

북콘서트, 평화의 책 ^{제1회}

일시 2014.10.10(금) 14:00~17:00

장소 파주 아시아출판문화정보센터 게스트하우스 지지향 로비

2014년 <평화의 책>:
『누가 그들의 편에 설 것인가』
곽은경 · 백창화(남해의 봄날, 2013)



남해의 봄날
이제는
평화를
찾고
북해를
시작하는
민간사업들



북해를
찾고
민간사업들

<평화의 책> 선정패(판화: 이철수 화백)



10월 10일 파주의 북소리, « 북콘서트, 평화의 책 »

« 여러분, 한 분 한 분, 오늘부터 함께 만드는 평화, 지속 가능한 평화의 주역이 돼 주십시오. »

곽 은경 2014년 9월 29일

존경하는 서울대 통일평화연구원 원장님이신 박명규 교수님, 그리고 이찬수 교수님과 다른 연구원 분들과 관계자 분들께 제 책을 올해의 평화의 책으로 선정해 주신 점에 대해 다시 한번 이 자리를 빌어 깊은 감사의 마음을 전하고 싶습니다. 또 이 자리에 함께 해 주신 청중들과 파주 북소리에 오셨다가 함께 해 주신 모든 분들께도 우선 깊은 감사의 말씀 드립니다.

사실 제 책은 평화를 말하기보다는 인간을 말하고 있습니다. 우리에게 좀 더 가까운 아시아의 이웃 나라 인도의 달리트 여성들부터, 우리에게 아직까지 너무나 먼 남미의 콜롬비아 북동쪽에서 내전의 참상에 시달리는 흑인 출신 콜롬비아 원주민까지 전쟁과 분쟁, 갈등과 분열의 시대를 사는 많은 이들이, 짓밟힌 인간의 존엄성과 그들이 인간으로서 지니는 권리를 하루 빨리 회복할 수 있도록 함께 알고 함께 고민하며 연대하고자 호소하는 저의 작은 목소리입니다.

그래서 사실 제 책을 서울대 통일평화연구원에서 최근 1년 이내에 한국인이 쓴 책 가운데 평화적 감수성을 키우고 평화문화의 확산에 공헌한다고 생각되는 양질의 책으로 선정해 주셨다는 소식을 접했을 때 놀라기도 했고, 경험이 부족한 저의 책을 평화의 책으로 뽑아 주신 심사위원의 기대에 조금이라도 부응할 수 있는지 스스로 다시 묻기도 했습니다.

사실 저는 이 책을 쓰면서도 제 경험이, 우리 땅에서 살며 나름 어렵게 활동하시는 분들의 공감을 얼마나 얻을 수 있을까 내심 의문을 품고 걱정스런 마음이었습니다. 그런데 이렇게 평화적 감수성에 좋은 책으로 선정해 주셨다니 제겐 그 어떤 상을 받은 것보다 기쁜 소식이었습니다. 하지만 한편 평화보다는 분쟁과 갈등의 현장에서 고군분투하는 많은 선량한 우리의 가까운 이웃, 형제 자매의 아픈 소식이 어떻게 우리의 땅에, 또 우리 한국인의 평화적 감수성에 도움이 될 것인지 다시 고민하지 않을 수 없었습니다.

그래서 제 마음으로는, 올해가 첫 행사라고 하신 이 북 콘서트가 제가 품어왔고, 또 새롭게 던지는 많은 질문을 여기에 함께 하시는 분들과 토론하며 대화로 풀어가는 배움의 자리라 생각하며 이 자리에 오게 되었습니다.

사실 이 자리에는 저보다 더 이론적이며 학술적인 연구와 토론, 공부를 해 오시는 서울대 교내외 평화 관련 전문학자들이 계십니다. 그리고 제 책을 평화의 책으로 선정해 주신 선정위원회 분들과, 우리 땅과 세계의 평화에 마음을 기울이고 싸우시며 노력하시는 많은 분들이 계십니다. 그분들의 전문적 지식과 경험이 우리에게 평화 감수성을 더욱 키워 줄 수 있는 나눔과 배움의 귀한 기회가 오늘 이 자리라고 생각합니다.

많은 평화의 책 저자 가운데 저를 이 자리에 불러 주신 분들의 뜻은, 아마도 제가 지구촌 곳곳에서 현장감 있게 느끼며 지난 27년 동안 함께 할 수 있었던 우리 지구촌 많은 분들의 평화를 향한 노력과 투쟁에 대해서, 그 분들의 경험을 공유하며 앞으로 저희가 잊지 않아야 할 중요한 교훈과 과제를 함께 짚어가고자 함이라고 생각합니다. 저는 먼저 제 책에 실은 경험과 사례를 중심으로 우리가 평화를 어떻게 이해하고 평화의 문화, 또 개인적으로는 평화의 감수성을 키우는 노력을 어떻게 해야 하는지 정리해 보겠습니다.

개념 정리: 평화란 ?

사실 평화라는 말은 많은 분들이 자주 사용하는 용어로 여러 가지 현상에 대하여 널리 사용되고 있습니다. 일반적으로 평화(Peace)라는 개념은 좁은 의미로 국가 간의 전쟁과 대립되는 개념으로 사용하며, 이런 의미의 평화는 국가의 정책 수행을 위해 무력수단이 사용되지 않고, 여러 민족 여러 국가 사이에 전쟁이 없는 상태를 의미합니다. 그러나 넓은 의미의 평화는 많은 이들이 서로에 대한 신뢰를 바탕으로 하는 사회에서 개인이 행복하게 살 수 있는 환경과 조건을 의미하며 이는 모든 이가 차별 없이 누릴 수 있는 정의와 진실 및 연대 의식이 전제되어야 가능합니다. 국가 간의 관계나 정책으로서가 아니라 모든 이들의 평화적 행동과 실천으로 이루어지는 것을 의미합니다. 이런 평화에 대한 바람은 이미 먼 고대부터 표현되어 왔습니다. 사람들이 모두 인생을 즐기고, 무력 항쟁이 없는 상태를 묘사한 '낙원' '도원경'이라는 표현에서도

평화가 나타납니다. 근래에 와서도 많은 사상가가 평화에 대해서 말하고 연구해왔고¹ 또 평화를 위해 많은 행위자들이 - 그 중 특히 종교인과 교회의 역할이 널리 알려져 있지만- 전쟁에 반대하는 행동을 보여 주거나 폭력 사용을 거부하며 평화를 직접 실천하려는 행동과 노력을 보여주었습니다. 분쟁이 끊이지 않았던 세계의 역사 속에는 우리가 배우지 못한 평화를 위해 싸우고 일했던 많은 개인적 노력이 있었을 것입니다. 평화는 사실 그런 개인적, 집단적 노력에 의하여 그 사회와 국가의 합의가 있을 때만 지속 가능합니다.

사실 평화란, 특히 자립적으로 지속적인 평화 상태를 유지하는 것은 단순히 적대 행위의 중단이나 분쟁의 부재나 중단 상황을 의미하는 것이 아닙니다. 많은 나라의 경험에서 보아왔듯 평화의 구축은 누구나 마음 편히 살 수 있는 기본 안전과 보안 유지는 물론 법치 국가 안에서 사회 경제적 발전을 도모하며 보건 의료, 교육, 도로 및 직업과 서비스를 차별 없이 동등한 기회로 시민에게 제공하는 국가 정부가 있을 때 가능한 것입니다. 그리고 그 평화의 유지는 기본적 권리와 서비스 분야의 발전을 사람들이 보면서 비로소 장기적으로 평화를 구축하기 위한 필수 요구 사항으로 « 평화 배당금 »을 느낄 때에 가능한 것입니다. 그런 과제를 해결하기 위해서는 또 그 해당 국가 정부의 능력을 강화하는 문제를 해결해야만 합니다.

특히 저는 모든 사람이 차별 없이 소위 « 평화 배당금 » 혜택을 누릴 수 있도록, 인간의 기본 권리 보호라는 목표를 조기 달성하는 것이 장기 평화 구축 과정의 성공에 큰 가치가 있음을 많은 나라의 현실에서 경험으로 배웠습니다. 그 중 특히 그 사회 구성원의 능력 구축은 평화 구축이 단지 추상적인 개념이 아니라 현실이 되게 하기 위해서 필수적이라는 것도 배웠습니다. 궁극적으로 평화는 평화의 기본 혜택을 누릴 수 있는 분쟁과 갈등의 생존자를 위한 것이라는 점을 잊지 말아야 합니다. 분쟁과 갈등의 생존자가 기능적이며 참여가 보장된 정치적 과정을 통해 기본 서비스 및 받아들일 수 있는 정도의 안전과 보안을 누릴 수 있을 때 우리는 궁극적으로 평화의 구축이 가능해졌다고 말할 수 있습니다. 그것이 제 책이 전하고자 하는 메시지입니다.

¹ 예를 들면 코멘스키는 『인간에 관한 일을 개선하는 것에 대한 제언』(De rerum humanarum emendatione consultatio catholica ad genus humanum....., 1657)에서 그것을 설파하였고, 영국의 웨이커 교도로 미국에 건너가 펜실베이니아 주를 개척한 윌리엄 펜(William Penn)은 『유럽의 현재 및 미래의 평화에 대해서』(An essay towards the present and future peace in Europe, 1693)를 썼다. 프랑스의 성직자 생 피에르(Abbé de Saint-Pierre)는 1713 년에 『영구평화 초안』(Projet de paix perpétuelle) 3 권을 썼으며 루소는 여기에 찬의를 표했고, 계속하여 칸트가 『영구평화론』(Zum ewigen Frieden, 1795)을 발표하였다.

저는 평화를 논하면서 무엇보다 인간에 초점을 맞춘 평화 구축 전략과 정책, 즉 인간의 안전보장이라는 개념을 기반으로 삼는 평화 정책과 제도가 필요하다고 믿습니다. 이론이 아닌 현장을 중시하는 실용적인 자세, 그리고 인간에 대한 따뜻한 배려심으로 각 지역의 분쟁과 갈등을 바라보는 따뜻한 시각과 지식을 바탕으로 한 정보만이, 우리의 지구촌에서, 또 분쟁 후 상황에 직면한 많은 국가에서 장기 평화 구축 과정을 성공시키는 데 기여할 것이라 믿습니다.

국제 분쟁에 대한 이해 및 국제적 관심 촉구

인류의 역사는 분쟁의 역사라 할 만큼 동서고금을 막론하고 지난 역사 동안 한 순간도 분쟁이 끊이지 않았음을 저희는 알고 있습니다. 분쟁(dispute)이란 기본적으로 갈등(conflict)의 한 형태로서 구체적인 둘 이상이 어떤 사실이나 법 또는 정책에 관해 의견 불일치가 있고, 한 쪽의 요구나 주장이 다른 쪽에게서 거부당하거나 혹은 상대방의 맞대응 요구에 직면하여, 서로 싸우는 모습으로 전개되었을 때 발생합니다.

국제분쟁(international dispute)은 이러한 분쟁이 정부 또는 서로 다른 나라에 속하는 기관이나 회사 혹은 개인이 개입된 것을 말하며 분쟁 당사국 간의 국제법상 법률 관계² 또는 국제 정치상 이해 관계의 대립 충돌로 발생합니다. 우리가 주목하고 있는 대부분의 최근 국제 분쟁의 유형은 비법적 또 국제 정치 역학적 분쟁이라는 특징을 지니고 있습니다. 전통적으로 국제분쟁의 해결수단으로는 외교교섭을 비롯한 재판절차 등의 평화적 해결수단과 전쟁 등 무력행사를 수반하는 강제적 해결수단의 두 가지가 인정되었지만 평화적 수단에 의한 분쟁해결에 실패하면 최종적 수단으로서 무력을 행사하여 분쟁을 처리하는 일도 합법적으로 행해져 왔습니다.

