

특별기고

KOICA 인권기반 개발협력 프로그램 시행방안 연구*

성하은**

김혜정***

요약

본 논문은 국제개발협력 당면 과제로서 인권기반접근(HRBA)의 당위성과 필요성을 검토하고, KOICA 사업의 효과성 및 지속 가능성을 증대하는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 KOICA 인권경영 및 인권기반 개발협력 관련 정책과 이행현황을 살펴보고, 인권 관점에서 개발 성과의 한계점 및 개선점이 무엇인지 분석하였다. 동시에 인권기반 개발협력 관련 UN기구 및 주요 공여국의 정책과 이행 동향에 대한 최신 정보와 분석을 제공하여, 시행방안에 시사점과 정책적 함의를 제공하고자 한다. 결론적으로 KOICA 인권기반 개발협력 구현을 위한 첫 단계로 프로그램 기획의 방법을 보여주는 시행방안(framework)을 제시한다. 이는 인권에 기반한 △문제 및 원인 분석, △행위자 역할 및 역량 분석, △PANEL 원칙의 적용을 기준으로 작성되었으며, 특히 교육 및 보건분야 중기전략에 인권기

* 이 원고는 2021년도 한국국제협력단(KOICA)의 “KOICA 인권기반 개발협력 고도화를 위한 국제 동향 및 정책 수립 연구”의 일부로 수행된 연구임.

** 굿네이버스 제네바 사무소 대표 / gni.geneva@gmail.com

*** 독립 연구자 / agathalatte@gmail.com

© Copyright Korea International Cooperation Agency. This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

요 약

반접근을 재디자인하는 실례를 제공하여 실무자의 이해를 높이 고자 하였다. KOICA의 기존 사업과 전략을 보면 상당 부분 인권요소가 반영되어 있으나, 인권기반접근과 기존 사업 간의 가장 큰 차이점이자 필요성은 1) 사업 행위자를 권리보유자 및 의무부담자로 나누어 권한과 의무를 명확히 하는 점, 2) 사업의 초점을 권리보유자 인권 및 역량 증진에 두는 점, 3) 사업 전반에 걸쳐 권리보유자를 위한 참여, 책무성, 비차별, 권한강화, 국제인권기준과 연계하는 것에 있다.

주제어: 인권기반접근, 인권기반 개발협력, 인권 주류화, 인권경영

I. 서론

인권의 증진은 전 세계 빈곤의 근본 원인을 해결하고 지속가능한 발전을 위하여 반드시 달성해야 할 개발의 주요 목표가 되어가고 있다. 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 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 인권기반접근(Human Rights-Based Approach, HRBA)은 빈곤과 개발을 이해하는 개념적 틀을 제공하며, 개발정책과 프로그램의 과정과 결과를 안내해주는 길잡이이자 도구의 역할을 동시에 수행한다. 인권기반접근은 UN개발계획(United Nations Development Programme, UNDP)과 UN아동기금(United Nations Children’s Fund, UNICEF) 등 주요 UN 기관뿐 아니라, 영국, 미국, 스웨덴, 독일 등 주요 공여국의 개발협력 전략으로 공고히 자리 잡고 있다. 이는 2018년 공공기관의 인권 책무성 강화를 위해 인권경영을 선언한 한국국제협력단(이하 KOICA)의 정책과도 일치한다. 본 원고에서는 국제개발협력 당면 과제로서 왜 인권기반접근을 적용해야 하는지에 대한 필요성과 이를 통해 KOICA 사업의 효과성 및 지속 가능성을 증대하는 방안을 제시하고자 한다.

인권기반접근(HRBA)은 국제인권기준과 원칙을 개발 계획, 정책 결정, 시행과 평가 전 과정에 통합하는 개념적 틀이다. 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. 궁극적으로 인권기반접근의 적용은 KOICA 개발사업의 효과성과 지속성을 증대하며, 개발 성과에 대한 주인의식과 책임감을 고양하고, 사업 목표의 범위를 넘어 인권의 포괄적 증진에 기여할 수 있다. 좀 더 이해하기 쉽게 인권기반접근을 요소별로 분해하자면 첫째, 인권기반접근에서 사용하는 인권(human rights)은 권리가 실현될 수 있도록 가능케 하는 원칙과 방법을 의미한다(한국인권재단, 2015). 이때 인권은 ‘아동의 인권’처럼 ‘누구의’ 인권 또는 ‘주거권’처럼 ‘무엇을 하기 위한 인권’을 의미하는 것과 다르다. 둘째, 기반(based)이란 특정한 기준과 원칙에 따른다는 것을 의미하며, 접근(approach)은 인권기반 접근이 법이나 규칙이 아닌 실행을 위한 정책 프레임이자 도구라는 것을 뜻한다. 따라서 인권기반접근은 상황과 맥락에 따라 융통성 있게 적용되어야 한다. 한가지 더하자면, 여기서 권리보유자(rights-holders)란 인권의 보장 및 증진을 누릴 정당한 권리를 가진 개인 또는 집단을 의미하며, 의무부담자(duty-bearers)는 해당 인권을 보장할 의무가 있거나 침해할 소지가 있으며, 이에 대한 책임을 지는 개인 또는 집단을 의미한다.

개발 프로그램을 기획 및 운영할 때 인권기반접근을 적용하는 원칙으로 PANEL원칙이 가장 폭넓게 사용되고 있다. 인권기반접근을 조직의 핵심가치로 선정한다고 해도 조직 구성원이 곧

바로 운영 및 사업에 인권적 가치를 반영하기는 어렵다. 따라서 PANEL원칙인 △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 PANEL원칙에 기관별로 중요하다고 생각하는 가치를 추가해 다양하게 적용하고 있다. 스웨덴 국제개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA)의 경우, 개발협력에 인권기반접근을 적용하기 위해 PLANET를 고려해야 함을 강조하고 있는데, 이는 PANEL원칙에서 투명성(transparency)을 추가한 것이다. UN식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)는 의무부담자에게 적절한 식량에 대한 권리를 보장하기 위해 기존 PANEL원칙을 보완하여 자체적으로 PANTHER 프레임워크를 만들어 사용하고 있다. 여기에는 투명성(transparency), 인간 존엄(human dignity), 법의 지배(rule of law)가 추가되었다(FAO, 2021).

특히 인권기준과의 연계(linkages to human rights standards)와 관련해서, 9대 국제인권조약(International Human Rights Treaties)과 국별 정례인권검토(Universal Periodic Review, UPR), 특별절차(Special Procedures, SP)를 참고하면 된다. 국제인권조약은 인권에 대한 포괄적인 내용을 담고 있는 시민적·정치적 권리규약 및 경제적·사회적·문화적 권리규약을 기본으로, 특정 주제 또는 집단에 초점을 맞춘 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약이 있으며, 이밖에 사회적 취약계층의 권리보호를 위한 이주노동자권리협약, 강제실종협약, 장애인권리협약으로 구성되어 있다.

인권기반접근은 인권의 특성 상 불가분성(indivisibility)과 보편성(universality)을 특징으로 하며, 인권 증진의 책임을 갖는 의무부담자(duty-bearer)인 수원국 정부와 유관기관의 역할을 강조하는 등 기존 수요중심(needs-based) 개발협력 접근법과 상이한 점이 많다. 그러나 KOICA는 이미 개발협력사업 내 인권적 요소를 다층적으로 반영하고 있으며, 최근 수립된 문서들을 보면 인권기반접근을 개발협력사업의 주요 방법론으로 정착하기에 이상적 환경을 갖추고 있다고 보여진다.

