

국문 요약

I. 서론

1. 연구개요

United Nations(UN)의 2030 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 지구촌 모든 구성원들이 지켜야할 17개 목표를 제시하였다. 그 중 SDG16은 ‘지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의에 대한 접근성 제공, 모든 수준에서 효과적이고 책무성 있고, 포용적인 제도 구축’을 강조하고 있는데, 이는 정치적 불평등에 대한 국제 사회의 대응으로 볼 수 있다.

이러한 국제사회의 요구에 발맞추어 우리 정부는 2018년 3월 정부혁신 중점 과제로서 사회적 가치 구현에 역점을 두고 인권, 참여, 취약계층 지원 등을 강조한 바 있으며, 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)은 10대 혁신 중점과제로서 평화, 인권, 민주주의 등 보편적 가치 실현을 천명하고 이를 목표로 한 사업을 확대하기로 결정하였다. 또한 우리나라는 급속한 경제 성장과 민주화를 동시에 달성한 현대사의 경험과 문제인 정부 출범 이후 급속히 변하고 있는 한반도의 대내외적 정세 변화로 인해 SDG16의 핵심 요소인 평화, 인권, 민주주의를 선도하는 국가로서 자연스럽게 자리매김할 수 있게 되었다.

그러나 SDG16이 대한민국의 현 상황 및 정부의 정책기조와 일치하고 정치적 불평등을 다루는 유일한 개발목표임에도 불구하고 이와 같은 핵심적인 목표를 어떻게 이행할 것인가에 대한 국내적 논의는 그동안 활발하지 못했다. 따라서 본 연구는 SDG16의 핵심인 평화, 인권, 민주주의(민주적 거버넌스)에 대한 개념을 우선 살피고, 국내외 동향 분석과 함께 KOICA의 현 이행 현황을 진단함으로써 향후 KOICA 중기전략 내에서 SDG16이 보다 범분야적으로 적용되고 보완될 수 있는 적극적 가능성을 도출하고자 한다.

본 연구는 SDG16의 세부 주제별 연구가 아닌 평화, 인권, 민주주의(민주적 거버넌스) 등 관련 주제들을 종합하여 분석하고 이를 바탕으로 KOICA가 SDG16 달성을 위하여 실천해야 하는 ‘구체적이고 실질적인 이행방안’을 제안하는데 그 목적을 두고 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 설정한 세 가지 세부 목적은, ①국내외 SDG16관련 연구와 평화, 인권, 민주

주의(민주적 거버넌스)에 대한 주요 논의 동향을 정리하고, ②KOICA와 타공여기관의 SDG16 이행 환경 및 현황을 분석하며, ③KOICA의 향후 보다 효과적인 SDG16 이행을 위한 전략적 차원의 개선 방안을 제안하는 것이다.

2. 주요 개념 정의

UN이 정의한 SDG16의 공식 명칭은 △모든 수준에서 지속가능개발을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의에 대한 접근 제공 및 효과적이고 책임 있으며 포용적인 제도 구축, △평화, 정의, 그리고 강력한 기관, △평화이다(이성훈, 지속가능개발목표(SDG) 16 Peace & Justice, 2018). 이후 SDG16+를 통해 SDG16 자체의 이행과 목표달성을 넘어 해당 목표와 높은 연관성을 가지고 있는 기타 7개 목표와의 연관성을 바탕으로 고려해야 한다는 개념이 등장했다. 본 연구보고서에서는 SDG16+를 단독으로 다루지는 개념이 아닌, SDG16의 이행강화 방안 및 지식확산에 필요한 광범위한 개념으로 다루고자 한다.

SDG16의 실현 방안에 대한 입장은 SDG16을 어떻게 이해하고 개념화하고 있는가에 대한 다양한 관점에 근거하고 있다. 이와 같은 개념화는 다양한 방향으로 분화·진화 하고 있으나, 본 연구진은 SDG16의 세부목표를 평화(Peace), 인권(Human Rights), 민주적 거버넌스(Democratic Governance)의 세 가지 주제에 따라 세부적으로 재구성하였다.

II. SDG16 이행을 위한 국내외 주요 정책과 논의 동향

1. 국제사회 주요 논의 동향

가. SDG16 개념, 목표, 지표 논의 동향

UN을 중심으로 하는 국제사회는 평화로운 사회, 법의 지배, 거버넌스에 대한 포용적인 접근 및 제도 구축에 대한 중요성을 SDGs의 목표 16에 설정함으로써 하나의 개발 의제로 간주하였다(김수진, 2015). SDGs의 세부 목표는 UN이 지향하는 5대 가치(5Ps)인 △사람(People), △번영(Prosperity), △지구환경(Planet), △평화(Peace), △파트너십(Partnership)으로 구성되어 있다. 5Ps의 관점에서 SDG16은 그 자체로서 달성해야 하는 목표일뿐만 아니라 다른 목표들을 달성하는데 필요한 수단으로써 그 중요성이 강조되고 있다.

타 SDGs 목표와 비교하여 SDG16은 가장 많은 세부목표와 지표를 두고 있는데, 그 선정 과정에서 SDG16을 실질적이고 전환적(Transformative)인 목표로 만들기 위해 다자 및 양자 기관들이 많은 관심을 기울였기 때문이다. 그러나 동 목표에 대한 12개의 세부목표를 살펴보면 목표를 설명하는 언어의 표현이 매우 모호하고 추상적으로 서술되어 있으며, 목표16 내 많은 세부목표들이 ‘거버넌스’에 초점을 맞추고 있음에 따라 상대적으로 ‘평화’ 관련 세부목표의 수가 현저히 떨어짐을 알 수 있다. 따라서 SDG16은 본 목표를 어떻게 이행할지에 대한 방안과 이행성과를 측정할 방안이 세부목표에 구체적으로 제시되지 않았다는 점에서 아쉬움을 남긴다.