국제분쟁의 당사자는 주로 국가이나, 개인과 국가 간의 다툼이 있을 후 그 개인의 본국이 이에 가담함으로써 국가와 국가 간의 국제 분쟁이 되기도 하고 국가 이외의 비국가적 실체도 국제분쟁의 당사자가 될 수 있으며, 국제기구도 국제분쟁의 당사자가 될 수 있습니다. 이 국제분쟁은 당사자의 일방이 명백한 요구를 하고 이에 대해 타방이

² 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 분쟁은 법적 분쟁과 비법적 분쟁으로 구분하기도 하며 법적 분쟁이란 국제법의 문제를 야기한, 그 성격이 기본적으로 법적인 분쟁을 말한다. 그러므로 법적 분쟁은 국제법에 기초한 사법심사, 즉 재판에 회부할 수 있다. 비법적 분쟁이란 단지 정책 내지 법외적 문제에만 관련되는 분쟁으로서, 사법적 해결수단에 회부될 수 없는 경우를 지칭한다. 김대순, 국제법론, 삼영사, 2004, 885 면.

명백한 거부를 함으로써 성립되며 당사자의 일방이 아직 명백한 요구가 없거나 혹은 그것이 있어도 이에 대해 타방의 명백한 거부가 없으면 이는 사태일 수는 있어도 분쟁일 수는 없는 것이라고 합니다. 사태는 국제적 분쟁을 초래할 수 있는 국가 간의 상태 또는 국제분쟁을 유발할 수 있는 상태를 뜻하는 것으로 분쟁의 전 단계로 볼 수가 있습니다. 국제분쟁은 주로 국가와 국가 간에 발생하나, 사태는 국가와 국가 간 또는 한 국가 내에서도 발생합니다.³

이러한 국제분쟁은 고대에 국가가 생긴 이래 지금까지 끊임없이 존재해왔습니다. 우리는 2차 세계대전 이후 6.25전쟁부터 이라크와 아프가니스탄 전쟁 등 몇 차례의 큰 전쟁이 있었음은 기억하면서도, 1945년 이후 2012년까지 450여 회에 달하는 분쟁⁴이 있었고, 이러한 크고 작은 분쟁으로 인해 3000만 명 이상이 희생되었으며 그 희생자 대부분이 민간인이었다는 사실은 잘 알지 못합니다.⁵ 2000년 이후 국제 분쟁의 수는 줄어들고 있다지만 2013년 기준, 한 해에 1000명 이상의 희생자를 내고 있는 폭력적 분쟁의 수는 33개에 달하고 있습니다. 국제질서에서는 힘의 우위를 내세우는 냉엄한 생존논리가 나타나므로 앞으로도 분쟁은 끊이지 않을 것이며, 오히려 더욱 다양한 형태, 예기치 않은 모습으로 다가올 것이라 예상됩니다.

또 1990년 이후 국가와 국가 간에 발생하던 국제분쟁의 수보다, 한 국가 안에서 서로 다른 갈등 세력이 벌이는 무장 투쟁(국내 분쟁 또는 내전이라고 부른다) 또는 폭력적인 갈등 상태가 훨씬 증가하고 있습니다. 운송과 통신의 발달로 날로 좁아지고 있는 세계에 살고 있는 우리는, 분쟁도 그만큼 우리 가까이에 있음을 인식하게 되었습니다. 세계가 좁아진다는 것은 그만큼 세계 여러 나라의 관계가 과거와는 달라졌음을 의미하기 때문입니다. 이제 우리는 과거에는 존재조차 알 수 없었던 여러 나라와 교류를 맺게 되고, 직접적 관련이 없는 듯 보이던 나라와도 밀접한 이해관계를 갖게 된 것입니다. 세계화를 외치는 시대에 이르러 이렇게 각 나라 간의 상호연관성이 증대되면서 인적·물적 교류를 통해 각국의 경제가 발전하게 되고, 상호 협력 체제하에서 많은 문제점을 해결하게 되는 등의 이점을 경험하고 있지만, 그에 반해 여러 가지 문제점 역시 나타나고 있습니다. 그 중 가장 크게 부각되는 문제점 중 하나는

³ 김명기, 국제법원론(하), 박영사, 1996, 1099 면.

⁴ 여기서 분쟁은 국가 간 및 한 국가 안에서 일어난 무력적 방법을 사용한 분쟁과 충돌로 인해 연 1000 명 이상의 희생자를 낸 분쟁의 수를 말합니다.

⁵ Uppsala Conflict Data Program (UCDP), www.pcr.uu.se

국제분쟁이 더 이상 먼 남의 나라 이야기일 수만은 없다는 사실입니다. 따라서 국제분쟁에 대한 이해와 지식을 늘리고 그 분쟁 각각의 특징과 그 해결방안을 모색함으로써 세계인으로 함께 사는 지구촌 이웃에 대한 관심을 촉구해야 할 때입니다. 우리의 그런 관심과 이해, 또 함께 하고자 하는 국제 연대 의식만이 날로 증가하는 분쟁과 국제 분쟁의 평화적 해결을 도모할 수 있으며, 또한 발생할 수 있는 분쟁을 사전에 방지함으로써 미래를 예측, 대비할 수 있기에, 국제 분쟁에 대한 이해와 관심은 그 어느 때보다 의미가 있고 중요한 일이라 생각합니다.

국제분쟁의 평화적 해결 의무

1899년 제1회 헤이그 평화회의에서 ‘국제분쟁의 평화적 해결에 관한 협약’을 채택한 이래 분쟁의 강제적 해결은 제1차 대전 후 본격적으로 전쟁 위법화를 통해 제한되어 오다가 오늘날 국제관계에서는 무력행사가 금지됨과 동시에 국제분쟁의 평화적 해결의무도 확인되었습니다. 국제사법재판소(ICJ)가 1986년 ‘니카라과에 대한 군사적 활동에 관한 사건’에서 내린 판례에 의하면 국제분쟁의 평화적 해결의무는 국제관습법의 지위를 갖는다고 한 바 있습니다. 그러나 국제분쟁을 평화적으로 해결하는 수단의 선정은 원칙적으로 분쟁 당사국의 자유에 맡겨져 있습니다.

이런 국제 분쟁의 평화적 해결 의무의 원칙에도 불구하고, 우리는 매일 매일 신속한 통신수단의 도움을 받아 전세계에서 일어나는 분쟁 상황을 접하면서도 국제적 분쟁의 평화적 해결방법과 결과에 대한 보도는 거의 접하고 있지 못하고 있습니다. 속출하는 희생자를 안타까워하며 ‘이 지구에 과연 평화는 올 것인가?’ ‘분쟁의 평화적 해결은 과연 가능한 것인가?’ 라는 의문만 제기하고 있습니다.

1990년대 냉전시대가 끝난 지 20년이 넘었음에도 불구하고 왜 분쟁은 계속 일어나고 있을까요? 세계 곳곳에서 아직도 일어나고 있는 분쟁은 더 이상 정치적 이념적 대립으로 인한 국제분쟁의 형태를 띠지는 않지만 아직까지도 중동 아프리카 동남아시아 등을 중심으로 유혈사태가 동반하는 분쟁이 빈번하게 벌어지고 있습니다. 그리고 많은 전문가들이 그 분쟁의 근원에는 정치적 사상이나 이념보다는 종교가 자리잡고 있다고 분석하고 있습니다. 과연 그럴까요?

지난 7월 24일 기준으로 7월 8일 이스라엘이 가자지구를 공습한 이후 이스라엘과 팔레스타인 교전이 시작된 이래 이스라엘 사망자는 75명인 데 반해 팔레스타인 사망자는 모두 2095명으로 증가했습니다. 이 이스라엘과 팔레스타인 분쟁을 종교적 분쟁으로 보는 것은 크나큰 분석의 오류라고 생각합니다. 물론 유대교를 바탕으로 한 시오니즘을 중심으로 이스라엘이라는 국가가 형성되었지만 이스라엘과 팔레스타인의 분쟁은 종교 간의 분쟁으로 시작한 것이 아닙니다. 국제사회의 잘못된 결정과 참여로 인해 전통적인 팔레스타인 땅에 이스라엘이라는 새 국가가 형성되면서 팔레스타인과 이스라엘 사이에는 풀리지 않는 영토분쟁과 주권분쟁이 시작됐습니다. 물론 지난 66년간의 분쟁이 최근 점차 종교적 성격을 띠고 있는 것은 사실입니다. 그러나 아이러니하게도 이스라엘이 '국가'를 수립하는 데 결정적인 기여를 한 것은 바로 유엔이고⁶ 이스라엘은 전쟁을 통해 차지한 78%의 영토를 공고히 하기 위해 '부재자 재산법'⁷을 공포해 영토 확장을 공고히 했으며 또 '귀환법'을 선포해 세계 각지 유대인을 불러들여 이들에게 거주권, 시민권을 부여했습니다. 이스라엘이 나머지 22%의 땅, 즉 동예루살렘을 포함한 서안 지역과 가자 지역을 '점령'하게 된 것은 바로 1967년 전쟁을 통해서입니다. 국제법은 전쟁을 통해 장악한 땅을 영토로 인정하지 않았기 때문에 이 지역은 점령지로 규정됐습니다.

아랍국들은 이스라엘이 점령지에서 완전히 철수할 것을 요청했고, 유엔 안보리 역시 1967년 242호 결의를 통해 이스라엘 철군을 요구했지만 이러한 국제사회의 요구는 아랍국과 이스라엘이 정해진 경계 내에서 평화를 유지할 것을 규정하고 있을 뿐, 어디에서도 팔레스타인인의 자결권은 찾아볼 수 없었습니다.⁸

⁶ 유엔은 1947년 총회 결의 181호를 통해 팔레스타인 전 지역의 56.47%를 유대 국가에, 42.88%를 아랍 국가에, 예루살렘 국제지구로 0.65%를 할당한 후 1948년 10월 1일까지 유대 국가와 아랍 국가 건설을 완료하라고 요구했습니다. 유대인은 유엔 안을 받아들였고, 1948년 5월 14일 데이비드 베클리온이 이스라엘 국가 창설을 선언했습니다. 하지만 전 지역의 87.5%를 소유하고 있었으며 인구의 70%를 차지했던 토착 아랍인에게 이는 받아들여질 수 없는 것이었죠. 이스라엘 국가 창설 다음날인 15일 아랍연합군이 이스라엘을 공격하면서 '1948년 전쟁'이 발발했습니다. 이스라엘의 전투력은 아랍국보다 훨씬 월등했습니다. 이스라엘은 1948년 전쟁을 통해 팔레스타인 지역의 78%를 장악할 수 있었고 이 지역이 현재 이스라엘의 영토에 해당하며 이로 인해 토착 팔레스타인인의 90%에 가까운 90만 명이 난민이 됐습니다.

⁷ 원래의 거주지를 떠나 피난한 아랍인의 토지를 강제 몰수할 수 있게 한 것입니다

⁸ 팔레스타인인은 스스로의 국가를 세우기 위해 1969년 야세르 아라파트가 주도하는 팔레스타인해방기구 (PLO)를 조직했고 본격적인 무장투쟁을 전개했습니다. 팔레스타인인은 이스라엘 점령에 대해 1987년 1차 인티파다(무장봉기)를 일으켰는데 1차 인티파다를 겪으며 1988년 세워진 이슬람 무장단체 하마스는 PLO와 쌍벽을 이루며 이스라엘에 대한 투쟁을 진행했습니다. 그 해 PLO는 서안과 가자로 구성된 '독립 팔레스타인 국가'를

2006년 1월 팔레스타인 총선은 PLO 중심세력이 아니라 하마스의 승리로 끝났습니다. 이스라엘의 계속된 군사공격으로 '무장 저항'에 대한 요구가 높아진 데다, 파타당의 부패에 실망한 팔레스타인인이 하마스의 손을 들어준 것입니다. 하지만 2005년 가자지구에서 철수했던 이스라엘은, 이를 명분으로 삼아 다시 봉쇄를 시작했습니다. 이때부터 이스라엘과 하마스 사이에선 유혈 분쟁이 끊이지 않았습니다.

