# 프로젝트 사업의 취약계층 포괄적 접근 현황평가 및 강화방안

## 연구 보고서

2017. 12.

KOICA 한국국제협력단

WORLD FRIENDS KOREA

# 프로젝트 사업의 취약계층 포괄적 접근 현황평가 및 강화방안 연구 보고서

2017. 12.

KOICA
한국국제협력단

청렴 코이카
Open Aid Clean KOICA

본 평가 보고서는 한국국제협력단이 경희대학교 산학협력단에 위탁하여 평가책임자인 곽재성 외 4인(정지선, 홍문숙, 이성훈, 신재은)의 참여로 작성되었음을 밝힙니다. 본 평가 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.
한국국제협력단 및 참여 외부평가기관은 한국국제협력단의 평가윤리지침을 준수하여 평가를 수행하였음을 확인합니다.

# 보고서 요약(Executive Summary)

## 1. 연구의 배경 및 필요성 – “Leaving no one behind: 취약계층에 대한 포괄적 접근의 중요성”

본 평가의 목적은 i)기존 KOICA 사업의 취약계층 포괄적 접근 현황 및 성과를 파악하고, ii)향후 KOICA 사업의 취약계층 포괄적 접근 개선을 위한 시사점을 도출하여, 마지막으로 iii) KOICA의 인권기반접근 전략을 제언하는데 있다. 본 평가는 연구파트와 평가파트로 구분된다.

2002년 발표된 유엔 새천년 개발목표(MDGs)는 UN의 모든 회원국과 이해관계자가 빈곤 퇴치에 대해 최초로 합의한 개발 목표라는 의의를 가진다. 그러나 개도국의 시급하고 기초적인 빈곤문제만을 다루는데 그쳐 빈곤의 구조적인 원인과 인권적 맥락을 외면한 문제점이 있었다. 이를 보완하여 2015년에 발표된 지속가능개발목표(SDGs)는 보편성을 개발목표의 핵심 요소로 삼아 개발을 전 인류적인 과제로 인식하는 패러다임의 전환을 시도하고 있다. 이러한 맥락에서 개도국과 선진국 모두에게 국제사회의 공동 목표에 대한 책무성을 어떻게 지울 것인가, 그리고 경제수준이 일정 수준에 다다른 국가 내부에서 다양한 모습으로 나타나는 불평등 문제와 취약계층에 대한 고려를 개발 의제에 어떻게 반영할 것인가의 문제가 대두되었다. 보편적 개발목표의 수립은 곧 보편적 인권의 실현을 목적으로 하며, 인권기반접근법을 통한 인권 실현으로 연결된다.

그러나 기존의 국별, 섹터별 접근으로는 소외계층과 취약계층을 포괄하는 효과를 기대할 수 없다는 국제적인 우려가 커지고 있다. 이와 같은 논의에 발맞추어 우리나라 개발협력 차원에서도 KOICA 국제개발협력의 선진화를 위해 취약계층에 대한 포괄적 접근 및 인권기반접근에 대한 전략 및 원칙을 수립할 필요성이 대두되고 있다.

### 가. 평가의 목적

본 평가에서 연구 파트는 다음과 같은 세 가지 세부 목적을 가지고 있다. 첫 번째로, 한국의 국제개발협력 전략에서 KOICA의 시범사업 분석에 이르기까지 KOICA 사업을 중심으로 한국 ODA에 있어 인권기반접근 및 취약계층에 대한 포괄적 접근의 현황을 파악하는 것

이다. 두 번째로, 인권기반접근의 단기적 전략으로서, 취약계층 대상 타겟 전략을 수립하는 것이다. 마지막으로, 인권기반접근의 장기적 전략으로서 국제개발협력 정책, 전략, 사업에 대한 인권기반접근의 주류화 전략을 수립하는 것이다.

위의 세 가지 세부 목적을 달성하기 위해 우선 KOICA의 취약계층대상 사업 현황 및 평가 분석과 취약계층의 포괄적 접근에 대한 국제논의 동향 현황 분석을 통해 시사점을 도출할 것이다. 구체적으로는 KOICA가 실시한 취약계층 대상 사업(취약계층 지원을 주목적으로 하는 사업, 수혜자 그룹에 취약계층을 포함하는 사업)의 성과를 점검하고, 대표사례를 선정, 심층 평가하여 포괄적 접근 강화를 위한 시사점을 도출하고자 한다. 또한 인권기반접근 및 취약계층에 대한 포괄적 접근과 관련하여 국제적 논의 동향과 해외 주요 공여기관의 정책 및 사업에 대한 분석을 통해 관련 전략 및 도구, 우수사례를 발굴할 것이다.

### 나. 연구조사 및 평가 방법 소개

연구파트에서는 먼저 주요 국가 원조기관 및 CSO의 인권기반 접근 현황을 정책 · 전략 · 사업 등의 유형적 특징을 각각 비교분석하였다. 각 국가별 특징을 비교분석하고 한국 무상 원조기관으로서 KOICA 사업의 특징과 제반요인을 고려하여 향후 KOICA의 취약계층 포괄 전략 수립을 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 비교 연구의 대상기관으로는 취약계층 포괄의 다양한 유형 및 정도를 고려하여 양자기관인 영국 국제개발부(DFID), 스웨덴 국제개발협력청(Sida), 독일 국제협력공사(GIZ), 미국 국제개발처(USAID)를 선정하였다.

연구 질문은 다음과 같다.

- 첫째, 정책 및 전략 차원에서 취약계층 포괄 및 인권기반접근 원칙은 어떻게 반영되고 있는가?
- 둘째, 기관별 사업 수행체계에서 인권기반 접근법과 취약계층 지원전략은 어떠한 단계에 어떠한 방법으로 적용되고 있는가?
- 셋째, 각 기관별로 상이한 인권기반 접근법과 취약계층 지원의 유형이 적용되는 대내외적인 요인은 무엇인가?

세 가지 질문에 대한 답을 찾기 위하여 본 연구에서는 국제 논의동향 및 사례분석에서 도출된 취약계층 포괄적 접근 원칙 및 주요 쟁점을 바탕으로 KOICA 사업의 취약계층에 대한 포괄적 접근 현황 및 성과를 종합적으로 분석하였다. 연구파트에서의 방법론은 탁상연구와 반(半)구조적 연구, 주요 정보원과의 면담 방법론을 주로 사용하였다.

평가파트에서는 기존 KOICA사업 및 인권관련 전략을 종합적으로 검토하고, 대표사례를

선정하여 심층적으로 평가함으로서 향후 사업 발굴, 기획, 시행, 모니터링 및 평가에 취약계층 포괄적 접근이 반영될 수 있도록 시사점을 도출하고자 하였다. 심층평가를 진행하기 위한 대표사례로는 국가 내 계층 및 지역 간 불평등이 심각한 과테말라의 〈난민정착지원 및 교육강화사업〉과 엘살바도르의 〈특수학교 건립사업〉, 〈아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업〉을 선정하였다. 과테말라 사업은 재정착 난민을, 엘살바도르의 두 사업은 장애 학생과 취약 청소년 등의 취약계층을 그 대상으로 한다.

평가의 한계는 다음과 같다. 본 연구는 기존 KOICA 사업의 취약계층 포괄적 접근 성과를 종합적으로 파악하고 사업별로 공통적인 성공/제약요인 도출을 위한 종합평가를 핵심파트로 초기에 계획되었다. 그러나 기 추진 사업의 경우  대부분 '취약계층 포괄' 개념이 부재한 상태에서 발굴 · 기획되어 취약계층 포괄 및 인권기반접근을 위한 평가성이 매우 낮았다. 이를 극복하기 위하여 사업차원의 분석 외에 국내외 차원의 취약계층 관련 법적/제도적/조직적/인적 역량을 종합검토하고 기존 사업에서 취약계층 포괄적 접근/인권기반 접근이 도입될 수 없었던 환경적 요인을 체계적으로 파악하는 방식으로 평가를 진행하였다. 아울러 취약계층 포괄적 접근에 대한 국제적 논의 동향, 규범과 목표, UN의 인권지표 매트릭스 및 인권원칙, 국내차원의 논의동향에 대한 면밀한 분석을 통해 단순 평가가 아닌 '평가연구'로서의 시사점을 도출하기 위해 노력하였다. 단, 그럼에 불구하고 초기 계획하였던 KOICA 기 추진 사업의 포괄적 접근 여부에 대한 종합적 성과분석이 미흡한 점은 분명 본 평가의 한계이다. 따라서 향후 '취약계층 포괄적 접근'에 대한 전략이 재정비되고 KOICA 사업의 기획-시행/모니터링-평가의 전(全) 단계에서 취약계층에 대한 고려가 강화되어 '평가성'이 높은 사업이 축적되면, 체계적인 '주제별평가'를 재실시하는 방안을 고려해야 한다.

## 2. 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국제 및 국내 논의 동향

지난 수십 년간 OECD 국가들의 사회정책은 세계화, 경쟁의 심화, 주기적 경제위기 등으로 생겨난'취약계층'에 자원을 집중해 왔다. 하지만 국제사회에서도 '취약계층'은 이론적, 개념적, 법적, 제도적으로 일관되게 정의되어 있지 않다. 따라서 정책대상에 대한 모호하고 다분화된 개념과 정의로 인하여 취약계층을 대상으로 하는 정책의 표적(targeting)이 정확하지 않아 정책과 제도의 효과성이 낮아지고 재정 투입의 효율성이 떨어지는 부작용이 다수 존재하고 있는 실정이다. 국제개발협력에 있어서도 역시 '취약계층'의 개념과 정의가 다양하기 때문에 그 대상과 포괄범위를 재검토하고 묵시적으로 채택되고 있는 개념적 차원과 기준을 명시적으로 재정리하는 연구를 진행하였다. 이를 토대로 국제개발협력에서 향후 정책논의와 정책수립 및 정책 대상이 보다 명확하고 효율적으로 이루어질 수 있는 방안을 도

출하고자 한다.

### 가. 국제기구의 취약계층에 대한 규범과 목표

국제개발협력에서 취약계층의 의미와 유형은 i)OECD 주요 국가별 빈곤정책과 취약계층에 관련된 정책과 사업, ii)UN 지속가능발전목표(SDGs)에서 강조하는 취약계층, 그리고 iii) 국제사회의 취약계층에 대한 지원의 핵심적인 규범적 근간을 제공하는 다양한 인권관련 정책을 중심으로 확인할 수 있다.

먼저 OECD 주요국가의 빈곤정책과 취약계층에 대한 규범에서 주목할 점으로 사회적 취약계층과 경제적 취약계층을 구분한다는 점이 있다. 또한 OECD와 World Bank는 빈곤 자체보다는 빈곤화의 위험에 초점을 둔 개념으로 취약성을 강조한다는 점을 확인할 수 있었다. 이와 같은 개념은 선진국 위주의 경제사회정책을 다루는 다양한 국제기구에서 각광받기 시작하면서 지난 1990년 후반부터 사회적 배제를 받는 계층 혹은 집단에 더욱 주목하는 계기로 작용했다.

두 번째로, UN의 인권기반 접근과 취약계층에 대한 규범에서는 UN의 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능개발목표(SDGs)를 중심으로 하는 빈곤관련 목표를 통해 취약계층 이슈에 접근한다는 점이 특징적이다. 여기서는 주로 빈곤화의 가능성이 높거나 빈곤화의 위험으로부터 보호받지 못하는 계층을 취약계층으로 개념화한다. UN의 '인권기반 접근에 대한 공통의 이해(UN Common Understanding on the Rights-Based Approach, 2003)'는 UN기구들이 수행해 온 인권관련 협력을 체계화하여 개발관련 국가별 활동에 인권을 주류화 하는데 일조하였다. 또한 UN은 2009년부터 인권 주류화 메커니즘을 설치하여 UN의 주요 정책과 사업에 인권적 관점을 반영하도록 촉진하고 있다. 이와 같은 UN의 인권기반접근은 유럽의 국내외 주요 정책(국내 관련정책과 해외지원정책과 사업)에 근간이 되고 있다.

특히 사업 형성 및 수행 시 고려해야 할 세 가지 인권원칙인 △비차별과 평등, △참여와 포용, △책무성과 UN이 SDGs를 맞이하여 제시한 "어느 누구도 소외시키지 않는다(Leaving No One Behind)"는 기본 철학은 전통적 의미의 사회적 약자에 현대적 의미를 더해 내린 정의로서 참고할 만한 의의가 있다.

### 나. 주요 양자기관의 취약계층 포괄적 접근

영국, 스웨덴, 독일, 미국은 10~20여 년 전부터 개발정책과 전략문서에서 인권원칙을 연계하는 등 개발협력사업에서 인권의 중요성을 강조해 왔다. 문헌조사 및 현지 조사를 통해 추가적으로 확인한 주요 양자기관의 취약계층에 대한 포괄적 접근 방식은 다음과 같다.

스웨덴은 인권기반접근을 주류화한 대표적인 국가로, 특히 독일과 함께 주류화 및 직접 인권증진에서부터 일반사업에서 'Do No Harm' 지침을 제시하여 인권주류화가 불필요한 사업에 대한 세이프가드 접근까지 강조하고 있다. 영국은 개발-인권연계의 정치적 민감성을 고려하여 파트너 정부의 책무성을 강조하고 외부자로서 DFID의 역할을 지역사회 참여촉진, NGO 인지제고 활동 지원 등으로 제한하는 경향이 있다. 미국은 전통적으로 USAID가 개발협력에서 강조하는 민주주의 · 거버넌스와 인권을 연계하며, 인권기반접근보다는 기술적 접근을 기반으로 취약계층 대상 서비스를 제공하는 경향이 있다.

선진국은 기본적으로 UN 원칙을 바탕으로 참여, 포용, 책무성, 역량강화, 비차별과 평등 등을 준용하되 섹터나 지역 상황에 따라 선택적으로 활용하는 양상을 보인다. 이 중 참여와 포용/책무성 원칙은 모든 국가 및 기관에서 공통적으로 포함하며, 비차별과 평등도 3개 기관에서 포함하고 있음을 알 수 있다. 모든 기관이 기본적으로 인권기반접근 및 취약계층 포괄 원칙 이행을 위해 내부직원, 파트너기관, 사업시행자 등 다양한 이해관계자의 인지제고/역량강화를 위한 교육/훈련을 실시하고 자문관/자문위원회 등 조정/지원메커니즘을 마련하고 있으며 전략/원칙/지침 상의 내용이 사업 추진절차에 적용될 수 있도록 인적/조직적/제도적 기반 조성에 노력하고 있다. 이를 바탕으로 수원국별 · 사업별 상황과 특징, 대상 집단에 따라 유동적으로 접근, 발굴, 시행하고 있다.

UN의 경우 인권주류화 뿐만 아니라 각 국가별 상황에 따라 필요한 직접적인 인권사업도 집중적으로 지원하고 있다. 한편 스웨덴의 경우 인권 주류화를 위하여 현지사무소에서 별도로 구성된 전문가 내부위원회를 통해 프로젝트 수행 전 면밀한 검토를 진행하며, 현지 취약계층을 파악하기 위해 프로파일링 작업을 별도로 시행한다. 독일은 본부에서 전달된 지침을 일관적으로 준수하며 분야별 체크리스트를 활용해 사업 발굴 초기부터 인권기반접근 여부를 확인하고, 인권기반접근법의 적용이 프로젝트의 진행에 심각한 영향을 미칠 경우 예외 처리가 가능하다. 독일은 또한 수혜자 선정 시 취약계층을 우선 선발하며 특히 중남미 지역의 경우 원주민 및 여성에 우선순위를 두고 진행하였다. 스웨덴과 독일은 다양한 지침과 툴 뿐만 아니라 개인, 조직차원의 인권기반접근 역량강화를 위한 훈련, 자문데스크 등 제도적 기반도 동시에 마련하며, 지침과 툴 등이 실제로 적용될 수 있도록 제도적 환경조성 노력도 함께 추진한다. 더불어 인권 목표 달성을 최우선시 하기 보다는 분야별로 사업을 추진할 때 인권침해를 하지 않는 소극적인 접근인 'Do No Harm'을 적용하기 위한 지침을 체크리스트 방식으로 제시하기도 한다.

이와 달리 미국은 취약계층에 대한 대상화 접근을 시행하는 대표적인 국가이며, 호주와 일본도 유사한 방식의 접근법을 택하고 있다. 미국은 전통적으로 개발협력에서 강조하는 민주주의 및 거버넌스와 인권을 연계하며, 취약계층에 대한 인권주류화나 직접적인 인권증

진을 우선적으로 고려하기보다는 취약계층이 당면한 문제를 기술적으로 해결하기 위한 서비스 제공에 보다 초점을 맞춘다.

### 다. 국내 학계에서 취약계층의 개념 및 정의

방하남 · 강신욱 「사회복지와 노동의 관점에서 취약계층을 고찰한 연구(2012)」에 의하면 '취약계층'은 사회경제적으로 약자의 위치에 있거나 취업이나 경제적 활동과정에서 발생하게 되는 예기치 않은 사고(예: 질병, 산업재해, 실업 · 실직 등)나 생애 과정상 어쩔 수 없이 발생할 수밖에 없는 사회적 위험(예: 노령)이 발생했을 경우 현재의 경제적 상태를 유지하기 어려운 개인이나 계층으로 정의된다. 또한 강신욱(2009, 2010), 방하남(2007, 2011), 이병호 · 반정호(2009) 등의 다양한 국내 선행연구에 따르면, 취약계층의 정의에는 i)개인적 속성이나 사회적 위치, ii)사고, iii)생애과정 등의 차원이 병행적으로 적용되고 있음을 확인할 수 있다.

우리나라의 경우 취약계층에 지원하는 정책 제도와 프로그램이 다양하고 각각 독립적으로 설계 · 시행되고 있어서 취약계층의 정의가 부처별로 다르고 중복되거나 모호한 경우가 많다. '취약계층'은 i)취업활동과 생애과정에서 부딪히게 되는 각종 사회경제적 위험에 현재 노출되어 있거나 노출될 위험성이 높아 정책적 지원과 사회적 보호가 없을 경우, ii)미래에 빈곤층으로 전락하여 헌법에서 보장하고 있는 '인간다운 삶'을 유지하기가 어려운 계층을 지칭한다고 정의할 수 있을 것이다.

한국에서는 취약계층의 정의가 일관적이지 않은 점에서 기인하는 정책 대상화의 모호성이 존재하며 취약계층을 지원의 대상화 하는 반면, UN은 취약계층을 '빈곤화의 가능성이 높거나 빈곤화의 위험으로부터 보호받지 못하는 계층'으로 개념화 하고 있다는 차이가 아직도 존재한다.

UN은 2003년 이후 개발관련 지원 활동에 인권을 주류화 하여 인권원칙과 가이드라인은 물론 지표 및 매트릭스를 제공하여 국제사회에서 다양하게 진행되고 있는 인권기반접근의 사업 적용방식을 표준화하고 있다. 본 평가에서는"Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development'에서 강조하는 UN의 취약계층에 대한 접근에 주목하면서 "Leaving No One Behind"슬로건을 전제로 하고 있는 SDGs의 목표 1번(빈곤)과 목표 10번(불평등)의 중요성을 강조하고자 한다. 이를 위하여 SDGs의 17개 목표 달성에 있어 취약계층으로 특별히 언급된 아동, 청소년, 장애인, 노인, 선주민, 난민, 재정착난민과 이주자에 대한 기존 접근 연구 및 인권기반 접근에 근거하여 KOICA 사업에서 "Leaving No One Behind"를 구현할 수 있는 가능성과 방법에 대해 모색하고자 한다.

취약계층 포괄적 접근에 관한 국내적 논의 및 지원전략은 다음과 같은 특징을 갖는다. 법

적 · 정책적 문서에서 취약계층은 '여성, 아동, 장애인'이나 사업형태에 따라 그 범위가 달라짐을 알 수 있다. 정책적으로는 취약계층 대상의 사업 목표가 이들의 인권증진으로 명시하기도 하였으며 일부 사업의 경우 취약계층 대상의 사업은 심사 시 가산점을 받기도 한다. 하지만 취약계층에 대한 분리통계를 생산하지 않아 지원규모를 파악하기 어려운 측면이 있다.

국가협력전략(CPS)은 취약계층에 대한 현지 환경 분석 수요를 기술하고 이에 대한 한국의 지원전략을 밝히고 있으나 포괄적이고 광범위한 전략을 담고 있어서 직접 실행에 옮기기에는 어려운 측면이 존재한다. 분쟁 · 취약국과 인도적 지원 상황에서의 취약계층은 여러 가지 요인으로 더욱 취약한 상황에 놓일 수 있는데, 최근 발표되는 취약국 및 인도지원 논의에는 취약계층에 대한 지원이슈가 포함되나 이들에 대한 인권 보호와 권리 증진을 위한 보다 구체적인 논의까지는 포괄하지 않고 있다.

취약계층에 대한 포괄적 접근에 관해 법, 제도 차원의 원칙과 규정은 존재하나 실행상의 세부 지침과 방향성이 제대로 정립되지 못하고 있어, 현재 한국의 국제개발협력이 취약계층에 대한 포괄적 접근을 시행하고 있다고 보기 어려운 상황이다.

## 3. 취약계층에 대한 KOICA 사업 평가

평가 파트에서는 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국내외 논의와 타 주요 공여기관의 접근사례에서 파악된 주요 쟁점을 기반으로 KOICA의 취약계층 대상사업과 인권기반 접근 사업의 현황을 정리하였다. 이어서 기존 KOICA 사업 중 대표사례를 선정하여 심층평가를 실시하였다. 대표사례는 지역 내 불평등 문제가 특히 심각한 중남미 국가의 사업을 위주로 선정하였고, 아울러 대상사업의 평가성, 대상 취약계층의 차별성, 데이터 접근성 등을 고려하였다. 그 결과 선정된 사업은 <과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업>과 <엘살바도르 특수학교 건립사업>, <엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업>이다.

심층평가에서는 각 사업의 기획, 시행, 모니터링과 평가과정에 인권기반접근의 핵심원칙인 비차별과 평등, 참여와 포용, 책무성이 얼마나 고려되었는지를 살펴보았다. 방법론으로는 문헌분석, 설문조사, 인터뷰, FGI 등 정량적 접근과 정성적 접근을 병행한 혼합 접근법을 차용하였다. 사례평가의 목적은 i)각 사업에 인권기반 원칙과 취약계층 포괄이 얼마나 적용되었는지를 살펴보고, ii)향후 KOICA 사업의 취약계층 포괄성 개선을 위한 제언을 도출하는데 있다.

### 가. 과테말라 난민정착지원 및 교육 강화사업 평가

**비차별과 평등**이라는 인권원칙을 통해 평가한 <과테말라 난민정착지원 및 교육강화사

업>은 농촌개발사업으로서 기술적 접근에 초점이 맞추어져 있어, 취약계층인 난민마을 주민의 경제/사회/정치적 불평등 해소를 위한 포괄적 접근은 미흡한 것으로 파악되었다. 사업기획 단계부터 중앙/지방정부 차원에서 멕시코 귀환난민을 포괄적으로 지원하도록 하는 정책적/제도적 역량강화 요소가 사업내용에 포함되지 않았으며, 사업시행주체인 KOICA, 한국농어촌공사는 농촌개발적 접근에만 초점을 맞추었다. 또한 사업기획 단계부터 난민마을 소외의 근본적 원인을 심층적으로 분석하거나 해결방안을 사업내용에 구체적으로 반영하려는 시도는 없었다.

그러나 사후관리 사업으로 이어지면서 여성의 경제적/사회적 권리 개선을 위해 여성 대상 소득증대 및 인권의식 개선사업내용을 추가하여 과테말라 사회의 대표적 취약계층인 여성의 경제권 강화, 인권의식 개선에 기여하였으며 사업 활동을 통한 혜택 배분은 전반적으로 평등한 것으로 나타났다.

**참여와 포용** 측면에서 분석한 본 사업은 교육부 산하기관 비정규교육국(DIGEEX), KOICA와 사업수행기관인 한국농어촌공사, 굿네이버스, 그리고 권리보유자이자 의무부담자의 역할을 동시에 수행하는 마을주민조직 ACINMEX가 참여하는 사업수행체계를 중심으로 사업이 진행되었다. 농촌개발사업을 위한 기술적 접근이 강했던 본 사업에서는 마을 내 다양한 이해관계자의 의견을 수렴, 참여시키는 메커니즘이 구축되지 않았었지만, 사후관리 사업에서는 여성/아동관련 지역개발사업에 전문성을 갖춘 수행기관이 선정되어 참여적 접근이 보완되었다. 예를 들면, 본 사업 사후평가에서 취약계층으로 지적되었던 여성의 소득증대/직훈 관련 수요를 수렴하고 사업내용에 반영하였다.

**책무성** 측면에서는 취약계층의 인권보호 및 서비스 제공 의무가 있는 과테말라 중앙정부/지방정부(의무부담자)가 사업이해관계자로 참여하지 않아 정부의 책무성을 제대로 담보할 수 없는 구도였다. 핵심의무부담자인 농업부, 원조청, 누에보멕시코 지방정부의 사업수행체계상 참여가 미흡하고 이들에 대한 역량강화가 사업범위에 포함되지 않았던 점이 사업성과 목표 달성과 지속가능성 담보에 장애요인으로 작용했다. 전문성이 있는 NGO가 시행기관으로 참여한 사후관리 사업은 현지 주민조직 역량강화 및 자립성강화로 이어진 모범사례이다. 하지만 난민마을이 과테말라 시스템 내에 안정적으로 편입하고 중장기적 사업성과의 지속을 위해서는 현지정부 차원의 지원정책 변화와 이행이 필요하다.

만약 사업형성/기획 단계부터 인권기반 접근에 따른 취약계층 포괄적 접근이 본 사업에 적용되었다면, 사업성과 개선과 지속가능성 제고에도 긍정적 영향을 주었을 것으로 추정된다. 단, 이와 같은 추정은 인권기반접근에 따른 취약계층 포괄이 계획대로 원활히 이행되고, 예측하지 못한 위험요인이 발생하지 않았을 경우에 한정된다. 누에보멕시코 난민마을이 경험하는 불평등/소외의 근본적 원인을 해결하기 위해 농업부, 누에보멕시코 지방정부, 원

조청 등 법적 의무부담자와의 협력관계 및 역할분담이 초기단계부터 구축되었다면, 궁극적으로는 난민마을 주민의 과테말라 사회편입과 자립가능성 개선이라는 성과목표 달성에도 기여했을 것이다.

과테말라 정부의 책무성 담보를 위해 사업범위에 제도/역량개선에 대한 지원을 포함하고 제대로 이행하여 취약계층 포괄적 제도가 도입되었다면, 한국의 지원 중단 이후에도 사업성과가 지속될 만한 여건이 강화되었을 것이다. 아울러 인권기반 접근/취약계층 포괄을 위한 성과목표 · 지표를 계획단계의 PDM에 반영하고 기초선조사/분리데이터 수집도 원활히 실시하였다면, 소득개선/주민조직 역량강화, 인권교육 등의 사업 활동이 난민마을 자립성 강화, 여성 및 아동 등 취약계층 인권의식 개선에 어느 정도 기여했는지를 보다 정량적/체계적으로 파악할 수 있었을 것이다.

종합적으로 볼 때, <과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업>은 10여 년 전 수행되었을 때는 취약계층 포괄적 접근이 사업계획/이행단계에서 고려되지 못하였으나, 전문성 있는 NGO를 활용한 사후관리 사업 단계에서 취약계층 포괄이 강화된 사례라고 볼 수 있다. 취약계층 사업에서는 사업수행기관의 여성, 아동, 장애인, 난민, 선주민 관련 전문성 및 사업경험이 필수적이며, 본 사업은 적절한 수행기관의 선정으로 취약계층 포괄성이 개선된 모범사례이다.

향후 유사사업을 추진할 때는 사후관리 사업에서와 같이 수혜그룹 내에서도 특히 취약하고 소외되는 특정집단이 있는지를 파악하고, 가장 취약한 계층이 사업과정이나 혜택에서 소외되지 않도록 별도의 대상화 전략이 필요하다. 단, 취약계층 포괄적이고 대상화된 사업을 계획할 때 추가적으로 요구되는 예산/시간/전문성 등 사업시행 상의 어려움을 고려하여, 현실적으로 달성 가능한 수준 및 범위의 성과목표 및 타겟치를 설정해야 한다. 이를 위해 현지정부의 정책변화를 촉진하기 위한 대화, 인지도 제고 활동의 경우 해당국가 및 지역의 정치/사회/역사/문화/환경적 요인을 충분히 고려하는 한편, 현지이해관계자의 의견을 다방면으로 수렴하는 과정이 선행되어야 할 것이다.

일반적인 KOICA 사업에서는 사업기획 - 사업선정 - 계획수립 - 사업수행기관선정 - 사업집행 - 모니터링/평가에서 취약계층의 참여 메커니즘을 구축하고 포괄적 접근을 적용하는 것이 현실적으로 여의치 않은 경우가 많다. 현재 우리나라의 현황을 고려할 때 일반적인 사업의 수행기관은 해당 분야에 대한 기술적 전문성을 갖춘 기관이 대부분이며 현실적으로 인권기반접근, 취약계층 포괄에 대한 전문성 담보는 힘들다. 따라서 시민사회 협력사업, NGO 사후관리사업, 다자성 · 양자성 사업 등의 다양한 사업형태를 활용하여 취약계층 포괄적, 대상화 사업을 추진하는 방안도 고민해야 할 것이다.

### 나. 엘살바도르 산살바도르 특수학교 건립사업 평가

**비차별과 평등**이라는 인권원칙을 통해 평가한 <산살바도르 특수학교 건립사업>은 △사회적인 중장기성과를 고려하여 구체적으로 사업계획이 수립되지 않았던 시기에 수행된 사업, △학교 인프라와 기자재를 제공하는 기술적 접근에 중점을 둔 사업으로 취약계층인 장애인들의 경제/사회/정치적/교육적 불평등 해소를 위한 포괄적 접근은 미흡한 사업으로 파악되었다.

**참여와 포용 측면**에서 분석한 본 사업은 교육부와 KOICA 그리고 특수학교 교직원과 사업수행기관을 중심으로 하는 사업수행체계를 중심으로 사업이 진행되었다. 인권기반 참여와 포용의 관점에서 분석하자면, 이와 같은 사업관리 중심의 메커니즘은 다양한 이해관계자 간의 참여 메커니즘이 구축되어 진행되지 않는다는 한계로 발전될 소지가 있었고, 지역사회, 인권관련 기관 그리고 장애아들의 참여가 비교적 낮은 것으로 확인되었다.

이를 해결하기 위해서는 사업수행체계에서 이해관계자 분석과 필요시 인권기반 이해관계자 분석을 반드시 포함하도록 권고하고, 사업 초기단계에 사업수행자가 사업 이해관계자(학부모 포함)의 참여 메커니즘을 명확히 구성하도록 권고해야 할 것이다. 장애아와 같은 취약계층을 대상으로 하는 사업의 경우 좀 더 세밀한 방법으로(예: 상담 선생님 혹은 양호 선생님의 배치와 활용 등) 장애아들의 의견이 일상적인 학교생활에 반영될 수 있도록 하는 학교 시스템의 도입에 대한 고려가 필요하다.

**책무성** 측면에서는 인권보호 및 서비스 제공의 의무가 있는 산살바도르시 및 지역보건청이 사업이해관계자로서 적극적으로 참여하지 않는 구조였다. 즉 학교차원의 교육적 효과는 명확히 존재하나 지역차원에서 장애인에 대한 정부의 책무성을 제대로 담보하기 어려운 구조였다. 핵심의무부담자인 산살바도르 지방정부, 지역보건청 등의 지역사회 이해관계자가 사업수행체계에 포함되지 않고 이들에 대한 역량강화가 사업범위에 포함되지 않아 성과목표 달성과 지역차원의 지속가능성 담보에 장애요인으로 작용한다. 사업의 성과와 지속가능성의 관점에서 본 사업은 학교의 전반적인 평판 향상, 특수교육의 중요성에 대한 홍보, 점진적인 학생 수의 증가와 프로그램의 다양화 등 상당히 다면적이고 가시적인 성과를 달성하였다. 이러한 사업 책무성의 구조는 교육부의 의무를 강조하는 체계로 공고화되고 있다.

그러나 시설설비 및 기자재지원 중심의 사업이 종료 된 후에도, 장애인 권리와 교육권의 실현을 위해 특수학교에 적합한 더 나은 교육환경에 대한 2차적인 기대가 증대하고 있는 바, 이와 같은 변화 속에서 본 사업이 지속가능한 성과를 유지하기 위해서는 아래와 같은 후속활동이 요구된다.

- 첫째, 학교 시설의 지속가능한 유지와 관리
- 둘째, 인권친화적인 학교문화와 교수학습 환경구축을 위한 활동

- 셋째, 양질의 교육 프로그램 도입을 위한 후속프로그램 기획
- 넷째, 체계적인 직무연수 진행 및 직전연수 실습 프로그램 도입

엘살바도르 특수학교 사업이 사업형성/기획 단계부터 인권기반 접근에 따른 취약계층 포괄적 접근을 따랐다면 사업성과 개선과 지속가능성 제고에도 아래와 같은 긍정적 영향을 주었을 것으로 예상된다. 만약 장애학교 학생들이 경험하는 불평등/소외의 근본적인 원인을 해결하기 위해 보건부 및 지역행정을 담당하는 시·구 행정단 등 법적 의무부담자와의 협력관계 및 역할분담이 초기단계부터 구축되었다면, 궁극적으로는 지역사회 및 취약한 가정의 장애아 발견 및 장애 판단이 좀 더 효과적으로 이루어져 장애인들의 공교육 접근성 향상 및 특히 여학생의 장애진단 강화 및 특수학교 진학을 확대하는 데 기여할 수 있을 것이다.

종합적으로 국가의 책무로서 장애인 교육권 실현의 차원에서 본 사업은 비차별과 평등, 참여와 포용이라는 관점을 통해 진행된  평가과정을 통하여 의무부담자와 권리보유자들에게 장애아들에 대한 교육권의 보장은 인류보편적인 기본권이며, 이들에게 제공해야 하는 무상의무기초교육은 기본적으로 국가의 책무라는 점을 재인식하게 하였다. 한국과 엘살바도르 정부 간의 대화를 통해 형성되고 양국의 다양한 이해관계자들이 수행한 <산살바도르 특수학교 건립사업>은 현장에서 학교건축과 기자재 제공 사업 이상의 외교적인 의미까지 부여받고 있다.

본 사업은 한-엘살바도르의 대표적인 인권기반 사업이자 취약계층 대상 교육 사업으로 그 함의가 크며, 그 성과는 체계적인 후속지원과 보다 학교 내 참여적인 협력체계를 구축해야 유지될 것이다. 향후 본 사업과 유사사업이 형성되는 경우, 사업의 성과목표를 단순히 접근성 향상에만 초점을 둘 것이 아니라 사회개발목표와의 연계를 고려해야 한다. 또한 목표 설정 단계에서 교육권을 포함한 장애인의 권리에 대한 본부의 내용차원의 역할(SDGs를 고려한 목표 설정 등)이 강화되어야 권리기반 사업의 영향과 효과를 담보할 수 있을 것이다.

### 다. 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 평가

**비차별과 평등**이라는 인권원칙을 통해 평가한 <엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업>은 지역청소년아동센터 사업으로 기술적 접근에 중점을 두어 사업의 형성과 기획단계에서는 아동과 청소년의 경제/사회/정치/교육적 불평등 해소를 위한 인권적 접근이 미흡하였다. 그러나 본 사업은 인권관련 국제기준, 포괄적인 사회정책과 취약계층지원을 강조하는 엘살바도르 정부 정책의 일환으로 사업 자체의 정책적 함의가 중요한 사업으로 확인된다.

다만, 지역사회의 파급효과를 고려한 불평등과 소외의 문제를 심층적으로 분석하고 이를

해결하기 위한 사업요소의 구체적인 기획이 부족했다. 이는 센터에 대한 전반적인 접근성 향상에는 기여했으나, 구체적으로 어떠한 아동, 청소년, 여아 등의 취약계층에서 평등한 교육의 기회가 주어지고 교육권이 확대되고 있는지 전략적으로 접근하는 데는 한계를 가진다.

**참여와 포용** 측면에서 사업의 형성, 기획, 수행과 모니터링 과정을 분석해 보면, 사업수행체계의 변화 과정 속에서 가장 중요한 교사와 직원, 그리고 궁극적으로 센터의 활동을 이끄는 역할을 해야 할 청소년들이 참여할 수 있는 체계가 마련되지 않았음을 확인할 수 있다. 향후 센터 활동이 좀 더 확대하기 위해서는 센터 내의 참여와 포용의 체계를 수립하는 사업관리 중심의 메커니즘이 구축될 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 사업수행체계에서 이해관계자 분석과 필요시 인권기반 이해관계자 분석을 반드시 포함하도록 권고하고, 사업 초기단계에 사업수행자가 전략적이고 행정적인 측면에서 사업 이해관계자의 참여 메커니즘을 명확히 구성하도록 권고해야 할 것이다.

**책무성** 측면에서 아와차빤시에 거주하는 아동과 청소년들이 불평등/소외의 근본적 원인을 해결하기 위해 실제 거주하는 행정단위의 법적 의무부담자와의 협력관계 및 역할분담이 초기단계부터 구축되었다면 아동 · 청소년들의 교육 및 복지 접근성 향상에 기여할 수 있었을 것이다.

특히 공교육시설과 달리 지역사회센터의 운영은 자치적인 성향이 강하게 작동될 때 지속가능성을 담보 할 수 있는 바, 센터의 운영위원회, 센터 활동에 참여하는 청소년과 아동위원회 및 클럽 등이 부분적으로나마 자발적으로 활동을 계획하고 이행할 수 있도록 하는 참여 지향적이고 자율적인 센터의 운영이 확대 될 수 있도록 지원해야 한다.

종합적으로 중남미 청소년인권 분야의 대표사업이라는 차원에서 본 사업은 현장에서 건축과 기자재 제공 사업 이상의 의미를 부여받고 있다. 현재 엘살바도르 정부와 한국 정부가 공히 강조하는 사회개발 프로그램의 전략, 즉 교육분야 취약계층 지원, 분쟁지역의 원조확대, 인권을 기반으로 한 현장 사업의 중요성, 새롭게 각광받고 있는 남녀청소년 대상사업이 확대되고 있는 환경이다.

이와 같은 엘살바도르의 정책 환경을 고려할 때, 본 사업은 다면적인 정책적, 전략적 중요도가 높은 사업으로 판단되며, 양국이 성취한 소중한 본 사업의 성과를 좀 더 전략적으로 유지하고 강화할 필요가 있다. 구체적으로 후속지원 사업의 수행, 센터내 참여적인 협력체계 구축 그리고 엘살바도르 국가차원에서 뿐만 아니라 중미지역에서의 청소년인권 네트워크로의 확대를 고려함으로서 본 사업의 1차적인 성과가 유지되고 강화될 수 있도록 지원해야 할 것이다.

## 4. KOICA의 인권주류화 법제화 프레임워크

KOICA는 국내외적으로 인권주류화에 대한 요구를 받고 있으며, 시간이 지날수록 이러한 요구는 더욱 더 분명해질 것이다. 국제적으로 UN 인권전문기구, UN전문기구(WHO, UN Women, ILO), OECD DAC, 부산글로벌파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation: GPEDC) 등은 인권이 국제적 규범의 틀 안에 포함할 수 있도록 지속적으로 강조해 왔다. 그 중에서도 특히 2015년에 합의한 SDGs의 경우 인권을 보다 명확하게 포함하고 있다. 국내적으로도 정부는 「국가인권정책기본계획(2012-2016)」에서 차기 국제개발협력기본계획('15년 이후) 수립 시 인권 관련 가치 지향 목표를 포함하도록 권고하고 있다. 문재인 대통령은 2017년 5월 25일 국가의 인권 경시 및 침해를 적극적으로 수정하고, 기본적 인권의 확인 및 실현시키는 국정운영을 위한 방안으로 국가인권위원회의 대통령 특별보고 부활 및 정부 부처의 인권위 권고수용률 향상을 지시했다. 또한 국가인권위원회는 인권경영 가이드라인 및 체크리스트(2014)를 발간하고, 공기업, 준정부기관, 상장기업 등에 배포했다.

이와 같이 KOICA는 국제적으로나 국내적으로 국제개발협력의 인권주류화를 내재화할 책무를 부여받고 있어 KOICA의 인권주류화 도입을 더 이상 미루기는 어렵다고 판단된다. 또한 정부가 100대 과제를 통해 "무상원조의 통합적 추진 및 연계성을 강화하여 전략적인 국제개발협력을 이행하고자 함"을 감안할 때, 동 기관의 정책 및 제도는 무상원조를 시행하는 타 기관에도 영향을 미칠 수 있으며, 이는 무상원조 전체의 질적인 측면을 고려하는 것이므로 인권주류화를 위한 결정이 조속히 이루어질 필요가 있다.

### 가. KOICA의 기존 지원체계 분석

본 장에서는 연구의 목적에 따라 KOICA의 기존 지원체계를 인권, 젠더, 장애 순으로 나누어 분석해 보고자 한다.

#### 1) KOICA 인권 증진

국제사회에서 인권기반접근이 국제인권 기준에 근거를 두고 인권 보호와 증진을 실행하고자 하는 인간개발 과정에 대한 틀로써 강조되면서 개발협력사업과 인권이 본격적으로 연계되었다. 정책적 차원에서 볼 때, KOICA의 인권관련 정책은 「국제개발협력기본법」의 국제개발협력 기본정신 중 하나인 인권향상을 바탕으로 하였으며, 정책 및 전략, 사업 수행 전반에 걸쳐 인권적 관점을 통합하고자 한다. 제도적으로 KOICA는 정책 및 사업수행 전반에 인권이슈를 효과적으로 반영하고 최소한의 원칙인 '해를 끼치지 않기'(Do No Harm)를 위

해 제도적 장치를 마련하였다. 하지만 조직적인 측면에서 볼 때, 취약계층과 관련된 부서인 사회개발실에서 젠더 전문관이 인권 업무를 겸직하는 상황으로 인권 증진을 지원하는 조직적 체계가 부족하다는 것을 알 수 있다.

현재 KOICA의 인권증진 사업은 인권마커사업으로만 분류되어 있는 상태이다. OECD 보고용인 젠더마커와 달리, 인권마커는 KOICA가 자체적으로 선정하는데 2015년 기준 인권마커사업의 수는 총 22건으로 인권 증진을 직접 목적으로 하는 사업이 14건, 간접 목적의 주류화 사업이 8건이었다.

인권증진을 위한 개발협력에 대한 논의의 기원부터 진행과정, 반영 현황에 대해 정책적, 제도적, 조직적, 사업적 기준을 바탕으로 살펴본 결과, KOICA의 인권증진 노력은 개발의 이슈를 자선이나 욕구의 문제를 넘어 인권의 보호와 증진에 초점을 맞추려 했다는 점에서 국제개발협력기본법의 정신을 계승하고 국제사회 논의와 함께 한다는 점에서 의의가 있다. 그러나 사실상 「인권전략(2013-2015)」이 선언적인 측면에서만 머무른 점과 후속 전략이 마련되지 않은 점, 인권증진을 지원할 수 있는 조직 체계가 마련되지 않은 점에서 볼 때 앞으로 보다 더 실질적인 관심과 노력이 필요한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 KOICA가 동 기관뿐만 아니라 KOICA 사업참여자의 활동에까지 인권침해가 발생하지 않도록 관련 제도를 구축해 나간다는 점은 긍정적인 부분이다. 특히 2017년 9월부터 시행되는 인권경영은 사업의 측면을 넘어서서 조직 운영 전반에 인권침해를 예방하는 기제를 마련했다는 점에서 강력한 조치로 평가되며 향후 인권 주류화에 주된 동력이 될 수 있을 것이다.

### 2) KOICA 성평등 및 여성역량강화 활동

성 주류화는 OECD DAC과 UN의 논의를 중심으로 하여 국제적인 핵심이슈로 부상했다. OECD DAC은 성평등과 여성의 자력화를 위한 원칙을 제시해 왔으며, 1995년 베이징 세계여성대회 등 국제회의에서 젠더이슈를 개발 논의의 중심 의제로 제시하였다. 그리고 MDGs의 목표 중 하나로 성평등이 채택되면서 성 주류화는 UN의 논의에 핵심적 이슈로 자리잡게 되었다. 한국의 경우 2008년 OECD DAC 가입을 준비하면서 가입 전 특별검토를 받았고, 이후 한국 개발원조에서 성 주류화 및 성인지적 접근에 대한 관심이 증폭되었다. OECD DAC 특별검토보고서(2008)는 한국이 젠더를 주요섹터로 선정하였으나 그 예산은 매우 낮게 배정하고 있다며 향후 성평등에 대한 관심과 주류화에 대한 구체적 계획이 필요하다고 지적한 바 있다.

KOICA는 대외원조에 있어 성평등을 위한 기반조성과 동력 확보를 위해 노력하고 있다. 2007년에 수립한 「대외무상원조 중기전략(2008-2010)」에 여성 이슈를 교육, 보건의료 등과 함께 분야별 추진전략으로 명시하였다. 또한 「KOICA 선진화계획(2011-2015)」에서는 4대

범분야의 하나로 성평등 이슈를 포함하여 성평등을 개발의 주요 요소로 인식하기 시작했다. 이와 함께 협력국의 성평등 증진 및 여성역량강화를 도모하는 목적으로 별도의 「성평등 목표전략(2011-2015)」을 수립하였고, 현재 적용되고 있는 「KOICA 성평등 중기전략(2016-2020)」의 경우 SDGs 목표와 연계한 전략목표를 제시하고 성인지 통계를 도입 운영 중에 있다. KOICA는 동 성평등 전략과 연계하여 성평등 개발협력 추진 연간계획을 수립하여 대응하고 있으며, KOICA는 사업관리 전반에 걸쳐 성 주류화를 이행 · 적용하기 위해 젠더 성과지표를 개발하고, 부서별 성평등 이행과제를 부여하여 전사적 성과관리를 시도해 왔다.

KOICA는 기관 내 성 주류화가 이행될 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 정책입안 및 사업수행에 실질적으로 반영하기 위해 노력 중이다. 국제개발협력기본법의 기본정신에 입각하여 2010년 「성평등 증진 및 여성역량강화에 관한 규정」을 제정하여 KOICA 내에서 성 주류화가 이행될 수 있는 제도적 틀을 마련하였다. 이 외에도 성인지적 관점이 프로그램이나 프로젝트 수준까지 실질적으로 적용될 수 있도록 젠더마커를 적용한 KOICA 사업의 성인지성평가, 성별영향평가 및 성인지예산제도를 시행 중이다. 더불어 KOICA는 2017년부터 성평등취약계층 전문위원회를 운영하여 분야별 전략과 사업에 대한 외부 전문성을 내재화하여 사업효과성을 제고하고 플랫폼의 역할을 강화하고자 한다.

KOICA는 성인지적 관점을 적용하기 위해 담당할 팀과 직제를 신설 · 운영하고, 성인지 훈련 프로그램을 제공하여 관계자 역량강화를 통해 성 주류화 추진 성과를 높이고자 한다. 예를 들어, 2006년 사회개발부 산하 환경팀이 신설되면서 주요 업무 중 하나로 성평등 분야의 사업을 배정한 바 있다. 2009년 조직개편으로 환경여성팀이 해체되면서 관련 업무를 지속하기 어려웠으나, 「국제개발협력기본법」이 제정되면서 2009년 말에 성인지 담당관 직제를 신설하고 이사장의 직속조직으로 성인지담당관(27개 실)과 1명의 젠더전문관이 지정되었다.

KOICA는 사업계획 수립 · 집행 시 성인지 관점을 적용할 수 있는 도구를 개발하여 단위사업의 성 주류화 이행에 힘쓰고 있다. 2011년 발간한 「성 주류화 가이드라인」에서 성평등 목표와 젠더 관점을 사업에 반영할 수 있도록 구체적인 업무 지침을 제공하여 성 주류화 이행을 제도화 했으며, 2014년에는 젠더 툴킷을 발간함으로써 사업단계에 따른 성주류화 체크리스트 등 실무 적용을 위한 도구를 개발 · 확산하고 있다. 사업평가에 있어서는 2008년 사업평가 가이드라인을 개정, 성주류화와 환경 분야를 범분야 이슈로 지정하고 평가기획 · 실행 · 보고 등 평가의 전 단계에 성평등 평가 항목을 포함시켜 성 주류화를 추진 중이다. 그 외에도 2014년부터 〈UN안보리 결의안 1325호 국가행동계획(NAP)〉 이행점검에 참여하여 여성대상 폭력의 예방, 평화와 안보를 위한 여성의 지위 제고에 기여하는 중이다.

지난 10년간 KOICA는 성 주류화 이슈를 위한 정책 방향을 수립하고 일관성 있는 정책

수행을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 또한 성인지적 관점이 사업단위까지 적용될 수 있도록 다양한 도구를 개발하여 체계적인 사업 이행의 기반을 마련하고 사업 전반에 범분야 이슈로서 자리매김 할 수 있도록 지원하고 있다. 이 밖에도 조직적인 체계를 마련하고 교육훈련 프로그램을 제공하여 조직 및 관계자들의 역량강화에도 힘쓰고 있다.

그럼에도 불구하고 KOICA의 성평등 정책과 실제 이행에는 여전히 큰 간극이 존재한다. 5개년 성평등전략이 실제 어떻게 이행되었는지에 대한 평가가 부재하여 그 결과를 알 수 없고, 성별영향평가, 성인지성평가 등 다양한 평가의 결과와 교훈의 환류여부를 알 수 없다. 또한 2016년부터 KOICA 성평등 관련 성과관리가 경영평가에서 제외되면서 향후 성평등 사업은 우선순위에서 밀려날 우려도 존재한다. KOICA는 성 주류화 관련 사업의 각 분류에 해당 사업수가 많아 관리적인 측면에서 부담이 높고 보다 면밀한 분석이 어려우며, 파트너국과의 협의가 충분하지 않다는 한계 또한 갖고 있다. 더불어 정책적 · 제도적 기반구축과는 달리 성주류화 과정에서 참여자들의 인지 정도나 현지 주민들의 참여 정도는 크게 부각되지 않았다는 점에서 여전히 성주류화 논의가 중심에 있지 않다는 것을 알 수 있다.

### 3) KOICA 장애포괄적 개발협력사업

국제사회 장애관련 활동 중 한국 국제개발협력과 관련된 것은 크게 3가지로 볼 수 있다. 첫째는 UN 장애인권리협약의 비준 (2008), 둘째는 UN 2030의제 (2016-2030), 셋째는 아태지역 “장애인의 권리실천을 위한” 인천전략 (2013-2022)(이하 인천전략)이다. 2013년 「국제개발협력기본법」 제3조를 개정하여 장애인을 취약계층에 포함하면서 개발협력사업에 장애포괄적 접근이 시작되었고, 이후 KOICA는 가이드라인을 발간하여 개발의 모든 과정에 장애 관점을 포함시키고자 하였다. 장애포괄적 개발은 장애특정적 사업과 장애주류적 접근의 ‘이중트랙 접근법’을 통해 이루어지고 있다. 하지만 장애포괄적 접근은 비교적 최근에 제기되면서 아직까지 제도적 차원의 접근은 시행되지 않고 있으며 현재 장애 관련 업무는 거버넌스 전문관이 업무를 겸직하는 상황이라 장애 포괄적 접근을 지원하는 조직적 체계가 전혀 마련되어 있지 않음을 알 수 있다.

KOICA는 「장애포괄적 개발협력 가이드라인(2017)」에서 장애포괄적 국제개발협력을 위한 정책 프레임워크를 제시하였다. KOICA의 장애포괄적 사업을 위한 분류방식은 현재 개발되어 있지 않으며 장애마커에 대한 내부적인 논의가 있었으나 장애 사업의 수가 적어 마커방식의 분류는 적절하지 않은 것으로 결정 되었다. 동 가이드라인(2017)은 과거 사업에 대한 적용여부를 판단하기 힘들어 사업추진 현황 및 지원실적만 파악하였다.

장애 포괄적 사업을 위해서는 사업 수행을 맡을 사업시행자 육성 정책도 함께 필요하다. 장애분야 단체들의 역량은 기관의 규모나 국제개발협력의 경험 면에서 개발협력 민간단체

와 많은 차이가 난다. 지속적인 장애 포괄적 사업을 진행하기 위해서 신뢰할 수 있고 역량 있는 파트너를 육성, 확보하는 것이 관건이라고 할 수 있다. 이 이슈는 단기간에 해결될 수 있는 사안이 아니며, 취약계층별 시범사업을 점진적으로 확대해 나가는 방안에 파트너 육성을 포함하여 접근할 필요가 있다.

KOICA의 장애포괄적 개발협력관련 활동은 국제사회에서 제시한 SDGs 대원칙인'Leaving No One Behind' 실현을 위해 함께 동참한다는 점에서 의의가 있다. 하지만 한국에서 개발협력과 장애 이슈의 논의는 성평등, 인권 이슈보다 정책적/제도적/조직적/사업적 등 모든 측면에서 부족하므로 기반구축에 상당한 노력이 필요할 것으로 예상된다. 특히 정책적/제도적 기반이 성주류화나 인권에 비해 상대적으로 매우 약한 상황이라 가이드라인만으로 장애특정적 사업 외에 장애 주류화까지 진행하기에는 제약요인이 많을 것으로 판단된다.

KOICA 성 주류화 과정의 경험과 교훈을 바탕으로 관련 정책과 제도 마련, 특히 정부의 정책문서와의 연계점 강화, 장애 포괄적 접근에 대한 전략문서 마련이 우선되어야 할 것으로 보인다. 우선 기존의 성 주류화 및 인권 관련 제도와의 연계점을 찾아 통합 시행할 수 있는 부분부터 함께 적용해 나가야 한다. 이와 더불어 장애 포괄적 개발협력이 지향하는 원칙이나 접근법, 결과물에 대한 보다 구체적인 논의와 설명을 통해 KOICA 및 사업관계자들의 인지제고를 위한 지속적인 노력이 필요하다. 향후 장애 포괄적 사업을 지속 · 확대하기 위해서는 사업 수행을 누가 맡을 것인지에 대한 준비도 함께 필요하다. 단체들의 사업수행 능력 및 기관의 역량이 구축될 시간적 여유가 필요하며 KOICA 임직원 및 사업관계자의 역량강화를 위한 조직체계 및 교육 프로그램의 마련도 필요하다.

### 나. KOICA의 취약계층에 대한 포괄적 접근 전략 제안

#### 1) SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근 마련

KOICA는 무상원조 실행기관으로서 SDGs의 이행 및 달성에 책무를 가지고 있으며 이를 위한 기반 조성과 동력 확보가 필요하다. 「KOICA 중장기 경영전략(2017-2021)」이나 「KOICA SDGs 전략」을 통해 SDGs 달성에 기여하려는 노력을 해 왔으나, 내용적인 측면에서 보면 SDGs를 기존사업에 연계하는 정도로 접근하고 있어 'Leaving No One Behind'의 원칙 달성을 위해 특화된 전략 및 방향성이 있다고 보기는 어렵다. 이러한 현실을 감안할 때 젠더, 장애, 아동 등을 포괄하는 'SDGs 이행을 위한 취약계층접근 포괄 통합전략(2017-2030)'을 마련하여 이행의 기반을 다질 필요가 있다. 또한 정기적으로 '경과 및 중간평가 보고서(progress report)'를 발행하여 본 전략의 이행현황을 파악하고 개선점을 반영할 수 있는 메커니즘도 함께 갖추어야 한다. KOICA 내 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄

통합접근'이 이행될 수 있는 제도적 기반을 마련, 정책입안 및 사업수행에 실질적으로 반영하는 노력 역시 필요하다.

KOICA가 공공기관임을 감안하여 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근 규정'을 준비하여 관련 제도가 마련될 수 있는 틀을 마련해야 할 것 으로 보인다. 이와 함께 부서별로 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'관련 이행과제를 선정하고, 경영 평가를 통해 인센티브를 부여하는 방식을 재도입하여 사업수행에 실질적으로 반영할 수 있는 제도도 마련해야 한다. 인권 주류화 사업 시 적용할 취약계층 인권침해 방지는 향후 KOICA 인권 경영 정책이 확정된 이후 정책을 반영하여 재정립할 필요가 있다.

KOICA는 취약계층을 위해 마련된 직제를 재정비하여 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'을 위한 조직을 갖추고, 관계자 역량강화를 통해 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'의 추진 성과를 높이는 것이 바람직하다. 현재 운영 중인 '성인지 담당관' 직제를 '취약계층 담당관' 직제로 재조직하여 젠더, 인권, 장애, 아동 등 취약계층 전반에 관련된 정책 수립, 자문, 모니터링 등의 업무를 수행할 수 있도록 확대해야 한다. 현재 취약계층과 관련된 부서는 사회개발실로, 취약계층 담당 전문관을 배치하여 대응중인데 성평등 이외 이슈는 타 업무 전문관이 업무를 겸직하는 상황이라 취약계층별로 전문적인 대응을 하기에는 구조적으로 힘든 상황이다. 이에 취약계층별 별도 전문관을 배치하여 취약계층별 대응의 전문성을 확보함으로써 현재의 전문관 겸임 문제를 해소할 필요가 있다.

KOICA는 최근 성평등취약계층 전문위원회를 구성하여 성평등 및 취약계층 전략과 사업 효과성을 제고하기 위한 전문성을 강화하기로 하였다. 그런데 본 위원회의 구성을 보면 젠더 이외의 타 취약이슈 전문가 수가 현저히 부족하다. 이에 구성원의 수를 조정하여 젠더뿐만 아니라 다른 취약 이슈도 동등하게 고려할 수 있도록 해야 한다. 관계자 역량강화를 위해서는 관계자에 따라 단계별, 수준별로 차별성 있는 교육 · 훈련 프로그램을 개발하고 실행하는 것이 바람직하다. 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'이 실질적으로 이행되기 위해서는 사업의 규모나 수와 같은 양적 차원의 고려뿐만 아니라, 협력대상국과 함께 공동의 목표 설정, 인권기반접근 등 사업의 질적 고려도 함께 이루어져야 한다.

취약계층 대상 시범사업을 운영하는 것도 제안하는데 대상이 될 취약계층은 기본범주와 확대범주로 분류한다. 기본범주는 「국제개발협력기본법」에 따라 '여성, 아동, 장애인'을, 확대범주는 난민, 노인, 소수민족 등 관련 부서에서 선정한 그룹이 포함되도록 한다. 필요시 기본범주의 대상도 확대 가능하다. 취약계층 사업의 목표는 동법에 따라 취약계층의 인권 증진, 젠더의 경우 성평등 증진으로 설정한다. 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'에 따른 사업구분은 크게 '취약계층 대상사업', '마커사업', '취약계층 포괄 시범사업'으로 분류한다. 취약계층 사업이 다른 사업에 비해 우선순위에서 밀린다는 점을 고려할 때 'SDGs

이행을 위한 취약계층 포괄 시범사업'을 선정하여 의도적으로 취약계층에 대한 접근성을 높이는 것이 필요하다. 사업 시행 절차별 접근은 다음 표와 같이 제시한다.

[표 1] 사업 시행 절차별 취약계층 통합접근 (안)

| | 현행 사업추진절차 | 취약계층 통합접근 (안) |
|---|---|---|
| 전략수립 | - 수원국 국가협력전략(CPS), 국별 중점 지원분야, 중기전략 등 확정 | - 전략수립시 취약계층 인권 고려 |
| ▼ | | |
| 사업발굴 | - 우수사업 형성(Alignment & Harmonization)<br>- 현지발굴 및 정부부처 사업제안 활용 | - 협력대상국과 SDGs 이행 취약계층 포괄 시범사업 도입계획에 대한 정보 공유 및 의견 수렴: 협력대상국 차원의 SDGs 이행 시범사업 제안 요청<br>- 사업담당자 '취약계층 사업' 선정 |
| ▼ | | |
| 사업제안 검토 | - 수원국 사업제안서(PCP) 접수, 1차 검토를 통해 예비조사 대상사업 선정 | - PCP상 '취약계층 포괄 시범사업 후보'명시 및 검토<br>- 취약계층 포괄 시범사업 여부 검토 |
| ▼ | | |
| 예비조사 | - 사업 현지조사를 통해 사업의 타당성 확인 및 사업 기본계획 수립 | - 취약계층 인권에 대한 상황분석, 성분석 이행<br>- 시범사업 선정 가능성이 높은 사업의 경우 예비조사 시 취약계층 전문가 참여 |
| ▼ | | |
| 사업심사 | - 관계부서 및 외부전문가로 구성된 사업심사위원회를 통해 신규후보사업 선정 후 외교부 시행계획 심의 및 국무조정실 심사 | - 외/내부 전문가가가 취약계층 인권증진/성평등 측면, 분리데이터 수집계획, 마커 분류 적합성 등 검토 |
| ▼ | | |
| 예산심의 | - 기획재정부 및 국회 예산심의 | - 사전에 '취약계층 포괄 시범사업'에 대한 관련부처의 이해 증진 필요 |
| ▼ | | |
| 기획조사 및 RD체결 | - 현지 기획조사 실시, 당해연도 사업들에 대한 정부간 합의문 교환 및 사업시행 기관 간 협의의사록(RD) 체결 | - 사업계획시 취약집단, 근본원인, 이해관계자 분석, 자력화, 책무성증진 애드보커시 활동 포함 |
| ▼ | | |
| 집행계획 수립 | - 사업 세부실시계획 수립(사업계획, 초청연수, 전문가파견, 기자재 사양조사, 소요예산 산출, 입찰계획서 포함) | - 해당사업에 예산, 인력, 전문성 담보<br>- 인권PANEL원칙을 사업계획, 시행, 모니터링에 반영<br>- 분리데이터 수집을 위한 추가예산 확보 |

| | 현행 사업추진절차 | 취약계층 통합접근 (안) |
|---|---|---|
| ▼ | | |
| 사업시행자 선정 및 사업수행 | - 입찰공고(KOICA), 입찰제안서 제출(응찰업체), 기술평가(KOICA 및 외부심사위원), 가격평가(KOICA), 계약체결 및 본 사업 실시 | - 입찰공고에 인권증진 및 성평등 목표와 필요성, 추진방안 기재<br>- 제안서 작성 시 이를 위한 혁신적 접근 방법 기술하도록 안내<br>- 기술평가에 인권증진/성평등 목표 고려: 시행자의 관련전문성 및 확보계획 검토 |
| ▼ | | |
| 모니터링 및 평가 | - 사업 모니터링, 중간 점검 및 종료평가 | - 모니터링 시 가능한 범위 분리데이터 수집<br>- 중간점검 시 취약계층 포괄 현황 및 목표 달성 가능성 파악<br>- 평가 시 인권원칙 기반 평가매트릭스 적용 |
| ▼ | | |
| 사후관리 | 종료 사업에 대한 사후관리 | |

### 2) 취약계층사업 통합 가이드라인

본 연구에서 제안하는 가이드라인의 기본원칙은 KOICA의 'SDGs 이행을 위한 취약계층 통합접근 전략 및 규정'에 부합하여 국제사회에서 합의된 주요 규범, 원칙, 행동강령을 실제 사업 추진과정에서 이행하도록 돕는 것이다. 이에 맞추어 본 가이드라인은 본부, 해외사무소, 외부전문가, 사업수행기관, 민간단체, 봉사단, 연구진 등이 실제 사업수행 시 활용할 수 있는 지침을 담았다. 가이드라인의 목적은 KOICA 사업의 각 단계별로 무엇을 어떻게 하는가에 관한 실질적 지침과 예시를 제공하여 KOICA 사업수행자들의 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'의 이행을 돕는 것이다. 이를 위해 연구 본문에서 체크리스트 및 가이드라인을 통해 취약계층사업을 수행할 때 점검해야 할 사항들을 제시하였다.

## 5. 결론

'KOICA 사업의 취약계층 포괄적 접근 현황평가'는 다음의 순서를 따라 분석 · 정리되었다.

- 첫째, UN 포함 주요 공여국의 국제적 차원, 한국 국내적 차원, KOICA 기관 차원의 '취약계층' 및 '인권기반접근'에 대한 논의 및 현황분석
- 둘째, 과테말라, 엘살바도르의 심층평가를 중심으로 기존 KOICA 사업에 '취약계층', '인권기반접근'이 고려되었는지 여부 및 정도를 다면적으로 평가

- 셋째, 인권, 성평등, 장애의 3대 분야에 대하여 기존 KOICA의 전략 및 접근 분석
- 넷째, SDGs와 연계하여 정책적, 제도 · 조직 · 실행 차원에서 취약계층 포괄적 접근방법을 제시하고, 사업 시행 절차별로 프로세스 개선사항, 가이드라인, 취약계층 대상사업 체크리스트, 역할분석 가이드라인, 역량분석 체크리스트 등 제공

### 가. '취약계층'의 함의

KOICA 사업의 취약계층 포괄적 접근 전략수립을 위한 '취약계층'의 정의 및 현황은 국제 · 국내 · 기관 차원에서의 분석을 통하여 도출되었다. 국제적 차원에서 보면, OECD와 World Bank는 취약계층을 빈곤 자체보다는 빈곤화의 위험에 초점을 둔 개념으로써 강조하였으며 UN은 빈곤화의 가능성이 높거나 빈곤화의 위험으로부터 보호받지 못하는 계층으로 개념화하는 특징을 보였다. 또한 공여국을 분석한 결과 취약계층에 대한 대상화된 그룹이 존재하며 보통 여성, 선주민, 장애인, LGBTI, 청소년, 난민이 포함되어 있음을 알 수 있었다.

국내적 차원에서는 취약계층의 정의가 일관적이지 않아 정책 대상화의 모호성이 존재한다는 점과 취약계층이 지원의 대상으로 정의된다는 점이 특징적이었다. 기관 차원에서 보면 법적 · 정책적 문서의 취약계층은 '여성, 아동, 장애인'이나 사업형태에 따라 취약계층의 범위가 달라졌고 정책적으로는 취약계층 대상의 사업 목표가 이들의 인권증진으로 명시되어 있다. 이를 바탕으로 취약계층에 대한 포괄적 접근에 관한 법, 정책 차원의 원칙과 규정은 존재하나, 실행상의 세부 지침과 방향성이 제대로 정립되지 못하고 있다는 한계가 있다고 결론 내릴 수 있다.

### 나. '포괄적 접근'의 함의

KOICA의 취약계층을 위한 포괄적 접근의 핵심인 '인권기반접근(HRBA)'의 배경 및 현황은 아직 국내 및 기관 차원의 도입 및 분석이 미흡하기 때문에 국제 인권기반접근을 바탕으로 수정 · 보완하여 도출하였다. UN은 2009년부터 인권 주류화 메커니즘을 설치하여 UN의 주요 정책과 사업에 인권적 관점을 반영하도록 촉진하고 있으며 UN의 인권기반접근은 유럽을 중심으로 주요정책의 근간이 되고 있다. 또한 공여국의 현장 연구에 따르면 국제인권법 연계여부, 비차별 및 평등, 참여 및 포용, 책무성 등 인권의 주요원칙이 사업목표-과정-성과에 연계되어야 함이 강조되고 있다. 공여국들은 정책, 전략, 사업수행체계에서 통합적으로 인권기반 접근을 주류화하고 있으나 현장사무소에서 살펴본 프로젝트별 접근방식 및 발굴 · 시행은 개별적인 차이가 존재한다. 인권주류화, 취약계층 대상적 접근 외에도 일반사업에 적용할 수 있는 최소한의 'Do No Harm' 지침을 체크리스트 방식으로 제시하고 있다.

### 다. '현황평가'의 함의

KOICA 사업의 취약계층 포괄적 접근에 대한 '현황평가 연구'는 과테말라 및 엘살바도르의 3개 사업에 대한 사례평가 및 인권, 성평등, 장애의 3개 분야에서 KOICA의 기존 체계를 분석함으로써 도출하였다.

### 라. '취약계층 포괄적 접근 현황평가 연구'의 총 제언

SDGs와 연계하여 정책적 · 제도적 · 조직적 실행의 다면적 차원에서 취약계층 통합접근 및 취약계층 담당자 배치, 시범사업의 시행 등을 제언하고자 한다. 향후 KOICA의 '취약계층 포괄적 접근'을 반영한 사업 시행을 위해 본 연구에서 제공하는 핵심 지표 및 가이드라인의 종류는 연구 본문에 수록되어 있으며 다음과 같다.

- 마커선정 기준
- 사업시행 절차별 취약계층 통합접근
- 인권기반접근 적용 시 역할분석 가이드라인
- 권리보유자와 의무부담자의 역량분석 체크리스트
- 평가 단계별 인권 도입점
- 평가 매트릭스 5대기준
- 인권원칙 연계모델

본 평가는 앞서 국제사회 및 국내의 취약계층과 인권기반접근 현황을 분석하였다. 이를 바탕으로 KOICA에서 기실시한 취약계층 대상 사업의 성과를 종합적으로 평가하는 한편, 국제 · 국내 · 기관 차원에서 정책 · 제도 · 조직 · 실행의 측면으로 포괄적 접근 강화를 위한 시사점을 도출하였다.

전략/제도/조직 차원에서의 향후 추진 과제는 [표 2]와 같다.

[표 2] 전략, 제도, 조직 차원에서의 향후 추진 과제

| 구분 | 현황 | 개선안 | 주체 | 우선순위 |
|---|---|---|---|---|
| 전략 | - 정부차원/KOICA 차원 SDG 이행에 대한 방향성 명시: 구체성, 이행방안 부재<br>- 젠더/아동/이권 등 기존 관련전략의 분절화: 연계성 부재 | - 'SDG이행위한 취약계층 포괄 통합전략(2017-2030)' 수립:<br>1) 기존 젠더/아동/인권 전략 통합 및 연계<br>2) SDG 목표별 이행방안 반영 | - KOICA 전략 수립 (정책실/전문관) | - 중기 |
| | | | - 외교부, 국조실 차원에서 추진하고 있는 SDGs 이행 전략과 연계 | - 중장기 |

| 구분 | 현황 | 개선안 | 주체 | 우선순위 |
|---|---|---|---|---|
| 제도 | - 기존 젠더, 아동, 인권 전략 수립 이후 원활한 이행 미흡<br>- SDG 이행 관련 규정, 인센티브 미흡 | - 'SDG 이행위한 취약계층 포괄 통합접근 규정'<br>- 부서별 관련 이행과제 선정: 경영평가 인센티브 부여 | - KOICA 경영혁신실 | - 단기 |
| | | | - KOICA 사업실/지역실 | - 중기 |
| 조직 | - 조직차원 이해도/인지도, 전문성 미흡<br>- 교육 등 지원메커니즘 부재 | - 성인지 담당관 직제 → '취약계층 담당관' 직제로 재구성<br>- 취약계층별 별도 전문관 고용/배치: 필요시 현지사무소 파견<br>- 취약계층 자문위원회 구성: 내외부 전문가<br>- 관계자 역량강화 교육/훈련프로그램 | - KOICA 사회개발실 외 사업실/지역실 | - 단기 |
| | | | - KOICA ODA교육원 | - 중기 |
| 실행 | - 기존 마커제도-사업시행과 연계 미흡 | - 마커 연계 및 통합 | - KOICA 사회개발실, 관련 전문관 | - 중기 |
| | | - 시범사업 선정: 분야별/지역별 대표사업(마커2 사업중) 1~2건 선정, 관리, 이행 후 향후 SDG 이행 성과로 국조실 및 UN 등 제출 | - KOICA 외교부/국조실 | - 중장기 |

사업 추진단계별 개선방안은 [표 3]과 같다.

[표 3] 사업 추진단계별 개선방안

| 단계 | 개선안 | 주체 |
|---|---|---|
| 전략수립 | - 독립적인 인권주류화 전략문서 필요<br>- 국가협력전략, 국별이행계획 수립 시 국가의 특징에 따른 상황분석, 취약계층 인권 고려: 특히 중남미 지역, 분쟁/취약국 | (KOICA)<br>- 섹터실<br>- 지역실<br>- 현지사무소 |
| | | - 외교부<br>- 기재부<br>- 국조실 |
| 사업기획/발굴 | - 협력대상국과 'SDG 이행 위한 취약계층 포괄 시범사업' 관련 정보공유, 의견수렴 : 관련사업 제안요청, 선정 | - 현지사무소<br>- 협력대상국 정부 |
| | - PCP상 '취약계층 포괄 시범사업 후보' 명시 & 검토 | - 현지사무소/지역실<br>- 취약계층 전문관 |

| | | |
|---|---|---|
| 예비조사 | - '시범사업' 포함 취약계층 대상사업의 경우,<br>- 취약계층 인권기반 상황분석, 젠더 분석 : 사전타당성조사 결과보고서, 사업기본계획에 반영<br>- PDM 초안에 취약계층 포괄측면 고려:<br>input, output, outcome, impact 및 관련 성과지표 설정<br>- (필요인력/예산/기간 반영) | - 현지사무소/지역실<br>- 취약계층 전문관<br>- (필요 시) 평가전문관 |
| 사업심사 | - 사업범주(시범사업, 마커사업, 대상사업) 최종결정<br>- 관련 전략, 지침, 예산반영 여부 검토<br>- 필요시 인권/성주류화 요소 강화 권고 | - 내/외부 전문가 |
| 예산심의 | - '시범사업'사업의 경우 필요 예산 승인: 시범사업 개념/계획에 대한 외교부/기재부/국조실 보고 및 승인, 인지도/이해증진 노력 | - 기재부(외교부, 국조실) |
| 기획조사/RD체결 | - 사업범주(시범사업, 마커사업, 대상사업)별로 수혜자 분석 중 취약집단, 원인/이해관계자 분석 | - 현지사무소/지역실<br>- 취약계층 전문관<br>- (필요 시) 평가전문관 |
| 집행계획 수립 | - 사업범주(시범사업, 마커사업, 대상사업)별로 필요 예산/인력/전문성 확보<br>- 사업내용, PDM 수정안, M&E계획에 인권원칙 반영(분리데이터 수집 등) | |
| 사업수행자 선정 | - 입찰공고에 인권증진/성평등 목표 연계성 반영<br>- 시행자 관련전문성, 전문인력 확보계획 검토 | - 지역실, 취약계층 전문관<br>- 외부 심사 위원 |
| 모니터링/평가 | - 가능한 범위 분리데이터 수집<br>- 중간점검/평가 시 취약계층 포괄/인권접근 가능성, 위험/제약요인, 개선안 도출<br>- 종료/사후평가시 인권원칙 기반 평가매트릭스 적용 | - 현지사무소/지역실/시행자 (혹은 성과관리기관)<br>- 내/외부 평가자<br>- 평가전문관 |

# 목 차


**제Ⅰ장 평가 개요**

**제1절 평가의 배경 및 필요성 ····· 3**

**제2절 평가의 목적과 전략 ····· 4**

1. 평가목적 ····· 4
2. 평가목적 달성을 위한 전략 ····· 4

**제3절 조사 및 평가 방법 소개 ····· 5**

**제Ⅱ장 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국내외 논의 및 지원 전략**

**제1절 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국제 논의 동향 ····· 11**

1. 배경 ····· 11
2. 국제기구의 취약계층에 대한 규범과 목표 ····· 12
3. 국내 학계에서 취약계층의 개념 및 정의 ····· 18
4. 소결 ····· 20

**제2절 주요 양자기관의 취약계층 포괄적접근 ····· 20**

1. 영국(DFID) ····· 20
2. 스웨덴(Sida) ····· 23
3. 독일(GIZ) ····· 27
4. 미국(USAID) ····· 33
5. 소결 ····· 37

**제3절 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국내적 논의 및 지원전략 ····· 40**

1. 우리나라 국제개발협력에 있어 취약계층 지원 논의 ····· 40

2. 인도적 지원의 취약계층 지원 ····· 43
3. 외교부 및 KOICA 민관협력사업의 취약계층 지원 ····· 44
4. 한국 국제개발협력 시민사회의 취약계층 지원 ····· 44
5. 소결 ····· 45

**제Ⅲ장 취약계층에 대한 KOICA 사업 평가**

**제1절 평가개요 ····· 49**

1. KOICA 취약계층 지원 현황 ····· 49
2. 평가방법: 사례 공통 ····· 55

**제2절 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업 ····· 56**

1. 평가개요 ····· 56
2. 평가방법론 ····· 62
3. 국가차원 분석: 인권기준과 연계, 법/제도차원 ····· 70
4. 평가결과: 사업차원 ····· 74

**제3절 엘살바도르 특수학교 건립사업 ····· 93**

1. 평가개요 ····· 93
2. 평가 방법론 ····· 98
3. 국가차원분석: 인권기준과의 연계, 법/제도 차원 ····· 106
4. 평가결과: 사업차원 ····· 109

**제4절 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 ····· 126**

1. 평가개요 ····· 126
2. 평가 방법론 ····· 130
3. 국가/지역 차원 분석: 인권기준과 연계, 법/제도 차원 ····· 138
4. 평가결과: 사업차원 ····· 140

**제Ⅳ장 KOICA의 인권기반 포괄적 접근전략 ····· 155**

**제1절 KOICA의 인권주류화 현황 및 제안 ····· 157**

1. KOICA의 인권주류화 법제화 프레임워크 ····· 157
2. KOICA의 인권주류화 증진 현황 ····· 159
3. KOICA 성평등 및 여성역량강화 활동 ····· 164
4. KOICA 장애포괄적 개발협력사업 ····· 171
5. 소결 ····· 176

**제2절 KOICA의 취약계층에 대한 포괄적 접근 전략 제안 ····· 180**

1. 종합 방향: SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근 ····· 180
2. 사업 시행 절차별 접근 ····· 188

**제V장 결 론**

**제1절 '취약계층 포괄적 접근 현황평가 연구' 정리 ····· 205**

1. '취약계층'의 함의 ····· 205
2. '포괄적 접근'의 함의 ····· 206
3. '현황평가'의 함의 ····· 206

**제2절 '취약계층 포괄적 접근 현황평가 연구'의 총 제언 ····· 208**

**참고문헌 ····· 212**

**부 록 ····· 217**

**영문보고서 ····· 283**

# 표 목차

[표 1] 주제별평가 지표체계 및 지표 풀(pool)(예) ····· 14
(Examples of Thematic Evaluation Indicator Pool)
[표 2] BMZ 인권/젠더기반접근 가이드라인 상 ODA사업 인권 위험요소 ····· 32
[표 3] 주요 양자기관별 취약계층 포괄적 접근 비교 ····· 38
[표 4] 방글라데시 국가개발협력전략 (2016) ····· 41
[표 5] 2017년 기준 취약계층 대상 사업 현황 ····· 44
[표 6] 2014년 취약계층 대상 사업 현황(ODA협력사업 기준) ····· 45
[표 7] 한국 국제개발협력 법, 정책에서의 취약계층 범위 ····· 46
[표 8] 인권마커 기준으로 도출한 직간접적 인권기반접근 사업 ····· 50
[표 9] KOICA 취약계층 대상사업(2007-2017) 세부구분: 지역, 대상국, 사업규모 등 … 54
[표 10] 사례별 주요 평가방법 ····· 56
[표 11] 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업: 본사업 및 사후관리사업 개요 ····· 57
[표 12] 과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업 이해관계자 분석 : 의부부담자,
권리보유자, 인권옹호자 ····· 61
[표 13] 과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업 평가매트릭스: 국가차원 ····· 62
[표 14] 과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업 평가매트릭스: 사업차원 ····· 62
[표 15] 누에보멕시코 지역 설문응답자 기초정보 ····· 65
[표 16] 누에보멕시코 지역 FGI 시행개괄(ACINMEX) ····· 67
[표 17] 누에보멕시코 지역 FGI 시행개괄(ACINMEX 여성임원진) ····· 68
[표 18] 누에보멕시코 지역 FGI 시행개괄(비ACINMEX 주민) ····· 69
[표 19] 누에보멕시코 지역 FGI 시행개괄(비ACINMEX 여성주민) ····· 69
[표 20] 누에보멕시코 지역 FGI 시행개괄(COCODE) ····· 70
[표 21] 평가 대상 사업 개요 ····· 94
[표 22] 엘살바도르 특수학교 건립사업 사업 이해관계자 분석 ····· 95
[표 23] 엘살바도르의 취약계층과 취약상황 분석 ····· 97
[표 24] 인권기반 접근법에 근거한 이해관계자분석 비교 ····· 98

[표 25] 엘살바도르 특수학교 건립사업 평가매트릭스: 국가차원 ····· 99
[표 26] 엘살바도르 특수학교 건립사업 평가매트릭스: 사업차원 ····· 99
[표 27] 산살바도르 특수학교 설문조사 개요 ····· 103
[표 28] 설문참여자(교장 · 교감 · 교사)의 특성 ····· 103
[표 29] 설문참여자(학부모)의 특성 ····· 104
[표 30] 학부모 초점집단토론 개요 및 참여자(학부모)의 특성 ····· 105
[표 31] 초점집단토론 개요 및 참여자(장애학생)의 특성 ····· 105
[표 32] 엘살바도르 정부의 장애관련 국제조약/협약 ····· 107
[표 33] 2010년-2017년 학생 수 및 교사/학생 비율의 변화(사업 중/후 비교) ····· 113
[표 34] 평가 대상 사업 개요 ····· 126
[표 35] 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 사업 이해관계자 분석 ·· 127
[표 36] 엘살바도르 아와차빤시 취약계층과 취약상황 분석 ····· 129
[표 37] 인권기반 접근법에 근거한 이해관계자분석 비교 ····· 130
[표 38] 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 평가매트릭스: 국가차원 ····· 131
[표 39] 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 평가매트릭스: 사업차원 ····· 131
[표 40] 설문조사 개요 ····· 134
[표 41] 설문참여자(교사 및 직원)의 특성 ····· 135
[표 42] 설문참여자(학생)의 특성 ····· 136
[표 43] 초점집단토론 개요 및 참여자(교사 및 직원)의 특성 ····· 137
[표 44] 초점집단토론 개요 및 참여자(학생)의 특성 ····· 138
[표 45] 엘살바도르 정부의 아동, 청소년, 여성관련 국제조약/협약 ····· 139
[표 46] KOICA 취약계층 지원 환경, 제도 및 지원체계 현황 분석 ····· 177
[표 47] 인권마커 선정기준 (안) ····· 186
[표 48] 사업 시행 절차별 취약계층 통합접근(안) ····· 188
[표 49] 인권관련 상황분석 체크리스트 ····· 191
[표 50] 역할 분석 가이드라인 ····· 192
[표 51] 권리보유자와 의무부담자의 역량분석 체크리스트 ····· 193
[표 52] PDM에 반영해야 할 취약계층 중점영역 체크리스트 ····· 194
[표 53] 평가단계별 취약계층 인권관점 도입점 ····· 197
[표 54] 인권원칙 모델 ····· 198

[표 55] 평가 매트릭스: DAC 5대 기준과 인권원칙 연계 모델 ····· 199
[표 56] KOICA의 취약계층 3개 선정사업 현황평가 ····· 207
[표 57] 전략, 제도, 조직 차원에서의 향후 추진 과제 ····· 209
[표 58] 사업 추진단계별 개선방안 ····· 209

[글상자 1] 주과테말라 영국대사관의 인권기반접근 사례 ····· 22
[글상자 2] GIZ 과테말라 사무소의 인권기반접근 사례 ····· 29
[글상자 3] GIZ 엘살바도르 사무소의 인권기반접근 사례 ····· 30
[글상자 4] USAID 엘살바도르 사무소의 인권기반접근 사례 ····· 36
[글상자 5] UNDP 과테말라 사무소의 인권기반접근 사례 ····· 39
[글상자 6] SDGs와 인권과의 관계 ····· 158
[글상자 7] 「성인지 담당관 운영에 관한 기준」의 성인지 담당관 주요 업무 ····· 166
[글상자 8] 2017년 성인지 담당관의 주요 업무 ····· 167
[글상자 9] KOICA 취약계층 사업 코드 부여(안) ····· 184
[글상자 10] 과테말라 평가사례 및 엘살바도르 평가사례의 역할분석 ····· 192
[글상자 11] 본 연구에서 제공한 핵심지표 및 가이드라인 ····· 208

# 그림 목차

[그림 1] KOICA 인권기반/취약계층 대상사업의 분야별 구분 ····· 52
[그림 2] KOICA 인권기반/취약계층 대상사업의 지역별 구분 ····· 53
[그림 3] 과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업논리: 인권기반 재구성 ····· 59
[그림 4] 누에보멕시코 대비 과테말라 국가평균 가구당 연수입: 2006년 기준 ····· 76
[그림 5] 사업활동- 중장기 성과목표 연계성 ····· 78
[그림 6] [설문결과] 누에보멕시코 다목적커뮤니티 접근성 및 용도 ····· 80
[그림 7] 직훈프로그램 참여기회의 평등성 여부 ····· 80
[그림 8] 소득증대 프로그램 접근성 및 선정기준 평등여부 ····· 81
[그림 9] 주민조직 의사결정과정, 기금운영에 대한 만족여부 ····· 82
[그림 10] 누에보멕시코 소득증대 조합원 소득변화 ····· 86
[그림 11] 여성/아동 인권교육에 따른 인식 및 행동변화 기여 ····· 86
[그림 12] 엘살바도르 특수학교 건립사업 성과모형의 재구성 ····· 95
[그림 13] 엘살바도르 특수학교 건립사업 사업 이해관계자 분석의 재구성 ····· 96
[그림 14] 2017년 산살바도르 특수학교 등록 학생 수의 변화 ····· 113
[그림 15] 2017년 산살바도르 특수학교 등록 학생 수의 변화: 성별 구분 ····· 114
[그림 16] 특수학교 이해관계자의 참여와 포용에 대한 인식 ····· 116
[그림 17] 참여/포용과 장애아 인권향상과 기본생활수준의 향상에 대한 인식 ····· 117
[그림 18] 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 사업성과모형의 재구성 ····· 127
[그림 19] 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 사업 이해관계자 분석의 재구성 ·· 128
[그림 20] 사업과정상의 참여와 포용 - 교사, 직원 및 학생의 인식 ····· 143
[그림 21] 사업결과로서의 참여와 포용 - 청소년의 인권 및 기본생활수준의 향상에 대한 인식 ····· 145
[그림 22] KOICA 인권주류화 법제 체계 프레임워크 ····· 157
[그림 23] KOICA 인권증진 과정 ····· 162
[그림 24] 사업시행절차별 성 주류화: 성 주류화 가이드라인을 기준 ····· 167
[그림 25] KOICA 성 주류화 사업 분류 ····· 168

[그림 26] KOICA 정책적 · 제도적 · 조직적 차원의 성 주류화 과정 ····· 169
[그림 27] KOICA의 장애포괄적 국제개발협력을 위한 정책 프레임워크(안) ····· 173
[그림 28] KOICA 장애포괄적 개발협력 과정 ····· 175
[그림 29] SDGs 이행을 위한 취약계층 사업 범주 ····· 185

# 약 어(Abbreviation)

| | |
|---|---|
| ACINMEX | Asociación Civil Nuevo México<br>(과테말라 누에보 멕시코 지역 시민 협회, 지역 주민조직) |
| AHPN | Archivo Histórico de la Policía Nacional (과테말라 국립 경찰 역사 기록 보관소) |
| BDS | Basic Design Study (기본설계조사) |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung<br>(독일연방개발협력개발부) |
| CCPR | International Covenant on Civil and Political Rights<br>(시민 및 정치적 권리에 관한 규약) |
| CEDAW | Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women<br>(여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약) |
| CERD | International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (인종 차별에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 국제 협약) |
| CESCR | International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights<br>(경제적 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 국제규약) |
| CM | Construction Management (건설사업관리) |
| CMW | International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families<br>(모든 이주노동자와 가족 구성원의 권리 보호에 관한 국제 협약) |
| COCODE | Consejos Comunitarios de Desarrollo<br>(과테말라 지역 개발 협의회, 지역사회개발 총괄 조직) |
| CONAIPD | Consejo Nacional de Atencion Integral a la Persona con Discapacida<br>(엘살바도르 국가장애인통합위원회) |
| COOPREDEH | La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (과테말라 인권정책조정위원회) |
| CNSP | Consejo Nacional Seguridad de Publica (엘살바도르 치안위원회) |
| CSO | Civil Society Organization (시민사회단체) |
| CPS | Country Partnership Strategy (국가협력전략) |
| CRC | Convention on the Rights of the Child (아동의 권리에 대한 협약) |
| CRCOP | Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on involvement of children in armed conflict<br>(무력충돌에 아동의 개입에 대한 아동 권리 협약의 선택 의정서) |

| | |
|---|---|
| CRPD | Convention on the Rights of Persons with Disabilities (장애인권리협약) |
| DAC | Development Assistance Committee (개발원조위원회) |
| DAK | Development Alliance Korea (개발협력연대) |
| DDD | Doing Development Differently ('개발을 다르게 하자' 이니셔티브) |
| DEG | Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (독일 투자개발기구) |
| DFID | Department for International Development (영국국제개발부) |
| DIGEEX | Dirección General de Educación Extraescolar (과테말라 비정규교육국) |
| DRG | Democracy, Human Rights and Governance (민주주의, 인권, 거버넌스 전략) |
| FAFG | Fundación de Antropología Forense de Guatemala (과테말라 법의학 인류학 재단) |
| FGI | Focus Group Interview (초점집단토론) |
| FMLN | Farabundo Martí National Liberation Front (파라분도 마르티 민족해방전선) |
| FSDH | La Fiscalía de Sección de Derechos Humanos (과테말라 인권 검찰청) |
| GHD | Good Humanitarian Donorship Principles (선진 인도적 지원 공여원칙) |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (독일국제협력공사) |
| GPEDC | Global Partnership for Effective Development Cooperation (부산글로벌파트너십) |
| HIV/AIDS | Human immunodeficiency virus infection and acquired immune deficiency syndrome (인간면역결핍 바이러스/후천면역결핍증후군) |
| HRBA | Human Rights Based Approach (인권기반접근법) |
| IHL | International Humanitarian Law (국제인도법) |
| ICT | Information and Communication Technology (정보통신기술) |
| IDI | In-depth Interview (일대일 대면조사) |
| IDP | Internally Displaced Person (국내실향민) |
| ILO | Intranational Labour Organization (국제노동기구) |
| INJUVE | Instituto de la Juventud (엘살바도르 청소년위원회) |
| IPC | International Paralympic Committee (국제장애인올림픽위원회) |
| IT | Information Technology (정보기술) |
| INTECAP | Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (과테말라 직업훈련 공단) |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau (독일부흥은행) |
| KOICA | Korea International Cooperation Agency (한국국제협력단) |
| LGBTI | Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender/Transsexual and Intersexed 성소수자(레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더, 간성) |
| MDGs | Millennium Development Goals (새천년개발목표) |
| MOU | Memorandum of Understanding (양해각서) |
| NGO | Non Governmental Organization (비정부기구) |

| | |
|---|---|
| ODA | Official Development Assistance (공적개발원조) |
| ODI | Overseas Development Institute (영국 해외개발연구소) |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development (경제협력개발기구) |
| PAJUST | Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (전환기 정의 프로그램) |
| PCP | Project Concept Paper (사업 제안서) |
| PDH | El Procurador de los Derechos Humanos (과테말라 인권 위원회) |
| PDM | Project Design Matrix (프로젝트 디자인 매트릭스) |
| PM | Project Manager (프로젝트 총괄) |
| PMC | Project Management Consulting (프로젝트기획 및 관리 용역 시행자) |
| PREVENIR | Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (중미지역 청소년 폭력 예방 프로그램) |
| QDDR | Quadrennial Diplomacy and Development Review (4개년 외교개발 검토 보고서) |
| RBA | Rights-based Approach (인권에 기반한 접근) |
| RRA | Rapid Rural Appraisal (신속농촌개발심사법) |
| SDGs | Sustainable Development Goals (지속가능개발목표) |
| SICA | Sistema de la Integración Centroamericana (중미통합체제) |
| Sida | Swedish International Development Cooperation Agency (스웨덴 국제개발협력단) |
| SOI | Special Olympics International (국제스페셜올림픽위원회) |
| TA | Technical Assistance (기술협력) |
| UN | United Nations (국제연합) |
| UNDP | United Nations Development Programme (유엔개발계획) |
| UNGC | United Nations Global Compact (유엔글로벌콤팩트) |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees (유엔난민기구) |
| UNOCHR | United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (유엔 인권최고대표사무소) |
| UNOCHA | UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (유엔 인도주의 업무 조정국) |
| USAID | United States Agency for International Development (미국국제개발처) |
| WFK | World Friends Korea (월드프렌즈코리아) |
| WHO | World Health Organization (국제보건기구) |

# 제 I 장

# 평가 개요

제1절 평가의 배경 및 필요성
제2절 평가의 목적과 전략
제3절 조사 및 평가 방법 소개

# 제 I 장 평가 개요

## 제1절 평가의 배경 및 필요성

### - "Leaving No One Behind: 취약계층에 대한 포괄적 접근의 중요성"

□ UN의 리더십으로 2000년에 발표된 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)는 빈곤 퇴치에 대해 UN의 모든 회원국과 이해관계자가 합의한 최초의 개발 목표라는 의의가 있음.

○ 그러나 MDGs는 시급하고 기초적인 개도국의 빈곤문제만을 다루는데 그쳐 빈곤의 구조적인 원인과 빈곤의 인권적 맥락을 외면한 문제점이 있었음.

□ 2015년에 발표된 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 보편성을 개발목표의 핵심 요소로 삼아 개발을 전 인류적인 과제로 인식하는 패러다임의 전환을 시도하고 있음.

○ 개도국과 선진국 모두에게 국제사회의 공동 목표에 대한 책무성을 어떻게 지울 것인가, 그리고 경제수준이 일정 수준에 이른 국가 내부에서 다양한 모습으로 나타나는 불평등 문제와 취약계층에 대한 고려를 개발 의제에 반영할 것인가 등의 이슈가 대두되기 시작함(Leaving No One Behind).

□ 보편적 개발목표의 수립은 곧 보편적 인권의 실현을 목적으로 하며, 인권기반접근법(Human Rights Based Approach, HRBA)을 통한 인권 실현으로 연결됨.

○ 그러나 일반적인 국별, 섹터별 국제개발협력으로는 소외계층, 취약계층에 대한 낙수효과를 기대하기 어려울 것임.

□ 따라서 KOICA 국제개발협력 선진화 차원에서, 국제적인 논의에 궤적을 같이하는 **취약계층에 대한 포괄적 접근** 및 **인권기반접근에 대한 전략 및 원칙을 수립할 필요성**이 대두되고 있음.

## 제2절 평가의 목적과 전략

### 1. 평가목적

□ 본 평가는 KOICA의 인권기반접근 전략 수립을 목적으로 하며 다음과 같은 세 가지 세부 목적을 가지고 있음.

