



KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

유엔 안보리 결의안 1325호와 대한민국 제3기 국가행동계획(2021~2023) 수립의 의미*

조영주 한국여성정책연구원 부연구위원

1. 분쟁 상황의 모든 젠더폭력을 반대하는 유엔 안보리결의안 1325호와 국가행동계획

1990년대 이후 국제사회에서 발생한 분쟁 하 폭력 피해는 주로 여성에게서 나타났다. 유고 내전에서는 약 5만 명의 여성이, 1994년 르완다 내전 당시에는 50만 명의 여성이 강간 피해를 겪었다. 이러한 분쟁 상황에서 지속되는 여성에 대한 폭력의 심각성에 대해 국제사회가 관심을 갖게 되면서 2000년 유엔 안전보장이사회는 분쟁 하 여성 폭력 예방 및 근절을 위해 「여성·평화·안보에 관한 유엔 안보리결의안 1325호」(United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security, 이하 유엔 안보리결의안 1325호)를 만장일치로 채택했다.

유엔 안보리결의안 1325호는 분쟁 하 여성에 대한 폭력이 국제사회의 평화와 안전을 위협한다는 점을 명확히 했고, 여성에 대한 폭력 근절과 폭력 피해의 구호와 회복, 여성의 역량 강화를 중요한 의제로 삼았다. 이러한 목표를 달성하기 위해 유엔 안보리결의안은 ‘참여(participation), 보호(protection), 예방(prevention), 성 주류화(gender perspective)’를 중요한 기둥(pillar)으로 설정했다. ‘참여’(participation)는 모든 의사 결정 수준에 여성이 참여할 것, ‘보호’(protection)는 분쟁 하 성폭력으로부터 여성 보호, ‘예방’(prevention)은 여성의 권리, 책임성 향상 및 법적 제재 강화를 통한 여성에 대한 폭력 예방, ‘성주류화’(gender perspective)는 평화와 관련한 모든 활동과 영역에서 젠더 관점 반영을 의미한다.

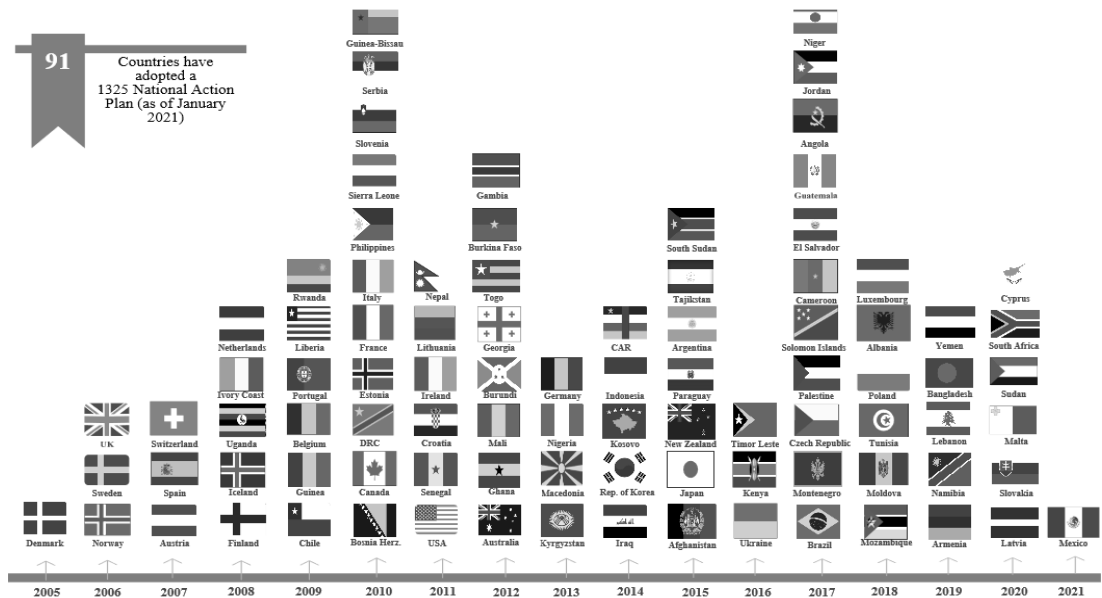
유엔 안보리결의안 1325호 채택 이후 국제사회의

* 원고 내용의 대부분을 조영주·윤지소·문희영·김효경(2020)의 「유엔 안보리결의안 1325호 제3기 국가행동계획 수립 연구」 보고서를 요약·정리했음을 밝힌다.

