

## V. 여성이 평화프로세스에 참여해야 하는 이유

이 장은 왜 여성이 한반도 평화프로세스에 의미 있게 참여해야 하는지, 전쟁에 대한 젠더 비용, 한반도 평화를 위한 여성의 노력, 그리고 평화프로세스에 대한 여성 참여의 긍정적인 영향을 보여주는 타국 사례를 다룬다.

### 한반도 여성의 전쟁 피해

모든 분쟁이 그러하 듯이, 한국 여성들 또한 한국전쟁으로 인한 신체적, 정서적, 사회적 피해를 당해 왔으며 끝나지 않는 영향을 받고 있다.

한국 여성들은 전쟁으로 집과 마을에서 쫓겨나 가족을 위한 식량과 피난처를 찾는 힘겨운 일을 담당하였다. 또한 일제강점기(1910-1945년)부터 계속된 구조적 성폭력 등 폭력의 대상이 되었다.

한국전쟁 이전에는 일본제국군이 제 2 차 세계대전이 끝날 때까지 아시아 태평양 전역에 ‘위안소’를 설치하고 한국 여성들을 성적 노예로 만들었다. 일본군을 위한 광범위한 성노예 제도에 중국, 필리핀 등 다른 국가의 여성들도 포함이 되었으나, 일본이 점령한 식민지 국가인 한국의 여성과 소녀는 약 5 만에서 20 만 명으로 추정되며 ‘위안부’의 대다수를 차지했다.<sup>262</sup>

1948년 한국에서 공창제가 폐지되었지만, 한국 전쟁 시기에 한국 정부는 한국군을 위한 위안소를 설치하였고 미군과 함께 연합군(그 중 90%가 미군)을 위한 위안소를 설치하였다. 이들 위안소는 일본군의 위안소와 유사한 제도였다.<sup>263</sup>

여성의 성에 대한 가부장적 개념이 완강하여 이 여성들은 사회로 돌아올 수 없었다. 많은 사람들이 가족과 공동체에 의해 낙인 찍히고 거부당했다.<sup>264</sup>

전쟁이 끝난 후, 남한에 미군이 대거 주둔하며, 일제강점기에 확립된 군대 성매매 제도는 계속되었다. 한국전쟁 이후 100만 명 이상의 한국 여성들이 미군 기지 일대에 조성된 ‘기지촌(camp towns)’의 술집과 클럽에서 미군을 대상으로 일해 왔다. 한국 군대 성매매에 관한 정치학자이자 전문가인 캐서린 H.S. 문(Katharine H.S. Moon)에 따르면 “정부는 적극적으로 기지촌 여성들의 성매매를 조장하여 미군의 휴식과 성적 위안을 갖게 하였다.”<sup>265</sup> 한국 정부는 ‘미군위안부’ 여성을 등록하거나 애국교육을 실시하는 등 미군 당국과 함께 기지촌을 운영하고 관리하였으며, 이를 통해 군사 동맹을 강화하고 미군의 사기진작을 통해 달러를 획득하는 수단으로 삼았다.”<sup>266</sup> 고 밝혔다.<sup>267</sup> 기지촌은 전쟁의 여파로 고전했던 한국 경제의 중요한 부분이 되었다. <sup>267</sup> 과거의 기지촌 여성이었던 김애란(Aeran Kim)은 “한국 정부는 미군을 위한 거대한 매춘 중개인(big pimp)이었다”고 말했다. “정부는 가능한 미군들에게 몸을 많이 팔도록 우리를

---

<sup>262</sup> Yoshimi Yoshiaki, *Comfort Women: Sexual Slavery in the Japanese Military During World War II* (New York: Columbia University Press, 2002), 93.

<sup>263</sup> Kim, Gwi-Ok, (2014) "The effect of Japanese colonialism on the comfort women system of the Korean military", *Society and History* 103: 85-116 (in Korean).

Park, Jeong-Mi (2011) "A Study on Prostitution Policies during the Korean War: Focusing on 'Comfort Stations' and 'Comfort Women'", *Journal of Korean Women's Studies* 27(2): 35-72 (in Korean).

<sup>264</sup> Ibid; Katherine H.S. Moon, *Sex Among Allies: Military Prostitution in U.S.-Korea Relations* (New York: Columbia University Press, 1997), 19.

<sup>265</sup> Ibid, 31.

<sup>266</sup> Jeong-Mi Park, "A Historical Sociology of the Korean Government's Policies on Military Prostitution in U.S. Camp towns, 1953-1995," *Korean Journal of Sociology* 49, no. 2 (2011), 1-33 (in Korean).

