

1325없이 성평등을 논할 수 없다?

‘여성, 평화, 안보’ 달성을 위해 꼭 기억해야 할 숫자 1325, 그리고 KOICA의 역할

작성자 : KOICA 사업전략기획실 김선영 젠더전문관



Sectoral Issue Report

2018
Vol. **21**

발간월: 2018년 12월

들어가며	02
유엔결의안 1325란? 한번쯤은 알고가자	04
KOICA와 1325의 관계: 이행에 관하여	07
나가며	10

들어가며

○ 전쟁을 치르는 동안 가장 먼저 떠오르는 피해자들의 얼굴은 어떤 모습일까. 전쟁 지역에 직접적으로 개입하고 있는 군인들을 제외하고 나면 혹시 여성과 아동 피해자들, 그리고 이들에 대한 폭력이 떠오르지 않는지. 국제사회의 뉴스 이미지를 통해서도 쉽게 찾아볼 수 있듯이, 분쟁 및 전쟁 지역에서의 여성에 대한 폭력은 오랜 역사를 거쳐 현재까지도 지속되어 오고 있다. 이에 대한 국제적 경각심은 지난 1990년대 **코소보***와 **르완다****에서 발생한 대규모 조직적 여성 대상 성폭행 사건 발생이 보고된 이후 국가나 분쟁 당사자에 의한 여성폭력을 인권에 대한 침해로 다룬 것에서 시작되었다.

***코소보 사태:** 세르비아로부터의 분리·독립을 요구하는 알바니아계 코소보 주민과 세르비아 정부군 사이에 벌어진 유혈 충돌사태로 1998년와 1999년 사이 코소보의 무력분쟁 기간 동안 조직적 강간이 자행되었다. 핵심 내용으로 세르비아인과 유고슬라비아인들이 코소보 알바니아 여성들을 대상으로 96건의 성폭행을 자행하였다고 보고되고 있으나(Human Rights Watch, 2000) 생존자들에 따르면 실제 수천 명이 넘는 피해자가 존재하는 대규모 강간사건으로 알려졌다.

****르완다 내전:** 토착부족인 후투족과 소수민족인 투치족 간의 종족 분쟁으로 알려져 있으며 특히 르완다 여성들은 후투족, 군인, 대통령 경호인들로부터 수천 명에 이르는 여성들이 조직적 강간을 당했다. 특히 개별적인 강간 사례부터 강단에 의한 강간, ‘결혼’을 가장한 성노예 등 다양한 형태로 고통을 당하였다 (Human Rights Watch, 1996).

○국제사회는 90년대 초반 이후 강간이나 성폭력을 전쟁의 수단으로 하는 행위를 여성인권 침해 및 안보에 대한 주요 위협으로 인지하고 지속적인 논의를 진행하였다. 그리고 마침내, 2000년 10월 하기의 내용을 주축으로 하는 안보리 결의 1325호(United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security)가 채택되었다.

- 분쟁예방 및 분쟁이후 재건 과정 및 평화구축 관련 활동에 성인지적 관점 통합
- 분쟁 해결 의사결정과정에 여성참여 확대
- 분쟁지역 성폭력으로부터 여성보호
- 평화유지군 활동에 대한 여성과 아동의 보호에 대한 특별 교육(외교통상부 인권사회과, 2013).

○1325호는 2000년에 채택되었지만 이를 실행으로 옮기기 위한 국가행동계획(National Action Plan, NAP) 수립에는 5년여의 시간이 걸렸다. 이에 2005년 덴마크를 시작으로 2018년 현재 76여개 국가에서 관련 계획을 수립하였다 (Peacewomen, 2018). 1325 안보리 문서는 결의 그 자체로 끝나지 않기 위하여 국가행동계획을 수립하였을 뿐만 아니라 실행 조치에 대한 국제사회의 관심 역시 높다(이미정 외, 2013). 2001년 캐나다의 주도로 1325호 결의 이행 촉진에 관심을 보이는 그룹이 형성되었는데 우리나라 역시 회원국으로 참여하고 있다(외교통상부 인권사회과, 2013).

