

OECD DAC의 스페인에 대한 동료검토 주요내용

('22. 9.)

경협총괄부

'22. 2월 OECD DAC는 스페인에 대한 동료검토를 완료하였다. 이 동료검토에서 '16년 이루어진 동료검토 권고사항 18건 중 이행은 2건, 부분이행 10건, 미이행 6건으로 평가되었다. 또한, 지속가능개발을 위한 노력, 비전 및 전략, ODA 현황 및 재원 등 7개 분야에 대한 점검을 통해 총 10개의 권고사항을 제시한 바, 본 보고서에 서는 동 내용을 정리해보고자 한다.

목 차

1. 개요

2. 주요 내용

가. 종전 권고사항 이행여부

나. '22년 권고사항

다. 연구결과 및 제언

- ① 스페인 동료검토 배경
- ② 조직구조 및 시스템 : 국제협력 약속 이행을 위한 포괄적인 개혁요구
- ③ 수평적이고 포괄적인 파트너십 설계 및 참여
- ④ 지식축적 및 공유를 위한 공공부문 전문성 동원
- ⑤ 개발금융 활용
- ⑥ 취약국 지원

1. 개요

- OECD DAC는 2개 회원국(체코, 일본) 대표와 스페인에 대한 동료검토*를 실시하고, 최종 보고서를 발간('22. 2. 3자)

* OECD DAC는 개발협력 관련 정책·시스템의 질적개선 및 효과성 향상, 지속가능개발 및 빈곤감축을 위한 개도국과의 파트너십 증진 등을 위해 동료 회원국의 개발협력 정책과 시행현황 등을 5~6년 단위로 점검

- 종전('16년) 동료검토 권고사항의 이행여부를 평가하고, 스페인의 개발협력 전반을 점검하여 새로운 권고사항(10건)을 제시

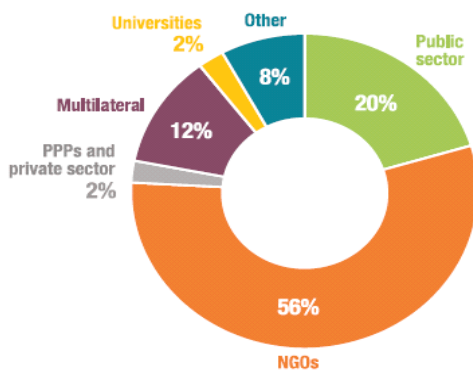
- (지원 현황) '21년 기준 ODA 규모는 증여등가액 기준 35억 달러(잠정)로 DAC 회원국 중 상위 12위 수준이며, ODA/GNI 비율은 0.25%로 목표지수(0.40%) 하회

- 중점지원국가군은 주로 중소득국가로, 라틴아메리카, 북아프리카 등 스페인과 문화적, 역사적 유대관계가 있는 국가*들임

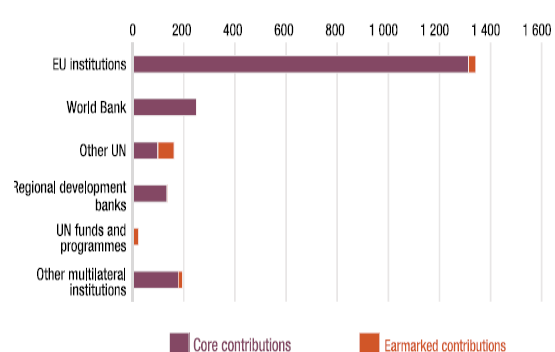
* 양자 ODA 수혜국의 상위 4개국: 베네수엘라, 콜롬비아, 모로코, 엘살바도르

- 양자원조 중 56%(지출기준)가 NGO를 통한 원조이며, 공공부문(20%), 다자기구(12%), 기타(8%), PPP 및 민간부문(2%), 대학(2%) 順임. 다자기구 중에서는 EU를 집중 지원하고 있으며, 스페인은 EU 협력국 중 지원규모 기준 3위국

<표 1> '20년 '스' 양자 ODA 지원비중



<표 2> '19년 '스' 다자 ODA 지원비중



- (지원 특징) 다수의 기관(정부부처, 시민사회, 지방자치 등)으로 구성된 스페인 개발협력 특성상, 주요 이슈(채무탕감 및 코로나19 회복 등)에 대한 범정부적(whole-of-government), 범사회적인(whole-of-society) 의견 수렴을 통해 포괄적이고 일관적인 지원

- 협력국의 이해관계자 및 모든 스페인 개발협력 참여자들의 참여형 토의 후, 이를 '스' 양자 개발협력 전략인 국가 파트너십 프레임워크(MAPs*)에 반영

* MAPs, Marcos de Asociacion Pais (Country Partnership Program)

