

KOICA 인권기반 개발협력 고도화를 위한 국제 동향 및 정책 수립 연구

2021. 10.

본 연구보고서는 한국국제협력단의 위탁을 받아 국제개발컨설팅(유) KODAC이 수행한 연구결과를 수록한 것입니다. 연구내용은 연구진의 의견으로 한국국제협력단의 공식적인 의견과는 다를 수 있습니다.

연구진

연구책임자 성극제(국제개발컨설팅(유) KODAC 대표, 경희대학교
국제대학원 교수)

공동연구원 강은지(국제민주연대 기업과 인권 팀장, 미국변호사)
김은영(국제개발컨설팅(유) KODAC 책임컨설턴트)
김혜정(언어발전소 경영전략부 매니저)
성하은(굿네이버스 제네바 사무소 대표)
윤지영(피스모모 책임연구원)

자문위원 김동현(희망을만드는법 변호사)
김현주(에누마 코리아 임팩트 사업 디렉터)
이성훈(경희대학교 특임연구원)
이주영(서울대학교 인권센터 전문위원)

【 약 어 표 】

약어	원문	국문
AAAA(4A)	Availability, Accessibility, Acceptability, Adaptability	가용성, 접근성, 수용성, 적합성
AAAQ	Availability, Accessibility, Acceptability, Quality	가용성, 접근성, 수용성, (교육의) 질
AASPM	Action Alliance for Preventing Sexual Misconduct	성적 위법행위 방지를 위한 행동 연맹
ADB	Asian Development Bank	아시아개발은행
AE	Accredited Entities	이행 기구
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank	아시아인프라투자은행
AM	Accountability Mechanism	책무성 메커니즘
ASEAN	Association of South-East Asian Nations	동남아시아국가연합
A&A/PSC	Acquisition&Assistance/Personal Service Contractors	취득 및 지원/개인 서비스 계약
BMZ	Federal Ministry for Economic Cooperation and Development	독일 연방경제협력개발부
CAP	Corrective Action Plan	시정조치계획
CCA	Common Country Assessment	국별공동평가
CPS	Country Partnership Strategy	국가협력전략
CRO	Complaint Receiving Officer	민원수리원
CRS	Creditor Reporting System	공여국 보고 체계
CRP	Compliance Review Panel	규정준수검토패널
CSO	Civil Society Organization	시민사회단체
CSP	Country Strategy Paper	사업국가전략
CSR	Corporate Social Responsibility	기업의 사회적 책임
DAC	Development Assistance Committee	개발원조위원회
DAP	Direct Aid Program	직접원조프로그램
DEG	German Development Finance Institution	독일투자개발공사
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade	호주외교통상부
DIHR	The Danish Institute for Human Rights	덴마크인권연구소
DMC	Developing Member Country	개발도상국
EDCF	Economic Development Cooperation Fund	대외경제협력기금
EIA	Environmental Impact Assessment	환경영향평가
EMP	Environmental Management Plan	환경관리계획
ESCP	Environmental and Social Commitment Plan	환경사회차관계획
ESF	Environmental and Social Framework	환경 및 사회 프레임워크

ESIA	Environmental and Social Impact Assessment	환경사회영향평가
ESMP	Environmental and Social Management Plan	환경사회관리계획
ESS	Environmental and Social Standards	환경사회기준
EU	European Union	유럽연합
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	UN식량농업기구
FCDO	Foreign, Commonwealth and Development Office	외교·영연방·개발부
FI	Financial Intermediary	금융중개기관
F/S	Feasibility Study	타당성조사
GCF	Green Climate Fund	녹색기후기금
GIZ	German Corporation for International Cooperation	독일국제협력공사
GLAD NETWORK	The Global Action on Disability Network	글로벌 장애행동 네트워크
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Co-operation	효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십
HLPF	United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development	UN 지속가능개발 고위급 정치포럼
HRBA	Human Rights Based Approach	인권기반접근
HRBAD	Human Rights Based Approach to Data	인권기반 데이터 접근방식
HRC	Human Rights Council	UN인권이사회
IED	Independent Evaluation Department	독립평가부
IEE	Initial Environmental Examination	초기환경검토
IEG	Independent Evaluation Group	독립평가그룹
IESE	Initial Environmental and Social Examination	초기환경사회검토
IFC	International Finance Corporation	국제금융공사
ILO	International Labour Organization	국제노동기구
IP	Investigation Panel	조사 패널
IPP	Indigenous Peoples Plan	선주민 정책
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	일본 국제협력은행
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본 국제협력기구
KfW	German Development Bank	독일재건은행
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
LARAP	Land Acquisition and Resettlement Action Plan	토지정착취득계획
MDGs	Millennium Development Goals	새천년개발목표
MOFA	Ministry of Foreign Affairs	일본 외무성

MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network	다자기구성과평가네트워크
NAP	National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights	국가인권정책기본계획
NGO	Non-Government Organization	비정부기구
NHRIs	National Human Rights Institutions	국가인권기구
OCRP	Office of the Compliance Review Panel	준수검토판널사무소
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제개발협력기구
OSD	Office of Suspension and Debarment	입찰제한부서
OSPF	Office of the Special Project Facilitator	특별 프로젝트 추진부
PANEL	Participation-Accountability-Non-discrimination-Empowerment-Linkages to human rights standards	인권기반접근 실행원칙
PCP	Project Concept Paper	협력국 사업요청서
PDM	Project Design Matrix	성과관리모형
PDP	Principal Development Plan	주요개발계획
PLANET	Participation/Accountability/Non-discrimination/Empowerment/Linkages to human rights standards/Transparency	인권기반접근 실행원칙(SIDA)
PMC	Project Management Consulting	사업수행기관
PSEA	Policy on Protection From Sexual Exploitation and Abuse	성착취 · 학대 방지 정책
PSEAH	Prevention of Sexual Exploitation, Abuse and Harassment	성착취 · 성학대 · 성폭력 종식 가이드라인
RP	Resettlement Plan	재정착계획
RSDD	Regional and Sustainable Development Department	지역지속개발국
SDGs	Sustainable Development Goals	지속가능개발목표
SEA	Sexual Exploitation and Abuse	성착취 · 학대
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	스웨덴 국제개발협력청
SPF	Special Project Facilitator	특별 프로젝트 담당자
SP	Special Procedures	특별절차
SPP	Strategic Public Procurement	전략적 공공조달
SPP	Sustainable Public Procurement	지속가능 공공조달
SPS	Safeguard Policy Statement	세이프가드 정책문서
SR	Safeguard Requirements	세이프가드 요건
SRPP	Social Responsible Public Procurement	사회책임 공공조달
TAG	Technical Assurance Group	기술공조그룹
UDHR	Universal Declaration of Human Rights	세계인권선언

UKAID	Department for International Development	영국 국제개발부
UN	United Nations	국제연합
UN OHCHR	Office of High Commissioner for Human Rights	국제연합인권최고대표사무소
UNDAF	United Nations Development Action Framework	국제연합 개발원조 프레임워크
UNCDF	United Nations Capital Development Fund	국제연합자본개발기금
UNDG	United Nation Development Group	국제연합개발그룹
UNDP	United Nations Development Programme	국제연합개발계획
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	아시아·태평양 경제사회위원회
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	기후변화협약
UNFPA	United Nations Population Fund	국제연합인구기금
UNGPs	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights	국제연합 기업과 인권이행원칙
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	국제연합난민기구
UPR	Universal Periodic Review	국별 정례인권검토
USAID	United States Agency for International Development	미국 국제개발처
VNR	Voluntary National Review	자발적 국별 리뷰
WB	World Bank	세계은행
WHO	World Health Organization	세계보건기구

목 차

요약문(Executive Summary)	i~x
제1장. 연구의 목적과 범위	1
제2장. 인권기반 개발협력 고도화를 위한 정책 수립 방안	3
제1절 인권기반접근(HRBA) 국제 동향	4
1. 인권기반접근의 역사적 개괄 및 개요	4
2. UN기구의 인권기반접근(HRBA)	14
3. 주요 공여국의 인권기반접근(HRBA)	22
4. 소결	34
제2절 KOICA 인권기반접근(HRBA) 관련 현황	36
1. KOICA 인권기반접근(HRBA) 정책 현황	36
2. KOICA 인권기반접근(HRBA) 이행 현황	41
제3절 국가별 인권상황 분석 수행 방안	45
1. 인권상황 분석 유형	45
2. 국별 인권상황 분석 대상별 가이드라인	46
3. 중점협력국 인권 분석 방법론	50
4. 소결과 제안	57
제4절 인권기반 개발협력(HRBA) 사업 수행 방안	58
1. 인권기반접근(HRBA) 실행 방법론	58
2. KOICA 분야별 인권기반 개발협력 사업 방법론: 교육 및 보건분야 사례 중심 ..	62
제3장. 인권 책무성 강화를 위한 정책 수립 방안	91
제1절 인권 책무성 관련 국제 동향	91
1. 개발기구 인권 책무성 개념	91

2. 주요 공여국 및 다자개발기구 책무성 정책 현황	104
3. 환경사회 세이프가드	128
제2절 KOICA 책무성 관련 이행 현황	132
1. KOICA 책무성 및 인권위험 관리체계 수립 현황	132
2. KOICA 책무성 이행 현황	138
3. 소결	139
제3절 개발협력 사업장 인권위험 관리 방안	141
1. 인권위험관리 체계 구축을 위한 성립 과제	141
2. 단기 및 장기 정책 제언	154
제4장. 결론	159
1. 국제동향 및 KOICA 이행현황 분석의 정책적 함의	159
2. 인권기반접근과 인권책무성 메커니즘 방안	161
3. 후속 과제 제언	163
참고문헌	166

〈표 차례〉

[표 1] 9대 국제인권조약 한국 비준 현황과 발효일	11
[표 2] OHCHR 인권지표 관련 주요 정책문서	15
[표 3] OHCHR 권리별 인권지표	16
[표 4] UNDP의 인권주류화 관련 주요 정책 문서	18
[표 5] UNICEF의 인권기반접근 관련 주요 문서	21
[표 6] 스웨덴 국제개발정책 목적과 원칙	23
[표 7] 스웨덴 인권기반접근 관련 정책 및 전략	25
[표 8] 스웨덴 개발협력에 통합된 다양한 관점들	25
[표 9] SIDA의 전략	26
[표 10] SIDA의 인권기반접근 적용 분야별 가이드라인	27
[표 11] 독일 인권기반 접근 정책 및 전략 문서	31
[표 12] 독일 개발협력 분야별 정책 문서	32
[표 13] 독일 개발협력을 위한 지역별 인권시스템	33
[표 14] KOICA 인권 관련 정책	36
[표 15] 인권경영 이행계획 추진과제	37
[표 16] 단계별 실행 프레임워크 주요 내용	39
[표 17] KOICA 인권경영 추진 성과(2018-2020)	42
[표 18] CRS 15160 지원 규모	43
[표 19] KOICA 취약계층 특정 대상 사업 지원 규모	44
[표 20] 인권상황 분석의 유형	45
[표 21] 인권기반 개발협력 프로그래밍의 단계	46
[표 22] 상황분석의 요소와 주요 질문 내용 (예시)	46
[표 23] 인권상황분석 대상과 유형	47
[표 24] SDGs, ODA 및 인권 의제 및 제도	47
[표 25] 국가 차원의 인권상황 분석 단계별 과제	47
[표 26] 국가 차원의 인권정책 문서	48
[표 27] 국가 차원의 SDGs 문서	48
[표 28] 국가 차원의 ODA 정책 문서	48
[표 29] 국가 차원의 SDGs와 인권 연계	49
[표 30] KOICA 인권(경영)정책 정책과 제도와 글로벌 정책 일관성 연계	49
[표 31] 중점협력국 27개국(제3차 2021-2025년)	50
[표 32] 국가 내 특정 취약계층과 권리 분석 단계	51

[표 33]	인권 관점에서의 ODA 사업 구분	52
[표 34]	네팔 국제인권조약 비준 및 심의 현황	52
[표 35]	네팔 UN인권기구 권고안 현황 - SDGs 연계	53
[표 36]	네팔 17개 SDGs와 UN인권기구 권고안	54
[표 37]	SDG 16번 세부목표 12개와 UN 인권기구 권고안	54
[표 38]	SDGs와 UPR 권고안 연계 데이터	54
[표 39]	네팔 17개 SDGs와 아동권리 관련 권고안	55
[표 40]	네팔 17개 SDGs와 교육권 관련 권고안	55
[표 41]	인권 취약계층(34개 그룹)	56
[표 42]	KOICA 교육분야 중기전략(현안/HRBA안)의 권리보유자/의무부담자 분석	64
[표 43]	PANEL 적용한 KOICA 교육 분야 중기 전략	65
[표 44]	교육 인권 기반 접근법의 4A 핵심 요소	66
[표 45]	KOICA 보건분야 중기전략(현안/HRBA안)의 권리보유자 및 의무부담자 분석	68
[표 46]	PANEL 적용한 KOICA 보건분야 중기전략(현안/HRBA안)	68
[표 47]	KOICA 보건분야 중기전략(현안/HRBA안 비교)	70
[표 48]	HRBA 사업 기획 예시: A국가 보건 사업	71
[표 49]	A국가 보건사업 문제 및 원인분석	72
[표 50]	A국가 권리보유자/의무부담자 분석(현안/HRBA안)	73
[표 51]	A국가 PANEL 분석(현안/HRBA안)	74
[표 52]	A국가 AAAQ 분석(현안/HRBA안)	75
[표 53]	A국가 PCP 개선(현안/HRBA안)	79
[표 54]	HRBA 사업 기획 예시: B국가 교육 사업	80
[표 55]	B국가 문제분석(현안) 및 근본문제 분석(HRBA안)	81
[표 56]	B국가 권리보유자/의무부담자 분석(현안/HRBA안)	82
[표 57]	B국가 PANEL 분석(현안/HRBA안)	83
[표 58]	B국가 4A 원칙 분석	84
[표 59]	OECD DAC 성착취, 성납용, 성희롱 종식에 대한 권고 주요 내용	104
[표 60]	영국 세이프가드 관련 정책 및 전략 문서	105
[표 61]	DFAT 정책 및 전략 문서	107
[표 62]	인권실천점검의무 평가 기준	110
[표 63]	JICA 세이프가드 관련 문서	111
[표 64]	USAID 세이프가드 정책 및 전략 문서	114
[표 65]	WB 책무성(Accountability) 시스템	117
[표 66]	WB 환경·사회 정책	118

[표 67] WB 환경사회 기준	119
[표 68] ADB 책무성 제도 전환 과정	120
[표 69] ADB 책무성 매커니즘 문제해결기능 대상 민원제소 항목과 접수 현황	124
[표 70] ADB 세이프가드 정책문서	125
[표 71] ADB 환경사회 세이프가드 요건	125
[표 72] GCF 환경·사회 세이프가드 관련 정책 및 지침	127
[표 73] OECD 성착취·성학대·성희롱 종식(PSEAH) 가이드라인 준수 체크리스트 역할	133
[표 74] KOICA 인권영향 스크리닝 체크리스트	137
[표 75] 국제적으로 인정된 인권의 최소한의 범위	151
[표 76] 컴플라이언스 프로그램	158

〈그림 차례〉

[그림 1] PANEL 원칙의 변화	13
[그림 2] KOICA 인권기반 개발협력 이행계획(2020-2023) 전략 틀 및 15대 이행과제	38
[그림 3] KOICA 인권분야 중기전략(2021-2025) 체계도	40
[그림 4] 협력국(네팔)의 국가 차원 인권 분석 단계	51
[그림 5] 협력국의 특정 대상/분야별 인권 분석 단계	52
[그림 6] KOICA 인권기반 개발협력 프로그램 시행방안(Framework)	60
[그림 7] KOICA 교육분야 중기전략(2021-2025)	63
[그림 8] KOICA 보건 중기전략(2021-2025)	67
[그림 9] IEG 개발사업 평가 결과	118
[그림 10] ADB의 책무성 매커니즘 절차 순서도	121
[그림 11] ADB 책무성 매커니즘 문제해결 대상 민원제소의 적극·부적극 비율	123

〈글상자 차례〉

[글상자 1] 보고서 목차	2
[글상자 2] UN 기업과 인권 이행원칙- 구제 접근성	144
[글상자 3] UN 기업과 인권 이행원칙- 비사법적 고충처리제도 효과성 기준 ...	145

요약문

인권의 증진은 전 세계 빈곤의 근본 원인을 해결하고 지속가능한 발전을 위하여 반드시 달성해야 할 개발의 주요 목표가 되어가고 있다. 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)의 핵심명제인 ‘Leave No One Behind’는 단 한 사람도 소외되지 않는 것을 목표로 두고 있는데, 이는 인권이 빈곤과 불평등한 구조를 해체하고, 평등하고 참여적이며 포용적인 사회를 지향하기 때문이다. 인권기반접근(Human Rights Based Approach, HRBA)은 빈곤과 개발을 이해하는 개념적 틀을 제공하며, 개발정책과 프로그램의 과정과 결과를 안내해주는 길잡이이자 도구의 역할을 동시에 수행한다. 여기서 인권기반접근이란 국제인권기준과 원칙을 개발 계획, 정책 결정, 시행과 평가 전 과정에 통합하는 개념적 틀을 의미하며, <UN 지속가능개발협력 프레임워크(UN Sustainable Development Cooperation Framework)>의 6대 이행 원칙 중 하나이다. 국제연합(United Nations, 이하 UN) 등 국제사회는 2000년대 초반부터 HRBA에 대한 논의를 시작하였으며, 2003년 인권기반접근에 관한 3대 원칙과 13대 특성을 합의한 바 있다. UN개발계획(United Nations Development Programme, 이하 UNDP)과 UN아동기금(United Nations Children’s Fund, 이하 UNICEF) 등 주요 UN 기관뿐 아니라 영국, 미국, 스웨덴, 독일 등 주요 공여국의 개발협력 주요 전략으로 공고히 자리 잡고 있다.

한국 정부는 범정부 종합인권정책인 <제3차 국가인권정책기본계획(NAP, 2018-2022)>을 통해서 ‘인권기반 공적개발협력’ 과제를 공표하였고, <제3차 국제개발협력기본계획, 2021-2025>에서도 ‘인권 및 젠더 중심의 접근’, ‘인권영향평가’ 등 인권정책 과제의 실행이 요청되면서, KOICA는 인권기반 개발협력 추진 과제를 고도화 하여야 하는 상황이다. 그러나 국내에서는 국제개발협력 상 국제인권기준 및 인권원칙의 적용이 실제 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)정책, 제도, 사업에서 어떻게 구현될 수 있을지에 대한 세분화된 정책 발전이 더딘 상황이다. 구체적으로 국별 인권상황분석, 인권기반접근 프로그래밍, 성과 평가 등에 대한 실행 지침이 부재하여 개발협력 실무에 적용하는 데 있어 어려움이 따른다.

이러한 배경 하에서, 본 연구는 ‘인권기반접근(HRBA)’과 ‘인권 책무성 메커니즘’을 KOICA 국제개발협력에 적용하여 수행하기 위한 방법론을 도출하는 것을 주요 목적으로 하여 ▲인권기반접근(HRBA), 인권 책무성 관련 주요 국제개발기구의 현황 및 인권 이슈 사례를 조사(제2장 1절, 제3장 1절)하고, KOICA의 관련 제도 수립과 이행 현황을 정리(제2장 2절, 제3장 2절)하여 KOICA의 인권정책을

고도화하기 위한 참고 자료를 마련하는 것을 1차 연구 범위로 설정하고, ▲나아가 인권기반 개발협력을 위해 요청되는 정책 과제를 수립하기 위해 실무상 요청되는 △국가별 인권상황분석 수행 방안(제2장 3절), △인권기반접근(HRBA) 사업 수행(발굴, 실행) 방안(제2장 4절), △국제개발협력 사업장에서의 인권위험 관리방안(제3장 3절)에 대한 정책과제를 도출하는 것을 2차 연구 범위로 설정하였다.

본 연구의 제2장에서는 인권기반 개발협력 고도화를 위한 정책 수립 방안을 제시하기 위해 1)인권기반접근의 국제동향, 2)KOICA 인권기반접근 관련 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 3)국가별 인권상황 분석 수행 방안 4)인권기반 개발협력 사업 수행 방안을 제시하는 방식으로 구성되어 있다.

먼저 1절에서는 개발과 인권의 역사적 개괄을 살펴보았다. 인권과 개발은 역사적으로 다른 경로를 통해 발전해 왔지만, 둘 사이의 경계는 점차 사라지고 통합적으로 변화되어 가고 있다. 특히 시대에 따라 점점 견고한 개념으로 발전하고 있는 개발담론의 변화 과정과 이론적 배경을 정리하였다. 또 인권 관점에서 보는 빈곤과 개발을 설명하고, 전통적인 접근방법을 보여주며, 왜 인권기반접근이 나오게 되었는지 필요성은 무엇인지 설명한다.

인권기반접근이란 국제인권기준과 원칙을 개발 계획, 정책 결정, 시행과 평가 전 과정에 통합하는 개념적 틀을 의미한다. 인권의 증진과 보호를 개발협력의 주요 목적으로 지향함으로써 1)개발 사업의 지속가능성을 증대하고, 2)취약 계층의 역량을 강화하며, 3)개발에 대한 의무를 지닌 행위자들의 책무성을 명확히 하고, 4)구조적인 빈곤의 원인을 해결하고자 한다. 개발 프로그램을 기획 및 운영할 때 인권기반접근을 적용하는 원칙으로는 PANEL 원칙이 가장 폭넓게 사용되고 있다. 인권기반접근을 조직의 핵심가치로 선정한다 해도 조직 구성원이 곧바로 운영 및 사업에 인권적 가치를 반영하기 어렵기 때문에, PANEL 원칙인 △참여(Participation), △책무성(Accountability), △비차별(Non-discrimination), △권한강화(Empowerment), △인권기준과의 연계(Linkages to human rights standards)에 따라 사업을 기획하고 운영한다면 개발 본연의 목적에 조금 더 가까워질 수 있다. 현재는 기존 PANEL 원칙에 기관별로 중요하다고 생각하는 원칙인 △투명성(Transparency), △인간 존엄(Human Dignity), △법의 지배(Rule of Law) 등을 추가하여 다양하게 적용하고 있다. 또한 인권기반접근에 따르면 개발협력 과정에서 국가, 특히 공여국도 인권 기준인 존중(Respect), 보호(Protect), 실현·충족(Fulfill)의 3가지 의무를 지켜야 한다.

다음으로 인권기반 개발협력 관련 UN기구와 주요 공여국의 정책과 이행 동향에 대한 최신 정보와 분석을 제공하여, 인권기반 개발협력 고도화와 인권 책무성 강화를 위한 정책 제안에 시사점과 정책적 함의를 제공하고자 한다. 먼저 UN의 인권주류화는 1997년 코피 아난 UN사무총장이 전 기구 활동에 인권을 주류화 할

것을 강조하면서 시작되었다. 이후 2003년 스탬포드에서 개최한 워크숍에서 UN 기구들은 개발협력에 인권기반접근을 어떻게 적용할지에 대한 공통의 합의(The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies)를 이루었고, 이에 따라 모든 개발협력 프로그램이 세계인권선언과 다른 국제인권기구에 명시된 인권 실현을 증진시켜야 하고, 인권 기준과 원칙을 적용해야 하며, 의무부담자와 권리보유자의 역량을 개발하는데 기여해야 함을 확인하였다.

UN기구의 인권기반접근 동향을 살펴보기 위해 대표적인 기관인 UN인권최고대표사무소(Office of the High Commissioner for Human Rights, 이하 OHCHR), UNDP, UNICEF의 정책을 정리하였다. OHCHR은 인권을 통한 지속가능 개발을 가속화하고 SDGs 달성에 인권을 활용하기 위해 인권지표를 만들어 모니터링하고 있다. 또한 인권기반 데이터 접근 방식(Human Rights-Based Approach to Data)을 개발하여 국제인권 및 통계 기준에 따라 데이터를 생산할 수 있음을 시범적으로 보여주고 있다. 다음으로 UNDP는 1998년 지속가능한 인간개발에 인권을 통합하면서 본격적으로 개발담론 내 인권 주류화를 구축하였고, 2003년에는 빈곤감소 전략에 인권을 통합하기 위한 지침을, 2005년에는 프로그래밍 전 영역에 인권을 주류화하기 위한 지침을 발간하였다. 인권 주류화를 통한 UNDP의 전반적 목표는 의무부담자와 권리보유자의 역량을 강화하는 것이며, 인권기반접근을 적용하기 위해 개발협력 관계자들이 프로그램 기획단계(Desk-based)에서 참고할 수 있는 문제 분석방법과 예비 체크리스트를 제공한다. 마지막으로 UNICEF는 1989년 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)이 채택된 후, 국제인권법의 규범적 절차가 어린이와 여성을 위한 개발협력 프로그램에 안내 역할을 할 수 있도록 노력을 기울여왔다. UNICEF는 1998년 프로그래밍의 인권기반접근(Human Rights-Based Approach to Programming)을 도입하였다. 아동권리협약과 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)에 명시된 아동과 여성의 권리를 실현하는 것이 목표이며, 업무 및 절차별로 인권 및 아동권리 원칙이 핵심적 역할을 수행하고 있다.

다음으로 주요 공여국인 스웨덴과 독일의 인권기반접근(HRBA) 관련 정책과 이행 현황을 조사하였다. 먼저 스웨덴은 인권기반접근을 개발협력의 핵심 프레임워크로 채택하고 있는 대표적인 국가로, 인권기반접근이 ODA에 어떻게 반영 및 실천되고 있는지 살펴보기 위해 스웨덴 원조기관인 국제개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency, 이하 SIDA)의 개발정책 목적과 원칙, 법률 및 정책기반, 적용 분야 및 평가를 확인해보았다. 스웨덴 국제개발정책의 목적은 ‘평등하고 지속가능한 개발에 기여’ 하는 것이며, 3대 우선순위로 △민주주의와 인권, △환경과 기후, △성평등과 개발에서의 여성의 역할을 설정하였다. SIDA는 인권기반접근을 개발협력에 적용할 때 P.L.A.N.E.T 실행원칙을 사용하고 있으며,

핵심 분야별로 인권기반접근 문서를 만들어 총 13개 항목별 가이드라인을 제공하고 있다. 다음으로 독일 개발협력에 인권기반접근이 어떻게 반영되고 있는지 살펴보기 위해 목적과 원칙, 법률 및 정책 기반, 이행현황을 정리하였다. 독일은 개발협력 정책의 궁극적인 가치로 인권을 강조하며 1990년대부터 이를 위한 실행 틀로 인권기반접근을 시도하였다. 인권기반접근은 2000년대 초반부터 독일 국제개발협력에서 정책화되었고, 현재 인권은 독일 개발협력정책에서 질적 지표이자 지침이 되어주는 핵심 역할을 담당하고 있다. 모든 시행기관들은 개발협력 프로그램을 인권의 기준 및 원칙에 기반하여 운영하는데, 인권기반접근은 프로젝트의 잠재적 위험을 평가 및 방지하고 인권 분야에서 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 돕는다. 특히 독일 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 이하 BMZ)가 2011년 채택한 <Human Rights in German Development Policy: Strategy>을 보면 인권전략은 개발정책에 대한 경제적 지침뿐 아니라 법적 구속력이 있는 의무사항으로 규정하고 있으며, 9개의 국제인권조약에 준거하고 있다. 또한 독일은 다양한 권리보유자 중에 여성, 장애인, 아동·청소년 그리고 성소수자에 대한 분야별 정책 문서를 지속적으로 업데이트 하고 있다. BMZ는 기본적으로 UN의 인권조약과 원칙을 따르되, 수원국에서 프로젝트를 진행하기 위해서는 지역별 인권제도와 특수성, 인권 메커니즘을 확인할 수 있도록 △아프리카, △아랍, △아시아, △중남미 지역별로 가이드라인을 제공한다.

제2절에서는 국제동향 분석에 이어, KOICA 인권기반접근(HRBA) 관련 현황을 살펴보기 위해 정책과 이행 현황을 분석하였다. 먼저 KOICA의 인권기반접근 관련 정책인 △제2기 인권경영(2021-2023), △인권기반 개발협력 이행계획(2020-2023), △인권 분야 중기전략(2021-2025)을 순서대로 정리하였다. KOICA 제1기 인권경영(2018-2020)은 국가인권위원회의 권고에 따라 인권경영 시스템을 구축하고 규정 제정과 제도 구축을 중심으로 운영되었으며, 3년간의 성과로는 △국제인권기준 기반 인권경영체계 구축 완비, △인권 친화적 조직운동을 위한 제도 보완, △직원·파트너·국민 대상 인권 인식제고 노력 강화, △사업 인권위험 관리 체계의 점진적 구축으로 요약된다. 2021년 시작된 제2기 인권경영은 1기에서 수립한 제도를 바탕으로 인권 이슈를 고도화하는 과제 이행에 중점을 두고 있다.

인권분야 이행 현황은 <KOICA 인권기반 개발협력 이행계획>에 따라 세부과제인 △협력대상국 인권 상황 분석에 기초한 사업 발굴·기획, △인권기반접근에 따른 성과관리 및 평가, △취약계층 대상 인권적 접근 강화별로 성과와 이행 현황을 분석해보았다. 또한 KOICA 인권 분야 지원 성과를 파악하기 위해 2016-2019년 OECD CRS(15160) 코드 사업과 취약계층 특정 대상 사업을 중심으로 규모를 살펴보았다.

아울러, 제3절 국가별 인권상황 분석 수행 방안에서는 다양한 인권상황 분석의 유형과 형태를 정리하고 각각에 해당하는 SDGs, ODA 및 인권 정책 문서를 소개

하였다. 그리고 국가 차원의 인권상황 분석 가이드라인을 위해 중점협력국인 네팔의 아동권과 교육권을 사례로 하여 국별 및 국가 내 인권 취약계층과 특정 권리를 대상으로 인권 분석 방법론을 제시하였다. 국가 차원의 인권상황 분석은 다음의 4단계(△1단계: 한국의 협력국(네팔) 관련 주요 정책 검토, △2단계: 협력국(네팔)의 인권 관련 주요 정책 검토, △3단계: 협력국(네팔)의 SDGs와 ODA 관련 주요 정책 검토, △4단계: 협력국(네팔)의 SDGs와 ODA 정책과 의제를 인권과 연계 분석)로 제시하였다.

또한, 국가 내 특정 취약계층과 권리에 대해서는 4단계(△1단계: 한국 정부의 협력국 관련 주요 정책 문서 검토, △2단계: 협력국의 인권 관련 주요 정책 문서 검토(UN 인권 권고안 등), △3단계: 협력국의 SDGs와 ODA 관련 주요 정책 문서 검토, △4단계: 협력국의 SDGs와 ODA 정책·의제 인권 연계 분석)로 제시하였다. 마지막 4단계와 관련하여 UN과 덴마크인권연구소가 구축한 온라인 도구를 이용해서 특정 국가에 대한 UN의 인권 권고안과 SDGs를 연계하는 방법을 소개하였다. 이 도구를 이용하면 모든 국가의 인권을 34개 집단과 주제별로 구분하고 이를 17개 SDGs와 체계적으로 연계할 수 있다. 이러한 방법은 KOICA 국별사무소가 협력국의 개발협력 수요를 조사 발굴하고 SDGs 우선순위를 인권의 관점에서 선정하는데 매우 유용하게 활용될 수 있다.

제4절에서는 KOICA 인권기반 개발협력 프로그램 시행 방안(Framework)을 중심으로 앞절에서 제시된 주요기관의 모범사례와 원칙, 그리고 국가별 인권상황 분석을 코이카의 ‘인권기반 개발협력 사업’으로 구체화시키는 방법을 제시한다. ‘문제 및 원인 분석’, ‘행위자 역할 및 역량 분석’, 그리고 ‘PANEL 원칙의 적용’을 세 가지 축으로 하여 1) 인권기반 사업 여건 및 타당성을 조사하고, 2) 인권기반 사업추진 계획을 수립하며, 3) 인권기반 PCP/PDM 작성하는 방안을 제시한다. ‘문제 및 원인 분석’ 시 인권에 기반하여 빈곤 및 저개발의 구조적 문제들을 다층적으로 분석하고 중장기적으로 해결해야 할 근본 원인을 파악할 것을 주문하며, ‘행위자 역할 및 역량 분석’ 시 사업 연관 주체들을 인권을 기준으로 하여 ‘권리보유자’ 및 ‘의무부담자’를 구분하는 방법을 예시하고, ‘PANEL 원칙의 적용’은 실무적 유연성을 기반으로 하여 분야에 따라 가용성(Availability), 접근성(Accessibility), 수용성(Acceptability) 등 추가 원칙이 적용될 수 있음을 시사한다.

아울러 실무자들의 이해를 돕기 위해 예시 방안으로서 가상의 사업 기획 디자인을 제시하기보다는 기존에 일부 인권적 요소를 담고 있는 교육 및 보건 사업 사례를 HRBA 사업으로 개선시키는 방안을 제시한다. KOICA는 인권 분야 중기전략을 비롯 사업 분야별 중기전략에서 상당한 인권 요소를 반영한 사업 전략 및 목표를 제시하고 있고 이미 다양한 사업에 인권적 요소를 담고 있다. 본격적인 인권기반개발협력 프로그래밍의 이해를 위하여 우선 KOICA <교육 및 보건 분야 중

기전략, 2021-2025>을 HRBA 기틀을 통해 분석하고 보완 강화될 수 있는 점을 검토하여 협력국 및 수혜자의 인권개선과 사업의 효과성 확대에 기여할 수 있는 바를 분석한다. 이어서 보건 및 교육 분야 KOICA 가상 사업 사례를 HRBA 틀에 따라 점검하고, 해당 예제 사업이 인권기반 개발협력 프로그램으로 발전하기 위해 필요한 변경 사항을 제시한다. 최종적으로 인권적 요소가 일부 담겨 있는 기존 사업과 인권 목표를 중심으로 둔 인권기반 사업의 차이점을 부각시키기 위해 해당 예제 사업의 PDM을 비교 제시한다.

제3장에서는 일반적으로 인권 책무성, 또는 인권실천점검의무와 관련 국제 동향을 알아보고 이를 기반으로 KOICA의 인권 책무성 강화를 위한 정책 제안을 제시하고자 한다.

인권 책무성이란 교정의 기능과 예방적 기능을 동시에 가지며, 총 세 가지 요소(▲책임성, ▲응답책임성, ▲집행가능성)로 도출된다. 인권 책무성이 인권 기준을 구체적으로 수립하고 그 기준의 준수를 감독하는 한 축과 인권 기준이 준수되지 않은 경우 구제, 보상 등 시정조치 수단을 권고하는 또 다른 한 축으로 구성되어 있다는 점에서 인권 책무성을 실현하기 위한 메커니즘 역시 그 두 가지 축을 중심으로 이루어져야 한다. 여기에서 인권 기준의 준수 감독이라는 축은 준수해야 할 인권 기준을 파악하고 정책화하는 세이프가드 마련과 그 세이프가드가 효과적으로 이행되는지 감독하고 이행을 장려하는 컴플라이언스 체계 수립과 이행으로 다시 나눌 수 있다.

이러한 개념을 바탕으로 책무성 관련 국제 동향을 살펴보기 위해, 주요 공여국 중에서는 영국, 호주, 일본, 미국을, 다자개발 기구로는 세계은행(World Bank, 이하 WB)과 아시아개발은행(Asia Development Bank, 이하 ADB)을, 기금으로는 녹색기후기금(Green Climate Fund, 이하 GCF)의 사례를 검토하였다. 공통적인 책무성 메커니즘의 중요 원칙은 ‘Do no harm’ 으로, 개발협력 사업이 사람이나 환경에 해를 끼치지 않도록 보장하기 위해 수립되었다.

영국은 2018년 아이티에 구호활동을 위해 파견된 옥스팜(Oxfarm)직원들이 현지 여성들을 상대로 성매수를 하고 그 대가로 현금이나 구호 물자를 제공한 것이 밝혀진 뒤, 2019년과 2020년에 세이프가드를 발간하였다. 특히 2020년 성범죄 없는 구호/원조를 만들기 위한 개발 분야의 성착취·성학대·성희롱 종식에 대한 세이프가드를 발간하여, 장기적으로는 전체 원조 부문과 ODA 지출 부서에서 전 세계 어디서든 성범죄가 일어나지 않도록 효과적으로 관리 및 보호하고자 한다. 또한 2020년 ‘환경·사회·인권 실천점검의무와 모니터링’에 관한 정책을 수립하여, 영국 수출금융(UK Export Finance)이 해외 프로젝트를 지원할 때 재무 및 정부 정책뿐 아니라 환경·사회·인권위험 및 영향도 관리할 책임이 있으며, 앞으로 동 정책에 따라 영국 수출 금융은 프로젝트의 환경, 사회, 인권위험 및 영향을 식별

하고 인권실천점검의무를 이행해야 한다고 밝혔다.

호주는 외교통상부(The Department of Foreign Affairs and Trade, 이하 DFAT)에서 개발업무를 담당하고 있으며, 개발 위험 관리의 필요성을 인식하고 여러 정책을 수립하여 운영하고 있는 모범 국가다. DFAT는 개발 프로그램의 목적을 달성하는데 방해가 될 수 있는 모든 위험을 고려하여 최종적으로 좋은 성과를 낼 수 있도록 위험을 관리하는데, 위험 항목으로 △사기방지(Fraud Control), △테러 자원 조달 방지(Counter-Terrorism Resourcing: Financing), △환경 사회 세이프가드(Environmental and Social Safeguards), △아동 보호(Child Protection), △성 착취·학대 및 괴롭힘 방지(Preventing Sexual Exploitation, Abuse and Harassment)를 지정하였다. DFAT는 개발 투자 환경 및 사회적 영향을 관리하기 위한 <환경·사회 세이프가드 정책>을 2019년부터 운영 중이며, 모든 종류의 성착취, 학대 또는 괴롭힘을 용납하지 않을 것임을 밝히며 관련 정책을 발간하였다. 2021년 인권실천점검의무를 강화하기 위해, <인권실천점검의무 프레임워크>를 수립하였는데 이는 계약 체결 전 파트너 기관의 역량을 평가하기 위한 DFAT의 위험 관리 도구로, 이행기관의 위험을 식별 및 평가하기 위해 만들어졌다.

일본의 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)는 유·무상 원조 기관이 통합되면서 2010년 새롭게 <환경·사회 고려 가이드라인>을 제정하였는데, 동 세이프가드는 환경 및 사회적 고려사항의 책무와 절차, 협력국의 요건, JICA와 협력국의 대응에 대한 내용으로 구성되어 있다. 2019년 9월 JICA는 2010년 개정된 세이프가드 정책을 포괄적으로 검토하고 여기서 나온 결과를 바탕으로 가이드라인을 새롭게 수정할 것이라고 밝혔다. 이 과정에서 JICA는 다양한 이해관계자의 의견을 받고 그에 대한 답변을 홈페이지에 공개하였으며 2020년 최종보고서가 발간되었다.

미국 국제개발처(United States Agency for International Development, 이하 USAID)는 내부 직원과 파트너들의 성희롱·성착취 또는 학대(Sexual Exploitation and Abuse, SEA)를 포함한 성적 위법행위를 엄격히 금지한다. USAID는 모든 개인이 성착취 및 학대 없이 일하고 살 수 있는 세상을 만들자는 목적 아래, 2018년과 2020년 관련 정책을 수립하였다. 한편 USAID는 다른 공여기구, 다자개발은행과 달리 별도의 환경사회 세이프가드를 가지고 있지 않은데, USAID의 개발, 민주주의, 혁신(Development, Democracy, and Innovation) 부서 내의 환경 및 사회 위험 관리부에서 관리한다. 별도의 환경사회 세이프가드는 없지만, 미 정부 부처의 환경 규제인 미국 연방법 규정에 따라 USAID의 모든 프로젝트는 환경영향평가를 수행해야 한다.

다자개발은행 중 최초로 자체적인 조사패널 제도를 내부에 신설한 WB의 책무성 시스템을 살펴보고, 환경·사회 정책과 프레임워크를 검토하였다. 마찬가지로

아시아·태평양 지역의 ADB의 책무성 시스템을 살펴보고, WB의 조사패널 제도보다 한 단계 발전한 책무성 메커니즘의 전환 과정과, 내부적 책무성, 외부적 책무성의 절차를 설명한다. 또한 ADB는 각각 운용하던 비자발적 이주(1995년), 선주민(1998년), 환경(2002년) 정책을 통합해 수립한 2009년 <Safeguard Policy Statement>를 정리하였다. 마지막으로 GCF의 <환경·사회 세이프가드> 관련 정책과 지침을 살펴보았다.

제3장 2절은 KOICA 책무성 관련 이행 현황을 살펴보기 위해, 먼저 KOICA가 2018년 제정한 <인권경영현장>과 <인권경영규정>을, 그리고 <인권경영 실천서약서>, <성희롱·성폭력 예방 실천 서약서>, <인권영향평가>, <제2기 인권경영 이행계획, 2021-2023>, <인권기반 개발협력 이행계획, 2020-2023>을 검토하며 KOICA 책무성 및 인권위험 관리체계 수립 현황을 정리하였다. 특히 OECD 성착취·성학대·성희롱 종식(PSEAH) 가이드라인 준수 체크리스트를 비교하며, 현재까지 KOICA 이행 현황과, <인권기반 개발협력 이행계획, 2020-2023>에서 본 절의 인권위험 관리체계 구축과 직접적으로 연결되는 실행전략의 구체적 내용과 현황도 점검하였다.

<KOICA 인권기반 개발협력 이행계획, 2020-2023>의 5대 실행전략 중 책무성과 관련된 전략인 △국제개발협력 사업에서 발생 가능한 인권위험 관리체계 구축, △사업에서의 인권위험에 대한 구체 책임 강화별로 세부과제를 살펴보고 현재까지 구체적인 이행 현황을 검토해보았다.

위의 책무성 관련 국제 동향과 KOICA 정책 및 이행현황 검토를 기반으로, 제3절에서는 인권위험관리 체계 구축을 위한 성립 과제를 분석하고 단기 및 장기 정책 제언을 제시한다. 먼저, 사업 수행 전 과정에 있어서 적극적으로 인권위험을 관리하여 인권 책무성을 강화하기 위해서는 공적개발기금 운용 공공기관으로서 KOICA의 책무성을 강화하기 위한 노력뿐만 아니라 사업수행 파트너기관의 책무성 강화를 위한 노력이 함께 이루어져야 한다. 이를 위해서는 크게 세 가지 차원에서 시스템이 마련되어야 한다. 첫째, 어떻게 인권을 보호, 증진, 실현할 것인가에 대한 구체적인 정책 또는 세이프가드를 수립해야 한다. 둘째, 이렇게 수립된 세이프가드가 효과적으로 이행되도록 보장하는 컴플라이언스 제도와 이행을 감독하는 체계를 마련해야 한다. 마지막으로 이러한 관리 및 예방 노력에도 불구하고 부정적 인권 영향이 발생했을 경우 피해자들이 적절한 구제를 받을 수 있도록 고충처리절차를 마련하고 이행해야 한다.

이상에서 살펴본 것처럼 개발협력 사업장 인권위험 관리는 크게 세 가지 차원에서 이루어져야 한다. 첫째, 인권위험의 식별과 예방을 위해 개발협력 사업 전 과정을 포괄하는 지침·규정·세이프가드를 수립하고 둘째, 이러한 규정이 사업수행 파트너기관의 활동에 있어서 사업 전반에 걸쳐 확실하게 준수될 수 있도록 지

도, 관리, 감독하는 것이다. 셋째, 인권위험을 식별하고 파악된 위험을 예방하기 위해 노력했음에도 부정적 인권 영향이 발생한 경우 그러한 부정적 인권 영향을 완화·시정하고, 필요 시 구제를 제공하는 것이다. 또한, 이 모든 단계가 효과적으로 이행되어 개발협력 사업장에서의 인권위험을 효과적으로 예방하기 위해서는 세이프가드 준수와 구제 해결에 적극적으로 나설 인센티브를 제공하는 동시에 세이프가드 미준수 및 부정적 영향의 해결과 피해자 구제가 제대로 이행되지 않았을 경우에 대한 적절한 제재가 체계화되어야 한다.

이러한 세 가지 차원의 인권위험 관리체계와 관련, KOICA의 현행 정책은 환경·사회 세이프가드가 마련되어 있지만, 구체적인 책무성 실현 방안이 결여되어 있다는 한계를 보이고 있다. 또한 인권경영서약과 청렴계약서약은 의무화되어 있지만 서약의 내용이 구체적이기보다 추상적 선언에 가까우며 서약 미준수에 대한 결과가 구체적으로 제시되어 있지 않다는 점에서 현장에서의 구체적 실천으로 이어지기보다 선언적 의미에 그치는 한계가 있다. 마지막으로 구제 절차와 관련, 현행 인권경영 계획과 세이프가드 상 구제 절차를 마련해야 한다는 과제만 제시되어 있을 뿐 아직 절차가 마련되지 않았으며 구체적인 이행지침도 수립되어 있지 않다.

이러한 간극의 분석을 바탕으로 이 연구에서는 환경·사회·인권 세이프가드 수립 및 운영 강화와 문제해결 중심의 독립적인 책무성 메커니즘 마련을 장기 과제로, 그리고 현재의 시스템 내에서 사업수행 파트너기관의 이행을 강화하기 위한 컴플라이언스 계획 마련을 중단기 과제로 제시하였다.

아울러, 연구진들은 본 연구의 후속 과제로 인권기반접근의 체계화와 고도화라는 중장기적 과제 실현에 필요한 다음 5가지를 제안했다. 첫째, 사업성과평가와 효과적인 사전 사후 평가를 시행하기 위해 인권기반 개발협력사업 평가 지표를 개발할 필요가 있다. 둘째, 국가 차원의 인권분석 방법론에 따라 2-3개 국가를 대상으로 시범적인 사례연구를 통해 모델화를 제안한다. 셋째, 개발협력 사업장에서의 인권위험 관리를 보다 제도적으로 효과적으로 관리하기 위해 중단기 과제로 현재의 시스템 내에서 사업수행 파트너기관의 이행을 강화하기 위한 컴플라이언스 계획 마련, 그리고 장기 과제로 환경·사회·인권 세이프가드 수립 및 운영 강화와 문제해결 중심의 독립적인 책무성 메커니즘 마련을 제안한다. 넷째, KOICA의 기존 3개 인권 정책 문서와 한국정부 차원의 개발협력과 인권 정책을 통합적으로 연계하는 ‘KOICA 인권주류화 정책프레임워크(KOICA Policy Framework for Human Rights Mainstreaming)’을 준비하는 것이 필요하다. 마지막으로, 인권 주류화를 담당하는 소위원회 구성하는 것을 제시했다. 그 예로, KOICA 내 인권기반 접근의 체계화를 담당하는 TF를 구성하여 사업에서 인권기반접근을 연계 총괄하는 과제를 부여하는 방법을 제안한다. 특히 TF는 KOICA의 3개 인권 관련 정책과 계획이 제대로 이행되는지 점검하고 부서 간 분절화를 극복하고 상호 연계와 협

력 증진에 주력하고, 인권 주류화와 연계 있는 ESG 경영 및 다른 범분야 이슈(젠더, 평화 등) 담당자도 함께 참여하여 인권이 여러 범분야 이슈의 하나로 축소되지 않도록 하여야 한다.

제1장 연구의 목적과 범위

인권기반접근(Human Rights Based Approach, HRBA)은 <UN 지속가능개발협력 프레임워크(UN Sustainable Development Cooperation Framework)>의 6대 이행 원칙 중 하나¹⁾로, 국제연합(United Nations, 이하 UN) 등 국제사회는 2000년대 초반부터 HRBA에 대한 논의를 시작하였으며 2003년 HRBA에 관한 3대 원칙과 13대 특성을 합의한 바 있다(미국 스탠포드(Stanford) 공동이해[2003]). 이후 2009년 UN 사무총장의 요청에 따라 “인권 주류화 메커니즘(United Development Group Human Rights Mainstreaming Mechanism (UNDG-HRM))”이 설치되었고, UN 상주 조정관이 이끄는 각 국가팀(UN Country Team) 간 협력을 강화하는 등 UN의 주요 정책과 사업에 인권적 관점을 반영하기 위한 노력을 지속해 오고 있다²⁾.

미국, 영국, 스웨덴, 독일 등 주요국의 공여기관도 HRBA를 개발협력의 주요 전략으로 채택하면서 사업에 인권을 주류화하기 위한 노력을 기울이고 있다. 우리 정부는 범정부 종합인권정책인 <제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022, NAP)>을 통해 “인권기반 공적개발협력” 과제를 공표하였을 뿐 아니라 <제3차 국제개발협력기본계획(2021-2025)>에서도 “인권 및 젠더 중심의 접근”, “인권영향평가” 등 인권정책 과제의 실행이 요청되면서 한국국제협력단(이하 KOICA)은 인권기반 개발협력 추진과제를 고도화하여야 하는 상황이다.

나아가 <UN 경제·사회·문화적 권리협약> 등 UN 인권이사회의 9대 인권조약상 명시된 ‘국제협력의 의무’의 이행을 위해서도 인권기반 개발협력은 중요하게 요청되고 있다. 그러나 국내에서는 국제개발협력 상 국제인권기준 및 인권원칙의 적용이 실제 ODA 정책, 제도, 사업에서 어떻게 구현될 수 있을지에 대하여 세분화된 정책 발전이 더딘 상황이다. 구체적으로 국별 인권상황분석, 인권기반접근 HRBA 프로그래밍, 성과평가 등에 대한 실행 지침이 부재하여 개발협력 실무에서 이를 적용하기에 어려움이 따른다.

따라서 동 연구는 ‘인권기반접근(HRBA)’과 ‘인권 책무성 메커니즘’을 국제개발협력에 적용하여 수행하기 위한 방법론을 도출하는 것을 주요 목적으로 하여 ▲인권기반접근(HRBA), 인권 책무성 관련 주요 국제개발기구의 현황 및 인권 이슈 사례를 조사(2장 1절, 3장 1절)하고 KOICA의 관련 제도 수립과 이행 현황을 정리(2장 2절, 3장 2절)하여 KOICA의 인권정책을 고도화하기 위한 참고 자료를 마련하는 것을 1차 연구 범위로 설정하고 ▲나아가 인권기반 개발협력을 위해 요청되는 정책 과제를 수립하기 위해 실무상 요청되는 △국가별 인권상황분석 수행

1) UN, Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation (2016)

2) UNDG, Mainstreaming Human Rights in Development: stories from the field (2013)

방안(2장 3절), △인권기반접근(HRBA) 사업 수행(발굴, 실행) 방안(2장 4절), △국제개발협력 사업장에서의 인권위험 관리방안에 대한 정책과제를 도출(3장 3절)하는 것을 2차 연구 범위로 설정하였다. 본 보고서의 목차는 다음 [글상자 1]과 같다.

[글상자 1] 보고서 목차

제1장 연구의 목적과 범위

제2장 인권기반 개발협력 고도화를 위한 정책 수립 방안

제1절. 인권기반접근 국제 동향

1. 인권기반접근의 역사적 개괄 및 개요
2. UN기구의 인권기반접근
3. 주요 공여국의 인권기반접근
4. 소결

제2절. KOICA 인권기반접근 관련 현황

1. KOICA 인권기반접근 정책 현황
2. KOICA 인권기반접근 이행 현황

제3절. 국가별 인권상황 분석 수행 방안

1. 인권상황 분석 유형
2. 국별 인권상황 분석 대상별 가이드라인
3. 중점협력국 인권분석 방법론
4. 소결과 제언

제4절. 인권기반 개발협력 사업 수행 방안

1. 인권기반접근 실행 방법론
2. KOICA 분야별 인권기반 개발협력 사업 방법론: 교육 및 보건 분야 사례 중심

제3장 인권 책무성 강화를 위한 정책 수립 방안

제1절. 인권 책무성 관련 국제 동향

1. 개발기구 인권 책무성 개념
2. 주요 공여국 및 다자개발기구 책무성 정책 현황
3. 환경사회 세이프가드

제2절. KOICA 책무성 관련 이행 현황

1. KOICA 책무성 및 인권위험 관리체계 수립 현황
2. KOICA 책무성 이행 현황
3. 소결

제3절. 개발협력 사업장 인권위험 관리 방안

1. 인권위험관리 체계 구축을 위한 성립 과제
2. 단기 및 장기 정책 제언

제4장 결론

1. 국제동향 및 KOICA 이행현황 분석의 정책적 함의
2. 인권기반접근과 인권책무성 메커니즘 방안
3. 후속 과제 제언

제2장. 인권기반 개발협력 고도화를 위한 정책 수립 방안

인권은 전 세계 빈곤 문제를 해결하고 지속가능한 발전을 달성하기 위한 필수적인 접근방법이 되어가고 있다. 지속가능개발목표³⁾(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)의 핵심명제인 ‘Leave No One Behind’는 단 한 사람도 소외되지 않는 것을 목표로 두고 있는데 이는 인권이 빈곤과 불평등한 구조를 해체하고, 평등하고 참여적이며 포용적인 사회를 지향하기 때문이다. 여기서 인권기반접근은 빈곤과 개발을 이해하는 개념적 틀을 제공하며, 개발정책과 프로그램의 과정과 결과를 안내해주는 길잡이이자 도구의 역할을 동시에 한다.

KOICA는 국제규범의 채택과 공공기관의 인권 책임을 강화하기 위해 2018년 인권경영을 시작하였고 누구도 소외 받지 않는 사람 중심의 평화와 번영을 위한 상생의 개발협력을 선언하였다. 현재 KOICA 정책 및 사업 내 다층적으로 내재화되어 있는 인권요소를 개발협력의 핵심 원칙으로 주류화 한다면 사업의 효과성, 지속가능성, 책무성, 투명성을 증진할 수 있을 것으로 보인다. 다만 관련 정책 수립 현황이 모범적이고 우수함에도 불구하고 이러한 정책 문서를 실행하는 직원과 파트너 기관의 이해도와 숙련도가 정확히 비례한다고 보기는 아직 어렵다. 특히 협력국 인권상황 분석에 기초한 사업 발굴 및 기획, 인권기반 사업추진 계획 수립, 성과관리 및 평가, 취약계층 대상 인권적 접근 강화 등은 이행되지 못하고 있어 추가적인 연구와 정책 수립이 필요한 상태이다. 한가지 우려되는 점은 인권기반접근 주류화 노력은 개발협력사업 수행·관리자에게 또 다른 업무 부담으로 여겨져 계약 체결을 위한 체크리스트 작성 수준의 요식행위로 행해지는 등 자칫 인권위험으로 전락하기 쉽다. 따라서 개발협력사업에 인권기반접근 적용 시 사업의 효과성과 지속가능성 확대가 기대되어야 한다. 이해관계자의 역량 및 인권감수성도 중요한 요소가 될 수 있다. 더하여 사업 수행 시 간단하게 적용할 수 있도록 구체적인 인권기반접근 실행 가이드라인을 제공하고 인권 교육을 실시 할 뿐 아니라 실제적인 평가 및 모니터링 기능도 강화 되어야 한다.

본 장에서 제시하는 ‘인권기반 개발협력 고도화를 위한 정책수립 방안’은 세 가지다. 첫 번째, 인권기반 사업 여건 및 타당성 조사는 기획단계에서 협력대상국 문제의 구조적 원인을 분석하여 근본적 해결을 통한 문제 재발을 방지하고 해당 국가의 인권이슈를 파악하여 인권증진을 위한 제도 개선을 지원함으로써 사업의 효과성과 지속가능성을 확대할 수 있다. 두 번째, 인권기반 사업추진 계획 수립은 권리보유자와 의무부담자의 명확한 구분을 통해 사업 수혜 대상을 선정하고 권리보유자의 역량강화 및 기반을 마련한다. 세 번째, 교육·건강 등 분야별 사업에 PANEL 실행원칙을 유연하게 적용하여 사업실행 계획 및 성과지표를 구축(인권기반 PCP/PDM 작성)하면 사업 수행의 균등성을 도모할 수 있다.

3) Sustainable Development Goals, SDGs의 국문 번역은 ‘지속가능개발목표’와 ‘지속가능발전목표’로 혼용되어 사용되고 있는데, KOICA는 주로 전자를 한국 정부와 환경부는 후자를 사용해왔다. KOICA 홈페이지나 문서에도 두 가지 표현이 모두 사용되고 있기 때문에, 본 연구에서는 맥락에 따라 개발과 발전을 모두 사용하였음을 밝힌다.

제1절 인권기반접근(HRBA) 국제 동향

1. 인권기반접근의 역사적 개괄 및 개요

가. 개발과 인권의 역사적 개괄

인권과 개발은 역사적으로 다른 경로를 통해 발전해 왔지만, 둘 사이의 경계는 점차 사라지고 통합적으로 변화되어 가고 있다. 특히 개발은 시대에 따라 점점 견고한 개념으로 발전하고 있다. 과거 개발은 경제성장과 소득증대를 통한 빈곤퇴치로 이해되었고, 특히 2차 세계대전 이후 경제성장 위주의 담론이 우세했다. WB은 빈곤을 기본욕구를 충족하기 위한 최소수준 이하의 소득 수준으로 보고⁴⁾, 하루 US\$1.90 이하로 생활하는 사람을 극빈인구의 비율로 측정하여 빈곤의 절대적 측정을 우선시하며⁵⁾, 국가별 중요 기준으로 삼고 있다.

그러나 곧 경제 성장만으로는 빈곤문제를 해결하기 부족하다는 인식이 커졌다. 제네바 국제개발대학원(The Graduate Institute of International and Development Studies, IHEID)의 개발학 명예교수인 질베르 리스트(Gilbert Rists)는 성장만이 삶을 개선하는 유일한 길이라는 서구 철학과 식민주의에 기반한 개발 정책을 강력히 비난하였다.⁶⁾ 역사적으로 많은 식민 국가들이 정치적 독립을 이루었음에도, 지배국의 발전과 경제 정책을 따라야 했고, 이때 저개발이라는 용어는 선진국과 후진국을 나눠 성장만이 격차를 줄이는 유일한 방법이라는 믿음을 갖게 했다고 설명한다.

개발담론은 위와 같은 경제성장과 개발에 대한 도덕적 한계, 전 세계적인 빈곤 문제와 불평등 문제가 더욱 심화되는 환경에서 새로운 패러다임의 전환을 시도하였다. 먼저 1990년대 중반에는 인간 개발(human development)이라는 개념이 UN에 등장하며, 인권과 개발의 내재적 연관성과 상호 보완적 관계를 인정하였다. UN개발계획 (United Nations Development Programme, 이하 UNDP)이 2000년 발간한 인간개발보고서(Human Development Report)에는 ‘인권과 인간 개발은 모든 인간의 자유, 웰빙, 존엄성을 보장한다는 공통의 비전과 목적을 공유한다. 이제 인권은 개발의 본질적인 부분이며, 개발 역시 인권 실현을 위한 수단으로 본다’고 설명하였다.⁷⁾

또한 대표적인 개발경제학자인 아마티아 센(Amartya Kumar Sen)은 2000년 출간한 그의 저서 <Development as freedom>에서 빈곤은 낮은 소득이 아닌 기본적인

4) KOICA(김지현), 빈곤의 정의: 다면성과 측정의 한계 (2015)

5) The World Bank, Extreme poverty, 2015-2021 (2021)

6) Gilbert Rist, The History of Development (2014)

7) UNDP, Human Development Report (2000)

인 역량의 박탈(the deprivation of basic capabilities)로 보아야 한다고 주장한다.⁸⁾ 아마티아 센에 이어 인간의 역량을 강조한 학자 마사 누스바움(Martha C. Nussbaum)도 역량 접근을 강조한다. 대다수의 국가는 국내총생산(GDP)을 높이는 데만 집중하고, 가장 기본적인 국민의 욕구인 교육, 의료 및 차별의 문제를 제대로 다루지 않는다는 점을 지적하며, 경제 지표에만 의존하는 개발 정책을 비판한다.⁹⁾ 마사 누스바움은 인간이 무엇을 할 수 있고, 어떤 기회를 갖고 있는지 끊임 없이 물으며, 국가가 국민의 기본적 욕구와 존엄성을 지키기 위한 역량 향상에 집중해야 한다고 설명한다.

인권 담론에서 빈곤은 인권 이슈였고, 이는 1948년 선포된 세계인권선언과 다양한 UN기구 활동에서 확인할 수 있다. UN경제·사회·문화적 권리위원회는 2001년 성명서를 통해 인권이 어떻게 빈곤계층에 권한을 부여하고 빈곤 퇴치 전략을 강화할 수 있는지 설명하며 인권 관점의 통합을 권장한다. 또 빈곤이란 기아, 열악한 교육, 차별, 취약성, 사회적 배제를 의미하며, 적절한 생활수준과 시민·문화적, 경제·정치·사회적 권리를 향유하는데 필요한 자원, 역량, 선택, 안전, 권한 등이 지속적이고 만성적으로 박탈된 상태라고 정의하였다.¹⁰⁾

1986년 UN총회에서 발전권 선언(Declaration on the Right to Development)이 채택된 것도 의미가 크다. 과거 개발과 인권은 UN헌장과 세계인권선언에서 통합적으로 다루어졌으나, 냉전과 함께 분리되면서 경제·사회·문화적 권리가 상대적으로 경시되어 왔고, 발전권 선언을 통해 양자의 통합성을 다시 인정받았기 때문이다.¹¹⁾ 발전권의 진정한 목적은 물질적 증진을 향한 열망과 자유와 존엄을 향한 열망이 서로 조화롭게 발전할 수 있도록 하는데 있다. 그러나 자원에 대한 접근과 분배 과정에서 차별이 생긴다면, 오히려 개발이 불평등을 증가시키고 가난하고 취약한 계층을 소외시킬 수 있다. 따라서 개발 과정은 권리를 소유한 모든 사람들, 특히 가난하고 소외된 사람들의 인권을 실현하는 과정이 되어야 하며, 개발 과정이 수요(needs)에 기초한 자선적 원조의 관행에서 벗어나 시민·정치적 권리와 경제·사회·문화적 측면을 모두 포괄한 진정한 권리자격을 만들고 유지하는 방향으로 나아가야 한다.¹²⁾

인권적 관점에서 빈곤은 단지 욕구(needs)가 충족되지 않는 상황이 아니라 기본적 권리가 박탈된 상황을 말한다. 인간개발이 경제성장 중심의 정책을 넘어 소득의 문제로만 환원되지 않는 빈곤의 다층적이고 사회적인 성격을 포괄하는 개념

8) Amartya Sen, Development As Freedom (2000)

9) Martha C. Nussbaum, Creating Capabilities (2013)

10) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Poverty and The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2001)

11) 보르 안드레아센, 스티븐 마크스, 인권을 생각하는 개발 지침서 (2010)

12) Ibid

적 틀이라면, 인권기반접근(HRBA)은 전통적인 개발 접근 방법인 자선 차원의 접근, 욕구에 기반을 둔 접근의 한계를 극복하기 위해 대두되었다.¹³⁾

자선기반접근(Charity-based approach)이란 기부와 같은 부자의 시혜적 방식을 통해 빈곤 문제를 해결하며, 도움을 받는 빈곤 계층을 개발 과정의 희생자나 낙오자로 본다.¹⁴⁾ 다음으로 욕구기반접근(Needs-based approach)은 빈곤 계층의 기본적인 욕구, 필요, 결함에 초점을 맞추며, 이 과정에서 국가 및 기관은 사회적 책임을 갖고 개발 수혜자의 욕구 충족을 우선시 하며, 문제의 구조적 원인보다는 수혜자의 필요를 충족시켜 문제를 해결하고자 한다. 두 가지 접근법의 공통점은 개발도상국 주민들을 개발의 혜택을 받는 객체로 보는 시각과, 그들의 욕구와 문제를 해결해주지만 빈곤의 근본적이고 구조적인 문제는 해결하지 못하는 한계를 갖고 있다는 점이다. 반면 인권기반접근은 개발도상국 주민들을 국제인권법에 보장된 권리를 가진 주체로 보며, 의무부담자인 국가 및 공여기관에게 당연한 책무를 요구할 수 있다. 또한 빈곤의 근본적인 문제해결을 목적으로 사업이 기획, 운영, 평가되며 그 과정에서 권리보유자인 주민들의 역량강화와 참여, 차별 금지 등 인권 원칙을 준수해야 한다.

나. 배경

인권과 개발은 과거 시민·정치적 권리를 경계선으로 한 이분법적 인식에서 냉전 종식 이후 사회·경제·문화적 권리의 균등한 추구에 따른 융화적 관계로 새로운 국면을 맞이하였는데, 연도별 과정을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 1986년 국제사회의 노력으로 <발전권에 대한 선언(The Declaration on the Right to Development)>이 채택되고, 1993년 비엔나 세계인권회의에서 민주주의, 개발, 인권의 상호의존성이 강조되며 인권과 개발 간 협력의 중요성을 확인하였다. 이후 UN에서 개발효과성과 인권기반접근 관련 논의가 활발해지고, 1997년 코피 아난 UN 사무총장은 UN 기구들의 모든 활동에 인권을 주류화시킬 것을 요구한다. UN 시스템의 인권주류화는 2000년 UN새천년선언 (Millennium Development Goals, 이하 MDGs)>을 통해 인권에 기반을 둔 개발협력의 정당성을 재확인했다. 2003년 UN은 인권기반접근에 대한 공통의 이해(UN Common Understanding on the Rights-Based Approach)를 통해 UN기구 및 UN인권최고대표사무소 (Office of the High Commissioner for Human Rights, 이하 OHCHR) 등이 수행해 온 인권 관련 협력을 체계화하였다. UN개발계획 (United Nations Development Programme, 이하 UNDP), UN아동기금 (United Nations Children's Fund, 이하 UNICEF), UN식량농업기구 (Food and Agricultural Organization of the United Nations, 이하 FAO) 등

13) 국가인권위원회, 공적개발원조 정책의 현황 및 인권적 개선방안 연구 (2014)

14) 한국인권재단, 인권기반개발협력 애드보커시 수행가이드 (2015)

UN 산하 전문기구들이 모범 사례로 뽑히며, 인권기반접근을 채택해 적용하고 있다.

