



신흥공여국 ODA정책과 현황 : 슬로베니아

2015. 12

**신흥공여국 ODA정책과 현황
: 슬로베니아**

2015. 12

KOICA

저자 약력

김 수 진

- 한국국제협력단(KOICA) 연구개발팀 연구원
- 고려대학교 국제대학원 국제개발협력학 석사
- 주요 연구

- ▷ 2015. “정치경제분석법(PEA)에 기반한 국별협력전략(CPS) 작성 개선방안 고찰: DFID와 Sida 사례를 중심으로”. 성남: 한국국제협력단
- ▷ 2015. “지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안”. 성남: 한국국제협력단. (공저: 309-330)
- ▷ 2015. “변화분석(Theory of Change)과 개발협력사업 성과관리 고찰”. 『국제개발협력』 2015(2): 91-110.

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

I. 서론	1
II. 슬로베니아 ODA 역사적 흐름	3
1. 공산주의 시절 공여 역사: 1990년 이전	3
2. 독립과 공여국 지위의 회복: 1990년 이후	5
가. CIDA, UNDP 및 기타 국제기구로부터의 학습: 1990~2004	8
나. EU 가입 이후 사회적 학습: 2004~2010	9
다. OECD 및 OECD DAC 가입: 2010~현재	10
III. 슬로베니아 ODA 집행체계	12
1. ODA 수행조직 및 운영	12
가. 외교부	14
나. 양자ODA 시행기관	17
2. 법적, 제도적 운영 메커니즘	21
가. 국제개발협력법	22
나. 국제개발협력 결의안	22
다. 국별 전략 문서 (Country Strategy Papers)	23
3. 원조 예산	24
IV. 슬로베니아 ODA 운영 현황	27
1. 원조규모	27
2. 원조 유형 & 채널	30
가. 다자 원조	30
나. 양자 원조	32
3. 중점협력국가	37
가. 지역별 양자ODA 지원 현황	38
나. 상위 10대 주요 수원국	41
4. 중점지원분야	43

V. OECD 특별검토 권고사항	48
-------------------	----

VI. 결론 및 시사점	53
--------------	----

그림 목차

〈그림 1〉 슬로베니아 ODA 관련 주요 연혁	7
〈그림 2〉 슬로베니아 양자ODA 운영 채널 관계도	12
〈그림 3〉 슬로베니아 외교부 주요 조직도	15
〈그림 4〉 슬로베니아 원조 시행기관별 GAP 원조예산 할당 비율 (2010)	18
〈그림 5〉 슬로베니아 순ODA규모 및 ODA/GNI 비율 추이 (2005~2014)	27
〈그림 6〉 슬로베니아 양다자ODA 지원 규모 (2005~2014)	28
〈그림 7〉 슬로베니아 양자ODA 세부 구성 비율 (2013)	32
〈그림 8〉 슬로베니아 중점협력국 지도	37
〈그림 9〉 슬로베니아 지역별 양자ODA 지원 연도별, 해당기간 평균 비율 및 규모 (2008~2013)	39
〈그림 10〉 슬로베니아 양자ODA 누적 지원규모 상위 10개국 (2009~2013)	43
〈그림 11〉 슬로베니아 인도주의적 정의 사용	47

표 목차

〈표 1〉 슬로베니아 다자ODA 지원 세부 현황 (2005~2014)	30
〈표 2〉 슬로베니아 프로그램 및 프로젝트 국가 양자ODA지원 비율 (2009~2013)	34
〈표 3〉 슬로베니아 상위 10대 수원국 대상 양자 ODA 비중 (2009~2013)	42
〈표 4〉 슬로베니아 중점 분야 중 세부분야별 양자 ODA금액 및 비중 (2010~2013)	44

I. 서론

2000년대에 들어서면서 ‘새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)’가 등장함에 따라 당시 국제개발분야에서는 수많은 변화들이 발생하였다. 그 중 새로운 플레이어들의 등장은 가장 주요한 변화이기도 하다. 가령 중국이 아프리카를 주 대상으로 한 원조 공여활동을 확대해가는 것은 오늘날 국제개발무대 판도를 변화시키는 주요한 요인으로 간주되었다. 아울러 브라질, 러시아, 인도, 터키 등과 같이 현재 원조를 받고 있는 많은 국가들도 해외 공여활동을 시작하고 있는 실정이다. 따라서 이렇게 다양한 공여주체자가 등장함에 따라 기존의 전통 공여국(traditional donors)을 중심으로 남북의 일방향으로 이루어지던 원조방식에서 벗어나 국제개발협력 구도 전체에서의 원칙 및 우선순위, 목표(goal) 등에서도 점차 신흥 공여국(emerging donors)을 포함하는 방향으로 변화해가고 있다.

이러한 흐름 속에서 MDGs를 계승하여 2016년부터 전세계가 이행해나갈 새로운 국제개발 패러다임인 ‘지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)’체제 하에서는 효과적인 목표 달성을 위해 다양한 플레이어들과 함께 포용적인 파트너십을 구축하고 협력을 강화해나갈 것을 필수적으로 요구하고 있다. 이로 인해 새로운 SDGs 체제에서는 기존의 일방향으로 이루어지던 남북협력(North-South cooperation)에서 벗어나 남남협력(North-North Cooperation) 또는 삼각협력(trilateral Cooperation)이 보다 강화되어갈 것이다. 아울러 새롭게 등장한 신흥 공여국들이 기존에는 국제개발 기준에 벗어나 각기 상이한 방식으로 원조를 실시함으로써 국제질서를 무너뜨린다는 비판을 받았으나, 오늘날에는 오히려 신흥공여국들의 새로운 개발방식과 재원조달 방식이 기존의 개발한계를 극복하는 새로운 대안으로 각광받고 있다.

이러한 와중에 국제적 관심은 크게 받지 못했으나 지난 10년 동안 새롭게 등장한 또 다른 주요 공여국이 있다. 바로 2004년부터 유럽연합(European Union, 이하 EU)에 가입하여 원조활동을 하고 있는 중동유럽국가(East Central European member states, 이하 ECE 국가)이다. ECE 국가로는 대표적으로 아이슬란드, 체코, 슬로바키아, 폴란드, 슬로베니아 등 총 5개국을 지칭하며, 이들은 모두 2013년 이후 OECD DAC 회원으로 가입하여 정식 공여국으로서 활발히 원조 공여활동을 해나가고 있다.

이에 본 연구에서는 유럽지역 신흥공여국 ODA의 정책과 현황을 살펴보고자 하는 연구 시리즈의 일환으로, ECE 국가 중 가장 마지막으로 OECD DAC 회원국이 된 슬로베니아(2013년 12월)의 원조역사 및 원조정책, 집행체계 및 운영현황 등을 자세히 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 첫 번째 장에서는 슬로베니아의 ODA 원조정책 수립배경을 살펴본다. 이를 위해 과거 공산주의 시절 공여국으로서 활동하였던 1950년대부터 1990년 구 유고슬라비아로부터 독립하고 체제전환을 하는 과정을 거쳐, 2013년 OECD DAC 정식 회원국으로서 지위를 인정받기까지의 역사적 흐름을 살펴본다. 이 과정에서 특히 슬로베니아의 원조 정책 형성과정에 영향을 미친 외부 요인들, 가령 유럽연합(EU), 캐나다국제개발청(Canadian International Development Agency, 이하CIDA) 및 유엔개발계획(United Nations Development Programme, 이하 UNDP) 등 국제기구, OECD DAC 등의 영향력을 살펴보고 이것이 어떻게 오늘날의 슬로베니아 원조정책 및 운영 메커니즘 수립과 관련되는지를 알아보고자 한다.

그리고 두 번째 장에서는 슬로베니아 ODA 수행주체 및 법적·제도적 운영 메커니즘, 원조 예산 운영 등 ODA 집행체계가 어떠한지 알아본다. 특히 본 장에서는 슬로베니아 ODA가 외교부를 중심으로 기획 및 운영, 조정되는 구조를 가졌다는 점에서 외교부에 보다 초점을 맞추어 각 수행조직과의 관계 및 법적·제도적 메커니즘, 예산 운영 현황 등을 살펴보고자 한다.

아울러 세 번째 장에서는 오늘날 슬로베니아의 ODA 운영현황에 대해 체계적으로 살펴본다. 이를 위해 원조 전체 규모 및 유형, 중점협력국가 및 주요지원분야별로 나누어 각각의 사항에 대해 어떠한 운영 특징을 지니는지 알아본다.

그리고 네 번째 장에서는 2012년 OECD가 슬로베니아를 대상으로 실시한 ‘특별검토(special review)’에서 슬로베니아의 원조 정책 개선을 위해 제시한 권고사항의 내용을 살펴본다.

마지막 장에서는 앞에서 다룬 슬로베니아 ODA 정책 및 운영 현황의 특징을 다시 정리한 후, 이를 바탕으로 향후 슬로베니아가 협력파트너로서 KOICA에 갖는 시사점이 무엇인지에 대해 살펴보고 본 연구를 마무리하고자 한다.

II. 슬로베니아 ODA 역사적 흐름

슬로베니아는 1991년 구 유고슬라비아로부터 독립한 이후 지속적으로 원조 공여활동을 해왔다. 초창기에는 주로 구 유고슬라비아 지역에서 발생하는 위기 대응을 위한 인도주의적 지원형태로 개발 원조를 제공하였다. 하지만 슬로베니아는 2004년 EU 회원국으로 가입하는 동시에 세계은행의 원조대상국 명단에서 제외되어 수원국 지위를 졸업함으로써 공여국으로서 활동할 기반을 마련하게 되었다. 이 과정은 슬로베니아가 세계은행의 신규 차관을 더 이상 도입하지 않는 대신, 무상 기술원조를 사용함으로써 개도국 발전에 기여할 것을 의미한다.

슬로베니아의 공여국 역사는 ECE 국가들, 즉 아이슬란드, 체코, 슬로바키아, 폴란드와 함께 원조정책에 대한 지리적, 역사적 유사성을 가지고 있다. 이에 이번 장에서는 지역 차원에서 슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들이 공통적으로 갖고 있는 ODA의 역사적 흐름을 살펴보고, 이 중에서 슬로베니아가 갖는 주요한 특징이 무엇인지를 알아보고자 한다. 이를 위해 본 장에서는 시간적 흐름의 순서대로 각 시기별 ECE 국가들의 원조 환경 및 슬로베니아의 원조 정책에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고자 한다. 먼저 가장 큰 구분은 슬로베니아가 구 유고슬라비아 국가들로부터 독립을 한 1990년을 기점으로, 1990년 이전 공산주의 시절의 ECE 국가 및 슬로베니아의 공여 역사를 먼저 살펴본다. 그리고 독립 이후 주요한 외부 변화 요인으로 작용하였던 슬로베니아의 EU가입과 EU 컨센서스 이행 의무, 이후 OECD 가입(2010) 및 OECD DAC가입(2013) 이전까지 슬로베니아의 공여국 역량 재강화를 위해 지원된 캐나다 CIDA와 UNDP를 비롯한 국제기구의 역할, 그리고 마지막으로 OECD DAC가입 준비과정과 가입 이후 슬로베니아 국가에 대한 OECD의 역할과 그 영향을 살펴보고자 한다.

1. 공산주의 시절 공여 역사: 1990년 이전

오늘날 슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들은 ‘re-emerging’ 공여국이라는 표현을 쓴다. 이는 ECE 국가들이 지난 50~60년대 공산주의 시절의 과거 공여국으로서의 경험을 공통적으로 가지고 있다는 점에서 적절한 표현이라 할 수 있다.

공산주의 체제 시절, 구소련 진영은 ‘사회주의 진영의 우방국가들(socialist brothers states)’을 지원하고자 했다. 당시 제2세계(second world) 국가들은 제3세계 국가들에 대한

어떠한 책임도 지고 싶어 하지 않았으며 개도국 지원은 제1세계(first world) 국가, 즉 전 식민지배국가들이 책임질 부분이라는 인식이 존재했다(Burnell 1997, p137). 1950~60년대 소련진영(Eastern Bloc)의 국가주도의 급속한 산업화 발전은 많은 개도국들에게 모범적인 발전 모델로 여겨졌으며, 몇몇 제3세계 국가들이 소련진영의 중앙 경제성장 정책을 모방하여 실시하는 결과를 낳았다. 소련진영으로부터의 원조는 사회주의형 개발모형을 추구하는 국가들과 적어도 소련진영에 동조적이거나 중립적인 외교정책을 가진 국가들에게 집중되었다. 따라서 소련진영의 원조는 '사회주의 목표를 추구하는 우방국가 및 정치적 동맹국을 중심으로 한 전략적인 방향'을 추구했다고 할 수 있다(Carbone 2004: 244). 당시의 개도국 원조방식은 냉전 논리에 따라 소련진영이 갖는 정치경제적, 이데올로기적 이해관계에 따라 결정된 사안이다. 소련진영 국가들은 소련 지배의 그늘 안에서 자국의 외교정책에 대한 자주권을 행사하는데 상당히 제한을 받을 수밖에 없었다.

이러한 상황에서, 사회주의 방식을 추구하던 ECE 국가들과 자본주의를 추구하던 개발도상국 사이에 깊은 유대관계가 존재하였는데, 이는 이념적 차이에도 불구하고 상호간의 관계가 긴밀했다는 점에서 주목할 만하다(Nayyar 1977). 이러한 관계는 무역, 특히 유럽에서는 생산이 안되는 물자를 중심으로 한 무역의 필요성, 그리고 경화(hard currency) 획득을 위한 수출 진흥 수요 등에 따라 발생하였다(Nayyar 1977; Kanet 1981). 사실상, 경제적 어려움과 ECE 국가들의 부채 증가로 인해 1980년대 이데올로기 중심으로 이루어지던 원조방식이 점차 쇠퇴하는 전환점이 되었다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.52).

1989년 소련진영이 붕괴되면서 정치적·경제적 레짐 전환이 동시에 급속하게 일어나기 시작했다. 레짐 전환과 혁명, 국가 전환(transformation of states), 소련진영에서의 분리 독립 등이 ECE 국가 전체에 걸쳐 일어나기 시작했다. 이에 슬로베니아도 정치체제 및 경제체제가 민주주의와 자본주의를 향해 빠른 속도로 변화하기 시작하였다. 아울러 국제차원에서 볼 경우 소련진영의 지위 역시 변화하기 시작하였다. 소련진영의 붕괴로 인해, 제3세계 국가들에 대한 개발정책 이면에 존재하던 이데올로기적, 정치적 지원 동기들이 사라지기 시작한 것이다. 1990년대 초반 ECE 국가들은 국내 체제 전환에 집중하였는데, 이는 국내자원의 주요 부분들을 국가가 흡수하는데 초점이 맞추어졌다(vencato 2007, p.135). 또한 체제 전환 과정에서 발생한 재정적 부담은 경제위기로 이어졌으며, 이는 ECE 국가들 내의 빈곤률을 급증시켰다.

당시 서구진영 공여국의 관심사는 원조 공여국에서 원조 수원국으로 바뀐 ECE 국가들이었다. EU나 세계은행 등과 같은 다자 공여기관이나, 미국, 캐나다, 독일, 네덜란드 등과 같은 양자 공여기관들 모두 중동부 유럽 지역을 대상으로 한 원조활동을 개시하기 시작했다. EU는 1989년에 처음으로 ‘Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (PHARE)’ 프로그램을 시작하여 점차 ECE 국가 모두에게 확대 적용하였다.

ECE 국가들이 이러한 전환의 시기를 겪으면서 ECE 국가들의 기존 원조 활동은 급감하기 시작했으며, 기존에 운영되던 원조프로그램 대부분은 체제전환이 시작되던 1989년, 1990년에 모두 종료되었다. 하지만 작은 규모이기는 하나 소수의 몇몇 원조프로그램이 남아 있었는데, 대표적으로 개도국 학생들을 대상으로 지원하였던 장학금 프로그램이 있다. 하지만 본 장학금 프로그램은 재정난을 겪으면서 지원규모가 대폭 줄어들 수밖에 없었다(Szenti-Ivanyi and Tetenyi 2008, p.577).

2. 독립과 공여국 지위의 회복: 1990년 이후

슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들이 독립 이후 공여국으로서의 활동을 해나가기 위해서는 개발원조에 대한 글로벌 컨센서스 및 유럽 컨센서스에서 요구하는 일련의 조건들을 이행해나가야 했다. 먼저 ECE 국가들은 국제적 차원에서 이루어지는 개발원조에 대한 합의들 중 대표적으로 2000년 UN 밀레니엄 정상회의(UN Millennium Summit)에 참여하여 MDGs 이행에 합의하는 동시에 2005년 파리선언(Paris Declaration) 및 2008년 아크라아젠다(Accra Agenda)를 채택함으로써 개발원조의 규모 및 효과성을 증대시키는데 강한 정치적 의지를 보였다. 아울러 이러한 글로벌 컨센서스를 바탕으로 유럽은 EU의 개발정책인 ‘acquis communautaire’를 회원국 국내 정책에 반영하는 동시에 유럽의회(European Council)에서 내려지는 모든 결정을 수용할 것을 요구하는 유럽 컨센서스를 마련하였으며, ECE 국가들은 이를 모두 이행해야 했다.

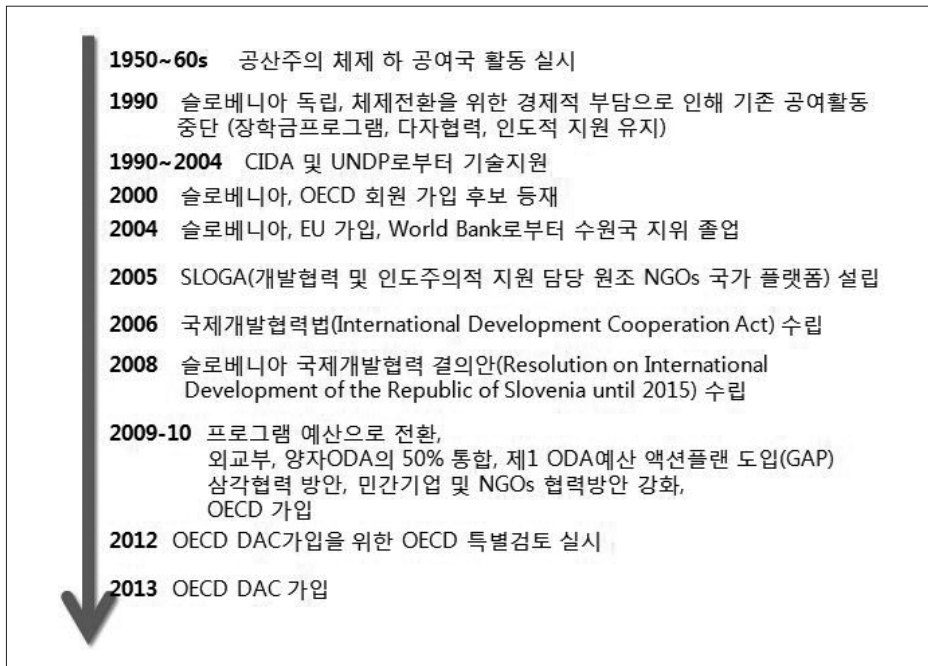
이러한 양 컨센서스 이행과 함께 ECE 국가들은 1990년대 초부터 유럽·대서양 공동체(Euro-Atlantic Community) 회원으로 가입하는 동시에 NATO, OECD, EU 등과 같은 대표 국제 공동체에 가입하고자 하는 야심을 보였다. 1990년대 중반, 일부 국가들은 OECD 회원국 자격을 갖게 되었다. 체코는 1995년에 회원국이 되었으며, 그 뒤를 이어 헝가리와 폴란

드가 1996년에, 슬로바키아가 2000년에 회원국으로 승인되었고, 슬로베니아는 2000년에 가입후보에 올랐다. OECD는 보통 '부유국들의 모임'이라 불리며, OECD DAC은 선진 공여국간에 공여활동을 조정하고, 효과적인 원조 전략 수립을 위해 경험을 공유하고 논의하는 장이다(Eyben 2013). OECD에 가입했다고 해서 자동적으로 OECD DAC 회원이 되는 것은 아니지만, 일단 ECE 국가들이 OECD에 가입하면, 원조활동을 하는데 있어 ECE 국가들도 보다 책임과 의무를 가지고 활동해야 한다는 국제적 압박을 받을 수밖에 없으며, 이는 ECE 국가들이 OECD DAC 회원국이 되기 위해 요구되는 조건들을 갖추어나감에 따라 OECD DAC 회원국이 될 수 있는 가능성을 높이는 기반이 된다. 당시 공산주의 체제에서 벗어나 최초로 OECD 회원국이 된 나라는 체코이고 슬로베니아는 가장 늦게 OECD 회원국이 되었지만, 국제원조 프로그램 이행을 위한 정책적 기반을 가장 먼저 마련한 국가는 슬로베니아였다. 크로아티아(Croatia) 전쟁과 보스니아(Bosnia) 전쟁이 발발하던 당시, 슬로베니아는 전쟁으로 인해 모여드는 난민들을 수용하고 인도적 지원을 제공하였는데, 이는 슬로베니아가 공여국으로서의 지위를 다시 한번 획득하는 계기가 되었다(Mark 2002).

