

OECD DAC 동료검토의 이해 및 의의

임 소 진 (KOICA ODA연구실 상임연구원)

목 차

1. 서론
2. 동료검토란 무엇인가
3. 동료검토의 기능 및 기대효과
4. OECD DAC 동료검토
5. OECD DAC 동료검토의 교훈

1. 서론

경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, 이후 OECD)는 회원국의 경제성장과 고용확대를 통한 생활수준의 향상, 다각적이며 비차별적인 무역 및 경제체제 마련, 그리고 개발도상국(이후, 개도국)에 대한 원조지원을 목적으로 한 국제 기구이다. OECD는 제2차 세계대전 이후 유럽의 경제부흥을 위해 1947년에 설립된 유럽경제 협력기구(Organisation for European Economic Cooperation)를 개정하여 1961년에 공식적으로 출범하였다.¹⁾ 2013년 현재 OECD는 총 34개 회원국으로 구성되어 있으며, 한국은 1996년 12월에 29번째 회원국으로 OECD에 가입하였다.²⁾

1) OECD 홈페이지 (<http://www.oecd.org>)

2) 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 멕시코, 미국, 벨기에, 스위스, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 아일랜드, 에스토니아, 영국, 오스트리아, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 체코, 칠레, 캐나다, 터키, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리, 호주

한국은 OECD 회원국 가입으로부터 약 14년 후인 2010년 OECD의 하부조직 중 하나인 개발 원조위원회(Development Assistance Committee, 이후 DAC)의 24번째 회원국으로 가입하였다. DAC는 주로 선진공여국을 회원국으로 하여 개도국에 대한 원조정책 및 이행과정을 포함한 원조시스템을 담당하고 있다. DAC의 전신은 1960년에 설립된 개발원조그룹(Development Assistance Group, DAG)에서 찾아볼 수 있으며, 1961년 OECD의 공식출범과 함께 지금의 DAC으로 명칭을 개정하였다.³⁾ 2013년을 기준으로 DAC은 유럽연합(European Union, 이후 EU)을 포함한 24개 회원국으로 구성되어 있다.⁴⁾ 한국은 2010년 1월부터 공식적으로 24번째 DAC 회원국으로서 활동을 시작하였다.

OECD DAC의 모든 회원국은 ‘DAC 동료검토(Peer Review)’⁵⁾를 받게 되어 있다. 한국은 DAC 회원국으로 활동을 시작한 이래 2012년 6월 처음으로 DAC 동료검토를 받았으며, 그 결과보고서의 대중공개는 2013년 1월말로 계획되어 진행되었다. 공여국으로서의 긴 역사를 가지고 있는 다른 DAC 회원국은 DAC 동료검토에 대한 대국민 인지도가 비교적 높은 편이나, 한국은 2010년 DAC 가입 자체도 국민들에게는 생소한 내용이며 동료검토는 더더욱 잘 알려지지 못한 개념이다. 따라서 본 연구는 국제사회에서 이루어지고 있는 동료검토에 대한 전반적인 이해와 함께 OECD DAC 동료검토에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

이를 위해 본 연구는 제2장에서 일반적인 동료검토의 정의, 특징 및 평가과정에 대해 알아보았다. 제3장에서는 이러한 동료검토의 기능 및 기대효과를 분석하였다. 이러한 일반적인 이해를 바탕으로 하여 본 연구는 제4장에서 OECD DAC 동료검토에 대한 내용을 자세히 다루었으며, 제5장을 통해 OECD DAC 동료검토의 교훈 및 시사점을 제시하였다.

3) OECD DAC 공식 홈페이지 (<http://www.oecd.org/dac>)

4) 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스위스, 스웨덴, 스페인, 아일랜드, 영국, 오스트리아, EU, 이탈리아, 일본, 캐나다, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 한국, 호주

5) 한국 정부는 'OECD DAC Peer Review'를 '개발협력 정책 및 집행평가'라고 명명하고 있으나, 본 연구는 독자의 쉬운 이해를 위해 이를 간단히 'DAC 동료검토'라고 명시하는 바이다.

2. 동료검토(Peer Review)란 무엇인가

동료검토란 특정 부분에 대한 국가의 성과 또는 이행과정을 다른 국가들이 평가하는 것을 의미한다. 동료검토는 열린 대화를 통해 검토 대상국의 정책입안, 모범사례 채택, 기준 및 원칙 준수를 향상하도록 장려하는 과정이라 할 수 있다. 따라서 동료검토는 상부기관의 하부기관에 대한 평가와는 다르며, 국제기구의 국가 간 차이점을 해소하기 위한 과정과도 다르다고 할 수 있다(OECD, 2007; Pagani, 2002). 동료검토는 한 주제에 대해 여러 국가가 동시에 평가를 받는 경우도 있으나, 대부분 한 국가가 경제, 거버넌스, 교육, 보건, 환경, 에너지, 인권 분야 중 한 분야 또는 여러 분야에 관한 정책 및 이행에 대해 평가를 받게 된다(Pagani, 2002).

