	Component 1:
Component 2:	Component 2:	Component 2:
Component 3:	Component 3:	Component 3:

* 활동 및 산출물은 프로젝트 개요와 중복되므로 명시하지 않음.

- 성과 모니터링 양식

성과지표	기초선	각 연차별 목표치					Data 수집 및 보고		
		YR1	YR2	YR3	YR4	YR5	회수 및 보고	Data 수집 방법	Data 수집 책임자/기관
각 요소별 성과지표									
Component 1:									
Component 2:									
Component 3:									

(2) 기획 검토단계

WB는 PAD를 작성 진행 중 또는 완료 후 공식·비공식적인 검토과정을 운영한 있다. 특히 PAD를 작성하는 과정 중 수혜기관과 사업기획이 구체화된 단계에서 사업기획의 품질제고를 위한 검토(Quality Enhancement Review, QER) 과정을 진행한다. 관계 부서 간 여러 차례의 검토를 실시한 이후 PAD 최종본이 작성되며, PAD 최종본을 대상으로 사업평가 전 최종 검토를 한 번 더 실시한다. QER과 최종검토 시 주요 점검사항은 각각 다음과 같다.

i) 품질관리 검토(Quality Enhancement Review, QER)

QER은 Sector Director/Manager를 중심으로 Country Director, 해당 팀 리더, 관련 직원이 참여하며 관계자 간 협의를 통해 검토 범위 및 일정을 결정한다. 검토는 공식·비공식적으로 진행될 수 있으며 검토 결과는 관련 팀 리더가 문서화 (회의록 형태)하여 모든 관계자와 공유한다. QER의 주요 점검사항은 아래와 같다.

- (사업 구상서를 통해) 승인된 사업의 기본 방향과 일치하는지, 변경사항이 있을 시 타당한 근거가 있는지 확인
- 투입요소가 어떻게 성과로 연결될 수 있는지 사업의 기술적 측면의 품질 점검
 - 성과 프레임워크 (result framework)가 기술 검토의 핵심
- 사전평가 및 효과성 평가 과정에서 충족되어야 할 재정 관리 및 조달 필수사항 제시
- 사업승인을 위해 필요한 재원 규모 등 건적서
 - 사업 구상서를 통해 합의된 예산과 다를시 Country Director와 조율 필요

Sector Director/ Manager는 관계자들이 사업의 주요 검토의견 및 주요 이슈를 명확히 인식할 수 있도록 해야 하며, QER 과정에서 검토 결과에 대해 합의가 이뤄지지 않을 시, 팀 리더는 의사결정자에게 해당사항을 전달해야 한다. QER 과정을 통해 결정된 사항은 다음 사항을 제외하고는 향후 재수정 및 변경될 수 없다.

- 중요한 새로운 정보가 입수된 경우
- 국가 상황 및 전략이 변경된 경우
- 프로젝트 기획단계에서 매우 중요한 변경이 발생한 경우

특히, WB는 QER 과정에서 국가 변호사의 참여를 강조하고 있다. WB는 QER 전후 프로젝트 팀이 국가 변호사의 자문 및 안내에 따라 사전평가 보고서 작성 (프로젝트 상세 설명, 재정관리 및 조달 관련 사항) 및 계약 체결을 진행하도록 권고하고 있다.

ii) PAD 최종검토

PAD에 대한 최종검토로서 최종 의사결정을 위한 회의가 시행된다. 최종 검토를 위한 미팅에 앞서 Regional Manager가 PAD의 품질을 점검 및 확인한 후 PAD가 공유된다.

PAD에 대한 검토를 진행하며 추가적으로 생성되는 문서는 다음과 같다. WB 문서시스템은 PAD가 작성되면 이를 바탕으로 사업 정보문서 (Project Information Document, PID)와 Integrated Safeguards Data Sheet (ISDS)를 생성한다. 해당 팀 리더가 동 자료를 검토하고 수정이 필요할 시 Sector Director/ Manager, Regional Safeguards Coordinator와 각각 협의하여 진행한다. 최종 확인 후, PID와 ISDS는 WB 문서시스템을 통해 Infoshop으로 전송해 대중에 공개된다.

ISDS는 프로젝트의 환경 및 사회적 이슈, 안전관련 분석에 대한 문서로 약 4-6 페이지 정도로 구성되면 목차는 다음과 같다.

Integrated Safeguards Data Sheet		
I. 사업 기본 정보		
A. 사업 개요		
B. 사업 목표		
C. 사업 설명		
D. 안전과 관련된 프로젝트 대상지 및 물리적 특징		
E. 안전정책 관련 대출기관의 역량		
F. 환경 및 사회 안전 전문가 (팀 내 젠더 및 해당분야 전문가 명시)		
II. 적용 가능한 안전정책		
안전정책	관련 여부/ 유발 여부(Y/N)	설명(선택)
환경 평가 (Environmental Assessment)		
자연서식지 (Natural Habitat)		
삼림 (Forests)		
병충해 관리 (Pest Management)		
물리적 문화적 자원 (Physical Cultural Resources)		
토착민 (Indigenous Peoples)		
강제이주 (Involuntary Resettlement)		
댐의 안전 (Safety of Dams)		
국제수로 관련 연구 및 활동 (Projects on International Waterways)		
분쟁지역에서의 연구 및 활동 (Projects in Disputed Areas)		
III. 안전 준비 계획/일정		
IV. 승인확인: 팀 리더 및 Safeguards Advisor, Practice Manager/Manager 성명 및 승인 일자 기입		



5. JICA

JICA는 사전-중간-종료-사후평가의 평가체계를 갖추고 있다. 네 개 평가 모두 OECD DAC 5대 원칙을 (적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성)을 평가기준으로 하며 평가 목적과 주요 관점, 사업특징에 따라 특정 원칙을 강조하는 방식으로 적용하고 있다. 본 절에서는 JICA의 사전평가(ex-ante evaluation)를 중심으로 사업기획 체계 및 운영체계, 기준 및 원칙을 살펴보고자 한다(JICA 2004). 본문은 현지 심층 인터뷰 결과를 바탕으로 한다.

(1) 사업기획 체계

JICA 무상원조 사업 체계는 사업 지원(application) - 사업 준비조사(preparatory survey) - 사업 심사 및 승인 - 사업실행 - 평가 및 사후관리로 이루어진다. 사업기획은 사업지원부터 사업형성 및 조사, 사업심사 단계까지를 일컬으며 사전평가는 사업기획 체계 중 특히 사업형성 및 조사, 심사 과정에 수행된다. JICA의 사업기획 단계별 세부내용은 아래와 같다(그림 1 참조).

i) 사업 지원

수원국 정부가 개발협력 사업을 요청하면 JICA는 본부 지역팀과 해외 사무소를 중심으로 약 3페이지 정도의 간략한 1차 사업 구상서를 작성한다. 지역팀은 1차 사업 구상서를 바탕으로 검토한다. 이를 바탕으로 준비조사를 실시하여 사업을 심화시킬 것인지 결정한다. 이때 지역팀 외 섹터팀, 사무소, 대사관이 의사결정에 참여한다.

ii) 사업 형성 및 조사

사업 형성 및 조사단계는 사업기획 단계로서 동 과정 중 사전평가가 시행된다. 섹터팀은 사업형성 단계의 주무 부서로서 예비조사 수행이 결정된 사업의 1차 사업 구상서(사업 구상서 초안)를 바탕으로 현지 예비조사를 실시하고 조사결과를 반영한 2차 사업 구상서(1차 사업 구상서 수정본)를 작성한다. 예비조사는 현지정부와의 협력 하에 수원국 현황, 프로젝트 목표, 협력 범위, 수행 및 관리 구조, 기대성과 등을 다양한 관점에서 분석한다

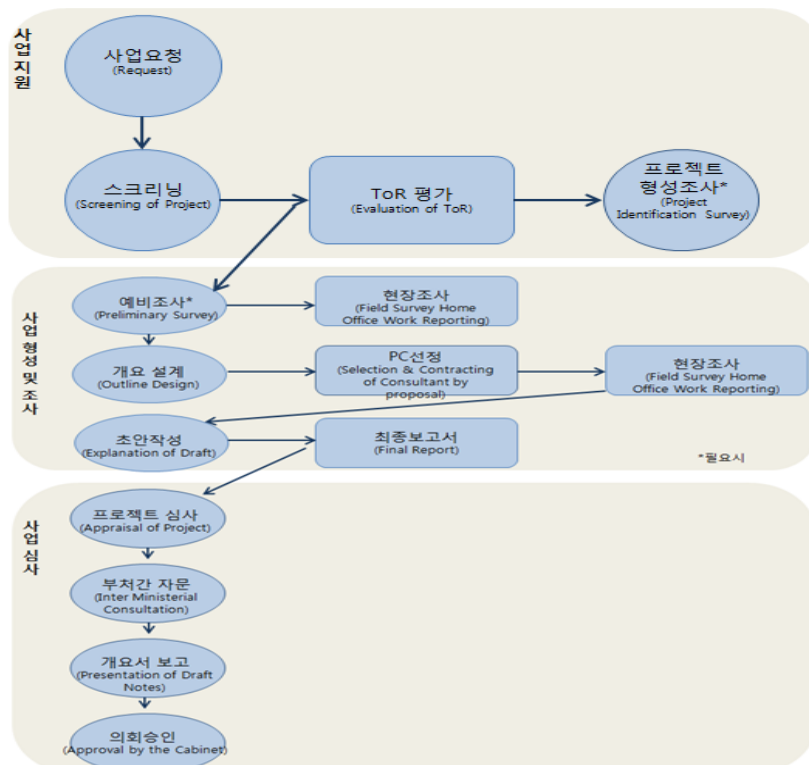
(JICA 2014a). 2차 사업 구상서는 약 7-8페이지 정도로 사업개요 설계 및 계획서 초안의 내용을 포함하며, 1차 사업 구상서의 수정본에 해당한다. 작성 과정에서 섹터팀, 지역팀, 사무소, 대사관은 논의를 통해 사업의 주요 사항을 결정한다.

iii) 사업 심사 및 승인

사업심사를 위해 섹터팀은 사업 구상서 최종본인 3차 사업 구상서(2차 사업 구상서 수정본)를 마련하고 사업심사 절차를 진행한다. 최종계획서 심사 시 대사관 및 현지 사무소의 수요가 반영될 수 있으며, 최종 사업 승인은 일본 내각이 결정한다. 외교부, 기재부 등 일본정부와의 협의 및 승인은 지역팀에서 담당한다.