이스라엘은 하마스 등 팔레스타인 무장세력으로 인한 자국의 피해를 강조해왔습니다. 하지만 이는 현실과 다릅니다. 2006년 팔레스타인 무장조직의 공격으로 이스라엘 민간인은 17명 사망한 반면, 이스라엘군의 공격으로 팔레스타인인은 2005년 197명, 2006년에는 660명이 사망했습니다. 또한 팔레스타인인은 대대로 살아온 땅에 남았지만, 어떠한 권리도 누릴 수 없었습니다. 이스라엘의 경제봉쇄로 극심한 빈곤에 처했고, 이스라엘군의 학대, 구금, 고문이 횡행했습니다. 도로, 검문소 통제로 인해 마을 사이를 움직일 때조차 경비대의 허가를 받아야 했고, 이는 대부분 거절됐기 때문에 '이동의 자유'마저 빼앗긴 채 살아왔습니다. 이스라엘은 이에 더해 최근 몇 년 간 점령지에 정착촌을 건설하고 총 길이 800km 이상, 높이 8m의 콘크리트 '분리장벽'을 세워 국제사회의 비난을 받기도 했습니다. 분쟁을 이어가던 이스라엘과 하마스는 2008년 6월 6개월 간의 휴전을 합의했지만 휴전이 끝나는 날인 2008년 12월 27일 이스라엘은 가자지구에 대대적인 공습을 단행했습니다. 이스라엘 전 수상 골다 메이어는 "팔레스타인이란 애초에 존재하지 않았다"고 말했습니다. 또한 이스라엘은 지난해 독립 60주년 기념행사를 떠들썩하게 진행했습니다. 골다 메이어의 말처럼 팔레스타인 '국가'는 존재하지 않았습니다. 애초에 이스라엘이란 '국가'가 없었던 것처럼 말입니다. 다만 이 지역에서 1300년 동안 살아온 팔레스타인 사람들이 있었을 뿐입니다.⁹

최근 언론은 지난6월 중앙아프리카공화국에서도 종파 분쟁으로 나흘 동안 170명 이상의 사상자가 발생했다고 보도했습니다. 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)는 지난2011년 3월부터 올해 4월 말까지 시리아 내전으로 최소 19만 1369명이 사망한

선언했습니다. 이로 인해 이스라엘은 PLO와 협상을 시작했고, 1994년 PLO 파벌 중 파타당이 주도하는 팔레스타인 자치정부가 이들 지역에 수립됐습니다. 1995년 하마스와 팔레스타인 자치정부가 무장공격 중단을 선언하면서 지역 분쟁은 한동안 수그러들지만 2000년 이 지역에 대한 최종지위협상에서 이스라엘 점령촌 제거, 난민귀환, 1967년 경계선 회복 등 팔레스타인의 요구를 이스라엘이 거부하면서 이-팔 협상은 결렬됐고 이는 2000년의 2차 인티파다로 이어졌습니다. [출처][국제개발협력]이스라엘-팔레스타인 분쟁, 공습에 대한 이유, 정리작성자 Sharon Park

⁹ [출처][국제개발협력]이스라엘-팔레스타인 분쟁, 공습에 대한 이유, 정리작성자 Sharon Park

것으로 추정했고 사망자가 가장 많이 난 담바 스커트에서는 3만 9393명, 알레 포에서는 3만 1932명이 희생된 것으로 집계되었습니다. 시리아 홈스지역 크리스천 인구는 16만 명에서 1000명으로 크게 줄었습니다.

미국 국무부가 지난 7월 발간한 2013 국제 종교 자유 보고서(International Religious Freedom Report)에는 종교분쟁으로 인한 전세계 피해가 담겨있습니다. 지난해 중앙아프리카 공화국에서는 종파주의 분쟁으로 수도인 방기에서만 700명이 사망했고 백만 이상의 실항민이 생겼습니다. 미얀마 메이크틸라 주에서는 14만 명이 쫓겨났고 100명이 사망하는 사고가 발생했습니다. 파카스탄에서도 종파분쟁으로 시아파 회교도 400명이 살해당했고 교회 폭탄 테러로 크리스천 80명이 사망하기도 했습니다. 과연 세계는 종교 분쟁의 시대로 다시 들어간 걸까요? 분쟁을 종식하고 평화적 해결을 이룰 방법은 해당 당사국에도 또 국제기구에도 없는 것일까요?

지난 8월 중순 한국을 방문한 카톨릭 교회 프란치스코 교황은 방한 기간 동안 평화에 대해 묻는 기자들에게 « 평화는 전쟁이 없는 상태가 아니라 정의의 결과이다 » 라는 해석을 내놓았습니다. 교황에게서 세계의 분쟁 종식과 세계 평화를 이루기 위한 실질적인 해답을 기대했던 많은 사람들은 교황의 이런 발언에 실망을 내비치기도 했습니다. 그러나 저는 프란치스코 교황이 어느 누구보다 현실적이고 합리적인 분쟁의 해결 방법을 알고 있는 사람이라고 생각합니다. 교황 자신도 본인을 세계적인 종교 지도자라고 생각하지만 지금 우리 지구촌에서 벌어지는 각각의 국내외 분쟁은 어느 한 종교 지도자나 정치 지도자가 해결할 수 있는 성격의 분쟁이 아닙니다. 물론 교황이나 미국 대통령 오바마 같은 지도자의 관점과 적극적 참여 및 관심을 필요로 하는 분쟁은 세계 곳곳에 있습니다. 그러나 분쟁의 근본적인 원인을 해결하고 새롭게 구축하는 평화가 지속되기 위해서는 교황이 말한 것처럼 전쟁을 끝내는 것이 중요한 것이 아니라 정의를 바탕으로 한 새로운 국가, 새로운 사회를 만들어야 하는 것이 더 중요합니다. 그것이 교황이 말했듯 또 다른 분쟁이 재발하는 것을 방지하는 유일한 해결책이기 때문입니다. 그리고 그 과제는 교황도, 어느 세계 지도자도 대신 해줄 수 없는, 분쟁을 경험한 그 사회와 국가의 고유한 사명과 과제이기 때문입니다. 방한 기간 중에 이 같은 교황의 발언을 듣고 교황이 세계 각국에서 벌어지고 있는 분쟁을 막을 실질적인 해답을 내놓지 못하고 있는 것에 실망했다면, 그것은 우리가 분쟁에 대한 인식과 지식이 아직 빈약하고 그 분쟁을 평화적으로 해결할 의지와 노력이 부족한

증거라고 저는 생각합니다. 물론 교황 같은 전 세계적 지도자가 그 자리에서 할 수 있는 본연의 역할을 해주야 세계의 곳곳에서 일어나고 있는 분쟁의 평화적 해결이 앞당겨질 수 있을 것입니다. 그 일례를 든다면 지난 6월 교황이 이스라엘과 팔레스타인 지도자들과 함께 평화 기도회를 열고 화해의 중재자로 나섰던 것을 들 수 있습니다. 물론 교황의 이런 노력이 가자 분쟁 사태를 막지는 못했습니다만 그것은 교황의 노력 부족이 아니라 이 분쟁의 원인이 종교 간의 갈등에서 오는 것이 아니라 영토와 자원의 정의로운 분배와 자치 국가의 공생에 관한 것이기 때문입니다. 그렇기에 교황이 평화를 지향하는 범 종교적 기도회를 열었음에도 불구하고 지난 7월 이스라엘은 가자지구를 공습했고 그 참상에 경악을 금치 못한 국제사회 압력과 요구에 의해 27일에서야 무기한 휴전협정을 극적으로 맺게 되었던 것입니다.

물론 종교적 또는 시민적 지도자들의 선도적 참여가 오랜 분쟁의 평화적 해결을 도운 사례도 있습니다. 그 예로 지난 1월 필리핀의 대표적 분쟁지역인 민다나오 섬에서 지난 40년 동안 이어온 종교 분쟁이 극적으로 타결되는 사건이 있었습니다. 이슬람 반군과 카톨릭 지도자가 평화 협정을 맺고 이를 지켜본 국민과 함께 더 이상 분쟁을 하지 않겠다는 평화합의서에 서명 했습니다. 필리핀은 국민의 85%가 카톨릭 신자로 이루어진 나라이지만 민다나오 섬은 필리핀 정부와 이슬람 반군단체(모로이슬람해방전선MILF)가 끊임없이 내전을 벌였던 지역으로 사실 필리핀 정부나 유엔이나 이 분쟁 해결에 큰 성과를 거두지 못하고 있었습니다. 민다나오 사례를 지켜본 잠보앙가 시¹⁰에서도 민다나오처럼 평화합의서를 진행할 것이라고 합니다. 이런 필리핀의 사례가 전세계의 분쟁을 평화적으로 해결하는 방법과 교훈이 되기를 기대해봅니다. 뜻이 있는 곳에 길이 있다고 했듯, 필리핀 민다나오 섬의 평화적 분쟁해결 사례를 보면, 누구든 마음 먹고 분쟁의 근본 원인을 제거하고 지속적인 평화구축에 필요한 여러 과제를 해결하려는 의지와 노력으로 그 과정을 만들어 간다면 분쟁의 평화적 해결이 가능하다는 교훈을 얻게 됩니다. 이는 우리도 더 이상 세계의 비참한 현실에 대해 방관만 할 것이 아니라 전쟁이 없는 평화로운 세계를 만들어가는 주역으로서 동참해야 함을 가르쳐주는 사례라고 생각합니다.

물론 한 국가의 평화구축은 지역기구를 포함하여 국내 및 국제 행위자 간의 조정 및 높은 일관성이 동반된 상태에서 "국가 소유"의 원칙을 기초로 해야만 가능한 일입니다.

¹⁰ 만다나오 섬처럼 이슬람 반군과 정부군의 마찰로 분쟁이 끊이지 않는 필리핀의 또 다른 분쟁 지역

그 사명의 완수를 위해 그 행위자들의 능력 구축과 강화가 가장 핵심적 과제라는 것도 우리 모두 잊어서는 안 될 교훈입니다.