동료검토는 OECD에서만 시행하는 것은 아니며, 정부간 기구(Intergovernmental Organisations) 및 국제기구들도 동료검토를 시행하고 있다. 예를 들어, 국제연합(United Nations, UN)은 동료검토를 회원국의 다양한 부문에 대한 정책을 모니터링하는 방법으로 활용하고 있으며, EU는 회원국들의 국가노동시장정책 등과 같은 부문에 대한 동료검토를 시행하여 모범사례를 도출하고 동시에 동료검토를 통해 모범사례를 회원국에 전파시키고 있다. 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)는 무역정책검토메커니즘(Trade Policy Review Mechanism)을 통해 회원국들의 무역정책 및 이행과정을 동료검토의 형식으로 모니터링하고 있으며, 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)은 국가감독(Country Surveillance) 메커니즘을 동료검토의 성격을 바탕으로 시행하고 있다(Pagani, 2002).

대부분의 동료검토는 OECD DAC와 같은 '위원회(committee)' 또는 OECD DAC 원조효과작업반(Working Party on Aid Effectiveness)과 같은 '작업반(working party)'에 의해 운영되는 경우가 많다. 동료검토에 참여한다는 것은 위원회 또는 작업반의 회원 가입을 위한 조건이 될 수 있다. 따라서 위원회 또는 작업반의 회원이 된다는 것은 동료검토 평가에 협조해야 할 의무가 있다는 것을 의미하기도 한다(OECD, 2007).

동료검토의 평가자로서 참여하는 국가(lead examiners) 수는 소수로 제한되어 있으며, 평가국 이외의 위원회 또는 작업반 회원국은 동료평가 최종회의 과정에 참여하게 된다. 평가국은 순환원조시스템을 이용하여 회원국 사이에서 돌아가면서 선정된다. 그러나 때로는 평가 대상국에 대한 특별한 지식이 있는 회원국이 평가국으로 고려되기도 한다. 평가국은 주로 문서를 검토하고, 평가 대상국과 동료검토 위원회 또는 작업반 본부에서 열리는 최종회의에 참여

하게 된다. 평가국은 평가 대상국의 현지사무소를 방문하기도 한다. 평가자로 참여하는 평가국 담당자는 동료검토 평가시 공정하고 객관적이며 국가의 이해관계에 대해 독립적이며 어떠한 외부의 영향도 받지 않아야 하는 의무가 있다 (OECD, 2007).

동료검토는 주기적으로 이루어지며, 그 결과는 평가 내용의 분석 및 권고사항으로 이루어진 보고서에 제시된다. 동료검토의 절차가 정형화되어 있는 것은 아니지만, 대부분 1) 동료검토 준비, 2) 정보탐색, 3) 분석 및 보고서 작성과 같은 절차를 포함한다 (Pagani, 2002). 그렇다면 국제사회는 동료검토를 통해 과연 무엇을 기대하는 것일까? 그리고 동료검토는 과연 무슨 기능을 하는 것일까? 본 연구는 제3장에서 이와 같은 의문에 대한 해답을 찾아보고자 한다.

3. 동료검토의 기능 및 기대효과

일반적으로 동료검토는 ‘동료집단의 압력(peer pressure)’ 메커니즘을 이용하여 필요한 변화를 추구한다고 알려져 있다 (OECD, 2007; Pagani, 2002). 동료집단의 압력이란 공식적으로 제시되는 권고사항과 비공식적인 대화과정에서 발생하는 ‘설득’의 메커니즘을 포함한다 (Pagani, 2002). 그러나 동료검토는 ‘압력’ 외에도 ‘상호학습’의 기회를 제공함으로써 평가 대상국의 정책 및 이행에 변화가 가능하도록 하는 기능을 한다고 할 수 있다. 동시에 동료검토는 일종의 ‘연성법(soft law)’으로써 한 국가의 국제규범 준수를 장려하거나 강화하는데 있어서 전통적 형태의 법률 및 규제와 같은 ‘경성법(hard law)’ 보다는 더 나은 기능을 할 수 있다 (OECD, 2007; Pagani, 2002). 그 이유는 동료검토가 참가국 간 상호신뢰를 바탕으로 동등한 입장에 있는 참가자의 논의과정을 중요시하기 때문에 동료검토를 받는 국가는 평가국의 비판을 더 잘 받아들이는 경향이 있기 때문이다 (OECD, 2007; Pagani, 2002).

동료검토의 이러한 기능이 효과적으로 이용되기 위해서는 우선 동료검토의 결과가 대중에 공개되고, 정성적 평가결과 뿐 아니라 정량적 결과가 함께 수반될 필요가 있다 (Pagani, 2002). 또한 동료검토의 평가과정 및 후속조치 과정에서 가치공유, 상호믿음(mutual trust), 그리고 신뢰(credibility)가 바탕이 되어야한다. 여기서 ‘가치공유’란 동료검토 참여국이 평가 기준 및 범주에 대해 같은 시각을 가지고 있어야 한다는 것을 의미한다. 이는 동료검토 과정에서 생겨날 수 있는 불확실성 또는 정보의 역추적과 같은 비합리적 상황을 예방하기 위해 평가 기준 및 범주에 대해 공통적인 이해가 있어야 한다는 것이다. 또한 이는 참여국의 적극적인 참

여와 지원이 함께 수반되어야 한다는 것을 의미한다. 다음으로 ‘상호민음’은 동료검토 과정에서 일어나는 정보 및 문서의 공개를 위한 중요한 요소로 작용한다. 마지막으로, ‘신뢰’는 동료검토 과정의 효과성을 높이는 것 뿐 아니라 정부보고서 또는 전문가의 자문 등과 동등한 가치가 부가되기 위해 필요한 중요한 요소이다. 즉, 동료평가 및 그 과정에 대한 신뢰도의 차이에 따라 정책변화에 대한 동료평가의 영향력 및 가치가 달라진다고 할 수 있다 (OECD, 2007).

