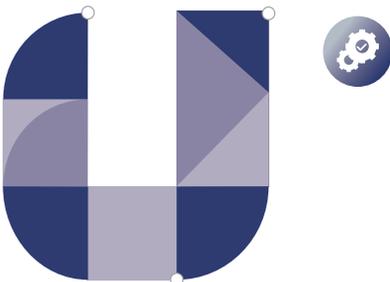


# 평화의 인권·발전 효과와 한반도



서보혁 | 김수암 | 권영승 | 이성용 | 홍석훈





# 평화의 인권·발전 효과와 한반도



**연구책임자**  
서보혁 (통일연구원 연구위원)

**공동연구자**  
김수암 (통일연구원 선임연구위원)  
권영승 (성균관대학교 선임연구위원)  
이성용 (뉴질랜드 오타고대학교 부교수)  
홍석훈 (창원대학교 부교수)



## 평화의 인권·발전 효과와 한반도

적극적 평화체제 수립을 향한 복합 전략:  
평화-인권-발전의 트라이앵글(2/5년차)

KINU 연구총서 21-21

---

발행일	2021년 12월 30일
저자	서보혁, 김수암, 권영승, 이성용, 홍석훈
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
ISBN	979-11-6589-058-2 93340
가격	11,000원

---

© 통일연구원, 2021

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 평화의 인권·발전 효과와 한반도



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

요약 .....	9
<b>I. 문제 제기와 논의 범위 .....</b>	<b>15</b>
1. 문제의 제기 .....	17
2. 논의 범위 .....	20
<b>II. 이론적 배경과 분석틀 .....</b>	<b>23</b>
1. 이론적 배경 .....	25
2. 분석틀 .....	40
<b>III. 네 평화 프로세스와 한반도 .....</b>	<b>51</b>
1. 북아일랜드 평화 프로세스 .....	53
2. 캄보디아 평화 프로세스 .....	94
3. 르완다 평화 프로세스 .....	136
4. 콜롬비아 평화 프로세스 .....	165
<b>IV. 평가와 시사점 .....</b>	<b>207</b>
1. 네 사례의 비교 평가 .....	209

2. 한반도에 주는 시사점 .....	214
<b>참고문헌 .....</b>	<b>225</b>
<b>최근 발간자료 안내 .....</b>	<b>239</b>

# 표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 네 사례의 개괄 .....	49
〈표 Ⅲ-1〉 분쟁-인권-발전의 악순환 구조 .....	57
〈표 Ⅲ-2〉 북아일랜드 인권위원회의 임무 .....	72
〈표 Ⅲ-3〉 신호등 표시에 따른 생명권(예시) .....	75
〈표 Ⅲ-4〉 성금요일 협정의 인권부문 이행에 대한 KROC PAM의 평가 ...	75
〈표 Ⅲ-5〉 IFI 운영 프로그램 개요 .....	81
〈표 Ⅲ-6〉 IFI 재정지원 우선순위(1986~2002) .....	81
〈표 Ⅲ-7〉 PEACE 프로그램 개요 .....	82
〈표 Ⅲ-8〉 PEACE II의 배분 .....	83
〈표 Ⅲ-9〉 2016년 이전 IFI/EU PEACE 프로그램의 재정지원 분야 ...	84
〈표 Ⅲ-10〉 구교도와 개신교 취업률 추이 .....	85
〈표 Ⅲ-11〉 북아일랜드 평화 프로세스와 인권-발전의 상관관계 .....	90
〈표 Ⅲ-12〉 캄보디아 내전 당사자 .....	98
〈표 Ⅲ-13〉 캄보디아 비정부기구 수의 변화 .....	119
〈표 Ⅲ-14〉 HDI의 캄보디아 관련 주요 지표 .....	123
〈표 Ⅲ-15〉 아루샤 평화협정의 주요 내용 .....	140
〈표 Ⅲ-16〉 가차차 법원의 분류별 기소 및 유죄 판결 수 .....	154
〈표 Ⅲ-17〉 '비전 2020'의 6가지 핵심 주제 및 교차적 문제 .....	157
〈표 Ⅲ-18〉 르완다의 '자기생산 계획' 분류 .....	159
〈표 Ⅲ-19〉 HDI의 르완다 주요 지표 .....	160

〈표 III-20〉 콜롬비아 평화협정 이행 현황 .....	188
〈표 III-21〉 콜롬비아 HDI 관련 주요 지표 .....	196
〈표 IV-1〉 네 평화 프로세스의 개괄적 평가 .....	209

# 그림 차례

〈그림 I -1〉 한반도형 적극적 평화체제 구상 .....	20
〈그림 II -1〉 세계 분쟁과 사망자 추이(1989-2020년) .....	26
〈그림 II -2〉 평화 프로세스의 범위와 단계 .....	29
〈그림 II -3〉 평화의 인권·발전 효과에 대한 분석들 .....	41
〈그림 II -4〉 미 노트르담대학교 크락연구소의 Peace Accords Matrix(PAM) 사이트 .....	48
〈그림 III -1〉 2019년 개신교와 구교도의 성별 취업률 비교 .....	86
〈그림 III -2〉 북아일랜드 평화 프로세스 행위자 .....	89
〈그림 III -3〉 캄보디아 평화협상 당사자들과 외부 세력과의 관계 .....	101
〈그림 III -4〉 과도기 캄보디아 평화 프로세스 운영 구조 .....	107
〈그림 III -5〉 캄보디아 평화 프로세스의 특징 .....	108
〈그림 III -6〉 캄보디아 평화 프로세스와 인권-발전의 상관관계 .....	130
〈그림 III -7〉 아루샤 평화협정의 주요 행위자 .....	139
〈그림 III -8〉 르완다 평화 프로세스와 인권-발전과의 상관관계 .....	163
〈그림 III -9〉 콜롬비아 내전 당사자 및 외부 세력의 영향 .....	177
〈그림 III -10〉 평화협정의 젠더 조항 이행 상황 .....	191
〈그림 III -11〉 평화협정의 일반 조항과 젠더 조항 이행 상황 비교 .....	192
〈그림 III -12〉 콜롬비아 평화 프로세스와 인권-발전의 상관관계 .....	200

이 연구는 한반도에서 적극적 평화 체제를 구축한다는 비전 하에 그 추진 방향을 평화-인권-발전의 선순환 관계 형성으로 설정하고, 이를 구체화하는 방안을 다양한 사례연구를 통해 만들어내고자 한다. 지난 1년 차의 이론적 논의를 바탕으로 이번 연구에서는 분쟁 후 사회에서 전개되는 평화 프로세스가 인권과 발전에 미치는 효과를 비교연구하고 그 함의를 찾는 것이 목적이다. 이상의 연구목적을 달성하기 위해 북아일랜드, 콜롬비아, 르완다, 캄보디아 등 네 개의 사례를 살펴보고 있다. 각 사례별로 ① 분쟁 종식의 형태와 요인, ② 평화 프로세스의 양상과 특징, ③ 평화 프로세스의 인권·발전 효과, ④ 한반도 평화에 주는 함의 등을 토의하고 있다.

네 평화 프로세스의 결과, 북아일랜드의 사례가 평화의 인권·발전 효과 양 영역 모두로부터 긍정적인 평가를 받고 있다. 그에 비해 캄보디아와 르완다의 사례는 평화 프로세스가 제도적 성과와 미흡한 이행의 간극이 뚜렷하여 ‘성공’이라 말하기는 어렵다. 콜롬비아 사례는 50년여 동안의 내전 기간에 비해 평화 프로세스는 5년밖에 되지 않는 현재진행형의 상태에 있다.

이들 평화 프로세스가 한반도에 주는 시사점으로 첫째, 분쟁의 평화적 종식이 일방의 물리적 승리보다 더 적합하다. 둘째, 평화 프로세스의 지속가능성은 분쟁 종식 상태에 평화 협상의 성립과 지속을 전제로 한다. 평화 협상의 성립은 주요 분쟁 당사자들의 참여에 의해서 시작할 수 있지만, 그 지속은 모든 당사자들의 참여와 지도력이 큰 변수로 작용한다. 셋째, 평화의 인권·발전 효과 도출을 위한 조건이다. 이 문제는 평화 프로세스의 명시적 차원만이 아니라 묵시적 측면도 고려할 때 의미가 크다. 넷째, 인권과 발전의 쌍방향 관계를 형성하는 문제는 본 연구에서 깊이 다루지 못했는데, 논의된 사례들에서는 인권(자유권 중심)

분야가 발전 분야보다는 상대적으로 가시적인 진전을 보이고 있다. 현실 가능한 평화 프로세스 시나리오를 염두에 두고, 단계별로 평화 프로세스의 촉진요인과 제약요인을 파악해내야 할 것이다.

**주제어:** 평화 프로세스, 평화체제, 평화의 인권·발전 효과, 북아일랜드, 르완다, 캄보디아, 콜롬비아, 한반도 평화 프로세스

# Effects of Peace on Human Rights and Development and the Korean Peninsula

*Suh, Bo-hyuk et al.*

This research utilizes a wide range of case studies in identifying measures to materialize a virtuous cycle of the triangle—peace, human rights, and development—under the vision of establishing a positive peace regime on the Korean Peninsula. Based on the theoretical discussions of the first-year research project, the study aims to conduct comparative research on the effects of the peace process, which naturally unfolds in a post-conflict society, on human rights and development and discover its implications. To that end, the study looks into four cases—Northern Island, Colombia, Rwanda, Cambodia. Each case discusses ① the types and factors of the end of conflicts, ② the aspects and characteristics of the peace process, ③ the effect of the peace process on human rights and development, and ④ the implications of such processes on the peace of the Korean Peninsula.

The research findings on four peace processes suggest that Northern Island witnessed the positive effects of peace on

human rights and development. On the contrary, Cambodia and Rwanda had a distinct gap in the peace process between the institutional achievements and implementation. Those cases cannot be called a 'success.' In fact, the peace process in Colombia is still an ongoing event only into five years, compared to its long history of over 50-years of civil war.

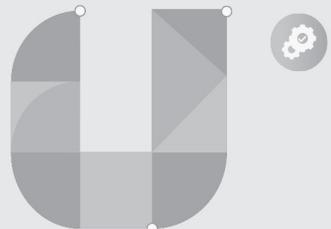
Implications of such peace processes on the Korean Peninsula are as follows. First, a peaceful end to the conflict is more advantageous than a victory earned through physical force. Second, the sustainability of the peace process is premised on how the peace negotiations are launched and sustained with the end of conflicts. While peace negotiations get off to a start by involving main parties to the conflicts, maintaining them will be significantly influenced by all the parties' participation and leadership. The third is about conditions to create the effects of peace on human rights and development. This carries significance not only in the explicit sense but also in the implicit sense of the peace process. Fourth, while this research does not delve into how to establish two-way relations of human rights and development, cases discussed in the study found that relatively visible progress has been made in human rights (centered on civil and political rights) compared to an area of development. Given the need for a feasible scenario of the peace process, more in-depth studies are required to find out

facilitating and restraining factors by dividing the peace process into a proper stage.

**Keywords:** Peace Process, Peace Regime, Effects of Peace on Human Rights and Development, Northern Island, Colombia, Rwanda, Cambodia, The Peace Process in the Korean Peninsula



# I . 문제 제기와 논의 범위





## 1. 문제의 제기

현재 담보 상태에 있지만 2018년 이후 한반도 평화 프로세스의 개시는 한반도 미래에 관한 논의의 창을 활짝 열어놓는 계기가 되었다. 평창, 판문점, 다렌, 싱가포르, 평양 등지에서 관련국 정상들 사이의 회담으로, 2018년은 한반도 분단·정전 이후 정상회담이 가장 많이 개최된 해로 기록될 것이다. 관련국들 사이에 한반도 문제 논의의 의제가 풍부해졌고, 기존에 선후의 문제로 대립하던 자세가 포괄 병행접근으로 변화하는 양상을 띠었다. 국가안보 사안들에 인간안보 사안들이 더해져 협력의 범위가 넓어진 점도 눈에 띈다. 이러한 현상은 탈냉전과 새천년을 맞이하며 국제사회가 평화와 안보, 발전, 민주주의, 인권, 인도주의 등 보편가치들을 조화롭게 추구하는 경향을 반영한 것이다. 물론 이러한 가치들 사이의 상대적 우선순위 선정과 상호조화 방안 등에 대해서는 합의된 규칙이 없어, 주어진 맥락에서 긍정적인 경험을 축적하는 것이 필요하다.

국제사회와 한국 사회를 막론하고 당면 최대의 한반도 문제로 비핵화를 꼽는데 큰 이견이 없을 것이다. 당사국 간에도 동상이몽이 있겠지만, 한반도 비핵화가 평화와 안정, 그리고 역내 국가 간 공존공영의 토대로 작용할 수 있다는 점에서는 모두 공감할 것이다. 문제는 비핵화의 범위를 포함하여 그 목표를 둘러싼 쟁점이 간단하지 않다는 점이다. 비핵화 문제는 남북관계는 물론 북미관계, 정전체제의 평화체제로의 전환, 역내 안보 협력 등 관련 이슈들과 깊이 결부되어 있어 비핵화를 ‘비핵화만으로’ 달성하기는 어렵다. 2018년 개시된 평화 분위기를 일반적인 의미의 평화 프로세스로 부르기도 ‘비핵·평화 프로세스’라 부르는 것은 이런 한반도 문제의 맥락을 반영하고 있다.

한반도 역시 2018년 평화 분위기를 거치며 평화는 ‘소극적 평화’를 넘어 분쟁 집단 간 화해, 우호 관계 형성, 나아가 대중의 안전과 존엄을 추구하는 ‘적극적 평화’를 포함하는 개념으로 발전하고 있다. 학술적으로 적극적 평화는 수십 년 전에 회자되었으나, 평화가 절박한 한반도에서 평화를 자유롭게 포용하는 자세로 사유하기는 근래의 일이다. 이제는 남북, 북미 등 당사자들 사이의 합의를 통한 화해, 인도주의는 물론 대결과 대치가 지배해온 영역에 인간안보와 지속가능한 발전 개념이 스며들고 있다. 한반도 미래를 대비하면서 평화와 함께 인권, 발전 등의 문제가 중대한 관심사이고 지속가능성, 회복력 등 생태적 개념이 관여하는 현상도 주목할 바이다. 기후 및 보건 위기를 겪고 있는 오늘날 지구촌의 현실도 한반도 문제를 사유하면서 깊이 고려할 바이다.

