

지식공유형 ODA 사업의 평가: 정책형성이론과 KSP 사업 실증 분석결과를 활용한 대안적 평가 프레임워크

이석원*

신재은**

〈目 次〉

I. 서론	대안적 프레임워크
II. 지식공유형 ODA 사업의 평가	V. 대안적 프레임워크를 활용한 시범적 평가사례: 캄보디아 농산물가공산업 육성에 대한 KSP 정책자문 사업
III. 평가 프레임워크 개발을 위한 맥락요인 분석	VI. 결론
IV. 지식공유형 ODA 사업의 평가를 위한	

〈요 약〉

우리나라에서 2004년부터 시행해오고 있는 경제발전경험공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)과 같은 지식공유형 ODA 사업은 범지구적으로 전략적 중요성이 증가하고 있는 ODA 사업 유형 중 하나이다. 이에 대한 체계적 평가의 중요성 역시 증가함에도 불구하고 지식공유형 ODA 사업은 다른 통상적인 개발협력 사업과는 다른 특수한 형태의 개발협력 사업이기 때문에 통상적인 평가 방법론을 적용할 수 있는 여지가 대단히 제한적이다. 따라서 지식공유의 결과가 수원국에서 실제로 정책적 효과성을 발생시켰는가의 여부를 평가하기 위해서는 지식공유형 사업의 특수성에 특화된 대안적 평가 프레임워크의 개발 및 적용이 필요하다. 본 연구에서는 정책학의 이론 중 정책형성 이론, 국제개발협력 분야의 평가에서 활발히 활용되는 이론기반평가(Theory Based Evaluation: TBE) 방법론, 그리고 KSP 사업의 과거 실적 데이터에 대한 실증 분석 결과들을 결합하여 지식공유형 ODA 사업의 평가에 특화된 평가 프레임워크를 개발을 시도하였다. 마지막으로, 개발된 프레임워크를 캄보디아 농산물가공산업 육성 KSP 사업의 평가에 적용하여, 사업의 성공여부와 성공 및 한계요인을 구조화된 틀과 평가기준에 맞추어 분석하였다.

【주제어: 지식공유형ODA사업, KSP, ODA평가, 정책평가, 이론기반평가, TBE】

* 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구소 겸무연구원(swl4305@snu.ac.kr)

** 서울대학교 행정대학원 박사수료(jshin0105@snu.ac.kr)

논문접수일(2017.4.24), 수정일(2017.6.12), 게재확정일(2017.6.22)

I. 서론

우리나라는 수원국에서 공여국으로의 전환을 경험한 세계 유일의 국가이며, 이러한 경험을 가능케 한 과거 우리나라의 경제발전 Know-How와 지식의 공유에 대한 개도국들의 수요가 타 공여국들에 비해 월등히 높기 때문에 개발협력정책에서 지식공유형 ODA 사업이 차지하는 전략적 비중이 크다. 이러한 전략적 중요성을 반영하여 우리나라는 2004년부터 발전경험과 지식의 공유를 통해, 협력대상국의 경제 사회적 발전을 지원하고 우호적 경제협력 기반을 구축함을 목적으로 하는 지식공유사업 (Knowledge Sharing Program: KSP)을 운영해 오고 있다. 한편, KSP 사업의 전체적인 총량 규모의 지속적 확대는 필연적으로 사업의 효율성을 제고시키기 위한 체계적인 성과 관리 활동의 확대를 요구하고 있으며, 이에 부응하여 종료평가, 사후평가, 총괄평가의 세 가지 유형으로 구성된 평가 시스템이 구축·운영되고 있다. 현행 KSP 사업 평가시스템 하에서는 OECD DAC에서 제시한 5대 평가기준에 따라(OECD DAC, 1991) 비교적 충실하게 평가를 수행해 오고 있지만, 주로 사업계획과 실시결과의 부합여부에 초점을 두는 감사형 평가라는 점, KSP 사업의 실질적인 개선에 도움을 주는 정보를 생산하는 데 미흡하다는 점 등에서 근본적 한계를 안고 있다.

본 연구는 KSP 사업을 비롯한 지식공유형 ODA 사업의 ‘효과성’ 평가에 중점을 두고 사업개선에 기여할 수 있는 정보를 생산해 낼 수 있는 평가를 가능케 하는 평가 프레임워크를 개발하기 위해 수행되었다. 지식공유형 ODA 사업은 다른 통상적인 개발협력 사업과는 달리 지식의 전달, 경험의 공유, 정책자문의 제공 등과 같이 무형의 재화와 서비스를 간접적으로 전달하여 중장기적 정책 목표를 달성하려고 하는 특수한 형태의 개발협력 사업이기 때문에 통상적인 평가 방법론을 적용할 수 있는 여지가 대단히 제한적이다. 따라서 지식공유 결과가 수원국에서 실제로 정책적 효과성을 발생시켰는가의 여부를 평가하기 위해서는 지식공유형 사업의 특수성에 특화된 대안적 평가 프레임워크의 개발 및 적용이 필요하다. 본 논문은 정책학의 이론 중 정책형성 이론, 국제개발협력 분야의 평가에서 활발히 활용되는 이론기반평가 (Theory Based Evaluation: TBE) 방법론, 그리고 KSP 사업의 과거 실적 데이터에 대한 실증분석 결과들을 결합하여 지식공유형 ODA 사업의 평가에 특화된 평가 프레임워크를 개발하고 이를 과거 수행된 KSP 사업 중 하나에 시범적으로 적용하여 평가결과를 도출하는 것을 연구목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 제 II장에서는 지식공유형 ODA 사업의 개념과 평가적 관점에서의 특수성을 고찰하고, 제 III장에서는 평가 프레임워크 개발 접근법을 설명하고 개

발을 위해 필요한 이론적 검토와 실증 분석을 수행하였다. 제 IV장에서는 개발된 프레임워크의 핵심내용을 통합논리모형과 전환기제모형의 형태로 제시하였다. 제 V장에서는 개발된 프레임워크를 캄보디아 농산물가공산업 육성 KSP 사업의 평가에 적용하여 분석을 수행하였고, 마지막으로 제 VI장에서 결론을 도출하였다.

II. 지식공유형 ODA 사업의 평가

1. 지식공유형 ODA 사업의 개념

G20 Development Working Group (2013)에 따르면 지식공유란 "하나 혹은 여러 국가들에게서 성공한 개발 모델이나 솔루션을 협력관계를 통해 다른 국가들에게 이전하는 것"으로 정의하고 있다. 또한, 지식공유는 공여국의 정책수립자 혹은 실무자들이 보유하고 있는 개발정책과 관련된 정보들에 대하여 수원국 관련자들로 하여금 직접적인 접근이 가능하도록 한다고 설명한다 (G20 Development Working Group, 2013: 8-13). 지식공유와 유사한 개념으로서 공여국들과 국제사회에서 더욱 빈번하게 쓰이는 용어는 '기술지원(Technical Assistance)'¹⁾과 '기술협력(Technical Cooperation)'인데, 이들은 "인력, 훈련, 연구, 그리고 그와 관련된 비용의 제공을 통해 개도국의 지식수준이나, 기량, 기술적 노하우 혹은 인적자원의 생산성을 향상시키는 내용의 서비스를 제공하는 사업"으로 개념 정의되고 있다²⁾. 경우에 따라서는 지식공유와 기술지원/기술협력이 조금씩 다른 의미로 사용되기는 하지만 본 논문의 목적인 평가프레임워크의 개발이라는 관점에 비추어 볼 때에는 양자를 동일한 의미로 해석할 수 있다.

'지식공유형' 또는 '기술지원/기술협력형' ODA 사업은 ODA 사업의 종류를 일정한 기

1) 기술지원(TA: Technical Assistance)형 사업들은 주로 개도국들의 필요한 부문과 인력에 자문과 지원을 해줄 수 있는 전문 컨설턴트를 제공하는 형식으로 이루어져 왔는데, 이와 유사한 활동에 대해 최근 20년 동안에는 기술협력이라는 명칭이 더 빈번하게 사용되어 왔다. 많은 경우, 기술지원과 기술협력 (technical cooperation)은 여러 기관에서 동일하게 사용되어져왔으며, 대표적인 예로 일본 JAICA의 경우 지식 공유 및 자문, 기술 지원 등의 사업에 대해 Technical Cooperation이라는 명칭을 사용하지만, ADB의 경우 Technical Assistance라는 명칭을 사용한다. 경우에 따라서는 TC가 TA를 포함하는 보다 넓은 개념으로 정의되기도 한다. European Commission의 경우 TC를 "전문가 지원, 교육 민 연수, 장비 지원 등을 아우르는 개인과 조직의 능력 강화를 위한 사업"이라고 정의하는 데 반해, TA는 TC의 관리 집행을 위해 참여하는 인력으로 한정하여 정의하고 있다 (European Commission, 2008).

2) OECD DAC, Glossary of Key Terms and Concepts, <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>

준에 근거하여 ‘공식적’으로 분류할 때 범주화 할 수 있는 하나의 유형이며, 이 유형에 속하는 사업들의 속성에 대해서는 선진 공여국들의 모임인 OECD의 Development Assistance Committee (DAC)의 CRS 분류체계를 참조하면 이해가 용이하다. OECD DAC는 공적원조 활동과 관련한 국제적 기준을 수립하고 모니터링하며 데이터를 축적하고 있는데, 1973년 이후부터 구축되어 온 DAC의 Creditor Reporting System (CRS)은 구체적인 원조 활동 수준에서 자세한 정보를 수집하여 수록하는 데이터 베이스이다 (IATI, 2011). CRS 체계는 원조 활동의 유형을 세 가지의 다른 차원에서 분류하고 있는데, 첫째는 원조전달의 양식, 둘째는 원조 목적 또는 섹터, 셋째는 원조의 정책적 목적 (policy objective)에 의한 분류가 그것이다 (OECD DAC, 2016). 지식공유형 ODA 사업은 그 중에서 ‘원조양식 (modalities)’에 의한 분류 범주 중 한 유형에 해당하며, 공식적으로는 ‘전문가 및 기타 기술지원 (expert and other technical assistance)’ 유형의 사업들이 지식공유형 ODA 사업에 해당한다. 따라서 대상 섹터나 원조의 정책적 목적이 무엇 이던 상관없이 ‘전문가 및 기타 기술지원’적 성격의 ODA 사업은 지식공유형 ODA 사업에 해당한다고 판단할 수 있다.

지식공유형 ODA 사업은 OECD의 2004년도 추정치에 따르면 OECD 국가 전체 개발 협력사업의 25% 정도의 비중을 차지할 정도로 중요한 위치를 점하고 있다³⁾ (GSDRC, 2009). 특히 2000년 이후부터 국제개발협력의 국제적 규범으로 기능하여 온 Millennium Development Goals (MDGs)가 종료된 이후 G20 선진국들은 지식공유를 개도국을 개발을 위한 9개의 핵심축 중 하나로 규정하는가 하면 (G20 Development Working Group, 2013), 기후변화, 국제 보건, 지속가능한 발전, 민간영역 발전 등 다양하고 복합적인 국제적 문제들에 대해 범지구적 차원의 노력을 강조하는 Post 2015 Agenda는 지식창조를 위한 공통 노력과 상호학습을 내용으로 하는 지식공유를 핵심전략으로 강조하는 등 (OECD, 2016) 개발협력 전략으로서 지식공유의 중요성은 더욱 증가하고 있는 추세이다.