세계 평화 유지를 위해 세워진 국제 기구 유엔

우리가 흔히 유엔이라 부르는 국제연합 (이후 유엔이라 명한다) 은 제 2차 세계대전을 배경으로 생겨난 기구입니다. 국제사회는 20세기에 들어서 두 차례의 세계대전을 겪으면서 전쟁을 미연에 방지하고 갈등을 해결하려면 실질적인 힘을 지니고 중재할 수 있는 범세계적인 국제기구가 필요하다는 사실을 통감했습니다. 제2차 세계대전을 막지 못한 국제연맹(League of Nations)의 실패 경험을 토대로 보다 일반적이고 범세계적인 기구가 필요하다고 합의를 본 연합국은 전후 새로운 세계 평화체제의 정착을 위해 국제 평화와 안전을 유지하기 위한 국제기구의 설립 필요성을 검토했습니다. 1941년 8월 14일 미국 대통령 프랭클린 루스벨트(Franklin Delano Roosevelt)와 영국 수상 윈스턴 처칠(Winston Leonard Spencer Churchill)은 대서양헌장을 통해 종전 후 새로운 세계평화의 정착을 희망하였고 1942년 1월 1일 전범국가인 독일 이탈리아 일본 등에 대항해 싸운 26개국 대표들은 미국 워싱턴에 모여 ‘연합국선언’(Declaration by United Nations)에 서명했습니다.¹¹

국제평화와 안전 유지를 목적으로 1945년 10월 24일에 결성돼 범세계적인 기구로 설립된 유엔은¹² 국제적 안보 공조, 경제개발 협력 증진, 인권 개선 등을 통해 세계

¹¹ 연합국선언은 대서양헌장의 목적과 원칙에 따른 공동행동을 재확인하는 한편, 국제연합 창설을 위한 연합국의 공동노력을 천명했다. 이 때 루스벨트 대통령이 제안한 ‘국제연합(United Nations)’이라는 용어를 최초로 사용했다. 1943년 10월 30일 모스크바에서 열린 미국 영국 중국 소련 등 4개국 외상회의에서 일반적 국제기구의 조기 설립 필요성에 합의한 후 1944년 8월~10월 미국 워싱턴 교외 덤버턴 오크스(Dumbarton Oaks) 회의에서 ‘일반적 국제기구 설립에 관한 제안’을 채택, 국제연합의 목적, 원칙 및 구성 등에 합의하고 전문 12장의 유엔 헌장 초안을 마련했다. 1945년 2월 알타 회담에서 안전보장이사회의 표결방식에 합의, 1945년 4월 25일 50개국 대표들이 미국 샌프란시스코에서 만나 ‘국제기구에 관한 연합국 회의’를 열고 초안을 바탕으로 유엔 헌장(Charter of the United Nations)을 작성했고 뒤늦게 동참한 폴란드를 포함해 총 51개국이 6월 26일 이 헌장에 서명했으며, 10월 24일 과반수가 넘는 46개국이 헌장 비준서를 기탁함으로써 국제연합이 공식 발족했다. 51개 회원국이 모두 참석한 제1차 유엔 총회는 1946년 1월 런던에서 열렸고 총회는 국제연합헌장이 발효된 10월 24일을 유엔의 날로 정한 뒤 세계 각국이 기념일을 준수하도록 촉구하였다.

¹² 지난 2012년 남수단의 가입으로 2014년 9월 기준, 국제 연합 기구의 현 가맹국 수는 193개이며 주요 활동은 평화 유지, 군비 축소, 국제 교류와 협력 증진, 국제법 개발 등이다. 유엔은 주요기구와 전문기구, 보조기구로 구성된다. 주요기구는 총회를 비롯해 안전보장이사회, 경제사회이사회, 신탁통치이사회, 국제사법재판소, 사무국 등 6개이다. 주요 기구 산하에는 유엔개발계획(UNDP), 유엔환경계획(UNEP), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔세계식량계획(WFP),

평화를 유지하는 데 그 목적을 두고 있지만 우리의 대부분이 매일 저녁 TV 뉴스와 신문 등을 통해 접하는 시리아 내전의 참상은 물론 현재 미국이 시리아 내 이슬람 수니파 극단주의 무장세력인 이슬람 국가(IS : Islamic State)에 대해 시작한 공습과 그 피해 상황, 또 한여름의 무더위를 더욱 숨막히게 했던 이스라엘-팔레스타인 분쟁, 공습에 대한 보도를 듣고 있습니다. 물론 전 세계 각지에서 활발한 평화유지의 사명을 수행하고 있는 유엔 평화유지군에 대한 소식이나 국제 비정부기구들(NGOs)의 인도적 지원에 대해 들어 알고 있듯이 유엔은 끊임없는 노력과 활발한 활동을 벌이고 있습니다. 그럼에도 불구하고 우리가 살고 있는 이 지구의 현실에서는 여전히 전쟁과 분쟁 및 갈등으로 인해 고통 받는 많은 피해자의 안타까운 삶과 갈등의 소식이 더 가깝게 느껴집니다. 이런 지구촌의 현실 속에서 평화는 여전히 현실이 아닙니다. 평화는 많은 활동가들이 꿈꾸며 실현하기 위해 자신의 목숨도 아끼지 않고 바치는 숭고한 이상으로만 남아있을 뿐입니다.

유엔은 많은 한계와 문제점을 지니고 있지만 인류가 당면한 문제를 해결하기 위한 전세계적 노력의 핵심에 있는 국제기구로서 많은 활동과 사업을 하고 있습니다. 그 노력에 협력하는 유엔 산하 30 개 이상의 부속 기관을 통틀어 UN 시스템이라 부릅니다. 그UN과 UN시스템에 속한 부속 기관과 단체는 인권 존중과 향상을 위해, 남녀 평등과 여성 지위의 발전을 위해, 환경 보호와 질병 퇴치를 위해 또 빈곤을 줄이기 위해 매일 노력하고 있고, 마약 거래와 테러에 대한 국제 캠페인을 이끌고 있으며, 난민을 돕는 데에도 정말 열심이고, 지뢰 퇴치를 위한 프로그램을 만들어 열심히 보급하고 있으며, 식량 생산을 확대하고 에이즈에 대한 싸움에서도 지도적 역할을 하고 있습니다.

국제기구로서 UN의 근본 목적은 세계의 평화와 안전을 유지하는 것인데 이 목적이 반영된 국제연합헌장은 전문과 19장 111조로 이루어져 있습니다.¹³ 국제연합의 여러

유엔난민고등판무관(UNHCR), 평화유지활동(PKO) 등 많은 보조기구가 있으며, 이와 별도로 19개 전문기구가 있다. 국제연합 기구의 공식언어는 영어 스페인어 프랑스어 중국어 아랍어 러시아어이다. 현 사무총장은 한국 외무부장관 출신의 반기문(潘基文) 총장이다.

¹³ 총 19장으로 구성된 UN 헌장에는 목적과 원칙, 회원국 지위 등이 규정돼 있다. 회원국이 되려면 UN 헌장에 규정된 의무를 수락하고, 이 의무를 이행할 능력과 의사를 갖춘 평화 애호국이어야 한다. 유엔 헌장 제1조는 국제 평화 및 안전 유지, 여러 국가 간의 우호관계 발전, 경제적·사회적·문화적·인도적 문제의 해결을 위한 국제협력 달성 등을 국제연합의 목적으로 들고 있다. 목적을 준수하기 위한 7가지 활동원칙이 국제연합헌장 제2조에 명시되어 있는데 모든 회원국의 주권평등, 모든 회원국의 헌장의무 준수, 국가간 분쟁의 평화적 해결, 국제관계에서 무력행사 금지, 국제연합의 행동에 대한 지원 및 국제연합의 제재 대상국에 대한 비협조, 비회원국에 상기 원칙에 입각한 행동 촉구, 국내문제 불간섭 등이다.

기구 중 특히 세계의 평화와 안전을 유지하는 데 중요한 위치를 차지하고 있는 기구는 안전보장이사회와 총회입니다. 국제연합헌장 제24조는 국제 평화 및 안전을 유지할 중요한 책임은 안전보장이사회가 지고 있다고 규정했습니다. 이처럼 우리 모두에게 잘 알려진 기구 외에 세계의 평화와 안전을 유지하는 데 중요한 역할을 하고 있는 또 다른 유엔 기구는 2005 년 세계 정상 회의에 모인 각국의 정부 대표와 정상들이 지속 가능한 평화를 해치는 도전에 대처하기 위해 설립한 “평화구축위원회(Peacebuilding Commission)”입니다.

평화 구축 (Peacebuilding)이란 ?

평화 구축은 사실 유엔에서 관심의 새로운 항목은 아닙니다. 하지만 유엔이 유엔 조직 의제의 구체적인 고려 사항으로 평화구축을 검토하기 시작한 것은 비교적 최근입니다. 1992 년 당시 사무총장이었던 부트로스 갈리 (Boutros Ghali)가 자신의 보고서인 "평화를 위한 의제 "에 분쟁 후 평화 구축의 개념을 처음 언급하면서 그 개념을 “분쟁이 재발하는 것을 방지하기 위해 평화를 공고히 하고 강화하는 구조를 지원하고 식별하는 행동" 으로 정의한 것이 그 시작입니다.

그러나 평화 구축의 국제 돌파구가 마련된 것은 2005 년 세계 정상 회의에 모인 각국의 정부 대표와 정상들이 지속 가능한 평화를 해치는 도전에 대처하기 위해 “평화 구축위원회(Peacebuilding Commission)”를 설립하기로 결정하면서였습니다. 정상들은 평화 구축을 위한 새로운 구조(아키텍처)의 기반을 구축하기 위해 평화 구축 기금 (Peacebuilding Fund)과 평화 구축 지원 센터(Peacebuilding Support Office)의 창설에도 동의했습니다.

2005 년 12 월 유엔 안전보장이사회와 총회는 동시에 평화 구축 위원회의 창립에 필요한 결의안을 채택했는데 그 사명을 다음 세 가지 주요 목표에 두었습니다; (a) 평화 구축에 필요한 통합 전략을 제안, 조언하고 그 자원을 동원하는 데 필요한 모든 관계자를 함께 모으며; (B) 복구에 필요한 재건과 기관 구축 노력에 관심을 집중하고 지속 가능한 발전을 위한 기반을 마련하기 위한 전략의 개발을 지원하며; (c) 모든 관련 행위자 간의 조정을 개선하기 위한 정보와 제안을 제공하고 모범 사례를 개발, 분쟁 후 국가에 대한 국제 사회의 관심의 기간을 확장시키고 조기 복구를 위해 예측 가능한 자금을 확보하는 데 도움을 제공한다.

이 평화구축위원회가 행하는 역할 중 또 하나 우리가 주목해야 할 요소는 유엔의 주요 기관(안전보장이사회, 총회 및 경제사회이사회 등)에 대한 자문 역할입니다. 평화구축위원회의 이런 역할은 특히 안전보장이사회에 대해 중요한 역할을 하고 있다고 볼 수 있습니다. 왜냐하면 유엔 평화유지군은 초기에 활동하는 평화 건설자(peacebuilders)이기도 하기 때문입니다. 따라서 유엔의 평화 구축에 대한 고려가 평화유지 활동에서 그 주요 관심이 되도록 함과 동시에, 민간인 구성 요소의 향상을 보장하기 위해 분쟁 후(postconflict) 상황에 대한 유엔 안전보장이사회의 고려 초기에 자문 역할을 하는 것입니다. 이 점에서 위원회가 주로 기여하는 바는 안보 및 안전, 개발의 관계 및 지속 가능한 평화를 달성하기 위해 필요한 장기적 전망과의 관계를 강조하는 것입니다.

유엔 평화위원회의 업무는 아직 우리에게 잘 알려져 있지 않은데, 그 기구가 평화 정착을 위한 역할을 제대로 하기 위해서는 위원회의 가시성이 개선되어야 할 것입니다. 그 위원회가 하는 일에 대한 공공 지식은 적극적으로 평화 정착을 위한 노력에 최선을 다하고 있는 많은 사람들 사이에서도 여전히 부족하고 미흡하기 때문입니다. 유엔 평화위원회의가 무엇을 하는 기구이며 또 무슨 역할을 하는지를 폭 넓게 이해하면, 최근 갈등과 분쟁에서 벗어나 깨지기 쉬운 평화를 경험하고 있는 나라에 대한 국제 사회의 관심을 유지하고 필요한 자원을 동원해야 하는 위원회의 그 임무 달성에 도움이 될 것입니다. 특히 저와 같은 비정부기구(NGO)에서 일하는 사람에게는 국제기구가 담당하고 있는 역할과 또 그 국제 사회의 노력에 대한 성공과 실패, 그 당면 과제를 검토하는 일이 필요합니다. 비정부기구가 국제기구의 조력자로서 해야 할 역할을 인식하고, 국제 연대 운동이 분쟁 후 국가의 당면 과제를 어떻게 해결하며, 지속 가능한 평화를 구축하는 몫을 어떻게 담당하고 시너지를 내야 하는지, 이러한 것을 평가하고 부족함을 개선하는 일은 매우 중요하다고 생각합니다.

