

CIDE Working Paper Series

다분야 개발사업 평가를 위한 통합적 프레임워크

Integrated Evaluation Framework
for Multi-Sector
Development Programs



CIDE WORKING PAPER SERIES VOL. 1 (AUG. 2020)

Copyright © 2020 by Center for International Development Evaluation (CIDE)
All rights reserved

CIDE WP Series

다분야 개발사업평가를 위한 통합적 프레임워크
(Integrated Evaluation Framework
for Multi-Sector Development Programs)

이석원 교수/국제개발협력평가센터 센터장
신재은 박사/국제개발협력평가센터 선임연구원
유미정 국제개발협력평가센터 연구원

목차

I. 서론	1
II. 지역단위 종합개발사업의 평가	2
1. 종합개발사업의 특성: 평가의 관점에서의 특성이 무엇인가	2
2. 기존 선행연구들의 평가방법	5
III. 지역단위 종합개발사업의 평가를 위한 통합적 프레임워크	11
1. 프레임워크 개발의 원칙	11
2. 평가이슈별 학술 이론의 검토	11
1) 정책이론: 정책 디자인(Policy Design)의 개념 검토	11
2) 인과관계 이론: Counterfactual vs. Generative vs. Multiple Causation ·	12
3) 통합적 프레임워크에 의한 평가 도구(Tool) 개발	14
IV. 통합적 프레임워크의 시범적 적용	21
1. 한국월드비전 사업 소개	21
2. 분야별 성과 인과지도 및 통합 인과지도 기반 분석	21
3. 평가 결과	22
V. 결론	23
참고문헌	25
부록 A. 보그라 ADP 분야별 인과지도	28
부록 B. 보그라 ADP 분야별 프레임워크 내 인과관계 검증을 위한 선행연구	30
부록 C. 보그라 ADP 사업 구성	32
부록 D. 보그라 ADP 분야별 성과지표 (Full Version)	33

표목차

<표 1> 다분야사업에 대한 평가 방법론 선행연구	9
<표 2> 평가 매트릭스 예시	19
<표 B1> 분야별 프레임워크 구성 요소 간의 관계 관련 선행연구	30
<표 C1> 방글라데시 보그라 지역 분야별 사업	32
<표 D1> 보그라 ADP 경제개발 분야 선정지표	33
<표 D2> 보그라 ADP 보건 분야 선정지표	33
<표 D3> 보그라 ADP 교육 분야 선정지표	34
<표 D4> 보그라 ADP 아동·여성 권리 증진 분야 선정지표	34

그림목차

<그림 1> 종합개발사업의 효과성 발생의 인과적 절차	4
<그림 2> 평가도구 구성과 개발 논리	15
<그림 3> 일반화된 분야별 인과지도의 논리	16
<그림 4> 통합 인과지도의 예시	18
<그림 5> 보그라 ADP 통합 인과지도	22
<그림 A1> 보그라 ADP 경제개발 분야 인과지도	28
<그림 A2> 보그라 ADP 보건 분야 인과지도	28
<그림 A3> 보그라 ADP 교육 분야 인과지도	29
<그림 A4> 보그라 ADP 아동·여성 권리 증진 분야 인과지도	30

약어목록

ADP	Area Development Program
BMZ	Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>)
CBO	Community-based Organizations
CPR	Country Portfolio Review
DEval	German Institute for Development Evaluation
DFID	Department for International Development
DO	Development Objective
FHI360	Family Health International 360
GIS	geographical information system
ICAI	Independent Commission for Aid Impact
NGO	non-governmental organization
ODI	Overseas Development Institute
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development's Development Assistance Committee
OM	Outcome Mapping
UNDP IEO	United Nations Development Programme Independent Evaluation Office
UN ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
UN Women IEO	United Nations Women Independent Evaluation Office
USAID	United States Agency for International Development
World Bank IEG	World Bank Independent Evaluation Group

I. 서론

국제개발협력사업은 많은 경우 단일 분야에 대해 사업 단위로 수행되지만, 보다 근본적인 빈곤의 해결을 위해 특정 지역에 대하여 다양한 분야의 사업이 복합적으로 수행되기도 한다. 1970~80년대의 개발협력사업은 지역사회 특성을 고려하지 않은 획일적 접근방식의 단일 분야사업에 치중되었으나, 각 분야에서 발생하는 문제점의 근본적인 원인이 서로 연결되어 있을 뿐만 아니라, 분야 간 성과가 결합될 시 시너지 효과가 창출된다는 것이 확인됨에 따라 다양한 국제개발협력 기구들은 수원 지역의 특성을 고려한 다분야적인 접근방식을 택하기 시작하였다 (UN ECOSOC, 2004)¹⁾.

이러한 트렌드는 2015년부터 이행되어온 국제사회의 2030 아젠다에서 강조하고 있는 수원국의 우선순위 및 필요(needs)와의 정합성, 사업 간의 시너지와 상호보완성, 그리고 전체론적(holistic) 시각에서의 개발협력과 일관된 기조로 볼 수 있다. 국제NGO나 다자원조기관의 지역기반 개발사업과는 그 성격이 다르지만, 양자원조를 제공하는 공여국들 역시 다양한 분야와 형태로 제공된 사업들에 대해서 효과성 외에 사업 간의 일관성, 수원국 니즈와 타 공여국 및 기관의 사업과의 정합성, 상호보완성을 개선하기 위한 노력을 지속하고 있다 (DEval, 2019; USAID, 2019). 이를 위해 수원국별 다양한 맥락요소를 고려한 개발 목표나 전략을 수립하고, 이에 기반하여 개별 사업들을 아우르는 포트폴리오 차원의 관리와 평가에 대한 필요성을 강조하고 있다 (DEval, 2019; ICAI, 2018; USAID, 2019). 하지만 장기간에 걸쳐 다양한 분야의 사업이 복합적으로 이루어지는 사업들의 효과를 종합적으로 검증하는 과제는 아직도 학문적으로 체계적 방법론이 정립되지 못한 영역이다. 종합개발사업의 평가는 단일 사업 대비 부가적 효과 발생에 대해 증거기반 판단을 가능케하여, 종합적 개발사업의 필요여부 혹은 운영방안 등에 대한 시사점을 제공할 수 있어야 한다 (FHI360, 2016). 이를 위해서는 수행된 사업 활동별 효과에 대한 검증, 각 사업별 효과가 분야별 효과로 이어지는 인과적 메커니즘 검증, 그리고 분야별 효과가 시너지를 발휘하여 의도했던 지역 단위 최종 성과로 이어지는 관계에 대한 전체적인 인과적 관계의 파악과 분석이 실시되어야 한다. 개별 사업 성과에 대한 평가는 로그프레임(Log-frame)이나 변화이론(Theory of Change) 등 이미 학문적 인과관계 추론 방법에 기반하여 개발된 실무자용 평가 도구(tool)가 다양하게 존재하며 널리 활용되고 있다. 하지만 단일 사업이 발생시키는 직접적 효과성을 추정하는 효과성 평가(impact evaluation)와는 달리 여러 사업 간의 상호작용, 연쇄적 인과관계, 그리고 지속가능성 등 추가적인 평가 이슈들이 다루어져야 하는 다분야 사업에 대한 평가를 위한 평가도구들은 아직까지는 학문적 영역으로부터 제공되지 못하고 있다.

본 연구는 개별 사업들이 발생시키는 직접적 효과성 이외에도 개별사업들의 ‘조합’이 발생시킬 수 있는 상호작용, 연쇄적 인과적 효과, 그리고 지속가능성 등의

1) 월드비전의 지역개발사업(Area Development Program), 새천년 마을발전 프로젝트(Millennium Village Project), 국제어린이재단의 지역개발사업(Community Development Project), NGO World Concern의 One Village Transformed(OVT), NGO World Neighbor의 종합적 농촌개발사업(Holistic Rural Development) 등이 지역개발 사업의 예라고 할 수 있음(ChildFund Korea, n.d.; Cho, 2016; NGO Aid Map, n.d.; World Concern, n.d.).

이슈들을 종합적으로 포괄할 수 있는 실무 평가도구들을 학문적 인과이론에 근거하여 개발하기 위해 수행되었다. 일반적으로 국제개발협력 분야에서 효과성 평가를 위한 평가 프레임워크의 이론적 기초는 대응적 사실 인과추론 접근법(Counterfactual causation)이나 발생주의적 인과 추론 접근법(Generative Causation)중 하나로부터 제공된다. 본 연구는 이들 중 발생주의적 인과 프레임워크의 내용을 구성하는 인과관계 이론을 중심으로 하여, 우선 다분야 개발사업이 발생시키는 복잡하고 복합적인 인과적 현상들이 무엇인가를 고찰하고 이들의 인과적 관련성을 어떻게 규명할 것인가에 대한 실무적 방법론을 기계적 관점(mechanistic perspective)에서 제시하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 다음 장(II)에서는 지역단위 종합개발사업의 특성과 해당 사업의 평가와 관련된 이슈, 그리고 기존 선행연구들에서 제시하고 있는 평가방법에 대하여 조사한 결과를 논의한다. 제 3장에서는 종합개발사업의 평가를 위한 통합적 프레임워크 개발의 원칙, 식별된 평가 이슈와 관련된 학술 이론에 대해 검토하고 이에 기반하여 개발한 통합적 프레임워크를 소개하였다. 제 4장에서는 통합적 프레임워크를 시범적으로 적용한 결과를 공유하고, 제 5장에서는 본 연구의 결론이다.

II. 지역단위 종합개발사업의 평가

1. 종합개발사업의 특성: 평가 관점에서의 특성은 무엇인가

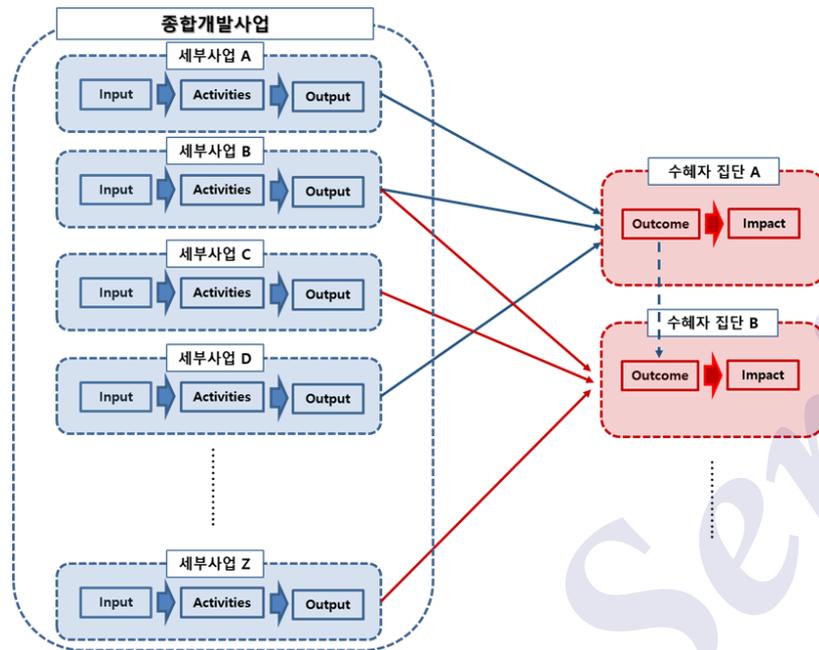
종합개발사업(Integrated Development)은 특정 사업 대상의 복지 향상뿐만 아니라 지역사회 내 구조 및 제도적 변화를 위해 다차원적으로 접근하는 방식의 사업이다 (Ceptureanu et al., 2018; Cho, 2016). 이러한 사업은 지역 주민들의 주인의식 독려를 위해 적극적인 참여를 유도하는 방식으로 수행되어 다양한 이해관계자들이 연관되어 있으며, 사업 이외의 환경적, 문화적 다양한 맥락요인들이 사업과 효과 사이의 인과관계에 작용하게 된다. 여러 이질적 활동과 서비스들로 구성되는 종합개발 사업은 수직적(vertical) 사업에서는 기대할 수 없었던 부가적 성과와 운영 차원의 효율성을 여러 분야별 효과들의 상호작용을 통해 달성할 수 있다고 전제하고 있다(FHI360, 2016). 이러한 특성에 따라 지역단위 종합개발사업은 Stame(2004)이 정의하는 복잡한(complicated) 사업으로 분류할 수 있다. 복잡한 사업은 하나가 아닌 복수의 이니셔티브들이 다층적 구조로 이루어진 사업 구조 속에서 다양한 주체들이 상호작용을 주고받으며 운영되는 사업을 말한다. 종합개발사업은 또한 여러 사업들이 복합적으로 구성되어 있어 최종 목표까지의 인과경로상 여러 지점에서 중복, 교차, 연쇄적 인과관계 발생이 가능하다. 이러한 측면은 종합개발사업이 Rogers(2008)가 설명하는 복합적 개입(Complex Intervention)에도 해당하게 한다. Stame(2004)의 연구와 달리 복합적 사업의 인과관계는 반복적이고

순환적인 경로를 갖기도 하며 사업이 효과도 불균형적으로 발생하는 것이 특징이다. 종합개발사업은 복잡한 사업이면서 동시에 복합적인 사업으로, 사업이 궁극적으로 달성하고자 하는 목적에 도달하는 인과관계의 경로가 여러 가지이고 다방향적 성격을 갖고 있기 때문에 선형적이고 단순한 사업운영을 가정하는 전통적인 평가 방법론의 적용을 어렵게 할 수 있다. 전통적 평가 방법론을 뛰어넘는 새로운 평가 프레임워크를 요구하게끔 하는 종합개발사업의 특징들은 다음과 같이 네 가지를 꼽을 수 있다.

첫째, 종합개발사업에서는 한 세부 사업의 '산출(Output)'이 다른 사업의 '투입(Input)'이 되기도 하며, 한 분야의 '투입'과 '활동(Activities)'이 다른 분야의 '성과(Outcome)'에 영향을 미치기도 하는 '연쇄적 또는 순환적 인과관계'가 존재할 수 있다. 예컨대 지역 단위 종합개발사업 형태의 새천년 마을발전 프로젝트의 경우, 경제개발 분야 사업으로 진행된 소득증대활동, 가축·비료지원, 농업기술훈련 등의 '활동'으로 인해 농업생산량이 증가함에 따라 식량안보 개선, 즉 영양사업의 '성과'가 나타난 것이 확인되었다 (Pronyk et al. 2012; Remans et al. 2011). 또한 도로 등 마을 인프라 개선을 위한 사업의 '산출'은 '투입'으로 작용하여 의료시설 접근성을 향상시켜 보건 분야의 '성과'에 영향을 미치기도 하였다. 이와 같이 지역개발사업의 경우 다양한 분야에 대한 사업이 동시에 혹은 시간차를 두고 이루어져, 각 분야별 성과가 상호연계 되어 있다.