- 다수 기관이 참여하고 있는 만큼, 일관된 정책 수립 및 이행, 타 기관과의 금융협력을 저해하는 요인이 되지 않도록 노력 필요

2. 주요 내용

가. 종전 권고사항 이행여부

□ '16년 동료검토시 도출된 권고사항 18건 중 2건 이행, 10건 부분이행, 6건 미이행으로 평가

권 고 사 항	이행여부
1. 개발을 위한 포괄적 노력(Comprehensive Development Effort)	
(1) 스페인 정부는 개발이슈가 국내·외 정책에 반영될 수 있도록 우선지원 주제를 선택하고, 수원국에서의 관련 정책 효과를 분석·모니터·보고할 것	△
2. 개발협력의 비전과 정책(Vision and Policies for Development Cooperation)	
(1) 스페인 정부는 국제합의 이행과 2030 개발목표 달성을 위하여 효과적인 빈곤퇴치를 중심으로 개발협력을 지원하겠다는 정부의 의지를 재확인할 것	○
(2) 스페인의 비교우위를 바탕으로 집중할 분야를 명확히 하고, 이를 이행하기 위한 가이드를 마련할 것	△
(3) 다자원조 지원체계의 일관성을 제고할 것 - 특히, 외교부 등 정부부처내 다자원조 지원 부서의 수를 줄이고 부서 간 원활한 협력을 위해 노력할 것	△
3. 원조자금의 배분(Aid Volume and allocation)	
(1) 국제사회의 ODA/GNI 목표 0.7%와 최저개발국 지원 목표 달성을 위한 구체적인 방안을 마련할 것	X ¹
(2) 스페인 정부는 ODA 재원을 최우선 수원국에 보다 집중할 것 (i) 특히 우선지원국가에 대한 지원에 재원을 집중하고, 이들 국가들에 대한 프로그램식 배분*을 늘릴 것 (ii) 주요 전략적 다자 파트너들에 대한 지원에 재원을 집중할 것	△
(3) 스페인 정부는 DAC 등에 보고하는 공공개발재원 정보의 정확성 제고를 위해 노력할 것	△
(4) 스페인 정부는 민간부문을 개발에 참여시키기 위한 전략과 제도를 개발할 것	X ²
4. 조직과 관리(Organisation and management)	
(1) 스페인 정부는 개발협력과 연관된 모든 부처와 기관의 역할을 정확히 할 것	△
(2) 스페인 정부는 개발협력 본부 및 수원국 소재 협의기구들의 역할을 명확히 할 것	○
(3) 스페인 정부는 다음 마스터플랜과 연계해서 중기 인력 운용전략을 개발할 것	X ³

* Country Programmable Aid(CPA) : 국별 프로그램 원조로, 양자간 ODA 총액에서 예측 불가능한 항목(인도주의적 원조, 채무구제 등), 자금의 국경 간 이동이 없는 항목(행정비용, 난민비용 등), 수원국 정부와 지원 약속을 공유하지 않는 항목(식량원조, NGO 지원액 등)을 제외한 것

권 고 사 항	이행여부
5. 원조 실행 및 협력(Development cooperation Delivery and Partnerships)	
(1) 개발지원효과 제고를 위하여 스페인 정부는 리스크 분석 및 관리를 위한 가이드선스와 절차를 개발할 것	△
(2) 스페인 정부는 동국 개발 NGO들의 활동 결과 보고 의무를 간소화하여 거래비용을 줄이고 책무성과 학습 간 균형을 달성하기 위해 노력할 것	X ⁴
6. 성과관리와 책무성 강화(Results and Accountability)	
(1) 결과기반 의사결정을 위해 적절한 모니터링·분석 시스템을 개발할 것	△
(2) 스페인 정부는 평가기구의 독립성을 보장해 주기 위해 평가를 계획하고 관련 예산을 운용할 권한을 평가기구에 줄 것	△
(3) 스페인 정부는 평가결과에서 얻은 교훈이 이후 의사결정에 적용될 될 수 있도록 환류 과정을 체계적으로 관리할 것	X ⁵
(4) 개발협력에 대한 대중의 지지를 지속 확보하기 위하여 개발협력 교육 계획을 수립할 것	X ⁶
7. 인도적 지원(Humanitarian Assistance)	
(1) 개발협력 파트너들이 적시에 개발효과를 실현할 수 있도록, 인도적 지원을 하는 NGO에 대한 지원절차를 간소화할 것. (권고사항 5-(2)와 같은 맥락에서) 인도적 NGO의 결과보고 의무도 간소화할 것	△

1 2023년까지 ODA/GNI 비율 0.5% 라는 목표를 수립하였으나, 구체적인 방안은 마련되지 않음

2 민간협력 체계가 구체화되지 않았으며, FONPRODE(스페인 개발촉진기금) 기금 집행에 난항을 겪고 있음

3 동 권고는 AECID(스페인 국제개발협력기구) 인력운용체계 개편과 연계되나, 동 개편이 마무리되지 않은 만큼, 권고 이행 여부는 향후 해당 개편이 완료된 이후 검토 예정