비핵평화 협상의 교착에도 불구하고 북한 주민의 인간다운 삶을 영위하는 문제는 보편가치의 문제이다. 위에서 말한 발전은 인간과 자연의 공존 공생의 문제이기도 하지만, 한반도에서는 북한 주민들의 존엄한 삶의 권리를 보장하는 문제이기도 하다. 특히 고질적 분쟁지역에서 폭력의 영향으로부터 자유롭지 않은 가운데 대중의 존엄한 삶의 질을 신장하는 노력은 단선적인 접근으로는 역부족이다.

현재 한반도는 인류사적으로 상당히 중요한 의미를 지닌 지역으로 간주할 만하다. 한반도는 한편으로 여전히 냉전과 한국전쟁의 유산인 분단·정전체제가 평화적으로 전환되지 못하고 있다. 다른 한편으로는 한국의 민주화와 경제발전은 세계적인 수준으로 평가되기도 하는데, 이는 남북 간 격차가 커지는 현상과 동전의 양면을 이룬다. 이 모순적인 두 경향으로 인해 한반도는 국제사회로부터 양면적인 평가를 받기도 하지만, 이것이 한반도 미래 구상에 주는 함의는 대단히 깊고 복합적일 수밖에 없다. 이렇게 한반도는 오늘은 물론

미래를 사유할 때에도 평화와 발전, 인권 등 보편가치들이 깊이 연관되어 있어 복합적인 접근이 절실하다. 그렇지만 오랜 시간 군사문화와 안보 패러다임의 압도적인 영향 아래 ‘한반도 문제=안보 문제’로 인식되어 온 것이 사실이다. 안보 문제, 특히 북핵 문제의 해결 없이 교류협력도 원활하지 않은 현실은 이를 잘 말해준다. 그러나 복합한 문제에 대한 일면적 인식과 단순한 접근은 문제해결은 커녕 해결의 실마리도 제공해주지 못한다. 이미 국제사회는 냉전 해체에 이어 새천년을 맞으면서 지구적 차원의 문제들에 공동 대처하고 세계 평화와 번영을 추구하려면 복합적인 인식에 바탕을 둔 포괄적이고 융복합적인 접근이 필수 불가결 하다는데 공감대를 형성해오고 있다. 국제사회의 일원인 한반도도 국제적 추세를 반영해 미래를 준비하면서 그런 인식과 접근이 절실하다.

한반도 미래를 ‘적극적 평화체제’로 전망하고 그 주요 개념을 ‘평화-인권-발전의 트라이앵글’로 설정하여 궁리해보는 것도 한반도 문제의 복잡성을 현실 인식과 미래 대비에 온전히 반영하자는 취지에서이다. 이 연구는 한반도 평화의 미래상에 관한 보편적·종합적 구상이 필요하다는 문제의식 하에 중장기적이고 거시적인 시각에서 ‘한반도형 적극적 평화체제’를 설계하는 데 기본 목적이 있다. 이는 통일문제를 민족주의, 국가주의를 넘어 하나의 대안으로서 평화주의적 시각에서 접근하는 의미가 있다. 이는 한반도 미래를 그 특수성을 간과하지 않으면서도 세계사적 보편성의 틀에서 파악함으로써, 실천 과정에서 국제사회의 지지와 협력을 도모하는 의의도 갖는다. 그에 따라 ‘평화-인권-발전의 트라이앵글’을 구상하고 그 선순환 관계의 형성 및 실행 방안을 제시하여 한반도형 적극적 평화체제에 구체성과 현실성을 부여하고자 한다. 이런 연구 방향을 <그림 I-1>로 요약하였다. 이를 위해서는 관련 이론들을 종합하고 다양

한 분쟁 및 평화 사례연구를 통해 풍부한 시사점을 획득해야 할 것이다.

〈그림 1-1〉 한반도형 적극적 평화체제 구상



출처: 연구진 작성.

## 2. 논의 범위

위와 같은 문제의식에 바탕을 두고 이 연구는 다년간의 융복합 연구로 전개되고 있다. 지난 1년 차에는 향후 연구 진행에 앞서 구체적인 사례연구와 한반도 정책 비전 논의의 바탕을 다졌다. ‘평화-인권-발전의 트라이앵글’에 관한 이론적 검토와 분석 틀 마련이 그것이다. 2년 차부터 4년 차까지는 이론 및 방법론에 기반해 트라이앵글의 역동적 움직임을 세 개의 초점을 설정해 사례연구를 시행하고 그것이 한반도 미래에 주는 함의를 도출해보고자 한다. 그 중 2년 차인

본 연구에서는 ‘평화의 인권·발전 효과’를 다룰 것이다. 3년 차 연구 주제는 발전의 평화·인권 효과, 4년차 연구주제는 인권의 평화·발전 효과, 5년 차 연구주제는 한반도형 적극적 평화체제이다.

본 연구는 ‘분쟁 후 사회(post-conflict society)’에서 전개될 평화 프로세스)가 인권과 발전에 미치는 효과와 그 작동방식을 비교 연구하는 것이 목적이다. 평화 프로세스에 관한 논의 범위는 개념 정의와 함께 다루기 위해 다음 절에서 살펴볼 것이다. 평화의 인권·발전 효과의 분석 결과가 한반도 평화에 주는 함의를 도출하는 것도 본 연구의 주요 목적이다. 비교사례 연구를 통해 한반도에 줄 정책적 시사점은 결론(제IV장)에서 토의할 것이다. 잠재적으로 생각해 볼 수 있는 시사점들은 ① 분쟁 종식의 양상과 최적 조건, ② 평화 프로세스의 지속가능성, ③ 평화의 인권·발전 효과 도출을 위한 조건, ④ 인권과 발전의 쌍방향 관계 형성 등의 측면이다. 이런 비교 연구 및 정책연구를 잘 수행하려면 먼저 사례별 평화 프로세스의 효과와 관련되는 프로세스의 성격과 요인을 깊이 검토해야 할 것이다.

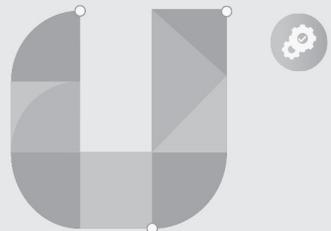
이상의 연구목적을 달성하기 위해 제III장에서는 네 개의 평화 프로세스 사례-북아일랜드, 콜롬비아, 르완다, 캄보디아-를 살펴볼 것이다. 각 사례별로 ① 분쟁 종식의 형태와 요인, ② 평화 프로세스의 양상과 특징, ③ 평화 프로세스의 인권·발전 효과, ④ 한반도 평화에 주는 함의 등을 토의할 것이다. 이를 바탕으로 네 사례를 비교 평가하고 한반도 평화에 주는 함의를 종합해볼 것이다. 이런 분석을 위해 제II장에서는 관련 이론적 배경을 검토하고 연구목적에 알맞은 분석 틀을 수립하고자 한다.

---

1) 평화연구의 범위가 (국가 간 전쟁과 내전을 막론하고) 분쟁 후 사회로 한정되지 않고 사회 내 정치적 폭력, 심지어 사회적 폭력까지 포함할 수 있다. 다만, 여기서는 논의 목적상 분쟁 후 사회를 논의 대상으로 삼고 있다. Christian Davenport, Erik Melander, and Patrick M. Regan, *The Peace Continuum: What It Is and How to Study It* (New York: Oxford University Press, 2018), pp. 11, 20~21.

동 연구의 문제 제기와 논의 범위, 이론적 배경과 분석틀, 그리고 평가와 시사점은 서보혁이 집필하였고, 네 평화 프로세스와 한반도장에서 북아일랜드 평화프로세스는 김수암, 캄보디아는 이성용, 르완다는 권영승, 콜롬비아는 홍석훈이 각각 집필하였다.

## II. 이론적 배경과 분석틀





# 1. 이론적 배경

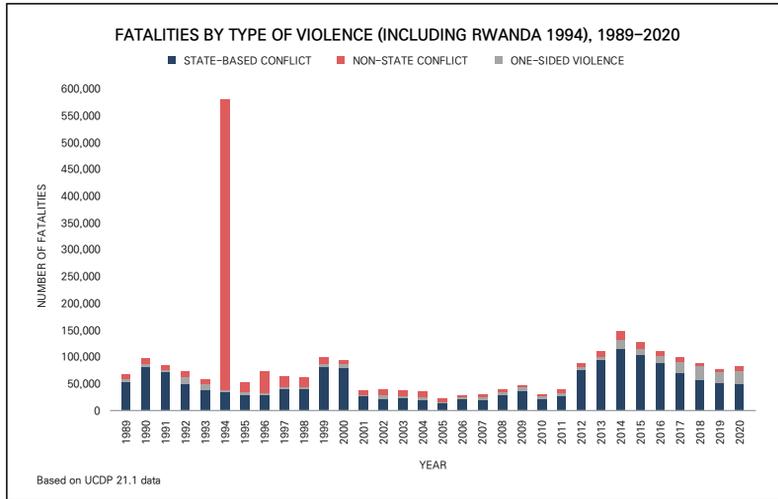
스웨덴 욥살라대학교 분쟁데이터프로그램(UCDP)에 따르면, 1989~2020년 사이 조직화된 폭력(organized violence)으로 인한 사망자 수가 네 차례에 걸쳐 크게 줄어들었음을 알 수 있다. 2018년 사망자 수는 76,000명인데 이는 2012년 이후 최소로 2017년의 사망자 수 대비 20% 감소한 것이고, 새천년 들어 정점이었던 2014년 대비 43% 수준이다(〈그림 II-1〉). 2019년 들어 사망자 수는 더 감소했고 2020년에도 크게 증가하지 않았다.<sup>2)</sup> 이런 추세와 대조적으로 내전은 높은 사망자를 초래했다. 지금도 진행되고 있는 시리아, 예멘 분쟁이 그 전형적인 예이다. 이는 조직화된 폭력으로 인한 사망자 수의 전반적인 감소가 분쟁 수와 관련한 추세와 상응하지 않음을 말해 준다. 2014년 이래 분쟁 수는 증가했다. 이와 달리 1991년 분쟁 수가 정점을 찍었는데 이는 평화협정 채택 수의 증가와 함께 나타났고, 이어 1990년대 말~2000년대 초 분쟁 수가 감소하였다. 그러나 2010년대 들어 분쟁 수의 증가는 평화협정 채택 수의 증가와 연결되지 않았다. 이는 최근 분쟁이 뚜렷한 종교적 신념과 높은 수준의 분쟁 국제화로 해결이 곤란하다는 것을 암시한다.<sup>3)</sup>

---

2) 이에 관한 다른 논평을 참고할 만하다. “폭력적인 분쟁은 수십 년간의 상대적 감소 이후 증가했다. 전시 직접적인 사망, 실종민 수, 군비 지출, 테러 사건은 모두 세기 초부터 급증했다. 국제 환경이 빠르게 변하면서 국경을 초월하고 분쟁을 복잡하게 만드는 위험이 발생하고 있다.” 세계은행, “평화를 위한 경로(2018),” 서보혁·용혜민 엮음, 『국제 평화문서 번역집』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 437.

3) T. Pettersson, S. Högladh, and M. Öberg, “Organized Violence, 1989–2018 and Peace Agreements,” *Journal of Peace Research*, vol. 56, no. 4 (2019), pp. 589~603.

〈그림 II-1〉 세계 분쟁과 사망자 추이(1989-2020년)



출처: 스웨덴 웁살라대학교 분쟁데이터프로그램(UCDP) 사이트 <<https://ucdp.uu.se/downloads/charts/>> (검색일: 2021.10.11.).

이 절에서는 본 연구의 주요 용어에 관한 이론적 검토를 하고 있는데, 이들 용어는 평화 프로세스, 평화-인권-발전의 트라이앵글, 그리고 평화의 인권·발전 효과이다.

### 가. 평화 프로세스

평화 프로세스는 분쟁을 종식하고 평화를 조성, 유지, 구축하는 일련의 노력과 그 전개 과정을 통칭한다. 이 정의에서 보는 것처럼, 평화 프로세스는 분쟁 종식으로 시작해 평화조성, 평화유지, 평화구축을 포함한다.

분쟁 종식은 여하한 분쟁 형태와 배경을 막론하고 ‘무장 갈등’ 혹은 ‘조직화된 폭력’의 실질적 종단을 말한다. 분쟁 종식을 이렇게 정의할 경우 분쟁 종식에 관한 협상과 합의도 포함한다. 다만, 그것들을 곧 분쟁 종식으로 간주할 수는 없다. 가령, 평화협정을 체결하

고도 분쟁이 지속될 수도 있고, 평화협정 체결 이전에도 일시적으로 분쟁이 중단될 수 있다. 그러므로 평화협정 체결은 분쟁 종식의 분수령이 될 수 있지만, 그 시점이 분쟁 종식과 반드시 일치하지 않을 수 있다. 그런 점을 반영해 <그림 II-2>에서는 평화협정 체결이 분쟁의 완전한 종식 이전에 있을 가능성까지 염두에 두고 분쟁의 범위와 종식 시점을 설정하였다. 특히, 본 연구사례들을 포함해 고질적 분쟁(intractable conflict)<sup>4)</sup>의 평화적 전환은 정치, 경제, 사회, 안보, 국제 등 분쟁 요소의 복합성으로 인해 순탄하지 않고, 평화협상이 개시되어도 깨어지기 쉽다. 또 분쟁을 평화로 전환하는 데 분쟁 집단 내 리더십과 대중의 희망이 평화로 묶여져야 그 가능성을 내다볼 수 있다. 그런데 평화에의 희망이 일방으로 한정되고 상대방의 희망을 과소평가하면 자신들의 희망이 줄어드는 것은 물론, 결국 평화구축의 가능성이 작아진다.<sup>5)</sup> 그런 비평화적 심리 동학을 분쟁 집단 내 리더십이 정략적으로 이용할 경우 그 고질적 분쟁은 평화적 전환의 계기를 상실하거나, 평화협상이 이뤄진다고 해도 성사 가능성이 작고, 성사되더라도 깨어지기 쉽다. 이는 평화 프로세스의 역동성과 함께 난관을 말해준다.

그럼에도 평화협정은 분쟁의 종식을 공식화함으로써 평화 프로세스를 본격 개시하는 결정적 계기인 점은 부정할 수 없다. 이때 평화협정을 합의의 성격과 분쟁의 복합성 등을 반영해 복수로 체결할 수도 있다.<sup>6)</sup> 이 연구에서 평화 프로세스는 평화협정을 전후로 시기를

4) ‘고질적 분쟁’이란 심각한 폭력을 동반하는 갈등이 장기간 지속되면서 그 해결이 매우 어렵고 분쟁 후 사회에 미치는 영향이 대단히 복잡한 경우를 말한다. 자세한 논의는 허지영, “고질갈등 이론으로 보는 남북관계,” 서보혁·문인철 엮음, 『12개 렌즈로 보는 남북관계』 (서울: 박영사, 2021), pp. 216~234 참조.

