

일반 논문

한반도 평화를 위한 평화구축과 ‘평화·통일 사회적 대화’의 유효성

정주진 (성공회대)

국문요약

평화구축(peacebuilding)은 적극적 평화의 실현을 위해 사회와 공동체 차원에서 실행되는 다양한 접근과 노력을 통칭한다. 평화구축은 무력 갈등을 겪었거나 무력 갈등에 취약한 사회뿐만 아니라 민주주의가 정착한 사회에도 적용된다. 그 당위성은 민주주의 사회에도 다양한 폭력이 존재하고 적극적 평화의 실현이 필요한 데서 기인한다. 남북한 대결의 종식과 한반도 평화의 실현이 필요한 한국 사회에도 평화구축은 적용될 수 있다. 평화구축은 사회 구성원들의 참여와 역량 형성, 그를 위한 상향식 접근을 필요로 한다. 평화 실현을 위한 사회와 공동체의 변화는 구성원들의 필요에 기반해야 하고 구성원들 스스로 그 필요를 확인하고 원하는 변화를 제안 및 합의할 수 있어야 한다. 한반도 평화를 위한 평화구축 또한 참여, 역량 형성, 상향식 접근 등을 필요로 한다. 일반 국민의 참여, 논의, 합의를 통한 통일국민협약 도출을 위해 실행된 평화·통일 사회적 대화는 국민 의견 수렴과 합의를 위한 사회적 기제이자 방식으로서의 정당성과 유효성, 그리고 평화구축 접근으로서의 의미를 가진다.

주제어: 평화구축, 한반도 평화, 국민 참여, 역량 형성, 상향식 접근, 평화·통일 사회적 대화, 통일국민협약

I. 들어가며

평화구축(peacebuilding)은 평화의 실현과 정착을 목표로 삼는 실행 영역이자 접근이다. 평화구축은 비평화 또는 불안한 평화의 상태를 타개하고 사회의 통합적이고 단계적인 노력을 통한 평화적 사회로의 변화와 평화 정착을 목표로 한다. 이를 위해 평화구축은 구체적인 방식을 고안하고 실행한다.

평화구축은 보통 갈등 후 사회(post-conflict society)와 관련해 언급되곤 한다. 여기서 갈등은 전쟁을 포함한 무력 갈등(armed conflict)을 의미하며 평화구축은 무력 갈등 후 국가 및 사회의 재건에 초점을 맞춘다. 이를 위해 무력 갈등 중단 상황의 지속, 미래의 무력 갈등 예방, 그리고 장기적으로 무력 갈등에 취약하지 않은 안정된 사회로의 변화를 목표로 삼는다. 평화구축은 사회 구조의 변화, 집단 사이 갈등의 해결과 새로운 관계의 형성, 사회 구성원의 역량 형성 등 적극적 평화 실현을 위한 토대 구축에 주력한다.

평화구축은 무력 갈등이 부재하고 민주주의가 정착됐음에도 정치적 불안과 사회적 폭력 등으로 비평화 상황이 지속되는 사회에도 적용된다. 평화구축은 평화적 사회 변화를 과정적, 궁극적 목표로 삼고 적극적 평화의 실현에 초점을 맞춘다. 이런 맥락에서 평화구축은 한국 사회에도 적용되고 다양한 방식을 통해 실행될 수 있다. 한국 사회는 남북한 사이 정치적, 군사적 대결로 인한 한반도 비평화 상황과 개인 및 집단 사이 고착된 이념 갈등과 정치적 대결 상황에 직면해 있다. 한국 사회의 상황은 복합적으로 엄격하게는 한국전쟁과 정전협정으로 인한 무력 갈등 후 상황이지만 실제로는 무력 갈등에 취약하지 않고 민주주의가 정착된 상태

다. 한국 사회의 평화 실현은 정전협정과 남북한 사이 정치적, 군사적 대결이 지속되는 한반도 비평화 상황의 영향을 받는다. 이런 이유로 한국 사회 평화 실현을 위해서는 한반도 평화에 초점을 맞추는 평화구축이 필요하다.

본 논문은 우선 평화구축에 대한 이해, 평화구축의 목표와 기본적인 접근, 평화구축의 계획과 실행을 위한 포괄적 분석과 접근 등을 다룬다. 이런 이해의 토대 위에서 한반도 평화 실현을 위한 평화구축의 필요성과 접근 방식에 대해 논한다. 한반도 평화의 실현이 대한민국 국민의 상황 인식, 필요, 합의에 기반할 수밖에 없음을 주장하고 그를 위한 사회적 논의와 국민 역량 형성의 필요성에 초점을 맞춘다. 마지막으로 국민 참여와 역량 형성, 사회적 논의와 합의 형성 등의 필요를 충족하는 사회적 기제이자 방식으로서 평화·통일 사회적 대화(이하 사회적 대화)의 정당성과 유효성을 논한다. 또한 사회적 대화가 평화구축 접근으로서 가지는 의미에 대해 논한다.

사회 변화를 통한 평화 실현을 궁극적 목표로 삼고 구체적 접근을 계획하고 실행하는 평화구축은 당연하고 불가피하게 전 사회를 아우르는 통합적 접근을 시도한다. 평화의 정착과 지속 가능한 평화를 위해 평화구축 과정에서는 모든 사회 구성원을 포함하는 접근 방식이 논의되고 실행된다. 이것은 평화 실현을 위한 사회적 방향의 설정과 구체적 접근이 정책결정권과 기득권을 획득한 집단의 독점과 주도로 가능하지 않고, 그것이 사회적으로 정당화되지도 유효하지도 않다는 인식에 근거한다. 본 논문의 목적은 이런 평화구축의 이해와 접근에 근거에 한반도 평화를 위한 평화구축에서 고려되어야 할 접근 방식에 대해 논하는 것이다. 같은 맥락에서 사회적 대화가 평화구축 접근 방식으로서 가지는 당위성과 정당성을 다루는 것 또한 본 논문의 목적이다.

II. 평화구축의 이해

1. 평화구축의 실행

평화구축에 대한 국제사회의 기본적인 이해는 부토로스 부토로스-갈리(Boutros Boutros-Ghali) 사무총장 명의로 1992년 유엔 총회에 제출된 보고서인 평화 의제(An Agenda for Peace)에서 언급된 갈등 후 평화구축(post-conflict peacebuilding)을 통해 확인된다. 이 문서에서 유엔은 평화구축을 무력 갈등을 중단하는 평화조성(peacemaking)과 무력 충돌 부재 상태 유지를 위한 평화유지(peacekeeping) 후 국가 재건 단계에서의 항구적 평화를 위한 노력으로 보았다.¹⁾ 1995년 보충 내용을 담은 보고서인 평화 의제 보강(Supplement to an Agenda for Peace)을 통해 유엔은 평화구축을 갈등 후 사회를 다루는 것만이 아닌 갈등의 모든 단계, 다시 말해 무력 갈등 이전의 예방, 진행 중의 활동, 이후의 조치 등을 포괄하는 것으로 확대했다.²⁾ 유엔 평화구축의 우선적 목표는 대상 사회가 다시 전쟁과 무력 갈등에 빠지지 않게 하는 것이며³⁾ 유엔의 이런 인식과 접근은 국가와 국가 간 기구가 참여하는 국제사회의 평화구축으로 이해된다. 평화구축에 대한 유엔의 인식은 국가 내 민족 간 갈등과 내전이 증가한 냉전 종식 후 상황의 성찰에 기반했고, 이런 배경하에서 1990년대에 평화

1) Boutros Boutros-Ghali, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping" United Nations, January 31, 1992, pp. 32-34.

2) Charles T. Call and Elizabeth M. Cousens, "Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-torn Societies" *International Studies Perspectives*, vol. 9 (2008), p. 3.

3) Peacebuilding Commission, "Peacebuilding in the Aftermath of Conflict: Report of the Secretary-General," UN General Assembly, September 23, 2014, p. 2.

구축이 체계적으로 실행되기 시작했다.⁴⁾

평화구축의 실행에서 중요한 역할을 하는 건 다양한 민간 기관 및 단체다. 이들은 평화구축을 현장을 중심으로 이해하고, 평화구축이 필요한 사회와 공동체에 적합한 사업을 계획해 인력을 파견하고, 현장과 협력해 평화구축을 실행한다. 이들의 평화구축 사업은 무력 갈등 후 사회에서는 물론 무력 갈등에 취약하거나 구조적 문제의 축적으로 인해 사회 구성원의 안전하고 안정적인 삶이 보장되지 않는 사회에서도 실행된다. 평화구축은 구조적 문제의 확인과 변화, 개인 및 집단의 역량 형성을 통한 평화 사회로의 전환을 목표로 한다. 이를 위해 비폭력 갈등 전환, 평화교육, 인간안보, 법치 등을 원칙으로 삼고 사회갈등, 시민사회, 거버넌스와 민주주의, 젠더, 개발, 환경, 인권 등 다양한 주제를 다룬다. 민간 기관과 단체는 평화구축을 현지인들이 직면한 환경과 그에 대응하는 활동에 대한 인식에 기반해 정의한다.⁵⁾ 이들의 평화구축은 현장의 변화에 적응하는 창의적인 실행에 맞춰진다.⁶⁾

국가 차원의 목표 설정과 변화를 강조하는 국제사회의 접근과 현장의 구체적 현안에 응하는 사업 실행에 초점을 맞추는 민간 기관 및 단체의 접근 모두 평화구축에 대한 기본적인 이해로 수렴된다. 국제사회의 평화구축은 무력 충돌 부재 지속을 위한 군사적 개입과 변화, 국가 재건 및 변화를 위한 정치, 경제, 사회 발전, 사법제도의 수립과 변화 등 주로 거시적 맥락에서 이뤄진다. 민간 기관 및 단체의 평화구축은 거시적 변화를 위한 현장 연구, 거버넌스 수립, 회복적 정의, 갈등 전환, 인권 보장,

4) Ho-Won Jeong, *Peacebuilding in Postconflict Societies: Strategy & Process* (Boulder: Lynne Rienner, 2005), p. 2.

5) Alliance for Peacebuilding, "Peacebuilding 2.0: Mapping the Boundaries of An Expanding Field," Fall 2012, pp. 27-30.

6) Geneva Peacebuilding Platform, "White Paper on Peacebuilding," 2015, pp. 3-4.

환경 보호 등 주로 구체적이고 미시적인 맥락에서 실행된다. 인도적 지원, 조기 경보와 대응 등은 국제사회와 민간 부문의 공동 참여가 필요한 영역이다. 이 모든 실행은 평화구축을 위한 가치(values)의 변화, 기술(skills)의 습득, 분석, 적용의 과정으로 이해된다.⁷⁾

평화구축 설계자와 실행자에 따라 관심 주제와 사업에 차이가 존재할 수 있으나 평화구축이 과정적, 궁극적 목표로 삼는 건 평화의 실현이고 평화 사회로의 변화다. 무력 갈등 사회, 또는 무력 갈등에 취약한 사회에서의 평화구축은 물리적 폭력의 종식과 재발 방지에 초점을 맞춘다. 무력 갈등은 부재하나 사회적 폭력과 단절이 존재하는 사회에서의 평화구축은 폭력과 갈등의 원인 규명, 구조의 변화를 통한 사회의 근본적 변화에 초점을 맞춘다. 집단 사이 갈등과 충돌의 원인이 되는 구조적 문제부터 평화와 안전을 위한 비군사적 접근 등 다양한 사회 현안이 평화구축의 주제가 된다.⁸⁾ 직접적 폭력의 중단, 군사적 개입, 국가 및 국제사회의 개입, 외부 전문가의 개입 등은 무력 갈등 후 상황과 관련된 실행이다. 다른 한편 사회적 폭력의 근본적인 원인과 구조적 부정의를 다루는 장기적 접근, 평화구축을 위한 사회 구성원의 역량 형성, 사회와 갈등의 전환을 위한 과정 등은 갈등의 모든 단계를 포괄하는 실행이다.⁹⁾ 상황에 따라 실행의 초점이 다르나 모든 평화구축은 사회 변화와 평화 실현을 목표로 하고 현장의 필요를 고려해 결정된다.