둘째, 사업과 수혜자 간의 연계관계가 통상적인 일대일 관계가 아닌 다대다 (many-to-many) 대응관계를 형성하고 있다는 점이고, 그 결과로서 사업의 목적을 식별하는 단위와 목적달성을 검증하는 단위가 일치하지 않는다는 점이다. <그림 1>에서 확인 가능하듯이 종합개발사업의 경우 다양한 세부 사업들이 서로 다르거나 중복되는 수혜자 집단들에게 각 집단별로 상이한 목적들을 달성시키기 위해서 서로 다른 조합으로 서비스를 전달하는 구조를 가지고 있다.

<그림 1> 종합개발사업의 효과성 발생의 인과적 절차



예를 들어 의료진 역량강화 사업은 현지 지역 의료진을 대상으로 하지만, 모자보건 인식 개선 사업의 경우 지역 내 여성과 의료진을 함께 대상으로 할 수 있다. 마을 도로 건설 등 인프라사업의 경우 특정 수혜그룹을 대상으로 하기보다는 인근 마을의 주민까지 포함하는 불특정다수를 대상으로 한다. 이와 같이 사업 내부에서 진행되는 ‘투입(Input)-활동(Activities)-산출(Output)’의 인과적 전환과정이 수혜자 집단에서 발생하고 진행되는 ‘성과(Outcome)-영향(Impact)’의 인과적 전환과정과 일대일 대응관계를 갖고 있지 않다는 것을 확인할 수 있다. 또한, 특정 수혜자 집단에서 발생하는 성과는 여러 개의 사업에서 제공하는 활동들의 조합에 의해서 발생하는 성과이기 때문에 사업단위의 목적과 수혜자 단위의 목적이 일치하지 않는다.

셋째, 특정 수혜집단의 ‘성과’가 다른 수혜집단의 ‘성과’와 ‘영향’에 영향을 미치는 등의 사업간 ‘상호작용’이 발생할 수 있다. 예를 들어 의료진 수혜집단에게 실시된 교육의 결과와 마을 도로 인프라 구축의 ‘산출’은 모자보건 교육을 받은 여성 수혜자들이 높아진 의료시설에 대한 접근성과 개선된 의료서비스로 인해 모자보건관련 행태를 변화하게 만드는 데에 기여할 수 있다. 이러한 상호작용이 존재할 경우 종합개발사업의 평가는 단순히 각 사업별 효과를 종합하여 분석하는 것에 그치지 않고 다양한 분야의 사업들의 효과들이 서로 상충되지 않고 상호 보완적인 관계를 갖고 있는지에 대한 객관적 증거를 제공할 수 있도록 설계되고 실시될 필요가 있다. 비슷한 맥락에서 타 공여국 및 공여기관, 그리고 현지 정부에서 진행하고 있는 대체적 사업들과의 상호작용도 중요한 평가문제의 하나로 포함되어야 한다.

넷째, 지속가능성이 특별히 중요한 의미를 지닌다. 종합개발사업에 의해 발생된 최종 성과의 지속가능성은, 가 분야별 세부사업들이 발생시킨 세부 성과들의

지속가능성과 밀접한 연관성을 갖는다. 단순히 개별 사업의 성과의 유지가 아닌, 각 성과 간 상호작용까지 유지 되어야 최종 성과의 지속가능성이 확보된다고 얘기할 수 있다. 지속가능성은 종합개발사업에만 국한된 문제는 아니지만 종합개발사업의 평가에서 핵심적으로 다루어져야 하는 이슈인데 반해 실무 평가자들에게 방법론적 지침을 제공할 수 있는 학문적 연구는 많이 존재하지 않는다. 먼저 종합성과의 특성을 고려하여 평가의 기준을 최종 목표 성과의 지속으로 설정할지, 분야별 중위 성과들(Intermediate Outcome)로 설정해야 하는지에 대해 합의가 필요하다. 이에 대한 합의가 이루어진 후, 지속가능성의 주요 요소로 고려되는 지속적인 활동을 위한 재원의 확보, 인력의 확보, 유지보수 방안 등에 대한 평가가 이루어져야 하는데 다양한 사업들이 종합적으로 진행된 만큼 그 범위를 정의하는 것 역시 평가 이슈가 될 것이다.

2. 기존 선행연구들의 평가방법

선행연구를 통해 확인한 다분야사업에 대한 평가 방법론은 크게 지역단위개발사업에 대한 평가 방법론과 국별 사업 평가 방법론으로 구분 가능하다. 국별 사업 평가는 지역 단위 개발사업과는 달리 수원국의 다양한 지역과 분야에 평가 대상 기간동안 제공된 사업들을 포트폴리오 차원으로 묶어 평가하는 것을 말하며, 지역 단위 개발 목표가 아닌 공여국의 해당 수원국 단위의 개발목표와 원조 전략의 달성 여부에 대한 확인과 이를 기반으로 새로운 전략 구축이 주요 평가 목적이라고 볼 수 있다 (ODI, 2019). 제한적 범위의 동일 지역에서 지역단위 개발 목표에 기반하여 특정 기간 동안 다양한 분야의 사업이 수행되는 지역단위 종합개발사업에 대한 평가와 국별 포트폴리오 평가는 평가 목적과 범위, 평가 질문은 다르다 볼 수 있다. 하지만 다분야 복수 사업이 평가 대상으로 위의 종합개발사업의 4가지 특성이 고려되어 기존의 OECD-DAC의 5대 평가 기준보다 확장된 평가 기준을 필요로 한다는 점에서 유사하다고 판단하였다. 따라서 두 부류의 평가 방법론을 종합개발사업의 특성에 기반하여 함께 검토하였으며, 선행연구별 주요 평가질문과 특징은 <표 1>에서 확인 가능하다.

먼저 지역기반 개발사업에 대한 평가와 국별 평가를 모두 진행하는 국제다자기구들은 기관별 주요 사업군이 다름에 따라 평가기준에 조금씩 차이는 있었지만 대부분 유사한 방법론을 제안하며 사용하고 있다. 세계은행 및 유엔 산하기구들은 모두 변화이론에 기반하여 산출과 성과를 확인하고 이를 국가차원의 결과모형(Results Framework)에 연계하여 종합적 성과를 식별하고 측정하는 방법을 제시하고 있으며, 수원국 이해관계자와 정책에 대한 심도 있는 조사와 분야별 성과의 취합을 강조한다 (UNDP, 2019; UN Women, 2016; World Bank IEG, n.d.). 하지만, 결과 모형만으로는 성과 간의 상호작용이나 연쇄적 인과관계, 사업과 수혜자의 다대다 관계의 특성을 포용할 수 없으며, 타 공여국/기관 및 현지 정부 사업들과의 정합성 또한 확인할 수 없다는 한계가 있다.

국별 포트폴리오 평가를 진행하는 선진 공여국들의 경우 국별 평가 혹은 국별 포트폴리오 평가를 수원국별 전략 수립 주기에 맞추어 실시하고 있었으며, 평가의 주요 기준과 목적이 국별 전략과 포트폴리오 개선관리에 맞추어져 있었다. 영국의 DFID는 대부분의 국별 평가를 외주에 맡기며 정형화된 방법론을 제시하고 있지 않지만, 내부적으로는 Portfolio Quality Index(PQI)라는 정량적 지표를 개발하여 국별 포트폴리오 평가에 사용하고 있다. ICAI는 이와 같은 방식으로는 사업간 정합성을 관리할 수 없고, 분야를 아우르는 다차원적(cross-cutting) 이슈와 성과에 측정할 수 없는 한계가 있다고 지적하였다 (ICAI, 2018). 또한 이와 같은 지표는 학문적인 인과추론 이론에 기반하지 않았으며, 사업 성과 간의 연쇄적 인과관계 또한 밝힐 수 없다는 한계가 있다. 최근 3년간의 DFID의 연간 평가 보고서에 의하면 포트폴리오 차원의 사업 관리를 통한 사업간 상호정합성, 다른 층위의 성과 간 연계성 등이 지속적으로 강조되고 있으며 이를 위한 전략 마련이 필요하다고 서술하고 있지만(DFID, 2019a, 2019b), 아직 이를 위한 구체적인 전략이나 평가 툴(tool)이 제안된 바는 없다.

미국 USAID의 경우, 프로그램 차원의 평가는 위에서 설명한 국제기구들과 유사한 결과 모형을 이용한 평가를 하고 있었으나, 국별 전략 차원 포트폴리오 평가는 다른 방식을 제안하고 있다. 전략 차원의 결과 도출을 목적으로 하는 USAID의 포트폴리오 평가는 사업 주기에 맞추어 실시되는 것이 아닌, 평가 목적에 따라 수행 시기가 달라지며 학습과 관리를 목적으로 수행된다. 이를 위해 사업 성과와 최종 목표 성과 사이의 개발 목적(Development Objective: DO) 설정을 강조하고 있는데, DO가 분야 차원이 아닌 주제(thematic)를 아우르는 목적을 내포하도록 하고 있다. 이렇게 설정한 DO 달성을 위한 각 사업별 목표달성 진행상황을 다양한 시각적 도구 (i.e. +/- 아이콘 이용, 맵핑, GIS, 이해관계자 지도, 논리모형 등)를 통해 분석하여 전략 차원의 학습에 이용할 수 있도록 제안하고 있다 (USAID, 2019). 이러한 방법은 DO 차원의 달성 경로를 발생주의적 인과 추론의 방법을 통해 검증한다는 의미가 있지만, 목적과 성과 달성의 다대다 대응관계나 DO 간의 연쇄적 인과관계의 식별에는 한계가 있다고 할 수 있다.

독일의 BMZ는 2019년 국별 포트폴리오 평가(Country Portfolio Review: CPR)를 위한 방법론 수립 방안에 대한 보고서를 발간했다. 해당 보고서는 CPR의 목적과 함께 대상, 수행 범위, 세부 질문을 구체적으로 제시하고 있다. BMZ CPR의 평가질문은 크게 세 가지이며 각 질문별 2-3개의 세부 질문이 존재한다: 첫째는 해당 수원국의 니즈와 트렌드는 무엇이며 정부와 시민사회 그리고 공여국들이 이러한 니즈와 트렌드를 다루고 있는지?; 둘째는 독일의 포트폴리오가 얼마만큼의 성과와 연관성을 갖고 있으며, 현재까지 수행경험으로 통해 학습된 교훈은 무엇인지?; 셋째는 2030 아젠다와 연계하여 독일의 향후 국별 전략에 반영 가능한 시사점은 무엇인지? 로 구성되어 있다. 방법론적으로는 맥락 분석, 포트폴리오 성과 분석, 전략 분석, 타 공여국 분석이 수행될 것과 이를 위해 양적 질적 데이터를 아우르는 다양한 데이터의 수집과 삼각검증을 제안하고 있다. 하지만 제안된 각 분석에 대한 세부 방법론은

구체적으로 제안되어 있지 않으며 실제로 수행된 평가 보고서 또한 아직 없기 때문에, 각 분석이 얼마나 이론적으로 타당한 방법으로 국별 사업 평가 시 고려되어야 하는 특성들을 아우르며 진행 될 수 있는지 여부는 판단하기 어려웠다.

국별 포트폴리오 평가 전략과는 달리 지역 단위 종합개발사업에 대하여 제안된 기존 평가 전략은 종합적 성과의 식별에 초점이 맞추어져 있다. UNDP의 평가 가이드라인에 의하면 분야 단위 혹은 지역 단위의 평가 시 개별 사업들의 변화이론 기반 성과분석 결과를 결과 모형에 연계하여 DAC 평가 기준별 평가를 실시하는 것을 제안하고 있다 (UNDP IEO, 2019). 월드비전, 세이브더칠드런 등 마을 단위의 장기적 지역개발사업을 수행하는 국제NGO들의 평가 가이드라인에서는 평가의 개념, 평가 기준별 평가 질문, 평가 지표의 설정에 대해서 자세히 기술하고 있고, 사업 성격과 상황에 따라 채택 가능한 평가 디자인도 소개하고 있었지만 개별 사업 단위의 평가와 프로그램 차원 혹은 지역 개발 차원의 평가를 구분하여 방법론을 제시하고 있지 않았다 (O'Neill, 2012; World Vision International, 2007). 구체적인 방법론에 대해선 사업 단위 변화이론이나 로그프레임에 기반한 성과 측정을 제안하고 있었지만, 분야나 종합개발사업 차원의 효과 발생 인과추론이 가능한 방법론은 제시하고 있지 않았다. 기존 평가 보고서에 의하면 지역단위 종합성과를 각 사업별 최종 성과 지표와 다양한 질적 데이터를 결합하여 설명하는 방식으로 실시하였는데, 이와 같은 방법으로는 종합개발사업의 특성인 연쇄적 인과관계나, 사업 목적과 성과간의 다대다 관계, 수혜집단 간 상호관계 등에 대한 평가는 가능하지 않다는 한계가 존재한다.

이 가운데 국제NGO 중 하나인 Family Health International 360(FHI 360)은 다분야 사업에 대해 비교적 종합적인 평가 방법론을 제시하고 있었다. FHI360(2016)의 평가 지침서는 분야 간 상호 관계에 초점이 맞추어져 있었으며, 종합개발사업 기획 및 집행 평가 시 사업별 변화이론과 연계된 시스템 지도(Systems Map)와 성과경로지도(Impact Pathways)를 구축하여 이해관계자들을 구체적으로 식별하고 분야별 기대 성과와 성과 간 상호관계를 사전에 식별할 것을 제안하고 있다. 본 지침서에서는 Cole et al.(2016)에서 소개한 다분야 사업(농업, 영양, 건강보건) 평가 연구를 예로 들어 성과경로지도(Impact Pathways)의 활용 가능성을 제시했다.²⁾ 또한, 평가 지표 역시 분야 차원의 지표와 분야 간 상호작용에 의한 부가가치를 측정하는 지표로 구분하여 설정할 것을 제안하고 있다. 최종 평가의 경우, 의도한 최종 성과의 달성 여부와 그 크기의 측정을 위해 준실험평가 디자인과 질적 평가를 병행하는 방법을 제안하고 있었으며, Outcome Harvesting 등의 방법론을 통해 의도하지 않은 성과의 식별 또한 제안하고 있었다. 여러 선행연구 가운데 FHI360의 평가 지침서는 각 프로젝트 주기별 평가 가이드라인을 구체적으로 제시하고 있으나, 여전히 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 먼저 제안된 방법론과 학문적 인과추론 방법과의 연계성에 대한 논의가 부재하며, 종합개발사업의 특성 중 목적-성과 간 다대다 관계, 지속가능성에 대한 평가 등이 평가 방법 안에서 다루어지지 않고 있다.