동료검토를 통해 기대할 수 있는 효과는 평가과정에 참여한 국가 및 기관들 사이에 이루어지는 원조시스템적인 정보교환, 정책결정에 대한 의견교환, 그리고 적용사례에 대한 논의 등이 과정에서 정보와 경험을 공유할 수 있다는 것이다. 또한 동료검토는 단지 평가 대상국 뿐 아니라 평가국도 동료검토 과정에서 발생하는 상호학습 과정을 통해 국가정책 및 이행과 관련된 역량개발이 가능하다는 데 그 의의가 있다 (OECD, 2007; Pagani, 2002). 그 외에도 동료검토 과정에서 일어난 대화 및 정보교환은 이후 국가 간 정책대화로 이어질 수 있으며, 평가 대상국은 동료검토를 위한 정보공개 과정에서 자연스럽게 국가정책 및 이행에 관한 투명성을 향상시키는 효과를 기대할 수 있다. 나아가 동료검토 결과에 대한 후속조치는 국제규범 및 원칙준수의 향상으로 이어진다는 효과를 기대할 수 있다 (Pagani, 2002).

동료검토는 또한 ‘제도와 기관간의 상호작용’이 가능하도록 하는 역할을 한다고 할 수 있다 (Greenwood et al., 2008; Powell and DiMaagio, 1991; Scott, 2008). 예를 들어, OECD 국제원조규범(제도)이 DAC 회원국의 국가원조정책 및 제도를 바탕으로 국제사회에서 논의 및 협의를 거쳐 형성되었다면, 역으로 이렇게 합의된 국제규범은 동료검토를 통해 국가정책 뿐 아니라 국가 내 관련조직(기관)의 정책변화에 영향을 주게 된다. 동시에 동료검토의 상호학습 과정에서 공유된 경험이나 교훈들은 새로운 국제규범의 형성 또는 기존 제도의 변화로 이어지는 상호작용이 이루어지고 있다. 이는 동료평가가 대상국가의 원조시스템의 관리방법이나 기술에 국한된 것이 아니라, 전반적인 정책과 다양한 관련 기관들의 이행과정을 동시에 평가하기 때문에 가능한 것이다.

앞에서도 언급한 바와 같이 국제기구들은 동료검토의 기능 및 기대효과를 바탕으로 회원국의 국제규범 준수를 촉구하고 있다. 이러한 국제기구의 동료검토 중 OECD DAC의 동료검토는 가장 체계적이며, 따라서 다른 국제기구의 동료검토 과정의 기준으로 이용되고 있다고 알려져 있다 (Pagani, 2002). 본 연구는 다음의 제4장에서 이러한 OECD DAC 동료검토에 대해 자세히 알아보려고 한다.

4. OECD DAC 동료검토

다른 국제기구의 동료검토와 마찬가지로 OECD의 동료검토 평가내용 역시 국제규범을 중심으로 구성되어 있다. 따라서 OECD 동료검토도 대상국의 평가시 관련 국제규범에 대한 준수여부를 모니터링하게 된다. 반면 다른 국제기구와 비교했을 때 OECD 동료검토는 동질의 성격을 가진 회원국이 가장 높은 수준의 신뢰도를 바탕으로 동료검토를 시행하고 있다고 평가되고 있다 (Pagani, 2002). 또한 OECD는 동료검토의 독립성, 투명성, 정확성, 분석의 질을 중요시하고 있으며, 동료검토 결과보고서를 대중에게 공개하는 것을 원칙으로 하고 있다 (OECD, 2007). 여러 OECD의 동료검토들이 하나의 정형화 된 기준을 가지고 운영되는 것은 아니나, 모든 OECD 동료검토는 1) 절차를 위한 제반요소, 2) 합의된 원칙들, 3) 국가 활동 평가를 위해 정해진 기준과 범위, 4) 평가를 위해 정해진 참여자들, 5) 최종 결과물에 도달하기 위한 - 절차를 포함한 - 일정한 구조적 요소를 포함하고 있다는 공통점을 가지고 있다 (OECD, 2007; Pagani, 2002).

OECD 동료검토는 크게 OECD 경제보고서(Economic Survey)로 알려진 경제개발검토위원회(Economic and Development Review Committee, 이후 EDRC) 동료검토, 환경성과 동료검토(Environmental Performance Review), DAC 동료검토로 구성되어 운영되고 있다. 이 중, EDRC 동료검토는 1961년부터 12~18개월에 한 차례씩 이루어지고 있으며, 평가 대상국의 경제동향 및 정책을 평가하고 정책적 권고사항을 제안한다. EDRC 동료검토는 OECD 회원국 이외에 러시아, 중국, 인도, 브라질도 평가대상에 포함하고 있다. 환경성과 동료검토는 약 6~7년을 주기로 준비단계, 자문단계, 평가단계의 3단계 과정으로 구성되며, 평가 대상국의 환경과 관련된 주제별 평가와 함께 이전 동료검토의 권고사항의 이행여부에 대한 평가가 함께 진행된다 (OECD, 2006; Pagani, 2002). 이와 비교하여 DAC 동료검토는 회원국의 개발협력 정책, 이행, 평가시스템의 질적 향상과 효과성 제고, 그리고 개도국에서의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발에 대한 파급효과를 최대화할 수 있는 개발 파트너십을 촉진하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 이를 위해 DAC 동료검토는 평가과정 및 권고안의 이행을 통해 회원국의 행동 변화를 촉구한다 (OECD, 2012a & 2012b). DAC 동료검토의 자세한 내용은 다음과 같다.