유엔결의안 1325란?

- 유엔 안전보장이사회는 유엔 결의안 1325의 상정 배경에 대하여 ‘유엔 현장의 목적과 원칙 및 유엔 현장에 준거하여 **국제 평화와 안전 유지가 유엔 안보리의 주요한 책임임을 유념**’하면서 ‘무력분쟁으로 인해 불리한 상황에 처한 이의 대다수가 국내외 난민을 포함한 민간인들, 특히 **여성과 아동들이 상당수**이며 전투대원 및 무장 대원들이 점차 이들을 희생 대상으로 삼고 있다는 점에 대해 우려를 표명하며 또한 이로 인해 항구적인 평화와 화해에 미치게 되는 영향을 인식’하는 것을 첫 번째 배경으로 언급하고 있다.
- 나아가 ‘**분쟁 방지와 해결 및 평화구축과정에서 여성 역할의 중요성을 재확인**하고 평화와 안전을 유지하고 촉진하려는 모든 노력에 여성들이 동등하게 참여하고 전적으로 개입하는 것이 중요하다는 점과 분쟁 방지와 해결에 관한 의사결정에 있어서 **여성들이 할 수 있는 역할을 확대**해야 한다는 필요성을 강조’하면서 ‘**분쟁 기간 및 분쟁 종결 후에 여성과 소녀들의 인권을 보호하고 있는 국제적 인도주의와 인권법을 전적으로 이행**해야 한다는 필요성을 재확인’하였다.
- 또한, ‘무력분쟁으로 인해 **여성과 소녀들이 받는 영향력을 파악**하고 효과적인 **제도적 보완**으로 이들을 보호하고 이들이 **평화 프로세스에 전적으로 참여**하는 것을 보장한다면 국제 평화와 안전을 유지하고 보급하는데 상당히 기여할 수 있다는 점을 인식’하고 ‘무력분쟁으로 인해 여성과 소녀들에게 가해지는 영향력에 대한 **자료를 강화**해야 한다는 필요성에 주목’하면서 하기 17가지 사안들에 대한 적극적인 이행을 촉구하였다(UN안보리 결의안 1325호 전문, 평화를 만드는 여성회 역).

유엔안보리 1325호 전문(8번 중략)

1. 국가, 지역 및 기관 차원의 모든 의사결정 단계에 참여하는 **여성 대표의 증원과 분쟁 예방, 관리 및 해결 메커니즘을 회원국이 보장** 할 것을 촉구한다.
2. 분쟁해결 및 평화 과정의 의사결정 단계에서 **여성 참여 증대**를 요청한 전략적 행동 강령(A/49/587)을 사무총장이 이행할 것을 권장한다.
3. 유엔 사무총장은 자신을 대표하여 외교적 중재를 모색하기 위한 **특별 대표단과 사절로 더 많은 여성을 지명할 것을 촉구**한다. 이를 위해 회원국에게 정기적으로 주요 후보자 명단을 업데이트하여 추천하도록 할 것을 촉구한다.
4. **여성들이 유엔 현장기반 작전(United Nations field-based operations)**에서, 특히 군 감시단, 민간 경찰, 인권 및 구호 인력으로 참여하여 더 많은 역할을 수행하고 기여할 수 있도록 유엔사무총장이 모색할 것을 더불어 촉구한다.
5. **평화 유지 작전에 성인지적(性認知的) 관점을 통합**시키고자 하는 의지를 가까이 표명하며 적절한 경우에는 야전 작전에 성인지적 요소를 포함한다는 점을 유엔 사무총장이 보장해 줄 것을 촉구한다.
6. **모든 평화 유지 및 평화구축 조치에 여성의 개입이 중요하다는 것을 알리는 자료와 더불어 여성의 보호와 이들의 권리 및 특히 여성 특유의 요구사항에 대한 교육지침 및 자료를 유엔사무총장이 회원국에 제공**해 줄 것을 요청한다. 그리고 회원국들은 **자국의 군대와 민간 경찰 인력 배치 준비를 위한 교육 프로그램에 에이즈 바이러스 및 에이즈(HIV/AIDS)에 대한 교육을 통합**할 것을 요청한다. 그리고 더 나아가서 평화유지 작전에 참여하는 민간 인력이 유사한 교육을 받을 수 있도록 유엔사무총장이 보장할 것을 요구한다.
7. 적절한 기금과 프로그램, 그 중에서도 유엔 여성 기금(United Nations Fund for Women)과 유엔 아동 기금(United Nations Children's Fund)과 유엔난민 고등판무관실(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and other relevant bodies)을 통해 수행하는 훈련을 포함하여 회원국들이 **자국의 성인지적 교육 노력에 대한 자발적인 재정지원과 기술 및 수송 지원**을 증대할 것을 촉구한다.
8. 모든 관련 행위주체들이 평화 협정을 협상하고 이행할 때, 다음 사항을 포함한 **성인지적 관점을 채택**하도록 요구한다.
 - (a) 송환 및 재정착 기간 동안 **재활과 복구(reintegration) 및 분쟁 후(後) 재건을 위해 여성과 소녀들이 원하는 특별 요구사항**