한편, 인권기반접근은 포스트 코로나 시대에 사회·경제·인권적 영향을 파악하고, 취약계층을 지원하고 보호하는데 가장 적절한 방법론이기도 하다. 프리덤 하우스에 따르면 2020년 COVID-19(코로나)확산으로 인해 많은 국가들이 경제 침체와 빈곤 확대를 경험했으며, 질병 통제 규제조치를 빌미로 민주주의 퇴보를 경험하였다고 한다(Freedom House, 2021). 국제사회 역시 소수자 차별, 난민캠프, 공급망 붕괴 등 코로나가 인권에 끼치는 다차원적이고 부정적인 영향을 경험하였다. 따라서 향후 개발협력분야에서 취약집단의 사회적 보호와 인권 문제 해결이 주요한 고려사항이 될 것으로 예상된다. KOICA도 포스트 코로나 시대 인권회복 중심의 국제협력을 위해, 개발협력 사업에서 인권기반접근의 운영을 강화해 나가야 할 것이다.

II. KOICA 인권기반 개발협력 분야 이행현황 분석

1. KOICA 인권경영과 인권기반 개발협력 전략의 발전

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 정비한다. KOICA의 2기 인권경영은 윤리·준법 그리고 혁신·소통경영 구현을 중장기 목표로, 3대 인권정책인 △인권경영 이행계획, △인권기반 개발협력 이행계획, △인권분야 중기전략을 운영 및 관리를 담당한다. 현재까지 KOICA의 인권 관련 정책을 정리하면 <표 1>과 같다.

이후 <KOICA 인권기반 개발협력 이행계획, 2020~2023>을 수립하고, 사업에서 인권 주류화를 위한 단계별 정책을 강화하고 있다. 동 문서는 사업의 기획, 실행 및 모니터링 과정에서 인권을 주류화하고, 인권위험 예방·관리·평가·구제 체계를 확립하는 것으로 5대 실행전략과 15개 세부과제로 구성되어 있다. 중장기 경영목표 중 하나인 인권기반 윤리경영 실현, 국제규범 준수, 국가인권 정책과제 이행을 위해 추진되었다. 5대 실행전략이란, 1) 협력대상국 인권 상황 분석에 기초한 사업 발굴·기획, 2) 국제개발협력 사업에서 발생가능한 인권위험 관리체계 구축, 3) 인권기반접근(HRBA)에 따른 성과 관리 및 평가, 4) 사업에서의 인권위험에 대한 구제책임 강화, 5) 취약계층(여성, 아동, 장애인, 청소년) 대상 인권적 접근 강화를 말한다(한국국제협력단, 2020).

<표 1> 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)

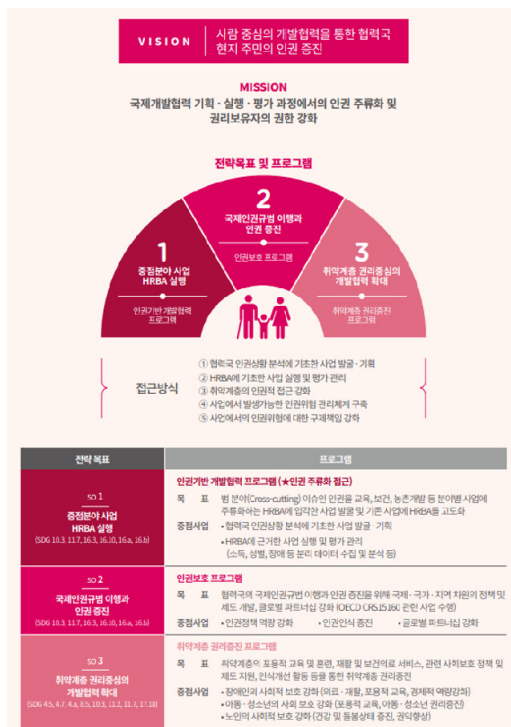
출처: KOICA 홈페이지 ‘윤리경영’ 바탕으로 저자 작성.

2. KOICA 인권 분야 중기 전략의 의의

KOICA는 최근 이행계획의 15대 정책 과제와 인권기반접근 사업 발굴을 강화하기 위한 목적으로 <KOICA 인권 분야 중기 전략, 2021~2025>을 수립하였다. 동 전략은 협력국 주민의 인권 증진을 추구하며, 개발협력사업의 기획·실행 및 평가 과정에서의 인권 주류화 및 권리보유자의 권한 강화를 목표로 한다. 전략목표는 크게 3가지로 1) 인권기반 개발협력 기반 증점분야 사업 실행, 2) 국제인권규범 이행과 인권증진, 3) 취약계층 권리증진의 개발협력 확대이며 자세한 내용은 <그림 1>과 같다. 특히 인권기반 개발협력과 관련해 협력대상국 인권상황 분석에 기초한 사업 발굴·기획과 인권기반접근에 기초한 사업 실행 및 평가 관리를 중점적으로 이행하고자 한다.

인권분야 중기전략은 인권기반 개발협력에 대한 기관의 명확한 의지와 사업적 가치에 대한 인식을 담고 있다는 점에서 의미가 있다. 무엇보다 인권이 특정 프로그램으로 한정되는 것이 아니라, ‘국제개발협력의 보편적 지도 원리(guiding principles)로 확립될 수 있도록 주력’함을 강조하며, 인권의 형식적 반영이나 체크리스트 수준에 머무는 ‘인권워싱’을 지양한다(한국국제협력단 사업전략기획실, 2021). 사업적 측면에서는 협력국의 인권규범 이행 역량 증진에 초점을 맞춘 인권옹호 프로그램과, 특정 취약계층의 인권실현에 초점을 맞춘 취약계층 권리증진

<그림 1> KOICA 인권분야 중기전략(2021~2025) 체계도



출처: <KOICA 인권분야 중기전략, 2021~2025> 문서를 바탕으로 저자 작성.

프로그램을 구분함으로써 다양한 사업 방법론의 가능성을 열어주고 있다. 마지막으로 전략목표별 성과지표 및 산출물 지표를 구체적으로 제시하여, 인권 주류화 사업이 형식적 인권위성에 그치지 않고 구체적으로 인권 증진의 효과와 성과를 달성할 수 있는 기틀을 마련했다.

3. KOICA 인권기반 개발협력 관련 이행현황

1) 인권경영 이행현황

제1기 인권경영(2018~2020)은 국가인권위원회의 권고에 따라 인권경영 시스템을 구축하고, 규정 제정과 제도 구축을 중심으로 운영되었다(한국국제협력단 사회적가치혁신팀, 2021). 2021년 시작된 제2기 인권경영은 1기에서 수립한 제도를 바탕으로 인권 이슈를 고도화하는 과제 이행에 중점을 두었다. 1기 인권경영의 세부적인 성과는 아래 내용 및 <표 2>와 같다.

첫째, 인권경영을 최상위 전략과제로 도입하고, 중장기 이행계획 수립을 통해 국제인권기준 인권경영 체계를 구축하였다. 인권 전문가 중심의 인권경영위원회 운영 및 정책 현안별 자문의 건 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.

둘째, 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 인권 친화적 조직운동을 위한 제도를 완비하였다.

셋째, 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 파트너에게 온라인 인권교육 플랫폼을 제공하고, 인권영향평가 도입을 위한 컨설팅 과정을 운영하는 등 인권 인식제고를 위한 노력을 강화하였다.

넷째, 국제개발협력 사업 특성을 고려한 7개 부문(입지특성, 환경, 사회인권, 성비위·고충처리제도, 취약계층 권리, 안전·시설건축물 등)을 기준으로 신규 사업 대상 인권영향평가를 수행

<표 2> 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%

출처: <KOICA 제2기 인권경영 이행계획, 2021~2023> 바탕으로 저자 작성.

