2012년 한국 동료검토 준비과정과 KOICA에 대한 시사점

신 소 연 (KOICA 정책총괄팀 과장)

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 2012년 한국 동료검토 준비과정
1. 동료검토 절차 개요
2. 2012년 한국의 동료검토 준비착수
3. 메모랜덤 작성 및 제출
4. 한국 본부 및 현장(캄보디아) 실사
5. 보고서 검토 및 동료검토 회의 참석
6. 보고서 공개 및 발간

Ⅲ. 결론 – KOICA에 대한 시사점

Ⅰ. 서론

Honeymoon is over for you. We will be watching you.
(밀월기간은 끝났다. 우리는 당신을 지켜볼 것이다.)

지난 2012년 12월 11일, 프랑스 파리 OECD 본부의 한국 동료검토 (Peer Review, 이하 동료검토 혹은 피어리뷰)가 진행되던 15번 회의장에서 DAC 회원국의 한 대표가 우리 대표단에게 던진 한 마디. 이 한마디가 우리 정부가 2010년 OECD 개발협력위원회 (Development

Assistance Committee, 이하 DAC)에 가입한 이후, 최초로 받는 동료검토 수검의 의미를 가장 잘 함축했다고 생각한다. DAC 가입 이전까지 우리는 신흥공여국으로 국제사회의 호의적인 관심 하에 나름의 밀월기간을 보냈다면, 이제부터는 우리의 활동이 DAC의 동료들에게 공유되고, 국제사회의 원칙 하에 평가되어야 하기 때문이다. 더 이상 우리만의 룰을 가지고, 우리만의 리그에서 뛰는 것은 불가능해졌다.

본고에서는 지난 1년여에 걸쳐 진행된 동료검토 준비 과정에 참여한 경험을 토대로 2012년 한국 동료검토의 준비과정과 그 과정에서 도출된 KOICA에 대한 함의를 기술코자 한다. DAC 회원국으로서 앞으로 4~5년마다 한 번씩 동료검토를 받는 것이 의무가 된 만큼, 동료검토 자체에 대한 분석의 첫걸음인 동료검토의 실제 준비과정에 대한 기록이 중요하다고 생각한다.

본격적으로 글을 시작하기에 앞서, 우선 동료검토 준비는 정부 차원의 업무인 만큼 KOICA 소속의 실무자인 저자가 동료검토 준비과정에서 발생한 모든 세부사항을 파악하지는 못하고 있다는 점을 전제하고자 한다. 이에, 본 원고의 내용은 동료검토에 대한 DAC의 문서, 정부차원의 공식화된 결정사항을 중심으로 설명하고, 상술이 필요한 부분은 최대한 저자가 직접 담당한 KOICA와 직결된 내용을 중점적으로 기술하겠다.

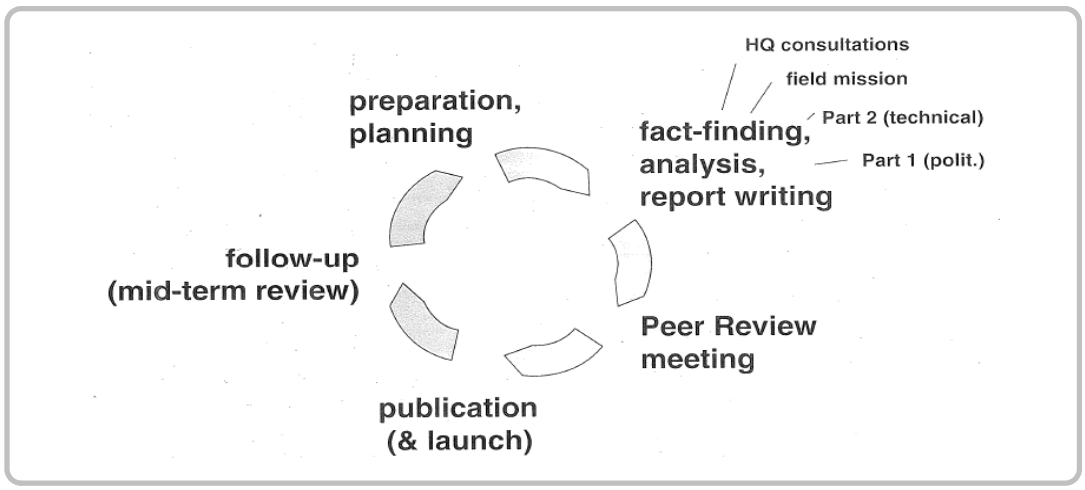
Ⅱ. 2012년 한국 동료검토 준비과정

1. 동료검토 절차 개요

OECD DAC의 동료검토 준비를 위한 지침[1]에 따르면, 동료검토 절차는 크게 다음과 같이 다섯 단계로 구분할 수 있다. 우선 1) 검토의 준비 및 계획 (메모랜덤 작성 및 제출) 후, 2) 사실 확인·분석·보고서 작성 (수검국 본부 및 현장 실사, 검토팀의 보고서 작성), 3) Peer Review 본회의 (OECD 본부에서의 본회의 실시), 4) 보고서 발간 및 런칭, 5) 평가 종료 18~24개월 후 중간검토 실시이다.

1) DAC 사무국, "Information Note on the DAC Peer Review Process", (DCD(2009)6/REV1, 2010.10.6)

〈그림 1〉 동료검토 절차도



이번 부분에는 이러한 각 단계별 상세사항을 설명하고, 동 절차가 실제 12년 한국의 동료평가 이행 단계에 어떻게 적용되었는지 설명 할 예정이다.

첫 번째 단계인 '동료검토의 준비 및 기획 단계'에서 DAC 사무국은 약 1~2년 전에 이미 정해진 수검국(the reviewed member) 및 검토팀(the examiners)[2]과 함께 수검 관련 모든 일정 계획을 논의하고 합의한다. 이 때, 동료검토의 서면 평가자료인 메모랜덤(Country Memorandum) 제출 시한 및 수검국 본부 및 현장 방문 일정을 중요하게 논의한다. 이후, 동료검토팀이 수검국 본부 및 현장 실사 한 달 전까지 수검국은 사무국에 메모랜덤을 제출해야 한다. 메모랜덤 제출과 관련된 사항은 뒤에서 자세히 설명 할 예정이지만, 먼저 간단히 설명하자면 DAC의 메모랜덤 작성 지침인 피어리뷰 가이드(DAC Peer Review Content Guide, 이하 '가이드')[3]를 참고하여 작성하여야 한다. 메모랜덤 작성은 기본적으로 수검국의 원조체계 및 개선사항과 함께 주요 도전사항들을 검토팀에게 전달 할 수 있는 가장 효율적이고 효과적인 기회이다. 이러한 서면 평가자료와 함께 사무국은 수검국의 원조와 관련된 주요 문건들, 평가 및 감사결과, 연구물 및 언론보도 자료들을 확인하며, 본부 및 현장 실사를 준비한다.

두 번째 단계인 '사실 확인, 분석 및 보고서 작성 단계'에서 검토팀은 수검대상국의 본부 및 현장 한두 곳을 방문하여 실제적인 검토 작업을 실시한다. 검토 방법은 기본적으로 위에서 언

2) 검토팀은 DAC 회원국 중 두 개국의 대표가 중심이 되어, DAC 사무국의 동료검토 담당자(인도적지원 전문가 포함) 및 옵서버 한 개 국가의 대표로 구성됨.

3) DAC 사무국, "DAC Peer Review Content Guide" (DCD/DAC(2010)33/FINAL, 2010.9.27)

급한 '가이드'의 지침에 의거하는데, 지침의 주요 내용은 ① 전략적 방향 (Strategic orientations), ② 정책 일관성 (Policy Coherence), ③ 원조 흐름 및 배분 (Aid flows and Allocations), ④ 관리 및 조직 (Management and Organization), ⑤ 원조효과성 (Aid Effectiveness), ⑥ 인도적 지원 (Humanitarian assistance)으로 구성되어 있다. 수검국 정부는 이 여섯 가지 기준을 토대로 메모랜덤을 작성하여야 하고, 이를 기준으로 모든 실사의 논의가 진행된다.

본 단계에서 또 하나의 중요한 절차는 메모랜덤 제출 이후 검토팀과 수검국 간의 논의 과정이다. 이는 검토팀이 수검대상국을 방문하여 수검국의 개발협력 관계자와 직접 논의를 하는 단계인데, 검토팀은 수검국의 수도 및 수검국이 주요하게 지원하는 개도국 현장 1~2개국을 각각 1주일 정도 방문하여, 상기 여섯 가지 사항을 분석한다. 이 때, 분석의 방법은 메모랜덤 검토 결과를 토대로 개발협력 관련 다양한 이해관계자들을 직접 만나 질의하는 형태로 진행된다.

실사 시 논의 대상은 본부 및 개도국 현장 방문에 따라 다르다. 검토팀이 수검국 본부를 방문 시에는 수검국의 개발협력 정책 및 실행담당자 뿐만 아니라 국회, 감사원, 시민사회 및 ODA 관련 기관의 노조담당자까지 만나 질의응답 시간을 갖는다. 이후, 개도국 현장방문실사 시에는 수검국의 대사관 및 파견 기관의 근무자, 해당 개도국의 개발협력 총괄기관 및 수원기관의 인사, 국회 및 시민사회 관계자를 접촉한다.