사업 지원 단계에서 준비된 사업 구상서 초안(1차 사업 구상서)은 각 단계별 관련 팀 및 부서 논의를 통해 약 세 차례의 수정 보완과정을 거쳐 심사를 위한 최종본으로 준비된다.

<그림 III-1> JICA 사업기획 체계



(2) 사전평가 수행체계

JICA는 프로젝트의 적절성 평가 및 성과 목표 설정, 계획의 질적 제고를 위해 2001년부터 사전평가 제도를 도입하여 활용하고 있다. JICA 심층 인터뷰 결과에 따르면, 사전평가는 프로젝트 착수 전 의회 승인에 앞서 ‘사업형성 및 조사’와 ‘사업심사’ 단계에서 수행되며, 준비조사 또는 현장조사 차원에서 진행되고 있었다. 본부 지역팀이 사전평가보고서 작성을 포함한 사전평가 주무부서의 역할을 수행하며, 예산도 지역팀 예산에서 집행된다. 사전평가는 약 200만 달러(약 2억엔) 이상의 모든 일본 유무상 원조사업을 대상으로 실시되며, 무상원조의 사전평가는 섹터팀, 유상원조는 지역팀이 주무부서로 기능한다. 사전평가에 있어서 평가팀은 지표 및 PDM의 논리성 등과 관련하여 컨설팅을 제공하는 역할을 수행한다.

JICA 유무상 원조 및 기술협력 프로젝트의 평가시기 및 목표, 원칙은 아래 표와 같다. 무상원조의 경우 모든 프로젝트 착수 전 사전평가를 실시하고 있으며 투입예산이 200만 달러 미만으로 계획된 사업은 현지조사를 최소화하여 약식으로 사전평가를 진행할 수 있다. 무상원조는 사전평가와 사후평가만 실시하고 있으며, 사전평가는 보통 JICA 직원과 내부 전문가에 의해 진행된다.

<표 III-8> JICA 원조 유형별 평가 시기 및 원칙

		기술협력 프로젝트	유상원조	무상원조
평가시기	사전평가	프로젝트 착수 전		
	중간검토	프로젝트 중간	약정 후 5년	-
	종료평가	프로젝트 종료 6개월 전	-	-
	사후평가	프로젝트 종료 후 3년 까지		
	사후모니터링	-	프로젝트 종료 후 7년	-
평가대상	사전평가	모든 프로젝트*		
	중간검토	협력기간이 3년 이상인 프로젝트*	수행기간 동안 확정이 필요한 프로젝트	-
	종료평가	모든 프로젝트*	-	-
	사후평가	200만 달러 이상의 모든 프로젝트**		
	사후모니터링	-	효과성/성과, 지속가능성에 문제 제기된 프로젝트	-

		기술협력 프로젝트	유상원조	무상원조
평가원칙	사전평가	내부 평가		
	중간검토	내부평가 (공동 평가)	외부평가	-
	종료평가		-	-
	사후평가	외부평가(일부공동평가)		
	사후모니터링	-	외부평가	-

* 투입예산이 200만 달러 미만인 경우 약식 진행 가능

** 무상원조의 경우 일반(general), 수산(fishery)관련 프로젝트 평가

사전평가 과정을 통해 JICA와 실행기관은 사업 계획이 적절한지, 해당 사업이 수원국의 어떤 개발이슈를 목표로 하는지, 수혜자는 누구인지 등 사업의 개발성과 및 사회적 변화 등을 전망하고 사업 필요성 검토 및 주요사항을 공유한다. 사전평가는 사업 착수 전에 실행됨에 따라 현황보다는 실현 가능성, 예상 및 전망 등이 평가내용의 중심이 된다(JICA 2014b).

사전평가 과정에서 생산되는 문서 및 주무부서는 아래 표와 같다. 사업형성 단계에서는 사업 제안 시 작성된 1차 사업 구상서를 심화시킨 계획서 초안이 섹터팀의 주도로 작성되며 동 과정에 본부 지역팀 및 현지 사무소, 대사관이 참여한다. 계획서 초안을 바탕으로 섹터팀은 사전평가를 진행하며 사전평가 결과는 사전평가보고서를 통해 공개된다. 섹터팀은 사업심사를 위해 세부 사항들이 모두 보완된 계획서 최종본을 작성하고 해당 보고서는 심사 및 승인을 위해 관련 부서 및 정부기관과 공유된다.

<표 III-9> JICA 부서별 사전평가 역할분담 및 결과문서

사업 단계	생산 문서	주무부서	관련 부서 및 기관
사업형성 및 조사	-계획서 초안(2차 concept note) -사전평가 체크리스트 -사전평가보고서	본부 섹터팀	본부 지역팀 사무소/대사관
사업 심사	-계획서 최종본(3차 concept note)	본부 섹터팀	본부 지역팀 외교부/기재부

사전평가결과는 프로젝트 기획 및 사업 심사를 위한 의사결정은 물론 프로젝트 착수 후 모니터링 및 평가 시 주요 근거자료로 활용되며 사전평가보고서는 JICA 홈페이지를 통해 모두 공개되고 있다. 영문홈페이지를 통해서도 유상원조의 사전평가 결과만 공개되어 있다.

(3) 사전평가 기준 및 원칙

JICA의 사전평가는 OECD DAC 5대 원칙을 평가기준으로 하며 특히 적절성에 중점을 두고 있다. 사전평가단계에서는 프로젝트 목표, 성과지표, 외부요인 및 위험요인에 대한 검토가 중심내용이며, JICA와 사업실행기관은 기초선 data를 중심으로 설정된 지표 및 목표의 적절성, 지표측정 가능성 및 효율성 등을 검토한다. 이와 더불어 프로젝트 계획의 구조가 적절하게 구성되었는지 목표는 달성가능한지에 대한 검토 또한 사전평가의 주요 내용이다. 사전평가 과정에서 주요 자료로 활용되는 사전평가 체크리스트와 사전평가 결과물인 사전평가보고서는 다음과 같다.

사전평가 체크리스트

JICA는 사전평가를 위한 현지조사 전 체크리스트를 통해 주요 점검항목을 확인하고 있으며 항목별 세부 내용은 아래 표와 같다. 동 체크리스트는 주요 점검항목만을 포함하고 있으며 세부 조사항목은 필요에 따라 추가하여 사용한다.

<표 III-10> JICA 사전평가 체크리스트

평가항목	체크포인트
계획 (우선 확인사항)	1. 계획 • 사업의 목표, 목적, 산출물은 명확한가? 각 지표는 각각의 의미를 명확히 나타내는가? • 지표수집 시 객관성 및 지속적·반복적 수집 가능성은 보장되는가? • 대상그룹은 명확히 설정되었는가? 2. 인과관계 • 활동 → 산출물 → 목적 → 목표의 관계는 수단과 목적의 관계를 이루고 있는가? • 산출물 생산을 위한 주요 가정 (assumption)은 명확히 제시되어 있는가? (활동 → 주요 가정 → 산출물 관계의 논리적 명확성 점검) • 사업 목적(objective) 달성을 위한 주요 가정은 적절히 설정되었는가?(산출물 → 주요 가정 → 프로젝트 목적의 논리적 흐름의 정확성 점검) • 장기적 목표(goal) 달성을 위한 주요가정은 적절히 설정되었는가? (목적 → 주요가정 → 목표간 논리적 흐름의 정확성 점검)

평가항목	체크포인트
집행 절차 (전망)	• 사업 관리시스템(모니터링 체계, 의사결정 과정 등)의 문제 유무 • 사업에 대한 실행기관 또는 상대기관의 이해가 높은지? • 적절한 파트너(counterpart)가 설정될 것인지? • 활동 수행을 위한 투입(input)은 계획대로 이뤄질 수 있는가? • 수혜그룹 또는 관련기관의 사업에 대한 참여는 높은가? 수혜그룹 또는 관련기관의 사업에 대한 인지도는 높은가? 참여 또는 인지도에 증가가 기대되는가? • 활동을 방해하는 요인이나 문제가 있는가? 동 사항은 프로젝트 수행과정에서 확인 및 점검되어야 하는가?
<<5대 원칙>>	
적절성	1. 필요성 • 수혜 국가, 지역, 사회의 수요에 부합하는가? • 수혜그룹의 니즈를 충족하는가? 2. 우선순위 • 수원국의 개발정책과 일치하는가? • 일본의 원조정책 및 JICA의 국별 프로그램 실행계획과 일치하는가? 3. 협력수단의 적절성 • 수원국의 중점 개발 분야 및 개발이슈 관련 목표에 기여하기에 적절한가?(사업 접근법 및 수혜지역은 타당한가? 다른 공여기관과 협력하여 원조 제공시 어떤 시너지효과가 있을 수 있는가?) • 수혜그룹의 선정은 적절한가?(규모, 남녀 구분) • 수혜그룹 외 파급효과가 있는가? • 사업을 통한 혜택 및 비용의 부담은 공정하게 분배되는가? • 일본이 기술 우위를 갖고 있는가?(일본이 관련분야 기술에 대한 축적된 노하우가 있는가? 일본의 경험이 활용될 수 있는가?)
효과성 (전망)	1. 사업 목표 • 사업 목표는 명확하게 명시되었는가? • 사업 목적 달성여부 측정을 위한 해당 성과지표는 목적을 명확하게 표현하는가? • 기초선 data를 고려할 때, 해당 성과지표 및 목표치는 적절한가? • 지표 측정 수단은 적절한가? (해당 지표는 측정가능한가? 비용효과적인가? 반복적 측정이 가능한가? 모니터링 수단으로 활용가능한가?) 2. 인과관계 • 사업 완료 시 목적이 달성가능한가? • 사업 목적 달성을 위해 충분한 산출물이 계획되었는가? • 산출물 단계부터 목적까지 주요 가정(assumption)은 고려되었는가? 주요 가정이 실제 일어날 가능성은 높은가? • 사업 목적 달성을 저해하는 요인이 있는가?