분쟁 후 평화 구축에 대한 국제사회의 인식과 지식의 진화

일반적으로 분쟁 후 상황에서 평화를 구축하는 일은 그 성격상 다각적이어야 한다는 데 대부분 동의하고 있습니다. 그것은 보안과 안전, 정치, 인도주의, 인권 및 사회경제적 차원을 포함해야 합니다. 당면한 현안을 해결하기 위해 이러한 복합적 차원을 일관되게 통합한 접근 방식이라야 분쟁 후 평화를 유지하고 지속 가능한 발전을

이루는 가장 근본적인 접근 방법이 되기 때문입니다. 유엔과 같은 국제기구도 그 토대를 마련하기 위해 국가 역량 구축에 우선 순위를 두지만 제가 지난 27년 동안 활동해왔던 국제 NGO는 국가기구의 역량구축 못지않게 그 국가의 구성원인 시민사회와 특히 분쟁의 피해자로 구성된 공동체의 역량구축에 주 관심사를 두고 국제연대 운동과 지원을 해왔습니다. 이는 세계 곳곳에서 일어난 분쟁의 원인과 형태를 분석한 결과, 분쟁 해결 과정에서 반복되는 평화구축의 특정한 문제점들이 지적되었기 때문입니다.

그 반복되는 문제점은 대부분 분쟁 후 상황에서 평화를 구축하기 위한 우선 과제(예를 들면 선거, 지역 통치(거버넌스), 전환 시기의 정의, 국내 실향민, 예산 지원, 환경과 천연 자원, 법치 국가에 대한 지원, 국가 능력 개발, 군축에 대한 지역 접근)을 어떻게 조직하고 해결하느냐는 것입니다. 이것이 그 사회와 국가의 지속적인 평화를 좌우하는 중요한 과제라는 것이 밝혀졌습니다. 특히 폭력적 분쟁과 내전을 경험한 나라에서는 무장동원 해제와 재통합, 지역 및 소지역 단체의 연대와 조정, 지속 가능한 재통합 등의 과제도 우선 해결해야 하는 평화구축 전략들 작업의 주된 문제점입니다.

통합되고 일관된 접근 방식이 필요하지만, 평화 구축 전략은 절대 « 한 가지 사이즈가 모든 체형에 맞을 수는 없다 »는 것을 명심해야 합니다. 왜냐하면 각각의 경우가 고유하며, 평화 구축에 참여하는 각 단체는 그 해당 국가별 특정한 상황에 대응해야 하기 때문입니다. 그럼에도 불구하고, 과거 국가의 경험과 평화 활동에 참여하고 있는 관계자들의 경험은 폭 넓은 관련성 및 적용 가능성을 지닌다는 점을 강조하고 싶습니다. 그러므로 주요 과제 중 하나는 어떤 일반적인 원칙이 국가별 특정한 상황에 필요한 교훈을 줄 수 있는지, 적합한 파악 능력을 기르는 데 있습니다. 물론 이런 과제를 해결하기 위해서는 우선 평화 구축에 대한 지역적 접근 및 평화 구축 전략들 작업을 해야 하며, 분쟁 후 정책에 대한 성별(性別) 접근을 포함한 "평화 구축 참여에 대한 크로스 커팅(공통 고려) 정책 과제"를 다루는 일이 우선 해결돼야 할 것입니다. 이러한 과제는 대부분 그 해당국가나 유엔과 같은 국제기구에서 담당합니다. 하지만 그 정책을 집행하는 과정에서 반드시 참고하고 고려해야 할 평화구축 사례를 통해 배운 중요 교훈 중, 특히 국제 NGO나 시민운동단체에서 하는 활동을 중심으로 몇 가지 주제를 정리해 보겠습니다.

지역상황에 상관없이 분쟁 후 평화를 구축하기 위한 공통의 기능

분쟁 후 상황에 대한 평화 구축 활동엔 다음과 같은 일반적인 기능이 있습니다.

1. 평화 구축은 폭력에 의지하지 않고 문제를 해결하기 위한 국가적 의지, 주인 의식 및 그 해결 능력을 필요로 합니다. 그것은 국가적, 지역 및 하위 정부 지역 수준에서 동시에 진행되어야 하며 정부, 시민 사회 및 민간 부문을 포함할 필요가 있습니다.
2. 평화 구축은 모든 관련 행위자가 참여해야 하는 장기적인 투자이며, 분쟁과 갈등의 근본적인 원인을 해결하기 위한 공동의 전망과 장기 전략을 필요로 합니다.
3. 정확한 지식과 적합한 분석은 평화 구축 활동의 우선 순위와 순서를 정하는 전제 조건입니다. 특정 분쟁 후의 평화 구축 활동(선거, 국내 실향민의 귀향과 재통합 등)은 갈등의 전제 역할도 하면서 평화 구축의 도구 역할도 할 수 있음을 주목해야 합니다.
4. 특정한 위험과 부문별 우선 순위를 넘어서(예를 들어, 국가적 화해, 법치 국가, 경제 회복 등), 성별과 여성의 역할 같은 크로스 커팅(공통 고려) 문제는 전반적인 평화 구축 노력 속에서 주된 관심을 받아야 합니다.
5. 평화 구축 활동에는 재정 및 비재정 자원의 예측 및 지속적인 조달이 필수적입니다.
6. 일관되고 통합적인 전략과 정책은 효과적인 국제 및 지역 지원을 달성하기 위한 전제 조건입니다. 그러나 이러한 노력은 충분한 능력과 자원에 의해 지원되지 않는 경우 필요한 효과를 거두기 어렵습니다.
7. 국제 (국제NGO를 포함한) 사회가 조기 평화 구축에 개입할 경우, 특정 국가별 및 지역별 상황(예를 들면, 청년 실업, 안보 및 보안 부문 개혁(SSR), DDR, 생계보장, 가벼운 인프라 등)에 따른 평화의 잠재적인 위험 영역에 우선 순위를 두어야 합니다.
8. 국가 및 다국적 요소는 분쟁과 충돌의 역학에 영향을 미치고 결과적으로 분쟁 후 평화 구축 노력에도 영향을 미칩니다.

제가 국제 NGO를 통해서 지난 27년간 함께 일했던 국가 중 분쟁의 상황을 극복하고 평화적 해결책을 구축한 나라의 경험을 바탕으로 몇 가지 중요한 주제를 정리해 보겠습니다.

분쟁 후 상황에서 이루어지는 공정하고 민주적인 선거는 평화로 전환하는 데에 필수적인 도구입니다.

아프리카 대륙은 불행하게도 최근 50년간 가장 빈번한 전쟁과 폭력적인 분쟁을 경험한 대륙이며 대부분의 국가와 국민은 가해자인 동시에 피해자이기도 합니다. 윤상욱 저자가 쓴 책《아프리카에는 아프리카가 없다》¹⁴에서 말하듯 우리가 흔히 아프리카를 바라볼 때 범하기 쉬운 오류 중 하나는 아프리카 대륙을 잘못 인식하는 데 있습니다. 아프리카 대륙을 대자연의 신비에 대한 경이로움을 경험하는 대륙(대부분의 유럽인의 여름 휴양지로 사파리 휴가를 즐기는 곳)으로 보거나, NGO의 경우 전쟁과 질병, 빈곤에 대한 안타까움 같은 감정을 자극하여 인도주의적 활동에 필요한 연대 기금을 모으는 우선사업대상으로 여기기도 했습니다. 최근 많은 비아프리카 대륙의 국가나 기업은 점점 고갈되는 자원의 보고, 마지막 남은 기회의 땅이라는 경제적 관점에서 접근하기도 합니다. 심지어 어떤 이들은 인종적 편견을 덧붙이고, 아프리카인을 민주정치의 경험이 없고 자주적 법치국가를 운영할 줄 모르는 “부족적 통치 수호자”로 여깁니다. 아프리카는 이러한 시각이 모두 교차하는 기회와 모순의 대륙입니다. 우리는 아프리카 대륙이 가지고 있는 복합적이고 다원적인 과제와 풀어야 할 문제에 대하여 무지했다고 말할 수 있을 것입니다.

그런 의미에서 윤상욱씨의 《아프리카에는 아프리카가 없다》라는 책은 우리에게 이제 아프리카를 제대로 된 눈으로 볼 기회를 제공해 줄 것이라고 생각합니다. 저는 이러한 노력이 세계사에서 잃어버린 아프리카의 자리를 찾아주는 것 외에도, 아프리카와 아프리카인이 겪어온 고통과 모순을 제대로 이해하고 그 대륙에서 일어나는 여러 분쟁의 평화적 해결을 위한 조력자로서 우리의 역할을 새롭게 조명해 줄 것이라 믿습니다. 그 책에서 윤상욱씨가 “소말리아의 해적과 블러드 다이아몬드, 내전 ! 그 책임은 어디에?”¹⁵라는 사례에서 말하듯 아프리카 대륙에서 일어나는 분쟁의 평화적

¹⁴ 실제로 아프리카는 하나의 국가(nation)가 아니며, 이 대륙은 남북한 면적의 150배이다. ...(하략) 미국.중국.유럽.인도.아르헨티나를 합친 것보다 더 크지만, 우리가 일상적으로 접하는 메르카토르 세계지도는 남반구에 있는 아프리카 대륙을 실제보다 훨씬 축소시켜 보여준다. 저자는 아프리카 부족에 관한 기존의 연구와 문헌조차 아프리카 지역의 다양성을 고려하지 않는다고 말한다. 이러한 시각은 엉뚱하게도 리비아 사람들이나 베르베르 족, 투아레그 족같이 스스로 아프리카인이기를 부정하는 이들마저 아프리카인으로 소개하는 오류를 범하곤 한다는 것이다. 이는 오늘날 아프리카에서 일어나는 모든 문제를 이해하는 데 전혀 도움이 되지 않는다.

¹⁵ 오늘날 아프리카를 둘러싼 수많은 문제의 책임은 어디에 있는가? 이 책은 먼저 아프리카의 저개발 문제를 살펴본다. 유럽 책임론과 함께 대두되고 있는 것이, 부패한 정부의 에고노미(자기 자신만을 위한 경제)다. 라이베리아의 촉망 받는 여성 지도자 엘렌 존슨 설리프 Ellen Johnson-Sirleaf 대통령은 2009년 BBC와의 인터뷰에서

해결을 위해서는 그 분쟁이 경제적, 사회적으로 어떻게 작동하고 있으며 현지인에게 “분쟁의 배당금”을 받는 직업이 어떻게 인식되고 보이는지를 이해하는 것도 분쟁 해결책에 필요한 중요한 지식 진보를 일으킬 것이라 생각합니다.

저는 우선 제 지난 경험을 바탕으로 특히 시에라리온과 남아공 등에서 얻은 교훈에서, 아프리카 대륙이 분쟁을 극복하고 지속적인 평화를 극복하기 위해서는 제일 먼저 민주적 선거를 통해 평화로 전환하는 일이 필요하다고 생각합니다.

