

한국의 경제발전경험 공유사업의 정책자문보고서에 대한 평가 및 정책적 시사점*

강나연** · 김승주*** · 노인혜**** · 손욱*****

본고는 2004년부터 수행 중인 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program)의 정책자문보고서에 대한 평가 및 평가결과에 영향을 미치는 요인분석을 통해 본 사업에 대한 정책적 시사점을 제공하고 있다. 회귀분석 결과, 지역별로는 지리적·문화적으로 유사성이 있는 아시아 지역을 대상으로 한 보고서가, 시기적으로는 KSP 사업운영을 위해 예산과 인원을 충원하는 등 구조적 변화가 있던 2010년 이후 작성된 보고서가, 예산면에서는 중점지원국가로 선정되어 예산 규모가 큰 사업의 보고서가 높은 평가를 받았다. 한편, 다년간 KSP를 수행한 국가일수록 평가점수가 낮게 나타나고 있는데, 이는 특정 국가에서 과도하게 장기간 사업을 수행할 경우 품질관리에 더욱 유의할 필요가 있다는 점을 시사한다. 본고는 KSP 정책자문보고서에 대한 종합적 평가와 심층적인 분석을 실시한 국내의 첫 연구로, 본고를 통해 정성적인 평가지표 개발, 성과중심관리체계 구축 등 KSP 사업의 내실화에 기여하고 지식공유사업의 학술적 발전에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

핵심주제어: 경제발전경험 공유사업, 국제개발협력, 공적개발원조, 개발사업 평가, 정량분석

경제학문헌목록 주제분류: O19, O20

* 이 논문은 기획재정부의 재정 및 사업 지원으로 수행한 KSP 보고서 평가결과를 바탕으로 재구성하고 보완하여 작성한 것으로, 논문에 포함된 모든 내용은 저자들의 개인적 견해이며, 기획재정부 또는 한국개발연구원의 공식 의견이 아님을 밝힙니다.

** 공동저자, 한국개발연구원 국제개발협력센터 전문연구원, 전화: (044) 550-4287, E-mail: nykang@kdi.re.kr

*** 주저자, 한국개발연구원 국제개발협력센터 전문연구원, 전화: (044) 550-4085, E-mail: kyungksj@kdi.re.kr

**** 공동저자, 한국개발연구원 국제개발협력센터 연구원, 전화: (044) 550-4285, E-mail: inhae.noh@kdi.re.kr

***** 교신저자, KDI국제정책대학원 교수, 전화: (044) 550-1062, E-mail: wooksohn@kdischool.ac.kr

논문투고일: 2015. 8. 29 수정일: 2015. 10. 8 게재확정일: 2015. 10. 30

I. 연구의 배경

지식공유에 대한 관심의 배경에는 지난 30년간 지속된 실물지원과 물자지원에도 불구하고 개발도상국의 여건이 크게 개선되지 않았다는 원조 피로(aid fatigue) 및 효과성(effectiveness)에 대한 국제 사회의 회의를 들 수 있다. 또한 원조의 성패가 수원국의 거버넌스, 제도에 의해 크게 영향을 받는다는 공감대가 지속적으로 형성되며(Burnside Dollar, 2000; Burnside Dollar, 2004), 지식공유를 통한 수원국의 역량개발이 중요하게 된 점도 있다.

국제개발 사회에서 개발도상국의 효과적인 개발을 위하여 지식과 경험의 공유를 강조함에 따라 한국 정부도 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, 이하 KSP)을 적극적으로 수행하고 있다.¹⁾ 한국개발연구원(Korea Development Institute, 이하 KDI)의 국제개발협력센터(Center for International Development, 이하 CID)에서는 KSP 사업수행총괄기관으로서 한국의 개발경험을 협력국의 수요와 여건에 맞춘 맞춤형 정책자문 및 연수 프로그램을 운영하고 있다.

KSP는 기존의 금융지원, 물적 공여, 기술지원 등 원조의 한계를 넘어 협력대상국과 한국이 공동의 이익을 창출할 수 있는 국제개발협력 사업으로, 수원국 주도(demand-driven), 정책중심(policy-oriented), 참여형(participatory), 통합(integrated)적 프로그램이다. 특히, KSP는 우리나라의 대표적인 국제개발협력 프로그램으로서 협력대상국의 경제·사회 발전뿐만 아니라 한국과의 우호적인 경제협력 기반 구축에 기여를 목적으로 하는 프로그램이다. KSP 협력국 선정 시 고려하는 기준 중의 하나가 ‘경제 효과성’이라는 점은, KSP 사업이 기획 단계부터 한국 경제에 미치는 파급력을 감안하고 있다는 점을 시사하고 있다. 결론적으로 KSP는 한국 개발경험을 토대로 하는 정책 컨설팅 사업으로, 정부의 대외정책, 기업의 세계화 전략 및 국내 기관의 국제협력 사업과 연계시키는 국제협력을 추구하는 동시에 한국의 국가 위상 제고를 목적으로 하는 중요 정책사업이라고 할 수 있다.

KSP는 한국의 발전경험을 기반으로 한 무형의 정책자문 중심 지식공유사업

1) KDI는 협력국이 제시한 주제를 대상으로 정책자문사업을, KDI국제정책대학원은 우리나라의 발전경험 중 모범적인 주제들을 선정하여 이를 체계적으로 정리하는 모듈화 사업을, 한국수출입은행은 국제기구와 공동으로 협력국에 대한 컨설팅 사업을 각각 수행하고 있다.

이라는 특징이 있다. 타 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 사업과는 달리 KSP의 결과물은 보고서의 형태로 나타나며, 이 보고서는 정책연구, 정책자문, 역량배양, 사업결과 공유 등으로 구성되어 있다. KSP 정책자문보고서를 KSP의 산출물(output)로 명확하게 설정할 수 있는 반면에, KSP의 결과(outcome) 또는 효과성은 측정하기 매우 어려워 현재 사업에 대한 목표, 그리고 달성 여부를 파악할 수 있는 지표 등의 설정이 불분명한 실정이다. 이러한 목표 설정의 부재 또는 혼재로 인해 그 동안 KSP에 대한 일관적인 평가가 제대로 이루어지지 않았다.

또한 기존의 연구를 보더라도, 국제개발협력 분야의 평가와 관련된 연구는 다양한 형태로 존재하지만 KSP 평가와 관련된 연구는 찾아보기 힘들다. 대표적인 국제개발협력의 지속 가능성 및 평가 관련 연구는 SIDA(2012), DFID(2014), 김태진·황석준(2015), 홍재환(2012), 홍은표·연경심(2014), Hoa(2007), Young, Shaxson, Jones, Datta, and Cassidy(2014) 등으로, 개발협력사업 평가에 대한 연구는 국내외로 활발히 진행되고 있다.

반면에 KSP에 대한 학술적 연구는 부족한 실정이며 기존의 선행 연구는 모두 KSP와 지식공유사업을 소개하는 정도에 머무는 등 다양성이 결여되어 있다. 대표적 연구 사례로는 KDI and World Bank(2011)가 있는데 이는 한국의 도미니카 공화국과 몽골과의 KSP, 세계은행의 남남협력 프로그램을 비교하여 지식과 역량 강화의 관계를 파악하는 데 초점을 맞추었다. Lim(2010)은 한국의 KSP를 포함한 다양한 선진 기관들의 지식공유사업 내용을 설명하는 정도이며 이에 관한 체계적인 분석은 존재하지 않는다. 광재성(2013)은 기존의 유사한 지식공유사업 사례조사를 통해 개발 컨설팅이라는 큰 틀 안에서 DEEP(Development Experience Exchange Partnership)을 기획하고 정의하는 데 국한된다는 점에서 한계를 가진다.

이처럼 KSP에 대한 평가 및 이와 관련된 연구가 부족한 가운데, 본 연구는 2004년 KSP 사업 착수 이후 최초로, KSP의 산출물인 KSP 정책자문보고서에 대한 외부 전문가 평가를 실시하고 평가결과에 영향을 미치는 중요한 요인들, 특히 공급측 요인을 중점적으로 분석하였다. 이를 통해 KSP 보고서의 품질 관리와 동시에 지식공유사업 평가 연구에 학술적으로 기여하고자 하며 본 연구는 다음 세 가지 연구 목표를 지닌다.

첫째, 현재까지 발간된 KSP 정책자문보고서에 대해 체계적이면서 종합적인 평가 및 분석을 목적으로 한다. 분석에 앞서 그간의 정책자문보고서 품질에 대

한 평가가 선행되어야 하는 바, 본 연구에서는 2004년부터 2013년까지 총 125개국 대상 543개 주제에 대해 발간된 KSP 정책자문보고서에 대하여 다방면으로 외부 전문가 평가를 실시하였다.