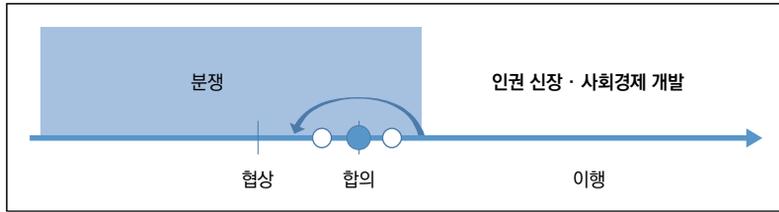
5) 이스라엘, 서안, 가자지구 등지에서 수행된 대규모 조사 결과를 참조. Oded Adomi and Eran Halperin, “Hoping for Peace during Protracted Conflict: Citizens’ Hope Is Based on Inaccurate Appraisals of Their Adversary’s Hope for Peace,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 64, no. 7~8 (2020), pp. 1390~1417.

구분하고 있다. 여기서 평화 프로세스를 구성하는 주요 요소들을 살펴보고자 한다. 평화조성(peacemaking)은 본질적으로 평화적 수단들을 통해 적대적 당사자들을 합의에 이르게 하는 행위이다. 이때 국제사회에서 동원되는 수단들은 제재와 압박, 그리고 지원과 중재 등을 망라하는데, 더욱 중요한 것은 분쟁 당사자들이 전개하는 평화협상이다. 평화유지(peacekeeping)는 조성되기 시작한 평화 상태를 지속해 가는 노력으로서, 평화유지활동(PKO)에 군인과 민간인이 모두 참가하지만, 군인의 임무 중 전투가 제외된다는 제한성을 가진다. 평화유지는 분쟁 예방과 평화조성의 가능성을 확장하는 조치이고, 많은 경우 평화구축을 위한 전제조건이 된다. 평화구축(peacebuilding)은 평화조성 및 평화유지활동이 성공을 거두기 위해서 평화를 공고히 하는 정치, 경제, 사회적 제반 활동을 말한다. 여기에는 분쟁 당사자들의 무장 해제, 질서 회복, 난민 송환, 경찰 자문 및 훈련 지원, 선거 감시, 인권보호, 정부 수립 및 개혁 등을 포함한다.<sup>7)</sup> 평화 프로세스는 분쟁의 배경과 분쟁 후 사회의 맥락, 그리고 당시 국제 정치·경제 정세 등에 영향을 받으며 역동적으로 전개되며, 동시에 평화 프로세스는 지체와 서행, 전진과 후퇴, 이행과 이탈을 오가며 복잡하게 전개된다. 이때 분쟁의 재발을 막고 평화 프로세스를 전진해 가는 데 있어 예방 외교와 중재도 중요한 역할을 할 수 있다.

6) 황수환, “평화협정의 유형에 따른 한반도 평화체제의 경로,” 『세계지역연구논총』, 제 35권 2호 (2017), pp. 61~81.

7) 부트로스 갈리(A/47/277-S/24111), “평화를 위한 의제: 예방 외교와 평화의 조성 및 유지(1992년 6월 17일),” 서보혁·용혜민 엮음, 『국제 평화문서 번역집』, pp. 16~17.

〈그림 11-2〉 평화 프로세스의 범위와 단계



출처: 연구진 작성

## 나. 평화-인권-발전의 트라이앵글

평화-인권-발전의 트라이앵글은 5개년의 본 연구 전체를 관통하는 개념이다. 본질적으로 인류가 전개하는 모든 공적 활동은 융복합적이고 상호의존적이다. 그러나 분류와 분석을 선호하는 철학과 사회적 필요가 결합해 인간활동은 분과 활동식으로 각각 별도의 범주와 체계에서 논의되어왔다. 그러나 산업화를 계기로 현대에 들어 인간활동은 더욱 복잡해졌을 뿐만 아니라 그것이 다시 인간의 삶과 지구에 미치는 영향도 더 깊어졌다. 경제발전과 군비경쟁이 격화되어 간 1960~70년대 들어 환경오염과 핵전쟁의 위험을 우려하며 보편가치들의 통합적 접근을 시도하는 논의들이 일어나기 시작하였다. 유엔에서의 평화권과 발전권 논의, 브란트위원회 보고서, 소수 연구자들의 평화-인권-발전의 변증법 등은 그 단적인 예이다. 냉전 해체와 새천년, 그리고 최근 기후·환경위기 등에 즈음해 드디어 국제사회는 인류와 지구촌이 상호 유기적인 하나의 총체라는 실존적인 인식과 세계의 공존공영을 향해 보편가치들의 통합적 전개를 위한 다양한 방법을 제시해오고 있다. 유엔, 경제협력개발기구, 유럽연합 등 주요 국제 및 지역기구 등에서 새천년발전목표(MDGs), 지속가능발전목표(SDGs), 더 안전한 세계, 인간안보, 그리고 본 연구가 주목하는 평화-인권-발전의 선순환도 그런 문제의식의 발로이다.<sup>8)</sup>

현상으로서의 인간 생활의 복잡성과 정향으로서의 보편가치의 통합적 접근은 논의의 전개 과정에서 특정 가치 혹은 접근 방법을 중심으로 나머지를 묶어내려는 경향으로 나타났다. 권리에 기반한 접근(Right-based Approach: RBA)은 인권, 포괄/공동/협력안보는 국가안보, 발전 담론은 경제발전을 각각 중심에 놓고 논의를 확장해왔다. 그런 논의는 건설적인 논쟁을 촉발해 인류 공존공영의 길을 다양하게 검토하고 시도한 의의가 있다. 그러나 다른 한편으로는 지구촌의 총체적 위기와 그 극복 방향을 보편가치들 사이의 선후 문제로 환원하는 현상을 초래하였다. 그래서 탈냉전을 지나 새천년에 즈음해 비롯한 국제사회에서는 주요 보편가치들 사이의 선후 경중이 아니라 선순환 관계에 초점을 둔 논의로 나아가기 시작하였다. 그 계기들이 잇달아 발생한 것도 그런 논의를 발전시키는 데 기여하였다. 그것은 MDGs 선언과 이후 그에 관한 평가작업, 기후·환경위기의 충격, 그리고 고질적 분쟁 사회에서 대중의 삶의 전반적이고 지속적인 악화를 포함한다. 평화-인권-발전의 삼각관계를 화두로 놓고 한반도 미래를 구상하는 이 연구의 취지는 이와 같은 세계적인 문제의식과 담론을 한반도 논의에 적극적으로 반영하려는 데 있다.

냉전이 세계적 차원에서는 30여 년 전에 종식되었지만 한반도에서는 여전히 작동하고 있다. 한반도에서 냉전 구조가 잔존하는 정도인지, 엄존하는지는 불분명하다. 대신 냉전이 명시적이고 묵시적인 양 측면에서 사람들의 사고와 활동을 제약하는 것은 분명하다. 세계적인 담론이 한반도에 상륙해 회자되고 응용되는데 시간차가 존재하는 것도 그런 제약의 예로 볼 수 있다. 한반도의 오늘과 내일을 융복합적으로 논의할 필요성과 각양의 시도가 일어나는데 2018년

---

8) 홍석훈 외, 『평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀』 (서울: 통일연구원, 2020) 참조.

평화적인 분위기가 좋은 계기가 되었다. 다만, 그에 관한 논의 양상은 10~20년 전 국제사회에서 나타났던 특정 가치 중심의 융복합적 논의 양상을 보여주고 있다. 그런 점에서 평화-인권-발전의 트라이앵글은 한반도 미래를 전망하는 창의적이고 도전적인 시도라 할 수 있다.

## 다. 평화의 인권·발전 효과

평화-인권-발전의 선순환 관계를 염두에 두면서도 2년 차 연구의 방향은 평화의 인권·발전 효과 분석이다. 본 연구의 목적을 고려해 여기서는 평화가 인권과 발전에 미치는 영향에 초점을 두고 논의하고자 한다. 물론 위와 같은 틀 안에서 인권과 발전이 서로 영향을 주고받을 수 있고, 인권과 발전이 평화에 영향을 주는 것도 가능하다. 그에 관해서도 가능한 범위에서 이론적 검토와 사례연구를 통한 평가를 시도해보겠다. 그럼에도 아래에서는 주로 평화가 인권과 발전에 미치는 영향에 관해 이론적 측면과 경험적 측면에서 논의해볼 것이다.

### (1) 이론적 논의

먼저, 이론적 측면에서 평화가 발생시키는 효과 논의는 폭력이 발생시키는 효과 논의를 전제로 한다. 평화는 폭력과 대립 관계를 형성하면서도 현실에서는 폭력을 감소시켜나가는 노력과 그 과정으로 볼 수도 있다.<sup>9)</sup> 오늘날 폭력의 가장 큰 위험 중 하나는 집단 간 불평등에 뿌리를 둔 억압과 배제, 그리고 그에 대한 반감을 선동하는 데서 비롯된다. 불평등과 배제는 정치 권력과 거버넌스(governance)

9) 이찬수, “대화로서의 평화: 대화의 자기초월성과 감폭력적 평화교육,” 2019년도 한국종교교육학회 추계학술대회 발표논문(동국대: 2019.11.22.).

의 이용과 관련된 정책 영역(토지, 물, 채굴 자원, 기본 서비스의 제공, 사법과 안보)에서 가장 뚜렷하게 나타난다. 국제 비교 연구를 통해 사회에서 높은 수준의 성 불평등과 젠더(gender)에 기반한 취약성 증가가 분쟁 시 더 심각한 형태의 폭력 사용과 관련이 있다는 사실은 이제 놀라운 일이 아니다.<sup>10)</sup> 이와 같은 연구 결과는 곧 평화가 무장 갈등의 종식만이 아니라 정의와 평등, 참여와 통합의 문을 열어준다고 말하고 있다. 이는 역설적으로 평화의 인권·발전 효과의 개연성이 높다는 것을 말해준다.

폭력의 원인을 조사하는 것은 의미가 있지만, 그것으로만 평화의 효과를 증명한다고 말한다면 과도한 진술이다. 평화는 적어도 행위자, 제도, 구조 등 세 영역에서 각각 평화 행위자의 인센티브 형성, 포용을 강화하는 제도 개혁, 불만을 조장하는 구조적 요인 해결 노력으로 분쟁 예방은 물론 인권, 발전, 민주주의 등과 같은 효과를 만들어낼 수 있다. 평화를 위한 인센티브에 영향을 주기 위해 국내 행위자들의 연합을 동원하여 여성 단체, 신앙 공동체, 민간 부문을 포함한 시민사회의 비교 우위를 유지하면서 긴장 상황을 관리할 수 있다. 이때 리더십은 평화적 해결을 지지하는 규범과 가치에 호소하고 그러한 서사를 동원함으로써 평화적 경쟁을 위한 인센티브를 제공한다. 그럼에도 불구하고 분쟁 말기나 직후에 지속가능한 평화로 가는 경로를 찾은 국가들은 결국 제도 개혁이라는 복잡하고 논쟁적인 과정을 거쳤다. 경쟁 영역에 대한 접근을 확대하는 것이 대표성을 높이고 배제와 관련된 불만을 완화하는데 핵심적인 역할을 했다. 종종 지속가능한 평화로 이어진 과도기는 안보 주도의 대응에서 벗어나 제도적 개혁을 지원하기 위해 다양한 부문을 동원하는 보다 광

---

10) 세계은행, “평화를 위한 경로(2018),” 서보혁·용혜민 엮음, 『국제 평화문서 번역집』, pp. 442~444.

범위한 접근 방식으로 전환한다. 하지만, 제도 개혁과 함께 많은 경우에 정부는 구조적 요인을 해결하고, 사회 경제적 불만을 해소하기 위한 프로그램을 시행하며, 자원을 재분배하고, 폭력이 진행되는 동안에도 과거의 폐해를 해결하는데 투자했다. 물론 그런 경험에서 위험을 파악하고 우선순위를 정하는 일이 과제로 남아있다.<sup>11)</sup>

그럼 구체적으로 평화의 인권 효과론을 살펴보자. 일국의 민주주의는 헌법에 명시된 인권과 기본적 자유에 대한 존중을 포함한다. 또한, 소수자의 권리에 대한 깊은 이해 및 존중과 특히 여성 및 아동과 같은 보다 취약한 사회 집단의 요구에 대한 존중이 필요하다. 이는 단지 정치적 문제가 아니다. 경제 성장에 필요한 사회 안정은 사람들이 자신의 의지를 쉽게 표현할 수 있는 조건에서 육성된다.<sup>12)</sup> 이 진술은 민주주의의 발전 효과를 말해준다. 다만, 이런 관계는 평화를 전제로 할 때 성립한다. 전쟁이 발생하고 그런 위험이 사라지지 않는데 민주주의와 인권, 발전이 살아 숨쉬기 어렵기 때문이다. 평화가 인권과 발전을 이끌어내는 전제조건임을 알 수 있다. 여기서 다시 폭력 논의를 해보자. 1990년대 들어 국제사회는 르완다와 보스니아, 코소보 등지에서 인종 청소와 대량학살을 중단시키지 못해 수백만 명의 생명과 존엄한 삶, 그리고 인류애를 상실하였다. 국제사회는 이러한 전쟁과 폭력의 발발로 인한 대규모 인명 손실을 예방하는 일에 더욱 유의할 의무가 있다. 예방에 실패하는 경우 시급히 학살을 중단하고 전쟁으로 가는 상황을 막아야 한다.<sup>13)</sup> 이 중대한 사례를 통해 평화가 인권과 발전의 전제조건인 동시에 그 자체가 인권

---

11) 위의 글, p. 444.

12) 부트로스 갈리, “평화를 위한 의제,” 서보혁·용혜민 엮음, 『국제 평화문서 번역집』, p. 22.

13) 유엔 총회 결의(A/59/565), “밀레니엄 정상회의의 결과에 대한 후속 조치(2004년 12월 2일),” 서보혁·용혜민 엮음, 『국제 평화문서 번역집』, p. 115.

과 발전임을 내포하고 있음을 알 수 있다. 평화권과 SDGs 16번(평화롭고 정의롭고 튼튼한 제도)이 좋은 예이다.