우리나라의 경우, 우리의 경제발전 경험에 대한 국제사회의 관심과 공유에 대한 수요에 부응하여 2004년부터 시행해 오고 있는 경제발전경험공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)이 대표적인 지식공유형 ODA 사업이다. KSP 사업은 우리나라의 경제개발 노하우를 공유함으로써 협력대상국의 경제발전을 도모하려는 목적 하에 시행되는 사업이며, 기획재정부의 주관 하에 한국개발연구원(KDI)이 국가정책자문사업을, 한국수출입은행이 국제기구와의 공동컨설팅 사업을, KDI 국제정책대학원이 경제발전경험 모둠화사업을 추진하고 있다.⁴⁾ 국가정책자문사업의 경우에는 2004년 시작 이래 2015년까지

3) ActionAid에 따르면 이보다 더 큰 50%를 정도를 차지한다고 추정하였다 (ActionAid, 2004).

총 51개국 800여개 주제에 대한 정책자문이 이루어졌으며, 2016년 한 해에만 28개국을 대상으로 32개의 사업이 추진되었다. 본 논문에서 개발하고자 하는 지식공유형 ODA 사업 평가 프레임워크는 KSP 사업 중 정책자문사업만을 대상으로 한다⁴⁾.

2. 평가의 관점에서 분석한 지식공유형 ODA 사업의 특수성

현대 평가이론은 Fisher(1926)와 Rubin(1974)의 인과관계이론에 기초한 대응적 사실 패러다임 (Counter-Factual Paradigm: 이하 CFP)을 사업이 창출하는 부가가치 (value-added)적 효과성을 측정하기 위한 주류방법론으로 채택하고 있다. CFP 방법론에서 사업의 효과는 ‘그 사업에 참여한 참여자들이 사업에 참여함으로써 얻는 성과와 만약 동일한 참여자가 그 사업에 참여하지 않았더라면 얻었을 성과와의 차이’라고 정의할 수 있는데, (Holland, 1986; Heckman 외, 1997; Angrist & Krueger, 1999), 이때 ‘만약 사업에 참여하지 않았더라면 얻었을 잠재적인 성과(potential outcome)’를 ‘대응적 사실(counter-factual)’로 정의한다. 그런데, 지식공유형 ODA 사업의 경우에는 CFP를 적용하기에 근본적 한계를 갖고 있다. CFP 방법론을 적용하기 위해서는 사업이 제공하는 서비스를 전달받는 참여대상들을 분석단위(unit of analysis)로 하여 데이터의 수집이 가능하여야 하고 최소한 2개 이상의 집단으로 (개념적으로라도) 분류가 가능하여야 하는 등 기술적 조건이 충족되어야 한다. 그러나 지식공유형 ODA 사업은 이들 조건을 충족시키지 못할 뿐 아니라 다음에서 논의하는 특성들 때문에 사업평가의 대상이 되는 전형적인 사업들과는 차별성을 지니고 있다.

첫째, 지식공유형 ODA 사업은 국가적 단위에서 서비스가 제공되는 사업이다. 전국가적인 범위를 대상으로 서비스가 제공되는 사업의 경우, 대응적 사실 상태(Counter-Factual state)의 실증적 관찰이 개념적으로도 성립하기 어렵다. 예를 들어 A 국가의 사회보장제도 개선을 위한 정책자문을 수행하는 기술지원(Technical Assistance) 사업의 경우, 서비스 전달이 A 국가 전체를 단위로 이루어졌기 때문에 서비스 전달이 이루어지지 않은 대응적 사실 상태, 즉 관련 정책자문을 제공받지 않은 A와 매우 비슷한

4) <http://www.ksp.go.kr/kr/ksp/ksp.jsp>

5) 경제발전경험 모듈화사업의 경우에는 구체적으로 사업의 산출물 전달 대상인 수혜자가 특정화되어 있지 않기 때문에 사업의 효과성 발생을 측정할 대상이 존재하지 않아 효과성 평가가 불가능하기 때문에 대상에서 제외되었다. 국제기구와의 공동건설사업의 경우에는 그 비중이 크지 않고 (2013년의 경우 15건), 서비스의 제공주체가 다자기구와 공동으로 구성된다는 점 이외에는 서비스의 형태나 내용 및 서비스 전달 대상도 정책자문사업과 동일하기 때문에 별도의 평가 프레임워크 개발이 필요하지 않다.

국가를 실증적으로 관찰할 수 있어야만 CFP 방법론의 적용이 가능하다. 하지만 이는 현실적으로 성립하기 어려운 조건이다.

둘째, 지식공유형 ODA 사업은 직접 서비스를 전달하지 않고 정책연구 또는 정책자문이라는 산출물(output) 형태로 최종 결과물(예: 정책자문 관련 법령 재정 등)에 간접적으로 영향을 미치려고 하는, 간접적 서비스 전달을 특징으로 하는 사업이다. 간접적으로 서비스 전달이 이루어지는 사업의 경우, 산출물-최종 결과물 간의 인과관계에 제3의 환경요인들이 개입될 할 여지가 크기 때문에 인과관계가 논리적으로 견고하지 못하고, 따라서 무작위 배정에 의한 실험설계가 불가능한 경우에는 CFP에 기반한 인과관계 추론이 어렵다.

셋째, 지식공유형 ODA 사업은 복잡하고 (complicated) 복합적인 (complex) 정책간섭이다. Rogers(2008)는 복잡성(complicatedness)⁶⁾과 복합성(complexness)⁷⁾을 와 구별하여 정의하고 있는데, 지식공유형 ODA 사업은 공여국 정부부처 및 기관, 협력대상국, 외주기관 등 다양한 이해관계자들이 연관되어 있는 복잡한 거버넌스 구조를 갖고 있으며, 다양한 정치, 환경, 문화적 맥락요인들의 영향에 노출되어 있다는 점에서 ‘복잡한’(Complicated) 사업에 해당한다. 한편 정책영역에서 최종 목적(예: 관련 정책 입법 등)을 달성하는 인과관계에 대한 명확한 사전식별이 어려우며, 사업 대상국의 국가적 및 시대적 특성의 변화가 목적달성에 영향을 미칠 수도 있다는 점에서 복합적 사업이고 따라서 선형적이고 단순한 사업운영이 가정되는 전통적인 평가 방법론의 적용을 어렵게 한다.

바로 이러한 점들 때문에 기존 KSP 사업들에 대한 평가연구들도 근본적인 한계점을 안고 있다. 현재 KSP 사업 평가 시스템 내에서는 종료평가, 사후평가, 총괄평가의 세 가지 유형으로 구성된 평가 활동들이 이루어지고 있으며 사업 종료 시점 혹은 사업 종료 이후 약 2~3년이 지난 시점에 기본적인 사업성과 및 사업의 파급효과, 중기적 목적달성 여부를 평가하고 있다. 현행 KSP 사업 평가시스템에서는 OECD DAC (OECD, 1991)에서 제시한 5대 평가기준에 따라 평가가 이루어지고는 있지만, 사업의 궁극적 목적인 수원국의 정책반영 여부에 대한 평가는 평가문제로 포함하지 못한 채 주로 사업계획과 실시결과와의 부합여부에 초점을 두는 감사형 평가에 머물고 있다는 근본적 한계를 지닌다. 이러

6) 복잡한(complicated) 사업의 경우 시너지 효과를 창출하기 위해서 복수의 이니셔티브들이 다층적 구조로 이루어진 거버넌스 체제 속의 다양한 주체들이 상호 간의 다양한 상호작용을 주고받으며 운영된다 (Starne, 2004).

7) 복합적(complex) 사업의 경우 인과관계가 반복적이고 순환적인 경로를 갖기도 하며 사업의 효과도 불균형적으로 발생한다 (Rogers, 2008).

한 문제는 평가를 통한 사업의 실질적인 개선에 도움을 주는 정보를 생산을 불가능하게 하며, 서로 다른 평가유형 간 중복이나 공백이 발생한다는 점 등도 더하여져 KSP 사업 평가 시스템의 근본적 유용성을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

Ⅲ. 평가 프레임워크 개발을 위한 맥락요인 분석

1. 대안적 평가 프레임워크 개발 접근법

앞서 논의한 바와 같이 본 논문에서 개발하고자 하는 지식공유형 ODA 사업 평가를 위한 대안적 평가 프레임워크는 이론기반평가(TBE) 방법론을 근간으로 하고 있다. 이론기반평가는 사업이 관찰된 결과의 발생에 ‘얼마나’ 그리고 ‘어떻게’ 기여했는가를 명확한 변화이론(Theory of Change: ToC)에 기반을 두어 설명하려는 평가 접근법이다 (White, 2009; Coryn et al., 2011; Birckmayer & Weiss, 2000)⁸⁾.

한편, 본 연구에서 개발하고자 하는 평가 프레임워크가 이론기반평가에 기반하고 있는데 그치지 않고 정책학 이론, 그 중에서도 특히 정책형성이론을 새로운 평가 프레임워크의 구성원리로 원용하려고 하는 이유는 근본적으로 지식공유형 ODA 사업에 대한 평가문제의 범위와 관련성을 갖고 있다. KSP 사업의 예를 들자면, KSP 사업에 대한 평가가 자문대상 내용이 수원국내에서 실질적으로 정책에 반영되었는가의 여부를 검증대상으로 하여야 하는 것인지, 아니면 KSP 과제의 연구 및 자문이 성공적으로 완성되는 것의 검증에만 그치는 것인가에 대한 물음은 KSP 사업을 평가하는 실무자들이 항상 가져온 질문이다. 이에 대한 답은 규범적으로는 평가 정보 수요자의 니즈에 따라 결정되는 것이고, 실무적으로는 평가시점 및 범위에 따라 결정되는 것이지만, KSP 사업의 목적이 “단순히 한국의 지식과 경험을 전수하는 것으로 그치지 않고.....대상국 스스로가 중장기적인 경제발전을 이룰 수 있는 발판을 마련...”하는 것으로 공식적으로 규정되어있는 점(기획재정부, KDI, 한국수출입은행, 2013)에 비추어, 어떠한 형태로든 수원국 정책반영여부가 평가문제의 범위로 포함될 필요성이 존재한다. 한편 KSP 과제 산출물의 전달이 이루어진 후 사업 대상국의 정책형성에 반영되어 정책목적을 달성할 때 까지는 상당한

8) 변화이론은 사건과 사건으로 인한 결과의 연쇄적 인과관계의 흐름을 논리적으로 모형화 하는 것으로서 단순히 사건의 흐름을 시간 순으로 배열해 놓은 논리모형과는 달리, 변화이론은 가정(assumption), 맥락(context), 위험 요소(risk factor)를 함께 설명함으로써 변화의 작동 원리를 규명하고자 한다 (Vogel, 2012).

시간이 소요될 수 있을 뿐 아니라 KSP 산출물-정책목적 달성 간의 인과관계 메커니즘이 매우 복잡하고 비전형적인 형태로 나타나는 경우가 많은데, 그 이유는 우리나라의 KSP 사업을 통한 정책자문 이외에도 수원국 내의 정책형성에 영향을 미치는 무수히 많은 맥락요인들의 영향 때문이다.