하였고, 사업수행파트너 대상 컨설팅을 통해 평가 품질을 고도화하였다. 또한 <제3차 국제개발협력 기본계획> 상 인권영향평가 제도 과제가 포함되도록 견인하고 선제적으로 실시한 점은 1기 인권경영의 성과 중 하나이다.

2) 인권기반 개발협력 이행현황

먼저 협력대상국 인권상황 분석을 반영한 사업 발굴·기획과, 인권기반 사업 발굴 가이드라인 수립과 관련, KOICA는 아직 국별협력사업 기획단계에서 UN 인권 메커니즘 기반 협력대상국 인권상황 분석을 실행하지 않고 있다. 앞으로 인권기반접근 사업 발굴 가이드라인을 위한 연구 진행 및 하반기 사무소 안내를 계획하고 있다고 한다. 또, 인권기반 개발협력 이행의 이해관계자 정례대화에서 나온 주요 협의 사항을 인권분야 중기전략(2021~2025)에 반영했으며, 현안에 따라 자문위원회, 전문위원회, 시민사회와의 대화를 추진할 예정이라고 한다.

다음으로 인권기반접근에 따른 성과관리 및 평가부문에서, 2021년 8월 <KOICA 인권분야 중기전략, 2021~2025>을 수립하여, 인권분야 3대 프로그램인 △인권기반 개발협력, △인권보호, △취약계층 권리증진을 설정하였다. 이를 위해 100인 전문위원의 의견을 청해 들었고, KOICA 본부와 해외사무소 워크숍, 외교부 실무협의와 이사회 의결 과정을 거쳐 완성되었다.

마지막으로 취약계층(여성, 아동, 장애인, 청소년) 대상 인권 접근 강화를 위해, KOICA 장애포괄적 사업 이행을 위한 개선방안 연구를 진행하였다. 한국장애인개발원과 협력 연구를 진행하였으며, 사업모델을 △포용적 교육, △사회경제적 역량강화, △의료재활 등 다각화하고 발굴을 확대할 계획이다.

3) 인권분야 지원 실적 무상원조통계(2016~2019)

KOICA 인권분야 지원 성과를 파악하기 위해 2016년~2019년 경제협력개발기구(Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) CRS(15160) 코드 사업¹⁾과 취약계층 특정 대상 사업을 중심으로 규모를 살펴보았다(한국국제협력단 사업전략기획실, 2021). 그동안 KOICA는 인권 사업 유형에 대한 정의가 불분명하여 과거 사업 실적을 파악하기 어려운 구조적 한계점이 있었는데, 분석 결과 인권기반접근 차원에서 사업을 기획, 실행 및 평가하지 않아 인권 주류화 사업의 실적을 파악하기 어렵고, 취약계층 분리 통계 시스템 역시 체계화 되어 있지 않았다. <표 3>과 같이 지원 규모를 보면, CRS 15160(인권)에 해당하는 사업이 전체 지원 규모의 0.04%이며, 취약계층 특정 대상 사업이 약 10%로 현저히 낮다(한국국제협력단 사업전략기획실, 2021).

다음으로 취약계층 특정 대상 사업²⁾ 지원 규모는 전체 지원 규모 대비 10.42%에 해당한다

1) 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.

〈표 3〉 CRS 15160 지원 규모

*통화: USD

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

출처: 〈한국국제협력단 사업전략기획실, 인권분야 중기전략(2021~2025)〉 바탕으로 저자 작성.

〈표 4〉 KOICA 취약계층 특정 대상 사업 지원 규모

*통화: USD

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

출처: 〈KOICA, 인권분야 중기전략, 2021~2025〉 바탕으로 저자 작성.

(한국국제협력단 사업전략기획실, 2021). 대상별로 지원 규모를 분류하면, 아동·청소년/청년·난민·장애인 순으로 사업을 수행하였다. 〈표 4〉와 같이 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 낮는데, 민관협력사업 수의 소폭 증가 대비 국별 협력 사업이 감소하였기 때문이다. 난민 대상 사업의 경우, 난민 이슈(로힝야 난민, 시리아 유입 난민 등)로 인해 대폭 증가하고 있으며, 순 지원 규모는 중동 CIS 지역이 가장 높다. 지역별로는 아시아·아프리카·중남미 지역·중동 CIS 순으로 사업이 수행되고 있는데, 지역별로 우선 지원 대상이 상이한 것이 특징이다.

III. 인권기반접근(HRBA) 국제 동향

1. UN기구의 인권기반접근(HRBA)

- 2) 취약계층 특정 대상 사업이란 〈국제개발협력기본법〉상 명시된 여성·아동·장애인·청소년을 직접적인 지원 대상으로 하는 사업을 주체별로 분류한 사업을 뜻하며, 인도적 지원 사업 대상인 난민도 포함된다.

1) UN인권최고대표사무소

UN인권최고대표사무소(Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR)는 모든 사람이 뒤처지지 않고 목표를 달성해 나갈 수 있도록 인권을 통한 지속가능 개발을 가속화하고, SDGs 달성에 인권을 활용하기 위해 노력하고 있다. 그 중 SDGs 이행을 측정하기 위해 UN 총회에서 채택한 글로벌 지표 프레임워크를 고려해 인권 지표 내용을 업데이트한 <Human Rights Indicators Tables - Updated with SDG Indicators>문서는 주목할 만한 자료이다.

OHCHR은 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리를 모니터링하기 위해 지표 식별을 위한 공통 접근 방식으로 개념 및 방법론적 프레임워크를 채택하였다. 프레임워크는 구조지표(structural indicators), 절차지표(process 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. 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 데이터에 대한 인권기반접근으로 불리기도 하는데, OHCHR은 인권기반 데이터 접근 방식(Human Rights-Based Approach to Data, 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.

2) UN개발계획

UN개발계획(UNDP)은 UN의 개발전문 기관으로, 약 170개 국가에서 빈곤 종식과 경제·사회적 불평등 및 배제를 줄이고, 국가가 SDGs를 달성하도록 지원하고 있다. UNDP는 인권기반 접근을 보급하는데 중추적 역할을 해왔으며, 빈곤 감소를 위한 업무가 단순 자선활동이 아닌, 인권과 밀접한 연관이 있음을 천명해 왔다. 1990년대 후반부터 본격적으로 개발담론 내 인권 주류화를 구축하였는데, 시작은 1998년 지속가능한 인간개발에 인권을 통합한 정책이었다. 2003년 빈곤감소 전략에 인권을 통합하기 위한 지침을, 2005년 프로그래밍 전 영역에서 인권을 주류화하기 위한 지침을 발간하였다(UNDP, 2012). 인권 주류화를 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.

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 가능하지만 특히 평가와 분석단계에 적용된다. 이를 통해 개발이 필요한 이슈의 근본적 원인을 파악하고, 특별히 영향을 받는 그룹이 누구인지, 여기에 책임이 있는 이해관계자와 정부 부처가 어디인지 등, 의무부담자와 권리보유자의 역량 간극을 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 인권 조약 가입 여부에 따라 다르게 적용됨을 유의해야 한다. 체크리스트는 UNDP 실무자, 협력대상국 파트너, 다른 공여기관 및 시민사회단체들을 대상으로 만들어졌으며, 인권과 관련된 상황 분석, 정책개발, 프로그램의 기획·실행·평가 시 사용하도록 권고한다.