물론 평화의 인권 유발 효과만이 아니라 인권의 평화 유발 효과도 생각해볼 수 있다. 그리고 그것은 현실에서도 증명이 가능하다. 2020년 7월 27일에 ‘여성과 아프간 평화 프로세스: 여성의 참여 보장 및 여성의 권리 증진’에 관한 국제화상회의가 열렸다. 참석자들은 아프가니스탄과 남수단의 분쟁과 평화협상을 거론하며 그것이 여성과 소년, 아동을 비롯한 취약집단의 권리 보호를 포함할 때 의미가 있다고 주장했다. 즉 평화 회담을 유도하는 환경을 조성하기 위해서는 “분쟁으로 인한 피해자의 경험, 요구 및 권리에 우선순위를 두는 것”이 필수적이라는 것인데, 이는 인권의 평화 효과를 말하는 것이다.<sup>14)</sup> 이와 관련해 2020년 2월 29일 미국과 탈레반이 맺은 도하 평화 합의는 평화의 인권 효과가 전무한 사례로 평가할 만하다. 그에 대해 국제여론의 비판이 일고 있는데, 미군의 아프가니스탄 철수 후 2021년 10월 11일 양측이 다시 도하에서 회동해 인도적 지원과 여성의 사회 참여 보장 등에 합의했다고 하지만,<sup>15)</sup> 그 실현은 미지수이다.

다음으로 평화의 발전 효과에 관한 이론적 논의도 살펴보자. 부트로스 갈리 유엔 사무총장은 냉전 해체 직후 국제사회를 향해 저 유명한 ‘평화를 위한 의제(Agenda for Peace)’를 제안하면서 “국제 전쟁의 여파로 분쟁 후 평화구축은 경제 및 사회 발전에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 평화에 근본적인 신뢰를 높일 수 있는 상호 이익이 되는 사업이다.”라고 말했다.<sup>16)</sup> 평화구축은 적극적 평화 구현 방식으로

14) 유엔 안전보장이사회, “환경 악화의 영향(2020년 9월),” 서보혁·용혜민 엮음, 『국제 평화문서 번역집』, pp. 374, 375, 415.

15) “미국, 아프간 원조 개재 약속,” 『한겨레』, 2021년 10월 11일.

16) 부트로스 갈리, “평화를 위한 의제,” 서보혁·용혜민 엮음, 『국제 평화문서 번역집』,

서 사실 그 개념 안에 발전과 교차하는 부분이 있다. MDGs를 계승 발전시킨 SDGs를 제안하는 자리에서 국제사회는 “평화와 안보 없이는 지속가능한 발전을 실현할 수 없고, 지속가능한 발전이 없다면 평화와 안보도 위태로워질 것”이라고 둘의 상호의존성을 밝히고 있다.<sup>17)</sup> 실제 MDGs를 천명한 새천년 정상회의 전후로 빈곤, 전염병, 환경 파괴, 전쟁은 치명적인 순환 속에서 서로를 강화한다는 사실이 부각되었다. 빈곤은 내전 발발과 밀접한 관련이 있고, 말라리아 및 에이즈와 같은 질병은 계속해서 많은 수의 사망을 초래하고 빈곤을 심화시킨다. 질병과 빈곤은 환경 파괴와 관련이 있다. 기후변화는 말라리아와 뎅기열과 같은 전염병의 발생을 악화시킨다. 대규모 인구와 토지 및 기타 천연자원의 부족으로 환경 스트레스는 시민 폭력의 원인이 될 수 있다.<sup>18)</sup> 이렇게 볼 때 평화가 달성되면 소득이 증가할 것이라는 오랜 가정과 20세기 말을 규정하는 지속적인 사회, 경제, 정치적 발전에 대한 기대가 의문시되고 있다. 현재의 추세가 지속된다면 SDGs를 위해 국제사회가 정한 지평인 2030년 무렵에는 전 세계 빈곤층의 절반 이상이 높은 수준의 폭력에 시달리는 국가에 살게 될 것이라는 우울한 전망이 나오고 있다.<sup>19)</sup> 유엔개발프로그램(UNDP)은 코로나19의 광범위한 충격을 가난, 영양, 건강, 교육, 물과 위생시설에의 접근 등 7개 영역에 걸쳐 ① 코로나19 없는 상황, ② 최악의 손실, ③ 지속가능발전목표 적극적 추진 등 세 시나리오

---

p. 17. SDGs는 17개 목표로 구성되어 있는데, 목표 16은 “지속가능한 발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 장려, 모두를 위한 정의 실현, 모든 수준에서 효과적이고 책임 추적성이 있고 포용적인 제도 수립”을 제시하고 있다.

17) 유엔 총회 결의문(A/RES/70/1), “세계의 변혁: 2030 지속가능 발전 의제(2015년 10월 21일),” 서보혁·용혜민 엮음, 『국제 평화문서 번역집』, p. 322.

18) 유엔 총회 결의(A/59/565), “밀레니엄 정상회의의 결과에 대한 후속 조치(2004년 12월 2일),” 서보혁·용혜민 엮음, 『국제 평화문서 번역집』, p. 94.

19) 세계은행, “평화를 위한 경로(2018),” 서보혁·용혜민 엮음, 『국제 평화문서 번역집』, p. 436.

로 전망한 바 있다. 그 가운데 2030년 들어 2억 1300만 명이 코로나 19 없는 시나리오에 비해 더 가난에 처할 것이라고 예측하고 있다.<sup>20)</sup>

이렇게 본다면 평화가 발전을 이끌어내는 양상 못지않게 발전이 평화를 만들어내는 효과도 생각해볼 수 있다. 사회가 분쟁 위기에 빠지는 것을 방지하는 가장 좋은 방법은 포괄적이고 지속가능한 발전에 투자함으로써 사회가 회복력을 갖도록 하는 것이다. 모든 국가에서 불평등과 배제를 해소하고 제도를 보다 포괄적으로 만들고, 발전 전략에 위협에 대한 정보를 제공하는 것이 사회 구조가 해체되어 위기로 빠지는 것을 방지하는 핵심 방안이다. 즉 성장과 빈곤 완화가 중요하지만, 그것만으로는 평화를 유지하는 데 충분하지 않다. 폭력 예방은 또한 대화, 거시경제 정책, 핵심 국가 기능의 제도적 개혁, 재분배 정책을 통해 포괄적인 해결책을 수립하는 데서 가능하다.<sup>21)</sup>

## (2) 경험적 논의

이론적 논의에 이어 경험적 논의에서도 평화의 일반적 효과와 그 중에서도 인권과 발전을 초래하는 효과를 발견할 수 있다. 장기 민족분쟁의 경우 짧지만 밀도 높은 상호 대화 프로그램에 참여하는 사람은 그렇지 않은 사람들에 비해 상대 민족에 대한 공감감이 높은 것으로 나타났다. 상호 대화 프로그램에 참여하는 사람들은 상대 민족의

---

20) B.B. Hughes, T. Hanna, K. McNeil, D.K. Bohl, & J.D. Moyer, "Pursuing the Sustainable Development Goals in a World Reshaped by COVID-19," *Foundational Research Report* (New York, NY and Denver CO: UNDP and Frederick S. Pardee Center for International Futures, 2021).

21) 세계은행, "평화를 위한 경로(2018)," 서보혁·용혜민 역음, 『국제 평화문서 번역집』, p. 438.

가난한 어린이들을 돕는데 대화에 참석하지 않은 사람들보다 더 많은 기부를 하는 것으로 나타났다.<sup>22)</sup> 물론 이런 이벤트성 경험 연구가 모든 분쟁·평화연구 사례를 대표할 수는 없다. 다만, 이 보고는 평화의 일반적인 효과에 관한 이론과 실재를 연결하는 역할은 수행하고 있다. 더욱 많은 경험 연구들을 축적해가야 할 것이다. 그런 연구에는 분쟁이 인권과 발전을 악화시키는 사례연구도 포함해 평화의 인권·발전 효과를 풍부하게 탐구할 필요가 있다. 최근 경제·기후·보건위기가 겹친 상황에서도 세계 군비경쟁은 악화되지 않고 있는데,<sup>23)</sup> 이는 분쟁의 장기화는 물론 인류의 삶에 직접적인 영향을 미치는 복합 위기에 대응하는 데 도움을 주지 못한다. 달리 말하면 평화가 지속가능한 발전의 전제조건은 물론 주요 요인으로 작용함을 말해준다. 이는 아래 사례연구에서 보겠지만, 분쟁 후 사회의 평화 프로세스가 발전에 긍정적으로 작용하는 데서도 알 수 있다. 물론 평화의 발전 효과의 크기는 평화의 질과 평화 프로세스에 임하는 주요 행위자들의 역량과 태도에도 달려있다.

다음으로 평화의 인권 효과에 관한 경험 연구의 성과를 살펴보자. 다문화사회에서 외부집단에 대한 이해와 평화적 태도가 공존과 안정을 가져온다는 보고도 평화의 인권 효과를 예증하는 사례로 간주할 만하다. 테러 관리에 관한 많은 이론들이 외부집단 구성원에 대한 폄하, 편견, 정형화된 태도, 공격, 그리고 인종차별 등과 같은 사망 현저성(mortality salience)이라는 부정적 효과를 증명한다. 그런 부정적 반응은 평화과정정보다는 집단 간 분쟁, 심각한 적대행위와

---

22) D. Malhotra and S. Liyanage, "Long-Term Effects of Peace Workshops in Protracted Conflicts," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, no. 6 (2005), pp. 908~924.

23) SIPRI, *SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmament and International Security (Summaries, English version)* (Oxford University Press, 2021), p. 14.

전쟁을 설명할 때는 더 중요하다. 평화 지지 여론이 증대하면 사망 현저성의 파괴적 힘을 줄이고 집단 간 분쟁도 줄일 수 있다. 또 다문화사회에서 외부집단 구성원들을 향해 친사회적 행동을 증대하고 그들을 상위 내부집단으로 간주하며, 그들의 문화와 행동을 이해하면서, 평화주의를 지지하면 사망 현저성을 줄일 수 있다. 나아가 그런 조치들이 개인적 수준의 실존적 위협 완화만이 아니라 집단적 차원으로까지 적용된다면 그런 개입의 전망은 매우 높아진다.<sup>24)</sup>

평화협정이 체결되면 분쟁 당사자들이 참여해 새로운 정부를 구성하는데 이를 위해 선거를 치르게 된다. 이 선거는 향후 평화 프로세스의 앞길에 결정적인 역할을 할 터인데, 문제는 거기에 부응하는 평화협정을 ‘이행’하는 일이다. 1989~2012년 사이 체결된 포괄적 평화협정 이행을 분석한 연구 결과에 따르면, 협정 직후 치러지는 선거에 앞서 합의사항을 이행할 경우 선거가 성공적으로 치러지고, 그 결과 평화증진의 효과가 뚜렷하다는 사실이 밝혀졌다. 이때 평화협정 조항 중 원만한 선거에 긍정적이고 큰 영향을 미친 변수는 무장 해제와 정부의 권력 제한으로 나타났다. 다시 말해 이 연구는 선거 이전 합의사항 이행이 부재한 상태에서 치러지는 선거는 평화 실패로 귀결된다고 말하고 있다.<sup>25)</sup> 사실 평화협정 체결 직후 첫 선거는

---

24) Daniela N. Kayser, Immo Fritsche, and Eva Jonas, “Mortality Salience and Its Effects on Peace Processes: A Review,” *Social Psychology*, vol. 39, no. 1 (2008), pp. 48~58.

25) Madhav Joshi, Erik Melander, and Jason M. Quinn, “Sequencing the Peace: How the Order of Peace Agreement Implementation Can Reduce the Destabilizing Effects of Post-accord Elections,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 61, no. 1 (2017), pp. 4~28. 선거 전에 취해지는 평화협정 이행 조치들은 선거가 치러질 때의 불안과 위협을 완화하는 목적을 띠는데, 그 조치들은 신속하고, 검증 가능하고, 비용이 들고, 촉진적이고, 집단의 힘을 축소하지 않아야 한다. 평화협정 이행 틀(PAM)을 이용해 위 저자들은 51개 평화협정의 이행을 조사한 결과, 단지 3개 조항이 위 5가지 적응조치의 요건을 모두 충족한 것을 발견했다. 그 3개 조항은 권력 공유 과도정부, 사면, 정치범 석방이었다. *Ibid.*, pp. 10~11.

분쟁 집단(특히 반군 세력)의 제도정치권 진입과 합법적 경쟁, 민주 정부 형성과 법치 등에 걸쳐 중대한 의미를 지닌다. 이 방대한 경험 연구는 평화협정 이행→ 민주 선거→ 평화증진의 경로를 보이고 있어, 평화의 인권 효과(참정권)와 인권의 평화 효과(평화 프로세스 순항)가 순차적으로 진행됨을 알 수 있다.

다음으로 평화의 발전 효과에 관한 경험 연구인데, 여기에는 긍정·부정적인 사례가 동시에 보고되고 있다. PKO의 역할은 긍정적인 사례이다. PKO는 단기적으로는 긍정적인 영향을 미치는 것을 뚜렷하게 확인할 수 있는데, 평화협정 이행 촉진과 참여에 기반한 평화의 질 제고가 대표적인 기여이다. 그러나 이런 평가는 제한적이다. PKO의 장기적인 효과는 시간이 흐를수록 약화되는데, 특히 자기 지속적인 경제발전을 증진하는 전략이 부재한 데서 그 원인을 찾을 수 있다.<sup>26)</sup> 그에 비해 반테러리즘 안보 정책이 지역사회 발전을 명분으로 전개되지만, 그 결과는 명분과 거리가 멀다. 평화의 발전 효과의 부정적 사례인 셈이다. 9/11 테러 이후 국제사회에서 반테러리즘이 새로운 안보 패러다임으로 부상했다. 반테러 정책은 남반구 국가에서는 안보 개혁과 그를 활용한 정권 강화에 이용되는 경우가 많이 발견된다. 가령, 케냐 키바키(Kibaki) 정부의 사례도 그중 하나인데, 키바키 정부의 반테러 안보 개혁 정책은 자원의 배분 등에서 지역사회의 반발을 초래했다. 그에 따라 정부와 관련 외부행위자들은 분쟁 예방, 지역사회 지원 등과 같은 방식으로 온건 개입방식을 취했다. 이런 반테러정책은 광범위한 평화와 안보 어젠다의 일부로 간주될 수 있지만, 그것은 패러다임 전환이 아니라 모호한 효과를 초래한다. 지역사회 발전을 명분으로 한 외부의 지원 역시 해당국 시

---

26) Nicholas Sambanis, "Short- and Long-Term Effects of United Nations Peace Operations," *The World Bank Economic Review*, vol. 22, no. 1 (2008), pp. 9~32.

민의 권리보다는 지원국의 이익에 더 우선을 둔다는 사실이 밝혀졌다.<sup>27)</sup> 이런 사례는 저발전 상태에서 권위주의 통치를 하는 나라에서 쉽게 발견할 수 있는데, 평화정책이 인권과 발전 효과를 이끄는 것이 아니라 그것은 명분일 뿐 정권 강화로 흐르는 경향이 높다.