따라서 본 연구에서는 정책형성이론의 검토 및 원용을 통해 이들 맥락요인들을 사전에 식별하여 평가 프레임워크에 반영하고자 하는 것이다. 정책이론의 원용과 더불어 본 연구에서 개발하고자 하는 평가 프레임워크의 개발에 중요한 역할을 하는 논리적 근거는 지금까지 수행되어 온 KSP 사업들의 자료에 대한 실증적 분석이다. KSP 사업이 처음 시작된 2004년 이후 10년 이상이 경과한 현시점에는 총 600여개 이상의 KSP 과제에 대해 축적된 정보가 존재하고 부분적으로는 과제의 중장기적 정책성과도 관찰되고 있는데, 이들 자료들에 대한 실증적 분석을 통해 실제로 KSP 사업 지식공유 내용이 실제 정책에 반영되는 데 중요한 영향을 미친 맥락요인들이 무엇인지 실증적으로 식별하는 것이 가능하다.

종합하여 요약하자면, 본 연구에서 개발하고자 하는 지식공유형 ODA 사업의 평가를 위한 대안적 평가 프레임워크는 사업의 산출물이 제공하는 지식이 실제로 수원국의 국내 정책에 반영되었는가의 여부를 평가하는 것을 평가문제로 포함하고 있으며, 수원국의 정책형성에 영향을 미치는 다양한 맥락요인들의 식별에 초점을 두고 개발될 것이다. 맥락요인들의 식별은 정책형성 맥락요인들과 관련한 정책형성이론들에 대한 검토와 실제 지식공유형 ODA 사업 수행실적에 관한 데이터의 실증분석을 통해 이루어질 것이다. 일단 맥락요인들의 식별이 이루어지면 통상적인 지식공유형 ODA 사업의 평가를 위한 논리모형의 범위를 수원국의 정책형성 문제까지 포함하는 범위로 확장하여 인과관계 모형을 구축하고 이를 기반으로 평가 프레임워크를 도출하여 평가에 적용하게 될 것이다.

2. 정책형성 맥락요인 관련 이론분석

정책지식의 공유가 정책형성에 미치는 영향을 평가하기 위해서는 앞서 논의한 바와 같이 공유된 지식 이외에 영향을 미치는 기타 맥락요인이 무엇이며, 이들이 정책지식의 공유가 정책형성으로 연결되는 인과관계의 경로에서 어떠한 역할을 하는지를 파악하는 것이 관건이다. 우선 정책형성 이론에서 가장 빈번하게 논의되고 있는 맥락요인은 정책 행위자이다. 정책 행위자는 정책 과정에 직접적으로 참여함으로써 정책 형성 과정을 조정하고 영향력을 미치는 가장 일차적인 요소이다. 대통령, 입법부, 행정부처 등 공식적 행위자들은 물론이고 (Kingdon, 1995; Birkland, 2001) 이익집단, 대중매체, 연구기

관 등을 포함하는 비공식 행위자들도 중요한 영향을 미치며, 일반 국민들의 경우에도 그들의 의견이 대중매체를 통해 집결되게 되면 특정 이슈를 광범위하게 전파시켜 갈등과 관심을 확대시키는 것이 가능하기 때문에 형성 과정에 큰 영향을 미치게 된다 (Birkland, 2001)⁹⁾.

다음으로 정치체제도 중요한 맥락요인이다. 정치 체제는 정책 형성 과정에 영향을 미치는 가장 1차적인 요인으로, 정치체제의 구조적 차이, 운영방식의 차이 및 정책결정자의 정책결정능력에 따라서 정책의 내용이 달라질 수 있다 (정정길, 2010). 정치구조적 요인 역시 정책 과정에 있어서 중요하게 작용하는데, 엘리트주의적 정치구조에서는 하향적 접근 방법(top-down approach)을 통해 국가 엘리트들이 자신들의 가치관, 영향력, 선호를 전반적인 정책 과정에 반영한다 (Dye, 2001). 이와 반대로 다수의 대중이 정책의 제설정에 영향을 미치는 다원론(pluralist theory)적 정치구조 하에선, 정치인들이 정치적 지위를 유지하기 위해 다수 대중의 요구를 받아들이는 상향적 접근 방법(bottom-up approach)의 정책형성이 이루어지게 된다고 설명하고 있다 (Dahl, 1961).

경제적 요인 또한 중요한 맥락요인인데 자본의 속성과 분배, 산업 영역의 구성과 크기, 경제 성장률, 인플레이션, 노동과 원자재의 비용 및 경제에 대한 국민들의 인식 등이 주요 요인으로 설명되고 있다 (Birkland, 2001). 이러한 경제적 요인이 중요한 이유는 다양한 경제적 측면이 정책의 사회적 형성에 여러 방향으로 영향을 미치기 때문이며, 한 국가의 경제는 정책 결정과 상호 직접적 영향을 주고받기 때문이다. 이 밖에 사회적 요인으로서 인구통계학적 특성 및 사회 구성원들의 사고방식과 행동양식, 사회적 문제에 대한 여론과 정책의 현저성(salience), 국제규범¹⁰⁾ 등이 중요한 맥락요인으로 작용한다고 설명되고 있다 (남궁근, 2012).

9) 이 관계를 중심으로 결성된 이익집단(interest group)의 경우, 그들이 가진 자본과 지식, 정보, 특정 의제에 대한 지지의사 표명, 혹은 정책적 갈등 유발을 통해 의제 설정 과정에서 유의미한 영향력을 행사한다고 설명된다 (Kingdon, 1995; Birkland, 2001).

10) 모든 국제 규범이 국내 정책 과정에 반향을 일으키는 것은 아니지만 국제 규범과 국가적 이해가 문화적으로 들어맞을 때(cultural match), 국제 규범은 국내 정책 과정에 유의미한 영향을 미친다고 볼 수 있다(Cortell & Davis, 2000). 또한, 국제 규범은 국내 정책 행위자들의 결정 사항을 정당화하거나 반대로 정당성에 대한 의구심을 제기하는 용도로 활용되기도 한다(Cortell & Davis, 1996).

3. 지식공유의 수원국 정책반영 여부에 대한 실증분석: KSP 사업 데이터 분석

1) 분석의 개요

앞서 검토한 맥락요인들에 대한 이론적 연구들의 검토가 지식공유형 ODA 사업의 평가를 위한 이론 기반적 평가 프레임워크를 설계할 때 어떠한 맥락변수들을 포함시켜야 할지에 관한 시사점을 제공한다면, 각 맥락요인들 간의 영향력의 상대적 중요성에 대한 판단은 실증적 분석에 의해 도출된 증거에 입각하여 이루어져야 한다.

본 연구에서는 2004년 처음으로 KSP 사업이 시작된 이래 2013년 까지 수행된 총 46 개국을 대상으로 수행된 총 606개의 개별 KSP 과제들에 대한 실적자료를 데이터베이스로 구축하고 실증분석을 시도하였다. KSP 정책자문사업의 수행기관인 한국개발연구원(KDI)은 이들 606개 과제 중 상당수의 과제들에 대하여 사후 모니터링을 통해 정책자문 내용이 수원국의 정책에 반영되었는지 여부에 대한 조사를 수행하였으며, 이와 아울러 국가, 사업운영 주체, 예산, 수행시기 등 사업관리에 필요한 정보들을 수록한 데이터베이스를 구축하여 유지하고 있었다. 본 연구에서는 이 데이터베이스에, 앞의 이론연구 검토를 통해 선별한 맥락요인 변수들 데이터를 통합시킨 통합 데이터베이스를 구축하였다. 본 연구의 데이터베이스에 포함된 맥락요인들은 국가별 특성 및 사업별 특성의 두 가지 범주로 나누어 수록되어 있다.

첫째, 국가별 특성 지표의 경우 KSP 사업이 진행된 국가 전체의 정치, 사회, 경제적 특성을 국가별, 연도별로 분류하여 수록하였다. KSP 사업은 국가를 단위로 수행되기 때문에 국가에 고유한 특성이 사업성공에 중요한 영향을 미칠 가능성 크다. NGO, 국제기구 등에서 발표해 공개된 데이터를 KSP 과제가 수행된 국가와 수행년도와 매치하여 부패수준, 민주화 정도, 정치체제, 언론자유도, 국내총생산 등의 데이터를 수록하였다. 둘째, 사업적 특성 요인은 KSP 과제의 수행과 관리와 관련된 특성이다. 사업의 총괄 관리 주체, 정책자문 연구자의 특성, 사업의 연속성 여부, 사업 대상국의 해당년도 중점국가 여부, 사업 예산규모에 대한 데이터를 수록하고 있다.

2) 변수 및 분석모형

위에서 설명한 통합 DB의 실증적 분석을 위해 본 연구에서는 로지스틱 회귀모형(Logistic Regression Model)을 사용하였는데 그 이유는 종속변수가 사업의 성공 여부, 즉 사업 대상국에서 정책으로 반영된 사업과 그렇지 않은 사업으로 분류된 이산변수의 형태를 지니기 때문이다. 구체적으로 분석에 활용된 모형은 아래의 식과 같다.

$$\log \frac{Y_i}{1 - Y_i} = \alpha + \sum_j \beta_j STATE_{ji} + \sum_k \gamma_k POLICY_{ki} + \sum_l \delta_l PROJECT_{li} \quad \langle \text{식 (1)} \rangle$$

Y_i = i 번째 KSP 과제가 대상국 정책으로 반영되었으면 1, 아니면 0의 값을 갖는 변수

STATE = 대상국의 국가적 특성을 측정하는 변수들

POLICY = KSP 과제가 자문 대상으로 하고 있는 정책의 특성을 측정하는 변수들

PROJECT = KSP 과제의 운영 및 관리와 관련된 특성을 측정하는 변수들

국가별 특성변수는 CPI(부패지수), 민주화 지수, 언론자유도, GDP, 1인당 GDP, 총 ODA 규모, 그리고 1인당 ODA 규모가 포함되었다. 이들 변수들은 앞서 검토한 정책형성 이론들이 정책형성의 주요 결정요인으로 제시하고 있는 정치행위자, 정치체제, 경제적 요인, 사회적 요인들에 해당하면서, ODA 사업의 효과성 결정요인과 관련한 선행연구들의 실증모형들에 빈번하게 포함되는 변수들로 선정되었다. 정책적 특성 변수는 예측되는 대중의 관심수준, 예측되는 갈등의 수준, 예산규모, 법률제정 필요여부가 각각 더미 변수로 처리되어 모델에 포함되었다. 사업별 특성 변수는 직접/외주 사업 여부, 연구진의 소속기관 특성, 사업의 신규/연속 여부, 중점지원국가 여부가 역시 더미변수로 처리되어 모델에 포함되었다.

분석 회귀식에 포함된 종속변수 및 맥락변수들의 목록 및 기술 통계량은 아래에 제시된 바와 같다.