둘째, KSP 정책자문보고서의 평가점수와 이에 영향을 줄 수 있는 주요 변수와의 상관관계를 분석하여 보고서 품질 개선과 관련된 시사점을 도출한다. 특히, 공급 측면의 개선사항을 점검함으로써 보고서 품질 향상을 유도하고, 평가 결과를 연구진 선정 단계에서부터 반영하여 궁극적으로 보고서의 품질 관리를 강화하고자 한다.

셋째, KSP 정책자문보고서에 대한 종합적 평가와 심층적인 분석을 최초로 실시하여 정책적·학술적 시사점을 도출한다. 평가결과를 시작으로 정성적인 평가지표 개발, 성과중심 관리체계 구축 등을 통해 사업 측면에서는 KSP 내실화에 기여하고 학술적 측면에서는 지식공유사업 연구에 대한 관심을 환기시켜 KSP의 학술적 발전에 기여하고자 한다.

이 논문은 다음과 같은 순서로 구성되어 있다. 제Ⅱ절에서는 KSP 보고서 평가방법에 대해 기술하여 평가대상, 기준 및 절차에 대해 구체적으로 살펴본다. 제Ⅲ절에서는 평가결과에 대한 연도별·지역별·분야별 통계를 분석함으로써 주요 변수의 기초 통계를 점검하고, 제Ⅳ절에서는 KSP 보고서에 영향을 줄 수 있는 요인에 대해 회귀분석을 수행한다. 마지막으로 제Ⅴ절에서는 제Ⅲ절과 제Ⅳ절의 분석결과를 이용하여 결론 및 시사점을 도출하고, 본 평가결과를 바탕으로 향후 KSP 정책자문사업의 품질 개선에 기여할 수 있는 방안을 제안하고 있다.

II. 평가방법

1. KSP 개요

KSP 사업은 협력대상국 경제정책의 개발, 집행 및 법적·제도적 장치의 마련을 지원하고 사업의 결과를 유·무상원조 사업 등과 연계함으로써 협력대상국의 경제·사회 발전을 체계적이고 지속적으로 지원하는 사업이다. 또한 정부의 대외정책, 기업의 세계화 전략, 그리고 국내 기관의 국제협력사업과 연계하여 사업의 통합적 효과성을 높이고 한국의 국제적 위상 제고와 협력대상국과의 관

〈표 1〉 KSP 사업의 예산, 투입 인력(연구진 수), 대상국가 추이²⁾

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
예산규모 (억 원)	10	10	8	15	25	50	73.5	100	161	161	613.5
투입 인력	11	10	10	22	28	55	79	108	139	144	606
대상국가 수	2	2	4	5	8	11	15	26	33	35	141

자료: 한국개발연구원, 『KSP 10년사』, 서울: 기획재정부, 2015.

계 심화를 목적으로 수행되는 중요한 경제정책사업이다.

우리나라는 경제협력개발기구 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee, 이하 OECD-DAC) 가입 이후 한국형 ODA의 발전을 위한 노력을 경주하고 있으며, ODA는 기획재정부와 외교부의 주력사업으로 시행되고 있다는 점에서 한국 경제와 밀접한 관련이 있는 국정 과제이다. 우리 정부는 ODA 예산을 2015년까지 GNI 대비 0.25%까지 높인다는 계획을 세웠다. 그 결과 ODA 규모는 2014년 기준 18억 5,000만 달러를 달성하였으며, 특히 최근 5년간 ODA 예산 증가율은 17.8%로 OECD-DAC 회원국 중 1위를 기록하는 등(OECD-DAC 회원국 평균 증가율은 2.3%) ODA 확대에 대한 정부의 의지가 확고하다고 할 수 있다.

이러한 ODA 예산규모 확대 추이와 맞물려, 괄목할 만한 경제발전을 이루고 2008년 글로벌 금융위기를 무난하게 지나간 한국의 정책 사례에 대해 협력국의 관심이 점차 증대되면서 KSP 사업은 2010년을 기점으로 급속히 증가하였다.

2004년 2개국 11개 정책자문 과제로 시작한 KSP는 2013년 35개국 144개 정책자문 과제에 달하는 규모로 성장하였으며, 예산도 2004년 10억 원에서 2013년 161억 원으로 크게 증가하였다.

사업 내실화 측면에서도, KSP 사업은 지속적으로 제도 및 사업추진 체계를 정비하여 왔는데, 사전수요조사(2008), 중점지원국제도(2009), 홈페이지 구축(2009), 현지전문가제도(2010), 사업관리 외주위탁(2010), 수석고문제도(2011), 사전점검회의(2011), 모니터링 및 평가(2011), 대학생 참여제도인 Young KSPians

2) 〈표 1〉은 KSP 정책자문사업을 기준으로 작성되었다. 투입 인력은 주제별 연구진 1인을 기준으로 작성되었으며, 필요에 따라 추가 연구진이 배정된 경우와 협력국의 현지전문가를 포함할 경우 투입 인력은 2배까지 늘어날 수 있다. 투입 인력에는 KSP 사업을 주관하여 진행하는 연구원이 제외되어 있는데, 참고로 이 사업을 주관하는 KDI의 CID 인력은 2011년 17명(정규 7명)에서 현재 56명까지 크게 증가하였다.

(2012), 지역별 세미나(2012), 전문가선정협의회(2014), 발간위원회 심의제도(2014) 등이 그것이다. KSP 사업의 규모 확대 및 다양한 제도 시행으로 본 사업의 효과성 및 제도적 발전을 도모한 것으로 평가할 수 있다.

2. 평가대상

연구대상은 KSP 사업 중 CID에서 총괄한 양자 간 KSP의 정책자문보고서이다. 1개의 정책자문보고서는 국가별로 2~9개의 주제 보고서로 이루어지며 각 주제 보고서는 별개의 연구진이 집필한다. 따라서 평가는 개별 주제 보고서를 대상으로 하였다. 정책자문사업이 도입된 2004년부터 2013년까지 발간된 KSP 정책자문보고서의 총 주제 수는 606개이며 이 중 연구 성과 측정이 어려운 국가 개황, 총론, 출판되지 않은 연구물, 국문 보고서만 있는 연구물, 연수결과 보고서를 제외한 543개(전체의 89%)의 독립적인 정책자문 주제 보고서를 대상으로 평가를 실시하였다.

KSP 정책자문보고서가 협력국의 특정 주제에 대한 자문수요를 기반으로 한다는 점을 감안하면, 최종 결과물이 지역 전문성과 주제 전문성이 있는지를 확인하는 것이 중요하다. 이에 전체 연구대상 보고서를 지역 특성에 따라 아시아, 중동·아프리카, 중남미, CIS·유럽 등 총 4개 지역으로 분류하였다.³⁾ KSP 전체 대상국가의 지역별 분포를 살펴보면 아시아 지역이 35%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 중동·아프리카 지역도 31%로 상당히 높은 비중을 보이고

〈표 2〉 연도별 KSP 국가, 주제 및 평가대상 보고서

구분		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
전체	국가 수 (개)	2	2	4	5	8	11	15	26	33	35	141
	주제 수 (개)	11	10	10	22	28	55	79	108	139	144	606
평가대상 보고서	국가 수 (개)	2	2	2	3	6	8	14	25	32	31	125
	주제 수 (개)	11	10	8	14	24	38	76	101	126	135	543

3) 상기 4개 지역 구분을 토대로, CID의 조직도 아시아팀, 중동·아프리카팀, 중남미팀, CIS·유럽팀으로 구분하여 운영되고 있다.

〈표 3〉 평가대상 보고서의 연도별·지역별 분류

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
아시아	1	1	1	0	0	3	5	8	10	9	38
중동·아프리카	0	0	1	2	2	2	5	9	11	7	39
중남미	0	0	0	0	1	0	1	6	7	9	24
CIS·유럽	1	1	0	1	3	3	3	2	4	6	24
총계	2	2	2	3	6	8	14	25	32	31	125

〈표 4〉 평가대상 보고서의 연도별·분야별 분류

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
거시정책	3	2	6	0	0	4	9	14	13	14	65
경제개발	1	0	0	1	4	4	12	7	6	8	43
산업정책	3	2	0	3	6	6	16	14	23	20	93
과학기술	0	1	0	0	3	2	12	11	10	15	54
재정	0	1	2	1	0	5	9	12	15	19	64
국토개발	0	0	0	0	1	0	1	12	10	17	41
농촌개발	0	0	0	0	6	5	1	11	9	8	40
국제경제	3	0	0	3	2	4	4	7	3	11	37
교육	0	0	0	1	1	0	3	2	3	1	11
노동	1	1	0	2	0	4	2	3	13	5	31
문화·체육·관광	0	0	0	0	0	0	0	2	3	2	7
보건·복지	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
행정	0	3	0	3	0	0	1	3	12	10	32
환경	0	0	0	0	1	4	6	3	5	4	23
총계	11	10	8	14	24	38	76	101	126	135	543

있으며, CIS·유럽 지역은 18%, 중남미 지역이 16%의 비중을 나타내고 있다. 〈표 3〉은 연도별·지역별 평가대상 보고서 분포를 나타내고 있다.