SDG16의 대두와 함께 국가, 국제기구, 시민사회 등 관련 이해관계자들은 다양한 국제 이니셔티브를 출범시켰으며, 평화, 인권, 민주적 거버넌스의 각 분야에서 활발한 논의를 이끌고 있다. 다양한 국제 이니셔티브 중에서도 Pathfinders는 특히 주목할 만한 이니셔티브로써 SDG16의 핵심개념인 평화, 정의 그리고 포용적인 사회를 국가 차원에서 실질적으로 실현하기 위한 노력을 경주하고 있다.

나. 국제사회의 PHD 논의 동향

UN을 중심으로 하는 국제사회는 평화, 인권, 민주적 거버넌스 관련 이슈를 지속적으로 발전시켜 왔으며 변화하는 국제정세에 발맞추어 새로운 논의를 소개하고 발전시키고 있다.

SDG16 의제 중 **평화**는 평화구축(Peace-Building) 및 지속적 평화(Sustaining Peace)에 관한 것으로, UN 평화구축위원회(Peace-Building Commission)가 주도하고 있다. 국제사회가 분쟁을 해결하고 갈등해소를 위한 방법으로 기존에 논의해왔던 평화유지(Peacekeeping)나 평화조성(Peacemaking)과는 달리 평화구축은 사회 내에 존재하는 구조적 갈등을 보다 장기적이며 지속가능한 환경으로 전환시켜 나가기 위해 사회적, 경제적 발전을 도모하고 변화를 추진하는 포괄적인 활동이다. 그러나 지난 10년간 여러 국가 및 지역에서 폭력적 갈등은 끊이지 않고 반복적으로 발생함에 따라 국제사회의 수많은 개입이 비효율적이라는 비판에 직면하게 되었고, 이는 결국 기존의 평화구축 프레임에 대한 신뢰를 저하시켰다. 이러한 문제의식 아래 ‘지속적 평화’의 개념이 새로이 도입되었다. 지속적 평화는 기존의 평화구축 개념이 분쟁 이후의 상황에 치중하는 한계를 극복하여 적극적 평화를 위한 더 효과적이고 일관된 접근법을 취하기 위해 제시되었다. 지속적 평화는 분쟁에서 출발하는 것이 아닌 평화로운 사회에 기여하는 요소들을 확인하는 것에서부터 시작하여 갈등 주기(Conflict Cycle)의 모든 지점에서 포용적 사회를 만들기 위한 모든 장기적 요구를 고려한다.

인권은 인권기반접근법(Human Rights-Based Approach, HRBA)을 통한 인권 실현으로 연결되며, UNOHCHR, 국가인권위원회(Human Rights Commission, HRC) 등에서 주도하고 있다. 1993년 세계인권회의(The World Conference on Human Rights)에서 인권과 개발의 협력 관계를 강조해야 한다는 새로운 비전이 제시된 이후 UN은 인권기반 접근에 대한 공통의 이해(UN Common Understanding on the Rights-Based Approach, 2003)'를 통해 인권관련 협력을 체계화하였으며 UN의 개발관련 국가별 활동에 인권을 주류화 시키는데 일조하였다. 또한 UN은 2009년부터 인권 주류화 메커니즘을 설치하여 UN의 주요 정책과 사업에 인권적 관점을 반영하도록 추진하고 있다. 동시에 UN은 인권원칙과 가이드라인은 물론 지표 및 매트릭스를 제공하여 국제사회에서 다양하게 진행되고 있는 인권기반접근의 사업적용방식을 표준화 하였으며, 그 결과 2000년대부터 본격적으로 사업형성 단계에서부터 인권기반접근을 주류화 하게 되었다. 이와 같은 '개발에서의 인권관련 제도화 작업'은 전 세계적으로 성과중심 논의가 강조되고 인권 제도화의 부작용 등이 비판을 받으면서 UN의 핵심논의에서 잠시 주춤하다 최근 SDGs 논의에서 평화, 인권, 민주화 등의 논의가 연계되면서 재조명 받고 있다.

민주적 거버넌스는 'Leaving No One Behind'의 개념을 통해 불평등 문제와 취약계층에 대한 고려를 개발 의제에 반영하고자 하며, UNDP, 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), 국제개발법기구(International Development Law Organization, IDLO) 등에서 주도하고 있다. 과거 서구 자본주의 국가를 중심으로 진행되어 왔던 '민주주의 지원'은 오늘날 '민주주의 국제협력'이라는 패러다임으로 자리 잡아가고 있다. 이는 단순한 지원만으로는 협력국의 장기적인 발전을 이끌어내기 어렵고, 올바른 거버넌스와 민주주의 확립이 우선되어야 한다는 점은 학문적인 연구 결과와 더불어 반세기에 걸친 국제개발 협력의 경험에서 확인되었기 때문이다. 이에 따라 UN 인권이사회와 UN 총회는 매년 민주주의에 관한 결의안을 채택하고 직접 관할하는 UN민주주의기금(UN Democracy Fund, UNDEF)을 탄생시키는 등 민주주의를 국제협력 분야에서 의제화하고 제도화하려는 다양한 노력을 경주하고 있다.

다. SDG16과 PHD 접근의 재구성

SDG16의 이행방안에 대한 입장은 SDG16을 어떻게 이해하고 개념화하고 있는가에 따른 다양한 관점에 근거하고 있는데, 이러한 관점들이 모두 공통적으로 강조하는 바는 SDGs

목표의 전환적(Transformative)이고 개혁적인 의제를 실현하기 위해 SDG16이 다른 목표와 연계되는 실험이 필요하다는 것이다. 이와 같이 SDG16을 이해하는 다양한 관점을 바탕으로 본 연구는 PHD 접근법을 중심으로 SDGs의 세부목표를 평화, 인권, 민주적 거버넌스로 재구성하여 효과적으로 접근하고자 하였다. 특히 SDG16이 타 목표와 연계된 목표임을 고려하여 평화, 인권, 민주적 거버넌스 하위에 핵심(Core)과 연계(SDG16+)목표로 구분하였다.