○ 첫째, 한국의 국제개발협력 전략에서 KOICA의 시범사업 분석에 이르기까지 KOICA 사업을 중심으로 한 한국 ODA의 인권기반접근 및 취약계층에 대한 포괄적 접근의 현황을 파악

○ 둘째, 인권기반접근의 단기적 전략으로서, 취약계층 대상 대상화(Targeting) 전략을 수립

○ 셋째, 인권기반접근의 장기적 전략으로서, 국제개발협력 정책, 전략, 사업에 대한 인권기반접근의 주류화(Mainstreaming) 전략을 수립

### 2. 평가목적 달성을 위한 전략

#### 1) KOICA의 취약계층대상 사업 현황 및 평가 분석을 통한 시사점 도출

□ KOICA가 실시한 취약계층 대상 사업(취약계층 지원을 주목적으로 하는 사업, 수혜자 그룹에 취약계층 포함 사업)중 대표사례를 선정하고 별도의 평가 프레임에 맞춰 심층 평가하여 포괄적 접근 강화를 위한 시사점을 도출

○ 본 평가에서는 취약계층을 고아, 여성가장가구, 장애인, 소수민족/종교, 분쟁영향(Conflict Affected) 인구 등으로 정의하며, 필요에 따라 평가 진행 중 그 세부 정의와 구성을 재정의하였음.

#### 2) 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국제논의 동향 현황 분석을 통한 시사점 도출

□ 인권기반접근 및 취약계층에 대한 포괄적 접근 관련 국제적 논의 동향 분석

□ 해외 주요 공여기관의 정책 및 사업 분석을 통한 현황 분석 통해 관련 전략 및 도구, 우수사례 발굴

## 제3절 조사 및 평가 방법 소개

□ 본 평가는 해외 4개 주요 국가 원조기관의 인권기반접근 관련 현황 및 과제를 분석하여 KOICA의 향후 전략수립에 대한 시사점을 제공하는데 그 궁극적인 목적을 두며, 이를 위하여 아래와 같이 연구 질문을 세분화함.

○ 첫째, 조사 대상 국가/기관인 영국(Development for International Development, 이하 DFID), 스웨덴(Swedish International Development Cooperation Agency, 이하 Sida), 독일(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 이하 GIZ), 미국(United States Agency for International Development, 이하 USAID)의 주요 국제개발협력 정책은 무엇이며, 주요 전략에 취약계층 지원에 대한 부분이 어떻게 반영되고 있는가?

○ 둘째, 4개 원조기관의 사업 수행체계에서 인권기반 접근법과 취약계층 지원전략은 어떠한 단계에 어떠한 방법으로 적용되고 있는가?

○ 셋째, 각 기관별로 상이한 인권기반 접근법과 취약계층 지원의 유형이 집행되고 있는 대내외적인 환경요인은 무엇인가?

□ 국제 논의동향 및 사례분석에서 도출된 취약계층 포괄적 접근 원칙 및 주요 쟁점을 바탕으로 KOICA 사업의 취약계층에 대한 포괄적 접근 현황 및 성과를 종합 분석함.

○ KOICA의 취약계층 대상 사업(취약계층 지원을 주목적으로 하는 사업, 수혜자 그룹에 취약계층 포함 사업)의 성과를 종합평가하는 한편, 대표사례를 선정/심층평가하여 포괄적 접근 강화를 위한 시사점 도출

□ 시사점 도출을 위한 조사 대상 해외 주요 공여기관 선정은 다음과 같은 절차를 통해 진행함.

○ 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD) 주요 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 회원국 중 취약계층에 대한 포괄적 접근을 시행하고 있는 국가를 중심으로 선정
- 영국 및 대부분의 북유럽 국가 등이 이에 해당

○ KOICA의 평가대상 사업지(과테말라, 엘살바도르) 선정 후, 같은 국가에 사무소 또는 사업을 운영하는 스웨덴, 독일, 영국을 1차 선정

○ 對중남미 최대 공여국이며 10년 전부터 인권기반접근에 있어 많은 발전을 이룩한 미국, 그리고 한국의 ODA에 시사점이 있는 일본을 추가 선정하여 모두 5개국 사례를 벤치마킹 대상으로 선정

○ 현지조사 국가 방문시 5개국의 대사관/원조기관 방문 면담 조사 시행

○ 면담 조사 후 별다른 시사점이 없는 일본은 연구대상에서 제외하고 최종 4개국을 대상으로 국별 벤치마킹 사례 연구를 진행

- 현지조사 시 국제 NGO인 Plan International, Care International, Whole Child International의 지부 또는 사업 현장을 방문하여 다양한 자료를 획득하고 사업 동향에 대한 방법, 기존 사업 사례 등에 대해 청취

□ **(종합검토)** i)취약계층에 대한 포괄적 접근을 활용한 타 공여기관의 평가사례, 평가기준 등에 대한 문헌분석과, ii)한국 ODA정책 및 KOICA의 취약계층에 대한 접근법 분석을 실시

○ KOICA 취약계층 포괄적 접근 관련 현황 및 성과를 종합정리하고 향후 사업 발굴/계획/시행/모니터링/평가 개선을 위한 시사점 도출

□ **(심층평가)** 평가대상의 KOICA 취약계층 관련 사업 중에서 종료평가가 실시된 사업을 중심으로 선정

○ KOICA평가실과 평가진은 유관 30여개 사업을 대상으로 평가성에 대한 1차 스크린을 실시

- 사업대상 및 분야의 다양성, 현지조사 접근성 등을 중심으로 선정

○ 국가 내 계층/지역간 불평등이 심각한 과테말라의 '난민정착지원 및 교육강화사업'과 엘살바도르의 '특수학교 건립사업', '아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업'을 최종 선정

□ **(평가한계)** 본 평가는 기존 KOICA 사업의 취약계층 포괄적 접근 성과를 종합파악하고 사업별로 공통적인 성공/제약요인 도출을 위한 종합평가를 핵심파트로 초기 계획되었으나, 종료평가가 완료된 사업의 경우 대부분 '취약계층 포괄' 전략과 원칙에 대한 인식이 낮은 상황에서 발굴/기획되어 취약계층 포괄/인권기반접근을 위한 평가성(Evaluability)이 매우 낮은 상황임.

○ 본 평가에서는 다음과 같은 방식으로 대상사업의 낮은 평가성이 갖는 한계를 극복하고

자 함.

- 사업차원의 분석 외에 국내외 차원의 취약계층 관련 법적 · 제도적 · 조직적 · 인적 역량을 종합검토, 기존 사업에서 취약계층 포괄적 접근/인권기반 접근이 도입될 수 없었던 환경적 요인을 체계적으로 검토
- 심층평가를 위한 과테말라, 엘살바도르 현지조사 시 타 공여기관 및 NGO차원에서 취약계층 포괄 및 인권기반접근을 하는 방법론에 대한 면밀한 조사를 수행하여 과거 사업 평가와 함께 향후 추진방향에 대한 시사점을 도출
- 취약계층 포괄적 접근에 대한 국제적 논의동향, 규범과 목표, UN의 인권지표 매트릭스 및 인권원칙, 국내차원의 논의동향에 대한 면밀한 분석을 통해 평가연구로서 시사점 도출

○ 이러한 극복 노력에도 불구하고 초기 계획하였던 KOICA 사업 전반에 있어 포괄적 접근 여부에 대한 종합적 성과분석이 미흡한 점은 본 평가의 한계로 작용

○ 향후 '취약계층 포괄적 접근'에 대한 전략이 재정비되고 KOICA 사업의 계획-시행/모니터링-평가의 전단계 차원에서 2016이 강화되어 '평가성'이 높은 사업이 축적되면, 체계적인 '주제별평가'를 재실시하는 방안을 고려해야함.

# 제Ⅱ장

# 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국내외 논의 및 지원 전략

제1절 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국제 논의 동향
제2절 주요 양자기관의 취약계층 포괄적접근
제3절 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국내적 논의 및 지원전략

# 제Ⅱ장 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국내외 논의 및 지원 전략

## 제1절 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국제 논의 동향

### 1. 배경

□ 세계화, 경쟁의 심화, 주기적 경제위기 등으로, 지난 수십년 간 OECD 국가들의 사회정책은 **'취약계층'에 대해 정책적 고려와 지원을 강화**

○ 연이은 글로벌 금융위기를 거치면서 선진국들은 국가차원에서도 '취약계층'을 국가별 교육 · 보건 · 복지 · 고용 정책의 핵심 정책대상으로 간주하고 공공(일반, 기금) 재정을 취약계층의 보호 및 자활지원에 지속적으로 투자

□ 국제사회에서도 '취약계층'은 이론적, 개념적, 법적, 제도적으로 일관되게 정의되어 있지 않음.

○ 정책대상에 대한 모호하고 다분화된 개념과 정의로 인하여 취약계층을 대상으로 하는 정책의 표적(Targeting)이 명확하지 않아 정책과 제도의 효과성이 낮아지고 재정투입의 효율성이 떨어지는 등의 부작용이 다수 존재함.

□ 국제개발협력에 있어서도 '취약계층'의 개념과 정의가 다양하기 때문에 그 대상과 포괄범위를 재검토하고 다수의 국제개발기구와 공여기관이 일반적으로 채택한 개념적 차원과 기준을 명시적으로 재정리함.

○ 이를 토대로 국제개발협력에서 향후 정책논의와 정책수립 및 정책 대상이 보다 명확하고 효율적으로 이루어질 수 있는 방안을 도출하고자 함.

## 2. 국제기구의 취약계층에 대한 규범과 목표

□ 국제개발협력에서의 **취약계층의 의미와 유형**은 i)OECD 주요 국가별 빈곤정책과 취약계층에 관련된 정책과 사업, ii)UN SDGs에서 강조하는 취약계층, 그리고 iii)국제사회의 취약계층에 대한 지원의 핵심 규범적 근간을 제공하는 다양한 인권관련 정책을 중심으로 확인할 수 있음.

### 1) OECD 주요국가의 빈곤정책과 취약계층

□ **사회적 취약계층과 경제적 취약계층을 구분**(여유진 외, 2010)

○ 사회적 취약계층(Socially Disadvantaged Individuals/Groups)은 '인종, 종교, 국적 등에 따른 사회적 편견과 차등 대우, 배제의 대상이 되고 있는' 개인과 단체를 지칭

○ 경제적 취약계층(Economically Disadvantaged Individuals/Groups)은 사회적 지원체계나 법제도적 보호가 없을 경우 자유시장경제 체제에서 스스로 공정한 경쟁을 통해 기본적인 삶을 영위하기 어려운 개인이나 단체를 지칭

□ OECD와 World Bank는 빈곤 자체보다는 빈곤화의 위험에 초점을 둔 개념으로 취약성(Vulnerability)을 강조

○ 취약성은 육체적, 물질적, 사회적 자본 등을 포함한 자산과 소득, 영양이나 교육 등 복리상태를 중심으로 빈곤화의 위험에 얼마나 취약한지를 판단하는 개념

○ 이와 같은 개념은 선진국 위주의 경제사회정책을 다루는 다양한 국제기구에서 각광받기 시작하면서 지난 1990년 후반부터 사회적 배제(Social Exclusion)를 받는 계층 혹은 집단에 더욱 주목하기 시작

### 2) UN의 인권기반 접근과 취약계층

□ UN의 MDGs와 SDGs를 중심으로 한 국제개발목표의 맥락에서는 빈곤관련 목표를 통해 취약계층 이슈에 접근

○ 주로 빈곤화의 가능성이 높거나 빈곤화의 위험으로부터 보호받지 못하는 계층을 취약계층으로 개념화함.

□ UN의 '인권기반 접근에 대한 공통의 이해(UN Common Understanding on the

Rights-Based Approach, 2003)'

○ UN기구 및 인권최고대표사무소 등이 수행해 온 인권관련 협력을 체계화하였으며 UN의 개발관련 국가별 활동에 인권을 주류화 시키는데 일조

○ UN은 2009년부터 인권 주류화 메커니즘을 설치하여 UN의 주요 정책과 사업에 인권적 관점을 반영하도록 촉진하고 있음.

□ 이와 같은 UN의 인권기반접근은 유럽의 국내외 주요 정책(국내 관련정책과 해외지원정책과 사업)에 근간이 되고 있음.

○ 스웨덴의 '공동의 책임: 스웨덴의 글로벌 개발을 위한 정책(Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development)'

○ 독일의 '인권에 대한 개발정책 실행 3개년 계획(Development Policy Action Plan, 2004, 2008)'- 인권전략을 개발정책에 대한 경제적 지침뿐만 아니라 법적구속력이 있는 의무사항으로 채택

○ 영국의 빈곤퇴치와 개발에서의 인권기반접근을 강조한 백서(White Paper, 1997)

### 3) UN의 인권지표 매트릭스

□ UN의 '인권기반 접근에 대한 공통의 이해(UN Common Understanding on the Rights-Based Approach)' 출판 이후 인권기반 접근의 적용을 위한 지침서가 '인권지표: 측정과 시행을 위한 가이드북(Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation)'의 이름으로 2012년에 출간

○ 인권기반접근을 통한 실제 개발사업에 적용할 수 있는 표준(양적·질적) 지표를 제시

○ 인권 및 개발과 관련하여 국가별로 산재해 있던 개발 사업에 대한 표준화된 지표 적용에 일조

□ 다음 [표 1]은 UN이 개발한 인권기반접근(Human Rights Based Approach, 이하 HRBA) 인권지표 체계 및 지표 풀(pool)을 활용하여 엘살바도르 2개 사업을 평가의 주제(교육, 장애, 아동 및 청소년)를 고려하여 작성한 한 예임.

[표 1] 주제별평가 지표체계 및 지표 풀(pool)(예)

(Examples of Thematic Evaluation Indicator Pool)

| 지표 층위 | 모든 이의 자유, 존엄, 권리에 대한 법적 보호와 평등 | 직간접적인 차별에 영향을 미치는 공공/민간의 역할 | | 정책 및 프로그램 차원의 의사결정 과정에의 참여 |
|---|---|---|---|---|
| | | 존엄한 삶을 위한 복지 및 교육에 대한 접근성 | 존엄한 삶을 위한 지역사회 폭력으로부터의 보호 | |
| 구조지표 (Structural) | • 정부의 경제 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 국제규약 채택 및 발효 여부<br>• 정부의 경제 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 국제규약 채택 및 발효 일자<br>• 정부의 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(ICERD) 인종차별철폐협약 채택 및 발효 일자<br>• 정부의 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW) 여성차별철폐협약 채택 및 발효 일자<br>• 정부의 아동 권리에 관한 협약(CRC)을 채택 및 발효 일자<br>• 정부의 장애인 권리에 관한 협약(CRPD)을 채택 및 발효 일자 | | | |
| | • ICERD, CEDAW, CRPD 규약에 관련된 정책(Action Plan and/or Time Frame을 포함)의 수립 여부<br>• 수립된 ICERD, CEDAW, CRPD 규약에 관련된 정책 (Action Plan and/or Time Frame을 포함)의 발효 여부 및 발효 일자 | • 모두를 위한 교육권(equal access to education at all levels)을 실현하기 위한 행동계획(Action Plan and/or Time Frame)을 포함한 정부의 정책 수립 여부 및 발효 일자<br>• 모두를 위한 건강권(equal access to health at all levels)을 실현하기 위한 행동계획(Action Plan and/or Time Frame)을 포함한 정부의 정책 수립 여부 및 발효 일자<br>• 복지서비스 접근성 차원에서 아동 혹은 청소년이 차별받지 않도록 보호를 받을 수 있는 중앙 정부의 별도 정책 및 프로그램 수립의 여부 및 발효 일자<br>• 교육접근성 차원에서 아동 혹은 청소년이 차별받지 않도록 보호를 받을 수 있는 중앙 정부의 별도 정책 및 프로그램 수립의 여부 및 발효 일자 | • 취약계층(특히 장애인)을 대상으로 하는 폭력에 대한 정부의 전략 혹은 가이드라인 수립 및 채택 여부<br>• 취약계층(특히 아동 및 청소년)을 대상으로 하는 폭력에 대한 정부의 전략 혹은 가이드라인의 발효 일자<br>• 채택된 취약계층(특히 장애인)을 대상으로 하는 폭력에 대한 정부의 전략 혹은 가이드라인의 발효 일자<br>• 채택된 취약계층(특히 아동 및 청소년)을 대상으로 하는 폭력에 대한 정부의 전략 혹은 가이드라인의 발효 일자 | • 인권증진을 실현하기 위한 중앙정부의 정책(Action Plan and/or Time Frame을 포함한) 수립 여부 및 내용<br>• 인권증진을 실현하기 위 지역정부(산살바도르 및 아와차반시)의 정책(Action Plan and/or Time Frame을 포함한) 수립 여부 및 내용<br>• 취약계층에 대한 사회형평성을 증진할 수 있도록 하기 위한 중앙정부의 정책(Action Plan and/or Time Frame을 포함한) 수립 여부 및 내용<br>• 취약계층에 대한 사회형평성을 증진하기 위한 지역정부의 별도 정책(Action Plan and/or Time Frame을 포함한) 수립 여부 및 내용<br>• 법적/행정시스템에 보장된 취약계층(특히 장애인, 아동, 청소년) 지원에 대한 강제력(Force) 혹은 배분(Coverage of quotas)에 대한 명시 여부 |
| 과정지표 (Process) | • 해당 사업의 단계별 인권기반 프로그래밍 방법 적용 여부 (목표연계, 원칙연계, HRBA 지표 선정, HRBA 모니터링 실시 국가나 혹은 해당 장애학교)에서 법적으로 지원받은 장애인 차별 사례의 수<br>• 인구 1만명당 차별 및 불평등에 대한 차별을 받은 인구 수<br>• 여성, 아동, 장애인 차별 사례로 보고되거나 상담받은 | • 장애학생수 대비 해당 장애학교에 등록한 학생 수의 비율<br>• 국가 대비 위치한 도시 시설 수의 비율<br>• 각종 교육활동에 대한 장애학교 이해관계자(교장 및 행정직원/교사/학부모/학생)의 만족도 변화<br>• 장애 학교의 신체적, 심리적 지원 시설과 활동에 대한 이해관계자(교장 및 행정직원/ | • 국가 대비 해당 지역에서 접수된 인권(특히 장애인권)침해 사례의 비율<br>• 국가 대비 해당 프로그램에 투자된 장애인권 증진 예산<br>• 장애인권 증진을 위해 새로 채용된 인력(정부관료, 교육전문가 혹은 교장/교사, 사회복지사, 보건의료 인력, 상담치료사 등)<br>• 해당 장애학교 이해관계자 (교장 및 행정직원/교사/ | • 해당 사업의 단계별 인권기반 프로그래밍 방법 적용 여부(취약계층 파악, 취약계층 수요반영, 참여 메커니즘 수립)<br>• 해당 사업의 단계별 인권기반 프로그래밍 이행 여부(데이터 수집, 공유, 확산 및 환류)<br>• 사업 지역 가구 수 대비 본 사업이 해당 지역사회에 제공한 장애관련 사업에 참여한 가족 수<br>• 국가의 학교(or 장애학교) 수 대비, 기본 인권교육을 실시한 |

| 지표 층위 | 모든 이의 자유, 존엄, 권리에 대한 법적 보호와 평등 | 직간접적인 차별에 영향을 미치는 공공/민간의 역할 | | 정책 및 프로그램 차원의 의사결정 과정에의 참여 |
|---|---|---|---|---|
| | | 존엄한 삶을 위한 복지 및 교육에 대한 접근성 | 존엄한 삶을 위한 지역사회 폭력으로부터의 보호 | |
| | 사례의 수 | 교사/학부모/학생)의 만족도 변화 | 학부모/학생)의 보호와 안전에 대한 만족도 변화 | 학교의 수<br>• 국가의 학교(or 장애학교) 수 대비, 아동 및 장애관련 인권교육을 실시한 학교의 수 |
| | • 국가 혹은 해당 아동 · 청소년 센터)에서 법적으로 지원받은 청소년의 폭력 노출/피해 사례의 수<br>• 국가 혹은 해당 아동 · 청소년 센터에서 인구 1만 명당 폭력 노출/피해가 보고된 인구 수<br>• 국가 혹은 해당 아동 · 청소년 센터에서 여성, 아동, 청소년 차별 사례로 보고되거나 상담받은 사례의 수 | • 국가의 전체 청소년 수 대비 해당 아동 · 청소년센터에 등록한 학생 수의 비율<br>• 국가에 대비하여 해당 지역에 위치한 아동 · 청소년센터 수의 비율<br>• 각종 교육활동에 대한 아동 · 청소년센터 이해관계자(교장 및 행정직원/교사/학부모/ 학생)의 만족도 변화<br>• 아동 · 청소년센터의 신체적, 심리적 지원시설과 활동에 대한 이해관계자 (교장 및 행정직원/교사/학부모/ 학생)의 만족도 변화 | • 국가 대비 해당 지역에서 접수된 인권(특히 아동 · 청소년인권)침해 사례의 비율<br>• 국가 대비 해당 프로그램에 투자된 아동 · 청소년 인권증진 예산<br>• 아동 · 청소년 인권증진을 위해 새로 채용된 인력(정부관료, 교육전문가 혹은 교장/교사, 사회복지사, 보건의료 인력, 상담치료사 등)해당<br>• 아동 · 청소년센터 이해관계자 (교장 및 행정직원/ 교사/ 학부모/ 학생)의 보호와 안전에 대한 만족도 변화 | • 사업 지역 가구 수 대비 본 사업이 해당 지역사회에 제공한 아동 · 청소년 관련 사업에 참여한 가족 수<br>• 국가 수준의 학교(or 해당 아동 · 청소년센터) 수 대비 기본 인권교육을 실시한 학교의 수<br>• 국가 수준의 학교(or 해당 아동 · 청소년센터) 수 대비, 아동 · 청소년 인권교육을 실시한 학교의 수 |
| 결과지표 (Outcome) | • 국가의 인구 대비 본 프로그램을 통해 평등과 비차별을 옹호하는 활동(or 교육)에 참여한 인구의 비율<br>• 국가의 학교(or 장애학교) 수 대비, 아동 및 장애관련 활동(or 교육)을 실시한 학교의 비율 | • 국가의 장애학생수 대비 해당 장애학교에 등록한 학생 수의 중도탈락률<br>• 국가의 장애 교육과 보호 인력(신체적, 심리적 의료활동을 할 수 있는) 수 대비 장애학교에 근무하는 교육 및 사회복지 인력의 비율<br>• 국가의 보건의료 인력(신체적, 심리적 의료활동을 할 수 있는) 수 대비 장애학교에 근무하는 보건의료 혹은 상담 인력의 비율<br>• 국가의 장애학교 대비 해당 장애학교에 등록한 학생의 자아존중감의 변화 | • 장애인의 가족 혹은 장애인이 지역사회의 (신체적, 언어적) 폭력을 경험한 가족/장애인의 수<br>• 지역사회의 (신체적, 언어적) 폭력으로부터의 위험을 느낀 가족/장애인의 수 | • 국가 주재 장애학교에 해당 프로그램에 참여한 자(교장, 교사, 학부모, 학생)이 공공 혹은 민간기관에 의사결정자로 지위를 가지게 된 사례의 수<br>• 국가주재 장애학교에 해당 프로그램에 참여한 자(교장, 교사, 학부보, 학생)이 공적인 지위에 선출된 된 사례의 수 |
| | • 국가의 인구 대비 본 프로그램을 통해 평등과 비차별을 옹호하는 활동(or 교육)에 참여한 인구의 비율<br>• 국가의 학교(or 장애학교) 수 대비, 아동 · 청소년 활동(or 교육)을 실시한 센터의 비율 | • 국가의 학령기 아동 · 청소년 수 대비 해당 장애학교에 등록한 학생 수의 중도탈락률<br>• 국가의 아동 · 청소년센터 교육/행정 인력의 비율<br>• 인력(신체적, 심리적 의료활동을 할 수 있는) 수 대비 센터에 근무하는 사회복지 인력의 비율<br>• 국가의 아동 · 청소년센터 대비 해당 아동 · 청소년센터에 등록한 학생의 자아존중감의 변화 | • 해당 센터의 아동 · 청소년 가족 혹은 아동 · 청소년이 지역사회의 (신체적, 언어적) 폭력을 경험한 가족/아동 · 청소년의 수<br>• 해당 센터의 아동 · 청소년의 가족 혹은 아동 · 청소년이 지역사회의 (신체적, 언어적) 폭력으로부터의 위험을 느낀 가족/아동 · 청소년의 수 | • 국가주재 아동 · 청소년센터에 해당 프로그램에 참여한 자(교장, 교사, 학무보, 학생)가 공공 혹은 민간기관에 의사결정자로 지위를 가지게 된 사례의 수<br>• 국가주재 아동 · 청소년센터에 해당 프로그램에 참여한 자 (교장, 교사, 학무보, 학생)가 공적인 지위에 선출된 된 사례의 수 |

| 지표 층위 | 모든 이의 자유, 존엄, 권리에 대한 법적 보호와 평등 | 직간접적인 차별에 영향을 미치는 공공/민간의 역할 | | 정책 및 프로그램 차원의 의사결정 과정에의 참여 |
|---|---|---|---|---|
| | | 존엄한 삶을 위한 복지 및 교육에 대한 접근성 | 존엄한 삶을 위한 지역사회 폭력으로부터의 보호 | |
| | • 프로그램 참여자 중 지역사회에서 장애인에 대한 직간접적 차별 보고한 사례의 수<br>• 프로그램 참여자 중 지역사회에서 장애인에 대한 직간접적 증오범죄를 보고한 사례의 수 | | | |
| | • 프로그램 참여자 중 지역사회에서 아동·청소년(여아 혹은 여성청소년)에 대한 직간접적 차별을 보고한 사례의 수<br>• 프로그램 참여자 중 지역사회에서 아동·청소년(여아 혹은 여성청소년)에 대한 직간접적 증오범죄를고한 사례의 수 | | | |

출처[1]: 저자작성

### 4) UN의 인권기반접근에 기반한 취약계층 사업

□ 사업 형성 시 **기준 가이드 항목**은 다음과 같음.

○ 인권문제와 같은 개발문제의 인식(평가)

○ 권리보유자(Rights-holders)와 의무부담자(Duty-bearers)의 역량 및 역할 분석

○ 개발 목표(Objectives)의 정의

○ 벤치마크 및 지표의 형성

□ 사업 형성 및 수행 시 고려해야 할 세 가지 인권원칙

○ **비차별과 평등(Non-discrimination and Equality)**: 법적, 제도적, 개인 간, 구조적 차별의 철폐가 요구됨. 사업 형성 시 차별적인 법의 개정 및 폐기, 모든 인권의 존중이 가능한 제도적 환경 마련을 고려해야 함.
  - 공공기관은 취약계층 및 소외계층의 권리를 대변하는 역할을 해야 하며 성별, 연령, 문화적 차이에 대해 민감하고(Sensitive) 접근 가능한 서비스를 제공해야함.
  - 공공정책은 구조적 차별 및 배제로 이어지는 자원의 집중 현상을 없애기 위해 노력해야 하며 사회경제적 격차를 줄이기 위한 방안을 마련해야 함. 또한 공공 인식 제고 위한 교육을 실시해야 함.

○ **참여와 포용(Participation and Inclusion)**: UN은 인권기반접근 사업에 자유롭고 적극적이며 의미 있는 포용과 참여를 요구함. 또한 사업 형성 정책, 과정 및 절차는 **계획과 개발에서 가장 배제된 취약 집단이 참여할 수 있는 기회를 제공**하며 모든 사람이 관련 정보에 접근할 수 있도록 해야 함. 또한 배제된 집단이 필요로 하는 사항에 대해 제안

1) 이하 본 보고서 내 별도 출처가 기재되지 않은 표, 그림, 글상자는 모두 저자작성임.

할 수 있는 역량 강화가 필요

- 제도의 운영은 민주주의 원칙에 기반해야 하며 **기존의**(비민주적) **전통적 관행의 영향력을 최소화**해야 함.
- 시민사회는 역량을 갖춘 독립적이고 적극적인 집단으로, **소외되고 배제된 취약 집단을 대변**하는 목소리가 되어야 함.

○ **책무성(Accountability)**: 국가 및 기타 **의무부담자는 인권 준수책무**가 있음.

- 인권 보호를 위한 국가기관은 정부를 효과적으로 감시하기 위한 **독립적 권한 및 책임**을 가져야 함.
- 국가는 국제인권제도를 준수하고 관련 국제기관과 협력해야 하며 **국제적 보고의무**를 준수하고 특별 자문관들의 권고사항을 이행해야 함.

### 5) UN SDGs와 취약계층: Leaving No One Behind

□ 통상 **빈곤여부를 결정하는 변수**로 **소득**이 사용되며, 빈곤화의 위험 정도는 소득의 크기에 따라 구분됨.

○ 소득과 무관하게 각 개인의 **인구·사회학적 특성**(성별, 연령, 장애여부, 학력 등)에 따라 소득획득 능력이 저하되기도 하므로, 이런 특성을 지닌 집단을 취약집단 혹은 취약계층으로 간주하기도 함.

○ 이와 같은 요인들이 국제개발협력의 세부 목표에서 나타나기 시작하였고, 취약집단의 특성에 따라 분류된 다양한 목표를 확인할 수 있음.

□ UN은 전통적 의미의 사회적 약자에 현대적 의미를 더해 취약계층을 정의

○ 사회적 소외 계층은 사회보험이나 공공부조 등 제도적 사회안전망의 보호를 받지 못하는 집단을 지칭하는 의미로 사용되다가, 최근 장기실업자, 장기빈곤층 등 **다면적인 취약성에 노출된 그룹 개념으로 확대**되고 있음.

○ 이와 같은 맥락에서 UN도 장애인, 여성, 노년, 아동 및 청소년층 등 인구학적 특성에 주목하여 사회적 약자에 대해 **취약계층**(Vulnerable Group, Disadvantaged Group or Marginalized Group)이라고 정의함.

□ UN SDGs는 “어느 누구도 소외시키지 않는다(Leaving No One Behind)”는 기본철학을 제시하였음.

○ “어느 누구도 소외시키지 않는다”라는 가치의 실현을 위해서 모든 국가들이 국내외 정책에 있어 인권 실현에 가장 큰 어려움이 따르는 취약계층을 집중 지원해야 함.
- 취약계층에 대한 국내외 정책과 SDGs와의 연계에 대해 고려해야 함.

○ UN 선언은 SDGs 달성의 기본 원칙으로 모든 사람이 참여하기 위하여 지역에서부터 국가단위까지 주요그룹과 다양한 이해관계자, 특히 사회 취약계층과 소수그룹을 모두 포괄해야 하며, 다양한 참여 체계가 마련되어야 한다는 참여의 원칙을 강조
- 공여국 및 협력국 차원에서 취약계층에 대한 구체적인 정책을 수립하고 이에 대한 예산반영 필요
- SDGs 이행 및 평가과정에서 취약계층의 참여 보장이 필요

○ SDGs는 목표 1번(빈곤)과 목표 10번(불평등)을 중심으로 취약계층인 아동, 청소년, 장애인, 노인, 선주민, 난민, 재정착난민과 이주자를 위한 지원을 강조함.
- 기초교육과 공공보건은 모든 아동이 공평한 출발선(Fair start)에 설 수 있도록 하는 인간발달의 토대이자 장기적으로는 사회경제적 불평등을 완화하는 역할을 한다는 점에서, 사회 기초서비스에 대한 취약계층 지원 강화 필요성 강조

○ SDGs에서는 취약계층의 교육권 실현을 강조하여, 2030년까지 성차별을 없애고 장애인, 선주민, 취약한 상황에 처한 아동 등 취약계층의 교육권 실현(SDGs 4)을 별도로 언급[2)]

## 3. 국내 학계에서 취약계층의 개념 및 정의

□ 방하남 · 강신욱「사회복지와 노동의 관점에서 취약계층을 고찰한 연구(2012)」

○ ‘취약계층’이라 함은 **사회경제적으로 약자의 위치**에 있거나 **취업이나 경제적 활동과정에서 발생하게 되는 예기치 않은 사고**(예: 질병, 산업재해, 실업 · 실직 등)나 생애 과정상 어쩔 수 없이 발생할 수밖에 없는 사회적 위험(예: 노령)이 발생했을 경우 현재의 경제적 상태를 유지하기 어려운 개인이나 계층

2) 국제개발협력분야에서는 KOICA와 시민사회 공동제안서 태스크포스팀이 지난 2016년 2월, 〈2016-2020 기초 및 취약계층 교육지원 공동제안서〉를 발간하여, 누구도 소외시키지 않는 포용적인 양질의 교육을 위해서는 교육권 실현에 가장 큰 제약이 따르는 취약계층을 집중해 지원하는 접근이 필요함을 강조함. SDGs는 2030년까지 교육에 있어 성차별을 없애고 장애인, 토착민, 취약한 상황에 처한 아동 등 취약계층의 교육권 실현을 목표로 정하였음(SDGs 4.5). 취약계층의 교육권 실현을 목표로 명시하고 취약계층의 범주로 제시한 노력은 SDGs 목표가 가진 차별성이며 국제개발협력을 통해 그 실현 방법을 적극 적으로 모색할 필요가 있다고 강조하였음.

□ 강신욱(2009, 2010), 방하남(2007, 2011), 이병호 · 반정호(2009) 등의 다양한 국내 선행연구에 따르면, **취약계층의 정의**에는 **i)개인적 속성이나 사회적 위치(Attributes & Position), ii)사고(Event & Accident), iii)생애과정(Life-course) 등의 차원이 병행적으로 적용**되고 있음[3]을 확인할 수 있음.

○ 우리나라의 경우, 취약계층에게 지원하는 정책 제도와 프로그램이 다양하고 정책과 프로그램이 각각 독립적으로 설계 · 시행되고 있어서 취약계층의 정의가 부처별로 다르고 **중복되거나 모호한 경우가 많음**.

- 우리나라 사회보장기본법에서는 "사회보장이란 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도를 말한다"고 정의

□ 따라서 **'취약계층'**은 i)취업활동과 생애과정에서 부딪히게 되는 각종 사회경제적 위험에 현재 노출되어 있거나 노출될 위험성이 높아, 정책적 지원과 사회적 보호가 없는 경우 ii)미래에 빈곤층으로 전락하여 헌법에서 보장하고 있는 '인간다운 삶'을 유지하기가 어려울 계층을 지칭한다고 정의할 수 있을 것임.

○ '취약계층'은 결과적인 사회경제적 상태(빈곤, 사망 등)를 지칭하기보다는 그러한 결과에 놓이게 될 과정적 위험성이 높아 정책적 지원과 보호가 필요한 개인 또는 계층을 지칭하고 있다고 볼 수 있음.

○ 따라서 취약계층을 정의할 때는 i)개인적 속성이나 사회적 위치(Attributes & Position), ii)사고(Event & Accident), iii)생애과정(Life-course) 등의 차원을 명시적으로 구분해 고려해야 함.

○ 그에 맞게 정책수단들도 구분되고 있어, 국내 사회복지 사업의 경우 취약계층을 대한 정책적, 사업적 지원의 대상(Target)으로서 강조하고 있음을 확인 할 수 있음.

---

3) 국내 사회정책에서 다루고 있는 취약계층의 구체적인 사례는 아래와 같음. 첫째, 사회적으로 약자의 위치에 있게 되는 경우는 '장애인', '이민자', '편부모가정' 등을 대표적인 경우로 부각하는 접근, 둘째, 생애과정상 어쩔 수 없이 발생하게 되는 사회적 위험은 학교졸업 이후 구직과정에 있는 '청년', 조기퇴직 이후 취업이 어려운 '중고령층', '기혼(출산)여성' 등을 포함하는 경우, 셋째, 예기치 않은 사고에는 '질병', '산업재해', '실업 · 실직' 등이 대표적이며 현대 복지국가에서는 모두 '사회적 위험'으로 포괄하는 경우임.

### 4. 소결

□ **정책 대상화(Targeting)의 모호성**이 존재

○ 모호성은 취약계층의 정의가 일관적이지 않은 점에서 기인

○ 한국에서는 취약계층을 **지원의 대상(Target)화** 하는 반면, UN의 경우 취약계층을 빈곤화의 가능성이 높거나 빈곤화의 위험으로부터 보호받지 못하는 계층으로 **개념화(Conceptualizing)** 하고 있음.

□ UN은 2003년 이후 UN의 개발관련 지원 활동에 **인권기반접근을 주류화**

○ 인권원칙과 가이드라인은 물론 **지표 및 매트릭스를 제공**하여 국제사회에서 다양하게 진행되고 있는 인권기반접근의 **사업적용방식을 표준화**

○ 지난 2000년대에 본격적으로 **사업형성 단계에서부터 인권접근을 주류화(Mainstreaming)**

□ 본 평가에서는 'Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development'에서 강조하는 UN의 취약계층에 대한 접근에 주목하면서 SDGs의 "Leaving No One Behind" 슬로건을 전제로 하고 있는 SDGs 목표 1번(빈곤)과 목표 10번(불평등)의 중요성을 강조하고자 함.

○ 17개의 SDGs 목표 달성에 있어 취약계층으로 특별히 언급된 **아동, 청소년, 장애인, 노인, 선주민, 난민, 재정착난민과 이주자**에 대한 기존 접근 연구

○ 인권기반 접근에 근거하여 KOICA 사업에서 **"Leaving No One Behind"를 구현할 수 있는 가능성과 방법**에 대해 모색

## 제2절 주요 양자기관의 취약계층 포괄적접근

### 1. 영국(DFID)

#### 1) 취약계층과 인권기반접근의 도입 배경

□ 1990년대 후반부터 각종 백서 및 전략 문서를 통해 빈곤퇴치와 개발에서의 인권의 중요성을 강조

○ ‘백서(White Paper)(1997)’ 이후 이를 더 구체화시킨 ‘전략서(Target Strategy Paper)(2000)’ 출간

○ 영국의 개발부서 DFID에서 위의 두 백서를 근간으로 빈곤퇴치를 위한‘인권기반접근’을 공식 채택하여 UN의 국제개발목표와 일치하고자 하는 노력을 보임.

□ ‘빈곤층의 인권 실현(Realising Human Rights for Poor People)’ 전략

○ DFID 인권전략의 목표는 모든 이들이 자신의 권리에 대한 기대와 책임에 있어 능동적인 시민이 되고 취약계층인 빈곤층을 위한 개발을 통해 기회와 서비스를 요구할 수 있도록 지원하는 것임.

○ 시민사회와의 다양한 개발파트너십 역시 인권기반접근을 기초로 함.
- 개발에서의 인권기반접근은 이미 결정된 사항들을 받아들이는 것이 아니라 빈곤층 스스로 결정을 내릴 수 있도록 하는 것을 의미함.

### 2) 인권의 주요원칙

□ DFID의 인권기반 접근은 아래 원칙을 반영

○ **참여(Participation)**: 현지 주민이 중요한 의사결정에 참여하고 관련 정보에 접근하는 권리를 실현하도록 역량강화

○ **포용(Inclusion)**: 평등과 비차별에 입각하여 사회적으로 포용력 있는 사회를 건설하기 위하여, 법과 정책의 제정, 프로그램의 운영 시 평등한 권리를 주창하며 취약계층을 고려한 성별, 인종, 종족, 나이, 장애, 사회계급으로 인한 차별여부를 우선적으로 고려함.

○ **의무의 이행(Fulfilling Obligation)**: 정부와 의무부담자가 국민에 대한 책무성을 강화하여 권리의 실현이 보호받고 촉진될 수 있도록 정책과 제도의 개혁을 추진

### 3) 협력 형태

□ 영국은 국별 전략, 국가별 협력프로그램에 대한 인권 통합을 강조하며 다음과 같은 ‘인권기반접근방식’을 명시

○ **전략적인 접근(Strategic Approach)**: 국가차원의 인권 상황 진단 후 현장 경험 및 체계적 상황분석을 바탕으로 국가개발전략 수립

○ **포용적인 접근(Integrative Approach)**: 인권이 국가 프로그램에 포괄적으로 포함됨. 국

가협력프로그램 수립 시 인권 기준을 적용한다는 것은 해당 국가 환경에서의 인권 관련 문제 상황을 식별하고, 인권과 인권보호 현실에 있어서의 격차를 해소하기 위해 향후 프로그램 수립 및 시행 한다는 것을 의미함.

□ 영국의 국제개발 씽크탱크인 ODI(Overseas Development Institute)에 따르면 DFID는 인권주류화보다는 협력국 정부의 책무성과 인지제고를 강조하는 소극적 접근의 성격이 강함.

○ 개발-인권 원칙 연계의 정치적 민감성을 고려하여 외부자로서 DFID의 **적극적인 개입보다는 의무부담자로서 협력국 정부의 책무성 이행 강조**

○ 사업이행 시 특히 '사업에 대한 지역사회 참여'와 '시민사회 차원의 인지제고 활동'에 중점[4)]

### 4) 현지조사를 통한 인권기반접근의 특징 및 사례: 과테말라

□ 본 연구의 현지조사 대상국가는 DFID 지원국이 아니나, 영국 외무성(Foreign and Commonwealth Office)에서 지원되는 예산으로 대사관에서 프로젝트를 진행하고 있음. 다음 [글상자 1]은 2017-2018 진행 사업 중 인권과 관련된 사업임.

[글상자 1] 주과테말라 영국대사관의 인권기반접근 사례

**[사례] 주과테말라 영국대사관의 "Rights of Women and Girls"프로젝트와 인권기반접근**

과테말라 영국대사관에서 시행하고 있는 "Rights of Women and Girls" 프로젝트는 과테말라시의 도시 경계에 주거하고 있는 소녀의 자주성 및 인권 확대를 위해 소녀 클럽을 설립하고 지원하는 것임.

**수혜자**
기타 공여기관이 농촌지역에 초점을 맞추고 있어 상대적으로 도시 내 소외계층에 대한 관심도가 낮아 도시 주변부에 주거하고 있는 소녀들을 대상으로 함.

**접근법**
도시 내 거주하고 있는 소녀들의 역량강화를 목표로 하고 있으며, 다음과 같은 사업요소가 포함되어 있음. △인권과 시민의 권리에 대한 이해증진, △리더십 제고, △갱단 참여 방지, △조기 결혼 방지, △학교 자퇴 방지 약속

**특징**
현지 NGO를 선발하여 프로젝트를 진행하며, 대사관에서는 사업을 관리 및 감독하는 역할을 맡아 현장방문을 통해 사업을 모니터링함.

4) Piron(2003); Cornwall & Nyamu-Musembi(2004) 재인용

#### 5) 인권기반접근의 평가의 예(카리브 국가연합)

□ 영국 카리브 지역 사업수행 시 다음 네 가지 인권접근방식을 준수해야함.

○ **경제 및 사회적 권리(Economic and Social Rights)**: 인간개발지수, 절대빈곤지수, 국제빈곤인구의 확인

○ **시민으로서의 권리 및 정치적 권리(Civil and Political Rights)**: 프리덤 하우스의 자유지수(Freedom Index) 확인

○ **비차별(Non-discrimination)**: 취약계층에 대한 포괄적 접근

- 성평등(Gender Equality): 여성의 정치 진출, 교육에 대한 접근성, 모자보건 등의 분야는 양호한 편이나 여전히 법적 · 제도적 차별이 존재(UNDP의 성차별지수(Gender Inequality Index) 분석 참고)
- 여성과 소녀에 대한 폭력(Violence against Women and Girls): 여성에 대한 카리브 지역의 성폭력 위험도가 타 지역과 비교하여 상대적으로 높은 것을 확인하고, 이는 법, 제도의 미비에 근거함을 분석
- 성소수자(Sexual Minorities): 카리브 지역에선 동성애가 대부분 불법이며 이에 따라 이들에 대한 심각한 폭력이 존재함을 인지

○ **범죄와 정의(Crime/Justice)**: 카리브 지역은 폭력 범죄, 특히 살인율이 가장 높은 지역이기 때문에, 공권력의 행사와 관련해서도 인권을 고려한 책무성 준수의 필요가 있음.

□ 영국 정부의 카리브 국가들에 대한 인권접근

○ 경찰에 대한 투명성과 책무성을 도모하여 공권력의 불필요한 총기사용을 감소시키는데 목적을 둠.

○ 시민의 문제를 스스로 해결할 수 있는 자력갱생을 지원

- 자메이카의 경우 극빈층 및 가장 소외된 취약계층에 초점을 맞추어 폭력으로부터 자유로울 수 있도록 시민안전 및 정의 프로그램 III를 실시

○ 성평등 이슈에 대해 정책 차원에서 통합적 접근 시행

### 2. 스웨덴(Sida)

#### 1) 취약계층과 인권기반접근의 도입 배경

□ 외교정책의 기본관점이며 인권에 기반을 둔 개발협력을 표방

○ 2003년 의회가 채택한 법적문서인'공동의 책임: 스웨덴의 국제 개발정책(Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development)'

○ 스웨덴 개발정책의 기본 정신과 방향, 중심과제를 명시하며 국제인권조약에 근거한 인권의 관점이 개발에 영향을 미치는 모든 분야에 투영되어야 할 기본 정신으로 개발 정책의 기본 틀을 정립

□ 2014년 원조정책프레임워크(Aid Policy Framework)의 채택

○ 기존에 산재해있던 관련 정책 문서를 정비하여 개발협력의 방향성을 구체화하고 정책의 우선순위를 일관되게 정리

○ UN의 인권기반접근 및 MDGs와 SDGs를 중심으로 한 빈곤관련 목표를 통해 정의된 내용에 따라 취약계층을 정의함.

### 2) 인권의 주요원칙

□ 2009년 UN 인권 주류화 메커니즘과 인권의 주요원칙을 함께함.

○ 국제인권법 연계여부, 비차별 및 평등, 참여 및 포용, 책무성 등의 인권 주요 원칙이 사업목표-과정-성과에 연계되어야한다고 강조

### 3) 협력 형태

□ 협력의 다변화

○ **프로그램 차원**의 협력: 인권기반접근이 모든 개발협력 프로그램에 포함되어야 함.

○ **역량강화**를 위한 협력: 국회, 공공행정, 선거 및 정당정치체계, 옴부즈맨, 국가인권위원회, 시민사회 등의 역량강화를 우선적으로 지원하고 기관 간 협력을 촉진해야 함. 협력대상국 및 타 공여기관의 우선순위와도 조화를 이루어야 함을 강조함.

○ **대화**: 정부 및 다양한 이해관계자들과의 대화채널을 활용해야 함. 인권 이슈를 다루는 데는 해당 사회의 맥락을 고려하는 특별한 신중함이 요구됨.

### 4) 현지조사를 통한 인권기반접근의 특징 및 사례

□ Sida는 OECD에서 분류한 공여기관의 인권관련 지원 유형 중 △주류화, △인권 직접 지원, △취약계층 지원을 모두 적극적으로 실시하는 인권기반 접근의 대표주자임.

○ 주류화의 경우 기획단계에서 인권 제고를 위한 젠더, 분쟁 및 갈등, 환경 등의 주제에 대해 범분야적 접근을 실시하고 있으며 구체적으로 시행기관이 제출하는 사업 제안서(concept note)에 젠더 분석, 갈등  분석, 환경 분석 등이 충분한지 면밀한 검토 진행

- (관련 지침) Green Tool Box, Gender Tool Box, Peace and Conflict Tool Box 등을 통해 모든 분야/주제 사업에서 반영할 수 있는 지침 제공

  ※ 단, 원칙/프레임워크를 제공하는 수준이며, 개별사업별로는 본부/현지사무소 내의 전문가 자문을 활용하고 기관 역량을 강화하기 위한 온라인 훈련프로그램 활성화

- (본부) 젠더 지원 팀, 갈등 지원 팀 등 인권 관련 자문을 담당하는 framework을 활용하여 계획단계부터 인권 주류화 여부 검토

- (현지 사무소) 민주주의 젠더, 환경 관련 전문가로 구성된 내부위원회를 통해 제안서 검토 후 코멘트

  ※ 특히 분쟁 분석에 대해서는 대학 및 연구기관의 분쟁전문가를 포함한 Advisor Group인 Help Desk를 마련, Concept Note에 대한 자문 제공

○ 인권 직접 지원

- 지난 30여년 과테말라를 지원하며 과거 내전 이후 평화협약 체결을 지원하는 등 인권에 대한 직접적인 지원활동 활발하게 수행

○ 취약계층 지원

- 상황에 따라, 혹은 전체 지원이 불가능할 경우 모든 가구에게 혜택을 줄 수 없기 때문에 이를 위해 대상 가구(e.g. 100가구) 중 가장 취약한 그룹을 파악하기 위해 수혜자 분석(Profiling) 실시

  ※ 수혜그룹 중 특히 취약한 계층을 파악하기 위해 수혜자 프로필에 대한 면밀한 분석을 실시, 평균보다 취약성이 강한 가구 위주로 우선지원 가구(Prioritized family)를 선정

□ 이외에도 의무부담자인 정부, 권리보유자인 취약계층 수혜자의 역량강화를 위한 노력도 활발히 진행함.

### 5) 스웨덴의 인권기반접근에 기반한 취약계층 사업

□ 스웨덴의 개발협력 사업 내에서 인권기반접근은 인권적 관점(the Rights Perspective)으로 명명함. 개발협력의 중점은 네 가지 인권원칙을 준수하는데서 시작하며 이는 **비차별(Non-discrimination), 참여(Participation), 투명성(Transparency) 및 책무성(Accountability)**으로 UN의 인권기본원칙과 같음.

□ 사업 형성 및 수행 시 고려해야 할 인권원칙

○ **비차별과 평등(Non-discrimination and Equality)**
- 권리보유자(Rights-holders)는 누구인가
- 권리 보유자들은 인권 존중 의무에 관하여 지식, 권한, 자원 및 의지를 가지고 있는가
- 권리보유자(Rights-holders)가 의무부담자(Duty-bearers)가 누구인지 알고 있으며 또한 그들의 책무를 알고 있는가

○ **참여와 포용(Participation and Inclusion)**: 사업의 계획, 시행 및 후속사업의 형성에 영향을 미칠만한 적극적이고 의미 있는 참여가 이루어지고 있는가

○ **책무성(Accountability)**
- 사업 형성 시 권리보유자가 누구인지 분석하였는가
- 사업 형성 및 수행 시 권리보유자가 고려되었는가
- 취약한 상황에 있는 사람들이 고려되어 왔는가
- 차별에 대하여 적극적으로 대응하고 있는가

□ 교육/직훈, 환경, 거버넌스, 보건, 시장개발, 평화구축, 농촌개발 등 주요 분야/주제별로도 인권기본원칙 적용 지침 제공

※ 단, 국가별/사업별로 제반 상황에 차이가 있기 때문에 실제 파트너기관이 사업제안 및 이행을 위해 관련 지침을 적용할 때는 현지사무소 및 본부 차원의 전문가의 검토 및 자문을 제공하는 것으로 보임.

○ 각 지침에서는 사업 계획 및 이행과정, 모니터링 등의 단계에서 인권원칙을 적용하기 위해 확인해야 하는 핵심질문을 제시
- 예를 들어 보건 분야의 경우, 참여, 비차별, 투명성, 책무성의 원칙별로 다음과 같은 핵심질문을 확인하도록 함.
  - 참여: 환자에게 치료법에 대한 정보가 공유되었고 의사표명의 기회가 있는가? 시민사회는 취약계층이 지역사회 차원의 보건위원회에 참여하여 의견을 낼 수 있도록 지원하는가?
  - 비차별: 성별, 종교, 인종, 장애여부, 언어, 계층과 관계없이 누구나 보건서비스 접근이 가능하도록 법적/물리적/구조적/관행적 제약요인이 해결되었는가? 최취약계층/극빈층 및 지역을 지원할 수 있도록 별도의 예산/인력이 편성되었는가?
  - 투명성: 일반대중/보건관계자는 보건정책/서비스/예산에 대한 정보에 손쉽게 접근가능한가? 보건서비스에 대한 정보가 접근가능한 형태/경로로 공개되는가?
  - 책무성: 보건시스템에 대한 모니터링/불만개진 메커니즘이 활성화되었는가? 국제

사회는 WHO가 인정하는 핵심약품에 대한 접근성 개선과 현지의료인력 역량강화를 위해 노력하는가?

□ 스웨덴 경험의 시사점

○ UN 인권원칙을 기반으로 분야별 접근과 동시에 체계적인 주류화를 시행

○ 인권접근을 위한 도구뿐 아니라 훈련, 자문데스크 등 개인/조직차원 RBA 역량강화를 위한 제도적 기반 마련
- 해당 도구가 실제로 적용될 수 있도록 제도적 기반과 환경(Enabling Environment)이 조성되어 있음.

## 3. 독일(GIZ)

### 1) 취약계층과 인권기반접근의 도입 배경

□ 인권전략은 개발정책에 대한 경제적 지침뿐만 아니라 법적구속력이 있는 의무사항

○ 2004년과 2008년 인권에 대한 개발정책 3개년 시행계획(Development Policy Action Plan)을 수행함.

○ 2011년 개발협력 주무기관인 독일연방경제협력개발부(BMZ)는 '독일 개발정책에서의 인권전략'을 채택함.

○ 독일정부와 협력대상국 정부가 비준한 국제인권조약 및 국제노동기구(International Labor Organization, ILO)협약에 근거해 개발협력에서도 인권 규범 준수의 의무를 부과함.

□ 개발협력을 수행하는 모든 기관의 인권전략에 대한 가이드라인 수립

○ GIZ, GIZ International Services, KfW 및 그 하위기관 DEG에 모두 적용됨.

○ BMZ는 각 시행기관의 인권전략 수행을 평가함.

○ 독일의 CSO는 자국 ODA의 인권적 접근에 대한 적극적 모니터링을 통해 인권침해에 대한 사전, 사후감시 활동 시행

### 2) 인권의 주요원칙

□ UN 인권조약이 지정한 9대 조약에 준거

○ 독일은 대부분의 국제인권협약을 비준하였고 협약의 이행을 국가 차원에서 법적인 구속력 있는 의무로 수용함.

□ 독일이 활용하는 인권원칙 및 인권기준

○ 참여와 역량강화(Participation and Empowerment), 비차별과 기회의 평등(Non-discrimination and Equality of Opportunity), 투명성과 책무성(Transparency and Accountability)

※ 인권원칙에 대해서는 국제인권법의 일환이라고만 소개하고 각각을 선택한 이유를 제시하지는 않음.

○ 인권기준: 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리 측면에서 가용성(Availability), 접근성(Accessibility), 품질(Quality), 문화적 수용성(Acceptability)

### 3) 협력 형태

□ 개발협력에서 인권을 통합하는데 있어서 다음 두 가지 접근을 병행

○ **직접적인 인권증진**: 개발협력사업을 통하여 실현함.

○ **인권기반접근의 주류화**: 모든 개발협력 분야에 인권적 접근을 포함. 건강, 교육, 농업 등 다른 개발협력 부문에서 인권 기준과 연관된 목표와 지표에 대한 연구를 시행하고 사업의 협의, 시행과 평가 수행

□ 직접적 인권증진, 주류화 외에도 일반사업에서 적용할 수 있는 최소한의 'Do no harm' 지침을 분야별로 제시

○ 원조시행기관 차원이 아닌 국제개발협력을 담당하는 연방부처인 BMZ 차원에서 '인권/젠더기반접근 가이드라인' 제공

### 4) 현지 조사를 통한 인권기반접근의 특징 및 사례: 과테말라, 엘살바도르

(1) 과테말라

□ 인권기반접근의 경우 독일의 본부에서 GIZ 과테말라 사무소로 지침 전달

○ 주류화(Mainstreaming): 분야별 체크리스트로 초기부터 인권기반접근 여부를 체크함.

○ 특징: 수혜자 선정 기준으로 원주민 비중을 70% 이상으로 하며, 여성을 우선시하도록 권고함.

□ 선발 과정: 사전조사 출장보고 → 정부 협의 → 주제결정 → PDM작성 → 독일발송 → 독일 점검(젠더 포함 여부 체크) → 모든 이해관계자 참여 협상 → 결정

[글상자 2] GIZ 과테말라 사무소의 인권기반접근 사례

**[사례] GIZ의 학생특활자치교육 프로그램을 개발 및 민주시민교육 매뉴얼을 개발(과테말라)**

GIZ는 교육청 협력 사업으로 교육청 180개와 학생특활자치교육 프로그램을 개발하고 관련 민주시민교육 매뉴얼을 개발함. 본 프로그램은 프로그램 지원 교사 선발한 후 각 학교마다 자치활동을 페이스북에 업로드하는 방식으로 진행됨.
학교별 프로그램 중 모범사례 10개를 선정(상금은 120,000께찰. 교육부장관상도 포함)
1등 학교 사례: 전기가 없는 학교의 학생들이 아르바이트를 해서 발전기를 구매하여 학교에 전기를 공급함. 1등 상품이 컴퓨터였으나, 전기가 없는 관계로 사용이 어렵다는 점을 피력하여 시청에서 학교에 전기를 공급함. 이 학교는 여성들의 참여 없이 불가능했을 것이라고 수상소감에서 밝히기도 함.
2016년 정부가 바뀌면서 이 사업이 지난 정부의 사업이라는 이유로 대폭 축소됨(참여한 180개 교육청중 10개만 이전 정부 지지 공무원이었고 그 중 3개만 참여). 이후 대통령부부가 전국적으로 참여할 것을 독려하여 340개 기관이 참여하게 됨. 그러나 그 과정에서 교원노조가 본 프로그램에 대해 반대하는 사건이 발생함. 교육부와 GIZ는 논의의 장을 열었으며, 학생들이 직접 자신들의 요구사항을 공유하며 교원노조를 설득, 이후 교원노조도 참여하게 됨. 현재 전국적인 학생조직이 없으나 향후 조직이 필요할 것으로 봄.
참여 학교 중 학생들이 전교생중 장애를 가진 한 학우를 위한 시설개선 프로젝트를 제안해서 학교시설을 개선한 사례도 있음. 사업 초기에는 남학생들이 많이 참여하였으나 점점 여학생들의 참여가 더 많아짐.

(2) 엘살바도르

□ GIZ 엘살바도르 사무소의 경우 기술협력(Technical Assistance, 이하 TA)을 중심으로 원조를 시행하며 중미지역 4개국(엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과)과 협력하여 청소년폭력예방 프로그램 실행 중

□ 인권기반접근에 있어 본부에서는 인권기반접근을 주류화하고 있으나 프로젝트에 적용이 어려울 경우 사무소에서 적용 예외를 결정

□ 프로젝트 시행 단계별로 인권에 대해 고려하며 프로젝트에서 발행되는 학부모, 학생, 학교를 대상으로 하는 교재에도 인권기반적접근에 대한 가이드라인이 포함되어 있음.

□ 청소년범죄예방을 위한 프로그램이 2009년부터 약 3년씩 3단계로 진행 중이며 교재개발 및 교사 교육 지원이 포함됨.

[글상자 3] GIZ 엘살바도르 사무소의 인권기반접근 사례

**[사례] GIZ의 PREVENIR 프로젝트와 인권기반접근(엘살바도르 포함 중미 3개국)**

엘살바도르 GIZ사무소에서 진행중인 폭력방지프로그램(PREVENIR, Prevent)은 지역통합기구인 중미통합체제(SICA)와 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과 등 중미 4개국 정부, GIZ가 공동으로 폭력 방지 프로그램을 시행

**(수혜자)**
폭력 위험이 높은 지방에 초점을 맞추어 폭력의 피해자나 희생자가 될 위험에 처해 있는 10세에서 20세 사이의 아동 청소년을 대상으로 함. 특히 한부모 가정, 실직가정을 포함하여 대상이 될 취약계층을 파악

**(접근법)**
- PREVENIR는 청소년의 행동 및 가치관 형성에 영향을 미치는 다양한 측면을 분석하는 환경 사회학 모델에 입각하여 폭력의 원인을 우선 파악하는 구조적 접근법을 도입
- 청소년, 학교, 가정 등에 폭력방지를 위한 인권기반접근에 대한 설명이 포함된 매뉴얼을 제공

**(특징)**
총 3단계로 각 단계별 3년이 소요되는 총 9년의 장기 기술협력 사업을 진행

### 5) 독일의 인권기반접근에 기반한 취약계층 사업

□ 사업 형성 및 수행 시 고려해야 할 인권원칙으로 다음 세 가지가 있음.

○ **비차별과 평등(Non-discrimination and Equality)**
- 국가는 인종, 연령, 성별, 장애 유무, 종교 등 모든 조건을 불문하고 모든 이의 인권을 존중하고 보호하며, 차별적인 모든 정책과 법률, 관행을 즉시 중단해야 할 의무가 있음.
- (평등한 접근) 정부 및 개발협력 자원은 서비스와 자원에 대한 평등한 접근성을 제고해야 하며, 이를 위해 취약계층을 대상으로 하는 쿼터제나 보조금 지원 등을 한시적으로 고려할 수 있음.
- (데이터 축적 지원) 배제, 차별을 감시하고 퇴치하기 위해서는 데이터의 축적이 필요하며, 이를 위해 통계 시스템 구축 및 활용을 지원하는 것이 개발협력사업의 인권기반접근에 있어 중요함.
- (인식제고) 인식제고를 위한 캠페인, 미디어 등을 통해 정치인, 지역 지도자 등이 차별철폐에 대하여 발언하도록 지원

○ **참여와 포용(Participation and Inclusion)**

- 인권기반접근은 '참여'를 선택에서 권리로 전환시켰으며 참여를 비차별과 책무와도 연계함.
- (민주적 참여 지원) 인권기반접근은 협력국의 지역, 지방, 국가수준에 있어 국민의 의사결정 참여 활성화를 위해 공공부문의 조직, 정책, 법제도 개혁을 지원
- (파트너십) 개발협력사업은 현지기구, 중앙 및 지방 의회, 노동조합, 국가 인권기구, 옴부즈맨, 언론을 비롯한 다양한 현지 파트너와 협력해야 함.
- (역량강화) 개인과 집단의 역량강화를 장려하여 개발 과정에 기여할 수 있도록 하고 향후 권리를 주장할 수 있도록 해야 하며, 동시에 정부기구, 국가의 정치구조의 역량 강화 또한 필요

○ **책무성(Accountability)**

- (협력국 시스템 개발 지원) 인권기반접근은 프로그램 기반 모니터링 및 평가 시스템을 구축하는 것만이 아니라, 결과 기반 모니터링 및 평가를 위한 파트너 국가의 역량과 시스템 개발 지원을 강조함.
- (참여를 통한 책무성 제고) 인권기반접근은 취약계층 스스로의 감시 및 책무성 메커니즘을 활성화하여 참여의 증진을 위해 노력함.

### 6) 분야별 Do No Harm 지침

□ 독일 BMZ는 '기술협력/자금협력에 대한 인권/젠더기반접근 가이드라인(Guidelines on Incorporating Human Rights Standards and Principles: Including Gender, in Programme Proposals for Bilateral German Technical and Financial Cooperation)'에서 ODA 사업 수행 시 발생할 수 있는 위험요소를 파악하고 사전에 방지하는 'Do no harm' 지침 제시

○ 이러한 지침에 기반한 접근은 i)경제/사회/문화적 권리에 대한 인권기준(Human Rights Standard)과 ii)인권원칙을 근간으로 함.

○ GIZ, KfW 등이 사업형성단계에 실시하는 예비조사에 인권기준/원칙을 적용하도록 의무화

□ 예비조사 단계에서 의무적으로 실시하는 **인권 위험요소 및 파급효과 파악**(Human Rights Risks and Impacts)에 참고할 수 있도록 독일 ODA 중점분야별로 인권기준이 어떻게

적용되어야 하는지에 대한 세부지침 제시

○ 인권 위험요소란 수혜자/수혜그룹에 대해 발생 가능하지만 의도하지 않은 파급효과를 의미하는데, 분야별 위험요소를 파악하고 이를 방지하기 위한 방안을 간략히 제시하는 것임.

○ 동시에 **인권 강화를 위한 방안(Ways to Strengthen Human Rights) 리스트**를 제공하여 사업진행자가 선택적으로 참고하도록 하고 있음.

- 사업형성단계에서 따라야 할 **인권 강화 유의사항(Human Rights Due Diligence Requirements)**을 제시하고 있으며, 이는 보고 및 평가 시에도 참고가능
- 젠더, 참여적 개발, 분쟁, 환경관련 가이드라인과 병행하여 활용하며, 가이드라인 간 충돌이나 이슈가 발생하는 경우 BMZ 인권국과 각 섹터국(BMZ Human Rights Division and Sector Division)간 협의 실시

□ ODA 사업 계획/추진 시 의도하지 않은 인권 위험요소로 특정그룹 차별, 참여권의 침해, 비자발적 이주, 노동권 침해 등을 제시하고, 분야별로 각각의 문제해결 방안 제시

[표 2] BMZ 인권/젠더기반접근 가이드라인 상 ODA사업 인권 위험요소

| 대표적 위험요소 | 내 용 |
|---|---|
| 특정그룹 차별 | * ODA 사업으로 인해 기존 협력국에 존재하는 취약그룹의 소외가 심화되어서는 안된다는 접근<br>- 젠더, 종족, 연령, 장애, 언어, 종교 등의 이유로 특정 그룹(취약계층)에 대한 차별이 존재<br>(예)<br>- 자원/서비스/의사결정 접근성 측면에서 특정그룹의 소외 및 차별<br>- 정보의 소외/언어장벽/사회적 계급으로 소외<br>- ODA를 통해 제공되는 식수, 보건서비스 이용비를 부담할 수 없는 극빈층 |
| 참여권의 침해 | * 취약계층이기 때문에 의사결정과정에 참여하지 못하는 그룹에게 부정적 영향을 미칠 수 있음.<br>- 사업계획, 의사결정과정에 최대한 취약계층(장애인/선주민)을 포괄, 의견수렴을 하는 노력이 있어야함.<br>- 관련 노력과 관련한 유엔의 개념으로는 “자유롭고 사전적인 동의 원칙 (Principle of Free, Prior and informed consents),” 즉 원주민에 대한 조작이나 강요가 없어야 하며, 협의 과정을 거치기 이전 충분한 시간과 정보가 공유되어야 하고 참여와 협의가 축이 되는 동의 과정이 있어야 함을 주장하는 목표가 설정되어 있음. |
| 비자발적 이주 및 퇴거 | * ODA 사업으로 인한 비자발적 이주, 퇴거를 최대한 방지<br>- 불가피할 경우 적절한 법적 보호 및 고지, 보상방안이 마련되어야함. |

| 대표적 위험요소 | 내 용 |
|---|---|
| 노동권 침해 | * ODA 사업은 아동노동, 열악한 근무환경 등 노동권 침해를 방조해서는 안됨.<br>- 협력국 중소기업 역량강화 등의 사업 추진 시 기본적 노동권에 대한 존중이 동시에 이루어져야함. |
| 인권고려 강화를 위한 방안으로 다음과 같은 방안을 제시 | |
| - 권리보유자에 대한 책무성 제고를 위하여 의무부담자인 정부/공공기관의 역량강화<br>- 정부에 인권법 준수를 요구, 모니터링 할 수 있도록 시민사회 역량강화<br>- 취약계층 역량강화 및 인권 인지제고교육<br>- 취약계층 의견수렴 및 참여 활성화 | |

자료: BMZ (2013)

□ 독일 사례의 시사점

○ 취약계층에 대한 대상적 접근 외에 일반사업에 적용할 수 있는 최소한의 Do no harm 지침을 분야별로 제시하여 인권주류화를 실현

- 모든 사업에 주류화/대상적 접근을 할 수 없기 때문에 일반사업에 적용할 수 있는 체크리스트 방식의 지침 제시

○ 특이점은 시행기관인 GIZ, KfW가 사업을 기획하고 시행하는데 있어 관련 이슈 발생 시 상급기관인 BMZ와 방향성을 조율할 수 있는 해결 메커니즘이 존재한다는 것임.

## 4. 미국(USAID)

### 1) 취약계층과 인권기반접근의 도입 배경

□ 2007년 4개년 외교 · 개발 검토 보고서(Quadrennial Diplomacy and Development Review, 이하 QDDR)에 인권에 대한 언급 포함

○ 인권기반접근의 실현을 위하여 UN 총회, UN 인권이사회 및 다자기구와의 협력을 도모하고, 빈곤화의 가능성이 높거나 빈곤화의 위험으로부터 보호받지 못하는 계층을 취약계층으로 개념화

□ 2013년에 민주주의, 인권, 그리고 거버넌스 전략(Democracy, Human Rights and Governance, 이하 DRG)을 수립

○ DRG를 통하여 포괄적이고 책임성 있는 민주주의의 수립을 지원하며 이는 진보적 자유, 존엄성, 그리고 개발의 통합으로 이어진다는 점을 강조함.

○ DRG의 목표는 다음과 같음.
- 정치적 프로세스 및 정부기관에 참여적이고 대표적이며 포괄적인 방법 표방
- 기관 및 시민에 대한 지도자에게 법에 대한 높은 책무성 부과
- 보편적으로 인식되는 인권의 보호 및 증진
- DRG의 원칙과 실천의 통합으로 개발의 성과를 높이며, USAID의 모든 개발 포트폴리오에 적용

### 2) 주요원칙

□ DRG를 USAID의 분야별 사업에 통합적으로 적용

○ USAID 프로그램에서 DRG는 민주주의, 인권 혹은 거버넌스 확립을 범분야화 시켜 개발협력의 전반적인 성과를 높이는 역할을 수행

○ DRG의 원칙은 참여(Participation), 포용(Inclusion), 투명성(Transparency), 책무성(Accountability)의 네 가지로 구성

### 3) 협력 형태

□ DRG는 국제적인 이니셔티브와의 협력을 도모

○ 2011년 부산의 개발효과성 포럼에서 출현한 “개발을 다르게 하자(Doing Development Differently, 이하 DDD)” 이니셔티브와 협력하여 개발협력의 효과성을 증진하고자 함.

○ DRG와 DDD는 수원국의 자주성 확립, 책무성의 증진, 지속가능한 개발효과성 확보에 협력의 목적을 두고 있음.

### 4) 현지 조사를 통한 인권기반접근의 특징 및 사례: 과테말라, 엘살바도르

#### (1) 과테말라

□ **취약계층**에 대한 접근: 취약계층의 정의는 국가마다 상이하지만, 여성, 선주민, 장애인, 성적소수자(레즈비언, 게이, 양성애자, 성전환자 등을 포괄하는 LGBTI), 청소년, 난민 등이 포함

○ 본부차원의 전략으로 민주주의, 인권 및 거버넌스, 지리적 평등, 성폭력 예방, 인신매매 대응, 청소년/장애인/LGBTI 등 있으며, 이에 대한 운영 가이드라인, 교육훈련, 사업기획 및 집행시 활용할 수 있는 도구(toolkit) 등을 제공하고 이를 기반으로 모니터링과

평가를 진행함.

□ **인권기반접근**과의 연계: 사업의 기획, 수행 및 모니터링

○ 취약계층에 대한 지원은 인권 개선보다는 교육, 보건 등의 서비스 제공 지원에 초점
- 계획-실행 과정에 주민들이 직접 참여하며 문제점과 해결책을 제시
- 정부의 영향력이 약한 지역에서 지역사회 인사인 "어머니 지도자" 또는 해당 지역의 언어와 풍습을 알고 있는 자원 봉사자 활용
- 다음 세 가지 방향에서 모니터링과 평가 진행
  • 사업 수행시 인권기반접근지침 준수여부 및 불만사항 점검(모니터링)
  • 사업수행기관에 대한 평가
  • 프로젝트의 영향력 점검 및 평가

□ **권리보유자 및 의무부담자의 역량강화**

○ 민주주의와 거버넌스 부서에서는 개발 목표에 초점을 두고 국가 및 지방정부, CSO, 지역사회의 거버넌스를 강화하기 위해 노력함.

○ 내부직원 및 사업수행자 등을 대상으로 젠더, 장애 등의 이슈에 관해 의무교육(온라인/오프라인)을 실시하며, 부서장이 교육 결과를 정기적으로 점검함.

(2) 엘살바도르

□ 지난 20년 간 엘살바도르 USAID 활동은 공여국 중심에서 엘살바도르 정부를 지원하고 협력하는 방식으로 전환됨.

□ 주요 사업으로는 폭력방지사업, 귀환자 지원사업, 교육사업 등이 있음.

□ **인권기반접근**과의 연계: UN의 인권가이드라인 기준

○ 국가별 상황이 모두 다르므로 미국의 기준을 엘살바도르에 동일하게 적용하도록 요구하지는 않음.

○ 사업의 혜택을 모든 집단이 누릴 수 있도록, 즉 수혜그룹에서 배제되는 집단이 없도록 하는 것을 중시함.

□ 타공여기관 및 분야별 전문가 회의 등을 통해 엘살바도르 상황에 대해 정기적으로 기관 간, 부처 간 협의 진행

[글상자 4] USAID 엘살바도르 사무소의 인권기반접근 사례

**[사례] 여성에 대한 엘살바도르 정부의 조직 취약성 개선(역량강화) 프로그램**

엘살바도르 USAID 사무소에서 중점적으로 진행 중인 프로젝트로는 폭력, 부당 사면 및 부패에 따라 정당성에 위험을 받는 정부 조직에 대한 취약성을 인지하고 조직의 역량을 강화하는 기술협력 프로젝트가 있음. 시민들의 정부조직에 대한 신뢰가 낮고 이로 인하여 범죄의 대응에 대한 정부의 반응에 투명성과 효율성, 효과성이 떨어진다는 인식 및 지적이 있었음.
해당 프로젝트는 2011년 UN 인권위원회에서 주최한 '여성에 대한 폭력의 원인과 인과성'주제로 특별 전문관의 발제 및 2001년에서 2009년 사이에 처벌 및 미해결 상태인 2,660명의 살해당한 여성에 대한 옴부즈만 기관의 보고서 등과 맥락을 같이 함. 또한 성차별을 기반으로 한 엘살바도르의 특징적인 국내 폭력의 심각성에 대한 대응이며, 민주적인 거버넌스와 인간개발에 대치되는 상황임을 엘살바도르 정부와 USAID가 함께 인지하고 해결해가는 프로젝트임.

- 수혜자
  폭력의 위험에 가장 직접적으로 노출되어 있는 인구 중 특히 여성 및 여성을 기반으로 하는 시민사회까지 포함함.
- 프로그램의 접근법
  폭력, 부당사면 및 부패 사건에 대한 정의구현 절차의 효율성을 증대할 수 있는 공무원(법무장관, 국선변호인, 정부경찰 및 법률 서비스 종사자들 및 판사 등)의 역량강화에 지원함.
- 특징
  해당 프로젝트는 국가 및 정부차원의 역량강화 프로젝트로 직접적으로 인권의 침해를 받는 여성의 역량강화는 포함되지 않으나, 여성이슈를 중점으로 두는 시민사회의 역량 강화를 통하여 정의구현에 필요한 정책 및 법제도의 대상화(Targeting)를 이룩하는 것을 목적으로 둠.

### 5) 미국의 인권기반접근에 기반한 취약계층 사업

□ 사업 형성 및 수행 시 고려해야 할 인권원칙: DRG의 원칙을 따름.

○ **비차별과 평등(Non-discrimination and Equality)**: 보편적으로 인식되는 인권을 보호하고 인권신장을 촉진
- 취약계층에 대한 인권 유린에 대응하고 방지할 수 있는 메커니즘 지원
- 인권체제(Human Rights Framework) 및 조직에 대한 감시를 강화하여 인권유린을 방지
- 보편적 가치 및 국제적 규범과의 조화와 함께 인권원칙을 도모

○ **참여와 포용(Participation and Inclusion)**: 참여적, 포용적 정치적 절차 및 정부기관
- 시민사회 및 정부 파트너를 지원하여 정보 접근, 집회와 표현의 자유 등을 포함하는

시민권, 정치권의 확보를 지원

- 정치적으로 활발한 시민단체, 정보에 입각한 시민, 조직화된 노동, 독립적이고 개방된 미디어, 대표 정당, 지방정부 등을 지원하였으며, 정책 및 법률의 공명정대한 시행을 지원
- 인권기반접근은 참여를 선택에서 권리로 전환시켰으며 참여를 비차별과 책무의 영역에서 강조

○ **책무성(Accountability)**: 국가기관 및 지도자의 책무성을 증대함.

- 시민들이 지도자를 선출하고 필요시 교체하는 권리를 공정하고 투명하고 주기적인 선거를 통해 행사할 수 있도록 지원
- 자유롭고 독립적인 미디어와 시민사회의 역량을 지원하여 정부를 감시하고 제언할 수 있는 기능을 강화
- 모든 수준의 국가기관을 지원하며 제도의 강화를 통하여 정부 부처 간 법치 및 통제와 균형(Check and Balance) 가능하도록 함.

## 5. 소결

□ 현지 조사를 통해 추가적으로 확인한 주요 양자기관의 취약계층에 대한 포괄적 접근 방식은 아래와 같이 요약할 수 있음.

○ 영국, 스웨덴, 독일, 미국은 공히 10-20여 년 전부터 개발정책, 전략문서에서 인권원칙을 연계하여 개발협력사업에서 인권고려의 중요성을 강조해 오고 있음.

○ 영국은 개발-인권연계의 정치적 민감성을 고려하여 파트너 정부의 책무성을 강조하고 DFID의 역할을 외부자(External Actor)로서 지역사회 참여촉진, NGO 인지제고 활동 지원 등으로 제한하는 경향

○ 스웨덴과 독일은 주류화/직접 인권증진과 함께 인권주류화가 우선적인 목적이 아닌 일반사업에서도 적용할 수 있는 *분야별 Do no harm 지침을 제시

* 인권 목표 달성을 최우선시 하기보다는 분야별로 사업을 추진할 때 인권침해를 하지 않는 소극적인 접근

○ 미국은 USAID가 전통적으로 개발협력에서 강조하는 민주주의/거버넌스와 인권을 연계하며, 취약계층에 대한 인권주류화나 직접적인 인권증진을 우선적으로 고려하기보다는 당면한 문제를 해결하기 위한 서비스 제공에 보다 초점

□ 선진국은 기본적으로 UN 원칙을 바탕으로 참여, 포용, 책무성, 역량강화, 비차별/평등 등

을 준용하되 섹터나 지역 상황에 따라 선택적으로 활용하는 양상

○ 참여/포용/책무성 원칙은 모든 국가/기관에서 공통적으로 포함되며, 비차별과 평등도 3개 기관에서 포함

○ 모든 기관이 기본적으로 인권기반접근 및 취약계층 포괄 원칙 이행을 위해 내부직원, 파트너기관, 사업시행자 등 다양한 이해관계자의 인지제고/역량강화를 위한 교육/훈련을 실시하고 자문관/자문위원회 등 조정/지원메커니즘 마련

- 전략/원칙/지침 상의 내용이 사업 추진절차에 적용될 수 있도록 인적/조직적/제도적 기반(Enabling Environment) 조성에 노력

[표 3] 주요 양자기관별 취약계층 포괄적 접근 비교

| | 영국 DFID | 스웨덴 Sida | 독일 GIZ | 미국 USAID |
|---|---|---|---|---|
| 정책/전략 | • 1990년대 후반 백서, 2000년 전략문서에서 개발에서의 인권 중요성 강조:<br>• 불평등/소외를 빈곤 퇴치의 주요장애 요인으로 명시 | • 2003년 개발전략 문서에서 인권기반 개발협력 강조: 국제인권 조약에 근거한 인권 관점을 개발 전 분야의 기본정신으로 정립 | • 2011년 BMZ '독일개발정책에서의 인권전략 채택<br>• 인권규범 준수 의무강조<br>• 개발협력 시행기관 대상 인권전략 가이드라인 수립 | • 2007년 QDDR(중기외교 개발보고서)에 인권포함<br>• 2013년 민주주의/인권/거버넌스(DRG) 전략 수립: 인권개념을 미국이 강조하는 민주주의/거버넌스와 연계 |
| 주요 원칙 | • 참여<br>• 포용<br>• (정부/의무부담자의 책무성 이행) 의무실현 | • 국제인권규범연계<br>• 비차별과 평등<br>• 참여와 포용<br>• 책무성과 투명성 | • 참여와 역량강화<br>• 비차별과 평등<br>• 투명성과 책무성<br>• [인권기준] 경제적 권리, 사회적, 권리, 문화적 권리 | • 비차별과 평등<br>• 참여와 포용<br>• 책무성 |
| 협력 형태 | • 인권진단/상황분석 기반 국가협력전략(CPS) 수립<br>• 지역사회 참여, NGO 인지제고 활동 | • 인권기반 접근 주류화: 특히 의무부담자의 역량강화, 정부/이해관계자와 대화 강조<br>• 직접적 인권증진, 취약계층 대상화 접근 | • 인권기반접근 주류화<br>• 직접적 인권증진 | • 여성, 선주민, 장애인, LGBTI, 청소년, 난민 등 취약계층 대상화 접근<br>• 사업 전분야에서 민주주의, 인권, 거버넌스 연계 적용 |
| 특징 | • 인권주류화 보다는 소극적 접근(참여, 인지제고 강조): 정치적 민감성 고려, 협력국 정부 측의 의무를 특히 강조 | • 인권주류화의 가장 앞선 모델<br>• 취약계층 대상화 접근에서는 최취약층 파악을 위한 면밀한 Profiling 실시<br>• 일반사업 시 최소한 Do no harm 접근 필요성 강조 | • 인권주류화, 직접적 인권증진 사업 외에 일반사업 시 최소한 Do no harm 접근의 필요성 강조 | • 인권개념을 미국이 강조하는 민주주의/거버넌스와 연계<br>• 취약계층 대상화 시에도 인권기반 접근보다는 기술적 접근: 인권고려가 최우선 가치가 아님 |

□ 수원국, 사업별 상황과 특징, 수혜자그룹에 따라 사업별 접근, 발굴, 시행은 다양한 방식을 유동적으로 활용하고 있음.

○ UN의 경우 인권의 주류화뿐만 아니라 각 국가별 상황에 따라 필요한 직접적인 인권증진사업도 집중적으로 지원하고 있음.

- 과테말라의 경우 내전으로 야기된 인권침해 상황이 심각하여 UNDP 과테말라 사무소에서 내전의 기록, 치유, 인지제고, 국제기준 교육, 실종신고 등 피해자들의 인권증진에 초점을 맞춘 사업을 수행하고 있음.

[글상자 5] UNDP 과테말라 사무소의 인권기반접근 사례

**[사례] UNDP 과테말라 사무소의 직접적 인권증진 프로그램: 전환기 정의 프로그램 (Transitional Justice Program, PAJUST)**

PAJUST는 과테말라 내전 희생자들에 대한 진실, 정의 및 배상에 대한 권리를 완전하게 행사하기 위해 국가 및 시민 사회의 역량 개발을 지원하고, 미래의 인권 침해 재발에 대한 조치를 장려하고 있음. 희생자에 대한 의무를 이행하기 위해 여러 기관에서의 제도적 프로세스 강화를 지원하고, 각 기관의 행동에 대한 향상과 지속적인 조율을 촉진하고 있음. 이와 함께, 시민사회조직을 지원하여 피해자 권리 행사 권한을 부여하고, 다양한 국가 기관과의 제휴를 통해 법령, 공공 정책, 프로그램 등 국가의 대응과 지속가능성을 장려함.

- 수혜자
  권리보유자인 내전의 직접적인 피해자, 피해자의 가족과 이들을 지원하는 시민사회까지 포함함.
- 프로그램의 접근법
  국제 인권 기준과 원칙에 기반하고 있으며 프로그램의 설계에 인권기반 접근을 적용함.
  진실에 대한 권리: 내전에 대한 정보복구, 체계화, 분석, 접근성을 제공 할 수 있도록 국립 경찰 역사 기록 보관소(Historical Archive of the National Police, AHPN)를 지원
  정의에 대한 권리: 인권 침해 사건의 수사 및 기소를 담당하는 인권 검찰청(Public Prosecutor's Office of the Human Rights Section, FSDH)과 인권 검사관 특별 조사단(Human Rights Procurator's Office, PDH)의 제도적 강화 과정을 지원
  배상에 대한 권리: △내전의 희생자에게 포괄적 보상 역량제고를 위해 국가 배상 프로그램(National Reparation Program) 강화과정 지원, △과테말라 법의학 인류학 재단(Forensic Anthropological Foundation of Guatemala, FAFG) 지원
  비 반복 대책에 대한 권리: △집행 기관으로서의 인권정책조정위원회(Presidential Commission on Human Rights of Guatemala, COOPREDEH)의 인권준수 강화 및 사회적 갈등 예방 조기경보 시스템을 활용한 사회적 갈등 해결 역할 강화, △민족 간 관계 및 국가적 화합의 인식제고를 위해 전시회, 교재 및 교육과정 지원
- 특징
  해당 프로그램은 의무부담자인 정부 차원의 제도적 역량강화 및 권리보유자인 내전 희생자들의 직접적인 인권증진에 도움을 주고 있음.

○ 스웨덴의 경우 인권 주류화를 위하여 현지사무소에서 별도로 구성된 전문가 내부위원회를 통하여 프로젝트 수행 전 면밀한 검토를 진행하며, 현지 취약계층의 파악을 위하여 프로파일링 작업을 별도로 시행

○ 독일은 본부에서 전달된 지침을 일관적으로 준수하며 분야별 체크리스트를 활용하여 사업 발굴 초기부터 인권기반접근 여부를 확인하고 진행함.
- 프로젝트 차원에서 인권기반접근법의 적용이 프로젝트의 진행에 심각한 영향을 미칠 경우 예외 처리가 가능
- 수혜자 선정 시 취약계층을 우선 선정하며 특히 중남미 지역의 경우 선주민 및 여성에 우선순위를 두고 진행

○ 스웨덴과 독일은 다양한 지침과 도구뿐 아니라 개인, 조직차원의 인권기반접근 역량강화를 위한 훈련, 자문데스크 등 제도적 기반과 이를 실제로 활용할 수 있도록 제도적 환경조성(Enabling Environment) 노력도 함께 추진
- 인권주류화, 취약계층 대상적 접근 외에 일반사업에 적용할 수 있는 최소한의 Do no harm 지침을 체크리스트 방식으로 제시

○ 미국은 취약계층에 대한 대상화 접근을 시행 중인 대표적인 국가이며, 호주와 일본도 미국과 유사한 방식의 접근법을 택하고 있음.
- 미국은 민주주의, 인권 및 거버넌스의 큰 전략틀 하에 운영 가이드라인 · 훈련 · 툴킷 등을 제공하고 이를 기반으로 모니터링과 평가를 진행함.
- 미국 원조에서 인권이 최우선 고려사항은 아니기 때문에 일반적으로 UN의 가이드라인을 기준으로 프로젝트를 시행
- 취약계층에 대한 대상 그룹이 존재하며 보통 여성, 선주민, 장애인, 성적소수자(LGBTI), 청소년, 난민을 포함함.

## 제3절 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국내적 논의 및 지원전략

### 1. 우리나라 국제개발협력에 있어 취약계층 지원 논의

□ **(법적 차원)** 「국제개발협력기본법」을 통해 취약계층의 대상을 여성, 아동, 장애인으로 설정하고 인권향상 및 성평등 실현을 개발협력의 목표 중 하나로 담음으로써 개발과 인권과의 연계를 명확히 함.

○ 「국제개발협력기본법」은 '인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여'하는 것을 목적(제1조)으로 정하며, '개발도상국의 빈곤감소, 여성 · 아동 · 장애인의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것'을 기본정신(제3조)으로 설정

□ **(정책적 차원)** 동법에 근거한 정책문서인 1, 2차 5개년 국제개발협력기본계획을 통해 모든 사업의 전 과정에서 인권과 성평등을 고려하도록 정책적 방향을 제시하고, 취약계층에 대한 지원과 SDGs를 연계

○ 「국제개발협력 선진화방안(2011-2015)」은 인권, 성평등을 범분야 이슈로 관리하는 모델을 제시하여 모든 사업의 전 과정에서 인권과 성평등을 고려할 수 있도록 정책적 방향을 제시

○ 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)」에서는 국제사회에서 합의한 SDGs의 달성을 위한 노력과 함께 SDGs의 대전제인 소외계층을 배려하고(Leaving No One Behind), 더 세부적으로는 취약계층(여성 · 아동 · 장애인)의 포괄을 강조

○ 일부 국가협력전략(Country Partnership Strategy, 이하 CPS)에 협력대상국 취약계층의 이슈 및 이에 대한 한국 ODA 접근전략을 포함시킨 흔적이 보이나 모든 협력국에 적용된 일반화된 실행전략이라고 보기 어려움.

[표 4] 방글라데시 국가개발협력전략 (2016)

| 취약계층 이슈 | 협력대상국 분석 | 한국 지원계획 |
|---|---|---|
| 여성 | • 협력대상국 개발현황<br>(성평등) 초중등 교육부문에 대한 성평등 목표를 이미 달성하였으나 고등 교육부문의 개선이 요구됨. 농업 이외 부문에서의 여성 노동참여가 저조함.<br>- 농촌지역 거주 및 중등학교에 재학 중인 여학생에 대한 학비 지원을 늘려 남학생 대비 여학생의 비율을 높임. *단, 고등교육의 남학생 대비 여학생 비율은 0.78(2013) 수준에 그침.<br>- 여성인력 증가에도 불구하고, 이들을 흡수하기 위한 충분한 일자리가 제공되지 않는 실정임. | • 분야별 지원방안: 교육<br>- 여성, 농촌지역 주민 등 취약계층을 대상으로 교육기회 확대 및 수요자 중심의 맞춤형 직업훈련 시스템 구축을 추진하고 직업훈련과 빈곤감소 프로그램을 연계 |

| 취약계층 이슈 | 협력대상국 분석 | 한국 지원계획 |
|---|---|---|
| 아동 | • 교육분야 개발수요<br>교육시설 및 환경 개선, 교사 및 교육과정의 질적 향상 등을 통한 보편적 교육기회 확대 및 교육 참여율 향상 필요<br>– 소득수준별 · 성별 교육 격차 감소, 초등교육 중도탈락률 감소 및 탈락아동 보호, 학생수 대비 절대적으로 부족한 중 · 고등 교육시설 확충, IT산업을 포함한 비농업 분야 산업 육성을 위한 기반 및 중고등교육 참여율 향상을 위한 전략으로 중 · 고등학교 IT교육 강화 등을 추진 | • 분야별 지원방안: 교육<br>– 초 · 중고등교육기관 IT교육 기자재 지원 및 교육 과정 개발, 지역별 ICT교육 훈련기관의 시설 개선, 지역사회 단위 교사 역량 강화를 통하여 지방 교육기관의 교육정보화, 교육 환경 개선 및 미래 산업에 대비한 인적 자원 개발 지원 |
| | • 협력대상국 개발현황<br>(보건) 의료 발전을 위한 노력에 힘입어 결핵, 말라리아, HIV/AIDS 발병 감소 성과를 거둠.<br>– 영유아 및 모성사망률이 여전히 높고, 전염성 질병 뿐 아니라 비전염성질병 발병률도 늘어남. 숙련된 조산인력 및 의료인력 부족을 해소하기 위한 의료 보건 시스템 개선이 필요함. | • 분야별 지원방안: 보건<br>– 보건의료시설 접근성이 낮은 지역을 대상으로 서비스 제공이 취약한 질병에 대한 서비스 제공을 강화하고, 시설분만 및 산전 · 후 진찰 강화를 통해 모자보건 개선 |

출처: 관계부처합동 (2016).

○ 우리나라 CPS의 경우 포괄적이고 광범위한 전략과 내용을 담고 있고, 협력대상국 특수 상황에 대한 충분한 분석도 부족함.

※ 정부의 취약국 지원 전략도 취약계층에 대한 고려를 강조

- 2017년 취약국 지원전략에서 분쟁 · 재난 · 빈곤 등으로 취약한 국가의 취약계층(여성, 아동 등)에 대한 포괄적 지원을 세부목표로 제시
- KOICA의 경우 2012년부터「취약국 지원 가이드라인」을 준비하여 취약국 지원 원칙으로 원조로 인한 피해 방지 및 비차별주의 증진을 비롯하여 취약국내 취약계층의 인권 보호 및 증진을 고려. 본 원칙은 「취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)」에도 동일하게 반영됨.

□ **(실행 차원)** 한국은 현재까지 성평등 관련 평가항목 외에 취약집단에 대한 범국가 차원의 분리 데이터를 수집하거나 분석하지 않아 취약계층에 대한 지원과 개입의 실제 진행여부를 확인하기 어려움.

○ 단, KOICA의 젠더 및 인권 마커 사업의 경우 별도 통계 추출 가능

## 2. 인도적 지원의 취약계층 지원

□ **(법적 차원)** 인도적 지원은 「해외긴급구호에 관한 법률」의 적용을 받고 있음.

○ 동 법은 해외재난이 발생한 경우 피해국에 대한 긴급구호대의 파견, 긴급구호물품의 지원, 임시 재해복구의 지원 등 해외긴급구호에 필요한 사항을 규정함으로써 해외재난 지역에서의 신속한 인명구조와 재난구호에 기여하는 것을 목적으로 함.

○ 그러나 재난상황에서 특별히 더 취약한 아동, 여성, 장애인, 노약자 등 취약 그룹에 대한 보호는 언급하고 있지 않음.

□ **(정책적 차원)** 다양한 차원에서 인도적 지원에 대한 정책을 수립하고 있음.

○ 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)」에서는 인도적 지원 분야의 개선점 중의 하나로 아동 · 여성 · 난민 등 취약계층에 대한 지원을 포함

○ 정부의 「인도적 지원 전략 (2015)」에서도 국제사회가 합의한 선진 인도적 지원 공여원칙(Good Humanitarian Donorship Principles, GHD)을 준수하고 국제인도법(International Humanitarian Law, IHL)에 따라 인도적 지원에서 인권에 대한 고려가 가장 중요한 기본 원칙임을 강조

- 인도적 지원의 효과성을 제고하기 위해 아동, 여성, 난민 등 최우선적 고려가 필요한 취약층에 대한 지원을 강조

※ 이에 대해 시민사회는 인도적 지원의 우선 대상으로 취약그룹을 명시하는 것을 넘어 취약그룹 보호전략을 별도로 마련하여 이행하는 것이 필요하다고 강조함. 이와 더불어 △인도적 지원 계획, 집행, 모니터링, 평가의 전 과정에 취약 그룹의 참여 보장, △성폭력, 학대, 착취 등으로부터 여성, 아동, 장애인, 노인을 보호하기 위한 구체적인 보호 정책 또는 지침 마련, △협력국의 취약그룹 보호정책 수립 및 이행역량강화 지원, △인도적 지원 대상을 세분화하고 취약 그룹별 수요를 반영하기 위해 성별, 연령별로 세분화된 데이터를 수집하는 등의 활동이 추가되거나 보완될 필요가 있다고 강조함.

□ **(실행 차원)** KOICA 인도적 지원 민관협력 자금지원 사업에서는 여성, 환경, 취약그룹을 고려한 사업 계획을 권고

○ 사업 수행 과정에서 취약계층(여성, 아동, 장애인 등)을 비롯한 사업 대상국 주민에 대한 부당 노동, 학대, 차별, 폭력 등 인권 침해 사례가 직 · 간접적으로 발생하지 않도록 사업장을 관리하도록 안내

○ 사업 평가 지침에서도 취약계층에 대한 고려 여부 및 사업대상자 중 취약계층의 비율

을 평가항목에 포함

○ 사업계획서 양식에 범분야 이슈에 대해 기술할 수 있도록 △여성, 노인, 장애인, 아동 등 취약계층의 수요 반영 및 참여 독려를 위한 방안, △사업대상자 선정과정에서 범분야 이슈를 어떻게 고려하였는지 상세하게 기술하도록 안내

## 3. 외교부 및 KOICA 민관협력사업의 취약계층 지원

□ 2017년 외교부 민관협력사업[5] 주제별 프로그램에는 취약계층의 사회 · 경제적 자립 역량 강화가 다분야로 포함되어 있음.