또한 CID 내부에서 사용 중인 KSP 분류표에 따라 연구대상 보고서를 〈표 4〉와 같이 총 14개의 분야로 분류하였다.

3. 평가기준

한국 ODA의 총괄 및 조정기구인 국제개발협력위원회에 따르면 한국의 국제개발협력 사업의 평가는 OECD-DAC에서 제시하는 5대 평가기준인 적절성(Relevance), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 영향력(Impact), 지속 가능성(Sustainability)을 준용하고 있다.⁴⁾ 구체적으로 살펴보면 적절성은 협력국의 개발 필요 및 개발정책의 우선순위와 한국 정부의 정책 우선순위 및 개발 과제의 부합 정도를 평가하는 항목이고, 효율성은 국제개발협력 사업의 지원규모(투입자원) 대비 지원성고가 경제적 의미에서 얼마나 효율적인지 나타내는 지표로 경제적 평가방식을 통해 측정된다. 또한 효과성 항목에서는 평가대상이 초기에 수립한 목표를 얼마나 달성했는지를 사업 초기에 설정된 객관적 평가기준에 따라 평가하고, 영향력 항목에서는 완료되거나 수행 중인 사업이 협력국의 사회, 경제, 환경 등에 직·간접적으로 미친 긍정적 또는 부정적 효과를 평가한다. 마지막으로 지속 가능성 부문에서는 사업종료 이후의 사업효과 및 혜택의 지속 가능 여부와 규모를 평가한다.

KSP가 통상적인 ODA 사업을 넘어선 새로운 형태의 경제협력 프로그램임을 고려하여, 현재 KSP 평가에는 OECD-DAC의 평가기준을 일부 수정한 4대 평가기준을 활용하고 있다. 4대 기준은 부합성(alignment), 체계성(structure), 주인의식(ownership), 합목적성(consistency)으로 구성된다. 먼저 부합성은 사업 대상국의 개발 목표 및 전략에 부합하는 정도와 정책제언이 실제 현지 상황과 부합되는지 여부를 평가하는 항목이다. 체계성은 KSP 사업활동 및 진행과정이 사업의 주요 목표를 달성할 수 있는 방향으로 체계적으로 기획 및 구성되었는지 평가하는 항목이다. 주인의식은 OECD-DAC 기준 중 지속 가능성과 대응되는데 이는 KSP 사업수행 과정에서의 대상국의 참여도 및 협력도 등을 평가하는 항목이다. 마지막으로 합목적성은 사업기획 단계에서 계획된 목적 및 목표의 달성 정도와 정책도입 및 지속 가능성 여부 등의 사업효과를 평가하고 이를 통해 협력국 개발에 KSP 사업이 기여한 정도를 확인하는 항목이다.

그러나 위의 기준은 사업준비 단계, 사업수행 단계, 사업 마무리 및 평가 등 프로그램 전반에 대한 평가기준이다. 따라서 KSP 정책자문보고서 평가를 위해

4) OECD-DAC 평가기준은 상당수의 국제개발협력 기관이 평가 및 모니터링 시 준용하여 활용하고 있으며, 그 구체적 기준 및 활용 등에 관하여는 OECD(1986), OECD(1991), OECD(2000)를 참조하기 바란다.

〈표 5〉 KSP 사업 평가기준

KSP 평가기준	해당 OECD-DAC 평가기준
부합성	적절성
체계성	적절성, 효과성, 효율성
주인의식	지속 가능성
합목적성	효과성, 영향력, 지속 가능성

자료: CID 내부 자료 및 OECD(1986), OECD(1991), OECD(2000)를 바탕으로 저자가 재구성함.

보고서라는 최종 결과물에 중점을 두고 이와 관련되는 항목을 중심으로 축약된 평가기준을 구성하였다. 다시 말해, 기존 KSP 사업 평가기준을 근간으로 하되, KSP 보고서 발간위원회의 심사항목과 KDI 연구보고서 발간위원회 운영 요강을 참고하여 평가지표를 최종 확정하였다.

본 연구에서는 정책자문사업의 최종 결과물인 보고서 평가에 초점을 맞추기 위해 위에서 설명한 KSP 평가기준을 일부 보정하여 KSP 사업과의 부합성, 정책제언의 수용성(Acceptability), 보고서의 체계성을 3대 평가기준으로 사용하였다. 먼저 부합성은 KSP의 사업특성을 반영하여 보고서 내용이 한국의 발전경험을 기반으로 협력국의 수요에 부응하는지 여부를 평가하는 항목으로, 기존 KSP 평가기준의 부합성에 상응한다. 수용성은 KSP의 컨설팅적 요소를 측정하기 위함으로, 정책제언의 구체성 및 실현 가능성을 평가하기 위한 항목이다. 이는 기존 KSP 평가기준의 부합성과 합목적성의 일부 항목을 차용하여 구성되었다. 마지막으로 체계성은 연구 결과물인 정책제언 보고서가 체계적으로 집필 및 구성되었는지 살펴보기 위한 항목이다. 이는 KSP 사업의 전체 과정별 투입이 적절하게 이루어졌는지 평가하기 위해 사용한 기존 KSP 평가기준의 체계성과는 상이하다고 할 수 있다. 이와 더불어 본 연구가 공급자 측면에 초점을 맞추어 수행한 평가이기 때문에 수요자측 투입을 측정하기 위한 평가기준인 주인의식 항목은 평가항목에서 제외되었다. 수립된 3대 기준을 바탕으로 다음 〈표 6〉과 같이 세부 평가항목을 구성하였다.

여기서 한 가지 짚고 넘어가야 하는 것은, KSP 사업 평가에서는 정책자문보고서에 대한 평가 못지 않게 정책자문보고서의 내용이 협력국들의 정책에 얼마나 반영되었는지 평가하는 것도 중요하다는 점이다. 즉, 자문의 정책화를 통한 협력국 경제에 대한 기여 여부가 KSP 사업의 효과로서 평가되어야 한다. 이 점에 주목하여 KSP 사업 수행기관에서는 지속적인 사후 모니터링을 통해 우수

〈표 6〉 정책자문보고서 평가기준

평가기준	세부 평가항목
부합성	협력국의 정책수요, 문제점, 현안, 기대효과 등에 부합하는 분석이 제시되었는가?
	한국 또는 해외 사례 검토가 현지의 특수성에 맞게 제시되어 있는가?
	해당 주제에 대한 자문을 위해 제공한 한국의 발전경험은 대상국의 개발목표 달성에 적합한 것이었는가?
	연구·자문 내용은 대상국이 개발목표를 달성하는 데 있어 적합한가?
수용성	국별 현황 소개에 그치지 않고, 구체적인 정책제언의 비중이 충분한가?
	정책자문 내용이 현지에서 가시적인 성과를 도출할 가능성이 있는가?
	정책자문 내용은 협력국 개발목표 달성을 위한 실질적 전략수립과 접근방향 제시 등에 기여하는가?
체계성	정책제언을 도출하기 위해 보편·타당한 연구방법을 활용하였는가?
	연구물은 논리적 순서에 따라 체계적으로 구성되어 있는가?
	연구 수행 시 활용한 자료, 통계치 등은 효율적으로 구성·제시되었는가?
	정책자문 내용은 대상국의 이해를 도모하기 위해 명료하게 전달되었는가? (영어 구사력 등)
	관련 문헌과 자료의 신뢰성이 높은가?(자료의 충실성 등)
다양한 자료를 활용했는가?	

자문사례를 발굴하고 있는데, 문제는 이러한 정책도입 여부에 대한 평가가 자문보고서 발간 후 상당한 시간이 지나서야 확인이 가능하다는 점이다. 따라서 이번 평가에는 정책도입 여부에 대한 평가를 평가항목으로 포함할 수 없었다. 그러나 〈표 6〉의 평가기준 중 부합성과 수용성 항목의 세부 평가항목에서, 정책도입 여부는 아니지만 정책도입 가능성에 대한 평가는 간접적으로 수행하고 있다.