검토팀의 본부 및 현장실사 이후, DAC 사무국은 실사 시 취합한 정보 및 관련 언론보도 등 다양한 자료를 모아 두 가지 형태의 보고서를 작성한다. 첫 번째로는 사무국 보고서(Secretariat Report, 이하 Part 2 보고서)인데, 이는 실사내용을 토대로 사실관계를 기술한 보고서로서 최종회의 약 한달 전에 수검국 정부와 공유하여, 사실관계 상의 오류를 점검하는 기회를 갖는다. 반면, 주요 발견점 및 권고안 보고서(Main Findings and Recommendations, 이하 Part 1 보고서)는 Part 2 보고서 상에 함의된 권고안만을 부각하여 작성한 것으로서, 본 회의 2주 전에 OECD 내부망(이하, OLIS)에 게시되는 데, Part 1. 보고서와는 달리 수검국 정부와 사전 공유 단계를 거치지 않는다.

세 번째 단계이자 동료검토의 실질적인 최종 단계로써 '동료검토 회의'가 개최된다. 동 회의는 앞선 준비단계에서 결정된 일정에 따라 OECD 본부에서 OECD DAC 의장 주관으로 개최되며, 참석범위는 검토팀, 수검국 정부 대표단 및 OECD DAC 회원국 대표이다. 진행방법은 Part 1. 보고서 상의 주요 권고안을 토대로 검토팀이 수검국 본부 및 현장 방문실사에서 받은

인상 및 주요 결과를 간단히 설명하고, 관련하여 DAC 회원국 대표들이 자유롭게 질문한 뒤, 이에 대해 수검국 정부의 답변이 진행된다. 이러한 질의-답변을 통해서 보고서 상에 수정이 필요한 사항이 발생할 경우, 검토단 및 DAC 회원국 대표들의 동의 하에 수정사항을 반영하기도 한다. 본 회의 다음날에는 '편집세션'을 통해 본 회의에서 논의된 사항을 보고서에 반영하고, 보고서 문안을 최종적으로 수정하는 작업을 실시한다.

네 번째 단계인 '보고서의 발간 및 런칭 단계'에서는 수검국 정부와 DAC 사무국 간의 합의를 통해서 피어리뷰 보고서의 최종 공개 및 발간 일정을 협의하고, 공동 런칭행사 개최 여부를 결정한다. (이후, DAC 홈페이지에 공식적으로 보고서가 게시되기 전, 우선 OLIS에 먼저 올려지는데, 필자가 이 글을 작성하는 현재 한국의 피어리뷰 최종 보고서는 DAC 홈페이지에는 공개되지 않은 상태이다.)

마지막으로 피어리뷰 종료 이후 18~24개월 이내 동료검토의 최종 단계로서 DAC 의장 혹은 DAC 사무국의 고위 대표단들이 수검국을 방문하여 피어리뷰 권고안에 대한 이행현황을 중간 점검한다. 이상으로 설명한 피어리뷰 절차 및 단계별 일정 및 일정별 관련자들의 역할을 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 1〉 Peer Review 일정계획(안) 및 역할[4)]

	DAC 의장	사무국	검토팀	수검국
준비 (D-6개월)		○전체적인 검토 팀의 수검 계획 수립 ○DAC 통계작업 반과의 비공식적 협의	○준비회의 참석	○메모랜덤 제출 ○연간 통계보고서 제출
본부 방문실사 (D-4~5개월)		○방문 최소 한달 전 수검측에 공식 레터 및 가이드 송부 ○방문일정 관련 수검국과 논의	○실사 안건에 대한 의견 제시 ○방문실사 참여	○사무국과의 협력을 통해 실사 안건 준비 ○방문일정 관련 제반 행정사항 준비
현장 방문실사 (D-3~5개월)		○현지방문 최소 한달 전 공식 레터 및 가이드 송부 ○수검국 현장 직원과 직접 연락하여 방문일정 논의	○안건에 대한 코멘트 ○방문실사 참여 ○현장방문 보고서에대한 의견 제시	○사무국과 함께 현장방문지 선정/관련 정부기관에 안내 ○현지 방문실사 관련자들과의 회의일정 마련/사무국에 안내 ○제반 행정사항 준비

4) DAC 사무국, "Information Note on the DAC Peer Review Process", (DCD(2009)6/REV1, 2010.10.6) 첨부 참고

	DAC 의장	사무국	검토팀	수검국
보고서 작성 (D-1~3개월)		○보고서 작성 및 OLIS 게시 ○최종회의 2주 전 Part 1 완료 ○최종회의 3-4주 전 Part 2 완료	○보고서 작성 지원 및 Part 1 보고서 형태 점검 및 코멘트	○Part 2 보고서 공유 이후 보고서에 대한 사실 확인작업 (OECD내부망 게시 전)
동료검토 최종회의(D day) 및 편집회의(D+1)	○회의 안건설정 ○회의 주재	○현장방문 결과 프리젠테이션 ○편집회의 주재	○Part 1 보고서 근거한 회의주도 ○DAC 회원국을 대표하여 편집회의 참석	○검토팀 및 DAC의 질문에 대답 ○편집회의 참석
보고서 공개 및 (동료검토 최종회의 이후)	○최종회의 18-24 개월 이후 중간 점검 실시	○OLIS에 최종 보고서 게시 ○후속조치 관련 의장업무 지원		○보고서 주문 ○후속조치 착수 등

2. 2012년 한국 동료검토 준비 착수
– "제11차 국제개발협력위원회 개최 및 범정부 수검준비반 구성"(2011.12.26)

2012년 한국 동료검토 준비는 2011년 12월에 개최된 제11차 국제개발협력위원회에 'OECD DAC 개발협력정책·집행심사[5] 준비현황 및 향후 계획'(보고안건 제11-4호) 안건을 보고하면서 시작되었다.

본 안건은 심사의 개요, 대응방향 및 추진계획(안) 및 관계부처 협조 요청사항의 내용을 담고 있는데, 향후 1년간 추진될 동료검토 준비라는 대장정의 기본지침 역할을 하고 있다. 구체적인 내용을 살펴보면, 우선 동료검토의 주요 일정, 목적, 주 검토국 (독일, 호주) 및 검토방향과 함께 동료검토 참여 시 우리 정부의 기본 대응방향 및 추진계획을 포함한다.

동 안건에 따르면, 정부의 동료검토에 대한 대응방향은 그간 우리 원조체제 분산에 대한 대내외 지적을 감안하여 '국제개발협력위원회'를 중심으로 전정부적 대응 체계를 구축하고, 그간 우리가 추진해 온 ODA 정책 및 제도 개선 작업 등 그간의 성과와 함께 우리 원조정책 및 제도상의 미비점 역시 사실적으로 드러내자는 것이다.

5) 이는 정부에서 결정한 OECD DAC Peer Review의 국문 공식 명칭임. 단, 본 원고에서는 편의상 'Peer Review'에 대한 직역인 '동료검토' 혹은 '피어리뷰'로 활용키로 함.

이러한 기본대응방향 하에 정부는 검토팀[6]이 한국 및 현장(캄보디아)을 방문하는 2012년 6월 전까지의 추진 일정계획[7]을 수립하였다. 이어, 동료검토 준비를 위한 범정부수검준비반(이하, 준비반)을 설치하는 내용을 포함하였다. 범정부 차원의 준비반은 국무총리실, 기획재정부, 외교통상부, KOICA, 수출입은행으로 한정하고, 활동기간은 2011년 12월에서 2012년 12월까지로 정하였다. 준비반의 주요 기능은 수검전략 및 대책을 수립하고, 메모랜덤 문안 확정 및 방한 및 현지방문 실사 일정 등 동료검토의 단계마다 주요 사항을 결정하는 역할을 담당하였다.

정부의 이러한 방침에 따라 KOICA 역시 2008년 우리 정부가 DAC 가입 전 DAC로 부터 '특별검토'를 받은 이후 KOICA의 주요 개선사항을 전사적으로 점검하고, 수검의 기본 지침문건인 '가이드'를 분석 및 번역하여 단내 공유하는 등 본격적인 수검준비 태세를 갖추었다.

3. 메모랜덤 작성 및 제출

동료검토의 가장 중요한 검토대상 자료는 메모랜덤이다. 실제로 동료검토 보고서(안)를 살펴봤을 때, 메모랜덤에 기술한 내용과 자료가 그대로 활용된 것으로 관찰되었다. 메모랜덤 자체에 대해 간단히 설명하자면, 동료검토의 서면평가 자료로서 최대 40페이지를 넘지 않도록 하며, 그 내용은 '가이드'상의 질의를 토대로 가장 최근 동료검토 이후의 개선사항을 중심으로 기술되어야 한다.