여성·평화·안보 의제에 대한 관심은 지속·확대되었고, 유엔 안전보장이사회 차원에서도 후속 결의안들을 채택해오고 있다. 1325호 이후 2008년 1820호, 2009년 1888호, 1889호, 2010년 1960호, 2013년 2016호, 2122호, 2015년 2242호, 2019년 2467호, 2493호 등 총 9개의 후속 결의안이 채택되었다. 후속 결의안들은 분쟁 하 성폭력의 심각성을 확인하고 이미 채택된 결의안의 이행을 촉구하는 한편으로, 여성·평화·안보 의제를 확장하고 여성 참여의 중요성을 강조했다. 특히 2013년 채택된 결의안 2122호는 지속적인 평화유지를 위한 통합적 접근 방안을 명시하고, 무기거래협약과 관련하여 무장해제와 성평등의 관계를 규명하였다. 결의안 2467호는 성폭력 대응에 있어 성평등과 여성의 역량 강화가 핵심이라는 점과 HIV와 AIDS가 성평등의 제약 요소가 된다는

점을 강조했다며, 성폭력으로 인해 임신한 여성과 태어난 자녀에 대한 대책 마련의 책임성을 명확히 했다. 결의안 2493호는 평화구축 전 과정에 여성 참여의 중요성을 명시하며 협상과정에서부터 이행 및 실천에 대한 감시활동 등에 여성 참여의 보장을 요구했다. 이처럼 유엔 안보리결의안 1325호와 후속 결의안들은 분쟁 하 성폭력 예방을 포함하여 평화와 안보가 어떻게 성평등과 관련 있는지를 더욱 명확화, 구체화하고 있다.

하지만 결의안은 법적 구속력이 없기 때문에 회원국들이 결의안 1325호 및 여성·평화·안보 의제를 자발적으로 이행해야 한다. 이에 유엔은 회원국들의 자발적 이행을 위해 각 회원국이 국가행동계획(National Action Plan: NAP)을 수립할 것을 권고했고, 2002년, 2004년, 2005년 유엔 안전보장이



출처: <http://1325naps.peacewomen.org/> (최종 검색일: 2021.3.15.).

[그림 1] 유엔안보리 결의안 1325호 국가행동계획 수립국 현황

사회 의장 성명에서 국가행동계획 수립 및 결의안 1325호의 이행을 요구했다. 그 결과 2005년 덴마크가 처음으로 국가행동계획을 수립하였고, 이후 각 국가들이 국가행동계획을 수립하면서 2021년 1월 기준 국가행동계획 수립국은 91개국으로 회원국의 46%를 차지하게 되었다. 그 중에서도 제2기 국가행동계획까지 수립한 국가는 총 23개, 제3기 국가행동계획까지 수립한 국가는 총 11개, 제4기 국가행동계획까지 수립한 국가는 총 3개이다. 한국은 2014년 제1기 국가행동계획을 수립한 이후 2021년 제3기 국가행동계획을 수립하였다.

유엔 안보리결의안 1325호 국가행동계획의 구조와 내용은 각 국가가 처한 상황으로 인해 국가마다 상이하다. 여성·평화·안보 의제에 대한 원칙론적 차원에서 국가행동계획의 구조와 내용을 담고 있는 국가가 있는 반면, 구체적인 실행계획, 주관부서 등을 명시하고 있는 국가까지 다양한 형태로 존재한다. 내용적인 차원에서도 자국의 여성·평화·안보 의제에 집중하는 국가가 있기도 하고, 해외의 개발협력이나 분쟁 개입 등에 관심을 두는 국가가 있기도 하는 등 국가행동계획에서 다루는 내용의 대상과 의제 설정 방식에서 차이가 있다.¹⁾ 그리고 국가행동계획을 주관하는 기관도 각이한데, 다수의 국가가 외교부, 국방부 또는 성평등을 주관하는 정부부처를 조정기관으로 설정하였다. 이러한 차이는 국가행동계획의 초점을 어디에 두느냐에서 기인하는데, 국외 안보 이슈를 다루는 경우 주로 외교부, 국방부, 개발협력 담당 기관이 국가행동계획의 수립과 이행을 주

도하고, 국내 안보 문제에 집중하는 경우 주로 여성부 및 개발부가 업무를 담당하는 경향을 보인다. 한국의 경우는 여성가족부가 국가행동계획 주관부처이다.

2 유엔 안보리결의안 1325호 채택 그 이후, 여성·평화·안보 의제에 대한 성찰과 확장

유엔 안보리결의안 1325호가 채택된 지 20년이 흐른 지금, 여성·평화·안보 의제의 접근 방식이나 국가행동계획에 대한 국제적 논의도 활성화되고 있고 여성·평화·안보 의제를 확장하기 위한 노력도 이루어지고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 결의안 1325호와 후속 결의안들은 여성·평화·안보 의제를 구체화하고, 확대하면서 성평등과의 관련성을 더욱 명확히 하고 있다.

최근의 국가행동계획이 보이는 경향을 Jacevic 이 분석한 결과에 따르면,²⁾ 폭력적 극단주의에 대한 예방과 대응을 강화하고, 환경 및 기후 변화 대응을 강조하며 지역 정부 차원의 참여와 대응이 확산되는 경향이 나타나고 있다. 그리고 국제 및 지역 기구의 역할 등이 강화되는 경향을 보인다. 케냐의 국가행동계획에서는 테러 단체의 영향을 받는 지역의 구호 및 회복 과정에 여성 참여 보장을 강조했고, 스웨덴은 분쟁, 과격화 및 폭력적 극단주의에 대항하고 이를 예방하기 위한 조치에 성인지적 관점을

1) 미국의 경우는 대외적인 여성·평화·안보 의제에 관심을 두는 경향이 나타나고, 개발도상국이나 분쟁을 경험한 국가들은 내부 문제에 더 많이 집중하는 경향을 보인다.