4 2022년 중 신규 절차가 운영될 것으로 예상

5 향후 개발협력체계 개혁이 마무리되면 이행 예상

6 신규 마스터플랜 승인 시 이와 관련된 Action Plan을 새로 마련할 것으로 예상

나. '22년 권고사항

□ 분야별 점검 후 종전 권고사항의 이행 수준 등을 고려하여 총 10개의 신규 권고사항 제시

권고사항	
1	스페인 정부의 개발협력체계 내에서 정부부처간 조정, 정책일관성 유지 등 SECI*의 역할 강화 · 특히, MAUC**와 AECID*** 간의 전략수립 및 예산편성, 협력강화 및 다자공여 지원 등 업무 분담의 명료화 필요
2	다양한 원조접근법은 물론, 원조수단 및 유관기관 간 상호보완 및 시너지/협력을 제고하기 위한 통합전략 수립할 것. 이러한 통합전략은 하기 사항들을 이행하는 데에도 기여 · 국가 간 협업 및 협조적인 결과 유도 · 공유된 우선순위에 따라 개발협력에 관한 4개년 계획(Master Plan) 수립 · 금융협력과 기술협력 간의 체계적인 연결성 확보 등
3	연간 ODA 예산 예측치가 반영된 로드맵을 수립할 것. 이 로드맵은 하기 사항들을 이행하는데 기여 · 국제사회가 합의한 연간 GNI 대비 ODA 지출 비율 0.7% 달성 · 개발협력에 관한 4개년 계획(Master Plan) 등에 따른 중간목표 달성
4	개발협력체계 전 범위에 대한 인사정책 개선을 통해 하기 이행 · 직급을 통틀어 전 기관의 인력 수와 구성이 각 기관의 목표(mandate) 달성에 최적화 · AECID 본사 및 해외기술협력사무소 간 구분 없는 개발진로 창출 · 파견직원을 포함, 유능한 인력확보를 위한 직원 근로환경 개선 · 현지 고용직원에게 보다 중심적인 역할 부여
5	규제 및 행정체계를 장기개발협력 목표와 일치 · 이를 통해 지속적이고 유동적인 원조제공, 구매절차 촉진, 행정부담 경감 및 파트너십의 유연한 운용과 질적 제고가 가능
6	리스크관리 지침 수립 및 적용 지속 확대 · 동 지침은 모든 사업 및 프로그램 단위에서 적용가능할 것 · 프로그램 실행 개선 목적, 담당자가 리스크 기반으로 우선순위 사업을 정할 수 있도록 지원
7	기술협력, 범정부적 원조사업의 결과물, 기술협력사무소 경험 등을 통한 학습 강화, 지식공유를 위한 안정적인 체계 구축
8	성과 측정(특히, 기술협력과 지식강화활동의 성과측정)을 위해 대내외적으로 지속 노력 · 이 같은 성과측정은 향후 책무성 강화 및 의사결정 시 반영
9	'지속가능한 개발'을 핵심원칙과 목표로 하는 명확한 금융협력 정책 수립 · 기존 제도를 간소화하고 사업 효율성을 제고하면서, 세이프가드 등도 강화
10	인도주의 외교 및 조기복구자금이 인도적 지원 뿐 아니라 재난관리를 포괄할 수 있도록 관련 지원역량 확보 필요

* SECI(State Secretariat for International Co-operation, 이하 SECI): 외교부 산하의 국제협력담당기관

** MAUC(Ministry of Foreign Affairs, European Union and Cooperation) 스페인 외교부

*** AECID(Spanish Agency for International Development Cooperation): 외교부 산하의 스페인 국제개발협력기구

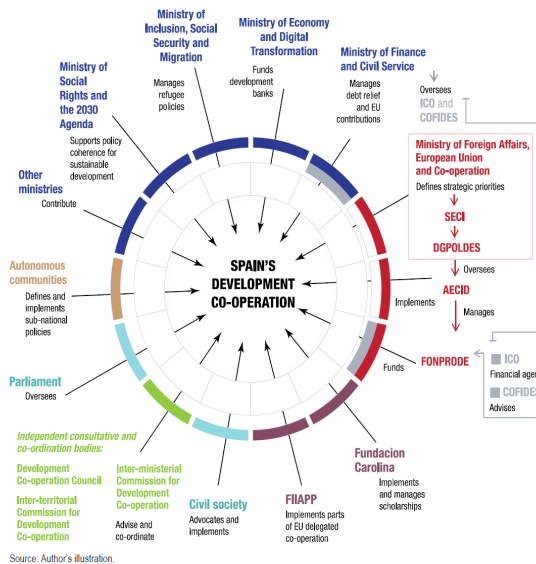
※ SECI, AECID 모두 외교부 산하기관으로, SECI는 국제개발협력 정책기획, 감독 및 평가를, AECID는 정책이행(무상 중심 취급)을 담당

다. 연구결과 및 제언

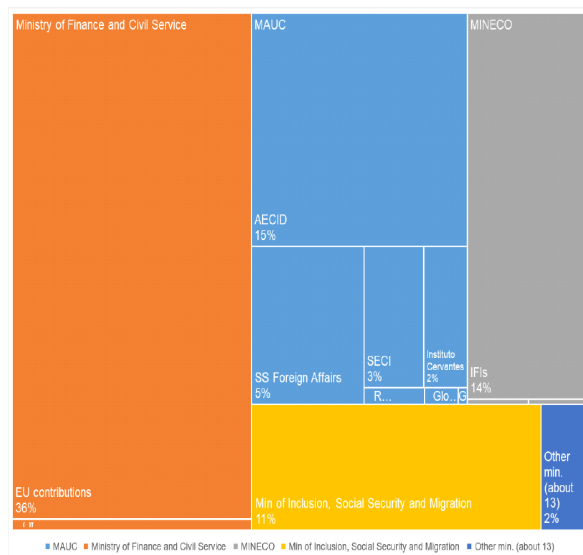
① 스페인 동료검토 배경

- **(정치·경제적 환경)** '18년 사회노동당(Socialist Working Party, PSOE) 정권교체와 함께 개발협력 전략, 지원국가 및 예산 등 범정부 차원의 개발협력체계 개선을 위한 우호적인 환경 조성
 - '20년 코로나19 영향으로 스페인 GDP가 10.8% 감소하는 등, 유럽 내 경기침체 강도가 가장 큰 편이었으나, '21년 5.9%, '22년 6.3%의 경제회복 전망
 - 단, 코로나19 이전부터 타선진국 대비 높은 실업률 및 생산성 저하, 불평등 심화 추세
- **(개발협력 체제)** 다수의 유관기관*이 국제개발협력 계획 및 정책이행에 공조하는 탈중앙화된 개발협력 체제
 - * 외교부 중심 다수 정부부처, 외교부 산하 다수 공적기관, 민관 기관, 자치단체 및 지방정부 [표3] 참고
 - 자치정부 및 지방정부도 자체적으로 개발협력정책 및 이행을 관장하며, 스페인 정부의 총 ODA 규모의 12%('18, 19년도 평균) 차지
 - 개발원조에 대한 국민적 공감대는 EU 회원국 중 3위로 높은 편이며, 정부는 '23년까지 GNI 대비 ODA 비중을 0.5%로 확대 목표