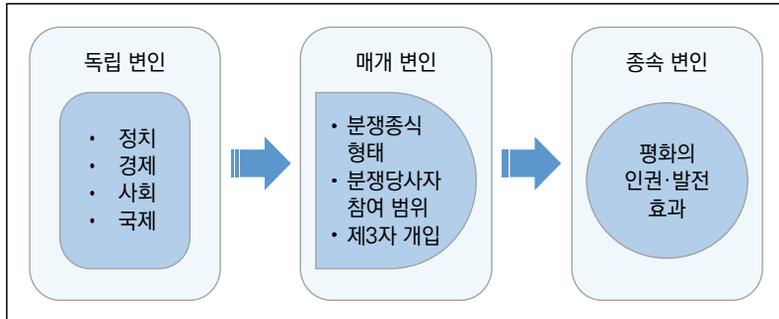
## 2. 분석틀

위에서는 평화구축 관련 이론들 중 평화-인권-발전의 상호관계와 인권의 평화·발전 효과에 관한 이론을 정리해보았다. 그에 바탕을 두고 아래에서는 본 연구를 효과적으로 수행할 분석틀을 제시하고 있다. 본 연구주제를 인과관계 논리로 말한다면 분쟁 후 사회의 평화 프로세스가 만들어내는 인권·평화 효과이다. 〈그림 II-3〉은 본 연구목적을 인과론으로 도식화 한 것인데, 크게 독립 변인과 매개 변인, 그리고 종속 변인으로 구성되어 있다. 이 그림은 인과관계를 논리적으로 제시하는 것이지, 실제 사례에서는 단선적이지 않고 평화 프로세스의 중단 혹은 역진을 포함해 나선형으로 전개되어 간다. 먼저 종속 변인으로서의 평화·인권효과를 토의하고 난 후에 독립/매개 변인들을 살펴보도록 하자.

---

27) Jan Bachmann and Jana Hönke, "Peace and Security' as Counterterrorism? The Political Effects of Liberal Interventions in Kenya," *African Affairs*, vol. 109, no. 434 (2010), pp. 97~114.

〈그림 11-3〉 평화의 인권·발전 효과에 대한 분석틀



출처: 연구진 작성.

### 가. 종속 변인: 인권·발전의 측정

분쟁 후 사회에서 평화의 인권·발전 효과를 어떻게 파악하고 평가할 것인가? 이 질문에 대한 답은 일단 분쟁을 종식한 분쟁 당사자들이 평화협정에 인권과 발전 사항의 포함 여부 및 그 이행 정도에서 구할 수 있다. 평화협정에 인권과 발전 사항이 포함되어 있을 경우 그것이 얼마나 이행됐는지(양적 평가)와 의미 있는 이행인지(질적 평가)를 살펴보아야 할 것이다.

오늘날 국제사회에서는 인권과 발전에 관한 규범과 그 구현 방법이 다양하게 제시되어 있다. 인권은 시민·정치적 권리(일명 자유권)와 경제·사회·문화적 권리(일명 사회권)를 비롯하여 폭넓은 범위에서 국제 인권 규약과 그 이행·감독기구 등 소위 국제 인권 레짐(international human rights regime)이 확립되어 있다. 이런 보편적 인권 규범도 분쟁 후 사회에서 나타나는 인권 실태를 평가하는데 유용하다. 그러나 이런 평가는 해당 국제규범을 기준으로 한 절대적, 탈맥락적 평가의 한계를 노정할 수 있다. 분쟁 후 사회의 정치경제적 상황, 특히 분쟁 종식의 형태와 평화 프로세스의 양상이 분쟁 직후 사회의 인권 상황과 그 향방에 큰 영향을 미치기 때문이다.

그러므로 분쟁 후 사회의 인권 평가는 평화 프로세스의 연장선상에서 해당 사회의 제반 측면들을 고려할 필요가 있다. 그중에서도 분쟁이 분쟁 당사자들 간 타협에 의해 종식된 경우, 평화협정에 담긴 인권 관련 합의의 이행 여부와 그 맥락을 다루는 것이 평화의 인권 효과 분석에 중요하다. 또 생명권, 안전권, 표현의 자유 등과 같은 기본권은 어떤 유형의 분쟁 종식, 어떤 방식의 평화 프로세스라고 하더라도 포함시켜 인권 효과를 공통적으로 평가할 수 있다.

평화의 발전 효과 역시 국제사회에서 확립된 규범과 실행체계를 갖고 있다. 발전 개념이 경제발전에서 사회발전, 인간발전으로 발전하고, 이제는 지속가능한 발전에 이르고 있다. 그리고 발전이 인권, 민주주의 등 인접 규범들과 이론은 물론 실천적으로도 상호관련성이 깊어지고 있다. 이런 점들을 하나로 수렴해 유엔에서는 새천년에 즈음해 새천년발전목표(MDGs)를, 그 이후에는 이를 수정해 지속가능발전목표(SDGs), 그리고 최근 들어서는 포스트-지속가능발전목표(post-SDGs) 논의도 일어나고 있다. SDGs는 오늘날 각국의 관심과 참여하에 하나의 세계적 흐름이 되었다. 그러나 발전의 범위가 광범위하고 그 실행에 막대한 재원이 필요하므로 발전의 평가에 관한 문제가 제기된다.

특히 분쟁 후 사회에서 발전은 경제 재건과 대중의 기본적 필요 등에 초점을 둘 수밖에 없기 때문에 SDGs 담론을 곧바로 적용해 평가하기에는 무리가 따른다. 분쟁 후 사회에서 평화의 발전 효과 역시 평화협정에 담긴 관련 사항의 이행에 일차적인 관심을 두어야 할 것이다. 여기에 국제적 차원에서 통용되는 기본적인 평가지수를 통해 공통된 효과 분석을 할 수 있다. 이는 분쟁 후 사회의 맥락에도 유용할 뿐 아니라 관련 사례의 비교 연구에도 유용하다. 그 대표적인 평가 척도가 인간발전지수(Human Development Index)이다.

UNDP가 운용하는 이 지수는 수명, 소득, 교육 등 간단하지만, 중요한 세 영역으로 국가는 물론 세계적 차원의 기본적인 발전 현황을 가늠할 수 있다. 개별 평화협정에 담긴 발전 사항이 분쟁 후 사회의 특수성을 반영한다면, 거기에 인간발전지수를 추가해 발전 논의의 보편성을 도모할 수 있다.

그럼 분쟁 후 사회의 인권 및 발전에 영향을 미치는 변인들을 검토해보자. 앞서 말한 바와 같이 이들 변인은 독립 변인과 매개 변인으로 분류할 수 있고, 이들은 다시 대내 변인과 대외 변인으로 나누어 토의해볼 수 있을 것이다.<sup>28)</sup>

## 나. 독립 변인: 정치·경제·사회·국제적 요소

독립 변인은 네 영역을 설정하였는데, 먼저 분쟁국의 대내적인 원인들을 정치, 경제, 사회적 측면에서 검토하고 대외적 원인은 하나로 묶어 논의할 것이다. 정치적 변인은 분쟁국의 정치체제 및 이념, 권력 배분 형태, 다민족/종교 국가의 경우 민족 및 종교 분포 등이 분쟁 및 평화에 미친 영향을 말한다. 경제적 변인은 국가 차원의 경제발전 수준과 분쟁 집단들 간 경제적 격차와 이해관계 등에 주목할 것이다. 국가 차원의 경제발전 수준은 그 자체로 정치적 갈등의 원인으로 작용할 뿐만 아니라, 집단 간 박탈감을 초래해 분쟁에 다양한 방식으로 영향을 미친다. 평화 프로세스는 분쟁 집단들이 그런 경제적 문제를 상호 수용 가능한 방식으로 해결할 정치적 대응에 나설 때 개시할 수 있을 것이다. 사회적 변인은 분쟁의 심각성 혹은 장기화에 영향을 미치는 또 다른 원인으로 작용한다. 분쟁국 내 사

28) 이하 독립 변인과 매개 변인 논의는 본 연구의 위탁과제 「평화 프로세스의 성패 요인 연구: 평화의 인권·발전 효과를 중심으로」 최종보고회 발표 원고 (평화네트워크, 2021.9.28.), pp. 16~17을 수정 보완한 것인데, 이 논의 틀은 본 연구진이 사전에 설정한 것이다.

회 균열은 종교, 이념, 계층, 역사, 지역 등 다양한 요인들이 작용하는데 그 원인이 많을수록, 그리고 균열 요인이 정치·경제적 변인들과 결합할 경우 분쟁을 격화 혹은 장기화 시킬 수 있다. 그 반대인 경우 분쟁의 평화적 전환 가능성이 높아질 것이다.

한편, 대외적 변인은 분쟁 및 평화 프로세스에 영향을 미치는 분쟁 사회 외부의 영향을 말한다. 대외적 변인이 해당 분쟁의 발생부터 영향을 미치면 그 분쟁은 국제전으로 전개될 수 있고, 비록 내전이라도 그 전개 과정에 제3자가 개입하면 ‘국제화된 내전’으로 나갈 수 있다. 국제전은 물론 내전의 경우에도 대외적 변인은 분쟁 사회의 정치권력, 경제 자원, 군사적 이익 등 여러 측면에서 외부세력의 직간접적인 개입을 말한다. 다른 한편 평화 프로세스에서 대외적 변인은 분쟁의 평화적 전환을 촉구하는 국제여론이나 중재, 분쟁 종식 및 평화정착을 도모할 경제 지원 혹은 협력, 그리고 다민족 국가의 경우 관련 특정 재외 민족 집단의 개입을 포함한다.

독립 변인과 관련 있지만, 그와 구분할 수 있는 것으로 분쟁 및 평화 프로세스의 배경을 들 수 있다. 본 논의에서 배경은 일종의 초기 조건 혹은 원인(遠因)으로서, 분쟁의 역사적 배경과 그 전개 과정, 주변 국가들과의 외교관계사 혹은 식민통치의 경험, 산업구조의 변천, 그리고 정치권력을 구성하는 민족 구성의 분포 등을 거론할 수 있다. 이들 분쟁의 배경은 평화 프로세스에 직접적인 영향을 준다고 보기 어려울 수 있다. 그럼에도 분쟁, 분쟁 종식, 그리고 이후 평화 프로세스 등의 단계에서 지속적으로 영향을 미치기 때문에 안정적인이고 항구적인 평화구축의 관점에서는 고려할 가치가 있다.

## 다. 매개 변인: 분쟁 종식 형태와 참여, 그리고 제3자

한편, 평화 프로세스를 논의하면서 매개 변인은 사실에 대한 풍부

한 서술을 보장할 뿐만 아니라, 인과관계를 정확하게 논의하는 데도 유용하다. 구체적으로 본 논의에서 주목하는 매개 변인은 분쟁 종식의 형태, 분쟁 당사자들의 평화 프로세스 참여 범위, 그리고 제3자의 개입 여부 및 그 역할로 설정하고 있다.

첫째, 분쟁 종식의 형태는 크게 분쟁이 무력행사에 의해 일방의 승리로 결정되는 형태와 협상으로 분쟁이 평화적으로 종식되는 형태로 나누어 볼 수 있다. 전자에 의해 분쟁이 종식되고 평화 프로세스가 개시될 경우 그 평화는 강요된 평화 혹은 불안정한 평화에 머무를 것이다. 이 경우 평화 프로세스에서 현상적으로는 이탈, 역진이 나타나지 않을 수 있으나 특정 정치 세력의 주도 혹은 배제로 소극적 평화 이상의 성과는 제한될 수 있다. 협상에 의한 분쟁 종식은 대개 그 형태를 떠나 평화협정 체결을 통해 평화구축으로 나아간다. 이는 일종의 타협에 의한 평화로 간주할 수 있는데, 타협의 완전성과 당사자들의 참여 범위 등에 의해 평화 프로세스의 지속성과 안정성이 결정될 것이다. 만약 타협이 불완전하고 참여 범위가 부분적인 경우 평화협정의 타결에도 불구하고 평화 프로세스는 이행과 중단이 반복될 수 있다. 이렇게 볼 때 분쟁 종식의 형태에 따라 평화 프로세스의 전도가 달라질 수 있고, 어떤 경우이든 평화 프로세스는 단선적이지 않고 복잡한 경로를 걸을 것이다.

두 번째 매개 변인은 분쟁 당사자들의 참여 범위이다. 많은 분쟁의 경우, 특히 고질적 분쟁의 경우는 분쟁 당사자들이 분화하여 다수의 세력으로 나누어진다. 그래서 평화 협상의 개시가 어렵거나, 협상이 시작되도 최종 합의까지 시간이 걸린다. 평화협정이 타결되어도 분쟁 당사자들 중 일부 세력, 주로 급진파가 불참할 경우 그 평화 프로세스는 불안정할 가능성이 높다. 결국, 평화 프로세스의 본격 개시는 모든 분쟁당사자들이 참여한 가운데 타협을 볼 때 가능

하다. 물론 그 이행은 별도의 문제로 남아있다. 분쟁 당사자들의 참여 범위는 결국 평화협정의 수준(추상적 대 구체적)과 범위(포괄적 대 부분적)에 영향을 주는 문제로서, 평화 프로세스의 향배에 영향을 미칠 또 하나의 매개 변인이다.

셋째 매개 변인으로서 제3자의 개입은 말 그대로 분쟁 당사자가 아닌 행위자가 평화 프로세스에 참여해 미치는 영향을 말한다. 제3자의 개입은 행위자의 영향력, 개입 시점과 의도 등에 따라 평화 프로세스에 직접적 혹은 간접적으로, 그리고 긍정적 혹은 부정적으로 영향을 미칠 것이다. 또 제3자가 복수로 개입해 다양한 형태로 개입할 경우 평화 프로세스는 더 복잡한 양상을 띠 것이다. 평화 중재 혹은 축진을 위한 개입의 경우도 임무의 명확성,<sup>29)</sup> 중재자의 입장과 중재 방식<sup>30)</sup> 등 평가 요소들이 적지 않다. 이런 점들이 묶여 결국 제3자 개입의 결과는 평화 프로세스에 영향을 미치는 또 하나의 주요 변인이 된다.

## 라. 사례 선정과 자료 활용

이어서 본 연구에서 연구 대상으로 삼고 있는 사례를 그 선정 이

---

29) 1989~2006년 사이 내전이 계속되는 사례들에 대한 양적 평가 결과, 평화유지군의 파견 자체가 아니라 ‘시민보호’라는 분명한 임무를 띤 경우에만 반군의 폭력을 크게 줄일 수 있었다는 보고가 있다. Lisa Hultman, “Keeping Peace or Spurring Violence? Unintended Effects of Peace Operations on Violence against Civilians,” *Civil Wars*, vol. 12, no. 1~2 (2010), pp. 29~46.