최근 문서인 UNDP 전략계획(2018~2021)의 가장 큰 비전은 협력대상국이 SDGs를 달성할 수 있도록 돕는 것이다. 구체적인 핵심 분야로는 △빈곤의 종식(SDG1), △기후변화 대처(SDG13), △청소년과 산모의 건강 개선(SDG3), △성평등 달성 및 여성과 여아의 역량강화(SDG5), △더 큰 가용성과 세분화된 데이터 사용 보장(SDG17), △분쟁 중인 국가와 분쟁 후 국가는 개발이 그곳의 평화 구축 및 유지에 기여함(SDG1, SDG11)을 강조하였다.

3) UN아동기금

UN아동기금(UNICEF)은 1946년 창립되어 차별 없이 전 세계 개발도상국 아동을 지원하며, 아동권리옹호를 주도한 UN기구다. 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, CRC)에 따라 UNICEF는 당사국 협약 이행 현황을 검토할 때 참석할 수 있으며, 아동권리위원회는 전문적 조언 제공 및 보고서 제출을 요청하기도 한다(UNICEF, n.d). UNICEF는 1989년 아동권리협약이 채택된 후, 국제인권법의 규범적 절차가 어린이와 여성을 위한 개발협력 프로그램에 안내 역할을 할 수 있도록 노력을 기울여왔다(UNICEF, 2011).

UNICEF는 1998년 프로그래밍의 인권기반접근(Human Rights-Based Approach to Programming)을 도입하였다. 아동권리협약(CRC)과 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)에 명시된 아동과 여성의 권리를 실현하는 것이 목표이며, 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 스스로의 권리를 주장할 수 있도록 역량강화 활동을 지원한다.

UNICEF는 당사국의 법적·정책적 프레임워크를 변경하고, 협약에 대한 전반적 이해를 높일 수 있도록 지원한다(UNICEF, 2012a). 또한 아동의 무력충돌 참여에 관한 제1선택의정서(optional protocols), 아동 매매·성매매·음란물에 관한 제2선택의정서, 개인진정에 관한 제3선택의정서의 비준 및 이행을 위해 적극 지원하고 있다. 여성은 아동 다음으로 핵심 대상이

며, 여성차별철폐협약을 기반으로 포용적 프로그램과 성평등한 세상을 만들기 위해 헌신하고 있으며, 아동권리협약과의 상호연계를 강조한다.

UNICEF는 2012년 프로그래밍의 인권기반접근에 대한 기관의 경험과 이행현황을 조사하고, 2007년부터 데이터를 기반으로 평가보고서를 발간했다(UNICEF, 2012b). 평가의 목적은 인권기반접근에 대한 조직의 이해 및 노력과 제도 도입의 장단점을 식별하고, 이를 효과적으로 적용하기 위해 필요한 변경사항 검토를 위해 진행되었다. 평가 결과, 1) 변화에 맞춰 조직의 인권기반접근을 명확히 개념화하는 정책을 개발하고, 2) 국가차원에서 인권기반접근 원칙이 프로그램 전반에 동등하고 강력하게 적용되어야 하며, 3) 직원이 중점 영역별로 인권기반접근을 해석하고 운영하기 위한 도구 및 가이드라인을 제공할 것을 주문하였다.

2. 주요 공여국의 인권기반접근(HRBA)

1) 스웨덴

스웨덴은 인권기반접근을 개발협력의 핵심 프레임워크로 채택하고 있는 대표적인 국가로서, 국제개발협력의 주요 목표를 ‘가난하고 억압받는 사람들을 위한 보다 나은 삶의 전제조건을 만드는 것’으로 명시하였다. 인권기반접근이 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)에 어떻게 반영 및 실현되고 있는지 살펴보기 위해 스웨덴 원조기관인 국제개발협력청(SIDA) 개발정책의 목적과 원칙, 법률 및 정책기반, 적용 분야 그리고 평가 순서로 살펴보겠다.

먼저 스웨덴 국제개발정책의 목적은 ‘평등하고 지속가능한 개발에 기여’하는 것이다. 3대 우선순위로 △민주주의와 인권, △환경과 기후, △성평등과 개발에서의 여성의 역할을 설정하고, 8가지 하위 목표로 1) 인권 존중, 2) 민주주의 및 굿거버넌스, 3) 성평등, 4) 지속가능한 자원 활용과 환경보호, 5) 경제발전, 6) 사회발전 및 안보, 7) 분쟁관리 및 인간 안보, 8) 글로벌 공공재와 도전과제를 제시하였다(곽재성 외, 2018). SIDA는 인권기반접근을 개발협력에 적용할 때 P.L.A.N.E.T 실행원칙을 사용하고 있다.

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 규정하였다(Ministry for Foreign Affairs, 2003). 정책법은 범정부적 국제개발 목표로 평등하고 지속가능한 개발을 설정하고, 국제개발협력 정책이 외교, 안보 및 국제 경제와 환경 정책과의 일관성을 도모할 뿐 아니라, 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)와 같이 국제사회가 합의한 개발 목표와의 연계를 강조하였다. 또한 국제개발 관련 정책 전반에 국제인권조약에 근거한 권리의 관점과 빈곤층의 관점이 중요하게 반영될 것을 요구한다.

2010년에는 민주적 발전과 인권 증진 실현을 구체화한 <Change for Freedom Policy for

Democratic Development and Human Rights in Swedish Development Cooperation, 2010~2014>를 수립하였다(Ministry for Foreign Affairs Sweden, 2010). 스웨덴 정부는 이 문서에서 개발협력 수행 시 UN 국제인권조약 준수와 인권 원칙(비차별, 참여, 투명성, 책무성)을 보장하며, 인권기반접근을 채택한다고 명시하였다.

2014년에는 다양한 개발협력 방향성과 정책 영역 간의 계층 및 우선순위를 명확히 한 ODA에 대한 포괄적 정책문서인 <Aid Policy Framework>를 수립했다(Ministry for Foreign Affairs, 2013). 이 문서는 ODA가 추구해야 할 근본적인 가치로 △빈곤층 및 억압받는 사람들의 관점이 개발에 투영된다는 점, △세계인권선언과 국제인권조약에 근거한 인권 기준과 인권 원칙(비차별·참여·개방성과 투명성·책무성)이 원조의 모든 영역과 단계에 적용되어야 한다는 점을 강조했다.

2016년에는 기존 정책 문서들을 정비하고, 새롭게 구성된 정부의 외교 정책과 UN에서 채택한 지속가능개발 의제에 체계적으로 접근하기 위해 <Policy Framework for Swedish Development Cooperation and Humanitarian Assistance>를 수립하였다(Ministry for Foreign Affairs, 2016). 본 문서에서는 권리와 빈곤층 중심의 개발에 대한 관점을 고려한 정책일관성을 강조하였다. <표 5>를 보면 스웨덴 국제개발협력을 아우르는 통합적 접근법으로 갈등 관점과 환경 및 기후, 성평등 관점을 명시하였으며, 이전 정책에서 포함시키지 않았던 인도적 지원 전략을 개발협력과 연계시키기 위한 노력을 구체화하고, SDGs의 17개 목표에 부합하는 8개 세부 주제를 설정했다(곽재성 외, 2018).

2018년에는 <Strategy for Sweden's Development Cooperation in the Areas of Human Rights, Democracy and the Rule of Law, 2018~2022>를 수립하였는데, 전반적

<표 5> 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)

출처: <Policy Framework for Swedish Development Cooperation and Humanitarian Assistance> 17쪽을 참고하여 저자 작성.

목표는 모든 사람의 평등한 권리를 보호 및 존중하는 안전하고 정의로우며 포용적인 민주주의 사회에 기여하는 것이다(Ministry of Foreign Affairs, 2018). SIDA의 활동은 크게 3가지, 1) 포용적인 민주주의 사회, 2) 모두에게 평등한 권리, 3) 안보, 정의 및 책무성에 초점을 맞추고 있다.

