

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 의미를 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 지을 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, 인권기반 접근법을 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 인권기반 접근에 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 평가함으로써 향후 사업 발굴, 기획, 시행, 모니터링 및 평가에 취약 계층 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>, <아와차빠시 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 핵심과제로 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, 그럼에도 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 추진하고 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 국제개발협력의 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 아와차빠시 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 평등이라는 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. 사업 기획 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 모범 사례이다.

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 평등이라는 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 측면에서 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 학교시스템의 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 협력 관계 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 아와차뻘시 취약아동 사회편입 지원사업 평가

비차별과 평등이라는 인권원칙을 통해 평가한 <엘살바도르 아와차뻘시 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, 사업초기단계에 사업수행자가 전략적이고 행정적인 측면에서 사업 이해관계자의 참여 메커니즘을 명확히 구성하도록 권고해야 할 것이다.

책무성 측면에서 아와차빠시에 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 원조 확대, 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 네트워크의 확대를 고려함으로써 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 단위 사업의 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 교육 훈련 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 장애인 관련 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 장애 포괄적 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 방안이 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 제도와 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 조성 및 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 것으로 보인다. 이와 함께 부서별로 'SDGs 이행을 위한 취약계층 포괄 통합접근'관련 이행과제를 선정하고, 경영 평가를 통해 인센티브를 부여하는 방식을 제도입하여 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) - 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 - 사업담당자 '취약계층 사업' 선정
▼		
사업제안 검토	- 수원국 사업제안서(PCP) 접수, 1차 검토를 통해 예비조사 대상사업 선정	- PCP상 '취약계층 포괄 시범사업 후보'명시 및 검토 - 취약계층 포괄 시범사업 여부 검토
▼		
예비조사	- 사업 현지조사를 통해 사업의 타당성 확인 및 사업 기본계획 수립	- 취약계층 인권에 대한 상황분석, 성분식 이행 - 시범사업 선정 가능성이 높은 사업의 경우 예비조사 시 취약계층 전문가 참여
▼		
사업심사	- 관계부처 및 외부전문가로 구성된 사업심사위원회를 통해 신규후보사업 선정 후 외교부 시행계획 심의 및 국무조정실 심사	- 외/내부 전문가가 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 - 인권PANEL원칙을 사업계획, 시행, 모니터링에 반영 - 분리데이터 수집을 위한 추가예산 확보

	현행 사업추진절차	취약계층 통합접근 (안)
▼		
사업시행자 선정 및 사업수행	- 입찰공고(KOICA), 입찰제안서 제출(응찰 업체), 기술평가(KOICA 및 외부심사위원), 가격평가(KOICA), 계약체결 및 본 사업 실시	- 입찰공고에 인권증진 및 성평등 목표와 필요성, 추진방안 기재 - 제안서 작성 시 이를 위한 혁신적 접근 방법 기술하도록 안내 - 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 - 중간점검 시 취약계층 포괄 현황 및 목표 달성 가능성 파악 - 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 - 젠더/아동/인권 등 기존 관련전략의 분절화: 연계성 부재	- 'SDG이행위한 취약계층 포괄 통합전략(2017-2030)' 수립: 1) 기존 젠더/아동/인권 전략 통합 및 연계 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 - SDG 이행 관련 규정, 인센티브 미흡	- 'SDG 이행위한 취약계층 포괄 통합접근 규정' - 부서별 관련 이행과제 선정: 경영평가 인센티브 부여	- KOICA 경영혁신실	- 단기
			- KOICA 사업실/지역실	- 중기
조직	- 조직차원 이해도/인지도, 전문성 미흡 - 교육 등 지원메커니즘 부재	- 성인지 담당관 직제 → '취약계층 담당관' 직제로 재구성 - 취약계층별 별도 전문관 고용/배치: 필요시 현지사무소 파견 - 취약계층 자문위원회 구성: 내외부 전문가 - 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(마커2사업중) 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 - 국가협력전략, 국별이행계획 수립 시 국가의 특징에 따른 상황분석, 취약계층 인권 고려: 특히 중남미 지역, 분쟁/취약국	(KOICA) - 섹터실 - 지역실 - 현지사무소
		- 외교부 - 기재부 - 국조실
사업기획/발굴	- 협력대상국과 'SDG 이행 위한 취약계층 포괄 시범사업' 관련 정보공유, 의견수렴 : 관련사업 제안요청, 선정	- 현지사무소 - 협력대상국 정부
	- PCP상 '취약계층 포괄 시범사업 후보' 명시 & 검토	- 현지사무소/지역실 - 취약계층 전문관

예비조사	- '시범사업' 포함 취약계층 대상사업의 경우, - 취약계층 인권기반 상황분석, 젠더 분석 : 사전타당성조사 결과보고서, 사업기본계획에 반영 - PDM 초안에 취약계층 포괄측면 고려: input, output, outcome, impact 및 관련 성과지표 설정 - (필요인력/예산/기간 반영)	- 현지사무소/지역실 - 취약계층 전문가 - (필요 시) 평가전문관
사업심사	- 사업범주(시범사업, 마커사업, 대상사업) 최종결정 - 관련 전략, 지침, 예산반영 여부 검토 - 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 - 취약계층 전문가 - (필요 시) 평가전문관
집행계획 수립	- 사업범주(시범사업, 마커사업, 대상사업)별로 필요 예산/인력/전문성 확보 - 사업내용, PDM 수정안, M&E계획에 인권원칙 반영(분리데이터 수집 등)	
사업수행자 선정	- 입찰공고에 인권증진/성평등 목표 연계성 반영 - 시행자 관련전문성, 전문인력 확보계획 검토	- 지역실, 취약계층 전문가 - 외부 심사 위원
모니터링/ 평가	- 가능한 범위 분리데이터 수집 - 중간점검/평가 시 취약계층 포괄/인권접근 가능성, 위험/제약요인, 개선안 도출 - 종료/사후평가시 인권원칙 기반 평가매트릭스 적용	- 현지사무소/지역실/시행자 (혹은 성과관리기관) - 내/외부 평가자 - 평가전문관