또한 UN은 2009년부터 인권 주류화 메커니즘을 설치하여 UN의 주요 정책과 사업에 인권적 관점을 반영하도록 촉진하고 있는데, 이를 위해 2012년 인권기반 접근의 적용을 위한 지침서인 “인권지표: 측정과 시행을 위한 가이드북(Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation)”을 출간하였다. 본 지침서의 인권기반접근을 통해 실제 개발 사업에 적용할 수 있는 표준(양적·질적) 지표를 제시하였으며, 인권 및 개발과 관련해 국가별로 산재해 있던 개발 사업의 표준화된 지표 적용에 일조하였다¹⁵⁾.

위와 같이 개발에서의 인권 관련 제도화 작업을 통해, 기존에 개발 자체가 가지고 있는 문제점인 식민주의 잔재와 같은 도덕적 한계와 경제성장 중심의 정책에서 벗어나 패러다임의 전환을 시도해왔다. 2000년 UN은 MDGs를 통해 기초육구에 기반한 8가지 영역별 목표를 야심차게 설정했지만, 목표들이 내적 연관성을 갖지 못하고 나열식으로 추진되어 주로 개발도상국에만 해당하는 내용이라는 한계를 지적받았다¹⁶⁾. 또한 MDGs의 가장 큰 결함은 인권적 관점이 미흡했다는 점인데, 주민 스스로의 참여와 결정에 기반을 둔 민주적 발전 모델과는 거리가 먼, 상명하달식 발전 목표를 답습했다는 비판을 받았다.

하지만 그 후 MDGs를 대체할 새로운 개발목표를 논의하는 과정에서 인권이 개발 의제에 충분히 반영되어야 한다는 요구가 지속적으로 제기되었고, 나비 필레이(Navy Pillay) 전 OHCHR 최고대표는 “인권을 개발 목표 중 하나로 한정할 것이 아니라 새로운 개발 의제 전체를 지탱하는 원칙이 되어야 한다”고 변화를 촉구하였다. 이러한 노력의 결과로 2015년 제70차 UN총회에서 17개 목표로 구성된 SDGs를 2030년까지 달성하기로 결의하였다. SDGs는 경제발전을 통한 물질적 개선을 넘어 5P인 사람(People), 지구(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 동반자관계(Partnership)를 추구하며, 선진국과 개발도상국 모두를 포함하는 포괄적인 목표이다¹⁷⁾. 전문에서 ‘모든 사람의 인권을 실현’해야 한다고 전제하며, 세계인권선언과 국제인권조약의 중요성을 강조한다. 또한 17대 목표 중 인권을 가장 잘 보여주는 16대 목표를 보면, “지속가능개발을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의를 보장, 모든 수준에서 효과적이며 책임감 있고 포용적인 제도 구축”으로 명시되어 있는 것이 특징이다. 또한 기존 MDGs의 경우 경제권 및 사회권에 대한 간접적인 논의만 가능했지만, SDGs는 경제, 사회, 환경, 문화권과의 직접적인 연계가 강조되었을 뿐 아니라 정치적인 권리 및 발전권에 대한 연결고리가 확실히 부각되었다¹⁸⁾. 특히 ‘Leaving No One Behind’의 가치 아래 SDG 10,

15) KOICA, SDG16 달성을 위한 KOICA 이행방안 연구 (2018)

16) 조효제, 지속가능발전과 인권 (2016)

17) Ibid

16 목표를 강조하였는데, 각각 목표에 대한 데이터 세분화 및 지표제시를 통해 인권과 불평등의 연계를 강조하며 분리통계, 국제인권기준 적용, 참여, 데이터수집과 세이프가드의 강조, 책무성 메커니즘의 강화를 강조하였다.

다. 개념

인권기반접근은 국제인권기준과 원칙을 개발 계획, 정책 결정, 시행과 평가 전 과정에 통합하는 개념적 틀이다¹⁹⁾. 국제인권법에 의해 확립된 권리와 의무의 규범적 틀에 근거해 수행해야 하는 것으로, 개발은 인권의 증진과 보호를 궁극적인 목적으로 지향하고 개발의 과정 역시 차별금지 및 평등의 옹호, 참여 증진, 권리주체로서의 역량 강화, 권력기관의 책무성 강화 등 인권의 주요 원칙을 준수하여야 한다.

이해를 돕기 위해 각각의 요소를 분해해보면 첫째, 인권기반접근(HRBA)에서 사용하는 인권(Human Rights)은 권리가 실현될 수 있도록 가능케 하는 원칙과 방법을 의미한다²⁰⁾. 보통 인권을 말할 때 ‘아동의 인권’ 처럼 ‘누구의’ 인권 또는 ‘주거권’ 처럼 ‘무엇을 하기 위한 인권’ 보다 광범위하다. 둘째, 기반(Based)이란 특정한 기준과 원칙에 따른다는 것을 의미한다. 마지막으로 접근(Approach)은 인권기반 접근이 엄격한 법이나 규칙이 아닌 실행을 위한 정책 프레임이자 도구라는 것을 의미한다. 따라서 인권기반접근은 상황과 맥락에 따라 융통성 있게 적용되어야 한다.

라. 실행원칙

많은 UN 기관들이 인권기반접근을 채택하고 운영하면서 기관마다 상이한 방식과 해석이 발생하자 UN은 2003년 “The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies” 을 통해 인권기반 개발협력의 해석을 체계화 하였다. 이 문서에서 인권 원칙은 모든 부문을 포괄하고 프로그램 단계별로 적용되며 크게 6가지 원칙이 있음을 확인하였다. 실행원칙은 △보편성과 불가양성(Universality and Inalienability), △불가분성(Indivisibility), △상호 의존 및 연관성(Inter-Dependence and Inter-Relatedness), △평등과 비차별(Equality and Non-Discrimination), △참여 및 포용(Participation and Inclusion), △책무성과 법의 지배(Accountability and Rule of Law)로 구성되어 있다²¹⁾.

18) KOICA, SDG16 달성을 위한 KOICA 이행방안 연구 (2018)

19) 국가인권위원회, 공적개발원조 정책의 현황 및 인권적 개선방안 연구 (2014)

20) 한국인권재단, 인권기반 개발협력 애드보커시 수행가이드 (2015)

21) UN, The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understan

인권기반접근을 조직의 핵심가치로 선정한다 해도 조직 구성원이 곧바로 운영 및 사업에 인권적 가치를 반영하고 운영하기 어렵다. 따라서 국제사회에서는 개발 프로그램을 기획 및 운영할 때 인권기반접근을 적용하는 실무적 원칙 또한 개발되었는데, 그 중 가장 폭넓게 사용되고 있는 것이 바로 PANEL원칙이다. 모든 인권기반 개발사업의 기본 원칙으로 △참여(Participation), △책무성(Accountability), △비차별(Non-discrimination), △권한강화(Empowerment), △인권기준과의 연계(Linkages to human rights standards)를 체계적으로 개발 사업에 적용 운영하면 인간의 잠재된 능력을 발전시키는 개발 본연의 목적에 조금 더 가까워질 수 있다는 것이다.

OHCHR가 2005년 발간한 <Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies>에서 PANEL 원칙을 제시하는 등²²⁾ PANEL 원칙은 인권기반접근의 특징을 쉽고 간결하게 구성하여 UN과 시민사회단체는 물론 공여기관에서도 보편적으로 사용되고 있다. PANEL원칙의 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 참여(Participation)

인권기반접근에서 이해관계자의 참여를 보장하는 것은 수단이자 목적에 해당된다²³⁾. 즉 해당 국가의 주민들은 단순히 혜택을 제공 받는 수혜자가 아니라, 주인의식을 가지고 개발의 전 과정인 상황 분석, 계획, 실행, 평가에 참여할 수 있어야 한다. 또한 해당 정보에 대한 접근성도 확보해야 하는데, 시민사회가 이들을 대변하는 목소리가 될 수 있다. 참여의 관건은 조직 내 자원 분배에 대한 발언권을 인정하느냐 여부이며, 비민주적 운영을 숨기기 위한 목적으로 참여를 내세우는 것을 경계해야 한다²⁴⁾.

2) 책무성(Accountability)

인권기반접근의 주요 원칙이자, 최근 더욱 중요하게 부각되고 있는 책무성 논의는 국가 및 기타 의무부담자(국제기구, 공여기관, NGO, 기업)에게 인권 준수 책무가 있다는 것을 강조한다²⁵⁾. 법적, 제도적, 구조적, 개인 간 차별의 철폐가 요구되며, 사업 형성 시 차별적인 법의 개정 및 폐기 그리고 모든 인권의 존중이 가능한 제도적 환경 마련이 중요하다. 인권보호를 위해 첫째, 국가기관은 정부를 효과적으로 감시하기 위한 독립적 권한과 책임을 가져야 한다. 더불어 국가는 국제 인

ding Among UN Agencies (2003)

22) OHCHR, Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies (2005)

23) KOICA, SDG16 달성을 위한 KOICA 이행방안 연구 (2018) & 국가인권위원회, 공적개발원조 정책의 현황 및 인권적 개선방안 연구 (2014)

24) 조효제, 조효제 교수의 인권오디세이 (2015)

25) KOICA, SDG16 달성을 위한 KOICA 이행방안 연구 (2018) & 국가인권위원회, 공적개발원조 정책의 현황 및 인권적 개선방안 연구 (2014)

권 제도를 준수하고 관련 국제기관과 협력해야하며 국제 보고의무를 준수하고 특별 자문관들의 권고사항을 이행해야 함을 명시하고 있다. 둘째, 실질적으로 책무성이 기능하기 위해서는 권리 주체가 자신들의 권리를 효과적으로 요구할 수 있어야 하기 때문에 권리주체의 역량 개발도 중요하다.

3) 비차별(Non-discrimination)

모든 사람은 인종, 피부색, 성별, 민족, 나이, 언어, 종교, 정치적 혹은 기타 견해, 국가나 사회적 출신 배경, 장애, 재산, 출생이나 기타 지위에 근거한 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 자신의 인권을 누릴 수 있어야 한다²⁶⁾. 개발의 혜택이 모든 사람들에게 평등하게 적용되지 못하기 때문에 사전 분석을 통해 구조화된 차별과 배제가 있는지 파악하고, 소외된 사람들에게 관심과 우선권을 주어야 한다는 원칙이다. 차별은 직접 겪어보지 않은 사람의 눈에는 쉽게 보이지 않으며, 차별당하는 사람일수록 그것을 적극적으로 드러낼 방법을 모르거나 그렇게 할 처지가 못 되거나 용기가 없는 경우가 많다²⁷⁾. 일반적으로 한 집단의 차별을 해결하면 모든 사람이 이득을 보기 때문에, 차별을 받는 사람과 집단의 눈높이에서 문제를 보려는 노력을 의식적으로 기울여야 한다.

4) 권한 강화(Empowerment)

권한 강화란 ‘개발에서 가난한 사람이 무력감에서 벗어나 자신의 힘으로 빈곤을 퇴치할 수 있는 역량을 갖추는 것’을 의미한다²⁸⁾. 즉 개인 또는 집단이 스스로의 역량을 증진함으로써, 자발적 선택을 하고 그 선택을 자신들이 원하는 행동이나 결과물로 변화시킬 수 있도록 하는 것이다. 한편 권한 강화는 참여의 전제조건이자 과정이며 결과라고 할 수 있다. 진정한 참여가 가능하려면 가난한 사람이 자신의 권리를 주장하고 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 역량을 강화해야 하는데 이는 권한 강화를 통해 가능하다. 앞서 참여를 위한 권력 확보의 과정은 배제와 박탈에 대응하는 과정이며, 평등과 비차별을 위한 투쟁의 과정이기도 하다.

수행 기관 입장에서는 자력화된 고객이 목소리를 높이는 상황이 피곤하고 귀찮을 수 있으나, 그것이 수행기관의 존립 목적이기도 하다²⁹⁾. 인권의 목표는 인간의 핵심 이익을 보호하는 것뿐 아니라 인간의 가능성을 활짝 피우는 것도 포함된다.

5) 인권기준과의 연계(Linkages to human rights standards)

인권조약에 명시된 기준들은 그 조약을 비준한 국가들에 구속력을 지니기 때문

26) OHCHR, ‘FREQUENTLY ASKED QUESTIONS ON A HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH TO DEVELOPMENT COOPERATION’ (2006)

27) 조효제, 조효제 교수의 인권오디세이 (2015)

28) 한국인권재단, 인권기반 개발협력 애드보커시 수행가이드 (2015)

29) 조효제, 조효제 교수의 인권오디세이 (2015)

에 개발 프로그램의 목표를 설정할 때 해당 국가의 인권 기준을 찾아보고 현황을 파악하면 도움이 되며 이를 사업의 기준점으로 삼아야 한다³⁰⁾. 예를 들면, 식량안보 프로그램의 목표는 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약과 아동권리협약에 포함되어 있는 적절한 식량에 대한 권리의 실현으로 설정하고, 인권조약기구가 제시한 적절한 식량에 대한 권리의 주요 지표를 활용해 프로그램을 재구성할 수 있다. 인권기준과의 연계는 개발프로그램의 목적과 전략을 설정하고 이후 성과를 평가하는 데 있어 지침을 제시해 준다. 그밖에 인권조약기구의 일반논평과 국가별 권장 사항을 참고하면 전 단계에 참고할 만한 자세한 지침으로 활용할 수 있다.

가) 국제인권조약

세계인권선언을 바탕으로 법적 구속력을 가진 9개의 국제인권조약(International Human Rights Treaties)이 있다. 인권에 대해 포괄적인 내용을 담고 있는 시민적·정치적 권리규약 및 경제적·사회적·문화적 권리규약을 기본으로, 특정 주제 또는 집단에 초점을 맞춘 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약까지가 핵심 인권조약에 해당하며, 이밖에도 사회적 취약계층의 권리보호를 위한 국제적 규범이 마련되어 있다. 9대 국제인권조약의 한국 비준 현황과 조약별 발효일은 다음 [표 1]과 같다³¹⁾.

[표 1] 9대 국제인권조약 한국 비준 현황과 발효일

	주요 국제인권조약명	가입서/ 비준서 기탁일	발효일
1	인종차별철폐협약 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)	1978.12.5	1979.1.4
2	시민적·정치적 권리규약 (International Covenant on Civil and Political Rights)	1990.4.10	1990.7.10
3	경제적·사회적·문화적 권리규약 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)	1990.4.10	1990.7.10
4	여성차별철폐협약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)	1984.12.27	1985.1.26
5	고문방지협약 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)	1995.1.9	1995.2.8
6	아동권리협약 (Convention on the Rights of the Child)	1991.11.20	1991.12.20
7	이주노동자권리협약 (International Convention on the	미가입	-

30) OHCHR, 'FREQUENTLY ASKED QUESTIONS ON A HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH TO DEVELOPMENT COOPERATION' (2006)

31) 외교부, 국제인권규범 (2021)

	Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)		
8	강제실종협약 (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)	미가입	-
9	장애인권리협약 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)	2008.12.11	2009.1.10

나) 국별 정례인권검토

국별 정례인권검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR)란 UN 인권이사회(Human Rights Council, 이하 HRC)가 193개 모든 UN 회원국의 인권상황을 4.5년마다 검토하는 제도로, 모든 국가를 대상으로 인권상황에 대해 상호 토의한다. UPR은 정부가 작성한 국가보고서, 인권협약기구 등의 관찰 및 의견, NGO 등 여타주체가 작성한 보고서이기 때문에 협력국 정부의 인권현황을 객관적으로 파악하고 가장 이슈가 되는 문제 및 취약집단을 파악하는데 용이하다. 특히 협력국이 타 회원국에게 받은 UPR 권고안은 SDGs와도 연계해서 파악 가능하여 목표별로 타겟을 잡고 개발 목표를 설정하고 사업계획을 체크하면 국가의 인권상황을 파악하는 좌표가 된다.

다) 특별절차

HRC의 특별절차(Special Procedures, SP)는 중대한 인권침해에 효과적으로 대응하기 위해 특정 국가 또는 특정 인권 주제에 집중하여 연구·조사하는 임무를 부여하고 그 보고서를 기초로 HRC가 논의하는 절차를 말한다. 특별보고관은 국가별·주제별 관점에서 인권에 대해 보고하고 조언할 권한을 가진 독립적인 인권 전문가에 해당한다.

6) PANEL 원칙의 다양한 적용

PANEL원칙은 법적 규범이 아닌 실무적 적용을 위한 도구적 원칙으로 기관별로 중요하다고 생각하는 가치를 추가해 다양하게 적용될 수 있다. 스웨덴 국제개발협력청(SIDA)의 경우 개발협력에 인권기반접근을 적용하기 위해 PLANET를 고려해야 함을 강조하고 있는데 이는 PANEL원칙에서 투명성(Transparency)이 추가된 것이다. 인권기반접근에서 투명성 원칙이 중요한 이유는 공개되지 않는 정보의 불투명성은 사업의 부패사례 발생을 쉽게 하기 때문이다. 정보의 형식적 공개에 그치는 것이 아니라 그 사회의 의무 교육 이수자 정도면 누구나 이해할 수 있도록 쉽고 간결하게 표현되어야 하며 어려운 행정 용어는 지양해야 한다³²⁾.

32) 조효제, 조효제 교수의 인권오디세이 (2015)

[그림 1] PANEL 원칙의 변화

HRBA Common Understanding Among UN Agencies	PANEL PRINCIPLES	PLANET PRINCIPLES
• Universality and inalienability • Indivisibility • Inter-dependence and Inter-relatedness • Equality and Non-discrimination • Participation and Inclusion • Accountability and Rule of Law	• Participation • Accountability • Non-Discrimination and Equality • Empowerment • Linkage to Human Rights (Legality)	• Participation • Links to human rights • Accountability • Non-discrimination • Empowerment • Transparency

FAO는 의무부담자에게 적절한 식량에 대한 권리를 보장하기 위해 기존 PANEL 원칙을 보완하여 PANTHER 프레임워크를 자체적으로 만들어 사용하고 있다. 여기에는 투명성(Transparency), 인간 존엄(Human Dignity), 법의 지배(Rule of Law)가 추가되었다³³⁾. 인간 존엄 원칙이란 인간으로서 최소한의 체면과 위엄을 지켜주어야 한다는 의미이며, 법의 지배 원칙이란 모든 사람을 규정대로 평등하게 대우하고, 업무상 잘못이 발생했을 때 적절히 사과하고 배상 및 보상을 해주고, 민원과 진정을 접수하고 공정하게 다룰 수 있는 부서나 절차를 완비하는 것을 말한다³⁴⁾.

마. 공여국 의무

인권기반접근에 따르면 개발협력 과정에서 국가, 특히 공여국도 3가지 인권 기준인 존중(Respect), 보호(Protect) 및 실현·충족(Fulfill)의 의무를 지켜야 한다³⁵⁾. 첫 번째 ‘존중의 의무’는 국가는 개인의 인권에 부정적 영향을 주는 행위를 하지 않아야 한다는 소극적 의무다. 이는 해를 끼치지 말아야 할 의무인 ‘Do no harm’으로 불리며, 공여국은 자국의 정책과 프로그램이 개발도상국 주민의 인권에 부정적인 영향을 주지 않도록 주의해야 한다. 두 번째로 ‘보호의 의무’란 국가는 제 3자가 누군가의 인권을 침해 하지 않도록 규제하고 개개인들을 보호할 의무를 말한다. 세 번째로 ‘실현·충족의 의무’는 개개인들이 인권을 실질적으로 누릴 수 있도록 제도 및 정책의 마련과 권리 실현에 필요한 재화 및 서비스의 제공까지를 포함하는 적극적 의무를 말한다. 공여국은 개발협력 프로그램을 통해 협력국의 인권 실현에 기여할 수 있으며, SDGs 목표와 인권조약 및 권장사항을 비교해 보면 공통되는 부분이 많음을 알 수 있다. 즉 보건, 교육, 지역개발 등 기

33) FAO, FAO's Role in the Fulfilment of the Right to Food, Areas of work (2021)

34) Ibid

35) 국가인권위원회, 공적개발원조 정책의 현황 및 인권적 개선방안 연구 (2014)

존 개발 프로그램을 기획, 실행, 평가할 때, 관련 인권기준과 원칙을 반영함으로써 개발협력의 전 영역에서 인권의 실현을 추구하는 것이 권장된다.

2. UN기구의 인권기반접근(HRBA)

가. 개요

인권과 개발에 관한 UN 시스템과 기구 간의 발전과정을 보면 1997년 코피 아난 UN 사무총장이 UN 개혁과정에서 전 기구 활동에 인권을 주류화할 것을 강조하는 것에서 시작된다. 이후 인권과 개발이란 개념이 어떻게 밀접하게 연결되어 있는지 연구한 결과, 인권 실현을 위해서는 인간 개발이 필수적이며 온전한 인간 개발을 위해서도 인권이 필수적이라는 결론이 도출되었다. 2003년 스탬포드에서 UN개발그룹(United Nations Sustainable Development Group, UNDG)이 개최한 워크숍에서 인권기반접근의 통일된 기준과 해석이 마련된다. 워크숍의 결과문서인 <Common Understanding>은 모든 개발 협력, 정책, 기술 지원 프로그램은 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)³⁶⁾과 다른 국제 인권 장치들에 명시된 인권실현을 증진하고, 국제인권규범에 따라 개발협력 프로그램을 기획 및 실행해야 한다고 강조한다. 인권기반접근은 빈곤과 개발을 이해하는 개념적 틀뿐 아니라 전략이자 도구로서의 역할도 한다. 인권기반접근은 빈곤의 구조적 조건인 사회·경제적 불평등과 참여적 개발을 저해하는 차별적 관행이나 불공정한 권력의 분배를 시정하고자 한다. 이를 위해 빈곤과 개발을 정당한 권리를 보유한 개인과 집단(권리보유자), 그리고 그에 상응하는 의무를 가진 국가와 비국가 이해관계자(의무부담자) 관계의 관점에서 파악한다. 즉 개발협력은 의무부담자가 자신들의 의무를 다하고, 권리보유자가 자신의 권리를 주장할 수 있는 역량을 향상하는데 기여해야 한다³⁷⁾. 17개 목표와 169개의 세부목표로 구성된 SDGs는 2016년부터 2030년까지 UN과 국제사회가 달성해야 할 목표를 제시하며 모든 국가의 인권과 기본적 자유를 존중, 보호, 증진할 책임을 강조한다. 즉 ‘leave no one behind’를 목표로 인간 중심의 개발가치를 지향한다.

UN은 2020년 4월 코로나19에 대응하기 위한 사회·경제적 대응방안인 UN 프레임워크 <Checklist for a Human Rights-Based Approach Socio-Economic Country Responses to COVID-19>를 발표했다. 이는 국가가 감염병의 사회·경제·인권적 영향에 대처하고 취약계층을 지원할 때 인권기반접근 방식으로 이행할 수 있도록 보장하는 것이 목적이다. UN 프레임워크는 5가지 주요 항목으로 구성된 체크리스트를 제공하는데, △건강, △사람 보호, △경제적 대응 및 회복, △거시경제 대응

36) OHCHR, Universal Declaration of Human Rights (1998)

37) 한국인권재단, 인권기반 개발협력 애드보커시 수행가이드 (2015)

및 다자간 협력, △사회적 결속 및 지역사회 회복력으로 구성되어 있다.

나. UN인권최고대표사무소(OHCHR)

인권은 SDGs를 달성하기 위해 필수적이며 올바르고 현명한 방법임이 자명해지고 있다. 인권 원칙과 기준은 SDGs 프레임워크에 잘 반영되어 있는데, OHCHR은 SDGs에 인권이 통합되도록 큰 기여를 했으며 SDGs 정책이 인권기반접근으로 이행되도록 꾸준히 노력하고 있다. 국가 및 지역별 SDGs 전반적 진행 상황은 고위급 포럼(High Level Political Forum, 이하 HLPF)에서 정기적으로 모니터링하고 있으며, 모든 사람이 누구도 뒤처지지 않고 목표를 달성해 나갈 수 있도록 진행 상황을 평가하고 있다. 특히 취약계층과 차별로 인한 영향을 받는 그룹의 현황을 보여주는 세분화된 데이터가 필요한데, 데이터 문제를 관리하기 위해서는 데이터 및 통계에 대한 인권기반접근이 필수적이다. 모니터링은 국가, 지역 그리고 전 세계에 걸친 불평등의 점진적 감소에 초점을 맞춰야하며 국제 인권메커니즘과의 연계가 강화되어야 한다³⁸⁾. 또한 OHCHR은 인권을 통해 지속가능한 개발을 가속화하고 있다. 2019년 HLPF의 주제인 권한강화, 포용 및 평등은 2030 의제가 인권의 존중, 보호, 실현을 통해서만 성취할 수 있음을 다시 한 번 강조한다. 인권이 가난과 불평등한 구조를 해체하는 평등하고, 참여적이며 포용적인 사회를 지향하기 때문이다³⁹⁾.

[표 2] OHCHR 인권지표 관련 주요 정책문서

연도	문서명
2012	Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implement
2018	A Human Rights-Based Approach to Data: Leaving No One Behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development
	Human Rights Indicators Tables – Updated with SDG Indicators

1) 인권 지표⁴⁰⁾

OHCHR은 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리를 모니터링 하기 위해 지표 식별을 위한 공통 접근 방식으로 개념 및 방법론적 프레임워크를 채택하였다. 지표 프레임워크는 구조지표(Structural indicators), 절차지표(Process

38) OHCHR, Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development (2021)

39) Ibid

40) OHCHR, Human Rights Indicator (2021)

indicators) 및 성과지표(Outcome indicators)를 개발할 것을 권고하고, 이러한 지표는 국제 인권 기준의 수용과 약속부터 국가의 의무 달성을 위한 노력까지 의무 이행 평가를 돕는다. 지표 프레임워크는 국제 인권 규범과 원칙에 따라 문맥상 적합하고 실현 가능한 지표를 식별하기 위한 지침을 제공한다. 또한 질적 지표뿐만 아니라 양적 지표에도 초점을 맞춰 차별이 금지된 유형과 취약하고 소외된 인구 집단의 세분화에 중점을 두고 지표를 단순하게 유지하기 위해 노력한다. 인권지표는 △국제 조약의 준수 여부에 대한 모니터링을 촉진하고 △국가가 권리에 기반한 정책을 시행하는데 도움을 줄 수 있으며 △인권 옹호자들이 주장하는 케이스들의 강화 혹은 개선을 목표로 한다. 인권지표는 1) 양적 및 질적 지표(Quantitative and Qualitative Indicators), 2) 사실 기반 및 판단 기반 지표(Fact-based and Judgement-based Indicators), 3) 성과 및 규정 준수 지표(Performance and Compliance Indicators), 4) 지표 및 기준(Indicators and Benchmarks)의 4가지로 구성되어 있다.

OHCHR은 데이터 수집 및 사용에 대한 인권기반접근의 6가지 기본적인 원리들을 다음과 같이 확인하였다. 이는 1) 인구 집단의 참여(Participation), 특히 데이터 수집 과정에서 소외된 사람들의 참여, 2) 국제인권법에서 금지하고 있는 성별, 연령, 민족성, 장애, 성적 지향 또는 종교에 따른 차별을 방지하기 위한 데이터의 세분화(Data disaggregation), 3) 이러한 그룹에 대한 차별을 지양하는 자기 식별(Self-Identification), 4) 정보에 대한 권리를 보장하는 투명성(Transparency), 5) 데이터의 기밀 유지 및 응답자의 개인정보 보호(Privacy), 6) 데이터 수집 및 사용에 대한 책무성(Accountability)이다. OHCHR의 권리별 인권지표는 [표 3]과 같다.

[표 3] OHCHR 권리별 인권지표

1	The right to liberty and security of person 자유와 안전에 대한 권리: 자의적인 체포 혹은 구금으로부터 보호
2	The right to adequate food 적절한 식량에 대한 권리: 적절한 생활수준에 대한 권리
3	The right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리
4	The right not to be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment 고문금지/ 고문, 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 금지
5	The right to participate in public affairs (직접 또는 자유로이 선출된 대표를 통하여) 정부에 참여할 권리
6	The right to education 교육권
7	The right to adequate housing 적절한 주거에 대한 권리: 적절한 생활수준에 대한 권리
8	The right to work

	노동권
9	The right to social security 사회보장에 대한 권리
10	The right to freedom of opinion and expression 표현의 자유에 대한 권리
11	The right to a fair trial 공정한 재판에 대한 권리: 재판 앞에 평등과 무죄추정의 원칙
12	Violence against women 여성에 대한 폭력 (성을 이유로 차별받지 아니함)
13	The right to non-discrimination and equality 평등하고 차별받지 않을 권리
14	The right to life 생명권
15	The right to water and sanitation 물과 위생에 대한 권리
16	The right to freedom of peaceful assembly and association 평화적 집회와 결사의 자유에 대한 권리

2) 데이터에 대한 인권기반접근

인권지표는 데이터에 대한 인권기반접근으로 불리기도 하며, 관련 정책이 계속 발전하고 있다. OHCHR은 인권기반 데이터 접근 방식(Human Rights-Based Approach to Data, 이하 HRBAD)을 개발하여 국제인권 및 통계 기준에 따라 데이터를 생산할 수 있음을 시범적으로 보여주었다. 이를 통해 취약계층의 참여를 보장하고 평등과 비차별을 강조하는 실질적이고 규범적인 기여를 했다는 점이 주목할 만하다. 또한 HRBAD는 인권 기준과 데이터의 윤리적이고 전문적인 원칙 사이의 연계를 강조한다. 이를 위해 OHCHR은 국가인권기구와 통계청 간의 제도적 연계와 협력을 강조하는데, 2030 의제의 이행 및 측정에 유용한 자료가 될 것으로 기대된다⁴¹⁾. 또한 OHCHR은 인권과 SDGs의 연관성을 강조하며 SDGs 달성에 인권을 활용하기 위해 지속적인 노력을 하고 있다. 그중 주목할 만한 자료가 <Human Rights Indicators Tables - Updated with SDG Indicators>인데, 지속가능한 개발을 위한 2030 아젠다 이행을 측정하기 위해 UN 총회에서 채택한 글로벌 지표 프레임워크를 고려해 인권 지표 내용을 업데이트 하였다. 무엇보다도 SDGs 지표 중에서 4가지 인권지표(10.3.1/16.b.1, 16.a.1, 16.10.1 and 16.1.2)의 방법론적 정교화와 데이터 편집을 이끌었다.

다. UN개발계획(UNDP)

1) 인권의 주류화

41) Ibid

UNDP는 UN의 개발전문 기관으로 약 170개 국가에서 빈곤 종식과 경제·사회적 불평등 및 배제를 줄이고 국가가 SDGs를 달성하도록 지원하고 있다. UNDP는 인권기반접근을 보급하는데 중추적인 역할을 해왔으며, 빈곤 감소를 위한 업무가 단순 자선활동이 아닌, 시민·정치·경제·사회적 권리 즉 인권과 밀접한 연관이 있음을 천명해 왔다. 1990년대 후반부터 본격적으로 개발 담론 내 인권 주류화를 구축하였는데, 시작은 1998년 지속가능한 인간개발에 인권을 통합한 정책이었다. 이후 2003년 빈곤감소 전략에 인권을 통합하기 위한 지침을, 2005년 프로그래밍 전 영역에서 인권을 주류화 하기 위한 지침을 발간하였다⁴²⁾.

인권주류화를 통한 UNDP의 전반적 목표는 의무부담자와 권리보유자의 역량을 강화하는 것이다. 먼저 가장 소외되고 취약한 그룹을 포함해 모든 사람들의 권리 보호 및 실현을 위한 국가 개발 및 빈곤 감소 전략의 기획 및 이행을 위해 주요 의무부담자인 정부를 지원하고, 권리보유자가 개발 과정에 참여할 수 있도록 지원한다. 예를 들면, 과테말라 주민들이 기초 의료서비스를 실질적으로 누리게 하기 위해 현지 관행을 고려해 협력국 보건부를 지원하는 것이다⁴³⁾. 다른 일례로 라이베리아의 장애인이 국가의 빈곤 감소 전략 혜택을 동등하게 받았는지 여부를 감시 및 평가할 수 있도록 하기 위해 국가인권기구가 정부 및 시민사회의 인권 준수 및 감시 역량을 강화하는 프로그램을 지원해주는 것이다.

[표 4] UNDP의 인권주류화 관련 주요 정책 문서

발간연도	문서명
1998	Policy on Integrating Human Rights with Sustainable Human Development
2000	Human Development Report: Human Rights and Human Development
UNDP Geneva (2001)	A Human Rights-based Approach to Development Programming in UNDP – Adding the Missing Link
2006	Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users' Guide
2007	Human Rights and the MDGs – Making the Link
2012	Mainstreaming Human Rights in Development Policies and Programming: UNDP Experiences
2017	UNDP Strategic Plan, 2018-2021

42) UNDP, Mainstreaming Human Rights in Development Policies and Programming: UNDP Experiences (2012)

43) Ibid

2) UNDP 인권주류화를 위한 예비 체크리스트

인권기반접근을 적용하기 위해 UNDP는 개발협력 관계자들이 프로그램 기획단계(Desk-based)에서 참고할 수 있는 문제 분석방법과 예비 체크리스트를 제공한다. 문제 분석방법은 크게 3가지로 △원인 분석, △역할 분석, △역량의 간극 분석으로 구성되어 있으며, 프로그램의 모든 단계에서 사용 가능 하지만 특히 평가와 분석단계에 적용된다. 이를 통해 개발이 필요한 이슈의 근본적인 원인을 파악하고, 특별히 영향을 받는 그룹이 누구인지, 여기에 책임이 있는 이해관계자와 정부 부처가 어디인지, 변화를 위한 의무부담자와 권리보유자의 역량 간극이 무엇인지를 확인할 수 있다.

다음으로 예비 체크리스트는 인간개발을 분석하거나 측정할 때 모두 사용 가능한데, 제시된 질문들이 기본적인 내용으로 구성되어 있기 때문에 구체적인 분야는 국가별 상황과 국가의 인권조약 가입 여부에 따라 다르게 적용됨을 유의해야 한다. 체크리스트는 UNDP 실무자, 협력대상국 파트너, 다른 공여기관 및 시민사회 단체들을 대상으로 만들어졌으며, 인권과 관련된 상황 분석, 정책개발, 프로그램의 기획·실행·평가 시 사용하도록 권고한다.

가) 인권원칙(Human Rights Principles)

인권은 개발 정책과 프로그램의 결과와 과정을 안내해주는 일종의 길잡이 역할을 한다⁴⁴⁾. 인권원칙이란 비차별과 평등, 참여, 책무성 및 법치를 말하며, 특히 개발 정책과 프로그램을 기획하고 이행하는 과정에 도움을 준다.

나) 인권기준(Human Rights Standards)

반면 인권기준은 국제 조약과 협력대상국 헌법에 포함되어 있다⁴⁵⁾. 예를 들면 특히 개발과 가장 밀접한 식량, 교육, 물과 위생, 보건에 대한 권리를 규정한 경제·사회·문화적 권리에 대한 규약의 경우, UN위원회가 이행 현황을 모니터링하고 있다. 따라서 협력대상국의 정책 일관성을 위해서라도 인권기준이 개발 정책과 프로그램의 목표에 반드시 고려되어야 한다.

3) UNDP 전략계획(2018-2021)

〈UNDP 전략계획(2018-2021)〉의 가장 큰 비전은 협력대상국이 SDGs를 달성할 수 있도록 돕는 것이다. 계속해서 복잡해지고 변화하는 개발 환경과 각각 다른 스펙트럼에 속해있는 국가들의 다양한 요구 사항에 대응하기 위함인데, 정부, 시민사회 그리고 민간 부문과의 협력을 통해 이루고자 하는 비전이다. 구체적인 핵심 분야로 △빈곤의 종식(SDG1), △기후변화 대처(SDG13), △청소년과 산모의 건강

44) 국가인권위원회, 공적개발원조 정책의 현황 및 인권적 개선방안 연구 (2014)

45) Ibid

개선(SDG3), △성평등 달성 및 여성과 여아의 역량강화(SDG5), △더 큰 가용성과 세분화된 데이터 사용 보장(SDG17), △분쟁 중인 국가와 분쟁 후 국가에서 개발의 평화 구축 및 유지 기여(SDG1, SDG11)가 있다.

○ 국가인권기구의 역할 확장

국가인권기구(NHRIs)는 지속가능개발의 인권·권리 기반 실행과 코로나19로부터 포용적인 회복 그리고 평화유지에도 필수적임이 입증되었으며 중요성도 계속 커지고 있다. 또한 이러한 국가인권기구의 역할과 가능성을 더 확장하기 위해 국가인권기구의 글로벌 협회(Global Alliance of National Human Rights Institutions, 이하 GANHRI), UNDP 그리고 OHCHR은 2011년 3자 파트너십을 구성하였으며 코로나19의 인권적 영향 및 문제를 다루는 데 있어 국가인권기구의 역할과 활동을 분석하였다.

○ 코로나19와 인권실천점점의무

UNDP는 코로나19의 전 지구적 확산으로 인한 사회·경제·정치적 환경에 대응하기 위해 기업 운영 시 인권적 영향을 고려하고 관리할 수 있도록 간단한 틀인 “The Human Rights Due Diligence and COVID-19: 비즈니스를 위한 신속한 자체 평가”를 고안했다. 틀의 목적은 많은 사업에 공통적으로 발생하는 인권 위험 및 영향을 신속하고 지속적으로 방지할 수 있도록 돕는 것이다. 이 틀은 국제노동기구(International Labour Organization, ILO) 기본 협약과 UNGP 같은 UN 인권조약과 관련된 조항을 기반으로 구성되었으며, 코로나19의 심각성에 따른 3단계(준비, 대응 및 복구)에 따라 고려할 조치들을 제시하였다.

라. UN아동기금(UNICEF)

1) 프로그래밍의 인권기반접근

UNICEF는 1946년 창립되어 차별 없이 전 세계 개발도상국 아동을 지원하고 아동권리옹호를 주도한 UN기구다. 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, 이하 CRC)에 따라 UNICEF는 UN 아동권리위원회가 당사국 협약 이행 현황을 검토할 때 참석할 수 있으며, 위원회의 요청에 따라 전문적 조언 또는 보고서를 제출하기도 한다⁴⁶⁾. UNICEF는 1989년 아동권리협약이 채택된 후, 국제인권법의 규범적 절차가 어린이와 여성을 위한 개발협력 프로그램에 안내 역할을 할 수 있도록 노력을 기울여왔다⁴⁷⁾. 1990년대 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 이하 CEDAW)과 CRC

46) UNICEF, Convention of the Rights of the Child (2021)

47) UNICEF, Human Rights-based Approach to Programming (2011)

를 인권 옹호 활동의 기반으로만 삼던 관점에서, 오늘 날에는 국가 파트너들과 함께 개발협력 프로그램의 기획과 이행을 위한 규범적 기준으로 적용하고 있다.

UNICEF는 1998년 프로그래밍의 인권기반접근(Human Rights-Based Approach to Programming)을 도입하였다. 궁극적 목표는 CRC와 CEDAW에 명시된 아동과 여성의 권리를 실현하는 것이며, 업무 및 절차별로 인권 및 아동권리 원칙이 핵심적 역할을 수행하고 있다. 아동권리협약의 기본 원칙은 △비차별, △생존과 발달의 권리, △아동 최선의 이익, △아동의견 존중이 있다. UNICEF는 프로그램을 통해 개발도상국 주민들이 스스로 권리를 주장할 수 있도록 역량강화 활동을 지원하고 있다.

UNICEF는 인권기반접근이 필요한 이유를 형평성과 관련한 지속가능개발에서 찾았다. 모든 개발과정에서 차별이 없어야 하며, 빈곤의 구조적 원인은 아동이 직접 의사결정에 참여하도록 기회를 주고 역량을 키우지 않으면 해결할 수 없다고 보았기 때문이다. 또한 빈곤한 지역 및 취약한 그룹을 위한 투자는 거버넌스, 지식, 태도, 커뮤니티 관행에 대한 구조적 변화에 기반해 이루어져야 한다고 주장한다. UNICEF의 인권기반접근은 크게 △인권과 아동(Human Rights and Children), △선주민과 소수민족 아동(Indigenous and Minority Children), △일반 이행조치(General Measures of Implementation), △사회적 책무성(Social Accountability), △입법개혁 계획(Legislative Reform Initiative)으로 구성되어 있다.

[표 5] UNICEF의 인권기반접근 관련 주요 문서

분야	문서명
평가 (Evaluation)	Global Evaluation of the Application of a Human Rights Based Approach to UNICEF Programming (2012)
인권과 아동 (Human Rights and Children)	-
선주민과 소수민족 아동 (Indigenous and Minority Children)	- Breaking the Silence on Violence Against Indigenous Girls, Adolescents and Young Women (2013) - Know Your Rights! United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples for Indigenous Adolescents (2013)
일반 이행조치 (General Measures of Implementation)	-
사회적 책무성 (Social Accountability)	- Accountability for Children's Rights (2015) - A Research Mapping of Local and Informal Accountability Mechanisms (2015)
입법개혁 계획 (Legislative Reform Initiative)	Handbook on Legislative Reform: Realising Children's Rights (2008)

○ 아동과 여성

UNICEF는 당사국의 법적·정책적 프레임워크를 변경하고 협약에 대한 전반적 이해를 높일 수 있도록 지원한다⁴⁸⁾. 또한 아동의 무력충돌 참여에 관한 제 1 선택 의정서(Optional Protocol), 아동 매매·성매매·음란물에 관한 제 2 선택 의정서, 개인진정에 관한 제 3 선택 의정서의 비준 및 이행을 위해 적극 지원하고 있다. CRC 및 선택 의정서에 따라 아동은 개인의 권리가 침해되었을 때 국내적 구제가 미비한 경우, 직접 개인 청원을 아동권리위원회에 제소할 수 있다.

여성은 아동 다음으로 UNICEF의 핵심 옹호 대상이며, CEDAW를 기반으로 포용적 프로그램과 성평등한 세상을 만들기 위해 헌신하고 있다. UNICEF는 CEDAW 및 CRC의 상호연계를 강조하는데, 이는 소녀들의 권리를 기반으로 사업을 진행할 때 자주 볼 수 있다.

2) 평가

UNICEF는 2012년 프로그래밍의 인권기반접근에 대한 기관의 경험과 이행 현황을 조사하고 2007년부터 데이터를 기반으로 평가보고서를 발간했다⁴⁹⁾. 평가의 목적은 1) 인권기반접근에 대한 조직의 이해 및 노력과 제도 도입의 장단점을 식별하고, 2) 이를 효과적으로 적용하기 위해 필요한 변경사항 검토이다. 평가 결과 변화에 맞춰 조직의 인권기반접근을 명확히 개념화하는 정책 개발을 권장하였다. 또한 국가 차원에서는 인권기반접근 원칙이 프로그램 전반에 동등하고 강력하게 적용되어야 하며, 직원이 중점 영역별로 인권기반접근을 해석하고 운영하기 위한 도구 및 가이드라인을 제공할 것을 강조하였다.

3. 주요 공여국의 인권기반접근(HRBA)

가. 스웨덴

스웨덴은 인권기반접근을 개발협력의 중심적 틀로 채택하고 있는 대표적인 국가로서 원조와 국제개발협력의 주요 목표를 ‘가난하고 억압받는 사람들을 위한 보다 나은 삶의 전제조건을 만드는 것’으로 명시하였다. 또한 스웨덴은 인권을 외교정책의 기본 관점으로 두었으며, 전체 원조에서 표현의 자유, 사법 접근권, 시민사회 역량강화 등 인권 증진에 초점을 둔 인권 프로그램이 큰 비중을 차지한다. 인권기반접근이 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)에

48) UNICEF, Human Rights-based Approach to Programming, Human Rights and Children (2012)

49) UNICEF, Global Evaluation of The Application of the Human Rights-Based Approach to UNICEF Programming-Final Report-Volume 1 (2012)

어떻게 반영 및 실현되고 있는지 알기 위해 스웨덴 원조기관인 국제개발협력청 (Swedish International Development Cooperation Agency, 이하 SIDA) 개발정책의 목적과 원칙, 법률 및 정책기반, 적용 분야 그리고 평가 순서로 살펴보겠다.

1) 국제개발정책의 목적과 원칙

먼저 스웨덴 국제개발정책의 목적은 ‘평등하고 지속가능한 개발에 기여’ 하는 것이다. 3대 우선순위로 △민주주의와 인권, △환경과 기후, △성평등과 개발에서의 여성의 역할을 설정하고, 8가지 하위 목표로 ①인권 존중, ②민주주의 및 굿거버넌스, ③성평등, ④지속가능한 자원 활용과 환경보호, ⑤경제발전, ⑥사회발전 및 안보, ⑦분쟁관리 및 인간 안보, ⑧글로벌 공공재와 도전과제를 제시하였다⁵⁰⁾.

[표 6] 스웨덴 국제개발정책 목적과 원칙

스웨덴 국제개발정책의 목적 : 평등하고 지속가능한 개발에 기여					
스웨덴 국제개발협력의 중요 목적 : 빈곤과 억압 받는 주민들의 생활을 개선하기 위한 전제조건 형성					
하위목표 1	하위목표 2	하위목표 3	하위목표 4	하위목표 5	하위목표 6
민주주의와 성 평등의 강화, 인권 및 억압에 대한 자유의 존중	빈곤층이 경제성장에 기여 및 이익을 얻고, 좋은 교육을 받을 수 있는 기회 확대	더 나은 환경, 제한된 기후영향 관리, 환경적 영향과 기후변화 및 자연재해 대응력 강화	기초보건 개선	인간안보 증진과 폭력으로부터 보호	주민들의 삶을 구하고, 그들의 고통을 경감하며, 인간의 존엄성 유지
협력대상 국/지역의 원조를 위한 성과 증진 전략					
다자기구와 함께 혹은 다자기구를 통한 협력에 기반을 둔 성과 증진 전략					
분야별로 초점을 맞춘 원조에 대한 성과 증진 전략					

*출처: Aid Policy Framework - the direction of Swedish aid

2) 법률 및 정책기반

스웨덴은 2003년 국회에서 국제개발협력의 기본 정책 문서이자 법적 문서인 <Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development>를 채택하며, 개발정책의 기본 정신, 방향, 중심 과제를 명시적으로 규정하였다⁵¹⁾. 이 정책법은 범정부적 국제개발 목표로 평등하고 지속가능한 개발을 설정하고 국제개발협력 정

50) KOICA, SDG16달성을 위한 KOICA 이행방안 연구 (2018), 52p

51) Government Bill 2002/03:122, Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development

책이 외교, 안보 및 국제 경제와 환경 정책과의 일관성을 도모할 뿐 아니라 MDGs와 같이 국제사회가 합의한 개발 목표와의 연계를 강조하였다. 또한 국제개발 관련 정책 전반에 국제인권조약에 근거한 권리의 관점과 빈곤층의 관점이 중요하게 반영될 것을 요구한다. 국제인권조약에 근거한 인권의 관점이 개발에 영향을 미치는 모든 분야에 투영되어야 할 기본 정신임을 명시했다는 점에서 의미가 있다.

2010년에는 <Change for Freedom Policy for Democratic Development and Human Rights in Swedish Development Cooperation, 2010-2014>를 채택하여 개발협력의 목표로 민주적 발전과 인권 증진 실현을 구체화한 계획을 수립하였다⁵²⁾. 스웨덴 정부는 이 문서에서 개발협력 수행 시 UN 국제인권조약의 준수와 4가지 인권 원칙(비차별, 참여, 투명성, 책무성)을 보장하며 인권기반접근을 채택한다고 명시하였다. 또한 ‘인권과 민주주의’ 영역에서 △시민·정치적 권리 △민주주의와 법치에 대한 제도와 절차 △민주화를 위한 행위자를 집중 지원하였다.

스웨덴 정부는 2014년 이전 문서의 다양한 개발협력의 방향성과 정책 영역 간의 계층 및 우선순위를 명확히 한 ODA에 대한 포괄적 정책문서인 <Aid Policy Framework>를 수립했다⁵³⁾. 이 문서는 ODA가 추구해야 할 근본적인 가치로 △빈곤층 및 억압받는 사람들의 관점이 개발에 투영되어야 함, △세계인권선언과 국제인권조약에 근거한 인권 기준과 비차별·참여·개방성과 투명성·책무성 등 인권 원칙이 원조의 모든 영역과 단계에 적용되어야 함을 강조했다.

2016년에는 기존 정책 문서들을 정비하고 새롭게 구성된 정부의 외교 정책과 UN에서 채택한 SDGs 의제에 보다 체계적으로 접근하기 위해 <Policy Framework for Swedish Development Cooperation and Humanitarian Assistance>를 수립하였다⁵⁴⁾. 본 문서에서는 개발협력이 스웨덴 외교정책의 핵심 구성 요소이며 권리와 빈곤층 중심의 개발에 대한 관점을 고려한 정책일관성의 중요성을 강조하였다. 더불어 갈등 관점과 환경 및 기후, 성평등 관점을 스웨덴 국제개발협력을 아우르는 통합적 접근법으로 명시하였다. 또한 이전 정책에서 포함시키지 않았던 인도적 지원 전략을 개발협력과 연계시키기 위한 노력을 구체화하고, SDGs의 17개 목표에 부합하는 8개 세부 주제를 설정했다⁵⁵⁾.

52) Ministry for Foreign Affairs Sweden, Change for Freedom Policy for Democratic Development and Human Rights in Swedish Development Cooperation, 2010-2014

53) Government Offices of Sweden, Government Communication 2013/14:131, Aid Policy Framework: The Direction of Swedish Aid

54) Government of Sweden, Government Communication 2016/17:60, Policy Framework for Swedish Development Cooperation and Humanitarian Assistance

55) KOICA, SDG16 달성을 위한 KOICA 이행방안 연구 (2018)

[표 7] 스웨덴 인권기반접근 관련 정책 및 전략

발행 연도	정책 및 전략 문서
2003	Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development
2010	Change for Freedom Policy for Democratic Development and Human Rights in Swedish Development Cooperation (2010-2014)
2014	Aid Policy Framework: the direction of Swedish aid
2016	Policy Framework for Swedish Development Cooperation and Humanitarian Assistance
2018	Strategy for Sweden's Development Cooperation in the Areas of Human Rights, Democracy and the Rule of Law (2018-2022)
2020	Evaluation of the Application and Effects of a Human Rights Based Approach to Development: Lessons learnt from Swedish Development Cooperation. What works well, less well and Why? - Volume 1: Final Evaluation Report - Volume 2: Final Case Study Report- Albania, Cambodia, Colombia, Kenya

[표 8] 스웨덴 개발협력에 통합된 다양한 관점들

목표	- 가난하고 억압받는 사람들의 생활을 개선하기 위한 전제조건 형성(To create preconditions for better living conditions for people living in poverty and under oppression)
관점	- 빈곤층 관점 (The perspective of the poor on development) - 권리 관점 (Rights perspective) - 환경 및 기후 관점 (Environmental and Climate perspective) - 성평등 관점 (Gender Equality perspective) - 갈등 관점 (Conflict perspective)
8개 세부 주제	- 인권, 민주주의 그리고 법치주의 (Human rights, Democracy and The Rule of Law) - 양성평등한 건강 (Gender-Equal Health) - 교육 및 연구 (Education and Research) - 이민 및 개발 (Migration and Development) - 포용적 경제 개발 (Inclusive Economic Development) - 환경, 기후, 천연자원 (Environment, Climate and Natural Resources) - 평화롭고 포용적인 사회 (Peaceful and Inclusive Societies) - 글로벌 성평등 (Global Gender Equality)

스웨덴 정부는 2018년 <Strategy for Sweden's Development Cooperation in the Areas of Human Rights, Democracy and the Rule of Law, 2018-2022>를 수립하였다⁵⁶⁾. 전반적 목표는 모든 사람의 평등한 권리를 보호 및 존중하는 안전하고

56) Ministry of Foreign Affairs, Strategy for Sweden's Development Cooperation in the Areas of Human

정의로우며 포용적인 민주주의 사회에 기여하는 것이다. 이 전략은 2018년부터 2022년까지 SIDA와 Folke Bernadotte Academy의 연도별 예산 자금의 지출 방향에도 적용된다. SIDA의 활동은 크게 3가지 하위목표인 1) 포용적인 민주주의 사회, 2) 모두에게 평등한 권리, 3) 안보, 정의 및 책무성에 초점을 맞추고 있다.

[표 9] SIDA의 전략

하위 목표	세부 내용
포용적인 민주주의 사회 (Inclusive Democratic Societies)	- Strengthened democratic principles, processes and governance for independent and transparent societies based on the rule of law. - Increased democratic participation and influence. - Strengthened preconditions for freedom of expression.
모두에게 평등한 권리 (Equal Rights for All)	- Strengthened global and regional processes and systems for the enjoyment of human rights. - Greater respect for human rights, with particular focus on those subjected to discrimination. - Strengthened preconditions for the full enjoyment of human rights by women and girls, empowerment of women and girls, and gender equality.
안보, 정의 및 책무성 (Security, Justice and Accountability)	- Reduced corruption and increased transparency and accountability. - Strengthened rule of law and access to justice. - Increased safety and security for actors and organisations working to uphold human rights.

3) 인권기반접근 적용 분야

인권기반접근은 인권 측면에서 바라볼 때 개발협력은 의도하지 않은 부정적 영향을 끼칠 수도 있다. 예를 들면 토목 개발 협력사업이 주민의 적절한 의사결정 참여가 없을 경우 주민들의 노동권을 침해하거나, 강제이주 사태를 발생시키는 상황을 만들 수도 있는데, 이런 부작용을 방지하기 위해서는 ‘Do no harm’ 원칙을 준수하고, 사전에 필요한 분석 및 완화조치를 수행하는 것이 중요하다. 인권기반접근은 인권적 목표를 추구하는 것만으로는 충분하지 않으며, 목표를 달성해 나가는 방법 및 과정 역시 중요하다. 따라서 프로그램은 전 과정에서 모니터링과 평가가 수반되어야 한다. SIDA는 인권기반접근을 개발협력에 적용할 때 PLANET 원칙을 사용하고 있으며, 핵심 분야별로 인권기반접근 문서를 만들어 가이드라인을 제공하고 있다⁵⁷⁾.

Rights, Democracy and the Rule of Law (2018-2022)
57) SIDA, Human Rights Based Approach (2021)

[표 10] SIDA의 인권기반접근 적용 분야별 가이드라인

분야	가이드라인
1 교육 및 기술 개발 (Education and Skills Development)	- Human Rights Based Approach Education
2 환경과 기후 (Environment and Climate)	- Human Rights Based Approach Environment and Climate - Dialogue Support for Environmental Integration into Democracy and Human Rights
3 보건 (Health)	- Human Rights Based Approach on Health
4 시장 개발 (Market Development)	- Human Rights Based Approach on Market Development
5 평화 구축 (Peace Building)	- Human Rights Based Approach on Peace Building
6 민간 부문 협업 (Private Sector Collaboration)	- Human Rights Based Approach on the Private Sector
7 연구 (Research)	- Human Rights Based Approach Research
8 지속 가능한 농촌생활체계 (Sustainable Rural Livelihoods Systems)	- Human Rights Based Approach Rural Livelihood Systems
9 물과 위생 (Water and Sanitation)	- Human Rights Based Approach Water and Sanitation
10 민주적 거버넌스 (Democratic Governance)	- Human Rights Based Approach Democratic Governance
11 LGBTI 권리 (Rights of LGBTQI Persons)	- Briefs with basic information about the situation of this group in different countries and regions.
12 장애인 권리 (Rights of Persons with Disabilities)	- Briefs with basic information about the situation of this group in different countries and regions.
13 아동 권리 (Rights of Children)	- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography - Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict - Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure - The Committee on the Rights of the child: CRC Concluding Observations & General Comments

4) 평가

2020년 SIDA는 2010년부터 2019년까지 스웨덴 개발협력에서 인권기반접근의 적용 및 효과에 대해 살펴보고, 어떤 점이 잘 이행되었고 아닌지를 분석한 평가 보고서인 “Evaluation of the Application and Effects of a Human Rights Based Approach to Development: Lessons learnt from Swedish Development Cooperation. What works well, less well and Why?” 를 출간했다⁵⁸⁾. 평가문서는 최종 평가 보고서와 4개국(알바니아, 캄보디아, 콜롬비아, 케냐)에 대한 사례조사로 구성되어 있으며, 문서 검토 및 주요 이해관계자들과의 인터뷰를 기반으로 분석하였다. 실제 개발협력에서 인권기반접근을 적용한 결과, SIDA와 스웨덴 대사관 직원들 그리고 협력파트너들은 사업의 목적에 있어 인권기반접근을 적용하는 것과 인권 증진을 중심에 두는 것 사이에 뚜렷한 차이가 없다고 보았다. 그러나 스웨덴 정부가 국제개발협력을 통해 인권을 증진하고 보호하겠다는 약속을 강화시켜준 점은 긍정적인 결과였으며, 인권기반접근은 열린 사회를 향한 개발 촉진이라는 목표를 장기적으로 지원해주었다고 답변했다.

일부 SIDA와 대사관 직원들은 인권기반접근의 네 가지 원칙을 엄격히 준수하는 것에만 집중한다면 단순히 체크리스트를 표시하는 것에 지나지 않는다고 우려를 표하였다. 이를 피하기 위해 권리보유자와 의무부담자간 권력 불균형 문제를 해결해야 하고, 따라서 기회 구조를 파악하는 것이 더 중요하다는 견해를 내었다. 일반적으로 SIDA직원과 협력파트너는 국제인권기구 및 메커니즘의 권장사항과 고려사항을 제한적으로만 사용했다고 밝혔다.

나. 독일

독일은 개발협력 정책의 궁극적인 가치로 인권을 강조하며 1990년대부터 이를 위한 실행 틀로 인권기반접근을 시도하였다. 꾸준한 노력으로 인권기반접근은 2000년대 초반부터 독일 국제개발협력에서 정책화되었고 구체적인 사업 지침 또한 발간되어 적용되었다. 특히 독일 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 이하 BMZ)가 2011년 채택한 <Human Rights in German Development Policy: Strategy>은 인권전략을 개발정책에 대한 사업적 지침뿐 아니라 법적 구속력이 있는 의무사항으로 규정하고 있다. 이는 개발협력을 수행하는 전문협력기관인 독일 국제협력공사(German Corporation for International Cooperation, 이하 GIZ), 독일 국제협력공사 국제서비스(GIZ International Services), 독일재건은행(German Development Bank, 이하 KfW)와 하

58) The Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), Evaluation of the Application and Effects of a Human Rights Based Approach to Development: Lessons learnt from Swedish Development Cooperation. What works well, less well and Why? (2020)

위기관인 독일 기술협력기구(German Development Finance Institution, DEG)에 모두 적용된다. BMZ는 개발협력 주무기관으로 본 전략 및 지침에 근거하여 각 시행기관의 인권전략 수행을 평가한다. 또한 시민사회는 자국 ODA의 인권적 접근에 대한 모니터링을 통해 인권침해에 대한 사전·사후감시 활동을 하고 있다⁵⁹⁾.

대부분의 독일 개발협력 파트너 국가는 국제인권협약을 비준했기 때문에 인권을 존중, 보호 및 보장할 의무가 있다. 하지만 많은 국가에서 정치적·시민적·경제적·사회적·문화적 인권이 침해되고 있으며, 이러한 인권 침해는 현재 개발협력 정책 과제인 기후 위기, 이주 및 실향민, 코로나19로 인해 더욱 상황이 악화되고 있다. 인권은 삶을 위한 보편적 기초선이기 때문에 지속가능개발을 위한 전제 조건에 해당한다. 2030 의제는 △참여, 투명성, 책무성을 강조하고, △불평등과 차별을 극복할 과제로 보며, △취약계층이 자신의 권리를 행사할 수 있도록 지원한다. BMZ는 2011년 <Human Rights Strategy>와 <2030 Reform Strategy>를 통해 독일 개발협력정책에서 인권은 질적 지표이자 지침이 되어주는 핵심 역할을 강조하였다⁶⁰⁾.

1) 국제개발협력의 목적과 원칙

BMZ를 포함한 모든 시행기관들은 개발협력 프로그램을 인권의 기준 및 원칙에 기반하여 운영하는데, 인권기반접근은 프로젝트의 잠재적 위험을 평가 및 방지하고 인권분야에서 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 돕는다. 핵심 인권전략인 <Human Rights in German Development Policy>를 보면 국제법, 유럽연합(EU)법, 독일법에 근거를 두고 있다. 독일 개발인권전략의 중요한 지점은 9개의 국제인권조약에 준거하고 있다는 것인데, 이에 따라 국가는 인권은 존중, 보호 및 이행할 3가지 의무를 진다. 또한 인권원칙인 △참여와 역량강화, △비차별과 기회의 평등, △투명성과 책무성을 기반으로 운영한다. 인권기준으로는 경제·사회·문화적 권리 측면에서 △가용성, △접근성, △품질, △수용성을 적용하고 있다.

인권기반접근에는 3가지 활동도 포함되는데, ①권리보유자(국민) 및 의무부담자(정부 기관)의 역할 강화, ②인권원칙(참여, 권한부여, 차별 금지, 기회의 평등, 투명성, 책무성)을 활발히 적용함으로써 더 효과적이고 지속가능한 프로젝트 운영, ③인권기구와 협력을 통해 파트너 국가의 인권 보호 향상이다.

2) 법률 및 정책 기반

독일은 2004년 인권에 대한 개발정책 3개년 시행계획인 <Development Policy Action Plan on Human Rights, 2004-2007>을 발간하였고, 국별 및 부문별 개발협

59) BMZ, Human Rights in German Policy: Strategy (2011)

60) GIZ, Implementing Human Rights in Development Cooperation (2021)

력전략에 인권적 접근을 반영하기 시작했다. 2008년 12월에 출간된 <Applying Human Rights in Practice - Fact Sheet on Human Rights-Based Approach in Development Cooperation>는 개발 실무자들에게 독일 개발정책의 우선 분야에서 어떻게 인권기반접근을 적용할 수 있는지 각 권리에 대한 정의와 가이드라인을 제공한다⁶¹⁾. 실행기관들과 협력대상국의 인권 관련 역량 강화를 지원하기 위한 목적으로 만들어졌으며, 독일의 모든 정부, 준정부, 독일정부의 재원을 받는 시민사회가 수행하는 모든 국제 활동에서 권리기반접근이 적용될 수 있도록 하였다. 적용 사업 분야로는 1) 교육, 2) (분권화) 민주주의, 시민사회, 공공행정, 3) 에너지, 4) 보건, 5) 정의-사법개혁, 6) 식량 안보 및 농업, 7) 환경 및 천연 자원, 8) 물과 위생, 9) 지속가능한 경제발전이 있다. 교육 분야를 예시로 살펴보면, 먼저 인권이 교육 분야에서 어떤 도움과 역할을 할 수 있는지 설명하고 ‘교육권’에 대한 국제인권문서를 소개한다. 이어서 교육권을 실행하기 위해 개발협력 현장에서 사업 운영 시 고려해야 할 우선순위를 나열하였다. 다음으로 인권의 중요한 특징인 가용성, 접근성, 수용성, 적합성 4가지 특징으로 설명하고, 교육 분야와 관련해 자주 묻는 오해와 진실에 대해 정리해두었다.

BMZ의 다양한 정책적 노력이 축적되어 2011년 독일 개발정책에서 중요한 의미를 가지는 <Human Rights in German Development Policy>가 채택된다⁶²⁾. 독일 정부와 협력대상국 정부가 비준하고 있는 국제인권조약 및 국제노동기구(ILO)협약에 근거하여 개발협력에서도 인권 규범을 준수해야 할 의무가 발생한다는 것이다. 본 전략은 개발협력 분야의 의사결정과 관련된 독일 개발 정책의 형성에 대해 법적 구속력이 있는 조항을 포함하고 있다. 인권과 관련 있는 개발협력 프로그램의 발굴, 심사, 계획, 실행, 관리 및 평가 시 의사결정과 관련해서도 지침을 제공한다. 또한 인권은 자국 영토 내에서만이 아니라, 국제기구나 다른 나라에서의 행위와 관련해서도 당사국에 의무를 발생시킨다는 점이 중요한 특징이다. BMZ는 개발협력에서 인권을 우선순위로 적용할 때 다양한 이해관계에 영향을 받을 수 있고, 종종 정책이 국가의 인권의무와 충돌하거나 축소해야 하는 상황이 생길 수 있음을 인지하고 있다. 이러한 갈등은 주로 무역, 농업, 수산업, 경제, 안보, 자원, 난민 및 이주정책에서 발생하는데, 인권정책에 일관성을 유지하는 일이 국제 및 국가 차원에서 어려운 과제임을 인정하고 있다. 하지만 이러한 분야의 정책 목표가 인권에 기반을 둔 개발협력 목표를 저해하지 않도록 일관성을 추구해야 함을 강조한다.

인권전략에 따라 인권적 위험요소나 영향에 대한 사전 평가가 의무화 된 후 BMZ는 2013년 <Guidelines on Incorporating Human Rights Standards and

61) Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Applying Human Rights in Practice- Fact Sheets on a Human Rights-Based Approach in Development Cooperation (2008)

62) Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Human Rights in German Development Policy (2011)

Principles, including Gender, in Programme Proposal for Bilateral German Technical and Financial Cooperation>를 통해 ODA 사업 수행 시 발생할 수 있는 위험요소를 파악하고 사전에 방지하고자 노력하고 있다⁶³⁾. 본 가이드라인은 국제 인권조약과 경제·사회·문화적 권리위원회 General Comment, 인권원칙에 기반하여 작성되었다. BMZ는 사업 계획·추진 단계에서 수혜자 그룹에 의도하지 않은 인권 침해 위험도가 높은 영역으로 △특정 그룹 차별, △참여권 침해, △강제퇴거와 이주, △노동권 침해 등을 제시하였다. 문서 부록에는 독일 개발정책 분야별 잠재적인 인권위험을 설명하고 예상되는 위험을 방지하기 위한 적절한 조치 방법과 인권을 증진할 수 있는 방법을 제시하였는데, 분야로는 1)민주주의·시민사회·공공행정, 2)평화 구축과 위기 방지, 3)교육, 4)보건·가족계획·HIV/AIDS, 5)식수·수자원관리·위생·오수관리, 6)식량 안보·농업, 7)환경정책·자연자원의 보존과 지속가능한 관리, 8)지속가능한 경제발전, 9)에너지, 10)교통 및 통신이 있다. 즉 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 있다⁶⁴⁾.

