



신흥공여국 ODA정책과 현황 : 슬로바키아

2015. 12

신흥공여국 ODA정책과 현황
: 슬로바키아

2015. 12

KOICA

저자 약력

박 인 혜

- KOICA 연구개발팀 연구원
- 연세대학교 국제대학원 국제협력학 석사
- 주요 연구
 - ▷ 2015. “Goal 17. 이행수단과 글로벌파트너십 강화,” 지속가능개발목표(SDGs) 수립 현황과 대응방안, 성남: 한국국제협력단, pp.331-352. (공저)
 - ▷ 2015. “PBA와 수원국 시스템 활용 연구 : 수원국 시스템 리스크 관리를 중심으로”, 성남:한국국제협력단.
- 보조연구원 : 이연지, 이영지

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. 슬로바키아 ODA의 추진 배경	3
1. 체제 전환 전후의 정치경제	3
2. 국제기구 및 선진공여기관의 영향	6
2.1 EU의 영향	6
2.2 CIDA와 UNDP의 영향	9
2.3 OECD DAC의 영향	14
III. 슬로바키아 ODA의 집행 체계	17
1. 수행조직 및 운영	17
1.1 외무유럽부	17
1.2 SlovakAid	19
1.3 개발 NGOs	21
1.4 민간 부문	23
2. 법적·제도적 프레임워크	24
3. 공적개발원조의 목표·중점협력국 및 원조 형태	27
3.1 공적개발원조의 목표	27
3.2 중점협력국과 원조 지원 형태	28
IV. 슬로바키아 ODA의 현황	33
1. ODA 규모	33
2. 원조 유형	34
3. 중점협력국가(프로그램/프로젝트 국가)	37
4. 중점 분야	40
V. 결론	44
참고문헌	46

표 목차

〈표 1〉 슬로바키아 무역 협력국 (1993, 1997) - - - - -	5
〈표 2〉 외무유럽부 본부 및 현지 직원의 수 (2010년 기준) - - - - -	18
〈표 3〉 주요 NGDO의 대정부 권고사항 (2012-2013) - - - - -	22
〈표 4〉 중기 전략별 중점협력국 (프로그램 및 프로젝트 국가) - - - - -	29
〈표 5〉 슬로바키아 양자 및 다자 순 ODA 지출과 비율 (2000-2013) - - - - -	35
〈표 6〉 슬로바키아 다자 지원 세부 현황 (2004-2013) - - - - -	35
〈표 7〉 최근 5년 간 상위 10대 수원국 양자 지원 현황 - - - - -	36
〈표 8〉 슬로바키아 수원국 특징별 분류 - - - - -	38
〈표 9〉 슬로바키아 중점 분야 중 세부분야별 금액 및 비중 (2013년 기준) - - - - -	41

그림 목차

〈그림 1〉 Slovak-UNDP Trust Fund의 지원금 비율 - - - - -	11
〈그림 2〉 슬로바키아 ODA 정책, 집행 구조 - - - - -	17
〈그림 3〉 SlovakAid의 기관 조직도 - - - - -	20
〈그림 4〉 EU로부터 지원받는 중동부 유럽 NGO 플랫폼의 수 - - - - -	23
〈그림 5〉 슬로바키아 ODA 법적·제도적 프레임워크 구축 단계 - - - - -	24
〈그림 6〉 슬로바키아의 순 ODA 규모와 ODA/GNI 비율 추이 - - - - -	33
〈그림 7〉 중동부 유럽 국가의 對사하라이남 아프리카로의 원조 (총 양자원조 비율, 2003-2012) - - - - -	39
〈그림 8〉 슬로바키아 중점 분야별 원조 비중 (2013년 기준) - - - - -	41

I. 서론

최근 변화하는 국제개발협력의 패러다임은 새로운 개발 주체들의 등장으로 인해 더 이상 공여국과 수원국의 이분법 구조가 아닌 신흥공여국의 등장 및 역할과 새로운 파트너십 구축에 주목하고 있다.

2013년 기준 국별 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 절대 규모로 순위를 따졌을 때 Non-DAC 공여국으로 대표되는 사우디아라비아, 아랍에미리트 연합(United Arab Emirates, 이하 UAE), 터키, 중국 등의 원조금액이 상위 20위권 안으로 순위를 차지하고 있으며, ODA/GNI로 비교해보아도, 1위는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 OECD DAC) 회원국이 아닌 UAE가 차지하고 있다. 이 밖에도, 국제자선재단 및 기금, 시민단체의 영향력 또한 지속적으로 증가추세에 있다.

이렇듯, 국제사회의 원조공여 채널 다양화와 신흥공여국의 역할과 위상이 제고되는 가운데, OECD DAC은 전통적인 선진공여국 중심의 원조체제를 탈피하기 위해 ‘OECD DAC 글로벌 관계전략(The OECD DAC Global Relations Strategy: GRS)’을 도입하였다. 그 결과 OECD DAC은 2010년 한국의 가입 이후, 아이슬란드(13년 3월), 체코(13년 5월), 슬로바키아(13년 9월), 폴란드(13년 10월), 슬로베니아(13년 12월) 등 5개국의 OECD DAC 신규가입을 승인하였으며, 2014년 7월에는 UAE를 OECD DAC의 회원국은 아니지만 참가국으로서 신규 승인하였다.

OECD DAC 회원국 전체 ODA 규모 중 신규 가입국들이 차지하는 비중¹⁾은 아직 미미하지만, 이들은 비교적 소규모의 ODA를 각 국가의 비교우위에 따라 전략적으로 활용하고 있다는 측면에서 한국에 시사하는 바가 크다. 따라서, 공여국의 위치로 최근 전환된 신흥공여국들의 전반적인 ODA 정책 및 전략, 현황에 대한 연구를 통해 이들 국가들에 대해 학습하고, 국제

1) 2013년도 OECD DAC 회원국의 총 ODA 규모는 1,348억 달러이고, 신규 회원국인 폴란드, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드의 ODA 규모는 각각 4.7억 달러, 2.1억 달러, 0.9억 달러, 0.6억 달러, 0.4억 달러임. OECD DAC에 가입한 EU 회원국 18개국 중 2013년에 새로 가입한 체코, 폴란드, 슬로바키아 3개국의 비중은 전체 EU ODA 지원 규모(707억 달러)의 1.1% 수준(7.7억 달러)으로 매우 미미함(권율 & 이주영, 2014).

공여사회에서 한국과 비슷한 위치에 있는 신흥공여국들과의 파트너십을 위한 선행 연구는 시의적절하다 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 취지하에 시작된 신흥공여국 연구의 시리즈물로서, OECD DAC 신규 가입국가 중 27번째 회원국으로서 가입한 슬로바키아의 ODA 정책 및 전략, 현황 등을 전반적으로 자세히 살펴보고자 한다. 첫 번째 장에서는 슬로바키아가 어떤 환경에서 왜 ODA를 시작하게 되었는지를 정치, 경제, 국제기구 및 선진공여기관의 영향 측면에서 살펴보고, 두 번째 장에서는 슬로바키아가 본격적인 공여국으로서 활동하기 위해 수립한 ODA의 집행체계에 대한 전반적인 조사 및 분석을 진행할 것이다. 세 번째 장에서는 슬로바키아의 ODA 동향, 현황 및 배분 특징들에 대해 알아보고, 마지막 장에서 지금까지의 논의를 정리하여 앞으로 KOICA와 슬로바키아의 파트너십을 구현하는데 있어 협력 할 수 있는 방안을 도출하는 것으로 마무리하고자 한다.

슬로바키아 원조에 대한 국내 선행연구로는 김신규(2013) ‘슬로바키아 공적개발원조의 현황과 과제’가 유일하다. 동 연구는 선행연구에서 한 발 더 나아가 슬로바키아가 어떻게 ODA를 시작하게 되었는지에 대한 질문에서부터 어떤 법적, 제도적 수립 과정을 거쳐 현재 공여국으로서 활동하고 있는지에 대한 보다 포괄적인 내용을 다룬다는 점에서 의미가 있으며, 앞으로 신흥공여국들과 많은 파트너십의 기회가 있는 가운데, 국내의 신흥공여국에 대한 연구가 부족하다는 점에서 가치가 있다. 하지만 이와 동시에 참고할 수 있는 문헌이 제한적이며, 동 연구가 문헌연구로만 진행되었다는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 OECD DAC 신규 가입국인 슬로바키아 ODA에 대한 기본적이고 개괄적인 내용을 소개하고 향후 KOICA와의 파트너십을 위한 기초자료를 제공하는 것에 목표가 있음을 밝힌다.

II. 슬로바키아 ODA의 추진 배경

1. 체제 전환 전후의 정치경제

1980년대 말 소련과 공산주의의 쇠퇴는 중동부 유럽 지역에 전환적 변화의 계기를 가져왔다. 이를 계기로, 1948년부터 1989년까지 단일국가였던 체코슬로바키아의 공산정권은 1989년 말 벨벳혁명을 기점으로 몰락하여 1993년 메체르 중심의 슬로바키아 공화국으로 독립하였다.

이러한 과정에서 유럽연합(European Union, 이하 EU), 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD), 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, 이하 NATO)를 비롯한 국제기구들은 중동부 유럽 국가들의 민주주의 건설과 시장경제체제 도입 여부를 조건으로 체제 전환국들에 재정을 지원하는 등 외연 확대에 힘썼고, 그 결과 Visegrád 그룹(V4)²⁾에 속하는 폴란드, 헝가리, 체코 등의 국가들은 1996년 OECD 가입, 1997년 EU 룩셈부르크 그룹 참가 등 슬로바키아보다 먼저 서유럽 체제로의 편입을 위한 토대를 구축하였다.

하지만, 슬로바키아의 개혁은 체코, 헝가리, 폴란드 등과 같은 주변국가들의 급진적 개혁과는 달리 매우 정체되어 있었으며 국제적으로 고립되어 있었다. 슬로바키아 초기 헌법은 국민의 국회 선출권을 보장하였고 특히 1989년 벨벳혁명과 같은 민주화 운동 경험을 가지고 있었음에도 불구하고, 슬로바키아의 독립을 주도하여 1994년 총선 결과 의회의 다수당을 차지한 메체르 정권은 권위주의적이고 민족주의적인 형태로 나타났다(이영석, 2007). 그 결과, 슬로바키아는 다른 Visegrád 소속 국가들과는 달리 1996년도 OECD 가입 실패, 1997년 유럽연합 가입 협상 대상국 선정 과정(EU 룩셈부르크 Summit³⁾)으로부터의 배제 등을 경험하며 국제사회에서 점차 고립되어 갔다.

2) Visegrád 그룹은 1992년 2월 가리 수도 부다페스트 인근 비셰그라드 시에서 체코슬로바키아, 헝가리, 폴란드 등 3국 정상이 상호 우호 증진을 목표로 만든 지역협력체이다. 1993년 체코슬로바키아가 체코와 슬로바키아로 분리되어 현재 회원국은 4개국(V4)이다(시사상식사전, 검색일: 2015.12.12.).

3) 유럽연합은 1997년 룩셈부르크 Summit을 통해 유럽연합 5차 확대 협상 대상국을 선정하였다. 룩셈부르크 Summit의 결과로 슬로바키아를 제외한 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로베니아 등이 1차 협상 대상국으로 선정되었다(이영석, 2007).

권위주의 정권으로 체제 전환이 지연되고 있었던 슬로바키아는 1998년 민주적 총선을 통한 민주-개혁 세력의 부상으로 본격적인 개혁 시기를 맞이하게 된다. 처음 직선제 총선을 통해 다수당을 차지한 주린다(Mikulas Dzurinda) 총리는 이전의 메체르 총리 시기의 권위주의적 유산을 청산하고, 민주주의로의 이행을 위해 필요한 법적·제도적 개혁에 착수했다. 주린다 총리는 특히 독립 이후 권위주의적인 정권으로 인해 지연된 민주주의의 전환을 회복하기 위해 국제기구 가입을 최우선정책으로 내세우고 국제기구와의 친화정책을 추진하였다(이영석, 2007).

이와 같은 주린다 총리의 적극적인 개혁과 국제기구 가입을 최우선시한 정책들은 무엇보다 슬로바키아와 국제기구들 간의 관계 개선에 결정적인 계기를 마련해주었다. 그 결과, 슬로바키아는 2000년 OECD 가입에 성공했으며, 2004년에 EU 및 NATO에 가입하는 등 민주주의로의 기틀을 잡아 나갈 수 있었다. 슬로바키아의 국제기구 가입은 다른 Visegrád 국가들에 비해 지연되었지만, 슬로바키아로 하여금 적극적으로 민주주의를 건설하고 시장경제체제를 도입하는 전환적인 계기를 맞이하는데 도움이 되었을 뿐만 아니라, 슬로바키아가 완전한 공여국으로 재탄생하는데도 기여했다.

슬로바키아의 국제기구 친화 정책의 동인으로는 정치적인 이유도 있지만, 경제적인 동인 또한 한 몫을 했다. 반세기 동안 공산주의 하에 있었던 슬로바키아가 갑자기 민주주의와 시장경제체제로 전환하고 이를 지향하는 국제기구 조건에 모두 부합하거란 쉽지 않은 문제였다. 특히 시장경제체제 도입으로 인해 국가의 보호 아래 있던 국내유치산업들의 취약성이 노출될 위험과 더불어 해외기업의 국내시장 잠식의 위험 또한 존재했다. 그럼에도 불구하고 국제기구와 적극적으로 협력한데에는 당시 슬로바키아와의 대외무역이 EU 및 OECD 국가들에 집중되어 있는 상황에서 향후 더 좋은 조건으로 대외무역을 향상시키는 것이 필연적으로 요구되었기 때문이다(이영석, 2007).

〈표 1〉에 따르면, 체코와 더불어 OECD 국가들 및 EU는 슬로바키아에게 있어서 매우 중요한 무역 파트너였음을 확인할 수 있다. 슬로바키아 독립 직후, 슬로바키아의 가장 큰 양자 무역 파트너는 체코였다. 1993년 슬로바키아는 체코로부터 전체 수입품의 35.9%를 받아들였고, 전체 수출품의 42.3%를 체코에 수출했다. 하지만 주린다 총리 당선 즈음의 1997년에 이르러 체코로부터의 수입은 23.1%, 수출은 28.1%로 감소하게 되었다. 반면, 슬로바키아의 대

〈표 1〉 슬로바키아 무역 협력국 (1993, 1997)

	1993		1997	
	mln SKK	%	mln SKK	%
총 수입	195,034	100.0	345,006	100.0
체코	70,035	35.9	79,817	23.1
러시아	38,078	19.5	52,212	15.1
독일	22,273	11.4	52,445	15.2
오스트리아	12,145	6.2	16,822	4.9
이탈리아	5,840	3.0	19,215	5.6
기타	46,663	23.9	124,495	36.1
OECD 국가 전체	64,482	33.1	261,156	75.7
EU 국가 전체	40,143	20.6	136,736	39.6
총 수출	168,114	100.0	277,434	100.0
체코	71,158	42.3	78,067	28.1
독일	25,569	15.2	54,325	19.6
오스트리아	8,362	5.0	19,401	7.0
러시아	7,896	4.7	11,072	4.0
이탈리아	4,603	2.7	15,528	5.6
폴란드	4,902	2.9	15,210	5.8
기타	45,624	27.2	82,831	29.9
OECD 국가 전체	54,834	32.6	234,541	84.5
EU 국가 전체	40,510	24.1	115,732	41.7

출처: Statistical Office of the Slovak Republic; OECD Economic Surveys(1999)

OECD 국가 전체 수입은 1993년 33.1%에서 75.7%까지 증가했으며 수출은 1993년 32.6%에서 1997년 84.5%까지 늘어났다. 또한, EU 국가 전체 수입은 1993년 전체 수입의 20.6%에서 1997년 39.6%로 증가했으며, 수출은 1993년 24.1%에서 1997년 41.7%로 증가하였다. 이에 따라 슬로바키아 경제가 성장하기 위해서는 OECD 및 EU와 같은 국제기구들과의 긴밀한

관계 수립이 필수적으로 요구되었다.