<sup>267</sup> Ibid.

독려했으며, ‘달러를 벌어들이는 애국자(dollar-earning patriots)’라고 격려했다”고 증언했다.<sup>268</sup> 그러나 여성들은 ‘숨어 지내고 침묵할 것’이 강요되었다.<sup>269</sup>

종식되지 않은 전쟁은 여성들에게 또한 매우 부정적인 영향을 미쳤다. 남북한은 남성 징병제를 통해 매우 군사주의적인 사회가 되었다. 연구에 따르면 군사주의가 높을수록 양성평등과 여성의 노동 참여 수준이 낮다.<sup>270</sup> 남한의 경우 여성의 노동 참여는 수년 동안 증가해 왔지만<sup>271</sup> 비슷한 선진국들에 비해서는 여전히 낮다.<sup>272</sup> 특히 한국은 직장 내 성평등 지수에서 지속적으로 최하위를 차지하고 있으며, 임금의 경우, 여성은 남성보다 연간 35%를 적게 벌고 있다.<sup>273</sup> 북한에서는 여성의 노동 참여가 매우 분리되어 있으며, 경공업 및 교육과 같은 저임금 분야에 여성들이 밀집해 있다. 그 결과, 많은 여성들이 비공식 노동 시장에서 일하는 것을 선택한다.<sup>274</sup>

군사주의 사회는 또한 여성에 대한 폭력 비율이 높고<sup>275</sup> 성차별적 종속을 강화한다.<sup>276</sup> 최근 몇 년 동안 남한에서는 친밀한 관계에서의 폭력 비율이 감소했지만, 다른 많은 나라들에 비해 높은 상태를 유지하고 있다.<sup>277</sup> 2019 년, 여성은 친밀한 관계에서의 성폭력 범죄 피해자의 98%를 차지하고 있다.<sup>278</sup> 남한은 또한 세계에서 살인 피해자 중 여성 비율이 가장 높은 국가다.<sup>279</sup> 북한 여성은 정부 관리, 경찰, 군인 등에 의한 광범위한 성폭력의 대상이 되고 있으나, 이들이 의지할 곳은 없다.<sup>280 281</sup>

군사적 자원에 많은 투자를 하는 사회는 의료, 보육, 복지, 직업 훈련에 대한 투자를 줄이게 된다. 이는 가정 밖에서 일을 하는 것을 물론 어린이와 노부모의 일차 돌봄이라는 이중적인 부담을 지고 있는 남북한의 여성들에게 불균형적으로 영향을 미치는 것이다.

북한에서는 광범위한 제재가 여성에게 경제적, 사회적, 육체적으로 영향을 미친다. 여성 노동자의 비율이 높은 섬유 등의 산업을 대상으로 제재를 가하고 있으므로 여성의

---

<sup>268</sup> Choe Sang-Hun, “Ex-Prostitutes Say South Korea and U.S. Enabled Sex Trade Near Bases,” *New York Times*, January 7, 2009.

<sup>269</sup> Moon, *Sex Among Allies*, 2.

<sup>270</sup> Adem Elveren and Valentine M. Moghadam, “The impact of militarization on gender inequality and female labor force participation,” Working Papers 1307, Economic Research Forum, revised 21 Aug 2019.

<sup>271</sup> International Labour Organization, ILOSTAT database. Data retrieved on June 21, 2020.

<sup>272</sup> “Glass-ceiling index,” 2020, *The Economist*, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/03/04/iceland-leads-the-way-to-womens-equality-in-the-workplace>.

<sup>273</sup> Ibid.

<sup>274</sup> “Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics,” Korea Institute for National Unification, 2020.

<sup>275</sup> Simona Sharoni, “Militarism and Gender-Based Violence,” in *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies*, edited by Nancy A. Naples, Renee C. Hoogland, Maithree Wickramasinghe, and Wai Ching Angela Wong, (New Jersey: Wiley-Blackwell, 2016).

<sup>276</sup> Åsa Ekvall, “Masculinities and Militarism, Academics and Activists,” *Gender and Militarism: Analyzing the Links to Strategize for Peace*, [http://www2.kobe-u.ac.jp/~alexroni/IPD%202015%20readings/IPD%202015\\_9/Gender%20and%20Militarism%20May-Pack-2014-web.pdf](http://www2.kobe-u.ac.jp/~alexroni/IPD%202015%20readings/IPD%202015_9/Gender%20and%20Militarism%20May-Pack-2014-web.pdf).