공정하고 민주적인 선거의 조직은 분쟁과 무력적 충돌에서부터 평화로 전환하고자 하는 많은 나라에서 점점 필수적인 도구로 인식되고 있습니다. 그런데 그 필요성은 많은 아프리카 나라에서 이미 검증된 과제입니다.¹⁶ 남아공에서 경험했듯 선거는 분쟁 후 상황의 정치적 통합을 위한 중요한 기준점 역할을 하기도 하지만, 많은 아프리카 나라에서 보듯(코트디부아르, 케냐, 마다가스카르 등)새로운 갈등을 유발시킬 수도 있습니다. 따라서, 선거는 어떤 부정적인 여파를 피하기 위해 선거 과정 전반에 걸친 검증과 선거과정에 대한 주변 감시가 필요합니다. 이 감시에는 자국의 독립적인

‘아프리카는 가난하지 않다. 다만 엉망으로 관리되었을 뿐 Africa is not poor, it’s just POORLY MANAGED’이라며 이를 비꼬는 바 있다. 다음으로 소말리아 해적 문제에 대해 살펴본다. “2006년 동원호, 2007년 마부노호, 2010년 금미305호. 이렇게 거의 매년 한국의 원양 어선을 납치하여 몸값을 요구했던 소말리아 해적단의 일부가 2011년 1월 드디어 한국 해군에 생포되어 재판을 받았다. 1심 재판에서 검찰은 다섯 명 해적 전원에게 무기 징역을 구형했으나, 부산 지방법원은 13~15년을 선고했다.” 이를 통해 처음 알려진 소말리아 해적의 실상은 이른바 ‘생계형 해적’이다. 저자는 1991년 독재자 바레 정권의 붕괴로 무정부 상태가 지속되자 내전 때문에 사회 경제 기반이 파괴되어 실업이 만성화되었고, 생계를 위협받은 이들이 해적단을 조직하기 시작한 뒤 해적은 순식간에 촉망받는 직업이 되어버렸다고 설명한다. 거기에 소말리아 해적을 바라보는 현지 시각을 덧붙인다. “우선 소말리아인은 해적을 해적으로 보지 않았다. 외적을 잡아 응징하는 의로운 직업으로 인식한 것이다. 거기다 죄인을 응징하여 벌어들인 돈, 즉 몸값은 많게는 몇 년 치 소득보다 많았다. 선박의 납치 과정에서 종종 죽거나 다치는 이들이 있었지만, 그러한 위험을 무릅쓸 만큼 해적은 돈벌이가 되는 직업이었다.” 또 다른 문제는 바로 전쟁이다. 저자는 아프리카에서 내전이 장기화되는 것이 상식적으로 불가능함을 지적한다. 우선 아프리카 국가 대부분은 소총과 같은 재래식 무기조차 만들 능력이 없다는 것이다. 그렇다면, 도대체 어떻게 전쟁은 장기화되고 있는 것일까? 아프리카의 반군 조직의 무기 구입은 대개 불법 다이아몬드 거래로 이루어진다. 영화 <블러드 다이아몬드>에 나온 것처럼 선량한 일반인에게 강제로 다이아몬드를 캐게 하고 이를 무기와 맞바꾸는 것이다. “몰락한 국가와 이를 악용하는 나쁜 이웃, 그리고 절대 빈곤과 내전의 구렁텅이에서 신음하는 국민은 선과 악에 대한 기준을 상실하고 결국 폭력에 의지하게 된다.” 이제 이러한 문제에 대해 국제 사회와 아프리카 스스로가 대답할 수 있어야 할 것이다.

¹⁶ 이제 카다피는 없다. 이집트의 호스니 무바라크 Hosni Mubarak, 튀니지의 벤 알리 Ben Ali 와 같은 권력자도 짐을 꾸려 도망쳐버렸다. 향후 북아프리카에는 민주 정권이 들어설 것으로 보인다. (...) 카리브 제도 출신의 흑인 정치가 리처드 무어 Richard B. Moore 는 ‘개와 노예는 주인이 이름을 지어준다. 오직 자유인만이 스스로 이름을 짓는다’고 했다. 아프리카인도 이제는 누군가의 간섭 없이 스스로를 자유롭게 정의해야 할 것이다. 피부 색깔을 공통분모로 한 인종적 민족주의의 부활을 바라는 것은 아니지만, 적어도 유럽과 아랍의 간섭 없이 아프리카인 스스로가 평화적이고 긍정적인 정체성을 모색할 수 있기를 희망할 뿐이다. 윤상욱, “아프리카에는 아프리카가 없다” p.33

단체뿐만이 아니라 국제사회(UN이나 아프리카연합 같은 지역기구)에서 인정한 국제적인 선거 감시단의 역할이 중요합니다. 이런 국제적인 선거 감시단에는 반드시 시민사회와 국제적NGO의 참여가 필요합니다. 이미 위에서 언급했듯이 일부 국가는 성공적으로 선거를 몇 차례씩 개최한 후 평화적 전이를 성공적으로 마쳤는가 하면 다른 국가는 선거 직후 분쟁과 충돌이 재개되는 상황을 목격하기도 했습니다. 선거와 관련된 위험을 완화하기 위한 일련의 전략 및 기제를 효과적으로 사용하기 위해서는 성공적인 선거 과정을 경험한 나라의 사례 비교 연구로 얻는 교훈과 과제에 주목해야 할 것입니다. 그 중 몇 가지를 정리해 보면 우선 공정하고 민주적인 선거과정을 위해서 다음과 같은 요소가 반드시 우선 해결되어야 합니다.

- 모든 국민이 안전하게 선거에 참여할 수 있는 안정적인 보안 및 안보¹⁷ 환경
- 공정하고 자유로운 선거를 보장하기 위해 정부 또는 정당과 독립된 기관 및 기구(예를 들어 독립적인 선거위원회).
- 국가적 대화를 위한 기반을 제공하고 중립적이며 건설적인 역할을 하는 언론매체.
- 공평한 경쟁의 장을 제공하려는 정부의 노력.¹⁸
- 기술 및 재정적, 정치적 지원을 제공하는 국제 사회.¹⁹

¹⁷ 안보를 한마디로 정의할 때 '위협으로부터의 자유(Free from Threat)'라 합니다.

¹⁸ 흔히 아프리카 국가와 국민의 관계를 '허약한 국가, 막강한 지도자 weak state, strong leader'라는 말로 표현한다. 아프리카 정부의 대부분은 무능해서 국민의 기본적 복지를 충족시켜주지 못하는 반면, 지도자만큼은 막강한 권력을 휘두르면서 국민 위에 군림하고 있다. 특히 공안 조직인 경찰과 군대는 권력 유지에 필수적인 조직인데, 대개 그 지휘와 운영은 친인척이나 대통령의 측근이 맡는다. 거의 모든 아프리카에서 군과 경찰은 현 집권자의 편이기에, 대규모 시민 봉기와 같은 일촉즉발의 상황에서 이들에게 정치적 중립을 기대하기란 어렵다. 오히려 지도자의 명을 받아 시민을 무자비하게 학살할 가능성이 훨씬 크다. 튀니지와 이집트의 시민혁명이 성공할 수 있었던 것도 군이 무고한 시민에게 총부리를 겨누지 않고 중립을 지켰기 때문인데, 사하라 이남의 현실은 이와는 무척 대조적이다. 에티오피아에서 재스민혁명을 기대할 수 없는 것도 에티오피아가 가장 혹독한 경찰국가 중 하나이기 때문이다. 윤상욱, “아프리카에는 아프리카가 없다” pp. 336

¹⁹ 현재 아프리카의 역학 구도는 많이 달라졌다. 압도적이던 미국과 유럽의 지위를 중국, 인도, 러시아, 브라질 같은 신흥 경제국이 잠식하고 있다. 그들은 석유와 가스, 그리고 광물 자원의 보고이자, 미래 소비 시장인 아프리카를 선점하기 위한 경쟁에 뛰어들었다. 유전과 광산을 소유한 아프리카 지도자들은 이제 ‘갑’의 지위에서 자신의 구미에 맞는 거래처를 선택하게 되었으며, 전통적 후견 국가였던 서구는 점점 그 우월했던 지위를 잃어가고 있다. 소위 신 아프리카 쟁탈전 New Scramble for Africa 이라 불리는 최근의 이 현상은 자원 선점을 위한 경쟁이라는 점에서 19세기 말 아프리카 쟁탈전과 유사하다. 그러나 오늘날의 각축전은 그 규모와 양태가 다르며, 국제정치적 파급 효과도 훨씬 크고 복잡하다. (...) 당장의 근심은 중국에 집중되어 있다. 그만큼 지난 10년간 아프리카에서 중국의 확장 속도는 놀랍고 또 위협적이었다. 윤상욱 “아프리카에는 아프리카가 없다” pp. 345~346

- 자제할 줄 알며 최종 결과를 존중하겠다는 약속을 지키는 모든 정당들.

공정하고 민주적인 선거의 조직 못지않게 중요한 또 하나의 과제는 분쟁 후의 국가가 분쟁의 근본적인 원인을 해결하기 위해서 다루어야 할 지역 통치 구조(거버넌스)와 지방 분권 노력이라고 할 수 있습니다.

지역 통치 구조(거버넌스)와 지방 분권

정부의 모든 부문에서 효과적이고 모든 사회 구성원(역사적으로나 전통적으로 소외되고 무시되었던 집단과 공동체를 포함한)의 참여를 기반으로 한 포괄적인 지배통치구조는 분쟁 상황을 경험한 나라에서 지속 가능한 평화를 위한 필수 과제입니다. 지역 통치는 지방 분권과 동일하지 않습니다. 지역 통치는 지역 지도자들과 지역 사회의 효과적인 연결망 관계와 협력 관계를 포함하는 반면, 지방 분권은 중앙 정부와 지역 및 소지역 사이의 공동 책임 체계를 보장하기 위한 기관 권력의 구조 조정을 의미하기 때문이다. 성공적인 지방 분권은 분쟁 후 상황의 특별한 과제를 포함하는데 그 중 몇 과제를 정리하면 다음과 같습니다.

- 분쟁 후에는 강력한 중앙 정부가 필요한데 대부분의 상황이 그렇지 못하므로, 성급한 지방 분권은 분쟁 후 상황에 대한 좋은 전략이 되지 않을 수 있습니다. 하지만 정당성을 잃어버린 강력한 중앙정부의 존재는 오히려 평화 구축에 장애가 될 수도 있습니다.

- 지방 분권을 진행하기 위해서는 지방분권의 필요성에 대한 정치적, 관료적 및 사회적 합의가 중요합니다. 정부는 사회의 모든 관계자가 지방 분권화를 원하는지를 먼저 의논하고 결정해야 합니다.

- 지방분권에 필요한 예산은, 개발도상국 대부분이 외부 기증자에게서 지원을 받는데, 이는 강력한 기술 지원과 함께 국가가 필요로 하는 자원을 활성화 할 수 있게 하고 정부의 여러 부문에서 역량을 강화시켜주는 필요 조건입니다.

분쟁에 대한 지역적 접근

아프리카에서 일어나는 분쟁 사례만이 아니라 남미나 중동지역에서 발생하는 분쟁 사례를 살펴봐도, 그 분쟁의 해결과 평화 구축을 위해서는 반드시 지역적 접근이 고려되어야 한다는 것을 알 수가 있습니다. 우리에게도 친근하게 알려진 팔레스타인-이스라엘 사례나 콜롬비아 같은 사례에서도 볼 수 있듯이 초국가적 분쟁과 충돌사례는 (예 : 국경 지역에서 일어나는 무기거래, 난민의 흐름과 "충돌 과 분쟁의 무역"등) 평화 구축에 대한 지역적 접근 연구와 검토가 필요합니다. 전통적으로 지역기구는 평화 구축보다는 분쟁 해결과 평화 정착을 위한 역할에서 더 큰 신뢰를 얻었지만, 국가 수준의 평화 구축 노력이 지속적인 평화를 유지하지 못하는 선례를 보면, 여러 나라 분쟁의 지속적 평화를 위해서 지역적 접근 방법이 보완되어야 할 것입니다. 이에 대해 유엔이나 지역기구의 역할만을 강조할 것이 아니라, 점차 강화되고 있는 각 대륙 시민단체의 연대조직이나 연결망의 활발한 참여와 기여도 강조해야 합니다. 지역적 관점에서 본 평화 구축은 국가 차원에서 해결할 수 없는 문제를 해결하기 위한 제도적 장치의 범위를 활용할 수 있다는 점에서 지역 및 소 지역 조직 간의 오랜 동반자 관계(예를 들어, 서아프리카 국가 간의 결제 공동체, 대호수(빅토리아호, 탕가니카호) 지역의 지역경제통합과 평화구축 사례, 미주기구)의 사례를 눈여겨볼 필요가 있습니다. 이러한 경험에서 나온 몇 가지 실용적인 교훈은 다음과 같습니다.