- (b) 현지 지역 여성들의 평화 방안 및 분쟁 해결을 위한 현지의 특정 처리 과정을 지원하는 조치 및 평화협정을 이행하는 모든 메커니즘에 **여성들이 참여하도록 하는 조치**
- (c) 여성과 소녀들이 특히 **헌법, 선거 제도, 경찰 및 사법부와 연계되었을 때 이들의 인권이 반드시 보호받고 존중** 받을 수 있도록 보장하는 조치
9. 여성과 소녀들이 특히 민간인으로서 가지는 권리를 보호하는데 적용할 수 있는 **국제법을 무력분쟁의 모든 당사자들이 전적으로 존중할 것을 요청한다.**
10. 무력분쟁의 모든 당사자들이 **성 관련 폭력, 특히 강간 및 또 다른 형태의 성적 착취 그리고 무력분쟁 상황에서 벌어지는 모든 형태의 폭력에서 여성과 소녀들을 보호하는 특별 조치를 취할 것을 요청한다.**
11. **처벌을 받지 않고 빠져나가는 상황(impunity)을 종식**하고 집단 학살과 반인륜 범죄 및 전쟁 범죄를 저지른 이들에 대한 기소 책임을 모든 국가가 지고 있음을 강조한다. 여기에는 여성과 소녀들을 대상으로 저지른 성폭력 및 그 이외의 범죄들이 해당된다. 그리고 이런 관점에서 볼 때, **사면(赦免) 조항에 해당한다 하더라도 이런 범죄들은 그 대상에서 배제해야 함을 강조한다.**
12. 무력분쟁의 모든 당사자들이 난민촌과 정착시설의 설계문제를 포함하여, 이런 시설들과 관련하여 민간인의 특성과 인도주의적인 면을 존중하고 **또한 여성과 소녀들이 원하는 특별한 요구사항을 고려해 줄 것을 요청한다.**
13. 무장해제, 동원해제 및 복구 계획에 관여하는 모든 인력들은 **여성과 남성 전직 전투 대원들이 원하는 상이한 요구사항과 더불어 이들의 부양 가족이 원하는 요구사항도 고려할 것을 권고한다.**
14. 유엔 안보리는 유엔 헌장 제41조에 의거하여 조치들이 채택될 경우에는 **여성과 소녀들이 원하는 특별 요구사항을 유념하면서, 이러한 해당 조치들이 민간인들에게 끼치는 잠재적인 영향을 감안할 준비가 되어 있음을 재확인한다.** 이는 적절한 인도적 면책사항을 고려하기 위해서이다.
15. 안전보장이사회는 **지역 및 국제 여성 단체의 자문을 받는 것을 포함하여 성문제를 고려하고 여성의 인권을 고려하는 것이 임무임을 기꺼이 표명한다.**
16. 무력분쟁으로 인해 여성과 소녀들이 받은 영향력과 평화 구축과정에서 여성들의 역할, 그리고 **평화 프로세스와 분쟁 해결에 대한 성 관점**