2) Jacevic, M. M.(2019), "WPS, States and the National Action Plan," in Davis, S.E. and J. True eds. *Oxford Handbook of Women, Peace and Security*, Oxford University Press.

포함할 것을 주장했다. 한편, 최근 기후와 환경 문제의 중요성이 강조되는 가운데, 국가행동계획에 환경과 기후 변화 관련 내용을 포함한 국가들이 있다. 일본은 자연재해 발생 시 여성을 우선 보호해야 한다고 했고, 핀란드는 환경 및 안보 논의에서 여성의 참여를 독려하여 기후 변화 완화를 목표로 설정했다. 한국의 경우도 재난 대응과 관련한 정책에 대한 성인지적 관점 반영을 내용에 포함하였다. 여성·평화·안보 의제의 지역적 확산과 관련해 국가행동계획뿐만 아니라 국가 내에서 지역행동계획을 수립하는 국가들도 있다. 세르비아, 보스니아-헤르체코비나, 네팔, 필리핀, 우간다, 시에라리온, 콜롬비아 등이 해당하는데, 지역행동계획은 주로 내전이 있었던 국가를 중심으로 수립되는 경향이 나타난다. 국제 및 지역기구의 역할 강화의 경우 EU나 NATO 등과 같은 기구와 협력을 강화하는 차원에서 국가행동계획을 수립하기도 하였는데, 몰도바가 그 예이다. 그리고 서아프리카경제공동체(ECOWAS), 유럽안보협력기구(OSCE) 및 태평양 지역 차원에서 결의안 1325호 이행을 위해 협력하고 있다. 한국의 경우에도 여성·평화·안보 관련 활동을 국제협력을 통해 강화하고자 하면서 지역적 차원의 분쟁 예방 협력을 강화하기 위한 다양한 활동을 지역과 유엔에서 활발히 벌여가고 있다.

여성·평화·안보 의제와 국가행동계획이 국제사회와 국가적 차원에서 확대되는 가운데 페미니스트들은 여성·평화·안보 의제가 다루어지는 방식에 대해 문제제기하기도 했다. Shepherd는 국가행동계획이

비무력화에 관심을 두기보다 ‘여성에게 안전한 전쟁’을 수행하는 것에 초점을 맞추고 있다는 점을 지적했다.³⁾ Cohn은 국가행동계획이 여성에 대한 ‘보호’에 초점을 두고 있고, 물리적 성폭력에 대한 대응만을 집중적으로 다룸으로써 전반적인 인권에 대한 관점이 부족하다고 보았다. 게다가 ‘보호’를 위한 방법에서 무기가 동원되는 등 이행 방법이 군사적이라는 점을 비판했다.⁴⁾ 이러한 내용을 포함하여 여성·평화·안보 의제에 대한 페미니스트의 비판을 정리하면 다음과 같다.⁵⁾ 첫째, 결의안 1325호가 평화·안보 영역에서 성 주류화를 도모함에도 불구하고, 여전히 구조적 변화가 이루어지는 데는 한계를 보인다는 점이다. ‘젠더 이슈’를 ‘여성 이슈’에 국한함으로써 불평등의 구조적 원인을 해결하기 위한 노력이 미진하다는 것이다. 둘째, 구조적 원인을 해결하지 못하고 남성 지배 시스템을 변화시키지 못함에 따라 여성·평화·안보 의제가 ‘보호’에 국한되고 있음을 지적했다. 셋째, 여성·평화·안보 의제에서 여성은 ‘피해자’로 위치지워짐에 따라 변화의 행위 주체로서 여성을 부각시키지 못하며 그로 인해 여성의 주변화가 지속되고 여성·평화·안보 의제가 애초에 목적인 성평등한 평화구축의 목적을 달성하기 어렵다는 것이다.

이러한 비판이 이루어지는 가운데 여성·평화·안보 의제와 1325호 결의안 및 후속 결의안은 여성의 정치, 경제, 사회적 역량 강화에 대한 관심을 확대하고 평화구축 과정에서 여성의 참여와 성 주류화를 도모할 것을 촉구하는 방향으로 논의가 확대되고 있

3) Shepherd, L. J.(2016), "Victims of Violence of Agents of Change? Representations of Women in UN Peacebuilding Discourses," *Peacebuilding*, 4(2):121-135.

4) Cohn, C.(2017), "Beyond the "Women, Peace and Security" Agenda: Why We Need a Feminist Roadmap for Sustainable Peace," *Feminist Roadmap for Sustainable Peace Project Background Paper*. Consortium on Gender, Security and Human Rights.

5) 조영숙(2018), 「여성·평화·안보에 관한 UNSCR 1325 & Feminist Foreign Policy」, 한국여성단체연합 여성·평화 TF 자료.