이렇게 새로운 개발정책을 수립하고 가능한 한 EU 및 OECD 기본원칙과 기준들을 충족시키고자 하는 과정에서 슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들은 기존의 전통 공여국들로부터 상당한 수준의 역량개발 지원을 받았다(Szent-Ivanyi and Tetenyi 2012, 2013). 이러한 역량개발원조는 ECE 국가들이 OECD DAC에 대한 ODA 수치 보고, 프로젝트 사이클 관리, 효율적인 제도적 구조, 입찰 및 계약, 모니터링 및 평가 등과 같은 다양한 이슈들을 효과적으로 해나갈 수 있도록 경험과 지식을 공유하는 차원으로 이루어졌다. 또한 ECE 국가들의 국제개발원조를 주도적으로 담당하는 각국 외교부 역시도 이러한 분야에 대한 전문지식이 상당 부분 부족하였기 때문에 이러한 역량개발 원조는 큰 호응을 얻었다.

다음 <그림 1>은 슬로베니아의 ODA관련 주요 역사적 사항들에 대해 정리한 표이다. 50년대 공산주의 체제 당시 공여국으로 역할한 당시부터 독립을 거쳐, EU, OECD 가입에 이르기까지의 주요사항들을 정리하였다. 위의 그림에서와 같이, 슬로베니아는 1990년 독립을 하면서 갑작스럽게 민주화, 시장경제체제 등의 체제전환을 해야함에 따라 재정난에 시달리게 되었다. 이로 인해 기존에 우방국 중심으로 해오던 공여활동의 대부분을 중단할 수밖에 없었으며, 외부의 도움이 필요한 상황이었다. 이러한 상황에서 CIDA와 UNDP 또한 매우 중요한 역할을 하였다. 이들은 ECE 국가들이 개발정책을 수립할 수 있도록 역량개발 지원을 제공하였

〈그림 1〉 슬로베니아 ODA 관련 주요 연혁



출처: 저자 작성

다. 비록 ECE 국가들이 스스로가 공산주의 시절 공여국으로서 활동한 경험이 있다고 생각하지만, 이들 국가들이 2000년대 초반에 들어올 당시 원조 상황은 이전과 많이 달라졌으며, ECE 국가들 또한 국제개발을 하는 방식을 새로이 배울 필요가 있었다. 따라서 국제기구 및 기타 외부 행위자들은 이러한 학습 과정에서 ECE 국가들에게 역량개발 등의 지원을 제공하는 역할을 담당하였던 것이다. 하지만 국제기구들이 이전하고자 했던 지식들은 일반적인 내용이 아닌, 원조에 관한 국제적 컨센서스에 대한 명확한 이해를 돕고자 하는 내용에 관한 것이었다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p82).

이에 이번 부분에서는 1990년 독립 이후부터 2004년 EU가입에 이를 때 까지 체제전환 및 공여국으로서의 활동을 제대로 할 수 있도록 기술지원을 제공함으로써 EU회원으로 다시 가입할 수 있도록 큰 공을 세운 CIDA 및 UNDP의 프로그램을 살펴보고, 이후 2004년부터 2010년 OECD가입 때까지의 EU의 영향력, 그리고 OECD 가입이후의 OECD의 영향력에 대해 순차적으로 살펴보고자 한다.

가. CIDA, UNDP 및 기타 국제기구로부터의 학습: 1990~2004

ECE 국가들에게 실시한 역량개발 중 가장 대표적인 프로그램은 캐나다 CIDA가 실시한 ‘Official Development Assistance in Central Europe (ODACE)’ 프로그램과 UNDP가 실시한 ‘신흥공여국 이니셔티브(Emerging donor’s Initiative, 이하 EDI)’이다. 이 두 프로그램은 ECE 국가들이 공여국으로서의 역할을 해나갈 수 있도록 각종 연수, 멘토링, 워크숍, 현지 자문 등을 공통적으로 제공하였다. 한편 CIDA와 공동 프로그램에 함께 참여함으로써 직접 경험을 통해 학습할 수 있는 기회를 제공한 반면, UNDP EDI는 UNDP 신탁기금(UNDP Trust Funds)을 마련하여 ECE 국가들이 공여국으로서의 역량개발을 제대로 해나갈 수 있도록 보다 직접적으로 지원하기도 하였다. 이렇듯 CIDA 및 UNDP를 비롯한 서구 공여국 커뮤니티는 ECE 국가들에게 국제개발기준을 이행할 것을 요구하는 동시에 지식공유나 각종 필요한 자원을 조달하는 방식을 통해 지속적인 원조를 실시하였다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.56).

이 중 먼저, CIDA의 ODACE 프로그램은 2001년에 이미 일찍 시작되었으며, 본 프로그램은 슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들이 개발정책을 새로이 시작하기 위해 필요한 전문지식을 제공하기 위한 유용한 수단이 되었다. 초창기에는 본 프로젝트가 4개의 Visegrad 국가(체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아)를 대상으로 하였지만, 이후 발트 3국인 에스토니아, 라트비아, 리투아니아와 슬로베니아까지 확대 적용되었다. ODACE 프로그램의 중요한 점은 ‘국가 전체 차원의 접근법(whole of country approach)’에 기반한다는 점이다. 즉, 단순히 외교부에 대한 지원 뿐만 아니라, NGO 플랫폼을 구축하고 기타 부처 및 정계, 학계, 그리고 일반 국민을 대상으로 개발이슈에 대한 인식을 증진시키는 등 국가 전체 차원에서 접근하고자 한 것이다. 아울러 본 프로젝트는 CIDA와 ECE 국가들간의 관계를 보다 공고히 함으로써 공여국 조화 및 원조 일치(alignment)를 이루는 것을 목표로 하였다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.86).

또한 2004년부터 2011년까지 운영되었던 UNDP의 EDI는 유럽 및 CIS 지역 신흥공여국을 지원하기 위해 만들어졌으며, 본래는 지역거점을 두고 있는 슬로바키아를 비롯해 체코, 헝가리, 라트비아를 중심으로 이루어졌으나 추후 슬로베니아를 비롯해 루마니아, 리투아니아, 크로아티아까지 확대되었다. UNDP는 개발협력에 대한 국가역량 강화, 개발협력 프레임워

크 마련, ODA 조달메커니즘 수립 등 ECE 국가들의 ODA 운영 역량 전반을 강화하여 이들이 공여국으로서의 제역할을 해나갈 수 있도록 하는 것을 목표로 하였다. 또한 EDI를 보다 효과적으로 이행하기 위해 UNDP는 체코, 슬로바키아, 헝가리 등과 신탁 기금 협정을 맺고, 이를 통해 ODA 조달 시스템 및 역량강화 제도 등을 수립하는데 중요한 역할을 했으며, 신흥공여국과 전통공여국간, 또는 수원국과 함께 삼각협력을 도모하는데도 주요한 역할을 하였다. 하지만 슬로베니아의 경우 UNDP EDI에 비교적 후발주자로 참여함에 따라 역량개발은 어느 정도 이루어졌으나, 신탁기금이 별도로 운영되지는 않았다. 즉 슬로베니아가 UNDP EDI의 직접적인 원조 혜택을 받지는 못했으나, 역량강화를 위한 기술지원은 슬로베니아의 ODA 운영 역량강화에 도움이 되었다고 할 수 있는 것이다(UNDP 2012).

이러한 CIDA와 UNDP의 기술지원은 EU가 각 국가들에게 EU가입을 위해서는 개발 정책을 수립할 것을 요구하고 있으나, 신흥공여국 입장에서는 처음부터 EU가 요구하는 수준의 대외원조 정책을 수립한다는 것 자체가 사실상 쉽지 않다는 점에서 더욱 그 중요성이 크다고 할 수 있다. 위에서 언급한 바와 같이, CIDA와 UNDP의 이러한 지원은 ECE 국가들이 원조정책을 체계적인 방식으로 수립해나가는 데 좋은 기반이 되었으며, 이로 인해 ECE 국가들 역시 국제 개발 컨센스 및 EU 개발 컨센스 모두의 기본 요구사항들을 충족해나갈 수 있었다.

하지만 이러한 외부 행위자로서의 CIDA와 UNDP의 역할은 일단 ECE 국가들이 OECD DAC회원국이 되면서부터 점차 줄어들어갔다.

나. EU 가입 이후 사회적 학습: 2004~2010

EU에 가입 승인을 받기 위해서는 사전에 총 3가지의 조건을 요구받는데, 첫째, 민주주의 및 법치를 보장하는 안정된 제도 마련, 둘째, 시장경제 대처 능력 보유 및 경쟁력 있는 시장경제 체제 유지, 셋째, EU 회원국으로서의 EU의 법적 제도 수용 및 수용 능력 보유 등이 있다. 이러한 조건들을 하나라도 충족하지 못한다고 판단될 경우, 해당 국가는 가입 승인을 받지 못한다. 따라서 EU 승인과정(accession process)에서 EU의 영향력은 매우 강하게 작용한다는 점에서, ECE 국가들이 개발 정책 및 공여국으로서의 지위를 회복하는데 가장 결정적인 역할을 한 것은 바로 EU 가입이라고도 할 수 있다(Lightfoot 2010).

하지만 EU 가입 이전단계에서의 EU의 압력은 매우 강하더라도, EU 가입 이후에는 사실상 EU의 압력이 거의 없어지는 동시에 ECE 국가들의 개발 정책에 대한 EU의 영향력 역시 다소 낮아졌다고 할 수 있다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.89). 이는 EU의 가입협상 조항상의 변화에 따른 EU의 정책적 우선순위 변동에 따른 결과라 할 수 있다. ECE 국가들이 EU 가입 승인을 받기 위해 준수 의무가 있었던 EU가입협상에서의 총 31개 조항(chapters) 중 개발원조에 대한 ‘제26조(chapter) 대외관계(external relations)’ 부분은 2000년대 초반에 없어졌다. 이렇게 개발원조에 대한 내용을 담고 있던 해당 조항이 사라지고 난 후, 당시 EU는 개발에 크게 중점을 두지 않게 됨에 따라 ECE 국가들이 새로운 원조정책을 형성해가는 과정에 큰 영향을 미치지 않았으며, 이로 인해 ECE 국가들 역시도 EU의 요구사항을 최소한으로만 받아들이게 되었다. 특히 EU가입협상에서 개발원조가 우선순위에서 밀려 주변부로서 역할함에 따라, 개발협력 정책 수립 규정은 각 회원국들간의 공유를 통한 사회적 학습에 보다 초점을 맞춘 soft law로서의 특징을 갖게 되어 법적인 측면에서 EU의 공식적인 영향력은 보다 감소하게 되었다. 이러한 상황들로 인해 ECE 국가들이 EU에 가입한 이후에도 회원국에 대한 EU의 영향력은 제한될 수밖에 없었던 것이다(Haughton 2007:235; Sedelmeier 2012). 하지만 이러한 ECE 국가들 중에서 체코를 비롯한 슬로베니아의 경우, 다른 ECE 국가들보다는 EU의 개발컨센서스의 권고사항을 반영하여 자국 원조 정책을 일치시키고자하는 노력이 다른 국가들에 비해 보다 강하게 나타났다고 할 수 있다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.50).

다. OECD 및 OECD DAC 가입: 2010~현재

ECE 국가들은 앞선 EU 개발 컨센서스상의 요건을 갖춘 이후 글로벌 컨센서스 상의 요소들 역시 수용하고자 하는 의지를 바탕으로 OECD DAC 기준에 따라 자국 원조 정책을 수립하였다. 이에 앞서 EU가 가입조건으로서 국제개발 정책 수립을 필수요건으로 내세웠기 때문에 ECE 국가들이 보다 큰 차원에서 국제적 원조 기준을 국내 원조정책에 연결시키는데 있어 매우 중요한 역할을 하였다고 할 수 있다.

하지만 OECD 국가가 된다고 해서 자동으로 DAC 회원국이 되는 것은 아니다. 사실 터키, 멕시코, 칠레 등과 같은 OECD 회원국 몇몇은 아직 DAC 정식 회원이 아니다. OECD DAC은 DAC 회원이 되기를 희망하는 국가들은 DAC이 제시하는 몇가지 가입조건들을 충족해야

만 한다. OECD DAC 홈페이지에 따르면, OECD DAC 후보 국가들은 적절한 원조 전략 및 정책, 제도적 체제를 마련함으로써 개발협력 프로그램을 실시할 역량을 가지고 있는지 여부, 개발협력을 위한 합의된 일련의 수단들을 마련해놓고 있는지 여부, 성과 모니터링 및 평가 시스템 보유 여부 등을 조건으로 평가받는다. 여기서 ‘개발협력을 위해 합의된 수단(accepted measures for efforts)’란, 어떤 국가든 ODA가 GNI 대비 0.2%를 반드시 충족시키거나, 또는 최소 1억 달러의 ODA 원조규모를 확보하고 있어야 함을 의미한다. 또한 원조 전략 및 정책, 제도적 체제 보유 여부 기준의 경우, 해당 원조 전략 및 정책, 제도적 체제 자체에 대한 정의의 기준 자체가 다소 모호하다는 점에서, 이에 대한 해석의 여지가 열려있기도 하다.

OECD DAC은 위의 각 후보국가들을 대상으로 위의 가입조건들을 얼마나 잘 이행하였는지에 대해 특별검토(special review)를 실시함으로써 각 국가가 얼마나 DAC 회원국이 될 준비가 되었는지를 평가하였다. DAC의 특별검토(special review process)를 받은 국가는 체코로, 2007년 실시되었다. 아울러 체코의 뒤를 이어 폴란드(2010)와 슬로바키아(2011)가 받은 후, 슬로베니아도 곧 2011년도에 연이어 특별검토를 받았다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.99).

ECE 국가들에 대한 OECD DAC의 영향력을 보면, ECE 국가들의 원조 정책에 대한 DAC의 영향력은 그리 크지 못했다. OECD DAC은 회원수 확대를 통해 자신들의 입지를 강화하기 위하여 가입 기준을 상당 부분 완화시킴에 따라 DAC의 입김 역시도 약해질 수밖에 없었기 때문이다. 하지만 DAC이 특별검토를 실시한 4개국의 경우에는 제도개혁 부문에 있어서는 DAC이 영향력이 비교적 강했다고 할 수 있다. 이는 특별검토 과정에서 4개의 후보국가들의 DAC과의 교류가 늘어나고 후보국가들의 정책결정과정에 대한 DAC의 개입 및 기타 협업의 기회가 늘어남에 따른 결과인 것이다.

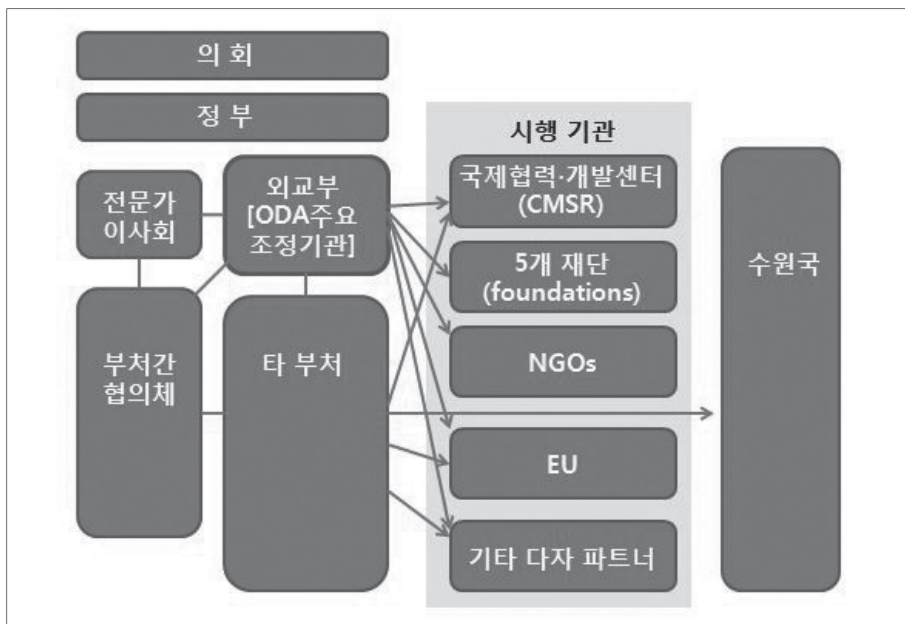
이렇듯 CIDA, UNDP, EU, OECD 등과 같은 외부행위자들은 ECE 국가들과 많은 교류를 해왔으며, 슬로베니아의 경우 1990년대 독립 이후로 많은 영향을 받아왔다. 국제적, 지역적 차원에서의 컨센서스를 수용하기 위해 일련의 가입조건들을 이행해나가는 과정에서 슬로베니아의 원조 정책이 보다 체계화되어 갈 수 있었던 것이다.

III. 슬로베니아 ODA 집행체계

1. ODA 수행조직 및 운영

슬로베니아 ODA 프로그램에는 외교부를 중심으로 한 많은 기관들이 참여하고 있다. 아래 <그림 2>에서와 같이, 슬로베니아 국내 ODA는 크게 외교부를 중심으로 한 협의기관과 실행 기관으로 나눌 수 있다. 외교부를 비롯한 원조 관련 부처들 및 각 부처간 협의체, 그리고 전문가그룹들이 함께 개발정책 및 예산 운용을 협의하여 결정하고 있으며, 이 중에서 외교부가 주요 조정기관으로서 역할을 담당한다. 그리고 NGOs 및 국제개발 관련 재단, EU, 국제기구 등 다양한 기관들이 외교부의 지원을 통해 ODA를 시행하고 있으며, 각 부처가 직접 ODA 시행 기관으로서 참여하기도 한다.

<그림 2> 슬로베니아 양자ODA 운영 채널 관계도



출처: 슬로베니아 외교부 사이트 (검색일: 2015.12.12)

먼저 외교부를 중심으로 한 주요기관을 보면, 크게 3가지 협의기관들로 나눌 수 있다. 그 중 첫 번째로, 국제개발협력 관련 부처가 있으며, 이들은 재정부를 비롯해 식량, 젠더, 보건 등 각 국제개발이슈 담당 부처들로 구성되어 있다. 이들은 외교부를 필두로 ODA 정책수립과정에 함께 참여하기도 하지만 직접 수원국을 지원하거나 원조 시행기관들을 거쳐 간접적으로 원조를 제공하기도 한다.

두 번째로 ‘국제개발협력 부처간 협의체(Interagency Working Body for International Development Cooperation, 이하 부처간 협의체)’는 각 부처간에 공동 합의한 원조프로그램을 운영하여 개발 정책 일관성(PCD)을 도모하고자 슬로베니아 정부가 신설한 협의체이다. 본 협의체는 국제개발협력을 기획, 조정하며 실제 이행을 모니터링, 원조예산 할당규모 논의, ‘슬로베니아 국제개발협력 결의안(Resolution on International Development Cooperation)’ 이행 성과측정 등의 역할을 담당한다. 하지만 부처간 협의체는 아직 제대로 운영되고 있지 않으며, 그 역할 역시도 모호한 실정이다(OECD 2012, p.23).

다음으로, 슬로베니아 정부는 국제개발협력 결의안의 초안을 작성하고 각 부처 장관들에게 국제개발 정책 및 이슈에 관한 자문을 제공하는 전문 집단으로서 전문가위원회(Expert Council for International Development Cooperation, 이하 전문가위원회)를 설치하였다. 전문가 위원회는 2007년 ‘국제개발협력전략(International Development Cooperation Strategy)’을 작성하였고, 이를 바탕으로 ‘2015년 국제개발협력 결의안’ 초안을 작성하여 부처간 협의체에 제출하였다. 아울러 결의안에 대해서는 연간, 중간, 최종 이행성과를 평가해야 하는데, 이에 대해 각 평가 준비 단계에 부처간 협의체를 도와 진행하고 있다. 본 전문가위원회의 참여진은 국제개발협력 관련부처 대표자, 국제개발협력 제공자 대표, 전문가, 결의안 이행을 위해 슬로베니아 정부가 공식 인가한 legal entity 및 상공회의소 대표 등으로 구성되어 있다.

슬로베니아 원조 시행기관은 크게 5가지로 볼 수 있으며, 이 중 양자ODA는 크게 국제협력개발센터(Centre for International Co-operation and Development, CMSR), 5개 주요 재단(foundations), NGOs 등 3개 기관그룹이 담당하며, 다자원조는 EU를 비롯한 기타 다자기구를 통해 이루어진다. 양자ODA 시행기관의 경우 본 챕터 내에서 별도로 상세히 다룰 예정이며, 다자원조 참여기관의 경우, 다음 챕터 내 다자ODA 부분에서 소개하고자 한다.

