

KOREAN WOMEN'S  
DEVELOPMENT  
INSTITUTE

# 여성평화안보(WPS) 의제와 유엔 안보리결의 1325호 국가행동계획

윤지소 한국여성정책연구원 부연구위원

## I. 들어가며

2000년 유엔 안전보장이사회가 만장일치로 채택한 유엔 안보리 결의 1325호는 무력분쟁 지역에서 여성에 대한 폭력 근절과 피해자 지원, 분쟁을 예방하고 평화를 구축하는 과정에 성인지 관점의 반영 등을 주된 내용으로 한다. 결의안 자체는 법적 구속력이 없기 때문에 유엔은 회원국들이 자발적으로 국가행동계획을 수립할 것을 권고하고 있는데, 2021년 4월을 기준으로 전 세계 92개 유엔 회원국이 실제로 국가행동계획(National Action Plan-NAP)을 수립하고 유엔 안보리 결의 1325호 이행을 위해 힘쓰고 있다. 1325 국가행동계획은 각국의 정부가 여성평화안보 의제와 관련하여 정책 우선순위 및 목표를 설정하고, 이행을 약속한다는 데 의의가 있다.

한국여성정책연구원은 2021년도 5월 24일 세계 평화와 군축을 위한 여성의 날을 기념하여 스웨덴 안보개발정책연구소(Institute for Security and Development Policy: ISDP)와 공동으로 '유엔 안보리결의 1325호 국가행동계획과 여성평화안보 의제'를 주제로 제2차 젠더와 ODA포럼을 개최하였다.<sup>1)</sup> Agneta Bladh(ISDP 이사·스웨덴 학술연구재단 이사장)의 사회로 진행된 본 포럼은 평화 구축 과정에서 여성의 참여 및 성주류화가 갖는 중요성을 되짚고, 국가행동계획을 수립·이행하는 과정에서의 성과 및 도전 과제를 살펴보는 것을 주된 목적으로 하였다. 구체적으로 스웨덴, 대한민국, 스위스, 일본 등 아시아와 유럽 4개국을 대표하는 발표자들이 각국의 여성평화안보 의제 이행 관련과 관련된 경험 및 성과를 공유하고 EU, 몽골, 터키를 대표하는 토론자들이 지역/국가행동계획과 관련된 현지의 논의 진행 현황을 공유하였다.

1) 본 포럼 영상은 스웨덴 안보개발정책연구소(ISDP) 유튜브 사이트에서 확인할 수 있다(<https://www.youtube.com/watch?v=ljb9uQrRP-w>).

본 원고는 포럼에서 논의되었던 국가들의 1325 국가행동계획 수립 배경 및 이행 현황을 소개하고, 이를 바탕으로 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 아시아와 유럽 4개국의 1325 국가행동계획 수립 및 이행 현황

**스웨덴** (발표자: Karolina Vrethem, 스웨덴 외교부 유엔정책, 분쟁 및 인도주의 부서 부국장)

스웨덴은 2006년 처음 국가행동계획을 수립했으며, 현재 제3기 국가행동계획을 이행하고 있다. 국가행동계획은 경찰청, 국방부, 스웨덴 국제개발기구와 같은 11개 정부 기관이 여성평화안보 의제를 기관 사업에 통합하는 것을 주된 내용으로 하며, 이 과정에서 정부 기관은 시민사회와 적극적으로 협력을 도모하고 있다. 국가행동계획에 별도로 배정된 예산은 없지만, 2020년에 스웨덴 정부는 국가행동계획에 약 백만유로를 지원하기로 약속했으며, 그중 많은 부분이 해외 분쟁지역에서의 활동을 지원하기 위해 사용될 예정이다. 최근에는 국가행동계획의 이행을 점검하기 위한 외부 평가가 실시되었는데, 그 결과 스웨덴의 페미니스트 외교정책 수립이 1325 국가행동계획의 이행에 긍정적인 영향을 미쳤다는 것이 밝혀졌으며, 향후에도 국가행동계획과 스웨덴의 기타 성평등 정책간에 시너지 효과가 발생할 수 있도록 노력할 것을 권고하였다.