2) Cole et al.(2016)은 케냐에서 진행된 고구마 농사 사업을 통한 여성 및 아동의 영양상태 개선을 목적으로 하는 사업에 대한 평가 연구를 소개하면서, 평가 시 적용한 성과경로지도를 사업 이론으로 제시하고 있음

이와 같이 기존의 평가 방법론들은 종합개발사업의 평가 관점에서의 특성을 제대로 다루지 못하고 있는 것으로 나타났다. 종합개발사업 혹은 기타 다분야 사업들의 평가를 위해선 이러한 사업들의 특성에 대한 이해에 기반하여 기존의 DAC 5대 기준보다 확장된 평가 기준의 적용이 필요하고, 이를 위해 차별화된 방법론이 요구된다는 점에 대해선 이견이 없을 것으로 보인다.

CIDE WP Series

<표 1> 다분야사업에 대한 평가 방법론 선행연구

기관/출처	주요 평가 기준/질문	주요 방법론	종합개발사업의 4개 특성 반영 여부
영국 DFID	<ul style="list-style-type: none"> - 포트폴리오 차원의 기대성과 달성여부 - 포트폴리오와 국별 전략(상위개발목표)와의 연계성 - 수원국의 목표와 니즈와의 정합성 	<ul style="list-style-type: none"> - 외주 국별 평가의 경우 담당 기관별 자율적인 평가 방법론 사용 - 개별 사업 성과에 가중치를 부여하는 방식으로 Portfolio Quality Index 측정 (2015년 이후 시작) 	<ul style="list-style-type: none"> - PQI로는 4가지 특성 모두 다룰 수 없음 - 평가 보고서별 수준이 다르지만 연쇄적 인과관계나, 성과간 상호관계, 지속가능성은 제한적으로 다루어지고 있으며, 목적-성과간 다대다 대응관계는 고려되지 않음
미국 USAID	<ul style="list-style-type: none"> - 국별수립전략의 달성 여부와 진행 상황(Progress) - 개별 사업들의 변화이론상 가정한 현재 환경 및 맥락요소 변화여부 - 학습을 통한 포트폴리오 상의 변화 및 조정 필요 여부 	<ul style="list-style-type: none"> - 최상위개발목표 하위 단위의 개발목표(DO) 설정 - 비주열적 도구 기반 개별 사업 단위 평가 지표별 성과달성 상황 평가 	<ul style="list-style-type: none"> - DO 달성 경로에 국한하여 연쇄적 인과관계와 상호관계 고려 - DO간의 연쇄적 인과관계, 상호관계, 목적-성과간 다대다 대응관계는 고려되지 않음 - 지속가능성 평가를 위한 기준 부재
독일 BMZ	<ul style="list-style-type: none"> - 수원국의 니즈와 트렌드는 무엇이며 정부와 시민사회 그리고 공여국들이 이러한 니즈와 트렌드를 다루고 있는가? - 독일의 포트폴리오가 얼마만큼의 성과와 연관성을 갖고 있으며, 현재까지 수행경험을 통해 학습된 교훈은 무엇인가? - 2030 아젠다와 연계하여 독일의 향후 국별 전략에 반영 가능한 시사점은 무엇인가? 	<ul style="list-style-type: none"> - 맥락 분석, 포트폴리오 분석, 전략분석, 공여국 분석, 전략 분석, 우선지원부문 분석 등의 개별 분석 포함 - 분석을 위한 구체적 방법론 제시 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 보고서상 국별 사업 간의 연쇄적 인과관계나, 성과 간 상호관계, 지속가능성과 관련한 이슈는 논의하고 있으나, 개별 분석별 구체적인 방법론 제시하고 있지 않아 이러한 특성을 얼마만큼 고려한 방법론에 의해 각 분석을 수행할 수 있을지 알 수 없음 - 지속가능성 평가에 대한 구체적 논의 부재
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> - Relevance, Efficacy Efficiency에 기반한 성과 - 제도 개발 차원의 성과 - 지속가능성 및 개발효과 위험성 	<ul style="list-style-type: none"> - 개별 사업의 변화이론(prior actions-policy areas-outcome)에 개반한 성과를 정책영역과 분야 차원의 성과와 연계하여 	<ul style="list-style-type: none"> - 성과간 연쇄적 인과관계와 상호관계, 목적-성과간 다대다 대응관계가 방법론 상 고려되지 않음

		최종 성과 분석	- 지속가능성 평가 기준에 대한 논의 부재
UNDP	- OECD DAC 5대 평가 기준 - Cross-Cutting Issues	- 평가 영역, 세부질문, 데이터 출처와 수집 방법, 지표와 달성 수치, 데이터 분석 방법 등이 기재된 평가 매트릭스 - 개별 사업들의 변화이론 기반 성과와 결과모형의 연계를 통한 분석	- 성과간 연쇄적 인과관계와 상호관계, 목적-성과간 다대다 대응관계가 방법론 상 고려되지 않음 - 지속가능성 평가 기준에 대한 논의 부재
UN Women	- OECD DAC 5대 평가 기준 - Human Rights, Gender Equality	- 기존 전략노트(Strategic Note) 상의 평가이론의 검토와 개별사업들의 성과로 구축한 결과모형의 연계를 통한 분석	- 성과간 연쇄적 인과관계와 상호관계, 목적-성과간 다대다 대응관계가 방법론 상 고려되지 않음 - 지속가능성 평가 기준에 대한 논의 부재
World Vision	- OECD DAC 5대 평가 기준 - 분야별 성과 및 지역 종합적 성과	- 개별 사업들의 평가를 위해 설정된 평가 지표 기반 분야별 성과 취합 - 사례분석 등의 질적 평가	- 성과 간 연쇄적 인과관계와 상호관계, 목적-성과 간 다대다 대응관계가 방법론 상 고려되지 않음 - 지속가능성 평가 기준에 대한 논의 부재
FHI360	- 분야간 상호관계 및 독립적 성과 - 분야차원의 성과지표와 부가가치적 성과지표	- 분야 통합 성과에 대한 개념틀(Conceptual Framework), 최종성과목표 달성 메커니즘 확인을 위한 시스템지도와 성과경로 구축 - 준실험방법론, Outcome Harvesting 등의 방법론을 이용한 최종성과측정	- 분야 통합 성과분석 프레임워크와 학문적 인과추론 이론과의 연계성 부재 - 성과간 연쇄적 인과관계와 상호관계 평가를 위한 시스템지도와 성과경로 식별 - 목적-성과간 다대다 대응관계에 대한 식별과 이에 대한 고려 없음 - 지속가능성 평가를 위한 전략 부재

III. 지역단위 종합개발사업의 평가를 위한 통합적 프레임워크

1. 프레임워크 개발의 원칙

본 연구에서는 위에서 논의한 다분야 종합개발사업의 사업적 특성과 기존의 평가 방법론 검토 결과에 기반하여 본 연구는 다분야 종합개발사업에 대한 평가 프레임워크 개발을 위한 세 가지 원칙을 도출하였다. 첫째, 종합개발사업의 평가 프레임워크는 인과관계 추론의 학문적 이론에 기초되어야 한다는 점이다. 현재 평가 실무자들에게 널리 활용되고 있는 논리모형, 로그 프레임워크 등 다양한 사업 단위의 평가도구들도 모두 인과추론에 대한 학문적 이론에 근간을 두고 개발되었기 때문에 실무 적용의 용이성에도 불구하고 평가결과의 인과적 타당성을 인정받을 수 있는 것이다. 둘째, 종합개발사업 평가 프레임워크는 사업의 특성에 의해 발생하는 평가 이슈들을 모두 포괄하여 해결할 수 있어야 한다. 앞서 논의한대로 종합개발사업은 개별 사업과는 달리 여러 개별사업의 조합을 통해 수행됨에 따라 가지게 되는 고유의 특성이 있으며, 이로 인해 평가 시 고려되어야 할 이슈들이 존재한다. 이러한 이슈들은 종합개발사업의 효과성이 그 속에 포함된 개별사업들의 효과성들의 단순 합이 아니라는 사실을 시사하는 것이며, 따라서 개별사업의 효과성들만을 평가하는 전통적 평가 방법론의 적용은 무의미하다는 것을 말한다. 마지막 원칙은 실무적으로 즉각 활용할 수 있는 실용성을 갖추어야 한다는 것이다. 종합개발사업에 대해 유용한 평가 도구로서의 기능을 하려면 평가 논리와 세부 구축 방향성을 알려주는 방식이 아닌 최소한의 조정과 커스터마이징을 통한 즉각적인 활용이 가능하여야 한다.

2. 평가이슈별 학술 이론의 검토

1) 정책이론: 정책 디자인(Policy Design)의 개념 검토

종합개발사업이 가지고 있는 평가 대상으로서의 특별한 특징들을 다룰 수 있는 평가 프레임워크의 개발을 위해서는 최근 정책학 분야에서 논의되고 있는 정책 디자인(policy design)의 개념에 대해 고찰해 볼 필요가 있는데, 이는 종합개발사업을 정책이론의 관점에서는 정책 디자인으로 파악할 수 있기 때문이다. Howlett & Rayner(2017)의 연구는 정책 디자인의 개념을 “정책목적 설정하고 정책목적의 달성을 가능케 하는 정책수단과 메커니즘을 구성하기 위해 정책과정 중에 정책 행위자들이 숙고하고 상호작용하는 행위”라고 정의하고 있다. 또한 ‘디자인’의 의미를 “특정한 유형의 정책수단(instrument)과 도구(tool)들이 특정한 정책목적 달성과자 하는 의도 아래 일정한 원칙에 따라 정책 포트폴리오(policy portfolio) 또는 정책조합(policy mix)으로 묶어내는 과정”이라고 부연설명 하고 있다. 이와 같은 개념정의는 종합개발사업에 적용이 가능하다. 상위개발목표 달성을 위해 조합된 종합개발사업 내의 개별 ‘사업’들은 정부 차원에서 사업 형태로 수행되는 ‘정책수단’들과 성격이 크게 다르지 않다. 또한, 종합개발사업은 수원국의(혹은 수원국내 특정 지역의) 다양한 사회경제적 문제들을 종합적으로 해결하기 위한 공통의 목적 아래 묶어진 하나의 포트폴리오로 그 성격을 규정할 수 있다.

정책 디자인적 개념에 의하면 효율적인 정책 포트폴리오의 형성을 위해선 목적-수단 조합의 적합성이 중요하며, 이는 종합개발사업의 평가 시 주요하게 고려되어야 하는 부분이다. Howlett & Mukherjee(2017)는 정책 디자인의 형성에 있어 ‘디자인 지향성(Design Orientation)’이라는 개념을 추가로 소개하면서, 이는 여러 정책 도구들이 여러 정책목적들의 달성을 위해 상호작용을 주고받으면서 작동하는 메커니즘을 고려해 ‘수단의 묶음(Instrument Bundle)’ 수준에서 정책 포트폴리오를 구성하려고 하는 노력을 의미한다고 설명한다. 디자인 지향성의 관점에서 바라보는 정책은 추상적 정책 목적으로부터 구체적 세부목표; 정책수단으로부터 미시적 수준에서의 구체적 조치에 이르기까지 넓은 범위와 계층의 정책목적-수단의 조합으로 인식되며, 효율적인 정책대안의 형성은 이러한 목적-수단들의 조합이 상호 충돌하기 보다는 서로의 효과성을 상호 강화할 수 있도록 통합적 원칙에 따라 조합을 구성함으로써 가능하다.

‘수단의 묶음’으로 구성되고 집행되는 정책 디자인의 경우 수단 간의 상응(correspondence) 또한 정책 목표 달성의 중요한 요건이다. Howlett(2018)은 수단 간의 상응의 범위엔 ‘일관성(consistency),’ ‘통일성(coherence),’ ‘정합성(congruence)’가 포함된다고 설명하며, 정책 디자인적 사고의 주요 원리는 수단 간의 상충을 최소화하고 보충 효과(supplementary effects)를 극대화하는 것이라고 강조한다. 여기서 일관성은 다양한 수단들이 상충 없이 서로 보완 및 보강해주는 능력(ability)을 말하며, 통일성(혹은 긴밀성)은 여러 세부 정책 목표들과 개별 수단들과 논리적으로 공존하는 관계, 정합성은 목적과 수단들이 한 방향 혹은 상호지지 차원에서 함께 작용할 수 있는 능력(ability)을 말한다 (Howlett, 2018). 이와 같은 원리는 종합개발사업 평가에서 개별 사업 간의 관계 평가 시 주요하게 고려되어야 하는 기준이다.

목적-수단의 조합과 수단 간의 관계 외에도 정책 디자인 분석에 있어 강조되는 인과적 논리와 메커니즘 기반 사고는 종합개발사업의 평가 논리 구축에 중요한 시사점을 제공한다. Capano & Howlett(2019)는 과거 정책 디자인 성과의 발생과 연계된 인과적 메커니즘에 대한 명확한 이해 없이 대응적 사실 기반 혹은 통계 수치계산을 통해 ‘무엇이 작동하는가’와 ‘어디에서 파생되었는가’만이 강조되어 온 점을 지적하였다. 그러면서 다양한 해결책과 정책 도구들이 적절한 인과 이론에 기반하여 조합되고 구성되었을 때 좋은 정책 디자인이 가능하다고 설명한다. 여러 정책도구들이 복합적으로 수행되는 경우 ‘무엇이 작동하는가?’보다 정책 목표 달성을 위한 정책 대상의 행태변화가 ‘어떠한 경로를 통해 이루어지는가?’가 강조되어야 한다는 점은 종합개발사업평가에도 중요한 의미를 갖는다. 이와 관련하여 인과관계 이론의 여러 개념들과 이들이 종합개발사업평가에 어떠한 의의를 가질 수 있는지는 다음 절에서 이어서 검토해보았다.