(gender dimensions)에 관하여 연구를 수행할 것을 유엔 사무총장에게 요청한다. 더 나아가서 수행한 해당 연구 결과를 사무총장이 유엔 안전 보장이사회에 보고서로 제출하고 이를 유엔 전체 회원국가에서 이용할 수 있도록 요청한다.

17. 유엔 안전보장이사회에서 보고할 때 적절한 경우라면 평화 유지 임무를 통한 **성 주류화에 대한 진척상황과 더불어 여성 및 소녀들과 관련된 모든 다른 측면들도 포함**시켜 줄 것을 유엔 사무총장에게 요구한다.

- 이러한 1325호는 국제사회 '안보'가 더 이상 국가에 초점을 맞추지 않고 국가 영역을 넘어 **개인의 영역까지 개념이 확대 적용되고 있다**. 이러한 '안보' 개념의 변화는 특히 **여성과 성평등 문제가 안보 문제에 포함될 수 있는 기반을 제공해 주고 있으며**(여성가족부, 2014), 이러한 국제 결의를 개인의 영역까지 어떻게 이행할 것인지가 중요한 화두이다.

KOICA와 1325의 관계

- 우리나라의 경우 2012년 국회에서 관련 국가행동계획 수립을 촉구하는 결의안이 통과되었고, 현재 외교부, 여성가족부, 국방부, 통일부 등 관련 부처가 민간단체와 협력하여 유엔 안보리 결의 1325호에 대한 국가행동계획(National Action Plan, NAP)을 수립하였으며, 현재 2기를 이행 중에 있다. 국가행동계획은 **평화와 안보와 관련하여 각 국가가 처한 상황과 위치에 적절한 과제를 설정하고 이행계획을 제시하는 것이다**. 이행은 국가의 입장에 따라 크게 두 가지로 국가를 분류하여 그 내용을 구분하고 있다.

- ① 선진국 : 분쟁경험국의 복구 지원을 위한 대외원조, 평화유지군 파견 등과 관련된 과제를 설정
- ② 분쟁 경험국: 성폭력 피해자 보호 및 치유, 경찰·군대·여타 의사결정 기구의 여성참여 확대, 복지·보건·교육 확대 등 분쟁으로 인한 상처의 치유와 성평등한 개발을 과제로 설정

○대한민국의 제2기 국가행동계획은 △예방(Prevention), △참여(Participation), △보호(Protection), △구호 및 회복(Relief and Recovery) 및 △이행점검(National capacity building)의 총 5개 분야와 총 12개의 목표 및 목표별 세부 과제로 구성하였다.

○특히, KOICA는 국가행동계획의 이행의 책임을 부여받은 정부부처의 유일한 산하기관*으로 수행 사업에서부터 파견 인력의 교육에 이르기까지 다양한 방면에 대해 1325 국가 행동계획 이행기관의 역할을 맡아오고 있으며 구체적인 이행과제는 아래와 같다.

* 여성가족부를 주축으로 KOICA를 비롯하여 외교부, 법무부, 국방부, 통일부, 행정안전부, 교육부, 경찰청 등이 NAP의 이행에 참여하고 있다.