- 국제 사회에서는 우선 국가 차원에서 작동되는 많은 정부와 정부 간 국제 기구(유엔 포함) 때문에 지역 차원에서 전개될 수 있는 평화 구축 도구 및 기구가 부족합니다.
- 그러므로 해당 소지역 안에서 구체적인 문제를 식별하는 것이 특히 중요합니다. 이러한 문제는 그 지역에서 활동하고 있는 유엔이나 국제NGO가 계획하는 프로그램의 초점이 될 수도 있고, 그 지역 국가를 통틀어 또는 국경지역 사업을 통해 지원할 수 있기 때문입니다.
- 난민의 이동, 청년 실업, 마약 밀매, 천연 자원의 불법 착취와 소형 무기의 불법 거래는 평화 구축 과정에 중요한 위험 지역을 대표하고 있는 문제인데, 일반적으로 지역적 접근을 요구합니다. 서아프리카 지역과 중앙아프리카의 대호수 지역은 바로 이러한 지역적 접근 방식이 매우 중요한 경우에 해당합니다.

- 사회 경제적 개발에서 지역 경제 통합과 평화 구축에 지역 접근 방법을 홍보할 수 있는 무역이 필수적이라는 것을 감안할 때, 지역 경제 성장의 파급 효과는 지속 가능한 평화와 발전에 대해 훨씬 광범위하게 긍정적인 영향을 미칠 것입니다.

여성의 참여를 강화하는 것은 평화 구축 사례의 성공 비결

성공적인 평화 구축 사례와 과정을 살펴보면 그 모든 활동에서 성 주류화(Gender mainstreaming)를 우선사업으로 진행했음을 알 수 있습니다. 특히 아프리카 대륙의 시에라리온과 부룬디 등의 국가는 평화 통합의 전 영역을 통괄하는 우선 과제로 성 평등과 인권을 선정하였는데, 그 국가들이 지금까지 분쟁 후 평화통합을 위한 노력 면에서 성공적인 사례로 남은 비결이 그것이라고 합니다. 이 나라에서는 평화 구축을 위한 모든 의사 결정 과정에 여성의 참여를 강조하였으며, 특히 성별 기반과 관련된 관심사들, 즉 성폭력 등의 문제를 최우선 과제에 포함하였습니다. 또 전 영역을 통괄하는 성별(Gender)의 크로스 커팅(공통 고려) 성격을 감안할 때, 분쟁 후 평화 정착의 성공 사례에서 배운 교훈을 앞으로 해결할 다른 분쟁 과정에도 적용하도록 노력해야 합니다.

- 평화 협상 프로그램과 평화 구축 과정에서 여성과 남성의 평등한 참여는 지역의 주인의식과 소유권을 강화하고 분쟁 후 사회에서 남성과 여성 사이의 더 큰 평등에 기여할 수 있습니다.
- 성 관련 폭력의 문제해결에는 평화 협상 과정에서 의사 결정에 참여하는 여성의 비중이 중요합니다. 즉 분쟁 후 국가 및 지방자치단체 안에 합당한 수의 여성들이 충분히 포함돼 있을 경우 잘 해결될 수 있습니다.
- 분쟁 후 평화로운 사회로 전이되는 과정에서 민주적 법체계 및 정책의 존재도 중요하지만, 그에 필요한 자원들을 강화해 성 관련 범죄를 철저히 처벌하고 보상문제를 해결해야 합니다.
- 이를 이행하는 과정에서 다음 사항들의 이행을 보장하도록 노력해야 합니다. (a) 결과를 기반으로 하는 보고과정, (b) 모든 국가 기관들의 책임을 명확하게 설명, (c) 시민 사회의 참여, (d) 지역기구와 공동으로 협력해 평화 구축과정 모든 부분에서 성별 기준에 큰 비중을 두는 것.

•경제적 능력은 여성의 의미 있는 참여를 보장하는 데 중요합니다. 지역 및 국가 화해의 과정에서 사회 경제 발전을 주도하고 정치 지도자를 맡는 여성의 역할은 피해자로서 여성들이 겪었던 그들만의 요구와 더불어 함께 인정되어야 합니다.

• 연구 역량의 강화, 데이터 가용성, 제도적 장치, 목표로 설정된 프로그래밍 및 금융 자원 등에서 보이는 심각한 격차는 평화 구축 과정에서 여성의 완전한 참여를 보장하는 데 심각한 장애물이 될 수 있으므로 이에 대한 적절한 정책과 대책이 필요합니다.

전환시대의 과도적 정의

정의와 평화를 위한 요구가 때로는 서로 충돌할 수 있지만 정의는 평화 구축의 핵심 차원입니다. 과거 대규모로 이루어진 범죄와 권력남용의 유산과 인권침해에 대해, 피해자의 관점에서 그에 상응하는 결과를 결정하고 집행하려는 사회의 필요를 대표하는 개념이 과도기적 정의(Transitional Justice)입니다. 그 목표는 과거의 범죄와 인권침해에 대한 책임을 묻고 피해자에게 합당한(이는 피해자가 받아들일 수 있는 정도를 의미함) 정의를 제공하며 화해를 촉진하는 것으로 해야 합니다. 분쟁 후 상황에서는 일반적으로 보상적이거나 전통적인 정의를 포함하여 정의에 대한 서로 다른 접근 방식이 적용되고 있는데, 지속적인 평화구축을 위해서는 정의에 대한 포괄적이고 총체적인 접근 방식을 필요로 하며 이는 형사 기소, 진실위원회, 배상 프로그램, 안보 및 안전 부문의 개혁과 피해자들의 피해와 과거사를 기억해주려는(memorialization) 노력을 포함해야 합니다.

시에라리온, 남아프리카 공화국, 캄보디아, 아르헨티나 등 다양한 국가 상황에서 경험한 사례를 바탕으로 얻은 중요한 교훈은 다음과 같습니다 :

•과거의 대규모적이고 체계적인 범죄와 인권침해 및 권력남용을 해결하기 위한 단 하나의 공식은 없습니다. 각 사회는 자신의 사회에 맞는 경로를 선택해야 합니다. 그러나, 피할 수 있는 실수를 반복하지 않기 위해 종래 국내외 경험을 연구 조사하여 필요한 교훈을 사전 점검하는 노력이 필요합니다.

- 이러한 노력의 국가적 합의와 주인의식을 위해 피해자 집단을 포함하여 일반 시민 운동단체와 NGO가 함께하는 활동과 활발한 협의 및 참여, 공개는 필수적인 요소입니다.
- 정의의 작동기제 및 이행과정을 설계할 때에는 단기간에 무엇이 달성될 수 있는지 현실적 요구에 대한 균형 있는 검토를 해야 합니다. 또한 그 시기와 순서가 중요한데 사법, 비사법 및 회복 정의를 포괄한 전환기의 과도기적 정의에 대한 포괄적인 접근 방식을 채택하는 것이 도움이 될 것입니다.
- 전환기의 과도기적 정의 작동기제를 설계하는 과정에서는 "정의로의 전환" 필요성이 자체 지속 가능한 국가 사법 체계의 기반을 마련하기 위해 고려되어야 합니다.
- 과도기적 전환 사법 조치는 여성들이 겪은 침해사례뿐만 아니라 정의를 필요로 하는 남성과 여성들이 겪은 어려움과 인권 침해 사례들에 대해 구체적으로 답해야 합니다.
- 전환기 과도기적 사법 전문가를 비롯하여, 분쟁 해결, 민주화, 개발, 평화 구축, 반부패 등의 관련 분야에서 일하는 사람들 사이에는 지속적인 지적 및 실천적 지식의 교환이 필요합니다. 따라서 서로 원활하게 지식과 경험을 교환할 수 있는 중재 기반이 필요합니다.

평화 구축 중 실향민 문제의 해결

폭력적인 분쟁과 전쟁 상황 대부분에서는, 난민뿐만이 아니라 국내 실향민(이주민)의 수도 크게 증가했음을 여러 국가의 사례를 통해 알 수 있습니다. 실향민 문제를 해결하기 위해서는 복합적, 다차원적 정책과 전략이 필요합니다. 인도주의, 인권, 안보와 개발 문제의 중심에 위치한 실향민 문제의 해결은 많은 국가에서 평화 구축을 위한 특별한 과제이자 도전이 되어 있습니다. 따라서 분쟁 후 상황에서 지속적인 평화를 구축하기 위해서는 재통합에 대한 폭 넓은 접근 방식이 필요합니다.

재통합은 기본적으로 시간의 제약을 받지 않는 사회적, 경제적, 법적, 정치적 과정입니다. 사회 경제적 재통합은 주로 지역 사회에서 일어나야 하지만 한 나라의 개발과제와 국가가 책임져야 할 과제들을 수행하기 위해서는 종종 장기간 외부 재정지원을 필요로 합니다. 또한 폭력적인 분쟁 상황 후 발생한 난민과 이주민들은 종종 자신의 나라와 가정, 지역 사회로 복귀한 후 자신들이 적으로 지목한 사람들과

나란히 함께 살아야 할 형편에 직면하게 됩니다. 재통합을 위한 정책은 이렇게 서로 적이 돼 분열된 지역 공동체가 함께 공생 공존할 수 있는 기회를 강화하기 위한 노력을 포함해야 합니다. 이는 예를 들면 다양한 그룹 (즉, 전 전투원과 시민 사회, 다양한 문화, 인종 또는 종교 단체의 구성원 등)들이 함께 참여할 수 있는 기획사업을 통해 공통의 목표를 위해 일하게 함으로써 가능하도록 노력해야 합니다. 그러기에 재통합을 위한 정책은 물리적 보안과 안전 상황을 개선해야 함은 물론, 인권 및 지역 역량을 재구성하면서 생계를 위한 기회(예를 들어 직업 훈련, 고용 기회) 및 기본 서비스(교육, 의료, 물 / 위생)에 대한 지원 제공을 포함해야 합니다. 이 프로그램을 효과적으로 이행하려면 지역 사회를 구성하는 구성원들이 스스로 조직하여 사회 및 금융 서비스에 동등하게 접근하도록 만드는 것이 중요합니다. 또한 평화구축 과정에 대한 지역적 및 국가적 합의를 강화하도록 계획되어야 합니다.

수단, 코트디부아르, 보스니아 헤르체고비나, 부룬디, 시에라리온 등 국내 실향민들의 문제 해결 상황에서 나온 주요 교훈을 정리하면 다음과 같습니다.

- 국내 실향민에 대한 지속적인 해결책은 그들의 안전을 보장함은 물론 땅과 부동산을 가질 수 있는 권리, 생계 보장, 기본 서비스 및 기반시설에 대한 참여, 안보 등과 같은 그들의 특정 요구를 해결하는 결과로 이루어질 가능성이 더 높습니다.

- 실향민의 성공적인 복귀 문제는 자신의 안전이 복귀 과정과 복귀 후에도 보장된다는 것을 전제로 하고, 재산과 주택이 회복되며 정부와 국제 사회가 복귀를 지탱해 줄 환경이 만들어졌을 때 가능합니다.

- 실향민의 귀환과정에서 직면한 문제들을 해결하는 능력은 매우 중요합니다. 특히 국내 실향민은 일반적으로 복귀를 희망하는 반면, 그들이 국가의 다른 지역에서 이미 삶의 뿌리를 내려 지역 공동체에 적응한 경우나 또는 다른 국가지역으로 이전한 경우 그들이 원래의 고향으로 돌아가는 것에 대한 선택은 본인의 자유 의사로 결정할 수 있도록 무료 정보의 제공과 정책적 배려가 이루어져야 합니다.