30) 1989~2004년 사이 124개의 평화협정을 분석한 연구는 중립적 중재와 편향된 중재의 평화효과에 차이가 크다는 사실을 발견해냈다. 분쟁의 초기 중식에 관심이 높은 중립적 중재에 비해, 자신의 이익을 평화협정으로 보장하는 데 관심이 많은 편향된 중재가 더 많은 제도적인 합의에 도달한다는 것이다. 그 합의에는 권력 공유, 제3자의 안전보장, 사법체계 등과 같이 민주주의와 지속가능한 평화로 간주될 만한 내용들이다. Isak Svensson, “Who Brings Which Peace?: Neutral versus Biased Mediation and Institutional Peace Arrangements in Civil Wars,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, no. 3 (2009), pp. 446~469.

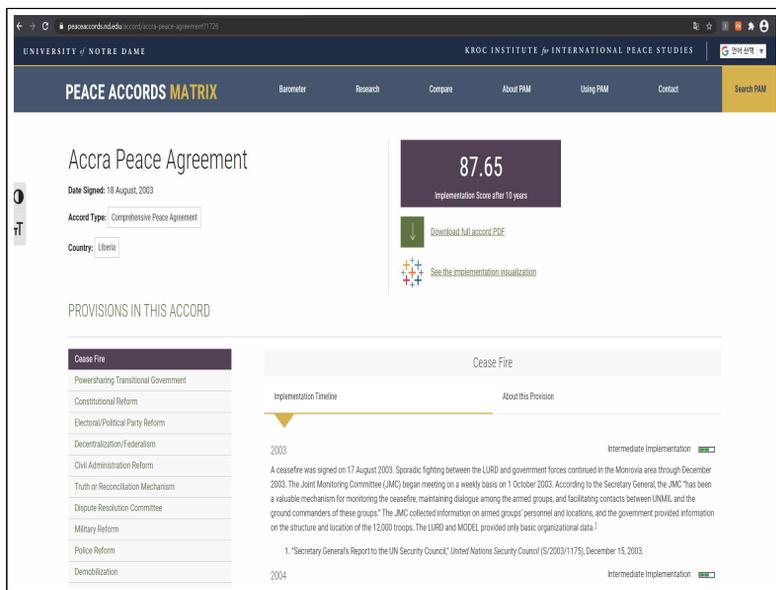
유와 함께 간략히 소개하고자 한다. 본 연구에서는 연구목적에 알맞은 사례로 북아일랜드, 콜롬비아, 르완다, 캄보디아 등 네 개의 분쟁 및 평화 프로세스를 선정했다. 본 연구진이 연구 설계 단계부터 참고한 세계분쟁 데이터셋(dataset)은 미국 노트르담대학교 크락연구소(KROC Institute)의 평화협정 매트릭스(Peace Accords Matrix: PAM, <그림 II-4>)와 스웨덴 옘살라대학교 분쟁데이터프로그램(UCDP)이다. UCDP는 국가 기반 무장갈등에 관한 정보, 특히 사상자 수와 그 추이를 잘 보여주고 있다. PAM은 주로 내전을 다루는데 내전 종식 이후 평화 프로세스를 추적하고 양적 평가를 하고 있다. PAM은 평화협정을 6개 범주(정전, 제도, 안보, 인권, 외부 관여, 기타 조치 등)로 분류하고 그것을 세분화해 51개 영역으로 재분류한다. 이를 틀로 삼아 크락연구소에서 다루는 개별 평화 프로세스에 대한 평가는 10년간의 평화협정 이행 경과를 대상으로 하고 있다. 크락연구소가 포괄하고 있는 평화협정은 758개이고 그 중 포괄적 평화협정(Comprehensive Peace Agreement)이 34개이다. 이 연구에서 사례로 삼고 있는 네 평화협정도 포괄적 협정에 속하는데, 협정에는 본 연구의 주제인 인권과 발전을 포함하고 있다.

본 연구가 채택한 네 사례는 앞서 논의한 분쟁 종식의 형태와 평화 프로세스의 양상과 관련해 다양한 경우의 수를 검토할 수 있게끔 선정하였다. 세 사례는 타협에 의한 분쟁 종식을 이끌었지만, 나머지 한 사례(르완다)는 일방의 승리로 강요된 평화가 도래하였다. 또 네 사례는 모두 내전의 양상을 띠었지만, 국제화된 내전으로 비화한 경우(캄보디아)도 있다. 평화 프로세스가 일찍 시작되었으나 이행과 중단 등 장기간에 걸친 경우(북아일랜드)와 비교적 초기 단계를 걷는 사례(콜롬비아)도 비교 연구에 흥미를 더해주면서 평화 프로세스의 단계 연구에도 유용하다(<표 II-1>). 그런 다양한 경우들

을 포함하고 있어 본 연구에서 다루는 비교사례 연구는 평화 프로세스를 풍부하게 전망하는데 폭넓은 사유의 창을 제공해주고 있다.

나아가 본 연구에서 다룰 사례는 한반도 평화 프로세스에 풍부한 함의를 제공할 잠재력이 클수록 좋을 것이다. 선정된 네 사례는 한반도와 같은 고질적 분쟁 사례이다. 그래서 분쟁 및 평화 프로세스의 장기성과 복잡성에서 네 사례는 다양한 맥락에서 한반도와 비교하거나 한반도 평화에 주는 함의를 토의하는 데 적합하다. 특히, 네 사례 모두 평화경제, 화해와 통합, 발전 등 한반도 평화 프로세스에서 주목할 만한 화두의 선행사례로서 이들 사례가 주는 의의는 결코 작지 않다. 여기에 통일문제를 내장하고 있는 북아일랜드는 평화 프로세스와 통일문제의 함수관계도 생각할 계기가 될 것이다.

### <그림 II -4> 미 노트르담대학교 크락연구소의 Peace Accords Matrix(PAM) 사이트



출처: 미 노트르담대학교 크락연구소 홈페이지 <<http://peaceaccords.nd.edu>> (검색일: 2021.10.10).

〈표 II-1〉 네 사례의 개괄

구분	북아일랜드	캄보디아	르완다	콜롬비아
분쟁 성격	내전	국제화된 내전	내전	내전
분쟁 요인*	민족, 종교	이념	민족	이념
분쟁 기간	1968~1998	1979~1991	1990~1994	1960~현재
평화협정	성금요일협정 (1998)	파리협정 (1991)	아루샤 평화협정 (1993)	평화협정 (2016)
사망자				
- 총인원	- 334	- 5,071	- 552,161	- 32,569
- 국가폭력	- 179	- 4,321	- 6,749	- 21,625
- 비국가 폭력	- 0	- 0	- 0	- 2,825
- 일방적 폭력	- 155	- 750	- 545,412	- 8,119
주요 행위자	- Government of United Kingdom - IRA(Irish Republican Army) - UPV(Ulster Protestant Volunteers) - UVF(Ulster Volunteer Force)	- Government of Cambodia (Kampuchea) - FUNCINPEC (United Front for an Independent, Neutral, Peaceful, and Cooperative Cambodia) - PRK(People's Republic of Kampuchea) - KPMLF(Khmer People's National Liberation Front) - KR(Khmer Rouge, Democratic Kampuchea)	- Government of Rwanda - FAR(Forces Armees Rwandaises) - RPF(Rwandan Patriotic Front)	- Government of Colombia - FARC(Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) - ELN(Ejercito de Liberacion Nacional) - AUC (Autodefensas Unidas de Colombia)
평화협정 후 폭력 지속	X	X	X	O

\* 분쟁요인에 권력과 경제적 이익은 공통 요소로 간주함.

출처: UCDP를 참조해 연구진 작성.

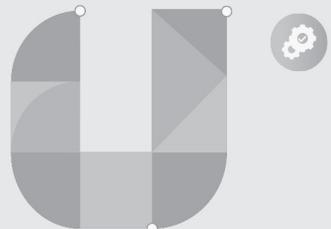
본 연구의 목적을 달성하기 위해 위에서 말한 두 데이터셋을 기본 자료로 삼되 연구사례별, 이슈별 관련 국제 및 국가별 문헌을 널리 활용하였다. 그중에서 평화-인권-발전의 상호관련성, 사례 국가의 인권 및 발전 상황 평가를 위해 유엔 안팎의 국제전문기구들의 관련 문서들을 널리 활용하였다. 거기에는 유엔 안전보장이사회, 인권이사회, 경제사회이사회, 그리고 UNDP 등 유엔 전문기구들이 제시한 인권 보편정례검토(Universal Periodic Review: UPR) 보고서, 국가별 인권 실태 보고서 및 결의문, 지속가능발전목표(SDGs) 관련 문서도 포함된다. 이 중 각종 국제인권협약과 SDGs 관련 유엔 문서들은 해당 평화 프로세스와 평화의 인권·발전 효과를 평가하는 기준을 제시해주며, 사례별 특수성을 보편적 틀에서 평가할 수 있게 해준다. 해당 분쟁 및 평화 프로세스에 참여한 국가 내 신설 기구와 지역 기구 및 중재 기구의 보고서도 참고하였다. 물론 이 연구 목적과 관련되는 수많은 이론 연구와 사례별 평화 프로세스 분석 논문도 널리 참조하였다.

마지막으로 본 논의의 범위는 이론적으로는 앞에서 설정한 평화 프로세스이다. 사례별 논의는 분쟁의 종식 혹은 평화협상부터 평화협정 체결 이후 이행 과정을 포함한다. 그리고 이행 과정은 2020년까지 최대한 최근 상황까지 담고 있다.<sup>31)</sup> 이는 평화 프로세스에 대한 전반적인 평가뿐만 아니라 단계별 진행 경과의 이해에도 유용하다. 물론 평가의 초점은 평화 프로세스에서 나타난 인권 및 발전 ‘효과’이다. 그렇다 하더라도 효과 분석은 분쟁의 배경과 요인, 그 종식 형태, 평화협정의 범위와 이행의 동학 등 평화 프로세스 전반에 대한 이해가 필요하다.

---

31) 다만, 코로나19 팬데믹 현상은 논의의 초점을 고려해 제외하였다.

# Ⅲ. 네 평화 프로세스와 한반도





# 1. 북아일랜드 평화 프로세스

## 가. 분쟁의 배경과 전개

### (1) 분쟁의 역사적 배경

북아일랜드 분쟁은 영국의 식민지배와 독립전쟁, 독립과정에서의 분열 등이 중첩적 배경으로 작용하였다. 19세기 후반부터 20세기 초반까지 영국과 아일랜드 관계는 자치 여부를 둘러싸고 갈등이 계속되었다.

독립전쟁의 결과 북부의 9개 중 북부 얼스터(Ulster) 6개 주가 영국 의회의 최고 권위를 인정하되 독자적 의회를 구성하는 조건으로 영국의 일부로 잔류하였다. 북부 나머지 3개 주와 남부 아일랜드가 독립해 아일랜드자유국(Irish Free State)을 구성하였다. 1922년 독립을 쟁취하였지만, 남북 아일랜드로 분단되면서 분단은 북아일랜드 사회 내부의 핵심 갈등 요인으로 작용하게 되었다. 북아일랜드는 자치정부를 구성하는 자율성을 부여받았지만, 북아일랜드 내 신교도계와 구교도계 사이의 갈등이 지속되었다.<sup>32)</sup> 1968년과 1969년의 폭력적인 유혈 충돌로 분쟁이 격화되었고 1972년 영국 정부가 북아일랜드에 대한 자치권을 회수하고 직접 통치를 선언함으로써 또 다른 분쟁의 시대로 접어들었다.

### (2) 중층적 분단구조와 분쟁

북아일랜드의 분쟁은 북아일랜드에 잔류한 6개 주 내 주민의 민족 및 종교의 정체성 차이에 기인한다. 또한, 남북 아일랜드의 분단은

---

32) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” 『유럽연구』, 제36권 1호 (2018), pp. 55~57.

북아일랜드 내 정체성 차이와 결합하면서 북아일랜드 내 다층적 구조의 분단선을 만드는 요인이 되었다.<sup>33)</sup>

첫째, 남북 아일랜드의 분단선이다. 아일랜드계의 입장에서 볼 때 1민족이 2개의 국가로 나뉘어 있는 분단 상태이므로 통합을 통해 ‘국가적 통일’이 주요 목표로 설정될 수밖에 없다.

둘째, 영국과 아일랜드를 가르는 분단선으로 영국과 영국계 북아일랜드 주민의 입장에서 볼 때 북아일랜드는 2민족이 1국가를 이루고 있는 상황이므로 아일랜드와의 통합보다는 영국의 일부로 잔류하는 것을 선호할 수밖에 없다. 최근 브렉시트로 인해 분단선이 가중되는 또 다른 양상이 전개되고 있다.

셋째, 북아일랜드 내부 분단선이다. 아일랜드계와 영국계의 민족 정체성의 갈등과 구교도와 신교도의 종교 정체성이 중첩되는 분단선의 특징을 보이고 있다. 정체성에 바탕을 둔 사회적 차별과 경제적 불평등이 분쟁을 야기하는 핵심 분단선을 형성하게 되었다.<sup>34)</sup> 중층적 분단구조 속에서 구교도에 대한 사회적 차별을 근간으로 하는 경제적 불평등이 갈등의 핵심요인으로 작용하였다. 높은 실업률은 시민들에게 ‘불행의 평등(Equality of Misery)’의 결과를 낳았고 이는 사회정치적 갈등으로 확대되었고, ‘분쟁의 시대(the Troubles)’를 견인했다.<sup>35)</sup>

---

33) 위의 글, p. 52

34) 김남국, 위의 글, pp. 50, 52, 57~58; 윤철기, “북아일랜드 평화 프로세스의 정치경제학,” 『북한연구학회보』, 제23권 1호 (2019), p. 180; 김동진, “아일랜드에서 목격한 한반도의 미래: 평범한 사람들의 평화를 꿈꾸다,” 민주평화통일자문회의, 『통일시대』, 3월호 (2021), p. 36.

35) 1970년대 경제 위기는 구교도와 신교도 사이의 사회적 차별과 경제적 불평등을 더욱 악화시키는 계기가 되었다. 윤철기, 위의 글, pp. 182, 186.

### (3) 분쟁-인권-발전의 악순환 심화

북아일랜드 내 다층적 구조의 분단선으로 인한 갈등은 정체성의 분단→ 사회적 차별과 경제적 불평등→ 폭력적 갈등으로 표출되면서 분쟁- 인권 침해 및 경제적 불평등(발전)과의 악순환 구조를 형성하게 된다.