다. 한국의 경우도 제1기 국가행동계획에서는 분쟁 예방, 평화활동 및 정책에 성인지적 관점 반영 및 여성 참여 확대, 분쟁 및 분쟁 지역 여성에 대한 보호에 관심을 두었다면, 제2기 국가행동계획에서부터는 분쟁, 평화와 관련한 정책에서 성인지적 관점을 반영하기 위한 기반 조성, 개발협력국의 여성 역량 강화를 중요한 목표이자 과제로 설정하였다. 최근 코로나19와 같은 전염병의 확산은 인간안보의 중요성을 제기했고, 이는 그동안 페미니스트들이 군사적인 것을 중심으로 하는 전통적인 안보 개념을 문제제기해 온 맥락과 결을 함께 한다. 그런 차원에서 여성·평화·안보 의제와 국가행동계획은 방법과 목적이 모두 평화를 지향해야 하며, 인간을 포함한 모든 생명의 중요성을 확인하고 실천하는 방향으로 구상될 필요가 있다. 또한 평화를 만들어가는 과정에서 여성의 적극적인 개입과 역량 강화가 이루어져야 하며, 성 불평등과 폭력을 야기하는 불평등한 정치·경제·사회·문화 구조를 전환시키기 위한 노력이 함께 도모되어야 할 것이다.

3. 유엔 안보리결의안 대한민국 제1기 국가행동계획 및 제2기 국가행동계획의 성과와 한계

한국은 2011년 “유엔 안전보장이사회 결의 1325에 따른 국가행동계획 수립 촉구 결의안”이 발의된 이후 2012년 국회 본회의에서 발의안이 의결됨에 따라 범정부 차원의 국가행동계획 수립이 추진되었다. 이에 2014년 제1기 국가행동계획이 수립되었고, 2017년에는 「양성평등기본법」을 개정하면서 국가행동계획의 법·제도적 기반을 마련하였다.

「양성평등기본법」 제41조(평화·통일 과정 참여) “③ 정부는 여성, 평화와 안보에 관한 유엔 안전보장이사회 결의 1325호에 따라 국가행동계획을 수립하고 이행하여야 한다”에 따라 국가행동계획을 수립하고, 제11조(양성평등위원회) “7. 여성, 평화와 안보에 관한 유엔 안전보장이사회 결의 1325호에 따라 수립한 국가행동계획의 이행 평가 및 개선 방안에 관한 사항”에 근거하여 양성평등위원회가 국가행동계획의 이행을 점검하고 국가행동계획안을 채택한다. 그리고 제2기 국가행동계획에서는 국가행동계획 수립 3년이 경과한 해에 다음 국가행동계획을 수립하도록 명시하였다.

2014년 제1기 국가행동계획(2014~2017)을 수립한 이래, 2018년 제2기 국가행동계획(2018~2020)이 수립 및 이행되었고, 제2기 국가행동계획이 수립된지 3년이 되는 2020년에 제3기 국가행동계획(2021~2023) 수립을 위한 작업을 진행했고, 2021년 2월 양성평등위원회에서 제3기 국가행동계획을 확정했다.

제1기 국가행동계획 및 제2기 국가행동계획의 성과와 한계를 짚어보면 다음과 같다. 제1기 국가행동계획은 8개의 부처 및 기관(여성가족부, 국방부, 통일부, 외교부, 법무부, 행정안전부, 교육부, KOICA)이 참여했고, 제2기 국가행동계획은 경찰청이 참여하면서 총 9개의 부처 및 기관이 국가행동계획을 수립 및 이행하였다. 경찰청의 참여는 분쟁이나 전쟁뿐만 아니라 안전에서 성인지적 관점을 반영하는 것이 중요하다는 것을 명시적으로 보여주는 의미있는 성과라 할 수 있다. 그리고 행동계획의 과제도 양적으로 증가했는데, 제1기 국가행동계획은 10개 목표, 28개 세부과제, 74개 행동계획이었고, 제2기 국가행동계획은 12개 목표, 31개 세부과제, 83개 행동계획

획으로 구성되었다. 제2기 국가행동계획은 제1기 국가행동계획에 대한 평가를 바탕으로 주요 내용을 재구조화하고, 기존 세부과제와 행동계획을 심화·확대하였다. 특히, 제2기 국가행동계획에서는 기존의 예방, 참여, 보호, 구호 및 회복의 4개 영역으로 구성되었던 구조에 이행점검 영역을 추가함으로써 이행력 제고를 도모했다.

제2기 국가행동계획의 성과를 구체적으로 살펴 보면, 우선 국방·안보·평화·통일·재난·위기 분야에서 성인지적 접근을 확대하고, 여성·평화·안보 의제를 목표에 명시함으로써 결의안 1325호의 의미를 부각했다. 또한 주체의 인식 제고를 넘어 역량을 강화하는 것을 목표로 삼았고, 시민사회의 적극적인 참여를 위해 민관 거버넌스 활성화에 관심을 두었다. 여성·평화·안보 의제 활동 관련해서도 국제협력 시스템을 강화하고자 했으며, 일본군‘위안부’를 비롯해 외국인 성매매 피해 여성 지원을 포함함으로써 군사주의로 인한 여성 인권 침해 문제를 해결하기 위한 노력도 이루어졌다. 신규 과제로 여성·평화·안보 의제에 대한 교육을 위한 표준 교안 개발, 남북관계와 관련한 행동계획 마련, 분쟁 및 평화구축 활동에 대한 적극적 대응을 위한 행동계획 수립, 대국민 인식 제고를 위한 행동계획 내용의 구체화, 개발협력사업에서 성인지적 관점 확대 등의 내용이 추가적으로 포함되었다.