2. 국내 주요 논의 현황

가. 정책방향

평화의 측면에서 한국은 우선적으로 북한과의 분단 상황 속에서 발생하는 갈등 해결에 초점을 맞추고 있다. 특히 북한의 핵개발 문제가 국제사회의 평화와 안전을 위협할 가능성을 주목하고 북핵 문제 해결을 위해 집중적인 노력을 전개해왔다. 또한 북한 비핵화와 더불어 한반도 평화체제를 구축함으로써 평화로운 한반도를 구현하는 것을 기본 입장으로 두고 있으며, 이를 통해 동북아의 평화와 안정 증진과 궁극적으로 한반도 평화통일을 추구하는 것을 목표로 하고 있다. 한국 정부는 지리적 특성을 고려한 차원에서 ‘동북아 평화협력 플랫폼’ 구축을 통해 동북아의 평화와 협력을 조성하는데 앞장서고 있다.

한국은 또한 전 세계 민주주의를 증진하기 위한 지역적, 국제적 협력 활동에 적극적이고 능동적으로 참여하고 있다. 특히 민주주의 분야의 가장 대표적인 국제협력체인 ‘CoD’의 운영 이사국 이사국이자 2위 공여국으로서 민주주의 공동체 활동을 주도하고 있다. 또한 2008년 인도네시아의 주도로 창설된 「발리 민주주의 포럼(Bali Democracy Forum)」와 UN민주주의기금(UN Democracy Fund)을 통해 신생민주주의 정착 지원 등 국제사회의 민주주의 증진 노력에 동참하고 있다.

나. 국제개발협력에서 한국의 SDG16

SDG16에 대한 국내 개발협력계의 논의가 본격화된 계기는 2017년 11월 이미경 KOICA 신임 이사장의 취임사에서 ‘평화, 민주주의, 인권, 성평등 핵심가치 구현 ODA’를 실현해나갈 것을 선언하면서부터이다. KOICA는 정부 지침 하에 SDGs의 달성을 위한 국제 노력에 적극 동참하고, 실질적인 기여를 통해 국제사회에서 한국의 위상을 높여 장기적 국익을 추구해 나가고자 하고 있다.

그러나 SDG16에 관한 국내 논의는 전반적으로 미흡한 수준이었다. 올해 발표된 평가연구

(곽재성 외, 2017)에 의하면 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 가치적인 측면인 인권 및 취약계층을 고려하는 'Leaving No One Behind' 원칙 달성을 위해 특화된 전략 및 방향성이 있다고 보기는 어렵다는 평가를 받았다. 종합적으로 한국은 짧은 시간 내에 평화, 인권, 민주주의 관련 정책과 사회적 담론을 발전시켜온 것은 분명하나, 국제적 차원에서 개발협력 영역과의 정책일관성을 이루는 노력은 상대적으로 미흡했다고 평가할 수 있다. 이는 ODA를 중심으로 하는 국제개발협력에 대한 국민적 공감대와 사회적 합의, 지지기반이 국내정책과 대외정책 간의 괴리를 줄여나갈 만큼 충분히 구축되지 못한 것으로도 해석될 수 있다.

III. 주요 공여국의 SDG16 이행 현황 사례

1. 스웨덴의 SDG16 정책 및 프로그램

가. 스웨덴의 SDG16 정책과 전략

스웨덴 정부는 자국의 원조와 국제개발협력의 주요 목표를 '가난하고 억압받는 사람들을 위한 보다 나은 삶의 전제조건을 만드는 것'으로 개념화하고 있다. 또한 2003년 국회에서 채택한 국제개발협력 기본 정책 문서인 Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development(PGD)를 근간으로 "평등하고 지속가능한 개발(Equitable and Sustainable Global Development)"을 범정부적 차원의 국제개발 목표로 명시하고 있다. 무엇보다 주목할 점은 스웨덴 정부가 민주주의, 인권, 성평등 신장에 대해 SDGs가 달성하고자 하는 수준보다 더 높은 목표치를 상정하고 있다는 점이다.

기본적으로 스웨덴 국제개발협력은 빈곤 감소와 지속가능개발을 위해서는 인간 안보가 확보되어야 하며, 이 또한 권리 및 빈곤층 중심 접근법을 통해 해결되어야 할 과제로 보고 있다. 스웨덴은 이러한 관점을 국제개발협력 목표에 포함시키기 위해 다양한 노력을 경주해 왔는데, 가장 주목할 만한 점은 분쟁 국가들을 지원 대상국에 포함시킨 것과 1990년대부터 외교정책의 우선순위에 분쟁 예방 및 포괄적 평화를 설정한 것이다.

스웨덴은 1999년 발표한 정책문서 Swedish Action Plan에서 Sida가 분쟁과 갈등 분석에 기초한 총체적 접근법을 취할 것을 요구한 것을 시발점으로, 이후에도 다양한 정책 및 전략

문서를 통해 꾸준히 평화와 인간안보, 분쟁 예방과 해결에 관심을 갖고 정책화를 시도해왔다. 가장 최근에는 Strategy for Sustainable Peace 2017-2022를 통해 무장 분쟁 방지, 평화 구축과 국가 형성, 인간 안보의 총체적 역량 지원을 위한 구체적 방안을 제시하였다. 중요한 점은 분야적 접근에서 비롯된 것이 아니라 이 역시 권리에 기반한 관점과 빈곤의 다면적 측면을 중심으로 정책과 실행 전략을 발전시켜왔다는 점이다.

