서울대학교 통일평화연구원
The Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

통일평화연구원 지식과 비평 | 제18호 (2024년 3월 13일)
IPUS HORIZON | No. 18 (March 13, 2024)

평화 패러독스를 넘어서: 전략적 평화와 연계의 복합화

김태균 (서울대학교 국제대학원)

평화 패러독스: 평화는 보편적인가? 국익은 폐쇄적인가?

'평화(peace)'는 본질적으로 평화를 위한 개념과 실천 사이에 심각한 괴리가 발생하는 패러독스(paradox)를 잉태하고 있다. 국가 및 비국가 등 국제사회의 어떤 행위자도 보편적 가치이자 인류 공동의 목표로 인식되는 평화를 원칙적으로 반대하기는 쉽지 않을 것이다. 그러나, 실제 현실 정치에서는 고귀한 평화의 원칙과 이행이 쉽게 거부되는 이율배반적인 현상이 자주 발생한다. 평화의 패러독스는 평화의 존재론적 가치가 인식론적 실천을 상쇄시키고 평화의 보편적 가치가 현실 세계의 특수한 조건에 의해 배척되는 상호 배제의 문제, 즉 평화라는 개념과 가치 내부에서 발생하는 본질적인 불협화음에 그 역설의 기반을 둔다. 다시 말해, 평화의 보편적인 가치와 원칙을 강조하는 존재론적 당위성은 고도로 확장되는 동시에 평화를 이행하는 실질적인 인식과 행동이 냉혹한 현실에 의해 소외된다면, 평화를 둘러싼 이론과 현실의 비대칭적인 부조화는 점차 악화되고 그 악화되는 괴리는 평화 패러독스의 근원이 된다.

평화학의 기원은 학문의 실천성에 있다. 평화학은 전쟁, 대량학살 등 비인도적 인권유린과 분쟁의 원인, 분쟁해결의 수단 및 방법, 평화유지(peacekeeping)와 평화구축(peacebuilding) 등을 연구하는 학문으로 평화의 실천성이 적극적으로 수용되지 않으면 평화학은 존재의 한계에 봉착하며 평화 패러독스에 바로 노출되게 된다. 따라서, 평화 패러독스를 극복하기 위해서는 다음과 같은 근본적인 질문에 대한 끊임없는 숙의의 노력이 필요하다. 과연 보편적 목표로서의 평화가 현실 세계의 특수한 정치적 맥락을 고려하는 과정을 의도적으로 배제하는가? 특정 국가의 국익 내지 지역의 이해관계를 위한 도구로서 인류 공동의 보편적 평화는 전략화 될 수 없는가? 궁극적으로 평화의 보편성과 국익의 특수성은 서로 양립할 수 없는가? 결국 보편성과 특수성 중 하나의 가치만을 강조하게 되면 평화와 국익은 상호 배척하는 양립이 불가능한 개념이라는 결론에 도달하게 된다. 평화의 역설을 극복하기 위해서는 평화의 이론과 실천이 어느 한 쪽에 치우지지 않고 일정 수준 균형을 이루면서 상보적인 관계로 발전하는 노력이 필요하다. '실천 없는 이론은 공허하고, 이론 없는 실천은 맹목적'이라고 임마누엘 칸트(Immanuel Kant)가 피력했듯이, 이론과 실천의 상호연계가 중요하다는 입장은 평화 패러독스에도 그대로 적용되고 평화학의 역사적 진화과정을 관통하는 핵심요소이기도 하다.

상호 배타적인 국익과 평화는 상호보완이 되는 전략적인 관계로 재구성될 수 있다. 특수한 목적의 국익에 보편적 가치가 반영되도록 전환시키고 보편적 평화에 특수한 맥락이 피력되도록 조율하는 방식이 유효할 수 있다.[1] 혹자는 이러한 재구성 노력을 절충주의적 접근으로 비판할 수 있지만, 평화 패러독스를 일정 수준 제어하기 위해서 우리는 전략적 평화와 보편적 국익 간의 간극이 좁혀질 수 있도록 평화와 현실정치 사이에 끊임없는 소통과 연계를 시도해야 한다. 실제로, 이미 북유럽과 영국은 국익을 좁은 의미의 국익인 자국 권력의 확장이 아닌 글로벌 문제를 해결함으로써 자국의 이익이 확대되는 보편적 의미로 재정의하고 이를 토대로 국제개발정책이나 외교정책의 보편적 국익 요소를 적극적으로 강화하고 있다. 평화의 개념 또한 단순히 보편적 시각에서 그 중요성을 당연시하지 않고 국가의 국제정치적 특수성에 기반을 둔 문제를 해결하기 위한 전략적 자산으로 재조명하여 전략화할 수 있다.