<표 3> '스' 개발협력 지원 담당 부처 및 부서 개요도



<표 4> '스' ODA 예산편성 비중 도식도



② 조직구조 및 시스템 : 국제협력 약속 이행을 위한 포괄적인 개혁요구

- (체계 개혁) '2030 지속가능한 개발협력 아젠다'의 국내외 목표 달성을 위해 외교부(이하 MAUC)는 '19년 '2030 지속가능개발 Action Plan'을 수립, 국제개발협력의 목적 수행에 최적화된 전반적인 국가차원의 거버넌스 개선 방향을 제시
- (거버넌스) MAUC가 개발원조 및 인도적지원 전반을 총괄, 산하의 SECI 및 DGPODES가 개발협력정책을 기획, 모니터링, 평가하며, SECI의 직·간접 감독을 받는 시행기관으로 AECID, FIIAPP, Fundacion Carolina 등 존재

<스페인 주요 개발협력기관>

- ▷ **SECI** (State Secretariat for International Cooperation) : 국제개발협력 정책기획, 감독 및 평가 (SECI 기관장은 AECID 기관장 겸임)
- ▷ **DGPODES** (General Directorate for Sustainable Development Policies) : SECI를 지원하여 정책기획, 감독 및 평가
- ▷ **AECID** (Agency for International Development Cooperation) : 외교부 산하 국제개발협력 기구 / 실행기관 - 개발사업 및 프로그램 지원 담당 (무상 중심 취급)
- ▷ **FIIAPP** : 실행기관 - EU를 통한 개발협력 지원 담당
- ▷ **Fundacion Carolina** : 실행기관 - 장학금 관련 업무 담당
- ▷ **FONPRODE** : 일종의 개발촉진기금(Development Promotion Fund), COFIDES(정부소유 민간 투자기관) 등이 동 기관 앞 금융자문 등 서비스 제공

- 종전 ODA 예산 중 재무부 예산인 EU 등의 다자기관 기여금액 집중도가 상승, MAUC 예산비중이 25%로 감소하면서, MAUC 산하기관인 SECI의 개발금융정책 총괄조직으로서의 기능도 약화
- 다수의 참여자로 구성된 스페인의 개발협력체계에서는 조정기능을 가진 강력한 단일기관의 존재가 다수기관이 공통된 목표를 수립하고, 대외소통능력을 강화하는 데에 필수적
- 이에, 국제개발협력 사회 내 스페인의 리더십을 제고하고, 효율적인 의사결정과 정책일관성을 향상시키기 위해 SECI의 역할을 강화할 필요
- 더불어, 스페인 정부가 향후 ODA 증액을 약속한 만큼, SECI의 영향력 역시 확대될 것

권고사항 ①~③

- ① 스페인 정부의 개발협력체계 내에서 정부부처간 조정, 정책일관성 유지 등 SECI의 역할 강화
 - 특히, MAUC와 AECID 간의 전략수립 및 예산편성, 협력강화 및 다자공여 지원 등 업무 분담의 명료화 필요
- ② 다양한 원조접근법은 물론, 원조수단 및 유관기관 간 상호보완 및 시너지/협력을 제고하기 위한 통합전략 수립할 것. 이러한 통합전략은 하기 사항들을 이행하는 데에도 기여
 - 국가 간 협업 및 협조적인 결과 유도
 - 공유된 우선순위에 따라 개발협력에 관한 4개년 계획(Master Plan) 수립
 - 금융협력과 기술협력 간의 체계적인 연결성 확보 등
- ③ 연간 ODA 예산 예측치가 반영된 로드맵을 수립할 것. 이 로드맵은 하기 사항들을 이행하는데 기여
 - 국제사회가 합의한 연간 GNI 대비 ODA 지출 비율 0.7% 달성
 - 개발협력에 관한 4개년 계획(Master Plan) 등에 따른 중간목표 달성

□ **(인사정책)** 현재 AECID는 본사 인력(제너럴리스트, 외교정책 관할)과 해외소재 기술협력사무소 인력(개발협력전문가)으로 분리(dual career tracks)

○ 본사와 해외소재 기술협력사무소 간 순환근무 기회 제한, 단기위주 근로계약 조건은 스페인 개발협력분야 인재유입의 걸림돌로 작용

- 이는 직원의 근로의욕 감퇴 및 역량강화를 저해하며, 특히, 개발사업 기간보다도 짧은 근로계약은 사업관리 및 지식공유 차원에서의 비효율성 초래

○ 이에 아래와 같은 권고사항 제시

권고사항 ④
④ 개발협력체계 전 범위에 대한 인사정책 개선을 통해 하기 이행 · 직급을 통틀어 전 기관의 인력 수와 구성이 각 기관의 목표(mandate) 달성에 최적화 · AECID 본사 및 해외기술협력사무소 간 구분 없는 개발진로 창출 · 파견직원을 포함, 유능한 인력확보를 위한 직원 근로조건 개선 · 현지 고용직원에게 보다 중심적인 역할 부여

□ **(경직된 법·규정)** 규제 및 행정절차가 원조수단(기술협력, 무상원조, 대출 등)별로 상이하여, 이들을 다수 연계하여 공통된 개발협력 목표를 수행하는 데 한계