<sup>277</sup> Jae Yop Kim, Sehun Oh, and Seok In Nam, “Prevalence and Trends in Domestic Violence in South Korea: Findings from National Surveys,” *Journal of Interpersonal Violence*, vol. 31,8 (May 2016): 1554-76.

<sup>278</sup> Olivia Schieber, “South Korea Needs to Contend With Sexual Violence,” *Foreign Policy*, August 10, 2020.

<sup>279</sup> Yenni Kwok, “The Three Places With the Highest Rate of Female Homicides on Earth Are All in Northeast Asia,” *TIME*, February 13, 2017.

<sup>280</sup> “‘You Cry at Night but Don’t Know Why’: Sexual Violence Against Women in North Korea,” Human Rights Watch, November 1, 2018.

<sup>281</sup> Mega Mohan, “Rape and no periods in North Korea’s army,” *BBC*, November 21, 2017.

경제적 안보를 위협하고 있다. 이라크<sup>282</sup>, 아이티,<sup>283</sup> 미얀마<sup>284</sup> 등에서 관찰된 바와 같이, 제재는 사회를 불안정하게 하고, 더 큰 사회적 장애를 일으키고, 성차별을 증가시켰다. 제재를 받은 국가들에서 여성이 권리를 실현할 가능성은 훨씬 적다.

북한에 대한 제재 또한 생명을 구하는 인도주의적 원조 제공을 지연시키고 식량 생산을 방해하고 있다. 북한의 인권에 관한 유엔 조사위원회 (UN Commission of Inquiry on human rights in the DPRK, UNCOI)에 따르면 북한의 ‘심각한 경제 및 식량 상황’이 여성을 폭행과 착취에 더욱 취약한 공간과 활동으로 내몰고 있다고 한다.<sup>285</sup>

북한이탈주민의 70% 이상이 여성이며, 이들은 특히 성적, 노동 착취에 취약하다.<sup>286</sup> 2018 년 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch) 보고서에 따르면, 북한이탈주민 여성과 북한의 여성 무역업자들은 경찰 또는 정부 관리들에게 원치 않는 성접대를 제공하고 성폭력을 경험한다.<sup>287</sup> 2020 년 8 월, 두 명의 한국 군인들은 구금되어 있던 여성 북한이탈주민을 성희롱 및 성폭행한 혐의로 기소되었다.<sup>288</sup>

해외 유학과 외국어 습득이 보편화된 고도로 세계화된 사회인 남한에서 북한 여성들은 초자본 사회에서 생존할 수 있는 시장성 있는 기술이 부족하며 문화에 적응하기 위해 애를 쓰고 있다. 그들과 또한 북한 주민들은 냉혈한 공산주의자 또는 굶주린 난민이라는 편견에 시달린다.<sup>289</sup>

한국전쟁이 여성에게 미치는 영향에 대한 연구가 더 많이 필요하지만, 아직 끝나지 않은 분쟁이 성평등, 여성의 지위, 안보를 훼손하고 있는 것만은 자명하다.

## 법률 체계: 평화프로세스에서의 여성의 이해관계와 대표성

전쟁과 군사주의는 젠더에 따른 차별적 영향(gendered impacts)을 미치며, 이에 따라 여성들은 한국전쟁 해결에 있어 특별한 이해관계를 가지고 있으나 공식적인 평화구축 이니셔티브에서 제외되었고, 이는 국제적으로도 통상적으로 일어나는 일이다. 2000 년부터 2018 년까지 열린 남북 정상회담에 여성들은 공식 대표, 고문 혹은 스포츠, 비즈니스, 예술, 종교를 대표하는 참여자로 극소수 만이 참가했다. 1971 년부터 2018 년까지 총 667 차례의 남북회담이 정부 차원에서 진행됐지만 여성 문제를 다루는 공식 회담은 이뤄지지 않았다.

---

<sup>282</sup> Yasmin Husein Al-Jawaheri, *Women in Iraq: The Gender Impact of International Sanctions* (London: I.B. Tauris), 136, 139.

<sup>283</sup> Julia Devin and Jaleh Dashti-Gibson, “Sanctions in the Former Yugoslavia: Convolved Goals and Complicated Consequences,” in *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impact of Economic Sanctions*, eds. Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez, and Larry Minear (New York: Rowman and Littlefield, 1997).

<sup>284</sup> Donald M. Seekins, “Burma and US Sanctions: Punishing an Authoritarian Regime,” *Asian Survey*, vol. 45, No. 3, 437–452.