보편적 국익과 전략적 평화의 만남은 일국 중심의 국익과 보편적 평화의 병렬적 대립보다 이론적 소통의 폭이 넓어지고 건설적인 정책과 해법을 제공할 가능성이 커지며 국제사회의 평화구축 노력이 국가 주권에 개입할 수 있는 정당성을 제공한다. 이러한 맥락에서, 평화학의 역사적 진화는 평화이론의 전략적 유연성을 통한 현실 정치와의 절충과정을 가치중립적으로 객관화하는 학문적 노

1) 김태균, 「한반도 평화를 위한 보편성과 특수성의 상호전환」, 김태균 외, 『한반도 평화학: 보편성과 특수성의 전략적 연계』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2021), 20~36쪽.

력의 결과라고 정리할 수 있다. 즉, 평화학의 정체성에 대한 끊임없는 논쟁과 토론은 결국 평화 패러독스를 최소화하려는 평화 연구의 계보학으로 환원될 수 있고, 통상적으로 학문으로서 평화학의 역사적 형성은 통상 제1차·제2차 세계대전과 전후 평화구축을 위한 국제사회의 노력과 밀접하게 연동되어 있다.

평화학의 계보: 성찰적 분화와 절충적 진화

평화에 관한 연구를 '평화학(peace studies)'으로 통칭할 수 있다면, 평화학의 역사적 진화과정은 평화 패러독스를 해결하기 위한 평화연구의 성찰주의와 복합화로 요약할 수 있다. 먼저, 평화학의 성찰성은 아직까지 깔끔하게 정리되지 않은 평화학의 독립된 학술분야인가에 대한 정체성 논쟁에서 확인할 수 있다. 평화학의 정체성은 다음과 같은 평화에 접근하는 가치관에 따라 다르게 인식될 수 있다. 평화학을 가치중립과 경험적 분석에 기초한 기존 사회과학의 분과학문으로 분류할 것인가? 또는, 평화학은 가치판단에 매몰되지 않으며 실천과 결합을 결합하는 규범 학문인가? 아니면, 평화운동과 같은 사회운동과 적극적으로 결합하며 이를 뒷받침하는 비판이론으로서 평화학을 인식할 것인가? 이는 평화 이론과 실천 사이에 어떤 방식의 관계성을 정립하는가와 직결되는 문제의식으로 평화 패러독스에 대한 성찰과 해법과도 차별적으로 연결된다.

갈리(Gallie)와 김성철에 따르면, 평화학을 바라보는 인식론적 차이가 각각 다른 학문적 정체성을 발전시키게 되고 종국에는 평화학의 특성을 다르게 규정하는 사상적 계보의 역사적 원천이 된다.[2] 첫째, 칸트식의 '영구평화론'에 사상적 원류를 둔 국가중심 접근의 평화학은 케네스 볼딩(Kenneth E. Boulding)과 디터 젱하스(Dieter Senghaas) 등을 거쳐 국가 간 무력사용의 기준을 제시하는 정당한 전쟁의 패러다임에서 이성주의적인 법적 평화의 패러다임으로 전환을 강조하면서 민주평화론, 평화레짐 및 보호책임론(Responsibility to Protect) 등의 국가 단위를 초월하는 복합화 형태로 전환해 왔다.[3] 둘째, 레오 톨스토이(Leo Tolstoy)의 비폭력주의에 사상적 기원을 둔 인간중심의 평화학 전통은 요한 갈퉁(Johan Galtung)의 적극적 평화로 이어지면서 국가중심 평화론의 한계를 넘어서 개인의 안전과 평화 구현을 위한 인간안보(human security)로 진화하였다.[4] 마지막으로, 칼 마르크스(Karl Marx)의 자본주의 구조비판을 통한 사회변혁을 지향하는 사회운동으로서 평화학은 에르네스토 라클라우(Ernesto Laclau)와 샹탈 무페(Chantal Mouffe) 등 사회학자들의 연구를 토대로 생태사회주의와 같은 진보성향의 신사회운동으로 발전하게 된다.[5]