○ 민관협력사업의 취약계층은 여성, 장애인, 노인, 소수민족 등으로 규정

○ 본 사업 심사항목에는 젠더 취약계층 및 환경, 인권에 대한 고려 여부를 포함하고 있음.

○ 취약계층에 지원된 사업의 통계를 공개하지 않아 실제 어느 정도의 규모로 지원되었는지 추적하기는 어렵지만 사업명에 언급된 취약계층을 바탕으로 2017년 취약계층 대상 사업 수와 규모를 추산할 때 2017년 외교부 총 민관협력사업(사업 수 122개, 사업규모 27,354백만 원) 대비 총 취약계층 대상사업의 비중은 총 사업수의 41%, 총 사업규모의 37%로 파악됨.

[표 5] 2017년 기준 취약계층 대상 사업 현황

| | 여성 | 장애 | 노인 및 소수민족 | 기타 (아동/청소년/난민) | 총 취약계층 대상사업 | 총 사업/총 취약계층 대상사업 비율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 사업수 | 16 | 9 | 7 | 18 | 50 | 41% |
| 사업비 (백만원) | 3,353 | 2,074 | 1,222 | 3,532 | 10,181 | 37% |

출처: 2017 민관협력사업(보조금) 사업계획 리스트, 저자재구성

## 4. 한국 국제개발협력 시민사회의 취약계층 지원

□ 한국 국제개발협력 시민사회(이하 개발CSOs)는 1990년대부터 개발도상국 빈곤퇴치를 위한 해외사업을 시작하여 현재 110개 국, 18개 분야에서 현장 활동의 전문성을 바탕으로 개발협력 활동을 진행하고 있음[6].

---

5) KOICA 민관협력사업은 1995년부터 아시아, 아프리카, 중남미 등 전 세계 개발도상국 현장의 발전을 위해 정부와 시민사회, 대학, 기업이 연계한 파트너십 프로그램임. 시민사회 및 대학과의 협력사업은 2016년과 2017년에 외교부 사업으로 이전됨.

○ 2015년을 기준으로 한국 개발CSOs는 110개 국가에서 2,177개 이상의 사업을 시행하고 있으며 그 규모는 약 4천 9백억 원임.

○ 개발CSOs는 빈곤한 국가나 지역의 취약계층을 대상으로 하는 사업에 집중하는데 이 중 최빈국 지원은 1천 9백억 원으로 전체 해외사업비의 약 40%를 차지함.

○ 개발CSOs도 취약계층 분리통계를 지원하지 않아 실제 어느 정도의 규모로 지원되었는지 추적하기는 어려우나 사업명과 내용에 취약계층 관련 키워드[7]를 바탕으로 2015년 취약계층 사업의 수와 규모를 추산할 때, 2017년 ODA협력사업(사업수 198개, 사업 규모 33,858백만 원, KOICA 민관협력사업 포함) 대비 총 취약계층 대상사업의 비중은 총 사업수의 40%, 총 사업 규모의 44%로 파악됨.

[표 6] 2014년 취약계층 대상 사업 현황(ODA협력사업 기준)

| | 여성 | 장애 | 아동, 청소년 | 기타 (난민/ 소수민족, 노인) | 총 취약계층 대상사업 | 총 사업/총 취약계층 대상사업 비율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 사업수 | 18 | 10 | 40 | 12 | 80 | 40% |
| 사업비 (백만원) | 5,229 | 1,081 | 6,899 | 1,584 | 14,793 | 44% |

출처: 2015 한국국제개발협력 CSOs 편람, 저자 재구성

## 5. 소결

□ 취약계층에 대한 포괄적 접근에 대한 국내적 논의 및 지원전략은 다음과 같은 특징이 있음.

○ 법적 · 정책적 문서의 취약계층은 '여성, 아동, 장애인'이나 사업형태에 따라 취약계층의 범위가 달라짐.

- 정책적으로는 취약계층 대상의 사업 목표가 이들의 인권증진으로 명시하기도 하였음. 인도적지원 민관협력 자금지원 사업과 외교부 민관협력사업의 경우 취약계층 대상의 사업은 사업 심사 시 가산점을 받기도 함.

6) KCOC(2016). 2015 한국 국제개발협력CSO편람.

7) 여성, 아동/어린이/청소년, 장애, 난민, 소수민족, 노인, 모자보건, 학교 등

[표 7] 한국 국제개발협력 법, 정책에서의 취약계층 범위

| 문서 출처 | 취약계층의 범위 |
|---|---|
| 국제개발협력기본법<br>제1,2차 국제개발협력기본계획 | 여성, 아동, 장애인 |
| 해외긴급구호에 관한 법률 | 아동, 여성, 장애인, 노약자 등 |
| KOICA 인도적 지원 민관협력사업 | 여성, 아동, 장애인 등 |
| 제2차 국제개발협력 기본계획 내 인도적 지원 | 아동 · 여성 · 난민 등 |
| KOICA 민관협력사업 | 여성, 장애인, 노인, 소수민족 |
| 정부 취약국 지원전략(2017) | 여성, 아동 등 |

출처: 국제개발협력기본법; 관계부처합동 (2010; 2015; 2016); 국제개발협력위원회 (2015); 한국국제협력단 (2016d).

○ 취약계층에 대한 분리통계를 생산하지 않아 취약계층에 대한 국제개발협력의 지원규모를 파악하기 어려움.

○ CPS는 취약계층에 대한 현지 환경 분석 수요를 기술하고 이에 대한 한국의 지원전략을 밝히고 있으나 일반적이고 포괄적인 수준이기에 실직적인 필요와 지원을 파악하기에는 한계가 있음.

○ 분쟁 · 취약국과 인도적 지원 상황에서의 취약계층은 여러 가지 요인으로 더욱 취약한 상황에 놓일 수 있음.

- 최근 발표되는 취약국 및 인도지원 논의에는 취약계층에 대한 지원이슈가 포함되나 이들에 대한 인권 보호와 권리 증진을 위한 보다 구체적인 논의까지는 포괄하지 않음.

□ **취약계층에 대한 포괄적 접근에 대한 법, 제도 차원의 원칙과 규정은 존재하나 실행상의 세부 지침과 방향성이 제대로 정립되지 못하고 있어, 현재 한국의 국제개발협력이 취약계층에 대한 포괄적 접근을 시행하고 있다고 보기 어려움.**

# 제Ⅲ장

# 취약계층에 대한 KOICA 사업 평가

제1절 평가개요
제2절 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업
제3절 엘살바도르 특수학교 건립사업
제4절 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업

# 제Ⅲ장 취약계층에 대한 KOICA 사업 평가

## 제1절 평가개요

□ 국제 논의동향 및 사례분석에서 도출된 취약계층 포괄적 접근 원칙 및 주요 쟁점을 바탕으로 KOICA 사업의 취약계층에 대한 포괄적 접근 현황 및 성과를 종합 분석

○ KOICA의 취약계층 대상 사업(취약계층 지원을 주목적으로 하는 사업, 수혜자 그룹에 취약계층 포함 사업)과 인권기반 접근 사업의 현황을 정리한 후 대표사례를 선정/심층평가하여 포괄적 접근 강화를 위한 시사점 도출

□ 앞서 연구파트(Ⅱ. 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국내외 논의 및 지원 전략)에서 파악된 주요 쟁점을 기반으로 i)KOICA의 취약계층 지원현황을 간략히 검토 후 ii)대표사례를 선정하여 심층평가를 실시

○ 취약계층 지원현황을 검토하기 위해 i)인권마커에 따른 직간접적인 인권기반 접근 사업을 파악한 후 취약계층을 대상으로 하는 사업을 추가적으로 파악, ii)해당 사업들의 대상지역 및 분야 등 특징 분석

○ 대표사례로는 대상사업의 취약성 평가 적합성, 취약계층의 차별성, 정보접근성 등을 고려하여 '과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업'과 '엘살바도르 특수학교 건립사업', '엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업'을 선정

□ 연구파트와 평가파트의 결과를 종합하여 향후 취약계층 사업의 개선을 위한 시사점 도출에 초점

### 1. KOICA 취약계층 지원 현황

□ **(인권마커 기준 및 인권기반사업)** 인권 마커에서는 아래와 같은 3개 기준에 따라 인권이 직접목적인 경우 2점, 간접목적인 경우 1점으로 구분

○ 인권마커의 기준은 i) 사업계획문서에 목표로 명시되어 있는지, ii) 특정 대상의 경제/사회/문화/정치적 불평등 감소 목적의 활동을 시행하는지, iii) 특정 대상의 인권수호 또는 증진을 위한 정책, 법, 제도 개발 또는 강화를 목적하는지 등으로 구성

- 직접목적(2점)은 '사업기획-실행-평가'의 전단계에서 인권 상황에 대한 분석을 실시하고 이를 통해 특정대상의 한 가지/혹은 그 이상의 인권실현에 직접적으로 기여하는 사업을 의미
- 간접목적(1점)은 여성/아동/청소년/장애인 및 노약자/기타 사회적 취약계층 등 특정 대상의 인권 증진 및 인권보호 목적의 사업을 의미

○ KOICA 통계조회서비스를 통해 확인, 2015년 기준 직간접적 인권기반접근사업(인권마커 1, 2 수준 사업)으로 분류된 사업 리스트는 다음과 같음(직접목적 14건, 간접목적 8건으로 총 22건).

[표 8] 인권마커 기준으로 도출한 직간접적 인권기반접근 사업

| 국가 | 지역 | 분야 | 사업명(기간/규모) | 인권마커 |
|---|---|---|---|---|
| 필리핀 | 아시아 | 보건의료 | 필리핀 WHO 다바오 지역보건체계 강화 모자보건 사업('15-'18/300만 불) | 2 |
| 페루 | 중남미 | 보건의료 | 페루 꼬마스 제2한-페 모자보건센터 개선사업( '11-'16/320만 불) | 2 |
| 파라과이 | 중남미 | 보건의료 | 파라과이 산빠블로 모자병원 역량강화사업 ('13-'16/688만 불) | 2 |
| 콩고 민주공화국 | 아프리카 | 기술환경 에너지 | DR콩고 이디오파 식수 및 위생개선사업 ('12-'16/400만 불) | 2 |
| 콩고 민주공화국 | 아프리카 | 보건의료 | DR콩고 반둔두주 5개보건구역 말라리아 퇴치 및 역량강화사업('12-'16/484만 불) | 2 |
| 캄보디아 | 아시아 | 보건의료 | 캄보디아 밧티에이병원 역량강화사업 ('11-'15/350만 불) | 2 |
| 이라크 | 중동 | 보건의료 | 이라크 KRG 도훅 식수공급 개선사업 ('11-'15/380만 불) | 2 |
| 세네갈 | 아프리카 | 보건의료 | 세네갈 식수개발사업('10-'14/550만 불) | 2 |

| 국가 | 지역 | 분야 | 사업명(기간/규모) | 인권 마커 |
|---|---|---|---|---|
| 볼리비아 | 중남미 | 기술환경 에너지 | 볼리비아 과라요스지역 상수도시설 구축사업 ('09-'14/458만 불) | 2 |
| 동티모르 | 아시아 | 보건의료 | 동티모르 WFP 모자보건 영양개선사업('15-'17/360만 불) | 2 |
| 네팔 | 중남미 | 보건의료 | 네팔 티까풀지역 보건의료환경 개선사업('11-'16/550만 불) | 2 |
| 과테말라 | 중남미 | 보건의료 | 과테말라 웨웨떼낭고주 식수공급 확대사업('11-'16/153만 불) | 2 |
| 과테말라 | 중남미 | 보건의료 | 과테말라 웨웨떼낭고주 국립병원 모자보건 역량강화사업('11-'16/510만 불) | 2 |
| 가나 | 아프리카 | 보건의료 | 가나 볼타지역 식수위생개선 사업('11-'14/400만 불) | 2 |
| 필리핀 | 아시아 | 보건의료 | 필리핀 태풍피해 재건('15-'17/480만 불) | 1 |
| 파푸아뉴기니 | 아시아 | 보건의료 | 파푸아뉴기니 지역보건의료체계강화 지원사업('10-'16/550만 불) | 1 |
| 캄보디아 | 아시아 | 보건의료 | 캄보디아 보건분야프로그램(Health Sector Support Program:HSSP) 지원사업('14-'16/500만 불) | 1 |
| 카메룬 | 아프리카 | 보건의료 | 카메룬 국립응급 의료센터 건립사업 ('10-'14/393만 불) | 1 |
| 에콰도르 | 중남미 | 보건의료 | 에콰도르 과야스주 보건의료센터 건립 및 의료인력 역량강화사업('14-'17/582만 불) | 1 |
| 아프가니스탄 | 중동 | 보건의료 | 아프가니스탄 파르완 의료지원사업('08-'16) | 1 |
| 시에라리온 | 아프리카 | 보건의료 | 시에라리온 Post-에볼라 복구 식수시설 지원사업('15-'16/100만 불) | 1 |
| 볼리비아 | 중남미 | 보건의료 | 볼리비아 오루로 보건의료시스템 향상 및 의료인력 역량강화사업('10-'18/1,236만 불) | 1 |

주: 인권마커 1은 간접목적, 인권마커 2는 직접목적

□ **(인권기반 사업 및 취약계층 대상사업)** 인권마커 기준으로 도출한 22건 사업 외 KOICA 통계조회서비스를 통해 취약계층을 직간접적인 대상으로 하는 사업을 추가파악한 결과 15건이 추가 가능한 것으로 판단됨.

☞ 즉, **총 37건 사업[8]을 인권기반 및 취약계층 지원 사업으로 분류** 가능

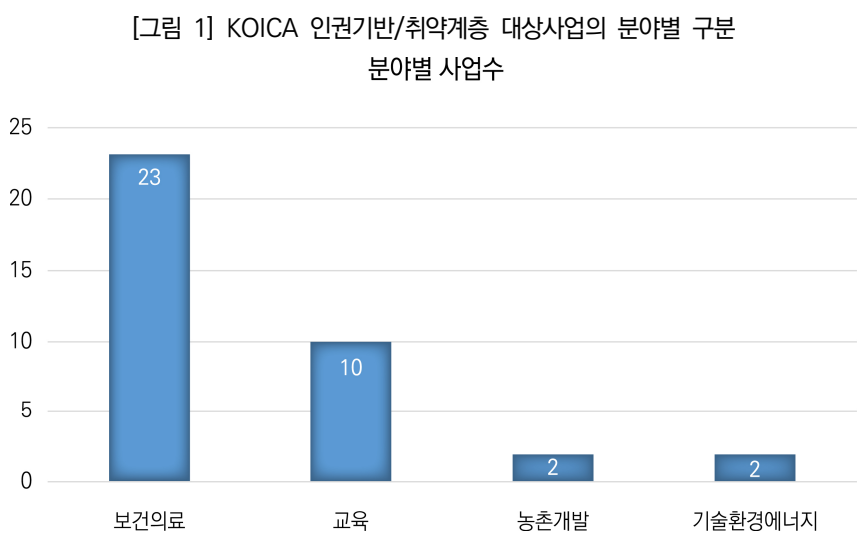
○ 추가파악한 취약계층 대상 사업은 '취약계층 지원을 주목적으로 하는 사업'과 '수혜자에 취약계층을 포함하는 사업'등으로 구분되며, 대부분 과거 종료하고 시간이 흐른 사업이기 때문에 인권기반 접근은 부족

○ 취약계층 지원을 주목적으로 하는 사업은 장애아동, 선주민/난민, 빈곤층 청소년, 소수민족 등 취약계층을 위한 교육인프라 사업이 많고, 수혜자에 취약계층을 포함하는 사업은 식수, 교육인프라/역량강화 사업의 수혜자에 여성, 아동, 빈곤층 등 취약계층을 포함

□ **(인권기반 사업/취약계층 대상 사업 현황)** KOICA 인권기반 및 취약계층 대상사업 37건의 지원분야별, 지역별(국가별) 현황은 다음과 같음.

○ (지원분야별) 보건의료가 23건으로 가장 많고, 교육 10건, 농촌개발 2건, 기술환경에너지 2건 순임.

[그림 1] KOICA 인권기반/취약계층 대상사업의 분야별 구분

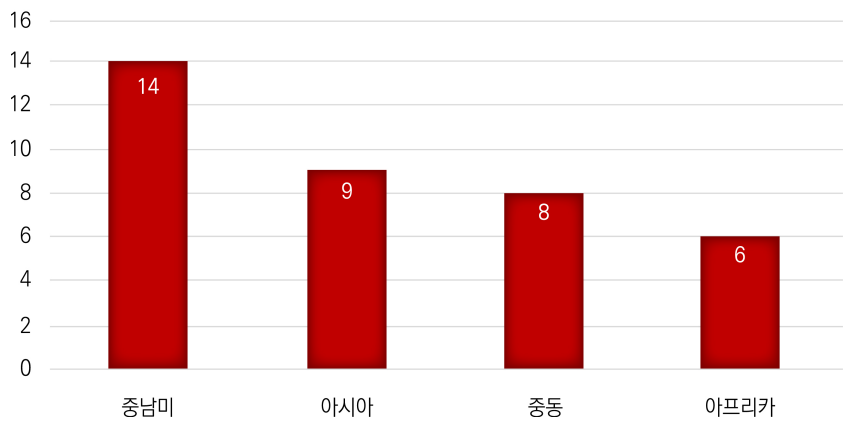



8) 단, 당해 37건 사업은 인권마커 기준과 평가자의 정성적 기준에 따른 취약계층 지원사업의 합이기 때문에 분류의 정합성은 충분하지 않으며, 전반적인 경향성 파악에만 참고해야함.

○ (지역별) 중남미 국가에 대한 사업이 14건으로 가장 많고 아시아 9건, 중동 8건, 아프리카 6건 순임.

- 국가별로는 과테말라 5건, 이라크 4건, 요르단/엘살바도르/캄보디아/콩고민주공화국이 각 2건씩이었음.

[그림 2] KOICA 인권기반/취약계층 대상사업의 지역별 구분




□ **(취약계층 대상사업 분석)** 인권마커 기준 사업 취약계층을 직간접 대상으로 한 사업 15건의 경우 이라크, 팔레스타인, 과테말라, 스리랑카 등 **분쟁취약국의 아동 및 청소년을 대상으로 하는 교육 사업**이 가장 많고 그밖에 **장애아동 대상 특수학교사업**이 많음.

○ (분야별) 교육사업이 대부분이고 일부 보건의료 사업이 포함

- 교육사업은 인프라/기자재 지원 사업이 대부분으로 △중남미는 난민, 빈곤아동/청소년, 장애아동, 선주민 등에 대한 교육 불평등 해소를 목적으로 하는 경향, △중동은 이라크, 팔레스타인 등의 분쟁국에 대한 교육시설 재건복구 차원의 지원이 다수, △아시아는 스리랑카 내전피해지역, 베트남 소수민족, 방글라데시 소외계층에 대한 e-learning 사업 위주
- 보건사업은 보건의료, 식수 인프라 구축사업, 보건의료 서비스 지원사업으로 구성되어 있고, 대상 지역도 다양하게 분포되어 있으며, 수혜자 역시 난민, 장애인, 선주민, 여성/아동 등 다양

○ (지역별) 사회 불평등이 극심한 중남미와 분쟁지역인 중동에 대한 지원 비중이 높으며, 대표 대상 국가는 과테말라, 이라크, 요르단, 엘살바도르 등

- 그밖에 베트남, 방글라데시, 라오스, 캄보디아, 스리랑카, 에티오피아, 세네갈, 콜롬비아, 팔레스타인 등에도 지원

[표 9] KOICA 취약계층 대상사업(2007-2017) 세부구분: 지역, 대상국, 사업규모 등

| 사 업 명 | 사업분야 | 수혜자 구분 | 사업 지역 | 대상국가 | 사업규모 (만불) | 시작 | 종료 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 팔레스타인 제닌 청소년센터 건립사업 | 교육 | 분쟁영향인구 | 중동 | 팔레스타인 | 360 | 2013 | 2016 |
| 이라크 KRG 아르빌 카스나잔 초등학교 건립사업 | 교육 | 분쟁영향인구/아동 | 중동 | 이라크 | 300 | 2010 | 2015 |
| 이라크 KRG 술래마니아, 아르빌 교육환경개선사업 | 교육 | 분쟁영향인구 | 중동 | 이라크 | 930 | 2013 | 2016 |
| 요르단 청각장애 특수학교 건립사업 | 교육 | 장애인 | 중동 | 요르단 | 520 | 2014 | 2017 |
| 엘살바도르 특수학교 건립사업 | 교육 | 장애아동 | 중남미 | 엘살바도르 | 230 | 2010 | 2012 |
| 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 | 교육 | 빈곤층/청소년 | 중남미 | 엘살바도르 | 235 | 2011 | 2014 |
| 스리랑카 북부 Kilinochchi지역 학교건축사업 | 교육 | 분쟁영향인구 | 아시아 | 스리랑카 | 500 | 2011 | 2014 |
| 베트남 중부고원 소수민족 청소년 직업대학 향상사업 | 교육 | 소수민족 | 아시아 | 베트남 | 500 | 2013 | 2016 |
| 과테말라 싼 후안 꼬잘시 교육인프라 강화사업 | 교육 | 선주민/난민 | 중남미 | 과테말라 | 277 | 2010 | 2011 |
| 과테말라 소녀의집 교육시설강화사업 | 교육 | 빈곤층/아동 | 중남미 | 과테말라 | 100 | 2010 | 2011 |
| 과테말라난민정착지원 및 교육강화사업 | 교육 | 분쟁영향인구 | 중남미 | 과테말라 | 250 | 2007 | 2009 |
| 라오스 비엔티엔주 힌헙군 관개용 댐 및 수로 건립사업 | 농림수산 | 소수민족 | 아시아 | 라오스 | 400 | 2010 | 2012 |
| 콜롬비아 한-콜롬비아 우호재활센터 건립사업 | 보건의료 | 장애인 | 중남미 | 콜롬비아 | 1,150 | 2007 | 2016 |
| 이라크 바스라 이동진료팀 구축사업 | 보건의료 | 분쟁영향인구 | 중동 | 이라크 | 344 | 2010 | 2011 |
| 요르단 이르비드지역 혈액은행 개선사업 | 보건의료 | 분쟁영향인구 | 중동 | 요르단 | 310 | 2008 | 2010 |

□ **(대표사례 선정)** 대상 취약계층, 시사점 도출 잠재력, 평가성(Evaluability) 등을 종합적으로 검토하여 선정

○ 사회 · 경제적 불평등이 가장 극심한 지역인 중남미를 중심으로 세부 취약계층을 구분하여 선정

- 중남미는 SDGs 10번 목표인 '불평등 해소' 차원에서 국가 내 사회·경제적 불평등이 가장 심한 지역으로서 취약계층(극빈층, 아동, 선주민)에 대한 지원이 특히 중요

○ 사업종료 시기, 즉 종료 이후 경과시간을 고려하여 중장기 성과 및 파급효과 등을 파악할 수 있는 사업위주 선정

○ 평가성 확인을 위해 취약계층 분리데이터 등 주요 정보의 존재유무와 접근성을 고려

## 2. 평가방법: 사례 공통

### □ 평가매트릭스

○ DAC 5대 평가기준을 토대로 사업단계별 고려사항을 반영하는 한편 비차별과 평등, 참여와 포용, 책무성 등 인권원칙을 토대로 평가 매트릭스를 수립

○ 평가 매트릭스에 의거하여 취약계층에 대한 포괄적 접근 현황 및 성과 종합분석

### □ 조사방법: 문헌조사, 심층면접, 통계분석, FGI, 설문조사

○ **문헌조사**

- 사업형성/계획 단계는 사전조사결과보고서외에 타당성조사, 기본설계조사(Basic Design Study, BDS) 보고서, 실시협의 보고서, 과정 단계는 모니터링/중간평가 보고서, 성과 단계는 종료보고서, 종료 및 사후평가 보고서 등 문헌분석을 통해 전반적 성과와 성공/실패요인을 1차적으로 파악
- 국가개발전략, 교육전략 및 지자체 전략문서, 취약계층 포괄사례에 대한 타 공여기관 및 NGO 평가보고서 등에 대한 분석도 함께 실시

○ **심층면접, FGI, 설문조사**

- 대상: KOICA 사업담당자(당시/현재, 지역부서 및 사업부서), 해당국가의 공무원 관계자, 지방정부 관계자, 사업장 관계자, 현지 타 원조기관 및 NGO
- 사업형성 및 계획, 과정, 성과 단계별 다양한 이해관계자 참여 메커니즘, 본 사업으로 인한 변화, 역량강화 여부를 파악하는 한편, 케이스별 사업의 특징을 고려하여 현재 시설 및 기자재의 운영 및 관리, 활용 상황도 파악

○ **통계분석**

- 사업 전후 비교분석이 가능한 데이터 존재 유무, 접근성에 대한 파악 후 가능한 범위에서 통계분석
- 지역, 학교별 현황을 파악하는 한편, 가능한 범위에서 성별 분리데이터를 활용

### □ 현지조사 공통항목

○ 조사 내용

- 기관(본부) 차원의 취약계층 관련 전략 및 정책 수립여부
- 해당국 차원의 취약계층 관련 전략 및 정책 수립여부
- 그에 따른 사업 및 활동의 규모 및 내용

- 사업 모달리티, 절차별, 수행체계별 전략
- 수립된 전략 및 정책 달성여부에 대한 평가 방법
- 해당 사업의 효과 및 영향력, 성공요인, 한계점, 고려점 등
- 핵심 그룹 및 분야 별 집중 영역의 선정 이유 및 효과성
- 타 공여기관과의 파트너십 여부 및 효과성
- 인권기반 접근방법 혹은 취약계층 포괄적 접근방법 중 사용하는 용어와 용어 선택의 차별성

[표 10] 사례별 주요 평가방법

| | 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업 | 엘살바도르 특수학교 건립사업 | 엘살바도르 아와차빤시 청소년센터 건립사업 |
|---|---|---|---|
| 심층면접 및 FGI | • 주요 이해관계자 면담<br>• 누에보멕시코 마을 주민(주민조직참여자/비참여자, 여성 주민 분리)을 대상으로 FGI 실시 | • 주요 이해관계자 면담,<br>• 수혜자(장애학생[9])와 교직원을 대상으로 다면적 FGI 실시 | • 청소년 센터의 주요이해관계자 1:1 면담,<br>• 개별면담실시 |
| 설문조사 | • 수혜그룹으로 설정한 마을 전체를 대상으로 가구별 여성 위주의 설문조사 실시(사지선다형과 주관식 답변을 포함) | • 다지선택형 및 리커트 척도문항을 포함한 구조화 설문지로 학교관계자와 학부모 두 그룹을 중심으로 집단조사 실시 | • 다지선택형 및 리커트 척도문항을 포함한 구조화 설문지로 교사 및 행정직원 등으로 구성된 센터 관계자와 센터를 이용하는 학생(아동 및 청소년을 모두 포함)을 대상으로 진행 |

## 제2절 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업

### 1. 평가개요

□ (평가대상 사업) 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업(2007-2009년/250만 불)은 과테말라 내전 당시 멕시코로 떠났다가 귀환한 4개 난민마을(누에보멕시코, 누에보오리존떼, 산타에우랄리아, 레수렉씨온발람)을 대상으로 하는 종합 농촌개발 및 지역개발성격의 사업임.

○ 2007-2009년 간 시행된 '본 사업'에서는 한국농어촌공사가 4개 마을을 대상으로 사회기반시설 및 서비스 접근성 개선, 소득개선, 직업교육훈련, 주민조직 강화를 중심으로 수행기관 역할을 수행하였고, 2015-2016년에는 굿네이버스 과테말라 지부에서 소득개선,

9) 설문이 가능하지 않은 장애학생의 경우 학부모를 대상으로 실시

자립역량강화에 초점을 두고 2개 마을(누에보멕시코, 누에보오리존떼)에서 '사후관리 사업' 실시함.

□ 본 연구에서는 과테말라 내 대표적인 취약계층인 난민그룹에 대한 지원사업에서 포괄적 접근 · 인권기반접근이 사업형성 및 기획, 과정, 성과 단계에서 얼마나 반영되었는지를 평가하고자 함.

○ 수혜그룹인 귀환난민 마을 주민을 과테말라 국가시스템 내의 취약계층으로 분류하고 i)비차별과 평등, ii)참여와 포용, iii)책무성 등 3대 인권원칙을 중심으로 검토

[표 11] 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업: 본사업 및 사후관리사업 개요

| 사업명 | | [본 사업] | [사후관리 사업] |
|---|---|---|---|
| 사업지역 | | 4개 마을(누에보멕시코, 누에보오리존떼, 산타에우랄리아, 레수렉씨온발람) | 2개 마을(누에보멕시코, 산타에우랄리아, 레수렉씨온발람))[10] |
| 사업기간 | | 2007년 – 2009년(3년간) | 2014년 – 2016년(3년간)[11] |
| 사업예산 | | 250만 불<br>(전체 사업집행 비 제외, 누에보멕시코 약 50만 불) | 5억 원 중 약 1/3 정도 누에보멕시코 투입 |
| 사업활동 | | • 사회기반시설 및 서비스 접근성 개선<br>: 마을종합회관 건축, 주택개량, 상수도 보수<br>• 직업교육훈련<br>: 컴퓨터실/봉제실/목공실, 중등학교 교실<br>• 소득개선 사업<br>: 양어장 건축 및 양어실습교육, 목공/재단/컴퓨터 교육, 농산물 가공처리 교육, 작물재배 및 관리교육<br>• 주민조직 강화 : 마을지속개발위원회(CSC)<br>• 기타:<br>– 전문가파견(지역개발 전문가 18개월)<br>– 연수생초청(농촌지역개발분야, 직업훈련 분야)<br>– 기자재지원 | • 마을종합회관 개보수 및 운영 개선<br>: 시설 개보수, 기자재 지원, 놀이공간 설치, 위성 인터넷 설치<br>• 직업교육훈련<br>: 컴퓨터/봉제/조리<br>• 소득개선 사업(협동조합)<br>: 양어사업, 양계사업, 제과/제빵, 목공/재단, 레몬/망고 재배<br>• 취약계층 역량강화<br>: 건강검진/예방접종, 의약품키트/식품 보급, 여성/아동대상 권리 교육, 아동학대 예방 캠페인 |
| 사업수혜자 | | 누에보멕시코 외 3개 마을주민 | 누에보멕시코, 산타에우랄리아 2개 마을주민 |
| 시행기관 | 한국 | 한국국제협력단(KOICA)<br>PMC: 한국농어촌공사 | 굿네이버스 인터내셔날 |
| | 과테말라 | 과테말라 교육부 비정규교육국(DIGEEX) | 굿네이버스 과테말라 |

출처: 본 사업의 경우 KOICA 과테말라 난민 정착지원 및 교육강화사업 집행계획(안) 및 사업수행계획서, 종료평가결과보고서/사후평가보고서 내용 재구성, 사후관리 사업은 굿네이버스 2016 반기별 사업추진 현황서 참고하여 재구성

10) 초기 Resurreccion Balam도 포함되어 3개 마을 대상으로 계획되었으나 낮은 사업 운영 효율성, 저조한 지역주민 참여, 지원금 집행목적 불일치 등의 사유로 1차 년도 기초조사 및 다목적 센터 개보수 지원 이후 사업 진행 중단

11) 본래 2014-2015년, 2년 간의 사업이었으나 지역사회 역량에 발맞춘 안정적 지원을 위해 사업기간을 1년 연장함.

□ 해당 사업은 2006년 사업형성 단계에 난민마을 주민의 비정규교육, 즉 직업훈련에 대한 과테말라 교육부 측 요청으로 시작되었으나 실시협의 및 조사단계로 넘어가며 새마을운동 성격의 종합 농촌개발사업으로 변화

※ 1994년 과테말라 정부와 난민 그룹 간 평화재건협정(Agreement of Reestablishment of the Eradicated Population for the Armed Confrontation)에서는 난민그룹의 빈곤퇴치와 사회편입을 위한 교육기회 확대의 중요성을 강조

○ 교육부는 귀환난민의 경제사회적 통합과 자생력 강화를 위해 직업교육훈련에 중점을 두고 산하 비정규교육국(Dirección General de Educación Extraescolar, 이하 DIGEEX)을 시행기관으로 사업을 구상하였으나 KOICA에서 사업을 개발, 시행하는 과정에서 '난민이 정착한 농촌지역 마을에 대한 농촌개발/지역개발 사업'성격이 강화됨.

○ 사업형성/사전조사가 실시되었던 2006년은 국내적으로 인권기반 접근 및 취약계층에 대한 개념이 자리 잡지 않은 반면, 대부분 농촌지역에 대한 사업에서 새마을운동 모델을 적용하고자하는 시대적 수요가 높은 시기였음.

□ 4개 마을 중 사후관리 사업이 추진된 2개 마을인 누에보멕시코, 누에보오리존떼 중 현지조사 기간의 제약 및 물리적 접근성을 고려하여 최종적으로 누에보멕시코 1개 마을만으로 물리적 평가범위를 한정

○ 누에보멕시코 주민은 내전 당시 대치가 심했던 지역인 Altiplano(Quiche, Totonicapan, Solola) 출신으로 멕시코 내 단일지역에 머물던 난민그룹이 함께 이동, 과테말라 남서부 에스퀸틀라(Escuintla) 주에서 17km(비포장 도로로 40분 소요되는 지역, 누에보멕시코) 떨어진 산 속에 정착, 마을을 새로이 만듦.

### 1) 상황분석 및 사업논리 재구성

□ 본 연구에서는 인권기반 접근 평가를 위해 누에보 멕시코의 불평등 및 소외의 근원적 원인을 '멕시코 귀환 이후 정착 단계부터 정부-난민마을 간 불신/갈등과 이로 이한 국가시스템 차원에서 소외'로, 이로 인한 물리적/지리적/정치적/경제적/사회적 소외 및 불평등을 결과이자 문제점으로 개념화

○ 누에보멕시코 마을에 정착한 난민그룹은 내전 이후 멕시코 귀환협상 당시부터 주정부 및 지역사회와 이해관계 및 우선순위 상충으로 인해 정부와의 갈등과 상호불신이 지속
- 재정착 협상과정에서 정부는 난민 그룹의 사회 재정착을 위한 토지 재분배에만 우선순위를 두었으나, 난민그룹 입장에서는 토지 외에도 영양실조, 기아, 보건, 생계개선

의 기회 등의 문제해결을 위한 경제/사회개발 프로젝트 역시 필요함을 강조

- 정부 측이 난민 그룹의 요구사항을 반영하지 않아 난민그룹에서 정착조건에 대한 재협상을 요구하였으나 제대로 받아들여지지 않았음.

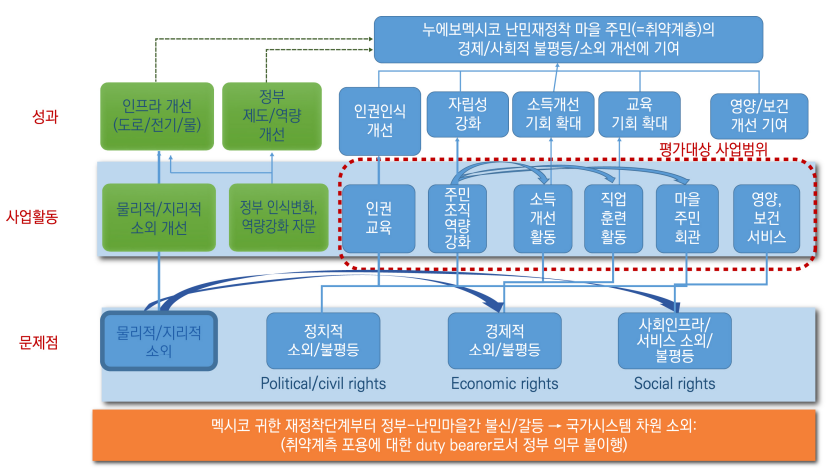
- 누에보멕시코 지역은 외부 접근성이 매우 낮고 토지가 척박하여 농업생산성이 낮으며 소득창출의 기회가 거의 없는 등 지리적 취약성이 높은 지역
  - 이에 따른 물리적/지리적 소외, 경제/사회적 소외가 심각하고, 최근에는 San Vicente Pacaya 시장 선거에서 현 시장을 지지하지 않아 제대로 예산을 배정받지 못하는 등 정치적 소외도 심각

○ 이러한 상황을 바탕으로 취약계층 포괄/인권적 관점에서 사업의 내용 및 성과목표를 '교육기회 확대 · 소득개선 · 자립역량강화에 대한 지원을 통한 난민마을 주민의 재정착 및 경제/사회적 취약성 개선'으로 재구성

- 해당 사업에서는 누에보멕시코 주민의 물리적 소외 및 정치/경제/사회적 소외 및 불평등을 해결하기 위한 '인권교육, 주민조직 역량강화, 소득개선활동, 직업훈련활동, 마을주민회관 설립, 영양/보건서비스 제공' 등의 사업 활동이 실시됨.
- 그 밖에 필요한 인프라 개선, 정부인식 변화 및 역량강화에 대한 지원은 사업 활동 범위 안에 포함되지 않은 한계가 있음.

○ 재구성된 사업 활동 범위 내에서 기대할 수 있는 성과는 인권에 대한 인식개선, 자립성 강화, 소득개선 기회 확대, 교육기회 확대, 영양/보건 개선에 대한 기여이고, 중장기적으로 기대 가능한 파급효과는 누에보멕시코 주민의 경제/사회적 불평등과 소외개선에 대한 기여임.

[그림 3] 과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업논리: 인권기반 재구성



### 2) 이해관계자 분석

□ 본 평가에서는 인권기반 접근에 따라 의무부담자, 권리보유자, 인권옹호자를 다음과 같이 구분함.

○ **(의무부담자)** 취약계층의 경제/사회/정치적 소외문제를 해결하고 본 사업을 통한 서비스 제공에 있어 포괄적 접근을 할 의무가 있는 주체로 과테말라 중앙정부 및 관련부처, 지방정부, 주민조직 등이 이에 해당함.

- 본 사업에서는 과테말라 파트너 기관인 교육부 산하 비정규교육국(DIGEEX), 주민조직(현 ACINMEX), 과테말라 직업후련 공단(Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, 이하 INTECAP) 이 이에 해당하며 이들은 실제 의무부담자(de-facto duty bearer) 역할 수행
- 의무부담자의 역할을 수행해야하지만 본 사업의 이해관계자로 참여하지 않은 기관으로는 농업부, 누에보멕시코 지방정부, 지역사회개발 총괄 조직(Consejos Comunitarios de Desarrollo, 이하 COCODE)이 있음.
  - 이들은 누에보멕시코 지역을 대상으로 관련 서비스를 제공하고 조정역할을 해야하는 법적 의무부담자(de-jure duty bearer)이지만 교육부 주도로 추진된 본 사업의 수행체계 및 정부의 조정 역량 부족 등에 기인하는 한계로 역할을 제대로 수행하지 못함.
- 개발협력사업을 수행하는 주체인 KOICA, 농어촌공사, 굿네이버스 등도 의무부담자로 포함 가능

○ **(권리보유자)** 본 사업을 통해 혜택을 받는 주체이자 인권을 가지고 있는 주체인 재정착 마을주민 전체이며, 본 평가에서는 누에보멕시코 마을주민 전체가 이에 해당

- 집단적 취약그룹인 누에보멕시코 주민 중에서도 여성, 아동, 선주민이 보다 취약한 그룹으로 구분될 수 있으나, 선주민의 경우 누에보멕시코 상황에서 취약성이 발견되지 않음.

  ※ 누에보멕시코 마을은 과테말라 내전 당시 멕시코의 동일지역에 난민으로 머물렀다가 함께 귀환한 사람으로 구성, 그룹 내의 내부적 동질감 및 연대의식이 강하여 선주민을 대상으로 하는 차별이 뚜렷하지 않음.

○ **(인권옹호자)** 여성/아동에 대한 인권교육을 제공한 과테말라 인권위원회(El Procurador de los Derechos Humanos, 이하 PDH)

[표 12] 과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업 이해관계자 분석 : 의부부담자, 권리보유자, 인권옹호자

<table>
<tr><th>구분</th><th>특징</th></tr>
<tr><td>교육부 산하<br>비정규교육국<br>(의무부담자)</td><td>• 본 사업의 과테말라 파트너 기관으로서 사업기획과 수행을 담당함.<br>• 사업계획-시행단계로 넘어가며 정권변화로 인해 해당국 인원 및 예산 축소로 역량이 대폭 축소되며 제대로 역할 하지 못함.<br>• 사업형성 단계에 80명에 달했던 DIGEEX는 2007년 정권 교체와 함께 현재 5명 수준으로 축소되어 모니터링 및 사후관리 지원 메커니즘 상실(DIGEEX 인터뷰)</td></tr>
<tr><td>INTECAP<br>(의무부담자)</td><td>• 직업교육훈련 프로그램을 제공하고 교사를 파견하여 교육접근성 제고를 위한 서비스를 제공하는 기술적 차원의 의무부담자<br>• 누에보멕시코에는 ICT, 양어, 목공, 재단, 조리 관련 교사파견</td></tr>
<tr><td>농업부<br>(의무부담자)</td><td>• 양어, 레몬/망고 재배 사업 등 새롭게 추가된 농촌개발 관련 사업요소에 적합한 부처로, 농촌개발 관련 인프라/서비스 제공에 대한 의무부담자<br>• 하지만 본 사업이 교육부사업으로 진행되고 중앙정부 및 지방정부 차원의 조정 부족으로 사업에 참여하지 않음.</td></tr>
<tr><td>누에보멕시코 관할<br>지방정부<br>(의무부담자)</td><td>• 다양한 부처 및 관련기관의 참여를 독려하고 예산제공, 인프라, 기초서비스 제공에 대한 조정역할을 해야 하는 핵심 의무부담자<br>• 단, 정치적 역학관계로 오히려 권리보유자인 누에보멕시코를 제대로 지원하지 못하고, 소외시키는 상황</td></tr>
<tr><td>COCODE<br>(의무부담자)</td><td>• 지역사회 차원의 활동을 위해 구성된 지역사회 개발 총괄 조직으로 마을단위 수요파악, 지역정부 요청을 하는 중개자의 역할 수행<br>• 본 사업 추진 당시 소수 리더에게 권력이 집중되며 마을 전체의 의견수렴 및 이익반영을 제대로 못하여 대체조직으로 ACINMEX가 만들어져 갈등 발생<br>• 현재는 ACINMEX와 역할분담 및 협력이 원만하게 이루어지는 구도</td></tr>
<tr><td>KOICA, 농어촌공사,<br>굿네이버스<br>(의무부담자)</td><td>• 개발협력사업을 총괄/관리하는 KOICA, 본사업 수행기관인 농어촌공사, 사후관리 수행기관인 굿네이버스도 취약계층 포괄적 접근과 권리보유자의 인권을 보호해야 하는 의무부담자</td></tr>
<tr><td>PDH<br>(인권옹호자)</td><td>• 과테말라 국가인권위원회 성격의 독립기관으로 정부 및 주민의 인권 인식제고 및 역량강화 등에 대한 교육을 제공하는 인권에 직접 연관되는 의무부담자로 누에보멕시코 지역에서 여성, 아동인권 관련 교육 제공</td></tr>
<tr><td>주민조직(현 ACINMEX)<br>(권리보유자)</td><td>• 기존 마을 주민조직을 보완하고 KOICA 사업의 관리역할을 위해 설립된 기관으로 주민의 이해관계를 대표하는 권리보유자의 역할이 강하지만, 주민 대상 직훈/소득개선 등 서비스 제공을 대행하는 의무부담자의 역할도 일부 수행<br>• 2017년 기준 마을 전체 약 100가구 중 60가구가 ACINMEX 회원으로 가입(2009년 56가구)</td></tr>
<tr><td>누에보멕시코<br>마을주민<br>(권리보유자)</td><td>• 본 사업의 수혜그룹이자, 국가시스템 차원에서 물리적/정치적/경제적/사회적 소외 및 불평등을 경험하는 집단적인 취약계층<br>〈누에보 멕시코 내에서 추가적 취약그룹 구분〉
<table>
<tr><th>구분</th><th>취약성</th><th>이유</th></tr>
<tr><td>여성</td><td>Middle</td><td>누에보멕시코 사회에서는 불평등, 차별의 정도가 극심하지는 않았으나, 남성위주 사회/문화적 환경을 고려할 때 경제적/사회적/정치적 취약성 존재</td></tr>
<tr><td>아동</td><td>Middle</td><td>누에보멕시코 마을 내 아동인권 침해 상황이 가시적이지는 않지만, 여아차별 및 교육권 제한, 노동력으로 인식되는 사회적 상황을 고려할 때 취약성 존재</td></tr>
<tr><td>선주민</td><td>Low</td><td>누에보멕시코 내에는 다양한 종족이 공존하지만 난민집단으로서 동질성이 강하여 상호간의 배제/소외보다는 외부자에 대한 배제가 강함.<br>가시적 취약성 부재</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

## 2. 평가방법론

### 1) 평가매트릭스 및 방법

□ 국가차원에서 과테말라 정부가 UN 인권협약 등 국제인권기준을 채택하였는지, 관련 법/제도를 마련, 운용 여부를 살펴본 후, 사업차원에서 비차별과 평등, 참여와 포용, 책무성 등 인권원칙 및 사업추진단계를 고려하여 평가기준 및 평가세부항목 구성

○ 국가차원, 사업차원의 평가매트릭스는 각각 다음과 같음.

[표 13] 과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업 평가매트릭스: 국가차원

| 평가기준 | 평가 세부 항목 | 평가질문 |
|---|---|---|
| 인권기준과의 연계 (Links to Human Rights) | 국제기준 | • 과테말라 정부는 경제·사회적·문화적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)을 채택, 발효하였는가? |
| | 해당 분야별/대상 국제기준 | • 과테말라 정부는 난민 지위에 대한 국제협약(Convention Relating to the Status of Refugees), 원주민 협약(Indigenous and Tribal Peoples Convention), 여성 차별철폐협약(Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW), 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child, CRC)을 채택, 해당 규약이 발효되었는가? |
| 법치 (Rule of Law) | 국가 기준 | • 과테말라 정부는 경제·사회적·문화적 권리의 존중에 관한 명확한 법적/정책적 근거를 가지고 있는가? |
| | 해당 분야별/대상 국가 기준 | • 과테말라 정부, 누에보멕시코 지방정부는 국내 실향민(Internally Displaced Person, 이하 IDP) 인권 보호에 관한 명확한 법적, 정책적 근거를 가지고 있는가?<br>• 과테말라 정부는 여성, 선주민, 아동 인권보호에 대한 법적/정책적 근거를 가지고 있는가? |

[표 14] 과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업 평가매트릭스: 사업차원

| 평가기준 | 평가 세부항목 | 평가질문 | 검증수단 |
|---|---|---|---|
| 비차별과 평등 (Non-discrimination & Equality) | 사업 형성 및 기획 | • 사업계획은 취약계층인 귀환난민, IDP에 대한 국제 기준에 부합되는가?<br>• 사업대상지, 수혜자 선정이 귀환난민 재정착 지원을 위한 본래 사업목적에 부합하는가?<br>• 사업은 취약계층의 개발수요, 우선순위를 반영하여 형성되었는가?<br>• 사업 계획 시 취약계층의 불평등/소외의 원인을 분석하고, 사업내용에 반영하였는가?<br>• 사업계획 단계에서 취약계층의 인권에 대한 파급효과를 예상, 성과관리틀에 구체적으로 반영하였는가?<br>• 사업계획 단계에서 다양한 이해관계자(특히 취약계층)에 대한 의도하지 않은 잠재적 파급효과를 어느 정도 고려하였는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |

| 평가기준 | 평가 세부항목 | 평가질문 | 검증수단 |
|---|---|---|---|
| 비차별과 평등 (Non-discrimination & Equality) | 사업 수행 및 모니터링 | • 사업활동이 취약계층 소외/불평등 개선을 위한 중장기 성과목표 달성을 위해 적절한가?<br>• 모니터링을 통해 중장기 성과목표 달성의 이행이 파악되었는가?<br>• 비차별/평등의 원칙에 따라 모니터링 시 분리 데이터가 별도로 수집/분류되었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업 성과 | • 사업을 통한 혜택이 취약계층을 포함한 모든 수혜자그룹에 평등하게 배분되었는가?(주민조직 비회원 혜택여부)<br>• 산출물/성과가 누에보멕시코 주민이 경험하는 불평등의 근본적 원인 해결에 기여하는가? | • 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| 참여와 포용 (Participation & Inclusion) | 사업 형성 및 기획 | • 상황분석/이해관계자 분석에 취약계층과 의무부담자/권리보유자를 적절히 파악/포함/의견을 수렴하였는가?<br>• 취약계층 참여와 포용이 사업단계별로 주류화될 수 있도록 추가적이고 충분한 예산 · 기간 · 인력이 투입되었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업 수행 및 모니터링 | • 사업 추진과정에서 추가적 취약계층 여성의 참여 메커니즘이 있는가? | |
| | 사업 성과 | • 사업성과는 취약계층/권리보유자의 역량강화에 기여하는가?<br>• 사업성과는 의무부담자인 과테말라정부의 취약계층 포괄역량강화에 기여하는가?<br>• 사업성과는 계획단계에 명시된 모든 이해관계자의 수요를 충족하는가? | • 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| 책무성 (Accountability) | 사업형성/계획단계 | • 사업계획상 사업내용에 의무부담자의 취약계층 포괄을 위한 역량강화 내용이 포함되었는가?<br>• 사업계획상 사업내용에 취약계층 대상 교육/역량강화 지원 활동 및 예산이 포함되었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업 수행단계 | • 사업시행 중 난민마을 재정착 지원에 대한 제약(정치적 요인/관료주의)이 있었는가? 제약 해결을 위한 노력이 있었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업의 성과 | • 취약계층 지원을 위한 예산/기간/인력 투입이 가시적 성과로 이어졌는가?(분리데이터 수집 위한 예산 추가투입, 취약계층 지원을 위한 시간/인력 추가 투입 등) | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업결과보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업의 지속가능성 | • 사업성과지속 – 현지정부 역량강화, 재정확보 등을 위한 출구전략이 있는가?<br>• 재정착 난민 지원을 위해 과테말라 중앙정부 부처/지방정부 기관별 역할 등 현지 제도/조직적 상황을 반영하였는가?<br>• 과테말라 교육부/지방정부의 난민지원 정책/프로그램이 개선되었는가?(신규 서비스나 예산배분이 있는가?)<br>• 지속가능성에 영향을 미치는 핵심요인은 무엇인가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업결과보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |

□ 문헌분석, 현지 주요 이해관계자 면담, 누에보멕시코 마을 주민 대상 가구별 설문조사, 마을 여성/주민조직에 참여하지 않는 마을주민과의 FGI를 다면적으로 실시하여 정성적/정량적 근거를 최대한 교차검증할 수 있도록 노력

□ 설문조사는 평가대상사업에서 수혜그룹으로 설정한 누에보멕시코 마을 전체를 대상으로 가구별 여성 위주 설문조사 실시

○ 본 설문조사는 계획은 가구 설문조사로 계획, 응답자 중 남녀 비중을 1:2 정도로 의도하였으나 실제 조사결과 '마을 여성주민 대상 가구조사'의 성격이 강해짐.

※ 누에보멕시코 내 가구는 200개 미만으로 모집단 전체에 대한 전수조사 실시

- i)설문조사가 실시된 낮시간에 남성은 주로 외부경제활동을 하는 현지 상황, ii)여성 외부출입이 많지 않은 문화적 환경(경제활동도 가내수공업 방식 위주) 등의 요인으로 인한 것으로 추정가능

○ 결과적으로 과테말라 사회에서 주요 취약계층인 여성 의견 수렴이 가능하였고, 설문조사에서 파악할 수 없는 남성의견의 경우 마을주민조직 ACINMEX, 비수혜마을주민, COCODE 인터뷰 및 FGI를 통해 다면적으로 수집, 균형 있는 정보는 담보된 상황

※ 단, 설문응답별 남녀의 차이를 비교하기 힘들다는 점은 여전히 한계요인으로 작용

### 2) 설문조사 주요내용과 방법

○ 설문 방법

- 본 설문은 다지선택형과 주관식 답변을 사용하여 누에보멕시코 지역 가정들을 대상으로 현지 조사원 4인이 각 가정을 방문하여 현지어로 질문 후 조사원이 답변을 현장에서 기재하는 형태로 진행하였음.
- 수거율: 75%(157부 배포하여 118부 수거)
- 조사기간: 2017.8.7. - 2017.8.25.(3주)

○ 설문 참여자의 특성

- 설문응답자는 25-54세 연령층이 62%로 가장 많았으며 설문응답자 중 92%가 여성이었음. 여성 가장의 비율이 58%, 남녀 모두 가장이라고 대답한 응답자는 9%로 여성이 가장의 역할을 하고 있는 가정이 과반수이상
- 선주민의 비율은 43%로 적지 않으며, 대다수가 스페인어를 사용하고 있음.
- 교육을 받지 못했거나 초등교육만 이수한 응답자가 68%를 차지

[표 15] 누에보멕시코 지역 설문응답자 기초정보

| 구분 | 응답자 수 | 응답자/총가구 수(%) |
|---|---|---|
| 연령 | | |
| 0-14세 | 0 | 0 |
| 15-24세 | 21 | 18 |
| 25-54세 | 73 | 62 |
| 55-64세 | 16 | 14 |
| 65세 이상 | 8 | 7 |
| 총 | 118 | 100 |
| 성별 | | |
| 남 | 9 | 8 |
| 여 | 109 | 92 |
| 총 | 118 | 100 |
| 혼인여부 | | |
| 기혼 | 42 | 36 |
| 미혼 | 13 | 11 |
| 동거 | 61 | 52 |
| 총 | 116 | 98 |
| 직업 | | |
| 농부 | 7 | 6 |
| 가정주부 | 97 | 82 |
| 학생 | 3 | 3 |
| 교사 | 8 | 7 |
| 무직 | 2 | 2 |
| 기타 | 1 | 1 |
| 총 | 118 | 100 |
| 가족 구성원 수 | | |
| 1인 | 3 | 3 |
| 2인 | 13 | 11 |
| 3인 | 25 | 21 |
| 4인 | 28 | 24 |
| 5인 | 21 | 18 |
| 6인 | 11 | 9 |

| 구분 | 응답자 수 | 응답자/총가구 수(%) |
|---|---|---|
| 7인 | 9 | 8 |
| 8인 이상 | 8 | 7 |
| 총 | 118 | 100 |
| 가구주 성별 | | |
| 남 | 27 | 23 |
| 여 | 68 | 58 |
| 남녀 모두 | 11 | 9 |
| 총 | 106 | 90 |
| 인종 | | |
| 메스티조 | 63 | 53 |
| 선주민 | 51 | 43 |
| 총 | 114 | 96 |
| 스페인어 능숙도 | | |
| 없음 | 1 | 1 |
| 제한된 회화 능력 | 84 | 71 |
| 실무 능력 | 26 | 22 |
| 전문적 능력 | 2 | 2 |
| 유창 | 2 | 2 |
| 총 | 115 | 97 |
| 가정에서 사용하는 언어(복수선택가능) | | |
| 스페인어 | 89 | 71 |
| Pocomam | 0 | 0 |
| Idiomas Mayas | 34 | 27 |
| 기타 | 2 | 2 |
| 총 | 125 | 100 |
| 교육 | | |
| 받지 않음 | 44 | 37 |
| 초등 교육 | 37 | 31 |
| 중등 교육 | 22 | 19 |
| 고등 교육 (대학교 이상) | 13 | 11 |
| 총 | 116 | 98 |
| 토지소유 | | |

| 구분 | 응답자 수 | 응답자/총가구 수(%) |
|---|---|---|
| 토지 없음 | 41 | 35 |
| 0-1.5 manzanas | 39 | 33 |
| 1.5 manzanas | 30 | 25 |
| 토지 소유권 없음 | 5 | 4 |
| 총 | 115 | 97 |
| 가정 내 장애인 수 | | |
| 없음 | 83 | 70 |
| 1인 | 5 | 4 |
| 2인 | 0 | 0 |
| 3인 | 0 | 0 |
| 3인 이상 | 0 | 0 |
| 총 | 88 | 74 |
| 가정 내 귀환자 수 | | |
| 1 | 28 | 24 |
| 2 | 26 | 22 |
| 3-4 | 6 | 5 |
| 5-7 | 0 | 0 |
| 8-10 | 1 | 1 |
| 11인 이상 | 0 | 0 |
| 총 | 61 | 52 |

주: 누에보멕시코 지역 설문조사를 바탕으로 재구성

### 3) 누에보 멕시코 지역 초점집단토론(Focus Group Interview, FGI)

□ FGI은 소속과 성별을 구분하여 총 5개의 그룹으로 나누어 진행하였으며, 각 집단별 토론 결과는 아래와 같음.

○ ACINMEX 임원진

[표 16] 누에보멕시코 지역 FGI 시행개괄(ACINMEX)

| 일 시 | 2017.08.01 / 14:00-15:00 |
|---|---|
| 장 소 | Nuevo Mexico 마을회관 |

| | 구분 | 성 명 | 소 속 | 직 급 |
|---|---|---|---|---|
| 면담대상자 | A | L*** | ACINMEX | ACINMEX 서기 |
| | B | L*** | ACINMEX | 컴퓨터 강사 |
| | C | R*** | ACINMEX | ACINMEX 대표 (2017) |
| | D | M*** | ACINMEX | ACINMEX 부대표 |
| | E | M*** | ACINMEX | Vocal (멤버) |
| | F | G*** | ACINMEX | Vocal (멤버) |
| | G | I*** | ACINMEX | ACINMEX 법적 대표(2009 - 2017) |
| | H | D*** | ACINMEX | ACINMEX 법적 대표 |
| | I | A*** | ACINMEX | 전 ACINMEX 서기 |
| | J | R*** | ACINMEX | Vocal (멤버), 재무담당 |

출처: 누에보멕시코 지역 FGI 대상자들의 인적사항을 바탕으로 저자 작성

- ACINMEX는 소득증대, 교육활동, 문화활동, 가족복지(가족기능강화)활동 등 지역개발활동을 위한 주민조직임.
- 해당 주민조직 남녀를 모두 포함하여 총 10인 참여하였음.

○ ACINMEX 여성임원진

[표 17] 누에보멕시코 지역 FGI 시행개괄(ACINMEX 여성임원진)

| 일 시 | 2017.08.01 / 15:30-16:30 | | | |
|---|---|---|---|---|
| 장 소 | Nuevo Mexico 마을회관 | | | |
| 면담대상자 | 구분 | 성 명 | 소 속 | 직 급 |
| | A | E*** | ACINMEX | 멤버 |
| | B | M*** | ACINMEX | ACINMEX 이사회 임원 |
| | C | M*** | ACINMEX | ACINMEX 이사회 임원 |
| | D | E*** | ACINMEX | 전 ACINMEX 이사회 임원 |
| | E | J*** | ACINMEX | 멤버 |

출처: 누에보멕시코 지역 FGI 대상자들의 인적사항을 바탕으로 저자 작성

- ACINMEX의 임원진 중 여성임원진만을 별도로 구성하여 FGI를 진행함.
- 인터뷰 참여자 전원 재단교육, 조리/제과교육 등에 참여함.

○ 비 ACINMEX 주민

[표 18] 누에보멕시코 지역 FGI 시행개괄(비ACINMEX 주민)

| 일 시 | 2017.08.02 / 09:30-11:00 | | | |
|---|---|---|---|---|
| 장 소 | Nuevo Mexico 마을회관 | | | |
| 면담대상자 | 이니셜 | 성 명 | 소 속 | 참여 활동 |
| | A | G*** | 굿네이버스 아버지조직 대표 | 목공, 여성/아동 인권교육, 레몬망고 사업 |
| | B | I*** | 협동조합 대표 | 레몬망고 |
| | C | L*** | 협동조합 부대표 | 양어장, 여성/아동 인권교육, 레몬망고 |
| | D | B*** | 일반 주민 | 여성/아동 인권교육 |

출처: 누에보멕시코 지역 FGI 대상자들의 인적사항을 바탕으로 저자 작성

- ACINMEX 임원진이 아니지만 사업활동에 협동조합원으로 참여하는 마을주민의 의견수렴을 위해 FGI 별도 실시

○ 비 ACINMEX 여성주민

[표 19] 누에보멕시코 지역 FGI 시행개괄(비ACINMEX 여성주민)

| 일 시 | 2017.08.02 / 13:00-14:30 | | | |
|---|---|---|---|---|
| 장 소 | Nuevo Mexico 마을회관 | | | |
| 면담대상자[12] | 구분 | 성 명 | 소 속 | 직 급 |
| | A | C*** | 양계사업조직 | 양계사업 대표 |
| | B | L*** | - | 조리사업 참여 |

출처: 누에보멕시코 지역 FGI 대상자들의 인적사항을 바탕으로 저자 작성

- 주민조직인 ACINMEX에 소속되지 않으나 사업에 참여한 여성주민들을 분리하여 FGI를 시행

12) 참여자는 총 3명이었으나 그 중 1명이 ACINMEX 회원으로, ACINMEX 인터뷰에 이미 참여하였기에 제외함.

○ COCODE

[표 20] 누에보멕시코 지역 FGI 시행개괄(COCODE)

| 일 시 | 2017.08.02 / 14:30-16:00 | | | |
|---|---|---|---|---|
| 장 소 | Nuevo Mexico 마을회관 | | | |
| 면담대상자 | 구분 | 성 명 | 소 속 | 직 급 |
| | A | P*** | COCODE | 부대표 |
| | B | E*** | COCODE | 서기 |
| | C | F*** | COCODE | 회계 |

출처: 누에보멕시코 지역 FGI 대상자들의 인적사항을 바탕으로 저자 작성

- 누에보 멕시코 지역 COCODE는 총 6명으로 구성되어 있으며 이 중 3명이 FGI에 참여

## 3. 국가차원 분석: 인권기준과 연계, 법/제도차원

### 1) 국제 인권기준

□ 과테말라 정부는 UN 인권조약 9개 중 강제실종협약을 제외한 8개 조약에 가입하였고, 1983년에는 난민 조약(UN Convention on Refugees)에도 가입하여 난민의 인권, 경제/사회적 권리, 아동 및 여성의 인권보호에 대한 국제사회차원의 노력에 동참

○ 과테말라 정부가 가입한 UN 8개 인권조약에는 인종차별철폐협약(1983), 경제적 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 국제규약(1988), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(1992), 여성차별철폐협약(1982), 고문방지협약 (1990), UN아동권리협약(1990), 이주노동자협약(2003), 장애인권리협약(2009) 등이 있음(부록4 참조).

### 2) 난민관련 국제기준

□ 과테말라 정부가 1983년 가입한 난민조약의 경우 난민에게 국제법상 특별지위를 부여하고 협약 비준국을 대상으로 인권보호를 법적으로 의무화하고 있음. 그러나, 누에보멕시코 주민과 같이 해당 국가 내에서 분쟁/내전 이후 다른 지역으로 정착한 국내 실향민(Internally displaced persons, IDPs)을 특별히 명시하지는 않아, 국내 실향민 인권보호를 의무화하는 국제법/협약은 사실상 부재한 상황

○ 과테말라 재정착난민의 인권현황은 과테말라 인권현황에 대한 UN 고등판무관의 연간 보고서(2013-2017년)나 난민협약 관련 문서에서 언급되지 않고 있음.

○ UN 인도주의 업무 조정국(United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, UNOCHA) 차원에서 1998년 국내실향민에 대한 지침(Guiding Principles on Internal Displacement)을 수립, 국제인도지원법과 국내인권법을 연계하여 실향 방지 및 국내 실향민의 기본권 보장의 원칙을 제공

□ 과테말라 정부는 다양한 인권관련 협약의 비준에 따라 여성, 아동, 경제/사회/정치/시민적 권리를 보호해야할 의무가 있음에도 불구하고 현실적으로 제대로 지켜내지 못하고 있으며, 그 결과 인권상황이 매우 취약

○ UN 난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) 연례보고서(2013/14/15/16/17)에 따르면 여성, 선주민 권리 침해, 재분배 및 불평등, 농촌소외 등 문제가 심각

○ (빈곤) 전년 대비 2014년 국내 총생산이 4.2% 증가하였으나 빈곤격차는 2006년 19.5%에서 2014년 22%로 증가하는 등 국가 내 소득 불평등이 심각하며 농업 종사자에 대한 최저임금 미만 급여 제공 등 권리 침해 문제 빈번히 발생

○ (여성) 여성에 대한 가정 내 폭력, 착취 등 인권침해가 심각하고 특히 농촌지역 여성은 제도권 차원의 보호가 힘들어 취약성이 더욱 심각

○ (선주민) 선주민의 79.2%가 빈곤층이며 83%는 교육과 보건에 대한 접근이 제한되어 있으며, 국가차원에서 선주민 공동체의 법적 지위를 인정하지 못하는 상황

○ (에스퀸틀라 사례) 2015년 UN 인권최고대표사무소(United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, UN OHCHR)는 과테말라 3개 지역사회(에스퀸틀라(Escuintla), 수치떼뻬께즈(Suchitepéquez), 레딸훌루(Retalhuleu))로부터 식량권 및 건강권을 위협하는 단일작물재배 영향에 대한 불만사항을 접수함.
- 단일작물 재배로 인해 토지가격이 3배 인상되고 대규모 플랜테이션 관개용수로 인해 지역주민의 기본 식량 작물을 재배할 수 있는 토지 접근이 제한됨.
- 일부 설탕 정제소에서 배출한 폐기물로 인해 하천이 오염되고 그로 인한 질병이 증가함.

### 3) 법/제도 차원

□ 과테말라 정부와 난민그룹간 체결한 1994년 **평화재건협정(Agreement for the Resettlement of Populations Uprooted by Armed Confrontation)**에서는 귀환난민이 경험하는 경제/사회/정치적 소외와 불평등, 경제/사회/정치적 권리 보호의 중요성을 강조하며 귀환난민의 취약성을 해결하기 위한 정부차원 및 국제사회차원의 노력을 강조

○ 과테말라 법/제도에서는 취약계층으로서 난민마을이 경험하는 경제/사회/정치적 소외와 불평등을 해결하기 위한 다면적 접근이 필요함을 강조하고, 특히 귀환난민의 인권 보장에 대한 권리보유자로서 정부의 책무성을 명시

○ 교육기회와 접근성 확대 뿐 아니라, 토지소유권, 농업생산성 강화와 소득창출에 대한 지원, 기초인프라 제공의 중요성을 강조

□ **재정착 기본목표**는 i)귀환난민의 기본적 권리 이행과 자유를 완전히 보장, ii)사회/경제/정치적 소외를 해결하고 과테말라 사회에 원만히 통합하도록 지원, iii)내전피해지역 및 재정착지역의 빈곤퇴치, iv)중앙/지방정부 및 지역사회 차원에서 귀환난민의 법적 권리 및 의무이행이 보장되도록 정부시스템 강화를 포함

○ 특히 **교육기회/접근성 확대, 토지소유권의 중요성**을 명시하며 재정착난민의 토지권 개선을 위한 적절한 보상의 중요성을 강조

○ 지속가능하고 평등한 재정착을 위해 재정착 지역 선정 시 농업생산성을 고려해야하고, 농업/제조업 등을 통한 교육 및 소득창출이 필요하며, **이를 위해서는 '공공투자(Public Investment)'를 통한 기초인프라, 전기, 통신 및 생산기반이 마련**되어야 한다고 강조

○ 재정착 난민의 정치적 권리를 보장하기 위해 법적으로 인정된 형태의 재정착 난민의 주민조직 구성을 존중

- 주민조직은 지역개발의 대리인으로서 지역사회 차원 서비스 이행 및 인프라 개선을 위한 지원을 담당하는 한편, 지방정부 시스템 내 재정착 난민 편입도 지원

□ 정부는 **재정착난민의 통합에 있어 가장 중요한 책무**를 인식하고, 권리보유자인 난민들이 자신의 권리를 주체적으로 향유할 수 있도록 정부 및 지방정부, 지역의 주민 조직에 대한 지원을 약속함.

○ 정부는 훈련, 전문성 강화, 고용 등을 통해 지방정부 및 지역 기관의 행정적, 기술적, 재정적인 강화를 약속함.

○ 지방정부의 제도적 발전이 민주적인 개발의 과정과 소외된 사람들의 통합에 가장 기본적이고 중요한 과정으로 봄.
  - 이에 의사결정 권한, 지방정부 및 지역사회의 자원 관리 및 서비스 지원 관리 등에 대해 분권화를 통해 점차적으로 지방정부의 권한을 강화함.

□ 아울러 평화재건협정에서는 **재정착 난민의 삶의 질 개선**을 위해 i)식량접근성, 주거/위생/식수/보건 및 교육 등 기초서비스 인프라 개발을 위한 농촌개발, ii)농업생산성강화 및 지역 시장 활성화, iii)고용 및 소득창출, iv) 공공투자를 통한 천연자원의 지속가능한 관리 강조

○ 그밖에도 난민 역량강화를 위한 주민조직 구성 및 참여, 지역사회 소액금융 및 대출서비스, 직업교육훈련 관련 프로젝트가 필요하다고 명시

○ 재정착 지역의 지리적 소외를 감안하여 주변지역에 대한 접근성개선을 위한 개발계획을 마련, 토지/주거/대출/법적 참여에 있어 여성에 대한 차별 철폐를 강조

○ 특히 재정착난민의 빈곤퇴치 및 사회재통합을 위해 공공예산을 배정해야할 정부의 의무를 명시하고, 동시에 국제사회 차원의 협력 및 지원도 필요함을 강조

□ **귀환난민 재정착 지역의 조건**으로 안전, 존엄과 과테말라 사회에 대한 사회, 경제, 정치적인 완전한 통합이 가능한 지역이어야 한다고 명시하고 있으나, 누에보멕시코의 경우 외부지역에 대한 물리적 접근성 부족, 농업에 부적합한 척박한 토양, 기초 경제사회인프라 부족, 소득창출/고용기회 부족 등 취약성이 매우 높은 지역임.

○ 협정에 명시된 정부의 귀환난민 보호의 의무에도 불구하고 누에보멕시코에서는 멕시코 귀환 과정에서 지역선정과 정착과정에서 정부-마을 주민 간 지속적인 갈등과 불신이 있었고, 그 결과 국가시스템 차원의 소외와 불평등이 지속되고 있음.
  - 1995년 재정착지역 선정과정에서 정부는 난민의 요구/관점을 반영하지 않으며 주변 접근성, 농업생산성 및 기초인프라가 부족한 누에보멕시코 지역을 대상지역으로 선정
  - 난민그룹은 기초인프라, 영양 및 보건서비스, 교육접근성에 대한 수요가 높으나 정부 측에서는 기초인프라 및 서비스에 대한 해결 없이 난민그룹에게 토지제공을 통한 토지소유권 부여에만 우선순위를 두어 수요와 공급간 간극 발생
    • 정부가 민간소유 토지를 구매, 재정착난민에게 10년 상환기간 및 이자율을 바탕으로 임대를 해준 후, 상환을 완료하면 마을주민에게 소유권이 이전되는 방식으

로 2016년 말 경 상환 완료 및 소유권 이전이 종료되었음. 토지의 활용은 개인단위로 이루어지고 있지만 모든 토지가 공동소유이기 때문에 발생하는 개인재산권, 토지권의 문제가 새로운 이슈로 대두될 가능성 존재

## 4. 평가결과: 사업차원

### 1) 비차별과 평등

(1) 사업계획

□ **(취약계층의 개발수요/우선순위를 반영한 사업목적/내용 형성 여부)** 본 사업 발굴 및 형성 단계에서는 농촌개발사업으로서 기술적 수요파악에 중점을 두어 취약계층으로서 난민마을의 특수한 개발수요/우선순위에 대한 조사는 제한적

○ 누에보멕시코가 난민마을로서 가지는 구조적 취약성, 여성/아동 등 특히 취약한 그룹의 수요에 대한 파악보다는 기술적 측면에만 주로 초점이 맞추어져 있음.

- 사업형성 단계에서 DIGEEX에서 비정규교육을 제공하기 위해 주민대상 수요조사를 실시한 것이 아니라 교육부 전문가가 현장을 방문, 마을의 특징에 따라 관련 기술교육을 도출하는 방식으로 사업내용이 형성
  - 사업시행을 위한 수요조사 단계에서 수행기관은 인권기반접근 방식을 통해 현지의 수요를 파악하였으나, 이는 결과적으로 농촌개발을 위해 필요한 기술적 측면에 초점이 강화되는 결과를 낳음.[13]
- 본 사업 PM에 따르면 당시 KOICA 요청은 인권기반 접근이나 취약성의 고려보다는 농촌마을로서의 직업훈련 및 소득증대, 인프라 관련 수요파악 등 기술적인 측면만을 포함하였고, 기관 차원/인력 차원에서 관련 전문성 역시 부족하였다는 한계가 있었음.

○ 단, 사후관리 사업에서는 수행기관이 여성, 아동의 취약에 대한 인식을 기반으로 주민대상 수요조사에서 취약계층으로서 여성의 소득증대, 직업훈련 관련 수요를 별도로 파악

- 2012년 본 사업에 대한 사후평가에서 누에보멕시코 지역 여성소외 문제가 지적되었고, 수행기관은 이를 바탕으로 2차례에 걸친 주민대상 수요조사에서 여성 마을주민의 개발수요를 적극적인 방식으로 수렴
  - 수행기관은 2014년 8월 101명 지역주민을 대상으로 한 1차 수요조사를 위한 설문조사를 실시한 후, 2015년 1월 15-22일에 지역사회 소득증대 사업 아이템 선정

13) 본 사업 PM, 당시 KOICA 사무소 현지직원(Local Coordinator), 분야별 Coordinator 역할을 수행하였던 DIGEEX 등 관계자에 대한 인터뷰 근거

을 위해 총 63명 주민(응답자 중 여성 60%)을 대상으로 2차 수요조사를 실시

- 2차 수요조사 결과 특히 여성 수요가 높은 재단, 제빵 과정을 소득증대 사업 아이템으로 추가

○ KOICA의 사후관리 요청내용에는 취약계층에 대한 고려를 명시하지 않았으나, 수행기관이 여성/아동 대상의 지역개발사업 전문성이 강한 기관차원의 노하우를 바탕으로 여성, 아동을 위한 보건, 영양, 문해교육 및 권리교육을 사업내용에 포함

☞ KOICA가 현지 지역전문성 뿐 아니라 취약계층 포괄적 접근에 대한 노하우 및 경험이 있는 NGO를 사후관리 기관으로 적절히 선정하여, 사업의 인권기반/취약계층 포괄적 접근을 강화한 긍정적인 사례로 분류할 수 있음.

□ **(사업대상지/수혜자 선정이 사업목적에 부합하는지 여부)** 누에보멕시코 등 사업대상 4개 마을은 경제/사회/정치적 소외가 심각한 지역으로, '귀환난민 재정착 지원 및 소득개선 지원'에 대한 사업목적에 전반적으로 부합

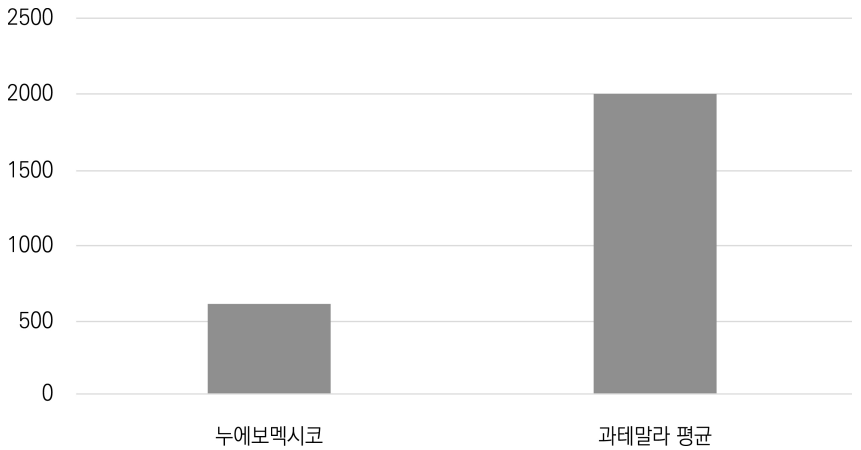
○ 4개 마을 공히 정착초기 토지구입자금 지원을 제외하고는 정부지원을 거의 받지 못하여 외부 접근성이 낮고 교육, 보건, 인프라 및 소득창출의 기회 측면에서 과테말라 내 타 지역에 대해 불평등 심각

- 특히 누에보멕시코는 행정구역상으로는 San Vicente Pacaya 지역에 포함되어 있고, 물리적으로는 에스퀸틀라(Escuintla) 주의 주도인 에스퀸틀라(Escuintla) 시에 가깝지만, 외부와 연결되는 교통편이 비포장도로를 하루 2번 왕복하는 버스 밖에 없어 물리적/지리적 소외, 교육/보건/인프라 취약성과 생계개선 기회의 한계가 심각한 전형적인 난민마을임.
  - 사업계획 단계인 2006년 당시 누에보멕시코의 가구당 연수입은 4,000-5,000께찰 수준으로 과테말라 국가평균의 1/4 가량의 수준에 불과[14]

14) 누에보멕시코 지역은 난민마을로 관련 최신통계에 대한 접근성 문제가 심각하여, KOICA 및 굿네이버스 관련보고서에 나타난 수치 및 현지에서 수집한 비공식 통계를 주로 활용, 연수입 수치는 KOICA 집행계획(2006, p.56) 참조.

[그림 4] 누에보멕시코 대비 과테말라 국가평균 가구당 연수입: 2006년 기준

(단위: 달러)




출처: 한국국제협력단 (2007.8) 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업 집행계획, p. 65; 과테말라 국가 통계 참조

○ 사업 수혜자의 경우 난민마을 주민 전체를 수혜자로 선정하여, 과테말라 내 취약계층인 국내피난민에 대한 지원 측면에서는 적절하지만, 마을 주민 중 특히 취약한 계층인 여성, 아동, 극빈층을 보다 집중적으로 대상화하기 위한 별도의 전략은 부재

- 본사업에서는 농촌종합개발사업 차원의 접근이 강하여 마을주민 전체를 수혜자그룹으로 대상화
- 단, 사후관리 사업 수행기관이 사업제안 과정에서 여성 및 아동인권 관련 교육 등 해당 취약그룹을 별도의 수혜자로 대상화하여 사업요소가 보완됨.

  ※ 보다 체계적인 인권기반 접근, 취약계층 포괄적 접근을 추진하기 위해서는 Sida 과테말라 사무소 등에서 추진하는 방법과 같이 빈곤하고 취약한 지역 내에서도 가장 취약한 그룹(the Poorest of the Poor, the Most Vulnerable Group)을 파악/대상화하는 Beneficiary Profiling 방식의 도입 필요성 및 적절성에 대한 고민도 필요

- 사업구조 상에서는 혜택을 배분받는 1차 수혜자가 소득증대 협동조합원, 직업훈련교육 과정 수강자 등이어서 1차 수혜자가 받는 혜택에 대한 접근성 및 기회가 마을 전체 주민에게 동등하게 제공되는지 여부 파악이 중요

□ **(사업계획 시 취약계층 불평등의 근본적 원인 분석, 반영여부)** 사업계획 단계에서 국가시스템 상 불평등의 근본적 원인에 대한 체계적 분석은 미흡하였고, 이를 해결하기 위한 직접적 방안을 사업내용에 반영하지는 못하였음.

○ 평화협정 등 국가제도 차원에서 중앙정부 및 누에보멕시코 지방정부가 법률상의 의무부담자(de-jure duty bearer)이지만, 실제 이러한 의무를 제대로 이행하지 않고 있으며, 본 사업에서 사업파트너 기관으로서 이해관계자에 포함되지 않아 사실상은 의무부담자의 범주에 속해있지 않음.

○ 국가시스템 상의 소외 등 **난민마을 취약성의 근본적 원인을 개선하기 위해서는 의무부담자인 난민마을 포괄을 위한 정부정책(혹은 정책 상 명문화된 난민마을 프로그램의 이행)에 대한 관련부처 및 지방정부 차원의 적극적인 협조가 필요**하고, 이를 위해서는 정부대상 정책자문 및 대화(Policy-level Consultation), 관행개선을 위한 Advocacy 등 **보다 적극적인 형태로 의무부담자인 중앙/지방정부의 역량강화 지원이 필요하지만**, 이는 본 사업의 초점 및 지원범위가 아니었음.

○ 단, 불평등과 소외의 결과인 교육기회 및 접근성의 불평등, 소득창출기회 등 경제적 불평등 등의 현황을 사업발굴 및 계획단계에서 파악하고 직업훈련 교육, 소득증대 사업 등을 사업 범위에 포함하는 등 **기술적 차원에서 제한적인 범위의 사업내용 반영**은 있었음.

- 본 사업에 대한 '사전조사 결과보고서(2007.1)', '집행계획(2007.8)', '사전타당성조사 결과보고서'에서는 누에보멕시코를 포함한 사업대상 난민촌의 경제/사회적 취약성, 인프라 수요, 농업현황 및 수요 등 경제/사회적 측면의 취약성에 대한 분석을 제한적인 수준에서 실시하였음.
- 단, 사전조사 결과보고서(2007.1)에 포함된 사업계획 당시 PDM에는 한국의 농촌개발경험 모델의 전수 등 기술적 내용에 초점이 맞추어져 있으며, 취약계층으로서 난민마을 주민의 인권에 대한 파급효과는 파악 및 반영되지 않음.

○ 취약계층 포괄적 접근을 위해서는 사업 기획단계부터 해당사업이 취약계층인 난민그룹의 경제/사회/정치적 권리에 미칠 파급효과, 과테말라 농촌사회에서 가정 내 폭력 및 교육권 측면의 취약성이 심각한 여성/아동인권에 대한 긍정적/부정적 파급효과를 예측하고 이를 시행계획 및 성과관리 계획에 반영해야함.

- 사후관리 사업에서는 여성/아동 등 취약계층 지원 관련 성과목표/지표로 여성 및 아동의 권리인식 증가, 지역개발위원회 내 여성위원비율 40% 이상 구성 등을 설정하는 등 제한적 수준에서 인권 파급효과 파악[15]

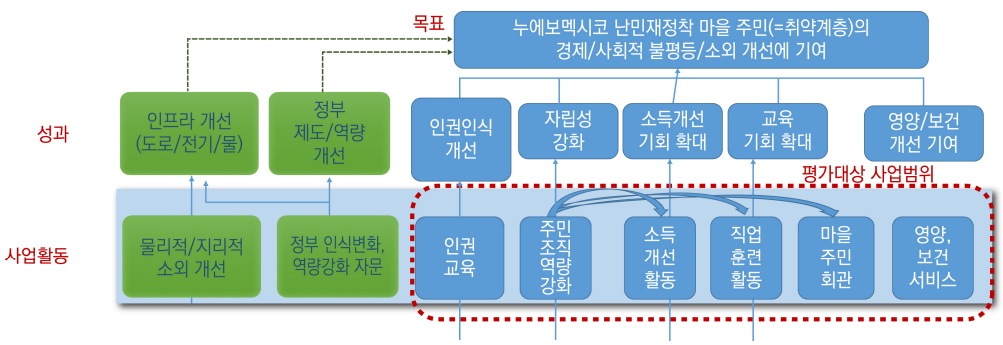
15) 굿네이버스 2차년도 2016 반기별 사업추진현황서 참조

(2) 사업과정

□ **(사업활동 – 취약계층 소외/불평등 개선을 위한 중장기 성과목표 연계성)** 본사업/사후관리 사업에서 실시한 다양한 사업 활동은 '누에보멕시코 마을 주민의 경제/사회적 불평등과 소외 개선에 대한 기여'라는 인권원칙에 따라 재구성한 성과목표에 부합

○ 아래 [그림 5]에서 볼 수 있듯이, 소득개선/직업훈련활동, 마을주민회관 건축/보완, 영양/보건서비스, 주민조직 구축 및 역량강화, 인권교육 등 사업 활동을 통한 성과는 성과목표를 달성하기 위한 충분조건은 아니지만 필요조건으로 연계성 존재

[그림 5] 사업활동– 중장기 성과목표 연계성




○ 단, 성과목표를 달성하기 위해서는 의무부담자인 정부지원의 영역인 도로 등 인프라 및 기초서비스 개선과 정부 인식개선/역량강화 지원과 이를 통한 물리적/지리적 소외 개선과 정부제도 변화 및 역량개선이 병행되어야 함.

□ **(모니터링 통한 중장기 성과목표 달성의 이행파악)** 본 사업에서는 제대로 파악되지 않았으나, 사후관리 사업에서는 제한적인 범위에서 파악

○ 본 사업 추진 당시에는 체계적인 모니터링 체계가 아직 미흡하고, 중간점검의 경우도 주로 건축 공정률 및 기자재 제공율 등 산출물 차원의 공정경과 변화 및 개선에 대한 내용이어서 '해당 활동을 통한 불평등/소외개선에 대한 기여도의 변화'는 파악하기 힘듦.

○ 사후관리사업에서는 중간보고(반기별 사업추진현황서)시 수혜그룹의 소득증가 추이를 점검하여 경제적 소외개선에 대한 기여 여부가 파악가능하고, 여성권리 인식증진에 대해 실시한 설문결과를 통해 인권인식 개선을 파악 가능

○ 사후관리 사업 계획서에서는 누에보멕시코의 경제적 불평등개선을 위해 대리지표로 활용할 수 있는 '난민마을 가구의 평균소득변화'를 성과지표로 포함하였음.

- 사후관리사업의 착수보고서에서는 주요 사업 활동인 소득증대 사업에 대한 측정지표로 **가구소득의 변화**를 측정하기로 하였으나, 사업이 추진되며 2차년도 반기별 사업 추진현황서에서는 **"마을 가구 전체가 아닌 소득증대 사업참여자(즉, 조합원)의 소득변화"**를 활용, 마을전체가 아닌 직접수혜자인 조합원에 한하여 사업 혜택을 측정한다는 한계 존재
- 한편, 소득증대 조합원이 아닌 마을 가구 전체에 대한 설문조사에서 파악한 가구 평균 소득변화에 대한 응답을 보면 변화율이 미미하였으며(2011년 1,671께찰, 2014년 1,523께찰, 2017년 1,693께찰), 소득변화의 원인 역시 KOICA 지원 때문이라고 답한 경우는 응답자의 26%에 불과[16)]

□ **(모니터링 시 성별, 소득계층별 분리데이터 수집/분류여부)** 비차별/평등의 원칙에 따라 모니터링 시 사업별 이행성과 파악을 위해 성별 및 소득계층별 분리데이터가 수집되어야 하지만, 사후관리 사업에서 교육프로그램 수강자에 대해서만 남녀구분 데이터 수집

○ 단, 교육프로그램 수강자의 분리데이터는 참가신청자 차원에만 분리데이터가 수집되었고, 교육이수 이후 졸업률, 상급학교 진학율, 취업률 등 성과를 파악할 수 있는 데이터는 제대로 수집되지 않음.

(3) 사업성과

□ **(사업을 통한 혜택이 수혜자 그룹에게 평등하게 배분되었는지 여부)** 전반적으로 사업 활동을 통한 혜택배분은 수혜자그룹에게 평등하게 배분되었으나 본 사업 당시 양어장 수익배분, 주민그룹 대표성 등의 문제가 있었고 사후관리 사업 추진과정에서 해결되었음.

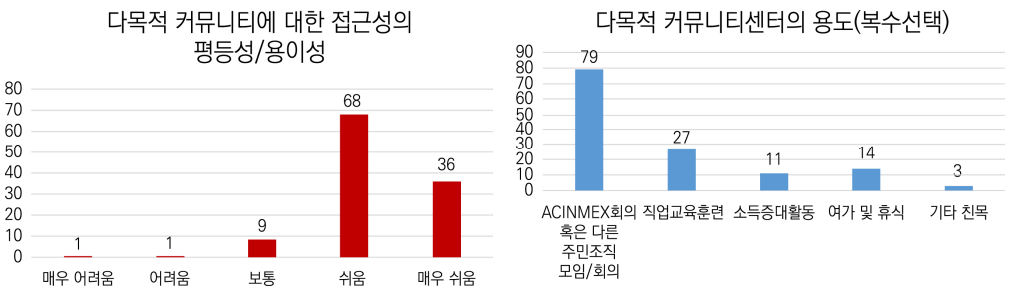
○ (다목적 커뮤니티) 설문조사에 따르면 센터 내 교육시설에 대한 마을 내 가장 취약한 계층 접근의 평등성/용이성에 대해서는 응답자 115명 중 104명인 90% 가량이 쉽거나 매우 쉽다고 답변하여 마을주민 시설 활용차원에서는 마을주민 전반에게 평등하게 기회가 제공됨을 시사

- 인터뷰, FGI에서도 센터활용의 기회는 전반적으로 평등하다는 의견이 수렴되었으며, 주요 활용용도는 ACINMEX 및 다른 주민조직 회의로 조사됨.

16) 마을 주민 전체 중 소득증대 조합원의 비중이 제한적인 측면이 있으며, 소득증대 사업을 통한 소득은 가구별 주수입원이기보다는 부가수입으로 해석할 수 있음.

[그림 6] [설문결과] 누에보멕시코 다목적커뮤니티 접근성 및 용도

(단위: 인)



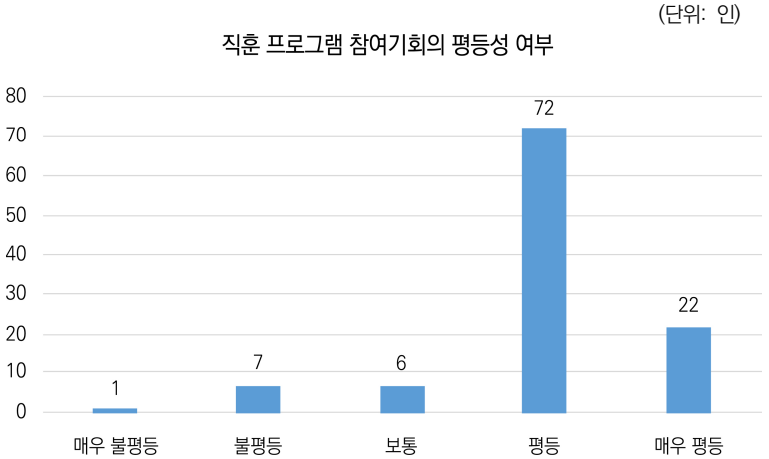

출처: 누에보멕시코 가구 대상 설문조사(2017)를 바탕으로 저자 작성

○ (직업교육훈련) 직훈프로그램에 대해 성별, 인종, 장애여부, 소득수준에 관계없이 평등하게 참가기회가 있었다고 생각하느냐에 대한 질문에 대해 전체 응답자 108인 중 94인(평등 72/매우 평등 22)이 평등 이상의 응답을 하였고, 불평등 및 매우 불평등하였다는 응답은 각각 7인, 1인이었음.

- 직훈프로그램에 참여하지 않은 이유에 대해서는 시간이 없거나(20인), 교육에 대해 몰랐거나(19인), 너무 수준이 어렵다(10인)는 답이 많았고, 3인은 참여하고 싶었으나 배제 당하였다고 응답함.
- 참여하고 싶었으나 배제당한 주된 이유로는 본인이 주민조직회원이 아니었기 때문임을 응답한 경우가 많았고, 종족, 성별, 장애여부로 소외가 되었다는 답변은 거의 없었음.

[그림 7] 직훈프로그램 참여기회의 평등성 여부

(단위: 인)

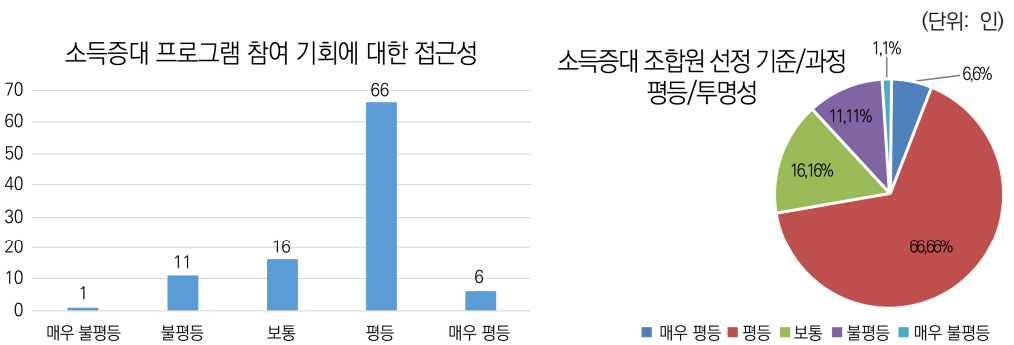



출처: 누에보멕시코 가구 대상 설문조사(2017)를 바탕으로 저자 작성
주: 응답자 108인

○ (소득증대 활동) ‘소득증대 활동에 대해 성별, 인종, 장애여부, 소득수준에 관계없이 평등하게 참가기회가 있었다고 생각하는가’문항에 대해 전체 응답자 100인 중 72인은 평등 혹은 매우 평등, 16인은 보통이라고 답하였으나 불평등/매우 불평등하다는 답변도 12인 있었음.

- ‘소득증대 조합원을 선정하는 기준과 과정이 평등하고 투명하였다고 생각하는가’ 문항에 대해 응답자 104인 중 70% 이상에 달하는 72인이 절반 이상 평등하거나 매우 평등하다고 답하였으나, 불평등하거나 매우 불평등하다고 답한 사람도 각각 11인, 1인 있었음.

[그림 8] 소득증대 프로그램 접근성 및 선정기준 평등여부




출처: 누에보멕시코 가구 대상 설문조사(2017)를 바탕으로 저자 작성
주: 응답자 100인(접근성) / 104인(선정기준 평등/투명성)

○ (주민그룹 활동) 인터뷰, FGI 결과에 따르면 조합원 이익 대표와 비조합원에 대한 혜택 공유에 대해 긍정적 평가가 있었던 것으로 파악되나, 설문결과에서는 의사결정 과정과 기금운영/관리의 투명성에 대해 일부 불만족도 존재하는 것으로 파악되어 정성/정량적 근거가 일부 상충

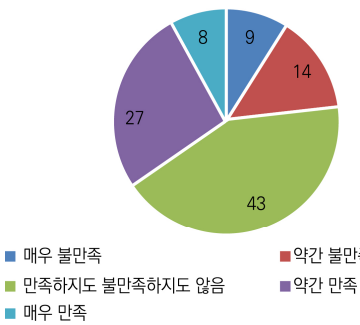
- 본 사업 당시에는 ACINMEX가 지역사회의 이익을 제대로 대표하지 못한다는 비판이 존재하고 기존 주민조직 COCODE와 갈등을 겪는 등의 문제가 있었으나, 사후관리를 통한 개선노력으로 현재는 ACINMEX와 COCODE의 역할분담, 협력 구도가 조성됨.
- 인터뷰, FGI 결과에 따르면 현재 ACINMEX는 COCODE와 비교할 때 경제적 활동을 위해 모인 이익집단으로 정체성을 확립하고 상호협력관계가 긍정적으로 구축된 것으로 파악됨.
- 단, 설문결과에 따르면 주민조직의 의사결정 관련하여 지역사회 이익을 대변하는지

여부에 대한 만족도를 묻는 문항에 대해 만족 35인(매우만족 8/약간 만족 27), 불만족 23인(매우 불만족 9/약간 불만족 14)이어서 마을전체의 이익을 대변하는가 여부에 대해서는 불만도 존재하는 것으로 파악

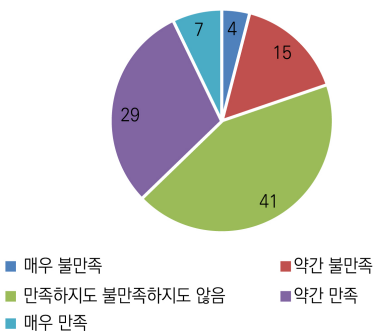
- 주민조직 기금운영과 관리의 투명성에 대한 만족도에 대해서도 만족 36인(매우만족 7/약간 만족 29), 불만족 19인(매우 불만족 4/약간 불만족 15)이어서 기금운영 관련 불만도 어느 정도 존재하는 것으로 파악

[그림 9] 주민조직 의사결정과정, 기금운영에 대한 만족여부

주민조직 의사결정과정에 대한 만족




주민조직 기금운영 및 관리 투명성 만족




출처: 누에보멕시코 가구 대상 설문조사(2017)를 바탕으로 저자 작성

□ **(사업을 통해 취약계층에 의도하지 않은 긍정적/부정적 영향)** 여성 대상 FGI 결과에 따르면 컴퓨터 교육, 직업교육훈련 및 소득개선 활동을 통해 사업자체에서 의도하지 않았으나 결과적으로 지역사회 청년층의 범죄유혹 노출 저하, 여성 인권 개선 등의 파급효과가 있었음.