분야	이행 내용
예방	개발협력관련 해외 파견인력의 역량 강화
구호 및 회복	개발협력정책 및 사업의 성인지적 관점 확대
	ODA 사업에서의 여성·평화·안보 요소 고려
	개발협력을 통한 여성의 경제적·사회적 참여 확대 지원
	분쟁지역 및 분쟁취약지역 여성의 역량 강화
	정부의 평화활동과 개발협력 활동 간 연계 추진
이행점검	여성·평화·안보 관련 정부관계자의 정책역량 강화

- KOICA는 과제의 이행을 위해서 월드프렌즈 교육원, 월드프렌즈 총괄실, 사업전략기획실, ODA 교육원, 다자협력 인도지원실, 연수사업실, 시민사회협력실, 평가실 등 **8개의 부서에서 지표를 관리하고 제출해오고 있다**. 또한, 국가 행동계획의 효율적인 이행 및 모니터링을 보장하기 위해 각 부처가 참여하는 **연 2회 정기 회의에 참여하여 이행에 대한 결과점검 및 내용을 공유해오고 있다**.
- 주목할만한 점은 정기 회의에 참여해 온 **민간의 역할**인데, 특히 **여성단체들은 일찍이 1325호 결의안의 중요성과 의의에 대해 인식**하고 1325호 결의안 이행과 국가행동계획 수립을 위해 노력해왔다. 다방면의 활동으로는 **국회, 정부 부처과의 정책대화 주최 및 참석, 1325호 관련 전문적인 지식과 의견을 전달할 수 있는 네트워크 조직, 일반 국민 대상 1325호 홍보 및 발간물 작성** 등을 언급 할 수 있다 (이미정 외, 2013:18). KOICA 역시 부처 간 협업뿐만이 아닌 민간에 이르기까지 1325호가 한국의 여성·평화·안보와 관련하여 기여할 수 있도록 서로의 역할을 함께 고민할 수 있을 것으로 기대된다.

나가며

- 성평등 달성은 그 자체로 인간다운 삶을 누리기 위한 최종 목적이자 인류사회가 역사적으로 경험해 온 가장 보편화된 불평등을 제거하기 위한 노력이다. 평화가 없는 불안정한 사회에서 무력분쟁 등 다양한 형태로 존재하는 안보의 위협에 특별히 여성 및 소녀들이 더욱 취약할 수밖에 없는 점도 그러한 맥락에서 이해되어야 한다. 따라서, 유엔 안보리 결의 1325호의 채택과 이에 대한 국가들의 행동계획과 이행은 그 당위성에 있어 논란이 없을 것이다.
- 정부는 국가행동계획 이행 사업을 실시함에 있어 특히 시민사회의 직접적인 참여를 강화하고, 민·관 거버넌스를 확대하고자 한다(여성가족부, 2018).
- KOICA 역시 이러한 정부의 기조에 맞추어 △1325호의 이행을 위한 성실한 책임을 다하며, △다양한 이해관계자들의 목소리를 바탕으로, △여성·평화·안보의 영역과 인식을 확대하여, 궁극적으로는 △진정한 의미에서의 ‘누구도 소외되지 않는’ 개발을 추구하는 기관이 되어야 할 것이다.

참고문헌

- 여성가족부(2014) 안보리결의 1325호 국가행동계획 전문 (http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc500)
- 여성가족부(2018) 유엔 안보리결의 1325호 제2기 국가행동계획 수립 및 이행계획, 비배포자료.
- 외교통상부 인권사회과 (2013) 「1325호 국가행동계획 민관 협의체 제1차 회의자료」
- 이미정, 마경희, 김진아, 박서희, 양혜린 (2013) 유엔 안보리결의 1325호 국

가행동계획 수립 관련 국외사례 및 이행방안 연구. 여성정책연구원. 여성가족부 연구보고서

- 평화를 만드는 여성회 (2009). UN안보리 결의안 1325호 전문, (http://www.peacewomen.or.kr/index.php?mid=wmp_pds_joint&document_srl=4023)
- Human Rights Watch(1996) RWANDA : SHATTERED LIVES. Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath (<https://www.hrw.org/reports/1996/Rwanda.htm>)
- Human Rights Watch(2000) KOSOVO : Kosovo: Rape as a Weapon of Ethnic Cleansing (<https://www.hrw.org/legacy/reports/2000/fry/index.htm#TopOfPage>)
- Peacewomen: National Action Plans for the Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security (<https://www.peacewomen.org/member-states>)

*모든 웹사이트 접속일자: 2018.12.09.