2) 인과관계 이론: Counterfactual vs. Generative vs. Multiple Causation

전통적으로 사회과학의 인과추론(causal inference)의 주류 방법론은 대응적 사실 접근법(counterfactual approach)를 기본 방법론으로 사용하여 사업(program)단위 개입의 효과성을 평가하는 것이다. 대응적 사실 접근법을 통해 밝히고자 하는 주요 평가

질문은 ‘그 개입이 효과를 발생시켰는가?’로, 해당 개입 혹은 사업이 존재하지 않았을 때의 상태와의 비교를 통해 기인(attribution)문제에 대한 설명을 제공한다. 사업 혹은 개입이 관찰된 효과에 대해 얼마만큼의 인과적 점유를 가지고 있는지에 대해 대응적 사실 방법론은 가장 과학적이고 신뢰 가능한 방법론 이라고 할 수 있다. 하지만 대응적 사실 접근법을 적용하기 위해선 다음과 같은 여러 조건들을 전제로 한다: 먼저 증명하고자 하는 한 가지 주요 원인(개입)과 한 가지 효과가 식별될 수 있어야 한다; 둘째, 통계적으로 유의미한 분석이 가능할 정도의 표본 크기의 실험군과 대조군이 존재하여야 하며; 셋째, 확장된 일반화보다는 특정 환경/지역에서의 효과 관찰에 목적이 있어야 한다 (DFID, 2012). 이 모든 조건들은 여러 사업이 복합적으로 수행되어 최종 성과 달성까지의 인과경로가 여러 개일 뿐만 아니라 복잡하게 얽혀 있을 경우 충족되기 힘들다.

대응적 사실 접근법과 달리 발생주의적 인과추론 접근법(Generative Causation)은 효과 발생의 메커니즘을 식별하는 방식으로 개입과 효과간의 인과경로에 대한 이론이다. 발생주의적 인과추론 접근법은 이론기반평가(Theory Based Evaluation) 혹은 현실주의(realist) 영향평가의 추론 기제로 ‘어떻게(how) 그리고 왜(who) 관찰된 효과가 나타났는가?’와 관련한 평가 질문에 대한 설명을 제공한다. 이러한 설명은 인과 추론에 있어 기인(attribution) 문제와 함께 논쟁이 되고 있는 기여(contribution) 문제를 해결해 줄 수 있다. 특정 개입/사업이 의도하고 있는 효과까지의 인과경로를 기존에 증명된 이론 혹은 새롭게 정의한 변화이론(Theory of Change)에 기반하여 인과관계에 영향을 미치는 다른 맥락요소들과 함께 분석함으로써 해당 개입이 관찰되는 효과에 대해 어떻게 인과적으로 기여하고 있는지 확인할 수 있다 (DFID, 2012).

발생주의적 인과추론 접근법의 하위 개념인 다중인과추론(Multiple Causation) 이론은 여러 원인의 조합에 의한 효과에 대한 인과추론을 분석 대상으로 한다. 특히 특정 효과를 발생시키기 위해선 다양한 원인(개입 혹은 수단)들의 ‘패키지’가 필요하며, 이 패키지가 어떻게 구성되는지에 따라 효과가 발생하기도, 발생하지 않기도 혹은 효과가 확대되거나 저하될 수 있다는 개념을 구성적(configurational) 관점의 인과추론이라고 한다 (Pawson, 2007). 구성 이론은 요소들의 패턴과 조합에 대한 이해와 이들이 하나의 ‘구성(configuration)’으로써 어떻게 효과를 발생시키는지에 대한 이해로부터 유래한다 (El Sawy et al., 2010). 여기서 ‘구성’이란 의도한 효과를 발생시키기 위한 인과변수들의 조합을 말한다 (Rihoux & Ragin, 2009). 구성적 인과추론 혹은 구성적 분석은 세부원인들의 효과발생을 위한 필요충족 요건에 대한 이해를 제공하며 부분적 인과추론을 가능케 하지만, 전체적인 인과경로 메커니즘을 밝힐 수는 없다는 단점이 있다. 하지만 발생주의적 인과추론 접근법에 기반한 방법론 중 하나인 이론기반평가와 같은 방법론과 접목하여 적용할 경우 세부원인들의 구성 혹은 조합별 인과적 메커니즘에 대한 분석과 비교가 가능하다. 예를 들어 여러 세부사업들로 구성되어 수행된 모자보건사업의 경우, 개별 사업들에 대한 이론기반평가를 통해 세부 사업별 인과경로를 검증하고, 양적 및 질적 데이터를 모두 활용하는 구성분석 접근법을 활용하여 세부사업들의 효과와 요소들을 거시적 수준에서 비교 분석할 수 있다 (DFID, 2012).

3) 통합적 프레임워크에 의한 평가 도구(Tool) 개발

(1) 통합적 프레임워크 기본 논리와 구성

앞서 논의한 종합개발사업의 특성들에 의해 제기되는 평가 이슈들을 해소하기 위하여 본 연구에서는 정책 디자인 개념에 기반하여 평가 기준과 논리를 구축하고 발생주의적 인과추론 이론에 기반한 방법론을 적용하여 실무자들이 최소한의 조정을 거쳐 사용 가능한 통합적 프레임워크에 의한 평가 도구를 개발하였다.

종합개발사업에 대한 평가는 개별 사업의 효율적 운영을 평가 대상으로 하지 않으며, 대응적 사실 접근법을 이용한 사업의 '영향(Impact)' 측정도 불가능하기 때문에 기존 DAC 5대 평가 기준을 그대로 적용하기 어렵다. 이러한 배경에서 정책 디자인 개념은 종합개발사업의 분야 통합적 관점에서 유용한 평가 기준 선정 논리를 제공한다. 사업 디자인 개념이 강조하는 목적-수단 조합의 적합성과 정책 목적으로부터 구체적 세부 목표까지의 통일성(coherence)은 종합개발사업 내 개별 성과들이 해당 지역의 니즈에 기반하여 수립된 사업의 최상위 목적과 얼마만큼 긴밀한 연관성을 가지고 있는지 분석할 수 있는 평가 기준을 제시한다. 분야 통합적 관점에서 통일성은 기존 DAC 5대 평가 기준 중 적절성(Relevance)과 유사하지만 보다 포괄적인 개념이라고 할 수 있다. 또한 종합개발사업의 성과 간 상호작용에 대한 평가 이슈는 정책 디자인 개념에서 강조하는 일관성(consistency) 및 정합성(congruence)과 밀접한 연관이 있다. 종합개발사업의 평가 시 성과간 상호작용은 사업 내의 상호작용과 현지 정부 혹은 타 공여기관의 대체사업과의 상호작용으로 구분 가능하다. 사업 내 성과 간 상호작용은 성과를 발생시킨 사업들 간의 일관성과 서로 간 정합성 분석을 통해 평가 가능하며, 대체 사업과의 상호작용은 현지 정부 및 타 공여기관 사업과의 정합성 분석을 통해 평가할 수 있다. 이러한 논리에 기반하여 통합적 프레임워크는 통합적 평가를 위한 주요 평가 기준으로 통일성, 일관성, 정합성을 최종 목적 달성에 대한 효과성과 함께 선정하였다.

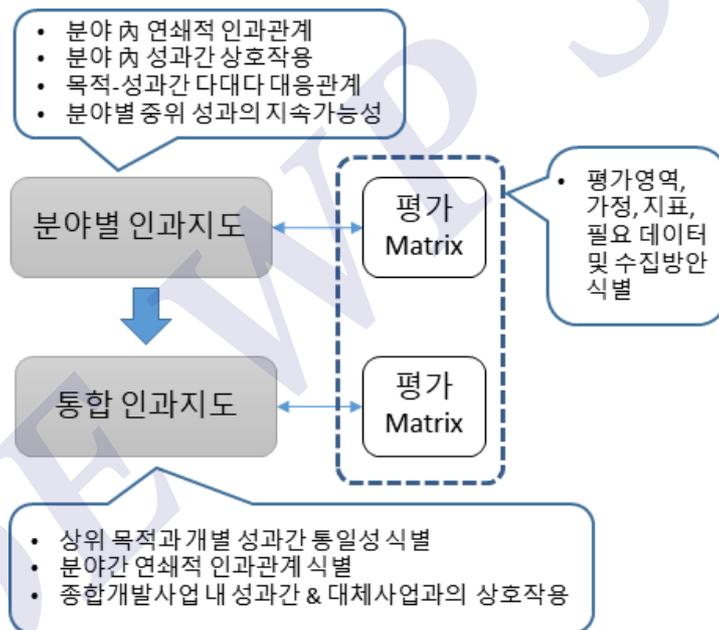
정책 디자인 개념은 인과적 논리와 메커니즘 기반 사고에 의한 분석을 필요로 한다는 점에서도 종합개발사업에 유용한 시사점을 제공한다. 종합개발사업의 주요 특성인 성과간의 연쇄적 인과관계와 사업목적-성과 간 다대다 대응관계는 전통적 대응적 사실 기반 접근법의 적용을 불가능하게 하는 요소이다. 종합개발사업 내 복잡한 성과간의 연쇄적 인과관계와 목적-성과 간 다대다 대응관계는 발생주의적 인과추론 방법에 기반한 인과적 메커니즘 도출을 필요로 한다. 따라서 본 연구에서는 발생주의적 인과추론이론인 다중인과추론과 이론기반평가 방법론에 기반하여 분야별 및 분야 통합 차원의 인과지도를 설계하였다.

먼저 분야별 인과지도는 동일 분야 내에서 집행된 개별 사업들이 발생시킨 단기 및 중장기적 성과들이 분야별 최종 목적달성에 도달하는 인과적 경로를 직관적으로 파악 가능하도록 도식화한 모형이다. 분야별 인과지도는 종합개발사업의 특징 중 하나인 목적-성과 간 다대다 대응관계를 포괄하기 위하여 성과 발생 대상을 서비스 수요자와 공급자로 구분하여 식별하고 있으며, 이들 간의 연쇄적 인과관계가 직관적으로 이해될 수 있도록 도식화하고 있다. 분야별 인과지도에서 검증하는 분야차원의 중위 성과들의

유지관리 여부는 지속가능성을 위한 충족요소로 식별한다. 분야별 인과지도에서 확인된 성과들 간의 관계를 분야 통합적으로 도식화한 통합 인과지도는 종합개발사업 내 분야 간(inter-sectoral) 성과들 사이의 연쇄적 인과관계를 식별하고, 이들의 최종 목적과의 통일성, 성과간의 일관성, 대체 사업 및 내부 사업 성과와의 정합성을 기술적(descriptively) 분석할 수 있는 틀을 제공한다.

분야별 및 통합 인과지도와 더불어 마지막 통합적 프레임워크의 구성 요소는 평가 매트릭스(Evaluation Matrix) 형태의 평가 도구이다. 평가 매트릭스는 분야별 인과지도와 통합 인과지도에 기반하여 평가 영역별 가정(assumption)과 평가 지표, 수집 필요 데이터를 식별하는 평가 도구이다. 평가 매트릭스 기반 수집된 정량적 및 정성적 데이터에 대한 분석 결과는 다시 분야별 및 통합 인과지도와 연계하여 평가결과에 대한 구체적이고 직관적인 설명을 제시할 수 있다. 통합적 프레임워크에 의한 평가 도구 구성과 개발 논리는 <그림 2>와 같으며, 각 구성요소별로 보다 자세한 설명은 이어서 기술한다.

<그림 2> 평가도구 구성과 개발 논리

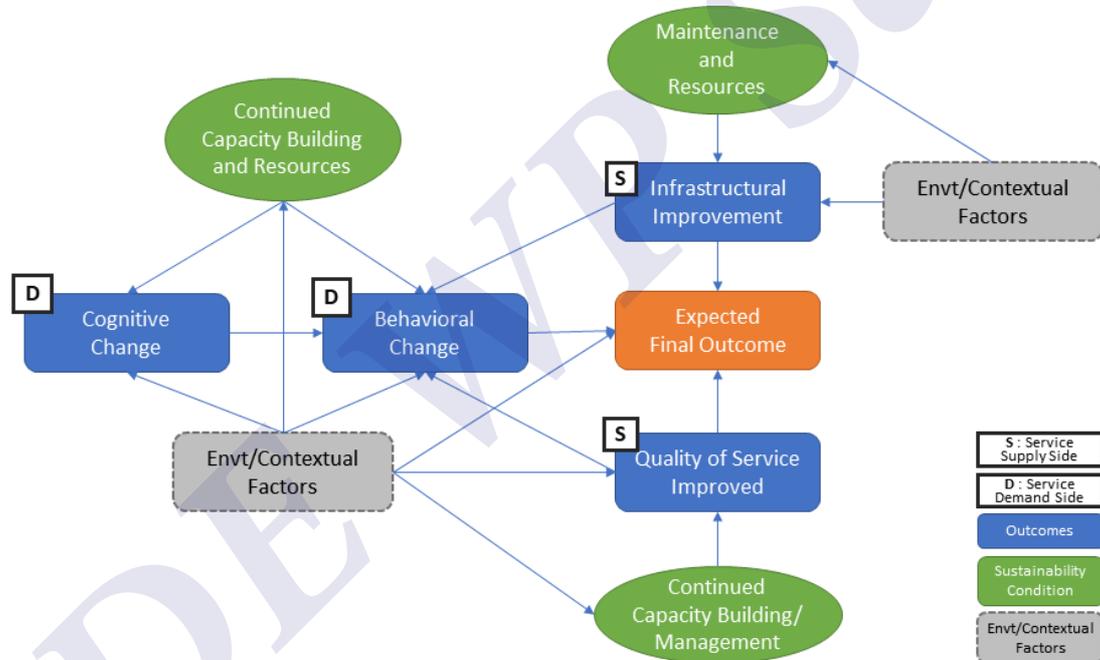


(2) 일반화된 분야별 인과지도

분야별 인과지도의 기반이 되는 일반화된 논리를 제공하는 인과지도는 종합개발사업의 특성과 이로 인해 발생하는 평가상의 도전과제들을 고려하여 이론기반평가 방법론 중 하나인 성과매핑(Outcome Mapping: OM) 방법론과 다중인과추론의 개념을 접목하여 <그림 3>과 같이 개발하였다. 평가 전략으로서 OM은 사업의 변화이론(Theory of Change)을 기반으로 파악된 경로를 토대로 사업 결과가 즉각적이고 기본적인 변화를 만들었을 때 혹은 장기적으로 능동적인 형태의 발전이 가능할 때, 이에 대한 데이터 수집을 위한 프레임워크를 제공하며, 초창기 계획이 결과에 기여한 정도에 대한 개연적인

평가를 가능하게 한다(Hearn, n.d.; Research to Action, 2012)³⁾. 이러한 OM의 방법론적 특성은 종합개발사업에 내재된 복잡한 인과관계를 도식화하여 표현하기에 좋은 틀을 제시해준다. 기존의 OM 방법론은 단일 사업에 대해 구축되어 활용되어 왔지만, 본 연구에서는 종합개발사업의 성과에 미치는 다양한 원인들(사업들)을 포괄하기 위해 다중인과추론의 개념을 접목하여 다양한 사업들이 발생시킨 성과들을 최종성과에 영향을 미치는 원인변수로서 식별하고자 하였다. 이를 위해 인지변화적 성과, 행태변화적 성과, 수혜 대상별 성과 등을 최종 목표의 원인변수로서 작동하는 ‘요소들의 집합 혹은 구성(configuration)’으로 식별하였다. 이렇게 식별된 원인변수들과 최종성과 간의 관계를 도식화한 프레임워크는 단순히 선형적 인과관계를 제시하는 것이 아닌, 성과간의 연쇄적인 인과관계, 목적-성과 간 다대다 대응관계를 고려한 수혜자그룹별 성과, 인과관계에 영향을 미치는 환경 및 맥락 요소, 지속가능성을 위한 충족요소가 고려될 수 있도록 하였다.