○ 오랜 시간이 소요되는 승인절차는 개발협력과 인도적 지원 프로그램 실행이 지연되게 하여, 실제 콜롬비아에서는 원조수단마다 다른 행정절차에 대한 세부 가이드선의 부재로 사무소 등 현지에서 사업실행에 어려움을 겪은 사례들이 발생

○ 실제 개발협력 지원효과보다는 단계별 사업절차의 준수여부가 강조됨에 따라 미사용 보조금이나 무상자금 관리에 상당한 어려움이 발생

- 보조금, 무상자금 중 미사용 환급금액은 극히 일부이나, 모든 행정절차가 동일하게 적용

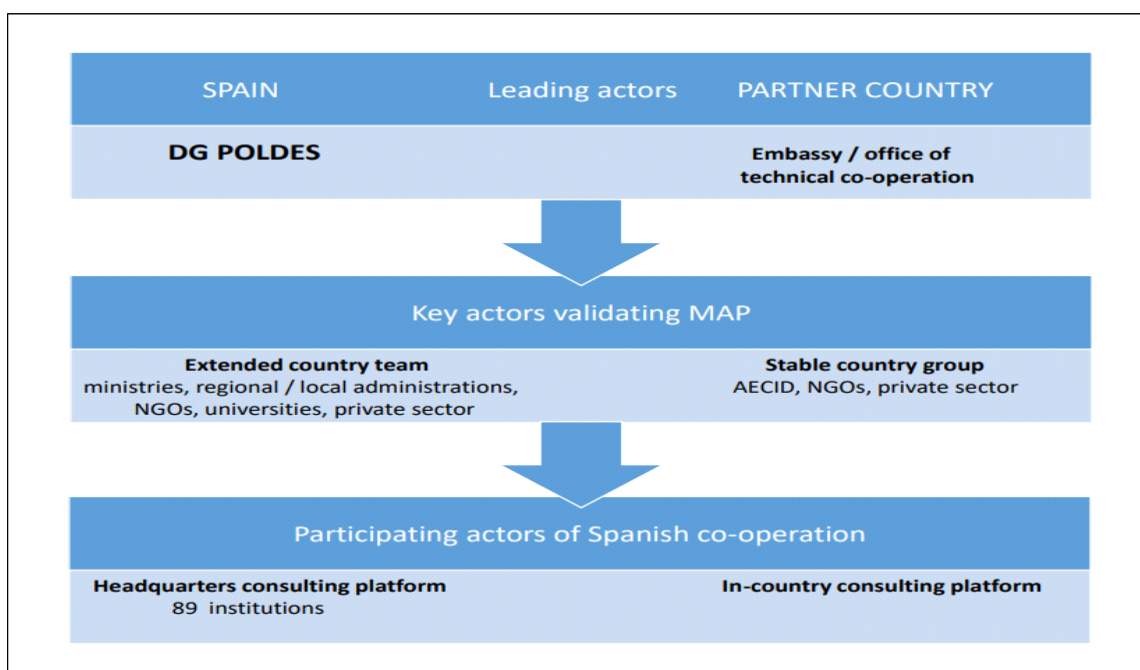
○ 스페인 정부가 개발사업에서 발생하는 위험관리에 주력할 것을 약속하였음에도, 아직까지 수탁리스크 등이 강조되어 개발사업 위험관리를 통한 개발효과 제고에 방해요인으로 작용

권고사항 ⑤~⑦
⑤ 규제 및 행정체계를 장기개발협력 목표와 일치 · 이를 통해 지속적이고 유동적인 원조제공, 구매절차 촉진, 행정부담 경감 및 파트너십의 유연한 운용과 질적 제고가 가능 ⑥ 리스크관리 지침 수립 및 적용 지속 확대 · 동 지침은 모든 사업 및 프로그램 단위에서 적용가능할 것 · 프로그램 실행 개선 목적, 담당자가 리스크 기반으로 우선순위 사업을 정할 수 있도록 지원 ⑦ 기술협력, 범정부적 원조사업의 결과물, 기술협력사무소 경험 등을 통한 학습 강화, 지식공유를 위한 안정적인 체계 구축

③ 수평적이고 포괄적인 파트너십 설계 및 참여

- 스페인 정부는 국가 개발협력전략인 마스터플랜(Vth Master Plan)을 새로이 마련하여, 양자 개발협력 전략인 국가 파트너십 프레임워크(MAP*) 수립 준비
 - * Marcos de Asociación País [Country Partnership Frameworks] : 스페인과 수원국 간 파트너십이 지속가능한 개발에 기여할 수 있는 방안을 설명한 지침(4년 주기 수립)
- MAP은 모든 ODA 지원수단(양자, 다자 등) 및 지원방식(차관, PPP, NGO 지원 등)을 포괄하며, 최근 내·외부 리스크(환경, 사회, 경제 등) 분석을 추가
 - 특히, 스페인은 EU와의 협력을 중요시하여, 수원국과 EU 국가·기관 간 협력 방안*을 별도로 MAP에 포함
 - * 스페인이 중남미 국각-EU를 연결하는 가교 역할
- MAP 수립 및 이행은 스페인 모든 개발협력 이해관계자들(수원국, 스페인 개발협력기관, NGO 등)을 포용하는 Bottom-Up 프로세스로 진행
 - MAP 수립에 대한 협의가 마무리되어 양국이 서명을 하면, 범국가팀(extended country teams)*에서 MAP을 검증
 - * 정부기관, 지방정부, NGO, 대학, 민간분야로 구성
 - MAP 수립 등을 위해 개도국에서 “Stable Country Group” 정기 회의를 실시하는 한편, 전략단위 및 실무단위 위원회(개도국 정부, 대사관, 기술협력사무소 참여)도 개최
 - 특정 분야에 대해서는, 필요시 시민사회, 이해당사자가 참여하는 실무작업반 구성
 - MAP가 수립되면 소재국 기술협력사무소는 다양한 개발협력 이해당사자와 공동으로 프로그램을 이행하고, 배분된 자원 내 조율