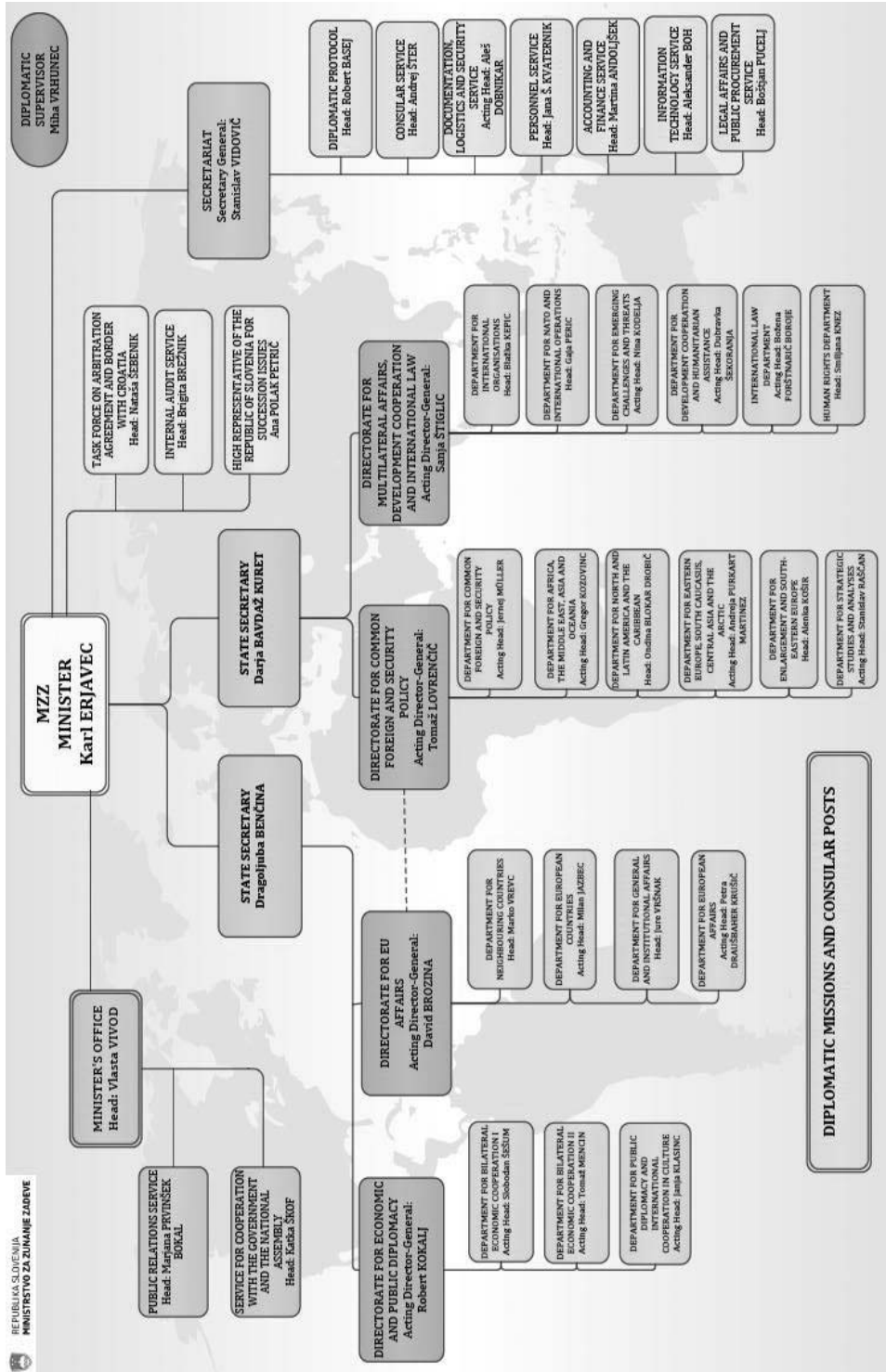
가. 외교부

슬로베니아 ODA 운영에서 가장 핵심적인 정부차원의 조정자는 바로 외교부(Ministry of Foreign Affairs, 이하 MFA)이다. 현재 외교부는 아래 <그림 3>에서와 같이 총 4개의 부서(Directorate)로 구성되어 있으며, 그 중에서 국제개발협력 업무는 ‘다자협력 · 개발협력 · 국제법 담당부서(Directorate for Multilateral Affairs, Development Cooperation and International Law)’ 산하의 ‘개발협력 및 인도주의적 지원 팀(Department for Development Cooperation and Humanitarian Assistance, 이하 개발협력 팀)’에서 담당하고 있다. 개발협력 팀은 2012년 기준, 총 13명의 구성원으로 구성된 소규모 부서로서(OECD 2012), 크게 국제개발협력 및 인도주의적 지원의 국내 · 국제 수준의 정책 기획, ODA정책 실시 및 조정, 개발협력 활동 이행 감시, 인도주의적 지원 기획 및 이행 등의 업무를 담당한다.

슬로베니아 국제개발분야에서 외교부의 가장 중요한 역할은 국내 ODA 핵심 조정 정부기관으로서 기능하는 것이다. 특히 외교부는 양다자ODA지출의 일부에 대한 예산관리를 해오고 있으며, 2010년 기준으로 외교부가 관리하는 양다자ODA 예산은 총 82만 불로, 전체 양자원조의 41%에 해당한다(OECD 2012, p15). 이러한 ODA 주요 조정 기관으로서의 입지를 강화하기 위해 외교부는 그간 지속적으로 노력해왔다. 대표적으로 외교부는 ODA 예산 계획 및 운영의 일관성을 유지하기 위해, 2010년에 ODA 예산 계획안의 내용을 담은 ‘정부액션플랜(Government Action Plan, GAP)’을 수립하였다. GAP는 슬로베니아 외교부의 ODA 예산 집행 계획안으로, 외교부가 관리하는 양다자 원조 중 양자부분을 중심으로 한 예산 계획 내용을 담고 있다.

2010년에 해당 연도에 대한 연간 예산 집행 계획안으로서 단년(single-year) GAP를 먼저 도입한 이후, 2011~2012년의 원조 예산 계획을 수립하는 다년간(multi-year) GAP를 수립하였는데, 이는 외교부가 현재 원조 프로그램 운영에서 주요 역할을 담당하면서, 타부처들이 향후 2년간 외교부가 어떻게 원조 예산을 운영할지에 대한 재정적 계획을 참조할 수 있도록 하여 각 부처들 또한 자신들의 원조예산 운용 계획을 구상해볼 수 있는 기반으로 역할했다는 점에서 매우 두드러진 변화라고 할 수 있다.

〈그림 3〉 슬로베니아 외교부 주요 조직도



출처: 슬로베니아 외교부 사이트 (검색일: 2015.12.12)

이러한 외교부의 예산운영 현황에 대해 OECD(2012)는 특별검토를 통해 몇 가지 권고사항을 제시하고 있다. 먼저, 현재 외교부는 GAP에 기반하여 매년 원조예산을 계획하고 수립하고는 있지만, 외교부 예산 시스템 내에는 전년도에 미지출된 자금을 이월할 수 있는 메커니즘은 부재한 실정이다. 이로 인해 장기적인 차원에서 보다 효과적으로 예산을 계획하고 집행하기 어려워질 수 있다. 따라서 이러한 부분에 대해서는 DAC 회원국들의 경우 어떠한 방식으로 예산 관리 및 집행을 하고 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

아울러 앞으로 GAP가 보다 효과적으로 운영되기 위해서는, 예산 구성 내에 ODA 프로그램 비율을 보다 확대해야하여 외교부가 보다 통합적으로 ODA예산을 관리할 수 있도록 해야 한다. 또한 현재 GAP는 원조 예산 계획에 초점을 맞추고 있으나, 이와 함께 GAP가 앞으로는 원조 사업 기획도 보다 세밀하게 고려함으로써 각 원조사업간 조정 및 일관성 유지를 위한 수단으로서 활용될 수 있도록 해야 한다. 이러한 노력이 이루어질 때, GAP의 예산 운용, 이와 함께 외교부의 ODA예산 비중을 확대하여 외교부의 권한 및 역할을 강화할 수 있다. 특히 외교부 전체 예산 규모 확대는 슬로베니아 총 원조 예산도 높일 수 있다는 점에서 더욱 중요하다.

또한 외교부가 직면한 가장 주요한 문제 중의 하나는 바로 외교부 내 개발협력팀 인력 운영의 불안정성이다. 위에서 언급하였듯이, 본 개발협력팀은 2010년 기준으로 총 13명이 외교부의 원조업무를 전담하고 있으며, 이는 양자원조의 약 50%에 해당하는 규모의 자금을 운영하기에는 매우 부족한 인력이라 할 수 있다. 하지만 2013년 경제침체로 인해 슬로베니아에서는 공공부문의 인력 신규채용률이 급감함에 따라 외교부는 당분간 인력확충을 기대할 수 없는 상황이다. 하지만 OECD 특별검토(2012)에서는 슬로베니아 외교부가 앞으로 원조부문에서 영향력을 강화해나가기 위해서는 현재 보유하고 있는 인력에 대한 투자 및 관리, 인력 유지에 보다 집중할 것을 주문하고 있다. 특히 최근 신설된 ‘개발협력 팀’은 다른 부서에 비해 이직률이 높은 편이며 휴직률 역시 높다. 이러한 상황에서 외교부는 ‘국제개발협력법’ 및 ‘국제개발협력 결의안’, ‘ODA 예산 액션플랜(GAP)’ 등과 같은 새로운 원조 체제 및 전략, 가이드라인을 수립하기 시작하면서, ODA 및 국제개발 분야 전문가를 확충할 필요성이 증대되고 있다.

이에 외교부는 현재의 ODA 담당 인력을 유지 및 확충하기 위해서는 ‘개발협력 팀’의 타부서 이직률을 낮추어 담당인력들이 앞으로도 보다 안정적인 업무환경에서 ODA 원조 전략 및

지침 등을 개발하는데 전념할 수 있도록 해야 한다. 이는 개발협력에 대한 직업적 인센티브를 강화하고 개발협력에 대한 인식을 개선함으로써 개발협력 담당 부서 직원들이 다른 부서 및 부처로 전환하는 비율을 낮출 수 있다. 또한 외교부는 프로젝트 사이클 운영 및 성과측정기법 등과 같은 개발협력 연수프로그램을 실시해야 한다. 아울러 직원들이 스스로 참조할 수 있도록 이러한 프로그램에 대한 매뉴얼을 개발해야 한다. 이러한 연수프로그램의 주요대상은 외교부 직원이어야 하며, 관련 대사관의 경제담당관이나 외교부 타 부서 및 타부처 직원들이 될 수도 있다.

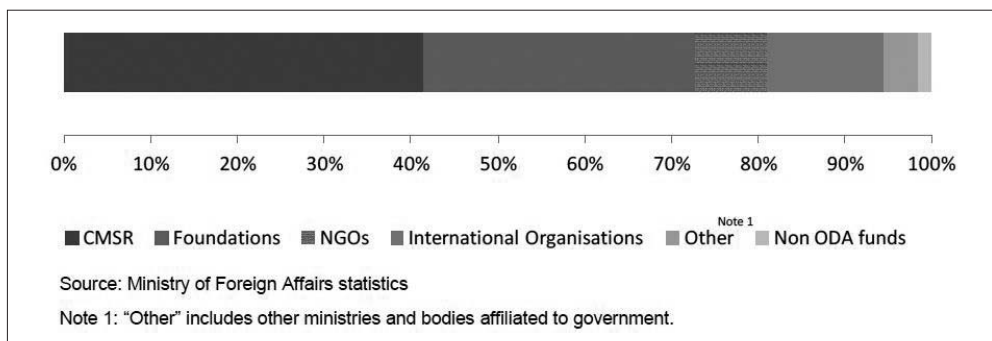
이와 함께 OECD 특별검토에서는 외교부가 핵심 개발전문가들을 공무원으로 채용할 것을 권고한다. 이를 통해 외교부는 개발협력원칙, 기준, 방법, 절차 등에 대해 박학한 주요 핵심 인력을 확보할 수 있다. 이를 위해 외교부는 승진 및 해당 직책에 대한 좋은 처우를 제공함으로써 개발협력이 보다 인기 있는 직종으로 인식될 수 있도록 해야 한다. 외교부 내에서 개발은 외교와 동일하게 중요한 직군으로 대우받아야 한다.

이와 더불어 외교부가 앞으로 ODA 주요 조정기관으로서의 지위를 보다 공고히 해나가기 위해서는 슬로베니아의 ODA법인 ‘국제개발협력법’ 상에서 외교부의 역할과 책임을 보다 명확히 규명할 필요가 있다. 또한 외교부 내 새로 신설된 개발협력 담당 부서는 또한 글로벌 도전과제, EU와의 관계, 서부 발칸 및 동부유럽 지역 연구 등과 같이 외교부 내에서 관련 분야와의 연관성 역시도 높이고자 해야 한다.

나. 양자ODA 시행기관

슬로베니아는 우리나라의 한국국제협력단(KOICA)과 같이, 무상원조를 전담하는 정부기관을 외교부 산하에 별도로 두지 않고 있다. 대신 특정 슬로베니아 소재 원조 시행 파트너 그룹을 지정하여, 이들을 통해서 양자ODA프로그램 대부분을 지원하고 있다. 슬로베니아 양자ODA의 주요 시행기관들은 크게 국제협력개발센터(Centre for International Cooperation and Development, CMSR), 5개 주요 재단(foundations), NGOs 등 3가지 카테고리 나눌 수 있다.

〈그림 4〉 슬로베니아 원조 시행기관별 GAP 원조예산 할당 비율 (2010)



출처: OECD (2012)

1) 국제협력개발센터(CMSR)

먼저 국제협력개발센터(Centre for International Co-operation and Development, 이하 CMSR)는 정부 대행 인가를 받은 비영리기관으로서, 외교부의 프로그램 원조 전체에서 상당부분이 CMSR을 지원되고 있으며, 2010년 기준 전체 프로그램 원조 금액 중 약40%가 CMSR에 할당되었다(〈그림 4〉참조). CMSR은 주로 혼합금융(co-financing)방식으로 슬로베니아 ODA 중점협력국 내 인프라 프로젝트 지원을 담당하고 있으며, 시행기관들 중 인프라 프로젝트 운영에서 독점권을 갖고 있다고 할 수 있다. CMSR은 원조사업 운영을 위해 먼저 외교부에 개별 활동에 대한 프로그램 제안서를 제출하며, 외교부가 그 중에서 적정 사업을 선정, 최종 선정 프로그램에 대해 2년 계약으로 지원한다.

2) 5개 재단(foundations)

다음으로 슬로베니아 준정부기관인 5개 주요 재단(foundations) 역시 주요한 ODA시행기관으로 역할하고 있다. 본 재단에는 'International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance (ITF)', 'Centre for Excellence in Finance (CEF)', 'Foundation Together', 'Centre for European Perspective', 그리고 'Centre for eGovernance Development' 등 총 5개 준정부기관으로 구성되어 있으며, 정부로부터 각각 상이한 방식으로 지원을 받고 있다(〈그림 2〉참조). 일부 재단은 정부에 각자의 개별 프로젝트에 대한 기금 지원을 신청하지만, 다른 재단의 경우 재단이 운영하는 프로그램 전체에 대한 지원금을 일괄

신청하기도 한다. 정부 지원 대부분은 행정비 지원이나, 자금이 아닌 사무실 공간 무상 제공 등과 같은 물자지원으로 이루어지기도 한다. 자금은 외교부 및 기타 타부처에서 제공되며, 외교부는 사무실 공간 무상 제공과 함께, 재단에 대해 전체 지원금 중 2010년 기준 약 30% 정도를 지원하고 있으며 주로 행정비 지원으로 이루어진다(위 <그림 4> 참조). 이 외 나머지 지원금은 타부처로부터 구성된다. 여기서 특이한 점은 2011년까지 외교부는 각 재단이 프로그램/프로젝트 예산 및 행정비 지원을 요청할 때, 이에 대한 세부 항목 설명을 요구하지 않은 채 자금을 지원하였다는 점이다. 이는 원조예산 운영의 효율성 및 일관성을 저하시키는 기제로 작용함에 따라, 외교부는 2011년부터 logical framework에 기반한 표준 프로젝트 제안양식을 도입하고 각 재단들이 예산요청이 본 양식에 맞추어 제안할 것을 요구하고 있다.

3) 개발 NGOs (NGDOs)

마지막으로 슬로베니아 외교부는 5개 재단과의 오래된 긴밀한 관계에도 불구하고, 최근 NGDOs와의 관계로까지 확대하고 있다. 본 양자원조는 슬로베니아에서 정식으로 등록된 NGDOs들에게만 제공된다.¹⁾ 즉 이는 NGDOs 지원방식이 구속성 원조방식으로 이루어짐을 의미한다. 아울러 2010년 기준 NGDOs에 대한 외교부의 지원금액은 전체 프로그램원조 규모에서 약 10%에 해당한다. 하지만 아직까지도 NGDOs에 대한 지원은 상대적으로 작은 규모로 이루어지고 있으나, 지난 3년간 지속적으로 증대되는 추세를 보였다. 가령 외교부는 지원 액수 상한선을 4만 유로에서 10만 유로로 증액했으며, 1년 단위 프로젝트에서 2-3년 단위 프로젝트에 대한 입찰을 시작하였다. 이렇듯 사실상 외교부로부터 받을 수 있는 지원금 규모가 상당히 작기 때문에 슬로베니아 NGDOs는 외교부를 통해 지원금을 조성할 뿐만 아니라 EU를 통해서 활동자금을 마련하기도 한다. 슬로베니아 NGDOs는 EU 보조금을 가장 많이 획득하는 동시에 비교적 높은 역량을 가지고 있다고 평가된다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.130). 또한 외교부는 EU 지원을 받는 NGDOs에게도 원조금을 일부 지원하고 있다.

1) 슬로베니아에서 현재는 NGOs를 규정하는 법률이 부재하기 때문에, 현재 NGOs를 연합(associations)으로 등록하도록 하고 있다.

NGDOs는 외교부의 원조금을 받기 위해서는 사업제안서를 제출해야한다. 외교부가 요구하는 연간 사업제안서에서는 세 개의 중점 지역 각각에서 실시한 프로젝트 및 인도주의적 지원과 인식 제고 등을 주요 선정요건으로 삼고 있다. 이에 각 NGOs는 외교부의 주요 선정요건을 고려한 사업제안서를 작성하여 자금을 요청하게 된다. 이러한 제안서 요청(calls for proposal)은 공개방식으로 투명하게 운영된다는 점에서 장점을 갖지만, NGDOs가 DAC 회원국 정부에게 자금을 요청할 수 있는 유일한 방식이라는 문제가 있다. 제안서 요청은 또한 장기적인 차원에서 전략적인 파트너십을 구축하기 보다는, 프로젝트 기반의 단기성 관계만을 조장한다는 단점이 있다. 이에 OECD 특별검토 보고서(2012)에서는 슬로베니아가 지금까지 NGDOs에 대한 지원에 있어, 최대 프로젝트 규모 확대, 다년 지원 사업 실시 등과 같은 진척을 보여온 데 이어, 외교부가 어떻게 NGDOs와 보다 전략적인 관계를 형성하고 개도국 내 NGO들과의 연관성도 증진시킬 수 있을지에 대한 방안 역시도 강구해야한다고 제언한다. 이와 함께 일부 DAC 국가들은 NGO umbrella group이나 NGO 플랫폼을 지원함으로써 개도국 내 NGO에 대한 지원 역시도 보다 효율적으로 하고자 한다.

슬로베니아의 경우, NGDOs가 개발협력사업의 시행기관으로서 주로 역할하는 동시에 다른 ECE 국가들 NGDOs들에 비해 정부와의 협업 정도도 높으며 NGDOs간의 단합도 잘 되는 편이다. 2005년 슬로베니아 NGDOs는 정부와 효과적으로 일하기 위하여 총 35개의 소규모 NGDOs가 참여한 지역 NGO 커뮤니티를 만들으로써 전국적 애드보커시 플랫폼(national advocacy platform)으로서 Slovenian Global Action (SLOGA)을 설립하였다. 이들은 주로 ODA규모 확대, 투명성 강화, 시민사회와의 협의과정 개선, 부산파트너십 이행, 개발정책 일관성 강화 등을 주로 주장하였다. 이들의 영향력은 기타 ECE 국가들 NGDOs 보다 강한데, 예외적으로 5명의 정책관(policy officer)을 상주직원으로 둘 정도로 체계적으로 운영되고 있다. 또한 SLOGA는 외교부를 비롯한 정부기관과의 관계 역시 빠른 속도로 개선되는 동시에 슬로베니아 외교부를 NGOs플랫폼이자 협력자로서 역할을 강화할 것을 지지하며 상호간의 신뢰 및 협력 가능성을 증대시키고자 노력하고 있다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.129-130).