스웨덴 1325 국가행동계획의 초점에 대해 살펴보기에 앞서 먼저 여성평화안보가 스웨덴 정부의 주된 정책 어젠다임을 강조할 필요가 있다. 이에 따라, 스웨덴 정부는 페미니스트 외교정책과 1325 국가행동계획이 평화 구축과 관련된 정부의 모든 정책과 활동에 통합되도록 힘쓰고 있다. 예를 들어 올해 스웨덴은 유럽안보협력기구(OSCE) 의장국을 맡고 있는데, 여성평화안보 의제가 동 기구의 정치군사·경제·인도주의 3개 주요 영역에 모두 통합될 수 있도록 노력을 기울이고 있다. 주제 측면에서 스웨덴 국가행동계획은 폭력적 극단주의 예방, 불법 무기거래 제한 등에 중점을 두고 있다. 또한 스웨덴은 시민사회, 특히 분쟁 지역의 여성 조직을 지원하고 그들과 긴밀하게 협력하며, 그들이 평화 협정의 이행을 포함한 전반적인 평화 프로세스에 참여할 수 있도록 적극적으로 유도하고 있다.

향후 국가행동계획이 주목해야 하는 이슈 중에 하나는 보건 문제이다. 글로벌 팬데믹은 분쟁 속 여성에 대한 위협(예, 젠더폭력 등)이 증가했으며, 여성의 의사결정과정 참여가 회복을 위해 중요하다는 것을 보여주었다. 이러한 측면에서 여성평화안보 의제가 글로벌 보건 이슈와 연계되어 추진될 필요가 있다. 또한 여성의 경제적 역량 강화가 여성의 평화 프로세스 참여에 미치는 영향이 분석되어야 한다. 마지막으로 기후 변화 역시 중요한데, 여성과 소녀들이 기후 변화에 함께 대응하며 지속가능발전에 기여할 수 있어야 한다.

## 대한민국 (발표자: Jiso Yoon 한국여성정책연구원 국제협력센터 부연구위원)

대한민국은 2012년에 국가행동계획 수립 관련 논의를 시작하여 2014년에 제1기 국가행동계획(2014-2017)을, 2018년 제2기 국가행동계획(2018-2020)을 수립했으며, 최근 2021년 2월에 양성평등위원회가 제3기 국가행동계획(2021-2024)을 확정했다. 국가행동계획이 해외 분쟁국에서의 개발협력 및 인도적 지원 사업 추진 이외에도 국내 통일외교안보 정책의 성주류화를 강조한다는 점, 그리고 이 과정을 여성가족부가 주도한다는 점이 대한민국 국가행동계획의 주된 특징이라고 할 수 있다. 나아가 일본군‘위안부’와 같이 군사주의로 인한 여성인권 침해에 대해 국제 사회의 인식제고 및 피해자 지원 활동을 펼치고, 한반도 평화 구축 과정에 여성의 참여(예: 여성평화안보 관련 남북협력 강화, 여성평화안보 및 평화 통일을 위한 사회적 대화 추진 등)를 강조하는 점 역시 주된 특징이라고 할 수 있다.

제1기 국가행동계획이 수립된 이래 국가행동계획에 포함된 목표를 대체로 이행하는 등 전반적으로 이행률이 높았으며, 이행과정에 참여하는 정부 부처와 기관이 점차 늘어났고(예: 제1기 국가행동계획은 8개 부처, 제2기는 9개 부처, 제3기는 총 10개 부처로 구성됨), 여성평화안보 의제가 시간이 지남에 따라 질적으로 확대되었으며(예: 제3기 국가행동계획은 참여 아래 ‘여성평화안보 의제의 지역 보급 추구’를 명시하는 등 여성평화안보 의제의 현지화를 위해 노력함), 모니터링 및 평가 체계가 점차 강화되는(국가행동계획의 효과적인 추진을 위하여 여성가족부는 관계 부처와 민간자문위원이 참여하여 연 2회 이행점검 회의를 개최하도록 했는데, 제3기 국가행동계획은 여성가족부 주도로 이미 실시해 왔던 것 외에 각 부처에서 1년에 1회 자체 이행점검 회의를 실시하도록 함) 등의 성과가 있었다. 마지막으로, 2017년에는 양성평등기본법의 개정을 통해 국가행동계획의 수립 및 시행의 기반(예: 제41조 및 제11조 참고)을 마련하였다는 것이 역시 주된 제도적 성과라고 할 수 있다.

다만 몇 가지 과제가 여전히 남아 있는데, 먼저 국가행동계획을 추진하기 위한 부처별 예산이 마련되어 있지 않아 부처가 자체적으로 여성평화안보 의제와 관련된 신규 사업을 발굴하기 어려운 상황이며, 여전히 정부 관계자 및 대중 사이에서 여성평화안보 의제의 인지도가 낮고, 국가행동계획의 수립 및 이행 과정에서(특히 어젠다 세팅 단계에서) 시민사회의 참여가 상당히 제한적이라는 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 1325 국가행동계획은 여성평화안보 의제 확산을 위해 여전히 유용한 수단이며, 향후 대한민국의 국가행동계획은 이러한 한계에 대한 고민을 바탕으로 개선될 필요가 있다.