각 평가위원은 보고서별 부합성, 수용성, 체계성을 각각 A+, A, B, C, D의 5개 척도로 평가하였다. 다만 본 평가가 보고서의 품질 관리 측면에 중점을 두고 있으므로 체계성에 2배의 가산점을 주었다. 따라서 평가항목별 가중치는 부합성 25%, 수용성 25%, 체계성 50%로 설정하였다.⁵⁾

5) 체계성보다는 부합성·수용성에 대한 평가지표가 더욱 중요할 수 있다는 의견이 있을 수 있으므로, 체계성 33%, 부합성·수용성에 66%의 비중을 두어 분석을 수행하였다. 이 결과도 전체 평가결과(〈표 11〉 참조)와 비교할 때 계수(coefficient)의 크기나 통계적 유의성에서 크게 다르지 않은 것으로 나타났다.

기준별 가중치를 적용하여 만점을 10점으로 하되, 보고서별로 주제전문가, 지역전문가, 개발협력전문가 3인의 평가결과를 취합하였다. KSP 정책자문보고서가 주제별 전문성을 기반으로 한 보고서라는 점을 감안하여, 주제전문가의 점수는 2배를 부여하여 20점, 지역전문가는 10점, 개발협력전문가는 10점으로 산정하였다. 따라서 한 개의 보고서가 획득할 수 있는 최종 만점 점수를 40점으로 보고, 이에 따라 최종 평가결과를 도출하였다.

4. 평가절차

평가대상 보고서 양이 방대하여 4차에 걸쳐 평가를 실시하였다. 보고서 분류에 따라 주제전문가와 지역전문가를 평가위원으로 섭외하였으며 KSP가 개발협력사업임을 감안하여 개발협력전문가도 평가위원단에 포함하였다. 총 47인의 평가위원(회차별 중복참여 제외)이 평가에 참여하였으며 소속별로는 학계 30명, 연구소 15명, 공공기관 2명으로 집계되었다.⁶⁾ 평가위원은 평가를 위해 마련된 별도의 공간에서 보고서 저자의 이름과 소속 기관 등의 개인 정보가 삭제된 영문 정책자문보고서와 <표 6>에서 제시한 세부 평가항목으로 구성된 평가지를 제공받았다. 주제전문가는 국가와 관계 없이 주제별로 구분된 보고서를 제공받았으며, 지역전문가와 개발협력전문가는 주제와 관계 없이 지역별 보고서를 제공받았다. 평가에는 총 18일간 430시간, 1개 주제 보고서당 평균 48분이 투입되었다.

평가의 객관성 및 공정성을 최대한 확보하기 위해 몇 가지 방안을 마련하였다. 자문보고서 한 편당 평가위원을 주제·지역·개발협력전문가 각 1인씩, 총 3인이 배정되도록 하고, 평가위원들 간의 평균점수 차이가 많이 나는지 등을 확인하여 보정하였다. 또한 평가위원이 주제 보고서의 저자인 경우에는 해당 회차 평가위원에서 배제하고, 각 심사위원별로 분리된 장소에서 독립적으로 심사하도록 하였다.

6) 평가위원들의 선정은 10년간 KSP 사업을 진행하며 축적한 3,000여 명의 인력풀인 「KSP 전문가 DB」를 참고하여 각계 전문가·경험자 위주로 선발하였다. 선발 시 객관성을 유지하기 위해 KSP 유·무 경험자 비율을 고려하였으며 KSP 정책자문보고서가 영문인 만큼 평가위원의 언어능력 고려, 박사학위 수여 여부 등을 종합적으로 고려하여 선정하였다.

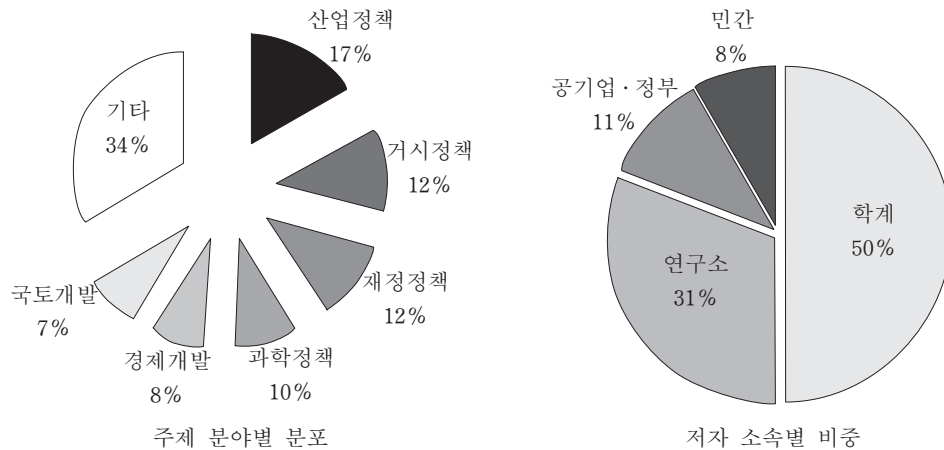
Ⅲ. 평가결과

본 평가는 2004년에서 2013년까지 10년간 수행된 KSP 사업을 통해 발간된 총 45개 국가의 543개 주제 보고서를 대상으로 진행되었다. KSP 정책자문보고서 주제별 분포를 살펴보기 위해 총 543개 주제를 CID의 내부 분류기준에 따라 14개 대주제로 분류하였다. 그 결과, 산업정책이 17%로 가장 높은 비중을 보였으며, 거시정책과 재정정책도 각 12%로 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 과학정책 역시 10%로 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 보고서 저자가 속한 소속 분포를 보면 학계인 경우가 50%로 가장 많고 연구소 소속은 31%, 공기업 및 정부소속은 11%, 민간기업 소속은 8%의 비중을 보이고 있다.

KSP 보고서 평가점수에 대한 주요 변수의 기초 통계를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 연도별 통계를 보면 총점기준으로 2004~2013년 기간의 전체 평균은 40점 만점에 25.5점이다. 전체 기간 중 2007년이 23.5점으로 가장 낮은 점수를 보이고 있고 2010년 이후 지속적으로 증가하여 2013년 27.0점으로 최고 점수를 나타내고 있다.

지역별 통계를 살펴보면 아시아 지역이 26.3점으로 가장 높은 평균 점수를 보였다. 중남미 지역은 25.4점, CIS·유럽 지역이 25.1점수를 보였으며 가장 점수가 낮은 지역은 25.0점의 중동·아프리카 지역이다.

KSP 정책자문사업의 전체 주제에 대한 14개 분야별 통계 가운데 전체 비중



〈그림 1〉 정책자문보고서 주제 분야별, 저자 소속별 분포

〈표 7〉 연도별 통계

연도	평균	표준편차	최댓값	최솟값	평균 점수차이
2004	24.6	4.8	33.0	16.0	0.269 (0.221)
2005	24.6	2.5	28.0	21.0	0.323 (0.273)
2006	24.2	3.1	28.5	19.5	-0.0889 (-0.067)
2007	23.5	3.8	29.0	17.5	-0.776 (-0.731)
2008	25.1	5.0	33.0	14.0	0.807 (0.862)
2009	25.3	4.3	33.0	16.0	1.026 (1.340)
2010	24.3	3.6	32.3	16.9	기준그룹
2011	24.5	2.6	32.1	17.9	0.240 (0.512)
2012	26.1	3.1	34.3	17.6	1.819*** (3.801)
2013	27.0	3.6	36.2	16.9	2.734*** (5.329)
전체	25.5	3.6	36.2	14.0	

주: 1) 지역별 평균차이의 귀무가설은 해당 연도의 평균-기준 연도(2010년)의 평균=0임.

2) ***, **, *로 표시된 추정계수는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄.

3) 괄호 안은 t -value.

상위 6개 주제에 대한 기초 통계를 보면, 산업정책이 가장 높은 점수를 보이는 가운데, 기타 분야를 제외하면 과학기술 분야가 가장 낮은 평균점수를 보이고 있다.

〈표 8〉 지역별 통계

지역	평균	표준편차	최댓값	최솟값	평균 점수차이
아시아	26.3	3.1	34.7	18.5	1.169*** (2.774)
중동·아프리카	25.0	3.9	36.2	14.0	-0.166 (-0.335)
중남미	25.4	3.4	34.3	16.9	0.319 (0.593)
CIS·유럽	25.1	3.8	33.0	16.0	기준그룹
전체	25.5	3.6	36.2	14.0	

주: 1) 지역별 평균차이의 귀무가설은 해당 지역의 평균-기준 지역(CIS·유럽)의 평균=0임.
 2) ***, **, *로 표시된 추정계수는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄.
 3) 괄호 안은 *t*-value.