○ 직업교육훈련의 일환으로 제공된 컴퓨터 교육을 통해 청소년의 상급학교 진학기회가 증가되었을 뿐 아니라 과테말라 농촌지역 청소년이 노출되기 쉬운 범죄에 쉽게 빠지지 않는 등 의도하지 않은 긍정적 효과가 있었음.

- 컴퓨터 교육은 2015년 29명, 2016년 42명, 2017년 32명을 대상으로 실시되었으며, 수강비용은 일반과정 13,000원, 심화과정 21,500원 수준

※ 마을 주민 대상 가구 설문조사에 따르면 월평균 소득수준은 약 24만원 수준(공식통계 부재)이지만, 굿네이버스 관계자, INTECAP, 컴퓨터교사 및 마을주민 대상 인터뷰 결과 컴퓨터교육 수강비는 소득수준 대비 적절하다는 응답이 공통적

○ 여성을 대상으로 하는 조리, 재단, 양계 프로그램 등을 통해 마을여성의 경제적 독립성이 강화되어 여성의 외부출입 자체에 대해 부정적 시각을 갖던 지역남성(남편)들이 경제활동을 독려하게 되면서 여성 역량강화 및 경제/사회적 지위개선에도 기여

□ **(사업 산출물/성과가 취약계층 불평등의 근본적 원인해결에 대한 기여여부)** 누에보멕시코 마을 주민에 대한 불평등의 근본적 원인은 앞서 상황분석에서 파악하였듯이 정부-지역사회 간 오랜 반목/불신을 통한 국가시스템차원의 소외이지만 이에 대한 근본적인 원인해결에는 기여하지 못함.

○ 국가시스템 차원의 소외, 불평등을 해결하기 위해서는 의무부담자인 중앙정부, 지방정부 관계자의 인식변화, 정책/제도변화가 필요하고 중앙/지방정부에 대한 정책자문 및 옹호(Advocacy) 등의 사업 활동도 필요하지만 해당 사업의 지원범위에는 해당되지 않은 한계

○ 선진공여기관, UN기구, 국제 NGO 등은 난민마을 등 과테말라 내 취약계층 보호에 대한 정부 이해관계자가 법적/제도적으로 규정하는 의무를 이행하도록 다양한 정책 활동을 하고 있으나 이들의 경우 비교우위 및 경험이 많아 우리나라와는 다소 상황이 다름.

※ 향후 우리나라 양자사업에서 정부의 취약계층 보호 독려를 포함하고자할 때는 우리의 비교우위와 전문성 한계를 고려, 충분한 고민이 필요

### 2) 참여와 포용

#### (1) 사업계획/과정

□ 상황분석 · 이해관계자 분석에 취약계층과 의무부담자 파악/포함/의견수렴 여부

○ **본 사업**에서는 난민마을의 경제/사회/정치적 취약성에 대한 분석은 면밀하였으나 새마을사업의 성격이 강해지며 주로 농업종합개발에서 기술적 수요를 파악하는 간이 사전평가(Rapid Rural Appraisal, RRA)를 적용, **인권적 측면에서 취약계층과 의무부담자/권리보유자에 대한 파악 및 구분은 제대로 이루어지지 않음.**

- 당시 PM역할을 하였던 한국농어촌공사 전문가 인터뷰에 따르면 당시 사업의 초점은 누에보멕시코를 포함한 대상마을에 대해 난민그룹으로서 취약성 보다는 기술적 측면의 농촌개발 수요를 파악, 서비스를 제공하는데 있었고, 취약계층 포괄적 접근에 대해 KOICA, 과테말라 정부 측의 요구 역시 부재하였음.
- 향후 유사한 사업 추진 시 농업전문가 외에 인권 전문인력의 참여를 통한 포괄적 접근의 필요성에 매우 공감한다는 의견 밝힘.

○ **사후관리 사업**에서는 취약계층 포괄적 전문성이 강한 수행기관이 여성/아동 등 **취약계층에 대한 구분**과 함께 본 사업에서 배제되었던 농업부 등 **의무부담자를 적절히 파악**하여 **상황/이해관계자 분석에 반영**

- 2011년 시행된 사후평가[17]에서 제시된 여성 개발활동 참여 소외 및 여성 대상 문해교육, 직업교육/소득개선 기회 확대의 필요성에 대한 제언을 참고 하는 동시에, 마을 주민 대상 수요조사 시 여성의 의견을 적극적으로 수렴
  - 사업내용/대상에 적합한 사후관리 기관의 선정, 사후평가 보고서의 제언이 사후관리 사업내용에 긍정적으로 환류, 연계된 모범사례로 분류 가능

※ 수행기관은 2011년 사후평가 시 누에보멕시코 현지조사에 동행/지원역할을 수행하여 사후관리에 필요한 현지상황에 대한 이해도가 높은 기관

※ 사후관리 사업계획/형성단계에서 당시 KOICA 현지사무소가 사후평가 제언을 사후관리 사업에 반영할 수 있도록 적극 지원한 것도 제언 환류 및 사후평가-사후관리 사업 연계에 긍정적으로 기여

□ **(참여/포용의 주류화 위한 예산/기간/인력 투입여부)** 본 사업에서는 관련 인식이 부재하였던 2006-2007년 상황 상 취약계층 포괄을 위해 별도의 예산, 기간, 인력이 투입되지 않았으며, 사후관리 사업에서는 여성/아동 등 특히 취약한 계층의 지원을 위해 관련 인력 및 예산이 투입됨.

○ 2008년부터 과테말라에서 사후관리 사업을 시작한 수행기관은 교육, 식수보건, 소득증대 외에 아동권리 보호에 전문성, 관련인력을 보유하고 있는 기관

- 사후관리 주요사업 내용으로 '지역 내 아동/여성 등 취약계층 대상지원 및 역량강화'를 위해 여성대상 문해교육, 여성/아동 인권교육, 재단/조리/양계 등 여성 대상의 소득개선 프로그램을 포함 및 예산 편성
  - 사후관리 사업 예산 계획서(2015년)에 따르면 전체 사업예산 중 여성/아동역량강화 활동에 전체 사업비의 7-10% 정도를 투입

○ 누에보멕시코 지역을 담당하는 INTECAP 에스퀸틀라 지부 관련자 인터뷰에 따르면 본 사업에서는 일반 성인대상 프로그램이 주요 과목이었으나 굿네이버스 추진 사후관리 사업에서는 여성, 청소년 대상 프로그램이 증가

□ **(사업추진과정에 취약계층 참여 메커니즘)** 본 사업에서는 취약그룹으로서 주민조직 내에서 여성의 의견을 별도로 수렴하는 메커니즘이 부재하여 사업추진에 있어 여성의 소외가 문제로 지적되었으며[18] 과테말라 사회문화적 특성 상 대표적인 취약그룹인 여성의 의견과 수요를 별도로 수렴하는 메커니즘 부재하였고, 사후관리에서도 사업과정 상의 별도 의견수렴 메커니즘은 없었음.

---

17) 과테말라 난민정착 지원 및 교육강화사업 사후평가, 2011

18) 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업 사후평가(2011), p.198.

○ 사후관리 사업 추진 시 굿네이버스는 ACINMEX임원진 구성에 여성을 보다 적극적으로 포함하도록 요청하였고, 현재 남자 4인, 여자 3인으로 구성되어, 누에보멕시코 인구의 남녀비율(약 55:45)을 고려할 때 적절한 수준

- 단, 임원진에 포함되었다하더라도 실제 의사발언권 등이 제한될 수 있기 때문에 이에 대한 내용을 ACINMEX 여성 임원진 대상 면담 결과, 회의 시 발언권 획득 및 의사개진에 남성과 대비할 때 어려움을 겪고 있지 않다는 답변을 받음.

(2) 사업성과

□ **(사업성과의 취약계층 역량강화 기여)** 직업교육훈련, 소득증대 사업을 통한 기술습득, 생계개선을 위한 부가수입 창출로 여성의 경제적 자립성에 기여하였으며, 여성/아동에 대한 인권교육을 통해 마을주민의 인권의식의 개선 및 관련 행동변화에도 어느 정도 기여한 것으로 나타남.

○ 사후관리 수행기관의 사업이행보고서 및 여성 대상 FGI에 따르면 특히 소득증대 프로그램 중 재단, 양계 등은 여성 수요파악을 통한 대상화된 접근으로 조합원 중 여성의 비중이 월등히 높으며(재단 100%, 양계 93% 여성), 이를 통한 수익은 대부분 자녀교육, 식자재/약품 구입에 활용

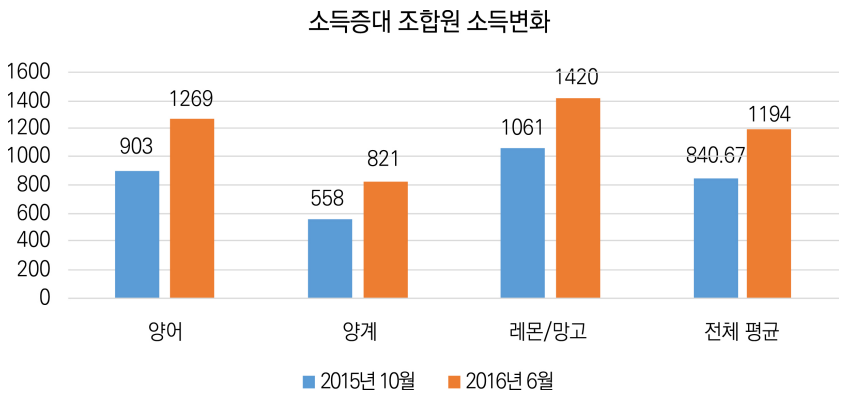
- 재단교육 이후 중고 재봉틀을 구입, 개인적으로 옷 수선 등을 통한 수익창출하거나, 제과교육 과정에서 만든 케이크를 마을 시장에서 판매, 부가수익 창출한 사례 보고

○ 경제적 권한 강화 외에도 교육기회 확대, 영양개선 및 보건개선에도 제한적 범위에서 간접적 기여

○ 여성/아동 인권교육에 대해 마을주민 및 여성 대상 FGI에서는 인권교육 참여 이후 여성도 남성과 같은 권리가 있다는 것을 인지하게 되었고, ACINMEX 활동을 통한 소득창출이 발생하며 배우자의 시각도 크게 변화하였다는 것을 확인함.

[그림 10] 누에보멕시코 소득증대 조합원 소득변화

(단위: Quetzal)

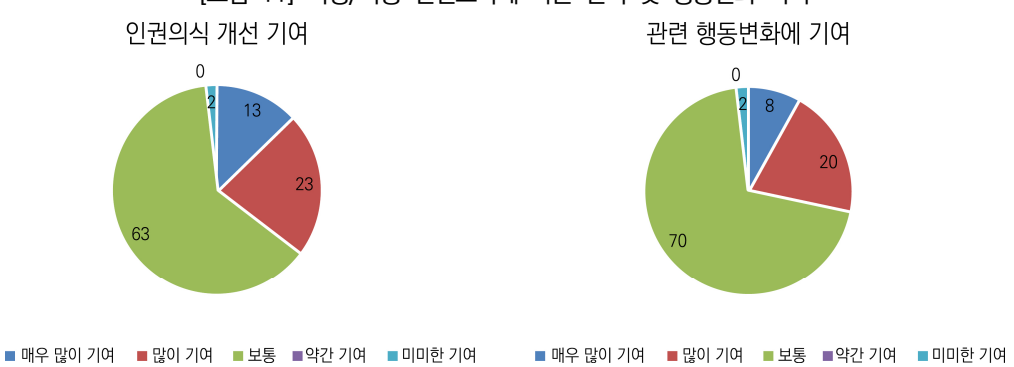



출처: 굿네이버스 과테말라 2차년도 2016년 반기별 사업추진현황서

○ 아동권리에 대한 이해도 증가하였고, 각 가정마다 상이할 수 있으나 교육이 큰 도움이 된다고 생각한다는 답변을 받음.

- 단, 여성/아동에 대한 인권의식 개선, 특히 관련 행동변화에 대한 기여는 '여성대상 폭력 발생율/신고율 변화', '아동/청소년 인권침해 발생율 및 신고율 변화'등 객관적인 데이터가 아닌 주민 인식에 근거한 답변

[그림 11] 여성/아동 인권교육에 따른 인식 및 행동변화 기여




출처: 누에보멕시코 가구 대상 설문조사(2017)를 바탕으로 저자 작성

□ **(사업성과 – 현지정부의 취약계층 포괄역량 강화 기여여부)** 의무부담자인 과테말라 중앙정부(교육부, DIGEEX), 에스퀸틀라/누에보 지방정부의 역량강화는 본 사업 활동범위가 아니며, 취약계층 포괄을 위한 역량강화 역시 계획단계부터 포함된 내용이 아님.

○ 본사업/사후관리 사업의 추진으로 인해 난민마을 지원을 위한 새로운 제도 도입은 파

악되지 않았고, 의도하지 않았으나 역량강화에 기여하였다는 근거도 부재

- 굿네이버스, COCODE, ACINMEX 관계자에 대한 인터뷰에 따르면 오히려 지방정부가 주변지역 마을(非난민 마을) 대비 누에보멕시코를 지속적으로 차별/소외하고 있다는 내용이 파악됨.
- 누에보멕시코는 지방정부 차원에서 배분되는 예산에서도 소외되고 있으며, COCODE에서 San Vicente Pacaya 주지사를 대상으로 지역 내 사안에 대해 지속적으로 탄원하지만, 주지사 면담 기회를 갖기 힘들다고 함.

○ 단, COCODE와 ACINMEX의 역할분담의 선순환 구조가 정착된 것은 직접적인 정부 역량강화는 아니지만 긍정적인 변화

- COCODE는 지역 내 인프라 및 서비스 관련 수요(도로, 식수, 전략, 교량, 보건, 학교 등)를 파악하여 지역정부에 요청하는 역할을 하고, ACINMEX 는 경제활동을 담당하는 구도
  - 최근에는 과테말라 농업목축부에 양어장 운영을 위한 치어 지원을 요청하여 2,500마리를 지원받는 등 ACINMEX와 긴밀한 협력

□ **(사업성과 – 계획단계에 명시된 모든 이해관계자의 수요 충족)** 마을종합회관 등 인프라 측면에서의 성과는 마을주민 전체의 수요를 충족하는 것으로 판단되지만, 주민조직 ACINMEX 주도하에 추진되는 직훈, 소득증대 사업은 조합원에게 이익이 집중될 수밖에 없는 구도

○ 설문조사 결과에서 파악하였듯이, 협동조합이자 이해관계집단의 성격이 강한 ACINMEX 주도하에 이루어진 직훈, 소득개선 활동 등은 마을주민 전체의 수요를 파악하는 것은 현실적으로 불가능[19)]

- 양어, 양계, 레몬/망고재배 등 소득증대 사업의 경우 지역주민의 생계에 있어 부수입 측면이 강하며 대개 지역주민은 주변 사탕수수 농장 경작, 일용직 등 본업을 가지고 있음.
- ACINMEX 비회원인 마을주민 대상 FGI에서도 ACINMEX 비참여 이유로 마을 내 다른 협동조합/자치조직 활동으로 인한 시간부족, 이미 다른 가족이 조합원으로 참여하기 때문에 본인은 불참 등의 이유를 제시하였고, 설문조사에서도 직훈 프로그램 미참여 이유에 대해 시간부족에 대한 응답이 가장 많았음.

---

19) 굿네이버스는 현실적으로 모든 마을주민에게 동등한 혜택을 주는 것을 불가능하기 때문에 1차적으로 선정된 수혜자(소득증대 조합원 등)가 다른 지역주민에게 수익을 공유하는 접근 등을 활용한다고 답변. 단 이러한 접근을 사후관리 사업에서 적용한 것은 아니고 굿네이버스가 해당 지역에서 추진하는 자체사업(염소사업)에서 적용하려고 노력 중

### 3) 책무성

(1) 사업계획/과정

□ **(계획 상 사업내용에 의무부담자 취약계층 포괄 관련 역량강화 포함)** 앞서 사업논리의 인권기반 재구성에서 검토하였듯이 해당 사업에서는 의무부담자인 교육부, 농업부, 누에보멕시코 지방정부의 역량강화 요소는 사업범위에 포함하지 않음.

○ 마을주민 조직으로서 권리보유자이지만 서비스 제공자로서 의무부담자 역할도 일부 수행하는 ACINMEX의 역량강화에 대한 계획은 본사업/사후관리 사업 모두에 포함되었음.

○ 단, 이는 기술적 측면(본사업) 및 자립성 강화(사후관리 사업) 측면의 역량에 국한하며 취약계층을 포괄할 수 있는 인지도 개선 등에 대한 내용은 별도로 포함되어있지 않음.

□ **(계획 상 사업내용에 취약계층 대상 교육/역량강화 내용/예산 포함여부)** 본 사업은 취약계층 대상 역량강화내용을 포함하지 않으며, 사후관리 사업에서는 여성/아동 인권개선을 위한 교육프로그램을 계획, 과테말라 인권위원회를 통해 여성 대상 문해교육, 인권교육을 제공

○ 여성, 아동관련 사업에 전체 사업비용의 7-10%를 편성

□ **(사업 시행 중 난민마을 재정착 지원에 대한 제약-정치적요인/관료주의)** 누에보멕시코 마을주민과 과테말라 정부 간 재정착 협상 시기부터 지속된 반목과 갈등, 누에보멕시코지역의 San Vicente Pacaya 시장에 대한 정치적 비지지로 예산배분에서 배제되는 등 정부의 지원 미흡

○ 본 사업 추진 당시에는 사업구도 자체가 주요 이해관계자이자 의무부담자로 사업에 포함되어야 했던 농업부, 원조청(Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Segeplan), 지방정부의 비참여로 사업 시행상 제약이 많았음.

- 특히 사업계획-시행과정에서 과테말라 측 정권변화로 인해 초기 사업을 제안하였던 교육부 관련 담당자가 부서이동을 하고, DIGEEX의 예산/인력이 대폭 삭감되는 등 정치적 변화도 사업성과를 저해하는 부정적 요인으로 작용
  - 당시 교육부 관계자는 타 부서협조 독려를 통해 도로개선 등 기초인프라 문제 해결을 위해 노력하겠다는 입장이었으나, 해당 고위급 담당자가 변경되며 주인의식, 책무성을 가지고 사업을 총괄/관리하는 주체가 사실상 사라짐.[20]

20) KOICA 당시 사무소 관계자, DIGEEX 당시 사업담당자 인터뷰 및 사업집행계획 근거

○ 사후관리 사업 추진과정에서도 오랜 기간 정부시스템에서 배제된 누에보멕시코에 대해 정부가 예산을 제공하지 않고, 관련서비스를 제대로 제공하지 않는 등 사업시행 전반에 부정적 영향을 미치는 제약이 많았음.

○ 본 사업 당시에는 농어촌공사의 담당 PM, 사후관리 사업에서는 굿네이버스 과테말라 사무소에서 농업부, 누에보멕시코 지방정부의 참여를 독려하기 위해 다방면의 대화노력을 추진하였으나 사실상 한계가 많았음.

### (2) 사업성과 및 지속가능성

□ **(취약계층 지원 예산/인력 투입 – 가시적 성과 연계)** 사후관리 사업에서 여성/아동 인권개선을 위해 투입된 7-10% 가량의 예산과 사업전반에 있어서 여성대상화 개선, 전문성 인력의 투입이 여성 수혜자의 만족도, 여성/아동에 대한 인권의식 개선 등 성과에 긍정적으로 기여[21)]

○ 단, 인권교육으로 인한 인식개선 및 행동변화에 대해서는 좀 더 중장기적인 접근을 통한 변화추적이 향후 가능할 것

□ **(사업계획 내 출구전략)** 굿네이버스는 사후관리 사업성과 지속을 위해 ACINMEX 주도 지역위원회 – 소득증대 협동조합 협력하의 지역기금 운영, 재투자, 기금상환 등의 방식을 담은 출구전략을 사업계획에서 제시

○ 굿네이버스는 출구전략에서 기존 구조에서는 ACINMEX가 지역기금을 관리하여 자체 운영기금-소득증대사업 수익을 혼용하는 등 문제가 있어, 소득증대 활동그룹을 단일 협동조합에 속하게 하고, 조합을 통해 ACINMEX 대상 기금을 투자하고 상환하게 하는 구조로 전환하겠다고 밝힘.

- ACINMEX는 조합으로부터 상환된 기금을 조합에 재투자하되 상환액의 일부를 지역사업에 사용할 수 있게 하여 ACINMEX-조합 간 상호작용 촉진 및 상호 감시/견제 구도를 만들겠다는 계획 밝힘.
- ACINMEX 및 마을주민 대상의 인터뷰, FGI에 따르면 다양한 소득증대 사업 중 양어장의 운영개선을 통한 수익 증가와 이에 대한 만족도가 가장 가시적이었으며, 현재 굿네이버스의 개입 없이 자체적으로 원활히 운영/관리되고 있다고 함.

---

21) 단, 예산/인력 투입과 성과의 연계성(correlation)에 대해 통계적 규명은 사실상 여의치 않아 앞서 개념적/논리적 추정에 따른 평가자의 판단에 근거

□ **(재정착 난민 지원을 위한 현지제도/조직적 상황 반영 여부)** 원조청, 농업부, 누에보멕시코 지방정부 등 의무부담자의 역할을 담당해야하는 정부조직의 참여 및 역할분담을 제대로 담보하지 않는 등 현지제도/조직적 상황에 대한 반영은 미흡하였고, 이는 사업성과에 부정적 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용

○ 종합농촌개발사업으로서의 사업성격을 고려할 때, 법적 의무부담자인 중앙정부 농업부/원조청/누에보 지방정부가 본 사업 기획단계부터 참여하여 농업부는 양어장 등 농업 관련 지원, 원조청은 교육/농업부 등 다양한 부처 간 참여 조정, 누에보 지방정부는 관련 인프라 및 예산 제공 등의 역할을 수행했어야 하지만, 이러한 구도가 마련되지 못하여 본 사업 수행 과정 및 성과 제고에 있어 다양한 문제 발생

- 농업/농촌개발관련 농업부의 전문성이 반영되지 못하여 양어장 건축과 초기운영에 어려움이 있었고, 여러 부처 간 역할분담이 이루어지지 못하였으며 난민마을 주민의 과테말라 사회편입에 필요한 지방정부의 역할이 제대로 수행되지 못하여 사업성과에도 부정적 영향을 미침

○ 사업내용 및 성격이 수원기관 외에 중앙/지방정부 차원에서 다양한 이해관계자의 참여와 책무성이 담보되어야 하는 구도이지만 사업추진 과정에서 제대로 이루어지지 못함.

○ 사업계획-시행단계에 발생한 과테말라정부 정권변화 과정에서 초기파트너였던 교육부 사업담당자가 교체되는 등의 상황도 과테말라 정부 측의 책무성과 주인의식, 사업 지속가능성을 저해하는 상황적 요인으로 작용

○ 사후관리 사업에서도 여전히 지방정부의 협력/지원 부족으로 많은 제약이 있으나, 최근 COCODE와 협력을 통해 일부 인프라 측면의 개선이 있는 등 기존 주민조직과 역할분담에 따른 긍정적 변화도 있었음.

- 2016년에 누에보멕시코 주민들과 COCODE가 양어장을 위한 전기 시설 설치 요청을 누에보멕시코 정부에 신청, 2017년 중반에 설치 완료

□ **(과테말라 교육부/지방정부내 난민지원 정책/프로그램 개선여부)** 교육부, 지방정부의 사업에 대한 주인의식이나 책무성, 참여가 미흡하여 본사업/사후관리 사업으로 인해 정부 차원의 난민마을 관련 정책/프로그램 개선은 없었음.

□ **(지속가능성에 영향을 미치는 핵심요인)** 난민마을 주민의 취약성을 고려할 때 법적 의무부담자인 과테말라 정부 측에서 책무성을 가지고 사업에 적극적으로 참여하는 것이 지속가능성 담보를 위한 핵심 요인

#### 4) 소결

□ **비차별과 평등**이라는 인권원칙을 통해 평가한 '과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업'은 농촌개발사업으로서 기술적 접근에 중점을 두어 취약계층인 난민마을 주민의 경제/사회/정치적 불평등 해소를 위한 포괄적 접근은 미흡했던 사업으로 파악됨.

○ 멕시코 귀환난민 지원에 대한 중앙/지방정부 차원의 정책적/제도적 지원이 제대로 이행되지 않는 상황에서 사업수행주체인 KOICA, 한국농어촌공사 차원에서도 농촌개발적 접근에 초점을 맞추었고, 난민마을 소외의 근본적 원인을 사업 기획단계부터 심층적으로 분석하거나 해결방안을 사업내용에 구체적으로 반영하려는 시도가 없었음.

○ 사후관리 사업으로 넘어오며 본 사업에서 소외되었던 여성의 경제적/사회적 권리 개선을 위해 여성 대상 소득증대 및 인권의식 개선 사업내용을 추가하여 과테말라 사회의 대표적 취약계층인 여성의 경제권 강화, 인권의식 개선에 기여하였고 사업 활동을 통한 혜택 배분도 전반적으로 평등한 것으로 나타남.

□ **참여와 포용** 측면에서 분석한 본 사업은 교육부 산하기관 DIGEEX, KOICA와 사업수행기관인 한국농어촌공사, 굿네이버스, 그리고 권리보유자이자 의무부담자의 역할을 동시에 수행하는 마을주민조직 ACINMEX가 참여하는 사업수행체계를 중심으로 사업이 진행됨.

○ 농촌개발사업을 위한 기술적 접근이 강했던 본 사업에서는 마을 내 다양한 이해관계자의 의견을 수렴, 참여시키는 메커니즘이 구축되지 않았었으나 사후관리 사업에서는 여성/아동관련 지역개발사업 전문성이 있는 굿네이버스가 사업시행기관으로 선정되어, 참여적 접근이 보완됨.

○ 본사업 사후평가에서 소외계층으로 지적되었던 여성의 소득증대/직훈 관련 수요를 수렴하고 사업내용에 반영

□ **책무성** 측면에서는 취약계층의 인권보호 및 서비스 제공의 의무가 있는 과테말라 중앙정부/지방정부(의무부담자)가 사업 이해관계자로 참여하지 않아 정부의 책무성을 제대로 담보할 수 없는 구도였음.

○ 사업수행시 핵심의무부담자인 농업부, 원조청, 누에보멕시코 지방정부의 참여가 미흡하고 이들에 대한 역량강화가 사업범위에 포함되지 않아 사업성과목표 달성과 지속가능성 담보에 장애요인으로 작용

○ 굿네이버스를 통한 사후관리 사업은 현지 주민조직 역량강화 및 자립성강화로 이어진

모범사례이지만, 중장기적 사업성과의 지속과 난민마을의 과테말라 시스템내 안정적 편입을 위해서는 현지정부 차원의 난민마을 지원정책 변화와 이행이 필요

□ 과테말라 사업이 사업형성/기획 단계부터 인권기반 접근에 따른 취약계층 포괄적 접근을 따랐다면 사업성과 개선과 지속가능성 제고에도 긍정적 영향을 주었을 것으로 추정됨.

※ 단, 추정은 인권기반접근에 따른 취약계층 포괄이 계획대로 원활히 이행되고, 예측하지 못한 위험요인이 발생하지 않았을 경우에 한함.

○ 난민마을 주민이 경험하는 불평등, 소외의 근본적 원인을 개선하기 위해 법적 의무부담자인 농업부, 원조청, 누에보멕시코 지방정부가 참여할 수 있도록 협조 및 역할분담 체계를 사업계획 단계부터 구축하고 농촌개발 인프라/서비스 제공, 조정 및 예산분담의 역할을 수행하였다면 소득개선사업과 주민조직 역량강화 활동의 성과 뿐 아니라 자립가능성 개선에도 긍정적으로 기여할 수 있었을 것임.

- 원조청을 통해 부처/기관별 역할분담을 사전적으로 협의, 지방정부가 도로정비 및 관련재원분담의 역할을 담당하는 구도가 마련되었다면 누에보멕시코의 지리적 소외 해결을 통해 외부에 대한 물리적 접근성 해결 뿐 아니라 경제활동, 교육, 보건 기회 확대에도 중장기적으로 기여할 수 있었을 것임.

○ 과테말라 정부의 책무성 담보를 위해 현지 NGO 및 국제기구, 양자공여기관 등과 협력을 통해 제도/역량개선에 대한 정책자문, 기술지원 요소 등을 사업범위에 포함, 적절히 이행하여 취약계층에 대한 포괄적 제도가 도입되었다면 한국 지원의 중단이후에도 사업성과가 지속될 만한 여건이 강화되었을 것임.

○ 인권기반 접근/취약계층 포괄을 위한 성과목표 · 지표를 계획단계에 PDM에 반영하고 기초선조사/분리데이터 수집도 원활히 실시하였다면, 소득개선/주민조직 역량강화, 인권교육 등 사업 활동이 난민마을 자립성 강화, 여성 및 아동 등 취약계층 인권의식 개선에 어느 정도 기여했는지를 보다 정량적/체계적으로 파악할 수 있었을 것임.

□ 종합적으로 볼 때, ‘10여년 전 수행된 본 사업에서는 취약계층 포괄적 접근이 사업기획/집행단계에서 고려되지 못하였으나, 전문성 있는 NGO를 활용한 사후관리 사업 단계에서 취약계층 포괄이 강화된 사례

○ 취약계층 사업에서는 사업수행기관의 여성, 아동, 장애인, 난민, 선주민 관련 전문성 및 사업경험이 필수적이며, 본 사업은 적절한 수행기관의 선정으로 취약계층 포괄성이 개선된 모범사례

○ 향후 유사 사업을 추진할 때는 과테말라 사후관리 사업과 같이 수혜그룹 내에서도 특히 취약하고 소외되는 특정집단이 없는지 파악하고, 가장 취약한 계층이 사업과정, 혜택에서 소외되지 않도록 별도의 전략이 필요

- 단, 취약계층을 대상으로 하는 사업을 계획할 때 추가적으로 요구되는 예산/시간/전문성 등 사업시행 상의 어려움을 고려하여, 현실적으로 달성 가능한 수준 및 범위의 성과목표 및 목표치를 설정해야함.

○ 현지정부의 정책변화를 촉진하기 위한 대화, 인지도제고 활동의 경우 해당국가 및 지역의 정치/사회/역사/문화/환경적 요인을 충분히 고려하는 한편, 현지이해관계자의 의견을 다방면으로 수렴하는 과정이 선행되어야 함.

○ 일반적인 KOICA 사업에서는 사업기획 - 사업선정 - 집행계획 수립 - 사업 수행기관 선정(수행계획 수립) - 사업집행- 모니터링/평가에서 취약계층의 참여 메커니즘을 구축하고 포괄적 접근을 적용하는 것이 현실적으로 여의치 않은 경우가 많음.

- 현재 우리나라의 현황을 고려할 때 일반적 사업의 사업수행기관은 해당 분야에 대한 '기술적 전문성'이 있는 기관이 대부분이며 인권기반접근, 취약계층 포괄에 대한 전문성 담보는 현실적으로 쉽지 않음.

  ☞ 따라서 시민사회 협력사업, NGO 사후관리사업, 다자성 양자사업(Multi-bi) 등의 다양한 사업형태를 활용하여 취약계층 포괄적, 대상화 사업을 추진하는 방안도 고민해야할 것

## 제3절 엘살바도르 특수학교 건립사업

### 1. 평가개요

#### 1) 사업개요 및 상황분석

□ 엘살바도르 특수학교 건립사업은(2010-2012, 520만 불)은 수도인 산살바도르 내 San Jacinto 특수학교 신축 후 특수교사 초청연수, 전문가 파견, 적정 기자재 지원을 통해 장애아동에 대한 사회편입을 지원하는 교육사업임.

○ 기존 San Jacinto 지역의 특수학교가 매우 낙후되고 과거 교도소 시설을 활용하고 있는 바 교육시설에 적합한 환경 구축을 위해 건물을 철거하고 신축하였음.

○ KOICA는 동 특수학교에 기존 엘살바도르 특수교육 시스템에 따라 유치원, 1-4단계,

실습단계로 구성하여 운영하고, 국내 특수교육 전문가 파견, 엘살바도르 특수교육 전문가 국내 초청연수, 교육기자재 지원하였음.

[표 21] 평가 대상 사업 개요

| 사업명 | | 엘살바도르 특수학교 건립사업 | |
|---|---|---|---|
| 사업분야 | | 교육(특수학교 시설 건축, 기자재 제공 및 연수) | |
| 사업지역 | | 산살바도르 San Jacinto 지역 | |
| 사업기간 | | 2010.10.29 - 2013.04.30 | |
| 사업예산 | | 230만 불 | |
| 사업활동 | | • San Jacinto 특수학교 시설 지원<br>• 특수학교 기자재 지원<br>• 사전조사, 실시협의<br>• 사업관리 | • 특수교사 국내초청연수<br>• 특수교사 현지연수<br>• 특수학교 운영 자료집 제작 |
| 사업수혜자 | | 해당지역 특수교육 수요 학생 300여명, 교사 35명 등 | |
| 기관 | 한국 | 한국국제협력단(KOICA) / PMC: 국립특수교육원 | |
| | 엘살바도르 | 엘살바도르 정부(교육부) | |

출처: 엘살바도르 특수학교 사업수행계획서 및 종료평가보고서를 기본으로 저자 재구성

□ 본 평가에서는 엘살바도르 내 대표적인 취약계층인 장애인에 대한 지원 사업에서 포괄적 접근 · 인권기반접근이 사업형성 및 기획, 과정, 성과 단계에서 얼마나 반영되었는지를 평가

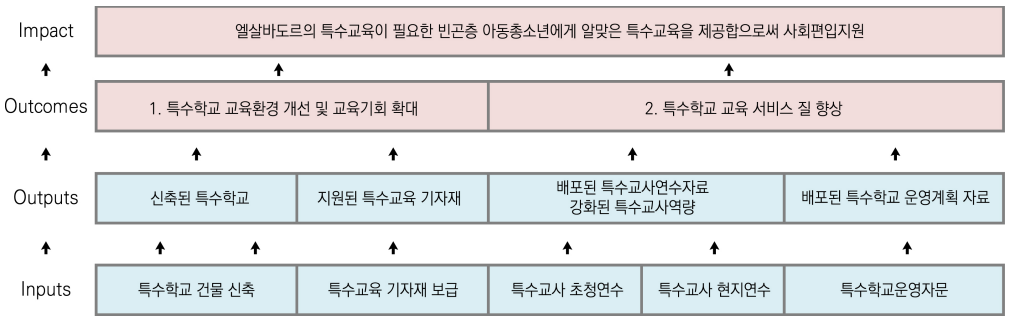
○ 수혜그룹인 장애인을 국가 시스템 내의 취약계층으로 분류하고 i)비차별과 평등, ii)참여와 포용, iii)책무성의 3대 인권영역을 중심으로 검토함.

□ 본 평가에서는 본 사업이 수행되는 과정에서 개발협력사업에서 활용되는 성과모형이 수립되지 않았던 상황을 고려하여 아래와 같이 성과모형을 재구조화함.

○ 특히, 인권기반 접근 평가를 위해 엘살바도르 장애아동 및 청소년의 불평등 및 소외의 근원적 원인을 '기본사회서비스인 교육기회에서의 소외'로, 이로 인한 물리적/지리적/정치적/경제적/사회적/교육적 소외 및 불평등을 결과이자 문제점으로 개념화

○ 취약계층 포괄적 관점에서 사업의 성과목표를 '교육기회 확대 및 양질의 장애서비스 지원을 통한 장애 아동과 청소년의 취약성 개선'으로 재구성

[그림 12] 엘살바도르 특수학교 건립사업 성과모형의 재구성




○ 해당 사업에서는 산살바도르 주민의 물리적 소외 및 정치/경제/사회적 소외 및 불평등을 해결하기 위해서 특수학교 건물 신축, 특수교육 기자재 보급, 특수교사 초청연수 및 현지연수를 실시함.

- 이와 같은 활동을 통해 학교의 신축, 기자재의 제공, 교사역량의 강화를 단기적인 산출물로, 특수학교 교육환경 개선 및 교육기회의 확대 그리고 특수학교 서비스의 질 향상을 중기 성과목표로 선정
- 단, 특수학교의 정책과 프로그램에 영향이 있는 정부의 인식변화 및 역량강화에 대한 지원은 핵심 사업 활동 범위 안에 포함되지 않음.

### 2) 이해관계자 분석

□ 본 사업의 기본적인 이해관계자는 다음과 같음.

○ 약 300여명의 학생과 35명의 교사가 직접수혜자, 학생들의 가족과 해당 지역의 다양한 교육관계자들이 간접수혜자

○ 주요 서비스공급자는 KOICA와 교육부, 수요자는 특수학교 학생

[표 22] 엘살바도르 특수학교 건립사업 사업 이해관계자 분석

| 구분 | 분류 | 관심영역 |
|---|---|---|
| 공급자 | 자원제공자(KOICA) | 성과/영향 |
| | 엘살바도르 교육부 | 활동/산출 |
| 수요자 | 특수학교 학생 | 성과/변화 |

출처: KOICA 엘살바도르 특수학교 건립사업 결과보고서를 바탕으로 재구성

□ 아래 [그림 13]과 같이 사업 단계별로 구체적인 이해관계자의 체계화 가능

○ (기획단계) 엘살바도르 교육부와 산살바도르 시청, 특수학교 교직원, 아동과 청소년 그리고 학부모들

○ (추진단계) 교직원, 아동과 청소년, 학부모

○ (완료단계) 엘살바도르 교육부와 산살바도르 시청, 특수학교 교직원, 아동과 청소년 그리고 학부모들

[그림 13] 엘살바도르 특수학교 건립사업 사업 이해관계자 분석의 재구성




□ 엘살바도르 국가차원 및 산살바도르 시 차원에서 가장 소외된 취약계층은 다음 [표 22]와 같이 구분 가능

○ 특수학교가 위치한 지역은 산살바도르 시에서 물리적 접근성이 양호한 편이며 교육/보건/영양권리를 누릴 수 있는 기회가 제한적이지 않았음.

- 시내까지의 거리가 가까운 편이나, 등하교 시 통학버스가 제공되지 않아 현실적인 물리적 접근성은 상당히 낮음.

[표 23] 엘살바도르의 취약계층과 취약상황 분석

| 구분 | 취약그룹 여부 | 세부 설명 |
|---|---|---|
| 장애인 | High | 다양한 경제적/사회적 인프라의 접근성이 떨어지며, 사회 전체의 취약성이 높음. 차별/폭력, 포괄 및 모든 인권 조건에서 취약함. 특히 빈곤과 중첩될 경우 기본권을 누리기 힘들 정도로 열악함. |
| 여성 | Middle | 차별/폭력의 대상은 아니지만 엘살바도르 전반적으로 아동 및 여아에 대한 차별이 존재해 아동인권에 대한 인식증진이 필요함. 장애 유형 별 차이는 있을 수 있으나 등록 학생 중 남아의 수가 여아에 비해 상당히 많은 점이 여아에 대한 가정/사회의 차별의 결과인지 확인이 필요함. |
| 아동 | Low | 차별/폭력의 대상은 아니지만 엘살바도르 전반적으로 아동 및 여아에 대한 차별이 존재하며 엘살바도르의 사회적 취약성으로 인한 치안 및 범죄에의 노출 등 아동인권에 대한 인식증진이 필요함. |

□ 본 특수학교 재학생 중 원거리 통학자도 파악되며, 특히 저소득 학생의 경우 도시 외곽으로부터의 통학거리가 2시간에 이르기도 함.

○ 학생의 약 80%가 발달 지체아로 구성되어 있다고 보고되었으나 실제로는 학습 장애가 있거나 다소 학습 성취도가 낮은 아동과 청소년들도 본 학교에서 다수 수학하고 있는 것으로 확인됨.

○ 본 사업의 의무부담자는 취약계층의 경제 · 사회 · 정치적 소외문제를 해결하고 본 사업을 통한 서비스 제공에 있어 포괄적 접근을 할 의무가 있는 주체로 엘살바도르 중앙정부 및 관련부처, 지방정부 등이 이에 해당

□ 특수학교 건립사업의 사업 활동 범위에서 기대할 수 있는 성과를 고려할 때, 인권기반 접근법을 고려한 의무부담자와 권리보유자를 아래와 같이 구분 가능함.

○ **의무부담자**는 취약계층의 경제/사회/교육적 소외문제를 해결하고 본 사업을 통한 기초사회서비스 제공에 있어 포괄적 접근을 할 의무가 있는 주체로 엘살바도르 교육부, 산살바도르시 위원회, 특수학교 교직원 등이 이에 해당함. 간접적으로는 국가장애포괄위원회, 학교 인근 지역사회가 해당

- 특수학교 사업에서는 수원기관인 교육부, San Jacinto 특수학교가 장애 아동과 청소년들의 권리를 보호하고 증진하는 데 의무를 가진 의무부담자에 해당
- 또한 본 사업의 이해관계자로 참여하지 않은 기관에는 보건부, 국가장애인통합위원회(CONAIPD) 등이 있으며, 이들은 법에 따른 중요한 법적 의무부담자(de-jure duty bearer)임. 보건부는 특수학교의 장애 진단 및 지원 사업에 적합한 부처로 협력 할

수 있는 전문성을 가지고 있으나 교육부 주도 사업으로 인식되어 장애진단 차원에서 현실적인 협력이 어려웠음을 확인하였음.

○ **권리보유자**는 본 사업을 통해 혜택을 받는 주체이자 인권을 가지고 있는 주체인 특수학교 학생과 학부모가 이에 해당

- San Jacinto 특수학교는 직접적으로 장애아동을 대상으로 교육 및 취업준비 등을 현장에서 진행하고 있는데, 전통적으로 엘살바도르 장애인 중 여성 청소년 장애인에 대한 특별한 지원이나 고려가 존재한 것은 아님.

○ 엘살바도르 CONAIPD(국가장애인통합위원회)는 옹호자의 역할 수행 할 수 있다는 점에서 **인권옹호자**로 분석하였음.

[표 24] 인권기반 접근법에 근거한 이해관계자분석 비교

| 일반 개발협력사업에서의 이해관계자 분석 | | 인권기반 접근법에 근거한 사업이해관계자 분석 | |
|---|---|---|---|
| 공급자 | • 자원제공자: KOICA<br>• 교육서비스의 제공자: 엘살바도르 교육부<br>• 교육서비스의 제공자: 특수학교 관계자 | 직접 의무부담자 | • 엘살바도르 교육부<br>• 센터위원회<br>• 특수학교 교직원 |
| | | 간접 의무부담자 | • 보건부<br>• 산살바도르시 정부<br>• 지역사회 |
| 수요자 | • 특수학교 학생 | 직접 권리보유자 | • 아동과 청소년 |
| | | 간접 권리보유자 | • 학부모와 교사 |
| 없음 | | 인권 옹호자 | • CONAIPD<br>(국가장애인통합위원회) |

## 2. 평가 방법론

### 1) 평가설계 및 방법

□ UN 인권협약 등 인권기준과의 연계, 관련 법과 제도의 유무 및 내용파악을 중심으로 국가 차원 분석을 수행하고 비차별과 평등, 참여와 포용, 책무성 등 인권원칙을 중심으로 사업 차원 평가의 주요내용을 구성

○ 문헌분석, 현지방문을 통해 주요 이해관계자 면담, 특수학교의 다양한 이해관계자 설문조사를 실시

○ 설문이 가능하지 않은 장애학생의 경우 FGI를 다면적으로 실시하여 정성 · 정량적 근

거를 최대한 교차 검증할 수 있도록 기획

□ 국가차원, 사업차원의 평가매트릭스는 각각 다음 [표 25], [표 26]과 같음.

[표 25] 엘살바도르 특수학교 건립사업 평가매트릭스: 국가차원

| 평가기준 | 평가 세부 항목 | 평가질문 |
|---|---|---|
| 인권기준과의 연계 (Links to Human Rights) | 국제기준 | • 엘살바도르 정부는 경제 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 국제규약(International Convenant on Economic, SOcial and Cultural Rights, ICESCR)을 채택하는가? 그리고 해당 규약이 발효되었는가? |
| | 해당 분야별/ 대상 국제기준 | • 엘살바도르 정부는 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD)을 채택하였는가? 그리고 해당 규약이 발효되었는가?<br>• 엘살바도르 정부는 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)을 채택하였는가? 그리고 해당 규약이 발효되었는가?<br>• 엘살바도르 정부는 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child, CRC)을 채택하였는가? 그리고 해당 규약이 발효되었는가?<br>• 엘살바도르 정부는 장애인 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of persons with Disabilities, CRPD)을 채택하였는가? 그리고 해당 규약이 발효되었는가? |
| 법치 (Rule of Law) | 국가 기준 | • 엘살바도르 정부는 경제 · 사회적 · 문화적 권리의 존중에 관한 명확한 법적 근거를 가지고 있는가?<br>• 엘살바도르 정부는 경제 · 사회적 · 문화적 권리의 존중에 관한 명확한 정책적 근거를 가지고 있는가? |
| | 해당 분야별/ 대상 국가기준 | • 엘살바도르 정부는 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 명확한 법적, 정책적 근거를 가지고 있는가?<br>• 엘살바도르 정부는 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 명확한 법적, 정책적 근거를 가지고 있는가?<br>• 엘살바도르 정부는 아동의 권리에 관한 명확한 법적, 정책적 근거를 가지고 있는가?<br>• 엘살바도르 정부는 장애인 권리에 관한 명확한 법적, 정책적 근거를 가지고 있는가?<br>• 산살바도르 시정부는 아동, 청소년, 여성 및 장애인의 권리 보장과 지원에 대한 별도 전략을 수립하였는가?<br>• 아와차빤시 정부는 아동, 청소년, 여성 및 장애인의 권리 보장과 지원에 대한 별도 전략을 수립하였는가? |

[표 26] 엘살바도르 특수학교 건립사업 평가매트릭스: 사업차원

| 평가기준 | 평가 세부항목 | 평가질문 | 검증수단 |
|---|---|---|---|
| 비차별과 평등 (Non-discrimination & Equality) | 사업 형성 및 기획 | • 사업계획은 취약계층으로서 장애인에 대한 국제기준에 부합되는가?<br>• 사업은 다양한 수요를 반영하여 형성되었는가? (상황분석 시 엘살바도르 교육부, 산살바도르 시청, San Jacinto 특수학교 외에 학교 관계자 · 학부모의 의견을 수렴하였는가?) | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/ 반기별 보고서<br>• 설문지 |

| 평가기준 | 평가 세부항목 | 평가질문 | 검증수단 |
|---|---|---|---|
| | | • 사업 계획 시 불평등/소외의 원인을 분석하고, 사업내용에 반영하였는가?<br>• 사업기획 단계에서 취약계층 포괄/인권에 대한 파급효과를 예상하였는가? 성과관리틀이나 모니터링 계획이 있다면 이와같은 내용이 선반영되었는가?<br>• 사업계획 단계에서 다양한 이해관계자에 대한 의도하지 않은 잠재적 파급효과를 어느 정도 고려하였는가? | • FGI/IDI 결과 |
| | 사업 수행 및 모니터링 | • 사업활동이 장애인 활동을 위한 중장기 성과목표에 어떻게 연계되는가?<br>• 모니터링을 통해 엘살바도르/산살바도르시 장애인을 위한 중장기 성과목표 달성의 이행이 파악되었는가?<br>• 비차별/평등의 원칙에 따라 모니터링 시 성별 , 연령, 소득계층별 분리데이터가 별도로 수집/분류되었는가)<br>• 필요 시, 모니터링 결과에 따라 사업이 개선되었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업 성과 | • 사업을 통한 혜택이 장애인  등 모든 수혜자그룹에 평등하게 배분되었는가? (Leaving No One Behind, 비CSC 회원 혜택 여부)<br>• 사업으로 인해 수혜그룹 중에서도 여학생, 편부모 학생 등 취약계층에 의도하지 않은 긍정적/부정적 영향이 있었는가? (이해관계자별)<br>• 학교 건축 및 옥외활동 시설 등 사업 산출물/성과가 산살바도르 장애아의 교육 불평등의 근본적 원인 해결에 기여하는가? | • 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| 참여와 포용 (Participation & Inclusion) | 사업 형성 및 기획 | • 상황분석/이해관계자 분석에 장애인과 관련 의무부담자를 적절히 파악/포함/의견을 수렴하였는지? (직접 혹은 CSO을 통한 수렴)<br>• 장애인가정과 장애의 참여/포괄이 사업단계별로 주류화될 수 있도록 추가적이고 충분한 예산 · 기간 · 인력이 투입되었는가? (제약요인 파악/타공여국 사례)<br>• 사업활동(Activities)은 지역사회의 가장 취약한 장애인의 수요를 반영하여 추진되었는가? (취약계층의 의견수렴 및 참여 메커니즘이 존재하였는가?취약계층과 사업 관련 정보가 충분히 공유되었는가?) | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업 수행 및 모니터링 | • 사업추진 과정에서 교직원 · 학부모 · 장애학생 의견수렴 및 참여 메커니즘이 존재하였는가? CSC와의 협력 메커니즘, 기타 다양한 취약계층의 참여적 의견수렴을 위한 메커니즘(타공여국 사례)이 있는가?<br>• 교직원 · 학부모 · 장애학생과 사업관련 정보가 충분히 공유되었는가?<br>• 엘살바도르 교육부, 산살바도르 시청, 특수학교, 교직원 청소년 · 학부모 등 취약계층 다양한 이해관계자의 참여를 위한 체계적인 노력이 있었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업 성과 | • 사업성과는 계획단계에 명시된 모든 이해관계자(교직원 · 학부모 · 장애학생)의 수요를 충족하는가?<br>• 학교개선 사업을 통한 혜택이 대상지역 여성/남성 장애인 등 모든 수혜그룹에 평등하게 배분되는가? (Leaving No One | • 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |

| 평가기준 | 평가 세부항목 | 평가질문 | 검증수단 |
|---|---|---|---|
| | | Behind)<br>• 사업성과가 엘살바도르 교육부, 산살바도르 시청, San Jacinto 특수학교 장애인포괄을 위한 역량강화에 기여하였는가?(인적, 조직적, 제도/법차원) | |
| 책무성 (Accountability) | 사업형성/ 계획단계 | • 사업계획 상 사업내용에 의무부담자인 교육부, 교장 및 교원의 취약계층 포괄을 위한 역량강화 내용이 포함되었는가?<br>• 사업계획 상 사업내용에 권리보유자 중 장애 아동과 청소년에 대한 교육, 역량강화 내용이 포함되었는가?<br>• 사업계획에 장애아동 · 청소년 지원에 대한 제도적 상황을 반영하는가? 문제발생 시 해결을 위한 위험관리 방안이 마련되었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/ 반기별 보고서<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업 수행단계 | • 사업시행 중 여성 · 원주민 · 재정착난민 지원에 대한 제약이 있었는가? (정치적 요인/관료주의) 제약 해결을 위한 노력이 있었는가?<br>• 사업시행 중 장애인지원에 대한 제약이 있었는가? (정치적 요인/관료주의) 제약 해결을 위한 노력이 있었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/ 반기별 보고서<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업의 성과 | • 취약층 지원을 위한 예산/기간/인력 투입이 가시적 성과로 이어졌는가? (분리데이터 수집 위한 예산 추가투입, 취약계층 지원을 위한 시간/인력의 추가 투입 등) | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업결과보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업의 지속가능성 | • 사업계획에 지원 성과지속 및 현지정부 역량강화, 재정확보 등에 대한 출구전략이 있는가?<br>• 사업계획에 청소년 지원에 대한 제도적 상황을 반영하는가? 문제발생 시 해결을 위한 위험관리 방안이 마련되었는가?<br>• 사업계획시, 이해관계자 간 장애인 취업역량 및 자존감 향상을 위한 교육 및 역량강화가 진행되었는가?<br>• 사업시행 중 출구전략을 위한 엘살바도르 교육부, 산살바도르 시청, San Jacinto 특수학교 관계자에 대한 주인의식 제고, 역량강화가 이루어졌는가?<br>• 엘살바도르 교육부, 산살바도르 시청, San Jacinto 특수학교 등의 사업시행 참여는 어느 정도인가?<br>• 장애인에 대한 교육 포괄성 강화를 위해 엘살바도르 교육부, 산살바도르 시청, San Jacinto 특수학교 차원의 정책/관행이 개선되었는가? (신규 서비스, 예산배분 등)<br>• 지속가능성에 영향을 미치는 핵심요인은 무엇인가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업결과보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |

□ 설문조사 수행을 위한 품질검증은 i)설문조사 윤리 및 참여에 대한 동의 확보, ii)설문조사지의 현장 품질검증, 설문조사 실시를 위한 현지 컨설턴트 역량강화 및 훈련으로 구성하였음.

○ 설문조사 윤리 및 동의: 설문조사 참여 동의에 대한 설명, 설문 및 활용 용도에 설명 및 동의, 개인정보의 연구사용에 대한 동의

○ 품질 검수의 주요 내용: 엘살바도르 교육체계를 고려하여 학력 관련 부연 설명 추가, 자격, 훈련, 경력관련 항목(지표) 정의에 대한 설명 추가, 설문 항목 내의 스페인어 시제(Tense)에 대한 명확화

○ 설문조사를 위한 역량강화 및 훈련: 설문의 목적 및 활용 용도에 대한 설명 및 동의를 수행하는 방법 교육, 설문조사 윤리 기본교육 실시, 설문조사의 스페인어 표현을 위한 추가 설명

### 2) 특수학교 설문조사의 주요내용과 방법

□ **(설문 방법)** 본 설문은 다지선택형 및 리커트 척도문항 등을 이용한 구조화 질문지로 집단 조사 실시

○ 산살바도르시 장애학교 현장에서 소집된 응답자를 대상으로, 한국인 평가전문가가 주도하는 가운데, 현지 조사원 2인이 설문지 배포 및 응답요령을 현지어로 설명 후 응답자가 답변을 현장에서 기재하는 형태로 진행함.
- 표본추출방법에 따라 표본 선정에 대해 사전 협의하고, 실제 설문에 참여한 교사 및 학부모 모두 학교 현장에서 무작위로 선정하여 수행함.

□ **(설문 대상)** 학교관계자와 학부모, 두 그룹을 중심으로 진행

○ 학교관계자는 학교 교장, 교감, 교사를 중심으로 및 학부모는 현재 재학 중인 학생의 학부모를 중심으로 진행되었음.
- 교장, 교감, 교사의 경우, 해당 학교에 1년 이상 근무한 교사를 대상으로 하되, 전체 인원의 10%이상인 6인 이상 참여를 권장하였음. 설문조사 결과 전체 학교 교사 및 직원 총 36명 중 6명이 설문조사에 참여(총 16.7%)함.
- 학부모의 경우, 해당 학교에 현재 학생을 보내고 있는 학부모를 대상으로 하였음. 총 264가구 중 18명이 참여(총 6.8%)함. 사업수행기간에 자녀가 학교에 다녔던 학부모를 우선 참여 권장하였으며, 현장 확인 결과 최근 다양한 단기과정도 진행되고 있고, 단기과정에 재학생중인 장애학생의 학부모도 1인 참여하였음.

[표 27] 산살바도르 특수학교 설문조사 개요

| | |
|---|---|
| 조사대상학교 | • 산살바도르시 San Jacinto 특수학교 |
| 조사방법 | • 조사도구: 다지선택형 및 리커트 척도문항 등을 이용한 구조화 질문지<br>• 조사형태: 집단조사(학교측이 소집한 응답자를 대상으로, 평가전문가 리딩하여, 현지 조사원 2인이 설문지 배포 및 응답요령을 현지어로 설명 후 응답자가 답변을 현장에서 기재)<br>• 수합형태: 현장에서 평가전문가가 설문결과를 확인한 후, 현장 수합함 |
| 조사대상 | • 학교관계자: 학교 교장, 교감, 교사<br>• 학부모: 현재 재학 중인 학생의 학부모 |
| 표본수 | • 학교 교사 및 직원: 총 36명 중 6명 참여(총 16.7%)<br>• 학부모: 총 264명 중 18명 참여(총 6.8%) |
| 표본 할당 및 추출방법 | • 개요: 표본추출방법에 따라 표본 선정에 대해 사전 협의하고, 실제 설문에 참여한 교사 및 학부모 모두 현장에서 랜덤하게 선정함<br>• 교장, 교감, 교사: 해당 학교에 1년 이상 근무한 교사(전체 인원의 10% 이상인 6인 참여, 사업수행기간에 근무했던 교사를 우선 참여 권장)<br>• 학부모: 해당 학교에 현재 학생을 보내고 있는 학부모(전체 재학생 가족의 10%인 6인 참여, 사업수행기간에 자녀가 학교에 다녔던 학부모를 우선 참여 권장) |
| 조사기간 | • 2017년 8월 8일(화) 10시 -13시 |
| 조사주체 | • 한국인 평가전문가(1인)<br>• 한국인 연구원(1인)<br>• 현지 설문조사 요원(1인)<br>• 현지 설문조사 보조원(1인) |

출처: 산살바도르 특수학교 설문조사를 바탕으로 저자 작성

□ **(설문 참여자의 특성: 교사)** 설문조사에 참여한 교사는 총 36명의 교사 중 6인으로 전체 교사의 16.7%임. 설문조사에 참여한 교사의 특성은 아래와 같음.

○ 평균 51.3세로 평균 교사 경력은 26년이며, 100% 여성, 100% 스페인어를 사용하는 엘살바도르 인이 참여하였음.

○ 교사 1인은 석사학위 이상 소지자이며, 전원이 대학교육을 이수함. 특수교육관련 자격을 가진 설문 응답자는 전체 83%이며, 일반 인권교육이나 장애관련 인권교육을 수료하거나 참여한 응답자는 50%임.

[표 28] 설문참여자(교장 · 교감 · 교사)의 특성

| 구분 | 연령 | 성별 | 종족 | 학력 | 특수교육 자격의무 | 인권교육 참여/이수 | 교직 경험 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A001001 | 49세 | 여성 | Salva | 대학원 이상 | 있음 | 있음 | 24년 |
| A001002 | 57세 | 여성 | Salva | 대학 졸업 | 있음 | 있음 | 28년 |

| 구분 | 연령 | 성별 | 종족 | 학력 | 특수교육 자격의무 | 인권교육 참여/이수 | 교직 경험 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A001003 | 49세 | 여성 | Salva | 대학 졸업 | 없음 | 없음 | 25년 |
| A001004 | 49세 | 여성 | Salva | 대학 졸업 | 있음 | 있음 | 25년 |
| A001005 | 51세 | 여성 | Salva | 대학 졸업 | 있음 | 없음 | 25년 |
| A001006 | 53세 | 여성 | Salva | 대학 졸업 | 있음 | 없음 | 29년 |
|  | 51.3세 | 여성 | 살바도리안 | 대학 졸업 | 83% | 50% | 26년 |

출처: 산살바도르 특수학교 설문조사를 바탕으로 저자 작성

□ **(설문 참여자의 특성: 학부모)** 설문조사 참여 학부모는 총 364개의 가정 중 18개의 가정을 대표하는 학부모로 전체 학생 가족의 6.8% 차지함.

○ 설문조사에 참여한 학부모의 평균 연령은 45.9세로 100% 스페인어를 사용하는 엘살바도르인으로 의사소통의 어려움은 발생하지 않음.

○ 전체 응답자 18명 중 15명이 응답한 1인을 제외하고 전원이 재학생의 어머니가 설문에 응한 것으로 나타났으며, 단기과정의 학부모 1인을 포함함.

[표 29] 설문참여자(학부모)의 특성

| 구분 | 나이 | 성별 | 종족 | 언어 | 입학년도 |
|---|---|---|---|---|---|
| A002001 | 50 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2012 |
| A002002 | 29 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2009 |
| A002003 | 45 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2008 |
| A002004 | 54 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2009 |
| A002005 | 42 | 남성 | Salva | 스페인어 | 2008 |
| A002006 | 50 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2005 |
| A002007 | 20 | NA | Salva | 스페인어 | 2007 |
| A002008 | 62 | NA | Salva | 스페인어 | 2014 |
| A002009 | 33 | NA | Salva | 스페인어 | 2016 |
| A002010 | 43 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2005 |
| A002011 | 45 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2008 |
| A002012 | 31 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2013 |
| A002013 | 56 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2016 |
| A002014 | 67 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2008 |

| 구분 | 나이 | 성별 | 종족 | 언어 | 입학년도 |
|---|---|---|---|---|---|
| A002015 | 62 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2008 |
| A002016 | 42 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2013 |
| A002017 | 46 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2007 |
| A002018 | 50 | 여성 | Salva | 스페인어 | 2014 |
|  | 45.9세 | - | 살바도리안 | 스페인어 |  |

출처: 산살바도르 특수학교 설문조사를 바탕으로 저자 작성

### 3) 초점집단토론(Focus Group Interview: FGI)

□ **(FGI 참여자의 특성: 학부모)** 총 4인의 학부모 대표 구성

○ 1인의 위원회 위원이 포함되어 위원회 차원의 의견을 피력

○ 정규과정이 아닌 장애인을 위한 워크샵에 참여하고 있는 장애아의 가족이 1인 참여

[표 30] 학부모 초점집단토론 개요 및 참여자(학부모)의 특성

| 일 시 | 2017.08.08 / 10:00-11:00 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 장 소 | San Jacinto 특수학교 | | | | | | |
| 면담 대상자 | 이니셜 | 성 명 | 학생과의 관계 | 자녀 학년 | 자녀/조카 연령 | 본 학교 시작연도 | 비고 |
| | A | 레이나 | 모 | 고등 2학년 | 13세 | 2013 | |
| | B | 산드라 | 모 | 고등 3학년 | 16세 | 2009 | 위원회 회원 |
| | C | 마라타 | 모 | 고등 3학년 | 16세 | 2008 | |
| | D | 베로니카 | 이모 | 워크샵 | 17세 | 2008 | |

출처: 산살바도르 특수학교 FGI 대상자들의 인적사항을 바탕으로 저자 작성

□ **(FGI참여자의 특성: 장애학생)** 총 7인으로 구성

○ 남학생과 여학생이 골고루 참여

○ 참여한 장애학생들의 이름은 무명처리

[표 31] 초점집단토론 개요 및 참여자(장애학생)의 특성

| 일 시 | 2017.08.08 / 09:00-10:00 |
|---|---|
| 장 소 | San Jacinto 특수학교 |

| | 이니셜 | 성 명[22] | 성 별 | 나이 | 본 학교 시작연도 |
|---|---|---|---|---|---|
| 면담대상자 | A | 알** | 여 | 19 | 2008 |
| | B | 윌** | 남 | 17 | 2008 |
| | C | 나** | 남 | 20 | 2012 |
| | D | 수** | 여 | 18 | 2005 |
| | E | 다** | 남 | 18 | NA |
| | F | 밀** | 여 | 21 | 2008 |
| | G | 윌** | 남 | 22 | 2007 |

출처: 산살바도르 특수학교 FGI 대상자들의 인적사항을 바탕으로 저자 작성

## 3. 국가차원분석: 인권기준과의 연계, 법/제도 차원

### 1) 국제 인권기준

□ 엘살바도르 정부는 UN 및 지역의 다양한 인권관련 조약에 가입

○ 경제 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)을 1979년 11월 30일에 발효

□ 엘살바도르 정부는 장애권리 및 특수교육 관련 국제기준 관련 다양한 국제협약에 가입

○ 엘살바도르 정부가 가장 중요하게 인식하는 협약은 장애인권리에 관한 국제협약(United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)과 장애차별금지를 위한 미주간협약(Inter-American Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Persons with Disabilities)이며, 최근에는 장애인 동등기회규칙(The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, UN General Assembly resolution 48/96 of December 20, 1993)의 중요성이 부각되고 있음.

- 엘살바도르정부는 CRPD을 국가차원의 중요한 정책 근거로 적극적 활용(2006년 체결, 2008년 발효)

○ 엘살바도르 정부는 4년에 한 번 씩 종합적인 인권상황을 UN에 보고하고 있는데, 이는 CONAIPD 담당으로 동 위원회가 2013년에 보고한 바 있으며, 현재 2018년 보고를 위

22) 특수학교 재학 중인 학생들의 이름은 비공개 처리함. 설문기반 응답의 어려움이 있는 장애 학생의 상황을 고려하여, 학생에 대해서는 설문조사는 실시하지 않음.

하여 최종 작업 중임을 확인

○ 엘살바도르 정부는 장애와 관련된 10여개의 중요한 협약을 채택하였으며 주요 협약은 아래 [표 31]과 같음.

[표 32] 엘살바도르 정부의 장애관련 국제조약/협약

| | |
|---|---|
| 장애관련 핵심조약 | • United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities(RPD)<br>• Inter-American Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Persons with Disabilities |
| 관계조약 | • Agreement of the International Labour Organization on the vocational rehabilitation and employment of disabled persons(convention 159)<br>• The Declaration of the Rights of Mentally Retarded Persons(UN Assembly resolution 2856(XXVI) of December 20, 1971)<br>• The Declaration on the Rights of Disabled Persons(UN General Assembly resolution 3447(XXX) of December 9, 1975)<br>• The World Programme of Action concerning Disabled Persons(UN General Assembly resolution 37/52 of December 3, 1982)<br>• The Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of Economic, Social, and Cultural Rights, "Protocol of San Salvador"(1988)<br>• The Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care(UN General Assembly resolution 46/119 of December 17, 1991)<br>• The Declaration of Caracas of the Pan American Health Organization; resolution AG/RES. 1249(XXIII-O/93) - "Situation of Persons with Disabilities in the American Hemisphere"<br>• The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities(UN General Assembly resolution 48/96 of December 20, 1993)<br>• The Declaration of Managua (December 1993), the Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the UN World Conference on Human Rights (157/93) resolution |

### 2) 법/제도 차원

□ **(국가수준의 장애관련 정책)** 엘살바도르 정부는 장애권리에 대한 법적, 정책적 근거를 명확히 하고 있음.

○ 장애관련 이슈는 입법체계에서 공식적인 의견 수렴 체계를 가지고 있음.

- 엘살바도르 정부의 인권 옴부즈맨 보고서(Work Report, Office of the Human Rights Ombudsman 2016-2017)에 의하면, 국회(Legislative Assembly)에 장애관련 회의(Permanent Table of Persons with Disabilities)가 정식으로 구성되어 있음.

○ 현재 엘살바도르 국회에는 가족위원회, 아동위원회, 청소년위원회, 노인위원회, 장애위

원회(Commission on Family, Children, Elderly People and Persons with Disabilities of the Legislative Assembly) 등 다섯 개의 소위원회가 설치되어 있음.

- 동 5개 위원회는 정기적으로 공청회를 개최하여 장애관련 법률, 특히 장애포괄법에 관련된 법률 초안을 검토하는 역할을 하는데, 장애포괄법 초안에 대한 수정제언을 국회와 자문위원에게 전달하기도 하였음.

○ Farabundo Martí National Liberation Front(FMLN)와 같은 정당의 경우에도 당내에 가족위원회, 아동위원회, 청소년위원회, 노인위원회, 장애위원회 등을 국회시스템과 병행으로 설치하여 장애관련 법과 정책을 검토

□ 엘살바도르 정부는 국가의 정책이 인권에 의도하거나 의도하지 않은 영향이 있을 수 있다고 인지하고, 2011년 9월 28일에 공식적으로 **장애인권처(Department of Persons with Disabilities and Human Rights)를 설치**

○ 동 부처는 인권의 관점에서 엘살바도르 정부의 정책과 프로그램을 수립 시행함.

- 인권관련 법령, 제도, 정책에 대한 의견을 개진, 국제인권조약 가입 및 조약의 이행에 관한 권고 및 의견 표명 및 인권침해 사례에 대한 수집 및 해결 등의 서비스를 제공
- 국가기관, 지자체 기관 또는 구금 및 보호시설의 인권침해 조사 및 구제, 장애인차별금지 및 권리구제에 대한 활동을 수행

○ 장애인권처의 설치로 소외되고 배제되기 쉬운 장애인권의 법적, 정책적 근거를 명확히 하고 인권침해 사례 중심의 조사 및 대응을 진행 할 수 있는 국가차원의 체계를 수립하게 되었음.

□ 국가수준의 포괄교육 및 특수교육 정책 관련하여 정부는 **장애인 권리에 기초한 법적, 정책적 근거를 마련**함.

○ 최근 엘살바도르 정부는 관련 정책과 전략을 대폭 개혁하였는데, 그 핵심 전략은 바로 교육부의 '포괄을 위한 교육전략(Educational Teaching Strategy in Support of Inclusion, Ministry of Education)'임.

- 엘살바도르 헌법에 근거한 평등하고 포괄적인 교육권 보장을 명시
- 이와 같은 포괄적인 교육권의 확보를 위해 정부는 특수교육 센터를 설립하고 센터의 역할을 강화하겠다고 발표하였음.

○ 특수교육의 접근성 강화 전략을 위해 '포괄적인 교육을 위한 집행가이드라인(Guide-

lines for the Implementation of the Educational Strategy to Support Inclusion)'을 수립하고 2013년 3월 7일부터 본 가이드라인을 적용

○ 엘살바도르 정부는 학교가 다양한 계층과 함께 살아가는 방법을 배울 수 있는 공간이 되어야 하며, 동시에 학교교육이 취약계층에게 동등한 기회를 제공하는 기반이 되어야 한다고 강조함.

## 4. 평가결과: 사업차원

### 1) 비차별과 평등(Non-discrimination and Equality)

(1) 사업계획

□ **(국제기준 및 국가적인 수준의 정책 우선순위 사업)** 앞 절에서 언급한 바와 같이 본 사업은 취약계층으로서 장애인에 대한 국제기준과 국가적인 우선순위를 반영하여 형성된 사업

○ 중앙정부 차원에서의 교육과 장애분야의 중요한 수요를 반영하여 형성되었고, 엘살바도르 교육부 차원에서도 흔하지 않은 중앙정부 차원에서의 장애인대상 인권 프로그램으로서도 그 의의가 큼.

□ **(취약계층 지원정책으로서의 함의)** 본 사업은 엘살바도르 국가차원에서 취약계층 정책이자 포괄정책의 사례로서 주목

○ 열악한 특수학교를 현대적인 시설로 설립하는 사업 과정 중에 사회정책(특히 인권정책, 포괄교육, 장애인 지원, 청소년지원)을 강조하는 정부가 들어오면서 그 중요성이 더욱 부각된 부분이 있음.

○ 본 사업은 양국 이해관계자(엘살바도르 교육부와 한국의 KOICA)에게 공히 정책적으로 중요한 함의가 있음.

○ 본 사업은 지난 수년간 엘살바도르 정부에 새롭게 도입된 인권, 포괄교육, 장애교육, 청소년 교육 등 분야의 대표사업으로 부각이 되고 있으며, 신체 및 정신 장애아동과 같은 취약계층 지원이 많지 않았던 아국 국제개발협력분야에서도 중요한 사업주제로서 부각되고 있음.

□ **(교육과 인권연계 대표 프로그램으로서 특수학교 사업)** KOICA 사업이 형성된 2010년에는 크게 부각되지 않았던 포괄교육과 특수교육은 정부가 바뀌면서 엘살바도르 정부의 장

애분야 대표사업이자 인권친화적인 교육사례로도 동 사업이 부각되기 시작

○ 교육부 면담에서도 확인된 바와 같이 2010년 이전에는 포괄교육이나 특수교육에 대한 정책적 의지가 부재하였으나 최근에 관련 정책이 마련되고 부서가 마련되면서 소외계층에 대한 비차별과 평등을 보장하는 사업이 지지를 받게 되었음.

○ 이와 같은 맥락에서 KOICA의 특수학교사업은 엘살바도르 사회의 빈곤, 배제, 불평등과 소외에 대한 문제가 만연한 상황에서 취약계층의 차별의 인권문제를 교육적 차원에서 해결하고자 했다는 데 큰 의의가 있음.

○ 엘살바도르 정부가 주요 정책에서 명시하고 있는 아동노동자, 중도탈락 아동과 청소년, 장애아동과 청소년, 경제사회적 취약계층의 자녀, 학습장애아등에 대한 중점대상 중 장애아 교육지원을 중심으로 사업을 형성했다는 데서 본 사업의 정책적, 실천적 중요성을 확인 할 수 있음.

□ **(사업 기획단계에서의 소외와 불평등의 문제 파악의 한계)** 사업의 기획단계에서 장애인들의 소외와 불평등의 문제를 종합적으로 분석하는 데는 한계 존재

○ 설문조사 결과 시설에 대한 전반도 만족도가 높고, 특수학교의 시설 디자인, 형식, 심미적인 부분에 있어 다양한 교육이해관계자의 수요와 요구에 맞춰 사업이 기획되었다는 의견이 다수였음.

○ 그러나 본 사업이 구체적으로 기획 단계에서 불평등과 소외의 원인을 심층적으로 분석하였는지는 명확히 확인하기 어려웠음.

○ 특수학교  교장 · 교감 · 교사 대상 설문조사 결과도 이와 같은 사업 초기 단계의 상황을 뒷받침하고 있는데, 사업기획 및 이행 단계에서의 장애아동과 청소년에 대한 불평등, 상황분석 부족, 사업기획 및 이행 단계에서의 의도하지 않은 영향에 대한 사전 고려 부족 관련 다수의 의견이'보통' 수준이었음을 확인 할 수 있음.

- 구체적으로 사업 기획단계에서 '불평등 및 소외 원인을 분석하였다', '취약계층 포괄 및 인권에 대한 파급효과를 예상하였다', '다양한 이해관계자에 대한 의도하지 않은 잠재적 파급효과나 인권에 대한 영향을 고려하였다'와 같은 항목에서 모두 두 총 5점 중  3.8점으로 비교적 낮은 점수를 받은 것을 확인 할 수 있음.

□ **(불평등과 소외의 문제해결을 위한 체계적인 부재)** 사업기획 단계에서 구체적인 불평등과 소외의 문제를 해결하기 위한 성과목표나 지표의 설정이 이루어지는데 한계 노정

○ 해당 사업이 기획되었던 2012년에는 사업의 목표 설정을 위한 문제분석, 상황분석, 취약계층 포괄 · 인권에 대한 분석이나 PDM을 작성하지 않아, 분석적인 성과관리 틀도 개발되지 않았던 시기였음.

○ 본 사업 또한 사업 기획단계에서 별도의 PDM이 작성되지 않았고 문제분석, 상황분석, 인권 분석 등이 진행되지 않아 성과관리 틀이 부재

(2) 사업과정

□ **(물리적인 환경개선과 학교 분위기의 변화)** 사업 수행과정 중에 나타난 비차별과 평등에 대한 평가결과는 공통적으로 특수학교의 물리적인 환경이 개선되면서 교육주체간 비교적 평등한 학교 분위기 조성에 기여

○ 이와 같은 의견은 현장평가 중 진행된 다양한 교육 이해관계자를 대상으로 하는 조사에서 확인되었음.

- 장애 학생들은 '평등한 환경'과 '교사의 태도'를 중심으로 장애인활동에 대해 교육주체간의 좀 더 평등한 환경이 조성되었다고 설명하였음.

○ 장애 학생들과 진행한 FGI 결과, 학생들은 최근에 교사의 태도가 친절하고 수업의 내용에 대한 만족한다고 표현함.

○ 추가 인터뷰에서 학생들은 KOICA 사업 전에 교사들 중 화를 많이 내고, 참을성이 적었으며, 수업시간에 학생들에게 가르치지 않고 학생들을 그냥 방치하는 경우가 많았다고 회상하였음. 학생들은 현재 그 교사들은 더 이상 본 학교에 근무하지 않는다고 언급하였음.

□ **(비차별과 평등에 대한 다양한 교육이해관계자의 인식의 변화)** 본 사업의 과정 중에 장애인에 대한 차별에 대한 인식과 태도의 변화가 다소 발견

○ 학부모 FGI 결과, 사업이 진행되던 시기에 학교 내의 차별에 대해 '특수학교 내에는 차별이 존재하지 않는다'는 의견이 대다수임.

- 다른 의견을 개진하는 소수의 학부모도 있었음. 예를 들자면, 학부모 C는 특수학교 내에 차별이 항상 존재하였다고 강조하면서 C 자녀의 과잉행동에 대해 인내심이 부족한 교사들이 있었다고 피력
- 그러나 이와 같은 교사들은 이제 존재하지 않는다고 강조하였음. 교사들의 태도 변화는 장애학생들이 사업전과 후를 비교하여 논의한 FGI에서도 발견되었는데, 학생

A는 KOICA 사업 전 교사 중 지체장애가 있는 친구에 대해 차별하는 것을 목격한 적이 있다고 하였으나, 현재는 그러한 차별이 없다고 강조

□ **(사업수행 중의 체계적인 모니터링의 한계)** 사업 과정 중 특수교육에의 접근이 모든 학생들에게 평등하게 제공되는지 사업주체들이 체계적인 모니터링을 통해 성과목표 달성을 확인하는 과정 진행 어려움.

○ 사업수행기간 중 장애여부, 성별, 취약계층의 가정환경 등의 구체적인 지표를 선정하고 수집하여 이를 관리하여 사업의 목표에 달성하는 방식의 사업방식이 적용되지 않았기 때문임.

○ 따라서 장애여부/성별/계층별 데이터를 통한 사업관리 혹은 학생 관리가 이루어지지 않았고, 이와 같은 데이터는 일반적인 학교행정정보 관리차원에서의 현황을 기록하는 수준으로 이루어졌음.

(3) 사업성과

□ **(비차별적인 학교환경을 위한 교사/학생 비율의 개선)** 본 사업은 특수학교 사업을 통해 다수의 장애인에게 교육의 기회를 제공하고 교사와 학생들의 관계가 개선될 수 있도록 학생/교사 비율의 점진적인 감소 등을 통한 학습 환경이 제공되도록 하는데 기여

○ 학교 전체 학생 수는 사업이 수행되던 2011년(2,840명)과 2013년(2,976명)에 눈에 띄게 변화하였으나, 사업종료 후 약 2,800명 선으로 안정적으로 유지하고 있는 것을 확인 할 수 있음.

○ 교사 1명 대 학생 비율은 11:1에서 10:1로 최근 감소하였으며, 향후 장애학생의 교육서비스 질 향상을 위해 학생 수를 무리하게 증가하는 것 보다는 교사/학생 비율의 감소하는 데 집중 할 것으로 예상됨.

- 2017년 8월 현재, 학생 수가 다소 증가하였으나, 교사의 충원도 진행 중인 관계로 교사/학생 비율은 2018/9년 학기에 10:1 혹은 9:1 정도 선으로 유지하거나 다소 감소할 것으로 예상함.

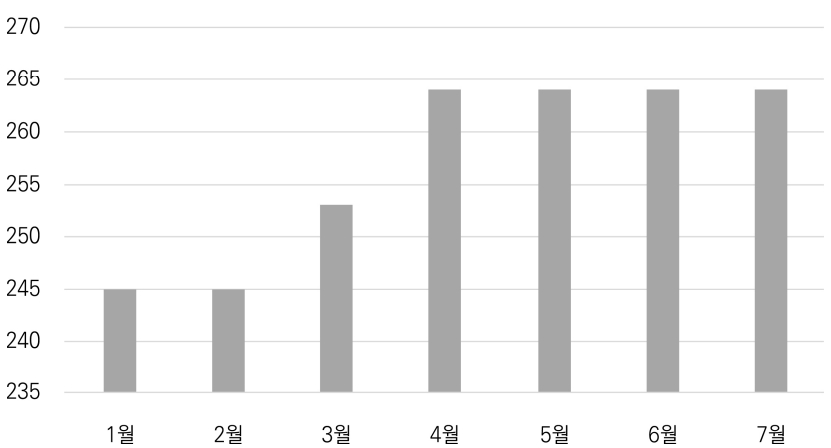
○ 학생 수 만큼 학교 건축 및 옥외활동 시설 등의 설립 자체가 산살바도르 시의 장애아들이 누리지 못했던 아동의 권리, 학습권 등의 기본인권의 확대에 이바지한 것으로 인식되었음.

[표 33] 2010년-2017년 학생 수 및 교사/학생 비율의 변화(사업 중/후 비교)

| | 2010년-2013년 프로젝트 기간 중 현황 | | | | 2014년-2017년 프로젝트 완료 후 현황 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 |
| 엘살바도르 특수학교 학교수 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 31 | n/a |
| 산살바도르 특수학교 학생수 | 2,766 | 2,840 | 2,724 | 2,976 | 2,807 | 2,806 | 2,725 | n/a |
| 산살바도르 특수학교 교사수 | 253 | 251 | 254 | 254 | 254 | 255 | 261 | n/a |
| 교사대 학생 비율의 변화 | 11:1 | 11:1 | 11:1 | 11.7:1 | 11:1 | 11:1 | 10:1 | n/a |

출처: 엘살바도르 특수학교 통계자료, 교육부 교육기획국 교육통계팀(Información estadística del proyecto "Construcción de la Escuela Especial de San Jacinto", Dirección de Planificación, Departamento de Estadísticas Educativas , Ministerio de Educación) (2017)

[그림 14] 2017년 산살바도르 특수학교 등록 학생 수의 변화




출처: 엘살바도르 특수학교 현지조사 결과보고서(2017)를 바탕으로 저자 작성

□ **(장애인의 일반학교에 대한 물리적 접근성의 한계)** 장애학생들에 대한 공교육 접근성이 낮은 상황에서 산살바도르 시에 있는 3개의 특수학교가 제공하는 장애아들에 대한 교육권 확보의 중요성 부각

○ 학부모 FGI 결과, 법률 상 일반학교에서 장애아동이 수학할 수 있지만 실제 일반학교에 장애학생들의 입학을 불허하는 경우가 흔함.

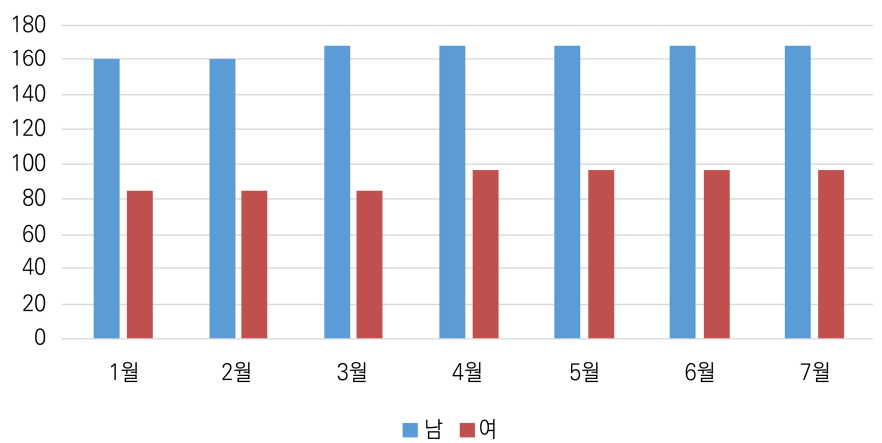
○ 한국의 지원을 통해 신축건물과 기자재를 제공받게 된 San Jacinto 지역의 특수학교의 가시성이 돋보이며 건축사업의 성과가 부각됨.

□ **(분리통계를 활용한 사업관리의 부재)** 장애학생 중 어떠한 유형의 학생이 학교에 입학하고, 집중적으로 지원을 받았는지 세분화된 정보 관리 부재

○ 여학생, 편부모 학생 등 이중 취약계층에 의도하지 않은 긍정적, 부정적 영향이 있었는지에 대한 확인은 관련 데이터의 부재로 확인이 쉽지 않았음.

○ 현재 확인 가능한 것은 여성 청소년과 여아의 교육권의 확대에 대한 부분인데, 남녀비율로 볼 때 남학생의 비율이 여학생에 비해 현저히 높다는 것을 확인 할 수 있으며, 그 비율은 지난 수년간 크게 변하지 않았음. 학교 전체 학생 수를 성별로 구분하여 보면 다음 [그림 15]와 같음.

[그림 15] 2017년 산살바도르 특수학교 등록 학생 수의 변화: 성별 구분




출처: 엘살바도르 특수학교 현지조사 결과보고서(2017)를 바탕으로 저자 작성

□ **(여아 및 여성 청소년 장애인에 대한 비차별의 과제)** 남아 대비 현저하게 낮은 여성 장애아동과 청소년의 등록률

○ 본 사업을 통해 지역의 여아와 여성 청소년들에게 동등한 교육권에의 접근이 보장되지 않은 이유는 여성이 정치경제적으로 취약한 위치에 있다는 점과 여성 및 여아 장애인에 대한 사회적 편견이 일상생활에서 이들이 교육권을 누릴 수 없도록 하는 장벽으로 작용한다는 점으로 구분 할 수 있음.

- CONAIPD의 장애인권 전문가들에 의하면, 엘살바도르의 전반적인 사회분위기, 즉 여아 및 여성 청소년 장애인에 대한 이해와 이들의 기본권애 대한 교육관계자들과 가족들의 인식이 부족함을 지적함.
- 살바도르에서 장애, 여성, 소수민족이 사회구성원으로 일상생활을 영위하는 데 장벽이 높으며, 특히 장애여성들이 교육과 보건 등의 기초사회서비스의 제공을 받는데 한계가 많다는 것임.

○ 장애를 가진 이들, 특히 여성의 경우 가정 밖 활동을 하거나 거리를 활보하는 것조차 어렵기 때문에, 특수교육에서도 더욱 여아 및 여성 장애인을 위해 교육접근성을 높일 수 있는 활동을 포함해야 할 필요가 있음.

### 2) 참여와 포용(Participation and Inclusion)

#### (1) 사업계획

□ **(다양한 이해관계자간의 참여 메커니즘 기획의 부족)** 사업의 핵심 활동으로서 참여와 포용의 메커니즘 구축 계획 부족

○ 본 사업은 장애인의 개발수요 및 우선순위를 반영하여 형성되었고 사업 초기부터 수원국 요청에 의하여, 취약계층을 대상으로 하는 사업으로 형성되고 기획되었음.
- 사업 활동(Activities)은 가장 취약한 계층의 수요를 반영하여 추진되었으나 실제 본 사업의 수혜 대상인 장애학생의 의견을 수렴하거나 참여를 보장하는 메커니즘이 존재한 것은 아님.

○ 본 사업 형성과정에서 정부 간 협의를 제외한 현지 지역 CSO 혹은 장애관련 협의체, 장애관련 시민사회 등과의 의견수렴 혹은 협력체계를 구축하는 활동이 부재했음.
- 이는 부분적으로 엘살바도르 내의 특수학교는 지역사회보다는 국가 공교육 체계와의 연계 강화를 통한 교육서비스 전달을 강조하는 특성에 기인함.

#### (2) 사업과정

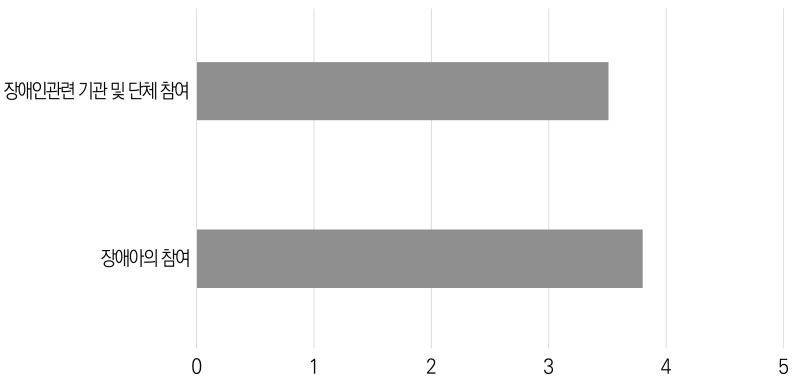
□ **(사업 수행과정에서의 정보공유의 한계)** 사업추진과정에서 교직원 · 학부모 · 장애학생과 사업 관련 정보가 충분히 공유되지 못하는 체계 상의 한계 존재

○ 사업의 주요 정보는 교육부, KOICA, 한국 측 사업수행기관 및 학교의 관리자와 직원을 중심으로 공유하고 의사결정이 이루어졌음.
- 이는 사업기획 단계부터 다양한 교육 이해관계자(특히 교직원 · 학부모 · 장애학생)

간의 체계적인 의사결정 과정 혹은 정보공유 절차가 명확히 확립되지 않았던 데 기인한 것으로 판단됨.

□ **(참여의 기회의 확대 필요성을 제기한 아동과 청소년)** 사업의 모든 이해관계자들이 가시적인 사업의 성과에 대해 동의를 하면서도 사업의 과정을 통해 반드시 장애아 가족과 개인의 참여가 독려된 것은 아니라고 인식

[그림 16] 특수학교 이해관계자의 참여와 포용에 대한 인식
참여와 포용-과정



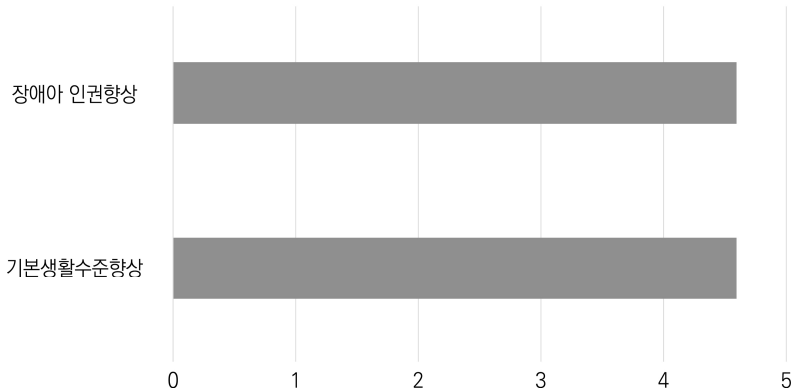

출처: 엘살바도르 특수학교 현지조사 결과보고서(2017)를 바탕으로 저자 작성

○ 장애 아동과 청소년 자체의 참여에 대한 한계 및 다양한 이해관계자의 직접적인 참여 증진에 대한 항목에'동의하지 않음'과 '보통'항목이 있음을 확인 할 수 있음.
- 이들은 설문조사에서 장애와 장애아 가족의 참여수준을 상당히 낮은 수준(3.66점)을 보였음.

□ **(장애학생과 장애단체의 부족한 참여한 대한 부모들의 인식)** 특수학교 학부모들도 공통적으로 장애학생과 장애단체의 참여가 부족하다고 인식

○ 학부모 설문조사 결과에서도 다양한 관계자의 참여가 장애아동과 청소년들의 참여 증진, 그리고 커뮤니티 참여에 대한 항목에 '동의하지 않음'과 '보통' 항목 있음을 확인 할 수 있음.
- 특히 '장애학생과 가족의 수요를 고려하여 사업이 진행되었다', '장애인 그룹에 대한 정보가 수집되거나 이들과의 의견수렴이 있었다.'라는 의견에는 각각 3.5점과 2.7점으로 전체 설문조사 중 최하위 점수를 주었음.

[그림 17] 참여/포용과 장애아 인권향상과 기본생활수준의 향상에 대한 인식
참여와 포용-결과




출처: 엘살바도르 특수학교 현지조사 결과보고서(2017)를 바탕으로 저자 작성

□ **(참여 메커니즘 학교운영위원회의 역할과 한계)** 사업 진행과정에서 구조적인 참여메커니즘이 구축되지 않음.

○ 학부모들은 학교에 부모의견을 수렴하는 체계나 의사결정을 하는데 영향력을 미칠 수 있는 구조가 부족하다고 강조함.

○ 현재 특수학교에는 학교운영위원회에 학부모위원을 교직원과 동수(각4명씩 총 8명)로 포함하여 학부모 의견을 수렴하는 체계를 수립하였고, 동 위원회는 연초 1회 모임 후, 특별 행사시에도 참여하고 있음.

- 학부모위원회는 정부가 지원하지 않는 '모든 부분(부식, 가스 등)'의 문제를 해결하는 등의 역할을 하고 있음.

○ KOICA의 사업이 진행되던 시간 중에 학교운영위원회에서 학교건축에 대한 의견수렴 과정이 있었으나, 이는 전체 사업이나 건물 등에 대한 의견 수렴보다는 내부 시설에 대한 기능적인 내용이 대부분이었음.

□ **(지역사회와의 연계 가능성과 한계)** 교육부를 중심으로 설계된 사업으로서 지역사회와의 연계와 참여에 있어서 한계 노정

○ 특수학교 교장 · 교감 · 교사 대상 설문조사 결과, 사업수행 단계에서의 참여의 과정에서는 정부, 학교 교장과 교사, 학생 대비, 지역사회와 시민사회의 참여는 활발하지 않은 것으로 교사들은 인식하였음.

- 교장 · 교감 · 교사들은 스스로의 참여도를 4.5점으로 아주 높게 응답하였지만, 지역

사회의 참여는 3.6점 그리고 시민사회의 참여는 3.8점으로 나타나 상대적으로 특수학교의 지역사회에 대한 참여 비중이 높지 않았던 것을 확인할 수 있음.

○ 장애분야 교육사업은 학교와 지역사회의 연계가 중요하며, 이와 같은 맥락에서 특히 시민사회의 역할이 중요함. 현재 엘살바도르 교육부는 장애 발견과 장애 분류를 중요하게 생각하고 있고, 현재 장애 기준을 청각, 시각 등 7개의 항목으로 구성하고 있음. 공교육 서비스에서 소외되기 쉬운 지역사회 내의 장애아들이 체계적으로 진단되고 절적한 보호와 교육 서비스를 받을 수 있도록 하기위해서는 학교와 지역사회(특히 지역사회 관련 단체)와의 협력의 중요성을 인지하고 있음.

- 그러나 관련 사업 이해관계자들은 이와 같은 학교-지역사회 연계 장애진단 프로그램과 활용시스템이 체계적이거나 현재 원활하게 활용되고 있지 않다고 평가하고 있음.
- 특히, 지역사회에서 조기에 장애를 진단하여 아동들이 교육과 보건서비스를 제공받을 수 있도록 하는 시스템을 구축하기에 엘살바도르 교육부는 현재 인적, 물적, 기술적 역량이 부족함.
- 엘살바도르 교육부와 특수학교는 엘살바도르 장애인협회 등 시민사회단체와의 협력을 지역사회 수준에서 더욱 강화하여야 장애인의 기본권 보장에 더 효과적이고 효율적으로 기여 할 수 있을 것임.