[표 11] 독일 인권기반 접근 정책 및 전략 문서

발행 연도	정책 및 전략 문서
2004	Development Policy Action Plan on Human Rights (2004-2007)
2008	Development Policy Action Plan on Human Rights (2008-2010)
	Applying Human Rights in Practice – Fact Sheet on Human Rights-Based Approach in Development Cooperation
2011	Human Rights in German Development Policy
2013	Guidelines on Incorporating Human Rights Standards and Principles, including Gender, in Programme Proposal for Bilateral German Technical and Financial Cooperation
2020	BMZ 2030 Reform Strategy: New Thinking – New Direction
2021	GIZ Human Rights Policy

3) 이행

BMZ의 <Guidelines on Incorporating Human Rights Standards and Principles, including Gender, in Programme Proposal for Bilateral German Technical and Financial Cooperation>을 보면, 인권기준과 원칙을 적용하기 위한 방법으로 ①주

63) Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Guidelines on Incorporating Human Rights Standards and Principles, including Gender, in Programme Proposal for Bilateral German Technical and Financial Cooperation (2013)

64) KOICA, SDG16 달성을 위한 KOICA 이행방안 연구 (2018)

류화, ②직접적인 인권증진 프로그램, ③다층위적인 대화, ④여성, 장애인을 포함한 포괄적인 개발, ⑤다양한 개발도구 활용을 사업에 선택적으로 적용하여 인권을 구현하는 것을 제시하고 있다.

□ 분야별 정책

독일 국제개발협력은 다양한 권리보유자 중에 여성, 장애인 그리고 아동에 대한 정책과 가이드라인에 집중하는 것으로 보이는데, 최근에는 성소수자에 대한 통합전략을 추가로 출간하기도 했다. 분야별 정책 문서는 다음 [표 12]와 같다.

[표 12] 독일 개발협력 분야별 정책 문서

분야	정책 문서
여성 (Gender)	- Gender Equality in German Development Policy (2014) - Development Policy Action Plan on Gender Equality (2016-2020) - Sex, Gender and Sexuality – Human Rights Issues in Development Cooperation (2019)
장애인 (Persons with Disabilities)	- Action Plan for the Inclusion of Persons with Disabilities (2013-2015) - Inclusion of Persons with Disabilities in German Development Cooperation (2019)
아동·청소년 (Children and Youth)	- Agents of Change – Children and Youth Rights in German Development Cooperation Activities (2017) - Child Protection Policy (2020)
성소수자 (LGBTI)	- LGBTI Inclusion Strategy (2021)

출처: GIZ, The ABC of Human Rights for Development Cooperation (2019)

BMZ에서 ‘개발협력에서 아동·청소년의 권리 실현’을 목적으로 진행된 프로젝트인 <Human Rights Based Approach and Children and Youth Rights in Development Cooperation, 2017-2020>를 예시로 살펴보면, 이 프로젝트는 소외되고 차별 받는 어린이와 청소년을 위해 인권조약에 명시된 권한을 부여하고 평등한 기회를 제공해 SDGs의 핵심 메세지인 ‘Leaving no one behind’를 추구하고자 진행되었다. GIZ는 BMZ가 분야 및 국가별 인권 및 아동 권리 기반 접근 방식을 수립하는 것을 지원하고 민간 부문이 인권을 준수할 수 있도록 개발 핵심 분야에 대한 정보 및 가이드를 제공하였다. 결과적으로 UNICEF 및 유럽연합 집행위원회(EU Commission)와 협력하여 아동 및 청소년 권리에 대한 전문지식을 구축하고 지속적으로 프로젝트 계획 및 실행에 주류화 될 수 있는 장치를 마련하였다. 또한 UNICEF, KfW 그리고 시민사회 활동가들과 독일 개발정책의 아동 및 청소년 권리와 단편 영화 그리고 실용적 도구들을 웹사이트에 게시하는 등 그들의 권리

구현을 위한 환경을 개선하였다.

UN의 인권보호 시스템은 글로벌 수준에 맞춰져 있기 때문에 지역별 인권 문제와 특수성을 고려한 메커니즘이 필요한데, BMZ는 기본적으로 UN의 인권조약과 원칙을 따르되 협력국에서 프로젝트를 진행하기 위해서는 지역별 인권제도와 특성을 확인할 수 있도록 보완적인 가이드라인을 제공하고 있다. 이러한 국가별 인권상황 분석은 인권기반 개발협력 사업을 설계하기 위한 기획 및 상황분석 단계에서 필수적이며, 자세한 내용은 제2장 3절 ‘국가별 인권상황 분석 수행 방안’에 서술되어 있다.

[표 13] 독일 개발협력을 위한 지역별 인권시스템

지역	지역별 인권 시스템 ⁶⁵⁾ 자료
아프리카	ABC of Human Rights for Development Cooperation : The African Human Rights System (2015)
아랍	ABC of Human Rights for Development Cooperation : The Arab Human Rights System (2017)
아시아	ABC of Human Rights for Development Cooperation : Human Rights in Asia (2017)
중남미	ABC of Human Rights for Development Cooperation : The Inter-American Human Rights System (2014)

아프리카를 예로 들면, <ABC of Human Rights for Development Cooperation: The African Human Rights System>에는 아프리카 인권제도에 대한 기본적인 내용을 소개한다. 1981년 채택된 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장(African Charter on Human and Peoples’ Rights- Banjul Charter)은 시민적·정치적 권리는 경제·사회·문화적 권리로부터 분리될 수 없는 상호 보완적인 성격으로 보아 하나의 조약으로 통합하였다. 또한 헌장은 개별적 권리 뿐 아니라, 자결권, 천연자원을 자유롭게 처분할 권리, 개발에 대한 권리 등 집단적 권리(Group Rights)를 인정한다는 점이 특징이다⁶⁶⁾. 또한 독일 개발 실무자들이 아프리카 대륙의 파트너 국가와 정책 대화 및 프로그램을 형성할 때 아프리카 인권 시스템을 활용하도록 권장한다. 이러한 목적으로 아프리카 인권재판소를 지원해 오기도 하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다⁶⁷⁾.

○ 아프리카 핵심 인권기구

65) GIZ, The ABC of Human Rights for Development Cooperation (2019)

66) African Commission on Human and People’s Right, African Charter on Human and Peoples’ Rights (2005)

67) GIZ, Annex to the ABC of Human Rights for Development Cooperation (2015)

- African Charter on Human and Peoples' Rights- 'Banjul' Charter
- African Child Charter 1990 and African Youth Charter 2006
- Maputo Protocol 2003
- Democracy Charter 2007 and related instruments

○ 아프리카 모니터링 및 집행 메커니즘

- The African Commission
- The Child Committee
- The African Court on Human and Peoples' Rights

4. 소결

본 연구는 인권기반 개발협력 관련 UN과 주요 공여국의 정책과 이행 동향에 대한 최신 정보와 분석을 제공하여 KOICA의 2기 인권경영 이행계획에 실질적이고 정책적인 시사점을 제공하려는 목적을 가진다. 1기 인권경영이 제도 구축을 위한 기반을 마련했다면, 2기 인권경영은 사업에서 인권기반접근의 실행 기반을 마련하고자 하기 때문에 1)협력대상국 인권상황 분석에 기초한 사업 발굴·기획, 2) 인권기반접근에 따른 사업 실행 및 성과관리 등의 전략을 실행하기 위한 방법론 연구와 가이드라인 수립이 요구된다.

인권기반접근을 위한 UN과 공여국 정책의 공통점은 과거에 인권이 개발과 분리된 개념으로 다뤄졌다면, 현재는 SDGs 전반에서 들어나듯 '인권과 개발'이 통합적으로 인식되고 있다는 점이다. 특히 UN에서 인권기반접근의 중추적 역할을 하고 있는 OHCHR은 인권지표와 SDGs 지표를 연계하여 SDGs 달성에 인권을 활용하기 위한 프레임워크를 채택하였고, 국제인권 및 통계 기준에 따라 데이터를 생산할 수 있음을 시범적으로 보여주었다. 인권기반 개발협력의 성공적인 실행은 인권적 목표를 추구하는 것으로 충분하지 않으며, 목표를 달성하는 방법, 모니터링 및 평가에서도 적용되어야 한다.

SIDA는 2020년 스웨덴 개발협력에서 10년 간 인권기반접근의 적용 및 효과에 대해 분석하고 평가한 보고서를 출간했다. 여기서 일부 SIDA와 대사관 직원들은 초반에 인권기반접근의 원칙을 엄격히 준수하는 것에만 집중할 경우, 단순 체크리스트를 표시하는 것에 지나지 않는다고 대답했다. 이는 인권기반접근을 위한 정책을 수립했다고 해서 인권을 존중하는 운영이 바로 이루어지는 것은 아니라는 점을 날카롭게 지적한다.

마지막으로 스웨덴과 독일은 인권기반접근에서 인권적 목표 달성 방법을 강조하고 있다. 스웨덴은 핵심 분야별로 인권기반접근 문서를 만들어 총 13개 항목별

가이드라인을 제공하고 있다. 독일은 다양한 권리보유자 중에 여성, 장애인, 아동·청소년 그리고 성소수자에 대한 분야별 정책 문서를 지속적으로 업데이트 하고 있다. 또한 독일은 지역별 개발협력을 위한 인권문제와 시스템을 소개한 가이드라인을 제공하는데, 기본적으로 UN 인권조약과 원칙을 따르되 지역별 인권의 특수성을 고려할 수 있도록 정보를 제공한다.

제2절 KOICA 인권기반접근(HRBA) 관련 현황

1. KOICA 인권기반접근(HRBA) 정책 현황

KOICA는 2018년 국가인권위원회의 권고를 계기로 “누구도 소외받지 않는 사람 중심의 평화와 번영을 위한 상생의 개발협력”을 위해 인권경영을 도입했다. 이후 인권기반 윤리경영 실현을 중장기 경영목표로 설정하고 <KOICA 인권경영 이행계획, 2018-2020>을 통해 인권교육, 고충처리제도 정비, 인권영향평가 등 시스템 구축과 인권기반접근의 정착을 위한 제도를 정비했다⁶⁸⁾. 더 나아가 <KOICA 인권기반 개발협력 이행계획, 2020-2023>을 추진하며 사업에서 인권 주류화를 위한 단계별 정책을 강화하고 있다. <KOICA 인권분야 중기전략, 2021-2025>는 “개발협력 사업 기획·실행 및 평가과정에서의 인권 주류화 및 권리보유자의 권한 강화”를 미션으로 명기하며 인권기반 개발협력 프로그램, 인권보호 프로그램, 취약계층 권리증진 프로그램을 제시하고 있다.

KOICA는 ‘사람’ 중심의 개발협력 실천을 위해 파트너 대상국과 수혜자의 인권과 삶의 질 개선에 영향을 미치는 개발, 성평등 증진, 역량배양 중심의 개발협력 사업에 주력하고 있다. 특히 2019년 수립된 국가지원계획(Country Plan)의 체계 하 SDG5(성평등), 13(기후환경), 16(평화, 정의, 제도, 민주주의) 세부 이행계획 및 이니셔티브 확대를 통해 인권의 보편적 가치를 내재화하는 사업을 확대하고 있다. 또한 시민사회, 혁신기업, 지방정부 등 다양한 사업 수행자와의 파트너십을 기반으로 개발도상국의 인권 증진을 위한 사업 확대 및 다각화를 위해 노력하고 있다.

[표 14] KOICA 인권 관련 정책

국내 인권정책	국제개발협력기본법 제3조 1항
	국가인권정책기본계획(NAP) (2018-2022)
	제3차 국제개발협력 기본계획 (2021-2025)
KOICA 인권정책	인권경영 이행계획 1기 (2018-2020)
	인권경영 이행계획 2기 (2021-2023)
	인권기반 개발협력 이행계획 (2020-2023)
	인권분야 중기전략 (2021-2025)

68) KOICA, KOICA 인권기반 개발협력 이행계획 2020-2023 (2021)

1) KOICA 제2기 인권경영 이행계획(2021-2023)

KOICA의 2기 인권경영은 윤리·준법 그리고 혁신·소통경영 구현을 중장기 목표로 3대 인권정책인 △인권경영 이행계획, △인권기반 개발협력 이행계획, △인권분야 중기전략의 운영 및 관리를 담당한다. 인권경영 이행계획의 추진과제는 다음과 같다⁶⁹⁾.

[표 15] 인권경영 이행계획 추진과제

제2기 인권경영 비전	전사 인권기반접근(HRBA) 실현		
세부 분야	인권친화적 조직문화를 위한 인권경영	사업 HRBA 실행을 위한 인권경영	파트너와 함께하는 인권경영
세부 과제	인권경영 관련 제도 정비	인권기반 개발협력 이행(15대)	파트너 인권경영 기여
	기관운영 컴플라이언스 강화	인권기반 개발협력 프로그램 추진	인권 친화적 커뮤니케이션 추진
	인권/장애친화적 조직문화 조성	인권보호 프로그램 추진	자회사 인권경영 지원
	직원 인권업무 역량 강화	취약계층 권리증진 개발협력 프로그램 추진	

2) KOICA 인권기반 개발협력 이행계획(2020-2023)

KOICA는 SDGs 실행과정에서 주요 국제인권규범과 인권 기준을 효과적으로 실행하기 위해 5대 실행전략과 단계별 실행 프레임워크를 제시하였다⁷⁰⁾. 이는 사업의 기획, 실행 및 모니터링 과정에서 인권을 주류화하고 인권위험 예방·관리·평가·구제 체계를 확립하려는 목적으로 수립되었다. 이행계획의 추진 배경에는 중장기 경영목표 중 하나인 인권기반 윤리경영 실현, 국제규범 준수 및 국가인권 정책과제 이행이 있었다. 국제적으로 <OECD DAC 성착취·성학대·성폭력 종식 가이드라인>, <UN 기업과 인권 이행 원칙> 등은 공급망에서의 인권침해 예방, 침해사안 발생 시 구제책임, 사업에서의 인권증진을 위한 조치 마련을 촉구하고 있다. 또한 OECD DAC 동료평가(Peer Review) 권고 중 취약성을 다루는 정책그룹과의 활동 강화를 요청받은 바 있다. 국내적으로는 <국제개발협력기본법> 제 3조 1항에 따라 <한국국제협력단법>에서 개발협력 사업수행 목적을 ‘개도국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 지속가능한 발전 및 인도주의 실현’으로 수정하며 인권의 목적 가치를 구체화하였다. 특히 <국가인권정책기본계획(NAP)> 추진과제로 인권기반 공

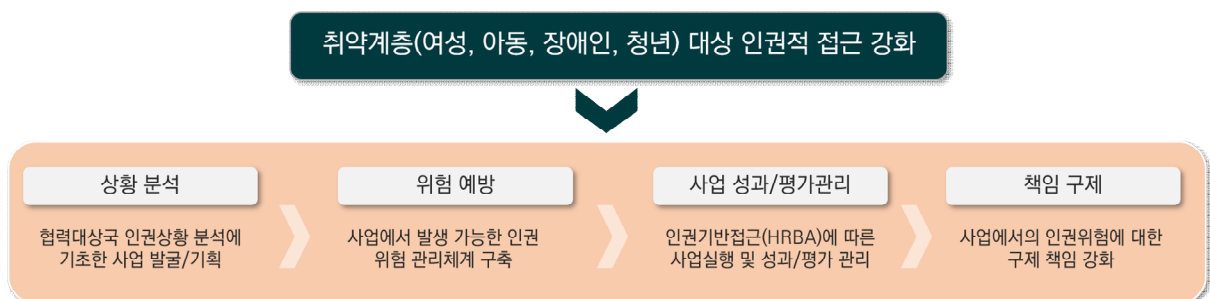
69) KOICA, 2기 인권경영(21-23) 전략체계 (2021)

70) KOICA, 인권기반 개발협력 이행계획 2020-2023 (2020)

적개발협력이 제시되어 있으며, 세부과제로 취약계층별 상황을 고려한 인권적 접근 추진 및 개발협력 사업에 대한 인권영향평가 도입이 명시되어 있다. KOICA는 실행전략 틀을 형성하기 전 시민사회와 정책대화를 통해 우선 과제를 수립하였다.

이 과정에서 5대 실행전략이 도출되었다. 5대 실행전략은 1) 협력대상국 인권 상황 분석에 기초한 사업 발굴·기획, 2) 국제개발협력 사업에서 발생 가능한 인권위험 관리체계 구축, 3) 인권기반접근(HRBA)에 따른 사업 실행 및 성과관리, 4) 사업에서의 인권위험에 대한 구체책임 강화, 5) 취약계층(여성, 아동, 장애인, 청소년) 대상 인권적 접근 강화이다. 또한 하기 그림과 같이 5대 실행전략 단계별로 세부과제와 실행 프레임워크를 수립하였다.

[그림 2] KOICA 인권기반 개발협력 이행계획('20- '23) 전략 틀 및 15대 이행과제



출처: KOICA, 제2기 인권경영 이행계획 (2021-2023) (2021.9)

전략목표 세부과제	
협력대상국 인권상황 분석에 기초한 사업 발굴·기획	1. 국가 인권상황분석을 반영한 사업 발굴, 기획 2. 인권기반 사업발굴 가이드라인 수립 3. 인권기반 개발협력 이행 이해관계자 정례대화
국제개발협력 사업 인권위험 관리체계 구축	4. 국별협력사업 인권위험 관리체계 구축 5. 민간협력사업 인권위험 관리체계 구축 6. 세이프가드 결과 보고서 발간
인권기반접근(HRBA)에 따른 성과관리 및 평가	7. 기관 SDGs 성과 지표 내 인권지표 부여 8. SDGs 분야별 중기전략 개정 시 ‘인권’ 반영 9. 인권부문 기술자문 TAG 활동 (사업별 수시) 10. 인권 평가 체계 구축
사업에서의 인권위험에 대한 구체책임 강화	11. 현지 사업장 인권침해 신고 창구 구축 12. 현지 사업장 인권영향평가 실사 제도 운영
취약계층(여성, 아동, 장애인) 대상 인권적 접근 강화	13. 장애포괄적 사업 이행을 위한 개선방안 연구 14. 국제개발협력 인권 현황 연구 15. 취약계층 대상 사업 통계 관리방안 연구

[표 16] 단계별 실행 프레임워크 주요 내용

구분	KOICA 실행 프레임워크 주요 내용	
인권 분석	- 국제인권기준에 기초한 협력대상국의 인권현실을 고려하여 협력대상국 SDGs 달성에 기여	- (인권상황 분석) UN 인권이사회 등 국제사회의 권고에 부합하는 협력대상국 인권상황에 기초한 사업 기획
위험 예방	- 인권영향평가(기관운영, 사업) 제도 수행을 통해 모든 사업 기획과정에서부터 인권위험 사전규명 및 예방	- (위험 예방) 국제개발협력 사업에 내포된 인권위험 스크리닝 체크리스트 및 인권영향평가, 환경사회인권 세이프가드 제도 수립을 통한 위험예방
사업 관리	- 규명·확인된 인권위험에 대한 보완관리계획 수립·이행을 통해 상시 인권위험 관리체계 확립 - 인권 기준이 반영된 성과지표 수립 및 지표 달성을 위한 기술 지원	- (위험관리) 고위험군 사업에 대한 보완계획 수립 및 실사를 통한 보완조치 이행 - (품질 제고) 사업영역별 인권기반접근 적용: TAG(Technical Assurance Group) 기술자문 활동 및 성과관리 - (인권기반 성과관리) 인권기반접근의 이행 정도 평가 지표 개발 - (인권평가) 사업에서 의도한 인권의 목표를 달성하였는지를 사후 평가
책임 구제	- 사업기획 단계에서 인권위험 관리실패로 발생한 사안에 대한 구제 책임 강화	- (구제 책임 강화) 국제개발협력 사업장에서의 인권침해 신고 창구 운영
취약 계층 참여	- 개발과정에서 취약계층에 대한 배제가 아닌, 참여와 권한강화에 기초한 개발협력 확대	- 취약계층 대상별 분리통계 시스템 구축, 사업 기술자문 활동 시 취약계층 참여, 권한강화 애드보커시 사업 확대

출처: KOICA(2020). KOICA 인권기반 개발협력 이행계획 (2020-2023)

3) KOICA 인권분야 중기전략(2021-2025)

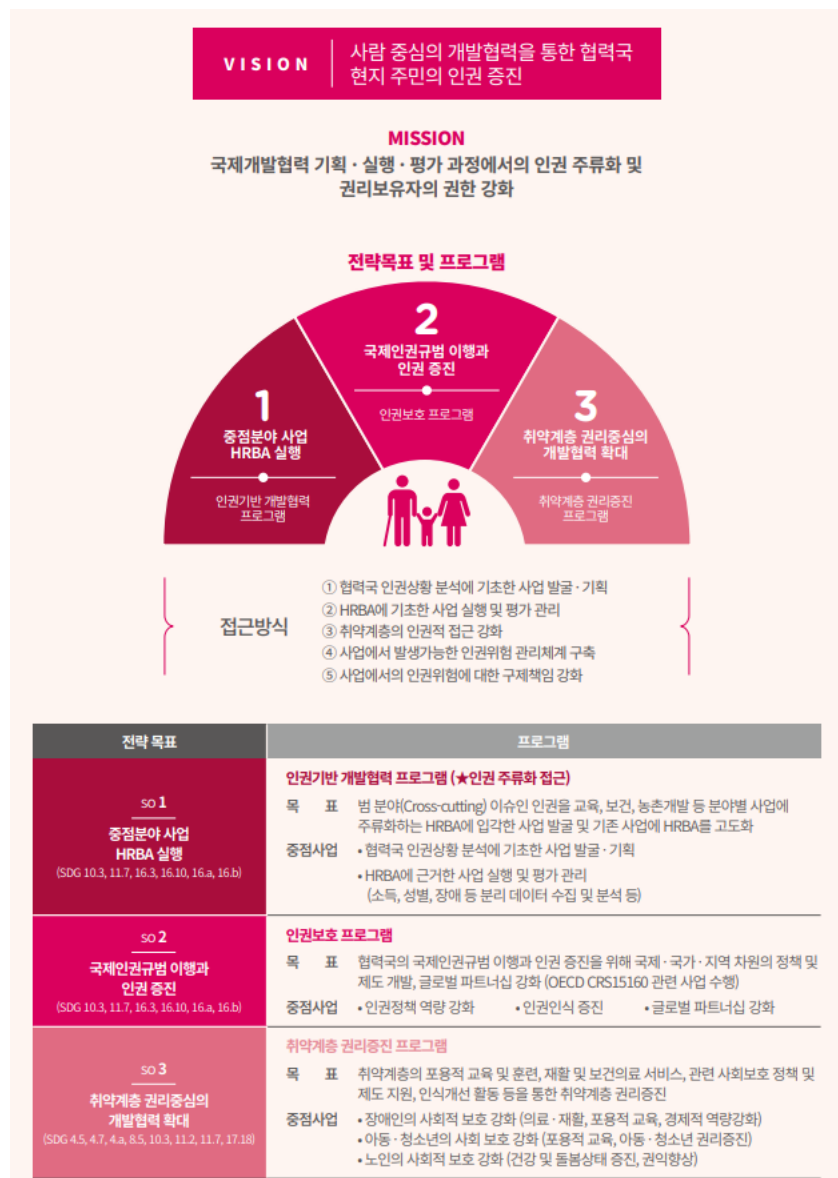
KOICA는 <인권기반 개발협력 이행계획, 2020-2023>의 15대 정책 과제 수행과 인권기반접근 사업 발굴을 강화하기 위해, 3대 프로그램인 △인권기반 개발협력 프로그램, △인권보호 프로그램, △취약계층 권리증진을 포함한 인권분야 중기전략을 수립하였다. <KOICA 인권분야 중기전략>은 인권기반접근에 기초한 국제개발협력이 불평등 감소와 지속가능개발을 앞당길 수 있다는 국제사회의 합의에 따라 수립되었다⁷¹⁾. 중기전략은 인권이 국제개발협력의 보편적 지도 원리로 확립될 수 있도록 △인권기반접근을 사업에 체계화하는 ‘인권 주류화’ 조치, △인권위험의

71) KOICA, 인권분야 중기전략 2021-2025 (2021)

예방 및 관리를 통한 ‘인권 책무성’ 조치를 기반으로 사업을 수행할 것을 제시하고 있다. 또한 SDGs 실현으로 인권의 통합적 달성에 기여하는 방식으로 SDGs와 인권 간 연계를 강화해 나가고자 한다. 마지막으로 포스트 코로나 시대에 감염병이 지니는 사회·경제·인권적 영향과 감염병 통제 조치로 인해 파생되는 인권 침해와 취약집단의 사회적 보호 등의 문제도 고려해야 한다고 명시하고 있다.

전략 수립 방향은 크게 4가지로 1) 인권기반접근 도입을 통한 개발협력 효과성 강화 2) 개발협력에서의 국제인권기준 이행 강화 3) 취약계층 권리중심의 개발협력 확대 4) 코로나19, 시민 공간의 위축 등 주요 국제 상황을 고려한 사업 형성으로 구성되었다. 인권 분야 중기전략 체계는 다음 [그림 3]과 같다.

[그림 3] KOICA 인권분야 중기전략(2021-2025) 체계도



2. KOICA 인권기반접근(HRBA) 이행 현황

가. 인권경영 이행 현황

제1기 인권경영(2018-2020)은 국가인권위원회의 권고에 따라 인권경영 시스템을 구축하고 규정 제정과 제도 구축을 중심으로 운영되었다⁷²⁾. 2021년 시작된 제2기 인권경영은 1기에서 수립한 제도를 바탕으로 인권 이슈를 고도화하는 과제 이행에 중점을 두었다. 1기 인권경영(2018-2020)의 세부적인 성과는 다음과 같다.

○ 국제인권기준 기반 인권경영체계 구축 완비

KOICA 운영의 최상위 전략과제로서 인권경영을 도입하였고, 중장기 이행계획 수립을 통한 인권경영 체계를 구축하였다. 인권 전문가 중심의 인권경영위원회 운영 및 정책 현안별 자문의견 수렴을 통해 실무와 외부자문 간 유기적 연계를 고도화하였다. 또한 UN 아동권리협약 위원회 한국 정부 심의 시 KOICA 최초로 인권정책 현황을 보고하며 국제사회에서 인권정책 보고 책무를 이행한 것은 의미 있는 성과이다.

○ 인권 친화적 조직운동을 위한 제도 보완

KOICA 직원의 고충처리를 위해 △고충 유형에 따른 대응체계 정비, △온라인 창구 시스템 통합, △고충상담인력 보강, △노사공동위원회 운영, △직장 내 괴롭힘 예방규정 신설 및 의무교육 도입 등 제도를 완비하였다.

○ 직원, 파트너, 국민 대상 인권 인식제고 노력 강화

인권교육 콘텐츠(인권전문성, 인권감수성, 소규모 워크숍, 인권문화 확산)를 다양화하고 KOICA 직원 직무 교육제도로 정착시켜 개발협력 사업에 인권적 특성을 이해하고 반영할 수 있도록 지원하였다. 또한 파트너와 국민 대상으로 온라인 인권교육 플랫폼을 개발하여 제공하고, 인권영향평가 도입을 위한 컨설팅 과정을 운영하였다.

○ 사업 인권위험 관리체계의 점진적 구축

국제개발협력 사업 특성을 고려한 7개 부문(입지특성, 환경, 사회인권, 성비위·고충처리제도, 취약계층 권리, 안전·시설건축물 등)을 기준으로 신규 사업 대상 인권영향평가를 수행하였고, 사업수행파트너 대상 컨설팅을 통한 평가 품질을 고도화하였다. 또한 <제3차 국제개발협력 기본계획> 상 인권영향평가 제도 과제가 포함되도록 견인하고 선제적으로 실시한 점은 1기 인권경영의 성과 중 하나이다.

72) KOICA, 제2기 인권경영 이행계획 2021-2023 (2021)

[표 17] KOICA 인권경영 추진 성과(2018-2020)

지표명/연도	2018	2019	2020
인권교육 이수자 수	328	460	571
인권교육 이수 파트너기관(수)	-	-	28
사업 인권영향평가 도입 (신규사업)	-	제도정비	100%
<인권경영 이행계획> 달성도 (%)	-	-	100%

나. 인권분야 이행 현황⁷³⁾

1) 협력대상국 인권 상황 분석에 기초한 사업 발굴·기획

- 국가 인권상황 분석을 반영한 사업 발굴·기획(세부과제 1) & 인권기반 사업발굴 가이드라인 수립(세부과제 2)

현재 KOICA 본부 및 해외사무소에서 국별협력사업 기획단계에서 UN 인권 메커니즘 기반 협력대상국 인권상황 분석을 본격적으로 실시하고 있지는 않으나 동 연구 결과를 바탕으로 2021년 하반기 사무소 안내를 계획하고 있다. 동 연구 제2장 3절 국가별 인권상황 분석 수행방안을 위한 가이드라인을 참고할 수 있다.

- 인권기반 개발협력 이행 이해관계자 정례대화(세부과제 3)

정례대화에서 나온 주요 협의 사항은 인권분야 중기전략(2021-2025)으로 수립되었으며 현안에 따라 자문위원회, 전문위원회, 시민사회 참여 정례대화를 추진할 예정이다.

2) 인권기반접근에 따른 성과관리 및 평가

- SDGs 분야별 중기전략 개정 시 ‘인권’ 반영(세부과제 8)

2021년 8월 <KOICA 인권분야 중기전략, 2021-2025>을 수립하여 인권분야 중기전략 3대 프로그램인 △인권기반 개발협력, △인권보호, △취약계층 권리증진을 설정하였다. 이를 위한 사전단계로 100인 전문위원의 의견을 수립하였고, KOICA 본부와 해외사무소 워크숍을 거쳐 외교부 실무협의와 이사회 의결 과정을 거쳤다.

3) 취약계층(여성, 아동, 장애인, 청소년) 대상 인권적 접근 강화

- KOICA 장애포괄적 사업 이행을 위한 개선방안 연구(세부과제 13)

73) KOICA 사업전략기획실 인권전문관 인터뷰 (2021)

한국장애인개발원과 협력 연구를 진행하였으며, 사업모델을 △포용적 교육, △사회경제적 역량강화, △의료재활 등으로 다각화하고 발골을 확대하고자 한다.

4) 인권분야 지원 실적 무상원조통계(2016-2019)

KOICA 인권분야 지원 성과를 파악하기 위해 2016-2019년 OECD CRS(15160) 코드 사업과 취약계층 특정 대상 사업을 중심으로 규모를 살펴보았다⁷⁴⁾. 그동안 KOICA는 인권 사업 유형에 대한 정의가 불분명하여 2016-2019년 과거 사업 실적을 파악하기 어려운 구조적 한계점이 있기 때문이다. 예를 들면 HRBA 차원에서 사업을 기획, 실행 및 평가하지 않았기 때문에 인권주류화 사업의 실적을 파악하기 어렵고 취약계층 분리 통계 시스템 역시 체계화되어 있지 않았다. 지원 규모 분석 결과, CRS 15160(인권)에 해당하는 사업은 전체 지원 규모의 0.04%이며, 취약계층 특정 대상 사업의 경우는 약 10%로 현저히 낮음을 알 수 있다.

가) OECD CRS 코드 (15160: 인권) 사업

CRS 코드(15160) 부여 사업이란 국제인권조약에서 정의하는 시민·정치적 권리 및 경제·사회·문화적 권리의 증진을 위해 국제, 지역 그리고 국가 및 지방정부 차원의 인권 제도 및 정책과 관련된 활동을 지원하는 사업에 해당한다. 2016-2019년 간 KOICA에서 지원한 사업 중 OECD CRS(15160) 코드 사업의 지원규모는 전체 대비 0.04%로 매우 낮은 편이다⁷⁵⁾.

[표 18] CRS 15160 지원 규모

연도	CRS 15160 (인권)
2016	185,413
2017	212,129
2018	370,120
2019	139,366
총계	907,028

*통화: USD

나) 취약계층 특정 대상 사업

‘취약계층 특정 대상 사업’이란 <국제개발협력기본법>상 명시된 여성·아동·장애인·청소년을 직접적인 지원 대상으로 하는 사업을 주체별로 분류한 사업을 뜻하며, 인도적 지원 사업 대상인 난민도 포함된다. 취약계층 특정 대상 사

74) KOICA, 인권분야 중기전략 2021-2025 (2021)

75) Ibid

업 지원 규모는 전체 지원 규모 대비 10.42%에 해당한다⁷⁶⁾. 대상별로 지원 규모를 분류하면, 아동 > 청소년/청년 > 난민 > 장애인 순으로 사업을 수행하였다. 세부적으로 보면 전체 사업규모 대비 아동 대상 사업(4.99%), 청소년/청년 대상 사업(3.21%), 난민 대상 사업(1.40%), 장애인 대상 사업(0.81%)이다. 취약계층 대상 중에 장애인 대상 사업이 가장 낮은데, 민관협력사업 수의 소폭 증가 대비 국별협력사업이 감소하였기 때문이다. 난민 대상 사업의 경우 난민 이슈(로힝야 난민, 시리아 유입 난민 등)로 인해 대폭 증가하고 있으며, 순 지원 규모는 중동 CIS⁷⁷⁾ 지역이 가장 높다. 지역별로는 아시아 > 아프리카 > 중남미 지역 > 중동 CIS 순으로 사업이 수행되고 있는데, 지역별로 우선 지원 대상이 상이한 것이 특징이다.

- (아시아, 아프리카 지역) 아동 > 청소년/청년 > 장애인 > 난민
- (중남미 지역) 아동 > 난민 > 청소년/청년 > 장애인
- (중동 CIS 지역) 난민 > 청소년/청년 > 아동 > 장애인

[표 19] KOICA 취약계층 특정 대상 사업 지원 규모

대상	2016	2017	2018	2019	총계
아동	26,837,727	30,072,896	30,929,553	31,238,994	119,079,170
청소년/청년	8,492,399	12,680,835	26,460,326	28,987,286	76,620,846
장애인	6,368,943	5,470,314	4,915,018	2,537,364	19,291,639
난민	5,649,957	4,524,056	12,414,461	10,806,603	33,395,077
총계	47,349,026	52,748,101	74,719,358	73,570,247	248,386,732

*통화: USD

76) Ibid

77) CIS(Commonwealth of Independent States)란 독립국가연합을 의미하며, 구소련 연방 해체이후 독립한 러시아, 카자흐스탄, 아제르바이잔, 우크라이나, 우즈베키스탄 등 11개 국가를 포함한다. KOICA의 중동 CIS 지역 중 점협력국가는 우즈베키스탄, 우크라이나, 이집트, 타지키스탄, 키르기스스탄이다.

제3절 국가별 인권상황 분석 수행 방안

1. 인권상황 분석 유형

국가 차원의 인권상황 분석은 분석의 수준, 행위자, 분야 및 사업단계에 따라 다양한 방식이 가능하다. 즉 국가의 인권상황을 다른 국가와 국제적으로 비교해서 분석할 수 있으며, 국내에서도 지역, 계층, 이슈, 행위자 등에 따라 비교 분석할 수 있다.

[표 20] 인권상황 분석의 유형

구분	세부 구분	예시
수준	국제 International	글로벌 Global
		지역 다국가 (예: 메콩) Regional
	국내 Domestic	국가 차원 National
		지역(지방) 차원 Sub-national
행위자	권리보유자 Rights Holders	인권 취약계층과 집단
	의무부담자 Duty Bearers	정부 및 공공기관 등
	이해관계자 Stake-holders	기업, 이익집단 등
	인권옹호자 Human Rights Advocates / Defenders	시민, 주민단체 등
사업 분야 (SDGs)	분야 Sectoral	농촌개발, 건강, 교육 등.
	취약 계층/집단 Group	아동, 여성, 이주민 등
	공공행정, 거버넌스	제도, 정책 역량 강화 등
	인도적지원	긴급구호 등
	범분야 Cross-sectoral or cutting	성평등(젠더), 불평등, 비차별 등
사업 단계	기획	사업 이전
	집행	사업 과정
	모니터링과 평가	사업 이후

HRBA 프로그래밍에서 상황 분석은 사업 설계 전 단계로 크게 문제규명, 원인 분석, 행위자(역할)분석 및 역량 분석으로 구성된다⁷⁸⁾.

78) 국제개발협력 심화 편 제 7장 4절 인권기반접근 프로그래밍, 526pp.-536pp.

[표 21] 인권기반 개발협력 프로그래밍의 단계

단계	주요 과제
1단계: 사업 준비 및 기획	- 사업 지역 및 대상 선정 - 현지 사전 조사
2단계: 상황 분석	- 문제규명 - 원인 분석 - 행위자(역할) 분석 - 역량 분석
3단계: 사업 설계	- 목표, 세부목표 및 지표 설정 - 실행 전략 및 활동 계획
4단계: 사업 실행	- 사업 실행 중 모니터링
5단계: 모니터링 및 평가	- 사후 모니터링과 평가

상황분석의 네 요소인 문제규명, 원인 분석, 행위자(역할) 분석 및 역량 분석에서 다루어야 하는 주요 질문은 다음 [표 22]와 같다.

[표 22] 상황분석의 요소와 주요 질문 내용 (예시)

상황분석의 요소	주요 질문
문제규명	- 지금 어디서 누구의 어떤 인권이 왜 어떻게 침해 되는가? - 누가 사회에서 배제, 소외, 주변화되고 있는가?
원인분석	- 어떤 권리가 침해되고 있는가? - 그러한 인권 침해의 즉각적, 배경적, 구조적 및 근본원인은 무엇인가?
역할분석	- 인권침해로 누가 영향을 받고 누가 책무성을 지니는가? - 인권침해에 대해 누가 무엇을 해야 하는가? - 누가 피해자(권리보유자)이고 누가 침해자(의무부담자)인가? - 누가 이해관계자의 역할을 하는가?
역량분석	- 이해관계자는 어떤 행동을 취해야 하는가? - 권리보유자와 의무부담자의 현재 지닌 역량은 어떠한가?

2. 국별 인권상황 분석 대상별 가이드라인

국별 인권상황 분석은 분석의 대상에 따라 크게 1) 국가 차원의 인권 전체, 2) 부문/영역별 인권, 3) 계층과 집단(인권 취약 계층), 4) 지역으로 구분할 수 있으며 대상에 따라 인권상황 분석의 내용과 방식이 달라진다.

대부분의 인권상황 분석은 부문, 집단 및 지역의 결합으로 구성된다. (예를 들어 농촌 지역 장애인 교육권, 대도시 빈민촌의 노인 건강권 등을 생각해볼 수 있다)

[표 23] 인권상황 분석 대상과 유형

대상	내용과 사업 사례
국가 전체(National)	국가인권정책기본계획 (NAP) 수립 국가인권기구 설립 및 역량강화사업
부문과 영역(Sector/Theme)	교육권, 건강권, 노동권, 등
계층과 집단(Group)	노인인권, 아동인권, 장애인권 등
국가 내 지역(Sub-national/Local)	대도시, 농어촌, 산촌 등

국가 차원의 인권상황 분석에서 고려해야 하는 국내외 규범, 의제와 제도는 크게 SDGs, ODA 그리고 인권으로 구분할 수 있다. 각 분야의 제도와 의제는 국가와 국가 내, 그리고 국제로 구분해서 파악할 수 있다.

[표 24] SDGs, ODA 및 인권 의제 및 제도

구분	국가(Domestic)		국제(International)	
	국가차원 National	지역/지방 Sub-National	글로벌 Global	지역/대륙 Regional/Continental
SDGs	- SDGs 이행계획	- 자발적 지역분석 (VLR)	- UN 고위급정치포럼(HLPF) - 분야별 UN 전문기구	- UN 지역별 로드맵(Roadmap) - 지역기구(예: ASEAN)
ODA	- 전략적 프레임워크 (Strategic Framework)	-	- UN 개발원조 프레임워크(DAF) - 부산파트너십	-
인권	- 인권 NAP - 국가인권위	-	- 보편적정례검토(UPR) - 인권조약위원회 - 특별절차	- 지역 인권조약 및 인권기구

[표 25] 국가 차원의 인권상황 분석 단계별 과제

① 협력국 인권 관련 정책문서와 데이터 수집 및 분석
② 협력국 SDGs와 ODA 관련 정책문서와 데이터 수집 및 분석
③ 협력국 SDGs와 ODA 관련 정책문서와 데이터를 인권 관점에서 연계 및 통합 분석
④ 협력국의 인권상황 분석 결과와 SDGs 관련 정책 및 사업 우선순위 그리고 공여국의 ODA 정책/사업 우선순위 고려한 사업 기획

각 단계에서 요구되는 SDGs, ODA 및 인권 분야의 국가와 국제 정책 문서 목록은 다음 [표 26], [표 27], [표 28], [표 29]와 같다. SDGs 연계 인권 통합적 정책과 사업을 위해서는 인권과 SDGs 데이터를 연계해서 통합적으로 분석한 자료가 매우 중요하다.

[표 26] 국가 차원의 인권정책 문서

수준	대상	의제와 정책 문서
국내	협력국 정부	- 국가인권정책기본계획(NAP) - 국가인권기구 정책권고 - 국가인권기구 인권백서 - 국가인권지표
	UN	- UN 현지사무소 보고서 - UN 조약기구 권고안 - UN 보편적정례검토(UPR) 권고안 - UN 인권 특별보고관 보고서
국제	UN	- UN총회, 인권이사회 등의 결의안 - UN 인권 관련 조약의 일반 논평 - UN 인권 관련 선언과 가이드라인
	지역기구	- 지역 차원의 인권 규범 (헌장, 선언, 협약 등) - 지역 차원의 인권기구 권고안

[표 27] 국가 차원의 SDGs 문서

수준	대상	의제와 정책 문서
국내	협력국 정부	- 국가차원의 SDGs - 목표, 세부목표 및 지표 - 국가 SDGs 이행계획 - 국가 중장기 경제사회 발전 계획
	UN	- 국별자발적보고(Voluntary National Review)
국제	글로벌	- UN 지속가능발전 고위급정치포럼 HLPF - WB의 SDGs 정책
	지역	- UN지역기구의 SDGs 이행 계획 (예: UNESCAP의 지역별 2030 의제 로드맵) - 지역개발은행의 SDGs 이행 계획 (예: ADB의 SDGs 2021 지원계획)

[표 28] 국가차원의 ODA 정책 문서

수준	대상	의제와 정책 문서
----	----	-----------

국내	협력국 정부	- 국가차원의 국제개발협력 정책
	UN	- UN 국가별 공동평가(CCA) - UN 개발원조 프레임워크(Development Assistance / Cooperation Framework, DAF) / 전략적 프레임워크(Strategic Framework)
국제	OECD	- OECD 개발원조위원회(DAC)
	UN	- 아디스아바바행동계획 (2015) - UN 사무총장 연례 SDGs 이행 보고서 - SDG 17번
	OECD/ OECD	- 부산 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC)

[표 29] 국가차원의 SDGs와 인권 연계

수준	대상	의제와 정책 문서
국내	협력국 정부	- 국가차원의 SDGs - 목표, 세부목표 및 지표 및 인권지표 - 국가 SDGs 이행계획 - 국가 중장기 경제사회 발전 계획
	UN	- UN 조약기구 권고안, UN 보편적정례검토(UPR) 권고안 및 UN 인권 특별보고관 권고안의 SDG 연계(예: UPR 권고안의 5개 상위 SDGs 연계 데이터) - SDG 16 세부목표 지표 (시민정치적 권리)
국제	UN	- UN총회, 인권이사회 등의 결의안 - UN 인권 관련 조약의 일반 논평 - UN 인권 관련 선언과 가이드라인
	지역기구	- 지역 차원의 인권 규범 (헌장, 선언, 협약 등)과 SDGs 연계 - 지역 차원의 인권기구 권고안과 SDGs 연계

이상에서 제시한 의제와 자료는 정책 일관성의 차원에서 한국 정부와 KOICA 그리고 개도국 및 국제사회 특히 UN의 규범과 정책과 연계되어야 한다.

[표 30] KOICA 인권(경영) 정책 및 제도와 글로벌 정책 일관성 연계

*2021년 기준

구분	분야	국내	개도국	글로벌 / 국제
KOICA	인권 분야	인권분야 중기전략 (2021-2025)	-	UN인권이사회 관련 결의안 UPR 권고안
	범분야 (인권, 젠더, 기후 등)	-	시민사회단체	UNFCCC

	ODA 전체	인권분야 중기전략 (2021-2025)	UN DAF	OECD DAC UN DCF
국가 정책	법정부	100대 국정과제 신남방정책(메콩) 신북방정책 한-아프리카협력	-	-
	인권	제3차 인권 NAP (2018-2022)	-	국제인권조약
	국제개발협력 (ODA)	제3차 국제개발협력기본계획 (2021-2025)	-	UNDCF OECD DAC
	지속가능개발 (SDGs)	제3차 지속가능개발기본계획 (2016-2035)	지속가능개발 기본계획	VNR

3. 중점협력국 인권 분석 방법론

가. 네팔 인권 분석 방법론 사례

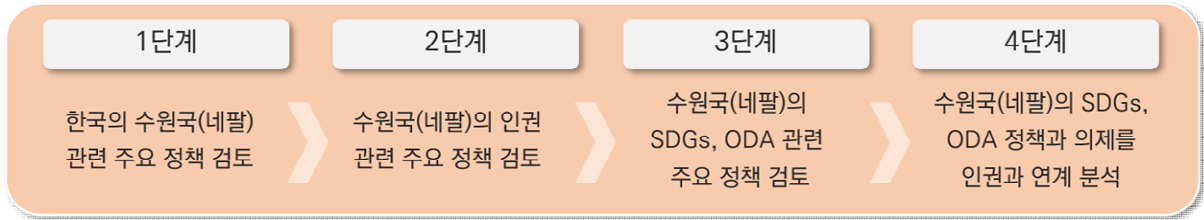
네팔은 한국 정부의 27개 ODA 중점협력국 중 하나로 남부 아시아에서는 네팔 이외에 방글라데시, 스리랑카, 파키스탄, 인도 등, 모두 5개국이 중점협력국에 속해있다.

[표 31] 중점협력국 27개국(제3차 2021-2025년)

지역	중점협력국	비고(2021년)
아시아 (12)	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 네팔, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마, 인도	인도 추가
중동 CIS (중앙아시아) (4)	우즈베키스탄, 키르기스스탄, 우크라이나, 타지키스탄	아제르바이잔 제외 키르기스스탄, 우크라이나, 타지키스탄 추가
아프리카 (7)	가나, 에티오피아, 르완다, 우간다, 탄자니아, 세네갈, 이집트	모잠비크 제외 이집트 추가
중남미 (4)	콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이	-

네팔 개발협력사업 기획을 위한 국가 인권상황 분석에 앞서 관련 국가 기관의 기존 정책을 검토할 필요가 있다. 정책 검토는 기관의 공식 문서 이외에 관계자에 대한 인터뷰 또는 UN 등 국제기구나 시민사회의 독립적인 평가보고서도 참고하여 객관성과 현장에서의 이행 여부와 정도를 파악하는 것이 중요하다.

[그림 4] 협력국(네팔)의 국가 차원 인권 분석 단계



[표 32] 국가 내 특정 취약계층과 권리 분석 단계

단계	이행 과제
1단계	한국의 협력국 관련 주요 정책 문서 검토 - 한국이 가입한 국제인권규범에 따른 의무 - 한국과 협력국 양자 협약과 협력국 포함 정책(예: 신남방정책, 신북방정책 등) - 협력국 주재 한국 공공기관 보고서 - 공여국 CPS - 협력국, 공여국 및 국제 인권 단체 보고서
2단계	협력국의 인권 관련 주요 정책 문서 검토 - UN 권고안 및 정부 계획 및 보고서
3단계	협력국의 SDGs와 ODA 관련 주요 정책 문서 검토 - UPR 권고안의 상위 5개 SDGs 확인 및 내용 (조약기구 권고안)
4단계	협력국의 SDGs와 ODA 정책과 의제를 인권과 연계 분석 - UN, 덴마크인권연구소 제공 온라인 툴 ⁷⁹⁾ 활용

국가 차원의 인권분석의 토대를 마련한 다음, 앞의 [표 20] 및 아래의 [표 33] 단계별 가이드에 따라 사업 대상 또는 분야별 인권상황 분석을 실행한다. 인권의 관점에서 KOICA의 개발협력 사업은 크게 분야와 범분야로 구분하고 분야는 사회경제 및 환경 분야, 취약계층, 그리고 인도적 지원으로 분류할 수 있다. 범분야는 보편적 가치의 주류화와 거버넌스 강화로 구분할 수 있으며, 전자는 사업의 모든 단계에 성평등, 비차별 등을 내재화하는 것으로 PANEL 원칙 등에 따라 인권기반 접근 실행을 의미한다. 인권 통합적 접근을 위해서는 분야별 사업과 범분야 사업이 동시에 실행되어 시너지 효과와 정책 제도적 일관성을 유지 및 제고하는 것이 중요하다.

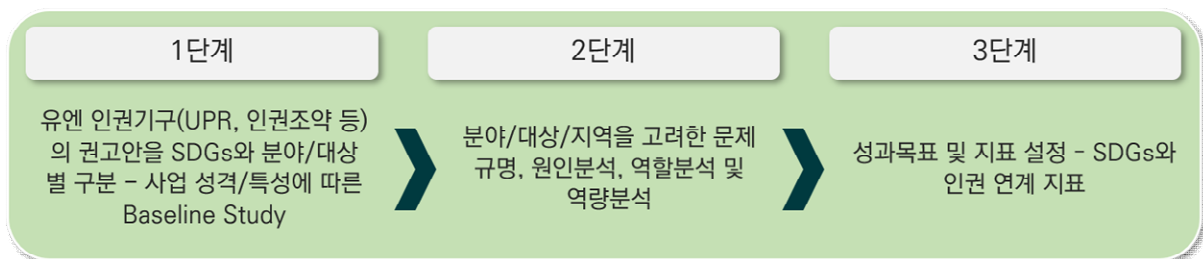
79) OHCHR, UN Universal Human Rights Index (2021) & The Danish Institute For Human Rights, SDG - Human Rights Data Explore (2021)

[표 33] 인권 관점에서의 ODA 사업 구분

구분		사업
분야별 사업	사회경제 및 환경 분야	농촌개발, 건강, 교육, 등
	취약계층/집단	아동, 여성, 이주민 등
	인도적지원	긴급구호 등
범분야		성평등(젠더), 불평등, 비차별 등
		거버넌스 및 제도, 정책 역량 강화 등
		(예시) - 국가인권기구 설립 - 국가인권정책 기본계획(NAP) - 정부내 부처내 인권 담당부서 설립 - 공공행정, 거버넌스 등. - 인권 정책 및 실무 연수 (인권감수성 증진 포함) - 의무부담자(정책)/권리보유자(취약계층, 피해자 등)/인권옹호자(시민사회 등)/이해관계자(기업 등) 인권역량강화 연수

위의 단계를 고려하여 협력국의 특정 대상/분야에 대한 인권분석은 다음 [그림 5]와 같이 구분할 수 있다.

[그림 5] 협력국의 특정 대상/분야별 인권 분석 단계



나. 네팔 아동 교육권 사례

네팔은 2021년 현재 9개의 국제인권조약 중 7개를 비준하였고 정기적인 보고서 제출과 심의 및 권고안을 받았다.

[표 34] 네팔 국제인권조약 비준 및 심의 현황

조약기구	비준 (7개 조약)	최근 심의 연도
고문방지협약기구(CAT)	1991	2005
자유권위원회(CCPR)	1991	2021
강제실종위원회(CED)	-	-
여성차별철폐위원회(CEDAW)	1991	2021

인종차별철폐위원회(CERD)	1971	2018
사회권위원회(CESCR)	1990	2014
이주노동자권리위원회(CMW)	-	-
아동권리위원회(CRC)	1990	2016
장애권리위원회(CRPD)	2010	2017

*출처: OHCHR - UN Treaty Body Database

덴마크인권연구소의 온라인 툴에 따르면 네팔이 UN 인권기구(UPR, 조약기구 및 특별절차)로부터 받은 권고안은 모두 717개로 이중 64%인 460개가 SDGs와 연계된 것으로 파악된다.

[표 35] 네팔 UN 인권기구 권고안 현황 - SDGs 연계

구분	UPR	조약기구	특별절차	합
총계	401 (74%)	269	47	717
SDGs 연계	244 (61%)	186 (69%)	30 (64%)	460 (64%)

*출처: The Danish Institute for Human Rights - SDG Human Rights Data Explorer

UN은 제3차 UPR부터 모든 권고안을 SDGs와 연계 분석한 데이터를 제공하고 있을 뿐만 아니라, 동시에 조약기구와 특별절차의 권고안 또한 SDGs와 연계해서 데이터를 제공하고 있다. 네팔이 받는 권고안을 17개의 SDGs에 따라 세부 구분하면 다음 [표 36]과 같다.

[표 36] 네팔 17개 SDGs와 UN 인권기구 권고안

SDG	인권조약기구	보편적정례검토(UPR)	특별절차(SP)	합
1	40	37	-	77
2	31	15	-	46
3	43	27	-	70
4	32	48	-	80
5	92	110	-	202
6	11	9	-	20
7	1	-	-	1
8	68	38	5	111
9	3	2	-	5
10	29	42	-	71
11	20	8	-	28
12	1	-	-	1
13	7	-	-	7
14	1	-	-	1
15	1	-	-	1
16	128	126	2	256

17	29	10	-	39
합	537	472	7	1,016

*출처: UN Human Rights - Universal Human Rights Index

*비고: 덴마크인권연구소에서 파악한 권고안의 수는 상대적으로 약 20% 정도 적음⁸⁰⁾.

시민정치적 권리를 중점적으로 다루는 SDG16의 12개 세부목표에 따른 UN 인권기구의 권고는 다음 [표 37]과 같다.

[표 37] SDG 16번 세부목표 12개와 UN 인권기구 권고안

SDG	인권조약기구	보편적정례검토(UPR)	특별절차(SP)	합
16.1	8	30	-	38
16.2	55	32	-	87
16.3	63	83	4	150
16.4	2	1	-	3
16.5	8	-	-	8
16.6	10	10	-	20
16.7	33	15	-	48
16.8	-	-	-	-
16.9	20	10	-	30
16.10	26	32	-	58
16.a	16	16	-	32
16.b	22	11	-	33
합	263	240	4	507

*출처: UN Human Rights - Universal Human Rights Index

제3차 UPR 권고안을 SDGs와 연계 분석한 데이터에 따르면 네팔은 SDG16, 5, 8, 10, 4번의 순서로 가장 많은 권고를 받았다. 이는 네팔에서 이 분야의 인권이 국제인권기준에 가장 부합하지 못하고 있음을 보여주는 객관적 자료라고 할 수 있다. 따라서 KOICA의 네팔 ODA 전략과 사업은 이러한 분야를 사업의 우선 순위로 고려할 필요가 있다. 즉 5개 목표에 대한 국제인권조약기구, UPR 권고안 그리고 특별절차의 권고안 내용을 통합적으로 분석하여 문제규명, 원인 분석, 역할 분석 및 역량 분석에 활용할 수 있다.

[표 38] SDGs와 UPR 권고안 연계 데이터(네팔)

구분	권고	수용
UPR-2 (2015년)	195개	152개(78%)
UPR-3 (2021년)	233개	194개(83%)

80) The Danish Institute For Human Rights, SDG - Human Rights Data Explorer - Nepal, DIHR Country Report page (2021)

UPR3 권고안 - 상위 5개 SDGs		
SDG	비율	권고안 수
16	26%	60
5	18%	42
8	12%	28
10	8%	19
4	7%	16

네팔에 대한 국제 인권기구의 권고를 아동권과 교육권의 관점에서 파악한 결과는 다음 [표 39]와 같다. 여기에서 파악한 권고안의 내용을 교차 분석해서 아동의 교육권 관련 문제규명, 원인 분석, 역할 분석 및 역량 분석에 활용할 수 있다.

[표 39] 네팔 17개 SDGs와 아동권리 관련 권고안

SDG	인권조약기구	보편적정례검토(UPR)	특별절차(SP)	합
1	9	1	-	10
2	8	3	-	11
3	26	10	-	36
4	25	29	-	54
5	31	30	-	61
6	7	-	-	7
7	-	-	-	-
8	49	19	-	68
9	2	-	-	2
10	15	3	-	18
11	6	-	-	6
12	1	-	-	1
13	1	-	-	1
14	-	-	-	-
15	-	-	-	-
16	69	23	2	94
17	11	1	-	12
합	260	119	2	379

*출처: UN Human Rights - Universal Human Rights Index

[표 40] 네팔 17개 SDGs와 교육권 관련 권고안

SDG	인권조약기구	보편적정례검토(UPR)	특별절차(SP)	합
1	40	37	-	77
2	31	15	-	46
3	43	27	-	70
4	32	48	-	80
5	92	110	-	202
6	11	9	-	20
7	-	1	-	1
8	68	38	-	106

9	3	2	-	5
10	29	42	-	71
11	20	8	-	28
12	-	1	-	1
13	1	7	-	8
14	-	1	-	1
15	-	1	-	1
16	128	126	-	254
17	29	10	-	39
합	527	483	-	1,010

*출처: UN Human Rights – Universal Human Rights Index

UN의 보편적 인권지표에 따르면 아동 포함 34개 집단에 대한 권고안을 온라인으로 검색할 수 있다. ([표 41])

[표 41] 인권 취약계층(34개 그룹)

1	Children	18	Older persons
2	Civil Society	19	People of African Descent
3	Disappeared persons	20	Persons affected by armed conflict
4	Domestic workers	21	Persons deprived of their liberty and detainees
5	Educational staff and students	22	Persons living in poverty
6	Human rights defenders and activists	23	Persons living in rural areas
7	Indigenous peoples	24	Persons living with albinism
8	Internally displaced persons	25	Persons living with HIV/AIDS
9	Judges, lawyers and prosecutors	26	Persons with disabilities
10	Law enforcement / police and prison officials	27	Public officials
11	Lesbian, gay, bisexual and transgender and intersex persons (LGBTI)	28	Refugees and asylum seekers
12	Media	29	Roma, Gypsies, Sinti & Travelers
13	Medical staff / health professionals	30	Social workers
14	Migrants	31	Stateless persons
15	Military personnel	32	Vulnerable persons/groups
16	Minorities / racial, ethnic, linguistic, religious or descent-based groups	33	Women & girls
17	Non-citizens	34	Youth and juveniles

4. 소결과 제안

제1절 국가별 인권상황 분석 수행 방안에서는 다양한 인권상황 분석의 유형과 형태를 정리하고 각각에 해당하는 SDGs, ODA 및 인권 정책 문서를 소개하였다. 그리고 국가 차원의 인권상황 분석 가이드라인을 위해 중점협력국인 네팔의 아동권과 교육권을 사례로 하여 국별 및 국가 내 인권 취약계층과 특정 권리를 대상으로 인권 분석 방법론을 제시하였다.

국가 차원의 인권상황 분석은 [그림 3]에서 다음의 4단계로 제시하였다.

1단계 한국의 협력국(네팔) 관련 주요 정책 검토

2단계 협력국(네팔)의 인권 관련 주요 정책 검토

3단계 협력국(네팔)의 SDGs와 ODA 관련 주요 정책 검토

4단계 협력국(네팔)의 SDGs와 ODA 정책과 의제를 인권과 연계 분석

그리고 국가 내 특정 취약계층과 권리에 대해서는 [표 32]에서 아래 4단계로 제시하였다.

1단계 한국 정부의 협력국 관련 주요 정책 문서 검토

2단계 협력국의 인권 관련 주요 정책 문서 검토 (UN 인권 권고안 등)

3단계 협력국의 SDGs와 ODA 관련 주요 정책 문서 검토

4단계 협력국의 SDGs와 ODA 정책과 의제를 인권과 연계 분석

마지막 4단계와 관련하여 UN과 덴마크인권연구소가 구축한 온라인 도구를 이용하여 특정 국가에 대한 UN의 인권 권고안과 SDGs를 연계하는 방법을 소개하였다. 이 도구를 이용하면 모든 국가의 인권을 34개 집단과 주제별로 구분하고 이를 17개 SDGs와 체계적으로 연계할 수 있다.

이러한 방법은 KOICA 국별사무소가 협력국의 개발협력 수요를 조사 발굴하고 SDGs 우선순위를 인권의 관점에서 선정하는데 매우 유용하게 활용될 수 있다.

제4절 인권기반 개발협력(HRBA) 사업 수행 방안

1. 인권기반접근(HRBA) 실행 방법론

가. 인권기반 사업 기획(Human Rights Based Programming)

주요 공여국, 국제기구 및 개발협력 기관은 다양한 방법으로 협력국 및 개발협력 사업 수혜자들의 인권 증진에 기여하고 있다. 2장 1절에서 살펴보았듯 대다수 공여기관 및 국제기구의 인권기반 개발협력의 실행방안은 국제사회의 합의를 반영한 “스탬포드 공동 이해(The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies)”와 국제인권규약 원칙을 중심으로 수립되었다.

제2장 2절에 설명되었듯이 KOICA 또한 2018년 인권경영 도입 이후 인권경영 이행계획을 필두로 포괄적인 <KOICA 인권기반 개발협력 이행계획 (2020-2023)>을 수립하였으며 2021년 <인권분야 중기전략 (2021-2025)>을 통해 인권기반 접근에 따른 이행 전략을 구축하였다. KOICA는 인권기반 개발협력 프로그램, 인권보호 프로그램, 그리고 취약계층 권리증진 프로그램을 통해 포괄적이고 다층적으로 협력국 현지 주민의 인권증진을 도모하고 있다⁸¹⁾.

이 세 가지 정책과 계획은 위계 또는 효과성에 차이가 있는 것이 아니라 각 프로그램이 추구하는 인권 달성 목표 및 대상이 상이할 뿐 상호 보완적으로 협력국가 및 국민의 인권증진에 기여한다. 단, 위의 방법론 중 인권기반 접근법은 분야 또는 대상에 대한 제한 없이 기존 국제개발 사업 전 영역에 걸쳐 광범위하게 적용할 수 있으며 즉각적 개발 욕구와 근본적 인권 격차를 다층적으로 해결함으로써 개발 목표와 인권증진을 통합적으로 달성하는 시너지 효과를 낼 수 있다.

인권기반 사업기획은 기존 개발협력 사업기획과 마찬가지로 “사업 준비 및 기획 - 상황 분석 - 사업 설계 - 사업 실행 - 모니터링 및 평가”의 구조를 따른다. 하지만 인권 용어의 단순한 활용이나 인권 유관 활동의 부분적 삽입 등 형식적 인권 반영과 달리 인권기반 개발협력 프로그램은 환경분석, 목표 설정, 참여자 선정, 사업 이행, 사업 평가에 이르기까지 사업 사이클 전반에 걸쳐 인권을 사업의 중심에 둔다.

[표 21]에서 제시하였듯 1단계인 ‘사업준비 및 기획 단계’에서는 대상 국가, 지역 및 대상을 선정함에 있어 해당 국가의 인권상황 전반을 파악하고, 지역별 인권의 취약성과 사회 계층별 그룹별 인권 침해 및 미비점을 조사하여 수혜자 및

81) KOICA, KOICA 인권분야 중기전략 2021-2025 (2021)

수혜지역의 선정에 반영한다. 또한 현장 사전조사를 실시함에 있어 자료 상으로 파악된 인권 상황을 확인하고 가능하면 참여적 기법을 활용하여 현지 주민에 의한 정보 및 의견을 청취하도록 한다.

2단계 ‘상황 분석’에 있어서는 표면적 문제 이면의 근본적 원인을 분석 파악하고, 해당 문제와 연계된 인권침해의 피해자인 권리 보유자와, 인권증진의 책임을 지는 의무부담자를 파악하도록 한다. 권리 중심의 사업 대상자 파악은 이들이 인권 실현을 위해 각각 필요로 하는 역량과 재원을 분석하고 책임과 권한을 명확히 하는데 도움이 된다.

3단계 ‘사업 설계’에서는 상황분석을 바탕으로 보완 및 증진하고자 하는 인권 이슈를 사업목표의 중심에 세우고 이에 기반하여 세부 목표, 지표 및 활동 계획을 수립한다. 모든 개별 활동에 인권 요소가 반드시 언급될 필요는 없으나, 사업 실행 전략과 주요 목표에는 PANEL 원칙의 적용을 비롯 국제 인권 규범에 명시된 인권의 실현이 반영되어야 한다.

4단계 ‘사업 실행’에 있어서는 사업 목표의 달성 뿐만 아니라 사업수행 과정에서 현장 파트너 및 KOICA의 인권 책무성이 이행되도록 하며, 사업 연계 인권침해 발생시 즉각 대응하도록 한다. 특히 사업 실행시 권리보유자의 실질적 참여를 위한 역량 강화가 보장되어야 한다.

마지막으로 인권기반 개발협력 사업의 ‘모니터링 평가’를 위해서는 기존의 개발사업 관련 양적 질적 지표 외에도 [표 3]에서 언급된 인권지표를 반영함으로써 프로그램이 달성하는 권리 증진의 효과성을 측정하고 사업적으로 축적된 데이터가 인권침해의 수단이 되지 않도록 만전을 기한다.

나. 인권기반 개발협력 프로그램 시행 방안(Framework)

분야별 사업에서 인권의 주류화와 HRBA 적용은 주요 UN 기구 및 양자 공여 기관들의 사례 분석에 기반하여 ‘문제 및 원인 분석’, ‘행위자 역할 및 역량 분석’, 그리고 ‘PANEL 원칙의 적용’을 주요 축으로 하여 시행할 수 있다.

[그림 6] KOICA 인권기반 개발협력 프로그램 시행방안(Framework)



‘문제 및 원인 분석’은 인권에 기반하여 빈곤 및 저개발의 구조적 문제들을 다층적으로 분석하고 중장기적으로 해결해야 할 근본 원인을 파악한다. 따라서 표면적인 문제 현상의 해결보다는 구조적인 문제 원인의 지속적인 변화를 사업 목표로 삼는다.