스웨덴 정부는 빈곤을 근본적으로 해결하기 위해서는 인권과 민주주의를 통해 권력 구조를 개선해야 한다는 관점에 따라 인권과 민주주의는 동일한 정책과 전략 내에서 일관적으로 다루어지고 있다. 스웨덴 정부의 인권 및 민주주의 지원 사업은 △시민적, 정치적 권리 증진, △민주주의와 법의 지배 원칙에 대한 제도와 절차 강화, △민주주의적 요소 증진과 강화의 3가지 영역에 우선순위를 부여하고 있다.

나. 스웨덴의 SDG16 사업수행체계

Sida는 최근 갈등 관점과 평화 및 안보 분야 지원에 대한 통합적 이해를 돕기 위해 Peace and Conflict Tool Box(2017)를 만들어 Sida의 갈등 관리 및 평화 안보 분야에 대한 전문성과 선도적 역할을 국제사회와 적극적으로 공유하기로 결정하였다. 본 도구 상자는 평화와 관련된 용어, 정의, 기술적 정보와 함께 사업 수행 단계에서 갈등 민감성 관점을 언제 어떻게 적용해야 하는지에 대한 지침을 제공한다. Sida는 또한 2016년 채택한 정책 프레임워크를 통해 모든 개발협력 활동에서 통합된 갈등 관점을 적용해야함을 규정하고 있다. 한편 스웨덴 정부는 시민사회의 평화 및 안보 분야 프로그램도 적극적으로 지원하고 있다.

Sida는 HRBA를 권리 중심, 빈곤층 중심, 성평등, 갈등, 환경 및 기후 관점의 실제적 적용을 위한 도구로 활용하고 있다. 민주적 거버넌스는 ‘민주주의’ 분야로 인권과 동일한 정책 프레임워크와 사업수행체계가 적용되고 있다. 인권이 권리 관점과 인권기반접근법을 통해 스웨덴 국제개발협력의 근간이 되는 주류화 원칙이자 사업 분야라면, 민주적 거버넌스는 인권 원칙을 가장 잘 구현할 수 있는 체제인 민주주의를 실현하는 핵심 요소이다.

2. 독일의 SDG16 정책 및 프로그램

가. 독일의 SDG16 정책과 전략

제2차 세계대전을 일으킨 국가이자 패전국이었던 독일은 국제사회의 일원으로 복귀하는 과정에서 ODA를 적극적으로 활용하였고, 오늘날 독일은 평화 및 안전보장에 있어 직접 지원

을 선도하는 국가로 평가받고 있다. 독일정부는 개발협력백서를 통해 범정부차원 개발정책의 일환으로 SDGs의 정신과 목표를 실현하며, 2017년 SDGs 2030 의제 실현을 위한 5대 로드맵을 발표하였다. 현재 독일은 별도의 SDG16 전략을 마련할 계획은 아니나, 평화, 인권, 민주적 거버넌스의 개념화를 통해 2018-2020년까지 단계적으로 관련 정책, 가이드라인, 프로그램 개혁을 진행할 계획이다.

독일 개발협력 주무기관인 BMZ는 PHD와 관련하여 꾸준히 발전시켜 온 여러 정책 문서를 통해 분쟁 상황에서 따라야 할 행동 방식에 대한 가이드라인을 제시하는 등 다양한 노력을 경주해 오고 있다. 독일은 인권전략을 개발정책에 대한 경제적 지침뿐만 아니라 법적구속력이 있는 의무사항으로 규정하고 있다. 1990년대부터 꾸준히 시도해온 독일의 인권기반접근법은 2000년대 초반부터 독일 국제개발협력에서 정책화되고 구체적인 지침이 발간되어 적용되기 시작했다. 본 정책, 전략 및 지침에 근거하여 BMZ는 각 시행기관의 인권전략 수행을 평가하며, 시민사회는 자국 ODA의 인권적 접근에 대한 적극적 모니터링을 통해 인권침해에 대한 사전·사후감시 활동을 하고 있다.

독일은 또한 개발협력 프레임워크에 인권교육 강화 등의 조치를 통해 협력국의 시민사회와 인권 구조 역량을 구축하고, 대화 능력을 증진 시키는데 주력한다. 독일의 민주적 거버넌스 관련 정책은 인권증진 분야와 궤를 같이 하고 있으며, 독일정부는 양자협력을 위한 인권·젠더 가이드라인에 인권주류화 도구 및 인권점검 도구 등 개발하여 적용하고 있다.

나. 독일의 SDG16 사업수행체계 및 대표사업

BMZ 전략 문서(4/2013e)인 Development for Peace and Security는 KfW, DEG, GIZ, 시민사회, 민간이 수행하는 사업에 대한 가이드라인을 주고자 하였는데, 이는 인권, 아동과 여성의 권리, 젠더, 농촌 개발, 반부패, 청렴(Integrity), 빈곤 전략과도 밀접한 관련이 있다.

또한 BMZ는 평화를 위한 방법론적 프레임워크(Peace and Conflict Assessment)를 개발함으로써 갈등, 취약성, 폭력이 발생하는 상황에서 적용할 수 있는 모듈 형식의 프레임워크를 제시하였다. 이를 구성하는 네 가지 요소는 어떠한 고정된 연속성을 지니고 있지 않아 독립적으로 활용될 수 있으며 특정 상황과 단계, 수요에 따라 유연하게 적용할 수 있다.

독일정부는 시민사회 평화프로그램(Civil Peace Service, CPS)을 운영하며 평화, 인권, 개발 전문 기관 및 단체들을 지원한다. CPS를 통해 수행되는 모든 프로젝트는 비폭력 분쟁 해결을

목표로 협력국 시민사회의 역량을 강화하여 폭력적인 분쟁예방, 폭력 감소, 장기적인 평화 구축에 기여하는 것을 3대 세부목표로 선정하고 있다.