### (3) 사업성과

□ **(사업성과에 대한 높은 만족도)** 사업에 대한 취약한 참여와 포용의 절차에도 불구하고도 높은 사업의 성과 인식

○ 모든 이해관계자들은 공통적으로 사업의 과정에서 참여의 메커니즘이 존재하지 않았으며, 특히 지역사회와 장애 학생들의 참여가 부족하다고 모든 이해관계자가 공통적으로 인지하였음.

○ 그러나 이와 같은 체계적인 '참여의 부족'이 사업성과에 부정적인 영향을 미쳤다고 생각하지 않았음.

- 교장 · 교감 · 교사들은 본 사업이 '장애학생들의 기본적인 생활의 수준을 향상'시켰고(4.7점), '취약계층에 대한 참여와 포괄적인 접근법이 장애아들의 인권을 신장'시켰다(4.5)고 응답하였음.

### 3) 책무성(Accountability)

#### (1) 사업계획 및 과정

□ **(정부의 정책적 관심과 책무성)** 사업의 수행 과정 중 더욱 중요히 부각된 특수학교 사업

○ 장애인지원에 대한 국가차원의 중요성이 부각되고 관련된 정책과 가이드라인들이 발간되면서 본 사업에 대한 많은 정치적 관심이 확대

○ 사회정책의 강화, 취약계층에 대한 지원을 강조하는 新정부적 방향은 사업추진에 긍정적으로 기여했음.

□ **(사후관리 및 후속 사업에 대한 논의 부족)** 사업 과정 중 사업 콘텐츠 중심의 후속활동에 대한 논의가 원활하게 진행되지 못한 한계 노정

○ 본 사업은 건축과 기자재 제공 중심의 사업으로 사업계획에 지원 성과지속 및 현지정부 역량강화, 시설 기반사업 이후의 콘텐츠 제공을 중심으로 하는 사후사업 등에 대한 구체적인 출구전략이 존재하지 않았고 사업 완료 후 관련논의가 원활히 진행되지 않았음.

○ 사업계획 단계부터 이해관계자 간 장애인의 교육 콘텐츠 개발 및 장애아의 인권 향상을 위한 다양한 역량강화가 세밀하게 기획되고 수행된 것은 아니었음. 따라서 사업의 영향력의 지속에는 일정 부분 한계 존재함.

#### (2) 사업성과

□ **(사업성과 – 현지정부의 취약계층 포괄역량 강화 기여여부)** 의무부담자인 엘살바도르 중앙정부, 산살바도르 지방정부의 역량강화는 본 사업 활동범위에서 핵심적으로 강조되지 않았으며, 취약계층 포괄을 위한 역량강화 역시 계획단계부터 포함되지 않은 것으로 확인함.

○ 본사업/사후관리 사업의 추진으로 인해 엘살바도르 특수교육분야의 새로운 제도 도입은 파악되지 않았고, 의도하지 않았으나 역량강화에 기여하였다는 근거가 명확하게 존재하지 않음.

○ 특히 KOICA의 연수활동을 통한 제도개선 등의 중장기성과가 특별히 강조되지 않던 2015년 이전의 사업임을 고려할 때, 본 사업의 활동을 통해서 중앙부처 및 지방정부의 관련 법, 정책 및 제도에 영향을 미치겠다는 의도가 사업의 설계에 포함되지 않았던 것으로 확인됨.

□ **(사업성과 – 계획단계에 명시된 주요이해관계자의 높은 만족도)** 본 사업의 주요 이해관계자인 의무부담자와 권리보유자 공히 학교시설에 대한 높은 만족도를 보임.

○ 학생들은 사업의 성과, 특히 특수학교의 시설 부분에 있어서는 높은 만족도를 보였음.
- 학생들은 학교생활을 하면서 느끼는'교실에서 화장실이 가깝다'거나 '페인팅 색깔에 대해서 만족한다'는 등의 구체적인 예를 들었음.
- 장애학생 3명은 KOICA 사업 이전에는 교실이 작았고 학교가 미로와 같이 복잡하고 불편하였으며 학교에 경비원이 없었는데, KOICA 사업이후에 학교의 시설이 좋아지고 학교의 보안이 철저해지고 안전하다고 느끼고 있음.
- 향후 정원이 있었으면 한다는 희망 사항과 엘살바도르 곳곳에서 발견 할 수 있는 벽화를 학교에도 만들었으면 좋겠다고 제안하였음.

□ **(다면적인 사업의 핵심 성과)** 특수학교 설립 사업을 통한 장애인 지원은 다면적인 측면에서 가시적 성과로 연계

○ 학교의 전반적인 평판 향상, 특수교육의 중요성에 대한 홍보, 점진적인 학생 수의 증가와 프로그램의 다양화는 가장 가시적인 성과로 볼 수 있음.

○ 학부모 대상으로 진행된 설문조사에 학부모들은 사업을 수행하는 과정에서 투자된 재원과 인력이 장애학생들의 복지 향상을 위한 시설투자에 상당히 집중되었다고 인식하였음(4.27점).

□ **(학교의 프로그램의 다원화에 대한 높은 만족도)** 대폭 확대된 학교 프로그램 성과에 만족

○ 학교 프로그램이 오전반과 오후반으로 나뉜 후, 최근에는 모든 수업이 오전과 오후에 동일하게 개설됨.

○ 학생들의 의견과 수요에 따라 다양한 과목을 선택 할 수 있는 교육프로그램의 다양성은 학생들에게는 중요한 성과로 인식되고 있었음.

### (3) 지속가능성

□ **(시설 유지 및 관리의 중요성)** 학교 시설의 지속가능한 유지와 관리의 과제가 공통적으로 대두

○ 모든 교육이해관계자들이 공통적으로 학교 시설에 대한 유지·관리가 필요하다는 데 공감하였으며, 교장·교감·교사는 시설 보수, 유지를 위한 추가 인력이 시급하다는 의

견을 개진하였음.

○ 학부모들의 우려는 조금 더 구체적이었음.

- 학부모들은 학교건축 이후 자녀들이 안전한 공간에서 우수한 교사와 다양한 프로그램을 배울 수 있다는 점에서 높은 만족감을 표시하였음.
- 다만, 예산 부족으로 인해 지원 받은 좋은 시설을 활용하지 못하는 현실(교사 부족, 컴퓨터실의 방치, 인터넷 연결 없음 등)에 대한 안타까움을 표시하였음. 현재 교실 청소는 학부모가 돕고 있으며, 화장실 청소에 대한 인건비도 학부모가 지원하고 있는 것을 확인하였음.
- 학부모들은 KOICA 사업이 완료된 이후의 시설의 유지, 관리에 대한 문제에 대해서는 다양한 의견을 피력하였는데, 특히, 장애아동과 청소년들의 수요와 욕구에 학교의 적합한 인력 배치에 대해 학부모들은 '보통'이라고 응답하였음.

□ **(장애분야의 모델학교로서의 위상과 과제)** 엘살바도르 국내 및 중앙정부 차원에서 모델학교로 고려되고 있는 현상

○ 본 특수학교는 엘살바도르 및 산살바도르시를 대표하는 센터로서 그 위상을 아주 중요하게 생각하고 있음을 확인함.

- 현재 전국적으로 설치된 17개의 센터에서 교사교육을 담당하고 있으며, 산살바도르 수도에는 3개 센터가 배치되어있는데, San Jacinto 특수학교가 규모나 시설 면에서 가장 양호한 편임.
- 교육부는 본 학교를 중심으로 센터에서는 부모들을 초대하여 장애를 조기에 발견할 수 있도록 모니터링을 실시하고 전국의 특수교사를 훈련하는 등 전국 및 시차원의 특수교육 허브로서 본 학교의 위치를 적립하고자 하는 구상을 하고 있음.

○ 이와 같이 San Jacinto 특수학교가 국가차원의 중요한 모델학교로 위상이 높아지는 것은 바람직한 방향임.

○ 동시에 학교의 주요 교육의 주체들의 처우 개선 및 지속적인 교육훈련도 동시에 진행되어 교사의 직무만족도를 향상시키는 방안이 필요함.

- 현재 교사 및 직원의 급여가 낮고 급여지연이 심각하다는 의견이 접수되었고, 학교의 위상이 높아진 만큼 교사들이 교육이외의 활동에 많이 투입되는 현상이 발생하고 있었음.

□ **(인권친화적인 환경 만들기)** 하드웨어 사업을 넘어서 인권친화적인 환경과 문화만들기의 중요성 대두

○ 본 사업이 하드웨어 중심으로 계획되고 수행된 관계로 아직 인권친화적인 학교문화 만들기와 심리정서적인 학습환경을 구축하는 별도의 후속조치가 필요함.

- 인권친화적인 학교 만들기는 시설 뿐 아니라 교육전략, 교수학습 내용, 평가방법, 교사와 학생의 관계 그리고 참여적인 학교운영위원회 및 학생자치조직 등 다양한 프로그램을 포함하고 있음.

○ 설문조사와 FGI에서 학부모들은 학생들의 부정적인 부분만 강조되지 않고 긍정적인 피드백이 필요하다는 점, 교사들과 학부모에 대한 지적장애 이해 교육 및 심리적인 지원 필요하다고 요구하고 있음.

- 이와 같은 특수학교에 대한 학부모의 기대치는 이제 특수학교 기초학력 제고로 확대되고 있는데, 특수학교 졸업생들의 문해능력 부분이 부족한 상태로 졸업하는 경우 많아 읽고 쓰는 능력을 강화할 수 있도록 하는 학습도 필요하다는 의견임.

○ San Jacinto 특수학교가 좋은 교육시설을 갖추게 된 만큼 장애아들은 위한 양질의 교육 콘텐츠와 교수법 등에 대한 욕구도 증대하고 있음.

### 4) 소결

□ **비차별과 평등**이라는 인권원칙을 통해 평가한 '산살바도르 특수학교 건립사업'은, △사회적인 중장기성과를 고려하여 구체적으로 사업계획이 수립되지 않았던 시기에 수행된 사업, △학교 인프라와 기자재 제공을 제공하는 기술적 접근에 중점을 둔 사업으로 취약계층인 장애인들의 경제/사회/정치적/교육적 불평등 해소를 위한 **포괄적 접근은 미흡한 사업**으로 파악됨.

○ '산살바도르 특수학교 건립사업'은 인권관련 국제기준과 포괄적인 사회정책과 취약계층 지원을 강조하는 엘살바도르 정부 정책의 일환으로 사업의 정책적 함의가 중요한 사업으로 확인되었음. 특히 양국 국제개발협력과 교류 차원에서 쉽게 찾아보기 힘든 장애인권 사업으로서 그 함의가 있음.

- 다만, 사업 기획 단계부터 장애인에 대한 불평등과 소외의 문제를 심층적으로 분석하고 이를 해결하기 위한 사업요소의 구체적인 기획이 부족함. 이는 전반적인 접근성 향상에는 기여했으나, 구체적으로 다양한 장애인과 여아 및 여성 장애인에게 평등하게 교육의 기회가 주어지고 교육권이 확대, 연계되는데 한계를 노정

○ 이와 같은 평가결과에 근거 할 때, 향후 장애학교 사업 기획 시, 사업수행기관은 사업 초기 단계부터 사업에서 취약한 그룹이 누구인지 조사하고, 관련 기본적으로 분리된 데이터를 사전 수집하는 과정을 거쳐야 할 것임. 특히, 본 특수학교사업에서 부각되지 않은 여성 청소년 인권강화를 위한 특별한 고려(예: 여성친화적인 환경, 교수내용, 관계, 보건 등)가 필요함.

- 이와 같은 활동이 사업체계 내에서 안착하기 위해서는 KOICA의 대표적인 주제 혹은 섹터에서 인권, 젠더, 장애와 같은 범분야 이슈를 현실적으로 어떻게 반영할 수 있을 것인지 관련 연구 작업 진행, 관련 해외 원조기관의 사업수행체계와 사례자료집 개발, 관련 성과 프레임워크 개발, 관련 사업의 체계적인 기획을 위한 방법론 개발 및 이에 근거한 사업수행자들에 대한 새로운 교육과 훈련이 필요할 것임.

○ 향후 사회개발 분야 사업의 평가가 수행 될 경우, 사업 종료 및 사후 평가단계에서 사업에서 의도하거나/의도하지 않은 인권영향이 있는지, 취약계층에 대한 어떠한 영향이 있는지를 명확하게 검증할 것을 권고함.

□ **참여와 포용(Participation and Inclusion)** 측면에서 분석한 본 사업은 교육부와 KOICA 그리고 특수학교 교직원과 사업수행기관을 중심으로 하는 사업수행체계를 중심으로 사업이 진행됨.

○ 인권기반의 참여와 포용의 관점에서 분석하자면, 이와 같은 사업관리 중심의 메커니즘은 다양한 이해관계자간의 참여 메커니즘이 구축되어 진행되지 않은 한계로 발전될 소지가 있었고, 지역사회, 인권 관련 기관 그리고 장애아들의 참여가 비교적 낮은 것으로 확인되었음.

- 이를 위해서는 사업수행체계에서 이해관계자 분석과 필요시 인권기반 이해관계자 분석을 반드시 포함하도록 권고하고, 사업 초기단계에 사업수행자가 사업 이해관계자(학부모 포함)의 참여 메커니즘을 명확히 구성할 것을 권고함.
- 장애아와 같은 취약계층을 대상으로 하는 사업의 경우 좀 더 세밀한 방법으로(예: 상담 선생님 혹은 양호 선생님의 배치와 활용 등) 장애아들의 의견이 일상 학교생활에 반영될 수 있도록 학교시스템 도입 고려 필요함.

□ **책무성(Accountability)** 측면에서는 교육부 중심의 학교차원의 교육적 효과는 명확히 존재하나 장애인에 대한 인권 및 보호의 차원에서 인권보호 및 서비스 제공의 의무가 있는 산살바도르 시 및 지역보건청이 사업이해관계자가 참여하가 적극적이지 않아 장애권리 실

현을 위한 종합적인 정부의 책무성을 제대로 담보하기 어려운 구조였음.

○ 본 사업의 경우 중앙정부인 교육부 중심의 사업으로 수행되었으며, 교육부의 책무성은 명확하였으나, 장애권리 실현에 핵심적인 의무부담자인 산살바도르 지방정부, 지역보건청 등의 지역사회 이해관계자가 사업수행체계에 적극적으로 포함되지 않고 이들에 대한 역량강화가 사업범위에 종합적으로 포함되지 않아 성과목표 달성과 지역차원의 지속가능성 담보에 장애요인으로 작용

○ 사업의 성과와 지속가능성의 관점에서 본 사업은 학교의 전반적인 평판 향상, 특수교육의 중요성에 대한 홍보, 점진적인 학생 수의 증가와 프로그램의 다양화 등의 상당히 다면적이고 가시적인 성과를 달성하였음. 이는 사업의 책무성의 구조는 교육부를 중심으로 하여 교육부의 의무를 강조하는 체계로 공고화되고 있음.

○ 그러나 시설설비 및 기자재지원 중심의 사업이 종료 된 후에도, 장애권리와 교육권의 실현을 위한 특수학교에 적합한 더 나은 교육환경에 대한 2차적인 기대가 증대하고 있는 바, 이와 같은 변화 속에서 본 사업이 지속가능한 성과를 유지하기 위해서는 아래와 같은 후속활동이 요구됨.
  - 첫째, 학교 시설의 지속가능한 유지와 관리
  - 둘째, 인권친화적인 학교문화와 교수학습 환경구축을 위한 활동
  - 셋째, 양질의 교육 프로그램 도입을 위한 후속프로그램 기획
  - 넷째, 체계적인 직무연수 진행 및 직전연수 실습 프로그램 도입

□ **'엘살바도르 특수학교 사업'이 사업형성/기획 단계부터 인권기반 접근에 따른 취약계층 포괄적 접근을 따랐다면 사업성과 개선과 지속가능성 제고에도 아래와 같은 긍정적 영향을 주었을 것으로 예상함.**[23)]

○ 장애학교 학생들이 경험하는 불평등/소외의 근본적 원인을 해결하기 위해 보건부 및 지역행정을 담당하는 시 · 구 행정단위의 법적 의무부담자와의 협력관계 및 역할분담이 초기단계부터 구축되었다면, 지역사회 및 취약한 가정의 장애아 발견 및 장애 판단이 좀 더 효과적이고 적절한 시기에 이루어져 장애들의 공교육 접근성 향상 및 특히 여학생의 장애진단 강화 및 특수학교 진학을 확대하는데 기여 할 수 있을 것

○ 사업의 활동에 엘살바도르 CONAIPD 및 담당교육부의 책무성 담보를 위해 제도/역량

23) 단, 이와같은 추정은 인권기반접근에 따른 취약계층 포괄이 계획대로 원활히 이행되고, 예측하지 못한 위험요인이 발생하지 않았을 경우에 한함.

개선에 대한 지원을 사업범위에 포함하고 제대로 이행하여 궁극적으로 장애인을 위한 교육환경 개선안이나 관련 프로그램이 도입되었다면, 한국 지원의 중단이후에도 사업 성과가 지속될 만한 여건이 강화되었을 것

○ 장애인의 학습권 보장을 위한 인권기반 접근/취약계층 포괄을 위한 성과목표 · 지표를 계획단계에 PDM에 반영하고 기초선조사 및 성별 분리데이터 수집도 원활히 실시하였다면, 해당 시 · 구 행정단위의 명확한 장애아동 및 청소년의 상황을 파악할 수 있고 학교 접근성이 특히 낮은 여아 및 여성 청소년등의 학교 접근성 향상에 어느 정도 기여했는지를 보다 정량적/체계적으로 파악할 수 있었을 것임.

□ **종합적으로 국가의 책무로서 장애인 교육권의 실현의 차원에서 본 사업은 비차별과 평등, 참여와 포용이라는 관점을 통해 진행된 평가과정을 통하여 의무부담자와 권리보유자들은 함께 장애아들에 대한 교육권의 보장은 인류보편적인 기본권이며, 이들에게 제공하여야 하는 무상의무기초교육은 기본적으로 국가의 책무라는 점을 재인식하게 되었음.**

○ 한국과 엘살바도르 정부 간의 대화를 통해 형성되고 양국의 다양한 이해관계자들이 수행한 '산살바도르 특수학교 건립사업'은 현장에서 학교건축과 기자재 제공 사업을 그 이상의 외교적인 의미까지 부여받고 있음.

- 본 사업은 엘 한-엘살바도르의 대표적인 인권기반 사업이자 취약계층 대상 교육 사업으로 그 함의가 크며, 양국이 성취한 중요한 성과는 체계적인 후속지원과 학교내 참여적인 협력체계를 구축함으로서만 유지될 것임.

○ 향후 본 사업과 유사사업이 형성되는 경우, 사업의 성과목표를 단순 접근성 향상에만 초점을 둘 것이 아니라 사회개발목표와의 연계를 고려해야 하며, 교육권을 포함한 장애인의 권리를 목표 설정의 단계에서 본부의 내용차원의 역할(SDGs를 고려한 목표 설정 등)이 강화하여야 권리기반 사업의 영향과 효과를 담보 할 수 있을 것임.

## 제4절 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업

### 1. 평가개요

#### 1) 사업개요 및 상황분석

□ '엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업(2011-2014, 235만 불)'은 엘살바도르 국가청소년위원회와 KOICA가 청소년센터를 건립하고 기자재를 지원하며 전문가 파견을 실시한 아동 · 청소년 교육복지 사업

○ 동 사업은, 엘살바도르 대통령실 직속기구인 국가치안위원(Consejo Nacional Seguridad de Publica, CNSP)에서 요청한 사업으로, 취약아동 지원사업으로 기 추진된 UN 지원사업 2건, EU 지원사업 1건, 엘살바도르 정부에서 진행한 Pro Jovenes 청소년 프로그램 등 성공사례를 타 지역에 보급하고자 한 사업임.

○ 과테말라와의 접경지역인 아와차빤(Ahuachapan)의 청소년 범죄 가담율 감소의 목적 달성을 위해 우리 정부에 요청하여 진행됨.

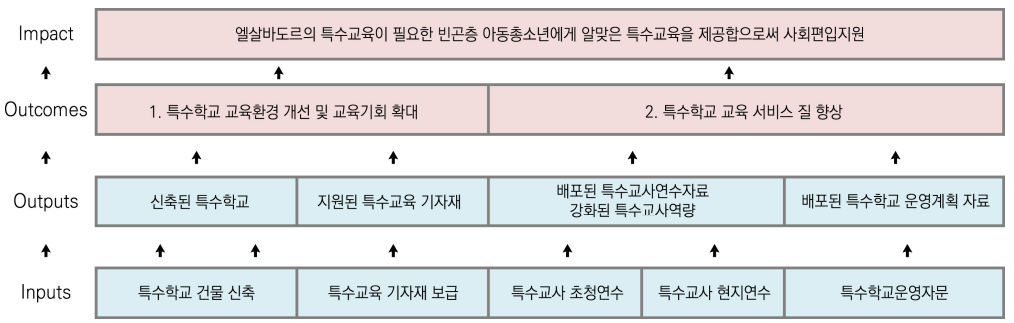
[표 34] 평가 대상 사업 개요

| 사업명 | | 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 |
|---|---|---|
| 사업분야 | | 교육/ 종합지원센터 건립, 기자재 제공 및 연수, 프로그램 개발 |
| 사업지역 | | Ahuachapan 지역 |
| 사업기간 | | 2011-2014 |
| 사업예산 | | 235만 불 |
| 사업활동 | | • 청소년 종합지원센터 건립<br>• 기자재 지원<br>• 전문가 파견<br>• 국내초청연수 |
| 사업수혜자 | | 아와차빤시 54,000여명의 청소년 및 거주시민 |
| 시행기관 | 한국 | 한국국제협력단(KOICA) / PMC: 명지대학교 |
| | 엘살바도르 | 국가청소년위원회(INJUVE)<br>아와차빤 시정부 |

출처: KOICA 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 사업수행계획서, 결과보고서 및 사후평가보고서를 기본으로 재구성

□ 본 평가에서는 아와차빤시 청소년과 아동의 불평등 및 소외의 근원적 원인을 ‘경제적 빈곤’, ‘사회경제적 지위가 낮고 교육 · 문화적 혜택에서의 소외’,‘사회안전망으로부터의 소외’등으로, 이로 인한 물리적/지리적/정치적/경제적/사회적/교육적 불평등을 결과이자 문제점으로 개념화

[그림 18] 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 사업성과모형의 재구성




출처: KOICA 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 결과보고서를 바탕으로 재구성

### 2) 이해관계자 분석

□ 본 사업의 이해관계자 분석은 아래와 같이 구분이 가능함.

○ 사업 결과보고서에 의하면, 사업의 **공급자**는 KOICA와 아와차빤시 시정부, 국가청소년위원회, **수요자**는 청소년과 거주시민으로 구분 할 수 있음.

- 아와차빤시는 청소년범죄의 위험이 높고 문화적 혜택이 많지 않은 빈곤지역이므로, 약 54,000여 명의 지역주민과 인근지역 아동과 청소년을 대상으로 상담, 예방교육, 문화교육프로그램 제공, 탁아방 운영 등의 다양한 사회복지프로그램을 제공하였음.

[표 35] 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 사업 이해관계자 분석

| 구분 | 분류 | 관심영역 |
|---|---|---|
| 공급자 | 자원제공자(KOICA) | 성과/영향 |
| | 아와차빤 시정부<br>국가청소년위원회 | 활동/산출 |
| 수요자 | 청소년 및 거주시민 | 성과/변화 |

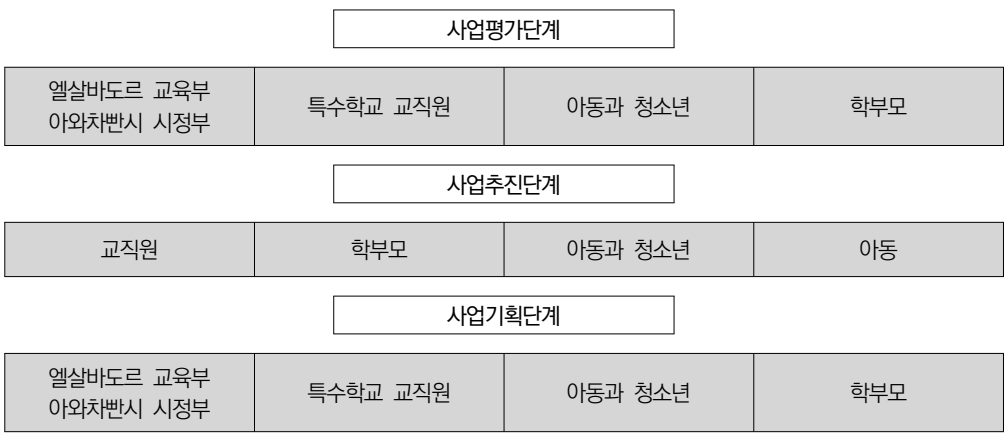
□ 위와 같은 사업의 이해관계자도는 실제 진행된 사업의 단계별 이해관계자를 구체적으로 다루고 있지 못하여 아래 [그림 19]와 같이 사업 단계별로 구체적인 이해관계자를 체계화 가능

○ **(기획단계)** 엘살바도르 교육부와 아와차빤시 시정부, 센터 교직원, 아동과 청소년 그리고 학부모들

○ **(추진단계)** 교직원, 아동과 청소년 그리고 학부모

○ **(완료단계)** 엘살바도르 교육부와 아와차빤시 시정부, 센터 교직원, 아동과 청소년 그리고 학부모들

[그림 19] 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 사업 이해관계자 분석의 재구성




□ 엘살바도르 국가 및 아와차빤시 차원에서 가장 소외된 취약계층은 다음 [표 36]과 같이 구분가능하며 본 평가에서는 인권기반 접근에 따라 의무부담자와 권리보유자를 다음과 같이 구분 가능

○ 엘살바도르는 국내 치안과 폭력의 문제가 심각한 상황으로 국내 정책의 우선순위에서도 범죄 노출 및 폭력에 노출되기 쉬운 **청소년**들을 취약계층으로 명시하고 있음.

○ 폭력과 치안의 문제에서 엘살바도르 **여성**은 직접적인 관련 폭력의 대상이 아닌 것으로 간주됨. 그러나 엘살바도르 내 전반적으로 남성주의가 팽배하여 여성 인권에 대한 인식증진이 필요하여 교육 및 취업 등에서 구조적인 차별에 노출되어 있음.

○ **아동**의 경우 엘살바도르의 분쟁 및 폭력의 간접적인 대상이며, 일상생활에서 차별의 대상으로도 구분되어짐. 엘살바도르 전반적으로 아동 및 여아에 대한 차별이 존재해

아동인권에 대한 인식증진이 필요함.

[표 36] 엘살바도르 아와차빤시 취약계층과 취약상황 분석

| 구분 | 엘살바도르에서 취약그룹 여부 | 이유 |
|---|---|---|
| 청소년 | High | 차별의 대상으로 간주되는 것은 아니지만 엘살바도르 국내 정책우선순위에서 범죄 및 폭력에 노출되기 쉬운 취약계층으로 명확히 간주되고 있음. |
| 여성 | Middle | 엘살바도르 내의 폭력과 치안의 문제에서 엘살바도르 여성이 직접적인 관련 폭력의 대상이 아닌 것으로 간주됨.<br>그러나 엘살바도르 내 전반적으로 남성주의가 팽배하여 여성 인권에 대한 인식증진이 필요하며 교육 및 취업 등에서 구조적인 차별에 노출되어 있음. |
| 아동 | Middle | 엘살바도르의 분쟁/폭력의 대상의 간접적인 대상이며, 일상생활에서 차별의 대상으로 구분되어짐. 엘살바도르 전반적으로 아동 및 여아에 대한 차별이 존재해 아동인권에 대한 인식증진이 필요함. |

□ **의무부담자**는 취약계층, 특히 아와차빤시와 같이 범죄 및 폭력에 노출되어 있는 지역의 경제/사회/교육적 소외문제를 해결하고 본 사업을 통한 기초사회서비스 제공에 있어 포괄적 접근을 할 의무가 있는 주체임.

○ 엘살바도르 파트너 기관인 **교육부** 및 **아와차빤시**가 해당 지역의 청소년들의 권리를 보호하고 증진하는 데 의무를 가진 **가장 중요한 의무부담자**임.

○ 또한 센터가 청소년분야에서 중요한 위상을 가지고 있는 것을 고려할 때 **엘살바도르 청소년위원회**(Instituto de la Juventud, 이하 INJUVE)가 중요한 의무부담자의 역할을 수행해야 하지만 현지사정으로 본 사업에는 협력하지 못함.

○ 한편 외교부는 과거의 사업수행 중에는 많은 기여가 없었으나, 사업 수행 이후 발생하는 문제의 해결을 위해 여타 공여기구들과의 협력확대 및 남남협력을 통한 지원책 마련에 대하여 관심과 의지를 표명하였음.

□ **권리보유자**는 본 사업을 통해 혜택을 받는 주체이자 인권을 가지고 있는 주체인 특수학교 학생 및 청소년 센터 이용자임.

○ 집단적 취약그룹인 아동 청소년 중에서 전통적으로 보다 취약한 그룹인 여성, 아동, 장애인을 추가적인 취약그룹으로 구분하려고 시도하였으나, 현지 상황에서 이들 그룹의 취약성이 가시적이지 않았음.

□ 한편, 사업에 참여하지 못하였으나 엘살바도르 국가차원에서 아동 및 청소년의 권리 보호와 증진에 중요한 역할을 하고 있는 INJUVE를 옹호자의 역할 수행 할 수 있다는 점에서 **인권옹호자**로 분석하였음.

[표 37] 인권기반 접근법에 근거한 이해관계자분석 비교

| 일반 개발협력사업에서의 이해관계자 분석 | | 인권기반 접근법에 근거한 사업이해관계자 분석 | |
|---|---|---|---|
| 공급자 | • 자원제공자: KOICA<br>• 교육서비스의 제공자:아와차빤시<br>• 교육서비스의 제공자: 센터 관계자 | 직접 의무부담자 | • 엘살바도르 교육부<br>• 아와차빤시 시정부<br>• 센터위원회<br>• 센터 교직원 |
| | | 간접 의무부담자 | • 지역사회 |
| 수요자 | 센터학생 | 직접 권리보유자 | • 아동과 청소년 |
| | | 간접 권리보유자 | • 학부모와 교사 |
| 없음 | | 인권 옹호자 | • INJUVE<br>(엘살바도르 청소년 위원회) |

## 2. 평가 방법론

### 1) 평가 설계

□ 엘살바도르 아와차빤시 아동청소년 센터 건립사업은 UN 인권협약 등 인권기준과의 연계, 관련 법과 제도의 유무 및 내용파악을 중심으로 국가차원 분석을 수행하고 비차별과 평등, 참여와 포용, 책무성 등 인권원칙을 중심으로 사업차원 평가의 주요내용을 구성

○ 문헌분석, 현지방문을 통해 주요 이해관계자 면담, 특수학교의 다양한 이해관계자 설문조사를 실시함.

- 센터 이용 청소년 및 센터교사를 대상으로 설문조사를 실시하고, 설문이 가능하지 않은 장애학생의 경우 FGI를 다면적으로 실시. 이를 통하여 정성 · 정량적 근거를 최대한 교차 검증할 수 있도록 기획하였음.

□ 국가차원, 사업차원의 평가매트릭스는 각각 다음 [표 38], [표 39]와 같음.

[표 38] 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 평가매트릭스: 국가차원

| 평가기준 | 평가 세부 항목 | 평가질문 |
|---|---|---|
| 인권기준과의 연계 (Links to Human Rights) | 국제기준 | • 엘살바도르 정부는 경제 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, ICESCR)을 채택하는가? 그리고 해당 규약이 발효되었는가? |
| | 해당 분야별/ 대상 국제기준 | • 엘살바도르 정부는 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD)을 채택하였는가? 그리고 해당 규약이 발효되었는가?<br>• 엘살바도르 정부는 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)을 채택하였는가? 그리고 해당 규약이 발효되었는가?<br>• 엘살바도르 정부는 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child, CRC)을 채택하였는가? 그리고 해당 규약이 발효되었는가?<br>• 엘살바도르 정부는 장애인 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)을 채택하였는가? 그리고 해당 규약이 발효되었는가? |
| 법치 (Rule of Law) | 국가 기준 | • 엘살바도르 정부는 경제 · 사회적 · 문화적 권리의 존중에 관한 명확한 법적 근거를 가지고 있는가?<br>• 엘살바도르 정부는 경제 · 사회적 · 문화적 권리의 존중에 관한 명확한 정책적 근거를 가지고 있는가? |
| | 해당 분야별/ 대상 국가기준 | • 엘살바도르 정부는 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 명확한 법적, 정책적 근거를 가지고 있는가?<br>• 엘살바도르 정부는 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 명확한 법적, 정책적 근거를 가지고 있는가?<br>• 엘살바도르 정부는 아동의 권리에 관한 명확한 법적, 정책적 근거를 가지고 있는가?<br>• 엘살바도르 정부는 장애인 권리에 관한 명확한 법적, 정책적 근거를 가지고 있는가?<br>• 아와차빤 시정부는 아동, 청소년, 여성 및 장애인의 권리 보장과 지원에 대한 별도 전략을 수립하였는가?<br>• 아와차빤시 정부는 아동, 청소년, 여성 및 장애인의 권리 보장과 지원에 대한 별도 전략을 수립하였는가? |

[표 39] 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 평가매트릭스: 사업차원

| 평가기준 | 평가 세부항목 | 평가질문 | 검증수단 |
|---|---|---|---|
| 비차별과 평등 (Non-discrimination & Equality) | 사업 형성 및 기획 | • 아와차빤시 사업계획은 취약계층으로서 아동 · 청소년 · 젠더에 대한 국제기준에 부합되는가?<br>• 사업은 다양한 수요를 반영하여 형성되었는가? (상황분석 시 아와차빤시 교육부, 아와차빤시 시정부, 관련 학교 관계자 · 학부모의 의견을 수렴하였는가?)<br>• 사업 기획시 불평등/소외의 원인을 분석하고, 사업내용에 반영하였는가?<br>• 사업 기획단계에서 아동 · 청소년 포괄/인권에 대한 파급효과를 예상하였는가? 성과관리틀에 구체적으로 반영되었는가?<br>• 사업계획 단계에서 다양한 이해관계자에 대한 의도하지 않은 잠재적 파급효과를 어느 정도 고려하였는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/ 반기별 보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |

| 평가기준 | 평가 세부항목 | 평가질문 | 검증수단 |
|---|---|---|---|
| | 사업 수행 및 모니터링 | • 사업활동이 아동 · 청소년 활동을 위한 중장기 성과목표에 어떻게 연계되는가?<br>• 모니터링을 통해 아동 · 청소년을 위한 중장기 성과목표 달성의 이행이 파악되었는가?<br>• 비차별/평등의 원칙에 따라 모니터링 시 성별 데이터(여아, 남아, 여성청소년, 남성청소년, 소득계층별)가 별도로 수집/분류되었는가?<br>• 필요 시, 모니터링 결과에 따라 사업이 개선되었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업 성과 | • 아와차빤시 아동 · 청소년에게 교육의 기회가 확대되었는가?<br>• 사업을 통한 혜택이 여아/남아/여성/남성청소년/극빈청소년/범죄노출아동 · 청소년 등 모든 수혜자그룹에 평등하게 배분되었가? (Leaving No One Behind, 비CSC 회원 혜택 여부)<br>• 센터 건축 및 옥외활동 시설 등 사업산출물/성과가 아와차빤시 아동 · 청소년의 교육 불평등의 근본적 원인 해결에 기여하는가? | • 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| 참여와 포용 (Participation & Inclusion) | 사업 형성 및 기획 | • 상황분석/이해관계자 분석에 사업의 취약계층(극빈계층 아동, 청소년, 범죄노출 아동 · 청소년 등)과 관련 의무부담자를 적절히 파악/포함/의견을 수렴하였는지? (직접 혹은 CSO을 통한 수렴)<br>• 취약계층의 참여/포용이 사업단계별로 주류화될 수 있도록 추가적이고 충분한 예산 · 기간 · 인력이 투입되었는가? (제약요인 파악/타공여국 사례)<br>• 장애인 수혜자의 인권에 부정적 영향을 미칠 수 있는 가능성을 파악, 대응방안을 마련하였는가? (Do no harm) | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업 수행 및 모니터링 | • 사업추진 과정에서 교직원 · 학부모 · 아동 · 청소년 의견수렴 및 참여메커니즘이 존재하였는가?<br>• 교직원 · 학부모 · 아동 · 청소년과 사업관련 정보가 충분히 공유되었는가?<br>• 엘살바도르 교육부, 아와차빤시 시정부, 특수학교, 교직원 청소년 · 학부모 등 취약계층 다양한 이해관계자의 참여를 위한 체계적인 노력이 있었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| | 사업 성과 | • 사업성과는 계획단계에 명시된 모든 이해관계자(교직원 · 학부모 · 아동 · 청소년)의 수요를 충족하는가?<br>• 학교개선 사업을 통한 혜택이 대상지역 여성/남성 장애인 등 모든 수혜그룹에 평등하게 배분되는가? (Leaving No One Behind)<br>• 사업성과가 엘살바도르 교육부, 아와차빤시 시정부, 청소년센터 기관차원의 역량강화에 기여하였는가?(인적, 조직적, 제도/법차원) | • 설문지<br>• FGI/IDI 결과 |
| 책무성 (Accountability) | 사업형성/기획단계 | • 사업계획 상 의무부담자인 시/센터장 및 센터교원을 위한 역량강화 내용이 포함되었는가? 성과지속 및 현지정부 역량강화, 재정확보 등에 대한 출구전략이 있는가?<br>• 사업계획에 청소년 지원에 대한 제도적 상황을 반영하는가? 문제발생 시 해결을 위한 위험관리 방안이 마련되었는가?<br>• 사업계획시, 이해관계자 간 장애인 취업역량 및 자존감 향상을 | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• FGI/IDI 결과지 |

| 평가기준 | 평가 세부항목 | 평가질문 | 검증수단 |
|---|---|---|---|
| | | 위한 교육 및 역량강화가 진행되었는가? | |
| | 사업 수행단계 | • 사업시행 중 아동 · 청소년 지원에 대한 제약이 있었는가? (정치적 요인/관료주의) 제약 해결을 위한 노력이 있었는가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업분기별/반기별 보고서<br>• FGI/IDI 결과지 |
| | 사업의 성과 | • 아동 · 청소년 지원을 위한 예산/기간/인력 투입이 가시적 성과로 이어졌는가? (분리데이터 수집 위한 예산 추가투입, 취약계층 지원을 위한 시간/인력의 추가 투입 등) | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업결과보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과지 |
| | 사업의 지속가능성 | • 타지역으로 적용가능한 난민개발, 정착난민촌 대상 지역개발 모델이 구축/정립되었는가?<br>• 엘살바도르 교육부/지방정부의 난민지원 정책/ 프로그램이 개선되었는가? (신규 서비스나 예산배분이 있는가?)<br>• 지속가능성에 영향을 미치는 핵심요인은 무엇인가?<br>• 사업계획에 지원 성과지속 및 현지정부 역량강화, 재정확보 등에 대한 출구전략이 있는가?<br>• 사업계획에 청소년 지원에 대한 제도적 상황을 반영하는가? 문제발생 시 해결을 위한 위험관리 방안이 마련되었는가?<br>• 사업계획 시, 이해관계자 간 아동 · 청소년 역량 및 자존감 향상을 위한 교육 및 역량강화가 진행되었는가?<br>• 아동 · 청소년에 대한 교육포괄성 강화를 위해 엘살바도르 교육부, 아와차빤시 시정부, 관련 청소년 센터 차원의 정책/관행이 개선되었는가? (신규 서비스, 예산배분 등)<br>• 지속가능성에 영향을 미치는 핵심요인은 무엇인가? | • 사업계획서<br>• 사업중간보고서<br>• 사업결과보고서<br>• 설문지<br>• FGI/IDI 결과지 |

□ 아와차빤시에서의 현장 평가는 현지 문헌 수집, 주요 이해관계자 1:1 면담, 개별면담, 학교 교장, 교감, 교사 및 학부모를 대상으로 진행한 설문조사, 학부모 장애학생과의 FGI를 다면적으로 실시하였음.

□ 설문조사 수행을 위한 품질검증은 i)설문조사 윤리 및 참여에 대한 동의 확보, ii)설문조사지의 현장 품질검증, 설문조사 실시를 위한 현지 컨설턴트 역량강화 및 훈련으로 구성하였음.

○ 설문조사 윤리 및 동의: 설문조사 참여 동의에 대한 설명, 설문 및 활용 용도에 설명 및 동의, 개인정보의 연구사용에 대한 동의

○ 품질 검수의 주요 내용: 엘살바도르 교육체계를 고려하여 학력 관련 부연 설명 추가, 자격, 훈련, 경력관련 항목(지표) 정의에 대한 설명 추가, 설문 항목 내의 스페인어 시제(Tense)에 대한 명확화

○ 설문조사를 위한 역량강화 및 훈련: 설문의 목적 및 활용 용도에 대한 설명 및 동의를 수행하는 방법 교육, 설문조사 윤리 기본교육 실시, 설문조사의 스페인어 표현을 위한 추가 설명

### 2) 설문조사 주요 내용 및 방법

□ **(설문 개요)** 본 설문은 다지선택형 및 리커트 척도문항 등을 이용한 구조화 질문지로 집단 조사의 형태로 진행되었음.

○ 본 설문조사는 당일 현장에서 소집된 응답자를 대상으로, 평가전문가가 이끄는 가운데, 현지 조사원 2인이 설문지 배포 및 응답요령을 현지어로 설명 후 응답자가 답변을 현장에서 기재하는 형태로 진행되었음.

○ 표본추출방법에 따라 표본 선정에 대해 사전 협의하고, 실제 설문에 참여한 교사, 직원 및 학생 모두 현장에서 랜덤하게 선정함.

- 교사 및 행정직원의 경우 해당 센터에 6개월 이상 근무한 교사 및 행정직원으로 구성하고, 전체 인원의 7% 이상 참여, 사업수행기간(2012-2015)에 근무했던 교사를 우선 참여 권장함.
- 학생의 경우 해당 센터에 6개월 이상 프로그램에 참여한 아동과 청소년으로 구성하고 전체 인원의 10% 이상인 최소 35인 참여함.

[표 40] 설문조사 개요

| | |
|---|---|
| 사업 | • 아와차빤시 청소년센터 |
| 조사방법 | • 조사도구: 다지선택형 및 리커트 척도문항 포함된 구조화 질문지<br>• 조사형태: 집단조사(센터 측이 소집한 응답자를 대상으로, 평가전문가 리딩하여, 현지 조사원 2인이 설문지 배포 및 응답요령을 현지어로 설명 후 응답자가 답변을 현장에서 기재)<br>• 수합형태: 평가전문가가 설문결과를 확인한 후, 현장 수합함 |
| 조사대상 | • 학교관계자: 센터 교사 및 행정직원<br>• 학생: 현재 센터에서 프로그램을 수강하고 있는 아동 및 청소년 |
| 표본수 | • 학교 교사 및 직원: 총 14 명 중 11명 참여(총 78%)<br>• 학생: 약 450명 중 35명 참여(약 7.7%) |
| 표본 할당 및 추출방법 | • 개요: 표본추출방법에 따라 표본 선정에 대해 사전 협의하고, 실제 설문에 참여한 교사, 직원 및 학생 모두 현장에서 랜덤하게 선정함<br>• 교사 및 행정직원: 해당 센터에 6개월 이상 근무한 교사 및 행정직원 (전체 인원의 7% 이상 참여, 2012-2015 근무교사를 우선 참여 권장<br>• 학생: 해당 센터에 6개월 이상 프로그램에 참여한 아동과 청소년 (전체 인원의 10%이상인 35인 참여) |

| 조사기간 | • 2017년 8월 10일(목) 10시 -13시 |
|---|---|
| 조사주체 | • 한국인 평가전문가(1인)<br>• 한국인 연구원(1인)<br>• 현지 설문조사 요원(1인)<br>• 현지 설문조사 보조원(1인) |

출처: 청소년센터 설문조사를 바탕으로 저자 작성

□ **(설문 참여자의 특성)** 학교관계자(학교 교사 및 직원) 및 센터 프로그램에 참여하고 있는 아동과 청소년을 중심으로 진행되었음.

○ 설문조사에 참여한 교사와 직원은 2017년 현재 근무 중인 14명의 교사 중 11인으로 전체 직원의 78%를 차지함. 설문조사에 참여한 교사의 특성은 아래 [표 41]과 같음.

- 교사의 평균연령은 35.8세이고, 83%가 남성교사이며, 100% 스페인어를 모국어로 사용하는 엘살바도르인
- 평균 교직경험은 10.5년으로 66%의 교사가 청소년관련 교육에 참여한 경험이 있고, 66.7%의 교사가 인권관련 교육에 참여한 경험이 있음.

[표 41] 설문참여자(교사 및 직원)의 특성

| | 나이 | 성별 | 민족 | 학력 | 청소년 교육참여 | 인권교육 참여 | 교직 경험 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| B002001 | 33세 | 남성 | Salva | 대학원 이상 | 있음 | 없음 | 10년 |
| B002002 | 41세 | 남성 | Salva | 대학 졸업 | 있음 | 있음 | 19년 |
| B002003 | 39세 | 남성 | Salva | 대학 졸업 | 있음 | 있음 | 12년 |
| B002004 | 36세 | 남성 | Salva | 고등학교 졸업 | 있음 | 있음 | 5년 |
| B002005 | 39세 | 남성 | Salva | 전문대 졸업 | 없음 | 없음 | 12년 |
| B002006 | 27세 | 여성 | Salva | 전문대 졸업 | 없음 | 있음 | 5년 |
| 교사평균 | 35.8세 | 83% 남성 | 100% 살바도리안 | 대학졸업 | 66% 있음 | 66.7% 있음 | 10.5년 |
| B001001 | 48세 | 남성 | Salva | 고등학교 이하 | 없음 | 없음 | 0년 |
| B001002 | 53세 | 여성 | Salva | 고등학교 졸업 | 없음 | 없음 | 0년 |
| B001003 | 27세 | 여성 | Salva | 고등학교 졸업 | N/A | NA | 0년 |
| B001004 | 51세 | 남성 | Salva | 대학 졸업 | 없음 | 없음 | 0년 |
| B001005 | 28세 | 남성 | Salva | 전문대 졸업 | 없음 | 있음 | 3년 |
| 행정직평균 | 41.4세 | 72% 남성 | 100% 살바도리안 | 고등학교 졸업 | NA | NA | 0.75년 |
| 통합평균 | 38.6세 | 77.5% 남성 | 100% | NA | NA | NA | NA |

출처: 청소년센터 설문조사를 바탕으로 저자 작성

○ 설문조사에 참여한 학생은 현재 등록되어 있는 학생 약 450명 중 35명, 즉, 전체 센터 이용자의 7.7% 정도임.

- 설문참여 학생의 평균 연령은 17.6세, 57%가 여학생
- 100% 스페인어를 모국어로 사용하는 엘살바도르 인
- 18명의 학생이 고등학교를 이미 졸업한 학생들로 센터 프로그램에 참여

[표 42] 설문참여자(학생)의 특성

| 코드 | 연령 | 성별 | 민족 | 언어 | 학력 |
|---|---|---|---|---|---|
| A006001 | 25세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006002 | 19세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006003 | 19세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006004 | 31세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 대학교재학 |
| A006005 | 19세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006006 | 19세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006007 | 21세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006008 | 24세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006009 | 19세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006010 | 23세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006011 | 23세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006012 | 18세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006013 | 18세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006014 | 18세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006015 | 20세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006016 | 20세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006017 | 19세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| A006018 | 19세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 고졸 |
| 고등학교 졸업이상 | 20.7세 | 61% 여성 | 100% | 100% | - |
| B003001 | 16세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 1학년 |
| B003002 | 9세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 3학년 |
| B003003 | 12세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 6학년 |
| B003004 | 11세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 5학년 |
| B003005 | 10세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 4학년 |
| B003006 | 11세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 5학년 |
| 고등학교 재학 | 11.5세 | 50% 여성 | 100% | 100% | - |
| B004001 | 11세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 8학년 |

| 코드 | 연령 | 성별 | 민족 | 언어 | 학력 |
|---|---|---|---|---|---|
| B004002 | 15세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 8학년 |
| B004003 | 15세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 9학년 |
| B004004 | 14세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 8학년 |
| B004005 | 16세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 8학년 |
| 중학교 재학 | 14.2세 | 80% 여성 | 100% | 100& | - |
| B005001 | 19세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 고2 |
| B005002 | 18세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 고2 |
| B005003 | 19세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고2 |
| B005004 | 19세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 고3 |
| B005005 | 16세 | 여성 | Salva | 스페인어 | 고1 |
| B005006 | 17세 | 남성 | Salva | 스페인어 | 고1 |
| 초등학교 재학 | 18세 | 33% 여성 | 100% | 100% | - |
| 합계 | 17.6세 | 57% 여성 | 100% | 100% | - |

출처: 청소년센터 설문조사를 바탕으로 저자 작성

### 3) 초점집단토론(Focus Group Interview: FGI)

□ FGI의 교사 및 학생의 특성

○ 교사 및 직원이 참여한 FGI에는 총 6인의 교사와 행정직원이 참여

○ 학생대상 FGI에는 총 6명(4명의 여학생, 2명의 남학생)의 학생이 참여

[표 43] 초점집단토론 개요 및 참여자(교사 및 직원)의 특성

| 일 시 | 2017.08.10 / 11:00-12:00 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 장 소 | 아와차빤시 청소년센터 | | | | | | |
| 면담 참여자 | 이니셜 | 성 명 | 성별 | 나이 | 담당업무 | 근무시작연도 | 비고 |
| | A | 메일린 | 여 | 27 | 행정직원 | 2014 | |
| | B | 하이메 | 남 | 39 | 축구감독 | 2017 | |
| | C | 오이세느 | 남 | 36 | 체육강사 | 2014 | |
| | D | 파티아 | 여 | 27 | 댄스강사 | 2014 | |
| | E | 콘서 | 남 | 51 | 행정직원 | 2017 | |
| | F | 로케 | 남 | 41 | 영어강사 | 2012 | 2012년 통역, 교사로 재직 |

출처: 청소년센터 FGI 대상자들의 인적사항을 바탕으로 저자 작성

[표 44] 초점집단토론 개요 및 참여자(학생)의 특성

| 일 시 | 2017.08.10 / 10:00-11:00 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 장 소 | 아와차빤시 청소년센터 | | | | | | | |
| 면담 참여자 | 이니셜 | 성명[24] | 성별 | 연령 | 학년 | 센터참여시 작년도 | 수강 과목 | 비고 |
| | A | 아** | 여 | 20 | 고졸 | 2016 | 댄스 | |
| | B | 바** | 여 | 14 | 8 | 2015 | 댄스, 요리 | |
| | C | 미** | 여 | 17 | 9 | 2016 | 댄스 | |
| | D | 제** | 여 | 19 | 11 | 2016 | 댄스 | |
| | E | 루** | 남 | 24 | 고졸 | 2015 | 댄스 | 현직업: 수퍼마켓 점원 |
| | F | 크** | 남 | 21 | 고졸 | 2015 | 댄스 | 현직업: 댄스강사 |

출처: 청소년센터 FGI 대상자들의 인적사항을 바탕으로 저자 작성

## 3. 국가/지역 차원 분석: 인권기준과 연계, 법/제도 차원

### 1) 국제 인권기준

□ 엘살바도르 정부는 UN 및 지역의 인권관련 국제조약/협약에 다수 가입하였음.([표 45])

○ 경제/사회/문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)을 1967년 9월 21일에 채택(1979년 11월 30일 발효)

○ 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW, 여성차별철폐협약)을 1980년 11월 14일 채택(1981년 8월 19일 발효)

○ 아동 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child, CRC)에 대한 협약을 1990년 1월 26일에 채택(1990년 7월 10일 발효)

24) 학생들의 이름은 비공개 처리함.

[표 45] 엘살바도르 정부의 아동, 청소년, 여성관련 국제조약/협약

| 조약 | 채택일자 | 발효일자 |
|---|---|---|
| 시민/정치권에 관한 국제 규약 International Covenant on Civil and Political Rights(ICCPR) | 1967.09.21. | 1979.11.30. |
| 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) | 1980.11.14. | 1981.08.19. |
| 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination(ICERD) | - | 1979.11.30. |
| 경제/사회/문화적 권리에 관한 국제규약 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights(ICESCR) | 1967.09.21. | 1979.11.30. |
| 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families(ICRMW) | 2002.09.13. | 2003.03.14. |
| 아동 권리에 관한 협약 Convention on the Rights of the Child(CRC) | 1990.01.26. | 1990.07.10. |
| 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on Involvement of Children in Armed Conflict(CRC-OP) | 2000.09.18. | 2002.04.18. |
| 장애인권리협약 Convention on the Rights of Persons with Disabilities(CRPD) | 2007.03.30. | 2007.12.14. |

### 2) 법/제도 차원

□ 엘살바도르 정부의 헌법 및 주요 법적 체계에는 다양한 수준에서의 아동 · 청소년 권리에 관한 법적, 정책적 근거가 존재

○ 청년을 위한 법(2011), 아동과 청소년 보호법(2009), 포괄교육정책(2010), 폭력방지를 위한 국가전략(2013), 엘살바도르인 이민자와 그들의 가족을 위한 보호와 안전을 위한 법(2011) 등에서 아동 · 청소년에 대한 권리를 아주 상세하고 다루고 있음.

○ 엘살바도르 정부는 2004년부터 아동 · 청소년을 포함한 취약계층의 취약성에 대하여 인식하기 시작하고 국가개발전략을 통해 다양한 분야와 사업의 우선순위를 지정

- 법무부와 공공안전부는 폭력으로부터의 사회적 보호 및 평화문화 증진 담당국과 폭력방지사무소를 2012년 개설
  - 본 국에서는 특히 폭력으로부터의 청소년의 안전을 주요하게 다룸.
- INJUVE의 모든 사업은 인권기반접근에 기반, 청소년의 인권 보장을 위해 노력
  - 본 위원회는 청소년들의 참여 및 교외활동, 취업활동, 폭력방지와 같은 청소년인

권증진을 위한 청소년대상 특화사업과 주류화 정책 모두 실시하는 전략을 가지고 있음.

- 외교부는 인권을 기본적으로 고려해야 하는 주요 범분야 이슈로 인식하고, 중미지역 다른 국가 및 기구들과의 남남협력을 통해 인권 관련 협력을 추진하기 위해 노력
  - 특히 아동 · 청소년 및 이민자에 대한 인권을 중점적으로 고려하고 있으며, 모두를 위한 교육, 남남협력, 폭력방지 액션플랜 이행 등을 외교부의 관련 정책으로 포함하고 있음.

## 4. 평가결과: 사업차원

### 1) 비차별과 평등(Non-discrimination and Equality)

(1) 사업계획

□ **(국제기준 및 국가적인 수준의 정책 우선순위 사업)** 중앙정부 및 시 차원에서 정책적, 정치적으로 중요한 사업

○ 본 사업은 취약계층으로서의 아동 · 청소년에 대한 국제기준과 국가적 우선순위를 반영하여 형성된 사업으로, 중앙정부 차원에서도, 지방자치단체 차원에서도 인권 프로그램으로서도 그 의의가 큼.

□ **(국가 우선순위인 위험지역 아동 · 청소년 지원)** 엘살바도르 기획재정부는 Plan Quinequenal de Desarrollo 2014-2019[25] (The Five Year Development Plan)에 근거하여 세 가지 우선행동계획을 결정하고 교육의 우선순위를 지정

○ (우선행동계획) i)지속가능한 경제개발과 고용확대, ii)교육, iii)폭력예방임. 엘살바도르 아동 · 청소년에 대한 지원은 특히 두 번째와 세 번째 우선행동영역에서 아주 상세하게 다루고 있음.

○ (교육의 우선순위) △소외되고 취약한 아동 · 청소년의 교육권 확대, △아동 · 청소년, 여성과 폭력 피해자 등에게 적합한 서비스를 제공할 수 있는 기관의 역량과 자원강화

□ **(아와차빤시 차원의 인권기반 프로그램)** 아와차빤시 시 차원에서 청소년을 고려한 다양한 프로그램을 수립 · 시행하는 추세

25) http://www.jovenescontodo.gob.sv/perfil-del-programa/

○ Plan Estrategio Insititugico Institucional 2015-2018에 따르면, KOICA의 아와차빤시 청소년센터를 포함하여 아동 · 청소년을 포함하는 지역사회 공간 만들기 프로그램인 Espacio(Space)와 지역사회의 평화와 연대를 강조함.

- 또한 지역안정을 꾀하기 위한 인권프로그램인 Casa De Valores(House of Values) 프로그램 등이 운영 중임.

○ 이와 같이 아와차빤시 사업계획은 취약계층으로서 아동 · 청소년 · 젠더에 대한 중앙정부와 지방정부의 다양한 수요를 반영하여 형성되었음.

□ **(사업 기획단계에서의 소외와 불평등의 문제 파악의 한계)** 사업 기획단계에서 아동 · 청소년들의 문제를 파악하기 위한 조사 부족

○ 본 사업이 다양한 이해관계자를 포함하고 있음은 현장 조사를 통해 확인되었음.

○ 하지만 구체적으로 사업 기획단계에서부터 이해관계자에 대한 의도하지 않은 잠재적 파급효과 또는 인권에 대한 영향 등을 고려하거나 불평등과 소외의 문제해결을 위한 구체적인 사업기획을 진행하지는 않은 것으로 파악됨.

(2) 사업과정

□ **(취약계층 집중지원에 대한 모니터링의 한계)** 구체적으로 어떠한 취약계층에 지원하고자 하는지 구체적인 취약계층 대상 전략이나 목표부재

○ 청소년센터에의 접근이 아와차빤시 지역 내 모든 학생들에게 평등하게 제공되었는지(성과목표 달성 여부)가 사업주체의 체계적 모니터링을 통해 확인되었어야 하나 실현되지 않음.

○ 전반적으로 아동 · 청소년의 센터 등록률이 높아지고 있는 것은 사실이나 더욱 취약한 지역에 통학버스를 배치하는 등의 보다 구체적인 취약계층 대상 전략이나 목표 선정과 수행에는 한계가 있었던 것으로 판단됨.

□ **(비차별/평등 원칙에 근거한 데이터수집과 사업의 관리)** 사업기획단계에서 구체적인 비차별과 평등의 문제를 해결하기 위한 성과목표나 지표 설정의 한계 노정

○ 사업수행기간 중 성과기반 사업관리(예를 들면, 장애여부, 성별, 취약계층의 가정환경 등의 구체적인 지표를 선정하고 이에 대한 분리데이터를 수집 · 관리하여 사업의 목표에 달성하는 방식의 사업방식)가 적용되지 않은데 기인한 것으로 판단됨.

- 데이터 수집은 일반적인 학교 행정 정보 관리차원에서의 현황을 기록하는 수준으로 이루어졌음.
- '사업 수행 중 지역사회 및 아동 · 청소년에 미치는 영향을 미리 고려하거나 토의를 진행하였는가?' 설문 문항에 대하여 교사(3.72점)와 학생(3.88점) 공히 부정적 경향의 답변이 도출되었음.

(3) 사업성과

□ **(비차별의 원칙에서 본 센터접근성의 향상)** 센터 등록생의 수가 꾸준히 증가하고 있어, 본 사업이 아와차빤시 지역의 더 많은 아동 · 청소년들에게 교육의 기회를 확대하는데 기여하였음을 가시적으로 확인할 수 있음.

□ **(아동 · 청소년의 권리 확대에 기여)** 센터 등록생의 양적인 팽창 뿐 아니라 센터 건축 및 옥외활동 시설 등의 설립 자체가 아와차빤시와 주변 지역의 아동 · 청소년들이 누리지 못했던 학습권 등 기본권의 확대에 이바지하기 시작한 것으로 인식되고 있음.

□ **(분리통계를 활용한 사업정보의 부재)** 사업의 수혜자 중 어떠한 유형의 학생이 센터에 등록하고 집중적으로 지원받고 있는지 등의 세분화된 정보 관리 부재

○ 센터 등록생들의 남/녀 비율, 취약계층 가정출신 학생, 신체 · 심리 · 학습장애 등에 대한 분리데이터 뿐 아니라 개별학생기록부, 전체 학생 수 등의 기초 자료도 부재한 상황

○ 즉, 본 사업의 결과로 취약계층에 의도하지 않은 긍정적, 부정적 영향이 있었는지에 대한 확인은 관련 데이터의 부재로 쉽지 않음.

**2) 참여와 포용(Participation and Inclusion)**

(1) 사업계획

□ **(양측 정부 및 사업수행자 간 사업 형성)** 본 사업은 지역의 관련 개발 수요와 정부간(특히 KOICA와 아와차빤시, 국가장애위원회) 개발정책, 청소년 정책, 지역의 우선순위를 적극적으로 고려하여 형성되었음.

□ **(센터 내 의견수렴의 한계)** 사업초기 실제 사업의 직접 수혜자이자 권리보유자인 청소년들의 직접적인 수요나 의견을 체계적으로 취합하거나 지역 내 관련 단체들의 의견을 수렴하

는 과정이 원활하지 않았던 것으로 파악됨.

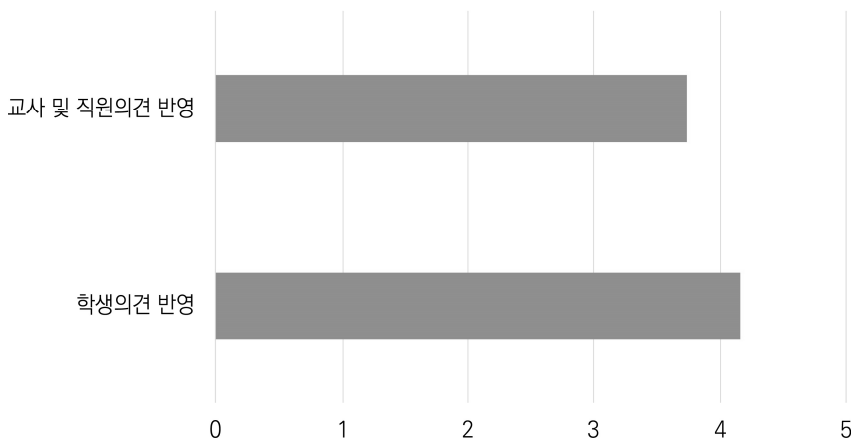
○ '사업 형성과 기획 과정에서 직접 수혜자인 청소년들의 의견을 수렴하였는가?'라는 설문문항에 대해 교사(3.81점)와 학생(3.62점) 공히 약간 부정적으로 답변함.

□ **(명확한 참여 메커니즘의 부재)** 다양한 이해관계자들은 공통적으로 센터운영위원회나 청소년위원회가 조직되어 있지 않아 의사 반영이 하향식으로 이루어지는 경향이 있음을 지적함.

(2) 사업과정

□ **(사업의 주요 의사결정 구조의 비명확성)** 지역의 사회폭력에 노출된 아동 · 청소년에 대한 엘살바도르 정부와 취약계층 스스로의 개발수요 및 우선순위를 반영하여 형성된 사업임에도 불구, 실제 사업을 기획하고 이행하는 과정에서 체계적으로 아동 · 청소년들의 의견 수렴이나 참여가 보장되지 못했음.

[그림 20] 사업과정상의 참여와 포용 – 교사, 직원 및 학생의 인식




출처: 엘살바도르 출장결과보고서-아와차빤시 청소년센터 설문조사(2017)를 바탕으로 저자 작성

□ **(청소년위원회와 청소년조직이 없는 청소년센터)** 청소년 자치활동의 구심점인 청소년위원회와 청소년조직의 부재로 청소년과 센터 간 기본적인 의사소통 체계가 명확하지 못한 상황

○ 고등학교 재학 이상의 학력을 가진 청소년을 대상으로 한 설문조사에서 학생들은 '아주 상세하제 그들의 의견이 센터의 의사결정에 반영될 수 있거나' 혹은 '적어도 의견이 수렴되는 절차가 필요하다'는 의견을 피력하였음.

○ 이 외 참여와 포용의 과정에 대한 설문조사 항목에서 학생들은 '사업 기획과 수행 과정에서 지역사회의 상황과 정보를 수집하는 과정이 있었다'는 문항에 3.48점, '사업 기획과 수행 과정에서 청소년들로부터 의견을 수렴하였다'라는 항목에 3.68점으로 비교적 낮은 점수로 응답하였음.

□ **(참여와 의사결정 구조에 대한 이해관계자들의 낮은 만족도)** 사업 수행과정 중의 의사결정 구조와 사업 참여의  정도에 대해 전반적으로 낮은 만족도가 확인됨.

○ 교사 및 직원 설문결과, 상당히 낮은 3.54점(다른 항목은 모두 4.0대의 만족도를 나타냄)으로 결과가 도출되었으며, 같은 문항에 대한 학생설문결과도 3.48점으로 확인되었음.

○ 교사, 직원, 학생 공히 사업 수행 시 수혜자 의견을 사업 운영에 수렴하는 체계나 절차가 없었으며, 이는 현재도 마찬가지임을 강조하였음.

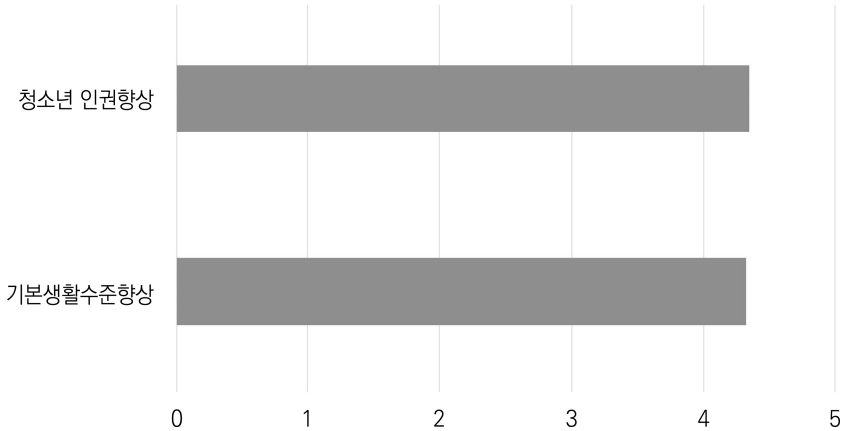
(3) 사업성과

□ **(평등한 사업성과에 대한 이해관계자의 인식)** 대부분의 이해관계자들은 센터개선 사업을 통한 혜택이 대상지역 여성/남성 아동 · 청소년 등 모든 수혜그룹에 평등하게 배분되는 것으로 인식

○ 사업 형성과 수행과정 중에 비교적 낮게 나타났던 참여와 포용에 대한 항목들이 결과 차원에서는 비교적 평균에 가까운 점수로 회복

- 특히, '학생들의 의견 수렴이 강화되었다'는 항목에 4점, '사업에 참여한 청소년들의 생활수준이 향상되었다'라는 항목에 4점, '사업에 참여한 청소년들의 인권 수준이 향상되었다'는 항목에 3.8점 정도로 평균적인 점수가 도출됨.

[그림 21] 사업결과로서의 참여와 포용 – 청소년의 인권 및 기본생활수준의 향상에 대한 인식
참여와 포용·결과




출처: 엘살바도르 출장결과보고서-아와차빤시 청소년센터 설문조사(2017)를 바탕으로 저자 작성

□ **(센터 비전과 운영 전략 수립의 필요성)** 참여적인 과정을 통한 센터의 중장기 전략과 운영 전략 수립에 대한 명확한 요구 확인

○ 센터 행정직원들은 센터 운영에 대한 장기비전과 운영계획의 부족을 한계로 지적하면서, 센터 운영의 가장 결정적인 성공요인은 교사 개인의 역량과 의지에 있다고 강조하였음.

- 최근 KOICA 사업 종료를 기점으로 센터에 신규 교사 배치가 이루어졌기 때문에, 새로운 교직원들에 대한 연수 기회제공이 필요하다는 의견을 제시하였음.
- 사업성과가 인적, 제도적 차원에서 파급효과를 가지려면 센터를 운영하는 주체들(특히 교사)이 센터 비전과 운영 전략 수립 과정에 책임감을 가지고  본격적으로 진행할 필요가 있음.

### 3) 책무성(Accountability)

#### (1) 사업계획 및 과정

□ **(정부의 정책적 관심과 책무성)** 중앙정부 및 시정부 간 본 사업에 대한 관심과 체계의 변화

○ 사업시행 중 엘살바도르 국가차원에서 청소년정책을 포함한 사회정책을 강조하는 분위기로 전환되면서 취약지역의 아동 · 청소년을 대상으로 훌륭한 시설을 마련한 본 사업에 대한 정치적, 정책적 관심이 확대되었음.

○ 사회정책, 특히 취약계층에 대한 지원을 강조하는 엘살바도르 新정부의 분위기에 부응하여 본 사업에 대한 중앙 및 지방정부의 관심이 지대하며, 사업 과정 중에 성과달성에 부정적인 영향을 미치는 심각한 관료주의적 문제가 발생하지 않았음.

○ 그러나 초기에 중앙정부 차원에서 발굴된 본 사업이 아와차빤시에서 본 사업을 주도하고자 하는 적극적인 정치적 의지를 보이면서, 사업 중 정치적인 변화와 사업의 행정체계를 구축하는데 어려움이 존재한 것을 확인함.

□ **(사후관리 및 후속 사업에 대한 논의 부족)** 사업 수행과정에서 사업 사후관리에 대한 중요성은 논의가 되었으나, 총체적인 관점에서의 사업기획의 한계 노정

○ 본 사업은 건축과 기자재 제공 중심의 사업으로 사업계획에 성과지속을 위한 현지정부 역량강화, 시설 기반사업 이후의 콘텐츠 제공을 중심으로 하는 사후사업 등에 대한 구체적인 출구전략은 명확하지 않았음.

- 즉, 사업계획 단계부터 이해관계자 간 청소년센터의 교육 콘텐츠 개발 및 직업훈련에 대한 다양한 역량강화가 세밀하게 기획되고 수행된 것은 아님. 따라서 사업의 영향력의 지속에는 일정부분 한계가 존재함.

(2) 사업성과

□ **(사업성과: 아와차빤시 취약계층 포괄역량 강화 기여여부)** 의무부담자인 엘살바도르 중앙정부, 아와차빤 지역 시정부의 역량강화는 본 사업 활동범위에서 핵심적으로 강조되지 않았으며, 취약계층 포괄을 위한 역량강화 역시 계획단계부터 포함되지 않은 것으로 확인함.

○ 본사업/사후관리 사업 추진의 결과로 엘살바도르 취약청소년과 아동에 대한 새로운 제도가 도입되었는지 여부는 파악되지 않았고, 구체적으로 관련 정책이나 제도 및 관련 공무원의 역량강화에 기여하였다는 근거가 명확하게 존재하지 않음.

○ 특히 본사업도 KOICA의 연수활동을 통한 제도개선이 중장기성과로서 크게 강조되지 않던 2015년 이전에 형성된 사업임을 고려할 때, 본사업의 활동을 통해 중앙부처, 아와차빤 시정부의 관련 법, 정책, 규정 및 제도에 영향을 미치겠다는 의도가 사업의 설계에 포함되지 않았음을 추론 가능.

□ **(사업성과: 계획단계에 명시된 주요 이해관계자의 높은 만족도)** 본 사업의 주요 이해관계자인 의무부담자와 권리보유자 공히 학교시설에 대한 높은 만족도를 보였으며, 다양한 측

면에서 가시적 성과로 이어졌다고 평가

○ 주요 이해관계자 모두가 청소년센터를 아와차빤시의 큰 강점으로 여기며, 센터활동을 통해 청소년 폭력이 감소하고 있다고 평가함.

○ 특히, 수혜자인 학생들 스스로가 본 센터의 주요 역할로 가난한 사람들에게 교육기회를 제공하는 점을 꼽았으며, 아동 · 청소년을 대상으로 하는 설문조사 결과, 센터 활동의 중요성과 만족 요인들이 아래와 같이 도출됨.

- 센터 프로그램이 삶에 도움이 되고 새로운 것을 배워서 행복함.
- 센터에서 시간을 보냄으로서 생산적으로 시간을 보낼 수 있고 범죄에 노출을 낮추고 가정에서의 폭력에 노출이 적어짐.
- 센터에서 보내는 시간 자체도 양질의 시간이라고 생각함.
- 고등교육으로 진학할 수 있는 기초학습에 도움이 된다고 생각함.

○ FGI 결과, 본 센터 건물과 축구장 등 시설이 적절하고 현대적이고 다양한 활동을 진행하기에 기능적이라고 생각하고 있음을 확인하였음.

□ **(사업성과: 센터 프로그램에 대한 추가제언)** 해당 지역  해당 지역 내 최고의 환경을 구축한 본 센터의 시설에 대한 학생들의 높은 만족도

○ 고등학교 재학 이상 수준의 학생들은 전반적으로 프로그램에 대해 만족하다고 강조하였음. 재능발견에 도움이 되는 프로그램이 많고, 훌륭한 학생들에게 장학금을 제공하여 학업의지를 높이고 있다고 판단하였으나, 센터의 교육프로그램이 안정화되고 예측가능하게 과정이 운영되었으면 하다는 의견과 좀 더 체계적인 직업훈련 제공해 주기를 바란다는 구체적인 추가 의견을 제시하였음.

(3) 지속가능성

□ **(교직원 역량강화의 필요)** 본 센터 활동의 지속가능성을 유지하고 확대하기 위한 체계적인 교직원 역량강화 전략 수립의 필요

○ 현재 교직원 개인의 역량에 따라 아동 · 청소년에 대한 이해수준, 책임감 및 전문성의 격차가 커 아동 · 청소년 교육에 대한 교육과 인권교육이 체계적으로 기획 될 필요가 있음.

□ **(적실한 역량강화 활동 기획의 필요)** 핵심 센터인력의 의사결정 참여를 통한 현장 활동기반 역량강화 콘텐츠의 구성 필요

○ 사업성과는 계획단계에 명시된 대부분의 이해관계자(교직원 · 학부모 · 아동 · 청소년)의 수요를 충족하고는 있으나, 교사와 직원들은 처우와 교육훈련의 한계에서 오는 다면적인 한계에 노출되어 있음.

○ 교사들은 설문조사와 FGI에서 공통적으로 아래와 같은 문제를 구체적으로 기술함.
- 교사의 처우개선 및 지속적인 교육훈련의 과제
- 교사에 대한 낮은 처우 혹은 재정적 보조 결여
- 현직 교사의 교원자격 강화 및  체계적인 직무연수 강화

○ 사업성과가 인적, 제도적인 차원에서 확산되기 위해서는 아와차빤시 시청 및 센터 직원과 교사들의 역량강화 방안이 현실적으로 기획되어야 할 필요가 있음이 확인되었음.

□ **(지속가능한 센터 운영을 위한 사후관리 활동의 필요)** 본 센터의 정책적, 전략적 중요성을 고려하여 KOICA는 현재 수행기관과 함께 사후관리 프로그램을 기획 · 운영할 필요

○ 현재 센터에서 운영 중인 프로그램과 중복되지 않는 범위 내에서 센터의 지속가능한 운영에 도움이 되는 사후관리 프로그램 개발
- 고객서비스, 세관업무 등의 청소년 취업역량강화교육, 소규모 창업준비자를 위한 교육, 센터 내 행정역량 강화 활동 등

□ **(청소년 자치가 강조되는 청소년센터 환경을 만들 필요)** 보다 인권친화적인 청소년사업을 수행을 위해서는 단순 서비스 제공 중심의 사업에서 참여적이고 포괄적인 자치활동으로의 단계적인 변화

○ 본 사업이 하드웨어 중심으로 계획 · 수행된 관계로 아직 인권친화적인 청소년문화 만들기와 심리 · 정서적으로 위험 및 취약지역에 거주하는 아동 · 청소년들의 인권을 보호하는 상담활동들이 적극적으로 진행되지는 못하였음.
- 이에 인권친화적인 센터환경을 구축할 수 있는 프로그램에 대한 후속조치가 좀 더 강조될 필요가 있음.

○ 인권친화적인 학교 만들기는 시설 뿐 아니라 프로그램 전략, 교수학습 내용, 교사와 학생의 관계, 상담활동의 강화 그리고 참여적인 학교운영위원회 및 학생자치조직 등을 강화하는 것을 포함하는 것임.

□ **(센터의 지속가능성을 위한 중앙정부 - 시의 협력체계 필요)** 사업 형성 당시에는 중앙/지방 정부가 같은 정당으로 구성되었다가, 정권 교체 후 중앙/지방정부가 다른 정당으로 변경되어 정치적인 어려움이 발생

○ 센터운영주체가 사업형성 시 협력하던 INJUVE가 아닌 아와차빤시로 변경됨에 따라 이전 정권 당시 고용된 교사 절반이 해고되고, 이 후 추가 교사 배치가 없어 프로그램이 대폭 축소되었던 경험이 있음.

- 2012-2013년 시범과정 운영 시 일주일에 1,400명 정도 참여했으나 프로그램이 축소되면서 활동참여자수도 갑자기 대폭 감소한 바 있음.

○ 본 센터에 대한 아와차빤시의 오너십이 강하고 시차원에서의 가시적인 지원을 받고 있으나, 현재 본 센터의 지속가능한 운영 체계 수립과 재정확보, 교원 역량강화 등의 과제가 있는바, 체계적인 출구전략 준비를 위해서는 한-엘 양국이 현실적인 출구전력을 구체적으로 협의 할 필요가 있을 것으로 판단됨.

#### 4) 소결

□ **비차별과 평등(Non-discrimination and Equality)**이라는 인권원칙을 통해 평가한 '엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업'은 지역청소년아동센터 건립 사업으로 기술적 접근에 중점을 두어 구체적으로 아동 · 청소년의 경제/사회/정치/교육적 불평등 해소를 위한 **인권기반접근의 관점에서 볼 때 사업의 형성과 기획단계에서는 미흡**하였으나, 인권관련 국제기준과 포괄적인 사회정책과 취약계층지원을 강조하는 엘살바도르 정부 정책의 일환으로 **사업 자체의 정책적 함의가 중요한 사업**으로 확인됨.

○ 특히 양국 국제개발협력과 교류 차원에서 쉽게 찾아보기 힘든 취약지역에서의 아동 · 청소년을 대상으로 하는 대표사업으로서, 또한 중미지역의 가장 대표적인 청소년센터 건립사업으로서 그 상징성을 고려 할 때도 중요성이 높음.

○ 다만, **사업 기획**단계부터 지역사회의 파급효과를 고려한 불평등과 소외의 문제를 심층적으로 분석하고 이를 해결하기 위한 사업요소의 구체적인 기획이 부족했음.

- 즉, 본 사업이 전반적인 센터에 대한 접근성 향상에는 기여했으나, 구체적으로 어떠한 아동 · 청소년, 여아, 취약계층에게 평등한 교육의 기회를 제공하고 교육권을 확대할 것인지에 대한 전략적 접근에는 한계가 존재

○ 향후 유사한 사업을 기획하는 단계에서 사업초기 단계부터 사업에서 취약한 그룹을 명확히 확인하고, 이들에 대한 분리 데이터를 사전 수집하는 과정을 거쳐야 할 것임.

- 특히, 아동 · 청소년, 여아와 남아를 구분한 자료를 수집하고 이에 관련하여 생애주기별, 연령별, 젠더별 구체적인 교육프로그램과 지원서비스를 계획해야 할 것임.

○ 이처럼 취약계층을 대상으로 하는 센터기반 사업이 ODA 사업체계 내에서 안착하기 위해서는, KOICA의 관련 자료집 개발, 프레임워크 · 방법론에 대한 연구자료 개발, 이에 근거한 사업 수행기관에 대한 교육확대가 요구됨.

- 체계적 기준에 기반한 모니터링이 이루어지지 않는다면, 인권 혹은 취약계층을 대상화하여 형성된 사업이라 하더라도, 사업수행과정에서 사업관리자 및 사업수행기관의 역량과 환경적 요인 등에 따라 사업의 기본방향이 쉽게 흔들릴 수 있는 위험 상존

○ 향후 사회개발 분야 사업 평가가 수행될 경우, 사업 종료 및 사후 평가단계에서 취약계층을 대상으로 하는 의도하거나/의도하지 않은 인권영향이 있는지 그리고 이와 같은 영향에 대해 데이터에 기반한 평가를 수행하는 것이 필요함.

□ **참여와 포용(Participation and Inclusion)** 측면에서 사업의 형성, 기획, 수행과 모니터링의 과정을 분석하여 보면, 사업수행체계의 변화 과정 속에서 가장 중요한 교사와 직원, 그리고 궁극적으로 센터의 많은 활동을 교사와 공동으로 기획하고 참여하는 역할을 하고 있는 **청소년들이 센터의 의사결정 체계에 영향을 미칠 수 있는 체계적인 체계가 마련되지 않았음**이 확인됨.

○ 본 사업 초기에 KOICA와 국가청소년위원회를 중심으로 형성되었던 사업 구조가 아와 차빤시 시정부로 그 주도권이 넘어가면서 현장을 중심으로 사업수행체계에 많은 변화 발생

- 센터 자치와 관련, 가장 중요한 이해관계자들이 참여적으로 사업을 수행하고 스스로 모니터링 할 수 있도록 하는 의사결정구조와 의견수렴 체계의 확립이 중요함을 확인할 수 있는 계기

○ 향후 센터 활동이 좀 더 안정화되고 그 영향이 유지/확대되기 위해서는 센터 내의 참여와 포용 체계 수립이 좀더 체계적으로 구축될 필요가 있음.

- 이를 위해서는 사업기획단계에서 이해관계자 분석과 필요시 인권기반 이해관계자 분석을 반드시 포함하도록 권고하고, 사업수행자가 사업의 세부계획 수립단계에서 전략적이고 행정적인 측면에서 사업 이해관계자의 참여 메커니즘을 명확히 구성하도록 권고해야 할 것임.

○ 동시에 아동 · 청소년 권리 사업의 경우, 학생자치활동을 위한 학생위원회 등의 조직구성과 권한을 줌으로서 아동 · 청소년 권리활동이 증진 될 수 있는 참여활동이 의도적

으로 포함되어야 할 것임.

□ **책무성(Accountability)** 측면에서는 인권보호 및 서비스 제공의 의무가 있는 엘살바도르 중앙정부(의무부담자)가 사업이해관계자로 적극적으로 참여하지 못하게 되어 엘살바도르 정부의 종합적인 책무성을 제대로 담보할 수 없는 구도였음.

○ 시설설비 및 기자재지원 중심의 사업이었음에도 불구, 학교의 전반적인 평판 향상, 특수교육의 중요성 홍보, 점진적인 학생 수의 증가와 프로그램의 다양화 등의 상당히 다면적이고 가시적인 성과를 달성하여 본 사업 종료 후에도 센터의 더 나은 교육환경에 대한 2차적인 기대가 증대

○ 이와 같은 변화 속에서 본 사업이 지속가능한 성과를 유지하기 위해서는 아래와 같은 후속활동이 필요할 것으로 판단

- 학교 시설의 지속가능한 유지 관리 시스템 구축
- 인권친화적인 센터문화 구축을 위한 청소년자치위원회 구축
- 인권친화적인 교수학습 환경 구축
- 양질의 교육 프로그램 도입
- 체계적인 직무연수 계획 수립 및 이행

□ **본사업의 형성/기획 단계부터 인권기반 접근에 따른 취약계층 포괄적 접근을 따랐다면 사업성과 개선과 지속가능성 제고에도 아래와 같은 긍정적 영향을 주었을 것으로 예상함.**[26]

○ 아와차빤시에 거주하는 아동 · 청소년들이 불평등/소외의 근본적 원인을 해결하기 위해 학생들이 실제 거주하는 행정단위의 법적 의무부담자와의 협력관계 및 역할분담이 초기단계부터 구축되었다면, 궁극적으로는 지역사회 및 취약한 청소년 발견 및 지원서비스의 판단이 좀 더 효과적이고 적절한 시기에 이루어져 아동 · 청소년들의 교육 및 복지 접근성 향상에 기여할 수 있었을 것임.

○ 사업 활동에 교육부, INJUVE 및 아와차빤시 청소년담당국 등의 책무성 담보를 위해 제도/역량개선에 대한 지원을 사업범위에 포함하고 제대로 이행하여 궁극적으로 아와차빤시 아동 · 청소년을 위한 센터 전략이나 프로그램이 공유되고 센터에도 적용이 되었다면, 사후 사업이 종료된 이후에도 사업성과가 국가차원과 시차원에서 지속될 만한 여건이 강화되었을 것

---

26) 단, 이와 같은 추정은 인권기반접근에 따른 취약계층 포괄이 계획대로 원활히 이행되고, 예측하지 못한 위험요인이 발생하지 않았을 경우에 한함.

○ 센터의 아동 · 청소년의 인권기반 접근/취약계층 포괄을 위한 성과목표 · 지표를 계획단계에서 PDM에 반영하고 기초선조사 및 성별 분리데이터 수집도 원활히 실시하였다면, 해당 시 · 구 행정단위 수준에서의 관련 아동 · 청소년의 상황을 좀 더 면밀하게 파악할 수 있고 교육의 기회에서 소외받기 쉬운 여성 청소년등과 폭력에 노출되기 쉬운 남성 청소년들의 복지접근성 향상에 어느 정도 기여했는지 정량적/체계적으로 파악할 수 있었을 것

○ 특히, 지역사회센터의 운영은 공교육시설과 달리 자치적인 성향이 강하게 작동될 때 지속가능성을 담보 할 수 있는 바, 센터의 운영위원회, 센터 활동에 참여하는 청소년과 아동위원회 및 클럽 등이 부분적으로나마 자발적으로 활동을 계획하고 이행할 수 있도록 하는 참여지향적이고 자율적인 센터의 운영이 확대 될 수 있었을 것으로 기대

□ **종합적으로 중남미 청소년인권 분야 대표사업의 차원에서 본 사업은 한국과 엘살바도르 정부 간 대화를 통해 형성된 것으로, 현장에서 학교건축과 기자재를 제공한 그 이상의 의미를 부여**받고 있음.

○ 현재 엘살바도르 정책 환경은 사회개발 프로그램의 전략, 즉 교육 분야 취약계층 지원, 분쟁지역의 원조확대, 인권을 기반으로 한 현장 사업의 중요성, 청소년 대상사업이 확대되고 있는 추세임.

- 이와 같은 엘살바도르의 정책 환경을 고려할 때, 본 사업은 정책적, 전략적 중요도가 높은 사업으로 판단되며, 따라서 양국이 성취한 본 사업의 성과를 좀 더 전략적으로 유지하고 강화할 필요가 있음.
- 후속지원을 통해 참여적인 의사결정구조 및 협력체계 구축 그리고 엘살바도르 국가차원에서 뿐만 아니라 중미지역에서의 청소년인권 네트워크로의 확대를 고려하여 본 사업의 1차적인 성과가 유지되고 강화될 수 있도록 지원해야 할 것임.

○ 아동 · 청소년에 대한 지원은 일반적인 분야사업의 한 요소로서도 중요한 함의가 있으나, 별도 사업으로 접근하여 사업을 형성하고 수행할 때, 본 사업의 결과에서 나타나는 특수하고 가시적인 성과가 도출될 수 있다는 사례를 제공하였음.

- 이처럼 대상을 중심으로 하는 사업(아동 · 청소년, 장애 등)의 경우 최종 성과목표를 어떻게 선정할 지에 대한 사업 초기 협의가 매우 중요할 것으로 판단됨.
  - 사업 초기 협의에 의거 최종 성과목표를 결정해둔다면, 사업수행기관들의 특성에 따라 사업의 방향이 지나치게 바뀌는 것을 최소화할 수 있을 것
- 사업을 발주하는 KOICA 자체적으로 명확하고 종합적인 인권체크리스트와 대상별 ·

단계별 체크리스트를 적극적으로 활용할 필요가 있겠음.

- 동시에 KOICA의 관련 분야별 전문가와 인권, 젠더, 아동 등 전문가의 사업 형성과 기획단계에서의 역할이 더욱 확대되어야 할 것임.
  - 특히 분야/지역 전문가가 중간평가 단계에서 사업 초기의 목표/목적과 수행 과정의 불일치를 줄일 수 있도록 제언하는 역할이 공식적인 체계에 추가되는 등 사업의 영향력을 보장하는 체계가 강화되어야 할 것임.

# 제Ⅳ장

# KOICA의 인권기반 포괄적 접근전략

제1절 KOICA의 인권주류화 현황 및 제안
제2절 KOICA의 취약계층에 대한 포괄적 접근 전략 제안

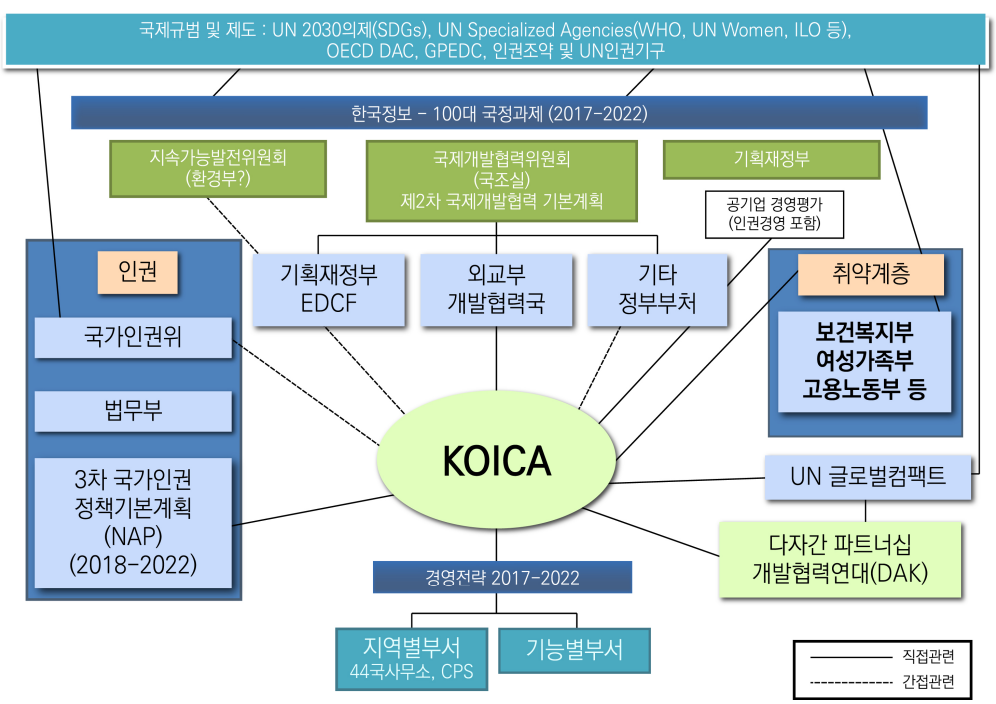
# 제Ⅳ장 KOICA의 인권기반 포괄적 접근 전략

## 제1절 KOICA의 인권주류화 현황 및 제안

### 1. KOICA의 인권주류화 법제화 프레임워크

□ KOICA는 국내외적으로 인권주류화에 대한 요구를 받고 있으며, 시간이 흐를수록 이러한 요구는 분명해질 것임. 무상원조 시행기관으로서 KOICA가 가진 인권주류화에 대한 책무는 다음 그림과 같이 표현할 수 있음.

[그림 22] KOICA 인권주류화 법제 체계 프레임워크



○ **(국제적)** UN 인권전문기구, UN전문기구(WHO, UN Women, ILO), OECD DAC, 부산글로벌파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC) 등은 인권이 국제적 규범의 틀 안에 포함되어야 함을 지속적으로 강조해왔음. 그 중에서도 특히 2015년에 합의한 SDGs의 경우 아래와 같이 인권을 보다 명확하게 포함

[글상자 6] SDGs와 인권과의 관계

- SDGs는 인권의 역사적 합의에 바탕하여 설정되었음을 분명히 밝힘. △"UN헌장, 세계인권선언, 국제인권조약, 발전권 등에 기반"(문단 10), △"국제법상 국가들의 권리와 의무에 일치하는 방식으로 이행됨"(문단 18), △"모든 사람의 인권과 기본적 자유를 존중 · 보호 · 증진할 모든 국가의 책임 강조"(문단 19)
- SDGs 목표 중 상당수가 사회권과 밀접하게 연결되어 있고, 16번 목표의 경우 시민 · 정치적 권리인 자유권과 많은 세부목표들이 국제협력의 의무와 발전관에 연계됨.
- SDGs 목표는 인권 기준의 내용을 반영하고 있음. 일례로 △교육, 주거, 식수의 품질 및 가용성(Availability), 접근성(Accessibility), 수용성(Acceptability), 적용성(Adaptability), △모든 이가 안전하고 영양이 보장된 식량에 접근, △보편적인 보건 보장에의 접근, △무상의 공평하고 양질의 초 · 중등 교육에 접근, △안전하고 저렴한 물과 위생, 공중위생, 주거에의 접근, △안전하고 효과적이며, 양질의 저렴하고 필수적인 의약품과 백신에의 접근 등
- SDGs 목표는 불평등과 차별을 철폐하고 누구도 소외시키지 않으며, 다양한 분리통계를 통해 후속조치 및 검토가 이루어지도록 함(목표 5와 10, 세부목표 17.18, 문단 4와 74).
- SDGs 목표는 가장 광범위한 사람들의 그룹을 포괄함. 여성, 여아, 젠더이슈, 아동, 청소년, 장애인, HIV/AIDS 환자, 노인, 선주민, 난민, 국내실향민, 이주민 등(문단 23과 35)
- 민간기업 활동이 당사국의 노동권과 환경 · 보건 기준을 보호할 수 있도록 △기업과 인권 이행지침(Guiding Principles on Business and Human Rights), 국제노동기구의 노동기준, 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child) 및 주요 다자 환경 협정과 같은 국제기준 · 협정 및 이에 관한 기타 진행 중인 구상에 따름(문단 67).
- SDGs 목표는 인권과 마찬가지로 보편적(Universal)이고, 불가분적(Indivisible)이며, 모든 국가의 모든 사람들을 위해 실행되어야 함.
- 강력한 책무성 메커니즘이 국가, 지역, 글로벌 차원에서 마련되기 위해 △모든 사람에게 공개적 · 포괄적 · 참여적이고 투명한 검토 프레임워크를 모든 관련 이해관계자들에게 보고하고, △동 과정이 인권을 존중하고 취약한 사람들에게 초점을 맞출 것임.

출처: UN Human Rights Office of the High Commissioner. Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda for Sustainable Development.