SIDA는 핵심 분야별로 인권기반접근 문서를 만들어 가이드라인을 제공하고 있는데, 분야는 1) 교육 및 기술 개발(education and skills development), 2) 환경과 기후(environment and climate), 3) 보건(health), 4) 시장 개발(market development), 5) 평화 구축(peace building), 6) 민간 부문 협업(private sector collaboration), 7) 연구(research), 8) 지속 가능한 농촌생활체계(sustainable rural livelihoods systems), 9) 물과 위생(water and sanitation), 10) 민주적 거버넌스(democratic governance), 11) LGBTI 권리(rights of LGBTIQ persons), 12) 장애인 권리(rights of persons with disabilities), 13) 아동 권리(rights of children)으로 구성되어 있다(SIDA, 2021).

SIDA는 인권기반접근이란 인권적 목표를 추구하는 것만으로는 충분하지 않으며, 목표 달성하는 방법 역시 중요하기 때문에, 전 과정에서 프로그램 모니터링과 평가가 수반되어야 함을 강조한다. 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 출간했다(SIDA, 2020). 실제 개발협력에서 인권기반접근을 적용한 결과, SIDA 직원과 협력파트너는 국제인권기구 및 메커니즘의 권장사항과 고려사항을 제한적으로만 사용했다고 밝혔다. 일부 직원들은 인권기반접근의 4가지 원칙을 엄격히 준수하는 것에만 집중한다면 단순히 체크리스트를 표시하는 것에 지나지 않는다고 하며, 이를 피하기 위해 권리보유자와 의무부담자간 권력 불균형 문제를 해결해야 한다고 밝혔다. 그러나 스웨덴 정부가 국제개발협력을 통해 인권을 증진하고 보호한 점은 긍정적인 결과였으며, 인권이 열린 사회를 향한 개발 촉진이라는 목표를 장기적으로 지원해 주었다고 답변했다.

2) 독일

독일은 개발협력 정책의 궁극적 가치로 인권을 강조하며, 1990년대부터 이를 위한 실행 톨로 인권기반접근을 시도하였고, 2000년대 초반부터 구체적 지침으로 발간하였다. 특히 독일 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ)가 2011년 채택한 <Human Rights in German Development Policy: Strategy>을 보면, 인권전략은 개발정책에 대한 경제적 지침뿐 아니라, 법적 구속력이 있는 의무사항으로 규정하고 있다(BMZ, 2011). 이는 개발협력을 수행하는 전문협력기관인 독일 국제협력공사

(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ), GIZ International Services, 독일재건은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW)와 하위기관인 독일 기술협력기구(Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, DEG)에 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 있다. 독일 인권기반접근 정책의 목적과 원칙, 정책, 중점 분야 그리고 지역별 가이드라인 순서로 살펴보겠다.

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. BMZ는 2011년 〈Human Rights Strategy〉와 〈2030 Reform Strategy〉를 통해 독일 개발협력정책에서 인권은 질적 지표이자 지침이 되어주는 핵심 역할을 강조하였다(GIZ, 2021).

BMZ와 모든 이행기관들은 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 인권전략의 중요한 지점은 9개의 국제인권조약에 준거하고 있다는 것인데, 이러한 조약에 따라 국가는 인권을 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, 1) 권리보유자(국민) 및 의무부담자(정부 기관)의 역할 강화, 2) 인권원칙(참여, 권한부여, 차별 금지, 기회의 평등, 투명성, 책무성)을 활발히 적용함으로써 더 효과적이고 지속가능한 프로젝트 운영, 3) 인권기구와 협력을 통해 파트너 국가의 인권 보호 향상이다.

독일은 2004년 인권에 대한 개발정책인 3개년 시행계획인 〈Development Policy Action Plan on Human Rights, 2004~2007〉 발간하였고, 국별 및 부문별 개발협력전략에 인권적 접근을 반영하기 시작했다.

2008년 12월에 출간된 〈Applying Human Rights in Practice - Fact Sheet on Human Rights-Based Approach in Development Cooperation〉은 개발 실무자들에게 독일 개발 정책의 우선 분야에서 어떻게 인권기반접근을 적용할 수 있는지의 각 권리에 대한 정의와 가이드라인을 제공한다(BMZ, 2018). 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. 분야별로 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.

BMZ의 다양한 정책적 노력이 축적되어 2011년 독일 개발정책에서 중요한 의미를 가지는 〈Human Rights in German Development Policy〉가 채택된다(BMZ, 2011). 독일 정부와 협력대상국 정부가 비준하고 있는 국제인권조약 및 국제노동기구(International Labour Organization, 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 내에서 뿐만이 아니라, 국제기구나 다른 나라에서의 행위와 관련해서도 당사국에 의무를 발생시킨다는 점이 중요한 특징이다.

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 1) 주류화, 2) 직접적인 인권증진 프로그램, 3) 다층위적인 대화, 4) 여성, 장애인을 포함한 포괄적인 개발, 5) 다양한 개발도구 활용을 선택하여 사업에서 구현하고자 노력하고 있다(BMZ, 2013). 독일 국제개발협력은 다양한 권리보유자 중에 여성, 장애인 그리고 아동에 대한 정책과 가이드라인에 집중하는데, 최근에는 성소수자에 대한 통합전략을 출간하기도 했다.

BMZ는 기본적으로 UN의 인권조약과 원칙을 따르되, 수원국에서 프로젝트를 진행하기 위해서는 지역별 인권제도와 특수성, 인권메커니즘을 확인할 수 있도록 △아프리카, △아랍, △아시아, △중남미 지역별로 가이드라인을 제공한다(BMZ, 2019). 아프리카를 예로 들면, 〈ABC of Human Rights for Development Cooperation: The African Human Rights System〉문서에는 아프리카 인권제도에 대한 기본적 내용을 소개하며, 독일 개발 실무자들이 아프리카 대륙의 파트너 국가와 정책 대화 및 프로그램을 형성할 때 아프리카 인권 시스템을 활용하도록 권장한다.

3. 소결

인권기반접근(HRBA) 국제 동향을 살펴보니, UN과 공여국 정책의 공통점은 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 인

권적 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 인권 기반접근의 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.

IV. KOICA 인권기반 개발협력 프로그램 시행방안(Framework)

〈KOICA 인권분야 중기전략〉에 따르면, 인권기반 개발협력 프로그램의 실제 기획 및 수행을 위해서는 사업 발굴을 위한 협력국 인권상황 분석과 인권기반접근법에 기반한 사업실행 방안이 구축 및 보완되어야 한다. 본 장은 앞에서 제시한 KOICA 정책과 국제동향을 기반으로, KOICA에서 실질적으로 인권기반 개발협력사업을 기획하는 방법론을 제시하고자 한다. 이를 위해 ‘인권기반 개발협력 프로그램 시행 방안’을 제시하고, 인권에 기반한 ‘문제 및 원인 분석’, ‘행위자 역할 및 역량 분석’ 그리고 PANEL 원칙의 적용을 KOICA 사업에 직접 적용해 실례를 제공하고자 한다.

〈표 6〉과 같이 인권기반 사업기획도 기존 사업기획과 동일하게 ‘사업 준비 및 기획-상황 분석-사업 설계-사업 실행-모니터링 및 평가’의 구조를 따른다.