이렇듯 슬로베니아 ODA프로그램에는 너무도 많은 기관들이 참여하는 동시에 특정 파트너 중심으로 양자원조가 운영되고 있다는 특징을 갖는다. 아울러 각각의 원조 시행기관들은 각기 다른 방식으로 원조프로그램을 운영하고 있다. 즉, 각 기관에 따라 각기 다른 사업절차를

사용하고 서로 다른 표준 및 조사에 따라 기획 및 운영, 모니터링 되고 있는 것이다. 이로 인해 양자원조의 경우, 슬로베니아는 다양한 프로그램 절차 및 접근법을 갖고 있으며, 이는 각 기관들과의 맺는 파트너십 관계에 따라 서로 다른 형태를 갖는다(OECD 2012, p.25). 이러한 운영방식은 비용 효과성 문제를 야기할 뿐만 아니라 슬로베니아 양자원조 상의 구속성원조 비율을 높이는 결과를 초래한다.

이러한 본 슬로베니아의 원조사업 운영방식에 대해 OECD 특별검토 보고서(2012)에서는 다음과 같은 2가지 주요 문제점이 발생한다고 본다. 먼저 첫 번째로, 많은 활동들이 필연적으로 연결되어 있지는 않으며, 이로 인해 전체적인 일관성을 보다 강화시키지 않는다. 즉, 슬로베니아가 본 자금사용을 통해 개발협력의 효과를 최대화하거나 시너지 효과를 갖지 못하는 것이다. 둘째로, 기관마다 각기 다른 사업절체를 어떻게 지원할 것인가에 대한 가이드라인이 부재함에 따라, 인력 및 파트너 기관에 대한 거래비용이 상대적으로 높다는 점이다. 이러한 두 가지 문제를 볼 때, 슬로베니아는 ODA의 효율성 및 효과성을 높이기 위해서는 반드시 기존의 사업모델을 재조정해야만 한다.

이러한 문제들은 최근 슬로베니아 감사원 보고서에서도 지적되고 있으며(SCA 2011), 다른 보고서(Deloitte 2011)에서는 외교부가 지원하는 재단들에 문제가 있다고 보고 있다. 이 두 연구에서는 프로그램에서의 일관성이 보다 높아져야 하며, 직원에 대한 가이드라인이 보다 강화되어야 하고 핵심 파트너들에 대한 효율성 및 효과성을 보다 많이 고려해야한다고 제안한다. 아울러 다양한 활동들에 대한 일관성을 부여하기 위해서는 외교부의 전략적 리더십이 보다 강화되어야한다고 본다.

2. 법적, 제도적 운영 메커니즘

슬로베니아의 기본 원조정책은 크게 슬로베니아 원조 법적프레임워크(legal framework)인 ‘국제개발협력법’과 이에 대한 실행전략(operational strategy)인 ‘국제개발협력 결의안’에서 확인할 수 있다.

가. 국제개발협력법

우선 슬로베니아 정부는 2006년 ‘국제개발협력법(International Development Cooperation of the Republic of Slovenia Act)’을 제정하면서 국제개발협력의 목적(objectives)과 이행방안을 보다 명확히 제시하였다. 일반적으로, 국제개발협력법은 정책부문에서의 주요 목표(golas)과 우선순위가 무엇인지를 상세히 기술하고 시스템 내 각 행위자들의 담당 책임이 무엇인지를 기술하고 있다는 점에서 하나의 프레임워크를 제공한다고 할 수 있다. 또한 개발협력관련 법들은 모두 각 정부가 지원방식, 중점협력국, 중점지원분야를 비롯한 중기차원의 다양한 이슈들을 명시화함으로써 개발 원칙(principles)들이 반영될 수 있도록 전략을 수립할 것을 주문하고 있다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.61). 하지만 슬로베니아 국제개발협력법은 MDGs 목표들을 거의 언급하고 있지는 않으며, 오직 EU 개발 컨센서스 상의 요구 조항들만 언급하고 있다.

나. 국제개발협력 결의안

또한 본 협력법에 의거하여 슬로베니아는 2008년에 제4차 슬로베니아 국제개발협력전략인 ‘국제개발협력 결의안(Resolution on International Development Cooperation of the Republic of Slovenia until 2015, 이하 결의안)’을 채택하였다. 본 결의안의 초안은 전문가 이사회(Expert Council)가 작성하였으며, 외교부는 2015년까지 본 결의안의 이행성과에 대해 연간, 중간, 최종 평가 등 정기적으로 실시할 것을 주문하고 있다. 특히 본 결의안에서는 결의안 이행 성과 정기 평가와 함께, 국내 ODA 주요 조정 기관으로서의 외교부 지위, 부처 간 협의체 및 전문가위원회설치 및 역할, 슬로베니아 원조의 중점지원 분야 및 중점 지원 지역 등을 설정하고 있다²⁾(Slovenia 2008). 또한 슬로베니아의 원조정책은 개발에 대한 EU 컨센서스의 비전을 수용하고 있으며, MDGs의 지속가능한 개발과 빈곤퇴치의 목표를 원조지원 목표로 제시하고 있다. 슬로베니아는 또한 파리선언의 개도국 주인의식, 개도국 시스템과의 일치, 공여국 간 조화, 결과중심의 원칙 및 아크라 행동강령의 공약에 기반하여 결의안을 작성하였다(OECD 2012e, p.13; 임소진 2013, p.353).

2) 슬로베니아 외교부의 ‘IMPLEMENTATION OF THE RESOLUTION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA UNTIL 2015: AN INTERIM ASSESSMENT’ 보고서 도입부

이러한 결의안의 합의 내용에 의거하여, 슬로베니아는 2012년에 결의안에 대한 중간 평가(mid-term review)를 실시하였다. 이러한 중간 평가를 통해 슬로베니아는 그간 달성한 성과들에 대해 평가하고, 원조 시스템 구조 및 체계를 공고화하는 동시에 슬로베니아의 개발협력력을 위한 개선방안을 재설정할 수 있는 기회로 삼을 수 있었다. 본 평가에서 언급된 현 결의안의 주요한 한계 중의 하나는 슬로베니아의 ODA방향이 다소 모호하여 ODA 이행을 위한 전략문서로 삼기에는 다소 부족하다는 점이다. 따라서 현재 2015년까지 이행할 것을 목표로 설정된 ‘국제개발협력 결의안’에 대한 다음 버전은 반드시 슬로베니아 ODA의 추진 방향을 제시하는 핵심 전략 문서이어야 할 것이다. 이러한 전략방향이 구체적으로 제시된 전략문서를 통해 EU 개발컨센스 및 국제 컨센서스 상의 개발원칙들과 슬로베니아 자체의 양다자 ODA 추진 목표간의 연결점을 발견할 수 있을 것이다. 또한 이러한 전략문서를 작성할 시에는 슬로베니아의 제도적 개혁 및 기존의 계획경제에서 시장경제로의 전환과정 이행, 서부 발칸(Western Balkans)과 동유럽과의 유사성 등 슬로베니아가 실제 가지고 있는 조건 및 역량을 반드시 고려하여 반영할 필요가 있다.

다. 국별 전략 문서 (Country Strategy Papers)

EU 개발 컨센서스(acquis)의 권고사항에 따르면, 하나의 수원국 내에서의 공여국의 원조 할당(aid allocation)은 반드시 국별 전략 문서의 지침에 따라 이루어져야 하며, 각각의 수원국 정부와의 충분한 논의를 통해 초안이 작성되어야 한다. 이는 파리-아크라-부산 원조 효과성 아젠다의 ‘주인의식(ownership)’ 원칙을 이행하는 차원에서 중요한 부분이다. 국별 전략 문서의 경우 프로그래밍을 위한 기반으로 활용될 수 있도록 충분히 유의미하고 구체적으로 서술되어야 한다.

하지만 슬로베니아의 경우, 국별전략문서가 일반에 전혀 공개되지 않은 상태이다. 하지만, 각 개별 수원국가들과의 개발협력에 대한 공식 양자 협정 및 일부 수원국과 양자간 체결한 연간 프로그램은 외교부(MFA) 홈페이지에서 확인가능하다. 그러나 이러한 협정들의 경우에도 사실상 너무 간략하고 일반적인 서술만 되어 있어 사실상 국별 전략이나 연간프로그램(annual program)을 충분히 설명한다고 보기 힘들다. 가령, 섹터나 프로젝트에 대해서는 각 연도별 계획 정도만 포함되어 있을 뿐이며, 선정된 프로젝트들이 수원국의 수요를 어떻게 충족시킬 수 있는지와 같은 핵심 질문사항에 대해서는 명확하지 않아 지침으로서는 부족한 것

이다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.70).

3. 원조 예산

슬로베니아 정부는 현재 2개년 계획의 연차별 수정전망을 반영하여 2년 계속 예산(two-year rolling budget)을 책정하는 ‘다년간 프로그램 예산(multi-annual programme budget)’을 운영하고 있다. 매년 예산이 수정되며 immediate year’s budget은 ‘예산집행법(Act on the Implementation of the Budget)’에 의거하여 운영된다. 다년간 프레임워크를 통해 슬로베니아는 보다 장기간 동안 슬로베니아 국별 프로그램 및 NGOs 지원 등을 비롯한 모든 개발협력 예산을 보다 일관성 있게 계획할 수 있다.

프로그램 예산도입 목표는 결과지향적 예산제도(result-oriented budgeting)³⁾을 도입하고 각 부처간 일관성(coherence)을 향상하기 위해서이다. 외교부의 ODA예산은 외교부, 국방부, 안보부(internal security) 등 주요 3개 부처간의 협상을 통해 이루어지며, 이는 전체 정부예산의 16개 주요 항목 중 하나를 구성한다. 충분한 자금 할당을 보장하는 것은 이러한 부처간의 협상과정에서 ODA에 대한 지지가 필요하다. 2011년 슬로베니아 ODA예산은 유럽 개발기금(European Development Fund)에 첫 지원금을 내기에 충분할 만큼 책정되지 않았다. 이는 ODA가 예산협상 과정에서는 높은 우선순위는 아니었음을 의미하는 것이다.

이러한 예산을 기반으로, 외교부는 개발협력을 위한 ‘다년간 정부행동계획(multi-annual Government Action Plan, 이하 GAP)⁴⁾’을 도입하였다. 2010년, 본 정부행동계획은 양자원조의 41%를 포함하고 있으며, 다자원조는 매우 작은 비율로 포함되어 있다. 이렇게 양자원조의 절반에 가까운 규모가 계획상에 포함되어 있다는 것은, 외교부가 현재 원조 프로그램 운영에서 주요 역할을 하면서 타부처들이 향후 2년간 원조운영을 위한 재정적 계획을 스스로 예상해볼 수 있는 기반이 되었다는 점에서 매우 두드러진 변화라고 할 수 있다. 이에 OECD 특

3) 결과 지향적 예산제도(Results Oriented Budgeting)는 결과기준 예산제도, 임무중심 예산제도, 기업가적 예산제도, 성과기준 예산제도, 신성과주의 예산제도 등으로 불린다. 결과지향예산제도는 예산에 관한 정부의 책임성을 강화하는 데 유용한 제도이다.

4) 때로는 ‘프레임워크 프로그램(framework programme)’으로 부르기도 한다.

별검토 보고서(2012)에서는 GAP가 현재 재정계획에서 뿐만 아니라 원조프로그래밍에 있어서도 조정 및 일관성 유지를 위한 수단으로서 활용되어야 할 것을 권고한다. GAP는 또한 보다 높은 비율의 프로그램원조를 포함할 수 있을 만큼 확대되어야 할 것이다. 슬로베니아가 전체 ODA 중 프로그램원조를 늘리는데 초점을 맞춘다면, 전체 ODA예산의 확대와 함께 이러한 목표들을 달성할 수 있을 것이다.

또한 예산지원방식과 관련하여, 슬로베니아는 예산지원방식을 전혀 사용하지 않고 있으며, 섹터예산지원 역시도 거의 존재하지 않는다. 2013년 기준으로 보면, 일반예산지원 및 섹터예산지원 모두 전혀 사용되지 않았다. 이렇게 슬로베니아가 예산지원을 거의 하지 않는 데는 여러 가지 이유들로 설명가능하다. 슬로베니아는 다른 주변 중동유럽 신흥 공여국들과 마찬가지로 예산지원방식을 효율적으로 운영하기에는 원조규모가 너무 작으며, 각국 주요 ODA 프로그램 참여기관들이 프로젝트를 이행할 통해 이러한 예산지원방식에 대해 배우고자 하는 수요 역시 매우 드물다. 따라서 슬로베니아는 오직 상대적으로 적은 원조규모를 예산지원방식으로 수원국에 줄 수 있기 때문에 이 방식을 통해 스스로가 수원국에게 레버리지를 제공할 수는 없다고 생각하는 것이다. 또한 다른 이유들은 구축성원조를 통해 예산지원방식을 운영하는 것이 훨씬 어렵기 때문이기도 하며, 예산지원방식은 국가의 기여도에 대한 가시성 역시 떨어뜨리기 때문이기도 하다. 프로젝트 파이낸싱은 각 공여국들이 개발원조에 대한 가시성을 높이기 훨씬 쉽기 때문에 더욱 매력적인 게 사실이다. 특히 국내적으로 정부의 대외원조활동에 대한 국민 인지도를 높여야 하는 상황에 놓인 슬로베니아의 경우에는 이러한 요인이 보다 크게 작용할 수밖에 없기 때문에 프로젝트 파이낸싱을 보다 선호할 수밖에 없는 것이다.

사실상 구축성 원조를 하는 한, 예산지원방식에 대한 이러한 생각은 바뀌기 쉽지 않아 보인다. OECD DAC 회원국들은 어떠한 임팩트도 가지기 힘든데, 이는 OECD DAC에게 있어 프로그램 기반 원조의 비중이 점차 증가하는 상황이 주요한 활동 분야에 해당하지 않기 때문이다. 즉, 양자원조 프로그램이 규모적으로 증대되어야 만이 변화는 가능한 것이다. 하지만 규모만이 요인이 되진 않는다. 가령 개발원조예산이 폴란드보다 작은 룩셈부르크의 경우, 섹터예산지원을 주로 해왔는데, 수원국으로부터의 요청에 의해 예산지원방식을 도입하는 방안을 구상 중에 있기 때문이다(Schiltz and Bichler 2009).

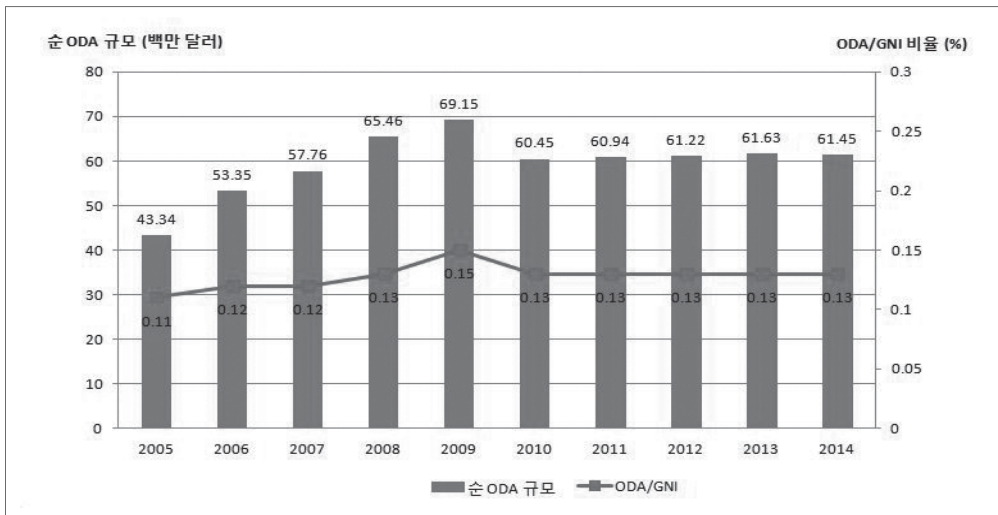
아울러 수원국 시스템 활용과 관련하여, 슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들이 수원국 시스템을 얼마나 사용하고 있는지에 대한 자료는 찾기 힘들다. 사실상 슬로베니아의 경우에도 모두 NGOs를 비롯한 특정 시행기관 그룹에 대해 구속성원조 방식으로 원조를 제공하기 때문에, 슬로베니아에게 있어 수원국 시스템 활용 여부는 사실상 크게 중요하지 않다. 더욱이 ECE 국가들의 중앙정부가 수원국의 정부기관과 직접적으로 접촉하는 일은 드물기 때문에 수원국 시스템 활용 가능성은 더욱 떨어지는 것이다(European Commission 2007). 각국 공무원들에 따르면, 수원국 시스템 활용을 보다 현실성 있는 옵션으로 만들기 위해서는 양자원조규모가 상당한 수준으로 증가해야한다고 한다고 본다. 공공 자금 지출을 위한 법적 절차에 따를 경우, 비공여국 시스템 활용이 금지되어 있기 때문에 이에 대한 개선역시 필요하다. 하지만 이러한 ECE 국가들 모두의 거의 전무한 수원국 시스템 활용 현황과 비교했을 때, 슬로베니아의 경우 상대적으로 수원국 시스템을 보다 적극적으로 사용하고자 노력하고 있다고 할 수 있다. 가령 슬로베니아 총 양자원조금액의 15퍼센트는 수원국과의 혼합금융(co-financing) 방식을 통해 전달되며, 입찰과정에 수원국 시스템을 사용하고 있다(European Commission 2013).

IV. 슬로베니아 ODA 운영 현황

1. 원조 규모

슬로베니아는 ODA원조 전액이 무상으로 구성되어 있으며, 무상원조는 크게 다자원조와 양자원조로 나뉘어진다. 이 중에서도 슬로베니아 전체 ODA 원조는 크게 다자원조, 그 중에서도 EU에 대한 슬로베니아의 지원금의 증감에 큰 영향을 받는 경향이 있다. 아래 <그림 5>에서는 2005년부터 2014년까지 슬로베니아 전체 ODA규모의 변화 추이 및 ODA/GNI 비율 추이를 보여주고 있다.

<그림 5> 슬로베니아 순ODA규모 및 ODA/GNI 비율 추이 (2005~2014)

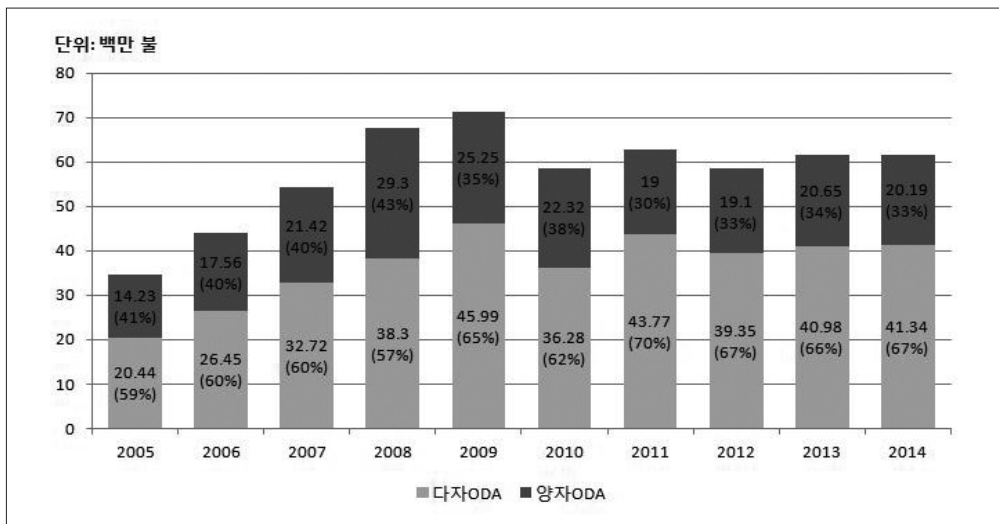


출처: OECD DAC Statistics (검색일: 2015.12.12)

슬로베니아는 2005년부터 2009년 사이에 ODA 규모를 점차적으로 늘리는데 성공하였는데, 이는 <그림 6>에서 볼 수 있는 바와 같이, 양자원조에 비해 다자원조의 전체적인 규모가 증가하였기 때문이다. 하지만 2009년에 7100만 달러였던 슬로베니아 원조규모는 2010년에 들어서면서 14% 하락하여 5,100만 달러로 급감하게 되는데, 이는 당시에 불어닥쳤던 경기 침체와 함께 이로 인한 슬로베니아의 EU지원금이 대폭 감소하였기 때문으로 보인다(OECD

2012). 그럼에도 불구하고, 2010년에 6,045만 달러가 지원된 슬로베니아 순ODA 총액에서 다자원조는 62%수준으로 지원되었으며(〈그림 6〉 참조), 다자원조의 대부분은 EU에 대한 지원금으로 사용되었다. 그리고 2014년에는 순ODA 총액기준, 총 약 6,200만 불이 지원되었으며, 이는 GNI 대비 0.13%에 해당하는 수치이다. 슬로베니아는 DAC 회원국 중 24번째로 큰 원조규모를 가지고 있으며, 2013년도 기준으로 원조 전체가 무상원조로 지원되었다. 현재 슬로베니아에서 개도국으로 흘러들어가는 기타공적자금(other official flows), 민간무상지원(비정부기구 및 재단이 제공하는 무상원조자금), 시장 민간 재원 흐름 등에 대한 데이터는 이용불가하다(OECD 2015, p.266).