<sup>285</sup> Féron et al., *The Human Costs and Gendered Impact of Sanctions on North Korea*.

<sup>286</sup> Erin Engstran, Caitlin Flynn and Meg Harris, “Gender and Migration from North Korea,” *Journal of Public & International Affairs*, <https://jpia.princeton.edu/news/gender-and-migration-north-korea>

<sup>287</sup> “‘You Cry at Night but Don’t Know Why’: Sexual Violence against Women in North Korea,” Human Rights Watch, November 1, 2018.

<sup>288</sup> Hyung Eun Kim, “South Korea intelligence officers accused of raping defector from North,” *BBC*, December 5, 2019.

<sup>289</sup> Jeea Yang, “Struggles of resettlement: North Koreans in South Korea,” *Psychology International*, September 2018, <https://www.apa.org/international/pi/2018/09/north-koreans-resettlement>

## 국제법에 따른 여성 참여의 의무화

북한, 남한, 미국은 분쟁 해결과 평화 증진을 위한 노력에서의 여성 참여를 지원하는 광범위한 국제법 제정에 기여했으며 또한 이러한 국제법의 적용을 받고 있다.

가장 중요한 국제법은 여성의 공적, 정치적 생활에서 여성이 남성과 동일한 참여를 국가가 보장(제 7 조)하고 국제적 차원에서 정부를 대표(제 8 조)할 것을 요구하는 유엔 여성차별철폐협약(UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)이다. 2013 년 CEDAW 의 일반권고 30 호(General Recommendation 3)에 분쟁 상황과 평화 조정을 포함하여 이 조항들을 더욱 강화시켰다. 국가는 이러한 의무를 이행하기 위해 여성의 참여에 장애가 되는 것들을 극복하기 위한 특별한 조치를 취할 필요가 있다.

북한은 2001 년 CEDAW 에 가입했으며 CEDAW 위원회에 4 건의 정기 보고서를 제출했다. 남한은 1984 년에 협약에 비준했으며 정부는 CEDAW 위원회에 8 건의 국가보고서를 제출했다. 미국은 CEDAW 를 비준하지는 않았으나 협약에 가입하였으며 이는 협약의 목적에 위반하는 행동을 하는 것이 합법적으로 금지되어 있음을 의미한다. 유엔 안전보장이사회의 상임이사국으로서 미국은 여성, 평화, 안보(Women, Peace and Security, WPS) 의제로 알려진 포괄적인 다자적 틀을 만드는 데 기여하였다.

유엔 안전보장이사회는 2000 년 결의 유엔안보리결의 1325 호를 시작으로 여성의 권리, 성평등, 평화와 안보 사이의 긴밀한 연관성을 명시한 10 개의 후속 결의를 발표했다. 이러한 결의는 유엔 헌장과 평화, 안보 및 인권에 관한 국제법에 따른 국가들의 구속력 있는 이행을 강조했다.<sup>290</sup> CEDAW 의 일반권고 30 호와 WPS 에 대한 이러한 유엔 안전보장이사회의 결의는 평화 협상, 중재 및 사회적 화해 이니셔티브에 대한 여성의 실질적이고 평등한 참여 권리를 지지하는 국제적 법 체계를 이루고 있다.<sup>291</sup>

유엔 회원국으로서 북한, 남한, 미국 및 한반도에서의 평화 촉진과 관련된 모든 국가는 이러한 국제적 의무와 규범을 지지해야 한다. 또한 한반도 평화협정을 지지하는 다자기구 및 비정부기구에까지 확대되어야 한다.

## 여성 참여를 지원하는 국내 법 및 정책

이러한 국제법과 정책을 국내에서 구현하기 위해 86 개국이 여성, 평화, 안보에 관한 국가행동계획을 채택했다.<sup>292</sup> 2017 년 미국은 여성평화안보법을 제정하였으며, 이를 통해 평화 실현에 대한 여성의 의미 있는 참여는 미국의 외교 정책에 있어 우선 순위가 되었다.

이 법의 실행을 위한 미국의 2019 년 WPS 전략은 여성의 평화 및 안보 프로세스에의 참여에 초점을 맞추고 있다. 미국의 외교, 군사 및 개발 인력에 여성을 포함하며 분쟁

---

<sup>290</sup> Appiagyei-Atua Kwadwo, "United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security – Is It Binding?" Human Rights Brief 18, no. 3 (2011), 2-6; Natasha Lewis et al., "Making the Normative Case: Implementing Security Council Resolution 1325 as Part of a Legal Framework on Women, Peace and Security," LSE Pro Bono Matters, 2015.