<그림 3> 일반화된 분야별 인과지도의 논리



<그림 3>에서 사업의 산출과 성과는 파란색으로 식별되어 있으며, 초록색은 성과의 지속가능성을 위해 충족되어야 하는 요소, 회색은 사업의 성과와 지속가능성에 영향을 미치는 지역별 환경 및 맥락 요소를 나타낸다. 종합개발사업평가는 개별 사업의 효과가 초점이 아니며, 앞에서 논의하였듯이 사업의 목적을 식별하는 단위와 목적달성을 식별하는 단위가 다르기 때문에 개별 사업에서 산출로 이어지는 관계는 프레임워크 상에서 제외하였다. 본 프레임워크를 기반으로 한 평가연구의 초점은 산출과 성과, 그리고 성과의

3) OM은 단독으로도 사용 가능하며, 로그프레임 분석(Log-frame Analysis) 등 다른 방법론들과도 함께 사용될 수 있다. 또한, 역장분석(Force Field Analysis)과 이해관계자분석(Stakeholder Analysis) 역시 OM을 보완하는 도구로 사용 가능하다고 전문가들은 제안하고 있다(Hearn, n.d.; Research to Action, 2012).

지속으로 이어지는 관계에 집중될 수 있도록 설계하였다.

위의 성과 프레임워크의 기본 논리는 이론적 정의의 산출(Output)과 성과(Outcome)를 따르고 있지만, 산출로 여길 수 있는 인지변화 역시 단기적 성과로 식별하였다⁴⁾. 지속가능성의 경우, 이론적 정의보다는 제한된 의미이자 직관적 의미로써 지속가능성을 식별하였다. 가장 널리 알려진 지속가능한 개발에 대한 정의는 “다음 세대가 자신들의 필요를 충족하는 능력을 희생하게 하지 않으면서 현세대의 필요를 충족하는 개발”이나(World Commission on Environment and Development, 1987), 지속가능성의 정의는 가변적이며 많은 영역을 포괄하고 있다. 본 연구에서는 연구의 목적에 맞도록 지속가능성을 사업 활동을 통해 도출된 성과가 외부의 지원 없이 현지 정부와 지역사회 차원에서 유지되고 지속될 수 있는 가능성으로 정의한다.

위의 프레임워크 구성 논리를 보면 사업 성과 측정의 대상(수혜자)을 서비스 공급자 측면(supply side)과 수혜자 측면(demand side)으로 분리하여 구분하고 있다. 지역 단위 개발사업은 그 특성상 사업 분야별(예: 경제개발, 보건, 교육) 서비스 공급자(예: 선생님, 공무원, 의사, 간호사, 병원, 학교 등)와 서비스 수요자(예: 마을 아동, 여성, 학생 등)를 대상으로 별도의 지원이 이루어지거나 복합적 지원이 이루어진다. 따라서 사업 대상자별 활동의 산출과 성과를 차별적으로 식별할 필요가 있다. 위의 그림에서 확인 할 수 있듯이 서비스 수요자(수요 측면)의 인지적 변화 및 행동적 변화는 마을 주민을 대상으로 진행된 교육과 훈련 사업의 산출과 성과에 해당하며, 인프라 및 물질적 지원과 서비스 제공자(공급 측면) 대상 역량개발 여부를 통한 서비스의 향상은 학교, 병원, 행정 기관 및 소속 인력 대상 제공된 서비스의 산출과 성과로 식별한다.

프레임워크 상의 모든 화살표는 인과적 관계를 의미한다. ‘최종 기대 성과(Expected Outcome)’를 향해 왼쪽에서 오른쪽으로 이어지는 인과관계는 서비스 수요자 대상 확인된 인식 변화 및 행태 변화가 궁극적 성과로 이어지는 인과관계를 나타내며, ‘인프라 개선(Infrastructure Improvement)’과 ‘서비스 질 향상(Quality of Service Improved)’에서 ‘최종 기대 성과’로 이어지는 수직의 화살표들은 서비스 공급자 대상 사업의 산출이자 단기적 성과가 궁극적 성과로 이어지는 인과관계를 나타내고 있다. 또한 서비스 공급자 측면의 성과와 서비스 수요자들의 행태변화적 성과간의 쌍방향 화살표는, 이들 간의 상호작용을 나타낸다.

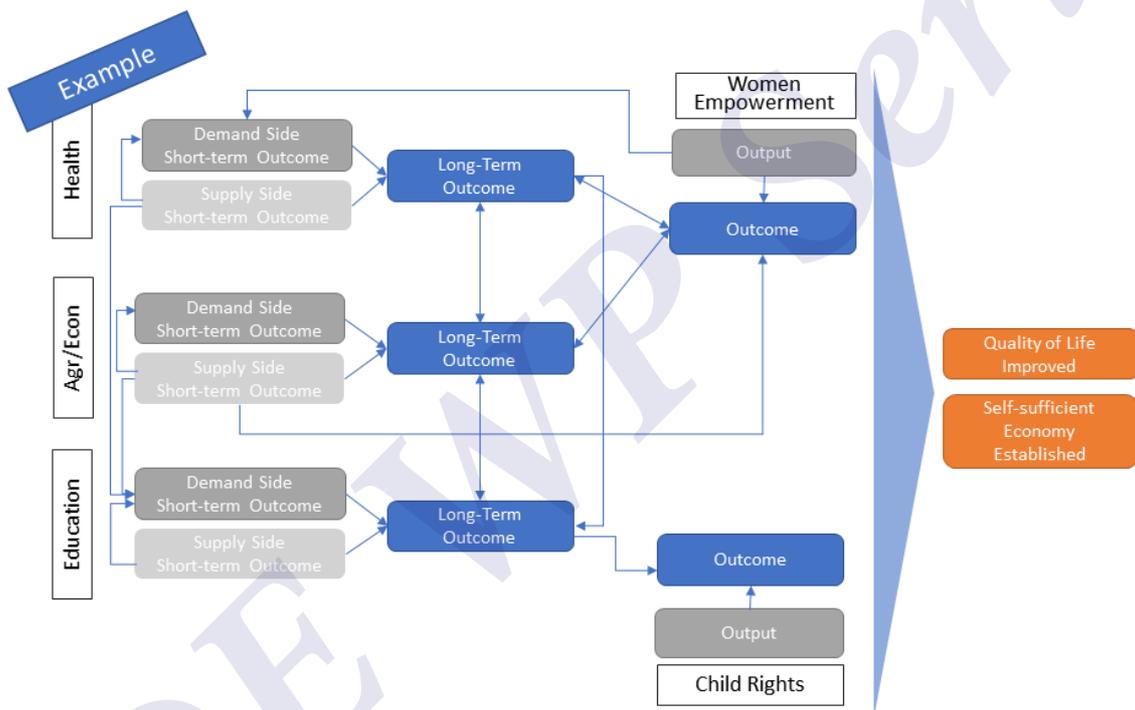
지역 단위 종합개발사업의 궁극적인 목적은 ‘최종 기대 성과’의 달성이 아닌, 달성된 성과의 지속이라고 할 수 있다. 분야별 성과간의 상호작용과 연쇄적 인과관계에 의해 달성되는 종합개발사업의 최종성과는 최종 성과의 지속가능성을 위해 식별되어야 하는 요소의 파악이 쉽지 않다. 분야별 중위 성과들이 최종 성과의 지속에 각각 얼마만큼의 역할을 하는 지에 대해선 분석이 어렵지만 최종 성과의 지속은 각 분야별 중위 성과의 유지관리를 전제로 한다는 것은 명확하다. 따라서 본 연구에서는 지속가능성을 위해 충족되어야 하는 요소들은 분야별 인과지도에서 식별하고 해당 요소의 충족 여부를 확인하여 성과의 지속가능성을 평가하도록 인과지도의 논리를 설계하였다.

4) 본 연구에서 산출과 성과의 이론적 개념 정의는 Morra Imas et al.(2009)의 설명과 동일함

(3) 분야 통합 성과 인과지도의 구축과 분석

분야별 성과 프레임워크에 기반하여 식별되고 분석된 성과들은 성과인과지도(Impact Pathways) 형태의 분야 통합 인과지도 모형으로 취합하여 전체적인 시각에서 식별하고 분석한다. 분야통합 인과지도는 분야별 성과지도에서 확인된 성과들만으로 구성하며 이는 종합개발사업별로 달라질 수 있기 때문에 구체적으로 정형화된 형태의 프레임워크 제시는 불가능하지만, 거시적으로는 아래 <그림 4> 형태로 도식화 할 수 있다. 이러한 분야 통합적 시각의 성과 인과지도를 통해 분야별 성과간의 상호연관성과 발생 가능한 시너지, 상충효과 등을 식별하고 기술적으로 분석할 수 있다.

<그림 4> 통합 인과지도의 예시



(4) 평가 매트릭스 형태의 평가 Tool 개발

위의 분야별 인과지도 및 통합 인과지도에 기반하여 실무자가 평가 수행시 활용 가능한 평가 매트릭스 형태의 평가 도구를 개발하였다. 평가 매트릭스는 인과지도상의 각 단계별 성과의 달성을 위한 주요 가정, 측정 평가 지표, 지표 측정을 위해 조사되어야 하는 내용, 조사 방법을 체계적이고 구체적으로 식별하여 조사될 수 있도록 해주는 평가 도구이다. 아래 <표 2>를 통해 확인할 수 있듯이, 평가 매트릭스는 분야별 인과지도와 통합 인과지도에 각각 기반하여 구축하고, 각 인과지도에서 확인되고 평가되어야 하는 요소에 대한 구체적 정보 수집을 목적으로 한다. 평가 매트릭스에 기반하여 수집된 데이터들은 분석을 거쳐 다시 분야별 혹은 통합 인과지도와 연계하여 평가 결과를 설명할 수 있도록 한다.

<표 2> 평가 매트릭스 예시

평가 영역 (Evaluation Criteria)	가정(Assumption)	지표(Indicators)	조사 내용(Lines of Inquiry)	자료수집 방법	
① 분야별 성과 및 지속가능성 평가					
수요 차원	인지변화적 성과	농업기술 교육과정이 계획대로 수행되었으며, 이로 인해 농민들의 역량이 향상되었다	- 참여자 수 - 주민 역량 향상 여부	- 농업기술 교육사업의 산출 데이터 - 농업기술 교육을 통해 새롭게 배운 지식은 무엇인가?	- 사업보고서 - 인터뷰, 설문

	행태변화적 성과	새로운 지식과 기술을 농사에 활용하고 있다.	- 수확량 - 작물의 다양성	- 새로운 지식과 기술을 농사에 활용하고 있는가? - 수확하는 작물의 종류는 어떻게 변화하였고 수확량은 어떠한가?	- 인터뷰, 설문

...	소액 금융 서비스가 제공됨에 따라 마을 주민들이 저축과 소액 대출 서비스를 이용하고 있다.	- 소액 대출 이용률 - 저축 서비스 이용률	- 소액 대출 서비스를 이용하고 있습니까? - 저축 서비스를 이용하고 있습니까?	- 인터뷰, 설문	
공급 차원	인프라 지원 성과	농업 인프라 개선을 위한 지원이 계획대로 이행되었다.	- 개선된 인프라 종류와 개선사항	- 농업 인프라 개선을 위하여 어떠한 사업이 실시되었으며, 차질없이 완료되었는가?	- 사업보고서 - 인터뷰

	금융 서비스 구축 성과	마을 자조그룹을 통해 소액 금융 서비스가 마련되었다	- 소액 금융 서비스 존재 여부	- 해당 지역에서 소액 금융 대출 및 저축 서비스가 제공되고 있는가?	- 사업 보고서 - 인터뷰
...	
최종 목적에 대한 효과성	농업 기술 향상 및 인프라 개선을 통해 식량 안보가 개선되었다.	- 가구별 월별/연도별 평균 식량 부족 일수 - 식량 부족으로 인해 식사(meal)를 줄인	- 아동이 자기전 배고픔을 느끼는 경우가 있는가? 있다면 빈도수는 얼마나 되는가? - 월별 및 연도별 평균적으로 식량이 부족한 날들은 얼마나 되는가?	- 인터뷰, 설문	

		가구 비율 - 직접적인 식량 지원을 필요로 하는 가구 비율	- 최근 한달 간 식량 부족으로 인해 하루 식사를 줄인 적이 있는가? - (정부 혹은 기타 기관으로부터) 식량 지원을 받고 있습니까?	

현지 정부 및 타 공여국 동일 분야 사업과의 정합성	...	...	...	...
지속가능성	자체적으로 지속적인 기술 역량 강화 프로그램 운영을 위한 재정과 전략이 확보되어있다.	- 지속적 재정확보 - 현지주민 역량 확보 - 지속적 유지관리 전략 마련 여부	- 역량 강화 사업을 위한 재정이 확보되었는가? 사업 유지를 위한 현지 역량이 확보 되었는가? - 역량 강화 사업 유지를 위한 전략은 무엇이며 책임자/기관은 어디인가?	- 인터뷰

② 통합 인과지도 기반 분야간 성과관계 평가

통일성(Coherence)	최종 목적 달성을 위해 개별 성과들이 논리적으로 공존하는 관계이다.	...	...	...
일관성(Consistency)	개별 성과간 상충 없이 서로 보완 및 보강해주는 관계이다.			
정합성(Congruence) - 사업 내	개별 성과들이 최종목적을 달성하는 방향으로 상호지지하며 작용한다	...	...	...
정합성(Congruence) - 현지정부 및 타 공여국	개별 성과들이 대체 사업들의 성과와 최종목적을 달성하는 방향으로 상호지지하여 작용한다	...	...	...
최종 성과 달성의 효과성	최종 성과가 성공적으로 달성하여 의도한 효과를 도출하였다			

IV. 통합적 프레임워크의 시범적 적용

1. 한국월드비전 사업 소개

월드비전의 지역개발사업(Area Development Program: ADP)은 장기적인 아동의 삶의 질 향상을 위해 지역사회를 기반으로 시행되는 지역 단위 개발사업이다. 해당 사업은 크게 경제개발, 보건, 교육, 그리고 범 분야에 속하는 아동·여성 분야 사업으로 구성되어 있으며, 범 분야적으로는 주민주도형 정책 개선 옹호사업, 가족관계 회복 지원사업, 아동보호를 위한 종교지도자 역량강화 사업이 있다. 한국월드비전이 10개 지역에서 2001년부터 수행하기 시작하여 2019~20년에 종료되었거나 종료 예정인 사업들 중, 방글라데시의 보그라(Bogra)에서 수행된 지역개발사업을 종합개발성과 프레임워크 시범 적용 대상으로 선정하였다. 한국월드비전은 방글라데시 월드비전과 협력하여 보그라 지역에서 1989년부터 개발 사업을 실시하고 있었으며, 2007년부터 정식으로 지역개발사업(ADP)을 실시하여 평가 시점에(2019 여름) 2019년 말 종결을 앞두고 있었다. 보그라 지역은 도시지역과 농촌지역이 공존하고 있어 지역개발사업은 이러한 지역 특색에 맞게 사업내용을 구성하여 진행되었다⁵⁾.