‘행위자 역할 및 역량 분석’은 수혜자 또는 협력 대상으로 통칭되는 사업 연관 주체들을 침해 또는 미비 인권을 기준으로 하여 ‘권리보유자’ 및 ‘의무부담자’로 다시 구분한다. 우선 보장 또는 증진되어야 할 인권을 누려야 할 개인 또는 집단을 파악하고(권리보유자), 해당 인권을 보장할 의무가 있거나 침해할 소지가 있는 개인 또는 집단(의무부담자)을 구분한다. 즉, 인권을 기준으로 하여 개발협력 사업이 지원하거나 협력할 대상자를 재분류하고 사업 실행에 있어 그들의 역할과 사업 목표를 재설정한다.

‘PANEL 원칙의 적용’은 사업 영역 및 대상과 상관없이 인권기반 개발협력 사업 실행 시 공통적으로 반영되어야 할 원칙으로서 참여, 책무성, 비차별, 권한 강화, 그리고 인권기준 연계를 강조한다. 이는 사업 준비와 수행 시 현장단에서

사업 운영자 및 참여자 모두가 준수 해야 할 원칙으로 사업의 성공적 이행 평가를 위해 성과지표에 반영될 수 있다. PANEL 원칙 외에도 분야에 따라서 국제인권규범에 의거하여 추가적인 원칙들을 사업에 적용할 수 있다. 가장 널리 통용되는 분야별 원칙으로는 보건 분야에서 가용성(Availability), 접근성(Accessibility), 수용성(Acceptability), 적합성(Adaptability)을 아우르는 4A 원칙이 있고, 교육분야에서 적합성 대신 교육의 질(Quality)을 강조한 AAAQ원칙이 있다.

다. 인권에 기반한(HRBA) 행위자 역할 및 역량 분석: 권리보유자와 의무부담자

인권기반 개발협력 프로그램의 가장 특징적인 점은 사업의 행위자를 권리보유자와 의무부담자로 구분한다는 점이다. 기존 사업에서 참여자 또는 수혜자로 통칭되는 사업 행위자가 HRBA 사업에서는 인권을 영위하고 보호받아야 할 권리보유자와 인권을 실현하며 침해하지 말아야 할 의무부담자로 나뉜다.

기존 KOICA 사업의 주요한 파트너인 정부 및 행정당국은 대표적인 ‘의무부담자’로서 사업의 조력자, 시행자 또는 이해 당사자 역할을 넘어 사업 수혜자들의 인권 실현을 위해 법적 책무를 지닌다. [표 22] ‘상황분석의 요소와 주요 질문 내용’이 제시하듯 이들 의무부담자는 권리보유자의 인권 실현을 소홀히 하거나 침해를 하고 있다는 전제 하에서 사업활동에 기여한다. 하지만 대부분 HRBA 사업에서 이들 의무 부담자는 의도적인 인권 탄압을 자행하는 비난의 대상보다는 인권 증진의 의무를 달성하기 위해 역량이 강화되거나 협력해야 할 대상으로 인식된다.

권리보유자 및 의무부담자 구분은 사업 실행에 있어 두 그룹의 역할과 책임 소재, 역량 분석 그리고 역량 강화를 위한 접근법에 영향을 준다. 권리보유자는 사업의 혜택을 받는 대상이 아닌 자신의 정당한 인권을 해당 사업을 통해 비로소 보장 받는 대상이 되며, 따라서 능동적이고 적극적으로 해당 사업에 대해 의견을 개진하고 결정에 참여할 수 있는 도의적 권한을 갖는다. 반면에 의무부담자는 국제 규범과 국내법적으로 해당 권리를 실현해야 할 의무가 있는 행위자로서 권리보유자의 권한을 인정하고 존중하기 위해 최선의 노력을 기울일 책무가 주어진다.

인권의 보편적이고 포괄적이며 불가분한 특성상 HRBA 사업의 권리보유자 및 의무부담자 범위는 기존 전통 개발 사업의 참여자 및 수혜자보다 넓은 경우가 많다. 또한 한 사업에서 일부 활동에서 권리보유자인 행위자가 다른 활동에서는 의무 부담자가 되는 경우도 있다.

2. KOICA 분야별 인권기반 개발협력 사업 방법론: 교육 및 보건분야 사례 중심

가. 비교 분석을 통한 인권기반 개발협력 사업으로의 전환

KOICA는 인권분야 중기전략을 비롯 사업 분야별 중기전략에서 상당한 인권 요소를 반영한 사업 전략 및 목표를 제시하고 있다. 교육분야 중기전략 및 보건분야 중기전략은 교육과 보건을 모든 인간이 영위할 기본권으로 인식하며 해당 권리는 국가에 의해 실현되어야 함을 인지하고 있다. 이와 마찬가지로 기존 KOICA 현장 사업 또한 차별과 불평등 요소의 해소, 기본적인 인권의 영위, 취약계층의 지원, 국가 역량의 강화 등 권리보유자와 인권 실현과 의무부담자의 책임 달성을 위한 노력들을 포함하고 있다. 인권기반 사업을 기획 실행함에 있어 가장 어려운 점 중 하나는 이미 인권적 요소를 상당히 내포하고 있는 기존의 개발 사업과 인권기반 접근법을 적용한 사업을 구분하는 것이다. 특히 전자가 인권주류화 사업의 요건을 형식적으로 충족시키기 위해 의도적으로 인권위싱(Human rights washing)을 한 것이 아니라 인권증진을 염두에 두고 기획되는 경우 자칫 인권기반 개발협력 사업으로 오인될 수 있다. 인권기반 개발 협력은 앞서 언급된 인권문제분석 - 인권행위자 분석 - PANEL 적용 외에도 KOICA 정책 및 사업 내 다층적으로 내재화되어 있는 인권요소를 개발협력의 핵심축이자 궁극적 목표로 주류화할 때 성립되며, 사업 성과적인 측면에서 효과성, 지속 가능성, 책무성 및 투명성을 증진 시킨다.

KOICA는 HRBA의 여러 실행 방법론 중에서도 분야별 인권 주류화를 가장 적절한 사업접근 방안으로 도입하고자 한다. 본 절에서는 기존의 교육 및 보건 분야 사업 및 전략을 인권기반 접근법에 투영하여 분석하고 이들 사업 및 전략이 실질적인 HRBA 사업으로 거듭나기 위해 필요한 사항들을 비교분석함으로써 인권기반 접근에 따른 개발협력 사업을 발굴하고 실행하는 방법을 제시하고자 한다.

우선 KOICA <교육 및 보건 분야 중기전략, 2021-2025>을 HRBA 기틀을 통해 분석하고 보완 강화될 수 있는 점을 검토하여 협력국 및 수혜자의 인권개선과 사업의 효과성 확대에 기여할 수 있는 바를 분석한다. 이어서 보건 및 교육 분야 KOICA 가상 사업 사례를 HRBA 틀에 따라 점검하고, 해당 예제 사업이 인권 기반 개발협력 프로그램으로 발전하기 위해 필요한 변경 사항을 제시한다. 최종적으로 인권적 요소가 일부 담겨 있는 기존 사업과 인권 목표를 중심으로 둔 인권기반 사업의 차이점을 부각시키기 위해 해당 예제 사업의 PDM을 비교 제시한다.

본 연구는 현 KOICA 전략 및 예제 사업에 HRBA 프레임을 적용·분석함으로써 실무자들의 인권기반 개발협력 시행방안에 대한 이해를 돕는 한편, 기존 전략 및 사업에 보장되어야 할 HRBA 요소들을 식별 및 추가함으로써 본격적인 HRBA 사업기획 및 개발의 실행 토대를 마련한다.

나. 분야별 중기 전략에의 HRBA 적용

<2021-2025 KOICA 인권중기전략> 상의 인권옹호 프로그램 및 장애포괄적 개발 협력 프로그램은 인권주류화를 위한 특정 활동(인권 옹호 및 정책 역량 강화) 또는 특정 사업 수혜자 그룹(취약계층)을 대상으로 하기에, 사업 국가 전략(CSP) 또는 분야별 정책과 무관하게 별도의 사업추진이 가능하다. 반면 인권기반 개발협력 프로그램은 인권의 범분야(Cross-cutting)적 효과가 가장 잘 드러나는 접근법으로, 기존의 분야별 사업의 효과성, 지속 가능성, 책무성, 그리고 투명성을 증대시키는 만큼 분야별 국가별 전략과 반드시 융화되어 추진되어야 한다. 따라서 인권기반 개발협력 사업의 추진을 위해서는 KOICA 인권 중기전략에 대한 이해와 적용 외에도 사업 분야별 중기전략의 HRBA적 분석과 개선점을 파악할 필요가 있다. 교육 분야와 보건분야 중기전략을 예시로 HRBA 적용방안을 살펴보면 다음과 같다.

1) KOICA 교육분야 중기 전략(2021-2025)에의 HRBA 적용

[그림 7] KOICA 교육분야 중기전략(2021-2025)



“협력대상국 교육시스템 개선 및 교육 주체 참여 제고를 통해 모든 인간의 교육권 향상에 기여”라는 목표에서 드러나듯 KOICA 교육분야 중기전략(안)은 인권적인 접근을 반영하고 있으며 교육받을 권리와 성평등, 양질의 교육, 평생 학습 등 기존의 교육 원조의 양적 기여에서 교육 수혜자의 권리 중심적이고 질적인 혜택 확대로의 개발협력사업 전환을 명시하고 있다.

특히 모든 교육사업 전반에 있어 소외계층 및 여성들의 참여를 확대하고, 사업 계획 및 수행에 있어 교육주체의 깊이 있는 참여와 주인의식을 강화하고자 하는 점은 PANEL원칙에도 부합한다. HRBA 교육 사업을 추진을 위해서는 중기전략을 다음과 같이 분석 및 보완할 수 있다.

가) 수혜자 및 협력 주체 분석에서 권리보유자 및 의무부담자 분석으로

KOICA 교육분야 중기 전략은 이미 여성 및 취약계층을 단순 수혜자가 아닌 권리보유자로서 인식하고 그들의 역량 강화와 참여를 상당히 강조하고 있다. 반면에 교육 당국 및 정부 등 의무부담자에 대해서는 보다 명확히 교육권 실행을 위한 책무성을 지닌 주체로 명시하고 이를 기반으로 한 사업 접근 보완을 추진할 수 있다.

[표 42] KOICA 교육분야 중기전략(현안/HRBA안)의 권리보유자/의무부담자 분석

	KOICA 교육분야 중기전략(현안)	KOICA 교육분야 중기전략(HRBA안)
권리보유자	- 취약/소외 계층 및 여성에 대해 우선시. 권리 주체로서 사업 참여 강조	- 교육권 및 평등권이라는 특정 인권의 침해와 차별에 취약한 집단으로서 여성 및 기타 취약계층 교육권 강조. 권리 주체로서 사업의 단계별 구체적 참여 방안 명시
의무부담자	- 협력국 정책 및 전략과의 조화를 위한 협력 파트너로서 학교 관계자, 중앙 및 지역정부와의 협력	- “의무부담자”로서 정부, 교육당국, 학교 관계자의 인권 책무성 이행을 위한 취약점 보완 및 역량강화 위해 협력
기타	-	- 교사와 학부모 및 지역주민의 경우 권리보유자인 동시에 의무부담자이기도 함. - 사업 영역과 내용에 따라 권리 영위 또는 의무 이행을 위한 사업의 대상자로 분류될 수 있음

나) PANEL 적용한 교육 전략

KOICA 교육분야 중기 전략은 PANEL 원칙 중 참여, 비차별, 그리고 권한 강화에 대한 원칙을 명확히 반영하고 있으며 국제인권조약의 교육권 관련 주요 요소

들을 간접적으로 지향하고 있다. 단 교육사업 분야 인권기반 프로그램을 추진을 위해서는 책무성에 있어 권리보유자를 위한 사업 정보공개나, 인권기준 연계에 있어 UN 사회권 규약 등 주요 인권기준의 명시 등 보완될 사항들이 있다.

[표 43] PANEL 적용한 KOICA 교육 분야 중기 전략

	KOICA 교육분야 중기전략(현안)	KOICA 교육분야 중기전략(HRBA안)
참여	- “KOICA는 사업의 기획, 이행, 평가, 환류 전 과정에서 교육의 핵심주체인 학생, 교사, 학부모들이 주인의식을 가지고 사업에 참여할 수 있도록 협력국 교사와 지역주민, 학부모와의 협력체계 및 참여를 강화를 지속적으로 지원할 것이다.”	- 거버넌스 강화 및 리더십 발휘 등 질적으로 높은 수혜자의 참여 보장을 위한 권리보유자 역량강화 구체적 지원 방안 명시 - 성과지표 및 산출물 지표상 권리보유자 참여 반영
책무성	- 사업성과 관리를 분산하고 사업 단계별 성과지표를 별도 추진하는 한편 현지 당국과 공조를 통해 협력국 정책 및 전략과 조화를 도모함	- 사업에 추진에 있어 교육 당국을 비롯 의무부담자 및 KOICA가 권리보유자에게 추진 사업을 통해 증진된 인권과 국가의 의무 이행에 대한 정보를 공개하는 한편 의무 이행을 위한 역량 강화와 전략적 지원을 도모함
비차별	- 소외계층 및 여성에 대한 사업 우선성을 강조하는 한편 ICT 역량 등에서 “국가 간 또는 국가 내에서 성별, 연령별, 소득별 격차가 존재” 함을 명시	- ICT 역량 강화 영역을 넘어 코이카 교육 사업이 비차별이라는 범분야 이슈에 기여하는 임팩트 강조 및 평가 방안 추가 - 유관지표 개발 및 반영
권한 강화	- 기초교육의 질 제고, 디지털 교육 역량강화, 청년인재 양성 등 권리보유자의 역량 강화를 위한 전략과 프로그램을 담고 있음	- 인권 보장 및 실현에 있어 필요한 정부당국, 공무원, 교사 등 의무부담자의 역량강화 서술시 의무부담자의 책무성 실현 주목
인권 기준 연계	- 양질의 교육, 인간의 교육권 향상, 디지털/직업/고등교육 등 UN 인권규약에 부합하는 전략 목표와 미션 구축됨	- UN 사회권 규약을 비롯한 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약 상 유관 조항을 분석 명시하고, 교육권의 4대 요소인 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 적합성(adaptability)에 따라 사업수행평가지표 추진

다) 가용성(Availability), 접근성(Accessibility), 수용성(Acceptability), 적합성(Adaptability)에 따른 사업수행평가

<2021-2025 KOICA 교육분야 중기 전략>은 양적 성장(가용성) 보다는 교육의 질(수용성)과 소외계층 및 여성의 기회확대(적합성) 그리고 코로나19 이후 제기된 새

로운 교육기회 제한의 극복(접근성)에 중점적인 초점을 맞추는 등 교육에 대한 인권기반 접근법의 4A 핵심 요소들을 지향하고 있다.

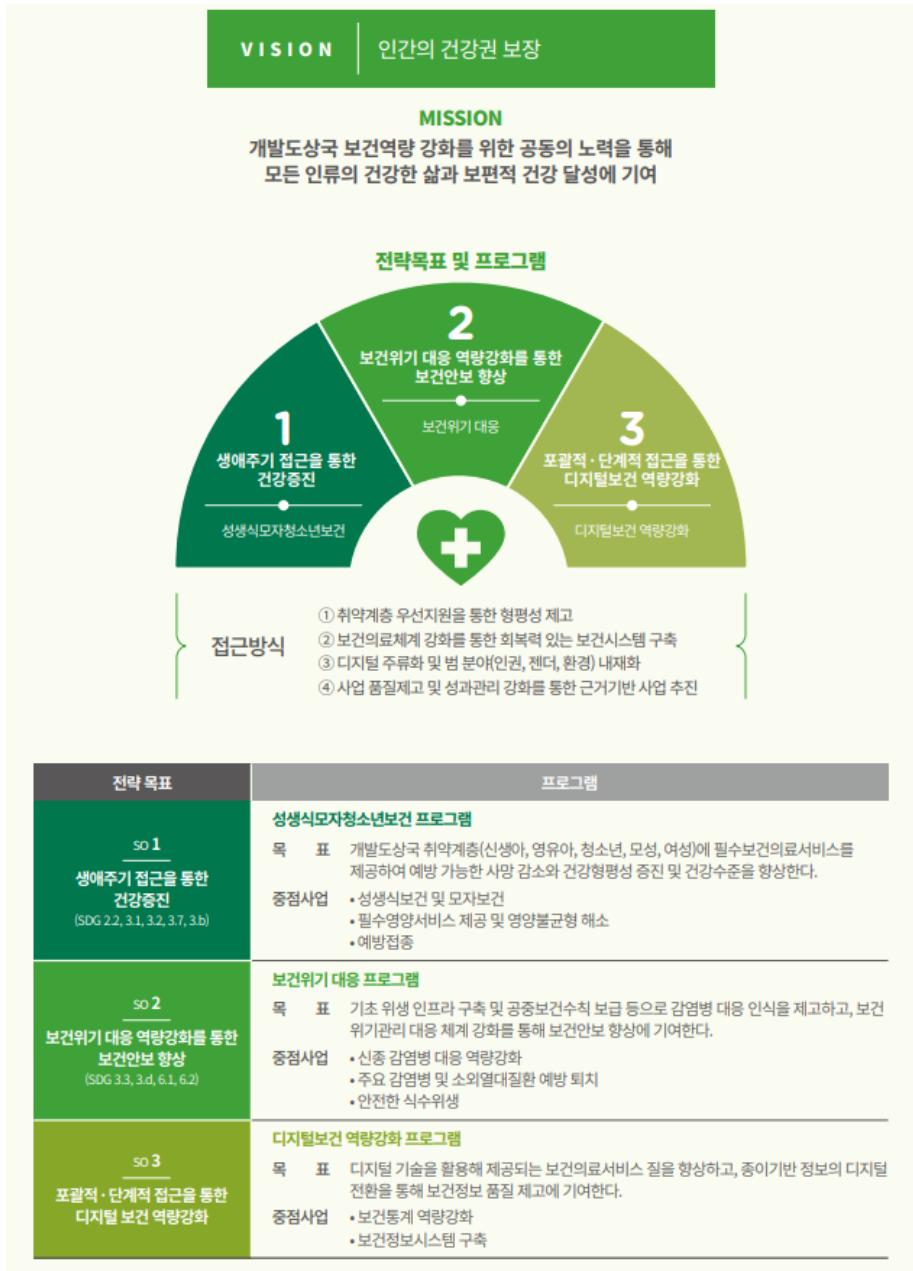
[표 44] 교육 인권 기반 접근법의 4A 핵심 요소

	KOICA 교육분야 중기전략(현안)	KOICA 교육분야 중기전략(HRBA안)
가용성 (Availability)	- 중기 전략의 방향성은 접근성, 수용성, 적합성에 초점이 맞춰져 있으며 저소득 국가의 저조한 초등학교 이수율(2018기준 56%)과 코이카 사업을 통한 정부의 역량 강화 언급	- 사업의 전략적 목표 외에 코이카 교육 지원 사업의 기본 목표로 정부의 역량 강화와 이를 통한 정부의 보편교육 보급 의무 이행 도모 언급
접근성 (Accessibility)	- 포스트 코로나 시대의 교육 상황에서 교육기회 지속의 수단으로 ICT 기반 디지털 교육의 가능성을 언급하여 접근성 강화가 반영됨	- ICT를 통해 교육 접근성이 떨어지는 소외 지역 및 취약 계층 아동들의 교육기회 확대 중시 추가
수용성 (Acceptability)	- 전반적으로 중기 전략의 주요 목표로서 인권기반접근방안과 새천년개발 목표의 수용성 강화 목표가 체계적으로 반영되어 있음	
적합성 (Adaptability)	- 소외계층 및 여아를 주요 목표로 하여 적합성 강화를 통한 이들 그룹에의 적정한 교육기회 확보를 강조함	- 소외계층 대상으로서 여아 중 장애, 소수민족, 인종 등 세분화된 소외 차별 그룹에 대한 적합성 추가

2) <KOICA 보건분야 중기 전략(2021-2025)>에의 HRBA 적용

KOICA 보건분야 중기전략은 “인간의 건강권 보장”의 비전 정의부터 인권기반 접근을 반영하고 있으며 건강불평등을 모성사망률 및 아동사망률의 원인으로 분석하여 해결해야 할 의무과제로 삼고 있다. 보건 분야는 인권을 비롯한 범분야 내재화를 표명할 뿐만 아니라 책무성, 비차별, 권한강화 및 인권기준 연계까지 상당히 반영하고 있어 HRBA 보건 사업 추진에 있어 상당한 기반을 마련하고 있다.

[그림 8] KOICA 보건 중기전략(2021-2025)



가) 수혜자 및 협력 주체 분석에서 권리보유자 및 의무부담자 분석으로

(현안) KOICA 보건분야 중기전략은 여성, 아동, 청소년을 미비한 보건권의 권리 보유자로 인식하고 그들의 보건권 실현과 사업 참여를 상당히 강조하고 있다. 또한 의무부담자로서 정부의 국민 보건 서비스 제공 책임을 강조하며 기초보건 서비스의 확대를 위해 시설 위주가 아닌 역량 및 제도 강화에 초점을 맞추고 있다.

(HRBA안) 이를 보다 보장하기 위하여 권리보유자가 영위할 권한과 의무부담자가 이행할 책무에 대해 명시할 필요가 있다. 우선 권리보유자의 경우 세분화된 의

무자들의 계층별 취약성을 기준으로 하여 증진되어야 할 주요 건강권 이슈들을 파악할 필요가 있다. 의무부담자의 경우 국가 및 정부라는 포괄적 의무부담자 개념 외에도 보건 당국과 공공의료 종사자 등 국가의 인권증진 의무에 기여하는 담당 인력의 책무성에 대한 명시 또한 필요하다.

[표 45] KOICA 보건분야 중기전략(현안/HRBA안)의 권리보유자 및 의무부담자 분석

	KOICA 보건분야 중기전략(현안)	KOICA 보건분야 중기전략(HRBA안)
권리 보유자	- 여성, 아동, 청소년에 대해 우선시. 권리 주체로서 사업 참여 강조	- 소아 예방접종부터, 가임기 여성 성생식 보건, 그리고 장애인 및 노인 등 권리 보유자별 취약 건강권에 대한 세부 파악 필요
의무 부담자	- 보편적 건강보장을 위한 국가에 의한 보건의료전달체계 구축의 필요성과 이를 위한 코이카의 지원	- 의무부담자로서 정부, 보건 당국, 공공보건 시설 및 공공보건 종사자들의 의무 이행 필요성 명시
기타		- 특정 그룹의 경우 사업 영역과 내용에 따라 권리 영위 또는 의무 이행을 위한 사업 대상자로 분류될 수 있음. 일례로 부모의 경우 보편적 건강권의 권리보유자인 동시에 아동 건강권의 의무부담자이기도 함.

나) PANEL 적용한 보건 전략

PANEL 원칙의 적용에 관하여 KOICA 보건분야 중기전략은 참여, 책무성, 비차별, 권한강화 그리고 인권 규범의 연계를 모두 일부 반영하고 있음을 관찰할 수 있다. KOICA 전략에 반영된 PANEL 요소와 해당 분야 사업 전반에 있어 인권기반 개발협력 프로그램을 시행하기 위해 이행될 추가 전략 사항들은 다음 [표 46]과 같다.

보건분야 중기전략에서 PANEL 원칙 적용 시 추가 보완 요소는 성과 및 산출물 지표 개발에 권리보유자 참여를 도모하고 책무성 및 비차별에 관한 지표들을 추가 삽입하는 것이다.

[표 46] PANEL 적용한 KOICA 보건분야 중기전략(현안/HRBA안)

	KOICA 보건분야 중기전략(현안)	KOICA 보건분야 중기전략(HRBA안)
참여	“여성, 아동, 청소년… …들이 사업의 기획, 실행, 모니터링, 피드백에 능동적으로 참여토록 하여 주도적이고 지속가능한 삶을 영위할 수 있도록 지원한다.”	- 거버넌스 강화 및 리더십 발휘 등 질적으로 높은 수혜자의 참여 보장을 위한 권리보유자 역량강화 구체적 지원 방안 명시 - 성과지표 및 산출물 지표상 권리보유

		자 참여 반영
책무성	“성과 프레임워크 개정 및 데이터 중심의 체계적인 성과 관리를 통하여 성과 관리 역량을 배양하고 그 결과를 국제사회에 공유한다.”	- 사업에 추진에 있어 보건 당국을 비롯 의무부담자 및 KOICA가 권리보유자인 국민에게 추진 사업을 통해 증진된 인권과 국가의 의무 이행에 대한 정보를 대중에게 공개
비차별	“건강불평등은 국가 간, 그리고 국가 내에 존재하는 불평등을 모두 포함하는 것으로, 이는 필연적이며 불가항력적인 현상이 결코 아니라 우리의 노력에 따라 피할 수 있는 사회현상이며 동시에 모든 사람들의 건강권을 위해 반드시 해결해야 할 과제이다.”	- 범분야 이슈로서 차별의 극복을 위한 근본원인 분석 및 해결책 개발 노력 강조 - 성과지표 및 산출물 지표상 차별 감소 지표 반영
권한 강화	“개별 보건소 또는 병원 단위 사업을 지양하고, 보건의료전달체계 전반을 강화하는 요소를 포함하도록 함으로써 지역 및 국가단위의 통합적인 보건역량을 강화한다”	- 보건권 보장을 위한 역량 강화에 있어 권리보유자의 의료 정보 및 서비스에 대한 접근과, 해당 정보의 활용에 대한 계획 추가
인권 기준 연계	“SDGs는 건강권을 인간의 기본적인 권리로 인식하며, 이를 보장하기 위해 보편적 건강보장을 달성하고자 한다. 보편적 건강보장은 취약계층을 비롯한 모든 이들이 필수 보건의료서비스를 이용할 수 있으며, 건강 문제로 인해 개인과 가족의 삶이 붕괴되어 가난을 초래하고 가난을 영속시키는 일이 발생하지 않도록 필수 보건의료서비스에 대한 재정적 보호를 하는 것을 의미한다”	- UN 사회권 규약을 비롯, 여성 차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약상 유관 조항을 분석 명시하고, 건강권의 4대 요소인 ▲가용성(availability), ▲접근성(accessibility), ▲수용성(acceptability), ▲질(quality)에 따라 사업수행평가지표 개발

다) 가용성(Availability), 접근성(Accessibility), 수용성(Acceptability), 질 (Quality)⁸²⁾에 따른 사업수행평가

<2021-2025 KOICA 보건분야 중기전략>은 저개발 국가 의료전달 체계의 총체적 개선을 통해 양적 역량과 질적 역량을 강화하는 한편(가용성, 수용성, 질), 디지털 기술을 활용하여 취약계층의 접근성 또한 강화하고자 한다.

82) 가용성(Availability): 충분한 양의 공중보건, 보건의료시설, 보건의료서비스, 보건사업을 이용할 수 있어야 한다. 즉, 식용수, 충분한 위생시설, 의약품, 병원 및 다른 보건의료기관 등이 충분한 양으로 제공되어야 한다.

접근성(Accessibility): 모든 사람이 차별 없이 보건의료기관과 해당 서비스에 접근 가능해야 한다. 접근성의 하부영역은 비차별, 물리적 접근성, 경제적 접근성 및 정보접근성으로 구분된다.

수용성(Acceptability): 모든 보건의료시설과 서비스는 의료 윤리적, 문화적으로 사회구성원이 받아들일 수 있는 수준이어야 한다. 개인이나 소수 민족과 지역사회의 문화를 존중해야 하고 젠더에 민감하며 생애주기와 같은 요소들을 고려하여야 한다.

질(Quality): 모든 의료기관과 해당 서비스는 과학적·의학적으로 양질의 서비스를 제공하여야 한다.

[표 47] KOICA 보건분야 중기전략(현안/HRBA안 비교)

	KOICA 보건분야 중기전략(현안)	KOICA 보건분야 중기전략(HRBA안)
가용성 (Availability)	“보건소(보건지소)-1차 병원-2차 병원-3차 병원으로 연결되는 보건의료전달체계(Healthcare delivery system) 전반에의 통합적인 접근”	- 보편적 의료서비스의 의무 부담자로서 정부의 의료 당국의 역량 강화와 의무 이행 도모 명시
접근성 (Accessibility)	“디지털 기술을 활용하여 취약계층의 보건의료 서비스에 대한 접근성을 강화함으로써 건강불평등 해소에 기여”	- 취약계층 대상 ICT를 통한 의료 접근성 강화의 효과성 관련 지표 포함
수용성 (Acceptability)	“사업추진 시에는 환경, 인권, 젠더 등 범분야 이슈를 우선적으로 고려함으로써 글로벌 원칙을 준수한다.”	- 수용성 강화 관련 실행방안의 프로그램 반영: 특히 여성/여아 등 차별 위험이 높은 그룹 대상
질 (Quality)	“ICT 기술을 활용해... …인적 역량강화를 통해 제공되는 서비스의 질을 향상한다... …근거 기반 프로그램을 기획·실행하여 개발도상국에 실질적인 도움을 제공”	- 권리 보유자 대상 질적 개선에 대한 조사 지표 포함

다. 사업기획 예시: KOICA 기존 사업에의 HRBA 적용

1) A국가 취약계층 보건기금지원 및 공공의료 질 향상 프로그램 사업⁸³⁾

A국가 취약계층 보건기금지원 및 보건의료 질 향상 프로그램 사업은 보건기금의 지원을 통해 A국가 빈곤 계층의 과도한 의료비 부담을 줄이고 기금의 서비스를 다양화 하며 공공병원의 의료서비스를 개선하는 사업이다. 해당 사업은 시설 등을 통한 대형 물류지원보다 의료보건 시스템의 문제점을 분석하고 의료서비스의 질 개선을 목표로 하며 의료 체제 개선에 있어 사회 각 층위 주체들이 취해야 할 행동 변화를 목표로 하는 만큼 HRBA의 기본 요소들을 갖추고 있다. 특히 공공의료보건 서비스를 하나의 혜택이 아닌 권리로 보며 수혜자(권리보유자)들의 접근성 확대를 위해 의료 당국과 의료진(의무부담자)들이 적극적으로 서비스 및 역량을 강화할 것을 지향하는 만큼 HRBA의 틀을 적용하기에 손색이 없다. 본 장은

83) 본 예시 사업은 “캄보디아 건강형평성 및 보건의료 질 향상 프로그램 2차 사업 (2022-2027)”을 참고로 한 가상 사업으로 문제 분석이나 사업 계획 및 사업논리에 있어 원 사업과 전혀 무관하다. KOICA 사업 현장에서의 원활한 이해를 위해 사업 주제와 분야를 참고하였을 뿐 대부분의 사업내용은 HRBA 적용의 차이점을 비교 설명하기 위해 변형되었다.

A국가 취약계층 보건기금지원 및 보건의료 질 향상 사업을 HRBA 시행 방안 틀에 기반하여 분석하고 HRBA 적용을 위해 강화될 점을 파악함으로써 기존 보건분야 KOICA 사업에 인권기반 접근법을 적용하는 방법을 제시하고자 한다.

[표 48] HRBA 사업 기획 예시: A국가 보건 사업

	A국가 보건 사업 현안	A국가 보건 사업 HRBA안
사업명	A국가 취약계층 보건기금지원 및 공공의료 질 향상 프로그램 사업	A국가 취약계층 보건권 강화를 위한 보건기금지원 및 공공의료 질 향상 사업
사업목적	효율적이며 양질의 보건의료서비스에 대한 접근성 개선 및 형평성 증대	효율적이며 공평한 보건의료서비스에 대한 접근성 개선을 통한 건강권 증대
산출물	1. 빈곤층 보건기금지원 및 의료보장 확대 2. 지방 공공 병원 서비스 개선	1. 취약계층 보건기금지원 활용 및 보장범위 확대 2. 지방 공공 병원내 필수 진료 분야 및 서비스 품질 개선 3. 고객 참여형 보건기금지원 서비스 체계 구축
성과	1. 빈곤층 재정보호 확대 2. 공공보건의료서비스 질 개선	1. 취약계층 보건 형평성 증대 2. 공공보건의료서비스 접근성 및 질 개선
성과지표	1.a. 의료비 지출로 인한 빈곤화를 경험한 가구 비율 감소 1.b. 총의료비지출 중 본인부담금 비중 감소 2.a. 의료진 성과평가의 평균 점수 개선	1.a. 여성, 노인, 장애인의 의료지출 감소 1.b. 여성, 노인, 장애인의 공공의료시설 이용률 증가 2.a. 여성, 노인, 장애인의 공공 의료 서비스 평가 개선 2.b. 농촌 지역 공공의료시설 이용률 증가

가) HRBA 문제 / 원인 분석

문제 분석에 있어 A국가 보건사업은 보건지원기금 이용의 부족 원인을 수혜자들의 기금에 대한 인식 부족과 민간 의료 분야에 비해 질적으로 떨어지는 공공의료 인력의 역량 부족에서 찾고 있다. 따라서 취약계층의 보건지원 기금 활용과 장점에 대한 홍보를 넓히고, 공공 의료 인력의 역량을 강화할 경우 자연스럽게 취약계층의 의료 접근성이 개선되고 가계 부담이 적어질 것으로 제시하고 있다.

HRBA의 문제 및 원인분석은 공중보건 의료 서비스의 접근성 및 형평성 개선의 복합적인 구조와 근본 원인을 들여다보게 한다. 우선적으로 보건지원기금에 대한 접근성을 기금운용자(의무부담자인 보건 당국)의 입장에서 보기 보다 취약계층(권

리보유자)의 입장에서 보아 기금에 대한 인식개선보다는 기금의 원활한 활용에 초점을 맞출 것이다. 해결책 또한 기존 제도에 대한 홍보보다는 제도의 개선을 통해 권리보유자의 보건권 실현을 우선시 할 것이다. 권리 중심의 사고는 시장 원칙을 고려하지 않은 단순한 공공보건 의료진의 역량 강화가 결국 중장기적 공공의료 제도의 강화로 귀결될 수 없으며 의료진뿐만 아니라 공공의료 시스템의 포괄적 개선만이 소외 지역 및 소외계층의 보건권 실현에 부합함을 드러낼 수 있다.

결론적으로 근본原因的 해결을 위해서는 경제적 빈곤계층에 대한 차별 외에도 농촌 의료서비스의 격차, 여성 및 모자 보건에 대한 의료지원 불평등 또한 반드시 다뤄야 한다. 의료의 질 개선에 있어서도 공중 보건 의료진의 역량 강화를 뛰어넘어 공공보건의료 서비스의 핵심 역할과 상대적 강점을 살리고 민간 분야 대비 약점을 보완하는 한편 시장 원리에 부합하는 보건지원기금의 적절한 활용을 통해서 민관 협력형 보건지원 서비스를 지향할 것이다.

[표 49] A국가 보건사업 문제 및 원인분석

	문제 분석 (현안)	근본문제 분석 (HRBA안)
현상	- 빈곤 계층의 보건지원기금 이용 저조 - 공공의료 대신 민간 병원 이용으로 빈곤 계층 의료비 과다 지출	
원인	- 보건지원기금에 대한 인식이 부정적이거나 부족함 - 공공의료시설보다 뛰어난 민간 의료기관 서비스	- (권리 보유자 인권 실현에 초점) - 보건지원기금의 권리보유자 보건권 실현 기능 부족 - 의무부담자에 의한 양질의 의료 서비스 제공 부족
근본원인	- 보건지원기금 홍보 부족 - 공공의료 인력의 역량 부족	- (권리 실현 저해의 구조적 원인 분석) - 권리보유자의 보건권 실현을 위한 보건지원기금의 제도적 결여 - 의무부담자의 적정하고 가용하면 접근 가능한 의료서비스 의무 이행 역량 부족 - 빈곤 계층, 농촌 지역, 여성 등에 대한 불평등한 의료 서비스
해결방안	- 보건지원기금 이용확대를 위한 홍보 및 인식 개선 활동 - 공공 보건 의료 인력 역량 강화	- (구조적 원인의 지속적 해결에 기여할 방안) - 양질의 의료 서비스에 대한 접근성과 가용성 개선을 위한 의무부담자 역량 강화. - 보건권에 대한 권리보유자 인식 및 접근 강화를 위한 권한강화 및 참여 확대

나) 행위자 역할 / 역량 분석

A국가 보건 사업에서 주요 사업 대상자는 보건지원기금에 대한 인식이 부족하거나 부정적인 빈곤계층 가구와 역량 강화를 필요로 하는 공공분야 의료진이다.

HRBA 사업에서 문제 및 근본원인 분석에 따라 행위자의 범위는 권리의 포괄적 실현을 위해 넓혀지거나 세분화 될 필요가 있다. 하위소득 20% 가구로 정의된 현 사업 수혜자는 보건권 실현을 위한 취약계층 보호라는 측면에서 농촌 지역, 여성, 장애 등의 취약 요소를 추가 고려할 필요가 있다.

마찬가지로 양질의 공공보건 서비스 제공과 제도의 중장기적 개선을 위해서는 공공 병원의 의료진 외에도 국민 보건 보장의 법적 의무부담자로서 정부와 보건당국 그리고 각급 의료기관의 의무 이행 필요성이 언급되어야 한다.

[표 50] A국가 권리보유자/의무부담자 분석(현안/HRBA안)

	A국가 보건 사업 (현안)	A국가 보건 사업 (HRBA안)
권리보유자	- 하위소득 20% 계층 중 보건지원기금 인식 부족 가구	- (권리의 포괄적 실현을 위한 행위자 확대 및 세분화) - 저소득 빈곤 계층 중 특히 권리침해에 취약한 소외 계층 (예 농촌 빈곤지역가구, 여성 등)
의무부담자	- A 국가 공공 병원 의료진	- (권리의 포괄적 실현을 위한 행위자 확대 및 세분화) - 의무부담자로서 정부, 보건당국, 지방 공공 의료기관에 의한 보편적 의료서비스 의무 이행 필요
기타		- 보편적 양질의 의료서비스 제공에 있어 민간의료분야의 필요성이 높은 만큼 공공의료 강화 및 보건권 보장 측면에서 의무부담자로서 민간부문 의료진의 추가

다) PANEL 분석

A국가 보건 사업은 PANEL 원칙에 부합하는 요소들을 담고 있으나 인권에 기반한 사업으로 거듭나기 위해서는 조정이 필요하다. 우선적으로 보건지원기금 개선을 위해 사업 계획 및 제도 개선 방안 수립을 위해서 수혜자, 즉 권리보유자들의 참여가 최우선시 되어야 한다.

아울러 공공의료 시행자인 보건당국 뿐만 아니라 권리보유자인 일반 주민 및 국민에 대해서도 책무성 실현을 위해 사업의 진행 및 결과에 대한 투명한 정보 공유를 계획해야 한다. 차별문제 개선에 있어서는 빈곤 외에 남녀차별 및 도농격

차 등 보건 서비스에 있어 주요한 차별 요소의 고려가 필요하며, 인권 실현의 법적 근거로서 A국가가 체결한 국제 인권법을 비롯 이를 국내 법규화하거나 반영하고 있는 국내법의 이해가 필요하다.

[표 51] A국가 PANEL 분석(현안/HRBA안)

	A국가 보건 사업 (현안)	A국가 보건 사업 (HRBA안)
참여	- 프로그램 계획 및 평가에 있어 A 국가 보건당국, 국제기구 등 다양한 주체의 참여	- (권리보유자의 참여 보장) - 사업 수혜자인 권리보유자의 참여 필요. 보건지원기금 서비스 개선위한 의견 수렴 및 실질적 보건권 개선 및 공공보건 서비스 개선을 위한 역량 강화 및 협의 활동 필요
책무성	- 사업성과 관리 계획 및 사업 단계별 성과지표 측정을 실시하며 해당 결과를 현지 당국과 공유함으로써 협력국 정책 및 전략 발전에 기여	- (투명하고 적절한 정보 공개) - 사업에 추진에 있어 보건당국을 비롯 건강형평성 기금을 제공하는 의무부담자 및 KOICA가 권리보유자에게 추진 사업을 통해 증진되는 건강권과 국가의 의무에 대한 정보를 공유하는 한편 권리보유자가 모니터링에 참가하고 평가 결과를 접할 수 있어야 함
비차별	- 빈곤 가구에 대한 양질의 의료서비스 및 보건지원기금 제공을 통해 보건 불평등 극복	- (적극적이고 포괄적인 비차별의 실현) - 지역 소득을 넘어, 여성/장애/교육 수준에 따른 보건권 인식, 예방의학, 및 공공 의료 서비스에 대한 인지 수준을 분석하고 이에 맞춰 존재하는 차별과 불평등 요소 분석 - 해당 차별의 원인과 형태를 근본적으로 해결하기 위한 사업 개선 방안 추진
권한 강화	- 공공병원 의료진의 양질 의료서비스 제공을 위한 역량 강화	- (행위자 역할/역량 분석에 따른 권한 강화) - 공공의료 정책 담당 기관의 권리보유자 권리 및 욕구 실현을 위한 정책 조사 역량 강화 필요 - 권리보유자의 보건권 확보 및 정책 개발 참여 및 감시에 관한 역량강화 필요
인권 기준 연계	- SDGs 3.8에서 목표로 하고 있는 보편적건강 보장 달성	- (국내법 및 국제 인권법상의 연계점 파악) - A국가 체결 UN 사회권 규약을 비롯, UN 여성 차별철폐협약, UN 아동권리협약, UN 장애인권리협약 상 보편적 건강 보장에 관한 권리 유관 조항을 분석 명시하고, 건강권의 4대 요소인 ▲가용성(availability), ▲접근성(accessibility), ▲수용성(acceptability), ▲질(quality)에 따라 사업수행평가지표 추가 - A 국가 공중 보건법, 공공 의료법, 차별 금지법 상 유관 조항 분석 및 명시

라) 보건사업 AAAQ 분석

보건사업의 특성상 PANEL 분석에 외에도 보건권의 효과적인 실현과 이를 위한 사업 계획 및 성과 평가를 위해 가용성, 접근성, 수용성, 그리고 질에 대한 분석(AAAQ 분석)이 필요하다.

[표 52] A국가 AAAQ 분석(현안/HRBA안)

	A국가 보건 사업 (현안)	A국가 보건 사업 (HRBA안)
가용성 (Availability)	- 농촌 마을단위 지역까지 대부분 지역에 보건소 등 공중보건 시설들이 수립되어 있어 가용성에 문제가 없음	- 보건지원기금의 존재에도 불구하고 공공의료 시설 대신 가게 부담이 큰 민간병원을 선택하는 등 실질적 보편적 양질의 의료서비스 가용성이 떨어짐
접근성 (Accessibility)	- 저렴한 공공의료 서비스와, 빈곤층에 대한 보건지원기금 제공으로 보편적인 접근성이 보장되나 해당 제도에 대한 일부 주민 인식이 미비함	- 공공 의료 불신으로 중증 질환에 대한 치료시 민간 의료 서비스에 의존하여 가게 부담이 상당하며, 농촌 지역의 경우 민간시설 부족으로 의료서비스 선택의 기회마저 제한되는 등 실질적 접근성이 떨어짐
수용성 (Acceptability)	- 공공 의료분야 의료 인력의 역량 부족으로 수용성이 떨어짐	- 남녀 차별 및 보수적 전통 문화와 여성 의료 인력 부족으로 인한 여성의 보건권 영위가 제한됨
질 (Quality)	- 공공 의료분야 의료 인력의 역량 부족으로 공공 의료서비스 질이 떨어짐	- 공공 의료 제도의 분절화와 보건지원기금 제도의 행정편의주의, 그리고 공공 의료 시설의 시장 경쟁력 부족으로 공공 의료서비스 질이 떨어짐

마) HRBA 기반 PDM(안)

상기 비교분석을 적용하여 현 A국가 보건 사업의 PDM을 HRBA적으로 다시 디자인하면 다음과 같다.

원안

Narrative Summary (요약)	Objectively Verifiable Indicators (객관적 검증지표)	Means of Verification (검증수단)	Important Assumptions (중요가정)
Impact (영향) 효율적이며 양질의 보건의료서비스에 대한 접근성 개선 및 형평성 증대	기금 및 사업 집행	중심 Impact	- 정부 대응 기금 의 확보 - 공동기금파트너 간 협력을 통한 사업 참여
비용 및 의료진 역량 개선 중심 Outcome			
Outcomes(성과) 1. 빈곤층 재정보호② 확대 2. 공공보건의료서비스 질 개선	1. a. 의료비 지출로 인 한 빈곤화를 경험한 가구 비율③ 감소 1. b. 총의료비지출 중 본인부담금 비중 감 소 2. a. 의료진 성과평가 의 평균 점수 개선	1. A국가 가계 지 출 연구 보고서 2. 보건부 연차 보 고서	- 보건지 원기 금 지원을 위한 부 처간 협력 - 의료인력평가를 위한 전문기관 과 협력
② 건강권 보장 책임이 개인에 있으며 국가가 추가복지 조치를 취한다는 입장임으로 HRBA에 부합하 지 않음 ③ 건강권의 증진 목표 달성을 위해 사업 요소 및 지표들의 초점을 사업 논리에 맞춰야 함. 따라서 의 료비로 인한 2차 결과인 "빈곤화 가구"보다 직접적 의료지출이 지표로 더 타당함			

HRBA 적용안

Narrative Summary (요약)	Objectively Verifiable Indicators (객관적 검증지표)	Means of Verification (검증수단)	Important Assumptions (중요가정)
구체적 인권 취약성과 증진코자 하는 인권 명시한 Impact (영향) 효율적이며 공평한 보건의료서비스에 대 한 접근성 개선을 통 한 건강권 증대④			- 정부 건강권 증진 법제 및 정책 수립 - 정부 유관 부처 및 기관별 건강권 증 진 계획 이행
④ Impact 단에 유관 관리인 교육권을 명시하고 중간 목표/성과로 하부 요소인 형평성 접근성 재배치			
차별 철폐 및 AAAQ 원칙 이행 중심 Outcome⑤			
Outcomes(성과) 1. 취약 계층④ 보건 형평성⑤ 증대 2. 공공보건의료서비 스 접근성⑥ 및 질 개선	1. a. 여성, 노인, 장애 인의 의료지출 감소 1. b. 여성, 노인, 장애 인의 공공의료시설 이용율 증가 2. a. 여성, 노인, 장애 인⑦의 공공 의료 서 비스 평가 개선 2. b. 농촌 지역 공공의 료시설 이용율 증가	1. 취약계층대상 의 료서비스 만족도 조사 2. 보건부 연차 보고 서	- 건강형평성 증진을 위한 부처간 건강 권 원칙 이해 및 협력 - 권리보유자 평가 조사를 위한 보건 당국 역량
④ 건강권 증진 대상의 합리적이고 포괄적인 적용을 위해 빈곤층을 취약계층으로 변경 ⑤ 중간 목표/성과로 하부 요소인 형평성 접근성 재배치 ⑥ 권리 보유자의 명확한 인식 및 권리 증진을 위해 세부화 ⑦ 성과 및 지표의 초점을 문제의 현상인 "개인의 비용 부담"에서 문제의 근본 원인인 "양질의 공공의료 서비스 개선" 중심으로 전환			

기존 공공 보건 시스템 지원기금 시스템 중심의 Output			
Outputs(산출물)^⑧ 1. 빈곤층 보건기금 지원 및 의료보장 확대 2. 지방 공공 병원 서비스 개선 3. 빈곤층 보건기금 이용자 수 증가 4. 공공 의료진에 대한 서비스 이용자 만족도 개선 5. 공공 의료진 전문 연수 실시 횟수	1. 공공병원 활동 보고서 2. 보건부 연차 보고서	- A 국가 정부의 보건지원기금 예산 투입 책무 준수 - 보건부 및 공공병원 모니터링 및 보고	
⑧ 성과와 산출물 사이에 변별력이 부족하며 산출물 목표가 의무부담자 중심으로 기술됨			
기존 공공 보건 시스템 및 지원기금 시스템 중심의 Activity			
Activities (활동)^⑨ 1.1. 보건지원기금을 통해 빈곤층이 보건 의료시설 서비스 이용 금액 지불 1.2. 빈곤계층 보건지원기금 서비스 활용에 대한 정보 접근성을 높일 수 있도록 지방정부와 보건행정기관 지원 1.3. 빈곤계층 보건지원기금 홍보활동 실시 2.1. 공공병원 의료진	활동 결과 및 평가 보고서	1) 협업 가능한 전문 단체가 상존함 2) 보건 당국 통제 체계 프로젝트 관리가 조직적으로 합리적으로 이루어짐 3) 보건 당국 팀과 KOICA사무소간의 지속적이며 적극적인 의사소통이 이루어짐 4) 보건 당국 및 병원 시설 간에	

수혜자(권리보유자) 요구 및 권리 증대 중심의 Output			
Outputs(산출물) 1. 취약계층 ^⑩ 보건기금지원 활용 및 보장위 확대 ^⑩ 2. 지방 공공 병원 내 필수 진료 분야 및 서비스 품질 개선 ^⑩ 3. 고객 참여형 보건기금지원 서비스 체계 ^⑩ 구축	1. 보건지원기금 이용자 수 증가 2. 보건지원기금 활용 의뢰 항목 및 기관 증가 3. 공공 의료진에 대한 서비스 이용자 만족도 4. 취약 계층 요구 진료 서비스 확대 5. 취약 계층 요청 의료 서비스 증대 6. 고객 참여 공공 보건 기획 활동 수	- 민간의료기관 및 협회와 수립된 관 파트너십이 원활한 운영 - 고객 참여형 공공의료시스템 개선 플랫폼 구축	
⑩ 건강권 증진 우선 대상을 합리적으로 분석하여 취약계층으로 지정 ⑪ 권리 보유자 중심의 명확하고 평가 가능한 산출 목표 기술 ⑫ 권리보유자 참여와 의무부담자 채무성 보장하는 실질적 제도 마련			
수혜자(권리보유자)의 요구 및 권리 증대 중심의 포용적 참여적 Activity			
Activities (활동)^⑩ 1.1. 취약계층 이용에 용이한 보건지원기금 지급 방안 개발 1.2. 취약계층 대비 주요 진료 분야 조사 및 구축 1.3. 취약계층의 의료서비스 접근권 확대를 위한 민간 의료기관 협력 플랫폼 구축 2.1. 취약(지방) 공공의료기관 대비 진료 서비스 개선 계획 구축	활동 결과 및 평가 보고서	1) 협업 가능한 지역 사회 및 시민 단체가 상존함 2) 보건 당국이 대외 기관 및 민간과의 소통이 민주적이고 합리적으로 이루어짐 3) 보건 당국, 시민사회, KOICA사무소간의 지속적이며 적극적인 의사소통이 이루어짐 4) 보건 당국, 병원 시설, 소비자 간에	

주요 진료과 전문 연수과정 실시 2.2. 진료 시설 개선 및 확대 지원 2.3. 보건의료시설에 통합된 보건정보체 계 구축 지원			협업이 이루어지 고 의료진이 적 극 동참함
⑫ 전 활동이 의무부담자(보건당국 및 병원) 시각에서 의무부담자 중심으로 중심으로 기술되어 있음			

2.2. 취약계층 욕구조사 기반 진료 시설 개 선 및 의료진 역량 강화 추진 2.3. 민관 보건의료시설 통합된 보건정보체 계 구축 3.1. 취약계층의 보건지 원기금 서비스 정보 접근성 향상 시스템 구축 3.2. 지역사회대표·지방 정부·보건당국·삼자 공동 운영위원회 수 립			협업이 이루어지고 의료진 및 고객이 적극 동참함
⑬ 의무 부담자 역량강화 등에서 도 권리 보유자 중심의 시각에서 근본 문제를 지속 가능하게 해결할 수 있는 활동에 초점을 둔			

바) HRBA에 따른 PCP 개선

상기 비교분석을 적용하여 현 A국가 보건 사업의 PCP를 HRBA적으로 다시 디자인하면 다음과 같다.

[표 53] A국가 PCP 개선(현안/HRBA안)

	A 국가 보건 사업 (현안)	A 국가 보건 사업 (HRBA안)
문제 수요분석	- 중증 질환에 대한 공공 의료기관의 역량 부족과 비보험 민간 의료기관 의존에 따른 가계 부담 증대	- (의무부담자 책무 이행 부족으로 인한 권리보유자 권리 침해) 공공의료기관의 역량부족으로 양질 의료 서비스 제공 책무가 권리보유자에게 전가되어 빈곤의 원인이 됨.
협력국 개발전략, 산업 및 분야별 정책 부합	- 보편적 의료서비스 제공을 위해 군 병원 중심 공공의료 체계 구축, 전국 의료망 발달, 하위 소득 20% 가정에 건강형평성 기금 제공	- (보건/복지 정책 외에 인권규범 추가) 군 중심 공공의료체계 구축을 비롯 A국가 체결 UN 사회권 규약 및 SDG 3.8에 부합함.
이해관계자 분석	- 직접 수혜자는 건강형평성 기금 개선 통한 하위 소득 20% 계층. 간접 수혜자는 보건 부처 및 공공 보건시설	- (HRBA 수혜자 분석) 하위소득 20% 빈곤계층의 건강권이 증진되는 한편 보건 부처 및 공공시설의 의무 이행 역량 강화.
전략적 정책적 타당성	- 지원 사업은 수원 국가의 사회보장정책 및 보건 정책과 연계되어 제도적 지속성과 책임성이 담보됨	- (인권 기여 강조) 국민 건강권 증진을 위한 지속가능한 책무 이행 보장
사업 실행 타당성	- 국제기구 및 보건당국과 긴밀한 협력 하에 A 국가 빈곤층 보건의료서비스 이용 확대	- (서비스가 아닌 인권으로서 건강권) 빈곤계층의 건강권 보장 강화

2) B국가 학교 밖 소녀를 위한 교육사업⁸⁴⁾

B국가 학교 밖 소녀를 위한 교육사업은 자연재해로 피해를 입은 도시 지역의 여성 청소년들이 사회 경제적인 사유로 학업에서 탈락한 이후 교육을 대안적으로 지속할 수 있도록 하는 사업이다. 여아들이 학교에서 학업을 지속하지 못하더라도 대안적인 중등 교육 과정을 이수할 수 있으며 이에 기반하여 검정고시를 치를 수 있는 포용적이고 권리지향적인 사업이다. 학교 밖 아동 중 특히 비율적으로 높은

84) 본 예시 사업은 “필리핀 UNESCO 타클로반 지역 학교 밖 소녀를 위한 교육사업 (2017-2020)”을 참고로 한 가상 사업으로 문제 분석이나 사업 계획 및 사업논리에 있어 원 사업과 전혀 무관하다. KOICA 사업 현장에서의 원활한 이해를 위해 사업 주제와 분야를 참고하였을 뿐 대부분의 사업내용은 HRBA 적용의 차이점을 비교 설명하기 위해 변형되었다.

소녀들을 주요 대상으로 하며 교육에의 접근성을 수용성을 늘리기 위해 아동들의 상황에 적합한 교사들을 양성하고 대안교육 센터를 구축하며 학교 밖 아동들의 참여를 높이고 교육의 효과성을 최대화하기 위해 생활기술 교육을 병행한다.

본 장은 B국가 학교 밖 소녀를 위한 교육사업을 HRBA 시행방안 틀에 기반하여 분석하고 HRBA 적용을 위해 강화될 점을 파악함으로써 기존 KOICA 사업에 내재된 인권적 요소들을 진단하고 교육분야 사업에의 HRBA 접근법을 적용하는 방법을 예시하고자 한다.

[표 54] HRBA 사업 기획 예시: B국가 교육 사업

	B국가 교육 사업 현안	B국가 교육 사업 HRBA안
사업명	B국가 학교 밖 소녀를 위한 교육사업	B국가 학교 밖 소녀 교육권리 증진 사업
사업목적	빈곤한 삶을 사는 소녀의 삶의 질이 향상된다	재해로 취약한 소녀의 교육권을 증진한다
산출물	1. 소녀를 위한 대안 교육센터 건립 2. 중등 교육과정을 적용한 대안교육 프로그램 개발 3. 대안교육 교사 연수 실시 4. 학교 밖 소녀를 대상 대안교육 실시	1. 소녀들의 취약성을 반영한 대안 교육센터 건립 2. 학교 밖 아동을 위한 중등 교육과정 및 직업 교육을 위한 대안교육 프로그램 개발 3. 소녀들의 취약성과 역량 강화를 고려한 대안교육 교사 연수 실시 4. 학교 밖 소녀를 대상 대안교육 실시
성과	1. 대안교육 센터의 운영 정착을 통한 학교 밖 소녀를 대상으로 한 대안교육 제공 2. 의무 교육과정을 적용한 대안교육 모듈 개발 및 확산 3. 대안 교육 교사의 교육 제공 질 향상 4. 학교 밖 소녀의 중등 국가 검정고시 합격자 증가	1. 학교 밖 소녀들의 취약성 감소 및 역량 확대 2. 의무 교육과정과 직업교육을 겸한 대안교육 모듈 이행 및 확산 3. 소녀들의 취약성과 역량 강화에 부합하는 교사의 역량 발전 4. 학교 밖 소녀의 중등 국가검정고시 또는 자격증 획득
성과지표	1. 대안교육 센터 등록하는 학교 밖 소녀수 증가 2. 대안교육 모듈 개발 및 채택 학교 숫자 3. 교사역량강화 과정 대상교사의 참여율 4. 지역 내 검정고시 합격율 증가	1. 대안교육 센터 등록 학교 밖 소녀 숫자 2. 대안교육 모듈 채택 및 학교 밖 소녀 지원 학교 숫자 3. 학교 밖 소녀 보호 및 교육을 위한 역량강화 과정 수료 교사 4. 대안교육 센터 및 모듈채택 학교 검정고시 합격률 및 자격증 획득 숫자

가) HRBA 문제 / 원인 분석

문제 분석에 있어 현 사업은 일차적으로 원인을 여아의 교육에 대한 필요성 인식 부족과 흥미 부족에서 찾고 있으며 중등 교육 이탈을 아동들의 자발적 선택으로 인식하고 있다. 또한 재해 지역 내에서의 검정고시 신청 및 합격률 부족을 시설 및 교육과정 부족에서 찾고 있다.

HRBA의 문제 및 원인분석을 적용할 경우 본 현상은 아이들이 당연히 누려야 할 교육권을 침해 받고 있으며 교육의 적합성 부족과 아동들이 부당하게 겪는 사회경제적인 압박으로 교육을 영위할 기회를 박탈당하고 있음을 인지할 수 있다. 가장 근본적인 문제는 타 지역에 비해 재해 피해 지역 아동들이 교육권의 영위에 있어 차별을 받고 있으며 특히 그 중 여아에 대한 사회적 불평등이 상당함을 분석할 수 있다.

근본 원인의 해결을 위해서는 단순히 검정고시 교육 제도 이수 개선이나 소녀들의 관심 프로그램 개발뿐만 아니라 여아들이 겪고 있는 사회적인 불평등 구조와 재해 지역 아동들이 겪고 있는 빈곤으로 인한 교육기회 박탈을 해결해야 한다. 물론 사업 가용예산 및 자원의 제한으로 모든 제반 문제의 해결은 불가능하나 해당 근본 문제의 중장기적 해결에 기여할 수 있는 해결방안들을 채택할 수 있다.

[표 55] B국가 문제분석(현안) 및 근본문제 분석(HRBA안)

	문제 분석 (현안)	근본문제 분석 (HRBA안)
현상	- 재해 피해 지역 중등 교육 이탈 아동, 특히 여아의 숫자가 큼 - 재해 피해 지역 학교 밖 아동 중 검정고시 합격자 수가 미비함	
원인	- 소녀들의 사회경제 활동 욕구가 크며 중등교육에 대한 흥미가 미비함 - 학교 밖 아동의 검정고시 준비 및 등록 저조함	- (권리 보유자 인권 실현에 초점) - 생존권에 대한 위협 및 양질의 교육 부재로 아동들의 교육에 대한 권리가 침해를 받음
근본원인	- 소녀들의 욕구에 맞는 교육 비전 및 교육 제도가 부재함. - 학교 밖 아동 검정고시 준비를 위한 시설 및 교육과정이 미비함	- (권리 실현 저해의 구조적 원인 분석) - 빈곤으로 인한 사회경제적 압박과 교육 및 사회적 기회에 있어 여성에 대한 차별 - 지역에 따른 양질의 교육권 불평등 - 의무부담자로서 부모 및 교육당국의 책무성 부족으로 소녀들의 교육권이 침해를 받고 있음
해결방안	- 소녀들의 욕구와 흥미에 맞고 미래 경제 기회와 연계된 대안교육 프로그램과 교사양성, 인프라 건설 및 제도 구축	- (구조적 원인의 지속적 해결에 기여할 방안) - 소녀들의 자아 실현 및 교육권 달성을 위해 참여적이고 포용적인 대안교육 프로그램 구축

	- 학교 밖 아동들의 검정고시 인식 개선 및 홍보 - 학교 밖 아동 검정고시 준비 지원	- 접근성 및 적합성 있는 교육 제공을 위해 대안교육 프로그램 개발 및 교사의 역량 강화 및 제도 구축
--	---	---

나) 행위자 역할 / 역량 분석

B국가 교육 사업에서 주요 사업 대상자는 사회경제 활동 의지가 강해 공공 교육에 관심을 갖지 않은 학교 밖 소녀로 지칭되어 있다. 자연재해를 비롯 가정과 사회로부터 받는 부당한 압박으로 인해 학교 교육을 포기하는 아이들을 피해자로 인식하지 않고 자발적으로 학교 교육에 흥미를 느끼지 못해 교육을 포기했다는 분석은 의무교육 이탈의 책임을 아이들에게 전가하는 과오를 범한다.

HRBA에 기반한 분석에서 의무부담자인 교육 당국이 학교 밖 아동들에게 대안적 교육을 제공해주는 행위는 하나의 혜택 제공이 아니라 국가가 당연히 책임져야 할 의무를 이행하는 것이다. 권리보유자의 교육권 침해가 단순히 적합하고 접근 가능한 교육의 부재가 아니라 자연재해로 인한 지역 경제 붕괴 등 사회경제적인 원인으로 기인된 만큼 권리보유자 입장을 감안하여 단순히 의무교육에 준하는 대안교육과 검정고시 대안뿐만 아니라, 학교 밖 소녀들이 권리실현을 위해 필요로 하는 직업교육과 같은 폭넓은 교육권 실현을 감안할 필요가 있다.

이외에도 사업에서 추진하는 대안교육이 성공하기 위해서는 교육 영역에서 활동하는 의무부담자, 즉 교육당국 및 교사뿐만 아니라, 지역사회에서 학교 밖 소녀들의 성공적 교육권 실현을 위해 반드시 책임감을 갖고 지원해야 할 학부모 및 지역사회 또한 의무 부담자로서 역할을 펼칠 필요가 있다.

[표 56] B국가 권리보유자/의무부담자 분석(현안/HRBA안)

	B국가 학교 밖 소녀를 위한 교육사업 (현안)	B국가 학교 밖 소녀를 위한 교육사업 (HRBA안)
권리보유자	10-19세 사이 학업중도 포기 여성청소년	- (권리의 포괄적 실현을 위한 행위자 확대 및 세분화) - 10-19세 여성 청소년 중 보편적이고 양질의 교육에 접근성이 떨어지거나 권리를 침해 당한 학교 밖 아동
의무부담자	B 지역 내 대안교육 담당 기관	- (권리의 포괄적 실현을 위한 행위자 확대 및 세분화) - 의무부담자로서 정부, 교육당국, 지역 교육기관, 지역 공동체, 여성 청소년 부모 등의 의무 이행을 위한 취약점 및 역량강화 방안 분석

기타		- 직업 교육 및 생활기술 교육 등에 있어서는 노동 시장 접근 및 취업기회 등이 중요한 만큼 시장 주체들의 포함이 요구됨
----	--	---

다) PANEL 분석

B국가 교육 사업은 PANEL 원칙에 상응하는 일부 요소들을 담고 있으나, 의무 부담자 중심으로 프로그램이 설계되어 있어 권리보유자의 인권을 반영한 수정이 필요하다. 우선적으로 사업 디자인과 수행에 있어 학교 밖 소녀들이 당면하는 현실과 욕구를 반영하기 위해 그들의 참여를 우선 고려해야 한다.

이외에도 대안 교육프로그램 개발과 교사의 역량 발전을 국가의 보편적 공공 교육 제공 의무의 시점에서 분석하여, 유사한 책무 불이행이 일어나는 다른 지역으로의 확대적용을 미리 고려할 필요가 있으며, 재해지역에 있음으로 인해 사업 수혜자들이 겪는 기회의 차별이 배상 또는 보완될 수 있도록 사업 방향을 잡아야 한다.