<sup>291</sup> Lewis et al., "Making the Normative Case"; Aisling Swaine and Catherine O'Rourke, "Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 30 and the UN Security Council Resolutions on Women, Peace, and Security," UN Women, 2015.

<sup>292</sup> WILPF, "National Action Plans for the Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security," 2020, <https://www.peacewomen.org/member-states>.

상황의 지역 여성을 지원하고 그들과 협의할 것을 강조하고 있다. 이 법과 전략은 선출직 공무원들로 하여금 평화프로세스에 참여하는 것을 포함하여 모든 대외 관계에서 미국법을 시행할 때 행정부가 이에 대한 책무성을 지니도록 규정하고 있다.

북한은 WPS 국가행동계획을 채택하지는 않았지만, CEDAW 보고서에서 자국내 성평등을 촉진하고 있음을 분명히 했다. 여성의 실질적인 참여를 통한 평화프로세스는 이러한 북한의 목표실현에도 도움이 될 것이다. 또한 북한의 2010 년 여성의 권리 보호 및 증진에 관한 법률과 1946 년 양성평등법에 명시된 공공 생활에서 성평등과 여성 참여를 촉진하기 위한 법적 의무 달성에도 도움이 될 것이다.

남한의 여성 및 평화 단체들은 유엔안전보장이사회결의 1325 호 국가행동계획 채택을 압박하기 시작했다. 2012 년 국회는 유엔안보리결의 1325 호에 따른 체계적이고 전략적인 국가행동계획 수립 및 이행을 의결하였다. 평화를만드는여성회, 한국여성단체연합을 비롯한 45 개 여성 단체들이 여성, 평화, 안보에 관한 NGO 작업반을 결성했다. 정부기관, 시민사회, 학계 대표들로 구성된 협의체와 정부 부처별 법률 개정을 위한 공개토론회 등의 활동을 통해 한국 정부는 2014 년 유엔안전보장이사회결의 1325 국가행동계획을 수립했다. 2017 년 양성평등기본법 개정하여 국가행동계획 수립을 의무화하고 이행 평가를 법령에 규정하였다. 남한은 현재 2021 년부터 2023 년간 진행하는 제 3 차 국가행동계획을 수립 중에 있다.

## 여성의 평화프로세스 참여가 미치는 영향에 관한 연구

여성들이 평화프로세스에 영향을 미칠 때, 그 결과로 생긴 평화는 지속될 가능성이 더 높다.<sup>293</sup> 또한 2000 년에서 2016 년 사이에 체결된 51 개국의 평화협정을 연구한 결과, 여성이 참여한 협상의 경우 최종 합의문에 젠더 조항이 포함될 가능성이 37%가 더 높은 것으로 나타났다.<sup>294</sup> 성평등은 그 자체가 달성해야 할 목표이지만, 국가의 경제력, 종교 또는 민주주의 수준보다 평화를 더 잘 예측하는 요인이기도 하다.<sup>295</sup>

공식 평화회담에 시민사회가 참여하는 것도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 시민사회 대표들이 평화과정에 참여하는 경우 평화협정이 실패할 확률이 64%가 낮아졌다.<sup>296</sup> 평화 협상의 지배적인 전쟁 당사자들 사이에서는 일반적으로 여성의 대표성이 낮지만, 여성들은 시민 평화 운동의 최전선에 주로 서 있다. 비공식 평화프로세스에 대한 연구에 따르면 1991 년에서 2017 년까지의 비공식 평화프로세스의

---

<sup>293</sup> Jana Krause, Werner Krause, and Piia Braenfors, "Women's Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace," *International Interactions* (August 2018); Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin, and Thania Paffenholz, *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes* (New York: International Peace Institute, 2015); Thania Paffenholz et al., *Making Women Count – Not Just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations* (Geneva: Inclusive Peace and Transition Initiative and UN Women, 2016); Laurel Stone, "Women transforming conflict: A quantitative analysis of female peacemaking," *SSRN Electronic Journal* (2014), SSRN 2485242.

<sup>294</sup> Jillian Emma Grant Abballe, Foteini Papagiotti, Dorie Reisman, Nicole Smith, and Agnieszka Fal-Dutra Santos, "Gender-sensitive provisions in peace agreements and women's political and economic inclusion post-conflict," *Global Network of Women Peacebuilders and NYU School of Professional Studies*, 2020.