평화연구가 확산되면서 평화의 세 가지 사상적 계보는 차별화된 독자적 행보와 함께 평화 패러독스를 해결하기 위하여 상호 교차하거나 상호 공유하는 절충적 진화도 도모하여 왔다.[6] 현대 평화학의 시작은 갈퉁의 '소극적 평화(negative peace)'와 '적극적 평화(positive peace)'에서 비롯되었다는 해석에 이견을 달기 어려울 것이다. 평화학 제1세대라 칭할 수 있는 갈퉁의 이분법적 평화론은 물리적 폭력이 부재한 상태를 소극적 평화로, 구조적 폭력(structural violence)이 부재한 상태를 적극적 평화로 구분하는 동시에 적극적 평화를 넘어서 문화적 폭력(cultural violence)까지 규제하는 문화적 평화(cultural peace)까지 강조하는 등 평화의 개념적 정체성을 확립하는데 큰 역할을 하였다.[7] 그러나, 갈퉁의 이론적 기여가 곧바로 현실정치에서 구조적 폭력과 문화적 폭력을 통제하는 실천적 결과로 이어지지 않는다는 비판이 나오게 되면서 평화의 패러독스 문제가 발생하였다. 특히, 볼딩은 갈퉁의 평화

2) W. B. Gallie, *Philosophers of Peace and War: Kant, Clausewitz, Marx Engels and Tolstoy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978); 김성철, 「현대 평화학의 발전과 복합화」, 김범수 외, 『평화학이란 무엇인가: 계보와 쟁점』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2022), 115~162쪽.
3) Kenneth E. Boulding, "Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung," *Journal of Peace Research,* vol. 14, no. 1 (1977), pp. 75-86; Dieter Senghaas, *Dieter Senghaas: Pioneer of Peace and Development Research* (Heidelberg: Springer, 2013).
4) Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research,* vol. 6, no. 3 (1969), pp. 167-191.
5) Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (London: Verso, 1985).
6) 전후 평화학은 1964년 국제평화연구협회(International Peace Research Association)가 설립되고, 평화학을 독립학문 분과로 인정하는 학과들이 주요 대학에 신설되었다. 현재 평화학을 선도적으로 연구하고 있는 전 세계 대학기관은 약 400여개가 있으며, 주요 대학과 대표적인 연구기관으로 노르웨이의 오슬로평화연구소(Peace Research Institute Oslo), 스웨덴의 웁살라대학교(Uppsala University)와 룬드대학교(Lund University), 영국의 브래드포드대학교(University of Bradford), 미국의 노트르담대학교(University of Notre Dame)와 조지메이슨대학교(George Mason University), 그리고 코스타리카 소재인 유엔평화대학교(UN mandated Peace University: UPEACE) 등이 있다.
7) Johan Galtung, "Cultural Violence," *Journal of Peace Research,* vol. 27, no. 3 (1990), pp. 291-305.

론이 구조적·문화적 폭력의 급진적 변화에 집착한 나머지 사회현상과 현실정치를 제대로 인식하지 못한 채 적극적 평화라는 이상향에 지나치게 매몰되었다는 비판을 하게 된다.

갈퉁과 볼딩의 논쟁은 평화연구의 주류화를 이론과 실제가 결합되는 절충적 접근으로 수렴시키는 효과를 낳았다. 평화의 지나친 이론화 노력이 실천적 함의를 배제하는 역설적 상황을 재현하지 않도록 절충의 미학은 궁극적으로 평화 패러독스의 극복과 그 궤를 같이 하였다. 이러한 평화학의 절충적 진화는 수많은 성찰적 분화과정에서 북유럽 중심의 '양질의 평화(Quality Peace)'와 미국 중심의 '전략적 평화(Strategic Peace)'를 토대로 양분할 수 있다.