7) Lisa Schirch, *The Little Book of Strategic Peacebuilding* (Intercourse: Good Books, 2004), pp. 11-12.

8) Lisa Schirch, "Strategic Peacebuilding: State of the Field" *South Asian Journal of Peacebuilding*, vol. 1, no. 1 (2008), pp. 2-5.

9) *Ibid.*, p. 4.

2. 참여와 상향식 접근

평화구축의 목표는 무력 충돌과 신체적 구속 같은 직접적 폭력의 부재로 성취되는 소극적 평화를 넘어 사회 구성원의 안전과 삶의 질을 보장하는 구조적 변화와 사회 체계의 수립, 개인 및 집단 사이 관계 변화를 통한 적극적 평화의 실현이다. 제대로 작동하는 정부, 자원의 공평한 분배, 부패의 감소, 자유로운 정보의 흐름, 높은 수준의 인적 자본, 타자 권리 인정 등의 실질적 변화는 적극적 평화의 성취를 가능하는 사회적 지표다.¹⁰⁾ 이런 변화를 위해 다양한 사회 영역의 결합과 다층적 접근이 필요하다. 평화 실현의 목표, 과정, 방식에 대한 사회적 논의와 합의가 필요하며 다양한 배경을 가진 개인과 집단의 결정 과정 참여가 보장되어야 한다. 그러므로 평화구축 사업의 계획과 실행에서는 사회 구성원의 적극적인 참여와 논의를 포함하는 상향식 접근이 강조된다.

사회 구성원의 참여와 상향식 접근은 평화구축의 핵심적인 가치이자 원칙 중 하나다. 이것은 평화 실현을 위해서는 사회의 변화가 필요하고 그 변화는 사회 구성원을 위한 것이어야 한다는 당위성에 기반한다. 그런데 국제사회와 국가가 주도하는 하향식 평화구축은 주로 국가 재건에 맞춰지고 사회 변화, 구성원들의 안전 및 삶의 질 향상은 간과되거나 부수적 효과로 취급되곤 한다. 국가 재건은 무력 갈등과 사회 폭력을 야기한 근본적인 문제의 획기적 개선이나 제거에 맞춰지지 않고 정치 체제의 복원이나 수립에 맞춰진다. 이것은 평화구축이 주로 외부자의 개입과 지원에 의존하는 데서 야기되는 문제다.

외부의 개입과 지원, 그리고 정치 체제 복원과 수립에 맞춰진 평화구축에 대한 문제 제기는 자유주의 평화(liberal peace)에 대한 비판에서 찾

¹⁰⁾ Charles Hauss, *From Conflict Resolution to Peacebuilding* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2020), p. 220.

을 수 있다. 개입하는 국제기구와 국가는 무력 충돌의 발생 및 재발 방지를 위해 자유주의 평화의 필요성을 주장한다. 자유주의 평화는 민주주의, 법치, 인권, 자유롭고 세계화된 시장, 신자유주의식 개발 등에 기반한다.¹¹⁾ 이를 위해 평화구축은 정치적으로는 민주화, 정기적 선거, 헌법에 의한 정부 권한의 제한, 기본적 시민 권리의 보장 등에, 경제적으로는 시장경제, 정부 개입의 축소, 이익 추구를 위한 민간 투자 및 생산과 소비 자유의 확대 등에 맞춰진다.¹²⁾ 평화구축은 개입하고 지원하는 국제기구와 국가의 가치와 필요에 맞춰 실행되고, 무력 갈등으로 피해해진 사회가 직면한 사회적, 경제적 문제를 다루지 않고 경제적 부정을 바로 잡지도 않는다. 그 결과 무력 갈등의 발생에 일조했던 부의 불균형은 유지되고 빈곤층은 더 취약한 상황에 놓이게 된다.¹³⁾ 이런 평화구축은 사회적 단절과 갈등을 야기하고 무력 갈등의 재발 가능성을 높인다. 참여와 상향식 접근을 강조하는 평화구축은 하향식 평화구축에 대한 비판적 성찰과 경험에서 비롯된 것이다.

지역사회 차원의 평화구축 또한 개입하는 외부 기관이나 단체의 일방적 결정에 의존하는 경우 지역사회에 부정적인 영향을 미친다. 개인 및 집단 사이 관계 단절을 야기하고 갈등 취약성 극복을 방해한다. 지역사회에 대한 충분한 정보와 이해의 부족, 지역 주민 배제 등은 선한 의도에도 불구하고 예상치 못한 문제와 기존 갈등의 악화 등을 야기한다. 이에 대한 성찰에서 나온 것이 ‘해 끼치지 않기(Do No Harm)’ 접근이다. 이 접근은 개입하는 외부 기관이나 단체가 지역의 평화를 저해하는 사회

11) Oliver P. Richmond, "The Problem of Peace: Understanding the Liberal Peace" *Conflict, Security & Development*, vol. 6, no. 3 (2006), p. 292.

12) Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (New York: Cambridge University Press, 2004), p. 5.

13) Michael Pugh, "The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective" *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, no. 2 (2005), p. 25.

적 분리요소와 전쟁 역량(Dividers and Capacities for War)을 낮추고 사회적 연결요소와 주민 평화 역량(Connectors and Local Capacities for Peace) 향상을 위한 평화구축 사업을 구상 및 실행할 것을 주장한다. 분리요소를 약화시키고 연결요소를 강화하기 위한 지역사회와의 협력과 주민의 참여는 사업의 구상 단계에서, 그리고 진행 도중에도 이뤄져야 하고, 그를 통해 적어도 해를 끼치지 않는 개입이 이뤄질 수 있다.¹⁴⁾ 1990년대 말 등장한 이 접근은 20세기보다 더 복잡하고 도전적인 문제에 직면해 있는 21세기의 평화구축에서도 여전히 유효하다.¹⁵⁾

참여와 상향식 접근을 통해 사회 구성원들은 평화구축의 대상이 아니라 변화의 주체로 자리매김한다. 그 결과 사회적 차원에서 평화 실현을 위한 구체적인 변화의 방향과 내용의 설정이 가능해진다. 참여와 상향식 접근은 하향식 접근의 모순을 바로잡는다는 점에서도 중요하다. 사회의 소수 집단인 정책결정자와 정치 엘리트에 의한 하향식 평화구축이 전 사회에, 특히 풀뿌리 차원의 구성원들에게 부정적인 영향을 미쳐도 정작 그들은 영향에 거의 노출되지 않는 모순적 상황이 발생한다. 덧붙여 풀뿌리 차원의 구성원들은 지대한 영향을 받음에도 불구하고 사회적 상황에 대한 통찰력 축소와 결정권에 대한 접근 제한을 경험한다.¹⁶⁾ 이런 모순적 상황에서는 평화의 실현이 불가능하고 사회 기득권층과 외부 개입자의 필요에 응하는 왜곡된 평화가 부과된다. 그로 인해 관계의 파괴, 사회적 단절, 갈등의 재연, 그리고 무력 충돌의 재발 등이 야기된다.

¹⁴⁾ Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid can Support Peace or War* (Boulder: Lynne Rienner, 1999), pp. 69-75.

¹⁵⁾ Charles Hauss, *From Conflict Resolution to Peacebuilding*, pp. 221-222.

¹⁶⁾ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997), p. 43.

3. 포괄적 분석과 연결

평화구축은 포괄적 접근을 취한다. 이를 위해 크게 두 가지가 실행된다. 하나는 비평화 상태의 원인이 되는 문제의 규명과 분석이고, 다른 하나는 다양한 사회 영역의 연결이다. 문제의 규명과 분석은 사회의 각 영역에서 개별적으로 이뤄져야 하고 동시에 사회 차원에서 종합적으로 수렴되고 해석되어야 한다. 평화구축의 계획 및 실행을 위해서는 다양한 영역에서의 평화구축 사업이 궁극적 목표 설정에 있어서 상호 모순되지 않고 사회 변화에 통합적으로 기여하는지 점검되어야 한다. 평화구축은 개별 문제를 통해 사회 전체의 문제를 보고, 사회 전체의 통합적 노력을 통해 개별 문제의 해결과 변화는 물론 사회 전체의 변화를 구현하는 접근을 취한다. 평화구축은 다양한 영역의 접근과 평화 자원을 결합하는 전략적 접근을 필요로 한다.¹⁷⁾

문제의 규명과 분석에서 중요한 건 하나의 사건이나 문제를 통해 개인 또는 집단 사이 충돌과 관계 파괴의 근본적 원인까지 확인하는 것이다. 듀간(Dugan)의 갈등 동지 모델(A Nested Model of Conflict)은 이런 분석 방식의 필요성과 유효성, 그리고 평화 사회로의 변화를 위한 포괄적 접근의 불가피성을 잘 설명한다. 이 모델은 미국 버지니아주의 한 고등학교에서 발생한 백인 갱단과 흑인 갱단 사이 충돌 사건 분석에서 나온 것으로 한 사건의 이해를 위해 사회 환경 및 구조 분석이 필요함을 보여준다. 충돌은 이미 존재했던 두 집단 사이 적대적 관계의 동지 안에서 생겼고, 그런 적대적 관계는 인종차별적 환경과 두 집단 사이 적대적 관계를 외면한 지역사회와 학교의 구조적 문제 내에서 형성되고 유지됐다. 듀간은 이것을 하부 체계의 구조적 문제(structural: sub-system)라고 명명했다.

¹⁷⁾ Lisa Schirch, *The Little Book of Strategic Peacebuilding*, p. 11.

이런 지역사회와 학교의 문제는 인종차별 문제를 외면하고 개선하지 않는 미국 사회 체계의 구조적 문제(structural: system)에서 비롯됐다. 듀간은 사회 체계의 구조적 문제가 하부 체계의 구조적 문제를 품고, 하부 체계의 구조적 문제가 관계의 문제를 품고, 그런 상황에서 물리적 충돌이 발생한 것으로 분석했다.¹⁸⁾

듀간의 모델은 사회 변화가 없는 개인 및 집단 사이 폭력적 충돌의 중단과 평화적 삶의 실현이 불가능함을 강조한다. 이 모델은 성숙한 민주주의 사회에서 발생한 사건의 분석에서 나온 것이지만 무력 갈등 후 사회나 무력 갈등에 취약한 사회의 분석에도 적용될 수 있다. 폭력의 범위와 수준에 차이가 있었으나 집단 또는 개인 사이 물리적 충돌과 대립적 관계는 흔히 하부 체계와 사회 체계의 구조적 문제에서 비롯되기 때문이다.

다양한 사회 영역의 연결을 위해서는 수직적 연결과 수평적 연결이 시도된다. 수직적 연결은 정책결정권을 가진 상층의 집단, 사회 여론을 형성하고 전문적 영역을 가진 중간 집단, 그리고 대다수 사회 구성원이 존재하는 하층의 풀뿌리 집단 등 세 개 층위의 연결을 의미한다. 정책결정권을 가진 집단의 하향식 접근, 정책결정권을 가진 집단과 풀뿌리 집단을 연결하는 중간 집단, 그리고 풀뿌리 집단의 상향식 접근이 연결되어야 평화구축이 가능하다.¹⁹⁾ 세 개 층위 구성원들이 각자 영역의 역할과 한계, 필요와 도전을 상호 이해해야 하고, 각 영역의 평화구축 접근과 노력이 상호 연결되어야 한다.

수평적 연결은 정체성을 결정하는 요인의 강화와 고착으로 인해 대칭

¹⁸⁾ Máire A. Dugan, "A Nested Theory of Conflict," *A Leadership Journal: Women in Leadership-Sharing the Vision*, vol. 1 (1996), pp. 14-18.

¹⁹⁾ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, pp. 38-55.