4.1. DAC 동료검토 과정

OECD DAC 동료검토는 4~5년을 주기로 이루어지며, OECD 개발협력국(Development Cooperation Directorate, 이후 DCD)이 DAC와 협력하여 분석작업을 지원한다 (OECD, 2012a). OECD 사무국은 해마다 약 5개국을 평가 대상국, 10개국을 평가국으로 선정하는 과정을 가진다. 평가국 선정은 평가 대상국의 원조규모와 비슷한 경우이거나 시스템이 비슷한 경우, 그리고 발전을 위해 교훈 및 경험을 공유할 수 있는가에 대한 고려를 중심으로 이루어진다. 또한 언어 및 지리적 위치도 평가 대상국과 평가국을 조합하는 요건에 포함된다 (OECD, 2012b).

DAC 동료검토 평가팀의 규모는 행정적 부담을 줄이기 위해 가능한 최소화 하는 것을 원칙으로 한다. 따라서 DAC 동료검토를 위한 평가팀은 각 평가국 대표 1인 또는 2인, OECD 사무국 담당자 3인 또는 4인으로 총 8명이 넘지 않는 범위에서 구성된다. 이 중 OECD 사무국 담당자는 인도적지원 전문가 1인을 포함하여야 하며, OECD 본부 또는 국가사무소의 상급직원이거나 DAC 대표로 구성된다. 평가팀의 모든 인원은 개발협력에 대한 유경험자로서 동료검토의 전 과정에 적극적으로 참여해야 하는 의무가 주어진다. 또한 평가팀에 참여하는 모든 개개인은 DAC을 대표하게 된다 (OECD, 2012b).

OECD DAC 동료검토의 과정은 크게 5단계로 구분할 수 있으며, 각 과정별 자세한 내용은 다음과 같다 (OECD, 2012b).

(1) 동료검토 준비 및 기획

OECD 사무국은 평가 대상국 및 평가국과의 협의하에 결과문서에 포함될 내용의 기획 및 동료검토의 시기를 결정하는 것과 같은 준비절차를 시작한다. 평가 대상국은 동료검토가 시작되기 3개월 전까지 평가 대상국의 연간통계보고서를 DCD의 통계모니터링부에 제출하고, 평가팀 방문일 한 달 전까지 40 페이지를 넘지 않는 규모의 국가메모랜덤을 OECD 사무국에 제출하여야 한다. 메모랜덤은 DAC 동료검토 안내서를 기준으로 작성하여야 한다. 평가팀은 이렇게 제출된 메모랜덤을 평가 대상국의 국가원조시스템에 대한 사전정보로 이용하게 된다. 또한 이 메모랜덤은 평가 대상국과 평가팀 간의 논의를 위한 기초자료로 이용되기도 한다.

그러나 이렇게 공식적으로 제출된 문서 외에도 OECD 사무국은 관련 정부문서, 평가보고서,

감사결과, 연구소 등의 보고서, 미디어 기사자료 등의 다양한 정보통로를 이용하여 평가 대상국의 원조시스템에 대해 사전조사를 하게 된다. 메모랜덤 및 그 외 관련 문서들은 OECD 온라인 정보시스템(On-Line Information System, 이후 OLIS)을 통해 다른 회원국에게도 공개된다.

평가 대상국은 평가팀의 방문을 위한 기본적인 비용을 ‘자발적으로’ 지원하도록 요구된다. 따라서 평가 대상국은 동료검토가 예정된 해의 연초 또는 그 이전년도에 자발적으로 기부금을 OECD 측에 제공하여야 한다. DAC 공여국이 아닌 국가들, 즉 Non-DAC 회원국들은 원하는 경우 옵서버(observer)로 동료검토 과정에 참여할 수 있으나, 이는 평가 대상국의 사전동의가 있어야 가능하다.

(2) 정보탐색, 분석 및 보고서 작성

정보탐색, 분석 및 보고서 작성은 DAC 동료검토 안내서를 따라서 이루어지게 된다. 동료검토 안내서에 제시된 평가기준 및 주요 분석내용은 본 장의 다음 절에서 자세히 다루고 있다.

정보탐색, 분석 및 보고서 작성을 위해 평가팀은 평가 대상국 및 평가대상국의 개도국 내 현지사무소 1곳을 직접 방문하게 된다. 모든 평가팀은 약 4~5일 동안 평가 대상국에 머물게 되며, 평가 대상국은 이 기간 동안의 회의일정, 숙박 및 교통 등의 모든 방문관련 지원을 책임지게 된다. 공개회의와 비공개회의는 보통 기관장이 참여하게 되며, 평가 대상국의 원조관련 정부부처 및 원조기관 뿐 아니라, 의회, 시민사회, 학회 등과의 다양한 회의가 이루어진다.