○ **(국내적 차원)** 정부는 「국가인권정책기본계획(2012-2016)」에서 차기 국제개발협력기본계획('15년 이후) 수립 시 인권 관련 가치 지향 목표를 포함하도록 권고

- 각 정부부처의 ODA 사업이 인권 및 보편 가치 분야를 고려하여 계획되도록 기본 계획에 명시
- ODA 사업 수행 시 인권기반개발접근(Rights-based Approach) 주류화 방안 연구 및 단계적 도입 검토

○ 문재인 대통령은 2017년 5월 25일 국가의 인권 경시 및 침해를 적극적으로 수정하고, 기본적 인권이 확인 및 실현되는 국정운영을 위한 방안으로 국가인권위원회의 대통령 특별보고 부활 및 정부 부처의 인권위 권고 수용률 향상 지시

- 또한 국가기관이 인권위 권고수용률을 높일 수 있도록 국가기관과 기관장 평가 항목에 인권위 권고 수용지수 도입 검토도 지시

○ 국가인권위원회는 인권경영 가이드라인 및 체크리스트(2014)를 발간하고, 공기업, 준정부기관, 상장기업 등에 배포함.

- 이 가이드라인은 총 10가지 기본원칙으로 구성되어있으며, 우리 기업들이 인권경영을 도입 · 실천하기 위해 고려해야할 사항과 기업 활동이 인권문제에 연루되지 않도록 기업 스스로 사전에 점검, 평가할 수 있는 진단도구를 포함함.

○ **(기관 차원)** KOICA는 정책 및 사업수행 전반에 인권이슈를 효과적으로 반영하고 최소한의 원칙인 'Do no harm'을 실현하기 위한 제도적 장치 마련 필요

- KOICA의 활동이 주로 개발도상국에서 발생하고, 개발협력연대(Development Alliance Korea, DAK), 민간기업, 단체가 위탁을 받아 사업을 수행하기에, KOICA 뿐만 아니라 사업수행자가 해당 지역의 인권을 침해하거나 인권 침해 문제에 연루되지 않도록 높은 수준의 인권 보호 및 존중의 의무 있음.
- KOICA도 국가인권위원회의 권고에 따라 2017년 9월 신규 입찰 공고 분부터 개발협력 사업에서의 인권 경영 실천을 추진하고, 사업수행자가 준수해야하는 가이드라인 제시 및 인권경영실천 서약제 도입

○ 이와 같이 KOICA는 국제적으로나 국내적으로 국제개발협력의 인권주류화를 내재화할 책무를 부여받고 있기에 KOICA의 인권주류화 도입을 더 이상 미루기는 어렵다고 판단됨.

## 2. KOICA의 인권주류화 증진 현황

### 1) KOICA 인권 정책 및 제도

□ **(배경)** 국제사회에서 국제인권 기준에 근거를 두고 인권 보호와 증진을 실행하고자 하는 인간개발 과정에 대한 틀로써 인권기반접근이 강조되면서 개발협력사업과 인권이 본격적으로 연계됨.

○ 한국은 국제 인권조약의 비준국으로 개발협력 시행과정에서 인권침해가 발생하지 않도록 개발협력의 국별 · 분야별 목표에 인권기준을 반영하고, 인권의 기본원칙인 참여와

포용, 비차별과 평등, 책무성을 사업의 각 단계에 적용할 필요가 있음.

※ 한국정부는 UN이 채택한 9개 주요 인권조약 중 강제실종협약, 이주노동자협약을 제외한 나머지 조약에 다음과 같이 가입함: 인종차별철폐협약(1978), 경제적 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 국제규약(1990), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(1990), 여성차별철폐협약(1984), 고문방지협약(1995), UN아동권리협약(1991), 장애인권리협약(2008)

□ **(정책적 차원)** KOICA의 인권관련 정책은 「국제개발협력기본법」의 국제개발협력 기본정신 중 하나인 인권향상을 바탕으로 하였으며, 정책 및 전략, 사업 수행 전반에 걸쳐 인권적 관점을 통합하고자 함.

○ 「KOICA 선진화계획(2011-2015)」은 「국제개발협력기본법」의 국제개발협력 기본정신과 국제사회의 논의 동향 등을 감안하여 4대 범분야 이슈 중 하나로 인권 분야를 선정

○ KOICA는 위 선진화계획에 따른 ODA 추진방향성 및 기준을 마련하기 위해 「인권 전략(2013-2015)」을 수립함.

- 인권전략의 목적은 KOICA 정책 및 사업이 '협력대상국의 인권 증진에 기반한 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발을 도모'하고, 이를 위해 '사업 참여자의 자력화(Empowerment)를 통한 인권 실현에 기여'하는 데 있음.
- 인권 목표 및 참여, 평등 및 비차별, 책무성 등의 인권원칙을 구현하기 위한 방법론으로 '인권기반접근'을 채택함.
- KOICA의 개발협력 사업 전 과정, 특히 상황 진단과 분석, 목표와 전략 구상, 실행, 모니터링과 평가의 전 단계에서 인권을 고려할 수 있도록 정책 및 제도적 틀을 마련하고, 이를 위한 실행역량을 강화하여 전략적으로 추진(부록11 참조)

○ 하지만 이 전략은 실제 사업 차원에서 이루어지지 않아 현재 상황에서는 단지 선언적 의미만 있는 것으로 보임.

- 또한 2015년 이후 전략이행에 대한 평가가 부재하였고, 전략 종료로부터 1년 이상 지난 시점인 2017년 현재까지도 후속 전략이 마련되지 않은 점으로 볼 때 기관차원의 관심이 요구됨.

□ **(제도적 차원)** KOICA는 정책 및 사업수행 전반에 인권이슈를 효과적으로 반영하고 최소한의 원칙인 'Do No Harm'을 이루기 위한 제도적 장치를 마련

○ 주로 개발도상국에서 발생하는 KOICA 활동이 해당국 내에서 인권문제를 발생시키거나 그에 연루될 경우 곧 국가 차원의 인권문제로 연결될 수 있다는 점에서 높은 수준

의 인권 보호 및 존중의 의무가 있음.

○ 2012년에 UN Global Compact(UNGC)에 가입한 이래 UNGC의 4대 분야(인권, 노동, 환경, 반부패) 10대 원칙 이행 및 준수 노력

○ KOICA는 국가인권위원회의 권고에 따라 2017년 9월 신규 입찰 공고분 부터 개발협력 사업에서의 인권 경영 실천을 추진

- 인권존중과 사회적 가치 구현 측면에서 사업수행자가 준수해야 하는 가이드라인을 제시
- 인권경영실천 서약제를 도입하여 국제적인 협력사업에서 인권 준수경영 실천을 당부하고, 필요시 실천 사항을 점검해 모든 협력 사업에 인권 경영 실천 및 사회적 가치가 구현되도록 노력(부록13, 14 참조)

※ 인권경영: 활동 전반에 있어서 인권원칙을 적용하여 인권을 존중하고 증진시키며, 인권과 관련된 부정적 영향이 발생하지 않도록 노력하는 활동

○ KOICA가 2017년부터 운영하기 시작한 '성평등취약계층 전문위원회'는 젠더 7명, 인권 1명, 장애 1명, 아동 1명의 전문가로 구성되어 젠더전문가 중심의 위원회라는 것을 확인할 수 있음.

- 위원회 내 전문가 구성비를 조정하여 젠더뿐 아니라 인권, 장애, 아동 등의 여타 취약 이슈도 동등하게 고려될 수 있도록 해야 함.

○ KOICA와 KCOC 아동권리실무그룹은 2015년부터 개발협력사업의 과정에서 아동이 오히려 해를 입거나 위험에 처할 가능성을 낮추기 위한 방안을 마련하기 위해 협력

- KOICA 임직원 및 사업수행자 행동강령 상 아동보호 내용반영(임직원 윤리실천 기준 제44조 2), 민관협력 추진절차상 아동보호 의무 명시 및 DAK 행동강령 제정 추진), WFK봉사단 서약서 상 아동보호 행동강령 반영 및 봉사단 대상 아동보호교육 실시 등 'Do No Harm' 원칙 반영(부록12 참조)

□ **(조직적 차원) 현재 취약계층업무를 담당하는 KOICA 내 부서는 사회개발실로, 인권 업무를 젠더 전문관 한 사람이 겸직하는 상황이라 인권 증진을 지원하는 조직적 체계가 전혀 마련되어 있지 않다는 것을 알 수 있음.**

○ 인권 분야에 대해 KOICA에서 보유한 커리큘럼은 일반인 대상의 개론 중심 교육뿐으로, 이를 통해 실제 사업을 기획하고 수행하는 담당자가 인권기반접근을 적용하기에 무리가 있어 사업에 적용할 수 있는 수준의 교육 프로그램이 개발될 필요가 있음.

### 2) 인권증진 사업 추진 현황

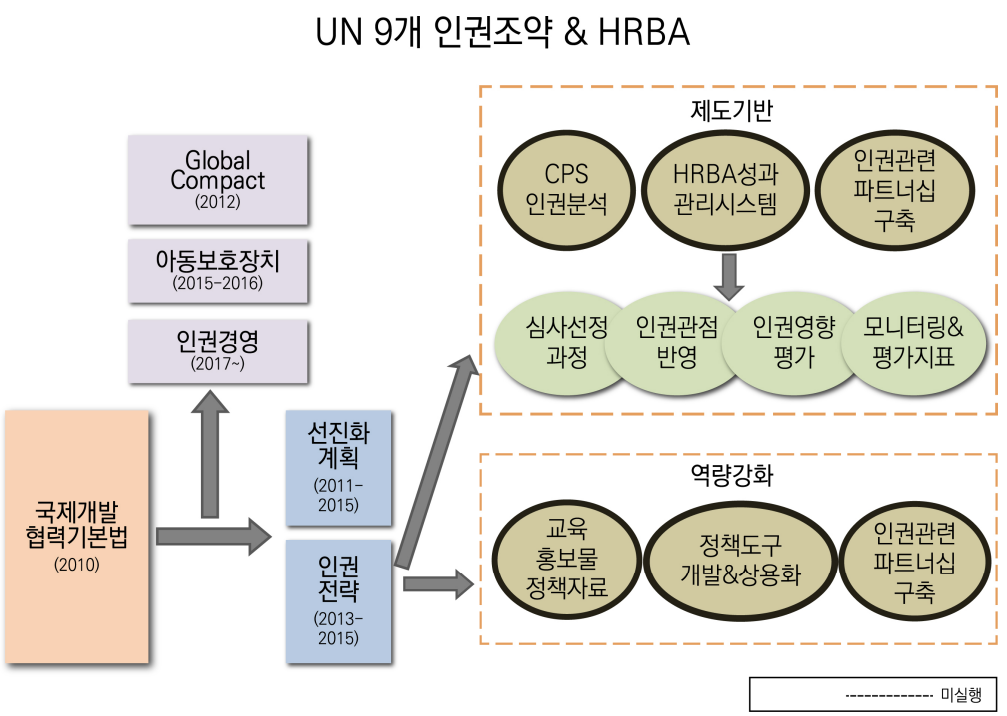
□ KOICA의 인권증진 사업은 '인권마커' 분류로 식별할 수 있으나, OECD 보고용인 젠더마커와 달리 인권마커는 KOICA가 자체적으로 선정하는 한계

○ 2015년 기준 인권마커사업[27]의 수는 총 22건으로 △인권 증진을 직접 목적으로 하는 사업 14건, △간접 목적의 주류화 사업 8건임.

### 3) 소결

□ 이 장에서 살펴본 인권증진을 위한 개발협력에 대한 논의의 기원부터 진행과정, 반영 현황에 대한 정책적, 제도적, 조직적, 사업적 기준 등을 다음 [그림 23]과 같이 도식화 할 수 있음.

[그림 23] KOICA 인권증진 과정




27) '인권마커사업'에 대해서는 본 보고서 III-1장 가. KOICA 취약계층 지원 현황 참조

○ KOICA의 인권증진에 대한 노력은 개발 이슈를 자선이나 욕구의 문제를 넘어 인권 보호와 증진에 초점을 맞추려 한다는 측면에서 국제개발협력기본법의 정신을 계승하고 국제사회 논의와 함께 한다는 의의가 있음.

○ 그러나 「인권전략(2013-2015)」이 적극적으로 이행되지 않고 선언적인 측면에서만 머무른 점, 후속 전략이 마련되지 않은 점, 인권증진을 지원할 수 있는 조직 체계가 마련되지 않은 점 등을 고려하면, 향후 상당한 수준의 조직적 관심과 노력이 필요할 것으로 예상

○ 반면, KOICA가 기관 내부적 차원에서 뿐 아니라 KOICA 사업 참여자의 활동까지 고려하며 관련 제도를 구축해 나간다는 점은 긍정적인 부분임.
  - 특히 2017년 9월부터 시행되는 인권경영은 사업의 측면을 넘어서서 조직 운영 전반에 인권침해를 예방하는 기제를 마련했다는 점에서 강력한 조치로 평가되며 향후 인권 주류화에 주된 동력이 될 수 있을 것임.

□ KOICA 인권증진 노력이 제도적으로 확립되기 위해서는 다방면에서 보다 실질적인 노력 필요

○ 정책적 · 제도적 · 조직적 · 사업적 모든 측면에 대하여 현재 미진한 부분을 검토하고 보완하기 위한 준비와 노력이 필요
  - (정책적) 「KOICA선진화계획(2011-2015)」이후 정부 국제개발협력 5개년 정책문서인 「제2차 국제개발협력기본계획(2016-2020)」에 인권에 대한 언급 없음.
  - (제도적) 정책과 사업에 인권기반접근을 적용할 수 있는 메커니즘 부재
  - (조직적) 인권증진 노력을 지원할 전담 전문관 부재
  - (사업적) 인권증진을 위한 사업에 대한 예산을 배정하고, 사업절차별 고려사항에 대한 정보를 보다 세부적으로 제공하여, 그 이행여부를 확인할 수 있어야 함.

○ 현재 KOICA의 인권접근이 'Do no harm' 수준의 가장 기본적인 조치에만 머물러 있다는 한계를 극복할 필요
  - 인권기반접근이 실행되기 위해서는 가장 기본적이며 공통적인 인권원칙인 참여, 책무성, 비차별, 임파워먼트가 준수되어야 함.
  - KOICA 사업에서 이러한 인권원칙이 어떻게 적용되고, 어떠한 결과를 가져오는지를 기록하고 확인할 수 있는 메커니즘이 마련되어 있지 않다는 점에서 개선이 필요함.
    ※ 인권의 기본원칙: PANEL(참여, 책무성, 비차별, 임파워먼트, 인권기준과의연계) 혹은 PANTHER (참여, 책무성, 비차별, 투명성, 인간존엄, 임파워먼트, 법치)

□ 인권기반접근 강화를 위한 제언

○ KOICA 인권주류화 및 인권증진을 위해 KOICA 성 주류화 과정의 경험과 교훈에 기반하여 관련 정책과 제도를 마련하는 것이 바람직함.

○ 사업시행절차별 과정에 인권의 기본원칙(참여, 비차별, 책무성, 임파워먼트)을 고려하여 반영하고, 실행하며, 평가할 수 있는 제도 마련 필요

○ 세부 가이드라인을 마련하여 사업단계별 접근에 대한 자세한 안내 필요

○ KOICA 조직 및 사업관계자의 역량강화를 위한 조직체계 및 교육 프로그램 마련 필요

## 3. KOICA 성평등 및 여성역량강화 활동

### 1) KOICA 성평등 정책 및 제도

□ **(배경)** 성 주류화는 OECD DAC과 UN의 논의를 중심으로 국제적인 핵심이슈로 부상

○ OECD DAC은 성평등과 여성의 자력화를 위한 원칙을 제시해왔으며, 1995년 베이징 세계여성대회 등 국제회의에서 젠더이슈를 개발 논의의 중심 의제로 제시

○ MDGs 목표 중 하나로 성평등이 채택되면서 성 주류화는 UN 논의에 핵심적 이슈로 자리 잡게 됨.

○ 한국의 경우 2008년 OECD DAC 가입을 준비하면서 가입 전 특별검토를 받았고, 이후 한국 개발원조에서 성 주류화 및 성인지적 접근에 대한 관심이 증폭됨.

※ OECD DAC 특별검토보고서(2008)는 한국이 젠더를 주요섹터로 선정하였으나 그 예산은 매우 낮게 배정하고 있다며 향후 성평등에 대한 관심과 주류화에 대한 구체적 계획이 필요하다고 지적한 바 있음.

□ **(정책적 차원)** KOICA는 대외원조에 있어 성평등을 위한 기반조성과 동력 확보를 위해 노력

○ 2007년에 수립한 「대외무상원조 중기전략(2008-2010)」에 여성 이슈는 교육, 보건의료 등과 함께 분야별 추진전략으로 명시

○ 「KOICA 선진화계획(2011-2015)」에는 4대 범분야의 하나로 성평등 이슈가 포함되어 여성을 개발의 주요 요소로 인식하게 됨.

○ KOICA는 협력국의 성평등 증진 및 여성역량강화를 도모하는 목적으로 별도의 「성평등 목표전략(2011-2015)」을 수립하였고, 현재 적용되고 있는 「KOICA 성평등 중기전략

(2016-2020)」의 경우 SDGs 목표와 연계한 전략목표를 제시하고 성인지 통계를 도입 운영 중

○ 동 성평등 전략과 연계하여 KOICA는 성평등 개발협력 추진 연간계획을 수립하여 대응하고 있음.

- KOICA 사업관리 전반에 걸쳐 성 주류화를 이행 적용하기 위해 젠더 성과지표를 개발하고, 부서별 성평등 이행과제를 부여하여 전사적 성과관리를 시도해 왔음.
- 그러나 2016년 준정부기관으로 전환 후 경영평가에서 범분야 지표가 제외되면서 성평등 부분에 대한 성과관리는 더 이상 이행하지 않게 됨.
- 이로 인해 경영평가와 연계된 인센티브도 제외되어 더 이상 성평등 관련 업무를 부서의 우선순위에 두기 어렵다는 현실적인 한계에 마주함.

○ KOICA는 성평등 목표를 달성하기 위해 섹터로서의 젠더와 범분야 이슈로서의 젠더를 추진하는 이중전략(Twin Track)[28]으로 접근

□ **(제도적 차원)** KOICA는 기관 내 성 주류화가 이행될 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 정책입안 및 사업수행에 실질적으로 반영하기 위해 노력 중

○ 국제개발협력기본법 기본정신에 입각하여 2010년 「성평등 증진 및 여성역량강화에 관한 규정」을 제정하여 KOICA 내에서 성 주류화가 이행될 수 있는 제도적 틀 마련(부록7 참조)

○ 이외에도 성인지적 관점이 프로그램이나 프로젝트 수준까지 실질적으로 적용될 수 있도록 젠더마커를 적용한 KOICA사업의 성인지성평가, 성별영향평가 및 성인지예산제도 시행

- (성별영향평가) 2008년부터 실시, 정책 입안 · 집행 · 평가 시 성별 요구와 차이를 고려하여 정책이 여성과 남성에게 고른 혜택을 가져오는지 여부 확인
- (성인지예산제도) 국가재정법을 근거로 마련, 2010년 회계연도부터 실시, 예산 집행이 여성과 남성에게 미치는 영향을 사전에 분석하는 성인지 예산서 및 결산서를 작성하여 국회에 제출

○ KOICA는 2017년부터 성평등취약계층 전문위원회를 운영하여 분야 전략과 사업에 대한 외부 전문성을 내재화하여 사업효과성을 제고하고 플랫폼으로서의 역할을 강화하고자 함.

---

28) 이중전략은 OECD/DAC, UN 등 다자기관가 주요 양자기관 등 국제사회가 공용하는 전략임.

- (전문위원회) 선발일로부터 2년간 활동, 분야별 사업 심사, 조사, 수행 및 평가 시 참여 및 자문, 분야별 중장기전략 수립 및 이행 자문, 분야별 공동연구 수행 또는 자문, 분야별 주요행사(포럼, 워크숍 등)시 자문 및 참여
  ※ 성평등취약계층 전문위원회는 젠더(7명), 인권(1명), 장애(1명), 아동(1명)으로 구성

□ **(조직적 차원)** KOICA는 성인지적 관점을 적용하기 위해 성평등 관련 업무를 담당할 팀과 직제를 신설 · 운영하고, 성인지 훈련 프로그램을 제공하여 관계자 역량강화를 통해 성 주류화 추진 성과를 높이고자 함.

○ 2006년 사회개발부 산하 환경팀이 신설되면서 환경팀의 주요 업무 중 하나로 여성 분야의 사업을 배정
  - 2008년 KOICA 7대 지원 분야 중 하나로 여성개발이 포함되면서 환경팀이 환경여성팀으로 변경

○ 2009년 조직개편으로 환경여성팀이 해체되면서 여성 이슈를 지속하기 어려운 환경에 처하게 되었으나, 「국제개발협력기본법」이 제정되면서 2009년 말 성인지 담당관 직제를 신설. 본 직제는 이사장의 직속조직으로 성인지담당관(27개 실)과 1명의 젠더전문관이 지정됨.
  - 2010년 「성인지 담당관 운영에 관한 기준」제정. 동 기준에서 제시하는 성인지 담당관의 업무는 KOICA 사업의 성 주류화 및 성인지적 사업집행을 위한 정책 수립, 자문, 모니터링을 담당함. 주요업무는 다음 [글상자 7]과 같음.

[글상자 7] 「성인지 담당관 운영에 관한 기준」의 성인지 담당관 주요 업무

1. 성평등 정책, 중장기 전략 및 이행계획 수립
2. 사업발굴 · 선정, 사업계획수립시 성인지적 관점 반영
3. 성별영향평가 총괄, 성인지 예 · 결산서 작성 등 성인지 예 · 결산 관련업무
4. 상기 1항의 이행점검
5. 성인지적 사업평가 및 모니터링
6. 성별분리통계 및 OECD DAC의 성평등 정책마커 작성 총괄
7. 기타 이사장이 부여하는 정책 및 연구과제 수행 등

  - 하지만 2016년부터 성평등 부분에 대한 부서 이행과제(동 기준 1, 2, 4번 관련)가 제외되면서 2017년 현재 성인지 담당관의 역할은 대폭 축소됨.

[글상자 8] 2017년 성인지 담당관의 주요 업무

△ 성 주류화 시범사업 추진 및 모니터링
△ UN 안보리 결의안 1,325호 이행점검보고서 상/하반기 작성
△ 성인지 예결산서 작성, 조직 내·외부 성평등 관련 협조 요청시 부서별 주요 컨택 포인트 역할
△ 성평등 관련 교육 후 부서 직원들에 확산
△ 부서별 담당자와 협조 하에 사업추진 시 성평등 요소 반영 수요 파악

출처: 한국국제협력단 (2017a).

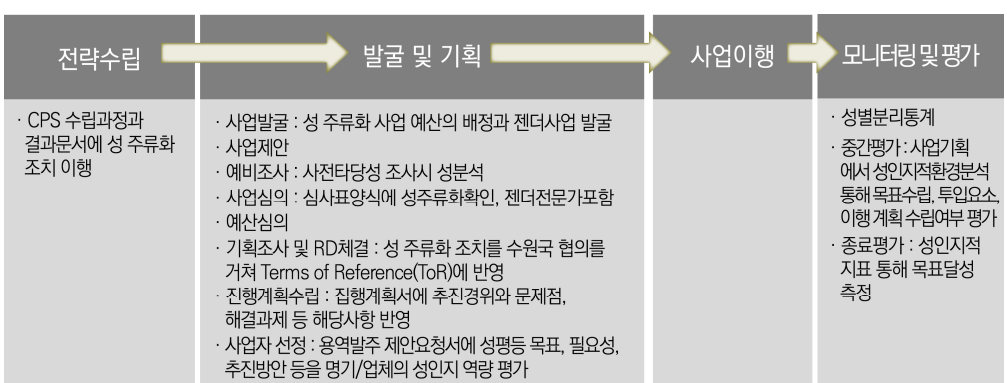
□ **(실행 차원)** KOICA는 사업계획을 수립하고 집행 시 성인지 관점을 적용할 수 있는 도구를 개발하여 단위 사업의 성 주류화 이행에 힘쓰고 있음.

○ 2011년 발간한 「성 주류화 가이드라인」에서 사업에 성평등 목표와 젠더 관점을 반영할 수 있도록 구제적인 업무 지침을 제공하여 성 주류화 이행을 제도화(부록8 참조)
- 사업의 각 단계별로 무엇을 어떻게 하는가에 관한 실질적 지침과 예시를 제공하여 KOICA 사업수행자들의 관련 지식 확산에 기여
- KOICA 5대 중점분야인 교육, 보건의료, 농림수산, 공공행정, 기술환경에너지와 분쟁취약국 등 분야별 특성에 맞게 취사선택할 수 있도록 세부목표, 성 주류화 접근법 및 사업구성요소, 성과지표 제공

○ 2014년에는 젠더 툴킷을 발간함으로써 사업단계에 따른 성 주류화 체크리스트 등 실무 적용을 위한 도구를 개발하고 확산

○ 사업평가에 있어서는 2008년 사업평가 가이드라인을 개정, 성 주류화와 환경 분야를 범분야 이슈로 지정하고 평가기획·실행·보고 등 평가의 전 단계에 성평등 평가 항목을 포함시켜 성 주류화 추진

[그림 24] 사업시행절차별 성 주류화: 성 주류화 가이드라인을 기준



□ (기타) 2014년부터 'UN 안보리 결의안 1,325호 국가행동계획(National Action Plan, NAP)' 이행점검에 참여하여 여성대상 폭력의 예방, 평화와 안보를 위한 여성의 지위 제고에 기여

### 2) 성 주류화 사업 추진 현황

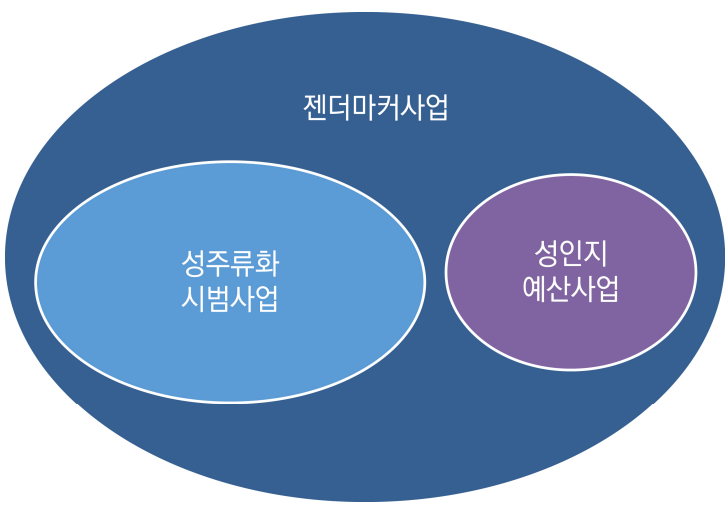
□ KOICA의 성 주류화 관련 사업은 크게 젠더마커사업, 성 주류화시범사업, 성인지예산사업으로 분류됨. 그러나 이들 사업 간 분류기준이 명확하지 않고 각 분류에 해당 사업수가 많아 관리 측면에서 부담이 높고, 보다 면밀한 분석이 어려움. 또한 사업 선정이 공여국 중심으로 이루어지고 있어 협력국과의 성평등 증진을 위한 협력에도 제약이 존재

○ 성인지예산사업과 성 주류화시범사업이 일치하지 않아 젠더전문관이 관리해야 하는 성 주류화 관련사업(성 주류화 시범사업+성인지예산사업)은 35건에 달함.

○ 젠더마커사업은 OECD DAC의 성평등 정책 마커 기준에 따라 분류함(2017년 기준 약 40여개).

※ 그간 국제사회는 젠더마커의 척도(0, 1, 2)에 대한 기준이 모호하다는 문제가 지속적으로 제기됨에 따라 2015년 5월부터 OECD DAC의 성평등네트워크회의(GENDERNET)에서 논의를 통해 2016년 12월 최종 기준을 발표함(부록9 참조).

[그림 25] KOICA 성 주류화 사업 분류




○ 성 주류화시범사업은 2012년부터 사업계획 수립 및 수행 시 젠더 전문가의 자문 등을 통해 사업에 성인지적 관점을 도입하고자 시작됨. 사업개발실 젠더전문관이 선정하고

지역실과 협의 후 최종 결정함.

- 성 주류화시범사업으로 선정 된 사업에 대해서는 젠더전문관이 연 2회 모니터링 진행
- 2017년 3월 현재 23건의 성평등 개발협력 사업이 진행되고 있음(부록10 참조).
  - 동 시범사업은 사업발굴 단계에서 협력국과의 협의를 통해 선정되는 것이 아닌 진행 중인 사업 중에서 KOICA 자체적으로 선정하고 있음.

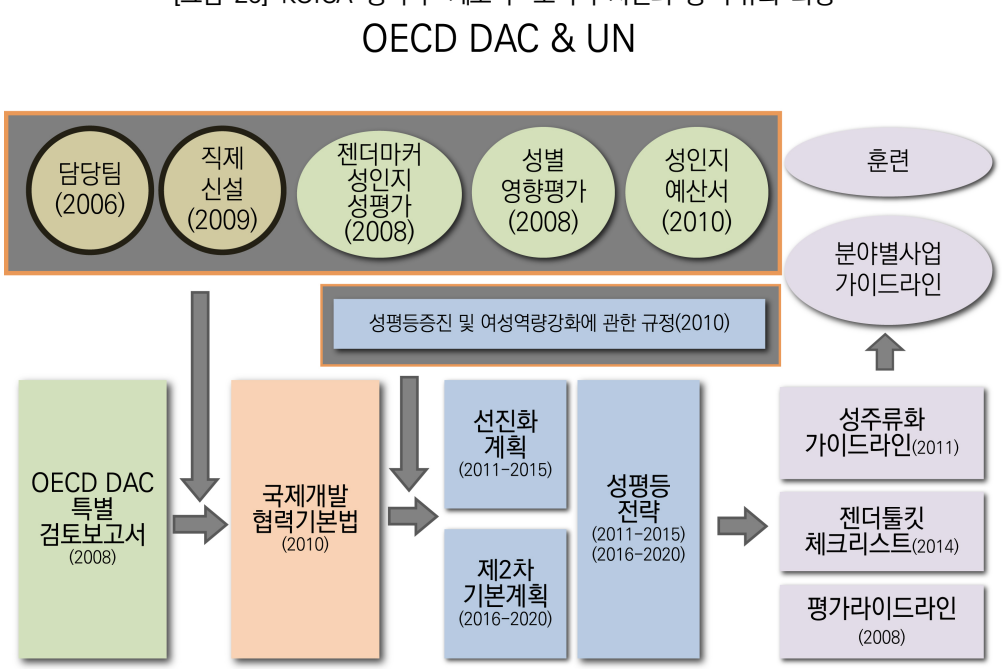
○ 성인지예산사업의 경우 KOICA 예산기획실이 사업을 선정, 성인지예산에 대한 목표치나 할당액이 배정되어 있지는 않음.

- 2017년 현재 WFK봉사단 사업과 연수사업 각 1개와 10개의 프로젝트성 사업을 포함한 12개 사업이 동 사업으로 지정됨.

### 3) 소결

□ KOICA 성 주류화의 기원으로 부터 진행과정, 반영 현황에 대해 정책적, 제도적, 조직적, 사업적 기준을 바탕으로 살펴본 결과 KOICA의 성 주류화 과정은 다음 [그림 26]과 같이 설명할 수 있음.

[그림 26] KOICA 정책적 · 제도적 · 조직적 차원의 성 주류화 과정



○ 지난 10년간 KOICA는 성 주류화 이슈를 위한 정책 방향을 수립하고 일관성 있는 정책수행을 위한 제도적 기반을 마련함.

- 이는 국제사회의 논의와 한국의 법적 · 정책적 기조, KOICA의 조직적 투자와 변화, 그리고 이런 활동에 연계된 수많은 직원들과 전문가들의 노력이 함께 어우러져 나온 결과임.

○ 또한 성인지적 관점이 사업단위까지 적용될 수 있도록 다양한 도구를 개발하여 체계적인 사업 이행의 기반을 마련하고 사업 전반에 범분야 이슈로서 자리매김 할 수 있도록 지원함.

○ 이 밖에도 역량강화를 위한 조직적인 체계를 마련하고 교육훈련 프로그램을 제공하여 조직 및 관계자들의 역량강화에도 힘쓰고 있음.

### □ KOICA의 성평등 정책과 실제 이행에는 여전히 간극이 존재

○ 5개년 성평등전략이 실제 어떻게 이행되었는지 평가가 부재하여 그 결과를 알 수 없음.

○ 성별영향평가, 성인지성평가 등 다양한 평가의 결과와 교훈의 환류여부를 알 수 없음.

○ 2016년부터 KOICA 성평등 관련 성과관리가 경영평가에서 제외되면서 향후 성평등 사업은 우선순위에서 밀려날 수 있음.

○ KOICA 성 주류화 관련 사업의 각 분류에 해당 사업수가 많아 관리적인 측면에서 부담이 높고, 보다 면밀한 분석이 어려우며, 협력국과의 협의가 충분하지 않다는 한계 존재

○ 정책적 제도적 기반구축과는 달리 성 주류화 과정에서 참여자들의 인지 정도나 현지 주민들의 참여 정도는 크게 부각되지 않았다는 점에서 여전히 성 주류화 논의가 중심에 있지 않음.

※ 성 주류화는 성평등 관련 목표 제시 및 이를 실현할 수 있는 제도적 지원뿐만 아니라 이에 연계된 모든 참여자들의 책임감과 적극적인 참여를 바탕으로 해야 함.

### □ 성 주류화의 강화를 위한 제언

○ 젠더 관점의 단계별 접근과 관심 필요

- 젠더 요소가 가장 집중적으로 투입되어야 하는 단계는 사업의 기획, 형성단계임([그림 24] 참조).
- 성인지적 관점으로 사업이 기획되었다 하더라도 수행단계에서 실행으로 연계되는 것

이 중요함. 예를 들어 사업 이행단계에서 의사결정과정의 여성 참여 보장이나 여성의 임파워먼트 활동을 포함해야 함.

- 사업 형성단계에서 기획된 요소들이 사업의 이행단계에서 어떻게 반영되고 이행될 수 있는지에 대한 가이드라인이 추가적으로 필요

○ 성평등 사업의 성과관리체계 재구축 필요

○ 성별영향평가, 성인지성평가 등 다양한 평가 결과와 그 교훈을 새로운 사업에 반영할 수 있도록 환류에 대한 제도적 개선이 필요

- 환류 프로세스에 시민사회 및 전문가들과의 의견 수렴 메커니즘을 도입하여 유효성과 현실성을 확보

○ 5개년 성평등전략의 이행 점검 체제도 별도 구축 필요

○ KOICA 내부 임직원, 사업관리(PMC)/건설용역업체(CM), 봉사단과 장기파견 전문가, NGO 활동가, 연구원/연구기관 전문가 등 개발협력 내 모든 참여자는 성 주류화에 대한 분명한 이해가 필요하며, 각 참여자의 주요 역할 및 업무 내용에 따른 차별화된 맞춤교육 제공 필요

## 4. KOICA 장애포괄적 개발협력사업

### 1) KOICA 장애포괄적 정책 및 제도

□ **(배경)** 국제사회 장애관련 활동 중 한국 국제개발협력과 관련된 것은 크게 3가지로 볼 수 있음. 첫째는 UN 장애인권리협약의 비준(2008), 둘째는 UN 2030의제(2016-2030), 셋째는 아태지역 "장애인의 권리실천을 위한" 인천전략(2013-2022)(이하 인천전략)'임.

○ (CRPD) 한국은 2008년 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disability, CRPD)에 비준. CRPD 4조와 32조를 통해 "(4조)모든 정책과 프로그램에서 장애인의 인권보호와 증진을 고려", "(32조)국제개발 프로그램을 포함하여 국제협력이 장애인을 포함시키고 장애인에게 접근 가능하도록 보장"하라고 기술하면서 국제개발협력 프로그램도 CRPD 이행의무와 연계되어 있음을 밝힘.

○ (SDGs) SDGs에는 장애에 대한 별도의 목표가 아닌 여러 세부 목표에 나누어 반영됨. 하지만 장애포괄적 개발은 모든 개발에서 장애를 고려하는 것을 의미하므로 장애가 언급된 목표만 고려하는 것은 아님(부록15 참조).

○ (인천전략) 2012년 한국은 '아 · 태 장애인 10년(2003-2012) 이행 최종평가를 위한 정

부간 고위급회의'를 개최하고 결과문서인 인천전략의 이행을 위해 한국이 주도하는 '장애인권리실천기금(Make the Right Real Fund)'을 설치하겠다고 공약함.

※ 인천전략은 10개 목표, 27개 세부목표, 62개 지표로 구성되어 있는데 목표에 따라 장애 특정적 방식이나 주류화 방식으로 다르게 접근할 수 있음(부록16 참조).

□ **(정책적 차원)** 2013년「국제개발협력기본법」제3조를 개정하여 장애인을 취약계층에 포함하면서 개발협력사업에 장애포괄적 접근이 시작, 이후 가이드라인을 발간하여 개발의 모든 과정에 장애 관점을 포함시키고자 함.

○「제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)」은 국제사회에서 합의한 SDGs의 달성을 위해 소외계층을 배려하고(Leaving No One Behind), 취약계층인 여성, 아동, 장애인을 포함

□ 장애포괄적 개발은 아래와 같이 장애특정적 사업과 장애주류적 접근의 '이중트랙 접근법'을 통해서 이루어짐.

○ 장애특정적 사업은 장애인을 주요 수혜자/참여자로 선정하고 장애인의 권한 부여를 지원

○ 장애주류적 접근은 모든 개발 정책 및 프로그램의 기획, 이행, 모니터링 및 평가에 장애인의 관심사항 및 경험을 포함하여 장애인이 평등하게 서비스에 접근하고 그들의 불평등이 영속되지 않도록 하는 것에 초점을 둠.

□ **(제도적 차원)** 장애포괄적 접근은 비교적 최근에 제기되어 제도적 차원의 접근은 아직까지 시행되지 않음.

○ 다만 KOICA가 2017년부터 운영하기 시작한 성평등취약계층 전문위원회를 통해 제도적 차원의 변화가 시도될 수 있으리라 봄.

- 하지만 총 10명으로 구성 된 위원회 중 장애 전문가는 1명만 포함되어 장애 포괄적 접근에 대한 요구가 충분히 제시되고 받아들여질 수 있을 지는 의문임. 구성원의 수를 조정하여 장애 이슈도 동등하게 고려될 수 있도록 해야 함.

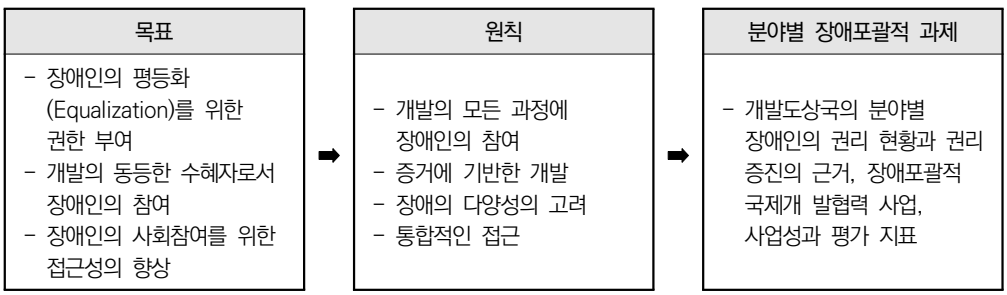
□ **(조직적 차원)** 현재 장애 관련 업무는 거버넌스 전문관이 겸직하는 상황으로, 장애 포괄적 접근을 지원하는 조직적 체계가 전혀 마련되어 있지 않음을 알 수 있음.

○ 장애 분야에 대한 KOICA 임직원 및 일반인 대상의 교육이 전혀 개설되어 있지 않아

장애 분야 담당자 및 사업수행자들의 역량강화가 시급한 것으로 판단됨.

□ **(실행 차원)** KOICA 「장애포괄적 개발협력 가이드라인(2017)」에서는 KOICA의 장애포괄적 국제개발협력을 위한 정책 프레임워크를 다음 그림과 같이 제시

[그림 27] KOICA의 장애포괄적 국제개발협력을 위한 정책 프레임워크(안)




○ 동 가이드라인(2017)에서는 사업의 기획, 이행, 모니터링 및 평가의 모든 과정에 장애 관점을 포함시키고, 장애인이 개발 과정 및 정책에 의미 있고 효과적으로 참여할 수 있도록 보장(부록17 참조)

○ 뿐만 아니라 KOICA 5대 중점분야인 교육, 보건의료, 농림수산, 공공행정, 산업에너지에 맞춰 사업 분야별 예시 제시

○ 이와 함께 개발도상국의 장애인 권리 현황, 권리 증진의 근거, 그리고 장애 포괄적 국제개발협력 사업의 성과를 평가할 수 있는 지표를 제시함.

### 2) 장애 사업 추진 현황

□ KOICA의 장애포괄적 사업을 위한 분류방식은 현재 개발되어 있지 않음. 장애마커 사용에 대해 내부적인 논의가 있었으나 장애 사업의 수가 적어 마커방식의 분류는 적절하지 않은 것으로 결의됨.

□ 「장애포괄적 개발협력사업 가이드라인」의 경우 2017년에 수립되어, 과거 사업에 대한 적용여부를 판단하기 힘듦. 이에 사업추진 현황 및 지원실적만 파악

○ (국가별 협력사업) 특수학교 건립 사업(2건), 재활센터 건립 사업(1건), 실명 예방 및 안보건 관련 치료역량 강화사업(1건)으로 총 4건 수행. 장애인만을 대상으로 하는 장

애특정적 사업은 2010년부터 수행되기 시작했으며 주로 시설 건립 중심으로 진행

○ (국내초청연수) 장애 특정적인 연수의 경우 2012년에 처음 시작되었으며 2016년까지 총 10건이 진행됨. 주로 자폐성 장애아동의 진단과 치료역량을 강화하는 연수와 직업훈련 강사를 위한 장애인 교육 연수가 지속적으로 진행

○ (봉사단파견사업) 사회복지분야에서 31개국 총 244명, 특수교육 분야에서 24개국 총 101명이 파견됨. 그 외 2014년 국제장애인올림픽위원회(International Paralympic Committee, IPC)와의 MOU 체결, 2015년 국제스페셜올림픽위원회(Special Olympics International, SOI)와 업무협정 약정체결 등 국외 파트너십을 활용

○ (장애관련 민관협력사업) 2011년 3건이 시행되었고, 2015년에는 7건, 2016년에는 6건으로 증가

□ 장애포괄적사업의 실효적 수행을 위해서는 사업시행자 육성 정책 역시 필요

○ 장애분야 단체들의 역량은 기관의 규모나 국제개발협력의 경험 면에서 개발협력 민간단체와 차이가 많이 남. 지속적인 장애포괄적 사업을 진행하기 위해서는 신뢰할 수 있고 역량 있는 파트너를 육성, 확보하는 것이 관건

- 단기간에 해결될 수 있는 사안이 아니기 때문에, 취약계층별 시범사업을 점진적으로 확대해 나가는 방안 중 하나로 파트너 육성을 포함하여 접근할 필요가 있음.

### 3) 소결

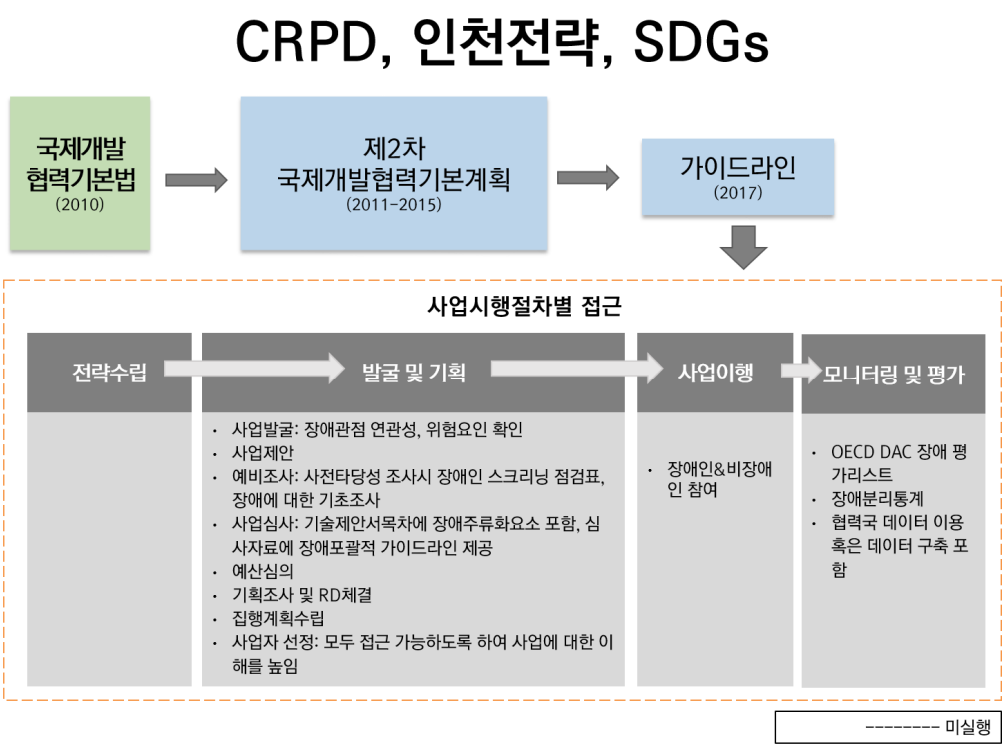
□ 이 장에서는 장애포괄적 개발협력에 대한 논의의 기원부터 진행과정, 반영 현황에 대해 정책적, 제도적, 조직적, 사업적 기준을 바탕으로 살펴보았음. 그 진행 과정은 다음 [그림 28]과 같이 설명할 수 있음.

○ KOICA의 장애포괄적 개발협력관련 활동은 국제사회의 SDGs 대원칙('한 사람도 소외시키지 않는다') 실현을 위해 동참한다는 점에 의의가 있음.

○ 하지만 한국 개발협력 내 장애 이슈에 대한 논의의 역사는 성평등, 인권 이슈보다 정책적 · 제도적 · 조직적 · 사업적 모든 측면에서 짧아 기반구축에 상당한 노력이 필요할 것으로 예상

○ 특히 정책적 · 제도적 기반이 성 주류화나 인권에 비해 상대적으로 매우 빈약한 상황으로 가이드라인 제정만으로 장애특정적 사업 외에 장애 주류화까지 진행하기에는 제약요인이 많을 것으로 판단됨.

[그림 28] KOICA 장애포괄적 개발협력 과정




## □ 장애포괄적 개발협력 강화를 위한 제언

○ KOICA 성 주류화 과정의 경험과 교훈을 바탕으로 관련 정책과 제도 마련

- 특히 정부 정책문서와의 연계점 강화, 장애 포괄적 접근에 대한 전략문서 마련이 우선되어야 함.

○ 기존 성 주류화 및 인권 관련 제도와의 연계점을 찾아 통합 시행할 수 있는 부분부터 함께 적용함.

○ 이와 더불어 장애포괄적 개발협력이 지향하는 원칙이나 접근법, 결과물에 대한 보다 구체적인 논의와 설명을 통해 KOICA 및 사업관계자들의 인지제고에 지속적 노력 경주 필요함.

- 장애 다양성과 장애유형별 특징에 따른 참여의 범주를 명확히 할 필요
  - 사업의 기획, 실행, 평가과정에 장애인의 참여는 매우 중요하며 기본적인 요소이나 장애유형이 매우 다양하고 다양성의 정도에 따라 참여의 범위와 정도에도 차이가 날 수 있음.

- 장애포괄적 개발협력 사업의 성과가 무엇인지, 그 성과를 어떻게 측정할 것인지에 대한 심도있는 논의 필요
  - 일반적인 KOICA 사업은 결과와 비용효과성을 기준으로 그 성과를 평가하는 반면, 장애 포괄적 개발협력 사업은 장애인들의 임파워먼트 구축이 성과의 주요 요소로 포함. 하지만 이러한 성과는 제한된 시간 내에 비용효율성으로 입증되기에는 한계가 있을 수 있음.

□ 향후 장애포괄적 사업을 지속·확대하기 위해서는 사업수행기관 역량 강화 필요

○ 장애분야 단체의 경우 기관 규모나 국제개발협력 분야 사업 경험 측면에서 여타 개발협력 민간단체와 역량 차이가 다소 큰 편으로, 사업수행 능력 및 기관 자체 역량이 구축될 시간적 여유 필요

- 이에 지속적인 장애 포괄적 사업을 진행하기 위해서는 신뢰할 수 있고 역량 있는 파트너를 육성, 확보하는 것이 관건임.
  - 단기간에 해결될 수 있는 사안이 아니므로, 취약계층별 시범사업을 점진적으로 확대해 나가는 동시에 파트너도 함께 육성하는 접근 필요
- 특히 시민사회협력사업과 같이 일정 비율의 매칭자금이 필요한 프로그램의 경우 재정 제약으로 인해 사업에 참여할 수 없는 기관이 많다는 점을 고려, 매칭비율 조정 등의 차등 전략 필요
- 또한 개발NGO, 개발컨설팅 기관 등 타 기관과의 컨소시엄을 통해 후발 주자들이 사업 수행 경험을 보다 쉽게 쌓아갈 수 있는 프로그램 마련할 필요
  - 선발주자들에 대한 인센티브를 제공하여 컨소시엄이 활발하게 일어날 수 있도록 하는 장치도 함께 마련되어야 할 것

○ KOICA 임직원 및 사업관계자의 역량강화를 위한 조직체계 및 교육 프로그램 마련 필요

## 5. 소결

□ KOICA 인권증진, 성 주류화 및 장애포괄적 개발협력의 정책적, 제도적, 조직적, 사업적 차원에서의 추진현황은 다음 [표 46]과 같이 정리할 수 있음.

[표 46] KOICA 취약계층 지원 환경, 제도 및 지원체계 현황 분석

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>인권증진</th><th>성평등 및 여성역량강화</th><th>장애포괄</th><th>상황평가</th></tr>
<tr><td rowspan="5">국제개발 전반</td><td rowspan="2">법적 기반</td><td colspan="3">국제개발협력기본법:<br>• 기본정신 제 3조 '여성, 아동, 장애인'의 인권향상 및 성평등 실현</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4">해외긴급구호에 관한 법률<br>• 재난상황에서 더 취약한 아동, 여성, 장애인, 노약자 등 취약 그룹 보호 미언급</td></tr>
<tr><td rowspan="2">정책적 기반</td><td colspan="2">국제개발협력 선진화방안(2011-2015):<br>• 인권, 성평등을 범분야 이슈로 관리하는 모델 제시</td><td></td><td rowspan="2">• 포용이나 지원으로 표현<br>• 인권과의 연계 언급 없음.</td></tr>
<tr><td colspan="3">제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020):<br>• SDGs의 대전제인 소외계층 배려(Leaving No One Behind) 및 취약계층(여성 · 아동 · 장애인)의 포괄<br>• 인도적 지원 분야의 개선점 중의 하나로 아동 · 여성 · 난민 등 취약계층에 대한 지원 포함 강조</td></tr>
<tr><td rowspan="3">전략</td><td colspan="3">CPS:<br>• 일부 CPS에 협력대상국 취약계층의 이슈 및 이에 대한 한국 ODA 접근전략을 포함<br>• 작성: 기재부와 외교부에서 작성 후 KOICA가 의견 전달 방식</td><td>• CPS는 일반적이고 포괄적인 수준이기에 실직적인 필요와 지원을 파악의 어려움.</td></tr>
<tr><td colspan="3">취약국 지원전략(2017):<br>• 취약국가의 취약계층(여성, 아동 등)에 대한 포괄적 지원을 세부목표로 제시</td><td>• 취약계층 인권보호와 권리 증진을 위한 보다 구체적인 논의는 포괄하지 않음.</td></tr>
<tr><td colspan="3">인도적 지원전략(2015):<br>• 국제사회가 합의한 선진 인도적 지원 공여원칙을 준수하고, 국제인도법에 따라 인도적지원에서 인권에 대한 고려가 가장 중요한 기본 원칙임을 강조<br>• 인도적 지원의 효과성을 제고하기 위해 아동, 여성, 난민 등 최우선적 고려가 필요한 취약층에 대한 지원을 강조</td><td>• 시민사회는 인도적 지원의 우선 대상으로 취약그룹을 명시하는 것을 넘어 취약그룹 보호 전략을 별도로 마련하여 이행하는 것이 필요하다고 강조함.</td></tr>
<tr><td rowspan="4">KOICA 정책/ 전략/ 제도/ 조직</td><td>정책</td><td colspan="2">KOICA 선진화계획(2011-2015):<br>• 4대 범분야의 하나로 성평등, 인권 포함</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">전략</td><td>인권전략 (2013-2015)/ 인권전략 (2017-2021):<br>• 작성 중</td><td>성평등 목표전략 (2011-2015)/ KOICA 성평등 중기 전략(2016-2020):<br>• SDGs목표와 연계한 전략목표를 제시</td><td></td><td>• 전략 이행결과 평가 부재</td></tr>
<tr><td colspan="4">KOICA 중장기 경영전략(2017-2021):<br>• 취약계층, 인권, 장애와 관련 내용 부재<br>• 성평등의 경우 일부 사업에 포함.<br>• 이에 취약계층을 기관미션으로 반영하기에는 근본적 한계 존재</td></tr>
<tr><td colspan="3">취약국 지원 중기 이행전략(2017-2019):<br>• 취약국 지원 원칙으로 원조로 인한 피해 방지 및 비차별주의 증진을 비롯하여 취약국내 취약계층의 인권 보호 및 증진을 고려</td><td></td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>인권증진</th><th>성평등 및 여성역량강화</th><th>장애포괄</th><th>상황평가</th></tr>
<tr><td rowspan="4"></td><td rowspan="3">조직</td><td></td><td>성평등 증진 및 여성역량강화에 관한 규정(2010)</td><td></td><td rowspan="2">• 성평등과 관련된 모든 이행은 규정에 의거하여 진행됨.</td></tr>
<tr><td colspan="3">담당 부서/담당자/직제: 사회개발실</td><td rowspan="2">• 타 업무 담당자가 인권, 장애, 아동까지 맡고 있기에 전문성 부족 문제야기<br>*아동: 교육전문관이 담당</td></tr>
<tr><td>젠더전문관이 인권까지 포괄</td><td>젠더전문관</td><td>거버넌스전문관이 장애까지 포괄</td></tr>
<tr><td>역량 강화</td><td>• 일반인 대상 인권의 개관 교육 존재</td><td>성인지교육<br>• 직원대상 교육 존재<br>• 해외봉사단 대상 성희롱 예방교육진행</td><td></td><td>• 일부 교육의 경우 KOICA임직원, 일반인 대상 교육이 존재하나, 사업수행자에 특화된 교육은 아님.<br>• 교육의 내용도 기본수준에 해당</td></tr>
<tr><td rowspan="4">KOICA 사업</td><td>협력국 상황</td><td>• 인권증진은 협력국에 민감할 수 있는 영역 이라 주의 필요</td><td></td><td>• 현재까지 협력국 장애인지사업 요청이 매우 적었음.</td><td>• 인권증진을 위한 사업의 어려움.<br>• PCP에 장애인지 고려 미포함시 모든 사업에 장애 고려 어려움. 예) 협력국 학교건축법에 장애고려 부재</td></tr>
<tr><td>취약계층 접근</td><td colspan="3">(시민사회협력)<br>• 취약계층은 여성, 장애인, 노인, 소수민족 등으로 규정. 2017년 외교부 시민사회협력 주제별 프로그램에는 취약계층의 사회·경제적 자립 역량 강화가 다분야로 분류<br>(인도적지원 민관협력사업)<br>• 여성, 환경, 취약그룹을 고려해 사업을 계획할 것을 권고<br>(다자사업)<br>• 난민, 취약계층 지원사업. 취약국의 경우 외교부 여행 제한/금지 지역으로 국내수행자가 진입 불가한 경우 다자로 진행</td><td>• 법적·정책적문서의취약계층은 '여성, 아동, 장애인'이나 사업형태에 따라 취약계층의 범위가 달라짐.<br>• 취약계층에 지원된 사업의 통계를 공개하지 않아 실제 어느 정도의 규모로 지원되었는지 추적하기는 어려움.</td></tr>
<tr><td>사업 접근법</td><td></td><td>• 섹터로서의 젠더와 젠더주류적 접근</td><td>• 장애특정적 사업/장애주류적 접근<br>• 건축 시공 사업에 장애 반영 중요하나 현재는 일부 보건영역을 제외하면 반영되지 않는 상황임.</td><td>• 장애를 포괄할 수 있는 시설이 거의 없음.<br>• 사업기획 시 장애까지 포함하려면 통합교육/ 교사 등의 인력배치 등의 문제도 있음.</td></tr>
<tr><td>사업 현황</td><td>인권마커 사업</td><td>젠더마커사업(약40개)<br>성 주류화시범사업(약20개)<br>성인지 예산사업(약10개)</td><td>장애주류화사업<br>장애특정적사업</td><td>• 인권마커 분류 모호<br>• 성평등 관련 사업이 구분되어 있으나 선정기준 모호<br>• 장애마커는 장애 관련 사업 수가 적어 별도 마커로 표시하기에는 무리가 있다는 의견</td></tr>
</table>

| 구분 | | 인권증진 | 성평등 및 여성역량강화 | 장애포괄 | 상황평가 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 수행 체계 | (일반사업) 지역실과 섹터실의 협력 수준은 최소한임.<br>(평가사업) 평가실에서 종료평가보고서 검토 요청<br>(성 주류화시범사업) 섹터실에서 모니터링 체크 | | | |
| | 사업 수행자 | • 사업수행자의 취약계층 전문성 부족<br>• 장애 관련 민간단체 역량의 한계<br>• 기타 취약계층(예: 난민, 소수민족)의 경우 사업수행자 풀의 한계 | | | |
| | 평가 | | 성 주류화 시범사업(23개) 모니터링 체크<br>KOICA사업의 성인지성평가<br>성별영향평가 (2008-,국가차원) | | |
| | 성과 관리 | • 성과지표는 인풋지표 수준임.<br>• 취약계층에 대한 별도 성과관리 부재<br>• 외교부에서 분야별 2개씩 성과지표 취합 | | | |

출처: 저자 작성

○ 취약계층 관련 3가지 이슈(인권, 젠더, 장애)에 대한 논의는 국제사회의 논의 흐름에 영향을 받아 왔으며, 이는 국내적인 이슈 확대 및 제도화 정도에도 영향을 미침.

○ 가장 오래 전부터 논의가 시작된 성평등 접근이 다른 두 이슈에 비해 정책적 · 제도적 · 조직적 · 사업적으로 다양하게 발전되었으며, 국제개발협력 전반에 가장 잘 반영되어 있음.

- 성 주류화 제도화 경험은 인권 및 장애 이슈를 제도화 및 사업화하는데 보다 실질적인 도움과 기준을 제공할 수 있을 것이나, 취약계층 이슈마다 이와 같은 제도를 갖추는 것에는 현실적으로 어려움이 존재

○ KOICA 범분야 주제(인권, 젠더) 및 장애 이슈를 통합 적용하는 것에 대한 고려 필요

- KOICA 범분야 주제의 경우 이미 각 이슈별로 고려해야 할 정책, 제도, 지침의 내용이 많이 개발되어 있어 사업 담당자 및 수행자들이 모든 이슈를 고려하면서 사업을 진행하기에는 제약 요인이 많을 것으로 예상됨.
- 이에 KOICA 사업시행절차별로 각각의 이슈를 어떻게 통합적으로 적용할 수 있는지에 대한 통합 가이드라인을 제공하는 점도 고려 필요

○ 취약계층의 범주에 대한 재정의가 필요함.

- 「국제개발협력기본법」에서는 여성, 아동, 장애인을 취약계층으로 언급하고 이들의 인

권증진을 개발협력의 목표로 상정하고 있으나, KOICA 사업에서는 사업형태별로 취약계층에 대한 범주와 취약계층에 대한 지원 목적이 다양함.

- 사업 참여자들에게 혼동을 주어 사업의 방해요인으로 작용할 수 있기에 보다 명확하게 정의하고 정리하는 것이 필요

○ 취약계층별 전문성 보유한 전문관의 별도 배치 필요

- 인권과 장애의 경우 담당전문관이 배치되지 않고 젠더와 거버넌스 전문관이 겸직함. 아동의 경우도 교육전문관이 겸직하여 전문성이 부족하고 업무량이 많은 상태임.

○ 현재 범분야 전략에 대한 평가가 부재하여 전략의 이행여부 및 결과, 그리고 그 전략의 영향 및 파급효과를 파악하기 쉽지 않음.

- 전략완료시 전략이행에 대한 평가를 시행, 해당 전략의 성과를 분명히 하고 그 교훈을 차기 전략에 반영하여 해당이슈가 발전하는데 기여할 필요가 있음.

## 제2절 KOICA의 취약계층에 대한 포괄적 접근 전략 제안

### 1. 종합 방향: SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근

□ 본 장에서는 취약계층에 대한 포괄적 접근의 국내외 논의 및 지원전략(2장), 취약계층에 대한 KOICA 사업 평가(3장), KOICA의 인권주류화 법제화 프레임워크(4-1-가.), KOICA의 기존 지원체계 분석(4-1-나.다.라.)을 토대로, 취약계층에 대한 포괄적 접근을 위한 KOICA의 정책과제 제안

○ KOICA는 「국제개발협력기본법」에 명시된 '여성, 아동, 장애인'의 인권향상 및 성평등 실현을 위해 정책적, 전략적, 기관 차원, 사업 차원에서 관련 정책, 제도, 사업도구 등을 마련하며 대응하여 왔으나, 국제사회, 우리나라 정부 및 기관 차원의 관심이나 노력의 차이로 인해 통합적인 정책이행이나 성과관리에 한계가 존재

○ 국제적으로는 SDGs 목표 달성을 위해 불평등과 취약계층에 대한 이슈를 개발 의제에 어떻게 반영할 것인가에 대한 문제가 대두되면서 현재 KOICA의 일반적인 국별, 섹터별 국제개발협력 사업으로 소외계층이나 취약계층에 대한 낙수효과를 기대하기 어렵다는 현실에 직면

○ 취약계층 대상화를 위한 KOICA의 기존 활동 중 성평등 관련 내용은 정책적, 제도적,

사업적으로 상당히 진일보한 면이 있음. 하지만 젠더 이외에 취약계층에 대한 대응은 빈곤계층의 인권, 장애, 아동, 난민 등 대상이 확대되고 대상별 접근법이 다양해져, 모든 요소를 고려하기에는 포괄적이고 복잡한 측면이 있음. 또한 KOICA의 일반적인 국별, 섹터별 국제개발협력 사업을 각각의 대상별 접근으로 확인하고 연계하는 방식은 업무절차 및 고려 사항이 확대되기에 효율성 측면에서도 다시 고려할 필요가 있음.

○ 현재까지 취약계층을 위해 이행해온 정책, 제도, 사업적 차원의 접근을 재정비하고, **'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'**으로 재정립하여 대응할 필요성이 대두됨.

○ 전략, 규정, 사업, 역량강화 제도를 통해 정책적, 제도적 환경을 구축하고 관련 사업을 확대하고자 함.

□ **(정책적 차원)** KOICA는 무상원조 시행기관으로 SDGs 이행 및 달성에 책무를 가지고 있으며 이를 위한 기반 조성과 동력 확보의 의무 담지

○ 정부의 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)」은 SDGs의 소외계층배려 및 취약계층 포괄을 강조하여 'SDGs 이행을 위한 취약계층접근'의 정책적 기반은 마련하였으나, 이를 어떻게 달성할 것인지에 대한 내용이 부재하여 취약계층접근에 대한 정책적 기반이 약함.

- 향후 지속가능발전위원회를 중심으로 정부차원의 SDGs 전략 마련 시 취약계층에 대한 보다 명확한 접근과 지원이 포함될 수 있도록 KOICA는 무상원조 차원에서의 취약계층접근 전략을 준비하고 대응할 필요가 있음.

○ KOICA는 「KOICA 중장기 경영전략(2017-2021)」이나 「KOICA SDGs 전략」을 통해 SDGs 달성에 기여하려는 노력을 해왔으나, 내용적인 측면에서 보면 SDGs를 기존 사업에 연계하는 정도로 접근하고 있어, SDGs의 'Leaving No One Behind'원칙 달성을 위해 특화된 전략 및 방향성이 있다고 보기는 어려움.

- 다만, 「KOICA 성평등 중기전략(2016-2020)」에서 SDGs 목표와 연계한 전략목표를 제시함. 하지만 성평등 이외의 다른 취약 이슈인 인권과 장애의 경우 「인권전략(2017-2021)」은 현재 작성 중, 장애전략은 부재하여 대상별로 취약계층에 대한 대응이 불균형하게 이루어지고 있음.

○ 이러한 현실을 감안할 때 젠더, 장애, 아동 등을 포괄하는 **'SDGs 이행을 위한 취약계층 접근 포괄 통합전략(2017-2030)'**을 마련하여 이행의 기반을 다질 필요가 있음.

○ 또한 정기적으로 '경과 및 중간평가 보고서(Progress Report)'를 발행하여 본 전략의

이행현황을 파악하고 개선점을 반영할 수 있는 메커니즘도 함께 마련할 필요가 있음.

□ **(제도적 차원)** KOICA 내 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'이 이행될 수 있는 제도적 기반을 마련, 정책입안 및 사업수행에 실질적 반영해야 함.

○ KOICA가 공공기관임을 감안하여 **'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근 규정'**을 준비하여 관련 제도가 마련될 수 있는 법적 근거 마련

- 내용과 범위는 2010년 제정된「성평등 증진 및 여성 역량강화에 관한 규정」참조하여 설정

○ 이와 함께 부서별로 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'관련 이행과제를 선정하고, 경영 평가를 통해 인센티브를 부여하는 방식을 재도입하여 사업수행에 실질적인 반영할 수 있는 제도도 마련

○ 인권 주류화 사업 시 적용할 취약계층 인권침해 방지는 향후 KOICA 인권 경영 정책이 확정된 이후 정책을 반영하여 재정립 필요

□ **(조직적 차원)** KOICA는 현재 취약계층을 위해 마련된 직제를 재정비하여 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'을 위한 조직을 갖추고, 관계자 역량강화를 통해 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'의 추진 성과를 높이는 것이 바람직함.

○ (직제 운영) 현재 운영 중인 '성인지 담당관' 직제를 **'취약계층 담당관'** 직제로 재구성하여 젠더, 인권, 장애, 아동 등 취약계층 전반에 관련된 정책 수립, 자문, 모니터링 등의 업무를 수행할 수 있도록 확대해야 함.

- 취약계층 사업은 전 부서에 걸쳐 기획, 집행, 평가의 전 과정에서 고려되어야 하는데, 현재는 젠더에만 한정되어 직제가 마련되어 있음.
- 이는 젠더 외의 이슈인 인권, 장애, 아동 등은 조직적 차원의 논의에서 소외되거나 배제될 소지가 크다고 볼 수 있음.

○ (전문인력 확보) 전문관 겸직으로 인한 전문성 문제는 단기적으로 성평등취약계층위원회의 자문을 통해 해소하고, 중장기적으로 취약계층별 담당 전문관을 별도 배치할 수 있도록 노력 필요

- 현재 취약계층 업무 관장 부서는 사회개발실로, 취약계층 담당 전문관을 배치하여 대응중임. 하지만 젠더 외 인권, 장애, 아동 등의 이슈는 타 업무 전문관이 겸직하는 상황으로, 취약계층별 전문적 대응에는 구조적 한계가 있음.
- 장기적으로는 해외사무소에도 취약계층 전문관이 파견되어 실제 사업의 개발 및 이

행 과정에서 직접적인 지원을 하는 것을 고려할 수 있음.

○ (전문위원회) KOICA는 최근 성평등취약계층 전문위원회를 구성하여 성평등 및 취약계층 전략과 사업효과성 제고에 전문성을 강화하기로 하였으나, 본 위원회는 젠더 이외 타 취약이슈 전문가 수가 현저히 적은 한계

- 불균형한 구성은 향후에도 전략적 · 사업적 측면에서 젠더 이외의 다른 취약 이슈가 상대적으로 소외 될 수 있음을 의미하기에 개선 필요
- 위원회 내 전문가 구성비를 조정하여 젠더뿐 아니라 다른 취약 이슈도 동등하게 고려될 수 있도록 해야 함.
  - 전문가 구성비 조정에는 젠더를 축소하는 것이 아닌 젠더이외의 취약 이슈를 확대하는 것에 방점이 있음을 고려

○ (역량강화) 관계자 역량강화를 위해서는 관계자별 교육 · 훈련프로그램을 구축하여 진행할 필요가 있음. 프로그램은 관계자에 따라 단계별, 수준별로 차별성을 있는 프로그램을 개발하고 실행하는 것이 바람직함.

- 관계자는 KOICA 내부 임직원, 사업수행기관 및 건설용역업체, 봉사단과 장기파견 전문가, 시민사회와 학계, 기업 등으로 세분화
- 특히 대상자가 외부까지 확대됨에 따라 온라인 교육을 도입하여 시간과 장소에 상관없이 교육을 받을 수 있도록 시스템 및 프로그램 구축 필요
- 이외에도 모범사례집, 핸드북 등 다양한 방법을 활용한 교육 자료 제공

□ **(실행 차원)** **'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'이 실질적으로 이행될 수 있는 토양 마련을 위해서는 사업의 규모나 수와 같은 양적 차원의 고려뿐 아니라, 협력대상국과 함께 사업을 선정하여 공동의 목표를 설정하고, 인권기반접근에 대한 인식을 공유 하는 등 사업의 질적 고려도 함께 이루어져야 함.**

○ (취약계층 대상) 취약계층 대상은 기본범주와 확대범주로 분류함.

- 기본범주는 「국제개발협력기본법」에 따라 '여성, 아동, 장애인'을, 확대범주는 난민, 노인, 소수민족 등 기본범주 이외의 취약계층 포괄 사업을 진행하는 부서에서 선정한 취약 그룹이 포함됨.
  - 필요시 기본범주의 대상도 확대 가능함.

○ (취약계층 사업 목표) 목표는 동법에 따라 취약계층의 인권증진, 젠더의 경우 성평등 증진으로 설정함.

- 기본적으로는 사업 명에 취약계층의 기본범주와 확대범주의 대상이 포함된 것을 '취

약계층을 대상으로 하는 사업'(이하 '취약계층 대상 사업')으로 선정하나, 사업 명에 포함하기 어려울 시 사업담당자가 취약계층 사업으로 코드 표시([글상자 9] 참조)

- 취약계층 사업이라면 사업 명에 취약계층 대상을 포함하여 취약계층 사업을 쉽게 인식할 수 있도록 권유함.
- 현재는 젠더와 인권의 마커사업을 각각 따로 체크하는 방식이나, 효율적인 업무를 위해 통합 코드로 변경하는 것이 바람직하여 [글상자 9]와 같이 코드 부여(안)을 제시

[글상자 9] KOICA 취약계층 사업 코드 부여(안)

**KOICA 취약계층 사업 코드**

- 코드 구성 : XX
  - 처음X : 취약계층 대상사업 코드 (a~e 중 선택),
  - 마지막X : 마커사업 (젠더마커사업 0~2 중 선택, 인권마커사업 3~5중 선택)

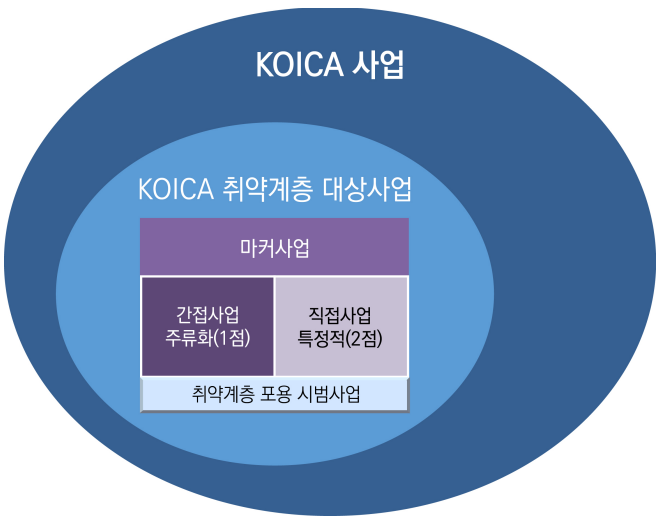
| 사업분류 | 분류 코드 | 내용 |
|---|---|---|
| 취약계층 대상사업 | a | 여성 |
| | b | 아동 |
| | c | 장애인 |
| | d | 기타 (난민, 노인, 소수민족 등) |
| | e | 해당없음 |
| 젠더마커사업 | 0 | 성평등 목표사업 아님 |
| | 1 | 간접사업 : 성 주류화 사업 |
| | 2 | 직접사업 : 성 특정적 사업 |
| 인권마커사업 | 3 | 각 취약계층의 인권증진 목표사업이 아님 |
| | 4 | 간접사업 : 각 취약계층의 인권 주류화 사업 |
| | 5 | 직접사업 : 각 취약계층의 특정적 사업 |

- 본 코드 적용시 KOICA 취약계층 대상사업, 젠더마커사업, 인권마커사업 등 각각의 통계를 바로 확보 가능
- 예시표

| 코드 | 예상 통계 범주 |
|---|---|
| a0 | 여성 대상사업이나 젠더마커사업은 아님 |
| a1 | 여성 대상사업이면서 젠더마커사업 (성주류화 사업) |
| e2 | 취약계층 대상사업은 아니나 젠더마커사업 (성특정적 사업) |
| b3 | 아동 대상사업이나 인권마커사업은 아님 |
| c4 | 장애 대상사업이면서 인권마커사업 (인권 주류화 사업) |
| e5 | 취약계층 대상사업은 아니나 인권마커사업 (인권 특정적 사업) |

○ (사업범주) ‘SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근’에 따른 사업구분은 크게 ‘취약계층 대상사업’, ‘마커사업’, ‘취약계층 포괄 시범사업’으로 분류함.

[그림 29] SDGs 이행을 위한 취약계층 사업 범주




- (취약계층 대상사업) 현재 KOICA 취약계층 대상사업에 대한 통계를 수집하고 있지 않아 그 규모를 파악하기 어려움. 하지만 동 사업은 SDGs ‘Leaving No One Behind’ 원칙을 이행하는 가장 기본적인 방법이므로 구분하고 이에 대한 통계수집 필요
- (젠더 및 인권마커사업) 취약계층 대상사업 중에서 선택하나, 경우에 따라 취약계층 사업이 아닌 사업 중에서 선정할 수도 있음. 이 경우 사업담당자가 해당 코드를 표시하여 취약계층 전문관(젠더, 인권, 장애)에게 고지함.

  ※ 위 그림은 취약계층에서 선정하는 경우만 표시

  • 예를 들어 지역 ‘남성들의 성평등 인식 증진을 위한 사업’의 경우 대상은 취약계층이 아니지만 성평등 인식증진이라는 목표가 있으므로 젠더마커사업으로 표시 가능

  • KOICA는 OECD DAC 제출용인 젠더 마커와 KOICA 자체 인권마커를 보유. 이에 젠더마커는 성평등 증진을 목표로 하는 사업에, 인권마커는 젠더이외 취약계층의 인권증진을 목표로 하는 사업에 표시

  • 젠더 마커는 2016년 12월을 기준으로 새롭게 정비하여 기준의 모호성을 완화시킴. 인권마커 선정기준의 모호성을 해소하기 위해 젠더 마커 기준에 의거하여 [표 47]과 같이 재조정한 기준(안) 제시

[표 47] 인권마커 선정기준 (안)

<table>
<tr><th>분류코드</th><th>내 용</th></tr>
<tr><td>0</td><td>비대상: 이 프로젝트/프로그램은 ‘(젠더이외 취약계층) 인권증진/(젠더) 성평등’을 목표로 삼지 않음</td></tr>
<tr><td>1</td><td>❍ 간접목적: 주류화 사업<br>- ‘(젠더 이외 취약계층) 인권증진/(젠더) 성평등’이 중요하고 의도된 목표이나, 프로젝트/프로그램의 직접적인 착수 사유는 아님.<br>- 최소요건(전부 충족해야 함)
<table>
<tr><th>인권</th><th>젠더</th></tr>
<tr><td>• 사업에 대한 상황분석이 이루어져야 함.<br>• 상황분석에서 파악된 사항은 사업기획에 활용하고, 사업시행으로 인한 부정적인 영향을 방지하도록 유의하는 접근(Do no harm)을 취해야 함.<br>• 적어도 하나의 명시적인 인권 증진 목표가 있어야 함.<br>• 가능한 취약계층 분리 데이터와 지표를 사용해야 함.<br>• 평가 단계에서 사업을 통해 달성된 인권 증진 등 결과에 대해 모니터링하고 보고하겠다는 계획 포함</td><td>• 사업에 대한 젠더분석이 이루어져야 함.<br>• 젠더분석에서 파악된 사항은 사업기획에 활용하고‘사업시행으로 인한 부정적인 영향을 방지하도록 유의하는 접근(Do no harm)을 취해야 함.<br>• 적어도 하나의 명시적인 성평등 목표와 이를 뒷받침하는 적어도 젠더에 특정한 하나의 지표가 있어야 함(혹은 사업형성 시점에 결과 프레임워크가 구체화되지 않는 경우, 이렇게 하겠다는 분명한 약속 필요)<br>• 가능한 성별분리 데이터와 지표를 활용해야 함.<br>• 평가 단계에서 사업을 통해 달성된 성평등 결과에 대해 모니터링하고 보고하겠다는 계획 포함</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>2</td><td>❍ 직접사업: 특정적 사업<br>- ‘(인권젠더 이외 취약계층) 인권증진/(젠더) 성평등’은 사업의 직접적인 목적이며, 기획과 기대효과에 근본적인 부분임. 이 사업은 ‘인권증진/ 성평등’ 목표가 아니면 착수되지 않았을 것임.<br>- 최소요건(전부 충족해야 함)
<table>
<tr><th>인권</th><th>젠더</th></tr>
<tr><td>• 사업의 상황분석이 이루어져야 함.<br>• 상황분석에서 파악된 사항은 사업기획에 활용하고, 사업시행으로 인한 부정적인 영향을 방지하도록 유의하는 접근(Do no harm)을 취해야 함.<br>• 사업의 최고 수준의 기대(Ambition)가 인권증진 향상 그리고/혹은 취약계층의 역량강화임.<br>• 결과 프레임워크는 성과(Outcomes)/영향(Impact)을 추적하기 위한 취약계층 특정한 지표를 통해 사업의 인권증진 목표에 대한 진전사항을 측정함.<br>• 가능한 취약계층 분리 데이터와 지표를 사용해야 함.<br>• 평가 단계에서 사업을 통해 달성된 인권증진 결과에 대해 모니터링하고 보고하겠다는 약속(Commitment)을 담고 있어야 함.</td><td>• 사업의 성분석이 이루어져야 함.<br>• 젠더분석에서 파악된 사항은 사업기획에 활용하고‘사업시행으로 인한 부정적인 영향을 방지하도록 유의하는 접근(Do no harm)을 취해야 함.<br>• 사업의 최고 수준의 기대(Ambition)가 성평등 향상 그리고/혹은 여성의 역량강화임.<br>• 결과 프레임워크는 성과(Outcomes)/영향(Impact)을 추적하기 위한 젠더 지표를 통해 사업의 성평등 목표에 대한 진전사항을 측정함.<br>• 가능한 성별분리 데이터와 지표를 활용해야 함.<br>• 평가 단계에서 사업을 통해 달성된 성평등 결과에 대해 모니터링하고 보고하겠다는 약속(Commitment)을 담고 있어야 함.</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

출처: 한국국제협력단, OECD (2017)참고하여 저자 작성

- (시범사업) 취약계층 사업이 다른 사업에 비해 우선순위에서 밀린다는 점을 고려할 때 관련 **'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 시범사업(이하 시범사업)'**을 선정하여 취약계층에 대한 접근을 의도적으로 높이는 것이 필요함.

  ※ 현실적으로 다양한 우선순위와 한정된 예산 및 재원, 전문성을 고려할때 초기부터 'SDG 이행을 위한 취약계층 포괄사업'을 대규모로 추진하기 보다는, 분야별, 국가별, 지역별로 각각 선택적인 대표사업을 선정한 후 해당사업을 이행하면서 관련경험을 습득하는 learning by doing 식 접근, 즉 시범사업을 통한 사전적 검토 후 향후 확대적용을 고려하는 방법이 적절할 것임.

  - 현재 성평등 관련 성 주류화시범사업이 연간 약 20여개 선에서 진행되고 있으나, 인권이나 장애 관련 시범사업은 아직 시행되지 않고 있는 상황임.
  - 이에 인권과 장애 관련 시범사업을 각각 2-3개 정도로 시작해 보면서 점차 확대하는 것이 바람직 할 것. 단, 지역실의 행정적 부담을 고려해 전체 시범사업의 수를 정하고 시범사업 내에서 각 대상 사업 수를 조정하는 방식 적용 필요
  - 젠더와 장애 사업에 이중트랙 접근법을 적용한 것처럼 시범사업은 취약계층 주류적 사업(간접사업)과 특정적 사업(직접사업)을 함께 시도하고 그 결과를 확인함.
  - 각 시범사업에는 사회개발실의 담당 전문관이 개입하여 함께 모니터링하며 과정과 결과를 지속적으로 확인해야 함.
  - 성인지예산사업도 시범사업 중에 정하여 행정에 대한 부담을 완화하는 것이 바람직 할 것

○ (질적 고려) '시범사업'에는 질적 측면을 반영하여 진행하는 것이 중요한 요소임을 인지해야 함.

- 취약계층사업은 사업의 수와 규모를 고려하는 양적 측면과 더불어 취약계층의 사업 전 과정에의 취약계층 참여 확대, 비차별과 평등 수호, 의무부담자의 책무 증진과 인권침해 방지와 같은 질적 측면도 고려되어야 함.

○ (통합 가이드라인) 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'의 이행을 위해 **'사업 시행 절차별 통합 가이드라인'**이 필요함(IV-2.-나.-2)항에서 보다 구체적으로 제시).

○ (사업 수행자 육성) '시범사업'을 수행할 수 있는 파트너 육성 방법도 함께 고려할 필요

- 사업 수행자의 역량은 단기간에 해결될 수 있는 사안이 아니므로, 취약계층별 시범사업을 점진적으로 확대해 가면서 사업 수행파트너를 함께 육성하고 확대하는 접근을 실시하는 것이 바람직
- 특히 시민사회협력사업과 같이 일정 비율의 매칭자금이 필요한 프로그램의 경우 재정적인 제약으로 인해 사업에 참여할 수 없는 기관이 많으므로, 취약계층 이슈와 관련된 전통적 시민사회의 경우 매칭비율 조정과 같은 차등적인 전략 실시할 필요

- 이 외에도 개발NGO, 컨설팅 기관 등 타 기관과의 컨소시엄을 통해 후발 주자들이 사업 수행 경험을 보다 쉽게 쌓아갈 수 있도록 프로그램 마련
  • 이때 선발 주자들에 대한 인센티브를 제공하여 컨소시엄이 활발하게 일어날 수 있는 장치도 함께 준비

## 2. 사업 시행 절차별 접근

### 1) KOICA 사업추진 프로세스상 개선사항 제시(안)

[표 48] 사업 시행 절차별 취약계층 통합접근(안)

| | 현행 사업추진절차 | 취약계층 통합접근(안) |
|---|---|---|
| | | |
| 전략수립 | - 수원국 CPS, 국별 중점 지원분야, 중기 전략 등 확정 | - 전략수립 시 취약계층 인권 고려 |
| ▼ | | |
| 사업발굴 | - 우수사업 형성 (Alignment&Harmonization)<br>- 현지발굴 및 정부부처 사업제안 활용 | - 협력대상국과 SDGs 이행 취약계층 포괄 시범사업 도입계획에 대한 정보 공유 및 의견 수렴: 협력대상국 차원의 SDGs 이행 시범사업 제안 요청<br>- 사업담당자 '취약계층 사업' 선정 |
| ▼ | | |
| 사업제안 검토 | - 수원국 사업제안서(PCP) 접수, 1차 검토를 통해 예비조사 대상사업 선정 | - PCP상 '취약계층 포괄 시범사업 후보'명시 및 검토<br>- 취약계층 포괄 시범사업 여부 검토 |
| ▼ | | |
| 예비조사 | - 사업 현지조사를 통해 사업의 타당성 확인 및 사업 기본계획 수립 | - 취약계층 인권에 대한 상황분석, 성분석 이행<br>- 시범사업 선정 가능성이 높은 사업의 경우 예비조사 시 취약계층 전문가 참여 |
| ▼ | | |
| 사업심사 | - 관계부서 및 외부전문가로 구성된 사업심사위원회를 통해 신규후보사업 선정 후 외교부 시행계획 심의 및 국무조정실 심사 | - 외/내부 전문가가가 취약계층 인권증진/성평등 측면, 분리데이터 수집계획, 마커 분류 적합성 등 검토 |
| ▼ | | |
| 예산심의 | - 기획재정부 및 국회 예산심의 | - 사전에 '취약계층 포괄 시범사업'에 대한 관련부처의 이해 증진 필요 |
| ▼ | | |

| | 현행 사업추진절차 | 취약계층 통합접근(안) |
|---|---|---|
| 기획조사 및 RD체결 | - 현지 기획조사 실시, 당해연도 사업들에 대한 정부 간 합의문 교환 및 사업시행기관 간 협의의사록(RD) 체결 | - 사업계획 시 취약집단, 근본원인, 이해관계자 분석, 자력화, 책무성증진 애드보커시 활동 포함 |
| ▼ | | |
| 집행계획 수립 | - 사업 세부실시계획 수립(사업계획, 초청연수, 전문가파견, 기자재 사양조사, 소요예산 산출, 입찰계획서 포함) | - 해당사업에 예산, 인력, 전문성 담보<br>- 인권 PANEL원칙을 사업계획, 시행, 모니터링에 반영<br>- 분리데이터 수집을 위한 추가예산 확보 |
| ▼ | | |
| 사업시행자 선정 및 사업수행 | - 입찰공고(KOICA), 입찰제안서 제출(응찰업체), 기술평가(KOICA 및 외부심사위원), 가격평가(KOICA), 계약체결 및 본 사업 실시 | - 입찰공고에 인권증진 및 성평등 목표와 필요성, 추진방안 기재<br>- 제안서 작성 시 이를 위한 혁신적 접근방법 기술하도록 안내<br>- 기술평가에 인권증진/성평등 목표 고려: 시행자의 관련전문성 및 확보계획 검토 |
| ▼ | | |
| 모니터링 및 평가 | - 사업 모니터링, 중간 점검 및 종료평가 | - 모니터링 시 가능한 범위 분리데이터 수집<br>- 중간점검 시 취약계층 포괄 현황 및 목표 달성 가능성 파악<br>- 평가 시 인권원칙 기반 평가매트릭스 적용 |
| ▼ | | |
| 사후관리 | 종료 사업에 대한 사후관리 | |

### 2) 취약계층사업 통합 가이드라인

□ 가이드라인의 기본원칙은 KOICA ‘SDGs 이행을 위한 취약계층 통합접근 전략 및 규정’에 부합하여 국제사회에서 합의된 주요 규범, 원칙, 행동강령을 실제 사업 추진과정에서 이행하도록 돕는 것임.

○ 본부, 해외사무소 임직원, 외부전문가, 사업수행기관, PMC-CM, 민간단체, 봉사단, 연구진 등이 실제 사업수행 시 활용할 수 있는 지침을 담음.

○ KOICA 사업의 각 단계별로 무엇을 어떻게 하는가에 관한 실질적 지침과 예시를 제공하여 KOICA 사업수행자들이 ‘SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근’의 이행하는 데 도움이 되는 것을 목적으로 함.

### (1) 사업 형성 및 기획

□ CPS 수립

○ (방향) 수원국의 개발수요, 우리나라의 지원규모, 중점 지원분야 및 실행계획 등을 총체적으로 정리한 국가별 ODA 지원계획인 CPS는 'SDGs 이행을 위한 취약계층 통합접근'을 위한 전략적 과정이자 상위문서임.

○ (내용) CPS 및 국별이행계획 수립과정과 결과문서에 'SDGs 이행을 위한 취약계층 통합접근'조치 포함

- 중점협력국별 특징을 고려
  - 취약계층 소외/불평등이 심각한 중남미 국가, 분쟁/취약국의 경우 특히 더욱 면밀히 검토
- CPS 수립 시 취약계층 담당관이 회의에 참석, 관련 내용이 포함될 수 있도록 개입

□ 사업발굴

○ (방향) 'SDGs 이행을 위한 취약계층 통합접근'을 실질적으로 이행하기 위해 취약계층 사업을 발굴하고 이를 위한 예산을 배정함.

○ (내용) 사업담당자는 여성, 아동, 장애인, 기타취약계층(확대범주 포함)이 직접 참여의 대상자일 경우 '취약계층 대상사업'으로 선정함.

- 사업 명에 취약계층 대상을 포함하여 취약계층 사업임을 쉽게 인식하도록 함. 만약 사업 명에 취약계층을 포함하기 어려울 경우 사업담당자는 취약계층 사업임을 별도 표시함.

○ 협력대상국과 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 시범사업' 도입계획에 대한 정보 공유 및 의견 수렴

- 협력대상국이 중점을 두고 있는 사업 중 동 시범사업에 적합한 사업이 있을 시 제안 요청

□ 사업제안

○ (방향) PCP상 인권증진/성평등 증진 전략을 명시하고 해당 사업이 '시범사업'으로 선정될 가능성 여부 검토

○ (내용) 지역실은 PCP를 기반으로 취약계층 포괄 시범사업 후보를 섹터실 취약계층 전문관에게 자문검토 의뢰

□ 예비조사

○ (방향) 현지조사를 통해 취약계층 인권에 대한 상황분석 및 성분석 (Gender Analysis) 이행하고, 그 결과와 사업 반영 내용을 사전타당성조사 결과보고서 및 사업 기본계획 문서에 통합

○ (내용) 취약계층 인권에 대한 상황분석은 문제규명, 원인분석, 역할분석 및 역량분석으로 구성. 젠더의 경우 성분석 이행(기존 틀 적용)

○ 시범사업 가능성이 높은 사업의 경우 예비조사 시 취약계층 전문관이 동행하여 검토하고, 상황분석 및 PDM초안에 취약계층 포괄적 접근 요소가 충분히 반영될 수 있도록 자문

[표 49] 인권관련 상황분석 체크리스트

| 상황분석의 요소 | | 주요 내용/가이드라인 |
|---|---|---|
| 문제규명 | | • 지금 누구의 어떤 인권이 왜, 어디서, 어떻게 침해되는가?<br>• 누가 사회에서 배제, 소외, 주변화되고 있는가? |
| 문제분석 | 원인분석 | • 어떤 권리가 침해되고 있는가?<br>• 그러한 인권침해의 즉각적, 배경적, 구조적 및 근본 원인은 무엇인가? |
| | 역할분석 | • 인권침해로 누가 영향을 받고 누가 책무성을 지니는가?<br>• 인권침해로 누가 피해자(권리보유자)이고 누가 침해자(의무부담자)인가?<br>• 인권침해에 따른 이해관계자의 역할은 무엇인가?<br>• 누가 그러한 권리침해에 대해 무엇을 해야 하는가? |
| | 역량분석 | • 이해관계자는 어떤 행동을 취해야 하는가?<br>• 권리 보유자와 의무 부담자가 현재 지닌 역량은 어떠한가? |

출처: 덴마크 국가인권연구소 (2007); 한국국제협력단 ODA교육원(2016).

○ (문제규명) 누가 가장 취약한 집단인지 파악하고 분석하여 그들의 취약성, 그들이 처한 문제, 그리고 그들이 겪고 있는 권리의 박탈과 침해를 규정

○ (문제분석) 원인분석, 역할분석, 역량분석의 3가지 요소로 구성

- (원인분석) 규정된 문제를 문제나무(Problem Tree)로 형상화하여 원인과 결과의 관계를 분석함. 이를 통해 즉각적, 구조적, 근본 인원 등을 파악함. 이를 구체화하기 위해 PANEL 원칙[29]과, 가용성(Availability), 접근성(Accessibility), 수용가능성(Acceptability), 적용가능성(Adaptability)의 기준을 활용하여 문제의 원인을 파악

29) PANEL 원칙: participation, accountability, non-discrimination, empowerment, linkage to human rights standards

- (역할분석) 권리보유자, 의무부담자, 인권옹호자, 그리고 이해관계자로 구분하여 역할을 분석

[표 50] 역할 분석 가이드라인

| 행위자 | 기관과 개인/가이드라인 |
|---|---|
| 권리보유자 | 취약계층을 포함한 개발사업의 주체(주민) |
| 의무부담자 | 국가와 국가기관 |
| 인권옹호자 | 개발협력사업 종사자, 인권단체 및 국가인권위원회 등 인권옹호 기관 |
| 이해관계자 | 인권침해와 직·간접적으로 연관된 기업, 이익단체 등 |

출처: 덴마크 국가인권연구소 (2007); 한국국제협력단 ODA교육원(2016).

[글상자 10] 과테말라 평가사례 및 엘살바도르 평가사례의 역할분석

**사례 1. 과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업**

**권리보유자**

- 앞서 살펴본 '과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업'에서 권리보유자는 해당 사업의 대상 그룹인 '난민마을 주민 전체'임. 해당사업의 맥락에서 '난민마을 주민' 은 과테말라 국가 시스템 차원에서 물리적/지리적/정치적/경제적/사회적 차원의 인권을 이행하지 못하는 집단적인 취약계층으로 분류할 수 있음. 아울러 남성위주의 사회문화적 환경에서 경제/사회/정치적 취약성이 강한 '여성', 여아차별 및 교육권, 폭력의 대상으로서 아동인권 침해가 만연한 전반적인 상황을 고려하여 '아동'을 추가적 취약그룹으로 구분함.
- 선주민은 과테말라 사회에서 대표적인 사회취약계층으로 분류되지만, 누에보멕시코 주민의 경우 과테말라 내전 기간 동안 멕시코 내 동일지역에서 거주한 난민그룹으로서 내부적인 연대의식이 강하여, 종족/인종간 갈등과 차별, 소외가 가시적이지 않았음.

**의무부담자**

- 과테말라 사업에서 의무부담자는 권리보유자인 누에보멕시코 주민이 경험하는 경제적/정치적/사회적/물리적 불평등을 해소하고 여성과 아동의 인권개선을 위해 포괄적 정책, 제도를 시행하고 관련 서비스를 제공해야할 의무가 있는 주체를 의미함.
- 본 사업 단계부터 사업을 제안한 교육부 산하 비정규교육국은 실제 의무부담자(De-facto Duty Bearer)임. 한편, 누에보멕시코 주민에게 관련 경제/사회인프라 및 서비스 제공을 통해 사회편입을 지원할 의무가 있지만 사업발굴/계획단계부터 파트너로 참여하지 않은 농업부와 사업조정과 예산지원의 역할을 수행해야 하지만 역시 파트너로 참여하지 않은 누에보멕시코 지방정부를 법적 의무부담자(De-jure Duty Bearer)로 구분
- 2차 의무부담자로는 주민조직을 포함. 정부가 법적으로 설치한 주민자치조직 COCODE는 누에보멕시코 주민이라는 측면에서는 권리보유자에 속하지만, 주민들의 필요를 정부에 전달해야할 의무를 지닌 점에서 의무부담자로 분류.
- KOICA 사업을 위해 조직된 주민조직인 ACINMEX의 경우에도 소득증대 조합을 운영하고 관리, 관련서비스를 제공한다는 측면에서 KOICA 사업에 대한 의무부담자 역할도 수행하기에 2차 의무부담자로 분류
- 사업에서 직업훈련교육이라는 기술제공의 역할을 한 INTECAP은 2차 의무부담자로 구분. 또한 개발협력사업을 실행한 주체인 KOICA, 농어촌공사, 굿네이버스도 2차 의무부담자로 구분

**인권옹호자(PDH)**
- PDH는 인권침해 사례를 감시, 모니터링하고 관련 교육을 제공하는 독립기관으로 과테말라 국가 인권위원회 역할을 수행함. 해당 사업에서는 누에보멕시코의 추가적 취약계층인 여성, 아동에 대한 인권교육을 제공.