되는 영역에 위치해 대립하는 개인과 집단의 연결을 의미한다. 무력 갈등 등에 취약한 사회에서는 흔히 민족, 종교, 인종 배경 등의 정체성으로 인해 대립이 형성된다. 수평적 연결은 대립하는 개인 및 집단 사이 관계의 형성을 의미한다.²⁰⁾ 이런 수평적 연결은 이념, 문화, 정치 성향 등의 차이로 인해 개인 및 집단 간 단절이 고착된 사회에도 적용된다. 이는 단절된 개인과 집단을 넘나드는 노력을 통해 가능하고 이런 노력은 정책결정권 집단, 중간 집단, 그리고 풀뿌리 집단 모두에서 필요하다.

수직적 연결과 수평적 연결은 사회의 모든 영역과 이념을 아우르는 거미줄(web) 같은 연결망(network)으로 확장된다. 평화구축은 폭력적인 상황에서 수직적, 그리고 수평적으로 사회 영역을 넘나드는 관계의 거미줄을 짜는 전략적 접근을 통해 가능하다. 촘촘하고 강하고 동시에 유연한 거미줄 같은 연결망은 평화구축의 과정에서 직면하는 예상치 못한 환경 변화에 대한 적응력을 높여준다.²¹⁾ 수직적 연결과 수평적 연결이 부재하거나 충분하지 않다면 평화구축은 제한적 범위나 일부 집단의 필요에 맞춰 실행될 가능성이 크다. 그 결과 다수 사회 구성원의 참여와 필요가 배제된 접근이 평화구축으로 왜곡되고 개인 및 집단 간 충돌과 사회 단절이 심화할 수 있다.

²⁰⁾ John Paul Lederach, *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace* (New York: Oxford University Press, 2005), pp. 78-80.

²¹⁾ *Ibid.*, pp. 83-85.

Ⅲ. 한반도 평화를 위한 평화구축과 사회적 대화의 필요성

1. 평화구축의 필요성

한반도는 비평화 상태다. 남북한 사이 대립과 정치적, 군사적 긴장의 고착, 무력 충돌 가능성의 상시 존재로 인해 한반도는 소극적 평화가 성취되지 않은 상황이다. 한국전쟁 이후 전쟁의 부재가 소극적 평화의 달성을 의미한다는 주장은 논리적이지 않다. 소극적 평화에서 전쟁을 포함한 무력 충돌의 부재는 표면적 현상의 부재만이 아닌 가능성의 부재까지를 포함한다. 평화연구가 조직적으로 시작되고 확장된 1950년대와 1960년대, 그리고 이후의 냉전 시대에 소극적 평화 연구에 전착한 평화연구자들은 군비 통제, 전쟁 위험 감소, 우발적 전쟁 예방, 핵무기 비확산 등에 관심을 가졌다.²²⁾ 소극적 평화를 강조한 학자들은 갈통(Galtung)이 고안한 구조적 폭력 개념으로 인해 사회 개발 영역으로 평화가 확장되고 그 결과 핵전쟁의 위험과 군축에 대한 관심의 축소를 우려하기도 했다.²³⁾ 이것은 전쟁 가능성을 제거하지 못해 소극적 평화의 성취가 불가능한 상황이 지속될 것에 대한 우려였다. 같은 맥락에서 무력 충돌 가능성이 상존하는 한반도 상황은 소극적 평화가 달성된 것으로 볼 수 없다. 덧붙여 한국전쟁의 종단을 가져온 정전협정이 여전히 유효한 한반도는 공식적으로 전쟁 상태다.

²²⁾ Ho-Won Jeong, *Peace and Conflict Studies: An Introduction* (Burlington: Ashgate, 2000), p. 26.

²³⁾ Kenneth E. Boulding, "Future Directions in Conflict and Peace Studies," *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 22, no. 2 (1978), p. 346.

적극적 평화의 개념을 적용할 때 한반도의 비평화 상황은 더욱 분명해진다. 적극적 평화는 직접적 폭력은 물론 구조적 폭력과 문화적 폭력의 부재까지를 포함한다. 문화적 폭력은 직접적, 구조적 폭력을 정당화하고 자양분을 제공한다. 적극적 평화를 논할 때 구조적 폭력의 부재만 강조하는 건 문화적 폭력의 중요성을 간과하는 것이다.²⁴⁾

한반도 상황과 관련된 구조적 폭력의 원인은 크게 두 가지에서 찾을 수 있다. 하나는 남북한 사이 정치적, 군사적 대립의 지속에 이바지하는 정전체제고, 다른 하나는 남북한 대립의 완화와 관계 개선에 적극적이지 않은 한국 정부의 정책 문제다. 정전체제는 한반도 비평화 상황에 근본적인 원인을 제공하는 구조적 문제이고 정전협정과 유엔군사령부, 군사정전위원회, 중립국감독위원회 등의 존재를 통해 가시적으로 드러난다. 한반도를 둘러싼 국가들 사이의 세력 균형, 분단 질서의 유지, 그리고 남북, 북미 간 군사적 대치와 적대 관계 등 가시적이지 않지만 고착된 구조의 문제도 있다.²⁵⁾ 한국 정부의 정책 문제는 남북한 사이 적대적 관계와 군사적 대결의 유지, 남북한 사이 대화와 관계 개선에 대한 조건적이고 선택적인 접근, 안보 담론의 강화를 통한 군비 경쟁 정당화 등이다. 이런 구조적 문제는 남북한 사이 정치적, 군사적 대립의 유지와 악화에 기여하고 국민의 신체적 안전과 심리적 안정을 위협하며 적극적 평화의 실현을 방해한다.

막대한 국방예산은 정전체제와 정책 문제에서 비롯되고 비평화 상태

²⁴⁾ Galtung은 1990년 논문 “Cultural Violence”에서 구조적 폭력에 대한 이해를 발전시키기 위해 문화적 폭력을 설명했다. 그는 이 논문을 통해 자신의 1969년 논문 “Violence, Peace, and Peace Research”에서 구조적 폭력에 초점을 맞춰 제안한 적극적 평화의 조건에 문화적 폭력의 부재까지를 포함시켰다. Johan Galtung, “Cultural violence,” *Journal of Peace Research*, vol. 27, no. 3 (1990), pp. 291-305 참조.

²⁵⁾ 서보혁, 『한국 평화학의 탐구』 (서울: 박영사, 2018), 135쪽.

를 지속하는 또 다른 구조적 문제다. 2021년 현재 한국의 국방예산 규모는 GDP의 2.8%로 대다수 국가의 GDP 대비 수치보다 높고 지출 총액은 세계 10위다.²⁶⁾ 이런 국방예산은 국민의 안정된 생활과 삶의 질 향상을 저해한다. 한국 정부는 코로나19 팬데믹 상황에서 보건외로 분야 재정 지출을 위해 2020년 6월 3차 추가경정예산에서 3천억 원 이상의 국방예산을 삭감했고, 2022년 5월 소상공인 지원을 위한 추가경정예산 편성을 위해 국방예산 1조 5천억 원 이상을 삭감했다.²⁷⁾ 국방예산이 다른 분야 예산과 국민의 삶에 영향을 미치고 있음을 보여주는 단적인 사례다. 2021년과 2022년 국방예산 증가율이 코로나19 팬데믹 전보다 의미 있는 수준으로 낮아진 것 또한 이런 영향을 잘 보여준다.²⁸⁾ 이 사례는 구조적 폭력이 생명의 단축으로까지 이어진다는 갈통의 주장을 잘 설명한다.²⁹⁾

²⁶⁾ SIPRI, "SIPRI Fact Sheet: Trends in World Military Expenditure, 2021," April 2022.

²⁷⁾ 「3차 추경」 이지스함 탑재 SM-2 등 국방비 3천억원 삭감」 『연합뉴스』 2020년 6월 3일. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200601057700504?section=search>>. 「추경 위해 국방예산 1조 5천억 삭감... 국방부·방사청, 국회 보고(종합)」 『연합뉴스』 2022년 5월 17일. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220517058851504?input=1179m>>.

²⁸⁾ 2019년 국방예산은 전년 대비 8.2% 증가해 2008년 이후 최고 증가율을 보였다. 2020년 국방예산은 전년 대비 7.4% 증가해 처음으로 50조 원을 넘어섰으나 추경으로 3.6% 증가에 그쳤다. 2021년 국방예산은 전년 대비 5.4% 증가했고, 2022년에는 3.4% 증가했으나 5월 추경을 위해 1조 5천억 원이 삭감됐다. `22~`26 국방중기계획에서 국방부는 2022년 국방예산 5.0% 증가를 계획했다. 국방부, 『2020 국방백서』 (2020. 12. 31.), 289쪽; 『`22~`26 국방중기계획 요약』 (2021. 9.) <https://www.mnd.go.kr/viewer/doc.html?fn=I_9283704_1_1635743811377.dtd&rs=/mbs/home/mbs/mnd/synapResult/202208/>; 국방부 홈페이지 카드뉴스 '2022년 국방예산 확정' <https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?boardId=I_4492133&siteId=mnd&page=1&boardType=02&boardSeq=I_9373479&command=albumView&warningYn=N&id=mnd_020701000000> 참조.

²⁹⁾ Galtung은 1969년 "Violence, Peace, and Peace Research" 논문에서 구조적 폭력이 당장의 생명의 손실은 아니지만 장기적으로 생명의 단축 등을 야기한다고 설명했다. Johan Galtung, "Violence, peace, and peace research," *Journal of Peace Research*, vol. 6, no. 3 (1969), pp. 167-191 참조.

구조적 문제를 정당화하고 거기에 자양분을 제공하는 건 문화적 폭력의 매개가 되는 안보 담론이다. 한국 정부는 군사력에 초점을 맞춘 안보 담론을 통해 정치적, 군사적 대립을 지속하는 정책을 정당화하고 국민의 지지를 확보한다. 평화통일과 한반도 평화도 ‘튼튼하고 강한 안보’의 전제하에 주장된다.³⁰⁾ 안보 담론은 정전체제 유지, 남북한 사이 대립, 군비 증강, 폭력적 군대 구조 및 문화 등을 정당화하는 수단이다. 국민의 사상적 자유와 자유로운 토론을 제한하고 나아가 법적으로 통제하는 도구기도 하다. 북한에 대한 적 이미지는 안보 담론의 정당화와 유지를 위해 동원된다.³¹⁾ 적 이미지는 한국전쟁과 그 후 남북한 사이 대립과 불신 속에서 자연스럽게 등장했지만 이제는 정치적 필요가 있을 때 반복적으로 소환되고 기득권 집단의 이익을 위해 이용되는 개념으로 정착됐다.³²⁾ 이런 안보 담론과 적 이미지는 사회 구성원들의 사상과 인식을 통제하고 그 결과 정전체제의 유지와 정책의 문제에서 비롯된 구조적, 직접적 폭력을 묵인하게 하는 문화적 폭력의 매개로 작용한다.

한반도, 그리고 한국 사회의 적극적, 소극적 평화의 부재는 당연하게 평화구축의 필요성을 말해준다. 점진적 변화를 전제로 하는 평화구축이 필요한 이유는 구조적, 문화적 폭력의 매개가 되는 정책과 담론의 문제를 다루기 위해 국민 역량의 형성이 필요하기 때문이다. 또한 이를 통해

30) 문재인 정부하에서 통일부 통일교육원이 발행한 『평화·통일교육 방향과 관점』은 튼튼하고 강한 안보에 기초한 평화통일을 강조했다. 통일부 통일교육원, 『평화·통일교육 방향과 관점』 2018, 12쪽 참조.

31) 이명박 정부, 박근혜 정부에서 북한을 적으로 규정했던 표현은 문재인 정부에서 사라졌다가 윤석열 정부가 출범한 직후인 2022년 5월 장병 정신교육 교재에 다시 등장했다. 「“북한은 위협” → “북한은 적”...4년 만에 장병정신교육 교재 바꿨다」 『조선일보』 2022년 5월 30일. (https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2022/05/30/LICOPPXZKFEFFHJZW5ER4VAYXM/?utm_source=daum&utm_medium=referral&utm_campaign=daum-news).