이번 단락에서는 금번 동료검토 시 우리 정부가 실제로 어떠한 과정을 거쳐 메모랜덤을 작성하였는지를 설명하기 전에, 우선 메모랜덤의 의의 및 메모랜덤의 뼈대가 되는 '가이드'의 주요 내용을 먼저 설명하고자 한다. 이를 통해 OECD DAC가 공여국가 및 기관에게 무엇을 기대

6) 검토단은 총 9명으로서 주 심사국 독일과 호주에서 각 2명, DAC 사무국에서 4명 및 칠레 옵서버 1명으로 구성되어 있음. (호주 : Ms. Devorah Fulton (OECD/DAC 호주대표), Mr. Andrew Cumpston (AusAID)/ 독일 : Ms. Renate von Boddien (OECD/DAC 독일대표), Dr. Guido Ashoff (독일 개발연구소 부장, 경제개발협력부(BMZ) 근무)/ DAC 사무국 : Ms. Karen Jorgensen (DAC 사무국 평가총괄 과장), Mr. Michael Ward (DAC 사무국 선임 정책분석역), Ms. Rachel Scott (DAC 사무국 인도지원분야 자문역), Mr. Masato Hatasgujawa (DAC 사무국 정책분석역, JICA 근무)/ 옵서버(칠레) : Mr. Jorge A. Daccarett (칠레 국제협력청 청장))

7) 구체 일정계획은 다음과 같다. ① 08년도 DAC 특별검토결과 주요 권고사항 이행현황 파악 (10~12월 초), ② 국제개발협력위원회에서 평가 보고 및 범정부적 대응체제 구성 ('11.12.26), ③ 개선계획 추진 - 심사단 방한 이전까지 성과 거양이 가능한 분야 추진 ('12년 상반기), ④ 자문단 구성 ('12.2월), ⑤ 메모랜덤 작성을 위한 실무 작업반을 구성하여 메모랜덤 작성 ('12.1~4월) 및 제출('12.5.4), ⑥ DAC 실사단 방한 및 현장방문 ('12.6월)

하는지 엿볼 수 있기 때문이다. DAC 사무국은 메모랜덤 준비 가이드[8]를 통해 메모랜덤의 목적, 메모랜덤에 포함되어야 할 주요내용, 메모랜덤의 문서양식·분량에 대한 지침을 꼼꼼히 제공하고 있는데, 주요 내용을 정리하면 아래와 같다.

〈표 2〉 메모랜덤 준비 가이드 주요내용

- ㅇ 메모랜덤의 기능, 목적 및 기한
  - 피어리뷰 과정에서 중요한 투입요소이자 피어리뷰 검토팀들의 주요 가이드 역할을 담당함으로서, 수검 대상국의 전반적인 배경 정보를 제공
  - 이를 통해 검토팀들이 본부 및 현장 실사 시, 어떠한 주제를 중심으로 논의를 해야할 지 결정할 수 있는 근거를 마련
  - 수검측은 전정부적(whole-of-government) 접근 방식으로 작성하고, 본부 방문실사 최소 한달 전까지 사무국으로 제출해야함.
- ㅇ 메모랜덤에 포함되어야 할 필수 내용
  - 가장 최근 피어리뷰 이후 주된 변화, 특히 해당국가의 개발협력에 영향을 미치는 중요한 변화를 기술 (이전 피어리뷰 권고안에 대한 이행결과, 관련 법 제·개정, 조직 재개편 및 정책 변화)
  - DAC의 주요 지침과 관련된 교훈 및 선례(good practice), 예를 들어 원조효과성에 관한 파리선언 이행, 개발을 위한 정책 일관성 촉진 메커니즘, '바람직한 인도적 지원'(good humanitarian donorship), 전정부적접근과 관련된 좋은 사례들 및 도전과제
- ㅇ 메모랜덤 문서 형태, 분량 및 포맷
  - 메모랜덤은 간명하고, 짧아야 하며(첨부문서 포함하여 최대 40페이지), 2-3페이지의 요약본을 포함하여 사실적면서도 향후계획을 포함하여 기술되어야 함.
  - '가이드'의 구조를 준수하되, '가이드' 상의 모든 질의에 대한 답변을 작성할 필요는 없음.
  - '가이드'의 매 챕터 마지막에 링크된 주요 참고문서를 활용
- ㅇ 메모랜덤의 첨부(Annex)에 포함되어야 할 사항
  - 과거 피어리뷰의 권고안에 대한 후속조치를 표의 형태로 기술
  - 개발협력 관련 부처/기관의 조직도, 본부-현장 별 인원현황
  - 인도적 조치
  - 약어설명

한편, '가이드'는 2년에 한번씩 DAC 회원국들의 승인 하에 개정된다. 2012년 한국 동료검토의 기준이 된 '가이드'는 2010년 DAC 사무국에서 작성한 것으로서, 총 6개 챕터 및 총 132

8) DAC 사무국, "Guidance on DAC Country Memorandum in Preparation of Peer Review, (DCD(2007)5/ANN/REV1, 2008.2.20)

개의 질문으로 구성되어 있다. 각 챕터별로는 관련된 주요 참고문헌이 소개되어 있고, 이어서 해당 챕터의 목적에 이어, 본부 해당 이슈 및 현장 해당 이슈별 질문들이 나뉘어 기술되어 있다. 각 챕터별 검토의 목적은 아래와 같다.

〈표 3〉 '가이드'(2010)의 챕터별 검토 목적

챕터명 (영문명)	목적
I. 전략적 지향 (Strategic Orientations)	○ 수검국들의 개발협력 관련 법적기반, 정치적 공약, 비전 및 전반적인 조직을 포함하여 수검대상국의 개발협력을 형성하는 정치적 지침, 정책 및 전략 검토 ○ 원조 및 개발협력에 대한 지원 및 이에 대한 대중의 인식 정도, 및 국내 책임성 이슈 검토 ○ 제도상의 변화를 파악하기 위해 이전 동료심사에서 제시된 DAC의 권고사항을 어떻게 이행하였는가를 파악
II. 원조를 넘어선 개발 (Development beyond Aid)	○ DAC 회원국가들의 원조 프로그램을 넘어선 정책일관성을 위한 노력들을 파악 – 특히, OECD의 "Recommendation of the Council on good institutional practices in promotion policy coherence for development"(2010) 문건의 실천을 지원하고 모니터링하는지 여부 – 원조 프로그램을 형성하고 수행하는 것을 담당하는 정부 부처들 간의 조율을 포함한, 원조 수행에 대한 범정부적 접근
III. 원조규모, 채널 및 배분 (ODA Volume, Channels, and Allocations)	○ 원조의 전반적인 수준 및 구성요소, 양자 및 다자 원조 채널에 대한 접근방식 및 양자원조의 지역별·분야별 배분을 포함한 ODA 규모를 검토 ○ DAC 회원국들이 정해놓은 목표치에 도달하는지 여부 및 도달방안 검토
IV. 조직과 관리 (Oraganisation and Management)	○ 원조 정책의 실행을 보다 효과적으로 하기 위한 제도 및 관리 절차 검토 ○ 원조행정 및 구조가 원조 프로그램의 목적에 부합하는지, 적합한 역량을 갖추고 있는지, 그리고 원조를 효과적으로 이행하기 위해 시스템이 정비되어 있는지 파악
V. 원조효과성과 성과 (Aid Effectiveness and Results)	○ 파리선언에서 결정된 공약들을 이행하고, 이러한 공약들이 빈곤 및 불평등 감소, 성장 제고, 역량 구축 및 MDGs 달성을 가속화하는데 기여하는지 검토
VI. 인도적 지원 (Humanitarian Assistance)	○ 'Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship'을 이행하기 위한 노력 파악

이러한 DAC의 지침 하에 우리 정부는 범정부수검준비반 산하에 '메모랜덤 작성 실무그룹(이하, 메모랜덤 작성 TF)'를 설치하고, 2012년 1월에서 4월까지 4개월 동안 메모랜덤 작성에 매진하였다. TF는 범정부수검준비반에 참여하는 부처 및 기관의 실무자들로 구성되어, 메모랜덤 제출시한인 5월 초까지 사무국에 우리 정부 합동으로 작성한 메모랜덤을 제출하는 것을 목적으로 하고 있다. 총리실이 총괄이 되어 약 다섯 차례의 실무회의를 통해 '가이드'의 챕터를 토대로 메모랜덤의 목차를 결정하였고, 각 부처/기관 별로 문안을 작성하고, 외부 전문가들의 자문을 받았다. 기본적으로 메모랜덤을 통해 우리 정부는 DAC 회원국으로서 한국 ODA의 성공사례와 도전과제 등을 함께 소개하는 기회로 활용코자 하였다.

KOICA 차원에서는 정부 차원의 TF 회의 결정사항에 따라 '2012년 피어리뷰 수검준비계획'(2012.1.30)을 수립하고, '가이드' 상의 주요 질의사항들과 관련된 팀/실 별 담당자를 지정하여, 정책총괄팀을 중심으로 수검준비 체제를 구축하였다. 이후 2012년 2월에서 4월까지, 3개월 간 관련 팀/실과의 지속적인 논의과정 속에서 메모랜덤 초안을 작성하였다. KOICA 차원의 메모랜덤 초안은 정부 TF 회의에 보고되었으며, 범정부 차원에서 지속적으로 수정 및 보완 작업이 진행되었다.