- 실향민을 수용하는 지역 사회의 특정 요구 사항(예를 들면 귀환 과정에 있는 실향민들이 그 지역 주민들에게 특권계급으로 인식되거나 지역 주민들의 생계에 위협을 주는 경쟁상대로 인식되지 않도록)을 해결하는 것은 지속적인 재통합을 위한

필수 전제 조건입니다. 이러한 문제를 사전에 계획하여 적절한 대책을 마련하지 않으면 실향민의 귀환은 또 새로운 갈등과 분쟁을 불러 일으킬 소지가 있습니다.

- 신속하고 유연한 자금 제공과 조달은 이러한 실향민의 조기 복구 요구 사항을 충족하는 데 필수적인 전제 조건입니다.

분쟁과 갈등에서부터 평화 구축하기: 천연 자원의 역할과 환경

최근 늘어가는 새로운 분쟁의 형태와 원인 분석은 분쟁과 갈등, 환경과 자연 자원 사이 복잡한 상호 작용의 증가를 초래하고 있습니다. 천연 자원은 종종 전쟁과 내전의 원인 중심에 있으며, 1990 년 이후 적어도 열일곱 번의 주요 갈등 – 주로 아프리카에서 발생 –의 주된 원인이 자연 자원의 착취 때문이었음을 우리는 라이베리아, 앙골라, 콩고민주공화국의 분쟁 상황과 전쟁에서 알고 있습니다. 목재, 다이아몬드, 석유 등 고 부가가치 자원을 중심으로, 또는 다르푸르(수단), 네팔, 중동 지역을 포함한 여러 다른 분쟁에서 보이듯 토지나 물과 같은 희소 자원의 통제도 최근 새로운 분쟁의 원인으로 등장하여, 그 형태와 수가 증가하고 있음을 주목해야 합니다.

이렇게 천연 자원과 환경 요인은 분쟁과 충돌을 초래하기도 하고 전쟁으로 파괴된 사회에서 경제 회복, 협력과 신뢰 구축을 위한 중요한 도구를 제공하기도 합니다. 수단, 앙골라, 아프가니스탄, 시에라리온과 라이베리아의 경험은 이념, 인종, 빈곤 등 다양한 사회 경제적 요인과 환경 요인 사이의 역동적인 상호 작용을 보여줍니다.

세계 인구가 지속적으로 증가하고 있는 요즘, 특히 인구 전문 통계학자들에 의하면 현재 인구 증가 속도로 보아 2050년이면 현 2014년 기준으로 약 10억이었던 아프리카 인구가 2배로 증가한 20억이 넘을 것으로 추산하고 있습니다. 따라서 아프리카 대륙 안에서만도 자원 수요가 지속적으로 성장할 것으로 예견되는 상황이라 앞으로 천연 자원을 둘러싼 갈등과 새로운 분쟁의 잠재 가능성을 상당히 주목해야 할 것입니다. 이미 제 책에서도 언급했듯이 아프리카 대륙의 전쟁과 분쟁에 지속적인 혈관 노릇을 하고 있는 다이아몬드 같은 광물자원은 킴벌리 프로세스²⁰ 같은 자발적 다자협력 사례의 성공 사례에서 보이듯, 더 이상 ‘피 묻은 다이아몬드’로써 전쟁과 분쟁을

²⁰킴벌리 프로세스는 업계와 시민 사회가 함께 자발적으로 다이아몬드 무역을 조절하는 성공적인 인증 제도이다. 마찬가지로, 채취 산업 투명성 구상은 채취 회사가 준비한 보고서를 통해 천연 자원 채취에서 얻은 자신들의 소득에 대한 정부의 자료와 채취 회사 자료의 비교를 허용함으로써 재정의 투명성 제고에 기여하고 있다.

지속시키는 행위자들의 도구에서 벗어나고 있습니다. 이 킴벌리 프로세스는 다른 분야의 채취 산업 투명성 구상과 같은 천연 자원 문제를 해결하는 데에도 국내 및 국제사회가 공동으로 배울 수 있는 귀중한 교훈이라 할 수 있습니다.

유엔 및 국제사회가 우선과제로 지원한 법치 국가 제도의 정착에서 얻은 교훈들

평화의 지속적인 구축을 위한 통합 전략에 중요한 우선 과제는 법의 지배를 통한 법치국가의 확립입니다. 이는 모든 국가의 평화 구축 과정의 중요한 부분이 되어 하며 다음 교훈들을 고려해 이행돼야 합니다.

- 폭력의 재발을 방지하기 위해 법적, 사회적 작동기제를 기반으로 한 평화 구축은 지속적인 영향을 미칠 수 있습니다.
- 모든 관련 행위자의 장기적인 헌신, 공통된 비전을 공유하며 일관성 있는 접근 방식은 성공을 위한 결정적인 요인입니다.
- 시민사회 대표 및 소외된 집단을 포함한 포괄적 협의 과정에서 더 책임 있고 포괄적인 법치 지원 프로그램을 만들어질 겁니다.
- 유엔 시스템과 다른 법치 지원 제공자(유럽연합 또는 많은 국제 NGO 지원 프로그램의 사업분야이기도 함)는 지원 혜택을 높이기 위해 초기 평화 이행과정을 위해 단결된 행동을 해야 하며 경험을 통해 배운 교훈과 지식을 서로 공유하는 노력이 필요합니다.
- 법 지배의 영역에서 국가 역량 강화 및 지역의 전문 지식 강화에 투자하는 것은 매우 중요한 일입니다.
- 법의 규칙을 기반으로 한 통치는 폭력적 갈등과 분쟁에서 벗어난 신흥 국가들을 장기적 사회 변화로 안내합니다.
- 평화 과정에 대한 국가적 합의는 매우 중요하며 정부 관계자들 외에 국민들도 모두 포함해야 됩니다. 특히 소외된 지역 주민들과 정기적으로 대화하면 프로그램을 좀 더 성공적으로 수행할 수 있습니다.
- 효과적인 법치 국가 법률 지원 프로그램은 이전에 서로 전쟁을 하던 당사자들 사이에 신뢰를 구축하는 데 도움이 될 수 있으며 새로운 계약에 대한 기초를 제공할 수 있습니다.

- 법치 국가 법률 지원 프로그램은 부패와의 전쟁 및 공공 행정을 강화하고, 헌법의 수립 및 도입에 우선 순위를 두어야 합니다.
- 인도적 활동과 평화 중재는 국가적 법치 역량 강화를 통해 지속 가능한 평화를 위해 노력하는 개발 행위자들에게 방해가 되지 않도록 해야 합니다.
- 법치를 위한 역량 강화는 기존에 존재하는 지역 역량을 기반으로 국내 전문 지식을 구축하는 목적으로 신속하게 진행되어야 합니다.
- 법치를 위한 훈련은 국가별로 당면한 우선 순위를 해결하기 위해 맞춤형으로 주의 깊게 평가되어야 합니다.
- 법치 국가 법률 지원 프로그램은 보통 중요한 프로그램 자원을 필요로 합니다. 국제 및 국내 관계자들은 국가별 중요 요구 사항에 대한 인식을 제고할 필요가 있습니다.
- 국제 관계자들은 자신들의 개입이 미치는 잠재적 불안 효과를 명심하고 이를 완화하기 위해 늘 노력해야 합니다.

결론

위에서 살펴본 주제별 평화정책에 필요한 여러 사례와 과제들은 당연히 이를 해결할 수 있는 국가 능력의 개발을 전제로 합니다. 분쟁을 겪은 국가와 사회는 대부분 분쟁 후의 평화 구축과 지속 가능한 평화에 필수적인 이러한 과제들을 수행할 능력이 부족합니다. 폭력적 분쟁 상황으로 약화된 국가들을 위한 적절하고 신중하게 기획된 역량 개발 프로그램은 지속적인 평화를 구축하는 데 도움이 됩니다. 이를 위해, 분쟁 후 국가들의 국가 능력 개발을 위한 지원과 다양한 프로그램들은 이 지구의 분쟁을 감소시키고 현재 일어나고 있는 분쟁을 평화적으로 해결하는 데 꼭 필요한 과제라고 할 수 있습니다. 이 과제들을 해결하기 위한 우리 모두의 관심과 연대가 필요한 만큼 분쟁 중인 여러 나라들에 대한 우리들의 이해와 연구를 증진시키는 노력이 그 어느 때 보다 절실하게 필요합니다. 또한 시민 사회 단체, 경제 단체, 민간 부문, 지역 사회 등 모든 이해 관계자의 참여와 연대를 촉구해야 할 때입니다.

이제 우리도 전세계의 평화를 위한 장정에 적극적으로 나설 때라고 생각합니다. 올해 2014년 인간개발 보고서에 의하면 한국은 15위를 기록한 선진국으로 분리되었는데

다른 어떤 나라보다도 우리는 아직도 분단을 극복하지 못한 나라이면서 동시에 채 60년 밖에 되지 않은 한국전쟁이라는 범 세계적 분쟁상황을 극복하고 민주주의와 인권의 회복과 개발의 과제를 동시에 성공적으로 이루어낸 사회입니다. 그렇기에 우리의 경험과 교훈을 바탕으로 아직도 분쟁상황에서 고통 받고 있는 많은 이웃들, 또 막 분쟁을 극복한 뒤 평화와 민주주의로 이행하는 과정에 있는 여러 사회들과 연대하는 것이 그 어느 때보다 시급하다고 생각합니다. 우리 한 사람 한 사람의 평화를 위한 노력이 공유될 때만이 이 지구는 지속되는 평화를 경험할 수 있을 것입니다. 이 자리에서 여러분 한 사람 한 사람이 평화의 일꾼이 되어주시고 우리 가까운 이웃나라에 대한 인식을 새롭게 하며, 적극적인 참여와 연대를 통해 세계의 평화를 지속 가능하게 만드는 주역이 돼 주시기 바랍니다. 감사합니다.

◎ <평화의 책>에 대하여

2014년부터 서울대 통일평화연구원은 매년 <평화의 책>을 선정해 발표합니다. 한 해 동안 국내에서 저술된 책 중에 갈등과 폭력을 극복하고 평화로 나아가도록 이끄는 최상의 책을 뽑아 우리 사회에 평화 문화를 확장시키기 위함입니다. <평화의 책>을 중심으로 한 북콘서트는 책의 평화적 감성을 널리 알리고 대중과 함께 나누기 위한 사회 공헌 프로그램입니다.

2014년에는 국내 평화 관련 학자들이 추천한 17권의 책 가운데 선정위원회의 엄정한 심사를 거쳐 국제NGO활동가인 곽은경의 『누가 그들의 편에 설 것인가』(남해의 봄날, 2013)를 첫 번째 책으로 선정했습니다. 전 세계 갈등과 아픔의 현장을 치열한 평화의 마음과 따뜻한 문장으로 기록한 책입니다. 앞으로 평화의 책이 더 많이 출판되고, 평화의 감성이 독자에게 스며들어 사회 전체가 한 걸음 더 평화로 나아갈 수 있게 되기를 바라마지 않습니다.

◎ 2014년 <평화의 책>: 『누가 그들의 편에 설 것인가』, 곽은경 · 백창화 (남해의 봄날, 2013)

국제 NGO 팩스로마나 제네바 유엔 대표인 곽은경이 국제 연대 활동가로 살아온 지난 삶들을 돌아보며 지구촌의 슬픈 이야기들을 치열한 평화의 마음과 따뜻한 문장으로 현장감 있게 기록해낸 책입니다. 파리와 제네바, 인도와 아프리카를 넘나들며 가장 낮은 곳에서 인권을 유린당하는 이들, 처절한 고통 속에서 사는 이들의 생존과 평화를 위해 살아온 저자의 행보와 국제 NGO 활동가들의 삶이 잘 담겨있습니다. 우리가 외면하며 살아온 지구촌 슬픈 역사에 대한 기록을 통해 독자에게 애잔한 평화적 감성을 불러일으킵니다.