이행의 차원에서도 제1기 및 제2기 국가행동계획은 전반적으로 이행률이 높았다. 예방, 참여, 회복, 구호 및 회복 각 영역의 행동계획 이행에 있어 각 부처가 설정한 목표치를 대부분 달성하는 성과를 보였다. 그리고 제2기 국가행동계획 수립에 앞서 「양성평등기본법」을 개정함으로써 국가행동계획 수립 및 이행의 기반을 마련하고 이행점검을 체계화함

으로써 국가행동계획의 내실화를 도모하였다.

제1기 국가행동계획은 한국의 첫 국가행동계획으로 여성·평화·안보 의제를 국내 정책 과제화하고, 여성·평화·안보 의제에 대한 국내적 관심을 환기시켰다면, 제2기 국가행동계획은 국가행동계획의 내용과 범주를 확대하고 국가행동계획을 제도화하는 성과를 남겼다. 그럼에도 불구하고 한계도 나타난다. 우선 ‘성인지’, ‘젠더’, ‘성 주류화’와 관련한 인식 및 이해가 부족한 것으로 평가할 수 있는데, 예방 차원의 교육이 성희롱·성폭력예방교육에 집중되는 경향이나 성별분리통계가 미비한 경우, 성 주류화를 협소하게 이해해 성별영향평가와 성인지예산만으로 성 주류화를 달성하는 것으로 보는 경향이 나타났다. 이러한 인식의 부족은 각 영역과 목표, 세부과제, 행동계획이 결의안 1325호가 갖는 고유의 목적이나 주요 방향과 부합하지 않는 결과를 낳기도 했다. 그리고 국가행동계획의 이행과 관련해 행동계획의 성과를 측정할 수 있는 성과지표가 부족한 결과 실질적인 이행점검의 어려움을 야기하는 측면이 있었고, 이행점검 이후의 사후관리도 충분히 이루어지지 못하는 결과를 낳았다.

4. 한반도 평화체제 구축 과정의 여성 개입 확대와 여성·평화·안보 의제의 지역적 확산: 유엔 안보리결의안 1325호 제3기 대한민국 국가행동계획 (2021~2023)

제3기 국가행동계획은 제1기 및 제2기 국가행동계획의 성과를 이어받으면서 여성·평화·안보 의제의 확장과 국가행동계획의 내실화를 도모하고자 했

다. 제3기 국가행동계획은 5개 분야, 11개 목표, 24개 세부과제, 50개 행동계획으로 구성되어 제1기 및 제2기 국가행동계획에 비해 목표, 세부과제, 행동계획에서 양적인 감소를 보이는데, 기존의 국가행동계획을 재구조화하는 한편으로 신규과제를 발굴하여 포함하여 질적인 부분은 오히려 심화시키고 있다. 그리고 참여 부처 및 기관에 대통령 자문기구인 민주평화통일자문회의가 추가됨으로써 총 10개의 부처 및 기관이 국가행동계획에 참여하게 되었다.

제3기 국가행동계획의 특징은 여섯 가지로 정리할 수 있다. 우선 서문에서 인간안보를 강조하고, 평화와 안보의 문제가 성평등과 직결되어 있다는 점을 밝히면서 국가행동계획의 수립이 성평등 실현을 목표로 한다는 점을 명시하였다. 이는 군사 중심의 전통적 안보가 실질적인 평화와 안전을 보장하지 못한다는 것을 전제하며, 최근의 기후 위기, 재난, 질병 등과 같은 다양한 위기와 위협의 상황을 고려한 평화와 안전을 구상할 필요하다는 점을 강조한다. 또한 평화와 성평등의 매우 긴밀한 관계에 있다는 점을 명확히 함으로써 국가행동계획의 목표가 성평등의 실현에 있음을 밝혔다. 여성·평화·안보 의제와 결의안 1325호, 국가행동계획이 폭력을 야기하는 구조의 변화를 도모해야 한다는 지향점을 명확히 한 것이다.

둘째, 제3기 국가행동계획은 분단이라는 한반도의 현실을 적극적으로 반영함으로써 국가행동계획의 한국적, 한반도적 맥락을 강조하였다. 한국의 국가행동계획 수립 배경에는 분단이라는 현실이 자리 잡고 있다. 세계 유일의 분단국이자 정전상태인 한반도라는 상황에서 한반도의 평화체제 구축을 위한 노력이 지속되는 가운데 평화만들기 과정에 여성의 참여와 성인지적 관점의 반영이 요구되었기에 국가