이와 동시에 KOICA는 메모랜덤 상에 언급된 우리의 성과와 관련된 주요 전략문건을 홈페이지에 게시하고, 필요 시 영문화 작업도 함께 추진하여 이를 메모랜덤의 본문 및 주석에 포함하였다. 이를 통해 KOICA의 '선진화 계획', '현장화 기본계획' 및 분야별 지원전략, 범분야 이슈의 가이드라인, 취약국 지원 가이드라인 등이 메모랜덤을 통해 공식적으로 소개되었고, 최종 보고서에도 선별적으로 언급되었다.

4월 말, 영문화 작업을 마친 메모랜덤은 TF 구성원 및 외부 자문단의 지속적인 검토와 최대 8시간 이상의 릴레이 회의, 그리고 주말 및 밤샘 작업 끝에 드디어 메모랜덤이 완성되었다. 2012년 5월 7일, 외교부는 OECD대표부를 통하여 2012년 한국의 메모랜덤을 DAC 사무국으로 제출하였다.

4. 한국 본부 및 현장(캄보디아) 실사 – 방한 실사준비 및 실사 현황

본부 및 현장 실사준비

검토팀의 방한 및 현장방문 실사에 대한 대비 과정은 먼저 언급한 메모랜덤 준비과정과 겹쳐있다. 본부 및 현장 실사의 일정이 애당초 6월 중순으로 확정되었기에, 메모랜덤 작성 중인 3월부터 이미 범정부수검준비반 주관으로 검토팀의 방한 실사를 대비하고, 현장 방문국가도 선정하였다. DAC 사무국과의 연락 및 행정사항은 외교부가 총괄하기로 하였고, 외교부가 사무국과 논의된 사항은 정부 내 공유하여, 범정부수검준비반을 통해, 실사 일정계획을 최종적으로 수립하였다. 이 때, 현장 방문국가는 수검국가의 원조규모에 따라 1개국 혹은 2개국을 지정하는데, 우리 정부는 우리의 대표적인 지원 국가 3개국을 제안[9]하였고, 이 중에서 DAC 사무국은 검토팀 내 논의를 통해 캄보디아를 현장 방문 실사 대상국가로 선정하여, 우리 정부 측에 통보하였다.

본격적인 방한 실사 준비는 3월 중에 개최된 범정부수검준비반 회의를 통해 착수되었고, 실질적인 준비는 메모랜덤 제출 후 5월부터 진행되었다. 이때부터 정부는 실사 준비에 만전을 기하기 위하여 범정부수검준비반 회의 운영을 보다 강화하였다. 우선, DAC 사무국과 검토팀 측에서 작성한 실사단 방한 일정 및 일정별 세부 논의주제를 파악한 뒤, 각 세션별 예상질의응답 자료를 준비키로 하였다.

2012.6.11~15일 간 2012년 한국의 동료검토를 위한 방한 실사가 이뤄졌다. 실사 시, 검토팀은 ODA와 직결된 부처 및 기관뿐만 아니라 정책일관성에 대한 논의를 위하여 기타 부처와의 논의뿐만 아니라 국회, 감사원 및 시민사회 관계자들도 직접 만나, 우리 ODA의 정책과 실행과 관련된 다양한 이해관계자들의 의견을 청취하였다. 주지할 사실은 검토팀은 한국의 ODA 정책 및 실행과 관련하여 상당히 포괄적인 실사를 위한 일정계획을 수립하였고, 세션별 참석범위 역시 우리측에 통보되었다는 사실이다. 예를 들어, 시민 사회와의 논의 세션에는 타 부처/기관의 참석이 철저히 금지되었는데, 이는 시행기관 및 노조와의 세션에서도 마찬가지로 적용되었다. 또한 실사 마지막 날에는 실사 결과에 대한 환류과정(feedback)으로써 실사에 대한 주요 인상을 우리 정부와 공유한 뒤, 간단한 페이퍼를 공유하였다. 한국의 피어리뷰 실사 일정, 주요 참여자 및 논의사항을 표로 정리해보면 다음과 같다.

9) 현장 실사대상 후보국 선정 시 고려한 기준은 ① 우리 정부의 지원규모, ② 유-무상 간 균형, ③ DAC의 수원국 방문 선정기준 및 ④ 현장실사는 방한실사 이후 곧바로 실시될 것인 바, 동선을 고려하여 아시아 지역 국가

〈표 4〉 방한실사 전체일정 – 세션별 논의주제 및 참석기관 (총 21개 세션)

세션	주 제	참석기관
6.11(월)		
1	개관 (Overall context and strategic overview) 목적 : 대표단 환영, 방한일정 논의, 한국국제개발협력 정책·경향·우선순위·2009년 평가 이후 주된 변화 등 논의	총리실, 기재부, 외교부
2	실무오찬 (Working Lunch) : 상기 세션 지속 논의	
3	조직과 관리 (Organisation and Management) 목적 : 관계기관 조직, 관리 정책 및 구조, 변화, 인적자원 정책 및 조직의 현대화(현장화 등) 관련 논의	
6.12(화)		
5a	개발을 위한 정책일관성 (Policy coherence for development) 목적 : 한국의 개발을 위한 정책일관성 실현 관련, 관계부처 논의 * 국무총리실, 외교통상부, 기획재정부 관계자 제외하고 참석	보건복지부, 농림수산식품부, 국방부, 환경부, 여성가족부, 행정안전부, 고용노동부 등
5b	원조효과성 (Aid Effectiveness) 목적 : 파리선언원칙과 지표(2010년) 달성 노력개관, 동 목표달성에 영향을 미치는 요소(긍정·부정)에 대한 토론	기재부, 외교부, KOICA, EDCF
6a	개발협력에 대한 전정부적 접근 (Whole-of-government approaches to development cooperation) 목적 : 관계부처간 개발협력을 위한 전정부적 접근이 어떠한 방식으로 운용되고 있는지 논의	PCD 세션 참석자 및 총리실, 기재부, 외교부
6b	원조전달방식 (Aid delivery arrangements) 목적 : 원조 시행기관(EDCF)의 원조 사업 전달 체계에 관한 논의	EDCF
7	실무오찬 : 캄보디아 관련 한국 실무자와의 오찬 (Working lunch with members of Korea's team responsible for Cambodia) 목적 : 캄보디아 수원국 방문 관련 논의	총리실, 기재부, 외교부, KOICA, EDCF
8a	정치적 리더십 (Political leadership) 목적 : 한국의 원조시스템에 관하여 장관급과 논의	기재부
8b	기획재정부 : 부처의 역할 및 예산 과정 (MOSF: budget process and role of the Ministry) 목적 : 전반적인 원조 예산 및 규모와 국제개발에서의 기획재정부의 역할	
8c	취약국 (Fragile States) 목적 : 한국의 개발 및 인도적지원 분야에서 취약국에 대한 접근 논의	기재부, 외교부, KOICA
9a	사업화 & 결과에 기반한 관리 (Programming & results-based management) 목적 : 양자 협력사업의 체계 및 결과중심 관리방식에 대한 접근에 대하여 논의	기재부, 외교부, KOICA, EDCF
9b	범분야이슈 주류화 (Mainstreaming cross-cutting issues) : 환경 및 기후변화, 양성평등 및 여성역량 강화 관련 목적 : 주류화에 대한 발전 및 우선순위에 관하여 논의하고, 특히 환경 및 성평등의 주류화와 관련된 정책 및 정책실행 도구 등에 대하여 논의	