〈그림 6〉 슬로베니아 양자ODA 지원 규모 (2005~2014)



출처: OECD DAC Statistics (검색일: 2015.12.12)

유럽 개발 컨센서스를 보면 2002년 이후 EU에 가입한 국가들은 2015년까지 ODA/GNI 지수를 0.33%까지 증가시켜야 하며, ECE 국가들과 같이 중간에 새로 가입한 국가들의 경우, 우선 2010년까지 ODA/GNI 지수를 0.17%까지 달성할 것을 요구하고 있다(European Consensus 2006). 이에 2010년 OECD에 가입한 슬로베니아의 경우, 2010년 순 ODA총액이 6,045만 달러로, GNI 대비 0.13%에 이르렀다.

2009년까지만 해도 꾸준한 ODA/GNI 지수 증가로 인해 OECD 요구 조건 달성에 긍정적으로 평가되었으나, 2010년 ODA 감소로 인해 슬로베니아는 더 이상 ODA/GNI 중간목표(interim goal)를 달성할 수가 없었다. 이 후에도 ODA/GNI 지수는 더 이상 상승하지 못한 채 계속 0.13%수준을 유지함으로써, 슬로베니아 ODA는 올해인 2015년까지 GNI 대비 0.33% 목표를 달성하기 어려울 것으로 보인다.

하지만 이러한 ODA/GNI 달성 목표는 슬로베니아만의 문제는 아니다. 슬로베니아를 비롯한 대다수의 중동부 유럽국가들 모두 본 목표달성의 대상이 되었으나, 목표 달성을 위한 법적 구속력이 있는(legally binding) 로드맵을 수립하는 등의 구체적인 노력을 하지 않았다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2013, p58). 이에 2014년 기준, ODA/GNI 지수가 0.41%를 이미 달성한 터키를 제외한 나머지 중동부 유럽국가들은 2015년까지 0.33%의 달성목표를 지키기 어려워 보인다.

또한 슬로베니아는 지속가능개발(sustainable development)을 위해 다양한 자금을 동원하기 위해 ODA를 활용하고 있다. 슬로베니아는 개도국 내 조세제도를 지원함으로써 개도국 내 국내 재원 동원이 가능하도록 활동하고 있다. 2013년 기준, 슬로베니아는 자국 총원조 금액 중 41,000 불을 파트너국 내 조세관련 활동에 할당하였다. 또한 슬로베니아는 수원국의 무역활동을 보다 활성화시킴으로써 세계경제에 통합될 수 있도록 지원하기 위해 ‘무역을 위한 원조(aid for trade)’를 도모하고 있다. 이를 위해 슬로베니아는 2013년, 무역관련 활동에 약 1백만 불을 할당하였다. 하지만 ‘무역을 위한 원조’ 자금은 지난 몇 년간 추이를 보았을 때 지속적으로 감소하고 있다. 또한 슬로베니아는 지속가능개발의 일환으로 ‘수자원에 대한 지속가능한 관리(sustainable water management)’를 중점협력분야로서 강조하고 있다.

아울러 슬로베니아는 지속가능한 개발을 위한 자원의 효과적인 활용을 위해 몇가지 활동을 추구하고 있다. 첫째로, 슬로베니아는 원조 효과성을 위한 자국 원조활동에 대한 모니터링을 통해 원조의 질(quality) 및 영향력을 높이하고자 한다. 국가 주인의식, 공여국간 조정 및 조화, 개도국 시스템 일치, 성과기반 접근법 등은 슬로베니아 개발협력의 주요원칙이다. 또한 슬로베니아는 기타 공여기관들, 개발협력활동을 함께 조정해나가고 있으며, 특히 서부발칸지역의 경우, 해당 지역에 위치한 슬로베니아 대사관들을 통해 원조활동의 조화를 추구하고 있다(OECD 2015, p.266).

2. 원조 유형 & 채널

앞선 <그림 6>에서 확인한 바와 같이, 슬로베니아의 양자원조는 전체의 30% 정도를, 다자원조는 전체의 60% 정도를 차지한다. 슬로베니아 전체 원조에서 다자원조의 비율이 압도적인데, 다자원조에서 EU에 대한 의무기여금(EU 일반예산, 유럽개발기금 등)이 가장 큰 비중을 차지하며, 양자원조에서는 개도국 학생 지원금 및 장학금 지원 프로그램이 상당부분을 차지하고 있다(OECD 2012, p.15).

가. 다자 원조

〈표 1〉 슬로베니아 다자ODA 지원 세부 현황 (2005~2014)

(단위: 백만 불, %)

다자기구	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU	0	0	0	31.91	36.92	28.45	36.49	31.27	33.15	34.26
				(83.3)	(80.3)	(78.4)	(83.4)	(83.4)	(80.9)	(82.9)
UN기구	0	0	0	2.28	3.21	1.95	1.76	2.08	2.34	2.73
				(6.0)	(7.0)	(5.4)	(4.0)	(5.3)	(5.7)	(6.6)
WB Group	0	0	0	1.45	3.74	3.63	3.78	4.58	3.84	2.46
				(3.8)	(8.1)	(10.0)	(8.6)	(11.6)	(9.4)	(6.0)
지역개발 은행	0	0	0	0	0.23	0.36	0.3	0.13	0.2	0.43
				(0)	(0.5)	(1.0)	(0.7)	(0.3)	(0.5)	(1.0)
기타 기구	20.44	26.45	32.72	2.66	1.89	1.89	1.44	1.29	1.44	1.46
	(100)	(100)	(100)	(6.9)	(4.1)	(5.2)	(3.3)	(3.3)	(3.5)	(3.5)
다자원조 총액	20.44	26.45	32.72	38.3	45.99	36.28	43.77	39.35	40.98	41.34
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

출처: OECD DAC Statistics 바탕으로 저자 재구성 (검색일: 2015.12.12)

위 <표 1>는 슬로베니아의 다자ODA 지원 대상을 나타낸 것이다. 위 표에서 알 수 있듯 슬로베니아 전체 ODA에서 약 2/3가 다자원조로 이루어져 있으며, 오랜시간 동안 다자원조의 대부분은 EU에 대한 기여금으로 이루어져 있다. 2010년에는 EU 기여금이 슬로베니아 ODA의 78%를 차지하였으며, 이는 슬로베니아 전체 ODA규모의 거의 절반에 육박하는 금액이었

으며, 2011년부터 슬로베니아가 10번째 유럽개발기금(European Development Funds) 조성을 지원함에 따라 EU에 대한 슬로베니아의 다자지원 비중은 지속적으로 증대하였다.

EU에 대한 지원이 외에도 세계은행, UN기구를 비롯해 지역개발은행 등에 작은 규모의 다자지원이 이루어지고 있다. EU를 제외한 기타 기구에 대한 공여는 슬로베니아의 개발협력의 우선순위와도 직결되지 않기 때문에 사실상 그 지원 규모가 매우 작은 것 역시 자연스럽다 할 수 있다. 또한 이러한 EU가 아닌 기타 기구에 대한 지원은 ODA 우선순위와 별개로 지리적 요인으로 인한 지원의 경우도 있다. 가령, 구 유고슬라비아 시절 미주개발은행(Inter-American Development Bank) 회원국이었던 슬로베니아는 체제 전환 이후에도 회원국 지위를 유지하며 지원금을 부담하기로 결정하였다. 이는 사실상 ‘국제개발협력 결의안(Resolution on International Development Cooperation)’에서 명시하고 있는 우선지역은 아니었지만, 미주지역에 슬로베니아 출신 디아스포라가 많이 거주하고 있고, 실로 슬로베니아 기업들 역시도 미주지역에서 활동하고 있기 때문에 자국민 보호 차원에서 지원이 필요했기 때문이다(OECD 2012).

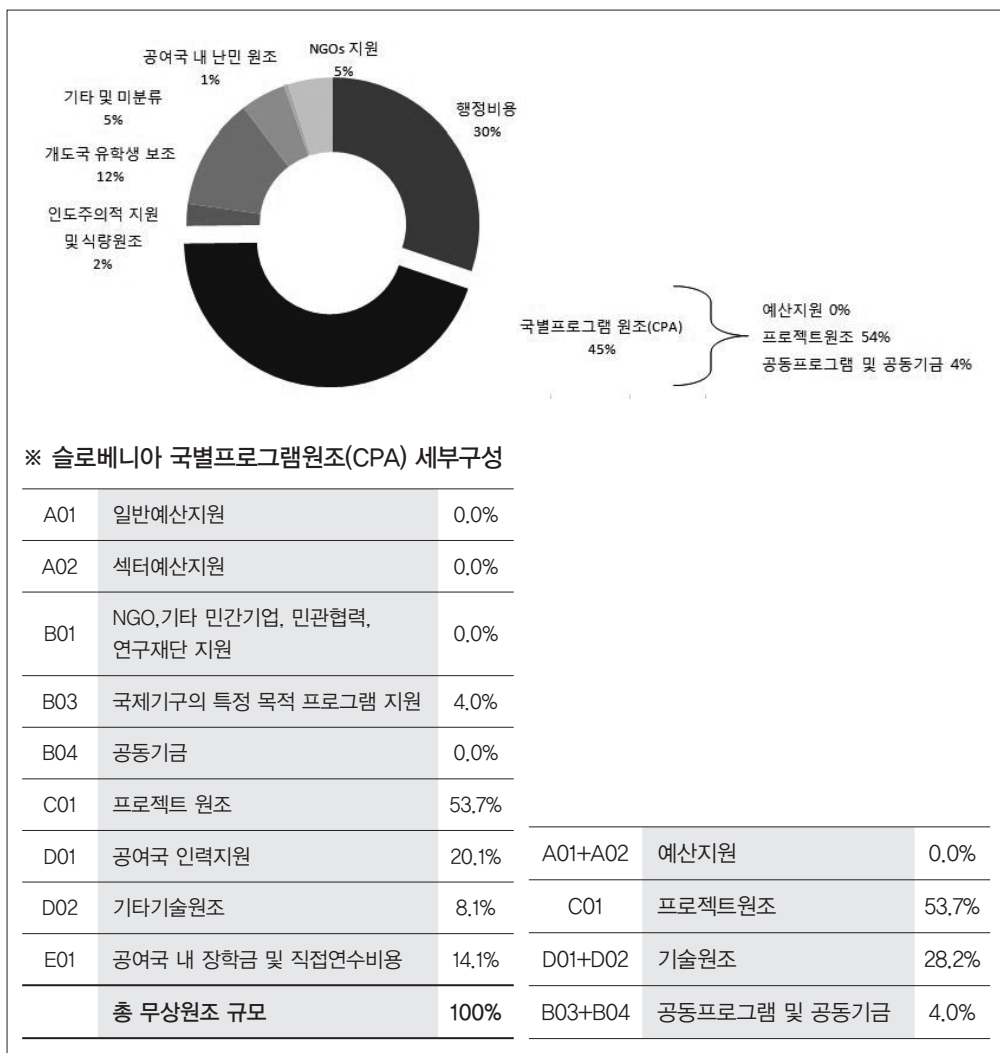
일반적으로 DAC 국가들의 경우, 다자원조에 대한 운영과 책임은 각 부처간에 배분하는 경향이 있다. 이에 슬로베니아 역시도 재정부, 외교부를 비롯한 기타 부처들이 다자원조 기관들을 나누어 관리하고 있다. 우선 재정부는 가장 큰 규모의 지원이 이루어지는 EU를 비롯해 국제금융기구, 지역개발은행 등을 관리하고 있으며, 외교부는 UN기구를 관리한다. 아울러 기타 부처들의 경우, 자기 부처의 특성에 맞추어 분야별 관련기구들을 관리하고 있는데, 가령 농업부는 세계식량기구(FAO)를, 보건부는 세계보건기구(WHO)를 각각 맡아서 관리한다.

OECD 특별검토 보고서(2012)에서는 또한, 슬로베니아가 다자 원조에서의 일관성을 높이고자 노력해야한다고 본다. 다자원조 승인 과정에는 이미 다른 부처와의 협의를 포함하고 있지만, 이는 다자 파트너들과의 협의로까지 확대될 수 있는 부분이다. 이를 통해 슬로베니아 원조가 슬로베니아의 전략적 목표를 달성하는데 보다 효과적이고, 슬로베니아가 다자파트너들에게도 보다 영향력을 행사할 수 있다. EU에 대한 지원에 있어서도, 슬로베니아는 기존의 조정메커니즘을 사용하고, 정책 및 의사결정과정에 영향력을 행사하기 위한 수단으로서 18개월 rolling plan을 사용할 수 있다. 보다 효과적인 전략을 수립하게 되면 슬로베니아가 다자 ODA를 통해 최대한의 효과를 누릴 수 있을 것이다.

나. 양자 원조

전체 원조 규모에서 약 1/3의 비중을 차지하는 슬로베니아 양자원조는 크게 국별프로그램 원조, 행정비용, 장학금 및 개도국 유학생 지원, NGOs지원, 인도주의적 지원 등으로 이루어진다. 2013년 기준 슬로베니아 양자ODA의 45%가 파트너국가에 프로그램원조방식으로 지원되었다(〈그림 7〉 참조).

〈그림 7〉 슬로베니아 양자ODA 세부 구성 비율 (2013)



출처: OECD (2015) <http://dx.doi.org/10.1787/888933246017> (검색일: 2015.12.12)

슬로베니아의 국별프로그램원조(Country Programmable Aid, 이하 CPA)⁵⁾ 비율은 DAC 회원국 평균인 54.5%보다는 조금 낮다. 프로젝트 원조는 전체 CPA의 54%를 차지한다. 행정비용은 전체 양자원조 중 약 30%를 차지하며, 시민사회에 대한(to) 지원 및 시민사회를 통한(through) 지원금은 2013 기준, 총 420만 불이 이루어졌다. 이는 전체 양자ODA 규모에서 20%에 해당하는 금액으로, OECD DAC 회원국의 경우 같은 기간 평균 16%를 차지한 것과 비교했을 때, 상대적으로 높은 비율이라 할 수 있다. 이에 반해 시민사회에 대한 지원금은 전년도에 비해 2013년도에 약 7%정도 감소하였다. 또한 개도국 유학생 보조 및 장학금 지급 역시 2013년 기준, 전체 양자ODA 중 12%를 차지할 만큼 주요한 사업으로 운영되고 있으며, 슬로베니아가 공산주의 체제 시절부터 공여활동을 해온 분야인 인도주의적 지원 역시도 매우 작은 규모이기는 하나 꾸준히 지원되고 있다. 본 ‘개도국 유학생 보조 및 장학금 지급’사업 및 ‘인도주의적 지원’과 관련해서는 다음 장 내 ‘중점지원분야’부분에서 좀 더 상세히 다루기로 한다.

다음으로, 슬로베니아의 경우 총 6개의 중점협력국가를 프로그램 국가와 프로젝트 국가를 별도로 구분하여 지원하고 있다. 우선 프로그램 국가의 경우, 마케도니아, 몬테네그로, 몰도바 등의 중점협력국에 카보베르데를 추가하여 총 4개국을 지원하고 있으며, 프로젝트 국가는 세르비아, 보스니아 헤르체고비나, 알바니아 등 중점협력국에 코소로를 포함한 총 4개국이다. 이들 국가들은 ‘국제개발협력 결의안’ 7, 8번째 문단에서 명시하고 있으며,⁶⁾ 이와 관련하여 아래 <표 2>는 최근 5개년간(2009-2013년) 슬로베니아 프로그램 국가와 프로젝트 국가에 대한 양자ODA 지원규모 및 전체 양자ODA대비 비율을 나타낸 표이다.

5) Country Programmable Aid (CPA)이란, 국별 배분가능한 양자원조 중, 채무구제, 인도적 지원, 공여국내 비용 등을 제외한 수원국이 직접 활용 가능한 원조 금액을 말한다. CPA는 크게 프로그램·프로젝트 원조 및 기술협력(imputed student costs 제외)으로 구성된다(수출입은행, 경험조사자료 2009P-1서 발췌).

6) 7th paragraph(International development cooperation programmes)—This method is to be used in the next-medium-term period by no more than three countries; it is based on Slovenia’s active participation in developing official development assistance programs/projects in specific countries. A strategic document is to be drawn up periodically for each of these countries defining a multi-annual financial framework, as well as cooperation areas, dynamics and players.

8th paragraph (International development cooperation projects)—this method will be used to carry out projects in the countries defined as Slovenia’s official development assistance geographical priorities. Developing cooperation in these countries is based on projects which are of key importance to the partner countries and are consistent with the substantive/thematic priorities as defined in this Resolution and/or in bilateral agreements on development cooperation (source: Resolution on International Development of the Republic of Slovenia until 2015)

〈표 2〉 슬로베니아 프로그램 및 프로젝트 국가 양자ODA지원 비율 (2009-2013)

(단위: 백만 불, %)

구분	국가	2009	2010	2011	2012	2013	합계
프로그램 국가 (4개국)	마케도니아	1.33	1.27	1.75	2.95	3.67	10.97
		(5.3)	(5.7)	(9.2)	(15.5)	(17.8)	(10.3)
	몬테네그로	1.31	1.71	2.41	2.25	2.06	9.74
		(5.2)	(7.7)	(12.7)	(11.8)	(10.0)	(9.2)
	몰도바	0.02	0.05	0.19	0.11	0.08	0.45
		(0.1)	(0.2)	(1.0)	(0.6)	(0.4)	(0.4)
	카보베르데	0.04	0	0.03	0.85	0.83	0.07
		(0.2)	(0)	(0.2)	(4.5)	(4.0)	(0.1)
	소계	2.7	3.03	4.38	6.16	6.64	22.91
		(10.7)	(13.6)	(23.1)	(32.3)	(32.2)	(21.6)
프로젝트 국가 (4개국)	세르비아	1.91	0.96	1.33	0.86	0.91	5.97
		(7.6)	(4.3)	(7.0)	(4.5)	(4.4)	(5.6)
	보스니아 헤르체고비나	1.69	1.57	1.49	0.02	0.02	1.6
		(6.7)	(7.0)	(7.8)	(0.1)	(0.1)	(1.5)
	코소보	1.95	0.92	1.07	1.19	1.35	6.48
		(7.7)	(4.1)	(5.6)	(6.2)	(6.5)	(6.1)
	알바니아	0.63	0.23	0.23	0.62	0.26	1.97
		(2.5)	(1.0)	(1.2)	(3.2)	(1.3)	(1.9)
	소계	6.18	3.68	4.12	2.69	2.54	19.21
		(24.5)	(16.5)	(21.7)	(14.1)	(12.3)	(18.1)
기타국가		9.13	8.2	3.71	3.57	3.24	27.85
		(36.2)	(36.7)	(19.5)	(18.7)	(15.7)	(26.2)
미분류		7.24	7.41	6.79	6.66	8.21	36.31
		(28.7)	(33.2)	(35.7)	(34.9)	(39.8)	(34.2)
총 양자ODA		25.25	922.32	19	19.08	20.63	106.28
		(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

출처: OECD DAC Statistics 바탕으로 저자 재구성 (검색일: 2015.12.12)

*참조: ()는 총 양자ODA 대비 비율임

먼저 프로그램 국가 지원규모를 보면, 해당 5개년 평균 비율은 전체 양자ODA 규모 대비 약 23%를 차지하고 있으며, 이는 2009년 당시 전체 양자ODA 중 10.7%를 차지하던 지원규모가 꾸준히 증가하여 2013년에는 전체 양자ODA 대비 32.2%까지 높아진 수치이다. 또한 프로젝트 원조와 관련하여, 프로그램 원조보다는 작은 규모로 이루어지고 있다. 프로젝트 원조를 하는 국가에서의 슬로베니아 원조활동은 정치적 고려를 배제한 채 지리적 우선순위에 따라 정해진다. 또한 위의 표에서 알 수 있듯, 2009년부터 2013년까지 프로그램 원조 비중은 갈수록 늘어가는 데 반해 프로젝트 원조 비중은 점차 감소하고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 슬로베니아 양자ODA의 특징은 무엇일까. 슬로베니아 전체ODA 중 1/3 비중을 차지하는 슬로베니아 양자원조의 특징은 크게 분절화(fragmentation) 및 슬로베니아 국내 소수 파트너를 중심으로 원조를 조달하는 높은 구속성 원조(tying aid) 라고 할 수 있다. ECE 국가들의 경우, 양자원조 중 구속성원조 비중을 나타내는 자료를 찾는 것이 사실상 쉽지 않다. 하지만 OECD 보고서(CONCORD 2007, 2013)에 따르면, 슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들 사이에서 구속성 양자원조 비중은 점차 높아지고 있으며, 대부분의 ECE 국가들의 양자원조는 구속성 원조의 형태를 가진다는데 동의하였다. 또한 슬로베니아에 대한 OECD 특별검토(Special Review of Slovenia)에서는, 슬로베니아의 현재 원조 비즈니스 모델을 보면, 양자ODA 조달과정 참여자가 슬로베니아 출신의 특정 재단(foundations), 기관, 민간 회사, NGOs 등으로 국한되어 있으며, 이들의 역할을 극대화시키고 있다고 지적한다. 이로 인해 사업제안서 작성에서부터 슬로베니아 내부적으로 발생하는 제안에 의거하여 이루어짐에 따라, 슬로베니아의 원조 비즈니스 모델은 파리선언의 개도국 주인의식, 개도국 시스템과의 일치, 공여국간 조화, 개도국이 보유한 전략과의 일치, 상호 책무성 또는 개도국 시스템 활용 등을 슬로베니아 원조정책에 명시하고 있으나, 사실상 슬로베니아의 원조 비즈니스 모델은 이에 위배되는 방향으로 운영되고 있다고 할 수 있다.