〈표 9〉 분야별 통계

분야	평균	표준편차	최댓값	최솟값	평균 점수차이
거시정책	25.4	3.7	32.8	17.9	-0.400 (-0.757)
경제개발	25.0	5.2	36.2	14.0	-0.0830 (-1.231)
산업정책	26.7	3.0	33.8	18.8	0.875** (2.010)
과학기술	24.6	3.0	31.2	19.2	-1.235** (-2.286)
재정	24.8	3.2	30.9	16.0	-1.050** (-2.053)
국토개발	24.5	3.1	32.1	16.9	-1.349** (-2.206)
기타	25.8	3.6	34.7	16.0	기준그룹
전체	25.5	3.6	36.2	14.0	

주: 1) 주제별 평균차이의 귀무가설은 해당 분야의 평균-기타 분야의 평균=0임.
 2) ***, **, *로 표시된 추정계수는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄.
 3) 괄호 안은 *t*-value.
 4) 기타 분야에는 농촌개발, 환경, 행정, 문화·체육·관광, 국제경제, 교육, 노동, 보건·복지 등 8개 항목이 포함됨.

IV. 평가결과 분석

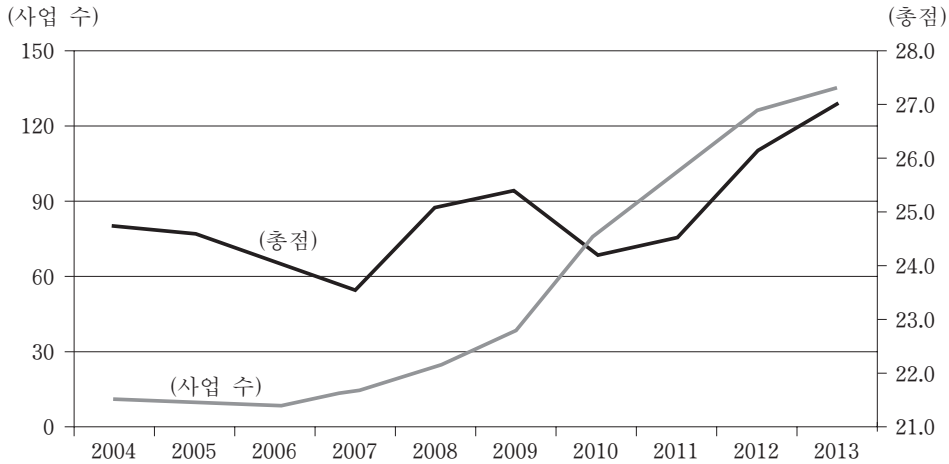
1. 변수설명

본 연구에서는 정책자문보고서의 평가점수와 이에 영향을 줄 수 있는 주요 변수의 관계를 살펴보고자 회귀분석(Ordinary Least Square)을 실시하였다. 본 연구가 KSP 정책자문보고서의 품질에 대한 공급측 요인을 점검하는 데 목적이 있으므로, 주요 변수는 정책자문 공급자 특성을 반영할 수 있는 변수로 선정하였다. 공급자 특성변수의 범위는 정책자문 수행 주체의 특성을 반영하는 변수뿐만 아니라 정책자문 수행 국가의 선정과 관련하여 공급 측면에서 통제가 가능한 변수까지 포함하였다. 공급 특성을 반영하는 변수는 더 다양할 것으로 예상되지만 통계 자료의 가용성(availability) 한도에서 가능한 한 많은 변수를 포함하였다.

공급 측면 변수로는 KSP 정책자문보고서 저자의 특성을 반영하는 변수, 정책자문 주제 선정, 정책자문 대상국가 선정과 관련된 변수 등을 들 수 있다. 먼저, 저자의 특성을 반영하는 변수로서 저자의 소속과 기존 KSP 정책자문의 저자 참여횟수를 포함하였다. 정책자문 주제 선정에 따른 변수에 대해서는 전체 543개 주제에 대해 14개 분야로 분류하였고 이 중 상위 6개 분야에 대해 더미변수를 생성하였다.

KSP 대상국가 선정과 관련된 변수의 경우 전체 대상국가를 아시아, 중동·아프리카, 중남미, CIS·유럽 지역 4개 지역으로 분류하고 이에 대해 더미변수를 생성하였다. 대상국가에 대해서는 10년 기간 동안 대상국가의 선정 빈도(frequency)를 변수로 추가하여 다년간 KSP를 수행한 국가의 경우 보고서 점수에 어떤 영향이 있는지 살펴보았다. 또한 KSP 중점지원 국가는 일반지원 국가에 비해 예산과 연구진을 1.5배 투입하고 있으며 정확한 정책수요를 반영하기 위해 부가적인 세미나를 개최하고 있는데, 이러한 제도가 보고서 점수에 어떠한 관련성이 있는지 살펴보았다. 이에 중점지원 국가 여부에 따라 더미변수를 생성하여 일반지원 국가와의 보고서 평가점수 차이를 비교하였다.

추가적인 변수로 KSP 관리의 외주 여부와 보고서 품질과의 관련성을 살펴보기 위해 KSP 외주관리에 대한 더미변수를 생성하였다. 정책자문사업 전체 수행을 외부 기관에 위탁하여 진행 완료된 보고서인 경우가 이에 해당한다.



〈그림 2〉 연도별 KSP 사업 수 및 보고서 평가점수 추이

마지막으로 KSP 정책자문사업 운영 환경에 변화가 있었던 2010년 이후와 이전의 효과의 차이를 분석에 반영하고자 하였다. 기획재정부와 한국개발연구원은 2010년부터 KSP 사업을 보다 조직적으로 운영하기 위해 예산과 인력을 충원하여 CID를 설립하였다. 〈그림 2〉를 보면 정책자문사업 수가 2009년 38개에서 2010년 78개로 2배 이상 증가하는 등 실제로 2010년 이후부터 양적으로 확장되었다. 또한 보고서 평가점수도 2010년 이후 4년 연속 증가 추세를 이어가고 있다.⁷⁾ 이러한 KSP 정책자문사업 운영 환경의 변화효과를 구분해 내기 위해 2010년 이후 기간에 대해 더미변수를 생성하였고 이전 기간과의 보고서 점수차이가 있는지 살펴보았다.

한편, 주제 보고서 1편당 예산(연구용역비)과 보고서 집필기간은 일반과 중점을 구분하지 않고 모두 획일화 되어 있어 설명변수로 사용하지 않았다. 더불어 2010년 도입된 수요측 투입요소인 현지전문인력의 보고서 집필 참여의 경우, 현지전문인력의 학력 및 경력 등의 정보가 DB화 되어 있지 않고 이들의 과업 범위가 기초 자료 수집부터 공저에 이르는 등 보고서별로 매우 상이함에 따라, 본 연구에서 일관적인 변수로 활용하기 어려운 점이 있었다. 다음 〈표 10〉은 회귀분석에 사용된 변수와 내용을 정리한 표이다.

7) 평가위원들도 지식공유사업 초기의 보고서에 비해 최근 발간보고서의 질이 더 높다고 평가하면서 KSP 보고서의 품질 제고가 실질적으로 이루어지고 있다고 평가하였다. 이는 최근 보고서일수록 주제가 구체화되어 깊이 있는 정책제언이 가능한 점도 영향을 준 것으로 보고 있다.

〈표 10〉 회귀분석에 사용된 변수

변수 설명 및 변수명	비고
아시아 더미변수 (asia)	기준그룹(CIS·유럽)
중동·아프리카 더미변수 (mid_africa)	기준그룹(CIS·유럽)
중남미 더미변수 (sth_america)	기준그룹(CIS·유럽)
저자 분야 (f1)	학계(1), 연구소(2), 공기업-정부(3), 민간(4)
저자의 중복 참여횟수 (f1_exp2)	중복 참여횟수
학계 소속 더미변수 (f1_schar)	기준그룹(정부·공기업)
연구소 소속 더미변수 (f1_research)	기준그룹(정부·공기업)
민간기업 더미변수 (f1_private)	기준그룹(정부·공기업)
산업정책_주제 (sub_indst)	전체 17.1% 차지, 기준그룹(기타 주제)
거시정책_주제 (sub_macrp)	전체 11.9% 차지, 기준그룹(기타 주제)
재정_주제 (sub_budgt)	전체 11.8% 차지, 기준그룹(기타 주제)
과학정책_주제 (sub_tech)	전체 9.9% 차지, 기준그룹(기타 주제)
경제개발계획_주제 (sub_devlp)	전체 7.9% 차지, 기준그룹(기타 주제)
국토개발_주제 (sub_nl_devlp)	전체 7.6% 차지, 기준그룹(기타 주제)
외주 여부 (outsourcing)	기준그룹(KDI 관리 보고서)
KSP 대상 국가 빈도 (freq_cty)	전기간 대상국 빈도
중점국가 여부 (focus_cty)	중점국가(1), 일반국가(0)
2010년 이후 (cid_2010)	기준그룹(2010년 이전)

2. 회귀분석 결과

KSP 보고서 평가점수에 영향을 미친 정책자문의 공급 측면 요인을 살펴보기 위해 평가점수를 종속변수로 하여 주요 공급측 변수에 대해 회귀분석을 실시하였다. 총점뿐만 아니라 부합성, 수용성, 체계성 각 평가지표별 점수에 대해서도 분석을 실시하였다. 보고서 평가점수와 주요 변수 간의 회귀분석 결과는 〈표 11〉에 정리되어 있다.