[표 57] B국가 PANEL 분석(현안/HRBA안)

	B국가 학교 밖 소녀를 위한 교육사업 (현안)	B국가 학교 밖 소녀를 위한 교육사업 (HRBA안)
참여	- 프로그램 계획 및 평가에 있어 교육당국, 교사 및 국제기구 등 다양한 주체의 참여가 언급됨.	- 참여에 있어 사업 수혜자이자 권리보유자인 소녀들의 참여가 보장되어야 함
책무성	- 중간점검, 종료평가 등 사업 단계별로 사업 모니터링을 수행하고 수행단체의 보고서를 정기적으로 모니터링함	- 사업에 추진에 있어 교육당국과 사업 수행자가 수혜자인 소녀들과 지역 주민 대상으로 사업을 통해 증진되는 교육권, 국가의 책무, 그리고 사업을 통해 달성되는 결과에 대한 정보를 공유하는 한편 권리보유자 모니터링에 참가하고 평가 결과를 접할 수 있어야 함
비차별	- 대안교육기회를 제공함으로써 소녀들이 빈곤 및 불평등을 극복하게 하고자 함.	- 주요 수혜자인 여성에 대해 B국가 내 존재하는 구조적 차별 문제와 본 사업을 통해 개선될 성평등에 대한 설명 추가 필요
권한 강화	- “소녀에 대한 투자는 미래세대의 모성 및 아동보건을 담보하고, 가정 경제 향상에 기여하는 등 개발효과 파급력이 높음. 대안교육 교사는 일반교사보다 더 다양한 교수학습 자료가 필요하며, 교사	- (행위자 역할/역량 분석에 따른 권한 강화) - 교사를 교육의 도구, 소녀를 육아 및 가정 경제의 도구로 보는 시각을 배제하고 현장 육구 및 인권 취약성에 기반하여 권리보유자를 의무 중등 교육 뿐만 아니라 직업교육을 통해 사회경제적 역량 강화를 시키며 교사에게는 의무부담자로서

	연수가 필요한 상황임”	소녀들의 욕구에 부합할 수 있는 역량 개발
인권 기준 연계	- SDGs 중 1순위 SDG 4번 (교육권), 2순위 SDG 5번(성평등), 3순위 SDG 3번 (건강권)을 광범위하게 지양함	- (국내법 및 국제 인권법상의 연계점 파악) - B국가 교육법, 아동 보호법, 아동 노동법, 양성평등법상 유관 조항 분석 및 명시 - B국가 체결 UN 사회권 규약을 비롯, 여성 차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약상 보편적 교육과 양질의 교육에 관한 권리 유관 조항을 분석 명시하고, 교육권의 4대 요소인 ▲가용성(Availability), ▲접근성(Accessibility), ▲수용성(Acceptability), ▲질(Adaptability)에 따라 사업수행평가지표 추가

라) 교육사업 4A 원칙 분석

교육사업이 지니는 특성상 PANEL 분석에 외에도 교육권의 효과적인 실현과 이를 위한 사업 계획 및 성과 평가를 위해 가용성, 접근성, 수용성, 그리고 적합성에 대한 분석(4A 분석)이 필요하다.

[표 58] B국가 4A 원칙 분석

	B국가 학교 밖 소녀를 위한 교육사업 (현안)	B국가 학교 밖 소녀를 위한 교육사업 (HRBA안)
가용성 (Availability)	- 적절한 대안교육 시설의 건설을 통해 가용성을 넓히고자 함	- 사업의 전략적 목표 외에 코이카 교육 지원 사업의 기본 목표로 정부의 역량 강화와 이를 통한 정부의 보편교육 보급 의무 이행 도모 언급
접근성 (Accessibility)	- 버스 등 운송 수단의 제공을 통해 소녀들의 교육시설 접근성을 강화함	- 여아 증에서도 최취약 그룹인 장애인 접근성에 대한 강조 추가
수용성 (Acceptability)	- 아동의 사회경제 상황에 맞게 경제활동을 위한 생활교육을 일반 교육과 병행, 아동들의 기존 교육에 대한 무관심/ 소외감 극복	- 학교 밖 소녀가 겪을 수 있는 위기 또는 권리 침해에 대한 감수성 및 지원에 대한 인권 보호 요소 추가
적합성 (Adaptability)	- 학업 중도 포기라는 공통 특성을 바탕으로 소녀들의 관심 분야를 공략하고 현실에 맞는 검정고시 제도를 추진함	- 소외계층 대상으로서 장애, 소수민족, 인종 등 세분화 된 소외 차별 그룹 명시

마) HRBA 기반 PDM(안)

상기 비교분석을 적용하여 현 B국가가 교육 사업의 PDM을 HRBA적으로 다시 디자인하면 다음과 같다.

원안

Narrative Summary (요약)	Objectively Verifiable Indicators (객관적 검증지표)	Means of Verification (검증수단)	Important Assumptions (중요가정)
삶의 질 향상이라는 광범위한 Impact			
Impact (영향) 1. 빈곤한 삶을 사는 소녀의 삶의 질이 향상된다^①.	1. 교육센터 졸업 및 재학중인 소녀들의 삶에 대한 만족도 조사	1. 센터와 삶에 대한 소녀들의 만족도 설문조사	- 소녀의 삶의 질을 위협할만한 자연재해 등의 환경적 변화가 없다. - 수원기관의 정책적 지원이 사업 종료 후에도 지속된다.
^① 권리보유자 중심으로 목표가 기술되었으나 대상 관리가 "삶의 질"로 모호하며 실제 활동 전반과 괴리가 큼			
정규 교육과정 기반한 여아 교육권 보장 중심 Outcome			
Outcomes(성과)^③ 1. 대안교육 센터의 운영 정착을 통한 학교 밖 소녀를 대상으로 한 대안교육 제공 2. 의무 교육과정을 적 용한 대안교육 모듈 개발 및 확산 3. 대안 교육 교사의 교육제공 질 향상	1. 대안교육 센터 등록 하는 학교 밖 소녀 수 증가 2. 대안교육 모듈 개발 및 채택 학교 숫자 3. 교사 역량강화 과정 대상교사의 참여율 4. 지역 내 검정고시 합격률 증가	1. 대안교육센터 운영일지 2. 교육부 통계 3. 교사교육 사업 일지 4. 지역 내 검정고시 응시자 대비 합격자 수	- B 국가 교육부와 지방정부가 운영에 필요한 예산 및 협력을 지속 지원한다. - 센터의 운영이 운영계획에 의해 정상적으로 이루어진다.



HRBA 적용안

Narrative Summary (요약)	Objectively Verifiable Indicators (객관적 검증지표)	Means of Verification (검증수단)	Important Assumptions (중요가정)
구체적 인권 취약성과 증진코자 하는 인권 명시한 Impact			
Impact(영향) 재대로 취약한 소녀의 교육권을 증진^②한다.	1. 교육 프로그램 대상자의 사회/경제적(성폭력/조기결혼/아동노동착취) 취약성 평가 2. 교육 센터 졸업/수로 소녀 숫자 3. 교육센터 졸업/수로 소녀의 취업 숫자	1. 사회/경제 성 조사 2. 교육센터 운영 평가 보고서	- 소녀의 삶의 질을 위협할 만한 자연재해 및 사회적 압력 등이 부재한다. - 수원기관의 정책적 지원이 사업종료후에도 지속된다.
^② 권리보유자의 권리침해가 경제빈곤 이상임을 고려 포괄적 "취약성"을 부각하고 사업의 목표로 "교육권"을 명시			
권리보유자의 취약성 및 욕구에 기반하여 포괄적 교육권 증진 위한 Outcome			
Outcomes(성과)^④ 1. 학교 밖 소녀들의 취약성 감소 및 역량 확대 2. 의무 교육과정과 직업교육을 겸한 대안교육 모듈 이행 및 확산 3. 소녀들의 취약성과 역량강화에 부합하는	1. 대안교육 센터 등록 학교 밖 소녀 숫자 2. 대안교육 모듈 채택 및 학교 밖 소녀 지원 학교 숫자 ^⑤ 3. 학교 밖 소녀보호 및 교육을 위한 역량강화 과정 수	1. 대안교육센터 운영일지보고서 2. 대안교육 모듈 평가 보고서 3. 교사교육 사업 일지 4. 지역 내 검정고시 및 자격증 시험 응시자 대비 합격자 수	- B 국가 교육부, 지방정부, 기술학교, 기업체 등이 센터 운영에 필요한 예산 및 협력을 지속 지원한다. - 센터의 운영이 운영계획에 의해 정상적으로 이루어진다. - 센터 계획 및 운영에 지역 주민 및 아

4. 학교 밖 소녀의 중등 국가검정고시 합격자 증가			
③ 성과와 산출물 사이에 변별력이 부족하며 성과 목표가 의무부담자인 학교 및 교사 중심으로 기술됨			
정규 교육과정에 기반한 여아 교육권 보장 중심 Output			
Outputs(산출물) 1. 소녀를 위한 대안 교육센터 건립 2. 중등 교육과정을 적용한 대안교육 프로그램 개발 3. 대안교육 교사 연수 실시 4. 학교 밖 소녀를 대상 대안교육 실시	1. 대안교육센터 1개소 완공 2. 대안교육 모듈 및 학습자료 개발 3. 대안교육 교사 교육과정 제공 4. 대안교육센터에서 학교 밖 소녀 대상 대안교육 제공	1. 대안교육센터 건물 완공 보고서 2. 개발된 모듈 및 가이드라인 3. 대안교육 교사 연수과정 실행 수 4. 대안교육센터 학교 밖 소녀 대상 교육과정 실행 수	- 사업추진시 유기적 협조체제가 유지된다. - 주요 지원요청내용에 대한 사유가 발생하지 않는다.
정규 교육과정에 기반한 여아 교육권 보장 위한 Activity			
Activity(활동) 1. 소녀를 위한 교육센터 건립 2. 대안교육 모듈, 교사 용지도서, 교수학습 자료 개발 3. 대안교육 교사 역량 강화 프로그램 실시 4. 학교 밖 소녀들의 여		활동 결과 및 평가 보고서	- 건축 및 기자재지원 관련 비용의 급격한 상승 요인이 발생하지 않는다. - B 국가 교육부의 사업추진의지가 변하지 않는다. - 지역 교육 파트너 과업수행 및 관리

교사의 역량 개발	로 교사	4. 대안교육 센터 및 모듈채택 학교 검정고시 합격률 및 자력증 획득 숫자	동이 적극 참여한다.
4. 학교 밖 소녀의 중등 국가검정고시 및 자력증 획득	4. 대안교육 센터 및 모듈채택 학교 검정고시 합격률 및 자력증 획득 숫자		
④ 권리보유자 중심으로 성과 기술 학교 밖 소녀의 교육권 욕구기절업장 외에 사회경제역량 강화에 있음을 분석 직업교육의 병행 추가			
⑤ 구조적 문제의 광범위한 해결을 위해 센터외로의 대안 교육 확장 도모			
권리보유자의 취약성 및 향후 관리 증진에 부합하는 교육권 증진 위한 Output			
Outputs(산출물)⑥ 1. 소녀를 위한 대안 교육센터 건립 2. 중등 교육과정 및 직업교육을 위한 대안교육 프로그램 개발 3. 대안교육 교사 연수 실시 4. 학교 밖 소녀를 대상 대안교육 실시	1. 학교 밖 소녀 친화형 대안교육센터 1개소 완공 2. 대안교육 모듈 및 학습자료 등 개발 3. 아동 취약성 반영 대안교육 교사 교육과정 제공 4. 대안교육센터에서 학교 밖 소녀 대상 대안교육 및 직업역량 강화교육 제공	1. 대안교육센터 건물 완공 보고서 2. 개발된 모듈 및 가이드라인 3. 대안교육 교사 연수과정 실행 수 4. 대안교육센터 학교 밖 소녀대상 교육과정 실행 수	- 사업추진시 교육 당국, 기술학교 지역 공동체와 유기적 협조체제가 유지된다. - 주요 지원내용에 대한 사유가 발생하지 않는다.
⑥ 권리보유자 (학교 밖 소녀)의 취약성과 욕구의 특수성을 반영하여 교육 프로그램 및 시설 설계 도모			
권리보유자의 취약성 및 향후 증장기적 권리 증진에 부합하는 교육권 보장 Activity			
Activity(활동) 1.1. 학교 밖 소녀 취약성 조사 1.2. 재해지역 여아 친화적이고 안전한 교육센터 설계 및 건립 2.1. 학교 밖 소녀 교육 욕구조사 및 학교이탈		활동 및 결과 평가 보고서	- 지역 사회에 자연 재난 등으로 학교 밖 아동 교육권에 대한 추가 위험이 발생하지 않는다. - 지역사회 및 학교 밖 아동들의 사업기획 및 진행 참여가 보장된다.

량강화			에 문제가 발생하지 않는다.
-----	--	--	-----------------

원인 분석 2.2. 지역사회 및 아동 참여 대안교육 및 직업교육 모듈 개발⑦ 2.3. 학교 밖 아동 보호 역량 강화 교사용 교수학습 자료 개발 3. 아동 친화적인 대안교육 교사 역량강화 프로그램 실시 4. 학교 밖 소녀들의 학습권을 보장하고 생존권을 강화하는 대안교육 프로그램 개발 및 실시			- B 국가 교육부 및 교육 공무원의 아동 권리 및 교육권 증진 의지가 있다. - 지역 교육 파트너 과업수행 및 관리에 문제가 발생하지 않는다.
⑦ 사업 기획 개발 및 이행시 권리보유자 및 관련자(부모, 지역사회)의 참여보장			

라. 소결 및 제언

본 절은 2장 1~3절에서 제시한 국제 규범과 KOICA 정책 그리고 국가인권 분석의 틀을 기반으로 하여 실질적으로 인권기반 개발협력사업을 기획하는 방법론을 제시하였다. 이를 위하여 가칭 ‘인권기반 개발협력 프로그램 시행 방안(Framework)’을 제시하고 인권에 기반한 ‘문제 및 원인 분석’, ‘행위자 역할 및 역량 분석’, 그리고 ‘PANEL 원칙의 적용’을 KOICA 사업에 직접 적용할 수 있는 실례를 제공하였다. 또한 실무자의 이해를 돕기 위해 인권기반 접근법(HRBA)을 최근 채택된 KOICA 교육 및 보건분야 중기전략에 적용하는 방안과 기존의 국제개발협력 사업을 HRBA 기준에 맞게 재디자인하는 예제를 제시하였다.

기존의 개발협력 사업 기획과 대비하여 인권기반 접근법의 가장 큰 차이점은 사업 행위자를 권리보유자 및 의무부담자로 나누어 이들 행위자의 권한과 의무를 명확히 하는 점과 사업의 초점을 권리보유자 인권 및 역량 증진에 두는 점, 그리고 사업 사이클 전반에 걸쳐 권리보유자를 위한 참여, 책무성, 비차별, 권한강화, 국제인권규범 적용을 한다는 점이다.

KOICA의 기존 사업과 전략에는 이미 상당 부분 인권 요소가 반영되어 있기 때문에 인권기반 사업과의 차이가 표면적으로 크지 않게 느껴질 수도 있다. 하지만 본 절의 비교 분석에서 드러나듯 근본 문제 해결 지향을 통한 사업 임팩트 확대, 인권 증진을 위한 인권중심 사업 초점의 강화, 그리고 권리보유자 중심의 사업 디자인 등 단순히 인권 요소가 반영된 과거 개발협력 사업과 사업 지향점과 지표 기준이 다를 수 있다.

효과적인 인권기반 개발협력 프로그램을 개발하기 위해서는 ‘인권기반 개발협력 프로그램 시행 방안’에 맞춰 신규 사업을 개발하는 방법 외에도 기존의 사업을 인권기반 접근법에 따라 재디자인하고 개선시키는 노력도 병행되어야 한다.

인권기반 개발협력 사업에 대한 이해 확대와 KOICA 내 인권주류화를 위하여 KOICA는 다음과 같은 조치들을 취할 수 있을 것이다.

가) 인권기반 개발협력 프로그램 시행방안의 채택

현장에서의 시행착오를 최소화하고 형식적인 인권 연계사업이 아닌 일관성과 효과성을 동시에 지닌 인권기반 개발협력 사업의 지속적 기획을 위해서는 “KOICA 인권기반 개발협력 프로그램 시행방안(KOICA Framework for Human Rights Based Programming)”을 도입하여야 한다.

[그림 4]에서 제시된 모델을 시발점으로 하여 KOICA 사업기획 절차에 부합하는 범분야 시행방안을 우선 개발하며, 실질적 사업 적용의 용이함을 위해 교육, 보건의료, 기술/환경/에너지 등 인권 연계성이 강한 사업분야별로 시행 가이드라

인 또는 분야별 사업 예시를 개발해야 한다.

나) HRBA 연계 사업 평가 지표 개발

사업성과평가와 효과적인 사전 사후 평가를 시행하기 위해 인권기반 개발협력 사업 평가지표를 개선 및 강화할 필요가 있다. 2장 1절에서 제시하였듯 OHCHR을 비롯한 UN기구 및 주요 공여기관에서 상당한 질적 양적 인권기반 개발협력 평가 지표가 개발된 바, <KOICA 인권기반 개발협력 이행계획 (2020-2023)>과 <KOICA 인권분야 중기전략 (2021-2025)>에서 제시한 기본적인 인권 성과 지표 외에도 분야별 권리별 평가지표를 현 KOICA 성과지표에 추가할 수 있다.

다) HRBA 시범사업의 실행

KOICA의 사업 전략 및 정책과 주요 협력국 및 중점협력국과의 관계적 특수성을 고려할 때 인권기반 개발협력의 안정적 정착을 위해서는 HRBA 시범사업을 분야별로 실행할 필요가 있다. 시범사업 국가는 인권기반 접근법이 보편화된 국가로 하되 시범사업임을 명시하고 기획 단계부터 사후평가 단계까지 모든 행위자들의 참여를 비롯 “KOICA 인권기반 개발협력 프로그램 시행방안”에서 제시될 제반 절차를 철저히 관철하며 사업 실행 및 평가 과정에서 추후 효과적인 사업모델의 공유와 분야별 시행 가이드라인의 개발을 위해 외부 전문가에 의한 복수의 중간평가가 실시되어야 한다.

시범사업 결과는 “KOICA 인권기반 개발협력 프로그램 시행방안” 개정과 분야별 시행 가이드라인 개발에 활용한다.

라) HRBA 사업기획 자문위원회 조직 및 운영

시범사업 집행 및 분야별 시행 가이드라인 수립 이후 실질적인 인권기반 접근법의 KOICA 내 안착을 위해서는 일정 기간 외부 전문가로 구성된 자문위원회가 조직 운영되어야 한다. 국제 인권 체제와 HRBA에 대한 이해를 공통점으로 하되 분야별 그리고 기관별로 차별성을 갖춘 위원들은 다음과 같은 역할을 한다.

- 사업기획시 “KOICA 인권기반 개발협력 프로그램 시행방안” 준수 여부 평가
- 사업기획시 인권기반 접근법의 적절한 적용 평가
- 사후평가지 인권지표의 적정성 평가
- KOICA 요청시 사업 현장 평가

마) HRBA 의 KOICA 정책 및 조직운영 등 범분야 확대

현재 인권 주류화 사업 중 하나의 프로그램 방법론으로 분류된 인권기반접근은 특정 분야 사업에만 적용되는 제한적 접근법이 아니라 조직 차원의 인권경영과

인권 주류화를 위해서 조직 운영 및 사업 전 분야에 적용될 수 있는 범분야 (Cross-cutting)적 원칙의 성격을 갖고 있다. 특정 인권 및 정책 역량을 지원하는 ‘인권보호 프로그램’ 과, 특정 취약계층을 지원하는 ‘취약계층 권리증진 프로그램’ 의 한계를 넘어 기관 경영, 개발 분야, 사업지역, 협력 대상, 성과 평가 등 개발협력 시스템 전반에 적용될 수 있는 포괄성을 지니고 있다.

KOICA는 인권기반접근을 사업 기획 및 실행을 위한 방법론에 제한하지 않고 KOICA의 인권경영과 사업 효과성을 배가할 체계적 수단으로 내재화하고, KOICA의 비전과 미션 및 중장기 경영 목표를 실현하기 위한 구체적 정책과 전략에 인권기반 접근을 반영할 수 있을 것이다.

인권기반접근이 제대로 실천되기 위해서는 모든 사업의 기획-실행-평가 단계는 물론 KOICA의 다양한 정책 수립, 대외 협력 및 의사결정 과정 안에도 인권기반 접근법을 적용해야 한다. 이를 위해서는 KOICA 경영진의 비전과 의지뿐 아니라 KOICA 직원부터 국내외 사업 파트너 및 현장 이해관계자까지 포용할 수 있는 프로세스가 구축되어야 할 것이다.

제3장 인권 책무성 강화를 위한 정책 수립 방안

개발협력사업의 취지와 내용, 기대성과에 전반적으로 인권적 시각을 반영하는 것이 HRBA라면 그 중에서도 개발기구 및 사업수행기관의 **사업 수행 과정에서의 활동의 인권 영향을 관리하는 것을 인권 책무성**이라고 할 수 있다. 인권 책무성은 활동의 취지와 명분에 관계없이 활동 자체가 부정적 인권 영향을 초래하지 않도록 예방할 수 있는 모든 노력을 기울이고, 부정적 영향이 발생했을 경우 이를 경감, 완화, 원상회복하는 등 구제 노력을 다하는 것을 말한다. 이처럼 인권 책무성은 기본적으로 부정적 인권 영향을 예방 또는 완화하기 위해 노력하고 그에 대한 책임을 가리고 묻는다는 점에서 인권실천점검의무 개념과 연결되며, 책임 주체와 주체별 구체적 책임의 내용과 기준을 명확하게 하는 것이 중요하다. 따라서 개발협력기구의 인권 책무성을 강화하기 위해서는 첫째, 누가 무엇을 얼마나 지키고 이행해야 하는지에 대한 책임과 기준을 구체적으로 수립하여 제시하여야 하며(세이프가드 수립), 둘째, 이렇게 제시된 책임과 기준의 이행을 장려하고 감독하여야 하고(컴플라이언스 체계 수립), 마지막으로 이러한 노력을 기울였음에도 부정적 인권 영향이 발생하였을 경우 적절한 구제가 이루어져야(구제 체계 수립) 한다.

제3장에서는 일반적으로 인권 책무성, 또는 인권실천점검의무와 관련 국제 동향을 알아보고 이를 기반으로 KOICA의 인권 책무성 강화를 위한 정책 제안을 제시하고자 한다.

제1절 인권 책무성 관련 국제 동향

1. 개발기구 인권 책무성 개념

가. 기본 개념

OHCHR은 ‘책무성’을 인권 프레임워크를 떠받치는 초석이라고 설명한다. 인권의 관점에서 책무성은 정부의 정책입안자와 정책결정과 행위에 영향을 받는 권리보유자에 대응하는 다른 의무부담자와의 관계를 말한다. 책무성은 교정의 기능과 예방적 기능을 동시에 갖는다. ‘개인적 또는 집합적인 고충사항을 다루는 것과 책임이 있는 개인과 책임당국에 의한 잘못된 행위에 대한 제재를 가능하게 하는’ 교정의 기능과 함께 ‘정책이나 서비스 제공의 어떤 측면이 제대로 작동하고 있는지, 그 측면들이 조정될 필요가 있는지의 여부를 판단하는데 도움을 주는’ 예방적 기능도 갖는다는 것이다⁸⁵⁾.

공공정책 맥락에서 “책무성은 행위에 책임지고, 권한당국의 행위에 영향을 받는 주체들에게 설명과 정당화의 방식을 통해서 행위에 대해 응답해야 하고, 권한당국의 정책 수행이나 설명에 대한 필요성이 있는 경우에는 강제적인 제재에 구속되는 권한당국의 의무”를 지칭한다⁸⁵⁾. 여기에서 책무성의 세 가지 요소인 책임성, 응답책임성, 집행가능성이 도출된다. 구체적으로 책임성(Responsibility)은 권한을 행사하는 주체들의 행위가 투명하고 객관적으로 평가될 수 있도록 하며, 의무와 수행기준을 명확히 규정하도록 요구한다. 응답책임성(Answerability)은 공무원에게 권한을 부여하는 유권자, 감독하도록 위임받은 기구들이 공무원과 공공기관의 행위에 영향을 받는 사람들에게 타당한 이유를 제공할 것을 요구한다. 집행가능성(Enforceability)은 공무원과 공공기관이 수립된 기준을 준수하고, 준수하지 않는 공무원에게 제재를 부과하며, 필요할 때는 적절한 교정이나 행위의 개선을 보장하도록 감독하는 메커니즘의 실행을 요구한다.

이처럼 책무성 메커니즘은 기본적으로 인권 기준의 엄격한 준수를 감독하고 독립적으로 정부의 수행을 재검토해야 하며, 인권 기준을 준수하지 않은 경우의 구제, 보상이나 다른 시정조치 수단을 권고해야 한다. 책무성 메커니즘의 궁극적인 목표는 단순히 인권 침해에 책임이 있는 주체를 제재하는 것이 아니라 ‘권리가 더욱 온전하게 향유될 수 있는 환경을 조성하는 체계적, 제도적 전개를 촉진’하여야 하기 때문이다⁸⁷⁾. 따라서 인권 책무성은 초기의 정책 기획 단계에서부터 예산편성, 집행, 모니터링, 평가에 이르기까지 주기상의 모든 단계에 통합되어야 한다.

OHCHR의 설명에서 볼 수 있는 것처럼 인권 책무성 개념은 국가와 정부기관, 그리고 공무원의 의무, 다시 말해 국가 행위자의 의무로 출발했지만, 비국가 행위자의 인권 영향이 증가하면서 기업과 같은 비국가 행위자에 대해서도 국가 행위자에 대한 것보다는 정도의 차이가 있으나 일정한 인권 책무성을 기대하는 것이 국제적 동향이다. 또한 KOICA와 같은 개발협력기구는 국가의 공적 기능을 대행하는 공공기관이라는 점에서 일반적으로 비국가 행위자에게 요구되는 인권 책무성보다 더 높은 수준의 인권 책무성이 요구된다고 할 수 있다.

인권 책무성이 인권기반 개발협력에서 필수적인 한 요소라는 점은 이미 국제적으로 동의된 바이다. 스탬포드 공동이해는 HRBA에서 고려해야 할 인권 원칙으로 보편성과 양도불가능성, 불가분성, 상호의존성과 상호연관성, 비차별과 형평성, 참여와 포용, 책무성과 법치를 강조하였다. 이 중 책무성의 원칙은 개발협력 사업 운영과정에서 사업 수행기관이 사업 참여자를 대상으로 사업 활동의 내용과 변경 사항 등에 대한 적절한 설명책임을 다하고, 사업운영 과정에서 예상치 못한 부정적 영향 발생 시 적절한 시정조치를 취하였는지의 평가를 통해 그 준수 여부를

85) UN인권최고대표사무소/경제사회권센터, “인권과 Post-2015 개발의제-누구의 책무성인가”(2013), 14p.

86) Ibid.

87) Ibid.

확인할 수 있다고 설명한다. 또한 광의의 책무성은 의무부담자가 장기적으로 사업의 지속가능성 확보와 사업수혜대상의 권리 실현을 위하여 어떠한 계획과 제도적 조치를 취하고 있는지의 여부도 함께 고려할 수 있다고 설명한다. 이런 점에서 광의의 책무성은 사업내용의 기획에서부터 사업수행과 평가에 이르기까지 HRBA 전반을 아우르는 것으로, 그리고 협의의 책무성은 사업 활동의 내용과 부정적 인권 영향에 대한 시정조치를 가리키는 것으로 이해할 수 있다. 이후 UN OHCHR이 2005년 발간한 <빈곤감소 전략에 대한 인권적 접근- 원칙과 가이드라인>도 참여(Participation), 책무성(Accountability), 비차별(Non-Discrimination), 권한 강화(Empowerment), 그리고 인권기준과의 연계(Linkages to human rights standards)를 포함한 PANEL 원칙을 제시하고 있다.

나. 개발기구 인권 책무성의 두 축

이처럼 인권 책무성이 인권 기준을 구체적으로 수립하고 그 기준의 준수를 감독하는 한 축과 인권 기준이 준수되지 않은 경우 구제, 보상 등 시정조치 수단을 권고하는 또 다른 한 축으로 구성되어 있다는 점에서 인권 책무성을 실현하기 위한 메커니즘 역시 그 두 가지 축을 중심으로 이루어져야 한다. 여기에서 인권 기준의 준수 감독이라는 축은 준수해야 할 인권 기준을 파악하고 정책화하는 세이프가드 마련과 그 세이프가드가 효과적으로 이행되는지 감독하고 이행을 장려하는 컴플라이언스 체계 수립과 이행으로 다시 나눌 수 있다.

1) 세이프가드와 컴플라이언스 체계

현재 개발협력 분야의 세이프가드는 주로 환경사회 세이프가드의 형태로 수립되어 이행되고 있다. 환경사회 세이프가드는 개발도상국에서 이루어지는 대규모 댐 또는 고속도로 건설 등 주요 사업들이 환경을 파괴하고 지역주민들의 생활기반을 훼손하는 등 환경사회 문제를 야기하면서 관련 논의가 시작되었다. 1980년대부터 국제금융기구들이 자체 개발 사업에 적용할 환경 및 사회정책들을 도입하기 시작했으며, 1997년 WB이 운영 중이던 관련 정책들을 묶어 사업의 계획 및 실행 단계에서 환경과 사회에 미칠 영향을 고려하는 세이프가드를 최초로 제정했다. WB의 세이프가드 제정 이후 다른 국제금융기구 및 다자개발은행, 상업금융기관 등이 이를 준용하거나 참조하여 자체적인 세이프가드를 도입했다. 세이프가드 운용 초기에는 환경적 측면이 강조되었으나, 점차 사회적 요소의 중요성이 증가하면서 환경과 사회를 두루 고려하는 방향으로 전환되었다.

세이프가드 시스템은 대부분 금융기관 또는 원조기관이 수행하는 기본 정책과 사업주(차주)가 준수해야 하는 기준으로 구분되어 있다. 환경사회 세이프가드는 사업의 계획과 실행 등 전 주기에 걸쳐 해당 사업이 환경 및 사회에 미칠 부정적

인 영향을 분석하고 이에 대한 대책을 수립하여 주요 의사결정에 반영하도록 하는 정책이자 기준이다. 환경사회 영향의 관리, 즉 부정적 영향의 저감은 회피, 최소화, 시정, 감소, 상쇄/보상 등 다양한 단계를 통해 이루어진다⁸⁸⁾.

현재 국가별 원조기구나 다자개발은행 등 개발협력 관련 기관에서 사용하고 있는 세이프가드는 인권을 명시적으로 내세우고 있지는 않지만, 구체적으로 내용적인 측면을 들여다보면 환경 관련 부정적 영향, 사회 관련 부정적 영향의 상당 부분이 사실상 다양한 양상에서의 인권에 관한 것이라는 점, 그리고 세이프가드에서 실제로 자유권, 생명권, 선주민의 권리 등 구체적 인권 목록을 포괄하고 있다는 점에서 인권 세이프가드의 기능도 일정 정도 하고 있다고 볼 수 있다.

세이프가드 제정을 통해 준수해야 할 인권 기준을 설정한 다음에는 사업수행기관을 비롯하여 개발협력 프로젝트에 관여하는 모든 당사자들이 이 세이프가드를 효과적으로 이행하도록 장려하고 동시에 이행을 감독하는 컴플라이언스 체계가 마련되어야 한다. 일반적으로 개발협력 부문에서는 컴플라이언스라는 용어를 직접적으로 사용하는 대신 보고, 모니터링, 평가 등의 절차를 명시하는 방식으로 컴플라이언스의 요소들을 체계화하고 있다.

2) 구제 제공

모든 권리는 구제방안을 갖는다. 즉 권리가 침해될 경우 권리를 강제하고 실행하기 위한 메커니즘이 존재해야 한다. 구제는 국가 기반 구제와 비국가 기반 구제, 그리고 사법적 구제와 비사법적 구제라는 큰 틀로 구분될 수 있다. KOICA와 같은 개발협력기구는 원칙적으로 비국가 행위자라는 점에서 개발협력기구의 구제 제공 메커니즘은 국가 기반의 사법적 구제에 대한 지원과 협조와 비사법적 구제 제공의 형태로 이루어지게 된다. 구제는 권리 침해를 중단하고 침해된 권리의 원상회복, 또는 원상회복이 불가능할 경우 적절한 보상을 제공하는 것으로 상황에 따라 적절한 구제의 형태는 달라질 수 있다.

다. 개발기구 인권 책무성 관련 국제 규범적 배경

1) 비국가 주체의 인권 책임

경제적, 사회적 영역에서 다국적기업, 국제적, 지역적 금융기구, 다자개발은행,

88) 국제영향평가협회(IAIA, International Association for Impact Assessment)는 부정적 영향의 저감 단계를 다음과 같이 설명한다.

- ① 회피(Avoid): 사업 계획 또는 설계 단계에서 예상되는 부정적 영향 회피
- ② 최소화(Minimize): 회피할 수 없는 영향의 최소화
- ③ 시정(Rectify): 회피/최소화하지 못한 영향을 바로잡기 위한 방안 강구
- ④ 감소(Reduce): 남아 있는 영향의 강도 및 범위를 줄이기 위한 대책 수립
- ⑤ 상쇄/보상(Offset/Compensate): 앞단의 모든 노력에도 불구하고 잔존하는 부정적 영향의 경우, 상쇄 방안을 찾거나 현금·대물 보상 실시

수출신용기구, 신용평가기관, 시민사회, 민간재단 등 비국가행위자가 더 많은 영향력을 행사하게 되면서 그 영향력에 대한 책임을 비국가행위자가 효과적으로 질 수 있도록 하기 위한 노력이 국제적으로 전개되어 왔다. 앞에서 언급한 것처럼 KOICA와 같은 공적개발협력기구는 준국가행위자로서 일반적인 비국가행위자에게 기대되는 것보다 높은 수준의 인권 책임이 기대된다. 따라서 KOICA에 기대되는 인권 책임을 이해하기 위해서는 먼저 그보다 낮은 수준의 인권 책임, 즉 다국적기업과 같은 비국가행위자에게 국제적으로 어느 정도의 인권 책임이 기대되는지를 분석하는 것이 필요하다.

‘다국적기업’으로 대표되는 이러한 비국가행위자의 인권 책임과 관련한 논의가 UN이나 OECD 등 국제기구와 국제 담론 차원에서 발전해온 데에는 전통적인 국내법 중심의 규제 체계가 이러한 초국적 인권영향을 해결하는 데에 한계가 있기 때문이다. 국내 기업이 국내에서 사업을 운영하는 과정에서 자국민의 인권을 침해했을 경우는 대부분 국내 실정법으로 가해자에 대한 처벌 또는 피해자에 대한 구제가 가능하다. 그러나 부정적 인권영향의 가해자와 피해자가 하나의 사법 관할권에 속하지 않을 경우, 그리고 서로 다른 사법 관할권 하의 구속력 있는 관련 기준과 규제의 수준이 다를 경우, 가해자에게 책임을 묻거나 피해자에게 구제를 제공하는 것이 쉽지 않다. 이 때문에 기업을 비롯한 비국가행위자들의 인권 책임을 촉구하는 논의가 한 국가 차원에서보다 국제사회를 중심으로 이루어지게 된 것이며, 논의의 핵심에 역외성(Extraterritoriality)을 어떻게 극복할 것인가가 놓이게 된 것이다. UN 글로벌 콤팩트(Global Compact)나 적도성 원칙 등 기업의 자발적인 이니셔티브가 여전히 이러한 메커니즘의 주류로 기능하고 구속력 있는 기업과 인권 조약을 제정하려는 움직임에 비판적인 시각이 남아있는 것도 이러한 이유에서이다. 동시에 프랑스, 네덜란드, 독일 등 유럽연합 국가들을 선두로 이루어지고 있는 의무적 기업의 인권실천점검법 제정도 자국에 본사를 두거나 자국에서 상당한 수준의 사업활동을 하고 있는 다국적기업이 자국 영토 밖에서 인권침해에 연루되지 않도록 예방하고 인권침해 발생시 구제를 제공하도록 하는 데에 초점을 맞추고 있는 것도 같은 이유에서라고 볼 수 있다.

한 국가의 전통적 법률과 규제의 틀로 관리가 어려운 다국적기업과 같은 비국가행위자의 자발적 규제 메커니즘은 ‘기업의 사회적 책임’이라는 틀 아래에서 다중 이해당사자 이니셔티브의 형태로 형성되어 왔다. 대표적으로 UN글로벌콤팩트, 채굴산업투명성계획, OECD 다국적기업 가이드라인, 안전과 인권에 관한 자발적 원칙, 적도원칙, 책임투자원칙 등 자발적 다자, 이니셔티브, 킴벌리 프로세스, 지속가능한 팜 오일 라운드테이블 등은 민간영역의 행위자들이 자발적으로 그들의 운영을 사회적, 환경적 기준에 맞추고 조정하도록 돕고 설득하는 것을 시도하고 있다. 사설 보안업체의 국제행동원칙은 국제인권법 및 국제인도주의법에 기반을 둔 사설보안업체의 원칙과 기준을 세우는 것과 증명서, 회계감사, 감시, 보고

를 포함한 외부의 독립적 감시체계를 형성함으로써 사설보안산업의 책무성 개선을 목표로 한다. 국제금융공사 지속가능성 프레임워크와 그 수행기준은 실사 절차를 감독하기 위한 국제금융공사의 책임뿐만 아니라, 인권을 존중해야 할 기업의 의무에 관한 명백한 언급을 포함한다.

이러한 자발적인 CSR 메커니즘은 인권규범과 책무성 메커니즘을 통해 보완, 지지될 수 있다. 먼저 인권규범과 책무성 메커니즘은 어디서나 모든 기업에 언제나 적용가능한 보편적인 일련의 기준을 제공할 수 있다. 둘째 단지 기업의 ‘좋은 관행’에만 집중하는 CSR 이니셔티브와 달리 인권규범은 기업의 인권침해를 감시하고 ‘인권실천점검(Due diligence)’ 절차를 강화하기 위한 기준을 제공할 수 있다. 마지막으로 국가적, 국제적 책무성 메커니즘이 인권침해 기업에 대한 제재를 강화하고 효과적인 개선책 보장에 더 많이 적용되고 있다⁸⁹⁾.

가) UN 기업과 인권 이행 원칙

자발적인 CSR 메커니즘은 다국적기업 및 기구들이 자발적으로 인권 존중을 선언한다는 점에서 그 의미가 있으며 다국적기업이나 기구들의 큰 저항 없이 참여를 독려할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이니셔티브의 참여 여부, 또는 이니셔티브에 참여한 후에 실제로 자신들이 선언한 바를 이행할 것인지에 대한 것이 모두 자율적이며 자발적인 선택에 달려있으며, 메커니즘의 불이행에 대해서 특별히 책임을 묻는 구조가 아니라는 점은 이러한 메커니즘의 효과성을 저해하는 한계가 된다. 더 나아가 실제로는 부정적 인권 영향을 지속적으로 초래하고 이를 시정하려는 어떠한 노력도 기울이지 않으면서도 메커니즘에 참여하고 있다는 사실을 홍보함으로써 기업의 이미지 세탁에 이용된다는 비판도 끊임없이 제기되고 있다. 비국가행위자의 자율적, 자발적 이니셔티브에 의존하는 이러한 메커니즘의 한계를 개선하고 비국가행위자의 인권 책임을 규정하고 증진하기 위한 노력은 UN과 OECD를 비롯한 국제기구를 중심으로 이루어져왔다.

2011년 UN 인권이사회에서 만장일치로 채택된 기업과 인권 이행 원칙: 보호, 존중, 구제 프레임워크는 기업활동과 관련된 인권에 대한 부작용을 예방하고 다루기 위한 세계적 기준이다. UN 기업과 인권 이행 원칙은 국내법으로부터 독립적인 기업의 운영에 있어 ‘Do no harm’ 이라는 기준 하에서 기업이 모든 인권을 존중할 최소한의 의무를 가진다는 것을 확인하는 국제적 합의인 것이다.

UN 기업과 인권 이행 원칙은 ‘인권을 보호할 국가의 의무’, ‘인권을 존중할 기업의 책임’ 그리고 ‘기업 관련 인권침해 피해자를 위한 구제 방안 접근의 확대 필요성’ 이라는 세 개의 기둥으로 구성되어 있다. 인권을 보장해야 할 국가의 의무에서 이행 원칙은 어떻게 국가가 인권과 관련된 기업에 대해 더욱 명확한 기

89) UN인권최고대표사무소/경제사회권센터, “인권과 Post-2015 개발의제-누구의 책무성인가”(2013), 36p

대감과 법적 일관성을 제공해야 하는지 권고한다. 원칙2는 초국적기업이 해외에서 인권침해를 하지 않도록 보장하기 위해 국가가 규제해야 하는 환경을 조성한다. 원칙을 존중하는 기업의 책임은 기업이 인권을 존중하고 있다는 사실을 어떻게 ‘이해하고 보여줄 것인지’에 관한 청사진을 제공한다. 규제 원칙에 대한 접근은 사람들이 기업 활동에 의해 피해를 보는 경우 사법적, 비사법적으로 적절한 책무성과 효과적인 규제방안 모두가 존재한다는 것을 보장하는데 초점을 둔다.

더 구체적으로 기업이 어떻게 부정적 인권영향을 다루는지에 대해 확인하고 예방하며 완화하고 책임지기 위해서 기업은 인권 실사정책 및 조치들을 이행해야 한다. 이 절차는 실질적, 잠재적 인권영향평가를 포함해야 하며, 평가결과를 통합하고 이에 의거하여 행동해야 하고, 반응을 추적하고 어떻게 부정적 영향이 다루어져야 하는지를 전달해야만 한다. 기업이 스스로 부정적인 영향을 초래하거나 관여해왔다는 사실을 확인하는 경우, 기업은 적절한 절차를 통해 규제방안을 제공하거나 규제에 협력해야 한다.

기업 관련 인권침해로부터 보호해야 할 의무의 한 부분으로서 국가는 영향받는 사람들이 사법적, 행정적, 입법적 또는 다른 적당한 수단을 통해 효과적인 구제책에 접근할 수 있도록 보장하기 위해 적절한 조치를 취해야 한다. 비사법적 고충처리 메커니즘과 관련해서 이행원칙은 효과성을 보장하기 위해서 이러한 메커니즘이 되어야 한다는 것을 더욱 자세하게 서술하고 있다. 메커니즘이 공정한 수행에 대해 합법적이고 책임을 져야하며, 모든 의도된 이해당사자들에게 접근 가능하며, 예측 가능하고, 공정하고, 투명하며, 국제적으로 합의된 인권 및 지속적 학습의 근거에 부합하는 결과와 규제방안을 보장함으로써 권리와 양립 가능하고, 고충을 다루고 해결하는 수단으로서 의도된 이해당사자들의 참여와 대화를 보장하는 것에 기반을 두어야 한다.

UN 기업과 인권 이행 원칙은 이처럼 기업으로 대표되는 비국가행위자에게도 국제적으로 인정된 인권을 존중할 책임이 있으며, 부정적 인권 영향이 발생했을 경우 구제를 제공해야 한다는 원칙을 제시했다. 더 나아가 기업과 인권 이행 원칙은 국영기업과 같은 공공기관은 준국가행위자로서 일반적인 기업보다 더 높은 수준의 인권 존중 책임이 있음을 명확히 하고 있다. 즉 KOICA와 같은 국제개발협력 기구는 국가의 공적개발원조의 수행기관으로서 UN 기업과 인권 이행 원칙에 제시된 인권 책임은 최소 기준이며 그 이상을 지향해야 하는 것이다.

나) OECD 다국적기업 가이드라인

OECD 다국적기업 가이드라인은 1976년 국제투자 및 다국적기업 선언의 부속 문서로 제정되었다. OECD 가이드라인은 2011년 개정에서 인권 관련 장이 독자적인 하나의 장으로 편성되는 등 기업의 인권존중 책임을 강화하는 방향으로 여러 차례 개정되었다. 이러한 과정을 통해 다국적기업은 활동 장소에 관계 없이 국제

적으로 인정된 모든 인권을 존중할 책임을 진다는 것, 직접 부정적 인권영향을 야기하거나 그에 연루되어서는 안 되며, 인권침해를 방지하거나 완화하기 위하여 인권실천점검을 실시해야 하며, 발생한 침해에 대해서는 구제절차를 제공하거나 구제에 협력해야 한다는 것을 명확하게 제시하고 있다.

OECD 다국적기업 가이드라인은 서문과 11개의 장으로 구성되어 있는 가이드라인과 절차지침 및 이행절차에 대한 해설을 담은 이행절차로 구성되어 있다. 가이드라인의 수범자는 국가와 기업으로 OECD 가입국과 OECD 가입국은 아니지만 OECD 가이드라인을 별도로 승인한 국가들이 대상이며 수범기업은 ‘다국적기업’이다.

2011년 개정으로 별도로 편성된 인권장은 국가와 다국적기업이 인권과 관련하여 어떠한 의무와 책임을 가지는지를 서술하고 있다. 이에 따르면, 국가는 인권을 보호할 의무가 있으며, 기업은 1) 인권을 존중해야 하고, 2) 부정적 영향을 야기하거나 기여하지 않아야 하며, 부정적 영향이 발생한 경우 이를 해결해야 하고, 3) 사업 관계에서 부정적 인권영향에 직접 연결되어 있는 경우 이를 방지하거나 완화할 방법을 모색해야 하며, 4) 인권존중을 위한 정책적 의지를 가져야 하고, 5) 인권실천점검을 실시하여야 하며, 6) 구제책을 제공하거나 구제에 협력해야 한다.

OECD 가이드라인의 가장 큰 강점으로 꼽히는 것 중 하나가 국내연락사무소라는 구제 절차를 제공한다는 것이다. OECD 가이드라인 자체는 다국적기업에게는 구속력이 없지만, 국가에는 구속력이 있다. OECD 가이드라인 가입 국가들은 가이드라인 홍보와 가이드라인 위반 사안의 해결을 위해 국내연락사무소를 설치하고 운영할 의무가 있다. 이런 점에서 국내연락사무소는 가장 대표적인 국가-기반 비사법적 구제이자 현재로서는 대부분의 국가에서 거의 유일한 국가-기반 비사법적 구제로 여겨지고 있다.

OECD 가이드라인 자체는 국가나 국제기구를 통해서 강제력이 확보되지 않지만 국내연락사무소의 이의제기 절차를 통해 간접적으로 OECD 가이드라인의 준수를 확보할 수 있다. OECD 가이드라인을 승인한 모든 국가는 자국에 국내연락사무소를 설치하여야 하며 국내연락사무소는 홍보, 질의사항의 처리 및 구체적 사안에서 가이드라인 이행과 관련된 문제의 해결에 기여해야 한다. 구체적 사안에서의 이행과 관련된 문제해결 과정에서 국내연락사무소는 피진정 다국적기업의 가이드라인 위반 여부를 검토하고 진정인과 피진정인 간의 주선을 제공한다.

다) 인권실천점검 의무

UN 기업과 인권 이행원칙과 OECD 가이드라인에서 공통적으로 등장하는 개념이 인권실천점검 의무(Due diligence)이다. 이 용어는 국내에서 인권실사, 인권상당주의, 인권실천점검 의무 등 다양한 용어로 번역되어 사용되고 있다. UN 기업과 인권 이행 원칙17은 ‘인권에 관한 상당주의’를 다음과 같이 규정하고 있다.

“인권에 미치는 부정적 영향을 식별·예방·완화하고 어떻게 대응했는지 설명하기 위해 기업은 인권에 관한 상당주의의무를 이행해야 한다. 그 절차는 인권에 대한 실제적·잠재적 영향을 평가하고, 발견한 사실에 기초해 통합하고 행동하고, 그 반응을 추적하고 어떻게 그 영향에 대응했는지 소통하는 것을 포함한다.” 즉 모든 기업이 인권 존중 책임을 다하기 위해서는 규제와 정책적 서약 외에 인권에 관한 상당주의의무를 이행해야 하는데, 이 상당주의의무의 이행 절차에는 최소한 부정적인 영향을 ‘평가’ 하고, 그 평가를 통해 발견한 사실을 (공공기관의 의사결정 과정에) ‘통합’ 하고, 발견한 사실에 기초해 ‘행동’ 하고, (부정적인 영향에 대한 공공기관의 대응의 효과성을) ‘추적’ 하고, 어떻게 그 영향에 대응했는지 ‘소통’ 하는 것을 포함시켜야 한다는 것이다.

UN 기업과 인권 이행원칙이나 OECD 다국적기업 가이드라인과 달리 ‘인권실천점검의무’ 자체는 국제 조약도 국가들이 수용한 국제 인권 문서도 아니다. 그러나 인권실천점검의무는 기업을 비롯한 비국가행위자들이 따라야 할 인권 의무로 국제 규범화되고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 UN 기업과 인권 이행원칙과 OECD 다국적기업 가이드라인 모두 인권실천점검의무를 명시적으로 정의하고 요구하고 있다. 또한 OECD는 전반적인 인권실천점검의무 및 채굴산업, 의류산업, 금융산업 등 부문별 인권실천점검의무를 해설한 지침서를 계속 발간하면서 비국가행위자의 인권실천점검의무의 국제 규범화에 힘을 싣고 있다.

프랑스를 선두로 하여 유럽 중심으로 추진되고 있는 기업의 의무적 인권실천점검의무법 제정 흐름도 이 개념이 비국가행위자의 인권 책임에 대한 국제 규범으로 자리잡았음을 보여준다. 개별 국가들의 기업의 의무적 인권실천점검의무법들은 국가에서 ‘법’으로 강제할 수 있는 소극적 수준의 비국가행위자의 인권 책임이 어떤 것인지를 보여준다는 점에서 대표적인 관련법들을 살펴보는 것이 의미가 있다. 이러한 법 또는 법안들에서 공통적으로 요구하고 있는 것이 무엇인지를 분석함으로써 KOICA가 인권 책무성과 전체적인 HRBA 강화를 위해 우선적으로 나아가야 할 정책 방향이 무엇인지를 도출할 수 있을 것이다.

<캘리포니아주 공급망 투명성 법(California Transparency in Supply Chains Act of 2010)>은 아동노동의 근절을 목적으로 제정된 법으로 인권실천점검의무를 명시적으로 내세우지는 않지만 현재의 인권실천점검의무법의 가장 골자가 되는 요건, 즉 아동노동이라는 특정한 인권침해를 예방하기 위한 ‘계획의 수립’과 관련 정보의 ‘보고와 공개’라는 틀을 만든 것으로 인정되고 있다. 보고서의 작성과 공시의무를 담고 있는 이 법은 법의 적용을 받는 기업들이 판매 목적으로 제공하는 유형 재화의 직접 공급망에서 노예제도 및 인신매매의 퇴치를 위하여 어떠한 노력을 기울였는지를 공시하도록 요구한다. 특히 다음의 5가지 항목에 대해서는 상세 공시 의무가 부과된다(민법 제1714.43조 c항 각호).

1. 검증(Verification)의 참여: 자사 상품 공급망에서 인신매매와 노예제도 존재 위험성에 대한 평가 및 해소를 위한 노력. 제3자가 검증을 수행하지 않을 경우 구체적으로 공개하는 것도 이에 해당
2. 감사(Audit)의 수행: 자사 기준의 준수 여부 평가를 위한 공급업체를 검사하는 것. 이 경우 독립적인 감사 기관에 의하여 사전 공지 없이 검증이 이루어지지 않았을 경우 구체적으로 공개되어야 한다.
3. 인증(Certification)의 요구: 상품 제작에 사용된 원재료가 제조 국가 또는 그 국가가 사업을 수행하고 있는 국가의 인신매매 및 노예방지 관련 법률규정을 준수하고 있다고 증명하도록 요구하는 활동
4. 내부 책무성(Internal accountability)의 유지: 인신매매 및 노예방지를 위한 기업 자체 기준을 충족하지 못한 노동자나 제3의 거래당사자에 대한 내부책무성 기준 및 절차의 수립 및 시행
5. 훈련(Training): 노동자와 경영진에 대한 인신매매 및 노예방지, 특히 공급망에서의 해당 위험 완화를 위한 훈련

현재의 인권실천점검의무법 흐름의 원조라고 할 수 있는 이 법은 그러나 인권 존중 책임의 불이행에 대한 제재가 없다는 것이 가장 큰 한계로 지적된다. 즉 기업이 노예제와 관련한 아무런 조치를 취하지 않고 있더라도 이 내용을 정직하게 홈페이지에 공개하기만 하면 이 법상 의무는 이행한 것이 되며 제재할 법적 수단은 존재하지 않는다. 그런 점에서 결국은 불이행을 공개하는 것으로 기업의 평판이 나빠질 것을 우려한 기업이 자발적으로 개선에 나서도록 유도하는 데에 그치는 것으로 메커니즘의 이행 측면에서 보자면 자발적 CSR 메커니즘의 한계를 벗어나지 못하고 있다.

2015년 발효된 영국의 <현대판 노예제법>은 캘리포니아 공급망 투명성법의 이러한 한계에 대한 고민이 반영되어 있다. 이 법에 따르면 법의 적용을 받는 기업들은 매년 노예와 인신매매 보고서를 발간해야 한다. 이 보고서에는 해당 조직이 자신의 공급망과 자신의 사업의 어디에서도 노예와 인신매매가 일어나지 않도록 하기 위하여 한 회계 년도에 취한 단계가 무엇인지를 기술하여야 한다(54조 제4항). 또한 홈페이지 등을 통해서 보고서를 공개하는 구조를 갖추고 있지 않은 기업에게는 누구든지 서면으로 보고서를 요청하면 보고서를 제공하도록 요구하고 있다. 더 나아가 보고서의 발간과 공개 조항을 위반한 경우 벌금 부과 등 행정적 제재를 부과할 수 있도록 하고 있다.

프랑스의 <감시의무법(Duty of vigilance law)>은 기업의 인권실천점검의무를 법으로 의무화한 세계 최초의 법으로 2017년 2월 통과되어 3월부터 시행되고 있다. 이 법은 인권실천점검의무를 이행하기 위해 이에 대한 계획을 수립하여 시행할

것을 요구한다. 인권실천점검의무 이행 계획에는 다음의 내용이 포함되어야 한다(법 225-102-4).

1. 위험의 식별, 분석, 그리고 우선순위 부여를 위한 위험 맵핑
2. 자회사 그리고 확립된 거래 관계를 유지하고 있는 하청 또는 공급자의 상황에 관하여, 위험 맵핑에 따라서 규칙적으로 평가하는 절차
3. 위험을 완화하거나 심각한 침해를 방지하는 적절한 조치들
4. 위험의 존재와 발현에 관한 징후의 수집 및 정보장치. 그것은 그 기업(의무 기업)의 대표적 노동조합조직과의 협의 하에 설치되어야 함.
5. 이행조치를 감시하고 그 효과성을 평가하는 체계

법의 적용을 받는 기업들은 이와 같이 계획을 세운 후, 이를 수범기업은 연간 사업보고서에 포함하고 일반에게 공개해야 한다. 법에 규정된 인권실천점검의무의 불이행에 따른 제재로는 인권실천점검의무가 이행되지 않거나 충분히 이행되지 않음으로 인하여 자신의 권리나 의무가 영향을 받은 이해관계자(지역공동체, 피고용인, 소비자, 노동자, 시민단체 등)가 불이행을 법원에 기소하여 행정벌을 선고하도록 하거나 민사상 불법행위 손해배상제도를 이용할 수 있도록 하고 있다.

2019년 5월 통과된 네덜란드의 <아동노동 인권실천점검의무법>은 프랑스에 이어 세계에서 두 번째로 제정된 인권실천점검의무법이지만 프랑스 법이 전반적인 인권 의무를 다루는 데에 반해 네덜란드의 법은 아동노동이라는 특정 인권만을 그 대상으로 하고 있다. 하지만 이 법은 아동노동과 관련 구체적 ‘조사’와 그 조사결과에 따른 ‘행동계획’ 실행이라는 구체적 행동을 의무화하고 있다는 점에서 캘리포니아 투명성법이나 영국의 현대판 노예제법보다 한층 강화된 것으로 볼 수 있다. 이 법에 따르면 법의 적용을 받는 기업은 첫째 인권 실천점검의무 실행과 둘째, 보고서 발간의 의무가 있다. 인권실천점검은 조사와 행동계획으로 구성된다(4조 1항). 즉 공급되는 재화와 용역에서 아동노동이 사용되고 있는지에 대하여 조사를 하여야 하고, 만약 조사결과 아동노동이 사용되고 있다는 합리적 의심이 있는 경우 이에 대응하는 행동계획을 실행하여야 한다. 다음으로 이 인권실천점검의무 이행과 관련 보고서를 발간하고 공개하여야 한다. 법률상의 의무를 위반할 경우 벌금 부과와 같은 행정적 제재가 가능하다.

노르웨이에서 최근 발의된 <정보공개법> 법안은 기업의 의무적 인권실천점검의무를 정보공개 의무 강화를 통해 실현하고자 한 시도이다. 이 법에 따르면 기업은 알아야 할 의무가 있으며, 대중은 알 권리가 있다. 기업의 알아야 할 의무란 모든 기업은 기업 자신과 자신의 공급망 모두에서 본질적인 인권 및 양질의 일자리에 대한 부정적인 영향을 미칠 수 있는 중요한 위험을 알아야 한다는 것이다(제5조

제1항 제1문). 다시 말해 기업 자신과 공급망에서 발생하거나 영향을 미칠 수 있는 부정적 인권 위험을 파악할 의무가 있다는 것이다. 또한 대중은 누구든지 기업이 보유한, 기본적 인권과 양질의 노동에 관한 정보에 대해 알 권리를 갖는다(제7조). 따라서 대중의 알 권리를 보장하기 위해 기업은 부정적 인권 위험과 그에 대한 대응 계획을 파악해서 공개해야 하는 의무를 갖게 되는 것이다.

지금까지 살펴본 것처럼 유럽을 선두로 추진되고 있는 기업의 의무적 인권실천점검의무법은 그 정도의 차이는 있지만 몇 가지 중요한 공통 요소들을 가지고 있다. 기업 자신과 기업의 공급망에서 발생하였거나 발생할 가능성이 있는 부정적 인권 영향을 파악하고 그렇게 파악된 인권 위험요소들을 해결하기 위한 정책과 계획을 수립하여 이행하며, 관련 정보를 보고 및 공개하여야 한다는 것이다.

유럽연합 차원에서 추진 중인 <유럽연합 인권실천점검의무> 법안 제정과 관련 2020년 10월 UN 기업과 인권 실무그룹에서 낸 19개의 권고사항의 주요 내용도 이러한 분석과 맥락을 같이 한다.⁹⁰⁾ 권고의 주요 내용은 모든 국제적으로 인정된 인권과 모든 종류의 부정적인 인권영향을 담아야 한다는 것, 단지 공급사슬망 이 내가 아니라 가치 사슬 전반에 걸쳐 적용되어야 한다는 것, 그리고 보고 체계를 넘어서 의미있는 과정과 결과를 요구해야 한다는 것이며, 이를 위해 국가는 기업들이 효과적인 사법과 구제를 촉진할 수 있는 조치들을 취하도록 해야 하고, 효과적인 사법 및 구제수단에 대한 접근을 용이하게 하는 명확한 준수여부 감독 및 강제 구조 및 절차를 설정해야 한다는 것이다.

종합적으로 볼 때, 기업으로 대표되는 비국가행위자의 인권 책임과 관련, 비국가행위자가 국제적으로 인정된 인권을 존중해야 하며, 이와 관련 부정적인 인권영향의 요소를 파악하고 이를 예방 또는 완화하기 위한 계획을 수립하여 이행하고, 그럼에도 불구하고 부정적 인권영향이 발생하였을 경우 효과적인 구제수단에 접근할 수 있도록 노력해야 한다는 것, 그리고 이 전체적인 과정에 대한 정보공개가 필수적이라는 것에 대한 국제적 합의가 이루어졌다고 평가할 수 있다. 또한 이러한 내용들이 공적 기능 수행이 요구되지 않는 기업과 같은 비국가행위자에게 요구되는 최소한의 수준이라는 점에서 국가의 공적 기능을 대행하는 KOICA와 같은 국제개발협력기구의 경우 이보다 높은 수준의 인권 책임이 기대된다.

2) 개발기구 인권 책무성

비국가행위자로서 개발협력기구의 인권 책무성 역시 앞에서 살펴본 UN 기업과 인권 이행원칙과 OECD 다국적기업 가이드라인 등에서 국제적으로 확인된 인권 존중 의무와 인권실천점검 의무의 연장선상에 있다. 동시에 정부의 원조 정책을

90) UNHR Mandate of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (2020)

수행하는 공공기관으로서 개발협력기구에는 국가에 요구되는 의무보다는 약하지만 일반적인 기업에 요구되는 것보다 더 높은 수준의 인권 존중 책임이 요구된다. 따라서 개발기구에는 더 구체적이고 높은 수준의 인권 책무성이 기대되며 이에 따라서 개발협력기구에 특화된 국제 규범들이 존재한다.

가) OECD DAC 파리선언

OECD 개발원조위원회는 2005년 공여국과 협력국이 개발 결과에 대해 상호 책무성을 이행해야 함을 강조하면서 원조효과성을 위한 파리선언(Paris Declaration)을 채택했다. 파리선언은 △협력국의 주인의식(Ownership) △협력국의 개발전략과 공여국의 원조 일치(Alignment) △공여국 간 원조 조화(Harmonization) △성과 지향적 관리(Management for Results) △공여국과 협력국의 상호 책무성(Mutual Accountability)을 5대 원칙으로 삼고 있다. 5대 원칙 중 하나인 상호 책무성은 공여국과 협력국 모두 개발 과정 및 결과에 책임감을 가져야 하며, 공여국과 협력국 간에 그리고 공여국 및 협력국 국민에 대해 상호 책임을 가져야 한다는 것을 의미한다. 투명성과 상호 책무성은 2011년 열린 부산 세계개발원조총회에서도 공통 원칙으로 재확인되었다.

나) OECD DAC 성착취, 성남용, 성희롱 종식에 대한 권고

OECD 개발원조위원회(DAC)는 2019년 <개발협력 및 인도적 지원에 있어 성착취, 성남용, 성희롱 종식에 대한 DAC 권고>를 제정했다⁹¹⁾. 이 권고는 성평등 및 차별철폐에 관한 국제사회의 논의와 SDG5(성평등 및 여성 역량강화) 이행 지원의 연장선상에서 이루어졌다. 국제사회는 ODA를 비롯, 원조사업 및 인도적 지원시 성폭력, 성희롱 예방을 위한 지속적 노력을 기울여왔다. 대표적으로 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 UN 협약 및 폭력 근절에 관한 UN 선언, SDG5, 그리고 2017년 성착취, 성남용에 대한 UN 사무총장보고서 등을 들 수 있다. 이러한 노력에도 불구하고 2018년 옥스팜, 세이브더칠드런, 유니세프 등 국제기구, 단체 내 혹은 현지 활동 중 성매매, 성추행 등이 미투운동의 일환으로 밝혀지는 일이 있었다. 이에 DAC 회원국 각료급 회의인 Tidewater 및 G7 개발장관회의, 2018년 런던 세이프가드 정상회담 등에서 재발 방지를 촉구하는 논의가 이어졌고 이 연장선상에서 DAC에서 이 권고를 마련하게 된 것이다.

이 권고는 성착취, 성남용, 성희롱은 역사적이고 구조적인 성불평등에 근본 원인이 있으며, 인권 기반의 접근과 취약계층에 대한 각별한 고려가 필요함을 명시하고 있다. 이에 따라 피해자 및 생존자 중심의 접근 및 여성, 아동, 장애인, 차별의 위험이 높은 취약 계층에 대한 각별한 유의가 필요하다고 강조한다.

이 권고의 이행 범위는 ODA 예산을 집행하는 부처 및 공공/민간 국제개발협력

91) DAC Recommendation on Ending Sexual Exploitation, Abuse, and Harassment in Development Co-operation and Humanitarian Assistance: Key Pillars of Prevention and Response.

기관뿐 아니라 실행 파트너 즉 협력국 정부 부처/기관 및 비정부기구, 다자기구 및 사업 수행 시 조달업체를 모두 포함한다. 권고의 주요 내용은 다음과 같다.

[표 59] OECD DAC 성착취, 성남용, 성희롱 종식에 대한 권고 주요 내용

(1)	성평등한 조직 문화 및 변화를 위한 정책 및 윤리 규범 수립
(2)	생존자 및 피해자 중심의 대응과 지원 체계 구축
(3)	예방을 위한 조직 차원의 보고, 대응 체계 수립
(4)	국내 유관 기관 및 협력국 현지의 관련 교육훈련, 인지제고, 의사소통 기회 증대
(5)	예방 및 대응 규범 이행을 위한 국제 공조
(6)	예방 및 대응에 대한 모니터링, 평가, 보고 체계 마련

OECD DAC은 권고 마련과 함께 동료검토 및 관련 국제합의 등을 통해 이행 과정을 모니터링하고 학습하기로 결정했다. 또한 권고 채택 후 5년, 향후 10년 이내 주기로 재검토할 예정이다.

2. 주요 공여국 및 다자개발기구 책무성 정책 현황

가. 주요 공여국

1) 영국

과거 영국 대외원조를 총괄하는 부처는 국제개발부(Department for International development, 이하 DFID)였으나, 2020년 영국 외교부(Foreign and Commonwealth Office)와 통합되어 현재는 외교·연영방·개발부(Foreign, Commonwealth and Development Office, 이하 FCDO)로 부처가 변경되었다. UK Aid Direct는 영국 정부를 위해 운용되는 FCDO의 기금으로, 기존 Global Poverty Action Fund에서 2014년 명칭을 새롭게 변경하였다⁹²⁾. 빈곤 감소와 SDGs달성을 목표로 영국과 해외에 기반을 둔 중소 시민사회기관을 지원한다.

2018년 영국 기반의 세계 최대 국제구호단체인 옥스팜(Oxfam)은 2011년 강진 발생으로 20만 명 이상 사망한 지역인 아이티에 구호활동을 위해 파견된 직원들이 현지 여성들을 상대로 성매수를 하고 그 대가로 현금이나 구호 물자를 제공한 것이 밝혀져 국제사회에 물의를 일으켰다. 영국 정부는 Oxfam이 내부 개혁에 착수하기 전까지 정부 지원금을 철회하겠다는 입장과 민간 구호 단체들의 성적 위법행위를 근절하기 위한 재발 방지 대책 및 정책을 수립하겠다고 선언하였다. 이

92) UK Aid Direct, About UK Aid Direct (2019)

후 영국은 개발 사업에서 성착취 및 학대, 괴롭힘을 예방하고 대응하는데 실패하였음을 인정하고 현장 직원들의 성적 위법행위로 떨어진 개발협력 분야의 신뢰를 다시 구축하기 위해 2019년과 2020년에 세이프가드를 발간하였다.