〈표 1〉 KSP 사업 DB 변수 기술통계량

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
정책반영여부	598	0	1	.17	.372
년도	598	2004	2013	2010.81	2.137
국가	598	1	45	20.65	13.637
부패지수(CPI)	598	0.00	6.80	3.1639	1.06416
민주화지수	501	1	4	1.90	.891
언론자유도	598	18	95	63.36	18.662
국가GDP(US\$)	587	1,624,294,250	9,240,270,000,000	274,778,094,934.86	668,251,681,806.535
1인당GDP(US\$)	587	346.70	52,197.34	7,919.8119	10,770.37805
ODA 규모(US\$)	409	-255,920,000	4,115,780,000	971,473,349.63	1,108,319,110.766
1인당 ODA (US\$)	404	-8.75	160.48	30.9699	29.96355
ODA 비율(%)	385	-.07	16.88	2.2603	3.02053
직접사업수행 여부	598	0	1	.43	.495
정책연구기관특성	560	1	3	1.71	.776
연속사업여부	598	0	1	.44	.497
중점국가여부	598	0	1	.37	.483

3) 분석결과

위의 식 (1)에 대한 추정결과는 아래에 제시된 바와 같다. 아래의 분석결과가 시사하는 바는 KSP 사업을 통해 이루어진 지식공유가 수원국의 실제 정책으로 반영될 확률에 영향을 미치는 맥락요인들의 영향력을 파악함으로써 이론기반 평가를 위한 프레임워크를 설계할 때 어떠한 맥락변수들이 어느 정도의 중요도를 가지고 포함되어야 할지에 대한 구체적 지침을 제공해주는 것이다.

표에 제시된 결과에서 볼 수 있듯이 대상국의 정치체제가 권위주의에 가까울수록 KSP 정책제언이 정책으로 반영될 확률이 낮은 것으로 나타났다. 중앙집권적이고 권위주의적인 정치구조에 따라 정책결정이 이루어지는 ‘비민주적’인 국가일수록 국민의 니즈를 정책적으로 해결하려는 정치권의 동기부여가 강하게 작용하지 않아 상대적으로 정책 반영 확률이 낮아지는 것으로 해석할 수 있다. 언론요인의 경우에는 언론의 자유가 보장되지 않을수록 KSP 제언의 정책반영 가능성이 높은 것으로 나타나 위의 정치체제의 영향과는 상반된 결과를 보여주고 있다. 이는 만약 정치체제의 민주화가 같은 수준의 국가라면 언론의 통제가 좀 더 수월한 국가의 정부가 빠른 의사결정과 강한 추진력을 가질 수 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 1인당 ODA 규모도 통계적으로 유의미한 영향을 갖고 있는데, 대상국의 1인당 ODA 규모가 클수록 KSP 제언이 정책으로 반영될 확률이 낮아지는데, 이는 여러 공여기관들 간에 개발원조 경쟁(ODA competition)이 높을수록 KSP의 정책제언이 채택되어 정책에 반영될 확률이 낮아지는 것으로 해석할 수 있다. 대상국의 총체적 경제규모를 나타내는 GDP의 경우도 KSP 제언이 정책으로 반영될 확률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 국내 재분배 정책의 경우를 유추하여 해석해 볼 수 있다. 일반적으로 선진국에서 재분배와 관련된 정책을 집행할 때 상대적으로 더 어려운 상황에 놓여있는 한계적 수혜자들 (예: 장애인, 노인, 여성 등....)에게 자원을 집중하면 더 높은 효과를 창출할 수 있는 것으로 알려져 있는데, 이는 이들의 경우에는 국가적 개입에 대한 수요가 일반적 수혜자들보다 훨씬 크고 절실한 상황인데, 이때 이들에게 제공된 지원은 같은 정도의 지원을 제공받은 다른 일반적 수혜자들보다 훨씬 더 큰 부가가치를 창출하기 때문이다. 똑같은 맥락에서, 국제사회에서 한계적 상황에 놓여 있는 개도국들은 도움에 대한 필요성과 수요가 상대적으로 크기 때문에 정책반영으로의 진행도 수월하게 이루어진 것으로 해석된다.

〈표 2〉 국가별 및 사업별 맥락요인의 영향: logit 회귀분석 추정결과

독립변수		회귀계수	p-값
부패지수(CPI) ^a		0.087	0.737
민주화 지수 ^b			
권위주의 체제		-2.608	0.001***
혼합 체제		-2.044	0.003***
언론비자유도 ^c		0.052	0.002***
1인당 GDP (US\$)		0.000	0.944
1인당 ODA (US\$)		-0.023	0.013**
GDP (US\$)		-0.000	0.003***
ODA (US\$)		0.000	0.579
KDI 직접관리 여부 ^d		0.829	0.002***
연구진 소속기관의 특성			
대학		-0.529	0.012**
공공부문		-0.060	0.795
신규사업 여부 ^e		-0.086	0.617
일반사업국가 여부 ^f		0.199	0.337
표본의 수		376	
-2 Log L	상수항만 포함한 경우	389.234	
	설명변수를 포함한 경우	313.293	

주: *** = 유의수준 1%, ** = 유의수준 5%, * = 유의수준 10%에서 유의미함

- a. 부패지수: Transparency International에서 발표한 자료로, 각 국가에서 공공부문의 부패수준이 어느 정도로 인지되는지를 점수화 함. 2009년 이전에는 0~10의 척도, 2009년부터는 0~100의 척도로(본 연구에서는 2009년 이후의 자료도 10점 척도로 환산) 점수가 낮을수록 더욱 부패함을 뜻함.
- b. 민주화 지수: The Economist에서 발표한 각국의 민주화 상태에 대한 0~10점 척도의 종합지수. 본 연구에서는 이코노미스트지의 분류에 따라 다시 1부터 4까지의 점수(1: 권위주의 체제, 2: 혼합 체제, 3: 결함이 있는 민주주의, 4: 완전한 민주주의)를 부여하여 분석함.
- c. 언론비자유도: Freedom House에서 언론에 대한 정치·경제적 압력을 종합적으로 분석하여 발표한 "Freedom of the Press" 자료. 0~100점의 척도로, 점수가 낮을수록 더욱 자유로운 언론을 뜻함.
- d. KDI 직접관리 여부: 해당년도 해당 국가의 사업의 KDI 직접 관리 혹은 외주 관리 여부.
- e. 신규사업 여부: 해당 국가의 KSP 사업의 신규 혹은 이전연도의 KSP 사업 진행 존재 여부.
- f. 일반사업국가 여부: 해당년도에 대상국이 중점사업국가가 아닌 일반사업국가 여부.

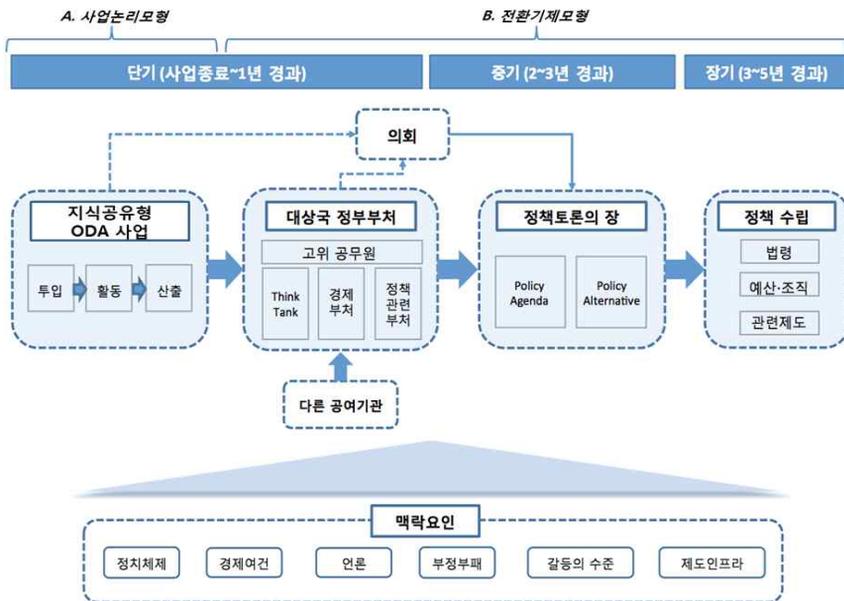
IV. 지식공유형 ODA 사업의 평가를 위한 대안적 프레임워크

1. 통합논리모형 (Integrated Logic Model: ILM)

본 연구에서 의도하고 있는 정책목적 달성여부에 대한 평가가 가능한 프레임워크를

개발하기 위해서는 기존에 KSP 과제의 집행평가를 위해 활용되어 왔던 과제단위의 논리모형을 수원국의 정책형성 단계까지 확장하여 확장된 논리모형을 구축하고 이에 근거하여 평가 프레임워크를 도출할 필요가 존재한다. 확장된 논리모형은 KSP 과제의 직접 산출물 또는 단기 결과물이 인과모형의 원인변수로 작용하고 정책목적의 달성이 최종 결과변수로 위치하는 인과관계 모형을 포함하는 논리모형인데, KSP 과제단위의 평가에서 활용될 수 있는 논리모형과 확장된 영역에 대한 인과관계 모형과의 중요한 차이점은 원인-결과 사이에 위치하는 인과관계 경로의 메커니즘이 KSP 과제에 투입되는 투입요소나 KSP 과제에 수반되는 활동요소들이 아니라 KSP 과제 연구자들의 통제 범위를 벗어난 환경변수들로 구성된 인과관계 메커니즘이라는 점이다. 따라서 이를 사업 논리모형이라고 부르는 것은 적절하지 않으며, KSP 과제 산출물이 정책 결과물로 전환(convert)되는 인과논리의 메커니즘이라는 의미에서 본 연구에서는 ‘전환기제 모형’(Conversion Mechanism Model: 이하 CMM)이라고 부르기로 한다. 이 CMM 단계의 모형과 KSP 과제 단계의 논리모형을 통합하여 나타낸 KSP 사업의 논리모형을 본 연구에서는 ‘통합논리모형’(Integrated Logic Model: ILM)으로 부르기로 하며 이를 도식화하여 나타내면 아래의 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 지식공유형 ODA 사업 통합 모형 (Integrated Logic Model: ILM)



〈그림1〉에 제시된 KSP ILM은 위에서 논의한 정책형성 영향요인에 대한 이론적 연구에 대한 검토결과와 실증분석 결과에 기초하여 구축하였으며 가로축과 세로축, 그리고 기저를 형성하는 세 가지 차원을 기준으로 구조를 형성하고 있다.

ILM의 가로축은 ‘시간적 차원’ (Time Dimension)을 나타내며 그림과 같이 단기, 중기, 장기로 구분되어 있다. 단기는 단기 효과성이 발생하는데 필요할 것이라고 생각되는 기간이며 사업종료 직후부터 약 1년이 경과한 시점까지를 의미하는 것으로 생각할 수 있다. 이 기간 동안 KSP 사업의 산출물들이 대상국의 정부부처 공무원들의 인식, 지식, 태도 등에 변화를 일으키고 조직 수준에서도 역량 및 태도에 변화가 발생한다고 기대할 수 있는 시기이다. 이 시기에는 정부부처 뿐 아니라 의회, 또 정책 유형에 따라서는 이익집단이나 일반대중의 인식, 지식, 행태에도 영향을 미치게 되며, 정부부처 공무원들의 인식 및 행태의 변화가 구체적으로 정책토론의 장에서 정책의제화 및 정책대안의 개발이라는 현상으로 전환될 것이라고 예상할 수 있다. 장기는 사업 종료 이후 약 3~5년 정도가 경과한 기간을 가리키며 이 시기에는 KSP 사업 자문내용이 법안으로 구체화되고 관련된 조직, 인사, 예산, 제도 등이 정비되어 가는 시기이다. 단기, 중기, 장기 효과성의 구현에 실제로 몇 년이 소요되는가는 정책유형에 따라 상당한 차이가 있을 수 있다.