평가항목	체크포인트
효율성 (전망)	- 산출물 - 산출물 단계의 성과지표는 의미를 명확하게 표현하는가? - 산출물 목표치는 적절한가? - 지표측정 수단은 적절한가? (해당 지표는 측정가능한가? 비용효과적인가? 반복적 측정이 가능한가? 모니터링 수단으로 활용가능한가?) - 인과관계 - 산출물 도출을 위해 충분한 활동들이 계획되었는가? - 양적, 질적으로 적절한 투입(input)이 계획되었는가? - 활동부터 산출물까지 주요 가정은 모두 고려되었는가? 주요 가정이 실제로 일어날 가능성은 높은가? - 시기 - 투입 시기는 적절하게 계획되었는가? - 비용 - 유사 사업과 비교할 때 비용대비 산출물은 적절한가? (JICA, 타 공여기관의 유사 사업 또는 적용 가능한 국가에서 수행된 유사 사업의 비용과 비교) (더 적은 비용으로 같은 산출물을 도출할 대안은 없는가? 같은 비용으로 더 큰 성과를 달성할 수는 없는가?) - 유사 사업과 비교할 때 비용대비 사업 목적은 타당한가? (JICA, 타 공여기관의 유사 사업 또는 적용 가능한 국가에서 수행된 유사 사업의 비용과 비교) (더 적은 비용으로 목적을 달성할 대안은 없는가? 같은 비용으로 더 큰 성과를 달성할 수는 없는가?)
영향력 (전망)	- 목표 (overall goal) - 목표 단계의 성과지표는 의미를 명확하게 표현하는가? - 기초선 data를 고려할 때, 해당 성과지표 및 목표치는 적절한가? - 지표 측정 수단은 적절한가? (해당 지표는 측정가능한가? 비용효과적인가? 반복적 측정이 가능한가? 모니터링 수단으로 활용가능한가?) - 인과관계 - 사업 성과로 목표가 달성될 수 있는가? - 목표와 개발 이슈간 연계성 및 논리는 명확한가? - 사업 목적부터 목표까지 주요 가정은 정확하게 고려되었는가? 주요 가정이 사실일 가능성은 높은가? - 사업 목표 달성을 저해하는 요인이 있는가? - 파급효과 - 목표 외에 어떤 효과나 영향력이 예상되는가? 부정적 영향을 감소시키기 위한 조치가 취해지는가? - 정책 수립 및 법률, 시스템, 기준 마련에 미치는 영향 - 젠더, 인권, 빈부 등의 사회, 문화적 측면에 미치는 영향 - 환경보호에 미치는 영향 - 기술변화에 미치는 영향 - 수혜지역, 수혜자 등에 미치는 경제적 영향 - 젠더, 민족/인종, 사회계층의 차이로 인해 발생하는 긍정적, 부정적 영향이 있는가?

평가항목	체크포인트
지속가능성 (전망)	1. 정책 및 시스템 • 사업이 종료된 후 정책 원조는 지속될 것인가? • 관련 규제 및 법률 제도는 준비되는가? 준비계획은 있는가? • 시범 사업의 경우, 향후 프로젝트 확대가 가능한가? 2. 조직 및 재정적 측면 • 협력 종료 후, 성과 달성을 위한 활동들을 수행하기 위해 요구되는 조직의 역량이 갖춰져 있는가?(인력 및 의사결정 체계 등) • 사업의 주인의식(ownership)은 착수 전부터 실행기관내에 충분히 확보되어 있는가? • 운영비용을 포함한 사업 예산은 안정적으로 확보되는가? 충분한 예산확보를 위한 조치가 취해졌는가? • 사업 집행 과정에서 향후 예산이 증가할 가능성은 높은가? 예산을 확보하기 위한 조치는 충분한가? 3. 기술 • 사업에서 적용되는 기술이전 방법은 적절한가? (기술 수준, 사회 및 관습적 요인 등 고려) • 장비 유지 및 관리를 위해 도입될 계획은 적절한가? • 기술보급을 위한 메커니즘을 포함하는가? • 실행기관이 보급된 메커니즘을 유지할 가능성은 높은가? • 시범사업의 경우 해당 기술은 다른 지역에 전파될 수 있는가? 4. 사회, 문화 및 환경 • 여성, 빈곤층, 사회적 취약계층에 대한 고려 부족으로 지속적인 효과가 저해될 가능성이 있는가? • 환경에 대한 고려 부족으로 지속적인 효과가 저해될 가능성이 있는가? 5. 기타 • 지속가능성을 저해할 다른 요인들이 있는가?
조정 필요성	(위 평가 결과를 바탕으로) • 현재 상황에서 프로젝트 목적 달성은 가능한가? (수혜그룹 또는 수혜지역 사회 내 변화 가능성) • 투입, 활동, 산출물 조정이 필요한가? • 사업시행에 영향을 줄 주요한 새로운 가정이 있는가? • 사전평가에서 제시된 문제, 이슈, 위험요소 등은 어떻게 변화되었는가? • 어떤 이슈가 향후 지속적으로 재검토되어야 하는가?

출처 : JICA(2004) p.122-127.

사전평가보고서

사전평가 결과는 “사전평가보고서(Ex-ante Evaluation Report)”로 발표되며 동 문서는 JICA와 실행기관이 사전평가과정을 통해 프로젝트 세부 계획에 대해 합의한 직후에 발표된다(JICA 2014b). JICA는 사전평가 보고서를 JICA 홈페이지를 통해 공개하고 있으며 목차는 아래와 같다.

사전평가보고서 목차

1. 프로젝트명
2. 프로젝트 배경 및 필요성
3. 프로젝트 개요
 - (1) 프로젝트 목적(Objectives)
 - (2) 대상 지역
 - (3) 프로젝트 내용
 - (4) 총사업비
 - (5) 프로젝트 실행 일정
 - (6) 프로젝트 실행 구조 (협력국, 실행기관, 유지 시스템 등 명시)
 - (7) 환경 및 사회적 고려사항, 빈곤감소, 사회개발에 미치는 영향
 - (8) 타 공여기관과의 협력
 - (9) 타 주요사항
4. 프로젝트 성과
 - (1) 정량적 성과
 - 1) 평가지표 (기초선, 목표치 포함)
 - 2) 내부수익률
 - (2) 정성적 성과
5. 외부 위험요인 및 대응
6. 과거 유사프로젝트 교훈 및 시사점
7. 향후 평가계획
 - (1) 평가지표
 - (2) 평가시기

공개된 영문 사전평가보고서는 대부분 10페이지 미만으로 간략히 작성되어 있으나 보고서 작성 시 유의사항에 따르면 본문은 30-40페이지로 작성하도록 제시되어 있다. JICA는 보고서 작성을 위한 유의사항으로 아래와 같이 명시하고 있다.

보고서 작성 시 유의사항

- 내용 중복을 피하고 본문은 30-40페이지로 작성
- 평가 결과에 대한 요약문 첨부
- 평가의 한계점을 명시
- 조사결과에 대한 평가 시 판단 기준 제시
- 기술적 표현의 사용은 최소화하고 명료하되 구체적으로 작성하며 주요 전달사항을 명확히 강조
- 보고서 삽입되는 그림 및 표는 내용이 명확히 전달될 수 있도록 간단명료하게 작성
- 인용된 data 출처 명시
- 질문지, data 등 관련 자료 부록 첨부

JICA는 보고서 작성을 위한 가이드라인으로 사전평가표(Ex-ante Evaluation Table)를 마련하고 있다. 사전평가표는 프로젝트 개요, 협력 필요성, 협력 프레임워크, OECD DAC 5대 원칙에 따른 평가 결과, 크로스커팅 이슈에 대한 고려사항, 유사사업을 통한 교훈, 향후 계획 등 보고서 내 각 항목 작성 시 고려해야할 주요 사항을 간략히 제시하고 있다. 따라서 사전평가표는 사전평가보고서 작성 시 참고자료로 활용되며 항목별 주요 내용 및 이슈는 아래와 같다.

<표 III -11> 사전평가표 (Ex-ante Evaluation Table)

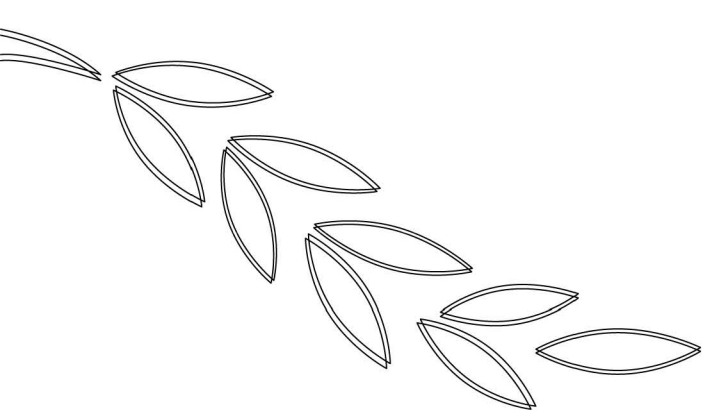
항목	내용	주요 사항
1. 프로젝트 명	프로젝트 명	
2. 프로젝트 개요	사전평가 대상 프로젝트를 간략히 기술 [주요 이슈] (1) 사업 목적 및 산출물 개요 (2) 사업 기간 (협력기간) (3) 사업 규모 (일본측 분담금) (4) 수원국 실행기관 (5) 일본측 협력기관 (6) 수혜자, 규모 등	• 구체적 계획은 후에 기술될 것이므로 간단명료하게 작성 • 독자가 사전평가 개요를 이해할 수 있을 수준으로 작성 • (6)의 수혜자는 프로젝트 목적(object) 단계의 수혜자를 의미함. • 필요시 사업지 지도 또는 사진 첨부 가능
3. 협력 필요성 및 관련 정책과의 관계 (positioning)	협력 요청 배경 및 일본과의 협력을 위한 절차 및 사유 등을 간략히 기술 [주요 이슈] (1) 현황 및 문제 (2) 수원국 정부 정책 내 위치 (3) 일본 원조정책과의 관계, JICA 국별 프로그램 실행계획과의 관계 (JICA 프로그램 내 위치)	• 프로젝트의 배경관련 주요 이슈 및 해당 이슈 해결을 위한 프로젝트의 포지셔닝을 명확히 기술 • 필요시 현황 설명을 위한 지도 및 사진 첨부 가능