[표 60] 영국 세이프가드 관련 정책 및 전략 문서

발행 연도	정책 및 전략 문서
2018.02	Safeguarding Policy ⁹³⁾ *2019 개정
2020.09	UK Strategy: Safeguarding Against Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment within the Aid Sector
2020.01	Enhanced Due Diligence: Safeguarding for External Partners
2020.11	Policy and Practice on Environmental, Social and Human Rights Due Diligence and Monitoring

영국 <UK Strategy: Safeguarding Against Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment within the Aid Sector> 문서의 목표는 성범죄 없는 구호/원조를 만드는 것이다⁹⁴⁾. SDGs 역시 불평등한 권력 문제를 계속 다룰 것이며, 장기적으로는 전체 원조 부문과 ODA 지출 부서에서 전 세계 어디서든 성범죄가 일어나지 않도록 효과적으로 관리 및 보호하는 것이다. 영국 ODA는 인권을 핵심 가치로 두고 차별 없이 존중하며 안전하게 생존자 및 피해자를 대하고자 한다. 또한 성범죄의 보고, 조사, 불만사항 및 대응 시스템을 운영할 때 피해자 및 생존자의 권리, 요구와 원하는 점을 가장 우선순위로 둘 것이다. 이 문서는 성착취와 학대의 예방 및 대응에 사용가능한 증거를 기반으로 변화된 내용을 소개한다. 영국은 개발 부문 내 변화를 촉진하기 위해 1) 가해자가 적발 및 처벌 받는지 여부를 확인하고 2) 피해자, 생존자 그리고 내부고발자를 지원하며 3) 조직이 책임지고 변화를 주도할 수 있도록 리더십, 역량, 능력을 갖추고 4) 글로벌 기준을 지속적으로 충족해야 한다.

다음으로 영국 정부는 <Enhanced Due Diligence: Safeguarding for External Partners>를 2020년 수립하였다⁹⁵⁾. 동 가이드라인은 파트너 기관에게 강화된 인권 실천점검의무(Due diligence)가 무엇인지 설명한다. 가이드라인의 목적은 파트너 기관의 직원 및 자원봉사자를 포함해 사업과 관련된 아동, 청소년 및 취약한 성인을 대상으로 한 성착취, 학대 및 괴롭힘을 기관이 어떻게 방지하고 보호할 수 있는지 역량을 평가하는 것이다. 이는 향후 무상원조(Grants)나 앞으로 지원할 자금과 연관된 기존 무상원조에 우선 적용된다. DFID는 파트너가 이러한 원칙을 업무 및 공급망(Delivery chains)을 통해 적용하기를 기대하며, 기관의 규모나 유형에

93) UK Aid Direct, Safeguarding (2019)

94) UK Foreign, Commonwealth & Development Office, UK Strategy: Safeguarding Against Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment within the Aid Sector (2020)

95) DFID, Enhanced Due Diligence: Safeguarding for External Partners (2020)

관계없이 DFID와 사업을 진행하는 기관이라면 지향해야 하는 최소한의 표준으로 6가지 필수 영역을 제시한다. 6가지 필수분야는 △보호(Safeguarding), △내부 고발(Whistleblowing), △인력(Human Resources), △위험 관리(Risk Management), △행동 강령(Code of Conduct), △거버넌스 및 책무성(Governance and Accountability)이다. DFID는 잠재 파트너 기관이 인권실천점검의무의 최소 기준을 충족하기 전까지 보조금 발행을 연기할 수 있으며, 합의된 일정 내에 기준을 달성할 수 있도록 지원하기도 한다. 반면 기존에 계약된 파트너 기관이 새로운 인권실천점검의무 기준을 충족하지 못할 경우, DFID는 즉시 자금 지원을 중단하거나 혹은 기관이 기준을 보완할 동안 필요한 보호 조치와 함께 개선 계획을 수립할지 여부를 결정한다.

영국 정부가 2020년 발간한 기업 보고서인 <Policy and Practice on Environmental, Social and Human Rights Due Diligence and Monitoring>은 영국 수출금융(UK Export Finance, UKEF)이 해외 프로젝트를 지원할 때 재무 및 정부 정책뿐 아니라 환경·사회·인권위험 및 영향도 관리할 책임이 있다고 밝혔다⁹⁶⁾. 동 정책에 따라 영국 수출 금융은 프로젝트의 환경, 사회, 인권위험 및 영향을 식별하고 인권실천점검의무를 이행해야 한다. 영국 수출 신용기관(UK Export Credit Agency, ECA)의 운영과 관련된 모든 국제 계약을 준수하기 때문에 공식 지원되는 수출 신용과 환경·사회 인권실천점검의무에 대한 OECD 이사회 권고(OECD Common Approaches) 그리고 적도 원칙(Equator Principles)도 포함된다. 2020년 4월 1일부터는 영국 수출금융(UKEF)이 다루는 모든 제품의 의사결정 프로세스에 기후변화를 고려하기로 약속하였다.

영국 수출금융(UKEF)은 먼저 지원신청이 OECD 공통접근법(Common Approaches)과 적도 원칙 범위에 속하는지 확인한다. 그 다음 지원목적이 프로젝트인지 혹은 기존 운영에 대한 것인지를 보고 잠재적인 환경·사회·인권위험 및 영향이 있는지 여부를 신청서를 통해 검토하는데 크게 카테고리 A·B·C로 분류한다. 카테고리는 중대한 환경·사회·인권위험 및 영향의 범위별로 구분되는데, △A는 잠재적으로 중대한 위험 및 악영향이 있는 경우, △B는 카테고리 A보다는 위험 및 영향이 덜한 경우, △C는 위험 및 영향이 최소 또는 전혀 없는 경우이다. 검토 결과 기준에 맞지 않는 경우 프로젝트와 관련된 잠재된 환경·사회·인권위험 및 영향을 관리할 수 있는 실용적인 해결방안을 조언해준다. 그러나 추가적인 노력에도 환경·사회·인권위험 및 영향에 대한 검토 결과가 국제 기준과 일치하지 않을 경우, 지원 신청은 보통 거부된다.

96) UK Export Finance, Policy and Practice on Environmental, Social and Human Rights due Diligence and Monitoring (2020)

2) 호주

호주는 외교통상부(The Department of Foreign Affairs and Trade, 이하 DFAT)에서 개발업무를 담당하고 있다. 과거엔 호주 국제개발청(AusAID)이 ODA 시행기관이었으나, 2013년 외교와 ODA의 통합성 제고를 목적으로 외교통상부에 통합되었다. 호주는 개발 위험 관리의 필요성을 인식하고 여러 정책을 수립하여 운영하고 있는 모범 국가다. DFAT는 개발 프로그램의 목적을 달성하는데 방해가 될 수 있는 모든 위험을 고려하여 최종적으로 좋은 성과를 낼 수 있도록 위험을 관리한다. 위험 항목으로는 △사기방지(Fraud Control), △테러 자원 조달 방지(Counter-Terrorism resourcing: Financing), △환경 사회 세이프가드(Environmental and Social Safeguards), △아동 보호(Child Protection), △성 착취, 학대 및 괴롭힘 방지(Preventing Sexual Exploitation, Abuse and Harassment)를 지정하였다⁹⁷⁾. 특히 공적 자금이 호주의 가치 및 법률에 일치하여 운영될 수 있도록 특정 위험 영역을 관리하기 위한 여러 정책을 시행 중이다. 위험 및 보호 장치(The Risk and Safeguard Tool)는 환경 및 사회적 보호와 관련된 위험요소를 결정할 때도 사용된다. DFAT는 계약 체결 전에 자금 수령기관(Funding recipients)에 대한 평가를 하는데 이러한 내용은 <The Due Diligence Framework>에 자세히 나와 있으며, 특정 위험 관리에 대한 정책은 2021년 발간된 <Aid Programming Guide>를 통해 안내하고 있다. 계약서에 자금 수령기관은 위험 관리 정책에 나열된 항목 중 관련된 사건을 보고하도록 하는 표준 조항이 있다.

[표 61] DFAT 정책 및 전략 문서

발행 연도	정책 및 전략 문서
2018.1	Draft Child Protection Policy
(2018.1) 2019.3	Environmental and Social Safeguard Policy - Risk and Safeguard Screening Tool (Excel) - Operational Procedures
-	Safeguard Guidance Notes ⁹⁸⁾ - Consulting Stakeholders - Safeguard Monitoring and Evaluation - Grievance Redress - Displacement and resettlement-Collecting Resettlement Data - Displacement and resettlement-Getting Community Outcomes - Displacement and resettlement-Planning and Implementation
2019.4	Policy on Managing ASBESTOS Risk
2019.4	Preventing Sexual Exploitation, Abuse and Harassment Policy

97) DFAT, Development Risk Management (2021)

2021.8	Due Diligence Framework
2021.9	Aid Programming Guide

○ 환경·사회 세이프가드 정책

DFAT는 호주 개발 프로그램을 통해 지속가능한 경제 발전을 촉진하기 위해 노력하고 있으며 개발 투자 환경 및 사회적 영향을 관리하기 위해 2019년 <Environmental and Social Safeguard Policy>를 출간하였다⁹⁹⁾. 세이프가드를 통해 개발로 인해 사람과 환경에 끼치는 부정적 영향을 피하거나 최소화하기 위해 노력하는 것이 목적이며, 직접 개발 프로그램(DAP)과 ODA에 적용되는데 정부 및 공공기관, 다자 및 양자 기관, 민간 부문, 시민 사회를 통한 것도 포함이다. DFAT의 세이프가드 원칙은 크게 5가지로, 1) ‘Do no harm’ 지침으로 ODA 사업 수행 시 발생할 수 있는 위험요소를 사전에 파악 및 방지, 2) 환경 및 사회적 영향 분석 그리고 평가 및 관리, 3) 이해관계자들과 효과적인 협력, 4) 파트너들과 효과적인 작업, 5) 개선된 환경 및 사회적 결과 추진을 강조한다.

- (세이프가드 프로세스) 1) 잠재적 환경·사회적 영향에 대한 모든 투자 선별¹⁰⁰⁾, 2) 잠재적 환경·사회적 영향의 위험 평가, 3) 밝혀진 위험과 영향에 대한 환경·사회적 영향 평가 및 관리 계획을 수립하도록 촉구, 4) 이행에 대한 모니터링 및 보고 시스템 구축
- (세이프가드 적용 분야) △환경 보호(Environmental Protection), △어린이, 취약계층 및 사회적인 혜택을 받지 못한 약자 계층(Children, Vulnerable and Disadvantaged Groups) △이주 및 재정착 (Displacement and Resettlement), △원주민(Indigenous Peoples), △건강과 안전(Health and Safety)
- (위험 및 세이프가드 툴/Risk and Safeguard Tool) 이 툴은 모든 투자 기관이 계획 단계에서 작성해야 하며, 완료 전까지 계속 검토 및 보완해야 함¹⁰¹⁾. 위험평가는 일반적인 위험과 DFAT 정책과 관련된 5가지 위험으로 구분. 담당자는 총 3개의 과정을 거쳐야 하는데 1) 세이프가드 심사 탭에서 체크리스트 작성, 2) 위험 등록 탭에서 위험을 카테고리 별로 식별 및 평가하고 기록, 3) 위험 요약탭에서 전체 위험 등급을 작성하도록 구성되어 있음.

98) DFAT, Safeguard Guidance Notes (2021)

99) DFAT, Environmental and Social Safeguard Policy (2019)

100) 참여 기관들은 기획 단계에서 반드시 ‘The Risk and Safeguard Tool’ 이란 엑셀 파일을 작성해야 하며, Safeguard Screening, Risk Register, Risk Summary 시트를 채우며 사업으로 인해 발생 가능한 환경 및 사회적 영향을 사전에 고려하고 선별하는 작업이다.

101) DFAT, Risk and Safeguard Tool (2021)

○ 성착취, 학대 및 괴롭힘 방지 정책

DFAT는 2019년 모든 종류의 성착취, 학대 또는 괴롭힘을 용납하지 않을 것임을 밝히며, <Preventing Sexual Exploitation, Abuse and Harassment Policy> 발간하였다¹⁰²⁾. 이 문서는 내부뿐 아니라 외부 협력 기관에도 적용되며 부정적 영향을 받는 그룹에 대한 지원을 개선하고 문화적 변화를 주도하며 보호정책을 강화하기 위해 실행되고 있다. 모든 조직은 업무 과정에서 발생하는 문제를 적극적으로 처리해야 하며 사전에 위험을 평가하고 관리할 책임이 있다.

- (원칙) 1) 문제행동에 대한 무관용, 2) 강한 리더십을 통한 문화적 변화 가속화, 3) 피해자 혹은 생존자의 요구 우선, 4) 성착취, 학대 및 괴롭힘을 방지하는 것은 공동의 책임, 5) 성 불평등 및 다른 권력의 불평등 고려, 6) 강화된 보고시스템으로 책무성과 투명성 향상
- (위험평가) DFAT 파트너의 위험 수준을 결정하기 위해 진행되며 최소 표준을 적용. 위험 및 의사결정 프로세스는 이 평가를 반영해야 하며 기존 활동 계획 및 위험 관리 프로세스에 통합될 수 있음. DFAT 파트너는 위험을 관리 및 모니터링하고 프로세스를 준수할 수 있는 통제 장치가 마련되어 있는지 확인하고, DFAT는 파트너가 제어 기능을 갖추고 있는지, 시스템과 보증 프로세스가 견고한지 보장할 책임이 있음. 잠재된 위험이 있다고 판단되면 4가지 단계로 구별함
- (보고) 사고가 보고되면 관리 내용을 추적하고 내용을 분석하며 예방 및 대응 전략을 개선함. DFAT는 매년 정책 이행 보고를 함

○ 인권실천점검의무 프레임워크

호주는 기존 인권실천점검의무를 강화하고 절차를 간소화한 <Due Diligence Framework>를 2021년 8월 수립했다¹⁰³⁾. 동 정책은 계약 체결 전 파트너 기관의 역량을 평가하기 위한 DFAT의 위험 관리 도구로, 이행기관의 위험을 식별 및 평가하기 위해 만들어졌다. 프레임워크의 목적은 계약/약정 체결 전 1) 위험에 비례해 인권실천점검의무 평가를 일관되고 실용적인 방식으로 수행, 2) 평가를 통해 협력사 위험 파악 및 위험 관리 프로세스 강화, 3) 하청 또는 공급자의 위험과 강점을 식별하여 파트너 기관이 <Public Governance, Performance and Accountability Act 2013>가 요구하는 조건을 충족하도록 지원, 4) 자금 결정의 투명성 확보이다. 동 정책은 개인, 상업 계약자, 민간단체, 다자 기구 및 개발은행, 국제 및 지역 조직, 시민 및 비정부 기관에 적용된다.

102) DFAT, Preventing Sexual Exploitation, Abuse and Harassment Policy (2019)

103) DFAT, Due Diligence Framework (2021)

DFAT 인권실천점검의무의 평가는 파트너 기관의 조직 역량과 위험 관리로 분류되며, 평가 기준은 법적 요건, 호주 개발 프로그램의 잠재 위험 영역, 정책 우선 순위다. 평가를 위해 취합되는 자료는 호주 개발 프로그램이 기존에 보유한 정보, 공개된 정보, 평가 목적으로 파트너 기관이 제출한 정보, 다른 정부 기관 및 제3자 기관에 보고된 정보까지 포함된다. 구체적인 인권실천점검의무 평가 기준은 다음 [표 62]와 같다.

[표 62] 인권실천점검의무 평가 기준

조직 역량 (Organisational Capacity)	위험 관리 (Risk Management)
기관 세부정보 (Entity Details)	부정행위 및 부패 통제 (Fraud and Corruption Control)
과거 실적 (Past Performance)	금지 목록 확인 (Proscribed List Checks)
기술/운영 능력 (Technical/Operational Capacity)	청렴 시스템 (Integrity Systems)
재정 실효성 (Financial Viability) 실행가능성	위험 관리 과정 (Risk Management Processes)
신탁 관리 (Fiduciary Management)	아동 보호 (Child Protection)
결과 및 성과 관리 (Results & Performance Management)	성착취, 학대 및 괴롭힘 방지 (Preventing Sexual Exploitation, Abuse and Harassment)
적격성 (Value for Money)	환경 & 사회 세이프가드 (Environmental & Social Safeguards)

○ 개발 프로그램 가이드

2021년 2월 DFAT는 개발 프로그램을 관리하는 DFAT 직원을 위한 기본 가이드인 <Aid Programming Guide>를 출간하였다¹⁰⁴⁾. 문서는 정책 및 프로그램 관리 책임, 법적 및 재정적 의무, 품질 및 책임 요구사항으로 구성되어 있다. 여기서는 ‘개발 프로그램 위험 관리’를 중점적으로 살펴보겠다. 위험관리의 목적은 개발 프로그램 목표달성을 방해하는 요소를 최소화한 줄이는 것으로, 1) 잠재적인 위험을 사전에 파악 및 분석, 2) 위험과 이익 사이 균형을 맞추고 투자 진행여부를 결정하는 전략 개발, 3) 위험 모니터링 및 시스템에 등록 후 관리 등과 같이 진행된다. 개발 프로그램 위험 관리에는 △환경·사회 세이프가드, △인권실천점검의무, △협력국 정부 시스템 평가, △부정행위 및 부패 방지, △아동 보호 컴플라이언스, △성착취·학대 및 괴롭힘 방지 정책도 포함된다. DFAT는 위험 관리가 효과적으로 진행되기 위해서는 프로그램 운영 과정에서 사전에 위험을 파악하고 관리하는 절차에 대한 부정적 혹은 소극적 태도를 지양하고, 성공적인 목표 달성을 위해 위험을 적극적으로 관리해야 함을 강조한다.

104) DFAT, Aid Programming Guide (2021)

3) 일본

일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)는 환경 및 주민 피해를 유발했던 외부 사례로 인해 세이프가드를 도입하게 되었다. 인도네시아 코토판장댐 건설사업이 실패사례로 자주 소개되는데, 댐 건설로 강제이주를 해야 했던 주민 3,861명이 도쿄지법에 집단 소송을 냈고 이는 일본 사회에 많은 충격을 주었다. 과거 일본은 무상원조 기관인 JICA와 유상원조 기관인 JBIC으로 나뉘어 운영되었으나, 2008년 두 기관이 통합되면서 2010년 세이프가드가 새롭게 제정되었다. 유·무상 원조사업에 일원화된 가이드라인이 적용된다는 점과 과거 세이프가드를 운영하며 경험한 기관의 특징을 고려한 문서라는 점이 의미 있다. JICA는 10년 이내로 2010년 개정된 세이프가드 정책을 포괄적으로 검토하고 여기서 나온 결과를 바탕으로 가이드라인을 수정할 것이라고 밝혔다. 이 과정에서 JICA는 다양한 이해관계자의 의견을 받고 그에 대한 답변을 홈페이지에 공개하였다. 2019년 검토 초안 결과문서, 2020년 최종본이 발간되었다¹⁰⁵⁾.

[표 63] JICA 세이프가드 관련 문서

발행 연도	정책 및 전략 문서
2004	- JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations
2010	- Guidelines for Environmental and Social Considerations - Objection Procedures Based on the Guidelines for Environmental and Social Considerations
2015	- JICA Environmental Policy
2020	- JICA Study for Review of “JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations” : Final Report - Public Comments and Answers on JICA Study for Review of JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations

○ 일본 환경·사회 고려 가이드라인

2010년 제정된 JICA의 환경·사회 고려 가이드라인 <Guidelines for Environmental and Social Considerations>는 환경 및 사회적 고려사항의 책무와 절차, 협력국의 요건, JICA와 협력국의 대응에 대한 내용으로 구성되어 있다¹⁰⁶⁾. 세이프가드는 프로젝트 제안자가 주도적으로 프로젝트의 환경 및 사회적 고려사항을 검토하지만, JICA 역시 프로젝트의 환경·사회 영향평가서 작성을 지원하고 검토할 책임이 있다. 이 문서는 유·무상원조, 일본 외무성이 수행하는 사전조사,

105) JICA, Public Comment and Answers on “JICA Study for Review of JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations (2020)

106) JICA, Guidelines for Environmental and Social Considerations (2010)

기술협력 프로젝트를 진행하는 기관에 적용된다.

- (7가지 기본방침) 1) 환경 및 사회 이슈의 범위를 넓게 포함, 2) 초기부터 모니터링 단계까지 환경·사회적인 영향 측정 이행, 3) 개발협력 프로젝트 이행 시 JICA는 책무성과 투명성을 보장할 책임 보유, 4) 이해관계자의 참여 권장, 5) 적극적인 정보 공개, 6) 가이드라인을 효과적으로 이행할 조직의 능력과 운영 실력 강화 7) 환경사회적인 영향을 측정하면서도 신속하게 프로젝트 프로세스 운영
- (평가 항목) 사람의 건강과 안전에 관한 영향뿐 아니라 자연 환경(공기, 물, 토양, 폐기물, 사고, 물 사용, 기후 변화, 생태계, 동식물)에 대한 영향도 포함됨. 또한 비자발적 재정착 및 인구 이동, 고용, 생계수단 등의 지역경제, 토지이용, 지역자원 이용, 사회관계자본, 지역의 의사결정기관 등 사회조직, 빈곤층과 선주민 등 사회적으로 취약한 그룹, 분배와 개발 과정에서 공정성, 젠더, 아동 권리, 문화유산, 지역에서 이해대립, HIV/AIDS 감염, 노동안전을 포함한 노동 환경 등이 포함¹⁰⁷⁾
- (세이프가드 담당부서) 세이프가드 제도 초창기에는 기획부 환경실이 해당 업무를 담당하였고 환경 및 사회적 영향에 대한 고려는 사업을 담당하는 본부 부서와 재외사무소가 작성했음¹⁰⁸⁾. 그러다 2004년 새로운 정책이 시행되면서 처음으로 환경 분야 업무와 세이프가드 업무를 분리하였는데, 기획조정부 산하부서로 다른 사업부에 비해 등급이 낮다는 한계를 지적받음. 이를 개선하기 위해 2008년 JICA는 조직개편을 통해 세이프가드 담당 부서를 심사부로 승격시키고 심사과와 감리과를 두어 세이프가드를 총괄함. 신설된 심사부는 지역부 및 과제부에서 올린 정보를 파악하여 가이드라인 및 환경·사회 고려 자문위원회의 의견을 참조하여 심사하는 역할을 담당
- (자문위원회) JICA는 외부전문가로 구성된 환경·사회 고려 자문위원회를 제 3자 기관으로 상설한다고 규정. 자문위원회는 환경·사회 고려 및 JICA 사업에 대한 지식을 보유한 외부전문가로 구성되는데, 주로 교수, 연구자, NGO 관계자 등이 많이 참여하고 있음. JICA 개발사업 중 사전에 카테고리 A와 B로 구분된 사업의 보고서를 검토하고 자문위원회의 의견을 전달함. 특히 기술협력 프로젝트의 경우 자문위원회는 사업 전반에 대한 연구 자문을 제공하고, 프로젝트 분야에 따라 필요시 불특정 전문가가 회의에 참석하기도 함. 여기서 나온 의견이 그대로 반영되는 것은 아니지만 자문위원회의 의견은 웹사이트에 투명하게 공개.

107) JICA, Guidelines for Environmental and Social Considerations (2010)

108) KOICA, ODA분야의 세이프가드 정책동향 및 운영현황: JICA를 중심으로 (2016)

○ JICA Study for Review of JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations: Final Report (2020)¹⁰⁹⁾

2019년 9월 JICA는 2010년부터 시작된 세이프가드를 검토하고 곧 개정될 세이프가드를 준비하기 위한 작업에 착수하였다. 그동안 개발을 둘러싼 국내외적인 환경의 변화가 많은 점도 이유가 되었다. 2015년 일본 정부의 국제개발협력 전략과 인프라 투자에 대한 정책이 변경되었고, UN이 SDGs를 채택하였으며, WB의 환경·사회적 프레임워크를 포함한 관련 세이프가드 정책들이 변화한 것을 반영하고자 했다. 검토 목적은 과거 프로젝트에 적용된 세이프가드의 관행을 검토하고 변화된 글로벌 개발환경과 프로젝트 조건을 연구하여 개정 예정인 세이프가드의 초안 논의사항을 분석하고 자문위원회와 외부 이해관계자와 협의하는 것이다. 검토범위는 2016년 말까지 계약이 체결된 약 1,800개의 프로젝트 중 카테고리 A(41개), B·C·금융 중개(59개) 총 100개 프로젝트가 선정되었다. 검토는 세이프가드에 대한 △기본적 사항, △프로세스, △절차 순으로 이루어졌다. JICA 세이프가드 제도의 특징 중 하나인 자문위원회의 경우, 2018년 11월 기준으로 총 41개 사업에 대해 회의가 이루어졌고 557건의 자문이 이루어졌다. 557건의 자문 중 550건에 대해 예비 연구 보고서를 수정했고 제안된 조치들은 사업 평가 단계에서 사업 제안자 및 정부기관과 합의되었다. 한 가지 주목할 점은 100개 사업 중 3개 사업은 환경 카테고리 분류가 변경되었는데, 태풍으로 인해 대규모 재정착 문제가 발생하며 카테고리 B에서 A로 변경된 경우와 최종 폐기물 처리장 건설사업이 제외되어 카테고리 B에서 C로 변경된 경우가 있었다.

4) 미국

○ 성희롱, 성착취 또는 학대(Sexual Exploitation and Abuse)관련 정책

미국 국제개발처(United States Agency for International Development, 이하 USAID)는 내부 직원과 파트너들의 성희롱, 성착취 또는 학대(Sexual Exploitation and Abuse, SEA)를 포함한 성적 위법행위를 엄격히 금지한다. 개발협력 과정에서 ‘Do no harm’ 원칙을 준수하고 인간의 존엄을 높이기 위해 노력하며, 이러한 문제를 집중적으로 다루기 위해 2018년 <Action Alliance for Preventing Sexual Misconduct, 이하 AAPSM>을 수립하였다¹¹⁰⁾. AAPSM은 성적 위법행위를 방지하기 위해 직원, 매니저, 그리고 파트너를 위한 툴킷(Toolkit)을 제공하고 있다.

109) JICA, JICA Study for Review of JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations: Final Report (2020)

110) USAID, Action Alliance For Preventing Sexual Misconduct(AAPSM) (2021)

111) USAID, Acquisition& Assistance Ombudsman (2021)

[표 64] USAID 세이프가드 정책 및 전략 문서

발행 연도	정책 및 전략 문서
2020	- Policy on Protection From Sexual Exploitation and Abuse (PSEA) • AAPSM Employee Toolkit • AAPSM Managers Toolkit • AAPSM Partners Toolkit: Child Safeguarding Toolkit, Counter-Trafficking in Persons Toolkit, Protection from Sexual Exploitation and Abuse Toolkit - Acquisition Assistance Ombudsman (The U.S Agency for international development ombudsman' s office)¹¹¹⁾
2021	- Action Alliance for Preventing Sexual Misconduct (AAPSM)

USAID는 2020년 모든 개인이 성착취 및 학대 없이 일하고 살 수 있는 세상을 만들자는 목적 아래 <Policy on Protection From Sexual Exploitation and Abuse, 이하 PSEA>¹¹²⁾를 수립하였다. 성착취의 정의는 금전적, 사회적 또는 정치적 이익을 포함해 성적 목적을 위해 상대적으로 취약한 위치에 있는 사람을 구호활동가 혹은 직원이 실제 또는 시도된 학대다. 문제 발생 시, 생존자 중심으로 생존자의 경험, 요구 사항을 중심에 두고 절차를 진행한다. 특히 생존자가 아동일 경우, 아동에 대한 이익을 최선으로 고려하고 진행 과정에 가족 혹은 보호자가 참여해야 함을 강조한다.

성착취와 학대를 예방하고 대응하기 위해 USAID 직원, 파트너 그리고 프로세스 별 3가지 중요한 목표가 있다. 첫째, USAID 직원이 PSEA의 예방, 보고 및 대응 표준에 대한 파트너의 책임을 인식하고 PSEA원칙을 일상적 업무에 통합할 수 있도록 교육하고 권한을 부여한다. 둘째, PSEA의 모범사례와 책무성 원칙을 비즈니스 프로세스에 통합하여 업무 수행방식을 변경한다. 셋째, 지역사회의 요구를 프로그램 중심에 두고 PSEA를 예방, 보고, 조사할 수 있는 적절한 시스템을 갖춰 안전한 개발사업을 보장할 상호 책임을 갖는다.

PSEA 정책의 궁극적인 목표이자 원하는 결과는 첫째, 성착취와 학대 혐의를 다루는 방법을 개선하여 문제 발생 시 적시에 일관적으로 대응하고 적절한 절차를 통해 가해자의 책임을 묻는다. 둘째, 개발 및 인도적 지원 프로그램에 참여하는 주민들과의 의사소통 및 관계를 향상한다. 셋째, 단기적으로 PSEA 정책이 활발히 운영되면서 보고 횟수가 증가할 수 있지만 장기적으로는 성착취와 학대와 관련된 사고 및 문제를 감소시키고자 한다.

○ 옴부즈맨 사무소

112) USAID, Policy on Protection From Sexual Exploitation and Abuse (2020)

한편 USAID는 A&A/PSC 옴부즈맨 사무소를 설립하여 계약자, 직원 및 기타 당사자가 잠재적 문제에 대해 말할 수 있는 프로세스를 만들었다. 옴부즈맨은 비공식적 채널로, 항상 중립을 유지하며 비공식적 해결 과정을 촉진하기 위해 먼저 이해관계자가 처한 어려운 상황을 듣고 문제 해결 분석을 도와주는 역할을 한다.

○ USAID 책무성 정책의 특징

USAID는 다른 공여기구, 다자개발은행과 달리 별도의 환경사회 세이프가드를 가지고 있지 않다. USAID의 환경사회 정책은 개발, 민주주의, 혁신(Development, Democracy, and Innovation) 부서 내의 환경 및 사회 위험 관리부(Office of Environmental and Social Risk Management, 이하 ESRM)에서 관리한다¹¹³⁾. USAID에 따르면 ESRM 부서는 USAID의 지원으로 이루어지는 프로젝트의 부정적인 환경 및 사회 영향을 예방하고 이해관계자들에 대해 프로젝트 수행기관의 투명성과 책무성을 보장하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 ESRM 부서에서 프로젝트별 환경 및 사회영향평가 결과와 완화 계획을 점검하고 그 이행을 모니터링한다.

별도의 환경사회 세이프가드는 없지만 미 정부 부처의 환경 규제인 미국 연방법 규정에 따라 USAID의 모든 프로젝트는 환경영향평가를 수행해야 한다¹¹⁴⁾. USAID는 이 규정에 따라 중대한 환경 피해를 유발할 가능성을 예방하고 부정적 영향을 모니터링 및 저감하기 위한 구체적 환경영향평가 프로세스를 만들었으며 모든 프로젝트에 환경영향평가 수행을 요구하고 있다. 이에 따르면 USAID의 프로젝트는 환경에 미치는 위험성의 정도에 따라 4등급으로 구분된다. 국제 재난 긴급 지원 등은 그 시급성을 감안하여 환경영향평가가 면제(Exempt)되며, 지역사회 인식 제고 교육 등 프로젝트 활동 특성상 환경에 미치는 영향이 낮은 프로젝트 영역도 환경영향평가 대상에서 제외된다(Categorical exclusion). 면제 또는 제외 대상에 해당하지 않는 모든 프로젝트는 프로젝트 또는 활동이 환경에 미칠 잠재적 영향을 진단하는 환경기초조사(Initial Environmental Examination)를 실시하고 환경영향 저감 계획(Environmental Mitigation Plan)을 수립하여 제출할 것이 요구된다. USAID는 이 기초환경조사 결과를 검토하여 추가 환경영향평가 필요 여부를 판단하고 환경영향 저감 계획을 토대로 프로그램을 추진한다. 마지막으로 토지 개발 프로젝트, 대규모 기계화 농업, 살충제 사용 프로젝트 등 부정적 환경 영향 위험이 높은 프로젝트에는 종합적이고 구체적인 환경영향평가가 요구된다¹¹⁵⁾. 환경영향평가 결과는 프로젝트 기금 승인 결정에 영향을 미칠 수 있으며 기금이 승인되어 프로젝트를 수행하는 기간에도 프로젝트의 환경 영향 및 저감 계획 이행 상황에 대하여 매년 환경현황보고서(Environmental Status Report)를 제출하여야 한

113) USAID, Environmental and Social Risk Management (2021)

114) 22 C.F.R. 216.

115) NGO Connect, Implementation Tips for USAID Partners, Compliance-USAID Environmental Requirements (2018)

다. 이처럼 미 연방 규정에 따라 환경영향평가가 의무적으로 요구되고 ESRM 부서에서 환경 및 사회 영향과 위험을 관리하고 있기는 하지만, 부정적 환경 및 사회 영향이 발생했을 때 지역사회를 비롯한 이해관계자들이 문제를 제기할 수 있는 창구는 부재하다.

USAID에는 USAID 기금으로 운용되는 프로젝트로 인해 부정적인 영향을 받은 지역공동체 등 이해관계자들이 이용할 수 있는 독립적이며 효과적인 책무성 메커니즘이 수립되어 있지 않아 시민사회의 지속적인 비판을 받아 왔다. 미국 정부도 독립적 책무성 메커니즘의 수립 필요성을 인정하여 2020년 12월, 미 의회는 정부 예산안을 의결하면서 USAID에 책무성 메커니즘 수립을 요구하는 지침을 포함시켰다¹¹⁶⁾. 미 의회는 2019년에도 비슷한 지침을 USAID에 요구한 바 있다. USAID의 프로젝트 중 국립공원 및 보호구역 관련 프로젝트에 대하여 “인권침해 및 기타 위반/불법행위가 있을 때 피해자들에 대한 효과적인 고충처리 및 구제 메커니즘” 이행을 요구하는 지침이었다¹¹⁷⁾. 2020년 의회 지침은 여기서 한 걸음 더 나아가서 종합적인 책무성 메커니즘 수립을 요구한 것이다. 이 지침에 따르면 USAID는 개인, 공동체, 시민사회단체, 기타 이해관계자들이 USAID의 기금으로 운용되는 프로그램으로 인한 사회적, 환경적 및 경제적 부정적 영향에 대하여 고충을 제기하고 문제를 해결할 수 있는 책무성 메커니즘 수립 계획을 제출해야 한다. 또한 이에 따라 수립된 절차와 고충처리 내용을 공식 웹사이트에 공개해야 한다. 그러나 이 보고서를 작성하고 있는 2021년 10월 현재까지 USAID의 책무성 메커니즘 수립 여부는 확인되지 않고 있다.

환경사회 세이프가드나 독립적 책무성 메커니즘이 부재한 가운데 USAID는 미국 연방 정부 기관으로서 연방 정부의 조달 규정에 따라 사업수행 파트너기관의 컴플라이언스 성과를 평가하여 입찰 자격을 제한하는 방식으로 인권 책무성을 보장하고 있다. USAID는 컴플라이언스 부서에서 입찰자격 제한(단기 및/또는 영구적 제한) 프로그램을 운영하고 있다¹¹⁸⁾. USAID는 크게 두 가지 측면에서 사업 수행의 책임성이 결여된 기관 및 개인과의 사업 수행을 제한하고 있다. 첫째, 파트너 기관의 내부 통제 이행과 관련하여 현재 책임성이 있는지, 그리고 국민 세금을 책임성 있게 사용할 수 있도록 적절한 세이프가드를 갖추고 있는지를 본다. 둘째, 사기, 낭비, 남용, 인권침해, 성적 착취 및 희롱 등 USAID 프로그램 수행에 있어서 불이행 문제가 있는지를 살펴본다. 또한 USAID의 조사 및 관리감독 부서와 긴밀하게 협력해서 그러한 내용들을 입찰기관 선정 및 평가에 반영하여 이에 따라 입찰자격을 단기 또는 영구적으로 제한하는 조치들을 취하고 있다.

116) Division K- Department of State, Foreign Operation, And Related Programs Appropriations act (2021)

117) Lowey, Explanatory statement: Regarding H.R 1865 & Further consolidated appropriations act (2021)

118) USAID, Compliance (2021)

나. 다자개발 기구 및 기금

1) 세계은행(WB)

가) 책무성(Accountability)

WB는 책무성 제고를 위해 1993년 조사패널(Inspection Panel) 제도를 도입하였다. 전부터 신자유주의에 입각한 원조조건과 구조조정 정책 그리고 책무성 및 투명성 부재로 끊임없이 비난을 받아온 WB는 다자개발은행 중 최초로 자체적인 조사패널 제도를 내부에 신설하였다. 2010년 WB는 독립평가그룹(Independent Evaluation Group)을 통해 기존 세이프가드 정책을 평가 및 분석하였는데, 동 정책이 개발사업에서 발생할 수 있는 부정적 영향을 방지 및 저감하는데 효과적이거나 새로운 차관 형태 및 금융 수단, 사업주의 수요 등 변화하는 환경에 맞게 개선될 필요가 있다고 나왔다. 이후 세이프가드 정책이 지속가능한 개발의 지원과 사회적 위험·영향의 범위 확대 및 평가에 사용되어야 한다는 주장이 제기되고, 통합적인 세이프가드 시스템 구축의 필요성 역시 지속적으로 강조되면서 2012년 이후 기존 정책을 검토하고 내용을 업데이트 하였다.

[표 65] WB 책무성(Accountability) 시스템

책무성 시스템		
1	조사패널 (Inspection Panel)	- Annual Reports - Access to Information - Corporate Scorecard - President's Delivery Unit - Integrity Vice Presidency
2	고충 처리 (Grievance Redress Service)	
3	독립 평가 그룹 (Independent Evaluation Group: IEG)	
4	(규정 준수 자문 옴부즈맨) Compliance Advisory Ombudsman	
5	정책 및 절차 (Policies and Procedures)	

출처: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are>

독립 평가 그룹(IEG)은 WB에서 진행하는 개발사업의 효과를 평가하며 더 나은 서비스와 결과를 제공하기 위해 노력하며, 데이터는 집행위원회에 직접 보고한다. 다음 그래프([그림 9])는 회계연도 2009년에서 2020년까지 WB의 대출 프로젝트의 데이터를 기준으로 등급별로 평가한 자료이다¹¹⁹⁾.

119) IEG, IEG Data (2021)

[그림 9] IEG 개발사업 평가 결과

IEG Outcome Rating, Annual
Percentage distribution of ratings, by number of projects



나) 환경·사회 정책

WB의 세이프가드 정책인 <Environmental and Social Policies>는 프로젝트의 설계 이행 및 운영에서 환경 및 사회 문제를 다루기 위한 매커니즘으로 이를 통해 지역사회와의 협의 및 정보공개가 이루어진다¹²⁰⁾. 또한 세이프가드 정책은 △환경·사회적 영향 평가 수행, △프로젝트로 인해 영향을 받는 지역사회와의 협의, △강제 이주로 인한 실향민의 생계 회복을 요구한다. WB의 환경·사회정책은 현재 11개의 운영 정책으로 구성되어 있으며 자세한 내용은 다음 [표 66]과 같다¹²¹⁾.

[표 66] WB 환경·사회 정책

운영 정책 (Operational Policies)	은행 절차 (Bank Procedures)
Piloting the Use of Borrower Systems to Address Environmental and Social Safeguard Issues in Bank-Supported Projects	Piloting the Use of Borrower Systems to Address Environmental and Social Safeguard Issues in Bank-Supported Projects
Environmental Assessment	Environmental Assessment
Environmental Action Plans	Environmental Action Plans
Performance Standards for Private Sector	Performance Standards for Private Sector

120) The World Bank, The Environmental and Social Safeguard Policies (2021)

121) Ibid

Activities	Activities
Natural Habitats	Natural Habitats
Pest Management	-
Indigenous Peoples	Indigenous Peoples
Physical Cultural Resources	Physical Cultural Resources
Involuntary Resettlement	Involuntary Resettlement
Forests	Forests
Safety of Dams	Safety of Dams
Projects in Disputed Areas	Projects in Disputed Areas
Projects on International Waterways	Projects on International Waterways

○ 환경사회 프레임워크

2016년 8월 WB는 프로젝트의 환경·사회적 위험을 줄이고 개발 결과를 향상시키려는 목적으로 환경사회 프레임워크(Environmental and Social Framework)를 채택했고, 2018년 10월부터 모든 프로젝트에 적용하였다¹²²⁾. 이 문서는 환경사회 위험을 광범위하고 체계적으로 다루며 고충 처리 매커니즘의 역할을 확대하였고 투명성·비차별·참여·책무성 분야가 확대된 것이 특징이다. 또한 차주(Borrower)가 준수해야 할 총 10가지 환경사회 기준(Environmental and Social Standards)을 제시하고¹²³⁾, 세부 지침(Guidance Note)¹²⁴⁾을 마련하였다.

[표 67] WB 환경사회 기준

1	환경사회 위험 및 영향의 평가·관리 (Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts)
2	노동 및 근로 조건 (Labor and Working Conditions)
3	자원 효율성 및 오염 방지·관리 (Resource Efficiency and Pollution Prevention and Management)
4	지역사회 보건 및 안전 (Community Health and Safety)
5	토지 수용, 토지 사용 규제 및 비자발적 재정착 (Land Acquisition, Restrictions on Land Use and Involuntary Resettlement)
6	생물다양성 및 살아있는 자연 자원의 지속가능한 관리 (Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources)
7	선주민/사하라 이남 아프리카 전통 지역사회 (Indigenous Peoples/Sub-Saharan African Historically Underserved Traditional Local Communities)
8	문화 유산 (Cultural Heritage)
9	금융 중개 (Financial Intermediaries)
10	이해관계자 관여 및 정보 공개 (Stakeholder Engagement and Information Disclosure)

122) The World Bank, Environmental and Social Framework (2018)

123) Ibid

124) The World Bank, Environmental and Social Standards(ESS) (2017)

2) 아시아개발은행(ADB)

가) 책무성 시스템 (Accountability Mechanism)

아시아개발은행(Asia Development Bank, 이하 ADB)은 아시아·태평양 지역의 빈곤퇴치를 위해 노력하는 기구로 높은 수준의 책무성, 개방성 그리고 공공 참여를 통해 개발 효율성을 달성하고자 한다. 1990년대 ADB의 개발사업으로 인해 토착민들이 강제로 이주하는 문제를 관리하기 위해 세이프가드 정책을 적용하기 시작했다¹²⁵⁾. ADB 책무성 메커니즘은 △개발사업의 효과성과 프로젝트 품질 향상, △프로젝트로 인해 영향을 받는 사람들의 고충에 응답하고 모든 이해 관계자들에게 공정할 것, △직원 및 운영에 있어 높은 전문성과 기술 표준 적용, △가능한 독립적이고 투명할 것, △비용 효과적이고 효율적이며, △다른 감독, 감사, 품질 관리 및 평가 시스템을 보완할 것을 원칙으로 한다¹²⁶⁾. ADB 책무성 제도의 전환 과정은 다음과 같다.

[표 68] ADB 책무성 제도 전환 과정

연도	정책 문서	주요 내용
1995	Inspection Function	WB의 조사패널과 유사한 기본적 조사기능
2003	Accountability Mechanism	이사회는 기존(2003년 이전) 조사기능의 효용성에 대한 문제를 제기하고 조사기능에 대한 전면적 재검토를 지시함. 검토 결과 이사회에 종속된 이사회조사위원회의 자율성 문제가 제기되었고, 책무성 메커니즘의 독립성 보장과, 문제해결기능의 신설에 대한 제안이 제기되었음. 문제해결기능 및 규정준수검토기능 신설되었음. 제도 개선의 핵심은 △문제예방 △문제해결 △규정준수의 제도적 연결성
2012	Accountability Mechanism	2010년부터 책무성 제도의 질적 개선을 준비하였으며, 2012년 공식적으로 책무성 메커니즘 강화를 위한 개선안을 채택하였음. 이 과정에서 ADB는 재검토를 위한 웹사이트를 일반 대중에게 개방하여 다양한 이해관계자들의 목소리를 적극적으로 반영하고자 노력하였음. 2012년 개선안은 특별프로젝트추진부의 문제해결기능보다 규정준수검토패널의 규정준수검토기능에 더 많은 중점을 두고 있음. 2012년 제2차 책무성 질적 전환과정에서 강조된 10대 개선사항은 다음과 같음. △규정준수검토단계에 직접 접근 및 제소할 수 있도록 제도정비 △진입점 단일화 △현장방문 강화 △독립성 제고 △규정준수검토기능의 명확화 △제소기한의 명확화 △효율성 진작 △추적기능 강화 △ADB의 책무성 메커니즘에 대한 인식도 진작 △학습효과 제고와 책무성 메커니즘에 대한 내부문화 변화

출처: 서울대학교출판문화원/김태균, 대항적 공존 (2018)을 참고하여 정리

125) 서울대학교출판문화원/김태균, 대항적 공존 (2018)

126) ADB, Accountability Mechanism (2021)

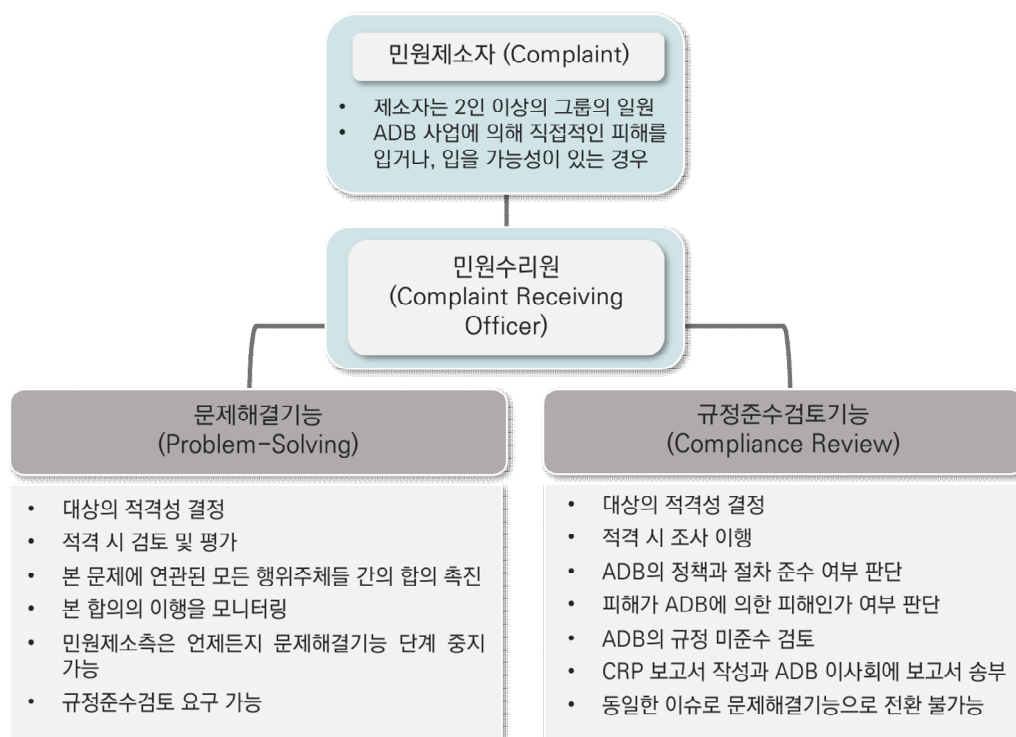
책무성 메커니즘이 조사기능 중심(IP)에서 2003년 문제해결 중심(AM)으로 전환되면서 피해에 대한 책무를 세부적으로 제기할 수 있게 되었다. 이러한 ADB의 책무성 기제 변화는 일차원적인 조사기능으로 제한되는 WB 조사기능 제도와 차별화된다. ADB는 책무성 기제와 시민사회의 결합에 적극적이었으며, 시민사회의 요구를 적극 반영하며 다자개발은행의 책무성 시스템에서 선도적 위치를 차지하고 있다. ADB 책무성 매커니즘 프로세스는 △내부적 책무성, △외부적 책무성으로 구분되는데, 내부적 책무성인 문제해결과 규정준수검토 프레임워크는 다음과 같다.

□ 내부적 책무성

내부적 책무성은 크게 3가지 단계로 1) 프로젝트 단계의 고충 처리 및 배상제도, 2) ADB 작업 담당부처의 문제해결과 규정 준수 조치, 3) 문제해결과 규정 준수 검토로 구성 되어있다. 문제해결기능과 규정준수검토기능은 상호 보완인데, 문제해결기능은 민원인의 문제를 우선적으로 진행하며, 책무성 문제에 예방적 조치를 취하는 완충역할을 한다¹²⁷⁾.

□ 외부적 책무성

[그림 10] ADB의 책무성 메커니즘 절차 순서도



출처: 서울대학교출판문화원/김태균, 대항적 공존 (2018)

127) 서울대학교출판문화원/김태균, 대항적 공존 (2018)

○ 민원제소자(Complaint)

민원제소자의 자격요건은 먼저 2인 이상으로 구성된 단체에 소속된 지역주민이어야 하며, 필요시 동일 지역의 대리인 혹은 타 지역 및 타 국가의 대리인이 제소할 수 있다¹²⁸⁾. 다음으로 민원제소자가 소속된 단체가 ADB가 지원하는 개발사업으로 인해 상당한 피해를 입었을 경우 제소가 가능하며, 이때의 피해는 ‘직접적이고 물리적이며 부정적인 영향을 입은 경우에 한한다.

민원제소자는 문제해결기능 및 규정준수검토기능 중 하나를 선택해서 제소해야 하며, 문제해결기능에서 만족할 만한 결과를 얻지 못했을 경우 현 단계를 중지하고 규정준수검토를 요구할 수 있다. 민원접수가 가능한 기한은 차관(loan) 또는 무상원조(grant) 마감 후 2년으로 규정되어 있다.

○ 민원수리원(Complaint Receiving Officer)

ADB 프로젝트로 인한 피해에 대해 통합적으로 제소를 수리하며, 책무성 메커니즘의 범위를 벗어난 조달 및 부패와 같은 고충이 접수되면 관련 부서 및 사무실로 보고한다. 민원수리원은 민원인의 고충을 등록 및 접수 한 뒤 관련 정보와 진행상황을 안내하며, 특별한 요청이 없는 한 민원인의 신원정보를 기밀로 유지한다. 민원 처리 과정은 다음과 같다.

- [민원 접수 및 등록] 민원수리원은 민원 접수일로부터 2일 이내에 특별 프로젝트 추진부(Special Project Facilitator, SPF)와 규정준수검토패널(Compliance Review Panel, CRP) 및 관련 부서에 통지하고¹²⁹⁾, 책무성 메커니즘 웹사이트에 민원을 등록
- [민원 확인] 민원수리원은 민원인에게 책무성 메커니즘에 관한 안내 책자를 발송. 민원수리원의 접수 승인일로부터 21일 이내에, 민원인은 문제해결절차로 진행할지 아니면 규정준수검토로 진행할지에 대한 선택 변경 가능
- [민원 전달] 민원수리원은 ADB내의 관련 부서에 정보 제공
- [민원인에게 진행상황 알림] 민원수리원은 민원을 담당자에게 전달한 날로부터 2일 이내에 민원인과 대리인에게 진행상황과 후속 단계를 위한 담당자 정보 안내

○ 법률 자문(Legal Advice)

법률 자문부서(The Office of The General Counsel)는 ADB가 수립한 협정과 ADB가 당사자인 모든 협정에 따른 ADB의 법적 지위, 권리 및 의무에 관한 법률 자문을 제공한다¹³⁰⁾.

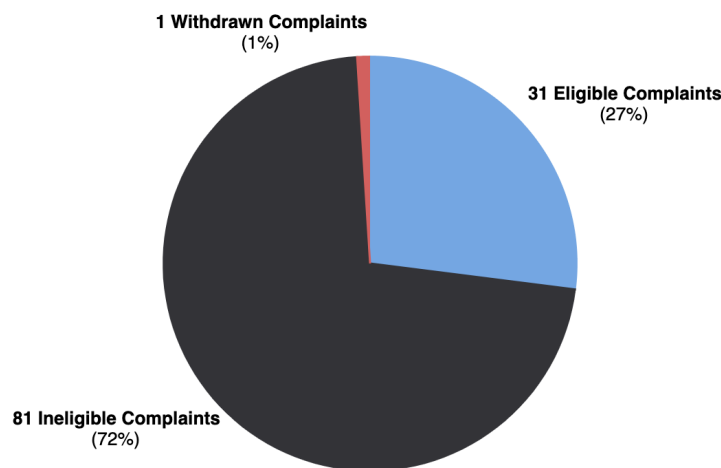
128) Ibid

129) Ibid

○ 문제해결기능(Problem-solving Function)

문제해결기능은 특별프로젝트추진부(Special Project Facilitator, SPF)가 담당하며, 규정준수검토기능 단계로 진입하기 전 단계로 규정준수기능의 남용을 방지하고 민원인의 문제를 우선적으로 해결하여 책무성 제도를 운영하는 데 소요되는 시간을 절약한다¹³¹⁾. 특별프로젝트추진부는 운영 부서로부터 민원과 관련된 모든 자료를 받아 관계자들과 협력하여 제소자의 고충을 살펴본다. 또한 대화 및 정보 공유, 사실 기반의 공동 조사, 중재 매커니즘 확립을 촉진하고, 문제해결을 위한 활동을 이사회 및 그 밖의 이해관계자에게 공유하며, 그 과정에서 합의된 개선조치(Remedial actions)의 이행 상황을 관리한다. 규정준수검토패널부와 책무성 매커니즘 보고서를 출간하며, ADB 웹사이트에서 문제 해결 및 준수 검토에 대한 정보의 접근성, 일관성 및 포괄성을 개선하고자 노력한다. ADB 웹사이트에 공개된 2004년부터 2021년 7월 31일까지 특별프로젝트추진부가 받은 총 민원제소건을 보면 2017년(12건), 2019년(12건), 2020년(11건)으로 꾸준히 민원이 접수되고 있다. 민원제소의 적격(Eligible) 및 부적격(Ineligible) 결정 비율은 다음 [그림 11]과 같다¹³²⁾.

**[그림 11] ADB 책무성 매커니즘 문제해결 대상
민원제소의 적격 · 부적격 비율**



[그림 11]을 보면 적격성을 갖춘 민원이 31건(27%), 부적격 민원이 81건(72%)으로 부적격 민원의 비율이 훨씬 높은 것을 알 수 있다. 다음 [표 69]는 2004년부터 2021년 7월 31일 까지 민원제소를 이슈별로 정리하고 그에 따른 문제해결 현황을

130) Ibid

131) Ibid

132) ADB, Accountability Mechanism (2021)

보여준다¹³³⁾. 여기서 Community and Social Issues 항목은 젠더, 건강, 사회적 향상 프로그램, 환경 연구, 사회적 영향 평가, 고충 처리, 관습 토지 및 선주민에 관한 문제를 의미한다. 가장 민원제소가 많이 된 분야는 재정착, 보상 및 토지 취득으로 총 37%를 차지하며, 다음으로 정보, 협의, 참여 분야가 24.3%를 차지하였다.

[표 69] ADB 책무성 메커니즘 문제해결기능 대상 민원제소 항목과 접수 현황

Subject of Complaints	Problem-Solving	Share (%)
Resettlement, compensation, and land acquisition	82	35.7
Information, consultation, and participation	56	24.3
Environment ¹	31	13.5
Community and social issues ²	22	9.6
Village infrastructure ³	17	7.4
Others ⁴	13	5.7
Livelihood	9	3.9
TOTAL	230	100

○ 규정준수검토품기능(Compliance Review Function)

규정준수검토품패널은 이사회를 대신하여 사실을 조사하는 기관이다¹³⁴⁾. ADB 프로젝트로 지역 주민들이 직접적이고 부정적 피해를 받았는지 여부와 시행과정에서 ADB 운영 정책 및 절차를 위반한 사례가 있는지 위주로 조사한다. 필요한 경우 규정준수검토품패널이 현장방문을 할 수 있도록 지원하고 있으며, 협력대상국과 협의 하에 동의를 얻은 후 현장 방문을 이행한다. 규정준수검토품패널이 ADB의 규정 비준수로 인해 실질적인 피해가 있었다고 결론 내릴 경우 경영진은 관련된 피해를 해결하기 위한 개선 조치를 제안한다. 여기에는 구제 조치를 이행할 주된 책임이 있는 협력대상국의 동의가 필요하다. 규정준수검토품패널은 명령 혹은 금전적 손해배상과 같은 사법적 구제를 제공하지 않으며, 동일한 이슈를 다시 문제해결단계로 보내 재검토품하는 것은 불가능하다.

나) 세이프가드 (Safeguard)

ADB는 각각 운용하던 비자발적 이주(1995년), 선주민(1998년), 환경(2002년) 정책을 통합하여 2009년 <Safeguard Policy Statement>를 수립하였다¹³⁵⁾. 세이프가드란 개발과정에서 영향을 받거나 소외될 가능성이 있는 사람들의 권리를 보호하고, 불리한 환경 및 사회적 영향을 방지, 최소화 또는 완화하려는 운영 정책을 의미한다.

133) Ibid

134) Asian Development Bank, Accountability Mechanism Policy (2012)

135) Asian Development Bank, Safeguard Policy Statement (2009)

다. 동 정책은 개발 프로젝트의 투명성, 책무성 보장을 위해 도입되었으며, ADB의 책무성을 발동하려면 세이프가드에 위배되는 이슈가 발생해야 하기 때문에 세이프가드 수립이 필요하다¹³⁶⁾.

[표 70] ADB 세이프가드 정책문서

연도	세이프가드 정책 문서
1987-1994	- Staff Instructions on Integrating Environment and Social Dimensions in Projects
1995	- 비자발적 이주/재정착 (Involuntary Resettlement Policy)
1998	- 선주민 (Policy on Indigenous Peoples)
2002	- 환경 (Environment Policy)
2009	- Safeguard Policy Statement
2012	- Accountability Mechanism Policy
2013	- Operations Manual Bank Policies

ADB의 세이프가드는 △환경, △선주민, △비자발적 이주/재정착으로 구성되어 있으며, 민간 부문을 포함한 ADB 자금 지원 프로젝트와 그밖에 모든 프로젝트 구성요소에 적용된다. 세이프가드 정책의 목적은 1) 사업 초기 단계에서 프로젝트가 환경 및 사람에게 미치는 영향을 식별 및 평가하고, 2) 잠재적인 부정적 영향이 식별될 경우 위험의 방지, 최소화, 완화 또는 지역주민을 위한 보상 계획을 수립하고, 3) 차주(사업주)가 환경 및 사회적 위험을 관리할 수 있는 역량을 키우고 자체 세이프가드 시스템을 강화할 수 있도록 지원하는 것이다¹³⁷⁾. ADB는 2013년 직원들을 위한 내부 지침 성격의 세이프가드 운영매뉴얼(Operational Manual)을 추가로 수립하였다¹³⁸⁾. 차주(사업주)가 수행해야 할 총 4가지 세이프가드 요건은 다음 [표 71]과 같으며 잠재적 영향 및 위험성에 따라 검토과정을 거친 프로젝트는 카테고리별(A, B, C, FI)로 분류된다.

[표 71] ADB 환경사회 세이프가드 요건

세이프가드 요건	주요 내용
환경 (Environment)	- 목적: 사업의 환경 건전성과 지속가능성을 보장하고, 의사결정 시 환경적 고려도 통합하도록 지원 - 요건: 환경평가, 환경 계획·관리, 정보 공개, 상담 및 참여, 민원처리체계, 모니터링 및 보고, 예상치 못한 환경 영향, 생물 다양성 보전 및 지속가능한 천연자원 관리, 오염 예방 및 처리, 보건 및 안전, 물리적 문화자원

136) 서울대학교출판문화원/김태균, 대항적 공존 (2018)

137) Asian Development Bank, Safeguard Policy Statement (2009)

138) ADB, Operations Manual Bank Policies (2013)

비자발적 재정착 (Involuntary Resettlement)	- 목적: 가능한 비자발적 재정착을 피하고 프로젝트 및 설계를 고려해 이주를 최소화하거나, 프로젝트 이전 수준으로 비자발적 이주 그룹의 생계수준을 개선하거나 최소한 복구하는 것 - 요건: 이주민 보상·지원 및 혜택, 사회영향평가, 이주 계획, 토지 수용, 정보 공개, 상담 및 참여, 민원처리체계, 모니터링 및 보고, 예상치 못한 영향, 선주민 특별 고려 등
선주민 (Indigenous Peoples)	- 목적: 선주민 스스로가 정의한 정체성, 존엄, 인권, 생계제도, 문화적 고유성에 대한 존중을 촉진하는 방향으로 사업을 설계하고 실행하는 것 - 일반사항: 상담 및 참여, 사회영향평가, 선주민 계획, 정보 공개, 민원처리체계, 모니터링 및 보고, 예상치 못한 영향 - 특별사항: 선대 토지 및 천연자원, 영향을 받는 선주민 지역사회의 동의, 선주민과 개발 등
금융수단에 따른 특수 요건 (Special Requirements for Different Finance Modalities)	- 프로그램 차관, 섹터 차관, 긴급지원 대출, 금융 중개, 일반 기업 재무 등 다양한 금융수단 적용에 따른 요건 제시

출처: Asian Development Bank, Safeguard Policy Statement (2009)

3) 녹색기후기금(GCF)

녹색기후기금(Green Climate Fund, 이하 GCF)의 세이프가드는 프로젝트가 사람이나 환경에 해를 끼치지 않도록 보장하기 위해, 환경·사회 관리 시스템(Environment and Social Management System)을 운영 및 관리하고 있다¹³⁹⁾. 이는 프로젝트의 잠재적인 환경 및 사회적 영향을 식별 및 분석하고, 최소화 및 완화하기 위한 절차로 구성되어 있다. 단순한 피해 방지 뿐 아니라, 자금 조달 활동 및 환경 및 사회적 성과를 개선하도록 설계된 점이 특징이다.

또한 GCF는 이행기구 인증 기준으로 <Accredited Entities> 제도를 활용한다. GCF는 기후 이니셔티브를 이행할 수 있는 국가 또는 지역 조직을 승인하는데, 인증 프로세스는 참여 기관이 재무 관리를 엄격히 수행하고 프로젝트 이행 과정에서 발생 가능한 환경 및 사회적 위험을 방지할 수 있도록 돕는다. 공인된 기관은 정책, 프로세스 및 세이프가드 기준을 통합한 환경 및 사회 관리 시스템을 구축해야 하는데, 부족한 점이 있을 경우 이 부분을 해결해줄 인가된 기관이 필요하다. GCF는 이를 통해 프로젝트 이행 전 효과적인 환경 및 사회 관리 시스템을 구축할 수 있고 프로젝트가 시작되어도 환경 및 사회적 성과를 계속 평가한다.

139) GCF. Safeguard (2021)

GCF의 핵심적인 세이프가드 정책으로 <Environmental and Social Policy>¹⁴⁰⁾와 <Indigenous Peoples Policy>¹⁴¹⁾가 있으며, 그밖에 별도의 지침(Guideline)을 수립하여 운용 중인데 관련 정책 및 지침은 다음 [표 72]와 같다.

[표 72] GCF 환경·사회 세이프가드 관련 정책 및 지침

연도	문서명
2018	환경·사회 정책 (Environmental and Social Policy)
	선주민 정책 (Indigenous Peoples Policy)
	간소화된 승인절차를 거친 사업의 환경사회 스크리닝 지침 (Guidelines for the Environmental and Social Screening of Activities Proposed under the Simplified Approval Process)
2019	GCF가 투자하는 사업 대상 스크리닝 및 등급 분류 지침 (Sustainability Guidance Note: Screening and Categorizing GCF-Financed Activities)
	의미 있는 이해관계자의 참여를 기획 및 보장하기 위한 지침 (Sustainability Guidance Note: Designing and Ensuring Meaningful Stakeholder Engagement on GCF-Financed Projects)
	선주민 정책 운영 지침 (Operational Guidelines: Indigenous Peoples Policy)

다. 소결

주요 공여국과 다자개발 기구 책무성 메커니즘의 중요 원칙은 ‘Do no harm’으로, 개발협력 사업이 사람이나 환경에 해를 끼치지 않도록 보장하기 위해 수립되었다. 미국, 영국, 호주는 2018년 이후부터 성착취·학대 및 괴롭힘 방지를 위한 세이프가드를 중점적으로 운영하는 것이 특징이다. 일본과 호주는 각각 환경·사회 세이프가드 정책을 운영 중이다. 영국은 2020년 <Enhanced Due Diligence: Safeguarding for External Partners>와 <Policy and Practice on Environmental, Social and Human Rights Due Diligence and Monitoring>을 발간하였는데, 영국 수출금융(UK Export Finance, UKEF)이 해외 프로젝트를 지원할 때 재무 및 정부 정책뿐 아니라 환경·사회·인권위험 및 영향도 관리할 책임이 있다고 밝혔다. 또한 호주는 2021년 <Due Diligence Framework>와 <Aid Programming Guide>를 수립한 점으로 보아 인권실천점검의무와 관련해 KOICA가 참고할 만한 시사점을 줄 수 있겠다.

다른 공여국과 다자개발은행과 달리 USAID는 별도의 환경·사회 세이프가드를 가지고 있지 않은 대신 ESRM 부서에서 프로젝트별 환경 및 사회영향평가 결과와 완화 계획을 점검하고 이행을 모니터링 하고 있는 점이 특징이다. 그러나 ESRM

140) GCF, Environmental and social policy (2018)

141) GCF, Indigenous Peoples Policy (2018)

부서의 책무성 보장만으로는 한계가 있기 때문에 USAID 기금으로 운용되는 프로젝트로 인해 부정적인 영향을 받은 이해관계자들은 기관의 책무성을 요구할 제도가 부재한 상황이다. 이는 미국 시민사회의 지속적인 비판을 받아 왔으며, 이를 인정한 미국 정부는 2020년 12월 의회에서 정부 예산안을 의결하면서 USAID에 책무성 메커니즘 수립을 요구하는 지침을 포함하였다.

한편 KOICA 국문 홈페이지에서는 <환경·사회 세이프가드 이행지침>을 찾을 수 없으며, 영문으로 제공하는 페이지에서 2017년 개정된 <KOICA Guideline for Implementation of Environmental and Social Safeguards> 문서가 게재되어 있다¹⁴²⁾. 정보 공개 페이지에는 2020년과 2021년 KOICA 국별협력 프로젝트별 스크리닝 결과를 공시해두었다¹⁴³⁾. 반면 국문 홈페이지에서는 ‘인권경영’과 관련된 규정 및 현장, 실행체계, 로드맵 그리고 인권기반 개발협력 이행계획 문서를 확인할 수 있다. 이는 인권 및 개발협력에 기반을 둔 시민사회의 지속적인 비판을 받고 있는 부분이나 아직 개선되지 못하였다. 제3장 1절에서 다뤘던 주요 공여국인 영국, 호주 그리고 다자개발 기관인 WB, ADB, GCF는 홈페이지에서 해당 문서를 투명하게 공개하고 있는 것과 대조적이다. 인권기반접근의 실행원칙에서 스웨덴(SIDA)과 UN식량농업기구(FAO)는 인권기반접근의 PANEL원칙에 투명성을 추가하여 운영할 만큼 의무부담자의 정보공개는 책무성의 중요한 원칙 중 하나임을 재확인 할 필요가 있겠다.