32) 서보혁, 『한국 평화학의 탐구』 133쪽.

일상의 비평화, 인간안보의 불충족, 남남갈등, 이념 논쟁 등 안전한 삶을 방해하는 문제의 확인과 구체적 변화의 모색, 그리고 사회 변화가 가능하기 때문이다. 이런 평화구축 과정이 한국 사회의 변화와 한반도 평화에 기여할 수 있다.

2. 대북정책 변화의 함의

한반도의 비평화 상황은 대한민국 국민의 안전하고 편안한 삶을 저해한다. 남북한 사이 무력 충돌 가능성과 정치적, 군사적 긴장의 상존으로 신체적 안전은 완전히 보장되지 않고 정신적, 심리적 불안은 지속된다. 대북정책 및 남북관계 설정을 둘러싸고 발생하는 정당들 사이 반목과 공격, 정치적 이익을 위해 부추겨지는 이념 논쟁은 정치 발전을 저해하고 시급한 사회 현안에 대한 논의를 방해한다. 이념 논쟁은 남남갈등을 부추기고 개인 및 집단 사이 대립과 증오를 확산시킨다.

국민의 불안한 일상을 야기한 직접적 요인 중 하나는 지난 25년 동안 정부에 따라 변해온 대북정책이다. 김대중 정부는 남북관계에 획기적인 변화를 가져왔다. 남북 화해와 협력, 햇볕정책의 천명과 지속을 통해 2000년 6월 남북정상회담을 성사시켰고 북한과 6.15선언에 합의했다. 적대적 국가 사이 정상회담에서는 나오기 힘든 합의였다.³³⁾ 노무현 정부는 김대중 정부의 대북정책을 이어받아 대북 화해와 협력 정책을 발전시키는 데 주력했다. 특별히 남북 경협에 있어 큰 진전을 이뤘다.³⁴⁾ 그 후 이명박 정부는 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책이 실패했다는 판단 하에 이전 정부의 대북정책을 뒤엎는 정책을 폈다.³⁵⁾ 북한의 선 비핵화

33) 홍현익, 『탈냉전기 정부별 대북정책 평가와 향후 개선방안』 (성남: 세종연구소, 2022), 16~17쪽.

34) *Ibid.*, 23쪽.

와 문호 개방을 전제조건으로 내걸었고, 남북 대화와 협상에 소극적인 태도를 보이면서 정면 대결을 불사하는 기싸움을 벌였다.³⁶⁾ 결국 2010년 3월 천안함 사고를 계기로 5.24 조치를 취하고 남북관계를 차단했다. 박근혜 정부는 신뢰 구축을 내세웠으나 이전 정부의 남북 합의를 무시했고 흡수통일을 우려하는 북한의 호응을 얻지 못했다. 북한과 신경전과 기싸움을 벌였고 일방주의적 사고에 기반한 대북정책으로 불신과 감정 대립만 키웠다.³⁷⁾ 두 정권을 지난 후 남북관계와 경제 협력은 김대중 정부 이전으로 회귀했다.

남북 화해와 협력에 기반한 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책은 민간 부문 남북 교류의 활성화와 확대에 기여했다. 북한과의 인적, 물적 교류가 활발해졌고 다양한 대북 지원 단체들이 만들어졌다.³⁸⁾ 다양한 국민이 직접적, 간접적으로 북한과 접촉하고 교류했으며 모금을 통해 북한 지원에도 참여했다. 반면 이명박 정부와 박근혜 정부의 북한과의 긴장 조성 and 적대 관계로의 회귀는 교류와 지원을 통한 민간의 참여를 축소시켰다. 대북 지원 활동은 노무현 정부 말기에 가장 활발했다가 이명박 정부 출범과 함께 축소되기 시작했다. 2011년을 기점으로 대부분의 대북 지원 사업이 종료됐고 그 후 몇 개 단체들만이 명맥을 유지했다.³⁹⁾

문재인 정부는 평화 공존과 공동 번영을 정책 비전으로 삼아 한반도

35) 성경룡, 「김대중-노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책 추진전략 비교: 한반도 평화와 공동번영 정책의 전략, 성과, 미래과제」 『한국동북아논총』 제13권 3호 (2008), 288~289쪽.

36) 홍현익, 『탈냉전기 정부별 대북정책 평가와 향후 개선방안』, 30~31쪽.

37) 위의 책, 38~39쪽.

38) 강동완·정은미, 「남북한 교류협력 거버넌스의 구조와 동학(動學): 김대중·노무현 정부 시기 사회·문화분야 교류협력 협의체의 네트워크 변화를 중심으로」 『지역과 세계』 제34집 2호 (2010), 5~6쪽.

39) 문경연·박지연·송영훈, 「대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색」 『국제관계연구』 제23권 1호 (2018), 113쪽.

평화 정착, 지속 가능한 남북관계 발전, 한반도 신경제공동체 실현 등을 목표로 삼는 대북정책을 실행했다.⁴⁰⁾ 평창동계올림픽을 계기로 남북 대화를 재개하고 남북정상회담과 북미정상회담을 성사시켰다. 그러나 2019년 2월 하노이 북미회담 합의 불발을 계기로 남북관계도 경직됐다. 북미회담 결렬, 한미연합군사훈련 재개, 남한의 첨단무기 도입, 대북 전 단 살포 등으로 인해 북한은 다시 대남 강경 또는 무시 정책으로 회귀했다.⁴¹⁾ 문재인 정부는 2018년에 남북관계 개선과 평화 분위기 조성에는 성공했으나 남북관계의 실질적인 진전을 이루지는 못했다.⁴²⁾ 2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 남북관계 정상화를 국정 과제 중 하나로 삼고 대화를 통한 긴장 완화, 남북 간 상호 개방과 소통·교류 활성화 등을 목표로 설정했다.⁴³⁾ 그러나 이전 정부와는 반대되는 대북 강경 입장을 보였고 장병 정신교육 교재를 통해 북한을 적으로 재규정했다.⁴⁴⁾

대북정책은 통치자의 철학, 한반도 상황, 남북관계에 대한 정부의 이해를 반영해 결정된다. 통치자의 역할과 정부의 정체성이 한국 사회와 국민에 대한 봉사 의무와 책임에 기반해 규정되는 점을 고려한다면 대북정책은 사회적 공감대 위에서 결정되고 수정되어야 한다. 그러나 대북정책 결정 과정에서 사회 구성원은 배제되고 피해 상황에서조차 정책에 영향을 미치지 못한다. 이명박 정부의 금강산관광 중단과 박근혜 정부의 개성공단 폐쇄 결정은 단적인 예다. 금강산기업인협의회는 금강산관광

40) 통일부, 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』 2017년 11월 21일.

41) 정성장, 『김정은 정권의 대남정책 결정 요인: 지속과 변화』 (성남: 세종연구소, 2021), 15쪽.

42) 홍현익, 『탈냉전기 정부별 대북정책 평가와 향후 개선방안』, 47쪽.

43) 통일부 홈페이지 '통일정책'.

(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/promise94/>).

44) 「군 장병 교재에 “북한군·북한정권은 우리의 적” 개념 재등장」 『노컷뉴스』 2022년 5월 30일. (<https://www.nocutnews.co.kr/news/5764073>).

중단 6주년에 49개 업체의 시설투자금 3천 3백억 원과 관광 매출 5천 3백억 원의 손실이 발생한 것으로 추산했다.⁴⁵⁾ 강원도 고성군은 10년 동안의 관광 중단 피해액을 4천억 원으로 추산했다.⁴⁶⁾ 개성공단 폐쇄의 경우 정부가 추산한 개성공단 기업 피해액은 7천 861억 원이었다.⁴⁷⁾ 반면 개성공단기업협회가 추산한 피해액은 1조 5천억 원이었다.⁴⁸⁾ 여기에는 관련 업체와 노동자들의 피해, 국민의 정서적 피해 등은 포함되지 않았다. 이처럼 개인과 집단의 삶에 미치는 영향이 지대한 점을 고려한다면 대북정책 결정 과정에서 국민이 배제되는 상황에 대한 비판적 접근이 필요하다.

3. 참여와 사회적 논의의 필요성

대북정책 결정 과정에서의 배제는 국민이 삶에 직·간접적으로, 그리고 즉각적이고 중·장기적으로 영향을 미치는 정책을 강요당하고 정책의 피해자가 될 수 있음을 의미한다. 이것은 인간안보의 부재, 나아가 적극적 평화의 부재와 연결된다. 인간안보의 충족을 위한 조건으로는 안정적 민주주의, 지속 가능한 경제, 안전한 환경, 법치와 사법정의, 문화적·사회적 안녕 등이 거론된다. 특히 안정적 민주주의에는 예측 가능하며 국민이 참여하는 의사 결정이 포함된다.⁴⁹⁾ 인간안보의 보장을 위해서는

45) 「금강산 관광 중단 6년, 기업 피해 보전대책 없어」 『통일뉴스』 2014년 7월 10일. <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=108090>>.

46) 「“금강산관광 얼마나 기다려야 하나” 고성주민 또 ‘허탈감」 『노컷뉴스』 2019년 3월 1일. <<https://www.nocutnews.co.kr/news/5111875>>.

47) 통일부, 『2019 통일백서』 2019. 3., 161쪽.

48) 「남북경협 중단 피해 기업에 574억 지원...이인영 “개성공단 재개 최선”」 『한국일보』 2022년 2월 10일. <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022021010390004973?did=DA>>.

49) Lisa Schirch, *Conflict Assessment and Peacebuilding Planning: Toward a*

평화를 위한 통치(governance for peace)가 필요하다. 이것은 곧 모든 국민이 선거 외에도 자기 삶에 영향을 미치는 결정에 참여하며, 국가는 국민의 필요에 응하고 공공선을 위한 통치를 지향함을 의미한다.⁵⁰⁾ 평화를 위한 통치는 상향식 접근의 결합을 강조하는 평화구축의 내용과 통한다.

대북정책이 인간안보의 부재를 야기하는 상황의 변화를 위해서는 국민이 참여하는 사회적 논의의 활성화가 필요하다. 국민 스스로 다양한 방식을 모색할 수 있으나 바람직한 방식은 정부가 다양한 국민 참여와 사회적 논의 과정을 시도하고 나아가 제도화하는 것이다. 과정을 통해 수렴된 의견을 정부가 대북정책의 결정과 수정에 참고한다는 전제하에서 과정과 결과의 정당성이 확보될 수 있다.

남북관계, 통일, 한반도 평화 등과 관련해 국민들 사이 존재하는 상반되는 견해와 그로 인한 사회적 단절을 극복하기 위해서도 사회적 논의가 필요하다. 서울대 통일평화연구원이 실시한 2021년 통일의식조사에 의하면, 통일의 필요성에 대해 “매우 필요하다”와 “약간 필요하다”를 합한 응답자는 전체의 44.6%로 2007년 조사가 시작된 이래 가장 낮았다. 이 중 30.8%가 “약간 필요하다”고 응답했고 “매우 필요하다”는 응답은 13.8%에 그쳤다. 반면 “별로 필요하지 않다”와 “전혀 필요하지 않다”를 합한 응답자의 비율은 29.4%로 조사를 시작한 이래 가장 높은 수준을 보였다. 19-29세 연령대에서의 비율은 더욱 주목할 만하다. 이 연령대에서 통일이 “매우 필요하다”와 “약간 필요하다”는 응답을 합한 비율은 2018년도에는 54.1%였지만 계속 낮아져 2021년도 조사에서는 27.8%에 그쳤다. 반면 “별로 필요하지 않다”와 “전혀 필요하지 않다”를 합한 비율은 2018년 17.8%에서 점차 증가해 2021년에는 42.9%로 높아졌다.⁵¹⁾

Participatory Approach to Human Security (Boulder: Kumarian Press, 2013), p. 86.