<그림 1> 파트너십 프레임워크 참여 프로세스



□ 그러나, 종전의 MAP을 통해서도 개발 우선순위를 정하고, 해당 분야에 노력과 재원을 집중하는 데에 한계

- MAP은 스페인 정부와 다양한 이해관계자의 정치적인 의지를 담고 있는 5년 단위의 중장기 전략이지만, 개발협력 예산은 1년 단위로 편성됨에 따라, 개별 사업의 재원조달 여부가 불확실함. 이를 해결하기 위해 개별 프로그램의 중장기 지원 절차를 도입하는 것이 필요(권고사항 5)
- 스페인 원조예산의 중기 예측가능성은 DAC 평균 이하로, 대규모 ODA 예산 삭감과 다양한 이해관계자의 참여에 따른 비효율적 의사결정 등으로 지난 10년간 안정적인 개발재원을 확보하지 못함
- 또한, 많은 개발협력 주체가 MAP을 스페인 ODA의 포괄적인 비전으로 보고 있지만, 개발 활동 시 MAP에 국한되어 실시되는 것은 아님
 - 기술협력사무소는 비록 MAP 수립을 담당하는 주체이나, 한 국가의 모든 프로그램을 감독할 수 없음. 또한, FONPRODE* 등을 통한 금융, 기술협력은 기술협력사무소에서 주도하지 않으며, MAP 계획과 별개로 진행되는 바, 스페인 정부는 기술협력과 금융협력을 아우르는 개발협력체계 통합전략 개발을 검토할 필요(권고사항 2)

* Development Promotion Fund (개발촉진기금)

□ 새로 수립된 MAP은 스페인 정부가 파트너 국가와 함께 달성하고자 하는 목표를 잘 반영함. 이 MAP은 수원국의 자체 개발성과 프레임워크는 물론, 이를 MAP과 연계한 성과 프레임워크를 모두 포함

- 스페인 정부는 향후 새로운 MAP에 의거, 매년 중기성과 모니터링 보고서를 파트너 국가 기술위원회의 모든 협력대상과 공유 예정
- 다만, 현재 국별 성과 프레임워크가 상이하고 평가지표가 표준화되어있지 않은 만큼, 향후 체계적 성과보고시스템 마련을 위해 노력할 필요(권고사항 8)

④ 지식축적 및 공유를 위한 공공부문 전문성 축적

□ 스페인은 개도국 공공행정 역량강화 및 공공정책 개혁을 위한 기술협력을 주요 지원수단으로 설정하고, 이를 촉진하기 위해 AECID와 FIIAPP가 주요 역할 담당

AECID	4개 지역 교육센터를 통해 중남미 공무원간 개발 지식 협력 증진 프로그램(INTERCOONECTA)
FIIAPP	공공정책 수립.이행.평가 등 공공행정 상호 학습

□ 스페인은 “Mesas Pais”(국별 라운드 테이블) 외 각종 남미지역 포럼을 주최하여 국가들 간 지식교류를 통해 상호학습을 할 수 있는 장을 마련

- 이 같은 상호학습과 기술·지식협력은 특히 남미 지역 중소득 국가들이 환경, 젠더, 소득불평등 등 복잡한 이슈와 관련한 공공정책을 수립하는데 큰 도움
- 다만, 기술지원과 금융지원이 연계되어 같은 사업에 지원이 중복되는 사례들이 발생하나, 이를 통제하기 위한 절차 부재함. 또한, 상호 보완성이 있는 사업들의 경우에도 효율적으로 연계되지 못한 상황인 바, 향후 다양한 지원 수단 및 사업 간 효과적 연계를 위한 통합 전략 필요(권고사항 2)
- 또한, 인센티브 부족, 개발기관간 협업 부족 등으로, 공공부문 인력의 전문성을 개발협력에 활용하거나 기술지원을 통해 얻은 노하우를 개발협력기관에 전수하는 등의 활동이 제한적인 바, 향후 개발협력 지식관리를 위한 노력 필요(권고사항 7)