독일정부의 인권전략인 ‘Human Rights in German Development Policy’는 개발협력정책에 있어 법적구속력이 있는 의무사항을 명시한 정책으로 개발협력을 수행하는 모든 기관에게 적용되는 가이드라인의 근간이 된다. 독일은 또한 일반사업에 적용할 수 있는 최소한의 Do no harm 지침을 분야별로 제시하여 인권주류화를 실현하며, 모든 사업에 주류화/대상적 접근을 할 수 없기 때문에 일반사업에 적용할 수 있는 체크리스트 방식의 지침을 제시하고 있다(곽재성 외, 2017).

민주적 거버넌스는 인권과 마찬가지로 독일 개발협력의 기본적 가치로서 모든 사업에 내재화 주류화되고 있다. 동시에 협력국의 요청에 따라 민주적 거버넌스를 협력 우선분야로 지정하고 기술협력 사업을 집중 발굴하여 제공하는 대상화 전략도 병행한다.

3. 요약 및 시사점

스웨덴과 독일의 국제개발협력 정책과 프로그램의 사례 연구를 통한 시사점을 구체적으로 기술하자면 다음과 같이 요약 할 수 있다.

첫째, PHD의 이행을 위해서는 관련 부처의 법적, 정책적 기반의 중요성에 대한 시사점을 도출할 수 있다. 독일의 경우 해외 공관에서 정책적, 외교적 의제로서 인권, 민주주의, 평화의 중요성에 대해 인지하고 PHD 현장 활동에 대한 외교적 지지를 강조하고 있다.

둘째, 스웨덴과 독일 모두 부처-원조기관의 역할을 구분하여 평화, 인권, 민주주의를 중심으로 다층위적 협력을 강조하고 있다. 외교부는 다자 및 지역협력에서의 인권, 민주주의, 평화를 위한 국제협력의 가능성과 역할에 대한 정책대화에 참여하고, 원조기관은 이를 위한 대표 프로그램을 발굴하고 시행하여 원조기관 차원의 다양한 양자 기관 및 다양한 민간기관과의 대화와 협력을 리딩해야 한다.

셋째, 스웨덴과 독일이 개발하고 적용한 다양한 정책 및 프로그램의 도구를 단계적으로 도입 할 수 있을 것이다. 독일의 BMZ 및 스웨덴 정부의 인권주류화 도구(Instruments) 등을 참고 하여 보다 전략적으로 주류화차원에서 인권에 기반한 접근법을 단계적으로 도입하고 실천해야 한다.

넷째, 스웨덴과 독일이 강조하고 있는 해외국가동향분석 혹은 국가별 협력전략에 인권상황, 평화 및 분쟁 상황, 해당국가의 거버넌스 분석의 전문성을 강화할 필요가 있다. 주로 독일과 스웨덴이 수행하고 있는 갈등 분석, 갈등 민감성 분석과 모니터링, 위기 사전평가 및 관리 도구 등을 단계적으로 대표 분야에 적용하는 전략을 수립하고 관련 대표 프로그램을 착수할 수 있는 준비를 시작하여야 한다.

다섯째, 타 공여국 및 공여기관들은 평화, 인권, 민주주의 지지그룹과 이를 국제개발의 정책과 프로그램에서 실천할 주축그룹(Like-Minded Groups) 양성에 적극적인 역할을 하고 있음을 확인할 수 있었다. 스웨덴과 독일은 공통적으로 부처 및 원조기관은 이러한 지지그룹들과 공동연구 수행, 가이드라인 수립, 독립평가, 교육을 참여적으로 수행하면서 관련 가치가 개발 협력 프로그램 체계에서 실현이 되도록 사전에 예산과 노력을 배분하고 있음이 인상적이다.

IV. KOICA의 SDG16 이행 현황과 이행강화 방안

1. KOICA의 SDG16 관련 전략과 지침 수립 현황

한국 정부를 비롯하여 KOICA는 SDGs 달성 실행력을 강화하기 위해 KOICA의 지원 분야들과 SDGs 각 목표들을 연계한 ‘KOICA 분야별 중기전략(2016-2020)’을 수립하였다. SDG16은 분야별 중기전략 내에서 공공행정, 보건, 성평등 등 총 3개 분야와 연계되어 있으나 실질적으로 SDG16을 집중적으로 다루고 있는 분야는 공공행정으로써 SDG16이 포괄하고 있는 평화, 포괄적 사회, 폭력예방과 관리 등의 세부 주제들을 반영하지 못하고 있어 현재 SDG16 이행을 위한 통합적 지침은 부재한 상태라고 평가된다.

KOICA는 SDG16이 SDGs 달성을 위한 도구이자 동시에 목표로 기능한다는 점을 확인하고, SDG16과 현재 중기전략에서 제시하고 있는 타 분야들과의 연계 확장 가능성 및 범분야적 적용 방안의 필요성을 밝히고 있다. SDG16의 비전 실현에 대한 KOICA의 의지는 KOICA 혁신위원회가 발표한 ‘KOICA 10대 혁신과제(2018.2.2.)’, 이사장의 취임사와 지난 1월에 열린 2018 BuDF(1/22~25, 부산)에 참석한 이사장의 기조연설문에서도 명확히 드러난다.

2. KOICA의 SDG16 세부 분야별(PHD) 사업 운영 현황

SDG16의 주요 주제인 ‘평화, 인권, 민주적 거버넌스’와 관련한 KOICA의 사업운영 현황이 어떠했는지를 살펴보고, 향후 KOICA의 SDG16 이행 강화를 위해 사업 측면에서 어떠한 보완노력을 해 나가야할지에 대한 시사점을 살펴보기 위하여 본 연구에서는 KOICA 기존 사업 분류를 위한 「사업현황 분류 기준 및 정의서」와, KOICA 기존 사업 분류 작업뿐 아니라 향후 SDG16의 주제별 사업 발굴 시에도 참조 가능한 「주제별 사업 분류 기준 및 정의서」를 도출하였다.