⁵⁰⁾ *Ibid.*, p. 87.

⁵¹⁾ 김범수 외 공저, 『2021 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원,

통일의 이유를 물었을 때 ‘같은 민족이니까’ 통일을 해야 한다는 응답은 시간이 지나면서 낮아지고 있다. 2007년에는 50.6%가 통일의 이유를 동일 민족인 점에서 찾았지만 2019년에는 그 비율이 34.6%로 줄었다. 2020년의 37.3%를 거쳐 2021년에는 45.7%로 높아졌으나⁵²⁾ 여전히 50%를 밑도는 수준이다. 이는 민족정체성이나 민족공동체를 강조하는 통일정책이나 대북정책이 국민의 지지를 끌어내는 데 유용하지 않음을 말해준다.⁵³⁾ 그럼에도 정부는 민족공동체를 강조하는 통일정책을 유지하고 있고 이것은 정부 정책이 국민 정서를 반영하지 못하고 있음을 보여주는 단적인 예다.

주목할 건 대북정책의 목표에 대한 응답이다. 통일의 필요성에 동의하거나 동의하지 않거나에 상관없이 대북정책의 목표로 “남북 평화적 공존 및 한반도 평화 정착”을 선택한 비율이 높았다. 통일의 필요성에 대해 “반반/보통이다” 또는 “별로 필요하지 않다”고 답한 응답자 중에 각각 60.9%와 60.3%가, 통일이 “매우 필요” 또는 “약간 필요”라고 답한 응답자 중 51.8%가 남북의 평화적 공존과 한반도 평화 정착을 선택했다.⁵⁴⁾ 이것은 다수 국민에게 한반도 평화 정착이 통일보다 중요한 현안임을 말해준다.

통일의식조사에서 확인된 상반되는 인식, 그리고 평화의 필요에 대한 유의미한 공감대는 각자의 시각에서 구체적으로 설명되고 사회적으로 논의되고 재확인되어야 정책 수립에 참고될 수 있다. 이는 각자가 응답 대상이 아니라 직접 자기 견해를 밝히는 화자로서, 동시에 다른 의견에

2022), 30~31쪽.

52) 위의 책, 38~39쪽.

53) 권수현, 「대북정책 유형에 따른 개인선호의 변화와 결정요인, 2007-2014」 『통일정책연구』 제26권 1호 (2017), 183쪽.

54) 김범수 외 공저, 『2021 통일의식조사』, 37쪽.

귀를 기울이는 경청자로서 참여하는 논의 과정을 통해 가능하다.

남북문제와 관련한 남남갈등을 완화하고 평화적 공존을 성취하기 위해서도 사회적 논의가 필요하다. 남남갈등을 부추기는 주요 요인은 진보와 보수의 갈등, 그리고 남북관계와 대북정책을 둘러싼 이견과 대립이다. 2022년 5월 한국리서치의 정기 여론조사에 따르면 한국 사회 진보와 보수의 갈등에 대한 질문에 '아주 크다' 또는 '큰 편이다'라고 답한 비율의 합이 94%였다. 이것은 전년 같은 기간의 같은 질문에 대한 응답 비율인 88%보다 높아진 수치다. 이 조사가 실시된 2018년 이후 진보와 보수의 갈등이 크다는 응답은 매년 80%를 넘었다.⁵⁵⁾

보수와 진보의 갈등, 남남갈등의 지속과 심화는 사회적 단절과 충돌을 야기하고 평화의 실현을 방해한다. 이념을 둘러싼 갈등은 한국 사회 평화구축의 중요한 과제이고 해결이 아니라 상호 확인과 인정을 통해 완화되어야 한다. 그 토대 위에서 남북관계, 대북정책, 한반도 평화 등 구체적인 현안에 대한 공동 성찰과 필요의 확인, 그리고 대응 및 해결 방식에 대한 합의가 도출될 수 있다.⁵⁶⁾ 사회적 논의는 이런 단계적 절차를 위해 필요하고 유용하다.

55) 「집단별 갈등인식 - 2022년 주요 집단 간 갈등, 1년 사이 더 심각해졌다는 인식 증가」 『한국리서치 여론 속의 여론』 2022년 5월 17일.

〈<https://hrcopinion.co.kr/archives/22859>〉.

56) 이것은 세계관 갈등(worldview conflict)을 다루는 접근을 참고한 것이다. Jayne Seminare Docherty, *Learning Lessons from Waco: When the Parties Bring Their Gods to the Negotiation Table* (Syracuse: Syracuse University Press, 2001), p. 55 참조.

IV. 평화구축을 위한 사회적 대화의 유효성

1. 사회적 대화 추진 배경과 진행

사회적 대화는 통일·대북정책과 남북관계 관련 문제에 대한 국민적 합의인 통일국민협약을 도출하기 위해 2018년부터 실시됐다. ‘통일국민협약’은 2017년 문재인 정부가 국정과제로 채택하면서 실행 논의가 시작되었다. 국정과제의 선정 배경에는 정부의 통일·대북정책이 정부, 전문가 등 소수를 중심으로 수립되어 국민의 공감과 지지를 얻기 힘들었으며, 그 결과 일관성 있는 정책 추진이 어려웠다는 성찰이 있었다. 이에 따라 안정적이고 지속 가능한 통일·대북정책 추진 기반 마련을 위한 ‘통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진’이 국정과제 중 하나로 채택됐다.⁵⁷⁾

2018년 진보와 보수를 망라한 시민단체, 종교계, 전문가 집단이 ‘통일협약 시민추진위원회(이하 통추위)’를 구성하고 통일부와 협력해 사업을 진행했다. 통추위는 일관성 있는 대북정책과 지속성 확보를 위해 ‘통일국민협약의 필요성을 강조하고 이를 위한 사회적 대화를 남남갈등 극복을 위한 국민의 속의 대화(deliberative dialogue)이자 보수와 진보 간 대화로 정의했다. 또한 평화와 통일에 대한 사회적 합의 도출과 한반도의 평화적 전환과 민주주의로의 발전 도모를 목적으로 규정했다.’⁵⁸⁾ 2018년 사

⁵⁷⁾ 차승주, 「‘통일국민협약’이 통일교육에 주는 함의와 대안적 사회통일교육 방안 모색」 『OUGHTOPIA(The Journal of Social Paradigm Studies)』 제34권 4호 (2020), 8~9쪽.

⁵⁸⁾ 통일협약시민추진위원회, 『민간 통일준비 역량강화 사업 2018 결과보고서』 2018. 11, 2~5쪽.

업은 통일국민협약 도출의 기반을 만들기 위한 사회적 숙의의 시도에 맞춰졌다. 전국의 4대 권역(수도권, 영남권, 호남권, 충청권)에서 일반 국민과 시민사회 활동가가 참여한 사회적 대화가 열렸고, 별도로 시민사회 활동가와 미래세대의 대화가 열렸다.⁵⁹⁾

통추위의 사업을 이어받기 위해 2019년 정파·이념·종교·세대를 아우르는 시민사회 단체와 각계각층 국민이 참여한 '평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의(이하 평화·통일비전 시민회의)'가 발족했다.⁶⁰⁾ 평화·통일비전 시민회의는 사회적 대화의 저변 확대를 위해 2019년에 4대 권역에서 762명의 일반 국민이 참여한 사회적 대화를 실시했다. 2018년의 권역별 대화가 일반 국민과 시민단체 활동가가 함께 참여하고 권역별로 80-94명이 참여하는 규모였던 것과 다르게 2019년의 대화는 참여자를 권역별로 200명씩 균등 모집했고, 남·녀, 세대, 진보·보수·중도의 정치 성향을 골고루 반영해 모집했다.⁶¹⁾

2019년 10월에는 일반 국민 158명이 참여한 대북 인도적 지원 합의안 도출 종합대화가 실시됐다. 참여자들은 15개 분임으로 나누어 인도적 지원의 일반 원칙과 지원 방식 등을 토론했고, 분임 합의안 도출과 1, 2차에 걸친 전체 투표를 통해 최종 합의안을 채택했다.⁶²⁾ 80% 이상 합의에 도달한 문장은 1차 투표에서 33.3%에 그쳤지만 2차 투표에서는 76.2%로 늘었다.⁶³⁾ 2018년과 2019년의 사회적 대화는 평화와 통일 문제에 대한 사회적 합의 가능성과 통일국민협약의 도출 가능성을 확인할 수 있게 했다.⁶⁴⁾

59) 위의 글, 8쪽.

60) 위의 글, 191쪽.

61) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『2019 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 통일부 사업결과보고』 2019. 12, 315~316쪽.

62) 위의 글, 223~229쪽.

63) 위의 글, 237쪽.

2020년 사회적 대화는 통일국민협약 도출을 위한 대화로 전환됐다. 전국 4개 권역의 사회적 대화와 전국 단위 종합대화가 진행됐다. 종합대화를 위해 성, 연령, 지역, 이념 성향 등을 대표하는 120명의 시민참여단이 모집됐고 그중 106명이 참여했다. 종합대화에서는 ‘바람직한 한반도 미래상’과 ‘미래상 실현의 과정과 방법’이 의제로 다뤄졌다. 참여자 80% 이상의 동의를 받아 채택된 문장은 ‘바람직한 한반도 미래상’과 관련해서는 22개, ‘미래상 실현의 과정과 방법’에 대해서는 20개였다. 채택된 문장은 재구성을 통해 ‘통일국민협안 기초안’이 됐다.⁶⁵⁾

2021년 사회적 대화는 통일국민협약 도출에 맞춰졌고 2020년 사회적 대화의 연장선에서 이뤄졌다. 시민참여단은 2020년 사회적 대화 참여자들로 구성됐다. 전체 102명의 참여자 중 2020년 종합대화 참석자는 85명이었고 그 외는 권역 대화 참여자였다. 시민참여단의 역할은 ‘바람직한 한반도 미래상’과 ‘미래상 실현의 과정과 방법’에 대해 2020년에 채택된 문장을 재토의하고 다듬어 협약안의 형태로 완성하는 것이었다.⁶⁶⁾

시민참여단은 ‘바람직한 한반도 미래상’과 관련해 2020년에 채택된 문장 22개, 새롭게 채택된 문장 14개를 두고 논의한 결과 18개의 문장을 채택했고, 채택된 문장에 기초해 16개의 키워드를 도출했다.⁶⁷⁾ ‘미래상 실현의 과정과 방법’과 관련해서는 2020년 채택된 문장 23개와 신규 문장 24개 중 최종적으로 29개의 문장을 채택했고, 이를 대표하는 10개의 키워드를 도출했다.⁶⁸⁾ 모든 문장과 키워드는 시민참여단 80% 이상의 동의

64) 위의 글, 8쪽.

65) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『2020 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화: 결과보고서』 2020. 12, 13~24쪽.

66) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화: 결과보고서, 2020-2021』 2021. 11, 40~43쪽.

67) 위의 글, 94~98쪽.

68) 위의 글, 105~111쪽.

를 얻은 경우에만 최종적으로 채택됐다. 도출된 문장과 키워드를 가지고 정리 회의에서 초안이 마련됐고 시민참여단 102명 중 101명의 동의를 거쳐 통일국민협약안이 승인됐다. 통일국민협약안은 1장 '한반도의 바람직한 미래상'과 2장 '한반도 미래상 실현의 과정과 방법'으로 구성됐고, 평화·통일에 관한 사회적 대화의 지속과 발전을 위해 정부와 지방자치단체, 국회, 비정부기구, 국민에 대한 권고를 포함했다.⁶⁹⁾ 통일국민협약안은 국민이 처음으로 도출한 통일협약이러는데 의미가 있다.