행동계획 수립이 가능했던 것이다. 제1기 및 제2기 국가행동계획에서도 통일정책에 대한 성인지적 관점의 개입을 시도하기는 했지만, 분단 및 한반도 평화체제 구축 과정과 관련한 여성·평화·안보 의제가 적극적으로 다루어지지 못한 측면이 있다. 이에 제3기 국가행동계획에서는 한반도 평화체제 구축 과정에 대한 여성의 개입을 확대하는 차원에서 ‘여성·평화·안보 관련 남북협력 강화’(예방 영역, 목표 3의 세부과제 3.3), ‘여성·평화·안보 및 평화통일을 위한 사회적 대화 추진’(예방 영역, 목표 4의 세부과제 4.2의 행동계획)을 포함했다. 그 외에도 ‘남북한 협상 등 정부대표단의 여성 비율 제고’, ‘외교, 남북교류 및 통일관련 프로그램 여성 참여 확대 및 전문가 양성’ 등을 행동계획에 포함함으로써 한반도의 상황에서 여성·평화·안보 의제가 관심을 두어야 할 부분들을 과제화하였다. 더불어 분단 상황이 야기하는 여성 인권 침해와 폭력 문제에 주목하여 제2기 국가행동계획에 포함되었던 ‘외국인전용유흥음식점의 예술홍행비자 소지 여성에 대한 인권 피해 관계부처·지자체·기관 합동 점검 및 피해지원’을 제3기 국가행동계획에서는 ‘군부대 인근 외국인전용유흥음식점 종사 여성에 대한 인권 피해 점검 및 피해 지원’으로 정책의 대상을 외국인 여성 뿐만 아니라 내국인 여성까지 확대하였다. 특히 제3기 국가행동계획에 한반도의 평화와 통일 관련한 대통령 자문기구인 민주평화통일자문회의가 참여함으로써 한반도 평화체제 구축 과정에 대한 여성의 적극적 개입이 이루어질 수 있는 기반을 마련하였다고 볼 수 있다.

셋째, 제3기 국가행동계획은 그동안 여성들의 평화만들기를 위한 노력들을 역사화하는 작업을 포함하고 있다. 제2기 국가행동계획의 행동계획이었던 ‘일본군 ‘위안부’ 기념 사업 확대’뿐만 아니라 ‘여

성·평화·안보 관련 기록물 관리 및 아카이브 구축'(예방영역, 목표 4, 세부과제 4.2)을 신규과제로 개발 및 포함함으로써 평화를 위한 여성의 다양한 활동을 역사화하고자 한 것이다. 이는 전쟁과 폭력을 예방하는 차원에서 의미가 있을 뿐만 아니라 그동안 평화와 관련한 다양한 활동에서 비가시화된 여성의 노력과 여성주의적 평화의 가치를 복원하는 데 기여할 것으로 보인다. 또한 앞으로 한반도의 평화를 위한 여성의 실천의 방향성과 구체적인 실천 과제를 도출하는 데도 시사점을 제공할 수 있다.

넷째, 전쟁 및 폭력 피해 및 예방, 평화만들기 과정에서 여성의 위치를 다시 자리매김하고자 했고 여성 역량을 발휘할 수 있는 기회들을 마련하고자 했다. 보호의 대상으로서 여성이 아니라 적극적인 평화만들기의 주체로서 여성을 자리매김하고자 하는 노력을 한 것으로 보인다. 기존에 보호 영역에 포함되어 있던 일본군'위안부' 관련 계획들은 '구호 및 회복'의 영역으로 재구조화함으로써 피해 여성 관련 계획을 보호에 국한하지 않았다. 그리고 여성·평화·안보 의제 관련 거버넌스를 확산하기 위해 시민사회와의 협의체계 구축, 민간의 여성·평화·안보 관련 국내외 활동 지원 등의 내용을 포함하였다(예방 영역, 목표 6, 세부과제 6.1). 특히 각 영역에서 여성의 대표성을 제고하고자 했는데 제3기 국가행동계획에서는 2020년 외교부에서 새롭게 지명한 양성 평등 대사의 여성·평화·안보 외교 활동을 지원할 것을 명시함으로써 평화 및 안보 의제가 성평등과 매우 유관하다는 점과 평화·안보 활동에 대한 여성 참여의 중요성을 보여주고 있다.

다섯째, 제3기 국가행동계획은 여성·평화·안보 의제의 지역적(local and regional) 확산을 위한 기반 조성에 관심을 두고 있다. 앞서 최근 국가행동

계획과 관련한 국제사회 동향 중 하나로 국가 내 지역행동계획을 수립하는 국가들이 있다는 점을 제시하였다. 한국의 경우 전쟁과 분단에 대한 지역적 경험들이 각이하다. 휴전선을 중심으로 광범위한 접경 지역이 있고, 제주 4·3항쟁 등과 같은 역사적 경험에 있는 지역도 있다. 이러한 특성들을 반영하면서도 여성·평화·안보 의제의 실천과 한반도 평화만들기 과정에 지역 여성의 참여를 도모하기 위한 일환으로 지역에 대한 관심을 둔 것이다. 최근 경기도를 중심으로 경기여성행동계획 수립 등을 위한 노력이 이루어지고 있는 현실과 요구를 반영한 측면도 있다. 이러한 현실에 기반을 두고 제3기 국가행동계획에서는 '여성·평화·안보 의제의 지방정부 및 지역사회 확산 지원'(목표 6, 세부과제 6.2의 행동계획)의 내용을 다루고 있다. 향후 지방정부와 여성가족부를 비롯한 국가행동계획 참여 부처 및 기관의 협력이 중요해질 것으로 보인다. 한편으로 국제사회 차원의 지역적(regional) 협력도 강화하고자 했다. 여성·평화·안보 의제의 국제적 협력을 강화하는 맥락 속에서 아시아 지역 내 여성·평화·안보 의제 확산을 위한 협력도 강화하기로 한 것이다. 이 역시 여성·평화·안보 의제 및 국가행동계획을 둘러싸고 국제기구나 국가 간, 지역(region)의 협력이 확대되는 최근의 동향을 반영한 측면이 있고, 한반도의 평화가 한국 또는 남북한 만의 노력으로 가능하지 않고 주변국의 영향을 많이 받을 수밖에 없는 현실을 고려한 것이다.