이처럼 슬로바키아가 공여국으로 변모하는데에는 정치적 배경으로 비교적 낮은 민주주의 정권의 적극적인 민주주의 건설, 시장경제 도입과 함께, 경제적인 배경으로는 보다 유리한 조건에서 대외무역을 향상시키고 경제를 회복하기 위해 국제기구 가입의 필요성이 크게 작용했다. 주린다 총리 당선 이후, 슬로바키아는 적극적인 국제기구 가입을 통해 거시적인 측면에서 개발관련 법적·제도적 기반을 구축해 나갔으며, 미시적인 측면에서는 CIDA 및 UNDP와 같은 기관들의 지원을 받으며 실제 ODA의 이행을 위한 역량을 강화하였다. 본 내용에 대해서는 다음 장에서 더 자세하게 다루도록 한다.

2. 국제기구 및 선진공여기관의 영향

냉전 체제 붕괴 이후 중동부 유럽 국가들의 체제 전환은 각국 정부의 적극적인 국제기구 가입을 통한 서유럽체제로의 편입을 통해 이루어졌다. 이 지역 국가들이 국제사회로 편입되는 기간 동안 각 국가들의 국제개발정책을 수립하는데 있어 무엇보다 국제기구와 선진 공여기관의 영향이 크게 작용했다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015). 특히, Lightfoot & Szent-Iványi(2015)에서는 각 시기별로 EU, 캐나다 국제개발청(Canadian International Development Agency, 이하 CIDA), 유엔개발계획(United Nations Development Programme, 이하 UNDP), OECD DAC과 같은 국제기구 및 선진공여기관의 영향이 각각 다르게 나타났다고 평가하고 있다.

2.1 EU의 영향

중동부 유럽 국가들이 실제 국제개발정책을 수립하고 공여국으로 변모하는데 있어서는 많은 국제기구와 선진공여기관들 중에서도 EU의 가입 조건이 가장 결정적인 역할을 했다(Lightfoot, 2010; Lightfoot & Lindenhovius Zubizarreta, 2010; Tulmets, 2014). 하지만 EU의 영향력은 가입 초기에 강력하게 나타났으며, 가입 이후에는 개발 이슈가 정치적인 우선순위에서 하위로 밀리고, EU가 정책 수립 이후 실제 이행을 위한 가이드라인 제공에 한정적인 역할을 함으로써, 사회화(socialization)를 통한 제한적인 압력 행사만이 가능하게 되었다.

EU는 외연확대과정에서 후보국들의 가입 조건으로 크게 세 가지 원칙, 첫째, 민주주의를 보장하는 안정된 제도들의 존재, 둘째, 경쟁력을 갖춘 시장경제체제의 존재 여부, 셋째, 유럽 연합의 법적 제도들에 대한 수용 여부 등을 제시하였는데, 이러한 조건들은 특히 경제적인 이득 혹은 손실과 결부되어 더 강력한 영향력을 발휘했다. 가령, EU는 후보국이 가입 조건을 잘 갖추었다고 판단될 경우, EU 가입 협상 기회를 제공함과 동시에 후보국의 제도 건설을 위한 재정적 지원을 차등적으로 제공하였고, 가입 조건을 성실히 수행하지 못한 경우에는 기존에 제공된 지원을 철회하거나 EU 가입 협상에서의 불이익을 부여하는 등의 제도를 도입하였다(이영석, 2007). 이렇듯, EU의 가입 조건과 이행에 따른 이익/불이익은 중동부 유럽 체제 전환 국가들이 EU의 가입 조건을 이행하는데 강력한 인센티브를 제공하였고 이 지역 국가들이 다시금 정식적인 공여국으로 재탄생하는 결정적인 계기를 제공하였다(Fodor, 2003; Drozd, 2007).

특히 EU는 슬로바키아를 비롯한 중동부 유럽 국가들의 ‘개발정책’을 수립하는데 결정적인 역할을 했다(Lightfoot, 2010; Lightfoot & Lindenhovius Zubizarreta, 2010; Tulmets, 2014). 이는 EU 가입절차 조건으로 제시된 EU의 *Acquis Communautaire*(공동체 법 및 관행의 집적)에 포함된 총 31개의 조항(chapter) 중에 제26장 대외관계(*External relations*)의 3가지 기둥, 통상정책, 정치적 차원, 개발 정책 중 한 기둥으로서 개발 정책이 포함되어 있고, 이에 따라 슬로바키아를 포함한 중동부 유럽 국가들은 EU에 가입하는 과정에서 국제개발 정책을 수립하여 동 가입조건을 충족해야했기 때문이다.

슬로바키아는 2004년 EU에 가입하기 전까지 가입조건에 합당한 자격을 갖추기 위해 개발정책 관련 논의를 시작하여 기본 틀을 구축해나갔다. 1999년 슬로바키아 외무유럽부는 국내 NGO와 함께 개발협력에 대한 최초의 공문인 슬로바키아의 공적개발원조 및 협력 헌장(*The Charter of the Official Development Assistance and Cooperation of the Slovak Republic*)을 채택하여 슬로바키아 ODA의 근본원칙, 형태, 접근법 등을 다루었다. 같은 해, ‘개발원조의 컨셉(*The Concept of Development Assistance*)’ 문서를 통해 원조의 목표, 중점협력국, 우선분야 등을 다루었고 2002년에 ‘슬로바키아의 ODA 지원 컨셉(*Concept of providing ODA in the Slovak Republic*)’으로 기존 문서를 업데이트 하였다. 더불어, 이듬해인 2001년 슬로바키아 정부는 ‘정부개발원조제공 메커니즘(*Mechanism for Government Development Assistance Provision*, 2001)’을 채택하였고 2003년에는 최초로 ‘슬로바키아

중기 ODA 전략'을 발표함에 따라 슬로바키아는 공식적으로 개도국의 빈곤완화를 위한 지원을 약속하였다.

하지만 EU의 역할과 압력은 슬로바키아의 국제개발정책 수립이라는 거시적인 차원에서만 효과적이었으며, 정책 수립 이후에는 정치적으로 개발에 대한 적은 관심, EU의 제한된 역량으로 인해 실제 슬로바키아가 국제사회에 약속한 책무를 어떻게 이행할 수 있을지에 대한 가이드나 모니터링의 측면에서는 한계를 보였다.

슬로바키아의 EU 가입 당시, EU 가입 조건에는 개발과 원조라는 이슈를 분명히 포함하고 있었지만, 무역이나 금융과 같은 정치적으로 우선순위가 높은 의제들이 논의되기에 급급했고, 따라서 개발과 같은 이슈들은 충분한 주목을 받을 수 없었다(Carbone, 2011). 개발은 무엇보다 정치적인 지지가 결정적임에도 불구하고(Lancaster, 2006), 당시에는 체제 전환 국가의 정치인들 또한 개발이나 원조에 대한 이해가 부족했으며, 이들에게 원조는 “대중들에게 정당화하기 어려운 것”으로만 여겨졌다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

EU와 슬로바키아는 EU 가입조건 중 대외관계 제26조항에 포함되어 있었던 개발원조(Development Assistance)에 대한 내용에 1999년 말, 2000년 초에 잠정적으로 합의하고 2002년에 헬싱키에서 최종적으로 합의를 완료하였으나, 실제 수립한 정책을 이행하는데 있어 모니터링하고 압력을 행사할 수 있는 수단의 부재에 직면했다. 중동부 유럽 국가들이 EU 가입을 완료한 이후부터, EU는 정기적인 경과보고서(Progress Report)와 유럽공동체(European Community, 이하 EC)의 연간보고서(annual report)를 통해 가입국의 개발 정책에 대한 부분을 일부 다루기는 하였지만, 현실적인 문제나 과제들에 대한 고민 없이 대부분 한 두 줄 정도의 간단한 내용만을 언급하는 정도에 머물렀다. 이러한 EU의 정책 이행에 대한 보상이나 모니터링의 부재는 가입국들로 하여금 가입조건에 대한 신뢰성을 저하시켜 개발정책의 수립 이후 후속조치가 무의미한 상황을 초래하였다.

이렇듯, EU는 슬로바키아의 초기 당시 개발정책의 법적·제도적 기반을 구축하는데 있어 강력한 영향을 끼쳤지만, 슬로바키아의 EU 가입 이후에는 이를 실제로 실행하는데 필요한 역량 제고를 지원하고 이행 여부에 대해 모니터링하기 위한 정치적 관심과 역량이 부족했다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

2.2 CIDA와 UNDP의 영향

앞서 논의된 바와 같이, 슬로바키아가 공여국으로서의 지위를 구축하고 개발정책을 수립하는데에는 EU의 역할이 결정적이었지만 슬로바키아가 국제사회에 약속한 책무를 실제로 이행하기 위해 필요한 역량을 개발하고 지식을 공유하는데 있어 EU의 역할은 제한적이었다. 반면, 이 시기 많은 선진공여국들과 UN기구들이 구심적 역할을 하였고 그 중에서도 CIDA의 ‘중부유럽 공적개발원조 프로그램(Official Development Assistance in Central Europe(ODACE) Program)’, UNDP의 ‘신흥공여국 이니셔티브(Emerging Donors Initiative)’와 ‘서부 발칸국가 및 CIS 공공 재정 역량 강화 프로그램(Strengthening Public Finance Capacities in the Western Balkan and CIS Programme)’이 특히 주요한 영향을 끼쳤다고 평가받고 있다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015; Szent-Iványi & Tetenyi, 2012, 2013; Vencato, 2007).

CIDA의 중부유럽 공적개발원조 프로그램(ODACE Programme)³⁾

2001년에 시작된 CIDA의 ‘중부유럽 공적개발원조 프로그램(Official Development Assistance in Central Europe(ODACE) Program)’은 동 지역의 개발 정책을 재수립하고 이행하는데 필요한 역량과 전문성 강화에 목적을 두었고, 재정적인 측면에 중점을 두었다. 이 프로젝트는 초기 V4 국가들을 지원하는 프로그램으로 시작하여 후기에는 발트 3국(에스토니아, 라트비아, 리투아니아)과 슬로베니아로까지 확대되었고 2001년부터 2008년까지 8년 동안 총 1,200만 달러를 제공하였다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

ODACE 프로그램의 특징적인 점으로는 프로그램의 수혜대상을 각 국가의 외무유럽부로 한정짓지 않고 ‘국가 전체’ 접근법을 사용하여 국내 개발 NGO 플랫폼을 비롯한 정치인, 정부 부처, 학계 혹은 민간부문의 개발에 대한 인식을 제고하는데 기여 했다는 점이다. 또한 동 프로그램은 CIDA와 신흥공여국 간의 장기적인 관계를 구축하는데 목적을 두었고 이를 통해 공여국 조화(harmonization)와 일치(alignment)를 위한 노력을 아끼지 않았다.

3) Memorandum of Understanding between the Government of the Slovak Republic and the Government of Canada: Concerning Official Development Assistance Program for Central Europe(ODACE)(2002)

ODACE 프로그램은 크게 두 가지 주요한 요소를 가지고 있었다. 첫 번째 단계에서 CIDA는 국내 제도적 개발 계획 및 국가전략수립을 포함하여 제도적·정책적 계획 지원에 있어 전문화된 연수 세션, 캐나다로의 연수, CIDA에서의 인턴십, 멘토링, 인식제고 활동과 같은 광범위한 역량 개발을 지원하였다. 두 번째 단계에서는 CIDA와 신흥공여국이 협력하여 제3국가에 자금 지원 프로그램을 제공하는 Trilateral Programme(삼각 프로그램)을 통해 모니터링, 평가와 함께 슬로바키아의 새로운 역량을 활용할 수 있을 뿐만 아니라 실천에 의한 학습(Learning by doing)을 실시하고 이로써 완전한 공여국으로 거듭날 수 있도록 했다.

CIDA는 ODACE에 대해 공식적인 평가를 진행한 적은 없지만 대부분의 수혜국들에서 프로그램이 전체적으로 생산적이고 성공적이었으며 신흥공여국들과 좋은 관계를 구축하는데 가치가 있었다고 평가한다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015). 또한 이는 제도적 구조를 구축하고 직원들에게 초기 교육을 제공하는데 결정적이었으며 Trilateral Programme은 보다 투명하고 개방된 프로젝트 메커니즘을 구축하는데 유의미했다. 그러나 수혜국들 중에서는 CIDA가 제공한 권고나 지식을 실제 반영하는 것에 대해 꺼리는 국가들도 존재했는데, 이 때문에 결과가 CIDA의 기대에 못 미치거나 기대한 성장의 속도보다 지연되어 성과를 보이기도 하였다.

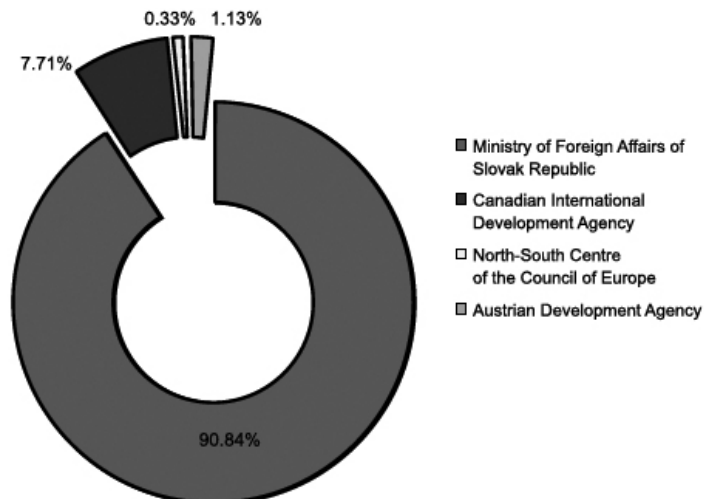
하지만 슬로바키아의 경우, 브라티슬라바(슬로바키아의 수도 Bratislava)가 장기 ODACE 컨설턴트들이 각 국가들과 Trilateral Programme을 위한 협조옹자를 논의하고 ODACE 프로그램을 조정하는 중심적인 장소로 지정되면서, CIDA와 비교적 긴밀한 관계를 유지했고 보다 많은 프로그램을 실시할 수 있었던 것으로 보인다. 특히 슬로바키아는 CIDA로 부터 4년간 자원을 받으며 수혜 국가들 중 제일 오랜 기간 동안, 가장 많은 Trilateral Programme을 실행하였다(Szent-Iványi & Tetenyi, 2012). 이러한 역량 개발과 지식 공유는 슬로바키아가 초기 신흥공여국으로서의 입지를 다지고 실제로 개발정책을 이행하기 위한 토대를 만드는 데 주요한 계기가 되었다. 슬로바키아는 CIDA의 슬로바키아 원조 정책과 이행에 기여한 공로를 치하하여 2013년 슬로바키아 원조 10주년을 기념하기 위한 행사에서 CIDA 직원들에게 상(rewards)을 전달하기도 하였다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

UNDP의 신흥공여국 이니셔티브(Emerging Donors Initiative)

UNDP는 1997년 슬로바키아 브라티슬라바(Bratislava)에 UNDP의 유럽·CIS 지역센터를 설립하여 2003년부터 ‘신흥공여국 이니셔티브(Emerging Donors Initiative, 이하 EDI)’에 본격적으로 착수하였다. EDI는 두 가지 주요한 구성요소를 가지고 있는데, 첫 번째는 중동부 유럽 국가들의 개발협력을 위한 정책조언, 직원 교육, 대중인지도제고 등 국가 역량 개발을 지원하는 것이고, 두 번째는 투명성, 책무성, 프로그램의 건전성 측면에 있어 국가기준에 부합하는 개발협력이전 메커니즘(development cooperation transfer mechanism) 구축을 지원(UNDP, 2012)하는 것이었다.