세션	주 제	참석기관
6.13(수)		
10	원조 전달 방식 (Aid delivery arrangements) 목적 : 한국 ODA의 전달체계 및 관련 여타기관과의 업무분장 등에 관하여 KOICA와 논의 (KOICA만 참석)	KOICA
11	실무오찬 (Working Lunch) : 한국개발협력에서 KOICA의 역할에 관한 논의	KOICA
12a	감사 및 감독 관련 기관 (The Board of Audit&Inspection of Korea) 목적 : 한국의 전반적인 책임성확보에서 감사의 역할과 개발협력에 관한 일반감사 보고서 결과 및 권고사항에 대한 논의	감사원
12b	인도적 지원 (Approach to humanitarian assistance) 목적 : GHD 원칙 관련 정책 및 전략 등 실현방식 논의	외교부, 국방부, KOICA
13a(ⅰ)	정치적 리더십 (Political leadership) 목적 : 한국의 원조시스템에 관하여 장관급과 논의	외교부
13a(ⅱ)	정치적 리더십 (Political leadership) 목적 : 한국의 원조시스템에 관하여 장관급과 논의	총리실
13b	인도적지원 관련 NGO와의 협력 (NGO partnership (Humanitarian)) 목적 : 인도주의 정책과 재원조달에 관하여 시민사회 관계자들과 논의 * 정부관계자는 제외하고 참석	인도적 지원 관련 NGO
6.14(목)		
14a	국회 개관 (Parliamentary oversight) 목적 : 원조정책, 전략 및 규모, 책임성 관련 논의 * 정부관계자는 제외하고 참석	국회의원
14b	다자원조 : 정책 및 전략 (Multilateral assistance: policy and strategy) 목적 : 다자원조 지원 기구 및 다자원조 효과성제고 관련 논의	총리실, 기재부, 외교부
15a	모니터링, 평가, 지식관리 및 내부감사 (Monitoring, evaluation, knowledge management and internal audit) 목적 : 모니터링 및 평가, 학습관리 기능 및 내부감사에 관한 전략, 조직적 구조, 재원조달 및 도구 등에 대해 논의	총리실, 기재부, 외교부, KOICA, EDCF
15b	홍보 및 대외인식 제고 (Information and Public awareness) 목적 : 일반 국민과 개발협력관련 이해관계자들에 대한 접근 논의	
16	실무오찬 : 수검단 자체	
17	NGO 및 시민사회 관련 정책, 가이드라인과 재원 (NGO&CSO policy, guidelines and funding) 목적 : 개발협력분야에서 NGO 및 시민사회와의 협력방안 논의	총리실, 외교부, KOICA
18a	NGO 및 시민사회, 연구기관, 학계 측 대표 (Representatives of NGO&CSO Partnerships(Dev.), research institutes, think tanks and universities) 목적 : 시민사회, 학계관계자들과 원조정책 및 전략, 재원운영 관련논의 * 정부관계자는 제외하고 참석	모든 NGO 및 시민사회 대표자 학계 및 연구기관 대표자
18b	직원조합 (Staff associations) 목적 : 직원조합 관계자들의 관점 및 인적자원 정책과 실행관련 논의 * 국무총리실, 외교통상부, 기획재정부 인사담당자는 제외하고 참석	노조 대표자 (KOICA, EDCF)
6.15(금)		
19	실사 환류(feedback) 세션 준비 : 검토팀만 참석 (Preparation for feedback : peer review team only)	검토단
20	실무오찬 : 검토팀만 참석 (Working lunch : peer review team only)	
21	피드백 세션 (20분 발표 및 토론)	총리실, 기재부, 외교부, KOICA, EDCF

KOICA 역시 메모랜덤 제출 이후부터는 검토팀의 방한 실사 및 KOICA 방문실사 준비에 집중하였다. KOICA의 실사 준비는 메모랜덤을 준비할 때와 마찬가지로 정책총괄팀의 총괄 하에 실사 시 논의될 주제와 관련된 팀/실의 담당자들이 주축이 되었다. KOICA는 동료검토팀의 방한 실사 전체 일정 중 12개의 정부 합동 세션 및 1개의 자체세션에 참가해야 했기에, 정부와 함께 참석하는 세션 및 KOICA 자체 세션을 동시에 준비해야 했다. 정부 합동 세션의 경우는 해당 세션별로 주관하는 부처가 정해져 있고, 그에 따라 대응자료가 상이하여, KOICA의 피어리뷰 총괄관리 부서는 모든 세션 참석자를 미리 정한 뒤 각 담당자들이 부처 담당자와 합동으로 해당 세션의 예상질의 답변을 준비토록 하였다.

동시에 KOICA 자체실사 준비는 정책총괄팀 주관 하에 실사대응자료, 실사 시 검토단에 전달할 KOICA 소개자료 및 실사 당일 제반 행정사항을 준비하였다. 특히, KOICA는 자체실사 대응을 위해서 DAC 사무국이 '방한실사 전체일정'을 통하여 안내한 바 있는 KOICA와 논의할 일곱가지 내용[10] 및 이와 관련된 '가이드' 상의 질의를 분석하고, 이에 대한 대응 자료를 작성하였다. 또한 이를 토대로 실사에 참여할 직원들이 모여 이사 주관으로 한국어와 영어로 총 두 차례에 걸쳐 리허설을 실시하였다.

본부 실사 현장 – KOICA 사례를 중심으로

그렇다면 실사는 실제로 어떻게 이루어지는지 KOICA 사례를 토대로 살펴보겠다. 기본적으로 실사의 모든 세션은 DAC 사무국측과 우리 정부 간의 합의에 따라 준비 과정에서 이미 세션별 실제 참석자, 우리측 주요 발언자(lead speaker)와 검토팀의 주요 발언자[11]가 정해지게 된다. 실사는 검토팀 및 수검대상측 양 측의 주요 발언자들이 논의 진행자 역할을 맡는다. 실사는 검토팀 측의 주요 발언자가 해당 세션의 목적을 소개하는 것으로 시작하며, 곧바로 논의 주제와 관련된 질의를 던진다. 이에 대해 수검 측은 주요발언자가 답변을 주도하되, 상세한 추가답변은 함께 자리한 담당자가 직접 답변을 하기도 한다.

---

10) DAC 측에서 우리 정부에 송부해온 실사일정에는 주요 논의내용을 포함하였다. 그 중 KOICA 세션에서 논의할 내용은 일곱가지로, ① KOICA의 조직구조 및 개관 (KOICA's organisatonal structure and profile), ② KOICA와 정부부처 간의 업무분장 (Division of labour between KOICA and other government departments), ③ 현장화 과정 (Decentralisation processes), ④ 국가협력전략 수립 및 이행에 있어서 KOICA의 역할, ⑤ 지원국가 수준에서의 프로그래밍 및 보고 계획 (Programming at country level and reporting arrangements), ⑥ 성과기반관리 (Results-based management), ⑦ 인적자원 정책 및 관련 이슈 (HR policy and issues) 이다.

11) KOICA 실사의 주요발언자는 검토팀 측은 독일 개발연구소 소속의 Dr. Guido Ashoff, KOICA 측은 장현식 이사였음.

전체 실사 일정 중 세션 10과 11인 KOICA의 실사 회의는 2012년 6월 13일 오전 9시 반, KOICA 연수센터 국제회의실에서 개최되었다. 검토팀들의 자리에는 KOICA 소개자료 및 KOICA 주요전략의 영문요약본을 놓아두어, 검토팀이 실사 과정에서 참고할 수 있도록 준비하였다. 본격적인 실사는 검토팀 측의 주요 발언자에 의해 시작되었는데, 우선 KOICA 방문의 목적 및 주요 논의 사항을 언급하였다. 이에 대해 KOICA측 주요 발언자가 실사단에 환영 의사를 밝히고, 곧 바로 실사가 진행되었다.

실사 시 검토팀들이 문의하는 질의는 주로 메모랜덤, KOICA 홈페이지 및 관련 언론보도자료 등을 통해서 이미 파악한 내용을 중심으로 구성된다. 저자의 사견임을 전제로 첨언하자면, 검토팀들은 질의 과정에서 수검측의 답변이 미흡하다고 판단될 경우, 내용을 조금씩 달리해서 관련 사항을 끝까지 확인하려 하였다. 이러한 목적으로 다른 세션에서 질의한 사항 중 KOICA와 관련된 내용은 이 자리에서 재차 질의하여, 사실을 확인하려는 노력을 보였다.

회의장 전체모습

검토팀 모습

우리측 모습

KOICA 실사의 주요 내용은 각주 10에 기술한 바 대로 일곱가지 질의를 기초로 하는데, 간단히 서술하면 다음과 같다. 우선 검토팀 측에서 던진 첫 번째 질의는 KOICA와 외교부, 기재부 및 기타 부처와의 관계를 두 가지 차원, 즉 수직적 관계 및 수평적 관계의 측면에서 확인하려 했다. 이어서, KOICA 조직의 관리 및 운영과 관련하여, 현장화(Decentralisation)[12] 과정, 특히 현장인력의 확대계획에 대해 관심을 보였다. 또한 중점협력국 위주의 사무소 설치를 권장하며, 비중점 국가의 해외사무소 철수 실적 및 추가 계획에 대해서도 확인하였다. 마지막으로 사업전략 및 사업형성 과정에 대해 집중적으로 논의하였는데, KOICA의 효과적인 사업발굴·형성 및 추진을 위한 그간의 노력에 대해 확인코자 하였고, 관련하여 선진공여국과의 협의를 통한

12) 본부의 권한과 책임을 현장으로 이양함을 의미한다. 현장화 조치의 주 목적은 수원국 필요에 보다 기민하게 대응하고, 공여국 간의 조화에 더욱 적극 참여함으로써 원조의 효과성을 높이는 데 있다. 또한 KOICA 예산확대에 따라 본부로 과중되는 업무 중 현장에서 추진하는 것이 더욱 바람직한 업무는 적극적으로 이관하여, 조직의 효율성을 높이는 데 있다. 현장화의 원활한 추진을 위하여 KOICA는 제도개선과 함께 현장으로 더욱 많은 인원을 파견 중이고, 인터넷 환경 개선 등 물적 인프라 개선에도 심혈을 기울이고 있다.

'프로그램 기반 접근'(Programme-based Approach) 계획 여부에 대해 질의하였다.

전반적으로 검토팀이 KOICA, 즉 ODA 시행기관에 던진 질문은 주로 상위 부처 및 협력관계에 있는 기타 부처/조직과의 관계, 효율적인 조직 운영 방안, 인적역량 강화 방안 및 효과적인 사업 추진 노력에 집중된 것으로 요약할 수 있다.