항목	내용	주요 사항
4. 협력 프레임워크	논리모형 내용 기술 [주요 이슈] (1) 목표(objective) i) 협력 종료 시 달성될 목적(프로젝트 목표), 지표 및 목표치 ii) 협력 종료 후 기대되는 목표(overall goal), 지표 및 목표치 (2) 산출물과 활동 i) 산출물, 활동, 지표 및 목표치 (3) 투입 i) 일본측 (분담금 총액, yen) 전문가 파견, 장비 지원, 훈련생 수용 등 ii) 협력국 (분담금 총액, yen) 인건비, 설비 및 토지 지원 등 (4) 외부요인 (실제 발생가능한 주요 가정) i) 전제조건 ii) 산출물 달성을 위한 전제조건 (주요 가정) iii) 프로젝트 목적 달성을 위한 전제조건(주요 가정) iv) 목표 달성을 위한 전제조건 (주요 가정)	• 외부의 제삼자가 이행할 수 있는 수준으로 작성 • 목표는 협력 종료 시 달성될 프로젝트의 목표를 의미함. • 상위목표/목적은 협력 종료 후 달성 될 것으로 기대되는 프로젝트의 목표를 의미함. • 산출물은 해당하는 활동, 지표, 목표치와 함께 순차적으로 기술 (모든 활동에 대한 명시 불필요하며 주요 활동에 대한 요약 기술)
5. 5대 원칙에 따른 평가 결과	Data분석 및 프로젝트 가치에 대한 판단, OECD DAC 5대 원칙별 제약 요인 요약 [주요 이슈] (1) 적절성 (2) 효과성 (3) 효율성 (4) 영향력 (5) 지속가능성	• 각 평가에 대한 근거 및 사유를 명확히 기술(서베이 분석결과 및 data는 각각 별도 첨부) • 프로젝트 수행 시 고려해야할 주요 이슈는 근거와 함께 명확히 명시(사업 착수 후 주요 모니터링 항목으로 지정)
6. 빈곤, 젠더, 환경 이슈에 대한 고려	빈곤, 젠더, 환경 등에 끼칠 수 있는 부정적 영향 및 이에 대한 프로젝트 전략 기술	
7. 과거 경험을 통한 교훈 및 시사점	타 유사 프로젝트의 평가결과를 통해 얻은 교훈 및 해당 교훈이 동 프로젝트에 어떻게 적용되었는지 기술	• 유사사업의 교훈 및 시사점 등 관련 자료는 JICA 지식사이트 또는 평가보고서 활용
8. 향후 평가 계획	중간 및 종료평가, 사후평가 일정 기술	• 평가 계획 관련 특별히 명시할 사항은 동 항목에 기술(예시 : 사업 착수 후 기초선 조사 실시 등)

출처 : JICA(2004) p.129-131.

JICA는 사전평가단계에서 과거 수행된 프로젝트로부터의 교훈 및 시사점 반영을 강조하고 있으며, 이와 더불어 환경 및 사회적 고려사항에 대한 검토를 바탕으로 안전절차 관련 사항도 확정하도록 하고 있다. 특히 사전평가에서 한계 요인으로 제시된 사항들은 사업 착수 후 지속적으로 점검될 수 있도록 하고 있다.

사전평가는 약식으로도 진행될 수 있다. 즉, 사전평가연구팀을 파견하지 않거나 프로젝트 문서를 발표하지 않는 경우도 있으며, 이런 경우 사전평가는 콘셉트 및 평가 관점에 근거하여 실시하고 결과를 실행계획에 반영하도록 하고 있다.



IV. KOICA 사업기획 및 심사제도 현황분석

- 1. 예비조사
- 2. 신규 사업 심사

IV KOICA 사업기획 및 심사제도 현황분석

사전평가는 사업기획의 개선을 목표로 하며, 현재 KOICA의 사업에서는 예비조사 단계를 사업개요서(Project Concept Paper, PCP)를 토대로 한 사업기획의 사전평가 절차로 볼 수 있다. 이 장에서는 예비조사와 심사절차 진행과정과 문제점을 살펴본다.

1. 예비조사

본부에서는 사무소에서 제출한 PCP를 검토하여, '적격/조건부적격/부적격'으로 구분하여 심사한다. 수원국의 개발계획 및 CPS와 연계성(기여도), 해당 분야의 현황 및 문제점 규명 및 타당성, 사업관리 측면과 범분야 이슈에 대한 검토 등을 중심 기준으로 한다. 이후 심사에 통과된 PCP를 보완하고, 사업 타당성과 추진여건을 검토하고, 사업투입 내역 및 소요예산 추정하는 등 본격 사업기획을 위한 조사를 예비조사라 시행한다. 이 단계는 본격적인 사업계획을 도출하는 과정으로, 사업집행계획서를 작성할 수 있는 수준의 사전 데이터 수집이 필요하다. 예비조사 결과를 바탕으로 사업심사, 기재부 예산심의 등이 진행되므로 사업 추진 타당성과 기본적 사업내용, 예산내역을 포함한다.

〈그림 4-1〉는 KOICA에서 추진되는 사업예비조사의 현행 절차와 개선안에 대한 설명이다. 예비조사는 기본적으로 사무소 주관으로 추진된다. 사무소(부소장 및 분야별 ODA 전문가 주도)는 사업기본계획 및 예비조사 추진계획을 수립하여 본부에 협조를 요청한다. 이때, 사업기본계획서는 PCP를 보완하여 사무소가 1차 수립하고, 사전에 수원국 현지에서 수집 가능한 데이터를 최대한 확보해 놓는다. 특히 IATI가입으로 인하여 보고서의 영문화 작업이 적극적으로 추진되고 있는 바, 기본 사업내용, 예산규모 등을 포함하여 영문으로 작성하는 것을 원칙으로 한다.

예비조사 추진계획에는 조사단 구성·업무분장, 조사일정 및 수행방향방법, 국영문 조사 목록 등이 포함되며, 되도록 수원국 현지 상황에 익숙한 현지전문가, 컨설팅업체 등을 활용할 것을 권장한다. 이때 본부는 섹터부 위주로 기술자문 의견을 제시하거나, 국내 유관 기관 연결, 국내전문가 파견 등의 협조를 수행해야한다.

<그림 IV-1> KOICA 사업 예비조사 절차별 현황 및 개선방안

구분	현행	개선	▶비고(▶산출물)
예비조사 (N-2년 12월~ N-1년 2월)	예비조사 실시 및 사업기본계획 수립 본부(사무소)	예비조사 실시 및 영문 사업기본계획 수립 사무소(본부)	▶사무소 주도 시행 (필요시 본부 전문가 파견) ▷ 영문사업기본계획서(붙임2) ▷ Project Executive Summary(붙임 3) ▷ 국문개요서, PDM
사업심사 (N-1년 3~4월)	사업심사 및 신규후보사업 선정 본부	사업심사 및 신규후보사업 선정 본부	▶사업심의회위원회 개최
심층기획조사준비 (N-1년 6~9월)		사업기획관리용역 기관(PM) 선정 본부(사무소)	▶사업심층기획(사업관리계획 포함), 사업 일정, 예산, 계약관리, 성과측정 및 평가를 위한 PM선정 ▷ PM선정계획서, RFP 등
심층기획조사준비 (N-1년 9~12월)	심층기획조사 및 집행계획 수립 사무소(본부)	(PM활용) 심층기획조사 영문집행계 획 수립 본부(사무소)	▶심층기획조사(ROD 문안함의 및 사업범위, 규모, 일정 등 확정) ▷ 영문심층기획서(국문요약) ▷ RFP

출처: KOICA 내부자료 (지역총괄팀), 2015

예비조사는 크게 ① 현장조사 및 사업여건 분석, ② 사업타당성 분석, ③ 영문사업기본 계획 수립 단계로 진행된다(그림 4-2 참조). 먼저, 현장조사에서는 수원총괄기관, 수원기관, 사업대상지 주민 등 이해관계자를 대상으로 조사를 진행하게 된다. 이때, 사업대상지역 조사, 사업 여건 분석, 주재국 국가개발계획 및 해당분야 발전계획, 대상지역 개발계획, 수혜대상 분석 및 파급효과를 예상하여 제시하여야 한다. 수원국, 특히 수원총괄기관의 사업수행 의지와 추진여건을 조사할 때 기존에 기타 공여기관이나 국제기구가 수행했던 유사사업 추진현황을 조사하여 중복 지원을 피하고, 협업 가능성을 설계할 수도 있다.

〈그림 IV-2〉 KOICA 예비조사 절차 및 조사 항목(안)

현장조사 및 사업여건 분석	사업타당성 분석	영문사업기본계획 수립
- 수원총괄기관, 수원기관, 사업 대상지 주민 등 이해관계자 면담 및 분석 - 사업대상지역 조사 및 여건 분석 - 주재국 국가개발계획 및 해당 분야 발전계획 등 조사 분석 - 대상지역 개발계획 조사 분석 - 수혜대상 분석 및 파급효과 예상 - 수원국, 특히 수원총괄기관의 사업수행 의지 및 추진여건 조사 - 유사사업 추진현황 조사(타 공여기관/국제기구와의 중복 여부 및 협업가능성) - 향후 규모가 확대되거나 전국적으로 확산될 가능성 조사	- 경제성 평가, 환경적, 기술적, 사회문화적 측면 사업추진 타당성 - 수원국의 SDG 달성노력 부합 등 수원국 정책우선순위 부합 여부 - 경제·사회적 기대효과 - KOICA 중점분야 부합여부 또는 주요 핵심사업과의 연결성	- 사업추진 여건 및 타당성 종합 분석 결과 - 사업 목적 및 기대효과, 성과목표 - 사업수행체계 및 추진일정 - 단계별 과업범위 및 세부 활동계획 - 중간 및 최종산출물 정의 및 내용 - 과업별 세부수량 및 예산소요내역 - 성과관리 방안(성과목표 설정, 기초선(Baseline) 확인, 달성치 측정 등) - 사업수행방식, PM 및 Contractor(시행사) 선정방안 - 지속가능한 운영관리 방안

출처: KOICA 내부자료(지역총괄팀), 2015

사업타당성 분석은 수원국의 SDGs 목표를 포함한 정책적 우선순위 부합여부를 바탕으로, 경제성 평가, 환경적, 기술적, 사회문화적 측면에서 사업추진 타당성을 판단해야한다. 또한 KOICA 중점분야 부합여부 또는 주요 핵심사업과의 연결성을 분석한다.

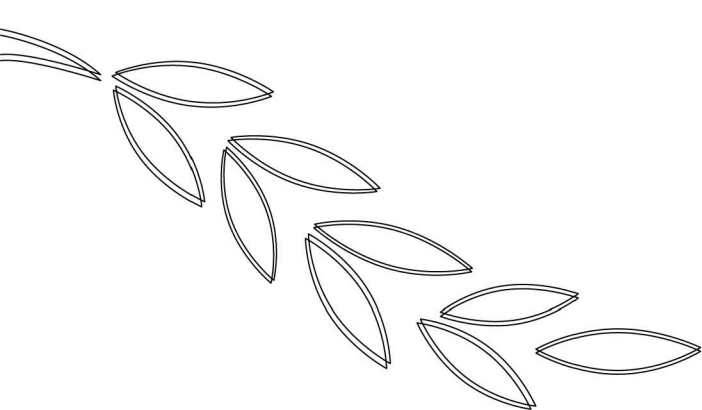
2. 신규 사업 심사

사업 심사는 차년도 신규 사업을 선정하기 위한 절차로 예비조사 결과를 바탕으로 지역총괄팀 주관으로 n-1년 3월에 실시하고 있다. 내·외부 심사위원을 선정하여 심사위원회를 구성하여 실시하며, 심사위원회에서 예비조사 결과 검토, 위험요소 재확인 및 보완 사항을 도출한다. 사업심사의 주요 항목은 KOICA 전략과의 연계성, 국제규범의 반영도, 사업타당성, 파급효과 등이며, 심사위원 산술평균 80점 이상 획득한 사업을 예비사업으로 선정한다.