- (역량분석) 권리보유자의 역량과 의무부담자의 역량을 분석하는 것으로, 권리보유자의 인권이 침해되거나 보장받지 못하는 것은 권리보유자가 자신의 권리를 요구할 수 있는 역량이 부족하거나 의무부담자가 자신의 의무를 실현할 수 있는 역량이 부족하기 때문이라고 전제함.

[표 51] 권리보유자와 의무부담자의 역량분석 체크리스트

| 행위자 | 주요 내용 |
|---|---|
| 권리 보유자 | • 권리보유자는 자신의 권리를 이해하고 요구할 수 있는 역량을 가지고 있는가?<br>• 권리보유자는 권리를 주장할 수 있는 관련 정보 및 필요한 제도와 절차에 접근할 수 있는가?<br>• 권리 보유자가 보복이나 결과에 대한 두려움 없이 자신의 권리를 주장할 수 있는가?<br>• 권리보유자가 자신의 권리를 효과적으로 주장할 수 있는 역량을 키울 수 있는 기회를 갖는가? |
| 의무 부담자 | • 의무부담자는 자신의 의무를 충실히 수행할 역량을 가지고 있는가?<br>• 의무부담자가 의무를 수행할 수 있는 역량을 강화할 필요가 있는가?<br>• 의무부담자가 자신의 의무를 수행하는데 더 큰 권한이 필요한가?<br>• 의무부담자가 자신의 의무를 잘 수행할 수 있도록 인적, 기술적 또는 재정적 차원이 더 필요한가?<br>• 의무부담자가 자신의 의무를 효과적으로 수행하는 역량을 키울 기회를 갖는가? |

출처: 덴마크 국가인권연구소 (2007); 한국국제협력단 ODA교육원(2016).
주: 작성자는 현장의 사실 위주로 작성하고, 검토는 1차적으로 예비조사 상황분석 시에는 취약계층 전문관이, 2차적으로 사업심사 때에는 외부 인권전문가가 하도록 함.

○ 사업담당자는 취약계층 인권에 대한 상황 분석 및 성 분석의 결과에 따라 마커 점수 부여

### □ 사업 심사

○ (방향) 사업범주(시범사업, 마커사업, 대상사업) 최종결정 후, 사무소 심사표 양식에 취약계층 관련 전략 반영 및 예산 책정 여부를 포함하며, 해당국 CPS의 취약계층지원 전략과 일치성 검토

○ (내용) 본부 기술심사 시 외/내부 전문가가 인권증진 및 성 주류화 측면, 분리데이터 수집계획 포함 계획, 마커분류 적합성 등을 검토하고, 기술심사의견서에 관련 의견(권고사항) 제시. 심사참고자료에 인권 및 성 주류화 이행전략 포함

- 외부 인권전문가는 해당사업의 상황분석 및 취약계층 전문관의 의견을 바탕으로 시범사업으로 적절한 지 여부에 대해 의견을 제시하여야 함.

### □ 예산심의

○ (방향) 취약계층 포괄 시범사업의 경우 SDGs 연관성을 명확히 명시하여 분리데이터 수집 및 취약계층 포괄을 위해 필요한 추가예산/인력 등 반영

○ (내용) 사전에 '취약계층 포괄적 시범사업'개념 및 계획에 대한 외교부, 기재부, 국조실의 인지도 및 이해증진 노력

- 특히 분리데이터 수집에 필요한 기초선조사, 모니터링 및 평가에 필요한 추가예산 확보 필요
- 대상국가/지역/환경적 요인 및 상황을 고려하여 분리데이터 수집의 현실성 및 적절성 파악에 대한 충분한 논의 필요

### □ 기획조사 및 기관간협의의사록(R/D) 체결

○ (방향) 기본계획 및 PDM(안)에 반영된 취약계층의 인권증진 및 성 주류화 조치들은 수원국과의 협의를 거쳐 ToR에 반영

○ (내용) 목표분석을 통해 도출한 사업의 목표와 목적을 사업의 기획 관리에 알맞은 형태로 재구성하고, 이에 따라 이행전략을 구체화함. 사업 설계 시 상황분석에서 도출된 아래 4가지 중점영역의 핵심요소를 반영해야 함.

- 이때 사업계획에는 현장에서 진행하는 개발사업과 의무부담자의 책무성을 높이기 위한 애드보커시 활동을 포함하는 것이 중요함.

[표 52] PDM에 반영해야 할 취약계층 중점영역 체크리스트

| 4대 핵심영역 | 주요과제/가이드라인 |
|---|---|
| 가장 취약 집단 | • 프로그램 목표는 취약한 그룹 스스로가 표현한 우선순위를 반영하는가?<br>• 프로그램 활동은 취약그룹의 역량을 증진하고 포용(Inclusion)을 촉진하는가?<br>• 프로그램의 결과(outcomes)는 취약그룹의 인권상황 개선에 기여하는가? |
| 근본원인 | • 프로그램은 상황분석을 통해 우선순위로 도출된 근본 원인(정책 및 법제 차원의 변화 포함)을 다루는가?<br>• 프로그램 목표는 인권법 및 인권원칙과 관련되어 있는가? |

| 4대 핵심영역 | 주요과제/가이드라인 |
|---|---|
| 이해관계자 분석 | • 프로그램은 권리보유자 변화의 측면으로 권리보유자의 역량강화 및 포용(Inclusion)을 지향하는가?<br>• 프로그램은 의무부담자 변화의 측면으로 의무부담자의 책무성을 강화하고, 권리보유자에 대한 이해(Interest) 및 반응성(Responsiveness)을 지향하는가?<br>• 프로그램 활동은 여러 분야에서 시너지를 창출하고, 거시와 미시 차원을 연결하며, 두 주체의 구조(Structure)와 역량(Competency)을 구축함으로써 권리보유자와 의무부담자 사이의 상호관계에 초점을 맞추는가? |
| 자력화 | • 프로그램은 분명하고 투명한 기준과 목표에 따라 운영되는가?<br>• 프로그램 기획에 가장 취약한 그룹이 포함되고, 이해관계자들의 의미있는 참여를 보장하기 위한 특별장치들을 포함하며 이를 위한 예산이 마련되어 있는가?<br>• 프로그램은 불만처리 및 보상 메커니즘을 개발하여, 의무 부담자 및 관련 기관 등 외부뿐만 아니라 프로그램 내부적으로도 적용하는가?<br>• 프로그램은 인식제고, 역량구축, 조직/제도적 개발 및 애드보커시 지원 등을 통해 권리보유자를 포괄하고 역량강화를 촉진하는가? |

출처: 덴마크 국가인권연구소 (2007); 한국국제협력단 ODA교육원(2016).

- PDM에 반영할 인권지표는 인권원칙에 근거하고 인권규범과 기준에 따라 인권의 보호와 증진 정도를 모니터링하고 평가할 수 있는 지표로, 의무부담자인 국가의 인권의무 수행 즉 권리보유자의 요구에 대한 책무성의 수행정도를 평가하는 도구임(아래 [표 54] 인권원칙 모델 지표 참조).

### (2) 사업이행

#### □ 집행계획 수립

○ (방향) 사업계획 시 인권기반 접근, 취약계층 포괄이 필요한 사업에 관련 예산, 인력, 전문성을 담보

○ (내용) 사업계획에 '취약계층 포괄 시범사업'임을 명시하여 관련 예산 및 인력이 예산내역/인력 투입 계획 등에 포함되도록 함.

- 비차별과 평등, 참여와 포용, 책무성, 임파워먼트 등의 인권 PANEL 원칙이 사업계획, 시행, 모니터링에 반영

#### □ 사업시행자 선정 및 사업수행

○ (방향) 시행자의 취약계층 관련 전문성 보유 및 확보계획을 핵심사항으로 포함하여 검토

○ (내용) 기술용역사업 용역발주 제안요청서 작성 시 해당사업의 수행과정에서 추진해야 하는 KOICA의 취약계층 인권 증진 및 성평등 목표와 필요성, 추진방안 등을 명기, 시행자/기관에 인권관련 전문성 부족 시 외부전문가 자문을 필수적으로 받도록 함(필요 시 인권관련 훈련과정을 의무적으로 받도록 함).

- 제안서 작성 시 작성 지침을 통해 '과업 수행방안'과 '특수제안 및 기타' 항목에서 인권 증진 혹은 성평등 목표 달성을 위한 제안사의 혁신적 접근 방법을 기술하도록 안내

### □ 모니터링 및 평가

○ (방향) 성과의 레벨과 범위에 따라 취약계층 인권증진이 광범위하기에 KOICA 사업평가의 목표와 범위에 적합한 설정과 이행 필요. 이를 통해 성과를 관리함.

○ (내용) 인권기반 모니터링의 최소 기준은 개발사업이 인권을 침해하거나 해를 끼치지 않는 것임. 무지나 감수성 부족으로 의도하지 않은 인권침해가 발생하지 않는지 모니터링 함.

- 또한 사업이 실행되는 과정에서 발생하는 명백한 혹은 숨겨진 차별을 모니터링하고, 잠재적인 갈등을 모니터링함. 이와 더불어 의무부담자의 노력을 모니터링 하는 것도 중요

○ 평가에서는 기본적으로 사업을 통한 권리보유자의 삶의 변화, 의무부담자의 정책과 관행의 변화를 측정할 수 있어야 함.

- 평가의 레벨에 따라 협력국 취약계층 인권증진 정책 및 성평등 정책과의 연관성, 취약계층 인권증진 및 성평등 촉진에 대한 기여도, 계획대비 인권 증진 및 성 주류화 방안 및 전략 이행, 취약계층 역량강화 및 인권/성 주류화 제도 강화 기여도 평가

○ 중간평가에서는 사업기획단계에서 취약계층 인권 상황분석 및 성인지적 환경 분석을 통해 사업목표가 수립되고, 이를 바탕으로 취약계층 포괄적 사업시행 및 분리데이터가 수집되고 있는지 평가

- 취약계층 포괄적 접근을 이행하는 데 제도적/환경적 제약요인, 예상하지 못한 위험요인 있는지 파악 및 해결방안 도출
- 취약계층 의견수렴/참여메커니즘의 원활한 작동여부, 문제시 제약요인 파악, 해결방안 도출

○ 종료/사후평가에서는 초기 설정한 취약계층 포괄적 목표 달성여부 및 성공/실패요인 파악

- 사업혜택의 평등한 배분여부, 취약계층에 대해 사업으로 인한 의도/의도하지 않은 영향 파악, 사업으로 인한 취약계층, 정부의 역량강화 여부 파악, 향후 정책/사업의 취약계층 포괄적 접근을 위한 교훈도출

○ KOICA 성 주류화 가이드라인의 '평가단계별 산출물 젠더 도입점'을 인권 도입으로 변경 적용함([표 52]).

[표 53] 평가단계별 취약계층 인권관점 도입점

| 구분 | 주요산출물 | 인권 도입점 |
|---|---|---|
| 평가설계 | • 평가세부계획서(평가매트릭스 포함)<br>• 평가 범위별 세부 평가문항 개발<br>• 개별질문에 대한 측정방법 및 자료출처 확인<br>• 자료수집 전략(수집방법, 샘플링방법 등 포함)<br>• 자료분석 전략<br>• 현지조사 대상 선정<br>• 재원, 시간 등 제약요소 확인<br>• 평가착수보고회<br>• PPT 슬라이드 | • 평가여부 및 범위 선정<br>• 평가대상 사업이나 정책관련 문서에서 인권 관련 사항 확인<br>• 평가 대상 사업이나 정책관련 문서에서 인권관련 요소의 중요도 파악<br>• 평가에서 인권부분 평가기능 여부 검토<br>• 인권 관련 기준치 정보 및 데이터 확인<br>• 평가계획문서의 인권 분석 항목 작성<br>• 평가범위별 인권 관련 세부평가문항 개발<br>• 제안서 평가 시 제안서의 인권분석 항목 검토(자료수집 전략, 자료분석 전략 등)<br>• 평가팀 인권관련 역량 강화<br>• 평가착수 보고회시 인권관련 평가목표 및 이행전략 적절성 검토<br>• 평가수행 시 도전과제 식별 및 대처방안 마련 |
| 조사 및 분석 | • 설문조사 질문지<br>• 인터뷰 질문지(반구조화, 구조화 인터뷰시)<br>• 현지조사 수행계획서<br>• 현지조사 결과보고서 | • 현지조사 수행<br>• 인터뷰 또는 설문조사 시 소외된 사람이 없도록 확인<br>• 수혜자 평가과정에 남성, 여성, 취약계층을 모두 포함시켜서 참여의 기회 부여 |
| 평가보고 | • 중간결과보고서<br>• 최종결과보고서<br>• 평가결과보고회 | • 보고서 작성<br>• 평가계획서상 인권 관련 문항에 대한 적절한 평가 결과 기입 및 교훈점 도출<br>• OECD DAC 5대 기준과 인권을 연계하여 분석<br>• 환류<br>• 관련 부서 및 기관에 적절히 배포 및 연도별 인권 증진 추진계획에 피드백 투입 |

출처: KOICA (2011)를 바탕으로 저자 재구성

○ 인권증진 사업의 경우 '가치를 추구하는 사업'이라는 점에서 KOICA의 기존 평가틀을 그대로 적용하는데 한계 상존하므로, OECD DAC 5대 기준에 인권원칙 모델을 적용하여 모니터링 및 평가 질문을 [표 55]와 같이 제시

[표 54] 인권원칙 모델

| 평가기준 | 평가 세부항목 | 평가질문 |
|---|---|---|
| 비차별과 평등 (Non-discrimination & Equality) | 사업 형성 및 기획 | • 사업계획은 인권/취약계층에 대한 국제기준에 부합되는가?<br>• 사업은 권리보유자/의무부담자의 수요/우선순위를 반영하여 형성되었는가?<br>• 권리보유자(취약계층)의 불평등/소외의 원인을 분석하고, 사업내용에 반영하였는가?<br>• 사업계획 단계에서 취약계층 포괄/인권에 대한 파급효과를 예상하였는가? 성과관리틀에 구체적으로 반영되었는가?<br>• 사업계획 단계에서 다양한 이해관계자에 대한 의도하지 않은 잠재적 파급효과를 어느 정도 고려하였는가? |
| | 사업 수행 및 모니터링 | • 사업활동이 취약계층 포괄을 위한 중장기 성과목표에 어떻게 연계되는가?<br>• 모니터링/시행계획에 인권 원칙 준수의 의무가 명확히 나타나 있는가?<br>• 인권 원칙 이행에 대한 정량/정성적 성과지표, 기초선이 구축되었는가?<br>• 모니터링을 통해 취약계층 포괄을 위한 중장기 성과목표 달성의 이행이 파악되었는가? |
| | 사업 성과 | • 사업성과가 불평등 및 차별의 근본적 원인(Underlying Causes) 해결에 기여하는가?<br>• 사업을 통한 혜택이 권리보유자(특히 취약계층)에게 평등히 배분되는가? (Leaving No One Behind)<br>• 사업으로 인해 취약계층에 의도하지 않은 긍정적/부정적 영향이 있었는가? (이해관계자별) |
| 참여와 포용 (Participation & Inclusion) | 사업 형성 및 기획 | • 권리보유자, 의무부담자가 참여할 수 있도록 역량강화 요소가 포함되었는가?<br>• 권리보유자(취약계층) 인권에 부정적 영향을 미칠 수 있는 가능성을 파악, 대응방안을 마련하였는가? (Do No Harm)<br>• 사업활동(Activities)은 권리보유자(특히 취약계층), 의무부담자의 수요를 반영하여 추진되었는가?<br>• 권리보유자, 의무부담자의 의견수렴 및 참여 메커니즘이 존재하였는가?<br>• 권리보유자(취약계층)과 사업관련 정보가 충분히 공유되었는가? |
| | 사업 수행 및 모니터링 | • 권리보유자, 의무부담자의 참여를 위한 체계적인 노력이 있었는가?<br>• 비차별/평등의 원칙에 따라 모니터링 시 성별/지역별/계층/연령별 취약계층 데이터가 별도로 수집/분류되었는가?<br>• 모니터링 정보가 취약계층 포함, 주요 권리보유자와 공유되었는가? |
| | 사업 성과 | • 사업성과가 권리보유자 인권개선, 취약계층 포괄에 기여하는가?<br>• 사업성과는 계획단계에 명시된 모든 이해관계자(취약계층 포함)의 수요를 충족하는가? |

| 평가기준 | 평가 세부항목 | 평가질문 |
|---|---|---|
| 책무성<br>(Accountability) | 사업형성/<br>계획단계 | • 인권/취약계층 지원원칙이 사업단계별로 주류화될 수 있도록 충분한 예산 · 기간 · 인력이 투입되었는가?<br>• 사업예산 중 취약계층을 위한 예산은 어느 정도인가? |
| | 사업 수행단계 | • 취약계층 참여, 분리 데이터 수집 등을 위해 예산 · 기간 · 인력이 효율적으로 활용되었는가?<br>• 사업시행 중 취약계층 지원에 대한 제약이 있었는가? (정치적 요인/관료주의) 제약 해결을 위한 노력이 있었는가?<br>• 사업시행 중 권리보유자(취약계층)의 인권에 의도하지 않은 긍정적/부정적 영향이 있었는가? |
| | 사업의<br>성과 | • 취약계층 지원을 위한 예산/기간/인력 투입이 가시적 성과로 이어졌는가? (분리데이터 수집 위한 예산 추가투입, 취약계층 지원을 위한 시간/인력 의 추가 투입 등)<br>• 사업성과가 권리보유자(취약계층)의 인권개선에 영향을 주었는가?<br>• 의도한 대상층(권리보유자)외에 기타 그룹의 인권에 영향을 주었는가?<br>• 인권에 대한 권리보유자, 의무부담자의 관행, 행동에 지속적/근본적 변화가 있었는가? |
| | 사업의<br>지속가능성 | • 사업계획에 인권상황 및 취약성의 근본적 개선을 위한 제도적/환경적 개선(creating enabling environment)내용이 포함되었는가?<br>• 사업계획에 인권개선의 성과지속을 위한 출구전략이 있는가? (권리보유자/의무부담자 역량강화, 주인의식확대)<br>• 의무부담자(중앙정부/지방정부/수원기관) 책무성 이행, 감시메커니즘이 구축되었는가?<br>• 의무부담자의 취약계층 포괄, 책무성 제고를 위한 역량강화가 이루어졌는가? (정책/관행 개선, 인적/조직적, 법차원 개선) |

- [표 55] 인권원칙 모델을 다시 DAC 5대 기준과 연계하여 [표 56]과 같은 평가질문 제시

[표 55] 평가 매트릭스: DAC 5대 기준과 인권원칙 연계 모델

| 평가기준 | 사업단계 | 평가질문 |
|---|---|---|
| 적절성 | 사업형성/<br>계획 | • 사업계획은 인권/취약계층에 대한 국제법, 국제기준에 부합되는가?<br>• 사업내용은 협력국의 인권관련 정책/전략에 부합되는가?<br>• 사업은 권리보유자/의무부담자의 수요/우선순위를 반영하여 형성되었는가?<br>: 상황분석 시 취약계층을 파악/의견을 수렴하였는지? (직접수렴, 혹은 CSO 등을 통한 수렴)<br>• 권리보유자(취약계층)의 불평등/소외의 원인을 분석하고, 사업내용에 반영하였는가?<br>• 권리보유자(취약계층) 인권에 부정적 영향을 미칠 수 있는 가능성을 파악, 대응방안을 마련하였는가? (Do No Harm) |

| 평가기준 | 사업단계 | 평가질문 |
|---|---|---|
| 적절성 | 과정 | • 사업활동은 권리보유자의 불평등/소외의 근본원인 해결에 기여하는가?<br>• 권리보유자/의무부담자의 의견수렴 및 참여메커니즘이 존재하였는가?<br>• 권리보유자(취약계층)와 사업관련 정보가 충분히 공유되었는가? |
| | 성과 | • 사업성과는 계획단계에 명시된 모든 이해관계자(권리보유자/의무부담자)의 수요를 충족하는가? |
| 효과성 | 사업형성/계획 | • PDM/TOC는 인권/취약계층에 대한 국제기준을 반영하는가?<br>• 성과관리틀은 권리보유자의 우선순위를 반영하는가?<br>• 모니터링/시행계획에 인권 원칙 준수의 의무가 명확히 나타나있는가?<br>• 인권 원칙 이행에 대한 정량/정성적 성과지표, 기초선이 구축되었는가? |
| | 과정 | • 취약계층 포함, 다양한 이해관계자의 참여를 위한 체계적인 노력이 있었는가?<br>• 비차별/평등의 원칙에 따라 모니터링 시 성별/지역별/계층/연령별 취약계층 데이터가 별도로 수집/분류되었는가? |
| | 성과 | • 사업성과가 권리보유자 인권개선, 취약계층 포괄에 기여하는가? 불평등 및 차별의 근본적 원인(Underllying Causes) 해결에 기여하는가?<br>• 사업을 통한 혜택이 취약계층 포함, 모든 수혜자그룹에 평등하게 배분되는가? (Leaving No One Behind)<br>• 사업수행의 결과로 권리보유자의 인권을 실현하는데 필요한 조건이 조성되었는가?<br>• 사업수행의 결과 주민의 존엄성과 관련된 삶의 질을 높이는데 영향을 끼쳤는가?<br>• 사업이 직접/간접적으로 국가 혹은 지역사회의 인권목표와 기준을 달성하는데 기여하였는가? |
| 효율성 | 사업형성/계획 | • 인권/취약계층 지원원칙이 사업단계별로 주류화될 수 있도록 충분한 예산 · 기간 · 인력이 투입되었는가?<br>• 사업예산 중 취약계층을 위한 예산은 어느 정도인가? |
| | 과정 | • 취약계층 참여, 분리 데이터 수집 등을 위해 예산 · 기간 · 인력이 효율적으로 활용되었는가?<br>• 사업시행 중 취약계층 지원에 대한 제약이 있었는가? (정치적 요인/관료주의) 제약 해결을 위한 노력이 있었는가? |
| | 성과 | • 취약계층 지원을 위한 예산/기간/인력 투입이 가시적 성과로 이어졌는가? (분리데이터 수집 위한 예산 추가투입, 취약계층 지원을 위한 시간/인력 의 추가투입 등) |
| 지속 가능성 | 사업형성/계획 | • 사업계획에 인권상황 및 취약성의 근본적 개선을 위한 제도적/환경적 개선(creating enabling environment)내용이 포함되었는가?<br>• 사업계획에 인권개선의 성과지속을 위한 출구전략이 있는가? (권리보유자/의무부담자 역량강화, 주인의식확대) |
| | 과정 | • 의무부담자(중앙정부/지방정부/수원기관) 책무성 이행, 감시메커니즘이 구축되었는가? |
| | 성과 | • 의무부담자의 취약계층 포괄, 책무성 제고를 위한 역량강화가 이루어졌는가? (정책/관행 개선, 인적/조직적, 법차원 개선) |

| 평가기준 | 사업단계 | 평가질문 |
|---|---|---|
| 영향력 | 과정,<br>성과 | • 사업시행 중 권리보유자(취약계층)의 인권에 의도하지 않은 긍정적/부정적 영향이 있었는가?<br>• 사업성과가 권리보유자(취약계층)의 인권개선에 영향을 주었는가? 의도한 대상층(권리보유자)외에 기타 그룹의 인권에 영향을 주었는가??<br>• 인권에 대한 권리보유자, 의무부담자의 관행, 행동에 지속적/근본적 변화가 있었는가?<br>• 효율적인 책무성 메커니즘이 지속적으로 유지되고 있는가? |

# 제V장

# 결 론

제1절 ‘취약계층 포괄적 접근 현황평가 연구’ 정리

제2절 ‘취약계층 포괄적 접근 현황평가 연구’의 총 제언

# 제V장 결 론

## 제1절 '취약계층 포괄적 접근 현황평가 연구' 정리

□ 'KOICA 사업의 취약계층 포괄적 접근 현황평가'의 연구는 다음의 순서에 따라 분석 및 정리되었음.

○ 첫째, UN을 비롯한 공여국들의 국제적 차원, 한국의 개발협력, 인도적 지원 등 국내적 차원, 시민사회 및 KOICA 등 기관 차원에서'취약계층' 및 '인권기반접근'에 대한 배경 및 현황을 분석

○ 둘째, 과테말라 및 엘살바도르의 현장연구를 포함, 평가 대상 KOICA 사업을 통하여 '취약계층' 및 '인권기반접근'이 고려되었는지를 다면적으로 평가

○ 셋째, 국제 · 국내 · 기관 차원에서의 인권주류화 프레임워크를 제시하고 인권, 성평등, 장애의 3대 분야에 대하여 기존 KOICA의 체계를 분석

○ 넷째, SDGs와 연계하여 정책적, 제도 · 조직 · 실행 차원에서 취약계층 접근방법을 제언하고, 사업 시행 절차별 접근 하에 프로세스 개선사항, 통합 가이드라인, 취약계층 대상사업 체크리스트, 역할분석 가이드라인, 역량분석 체크리스트를 제공

### 1. '취약계층'의 함의

□ KOICA 사업의 취약계층 포괄적 접근 전략수립을 위한 '취약계층'의 정의 및 현황은 국제 · 국내 · 기관 차원에서의 분석을 통하여 도출됨.

○ (국제적 차원) 국제기구와 양자공여기관으로 나누어 분석

- OECD와 World Bank는 빈곤 자체보다는 빈곤화의 위험에 초점을 둔 **개념으로 취약성(Vulnerability)**을 강조하였으며 UN의 경우, 취약계층을 빈곤화의 가능성이 높거나 빈곤화의 위험으로부터 보호받지 못하는 계층을 **취약계층으로 개념화(Conceptualizing)**
- 공여국 분석 결과 취약계층에 대한 **대상화된 그룹이 존재**하며 보통 여성, 선주민, 장

애인, LGBTI, 청소년, 난민이 포함

○ (국내적 차원) 취약계층의 정의가 일관적이지 않은 점에서 기인하는 **정책 대상화(targeting)의 모호성**이 존재. 한국에서는 취약계층이 지원의 대상(Target)으로 정의됨.

○ (기관 차원) 법적 · 정책적 문서의 취약계층은 **'여성, 아동, 장애인'**이나 사업형태에 따라 취약계층의 범위가 달라짐. 정책적으로는 취약계층 대상의 사업 목표가 이들의 인권증진으로 명시

○ (결론) 취약계층에 대한 포괄적 접근에 대한 법, 정책 차원의 원칙과 규정은 존재하나, **실행상의 세부 지침과 방향성**이 제대로 정립되지 못하고 있음.

## 2. '포괄적 접근'의 함의

□ KOICA의 취약계층을 위한 포괄적 접근의 핵심인 '인권기반접근(HRBA)'은 국내 및 기관 차원의 분석을 수행하기 어려워, **국제 인권기반접근의 기반**으로 수정 · 보완하여 도출됨.

○ 2009년부터 **UN 인권 주류화 메커니즘을 설치**하여 UN의 주요 정책과 사업에 인권적 관점을 반영하도록 촉진하고 있으며 UN의 인권기반접근은 유럽을 중심으로 주요정책의 근간이 됨.

- 공여국 현장 연구에 따르면 국제인권법 연계여부, 비차별 및 평등, 참여 및 포용, 책무성 등 **인권 주요원칙이 사업목표-과정-성과에 연계**되어야 함이 강조됨.
- 공여국들은 정책, 전략, 사업수행체계에서 통합적으로 인권기반 접근을 주류화하고 있으나 현장사무소에서 살펴본 사업별 접근방식 및 발굴 · 시행에는 **개별적인 차이가 존재**
- 인권주류화, 취약계층 대상적 접근 외에 일반사업에 적용할 수 있는 최소한의 **Do no harm 지침**을 체크리스트 방식으로 제시

○ (결론) 국제적 차원에서 분석된 개발사업 시행절차별 과정에 인권의 기본원칙(참여, 비차별, 책무성)을 고려하여 반영 · 실행 · 평가할 수 있는 근거 마련 및 시행 필요

## 3. '현황평가'의 함의

□ KOICA 사업의 취약계층 포괄적 접근 '현황평가 연구'는 과테말라 및 엘살바도르의 **3개 사업 사례평가** 및 인권, 성평등, 장애 3개 분야에 대한 **KOICA 기존 체계를 분석**하여 도출

○ (사례평가) 비차별과 평등 · 참여와 포괄 · 책무성의 인권 원칙을 기반으로 평가한 3개

사업의 현황평가는 다음 [표 57]과 같음.

[표 56] KOICA의 취약계층 3개 선정사업 현황평가

| | 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업 | 엘살바도르 특수학교 건립사업 | 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 |
|---|---|---|---|
| 비차별과 평등 | • 기술적 접근이 중점: 취약계층인 난민마을 주민의 경제/사회/정치적 불평등 해소를 위한 포괄적 접근은 미흡한 사업으로 파악 | • 학교 인프라와 기자재 제공을 제공하는 기술적 접근: 취약계층인 장애인들의 불평등 해소를 위한 포괄적 접근은 미흡한 것으로 파악, 향후 여아 및 여성장애 청소년에 대한 교육지원이 확대되도록 추가적인 고려 필요 | • 사업의 형성과 기획단계에서는 반영이 미흡. 엘살바도르 정부 정책의 일환으로 사업 자체의 정책적 함의가 중요한 사업으로 확인 |
| 참여와 포용 | • 본사업: 마을 내 다양한 이해관계자의 의견을 수렴, 참여시키는 메커니즘이 구축되지 않았음<br>• 사후관리 사업: 여성/아동 관련 지역개발사업 전문성이 있는 기관이 사업시행기관으로 선정되어, 참여적 접근 보완 | • 지역사회, 인권관련 기관 그리고 장애아들의 참여가 비교적 낮은 것으로 확인: 좀 더 세밀한 방법으로 장애아들의 의견이 일상 학교생활에 반영될 수 있도록 하는 학교시스템 구축과 관련 프로그램 도입 고려 필요 | • 센터의 가장 중요한 주체인 교사와 직원, 그리고 궁극적으로 센터의 활동을 리딩하는 역할을 해야 할 청소년이 적극적으로 참여할 수 있는 체계가 마련되지 않았음을 확인 |
| 책무성 | • 취약계층의 인권보호 및 서비스 제공의 의무가 있는 과테말라 중앙정부/지방정부(의무부담자)가 사업이해관계자로 참여하지 않아 정부의 책무성을 제대로 담보할 수 없는 구도 | • 학교차원의 교육적 효과는 명확히 존재하나 지역차원의 정부(의무부담자)가 장애가족과 장애인에 대한 책무성을 제대로 담보하기 어려운 구조. 향후 교육부/청 차원에서 지역사회와의 연계방안 모색 필요 | • 지역사회 영향이 확대되고 안전과 보호가 강화되기에는 중앙정부/지방정부(의무부담자)가 사업이해관계자로 참여하지 않아 중앙정부의 책무성을 제대로 담보할 수 없는 구도 |

○ (결론) 사업수행체계 구성 시 인권기반 이해관계자 분석을 반드시 포함하도록 권고
- 사업 초기단계에 사업수행자가 사업 이해관계자의 참여 메커니즘을 구축해야하는 한편, 사업성과의 유지/강화를 위해서는 적절한 후속지원 및 참여적 협력체계 구축이 필수적임을 확인

○ (기존체계분석) 취약계층 관련 3가지 이슈(인권, 성평등, 장애)에 대한 논의는 국제사회의 논의 흐름에 영향을 많이 받았으며 이는 국내적인 이슈 확대 및 제도화 정도에도 영향을 미침.

- KOICA 범분야 주제(인권, 성평등) 및 장애 이슈를 통합 적용하는 부분에 대한 고려 필요

## 제2절 '취약계층 포괄적 접근 현황평가 연구'의 총 제언

□ SDGs와 연계하여 정책적 · 제도적 · 조직적 실행의 다면적 차원에서 취약계층 통합접근 및 취약계층 담당자 배치, 시범사업의 시행 등을 제언

□ KOICA의 향후 '취약계층의 포괄적 접근'을 반영한 사업의 시행을 위하여 본 연구에서 제공한 **핵심지표 및 가이드라인**의 종류는 다음 [글상자 11]과 같음.

[글상자 11] 본 연구에서 제공한 핵심지표 및 가이드라인

- 마커선정 기준(표 46)
- 사업시행 절차별 취약계층 통합접근(표 47)
- 인권기반접근 적용 시 역할분석 가이드라인(표 49)
- 권리보유자와 의무부담자의 역량분석 체크리스트(표 50)
- 평가 단계별 인권 도입점(표 52)
- 평가 매트릭스 5대기준: 인권원칙 연계모델(표 54)

□ **(총정리)** 본 연구는 국제사회 및 국내 취약계층 및 인권기반접근 현황을 분석하고 이를 배경으로 KOICA에서 기실시한 취약계층 대상 사업의 성과를 종합적으로 평가하는 한편, 국제 · 국내 · 기관 차원에서 정책 · 제도 · 조직 · 실행의 측면으로 포괄적 접근 강화를 위한 시사점을 도출

□ 전략/제도/조직 차원에서의 향후 추진 과제는 다음 [표 58]과 같음.

[표 57] 전략, 제도, 조직 차원에서의 향후 추진 과제

| 구분 | 현황 | 개선안 | 주체 | 우선순위 |
|---|---|---|---|---|
| 전략 | • 정부차원/KOICA 차원 SDGs 이행에 대한 방향성 명시: 구체성, 이행방안 부재<br>• 젠더/아동/이권 등 기존 관련전략의 분절화: 연계성 부재 | • 'SDGs 이행위한 취약계층 포괄 통합전략(2017 -2030)' 수립:<br>1) 기존 젠더/아동/인권 전략 통합 및 연계<br>2) SDGs 목표별 이행방안 반영 | • KOICA 전략 수립 (정책실/전문관) | • 중기 |
| | | | • 외교부, 국조실 차원에서 추진하고 있는 SDGs 이행전략과 연계 | • 중장기 |
| 제도 | • 기존 젠더, 아동, 인권 전략 수립 이후 원활한 이행 미흡<br>• SDGs 이행 관련 규정, 인센티브 미흡 | • 'SDGs 이행위한 취약계층 포괄 통합접근 규정'<br>• 부서별 관련 이행과제 선정: 경영평가 인센티브 부여 | • KOICA 경영혁신실 | • 단기 |
| | | | • KOICA 사업실/ 지역실 | • 중기 |
| 조직 | • 조직차원 이해도/인지도, 전문성 미흡<br>• 교육 등 지원메커니즘 부재 | • 성인지 담당관 직제 → '취약계층 담당관' 직제로 재구성<br>• 취약계층별 별도 전문관 고용/배치: 필요시 현지사무소 파견<br>• 취약계층 자문위원회 구성: 내외부 전문가<br>• 관계자 역량강화 교육/ 훈련프로그램 | • 사회개발실 외 사업실/지역실 | • 단기 |
| | | | • ODA교육원 | • 중기 |
| 실행 | • 기존 마커제도-사업시행과 연계 미흡 | • 마커 연계 및 통합 | • 사회개발실, 관련 전문관 | • 중기 |
| | | • 시범사업 선정: 분야별/지역별 대표사업(마커2 사업 중) 1-2건 선정, 관리, 이행 후 향후 SDG 이행 성과로 국조실 및 UN 등 제출 | • 현지사무소<br>• 경영진<br>• 외교부/국조실 | • 중장기 |

□ [표 59]와 같이 사업 추진단계별 개선방안은 향후 추진 과제로 제안함.

[표 58] 사업 추진단계별 개선방안

| 단계 | 벤치마킹 | 개선안 | 주체 |
|---|---|---|---|
| 전략수립 | (영국)<br>• "빈곤층의 인권"전략(White Paper 1997, Target Strategy Paper 2000)<br>• DFID "참여, 포괄, 의무의 실현" 원칙<br>• 국별프로그램 시 인권기반접근방식 명시 "전략적 접근 및 포괄적 접근"<br>(스웨덴)<br>• "공동의 책임" 스웨덴의 글로벌 개발을 위한 | • 독립적인 인권주류화 전략 문서 필요<br>• CPS, 국별이행계획 수립 시 국가의 특징에 따른 상황분석, 취약계층 인권 고려 : 특히 중남미 지역, 분쟁/취약국 | (KOICA)<br>• 섹터실<br>• 지역실<br>• 현지사무소 |
| | | | • 외교부<br>• 기재부<br>• 국조실 |

| 단계 | 벤치마킹 | 개선안 | 주체 |
|---|---|---|---|
| | 정책(2003)<br>• 제 분야/주제 사업에서 고려, 반영할 수 있는 지침 제공(Green Tool Box, Gender Tool Box, Peace and Conflict Tool Box)<br>(독일)<br>• 법적 구속력이 있는 인권 전략을 수립 "독일 개발정책에서의 인권전략 (2011)"<br>• GIZ, KfW 등 모든 시행기관은 인권 젠더 기반 가이드라인 수립<br>(미국)<br>• 2013년 "민주주의, 인권, 거버넌스 전략(DRG)" 수립 | | |
| 사업기획/발굴 | (스웨덴)<br>• 시행기관이 제출하는 Concept Note에 젠더 분석, 갈등분석, 환경 분석 등이 적절한지 검토<br>• (본부) 젠더 지원 팀, 갈등 지원 팀 등 인권 전문팀이 담당<br>• (현지 사무소) 민주주의 젠더, 환경 관련 전문가로 구성된 위원회가 담당<br>(독일)<br>• 사업형성단계에 실시하는 예비조사에 인권기준/원칙을 적용하도록 의무화 | • 협력대상국과 'SDG 이행 위한 취약계층 포괄 시범사업' 관련 정보 공유, 의견수렴 : 관련사업 제안요청, 선정 | • 현지사무소<br>• 협력대상국 정부 |
| | | • PCP상 '취약계층 포괄 시범사업 후보' 명시 & 검토 | • 현지사무소/지역실<br>• 취약계층 전문관 |
| 예비조사 | (독일)<br>• "Do no harm"원칙에 따라 인권 위험요소 및 파급효과 파악을 위한 세부지침 제시<br>• 'Human Rights' Due Diligence Requirements 제시<br>(미국)<br>• 민주주의, 인권 및 거버넌스, 지리적 평등, 성폭력 예방, 인신매매 대응, 청소년/장애인/LGBT 등에 대한 사업운영 가이드라인에 따라 사업 수행 및 모니터링과 평가를 시행 | • '시범사업' 포함 취약계층 대상사업의 경우,<br>• 취약계층 인권기반 상황분석, 젠더 분석 : 사전타당성조사 결과보고서, 사업기본계획에 반영<br>• PDM 초안에 취약계층 포괄측면 고려: Input, Output, Outcome, Impact 및 관련 성과지표 설정 (필요인력/예산/기간 반영) | • 현지사무소/지역실<br>• 취약계층 전문관<br>• (필요 시) 평가전문관 |
| 사업심사 | | • 사업범주(시범사업, 마커사업, 대상사업) 최종결정<br>• 관련 전략, 지침, 예산반영 여부 검토<br>• 필요시 인권/성 주류화 요소 강화 권고 | • 내/외부 전문가 |
| 예산심의 | | • '시범사업'사업의 경우 필요 예산 승인: 시범사업 개념/계획에 대한 외교부/기재부/국조실 보고 및 승인, 인지도/이해증진 노력 | • 기재부<br>(외교부, 국조실) |
| 기획조사/ | | • 사업범주(시범사업, 마커사업, 대 | • 현지사무소/지역실 |

| 단계 | 벤치마킹 | 개선안 | 주체 |
|---|---|---|---|
| RD 체결 | | 상사업)별로<br>• 수혜자 분석 중 취약집단, 원인/이해관계자 분석 | • 취약계층 전문관<br>• (필요 시) 평가전문관 |
| 집행계획 수립 | | • 사업범주(시범사업, 마커사업, 대상사업)별로<br>• 필요 예산/인력/전문성 확보<br>• 사업내용, PDM 수정안, M&E계획에 인권원칙 반영(분리데이터 수집 등) | |
| 사업 수행자 선정 | | • 입찰공고에 인권증진/성평등 목표 연계성 반영<br>• 시행자 관련전문성, 전문인력 확보계획 검토 | • 지역실, 취약계층 전문관<br>• 외부 심사 위원 |
| 모니터링/평가 | | • 가능한 범위 분리데이터 수집<br>• 중간점검/평가 시 취약계층 포괄/인권접근 가능성, 위험/제약요인, 개선안 도출<br>• 종료/사후평가 시 인권원칙 기반 평가매트릭스 적용 | • 현지사무소/지역실/시행자(혹은 성과관리기관)<br>• 내/외부 평가자<br>• 평가전문관 |

# 참 고 문 헌

## 〈국내문헌〉


관계부처합동. 2010. 국제개발협력 선진화방안,

관계부처합동. 2015. 제2제2차 국제개발협력 기본계획(안).

관계부처합동. 2016. 방글라데시 국가협력전략.

국가인권위원회. 2014. “공적개발원조의 현황 및 인권적 개선방안연구”. 국가인권위원회.

_____. 2014. “인권과 국제개발협력”. 국가인권위원회.

국제개발협력민간협의회(KCOC). 2016. “2015 한국 국제개발협력 CSO 편람”. KCOC.

국제개발협력위원회. 2015. 우리나라의 인도적지원 전략.

굿네이버스. 2014a. “과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업 사후관리 사업: 착수보고서”

_____. 2014b. “과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업 사후관리 사업: 예산계획서”

_____. 2014c. “과테말라 난민정착지원 및 교육강화 사업 사후관리 사업: 중간보고서”

_____. 2014d. “과테말라 난민 정착 지원 사업 및 교육 강화사업 관련정보 수집을 위한 농촌 지역 1차 설문조사“

_____. 2015a. “과테말라 난민 정착 지원 사업 및 교육 강화사업 관련정보 수집을 위한 농촌 지역 2차 설문조사“

_____. 2015b. “과테말라 난민 정착 지원 사업 및 교육 강화사업 사후관리 사업: 반기별 사업 추진현황서“

_____. 2016. “과테말라 난민 정착 지원 사업 및 교육 강화사업 사후관리 사업: 2차년도 2016 반기별 사업추진현황서“

대한민국정부. 2012. 2012-2016 국가인권정책기본계획.

덴마크 국가인권연구소. 2007. Applying a Rights-based Approach: An inspirational guide for civil society. 번역본.

보건복지부, 한국장애인개발원. 2015. “인천전략 이행을 위한 국가행동계획 수립 연구”. 한국장애인개발원.

외교부, KOICA, KCOC. 2017. 2017년도 인도적지원 민관협력 자금지원사업 수행안내서.

UN 인권고등판무관실. 2006. 인권에 기반한 개발협력에 대해 자주 물어보는 질문들(FAQ) 번역본.

한국국제협력단. 2007a.“KOICA 과테말라 난민 정착지원 및 교육강화사업 사전조사 결과보고서”

_____. 2007b.“KOICA 과테말라 난민 정착지원 및 교육강화사업 집행계획”

_____. 2007c.“KOICA 과테말라 난민 정착지원 및 교육강화사업 수행계획서”

_____. 2008. “개발협력사업평가 가이드라인”. 한국국제협력단.

_____. 2009.“KOICA 과테말라 난민 정착지원 및 교육강화사업 사업완료보고서”

_____. 2010a. 성인지담당관 운영에 관한 기준.

_____. 2010b. “KOICA 사업의 성 주류화 방안”. 한국국제협력단.

_____. 2011a. KOICA 과테말라 난민 정착지원 및 교육강화사업 종료평가결과보고서(약식)”

_____. 2011b. “KOICA 과테말라 난민 정착지원 및 교육강화사업 사후평가보고서”

_____. 2011c. “KOICA 성 주류화 가이드라인”. 한국국제협력단.

_____. 2012. “KOICA 취약국 지원 가이드라인”. 한국국제협력단.

_____. 2013. “인권분야전략(2013-2015)”. 한국국제협력단.

_____. 2016a. 성 주류화 시범사업 지정 현황(2016 기준).

_____. 2016b. “한국국제협력단 중장기 경영목표(2017-2021)”. 한국국제협력단.

_____. 2016c. “KOICA 취약국 지원 중기이행전략(2017-2019)”. 한국국제협력단.

_____. 2016d. “2017년도 민관협력 보조금사업 안내서”. 한국국제협력단.

_____. 2017a. 성인지담당관 회의 설명자료(내부자료).

_____. 2017b. 전문위원회 운영계획 (내부자료).

_____. 2017c. “장애포괄적 개발협력 추진방안 연구”. 한국국제협력단.

_____. 2017d. “장애포괄적 개발협력사업 가이드라인”. 한국국제협력단.

_____. KOICA ICT 마커 입력 가이드라인. 한국국제협력단.

_____. “KOICA SDGs 전략”. 한국국제협력단.

한국국제협력단 ODA교육원. 2016. 국제개발협력 심화편. 한국국제협력단.

한국국제협력단, OECD. 2017. OECD-DAC 성평등 정책 마커 안내서(국 · 영문합본). 한국국제협력단.

한국법제연구원. 2010. “주요국가의 ODA법제연구(미국)”. 한국법제연구원.

한국인권재단. 2015. “인권기반개발협력 애드보커시 수행가이드”. 한국인권재단.

## 〈국외문헌〉

Beckett, Megan, and Anne R. Pebley. 2003. "Ethnicity, Language, and Economic Well-being in Rural Guatemala." Rural sociology, 68(3), 434-458.

BMZ. 2008. “ Development Policy Action Plan on Human Rights 2008-2010”.

____. 2011. “ Human Rights in German Development Policy”. BMZ Strategy Paper 4.

____. 2013. “Guidelines on Incorporating Human Rights Standards and Principles, Including Gender, in Programme Proposals for Bilateral German Technical and Financial Cooperation”.

Brun, et al. 2008.“ Integrating the Rights Perspective in Programming: Lessons learnt from Swedish-Kenyan development cooperation”. SADEV Report.

Cornwall, Andrea, and Nyamu-Musembi. Celestine. 2004. "Putting the ‘rights-based approach’ to development into perspective". *Third World Quarterly*. Vol. 25 , Iss. 8.

DFID. 1997.“Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century, White Paper on International Development”. Parliament by the Secretary of State for International Development.

_____. 2000.“Target Strategy Paper: Halving worldpoverty by 2015economic growth, equity and security”. Strategies for achieving the international development targets.

_____. 2014. “Operational Plan 2011-2016DFID Caribbean”. Policy paper.

Gibbons, C., and A. Somma. 2004. "Addressing the needs of highly vulnerable groups through demand-driven projects: a review of sample of World Bank projects serving excluded ethnic groups, disabled people, and war-affected groups." World Bank, mimeo.

Government of Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca . 1994. “Agreement for the resettlement of populations uprooted by armed confrontation”.

Ministry for Foreign Affairs. 2003. “Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development”. Government Bill.

Piron, Laure-Hélène. 2003. ‘The right to development: a review of the current state of the debate for the department for international development’, Overseas Development Institute, Available at www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/dfid/issues/rights01/index.html.

Piron, Laure-Hélène and Francis Watkins. 2004. “DFID Human Rights Review. A review of how DFID has integrated human rights into its work”. Overseas Development Institute.

Sida. 2015. “Human Rights Based Approach at Sida“. Compilation of Thematic Area Briefs.

____. 2015. “Human Rights Based Approach at Sida Compilation of Thematic Area Briefs”.

UN. 2003. “State of Common Understa ㄴnding on Human Rights-Based Approaches to Development Cooperation and Programming”.

___. 2009. “Common Country Assessment and United Nations Development Assistant Framework: Guidelines for UN Country Teams on Preparing a CCA and UNDAF”.

United Nations Evaluation Group. 2014. *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluations*. New York: UNEG.

UN Human Rights. 2012. “Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation”.

UNDP. 2012. “Mainstreaming Human Rights in Development Policies and Programming: UNDP Experiences”. Issue Brief.

UNOCHA. 1998. “Guiding Principles on Internal Displacement”

USAID. 2005. “Community Based Reintegration.”

_____. 2007. “Community Based Development in Conflict-Affected Areas: An Introdcutry Guide for Programming”

_____. 2013. “USAID Strategy on Democracy, Human Rights, and Governance”. USAID Strategy Paper.

_____. “Strategic Plan FY2014-2017”.

## 〈웹사이트〉

독일 개발협력청 폭력방지 프로그램 홈페이지: http://www.gizprevenir.com/

미국 민주주의, 인권, 그리고 거버넌스 전략 (DRG) 부서 홈페이지: https://www.usaid.gov/democracy

UNDP 홈페이지: https://undg.org/human-rights/undg-guidance-and-policies-on-human-rights/

UN Human Rights Office of the High Commissioner 홈페이지: http://www.ohchr.org

# 부 록

## 1. 현지조사 개요

### 1) 투입인력 및 기간

| 구 분 | 성 명 | 파견국가 | 파견기간 | 수행 업무 |
|---|---|---|---|---|
| PM | 곽재성 | 과테말라/<br>엘살바도르 | 15일 | 조사단 업무 총괄 |
| 평가전문가 | 정지선 | 과테말라 | 8일 | 과테말라 평가 담당 |
| | 홍문숙 | 엘살바도르 | 8일 | 엘살바도르 평가 담당 |
| 사회가족 전문가 | 신재은 | 과테말라/<br>엘살바도르 | 15일 | 과테말라, 엘살바도르 사회가족 분야 분석 담당 |
| 보조<br>연구원 | 김선영 | 엘살바도르 | 8일 | 현지 일정조율, 설문 및 연구 보조 |
| | 김은영 | 과테말라 | 8일 | 현지 일정조율, 설문 및 연구 보조 |
| | 장아영 | 과테말라 | 8일 | FGI 및 연구 보조 |
| | 정원선 | 엘살바도르 | 8일 | FGI 및 연구 보조 |

### 2) 조사활동 개요

(1) 과테말라

□ 조사 기간: 2017년 7월 30일(일) - 8월 7일(월)

□ 조사 지역: 과테말라 시티, 에스퀸틀라쎄 누에보 멕시코 지역

□ 면담 기관: 굿네이버스 과테말라, USAID Guatemala 포함 총 17개 기관 및 그룹

□ 상세 일정

| 날 짜 | 시 간 | 주요 활동 내용 | 비 고 |
|---|---|---|---|
| 7.30<br>(일) | 16:00 | 상파울로→과테말라시티 | 곽재성 |
| | 10:00-20:10 | 인천→달라스→휴스턴→과테말라시티 | 정지선, 신재은,<br>김은영, 장아영 |
| 7.31<br>(월) | 09:00-09:30 | KOICA 과테말라사무소 면담 | |
| | 09:30-10:30 | Mr. Luis Guzman 면담 | |
| | 11:00-12:30 | DIGEEX 면담 | |
| | 14:00-16:30 | 굿네이버스 과테말라 면담 | |

| 날 짜 | 시 간 | 주요 활동 내용 | 비 고 |
|---|---|---|---|
| 8.1 (화) | 09:00-10:30 | INTECAP 면담 | |
| | 11:00-12:00 | PDH 면담 | |
| | 14:00-15:00 | ACINMEX 대표단 FGI | |
| | 15:30-16:30 | ACINMEX 여성회원 FGI | |
| 8.2 (수) | 09:30-11:00 | NON-ACINMEX MEMBERS FGI | |
| | 13:00-14:30 | 마을 내 여성 수혜자 FGI | |
| | 14:30-16:00 | COCODE 회원 FGI | |
| 8.3 (목) | 09:00-10:30 | USAID 면담 | |
| | 10:30-12:00 | SIDA 면담 | |
| | 12:30-14:00 | KOICA WRAPUP | |
| | 15:00-16:00 | GIZ 면담 | |
| | 18:00-20:00 | Mr.Benjamin, Mr.Edgar, Ms. 면담 | |
| 8.4 (금) | 07:00-08:00 | UNDP 면담 | |
| | 09:00-09:30 | DFID(British Embassy) 면담 | |
| | 10:00-11:30 | Care Int' 면담 | |
| | 14:15-<br>8/6(일)16:30 | 과테말라시티→휴스턴→달라스→인천(+2) | 정지선 |
| | 15:00-16:30 | Plan Int' 면담 | |
| 8.5 (토) | 17:45-18:35 | 과테말라시티→산살바도르 | 곽재성, 신재은 |
| | 14:15-<br>8/7(월)16:30 | 과테말라시티→휴스턴→달라스→인천(+2) | 김은영, 장아영 |

(2) 엘살바도르

□ 조사 기간: 2017년 8월 5일(토) - 8월 13일(월)

□ 조사 지역: 산살바도르, 아와차빤

□ 면담 기관: San Jacinto 특수학교, 아와차빤 청소년센터 및 공여기관

□ 상세 일정

| 날 짜 | 시 간 | 주요 활동 내용 | 비 고 |
|---|---|---|---|
| 8.5 (토) | 17:45-18:35 | 과테말라시티→산살바도르 | 곽재성, 신재은 |
| | 17:25-23:59 | 인천→달라스→휴스턴→산살바도르 | 홍문숙, 김선영, 정원선 |

| 날 짜 | 시 간 | 주요 활동 내용 | 비 고 |
|---|---|---|---|
| 8.6 (일) | 10:00-16:00 | 평가현장방문 전 내부 회의 | |
| 8.7 (월) | 09:00-11:00 | San Jacinto 특수학교 교장 면담 | |
| | 11:00-12:00 | 교육부 관계자 면담 | |
| | 14:30-15:30 | KOICA 엘살바도르 사무소 면담 | |
| 8.8 (화) | 08:30-12:00 | San Jacinto 특수학교<br>FGI 및 설문조사 | FGI: 곽재성, 신재은, 정원선<br>설문: 홍문숙, 김선영 |
| | 14:00-15:00 | 외교부 면담 | |
| 8.9 (수) | 09:00-10:00 | USAID 면담 | |
| | 11:00-12:00 | JICA 면담 | |
| | 14:00-15:00 | CONAIPD (국가장애인통합위원회) 면담 | 곽재성, 홍문숙, 김선영 |
| | 14:00-16:30 | GIZ 면담 | 신재은, 정원선 |
| 8.10 (목) | 08:30-12:00 | 아와차빤 청소년센터 현장 방문<br>면담, 설문 및 FGI | FGI: 곽재성, 신재은, 정원선<br>설문: 홍문숙, 김선영 |
| | 14:00-15:00 | 아와차빤 시 향후 추가 스포츠 센터계획<br>의논 및 부지 현장 방문 | 곽재성, 신재은, 정원선<br>홍문숙, 김선영 |
| 8.11 (금) | 09:00-10:00 | INJUVE(청소년위원회) 면담 | |
| | 11:00-13:00 | Whole Child Int'l 면담 및 현장방문 | |
| | 14:00-15:00 | KOICA사무소 보고 | |
| 8.12 (토) | 01:00-<br>15:35(일) | 산살바도르→달라스→휴스턴→인천(+1) | 신재은, 홍문숙,<br>김선영, 정원선 |
| | 08:40-<br>23:05(일) | 산살바도르→LA→인천(+1) | 곽재성 |

## 2. 국내인터뷰

### 1) KOICA 젠더전문관(1차)

(1) 일시 및 장소

□ 일 시: 2017.09.20.(수), 9:30-11:10

□ 장 소: KOICA 회의실 (201호)

(2) 참석자

| 소 속 | | 직 급 |
|---|---|---|
| KOICA | 평가심사실 | 전문관 |
| | 사회개발실 | 과장 |
| | | 전문관 |
| | | 전문관 |
| 평가팀 | 경희대학교 | PM |
| | 서울대학교 | 평가전문가 |
| | KCOC | 사회가족전문가 |
| | KODAC | 보조연구원 |

### 2) KOICA 젠더전문관(2차)

(1) 일시 및 장소

□ 일 시: 2017.09.28.(목), 10:30-12:00

□ 장 소: KOICA 회의실 (201호)

(2) 참석자

| 소 속 | | 직 급 |
|---|---|---|
| KOICA | 평가심사실 | 전문관 |
| | 사회개발실 | 전문관 |
| 평가팀 | KCOC | 사회가족전문가 |
| | KODAC | 보조연구원 |

### 3. 과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업 설문지

#### 1) 영문 설문지

# Household Survey

## Evaluation of Human Rights-based Approach in KOICA

August 2017


Korea International Cooperation Agency (KOICA)

Kyung Hee Overseas Development and Consulting (KODAC)

This survey is conducted by Kyung Hee Overseas Development and Consulting (KODAC) as a part of the 'Evaluation of Human Right-based Approach in KOICA.' The evaluation aims to assess the consideration of marginalized groups such as women, indigenous, children, refugees and people with disabilities in KOICA programs and to improve its future approaches. The survey specifically focuses on the case study of KOICA's development program for eradicated communities in Guatemala as well as the Income Generation for migrant communities by Good Neighbors Guatemala.

We would like to inform you that your personal information is strictly confidential and will be used only for statistical purposes. The results of this survey will not be used for other purposes other than the research.

This is a Household Survey.

Only one person of each household can answer.

# Household Survey

| Note for Interviewer | Interviewer | | Interviewee | |
|---|---|---|---|---|
| Number to be filled @ time of DB entry | Date (mm/dd) | Signature | Signature | Contact No. (if any) |
| Fill Boxes and receive the interviewee's signature and contact number | | | | |

## <Part I> General Information

*Interviewer, the main interview starts from this part. Please make sure that interviewee fill out the information below.*

| | |
|---|---|
| 1.1. Name of the Respondent | |
| 1.2 Age | □ 0 – 14 yrs □ 15-24 yrs □ 25 – 54 yrs<br>□ 55 – 64 yrs □ 65 yrs and over |
| 1.3. Sex | □ Male □ Female |
| 1.4. Marital Status | □ Married □ Unmarried □ Unidos |
| 1.5. Occupation | □ Farmer □ Housewife □ Student<br>□ Teacher □ Unemployed □ Others |
| 1.6. Number of Your Household Members | □ 1 □ 2 □ 3 □ 4 □ 5 □ 6 □ 7<br>□ 8 or more |
| 1.7. Gender of Your Household Head | □ Male □ Female |
| 1.8. Ethnic Group | □ Mestizo (Ladino- mixed Spanish-Indian)<br>□ Indigenous<br>If you're Indigenous, please specify.<br>_____. |
| 1.9. Spanish Proficiency | □ None<br>□ Limited conversational proficiency<br>□ Working proficiency<br>□ Professional working proficiency<br>□ Fluent |
| 1.10. Major Languages Your Family use (Other than Spanish- Multiple choice) | □ Espanol □ Pocomam □ Idiomas Mayas<br>□ If others, specify. _____. |
| 1.11. Education | □ No education □ Primary education<br>□ Secondary education<br>□ University and higher |
| 1.12. Land ownership of household | □ No land □ 0-1.5 manzana<br>□ 1.5 manzana or more<br>□ Lack of land ownership |
| 1.13. Number of Household members with Disability | □ None □ 1 □ 2 □ 3<br>□ more than 3 |
| 1.14. Number of returnees in the household | □ 1 □ 2 □ 3-4 □ 5-7 □ 8-10<br>□ 11 and more |

**<Part II> Poly-Functional Center and Education/Training Programs**

*This part, we would like to ask questions about the facilities of the Poly-functional Center as well as the Education and skills training programs such as Computer, Tailoring, Baking/Cooking and Carpentry offered by the KOICA and the Good Neighbors.*

**2.1. (Center Facility)** How often do you use the facilities in the poly-functional center per month?

☐ Never ☐ 1-4 ☐ 5-8 ☐ 9-12 ☐ 13 and greater

2.1.1. If never, please specify the reasons: _____.

**2.2.** For what purposes, do you use your poly-functional centers? (Multiple choice)

☐ meetings of the ACINMEX or other community organizations

☐ Education and vocational training

☐ Income generational activities

☐ Taking a rest

☐ Other cultural and social purposes (e.g. socializing event, to use playground)

**2.3. (Center Facility)** Do you think the education facilities are equally and easily accessible to the most marginalized group within the community?

☐ Very difficult ☐ difficult ☐ Moderate ☐ Easy ☐ Very Easy

**2.4. (Education & Skills training)** Have you participated in any education and training programs from the KOICA and Good Neighbors?

☐ Yes ☐ No (Go to 2.5)

If Yes, How many years? _____

**2.4.1.** If yes, please specify how many education and training opportunities you had.

☐ 0 ☐ 1- 3 ☐ 4- 6 ☐ 7- 10 ☐ 10 and greater

**2.4.2.** If yes, please mark on the names of education and training programs you attended. (multiple choice).

☐ Computer/IT program ☐ Tailoring program

☐ Baking/Cooking program ☐ Carpentry Program

☐ If others, please specify: _____

**2.5. (Education & Skills training) Please mark on the reasons that you did not participate.** (multiple choice).

☐ Didn't know about the programs ☐ No need for me ☐ Too difficult for me

☐ No time for participation ☐ Too far (physically impossible)

☐ Wanted to participate, but excluded ☐ Others _____

**2.5.1.** If you wanted to participate in the education and training programs failed to do so, what are the reasons?

☐ ACINMEX membership ☐ Ethnicity ☐ Gender ☐ Disability ☐ Age

☐ Others _____

**2.6. (Education & Skills training)** Do you think that everyone had equal opportunities to participate in the education and training programs, regardless of their gender, ethnicity, disability status and income level?

☐ Very unequal ☐ Unequal ☐ Neutral ☐ Equal ☐ Very Equal

**2.7. (Education & Skills training)** Do you think the Educational and Vocational Training Programs are adequate for the needs of the community people?

☐ Very inadequate ☐ Inadequate ☐ Moderate

☐ Adequate ☐ Very Adequate

**<Part III> Income Generational Programs: Fish Production, Poultry Farming, Lemon/Mango Production**

*This part, we would like to ask questions on Income Generation Programs such as Fish Production, Poultry Farming, Lemon/Mango Production offered by the KOICA and the Good Neighbors.*

**3.1 (Income Generation)** Have you participated in any income generation programs provided by the KOICA and the Good Neighbors?

☐ Yes ☐ No (Go to 3.2)

**3.1.1 (Income Generation)** If yes, please mark on the names of the income generation programs you attended. (multiple choice).

☐ Fish Production ☐ Chicken Farming ☐ Lemon/Mango Production

☐ Income Generation Workshop

☐ If others, please specify: _____

**3.2. (Income Generation) Please mark on the reasons that you did not participate.** (multiple choice).

☐ Didn't know about the programs ☐ Not proper for me

☐ No time for participation ☐ Too far (physically impossible)

☐ Wanted to participate, but excluded ☐ Others _____

**3.2.1. (Income Generation)** If you wanted to participate in the income generation programs but failed to do so, what are the reasons?

☐ ACINMEX membership ☐ Ethnicity ☐ Gender ☐ Disability ☐ Age

☐ Others _____

**3.3. (Income Generation)** Was the selection criteria and process of the program members clear and equal?

☐ Very equal ☐ Somewhat equal ☐Neutral

☐ Somewhat unequal ☐ Very unequal

**3.4. (Income Generation)** Do you think that anyone in your community had equal opportunities to participate in the income generation programs, regardless of their gender, ethnicity, disability status and income level?

☐ Very unequal ☐ Unequal ☐ Neutral ☐ Equal ☐ Very Equal

**3.5. (Income Generation)** What is the total amount of household income your family earns per month?

Now _____

In August 2011 _____ In August 2014 _____

**3.6. (Income Generation)** If your income has increased, to what extent is it due to the income generation activities?

☐ None ☐ Partially ☐ Almost ☐ 100%

**3.6. (Income Generation)** If your income has increased, how did you spend the additional income? (If not, please go to 3.7)

☐ Foods ☐ For agricultural activities (farm tools, seeds, machineries)

☐ Health ☐ Education ☐ For House repair ☐ Furniture, clothing

☐ Other _____

**3.7. (Income Generation)** Do you think the income generation programs are adequate for the needs of the community people?

☐ Very inadequate ☐ Inadequate ☐ Moderate

☐ Adequate ☐ Very Adequate

**<Part IV> Capacity Development for Vulnerable Groups**

*This part, we would like to ask questions on health care support and right's education by the Good Neighbors*

**4.1. (Health Care support)** Have you received the health care support such as basic health check and nutrition kit by the Good Neighbors?

☐ Yes ☐ No (to 4-3)

**4.1.1.** If yes, please mark on the names of the health care support that you received. (multiple choice).

☐ Basic health check ☐ Nutrition Kit

**4.2. (Health Care support)** Do you think the health care support was equally accessible to the most marginalized groups within the communities?

☐ Very unequal ☐ Unequal ☐ Moderate ☐ Equal ☐ Very equal

**4.3. (Human Rights Education)** Have you attended in any Human Right education programs provided by the Procuraduria de los Derechos Humanos (PDH)?

☐ Yes ☐ No

**4.3.1.** If yes, please mark on the names of the Human Rights education program you attended. (multiple choice).

☐ Education for Women's right ☐ Education for Children's right

**4.3.2.** If yes, has it increased your awareness on the human right?

☐ Very weakly ☐ Weakly ☐ Moderately ☐ Strongly ☐ Very Strongly

**4.3.3.** If yes, has it influenced on the change of your relevant behavior?

☐ Very weakly ☐ Weakly ☐ Moderately ☐ Strongly ☐ Very Strongly

Please specify why and how: _____

**<Part V> Community Organization: ACINMEX**

*This part, we would like to ask questions on the activities of ACINMEX.*

**5.1. (ACINMEX)** Do you know the roles and responsibilities of the ACINMEX, originally organized by the KOICA?

☐ Very little ☐ Little ☐ Moderately ☐ Somewhat well ☐ Very well

**5.2. (ACINMEX)** Are you satisfied with the decision-making process of ACINMEX in terms of representation of the interest of all community members?

☐ Very dissatisfied ☐ Somewhat dissatisfied

☐ Neither satisfied nor dissatisfied ☐ Somewhat satisfied

☐ Very satisfied

2.1.1. If dissatisfied, please specify the reasons:

_____

**5.3. (ACINMEX)** Are you satisfied with the transparency of the ACINMEX in its operation and management of funds?

☐ Very dissatisfied ☐ Somewhat dissatisfied

☐ Neither satisfied nor dissatisfied ☐ Somewhat satisfied

☐ Very satisfied

If dissatisfied, please specify the reasons:

_____

**<Part VI> General Opinion**

*This part, we would like to ask questions on your general opinion on all the activities of the KOICA and the Good Neighbors you reviewed so far.*

**6.1.** Were there any opportunities to provide your opinion on the KOICA/Good Neighbors programs?

☐ Never ☐ Occasionally ☐ Regularly

**6.2.** Did the KOICA/Good Neighbors programs contribute to the improvement of living conditions in Nuevo Mexico?

☐ Very strongly ☐ Strongly ☐ Moderate ☐ Weakly ☐ Very Weakly

**6.3.** Did the KOICA/Good Neighbors programs contribute to the improvement of human rights conditions in Nuevo Mexico?

☐ Very strongly ☐ Strongly ☐ Moderate ☐ Weakly ☐ Very Weakly

--- The End ------

Thank you for the time and cooperation.

The evaluation research is funded by the Korea International Cooperation Agency (KOICA) and conducted by Kyung Hee Overseas Development and Consulting (KODAC).

Kyung Hee Overseas Development and Consulting (KODAC).

Email: eykim@iis.re.kr

2) 스페인어 설문지

# Encuesta de Hogares

## Evaluación del enfoque basado en los derechos humanos en KOICA

Agosto de 2017

Agencia de Cooperación Internacional de Corea

(KOICA)

Consulta Internacinal de Desarrollo de Kyung Hee

(KODAC)

Esta encuesta es dirigida por Consulta (KODAC) como parte de la evaluación del enfoque basado en los derechos humanos en KOICA. La evaluación tiene objetiv la consideración de grupos marginados como mujeres, indígenas, niños, refugiados y las personas con discapacidad en los programas KOICA mejorar sus enfoques futuros. La encuesta concentra específicamente en el estudio de caso del programa de desarrollo de KOICA para comunidades erradicadas en Guatemala, además de la Generación de Ingresos para comunidades de migrantes por parte de Good Neighbors Guatemala.

Nos gustaría informarle que su información personal es estrictamente confidencial y que será utilizada sólo para objetivos estadísticos. Los resultados de esta encuesta no se utilizarán para otros objetivos.

Esta es una encuesta de hogares.
Sólo una persona de cada hogar puede responder.

# Encuesta de Hogares

| Nota para el entrevistador | Entrevistador | | Entrevistado | |
|---|---|---|---|---|
| Número para llenarse @ veces de la entrada de la base de datos | Fecha (mm/dd) | Signatura | Signatura | Número de contacto (sialguna) |
| Llene las cajas y reciba la signatura y el número de contacto del entrevistado | | | | |

## <Parte I> Información General

*Entrevistador, la entrevista principal empieza de esta parte. Por favor, asegúrese de que el entrevistado llene la información abajo.*

| | |
|---|---|
| 1.1. Nombre del Repondedor | |
| 1.2 Años | □0 – 14 años □15-24 años<br>□25 – 54 años<br>□55 – 64 años □65 años y más |
| 1.3. Sexo | □Hombre □Mujer |
| 1.4. Estado civil | □Casado □Soltero □Unidos |
| 1.5. Ocupación | □Agricultor □Amas de casa □Estudiante<br>□Maestro □Desempleado<br>□Otros_____ |
| 1.6. Número de miembros de su hogar | □1 □2 □3 □4 □5 □6 □7<br>□8 o más |
| 1.7. Sexo de su cabeza de hogar | □Hombre □Mujer |
| 1.8. Grupo étnico | □Mestizo (Ladino-mixto hispano-indio)<br>□Indígena<br>Si eres indigena, especifica. _____. |
| 1.9. Dominio del Español | □Ninguna<br>□Competencia limitada de conversación<br>□Competencia de trabajo<br>□Competencia de trabajo profesional<br>□Fluido |
| 1.10. Idiomas principales que su familia usa (más que el español-Opción múltiple) | □Español □Pocomam □Idiomas Mayas<br>□Si otros, especifique. _____. |
| 1.11. Nivel de Educación | □No educación □Educación primaria<br>□Educación secundaria<br>□Universidad y superior |
| 1.12. Propiedad de la tierra de los hogares | □No posee tierra □0 - 1.5 manzanas<br>□1.5 manzanas y más<br>□Falta de propiedad de la tierra |
| 1.13 Número de iscapacitados del hogar | □Ninguna □1 □2 □3<br>□más de 3 |
| 1.14. Número de retornados en el hogar | □1 □2 □3-4 □5-7 □8-10<br>□11 y más |

**<Parte II> El Centro Polifuncional y Educación y Formación Profesional**

*En esta parte, nos gustaría hacer preguntas sobre el Centro Polifuncional y Educación y formaciones como Computadora, Sastrería, Horneado/Cocina, Carpintería ofrecidas por la KOICA y Good Neighbors.*

**2.1. (La instalación del Centro)** ¿Con qué frecuencia utiliza las instalaciones del centro polifuncional al mes?

☐ Nunca ☐ 1-4 ☐ 5-8 ☐ 9-12 ☐ 13 y más

**2.1.1.** Si nunca, por favor especifique las razones: _____.

**2.2.** ¿Con qué fines, utiliza sus centros polifuncionales? (Opción multiple)

☐ Reuniones del ACINMEX u otras organizaciones comunitarias

☐ Educación y formación profesional

☐ Actividades generacionales de ingresos

☐ Tomar un descanso

☐ Otras finalidades culturales y sociales
(por ejemplo, evento de socialización, uso del patio de recreo)

**2.3. (El Centro Polifuncional)** ¿Cree usted que las instalaciones educativas son accesibles de manera igual y fácil para el grupo más marginado en la comunidad?

☐ Muy difícil ☐ Difícil ☐ Moderar ☐ Fácil ☐ Muy fácil

**2.4. (Educación y Formación Profesional)** ¿Ha participado en algún programa de educación y formación de la KOICA y Good Neighbors?

☐ Sí ☐ No (ir a 2.5)

**2.4.1.** En caso afirmativo, especifique cuántas oportunidades de educación y formación asistió.

☐ 0 ☐ 1-3 ☐ 4-6 ☐ 7-10 ☐ 10 y más

**2.4.2.** En caso afirmativo, indique los nombres de los programas de educación y formación a los que asistió. (Opción Múltiple)

☐ Programa informático ☐ Programa de sastrería

☐ Programa de Hornear/Cocinar ☐ Programa de carpintería

☐ Si otros, por favor especifique: _____

**2.5. (Educación y Formación Profesional)** Por favor, marque en las razones por las cuales usted no participó. (Opción Múltiple)

☐ No sabía sobre los programas ☐ No necesitaba de mí

☐ Demasiado difícil para mí ☐ No tenía tiempo para participar

☐ Demasiado lejos (físicamente imposible) ☐ Quería participar, pero se excluyó

☐ Otros _____

**2.5.1.** Si usted quería participar en los programas de educación y formaciones no lo hizo, ¿cuáles son las razones?

☐ Membresía de ACINMEX ☐ Identidad étnica ☐ Género

☐ Discapacitado ☐ Edad ☐ Otros _____

**2.6. (Educación y Formación Profesional)** ¿Cree usted que todos tienen igualdad de oportunidades para participar en los programas de educación y formación, sin importar su género, etnia, estado de discapacidad y nivel de ingresos?

☐ Muy desigual ☐ Desigual ☐ Neutral ☐ Igual ☐ Muy igual

**2.7. (Educación y Formación Profesional)** ¿Cree usted que los Programas de Educación y Formación Profesional son adecuados para las necesidades de las personas de la comunidad?

☐ Muy inadecuado ☐ Inadecuado ☐ Moderar ☐ Adecuado ☐ Muy adecuado

**<Parte III> Programas Generacionales de Ingresos: Producción de Peces, Avicultura, Producción de Limón/Mango**

*En esta parte, nos gustaría hacer preguntas sobre las actividades de Generación de Ingresos como la producción de peces, la avicultura, la producción de limón y mango ofrecidas por el KOICA y los Good Neighbors.*

**3.1 (Generación de Ingresos)** ¿Ha participado en algún programa de generación de ingresos proporcionado por KOICA y Good Neighbors?

☐ Sí ☐ No (ir a 3.2)

**3.1.1 (Generación de Ingresos)** En caso afirmativo, marque los nombres de los programas de generación de ingresos a los que asistió. (Opción Múltiple)

☐ Producción de peces ☐ Avicultura ☐ Producción de limón y mango

☐ Taller de generación de ingresos

☐ Si otros, por favor especifique: _____

**3.2. (Generación de Ingresos)** Por favor, marque en las razones por las cuales usted no participó. (Opción Múltiple)

☐ No sabía sobre los programas ☐ No necesitaba de mí

☐ No tenía tiempo para participar ☐ Demasiado lejos (físicamente imposible)

☐ Quería participar, pero se excluyó ☐ Otros _____

**3.2.1. (Generación de Ingresos)** Si usted quería participar en los programas de generación de ingresos y no lo hizo, ¿cuáles son las razones?

☐ Membresía de ACINMEX ☐ Identidad étnica ☐ Género

☐ Discapacitado ☐ Edad ☐ Otros _____

**3.3. (Generación de Ingresos)** ¿Los criterios de selección y el proceso de los miembros del programa fueron justos y transparentes?

☐ Muy injusto y no transparente ☐ Algo injusto y no transparente ☐ Neutral

☐ Justo y transparente ☐ Muy justo y transparente

**3.4. (Generación de Ingresos)** ¿Piensa usted que alguien en su comunidad tiene igualdad de oportunidades para participar en los programas de generación de ingresos, sin importar su género, etnia, estado de discapacidad y nivel de ingresos?

☐ Muy desigual ☐ Desigual ☐ Neutral ☐ Igual ☐ Muy igual

**3.5. (Generación de Ingresos)** ¿Cuál es la cantidad total de ingresos que su familia gana por mes?

Ahora _____ quetzal

En agosto de 2011 (más o menos) _____ quetzal

En agosto de 2014 (más o menos) _____ quetzal

**3.6. (Generación de Ingresos)** Si sus ingresos han aumentado, ¿en qué medida se debe a las actividades de generación de ingresos?

☐ Ninguna ☐ Parcialmente ☐ Casi ☐ 100%

**3.6.1 (Generación de Ingresos)** Si sus ingresos han aumentado, ¿cómo gastó los ingresos adicionales? (Si no es así, ir a 4.7)?

☐ Alimentos ☐ Actividades agrícolas (herramientas, semillas, maquinarias)

☐ Salud ☐ Educación ☐ Reparación de la casa ☐ Muebles o ropa

☐ Otros _____

**3.7. (Generación de Ingresos)** ¿Cree usted que los programas de generación de ingresos son adecuados para las necesidades de la gente de la comunidad?

☐ Muy inadecuado ☐ Inadecuado ☐ Moderar ☐ Adecuado ☐ Muy adecuado

**<Parte IV> Desarrollo de Capacidades para Grupos Vulnerables**

*En esta parte, nos gustaría hacer preguntas sobre el apoyo a la atención médica y la educación de los derechos por parte de los Good Neighbors.*

**4.1.** (Asistencia sanitaria) ¿Ha recibido la atención sanitaria como chequeo médico básico y kit de nutrición de Good Neigbors?

☐ Sí ☐ No (ir a 4-3)

**4.1.1.** En caso afirmativo, marque los nombres de la atención sanitaria que recibió. (Opción Múltiple).

☐ Chequeo de salud básico ☐ Kit de nutrición

**4.2.** (Atención sanitaria) ¿Cree usted que el apoyo a la atención sanitaria era igualmente accesible para los grupos más marginados dentro de las comunidades?

☐ Muy desigual ☐ Desigual ☐ Moderar ☐ Igual ☐ Muy igual

**4.3.** (Educación de los derechos humanos) ¿Ha asistido a algún programa educativo de Derechos Humanos de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)?

☐ Sí ☐ No

**4.3.1.** En caso afirmativo, marque los nombres del programa de educación en derechos humanos al que asistió. (Opción Múltiple)

☐ Derecho a la educación de las mujeres ☐ Derecho a la educación para la infancia

**4.3.2.** En caso afirmativo, ¿ha aumentado su conciencia sobre el derecho humano?

☐ Muy débilmente ☐ Enclenque ☐ Moderadamente ☐ Fuertemente

☐ Muy fuerte

**4.3.3.** En caso afirmativo, ¿ha influido en el cambio de su comportamiento relevante?

☐ Muy débilmente ☐ Enclenque ☐ Moderadamente ☐ Fuertemente

☐ Muy fuerte

Por favor, especifique por qué y cómo: _____

**<Parte V> Organización de la comunidad: ACINMEX**

*En esta parte, nos gustaría hacer preguntas sobre ACINMEX.*

**5.1. (ACINMEX)** ¿Conoce los papeles y responsabilidades del ACINMEX, organizado originalmente por el KOICA?

☐ Muy poco ☐ Pequeño ☐ Moderadamente ☐ Bastante bien ☐ Muy bien

**5.2. (ACINMEX)** ¿Está satisfecho con la transparencia del ACINMEX en su funcionamiento y gestión de fondos?

☐ Muy insatisfecho ☐ De alguna manera insatisfecho

☐ Ni satisfecho ni insatisfecho ☐ De alguna manera satisfecho ☐ Muy Satisfecho

**5.2.1.** Si está insatisfecho, especifique las razones:

_____

**5.3. (ACINMEX)** ¿Está satisfecho con la transparencia del ACINMEX en su funcionamiento y gestión de fondos?

☐ Muy insatisfecho ☐ De alguna manera insatisfecho

☐ Ni satisfecho ni insatisfecho ☐ De alguna manera satisfecho ☐ Muy Satisfecho

**5.3.1.** Si está insatisfecho, especifique las razones:

_____

**<Parte VI> Opinión general**

*En esta parte, nos gustaría hacer preguntas sobre su opinión general de todas las actividades de la KOICA y Good Neighbors que ha revisado hasta ahora.*

**6.1.** ¿Hubo alguna oportunidad de dar su opinión sobre los programas de KOICA / Good Neighbors?

☐ Nunca ☐ Ocasionalmente ☐ Con frecuencia

**6.2.** ¿Contribuyeron los programas de KOICA / Good Neighbors a mejorar de las condiciones de vida en Nuevo México?

☐ Muy débilmente ☐ Débilmente ☐ Moderado ☐ Fuertemente

☐ Muy fuertemente

**6.3.** ¿Contribuyeron los programas de KOICA / Good Neighbors a mejorar las condiciones de derechos humanos en Nuevo México?

☐ Muy débilmente ☐ Débilmente ☐ Moderado ☐ Fuertemente

☐ Muy fuertemente

------ El fin ------

Gracias por el tiempo y la cooperación.

La investigación de evaluación es financiada por la Korea International Cooperation Agency (KOICA) y dirigida por Consulta Internacional de Desarrollo de Kyung Hee (KODAC).

Email: evkim@iis.re.kr

## 4. 과테말라 정부의 UN 9개 인권조약 비준현황

| UN 9개 인권조약 | 비준시기 |
|---|---|
| 인종차별철폐협약 (ICERD, 1965)<br>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination | 1983 |
| 경제적 · 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR, 1966)<br>International Convention on Economic, Social and Cultural Rights | 1988 |
| 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR, 1966)<br>International Covenant on Civil and Political Rights | 1992 |
| 여성차별철폐협약 (CEDAW, 1979)<br>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women | 1982 |
| 고문방지협약 (CAT, 1984)<br>Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment | 1990 |
| Optional Protocol of the Convention against Torture | 2008 |
| UN아동권리협약 (CRC, 1989)<br>Convention on the Rights of the Child | 1990 |
| Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement in armed conflict (2000) | 2002 |
| Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography (2000) | 2002 |
| 이주노동자협약 (ICMW, 1990)<br>International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families | 2003 |
| 장애인권리협약 (CRPD, 2006)<br>Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006) | 2009 |
| 강제실종협약 (CED, 2006)<br>Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance | X |

## 5. 엘살바도르 특수학교 건립사업 설문지

### 1) 영문 설문지

#### (1) 특수학교 교사 및 직원

〈비차별 및 평등 및 참여와 포용〉

| Part 2.<br>(1~5) Participation and Inclusion in the Process<br>(6~9) Non-discrimination & Equality in the Process | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. In the planning and implementation stage, the program plan reflected in the needs of the disabled students and their families in that school. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. In the planning and implementation stage, opinions were gathered through teachers and school staff in this school. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. In the planning and implementation stage, information and opinions were gathered though various government consultations. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. In the planning and implementation stage, information and opinions were gathered through community members in the community. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. In the planning and implementation stage, opinions were gathered through other stakeholders in this field, special education. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. In the planning stage, situation analysis conducted on the causes of inequality/marginalization of the disabled students. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. In the planning and implementation stage, there were any objectives of non-discrimination and equity in the project activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. In the planning and implementation stage, there were considerations made about the intended/unintended impact on the disabled students. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. Considerations for human rights were included in the program design implementation and monitoring. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| Part 3. Participation and Inclusion in the Outcome | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. The inclusion of various stakeholders' opinions including the disabled students and families had resulted in stronger participation of the disabled students in the program implementation | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. The establishment of school had resulted in the improvement of living standards of the disabled students participated in the project. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. The establishment of school had resulted in the improvement of human rights of the disabled students participated in the project. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. The establishment of school had resulted in the improvement of human rights situation of other stakeholders of project (i.e. teachers, staff, principals, community people) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

〈책무성/투명성〉

| Part 4. Accountability and Transparency in the Process | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. There was financial investment guaranteed in order to design and implement the specific needs and demands of the disabled students in school. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. There was appropriate human resource allocated in order to design and implement the specific needs and demands of the disabled students in activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. There was financial investment guaranteed or human resource allocated in order to improve human rights in designing and implementing the program activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. There were efforts made for gathering and monitoring information on the status of the disabled students in the community. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. There were efforts made in order to overcome specific (political, administrative, social) challenges in order to deliver effective services for the disabled students in the project. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

## (2) 특수학교 학생 및 학부모

〈비차별 및 평등 및 참여와 포용〉

| Part 2. (1~2) Participation and Inclusion in the Process (3~6) Non-discrimination & Equality in the Process | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. In the planning and implementation stage, the program plan reflected in the needs of the disabled students and their families in that school. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. In the planning and implementation stage, information and opinions were gathered through the disabled people's groups. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. In the planning stage, situation analysis conducted on the causes of inequality/marginalization of the disabled students. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. In the planning and implementation stage, there were any objectives of non-discrimination and equity in the project activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. In the planning and implementation stage, there were considerations made about the intended/unintended impact on the disabled students. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. Considerations for human rights were included in the program design implementation and monitoring. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| Part 3. Participation and Inclusion in the Outcome | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. The inclusion of various stakeholders' opinions including the disabled students and families had resulted in stronger participation of the disabled students in the program implementation | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. The establishment of school had resulted in the improvement of living standards of the disabled students participated in the project. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. The establishment of school had resulted in the improvement of human rights of the disabled students participated in the project. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. The establishment of school had resulted in the improvement of human rights situation of other stakeholders of project (i.e. teachers, staff, principals, community people) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

〈책무성/투명성〉

| Part 4. Accountability and Transparency in the Process | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. There was financial investment guaranteed or human resource allocated in designing and implementing the project in order to meet the specific needs and demands of the disabled students in school. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

### 2) 스페인어 설문지

(1) 특수학교 교사 및 직원

[Para los profesores de la escuela y el Personal]

**Proyecto de KOICA para el Establecimiento de la Escuela de Educación Especial en San Jacinto, El Salvador**

El Departamento de Desarrollo y Consultoría Internacional Kyung Hee (KODAC), comisionado por la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) está realizando actualmente evaluaciones temáticas del Enfoque Basado en los Derechos Humanos en los programas de KOICA. La evaluación tiene como objetivo: (i) Evaluar cómo y en qué medida los Enfoques Basados en los Derechos Humanos se integran en el programa de cooperación para el desarrollo de KOICA (ii) Identificar las lecciones y recomendaciones claves para mejorar las estrategias y programación de los Enfoques Basados en los Derechos Humanos (EBDH) actuales y futuros de KOICA. En este contexto, nos gustaría saber sobre los factores que afectan sus opiniones en el proceso y resultado de la planificación, implementación, supervisión y evaluación del Proyecto "**Establecimiento de la Escuela de Educación Especial en San Jacinto, El Salvador.** La encuesta debería durar solamente de 5 a 10 minutos y sus respuestas son completamente anónimas. Su participación en este estudio de evaluación es voluntario. Puede elegir no participar. Si decide participar en esta encuesta de investigación, puede retirarse en cualquier momento. Solamente se puede realizar la encuesta una vez. Estamos realmente agradecidos por su tiempo y esfuerzo.

**Información de los encuestados**

DQ1) Edad: _____

DQ2) Sexo: 1. Masculino 2. Femenino

DQ3) Grupo Etnico: _____

DQ4) Nivel de educación: _____

1. Completada la escuela media o inferior 2. Completada la escuela secundaria 3. Completado el colegio técnico 4. Completada la Universidad 5. Completada la maestría o superior

DQ5) Licencia o Certificado para enseñar a los Niños y Jóvenes con discapacidad: 1. Sí 2. No

DQ6) Certificación o Participación en Entrenamientos sobre temas relacionados con los derechos humanos: 1. Sí 2. No

DQ7) Tiempo de experiencia docente: _____ años

DQ8) Posición actual: _____

1. Profesor Asistente 2. Profesor 3. Jefe seccional 4. Personal de Administración o de proyectos 5. Subdirector o Director

DQ9) ¿Ha trabajado en esta escuela antes de que el proyecto comenzara (en 2010)?

1. Sí 2. No

DQ10) ¿Cuándo empezó a trabajar en esta escuela? : En_____

**Instrucción para la Encuesta**

Por favor seleccione su grado de acuerdo para cada oración. Por ejemplo, si está muy de acuerdo con la siguiente frase, por favor, circule el "5".

| Actitud sobre Corea | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.Tengo una imagen favorable de Corea | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

O si está muy en desacuerdo con la siguiente frase, por favor, circule el "1".

| Actitud sobre Corea | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.Tengo una imagen favorable de Corea | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**[ Información] El 'Proyecto para el establecimiento de la escuela de educación especial en San Jacinto, El Salvador (2010-2013)', incluye los componentes siguientes:**

- Construcción de la Escuela de Educación Especial en San Jacinto en El Salvador,
- Formación de maestros de educación especial y transferencia de conocimientos con el objetivo de fortalecer la capacidad de los docentes,
- Proporcionar materiales educativos para el centro de educación especial

| **Parte 1. Participación personal en el proyecto** | | |
|---|---|---|
| 1. He participado desde el principio hasta el final del "Proyecto para el establecimiento de la escuela de educación especial en San Jacinto, El Salvador (2010-2013)" | **Sí** | **No** |
| 2. Sólo participé en alguna parte del "Proyecto para el establecimiento de la escuela de educación especial en San Jacinto, El Salvador (2010-2013)" | **Sí** | **No** |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **participación / no discriminación en el Proceso** del proyecto.

| Parte 2.<br>(1 ~ 5) Participación e inclusión en el proceso<br>(6 ~ 9) No discriminación e igualdad en el proceso | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. En la etapa de planificación e implementación, el plan del programa reflejó las necesidades de los estudiantes con discapacidad y sus familias en esa escuela. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectadas las opiniones a través de profesores y personal de esta escuela. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectadas la información y opiniones a través de diversas consultas al gobierno. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectadas la información y opiniones a través de miembros de la comunidad en la comunidad. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectados los comentarios a través de otras partes interesadas en este campo de la educación especial. | | | | | |
| 6. En la fase de planificación, el análisis de la situación se llevó a cabo sobre las causas de la desigualdad/marginación de los alumnos con discapacidad. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. En la etapa de planificación e implementación, hubieron objetivos de no discriminación y de equidad en las actividades del proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. En la etapa de planificación e implementación, hubieron consideraciones acerca de los efectos previstos/imprevistos en los estudiantes con discapacidad. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. Se incluyeron consideraciones para los derechos humanos en la implementación del diseño del programa y supervisión. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **participación / no discriminación en el Resultado** del proyecto

| Parte 3. Participación e inclusión en el resultado | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. La inclusión de opiniones de diferentes actores, incluyendo la de los estudiantes con discapacidades y sus familias habría resultado en una mayor participación de los estudiantes con discapacidad en la implementación del programa. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. El establecimiento de la escuela habría resultado en la mejora del nivel de vida de los estudiantes discapacitados que participaron en el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. El establecimiento de la escuela habría resultado en la mejora de los derechos humanos de los estudiantes discapacitados que participaron en el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. El establecimiento de la escuela habría resultado en la mejora de la situación de los derechos humanos de otras partes interesadas del proyecto (es decir, profesores, personal, directores, gente de la comunidad). | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **Rendición de cuentas y Transparencia en el Proceso** del proyecto

| Parte 4. Rendición de cuentas y transparencia en el proceso | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Hubo inversión financiera garantizada con el fin de diseñar e implementar las necesidades específicas y las demandas de los estudiantes discapacitados en la escuela. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Hubieron recursos humanos asignados con el fin de diseñar e implementar las necesidades y demandas de los estudiantes con discapacidad en las actividades. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Hubo inversión financiera garantizada o recursos humanos asignados con el fin de mejorar los derechos humanos en el diseño e implementación de las actividades del programa. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Se realizaron esfuerzos para la recolección y seguimiento de la información sobre el estado de los estudiantes con discapacidad en la comunidad. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Se realizaron esfuerzos para superar desafíos específicos (políticos, administrativos, sociales) con | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| el fin de ofrecer servicios eficaces para los estudiantes con discapacidad en el proyecto. | | | | | |

• Las siguientes preguntas son sobre **Rendición de Cuentas y Transparencia en el Resultado y Sostenibilidad** del proyecto

| **Parte 5.**<br>**(1 ~ 2) Rendición de Cuentas y Transparencia en el Resultado**<br>**(3) Rendición de Cuentas y Transparencia en la Sostenibilidad** | **Muy en desacuerdo** | **Desacuerdo** | **Neutral** | **De acuerdo** | **Muy de acuerdo** |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. El establecimiento de la escuela habría conducido a **diferencias visibles** para los estudiantes con discapacidad en todo el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Después del establecimiento de la escuela, hubieron **cambios en los gobiernos** – nivel central, local, etc. - en relación a los estudiantes con discapacidad en esta ciudad. (Por ejemplo, apoyo presupuestario, varios diálogos entre funcionarios y la comunidad, cambio en la política, etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Durante el proceso de planificación e implementación, se incluyó algún mecanismo para **sustentar la participación e inclusión** de los estudiantes con discapacidad. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**Parte 9.** Libremente escriba alguna de sus opiniones sobre las instalaciones, actividades y otros temas relacionados a la institución.

Gracias por participar en la encuesta.

(2) 특수학교 학생 및 학부모

[Para los estudiantes/sus familias en la escuela]

## Proyecto de KOICA para el Establecimiento de la Escuela de Educación Especial en San Jacinto, El Salvador

El Departamento de Desarrollo y Consultoría Internacional Kyung Hee (KODAC), comisionado por la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) está realizando actualmente evaluaciones temáticas del Enfoque Basado en los Derechos Humanos en los programas de KOICA. En este contexto, nos gustaría saber sobre los factores que afectan su satisfacción en el proceso **del Proyecto de Establecimiento de la Escuela de Educación Especial en San Jacinto, El Salvador** (2010-2013)**.** La encuesta debería durar solamente de 5 a 10 minutos y sus respuestas son completamente anónimas. Su participación en este estudio de evaluación es voluntario. Puede elegir no participar. Si decide participar en esta encuesta de investigación, puede retirarse en cualquier momento. Solamente se puede realizar la encuesta una vez. Estamos realmente agradecidos por su tiempo y esfuerzo.