또한 슬로베니아 양자원조는 심각한 분절화(fragmentation) 문제에 직면해있다고 할 수 있다. 슬로베니아 양자ODA는 세분화된 작은 규모의 프로젝트들이 많은 수로 운영되고 있다. 전체 ODA에서 1/3을 차지하지만 이러한 분절화 문제로 인해 원조의 거래비용이 높아지고 개발효과를 감소시키는 결과를 낳고 있는 것이다. 슬로베니아가 심각한 분절화 문제를 겪게 된 데에는 다음과 같은 몇 가지 주요 요인들이 존재한다.

먼저 현 슬로베니아 원조에 대한 법적 기반과 전략적 프레임워크 내에는 지역별, 분야별 우선순위에 대한 양자ODA의 배분기준 및 원조 프로젝트의 최소 규모에 대한 규정이 부재하다. 이로 인해 많은 수의 소규모 프로젝트들이 stand-alone 방식으로 이루어지고 있다. 또한 양자ODA에서 40%정도가 정부액션플랜(GAP)에 따라 외교부 관할로 프로그램원조방식으로 운영되고 있으나, 나머지 60%의 양자ODA는 대부분 프로그램원조방식으로 운영되지 않고 있다는 점 역시 문제가 된다. 특히 그 중에서도 개도국 유학생 보조 및 장학금 지원이 2010년 기준 전체 양자ODA 중 17%를 차지하고, 외교부 관할이 아닌 나머지 60% 양자ODA차원에서 보면 총 85%의 비중을 차지할 만큼 규모가 큼에도 불구하고 이에 대한 프로그램 지원이 이루어지지 않는다는 점이 큰 문제로 지적될 수 있다. 즉, 외교부 관할로 운영되는 양자ODA에 대해서만 ‘정부액션플랜(GAP)’을 통한 프로그램 원조방식으로 운영된다는 구조적 문제로 인하여, 실제 주요한 지원분야로서 이루어지고 있는 원조부분이 프로그램화되지 못한 채 체계적인 지원이 이루어지지 못하고 있는 것이다. 아울러 슬로베니아 중점협력국가 및 중점지원분야에 대해 명시하고 있는 슬로베니아 ‘국제개발협력결의안’상에서도 이러한 현실을 배제한 채 개도국 유학생 보조 및 장학금 지원이 슬로베니아 원조 우선지원 분야에서도 제외되어 있다.

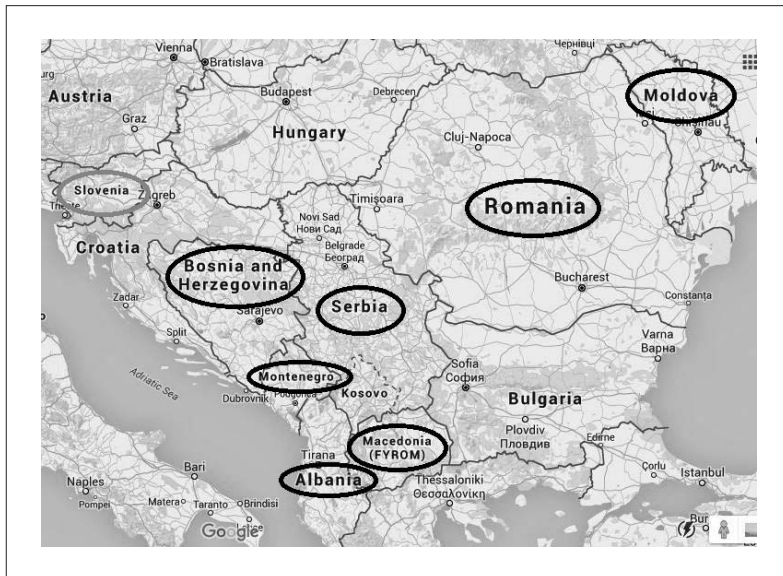
위에서 살펴보았듯, 슬로베니아 양자ODA 비율은 현재 다자원조가 전체의 2/3을 차지하고 있지만, 슬로베니아 정부는 두 ODA비율을 50:50으로 점차 바뀌어나가는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목표 비율은 DAC국가들의 평균 원조비율과 비슷하다는 점에서 앞으로 원조선진화를 위한 지향점으로서 적절하다고 볼 수 있다. 하지만, 사실상 양자ODA 규모가 커진다는 것은 우선 대규모의 양자ODA프로그램을 운영할 수 있는 인력이 충분히 확보되어 있을 때만이 가능하다는 점과, 대부분의 선진 DAC 국가들의 경우 이러한 기반을 마련해두고 있다는 점에서 슬로베니아에 차원에서 적용해 볼 때 유의할 필요가 있다. 일반적으로 중간규모의 원조예산을 가진 국가들의 경우, 자국 ODA의 상당 부분을 다자채널로 운영하고자 한다. 가령 중간규모의 원조예산을 운영하는 이태리의 경우에도 자국 전체 ODA 중 2/3을 다자기구를 통해 지원하고 있다. 이에 OECD 특별검토 보고서(2012)에서는 현재의 슬로베니아의 양자 원조 비율(40:60)은 슬로베니아 자체의 원조 체제 및 규모, 역량 등을 고려했을 때 적합하다고 보며, 앞으로도 당분간은 다자원조에 보다 무게중심을 둔 현재의 양자 ODA간 균형을 유지할 것을 주문하고 있다. 이를 위해 슬로베니아는 주요 다자 파트너들과의 전략적 유대관계를 강화하고 거래비용을 줄이는 것이 중요함을 강조하고 있다. 또한 이를 위해서는 슬로

베니아는 원조 우선순위와 일치하지 않는 소규모의 지원들을 단계적으로 철폐하고, 적은 수이지만 보다 원조 우선순위와 일치하는 대규모의 지원방식을 지향해야한다고 권고한다.

3. 중점협력국가

OECD DAC의 특별검토(2012)를 보면, 슬로베니아의 원조지원 대상국이 유럽, 특히 서부 발칸 국가에 집중되어 있음을 알 수 있으며, 이는 지정학적 관계에 따라 원조지원 방향이 결정되고 있다고 해석할 수 있다(OECD 2012e, p.17; 임소진 2013, p.353).

〈그림 8〉 슬로베니아 중점협력국 지도



출처: google map 검색 (검색일: 2015.12.12)

슬로베니아의 수원국 선정방식은 발칸지역 및 동부유럽지역을 중심으로 한 지리적 근접성이 주로 작용하였다(SzentIvanyi 2012). 슬로베니아 양자ODA의 중점협력국은 알바니아, 보스니아 및 헤르체고비나, 세르비아, 몬테네그로, 마케도니아, 몰도바 등 총 6개 국가로 모두 발칸지역 및 동부유럽에 위치하고 있으며, 이 6개 중점지원국은 이미 슬로베니아 개발협력법에 명시되어 있다. 슬로베니아 개발협력법에서는 슬로베니아 원조의 80퍼센트가 슬로베니아

의 지리적 또는 이슈상의(thematic) 우선순위에 부합하여 지원되어야 하며, 이 중에서 절반인 40%정도는 반드시 지리적 우선순위와 이슈상의 우선순위 모두를 충족하는 부분에 지원되어야 한다고 명시하고 있다(Bucar et al, 2007).

결의안 상에 보면 주요 지원 지역 및 국가들이 세부적으로 명시되어 있다. 우선 슬로베니아는 보스니아 및 헤르체고비나, 세르비아, 몬테네그로, 마케도니아, 알바니아, 코소보와 개발협력 협정을 체결하였다. 여기서 슬로베니아는 몬테네그로와 마케도니아를 프로그램 국가로, 나머지 국가들은 프로젝트 국가로 설정하고 개발협력을 실시하고 있다.

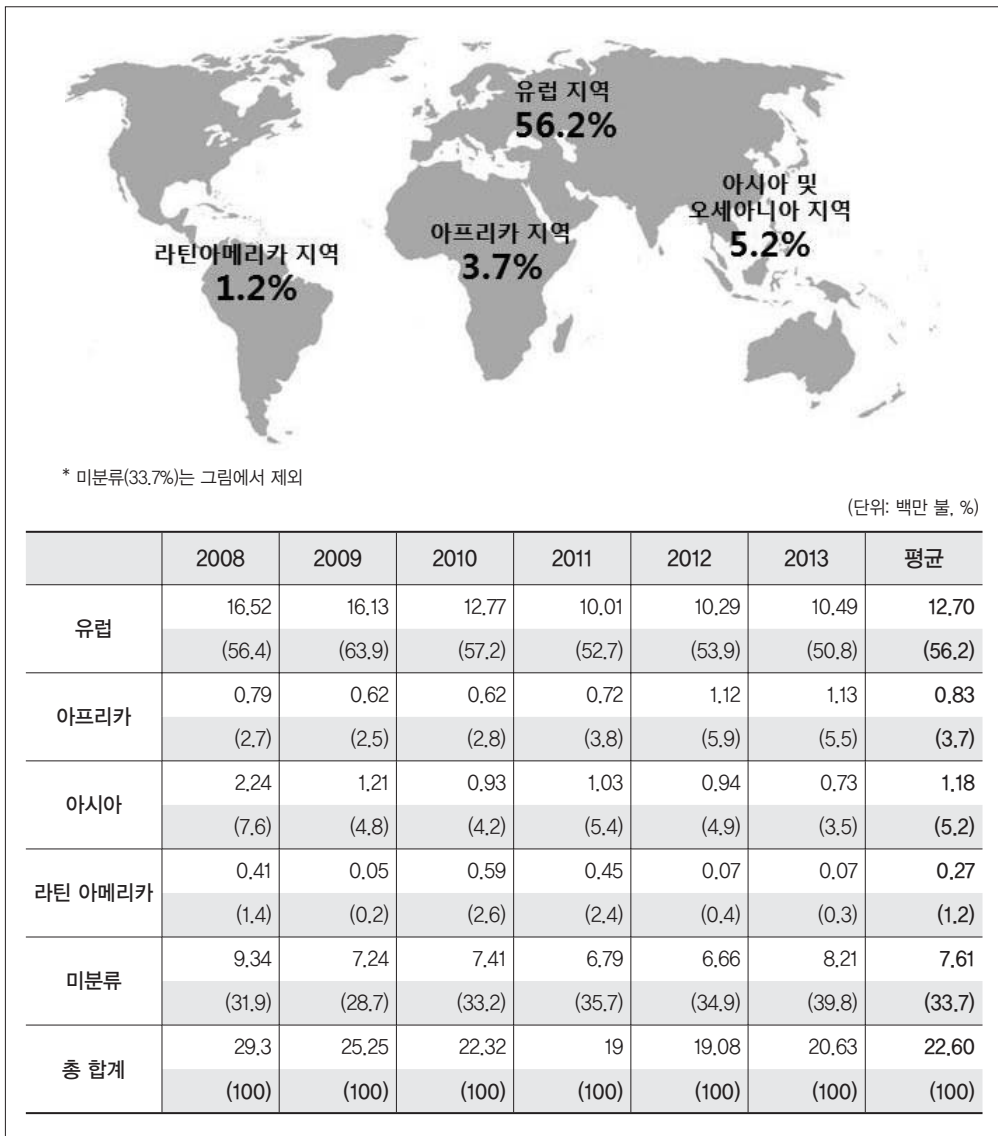
슬로베니아 개발협력의 두 번째 중점 지역은 동유럽지역, 코카서브 및 중앙아시아 지역이다. 슬로베니아는 해당 국가 중 몰도바를 프로그램 국가로 선정하고 협력사업을 실시하고 있다.

세 번째 지리적 중점 지역은 아프리카로, 슬로베니아는 본 지역에 다자 채널을 통해 개발원조를 지원한다. 양자원조는 프로젝트 기반으로만 이루어지며, NGOs가 서부사하라이남 아프리카 지역의 개도국에서 운영하는 프로젝트들이 중심이 된다. 하지만 예외적으로 슬로베니아는 아프리카 지역에서도 '카보베르데'만을 프로그램 국가로 선정하여 적극적으로 개발협력 프로그램을 실시하고 있다.

가. 지역별 양자ODA지원 현황

슬로베니아의 원조 상당 부분은 유럽권 수원국에 대한 지원을 하고 있기 때문에 비유럽권 국가에 대한 지원 규모는 매우 작다고 할 수 있다(<그림 9>참조). 여기서 특히 주의 깊게 볼 부분이 바로 아프리카 지역에 대한 지원규모이다. 특이한 점은 슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들은 모두 유럽 이웃국가들에 비교적 높은 관심을 보이는 반면, 기존 유럽 공여국들이 집중적으로 지원하던 서부사하라이남아프리카(SSA)지역에 대한 원조에는 비교적 큰 관심을 갖지 않는다는 점이다. EU는 개발 정책의 주요 목적을 빈곤 감축에 두고 있기 때문에 EU 회원국들이 LDC국가와 SSA지역에 보다 집중적으로 지원하기를 주문하고 있지만, ECE 국가들은 원조정책상에서 빈곤감축에 대한 고려는 크게 하지 않으며, ECE 국가 원조의 많은 부분은 저소득 국가보다는 지리적으로 인접한 중소득 유럽국가에 지원하고자 하는 것이다(Szent-Ivanyi 2012).

〈그림 9〉 슬로베니아 지역별 양자ODA 지원 연도별, 해당기간 평균 비율 및 규모 (2008-2013)



출처: OECD DAC Statistics 바탕으로 저자 재구성 (검색일: 2015.12.12)

EU행동강령(EU Code of Conduct)에 따르면, 양자원조는 EU 우선순위 국가 및 지역에 사용되어야한다고 되어 있다(European Commission 2007). 하지만 이미 많은 EU국가들이 아프리카 지역에 양자ODA를 지원하고 있다는 점에서, 슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들은 스스로 보다 원조 경쟁력을 얻고, 이를 통해 부가가치(added value)를 창출하고자 하는

차원에서 아프리카 지역에 대한 양자지원이 크게 매력적이지 않은 것이다. 이는 슬로베니아에게도 마찬가지이다. 슬로베니아는 아프리카 국가와 양자ODA 관계를 구축하는 것이 사실상 비용대비 비효율적이기 때문에 아프리카 지역에는 다자적 지원방식을 주로 활용하고자 한다. 가령 슬로베니아는 스스로도 EU의 유럽개발기금(EU's European Development Fund)⁷⁾ 및 세계은행 등과 같은 다자 방식을 통해 SSA 지원을 이미 하고 있다. 또한, 아프리카에 대한 슬로베니아 지원은 반드시 다자 또는 기타 공여국과의 협력 방식을 통해 이루어져야한다고 현재 '국제개발협력 결의안'에서 명시하고 있기 때문에, 이러한 측면에서도 다자방식이 적합하다 할 수 있다.

아울러 슬로베니아 역시도 아프리카 내 EU 중점 지원 국가들 중에서도 스스로 우선순위가 있다고 판단되는 국가에 대해서는 지원을 하고 있기도 하다. 그 중 대표적인 국가가 바로 아프리카의 카보베르데(Cape Verde)이다. 이 국가는 슬로베니아가 지난 공산주의 시절 원조 활동을 하였던 국가로, 냉전기 동안 강력한 사회주의 정권을 가지고 있었으며, 유고슬라비아와 깊은 연대관계를 갖고 있기 때문에 슬로베니아가 원조를 지원하고 있다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.65). 하지만 EU 행동강령에 비추어보았을 때는 슬로베니아의 이러한 아프리카 지역에 대한 양자적 지원이 긍정적으로 보일 수 있으나, 이에 대한 우려의 목소리 역시 존재한다. OECD 특별검토에서는, 슬로베니아가 새로운 프로그램 국가(programme country)로서 카보베르데(Cape Verde)에 새로이 진출한 것은 바람직하지 않으며, 슬로베니아 양자ODA의 분절화를 심화시킴으로써 외교부의 운영을 어렵게 하는 동시에 거래비용을 증대시키는 결과를 초래하였다고 지적하기도 하였다(OECD 2012).

이렇듯 모든 국가가 반드시 동일한 국가들을 지원할 필요는 없기 때문에, 공여국들 사이에서도 원조활동상의 분업 차원에서 접근할 필요가 있다고 보고 있으며, 이러한 원칙은 EU의 개발 컨센서스(acquis)에서도 명시되어 있는 부분이기도 하다(European Commission 2007). 이를 기반으로 슬로베니아는 발칸반도 및 동유럽 지역의 주변국가에 대해서는 양자ODA를 통한 지원방식을 지속적으로 유지하되, 최빈국 및 아프리카 지역에 대해서는 다자원조 방식을 통해 지원하도록 하는 것이 바람직할 것이다(OECD 2012).

7) EU's European Development Fund란 ACP그룹 국가들에게만 지원되는 원조금을 말한다.

나. 상위 10대 주요 수원국

아울러 슬로베니아의 상위 10대 수원국에 대한 원조 비중에도 주목할 필요가 있다. 아래 <표 3>는 슬로베니아의 상위 10대 수원국 리스트 및 원조 비중을 나타낸 표이다. EU는 원조 분절화를 줄이기 위해 회원국들에게 수원국의 수를 점차 줄여감으로써 주요 중점협력국 중심의 원조를 실시할 것을 주문하고 있다(Szent-Ivanyi, Lightfoot 2015, p.73). 하지만 아래 표에서 보면, 슬로베니아의 경우, 이러한 EU의 이러한 요구사항과는 반대방향으로 가고 있음을 알 수 있다. 2009년부터 2013년까지의 슬로베니아의 총 양자ODA 지원금액 대비 상위 10대 수원국에 대한 총 지원 금액의 비율을 살펴보면, 갈수록 감소하고 있음을 알 수 있다. 즉, 슬로베니아가 EU의 정신을 존중하였다면 원조 분절화를 줄이기 위해 지원 국가의 수를 줄이고자 하였을 것이고, 그렇다면 상위 10대 수원국에 대한 양자ODA 비중이 갈수록 증가했어야 하나, 실상은 상위10대 수원국이 아닌 기타 국가에 대한 지원이 상대적으로 증가함으로써 원조 분절화는 보다 심화되어가고 있음을 의미하는 것이다.

또한 이는 2009년부터 총2013년까지 5개년간 슬로베니아 양자ODA 누적 지원규모를 나타낸 아래 <그림 10>에서도 확인된다. 본 그림을 보면 누적 지원규모 기준, 총 6위까지 국가의 경우 압도적인 지원이 이루어졌고, 7위부터는 지원규모가 급감함을 알 수 있다. 특히 압도적인 지원이 이루어진 국가 중 3번째로 큰 규모로 지원이 이루어진 ‘크로아티아’의 경우, 이는 중점협력국도 아니며, 프로그램/프로젝트 국가도 아니다. 이어 아프가니스탄 및 가자지구 역시 크로아티아에 비해 작은 규모이기는 하나, 크로아티아와 마찬가지로 중점협력국도, 프로젝트/프로그램 국가도 아님에도 불구하고 상위 10대 수원국 리스트에 포함되어 있다. 아울러 중점협력국 중 몰도바의 경우에는 아예 상위 10대 수원국 리스트에서 제외되어 있다. 이러한 일관성없는 양자원조 지원 형태는 슬로베니아 원조 정책의 일관성을 감소시키는 동시에 원조 분절화를 강화시키는 가장 큰 요인이라 할 수 있다.