우선, 양질의 평화는 스웨덴의 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)와 웁살라대학교(Uppsala University) 및 노르웨이의 오슬로평화연구소(PRIO) 등 북유럽 평화연구 중심의 절충적 평화론이다. 특히, 양질의 평화론의 대표학자인 웁살라대학교 피터 웰렌스틴(Peter Wallensteen)은 평화구축도 중요하지만 평화구축 이후에 양질의 평화가 보장되도록 평화의 공고화 과정과 이를 위한 제도화 과정의 중요성을 강조한다. 양질의 평화를 위해 공고화 과정에서 고려해야 할 제도장치는 분쟁 후 안보(post-war security), 거버넌스(governance), 경제재건(economic reconstruction), 화해와 전환기 정의(reconciliation and transitional justice), 시민사회(civil society) 등으로 평화구축과 그 지속가능성을 위한 다양한 요소들이 포함된다.[8] 따라서, 양질의 평화론은 적극적 평화가 현실정치에서 실현되기 위해서는 포용(inclusion)의 정치가 필연적으로 수반되어야 하고, 평화구축은 일차함수가 아니라 다양한 제도와 연계되는 고차함수로 전개되어야 한다. 평화구축 중심의 단기적인 처방은 평화협정(peace accord)이 다시 분쟁상태로 회귀되는 등 제도적 불안정성을 방지하기 어렵기 때문에, 중장기적인 양질의 평화를 강조하는 전략만이 유엔이 2015년부터 주도해 온 '평화의 지속화(Sustaining Peace)' 목표에 부합할 수 있다. 이러한 맥락에서 웁살라대학교는 'Uppsala Conflict Data Program (UCDP)'를, PRIO는 UCDP와 협력하여 Post-Conflict Justice Dataset, Conflict Site Dataset, UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset 등 양질의 평화 연구와 관련된 32개의 데이터베이스를 제공하고 있다.

한편, 전략적 평화는 미국 노트르담대학(University of Notre Dame) 학파가 주도하는 평화에 관한 새로운 접근법으로, 스웨덴 웁살라대학과 긴밀한 협력을 통해 평화연구의 개념적 팽창성에서 발생하는 모호함을 통제하기 위한 평화연구의 방법론으로 평화의 전략화를 제시하고 있다.[9] 전략적 평화는 평화구축을 위한 이론과 실천 간의 괴리현상을 최소화하기 위한 성찰적 노력으로 궁극적으로는 평화 패러독스를 해결하기 위하여 단계별로 구상된 평화 연구방법론이라 할 수 있다. 먼저 1단계로, 특정 분쟁해결을 위하여 필요한 모든 평화 요건을 협상의 메뉴로 제시한다. 2단계로는 모든 평화 요건을 차례로 맥락에 적용하여 문제해결에 있어 요건의 적실성 분석한 후, 3단계에서 평화 요건의 적실성 결과 간 비교·분석을 통해 평화구축을 위한 요건 간의 우선순위를 설정한다. 4단계에서는 평화 요건에 따라 적실성이 부족한 요건의 경우 차례로 주요 요건 목록에서 배제한 후, 마지막 단계인 5단계에서 적실성이 가장 우수한 핵심적인 요건을 찾아냄으로써 특정 분쟁해결에서 필수요건을 선택하게 된다. 이렇게 단계별로 평화의 전략화 과정을 통해 분쟁해결과 평화구축에 가장 필요한 요건들을 걸러내는 노력으로 평화의 지나친 이론화 경향을 지양하고 현실 문제해결에 최적화된 해법을 찾아내는 전략적 평화를 지향하게 된다. 노트르담대학의 크록국제평화연구소(Kroc Institute for International Peace Studies)는 1989년부터 국제분쟁 사례에서 체결된 평화협정 간 비교분석이 가능한 데이터를 수집하는 Peace Accords Matrix를 선보이면서 전략적 평화 연구의 기초 데이터베이스를 구축해 왔다.

북유럽과 미국의 평화연구가 공통적으로 보여 준 평화학의 절충적 시도는 평화이론이 평화구축과 공고화 프로세스에서 실질적인 역할이 가능하도록 이론의 경계를 현실정치과 접목시키고 평화학에 배태된 패러독스를 극복하려는 노력의 산물이다. 평화학이 평화 패러독스에서 벗어나기 위해서는 결국 끊임없이 외부의 환경에 적응하고 시너지 효과를 창출할 수 있는 변수를 수용하여 외연을 확장하고 복합학으로 정체성을 전환하는 통합적 접근(integrated approach)이 국제연합(UN)과 같은 국제기구에서 강조되고 있다.