**[ Información] El 'Proyecto para el establecimiento de la escuela de educación especial en San Jacinto, El Salvador (2010-2013)', incluye los componentes siguientes:**

- Construcción de la Escuela de Educación Especial en San Jacinto en El Salvador,
- Formación de maestros de educación especial y transferencia de conocimientos con el objetivo de fortalecer la capacidad de los docentes,
- Proporcionar materiales educativos para el centro de educación especial

**Información de los encuestados**

DQ1) Edad: _____

DQ2) Sexo: 1. Niño 2. Niña

DQ3) Grupo Etnico: _____

DQ4) Idioma: _____

DQ5) Grado (Actual):

DQ6) ¿Había participado en esta escuela antes de que el proyecto de KOICA comenzara (en 2010)? 1. Sí 2. No

DQ7) ¿Cuándo empezó a asistir a la escuela? : _____

**Instrucción para la Encuesta**

Por favor seleccione su grado de acuerdo para cada oración. Por ejemplo, si está muy de acuerdo con la siguiente frase, por favor, circule el "5".

| Actitud sobre Corea | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.Tengo una imagen favorable de Corea | 1 | 2 | 3 | 4 | (5) |

O si está muy en desacuerdo con la siguiente frase, por favor, circule el "1".

| Actitud sobre Corea | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.Tengo una imagen favorable de Corea | (1) | 2 | 3 | 4 | 5 |

| **Parte 1. Participación personal en el proyecto** | | |
|---|---|---|
| 1. Asistí a la escuela desde el principio de 2010 hasta el 2013 (mientras el "Proyecto para el establecimiento de la escuela de educación especial en San Jacinto, El Salvador" está en progreso) | **Sí** | **No** |
| 2. Asistí a la escuela sólo una parte del 2010 y 2013 (mientras el "Proyecto para el establecimiento de la escuela de educación especial en San Jacinto, El Salvador" está en progreso) | **Sí** | **No** |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **participación / no discriminación en el Proceso** del proyecto.

| **Parte 2.**<br>**(1 ~ 2) Participación e inclusión en el proceso**<br>**(3 ~ 6) No discriminación e igualdad en el proceso** | **Muy en desacuerdo** | **Desacuerdo** | **Neutral** | **De acuerdo** | **Muy de acuerdo** |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. En la etapa de planificación e implementación, el plan del programa reflejó las necesidades de los estudiantes con discapacidad y sus familias en esa escuela. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectadas las opiniones e información a través de los grupos de personas discapacitadas. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. En la etapa de planificación, el análisis de la situación se llevó a cabo sobre las causas de la | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **desigualdad/marginación** de los alumnos con discapacidad. | | | | | |
| 4. En la etapa de planificación e implementación, hubieron algunos **objetivos de no discriminación e igualdad** en las actividades del proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. En la etapa de planificación e implementación, se hicieron consideraciones acerca del **impacto previsto o no previsto** en los estudiantes discapacitados. | | | | | |
| 6. Se incluyeron consideraciones para los derechos humanos en la implementación del diseño del programa y supervisión. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **participación / no discriminación en el Resultado** del proyecto

| Parte 3. Participación e inclusión en el resultado | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. La inclusión de opiniones de diferentes actores, incluyendo la de los estudiantes con discapacidades y sus familias habría resultado en una **mayor participación** de los estudiantes con discapacidad en la implementación del programa. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. El establecimiento de la escuela habría resultado en la **mejora del nivel de vida** de los estudiantes discapacitados que participaron en el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. El establecimiento de la escuela habría resultado en la **mejora de los derechos humanos** de los estudiantes discapacitados que participaron en el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. El establecimiento de la escuela habría resultado en la mejora de la situación de los derechos humanos de otras partes interesadas del proyecto (es decir, profesores, personal, directores, gente de la comunidad). | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

• Las siguientes preguntas son sobre **Rendición de cuentas y la Transparencia en el Proceso** del proyecto

| Parte 4. Rendición de cuentas y transparencia en el proceso | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Hubo **inversión financiera garantizada** con el fin de diseñar e implementar el proyecto para cumplir con las necesidades específicas y las demandas de los estudiantes discapacitados en la escuela. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

• Las siguientes preguntas son sobre **Rendición de Cuentas y la Transparencia en el Resultado y Sostenibilidad** del proyecto

| Parte 5.<br>(1) Rendición de Cuentas y Transparencia en el Resultado<br>(2) Rendición de Cuentas y Transparencia en la Sostenibilidad | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. El establecimiento de la escuela habría conducido a **diferencias visibles** para los estudiantes con discapacidad en todo el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Durante el proceso de planificación e implementación, se incluyó algún mecanismo para **sustentar la participación e inclusión** de los estudiantes con discapacidad. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Parte 6. Libremente escriba alguna de sus opiniones sobre las instalaciones, actividades y otros temas relacionados a la institución.

## 6. 엘살바도르 아와차빤시 취약아동 사회편입 지원사업 설문지

### 1) 영문 설문지

(1) 아와차빤 청소년센터 교사 및 직원

〈참여와 포용〉

| Part 2. Participation and Inclusion in the Process | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. In the planning and implementation stage, the program plan reflected in the needs of the children and youth in the Ahuachapan. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. In the planning and implementation stage, information and opinions were gathered thought various government consultations. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. In the planning and implementation stage, information and opinions were gathered through community members and youth in the community. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. In the planning and implementation stage, opinions were gathered through CSO participations. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Part 3. Participation and Inclusion in the Outcome | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
| 1. The inclusion of government actors of project mechanism had resulted in stronger participation of vulnerable youth in the program implementation | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. The inclusion of community actors of project mechanism had resulted in stronger participation of vulnerable youth in the program implementation | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. The inclusion of local CSOs of project mechanism resulted in stronger participation of vulnerable youth in the program implementation | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. The establishment of center had resulted in the improvement of living standards of youth participated in the project. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. The establishment of center had resulted in the improvement of human rights standards of youth participated in the project. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

〈비차별 및 평등〉

| Part 4. Non-discrimination & Equality in the Process | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. In the planning and implementation stage, the program plan had reflected in the needs of community of Ahuachapan. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. In the planning stage, situation analysis conducted on the causes of inequality/marginalization of the youth in Ahuachapan. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. In the planning and implementation stage, there were any objectives of non-discrimination and equity in relation to KOICA's project activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. In the planning and implementation stage, there were considerations made about the intended/unintended impact on the participating youth. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Considerations for human rights were included in the program design implementation and monitoring. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Part 5. Non-discrimination & Equality in the Outcome | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
| 1. The establishment of center had influenced in improvement of living conditions of participated youth. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. The establishment of center had resulted in the improvement of human rights situation of participated youth. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. The establishment of center had resulted in the improvement of human rights situation of other stakeholders of project (i.e. teachers, staff, principals, community people) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

〈책무성/투명성〉

| Part 6. Accountability and Transparency in the Process | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. There was financial investment guaranteed in order to design and implement human rights based approach in the activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. There was there financial investment guaranteed in order to design and implement the specific needs and demands of the vulnerable youths in activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. There was appropriate human resource allocated in order to design and implement human rights based approach in their program activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. There was appropriate human resource allocated in order to design and implement the specific needs and demands of the vulnerable youths in activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. There were efforts made for gathering and monitoring information on the status of youth in the community. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. There were efforts made in order to overcome specific (political, administrative, social) challenges in order to deliver effective services for the vulnerable youths in activities throughout implementing program activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Part 7. Accountability and Transparency in the Outcome | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
| 1. Investment on establishing the center had led to visible differences for the vulnerable youth throughout the project. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Part 8. Accountability and Transparency in Sustainability | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
| 1. Throughout the planning and implementation process, there was mechanism included to sustain the participation and inclusion of the vulnerable youth. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

(2) 아와차빤 청소년

〈비차별 및 평등〉

| Part 4. Non-discrimination & Equality in the Process | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. In the planning and implementation stage, the program plan had reflected in the needs of youth in your community of Ahuachapan. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. In the planning stage, situation analysis conducted on the causes of inequality/marginalization of the youth in your community of Ahuachapan. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **Part 5. Non-discrimination & Equality in the Outcome** | **Strongly disagree** | **disagree** | **Neutral** | **agree** | **Strongly agree** |
| 1. The establishment of center had influenced in improvement of living conditions of youth, participated in the center activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. The establishment of center had resulted in the improvement of human rights situation of youth, participated in the center activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

〈참여와 포용〉

| Part 2. Participation and Inclusion in the Process | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. In the planning and implementation stage, the program plan reflected in the needs of youth in your community of Ahuachapan. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. In the planning and implementation stage, information and opinions were gathered through your community. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. In the planning and implementation stage, opinions were directly gathered through youth. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. In the planning and implementation stage, opinions were gathered through youth groups. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| Part 3. Participation and Inclusion in the Outcome | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 2. The inclusion of community leaders of project mechanism had resulted in stronger participation of youth in the program implementation. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. The inclusion of youth groups of project mechanism resulted in stronger participation of youth in activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. The establishment of center had resulted in the improvement of living standards of youth. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. The establishment of center had resulted in the improvement of human rights standards of youth. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

〈책무성/투명성〉

| Part 6. Accountability and Transparency in the Process | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. There was appropriate human resource in order to conduct activities in order to reflect specific needs and demands of the youths in center activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Part 7. Accountability and Transparency in the Outcome | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
| 1. Establishing the center had led to visible differences for the lives of youth throughout the project. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Part8. Accountability and Transparency in Sustainability | Strongly disagree | disagree | Neutral | agree | Strongly agree |
| 1. Throughout the planning and implementation process, there was mechanism included to sustain the participation of youth in center activities. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

## 2) 스페인어 설문지

### (1) 아와차빤 청소년센터 교사 및 직원

[Para los profesores del Centro y el Personal del Programa]

**Proyecto de KOICA para la "Ayuda a la Inclusión Social de Jóvenes Vulnerables en Ahuachapán, El Salvador".**

El Departamento de Desarrollo y Consultoría Internacional Kyung Hee (KODAC), comisionado por la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) está realizando actualmente evaluaciones temáticas del Enfoque Basado en los Derechos Humanos en los programas de KOICA. La evaluación tiene como objetivo: (i) Evaluar cómo y en qué medida los Enfoques Basados en los Derechos Humanos se integran en el programa de cooperación para el desarrollo de KOICA (ii) Identificar las lecciones y recomendaciones claves para mejorar las estrategias y programación de los Enfoques Basados en los Derechos Humanos (EBDH) actuales y futuros de KOICA. En este contexto, nos gustaría saber sobre los factores que afectan sus opiniones en el proceso y resultado de la planificación, implementación, supervisión y evaluación del **Proyecto de "Ayuda a la Inclusión Social de Jóvenes Vulnerables en** Ahuachapán (2011-2014)". La encuesta debería durar solamente de 5 a 10 minutos y sus respuestas son completamente anónimas. Su participación en este estudio de evaluación es voluntario. Puede elegir no participar. Si decide participar en esta encuesta de investigación, puede retirarse en cualquier momento. Solamente se puede realizar la encuesta una vez. Estamos realmente agradecidos por su tiempo y esfuerzo.

**Información de los encuestados**

DQ1) Edad: _____

DQ2) Sexo: 1. Masculino 2. Femenino

DQ3) Grupo Etnico: _____

DQ4) Nivel de educación: _____

1. Completada la escuela media o inferior 2. Completada la escuela secundaria 3. Completado el colegio técnico 4. Completada la Universidad 5. Completada la maestría o superior

DQ5) Licencia o Certificado para enseñar a los Niños y Jóvenes: 1. Sí 2. No

DQ6) Certificación o Participación en Entrenamientos sobre temas relacionados con los derechos humanos: 1. Sí 2. No

DQ7) Tiempo de su experiencia docente: _____ años

DQ8) Posición actual: _____

1. Profesor Asistente 2. Profesor 3. Jefe seccional 4. Personal de Administración o de proyectos 5. Subdirector o Director

DQ9) ¿Había trabajado en este Centro antes de que el proyecto comenzara (en 2011)?

1. Sí 2. No

DQ10) ¿Cuándo empezó a trabajar en esta escuela? : En_____

**Instrucción para la Encuesta**

Por favor seleccione su grado de acuerdo para cada oración. Por ejemplo, si está muy de acuerdo con la siguiente frase, por favor, circule el "5".

| Actitud sobre Corea | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.Tengo una imagen favorable de Corea | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

O si está muy en desacuerdo con la siguiente frase, por favor, circule el "1".

| Actitud sobre Corea | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.Tengo una imagen favorable de Corea | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**[ Información] El "Proyecto de Ayuda a la Inclusión Social de Jóvenes Vulnerables en Ahuachapán (2011-2014)"', incluye los componentes siguientes:**

- Construcción de una infraestructura socioeconómica tal como un centro comunitario.
- Proporcionar programas de estudios: computadoras, educación física (fútbol y danza), cocina, panadería, Inglés, educación sexual, técnicas de cultivo orgánico, tutoría, etc.
- Proveer materiales educativos para el centro comunitario.

| **Parte 1. Participación personal en el proyecto** | | |
|---|---|---|
| 1. He participado desde el principio hasta el final del "Proyecto de Ayuda a la Inclusión Social de Jóvenes Vulnerables en Ahuachapán (2011-2014)" | **Sí** | **No** |
| 2. Sólo participé en alguna parte del "Proyecto de Ayuda a la Inclusión Social de Jóvenes Vulnerables en Ahuachapán (2011-2014)" | **Sí** | **No** |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **participación / no discriminación en el Proceso** del proyecto.

| Parte 2.<br>(1 ~ 5) Participación e inclusión en el proceso<br>(6 ~ 9) No discriminación e igualdad en el proceso | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. En la etapa de planificación e implementación, el plan del programa reflejó las necesidades de los niños y jóvenes en Ahuachapán. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectadas las opiniones a través de profesores y personal de esta escuela. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectadas la información y opiniones a través de diversas consultas al gobierno. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectadas la información y opiniones a través de miembros de la comunidad en la comunidad. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectados los comentarios a través de otras partes interesadas en este campo de la educación de niños y jóvenes. | | | | | |
| 6. En la fase de planificación, el análisis de la situación se llevó a cabo sobre las causas de la desigualdad/marginación de los niños y jóvenes. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. En la etapa de planificación e implementación, hubieron objetivos de no discriminación y de equidad en las actividades del proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. En la etapa de planificación e implementación, hubieron consideraciones acerca de los efectos previstos/imprevistos en los niños y jóvenes. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. Se incluyeron consideraciones para los derechos humanos en la implementación del diseño del programa y supervisión. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **participación / no discriminación en el Resultado** del proyecto

| Parte 3. Participación e inclusión en el resultado | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. La inclusión de opiniones de diferentes actores, incluyendo la de los niños y jóvenes habría resultado en **una mayor participación** de los niños y jóvenes en la implementación del programa. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. El establecimiento de la escuela habría resultado en la **mejora del nivel de vida** de los jóvenes que participaron en el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. El establecimiento de la escuela habría resultado en la **mejora de los derechos humanos** de los jóvenes que participaron en el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. El establecimiento de la escuela habría resultado en la mejora de la situación de los derechos humanos de otras partes interesadas del proyecto (es decir, profesores, personal, directores, gente de la comunidad). | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **Rendición de cuentas y Transparencia en el Proceso** del proyecto

| Parte 4. Rendición de cuentas y transparencia en el proceso | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Hubo **inversión financiera garantizada** con el fin de diseñar e implementar las necesidades específicas y las demandas de los niños y jóvenes en el Centro. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Hubieron **recursos humanos asignados** con el fin de diseñar e implementar las necesidades específicas y demandas de los niños y jóvenes en las actividades. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Hubo **inversión financiera garantizada o recursos humanos asignados** con el fin de mejorar los derechos humanos en el diseño e implementación de las actividades del programa. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Se realizaron esfuerzos para la recolección y seguimiento de la información sobre el estado de los niños y jóvenes en la comunidad. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Se realizaron esfuerzos para superar desafíos específicos (políticos, administrativos, sociales) con el fin de ofrecer servicios eficaces para los niños y jóvenes en el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **Rendición de Cuentas y Transparencia en el Resultado y Sostenibilidad** del proyecto

| **Parte 5.**<br>**(1 ~ 2) Rendición de Cuentas y Transparencia en el Resultado**<br>**(3) Rendición de Cuentas y Transparencia en la Sostenibilidad** | **Muy en desacuerdo** | **Desacuerdo** | **Neutral** | **De acuerdo** | **Muy de acuerdo** |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. El establecimiento de la escuela habría conducido a **diferencias visibles** para los niños y jóvenes en todo el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Después del establecimiento de la escuela, hubieron **cambios en los gobiernos** – nivel central, local, etc. - en relación a los niños y jóvenes en esta ciudad. (Por ejemplo, apoyo presupuestario, varios diálogos entre funcionarios y la comunidad, cambio en la política, etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Durante el proceso de planificación e implementación, se incluyó algún mecanismo para **sustentar la participación e inclusión** de los niños y jóvenes. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**Parte 6.** Libremente escriba alguna de sus opiniones sobre las instalaciones, actividades y otros temas relacionados a la institución.

Gracias por participar en la encuesta.

(2) 아와차빤 청소년

[Para los Jóvenes del Centro]

## Proyecto de KOICA para la "Ayuda a la Inclusión Social de Jóvenes Vulnerables en Ahuachapán, El Salvador".

El Departamento de Desarrollo y Consultoría Internacional Kyung Hee (KODAC), comisionado por la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) está realizando actualmente evaluaciones temáticas del Enfoque Basado en los Derechos Humanos en los programas de KOICA. En este contexto, nos gustaría saber sobre los factores que afectan su satisfacción en el proceso del **Proyecto de "Ayuda a la Inclusión Social de Jóvenes Vulnerables en** Ahuachapán (2011-2014)". La encuesta debería durar solamente de 5 a 10 minutos y sus respuestas son completamente anónimas. Su participación en este estudio de evaluación es voluntario. Puede elegir no participar. Si decide participar en esta encuesta de investigación, puede retirarse en cualquier momento. Solamente se puede realizar la encuesta una vez. Estamos realmente agradecidos por su tiempo y esfuerzo.

**[ Información] El programa del "Proyecto de Ayuda a la Inclusión Social de Jóvenes Vulnerables en Ahuachapán (2011-2014)"', incluye los componentes siguientes:**

- Construcción de una infraestructura socioeconómica tal como un centro comunitario.
- Proporcionar programas de estudios: computadoras, educación física (fútbol y danza), cocina, panadería, Inglés, educación sexual, técnicas de cultivo orgánico, tutoría, etc.
- Proveer materiales educativos para el centro comunitario.

**Información de los encuestados**

DQ1) Edad: _____

DQ2) Sexo: 1. Niño 2. Niña

DQ3) Grupo Etnico: _____

DQ4) Idioma: _____

DQ5) Grado (Actual):

DQ6) ¿Había participado en este Centro antes de que el proyecto comenzara (en 2011)? 1. Sí 2. No

DQ7) ¿Cuándo empezó a venir al Centro? : _____

DQ8) ¿Está asistiendo al Centro regularmente ahora? 1. Sí (más de 4 veces a la semana) 2. No

**Instrucción para la Encuesta**

Por favor seleccione su grado de acuerdo para cada oración. Por ejemplo, si está muy de acuerdo con la siguiente frase, por favor, circule el "5".

| Actitud sobre Corea | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.Tengo una imagen favorable de Corea | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

O si está muy en desacuerdo con la siguiente frase, por favor, circule el "1".

| Actitud sobre Corea | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.Tengo una imagen favorable de Corea | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| **Parte 1. Participación personal en el proyecto** | | |
|---|---|---|
| 1. He asistido a la escuela desde el principio del 2011 hasta el 2014 (mientras el "Proyecto de Ayuda a la Inclusión Social de Jóvenes Vulnerables en Ahuachapán" estaba en progreso) | **Sí** | **No** |
| 2. Sólo asistí a la escuela una parte del 2011 y 2014 (mientras el "Proyecto de Ayuda a la Inclusión Social de Jóvenes Vulnerables en Ahuachapán" estaba en progreso) | **Sí** | **No** |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **participación / no discriminación en el Proceso** del proyecto.

| **Parte 2.**<br>**(1 ~ 4) Participación e inclusión en el proceso**<br>**(5 ~ 6) No discriminación e igualdad en el proceso** | **Muy en desacuerdo** | **Desacuerdo** | **Neutral** | **De acuerdo** | **Muy de acuerdo** |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. En la etapa de planificación e implementación, el plan del programa reflejó las necesidades de los jóvenes en su comunidad en Ahuachapán. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectadas las opiniones de su comunidad | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectadas las opiniones directamente de sus Jóvenes. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 4. En la etapa de planificación e implementación, fueron recolectadas las opiniones de los grupos de jóvenes. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. En la etapa de planificación e implementación, hubieron consideraciones acerca de los efectos previstos/imprevistos en los jóvenes en la comunidad de Ahuachapán. | | | | | |
| 6. Se incluyeron consideraciones para los derechos humanos en la implementación del diseño del programa y supervisión. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **participación / no discriminación en el Resultado** del proyecto

| Parte 3.<br>(1~3) Participación e inclusión en el resultado<br>(4~5) No discriminación e igualdad en el resultado | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. La inclusión de opiniones de los líderes de la comunidad, incluyendo la de los estudiantes discapacitados habría resultado en una mayor participación de los estudiantes discapacitados en la implementación del programa. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. La inclusión de las opiniones de las ONG locales y grupos de Jóvenes incluyendo la de los estudiantes discapacitados y sus familias habría resultado en una mayor participación de los jóvenes en la implementación del programa. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. El establecimiento de la escuela habría resultado en la mejora del nivel de vida de los jóvenes que participaron en el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. El establecimiento de la escuela habría resultado en la mejora de los derechos humanos de los jóvenes que participaron en el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. El establecimiento de la escuela habría resultado en la mejora de la situación de los derechos humanos de otras partes interesadas del proyecto (es decir, profesores, personal, directores, gente de la comunidad). | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

▪ Las siguientes preguntas son sobre **Rendición de Cuentas y Transparencia en el Resultado y Sostenibilidad** del proyecto

| Parte 4.<br>(1) Rendición de cuentas y transparencia en el resultado<br>(2) Rendición de cuentas y transparencia en la sostenibilidad | Muy en desacuerdo | Desacuerdo | Neutral | De acuerdo | Muy de acuerdo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. El establecimiento de la escuela habría conducido a diferencias visibles para los jóvenes en todo el proyecto. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Durante el proceso de planificación e implementación, se incluyó algún mecanismo para sustentar la participación e inclusión de los Jóvenes. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Parte 5. Libremente escriba alguna de sus opiniones sobre las instalaciones, actividades y otros temas relacionados a la institución.

Gracias por participar en la encuesta.

## 7. KOICA 「성평등 증진 및 여성역량강화에 관한 규정」세부 내용

1. 성평등 정책 및 시행계획 수립, 성 주류화 도구 활용, 직제 편성
2. 사업 관리 및 평가를 위해 성 주류화 대상 범주, 성 주류화 가이드라인 수립 및 운용
3. 성별분리통계구축 및 젠더 정책마커 실시
4. 성인지 역량강화로 대상별 성인지교육 실시 및 교육도구 개발
5. 협력국, 타부처, 시민사회 및 학계 등과 성평등 파트너십 강화
6. 성인지 자문위원회 설치

## 8. KOICA 성 주류화 가이드라인 (2011) 세부내용

가이드라인의 기본원칙은 KOICA "성평등 증진 및 여성역량강화에 관한 규정"제3조(기본원칙)에 부합하여 국제사회에서 합의된 주요 규범, 원칙, 행동강령을 실제 사업 추진과정에서 이행하도록 도움
가이드라인은 본부, 해외사무소 임직원, 외부전문가, 사업수행기관, PMC-CM, 민간단체, 봉사단, 연구진 등이 실제 사업수행 시 활용할 수 있는 지침을 담음
가이드라인은 KOICA 사업의 각 단계별로 무엇을 어떻게 하는가에 관한 실질적 지침과 예시를 제공하여 KOICA 사업수행자들의 성 주류화 이행을 돕는 것을 목적으로 함.
사업시행 절차별 접근

| 사업시행단계 | 성 주류화 관련 세부 내용 |
|---|---|
| CPS 수립 | • CPS의 수립과정과 결과문서에 성 주류화 조치를 이행<br>• CPS country team 구성시 젠더전문관 배치<br>• 국가기초조사 시 국가 젠더현황분석서 포함<br>• CPS 사전 정책협의시 협의시 협력국 여성부 및 해당섹터 부처의 성주류화 책임공무원과 협력<br>• CPS 프로그램 설계 및 Business plan 작성시 젠더 사업 발굴 및 배분 포함<br>• 성과관리방안 수립시 성인지적 목표와 지표 통합<br>• 공개의견 수렴 시 젠더전문가 및 전문기관 포함 |
| 사업발굴 | • 젠더사업 혹은 성 주류화 된 사업에 예산의 배정과 젠더사업 발굴 |
| 사업제안 | |
| 예비조사 | • 사전타당성 조사시 성분석(Gender Analysis) 이행하고, 그 결과와 사업 반영 내용을 사전타당성조사 결과보고서 및 사업 기본계획 문서에 통합.<br>• 사업담당자는 사업타당성조사 성 분석의 결과에 따라 OECD DAC의 젠더 마커 점수 부여 |
| 사업 심사 | • 사무소심사 심사표 양식에 성 주류화 전략 반영 및 예산 책정 여부를 포함하며, 해당국 CPS의 성 주류화 전략과 일치성 검토<br>• 본부 기술심사 시 외/내부 젠더 전문가가 성 주류화 측면을 검토하고, 기술심사의견서에 관련 의견(권고사항) 제시<br>• 심사참고자료에 성 주류화 이행전략 포함 |
| 예산심의 | |
| 기획조사 및 기관간협의의사록(RD)체결 | • 기본계획 및 PDM(안)에 반영된 성 주류화 조치들은 수원국과의 협의를 거쳐 Terms of Reference(ToR)에 반영 |
| 집행계획 수립 | • 집행계획서에 추진경위와 문제점, 해결과제 등에 해당사항을 반영하고, 지원계획 항목에 성 주류화의 이행에 대한 내용 총괄 정리 |
| 사업시행자 선정 및 사업수행 | • 기술용역사업 용역발주 제안요청서 작성 시 해당사업의 수행과정에서 추진해야 하는 KOICA의 성평등 목표와 성 주류화 필요성, 추진방안 등을 명기<br>• 장기적으로 업체평가 시 성인지 역량 정도 및 사업수행 계획의 성 주류화 반영 정도에 따라 가산점 제공 방안 고려 |
| 모니터링 및 평가 | • 성과의 레벨과 범위에 따라 성 주류화방안도 광범위하기에 KOICA 사업평가의 목표와 범위에 적합한 설정과 이행 필요.<br>• 중간평가에서는 사업기획단계에서 성인지적 환경 분석을 통해 사업목표가 수립되고, 이를 바탕으로 사업투입요소 및 이행계획이 수립되었는지 평가<br>• 종료평가에서는 기 수립했던 성인지적 지표를 통해 사업목표가 달성되고 있는가를 측정<br>• 평가의 레벨에 따라 협력국 성평등 정책과의 연관성, 성평등 촉진에 대한 기여도, 계획대비 성 주류화 방안 및 전략 이행, 여성역량강화 및 성 주류화 제도 강화 기여도 평가 |
| 사후관리 | |

또한 KOICA 5대 중점분야인 교육, 보건의료, 농림수산, 공공행정, 기술환경에너지와 분쟁취약국 등 분야별 특성에 맞게 취사선택할 수 있도록 세부목표, 성 주류화 접근법 및 사업구성요소, 성과지표 제공

## 9. KOICA 젠더마커 가이드라인 (2017)

<table>
<tr><th>사업분류</th><th>분류코드</th><th>내용</th></tr>
<tr><td>비대상</td><td>0</td><td>이 프로젝트/프로그램은 젠더마커에 의해서 검토되었으나 성평등을 목표로 삼고 있다는 점이 보이지 않음.</td></tr>
<tr><td>간접<br>목적</td><td>1</td><td>❍ 성 주류화 사업<br>- 성평등이 중요하고 의도된 목표이나, 프로젝트/프로그램의 직접적인 착수 사유는 아님.<br>- 최소요건 (전부 충족해야 함)<br>• 프로젝트/프로그램의 성분석이 이루어져야 함.<br>• 성분석에서 파악된 사항은 프로젝트/프로그램의 기획에 정보로 활용되고 개입(intervention)은 ‘아무 해가 없는’ 접근을 취해야 함.<br>• 적어도 하나의 명시적인 성평등 목표와 이를 뒷받침하는 적어도 젠더에 특정한 하나의 지표가 있어야 함(혹은 프로젝트 형성 시점에 결과 프레임워크가 구체화되지 않는 경우, 이렇게 하겠다는 분명한 약속 필요)<br>• 데이터와 지표들은 적용이 가능한 곳에서 성별분리되어 있어야 함.<br>• 평가 단계에서 프로젝트를 통해 달성된 성평등 결과들에 대해 모니터링하고 보고하겠다는 약속(commitment)을 담고 있어야 함.</td></tr>
<tr><td>직접<br>목적</td><td>2</td><td>❍ 성 특정적 사업<br>- 성평등은 프로젝트/프로그램의 직접적인 목적이며, 기획과 기대효과에 근본적인 부분임. 이 프로젝트/프로그램은 성평등 목표가 아니면 착수되지 않았을 것임.<br>- 최소요건 (전부 충족해야 함)<br>• 프로젝트/프로그램의 성분석이 이루어져야 함.<br>• 성분석에서 파악된 사항은 프로젝트/프로그램의 기획에 정보로 활용되고 개입(intervention)은 ‘아무 해가 없는’ 접근을 취해야 함.<br>• 프로젝트/프로그램의 최고 수준의 기대(ambiltion)가 성평등 향상 그리고/혹은 여성의 역량강화임.<br>• 결과 프레임워크는 성과(outcomes)/영향(impact)을 추적하기 위한 젠더에 특정한 지표들을 통해 프로젝트/프로그램의 성평등 목표들을 향해 가는 진전을 측정함.<br>• 데이터와 지표들은 적용이 가능한 곳에서 성별분리되어 있어야 함.<br>• 평가 단계에서 프로젝트를 통해 달성된 성평등 결과들에 대해 모니터링하고 보고하겠다는 약속(commitment)을 담고 있어야 함.</td></tr>
</table>

## 10. KOICA 성 주류화 시범사업 (2016년도 기준)

| 번호 | 담당부서 | 분야 | 국가 | 사업명 | 기간 | 규모 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 동남아1실 | 농어촌 개발 | 캄보디아 | 농촌공동체개발사업 | 14-18 | 800 | 계속 |
| 2 | 동남아1실 | 공공행정 | 베트남 | 베트남 폭력피해 여성/여아 보호모델 구축사업 | 16-18 | 250 | 계속 |
| 3 | 동남아2실 | 교육 | 동티모르 | 베코라 기술고등학교 지원사업 | 13-16 | 810 | 계속 |
| 4 | 동남아2실 | 보건 | 필리핀 | 일로일로주 지역보건 역량강황 사업 | 13-16 | 700 | 계속 |
| 5 | 동남아2실 | 보건 | 동티모르 | 아이나로주 모성보건 개선사업 | 15-18 | 420 | 계속 |
| 6 | 서남아태평양실 | 농어촌 개발 | 파키스탄 | 건조농업대학 농축산 기술역량강화 사업 | 12-16. | 350 | 계속 |
| 7 | 서남아태평양실 | 농어촌 개발 | 네팔 | 농촌 공동체 개발 사업 | 14-19 | 800 | 계속 |
| 8 | 서남아태평양실 | 보건 | 네팔 | 무구지역 모자보건 환경 개선사업 | 13-18 | 500 | 계속 |
| 9 | 서남아태평양실 | 교육 | 방글라데시 | 라즈샤히 직업훈련원 역량강화사업 | 15-19 | 850 | 계속 |
| 10 | 서남아태평양실 | 보건 | 솔로몬 군도 | 모자보건체계 강화사업 | 15-18 | 600 | 계속 |
| 11 | 중동중앙아실 | 보건 | 이라크 | 중환자 전문 의료센터 건립사업 | 16-20 | 3600 | 계속 |
| 12 | 중동중앙아실 | 교육 | 팔레스타인 | 제닌 청소년센터 건립사업 | 13-15 | 360 | 계속 |
| 13 | 동아프리카실 | 보건 | 에티오피아 | 오로미아주 모자보건 및 가족계획 역량강화 사업 | 15-19 | 750 | 계속 |
| 14 | 동아프리카실 | 교육보건 | 모잠비크 | (UNICEF) 잠베지아 초등학교 접근성 개선사업 | 16-18 | 700 | 계속 |
| 15 | 서아프리카실 | 보건 | 세네갈 | 세네갈 중부지역 식수위생 개선사업 | 15-18 | 500 | 계속 |
| 16 | 서아프리카실 | 교육보건 | 가나 | UNICEF 가나 사회변화를 위한 여성청소년 권익 및 교육보건 증진사업 | 17-19 | 550 | 신규 |
| 17 | 서아프리카실 | 교육 | 앙골라 | 교사역량강화 및 지역사회 문해교육 2차 사업 | 16-18 | 260 | 계속 |
| 18 | 서아프리카실 | 보건 | 코트디 부아르 | 북서부지역 UNFPA 2차 누관치료사업 | 16-18 | 635 | 계속 |
| 19 | 서아프 리카실 | 농어촌 개발 | DR콩고 | 농촌지도역량강화사업 | 16-20 | 800 | 계속 |
| 20 | 서아프리카실 | 교육보건 | 가나 | 지역보건요원 양성을 통한 지역기반 보건서비스체계 강화 사업 | 16-20 | 900 | 계속 |
| 21 | 중남미실 | 공공행정 | 과테말라 | 치안강화를 위한 경찰 교육시스템 개선사업 | 14-17 | 398 | 계속 |
| 22 | 중남미실 | 교육 | 아이티 | 까라꼴 의류기술 훈련원 건립사업 | 13-16 | 373 | 계속 |
| 23 | 중남미실 | 보건 | 과테말라 | 국립병원 모자보건 센터 역량강화사업 | 11-16. | 510 | 계속 |

## 11. KOICA 인권전략(2013-2015) 세부실행 방안

인권전략은 실행목표 및 세부 실행방안으로 권리보유자 및 의무부담자 역량강화 및 인권에 기반한 접근(HRBA) 관련 제도적 기반 마련 제시

권리보유자 및 의무부담자 역량강화

- 인권역량 강화 프로그램 개발 및 운영: 권리보유자, 의무부담자(KOICA 및 사업참여자 등), 사업참여자, 일반 국민 대상 등 주요 주체별 인권 ODA 교육 과정 개설 및 홍보, 정책자료 발간
- 인권 관련 정책도구 개발 및 상용화: 인권기반접근 관련 세부 가이드 마련
- 국내·외 인권 관련 파트너십(Partnership) 구축 강화
- 인권에 기반한 접근(HRBA) 관련 제도적 기반 마련
- CPS 및 KOICA 주요 정책/전략 상 인권적 관점 반영함. 일례로 CPS 수립 시 국별 인권분석 내용 포함
- KOICA 프로그램 추진체계 상 인권적 관점을 반영함. 일례로 인권에 기반한 프로그래밍을 위해 인권 중심의 성과관리시스템 구축. 이러한 시스템을 위한 주요 제도적 장치로 △사업심사 및 선정 과정에서 인권적 관점 반영, △인권영향평가 도입, △효과적이고 효율적인 모니터링 및 평가를 위한 통합 지표 개발 필요

## 12. KOICA 아동권리 보호장치

KOICA 임직원 및 사업수행자 행동강령상 반영
임직원 윤리실천기준 제44조의 2 [아동보호]
예) 임직원은 만 18세 이하의 아동학대(abuse), 착취(exploitation), 방임(neglect)에 연관된 모든 행위를 하여서는 아니되며, 아동보호 환경을 조성하는데 협력한다(신설 2015.10.29)

사업수행기관, 전문가 등 사업수행자의 경우, 협력단과 계약 시 청렴서약서를 의무적으로 작성하며, 동 서약서 상 임직원 윤리실천기준을 준수하도록 명시됨.

민관협력 추진절차 상 반영
민관협력사업 시행세부지침에 아동보호 의무 명시(2016.1.8 개정)
사업심사 및 평가 심사 기준에 취약계층 인권에 대한 고려 반영
예) 평가항목: 젠더, 취약계층 및 환경, 인권에 대한 고려
민관협력사업 약정 일반사항(사업 수행 과정)에 아동인권준수 포함

12. 법규준수 등 (수시발굴형 사업은 11번)
나. "파트너기관"은 사업 수행 과정에서 직간접적으로 여성, 아동, 장애인 등 취약계층을 비롯한 수원국 주민에 대한 부당노동, 학대, 차별, 폭력 등 인권 침해 사례가 발생하지 않도록 사업 · 인력관리에 만전을 기한다.

민관협력사업에 관한 기준(사업 수행 과정)에 인권 명시
예) 현지 주민의 인권을 침해한 경우 주의제재위원화를 통한 제재가 가능하도록 내규 상 명시되어 있음.

DAK 행동강령 제정 제 3조 인권 증진과 소수자 보호

제 3조 취약계층과 소수자 보호
1. 회원기관은 현지 취약계층이 개발협력에서 가장 중요한 대상이자 권리를 가진 주체임을 인지하며 사업의 모든 절차에 있어 취약계층의 참여를 보장한다. 또한 모든 소수자 특히 여성, 아동, 장애인 등의 인권보호와 역량강화를 최우선적으로 고려한다.
2. 회원기관은 성희롱을 예방하고 성 평등을 증진하기 위한 교육 절차를 구비하며 사업의 모든 절차에서 여성 인권 보장, 여성의 역량강화를 위하여 UN 여성차별철폐 협약을 실현한다.
3. 회원기관은 사업의 모든 절차에서 아동을 모든 형태의 폭력과 학대로부터 보호해야 하는 책임이 있다. 또한 UN 아동권리협약에 보장하고 있는 아동의 생존, 보호, 발달, 참여의 권리를 존중하며 이를 실현한다.
4. 회원기관은 사업의 모든 절차에서 장애를 이유로 장애인이 차별과 불이익을 받지 않도록 한다. 또한 UN 장애인 권리 협약에 따라 장애가 있는 이들의 존엄성과 권리를 보장한다.
5. 회원기관은 사업의 모든 절차 및 조직 운영과정에서 인권침해가 발생하지 않도록 예방한다.

봉사단 서약서 상 아동보호 행동강령 반영 및 봉사단 대상 아동  보호 교육 실시
- 봉사단 사업운영지침 상 '아동보호' 활동 명시

제 43조(복무) 봉사단원은 봉사활동 시 아동의 보호와 권리를 보장하기 위해 노력하며, 월드프렌즈 NGO봉사단 아동보호 활동지침을 숙지하고 준수한다.

- 봉사단 서약서 상 '아동보호 ' 행동강령 반영

서약서 3. 본인은 월드프렌즈 NGO봉사단원으로서 해외에서 봉사활동을 전개함에 있어 아래의 사항을 위반하였을 때에는 민형사상의 책임은 물론 소정의 징계처분을 받아도 이의를 제기하지 않겠습니다.
마. 만 18세 이하의 아동 학대, 착취, 방임에 관련된 행위

봉사단 국내교육 시 '아동보호'교육 실시 : 봉사단 국내교육 시 젠더 및 인권교육에 '아동보호'와 관련한 국내교육을 일부 반영하여 실시하고 있으며, 봉사단 국내교육 커리큘럼 개정 시, '아동보호'교육 내용을 확대 반영할 예정임.

## 13. 인권경영

인권경영: 기업활동 전반에 있어서 인권을 존중하고 증진시키며, 인권과 관련된 부정적 영향이 발생하지 않도록 노력하는 활동

배경: 기업 활동의 확대로 그 영향력이 국가를 초월하면서 기업의 인권문제를 다룰 새로운 방식이 필요하게 됨. 이에 국가에 의한 통제보다 기업이 직접 인권을 존중하는 방식이 제안됨

인권경영에 대한 국제적 동향으로는;

- UN 글로벌콤팩트(Global Compact) : 2000년 기업의 인권 존중을 촉진하기 위해 만든 인권, 노동, 환경, 반부패에 대한 10개 원칙
- 「기업과 인권을 위한 정책 프레임워크 : 보호·존중·구제」: 2008년 UN사무총장특별대표 존러기(John Ruggie)가 발표
- 기업과 인권 이행지침」: 2011년 수립된 이행 지침

공기업 등 공공기관의 인권에 대한 책임

UN은「기업과 인권 이행지침」을 통해 국가의 인권보호 의무를 강조하면서 국가 소유 및 통제하는 기업/기관도 인권에 대한 상세한 주의 절차를 실행할 것을 요구하고, 인권 보호에 대한 추가 조치 강조. 공기업이 인권문제를 발생시키거나 연루되는 경우 곧 국가의 인권문제로 연결될 수 있다는 점에서 사기업보다 공공기관에 높은 수준의 인권에 대한 보호 및 존중의무를 부여

관련 제도: UN 기업과 인권 이행지침, UN 글로벌콤팩트 10대 원칙, OECD 다국적기업 가이드라인, ISO 26000, GRI(Global Reporting Initiative) G4, 인권경영 가이드라인 및 체크리스트 등

한국의 인권경영 관련 동향

문재인 대통령은 2017년 5월 25일 국가의 인권 경시 및 침해를 적극적으로 수정하고, 기본적 인권의 확인 및 실현이 되는 국정운영을 위한 방안으로 국가인권위원회의 대통령 특별보고 부활 및 정부 부처의 인권위 권고수용률을 향상을 지시함. 또한 국가기관이 인권위 권고수용률을 높일 수 있도록 국가기관과 기관장 평가 항목에 인권위 권고 수용지수 도입 검토도 지시

국가인권위원회는 인권경영 가이드라인 및 체크리스트(2014)를 발간하고, 공기업, 준정부기관, 상장기업 등에 배포함. 이 가이드라인은 총 10가지 기본원칙으로 구성되어, 우리 기업들이 인권경영을 도입, 실천하기 위해 고려할 사항과 기업활동이 인권문제에 연루되지 않도록 기업 스스로 사전에 점검, 평가할 수 있는 진단 도구임

※ 출처: 국가인권위 공공기관 인권경영 실천 확산을 위한 인권경영 가이드라인 및 체크리스트 적용 권고 (2014년 12월)

## 14. 국가인권위원회 공공기관 인권경영 실천 확산을 위한 인권경영 가이드라인 및 체크리스트 적용 권고 (2014년 12월)

1. 인권경영 가이드라인

본 가이드라인은 인권경영 실천을 위해 기업들이 고려해야 할 일반원칙 및 10가지 운영원칙을 제시한다. 일반원칙은 기업이 기업활동으로 인하여 부정적인 영향을 받는 모든 이해관계자들의 인권을 보호·존중해야 하며, 기업이 보호 · 존중해야 하는 인권은 헌법과 법률에서 보장하는 것뿐만 아니라, 국제인권법 및 각종 인권규범에서 열거하는 것을 포함하고 있으며 10가지 운영원칙은 다음과 같다.

① 인권경영체제의 구축: 기업은 인권경영정책을 공개적으로 지지하고 선언해야 한다. 기업은 정기적으로 인권영향평가를 실시해야 한다. 기업은 인권경영 관련 정보의 공시시스템을 정립하고, 정기적으로 인권경영의 실천현황을 내·외부에 보고해야 한다. 기업은 기업활동 과정에서 인권침해가 발생할 경우에 대비하여 구제절차를 마련하여 운영해야 한다.
② 고용상의 비차별: 기업은 종업원을 고용함에 있어서 인종, 종교, 장애, 성별, 출생지, 정치적 견해 등을 이유로 차별해서는 안 된다.
③ 결사 및 단체교섭의 자유 보장: 기업은 근로자들이 자유롭게 노동조합 결성하는 것을 허용하며 노동조합 가입이나 활동을 이유로 불이익을 주어서는 안 된다.
④ 강제노동의 금지: 기업은 어떠한 형태의 강제노동도 이용해서는 안 되며, 설사 직접 강제노동을 이용하지 않더라도 강제노동으로부터 영업적 이득도 얻지 말아야 한다.
⑤ 아동노동의 금지: 기업은 15세 이하의 아동을 고용하여서는 안된다. 합법적으로 아동을 고용할 경우, 기업은 이들에게 교육기회의 보장과 안전에 대한 별도의 배려를 하여야 한다.
⑥ 산업안전의 보장: 기업은 근로자들에게 안전하고 위생적인 작업환경을 제공해야 한다.
⑦ 책임 있는 공급망 관리: 기업은 자회사나 공급업자 등을 포함한 협력회사가 인권경영을 실천하도록 적절한 조치를 취해야 한다.
⑧ 현지주민의 인권보호: 기업은 기업활동 지역에서 현지주민의 인권이 침해되지 않도록 유의해야 한다.
⑨ 환경권 보장: 기업은 환경경영체제를 수립 및 유지하고 환경과 관련한 정보를 대내·외에 공개하여야 한다.
⑩ 소비자인권 보호: 기업은 제품과 서비스를 제공함에 있어서 소비자의 보건과 안전에 위해가 되지 않도록 해야 한다.

2. 인권경영 체크리스트

체크리스트는 앞에서 소개한 10가지 운영원칙을 토대로 기업이 스스로 진단을 해볼 수 있도록 구성해 놓은 것으로 각각의 기업이 인권경영의 관점에서자신의 기업 활동 중 어떤 부분이 취약한지를 파악하는 도구로 사용될 수 있다.

## 15. SDGs 장애 관련 세부목표

- 4.5. 2030년까지 교육에서 성차별을 없애고 장애인과 토착민, 취약한 상황의 아동을 포함해 모 든 수준에서 취약계층의 교육 및 직업훈련에 대한 평등한 접근을 보장한다.
- 4.a. 아동인지적, 장애인지적 및 성인지적 교육시설을 설립하고 상태를 개선하며, 또 모두에게 안전하고 비폭력적이며 통합적이고도 효과적인 학습 환경을 제공한다.
- 8.5. 2030년까지 청년과 장애인을 포함하여 모든 여성과 남성을 위해, 완전하고도 생산적인 고 용과 '괜찮은 일자리(decent work)'창출 및 '동일 가치 노동 동일 임금'을 달성한다.
- 10.2. 연령, 성, 장애, 인종, 민족, 출신, 종교적 또는 경제적 신분, 그 밖의 다른 지위 등과 상관없이, 2030년까지 모두의 사회적 · 경제적 · 정치적 통합을 증진하고 확대한다.
- 11.2. 2030년까지 취약한 상황에 처한 사람들과 여성, 아동, 장애인 및 노인 등의 욕구에 특별 한 주의를 기울이면서, 특히 대중교통을 확대하는 방법을 통해 교통안전을 개선하고 모두에게 안전하고 합리적 비용에 접근성이 높은, 지속가능한 대중교통 시스템에 대한 접근을 제공한다.
- 11.7. 2030년까지 특히 여성, 아동, 노인 및 장애인들에게, 안전하고, 통합적이며 접근성이 높은, 녹지와 공공장소에 대한 보편적인 접근성을 보장한다.
- 17.18. 2020년까지 양질의, 시기적절한, 믿을 만한, (소득, 성별, 연령, 인종, 민족, 이주신분, 장애, 지리적 위치 및 국가상황과 관련된 속성 등에 의해) 세분화된 데이터의 이용 가능성을 크게 높이기 위해, 최빈국과 군소도서개발도상국을 포함한 개발도상국들에게, 역량강화를 위한 지원을 늘린다.

## 16. 아태지역 “장애인의 권리실천을 위한” 인천전략(2013-2022) 10개 목표

① 빈곤감소 및 고용 전망의 증진
② 정치과정 및 의사결정에 대한 참여의 증진
③ 물리적 환경, 대중교통, 지식, 정보 및 의사소통에 대한 접근성의 향상
④ 사회적 보호의 강화
⑤ 자폐아동에 대한 조기개입 및 교육의 확대
⑥ 성평등과 여성의 역량강화 보장
⑦ 장애포괄적인 재난 위험 감소 및 관리의 보장
⑧ 장애 데이터의 신뢰성 및 비교 가능성 개선
⑨ 장애인 권리협약 비준 및 이행과 협약과 국내법의 조화 촉진
⑩ 하위지역 · 지역 · 지역간 협력의 강화

※ 출처: http://www.unescap.org/resources/incheon-strategy-%E2%80%9Cmake-right-real%E2%80%9D-persons-disabilities-asia-and-pacific
https://www.koddi.or.kr/service/Incheon04_view.jsp?brdNum=7401503&brdTp=

## 17. KOICA 장애포괄적 가이드라인(2017) 사업시행 절차별 접근

| 사업시행단계 | 장애포괄적 접근 관련 세부 내용 |
|---|---|
| CPS 수립 | |
| 사업발굴 | 제안된 사업에 장애적 관점 고려 여부 확인<br>장애관점에서의 사업타당성과 연관성 파악<br>사업 구성을 위한 초기 고려사항(Terms of Reference)에 장애 문제 고려 여부, 장애 분리통계 및 정보 포함 여부 확인<br>사업수행 시 장애인의 인권을 저해할 우려가 있는 부정적 이해관계나 외부요인은 없는지 검토 |
| 사업제안 | |
| 예비조사 | 사전타당성 조사를 위한 사업 목표 영역에 대한 문제 분석 시 장애인과 비장애인 사이의 격차나 불평등의 정도 및 그 영향력을 협력국의 여러 수준(중앙정부, 지방정부, 지역사회 등)별로 분석. 사전타당성 분석에는 장애 스크리닝 점검표를 활용하여 점검. 사전타당성조사 결과보고서에는 제도를 포함한 장애 관련 정책, 제도 등의 현황, 관련 부처 및 기관 조직도를 포함한 사업대상국 현황을 포함함.<br>사업대상자 문제의 격차 해소에 대한 욕구조사 및 이를 바탕으로 장애포괄적 활동을 도출할 수 있는 장애에 민감한 기초조사 선행<br>PDM 작성시 해당사업이 장애특정적 사업인지 혹은 장애주류적 사업인지 파악하고 장애 연관성의 정도에 따라 장애단체의 의견 반영 수준을 결정<br>장애인의 권익 향상을 방해하는 외부요인들에 대한 분석과 대안을 제시<br>장애주류화 사업 목표 달성을 위한 예산, 기자재, 인력투입 등이 적정하게 배정되어 있는지 검토 |
| 사업 심사 | 사업에 참여하는 기관 및 실무자에게 해당사업이 장애포괄적 사업임을 명확하게 공지. 특히 장애주류적 사업의 경우 제안서에 특수제안을 포함하도록 장려하고, 입찰시 제공하는 기술제안서 목차 및 작성 양식에 장애주류화 요소를 포함하도록 안내<br>사업시행기관, 외부 전문가들에게 장애포괄적 개발협력사업 가이드라인 등을 포함하여 필요 자료 제공 |
| 예산심의 | |
| 기획조사 및 기관 간 협의의사록(RD)체결 | |
| 집행계획 수립 | |
| 사업시행자 선정 및 사업수행 | 배정된 예산, 기자재, 인력을 사업일정에 맞춰 적절하게 사용하였는지 모니터링함.<br>사업활동에 장애인 및 비장애인 모두가 접근, 참여하는지 점검. 단 사업의 장애 연관성 정도에 따라 장애인들의 참여 정도는 달라질 수 있음.<br>중간 평가 등을 통해 장애인을 포함한 사업대상자가 사업에 참여하고 사업에 대한 이해를 높일 수 있는 활동 마련<br>결과보고서에 장애포괄적 관점의 교훈을 기재 |
| 모니터링 및 평가 | - OECD/DAC 5대 평가기준을 준용하여 재작성한 장애평가 리스트로 장애이슈가 개발사업 전 과정에 걸쳐 성공적으로 적용되었는지 확인<br>- 성과평가를 위한 지표 활용 시 협력국의 데이터를 최대한 활용함. 다만, 협력국의 관련 데이터가 장애로 분리되지 않은 경우 장애분리 데이터 구축도 협력사업의 차원에서 지원하고, 성과 평가 지표는 해당 협력 사업의 효과가 직접적으로 미치는 범위에서 측정함. |
| 사후관리 | |

# 영문보고서

# Executive Summary

## 1. Study Background and Rationale

The United Nations Millennium Development Goals (MDGs, 2000-2015) is the first set of global initiative aimed for poverty eradication as each of the member states and stakeholders joined hands. Unfortunately, the goals fell short of addressing the structural causes of poverty or its human rights dimension. The widely accepted understanding is that the MDGs failed to acknowledge the issues of inclusion and equity leaving many of the poorest and most vulnerable groups behind. By contrast, one of the key features of the Sustainable Development Goals (SDGs, 2015-2030) is a strong focus on inclusion, equity and universality as well as the commitment to "leaving no one behind". With the concept of universality underlying SDGs, the realization of human rights not only is a substantive objective in themselves, but also requires a human-rights based approach (HRBA).

Given the circumstances, there is a growing concern that the traditional outcome-oriented approach would not suffice to address the needs and rights of the vulnerable and marginalized groups. The Korea International Cooperation Agency (KOICA) has long been at the forefront in an effort to adhere to international norms and standards in global development. While *the Human Rights Strategy of KOICA for 2013 – 2015* provides guiding principles and standards for HRBA, it is still unclear to what extent the rights perspective has been reflected in the programming process of the KOICA's development interventions.

In this background, the overall aim of the report is, by investigating the current state of the KOICA's adoption of HRBA and reviewing the different approaches of selected bilateral donors, to enhance the capacity at institutional, strategic, human and implementation level to promote the HRBA and inclusive approach within the KOICA. The specific objectives of this research are:

- To assess how and to what extent the inclusive approach to vulnerable groups has

been integrated into policy and programming of the KOICA.
- To identify lessons to enhance KOICA's future programming and process incorporating HRBA approach.
- On the basis of lessons learned from the analysis, to provide recommendations regarding the KOICA's human rights-based strategies of development.

### A. Methods and Structure

The evaluation takes a mixed approach, using qualitative methods such as document review and semi-structured key informant interview, as well as quantitative methods such as survey and structured interview. The findings from a specific data sources were cross-validated and triangulated using different sources to the possible extent.

The report constitutes a synthesis covering three bodies of studies: i) examination of discussions and approaches on vulnerable groups at international and domestic fora; ii) three evaluation studies on KOICA's interventions targeting vulnerable groups; iii) contextual analysis and recommendation for KOICA's HRBA/inclusive approach at strategic and implementation level. In order to assess the current state of HRBA integration in KOICA's development interventions, a case study approach was employed at the second part of the report. Three project cases in Guatemala and El Salvador, were selected and examined to assess KOICA inclusive approach to vulnerable groups. Featuring, rural development and education, two of the KOICA's priority sectors, the case studies have a range of different target groups as main beneficiary: war-affected displaced population, students with disability and marginalized youth.

Chapter 1 of the report starts with the background, approach, methodology and limitations. Chapter 2 examines definitions, norms and approaches on vulnerable groups and HRBA at the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), United Nations (UN), World Bank and in particular, from the perspective of "leaving no one behind" in SDGs. In a domestic context, it was reviewed how the concept of the vulnerable groups were reflected in legal and policy framework guiding Korea's foreign aid as well as in the Country Partnership Strategies (CPS). The chapter also presents comparative analysis of HRBA strategies, frameworks and practices of four major bilateral donors: The United Kingdom, Sweden, Germany and the United States. Chapter 3 briefly synthesize the KOICA's progress on the inclusive approach to vulnerable groups and moves on to feature three evaluations on

aforementioned selected projects: i) Community Development project for the Eradicated People of Guatemala; ii) Establishment of Special Education School in San Jacinto, El Salvador; iii) Project for Assisting the Social Inclusion of Vulnerable Youth in Ahuachapán. Of the refugees in the Guatemalan project, the study concerns the internally displaced. For the Salvadorian projects, the study concerns students with disabilities and vulnerable youths. Based on the principles of *non-discrimination and equality*, *participation*, and *accountability*, it was assessed whether each principle has been adequately considered during the design, implementation, monitoring and evaluation phase of the interventions. After outlining the KOICA's institutional framework for the HRBA with specific attention to human rights, gender, and disability, Chapter 4 provides recommendations intended to help the KOICA strengthen its development cooperation in inclusive approach on vulnerable groups.

## 2. Domestic and International Discussion Trends

### A. International Standards and Goals for Vulnerable Groups

The definitions and types of vulnerable groups can be found around various human rights policies in the context of international development cooperation: first, anti-poverty and vulnerable groups policies and projects by major OECD nations; second, emphasis so on the vulnerable groups in relations to the UN SDGs; and third, actively implementing various human rights policies and programs that provide an essential normative base regarding international support for vulnerable groups.

To begin with, it was found that anti-poverty policies and standards separated or often overlapped between social vulnerability and economic vulnerability in the OECD. Also uncovered, pertaining to the concept of vulnerability in general, both the OECD and the World Bank dial in the focus on the risk of poverty, rather than on poverty itself. Such a concept was popularized by various international organizations dealing with socioeconomic policies and revolving around developed nations. This particular approach went on to have an effect by increasing public attention to socially excluded or marginalized groups at the beginning of the late 1990s.

Secondly, in terms of the UN's HRBA and vulnerable groups standards, MDGs and SDGs that are characterized by their approach to the issues through the anti-poverty goals; the vulnerable groups have been conceptualized as those who are at an elevated risk of poverty, or those who are not protected from poverty risk. The UN Common Understanding on the Rights-Based Approach (2003) contributed to the mainstreaming

of human rights issues in each country's development activities by systemizing the human-rights related cooperation that was performed by several UN agencies. Furthermore, the UN has promoted the incorporation of human rights perspectives into its major policies and programs since attempts to mainstream have existed since 2009. Especially, the UN HRBA has shaped a basis for domestic and foreign policies of various European countries, which had close connection with their international development policies and programs.

*Non-discrimination and equality*, *Participation*, *Accountability*, as the three major human rights principles which must be considered when conceiving and implementing a project. Moreover, the core philosophy of "leaving no one behind" declared by the UN in introducing the SDGs should be particularly consequential in that they incorporate a modern concept to the traditional concept of social vulnerability.

### B. Major Donors' Inclusive Approach on Vulnerable Groups

In this section, the research attempts a comparison of major donors for their current HRBA in terms of policies, strategies, and projects. National characteristics are analyzed and compared, and policy implications for future vulnerable group-inclusive strategies are presented. This set of deductions takes into consideration KOICA's characteristics as a grant organization and factors underpinning its projects. For the purpose of the comparative study, such bilateral agencies as Department for International Development (DFID), Swedish International Development Cooperation (Sida), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), United States Agency for International Development (USAID) were selected while considering the various types and spectrum of vulnerable group-inclusionary efforts.

One of the critical takeaway from the research was examining major donors' inclusive approach additionally identified through an examination of documents and an interview with local offices local survey yield interesting results. Countries such as United Kingdom, Sweden, Germany, and the United States have all officially linked human rights principles to development policies and program/project executions from 10-20 years ago, stressing the importance of above consideration. Sweden is considered in the upper echelon of nations in terms of mainstreaming of HRBA. In fact, in addition to its direct human rights promotion efforts, Sweden and Germany have instituted "Do No Harm Guidelines" that emphasize a safeguard approach to human rights even in projects that do not require mainstreaming. United Kingdom emphasizes

the partner government's accountability while considering the political sensitivity of the development-human rights connection. This situation tends to limit the outlook of the DFID to that of an external actor through promotion of community participation and provision of support for NGO recognition activities. In terms of the United States, the USAID links democracy, governance, and human rights which are traditionally highlighted in development cooperation; and tends to employ a technology-based approach—as opposed to a human rights-based approach—to delivering services to vulnerable groups.

While still following the UN principles of *participation, accountability, capacity building, non-discrimination and equality*, developed nations tend to engage in selective utilization of the principles according to the sectoral and regional circumstances. The principle of *participation and accountability* were shared by all nations and institutes while *non-discrimination and equality* was found in three agencies. To implement the principles of HRBA and inclusive approach on vulnerable groups, all the agencies had in place education/training programs designed to improve awareness and capacity of various stakeholders, including employees, partner institutes, project operators as well as consultants as well as consulting groups, etc. They were also endeavoring to establish a human, organizational and institutional environment conducive to the adoption of strategies, and guidelines in the implementation processes. Based on the above principles, a variety of methods is flexibly utilized in the execution and implementation of projects.

In the case of the UN, in addition to human rights mainstreaming efforts, they have provided focused support for human-rights related projects in countries whose circumstances require such interventions. As for Sweden, local offices run a thorough review prior to project implementation through an internal committee of experts, and a separate profiling of local population is performed to identify the vulnerable. Germany consistently follows the guidelines passed down from the headquarters; and HRBA is ensured from the inception of a project with the use of a field checklist. At the project level, if incorporation of HRBA is determined to have a significant interfering effect on its implementation, exceptions can be made. When selecting the beneficiaries, vulnerable groups are prioritized. In the case of Latin America, it can be seen that the indigenous groups and women are prioritized. Sweden and Germany simultaneously prepare institutional platform such as the consultation desk and training programs designed to improve the individual and organizational capacity for HRBA. In addition, they also invest efforts towards creating an environment which enables effective

application of relevant tools and guidelines. Rather than prioritizing the achievement of human rights goals, they provide a checklist of guidelines for applying "Do No Harm", a passive approach designed to ensure no violation on human rights in regular projects.

Unlike Sweden and Germany's application of internalized mainstreaming method, the United States is a country that represents—namely—targeting approach to vulnerable groups, which is also followed by Australia and Japan. The United States traditionally connects human rights with democracy and governance in international development and cooperation, and focuses more on providing technical solution such as service provision for the problems that vulnerable groups face rather than prioritizing mainstreaming of human rights or promoting human rights. Since human rights are not the most urgent concern, when it comes to foreign aid operation, they are typically implemented in accordance with the UN guidelines. The target groups generally include women, indigenous groups, people with disabilities, LGBTI, teenagers, and refugees.

### C. Concept and Definition of Vulnerable Groups in Korean Academia

There have seen continuous researches on the concepts and definitions of vulnerable or marginalized groups in Korea. Most of studies in relation to the context that are related to economic and social development have been published throughout the 2000s. In *A study of vulnerable groups through the lens of social welfare and labor* by Bhang and Kang (2012), "vulnerable groups" were defined as a class of people who are socioeconomically disadvantaged. This also included these individuals and a class of people who are unable to maintain the current economic status as a result of exposure to unforeseen events and incidents related to employment and economic activities (e.g. occupational disease and disaster, unemployment, etc.), or other social risks (e.g. age) emerging from day-to-day living. According to a number of previous Korean studies conducted by Kang (2009, 2010), Bang (2007, 2011), Lee· and Bahn (2009), the definition of vulnerable groups encompasses first, individual attributes & disposition; second, event & accident; and third, life-course.

At the national policy and program level, a series of efforts have continuously provided national supports for vulnerable groups. However, these policies and programs are usually designed and implemented independent of one another, and thus definitions of vulnerable groups vary by government agencies, with overlapping and ambiguous elements. Therefore, vulnerable groups may be defined as a group of people i) who

are exposed to, or who are at an elevated risk of exposure to, various socioeconomic risks in the course of a lifetime; and without policy support and social protection, ii) who would descend into an impoverished class and become unable to maintain a "life worthy of human beings" guaranteed in the constitution. The ambiguity of targeting owes to the inconsistency in the definitions of vulnerable groups. While vulnerable groups are viewed as a target of support in Korea, the UN's perspective is conceptualized as a class of individuals who are at an elevated risk of poverty or who are not protected from such a risk.

Since 2003, the UN has mainstreamed HRBA into its development support activities by introducing human rights principles and guidelines, and structuring indexes and matrices, to standardize the various ways in which HRBA is being incorporated into development projects worldwide. This research, in this regard, takes a special attention to the UN's approach to vulnerable groups that is highlighted in *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*; to emphasize the importance of the SDGs' first (poverty) and tenth (inequality) goals grounded in the slogan, "leaving no one behind."

In this context, domestic discussions and support strategies regarding the inclusive approach on vulnerable groups have the following characteristics. In the context of Korea's international development, the legal and policy documents' definition of vulnerable groups includes "women, children, and persons with disabilities." Though it should be noted that its range varies according to the specific types of projects. Some vulnerable group projects clearly state the goal as the target population's human rights improvement, and some of these projects receive bonus points during the appraisal phase. However, because there are no aggregated statistics produced for vulnerable groups as of yet, it is difficult to identify the scale of Korea's ODA inclusive of vulnerable groups.

Although a Country Partnership Strategy (CPS) is based on alignment efforts between Korea's cooperation strategies and local demands, there are limitations in practically applying it for the actual process due to its broad and extensive characteristics. The circumstances for which vulnerable groups in conflict-affected or fragile states receives humanitarian support can degrade even further for various reasons. Although recently published discussions on fragile states and humanitarian support emphasized the importance of an attention to vulnerable groups, more concrete ideas over how to incorporate HRBA is necessary. Despite the deployment of legal and institutional principles these types of standards pertaining to inclusive approach on

vulnerable groups followed by detailed guidelines are severally lacking when applied in reality. Therefore, it is difficult to view Korea's current international development cooperation adopts inclusive approach on vulnerable groups.

A number of critical issues were derived from this research; First, the concept of so-called "marginalized and vulnerable" varies not only in their policy perspective as well as their very academic perspectives. Second, whilst international development has relatively longer history of "inclusive development" in discourse and advocacy, there is relatively shorter and shallower history at the level of so-called "implementation" of HRBA from the principal of inclusiveness, participation and empowerment in international development. Third, the issues of institutionalization of HRBA opens up a new arena of discussion. Therefore, the emergence of SDGs and "leaving no one behind" principle provides both opportunities and practical challenges.

## 3. Evaluation of KOICA's Projects on Vulnerable Groups

In the evaluation part of the report, the KOICA's existing projects targeting vulnerable groups as well as projects with direct and indirect human right objective were identified and synthesized by sector and region. Subsequently, of the existing KOICA projects, representative cases were selected for an in-depth assessment. After the consultation with key stakeholders, in terms of region, the evaluation team decided on focusing on projects implemented in Latin American countries where economic, political and social inequality is known to pose a range of development challenges. Applying the selection criteria such as evaluability, differentiability of the target vulnerable groups, and data availability, the three projects in Guatemala and El Salvador targeting IDPs, people with disability and youth were chosen.

Following the HRBA principles, the evaluation team assessed how the PANEL principles (Participation, Accountability, Non-discrimination and equality, Empowe-rment, and Legality) were incorporated from the design, implementation and M&E phase of the program.

### A. Community Development Program for the Internally-displaced of Nuevo Mexico in Guatemala

Firstly, from the non-discrimination and equality perspective, the original program was not designed to address the underlying causes of the economic, political and social inequality and discrimination experienced by the villagers. Lack of realization of their

economic/political/social rights as well as the inequality and discrimination problem are largely products of the structural exclusion from Guatemalan society and the historical tension between the Government of Guatemala and the refugee groups from the very beginning of the resettlement negotiation. However, the initial program focused on providing technical solutions to rural issues while failing to acknowledge the structural and human-right dimension of development challenges in the refugee communities. The follow-up project, in contrast, implemented by the Good Neighbors Guatemala, had a specific component tailored to empower women, traditionally one of the most marginalized group in the Guatemalan society, and raise awareness on women and children's rights. The distribution of the benefits was found to be equitable overall. The interventions, both initial and follow-up, did not sufficiently to contribute to reduce the underlying causes of inequality and discrimination.

Analysis through the principles of participation and inclusion, found that the initial program was implemented with the General Directorate of Extracurricular Education (DIGEEX), KOICA, Korea Rural Community Corporation (KRC), Good Neighbors (GNG), and ACINMEX that is both rights-holder and duty-bearer. The expert-led initial program lacked the participatory mechanism to engage villagers, specifically women in the design and implementation processes. In the follow-up project, nevertheless, the partnership with the NGO that has a strong expertise in targeting women and children at community-level enhanced the participatory approach. For example, from the early phase of the project design, it incorporated the needs of women for vocational training and income generation that was identified in the ex-post evaluation.

Application of the *accountability* principle was one of the weakest aspects of the program. Key stakeholders such as the Ministry of Agriculture, Planning and Programming Secretariat of the Presidency (Segeplan), and the local government, all of whom are the core duty bearers, were not active participants in the project implementation system and the scope of the project did not include their capacity building. While they are duty bearers by the norm did not participate in the project as stakeholders. The stark lack of accountability and efforts to strengthened the capacity of these groups appear to influence negatively the long-term outcome and the sustainability of the program. The follow-up project led by an NGO with relevant expertise is an exemplary case that led to capacity building and self-reliance of the community organization. However, it is necessary to change and implement the policy in the local government level to stably incorporate the village and to maintain the mid-to-long term of the project.

The findings of the evaluation highlights that targeting specific vulnerable groups, such as women, children, persons with disabilities, refugees and the indigenous, it is essential that the implementing agencies and managers have sufficient knowledge and experience in HRBA and inclusive approach. The Guatemalan case appears to be one of the best examples that illustrates a right partnership with a right agency led to the strengthened inclusive and HRBA approach. One of the lessons learned is that it is crucial to identify the most vulnerable and excluded groups among the target population. This would ensure that the groups with the highest vulnerability are not overlooked or excluded in the project's implementation process or from the benefits it produces, by ensuring a separate targeting strategy. However, considering the additional resources and expertise frequently required taking inclusive/HRBA approaches, the goal and target must be set at a realistic, feasible and attainable level within the given time frame. Another lesson is that when designing advocacy and awareness raising for policy change as well as social behavior and norms, it is absolutely crucial to take sensitive approach to the political, social, historical, economic and environment factors specific to the country, region and the community and sufficiently taking into consideration of perspective of multiple stakeholders at central/local/community level.

Considering the current Korea's aid industry status dominated by technical and sector oriented agencies as project management consultant without sufficient awareness in HRBA and inclusive approach, it is recommended that the KOICA must consider collaborating more actively with qualified implementers in follow-up projects.

### B. Evaluation of the Establishment of Special Education School in San Jacinto, El Salvador

Firstly, from the non-discrimination and equality perspective, the project did not adopt the inclusive approach sufficiently to address the underlying causes of the economic, political and social inequality and discrimination experienced by the families and students with disabilities. Because it implemented in the absence of a concrete plan with embedded mid-to-long term social goals, and centered on technical approach as it provided school infrastructure and equipment.

Analysis through the principles of participation and inclusion found that the project was conducted primarily by the Ministry of Education, KOICA, school faculty, and the project implementer. From the human rights-based perspective, it had chance to hinder the participation mechanism with variety of stakeholders. It was found that

participation of local community, human rights related organizations and children with disability was relatively low.

To address this issue, a stakeholder analysis must be included in the project implementation phase, especially human rights-based stakeholder analysis. At the project outset, the implementers must establish a participatory mechanism of stakeholders (including the parents of students with disabilities). With projects targeting a vulnerable group such as students with disabilities in the current analysis project, adoption of a finer-tuned system which can help to incorporate students' voices into everyday school activities should be considered (e.g. employing and utilizing counselors and nurses).

From the point of *accountability*, the project had a structure in which the city of San Salvador and the local public health office, which are responsible for providing human rights protection and services, did not actively participate in the project as stakeholders. As such, despite clear educational effects at the school level, the project structure made it difficult to secure the local government's accountability to children with disabilities to whom it is responsible. The fact that the core duty bearers and community stakeholders, including members of San Salvador's local government and the local public health office, were not included in the project implementation system undermined the incorporation of the HRBA. Their empowerment was also not in the project scope, and acted as a hurdle towards achieving the performance goals and securing sustainability. From the perspectives of outcome and sustainability, nevertheless, the project was able to achieve significant, multifaceted, and visible outcomes including the overall improved reputation of the school, improved awareness regarding the importance of special education, steady growth in the number of pupils, and program diversification. The project's accountability structure is increasingly consolidating to one which centers on the Ministry of Education, emphasizing its role and responsibility.

However, the expectation is high for the project's infrastructure and facility-driven outcome to exert a secondary improvement effect on the school's special education environment, towards the ultimate realization of the educational rights among persons with disabilities. In order for the project to maintain a sustainable outcome in these shifting circumstances, follow-up activities are required such as to provide further sustainable maintenance and management of the school facility; to design activities promoting human rights-friendly school culture and instructional environment; to conduct follow-up programs for adoption of quality and quantity educational programs;

and improve systematic occupational training and adoption of practical training.

The evaluation results suggested that if the Salvadorian special education school project had followed the HRBA from its inception/design stage, its performance and sustainability would have benefitted in the following ways. The partnership and role distribution between the duty bearers defined by law, including the Ministry of Public Health and the local administrations at the city and district level, would have better equipped to address the root causes of the inequality/exclusion issues facing the students with disabilities. Had it been the case, more effective and timely identification and diagnosis of disabilities would have been possible among the vulnerable communities and families. In turn, this would improve the children's access to public education. Further still, it would ensure, in particular, that girls with disabilities are diagnosed and enrolled in special education schools.

Overall, when evaluated from the principles of *non-discrimination and equality*, and *participation and inclusion*, the project reinforced the awareness in duty-bearers and rights-holders alike, that children with disabilities have the universal human right to education; and that provision of free and compulsory education for this population group is the government's responsibility. The San Salvador Special Education School Project, which had been conceived through dialogues between the governments of Korea and El Salvador and implemented with participation of various stakeholders in the two countries, is imbued with a diplomatic meaning. The project's meaning lies in the fact that it is a representative human rights-based project implemented with cooperation between Korea and El Salvador. In this regard, the project outcome accomplished should be sustained via wise follow-up support and establishment of a more participatory cooperation system within the school. A similar project in the future will benefit from considering how the project's goals might connect to the social development goals, rather than focusing solely on improving educational accessibility. Finally, the rights of the disabled should be reinforced during the goal setting stage at the headquarters (setting goals that reflect the SDGs, etc.), if KOICA were to secure the effects and the successful outcomes of human rights-based projects.

### C. Evaluation of the Project for Assisting the Social Inclusion of Vulnerable Youth in Ahuachapán, El Salvador

Firstly, from the non-discrimination and equality perspective, the original program designed to address the needs of the city, but not necessarily designed to address the

underlying causes of the economic, political and social inequality, discrimination and violence experienced by the youth in the region. In-depth analysis of the inequality, exclusion issues and their ripple effects on the community were lacking from the planning stage. Although the project contributed to be improved accessibility to the center which was a positive step, this particular strategic approach poses limitations to identifying exactly which children, teenagers, girls, and vulnerable groups were provided with an equal educational opportunity.

Evaluation of the project's inception, planning, implementation, and monitoring from the point of *participation and inclusion* found a lack of a systematic structuring that could have engaged teachers and support staff who are central to the implementation system's process of change; or the youths, who ultimately leads the center's activity level. To strengthen the center's role within the community, it is necessary to establish a participatory and inclusive project management system. For this, the project implementation process must include a stakeholder analysis, as well as a human rights-based stakeholder analysis when necessary; and the implementer must create a clear stakeholder participatory mechanism at the project outset for strategic and administrative purposes.

Preceding *accountability*, if partnership and role distribution had been more firmly established and defined at the project outset with participation of the legal duty bearers (the administrative units of the youth's belonging) to address the root causes of the Ahuachapán youths' inequality/exclusion issues,a more effective and timely identification of vulnerable youths and their eligibility for support services would have been possible, which would have subsequently contributed to improved education and welfare accessibility. It is important to emphasize that a strong autonomous tendency toward securing a community center's operational sustainability—unlike many other public educational facilities—is participation-oriented. Also, autonomous center operations that encourages mainstream committees, youth committees, and youth clubs partially take charge of the planning and implementing of activities, in order to ensure an expansion, set of roles in the center's operation.

Overall, the project was conceived through dialogues between the Korean and Salvadorian governments, and implemented with participation of various stakeholders. As such, the Ahuachapán project has meanings beyond the new building and equipment to the locals. The current environment welcomes the social development strategies emphasized both by the Korean and the Salvadorian governments. This includes educational support for vulnerable groups, aid expansion in conflict-affected

regions, human rights-based development projects, projects targeting an increasing range of teenage boys and girls.

Considering the current HRBA friendly policy environment in El Salvador, the Ahuachapán project is assessed to have multifaceted significance; and it is necessary to maintain and reinforce the valuable outcomes which the two countries were able to achieve together. By implementing a follow-up project with established participatory cooperation system and youth human rights network, the project's initial outcomes could be sustained and reinforced.

## 4. KOICA's Legal Framework for Human Rights Mainstreaming

There is a growing need for KOICA to mainstream HRBA, and will only intensify over time. Internationally, the UN Human Rights Agency, UN agencies (World Health Organization (WHO), UN Women, International Labour Organization (ILO)), OECD DAC, and the Busan Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) have endeavored to incorporate human rights in the framework of development cooperation. As discussed before, the SDGs established in 2015, in particular, highlights the inclusion of human rights. On the domestic front, the Korean government's *National Human Rights Basic Policy Plan (2012-2016)* recommends that the next basic plan for international development cooperation (post-2015) include human rights related goals. On May 25, 2017, President Moon Jae-in ordered active efforts to correct the nation's disregard for and violation of human rights, to revive the president special report, and to improve government agencies' acceptance of National Human Rights Commission (NHRC) recommendations. In addition, the NHRC published the *Human Rights Management Guidelines and Checklist (2014)* to be distributed to public enterprises, semi-governmental institutes, and listed corporations.

### A. KOICA's Existing Support System for Vulnerable Groups

#### i. KOICA Human Rights Promotion

The efforts to coordinate development cooperation projects and human rights began in earnest. HRBA has becomes a framework for a human development process aiming to protect and promote human rights. KOICA's human rights approaches are based on the international standards as well as the *Framework Act for International Development Cooperation of Korea*. It aims to integrate policies, strategies, and the overall project

implementation process from a human rights' point of view. Institutionally, KOICA prepared an institutional mechanism that upholds "Do No Harm" and enables effective incorporation of human rights issues into its overall policies and project implementation. In the organizational front, however, the organization responsible for handling vulnerable group issues is the social development department where a gender specialist is also covering all other human rights issues as well, which shows the serious lack of institutionalization.

Currently, KOICA's human rights promotion projects are classified as human rights marker projects only. Unlike the gender markers used for the purpose of reporting to OECD, the human rights ones are selected by the KOICA itself. This research found that, as of 2015, there are a total of 22 human rights marker projects, broken down into 14 projects in which human rights was the direct goal, and 8 projects in which mainstreaming was the indirect goal. Furthermore, the *Human Rights Strategies (2013-2015)* does exist, but it has not been effectively implemented. In order for KOICA's human rights endeavor to have a firm institutional platform, precise measures appear to be needed.

### ii. KOICA's Gender Equality and Women's Rights Activities

The *OECD DAC Peer Review for Korea (2008)* pointed out the meagerness of the ODA budget of Korea sets aside for gender issues despite its declaration, and expressed that a more comprehensive gender mainstreaming plan is needed. In this regard, the *Mid-to-Long Term Strategies for Grant Aid (2008-2010)* declared gender as one of the strategic areas pursued along with education and public health. The *KOICA Advancement Plan (2011-2015)* also recognized women, including gender equality issues, as one of the four key components of development. In addition, the *Mid-Term Strategies for Gender Equality (2011-2015, 2016-2020)* has been set up with an aim to promote gender equality and women's empowerment in partner countries. KOICA has created annual plans for gender equality development cooperation. For successful gender mainstreaming throughout their project management efforts, gender performance indicators have been developed, and gender equality tasks have been distributed across its departments for performance management. Beginning in 2017, KOICA is running a gender equality/vulnerable group expert committee to internalize the outside expertise relating to the sector's strategies and projects. Its aim is to enhance project effectiveness and strengthen the platform.

For the purpose of gender mainstreaming at the project level, KOICA has also developed a tool to incorporate the gender intelligence viewpoint into project plans and their implementation. The *Gender Mainstreaming Guidelines* published in 2011 provided detailed guides to incorporate gender equality goals and perspectives into projects for gender mainstreaming. In 2014, the gender toolkit was published as a mainstreaming checklist for each stage of a development project. In terms of project evaluation, the revision of *Project Evaluation Guidelines* in 2008 enabled gender mainstreaming and environment issues as a cross-cutting issue. This led to the inclusion of gender equality in every step of the project cycle, including planning, implementation, and monitoring and evaluation.

Nevertheless, disparities still exist between KOICA's gender equality policies and their implementations. It is not possible to figure out how the five-year gender equality strategy faired over the years, or how the outcomes of gender effect evaluation were generated although KOICA is supposed to mainstream gender. Current challenges serve as obvious limitations: the heavy burden of KOICA staff in managing every phase of the projects, the difficulty of performing detailed analysis for each project, and the scarce dialogues with partner countries over the topic.

### iii. KOICA's Disability-Inclusive Development Cooperation Projects

Of the international community's disability related activities, three are associated with the Korean international development cooperation. The first is the ratification of the UN's *Convention of the Rights of Persons with Disabilities (2008)*; Second concerns the *UN Agenda No. 2030 (2016-2030)*; and the last is the *Asia-Pacific Decade of Persons with Disabilities (2013-2022, the Incheon Strategy)*. The 2013 revision of the Article 3 of the *Framework Act for International Development Cooperation* included persons with disabilities in the vulnerable group, initiating the disability-inclusive approach in development projects. Later on, relevant guidelines were published to incorporate the disability-inclusive view into every phase of the development process. Disability-inclusive development is being implemented via the twin-track approach in which disability is mainstreamed and disability-targeted measures are simultaneously undertaken. However, disability-inclusive approach to development is a relatively recent concept. As such, an institutional level of approach has not yet been implemented. Currently, disability-related tasks are concurrently handled by a governance specialist, which illustrates the total lack of organizational

structure that supports the disability-inclusive approach.

KOICA's *Guidelines for Disability-Inclusive Development Cooperation (2017)* presented the policy framework for their organization of the same name. Project classifications for KOICA's disability-inclusive projects have not yet been developed. Although there have been internal discussions regarding disability markers, it was said that a marker-based classification was not appropriate due to the small number of disability-based projects. As for *Guidelines for Disability-Inclusive Development Cooperation Projects*, established in 2017, only the current project implementation status and performance were identified due to the difficulty of identifying whether they were applied in past projects.

For disability-inclusive projects, it is important to also have in place policies designed to cultivate project operators who would be implementing the projects. A sizeable disparity exists between the capacity of disability-sector organizations and private development cooperation organizations in terms of their organizational scale or their experience in international development cooperation. In order to carry out sustainable disability-inclusive development projects, it is a key to nurture and develop capable and trustworthy cooperation partners. However, the issue is not something which can be addressed short-term. As such, it is necessary to take the approach in which the scope of each type of pilot project and partner-nurturing are gradually expanded and incorporated.

KOICA's disability-inclusive development cooperation activities are meaningful in its participation in the efforts to achieve the international community's SDGs major principle, "leaving no one behind." However, discussion regarding development cooperation and disability issues in Korea is younger than those regarding gender equality or human rights in terms of policy, institution, organization, and projects. As such, a significant amount of effort appears to be needed to lay the necessary groundwork. The policy/institutional basis, in particular, is currently far weaker than those of gender mainstreaming or human rights. For this reason, beyond disability-specific projects, the guidelines alone appear to be insufficient for overcoming the many obstacles to disability mainstreaming.

Establishing policies and institutional platforms based on the experience and lessons gleaned from gender mainstreaming processes, and creating strategy documents on disability-inclusive approach by strengthening the points that overlaps with the government's policy documents, appear to be needed first. By identifying the coordinating points between the existing gender mainstreaming and human rights

policies, we can begin identifying the issues which can be integrated. Aside from these efforts, more detailed discussions and explanations are needed regarding the principles, approaches, and outcomes pursued by disability-inclusive projects, in order to continue to increase KOICA's and interested parties' awareness. To sustain and expand future disability-inclusive projects, it is also necessary to prepare for who would implement the projects. Additional time is needed for various institutes to accumulate project implementation capabilities and capacity, and organizational structures and training programs are also needed to increase KOICA employees' and interested parties' capacity.

### B. Strategy Suggestions for KOICA's Inclusive Approach on Vulnerable Groups

#### i. Establish an Integrated Inclusive Approach to Implementing SDGs

KOICA will have to lay the groundwork through the *Integrated Strategies for Inclusion of Vulnerable Group towards SDGs Implementation (2017-2030)* which would encompass the issues of gender, disability, children … etc. It is also necessary to identify the implementation status of such strategies and incorporate necessary modifications through regular publication of progress reports. Also, it is necessary to prepare, within KOICA, the institutional basis needed to successfully carry out the integrated strategies for inclusion of vulnerable group towards SDGs implementation, and incorporate it in policy-making and project implementation.

In addition, a policy should be established to assign each responsible department a pertinent task and to reinstate an incentive system. As for the prevention of human rights violation in the course of project implementation, the details will have to be reestablished by incorporating KOICA's human rights management policies.

It would be beneficial for KOICA to reorganize the current vulnerable groups operation to establish a new structure better suited to implement this strategy. In turn, it would lead to an increase in the performance of the plan, especially in efforts by strengthening the capacity of relevant KOICA staff. For instance, it is necessary to newly line-up "vulnerable group specialists," who would handle policy-making, consulting, and monitoring the tasks pertaining to gender, human rights, disabilities, children, and other vulnerable groups. Clearly, it is necessary to employ at least one specialist for each vulnerable group to secure sector-specific expertise.

Pilot projects targeting vulnerable groups are also recommended. Vulnerable groups can be distinguished into a basic category and an expanded category. The former may

include women, children, persons with disabilities' and the latter may include refugees, the elderly, and ethnic minorities according to the *Frame Act for International Development Cooperation*. If necessary, the basic category can be expanded. In accordance with this legal framework, the goals of vulnerable group projects can be set to be human rights promotion, or gender equality in cases pertaining to similar issues. According to the *Integrated Strategies for Inclusion of Vulnerable Group Towards SDGs Implementation*, projects can be classified into "projects targeting vulnerable groups," "marker projects," and "pilot vulnerable groups projects." Considering that vulnerable group projects tend to be pushed aside to give priority to other projects, it is necessary to consciously reinforce the inclusion of vulnerable groups by creating the category of "Pilot Inclusion Projects Towards SDGs Implementation." The following [Table 1] presents ways to approach each stage of project implementation.

[Table 1] Inclusive Approach Model for Each Stage of Programming

| | Current Process | Suggested Process |
|---|---|---|
| Strategy | Establish CPS Mid-term Strategies | Consider human rights of vulnerable groups when creating strategies |
| ▼ | | |
| Identification | Based on proposals by the partner country as well as relevant ministries/agencies, identify projects | Share the Strategy with partner countries and get feedbacks<br>Request proposals in accordance with the country-level SDG implementation plan<br>Project officer selects "pilot projects" |
| ▼ | | |
| Proposal | Receive and pre-assess the Project Concept Papers (PCP) by partner countries<br>Select candidate projects for the FS | Identify whether the projects are aligned to the country's SDG implementation plan, and specifically for vulnerable groups<br>Assess the suitability of the suggested project as "pilot project" |
| ▼ | | |
| Feasibility Study | Examine the project feasibility through a field study<br>Establish a project plan with time-frame and budget | Conduct a situation analysis focusing on human rights and gender issues of vulnerable groups<br>For projects highly likely to be selected as pilot projects, engage relevant specialists in a filed study |
| ▼ | | |

| | Current Process | Suggested Process |
|---|---|---|
| Appraisal | Project selection committee select candidate projects<br>Ministry of Foreign Affairs and the Prime Minister's Office review the project plan | Internal and outside experts review human rights/gender aspects, plan for disaggregated data collection as well as the adequacy of marker classification |
| ▼ | | |
| Budget Allocation | Ministry of Strategy and Finance, assess the project plan for budget application followed by the Parliament review | Improved understanding of key stakeholders in advance regarding the "inclusive pilot projects" |
| ▼ | | |
| Field Study and Signing of Record of Discussion | Conduct a field study for a detailed plan<br>Exchange agreements with partner country regarding the year's projects<br>Implementing agencies sign the Record of Discussion | At planning phase, identify and analyze the vulnerable groups, underlying causes of inequality and exclusion<br>Conduct stakeholder analysis<br>Consider project component for empowerment as well as advocacy |
| ▼ | | |
| Implementation Plan | Establish a detailed implementation plan | Secure budget, human resources, expertise for inclusive approach : secure additional budget for gathering disaggregated data<br>Incorporate PANEL principles into project design, implementation as well as monitoring plan |
| ▼ | | |
| Tender, Implementation | Tender notice (KOICA) for project manager and contractor<br>Submit tender proposals (bidding company), technology assessment (KOICA and outside reviewers), cost evaluation (KOICA), signing of contract<br>Implement the project | Tender notice highlight the importance of HRBA/inclusive approach and provide relevant guidance<br>Evaluation criteria for tendering incorporate HRBA/inclusive perspective : consider the relevant expertise and track record |
| ▼ | | |
| Monitoring and Evaluation | Data collection, monitoring<br>Mid-term / end-of-project evaluation | When monitoring, collect disaggregated data to the extent possible<br>Assess the progress in inclusive approach to vulnerable groups<br>Apply the PANEL-based evaluation matrix |
| ▼ | | |
| Follow-up | Follow up for the completed projects | |

ii. Guidelines for Integrating Vulnerable Groups Projects

The basic principle of the guidelines is to assist successful incorporation of the major standards, principles, and codes agreed upon by the international community, into project implementation processes in pursuant to KOICA's *Integrated Strategies and Guidelines for Inclusion of Vulnerable Groups Towards SDGs Implementation*. In this regard, it contains the guidelines which the headquarters, local offices employees, outside experts, project operators, PMC-CM, private groups, volunteer organizations, and researchers can utilize in the steps of project implementation.

## 5. Conclusion and Overall Recommendation

The evaluation has analyzed the current conditions of inclusive approach on vulnerable groups and HRBA in Korea and worldwide. To this end, outcomes of current KOICA projects targeting inclusion of vulnerable groups were evaluated comprehensively, and policy, institution, organization, and implementation implications that can strengthen the approaches at the domestic, international, and institutional levels, were deduced.

In connection with the SDGs, a multi-faceted recommendation for an integrated approach to inclusion of vulnerable groups are presented, in terms of policy, institution, organization, and implementation, including employment of a designated vulnerable group specialist and pilot programs. For future KOICA development projects aligned with the inclusive approach on vulnerable groups, the core indicators and guidelines which the current study provides are as follows, which are also found throughout the research.

- Marker selection criteria
- Integrated approach to inclusion of vulnerable groups that are specific to project processes
- Role analysis guidelines for human rights-based approach
- Rights-holder and duty-bearer capacity analysis checklist
- Specific human rights adoption point for each stage of assessment
- The 5 major evaluation matrices—a model aligned with human rights principles

[Table 2] presents the future directionality and tasks in terms of strategy, policy, and organization.

[Table 2] Future Tasks in terms of Strategy, Policy, and Organization

| Category | Current Status | Improvement Plan | Agent | Priority |
|---|---|---|---|---|
| Strategy | Absence of specificity and implementation measures of vulnerable groups<br>Fragmented gender/children/ human rights related strategies: absence of connectivity and coordination | Establish Integrated strategy for Inclusive Approach on Vulnerable Groups in the Efforts to Implement SDGs (2017-2030):<br>1) Integrate and coordinate the existing gender/ children/ human rights strategies<br>2) Establish implementation measure for each SDG goal | Establish KOICA strategies | Mid-term |
| | | | Coordinate with the SDGS implementation strategies of the Ministry of Foreign Affairs and the Office of Government Policy Coordination | Mid-to-long terms |
| Policy | Inadequate implementation of the previously established gender, children, human rights strategies<br>Insufficient guidelines and incentives pertaining to SDGs implementation | Integrated codes for inclusive approach on vulnerable groups in the efforts to implement SDGs<br>Assign relevant implementation tasks for each department: provide management assessment incentive | KOICA office of innovative management | Short-term |
| | | | KOICA project office/country office | Mid-term |
| Organi-zation | Inadequate understanding/awareness/ and expertise at the organizational level<br>Absence of support mechanism such as training and education | Office of gender → restructured to "office of vulnerable groups"<br>Employ and assign officers designated for each vulnerable groups : deploy to local offices when needed<br>Organize vulnerable groups committee : internal and outside experts<br>Education and training programs to increase personnel capacity | In addition to social development department, create project office/ country office | Short-term |
| | | | ODA Academy | Mid-term |
| Imple-mentation | Inadequate coordination with the existing marker system-project implementation | Coordinate and integrate markers | Social development department, relevant specialists | Mid-term |
| | | Select pilot projects: representative projects by sector/region (of marker 2 projects) select 1~2 projects, following management and implementation, submit SDG implementation performance outcome to the Office of Government Policy Coordination and the UN | Local offices<br>Management personnel<br>The Ministry of Foreign Affairs/ the Office of Government Policy Coordination | Mid-to-long term |

Finally, [Table 3] presents the improvements measures at each stage of project implementation.

[Table 3] Suggested Measures at Each Stage of Project Implementation for Inclusive Approach

| Stage | Improvement measures | Agent |
|---|---|---|
| Establish Strategy | Independent human rights mainstreaming strategy document needed<br>Country Partnership Strategy (CPS): undertake situation analysis according to the specific characteristics of each country, especially on human rights of vulnerable groups | (KOICA)<br>Sector office<br>Country office |
| | | Ministry of Foreign Affairs<br>Ministry of Planning and Finance<br>Office of Government Policy Coordination and the UN |
| Project Discovery and Design | Share information and converge opinions with partner country regarding vulnerable group-inclusive pilot projects for SDGs implementation<br>:relevant project proposal requests, project selection | Local office<br>Government of the partner country |
| | Clearly declared "vulnerable group-inclusive pilot project" in PCP | Country office<br>Vulnerable group issues specialist |
| Feasibility Study | Situation analysis regarding the human rights of vulnerable groups<br>Incorporate the project' s inclusivity of vulnerable groups in the PDM<br>: input, output, outcome, impact and establish relevant performance indicator | Country office<br>Vulnerable group issues specialist<br>(when needed) Evaluation specialist |
| Project Appraisal | Project scope (pilot project, marker project, target project) determined<br>Review of strategies, guidelines, and budget<br>If needed, recommend bolstering of human rights/gender mainstreaming elements | Internal/outside experts<br>KOICA HQ process |
| Budget Review | Approve budget by the Ministry of Foreign Affairs/ Ministry of Planning and Finance/ and the Office of Government Policy Coordination | Ministry of Planning and Finance (the Ministry of Foreign Affairs and the Office of Government Policy Coordination) |
| Planning and Field Study/RD Signing | By project scope (pilot project, marker project, target project)<br>Of recipient country analysis, analyze vulnerable groups, root causes, interested parties, etc. | Country office<br>Vulnerable group issues specialist<br>(when needed) evaluation office |
| Establish Implementa-tion plan | By project scope (pilot project, marker project, target project)<br>Required budget/human resources/secure expertise<br>Project details, PDM Modified Plan, reflect human rights principles in M&E Plan (gather disaggregated data, etc.) | |

| Stage | Improvement measures | Agent |
|---|---|---|
| Select Project Implementer | Incorporate human rights promotion, gender equality goals in tender notices<br>Review project implementer's expertise, plans for securing qualified human resources | Country office<br>Vulnerable groups issues specialist<br>Outside reviewer |
| Monitoring and Evaluation | Gather disaggregated data to the extent possible<br>Vulnerable group inclusivity and human rights promotion reviewed, risks/barriers identified, improvement measures deduced<br>Apply human rights principles based matrices in the ex-post evaluation | Country office/project operator (or performance management institute)<br>Internal and outside evaluators<br>Evaluation specialist |

업무자료 평가심사 2018-05-109

# 프로젝트 사업의 취약계층 포괄적 접근 현황평가 및 강화방안 연구 보고서

발 행 2017년 12월
발 행 인 한국국제협력단 이사장 이미경
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 평가심사실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (13449)
전 화 1588-0434
팩 스 031) 740-0247
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 전우용사촌(주)

무단 복제를 금함

ISBN 978-89-6469-487-9 93320

연구자료
2018-05-109

ISBN : 978-89-6469-487-9 93320

# 프로젝트 사업의 취약계층 포괄적 접근 현황평가 및 강화방안
## 연구 보고서

KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(시흥동 298)
Tel. 1588-0434 Fax. 031-7400-247
www.koica.go.kr