마지막으로 국가행동계획 이행의 내실화를 위해 이행점검체계를 이원화하였다. 기존에 국가행동계획의 이행점검은 민간자문위원단을 구성하여 1년에 2회 진행하는 방식이었다. 모든 참여 부처 및 기관의 행동계획의 내용을 민간자문위원단이 점검하기

에는 내용이나 범위가 적지 않고, 각 부처와 해당하는 의제의 특성을 충분히 고려하기도 쉽지 않은 측면이 있다. 이에 제3기 국가행동계획에서는 각 부처 및 기관 차원에서 외부전문가와 이행점검을 한 차례 진행하고, 대표 행동계획을 중심으로 여성가족부가 주관하는 민간자문위원회 회의에서 이행점검을 진행하기로 하였다. 국가행동계획이 지향해야 하는 가치와 제3기 국가행동계획이 달성하고자 하는 목표를 중심으로 민간자문위원회의에서 이행점검을 하고, 세부적인 내용들에 대한 이행점검은 각 부처 및 기관에서 진행함으로써 부처 및 기관의 특성을 반영함으로써 전문성을 제고하기 위함이다. 또한 각 부처 및 기관 정책에 대한 전문가와 소통 및 협력함으로써 이행점검을 통한 실질적 환류를 도모할 수 있기 때문이기도 하다.

이처럼 제3기 국가행동계획은 제1기 및 제2기 국가행동계획의 성과를 바탕으로 국가행동계획의 내실화와 여성·평화·안보 의제의 확장을 목표로 한반도의 평화와 여성·평화·안보 의제의 연계, 여성의 여성·평화·안보 활동의 저변 확대, 관련 행위자들의 역량 강화, 국가행동계획의 이행력 제고를 국가행동계획의 주요 방향으로 설정하고 있다.

5. 여성·평화·안보 의제의 확장과 국가행동계획의 이행을 위하여

제3기 국가행동계획이 설정한 주요 방향과 목표를 달성하기 위해서는 다양한 행위자들의 노력과 실질적인 정책적 지원이 필요하다. 그동안 국가행동계획은 행동계획 이행을 위해 별도의 예산을 확보하기보다 기존 사업에 할당된 예산을 활용한 측면이 있

고, 비예산 과제들도 존재한다. 하지만 국가행동계획 수립국의 32%(28개국)가 국가행동계획 이행을 위한 예산을 확보하고 있는 만큼, 여성·평화·안보 의제의 확대와 국가행동계획의 실질적 이행을 위해서는 해당하는 예산을 확보하는 것이 중요하다. 예산의 확보를 위해서는 국회와 관련 부처 및 기관의 여성·평화·안보 의제 및 국가행동계획에 대한 이해를 제고하고 그 필요성에 대한 공감대를 형성하는 것이 우선되어야 한다. 그리고 이행상황을 점검하면서 개선안을 마련할 때 관련 예산을 배정하고 이를 확보하기 위한 부처 및 기관의 노력도 필요하다. 이러한 노력이 현실적 실천으로 이어지기 위해서는 국가행동계획과 관련한 법적 기반을 마련될 필요가 있다. 이미 「양성평등기본법」에 국가행동계획 수립 및 이행에 대한 내용이 포함되어 있지만, 국가행동계획 이행과 관련한 중앙정부 및 지방정부의 역할이나 예산, 추진체계 등에 대한 내용은 구체화되어 있지 않다. 따라서 여성·평화·안보 및 국가행동계획과 관련한 별도의 법적 기반을 마련할 것에 대한 검토를 시작하는 것을 고려해야 한다. 미국의 경우 ‘여성, 평화, 안보법(Women Peace Security Act)’을 제정하여 여성·평화·안보 관련한 다양한 활동들을 추진할 수 있는 법적 기반을 마련하였다. 이와 같은 사례들을 검토하여 국가행동계획의 실질적 이행을 위한 기반과 체계를 만들어가기 위한 작업이 필요하다. 특히 국가행동계획 이행 부처 및 기관에서 관련 내용의 담당자를 살펴보면 직급과 소속부서는 다양한 것으로 파악된다. 최근 양성평등담당관이 배치된 부처의 경우는 양성평등담당관실에서 주로 국가행동계획을 담당하지만 그렇지 않은 경우는 담당자의 직급이나 부서가 각이하다. 국가행동계획 이행의 지속적 관리와 각 부처 및 기관 간 협의 및 조정을 위해

서는 유사한 직급과 부서의 담당자가 해당 업무를 맡는 것이 적절하므로 관련 담당자를 지정배치하는 것이 필요해보인다. 양성평등담당관실의 경우는 양성평등담당관실에서 해당 업무를 수행할 수 있겠지만 그렇지 않은 경우는 여성·평화·안보 의제와 국가행동계획을 담당하는 전문직위를 검토해볼 필요가 있다.