현재 차년도 신규사업 선정 절차상 많은 수의 사업심사를 짧은 기간 내 실시되고 있다. 2015년 신규사업 심사의 경우 총 81건, 2016년 신규사업의 경우 49건의 사업심사를 단 기간에 실시하고 있어 심도 깊은 사업 심사가 어려운 실정이다. 2015년 신규사업 심사가 지는 서면심사로 진행되었으나, 2016년에는 내부위원의 소집심사로 개선되어 보다 면밀하게 사업 타당성을 검토할 수 있게 되었다. 그러나, 심사위원에 따라 점수 편차가 큰 편으로 객관적인 심사 기준표 수립이 필요하다. 아울러, 2015년에 새로 개편된 예비조사 항목과 내용이 신규 사업심사에서는 충분히 반영되지 않아 수정이 필요하다.

<표 IV-1> 사업심사표

사업명:						
1. 평점 부여방식						
등급	상	중상	중	중하	하	최하
평점	10	9	8	7	6	5
2. 심사항목 및 배점						
구 분	심사항목				배점	점수
사업추진 전략과의 연계성	• 국별지원전략(CPS)에의 부합여부 • 협력국 개발목표 및 빈곤감소 전략 달성기여도 • 협력국의 경제사회개발 전략상 중요도				10	
	• 우리정부 및 KOICA 사업정책 이행여부 - 한국형 ODA 모델, KOICA 분야별 전략, 국가 간 공약 사항, 환경·성주류화 등 크로스커팅 이슈 반영 등				10	
개발과제와 의 연관성	• 새천년개발목표(MDGs) 및 지속가능한 개발목표 기여도 • 원조효과성(주인의식 제고, 원조일치 및 원조 조화 등) 제고 기여도				10	
사업의 타당성	• 사업수행계획의 적절성 - 수원기관 및 수혜자 설정의 적절성 - 적정 사업비 및 기간 확보 - 목적 달성에 기여할 수 있는 사업구성 여부				10	
	• 기술적, 사회문화적, 환경적 타당성 - 적정기술 지원 여부 포함하여 해당 국가의 경제사회 발전 수준에 부합하는 사업추진				10	
	• 위험요소예측 및 관리방안수립여부 - 위험요소가 높을 것으로 파악될수록 낮은 점수 부여				10	
사업의 파급효과	• 협력국 자립능력 배양기여도 • 타협력수단과의 연계를 통한 지원성과제고 정도 - DEEP 사업의 경우, 본사업으로의 연계 가능성				10	
	• 협력국과의 상호호혜적인 이익증진에의 기여도 • 우리 ODA사업의 국내외 홍보유발효과 기여도				10	
사업의 지속가능성	• 사업 종료이후 수원기관의 자립역량 • 협력 대상국 사업시행기관의 사업수행역량				10	
	• 사업종료 후, 지원시설 또는 제도의 지속적인 운영 및 활용 가능성				10	
총 점					100	
심사위원 평가의견서						



V. KOICA 사업의 사전평가방안 제안

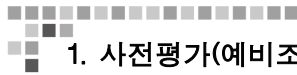
1. 사전평가(예비조사) 시행 강화
2. 신규 사업심사 제도 개선



KOICA 사업의 사전평가방안 제안

앞서 확인한 바와 같이, 공여기관마다 다양하게 사전평가 제도를 운영해오고 있다. Danida, World Bank의 경우, 승인된 사업 제안서/사업 구상서에 대해 사전평가 보고서를 작성해 이 결과를 바탕으로 사업의 추진 여부를 심사한다. 반면 FAO, JICA는 사업 제안서/사업 구상서 검토 이후 사업 기획안을 작성하고, 사전평가 체크리스트를 활용해 그 기획안을 점검한다. 그 후 사업 기획안을 바탕으로 보다 구체적인 사업계획을 수립한다. 이와 같이 두 가지 방식으로 사전평가 기능을 수행할 수 있다.

본 장에서는 앞서 검토한 해외 선진기관의 경험과 사례, 사전평가에 대한 논의동향에 발맞추는 동시에 KOICA의 사업관리 체계와 수요에 부합하는 사전평가 강화방안을 제안하고자 한다. KOICA의 현행 제도에 대한 분석을 바탕으로 사업 기획의 품질관리로서의 사전평가의 기능을 확대 및 강화할 수 있도록 제도적 개선방향을 모색한다. 본 연구는 예비조사 보고서를 사전평가 보고서로서 그 기능과 역할을 강화할 것을 제안한다. 이계우(2015) 연구에서도 제안한 바와 같이, 예비조사 보고서는 신규 사업선정의 근거가 되는 기획문서로서 보고서의 목적과 내용이 제안사업의 타당성에 대한 분석에 있다. 따라서 사업 기획안에 대한 사전평가로서 그 전문성과 책임성을 강화하는 것이 중요하다. 아울러 심사단계의 제도 강화를 통해, 사전평가 결과에 대해 보다 객관적이고 구체적으로 점검하고 그 심사의견을 반영해 이후 사업계획 개선에 반영하도록 한다. 예비조사와 신규 사업 심사 두 단계에서 각각 사업기획안에 대한 타당성 분석과 품질관리를 도모함으로써, 사전평가의 기능을 거듭해 강화하도록 한다.



1. 사전평가(예비조사) 시행 강화

본 연구는 사전평가 및 신규 사업심사를 비롯한 각 단계의 기획 문서에 대한 필요성과 정당성에 대한 검토 시 모두 동일한 OECD DAC 5개 원칙을 기준을 근거로 하도록 제안한다. 앞서 살펴본 바와 같이, Danida, JICA의 경우 해당 5개 원칙을 사업기획 및 집행, 평가의 모든 단계에 통일적으로 적용해오고 있다. 현재 KOICA는 종료평가와 사후평가에서 5개 원칙과 범분야 이슈를 기본적인 기준으로 하되, 필요시 사업의 형태와 내용에 따라 추가적인 기준을 적용하고 있다. 이를 사업의 발굴 및 기획단계로도 확대 및 연계함으로써, 사업의 모든 주기 간의 유기적인 연계를 강화할 수 있다.

그 중에서도 사업의 기획 초기단계에서부터 적절성과 지속가능성을 가장 중점적으로 다루도록 제안한다. 해당 사업을 통해 해결하고자 하는 문제의 원인과 전략, 대상 국가와 지역의 수요, KOICA의 참여를 통해 창출할 수 있는 부가가치에 대한 분석이 중요하다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이, OECD DAC은 사전평가에서 대상 사업의 유형을 막론하고 가장 핵심적인 기준은 지속가능성이라는 점을 강조한다. 공여기관의 단기적인 개입이 중장기적으로 파트너 국가의 주인의식 강화에 기여하는 방향으로 기획 및 시행되어야 한다는 점에서 지속가능성은 그 가치가 높다. 또한 실제로 종료평가와 사후평가 결과 가장 달성하기 어려운 가치이자 기준이기도 하다. 따라서 해당 사업의 지속가능성을 고려한 사업의 발굴과 기획이 필요하다.

각 기획안에 대한 사전평가를 기획하고 시행하는데 최소 3개월 이상의 시간을 집중적으로 투입하도록 한다. 현재 사업발굴을 위한 PCP는 상시 접수하도록 하나, 접수 기한에 다수가 집중되어 개별 사업당 예비조사를 준비하고 시행하는 과정에 소요되는 시간이 제한적인 경우가 다수 발생한다. 따라서 섹터팀에서 각 사업 PCP 검토와 사전평가 기획 및 시행에 최소 3개월 이상을 할애할 수 있도록 현행 n-2년 9월에서 n-2년 3월로 접수 기한을 앞당기는 것이 필요하다.

사전평가 시행에 있어 보다 적극적인 사무소의 역할이 필요하다. 사업 발굴과 형성이 사무소 주도로 이루어지는 만큼, 사전평가는 사업관리 역할과 분리하여 섹터팀에서 실시해

객관성을 높이는 것이 바람직하다. 현재 해당 사업이나 사무소의 특성과 따라 사무소 중심 또는 본부 해당 섹터팀 중심으로 사업의 발굴과 기획이 이루어지고 있다. 본부 섹터팀이 사전평가를 주도하더라도 효과적이고 체계적인 사전평가를 위해서는 사무소의 현장 전문성과 이해, 상시적인 데이터 확보, 현지 전문가 및 협력기관 네트워크를 충분히 활용할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 현지 사무소의 ODA 전문가 인력과 예산, 고유 업무와 역할에 대한 보장, 책임성 있는 업무 추진을 위한 제도적 뒷받침이 먼저 마련되어야 한다.

사전평가 기획 및 시행단계에서 국내외 전문가의 자문을 적극 활용하도록 관련 부서간의 협업을 필요하다. 현재의 사전평가 기획 및 집행은 관련 분야 소수의 외부 전문가에 의존해 이루어지는 경우가 대다수이다. 특정 지역과 분야의 전문성 위주로 조사팀이 구성되기 때문에 개발협력 사업을 위해 필요한 다양한 관점이 충분히 반영되지 못한다. 특히, 성 평등과 환경 등 범분야 이슈의 경우, 사업의 기획 단계부터 다차원적으로 조사항목과 접근법을 고려해야 한다. 기존 예비조사에서도 이에 해당하는 목차가 존재하지만 실제로 분석과 평가 내용이 데이터로 충분히 뒷받침되지 않거나, 성평등 지향성을 고려하지 않고 여성 수혜자 인구비중 또는 가사노동 시간 경감 등 단순 자료 제시에 그치는 경우가 많다. 또한 사전평가의 핵심인 해당 사업의 경제적 타당성, 성과관리 설계와 전략 역시 해당 분야의 경험과 전문성이 필수적임에도 불구하고, 관련 전문가의 자문없이 설계되어 그 객관성과 타당성이 미흡한 경우가 많다.