UNDP는 EDI의 일환으로 초기 4개 국가들(체코, 헝가리, 슬로바키아, 후기 로마니아)과 신탁기금(Trust Fund)의 설립에 합의하였는데, 슬로바키아의 경우에는 Slovak-UNDP Trust Fund를 설립하였다. CIDA에 비해 UNDP는 적은 예산을 가지고 있었으며, 주로 국가 정부로부터 받는 협조용자에 상당 부분을 의지하였다(〈그림 1〉 참고). 슬로바키아의 경우에는 2003년부터 2008년까지 6년간 약 14만 달러가 Trust Fund로 조성되었으며, 슬로바키아 외무유럽부가 90% 이상에 참여하고 그 밖에 슬로바키아의 경우에는 Slovak-UNDP Trust

〈그림 1〉 Slovak-UNDP Trust Fund의 지원금 비율



출처: Slovak-UNDP Trust Fund(2008)

Fund를 설립하였다. CIDA, North-South Centre of the Council of Europe, 오스트리아 개발기관(Austrian Development Agency, 이하 ADA)에서 부담하였다(UNDP, 2012).

Slovak-UNDP Trust Fund는 슬로바키아 외무유럽부와 브라티슬라바(Bratislava)에 있는 UNDP 지역 센터 간의 양해각서 하에 운영되었으며, 본질적으로는 다자기구를 통해 전달되는 양자지원의 형태를 띠었다. 슬로바키아에서는 2003년부터 기금이 운영되었으며, 2008년까지 슬로바키아의 양자 ODA 2/3가 동 기금을 통해 남남협력 혹은 삼각협력의 형태로 아시아, 아프리카 등에 위치한 약 12개의 수원국들에게 제공되었다. 슬로바키아는 Trust Fund를 운용하고 UNDP와 긴밀하게 상호작용하는 과정에서 실질적인 역량을 제고하고 다양한 경험을 축적하여 크게 성장하는 계기가 되었다.

Slovak-UNDP Trust Fund는 크게 세 가지, 슬로바키아의 개발협력을 위한 국가 역량을 강화하고, 수원국 간의 개발협력을 도모하며, 결과적으로 슬로바키아의 개발 원조를 효과적으로 이행할 수 있도록 돕는데 그 목표가 있었다. UNDP는 브라티슬라바(Bratislava)에 위치한 지역 사무소 내 행정계약팀(The Administrative and Contracting Unit, ACU)- UNDP와 슬로바키아 외무유럽부의 합작투자팀-을 설치하여, Trust Fund를 운용하고 관련된 행정 및 개발 프로젝트와 프로젝트 사이클 관리에 대한 총 책임을 지게 했다. 더불어 이러한 활동을 수행하기 위한 역량을 지원하기 위해 프로젝트 실행 및 관리를 위한 교육과 고문을 제공하였고, 커뮤니케이션, 홍보 등을 관리할 수 있는 국제 개발 프로젝트 전문가들을 고용하였으며, 국내 NGO, 시민사회, 학계 등 다양한 개발행위자들의 네트워크를 도모하고 지원하였다(Slovak-UNDP Trust Fund, 2008).

UNDP가 EDI를 수행한 많은 국가들 중에서도 특히 슬로바키아의 역량을 강화하는데 가장 큰 영향을 끼쳤다는 평가를 받는데, 이는 UNDP의 지역 사무소가 슬로바키아 브라티슬라바(Bratislava)에 위치하여 UNDP와 슬로바키아 정부당국 간 빈번한 상호 작용이 있었던 것과 관련이 있다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015). 이는 특히 국제개발협력을 담당하는 슬로바키아 외무유럽부 직원들의 역량을 강화하는데 주요한 역할을 했는데, Slovak-UNDP Trust Fund의 행정계약팀(The Administrative and Contracting Unit, ACU)을 기반으로 SlovakAid가 설립된 것 또한 UNDP의 주요한 역할을 방증하는 것으로 볼 수 있다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

이렇듯, CIDA와 UNDP는 슬로바키아가 개발협력을 수행하는데 있어 부족한 기술적·전문적인 부분들을 채워나가는 데 결정적인 역할을 하였다⁴⁾.

UNDP의 서부 발칸국가 및 CIS 공공 재정 역량 강화 프로그램 (Strengthening Public Finance Capacities in the Western Balkan and CIS Programme)

슬로바키아의 재무부(Ministry of Finance, MF SR)는 2005년부터 공공재정과 보고 부문의 개혁을 단행하는 프로젝트인 ‘국가의 단일 재정 및 보고시스템 도입(Introduction of the uniform of state accounting and reporting)’에 착수했다. 기존의 슬로바키아 공공재정시스템은 수정현금주의(modified cash basis)⁵⁾ 시스템으로, 동 시스템 하에서는 정부 재정 부문마다 서로 다른 재무 방법론을 사용했으며, 미수수익(accrued revenues), 미지급비용(accrued expenses), 우발채무(contingent liabilities) 등에 대한 데이터가 없거나 제한적이었다. 또한 대중들은 재무제표(financial statement)에 대한 이해가 부족했으며, 공공부문 회계사들을 위한 교육훈련 또한 없었다.

이러한 문제점을 해결하고 보고되는 통계 및 자료의 질 및 신뢰성을 높이하고자, 재무부는 2005년 개혁 프로젝트를 단행하고, 수정현금주의로부터 탈피하여 발생주의(accrual basis)⁶⁾ 시스템으로 전환하였다. 이에 따라 2005-2006년에 새로운 재무 및 보고 시스템을 위한 법안과 기준이 마련되었고, 정보 시스템을 개발하여 데이터 수집 및 공공 행정으로의 통합 과정을 도모하였으며, 공공 회계사들의 동기부여와 교육을 통해 이러한 개혁과 변화를 수용할 수

4) 하지만 이들의 역할 또한 슬로바키아를 비롯한 중동부 유럽 국가들의 개발에 대한 정치적인 의지를 고취시키고 정책을 한 발 더 나아가게 하는데 있어 이들의 역할은 제한적이었다는 의견도 존재한다 (Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

- 5) • 현금주의(Cash basis): 현금의 유입, 유출에 기초하여 수익과 비용을 인식하고 현금이 수반되지 않는 거래는 회계처리 대상에서 제외하며 자산과 부채 및 자본은 인식하지 않는 거래인식 방법(장권 & 이상운, 2002).
• 수정현금주의(Modified cash basis): 현금주의에 의한 회계처리 대상에 단기적 재무자원의 변동에 따른 수익 및 비용의 인식을 원칙으로 함. 단기적 재무자원의 변동에 대한 파악이 가능하다는 장점이 있는 반면 장기적 재무자원의 변동 파악이 어렵다는 한계를 지니고 있음(장권 & 이상운, 2002).
- 6) 발생주의(Accrual basis): 경제적 자원의 변동에 따라서 수익 및 비용을 인식하는 것을 원칙으로 하며, 수익은 경제적 자원의 획득과정이 완료된 시점에서 인식하고 비용은 수익을 발생시키기 위하여 필요한 경제적 자원을 소비한 시점에서 인식함. 발생주의 하에서는 자산과 부채를 효율적으로 관리할 수 있고 기간별 성과의 비교가 가능하며, 산출물에 대한 완전하고 정확한 원가산정을 통하여 부문별 성과측정이 가능함(장권 & 이상운, 2002).

있도록 도왔다. 마련된 법안과 기준은 모든 정부부처의 협의를 통해 2008년 1월 1일부터 효력을 갖게 되었고, 변경된 시스템이 모든 정부부처에서 실시되었다. 슬로바키아의 공공재정 부문 개혁은 국가의 단일한 공공재정시스템을 바탕으로 효율적인 업무 처리와 재정 투명성, 예측성 제고에 크게 기여하였다.

이러한 공공재정시스템 개혁의 성공요인으로 UNDP는 첫째, 정치적 고위급으로부터의 지원, 둘째, 프로젝트 팀의 높은 전문성, 셋째, 재무 기준의 채택과 발전, 넷째, 개혁의 이유에 대한 효과적인 커뮤니케이션, 다섯째, 공공부문 회계사들을 위한 고급 교육 프로그램 제공, 마지막으로 발생주의 시스템의 채택이 전반적인 공공재정 개혁 과정의 일부분이라는 것에 대한 인식으로 보았다(UNDP, 2011).

UNDP는 슬로바키아 공공재정부문의 성공적인 개혁을 슬로바키아가 가진 비교우위로 보고, 개발협력에도 이를 통합시키기 위한 프로그램인 'UNDP의 서부 발칸국가 및 CIS 공공 재정 역량 강화 프로그램'을 마련하여 3년 간(2009-2012) 진행하였다. 공공재정분야는 특히 체제 전환 국가들의 민주적인 거버넌스를 구축하는데 있어 중요도가 높은 부문으로서, 슬로바키아의 경험을 서부 발칸국가 및 CIS 국가들에게 공유하고 전수하는 개발협력 프로그램은 가치가 높다고 볼 수 있다. 브라티슬라바(Bratislava)에 위치한 UNDP 사무소를 통해 동 프로그램이 진행되었으며, 이는 슬로바키아가 자국의 비교우위를 개발협력 프로그램으로 승화시킬 수 있는 계기가 되었을 뿐만 아니라, 체제 전환 과정을 거치는 이웃국가들과 협력하는 측면에 있어 슬로바키아의 역량 강화에 기여하였다.

2.3 OECD DAC의 영향

OECD는 종종 '부국들의 클럽(Club of the rich countries)'으로 불리며, 공동의 관심과 가치를 공유하고 민주주의 및 시장경제와 같은 개발의 주요한 주제들에 영향을 끼치는 공동체로서 인식된다(Kragelund, 2008). 이러한 측면에서 한 국가가 OECD에 가입한다는 것은 동 국가가 경제·정치·사회적으로 선진국의 자격을 갖췄음을 국제적으로 공인받았으며, 특히 중동부 유럽 국가들의 경우, 체제 전환을 성공적으로 수행하였다는 것을 뜻한다. 따라서 많은 체제 전환 국가들은 독립 직후인 1990년도에 OECD 가입을 마쳤으며, 슬로바키아는 주변 국가들보다는 조금 늦은 2000년에 OECD 가입에 성공했다.

OECD에 가입하는 것이 자동적으로 OECD DAC에 가입하는 의미는 아니었지만 슬로바키아의 OECD 가입은 지속적으로 OECD DAC의 영향력이 미칠 수 있는 계기를 만들어 주었고, 따라서 OECD DAC을 통해 국제사회가 다루는 이슈들에 있어 지속적인 사회적 학습이 이루어졌다. 시간이 지남에 따라, Non-DAC 국가들이 활발한 개발원조 활동을 시작하면서 OECD DAC은 전통공여국을 넘어선 외연확대 필요성에 대해 느끼기 시작했다. 그 결과 ‘OECD DAC 글로벌 관계전략(The OECD DAC Global Relations Strategy: GRS)’을 도입하고 2010년 한국, 아이슬란드 등의 국가들을 가입시킴으로써 활동범위를 넓혀 나갔다. 이러한 취지에서 체코를 시작으로 슬로바키아, 폴란드, 슬로베니아 등 중동부 유럽 국가들의 가입에 대한 논의가 시작되어 2011년부터 국가별 Special Review가 이루어졌으며, 가입을 위한 조건부가 부과되기는 하였지만 조건을 충족하지 못하는 경우에도 일부 국가들은 가입이 허용되었다.

OECD DAC의 영향력 행사는 기본적으로 조건부(conditionality)와 사회적 학습(Social learning)을 통해 이루어졌다. 먼저 조건부의 경우, OECD DAC은 위원회에 가입을 원하는 국가들에게 몇 가지 조건을 부과하였는데, OECD DAC의 홈페이지에 따르면 세 가지 조건-1) 개발협력 프로그램을 수행할 수 있는 역량 보장을 위한 적절한 전략, 정책 및 제도적 프레임워크의 여부, 2) 노력을 검증할 수 있는 합의된 수단(accepted measure of effort)⁷⁾, 3) 모니터링 및 평가 시스템의 여부-를 언급하고 있다. 하지만 OECD DAC의 명확한 양적 기준과 달리 질적 기준은 모호한 부분이 많았으며, 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 경우 각각의 사례에 따라 이루어지거나 가입 조건을 충족하지 못해도 가입이 가능토록 하여 가입 기준에 대한 명확성이나 신뢰성을 저해했다. 대부분의 중동부 정부부처들이 OECD DAC 가입 조건에 질적인 측면을 고려하는 부분이 있었는지도 잘 인식하지 못하는 부분에서 이를 다시 한 번 확인할 수 있다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015). 두 번째로, 사회적 학습과 관련해서 OECD DAC은 5년 마다 각 국가별로 실시되는 동료검토(peer review)를 통해 회원국들이 지속적으로 사회적 학습을 실행하고 개발협력 관련 국제적 약속을 이행할 수 있도록 압력을 행사할 수 있었다.

7) 노력을 검증할 수 있는 합의된 수단(accepted measure of effort)는 OECD DAC 가입을 원하는 국가의 ODA가 GNI 대비 0.2%에 도달하거나 적어도 1억 달러를 넘어야 한다는 것을 뜻함 (Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

슬로바키아의 경우, 2000년 OECD에 가입하고, 2011년 Special Review를 거쳐, 2013년에 OECD DAC 가입을 마침으로써 공여국 대열에 섰다. 슬로바키아의 OECD DAC 가입은 국제적 위상의 제고라는 측면에서도 의미가 있었지만 무엇보다 신흥공여국(emerging donor)에서 졸업하여 완전한 공여국이 되었다는 것에 대한 국제사회의 인정이라는 의미도 담고 있었다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015). 더불어, 슬로바키아를 비롯한 중동부 유럽 국가들이 OECD DAC에 가입하여 상호작용하는 것은 다른 non-DAC 공여국과 구분되는 것으로 보았고, OECD DAC의 배분 기준 등이 그들 국가의 우선순위와도 부합하는 것으로 보았기 때문이라는 시각 또한 있다(Kragelund, 2008; Dreher et al., 2013).

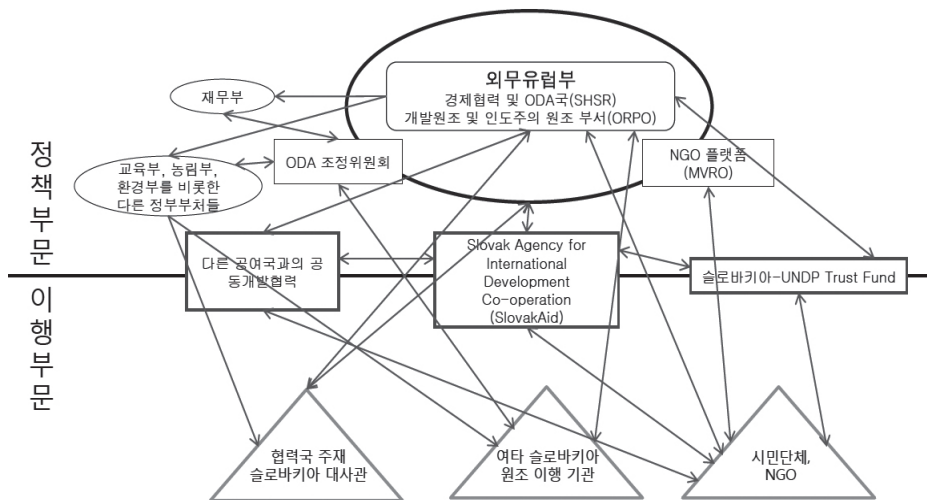
슬로바키아의 외무유럽부는 2011년 실시된 Special Review의 1년 후인 2012년에 브라티슬라바(Bratislava)에서 고위급 회의를 개최하여 검토와 권고에 대한 후속조치를 보고하는 자리를 마련하기도 하였다. 이 자리를 통해 슬로바키아는 2011년 검토 이후로 홍보전략 및 2012-2016 글로벌 교육 전략을 채택하였으며, ODA의 보고와 기록을 위한 웹기반 시스템을 개발하였고, 프로그램 원조의 분야별 중점을 자국의 비교우위에 따라 좁혔을 뿐만 아니라, 조정 위원회를 대표하는 기관들의 수를 줄이고 자원봉사 프로그램 또한 도입하였다(OECD DAC, 2011).