이러한 방식으로 검토팀의 방한 현장실사의 모든 일정이 종료되었고, 실사 마지막 날인 6월 15일에 실사 내용을 정리하는 시간을 가졌다. 이 때, 검토팀은 지난 4일 간의 본부 방문 실사에 대한 주요 인상을 간단히 설명하는데, 이에 대해 수검측은 이의가 있는 경우 검토팀에 질의를 하기도 하였다. 단, 검토팀 측이 실사 마지막날 최종적으로 정리하는 몇 가지 사항은 그야말로 방문 실사를 통해 검토팀이 갖게 된 일종의 첫 인상으로써, 추후 작성될 피어리뷰 보고서와 반드시 직결된다고 할 수는 없다.[13)]

현장 방문 실사

이후 검토팀은 본부 실사 직후 주말을 거쳐 곧바로 현장 실사를 위해 캄보디아로 출발하였다. 현장방문 실사의 목적은 사업이 실제 제대로 이행되는지 그 효과성을 점검하는데 있다기보다, 본부의 정책과 전략이 현장에서 제대로 반영되어, 이행되는지를 살피는 데 있다. 따라서 현장 실사의 주요 검토사항은 본부 실사에서 확인한 사항이 현장 근무자들도 인식하고 있는지, 본부의 전략이 현장에서 잘 추진되고 있는가에 초점이 맞춰져 있다. 이를 위해 검토팀은 대사관 및 현장 파견 기관(사무소) 관계자뿐만 아니라 수원국 정부관계자, 국회, 시민사회를 직접 만나 이러한 사항을 확인한다.

캄보디아 실사 준비과정은 본부 실사 준비과정과 평행하게 진행되었다. 현장에서의 실사 준비는 현장 기관 주도로 본부의 준비 지침 및 방식과 유사하게 진행되었다. KOICA의 현장 실사 준비현황을 기술하면, KOICA 캄보디아 사무소는 '가이드'에 포함되어 있는 현장 차원(field level)의 질의에 대해 예상답변 자료를 준비하여 숙지하고, 본부의 주요 문건들을 일별하였다. 또한 준비 과정에서 사무소는 본부 정책총괄팀과 수시로 연락하며, 본부 실사 진행방식 및 주요 시사점을 지속적으로 점검하였다. 특히 본부 실사가 마무리되자마자 사무소는 본부 실사의 주요 결과를 즉각 접수하여, 분석한 것이 유용하였다.

---

13) 이러한 이유로 검토팀은 본 정리 세션에서 공유하는 검토단의 인상에 대한 간단한 브리프 자료를 'Zero Paper'라고 명명하였다.

〈표 5〉 캄보디아 방문 실사 전체일정 – 세션별 논의주제 및 참석기관 (총 16개 세션)

세션	주 제	참석기관
6.18(월) – 주 캄보디아 한국대사관 관련 직원들과의 만남		
1	개관 (Overall context) – 캄보디아의 개발환경, 한–캄보디아 역사 (원조와 무관한 정책 포함)	대사관, KOICA, EDCF 및 직원[14]
2	전략과 정책 (Strategy & Policy) – 국가전략 및 프로그램, 원조효과성, 범분야이슈, 인도적지원, NGO와의 협력, 정책일관성	
3	사업 형석, 기획 및 예산 (Programming, planning and budget) – 국가협력전략(CPS)의 수립과정, 본부–사무소 간 연계, 원조배분/집행, 모니터링 및 평가	
4	조직과 인적자원 (Organisation and human resources) – 현장화 (Decentralisation to the field), 기타 국내관계자들과의 조율, 인적자원정책, 조직 관리상의 문제점	
6.19(화) – 협력대상국 정부 및 타 공여국과의 만남		
5a	캄보디아 : 원조관리 및 효과성 – 원조관리, 기획 및 예산확보 : 우선순위와 도전과제, 원조효과성 관련 도전과제 등	캄보디아 개발위원회 (Council for Development of Cambodia)[15]
5b	캄보디아 : 한국의 중점지원분야 선정 – 한국의 중점분야 지원의 성격, 원조효과성 원칙과 관련된 한국의 성과, 개발을위한 정책일관성, 도전과제	
6	CDC 사무국장과의 면담	
7a	캄보디아 : 원조관리 및 효과성 – 원조관리, 기획 및 예산확보 : 우선순위와 도전과제, 원조효과성 관련 도전과제 등	캄보디아 재정경제부
7b	캄보디아 : 한국의 중점지원분야 선정 – 한국의 중점분야 지원의 성격, 원조효과성 원칙과 관련된 한국의 성과, 개발을위한 정책일관성, 도전과제	
8	타 공여국 – 캄보디아의 개발협력 개관, 파리선언 및 아크라 행동계획 – 한국의 대 캄보디아 지원 (원조효과성 아젠다, 한국의 지원성과, 인도주의적 조정, 정책일관성)	재 캄보디아 다자 및 양자기구
6.20(수) – 사업 관리자, 지방정부 관계자 및 기타 관련 사업실행 주체들과의 만남		
9a	사업관리자 – 한국의 대 캄보디아 지원사업 관리자와 집중 논의 (보건체제 강화 관련 사업)	대사관, KOICA, EDCF 및 사업 수혜 부처
9b	사업관리자 – 한국의 대 캄보디아 지원사업 관리자와 집중 논의 (국가 교통체계의 질적향상 관련 사업)	
10	현지 시민사회 – 캄보디아 지민사회, 파리선언 및 아크라행동계획 실행에 대한 시민사회의 관점, 정책일관성, 한국과의 관계 및 한국의 지원 성격 등	캄보디아 NGO 포럼 등
11	지방 정부 – 국가 프로그램의 이행, 한국 정부의 지원 및 논의 수준, 역량강화, 범분야 이슈에 대한 인식	캄퐁참 주정부 대표
6.21(목) – 사업 관리자, 지방정부 관계자 및 기타 관련 사업실행 주체들과의 만남 (계속)		
12	재 캄보디아 한국 시민사회 대표 – KOICA 사무소의 협력 정도, 활동 현황 및 한국의 지원성과에 대한 의견	재 캄 한국 NGO 협의체
13	국회 – 파리선언 및 아크라 행동 계획 이행에 대한 견해, 주인의식 및 책임성	국회
14	현지 직원 – 대사관 및 KOICA 사무소에서의 지위와 역할, 인적자원 정책 및 커리어 전망	대사관 및 KOICA 사무소 현지직원
15	검토단, 실사결과 정리 세션 준비	검토단
16	실사결과 정리 세션	검토단과 대사관, KOICA 및 EDCF 직원

검토팀들이 캄보디아 현장에서 직접 만나서 논의하는 대상의 범위는 매우 포괄적이다. 우선 실사 첫날 대사관을 방문하여 대 캄보디아 한국 ODA의 전략방향을 확인하고, 시행기관의 현지 조직, 인력현황 및 사업추진 체계 등을 확인한다. 이후 캄보디아 수원총괄기관, 현지 시민사회 및 국회까지도 접촉하여 수검대상국의 ODA가 현지에 어떠한 영향을 미치는지 검토한다. 실제로 캄보디아 현지에서 검토팀이 일자별로 접촉한 관계자들은 아래와 같다. 현장 실사 역시 본부 실사와 마찬가지로 실사 마지막 날에는 검토팀들이 방문 실사의 소회를 정리하고, 이를 주 캄보디아 한국대사관, KOICA 사무소 및 EDCF 관계자 측과 공유하는 자리를 갖는다.

5. 보고서 검토 및 동료검토 회의 참석

2012년 6월, 한국 및 캄보디아 실사 이후, 10월 중순까지는 동료검토 전 과정에 있어서 휴지기에 해당한다. 그 기간 동안에 DAC 사무국은 Part 2. 보고서를 작성하는데, 보고서를 작성하는 과정에서 필요한 자료가 있을 경우, DAC 사무국은 외교부를 통해 자료를 요청하였다.

10월 중순, DAC 사무국은 Part 2. 보고서를 우리 정부에 전달하였다. 보고서가 전달되자마자 우리 정부는 범정부수검준비반 회의를 통해 보고서의 사실 확인 및 검토 작업에 돌입하였다. DAC 사무국은 Part 2. 보고서 상에 사실관계 오류에 해당하는 내용은 보고서의 워드파일에 직접 수정내용 및 그 사유를 적어 회신하기를 요청하였는데, 이에 따라 우리 정부의 검토내용은 10월 말에 DAC 측으로 전달되었다.

이후, 12월 11일 동료검토 회의 개최 약 2주 전인 11월 말, DAC는 우리 정부가 수정 요청한 사항을 검토하고 이를 반영한 Part 2. 보고서를 OLIS에 게시하였고, 바로 이어 Part 1. 보고서 역시 OLIS에 게시하였다. 동료검토팀은 우리 정부가 10월 말에 정정을 요청한 Part 2. 보고서 상의 사실 상의 오류라고 판단한 내용 중 상당 부분을 보고서에 반영하였다.