1단계 ‘사업 준비 및 기획 단계’는 국가, 지역 및 대상을 선정함에 있어 해당 국가의 인권상황 전반을 파악하고, 지역별 인권의 취약성과 사회 계층 및 그룹별 인권 침해 및 미비점을 조사하여 피해자 및 피해지역 선정에 반영한다. 현장 사전조사를 통해 자료상 파악된 인권 상황을 확인하고, 가능하면 참여적 기법을 활용하여 현지 주민의 의견과 정보를 취합하도록 한다.

2단계 ‘상황 분석’은 문제의 이면에 있는 근본 원인을 분석하고, 해당 문제와 연계된 인권침해의 피해자인 권리보유자와, 인권증진의 책임을 지는 의무부담자를 파악한다. 권리 중심의 사업 대상자 파악은 인권 실현을 위해 필요한 역량과 재원을 분석하고, 책임과 권한을 명확히 하

〈표 6〉 인권기반 개발협력 프로그래밍의 단계

단계	주요 과제
1단계: 사업 준비 및 기획	· 사업 지역 및 대상 선정 · 현지 사전 조사
2단계: 상황 분석	· 문제규명 · 원인분석 · 행위자(역할) 분석 · 역량분석
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

출처: 저자 작성.

는데 도움이 된다.

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

4단계 ‘사업 실행’에 있어서는 사업 목표의 달성뿐 아니라, 사업수행 과정에서 현장 파트너 및 KOICA의 인권 책무성이 이행되도록 하며, 사업과 연계된 인권침해가 발생할 경우 즉각 대응하도록 한다. 또한 사업 실행 시 권리보유자의 실질적 참여를 위한 역량 강화가 보장되어야 한다.

마지막으로 인권기반 개발협력 사업의 ‘모니터링 및 평가’를 위해 1) 기존 개발사업 관련 양적·질적 지표와, 2) 중기전략에서 제시된 인권지표를 활용하고, 3) 분야별로 특성화된 인권 지표를 추가함으로써 프로그램이 달성하는 권리 증진의 효과성을 측정할 수 있다.

인권분야 중기전략에서 인권기반 개발협력 기획 및 실행의 주요 과정으로 제시된 △문제 및 원인 분석, △행위자 역할 및 역량분석, △국제인권 규범 및 원칙의 적용을 상기 프로그래밍과 합치시킬 경우, 〈그림 2〉와 같은 인권기반 개발협력 프로그램 시행 방안(framework)을 제시할 수 있다.

동 원고의 핵심 프레임워크를 구체적으로 설명하자면 첫째, ‘인권기반접근 문제 및 원인 분석’이란 인권에 기반한 빈곤 및 저개발의 구조적 문제들을 다층적으로 분석하고, 중장기적으로 해결해야 할 문제의 근본 원인을 파악하는 것이다. 즉, 표면적으로 드러난 문제 해결보다는 문제의 구조적 원인을 파악하여 지속적인 변화를 사업의 목표로 삼는 것을 말한다.

둘째, ‘인권기반접근 행위자 역할 및 역량 분석’은 수혜자와 그 밖의 사업 관련 주체들을 △

〈그림 2〉 KOICA 인권기반 개발협력 프로그램 시행방안(Framework)



출처: 저자 작성.

권리보유자 및 △의무부담자로 구분한다. 여기서 권리보유자(rights-holders)란 인권의 보장 및 증진을 누릴 정당한 권리를 가진 개인 또는 집단을 의미하며, 의무부담자(duty-bearers)는 해당 인권을 보장할 의무가 있거나 침해할 소지가 있으며, 이에 대한 책임을 지는 개인 또는 집단을 의미한다. 따라서 인권 관점으로 개발협력 사업이 지원 및 협력할 대상자를 분류하고, 사업 실행에 그들의 역할과 사업 목표를 재설정해야 한다.

셋째, 'PANEL 원칙의 적용'은 사업 영역 및 대상과 상관없이 인권기반 개발협력 사업 실행 시 공통적으로 반영되어야 할 원칙으로 △참여(participation), △책무성(accountability), △비차별(non-discrimination), △권한 강화(empowerment), △인권기준과의 연계(linkages to human rights standards)를 의미한다. 이는 사업 준비단계와 사업 수행 시 현장에서 사업 운영자 및 참여자 모두가 준수해야 할 원칙으로, 사업의 이행 평가를 위해 성과지표에 반영될 수 있다. PANEL 원칙 외에도 분야에 따라 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, 교육 분야에서는 적합성 대신 교육의 질(quality)을 강조한 AAAQ원칙이 있다.

1. KOICA 분야별 중기전략: 교육 및 보건 분야 사례

본 장은 KOICA 실무자의 이해를 돕기 위해 인권기반접근(HRBA)을 최근 문서인 <KOICA 교육 및 보건분야 중기전략>에 적용하는 방안을 시연하고자 한다. 먼저 기존 교육 및 보건분야 중기전략을 보여주고, 이를 인권기반접근 기준에 맞게 재디자인하는 경우, 어떤 점이 달라지는지 한눈에 볼 수 있도록 인권 기준으로 비교·분석하였다. 기존 개발협력 사업 기획과 대비하여 인권기반접근(HRBA)의 가장 큰 차이점은 1) 사업 행위자를 권리보유자 및 의무부담자로 나누어 이들의 권한과 의무를 명확히 하는 점, 2) 사업의 초점을 권리보유자의 인권 및 역량 증진에 두는 점, 3) 사업 전반에 걸쳐 권리보유자를 위한 참여, 책무성, 비차별, 권한강화, 국제인권규범 적용을 한다는 점이다.

KOICA의 교육 및 보건분야 중기전략 문서를 보면, 현재 KOICA는 인권기반접근의 여러 방법론 중 보건·교육·성평등·거버넌스·평화 등 분야별 인권 주류화를 도입하고 있으며, 이미 상당 부분 인권 요소가 잘 반영되어 있음을 알 수 있다. 하지만 아직 전적으로 인권기반접근을 적용했다고 보기에는 미흡하며, 본 장에서 다뤄진 예시를 참고하여 보완 및 강화해 나간다면 장기적으로 협력국 및 수혜자의 인권 개선과 사업 효과성 확대에 기여할 것으로 기대한다. 여기서는 인권기반접근의 시행 방법론 중 ‘행위자 역할 및 역량 분석’과 ‘PANEL 원칙의 적용’을 기준으로 KOICA 교육 및 보건분야 중기전략에 적용해 보았으며, 분석 내용은 다음과 같다.

1) <KOICA 교육분야 중기전략>에 인권기반접근 적용

<KOICA 교육분야 중기전략, 2021~2025>은 ‘협력대상국 교육시스템 개선 및 교육 주체 참여 제고를 통해 모든 인간의 교육권 향상에 기여’라는 목표에서 드러나듯 인권적 접근을 반영하고 있다(한국국제협력단, 2021a). 또한 교육받을 권리와 성평등, 양질의 교육, 평생 학습 등 기존 교육 원조의 양적 기여에서, 교육 수혜자의 권리 중심적이고 질적 혜택을 확대하는 개발협력사업 전환을 명시하고 있다. 특히 교육사업 전반에 소외계층 및 여성들의 참여를 확대하고, 사업 계획 및 수행에 있어 교육 주체의 참여와 주인의식을 강화하고자 하는 점은 PANEL 원칙에도 부합한다. 다만 권리보유자의 역량 강화와 참여를 강조하는 것에 반해, 교육 당국 및 정부 등 의무부담자에 대한 역할이 명확하지 않아 보인다. <표 7>과 <표 8>은 △권리보유자·의무부담자, △PANEL 원칙을 기준으로 기존 KOICA 교육분야 중기전략과 인권기반접근을 적용한 교육분야 중기전략을 비교 분석한 내용이다.