평가 대상국 내에서의 일정이 끝나면 대상국의 원조 프로그램 규모에 따라 약 1~2주간의 현지사무소 방문이 이루어지게 된다. 이 기간 동안 평가팀은 평가 대상국의 정책이 현지에서 어떻게 이행되고 있는지에 초점을 두게 된다. 그러나 현지사무소 방문은 평가 대상국의 현지 프로그램의 관련성과 효과성을 평가하거나 개별 프로젝트를 평가하는 것은 아니며, 평가 대상국의 현지시스템 및 현지에서의 교훈을 공유하고, 이러한 교훈이 다른 국가에 적용이 가능한지 여부를 살피는 과정에 가깝다고 할 수 있다.

평가팀은 현지사무소 방문기간이 끝나는 시점에 ‘주요소감(key impression)’이라는 별도보고서를 작성하게 된다. 이 보고서는 이후 동료평가 결과보고서의 ‘첨부(annex)’ 부분에 포함된다.

동료검토 보고서는 Part 1과 Part 2의 두 부분으로 이루어지며, Part 1은 ‘주요 검토결과 및

권고안 (Main Findings and Recommendations)’을, Part 2는 ‘사무국 보고서 (Secretariat Report)’를 의미한다. Part 1은 주로 평가국에 의해 작성이 되는데, 작성된 내용은 동료검토 회의 2주전까지 OLIS에 공개되어야 한다. Part 1 보고서가 OLIS에 공개되기 전까지 평가 대상국은 이 문서를 미리 볼 수 없다. Part 2는 평가팀이 평가 대상국 방문 시 확보한 정보와 그 외 통로를 통해 수집한 정보를 토대로 OECD 사무국이 작성한다. 초안이 작성되면 OECD 사무국은 평가국과의 논의를 통해 초안 내용을 수정하고, 그 이후 수정본을 평가 대상국에 송부한다. 평가 대상국은 약 1~2주 동안 사무국 보고서 내용에 대해 사실 확인 과정을 갖게 된다. Part 2 보고서는 동료검토 회의가 이루어지기 약 3~4주 이전에 OLIS에 공개된다.

(3) 동료검토 회의

동료회의 검토는 프랑스 파리의 OECD 본부에서 DAC 의장에 의해 하루동안 열리게 된다. 동료검토 회의는 평가국이 주로 진행하고, 다른 DAC 회원국들은 동료검토 보고서 초안에 대한 의견을 주고받게 된다. 평가 대상국 대표는 동료검토 보고서에 대한 의견을 표명할 수 있으며, 위원회 논의에도 참여할 수 있다.

평가팀이 주요 검토결과 및 권고안에 대한 발표를 하고, 이를 바탕으로 위원회는 이 부분에 대한 논의과정을 갖게 된다. 사무국 보고서에 대한 논의는 필요한 경우에 이루어진다. 동료검토 회의는 평가팀의 권고안에 대한 합의가 이루어져야 마무리된다.

(4) 보고서 승인, 제작, 출시

OECD 사무국은 동료검토 회의 다음날 오전에 동료검토 회의에서 이루어진 논의내용을 바탕으로 동료검토 보고서 Part 1 편집회의를 갖게 된다. 편집회의는 평가국, 평가 대상국 대표, 사무국 의장이 참여한다. 필요한 경우, Part 1과의 일관성을 위해 Part 2 내용이 일부도 수정하게 된다.

보고서의 수정은 반드시 동료검토 회의에서 논의된 내용에 한하여 이루어져야 한다. 투명한 과정을 위하여 평가 대상국의 수정제안 내용은 동료검토 회의에서 이루어져야 하며, 그 외 시간에 이루어진 수정제안은 포함되지 않는다. 수정된 Part 1 보고서는 최종승인을 위하여 DAC 대표단에게 송부되고, 그 후 3일이 지나면 OECD 사무국은 동료검토 보고서에 대해 어떠한 수정도 할 수 없게 된다.

이 단계에서 Part 1 및 Part 2 보고서가 OLIS에 게시되며, 수정 후 최종승인된 보고서는 출판자문회(press advisory)에 의해 DAC 웹사이트에 게시된다. 동료검토 보고서의 DAC 웹사이트 게시는 보통 평가 대상국 수도에서 이루어지는 동료검토 보고서 출시행사(launch)와 함께 진행된다. 출시행사는 동료검토 회의부터 약 4주안에 이루어진다. 동료검토 보고서는 OECD의 iLibrary를 통해 출판되며, 그 외에 별도로 평가 대상국의 예산으로 견본이 제작되어 인쇄될 수 있다.

일반적으로 평가 대상국은 DAC 의장 또는 OECD 사무국을 보고서 출시행사에 초대하고, 이 행사를 미디어, 시민사회 및 그 외 이해관계자에게 공개하고 있다. 이러한 과정은 공여국 국가 내 책무성을 고취하고 개발협력 노력에 대한 대중의 인지도를 향상시키는 데 도움이 되고 있다.