<sup>295</sup> Valerie Hudson, Bonnie Ballif-Spanvill, Mary Caprioli, and Chad F. Emmett, *Sex and World Peace* (Columbia University Press, 2012), 205.

<sup>296</sup> Desiree Nilsson, "Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace," *International Interactions* (2012): 243-266.

71%에 여성 단체가 관여했다.<sup>297</sup> 이러한 비공식 대화(Track II 외교)를 통해 여성 단체들은 지속적으로 평화를 옹호했다. 나아가 대중에게 평화프로세스 과정을 정당화하고, 소규모 갈등 해결 이니셔티브에 참여하며, 성평등 조항에 대한 주창활동을 전개해 왔다.<sup>298</sup>

여성 단체들과 공식협상에 참여하는 집단 간의 상호작용은 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 콜롬비아에서는 갈등 종식을 위해 여성 단체들이 힘을 모아 공식적인 평화프로세스에서 여성의 대표성을 높였다. 여성 협상가들은 여성 단체들이 협상에 접근할 수 있는 공식 채널인 젠더 소위원회를 주장했다. 2016년 평화협정에는 100개의 강력한 젠더 조항이 포함되었다.

필리핀에서는 정부와 모로 이슬람 자유전선(Moro Islamic Liberation Front) 간의 공식적인 협상에 접근할 수 있는 여성들이 여성 단체가 비공식적인 역할과 국가 협의 과정에 기여할 수 있는 여러 채널을 만들었다. 그 결과, 여성들은 2014년 방사모로 포괄협정(Comprehensive Agreement on Bangsamoro)에서 정치적 참여와 폭력으로부터의 보호에 대한 중대한 공약을 확보했다.<sup>299</sup>

또한 케냐에서는 여성 단체들이 아프리카 연합이 그라사 마첼(Graça Machel)이라는 여성을 세 명의 중재자 중 한 명으로 임명하도록 도왔다. 그녀는 2008년 국가대화 및 화해 협정(National Dialogue and Reconciliation Accord)에서 양성평등 조항을 옹호하는 시민사회 여성 상담 그룹을 지지했다.

## 한반도에서 여성들의 평화를 위한 노력

수십 년 동안 여성은 한반도에서 그리고 국제적으로 풀뿌리 행동을 통한 한국전쟁 종식을 이끌어 왔다.

### 남북한 여성의 노력

남북한 여성의 평화를 위한 노력에는 3가지 맥락이 있다.

*아시아 평화와 여성의 역할 포럼(Forum on Peace in East Asia)*. 지난 40여년의 강제 분단 끝에 1991년 5월 일본 도쿄에서 ‘동아시아의 평화: 여성의 역할’이라는 주제 하에 역사적인 남북한 여성간 만남이 개최되었다. 1991년부터 1993년까지 개최된 포럼을 통해 분단 이후 처음으로 민간인이 판문점을 통해 남북을 방문했다. 북한 여성 지도자 15명이 처음으로 한국 땅에 발을 디딘 두 번째 회의가 서울에서 열렸다. 1년 후, 30명의 남한 여성 지도자들이 평양에서 열린 제 3차 회의에 참가했다. 이어서 도쿄에서 제 4차 회의가 열렸다. 참석자들은 일본군 위안부, 통일, 가부장제, 한국인 원폭 생존자, 평화구축 문제에 대해 논의했다. 참가자들은 일본군 성노예 문제에 대한 정기적인 만남을 갖기로 결정했다. 서울로 예정된 제 5차 회의는 양국 정부의 긴장 고조로 인해

<sup>297</sup> Anjali Kaushlesh Dayal and Agathe Christien, “Women’s Participation in Informal Peace Processes,” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* (2020): Vol. 26, No. 1.

<sup>298</sup> Miriam J. Anderson, *Windows of Opportunity: How Women Seize Peace Negotiations for Political Change* (Oxford University Press, 2016); Kaushlesh Dayal and Christien, “Women’s Participation in Informal Peace Processes.”

<sup>299</sup> O’Reilly, Ó Súilleabháin, and Paffenholz, “Reimagining Peacemaking.”

취소되었다. 그러나 이전 회의를 조직하고 참여한 북한 여성들은 아시아 여성과 연대하는 조선여성협회(Korean Women's Association in Solidarity with Asian Women)를 설립했다.<sup>300</sup> 일본 여성들은 이 회의이후, 조선여성과 연대하는 협의회(Council in Solidarity with Korean Women)로 개편했다. 이 회의를 이끌었던 남한 여성들은 1997년 평화를만드는여성회(Women Making Peace)를 창립하여 여성평화운동을 이끌고 있다.