2. 분야별 성과 인과지도 및 통합 인과지도 기반 분석

보그라 ADP 평가를 위하여 지역개발사업의 분야를 ①경제개발, ②보건, ③교육, ④범분야인 아동·여성 권리 증진으로 분류하고 앞서 소개한 일반화된 분야별 성과 인과지도의 논리에 기반하여 분야별 성과 인과지도를 도출하였다⁶⁾. 각 분야별 프레임워크 상의 모든 인과관계는 선행연구를 토대로 성과 간 인과적 논리를 검증하였다⁷⁾. 평가 프레임워크대로라면 평가 매트릭스를 작성하고 이에 기반하여 데이터를 수집하여야 하지만, 보그라 ADP에 대한 시범평가는 기존의 평가 보고서 상의 데이터를 토대로 평가를 수행해야 하는 조건 때문에 이 단계를 단순화하여 기존 평가 보고서 내 개별 사업들의 성과 지표들 중 평가 지표를 선정하는 것으로 조정하였다. 분야별 평가 지표 선정 시, 종합개발성과평가의 목적에 맞도록 ‘종합개발사업의 성과를 얼마큼 대표(represent)하고 설명할 수 있는가?’라는 질문에 기반하여 진행하였다. 또한 ‘지속가능성 요소 충족 여부’와 ‘현지 정부 및 타 공여기관과의 파트너십’을 평가 영역으로 설정하여 기존 평가 보고서들과 현지 정부의 2차정부 데이터에 기반하여 데이터를 추출하였다.

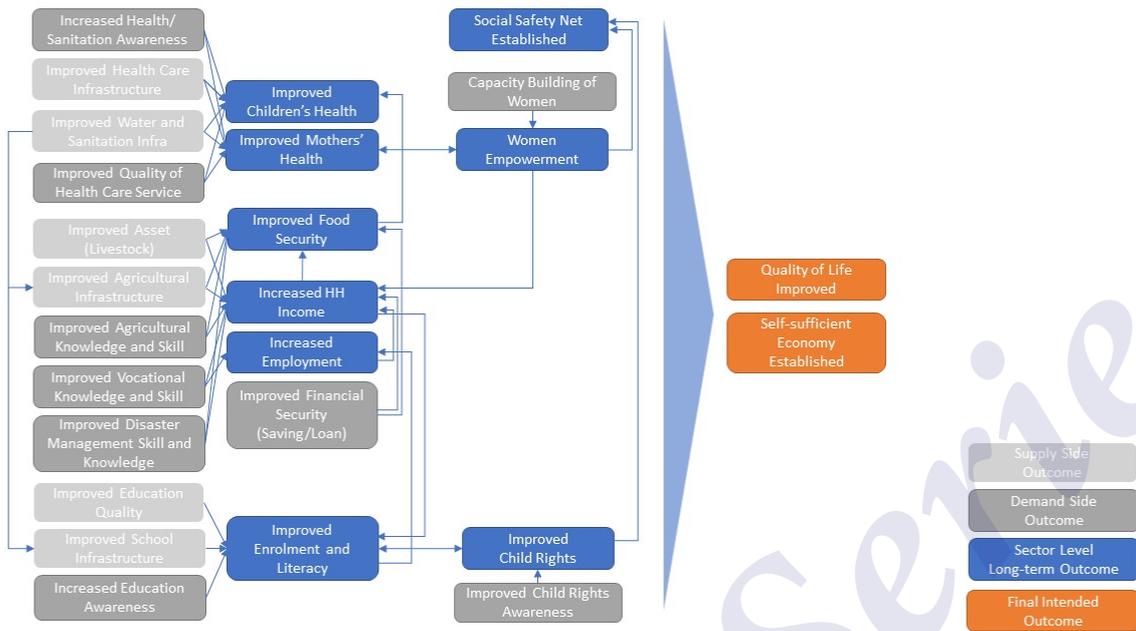
분야별 인과지도 기반 평가 지표가 구체적으로 선정된 이후, 통합 인과지도를 구축하였으며 (<그림 5>), 이를 기반으로 분야별 성과간의 상호연관성(일관성, 정합성)과 분야 통합적 시각에서 지속가능성을 중점적으로 분석하였다.

5) 보그라 지역 ADP 세부 사업 구성은 Appendix B에서 확인 가능함

6) 분야별 성과프레임워크는 Appendix A에서 확인 가능함

7) 분야별로 진행된 선행연구 결과는 논문의 분량 상 본문에서 설명할 수 없어 Appendix C에 첨부함

<그림 5> 보그라 ADP 통합 인과지도



3. 평가 결과

시범평가의 결과는 분야별 평가 결과가 분야 통합적 평가 결과로 분류 가능한데, 본 연구에서는 분야 통합적 시각에서의 평가 결과를 중심으로 논의하고자 한다. 먼저 각 분야별 성과는 사업의 최종 목적인 ‘마을 주민의 삶의 질 개선’과 ‘자립경제수립(혹은 마을자립)’의 달성과 통일성을 갖춘 것으로 인과지도 상 확인되었다. 각각의 중장기 성과들은 서로 크게 상충하는 면이 없었고, 상호 영향을 주거나 연쇄적 인과관계를 발생시키면서 모두 최종 목적을 달성하는 방향으로 위치하고 있는 것이 관찰되었다. 세부 성과들이 논리적으로 공존한다고 볼 수 있어 통일성을 갖추었다고 판단하였고, 또한 각 성과들이 한 방향으로 상호지지하는 관계를 갖고 작용하고 있음에 기반하여 정합성 확인하였다.

개별 성과간의 상호연관성에 기반하여 ADP 사업 간의 일관성과 정합성 또한 확인하였다. 구체적으로 분야별 성과간의 관계를 양적 및 질적 데이터와 인과지도를 연계하여 분석하였다. 경제개발 분야의 주요 성과인 가구소득 증가는 여러 분야의 성과들과 상호연관성을 나타내었는데 예를 들어 보그라 지역의 여성 권리 증진 활동과 여성 대상 직업 및 기술훈련을 통한 역량강화 활동은 여성의 소득창출 활동 증가로 이어져 최종적으로는 가구 소득 증대에 영향을 미친 것으로 확인되었다. 교육 분야의 단기적 성과로 나타난 아동 및 청소년의 높은 학교 등록률과 중퇴율 감소는 장기적으로 취업률과 가구 소득 증진에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 유추할 수 있으며, 보건 분야에서 확인된 아동의 건강 개선(설사병 감소 및 높은 예방접종률)은 가구의 의료비용 지출 감소를 통해 가구 소득에 영향을 미친 것으로 파악되었다. 동시에 경제개발 분야의 성과 역시 교육과 보건 분야의 성과에 영향을 미친 것으로 분석되었다. 가구 소득의 증가와 식량 안보의 개선은 배고픈 상태에서 잠이 드는 아동 비율(10.40%), 저체중 비율(26.5%) 등의 보건 성과에 영향을 미쳤으며, 안정적인 가구 소득은 경제적 이유로 학교 진학을 포기하거나 중도에 그만두어야 하는 경우를 감소시켜 경제적 이유로 학교 진학을 포기하는 경우의 수를 줄인 것으로 확인되었다. 인터뷰와 사례 연구 뿐만 아니라 수치상으로도

가구 소득 증가, 여성의 소득 활동 증가, 경제활동을 하는 가구 구성원의 증가와 더불어 보건 지표 및 교육 지표 개선이 확인되었다.

타 분야의 성과와 밀접히 연관되어 있는 아동·여성 권리 증진 부문에서도 이와 같은 분야 간 시너지가 확인되었다. 이미 언급했듯이 여성의 권리 증진과 소득 활동 증가는 여성의 발언권과 의사결정권을 강화하여 모자보건에 대한 인식 변화가 행태변화로 이어지는 데에 기여했으며, 이러한 행태변화의 효과는 모성 사망률 감소로 증명되었다. 교육 분야의 학교 진학률은 아동의 인권 증진과도 상호 긍정적 연관성을 가지고 있으며, 이는 아동 및 청소년의 적극적인 자치조직 활동 참여와 성비 균형으로 관찰되었다. 이와 같은 분야별 성과간의 시너지가 관찰됨에 따라 ADP 구성 사업들 간에 일관성이 확보된 것으로 평가하였다.

지속가능성 측면에서 가장 중요하게 조사된 부분은 현지 지역사회 참여도와 주인의식의 확보 여부이다. 보그라에서 실시된 지역개발사업 실시 기간 동안 조직된 다양한 위원회 및 주민 자치 조직들은 분야별로(예: 식수위생관리위원회) 혹은 분야 공통적(CBOs, 자조그룹 등)으로 구성되어 월드비전의 사업에 적극적으로 참여한 것으로 확인되었다. 이들 그룹은 주인의식을 가지고 사업운영 및 관리에 기여하고 있음을 질적 자료를 통해 확인 가능하였으며, 각종 주민 자치 조직(예. 마을개발위원회, 영양실조 회복 프로그램 위원회, 산모지원그룹, 식수위생관리위원회, 학교운영위원회, 아동권리위원회 등)이 분야 전반에 걸쳐 활발한 활동을 수행 중이었다. 또한, 정부에서 주관하는 리더십 및 커뮤니케이션 교육을 통해 조직 역량이 강화되어 향후 지속적인 사업의 유지관리를 위한 역량 확보가 이루어졌다고 볼 수 있었다. 이미 사업 종료 전에 지역사회 기반 단체의 주도 하에 주민 대상 인식개선활동이 적극적으로 진행되고 있었으며, 지역주민이 주체적으로 관련 정책 및 프로그램과의 연계를 추진하고 있음도 확인되었다. 더불어 보그라 지역의 경우, 사업장 종결계획서 상에 수립된 대상별(지역사회, 지역개발사업, 조직) 모니터링 계획에 따라 분야별 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 요소의 식별 및 충족여부에 대한 직접적인 평가가 시행되었다. 평가 결과, 지역주민의 성과 유지에 대한 높은 주인의식 및 역량확보 여부를 확인할 수 있었다. 단 대부분의 지역사회 기반 조직이 민간 조직으로 정부 및 NGO에 대한 재정적 의존성이 높아, 지자체별 자주적인 재정책보를 위한 안정적인 자금 마련 및 관리 방안(예. 현지 정부 사업과의 연계, 정부 지원금 확보 등)이 마련되고 이에 대한 모니터링과 평가가 필요한 것으로 평가하였다.

V. 결론

주민참여형 지역단위 개발 사업은 포괄적 개발과 지속가능성이 강조되는 SDGs 시대에 적합한 개발협력 사업 방식이며, 이에 대한 관심과 지원은 지속적으로 증가하는 추세이다(Park et al. 2010). 그러나 그동안 국제개발협력 분야의 실무 평가진들은 사업단위의 인과적 검증을 전제로 개발된 전통적 평가도구를 적용하여 이러한 사업들에 대한 평가를 수행해 온 것이 현실이다. 이로 인해 종합개발사업에 고유한 특징적인 성과, 즉 사업간 연쇄적 파급효과나 상호작용과 같은 성과들은 평가문제 목록에서 제외되어 온 한계점이 존재해 왔다. 본 연구는 이러한 실무 평가도구의 공백을 보충하고자, 첫째 종합개발사업이 평가대상으로서 갖는 특징적 성격을 규명하고, 둘째, Howlett & Mukherjee (2017), Howlett (2018), Capano & Howlett

(2019)등이 소개하는 정책 디자인 이론을 빌어 종합개발사업의 특징적 성격들을 정책 이론적으로 재해석하고, 셋째, 발생주의적 인과추론 접근법과 다중원인 접근법을 원용하여 종합개발사업에 대한 인과추론의 논리를 마련하고, 넷째, 이들 접근법에 속하는 세부 방법론인 Outcome Mapping 기법을 활용하여 인과지도 및 평가 매트릭스를 포함하는 실무 평가도구를 만들어 제시하였다. 그리고 마지막으로 한국월드비전이 방글라데시 보그라에서 시행했던 종합개발사업에 이들 평가도구를 시범적으로 적용하여 평가결과를 도출하여 보았다. 시범사업에 대한 적용 결과 본 연구가 제기하였던 사업간 연쇄적 인과적 효과나 상호작용, 다대다 대응관계를 갖는 사업자-수혜자 관계, 지속가능성 등의 문제들에 대해 의미있는 답을 도출하는 것이 가능하였다. 본 연구가 제시한 실무적 평가도구들과 이들을 뒷받침하는 학문적 이론들은 종합개발사업이 단순히 개별사업들의 물리적 합이 아니라 개별사업들의 화학적 결합에 의해 새로운 정체성을 갖는 하나의 정책 디자인(policy design)으로서 정의되어야 하고 이에 적합한 접근법에 평가가 이루어져야 한다는 사실을 환기시켰다는 점에서 의미를 갖는다.