8) Peter Wallensteen, *Quality Peace: Peacebuilding, Victory and World Order* (Oxford: Oxford University Press, 2015); Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
9) John Paul Lederach, *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace* (New York: Oxford University Press, 2005); Daniel Philpott and Gerard Powers, eds., *Strategies of Peace: Transforming Conflict in a Violent World* (New York: Oxford University Press, 2010).

복합학으로서의 평화학: 통합적 접근

평화구축은 단순히 이론적인 정당성만으로는 성취할 수 없다. 이는 다양한 재원과 인력의 투자에서 비롯되며, 투자를 위한 절충과 통합을 토대로 구성된 파트너십의 결과이다. 평화학의 이론이 분쟁현장에서 긍정적인 기여를 하기 위해서는 현실정치에서 포용이 가능한 파트너들과 협력하고 평화의 외연을 확장할 수 있는 이슈 설정이 필요하다. 평화학에서 표방하는 평화는 좁은 의미가 아닌 광의의 평화, 즉 기후변화, 난민, 젠더, 교육, 보건의료, 개발협력, 갈등관리 등 다층적인 이슈영역과 평화구축이 연계되는 통합적 접근을 체계적으로 제도화하는 것이 관건이다. 이와 관련된 기존 연구들은 평화와 다른 이슈 간의 연계과정에 있어 반드시 유의해야 할 사항으로 연계를 위한 파트너십 구현을 저해하는 스포일러(spoiler)를 통제하는 제도적 장치의 구비 여부를 강조하고 있다.[10] 또한, 최근의 연구에서는 이른바 '로칼라이제이션(localization)' 원칙을 개발 및 평화 연구에 도입하면서 평화구축과 평화협정의 권리를 국가 또는 집권세력이 아닌 지역사회의 소수민족에게 부여함으로써 분쟁 이후 평화 공고화 프로세스에서 주체의 복합화를 인정하고 있다.[11]

이러한 통합적 접근은 UN의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs) 이행을 위한 전략으로서 다양한 UN기관과 세계은행(World Bank)에 의해 거론되어 왔다.[12] 17개 목표(goal), 그리고 169개 세부목표(target)로 구성된 SDGs는 목표와 세부목표 간에 교차되는 내용의 교집합이 상당 수준에 이르고 이 중 평화가 범분야(cross-cutting) 이슈와 같이 다양한 목표들에 공통분모로 결합되어 있다. 따라서, SDG 각각의 목표를 분리하여 다른 목표와 소통하지 않고 독자적으로 이행을 추진할 경우 그 달성도는 부분적이거나 상당히 저조할 수밖에 없게 된다. 이러한 분리접근(silo) 방식을 지양하고 연계된 이슈 및 목표를 통합하여 동시에 이행하는 통합적 접근이 SDGs 이행과 평화구축의 해법으로 각광을 받게 되었다.

국제사회가 강조하는 통합적 접근의 대표적 사례로 2016년 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)의 성과인 '인도주의-개발-평화 넥서스(Humanitarian-Development-Peace Nexus: HDP Nexus)'를 들 수 있다. 무력충돌이나 자연재해로 긴급위기 상황인 지역에 단기 처방으로 제공되는 인도적 지원(humanitarian assistance)만으로는 궁극적인 해결책이 되지 못하고, 중장기 처방인 개발협력(development cooperation) 프로젝트가 인도적 지원과 연계되어 지원되는 동시에 평화구축이 인도주의와 개발 프로젝트의 공통목표로 적용될 때 인도주의, 개발, 평화가 상호보완적인 관계를 형성하고 국제사회의 집합행위(collective action)는 시너지 효과를 창출하여 평화 패러독스의 문제를 일정 수준 해결할 수 있다.