이처럼, OECD DAC의 경우, 가입조건 자체의 구속력이 강하지 않았기 때문에 가입 당시 강력한 영향을 끼치지는 않았지만 동료평가를 통해 사회적 학습과 압력이 행해질 수 있도록 하였고, ODA 통계를 통해 다른 회원국들과의 비교가 가능할 수 있도록 함으로써 간접적인 영향력을 행사하여 슬로바키아가 자국만의 비교우위를 통해 공여국으로서 더 적극적인 활동을 할 수 있도록 하였다.

III. 슬로바키아 ODA의 집행 체계

1. 수행조직 및 운영

〈그림 2〉 슬로바키아 ODA 정책, 집행 구조



출처: OECD DAC(2011); 김신규(2013) 토대로 저자 재구성

1.1 외무유럽부

2007년에 제정된 슬로바키아의 공적개발원조법은 외무유럽부가 개발협력을 주도하고 다른 정부부처들의 개발협력활동을 조정(coordination)하는데 책임이 있음을 밝히고 있다. 더불어, 브라티슬라바(Bratislava)에서 개발협력에 종사하고 있는 유관 정부부처와 직원들의 역량을 강화하는 것 또한 외무유럽부의 소관이다. 개발협력에 종사하는 외무유럽부 직원들은 외교관들이며 이들은 2-3년마다 개발협력과 무관한 자리로 순환보직을 하게 되어 있는데, OECD DAC은 이러한 잦은 직원 교대가 외무유럽부로 하여금 개발 분야 전문가를 축적해나가기 어려울 것이라 판단하였다. 슬로바키아 NGOs도 이러한 순환보직 체제가 주요 파트너들과의 협력에도 지장을 주며, 정책과 가이드라인을 일관성 있게 적용하는데 방해가 될 것이라

고 지적한 바 있다(OECD DAC, 2011).

외무유럽부 내에서는 경제협력 및 ODA국(Economic Co-operation and ODA Directorate, 이하 SHSR)의 개발원조 및 인도적 지원 부서(슬로바키아 약어 ORPO)가 공적 개발원조 정책과 전략을 수립하고 관련 정부부처들을 조정하는 역할을 담당하고 있다. 외무유럽부는 또한 슬로바키아 ODA 조정위원회(Coordination Committee for Slovak Official Development Assistance)를 통해 외무유럽부 고위급 대표가 의장을 맡고 개발협력에 관여하는 총 15개의 부처와 주 당국을 1년에 2번 소집하여 이들의 활동을 조정하는 역할을 한다. 그 밖에도 외무유럽부는 슬로바키아 NGO 플랫폼과 2010년 5월 양해각서를 체결하여 여러 슬로바키아 개발 관련 NGO들과 정책협의 및 전략을 논의하는 체계를 가지고 있다(<그림 2> 참고).

OECD DAC는 Special Review를 통해 슬로바키아 외무유럽부 본부 및 현지 직원을 <표 2>와 같이 밝히고 있으나, 슬로바키아 정부는 실제 개발협력에 종사하는 총 인력 수에 대해서는 명확히 밝히고 있지 않다(<표 2> 참고).

<표 2> 외무유럽부 본부 및 현지 직원의 수 (2010년 기준)

	직원의 수
개발협력에 종사하는 외무유럽부 직원 수 (브라티슬라바(Bratislava))	6
슬로바키아 국제개발협력단(Slovak Agency for International Development Co-operation(SAIDC)) (브라티슬라바(Bratislava))	11.5 (정직원) 3 (계약직원)
유관정부부처 및 당국 (브라티슬라바(Bratislava))	15
현지사무소-임명된 슬로바키아 직원	3
현지사무소-현지에서 고용된 직원	1
합계	39.5

출처: OECD DAC(2011)

하지만 슬로바키아 ODA 예산 분배 결정권을 재무부가 가지고 있고 약 15개 유관 정부부처, 그 중에서도 5개의 부처⁸⁾가 ODA 예산의 대부분을 각자 집행하는 상황에서 외무유럽부의 조정 권한은 매우 약할 수밖에 없는 실정이다. 또한 재무부는 각 부처의 ODA 예산 활용에 대한 구체적인 부분에 관여하거나 모니터링하지 않고 있는데, 이는 각 부처들로 하여금 부처의 우선순위와 의무에 따라 ODA를 재량껏 집행하거나 집행하지 않아도 되는 상황을 초래하고 있어 슬로바키아 외무유럽부의 조정역할에 장애물이 되고 있으며, 슬로바키아 ODA의 중복성 문제와도 직결되고 있다. 이러한 상황은 결과적으로 슬로바키아 ODA의 효과성을 제한하며 슬로바키아 ODA의 지속적인 규모 확대 또한 불투명한 상황을 초래하고 있다. 이와 관련해, OECD DAC은 슬로바키아의 ODA 예산 분배와 실제 활용에 대해 외무유럽부와 재무부가 긴밀히 협업할 필요가 있다고 주장한다(OECD DAC, 2011).

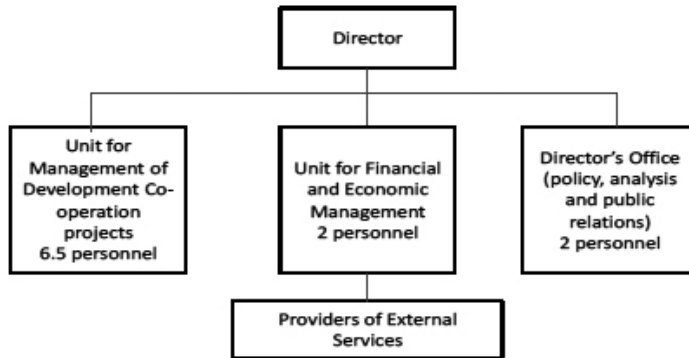
더불어, 현재 슬로바키아 외무유럽부는 무역 및 산업분야와 함께 구조조정을 겪고 있는데, 이는 추가될 직원들이 개발협력을 담당할 수 있는 가능성을 가지기도 하지만 동시에 개발협력의 목적이 위협받을 수 있는 가능성 또한 가지고 있다. 따라서 OECD DAC은 슬로바키아 외무유럽부가 이러한 구조조정 하에서도 개발협력이 자국의 무역과 산업을 도모하기 위한 수단이 아니라 개도국의 경제사회개발을 위해 활용할 수 있도록 해야 한다고 권고하고 있다(OECD DAC, 2011).

1.2 SlovakAid

SlovakAid(SAIDC 혹은 SARMS)는 2007년 슬로바키아 공적원조개발법에 의해 자국의 양자협력 이행기관(bilateral cooperation implementing agency)으로서 2007년에 설립되었다. SlovakAid의 핵심직원들은 슬로바키아 외무유럽부-UNDP의 Trust Fund를 담당한 사무소 내 행정계약팀(ACU)으로부터 발달된 것으로, 동 기관의 설립은 슬로바키아가 수원국에서 공여국으로 전환하는데 큰 역할을 했을 뿐만 아니라, 중동부 유럽 국가들 중에서 제일 처음으로 개발협력기관을 설립했다는 점에서 큰 의미를 가진다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

8) 외무유럽부, 재무부(ODA 예산 분배 결정), 교육부(슬로바키아 양자ODA의 대부분을 차지하는 장학금 관리), 국방부, 농림부가 슬로바키아 ODA의 대부분(lion share)을 차지하고 있음(OECD DAC, 2011).

〈그림 3〉 SlovakAid의 기관 조직도⁹⁾



* 2015년 기준 업데이트: 경제학자 1명, 회계사 1명, CETIR 담당자 2명이 추가됨.

(업데이트 출처: SlovakAid 웹사이트 (<http://www.slovakaid.sk/en/our-staff>))

출처: OECD DAC(2011)

기관 설립의 가장 근본적인 이유는 외무유럽부가 정책과 전략을 세우고, 이를 전문적으로 이행하는 기관을 설립하여 노동 분업과 개발협력의 전문화를 이루기 위함이다. SlovakAid의 역할은 주로 개발협력 프로그램을 관리하고, 통합·개혁 경험이전 센터(Centre for Experience Transfer from Integration and Reforms, 이하 CETIR)를 통해 자국의 체제 전환 경험을 전수하는 프로젝트를 실시하며, 인도적 지원, ODA 역량 강화, 대중인식제고, 개발교육 실시, EU 개발 프로젝트 지원 등이다. 그 중에서도 2011년 여름 슬로바키아 외무유럽부에 의해 SlovakAid 내에 설립된 CETIR는 체제 전환 과정에서 EU와 NATO로의 통합과 전환 과정 및 개혁의 이행에 있어 지식·경험을 공유하는 것을 목표로 한다. 주로 서부 발칸 국가들, 동유럽 파트너십 국가 및 EU 남유럽인접국이 대상이며, 대부분은 슬로바키아의 전문 인력을 해당국가로 파견하는 형태로 집행된다.

SlovakAid는 현재 여러 이해관계자들로부터 개발협력 관련 활동이 개선되고 있고, USAID의 프로젝트 사이클 관리 훈련을 포함한 다양한 역량개발 기회를 활용하여 인적자원 개발에 있어서도 적극적으로 대처하고 있다는 평가를 받고 있다. 하지만 현재 SlovakAid

9) SlovakAid의 인력에 대해 OECD DAC의 Special Review(2011)와 SlovakAid의 웹사이트에서는 〈그림 3〉과 같이 나타내고 있으나, 실제 업무를 진행하는 총 직원 수에 대해서는 명확히 밝히고 있지 않다.

는 행정적인 기관으로서 운영되고 있으며, 직원 중에 개발협력 전문가가 부족한 상태이다. 슬로바키아의 공적개발원조법이 SlovakAid를 ODA의 '집행'만을 담당하는 것으로 설정하는 것과는 달리 외무유럽부의 개발협력 역량과 전문성 부족으로 인해, 전략 및 정책의 수립 시, SlovakAid를 개입시킬 우려 또한 있다(OECD DAC, 2011). 또한, 모든 슬로바키아의 ODA가 SlovakAid를 통해 이루어짐에도 불구하고, 예산과 부처별 집행에 대한 권한이 없어 SlovakAid의 설립은 원조 예산의 중앙집권화와 분절화의 감소로 이어지지 못한 상황이다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

1.3 개발 NGOs

대부분의 중동부 유럽 국가들의 개발 NGOs는 국가들의 개발정책 수립시기 및 EU 가입 시기 즈음에 활동을 시작했다(Lightfoot & Szent-Iványi 2015). 이러한 NGO들은 정부에 효과적으로 대응하고 참여하기 위해 개발 NGOs의 플랫폼들을 형성하였는데, 슬로바키아의 경우에는 2003년에 슬로바키아 비정부 개발 기구 플랫폼(Slovak Non-Governmental Development Organizations Platform 혹은 슬로바키아 약어 MVRO, 이하 MVRO)가 설립되었다.

슬로바키아의 NGOs는 다른 국가들에 비해 비교적 외무유럽부, 유관정부부처들 및 SlovakAid와 긴밀한 관계를 유지하고 있으며, 수동적이며 온화한 편으로 평가된다(OECD DAC, 2011; Lightfoot & Szent-Iványi, 2015). 이에 대해 Lightfoot(2015)은 슬로바키아 NGOs가 슬로바키아의 개발협력 관련 제도적 구성에 대해 어느 정도 만족하는 것처럼 보인다고 평가하였다(Lightfoot, 2015). 대략 30개의 NGOs는 MVRO를 이루어 조직적으로 협의하고 있으며, 슬로바키아 외무유럽부는 2010년에 MVRO는 공적 파트너로서 지위를 향상시키고, 이에 합당한 공적 전략이나 정책 문서에 대해 협의할 권리를 부여하여, 개발협력 시스템 내 상호 공식적인 파트너 관계로 지위를 격상하였다. 이러한 연장선상에서 슬로바키아 NGOs는 2007년 공적개발원조법에 의해 계약을 통해 슬로바키아 양자 ODA를 집행할 수 있는 권한을 받아 개발협력의 주체로서 인정받았다. 슬로바키아 NGOs는 슬로바키아 내 개발에 대한 인식 제고를 중심으로 활동하며, 외무유럽부의 지원을 대부분 인식 제고 캠페인에 활용하고 있다. OECD DAC은 이와 관련해, 슬로바키아 NGOs가 정부기관처럼 제도적·구조적으로 체계적이지 않기 때문에 이와 관련해 ODA 집행의 효율성, 조달과 책무성의 이

슈들이 다루어질 필요가 있다고 밝히고 있다(OECD DAC, 2011).

MVRO는 외무유럽부와 공식적인 파트너로서 연간 지원을 받는다. 하지만 예산지원은 제도적으로 정해져있는 것이 아니라 매년 신청하여 받는 것으로, 형태는 각각의 연도마다 달라질 수 있다. 따라서 MVRO는 이러한 지원이 안정적이지 않기 때문에 장기적인 계획과 안정성을 해한다고 평가한다. 하지만 그럼에도 불구하고, 정부로부터 이러한 지원을 받는 플랫폼은 주변 국가들의 NGO Platform 중 유일하다는 점에서 의미가 있다.

하지만 사실상 슬로바키아 정부와 MVRO 간의 친밀한 관계 및 정부로부터의 예산지원은 본래 NGO가 수행해야하는 정책 감시(watchdog)의 역할을 수행하는데 방해가 되고 있다는 평을 받기도 한다. MVRO는 <표 3>과 같은 사항들을 정부에 권고 및 요구하는데, 이러한 내용은 주변 국가, 가령 체코의 NGO Platform들과는 달리 비교적 강경하지 않은 편이며, 특히 정부의 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)이나 민간부문의 개발협력 참여를 권고하는 것은 비교적 독특한 특징으로 보여진다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

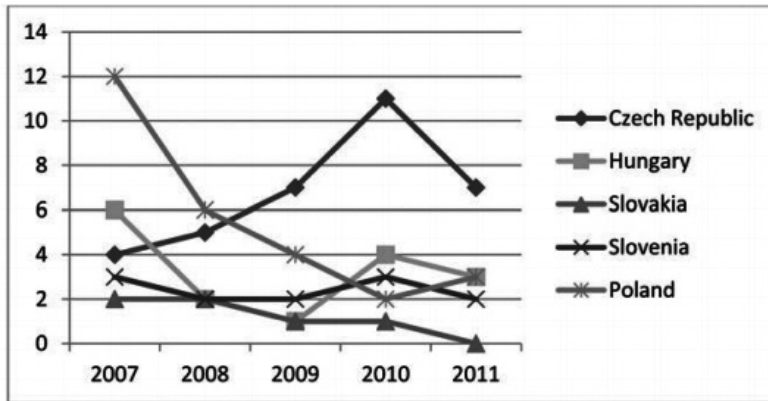
〈표 3〉 주요 NGDO의 대정부 권고사항 (2012-2013)

플랫폼	주요 권고 및 개혁 요구 사항
MVRO (슬로바키아 NGO 플랫폼)	• 원조 규모 확장 및 원조 질 향상 • IATI 가입 • 국가 글로벌 교육 전략의 효과적 이행 • Visegrád 국가들과 공동 프로젝트의 실현 및 EU 공동 프로그램 참여 • 개발 아젠다 관련 정책 일관성에 참여 • 개발협력에 민간부문의 참여 방법 고려 • 국가전략보고서 마련

출처: Lightfoot & Szent-Iványi(2015)

MVRO는 또한 EU 자금지원에 있어 EU와 오랜 관계를 유지하고 있는 여타 유럽 NGO들에 비해 약한 위치(weak position)을 차지하고 있는데(<그림 4> 참고), 이러한 상황은 MVRO로 하여금 정부 지원으로부터 자유로울 수 없게 하여, 정부에 압력을 가할만한 객관성 유지를 어렵게 할 수 있는 가능성을 내포하고 있다.