관련 부서간의 협업을 통한 포괄적인 접근을 도모하기 위해서는 경제사회개발부, 지역부, 원조조달부, 평가심사실, 예산법무부 등 유관 부서간의 사업 방향 및 내용, 위험관리 논의의 제도화를 위해 2014년 도입한 TAG 제도를 활용할 수 있다. 사업 단계 중 가장 먼저 실시하는 TAG 1에서는 현재 신규 사업심사를 통과한 후 수원기관과의 실시협약에 앞서 문제점 분석 결과의 적절성, 사업 기본방향 및 구성의 타당성 등을 검토하도록 한다. 이에 앞서 사전평가 기획과 집행단계에서 TAG 0 단계를 신설할 것을 제안한다. 다시 말해, 사전평가 준비단계에서부터 범분야 이슈, 경제적 타당성, 성과관리 분야의 내부 및 외부 자문을 적극적으로 수용하도록 한다. 관련 전문 인력도 필요시 현장조사에 동행할 수 있도록 사전평가 준비단계에서 검토한다. 특히, 1,000만 불 이상의 대규모 프로젝트, 혁신적 사업, KOICA의 비교우위를 바탕으로 한 전략적 중점사업의 경우, 관련 부서 인력과 해당 기간 동안 사전평가팀을 구성해 전 과정에 걸쳐 협업하도록 한다.

사전평가(예비조사)는 KOICA 사업의 첫 기획문서로서 심사의 기반이 되므로, 그 중요성이 높다. 따라서 본 연구는 이후 심사 단계와 함께 사전평가로서의 기능을 다하도록 예비조사의 목차 수정안을 제안한다. 2014년에 개정해 시행된 예비조사 양식과 2015년 지역총괄팀에서 준비 중인 국별협력사업 심층기획서 표준 목차(안)를 기반으로 하되, 신규 사업심사 기준과 세부항목을 고려해 추가적인 수정사항과 필수적으로 제출해야 하는 첨부 문서 리스트를 제안한다.

<표 V-1> KOICA 사업의 사전평가 보고서 목차

I. 사업배경 및 추진 타당성

1. 사회경제적 배경

- 대상 지역 문제 분석
- 수원국 정부의 요청과 쟁점사항

2. 사업 목표 및 내용

- 사업의 목적과 목표(문제에 대한 해결방안)
- 대상 지역 수요/문제와의 부합성
- 사업 목표와 내용, 전략의 적절성

3. 사업 수혜자 타당성

- 총괄 수원기관 및 수원기관 권한, 조직, 인력, 예산, 역량 충분성
- 직접/간접 수혜자 규모 및 범위, 구성 적절성
- 비수혜자이면서 영향을 주거나 받을 수 있는 대상 파악 충분성

4. KOICA 참여의 타당성

- 유사사업 모니터링 및 평가결과 토대로 KOICA 비교우위

5. 원조 조화 도모 방안

- 대상 지역 기타 개발기관의 유사 사업 모니터링 및 평가결과 반영한 사업 내용, 범위, 수혜대상의 조율과 중복과 혼란 방지 전략의 타당성

II. 사업 분야별 타당성

1. 정책 및 전략적 타당성

- 수원국 정부의 해당 분야 정책과 전략
- CPS, KOICA 분야별 전략과의 부합성

2. 경제적 타당성

- 비용 대비 사업의 경제적 편익과 효용 분석

3. 기술적 타당성

- 활용 기술의 경제성 및 안정성, 유지관리 가능성, 필요 역량강화 지원 포함

4. 사회문화적 타당성

- 빈곤 및 인종/종교/민족 취약인구 구성, 수혜분배 및 참여방안

Ⅲ. 사업 실행계획안

1. 사업 시행체계

- 사업관리 및 행정체계
- 수행기관의 필요 전문성, 역량, 권한, 인력, 조직, 예산
- 수원기관과의 역할분담
- 수원기관의 전문성과 권한, 관리역량

2. 성과관리 방안

- 산출물 및 중기 목표에 대한 성과지표, 기초선, 목표치(산출근거 포함)
- 성과관리 범위
- 모니터링 주기, 보고 절차 및 일정, 모니터링 결과 환류절차
- 모니터링과 종료평가 예산, 시행주체, 필요 역량

3. 예산 및 추진일정

- 연도별 예산 집행계획(안)
- 사업추진일정(안)

Ⅳ. 지속가능성

1. 지속가능성 제고방안

- 제도적, 경제적, 기술적, 사회문화적 지속가능성 제고방안

2. 위험관리 방안

- 위험요인 분석 (제도적, 환경적, 관리운영 차원의 위험요인)
- 위험요인별 대응방안 (주체별, 단계별 대응방안)

3. 범분야 이슈

- 성별로 다른 수요, 우선순위, 책임과 역할에 대한 고려
- 제안 사업의 수혜를 제한하는 구조적 장애요인, 기존 불평등 심화 가능성
- 환경에 미치는 직/간접적 영향과 의도치 않은 영향에 대한 고려

참고문헌 목록

첨부문서: 1. PDM ver 1.0

2. PCP 검토결과서

3. 사업 추진경과

4. KOICA 및 기타 기관의 유관사업 평가결과

5. 위험관리 체크리스트 결과

6. 환경 주류화, 성평등 주류화 체크리스트 결과

7. 예산 세부내역

상기 목차를 살펴보면, 본 연구에서 제안하는 사전평가(예비조사)는 크게 사업의 타당성 평가(1-2장)와 사업의 시행 및 관리계획(3-4장)으로 구성된다. 사전평가(예비조사)에서 보다 강화되어야 하는 사항은 제안 사업의 타당성에 대한 분석이다. 즉, 제안 사업의 정책 및 전략적 타당성, 경제적 타당성, 기술적 타당성, 사회문화적 타당성 등을 구체적인 근거자료와 함께 제시해야 한다. 동시에 사업의 시행 및 관리계획도 신규 사업심사와 향후 사업집행계획 수립의 기준이 되기에 중요하게 다루어져야 한다.

먼저 사업의 배경과 추진의 타당성에서는 사업 목표와 내용의 적절성을 평가해야 한다. 동 사업을 통해 해결하고자 하는 세부적인 문제를 중점적으로 분석하고, 그 문제 해결의 필요성과 중요성을 충분히 강조해야 한다. 동 사업을 통해 의도하는 목표가 대상 지역의 수요와 문제분석 결과와 부합하는지, 그 사업 목표가 제안하는 사업 활동내용과 적절한지에 대해 분석한다. 동 사업을 통해 해결하고자 하는 구체적인 문제에 초점을 두고, 제안 사업의 직접 및 간접 수혜자를 비롯한 이해관계자 분석을 바탕으로 사업의 목표와 내용의 적절성을 평가한다. 제안 사업을 이행하는데 수원기관의 권한과 자원, 역량이 충분하고 적절한지 분석한다. 제안 사업의 직접 및 간접 수혜자의 규모와 지역 및 사회경제적 범위, 구성에 대한 분석 역시 필수적으로 포함한다. 또한 제안 사업의 수행 또는 사업의 수혜자와 영향을 주거나 받을 수 있는 비혜수자 그룹에 대한 분석을 통해, 제안 사업의 의도한 목표와 의도하지 않았지만 발생 가능한 영향을 지속적으로 검토할 수 있는 메커니즘을 구축해야 한다.

기타 공여기관의 사전평가에서 핵심 내용으로 강조하는 사항은 바로 해당 기관이 제안 사업을 시행해야 하는 타당성과 필요성, 해당 기관이 참여함으로써 창출할 수 있는 부가가치이다. 기존 KOICA 사업의 예비조사에서는 이 점에 대한 검토와 평가가 부족했다. 사전평가로서의 기능을 강화하면서, 강조해야 하는 몇 가지 사항 중 하나가 바로 이 점이다. KOICA의 비교우위와 기존의 경험을 통해 구축한 노하우를 바탕으로 KOICA가 시행함으로써 기여할 수 있는 가치, 즉 KOICA 지원의 정당성을 분석한다. 이를 위해서는 KOICA의 유사 사업 모니터링 및 평가결과에 대한 분석을 바탕으로 KOICA의 해당 지역 또는 분야에 대한 비교우위, 전략과의 부합성을 평가한다.

이어서 대상 지역에서 시행된 또는 시행 중인 개발기구, NGO를 비롯한 기타 개발기관

의 유사 사업 사례와 모니터링 및 평가 결과 분석을 실시함으로써, 제안 사업의 원조조화 기여의 타당성을 제시한다. 해당 국가에서 시행 중인 국가 또는 지역차원의 프로그램과 조화를 이루는 동시에 상호보완성을 개선하기 위해 제안 사업은 어떤 지역 또는 대상 인구에 집중하는지, 어떤 전략과 방안을 도모하는지 그 타당성을 분석한다. 시행이 종료된 유사 사업의 지속가능성을 보완하는 사업의 경우, 해당 유사 사업의 배경과 목적, 내용과 전략, 그 효과성에 대한 평가 결과 분석이 중요하다. 또는 관련 사업이 시행된 바가 없는 대상 지역인 경우 역시 유사 분야 사업의 구체적인 내용과 전략에 대해 정확히 파악하는 것이 필요하다.

사전평가에서 역시 가장 중요한 점은 제안 사업의 정책, 경제적, 기술적, 사회문화적 타당성이다. 정책 및 전략적 적절성, 타당성은 제안 사업의 SDGs 등 국제 개발목표 달성에 대한 기여 가능성, 수원국 정부의 해당 분야 개발정책과의 일관성, 우선순위와의 부합성을 평가한다. 이어서 한국 정부의 CPS, KOICA의 관련 분야 전략과의 부합성을 분석한다. 경제적 타당성은 제안 사업의 수행, 사업의 목표 달성을 통해 달성할 수 있는 경제적 편익과 효용을 분석해 사업의 비용 대비 경제적 효율성을 제시한다. 특히 도로, 식수지원 등을 비롯한 인프라 사업의 경우, 비용편익 분석을 의무적으로 실시하도록 한다. 사업성과를 화폐 단위로 나타내기 어려운 경우, 비용효과(cost effectiveness) 분석을 실시하도록 한다. 경제적 타당성은 기술적이고 전문적 지식과 경험이 필요하므로, 외부 전문가 자문을 적극적으로 활용하도록 한다. 국제개발기관에서 발간한 관련 가이드라인 및 사례, 최신 논의동향을 참고해야 한다.