이후 정부는 12월 11일 프랑스 파리 OECD 본부에서 개최될 동료검토 회의 준비를 본격적으로 착수하였다. 본 회의에 참석하는 우리 측 정부대표단은 여타 국가의 동료검토 회의 참석범위에 준하여 범정부준비반 소속 부처/기관으로 한정하였다. 또한 우리 대표단의 수석대표는 11차 국제개발협력위원회 의결사항에 따라 외교부에서 담당키로 한 바, 김성한 외교통상부 제

14) DAC 사무국은 이들을 묶어 '현장팀' (Country Team)이라고 부름.

15) 캄보디아의 수원총괄기관으로서, 대 캄보디아 지원 사업의 수원측 요청서는 동 기관을 통해 한국 측에 접수됨.

2차관이 맡게 되었다. 이후, 수석대표의 주재 하에 두 차례의 동료검토 본회의 준비회의를 거친 뒤, 약 20명의 정부 대표단은 12월 11일 피어리뷰 최종 회의에 참석하였다.

그렇다면 실제 동료검토 회의는 어떻게 이루어지는가. 우선 동료검토 회의의 참석자는 DAC 의장, DAC 사무국의 피어리뷰 담당자 및 옵서버를 포함한 검토팀 및 DAC 회원국 대표들로 구성되어 있다. 대개 동료검토 회의는 오전 9시 반부터 오후 6시경까지 계획되어 있는데, DAC에서 결정된 피어리뷰 회의 일정에 따르면 Part 1. 보고서 챕터별로 회의가 진행되며, 각 챕터의 내용을 주관하는 검토자가 배정되어 있다. 한국의 동료검토 회의의 실제 일정은 아래와 같다.

〈표 6〉 2012년 12월 11일, 한국 피어리뷰 회의 일정[16)]

시간	내용	담당
09:30	DAC 의장 개회사 및 안건 채택	
09:40	한국 정부 수석대표 인사말	
10:00	섹션 1. 개발협력의 전반적인 체계 (Overall framework for development co-operation)	Devorah Fulton
11:00	섹션 2. 원조를 넘어선 개발 촉진 (Promoting development beyond aid)	Renate von Boddien
11:45	섹션 3. 원조 규모 및 배분 (Aid volume and allocation)	Andrew Cumpston
12:30	점심	
14:30	캄보디아 방문 내용 프리젠테이션	Masato Hayashikawa
14:45	섹션 4. 조직과 관리 (Organisation and management)	Guido Ashoff
15:40	섹션 5. 개발협력의 영향력 제고 (Improving the impact of development co-operation)	Guido Ashoff
16:30	섹션 6. 더 나은 인도적지원을 향하여 (Towards better humanitarian donorship)	Deborah Fulton
17:30	칠레 옵서버(Mr. Jorge Daccarett Bahna) 코멘트	
17:45	회의 종료	

회의는 DAC 의장의 개회 및 우리측 수석대표의 인사말 이후 곧바로 시작된다. 이후 Part 1. 보고서를 토대로 섹션별 담당자가 해당 주제에 대한 검토팀의 검토 결과, 인상 및 권고안을 짧

16) DAC 사무국, "Draft Agenda of the 957th DAC Meeting - Peer Review of Korea" (DCD/DAC/A(2012)/16)

게 설명한다. 이후, 이에 대한 DAC 회원국 대표단들의 질의가 이어지고, 의장은 3~5개의 질의를 묶어서 수검국측 수석대표에게 답변을 요청한다. 이후 수석대표는 섹션별 담당자가 정리한 내용 및 Part 1. 보고서 상의 권고안에 대한 우리 측 의견을 정리하고, 이어 질의에 답변한다. 답변은 수석대표의 조율 하에 회의에 참석한 관련 부처/기관의 대표가 직접 설명할 수 있다. 이런 방식으로 보고서 상의 여섯 개 챕터 내용을 모두 검토한다. 아울러 위의 일정표에서도 보듯이, 오후 섹션 직전에 DAC 사무국 직원이 캄보디아 현장 방문 실사에 대한 간단한 프리젠테이션도 진행된다.

한편, 회의 진행 중 보고서의 문안이 수정되는 경우가 있다. 수검국측이 보고서 문안에 이의가 있을 경우, 이를 제기하고, 이에 의장은 이에 대한 동의 여부를 회원국 대표들에게 확인한 후, 동의할 경우 곧 바로 서기를 통해 수정 문안을 회람한다. 또한 질의-응답 과정에서 새롭게 발견된 사실 중 보고서에 포함될 필요가 있다고 판단되는 사안에 대해서는 의장 혹은 DAC 회원국 대표들이 문안 수정을 요청할 수 있는 것으로 관찰되었다. 이에 대해서도 역시 의장 주도로 회의 종료 전까지 수정 문안을 회람하여 이에 대한 참석자들의 동의여부를 확인한다. 이렇게 동료검토 본 회의에서 제안된 수정문안은 다음날 있을 편집세션에서 실무 검토 후 보고서에 반영된다. 실제로 우리 회의에서도 한국의 '국별 프로그램화 가능 원조'(Country Programmable Assistance, CPA)의 비율이 상당히 높아 이에 대한 회원국 대표들의 찬사가 있었는데, 이를 높이 산 의장 및 회원국 대표들은 우리 피어리뷰 보고서 내에 한국의 성과로서 이 부분을 부각하기 위해 문안을 추가키로 하였다. 아울러, 회의 중 질의응답 과정에서 기존 보고서에는 기재되어 있지 않은 내용이었던 KOICA 및 EDCF의 인원 확대 계획이 드러났는데, 이를 매우 의미있게 생각한 DAC 의장 및 DAC 회원국들이 관련 문안을 추가 반영하였다.

본 회의 다음날인 12월 12일에는 계획대로 실무자들을 중심으로 보고서 편집 세션이 개최되었다. 실제 참석자는 검토단 및 수검국측의 실무자로서 진행방식은 DAC 사무국 평가과장의 주관 하에 본 회의와 마찬가지로 Part 1. 보고서의 챕터와 문단별로 빠르게 오탈자 여부 및 사실관계를 검토하는 것이었다. 기본적으로 전날 동료검토 회의에서 수정 및 추가가 필요한 문안은 편집회의 참석자의 동의하에 반영여부를 확정하였고, 오타 및 기타 사소한 사실 관계를 수정하였다.

6. 보고서 공개 및 발간

편집회의 시 논의된 사항을 반영한 보고서는 회의 며칠 후에 DAC 의장의 이름으로 DAC 회원국 대표들에게 공식적으로 공유되었고, 이견 여부에 대한 의사를 확인 후, 모든 사항이 합의됐다고 판단될 때 OLIS에 게시된다. 그러나 OLIS는 OECD 내부망으로서 이 곳에 게시된다고 해서 보고서가 공개됐다고 보기는 힘들다. 편집회의 시 논의한 사항은 Part 1. 보고서를 기준으로 한 것이기에, 이에 따른 Part 2. 보고서에 대한 수정사항 및 오타 등에 대한 최종 수정사항이 있을 수 있기 때문이다.

보고서의 공개시점은 DAC 사무국과 수검국측 정부 간의 합의에 의해 회의 후 약 4주 이내로 하는 것을 원칙으로 한다. 공개 시점이 확정되면, 이에 따라 DAC 홈페이지에 게시되며, DAC 및 수검국 정부측이 동시에 기자회견 혹은 공식 보고서 런칭 행사를 갖기도 한다. 또한 OECD 이름으로 공식 발간되는 보고서에 대한 수요를 수검국 정부 측에서 확정하여 DAC에 통보하면, 이에 따라 보고서를 구입할 수 있다. 만일 수검국 언어로 번역할 경우, 번역은 수검국 정부 측에서 일임하되, OECD 로고를 쓸 경우 번역물에 대한 품질 보증은 수검국 정부가 부담하여야 한다. 이 모든 과정은 우리 정부와 DAC 사무국측과도의 긴밀히 논의 하에 이뤄져야 한다.[17]

Ⅲ. 결론 – KOICA에 대한 시사점

이상으로 2012년 한국 정부의 동료검토 과정을 살펴보았다. 본 원고를 마무리하며 이번 동료검토 수검 과정에서 도출해 볼 수 있는 KOICA에 대한 시사점을 간단히 짚어보고자 한다. 현 시점에서 동료검토 최종 보고서 상의 권고안을 분석하여, KOICA가 향후 이행해야 할 구체 개선안을 도출하는 것은 쉽지 않은 바, 본고에서는 저자가 경험한 동료검토 준비 과정에서 얻을 수 있는 함의를 위주로 기술코자 한다. 아울러, 아래 의견은 KOICA의 공식의견이 아닌, 저자의 사견임을 덧붙인다.

17) 저자가 글을 쓰고 있는 1월 20일 현재 기준으로 피어리뷰 보고서 공개 시점은 1월 30일로 확정된 상태다. 또한 우리 정부는 보고서의 국문번역을 결정한 바, 이에 대한 번역작업을 진행 중에 있다.