특히, 복합학으로서 평화학은 평화구축에 필요한 외부 요건 가운데 무엇보다 지속가능한 개발/발전(sustainable development)과의 연계성을 강화해야 한다. 2005년 코피 아난(Kofi Annan) 유엔사무총장이 강조했듯이, "개발 없이 평화 없고, 평화 없이 개발 없으며, 인권보장 없이 평화와 개발은 불가능하다."[13] 평화는 현재의 생산과 소비 행위와 직결될 뿐만 아니라 미래의 평화에 관한 기대와 문화와도 연결되어 있다. 작금의 개발/발전 행위와 미래의 평화 로드맵을 동시에 건설적으로 연계하는 개념이 UN이 2015년부터 강조해 온 '지속가능발전'이라면, 현재의 평화로운 개발이 미래에도 지속가능한 발전으로 이어지는 필요조건이 될 것이다. 스웨덴 SIPRI의 최근 연구에 따르면, 평화와 경제번영 간의 관계성은 갈등관리, 분쟁예방, 분쟁해결, 그리고 평화구축에 이르기까지 평화연구의 모든 단계에 영향을 미치는 변수로 작동한다.[14] 본 연구는 평화구축를 위한 투자 수위와 SDGs 중심의 지속가능발전을

10) Stephen John Stedman, "Spoiler Problems in Peace Processes," *International Security*, vol. 22, no. 2 (1997), pp. 5-53; 김태균, 「분쟁 이후 평화구축의 성공요인에 관한 전략적 평화론: 평화조건과 양자승인의 이중주」『문화와 정치』 제7권 2호 (2020), 213~254쪽.

11) Lesley-Ann Daniels, "Stick Then Carrot: When Do Governments Give Amnesty During Civil War?" *International Studies Quarterly,* vol. 65, no. 2 (2021), pp. 401-408.

12) Icheong Yi, Faridah Nassali, and Zhen Lee, "Guidelines on the Integrated Approach to Development Projects in Borderlands," UNRISD Working Paper 2022-07, December 2022, 〈https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/wp-2022-7-deepen-guidelines-integrated-approach-to-development-projects-in-borderlands-final.pdf〉.

13) United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, "General Assembly dialogue on Peacebuilding and Sustaining Peace," Statements, April 25, 2018, 〈https://www.ohchr.org/en/statements/2018/04/general-assembly-dialogue-peacebuilding-and-sustaining-peace#:~:text=The%20thoroughly%20well-founded%20catchphrase%20of%20the%202005%20World,%E2%80%9Cs%E2%80%9D%20into%20the%20SDGs%20and%20into%20sustainable%20peace〉.

14) 〈https://www.sipri.org/research/peace-and-development〉.

위한 해외원조 유입, 그리고 개발효과성 간의 관계를 측정하고 평화구축의 성공 요건으로 평화 이행의 전략이 지속가능성을 담보한 개발협력 프로젝트와 적극적으로 연계되는 제언을 제시하고 있다.

지금까지 논의 한 인도주의-개발-평화 넥서스와 SDGs 중심의 통합적 접근은 평화연구의 복합화 이슈를 2015년부터 UN이 선도해 온 '평화의 지속화(Sustaining Peace)' 프레임워크 내부에 총체적으로 수렴시킨다. 일반적으로 평화구축은 분쟁의 재발을 방지하기 위하여 분쟁 이후 단계에 주로 적용되는 개념으로 인식되어 왔지만, 평화의 지속화 프레임워크는 분쟁의 발생부터 확산, 재발, 지연까지 폭력과 평화의 스펙트럼 전체에 걸쳐 분쟁을 해결하기 위한 글로벌 행동을 강력히 권고한다는 점에서 기존 평화구축과 차별성을 지닌다.[15] 평화의 지속화는 평화의 복합화를 위한 총체적이면서도 유연한 프레임워크를 제공하며, 이는 다양한 행위자와 이슈영역을 연계 및 수용하는 포괄적인 접근을 허용함으로써 분쟁 사이클로 한정된 기존 평화구축의 시간적 제한을 극복한다. 2017년 UN과 세계은행의 공동 보고서에서 강조했듯이, 평화의 지속화 프레임워크는 전략적 평화와 유사하게 복수의 기술적 전략과 프로젝트를 평화구축을 위한 하나의 상보적이면서 통합적인 패키지로 연계하는 특징을 보유하고 있다.[16]