기술적 타당성은 제안 사업에서 활용하는 기술이 수원국에 경제적으로 도입하고, 안정적으로 유지관리 할 수 있는 적합한 수준의 기술인지 여부를 분석한다. 수원기관 및 수혜주민의 유지관리 기술 확보를 위해 관련 교육훈련을 사업 내용과 전략에 충분히 반영하도록 한다. 인근 지역에서도 용이하게 기술이전을 도모할 수 있는지도 점검해볼 필요가 있다. 특히 KOICA 및 기타 공여기관의 기존 유사사업의 경험에서 도출한 교훈을 참고하도록 한다.

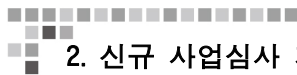
사회문화적 타당성의 경우, 대상 지역의 빈곤인구, 민족, 종교, 인종 등 다양한 사회문화적 그룹의 구성과 그 중 취약인구의 파악이 선행되어야 한다. 사업 내용과 목표가 빈곤

및 취약인구 친화적으로 설계되었는지, 빈곤 및 취약인구가 대상 수혜인구에 어떻게 포함되고 그 수혜가 이 그룹에도 충분히 배분되는지, 해당 의사결정 과정에 빈곤 및 취약인구의 참여를 활성화 할 수 있도록 제도적 장치 또는 전략이 충분한지 등을 분석해야 한다.

사전평가의 3장에서는 사업의 시행계획과 함께 성과관리 방안을 수립한다. 사업목표와 성과지표의 적절성, 모니터링과 평가 주기, 절차, 보고 및 결과 활용 방안의 충분성을 검토한다. 또한 해당 모니터링과 평가를 위한 예산과 인력자원, 필요한 역량의 수급 계획, 수원기관과의 공동 모니터링과 평가를 위한 전략이 충분히 마련되어 있는지 점검한다.

마지막 5장에서는 제안 사업의 잠재적 지속가능성을 진단한다. 사업의 진행과정과 종료 후 상황을 모두 아울러 발생할 수 있는 여러 위험요인을 충분히 파악하고 있는지, 각 위험요인에 대한 감식 방안과 주기, 대응방안과 각 주체별 역할, 대응방안 등에 대한 계획을 제시한다. 그리고 성 평등 및 환경 지속가능성 등 범분야 이슈에 대한 분석이 필요하다. 대상 지역 수혜인구 중 여성과 남성의 다른 수요와 제안 사업 관련 다른 역할과 책임, 수혜의 분배, 의사결정 과정에서의 참여와 제한요인 등에 대한 분석과 대응방안이 제시되어야 한다. 이를 위해서는 성별 분리데이터의 확보와 모니터링이 필수적이다. 환경적 지속가능성에 대해서는 대상 지역과 그 밖에서의 환경에 미치는 효과, 사업 종료 이후 발생할 수 있는 영향에 주목해야 한다. 사업집행 단계와 종료 후 모니터링의 주체와 방안, 주기에 대해서 계획을 제시해야 한다.

사전평가 보고서 목차의 모든 사항이 균형적으로 작성되어야 하고, 보고서 본문은 간결하게 핵심 내용 위주로 기술하되 관련 참고자료는 첨부문서로 제시한다. 사전평가 및 기획문서의 분량을 제한해 기획 및 사전평가보고서의 가독성과 업무 효율성을 높이도록 한다. 제안 사업의 PDM, KOICA 및 기타 개발기관의 유사사업 모니터링과 평가 결과 요약, 환경 주류화, 젠더 주류화 체크리스트 검토 결과, 위험관리 매트릭스는 필수 문서로 첨부하도록 한다. 첫 사업기획 단계에서부터 기초적이고 필수적인 사항에 대한 점검을 제도적으로 강화하도록 한다. KOICA 및 기타 기관의 유사사업 모니터링 및 평가결과는 1-2 페이지 분량으로 유사 분야에서 실행한 최근 5년 이내의 사업의 이슈, 중간검토/ 종료평가 및 사후평가 결과, 이를 기반으로 본 제안 사업에서 고려해야 하는 사항을 요약해 제시하도록 한다.



2. 신규 사업심사 제도 개선

현 KOICA의 사업에 대한 사전평가의 기능을 강화하기 위해서는 심사제도 역시 제도적 개선이 필요하다. 심사의 객관성과 전반적인 품질을 제고하기 위해 심사항목과 기준을 보다 구체적으로 제시해야 한다. 또한 사전평가와 동일한 기준인 OECD DAC 5대 기준에 근거한 항목에 따라 사전평가 결과를 검토하도록 한다. 기존에는 각 심사항목에 점수를 표기하고 종합 심사의견만 기재하던 양식에서, 각 심사항목마다 별도로 심사의견과 추후 수정이 필요한 사항을 기재하도록 한다.

아울러 본 연구는 심사결과를 승인/조건부 승인/미승인 3등급제로 변경하는 것을 제안한다. 조건부 승인의 경우, 사업의 최종 승인에 앞서 주요 심사의견을 반영한 수정 보완 작업이 필수적이다. 즉, 심사의견을 바탕으로 사전평가의 품질관리 기능 강화를 도모한다. 해당 예비조사 결과보고서를 작성한 부서는 심사의견에 대한 조치사항, 의견을 반영하지 않은 경우 구체적인 사유를 별도로 마련하고, 수정 보완한 보고서를 다시 제출하도록 한다. 마지막으로 승인을 받지 못한 사업 제안의 경우, 전면적인 재검토가 필요하다.

신규 사업심사 제도를 총괄하는 지역총괄팀에서 해당 예비조사 결과 수정보완 및 재승인 단계를 관리하도록 한다. 기재부 예산 승인에 앞서 예비조사 보고서의 수정보완과 재승인 절차를 이행하기 위해서는 사업심사 단계를 현행보다 최소 3개월 앞당겨 실시하는 것이 불가피하다.

사전평가의 기능을 보완 및 강화하기 위해, 신규 사업의 심사에서 새로이 초점을 두어야 하는 사항은 KOICA 참여의 전략적 타당성, 제안 사업의 성과관리 방안의 적절성을 점검하는 것이다. 또한 KOICA의 유사사업, 해당 지역에서의 기타 국제기구 및 기관의 유사사업 모니터링과 평가 결과를 반영한 사업 계획의 타당성, 위험요인 대응방안의 적절성에 대한 점검이 필요하다.

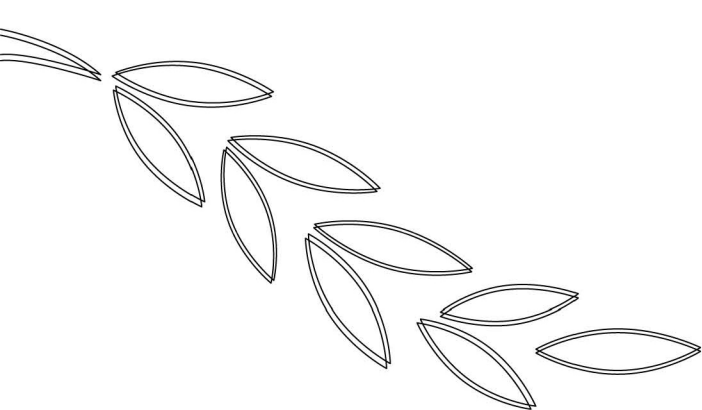
〈표 V-2〉 심사항목 개선안

원칙	구분	심사항목	배점	점수	검토의견	수정사항
적절성	개발과제와의 연관성	• MDGs 및 SDGs 목표 달성 기여도	5			
	국가/분야 전략과의 연계	• 협력국 개발목표 및 빈곤감소 전략 달성 기여도	5			
		• 협력국의 경제사회 개발전략상 중요도				
	KOICA 참여 타당성	• 국별지원전략(CPS)에의 부합성	5			
		• KOICA 분야별 전략과의 부합성				
	• 우리 정부 및 KOICA 비교우위와 강점					
사업 목표의 타당성	사업 목표의 타당성	• 사업목표의 타당성	5			
		- 대상 지역의 수요 분석의 타당성				
		- 문제·원인 분석과의 논리적 연계성				
사업내용과 전략 타당성	사업내용과 전략 타당성	• 사업목표의 적절성	5			
		- 제안된 예산과 기간 내에 달성할 수 있는 현실적인 목표				
		- 구체적이고 달성 정도를 측정할 수 있는 목표				
효율성	사업내용과 전략 타당성	• 사업목표와 구성요소, 활동과의 연계성	5			
		• 수원기관 및 수혜자 설정의 타당성				
		- 수혜자/기관의 수요, 이해관계자 분석의 충분성				
사업내용과 전략 타당성	사업내용과 전략 타당성	- 수원기관의 해당 분야 권한 및 역량의 충분성	5			
		- 가장 우선순위와 수요가 높은 수혜자의 선정				
		• 기술적 타당성				
사업내용과 전략 타당성	사업내용과 전략 타당성	- 기술적 투입요소의 사업 산출물과 목표 달성에 대한 부합성, 충분성	5			
		- 현지 기술수준과 운영 및 유지 관리 역량과의 부합성				
		- 이전 기술 활용을 위한 역량개발 요인 고려				
사업내용과 전략 타당성	사업내용과 전략 타당성	- 전파 가능성 고려	5			

원칙	구분	심사항목	배점	점수	검토의견	수정사항
효율성	사업내용과 전략 타당성	• 사회문화적 타당성 - 주요 이해관계자 분석의 타당성 - 주요 이해관계자가 사업에 미칠 영향, 사업이 미치게 될 영향 파악 - 기존 거버넌스, 권력구조와의 충돌 가능성, 분쟁 요인 고려 - 일부 사회적 그룹의 혜택 집중 가능성 - 최빈곤 인구, 취약인구의 복지 개선을 우선적으로 고려 - 최빈곤, 취약인구의 수요, 참여를 제한하는 구조적 요인 반영 - 사업 종료 후 취약그룹의 지속적인 서비스 접근성 확보	5			
	비용 효율성 및 효과성	• 경제적 타당성 (사업의 효용성) - 비용 대비 효용 및 효과, 목표 달성을 통한 사업의 기대효과 - KOICA 및 타 기관 유사 사업과의 비용 대비 산출물/목표 비교 - 목표 달성 위한 비용 효율성/효과성 높은 대안의 여부	5			
		• 기간 및 예산의 적절성 - 목표와 사업내용 대비 투입 시기 및 기간의 적절성 - 목표와 사업내용 대비 예산 규모의 적절성 - 예산 구성의 합리성	5			
효과성	성과관리 타당성	• 주요 성과지표의 적절성 - 주요 목표와 사업의 내용과의 부합성 - 성과지표의 구체성, 적시의 측정가능성, 비용 효과성 - 성과지표에 대한 기초선과 목표치 타당성 - 주요 지표에 대한 활용 가능한 2차 자료, 데이터 출처 명시 및 신뢰성	5			