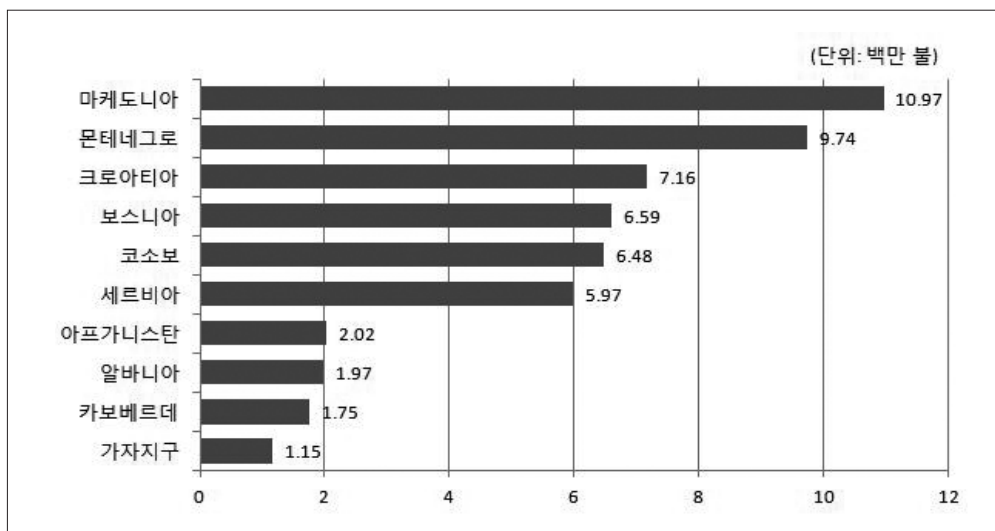
〈표 3〉 슬로베니아 상위 10대 수원국 대상 양자 ODA 비중 (2009-2013)

(단위: 백만 불, %)

년도	2009			2010			2011			2012			2013		
	국가	규모	전체 비중	국가	규모	전체 비중	국가	규모	전체 비중	국가	규모	전체 비중	국가	규모	전체 비중
1	크로아티아	3.73	14.8 (22.8)	크로아티아	3.43	15.4 (25.4)	몬테네그로	2.41	12.7 (22.5)	마케도니아	2.95	15.5 (26.5)	마케도니아	3.67	17.8 (32.3)
2	구 유고 슬라비아	3.24	12.8 (19.8)	구 유고 슬라비아	2.52	11.3 (18.7)	마케도니아	1.75	9.2 (16.3)	몬테네그로	2.25	11.8 (20.2)	몬테네그로	2.06	10.0 (18.1)
3	코소보	1.95	7.7 (11.9)	몬테네그로	1.71	7.7 (12.7)	보스니아	1.49	7.8 (13.9)	코소보	1.19	6.2 (10.7)	코소보	1.35	6.5 (11.9)
4	세르비아	1.91	7.6 (11.7)	보스니아	1.51	6.8 (11.2)	세르비아	1.33	7.0 (12.4)	구 유고 슬라비아	0.94	4.9 (8.4)	보스니아	1.07	5.2 (9.4)
5	보스니아	1.69	6.7 (10.3)	마케도니아	1.27	5.7 (9.4)	구 유고 슬라비아	1.23	6.5 (11.5)	세르비아	0.86	4.5 (7.7)	세르비아	0.91	4.4 (8.0)
6	마케도니아	1.33	5.3 (8.1)	세르비아	0.96	4.3 (7.1)	코소보	1.07	5.6 (10.0)	카보베르데	0.85	4.5 (7.6)	카보베르데	0.83	4.0 (7.3)
7	몬테네그로	1.31	5.2 (8.0)	코소보	0.92	4.1 (6.8)	아프가니스탄	0.62	3.3 (5.8)	보스니아	0.83	4.4 (7.5)	구 유고 슬라비아	0.69	3.3 (6.1)
8	알바니아	0.63	2.5 (3.9)	아프가니스탄	0.51	2.3 (3.8)	아이티	0.38	2.0 (3.5)	알바니아	0.62	3.2 (5.6)	아프가니스탄	0.31	1.5 (2.7)
9	가자지구	0.37	1.5 (2.3)	아이티	0.42	1.9 (3.1)	알바니아	0.23	1.2 (2.1)	아프가니스탄	0.44	2.3 (4.0)	알바니아	0.26	1.3 (2.3)
10	터키	0.20	0.8 (1.2)	알바니아	0.23	1.0 (1.7)	터키	0.22	1.2 (2.1)	가자지구	0.20	1.0 (1.8)	가자지구	0.21	1.0 (1.8)
	소계	16.36	63.6 (100)	소계	13.48	60.4 (100)	소계	10.73	56.5 (100)	소계	11.13	58.3 (100)	소계	11.36	55.1 (100)
	총양자ODA	25.25	100	총양자ODA	22.32	100.0	총양자ODA	19	100.0	총양자ODA	19.08	100.0	총양자ODA	20.63	100.0

출처: OECD DAC statistics 저자 재구성 (검색일: 2015.12.12)

〈그림 10〉 슬로베니아 양자ODA 누적 지원규모 상위 10개국 (2009-2013)



출처: OECD DAC Statistics 바탕으로 저자 재구성 (검색일: 2015.12.12)

4. 중점지원분야

슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들에게는 협력 파트너 국가 수 및 지원분야 수를 줄이는 방향으로 나아가고 있다. EU는 각 회원국들이 한 수원국 당 최대 3개 분야에 대해서만 원조활동을 할 것을 주문하고 있다. 이를 위해 그 분야 개수를 줄이는 대신 각 공여국 스스로가 비교우위를 갖는 섹터에 대해서만 지원활동을 할 것을 장려하고 있다. 이에 EU는 ECE 국가들의 경우, 정치·경제체제 전환의 경험을 가지고 있기 때문에 이와 관련한 지원에 비교우위를 두는 것이 바람직하다고 보고 있다. 가령 민주화, 시장자유화, 수원국에서 EU 회원국, 즉 공여국으로의 체제전환, 중앙계획경제에서 시장경제로의 법적·제도적 전환 경험 등이 이에 해당한다고 본다(Horky 2012; Szent-Ivanyi 2014).

2008년 도입된 슬로베니아 국제개발협력 결의안 및 2010년에 외교부 주도로 ODA예산 운영을 통합하기 위해 도입된 GAP에서는, 다음의 세 가지 이슈에 보다 큰 중요성을 두고 있다.

- [분야1] 굿 거버넌스 강화, 법의 지배, 체제 전환 지원 및 제도 구축 등에 특별 중점을 둔 사회섹터, 여성 및 아동 인권 존중, 교육 및 장학금 사업,

〈표 4〉 슬로베니아 중점 분야 중 세부분야별 양자 ODA금액 및 비중 (2010–2013)

(단위: 백만 불)

주요 분야		2010	2011	2012	2013
사회인프라 및 서비스	교육	4.00	2.60	3.86	4.89
	보건	0.52	0.46	1.45	0.95
	인구정책 및 생식보건	0.03	0.03	..	..
	식수공급 및 위생	1.79	0.83	1.64	0.74
	공공행정 및 시민사회	5.11	5.59	4.19	4.19
	– 여성평등관련 NGO 및 기타 기관 지원	0.01	0.11	0.07	0.09
	소계	11.44	9.51	11.14	10.77
경제인프라 및 서비스	교통 및 물류	0	0	0	0
	통신	0.31	0.28	0.31	0.13
	에너지	0.38	0.72	0.15	0.39
	은행 및 금융서비스	0	0	0	0
	비즈니스 및 기타서비스	0.28	0.22	0.14	0.21
	소계	0.97	1.22	0.60	0.74
생산부문	농수산업	0.27	0.13	0.07	0.14
	산업 · 광업 · 건설업	1.98	0.47	0.06	0.12
	무역정책 및 규제	0.04	1.27	0.04	..
	관광업	0.59	0.03	0.14	0.10
	소계	2.88	1.91	0.31	0.36
범분야	환경보호	0.06	0.31	0.66	1.07
	다부문/범분야	0.52	0.16	0.27	0.20
	소계	0.58	0.46	0.93	1.27
합계		15.87	13.11	12.99	13.14
섹터 미분류	물자지원 (식량원조)	0.00	0.00	0.00	0.03
	인도주의적 지원	1.34	0.74	0.65	0.48
	미분류	5.11	5.15	5.46	7.01
총합계		22.32	19.0	19.1	20.65

출처: OECD DAC Statistics (검색일: 2015.12.12)

- [분야2] 수자원의 지속가능한 관리(sustainable water management)에 중점을 둔 환경 보호,
- [분야3] 범이슈로서 여성 역량 강화

하지만 슬로베니아는 상세한 섹터별 데이터를 공개하고 있지 않으며, 이로 인해 실제 어느 정도로 이러한 부문에 대한 관심이 증대하였는지에 대해 파악하는 것 자체가 힘들다(Szent-Ivanyi and Lightfoot 2015, p.77). 위 <표 4>를 보면 이러한 슬로베니아 정부의 중점우선 분야에 대한 지원정도가 잘 나타나 있음을 알 수 있다.

슬로베니아의 중점지원분야별로 나누어서 살펴보면, 우선 첫 번째 중점지원분야인 ‘굿 거버넌스 강화, 법의 지배, 체제 전환 지원 및 제도 구축 등에 특별 중점을 둔 사회섹터, 여성 및 아동 인권 존중, 교육 및 장학금 사업’은 위의 표에서 보면 사회인프라 및 서비스 부문에 해당하다. 전체 양자ODA 예산 중 사회인프라 및 서비스 부문에 대한 예산은 매년 50% 정도를 차지할 만큼 본 부문에 대한 슬로베니아 정부의 지원은 크다고 할 수 있다.

특히 교육에 대한 양자지원, 즉 학생지원금 및 장학금 지원은 슬로베니아 양자ODA 중 상당 부분인 약 18%를 차지하지만, 본 원조는 ‘프로그램’으로 볼 수 없으며, GAP를 통해 지원될 수도 없다. 아울러 슬로베니아가 명시하는 국제개발을 위한 우선순위와도 항상 일치하지도 않는다. 2010년에는 학생지원금 및 장학금 지원의 대부분이 크로아티아 출신 학생들에게 제공되었다. 슬로베니아는 아프가니스탄, 이집트, 튀니지 등에도 장학금 지원을 확대할 계획을 세우고 있으나, 이 국가들은 사실상 슬로베니아의 중점협력국은 아니다. 외교부는 슬로베니아 장학금 프로그램의 개발 효과는 증대되고 있다고 본다. 주요 장학금 프로그램을 관리하는 공공기관 이사회직에 외교부가 참여하기 때문에 외교부는 장학금 프로그램에 대한 개발차원에서의 양성 기회를 갖고 있었다. 외교부는 또한 원조 조정(coordination)을 높이고 거래비용을 줄이기 위해, 아프리카 연합(African Union)이 운영하는 장학금 메커니즘에 지원할지 여부에 대해서도 논의 중이다. 이에 OECD 특별검토 보고서(2012)에서는 이러한 슬로베니아 장학금 지원사업과 개발협력의 목표(objectives), 개도국 내 우선순위 등간의 연결고리를 강화하고자 하는 이러한 노력이 적절하다고 본다.

두 번째로, 중점지원분야인 ‘수자원에 대한 지속가능한 관리(sustainable water management)에 중점을 둔 환경 보호’는 범분야로서도 그 중요성이 점차 커짐에 따라 2010

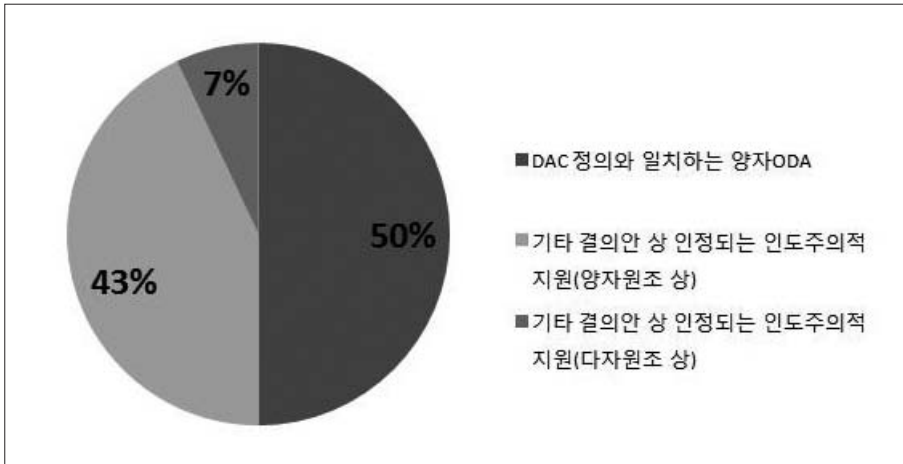
년 기준 6만 불이었던 환경보호 예산은 매년 증가되어 2013년 기준 107만 불로 확대되었다. 아울러 사회인프라 및 서비스 부문 내 ‘수자원 공급 및 위생’관련 예산을 합산할 경우 그 규모는 보다 커짐을 알 수 있다. 슬로베니아는 두 번째 중점지원분야로서 환경보호, 특히 수자원에 대한 지속가능한 운영에 초점을 맞추고 있다. 2011년 외교부는 ‘수자원에 대한 지속가능한 관리 전략(Sustainable Water management Strategy)’을 마련하였다. 아울러 2013년도에는 전체 양자원조 금액 중 약 2백만 불(12%)을 환경보호를 위해 할당하였으며, 전체 양자원조 금액 중 약 8%는 기후변화 부문에 할당되었다(OECD 2015).

마지막으로, 슬로베니아원조의 세 번째 중점지원분야인 ‘범이슈로서 여성 역량 강화’부문은 위의 표에서 알 수 있는 바와 같이 아울러 슬로베니아는 젠더 이슈와 관련하여 여성평등을 목적으로 활동하는 NGOs 및 기관들을 지원하도록 자금을 책정하여 운영하고 있으며, 2013년에는 슬로베니아 섹터별 총 양자ODA 할당금액 중 10%가 양성평등 및 여성역량강화를 위해 지원되었다. 이는 DAC 국가들의 경우 같은 해 평균 젠더 부문에 전체 양자 ODA 할당금액 중 약 31%를 지원하고 있다는 점에서 큰 변화라고 할 수 있다. 아울러 슬로베니아는 중점지원분야로서 젠더부문에 대한 전략을 세우기 위해 지난 2013년 ‘젠더전략(gender strategy)’ 초안을 마련하였다(OECD 2015).

위에서 소개한 슬로베니아 3가지 중점지원분야와 함께, 슬로베니아 경우 ‘인도주의적 지원’에 대해서도 주목할 필요가 있다. 국제적 관점에서 보면, 슬로베니아의 인도주의적 지원과 관련하여 불분명한 정의(definition)는 문제가 될 수 있다. 서로 다른 원칙들을 가지고 있을 경우 이는 인도주의적 지원과 개발협력을 서로 다른 방향으로 이행해나갈 수 있는 기반이 된다는 점에서 이러한 정의(definition)의 문제가 중요하다고 할 수 있기 때문이다. 특히, 인도주의적 지원은 인류(humanity), 공평(impartiality), 중립(neutrality), 독립(independence)의 원칙을 고수해야하며, 국내적 목표들 가령, 슬로베니아 원조의 가시성 증대 등과 같은 국내 사안들의 영향을 받지 않아야 한다.

하지만 ‘국제개발협력 결의안’에서는 슬로베니아가 총 ODA의 10% 정도를 인도주의적 지원 및 전후(post-conflict) 지원을 위해 할당해야함을 명시하고 있다. 인도주의적 지원에 대한 정의가 매우 광범위하게 이루어질 수 있다는 점에서, 슬로베니아는 2010년에 250만 불을 양자 및 다자방식으로 인도주의적 지원 및 전후 지원에 사용하였다. 이는 총 ODA에서 4.3%에 이르는 수치이다. 다음 <그림 11>에서 보는 바와 같이, 슬로베니아가 실시하는 인도주의

〈그림 11〉 슬로베니아 인도주의적 정의 사용



출처: 슬로베니아 외교부 통계

적 지원의 약 50% 정도만이 DAC이 명시하는 인도주의적 지원에 해당한다. 하지만 나머지 50%는 DAC이 규정하는 인도주의적 지원 정의상에는 해당하지 않으나, 슬로베니아 ‘국제개발협력 결의안’상에서 규정하는 포괄적 범위의 인도주의적 지원 부분에 해당하는 양·다자지원이다. 특히 다른 EU회원국들과 같이, 슬로베니아 또한 유럽 인도주의적 지원국(European Humanitarian Aid Department, ECHO)이 제공하는 인도주의적 원조를 위한 자금을 제공하고 있는데, 이는 DAC 통계에서 다자원조로 책정된다. 따라서 슬로베니아는 이러한 차원에서, 인도주의적 원조를 개발협력과는 별개로 구분해야 하며, 좋은 인도주의적 공여국의 자세에 대한 원칙과 선례를 따르고자 노력해야 한다. 인도주의적 긴급상황에 대응하여, OECD 특별검토 보고서(2012)에서는 슬로베니아가 다음과 같은 선례를 보다 강화시켜 나가야 한다고 본다. 2010년, ‘슬로베니아는 선진 인도적 지원 원칙(good humanitarian donorship principles)’에 따라, 갑자기 발생한 긴급상황을 지원하기 위해 작은 규모이기는 하나, 225,166 불을 지원하였다. 이러한 긴급상황에 대한 즉각 대응을 하기 위해 지원금을 사전에 승인함으로써, 긴급 인도주의적 지원금에 대한 최종 승인이 비교적 간결하게 이루어지고 실제 지출 역시도 상대적으로 빨리 이루어질 수 있도록 조치하고 있다.

V. OECD 특별검토 권고사항

앞에서 살펴본 바와 같이 2013년 12월 공식적으로 OECD DAC 회원국이 된 슬로베니아의 원조 공여국으로서의 활동해 온 기간은 짧다. 물론 공산주의 시절 공여활동을 한 경험이 있기는 하지만, 많은 국제개발환경의 변화로 인해 오늘날 공여활동을 위해서는 현재의 원조 방식 및 기준을 새로이 학습하고 이행해나가야 한다. 따라서 이러한 점에서 볼 때 신흥공여국으로서 활동을 시작한 지 약 2년여 정도 된 현 시점에서 슬로베니아의 공여국으로서의 원조활동을 평가하기에는 시기상조일 수 있다. 하지만 지난 2012년 OECD가 슬로베니아의 OECD DAC 가입 승인에 앞서 원조 현황 및 가입의 적정성을 평가하기 위해 실시한 ‘특별검토(special review)’에서는 앞으로 슬로베니아가 원조 공여국으로서의 역할을 강화해나가기 위해 필요한 몇 가지 권고사항을 제시하고 있다. 이에 본 장에서는 이러한 주요 권고사항의 내용을 정리하여 소개하고자 한다.

1. 법적 토대 개혁 필요

먼저 슬로베니아는 ODA프로그램 이행에 영향을 미치는 다양한 법안들을 개혁함으로써 기존의 제약사항들을 완화시키는 동시에 원조의 질(quality)과 효과성을 보다 증대시킬 필요가 있다. 기존 국제개발 관련 법안 및 결의안은 ODA프로그램들을 근간으로 한 원칙들을 설정하고 다양한 참여 주체들 각각의 역할과 책임을 명확히 규명하며 측정가능한 목표들을 보다 명확히 포함함으로써 보다 성과지향적 방향으로 바뀌어나가야 한다. 또한 외교부가 ‘정부 조정관(national coordinator)’으로서의 역할을 지속적으로 공고히 해나갈 수 있도록 법안 및 결의안에서도 외교부의 역할 및 책임에 대해 보다 분명히 명시해야하며, 동시에 ODA예산의 보다 많은 부분이 외교부 주도 하에서 프로그램원조 중심으로 운영될 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 외교부의 중심 역할은 보다 강화될 수 있다.

2. 슬로베니아 역량에 기반하여 전략 방향 구체화 필요

2015년까지 이행할 중점지원분야 및 중점협력국 등을 명시하고 있는 ‘국제개발협력 결의

안'의 주요한 문제점 중의 하나는 슬로베니아 ODA의 추진방향에 대한 전략서로서의 활용도가 떨어진다는 점이다. 따라서 향후 결의안을 새로 개정 및 수정할 시에는 반드시 슬로베니아 ODA의 추진 방향을 제시하는 핵심 전략 문서이어야 한다. 이러한 전략방향이 구체적으로 제시된 전략문서를 통해, EU 개발 컨센서스 뿐만 아니라 국제 개발 컨센서스 상의 합의 원칙과 슬로베니아 자체의 ODA 추구목표간의 연결점을 제대로 발견할 수 있다. 아울러 본 전략문서 작성 시에는 슬로베니아의 주요 경험 및 역량 등을 반드시 고려하여 작성되어야 하며, 이와 관련해 특히 고려할 사항은 슬로베니아의 제도적 개혁 및 기존의 계획경제에서 시장경제로의 전환과정 이행, 서부 발칸(Western Balkans)과 동유럽과의 유사성 등이 있을 것이다.