가. ‘SDG16’ 주제별 KOICA 사업 분류 기준 및 정의서 도출 방법론

SDG16에 해당하는 평화, 인권, 민주적 거버넌스 3개 주제별(Thematic)로 세부 사업 카테고리 분류 기준을 마련하기 위해 기본적으로 SDG16+에 해당하는 36개 SDGs 세부목표(Targets)와 이에 해당하는 세부지표군(Indicators)을 활용하였다. 이는 SDGs 전체에서 범 분야 이슈로서 고려되는 평화, 인권, 민주적 거버넌스 관련 이슈들을 살펴볼 경우 단순히 SDG16 자체만으로는 직접적으로 포함되지 않는 부분들이 많은 바, SDGs 전체에 대한 SDG16의 주류화 반영을 위한 노력 방안의 일환인 SDG16+로 분석범위를 확대함을 의미한다.

또한 SDGs를 바탕으로 각 주제별 세부 분류 카테고리를 확정한 것을 바탕으로 세부 정의서를 도출하기 위해 ‘OECD 원조목적코드별 CRS분류안’을 함께 참조한다. 현재 KOICA 내부적으로 사업운영을 위해 SDGs 목표별 OECD 원조목적코드별 분류 합의안이 존재하는 바, 동 자료를 활용하여 SDG16에 해당하는 CRS코드를 비롯해 SDG16 주제별 내용과 높은 연관성을 가지는 코드들을 종합적으로 고려하였다.

나. 분석 결과

2017년 1분기부터 2018년 1분기까지 2개년도 5개 분기에 해당하는, 총 115개 사업을 대상으로 카테고리 재분류를 실시하였다. 분류대상 사업의 사업명, 사업 내용, 그리고 사업 목적 가운데 정의서가 정의하는 평화, 인권, 민주주의의 요소를 가지고 있어 SDG16 관련 사업이라고 정성적으로 판단할 수 있는 사업들을 정의서 상의 카테고리 별로 묶어 재구성한 것이다.

본 연구에서 새롭게 정한 원칙과 정의에 따라 재분류한 결과, KOICA의 SDG16 사업은 민주적 거버넌스(85/115개, 74%), 인권(17/115개, 15%)과 평화(13/116개, 11%) 순으로 구성되어

있음을 알 수 있었으며, 총 17개의 카테고리(평화 5개, 인권 2개, 민주적 거버넌스 10개) 가운데 특정 3개 카테고리(D3 50개, H2 17개, D6 16개)로의 쏠림현상이 돋보였다.

KOICA의 PHD 사업 운영 현황 점검 결과 다음과 같은 특징을 발견할 수 있었다. 1)전자정부 결합형 사업이 대부분이고, 2)난이도가 높은 사업은 추진이 여의치 않고 사업이 진행되지 않는 분야가 많으며, 3)사업영역은 해당 범주 내에 포함된다 할지라도 사업개발 당시 SDG16 패러다임이 부재했기 때문에 사업이 어느 정도의 PHD 컨셉을 가지고 개발되었는지 판단할 근거가 없다는 점 등이다.

3. KOICA의 SDG16 대상화 이행강화 방안

KOICA는 SDG16 이행을 통해 국제사회의 평화롭고 정의로우며 포용적인 사회 구현에 동참하고자 한다. 이를 위해 현실을 반영한 즉시 시행 가능한 영역은 ‘민주주의와 경제발전의 동반성장이 가능한 제도구축’이라고 할 수 있으며 평화, 인권, 민주주의 각 분야에서 적절한 방식의 사업을 우선 개발할 필요가 있다. 이는 다소 분절적일 수 있으나 단기적인 SDG16 대상화 전략으로는 가장 효율적인 접근일 것이다.

장기적으로는 다양한 요소를 결합시킨 다중적 융합형 사업을 설계할 수 있을 것이다. 특히 평화는 SDG16의 핵심가치의 하나이자 범분야 가치이면서 동시에 SDG 이행의 전제조건이자 결과라는 복합적 성격을 지닌다. 따라서 평화의 가치는 담론, 정책, 전략, 접근법 및 사업 등 다양한 차원에서 실현되고 이에 따라 다양한 방식의 접근이 요구된다. 결국 PHD와 섹터, 지역적 특수성 등이 결합된 다중성의 넥서스 구축을 위해서는 이를 종합적으로 고려·판단하는 사업 추진 역량이 중요하며, 이는 인지제고 수준을 넘어 특히 KOICA 담당직원과 사업수행자의 전문성이 요구된다 하겠다.

KOICA는 난민(평화), 장애인(인권), 시민(민주주의) 등 특정 그룹에 대한 시그니처 사업을 중심으로 프로그램형 지원을 우선 확대한다. 그러나 장기적으로는 본 연구에서 제시한 분류 기준표에 따라 대상보다는 목적 지향적으로 패러다임을 강화하도록 한다. 그럼에도 불구하고 인권적 접근에 있어 ‘대상’에 대한 인식과 배려는 기본적으로 필요하므로 단기적으로 이를 강조하되 중장기적으로 목적지향성을 강화하는 방향으로 사업의 수준을 고도화 시키는 전략이 유용할 것으로 보인다.

또한 대상화 전략은 우선 안정적인 정치행정 체계를 갖고 있는 협력국과의 사업을 부패방지,

행정효율화, 정보화 등의 영역에서 활발하게 전개할 수 있다. 안정국의 경우 정치적 리스크도 덜하고, 사업 추진이 다소 원활하기 때문에 PHD 사업이 아직 고도화되지 않은 우리의 현실에도 부합하는 적절한 파트너이다. 나아가 취약국을 대상으로 한 법·제도 구축사업, 취약계층 권리보호, 치안역량강화 등을 발굴·추진할 수 있다.

마지막으로 SDG16 대상화 사업이 본 궤도에 오르려면 가치와 철학, 우리 국민, 협력국 이해관계자, 국제사회 간의 넥서스도 중요하다. 이와 같은 연대 구축을 위해선 시간과 노력이 소요되며, 캠페인 및 국제행사 개최, 연수 및 교육 등 우선 인지제고 활동으로부터 시작함이 바람직하다.