〈그림 4〉 EU로부터 지원받는 중동부 유럽 NGO 플랫폼의 수



출처: EC Grant Beneficiaries Database & Zazvorkova(2011); Lightfoot & Szent-Iványi(2015)

슬로바키아 NGOs는 EU의 자금지원을 받고 지원받은 프로젝트를 성공적으로 완수하기 위한 역량 제고를 위하여 외무유럽부의 지원이 필수적이라고 말한다. 하지만 이에 대해, OECD DAC은 Special Review를 통해 장기적으로 슬로바키아 NGOs는 스스로 네트워크를 강화할 필요가 있고, 주도적으로 틈새시장을 찾을 필요가 있으며, 그들의 시장 지배력을 확장하기 위해 슬로바키아 컨소시엄에 참여할 필요가 있다고 권고하고 있다.

1.4 민간부문

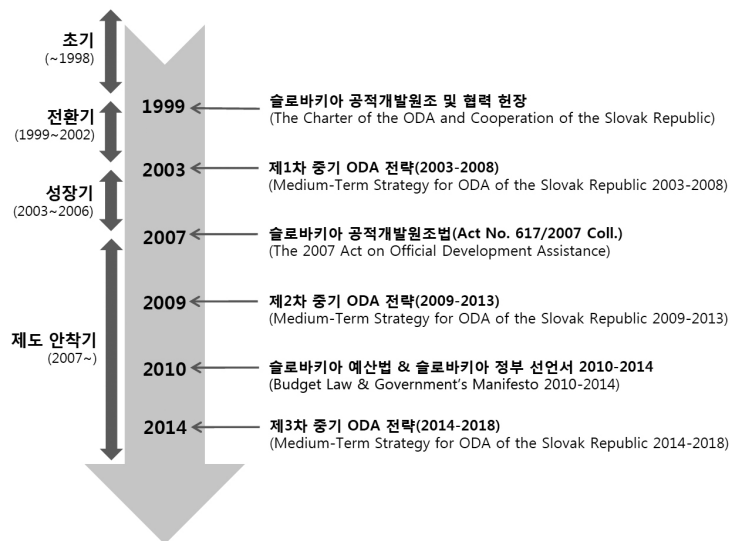
슬로바키아 개발협력에서는 민간부문의 역할이 점점 더 강조되고 있다. OECD DAC의 Special Review에 따르면, 외무유럽부와 재무부는 개발협력 기금의 활용에 있어 상업적 목표와 개발 목표를 종종 혼합하기도 한다. OECD DAC은 개발협력의 수행에 있어 민간부문의 법적인 역할을 인정하지만 슬로바키아 무역과 투자 증진 활동과 ODA 예산을 활용하는 개발협력 프로젝트 간에는 분명한 차이가 있어야 한다고 권고한다. 따라서 민관협력, 무역역량강화 활동, 투자 보증, 위험보험 등에 있어 개발협력에 민간부문을 참여시키는 다양한 옵션들을 생각해 볼 필요가 있다고도 조언한다. 슬로바키아의 경우, 오히려 비교적 새롭고 작은 규모의 슬로바키아 민간부문이 EU나 국제금융기관의 규칙 하에서 조달을 위해 효과적으로 경쟁하는 것이 상당히 힘든 것으로 보여지고 있다. 따라서 NGOs는 슬로바키아 민간부문이 그들의 네

트위크를 형성하고 틈새시장을 찾고, 시장 경쟁력을 확장하도록 지원해야 하며, 슬로바키아 ODA가 자국의 상업적 이익이 아닌 개도국의 개발과 역량강화를 위해 이루어질 수 있도록 도모해야 한다.

2. 법적 · 제도적 프레임워크

Zolcerova(2006)에 따르면, 슬로바키아가 1993년에 독립한 이후, 개발원조활동의 성격은 크게 세 시기, ① 초기(~1998), ② 전환기(1999~2002), ③ 성장기(2003~)로 나누고 있다. 하지만 동 연구가 2006년에 진행되었고, 2007년을 기점으로 슬로바키아 공적개발원조법 제정 및 SlovakAid가 설립되면서 슬로바키아의 원조가 제도 안착기에 들어섰다는 점을 감안할 때, 슬로바키아 개발협력 활동은 크게 ① 초기(~1998), ② 전환기(1999~2002), ③ 성장기(2003~2006), ④ 제도 안착기(2007~)로 나누어 볼 수 있다(<그림 5> 참고). 슬로바키아 ODA의 전략 등 기본문서들은 전환기와 성장기에 채택되기 시작하여 제도 안착기에 들어 비로소 구체적인 법 · 제도적 기반이 구축되었다.

〈그림 5〉 슬로바키아 ODA 법적 · 제도적 프레임워크 구축 단계



출처: Zolcerova(2006)를 바탕으로 저자 작성

1998년도까지의 기간에 해당하는 초기에 슬로바키아의 원조 형태는 기본적으로 장학금 지원, 다자지원 및 인도적 지원 등에 지나지 않았으며, 2003년 정부령을 통해 공식적인 중기 전략이 수립되기 전까지는 ODA 담당 부서 혹은 담당 기구 없이 정부부처별로 파편화되어 집행되었다. 따라서, 초기에는 슬로바키아 ODA는 뚜렷한 목표나 체계가 부족했고 이 때문에 ODA 효과성 및 투명성을 보장할 수 없었다.

하지만 슬로바키아가 2004년 EU 가입을 앞둔 1999-2002에 해당하는 전환기에는 ‘슬로바키아의 공적개발원조 및 협력 헌장(The Charter of the Official Development Assistance and Cooperation of the Slovak Republic)(1999)’, ‘슬로바키아 정부 개발원조 제공 메커니즘(Mechanism for Government Development Assistance Provision)(2001)’과 같은 여러 기본 문서들이 채택되었고, 이를 통해 슬로바키아는 공여국으로 전환하기 위한 토대를 구축하였다.

2003년 이후 성장기에는 의미 있는 법적·제도적 구축이 본격적으로 이루어졌다. 2003년 6월 5일에는 정부령 432호를 통해 1차 ‘2003-2008년 슬로바키아 중기 ODA 전략’이 채택되면서 최초로 슬로바키아의 ODA 목표, 원칙이 설정되었고, 정책적 의사결정과 원조 집행의 메커니즘을 수립할 수 있었다. 이에 따라, 슬로바키아는 공식적으로 개도국의 빈곤완화를 위해 개발원조에 참여할 것을 약속하였고, 이를 위해 외무유럽부가 ODA 정책을 결정, 집행하고 유관부처들 간의 의견 조율과 실행방안을 조정(coordination)하는 역할을 담당하는 것으로 결정하였다(김신규, 2013).

제도 안착기의 시작인 2007년에 슬로바키아의 공적개발원조법(Act No. 617/2007 coll.)이 제정되면서 개발협력을 수행하기 위한 법적인 틀이 마련되었다. 이에 대해 OECD DAC은 Special Review를 통해 OECD DAC 회원국 중 약 1/3만이 개발원조법을 가지고 있는 상황에서 슬로바키아의 법 제정은 큰 의미를 가진다고 평가하고 있다(OECD DAC, 2011). 공적개발원조법은 OECD DAC의 국제적 원칙, EU의 개발정책 및 슬로바키아의 외교정책을 일치(align)시킬 것을 명시하고 있으며, 슬로바키아 ODA의 장기적인 목표, 앞으로의 지위와 더불어 이를 이행하기 위한 개발협력관련 유관 부처들의 기능을 정의하고, ODA의 기본 원칙, 수단, 형태를 포함하는 양자 원조의 장기 프레임워크를 구체화하였다. 동 법에 의거하여 유럽의 무부는 정부기구뿐만 아니라 다양한 NGO에 예산을 편성하여 이들이 수원국으로 ODA를 집

행할 수 있도록 하였다. 2009년에는 2차 중기ODA 전략(2009-2013)을 통해 공적개발원조 법에 명시된 것들을 실제로 이행하기 위한 중점협력국, 중점분야를 구체적으로 명시하고 무엇보다 원조에 대한 모니터링과 평가를 강화시킬 것을 밝혔다.

슬로바키아의 법적 프레임워크는 ODA 분배를 확정하는 예산법(Budget Law)과 슬로바키아 ODA의 투명성과 효과성을 위한 2010-2014 Government's Manifesto(정부 성명서)를 통해 완성되었다. 슬로바키아 정부는 성명서를 통해 중점협력국의 수를 줄이고 개발협력의 관리를 향상시키며, 독립적인 모니터링과 프로젝트 성과 평가의 도입을 목표로 할 것을 밝혔다. 또한, 슬로바키아의 체제 전환 경험을 비교우위로 보고, 그 밖에도 지역 및 분야 비교우위에 초점을 맞출 수 있도록 슬로바키아 개발협력의 개혁을 위한 강력한 의제를 제공하였다.

이러한 법적, 제도적 구축 노력에도 불구하고, OECD DAC의 Special Review(2011)에서는 슬로바키아의 개발협력전략이 실제 슬로바키아 외교정책과는 개별적으로 다루어지고 있다고 지적했으며, Lightfoot & Szent-Iványi(2015) 또한 유사하게 슬로바키아의 국제개발협력은 독립적인 정책 분야(standalone policy area)로 여겨지고 있고, 거시적인 해외 정책 우선순위와 연계되지 않고 있다고 밝혔다. 이처럼, 슬로바키아의 기본외교정책을 다룬 ‘슬로바키아 외교정책 방향(Orientation of the Foreign Policy of the Slovak Republic in 2010)’은 EU 내 동유럽 국가들과의 양자협력을 강화하고 원조는 이러한 협력을 지원하기 위한 주요 도구로서 확인되고 있는 반면, 슬로바키아의 개발협력전략은 EU와 슬로바키아 간의 이해관계; 주변국과의 관계 강화; 글로벌 도전과제 및 안보 등에 대한 분야들을 다루고 있지 않다고 평가되고 있다(OECD DAC, 2011). 더불어, 슬로바키아의 재무부와 외무유럽부는 개발협력을 자선활동이라기 보다는 보다 번영하고 안전한 세계를 위한 ‘투자활동’이라고 이해하지만 정부 정책에는 이러한 시각이 반영되어 있지 않아, 일부 사람들은 슬로바키아의 원조를 ‘유향한 외교 정책 수단(unemployed foreign policy tool)’이라 묘사하기도 한다고 밝혔다(OECD DAC, 2011).

최근 2013년 12월에는 ‘2014-2018년 제3차 슬로바키아 중기 ODA 전략’을 수립하여 지난 20년간의 활동 평가를 반영하고 Post-2015 프레임워크, 제3차 개발재원 총회 및 신기후체제와 같은 주요한 국제개발이슈들을 슬로바키아 ODA의 전략에 전반적으로 반영하도록 했다. 특징적인 점은, 2011년에 수행된 OECD DAC의 Special Review에서 지적받았던 점을 수정

하여 반영하는 모습을 보였다는 것이다. 먼저, EU의 회원국으로서 Agenda for Change¹⁰⁾를 실행하는데 노력하고, 2016년 하반기 유럽연합이사회(EU Council)의 의장으로서 EU의 개발 정책을 수립하고 개발하는데 적극적으로 참여하겠다고 밝혔다. 두 번째로, 주변국과의 관계 강화에 있어서는 2014-2015년 동안 V4의 의장직을 맡음으로써 V4 국가들과의 다양한 개발 협력 형태를 강구할 것이라고 밝혔다. 마지막으로 제3차 중기 ODA 전략은 경제-사회-환경으로 이어지는 지속가능개발의 3차원의 일관성을 지키고 이를 안보와도 연관 지어 다루겠다는 언급을 통해, Special Review에서의 권고를 충실히 이행하려는 모습을 보이고 있다 (SlovakAid, 2013).

3. 공적개발원조의 목표 · 중점협력국 및 원조 형태

3.1 공적개발원조의 목표

슬로바키아는 중기 ODA 전략을 통해 슬로바키아의 ODA 목표를 설정해왔으며, 1차 중기 ODA 전략(2003-2008), 2차 중기 ODA 전략(2009-2013)에 이어 최근에는 3차 중기 ODA 전략(2014-2018)을 통해 슬로바키아 ODA의 목적을 밝혔다(SlovakAid, 2003; 2009; 2013).

1차 중기 ODA 전략(2003-2008)에서는 슬로바키아 ODA의 동기를 세계 발전을 위한 책임 공유, 도덕적 의무, 국제기구가입을 통한 공약, 공여국 공동체에 참여하고 일원이 되고 싶은 자국의 관심으로 정리했다. 또한, 슬로바키아 ODA의 목표를 첫째, 슬로바키아의 체제 전환 경험과 노하우 이전, 둘째, 슬로바키아 전문가들의 국제개발활동 및 메커니즘 참여, 셋째, 슬로바키아의 국제개발 프로젝트 참여, 넷째, 개도국과의 경제협력 확대, 다섯째, 슬로바키아 민족에 대한 지원으로 설정하였다. 이 시기 슬로바키아는 개발협력을 슬로바키아 외교 정책의 기본 도구라고 보았으며, 특히 국제기구 가입으로 인한 공약의 이행과 수원국과의 무역과 투자증진을 통한 경제협력의 도구로 보는 측면이 강했다(SlovakAid, 2003).

10) EU Communication on the Agenda for Change: In 2011 the EU adopted 2 reforms designed to make its development policy both more strategic and more targeted: the 12-points Agenda for Change and new policy and rules for budget support (출처: https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en).

2차 중기 ODA 전략(2009-2013)에서는 좀 더 발전하여 개발협력을 자국의 이익뿐만 아니라 이를 통한 빈곤과 기아감소에도 중점을 두었다. 이에 따라 UN 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs), 몬테레이 컨센서스, 파리선언, EU 원조 계획, 특히 유럽 개발컨센서스(2006)와 유럽 인도주의행동컨센서스(2007) 등을 반영하였다. 또한 2차 중기전략과 연동되는 ‘슬로바키아 외교정책 방향(Orientation of the Foreign Policy of the Slovak Republic in 2010)’에서 슬로바키아 ODA의 핵심 우선순위를 보다 효과적이고 목표중심적인 개발원조 제공을 통한 중점협력국의 안정성, 거버넌스, 지속가능한 개발, 세계 빈곤과 기아 감소로 설정했다. 더불어 2차 중기전략에서는 개발원조에 대한 모니터링과 평가를 강화할 것을 언급하였지만, 슬로바키아 ODA 활동을 계량적으로 평가할 수 있는 지표(indicators)가 없어 실제로 개발 영향(development impact)을 측정하고 관리가 가능했는지의 여부는 확인이 어렵다(SlovakAid, 2009).

최근 3차 중기 ODA 전략(2014-2018)에서는 자국의 개발협력 비전을 “슬로바키아는 빈곤을 감소시키고, 민주주의와 거버넌스의 강화를 통해 협력국의 지속가능개발에 기여하기 위해 개발협력을 제공한다.”라고 밝혔다. 이러한 비전을 이루기 위하여, 슬로바키아는 자국의 비교우위를 독립국가 건설에 있어 체제 전환 경험, 국제기구로의 성공적인 통합, 원조 수원국으로서의 최근 경험으로 보고, 슬로바키아 ODA의 기본 목표를 첫째, 교육과 고용 지원을 통한 협력국의 인적자원 개발, 둘째, 시민사회와 국가기관 간 원활한 소통을 통한 민주주의와 거버넌스 지원으로 설정하였다. 특히, 2013년 OECD DAC의 회원국 가입을 마친 슬로바키아는 개발협력을 실행하기 위한 원칙(principles)으로서 원조 효과성과 개발정책 일관성(Policy Coherence for Development)을 따를 것이라 밝혔다(SlovakAid, 2013).