평화의 지속화는 복합학으로서의 평화학을 인증하고 평화의 패러독스를 해결하는 중요한 프레임워크 역할을 수행한다. SDGs가 선포된 2015년에 '유엔평화구축설계검토 전문가자문그룹(Advisory Group of Experts on the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture)'은 UN의 평화구축 노력이 '분리접근' 방식으로 분절화되고 있다는 점을 성찰하면서 평화의 지속화를 위하여 UN의 제도장치가 보여주는 결점을 시정하도록 권고하였다.[17] 우선, UN 스스로 평화구축을 분쟁이 해결된 이후 단계에서만 기획할 수 있다고 생각하는 제한적 인식론을 극복하고, UN헌장이 지정한 분쟁해결을 위한 모든 임무수행의 사이클에 있어 핵심 요건으로 평화의 지속화를 주류화하여야 한다. 또한, 유엔안전보장이사회(Security Council)를 비롯한 UN 내부 주요 이사회는 UN헌장이 규정한 평화구축의 책임을 독자적으로 지려는 과정에서 분절성이 발생하기 때문에, 평화의 지속화는 갈등예방(conflict prevention)에서 평화조성(peacemaking), 평화유지(peacekeeping), 평화구축(peacebuilding), 그리고 분쟁이후 재건과정(reconstruction)까지 포함하는 포괄적 접근(comprehensive approach)을 도모하여 UN이 강조하는 평화, 인권, 개발의 유기적 연계를 시도한다. 2016년 개최된 세계인도주의정상회의에서 이러한 포괄적 접근을 인도주의-개발-평화 넥서스를 중심으로 재편성하여 이른바 통합적 접근이 평화와 관련 이슈가 유엔안전보장이사회와 유엔총회(General Assembly) 등에 상호 연계되도록 유도하는 보편적 프레임워크로 자리 잡게 되었다.[18] 앞서 언급한 전문가자문그룹도 유엔안전보장이사회에 제출한 보고서에서 평화의 지속화는 유엔총회, 유엔안전보장이사회, 그리고 유엔경제사회이사회(Economic and Social Council) 간의 조정, 참여, 일관성이 보장될 것을 강조하였다.[19]

평화 패러독스를 넘어 연계의 보편화 전략으로

평화학의 역사적 궤적은 이론의 지나친 팽창과 실천의 맹목적인 주류화에서 발생하는 역설적 부조리를 억제하는 과정의 연속이라 정의할 수 있다. 다시 말해, 평화의 패러독스를 극복하기 위하여 평화의 외연을 확장하고 내연을 강화하는 연계 이슈영역을 적극

15) Florian Krampe, Farah Hegazi, and Stacy D. VanDeveer, "Sustaining Peace Through Better Resource Governance: Three Potential Mechanisms for Environmental Peacebuilding," *World Development,* vol. 144 (2021), pp. 1-10.
16) World Bank, "UN-World Bank Joint Statement on Signing of New Framework to Build Resilience and Sustain Peace in Conflict Areas," Press Release, April 22, 2017, 〈https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/04/22/un-world-bank-joint-statement-on-signing-of-new-framework-to-build-resilience-and-sustain-peace-in-conflict-areas〉.
17) United Nations, *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture,* June 29, 2015, 〈https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf〉.
18) 평화의 지속화 프레임워크와 관련해서 2016년 4월 유엔안전보장이사회는 Resolution 2282 (2016) on Review of United Nations Peacebuilding Architecture을 채택하였고, 유엔총회는 Resolution 70/262을 같은 해 채택하였다.
19) United Nations, "Security Council Unanimously Adopts Resolution 2282 (2016) on Review of United Nations Peacebuilding Architecture," Meetings Coverage and Press Releases, April 27, 2016, 〈https://press.un.org/en/2016/sc12340.doc.htm〉.