<표 7> 및 <표 8>과 같이 비교 분석한 결과, KOICA 교육분야 중기 전략은 PANEL 원칙 중 참여, 비차별, 권한 강화에 대한 원칙을 명확히 반영하고 있으며, 국제인권조약의 교육권 관련 주요 요소들을 간접적으로 지향하고 있다. 다만 책무성 원칙에 따라 권리보유자를 위한 사업 정보공개와, 인권기준 연계에 있어 UN 사회권 규약 등 주요 인권기준의 명시 등 보완될 사항들이 있다.

〈표 7〉 권리보유자 및 의무부담자 기준 KOICA 교육분야 중기전략 비교 분석

	KOICA 교육분야 중기전략(현안)	KOICA 교육분야 중기전략(HRBA안)
권리보유자	<ul style="list-style-type: none"> - 취약/소외 계층 및 여성에 대해 우선시. 권리 주체로서 사업 참여 강조 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육권 및 평등권이라는 특정 인권의 침해와 차별에 취약한 집단으로서 여성 및 기타 취약계층 교육권 강조. 권리 주체로서 사업의 단계별 구체적 참여 방안 명시
의무부담자	<ul style="list-style-type: none"> - 협력국 정책 및 전략과의 조화를 위한 협력 파트너로서 학교 관계자, 중앙 및 지역정부와의 협력 	<ul style="list-style-type: none"> - “의무부담자”로서 정부, 교육당국, 학교 관계자의 인권 책무성 이행을 위한 취약점 보완 및 역량강화 위해 협력
기타		<ul style="list-style-type: none"> - 교사와 학부모 및 지역주민의 경우 권리보유자인 동시에 의무부담자이기도 함 - 사업 영역과 내용에 따라 권리 영위 또는 의무 이행을 위한 사업의 대상으로 분류될 수 있음

출처: 저자 작성.

〈표 8〉 PANEL 원칙 적용한 KOICA 교육분야 중기 전략 비교 분석

	KOICA 교육분야 중기전략(현안)	KOICA 교육분야 중기전략(HRBA안)
참여	<ul style="list-style-type: none"> - “KOICA는 사업의 기획, 이행, 평가, 환류 전 과정에서 교육의 핵심주체인 학생, 교사, 학부모들이 주인 의식을 가지고 사업에 참여할 수 있도록 협력국 교사와 지역주민, 학부모와의 협력체계 및 참여를 강화를 지속 적으로 지원할 것이다.” 	<ul style="list-style-type: none"> - 거버넌스 강화 및 리더십 발휘 등 질적으로 높은 수혜자의 참여 보장을 위한 권리보유자 역량 강화 구체적 지원 방안 명시 - 성과지표 및 산출물 지표상 권리보유자 참여 반영
책무성	<ul style="list-style-type: none"> - 사업성과 관리를 분산하고 사업 단계별 성과 지표를 별도 추진하는 한편 현지 당국과 공조를 통해 협력국 정책 및 전략과 조화를 도모 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 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	<ul style="list-style-type: none"> - 소외계층 및 여성에 대한 사업 우선성을 강조 하는 한편 ICT 역량 등에서 “국가 간 또는 국가 내에서 성별, 연령별, 소득별 격차가 존재” 함을 명시 	<ul style="list-style-type: none"> - ICT 역량 강화 영역을 넘어 KOICA 교육 사업 이 비차별이라는 범분야 이슈에 기여하는 임팩트 강조 및 평가 방안 추가 - 유관지표 개발 및 반영
권한 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 기초교육의 질 제고, 디지털 교육 역량강화, 청년인재 양성 등 권리보유자의 역량 강화를 위한 전략과 프로그램을 담고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 인권 보장 및 실현에 있어 필요한 정부당국, 공무원, 교사 등 의무부담자의 역량강화 서술시 의무부담자의 책무성 실현 주목
인권 기준 연계	<ul style="list-style-type: none"> - 양질의 교육, 인간의 교육권 향상, 디지털/직업/고등교육 등 UN 인권규약에 부합하는 전략 목표와 미션 구축됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제적·사회적·문화적 권리규약을 비롯한 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약 상 유관 조항을 분석 명시하고, 교육권의 4대 요소인 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 적합성(adaptability)에 따라 사업수행평가지표 추진

출처: 저자 작성.

2) <KOICA 보건분야 중기전략>에 인권기반접근 적용

<KOICA 보건분야 중기전략, 2021~2025>은 ‘인간의 건강권 보장’을 명시하며 인권기반접근을 반영하고 있으며, 건강불평등을 모성사망률 및 아동사망률의 원인으로 분석하고 해결해야 할 의무 과제로 삼고 있다(한국국제협력단, 2021b). 보건 분야는 인권을 비롯한 범분야 내재화를 표명할 뿐 아니라, 책무성, 비차별, 권한강화 및 인권기준 연계까지 상당히 잘 반영되어 있음을 알 수 있다. 또한 여성, 아동, 청소년을 미비한 보건권의 권리보유자로 인식하고, 그들의 보건권 실현과 사업 참여를 강조하고, 의무부담자로서 정부의 국민 보건 서비스 제공 책임과 기초보건 서비스 확대를 위해 시설 위주가 아닌 역량 및 제도 강화에 초점을 맞추고 있다.

향후 인권기반 개발협력 사업을 위해서는 보건분야 역시 권리보유자와 의무부담자의 권한과 의무를 명확히 할 필요가 있다. 우선 권리보유자의 경우, 세분화된 계층별 취약성을 기준으로 주요 건강권 이슈들을 파악할 필요가 있다. 의무부담자의 경우, 국가 및 정부라는 포괄적 의무부담자 개념 외에, 보건 당국과 공공의료 종사자 등 국가의 인권증진 의무에 기여하는 담당 인력의 책무성에 대한 명시 또한 필요하다. <표 9>와 <표 10>은 △권리보유자·의무부담자, △PANEL 원칙을 기준으로 기존 KOICA 보건분야 중기전략과 인권기반접근을 적용한 교육분야 중기전략을 비교 분석한 내용이다.

<표 10>을 보면 PANEL 원칙의 적용에 관하여 KOICA 보건분야 중기전략은 참여, 책무성, 비차별, 권한강화 그리고 인권 규범의 연계를 일부분 반영하고 있음을 알 수 있다. 보건분야 중기전략에서 PANEL 원칙 적용 시 추가 보완 요소는 1) 성과 및 산출물 지표 개발에 권리보유자 참여를 도모하고, 2) 책무성 및 비차별에 관한 지표들을 추가 삽입하는 것이다. 인권기반 개발협력 프로그램을 시행하기 위해 이행될 추가 전략 사항들은 <표 10>과 같다.

<표 9> 권리보유자 및 의무부담자 기준 KOICA 보건분야 중기전략 비교 분석

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

출처: 저자 작성.

〈표 10〉 PANEL 원칙 적용한 KOICA 보건분야 중기전략 비교 분석

	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.”	<ul style="list-style-type: none"> - 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	“성과 프레임워크 개정 및 데이터 중심의 체계적인 성과 관리를 통하여 성과 관리 역량을 배양하고 그 결과를 국제사회에 공유한다.”	<ul style="list-style-type: none"> - 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.”	<ul style="list-style-type: none"> - 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”	<ul style="list-style-type: none"> - 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”	<ul style="list-style-type: none"> - 경제적·사회적·문화적 권리규약을 비롯, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약상 유관 조항을 분석 명시하고, 건강권의 4대 요소인 ▲가용성, ▲접근성, ▲수용성, ▲질에 따라 사업수행평가지표 개발

출처: 저자 작성.

