

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(Oxfam)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 <인권경영헌장>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.