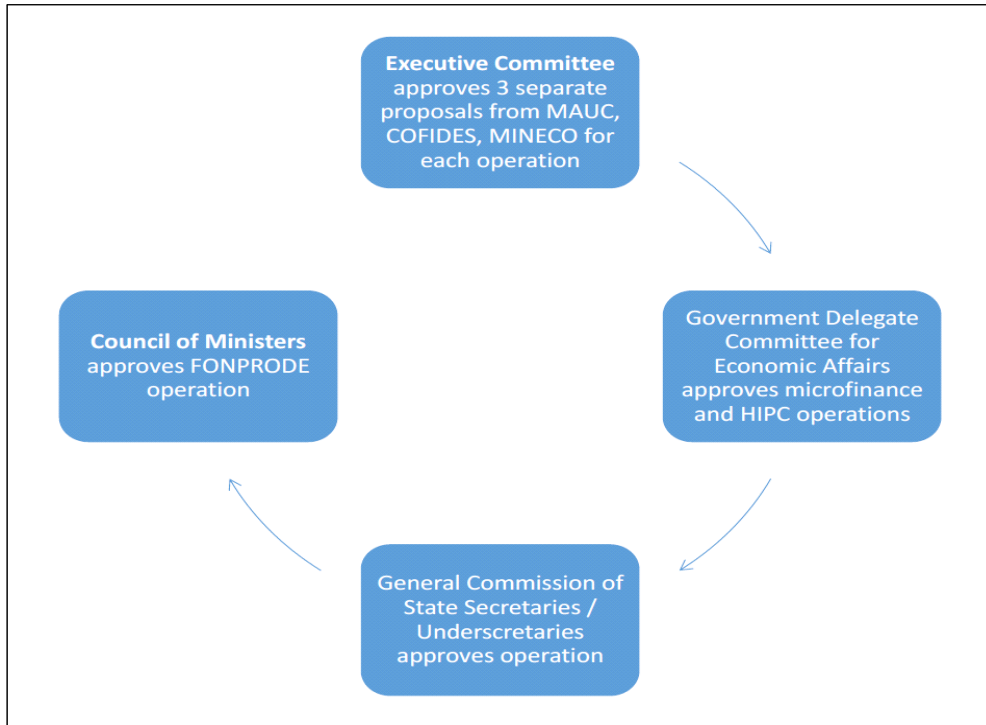
⑤ 개발금융 활용

- 스페인의 개발협력은 금융 측면에서 정책과 전략이 미비
 - 스페인은 5차 마스터플랜을 통해 다수의 금융협력 우선분야*를 제시하고 있으나, 이에 대한 구체적인 원칙과 목표가 부재
 - * 마이크로금융, 송금, 중소기업지원, 벤처캐피탈, 인프라와 PPP 등
 - 지속가능한 개발이 금융협력의 중심이 되어야 하나, FONPRODE*는 이에 기여하지 못하는 상황
 - * 스페인 정부의 ODA 펀드 중 하나
 - FONPRODE(100% ODA, 펀드)는 AECID('스' 국제개발협력기구)에 의해 집행되나, COFIDES*(개발금융기관) 및 ICO**(공적신용기구)에서 일부 기능을 지원 중
 - * 리스크평가, Due Diligence, 모니터링, 평가 기능 지원
 - ** 거시 및 재정건전성 측면에서 Assurance 및 Compliance 기능 지원
 - FONPRODE 사업에서 COFIDES와 ICO가 은행서비스 및 금융자문을 제공함에 따라 FONPRODE 펀드 자체는 역할이 제한, 사업수행을 위한 책무성이 미비될 수 밖에 없는 상황이며, 조달기능도 없는 만큼 정부 ODA 예산과 기존 차관 상환금액 내 신규 사업 추진만이 가능
 - 더불어, FONPRODE 사업 다수가 사업국 소재 기술협력 사무소의 참여 없이 본점을 통해 발굴, 승인, 모니터링 중으로, 이는 기술 및 재무협력 간 연계 부재 등에 따른 사업지연을 야기 → 보다 효율적인 인력 운용(이동 등)을 통해 금융협력의 역할 제고 要
 - * AECID 조직구성 : 본점(마드리드) 8~9명 근무, 해외사무소 31개

□ 스페인의 지원수단과 제도는 효과적인 금융협력을 저해

- 현재 FONPRODE의 승인체계는 사업 규모*를 감안할 시 매우 비효율적
 - * 연간 승인한도: €375백만, 연간 집행한도: €199백만 (실제 집행금액: '18년 €15.5백만)
- 사업규모와 관계없이 내부위원회, ODA 유관정부부처 등 수 차례 승인을 거친 후 최상위 전결 승인 必

<그림 2> FONPRODE 사업 승인체계



- 직전 동료평가 시 이 같은 사업승인체계의 비효율성*이 지적되었으나, 개선 미비
 - * ('16년 및 '17년) €50백만 규모 3건 승인, ('18년) €126백만 규모 6건 승인, ('21년) €34.4백만 규모 4건 승인 ⇒ 실제 승인규모가 연간 한도에 이른 적이 없음
- 스페인의 금융협력 제고를 위해서는 통상의 금융기관에게 요구되는 거버넌스, 내부통제기능, 위험관리체계가 감안되어야 할 필요
- 특히, AECID의 경우, 금융기관으로서의 역할(mandate)이 부여되지 않음은 물론, 금융협력을 강화하고 다변화하기 위한 인력과 전문성 역시 부족한 상황인 바, 향후 스페인 정부가 지속가능한 개발협력에 관한 법을 제정할 시, AECID 지위가 적절히 조정될 필요

권고사항 9

지속가능한 개발목표를 원칙과 목표로 하는 명확한 금융협력 정책 수립

- 기존의 제도 및 체계를 간소화하고, 금융협력 강화를 위한 새로운 정책 마련을 통해 사업실행을 효율화 하되, 적절한 통제 및 세이프가드를 통해 사업절차를 정비

- 기술협력 강화는 스페인의 금융협력 확대에 긍정적 영향
 - '13년 이후 스페인 공공채무 증가 문제로 FONPRODE의 기술협력자금 요청이 부결된 바 있으며, 이 같은 예산 제약에 대한 대안으로 최근 AECID는 15인의 금융담당자를 기술협력사무소에 재배치, 재무부와 함께 금융협력 대상사업을 발굴 중
 - 기술협력이 금융협력에 항시 수반될 수 있는 방안을 적극 강구할 필요
 - * 현재 스페인의 기술협력자금은 IDB, EU와 같은 외부협력기관에 전적으로 의존