3. 환경사회 세이프가드

이상에서 살펴본 것처럼 환경사회 세이프가드는 국제개발협력기구 차원에서 인권 책무성을 보장하기 위해 가장 기본적으로 사용하는 메커니즘이다. WB, ADB 등 다자개발은행과 GCF 등 다자기구는 모두 환경사회 세이프가드를 수립하여 기관 차원에서는 물론 기관의 기금으로 운용되는 사업에 세이프가드 준수를 요구하고 있다. 또한 일본, 호주 등 주요 양자기구에서도 환경사회 세이프가드를 도입하고 있는 추세이다. 그런 점에서 국제개발협력기구의 환경사회 세이프가드의 공통된 특성을 분석함으로써 KOICA의 환경사회 세이프가드의 개선 방향성을 찾아볼 수 있을 것이다.

가. 위험 정도에 따른 구분과 단계별 요구 조치

국제개발협력기구의 환경사회 세이프가드는 환경사회 위험 정도에 따라 사업등급을 구분하고 위험 정도에 따라 요구되는 조치에 차등을 두고 있다. 사업등급을

142) KOICA, Environmental and Social Safeguards Guideline (2017)

143) KOICA, Environmental and Social Safeguards Information Disclosure (2020)

4단계로 구분하고 있는 WB를 제외하고 대부분의 개발협력기구들은 가장 고위험군 사업부터 A등급에서 C등급으로 3단계로 위험 정도를 구분하고 있다. 되돌릴 수 없고(Irreversible), 전례 없는(Unprecedented) 부정적 환경사회 영향을 미칠 가능성이 있는 사업으로 영향 범위가 사업지역보다 넓은 고위험군 사업인 A등급 사업의 경우 환경사회영향평가(Environmental and Social Impact Assessment, ESIA) 작성 및 제출이 요구되며, 환경사회관리계획(Environmental and Social Management Plan, ESMP) 및 필요시 재정착(이행)계획(Resettlement (Action) Plan, R(A)P) 등 환경사회 영향의 저감과 관리를 위한 문서를 요구한다. A등급 사업에 비해 그 정도나 규모가 작고 부정적인 환경사회 영향의 범위가 사업지역에 국한되는 B등급 사업의 경우 일부 영향은 되돌릴 수 있는 수준이며, 수립된 저감조치로 관리가 가능할 것으로 예상된다는 것을 감안하여 환경사회영향평가 제출은 요구되지 않는다. 또한 간소화된 초기환경사회검토(Initial Environmental and Social Examination, IESE) 보고서 작성으로 대체가 가능하다. 마지막으로 부정적인 환경사회 영향이 매우 작거나 없는 C등급 사업에 대해서는 환경사회영향평가 등 세이프가드 관련 주요 문건 작성을 요구하지 않고 필요 시 간략한 검토를 실시하는 것으로 충분하다고 본다.

국제개발협력기구의 환경사회 세이프가드에 따라 고위험군 사업에 필수적으로 요구되는 환경사회영향평가는 사업의 잠재적 환경사회 영향을 검토하는 스크리닝, 예상되는 환경사회 영향의 범위와 중요도를 조사하는 스코핑, 사업 이전의 현황을 파악하는 환경사회 기초선 조사, 환경사회 영향의 회피 혹은 최소화를 위한 대안 검토, 주요 환경사회 영향에 대한 예측과 평가, 예상되는 환경사회 영향을 줄이기 위한 저감방안 수립, 주요 이해관계자에 대한 분석 및 이해관계자 협의, 그리고 수립된 저감방안을 바탕으로 사업 전 주기의 환경사회관리계획과 모니터링 계획, 마지막으로 민원관리체계 수립을 포괄하여 종합적으로 이루어져야 한다.

나. 환경사회 심사와 모니터링

사업 준비 단계에서 제시된 환경사회영향평가 및 저감계획 등 세이프가드 관련 문건을 검토하여 타당성을 확인하는 환경사회 심사 과정은 환경사회 세이프가드의 이행에 중요한 절차이다. 대부분의 국제개발협력기구들은 사업수행기관들에 환경사회 세이프가드 상의 절차들을 이행하고 관련 문서를 제출할 것을 요구하며 이를 바탕으로 기관의 환경사회 세이프가드와의 부합 여부를 판단한다. WB와 ADB, AIIB 등은 더 나아가 독립전문가 투입 등 미흡한 부분에 대한 추가 조치를 요구하고 그 결과를 사업수행기관 선정 또는 계약 절차에 반영하기도 한다. 또한 환경사회 영향에 대한 모니터링 정책을 구축하고 사업 전반에 걸쳐 적용하고 있다. 이에 따라 사업수행기관은 모니터링 계획을 제출하고 수행할 것이 요구되며,

기 수립된 모니터링 계획이 제대로 준수되지 않을 경우 문제해결과 추가 모니터링 보고서 제출, 또는 미흡한 부분에 대한 조치 계획 수립 및 이행이 요구된다.

다. 정보공개

정보공개는 환경사회 세이프가드의 주요 정책의 하나이자 세이프가드의 효과적 이행을 보장하기 위한 중요한 장치이다. 환경사회 세이프가드를 운영하고 있는 국제개발협력기구들은 모두 환경사회 세이프가드 정책 내에 정보공개 항목을 포함하거나 별도의 정보공개 정책에서 환경사회 세이프가드 이행 관련 내용의 공개를 명시하고 있다. 또한 사업수행기관에 정보공개 책임을 요구하는 것에 그치지 않고 개발협력기구 자체의 정보공개 책임과 역할도 분명히 하고 있다. 정보공개는 사업 준비단계부터 요구되며, 고위험군 사업의 경우 특별히 사업 승인 전 환경사회영향 평가를 포함한 환경사회 관련 문건의 공개를 의무화하고 있다.

라. 구제(비자발적 이주, 재정착 및 보상)

주요 국제개발협력기구의 환경사회 세이프가드는 앞에서 살펴본 것처럼 잠재적인 부정적 환경사회 영향을 파악하고 저감대책을 세우며 그 내용을 공개할 것을 요구하는 것에 더하여 이러한 노력에도 불구하고 부정적 영향이 발생했을 경우에 대한 구제 조치를 요구한다. 부정적 환경사회 영향에 대한 민원창구와 절차 마련을 기본으로 요구하고 있으며 비자발적 이주와 재정착, 이에 따른 보상, 그리고 선주민 권리 문제가 가장 대표적인 환경사회 영향이라는 점을 감안하여 이에 관해서는 별도로 구체적인 정책을 마련하여 이행하는 추세이다. 대표적으로 WB와 ADB는 비자발적 이주 및 재정착 관련 내용을 사업수행기관이 준수해야 할 환경사회 기준 또는 요건의 하나로 명시하고 구제 원칙 및 정책을 제시하여 사업수행 기관에게 재정착계획을 구축하여 제시할 것을 요구하고 있다.

마. 소결

국제개발협력사업에 수반되는 가장 대표적인 인권 영향이 환경 및 사회에 미치는 영향이라는 점에서 부정적 환경사회 영향을 파악하고 이를 예방 또는 저감하기 위한 대책을 마련하여 이행하며, 그럼에도 불구하고 부정적 영향이 발생할 경우 구제를 제공할 것을 요구하는 환경사회 세이프가드는 국제개발협력기구의 대표적 인권 책무성 보장 메커니즘이라고 할 수 있다. WB, ADB 등 환경사회 세이프가드의 선두주자라 할 수 있는 국제개발협력기구의 환경사회 세이프가드를 분석함으로써 환경사회 세이프가드가 효과적인 인권 책무성 메커니즘으로 기능하기 위해서는 어떤 요건들이 갖춰져야 하는지를 알 수 있다. 먼저 구체적이고 분명한

원칙과 정책이 마련되어야 하며, 관련 정보가 투명하게 대중에게 공개되어야 한다. 또한 국제개발협력기구 차원에서뿐만 아니라 사업수행기관의 사업 수행 전반에 있어서 환경사회 세이프가드가 준수될 수 있도록 관리 감독하는 메커니즘이 수립되어야 한다. 이 과정에서 세이프가드 불이행에 대해 일정한 불이익을 주거나 세이프가드 준수에 대해 보상을 주는 등 사업수행기관의 세이프가드 준수를 강제 또는 장려하기 위한 장치를 둘 수도 있다. 마지막으로 세이프가드 불이행으로 인하여, 또는 세이프가드를 이행했음에도 불구하고 발생하는 부정적 환경사회 영향에 대해 적절한 구제를 제공할 수 있는 절차와 자원이 갖춰져야 한다.

제2절 KOICA 책무성 관련 이행 현황

1. KOICA 책무성 및 인권위험 관리체계 수립 현황

KOICA는 인권경영 실현이라는 큰 틀의 중장기 정책 목표의 하나로 개발협력 사업장의 인권위험 관리체계 강화, 즉 인권 책무성 강화를 명시하고 있다. 그 일환으로 2018년 11월 KOICA는 인권경영헌장¹⁴⁴⁾과 인권경영규정을 제정했다.

한국국제협력단 인권경영헌장 (2018년 11월 제정)

한국국제협력단은 ‘누구도 소외받지 않는 사람 중심의 평화와 번영을 위한 상생의 개발협력’을 위해 인권경영을 선언한다.

우리는 모든 경영과 사업에서 ‘세계인권선언(UDHR, 1948)’, ‘UN 발전권선언(1986)’, ‘UN 기업과 인권 이행원칙(UNGPs, 2011)’ 등 국제인권규범과 ‘효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십(GPEDC, 2011)’, ‘UN 2030 의제-지속가능개발목표(SDGs, 2015)’의 주요 원칙을 준수한다.

우리는 인권경영의 정착과 확산을 위해 모든 임직원이 지켜야 할 행동과 가치판단의 원칙으로서 ‘한국국제협력단 인권경영헌장’을 제정하고, 인권경영의 정착과 확산을 위해 노력한다.

하나, 우리는 인권, 노동, 반부패의 가치가 조직 내 관행과 문화로 정착될 수 있도록 인권 실천 및 점검의무 등 인권경영체계를 구축한다.

하나, 우리는 국제인권규범과 국가인권위원회법 등 관계 법령에서 정한 모든 형태의 차별을 금지하며, 특히 여성, 아동, 청소년, 장애인, 난민 등 취약계층의 권리를 보호한다.

하나, 우리는 우호적 노동환경 조성을 위해 안전에 대한 권리, 건강권, 휴식권, 인격권 등을 보호하고 증진한다.

하나, 우리는 노동조합의 활동을 존중하며, 고용안정과 양질의 일자리 창출을 위해 노력한다.

하나, 우리는 업무상 취득한 개인정보와 업무 관련 정보를 보호하고, 개인을 포함한 협력기관의 정보 접근권을 보장한다.

하나, 우리는 지구촌, 특히 개도국 주민이 경제, 사회, 정치, 문화적 발전의 결과를 향유하고, 발전의 과정에 능동적이고 자유로우며 의미있게 참여하도록 보장한다.

하나, 우리는 사업 활동에서 영향을 받는 선주민을 포함한 현지주민의 생명권, 안전에 대한 권리, 재산권 등을 존중하고 보호한다.

하나, 우리는 국내외 환경 규범을 준수하고 환경보호와 지속가능한 자원의 활용을 위해 노력한다.

하나, 우리는 협력기관과 투명하고 공정하게 거래하며, 협력기관이 인권을 존중할 수 있도록 적절한 조치를 취한다.

하나, 우리는 사업 활동에서 발생할 수 있는 부정적 인권영향을 미리 파악하고, 인권침해 발생 시 신속하고 적절한 구제조치를 제공한다.

144) KOICA, 한국국제협력단 인권경영헌장 (2018)

특히 인권 책무성 강화와 관련, KOICA의 <제2기 인권경영 이행계획 (2021-2023)> 세부과제 1. 인권친화적 조직문화를 위한 인권경영은 구체적으로 조직에서의 인권내재화 및 해외사업장 포함 인권 존중 강화와 기관운영 컴플라이언스 강화-해외사업장 인권 책무성 제도 강화를 명시하고 있다¹⁴⁵⁾.

2020년 7월 KOICA 사회적가치경영실에서 내놓은 <인권기반 개발협력 이행계획 (2020-2023)>은 KOICA가 기준으로 삼고 있는 국제 규범과 이에 따른 정책과제가 무엇인지를 잘 보여준다. KOICA는 UN, OECD 규범의 준수를 표방하고 있으며, 특히 <OECD DAC 성착취, 성학대, 성폭력 종식 가이드라인>, <UN 기업과 인권 이행 원칙> 등 주요 국제 규범은 공급망에서의 인권 침해 예방, 침해 사안 발생 시 구제책임, 사업에서의 인권 증진을 위한 조치 마련을 촉구하고 있다. 이와 함께 구체적 정책과제로 사업 수행 과정에서 사업 수행 파트너기관의 인권 침해 연루에 대한 모기관의 보호책임을 “인권영향평가, 대상별(아동, 여성 등)/주제별(성비위 등) 세이프가드 수립, 고충제도 신설” 등으로 밝히고 있다.

[표 73] OECD 성착취·성학대·성희롱 종식(PSEAH) 가이드라인 준수 체크리스트 역할

PSEAH 가이드라인 주요 내용	KOICA 이행 현황
1. 개발협력 정책 및 임직원은 개발협력 업무 시 성착취, 성남용, 성희롱 관련 규정을 준수하고 기관문화의 변화를 모색	
- 성평등한 업무 환경 및 기회를 포함, 성평등한 기관 문화 (b) 고위급의 참여 및 관심	- 리더십 성비위 원스트라이크 아웃 선언 - 성비위 처벌 관련 징계 강화
(c, d) 정책, 전략, 실행계획, 윤리규범, 신고 및 대응 가이드라인의 수립	- (정책, 전략, 실행계획): 인권경영 이행계획, 인권기반 개발협력 이행계획 - (윤리규범): 인권경영헌장 - (신고 및 대응 가이드라인): KOICA 성희롱·성폭력 예방지침
(f) 모든 사업/지원 형태에 규범 적용	- (인권경영평가 제도 도입) 모든 사업에서의 성비위를 포함한 인권위험 예방 및 관리체계 제도화 - (사업수행기관) 성희롱·성폭력 예방 실천서약서, 인권경영 실천서약서 준수 의무
2. 생존자 및 피해자 중심의 대응과 지원 체계 구축	
- 현지 배경에 맞는 안전하고 실질적인 고충 처리 구조 수립	- <인권기반 개발협력 이행계획> 상 과제로 제도 개선 중 (‘21년 현재 진행중)

145) KOICA, 제2기 인권경영 이행계획(2021-2023)

3. 성착취, 성학대, 성희롱 예방을 위한 기관 차원의 보고, 대응 체계 수립	
- 피해자/생존자 중심 및 지역특성이 반영된 신고 조사 체계 - 쉽게 접근가능, 비밀이 보장되는 신고 체계 - 제보자, 관련자를 제도로써 보호 - 협력국 현지 맥락에 맞는 역량 및 법체계 등 지원 (g) 처벌 및 책임의 규율화 (h) 채용, 승진, 사업 실행시 정보 공유	- (신고 및 대응 가이드라인) KOICA 성희롱·성폭력 예방지침 관련 제도운영 고도화 및 관련규정 현행화 (연례 수시)
4. 성착취, 성학대, 성희롱 예방을 위한 교육 훈련, 인지 제고 및 의사소통	
- 협력국 내 관련법, 공여국 규범 등 인지를 위한 의사소통 - 성평등, 역량강화 활동과 연계, 동 규범 및 대응체계 교육 - 수혜자 및 지역 주민에게 권리 및 신고 등 대응지원 체계, 성평등, 성차별에 대한 인지 제고 활동, 협력국 내 관련 기관, 조직, 체계와 협력 및 역량 강화, 현지 사무소 및 협력국 정부, 파트너와의 공유	- (KOICA 본부, 사무소) 인권존중 및 성비위 예방 교육 의무 이수 - (본부) 고충 처리 대응, 고충 처리 제도 개선 유관부서 합동 훈련 강화 - (사업수행기관) 온라인 교육 이수 의무화, 인권영향평가 이해 교육 지원
5. 성착취, 성학대, 성희롱 예방 및 대응을 위한 국제 공조	
- 공여국 및 실행 파트너간 통일된 기준 수립 - 현존하는 관련 국제 규범 포함 - 회원국-실행 파트너-국내외 전문가, 다자기구 공조 - MOPAN 등을 활용한 공동평가 협조, 자원 및 인력 자원 투입	- (주요 공여기관 협의체) OECD DAC GENDER-NET, GLAD(장애분야 공여기관 네트워크) 등 관련 분야 협의체 참여 및 주요 제도수립 협력 및 이행
6. 성착취, 성학대, 성희롱 예방 및 대응 조치에 대한 모니터링, 평가, 보고 및 체계 구축	
(b) 성별/연령 분리 데이터 구축, 비공개 정량/정성 평가 등	- (신고 및 대응 가이드라인) KOICA 성희롱·성폭력 예방지침 관련 제도운영 고도화 예정 (‘22년 추진 예정)

출처: KOICA 인권기반 개발협력 이행계획(2020-2023) 기준으로, KOICA 이행 현황 업데이트 (2021.09)

<인권기반 개발협력 이행계획(2020-2023)>은 5대 실행전략 틀을 제시하고 있는데 이 중 본 절의 인권위험 관리체계 구축과 직접적으로 연결되는 실행전략의 구체적인 내용은 다음과 같다.

2. 국제개발협력 사업에서 발생가능한 인권위험 관리체계 구축
- (국제 기준) UN 인권이사회, OECD는 “인권 침해 발생을 방지하기 위한 인권영향평가 수행이 인권 침해를 실질적으로 해결할 수 있다” 는 합리적 기대가설 하, 공공 및 민간

기구로 하여금 인권영향평가 시행 등 인권실천점검의무 시스템을 마련할 것을 권고.

특히 ODA와 같은 공적개발자금의 책무성에 대한 사항 확인(UNGP, 2011, OECD, 2018)

- (인권영향평가의 정의) ODA 사업 수행 시 협력대상국 지역사회 주민 등 이해관계자에게 미칠 부정적 인권영향을 사전에 파악하여 방지함으로써 인권위험을 추적 관리하는 프로세스로 국내 공공기관을 비롯하여 해외 개발기구에서도 널리 쓰이고 있는 위험 예방 체계 구축을 위한 일련의 활동
- (대외 현황) 영국, 미국, 호주, 독일 등 주요 공여기관들도 인권영향평가 수행 등 위험관리 정책을 수립하면서, 특히 ‘OECD DAC 성착취, 성학대, 성희롱 종식 가이드라인’ 등과 같이 권리보유자 대상별로 세분화 된 보호 정책을 마련하고 있음. 한국의 경우 국가인권위원회의 인권경영 이행 권고, 법무부 국가인권정책 기본계획 등에서 인권영향평가 제도 시행을 통해 인권위험 예방체계를 구축할 것을 주문

• 주요 현황

- 지난 ‘18년 11월, KOICA는 ‘인권경영헌장’ ‘인권경영규정’을 제정하고 인권위험에 대한 책임 있는 공급망 관리 및 구제 표명
- 사업에서의 인권존중 책임 강화 차원에서의 사업수행기관 대상 ‘인권경영실천서약서’ ‘성폭력예방실천서약서’ 제도, 표준계약서 전체 개정 및 이행지침 보급 등의 제도 정비

• 추진 필요성

- 제도적 완비 넘어 사업현장에서의 잠재적, 실질적 인권위험 확인 및 관리를 강화하고, 인권영향평가 실시를 통한 위험관리 체계화 필요(국가인권기본정책계획 상 이행 과제)

• 추진 과제

- 국별협력사업, 민관협력사업 대상 환경, 사회 세이프가드 제도화
- 위험사업 대상 환경, 사회, 인권영향평가 실시
- 세이프가드 결과 공개 투명성 강화
- 위험관리 사업 대상 인권전문가 참여 현장 실사 진행

4. 사업에서의 인권위험에 대한 구제책임 강화

- (국제 기준) 국제사회는 국제협력을 수행하는 기관의 적극적 인권 보호 책임 및 역할을 요청하면서, 1) 회원국의 인권 보호 의무 수행능력을 제한하지 않으며 민간기관/기업의 인권존중 능력을 방해하지 않고, 2) 기타 기술적 지원과 능력 개발 및 이해도 증진 등의 방법을 통하여 인권 존중을 촉진하며, 3) 공통된 이해를 국내외에 증진하기 위하여 제약이 되는 도전과제를 다룸에 있어서도 국제협력을 수행할 것을 권고
- (대외 현황) ADB, WB 등 지역 개발은행과 더불어 독일, 일본 등 주요 양자 공여기관들도 다양한 형태의 자체적인 인권 책무성 시스템을 구축하고 사업관계망에서 발생된 핵심 인권 문제에 대하여 자체적인 구제 제도를 운영 중

• 주요 현황

- ‘KOICA 인권경영 이행계획’에 따라 정비된 사업 규정(표준계약서 개정, 인권경영 실천 가이드라인 수립 등) 상 의도치 않게 발생한 인권 침해 사안의 경우 현지 주민 등 권리보유자를 보호할 기관의 보호 책임 명문화
- 공공기관으로서의 인권경영 권고 이행 및 국 개발 기구로서의 국제적 기준 준수 등 책무성 메커니즘 강화 요청

• 추진 필요성

- OECD DAC 성착취, 성학대, 성희롱 종식 가이드라인 등 국제규범 준수, 국가인권위원회 권고, 정부 국가인권정책 이행을 위한 사업장 인권 보호 필요성 증대

- 상기 규범 및 규정에 근거 사업 현장에서 인권 고충 발생 시 신고 및 대응을 위한 고충 처리(비사법적) 제도 수립 요청
- **추진과제**
- 협력대상국 현지주민의 안전 등 국제개발협력 사업으로 인해 예기치 않은 인권 침해가 발생 될 경우, 인권침해로부터의 현지주민 등 이해관계자 보호를 위한 비사법적 고충 처리 시스템 수립

○ 인권경영 실천서약서 & 성희롱·성폭력예방 실천 서약서

인권경영헌장과 인권경영규정에 따라 KOICA는 <인권경영서약서> 제출을 의무화하고 있으며 예비조사-영향평가 체크리스트를 제공한다. 이와 함께 환경사회 세이프가드에서도 고충처리 제도 마련 등을 과제로 제시하고 있다.

국제개발협력사업 인권경영 실천 서약서

당 사(기관)는(은) 한국국제협력단에서 시행하는 사업의 계약자로서 대한민국 국제개발협력사업을 수행함에 있어, 인간의 존엄과 가치를 중시하는 인권 경영을 실현하기 위하여 다음과 같이 실천할 것을 서약합니다.

1. 우리는 세계인권선언 준수 등 국제인권규범에 기초한 인권경영 체계를 구축하도록 노력하겠습니다.
2. 우리는 국제인권규범과 국가인권위원회법 등 관계법령에서 정한 모든 형태의 차별을 금지하겠습니다.
3. 우리는 여성, 아동, 장애인, 청소년, 난민 등 취약계층의 권리보호하겠습니다.
4. 우리는 우호적 노동환경 조성을 위해 노동권, 안전권, 건강권, 휴식권, 인격권 등을 보호하고 증진하겠습니다.
5. 우리는 업무상 취득한 개인정보를 보호하겠습니다.
6. 우리는 사업활동에서 영향을 받는 선주민을 포함한 현지주민의 생명권, 안전권, 재산권 등을 존중하고 보호하겠습니다.
7. 우리는 국내의 환경규범을 준수하고, 환경보호와 지속가능한 자원의 활용을 위해 노력하겠습니다.
8. 우리는 인권존중에 기초하여 투명하고 공정하게 협력업체와 거래하겠습니다.
9. 우리는 사업 활동에서 발생할 수 있는 부정적 인권영향(위협)을 미리 파악하고, 인권침해 발생 시 신속하고 적절한 구제조치를 취할 수 있도록 노력하겠습니다.
10. 우리는 동 서약에도 불구하고 ODA 사업장에서의 인권침해 발생 시, 한국국제협력단의 이행여부 점검, 구제조치 등에 성실히 협조하고 이행하도록 하겠습니다.

20

서 약 자 : 회사(기관) 대표자 (서명 또는 날인)

붙임: 사업수행기관 인권경영 실천서약 이행 가이드라인 1부

성희롱·성폭력 예방 실천 서약서

우리 회사(기관)은 성에 대한 올바른 가치관 정립과 양성평등문화를 구축하는데 기여할 것을 다짐하면서 다음과 같이 서약합니다.

하나, 우리 회사(기관) 임직원 및 동 사업 투입인력은 성희롱·성폭력 예방 교육을 이수하고, 성적 언동을 하지 않는 등 성희롱·성폭력 예방을 위해 최선을 다하겠습니다.

하나, 성희롱·성폭력 사건 발생 시 가해자에 대하여 무관용·무자비 원칙을 적용하며, 신속하고 공정하게 객관적인 조사가 이루어지도록 협력하겠습니다.

하나, 성희롱·성폭력 피해자에게 일체의 불이익 등 2차 피해가 발생하지 않도록 최선을 다하겠습니다.

하나, 성희롱·성폭력 근절을 위해 책임감 있는 자세로 일하며, 공적개발원조 분야의 건전한 양성평등 문화 조성을 위하여 노력하겠습니다.

상기 사항을 숙지하고 성실히 준수하며, 위반 시 「양성평등기본법」등 관련 법령에 따른 처벌 및 향후 한국국제협력단 사업 참여와 수행에 있어서 어떠한 불이익도 감수할 것이며, 성비위와 관련된 배상책임을 부담함은 물론 한국국제협력단을 상대로 민형사상 소 제기 기타 일체의 이의를 제기하지 않겠습니다.

20 년 월 일

기 관 명:

서약자(대표자) (법인인감/등록된 사용인감)

한 국 국 제 협 력 단 이 사 장 귀하

공공입찰을 통해 KOICA의 사업을 수행하고자 하는 모든 기관은 <인권경영 실천서약서>, <성희롱·성폭력예방 실천 서약서>를 반드시 제출해야 한다. 서약서를 미제출한 경우 입찰무효로 판정하며, 계약 체결 후 위반 사실이 확인되는 경우는 계약해제 및 부정당업자로 입찰참가자격 제한 처분을 받을 수 있다. 2017년부터 운영된 <인권경영 실천서약서>는 비차별 및 평등의 원칙 확인, 국제개발협력과 관련된 세부 권리(발전권, 노동권, 안전권, 환경권, 취약계층 권리보호)에 대한 존중·보호책임을 명시하였고, 사업 계약관계에서 더 취약할 수 있는 공정거래, 정보인

권, 협력대상국 현지주민 권리 등 상세한 주의의무를 강조하였다. 2019년 하반기부터는 ‘사업 인권영향평가 수행, 구제조치 협력, 인권교육 참여’ 등 인권증진을 위한 조치사항을 구체화하여 표준계약서를 개정하였다. 이를 통해 사업수행기관이 인권을 고려한 책임있는 사업 환경을 조성할 수 있도록 장려하고 있다. 또 KOICA는 사업수행기관이 인권경영에 대해 이해하고 새로운 제도의 원활한 이행을 돕기 위해 가이드라인을 만들어 제도 시행의 배경 및 조항별 해석을 안내하고 있다.

○ 인권영향평가(국별/민관협력사업 체크리스트)

KOICA는 <인권경영 실천서약서>와 인권경영 강화를 위한 개정 <표준계약서> (‘19년 12월)에 따라 국제개발협력사업의 인권위험을 미리 파악하고, <국제개발협력기본법>의 정신과 같이 취약계층의 인권 향상에 노력할 수 있도록 인권영향평가 체크리스트를 제작하였다. 인권영향평가란 사업 착수 전 그리고 사업 실시 단계에서 지역사회와 현지 주민 등 이해관계자에게 미칠 잠재적인 부정적 영향들을 미리 확인·점검하고 그 위험성을 평가하여 관리하는 점검 체계이다. 인권영향평가는 총 5단계로 구성되어 있는데 △1단계 계획 세우기 및 평가 대상범위 설정, △2단계 데이터 수집 및 기초선 조사, △3단계 영향 분석, △4단계 영향에 대한 관리, △5단계 보고 및 평가이다. 여기서 체크리스트는 2단계 데이터 수집 및 기초선 조사 단계에 해당한다. 사업수행기관(PMC)은 신규 국별협력사업 예비조사 및 사업착수 단계에서 사전에 인권 위험을 진단할 수 있게 고안되었으며, 민관협력사업의 경우 환경·사회·인권영향 스크리닝 체크리스트가 있다.

[표 74] KOICA 인권영향 스크리닝 체크리스트

국별협력사업 인권영향평가 (인권영향 스크리닝 체크리스트)	
예비조사 단계	- 총 문항 수: 37개 - 평가(점검) 주제: 입지특성, 사회·인권, 취약계층 인권보호, 아동·청소년 권리 보호, 건축 시설물 - 주요 평가요소: 사업대상지의 입지 특성에 따른 강제이주, 재산권 침해 등 중대 위험, 이해관계자(현지주민)에 대한 인권 보호, 취약집단의 권리에 대한 우선적 보호 등 - 후속 절차: 진단 결과 위험요인이 있을 경우, 향후 사업착수-시행 단계에서 사업수행사 및 KOICA 해외사무소를 통해 지속 점검 및 관리 될 계획
사업착수 단계	- 총 문항 수: 46개 - 평가(점검) 주제: 사회·인권, 성비위·고충처리제도, 취약계층 인권보호, 아동·청소년 권리 보호, 안전 (건축물) - 주요 평가요소: 사업대상지의 입지 특성에 따른 강제이주, 재산권 침해 등 중대 위험, 이해관계자(현지주민)에 대한 인권 보호, 파트너 수행기관의 인권 문제 해결에 대한 책무성, 취약집단의 권리에 대한 우선적 보호 - 후속 절차: 사업수행기관(PMC)의 체크리스트를 바탕으로 3-5단계의 후속 수행 여부 결정

민관협력사업 인권영향평가 (환경·사회·인권 영향 스크리닝 체크리스트)

- 총 문항 수: 72개
- 평가(점검) 주제: 입지 특성, 환경, 사회·인권, 성비위·고충처리제도, 취약계층 인권보호, 아동·청소년권리보호, 안전(건축물)
- 주요 평가요소: 사업대상지의 입지 특성에 따른 강제이주, 재산권 침해 등 중대 위험, 이해관계자(현지주민)에 대한 인권 보호, 파트너 수행기관의 인권 문제 해결에 대한 책무성, 취약집단의 권리에 대한 우선적 보호
- 후속 절차: 사업수행기관(PMC)의 체크리스트를 바탕으로 3-5단계의 후속 수행 여부 결정

출처: KOICA (예비조사) 국별협력사업 인권영향 스크리닝 체크리스트 (2020.11/VER 1.0).

2. KOICA 책무성 이행 현황¹⁴⁶⁾

〈KOICA 인권기반 개발협력 이행계획, 2020-2023〉의 5대 실행전략 중 책무성과 관련된 전략은 △국제개발협력 사업에서 발생 가능한 인권위험 관리체계 구축, △사업에서의 인권위험에 대한 구체 책임 강화이다. KOICA는 2018년 〈인권경영헌장〉을 통해 인권위험에 책임 있는 공급망 관리와 구체를 표명하였고, 이후 공공기관으로서 인권경영 권고 이행 및 국제적 기준을 준수하는 책무성 메커니즘을 강화하기 위해 노력하고 있다. 예를 들면 사업에서 인권 존중 책임 강화를 위해 〈인권경영실천서약서〉 및 〈성폭력예방실천서약서〉 제도와 표준계약서 전체 개정 및 이행지침 보급 등 제도를 정비하였다. 또한 인권 침해가 발생한 경우 권리보유자인 현지 주민을 보호할 기관의 보호 책임을 명문화한 것은 의미가 크다. 구체적인 이행 현황은 다음과 같다.

1) 국제개발협력 사업에서 발생 가능한 인권위험 관리 체계 구축

○ 국별협력사업 인권위험 관리 체계 구축(세부과제 4)

2022년 신규 사업부터 국별협력사업에 인권영향평가가 도입된다. 모든 신규 사업은 예비조사 단계에서 인권영향평가 체크리스트를 수행해야 한다. 또한 2년 간의 국별 사업 기획과정에서 인권위험 완화 및 인권 증진 조치를 실행해야 한다. 세이프가드 개정지침 관련해서는 인권 침해 구제제도와의 연계를 위해 연구를 추진 중이며, 2021년 7월 직제 개편이 완료되었다. 국별협력사업 환경·사회 세이프가드의 경우 이행지침 개정을 위해 세이프가드 자문위원회를 운영하였고, 2021년 9월 2일 개정되었다¹⁴⁷⁾. 동 지침은 국별협력사업과 녹색기후기금(GCF)수탁 수행사업에 적용된다.

146) KOICA 사업전략기획실 인권전문관 인터뷰 (2021)

147) KOICA, 환경·사회 세이프가드 이행지침-지침 제367호 (2021)

○ 민관협력사업 인권위험 관리 체계 구축(세부과제 5)

2019년 진행한 ‘인권기반 개발협력 사업 실행을 위한 TF’에서 국별협력사업과 함께 민관협력사업의 환경·사회·인권 세이프가드의 필요성이 제기되어 새롭게 이행지침을 수립하였다. 그러나 4개월 내 사업에 착수하는 민관협력 사업 특성과 사업주의 규모 등 세이프가드 규정 상 기술적 제한요인을 고려하여 세이프가드 형태가 아닌 인권영향평가를 통한 위험관리로 과제가 변경·추진되었다. 즉 시민사회협력 사업을 대상으로 인권영향평가 결과 주요한 위험요인 발견 시 사업수행기관이 위험관리계획을 세워 이행하고 사업현장 인권교육 수행을 사업비 내 반영할 수 있는 방향을 검토 중이다.

그 밖에 기타 위험관리조치로서 국별협력사업 PMC 성비위 예방, 인권존중교육 이수 의무화, 인권영향평가 워크숍 운영 등이 이행되었다.

2) 사업에서의 인권위험에 대한 구체 책임 강화¹⁴⁸⁾

○ 현지 사업장 인권 침해 신고 창구 구축(세부과제 11)

내부 거버넌스 체계 정비를 위해 2021년 상반기 직제개편이 이루어졌다. 윤리준법팀이 신설되고 법규제도팀 기능 강화가 검토되었다. 본 연구 내용을 바탕으로 2021년 4분기에 제도 구축 착수를 준비하고 있다.

○ 현지 사업장 인권영향평가 실사 제도 운영(세부과제 12)

2020년 인권범분야 평가 및 영향평가 체계구축을 위한 시범 방문 조사가 진행되었다. 사업 현장실사 제도구축의 경우는 코로나19로 인해 잠정 중단되었으나 해외 정상화 이후 지속적으로 추진할 계획이다.

3. 소결

UN 기업과 인권 이행원칙은 국가와 기업에 서로 다른 수준의 인권 책임을 요구한다. 이에 따르면 국가는 인권을 보호할 의무를 가지며 기업은 인권을 존중할 책임을 갖는다. 국가가 소유하고 지배하는 기업으로 정의되는 공기업, 또는 공적개발기금 등 국가의 공적 기능을 수행하는 공공기관은 국가보다는 낮지만 기업보다는 높은 수준의 인권 책임을 갖는다. 다시 말해 국가와는 달리 인권을 보호할 의무까지는 부담한다고 볼 수 없지만 일정한 공공기관의 행위로 인한 인권 침해는 UN 국제법위원회의 국가책임에 관한 초안 규정에 따라 국가의 국제법 위반 책임을 구성할 수도 있다. 따라서 <UN 기업과 인권 이행원칙 4>는 국가는 공공기

148) KOICA 사업전략기획실 담당자와의 인터뷰 (2021)

관이 인권 존중 책임을 다할 수 있도록 추가적인 조치를 취해야 한다고 규정함으로써 일반적으로 기업에 요구되는 것보다 높은 수준의 인권 책임을 요구한다.

“4. 국가는 국가가 소유, 통제하는 기업이나, 수출신용기구, 공적투자보험 및 보증 기구와 같이 국가기관으로부터 실질적인 지원과 서비스를 받는 기관이 인권을 보호할 수 있도록 인권에 관한 인권실천점검 의무 이행을 요구하는 것을 포함하여 인권을 보호하는 추가적인 조치를 취해야 한다.”

이러한 국가의 추가적인 조치의 일환으로 국가인권위원회는 2018년 공공기관에 “공공기관 인권경영 매뉴얼” 적용을 권고하였다. 공공기관은 사기업과 조달 관계 등 공급망으로 연결이 되어 있고, 특히 해외 개발과 관련해서는 민관협력으로 연결되어 있어 공공기관이 사기업에 미치는 파급효과가 크기 때문에 공공기관의 인권경영은 매우 중요하다.

국가인권위원회가 공공기관에 적용할 것을 권고한 공공기관 인권경영 매뉴얼에 따르면 인권경영은 크게 4단계로 구분되어 있는데, 인권경영 체계 구축, 인권영향 평가의 실시, 인권경영(사업) 실행과 공개, 구제절차의 제공이 그것이다.

이상에서 살펴본 것처럼 비국가행위자로서 KOICA는 UN 기업과 인권 이행원칙과 OECD 다국적기업 가이드라인으로 대표되는 기업의 인권 존중 책임을 명시한 국제 규범들을 준수해야 한다. 동시에 국가의 공적개발기금을 운용하는 공공기관으로서 KOICA에 요구되는 국제 인권 준수 수준은 일반적인 기업에 요구되는 것보다 높다.

KOICA는 이러한 기대에 부응하기 위해 2018년 인권경영헌장을 제정하고 2017년과 2021년 두 차례에 걸쳐 환경·사회 세이프가드 이행지침을 개정하는 등 국제개발협력 사업에서 발생 가능한 인권위험 관리 체계 구축과 사업에서의 인권위험에 대한 구제 책임 강화를 위해 노력하고 있다¹⁴⁹⁾. 그러나 현재 KOICA의 노력은 큰 틀에서의 정책 방향 제시와 선언적 차원에 그치고 있고 인권위험 관리와 구제 책임을 관할하는 부서가 통합되어 있지 않아 이러한 정책 방향을 실제 사업장에서 적용하기 위해서는 구체적인 제도의 마련과 개선, 이행이 필요하다.

149) 제2장 제3절 참조.

제3절 개발협력 사업장 인권위험 관리 방안

1. 인권위험관리 체계 구축을 위한 성립 과제

제3장 제1절에서 살펴본 것처럼 국제개발협력에서 인권 책무성을 다한다는 것은 사업 전 단계에서 공여기관뿐만 아니라 사업수행기관도 인권실천점검 의무(Due diligence)를 다한다는 것과 동일한 의미이다. 다시 말해서 단순히 실정법을 위반하지 않는 소극적 의미가 아니라 인권에 대한 부정적 영향을 예방하고 더 높은 수준의 인권 기준을 실현하기 위한 정책을 마련하고 그 정책을 이행하며, 이행 과정을 감독하고, 이러한 예방조치에도 불구하고 인권 침해가 발생했을 경우 그에 대한 적절하고 효과적인 구제를 제공하는 적극적 인권위험관리 체계를 마련해야 한다는 의미이다.

가. 인권위험관리 체계의 구성

사업 수행 전 과정에 있어서 적극적으로 인권위험을 관리하여 인권 책무성을 강화하기 위해서는 공적개발기금 운용 공공기관으로서 KOICA의 책무성을 강화하기 위한 노력뿐만 아니라 사업수행 파트너기관의 책무성 강화를 위한 노력이 함께 이루어져야 한다. 이를 위해서는 크게 세 가지 차원에서 시스템이 마련되어야 한다. 첫째, 어떻게 인권을 보호, 증진, 실현할 것인가에 대한 구체적인 정책 또는 세이프가드를 수립해야 한다. 둘째, 이렇게 수립된 세이프가드가 효과적으로 이행되도록 보장하는 컴플라이언스 제도와 이행을 감독하는 체계를 마련해야 한다. 마지막으로 이러한 관리 및 예방 노력에도 불구하고 부정적 인권영향이 발생했을 경우 피해자들이 적절한 구제를 받을 수 있도록 고충처리절차를 마련하고 이행해야 한다.

1) 무엇을 준수할 것인가 - 세이프가드 수립

인권 책무성을 강화할 수 있는 인권위험관리 체계 구축에 있어서 가장 먼저 답해야 할 질문은 ‘무엇을 준수할 것인가’이다. 기초선 조사와 인권영향평가 등을 통해 가장 인권위험이 높은 요소를 분석하여 KOICA 사업에 있어서 반드시 준수해야 할 인권 기준을 파악하고 그렇게 파악된 인권 기준을 준수하기 위한 정책을 마련해야 한다. KOICA와 사업수행 파트너기관이 준수해야 할 인권 원칙과 정책은 세이프가드의 형태로 마련할 수 있다. 국제개발협력 부문은 특히 환경·사회적 부정적 영향이 문제 되는 경우가 많았던 경험에 의거하여 환경·사회 세이프가드 마련에 노력이 집중되어 왔다. WB, ADB, AIIB 등 대표적인 다자개발은행과 미국, 영국, 호주, 일본 등 양자개발기구 대부분이 포괄적인 환경·사회 세이프가드를

마련하여 이행 중에 있다. 더 나아가 환경사회 세이프가드에서 환경과 사회의 정의를 확대 적용하는 방식으로 국제적으로 인정된 인권을 포용하고 있는 추세이다.

개발협력 사업장의 인권위험을 관리하기 위해 KOICA도 이러한 국제적 흐름에 따라 중단기적으로는 현재의 환경사회 세이프가드의 적용을 확대하여 더 폭넓은 인권 항목들을 포함하며, 장기적으로는 국제적으로 인정된 인권 기준을 명시하는 환경·사회·인권 세이프가드 마련을 지향할 필요가 있다. 또한 세이프가드 관련 정보 공개를 통해 투명성을 증진해야 한다.

2) 어떻게 준수할 것인가 - 컴플라이언스 제도

세이프가드가 개발협력 사업 수행 전반에 있어서 KOICA 및 사업수행 파트너기관이 준수해야 할 인권·환경·사회 원칙과 기준을 확립하여 공개함으로써 방향성을 제시하는 것이라면 구체적으로 그 원칙이 어떻게 사업 전반에서 이행되도록 보장할 것인가에 대한 답은 컴플라이언스 제도에서 찾을 수 있다. 여기에서 컴플라이언스 제도는 세이프가드로 확립된 인권 목록과 원칙의 준수 계획의 수립과 이행 모니터링, 그리고 불이행에 대한 제재 또는 이행에 대한 보상 등을 통한 이행 효과성 증진을 모두 포괄하는 개념이다.

컴플라이언스 시스템은 공공조달 부문에서 널리 활용되고 있다. 정부는 조달에 참여하는 기업들에게 효과적인 컴플라이언스 시스템을 갖출 것을 요구함으로써 기업들이 정부 조달계약을 성공적으로 수행하기 위해 필요한 역량과 통합성을 확실하게 유지하도록 보장할 수 있다. 동시에 정부는 기업의 컴플라이언스 강화를 통해 정부에 미칠 수 있는 부정적 평판 리스크를 예방할 수 있다. 한편으로 조달에 참여하는 업체들은 자신들의 잘못된 행위로 입찰 참가자격 제한 또는 박탈 위험에 처했을 때 효과적인 컴플라이언스 시스템을 갖추고 있다는 사실을 방어 근거로 제시할 수 있으며 애초부터 그러한 상황에 연루되지 않도록 예방할 수 있다. KOICA는 공공입찰을 통해 사업수행 파트너기관을 선정하며 사업 수행 과정에서 파트너기관의 활동에서 문제가 발생할 경우 이는 궁극적으로 KOICA에서 이행하는 공적개발원조의 책임으로 귀착된다는 점에서 KOICA와 사업수행 파트너기관의 관계는 공공조달에서 정부와 조달 계약업체의 관계와 유사하다고 볼 수 있다. 그런 점에서 공공조달의 컴플라이언스 제도가 KOICA의 모델이 될 수 있을 것이다. 실제로 KOICA는 이미 공공입찰 과정에서 인권경영실천서약을 요구하고, 서약서 미제출 시 입찰 무효로 판정하며, 계약 체결 후 위반 사실이 확인되는 경우 계약 해제 및 부정당업자로 입찰참가자격 제한 처분을 할 수 있도록 하는 등 공공조달의 관행을 따르고 있다.

컴플라이언스 시스템의 선두주자라 할 수 있는 미국의 연방조달규정(Federal Acquisition Regulations)은 조달 계약업체의 입찰참가자격 제한 또는 박탈을 고려할 때 효과적인 컴플라이언스 시스템의 수립과 이행이 경감사유가 될 수 있다고

명시하고 있다. 더 나아가 연방조달규정 내의 인신매매 방지 조항은 조달 업체들에게 컴플라이언스 계획과 이행 점검 확인서를 매년 제출하도록 요구하고 있다. 미국에서 컴플라이언스 시스템은 기업 범죄에 관한 양형규정에도 통합되어 있다. 미국 양형 가이드라인은 기업 처벌의 경감 사유로 첫째 효과적인 컴플라이언스와 윤리 프로그램의 존재와 둘째, 보고, 협력, 또는 책임 인정의 두 가지를 제시하고 있다.

유럽연합의 경우에도 공공조달 관련 지침인 2014/24/EU 지침 57조에서 입찰참가자격 박탈 심사 시에 컴플라이언스 조치가 경감 사유가 될 수 있다고 규정하는 등 기업의 컴플라이언스 계획 수립과 이행을 장려하고 있다.

컴플라이언스 시스템은 정부 조달 시스템 외에도 반부패 메커니즘과 기업의 인권점검실천 의무화 법안에서도 요구되고 있다. 1977년 제정된 미국의 <해외부패행위방지법(Foreign Corrupt Practices Act)>은 미국 기업이 사업상 이익을 위해 해외 정부 관료들에게 뇌물을 제공하는 등 해외에서 부패행위에 연루되는 것을 범죄로 규정하고 처벌한다. 해외부패행위방지법은 1990년부터 해외 부패행위에 연루된 기업의 형벌을 결정할 때 효과적인 컴플라이언스 프로그램의 수립 및 이행 여부를 고려하도록 의무화함으로써 기업이 컴플라이언스 프로그램을 수립하고 이행하도록 장려해왔다. 2011년 발효된 영국의 <부패방지법(Bribery Act)>은 여기에서 한 걸음 더 나아가 ‘예방 조치’의 하나로 기업이 부패에 연루되지 않기 위한 적절한 컴플라이언스 절차를 채택하고 이행할 것을 의무화하고 있다. 또한 앞에서 살펴본 것처럼 프랑스의 감시의무법, 네덜란드의 아동노동 인권점검실천 의무법, 영국의 현대판 노예제법 등도 법의 적용대상이 되는 기업들에게 컴플라이언스 계획의 수립과 공개를 요구하고 있다.

개발협력 사업장에서의 효과적인 인권위험 관리와 인권 책무성 강화를 위해서는 사업수행 파트너기관이 실질적, 효과적으로 KOICA가 지향하는 인권 원칙과 정책을 이행하도록 보장해야 하며, 컴플라이언스 제도 수립은 그 효과적인 방법이 될 수 있다.

3) 어떻게 문제를 해결할 것인가 - 구제 제도

효과적인 인권위험 관리와 인권 책무성 강화를 완성하는 것이 구제 제도이다. 아무리 훌륭한 세이프가드와 컴플라이언스 제도가 갖춰져 있다 하더라도 그것이 제대로 준수되지 않을 경우 부정적 인권 영향이 발생할 수 있다. 또는 세이프가드와 컴플라이언스 제도 준수를 위해 노력했음에도 불구하고 부정적 인권 영향을 예방하지 못하는 상황이 있을 수 있다. 따라서 KOICA의 사업 수행 과정에서 부정적 인권 영향을 받은 이해관계자들이 이러한 고충을 제기하고 적절한 구제를 받을 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

현재 기업의 인권 책임과 관련 국가와 기업의 역할을 설명하는 가장 권위있는 문서인 <UN 기업과 인권 이행원칙>은 국가의 인권 보호 의무, 기업의 인권 존중 책임, 구제 접근의 세 축으로 구성되어 있다. 이 중 구제 접근과 관련, 이행 원칙은 국가 기반 사법절차, 국가 기반 비사법적 고충 처리 절차, 비국가 기반 고충 처리 절차를 위해 국가와 기업이 공동 노력해야 한다고 설명한다.

비사법적 구제는 국가 기반 고충 처리 절차와 비국가 기반 고충 처리 절차로 나눌 수 있다. 비국가 기반의 고충 처리 절차는 기업이 단독으로 또는 이해관계자와 함께 운영하는 절차와 기업협회 또는 다중이해관계자 그룹이 운영하는 절차, 지역적, 국제적 인권기구에 의한 절차를 모두 포함한다.

UN 기업과 인권 이행원칙에 따라 인권 보호 의무를 갖는 국가는 기업과 관련된 인권침해가 발생했을 때 기업의 인권침해로 영향을 받은 사람들이 사법적, 비사법적 구제수단을 통해 효과적으로 구제에 접근할 수 있도록 보장하는 적절한 조치를 취해야 한다. 구체적으로 이행원칙 27항은 “국가는 효과적이고 적절한 비사법적 고충 처리 제도를 갖추어야 하며, 이는 사법적 제도와 더불어 기업과 관련된 인권침해로부터의 구제를 위한 포괄적 국가 기반의 제도의 한 부분으로서 운영되어야 한다”고 명시하고 있다.

[글상자 2] UN 기업과 인권 이행원칙- 구제 접근성

25. 기업과 관련된 인권 침해로 막는 국가 의무의 한 부분으로서 국가는 자국 영토 및/또는 관할권 내에서 침해가 발생했을 때, 피해자들이 사법상, 행정상, 입법상, 또는 기타 적절한 방법을 통해 효과적인 구제책에 접근하는 것을 보장할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다.
26. 국가는 기업에 대한 인권 관련 소송을 다룸에 있어 국내 사법 제도의 효과성을 보장하기 위해 적절한 조치를 취해야 한다.
27. 국가는 효과적이고 적절한 비사법적 고충처리제도를 갖추어야 하며, 이는 사법적 제도와 더불어 기업과 관련된 인권 침해로부터의 구제를 위한 포괄적 국가 기반의 제도의 한 부분으로서 운영되어야 한다.
28. 국가는 기업과 관련된 인권 문제를 다룸에 있어 비정부 기반 고충처리제도에 효율적으로 접근할 수 있는 방법을 고려해야 한다.
29. 제기된 문제가 빠르게 논의되고 곧바로 구제될 수 있도록 기업은 부정적 영향을 받는 개인과 지역사회를 위해 효과적으로 운영될 수 있는 고충처리제도를 설립하거나 참여해야 한다.

현재 두 번째 초안이 나와 논의 중인 UN의 법적 구속력이 있는 문서도 “적절한 경우 대리인을 통하거나 집단소송을 통하는 등 조약 당사국의 법원 및 비사법적 구제 메커니즘에 진정을 제기할 권리가 보장되어야 한다”고 명시하고 있다(III부, 제4조 2.d.).

기업의 인권 책임에 대한 별도의 국내법을 제정한 아주 소수의 국가들을 제외하면 사실상 사법 제도를 통해 기업의 부정적 인권 영향에 대한 구제를 얻는 것이 불가능하거나 극도로 어려우며, 사법적 구제가 항상 요구되거나 필수적인 것도 아니고 모든 사람들이 항상 선호하는 접근 방법도 아니라는 점에서 정부 기반의 효과적이고 적절한 비사법적 구제가 더욱 중요하다¹⁵⁰⁾. 이러한 맥락에서 국가인권 기구가 중요한 역할을 담당하며 우리나라에서도 국가인권위원회가 인권 침해에 대한 정부 기반 비사법적 구제수단으로서의 역할을 하고 있다. 그러나 현재 국가인권위원회의 관할 및 적용 범위의 한계로 인해 다국적기업의 역외 인권 침해에 대한 대응을 하지 못하고 있다. 그런 점에서 OECD 다국적기업 가이드라인에서 제공하는 구제 절차인 국내연락사무소 절차는 가장 대표적인 국가 기반 비사법적 구제절차로서 그 의미가 크다. 그러나 OECD 다국적기업 가이드라인의 구제절차를 ODA 수행기관에 적용하는 데에는 현재 몇 가지 한계가 존재한다. 한국의 국내연락사무소를 비롯해서 몇몇 국내연락사무소들에서 OECD 가이드라인은 상업적 목적으로 운영되는 다국적기업에만 적용되기 때문에 ODA 등 정부의 비상업적 정책 수행기관에는 적용되지 않는다는 협소한 해석을 내놓고 있기 때문이다. 즉 현재의 한국 국내연락사무소의 해석에 따르면 공적개발기금인 KOICA의 사업 수행 과정에서 발생하는 문제에 대해서는 OECD 가이드라인을 적용할 수 없다는 것이다.

비사법적 고충처리제도가 효과적으로 기능하기 위해서는 몇 가지 기준이 충족되어야 한다. UN 기업과 인권 이행원칙은 이와 관련, 정부 기반/비정부 기반의 비사법적 고충처리제도가 효과적으로 기능하기 위해 필요한 특성들을 다음 [글상자 3]과 같이 설명하고 있다.

[글상자 3] UN 기업과 인권 이행원칙- 비사법적 고충처리제도 효과성 기준

31. 정부 기반과 비정부 기반의 비사법적 고충처리제도가 효과적으로 기능하기 위해, 비사법적 고충처리제도는 다음의 특성을 가져야 한다.
- **정당성:** 이해관계자들을 위한 고충처리 절차를 공평히 진행하는 것을 보장하고 이해관계자 집단으로부터 신뢰를 얻어야 한다.
 - **접근성:** 특정한 장벽에 부딪힌 피해 집단에 알맞은 도움이 제공되어야 하고 절차에 관련된 모든 이해관계자들에게 공표되어야 한다.
 - **예측성:** 각 단계가 진행되는 기간, 명확한 진행 절차 유형, 가능한 성과, 그리고 결과 이행을 모니터링할 수 있는 방법 등과 같이 해당 절차와 정보를 명확하게 알리고 제공할 수 있어야 한다.
 - **형평성:** 피해 집단이 정당하게 정보를 제공받고 존중받는 조건에서 고충처리 과정에 참여할 수 있도록 정보와 조언, 전문지식에 대한 접근성을 보장한다.

150) UN 기업과 인권 이행원칙 27항에 대한 주석 “사법적 제도가 효과적으로 잘 운영되고 있다고 하더라도 사법적 제도만으로 모든 인권침해에 대한 해결을 하기는 힘들다. 또한 사법적 구제가 항상 요구되거나 필수적인 것도 아니며, 모든 신청인들이 항상 선호하는 접근 방법도 아니다. 기업과 관련된 인권침해에 대한 구제책 제공에 있어서의 결함은 적당한 곳에 기존의 비사법적 제도의 역할을 확대하고/거나 새로운 제도를 추가하는 것으로써 채울 수 있다.”

- **투명성:** 문제가 되는 공공이익에 대한 관심에 부응하고 제도의 효과성에 대한 신뢰를 쌓기 위하여, 고충제도의 당사자들에게 진행경과에 대해 알리고 제도의 성과에 대해 충분한 정보를 제공하여야 한다.
- **권리의 적합성:** 결과와 구제책이 국제적으로 인정된 인권기준과 일치하도록 보장해야 한다.
- **지속적인 학습의 자료:** 차후 고충이나 침해를 방지하고 제도를 개선하기 위한 교훈을 파악하는 조치를 마련해야 한다.

OECD 다국적기업 가이드라인의 비사법적 구제제도인 국내연락사무소의 설립 및 운영 관련 지침을 담은 OECD 절차지침도 비슷한 기준을 제시하고 있다. OECD 절차지침에 따르면 “국내연락사무소는 기능적 동등성이라는 목적 달성을 위해 가시성, 접근성, 투명성, 책임성이라는 핵심 가치에 따라 운영되어야 하며, 진정 사건들을 해결할 때 공정하고, 예측가능하고, 공평하고, 가이드라인의 원칙과 기준에 부합하는 방식으로 기여해야 한다.”

이처럼 개발협력 사업장에서의 인권위험을 관리하기 위해서 KOICA는 먼저 현행 세이프가드의 확대 및 개선을 통해 어떤 인권 목록을 준수해야 할 것인지에 대한 원칙과 방향성을 제시해야 하며, 다음으로 컴플라이언스 제도를 마련하여 KOICA의 사업수행 파트너기관이 그 인권 기준과 정책을 효과적으로 준수할 수 있도록 이끌어야 하고, 마지막으로 그러한 노력에도 불구하고 부정적 인권영향이 발생했을 경우 적절한 구제를 제공함으로써 인권 책무성을 다하여야 한다.

나. 세이프가드 수립 및 개선 운영과제

KOICA는 2013년 환경·사회 세이프가드를 제정한 이래 2017년 12월과 2021년 9월 두 차례에 걸쳐 환경·사회 세이프가드 이행지침을 개정하여 운영 중에 있다. 환경·사회 세이프가드가 환경·사회적 영향을 최소화하고 지속가능한 발전 달성에 기여할 수 있기 위해서는 다양한 영향을 포괄할 수 있을 만큼 종합적이어야 하는 동시에 다양한 이해관계자의 책임과 역할을 보장할 수 있도록 구체적이어야 한다. 또한 장기적으로는 환경, 사회적 영향을 넘어 전반적인 인권 영향을 담는 방향으로 확대되어야 한다.

전체적인 방향성에 있어서 KOICA의 환경·사회 세이프가드는 다른 다자개발은행 및 양자개발기구의 흐름을 따르고 있다고 볼 수 있다. 특히 환경과 사회, 스크리닝, 환경·사회영향평가, 환경·사회관리계획, 재정착계획, 선주민계획 등 주요 개념에 대한 정의는 국제 기준에 부합한다. 그러나 구체적인 이행 방안으로 들어가면 아직 방향 제시 차원과 선언적 의미에 그치고 있는 한계를 보인다. 대표적으로 부정적 영향 발생 시 고충을 제기할 수 있는 창구 마련과 구제 조치와 관련, 현재의 세이프가드는 이러한 메커니즘을 마련해야 한다는 선언을 제시하고 있으나 실제로 이행되고 있지는 않은 상태이다. 따라서 KOICA의 환경·사회 세이프가

드에서 제시하고 있는 큰 틀의 방향성을 실현하기 위한 구체적 이행방안들을 마련하는 것이 시급하다.

다. 컴플라이언스 제도 강화 과제

1) 컴플라이언스 계획 제출 의무화

세이프가드를 통해 틀을 잡은 인권위협관리 체계를 통한 인권 책임 준수와 부정적 인권 영향 예방을 효과적으로 이행하기 위해서는 이를 장려 또는 강제할 수 있는 효과적 컴플라이언스 체계가 마련되어야 한다. 효과적 컴플라이언스 체계 수립과 관련한 KOICA의 정책 방향은 인권경영실천서약서 및 성폭력예방실천서약서 제도 정비와 인권영향평가 의무화, 그리고 국별 사업 기획과정에서 인권위험 완화 및 인권증진 조치 실행을 명시하는 것이다.

KOICA는 현재 모든 KOICA 사업 수행 기관에게 인권경영실천서약서를 요구하고 있다. 이에 따라 파트너 기관은 세계인권선언 준수, 모든 형태의 차별 금지, 여성, 아동, 장애인, 청소년, 난민 등 취약계층의 권리 보호, 노동권, 안전권, 건강권, 휴식권, 인격권 보호 및 증진, 개인정보 보호, 선주민 포함 현지주민의 생명권, 안전권, 재산권 존중 및 보호, 국내외 환경규범 준수 및 환경보호와 지속가능한 자원의 활용, 인권존중에 기초한 투명하고 공정한 거래, 부정적 인권영향 파악 및 인권침해 발생 시 신속하고 적절한 구제 조치를 취할 것을 서약해야 한다. 특히 “서약에도 불구하고 ODA 사업장에서의 인권침해 발생 시, KOICA의 이행여부 점검, 구제 조치 등에 성실히 협조하고 이행” 할 것을 서약해야 한다. 또한 서약서를 미제출한 경우 입찰무효로 판정하며, 계약 체결 후 위반 사실이 확인되는 경우 계약해제 및 부정당업자로 입찰참가자격 제한 처분을 받을 수 있다고 밝히고 있다.

그런데 인권경영실천서약서는 이러한 서약 내용을 어떻게 이행할 것인지에 대한 구체적인 계획 수립을 요구하지도 않으며 서약의 불이행이 발생할 경우 어떻게 대응할 것인지에 대해서도 구체적으로 제시하지 않고 있다. 이러한 한계를 개선하기 위한 하나의 방법으로 사업별로 구체적인 컴플라이언스 계획 수립과 제출, 그리고 이행점검을 요구할 수 있을 것이다.

효과적인 컴플라이언스 계획을 수립하기 위해서 파트너기관은 먼저 수행할 프로젝트 또는 기관의 내부 운영 등 전반적인 측면에서 인권경영 실천에 위협이 되는 위험요소가 어떤 것이 있는지 파악해야 한다. 이는 인권영향평가의 기초 단계이기도 하다. 이러한 기초 점검을 통해 인권위험요소를 파악한 후에는 그러한 위험요소를 관리할 담당 부서 또는 담당자를 지정하여 책임 및 권한을 명확히 제시하여야 한다. 다음으로 각각의 위험요소를 해소 또는 완화할 계획과 일정을 대략

적으로나마 제시할 필요가 있다. 마지막으로 이러한 계획의 이행정도를 평가하고 보고할 필요가 있다. 다시 말해 컴플라이언스 계획을 요구한다는 것은 각 파트너기관이 인권경영실천서약 상의 인권 목록이 구체적인 개별 사업에 어떻게 적용되는지 파악하고, 어떤 인권 목록을 구체적으로 어떻게 이행할 것인지를 계획하고 시행하며, 이행상황을 점검하여 보고할 것을 요구하는 것이다. 이를 통해 KOICA는 각 파트너기관이 단순히 인권경영을 실천할 것을 선언하는데 그치지 않고 이를 위해 적극적이며 구체적인 조치를 취하도록 장려할 수 있다. 또한 KOICA의 입장에서는 파트너기관에서 제출한 컴플라이언스 계획을 기반으로 보다 효과적으로 각 파트너기관의 인권경영 실천 여부를 점검하고 평가할 수 있다. 한편으로 파트너기관의 입장에서는 컴플라이언스 계획을 수립하고 제출하며, 이행을 위해 노력함으로써 후에 문제가 발생했을 때, 이러한 계획의 존재와 이행 노력을 강조하는 방식으로 제재의 완화를 모색할 수도 있을 것이다. 실제로 부정부패를 다루는 국제협약이나 국내법, 기업의 인권실천점검의무를 다루는 국내법에서 컴플라이언스 프로그램을 제재 및 처벌 완화 요건으로 인정하고 있다.

2) 컴플라이언스 평가를 기반으로 한 제재 부과

세이프가드를 통해 틀을 잡은 인권위험관리 체계를 통한 인권 책임 준수와 부정적 인권 영향 예방을 효과적으로 이행하기 위해서는 이를 장려 또는 강제할 수 있는 효과적 컴플라이언스 체계가 마련되어야 한다.

이를 위해서는 컴플라이언스 계획의 수립과 이행이 실질적으로 당사자에게 긍정적 효과를 줄 수 있어야 한다. 이렇게 구체적인 컴플라이언스 계획의 수립과 이행을 강제하는 방법 중의 하나가 파트너기관의 평가 및 입찰 과정에서 선정 절차에 컴플라이언스 계획의 수립과 이행 여부를 반영하는 것이다.

이는 전 세계적으로도 사회책임 공공조달로 이행하는 추세와 부합한다. 전통적 의미의 공공조달이 충분한 계약이행 능력이 있는 것을 전제로 ‘최저가격’으로 입찰한 자나 ‘국가에 가장 유리하게’ 입찰한 자를 낙찰자로 하는 것을 목적으로 한다면, 전략적 공공조달 또는 사회책임 공공조달은 공공조달을 활용하여 다른 사회적 가치 실현을 동시에 핵심 목적으로 설정하고 있다. 구체적으로 전략적 공공조달(Strategic Public Procurement, SPP)은 공공조달을 활용하여 기술혁신, 환경 변화 대응, 사회적 가치 실현 등을 전략적으로 지원하는 것을 의미하며 사회책임 공공조달(Socially Responsible Public Procurement, SRPP)은 정부나 공공기관이 재화와 서비스 등을 구매하는 과정에서 환경, 고용, 노동, 사회통합 등 구매활동의 사회적 영향을 고려하는 방식을 의미한다¹⁵¹⁾.

유럽연합의 경우 지속가능 공공조달(Sustainable Public Procurement, SPP)을 시

151) 삼일PwC Analysis., 공공조달을 통한 사회적 경제 활성화 방안 (2013)

행하고 있다. 유럽연합의 사회책임 공공조달 프로세스는 지역고용, 양질의 일자리, 사회권/노동권 준수, 사회통합, 차별해소, 재분배 효과, 기업의 사회적 책임 이행도, 환경보호 등을 조달원칙의 핵심 고려사항으로 설계했다. 이 사회책임 공공조달 프로세스에 따라 동등한 평가를 받은 입찰참가자 중에서 낙찰자를 선택하여야 하는 경우 추가적인 낙찰기준으로서 사회적 기준이 고려될 수 있다. 또한 공공조달계약은 사회 및 보건규정을 포함한 모든 필수적 의무 규정을 준수하면서 이행되어야 한다. 때로는 아동노동금지, 최저임금보장, 사회안전 등과 같은 사회적 고려사항을 계약이행조항에 포함시키면서, 협력업체 또는 하도급업체에게도 이러한 사항을 준수하도록 하기도 한다¹⁵²⁾.