ILM의 세로축은 ‘행위자 차원’ (Actor Dimension)을 나타낸다. KSP 사업의 영향을 받는 가장 중요한 행위자는 정부부처이며, 정부부처는 그 내부에서 고위 공무원, Think Tank, 경제부처, 정책관련부처 등으로 세부 행위자를 구분하여 생각해 볼 수 있다. 그 외에도 KSP 사업의 효과성 발생에 직·간접적으로 영향을 미치는 행위자들은 의회와 다른 공여기관들이다. 의회는 법률의 제정을 통해 KSP 자문내용을 실질적으로 정책으로 구체화시키는 역할을 하기 때문에 중요한 행위자로 여겨진다. 그러나 개발도상국의 특성상 의회가 실질적으로 입법권력을 소유하고 있는가의 여부는 정치체제 및 최고 권력자의 특성에 따라 달라지며, 따라서 논리모형 내의 역할도 국가적 상황에 부합하여 해석하여야 할 것이다. 또 다른 중요한 행위자는 다른 공여국이나 다자기구 등 타 공여기관들이다. 이들 타 공여기관들은 특히 KSP 사업과 유사한 내용의 서비스 또는 자문을 제공하였거나 하고 있을 때 그 영향력이 더욱 커진다. 타 공여기관들이 제공하는 서비스의 내용, 범위, 형태에 따라 이들 기관들은 KSP 사업 효과발생의 경쟁자 역할 또는 보완자 역할을 하게 될 것이다.

ILM의 가장 기저 (base)를 형성하는 차원은 ‘맥락적 차원 (Contextual Dimension)’이다. 이 맥락적 차원을 식별하는 작업은 기존의 통상적인 논리모형의 구축작업과 비교할 때 가장 두드러진 차이점이며, 변화이론적 사고에 기반한 전환기제모형을 개발하기 위

한 가장 중요한 사전작업이다. 이들 맥락적 요인은 정치체제, 경제여건, 언론, 부정부패, 사회적 갈등, 제도적 인프라 등 KSP 사업의 정책반영 여부를 비롯하여 주요 정책 행위자, 정책토론, 행위자들 간의 관계, 인과관계적 흐름 등에 직·간접적으로 영향을 미치는 요소들로 구성되어 있다.

2. 전환기제 모형 (Conversion Mechanism Model: CMM)

본 연구에서 제시하는 평가 프레임워크 개발의 가장 핵심적인 단계는 KSP 사업 통합 논리모형(ILM)을 변화이론(ToC)적 사고와 결합시켜 전환기제 모형(CMM)으로 개발시키는 과업이다. KSP 사업의 ILM이 CMM으로 발전되어가기 위해서는 ILM의 기저를 형성하는 각종 맥락적 요인을 가정(assumption)이라는 형태로 논리모형의 구성요소 및 요소 간의 인과관계에 체화시키는 과정이 필요하다. 본 연구에서는 CMM을 단기 및 중·장기로 각각 나누어 구축하였다.

아래의 <그림 2>는 위의 통합논리모형에서 단기에 해당하는 부분, 즉 KSP 사업의 주요 산출물들이 주요 행위자인 정부부처를 비롯해 의회 등의 주요 구성원들의 지식, 인식, 태도, 행태 등에 영향을 미쳐 정책의제화로 진행되어가는 단계까지의 인과관계 흐름을 나타낸 전환기제 모형(Conversion Mechanism Model: CMM)이다. 그림에서 볼 수 있듯이 KSP 사업이 생산해 내는 주요 산출물은 공동연구, 정책연수, 보고회 및 정책자문, 보고서 등 네 가지로 식별할 수 있다. 공동연구는 현지에서 채용하는 현지 전문가와 우리나라의 전문가가 공동으로 팀을 이루어 연구를 진행하는 과정으로, 원래 KSP 과제의 논리모형 상에서는 이것이 활동(activity)으로 식별되는 것이 타당하다. 그러나 공동연구라는 경험 자체가 현지 전문가에게 상당한 수준의 경험학습(Learning by Doing) 기회를 제공하며 이러한 경험을 주위에 확산시키는 경우가 많기 때문에 그 자체를 하나의 산출물로 파악하였다. 정책실무자를 한국에 초청하여 연수기회를 제공하는 정책연수는 참여자들의 역량강화 뿐 아니라 발전된 우리나라의 현실을 접하게 하여 의욕고취 및 인식개선에 영향을 미치는 것으로 예측할 수 있다. 보고회, 정책자문, 보고서는 해당 정책분야의 구체적이고 세부적인 지식을 전달하는 과정으로 KSP 사업의 가장 핵심적인 산출물이며 정책효과 달성에 가장 중요한 인과관계의 흐름으로 여겨진다. KSP 산출물의 단기적 효과성은 서비스 전달 대상자의 인식, 지식, 의욕, 태도 등에 변화를 발생시켜 창출되며, 정부부처 내 구성원들에 대해 발생시킨 단기 결과물들은 고위 공무원 층의 구체적 정책수립에 대한 관심의 단계를 거쳐 정책수립을 위한 사전 준비활동으로 전환된다. 이 과정들이 순조롭게 진행되기 위해서는 KSP 사업이 다른 원조기관들이 제공한 유사한 서비스

에 비해 정부부처, 특히 고위공무원들에 의해 차별적 우월성을 갖고 있다고 판단되어야 하며, 정책활동이 진행되는 과정에서 필요한 추가적 자문이나 지원 등이 요구될 경우에는 이에 대한 적절한 대응이 수반되어야 할 것이다. KSP 보고서의 경우에는 직접적 서비스 전달 대상자 이외에도 관련된 정책 행위자, 예를 들어 의회에도 간접적 영향을 미칠 수 있다. 이것이 가능하기 위해서는 무엇보다 KSP 보고서에 대한 일반적 접근성이 보장되어야 할 것이다. 정부부처들과 의회가 정책수립에 관심을 갖게 되면, 해당 의제는 정책의제로 편입되어 정책토론의 장에서 더 넓은 범위의 이해관계자들을 포함하여 논의가 이루어지게 된다. 정책의제화 여부는 해당 의제가 대상국의 역량에 대비 감당 가능 여부와 최고 권력자의 의지와 지배력, 의회의 실질적인 권력 소유 여부, 정치체제 등에 의해 좌우될 것이다. 이와 같은 단기 효과성으로 진행되는 인과관계의 흐름들과 수반되는 가정들은 정책의 유형과 대상국 국가 고유의 특성에 따라 다소 변화가 있을 수 있지만 기본적인 구조 및 절차는 <그림 2>와 같이 유지될 것이다.

다음으로 중·장기 전환기제 모형은 아래 <그림 3>에서 볼 수 있듯이 정책 의제화의 진행에서부터 출발한다. 정책토론의 장에서 논의가 이루어지는 내용은 정책이 왜 필요한가? 충돌되는 이해관계와 사회적 비용은 무엇인가? 재원은 얼마나 소요되는가? 관련된 조직 및 제도를 새롭게 정비할 필요가 있는가? 등의 주제가 될 것이다. 만약 이러한 주제들과 관련한 전제조건들이 충족된다면, 정부는 순조롭게 법안을 마련하여 의회에 상정할 것이고 의회는 논의를 거쳐 의결하게 될 것이다. 이러한 입법과정은 대상국의 정치체제와 실질적 입법권력을 누가 소유하고 있는가에 따라 다르게 구현될 것이다.

V. 대안적 프레임워크를 활용한 시범적 평가사례: 캄보디아 농산물가공산업 육성에 대한 KSP 정책자문 사업

본 연구에서는 지금까지의 논의를 통하여 도출된 ILM과 CMM을 기반으로 평가지표, 조사내용, 조사방법 등을 수록하는 평가 프레임워크를 도출하고 이를 활용하여 과거에 실제로 수행되었던 KSP 사업 중 하나에 대하여 시범적으로 평가를 실시하고자 한다. 대상 사업은 한국 정부가 캄보디아 정부를 대상으로 2011년과 2012년 두 차례에 걸쳐 수행한 농산물가공산업 육성에 대한 정책자문 사업이다.

1. 사업내용

캄보디아 농산물가공산업 육성에 대한 한국 정부의 정책 제언은 2011년과 2012년 두 차례를 거쳐 진행되었다. 2011년에는 농산물가공산업 육성 전반에 대한 정책 제언이 이루어졌고, 2012년에는 농산물가공산업 연구개발(R&D) 체계 설립에 대한 정책 제언이 이루어졌다. 캄보디아는 농업부문의 비중이 경제에서 차지하는 중요도가 높으며, 농업 발전은 지속적이고 균형적인 캄보디아 경제발전을 위한 핵심 요소로 인식되고 있다. 그러나 토지 등의 자원이 풍부한 농업국으로써 다양한 작물이 생산되는 것에 비해 농산품의 경쟁력이 매우 약하고 수출실적 역시 매우 미미하다는 점이 문제점으로 꼽히고 있다.

캄보디아 국가 상황을 기반으로 제시된 농산물가공산업 육성과 R&D 체계 설립에 대한 KSP의 정책적 제언은 다음과 같다. 먼저 농산물가공산업 육성을 위하여 제공된 제언은: 1) 가공산업의 원료를 제공하는 농업 및 가공산업의 생산성 증가 필요; 2) (캄보디아 농산물가공업체는 영세 제조업체가 대부분이므로) 정부의 개별 업체 대상 지원 지양; 3) 동종 또는 이업종 간 제휴 또는 연합을 통해 규모의 경제를 추구하는 업체를 중심으로 지원; 4) 지역별 특산물 육성 전략 수립을 통해 지역경제 활성화 및 농산물가공산업의 장기적 경쟁력 강화 등으로 요약 할 수 있다. 농산물가공산업 분야의 연구개발 강화 및 체계 설립을 위한 제언으로는 정부주도의 전폭적 예산 지원, 수출 주도형 전략품목의 집중적 육성, 상대적으로 비용이 적게 드는 반가공제품에 대한 연구개발 지원, 제한된 연구개발의 효율적 예산집행을 위한 농업분야 간 우선순위 선정 등이 포함되었다. 또한, 연구개발 사업에 대한 지속적인 모니터링과 지식 축적을 통해 향후 농산물 가공산업 발전을 도모하고 미래 전략 수립에 반영해야 한다는 의견이 제시되었다.

2. 평가 매트릭스의 작성 및 적용

해당 정책자문 사업의 효과성 평가는 단기 및 중장기 전환기제 모형 상의 가정(assumptions)들을 확인하는 절차를 통해 이루어졌다. 먼저 해당사업의 정책 유형을 분류하여 고려해야하는 맥락요소를 식별하고, 앞서 소개한 통합논리모형과 전환기제모형을 구축하였다. 구축된 모형 상의 가정들을 확인하는 차원의 평가지표(Evaluation Indicator)와 각 지표의 측정을 위해 조사되어야 하는 내용(Lines of Inquiry)와 데이터 수집 방법을 식별하여 평가 매트릭스(Evaluation Matrix)를 작성하였다. 데이터 수집은 문헌조사, 심층 인터뷰 등 질적인 방법을 활용하였으며, 평가 매트릭스의 구체적 내용은 부록에 제시하였다. 수집된 질적 데이터는 사업이 의도한 성과의 발생에 기여하였는지의 여부와 어떻게 기여하였는지의 메커니즘을 서술적인 Contribution Story (CS)로 작성하는 분석방법인 기여분석 (Contribution Analysis) 방법을 활용하여 분석하였다¹¹⁾.