(5) 후속조치

OECD 사무국의 고위급 대표는 동료평가 회의로부터 약 18~24개월 이후에 평가 대상국을 방문하여 권고안에 대한 이행여부를 논의할 수 있다. 이러한 방문에 앞서 평가 대상국은 이행을 위한 변화 또는 이행계획을 ‘동료평가의 결과’로써 제출해야 한다. OECD 사무국의 방문 이후 방문보고서가 위원회에 제출된다. 이러한 과정은 2009년에 처음으로 시도되었으며, 이는 현재 ‘중간검토(mid-term review)’라고 명시되어 동료검토 과정의 일부로 공식화되었다. 그러나 만약 상황이 여의치 않은 경우, 평가 대상국은 중간검토를 생략할 수 있다.

4.2. DAC 동료검토의 내용

앞에서 간단히 언급하였듯이, DAC 동료검토 준비과정에서 OECD는 ‘DAC 동료검토 안내서’를 일종의 ‘기준’으로 활용하도록 권장하고 있다. OECD는 DAC 동료검토 안내서에서 각 국가별 맥락에 맞추어 유동적으로 평가가 이루어질 수 있도록 제안하고 있는데, 이는 ‘하나의 정형화된 모델이 모든 상황에 적용될 수는 없다(one size does not fit all)’라는 원칙을 따르는 것이라 할 수 있다 (OECD, 2012a).

또한, OECD DAC 동료검토는 다른 동료검토와 마찬가지로 관련된 국제규범을 기준으로 평가를 진행하고 있으며, 변화하는 국제규범에 따라 DAC 동료검토의 평가기준도 변화하고 있

다. 예를 들어, 2011년에서 2012년 사이의 DAC 동료검토 참여국은 개발협력의 주요 국제규범인 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이후 MDGs), 파리선언(Paris Declaration), 아크라행동강령(Accra Agenda for Action) 등을 기준으로 평가되었다(OECD, 2010). 그러나 2013년에서 2014년 사이에 진행되는 DAC 동료검토 참여국은 2012년 6월에 합의된 개발협력 국제규범인 부산 글로벌 파트너십(The Global Partnership)의 내용이 추가되어 평가를 받게 될 것이다(OECD, 2012a).

이와 관련하여, 2012년 시행된 DAC 동료검토는 ‘DAC 동료검토 내용안내서 (DAC Peer Review Content Guide)’를 기준으로 이루어졌으나, 이 안내서는 2012년 9월에 개정되어 ‘DAC 동료검토 참고안내서 2013-2014 (DAC Peer Review Reference Guide 2013-2014)’로 바뀌었다. 개정 이전의 DAC 동료검토 분석내용은 다음과 같은 6대 분야를 기준으로 이루어졌다(OECD, 2010).

- 개발협력 기초, 정책 및 전략 (Strategic orientations)
- 정책일관성 (Development beyond aid)
- 원조규모, 채널 및 배분 (ODA volume, channels and allocations)
- 원조관련 조직 및 관리시스템 (Organisations and management)
- 원조효과성 및 결과 (Aid effectiveness and results)
- 인도적지원 (Humanitarian assistance)

비교하여, 새로 개정된 ‘DAC 동료검토 참고안내서 2013-2014’에 따르면 2013년에서 2014년까지 이루어질 DAC 동료검토는 다음의 총 7대 부분으로 나뉘어 평가될 예정이다(OECD, 2012a).

- 개발을 위한 노력 (Towards a comprehensive development effort)
 - 글로벌 개발 이슈
 - 개발을 위한 정책일관성
 - 개도국 중심
 - 그 외 개발재원
- 정책비전 및 전략적 기초 (Policy vision and strategic orientations)
 - 정책, 전략, 공약(commitments)

- 정책, 전략, 의사결정
- 빈곤, 최빈개도국(Least Developing Countries, LDCs), 취약국의 우선과제
- 범분야 이슈의 주류화
- 원조배분 (ODA allocations)
 - 전반적인 원조규모
 - 원조의 지리적, 분야별 배분
 - 원조채널
- 효과적 개발협력 프로그램 전달에 적합한 조직 (Organisation fit for delivering the development cooperation programme effectively)
 - 제도적 시스템
 - 혁신과 행동변화
 - 인적자원
- 양질의 원조제공을 위한 전달방법 및 파트너십 (Delivery modalities and partnerships help deliver quality aid)
 - 예산측정 및 프로그램 과정
 - 파트너십 (삼각협력 포함)
 - 취약국
- 결과, 투명성, 책무성 (Results, transparency and accountability)
 - 결과중심의 관리시스템
 - 평가 시스템
 - 제도적 학습
 - 커뮤니케이션, 책무성, 개발에 대한 인지도
- 인도적지원 (Humanitarian assistance)
 - 전략적 프레임워크
 - 효과적 프로그램 디자인
 - 효과적 전달, 파트너십, 도구
 - 목적에 맞는 조직
 - 결과, 학습, 책무성

5. OECD DAC 동료검토의 교훈

OECD DAC이 설립된 이래, 회원국들은 지속적으로 DAC 동료검토를 받아왔다. DAC 회원이 아닌 국가의 경우, 이후 DAC 가입을 대비하고 개발협력 관련 국제규범에 맞는 원조지원시스템을 수립하기 위한 특별검토(Special Review)를 받기도 하였다. 이 중 OECD 회원국 중 DAC 동료검토 및 특별검토를 받은 국가별로 가장 최근 2회에 대한 평가 대상국 및 평가국은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 2009년부터 시행되고 있는 중간검토 시행여부도 함께 정리하였다.