3.2 중점협력국¹¹⁾과 원조 지원 형태

슬로바키아는 2003년에 처음 제1차 2003년-2008년 중기 ODA 전략을 채택하면서 14개 국가들을 중점협력국으로 지정하였고, 제2차 2009-2013년 중기 ODA 전략에서는 19개 국가, 최근 제3차 2014-2018 중기 ODA 전략에서는 10개 국가를 중점협력국으로 명시하였다

11) 슬로바키아는 중점협력국이라는 용어를 사용하지 않고 주요 협력 국가들을 프로그램/프로젝트 국가로 구분하고 있다. 동 보고서에서는 편의를 위해 프로그램/프로젝트 국가를 중점협력국으로 통칭하도록 한다.

(SlovakAid, 2003; 2009; 2013)(〈표 4〉 참고).

〈표 4〉 중기 전략별 중점협력국(프로그램 및 프로젝트 국가)

	제1차 중기 전략 (2003-2008)	제2차 중기 전략 (2009-2013)	제3차 중기 전략 (2014-2018)
프로그램 국가	세르비아 몬테네그로	아프가니스탄 케냐 세르비아	아프가니스탄 케냐 몰도바
프로젝트 국가	아프가니스탄 알바니아 보스니아헤르체고비나 카자흐스탄 케냐 키르기즈스탄 마케도니아 몽골 모잠비크 수단 타지키스탄 우즈베키스탄	알바니아 보스니아-헤르체고비나 벨라루스 몬테네그로 에티오피아 조지아 카자흐스탄 키르기즈스탄 마케도니아 몰도바 몽골 수단 타지키스탄 우크라이나 우즈베키스탄 베트남	알바니아 벨라루스 보스니아-헤르체고비나 조지아 코소보* 우크라이나 남수단(인도적 지원을 위한 예외 지원 국가)*
합계	총 14개 국가	총 19개 국가	총 10개 국가

*3차 중기전략에 새로 추가된 국가들

출처: SlovakAid(2003; 2009; 2013)를 바탕으로 저자 작성

슬로바키아의 제1차, 제2차, 제3차 중기 ODA 전략에 따르면, 슬로바키아의 ODA 지원 형태는 아래와 같이 7가지로 정리될 수 있다.

1. 프로그램 국가 지원
2. 프로젝트 국가 체제 전환 경험 전수
3. 인도주의 지원
4. 인식제고, 개발교육 및 역량 강화 프로그램
5. 여러 형태의 ODA 지원 프로그램

6. 정부 장학금(교육부) 및 내부부의 양자 지원

7. 다자 개발 협력

프로그램 국가 지원

슬로바키아는 프로그램 국가를 프로젝트 국가들에 비해 보다 집중적인 협력이 수반되는 국가들로 정의하고 있다. 제2차 중기 ODA 전략에서는 프로그램 국가들의 선정과 지원 이유에 대해 자세하게 명시하고 있지 않지만, 최근 발간된 제3차 중기 ODA 전략에서는 이들 국가들의 선정과 지원 이유에 대해서 좀 더 상세하게 다루고 있다. 제3차 중기 ODA 전략의 프로그램 국가(아프가니스탄, 케냐, 몰도바)의 경우, 슬로바키아는 이들과의 개발 협력을 위해 최근 프로그램 국가들의 2014-2018 국가전략보고서(Country Strategy Paper)를 국별로 출간하여 각 국가의 정치·경제·사회적 배경, 수원국의 개발전략을 간략하게 다루고, 그 중에서도 슬로바키아의 비교우위를 통한 각 국별 분야 우선순위를 정하여 프로그램 및 프로젝트 단계에서의 이행 전략을 명시하고 있다. 특징적인 점은 몰도바가 새로운 프로그램 국가로 선정되었다는 것이다. 이는 2013년 7월, 몰도바에 슬로바키아 대사관이 새로 건립되었고 2013년 10월에는 각 나라 정부가 개발협력에 대한 협정에 서명하여 개발협력 분야에 있어 두 나라 간 외교적 협력이 강화된 것과 관련이 있다.

프로젝트 국가 체제 전환 경험 전수

프로젝트 국가의 경우, 개발협력은 주로 체제 전환 경험/기술/전문성의 공유 차원에서 이루어지며, 아래와 같이 크게 세 개의 지역으로 구분될 수 있다.

- 서부 발칸 국가: 몬테네그로, 마케도니아, 세르비아
- EU 동부 파트너십 국가: 벨라루스, 조지아, 몰도바, 우크라이나
- EU 동부 이웃국가: 튀니지

서부 발칸 국가들, EU 동부 파트너십 국가들, EU의 동부 이웃국가들을 위해서는 슬로바키아의 체제 전환 과정 전수, 시민사회 지원, EU와의 협력을 위한 제도와 역량 개선을 지원하며, CETIR 프로그램을 통해서도 슬로바키아의 체제 전환과 통합 과정 전수를 지원한다.

그 밖에도 슬로바키아 재무부는 UNDP의 협업을 통해 슬로바키아의 공공재정 개혁 프로그램(Public Finance for Development)을 몰도바, 몬테네그로, 우크라이나 및 세르비아에 지원하고, 유럽부흥개발은행(EBRD) 프로그램을 통하여 2009년부터 중동부 유럽 국가들과 기술 협력을 실시하고 있으며, 민간부문의 강조를 통해 시장경제로의 전환을 지원하고 있다.

인도적 지원

인도적 지원은 슬로바키아 ODA의 중요한 부분으로서, 주로 개도국의 자연재해, 내전, 사회갈등 등으로 인해 생긴 부정적인 영향을 완화하기 위하여 크게 외무유럽부에 의한 재정적 지원(financial humanitarian assistance)과 내무부에 의한 물자 원조(Material humanitarian assistance)로 나뉘어 지원된다.

인식제고, 개발교육 및 역량 강화 프로그램

슬로바키아 외무유럽부는 대중의 ODA 인식 제고를 위한 프로젝트를 진행하고 또한 SlovakAid와 함께 학교에서 개발교육을 기존의 커리큘럼에 통합시키려는 노력을 지속적으로 하고 있다. 더불어, 개발협력 종사자들의 역량 개발을 위해 외무유럽부는 재무부와 함께 ODA의 기록과 보고를 위한 통계정보시스템 개발에 힘쓰고 있으며, 외무유럽부는 UNDP와의 Trust Fund를 통해 프로젝트 사이클 관리를 위한 역량 강화와 인식 제고 프로젝트, 체제 전환 경험 전수 프로젝트를 실시하고 있다.

여러 형태의 ODA 지원 프로그램

이 밖에도 슬로바키아는 EU의 유럽개발기금(European development Fund, EDF)에 기여하고 있으며, 슬로바키아 민간부문의 개발협력 활동을 지원하여 개도국의 스타트업 기업들을 지원하는 역할을 하고 있다. 더불어 소규모 지원 프로그램(micro-grants)을 지원하고 외무유럽부를 통해 자원봉사자를 파견하며, 중점협력국 이외의 국가들을 위한 긴급지원을 제공하고 있다. 슬로바키아는 삼각협력(trilateral cooperation) 또한 실시하고 있는데, 이는 과거 CIDA 및 ADA와 함께 개도국을 지원했던 경험을 바탕으로, 2013년 이후로는 독일, 이스라엘, 네덜란드, 미국과 슬로바키아의 정치적 우선순위에 합당한 중점협력국 및 중점 분야에

삼각협력의 형태로 지원할 예정이다.

정부 장학금(교육부) 및 내무부의 양자 지원

개도국 학생을 대상으로 정부 장학금을 제공하는 것은 슬로바키아 ODA의 전통적인 형태이며, 슬로바키아는 동 프로그램이 개도국의 사회경제적 발전을 이끌 원동력이 될 것이라고 기대한다. 이 프로그램은 슬로바키아 교육부와 외무유럽부에 의해 실행되며, 2013년에는 48명의 개도국 학생들과 슬로바키아 대학에서 공부하는 178명의 개도국 학생들에게 정부장학금을 추가적으로 지원하였다.

다자 개발 협력

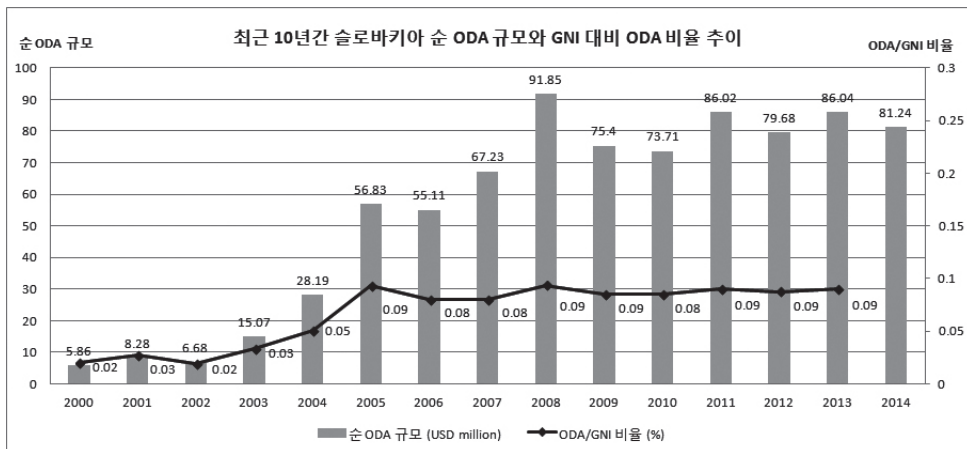
슬로바키아는 EU외에도 각 정부 부처를 통해 WHO, ILO, IAEA, UNESCO, FAO 등과 같은 다양한 분야의 국제기구와 협력하고 있다. 그 외에도 UNDP를 비롯한 UN기구, OECD 및 IDA, IMF, EBRD, EIB와 같은 국제금융기구들과 함께 협력하고 있다.

IV. 슬로바키아 ODA의 현황

1. ODA 규모

슬로바키아는 European Consensus에 의해 2015년까지 ODA/GNI를 0.33%로 확대할 것을 약속하고, 목표 달성의 중간 지점 목표로서 2010년까지 ODA/GNI를 0.17%로 증가시킬 것을 약속했다(European Consensus, 2006).

〈그림 6〉 슬로바키아의 순 ODA 규모와 ODA/GNI 비율 추이



출처: OECD DAC Statistics. 검색일: 2015.12.08

하지만 〈그림 6〉을 통해 알 수 있듯이, 슬로바키아는 2010년 목표를 이행하지 못하였고, 2015년 ODA 확대 공약의 이행 또한 불투명한 상태이다. 슬로바키아의 순 ODA 규모는 2013년에 8,600만 달러에 도달했지만, 2014년에는 전년 대비 감소하는 모습을 보이며, GNI대비 ODA 비율은 2010년(ODA/GNI 0.08%) 한 해를 제외하고 2008년부터 2013년까지 0.09%를 유지하고 있는 상황이다.

대부분의 중동부 유럽 국가들의 원조가 EU에 가입한 후 첫 해가 되는 시기에 급격하게 증가했는데, 슬로바키아의 경우도 동일하게 2004년 EU가입 이후 첫 해인 2005년에 원조 규모

가 급격하게 확대되어 처음으로 ODA/GNI 0.09%를 기록하였다. 이러한 증가세의 이유로는 먼저, 적은 규모이지만 슬로바키아가 양자 프로그램을 시작하였고, CIDA와의 협조융자(co-financing)에 지원하였으며, 슬로바키아 정부가 UNDP의 Trust Fund에 90%가 넘는 지원을 했기 때문이다(Szent-Iványi & Tetenyi, 2013)(〈그림 1〉 참고). 더불어 슬로바키아 정부가 EU의 유럽개발기금(EDF)에 지원하는 것이 ODA로 보고되기 시작하면서 EU가입 자체가 슬로바키아 ODA 통계에 직접적인 효과를 가지게 되었다. 마지막으로, 슬로바키아 정부관계자들이 CIDA와 UNDP 및 여타 역량 개발 프로그램들을 통해 ODA 통계 보고에 대한 훈련을 받고, 여러 정부 지출 중에 ODA로 계상될 수 있는 것들을 찾을 수 있게 되면서 순 ODA 증가에 기여하였다고 볼 수 있다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

하지만 슬로바키아의 이러한 증가세는 2006년을 기준으로 정체되기 시작하였다. 이러한 ODA 규모 정체는 2008년 경제 위기 전후로 슬로바키아 정부 예산에 심각한 부담이 가중되었고, 이러한 상황에서 정책적으로 낮은 우선순위인 원조가 제일 먼저 예산 삭감의 대상이 된 상황에 따른 것이라 볼 수 있다. 더불어, ODA 규모 확대를 위한 ‘기록된 공약(written commitment)’이 없었고 이를 실행하기 위한 로드맵 또한 부재했기 때문에 ODA 규모 증가 기조를 유지하기 어려웠던 것으로 보인다(Lightfoot & Szent-Iványi, 2015).

OECD DAC은 2011년 Special Review를 통해 슬로바키아는 2015년 ODA 규모 목표를 달성하기 어려울 것이라고 예측하면서, 이에 대해 슬로바키아 정부로 하여금 현재 목표 달성이 왜 어려운지에 대해 분석하고, 달성 가능한 새로운 목표치를 법적 구속력이 있는 목표로 설정하여 광범위하게 홍보할 것을 권고하였지만(OECD DAC, 2011), 여전히 이에 대한 추가적인 조치는 확인되지 않고 있는 상황이다.

2. 원조 유형

슬로바키아 ODA의 대부분은 슬로바키아 재무부의 조정 하에 다자원조의 형태로 제공되고 있으며, 이러한 비율은 2004년 슬로바키아의 EU 가입 후, 2006년 감소를 제외하고 계속해서 증가하는 경향을 보였다(〈표 5〉 참고).

〈표 5〉 슬로바키아 양자 및 다자 순 ODA 지출과 비율 (2000–2013)

단위: 백만 USD, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
양자 ODA	1.71	3.39	3.72	8.49	10.72	31.43	24.75	27.6	40.82	19.83	19.94	21.43	18.95	16.17
%	29%	41%	56%	56%	38%	55%	45%	41%	44%	26%	27%	25%	24%	19%
다자 ODA	4.15	4.89	2.96	6.58	17.47	25.4	30.36	39.63	51.03	55.57	53.77	64.59	60.73	69.86
%	71%	59%	44%	44%	62%	45%	55%	59%	56%	74%	73%	75%	76%	81%
총순 ODA	5.86	8.28	6.68	15.07	28.19	56.83	55.11	67.23	91.85	75.4	73.71	86.02	79.68	86.04

출처: OECD DAC Statistics, 검색일: 2015.12.08.

슬로바키아 ODA의 높은 다자 비율은 슬로바키아와 EU 간의 긴밀한 관계의 맥락에서 파악할 필요가 있다. 슬로바키아는 2004년 EU 가입 이후 EU의 유럽개발기금(EDF)에 의무공여형태(obligatory contributions to the EU development budget)로 지원해왔다. 이에 따라 슬로바키아의 다자 원조 비율은 2004년 EU 가입 이후를 기준으로 급격하게 증가하여, 최근 2013년에는 다자원조 비율이 역사상 최대인 81%까지 도달하였다(〈표 5〉 참고).