3. 수집된 질적 데이터에 대한 기여분석 결과

1) 시간 차원의 분석

(1) 단기 효과성: 가장 일차적인 효과성 판단이 가능한 KSP 제언 노출은 성공적으로 이루어진 것으로 평가되었다. KSP 사업을 통해 전달된 캄보디아 농산물가공산업 육성에 대한 정책 제언을 비롯하여 KSP 사업의 일환으로 실시한 공동연구 정책연구, 보고회, 공동연구들은 해당 분야의 공무원 혹은 캄보디아 현지 연구진들에게 성공적으로 전달되었다. 특히 캄보디아 정부와 각 부처, 부처 산하기관에서 KSP 보고서의 활용도가 높은 것으로 나타났으며 KSP 사업을 통해 각기 다른 부처 공무원들, 다양한 분야의 이해관계자들이 해당 사안에 대해 토의할 수 있는 환경이 조성되었다는 점에서 KSP 사업의 산출물이 경험학습과 의욕 고취 및 인식 전환, 지식 향상 및 축적의 기능을 성공적으로 수행

11) 최근 국제개발협력 분야의 사업들에 대해 영향력을 입증해야 할 필요성은 증가하는 한편 대응적 사실 프레임워크를 적용하기 불가능한 사업적 구조와 맥락에서 수행되는 복잡한 유형의 국제개발협력 사업이 늘어나면서 기여분석을 대응적 사실 방법론에 대한 유력한 대안으로서 활용하는 사례가 늘어나고 있다 (Kotvojs & Shrimpton, 2007). 기여분석에서는 관찰된 결과와 사업 간의 인과관계를 결정적으로 규명하기 보다는 관찰된 결과지표에 발생한 변화에 대하여 사업이 미친 영향력과 관련한 불확실성을 어느 정도 감소시킬 수 있는 실증적 증거들을 제공하는데 초점을 둔다(Kotvojs & Shrimpton, 2007). 기여분석에서 규명해 내고자 하는 인과관계적 효과성은 사업이 어떻게 집행되었으며 사업이 의도한 결과가 발생하였는지에 대해 알고 있는 합리적인 개인이 사업이 그 결과의 발생에 기여한 바가 있다고 동의할 수 있는 수준의 '개연적 연관성' (plausible association)을 규명함으로써 밝혀내게 된다(Mayne, 2001).

했다고 볼 수 있다.

특히 KSP 사업이 계기가 되어 캄보디아가 농산물가공산업 정책 연구에 초점을 맞추게 되었다는 점은 KSP 사업이 고위 공무원의 정책 관심을 이끌어 냈을 뿐만 아니라 정부 내 정책 활동 또한 성공적으로 유도하였다는 것을 시사한다. 특히, 쌀 정책에 대한 캄보디아 정부차원의 관심이 이미 잠재되어 있는 상황에서 KSP의 농산물가공산업 육성에 대한 정책 제언이 이루어져, 동 사업에 대한 캄보디아 정부 차원의 관심이 극대화 될 수 있었다. 즉, 사업 대상국이 이미 정책적 관심이 있는 상황에서 적절한 정책적 제언이 전달됨으로써 시너지 효과가 발생하였고 그로 인해 순조롭게 정책 과정이 진행될 수 있었다.

(2) 중·장기 효과성: 단기 전환기제를 거쳐 성공적으로 정책 의제로 발전한 농산물가공산업 육성 정책은 상대적으로 이해관계자들 간 이익이 충돌되거나 갈등이 표출되는 경우가 적었으며, 때문에 정책 반영으로 진행되는 과정 역시 순조로웠다고 볼 수 있다. 정책적 간섭의 필요성에 대한 공감대는 이미 KSP에 노출된 이후, 정부 내에서 충분히 형성되었다고 볼 수 있으며, 해당 정책에 대하여 상충되는 이해관계로 인해 갈등하는 상황은 특별히 존재하지 않았다. 또한, 농산물 가공산업 육성을 위한 조직 및 제도 정비에 대해서도 시장기반을 조성해야 한다는 다소 광범위한 제언이 제공되었으나 캄보디아 정부가 그 방향 자체에 대해 동의한 것으로 보아 캄보디아의 역량으로 감당이 가능한 수준이었던 것으로 판단된다.

중장기 효과성 측정을 위한 가정 중 하나인 자원 조달 방안에 대한 자문 여부는 KSP 최종보고서 상 구체적인 예산조달 관련 내용이 포함되지 않았기 때문에 충족하지 못했다고 볼 수 있다. 한국 연구진과 KSP 사업을 함께 진행한 캄보디아 연구진의 경우 KSP 사업이 예산조달과 관련된 부분을 포함하는 것에 대해서 부정적인 반응을 보이진 않았지만, 관련 제언을 위해선 새로운 이해관계자에 대한 고려가 필요한 것으로 나타났다. 캄보디아의 예산조달은 경제재정부(Ministry of Economy and Finance)가 담당하고 있는데, 정책 형성과정 이후에 정책 집행 단계에서는 예산 및 재정을 담당하는 경제 재정부가 주도권을 쥐고 있다. 때문에 KSP 사업에 예산 관련 제언을 포함하려면 이러한 권력 구조 관계를 감안해야 할 것으로 판단되었다.

전반적으로 KSP의 캄보디아 농산물가공산업 육성 정책은 위와 같은 정책 토론의 장을 거쳐 구체적인 법안으로 발전될 수 있었으며 이는 곧 KSP 사업이 사업 대상국의 정책에 성공적으로 반영되었음을 의미한다.

2) 행위자 차원의 분석

(1) 정부: 캄보디아 농산물가공산업 육성에 대한 KSP 사업에 참여한 정부 측 행위자는 크게 최고 경제 위원회(Supreme National Economic Council; SNEC)와 관련 정부 부처로 나눌 수 있다. 이들 중 SNEC은 Think Tank의 성격을 지닌 정부 산하 기관으로써, 캄보디아 총리 직속 연구 기관이다. SNEC의 연구진들은 해당 KSP 정책자문 사업에 연구진으로서 직접 참여하여 한국 연구자들과 긴밀한 협력관계를 구축하였으며, 이와 같은 연구 교류의 결과로 2011년에 실시했던 캄보디아 농산물가공산업 육성 사업이 2012년의 캄보디아 농산물가공산업 연구개발 체계 설립 사업으로 이어질 수 있었다. 평가를 위한 인터뷰 결과 KSP 사업에 대해 만족하고 있을 뿐만 아니라 보다 나은 정책 결과를 얻기 위해 정확한 정책 방향을 잡는 데에 있어서 KSP가 도움이 되고 있다고 응답했다. 해당 KSP 사업 당시, 정부 내에서 영향력이 있는 SNEC과의 활발한 협업을 통해 정책 제언을 도출했기 때문에 해당 사업이 성공적으로 정책 반영된 것으로 보인다. 이와 더불어 KSP 사업을 주로 함께 하는 경제재정부 또한 캄보디아 정부 전반에 강력한 영향력을 미치고 있어 KSP 사업의 순조로운 진행에 긍정적인 요소로 작용하였다고 볼 수 있다.

(2) 의회: 캄보디아의 의회는 캄보디아 인민당(CPP)이 제 1당으로 구성되어 있으며, CPP의 핵심 지도자는 2014년 당시 캄보디아 총리인 훈 센이다. 인터뷰를 통해 훈 센의 영향력이 매우 강력하기 때문에 의회의 법률적 권한이 약하며, 정부에서 발의한 법안인 경우 대체로 순조롭게 통과된다는 점이 파악되었다. 해당 KSP 사업의 경우에도 총리 직속의 연구기관인 SNEC의 주도로 정책 논의가 이루어졌기 때문에 정책 의제로 발전된 이후 의회의 순조롭게 정책반영이 이루어진 것으로 보인다.

(3) 이익집단: 캄보디아 사회에 이익집단이 존재하기는 하나 그 활동이 정부 정책에 영향력을 미칠 정도로 유의미하지는 않은 것으로 평가되었다. 농산물 가공산업과 관련된 유의미한 이익집단으로는 캄보디아 쌀 연합회(Cambodia Rice Federation)으로 꼽을 수 있으나 캄보디아 쌀 연합회는 해당 KSP 사업을 인지하고 있지 못했다. 즉, KSP 보고서의 활용도가 정부 부처 내부에 국한되어있으며 해당 사업과 관련이 있는 이해관계자들의 의견은 수용하지 못하고 있다는 것이 확인 되었다. 현재 영문으로만 발간되고 있는 KSP 보고서에 대해서 정부 부처 관계자들은 현지 언어로 번역해 배포할 필요성을 느끼지 못하고 있었다. 이는 KSP 산출물의 접근성에 한계가 있다는 점을 시사한다. 또한, 캄보디아의 경우 애초에 이익집단이 정부를 대상으로 의견을 전달할 창구 자체가 없기 때문에,

이익집단이 유의미한 이해관계자로서 정책 논쟁에 참여하기 어려운 것으로 판단하였다.

3) 맥락요인 분석

KSP 캄보디아 농산물 가공산업 육성 사업은 복잡성도 낮고 촉진적 성격의 정책에 해당하는 사업으로써, 정책 과정에 두드러지게 영향을 미치는 맥락 요인이 없기 때문에 정책 의제화에 성공하면 별다른 문제없이 정책반영으로 이어질 수 있는 사업으로 예상할 수 있었다. 실제로 해당 정책은 상대적으로 이해관계자들 간 이익이 충돌되거나 갈등이 표출되는 경우가 적었으며, 때문에 정책 반영으로 진행되는 과정 역시 순조로웠던 것으로 확인되었다. 농산물 가공산업 자체가 대규모 예산 혹은 고도의 기술을 요하는 사업이 아니기 때문에 캄보디아의 역량으로도 수용 가능한 수준이었다는 점 역시 KSP 사업이 정책으로 성공적으로 반영된 요인이라고 볼 수 있다.

또한 농산물 가공산업 육성에 대한 KSP의 제언은 다른 공여기관에 비해 우수하다고 판단된 것으로 평가되었다. 인터뷰 결과, 그 동안 농산물 가공산업에 대해 KSP 이외에도 World Bank, Institute of Food Research (IFR), International Monetary Fund (IMF)와 함께 쌀 정책에 대한 자문 및 협력사업을 진행했으나, 제언 내용이 캄보디아 상황에 부적절하거나 추상적이고 보편적인 정책 및 해결책 제시에 그쳐 유의미한 정책 결과를 도출해내지 못한 것으로 확인되었다.

4. 평가결과에 의해 도출된 정책적 제언

첫째, KSP 제언이 사업대상국의 정책에 효과적으로 반영될 가능성을 높이기 위해서는 대상국가의 주요 환경/맥락요인의 체계적인 사전조사를 바탕으로 사업기획 및 운영 전략을 수립해야 한다. 특히, 본 연구에서 제시한 CMM(Conversion Mechanism Model)의 3가지 측면 중 하나인 ‘행위자’ 측면을 중점적으로 볼 때, 어떤 행위자(들)에게 중점적으로 자문 및 지식전파 세미나를 제공할 것인지에 대한 전략적 접근이 필요하다.