3. 외교부 인력운영 안정성 강화 필요

또한 외교부 내에 '국제개발협력 및 인도주의적 지원' 부서가 신설되었으나, 현재 심각한 인력난을 겪고 있다는 점에서 보다 안정적으로 개발협력 업무를 담당할 수 있는 업무 환경을 조성하는 것이 중요하다. 단기적으로, 외교부는 정규직원들의 부서간 순환근무제를 최소화하고, 직원들이 본 부서에서 계속 근무하고 싶도록 적절한 인센티브를 제공해야 한다. 이렇게 할 때만이 부서 내 담당인력들이 보다 안정적인 근무여건 속에서 핵심 전략 가이드문서를 개발하는데 집중할 수 있을 것이다. 또한 외교부는 외교부 내에 개발 전문성을 보다 강화함으로써, 개발분야가 보다 유망하고 인기있는 직업군이 될 수 있도록 해야 한다.

4. 다자원조의 전략화 및 집중화

아울러 다자원조를 보다 전략적으로 하는 동시에 핵심 부분에 집중하여 지원해야 한다. 슬로베니아 ODA는 절대적으로 다자원조가 많다. 따라서 다자원조에 대한 전략수립은 슬로베니아가 스스로 중요한 이슈가 무엇인지를 보다 잘 파악하고 슬로베니아의 상당한 규모의 다자ODA를 최대한 효과적으로 활용할 수 있도록 해줄 것이다. 슬로베니아 주요 다자원조 파트너들을 보다 전략적으로 참여시키도록 하기 위한 여지를 만들기 위해, 슬로베니아는 슬로베니아의 우선순위와 일치(aligned)하지 않는 소규모의 프로그램의 개수를 줄이되, 수적으로는 적으나 대규모의 원조사업을 운영하는데 집중하는 것이 필요하다. 이를 통해 슬로베니아의 ODA와 기타 다자원조 파트너들과의 관련성을 높이고, 원조 효율성을 증대시키며, 거래비

용을 감소시켜줄 것이다. 아울러 슬로베니아는 주어진 원조여건을 고려했을 때 최빈국(LDC)과 아프리카를 지원하고자할 경우 양자원조보다는 다자원조 방식을 이용하는 것이보다 적합하다.

5. 국별 양자원조 전략화 및 집중화

양자원조 또한 보다 전략적이고 핵심부분에 대해 집중적으로 지원할 필요가 있다. 슬로베니아는 체제전환 과정을 운영한 경험을 갖고 있다. 이를 통해 슬로베니아는 주변지역에 양자 ODA 프로그램을 제공하기에 좋은 기반을 갖고 있는 것이라 할 수 있다. 슬로베니아는 각 국별로 소규모의 다양하고 복잡한 프로그램들을 산발적으로 실시하는 것보다는, 서부발칸지역과 동유럽 등 지역차원에 보다 초점을 맞추어 양자ODA를 지원해야 한다. 특히 서부발칸과 동유럽지역에 대한 슬로베니아의 개입은 기타 공여국들의 개입을 보완하는 차원에서 부가가치를 만들어 낼수 있는 부분이 무엇인지에 대한 평가를 바탕으로 비교우위를 가질 수 있는 분야에 집중되어야한다. 즉 슬로베니아가 해당 지역에서의 틈새(niche) 분야를 공략해야하는 것이다. 외교부는 슬로베니아의 전략적 목표를 달성하기 위해서는 슬로베니아 국내뿐만 아니라 개도국에서의 NGOs와의 파트너십을 강화해나가야 한다.

6. 국제적 원칙과 선례(good practices)에 따른 인도주의적 지원 방식

국제적 관점에서 보면, 슬로베니아의 인도주의적 지원과 관련하여 정의(definition)와 관련한 문제들이 있다. 서로 다른 원칙들을 가지고 있을 경우 이는 인도주의적 지원과 개발협력을 서로 다른 방향으로 이행해나갈 수 있는 기반이 된다는 점에서 이러한 정의(definition)의 문제가 중요하다고 할 수 있다. 특히, 인도주의적 지원은 인류(humanity), 공평(impartiality), 중립(neutrality), 독립(independence)의 원칙을 고수해야하며, 국내적 목표들 가령, 슬로베니아 원조의 가시성 증대 등과 같은 국내 사안들의 영향을 받지 않아야 한다. 슬로베니아는 이러한 차원에서, 인도주의적 원조를 개발협력과는 별개로 구분해야하며, 좋은 인도주의적 공여국의 자세에 대한 원칙과 선례를 따르고자 노력해야한다.

7. 비용 효과성과 원조의 질(quality) 증진

슬로베니아에는 비용효과성과 원조의 질을 증대시킬수 있는 많은 변화요소들이 존재한다. 그 중에서도 특히 슬로베니아의 경우, 비구속성 원조 비중을 증대시키는 것이 중요하다. 전체적으로, 슬로베니아는 분절화(fragmentation)을 줄이고 슬로베니아의 핵심 파트너가 누구인지를 살펴보는 데 초점을 맞추어 슬로베니아의 비즈니스 모델을 살펴볼 필요가 있다. 따라서 슬로베니아는 투명하고 공개된(open) 원조 프로세스를 구축해야 하며, 동시에 슬로베니아 개발협력 참여 기관들과의 전략적 프레임워크를 구성해야 한다.

8. 모니터링과 평가 체계 마련

슬로베니아의 경우, ODA 예산 운영을 계획하기 위한 ‘정부행동계획(GAP)’을 마련해놓기는 했으나, 아직 이러한 예산 사용을 모니터링 하고 평가하며, 전년 이월 예산관리 방안 등에 대한 메커니즘이 부족한 상황이다. 따라서 슬로베니아가 앞으로 보다 효과적으로 ODA 예산을 운영, 모니터링, 평가할 수 있는 시스템을 마련하기 위해서는 성과기반(result-based) 관리 체계를 구축할 필요가 있다. 따라서 슬로베니아는 투명하고 일관된 방식의 성과기반 M&E 기법을 도입하는데 높은 우선순위를 두어야 한다. 하지만 이러한 작업은 슬로베니아 스스로 개발협력 상의 목표(goals)가 무엇인지를 보다 명확히 하는 작업에서부터 시작되어야 하며, 이러한 목표들을 달성하기 위해 활동 단계에서 보다 명확하고 시간에 기반한(time-bound) 목적(objectives)들이 무엇인지 역시도 규명해야 한다. 아울러 이러한 과정들을 평가하기 위한 지표들(indicators) 역시 개발해야 한다. 슬로베니아는 또한 자국의 원조 규모와 주요 원조 지역에 적합한 평가시스템을 개발하는 것을 목표로 하고 있다.

9. 대중적 인식 및 지지 동원

최근 조사에 따르면, 개발협력에 대한 대중적 지지는 슬로베니아에서는 매우 작다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 슬로베니아는 원조의 핵심 메시지, target audiences, 협력 파트너(NGO 포함) 등에 대해 명확히 규명하고 있는 ‘커뮤니케이션 전략(Communication Strategy)’을 수립해야 한다. 커뮤니케이션 전략 내용은 그간 달성한 성과에 초점을 맞추어 이

를 대중에게 보여주는 식으로 작성되어야 한다. 가령, 슬로베니아가 지원하는 다자원조 기구에 영향력을 미치는데 중요한 역할을 해오고 있다거나, 어떻게 슬로베니아 ODA가 개도국의 빈곤층의 삶을 향상시키는데 기여했는지에 대한 사례를 보여주는 식의 기존 달성 성과에 초점을 맞추어야 하는 것이다. 이렇게 할 때, 슬로베니아 국민들은 슬로베니아 원조프로젝트가 작은 규모로 이루어지긴 하지만 가시적 결과가 보이는 것에 대해 만족할 수 있을지 모른다. 하지만 장기적으로 보면, 슬로베니아 국민들에게 슬로베니아 ODA가 개도국 내 지속가능 경제성장을 도모하고 빈곤을 감소시키는 데 기여해오고 있다는 성과를 보여주는 것이 보다 바람직할 것이다.

VI. 결론 및 시사점

슬로베니아는 2013년 12월 공식적으로 OECD DAC 회원국이 된 이후, 원조 공여국으로서의 활동해 온 기간은 약 2년여로 매우 짧다고 할 수 있다. 물론 공산주의 시절 공여활동을 한 경험이 있기는 하지만, 많은 국제개발환경의 변화로 인해 오늘날 공여활동을 위해서는 현재의 원조 방식 및 기준을 새로이 학습하고 이행해나가야 할 부분이 많다.

앞선 슬로베니아의 원조 정책 운영 현황 및 OECD 특별검토 권고사항의 내용을 살펴볼 때, 원조 공여국으로서의 역사가 2년 남짓되는 슬로베니아의 원조 정책이 앞으로 보다 발전해나가기 위해서는 슬로베니아는 타 공여국들과 함께 협업구도를 형성하여 선진 원조 운영 및 관리 방식에 대해 학습해나갈 필요가 있다.

이에 포용적 파트너십을 통해 향후 한국을 비롯한 국제사회가 SDGs의 효과적인 이행을 해나갈 수 있는 개발협력 플랫폼으로서 역할하고자 하는 KOICA의 중장기 활동 비전을 고려했을 때, 슬로베니아와 KOICA가 함께 협업함으로써 시너지 효과를 낼 수 있는 부분을 도출할 수 있을 것이다. 중동유럽 지역 국가들과의 파트너십 체결 현황을 보면 슬로베니아의 경우 KOICA와 협력 정도가 가장 낮은 것이 사실이나, 장기적으로 보았을 때 슬로베니아와의 협력 가능성 역시 꾸준히 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이에 본 장에서는 KOICA와 슬로베니아가 서로 시너지효과를 내기 위해 향후 협업가능한 분야에 대해 제안하고자 한다.

먼저, 슬로베니아는 주로 유럽의 중소득 국가를 중심으로 중점협력국을 선정하여 양자 ODA를 제공하고 있으며, 최빈국과 아프리카 지역의 경우에는 주로 다자원조 또는 타공여국과의 협업 채널을 통해 접근하는 방식이 바람직하다. 이에 KOICA의 경우, 총 24개의 중점협력국 중 11개 국가를 최빈국으로 분류하여 지원하고 있으며,⁸⁾ 이 중 6개 국가가 아프리카에 위치하고 있다. 따라서 슬로베니아가 향후 아프리카 지역 또는 아시아 역내 KOICA가 중점협력국으로 양자지원하고 있는 국가를 대상으로 원조를 실시하고자 할 경우, KOICA와 협업 가

8) 최빈국은 크게 아시아지역과 아프리카 지역 국가로 구성되어 있으며, 아시아 지역 국가는 캄보디아, 방글라데시, 라오스, 네팔, 미얀마 등 총 5개국이 있으며, 아프리카 지역 국가로는 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다, 탄자니아, 세네갈 등 총 6개국이 있다.

능하다. 특히 아프리카 지역의 경우는 지리적 접근성으로 인해 슬로베니아 입장에서는 EU 및 국제기구를 통해 접근하는 것이 보다 효율적일 수 있으나, 아시아 역내의 국가 중 슬로베니아의 비중점협력국가의 경우, KOICA와 함께 접근함으로써 KOICA의 ODA 운영 방식 및 노하우를 슬로베니아에 공유해줄 수 있는 기회로 삼을 수 있다. 반대로 KOICA 입장에서도 이를 통해 신흥공여국인 슬로베니아의 원조 정책 및 운영 방식에 대한 이해를 넓히는 동시에 주변 중점협력국에 대한 접근방식을 파악함으로써 주변국에 대한 이해를 도모함으로써 슬로베니아 외교부 또는 해당 중점협력국들과의 협력을 통한 신사업 발굴 기회로 활용할 수 있을 것이다.

아울러 슬로베니아는 현재 성과기반 관리체계가 부재하여 ODA사업의 계획 및 모니터링, 평가에 대한 투명하고 일관된 운영이 어려운 실정이다. 반면 KOICA의 경우, 성과기반 관리 체계에 기반하여 원조사업을 모니터링 및 평가하기 위해 노력해왔다. 또한 보다 체계적인 성과기반 관리체계 구축의 중요성을 바탕으로 전 KOICA ODA 사업에 대해 사업 기획단계에서부터 모니터링 및 평가과정을 고려하여 평가 지표를 개발 및 반영하는 방안을 개발 중에 있다. 따라서 이러한 KOICA의 그간의 원조 경험 및 성과기반 관리체계 운영 노하우를 슬로베니아 외교부를 비롯한 원조 시행기관들에게 역량강화를 실시할 수 있을 것이다. KOICA 역시도 이러한 역량강화 파트너십을 통해 슬로베니아가 중점협력국에 대한 성과기반 관리체계를 제대로 구축할 수 있도록 함으로써, 해당 지역 및 국가에 대한 이해 및 관련자료를 확보할 수 있는 기회가 될 것이다.

또한 슬로베니아의 중점지원분야인 굿 거버넌스, 수자원 및 기후변화 중심의 환경보호, 범분야 이슈로서 젠더 등이라는 점을 보았을 때, 현재 SDGs KOICA 5대 브랜드 프로그램을 발족한 KOICA의 차원에서 파트너십을 통해 지식을 공유하고 상호 학습할 수 있는 부분이 크다고 할 수 있다. 현재 KOICA는 5대 중점분야(공공행정, 농어촌개발, 과학기술에너지, 교육, 보건) 및 3대 범분야(젠더, 환경, 기술) 각각에 대한 중기전략(2016~2020)을 2016년 6월 최종완료할 것을 목표로 우선적으로 수립하고 있으며, 이는 KOICA 기존사업을 Post-2015 목표를 기준으로 일치·통합 시키고자하는 ‘KOICA Post-2015 브랜드화’ 작업과 함께 이루어지고 있다. 여기서 SDGs KOICA 5대 브랜드 프로그램은 ① ‘새마을운동을 통한 지속가능하고 포용적인 개발(Saemaul Undong for Sustainable and Inclusive Development)’, ② ‘소녀들의 보다 나은 삶(Better Life for Girls)’, ③ ‘모두를 위한 안전한 삶(Safe Life for

All)', ④ '보다 나은 삶을 위한 과학기술혁신 (STI(Science, Technology & Innovation) for Better Life)', ⑤ '안전한 물과 청정에너지를 통한 기후변화 대응(Safe Water & Clean Energy for Climate Change Response)'으로 이루어져 있다(한국국제협력단, 2015). 이렇듯 현재 KOICA는 지난 약 25년여 간의 정부대표무상원조 기관으로서 쌓아온 그간의 노하우와 경험을 바탕으로 각 주요 이슈에 대한 세부전략 및 SDGs대응 방안을 마련하고 있으며, 이는 최근에 DAC 가입국이 된 슬로베니아의 중점지원분야 이행에 있어 협력분야 모색의 좋은 출발점으로 작용할 것이다.

특히 KOICA 차원에서 생각하였을 때, 슬로베니아를 비롯한 중동유럽 지역 국가들의 체제 전환 경험은 좋은 지식공유의 대상이 될 수 있다. 슬로베니아가 가지고 있는 체제전환의 경험과 노하우는 역사적으로 한국은 가지고 있는 않은 부분이다. 슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들은 체제전환을 하였을 때 한동안 재정적 비용 부담으로 인해 수원국으로서 국제사회의 지원을 받았고, 이 과정에서 캐나다 CIDA 및 UNDP 등 국제기구의 역할이 매우 컸다는 점에서, KOICA에게 시사하는 바가 있다. 즉, 현재 사회주의 국가로 남아 있는 개도국들이 향후 체제전환을 할 경우에 발생가능한 상황에 대한 대응 시나리오를 KOICA차원에서도 사전에 마련할 필요가 있는 것이다. 따라서 슬로베니아를 비롯한 중동유럽 국가들과의 협력관계 구축 및 이에 대한 추가 연구를 통해 슬로베니아를 비롯한 ECE 국가들의 1990년대~2000년대 실제로 겪은 체제전환 경험은 어떠하였고, 이후 체제전환 국가를 대상으로 실시하고 있는 인도주의적 지원 방식 등은 구체적으로 어떻게 되는지 등에 대해 보다 심층적으로 파악할 수 있도록 해야할 것이다.

참고문헌

- 임소진. 2013. “동유럽과 동아시아 공역육의 원조정책 비교에 대한 소고”. 동유럽발칸연구 제 37권:339-369
- 수출입은행. 2009. 경험조사자료 2009P-1
- 한국국제협력단. 2015. “2016년 KOICA대외무상원조 사업계획(안)” 내부분서. 성남: 한국국제협력단
- Bucar, M. and Mrak, M., 2007. “Challenges of Development Cooperation for EU New Member States”, paper presented at the ABCDE World Bank Conference, Bled, Slovenia, 17-18 May, <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDESLO2007/Resources/PAPERABCDEBucarMrak.pdf> (accessed 20 December 2015)
- Carbone, M., 2004. “Development policy” in N. Nugent (ed.) EU Enlargement. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- CONCORD. 2007. “AidWatch 2007: Hold the Applause! EU Governments Risk Breaking Aid Promises”. Brussels: CONCORD
- CONCORD. 2013. “AidWatch 2013: The Unique Role of European Aid. The Fight Against Global Poverty”. Brussels: CONCORD
- Drazkiewicz-Grodzicka, E., 2010. “An emergent donor? The case of Polish developmental involvement in Africa”. unpublished PhD thesis. London: University of Cambridge
- Eurobarometer. 2013. “EU Development Aid and the Millennium Development Goals”. Eurobarometer 405, Brussels: European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_405_en.pdf (accessed 20 December 2015)
- European Commission. 2003. “Comprehensive monitoring report on Poland’s preparations for membership”., http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_pl_final_en.pdf (accessed 20 December 2015)
- European Commission. 2007. “EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy”. COM 72 final, Brussels: European Commission

- European Commission, 2013. “EU Accountability Report 2013 on Financing for Development Review of progress by the EU and its Member States”. COM 531 final, Brussels: European Commission
- European Parliament, 2006. “Council and Commission, Official Journal of the European Union”. European Consensus on Development, ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf (accessed 20 December 2015)
- Eyben, R., 2013. “Struggles in Paris: The DAC and the purposes of development aid”. *European Journal of Development Research*, 25(1)
- Haughton, T., 2007. “When does the EU make a difference? Conditionality and the accession process in Central and Eastern Europe”. *Political Studies Review*
- Horky, O., 2012. “The transfer of the central and Eastern European ‘transition experience’ to the South: myth or reality?”. *Perspectives on European Politics and Society*
- Kanet, R., 1981. “Patterns of Eastern European Economic Involvement in the Third World” in M. Radu (ed.) *Eastern Europe and the Third World*. New York: Praeger
- MFA of Slovenia, 2010. “Implementation of the Resolution of the Republic of Slovenia until 2015: An Interim Assessment”
- Mrak, M., 2002. “Slovenia as a Donor Country: Where It Is and Where It Should Go?”. Paper presented at the EADI Conference in Ljubljana on 20th September 2002
- Nayyar, D., 1977. *Economic Relations Between Socialist Countries and the Third World*. London: Macmillan
- OECD, 2012. *DAC Special Review of Slovenia*. Paris: OECD
- _____. 2015. *Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*. Paris: OECD
- Slovenian Court of Auditors, 2011. “Summary of the audit report Efficiency of the International development co-operation system”

- Schiltz, J.-L. and Bichler, M., 2009. "Who's afraid of budget support? Perspectives on budget support". ECDPM Discussion Paper No. 88
- Sedelmeier, U., 2012. "Is Europeanisation through conditionality sustainable? Lock-in of institutional change after EU accession". *West European Politics*, 35(1)
- Szent-Ivanyi, B. 2012. "Aid allocation of the emerging Central and Eastern European donors". *Journal of International Relations And Development*, 15(1)
- Szent-Ivanyi, B., 2014. "The EU's support for democratic governance in the Eastern neighbourhood: the role of new member state transition experience". *Europe-Asia Studies*, 66(7)
- Szent-Ivanyi, B. and Tetenyi, A., 2008. "Transition and foreign aid policies in the Visegrad countries: a path dependant approach". *Transition Studies Review*, 15
- Szent-Iva, 2012. "Assessing Existing Practices in Capacity Building and Experience Sharing for the Central European New Donors". final report of the mapping exercise commissioned by the World Bank Institute
- Szent-Iva, 2013. "The East-Central European new donors: mapping capacity building and remaining challenges". *Journal of International Development*, 25(6)
- Szent-Ivanyi, Balazs., Lightfoot, Simon, 2015. "New Europe's New Development Aid". New York: Routledge
- Vencato, M.F., 2007. "The Development Policy of the CEECs: the EU Political Rationale between the Fight Against Poverty and the Near Abroad"unpublished PhD Thesis, Leuven: Katholieke Universiteit

사이트

OECD Statistics : stats.oecd.org

슬로베니아 외교부 사이트: www.mzz.gov.si/en/

<http://dx.doi.org/10.1787/888933246017>

연구자료 연구개발 2015-18-191

신흥공여국 ODA정책과 현황: 슬로베니아

발	행	2015년 12월
발	행 인	김영목
발	행 처	한국국제협력단
편	집 인	연구개발팀
주	소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)
전	화	031)740-0114
팩	스	031)740-0655
홈	페이지	http://www.koica.go.kr
인	쇄	다인스케치

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

ISBN 978-89-6469-334-6 93320



신흥공여국 ODA정책과 현황: 슬로베니아