참고문헌

- Capano, G., & Howlett, M. (2019). Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, 0(0), 1-22.
- Ceptureanu, S. I., Ceptureanu, E. G., Luchian, C. E., & Luchian, I. (2018). Community Based Programs Sustainability. A Multidimensional Analysis of Sustainability Factors. *Sustainability*, 10(3), 870.
- ChildFund Korea. (n.d.). Area Development. ChildFund Korea. <http://www.childfund.or.kr/outBiz/internationalDevelopment.do>
- Cho, Y. (2016). The study of self-sustenance in the community development model: a case study of World Vision's model called 'self-sustaining village for children'. *International Development and Cooperation Review*, 8(3), 37-72.
- Cole, D. C., Levin, C., Loechl, C., Thiele, G., Grant, F., Girard, A. W., Sindi, K., & Low, J. (2016). Planning an integrated agriculture and health program and designing its evaluation: Experience from Western Kenya. *Evaluation and Program Planning*, 56, 11-22.
- DEval. (2019). Country Portfolio Reviews: A tool for strategic portfolio analysis in German development cooperation. Bonn: German Institute for Development Evaluation (DEval).
- DFID. (2012). Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations (Working Paper No. 38). London: DFID.
- DFID. (2019a). Evaluation Annual Report 2017/18. London: DFID.
- DFID. (2019b). Evaluation Annual Report 2018/19. London: DFID.
- El Sawy, O. A., Malhotra, A., Park, Y., & Pavlou, P. (2010). Seeking the Configurations of Digital Ecodynamics: It Takes Three to Tango. *Information Systems Research*, 21(4), 835-848.
- FHI360. (2016). Guidance for Evaluating Integrated Global Development Programs. Durham: FHI360.
- Hearn, S. (n.d.). Outcome Mapping. Better Evaluation. http://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/outcome_mapping
- Howlett, M. (2018). The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice. *Journal of Asian Public Policy*, 11(3), 245-266.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018). The Contribution of Comparative Policy Analysis to Policy Design: Articulating Principles of Effectiveness and Clarifying Design Spaces. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 72-87.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2013). Patching versus packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182.
- ICAI. (2018). DFID's approach to value for money in program and portfolio management: A performance review. London: Independent Commission for Aid Impact.

- Morra Imas, L. G., & Rist, R. C. (2009). *The Road to Results: designing and conducting effective development evaluations* (English). Washington DC: World Bank.
- NGO Aid Map. (n.d.) Holistic rural development in Haiti. NGO Aid Map. <http://ngoaidmap.org/projects/17985>
- ODI. (2019). *Monitoring and learning for country-level portfolio decision-making and adaptation* (Briefing Note). London: ODI.
- O'Neill, K. (2012). *Evaluation Handbook*. London: Save the Children International.
- Park, A., & Wang, S. (2010). Community-based development and poverty alleviation: An evaluation of China's poor village investment program. *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 790-799.
- Pawson, R. (2008, August 14). *Causality for Beginners* [Conference Paper]. NCRM Research Methods Festival 2008, Leeds University. <http://eprints.ncrm.ac.uk/245/>
- Pronyk, P. M., Muniz, M., Nemser, B., Somers, M., McClellan, L., Palm, C. A., Huynh, U. K., Ben-Amor, Y., Begashaw, B., McArthur, J. W., Niang, A., Sachs, S. E., Singh, P., Teklehaimanot, A., & Sachs, J. D. (2012). The effect of an integrated multi-sector model for achieving the Millennium Development Goals and improving child survival in rural sub-Saharan Africa: a non-randomized controlled assessment. *The Lancet*, 379(9827), 2179-88.
- Remans, R., Pronyk, P. M., Fanzo, J. C., Chen, J., Palm, C. A., Nemser, B., Muniz, m., Radunsky, A., Abay, A. H., Coulibaly, M., Mensah-Homiah, J., Wagah, M., An, X., Mwaura, C., Quintana, E., Somers, M., Sanchez, P. A., Sachs, S. E., McArthur, J. W., & Sachs, J. D. (2011). Multisector intervention to accelerate reductions in child stunting: an observational study from 9 sub-Saharan African countries. *The American Journal of Clinical Nutrition*, 94(6), 1632-1642.
- Research to Action. (2012). *Outcome Mapping: A Basic Introduction*. Research to Action. <http://www.researchtoaction.org/2012/01/outcome-mapping-a-basic-introduction/>
- Rihoux, B., & Ragin, C. C. (2009). *Applied Social Research Methods: Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques* (Vols. 1-51). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. doi: 10.4135/9781452226569
- Rogers, P. J. (2008). Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*, 14(1), 29-48.
- Stame, N. S. (2004). Theory-based Evaluation and Types of Complexity. *Evaluation*, 10(1), 58-76.
- UNDP IEO. (2019). *UNDP Evaluation Guidelines*. NY: United Nations Development Programme Independent Evaluation Office.
- UN ECOSOC. (2004). *An Integrated Approach to Rural Development - Dialogues at the Economic and Social Council*. New York: United Nations Economic and Social Council.
- UN Women IEO. (2016). *Guidance on Country Portfolio Evaluations in UN Women*. New York: UN Women Independent Evaluation Office.

USAID. (2019). How-To Note: Strategy-Level Portfolio Review. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.

World Bank IEG (n.d.). Country Evaluations.
<https://ieg.worldbankgroup.org/country-evaluation>

World Commission on Environment and Development. (1987). Our Common Future. Oxford: Oxford University Press.

World Concern. (n.d.) One Village Transformed. World Concern.
<http://worldconcern.org/onevillage/>

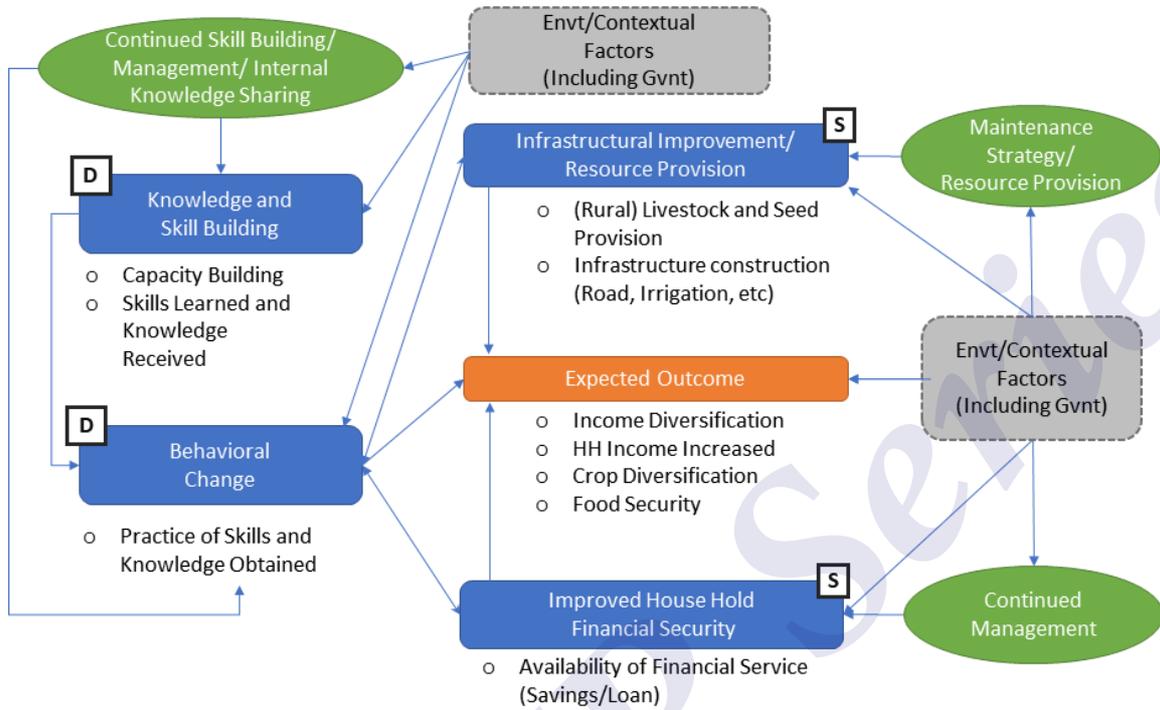
World Vision International. (2007). Learning through Evaluation with Accountability & Planning. Washing, D.C.: World Vision International.

World Vision Bangladesh. (2018). End Programme Evaluation Report 2018: Bogra Area Development Program. Uxbridge: World Vision International.