앞서 제시한 전략에 기초하여 PHD 각각의 사업 분류에 따라 KOICA가 즉시 또는 단기적으로 시행 가능한 사업영역과 중장기적으로 추진할 사업영역을 구분하였으며 다자 기구와 파트너링이 필요한 경우 주요 기구(비정부기구 포함)를 주요 파트너로 예시하였다.

4. KOICA의 SDG16 주류화 이행강화 방안

스웨덴과 독일의 사례에서 엿볼 수 있듯이 주류화는 언젠가는 시행해야 할 과제다. 물론 KOICA에서는 성인지, 장애 접근을 중심으로 외부적 수요와 내부적 합의를 도출, 인권 영역을 중심으로 주류화를 확대하고 있다. 이 과정에서 너무 많은 범분야가 난무하지 않도록 유의하고 현실적으로 KOICA에서 시행 가능한 범위에서 추진되도록 유의해야한다. 이러한 점에 바탕하여 보면, PHD 주류화의 경우 단계별 접근법이 보다 현실적이고 타당한 접근이 될 것이다.

가. 제도개선을 통한 주류화

PHD 주류화를 위한 보다 근본적인 토대는 제도적 기반을 구축하는 것인데, 이를 위해 KOICA PHD 사업의 근간이 되는 상위부처의 법적, 정책적 기반을 강화해야한다. 이를 위해 국제개발협력기본법—국제개발협력기본계획—연차별계획 등에 PHD에 대한 정부의 의지가 드러나도록 명시화하는 작업이 우선되어야 할 것이다.

나. KOICA 조직 및 이해관계자의 인지제고를 통한 주류화

PHD의 주류화는 KOICA의 PHD 내재화를 의미한다. 즉, KOICA의 조직과 인력 차원에서 PHD 인식 수준이 높아져 모든 사업 내용 및 사업의 제반 단계에 PHD가 고려되는 것이다.

이와 같은 단계에 도달하려면 PHD 원칙에 대한 직원, 특히 사업 담당자의 인식과 이해가 선행되어야 한다. 그러나 모든 직원과 이해관계자가 완벽히 인식하고 있는 상태에서 사업을 추진하기는 현실적으로 어렵기 때문에 우선 체크리스트를 중심으로 진행하고, 지속적인 교육 훈련과 인식제고, 파일럿 사업의 실행과 경험을 축적하고 공유하는 것이 중요하다.

이와 더불어 꾸준한 교육훈련과 제안 심사 시의 고려 등 제도적 접근을 통해 사업 수행기관, 전문가에 대한 인지제고도 필요하다. 마지막으로 이해관계자 레벨에서 PHD 인식도를 높여야 하는 가장 중요한 주체는 협력국 파트너 공무원, 사업 수행그룹, 그리고 수혜그룹(인권의 경우 권리보유자)이지만, 경우에 따라선 인권적 접근이나 평화/갈등 감수성 접근을 드러내놓고 추진하기 어려울 때는 담당자나 수행자의 T.P.O.(Time, Place, Occasion: 시간, 장소, 상황)를 고려한 접근이 필요하다.

다. 사업 시행 절차의 주류화

우선 프로젝트 주기의 단계별 프로세스 상에서 지켜야할 체크리스트 중심으로 시행하되, 초기에는 KOICA에서 비교적 익숙한 인권-민주주의 관련 사항부터 시행하고, 난이도가 있는 평화-갈등감수성 부분은 중장기적으로 시행을 고려한다.

인권-민주주의 주류화의 경우 각 단계별 전략은 다음과 같다. (1)전략 단계(Programming)의 시작점은 CPS 상에 HD 주류화를 시행하는 것인데, 정책단계에서 제시된 기본원칙(Guiding Principle)을 국별 CPS 수립 시 반영한다. (2)사업형성 및 발굴 단계(Identification)에서는 각 사업 컨셉별로 HD 기본 원칙을 숙지하여 진행한다. 특히 각 사업이 Do no harm 원칙을 위배할 가능성은 없는지에 대해서도 사전 점검한다. (3)사업준비 단계(Formulation)에서는 사전조사 및 기획조사 시 평등, 책무성 등의 기본원칙을 협력국 현실에 맞게 분석하고 적용하는 작업, 사업심사 시 주류화 여부를 확인하는 작업 등이 필요하다. (4)조달(Procurement) 단계에서는 HD를 범분야로서 고려하도록 잠재적 수행자에게 안내하는 절차가 필요하며, 각 분야 전문성은 물론 해당 지역과 범분야에 대한 인식도가 높은 수행자의 참여를 확보할 수 있도록 한다. (5)사업수행(Implementation) 단계에서는 PHD 원칙에 입각한 수행이 이루어지도록 다각도로 관리-모니터링 할 필요가 있다. (6)모니터링 평가(M&E) 단계에서는 중간 점검 시 HD 영향력을 파악하고, HD 원칙을 고려한 평가 매트릭스를 적용한다.

중장기적 **평화/갈등 감수성 주류화**를 위해서는 (1)전략 단계(Programming)에서 CPS 상에 평화/갈등 감수성을 중심으로 중기협력전략을 구성한다. (2)사업형성 및 발굴 단계

(Identification)에서 평화에 대한 협력국의 정보공유와 소통이 필요하다. (3)사업준비 단계 (Formulation)에선 사전조사 및 기획조사 시 평화 접근에 대한 분석 적용 작업, 사업심사 시 평화마커 적용 확인 등이 필요하다. 실시계획 수립 시엔 평화/갈등 감수성 관련 지표를 모니터링 계획에 넣어야 한다. 분리데이터 수집을 위한 준비도 시행한다. (4)조달(Procurement) 단계에선 평화/갈등 감수성을 범분야로서 고려하도록 안내하며, 기술평가에 해당 분야 전문가를 초빙할 수 있도록 한다. (5)사업수행(Implementation) 단계에선 평화/갈등 감수성 원칙에 입각한 수행이 이루어지도록 모니터링 할 필요가 있다. (6)모니터링 평가(M&E) 단계에선 중간점검 시 평화/갈등 감수성 영향력을 파악하고, 이를 고려한 평가 매트릭스를 적용한다.