원칙	구분	심사항목	배점	점수	검토의견	수정사항
효과성	성과관리 타당성	- 성과관리 및 모니터링/평가 계획의 우수성 - 모니터링과 평가의 목적과 범위, 내용의 구체성과 타당성 - 모니터링과 평가 방법, 시행주기, 인력, 필요 역량 등의 구체적 제시 - 모니터링과 성과를 위한 예산의 충분성(총 사업 예산의 약 3-5%) - 모니터링과 평가 결과의 활용방안(교훈 도출, 이해관계자와 공유)	5			
		- 원조조화 기여도 - 해당 지역, 분야의 기타 기관의 유사사업 경험과 성과 파악 및 반영	5			
		- 기존 유사사업 교훈 및 시사점의 반영 - 사업내용과 전략에 국제적 우수 사례 및 경험에 대한 분석 반영 - KOICA 기존 유사사업의 모니터링과 평가결과에 대한 분석 반영	5			
영향력	사업의 파급효과	- 의도하지 않은 부정적인 영향 파악 및 대응 방안 마련 - 제도, 시장질서, 인권, 빈부 격차, 사회적 그룹 간의 분쟁 등	5			
		- 협력국과의 상호호혜적인 이익증진의 기여도 - 우리 ODA 사업의 국내외 홍보 유발 효과 기여도	5			
지속 가능성	사업효과의 지속가능성	- 사업종료 이후 유지관리를 위한 규제 및 법 제도 구축 - 사업종료 이후 수원기관의 자립 역량 기여 - 사업종료 이후 수원기관의 자체적 관리 역량 - 사용료 부과 또는 수원국 정부의 유지관리 예산 확보 - 사업종료 이후 지원시설 또는 제도의 지속적인 운영 및 활용 가능성 - 사업종료 이후 출구전략/양도전략의 타당성	5			

원칙	구분	심사항목	배점	점수	검토의견	수정사항
지속가능성	사업효과의 지속가능성	• (범분야 이슈) 성 평등 - 남녀의 다른 역할과 책임, 수요, 참여 제한하는 구조적 요인 반영 - 남녀의 다른 참여 양상, 효과를 지속적으로 점검하는 방안 마련 - 사업 종료 후 취약그룹의 지속적인 서비스 접근성 확보 - 주요 자료는 성별 분리 데이터로 제시(필수) - 지역 특성에 따라 종교·인종·계급 등 사회 그룹별 분리 데이터 제시	10			
		• (범분야 이슈) 환경 지속가능성 - 환경(기후변화, 천연자원, 병충해, 삼림자원, 강제이주, 댐 안전성)에 의도치 않게 미칠 수 있는 영향 고려 - 환경에 미치는 영향에 대한 지속적인 점검 방안 마련 - 천연자원, 삼림자원 관리 향상 및 투명성 제고 기여 - 빈곤/취약인구의 환경변화, 환경오염에 대한 취약성 고려				
		• 각 분야별 위험요소 예측 파악 - 외부 및 제도적 위험요소(규정, 법규범 위반, 법적 책임 회피 등) - 사업관리(이해관계자 안전, 수행 역량부족, 조달/통관/기자재 등) - 기관위험(자산 및 신용, 사기, 부정부패 등) • 위험관리 방안 마련 - 위험관리의 주체와 이해관계자 간의 원활한 의사소통과 자문체계 마련 - 불확실성 감소, 데이터 기반 의사결정을 위한 데이터 수집 체계 마련 - 활용 가능한 체계적인 위험관리 절차와 방법 마련	10			
		총점	100			



V. 결 론

VI 결 론

개발사업의 효과성과 지속가능성 제고를 위해 사전평가를 통한 사업기획의 중요성이 점차 강조되고 있다. 사전평가를 통해 제안 사업의 필요성, 수원국과 공여국의 관련 정책 및 전략과의 부합성, 사업목표의 적절성과 성과관리, 위험관리 방안의 충분성 등을 점검하고, 이를 바탕으로 사업계획과 전략을 개선해야 한다.

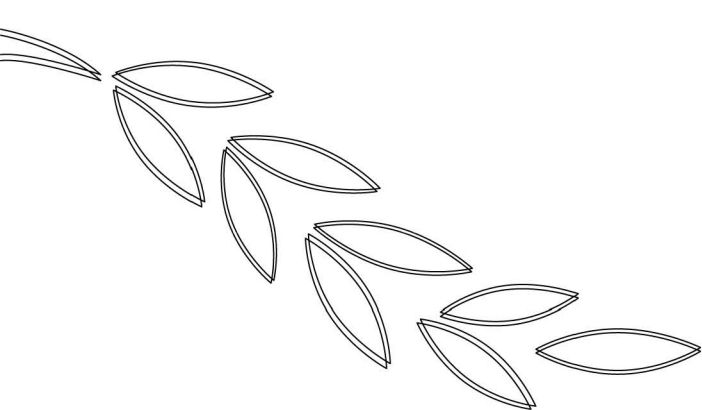
본 연구는 사전평가에 대한 OECD DAC의 가이드라인과 World Bank, FAO, EC, JICA 등 주요 선진 개발기관의 사전평가 제도와 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 KOICA 사업의 사전평가와 신규 사업심사 제도 개선 방안을 제안한다. 일관된 기준에 따라 사업 형성 및 기획, 선정, 집행, 모니터링과 평가 등 모든 사업의 단계를 운영함으로써 사업 모든 주기 간의 연계성을 제고한다. 또한 기존 예비조사를 사전평가로서의 기능과 역할을 강화하기 위해 제안 사업의 기술적, 경제적, 제도적, 사회문화적 타당성에 대한 진단과 평가의 전문성과 책임성을 높여야 한다. 특히 교통, 통신, 농업 등 시판재 생산 및 인프라 사업의 경우 경제적 타당성 분석을 필수적으로 시행하고, 필요시 외부 전문 인력을 활용해 해당 평가의 전문성을 보완하도록 한다.

아울러 사전평가에서 중요한 점은 바로 제안 사업의 성과관리, 모니터링과 평가계획의 점검, 기존 유사사업의 모니터링과 평가 결과의 반영 여부를 검토하는 것이다. 이를 위해서는 평가심사실의 적극적인 참여가 필요하다. 이렇듯 각 제안사업에 대한 체계적이고 종합적인 사전평가의 기획과 실시를 위해 최소 3개월 이상의 시간을 투입하고, 섹터팀의 주도로 관련 부서의 협조체계로 진행한다. 예산 규모가 크거나 전략적으로 중요성이 높은 사업의 경우 해당 섹터팀, 지역팀, 평가심사실, 기술총괄팀, 행정범무팀 등 관련 부서 인력으로 팀을 구성해 사전평가를 기획 및 시행을 추진한다.

사전평가의 내용과 기능 강화에 발맞춰 심사항목과 기준을 대폭 추가함으로써 심사에 소요되는 시간과 노력이 대폭 증가된다. 각 제안 사업의 사전평가 결과에 대한 심사에 소

요되는 시간을 충분히 확보하고, 내부인력 역시 시간과 노력을 투입해 심사에 참여할 수 있도록 제도적 유인이 뒷받침 되는 것이 중요하다.

마지막으로 본 연구는 후속연구로 사전평가의 핵심이 되는 경제적, 기술적, 사회문화적 타당성 분석 시 참고할 수 있는 가이드라인 개발을 제안한다. 그리고 필수 첨부문서로 제출하도록 위험관리 매트릭스, 성평등 및 환경 주류화 분석 양식을 개발해야 한다.



참고 문헌



참고 문헌

- 권율, 정지선, 이주영, 송지혜, 유애라, 이민영 (2014). 「ODA 시행기관의 자체 평가에 대한 메타평가」. 세종: 국무조정실.
- 박수영. (2009). 「사업발굴 및 형성 체제 평가연구」. 성남: 한국국제협력단.
- 이계우. (2015). 「2016년 신규사업 예비조사보고서 검토와 개선방안」. 성남: 한국국제협력단.
- 임동완. (2013). 「공적개발원조 사업의 사전평가 모형에 대한 탐색적 연구」. 지역발전연구. 22(2): 41-70.
- 한국국제협력단. (2008). 「사업관리자를 위한 개발협력사업평가 가이드라인」. 성남: 한국국제협력단.
- KOICA (2014) KOICA 프로젝트 품질관리를 위한 기술관리그룹(TAG) 구성 및 운영계획 (안). KOICA 내부자료.
- Danida. (2014a). *Guidelines for Programmes or Projects above 35 Mill. DKK*. Copenhagen: DANIDA.
- _____. (2014b). *Guidelines for Programmes or Projects up to 35 Mill. DKK*. Copenhagen: DANIDA.
- _____. (2014c). *Appraisal Guide*. Copenhagen: DANIDA.
- _____. (2014d). TOR for External Appraisal of Projects and Programme up to 35 mill. DKK. Copenhagen: DANIDA.
- _____. (2014e). *Desk Appraisal Guideline*. Copenhagen: DANIDA.
- _____. (2006). *Evaluation Guideline*. Copenhagen: DANIDA.
- DFID. (2005). *DFID Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff*. London: Department for International Development.
- EC. (2001). *Ex-Ante Evaluation - A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*. Brussel: Europe Commission.

- FAO. (2012). *Guide to the Project Cycle: Quality for Results*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- JICA. (2004). *JICA Guideline for Project Evaluation : Practical Methods for Project Evaluation*. Tokyo: JICA Planning and Coordination Department.
- _____. (2010). *New JICA Guidelines for Project Evaluation*. First Edition. Tokyo: JICA Evaluation Department.
- _____. (2014a). *JICA 2014 Annual Report*. Tokyo: JICA.
- _____. (2014b). *JICA Guidelines for Operations Evaluation*. Tokyo: JICA Evaluation Department.
- OECD. (2007). *Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment*. Paris: OECD.
- OECD. (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris: OECD.
- OECD. (1992). *DAC Principles for Effective Aid*. Paris: OECD.
- World Bank. (2009). *Template and Guidelines for the Project Appraisal Document*. Washington, DC : World Bank.
- World Bank. (2002). *Guidelines for Completing the Project Appraisal Document*. Washington, DC : World Bank.

업무자료 평가심사 2016-17-042

KOICA 사업의 사전평가 강화방안 연구 보고서

발 행 2015년 12월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 평가심사실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:13449)
전 화 031) 740-0114
팩 스 031) 740-0693
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 동 화

[무단 복제를 금함]

ISBN 978-89-6469-364-3 93320