북아일랜드에서 1920년대 이후 정치권력의 불공정한 분배는 경제적, 사회적 차별로 이어졌다. 얼스터 통합당(Ulster Unionist Party: UUP) 정부는 구교도 신자들에 대한 차별정책을 더욱 강화했다. 이러한 구교도에 대한 차별과 불평등을 시정하기 위해 1960년대 ‘사회정의 캠페인(Campaign for Social Justice)’, ‘북아일랜드 시민권협회(Northern Ireland Civil Rights Association: NICRA)’ 등 단체들이 결성되었다. 1960년대 이들 단체들을 중심으로 그동안 누적된 신·구교도 사이의 차별을 시정하려는 목소리가 커졌고 많은 시민단체들이 비폭력 ‘민권운동(civil rights movement)’을 전개하였다. 구교도의 비폭력 캠페인에 대해 통합주의 세력이 얼스터 개신교 의용대(Ulster Protestant Volunteers: UPV)와 얼스터 의용군(Ulster Volunteer Force: UVF) 등 준군사조직을 창설하여 폭력적으로 대응하면서 양측의 갈등은 폭력적 양상으로 변화하게 되었다.<sup>36)</sup>

1968년 10월 5일 북아일랜드의 런던-데리(London-Derry)에서 발생한 폭력 사태로 인해 갈등이 심각한 폭력 양상으로 증폭되었다.<sup>37)</sup> 1969년 4월 보그사이드(Bogside)에서 열린 북아일랜드 시민권협회의 행진에 대해 왕립 얼스터 경찰이 무자비한 폭력으로 대응하면서 1969년 8월의 대규모 폭동이 발생하였다. 폭력적 대응은 인

36) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” p. 58; 김정노, 『아일랜드 평화 프로세스』 (서울: 늘봄플러스, 2015), p. 170.

37) 황수환, “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제21권 제4호 (2017), p. 39.

권 침해와 또다시 결합되면서 증폭되는 양상을 보였다. 1971년 급진주의 아일랜드 공화국군(Provisional Irish Republican Army: PIRA)의 테러 공격에 대응하여 브라이언 포크너 수상은 임의구금제도를 도입하여 300명에 이르는 공화주의계 인사들이 재판 없이 구속되었다. 특히 1972년 1월 30일 북아일랜드 시민권리협회에 의해 조직된 재판 없는 강제구금을 반대하는 행진에서 14명이 죽고 많은 사람이 부상당하는 ‘피의 일요일(Bloody Sunday)’이 발생하였다.<sup>38)</sup>

일련의 과정에서 비폭력 캠페인 대신 공화주의계 무장집단(Irish Republican Army: IRA)이 본격적인 무장 투쟁에 나서게 되었다. 민권운동 세력의 영향력이 감소하는 반면 IRA의 영향력은 확대되었다. IRA 분파 간의 선명 경쟁으로 폭력의 상승작용이 일어났다. 정체성의 차이에 따른 분파주의적 분열 속에서 과거보다 군사적인 통합주의자(충성주의자, loyalists), 더욱 군사적인 민족주의자(공화주의자)는 자신들의 목표를 성취하고자 폭력을 사용하고 폭력에 의존하였다.<sup>39)</sup> 폭력적 분쟁이 심화되자 영국정부는 1972년 3월 30일 ‘북아일랜드 잠정 조치법(Northern Ireland Temporary Provisional Act)’을 발동하여 자치정부 역할을 정지시키고 런던의 직접 통치를 결정했다. 1972년에 시작된 직접 통치는 1998년 성금요일 협정에 이르기까지 사실상 지속되었다.<sup>40)</sup>

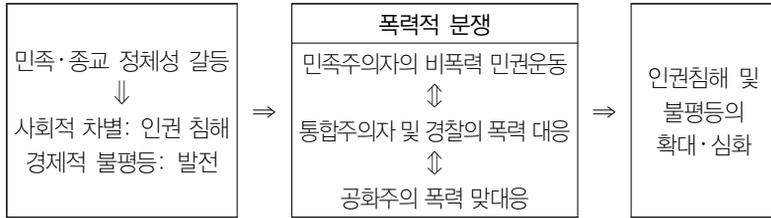
---

38) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” p. 58.

39) Kristin Archick, “Northern Ireland: The Peace Process, Ongoing Challenges, and U.S. Interests,” *CRS Report*, Updated September 10 (2021), p. 1.

40) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” p. 58.

〈표 Ⅲ-1〉 분쟁-인권-발전의 악순환 구조



출처: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

## 나. 분쟁 종식의 형태와 요인

분쟁-인권침해-경제적 불평등의 악순환 구조 속에서 분쟁의 폭력적 성격이 심화될 때 당사자들이 평화협정의 형태로 분쟁을 종식하려는 일련의 과정을 반복하였다. 1998년 성금요일 협정까지 ‘분쟁의 시대’를 종식하기 위해 다양한 합의가 도출되었지만, 실행에 옮겨지지 못하고 좌절되는 굴곡의 과정을 거쳤다.

### (1) 1970년대 분쟁 종식을 위한 노력: 서닝데일 협정

1972년 ‘피의 금요일’ 사건 등 북아일랜드의 갈등이 폭력으로 증폭되자 영국 정부는 갈등조정을 위해 북아일랜드의 민족주의자들을 포섭하고자 했다. 영국 정부는 1972년 10월 토론용 문건인 녹색서(Green Paper)에 대한 다양한 정치사회 세력들의 토론을 기초로 백서(White Paper)를 발표했다. 권력 공유와 아일랜드 장래를 구상하는 과정에서 아일랜드의 관여 및 역할의 설정이 핵심 요소였는데, 1973년 12월 영국 정부, 아일랜드 정부, 북아일랜드 행정부에 참여한 정당들은 서닝데일 협정(Sunningdale Agreement)에 합의했다.<sup>41)</sup>

41) 구갑우, “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교,” 『한국과 국제정치』, 제28권 제3호 (2012), p. 204; 김정노, 『아일랜드 평화

서닝데일 협정은 영국과 아일랜드 정부, 그리고 북아일랜드의 민족주의자와 통합주의자가 참여한 최초의 합의였고 1998년 성금요일 협정의 원형을 이룬다. 민족주의자와 통합주의자, 신교도와 구교도가 권력 공유를 통해 정부를 구성하고 아일랜드를 포함하는 아일랜드 평의회(Council of Ireland)를 운영하면서 ‘아일랜드 차원(Irish dimension)’을 인정하였다.<sup>42)</sup> 서닝데일 협정에 따라 1974년 1월 1일 UUP, SDLP, 중도파인 APNI가 참여하는 내각이 구성되었다.<sup>43)</sup>

서닝데일 협정은 실행과정에서 반대에 부딪혀 좌절되었다. 실패의 요인으로 협정에 참여한 정치 세력의 범위와 인식의 차이를 들 수 있다. 영국 정부는 ‘정치적 중력’을 중앙으로 향하게 만들어 온건한 통합주의자(unionist)와 민족주의자가 권력을 공유하는 전략을 선택했다. 이에 따라 서닝데일 협정은 준군사조직을 가진 통합주의의 진영과 민족주의 진영의 양극단과의 링크를 배제한 채 이루어졌다.<sup>44)</sup> 다수의 통합주의자들은 당시 국가 파괴 세력과 권력을 나누는 것은 절대 불가하다는 이유로 권력 공유에 강하게 반대하였다. ‘아일랜드 차원’에 대해 다수의 통합주의자들은 아일랜드가 북아일랜드 문제에 간여할 수 있는 공간을 허용하는 것으로 우려하였다.<sup>45)</sup> 또한, 신교도의 힘을 지탱하는 불평등한 사회구조에 대한 개혁이 수반되지 않은 상황에서 권력 공유의 시도는 실패하였다.<sup>46)</sup> 또 다른

---

프로세스』, pp. 186~187.

42) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” pp. 58~59.

43) 김정노, 『아일랜드 평화 프로세스』, pp. 189, 193.

44) 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태 변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제29권 제3호 (2013), p. 200.

45) 구갑우, “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교,” p. 206; 김정노, 『아일랜드 평화 프로세스』, p. 192.

46) Joseph Ruane and Jennifer Todd, “History, Structure and Action in the

실패 요인의 하나로 리더십을 들 수 있다. 상대 갈등집단과의 평화 협의에 동의하는 사람들은 배신자로 취급되었다.<sup>47)</sup>

가장 극단적인 두 행위자인 충성주의자(royalist)와 공화주의자가 평화과정에 배제된 가운데 1974년 5월 충성주의 계열의 ‘얼스터 노동자평의회(Ulster Workers’ Council)’가 총파업을 감행하는 등 서닝데일 협정에 대한 반대가 심화되면서 권력 공유를 기반으로 하는 서닝데일 협정은 실패로 돌아갔다.<sup>48)</sup>

## (2) 1980년대 분쟁 종식을 위한 노력: 영국-아일랜드 협정

서닝데일 협정과 마찬가지로 1980년대 갈등의 폭력적 증폭 양상이 분쟁 종식을 위한 평화 협정을 모색하는 배경으로 작용하였다. 1981년 시작된 IRA 정치범들의 ‘단식투쟁(hunger strike)’으로 10명이 감옥에서 사망했다. 이 사건을 계기로 북아일랜드는 ‘내전’에 버금가는 분쟁으로 치닫게 되었다. 동시에 선거에서 IRA를 정치적으로 대표하는 공화주의 신페인당(Sinn Fein)에 대한 지지도 확대되었다. 또한, 국제적 차원에서도 IRA와 신페인당이 정치적 탄압의 피해자라는 인식이 확산되었다. 분쟁이 증폭되는 상황에서 북아일랜드 내 정치적 상황이 공화주의자에게 유리하게 전개되면서 영국 정부는 민족주의자와 공화주의자에 대한 유화정책을 추진하였다. 1981년

---

Settlement of Complex Conflicts: The Northern Ireland Case,” *Irish Political Studies*, vol. 29, no. 1 (2014), pp. 22~23.

47) 김동진, “아일랜드에서 목격한 한반도의 미래: 평범한 사람들의 평화를 꿈꾸다,” p. 36; 김동진, “북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축(서평),” 『통일과 평화』, 7집 2호 (2015), p. 299.

48) 구갑우, “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교,” p. 206; 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” p. 59; Joseph Ruane & Jennifer Todd, “History, Structure and Action in the Settlement of Complex Conflicts: The Northern Ireland Case,” p. 21.

부터 영국-아일랜드 정부 간 회의(Anglo-Irish Intergovernmental Conference)가 출범하면서 북아일랜드 사태를 해결하기 위한 공식 대화 채널이 마련되었다. 이러한 노력의 결과 1985년 11월 15일 민족주의 정당인 SDLP의 입장이 반영된 ‘영국-아일랜드협정(Anglo-Irish Agreement; Hillsborough Agreement)’에 대한 합의가 도출될 수 있었다.<sup>49)</sup>

동 협정에서 영국은 북아일랜드 주민 다수가 아일랜드와의 통일을 원할 경우 이를 허용할 것, 그리고 아일랜드는 주민 다수가 원치 않는다면 북아일랜드가 영국 소속으로 남는 것을 허용할 것에 합의했다. 주민의 의사에 반하는 통일이나 제도변화가 없음을 분명하게 천명하였다. ‘정부 간 회의기구’를 설립하여 북아일랜드의 사회 안정, 양 정파 간의 화해, 자치정부 수립 등 모든 문제를 영국과 아일랜드가 협의해 나가기로 합의하였다. 또한, 북아일랜드 통합주의자가 권력 공유를 수용하도록 함으로써 권력 공유를 위한 내적 기반이 조성되었다.<sup>50)</sup>

서닝데일 협정 이행의 실패를 고려하여 북아일랜드 장래에 대한 극단적 정치 세력의 우려를 불식시키고 권력 공유를 위한 기반을 조성하는 동시에 ‘아일랜드 차원’을 제도적 장치로 뒷받침함으로써 평화 프로세스가 지속적으로 작동할 수 있는 기틀을 마련하였다. 그렇지만 서닝데일 협정과 마찬가지로 평화 협정에 대한 협상의 참여 범위의 한계는 극복되지 못하였다. 여전히 북아일랜드의 정당 가운데서는 SDLP와 APNI만이 협정에 찬성했다. UUP와 DUP는 이 협정이 남북 아일랜드의 통일로 귀결될 것이라며 강력히 반대했고, 신페

---

49) 구갑우, 위의 글, pp. 206~207.

50) 김동진, “북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축,” p. 293; 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” p. 59; 황수환, “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” pp. 42~43.

인당은 아일랜드의 분단을 공식적으로 인정하는 것이라며 반대했다. 동 협정의 진행 과정의 실패는 영국과 아일랜드 정부가 강한 연계를 형성하더라도 통합주의자 및 공화주의자와의 연계 없이는 평화체제 구축이 어렵다는 점을 보여주고 있다. 서닝데일 협정과 마찬가지로 중앙파만을 동원하는 방식의 평화협정의 모색의 한계를 보여주었다.<sup>51)</sup>

협정의 주요 내용에 대해 여전히 정치 세력 사이에 인식의 차가 여전히 존재하였다. 통합주의자들은 영국이 장기적으로 북아일랜드에서 철수하기 위해 역진 불가능한 장치를 만들었다고 우려하였다. 반면, 민족주의자들은 더 강력한 ‘아일랜드 차원’이 도입되면서 통합주의자들로 하여금 권력 공유를 둘러싼 협상에 참여하게 하는 계기로 작용한다고 인식하면서 환영의 입장을 표명했다. 공화주의자들도 표면적으로는 반대했지만, 영국 정부와 협상할 수 있는 기회가 생긴 것으로 인식했다.<sup>52)</sup>

### (3) 1990년대 분쟁 종식을 위한 노력: 정부 간 회의와 다자회담

1970년대, 1980년대 분쟁의 고조 상황이 평화협정 추진의 핵심 요소로 작용하였듯이 1990년대 들어 북아일랜드 내 테러가 고조되고 이를 해결하기 위한 영국과 아일랜드 간의 평화협정 체결을 위한 노력이 활발하게 진행되었다.<sup>53)</sup> IRA도 무장투쟁을 지속하는 가운데 1990년대 들어 통합주의자와 충성주의자는 무장투쟁을 강하게 전개했고, 이에 1992년 영국 정부는 UDA를 IRA와 같은 불법 단체

---

51) 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태 변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” pp. 201~202; 황수환, 위의 글, p. 43.

52) 구갑우, “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교,” p. 208.

53) 황수환, “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” p. 40.

로 규정하기도 했다.<sup>54)</sup>

폭력적 분쟁이 지속되는 가운데 1991년과 1992년 ‘영국-아일랜드 원탁회의(Round-Table Talks)’, 1993년 4월 10일 ‘흄-에덤스 선언(Hume-Adams Declaration)’, 1993년 12월 15일 ‘다우닝가 선언(Downing Street Declaration)’ 등 1990년대 분쟁을 종식하기 위한 일련의 협의가 계속되었다.