2. 사회적 대화의 정당성과 의미

사회적 대화는 국민 참여 속의라는 기제의 성격을 가지고 통일국민협약이라는 사회적 협약을 만들기 위해 실행됐다. 과정과 결과에 대한 정당성 확보를 위해 사회적 대화는 경제와 노동 문제에 초점을 맞춘 네덜란드와 오스트리아의 사회 협약, 교육의 강제성 금지와 논쟁주의 교육 지침에 합의한 독일의 보이텔스바흐 협약, 사회의 민감한 갈등 현안을 다룬 아일랜드 시민의회 등의 해외 사례를 참고했다.⁷⁰⁾ 노·사·정 협의체 성격을 가지고 당사자 합의 도출에 초점이 맞춰진 네덜란드와 오스트리아의 사례는 사회적 기제 및 대화의 필요성과 유효성 측면에서 참고됐다. 독일의 사례는 다양한 정치적 성향의 교육자들이 대화를 통해 교육 지침에 합의해 좌우 대립에서 비롯된 사회갈등을 해결하고 통합에 기여한 점이 참고됐다. 아일랜드의 사례는 시민들이 논쟁적인 사회 현안에 대해 속의 토론을 하고 결과물인 권고를 통해 정책 결정에 기여한 점이 참고됐다.⁷¹⁾ 사회적 기제의 필요성에 대해서는 네덜란드와 오스트리아

69) 위의 글, 121~127쪽.

70) 박순성 외 공저, 「통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구」 『한국갈등학회』 2019. 8, 12쪽.

사례가 참고됐고, 성격과 내용에 있어서는 독일과 아일랜드의 사례가 참고된 것으로 볼 수 있다.

전 국민을 대상으로 하는 참여자 선정 방식과 속의 토론 프로그램 등은 2017년의 '신고리 5.6호기 공론화'와 2018년의 '대입제도 개편 공론화'를 참고한 것으로 이해된다. 2020년 권역별 대화 시민참여단은 두 개의 공론화처럼 전국 19세 이상 성인 남·녀를 모집단으로 삼았다.⁷²⁾ 모집단을 지역별, 성별, 연령별 기준으로 층화한 후 비례배분 층화 확률을 추출하고 지역별, 주관적 이념 성향 분포를 보조변수로 추출했다.⁷³⁾ 2020년 종합대화 시민참여단은 100명 구성을 목표로 하고 1.2배수인 120명을 권역별 대화 참여자 중에서 모집했다.⁷⁴⁾ 2021년 종합대화 시민참여단은 2020년 참여자를 대상으로 성, 연령, 지역, 이념 성향 등을 대표할 수 있는 100명을 구성하는 것을 목표로 삼고 1.15배수인 115명을 모집했다. 최종 참여자는 102명이었다.⁷⁵⁾ 이런 참여자 선정 방식을 통해 시민참여단의 대표성 및 사회적 대화 결과에 대한 정당성을 확보했다.

국민적 합의 과정으로서의 정당성 확보를 위한 접근은 형식과 내용 면에서도 확인할 수 있다. 사회적 대화는 형식 면에서 잘 알려져 있고 정당성을 인정받은 신고리 5.6호기 공론화를 참고한 것으로 이해된다. 신고리 5.6호기 공론화의 속의 토론은 공사 재개 찬·반 전문가 발제, 시민참여단의 분임 토의, 질의와 응답, 의견 조사 등으로 구성됐다.⁷⁶⁾ 사회적

71) 위의 글, 28~31쪽.

72) 신고리 5.6호기 공론화위원회, 『신고리 5.6호기 공론화 시민참여형조사 보고서』 2017. 10. 20, 51~52쪽; 「전문 대입제도 개편 공론화 결과 발표...김영란 공론화위원장」 『뉴시스』 2018년 8월 3일.

<https://newsis.com/view/?id=NISX20180803_0000381861&cID=10201&pID=10200>.

73) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화: 결과보고서, 2020-2021』, 16쪽.

74) 위의 글, 24쪽.

75) 위의 글, 40쪽.

대화 또한 진보와 보수 시민단체 추천 전문가의 발제 후 분임 토의와 전체 토의, 질문, 투표 등으로 구성됐다. 2021년 사회적 대화는 2020년의 연장선에서 이뤄져 전문가 발제 없이 시민참여단의 분임 토의, 전체 토의, 투표 등으로 구성됐다.⁷⁷⁾ 사회적 대화는 국민 속의 과정으로 시민참여단이 과정의 중심 역할을 했다. 전 국민을 모집단으로 해서 추출된 시민참여단은 대표성을 인정받았고 대북정책, 남북관계, 한반도 미래 등에 대해 자유롭게 토론했다. 그러나 두 개의 공론화에서 최종 결정이 다수결 투표에 의존했던 것과는 달리 사회적 대화에서는 80%의 동의를 얻은 내용만 최종 합의에 포함했다. 이점에서는 100% 합의를 목표로 하지만 치열한 논쟁 사안의 경우 60%, 70%, 80%의 압도적 다수(super-majority) 결정을 적용하기도 하는 갈등해결 합의 방식⁷⁸⁾과의 유사점을 발견할 수 있다. 이는 사회적 대화가 통일국민협약 도출 외에 남북갈등 완화 목적을 가지고 있었다는 점과 관련해 시사하는 바가 있다.

국민 속의 과정으로서의 정당성은 참여자들이 주제를 선택하고 견해를 드러내도록 자유로운 토론 환경과 충분한 시간이 허용되었느냐에 따라 판단될 수 있다. 2020년 사회적 대화의 경우 사전에 배포된 자료집을 통해 통일 후의 체제, 북한을 보는 시각, 통일교육의 강조점, 평화통일의 효과 등의 큰 주제가 제시됐다.⁷⁹⁾ 종합대화에서는 진보와 보수 성향 전문가 발제를 통해 북한을 보는 시각, 한반도의 미래상, 통일 방안, 한반

76) 신고리 5.6호기 공론화위원회, 『신고리 5.6호기 공론화 시민참여형조사 보고서』, 34~36쪽.

77) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화: 결과보고서, 2020-2021』, 31~36쪽, 50~53쪽.

78) E. Franklin Dukes and Karen Firehoke, *Collaboration: A Guide for Environmental Advocates* (Charlottesville: University of Virginia, 2001), p. 34.

79) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『2020 평화와 통일을 위한 사회적 대화: 통일국민협약 방향합의 토론회, 토론 참고 자료집』 2020, 67~91쪽.

도 미래상 실현의 과정과 방법 등에 대한 이견과 그를 뒷받침하는 객관적 정보가 제공됐다. 이어서 분임 토의와 분임 내 합의가 이뤄졌고, 그 결과에 기반해 전체 토의와 합의가 진행됐다.⁸⁰⁾

주어진 주제와 전문가의 발제를 참고한 분임 토의는 내용이 제한당하는 한계를 가질 수밖에 없었다. 그러나 주제 제시와 전문가 발제는 토의를 위한 안내와 정보 제공의 역할에 맞춰졌고 사흘 동안의 종합대화에서 대부분의 시간은 분임 토의와 전체 토의에 할애됐다. 참여자들은 제시된 주제나 전문가의 발제와 다른 각자의 의견을 분임 토의에서 제시했고, 의견들은 토론과 합의를 거쳤다. 합의된 분임 의견은 전체 토의에서 다시 토의와 합의를 거쳤다. 2020년 종합대화에서 ‘바람직한 한반도 미래상’에 관련해 합의된 22개의 의견에는 문화 교류, 기술과 자원 공동 개발, 인권과 다양성 보장, 언론 개방 및 정보교류, 통일정책 유지 등 전문가 발제에서 다루지지 않은 내용이 포함됐다. ‘미래상 실현의 과정과 방법’에 관련된 22개의 의견에도 남북 간 자유로운 왕래, 언어·역사·문화의 공동 연구, 통일사업의 중단 없는 추진, 경제자원 통합을 통한 선진강국 등이 포함됐다. 이런 내용은 통일국민협약 기초안에 포함됐다.⁸¹⁾ 특히 2021년 사흘 동안의 종합대화는 전문가의 발제 없이 온전히 참여자 숙의와 합의 시간으로 구성됐고⁸²⁾ 이를 통해 통일국민협약안이 도출됐다.

사회적 대화는 형식과 내용을 통해 국민적 합의 과정으로서의 정당성을 확보했다. 100명 남짓한 참여자들과 그들의 의견과 판단을 대표성을 가진 것으로 해석할 것이냐의 문제가 제기될 수 있다. 그 점은 전체 국민

80) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화: 결과보고서, 2020-2021』, 31~36쪽.

81) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『통일국민협약안 작성 배경과 경과』 2021. 6. 24, 14~16쪽.

82) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화: 결과보고서, 2020-2021』, 50~53쪽.

이 참여하지 않는 한 극복될 수 없는 한계로 인정되어야 하고, 참여자를 달리하는 다양한 사회적 대화를 통해 극복되어야 한다. 이런 이유로 2021년 사회적 대화의 결과물은 '통일국민협약안'으로 명명되었고, 이것은 국민 사이 이견을 좁히기 위해 다양한 사회적 대화가 시도되어야 함을 말해준다.

사회적 대화는 여러 가지 면에서 한국 사회의 새로운 시도로서 의미가 있다. 가장 중요한 의미는 남북관계, 대북정책, 한반도 평화 등에 대해 다양한 배경과 견해를 가진 일반 국민에게 각자의 의견을 내고 다른 사람들의 견해에 귀를 기울이며 토론을 통해 합의를 이루는 기회를 제공했다는 점이다. 일반 국민이 남북관계와 한반도 평화 현안에 대해 목소리를 내고 변화의 중심이 되어야 하며, 통일·대북정책이 국민 숙의의 대상이 되어야 함을 피력했다는 의미도 있다. 사회적 대화의 토론 과정과 내용이 기록되고 결과물이 통일부에 의해 공식적으로 인정됐다는 점 또한 새로운 시도로서 의미가 있다. 또 다른 중요한 의미는 '바람직한 한반도의 미래상'과 '미래상 실현의 과정과 방법'이라는 두 가지 주제에 대해 일반 국민이 능동적으로 개인적, 사회적 차원에서의 필요와 바라는 변화에 대한 의견을 공유한 후 대화를 통해 이견을 조율하고 합의를 도출했다는 점이다. 다양한 정치 성향, 성별, 지역, 세대 등의 배경을 가진 참여자들이 자유로운 토론을 통해 합의에 도달했다는 점은 사회적 대화가 남남갈등 완화와 해결을 위한 접근과 기제로서 의미가 있음을 말해준다.

3. 한반도 평화를 위한 평화구축 접근으로서의 의미

한반도 평화를 위한 평화구축은 한반도와 한국 사회 비평화 상황과 평화 실현을 방해하는 근본적 문제의 규명과 분석, 변화를 위한 계획과 실행, 국민 배제의 중단, 국민 참여와 역량 형성을 위한 상향식 접근 강화

등을 현안으로 삼아야 한다. 사회적 대화는 국민의 목소리를 통해 이런 평화구축 현안을 확인하고 대응 방안을 모색하는 사회적 기제이자 방식으로서 의미가 있다. 통일국민협약 도출을 위한 2020년과 2021년의 사회적 대화 참여자들은 ‘바람직한 한반도 미래상’이라는 포괄적 주제를 통해 현재 직면한 비평화의 확인과 원인 규명을 시도했다. 이어 ‘미래상 실현의 과정과 방법’을 통해 평화 실현을 위해 다뤄야 할 문제와 구체적 방법을 모색했다. 논의 결과인 통일국민협약안은 한반도 평화를 위한 국민의 문제 제기와 해결을 위한 구체적 접근을 포함하고 있다.