- 그리스 : 2006년 뉴질랜드, 룩셈부르크 / 2011년 벨기에, 폴란드
- 네덜란드 : 2006년 일본, 스웨덴 [2009년 중간검토] / 2011년 미국, 이탈리아
- 노르웨이 : 2004년 일본, 스페인 / 2008년 캐나다, EU [2011년 중간검토]
- 뉴질랜드 : 2005년 덴마크, EU / 2010년 오스트리아, EU [2012년 중간검토]
- 덴마크 : 2007년 그리스, 네덜란드 [2009년 중간검토] / 2011년 뉴질랜드, 룩셈부르크
- 독일 : 2005년 네덜란드, 프랑스 / 2010년 영국, 호주 [2012년 중간검토]
- 룩셈부르크 : 2008년 스페인, 핀란드 [2010년 중간검토] / 2012년 그리스, 스페인
- 멕시코 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 미국 : 2006년 영국, 캐나다 / 2011년 덴마크, EU
- 벨기에 : 2005년 포르투갈, 호주 / 2010년 스위스, 캐나다 [2012년 중간검토]
- 스위스 : 2005년 노르웨이, 뉴질랜드 / 2009년 네덜란드, 벨기에 [2012년 중간검토]
- 스웨덴 : 2005년 벨기에, 호주 / 2009년 미국, 일본 [2011년 중간검토]
- 스페인 : 2007년 프랑스, 호주 [2009년 중간검토] / 2011년 아일랜드, 스웨덴
- 슬로바키아 : 2011년 [특별검토] 네덜란드, 영국
- 슬로베니아 : 2011년 [특별검토] 스위스, 핀란드
- 아이슬란드 : 특별검토 계획중
- 아일랜드 : 2003년 벨기에, 스위스 / 2009년 뉴질랜드, 이탈리아
- 에스토니아 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 영국 : 2006년 미국, 이탈리아 / 2010년 스웨덴, 스페인 [2012년 중간검토]
- 오스트리아 : 2004년 독일, 핀란드 / 2009년 노르웨이, 룩셈부르크 [2012년 중간검토]
- 이스라엘 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 이탈리아 : 2004년 스웨덴, 프랑스 / 2009년 그리스, 프랑스

- 일본 : 2003년 미국, EU / 2010년 덴마크, 독일 [2012년 중간검토]
- 체코 : 2007년 [특별검토] 독일, 미국
- 칠레 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 캐나다 : 2007년 벨기에, 스위스 [2009년 중간검토] / 2012년 네덜란드, 프랑스
- 터키 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 포르투갈 : 2006년 아일랜드, 스페인 / 2010년 영국, 호주 [2012년 중간검토]
- 폴란드 : 2010년 [특별검토] 벨기에, 캐나다
- 프랑스 : 2004년 네덜란드, 캐나다 / 2008년 스웨덴, 영국 [2010년 중간검토]
- 핀란드 : 2007년 노르웨이, 독일 [2009년 중간검토] / 2012년 스위스, 오스트리아
- 한국 : 2008년 [특별검토] 캐나다, 호주 / 2012년 독일, 호주
- 헝가리 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 호주 : 2004년 아일랜드, 영국 / 2008년 아일랜드, 포르투갈 [2010년 중간검토]
- EU : 2007년 미국, 호주 / 2012년 노르웨이, 일본

위에서 알 수 있듯이, Non-DAC 회원국들을 제외한 국가들은 모두 DAC 동료검토를 받고 있으며, Non-DAC 국가들 중 슬로바키아, 슬로베니아, 체코와 같은 국가들은 최근 특별검토를 받았다. 그리고 아이슬란드는 특별검토를 예정중이다.

OECD는 위와 같이 지속되고 있는 DAC 동료검토의 사례분석을 통해 ‘개발 성과를 위한 효과적 원조관리를 위한 12가지 교훈’을 제시하고 있으며, 이는 전략, 조직관리, 원조제공과정 관리의 세 가지 범주를 중심으로 정리되었다 (OECD, 2008).

▣ 전략

- 교훈 1 : 개발협력 목적을 담고 있는 정부 고위급의 성명서를 발표한다. 여기서 성명서란 반드시 입법과정을 거칠 필요는 없으나, 주인의식을 가지고 있으며 충분한 기간 동안 유효한 것이어야 한다.
- 교훈 2 : 효과적 개발을 위한 공동의 장기적 관심사를 저해하는 단기적 압력은 피한다. 즉, 공여국 내에서 당면한 정치적 이해관계로 인해 개발협력에 대한 장기적 관심사인 개도국에서의 지속적인 개발을 위한 노력을 저해하면 안 된다는 것이다.
- 교훈 3 : 명확한 정책권한을 설정하고, 정책이 개도국에서 효과적으로 활용되었는지를 평가하기 위한 메커니즘을 형성한다.

- 교훈 4 : 원조의 제공 및 원조활동 과정의 커뮤니케이션, 그리고 결과측정을 위한 투자를 한다. 즉, 원조활동 및 결과에 대한 정치적·대중적 지지에 도움이 되는 대중인지도 향상을 위한 투자가 필요하다.