지역별 변수와 보고서 평가점수에 대한 회귀분석 결과를 보면, 아시아 지역에만 통계적으로 유의한 수준에서 점수차이를 보이고 있다. 아시아 지역은 기준그룹(reference group)인 CIS·유럽 지역에 비해 총점이 4.0% 높게 나타났으며 90% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 결과를 보이고 있다. 특히, 부합성 점

〈표 11〉 회귀분석 결과

설명변수		종속변수			
		총점 (ln_score)	부합성 (ln_algmt)	수용성 (ln_acpt)	체계성 (ln_syst)
기준그룹: CIS·유럽	아시아 (asia)	0.040** (0.019)	0.045** (0.021)	0.031 (0.025)	0.042** (0.018)
	중동·아프리카 (mid_africa)	-0.010 (0.019)	-0.003 (0.021)	-0.014 (0.026)	-0.013 (0.018)
	중남미 (sth_america)	0.000 (0.023)	0.016 (0.026)	0.017 (0.032)	-0.018 (0.023)
기준그룹: 정부·공기업	저자_학계 (f1_schar)	0.017 (0.022)	0.002 (0.025)	0.023 (0.030)	0.021 (0.021)
	저자_연구소 (f1_research)	0.023 (0.023)	0.021 (0.026)	0.022 (0.031)	0.024 (0.022)
	저자_민간기업 (f1_private)	0.021 (0.029)	0.034 (0.033)	0.039 (0.039)	0.005 (0.028)
기준그룹: 기타 주제	주제_거시정책 (sub_macrp)	-0.014 (0.022)	-0.014 (0.024)	0.011 (0.029)	-0.027 (0.021)
	주제_경제개발 (sub_devlp)	-0.038 (0.024)	-0.050* (0.028)	-0.051 (0.033)	-0.028 (0.024)
	주제_산업정책 (sub_indst)	0.035* (0.018)	0.002 (0.021)	0.026 (0.025)	0.056*** (0.018)
	주제_과학정책 (sub_tech)	-0.044** (0.023)	-0.040 (0.025)	-0.050* (0.031)	-0.043** (0.022)
	주제_재정 (sub_budgt)	-0.051** (0.021)	-0.042* (0.024)	-0.049* (0.028)	-0.056*** (0.020)
	주제_국토개발 (sub_nl_devlp)	-0.066*** (0.025)	-0.084*** (0.028)	-0.077** (0.034)	-0.053** (0.024)
저자의 KSP 참여횟수 (f1_exp2)		-0.001 (0.005)	-0.002 (0.006)	-0.004 (0.007)	0.002 (0.005)
외주 여부 (outsourcing)		-0.020 (0.015)	-0.022 (0.017)	-0.009 (0.020)	-0.025* (0.015)
2010년 이후 (cid_2010)		0.043** (0.018)	-0.018 (0.021)	0.033 (0.025)	0.082*** (0.018)
대상국가 빈도 (freq_cty)		-0.012*** (0.005)	-0.013** (0.005)	-0.010* (0.006)	-0.012*** (0.005)
중점국가 여부 (focus_cty)		0.028** (0.016)	0.029* (0.018)	0.043** (0.022)	0.021 (0.015)
Intercept (_cons)		3.226*** (0.037)	1.917*** (0.041)	1.793*** (0.050)	2.510*** (0.035)
R-Squared		0.1034	0.0674	0.0637	0.1567

주: 1) 관찰 수는 543개이며 () 내는 표준오차임.

2) ***, **, *로 표시된 추정계수는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 나타냄.

수는 4.5%, 체계성 점수는 4.2% 높았으며 높은 수준의 통계적 유의성을 보이고 있다. 이 같은 결과는 아시아 지역이 한국과 지리적으로 가까울 뿐만 아니라 문화적 유사성이 높아 수원국 정책수요의 문제의식 및 현지상황의 특수성에 대한 이해가 비교적 수월하여 정책자문보고서가 상대적으로 높은 평가를 받은 것으로 판단된다.

본 연구에서는 저자의 특성을 나타내는 변수가 KSP 보고서의 평가점수와 가장 높은 관련성을 가질 것으로 기대하였다. 그러나 예상과 달리 회귀분석 결과는 저자의 특성을 반영하는 저자 소속이나 KSP 참여횟수는 보고서 평가점수와 통계적으로 의미 없는 결과를 나타냈다. 이는 통계 자료의 한계로 인해 저자 특성을 반영하지 못하고 있기 때문으로 판단된다.

보고서 주제 분야별 변수에 대한 결과를 보면, 가장 많은 비중을 차지했던 산업정책 분야는 기준그룹인 기타 분야에 비해 총점이 통계적으로 유의한 수준에서 3.5% 높게 나타났다. 특히, 체계성 측면에서 5.6% 높은 점수를 보였으며 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 결과를 나타냈다. 반면, 과학기술 분야는 4.4%, 재정 분야는 5.1%, 국토개발 분야는 6.6% 정도로 기타 분야에 비해 모두 총점이 낮았다. 특히, 국토개발 분야의 경우 부합성은 8.4%, 수용성 점수는 7.7% 상대적으로 큰 점수차이를 보이며 낮았으며 95% 이상 높은 신뢰수준의 통계적 유의성을 보이고 있다.

분야별 변수 중에 산업화, 기업정책, 수출진흥 등을 포함하는 산업정책 분야는 한국의 경제발전을 설명하는 대표적인 주제로 현재까지 많은 연구가 이루어 왔으며 대내외적 성과 및 평가가 상당히 잘 이루어져 있는 분야이다. 또한 해당 분야의 한국 경제 발전경험 사례도 체계적으로 정리 및 축적이 되어 있어 산업정책 분야에 전문성이 드러나는 것으로 해석될 수 있다. 반면, 과학기술, 재정정책, 국토개발 분야의 경우 진행된 정책자문보고서 세부 주제의 포괄 범위가 협소하고 보편적 분석방법론보다는 개별 정책의 효과성 및 정책 적용에 중점을 두고 있어 다른 주제에 비해 효과적인 정책제언을 하기가 어려운 주제인 것으로 판단된다.

KSP 대상국가의 선정과 관련해서는 대상국가의 선정 빈도가 높을수록 총점이 1.2% 낮게 나타났으며 세부 지표별(부합성, 수용성, 적합성) 점수에서도 1% 내외로 낮았다. 한편, KSP 대상국가 중 중점지원 국가로 선정된 경우 일반대상 국가에 비해 총점이 2.8% 정도 높게 나타났으며 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 결과를 보이고 있다. 이는 협력국 측의 적극적인 협조 의지 및 관심

〈표 12〉 수요 측면 변수 고려 시 회귀분석 결과

독립변수(x)	종속변수			
	총점 (ln_score)	부합성 (ln_algmt)	수용성 (ln_acpt)	체계성 (ln_syst)
1인당 GDP (ln_pcapita)	-0.111** (0.050)	-0.096* (0.055)	-0.111 (0.068)	-0.119** (0.050)
ODA 비중(% GDP) (gni_oda)	-0.008 (0.023)	-0.019 (0.025)	-0.001 (0.030)	-0.007 (0.023)
정부부채 비중(% GDP) (gdebt)	0.002 (0.002)	0.002 (0.002)	0.001 (0.002)	0.003* (0.002)
언론자유도 (press)	-0.001 (0.009)	-0.002 (0.010)	0.001 (0.012)	-0.001 (0.009)
민주화지수 (democy)	-0.040 (0.079)	-0.039 (0.088)	-0.055 (0.107)	-0.032 (0.080)
지역더미	통제	통제	통제	통제
Intercept (_cons)	4.395*** (0.566)	3.007*** (0.625)	2.966*** (0.762)	3.742*** (0.567)
R-Squared	0.2748	0.2851	0.1849	0.2675

주: 1) 관찰 수는 73개이며 () 내는 표준오차임.