일본군 성노예 피해자에 대한 남북여성 교류(Inter-Korean Women's Exchanges for Victims of Japanese Military Sexual Slavery). '위안부'를 위한 정의 구현은 남북한 모두에게 중요한 문제였다. 1988년 정신대문제대책협의회(정대협)이 남한에 설립되었고, 1992년 북한은 중군위안부 및 태평양전쟁 피해자 보상대책위원회(중태위)<sup>301</sup>라는 자체 기구를 출범시켰다. 남북한은 이 문제에 대한 일본의 전후 합의를 논의하기 위해 8차례 포럼에 참가했다. 1995년 베이징 선언과 행동강령이 이 문제를 다루었으며, 1996년 유엔 인권위원회는 군사적 성 노예제도를 국제법 위반과 보상 피해자 등 일본 정부의 법적 책임으로 확인했다. 2000년 피해국의 여성들 등이 참가한 국제민간법정으로 개최된 일본군 성노예 전범 여성국제법정은 반인륜적 범죄에 대해 일본 국왕에게 유죄를 선고하였다. 일본 정부가 책임을 인정하지 않았기 때문에 이 문제는 해결되지 않았지만 남북 회담이 계속 이어졌다.

6.15 남북공동선언에 따른 여성위원회(The Committee on Women under the June 15 Inter-Korean Joint Declaration). 2000년 역사적인 첫 남북 정상회담에서 남북은 화해와 통일의 과정을 시작하기 위한 새로운 이니셔티브인 6.15 공동선언을 합의했다. 농민, 노동자, 학계, 여성단체 등 남북 시민사회위원회가 설립돼 이행을 지원했다. 2002년부터 2005년까지 다양한 남북한 여성통일 행사가 개최되었으며, 북한 금강산 행사에는 남한 여성 350명, 북한 여성 350명, 한국 디아스포라 여성 20명이 참가했다. 이 회의에서 참가자들은 6.15 공동선언을 이행하기 위해 공동 여성위원회를 출범시켰다. 이후 남북여성위원회는 남북공동선언 이행이라는 공동의 목표를 가지고 정기적인 회의를 개최하며 평화프로세스의 포괄위원회로서 기여해 왔다. 북한 여성 5명과 남한 여성 8명이 만나 2019년 작업을 계속했다.

## 국제 여성 연대

국제여성단체들이 자체적으로 한국 여성의 평화 노력을 지원한 경우는 다음의 세 사례가 있다.

국제 사실조사단 대표 북한 파견(International Fact-finding Delegation to North Korea) 한국전쟁 당시 북한의 조선민주녀성동맹(Korean Democratic Women's Union)은 국제여성민주연맹(Women's International Democratic Federation, WIDF)을 초청하여 전쟁의 영향에 대한 조사 및 보고를 요청했다. 1951년 5월, 17개국에서 온 21명의 여성들이 전쟁의 참상을 문서화하고 전쟁의 즉각적인 종식을 요구했다. WIDF는 보고서를 유엔에 제출하여 미국이 주도하는 유엔군의 전쟁범죄를 비난했으며, 이로 인해 유엔에서 NGO 컨설팅 지위를 박탈당했다. 그럼에도 불구하고, WIDF는 냉전 기간 내내 정전협정 대신 영구적 평화를 위해 모든 외국군이 한반도에서 철수할 것을 주장했다.

---

<sup>300</sup> Full name in Korean was "아시아 여성과 연대하는 조선여성협회"

<sup>301</sup> Full name in Korean was "조선일본군성노예 및 강제연행피해자문제대책위원회"

동북아여성평화회의(Northeast Asian Women's Peace Conference). 햇빛정책 시기(2000년~2008년)의 진전 이후 보수성향의 남한 정부는 남북 여성의 노력을 저해했다. 남한 여성단체들은 새로운 계기를 만들기 위해 한국, 일본, 미국, 러시아, 중국 등의 참가자들과 동북아시아 여성평화회의를 조직하여 2008년부터 2012년까지 정부의 6자회담과 병행하여 개최하였다. 서울과 워싱턴에서 열린 동북아시아 여성평화회의는 북한과 동북아시아 핵문제 해결을 목표로 진행됐다. 한반도 평화구축 과정에서의 1.5 트랙 협상(공식 및 비공식 참가자가 참여하는 외교)에 대한 여성 참여 모델을 개발하기 위해 국회의원, 학자, 시민사회가 회의를 조직했다. 또한 한국 여성평화운동의 세계적 리더십을 제고하는 데 기여하였으며, 동북아 5개국의 여성들이 한반도 비핵화와 동북아 평화체제 구축을 위한 국제연대활동에 참여할 수 있는 기회를 제공하였다. 불행히도 2008년 금강산에서의 한국관광객 사망으로 인한 남북관계 긴장으로 북한 여성들은 이 회의에 참여하지 못했다.