■ 조직관리

- 교훈 5 : 효과적 개발협력 활동을 위해 정치적 단계에서 명확한 책임구도를 가지고 있는 고위급 인사가 있어야 한다.
- 교훈 6 : 공여국내 부처간 일관성 있는 원조활동을 촉진하는 양자원조 구조를 합리화한다. 즉, 원조 및 개발효과성 향상을 위한 정책일관성이 가능한 원조시스템을 갖추어야 한다. 여기서, OECD는 DAC 회원국의 부처간 원조지원시스템 구조를 다음과 같이 분류하였다.

▶ 하나의 책임구도

- ① 외교부 : 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 아일랜드, 이탈리아 (개정중), 핀란드
- ② 전문화 된 정부부처 : 영국
- ③ 전문화 된 기관 : 뉴질랜드, 미국 (여러 기관에 분산), 스위스 (2개 기관), 캐나다, 호주

▶ 정책은 정부부처, 집행은 원조기관 책임

- ① 외교부 : 룩셈부르크, 벨기에, 스웨덴, 오스트리아, 포르투갈
- ② 전문화 된 정부부처 : 독일
- ③ 양자 유상원조 정책에 대한 전문화 된 책임구도 : 스페인, 일본, 프랑스

- 교훈 7 : 다자원조를 담당하는 다양한 기관 사이의 일관성을 더욱 촉진한다. 이와 관련하여, OECD는 공여국의 다자개발은행과 협력하여 다자원조를 제공하는 부처를 다음과 같이 분류하였다.

▶ 재무부/경제부 : 뉴질랜드, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스위스, 스페인, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 캐나다, 포르투갈, 프랑스

▶ 부처/기관 : 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 스웨덴, 아일랜드, 영국, 핀란드, 호주

- 교훈 8 : 현장화가 효과적일 수 있으나, 이를 위한 양질의 지원시스템이 뒷받침되어야 한다.

■ 원조제공과정 관리

- 교훈 9 : 공여국의 원조담당 인원 대비 원조규모가 증가하고 있는 시점에서 원조의 효과성도 향상시켜야 하는 과제를 해결하기 위해 원조전달과정의 근본적인 개혁은 필수적이다.
- 교훈 10 : DAC 회원국은 지원 대상 개도국, 분야 및 프로그램/프로젝트의 선택과 집중을 통하여 지원 대상 개도국 수를 감소시키고, 중점분야도 감소시키며, 지원 프로그램/프로젝트의 수도 감소시켜야 한다.
- 교훈 11 : 결과를 위한 관리(managing for results) 문화를 더욱 향상시키고, 이를 현장에서의 책무성 구조를 강화하는 인센티브 제도와 일치시킨다.
- 교훈 12 : 현지직원 및 해외사무소 직원의 자격요건과 동기를 보장하고 개발하는 것은 기관이 효과적으로 기능하기 위해 필수적이다. 결국 양질의 기관이 양질의 직원을 갖출 수 있는 것이다.

OECD는 DAC 동료검토 시 참여국가가 위와 같은 교훈을 바탕으로 경험을 공유하고 발전을 위한 행동변화를 할 수 있도록 장려하고 있다. 그러나 이러한 변화는 공여국의 원조관리시스템에 대한 이해가 없이는 불가능하다. 특히 공여국의 원조제공에 대한 정당성을 부여하고 그 기준이 되기도 하는 MDGs에 대한 이해와 함께, MDGs 달성에 기여하기 위한 원조전달 과정의 효율성 및 효과성을 높이기 위한 파리선언과 아크라행동강령, 그리고 부산 글로벌 파트너십에 대한 이해가 필수적이다 (OECD, 2009).

이를 위해 DAC 가입 이전의 OECD 회원국은 특별검토를 통해 국제규범에 대한 이해 및 개도국 발전에 효과적인 원조지원시스템에 대해 학습하는 기회가 필요한 것이다. Non-DAC 회원국은 특별검토 이후 충분한 준비과정을 통해 이러한 국제규범이 공여국의 원조정책에 반영되고 원조지원시스템의 변화를 가져올 수 있도록 해야 할 것이다. 동시에 DAC 회원국은 동료검토에 의해 공유한 경험과 교훈 그리고 모범사례를 통해 새로운 국제규범을 준수하는 노력이 필요할 것이다.

참고문헌

- Greenwood, R., C. Oliver, R. Suddaby and K. Sahlin-Andersson (eds) (2008). The Sage Handbook of Organizational Institutionalism. London, Sage Publications Ltd.
- OECD (2007). Peer Review : a Tool for Cooperation and Change. OECD Policy Brief : Observer.
- _____ (2008). Effective Aid Management : Twelve Lessons from DAC Peer Reviews.
- _____ (2009). Managing Aid : Practices of DAC Member Countries.
- _____ (2010). DAC Peer Review Content Guide. DCD/DAC(2010)33/FINAL.
- _____ (2012a). DAC Peer Review Reference Guide. DCD/DAC(2012)23/FINAL.
- _____ (2012b). Information Note on the DAC Peer Review Process. DCD(2012)4.
- Pagani, F. (2002). Peer Review as a Tool for Cooperation and Change : an Analysis of an OECD Working Method. African Security Review. 11(4) : 15-24.
- Powell, W. and P. DiMaggio (1991). The New Institutionalism in Organisational Analysis. Chicago, Chicago University Press.
- Scott, W. R. (2008). Institutions and Organisations : Ideas and Interests. London, Sage Publications.