2) ***, **, *로 표시된 추정계수는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 나타냄.

을 반영하여, 전략적 협력이 필요한 국가를 대상으로 연구 주제 수를 늘리고 사업 단계를 추가함으로써 일반 사업에 비해 총예산규모가 큰 것이 보고서 품질에 긍정적 요소로 작용한 것이라 추정된다.

반면, KSP 정책자문사업 관리 측면에서 외주 기관이 관리하는 보고서의 경우 체계성 측면에서 점수가 2.5% 낮게 나타났으며 90% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 결과를 보였다.

마지막으로 정책자문사업 운영변화가 있었던 2010년 이후의 KSP 정책보고서 점수에 대한 결과를 살펴보면, 2010년 이후 보고서 점수는 이전에 비해 총점이 4.3% 높아졌으며 매우 높은 수준의 통계적 유의성을 보이고 있다. 특히, 체계성 측면은 8.2%나 높아졌음을 확인할 수 있는데 2010년은 시기적으로 KSP 예산 및 인력을 충원하여 CID가 설립되고 KSP 정책자문사업 운영의 조직화가 이루어진 시기이다. 이 시기에 KSP 운영지침을 수정 및 보완하여 사업 운영을 효율화하고자 하였으며, KSP 웹사이트 개선과 전문가 DB 관리를 위한 인프라

가 구축되었다. 이와 같은 KSP 사업의 체계적 관리 및 내실화 노력이 정책자문보고서의 품질에 긍정적인 영향을 준 것으로 보인다.

한편, 협력대상국의 특성을 중심으로 하는 수요측 변수도, 협력국의 KSP 사업에 대한 인식과 적극성이 정책자문보고서의 품질에 영향을 미친다는 점을 고려할 때 중요한 결정요인이다. 가장 중요한 것은 보고서 작성에 직접 참여하는 현지전문가의 학력, 경력 등 요인이지만 이 자료는 입수 불가능하다. 따라서 주요한 국가별 특성변수인 1인당 GDP, GDP 대비 정부부채 비중, 언론자유도, 민주화지수 등을 포함하여 분석해 보았다. 분석결과 1인당 GDP의 추정계수가 통계적으로 유의하게 음(-)으로 나타나 KSP를 수행하는 개도국의 소득수준이 낮을수록 보고서의 평가결과가 높은 경향이 있는 것으로 나타났으나 관찰 수가 73개⁸⁾로 크지 않아 큰 의미를 부여하기는 어렵다.

V. 결론 및 시사점

2004년 KSP 사업 착수 이후 10여 년 동안 규모 및 예산이 급속도로 확대되면서 정책보고서 수준 및 전과 역량, 사업운영의 효율성 등에 대한 내실화가 요구되었다. 이에 CID는 KSP 정책자문보고서 관리 차원에서 보고서 익명심사제도(referee) 시행, 발간위원회 구성 운영, KSP 사업종료 평가 및 성과 추적 등 여러 제도를 시행하였다. 하지만 그간의 평가는 주로 단편적인 사업평가에 그쳤으며 정책보고서의 품질에 대한 상대적이고 체계적인 평가는 이루어지지 않았다. KSP 사업뿐 아니라 한국의 개발협력사업은 다소 짧은 역사와 경험으로 인해 품질 관리를 위한 평가체제가 아직 정착되지 않아 관련 연구가 충분히 이루어지지 않은 점도 있다.

본 연구는 2004년 KSP 사업시행 이후 최초로, 외부 전문가 평가를 실시하고 평가결과에 영향을 미치는 중요한 요인을 회귀분석을 통하여 분석하고 있다. 지역별로는 지리적·문화적으로 유사성이 있는 아시아를 대상으로 한 보고서가 우수한 것으로 나타나 KSP 정책자문은 아시아 지역에 비교우위가 있는 것으로 나타났다. 특히, 부합성 측면에서 4.5% 정도 높게 나타나 아시아 지역일수록

8) 종속변수의 관측치는 543개이나 독립변수로 사용된 수요 측면 변수는 연도별·국가별 통계로서 회귀분석에 사용될 수 있는 관측치가 총 215개이다. 이 중 정부부채 비중 변수의 결측치가 많아 분석에 사용된 관측치가 73개로 줄어들었다.

협력국 정책수요 및 현지 특수성에 대한 높은 이해를 보여주고 있어, KSP 대상국가 선정 시 해당 국가에 대한 인지도 및 연구 축적 정도가 KSP 보고서의 품질에 영향을 줄 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

분야별로는 산업정책 주제의 보고서 점수가 높고 과학기술, 재정 및 국토개발 보고서의 점수는 상대적으로 낮게 나타났다. 협력국의 전통적 선호 주제이기도 한 산업정책 분야는 보고서의 체계성이 5.6% 높게 나타나는데, 이는 한국 산업정책의 성과 및 평가가 대내외적으로 활발한 연구가 상당히 진행되어 왔고 내용이 비교적 잘 정리·축적되었기 때문으로 볼 수 있다. 이 결과 KSP 정책자문 연구 분야의 전문성을 극대화할 수 있는 분야에 대한 주제 선정을 지향하고 동시에 전문성이 낮은 분야에 대한 역량을 제고할 필요성이 제기된다. 우리나라가 비교우위가 있는 분야를 집중적으로 활용, 제언하는 것이 효과적임을 감안할 때, 우리나라의 발전경험 중 모범적인 사례를 주제별로 정리, 집대성한 한국 발전경험 모듈화 보고서가 적극적으로 활용될 필요가 있다. 모듈화 보고서 중 정책적 제언 가치가 큰 주제에 대하여 심화 연구를 진행함으로써 한국의 정책경험이 보다 깊이 있게 전파될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 특히, 양질의 모듈화 보고서가 한국 경험 분석 파트에 충분히 활용될 수 있다면 협력국 정책제언 파트에 연구진의 역량을 더욱 집중할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

시기적으로는 조직적인 KSP 사업운영을 위해 예산과 인원을 충원하는 등 사업운영상 변화가 있던 2010년 이후 작성된 보고서가 이전 보고서보다 4.3% 높은 점수를 기록하고 있다. 조직화된 사업운영화가 보고서 품질 개선에 기여한 것으로 판단된다. 한편, KSP 대상국가와 평가점수의 관련성을 보면, 다년간 KSP를 수행한 국가일수록 평가점수가 낮게 나타나고 있는데, 이는 특정 국가에서 과도한 수준으로 장기적인 사업을 수행할 경우 신중할 필요가 있다는 점을 시사한다. 또한 중점지원 국가가 일반지원 국가에 비해 총점이 2.8% 높게 나타나고 있어 중점지원 국가 선정의 효과성이 입증되었다고 볼 수 있다. 이는 충분한 규모의 예산과 다양한 사업형태가 품질 개선과도 관련되어 있다는 점을 반증하고 있다.

분석결과를 해석함에 있어 유의해야 할 점은, 통계 자료가 입수되지 않아 보고서 품질에 영향을 주는 모든 요소를 포함할 수 없었다는 한계가 존재한다는 점이다. 특히, 평가결과에 영향을 미치는 중요한 요인인 저자의 과거 연구 실적 및 연구 역량과 같은 저자특성 변수, 현지협력국 공무원의 역량 및 현지전문가의 기여 정도 등과 같은 협력국의 정책수행 의지 등 특성 변수가 분석에서 제

외되어 있다. 뿐만 아니라 주제의 정확성, 프로젝트 소요시간 및 예산 등도 관찰이 어려워 분석에 제외되어 있다. 따라서 실증분석 결과가 통계적으로 유의하게 나타났음에도 이를 정책자문보고서 품질개선 방안에 직접 연계하여 KSP 사업대상 국가나 주제의 선정 시 일률적으로 적용하게 되는 경우, 무리한 정책제언으로 이어질 수 있으므로 실증분석 결과의 실제 적용에 있어서는 상당한 주의를 기울여야 할 것이다.

또한 KSP 정책자문보고서에 대한 평가에 협력국의 평가를 포함하는 것도 고려해야 할 사항이다. 2012년부터 KSP 사업 주체는 매 사업이 종료되는 시점에 협력국의 평가를 취합하고 있는데, 이 평가는 설문지(survey) 또는 인터뷰(interview) 형식으로 진행되어 데이터가 체계적으로 구축되어 있지 않다. 따라서 현재 정성적으로 이루어지고 있는 현지 만족도 조사 시보다 더 체계적인 지표를 사용하여 정량화하는 것을 추후 과제로 추진하여야 할 것이다.