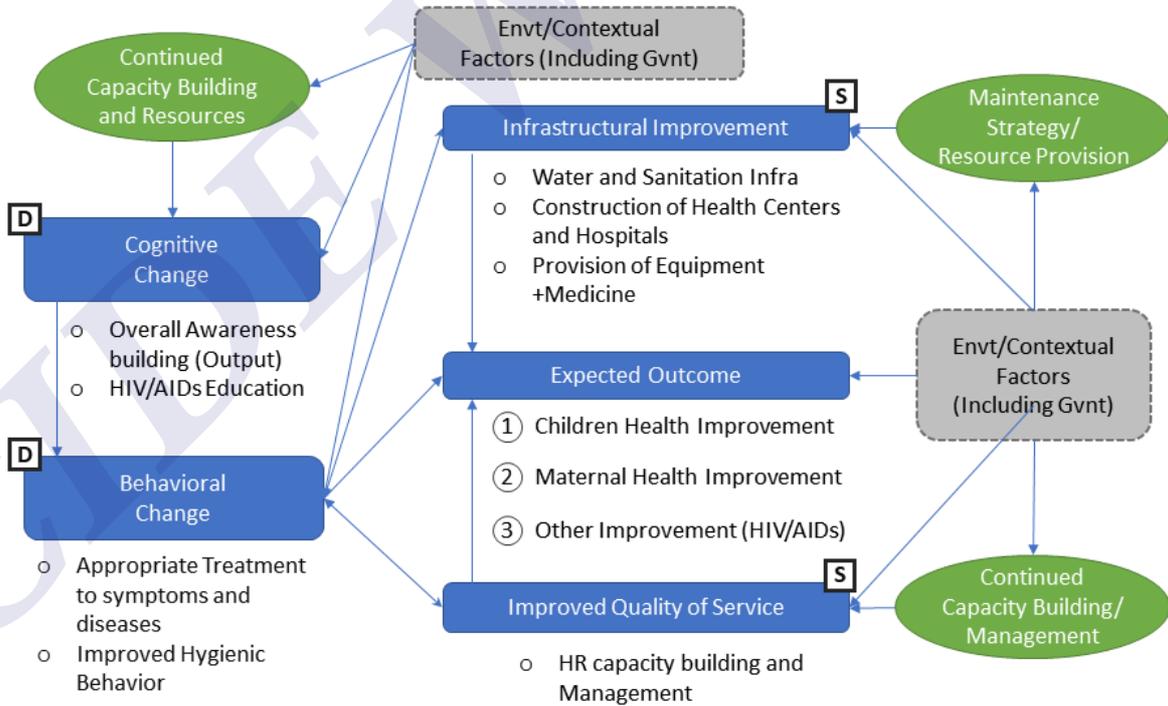
CIDE WP Series

부록 A. 보그라 ADP 분야별 인과지도

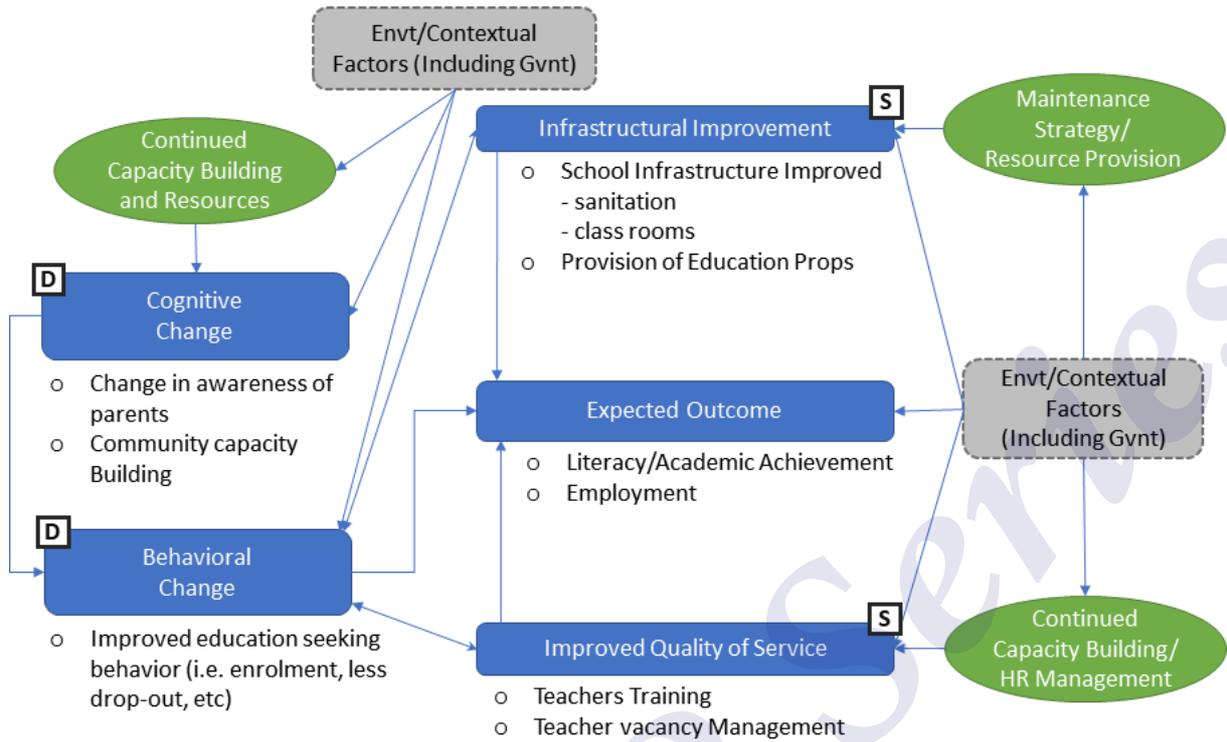
<그림 A1> 보그라 ADP 경제개발 분야 인과지도



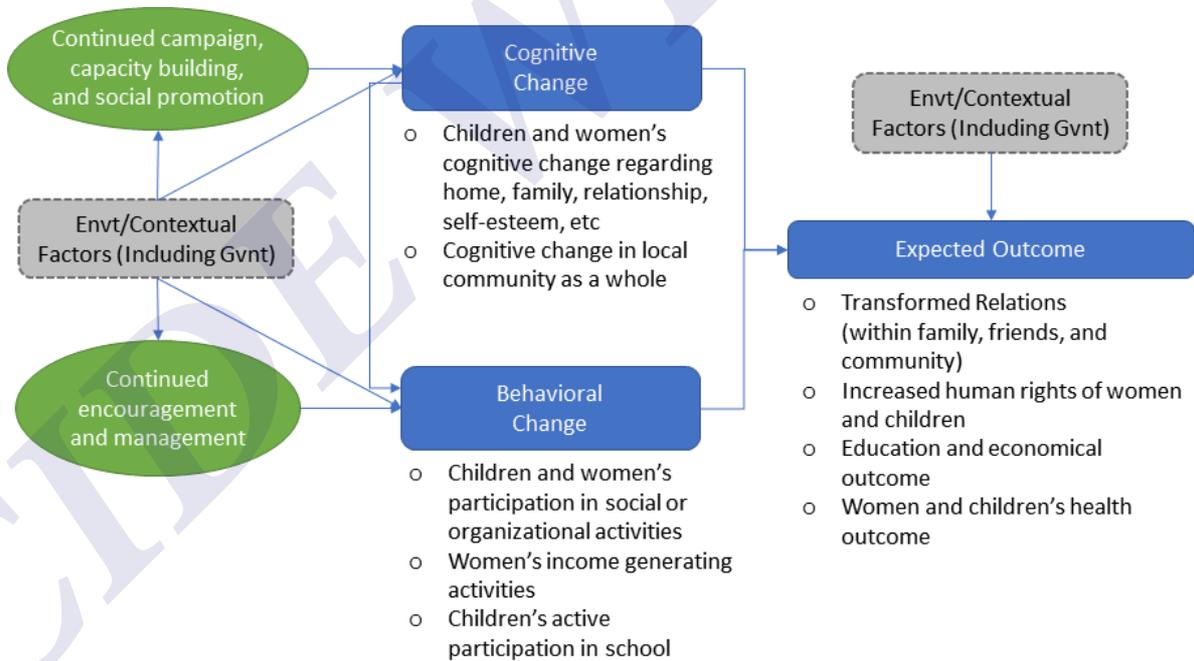
<그림 A2> 보그라 ADP 보건 분야 인과지도



<그림 A3> 보그라 ADP 교육 분야 인과지도



<그림 A4> 보그라 ADP 아동·여성 권리 증진 분야 인과지도



부록 B. 보그라 ADP 분야별 프레임워크 내 인과관계 검증을 위한 선행연구

<표 B1> 분야별 프레임워크 구성 요소 간의 관계 관련 선행연구

분야	구분	선행연구 기반 확인된 인과관계	선행연구	
경제 개발	공급	농촌 인프라 구축 및 지원의 효과	관개시설 개선을 통한 경작 가능한 농지 및 수확량 증가에 따른 농가 수입 및 지출 증대	Del Carpio et al. (2011)
			관개시설 개선을 통한 가용 식량 및 농가 수입 증가에 따른 저축 활성화	Dillon (2011)
		금융 서비스 지원의 효과	지역사회 주도의 저축모임, 자조그룹 활동을 통한 여성의 소득활동 증가 및 이에 따른 여성의 사회적 지위 및 권한 강화, 사회적 관계 변화	Alhassan & Akudugu (2012)
			현지 지역사회 주도의 저축모임, 자조그룹 활동을 통한 농업, 자영업 포함 소득 발생 활동 증가 및 이에 따른 가구 소득 증가	Al-Mamun & Mazumder (2015)
	수요	기술 전수 및 직업훈련 등을 통한 역량강화의 효과	여성 대상 직업훈련을 통한 여성의 소득활동 참여율 및 사회적 지위 강화	Alhassan & Akudugu (2012)
			여성 및 청소년 대상 직업훈련을 통한 동기 부여 및 업무능력·적극성·사업매출 향상	Raven & Le (2015)
보건	공급	보건 서비스 제공자 대상 역량강화의 효과	현지 보건인력 대상 역량강화 지원을 통한 의료서비스 질 개선 및 이에 따른 아동 사망률 감소	Guiscafre et al. (2001)
			의료진 대상 및 역량강화 및 서비스 관리를 통한 치료 개선 및 이에 따른 아동 건강 개선	George et al. (2009)
			지역주민을 활용한 지역보건요원(community health worker) 관리를 통한 환자에 대한 적시 진단·치료 제공 및 이에 따른 아동의 건강 개선	Yeoboah-Antiwi et al. (2010)
			소아과 및 산부인과를 포함한 보건 인력 관리를 통한 보건 서비스 향상 및 이에 따른 아동 사망률 감소	Fernandes et al. (2014)
		보건 인력 관리 및 역량강화를 통한 보건 서비스 질 향상	Miller et al. (2015)	
		물질적 지원 및 유지보수의 효과	의료시설 유지 및 개선을 통한 의료서비스 질 개선 및 이에 따른 아동 사망률 감소	Guiscafre et al. (2001)
	보건 서비스를 위한 의료 물품 지원, 인프라 개선 및 유지를 통한 아동 건강 개선		Fernandes et al. (2014)	
	보건 인프라 개선 및 유지 전략 수립, 의료품 지원을 통한 아동 사망률 감소		Badji (2016)	
	수요	건강관련 인식개선 및 행태변화의 효과	지역주민 대상 보건 인식개선 활동을 통한 치료 개선 및 이에 따른 아동 건강 개선	George et al. (2009)
			산모 및 양육자 대상 인식개선 교육을 통한 위생습관 개선, 산전·후 서비스 이용 등의 행동변화에 따른 아동 사망률 감소	Badji (2016)
			부모의 낮은 교육 수준이 적절한 산전 관리 서비스	Abumqamar et al.

분야	구분	선행연구 기반 확인된 인과관계		선행연구
			이용, 조산사 이용, 모유 수유 등의 행태를 저하하여 높은 신생아 사망률 유발	(2011)
교육	공급	학교 시설 개선 및 물품 지원의 효과	학교 시설 개선(도서관 증축 등) 및 교과서, 학용품 지원을 통한 아동의 학업 성취도 향상	Fuller (1987)
			교과서 제공을 통한 아동의 학업 성취도 향상	Lockheed & Hanush (1988)
	수요	선생님 수준 개선의 효과	선생님의 수와 능력(quality) 등의 인적 자원 개선을 통한 학교 등록률 및 학생의 학업 성취도·문해율 개선	Lee et al. (2005)
			학교 교육의 중요성에 대한 부모의 인식개선에 따른 자녀의 취학률 증가	Buchmann (2000)
	수요	부모 및 지역사회에 대한 인식개선 효과	부모의 인식개선에 따른 가정의 교육에 대한 투자 및 지출 증가	Galab et al. (2013)
			부모 및 지역사회의 교육 관련 인식개선을 통한 여아에 대한 평등한 교육기회 부여 및 지속적인 교육 과정 참여 개선	Adala (2016)
*아동·여성	수요	여성의 역량강화	여성 대상 소액금융서비스와 농수산물 관련, 수공예, 시장 기반 소득창출활동 교육 제공을 통한 여성의 인식 및 관계 개선, 물질적 풍요 도출 및 사회적 관계 향상	Al-Mamun & Mazumder (2015)
		교육을 통한 불평등 개선	아동에 대한 지속적인 교육에 따른 성인이 된 후의 성공 및 불평등 개선	Barnett (2011)
		인식개선을 통한 여아 차별 개선	부모 및 지역사회 전반에 대한 인식개선 활동을 통한 여아의 교육 기회 확대	Adala (2016)

*아동·여성 권리 증진 분야 프레임워크 내 구성 요소 간 관계는 타 분야의 사업이 여성과 아동의 인권 및 권한 강화에 어떠한 인과관계 경로로 영향을 미치는지에 대한 선행연구 진행

부록 C. 보그라 ADP 사업 구성

<표 C1> 방글라데시 보그라 지역 분야별 사업

분야	사업명	사업 내용
경제개발	저축모임 지원사업	- 여성권리 증진 차원에서 여성의 경제활동을 활성화시키기 위한 직업 훈련교육 제공
	소액 금융 지원사업	- 지역주민 대상 소규모 창업 시 필요자금 지원 및 관련 역량강화훈련 제공
	극빈 상태 개선사업	- (농업가구) 농업기술훈련 및 개선품종 제공
	생계 역량 강화사업	- (도시가구) 직업훈련, 소득창출 활동 지원
	지역사회 기반 재난 위험관리사업	- 재난예방 및 대응요령 등에 대한 교육훈련 실시 - 재난발생 시 이용가능 서비스(예. 재난피해 지원 등) 관련 정보 제공
보건	안전한 식수위생환경 조성사업	- 식수위생 인식개선 캠페인 진행 - 학교 및 지역사회 전반 식수위생시설(예. 배수시설, 화장실, 세면대) 설치 - 식수위생관리위원회 구성 및 시설 유지보수작업 지원
	영아 및 가족대상 건강증진 상담사업	- 모자보건 인식개선 캠페인 진행 - 질병관리교육 제공(예. 수인성 질환 예방 교육) - 예방접종 홍보 및 진료소 내 필요 백신 및 인프라 보급 - 산모 대상 산전·후 관리 서비스 및 기타 의료서비스 제공
	영아 영양 모범 가정 행동양식 보급사업	- 영양 관련 인식개선 캠페인 진행
	영유아 급성영양실조 개선사업	- 아동 영양상태 모니터링 지원 - 영양실조 회복 프로그램(PD Hearth) 위원회 구성 및 지원
교육	교육 지원사업	- 교육 인식개선 캠페인 진행 및 교육비 지원 - 대상별 교육(유아 교육, 청소년 생활교육 및 직업훈련, 성인 문해교육 등) 제공 - 비정규 교육시스템 설립 - 학교시설 및 영유아 교육 발달센터 건축 및 보수 - 학교운영위원회(SMC) 구성 및 지원
아동·여성 권리 증진	지역사회 기반 아동권리 보호사업	- 아동권리 인식개선 캠페인 진행
	아동폭력 및 조혼 근절 캠페인	- 아동권리위원회(CMC) 구성 및 지역 내 아동권리 모니터링 체계 구축 - 아동·청소년자치그룹(예. Child Group, Child Forum) 지원
	생활기술교육	- 청소년 대상 생활기술교육 제공
	여성권리 보호사업	- 여성권리 인식개선 캠페인 진행 - 직업훈련 및 리더십 교육 제공

부록 D. 보그라 ADP 분야별 성과지표 (Full Version)

〈표 D1〉 보그라 ADP 경제개발 분야 선정지표

	Type (Output/Outcome)	Indicator	Prerequisite Condition	Term	
D E M A N D	Cognitive/ Capacity Change	Output	# of participants in agricultural training		N/A
			# of participants in vocational training		
		Output	# of households involved in Economic Development Assistance programs		
		Outcome	% of households who feel more confident in dealing with disaster risks and climate change effects		Short /Mid
	Behavior Change	Outcome	% of household utilizing the improved agricultural skill % of adolescents who develop and demonstrate the application of essential life skills to lead a productive and fulfilling life	- Agricultural infrastructure improved - Financial service available	Short /Mid
S U P P L Y	Infra/ Material	Output	# of infrastructure such as irrigation facilities constructed/supported		N/A
	Financial Security	Outcome	% of households who received loans	- Financial Service available	Short/ Mid
		Outcome	% of households with the means to save money		
F I N A N C I A L	Sector- Level Outcome	Outcome	% of households where one or more adults are earning an income		Long
		Outcome	% of households with a secondary source of income		
		Outcome	% of households with increased income		
		Outcome	% of children reporting they often go to bed hungry		

〈표 D2〉 보그라 ADP 보건 분야 선정지표

	Type (Output/Outcome)	Indicator	Prerequisite Condition	Term	
D E M A N D	Cognitive/ Capacity Change	Output	health-related awareness campaigns (yes/no)		N/A
		Output	HIV/AIDS training (yes/no)		
		Outcome	% of households who have knowledge on prevention of HIV/AIDS transmission		
		Outcome	% of households equipped with HIV/AIDS skills		
	Behavior Change	Outcome	% of children under 5 who received correct management of diarrhea		Mid
		Outcome	% of children under 5 immunized with essential vaccines		
		Outcome	% skilled attendant birth rate		
		Outcome	% of children exclusively breastfed until 6 months		
		Outcome	% of women who received ANC services		
		Outcome	% of women who received PNC services		
Outcome		% of parents/caregivers with appropriate hand-washing behavior	- Clean water available & accessible			Mid
S U P P L Y	Infra/ Material	Output	# of improved health facilities		N/A
		Output	provision of equipment and medicine		N/A
	Improving Service Quality	Outcome	% of households with access to clean water	- Clean water and sanitation available & accessible	Short
		Outcome	% of households with access to improved toilets		
F	Sector- Level Outcome	Output	HR capacity building and management		N/A
		Outcome	% prevalence of stunting in children under 5		Long
	Outcome	% prevalence of underweight in children under 5			

I N A L	Level Outcome	Outcome	% prevalence of wasting in children under 5		
		Outcome	% diarrhea prevalence		
		Outcome	% child mortality rate		
		Outcome	% maternal mortality rate		
		Outcome	% HIV/AIDS prevalence		

<표 D3> 보그라 ADP 교육 분야 선정지표

	Type (Output/Outcome)	Indicator	Prerequisite Condition	Term	
D E M A N D	Cognitive/ Capacity Change	Output	awareness campaigns (Yes/No)		N/A
		Output	capacity building activities(Yes/No)		N/A
	Behavior Change	Outcome	% primary school enrollment	- Schools are available & accessible - Enough teachers available	Short/ Mid
		Outcome	% secondary school enrollment		
		Outcome	% drop out rate		
S U P P L Y	Infra/ Material	Output	# of schools with access to clean water		N/A
		Output	# of schools with access to improved toilets		
		Output	# of schools		
		Output	# of classrooms		
	Improving Service Quality	Output	# of teachers provided with quality training		N/A
F I N A L	Sector- Level Outcome	Outcome	% functional literacy		Mid /Long
		Outcome	% of children who completed primary and secondary levels obtaining at least grade B		

<표 D4> 보그라 ADP 아동·여성 권리 증진 분야 선정지표

	Type (Output/Outcome)	Indicator	Prerequisite Condition	Term	
D E M A N D	Cognitive/ Capacity Change	Output	# of HHs reached with child-right awareness campaigns		N/A
		Output	# of children reached with child-right awareness campaigns		N/A
		Outcome	% of parents/caregivers who feel their community is a safe place for children	- Guideline developed and Hotline established to respond to household violence	Mid/ Long
		Outcome	% of HHs where children's ideas are listened to and acted on where appropriate		
		Outcome	% of children able to voice their concerns and participate in decision making		
		Outcome	% of youth who know of the presence of services and mechanisms to receive and respond to reports of abuse, neglect, exploitation or violence against children		
	Behavior Change	Outcome	# of women participating in income generating activities	- women capacity building	Mid/ Long
		Output	# of women participating in SHGs		N/A
	Output	# of children participating in Child Group/Youth Group/Child Forum			
F I N A L	Sector- Level Outcome	Outcome	% early marriage rate		Long
		Outcome	Education and Economical outcome	- Infra and Service Improved	Long
		Outcome	Women and Children's Health outcome		



CIDE Working Paper Series Vol.1 (Aug. 2020)