수용하여 복합학의 정체성을 평화학에 부여하는 학문적 시도가 지속되어 왔다. 복합학으로서의 평화학은 이론과 실천 간의 이분법적 사고를 극복하고 연계 전략을 확대하여 평화와 인근 학문 간의 경계를 허무는 노력이 수반되어야 한다. 따라서, 현실세계에서 평화이론이 적용되고, 평화이론에 실천의 변수가 적절히 반영되어 이론과 실천의 간극을 좁히는 실질적인 노력이 강구된다면 평화의 패러독스는 일정 수준 극복될 수 있다. 이를 위한 연계전략이 보편화되어 평화구축을 위한 프로젝트 기획단계에서부터 개발과 인권 등 평화와 긍정적인 시너지를 발현할 수 있는 연계 영역이 포함되어야 할 것이다.[20]

서두에 언급했던 평화와 국익 간에 존재하는 인식적 부정의(epistemic injustice)를 극복하는 과정이 최종적으로 평화 패러독스를 제어하는 결과로 이어질 것이다.[21] 우리가 통상적으로 말하는 국익의 의미를 따져 보면, 국제정치의 전통적인 맥락에서 국익은 국가 간의 제로섬(zero-sum) 게임으로 특정 국가의 국익이 확대되면 상대 국가의 국익은 축소된다는 현실주의의 산물로 귀결된다. 다시 말해, 한 국가의 경제적, 군사적 파워를 기반으로 한 국익의 확장은 다른 국가의 국익과 상생할 수 없다는 논리이다. 이 논리로 따지면 보편적 개념의 평화와 일국 중심의 국익이 충돌 없이 접목될 가능성은 매우 낮다. 만약 가능하다면 아마도 강대국이 평화를 시혜적으로 약소국에 베풀 경우, 또는 약소국이 강대국과 동맹을 맺어 보편적 평화를 가능케 한 비정상 또는 비대칭적 상황일 것이다.

한국 중심의 국익은 결코 한국이 추구하는 평화프로세스에 부합하지 않으며, 보편타당한 국익으로 한국의 국익의 범주를 확대할수록 국제사회의 규범과 원칙이 한반도 평화구축에 연결될 기회 공간이 넓어진다. 이러한 보편적 국익을 기획하고 추진하기 위해서 한반도가 처한 평화구축의 장애물을 오히려 전략적 자산으로 환치해서 한반도의 평화가 동아시아를 포함한 지구촌의 평화와 직결된다는 점을 강조하는 전략을 세워야 한다. 따라서 한반도에서 발생하는 대북제재와 비핵화, 남북한 관계 정상화 등 한반도의 특수한 상황이 한반도발(發) 평화로 이어질 수 있도록 전략화하는 것이 결국 한국의 국익이고 더 나아가 국제사회의 공공재가 될 수 있다. 전략적 평화와 보편적 국익이 한국 평화외교의 근간이 될 수 있도록 사회적 합의가 필요할 때이다.

20) Rachel M. Gisselquist, "Good Aid in Hard Places: Learning from 'Successful' Interventions in Fragile Situations," *International Peacekeeping,* vol. 22, no. 4 (2015), pp. 283-301.
21) Miranda Fricker, *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

필자 소개 김태균 (서울대학교 국제대학원 교수)

학력 존스홉킨스대학교(SAIS) 국제관계학 박사
옥스퍼드대학교 사회정책학 박사
옥스퍼드대학교 국제관계학 석사
서울대학교 국제대학원 석사
서울대학교 사회학 학사

경력 現 서울대학교 글로벌사회공헌단 단장
現 국제개발협력위원회 위원
現 서울대학교 아시아-아프리카센터 센터장
前 한국국제협력단 민간 비상임이사
前 서울대학교 기획처 협력부처장
前 이화여자대학교 행정학과 교수

통일평화연구원 지식과 비평 (IPUS HORIZON)은 다양한 분과학에서 진행되고 있는 연구를 평화학 관점에서 새롭게 조망하고 한반도뿐만 아니라 전 지구적 차원의 지속적 평화 문제에 관한 깊이 있는 논의를 제공하기 위한 장이다. 인간, 사회, 국가, 환경 분야에서 평화 의제에 대한 지식을 탐구하고 오늘날 인류가 직면한 갈등과 위기에 대한 성찰을 바탕으로 평화를 구축하고 실천하기 위한 담론을 제공하는 데 기여하고자 한다.

서울대학교 통일평화연구원
The Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

(15011) 경기도 시흥시 서울대학로 173 교육동 9층 서울대학교 통일평화연구원
Tel: 031-5176-2332 | FAX: 031-624-4751 | Email: tongil@snu.ac.kr