둘째, 현재 실시되고 있는 의회 및 기타 이해관계자 대상 세미나 및 연수회의 확장 및 강화가 필요하다. 현재 KSP의 보고회 및 전파세미나 등은 대체로 사업 대상국의 공무원들 대상으로 이루어지고 있다. 하지만 입법부, 이익집단 등 정책 과정에 참여하는(혹은 참여할 수 있는) 다양한 행위자들 또한 고려하여 이들의 이해관계 역시 포괄할 수 있는 세미나 혹은 연수회 등이 동반된다면 더욱 긍정적인 사업 결과를 기대할 수 있을 것으로 예상된다.

셋째, 사업주제 선정 및 기획 시, 타 공여기관이 대상국가에게 유사한 지식공유사업 또는 자문형 ODA를 제공했는지 여부, 즉, 중첩성을 면밀하게 검토해야 한다. 타 공여기관의 활동은 본 연구의 국제적 맥락요인에 포함되며, 다수 공여기관들 간에 '정책 조율'(policy coordination)이 충분히 이루어지지 않을 경우, 인적, 물질 자원배치의 비효율성 및 과도한 경쟁조성으로 인한 부정적 효과의 발생이 가능하다. 또한, ODA 경쟁이 높은 상황에서 다른 공여기관의 제언보다 KSP의 제언이 가지는 이점(advantage)이 없다면, ODA 경쟁에서 밀려나 KSP의 정책 제언이 채택되지 않을 가능성이 높아진다.

넷째, 성공적인 정책 도입에 필요한 절차적 제반 마련을 위한 후속 프로그램 지원이 필요하다. KSP 사업은 사업 결과물으로써 정책 제언을 사업 대상국가에 전달하기 때문에 KSP 사업의 궁극적인 목적은 제언 사항이 성공적으로 정책에 반영되는지 여부이다. 그러나 정책은 고도로 복잡한 이해관계와 다양한 맥락요인에 의해서 영향을 받기 때문에 단순한 정책 제언 사항 전달만으로는 정책 반영 여부를 장담할 수 없다. 이에 따라 전체적이 정책 도입 과정(정책 제언에서 형성 및 도입까지의 과정)이 고려된 사업 구상이 필요하다.

마지막으로, KSP 보고서의 접근성 제고를 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 영문으로만 제공되는 KSP 보고서를 현지어로 번역하여 대상국의 고위 공무원 외 이익집단들과 같은 다른 정책 행위자들의 보고서에 대한 접근성을 높일 필요가 있다. 뿐만 아니라, 당시 경제재정부에만 집중되어있는 KSP 사업을 다양한 부처들과 행위자로 확대하여 사업 대상국의 정책 수요를 좀 더 정확하게 반영할 필요가 있다. 또한, KSP 사업 자체에 대한 광범위한 홍보 활동 혹은 해당 국가에 전달된 KSP 사업을 안내하는 포털 등을 운영해서 전반적인 KSP 보고서의 접근성을 높일 필요가 있다.

VI. 결론

재건, 복구, 기술적 지원에 초점을 둔 1950년대 개발협력 활동은 절차적 적합성을 강조하는 감사형 평가만으로도 평가 수요를 충분히 감당할 수 있었다 (Morra Imas & Rist, 2009). 그러나 이후 1960년대의 경제성장, 1970년대의 사회개발, 1980년대의 구조조정 정책, 1990년대의 역량 및 제도강화, 2000년대의 빈곤감소와 파트너십 등으로 시대에 따라 개발협력의 초점이 변천해 감에 따라 개발협력 평가가 기준으로 삼는 가치도 다원화되고 평가 방법론도 하나의 방법론이 아닌 여러 이질적 방법론의 통합화 (methodological

triangulation)가 진행되게 되었다. 복잡·다원화된 가치기준 속에서 개발협력 분야의 공여주체들은 평가기준의 명백한 우선 순위화에 따라 평가자원을 효율적으로 배분하고 실질적으로 사업개선에 기여할 수 있는 평가 시스템의 구축에 노력을 투입하게 되며, 그 결과는 엄격한 사회과학 방법론에 근거한 영향평가 (Impact Evaluation)로의 중점 전환이라는 현상으로 나타나게 된다.

지식공유형 ODA 사업에 대한 평가도 국제적 평가 트렌드에 맞추어 효과성 평가에 중점을 두고 사업개선에 기여할 수 있는 정보를 생산해 낼 수 있는 평가 시스템으로 개선될 필요가 존재한다. 본 연구는 지식공유형 ODA 사업의 효과성 평가를 위해 활용될 수 있는 대안적 평가 프레임워크를 첫째, 정책형성이론의 검토 및 KSP 사업 실적 데이터에 대한 실증분석 등을 통해 지식공유의 정책반영에 영향을 미칠만한 맥락요인들을 식별하고, 둘째, 식별된 요인들을 확장된 인과관계 모형에 반영하여 모형화한 후, 셋째 이를 기반으로 도출한 지표, 조사항목, 자료수집 방법 등을 수록하는 평가 매트릭스를 작성하는 것을 내용으로 하여 제시하였다. 개발된 프레임워크를 캄보디아 농산물가공산업 육성 KSP 사업의 평가에 적용해 본 결과 사업의 성공여부와 성공 및 한계요인을 구조화된 틀과 평가기준에 맞추어 분석할 수 있었다. KSP 사업을 비롯한 지식공유형 ODA 사업들이 지식을 제공해주는 정책분야는 각 과제마다 다양하지만, 제공하는 서비스의 형식과 이것이 정책반영으로 연결되는 인과경로 메카니즘 구조는 과제별 정책분야와는 상관없이 공통적 특성을 공유하고 있기 때문에 본 연구에서 개발한 평가 프레임워크가 향후 KSP 과제의 평가를 위해 보편적으로 활용될 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

참고 문헌

- 기획재정부, KDI. 한국수출입은행. (2013). Knowledge Sharing Programme: 경제발전경험 공유사업. 「KSP Brochure」
- 남궁근. (2012). 「정책학 2판」, 서울 : 법문사.
- 노화준. (1978). 교수논문: 의사결정과정 파라다임의 비교분석. 「행정논총」, 16(1): 1092-1110.
- 장석준. (2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증 연구. 「한국정책학회보」, 22(4): 253-283.
- 전진영. (2009). 정책유형별 입법과정 비교분석. 「한국정당학회보」, 8(2): 35-65.
- 정정길. (1986). 경제발전 이념과 정책과정. 「Korean Journal of Policy Studies」, 1: 28-46.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2003). 「정책학원론」, 대명출판사.

- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2010). 「정책학원론」, 개정 4 판, 대명출판사.
- ActionAid. (2006). Real Aid: Making technical assistance work, 28.
- Angrist, J. D. & Krueger, A. B. (1999). Empirical strategies in labor economics. *Handbook of labor economics*, 3: 1277-1366.
- Birkland, T. A. (2001). An introduction to the policy process. *Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Armonk/London: ME Sharpe.
- Birkmayer, Johanna D. & Weiss, Carol H. (2000). Theory-Based Evaluation in Practice: What Do We Learn? *Evaluation Review*, 24: 407.
- Cortell, A. P. & Davis, J. W. (1996). How do international institutions matter? The domestic impact of international rules and norms. *International Studies Quarterly*, 40(4): 451-478.
- Cortell, A. P. & Davis, J. W. (2000). Understanding the domestic impact of international norms: A research agenda. *International Studies Review*, 2(1): 65-87.
- Coryn, Chris L.S., Lindsay A. Noakes, Carl D. Westine, and Daniela C. Schroter. (2011). A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation*, 32(2): 199-226.
- Dahl, R.(1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dye, T. R. (2001). *Top down policymaking*. Chatham House Publishers.
- Fisher, R.A. (1926). The Arrangement of Field Experiments. *Journal of Ministry of Agriculture*, 33: 503-513.
- D'Souza, Dinesh. (1999, Oct 11). The Billionaire Next Door. *Forbes*.
- European Commission. (2008). Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by the European Commission: A Backbone Strategy.
- G20 Development Working Group (2013). Saint Petersburg Accountability Report on G20 Development Commitments, 67.
- GSDRC (2009). Changing approaches to technical assistance.
- Heckman, J. J., Ichimura, H., & Todd, P. E. (1997). Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme. *The review of economic studies*, 64(4): 605-654.
- Holland, P. W. (1986). Statistics and causal inference. *Journal of the American statistical Association*, 81(396): 945-960.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). Policy implementation: policy design and implementation styles. *HOWLETT, Michael, et M. RAMESH (2003), Studying public policy-Policy cycles and policy subsystems: 2*.
- International Aid Transparency Initiative. (2011). Complementary roles for the OECD-DAC Creditor Reporting System and the International Aid Transparency Initiative.

- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Second Edition. Addison-Wesley Educational Publishers.
- Kotvojs, F. & Shrimpton, B. (2007). Contribution analysis: a new approach to evaluation in international development. *Evaluation journal of Australasia*, 7(1): 27.
- Mayne, J (2001). Addressing attribution through contribution analysis: using performance measures sensibly. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 16(1): 1-24.
- Morra, L. G. & Rist, R. C. (2009). *The road to results: designing and conducting effective development evaluations*. Washington, DC: World Bank.
- OECD. (2008). Survey on Monitoring the Paris Declaration, Organisation for Economic Co-operation and Development, 149.
- OECD. (2016). Beyond the Millennium Development Goals: Towards an OECD contribution to the post-2015 agenda.
- OECD DAC. (1991) Principles for Evaluation of Development Assistance.
- OECD DAC. (2016). Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual Dac Questionnaire.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2003). *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4): 298-310.
- Rogers, P. J. (2008). Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*; 14(1) 29-48.
- Rubin, D. B. (1974). Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. *Journal of educational Psychology*, 66(5): 688.
- Stame, Nicoletta. (2004). Theory-based evaluation and types of complexity. *Evaluation*, 10(1): 58-76.
- Vogel, Isabel. (2012). Review of the use of 'Theory of Change' in international development. UK Department for International Development (DFID).
- Weiss, Carol H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public administration review*, 426-431.
- Weiss, Carol H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4): 468-486.
- Wilson, J. Q. (1973). Organizations and public policy. *Political organizations*, 327-346. New York, New York, USA: Basic Books.
- White, Howard. (2009). Theory-based impact evaluation: principles and practice. *Journal of development effectiveness*, 1(3): 271-284.