## 스위스 (발표자: Leandra Bias, Swisspeace 젠더전문관 및 선임연구원)

스위스는 제4기 국가행동계획(2018-2023)을 이행하고 있는 전세계 몇 안 되는 국가 중 하나이다. 스위스 국가행동계획의 중요한 측면은 수립 초기부터 시민사회가 적극적인 이행 파트너라는 점이며, 특히 여기서 말하는 시민사회가 국내·외 시민사회를 모두 포괄하고 있는 것이 특징이다. 국가행동계획의 수립 및 이행에 관여하는 시민사회의 구체적인 예로 Swisspeace를 들 수 있는데, 동 단체는 40개 이상의 스위스 NGO가 소통하는 플랫폼을 제공하고 있다. 스위스 시민사회는 2016년 외교부의 지원으로 국가행동계획과 관련된 세도우 리포트를 작성을 통해 이행을 점검하고 몇 가지 주요 권고 사항을 제시했는데, 그러한 내용이 차기 국가행동계획에 반영되었다.

당시에 시민사회가 제시한 두 가지 권고 사항에 대해 구체적으로 언급하면, 먼저 유엔 안보리 결의 1325호와 그 후속 결의안 간의 연계를 도모하는 것이다. 예를 들어, 폭력적 극단주의의 예방을 다루고 있는 2242 결의안과 관련하여, 여성의 권한 강화가 더 이상 그 자체를 목표로 하는 것이 아니라 폭력적 극단주의를 예방하기 위한 수단으로 활용될 수 있는 가능성을 분석할 것을 제안했다. 이어서 평화 프로세스에 여성의 참여를 강조하고 있지만, 이를 가능하게 하기 위한 실질적인 사회경제적 조건(예: 돌봄경제)에 대한 논의가 부족해 관련된 분석이 필요하다고 주장했다. 스위스 정부는 시민사회 측의 이러한 제안을 받아들여 해당 내용을 국가행동계획의 우선 과제로 지정했다. 동시에 두 가지 권고사항과 관련하여 염려되는 지점도 있다. 예를 들어, 폭력적 극단주의와 관련해 스위스의 국가행동계획은 여성을 평화로운 존재로 규정하고 폭력적 극단주의를 예방하는 데 여성의 역할을 강조하며 어머니들을 대상으로 하는 극단주의 예방 프로그램을 실시하는데, 이러한 활동은 결과적으로 여성과 어머니에게 과도한 부담을 안긴다. 나아가 전 세계 대다수의 국가행동계획은 여전히 여성의 평화구축 과정에의 참여에 초점을 맞추고 있지만 성역할 고정관념 탈피와 같은 근본 문제를 다루고 있지 않다. 이에 가부장적 성역할 및 사회적 위계질서에 맞서 싸워야만 분쟁을 예방할 수 있다는 글로벌 페미니스트 시민사회의 목소리에 귀 기울여 돌봄 경제에 대한 투자를 활성화할 필요가 있다.

스위스 시민사회는 국가행동계획 수립 및 이행과정에 참여하게 된 것을 매우 자랑스럽게 생각하지만, 분쟁의 근본 원인이 실제로 해결되지 않고 1325 국가행동계획이 외교정책 수단에 머무른 채 국내 주요 여성평화안보 의제들을 간과한다면 페미니스트 시민사회가 향후에도 정부의 주요 파트너로 함께할 것인지에 대해서는 단언할 수 없다.

**일본** (발표자: Hisako Motoyama, 일본 리츠메이칸 대학교 아시아-일본 연구소 선임연구원)

일본은 2015년에 제1차 1325개 국가행동계획을 수립했고, 2019년에 제2차 국가행동계획을 발표하여 이행하고 있다. 그러나 실제로 일본은 국가행동계획 수립 이전인 2002년에 아프가니스탄 재건을 위한 여성 지원 프로그램에 참여함으로써 여성평화안보 의제를 처음 접했다고 할 수 있다. 국가행동계획 수립 논의는 정부가 주도했는데, 구체적으로 2013년에 아베 정권이 '여성이 빛나는 외교정책'이라는 슬로건 아래 1325 국가행동계획 수립을 약속했다. 다만 아베 정권의 성평등과 평화에 대한 입장은 매우 보수적인데, 이러한 입장을 바탕으로 한국과 중국과 같은 아시아 국가들이 요구하는 전쟁 책임론에는 소극적으로 대처하며, 다른 한편으로는 일본의 강력한 경제력과 군사력 바탕으로 분쟁 지역에서 여성 인권 옹호를 적극적으로 지지하는 외교 활동을 추진하고자 했다. 일본에서 시민사회가 정책결정과정에 참여하는 것은 분야를 막론하고 상당히 예외적인데, 여성단체들은 1325 국가행동계획 수립 과정에 참여할 수 있도록 정부에 요구했고, 비공식 협상 끝에 외교부는 마침내 전례 없는 수준의 시민사회 참여에 합의하고 시민사회의 의견 수렴을 위한 절차를 마련했다.