또한 국가행동계획의 수립·추진·이행점검을 위해 민간과의 협력을 더욱 강화해야 한다. 국제사회 차원에서도 국가행동계획 수립국의 75%(66개국)이 국가행동계획 이행에서 시민사회의 역할을 부여하며 시민사회와 함께 여성·평화·안보 의제의 실천을 도모하고 있다. 그동안의 행동계획이나 제3기 행동계획 역시 민간과의 협력을 중요시하고 있지만, 민간의 역할은 주로 국가행동계획 관련 사업을 지원하거나 민간자문위원회에 참여하는 수준에 그치고 있다. 하지만 한국의 국가행동계획 수립의 첫 발을 떼는데 여성 시민사회가 1325호 네트워크를 구축하고 중요한 역할을 담당했던 것을 복기하였을 때, 국가행동계획의 실질적 이행을 위해서는 여성 시민사회의 중요성을 더욱 강조해야 하는 것이다. 여성·평화·안보 의제의 발굴 및 실천, 국가행동계획의 이행 점검 등 다양한 역할을 담당할 수 있는 민관협력이 필요하고, 이를 추진해갈 민간차원의 1325호 네트워크를 재가동 및 활성화 필요가 있다.

내용적으로도 더욱 평화주의적, 여성주의적 관점을 반영하기 위한 노력이 도모되어야 한다. 군축 등과 같이 군사적인 분야에 대한 적극적인 개입, 징병제나 대인지뢰의 문제, 전쟁과 분단으로 인한 피해에 대한 성인지적 접근의 강화, 평화에 대한 여성주의적 관점의 재구성 등에 대한 담론과 정책 형성을 위한 작업들이 이루어져야 하는 것이다. 국가행동계획 수립국의 30%(25개국)가 군축에 대한 내용을 포

함하고 있는데, 한국의 경우 분단 상황으로 인해 군축을 적극적으로 논의하기가 어려운 맥락 속에 놓여 있는 측면이 있다. 하지만 1970년대부터 여성들은 방위비 삭감과 군축을 위한 활동을 벌여왔고, 최근에도 이러한 실천들이 이루어지고 있다. 이러한 실천과 경험들을 바탕으로 실질적인 한반도의 평화를 만들어낼 수 있도록 여성·평화·안보 의제를 발굴하고 정책화해야 하며, 이를 통해 여성·평화·안보 의제의 확대가 가능할 것이다. 또한 여성·평화·안보 의제가 궁극적으로 성평등의 실현을 앞당기는 데 기여할 수 있도록, 폭력과 전쟁을 야기하고 여성을 주변화하며 폭력의 대상이 되게 하는 구조를 변화시킬 수 있는 노력이 더욱 확대되어야 한다. 이를 위해서는 성평등 의제와 여성·평화·안보 의제의 관련성을 구체화하고, 각 의제들이 유기적으로 결합될 수 있는 방안들이 모색되어야 할 것이다.

이러한 여성·평화·안보 의제 확대와 국가행동계획 이행을 위한 법·제도적 기반이나 추진체계를 구성 및 운용하기 위해서는 관련 분야 전문가 풀(pool)이 있어야 하고, 여성·평화·안보 의제에 대한 지속적인 연구와 국제사회 흐름에 대한 모니터링이 이루어져야 한다. 구체적으로 여성·평화·안보와 관련한 연구소를 설립하거나 기관을 지정하여 해당 분야 연구와 모니터링을 장기적 관점에서 추진할 수 있을 것이다. 미국의 경우 조지타운 여성·평화·안보 연구소에서 관련 주제에 대한 연구를 진행하고 있고, 최근 오슬로 평화연구소와 함께 갈등과 전쟁, 안전 수준을 젠더 관점에서 측정할 수 있는 여성·평화·안보 지수(WPS Index)를 발표하기도 했다. 이러한 사례를 검토하여 한국 내에서도 여성·평화·안보와 관련한 연구 및 활동을 지속 및 확대할 수 있는 기구 설립을 고려해보는 것이 필요해 보인다. 그리

고 아직까지 국방, 외교, 통일, 치안 등의 분야는 남성중심성을 벗어나지 못하고 있기 때문에 관련 분야의 여성 전문가 혹은 여성주의 관점으로 해당 분야를 연구하는 이들은 부족한 실정이다. 따라서 향후 여성·평화·안보와 관련한 연구 및 활동에 대한 정책적, 제도적 지원을 활성화함으로써 전문가의 양성을 도모하고, 전문가의 역량을 구축해나가는 것이 필요

하다. 그리고 무엇보다 한반도의 분단 현실과 최근의 여러 위기 상황을 고려할 때, 평화의 문제가 나와 우리의 문제임을 인식할 수 있는 계기를 마련하고, 평화에 대한 논의들 속에서 여성주의적 관점이 반영될 수 있도록 정책 환경을 환기시키는 작업들이 이루어져야 할 것이다.