통일국민협약안 1장의 “한반도의 바람직한 미래상” 첫 문장은 미래 한반도의 모습으로 “군사적 위협이 없는 평화로운 한반도”와 “평화적으로 비핵화된 한반도”를 천명했다. 인권과 삶의 다양성 보장, 남북한 주민 모두가 잘사는 복지국가, 공정한 사회체제의 정착, 언론의 자유 보장, 사회적 합의에 의한 갈등 해소, 자유로운 이동과 여행의 가능 등도 포함됐다.⁸³⁾ 참여자들은 현재 한반도 비평화의 문제로 군사적 대결과 핵문제, 평화적 공존의 부재, 남북한 교류와 공동 노력의 부재 등을 지적한 것이다. 2장의 ‘한반도 미래상 실현의 과정과 방법’을 위해서는 통일을 위한 국민 참여와 합의 형성, 대북 통일정책의 일관성 확보, 한반도 군사 갈등의 해소와 비핵화, 주변국과의 관계 개선 및 협력과 지지 확보 등이 우선적인 과제로 언급됐다.⁸⁴⁾ 참여자들은 한반도의 평화로운 미래를 위해 군비 경쟁과 안보 담론보다 인간안보에 초점을 맞춘 남북한 사이 대화와 교류의 필요성을 지적했다. 이런 결과는 사회적 대화가 평화구축을 위해 필요한 비평화 상태의 규정과 문제의 규명 과정으로서 의미가 있고 유효함을 보여준다.

83) 위의 글, 123쪽.

84) 위의 글, 124~125쪽.

사회적 대화는 평화구축에서 간과될 수 없는 사회 구성원의 참여와 상향식 접근을 시도했다는 점에서도 매우 의미가 있다. 평화구축은 다양한 사회 구성원들의 성찰에 기반해야 효율적으로 실행되고 적어도 해를 끼치지 않을 수 있다.⁸⁵⁾ 평화구축을 위해서는 사회 구성원들이 문제의 분석과 해석에서 핵심 역할을 해야 한다.⁸⁶⁾ 이런 접근은 평화의 실현이 정책결정자나 엘리트 집단에 의해 가능하지 않고, 그들의 결정이 오히려 사회의 폭력적 상황을 악화시킬 수 있다는 인식과 경험에 기반한 것이다. 사회적 대화는 한반도 평화 관련 논의에서 배제됐던 일반 국민이 참여한 상향식 접근으로 평화구축 방식으로서 의미가 있다.

사회 구성원의 역량 형성 또한 평화구축에서 강조된다. 평화구축은 정치·경제적 상호의존성, 공동의 역사, 문화, 언어, 경험, 가치 등에 기반하는 구성원들의 평화 역량을 찾아내 표출시키고 평화구축 사업에 적용한다.⁸⁷⁾ 구성원들의 문제 분석 및 해결 역량을 키우기 위해 갈등 분석과 해결, 시민사회 촉진, 거버넌스와 민주주의, 여성과 젠더, 개발, 환경, 인권 등에 대한 다양한 프로그램이 실행된다.⁸⁸⁾ 역량 형성을 통해 사회 구성원들은 비평화 상태를 지속시키는 정책 및 사회 체계의 감시자와 비판자가 되고 평화구축의 계획과 실행에 능동적으로 참여할 수 있게 된다. 사회 구성원들이 평화구축의 주체가 될 때 평화 실현을 위한 사회 변화와 지속성이 담보될 수 있다. 사회적 대화는 참여자들이 스스로 직면한

⁸⁵⁾ Elise Boulding, "Forward," in Luc Reyhler and Thania Paffenholz, eds., *Peacebuilding: A Field Guide* (Boulder: Lynne Rienner, 2001), pp. ix-x.

⁸⁶⁾ Lisa Schirch, *Conflict Assessment and Peacebuilding Planning: Toward a Participatory Approach to Human Security*, pp. 16-19.

⁸⁷⁾ Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid can Support Peace or War*, p. 24, pp. 71-74.

⁸⁸⁾ Alliance for Peacebuilding, "Peacebuilding 2.0: Mapping the Boundaries of an Expanding Field," p. 28.

문제를 확인 및 분석하고, 토론과 합의를 통해 한반도 평화와 통일에 대한 인식을 높이는 역량 형성을 가능하게 했다.⁸⁹⁾ 이점은 평화구축의 맥락에서 중요한 의미가 있으며 사회적 대화가 평화구축 접근으로서 유효함을 보여준다.

역량 형성은 수치를 통해 드러난다. 성별, 연령별, 권역별, 이념성향별 조사에서 2020년 사회적 대화 참여자들의 ‘평화통일에 대한 관심도’는 사회적 대화 참여 이후 모두 높아졌다. 수치로는 3.8%-35.7%로 편차가 컸는데 가장 크게 상승한 집단은 영남권 참여자, 중도층 참여자, 60대 이상 참여자로 각각 35.7%, 28.2%, 20.0% 상승했다. 2021년 사회적 대화 이후에는 영남권 32.1%, 30대 23.5%, 40대 27.8%, 중도층 20.6%의 상승을 보였다. ‘시민 역할 중요도’에 대한 인식도 대체로 상승했다. 2020년 사회적 대화 후 19-29세에서 20.0%, 40대에서 20.0%의 상승을 보였다. 2021년 사회적 대화 이후에는 19-29세가 23.1%로 가장 크게 상승했다. ‘통일국민협약이 필요한 이유’에 대해서는 ‘정권에 좌우되지 않는 일관적 대북정책을 위해서’라는 응답이 2020년에는 39.8%, 2021년에는 48.0%를 나타냈다. 다음으로는 ‘한반도 미래는 국민의 삶에 직접적인 문제이기 때문에’라는 응답이 2020년에는 32.0%, 2021년에는 20.6%를 나타냈다. 그다음으로 높은 응답률은 ‘정쟁이 아닌 합리적 토론에 의한 대북정책을 위해’로 2020년에 15.5%, 2021년에 15.7%를 나타냈다.⁹⁰⁾

평화구축에서 간과되지 않아야 할 점 중 하나는 사회 영역과 구성원들 사이 소통과 연결의 필요성이다. 평화구축을 위해서는 전 사회 영역과 구성원의 목소리가 정당성을 인정받고 소통을 통해 상호 이해와 보완이 이뤄지는 접근과 실행 체계가 필요하다. 이를 위해 앞에서 언급한 것처

89) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화: 결과보고서, 2020-2021』, 131쪽.

90) 위의 글, 167-175쪽.

럼 사회의 상층, 중간층, 그리고 풀뿌리 리더십이 연결되는 수직적 연결과 정체성에 따라 분리된 사회 집단의 수평적 연결이 제안된다.⁹¹⁾ 수직적, 수평적 연결의 확장과 강화를 통해 사회적 연결망이 형성되고, 여기에 기반한 평화구축은 고착된 사회갈등과 예상치 못한 변화에 잘 대응할 수 있다.⁹²⁾

사회적 대화는 정부 정책과 전문가 인식에 대한 일반 국민의 이해를 높임과 동시에 일반 국민의 의견과 제안을 전문가와 공유하고 정부에 전달하는 기능을 한 점에서 수직적 연결의 의미가 있다. 다만 통일부 외에 국회 및 정치권과의 수직적 연결과 소통이 활성화되고 있지 않은 점은 사회적 대화가 극복하지 못한 한계로 지적될 수 있다. 2022년 8월에는 일반 국민이 참여하는 사회적 대화와 같은 방식으로 보수, 중도, 진보 성향의 전문가들이 참여한 전문가 대화가 서울과 대전에서 진행됐다. 전문가 대화는 사회적 대화의 확장을 피하고 일반 국민이 참여하는 대화와의 연결성을 강화하기 위해 고안됐으며 일반 국민 대화와 병행해 지속될 예정이다.⁹³⁾ 전문가 대화는 수직적 연결의 확장을 의미한다. 일반 국민 대화의 지속과 전문가 대화의 시작은 사회적 대화가 평화구축을 위한 유효한 접근으로 의미가 있고 발전되고 있음을 보여준다.

이념 성향, 지역, 세대, 성별 등이 다른 일반 국민이 사회적 대화에 참여해 각자의 견해를 밝히고 토의를 통해 합의를 도출한 점은 수평적 연결의 가능성을 보여준 의미 있는 결과다. 사회적 대화를 실행하는 시민 사회 및 종교 단체의 수평적 연결과 협력 또한 평화구축의 시각으로 볼

⁹¹⁾ John Paul Lederach, *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*, pp. 79-80.

⁹²⁾ *Ibid.*, p. 84.

⁹³⁾ 통일연구원·평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『한반도 평화·통일에 관한 2022 사회적 대화 심포지엄』, 46~47쪽.

때 중요한 의미이자 결과다. 사회적 대화 실행 주체인 평화·통일비전 시민회의에는 전국 320여 개 회원단체를 보유한 보수 성향의 범시민사회단체연합, 전국 330여 개 회원 단체를 보유한 진보 성향의 시민사회단체연대회의는 물론 중도 성향의 한국YMCA전국연맹, 한국YWCA연합회, 흥사단, 대북인도지원단체들이 참여했다. 개신교, 불교, 원불교, 천주교, 유교, 천도교, 민족종교가 회원인 한국종교인평화회의도 참여했다.⁹⁴⁾ 상반된 정치 성향을 가진 단체들의 참여가 가능했던 이유는 각 단체가 자신의 입장, 견해, 정체성을 주장하고 유지하면서 사회적 대화를 실행할 수 있었기 때문이다. 사회적 대화의 구체적 실행을 논의하고 의결하는 의제위원회도 보수와 진보 진영의 추천으로 구성됐다.⁹⁵⁾ 이 또한 수평적 연결의 실현을 보여준다. 이런 점들은 사회적 대화가 한국 사회에서 전례 없는 수평적 연결과 소통의 사례임을 보여준다. 수직적 연결과 수평적 연결을 형성하는 역할을 한다는 점에서 사회적 대화는 평화구축 접근으로서 의미가 있고 유효하다.

사회적 대화가 평화구축 접근으로서 가지는 가장 큰 의미는 한반도 평화를 위한 사회 변화 목표와 원하는 미래에 대해 참여자들이 공동 확인을 했다는 점이다. 또한 한반도의 바람직한 미래라는 목표 성취를 위한 평화적 방식에 합의했다는 점이다. 무엇보다 사회의 다수를 차지하는 일반 국민이 그런 확인과 합의의 주체가 되었다는 점이다.

94) 위의 글, 8쪽.

95) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화: 결과보고서, 2020-2021』, 12쪽.

V. 나가며

평화구축은 평화 실현을 위한 현장 실행 영역이자 접근으로 무력 갈등 후 사회에 적용되곤 한다. 이때 평화구축은 국가 및 사회 재건, 무력 갈등 예방, 무력 갈등에 취약하지 않은 사회로의 변화 등을 목표로 삼는다. 이런 목표는 적극적 평화의 실현으로 귀결된다. 평화구축은 무력 갈등에 취약하지 않고 민주주의가 정착된 사회에도 적용된다. 적극적 평화의 실현을 방해하는 고착된 정치적, 사회적 문제를 규명하고 평화 실현을 위한 사회 변화를 목표로 삼는다. 이런 평화구축은 한국 사회에도 적용된다. 남북한 사이 정치적, 군사적 대결에서 비롯된 비평화 상태는 한반도 평화와 한국 사회 변화를 위한 평화구축의 필요성을 말해준다.

평화구축은 크게 직면한 문제의 규명과 사회 변화를 위한 과정의 구상 및 실행으로 이뤄진다. 이를 위해 사회 구성원의 공감대 형성과 합의, 참여와 역량 형성이 필요하다. 한반도 평화를 위한 평화구축 또한 한국 사회의 변화에서 시작되어야 하며 그를 위해 국민의 참여와 역량 형성이 필요하다. 국민에게 한반도의 비평화 상태, 평화 실현의 필요성, 바람직한 남북관계와 한반도 미래 등의 문제를 공유하고 함께 논의할 기회가 제공되어야 하고, 그를 통해 국민의 역량 형성이 가능해야 한다.