V. 결론

1. 가치지향적 접근 Value Proposition

SDG16을 위시하여 SDGs와 지속가능발전 의제 전반에 내포되어 있는 인권과 민주주의 및 평화와 포용성 가치를 내재화 하는 노력이 필요하다고 하겠다. 이를 위해서 국제개발협력의 전 체계 내에 관련 규범 및 담론에 대한 확고한 신뢰와 숙지, 그리고 적절한 표출이 필요하다. 동시에 KOICA는 패러다임 전환을 선도하며 국제개발의 정책과 프로그램에서 PHD 가치를 실천할 주축그룹 양성에 주도적인 역할을 해야 한다.

2. 정치 외교적 지원 Politico-Diplomatic Support

모든 개발협력행위는 정치-외교의 속성을 갖고 있지만 PHD는 특히 더 그렇기 때문에, 경우에 따라 고도의 정치행위로 협력국에서 받아들일 소지가 있고 실제 개발협력을 통해 우리의 정치 외교목표를 구현할 수도 있다. 이렇수록 정부 차원에서 국제개발에서의 인권, 민주주의, 평화 증진에 대한 명확한 법적, 정책적 근거를 수립할 필요가 있다. 이를 위해 일차적으로 외교라인과 개발협력라인의 일치, 특히 외교부 내에서 개발협력과 정무, 공공외교, 지역, 인도 지원 및 다자외교 간의 조정과 협력이 바탕을 이루어야 한다. 나아가 외교부와 KOICA간의 적절한 역할 분담이 되어야 하며, 이와 같은 정부차원의 정치적-외교적 기반조성은 정책 일관성의 프레임 내에서 행되어야 함은 물론이다.

3. 프로그램형 접근 Programming

PHD 사업은 우리에게 아직 생소하며 기존 개발협력 섹터 사업에 비해 난이도가 높다. 당연히 프로젝트 단위의 사업 발굴상의 어려움이 예상된다. 이 경우 단일 컨셉을 중심으로 한 선도 프로그램을 개발할 필요가 있다. 유사 컨셉의 프로젝트를 다양하게 개발할 수 있는 프로그램을 미리 준비하는 것이다. 이와 같은 공여국 기반 프로그램으로는 대상 중심, 섹터의 아이템 중심, 지역 중심 등이 가능하다.

4. 지역중심 접근 Area Centered Approach

개발협력에 있어 협력국 중심 사고는 너무도 당연하지만, 아직도 대다수 프로젝트가 섹터 중심으로 지원되고 있는 현실은 SDG16에 대한 이해와 접근을 어렵게 하는 하나의 요인이다. 즉, 섹터 중심 지원 체제에서 탈피하여 목표 지향적 지원체계를 이룩해야 한다는 것이다. PHD 자체는 모두 특수한 협력국의 상황을 의미하기 때문에 주류화도 어떤 분야와 섹터이든 협력국 사정을 충분히 고려해야 한다. 이를 위해 개별 국가 및 개도국 권역에 정통한 전문 인력의 채용, 그동안 지역전문가 양성에 주력해온 대학 및 연구기관과의 협력, 전문가-이해관계자와의 정책간담회 등을 추진해야 한다. 동시에 지역기구를 통한 삼각협력 또는 다자성 양자(Multi-Bi) 사업 확대를 고려해야 한다.

5. 시민사회와의 연대 Civil Society

KOICA는 평화, 인권, 민주주의 지지그룹과 인력양성 및 관련 프로그램의 적극적인 발굴을 위해 전문가그룹-시민사회 대표를 포함한 SDG16 TF 구축, 프로그램 및 방법론 차원의 공동 연구, 역량강화를 위한 실용적인 국제연수 및 교육훈련을 실시해야 한다. 시민사회는 난이도가 높은 PHD 접근 시 사업수행의 보완제가 아니라 Netzwerk 축매제로의 역할을 할 수 있다. 우선 일반 양자 사업의 조달절차를 통해 수행자를 선정하기 어려운 특정 사업이나 정치적 민감성을 내포하고 있는 사업에 시민사회와의 파트너십이 매우 중요하다.

결론적으로, 후발공여국인 한국의 국제개발협력에서 PHD는 앞으로 집중할 만한 분야, 그리고 특화를 고려해볼만한 영역이다. 그 이유를 다시 되새겨보면, 첫째, 우리나라는 경제발전의 토대 위에 최근 이룩한 성숙한 민주주의와 남북화해를 통해 평화 구축에 있어 타의 모범이 될 만한 업적을 달성하였다. 둘째, 선진공여국은 모두 평화, 인권, 민주주의를 강조하지만,

동시에 여러 국가가 식민제국주의와 제2차 세계대전, 테러와의 전쟁 등을 통해 PHD 자체를 위협한 경험을 갖고 있다. 반면 한국에겐 이러한 원죄가 상대적으로 없다. 다만 '상대적'이라는 월남전 참전, 외국인에 대한 차별적 대우 등 이슈가 될 만한 사안으로부터 우리도 완전히 자유롭지 않다는 뜻이다. 셋째, ICT-전자정부 등 한국의 비교우위 분야에 대한 선택과 집중을 통해 SDG16내에서 독자적인 영역의 브랜드 파워 구축이 가능하다. 그러므로 SDG16을 한국의 개발협력에서 구현하는 일은 매우 필요하고, 또한 시의적절한 작업이라 하겠다.