일본 국가행동계획의 몇 가지 특징에 대해 살펴보면, 먼저 여성평화안보를 철저하게 외교정책으로 규정하고 해외 분쟁지역의 여성을 지원하는 것에 중점을 둔다는 것이다. 이에 시민사회 측에서, 여성평화안보 의제가 국내에 적용되어야 하며, 젠더/인종과 관련된 혐오표현, 일본에 주둔하는 미군과 관련된 성폭력, 위안부를 비롯한 일본의 역사적 책임, 일본 외교안보 분야의 성주류화 등의 문제를 포괄해야 한다고 주장했다. 이와 관련하여 일본 외교부와 시민사회 사이에 많은 논의가 있었으나, 국가행동계획 수립 직전 보수세력의 개입으로 시민사회 측의 제안이 반영되지 못했다. 또한 논의과정 중에 정부는 지속적으로 모니터링 및 평가 과정에서 시민사회에 중요한 역할을 부여하기로 합의했음에도 불구하고, 최종안에는 시민사회의 역할이 축소되었다. 이렇게 국가행동계획 수립과정에서 발생한 정부에 대한 신뢰 저하로 여성단체 측의 참여가 축소되었고, 시민사회를 대표하는 주요 단체들이 페미니스트/평화 단체에서 구호/인도적 지원 단체로 전환되었다.

여성평화안보 의제가 동아시아 평화공동체 구축에 유용한 도구가 될 것인지는 여전히 미지수이다. 동아시아에는 직접적인 분쟁이나 무력충돌이 없는 반면, 군사력 증강을 포함해 지역 내 긴장이 고조되고 있는 상황이다. 나아가 여성평화안보 의제에 내재된 문제가 있는데, 예를 들어 국제 사회에서 공식적으로 인정하고 있는 분쟁만을 그 대상으로 삼고, 평화를 추구하는 방법 역시 매우 국가 중심적이고 군사화되어있다는 것이다. 이에 따라 향후에는 변혁적인 페미니스트 관점에서 여성평화안보 의제가 공론화될 필요가 있다.

### 3. 기타 1325 지역/국가행동계획 관련 논의 현황

**몽골** (발표자: Nandintushig Tsogbayar, 몽골 국가성평등위원회 국제조약 및 외교관계 전문관)

몽골은 여전히 1325 국가행동계획을 수립하지 않은 국가 중 하나로, 비록 전쟁/분쟁 당사국은 아니지만 다음과 같은 이유에서 국가행동계획의 수립이 요구된다. 먼저 다른 국가들과 마찬가지로 의사결정과정에서 여성의 대표성이 낮아, 현재 여성은 국회의원의 17%, 장관의 25%에 불과하며, 특히 지방자치단체 레벨에서 여성이 대표되는 비율이 매우 낮다. 둘째, 여성과 소녀에 대한 폭력 문제가 있는데, 얼마전 몽골에서 최초로 실시된 젠더 폭력 실태조사(2017년)에 따르면, 여성의 30%가 친밀한 파트너로부터 폭력을 경험하는 것으로 나타난다. 마지막으로, 국방인력의 약 30%에 달하는 여군의 소득 및 복지와 관련된 처우 개선이 시급한 상황이다. 이러한 맥락 속에서 몽골의 국가행동계획 수립이 필요하며, 성공적인 이행을 위해서는 정부 내 외교안보 분야 전문가들뿐만 아니라 시민사회 및 대중의 지지가 수반되어야 한다.