□ 타 공여기관 협조유자를 통한 금융협력 확대

- MDB, EU는 물론 AFD, KfW 등 타 공여국 개발금융기관과 혼합금융 협력기회 강구
- 더불어, 종전 스페인이 재원 지원한 국제기구* 활용 역시 가능
 - * FONPRODE, '15년 IFAD(국제농업개발펀드)에 출자하였던 바, IFAD를 통한 농업개발사업 참여 可
- FONPRODE는 차관, 타 기관은 보증·무상투자·기술협력 등을 지원하는 방식의 협조사업 추진 可
- EU 단위 개발협력기구 내 3위국*으로서, 스페인은 EU 개발협력과 동기화 성향 强
 - * AECID(국제개발협력기구), FIIAPP(공공행정협력기관), COFIDES(개발금융기관) 규모 합산시
- 스페인 타 정부기관 협업을 통한 개도국 민간부문 지원
 - * (예) 기술협력사무소와 스페인 상공회의소 협업을 통한 콜롬비아 커피단지 조성 지원

⑥ 취약국 지원

□ 스페인의 취약국 지원정책을 바탕으로 개발 재원의 상당 부분을 취약국에 지원 중

- 스페인의 현행 마스터플랜에 따른 33개 지원대상국 중 13개국이 취약국
 - '19년 양자 ODA의 30.5%가 취약국 대상으로, '16년(6.9%) 대비 크게 증가하였는데, 유의미한 것은 이 증가분 중 인도적 지원 비중이 크지 않다는 점으로, 이는 DAC 원칙에도 부합*
 - * 인도주의·개발·평화 간 넥서스(nexus)를 위한 DAC 권고, “예방은 항시, 개발은 가능할 때마다, 인도주의는 필요시”
- 취약국 지원에 있어, 스페인은 개발협력을 통해 이들 국가의 평화유지에 기여하고 분쟁 종식을 촉진하는 환경을 조성할 수 있다는 입장
 - 스페인은 국제적으로 넥서스 개념이 정립되기 훨씬 전인 '07년, 개발협력을 위한 평화유지전략*을 수립하였으며, '21년 취약국에 대한 다면적 접근을 기반으로 한 추가 지원전략 수립
 - * Peace-building Strategy for development cooperation

- 스페인의 5차 마스터플랜상 지속가능한 개발목표 16* 이행은 주요 목표 중 하나
 - 콜롬비아 등에서 평화유지와 불평등 해소에 상당수 투자 중
 - * 평화, 정의 및 제도구축 (SDG16)
- 다만, 인도적 지원 역시 등한시하지 않고 있으며, 지원비중을 '21년 ODA의 5.8%에서 향후 10%까지 증가시킨다는 목표

□ 개발과 평화유지 간 강력한 연계

- 스페인의 평화유지 지원을 위한 ODA는 '16년 7백만불에서 '19년 10.5백만불로 50% 증가
 - 기술협력과 역량강화 등을 통한 인권, 정의, 거버넌스 구축을 지원하고 있으며, 수원국 내 위기상황 발생시에도 고위급간 정치 다이내믹과 무관하게 실무행정 지원에 개발협력을 집중하는 모범적 이행 지속
- 평화유지 분야에 있어 스페인의 전통적 강점은 갈등 중재
 - UN 중재그룹 창립멤버*로서 종전 필리핀, 콜롬비아 사례 등을 통해 갈등중재 경험 축적
 - * Group of Friends of Mediation at the UN

□ 스페인의 역내 존재감이 취약국 지원의 일관성과 상호보완성 확보를 위한 근간

- 각국 스페인 대사관들은 개발과 평화유지 연계에 있어 적극적 역할 수행
- 장기간에 걸친 스페인의 평화유지 지원은 수원국들이 위기상황에서 스페인 정부와의 파트너십을 바탕으로 정책적 논의에 참여하도록 하는 원동력
- 더불어, 스페인은 EU 개발협력활동과의 연계를 강화함으로써 스페인의 취약국 지원이 국제사회와의 일관성 확보

□ 스페인의 '인도적 지원 수단'은 '인도주의'에 국한되지 않는 위기관리 및 개발수단

- 스페인 국제개발협력기구(AECID)는 인력제약으로 인해 위기관리 및 취약성 극복을 위한 기초업무를 '인도주의 담당부서'에서 취급, 다수의 개발참여자들이 스페인 정부의 인도적 지원을 과대평가*하게 되는 여지가 있는바, 오해를 최소화하기 위한 조치 要
 - * 분쟁예방 정책지원, 반테러정책 지원 등도 모두 인도적 지원정책으로 구분
- 국제개발협력기구(AECID)가 '21년 조성한 조기회복펀드의 목적은 ①인도적 지원과 ②비상상황 발생 후 18개월 내 회복을 위한 이니셔티브 마련이나, 이 두 가지는 선후관계가 명확히 구분되지 않음

- 즉, 이러한 펀드는 특수상황에 대한 인도적 지원만을 위해 활용되기보다, 종전의 중기개발전략의 일환으로 운용될 필요
- 시민단체, 비정부기구(NGOs)들은 스페인 인도적 지원에 있어 중요한 자산
 - 취약국 지원을 위한 스페인 양자 ODA의 86%는 시민사회, NGOs 등을 통해 이행 중
 - 다만, 이들 이행기관 선정의 대부분이 개별 제안서 검토 기반으로 진행되고 있는바, 보다 더 효율적인 운용방안이 강구될 필요

권고사항 10

스페인의 인도주의적 외교 정책과 이를 위해 신규 조성된 펀드는 단순히 인도적 지원만을 위한 것이 아니라, 수원국 위기관리 지원을 위한 것이기도 함이 명확히 드러나도록 운용

- 이를 통해 상기 외교정책의 효과성이 제고되고, 스페인 정부의 개발협력 목표와도 일관성을 가질 수 있을 것