〈표 6〉 슬로바키아 다자 지원 세부 현황 (2004–2013)

단위: 백만 USD, %

다자기구	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU	12.77 (73%)	22.51 (89%)	25.46 (84%)	36.32 (92%)	47.19 (92%)	51.79 (93%)	49.94 (93%)	60.50 (94%)	54.13 (89%)	59.44 (85%)
UN기구	1.76 (10%)	1.37 (5%)	4.03 (13%)	1.57 (4%)	1.36 (3%)	2.68 (5%)	2.39 (4%)	2.56 (4%)	3.13 (5%)	4.05 (6%)
WB그룹	2.49 (14%)	1.52 (6%)	0.87 (3%)	0.96 (2%)	1.01 (2%)	1.07 (2%)	0.94 (2%)	0.99 (2%)	1.13 (2%)	1.18 (2%)
기타	0.45 (3%)	0 (0%)	0 (0%)	0.78 (2%)	1.47 (3%)	0.03 (0%)	0.5 (1%)	0.54 (1%)	2.34 (4%)	5.19 (7%)
다자 총 합계	17.47 (100%)	25.40 (100%)	30.36 (100%)	39.63 (100%)	51.03 (100%)	55.57 (100%)	53.77 (100%)	64.59 (100%)	60.73 (100%)	69.86 (100%)

출처: OECD DAC Statistics, 검색일: 2015.12.08.

슬로바키아 다자 원조의 세부 항목을 살펴보면, 슬로바키아의 EU로의 다자지원이 2011년에는 최대치인 94%를 차지하였으며, 2011년을 기준으로 다시 감소하는 경향을 보이고는 있지만, 최근 2013년의 경우에도 85%로 여전히 EU가 독보적인 비율을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다(〈표 6〉 참고). UN기구가 그 다음을 차지하는 것은 슬로바키아 정부가 UNDP와 의 Trust Fund에 가장 높은 비율의 지원을 하고 있기 때문이다. 슬로바키아는 이 밖에도 여러 UN기구, 국제개발협회(International Development Association, 이하 IDA), 유럽 투자은행(European Investment Bank, 이하 EIB), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, 이하 EBRD), 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe, 이하 OSCE), 및 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 등 100개가 넘는 다자기구들에 기여하고 있다. 이와 관련하여 OECD DAC은 Special Review를 통해 슬로바키아 정부가 다자 지원을 통해 달성하려고 하는 것이 무엇인지에 대한 정확한 방향성이 필요하고, 이에 따른 다자 지원의 기준이 필요함을 언급하며, 슬로바키아의 전략적 원조 및 원조효과성을 위해서 재무부는 원조를 보다 합리화(rationalize)하고 간소화(streamline)할 필요가 있다고 권고하였다(OECD DAC, 2011).

〈표 7〉 최근 5년 간 상위 10대 수원국 양자 지원 현황

단위: 백만 USD, %

	2009		2010		2011		2012		2013	
	국가	규모	국가	규모	국가	규모	국가	규모	국가	규모
1	세르비아	1.41	세르비아	1.35	케냐	1.51	케냐	1.77	아프가니스탄	2.40
2	우크라이나	1.00	케냐	1.14	아프가니스탄	1.26	세르비아	1.45	케냐	1.63
3	타지키스탄	0.68	수단	0.75	보스니아	1.21	우크라이나	0.95	세르비아	1.39
4	아프가니스탄	0.52	보스니아	0.60	세르비아	1.03	아프가니스탄	0.82	우크라이나	1.05
5	보스니아	0.38	아프가니스탄	0.51	남수단	0.72	남수단	0.70	남수단	0.69
6	코소보	0.31	조지아	0.48	몬테네그로	0.64	조지아	0.52	조지아	0.55
7	가자지구	0.22	몰도바	0.46	조지아	0.51	벨라루스	0.51	몰도바	0.43
8	크로아티아	0.13	마케도니아	0.43	우크라이나	0.49	튀니지	0.41	코소보	0.40
9	몰도바	0.13	우크라이나	0.33	몰도바	0.27	몬테네그로	0.40	튀니지	0.39
10	수단	0.10	몽골	0.29	마케도니아	0.21	몰도바	0.40	벨라루스	0.32

상위 10대 수원국 총 순 ODA 합계	4.88	6.34	7.85	7.93	9.25
총 양자 ODA 대비 상위 10대 수원국 비중	25%	32%	37%	42%	57%

* 2009-2013 프로그램 국가: 아프가니스탄, 케냐, 세르비아, 총 3국.

* 2009-2013 프로젝트 국가: 알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 벨라루스, 몬테네그로, 에티오피아, 조지아, 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 마케도니아, 몰도바, 몽골, 수단, 타지키스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄, 베트남, 총 13국.

출처: OECD DAC Statistics, 검색일: 2015.12.08.

슬로바키아 양자 지원의 경우, 2013년에 ODA 약 US\$ 1,617만 달러를 지원하여 슬로바키아 총 ODA의 19%를 차지하였다(〈표 5〉 참고). 이와 관련하여 〈표 7〉에서는 최근 5년 간 슬로바키아의 상위 10대 수원국 및 총 양자 ODA 대비 10대 수원국의 비율을 나타내고 있는데, 동기간 동안 상위 10대 수원국의 비율은 지속적으로 증가하여 2013년에는 57%를 차지하였다. 이는 슬로바키아 중점협력국(프로그램/프로젝트 국가)으로의 양자 지원 집중도가 높아져 원조효과성이 향상되고 있는 것으로 판단된다. 같은 해 폴란드의 총 양자 ODA 중 상위 10대 수원국 비중이 84.78%인 것을 볼 때, 슬로바키아 또한 중점협력국으로의 양자 지원 비중을 높일 수 있는 여지가 존재한다.

슬로바키아의 양자원조 비율은 EU 가입 후인 2005년에 55%였던 이후 급격한 감소추세에 있는데 OECD DAC은 이를 최근 슬로바키아 원조의 특징적인 채무 면제(debt forgiveness)가 감소한 것에 기인하는 것으로 보았다(OECD DAC, 2011). 슬로바키아의 대 개도국 채무는 여전히 총 190만 유로에 달하고 있으며, 만약 이 금액이 향후 감면될 수 있다면 슬로바키아가 원조 규모 목표를 달성하는데 큰 도움이 될 것으로 예측하였지만, 슬로바키아의 제한적인 역량을 감안하여 이에 상당하는 만큼의 액수가 ODA 프로그램을 증가시키는데 사용될 수 있도록 해야 한다고 밝혔다(OECD DAC, 2011).

3. 중점협력국가(프로그램/프로젝트 국가)

앞서 〈표 4〉에서 밝힌 바와 같이, 슬로바키아의 2009-2013 기간 동안의 중점협력국은 총 19개 국가로, 프로그램 국가는 아프가니스탄, 케냐, 세르비아로 3국가이며, 나머지 프로젝트

국가들은 서부 발칸국가들(알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 마케도니아, 몬테네그로), 동부 파트너십 국가들(벨라루스, 조지아, 우크라이나, 몰도바), 중앙·동남아시아(카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 몽골, 베트남), 아프리카(수단, 에티오피아)로, 19개 국가로 이루어져 있다.

하지만 <표 7>에서 확인할 수 있듯이, 2009-2013 기간 동안 상위 10대 수원국 중에는 비중점협력국가들이 상당한 지원을 받은 것에 주목할 필요가 있다. 2009년에는 우크라이나, 타지키스탄이, 2010년에는 수단, 보스니아가, 2012년에는 우크라이나가 프로그램 국가인 아프가니스탄보다 많은 지원을 받았으며, 2011년에는 보스니아가 프로그램 국가인 세르비아보다 더 많은 지원을 받았다. 이와 관련해, 슬로바키아는 향후 중점협력 대상에 대한 기준을 명확히 하고, 중점협력국으로의 지원 비율을 높임으로써 전략과 실제 전략의 이행 간 연계성을 높여야 할 것으로 보인다.

이러한 지원 양상과 관련하여, 슬로바키아 중점협력국 선정의 동기를 알아보고자 한다. 그 특징은 아래와 같이 분류해볼 수 있다(<표 8> 참고).

<표 8> 슬로바키아 수원국 특징별 분류

지역	국가	주된 이유
중동	아프가니스탄, 가자지구	미국과의 동맹관계 유지, NATO 회원국으로서 국제 의무 이행 차원의 지원
사하라이남 아프리카	케냐, 에티오피아	EU의 중점지역, UNDP Trust Fund를 통한 지원
발칸, CIS	알바니아, 세르비아, 우크라이나, 조지아, 몰도바, 코소보, 벨라루스, 몬테네그로, 크로아티아 등	지리적으로 이웃국가, 체제 전환 경험 공유와 민주주의 확립을 위한 지원
공산주의 과거 경험 국가들	에티오피아, 베트남, 몽골, 튀니지 등	과거 공산주의 동맹국들을 개발협력 대상국으로 포함시키고 파트너로 인식

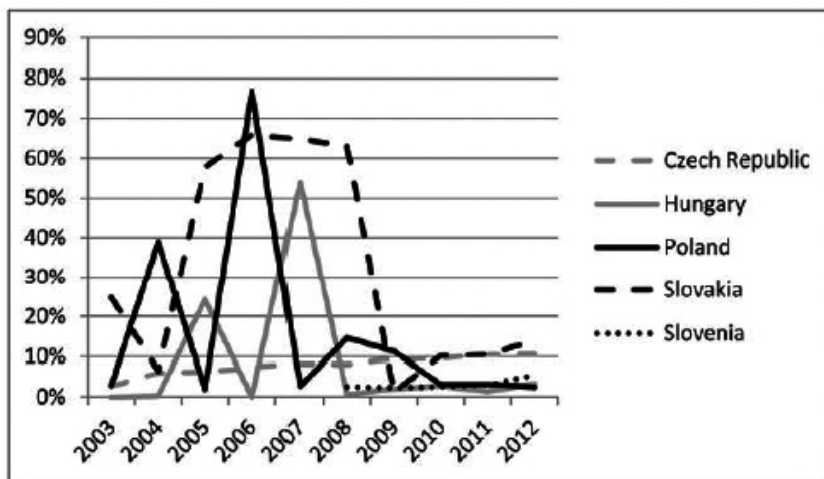
출처: Lightfoot & Szent-Iványi(2015) 참조하여 저자 작성

먼저, 지속적으로 원조 비중이 늘어난 대 아프가니스탄과 동 기간동안 잠시 지원했던 가자지구의 경우, 슬로바키아는 미국과의 동맹관계, NATO 회원국으로서의 국제적 의무 이행 차

원의 지원을 제공하는 것으로 볼 수 있다. 다른 Visegrád 공여국들 또한 이라크나 아프가니스탄에 대한 지원이 상위에 랭킹되어 있는 것을 종종 확인할 수 있는데 이 또한 같은 요인으로 인한 것이다. 하지만 이 국가들의 중요성은 최근 몇 년 동안 줄어들었으며, 체코, 헝가리, 폴란드가 아프가니스탄을 지원하기 위해 만든 Provincial Reconstruction Teams(PRTs)에 대한 지원이 2013년을 마지막으로 끝마침에 따라, 향후에도 이들에 대한 큰 규모의 공적지원 프로그램은 더 이상 없을 것으로 관측되고 있다.

다음으로는, 케냐로의 지원이다. 이 경우, 슬로바키아의 직접적인 관련성이 있다기보다는, EU의 아프리카 지원과 관련이 있으며, 무엇보다 슬로바키아와 친밀한 관계를 유지하고 있는 UNDP의 Trust Fund를 통한 아프리카 우선 지원(prioritized aid)에 기인한다. 아래 그래프는 아프리카로의 총 양자 원조 비율을 나타내고 있는데, 슬로바키아의 경우 슬로바키아 정부의 UNDP Trust Fund가 2004년에 시작되면서 당해 급격히 증가하여 2008년에는 세계금융 위기로 인한 급격한 감소세를 보인다. 하지만 UNDP와의 지속적인 협력관계를 통해 2009년 이후 점차 증가하는 추세에 있다(〈그림 7〉 참고).

〈그림 7〉 중동부 유럽 국가의 對사하라이남 아프리카로의 원조(총 양자원조 비율, 2003-2012)



출처: Lightfoot & Szent-Iványi(2015)

셋째로는 서부 발칸국가들과 독립국가연합(Commonwealth of Independent States, CIS) 국가들로서, 지리적으로 근접한 이웃 국가들에 대한 지원이다. 알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 벨라루스, 몬테네그로, 조지아, 마케도니아, 몰도바, 우크라이나 등이 이에 해당하며, 지리적으로 가깝고 유사한 역사를 공유하는 이웃국가들에게 체제 전환 경험을 공유하고 민주주의 건설에 기여하며, 이들의 역량 강화를 지원하는데 제공된다.

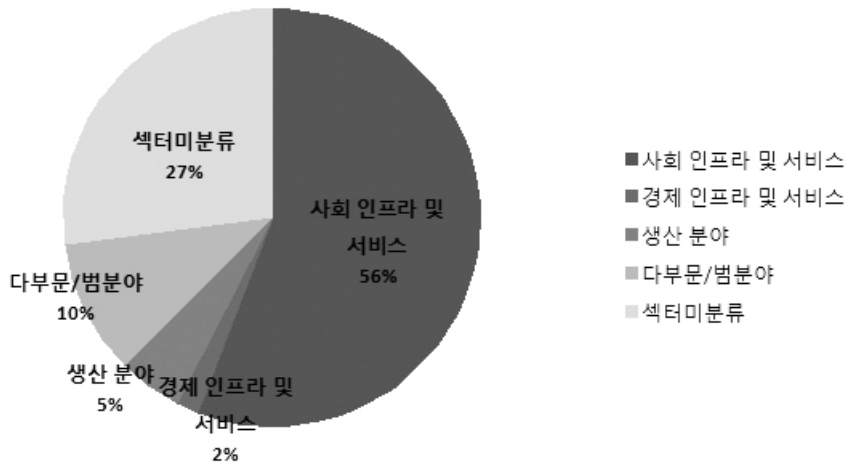
마지막으로 공산주의를 경험하고 경로의존성(path dependence)을 보이는 국가들이다. 대부분의 중동부 유럽 국가들이 1990년대 독립하면서 공산주의 하에서의 개발협력 경험이 나 역량을 계승하지 않았음에도 불구하고, 공여국으로 다시 회복하는 과정에서 과거 공산주의 동맹국들을 개발협력 대상국으로 포함시키고 파트너로 인식한다는 것은 흥미로운 점이다 (Lightfoot & Szent-Iványi, 2015). 이러한 국가들은 과거 공산주의 정권 체제 하에 있었거나(몽골, 베트남) 적어도 정부가 좌파 이데올로기 혹은 사회주의 사상을 가지고 있었던 경우(멩기스투 정권 하의 에티오피아)에 속한다. 슬로바키아는 주변 국가들에 비해 이러한 경향이 적은 편이며 제3차 중기전략에 나타난 중점협력국 중에는 이러한 특징을 가진 국가들이 존재하지 않지만, 2009-2013의 기간 동안에 에티오피아, 베트남, 몽골, 튀니지 등의 국가들을 지원한 것은 이러한 동기로부터 기인된 것으로 볼 수 있다.

이렇듯, 슬로바키아는 ODA 지원은 수원국의 빈곤 완화와 사회·경제적 개발을 위해 원조를 제공한다기보다, 대부분 단기적으로 자국의 이해관계가 있거나 국제기구와의 정치적 관계를 바탕으로 중점협력국이 선정되어 지원되었음을 확인할 수 있다.

4. 중점 분야

슬로바키아의 중점 분야는 크게 세 가지로 나뉘질 수 있는데, 첫째, 민주주의 제도 및 시장경제 환경 조성, 둘째, 인프라 지원, 셋째, 조정, 환경 보호, 농경, 식량안보, 원자재 활용이다. 이와 관련해 슬로바키아는 분야별 ODA 지원에 대한 데이터를 내놓고 있지 않지만 (SlovakAid, 2013), OECD DAC 통계에 의하면 다음 <그림 8>과 같이 분야별 지원이 이루어졌다고 밝히고 있다.