이렇게 환경, 사회, 인권적 가치를 입찰자 선정 및 평가에 반영하는 국제적 흐름은 국제개발협력 부문에서도 이어지고 있다. 다자개발은행은 대부분 부정부패 연루 및 각 다자개발은행에서 제시하고 있는 세이프가드 및 청렴성 정책을 위반한 기관 및 개인에 대해 계약을 중지, 해제하거나 입찰 자격을 단기 또는 영구적으로 제한하는 제재를 부과하고 있다. 대표적으로 WB은 입찰 제한 부서(Office of Suspension and Debarment, OSD)를 별도로 두고 운영하고 있다¹⁵³⁾. OSD는 WB 제재 제도의 일차 심사를 담당한다. 부정부패 연루 등 WB의 정책을 위반하는 행위가 발생했다는 충분한 증거가 있을 경우 OSD에서 이러한 혐의가 제기된 기업 또는 개인에 대해 임시 제한 조치를 취하고, 이의 제기가 없을 경우 최종 제재를 부과한다. 다음으로 7명의 외부 심사위원으로 구성된 WB 제재 이사회(World Bank Group Sanctions Board)는 이의가 제기된 모든 사안에 대해 최종 결정을 내리는 역할을 한다.

아시아개발은행 역시 사기, 부패, 강압, 연루, 방해 행위 또는 기타 청렴원칙 위반 행위에 연루된 기관 또는 기업에 대해 입찰 제한과 같은 제재를 부과한다¹⁵⁴⁾. 또한 WB 등 다른 다자개발은행과 함께 <Cross Debarment Agreement>에 따라 어느 한 다자개발은행에서 제재를 받은 기관 및 개인에 대해서는 다른 다자개발은행에서도 동일한 제재를 적용하는 정책을 가지고 있다.

양자개발기구 중 파트너기관의 인권 수행 정도에 따라 입찰자격을 제한하는 대표적인 기구는 미국의 양자개발기구인 USAID를 들 수 있다. USAID는 컴플라이언스 부서에서 입찰자격 제한(단기 및/또는 영구적 제한) 프로그램을 운영하고 있다¹⁵⁵⁾. USAID는 크게 두 가지 측면에서 사업 수행의 책임성이 결여된 기관 및 개인과의 사업 수행을 제한하고 있다. 첫째 파트너 기관의 내부 통제 이행과 관련하여 현재 책임성이 있는지, 그리고 국민 세금을 책임성 있게 사용할 수 있도록 적

152) Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement (2010).

153) The World Bank, Office of Suspension and Debarment (2021)

154) ADB, Anticorruption and Integrity (2021)

155) USAID, Compliance (2021)

절한 세이프가드를 갖추고 있는지를 본다. 둘째, 사기, 낭비, 남용, 인권침해, 성적 착취 및 희롱 등 USAID 프로그램 수행에 있어서 불이행 문제가 있는지를 살펴본다. 또한 USAID의 다른 컴플라이언스 감독 메커니즘과 긴밀하게 협력해서 그러한 내용들을 입찰기관 선정 및 평가에 반영하여 이에 따라 입찰자격을 단기 또는 영구적으로 제한하는 조치들을 취하고 있다.

국내법적으로도 KOICA가 컴플라이언스 계획 수립 및 이행을 입찰 절차에 반영할 수 있는 근거를 찾아볼 수 있다.

<조달사업에 관한 법률> 제6조(사회적 책임 장려)는 조달청장이 “기업의 사회적 책임을 장려하기 위하여 조달절차에서 환경, 인권, 노동, 고용, 공정거래, 소비자 보호 등 사회적, 환경적 가치를 반영” 할 수 있도록 하고 있다.

<국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률> 제5조의 2(청렴계약)는 국가를 당사자로 하는 계약에서 투명성 및 공정성을 높이기 위하여 “입찰자 또는 계약대상자로 하여금 입찰, 낙찰, 계약체결 또는 계약이행 등의 과정(준공, 납품 이후를 포함한다)에서 직접적, 간접적으로 금품, 향응 등을 주거나 받지 아니할 것을 약정하게 하고 이를 지키지 아니한 경우에는 해당 입찰, 낙찰을 취소하거나 계약을 해제, 해지할 수 있다는 조건의 계약을 체결” 할 것을 요구하고 있다. 더 나아가 제5조의 3(청렴계약 위반에 따른 계약의 해제, 해지 등)은 이러한 청렴계약을 지키지 않은 경우 “해당 입찰, 낙찰을 취소하거나 계약을 해제, 해지 하여야” 한다고 규정하고 있다.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제5조의 4(근로관계법령의 준수)는 또한 근로기준법 등 근로관계 법령을 준수하도록 하는 내용을 계약서에 포함시킬 수 있도록 허용한다.

동법 제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한 등)는 ‘부정당업자’의 입찰 참가자격을 제한할 것을 요구하고 있는데, 부정당업자는 ‘산업안전보건법에 따른 안전, 보건 조치 규정을 위반하여 근로자에게 대통령령으로 정하는 기준에 다른 사망 등 중대한 위해를 가한 자’ 등 여러 관련 법률을 위반한 자 외에도 대통령령으로 경쟁이 공정한 집행을 저해할 염려가 있는 자, 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자, 그리고 ‘다른 법령을 위반하는 등 입찰에 참가시키는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 자’를 정할 수 있도록 하고 있다.

<공공기관운영법>(제39조 “공정한 경쟁이나 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 사람, 법인 또는 단체 등에 대하여 입찰참가자격 제한”), <지방공기업법>(제64조 “공정한 경쟁 또는 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 자에 대하여는 입찰참가 자격 제한”), <지방계약법>(제31조 “경쟁의 공정한 집행 또는 계약의 적정한 이행을 해칠 우려가 있는 자나 청렴서약서의 내용을 위반한 자, 그 밖에 입찰에 참가시키는 것이 부적합하다고 인정되는 자

에 대하여는 입찰참가자격 제한”) 등도 유사한 입찰 참가자격 제한 규정을 두고 있다.

서울시는 2014년 국내 지방자치단체 최초로 공공조달 전 과정에서 고려해야 하는 사회적 가치를 담은 조례를 제정했다. 서울시 <사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례>는 제6조: 사회책임 공공조달의 구체적 내용 담은 공공조달 가이드라인 이행, 제7조: 희망기업의 입찰참가 기회 확대 및 우선구매 촉진, 제8조: 사회적 책임 이행 기업(CSR) 가산점 부여, 제9조: 노동관계 법령 준수, 적정임금 보장, 고용유지 등 근로자의 권리보호, 제10조: 계약 전 과정 공개로 계약의 투명성 확보 등의 사회적 가치를 고려할 것을 명시하고 있다.

이처럼 정책적 의지가 뒷받침된다면, KOICA가 선구적으로 인권 존중 책임 준수와 관련 컴플라이언스 계획의 수립과 이행을 입찰 선정 및 입찰 참가자격 제한 또는 박탈의 하나의 기준으로 고려하는 것은 국내법적으로 충분히 가능한 것으로 보인다. 실제로 KOICA는 이미 인권경영실천서약서 미제출시 입찰 무효로 판정하고, 계약 체결 후 위반 사실이 확인되면 계약해제 및 입찰참가자격 제한이 있을 수 있음을 명시하고 있다.

라. 구제제도 수립 운영 과제

비국가행위자의 인권 존중 책임에서의 ‘인권’은 국제적으로 인정된 인권을 의미한다. 여기에는 최소한 세계인권선언과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 국제노동기구의 핵심 협약(결사의 자유, 강제노동금지, 아동노동금지, 차별금지에 관한 8개의 핵심 협약) 등이 있다. UN 기업과 인권 이행 원칙 12는 ‘국제적으로 인정된 인권’에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다. “기업의 인권 존중 책임에서 인권은 국제적으로 인정된 인권을 지칭한다. 최소한 국제인권장전과 국제노동기구의 노동에 있어서의 기본 원칙과 권리에 관한 ILO 선언에서 설명하고 있는 기본적인 권리에 대한 원칙을 포함한다.” 그러나 기업에게 인권 존중 책임이 있다고 할 때의 인권은 여기에서 그치지 않고 기업과 인권과 관련된 모든 국제적인 경성 규범과 연성 규범상의 인권을 의미한다. 이러한 맥락에서 국제적으로 인정된 인권은 최소한 다음의 [표 75]와 같이 정리해 볼 수 있다.

[표 75] 국제적으로 인정된 인권의 최소한의 범위

국제인권장전	- 세계인권선언 - 시민적·정치적 권리 규약 - 경제적·사회적·문화적 권리 규약
ILO 8대 핵심 협약	- 결사의 자유와 단결권의 보장 협약(ILO 협약 제87호) - 단결권과 단체교섭권 협약(ILO 협약 제98호)

	- 강제노동 협약(ILO 협약 제29호) - 강제노동철폐 협약(ILO 협약 제105호) - 동등보수 협약(ILO 협약 제100호) - 차별(고용과 직업) 협약(ILO 협약 제111호) - 최저연령협약(ILO 협약 제138호) - 가혹한 형태의 아동노동 협약(ILO 협약 제182호)
국제권리장전에 규정된 인권 중에서 특별한 보호를 받아야 하는 일정한 그룹에 속한 사람들의 인권 등을 더 상세하게 규정한 협약과 선언	- 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 - 아동의 권리에 관한 협약 - 장애인의 권리에 관한 협약 - 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 - 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제 협약 - 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 - 고문 및 잔혹하고 비인도적인, 굴욕적 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 - 선주민 권리선언 민족적, 종족적, 종교적, 언어적 소수자의 권리에 대한 선언 - 발전권 선언 - 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언
기타 ILO 협약과 권고, OECD 다국적기업에 관한 가이드라인 등	

따라서 개발협력기구의 구제 메커니즘에서 대상이 되는 인권은 최소한 UN 기업과 인권 이행원칙에서 명시된 위와 같은 국제적으로 인정된 인권을 포함해야 한다.

국제적으로 인정된 인권 중 어느 하나에라도 부정적 인권영향이 발생했을 경우, 공공기관은 식별한 부정적 인권영향을 예방하거나 완화시키거나 부정적 영향이 발생하기 이전으로 복원시키거나, 손실이나 손해에 대해 보상이나 배상하는 방법으로 대응할 수 있다.

- 예방: 사업 내용을 변경하거나 배제하여 부정적인 인권영향을 피하는 것
- 저감(완화): 부정적 인권 영향을 완전히 피하기 어려울 때, 그러한 영향을 최소화하기 위한 조치를 취하는 것
- 복원: 구제의 일환으로 부정적 영향이 발생하기 이전의 상태로 되돌리는 것
- 보상: 구제의 일환으로 다른 완화 방법이 불가능하거나 효과적이지 않은 경우, 부정적인 인권영향에 대하여 현물이나 금전적 보상을 하는 것

부정적 인권영향에 대한 대응 책임은 그러한 인권영향을 ‘야기’ 했는가, 인권영향에 ‘기여’ 했는가, 또는 ‘직접적 연관’ 관계에 있는가에 따라 그 정도의 차이가 있을 수 있다. 공공기관이 인권영향을 ‘야기’ 한 경우 예방하고 저감하고

구제(복원이나 보상)하는 대응 계획을 세워야 하는데 예방을 최우선적인 대응 수단으로 삼아야 하고 예방할 수 없을 경우 차례로 저감, 구제로 가야 한다. 만일 공공기관이 인권영향에 ‘기여’ 한 경우에는 자신이 기여한 정도에 따라 그 영향을 중단, 예방, 구제해야 하고, 자신의 영향력을 사용하거나 (영향력이 없는 경우) 영향력을 구축해서 남아있는 영향을 저감해야 한다. 공공기관이 인권영향에 ‘직접 연관’ 된 경우에는 구제하도록 요구할 수는 없고 영향력을 사용해서 부정적인 영향을 예방하거나 저감하는 등의 대응 계획을 세워야 한다.

다시 말해 대응 계획을 세울 때 공공기관이 부정적인 인권영향에 연루된 방식, 즉 부정적인 영향의 원인을 고려할 필요가 있다는 것이다. 공공기관이 부정적 인권영향을 직접 야기하였다면 공공기관은 그 인권영향에 대해 통제력을 행사할 수 있으므로 직접 대응 조치를 이행할 수 있다. 그러나 공공기관이 직접 야기한 것은 아니지만 공공기관이 제3자가 부정적인 인권영향을 야기하는 것을 용이하게 했거나 공공기관과 사업 관계에 있는 다른 기관의 행위가 부정적인 인권영향을 발생시킨 경우에는 공공기관이 직접 부정적인 인권영향에 대응 조치를 실시하기 어렵다. 이런 경우 만약 공공기관이 부정적 인권영향을 발생시킨 제3자나 다른 기관에 영향력을 행사할 수 있는 관계에 있다면, 공공기관은 영향력을 행사하여 인권영향에 대응하는 방법을 모색해야 한다. 영향력을 행사하여 인권영향에 대응하는 예로는 부정적 인권영향을 야기한 제3자 또는 다른 기관과 계약관계에 있는 경우, 계약에 관련 인권 기준을 포함하고 이를 준수할 것을 요구하는 것이다. 계약 내용에 위 기준 위반이 심각하거나 반복적이거나 해결되지 않을 경우 계약을 종료할 수 있다는 규정을 포함할 수 있다. 또한 협력업체를 지원하여 작업장에서 발생할 수 있는 부정적 인권영향을 저감하기 위해 필요한 시스템을 구축(교육, 시설 개선, 관리 체계 개선 등)하도록 할 수 있다. 심각한 영향을 저감시키거나 예방하기 위한 시도가 실패한 후 더 이상 변화의 가능성이 없는 경우 최후의 수단으로 사업 관계를 종료할 수 있다. 부정적 인권영향에 대한 대응 또는 구제의 양상과 관련, 개발협력기구의 구제 메커니즘은 이러한 다양한 대응 단계와 방법을 충분히 포괄하는 것이 되어야 한다.

현재 다자개발은행이나 양자 공여기관 등 다양한 국제개발협력기구에서 운영하고 있는 구제/책무성 제도는 조사 기능 중심의 조사 패널(Inspection Panel)과 문제 해결 중심의 책무성 메커니즘(Accountability Mechanism)으로 구분된다. WB은 1993년 다자개발은행 중 최초로 조사 패널을 도입했지만 책무성 제도로써 WB의 조사 패널은 중요한 한계가 있다는 지적을 받았다. 1995년부터 2019년까지 제기된 총 145건 중 37건만이 조사 실시로 이어졌는데, 그 이유는 WB 집행위원회가 접수나 적격심사 등 각 단계 결정 권한을 가지고 있어 통과 여부에 영향을 주고 있기 때문이었다. 또한 조사가 실시된다 하더라도 이는 WB 프로젝트의 중단 여부에 대한 결정으로만 이어질 뿐 조사 기능을 넘어 문제 해결을 강구할 수 있는 기

능이 부재하다¹⁵⁶⁾.

이런 점에서 문제해결 중심으로 구성된 ADB의 책무성 메커니즘은 WB보다 개선된 것으로 볼 수 있다. ADB의 책무성 메커니즘은 협의단계와 준수검토단계로 나뉘는데 특히 준수검토단계에서 준수검토판널(Compliance Review Panel)이 ADB 지원사업이 세이프가드 정책 위반으로 지역 주민들에게 직접적, 부정적, 구체적인 피해를 주었거나 그러할 가능성이 있는지를 조사하게 된다. 더 나아가 ADB 사업이 정책과 절차에 부합해 진행되도록 권고안을 만들고, 이사회에 권고 준수에 대한 검토보고서를 제출하게 된다¹⁵⁷⁾.

이처럼 문제해결 중심(AM) 메커니즘은 조사기능에 초점을 맞추는 조사 패널(IP) 제도보다 포괄적이고 한 단계 발전된 책무성 제도로 여겨진다. IP와 같이 단편적으로 제소된 사건을 조사하고 조치를 취하는 것이 아니라 국제개발협력기구 자체적으로 이러한 문제가 발생하게 된 원인을 찾아내서 보완하는 본질적인 문제해결 기능을 제도화한 것이 AM이기 때문이다¹⁵⁸⁾. 또한 AM이 개발협력 사업 차원이 아니라 기구 차원의 문제해결이라는 점에서 IP보다 책무성의 완전성이 보장되기 때문에 외부 행위자와 갈등보다는 협력관계를 유지하기 용이하다는 분석도 있다. 따라서 KOICA의 구제 메커니즘은 장기적으로 조사 패널의 수준보다 한 단계 더 나아가 문제해결을 중심으로 하고 패널의 독립성을 보장하는 책무성 메커니즘 수립을 지향하는 것이 바람직하다.

2. 단기 및 장기 정책 제언

이상에서 살펴본 것처럼 개발협력 사업장 인권위험 관리는 크게 세 가지 차원에서 이루어져야 한다. 첫째, 인권위험의 식별과 예방을 위해 개발협력 사업 전 과정을 포괄하는 지침/규정/세이프가드를 수립하고 둘째, 이러한 규정이 사업수행 파트너기관의 활동에 있어서 사업 전반에 걸쳐 확실하게 준수될 수 있도록 지도, 관리, 감독하는 것이다. 셋째, 인권위험을 식별하고 파악된 위험을 예방하기 위해 노력했음에도 부정적 인권영향이 발생한 경우 그러한 부정적 인권영향을 완화, 시정하고 필요시 구제를 제공하는 것이다. 또한 이 모든 단계가 효과적으로 이행되어 개발협력 사업장에서의 인권위험을 효과적으로 예방하기 위해서는 세이프가드 준수와 구제 해결에 적극적으로 나설 인센티브를 제공하는 동시에 세이프가드 미 준수 및 부정적 영향의 해결과 피해자 구제가 제대로 이행되지 않았을 경우에 대한 적절한 제재가 체계화되어야 한다.

156) 참여연대 이슈리포트, 국제개발협력 책무성 증진을 위한 세이프가드 제도 개선 방안 (2019)

157) 문제해결을 중심으로 두고 있다는 점에서는 이처럼 ADB의 책무성 메커니즘이 제도적으로 더 앞선 것으로 평가되지만, 실제 ADB의 책무성 메커니즘을 이용해본 이해관계자들은 문제해결 메커니즘의 독립성이 결여되어 있어 실질적인 구제 효과를 기대하기 어렵다는 비판을 제기하고 있다.

158) 김태균, 글로벌 거버넌스와 개발협력의 책무성, 국제정치논총 53(4) (2013), 276-76p

이러한 세 가지 차원의 인권위험 관리체계와 관련, KOICA의 현행 정책은 환경·사회 세이프가드가 마련되어 있지만 구체적인 책무성 실현 방안이 결여되어 있다는 한계를 보이고 있다. KOICA의 환경·사회 세이프가드는 국문 홈페이지에는 공개되어 있지도 않아 투명성과 정보 접근성 면에서도 많은 비판을 받고 있다. 또한 인권경영서약과 청렴계약서약은 의무화되어 있지만 서약의 내용이 구체적이기 보다 추상적 선언에 가까우며 서약 미준수에 대한 결과가 구체적으로 제시되어 있지 않다는 점에서 현장에서의 구체적 실천으로 이어지기보다 선언적 의미에 그치는 한계가 있다. 마지막으로 구제 절차와 관련, 현행 인권경영 계획과 세이프가드 상 구제 절차를 마련해야 한다는 과제만 제시되어 있을 뿐 아직 절차가 마련되지 않았으며 구체적인 이행지침도 수립되어 있지 않다. 이러한 간극의 분석을 바탕으로 이 연구에서는 환경·사회·인권 세이프가드 수립 및 운영 강화와 문제 해결 중심의 독립적인 책무성 메커니즘 마련을 장기 과제로, 그리고 현재의 시스템 내에서 사업수행 파트너기관의 이행을 강화하기 위한 컴플라이언스 계획 마련을 중단기 과제로 제시하고자 한다.

가. 장기과제 - 세이프가드 확대 및 운영 강화

현행 환경·사회 세이프가드는 국제적으로 인정된 인권을 포괄하는 방향으로 보다 확대 및 구체화될 필요가 있다. 또한 구체적인 컴플라이언스 계획 수립의 의무화 및/또는 세이프가드 준수 여부를 사업자 평가 및 입찰 과정에 반영하는 등 세이프가드의 효과적 준수를 위한 메커니즘을 마련하여야 한다.

가장 우선적으로 비국가행위자의 인권침해 예방과 문제해결에 있어서 가장 최소한이자 가장 기본적인 요건인 **정보공개 의무를 강화**할 필요가 있다. 최근 KOICA의 환경·사회 세이프가드 이행지침 개정안은 이런 점에서 긍정적인 변화로 인정할 수 있다. 2021년 9월 개정으로 과거 “필요 시 공개할 수도 있다”고 되어 있던 재정착계획, 선주민계획, 환경, 사회, 인권 관리계획, 모니터링 보고서 등의 공개가 의무화되었다. 더 나아가 현지 주민 등 다양한 이해관계자들이 정보공개를 요구할 수 있는 제도와 절차를 마련하는 개선이 필요하다. 또한 정보공개 의무를 제대로 하지 않았을 경우와 보고 또는 공개된 정보가 부정확할 경우에 대해 어떠한 제재를 할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

정보공개 의무 강화는 아래의 컴플라이언스 계획 수립 및 제출 의무화와도 연결된다. 컴플라이언스 계획과 그 이행 성과를 보고한다는 것은 정확하고 적절한 정보를 공개하는 노력의 일환인 동시에 정보공개 의무 강화가 곧 컴플라이언스 계획의 수립과 보고를 강제하는 것이기 때문이다.

나. 장기과제 - 민원처리 및 구제 메커니즘 수립

개발협력기관의 활동으로 인해 부정적 영향을 입은 이해관계자들이 이와 관련한 민원을 제기하고 적절한 구제를 받을 수 있도록 하는 고충 처리 절차와 같은 구제 메커니즘 수립은 개발협력기관의 인권 책무성 강화에 있어서 가장 중요한 요소이다. KOICA 역시 구제 메커니즘 마련의 중요성을 인정하여 인권경영 주요 정책과제로 제시하고 있으나 아직 구체적 이행지침이 마련되지 않는 상태이다. 또한 KOICA와 직접적 고용계약 관계에 있거나 KOICA가 징계 등 인사권한을 행사할 수 있는 이해관계자, 또는 국내법의 적용을 받는 이해관계자에 대해서는 기존의 다양한 구제절차를 이용할 수 있다 하더라도, 사업수행 파트너기관의 활동과 관련해서 발생하는 문제나 국내법의 적용을 받지 않는 해외 사업장에서의 문제에 대해서는 구제 절차가 부재하다시피 하다. 또한 국내에서도 인권 목록에 따라, 행위 주체에 따라, 또는 감독, 관리 부처에 따라 적용 가능한 구제 제도가 지나치게 분화되어 있어서 종합적이고 단일한 구제 메커니즘 마련은 장기적인 접근이 필요하다.

따라서 우선적으로 가장 구제 절차에 대한 접근성이 취약한 **해외 주민을 위한 고충처리 창구 설립과 접근성 강화에 정책적 노력과 자원을 집중**하는 것이 바람직할 수 있다. 또한 구제 메커니즘은 조사 패널의 형태보다는 문제해결 메커니즘의 방향으로 구성하고 독립성을 보장하는 방향을 제안한다.

다. 중단기 과제 - 컴플라이언스 프로그램 수립 및 이행

앞에서 살펴본 것처럼 KOICA의 효과적인 인권위험 관리 체계 수립 및 인권 책무성 강화를 위해서는 KOICA에서 정책 방향과 절차를 제시하고 이행하는 것뿐만 아니라 KOICA의 사업수행 파트너기관의 효과적인 준수를 실현해야 한다. 현재 KOICA는 인권경영 현장과 중단기 인권경영 정책과 계획 등을 통해 인권 책무성 강화를 위한 큰 그림을 제시하고 있다. 컴플라이언스 프로그램은 이러한 큰 그림을 실현하는 데에 있어서 1) 무엇을 준수할 것인가 2) 어떻게 준수할 것인가 3) 어떻게 문제를 해결할 것인가 라는 3단계로 나뉘어서 KOICA 차원에서, 그리고 사업수행 파트너기관에서 따라야 할 구체적 이행 및 점진 계획을 세우는 것이다. 다시 말해서 중단기 과제로서 컴플라이언스 프로그램 수립과 이행은 지금 KOICA에서 정책적, 선언적 차원으로 제시하고 있는 기준과 방향성을 사업별로, 또는 파트너기관별로 구체적 이행 계획을 보고하도록 하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해 현행 인권경영실천서약과 청렴계약서약에서 서약한 내용을 현장에서 어떻게 이행할 것인지 시기별, 단계별로 구체적 계획을 세우고 담당자를 정해 보고하는 것을 요구할 수 있을 것이다.

구체적으로 컴플라이언스 계획은 무엇을 어떻게 준수할 것인지, 그리고 문제가 발생했을 경우 어떻게 해결할 것인지를 세 부분으로 구성하여 보고하도록 할 수

있다. 먼저 무엇을 준수할 것인가에서는 인권경영실천서약과 청렴계약서약의 내용을 각 파트너기관 내부에서 실현하는 데에 있어서 프로젝트별로 어떤 위험요소들이 있는지를 파악하여 명시함으로써 어떤 인권 목록의 준수를 중점적 목표로 삼을 것인지를 보고하도록 한다. 이 과정을 통해 사업수행 파트너기관은 해당 사업의 인권위험 요소들을 사전에 인지할 수 있게 되며 중점 목표에 인력과 자원을 집중할 수 있게 된다. 또한 KOICA는 이렇게 파악, 제시된 인권 목록을 파트너기관의 수행 평가의 기준으로 삼을 수 있다.

다음으로 어떻게 준수할 것인가에 대해서 파트너기관에게 앞 단계에서 파악된 인권위험요소의 예방과 완화를 위한 계획을 사업 단계별, 또는 시기별로 제시하도록 할 수 있다. 이때 이행 계획은 인권위험요소의 완전한 근절과 예방을 목표로 할 필요는 없다. 사업의 구체적 맥락과 환경, 파트너기관의 역량에 따라 실행 가능한 계획을 제시함으로써 이행의 동기와 효과성을 높이는 것이 더 중요하다. 또한 이 단계에서 어떤 부서 또는 담당자가 이행의 책임을 질 것인지를 정하도록 함으로써 책임성을 높일 수 있을 것이다. 한편으로 KOICA의 입장에서는 이렇게 제출된 구체적 이행계획과 담당자를 중심으로 보다 효과적인 모니터링을 할 수 있게 될 것이다.

마지막으로 내부적인 위반 또는 미준수 상황이 발생했을 때에 어떠한 대응 조치를 할 것인지, 그리고 외부적으로 이러한 위반이 부정적 인권 영향을 유발 또는 기여했을 때 어떻게 문제해결에 임할 것인지에 대한 계획을 제시하도록 한다. 이러한 계획은 곧 내외부적으로 위반 또는 미준수에 대한 결과를 명확히 함으로써 계획을 준수하고자 하는 동기를 강화하는 효과를 기대할 수 있다. 또한 현지 주민 등 다양한 이해관계자들은 컴플라이언스 계획을 바탕으로 위반 여부를 쉽게 확인할 수 있게 되며, 문제가 발생했을 때 누구에게 고충을 제기해야 하는지를 알 수 있어 구제의 접근성과 효과성을 높이는 방안이 될 수 있다. 이를 위해서 사업의 전 과정에 있어서 컴플라이언스 계획의 내용과 이행 정도를 상시적으로 공개하도록 할 필요가 있다.

장기적으로 KOICA에서는 컴플라이언스 계획의 수립과 제출, 지속적 모니터링과 보고를 의무화하고 컴플라이언스 계획의 효과적 이행 여부를 사업자 평가와 입찰과정에 반영하는 방안을 모색해볼 수 있을 것이다. 또한 컴플라이언스 제도의 완성도와 정착을 위해서 현재 부서별로 나뉘어 있는 인권위험 관리와 인권 책무성 기능을 통합하여 단일한 컴플라이언스 창구 또는 부서를 마련하는 것을 권장한다.

[표 76] 컴플라이언스 프로그램

- 전제조건: 인권영향평가/기초선 조사를 통해 인권위험이 높은 요소 파악 - 인권: 국제적으로 인정된 인권 - 정보공개: 컴플라이언스 프로그램 및 모니터링 결과 공개		
단계	사업수행 파트너기관	KOICA
1단계: 무엇을 준수할 것인가	인권영향평가와 인권위험요소 분석을 기반으로 개별 사업에서 중점적으로 준수할 인권 목록을 파악하여 보고	파트너기관에서 제출한 인권 목록의 타당성 및 환경사회 세이프가드의 부합성 검토 미흡한 사항에 대하여 수정 또는 보완 요구
2단계: 어떻게 준수할 것인가	1단계에서 파악된 인권 목록과 인권위험요소 예방/저감을 위한 구체적 이행계획을 단계별·시기별로 수립하여 보고 컴플라이언스 프로그램 이행 담당부서/담당자 선정 및 보고	컴플라이언스 계획 이행 상황을 지속적으로 모니터링 미흡한 사항에 대하여 수정 또는 보완 요구
3단계: 어떻게 문제를 해결할 것인가	내부적으로 컴플라이언스 계획의 위반 또는 미준수 발생에 대한 대응방안을 수립하여 보고 외부적으로 컴플라이언스 계획의 위반 또는 미준수로 인한 부정적 인권영향 발생 시에 대한 대응방안을 수립하여 보고 문제 발생 시 기존에 수립한 계획에 따라 대응	미흡한 사항에 대하여 수정 또는 보완 요구 문제 발생 시 기존에 수립한 계획에 따라 적절한 대응이 이루어지는지 모니터링 KOICA 차원에서 추가 대응이 필요한 부분이 있는지 파악하여 조치

컴플라이언스 프로그램의 기대효과

- ▷ 컴플라이언스 계획을 수립하고 이행하는 과정을 통해 KOICA와 사업수행 파트너기관 모두 사업별 인권위험요소를 정확하게 파악하고 대처함으로써 부정적 인권영향 발생 가능성을 줄일 수 있음
- ▷ 구체적 이행 기준과 계획을 공개함으로써 위반 여부를 쉽게 확인할 수 있고 객관적 평가가 가능함
- ▷ 이행 평가를 향후 사업자 선정 등 입찰과정에 반영할 수 있는 기준이 마련됨
- ▷ 현지 주민 등 외부 이해관계자들이 컴플라이언스 계획을 기준으로 위반 여부를 확인하여 고충을 제기할 수 있어 구제 접근성이 높아짐. 컴플라이언스 계획에서 제출된 담당 부서/담당자가 고충처리의 일차 창구 역할을 할 수 있음
- ▷ 인권위험관리 및 인권 책무성 절차를 일원화하여 관리감독과 개선이 쉬워짐

제4장 결론

1. 국제동향 및 KOICA 이행현황 분석의 정책적 함의

본 연구는 인권기반 개발협력 관련 UN과 주요 공여국의 정책과 이행 동향에 대한 최신 정보와 분석을 제공하여, <KOICA 인권기반 개발협력 이행계획>을 포함해 KOICA 인권기반 개발협력 고도화를 위한 정책적 시사점을 주고자 한다. KOICA 이행계획의 세부과제에 따르면 1)협력대상국 인권상황 분석에 기초한 사업 발굴·기획, 2)인권기반접근에 따른 사업 실행 및 성과관리, 3)인권위험 관리체계 구축, 4)사업에서의 인권위험에 대한 구체책임 강화 등의 전략을 실행하기 위한 방법론 연구와 가이드라인 수립이 요구된다.

먼저 제2장 1절에서 다룬 인권기반접근(HRBA) 국제 동향을 보면, UN과 공여국 정책의 공통점을 찾을 수 있다. 과거 인권이 ‘인권과 개발’이란 주제로 다뤄졌다면, 현재는 SDGs 달성에 초점을 맞추고 인권을 통합적으로 운영하고 있다는 점이다. 특히 UN에서 인권기반접근의 중추적 역할을 맡고 있는 OHCHR은 인권지표와 SDGs 지표를 연계하여 SDGs 달성에 인권을 활용하기 위한 프레임워크를 채택하였고, 국제인권 및 통계 기준에 따라 데이터를 생산할 수 있음을 시범적으로 보여주었다. 또한 인권적 목표를 추구하는 것으로 충분하지 않으며, 목표를 달성하는 방법과 모니터링 및 평가도 중요함을 강조하고 있다.

스웨덴(SIDA)은 10년간 인권기반접근의 적용 및 효과에 대해 분석 및 평가한 보고서를 2020년 출간하였는데, 일부 직원들은 인권기반접근 원칙의 준수 여부를 지키는 것에만 집중할 경우 단순히 체크리스트를 표시하는 것에 지나지 않는다고 지적했다. 인권기반접근을 위한 정책을 수립했다고 해서 인권을 존중하는 운영이 바로 이루어지는 것이 아니기 때문이다. KOICA가 1기 인권경영에서 인권기반 개발협력을 위한 제도 구축의 기반을 마련했다면, 2기 인권경영에서 사업에서 인권기반접근의 실행 기반을 마련하고자 준비 중인 것도 같은 맥락이다.

스웨덴과 독일은 인권기반접근에서 인권적 목표 달성 방법을 강조하고 있다. 스웨덴은 핵심 분야별로 인권기반접근 문서를 만들어 총 13개 항목별 가이드라인을 제공하고 있으며, 독일은 다양한 권리보유자 중에 여성, 장애인, 아동·청소년 그리고 성소수자에 대한 분야별 정책 문서를 지속적으로 업데이트 하고 있다. 독일은 개발협력을 위한 지역별 인권문제와 시스템을 소개한 가이드라인도 제공하는데, 기본적으로 UN 인권조약과 원칙을 따르되 지역별 인권의 특수성을 고려할 수 있도록 정보를 제공하는 것이 특징이다. 본 연구의 제2장 3절에서 제안한 국가별 인권상황 분석 수행 방안을 가이드라인으로 만들어, KOICA 본부와 해외사무소

직원들이 사업을 기획할 때 수원국 인권상황 및 메커니즘을 고려하기를 기대한다.

다음으로 제3장 1절에서는 인권 책무성 관련 국제 동향을 살펴보기 위해, 개발 기구 인권 책무성의 국제 규범적 배경과 다자개발 기구 및 공여국 정책을 분석하였다. UN 기업과 인권 이행원칙은 국가와 기업에 서로 다른 수준의 인권 책임을 요구하는데, 국가는 인권을 보호할 의무를 가지며 기업은 인권을 존중할 책임을 갖는다. 국가가 소유하고 지배하는 기업으로 정의되는 공기업, 또는 공적개발기금 등 국가의 공적 기능을 수행하는 공공기관은 국가보다는 낮지만 기업 보다는 높은 수준의 인권 책임을 갖는다. 따라서 <UN 기업과 인권 이행원칙 4>는 국가는 공공기관이 인권 존중 책임을 다할 수 있도록 추가적 조치를 취해야 한다고 규정함으로써 일반적으로 기업에 요구되는 것보다 높은 수준의 인권 책임을 요구한다.

국가인권위원회는 2018년 공공기관에 “공공기관 인권경영 매뉴얼” 적용을 권고하였는데, 공공기관은 사기업과 조달 관계 등 공급망으로 연결되어 있고, 특히 해외 개발과 관련해서는 민관협력으로 연결되어 있어 공공기관이 사기업에 미치는 파급효과가 크기 때문이다.

KOICA는 비국가행위자로서 UN 기업과 인권 이행원칙과 OECD 다국적기업 가이드라인으로 대표되는 기업의 인권 존중 책임을 명시한 국제 규범들을 준수해야 한다. 동시에 국가의 공적개발기금을 운용하는 공공기관으로서 KOICA에 요구되는 국제 인권 준수 수준은 일반적인 기업에 요구되는 것보다 높다. KOICA는 이러한 기대에 부응하기 위해 2018년 인권경영헌장을 제정하고 2017년과 2021년 두 차례에 걸쳐 환경·사회 세이프가드 이행지침을 개정하는 등 국제개발협력 사업에서 발생 가능한 인권위험 관리 체계 구축과 사업에서의 인권위험에 대한 구제 책임 강화를 위해 노력하고 있다¹⁵⁹⁾. 그러나 현재 KOICA의 노력은 큰 틀에서의 정책 방향 제시와 선언적 차원에 그치고 있고 인권위험 관리와 구제 책임을 관할하는 부서가 통합되어 있지 않아 이러한 정책 방향을 실제 사업장에서 적용하기 위해서는 구체적인 제도의 마련과 개선, 이행이 필요하다.

이와 관련된 주요 공여국과 다자개발 기구 책무성 메커니즘의 중요 원칙은 ‘Do no harm’ 으로 수렴되며, 개발협력 사업이 사람이나 환경에 해를 끼치지 않도록 보장하기 위해 수립되었다. 미국, 영국, 호주는 2018년 이후부터 성착취·학대 및 괴롭힘 방지를 위한 세이프가드를 중점적으로 운영하는 것이 특징이며, 일본과 호주는 각각 환경·사회 세이프가드 정책을 운영 중이다. 영국은 2020년 인권실천점검 의무와 관련된 정책을 연달아 발간하였는데, 여기서 영국 수출금융(UK Export Finance, UKEF)이 해외 프로젝트를 지원할 때 재무 및 정부 정책뿐 아니라 환경·사회·인권위험 및 영향도 관리할 책임이 있다고 밝혔다. 또한 호주는 2021년 <Due Diligence Framework>와 <Aid Programming Guide>를 수립한 점

159) 제2장 제3절 참조.

으로 보아 인권실천점검 의무와 관련해 KOICA가 참고할 만한 시사점을 줄 수 있겠다.

다른 공여국과 다자개발은행과 달리 USAID는 별도의 환경·사회 세이프가드를 가지고 있지 않은 대신 ESRM 부서에서 프로젝트별 환경 및 사회영향평가 결과와 완화 계획을 점검하고 이행을 모니터링하고 있는 점이 특징이다. 그러나 ESRM 부서의 책무성 보장만으로는 한계가 있기 때문에 USAID 기금으로 운용되는 프로젝트로 인해 부정적인 영향을 받은 이해관계자들은 기관의 책무성을 요구할 제도가 부재한 상황이다. 이는 미국 시민사회의 지속적인 비판을 받아 왔으며, 이를 인정한 미국 정부는 2020년 12월 의회에서 정부 예산안을 의결하면서 USAID에 책무성 메커니즘 수립을 요구하는 지침을 포함하였다.

한편 KOICA 국문 홈페이지에서는 <환경·사회 세이프가드 이행지침>을 찾을 수 없으며, 영문으로 제공하는 페이지에서 2017년 개정된 <KOICA Guideline for Implementation of Environmental and Social Safeguards> 문서가 게재되어 있다¹⁶⁰⁾. 이는 인권 및 개발협력에 기반을 둔 시민사회의 지속적인 비판을 받고 있는 부분이나 아직 개선되지 못하였다. 제3장 1절에서 다뤘던 주요 공여국인 영국, 호주 그리고 다자개발 기관인 WB, ADB, GCF는 홈페이지에서 해당 문서를 투명하게 공개하고 있는 것과 대조적이다. 인권기반접근의 실행원칙에서 스웨덴(SIDA)과 UN식량농업기구(FAO)는 인권기반접근의 PANEL원칙에 투명성을 추가하여 운영할 만큼 의무부담자의 정보공개는 책무성의 중요한 원칙 중 하나임을 재확인할 필요가 있다.

2. 인권기반접근과 인권책무성 메커니즘 방안

제1장에서 설명했듯이 본 연구는 “인권기반접근(HRBA)”과 “인권책무성 메커니즘”을 KOICA의 정책과 사업에 실제로 반영할 수 있는 방법론을 개발하고자 하였다. 이번 연구는 KOICA가 지난 3년간 구축한 인권경영 시스템과 절차를 개발협력 현장의 실제 사업에 적용하는 전략과 가이드 구축이 주된 목적이었다. 그동안 인권기반접근(HRBA)과 인권 책무성은 광범위한 분야와 사업 수행 단계별로 요구되는 역량과 부서가 달라 별개의 분야로 다뤄져 왔으나, 이번 연구에서 ‘KOICA 인권경영’ 아래 하나의 연구 주제로 다룬 것은 의의가 크다.

연구진은 제2장에서 인권기반접근 관련 기존 담론과 정책 사례를 검토하고, △국가별 인권상황분석 수행 방안, △인권기반 개발협력(HRBA) 사업 수행(발굴, 실행) 방안을 제시하였다. 이어서 제3장에서는 인권책무성 관련 담론과 정책 사례를 검토하고, △국제개발협력 사업장에서의 인권위험 관리방안을 제시하였다.

160) KOICA, Environmental and Social Safeguards Guideline (2017)

1) 국가 차원의 인권상황분석 수행 방안

인권상황 분석 수행 방안에서는 다양한 인권상황 분석의 유형과 형태를 정리하고 각각에 해당하는 SDGs, ODA 및 인권 정책 문서를 소개하였다. 그리고 국가 차원의 인권상황 분석 가이드라인을 위해 중점협력국인 네팔의 아동권과 교육권을 사례로 하여 국별 및 국가 내 인권 취약계층과 특정 권리를 대상으로 각각 4단계의 인권상황 분석 방법론을 제시하였다.

○ 국가 차원의 인권상황 분석 방법

- 1단계, 한국의 협력국(네팔) 관련 주요 정책 검토
- 2단계, 협력국(네팔)의 인권 관련 주요 정책 검토
- 3단계, 협력국(네팔)의 SDGs와 ODA 관련 주요 정책 검토
- 4단계, 협력국(네팔)의 SDGs와 ODA 정책과 의제를 인권과 연계 분석

○ 국가 내 특정 취약계층과 권리에 대한 인권상황 분석 방법

- 1단계, 한국 정부의 협력국 관련 주요 정책 문서 검토
- 2단계, 협력국의 인권 관련 주요 정책 문서 검토 (UN 인권 권고안 등)
- 3단계, 협력국의 SDGs와 ODA 관련 주요 정책 문서 검토
- 4단계, 협력국의 SDGs와 ODA 정책과 의제를 인권 연계 분석

2) 개발협력 사업에 대한 인권기반접근(HRBA)

제2장 4절은 앞서 2절에서 제시한 국제 규범과 KOICA 정책 그리고 국가인권 분석의 틀을 기반으로 하여, 실질적으로 인권기반 개발협력사업을 기획하는 방법론을 제시하였다. 이를 위하여 가칭 <인권기반 개발협력 프로그램 시행 방안>을 제시하고 인권에 기반한 ‘문제 및 원인 분석’, ‘행위자 역할 및 역량 분석’, 그리고 ‘PANEL 원칙’을 KOICA 사업에 직접 적용할 수 있는 실례를 제공하였다.

KOICA 실무자의 이해를 돕기 위해 인권기반 접근법(HRBA)을 최근 채택된 KOICA 교육 및 보건분야 중기전략에 적용하는 방안과 기존의 개발협력 사업을 HRBA 기준에 맞게 다시 디자인하는 예시를 제안하였다.

3) 국제개발협력 사업장에서의 인권위험 관리방안

제3장에서는 책무성 관련 국제 담론과 정책 관련 국제 동향에 대한 분석을 토대로, 개발협력 사업장 인권위험 관리 방안을 크게 세 가지 차원에서 제시하였다.

첫째, 인권위험의 식별과 예방을 위해 개발협력 사업 전 과정을 포괄하는 지침·규정·세이프가드를 수립

둘째, 이러한 규정이 사업수행 파트너기관의 활동에 있어서 사업 전반에 걸쳐 확실하게 준수될 수 있도록 지도, 관리, 감독

셋째, 인권위험을 식별하고 파악된 위험을 예방하기 위해 노력했음에도 부정적 인권영향이 발생한 경우 그러한 부정적 인권영향을 완화 및 시정하고 필요시 구제를 제공

이 모든 단계가 효과적으로 이행되어 개발협력 사업장에서의 인권위험을 효과적으로 예방하기 위해서는 세이프가드 준수와 구제 해결에 적극적으로 나설 인센티브를 제공하는 동시에, 세이프가드 미준수 및 부정적 영향의 해결과 피해자 구제가 제대로 이행되지 않았을 경우에 대한 적절한 제재가 체계화되어야 함을 강조하였다.

3. 후속 과제 제안

지금까지 인권은 KOICA에서 인권경영과 인권 관련 사업 중심으로 구분되어 이해 및 실행되어왔다. 인권기반접근은 조직 차원의 인권경영과 인권 사업 전반에 관련되어 있으며 모든 대상, 지역 및 이슈를 다루는 사업에 적용되어야 하는 범분야(cross-cutting) 성격을 지닌다. 즉 인권기반접근은 인권에 대한(about) 사업과 취약계층을 의미하는 인권을 위한(for) 사업을 넘어, 어떠한 성격의 사업에도 적용되어야(through) 하는 원칙과 방법을 의미한다.

KOICA는 현재 <제2기 인권경영 이행계획 (2021-2023)>, <KOICA 인권기반 개발협력 이행계획 (2020-2023)>과 <KOICA 인권분야 중기전략 (2021-2025)> 세 개의 정책에 따라 사회적가치경영실, 사업전략기획실, 국별 사무소 등 다양한 부서에서 인권을 실천하고 있다.

인권기반접근을 KOICA의 경영과 사업에 체계적으로 실행하기 위해서는 KOICA의 비전과 미션 및 중장기 경영 목표 그리고 이를 실현하기 위한 구체적 정책과 전략에 체계적으로 반영되어야 한다. 인권기반접근이 제대로 실천되기 위해서는 모든 사업의 기획-실행-평가 단계에 체계적으로 적용하고 지속적으로 개선하는 과정이 자리잡아야 한다. 이를 위해서는 KOICA의 리더십의 비전과 의지 뿐 아니라 조직 내 직원과 외부 사업 파트너와 이해관계자의 협력과 참여가 필수적이다. 즉 SDGs 이행에서 강조하듯이 KOICA 전체(Whole-of-KOICA)와 KOICA의 사업 파트너와 이해관계자 모두(Whole-of-Partners/Stakeholders)의 참여가 필요하다.

인권기반접근의 체계화와 고도화라는 중장기적 과제의 실현에 필요한 몇 가지 제안을 본 연구의 후속 과제로 제시하고자 한다.

첫째, 인권기반 사업에 대한 평가 지표 개발

사업성과평가와 효과적인 사전 사후 평가를 시행하기 위해 인권기반 개발협력 사업 평가 지표를 개발할 필요가 있다. 제2장 1절에서 제시하였듯 OHCHR을 비롯 UN 및 주요 공여기관에서 인권기반 개발협력 평가지표가 개발되었다. 이를 참조하여 KOICA의 인권 관련 정책이 개별 사업의 이행과 인권 효과성을 측정할 수 있는 지표를 개발하여 실행하는 작업이 필요하다. 그리고 인권지표를 SDGs 지표와 연계해서 개도국에서 활용 가능성을 높이는 것 또한 중요하다.

둘째, 인권기반접근 체계화 중점협력국 대상 시범 적용

제3장에서 제시한 국가 차원의 인권분석 방법론에 따라 2-3개 국가를 대상으로 시범적인 사례연구를 통해 모델화를 제안한다. 사례연구는 공여기관의 전문가 단독이 아니라 협력국의 SDGs와 인권관련 기관 및 이해관계자와 함께 수행하는 것이 주인의식(Ownership) 차원에서 중요하다. 이 과정에서 KOICA 국별사무소와 협력국 관련 기관의 SDGs에 대한 인권기반접근 실행을 위한 역량강화 프로그램을 선행 또는 병행할 필요가 있다.

셋째, 개발협력 사업장에서의 인권위험 관리를 제도적이고 효과적으로 운영하기 위한 과제를 중장기로 나누어 제안한다. 중단기 과제란 현재의 시스템 내에서 사업수행 파트너기관의 이행을 강화하기 위한 컴플라이언스 계획 마련이며, 장기 과제는 환경사회인권 세이프가드 수립 및 운영 강화와 문제해결 중심의 독립적인 책무성 메커니즘 마련을 제안한다.

넷째, KOICA 인권 주류화 기본 정책 수립

KOICA의 기존 3개 인권 정책 문서와 한국정부 차원의 개발협력과 인권 정책을 통합적으로 연계하는 ‘KOICA 인권주류화 정책프레임워크(KOICA Policy Framework for Human Rights Mainstreaming)’을 준비하는 것이 필요하다. KOICA는 공공기관으로서 정부의 <제3차 국제개발협력 기본계획, 2021-2025>과 <제3차 국가인권정책기본계획, 2018-2022>을 준수하는 책무성을 지니고 있으며, 이는 정책 일관성 차원에서 KOICA의 정책과 유기적으로 연계되어야 한다. <제2기 인권경영 이행계획, 2021-2023>과 <KOICA 인권기반 개발협력 이행계획, 2020-2023>이 종료되는 2023년 준비하여 2024년부터는 가칭 <제1기 KOICA 인권 주류화 정책프레임워크, 2024-2026>를 채택 및 실행 할 것을 제안한다.

다섯째, 인권 주류화를 담당하는 소위원회 구성

KOICA 내 인권기반접근의 체계화를 담당하는 TF를 구성하여 사업에서 인권기

반접근을 연계 총괄하는 과제를 부여한다. 인권 주류화의 성격을 고려할 때 이 TF는 이사장 산하에 설치하며 KOICA 인권정책 관련 부서장 (예: 사회적가치경영실, 사업전략기획실, 감사실 등)과 인권경영위원회 등 관련 자문기구와 외부 전문가 소수로 구성한다. TF는 KOICA의 3개 인권 관련 정책과 계획이 제대로 이행되는지 점검하고 부서 간 분절화를 극복하며, 상호 연계와 협력 증진에 주력해야 한다. 그리고 인권 주류화와 연계되어 있는 ESG 경영 및 다른 범분야 이슈(젠더, 평화 등) 담당자도 함께 참여하여 인권이 여러 범분야 이슈의 하나로 축소되지 않도록 하여야 한다.

참고문헌

국가인권위원회., 2014. 『공적개발원조 정책의 현황 및 인권적 개선방안 연구』

김태균., 2013. 『글로벌 거버넌스와 개발협력의 책무성』. 국제정치논총 53(4)

김태균., 2018. 『대항적 공존』

보르 안드레아센, 스티븐 마크스 (편)., 2010. 『인권을 생각하는 개발 지침서』.

삼일PwC., 2013. 『공공조달을 통한 사회적 경제 활성화 방안』

외교부., 2012. 『국제인권규범』 2021년 05월 9일 검색,
https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3996/contents.do

UN인권최고대표사무소., 2013. 『인권과 Post-2015 개발의제-누구의 책무성인가』

조효제., 2015. 『조효제의 인권 오디세이』

조효제., 2016. 『조효제의 인권 오디세이- 지속가능발전과 인권』 2021년 05월
09일 검색, www.hani.co.kr/arti/opinion/column/724789.html

참여연대 이슈리포트., 2019. 『국제개발협력 책무성 증진을 위한 세이프가드
제도 개선 방안』

한국인권재단., 2015. 『인권기반 개발협력 애드보커시 수행가이드』

한국국제협력단(김지현)., 2015. 『빈곤의 정의: 다면성과 측정의 한계』

한국국제협력단(KOICA)., 2016. 『ODA 분야의 세이프가드 정책동향 및 운영현황: JICA를 중심으로』

한국국제협력단(KOICA)., 2018. 『SDG16 달성을 위한 KOICA 이행 방안 연구』. 연구보고서. Sep:1-349.

ADB., 2009. “Policy Paper: Safeguard Policy Statement” . Retrieved 2021, August 24, from <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32056/safeguard-policy-statement-june2009.pdf>

ADB., 2013. “Operations Manual Bank Policies” . Retrieved 2021, August 18 from <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31483/om-f1-20131001.pdf>

ADB., 2021. “Accountability Mechanism” . Retrieved 2021, June 12 from <https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/problem-solving-function/fast-facts>

ADB., 2021. “Accountability Mechanism Overview” . Retrieved 2021, June 12 from <https://www.adb.org/who-we-are/accountability-mechanism/overview>

ADB., 2021. “Anticorruption and Integrity” . Retrieved 2021, May 21 from <https://www.adb.org/who-we-are/integrity/sanctions>

ADB., 2021. “Safeguards Documents” . Retrieved 2021, August 18 from <https://www.adb.org/site/safeguards/safeguards-documents>

ACHPR. 2005. “African Charter on Human and Peoples’ Rights” . Retrieved 2021, June 24 from <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49>

AIIB., 2019. “Environmental and Social Framework” . Retrieved 2021, August 30 from https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P.pdf

AIIB., 2019. “AIIB Directive on Environmental and Social Policy” . Retrieved 2021, August 30 from https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/role-of-law/content/index/_download/Directive-on-Environmental-and-Social-Policy.pdf

AIIB., 2021. “Our Projects” . Retrieved 2021, August 31 from <https://www.aiib.org/en/projects/list/index.html?status=Approved>

Amartya Sen., 2000. “Development As Freedom”

BMZ., 2011. “Human Rights in German Policy: Strategy”

BMZ., 2021. “Implementing Human Rights in Development Cooperation” . Retrieved 2021, July 05 from <https://www.giz.de/en/worldwide/94876.html>

Committee on Economic, Social and Cultural Rights., 2001. “Poverty and The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”

DFAT., 2014. “Risk and Safeguard Tool” . Retrieved 2021, May 27 from <https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/risk-and-safeguard-tool>

DFAT., 2019. “Environmental and Social Safeguard Policy”

DFAT., 2019. “Preventing Sexual Exploitation, Abuse and Harassment Policy”

DFAT., 2019. “Safeguard Guidance Notes” . Retrieved 2021, May 21 from <https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/Pages/safeguard-guidance-note>

DFAT., 2021. “Development Risk Management” . Retrieved 2021, July 05 from <https://www.dfat.gov.au/development/topics/development-risk-management>

DFAT., 2021. “Aid Programming Guide”

DFID., 2020. “Enhanced Due Diligence: Safeguarding for External Partners” . Retrieved 2021, June 14 from <https://www.gov.uk/government/publications/dfid-enhanced-due-diligence-safeguarding-for-external-partners/enhanced-due-diligence-safeguarding-for-external-partners>

Division K- Department of State., 2021. “Foreign Operation, And Related Programs Appropriations act” . Retrieved 2021, July 17 from <https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/Division%20K%20-%20SFOPS%20Statement%20FY21.pdf#page=94>

EDCF., 2020. “EDCF Safeguard Policy: Environmental and Social Sustainability” . Retrieved 2021, August 02 from <https://www.edcfkorea.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=005001006001>

EDCF., 2021. “EDCF Safeguard Policy: Information Disclosure” . Retrieved 2021, August 03 from <https://www.edcfkorea.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=005001006004>

EDCF., 2021. “EDCF Safeguard Policy: Related Documents” . Retrieved 2021, August 03 from <https://www.edcfkorea.go.kr/site/program/board/basicboard/list?boardtypeid=428&menuid=005001006005>

European Commission., 2010. “Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement”

FAO., 2021. “FAO’ s Role in the Fulfillment of the Right Food” . Retrieved 2021,

August 07 from <https://www.fao.org/right-to-food/areas-of-work/en/>

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development., 2008. “Applying Human Rights in Practice- Fact Sheets on a Human Rights-Based Approach in Development Cooperation”

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development., 2013. “Guidelines on Incorporating Human Rights Standards and Principles, including Gender, in Programme Proposal for Bilateral German Technical and Financial Cooperation”

GCF., 2018. “Guidelines for the Environmental and Social Screening of Activities Proposed under the Simplified Approval Process” . Retrieved 2021, September 02 from <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/guidelines-guidelines-environmental-and-social-screening-activities-proposed-under-simplified.pdf>

GCF., 2019. “Sustainability guidance note: Screening and categorizing GCF-financed activities” . Retrieved 2021, September 02 from <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/sustainability-guidance-note-screening-and-categorizing-gcf-financed-activities.pdf>

GCF., 2019. “Sustainability guidance note: Designing and ensuring meaningful stakeholder engagement on GCF-financed projects” . Retrieved 2021, September 02 from <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/sustainability-guidance-note-designing-and-ensuring-meaningful-stakeholder-engagement-gcf-financed.pdf>

GCF., 2021. “Environmental and Social Policy” . Retrieved 2021, September 02 from <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/environment-social-policy.pdf>

GCF., 2021. “Project Portfolio” . Retrieved 2021, September 02 from <https://www.greenclimate.fund/projects>

GCF., “Indigenous Peoples Policy” . Retrieved 2021, September 03 from <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/ip-policy.pdf>

GCF., “Operational Guidelines: Indigenous Peoples Policy” . Retrieved 2021, July 02 from <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/ipp-operational-guidelines.pdf>

GCF., “Partners: Accredited Entities” . Retrieved 2021, July 02 from <https://www.greenclimate.fund/about/partners/ae>

Gilbert Rist., 2014. “The History of Development”

GIZ., 2015. “Annex to the ABC of Human Rights for Development Cooperation”

GIZ., 2019. “The ABC of Human Rights for Development Cooperation”

GIZ., 2021. “Implementing Human Rights in Development Cooperation” . Retrieved 2021, August 10 from <https://www.giz.de/en/worldwide/94876.html>

Government Offices of Sweden., 2014. Government Communication 2013/14:131, “Aid Policy Framework: The Direction of Swedish Aid” . Retrieved 2021, July 04 from <https://www.regeringen.se/contentassets/6eef64a9a36e48ff9a95e4d6ad97ce84/aid-policy-framework>

Government Offices of Sweden., 2018. “Strategy for Sweden’ s Development Cooperation in the Areas of Human Rights, Democracy and the Rule of Law” . Retrieved 2021, June 04 from https://www.government.se/49b9d3/contentassets/9f1870ad998f4b53a79989b90bd85f3f/rk_strategi-for-sveriges-utveck

lingssamarbete_eng_webb22.pdf

Government of Sweden., 2016. Government Communication 2016/17:60, “Policy Framework for Swedish Development Cooperation and Humanitarian Assistance” . Retrieved 2021, June 12 from https://www.government.se/49a184/contentassets/43972c7f81c34d51a82e6a7502860895/skr-60-engelsk-version_web.pdf

JICA., 2010. “Guidelines for Environmental and Social Considerations”

JICA., 2019. “JICA Study for Review of ‘JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations’ Draft Final Report” . Retrieved 2021, June 12 from https://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/guideline/c8h0vm0000f714u7-att/public_comment_01.pdf

KOICA., 2013. “Environmental and Social Safeguards Guideline” . Retrieved 2021, September 02 from http://www.koica.go.kr/koica_en/8118/subview.do

KOICA., 2014. “Environmental and Social Safeguards Information Disclosure” . Retrieved 2021, September 14 from http://www.koica.go.kr/koica_en/8119/subview.do

Lowey., 2020. “Explanatory Statement Regarding H.R (1865), Further Consolidated Appropriations Act (2020)” . Retrieved 2021, May 28 from <https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/HR%201865%20-%20SOM%20FY20.pdf#page=766>

Martha C. Nussbaum., 2013. “Creating Capabilities”

Ministry of Foreign Affairs Sweden., 2003. Government Bill 2002/03:122, “Shared Responsibility: Sweden’s Policy for Global Development” . Retrieved 2021, June 03 from <https://www.government.se/49b752/contentassets/8de3998852514bfca45715241>

8faa322/shared-responsibility-swedens-policy-for-global-development

Ministry of Foreign Affairs Sweden., 2010. “Change for Freedom Policy for Democratic Development and Human Rights in Swedish Development Cooperation. 2010-2014” . Retrieved 2021, July 08 from <https://www.government.se/contentassets/91e0ff64644745aea025d1f2928beblb/change-for-freedom-policy-for-democratic-development-and-human-rights-in-swedish-development-cooperation-2010-2014>

NGO Connect., 2018. “Implementation Tips for USAID Partners Compliance-USAID Environmental Requirements” . Retrieved 2021, August 24 from <https://www.ngoconnect.net/sites/default/files/resources/Compliance%20-%20USAID%20Environmental%20Requirements.pdf>

OECD., 2019. “DAC Recommendation on Ending Sexual Exploitation, Abuse, and Harassment in Development Cooperation and Humanitarian Assistance: Key Pillars of Prevention and Response, OECD/LEGAL/5020” Retrieved 2021, July 08 from <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5020>

OHCHR., 1998. “Universal Declaration of Human Right” . Retrieved 2021, May 21 from <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=kkn>

OHCHR., 2006. “FREQUENTLY ASKED QUESTIONS ON A HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH TO DEVELOPMENT COOPERATION”

OHCHR., 2016. “Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development” . Retrieved 2021, May 21 from <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SDGS/Pages/The2030Agenda.aspx>.

OHCHR., 2021. “Human Rights Indicators” . Retrieved 2021, May 22 from <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx>

OHCHR., 2021. “UN Universal Human Rights Index” Retrieved 2021, May 21 from <https://uhri.ohchr.org/en/search-human-rights-recommendations>

The Danish Institute for Human Rights., 2021. “The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals” . Retrieved 2021, June 30 from <https://sdg.humanrights.dk/>

The Danish Institute for Human Rights., 2021. “SDG-Human Rights Data Explorer” . Retrieved 2021, June 28 from <https://sdgdata.humanrights.dk/en/>

The Swedish International Development Cooperation Agency., 2020. “Evaluation of the Application and Effects of a Human Rights Based Approach to Development: Lessons learnt from Swedish Development Cooperation. What works well, less well and Why?”

The Swedish International Development Cooperation Agency., 2021. “Human Rights Based Approach” . Retrieved 2021, July 15 from <https://www.sida.se/en/for-partners/methods-materials/human-rights-based-approach>

The World Bank., 2016. “World Bank Environmental and Social Framework.” World Bank, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. Retrieved 2021, June 04 from <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/837721522762050108-0290022018/original/ESFFramework.pdf>

The World Bank., 2018. “The Environmental and Social Safeguard Policies” . Retrieved 2021, June 09 from <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-policies#safeguards>

The World Bank., 2017. “Environmental and Social Standards(ESS)” . Retrieved 2021, July 25 from <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards#ess2>

The World Bank., 2021. “Environmental and Social Framework Resources” . Retrieved 2021, June 15 from <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-framework-resources#guidancenotes>

The World Bank., 2021. “Extreme poverty, 2015-2021” . Retrieved 2021, October 19 from <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty>

The World Bank., 2021. “Office of Suspension and Debarment” . Retrieved 2021, August 26 from <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system/osd>

The World Bank., 2021. “Projects & Operations” . Retrieved 2021, August 05 from <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-home>

UKAID., 2019. “Safeguarding, Our role as Fund Manager”

UKAID., 2021. “About UK aid Direct” . Retrieved 2021, August 26 from <https://www.ukaiddirect.org/about/>

UK Export Finance., 2020. “Policy and Practice on Environmental, Social and Human Rights due diligence and monitoring” . Retrieved 2021, September 16 from <https://www.gov.uk/government/publications/uk-export-finance-environmental-social-and-human-rights-policy/policy-and-practice-on-environmental-social-and-human-rights-due-diligence-and-monitoring>

UK Foreign, Commonwealth & Development Office., 2020. “UK Strategy: Safeguarding Against Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment within the Aid Sector” . Retrieved 2021, July 22 from <https://www.gov.uk/government/publications/uk-strategy-safeguarding-against-sexual-exploitation-and-abuse>

abuse-and-sexual-harassment-within-the-aid-sector

UN., “Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation”

UNDG., 2013. “Mainstreaming human rights in development: stories from the field” . Retrieved 2021, July 02 from <https://www.sdgfund.org/mainstreaming-human-rights-development-stories-field>.

UNDP., 2000. “Human Development Report”

UNDP., 2012. “Mainstreaming Human Rights in Development Policies and Programming: UNDP Experiences”

UNHR., “Universal Human Rights Index” . Retrieved 2021, July 12 from <https://uhri.ohchr.org/en/search-human-rights-recommendations>

UNHR., “UN Treaty Body Database” . Retrieved 2021, July 22 from https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=141&Lang=EN

UNICEF., 1989. “Convention of the Rights of the Child” . Retrieved 2021, July 11 from <https://www.unicef.or.kr/about-us/unicef/mission/convention-on-the-rights-of-the-child/>

UNICEF., 2011. “Human Rights-based Approach to Programming” . Retrieved 2021, July 11 from https://sites.unicef.org/policyanalysis/rights/index_60319.html

UNICEF., 2012. “Human Rights-based Approach to Programming, Human Rights and Children” . Retrieved 2021, July 11 from https://sites.unicef.org/policyanalysis/rights/index_62016.html

USAID., 2020. “Policy on Protection From Sexual Exploitation and Abuse”
Retrieved 2021, August 16 from
<https://www.usaid.gov/PreventingSexualMisconduct/psea-policy>

USAID., 2021. “Action Alliance For Preventing Sexual Misconduct(AAPSM)” . Retr
ieved 2021, July 10 from <https://www.usaid.gov/PreventingSexualMisconduct>

USAID., 2021. “Acquisition& Assistance Ombudsman” . Retrieved 2021, August 21
from <https://www.usaid.gov/work-usaid/acquisition-assistance-ombudsman>

USAID., 2021. “Environmental and Social Risk Management” . Retrieved 2021, Sep
tember 16 from <https://www.usaid.gov/environmental-social-risk-management>

USAID., 2021. “Compliance” . Retrieved 2021, September 04 from <https://www.usaid.gov/compliance>

연구자료 전기 2021-02-187

KOICA 인권기반 개발협력 고도화를 위한 국제동향 및 정책 수립 연구

발행	2021년 10월
발행인	손혁상
발행처	한국국제협력단
편집인	사업전략기획실
주소	[13449] 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
전화	1588-0434
팩스	(031) 740-0260
홈페이지	http://www.koica.go.kr
인쇄	복사월드
I S B N	978-89-6469-589-0 93320

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

연구자료

전기 2021-02-187

ISBN : 978-89-6469-589-0 93320



KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 1588-0434 | Fax. 031-740-0260
<http://www.koica.go.kr>