2018년부터 2021년까지 실행된 사회적 대화, 특별히 2020년과 2021년에 실행된 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화는 한반도 평화를 위한 평화구축 접근으로서 의미가 있다. 가장 중요한 의미는 일반 국민을 한반도 평화와 한국 사회 변화를 위한 주체로 자리매김하는 시도였다는 점이다. 그동안 대북정책의 결정과 실행 과정에서 큰 영향을 받지만 배제됐던 일반 국민의 목소리에 정당성을 부여한 과정으로서 의미가 있다.

또한 참여자들이 합의로 통일국민협약안을 도출한 점은 평화 실현을 위한 평화적 방식으로서, 남남갈등의 완화를 위한 사회적 기제이자 방식으로서 사회적 대화가 가지는 의미를 보여준다.

사회적 대화가 가지는 중요한 의미 중 하나는 평화구축의 과정적, 궁극적 목표인 사회 구성원의 역량 형성에 기여했다는 점이다. 참여자들은 스스로 한반도 평화를 저해하는 문제를 규명하고 필요한 변화를 규정하고 토의를 통해 공감대를 형성하고 합의를 이루는 과정을 통해 한반도 평화와 남북관계 관련 현안에 대한 인식의 향상을 경험했다. 이것은 사회적 대화를 통해 참여자들의 역량이 향상됐음을 의미한다. 일반 국민이 평화구축의 인적 자원에, 동시에 사회 변화를 위한 수직적, 수평적 소통과 협력의 연결망에 포함된 점도 의미가 있다. 덧붙여 사회적 대화를 통해 시민사회 및 종교 단체, 그리고 전문가 집단 또한 소통과 협력의 연결망에 참여하게 됐고 그 결과 수직적, 수평적 연결망이 확대됐다는 점은 중요한 의미가 있다. 이런 점들은 사회적 대화가 평화구축을 위한 유효한 접근임을 말해준다.

사회적 대화가 19세 이상 국민을 모집단으로 해 시민참여단을 구성하고, 합의로 통일국민협약안을 도출해 국민 참여와 합의 과정으로서 정당성을 확보했다 하더라도 100명 남짓한 참여자가 도출한 결과를 국민적 합의로 볼 수 있느냐는 논란이 있을 수 있다. 시민참여단을 국민의 대표로 볼 수 있는지, 결과를 정책에 반영하는 것이 적절한지에 대한 문제 제기가 있을 수 있다. 이 점은 도출된 결과가 '통일국민협약안'으로 최종적이지 아니라는 점을 통해 설명된다. 사회적 대화는 국민의 의견 수렴과 합의를 위해 반복적으로 실행되어야 한다. 많은 국민이 참여해 한반도 평화와 미래에 대한 의견 개진과 토의, 공감대 형성, 합의 등을 경험해야 사회적 대화가 한반도 평화를 위한 평화구축에 실질적으로 기여할 수 있다.

평화 실현을 위해서는 당면한 비평화 상황의 규정, 평화적 변화를 방해하는 문제의 규명, 변화의 방향과 목표 등이 설정되어야 한다. 그런데 소수의 정책결정자와 사회 지배층에 의해 상황의 규정, 문제의 규명, 변화 목표의 설정 등이 이뤄지고 그것이 사회 구성원 다수의 문제 규정 및 변화 목표와 부합되지 않는 일이 생기곤 한다. 그 결과 사회 구성원의 필요는 충족되지 않고 사회갈등이 야기된다. 적극적 평화의 실현을 목표로 하는 평화구축은 이런 폭력적 사회 구조에 문제를 제기하고 모든 사회 구성원이 목소리를 낼 수 있도록 그들의 역량 향상에 초점을 맞춘다. 이 점은 한반도와 한국 사회 평화 실현을 위한 평화구축에도 적용되어야 한다. 그동안 통일·대북정책, 남북관계, 한반도 평화와 관련된 주요 논의에서 배제된 일반 국민이 주요 현안을 논의하고 정책 결정에 참여할 수 있어야 한다. 이런 맥락에서 일반 국민에게 논의의 장과 정부 정책에 대해 목소리를 낼 기회를 제공한 사회적 대화는 평화구축 접근으로서 의미가 있고 유효한 방식이다.

■ 접수: 2022년 10월 26일 / 심사: 2022년 11월 28일 / 게재 확정: 2022년 12월 1일

【참고문헌】

- 김범수 · 김병로 · 김병연 · 김학재 · 이성우 · 최은영 · 황수환 · 최현정, 『2021 통일 의식조사』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022.
- 서보혁, 『한국 평화학의 탐구』, 서울: 박영사, 2018.
- 정성장, 『김정은 정권의 대남정책 결정 요인: 지속과 변화』, 성남: 세종연구소, 2021.
- 홍현익, 『탈냉전기 정부별 대북정책 평가와 향후 개선방안』, 성남: 세종연구소, 2022.
- Anderson, Mary B., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War*, Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- Docherty, Jayne Seminare, *Learning Lessons from Waco: When the Parties Bring Their Gods to the Negotiation Table*, Syracuse: Syracuse University Press, 2001.
- Dukes, E. Franklin and Karen Firehoke, *Collaboration: A Guide for Environmental Advocates*, Charlottesville: University of Virginia, 2001.
- Hauss, Charles, *From Conflict Resolution to Peacebuilding*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2020.
- Jeong, Ho-Won, *Peace and Conflict Studies: An Introduction*, Burlington: Ashgate, 2000.
- _____, *Peacebuilding in Postconflict Societies: Strategy & Process*, Boulder: Lynne Rienner, 2005.
- Lederach, John Paul, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997.
- _____, *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*, New York: Oxford University Press, 2005.
- Paris, Roland, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, New York: Cambridge University Press, 2004.
- Schirch, Lisa, *The Little Book of Strategic Peacebuilding*, Intercourse: Good Books, 2004.
- _____, *Conflict Assessment and Peacebuilding Planning: Toward a Participatory*

Approach to Human Security, Boulder: Kumarian Press, 2013.

강동완·정은미, 「남북한 교류협력 거버넌스의 구조와 동학(動學): 김대중·노무현 정부 시기 사회·문화분야 교류협력 협의체의 네트워크 변화를 중심으로」 『지역과 세계』 제34집 2호, 2010, 1~36쪽.

권수현, 「대북정책 유형에 따른 개인선호의 변화와 결정요인, 2007-2014」 『통일정책연구』 제26권 1호, 2017, 177~204쪽.

문경연·박지연·송영훈, 「대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색」 『국제관계연구』 제23권 1호, 2018, 103~126쪽.

성경룡, 「김대중-노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책 추진전략 비교: 한반도 평화와 공동번영 정책의 전략, 성과, 미래과제」 『한국동북아논총』 제13권 3호, 2008, 285~311쪽.

차승주, 「통일국민협약이 통일교육에 주는 함의와 대안적 사회통일교육 방안 모색」 『OUGHTOPIA(The Journal of Social Paradigm Studies)』 제34권 4호, 2020, 5~31쪽.

Boulding, Kenneth E., "Future Directions in Conflict and Peace Studies" *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 22, no. 2(1978), pp. 342-354.

Boulding, Elise, "Forward" in Luc Reyhler and Thania Paffenholz, eds., *Peacebuilding: A Field Guide*, Boulder: Lynne Rienner, 2001, pp. ix-x.

Call, Charles T. and Elizabeth M. Cousens, "Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-torn Societies," *International Studies Perspectives*, vol. 9 (2008), pp. 1-21.

Dugan, Máire A., "A Nested Theory of Conflict," *A Leadership Journal: Women in Leadership-Sharing the Vision*, vol. 1 (1996), pp. 9-20.

Galtung, Johan, "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, vol. 6, no. 3 (1969), pp. 167-191.

_____, "Cultural Violence," *Journal of Peace Research*, vol. 27, no. 3 (1990), pp. 291-305.

Pugh, Michael, "The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective," *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, no. 2 (2005), pp. 23-42.

Richmond, Oliver P., "The Problem of Peace: Understanding the Liberal Peace,"

Conflict, Security & Development, vol. 6, no. 3 (2006), pp. 291-314.

Schirch, Lisa, "Strategic Peacebuilding: State of the Field." *South Asian Journal of Peacebuilding*, vol. 1, no. 1 (2008), pp. 1-17.

국방부, 『2020 국방백서』 2020. 12. 31.

국방부, 『'22~'26 국방중기계획 요약』 2021. 9.

(https://www.mnd.go.kr/viewer/doc.html?fn=L_9283704_1_1635743811377.ctd&rs=/mbshome/mbs/mnd/synapResult/202208/)

박순성 · 은재호 · 김태현 · 이태호 · 임헌조 · 정현숙, 「통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구」 『한국갈등학회』 2019. 8.

신고리 5.6호기 공론화위원회, 『신고리 5.6호기 공론화 시민참여형조사 보고서』 2017. 10. 20.

통일부, 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』 2017. 11. 21.

통일부, 『2019 통일백서』 2019. 3.

통일부 통일교육원, 『평화 · 통일교육 방향과 관점』 2018. 10.

통일연구원 · 평화 · 통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『한반도 평화 · 통일에 관한 2022 사회적 대화 심포지엄』 2022. 11. 3.

통일협약시민추진위원회, 『민간 통일준비 역량강화 사업 2018 결과보고서』 2018. 11.

평화 · 통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『2019 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 통일부 사업결과보고』 2019. 12.

_____, 『2020 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화: 결과보고서』 2020. 12.

_____, 『통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화: 결과보고서, 2020-2021』 2021. 11.

_____, 『2020 평화와 통일을 위한 사회적 대화: 통일국민협약 방향 합의 토론회, 토론 참고 자료집』 2020.

_____, 『통일국민협약안 작성 배경과 경과』 2021. 6. 24.

Alliance for Peacebuilding, "Peacebuilding 2.0: Mapping the Boundaries of An Expanding Field," Fall 2012.

Boutros-Ghali, Boutros, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping," United Nations, January 31, 1992.

Geneva Peacebuilding Platform, "White Paper on Peacebuilding," 2015.

SIPRI, "SPRI Fact Sheet: Trends in World Military Expenditure, 2021," April 2022.

Peacebuilding Commission, "Peacebuilding in the Aftermath of Conflict: Report of the Secretary-General," UN General Assembly, September 23, 2014.

Peacebuilding for Peace in the Korean Peninsula and Validity of ‘Social Dialogue on Peace and Unification’ as Peacebuilding

Chung, Jujin (Sungkonghoe University)

Abstract

Peacebuilding is understood as diverse approaches and efforts to accomplish positive peace at social and communal levels. Peacebuilding is applied not only to post-conflict and conflict-driven societies but also to stable democratic societies. Diverse forms of violence are also found in stable democracies and therefore, the accomplishment of positive peace is needed. Peacebuilding can be applied to the South Korean society, where it needs to end military and political confrontations between the two Koreas and accomplish peace in the Korean peninsula. Peacebuilding needs bottom-up approaches with people's participation and capacity building. Changes of societies and communities for positive peace must rely on responding to people's needs and people should be able to confirm their needs and build consensus on the changes they want. The Social Dialogue for Peace and Unification, which was carried out to derive a national consensus through participation, dialogue and consensus-building, has its legitimacy and validity as a bottom-up social mechanism for collecting public opinions and agreement, and as a process of peacebuilding.

Keywords: peacebuilding, people's participation and capacity building, bottom-up approaches, peace in the Korean peninsula, Social Dialogue for Peace and Unification

정주진 (Chung, Jujin)

미국 이스턴메너나이트대학교(Eastern Mennonite University)에서 갈등전환 석사학위를 받았고 영국 브래드포드대학교(University of Bradford)에서 평화학 박사학위를 받았다. 전공은 평화구축과 갈등전환이다. 성공회대학교에서 평화학 강의를 하고 있으며 1인 연구소인 <평화갈등연구소>를 통해 독립적인 연구와 글쓰기를 하고 있다. 최근 저서로 『평화학: 평화적 공존을 위한 이론과 실행』과 『갈등해결 수업』 등이 있다.