이러한 기술적인 한계에도 불구하고 본 연구는 10년 동안 수행된 KSP 정책자문사업의 중요 결과물에 대한 최초의 정량적인 연구라는 점에서 상당한 의의가 있다. 또한 본 연구결과가 향후 KSP 정책자문사업의 공급 측면에서 품질 개선에 기여할 것으로 기대하며, 지식공유사업 평가와 관련된 연구에 대한 학계의 관심을 모으는 데도 기여할 수 있기를 기대한다. 한편, 본 평가를 수행한 평가위원들은 앞으로도 지식공유사업 정책자문보고서의 품질 개선을 위한 노력이 지속적으로 필요하며, 이를 위한 방안을 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 다수의 보고서에서 단순 병렬식으로 기술되어 있는 정책제언 파트가 발견되었으며, 이를 개선하여 단계적 정책수행 전략 또는 구체적인 액션 플랜을 제시하는 등 보고서 활용도를 향상할 수 있는 방안이 제시되는 것이 바람직하다. 또한 보고서가 기존에 수행되었던 주제인지를 명시하고, 신규 주제인 경우 도입부를 강화하여 주제의 중요성을 강조하는 반면, 유사 주제의 정책자문이 이루어진 경우에는 기존의 정책자문 내용과의 유사점과 차이점을 명확히 제시하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 보고서 작성의 가이드라인을 보다 명시적으로 제시하여, 보고서 구성, 항목별 분량의 기준과 함께 참고문헌 작성기준도 통일할 필요가 있다. 일부 보고서의 경우 일반적인 이론이 지나치게 많은 분량을 차지하고 있는데, 이는 KSP 정책자문의 목적과 부합하지 않으므로 한국의 경험과 정책제언에 집중하여 기술할 수 있도록 가이드라인을 마련하는 것이 중요하다. 또한 이번 평가에서 우수 보고서로 평가된 보고서를 참고로 제시하여 안내하는 방안도 고려해야

한다.

셋째, 협력국 상황이나 주제의 중요도 등 사업일정에 영향을 미치는 여러 요소가 충분히 고려되지 않고 단년도 주기의 일원화된 사업이 추진되고 있어 현행 제도에서는 심도 있는 연구를 수행하기 어렵다는 점이 제기되었다. 따라서 사업추진 상황에 맞추어 사업관리 일정을 유연하게 운영하는 등 양질의 보고서 작성이 가능한 여건을 조성해 줄 필요가 있다.

넷째, 지난 10년간의 KSP 정책자문이 협력국 및 주제 확대 등 사업의 양적 성장에 중점을 두었다면, 앞으로는 선택과 집중을 통해 우리가 잘 할 수 있는 정책자문 주제에 집중하여 주요 국제기구와 견주어 뒤지지 않는 양질의 정책제언을 지향하는 것이 바람직하다. 주제 선정에 있어서도 정책의 성공적 사례뿐만 아니라 실패사례도 아우르며 타 국가와 함께 공유할 만한 정책적 시사점이 있는 주제가 선정될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

다섯째, 국가, 주제 등 여러 특성을 가진 다양한 정책자문보고서를 통일된 기준으로 평가하는 한계를 보완하기 위하여 보고서의 성격에 따라 평가기준의 다원화, 세분화하는 방안을 고려해 봄직하다. 또한 보고서 작성 연구진이 사업 초기에 평가 지표를 스스로 설정하고 자가평가를 실시한 후 이를 토대로 협력국 및 총괄기관의 평가를 실시하는 등의 다면 평가방안도 제안해 볼 수 있을 것이다.

여섯째, 지식공유사업의 성과를 추적하여 적극적으로 홍보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요하다. 특히, 정책자문보고서가 직·간접적으로 협력국의 정책에 반영된 사례를 적극적으로 발굴하여 이를 성과로 관리하며, 필요한 경우 후속 연구를 통해 실질적인 정책 수립 및 집행 과정에 집중한 정책자문사업을 하는 방안도 고려할 필요가 있다고 지적하였다.

정책자문보고서의 정량분석 결과와 더불어, 이상에서 서술한 정성적 개선방안이 꾸준히 추진된다면, KSP 정책자문보고서의 수준과 함께 정책자문사업이 한 단계 도약하는 계기가 될 것으로 판단된다. 향후에도 매년 정책자문보고서가 집필되면 보고서별 평가를 실시하고, 평가의 기준과 절차도 개선하는 등 정책자문사업이 체계적으로 발전할 수 있도록 하는 노력을 기울여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 곽재성 외, 『DEEP 프로그램 발전방안 연구』, 서울: 한국국제협력단, 2013.
- 국무조정실, ODA KOREA. <http://www.odakorea.go.kr>(검색일: 2015. 5. 10)
- 김태진 · 황석준, “지속가능한 ODA 포트폴리오에 관한 연구—환경분야 ODA를 중심으로,” 『한국경제연구』 33(1), 2015, 169~189.
- 한국개발연구원, 『KSP 10년사』, 서울: 기획재정부, 2015.
- 홍은표 · 연경심, 『개발협력사업의 평가 및 성과중심관리를 위한 평가 정보의 효율적인 생산 및 관리』, 서울: 한국국제협력단, 2014.
- 홍재환, 『ODA 정책사업의 평가체계연구』, 서울: 한국행정연구원, 2012.
- Burnside, C. and D. Dollar, “Aid, Policies, and Growth,” *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000, 847~868.
- _____, “Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence,” World Bank Policy Research Working Paper 3251, 2004.
- DFID, *DFID Evaluation Strategy 2014-2019*, 2014.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/380435/Evaluation-Strategy-June2014a.pdf(accessed on 13 April 2015).
- Hoa, Tran Van, “Causal Empirics and Political Economy of Official Development Assistance and Development in Asia: The Case of Vietnam,” *The Journal of the Korean Economy*, Vol. 8, No. 1, 2007, 91~119.
- Korea Development Institute and World Bank Institute, *Using Knowledge Exchange for Capacity Development: What Works in Global Practice?*, Washington, DC: World Bank, 2011.
- Lim, Won Hyuk, *Knowledge Sharing Platform and Network for the G20*, Seoul: KDI, 2010.
- OECD, *Glossary of Terms Used in Evaluation*, in ‘*Methods and Procedures in Aid Evaluation*’, Brussels: OECD, 1986.
- _____, *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*, Paris: OECD, 1991.
- _____, *The Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms*, Paris: OECD, 2000.

Sweden International Cooperation Agency, *Looking Back, Moving Forward*, 2012.

http://www.sida.se/globalassets/publications/import/pdf/en/looking-back-moving-forward_2561.pdf(accessed on 15 April 2015).

Young, John, Shaxson Louise, Jones Harry, Datta Ajoy, and Cassidy Caroline, *RAPID Outcome Mapping Approach*, 2014.

<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9011.pdf> (accessed on 18 March 2015).

[Abstract]

Policy Implication from the Analysis of the Knowledge Sharing Program Policy Consultation

Nayun Kang* · Seungju Kim** · In Hae Noh*** · Wook Sohn****

This research is the first attempt at an external evaluation of the Knowledge Sharing Program(KSP) since its activation in 2004, focusing on its policy consultation reports, with empirical analysis on major determinants affecting the evaluation results. We find that (1) geographically, the KSP reports on Asian countries, with their regional and cultural proximity to South Korea performed exceptionally well; (2) the reports produced after the year 2010, on which organizational changes including expansion of the budget and personnel were made, show higher scores than those of the previous years; (3) “strategic” development partner countries displayed higher scores than others countries, suggesting a positive relationship between quality improvement and a sufficient budget as well as diversity in project forms; (4) countries which implemented KSP for longer periods tended to perform worse, necessitating a higher degree of caution in quality control when focusing excessively on a particular country for an extended period. These results provide a valuable contribution to existing efforts in enhancing the quality of KSP consultation in terms of its effectiveness as well as academically, through developing qualitative evaluation indicators and establishing a results-oriented management framework.

* Coauthor, Senior Research Associate, Korea Development Institute, Tel: +82-44-550-4287, E-mail: nykang@kdi.re.kr

** First Author, Senior Research Associate, Korea Development Institute, Tel: +82-44-550-4085, E-mail: kyungksj@kdi.re.kr

*** Coauthor, Research Associate, Korea Development Institute, Tel: +82-44-550-4285, E-mail: inhae.noh@kdi.re.kr

**** Corresponding Author, Professor, KDI School of Public Policy and Management, Tel: +82-44-550-1062, E-mail: wooksohn@kdischool.ac.kr

196 한국의 경제발전경험 공유사업의 정책자문보고서에 대한 평가 및 정책적 시사점

Keywords: Knowledge Sharing Program, international development cooperation,
overseas development assistance, evaluation in international development,
quantitative analysis

JEL Classification: O19, O20