위민크로스디엠지(Women Cross DMZ). 2015년 보수성향의 남한 정부 하에서 30명의 여성 국제 대표단이 북한과 남한의 여성과 평화위원회와 협력하여 평화협정을 통한 한국 전쟁의 종식을 촉구했다. 한반도의 여성 250여 명이 평양과 서울 심포지엄에서 끝나지 않은 전쟁이 여성의 삶에 미치는 영향에 대해 논의했고, 1만여 명의 여성이 국제 여성 단체들과 함께 평양과 개성, 과주 거리를 걸었다. 이 행사를 조직한 위민크로스 DMZ는 여성평화운동네트워크(Korean Women's Movement for Peace), 노벨위민스이니셔티브(Nobel Women's Initiative), 평화와자유를위한여성국제연맹(Women's International League for Peace and Freedom, WILPF)과 함께 2019년 글로벌 캠페인인 한반도 종전과 평화를 위한 여성행동 코리아피스나우(Korea Peace Now! Women Mobilizing to End the War)를 출범했다. 캠페인은 2019년 여러 분야 전문가들에 의해서 작성된 '대북제재로 인한 북한 주민의 피해와 여성에게 미치는 영향'<sup>302</sup>에 관한 최초의 종합적인 평가보고서를 발간하였다. 위민크로스DMZ는 2016년, 2017년, 2018년 DMZ 남북한계선을 따라 평화 걷기 행사를 협력하고 2016년에는 인도네시아에서 남북한 여성의 만남, 2018년에는 중국 베이징에서 동북아시아 여성 회의 개최, 그리고 이 보고서의 발표 시점을 기준으로 52명의 공동 발의자가 있는 평화협정을 통한 한국전쟁 종식을 촉구하는 미국 하원의회 결의안(H.Res. 152)에 대한 실질적인 압력을 행사하였다.

## 한반도 평화프로세스에의 여성 참여를 위한 제안

Korea Peace Now! 캠페인은 평화프로세스에 관련된 모든 당사자들이 여성과 시민사회의 완전하고 효과적이며 의미 있는 참여를 보장할 것을 촉구한다. 이 연구는 이러한 참여가 더 오래 지속되는 평화에 기여할 것이라는 것을 보여준다. 국제법 및 국가 법률과 정책 또한 평화 과정에 대한 여성의 참여를 의무로 규정하고 있다. 이를 위해 정부에 공식 협상팀의 30% 이상을 여성으로 구성할 것을 권고하며, 이는 최대치가 아닌 최소기준으로 간주되어야 한다. 정부는 여성평화안보 대사를 임명하여 여성의 참여를 조율해야 한다. 시민사회가 의제와 문서의 사전공유를 통해 협상 당사자 및 중재자와 일관된 양방향 소통을 통해 의미 있는 방식으로 기여할 수 있도록 협의 포럼을 마련해야 한다. 마지막으로, 우리는 모든 당사자들이 평화프로세스에서의 여성의 의미 있는 참여에 대한 장벽을 함께 줄일 것을 촉구한다. 융통성 있는 자금 지원은 육아, 여행, 숙박, 보안에 대한 지원을 포함할 수 있으며, 훈련과 가동화 이니셔티브는 여성의 목소리를 증폭시키는 데 도움이 될 수 있다.

302 Henri Feron et al., *The Human Costs and Gendered Impact of Sanctions on North Korea*.



공식 회담에 참여한 여성이 극소수임을 감안할 때, 우리는 이러한 작지만 중요한 조치들이 한반도의 비무장화를 위한 길을 열어주고 군사주의와 전쟁으로부터 인간의 필요를 중심에 두고 있는 여성주의적 이해를 향한 안보를 재정의하는 지속가능한 평화 체제에 기여할 수 있다고 믿는다. 1953년 정전협정이 체결된 지 65년이 지났다. 여성들은 한반도, 동북아 지역, 그리고 더 넓은 세계에 더 큰 안정과 치유와 평화를 가져다 줄 한반도 평화프로세스에 열정을 지니고 있으며 참여할 수 있다.