**EU** (발표자: Charlotte Isaksson, EU대외관계청(EEAS) 선임젠더전문관)

EU의 여성평화안보 프레임워크(2019)는 EU 회원국과 시민사회의 긴밀한 대화와 조정을 거쳐 수립되었다. 동 프레임워크는 예방, 참여, 구호와 회복과 같은 기본 항목 이외에 성주류화, 모범/선도를 강조하고 있다. 여성평화안보 의제 이행을 위해서는 평화 프로세스 전 과정에 여성의 참여를 보장하고 성평등 관점을 적용할 것, 여성평화안보 의제를 CEDAW, SDGs, 북경행동강령, 비엔나 선언과 연계하여 총체적인 글로벌 프레임워크의 일부로 이해할 것, UN, NATO, 아랍 국가 연맹, 이슬람 협력 기구, G7 등 다자 및 지역 파트너와의 협력을 강화할 것 등이 강조되어야 한다.

**터키** (발표자: Zeynep Alemdar, 터키 오칸 대학교 국제관계부서장 및 Women in Foreign Policy Initiative 창립자)

1325 국가행동계획과 관련된 논의가 2014년에 시작되었으나 터키는 여전히 국가행동계획을 수립하지 못한 상태인데, 그 이유는 여성평화안보 의제가 터키 정부나 외교부의 우선순위를 점하지 못했기 때문이다. 따라서 시민사회는 계속해서 여성평화안보 의제에



대한 정부 안팎의 인식제고를 위해 노력하고 있다. 예를 들어, 2016년에는 유엔 여성기구 및 터키 국내 여성단체들이 함께 모여 논의의 장을 마련했으며, 2020년에는 외교정책에 여성평화안보 의제를 통합하는 방안을 다루는 내용의 보고서를 발간하였다. 동 보고서는 외교분야 여성 공무원 확대, 분쟁 중재 과정에서 여성의 참여 증진 등을 제안하였다. 이외에도, 유엔 평화유지군 여성 비율 확대, 난민 여성 보호, 인도적 지원활동에 있어 성평등 관점의 적용 등을 권고했다.

#### 4. 나가며: 각국의 경험과 향후 대한민국 여성평화안보 의제 이행에의 시사점

본 포럼을 통해 아시아 및 유럽 지역에서의 1325 국가행동계획 수립 및 이행과 관련된 현황을 점검하고, 발전 방향에 대한 아이디어를 공유할 수 있었다. 나아가 다양한 국가들의 경험을 바탕으로 향후 우리나라 국가행동계획 및 여성평화안보 의제 이행을 위한 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째, 1325 국가행동계획의 수립 및 이행점검은 각국 정부(혹은 국가연합 기구)가 주도하지만, 시민사회와의 긴밀한 협력을 통해 이루어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 우리나라의 경우 시민사회가 모니터링 및 평가 단계에서는 세부목표의 이행을 점검하는 중요한 역할을 하지만, 시민사회 고유의 실천 과제를 제시하는 어젠다 세팅에까지 그 역할이 미치고 있지는 않은데, 이러한 면에서 국내·외 시민사회가 국가행동계획의 수립 및 이행 전 과정에 걸쳐 공식적인 파트너로 참여하고 있는 스위스의 사례를 참고하여 시민사회를 적극적으로 지원할 필요가 있다.

둘째, 일부 국가들에서 1325 국가행동계획이 외교정책의 수단으로 활용되고 있다는 비판을 받고 있는 현실을 확인할 수 있었다. 여성평화안보 의제와 관련하여 글로벌 차원의 규범을 선도하는 국가에 대해 이러한 비판이 지속된다면 여성평화안보 의제의 확산 및 도약에 장애가 될 것이다. 우리나라 국가행동계획은 해외 선진 공여국의 국가행동계획에 비해 국내 통일·외교·안보정책의 성주류화에 비교적 적극적이었는데, 앞으로도 이러한 기조를 유지하여 해외뿐만 아니라 국내적 차원의 여성평화안보 의제를 균형있게 발굴하고 추진할 필요가 있다.

무엇보다 우리나라 1325 국가행동계획이 변혁적 여성평화안보 의제 확산에 기여하고 있는지에 대해 지속적인 점검이 필요할 것으로 보인다. 앞서 언급한 바와 같이 2021년을 기준으로 UN 회원국 92개국이 1325 국가행동계획을 수립하는 등 양적인 측면에서 여성평화안보 의제의 확산이라는 성과를 달성하고 있는 것은 확실하나, 질적 성과 역시 중요하다.

특히 동아시아처럼 현재 직접 분쟁을 겪고 있지는 않지만 이웃 국가들과 과거사 문제로 얽혀 있고, 잠재적으로 분쟁 가능성이 큰 경우 어떻게 국가행동계획을 통해 이러한 문제에 대한 인식을 제고하고 국가 간 협력을 도모할지에 대한 고민이 필요하다.