2. 결론

KOICA 인권기반접근 관련 정책 수립현황을 살펴보면, 이미 상당 부분 인권 요소가 반영되어 있기 때문에 인권기반 사업과의 차이가 표면적으로 크지 않게 느껴질 수도 있다. 하지만 비교 분석 표에서 볼 수 있듯이, 인권기반 사업은 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 사업의 지향점과 지표기준이 다르다. 따라서 현재 KOICA 정책 및 사업 내 다층적으로 내재화되어 있는 인권요소를 개발협력의 핵심 원칙으로 주류화한다면 사업의 효과성, 지속가능성, 책무성, 투명성을 증진할 수 있을 것으로 보인다.

다만 진정한 인권기반 개발협력의 구현은 정책 수립에 있지 않고, 문서를 실행하는 KOICA

직원과 파트너 기관의 이해도와 숙련도에 달려 있다. 때때로 인권기반접근 주류화 노력은 개발 협력사업 수행·관리자에게 또 다른 업무 부담으로 여겨져 계약 체결을 위한 체크리스트 작성 수준의 요식행위로 행해지는 등 자칫 인권위상으로 전락하기 쉽다. 따라서 개발협력사업에 인권기반접근 적용 시 사업의 효과성과 지속가능성 확대가 동시에 이루어져야 하며, 이해관계자의 역량 및 인권감수성도 중요한 요소가 될 수 있다. 실무자의 부담을 덜어주기 위해서라도 향후 사업 수행 시 간단하게 적용할 수 있는 구체적인 인권기반접근 실행 가이드라인을 제공하고 인권 교육을 실시할 뿐 아니라, 실제적인 평가 및 모니터링 기능도 강화되어야 할 것이다. 또한 인권기반 개발협력 프로그램을 위한 신규 사업을 개발하는 방법 외에도 기존의 사업을 인권기반 접근법에 따라 재디자인하고 개선시키는 방안도 의미 있는 실행 과정이 될 것이다.

참고문헌

- 곽재성, 이성훈, 홍문숙, 윤지영, 김수진, 송수전, 김은영, 장아영, 정원선, 박진아. (2018). *SDG16 달성을 위한 KOICA 이행방안 연구*. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 사업전략기획실. (2021). *인권 분야 중기 전략(2021~2025)*. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 사회적가치경영실. (2020). *인권기반 개발협력 이행계획(2020~2023)*. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 사회적가치혁신팀. (2021). *제2기 인권경영 이행계획(2021~2023)*. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단. (2018). *인권경영 이행계획(2018~2020)*. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단. (2021a). *교육분야 중기전략(2021~2025)*.
- 한국국제협력단. (2021b). *보건분야 중기전략(2021~2025)*.
- 한국인권재단. (2015). *인권기반 개발협력 애드보커시 수행가이드*. 서울: 한국인권재단.
- BMZ (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development). (2011). *Human rights in German development policy*. Bonn, Germany: BMZ.
- BMZ. (2013). Guidelines on incorporating human rights standards and principles, including gender, in programme proposal for bilateral German technical and financial cooperation. Retrieved from <https://www.bmz.de/resource/blob/70448/14b3b6b3fe59eab4dcc05efe266e57b4/guidelines-human-rights-bilateral-cooperation>
- BMZ. (2019). The ABC of human rights for development cooperation. Retrieved from https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publik

- ationen/E-Info-Tool/e-info-tool_abc_of_human_rights_for_development_cooperation.pdf
- BMZ. (2018). Applying human rights in practice- Fact sheets on a human rights-based approach in development cooperation. Retrieved from https://www.aaas.org/sites/default/files/Energy_FactSheet.pdf
- FAO. (2021). FAO's role in the fulfilment of the right to food. Retrieved from <http://www.fao.org/right-to-food/areas-of-work/en/>
- Freedom House. (2021). *Freedom in the world 2021: Democracy under siege*. Washington, DC: Freedom House.
- GIZ. (2021). Implementing human rights in development cooperation. Retrieved from <https://www.giz.de/en/worldwide/94876.html>
- Ministry for Foreign Affairs. (2003). Shared responsibility: Sweden's policy for global development. <https://www.government.se/legal-documents/2003/05/200203122/>
- Ministry for Foreign Affairs. (2013). Aid policy framework: The direction of Swedish aid. Retrieved from <https://www.regeringen.se/contentassets/6eef64a9a36e48ff9a95e4d6ad97ce84/aid-policy-framework>
- Ministry for Foreign Affairs. (2016). Policy framework for Swedish development cooperation and humanitarian assistance. Retrieved from <https://www.government.se/legal-documents/2017/05/policy-framework-for-swedish-development-cooperation-and-humanitarian-assistance/>
- Ministry of Foreign Affairs. (2018). Strategy for Sweden's development cooperation in the areas of human rights, democracy and the rule of law, 2018-2022. Retrieved from <https://www.government.se/country-and-regional-strategies/2017/12/strategy-for-swedens-development-cooperation-in-the-areas-of-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law-20182022/>
- Ministry for Foreign Affairs. (2010). Change for freedom policy for democratic development and human rights in Swedish development cooperation, 2010~2014. Retrieved from <https://www.government.se/information-material/2010/01/change-for-freedom-policy-for-democratic-development-and-human-rights-in-swedish-development-cooperation-2010-2014/>
- SIDA (The Swedish International Development Cooperation Agency). (2021). Human rights based approach. Retrieved from <https://www.sida.se/en/for-partners/methods-materials/human-rights-based-approach>
- SIDA. (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? Retrieved from <https://www.sida.se/en/publications/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>

UNDP. (2012). Mainstreaming human rights in development policies and programming: UNDP experiences. Retrieved from <https://www.undp.org/publications/mainstreaming-human-rights-development-policies-and-programming-undp-experiences>

UNICEF. (n.d). Convention on the rights of the child. Retrieved 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 from https://sites.unicef.org/policyanalysis/rights/index_60319.html

UNICEF. (2012a). Human rights-based approach to programming. Retrieved from https://sites.unicef.org/policyanalysis/rights/index_62016.html

UNICEF. (2012b). Global evaluation of the application of the human rights-based approach to UNICEF programming (Final report-volume 1). New York, NY: UNICEF.

논문 접수일: 2021.10.21.

수정논문 접수일: 2021.10.21.

게재 확정일: 2021.11. 3.

Implementation Framework of KOICA's Human Rights-based Development Cooperation Programming

Ha Eun Seong (Representative, Good Neighbors International
Cooperation Office in Geneva)

Hyejung Kim (Independent Researcher)

Abstract

This study analyzes the need for the human rights-based approach (HRBA) to strengthen the efficiency and sustainability of KOICA's operations in international development cooperation. It reviews KOICA's human rights policies and explores the limits of need-based development. Policy inputs are provided by studying HRBA policies of UN and donor agencies. The study recommends an implementation framework for HRBA programming as the first step toward establishing KOICA's human rights based development cooperation model. The framework is built around the triple pillar of root-cause analysis, rights-holders / duty-bearers analysis, and the application of PANEL principle. A practical example for practitioners is provided by applying the HRBA framework to the KOICA medium term strategy for education and health. Difference between previous KOICA projects with human rights elements and HRBA projects might look minimal. However, closer examination reveals the essential and fundamental difference of human rights-based approach as follows 1) HRBA clearly identifies rights and responsibilities of stakeholders by differentiating rights-holders from duty-bearers 2) HRBA puts human rights and empowerment of rights-holders in the center of development. 3) HRBA promotes the principles of participation, accountability, non-discrimination, empowerment, and linkage to human rights standards across all stages of a development programme.

Key words: Human Rights Based Approach, Human Rights and Development, Human Rights Programming, Human Rights Management