〈부록〉 캄보디아 농산물가공산업 육성 정책자문사업 평가 매트릭스

Evaluation Criteria	가정(Assumptions)	지표 (Indicators)	조사 내용(Lines of Enquiry)	자료 수집 방법
Strategic Goal: 캄보디아에서 농산물 가공 산업 활성화 정책을 도입한다				
사업 효과성	1. 해당 분야를 담당하는 공무원이 최종 보고서를 접한 적 있음	1. KSP 최종보고서 노출 여부	1.1. Did you know of the KSP before you got engaged in the KSP project? 1.2. Have you read the KSP report?	설문 조사, 인터뷰
	2. 보고서를 접한 공무원이 KSP 최종보고서가 제시한 정책 방향에 동의함	2. 공무원의 인식	2. Do you agree that/was it reasonable for the KSP report to advise that "it will be desirable to set the basic direction for the policy regarding the development of agro-processing industry in Cambodia by establishing a policy according to each individual processed food item, <u>only after intensifying the industry competitiveness through the establishment of a general and systematic support system</u> "?	인터뷰
	3. KSP의 제언 내용과 관련되어 후속 활동 (세미나, 후속연구, 보고회 등)을 실시함	3. 후속활동 실시 여부	3. Was there continued information exchange among the government officials even after the 2011 KSP ended? 3.1. Was there continued information exchange among Cambodian government officials specifically concerning the policy advice given in the KSP report(that aimed at realizing the policy advice)? 3.2. Was there continued information exchange with the Korean counterparts? 3.1.1. Were the Korean counterparts willing to provide follow-up information on their policy advice when requested?	인터뷰, 문헌 조사
	4. KSP가 제언한 방향대로 정책을 개선시킬 필요가 있다는 것을 인지한 공무원이 직/간접적으로 정책 논쟁에 참여함	4. KSP 참여 공무원의 입법안 수립 기여 여부	4. Have policy discussions/disputes taken place among the government officials who work in departments related to the agro-processing industry?	인터뷰
	5. 추진·활성화하고자 하는 분야와 관련이 있는 이익집단이 KSP 프로그램 시행 여부를 인식함	5. KSP 최종보고서 노출 여부	5. Is the KSP final report shared not only within the government but also with other relevant actors? (parliament? interest group? media? public?)	인터뷰
	6. 의회에서 KSP 사업 주제에 대해서 이전에도 관련 법안 등에 대한 논의가 있음	6. KSP 사업 이전 해당 주제와 관련된 회의기록/입법안/개정안/법률 등의 존재 여부 확인	6. On the whole, do topics of KSP correspond to the topics in which Cambodian government had been interested? (even before the KSP has started)? 6.1. If yes, what usually keeps topics from becoming the policy agenda? Did the KSP play a key role in providing momentum? 6.2. If no, how did the topics of KSP emerge as a salient policy issue(that to lead to the KSP)?	문헌 조사
	7. 의회 내부에서 KSP 사업 제언 내용과 관련해서 새로 법률을 입법하려는 시도나	7. KSP 사업 이후 해당 주제와 관련된 회의기록/입법	7. After the KSP final report has published(After the KSP report is delivered to the relevant actors), were there any trial for legal attempt regarding the related	문헌 조사

	개정하려는 시도 등이 있음	안/개정안/법률 등의 존재 여부 확인	subject?	
	8. 의회 내부에서 이루어진 해당 주제에 대한 정책 논쟁 과정에서 KSP 보고서에 대한 내용을 접한 적 있음	8. 해당 주제와 관련된 국회의원의 KSP 인지 여부 확인	8. Is the KSP final report shared not only within the government but also with other relevant actors? (parliament? interest group? media? public?)	인터뷰
	9. 정책 논의 과정에서 의회가 해당 주제에 대한 KSP의 제언을 참고함	9. KSP 활용도	9. When drafting policy agenda, do the relevant actors refer to the KSP policy recommendations on the related subject?	인터뷰
전환 가능성	1. KSP 최종보고서가 관련 분야 공무원들이 접근하기 용이함	1. KSP 최종보고서 노출 경로	1. In your opinion, is the KSP final report easily accessible? 1.1. If <u>yes</u> , through what route the KSP Report can be accessed? 1.1.1. Is the KSP report available in Cambodian language (Khmer)? 1.2. If <u>no</u> , what is the reason for the low accessibility to the KSP report? In what ways do you think this can be reformed?	인터뷰, 문헌 조사
	2. KSP 제언 내에 충분한/납득할만한 정보가 담겨 있음	2. KSP 최종보고서 평가 결과	2.1. Was the content of the policy advice from the KSP sufficient and logical? 2.2. Did the KSP report provide appropriate analysis of the agro-processing industry in Cambodia that provided logical evidence for the given policy advice? 2.3. Was each of the policy recommendations explained sufficiently?	설문 조사, 문헌 조사
	3. KSP제언은 현지 상황에 적합함	3. KSP 제언 내용과 사업 수요조사서 요청 내용과의 일치 여부	3.1. Was the policy advice given in the KSP report (such as the introduction of farmers' organizations, building institutions for markets, subcontracting /outsourcing for regional and international product networking and industrial development, environmental management, etc.) convincing in terms of the situation in Cambodia? 3.2. Did you think that the policy advice was realistic, or was it a bit too far-reaching considering Cambodian situations?	문헌 조사
	4. KSP 담당 부서(혹은 개별 공무원이)가 제공받은 KSP 제언의 주제가 상위 정부 조직에서 활성화하고자 하는 사회적 기능과 일치함	4. 해당 국가 상위 권력자의 언급 혹은 국가가 선정한 중점 기조	4. Was the development of the agro-processing industry a topic that the Cambodian government had been interested in before the KSP started? 4.1. If <u>yes</u> , what kept it from becoming the policy agenda? Did the KSP play a key role in providing momentum? 4.2. If <u>no</u> , how did this recently emerge as a salient policy issue (that to lead to the KSP)? 4.3. Did the KSP policy advice effectively address the views/perspectives and needs of the Cambodian government?	인터뷰, 문헌 조사
	5. KSP 제언 내용을 전파하는 취지의 세미나 내용이 사업대상국의 현실과 부합함	5. 세미나 자료	5. Does the KSP seminar take into account the reality of Cambodian society?	인터뷰, 문헌 조사
	6. 촉진·활성화하고자 하는 분야의 이익집단이 KSP 제언 내용에 손쉽게 접근할 수 있음	6. 보고서 접근성	6. Is the KSP report easily accessible for private actors when necessary?	인터뷰, 문헌 조사

	7. 의회에서 KSP에서 제안한 적 있는 정책에 대해 논의할 때, 해당 보고서에 접근이 용이함	7. 보고서 접근성	7. Is the KSP report easily accessible for legislative actors when necessary?	인터뷰
	8. KSP의 제언 내용은 실제 법률안 기획 과정에 활용될 수 있도록 충분히 현실적임	8. KSP 최종보고서 내용 확인	8.1. The 2011 KSP report recommends that Cambodia needs to build better market institutions as a foundation for developing its agro-processing industry and its economy on the whole. Do you think that this advice was realistic? 8.2. If yes, why? 8.3. If no, why is this not realistic advice? (Is it because this was too broad?)	인터뷰
	8. KSP의 제언 내용은 실제 법률안 기획 과정에 활용될 수 있도록 충분히 현실적임	8. KSP 최종보고서 내용 확인	8.4. Have there been actual attempts to build better market institutions "that promote the right of the poor in using resources" in recent years, after the KSP advice was given? 8.5. Did the KSP final report include advice on financial procurement methods? 8.1.1. The 2011 KSP report mentions that "FDI can provide an important contribution to economic development in general, and to agro-industrial development in particular," and recommends FDI as a way to attract not only capital but also technology and expertise. Do you agree that bringing in FDIs is an appropriate method of financial procurement? If yes, why? 8.1.2. Have there been actual attempts to attract more FDIs related to the agro-processing industry in recent years, after the KSP advice was given? 8.1.3. If no, why do you think that FDIs are not appropriate for the promotion of the agro-processing industry in Cambodia?	인터뷰
환경영향성	1. 해당 주제에 대한 전문적인 지식이 있는 공무원이 있음	1. 관련 공무원 부처 조직 구성원	1. Are there government officials who possess the expertise related to the policy advice from the KSP report? 1.1. Does the Cambodian Ministry of Agriculture, Fisheries and Forestry currently have strategists as employees who possess professional knowledge in promotion of agricultural enhancement? 1.2. Does the Cambodian Ministry of Agriculture, Fisheries and Forestry currently have strategists as employees who possess professional knowledge in market investment development? 1.3. Are there government officials who are devoted to the long-term, macro-level development of the State, especially related to the agriculture industry and agro-processing?	인터뷰, 문헌조사
	2. 해당 제언에 대한 공무원들의 이해도를 높이기 위해서 KSP 제언 습득 관련 활동(역량강화, 후속연구, 관련 세미나)을 실시함	2. KSP 제언 내용에 대한 공무원 내부 교육/역량강화 프로그램/세미나 등 실시 여부	2. Have policy discussions/disputes taken place among government officials who work in departments related to the agro-processing industry? 2.1. If yes, were these discussions/disputes directly related to the policy advice given in the KSP? 2.2. If no, why do you think that the advice for promoting the agro-processing industry was not circulated/discussed among	인터뷰, 문헌조사

			relevant government officials?	
	3. 제언 결과의 구체적인 내용이 상위 정부 조직으로 전달됨	3. KSP 제언 결과에 대한 정부 상위 기관 보고 여부	3. Were the contents of the policy advice provided from the KSP delivered to the higher ranking government offices(minister level, prime minister, etc.)? 3.1. Did the higher ranking government offices show interest in the policy advice from the KSP?	인터뷰
	4. 행정부와 의회 간에 해당 제언에 대한 (혹은 해당 제언의 주제에 대한) 논의가 이루어짐	4. 행정부와 의회 간 정보 교류를 실시하는 공식적인 장이 있는지 확인	4. Was there any interaction between the parliament and the government regarding the KSP recommendation?	인터뷰
정책 부합성	1. 정책 논의 과정에서 얻은 결론으로 향후 입법 활동을 위한 대안을 수립해야 하며 이 때 공무원이 준비하는 대안은 KSP 제언 내용을 기반으로 세워짐	1. 공무원의 입법활동	1. Was the KSP policy advice helpful in identifying alternative legislative solutions and strategies for the promotion of the agro-processing industry? (Could you give us any examples?)	인터뷰
	2. 해당 정책에 대한 예산안 수립 시 KSP에서 제언한 정도의 예산을 편성함	2. KSP 최종보고서, 예산안	2.1. Did the budget bill include the consideration of the relevant projection or analysis provided by the KSP report?	문헌 조사
	3. 법률 개정안 혹은 입법안이 KSP의 제언 내용을 바탕으로 기획됨	3. 법률 개정안 혹은 입법안과 KSP 제언의 유사도	3. Was the newly drafted bill based on the KSP recommendation?	인터뷰, 문헌 조사
	4. 해당 법률안이 국회 상임위를 거쳐 본회의에 상정됨	4. 통과 여부	4. Was the bill introduced to the parliament?	문헌 조사
	5. 행정부에서 제출한 예산안이 의회에서 통과됨	5. 예산안 통과 여부	5. Did the budget bill get passed?	문헌 조사

ABSTRACT

Evaluation of Knowledge Sharing ODA: An Evaluation Framework Utilizing Policy Formulation Theory and Empirical Analysis Results of KSP Projects

Suk-Won Lee & Jae-Eun Shin

As knowledge sharing ODA (such as the Knowledge Sharing Program (KSP) initiated by the Korean government in 2004) has been gaining strategic importance in the field of international development, the systematic evaluation of such projects is also being emphasized. Nevertheless, it is difficult to apply traditional evaluation methods to knowledge sharing ODA due to unique characteristics that are different from other ODA programs. For this reason, the development of a customized evaluation framework is necessary in order to evaluate the policy effectiveness of the knowledge sharing activities adequately. This paper introduces the development of an evaluation framework for knowledge sharing ODA programs utilizing policy formulation theory, theory-based evaluation methods, and the results of empirical analysis of KSP data. The evaluation framework is then applied to evaluate the KSP projects for Agro-Processing Development in Cambodia, from which a thorough analysis of project outcomes and restraints based on the structured evaluation frame and standards was possible.

【Keywords: Knowledge sharing, KSP, knowledge sharing evaluation, theory based evaluation, TBE, policy evaluation】