〈그림 8〉 슬로바키아 중점 분야별 원조 비중 (2013년 기준)



출처: OECD DAC Statistics. 검색일: 2015.12.08

〈그림 8〉에 따르면, 슬로바키아는 2013년 기준으로 사회 인프라 및 서비스 분야에 가장 많은 지원을 하고 있으며, 그 밖에는 섹터 미분류를 제외하고 다부문/범분야, 생산분야, 경제 인프라 및 서비스 순으로 ODA를 지원하고 있다. 주요 분야에 대해 좀 더 자세히 알아보기 위해서는 세부 분야에 대해 살펴볼 필요가 있다(〈표 9〉 참고).

〈표 9〉 슬로바키아 중점 분야 중 세부분야별 금액 및 비중 (2013년 기준)

단위: 백만 USD, %

주요 분야		지출 금액	세부분야 내 비중
사회 인프라 및 서비스 (56%)	교육 일반	4.89	30%
	보건 일반	0.75	5%
	인구 정책 및 생식 보건	0.01	0%
	식수공급 및 위생	0.08	1%
	공공행정 및 시민사회	2.98	18%
	기타 사회 인프라 및 서비스	0.31	2%
	합계	9.03	56%

경제 인프라 및 서비스 (2%)	운송 및 창고	0.01	0%
	에너지 개발 및 공급	0.15	1%
	비즈니스 및 기타 서비스	0.12	1%
	합계	0.27	2%
생산 분야 (5%)	농업 · 임업 · 어업	0.81	5%
	통상 정책 및 규정, 무역 조정	0.01	0%
	합계	0.82	5%
다부문/범분야 (10%)	환경보호	0.20	1%
	기타 다부문	1.46	9%
	합계	1.66	10%
합계		11.78	73%
섹터미분류 (27%)	인도적 지원	0.50	3%
	원조국 행정비용	2.33	14%
	난민지원	0.96	6%
	비배분/비특정	0.60	4%
	합계	4.39	27%
총 합계		16.17	100%

출처: OECD DAC Statistics. 검색일: 2015.12.08

〈표 9〉에 따르면, 가장 큰 부분(56%)인 사회인프라 내에서 ‘교육’이 30%를 차지하고 있다. 이는 슬로바키아의 체제 전환 경험 전수 차원에서 이루어진 교육과 더불어 이는 슬로바키아 교육부 및 외무유럽부가 원조 초기부터 오랜 기간 동안 개도국 학생들에게 정부 장학금을 제공하는 프로그램을 실시해온 것과 관련이 있다. 슬로바키아의 비교우위인 체제 전환 경험 전수와 민주적 거버넌스 구축을 위한 프로그램은 앞으로도 증가할 것으로 예측되며, 정부 장학금 또한 2013년에 신규 지원 70명, 계속 지원 274명을 대상으로 모두 200만 유로를 집행하였다고 밝히고 있다(Slovak Government, 2013).

다음으로 많은 비율을 차지한 공공행정 및 시민사회(18%)의 경우, 슬로바키아의 체제 전환 경험 전수가 공공행정 차원에서 이루어지는 것들을 포함하며, 개도국의 거버넌스 향상

을 위한 다양한 이해관계자, 특히 시민사회 및 NGOs와의 협력을 지원하는 것과 관련이 있다. 그 밖에 농업(5%)은 슬로바키아 농림부가 제공하는 기술지원 활동(technical assistance activities)을 나타낸다. 또한 난민지원(6%)과 인도적 지원(3%) 또한 슬로바키아 ODA의 중요한 부분으로서, 주로 협력국의 자연재해, 내전, 사회갈등 등으로 인해 생긴 부정적인 영향을 완화하기 위하여 크게 외무유럽부(MFEA SR)에 의한 재정적 지원(financial humanitarian assistance)과 내무부(MI SR)에 의한 물자 원조(Material humanitarian assistance)로 나뉘어 지원된다.

이에 대해, 슬로바키아는 자국 개발협력의 중점 분야를 다시 네 가지의 클러스터: 1)민주주의 제도 건설, 2)사회개발, 3)경제개발(시장 환경 조성, 거시경제 환경 강화, 공공재정관리 포함), 4)인프라 개발로 나누고 있는데(Slovak Government, 2009), OECD DAC은 Special Review를 통해 이러한 중점분야의 선정이 매우 광범위하며, 이에 따라 실제 이행과 모니터링 또한 어렵게 할 수 있다고 평가하고 있다. 따라서 슬로바키아는 자국의 비교우위를 고려하여 더 적은 수의 중점 분야에 집중적으로 지원해야 원조 효과성을 제고할 수 있다고 권고한다(OECD DAC, 2011).

V. 결론

지금까지 살펴 본 슬로바키아 ODA는 여전히 많은 원조효과성 측면의 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 국제개발협력 내 자국의 비교우위를 체제 전환 경험, 국제기구로의 성공적인 통합, 최근 원조 수원국으로서의 경험으로 보고, 경험과 노하우의 공유가 필요한 국가들에게 일관성 있게 지원하고 있다는 점이 특징적이다. 본 연구보고서는 향후 KOICA와 신흥공여국 간 파트너십의 중요도가 높아지고 있는 상황에서, 신흥공여국 중 하나인 슬로바키아 ODA에 대한 이해도를 높이고 KOICA와의 파트너십 구현을 위한 기초자료로 기획되었다.

먼저, 중동부 유럽 지역 혹은 체제 전환 국가 지원 시, KOICA와 SlovakAid의 삼각협력을 통한 원조 지원을 생각해볼 수 있다. 슬로바키아는 동 지역의 역사적·문화적 이해가 충분할 뿐만 아니라 동 지역의 많은 체제 전환 국가들에게 슬로바키아의 체제 전환 경험과 노하우를 공유할 수 있다는 점에서 강점을 가지고 있다. 또한 슬로바키아는 과거 CIDA 및 ADA와도 삼각협력의 경험을 바탕으로, 삼각협력을 위한 경험과 역량을 제고해왔다. 따라서 KOICA가 동 지역에 대한 사업 추진 시 혹은 체제 전환 국가를 지원할 때, 슬로바키아와 전략적으로 협력하여 강점을 활용할 수 있다. 앞서서도 언급했듯이, 2013년 이후에는 독일, 이스라엘, 네덜란드, 미국과도 삼각협력을 추진할 계획에 있다. 따라서, KOICA도 슬로바키아와 협력하여 지원할 수 있는 국가 및 분야를 선정하여 삼각협력의 형태로 ODA를 지원한다면, 공여국간 원조 조화에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 개발효과성에도 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

다음으로, 슬로바키아의 공공재정시스템 개혁 경험 및 노하우 전수 프로그램/프로젝트의 브랜드화를 KOICA가 지원할 수 있다. 슬로바키아는 체제 전환 이후 공공재정시스템을 수정 현금주의에서 발생주의로 전환하고(자세한 사항은 p.17 참조) 이를 통해 국가의 단일 공공재정시스템을 바탕으로, 효율적인 업무 처리와 재정 투명성, 예측성 제고에 크게 기여한 바 있다. 이와 관련하여, 슬로바키아는 2009-2012 기간 동안 UNDP와 함께 UNDP의 서부 발칸 국가 및 CIS 공공 재정 역량 강화 프로그램(Strengthening Public Finance Capacities in the Western Balkan and CIS Programme)을 실시한 바 있다. 하지만 서부 발칸국가 및 CIS 국가들 외에 아프가니스탄, 케냐, 몰도바와 같은 프로그램 국가들의 경우에도, 안정적이고 효율적인 거버넌스 수립에 있어 공공재정시스템 개혁이 중요한 부분이라는 점을 감안할

때, 동 주제의 브랜드화를 통해 개발협력의 분야에서 슬로바키아의 틈새시장(niche)을 찾고 이를 보다 폭넓게, 효과적으로 활용할 수 있을 것으로 보인다. KOICA는 한국의 개발 경험을 DEEP사업 혹은 새마을사업으로 브랜드화하여 협력국을 지원한 경험과 노하우를 가지고 있다. 따라서, KOICA의 이러한 경험과 노하우를 바탕으로, 슬로바키아의 공공재정시스템 개혁 관련 프로그램/프로젝트를 브랜드화하고 슬로바키아 ODA의 비교우위를 보다 효과적으로 활용할 수 있도록 지원하는 것도 의미가 있을 것으로 보인다. 다만 이러한 지원의 경우, '경험과 노하우의 전수'의 측면에서 생길 수 있는 폐해 또한 미리 파악하여, 수원국의 필요(needs)에 따라 슬로바키아가 협력 사업을 실행할 수 있도록 지원하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

현재 슬로바키아 ODA 규모는 OECD DAC 회원국 28개국 중 26위로 작은 편이지만, 공여국으로서 성장 단계에 있으며 향후 지속적으로 발전할 것으로 기대되는 국가로서, 우리의 잠재적 파트너이기도 하다. 또한 슬로바키아는 자국의 비교우위를 바탕으로 협력 사업을 확장해나가고 있는 점이 인상적이다. 이러한 측면에서 KOICA와 슬로바키아의 향후 건설적인 협력관계는 원조 조화와 개발 효과성 측면에서 의의가 있는 바, 향후 슬로바키아와의 공동협력을 통해 이러한 장점들을 활용하고, 포용적 파트너십을 통한 상호 시너지 창출을 기대해 볼 수 있겠다.

참고문헌

〈국내문헌〉

- 권율 & 이주영. (2014). 국제사회의 ODA 추진 현황과 특징. 지역경제포커스, 8(37), 1-13.
- 김신규. (2010). 체코와 슬로바키아의 과거청산 비교 연구-‘정화(lustrace)의 새로운 해석을 중심으로’-. 아태연구, 17(2), 39-60.
- 김신규. (2013). 슬로바키아 공적개발원조의 현황과 과제. 동유럽발칸연구, 37, 22-49.
- 김신규. (2013). 체제전환 이후 체코 ODA의 특징과 한계. EU연구, 34, 81-101.
- 김용덕. (2012). 체제 전환과 폴란드의 외교 정책 연구. 동유럽발칸연구, 33, 203-229.
- 외교통상부 유럽국 중유럽과. (2009). 슬로바키아 개황 (1-117). 서울: 외교부.
- 이영석. (2007). 슬로바키아의 체제전환-국내 정치 · 국제기구 · 초국적 행위자의 상호작용-, 석사학위논문, 중앙대학교, 서울.
- 장권 & 이상운. (2002). 발생주의 복식 부기도입에 따른 정부의 재정개혁 (1-364). 서울: 법문사.

〈국외문헌〉

- Carbone, M. (2011). ‘Development policy in a changing Europe—more donors, new challenges?’, in F. Bindi and I. Angelescu (eds.), The Frontiers of Europe: A Transatlantic Problem? (151-165). Washington, DC: Brookings Institute.
- Council of the European Union. (2006). The European Consensus on Development. Official Journal of the European Union, 24(2), 1-19.
- Dreher, A., Fuchs, A. and Nunnenkamp, P. (2013). New donors. International Interactions, 39, 402-415.
- Drozd, M. (2007). The new face of solidarity: A brief survey of Polish aid. Retrieved December 4, 2015, from <http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/>

- Fodor, E. (2003). Partnerek a fejlődésben—az Európai Unió fejlesztési politikája[Partners in Development—the Development Policy of the European Union]. *Külügyi Szemle*, 2(2), 142–170.
- Horký O., & Lightfoot, S. (2012). From aid recipients to aid donors? Development policies of Central and Eastern European states. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(1), 1–16.
- Kragelund, P. (2008). The return of the non-DAC donors to Africa: new prospects for African development. *Development Policy Review*, 26(5), 555–584.
- Lancaster, C. (2006). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago, IL: University Of Chicago Press.
- Lightfoot, S. (2010). The Europeanisation of international development policies: the case of Central and Eastern European states. *Europe-Asia Studies*, 62(2), 329–350.
- Lightfoot, S., & Lindenhovius Zubizarreta, I. (2011). 'The emergence of international development policies in Central and Eastern Europe', in P. Hoebink (eds.) *European Development Cooperation—in Between the Local and the Global* (175–194). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lightfoot, S., & Szent-Iványi, B. (2014). Reluctant donors? The Europeanization of international development policies in the new member states. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(6), 1257–1272.
- Lightfoot, S., & Szent-Iványi, B. (2015). *'New Europe's New Development Aid* (1–202). New York: Routledge Taylor & Francis.
- Mária Dufincová. (2002). The development co-operation of the European Union in the context of new round of enlargement—Case study: The Slovak Republic. Master Programme in Co-operation and Development, University of Pavia, Brussels.

- OECD. (1999). OECD Economic Surveys: Slovak Republic 1999. Paris: OECD.
- OECD. (2011). DAC Special Review of the Slovak Republic. Paris: OECD.
- Pridham, G. (2008). Status quo bias or institutionalisation for reversibility? The EU's political conditionality, post-accession tendencies and democratic consolidation in Slovakia. *Europe-Asia Studies*, 60(3), 423-454.
- Slovak Government. (2002). Memorandum of Understanding between the Government of the Slovak Republic and the Government of Canada-Concerning Official Development Assist Program for Central Europe(ODACE) Preamble. Bratislava: The Government of SR.
- Slovak Government. (2007). Act on Official Development Assistance of the Slovak Republic. Bratislava: MFA.
- Slovak Government. (2010). Orientation of the Foreign Policy of the Slovak Republic in 2010. Bratislava: MFA.
- Slovak Government. (2013). National Programme of Official Development Assistance of the Slovak Republic for 2013. Bratislava: MFA.
- SlovakAid. (2003). Medium-Term Strategy for Official Development Assitance: 2003-2008. Bratislava: MFA.
- SlovakAid. (2009). Medium-Term Strategy for Official Development Assitance: 2009-2013. Bratislava: MFA.
- SlovakAid. (2013). Medium-Term Strategy for Development Cooperation of the Slovak Republic for 2014-2018. Bratislava: MFA.
- SlovakAid. (2013). Strategy of the Slovak Republicfor Development Cooperation with the Republicof Kenya for 2014-2018. Bratislava: MFA.
- Szent-Iványi, B., & Tétényi, A. (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-Iványi, B., & Tétényi, A. (2013). The East-Central European new donors: mapping capacity building and remaining challenges. *Journal of International Development*, 25(6), 819–831.
- The Slovak Republic and the Government of Canada (2002) Memorandum of Understanding between the Government of the Slovak Republic and the Government of Canada, Concerning Official Development Assistance Program for Central Europe(ODACE).
- Tulmets, E. (2014) East Central European Foreign Policy Identity in Perspective: Back to Europe and the EU's Neighbourhood. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- UNDP. (2006). Emerging Donors Initiative–EDI. Bratislava: UNDP.
- UNDP. (2008). Slovak–UNDP Trust Fund: Summary Report 2003–2008. Bratislava: UNDP.
- UNDP. (2012). New Partnerships in Development Cooperation Initiative: Information Note. Bratislava: UNDP.
- 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, Katholieke Universiteit, Leuven.
- Zolcerová, V. (2006). Rozvojová Pomoc Slovenskej Republiky po Vstupe do Európskej Únie a D^v ďalších Medzinárodných Štruktúr [Development Assistance of Slovak Republic after Accession the European Union and Other International Structures]. *Medzinárodné vzťahy*, 4(1), 45–56.
- Zázvorkova, M. (2011). The Involvement of Development NGOs from Visegrad Countries in the Financial Instruments of the European Commission. Prague: FoRS.

연구자료 연구개발 2015-15-183

신흥공여국 ODA정책과 현황: 슬로바키아

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 978-89-6469-333-9 93320



신흥공여국 ODA정책과 현황: 슬로바키아