가. OECD DAC 가이드 및 지침의 내재화

동료검토 수검과정에서 가장 중요하게 고려해야할 사항은 DAC가 동료검토를 통해서 공여국의 어떠한 사항을 검토하고자 하는지, 검토의 목적과 내용을 파악하는 데 있다. 이 질문에 대한 답으로서 '가이드' 문서만큼 유익한 자료는 없다. 위에서 설명했듯이, '가이드'에는 주제별로 본부와 현장 차원의 질문을 다각도로 던지고 있다. 4년 후, 한국의 두 번째 동료검토를 대비하기 위해서 DAC의 '가이드' 문서를 주기적으로 검토하고, 동 문서 상의 주요 질문들에 대응할 수 있도록 준비하여야 한다. 실제로 DAC는 2012년 동료검토의 방법론에 대해 재고한 뒤, 새로운 가이드를 채택한 바 있다.[18)]

보다 궁극적으로는 KOICA가 향후 이러한 질문에 적절히 대응할 수 있도록 '가이드' 상에 안내된 주요 참고문헌의 내용을 반영하여 KOICA의 전략적 방향과 추진 활동을 개선할 필요가 있다. 실제로 '가이드' 문서는 DAC의 기본 지침이 깃들여진 문서로서, 저자가 DAC 사무국 측에 확인한 바에 따르면 동 문서상의 각종 참고문헌들이야말로 DAC의 기본 가이드라인으로 볼 수 있기 때문이다.[19)]

사실상 금번 동료검토 준비 과정에서 느낀 점은 KOICA가 '가이드' 상의 여러 질문에 대해 충분히 답변할 준비되었는지, 혹은 적어도 준비되지 못한 사유를 분명히 갖고 있었는지 의문이었다는 것이다. 특히, 원조효과성 내용과 관련해서, KOICA는 '원조효과성에 관한 파리선언'의 주요 원칙에 근거한 기관 차원의 이행계획이 없어, 파리선언 지표들이 목적하는 바에 일치하는 사업추진이 미흡할 수밖에 없었다. DAC에 가입하고 첫 동료검토라는 점을 고려했을 때, 우리의 이러한 부족한 점들이 어느 정도 양해되었으나, 4년 후에는 상황이 달라질 것임을 인식하고, 대비해야 한다.

---

18) DAC 사무국은 12.7.12에 새로운 '가이드'의 역할을 하는 "DAC Peer Review Reference Guide" (DCD/DAC(2012)23/FINAL, 2012.9.10)'를 채택한 바, 이는 13년 피어리뷰 수검대상국인 호주 및 프랑스 수검에 적용된다. 새로운 '가이드'는 기존과는 달리 7개 준위로 구성되어 있는데, 주 내용은 ① 포괄적인 개발노력, ② 정책 비전 및 전략 지향, ③ ODA 배분, ④ 개발협력 프로그램을 효과적으로 전달할 수 있는 조직, ⑤ 양질의 원조 수행을 위한 원조 형태 및 파트너십, ⑥ 결과, 투명성 및 책임성, ⑦ 인도적 지원 이다.

19) 저자는 소위 OECD DAC의 가이드라인으로 부를 수 있는 문건들의 범위와 구체 내역에 대해 DAC 사무국 측에 문의하였는데, 이에 대해 사무국 측은 각주 18에서 언급한 "DAC Peer Review Reference Guide" 상의 참고문건을 DAC의 가이드라인으로 간주하면 된다는 답변을 전했다.

나. 예산증가에 따른 조직의 질적 개선

동료검토 과정에서 검토팀과 DAC 회원국들이 KOICA에 질의하는 사항들은 상위 정책단위의 담론이 아니었다. 아주 현실적이게도, 향후 증대할 예산을 고려할 때 어떻게 효율적으로 조직을 관리할 것인지, 사업형태는 어떻게 개선할 것인지 그리고 이를 위한 필수 요소인 양질의 인력을 어떻게 확보하고 관리할 것인가였다. 한국 정부가 약정한대로 2015년까지 ODA 예산이 GNI대비 0.25%가 된다면 KOICA의 예산 역시 2년 내에 거의 2배로 급증할텐데, 국제사회가 궁금한 것은 이에 대한 KOICA의 대비책이 무엇인가였다. 구체적으로는 예산의 증가에 따른 조직 정비, 본부 및 현지채용 직원의 인력활용 방안 및 사업추진 방식의 개선에 관한 사항이었다.

사실 KOICA 역시 국제사회의 위와 같은 문제의식에 동감하고, 급변하는 외부환경을 인식하여 조직 개선에 힘을 쓰고 있다. 특히, 2011년부터 전사적으로 현장화(decentralisation to the field)를 추진하고 있는데, 이를 통해 수원국의 필요에 보다 기민하게 대처하여, 효과적인 사업을 추진하고, 본부와 사무소 간의 업무분장을 명확히 하여 보다 효율적인 조직으로 거듭나기 위해 노력 중이다. 아울러 사업의 성과를 높이면서도, 보다 더 효율적으로 예산을 집행하기 위해 사업의 규모를 확대하고, 선진 공여국과의 협력을 통한 '프로그램 기반 접근'을 적극 도입할 계획을 수립하였다. 아울러, 예산당국과의 협의 하에 2015년까지 추가 인력 확보노력을 계속해서 기울이고 있고, 본부 및 현지 채용인력들의 관리와 교육을 보다 체계화하였다.

그러나 이번 동료검토 과정을 통해 느낀 점은 이러한 KOICA의 노력이 이제는 더 이상 기관 내부 혹은 국내 차원에 국한된 사안이 아니라는 것이다. 앞으로는 KOICA가 추진하는 개선과제들이 국제사회의 척도에 따라 지속해서 검증받아야 하는 대상이 된 것이다. 이에, KOICA는 동료검토팀과 DAC 회원국들이 대표하는 국제사회의 기대와 요구 사항을 염두에 두고 조직의 체질개선을 위해 노력해야 한다.

다. 2012년 동료검토 권고안에 대한 이행계획 수립 및 모니터링 체계구축

DAC 사무국의 동료검토 담당자 말에 따르면, 동료검토 보고서의 권고사항들은 기본적으로 향후 4년간 수검국 정부가 개선이 가능한 현실적인 과제를 중심으로 도출한다고 한다. 즉, 실

현 불가능한 과제들을 이상적인 원칙만 내세워 함부로 제시하지 않는다는 것이다. 또한 공여국마다 나름의 ODA에 대한 조건과 맥락이 다르기 때문에 어떤 고정된 모델을 적용하기 보다 수원국이 갖고 있는 특수성을 최대한 존중한다는 것으로 해석할 수 있다.

또한, 앞서 기술한 메모랜덤에 포함되어야 할 내용에서 보았듯이, 동료검토의 서면 평가자료인 메모랜덤에 반드시 명시되어야 할 사항으로 강조되는 점은 가장 최근 동료검토에서 도출된 권고안을 차기 동료검토 수검전까지 얼마나 이행했는지이다.

이러한 점을 고려했을 때, 차기 동료검토를 대비하기 위해서라도 2012년 동료검토 보고서상의 권고안을 면밀히 분석하고, 특히, 동료검토팀이 Part 1. 보고서에 명시적으로 제시한 권고사항 뿐만 아니라 보고서 곳곳에 기술된 KOICA와 관련된 사항을 확인하여, 이를 토대로 중장기 이행계획을 수립하여야 한다.

아울러 전사적 차원에서 이행계획에 대한 모니터링 체계를 구축하여, 해당 과제들이 일정계획에 맞게 이행되도록 관리해 나갈 필요가 있다. 실제로 피어리뷰 이후 18~24개월 이내에 DAC 의장 주관으로 중간점검이 실시될것인 바, 이에 대비해서라도 발 빠르게 후속조치를 추진해야 한다. 또한 동료검토 보고서의 내용을 토대로 KOICA의 포괄적인 조직전략을 수립하고, 향후 동료검토 주기에 맞춰 동료검토의 권고사항을 기관의 전략으로 수용할 수 있는 체계를 만들어 보는 것도 검토할 수 있겠다.

본고를 마무리하며, 이번 동료검토를 통해 DAC 회원국은 한국의 무상원조 전담기관인 KOICA를 확실히 인식하기 시작했다는 점을 강조하고 싶다. 이제는 더 이상 우리만 알아듣는 언어로, 우리만의 방식으로 ODA를 할 수 없게 된 것이다. 이에, 앞으로 KOICA는 국제사회의 합의된 룰 하에 전 세계 동료들과 소통하고, 서로를 배워가며 좀 더 나은 ODA를 해야 할 것이다.

참고문헌

국내자료

제11차 국제개발협력위원회에 'OECD DAC 개발협력정책·집행심사 준비현황 및 향후 계획'(보고안건 제11-4호)

국외자료 (본문에서 기술된 순서대로)

DAC 사무국, "Information Note on the DAC Peer Review Process", (DCD(2009)6/REV1, 2010.10.6)

_____, "DAC Peer Review Content Guide" (DCD/DAC(2010)33/FINAL, 2010.9.27)

_____, "Guidance on DAC Country Memorandum in Preparation of Peer Review, (DCD(2007)5/ANN/REV1, 2008.2.20)

_____, "DAC Peer Review Reference Guide" (DCD/DAC(2012)23/FINAL, 2012.9.10)

_____, "Draft Agenda of the 957th DAC Meeting – Peer Review of Korea" (DCD/DAC/A(2012)/16)