1990년대 분쟁 종식을 위한 노력의 이면에는 북아일랜드 내 정치 세력에 대한 아일랜드 정부와 영국 정부의 입장도 중요한 요소로 작용하였다. 아일랜드 정부는 공화주의자의 비합법 노선보다는 민족주의자의 합법 노선을 선호하였다. 한편, 영국 정부는 IRA와 충성주의자의 정전선언과 무장해제를 연계하면서 통합주의자를 견인하고자 하였다.<sup>55)</sup>

또한, 1970년대, 1980년대 실패를 교훈 삼아 평화 협상 과정에 참여할 당사자를 확대하려는 노력이 지속되었다. 특히 1990년대 북아일랜드 분쟁 종식을 하는 과정에서 새로운 특징은 협상의 참여 폭 확대를 위해 폭력의 중단이 전제조건으로 제시된다는 점이다. ‘다우닝가 선언’에서 폭력을 멈추면 모든 정파, 특히 신페인당의 협상 참여를 허용하겠다고 합의하였다. 이에 1994년 8월 31일 IRA는 제1차 휴전을 선언하였다.<sup>56)</sup>

‘다우닝가 선언’을 계기로 1990년대 평화 협상에 참여할 정치 세력의 범위에 변화의 가능성이 생겼다. ‘다우닝가 선언’ 이전 통합주의자들은 IRA를 거느린 신페인당과 같은 테러리스트 집단과는 대화를 거부하여 모든 협상에서 제외하지는 입장이었다. 그런데 다우닝

---

54) 구갑우, “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교,” p. 209.

55) 위의 글, pp. 208~210.

56) 황수환, “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” p. 40.

가 선언에서 테러와 같은 폭력행위를 포기하는 모든 정파들은 협상에 참여할 수 있다고 합의함으로써 신페인당이 평화협상의 대화상대로 참여할 수 있는 가능성이 열리게 되었다.<sup>57)</sup>

1995년 11월 28일 영국과 아일랜드 총리가 발표한 공동선언, 1996년 2월 28일 존 메이저 영국 총리와 존 브루톤 아일랜드 총리의 공동선언에서 제 정당 다자 협의 등 협상 참여자를 확대하고 협의를 진행하는 보다 구체적인 구상들이 제시되었다. 실제로 1996년의 공동선언대로 1996년 6월 10일 영국, 아일랜드 정부, 신교도계의 얼스터 연합당(UUP), 진보연합당(PUP), 얼스터 민주당(UDP)과 구교도계의 사회민주노동당(SDLP), 중도계의 연합당(AP), 여성연맹 등 북아일랜드 내 6개 정파가 참여하는 제 정당회담이 개최되었다.<sup>58)</sup>

신페인당이 평화협상에 참여하기 위해서는 IRA의 정전선언이 필요했으나, IRA는 무장투쟁을 지속했다. 1996년 2월 IRA는 정전을 파기하고 무장투쟁을 감행했다. 이에 따라 북아일랜드 분쟁의 핵심 원인인 신페인당이 평화협상에 배제되고, 신·구교도 간 테러는 계속 발생하였다. 1997년 5월 2일 총선에서 압도적 승리를 거둔 토니 블레어 총리는 같은 해 5월 16일 IRA의 정치조직인 신페인당과 협상을 재개하여, 영국-아일랜드 간 협의기구 구성 등을 내용으로 하는 '북아일랜드 기본정책'을 발표하면서 평화협상이 재개됐다.<sup>59)</sup> 신페인당은 민주적 원칙과 비폭력 수단의 사용을 수용하였다. 또한, 타 정당과 같은 조건으로 협상 참여, 6개월 내에 협상 완결, 협상 이전에 무기반납 불가 등 제시한 조건이 수용되자 신페인당은 1997년 9월 15일부터 평화협상에 참여했다.<sup>60)</sup> 통합주의자들도 IRA의

---

57) 위의 글, p. 44.

58) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” p. 62.

59) 황수환, “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” pp. 40~41.

무장해제가 이루어지지 않았음에도 불구하고 1997년 9월 협상에 참여하는 결단을 내리면서 통합주의자와 신페인당이 협상테이블에 앉게 되었다.<sup>61)</sup>

1990년대 평화 프로세스에서는 북아일랜드의 장래 문제가 협상에 장애로 작용하는 것으로 해소하기 위한 노력이 지속되었다. 1995년 2월 22일 영국과 아일랜드 정부가 발표한 북아일랜드 평화안(A New Framework For Agreement)에서 북아일랜드 장래에 대해 아일랜드와 영국 정부는 구체적 조치를 취하도록 내용을 담았다. 아일랜드 정부는 북아일랜드를 아일랜드 영토로 정한 아일랜드 헌법 제2조와 제3조를 개정하고, 북아일랜드에 대한 영토권 주장을 포기한다는 조항을 담았다. 그리고 영국은 영국이나 아일랜드 귀속 여부를 선택하는 결정권은 북아일랜드 주민들이 갖는 것으로 영국의 관련 법을 개정한다고 합의하였다.<sup>62)</sup>

1990년대 분쟁 종식을 위한 노력에서 휴전과 무장해제에 대한 구체적 구상을 통해 협상의 장애 요인을 해소하려는 노력이 구체화되었다. 1995년 11월 28일 영국과 아일랜드 총리가 발표한 공동선언에서 아일랜드 공화군의 무장해제를 위해 국제 중립위원회(The International Body)라는 자문기구를 구성하고 의장은 조지 미첼(George Mitchell) 전 미(美)상원위원이 맡기로 합의하였다. 영국과 아일랜드 정부는 IRA가 1997년 7월 18일 제2차 휴전을 선언하자 8월 26일 평화협상 준비 작업의 일환으로 신·구교도계 테러단체들의 무장해제를 관장할 국제위원회 설치에 대한 협정에 서명하였다.

---

60) 위의 글, p. 41; 김정노, 『아일랜드 평화 프로세스』, p. 227.

61) 구갑우, “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교,” p. 211.

62) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” pp. 61~62; 황수환, “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” p. 45.

1997년 무장해제를 위한 ‘독립 국제 무장위원회(Independent International Commission on Decommissioning: IICD)’가 설립 되면서 협상을 위한 중요한 또 다른 제도적 기반이 마련되었다.<sup>63)</sup>

## 다. ‘성금요일 협정’과 평화 프로세스의 전개

### (1) 주요 내용과 협상 당사자

성금요일 협정은 1998년 4월 10일 벨파스트에서 서명이 이루어졌고 1998년 5월 22일 남·북아일랜드의 국민투표를 통해 채택되었다. 협정은 내부 인준 절차를 거쳐 1999년 12월 2일부터 효력이 발생하였다. 성금요일 협정은 1973년 서닝데일 협정의 권력 공유 합의와 아일랜드 평의회(Council of Ireland) 설립 조항, 1985년 영국-아일랜드 협정의 다수동의 없이 북아일랜드 지위에 변화가 없다는 조항, 1991년과 1992년 영국-아일랜드 원탁 협상에서 다뤄진 세 가지 차원, 즉 북아일랜드 내의 신·구교의 관계, 남·북아일랜드 관계, 영국·아일랜드 정부 관계를 문제해결의 기본 틀로 하는 조항, 1993년 양국 총리 공동선언과 1995년 북아일랜드 평화안에 담긴 아일랜드 헌법 2조와 3조 개헌 조항, 1995년과 1996년 양국 정부의 공동선언에 담긴 제 정당이 참여하는 회담과 선거조항 등을 모두 포괄한 협정이었다. 이와 같이 성금요일 협정의 내용은 30여 년에 걸친 ‘분쟁의 시대’를 거치면서 성공과 좌절을 반복했던 합의 사항들을 누적적으로 총망라하고 있으며, 그 위에 새로운 합의 사항들이 추가되었다.<sup>64)</sup>

성금요일 협정은 중층적 분단구조를 반영하여 북아일랜드 내 다

---

63) 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태 변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” p. 208.

64) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” pp. 74~75.

양한 정당 및 시민단체가 합의한 다자협약과 영국과 아일랜드 정부가 맺은 국제협약의 두 가지로 구성되어 있다. 즉, 시민사회 및 제정당이 평화협정의 당사자로 참여하는 공동체 교섭 과정을 통해 북아일랜드 평화협정의 가장 독특한 모습인 다자협정이 체결되었고 이 다자협약의 이행을 정부 사이의 조약을 통해 보장하는 형식을 취하였다.<sup>65)</sup>

북아일랜드의 주요 정당 가운데 민주통합당(DUP)을 제외한 8개의 북아일랜드 정당이 서명했다. 북아일랜드의 정치적 균열을 ‘통합주의자(unionism)’ 대 ‘민족주의자(nationalism)’로 대별할 때 통합주의 진영에서는 중도 우파 성향의 얼스터 통합당(UUP), 좌파 성향이지만 통합주의자보다 영국과의 연계를 강조하는 충성주의 준군사조직인 얼스터 자경단(Ulster Volunteer Force: UVF)과 연계된 진보통합당(PUP), 얼스터 방위연합(Ulster Defense Association: UDA)이라는 준군사조직과 연계된 충성주의 정당인 얼스터 민주당(UDP)이 협정에 서명하였다. 민족주의 진영에서는 영국을 중립적 행위자로 보는 온건 성향의 사회민주노동당(SDLP)과 IRA라는 준군사조직과 연계되어 있는 공화주의 정당인 신페인당(Sinn Fein)이 서명했다. 아일랜드 노동당(Workers Party of Ireland: WPI), NIAP와 NIWC는 양 진영에 속하지 않는 중도 성향의 정당이고, 노동연합은 좌파 성향의 단체다.<sup>66)</sup>

서닝데일 협정과 달리 IRA와 같은 호전적인 세력을 포함한 모든 참가자들에게 참여의 기회를 제공함으로써 실행 가능성이 커졌다.

---

65) 위의 글, pp. 54, 63.

66) 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태 변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” pp. 198~199; 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” pp. 54, 63; 황수환, “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” p. 45.

다만, 성금요일 협정에도 당시 통합주의 진영의 제2정당이었던 민주통합주의당(DUP)이 협정에 서명하지 않았다. 이로 인해 DUP가 평화 프로세스 이행 과정에서 ‘방해자(spoiler)’가 될 가능성이 남아 있었다.<sup>67)</sup>

## (2) 무장해제와 권력 공유 정부의 부침: 성앤드류 협정

평화협정 체결 이후 북아일랜드 내에서 폭력의 발생 빈도는 현저하게 감소하였다. 그리고 각 갈등집단은 다시 이전의 ‘분쟁의 시대(the Troubles)’ 시기로 돌아갈 수 없다는 데 공감하고 있다.<sup>68)</sup> 그렇지만 성금요일 협정 이후 무장해제 문제는 북아일랜드 평화 프로세스의 전개에 핵심 제약요인으로 여전히 작용하였다. 성금요일 협정에 따라 1999년 11월 29일 권력 공유 정부가 출범하였다. 그런데 권력 공유 정부의 구성은 무장해제의 이행 상황에 영향을 받아 부침을 거듭하였다.

협정의 체결 과정에서 쟁점 사항은 IRA가 주장하는 ‘선 평화협정 후 무장해제’와 영국과 아일랜드 정부가 주장하는 ‘선 무장해제 후 평화협정’의 문제였다. 결국, ‘성금요일 협정’에서 무장해제와 관련하여 합의 도출을 위해 평화협상과 무장해제를 동시에 진행하다는 미첼 원칙의 절충방안으로 IICD를 구성하여 민족주의계와 통합주의계 각각 준군사조직의 무장해제를 검증, 확인하기로 합의했다.<sup>69)</sup>

그런데 무장해제와 관련하여 성금요일 협정에는 협정 추진일부터 2년 이내에 IICD와 함께 무장해제 작업을 성실하게 이행한다고 추

---

67) 구갑우, 위의 글, p. 199.

68) 김동진, “아일랜드에서 목격한 한반도의 미래: 평범한 사람들의 평화를 꿈꾸다,” p. 37.

69) 황수환, “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” p. 53.

상적으로 규정되었을 뿐 구체적 이행조치들이 담기지는 못하였다. IICD를 통해 공화주의와 충성주의 준군사조직의 무장해제에 대한 지속적인 검증작업이 이루어졌지만, 무장해제는 실제로 더디게 진행되었다.<sup>70)</sup>

IRA는 ‘성금요일 협정’에 명시된 최종시한인 2000년 5월에 이르러서야 무장해제를 착수하면서 다시 권력 공유 정부가 다시 운영되었다. 그렇지만 IRA가 무장해제 약속이행을 2001년 10월, 2002년 4월, 2002년 10월 등 세 차례에 걸쳐 반복하면서 권력 공유 정부가 중단과 재운영을 반복했다. UUP를 비롯한 통합주의자들은 IRA 무기의 “완전하고 검증 가능한 폐기(completely verifiably beyond use)”가 이루어지지 않는다면 북아일랜드 의회에 참여하지 않겠다고 선언했다. 결국, 2005년 4월 신페인당의 애덤스 대표는 IRA에게 무기를 내려놓을 것을 요구했고, 동년 7월 IRA는 무장해제와 무장투쟁 포기를 선언했다.

무장해제 문제로 인한 협정의 이행이 중단되는 사태를 막고 합의 사항들의 이행을 촉진하기 위해 2006년 10월 13일 북아일랜드의 주요 정당이 참여하는 가운데, 북아일랜드 의회의 복원과 안정적인 권력 공유 등을 주요 내용으로 하는 ‘성앤드류 협정(Agreement at St. Andrews)’이 체결되었다. ‘성금요일 협정’에 반대하여 참석하지 않았던 민주통합당(DUP)이 성앤드류 협정에 서명함으로써, 북아일랜드 평화 프로세스에서 방해자가 사라지게 되었다. 아일랜드 자치정부를 재가동하는 것에 대해 모든 참여 세력의 이익이 일치하는 실질적인 다자 간 합의가 도출되면서 성앤드류 협정에 따라 2007년 5월 제3차 권력 공유 정부가 출범하였다.<sup>71)</sup>

70) 김정노, 『아일랜드 평화프로세스』, p. 238.

71) 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” pp. 208, 217; 황수환, “북아일랜드의 평화구축 과

새로운 자치정부의 출범에도 불구하고 강경 통합주의 군사조직의 무장해제가 바로 이루어지지 않아 준군사조직에 의한 무장 테러 공격이 완전히 해소되지 않았다.<sup>72)</sup> 2009년 6월 얼스터 의용군, 2010년 1월 얼스터 방위협회, 2009년 9월 IRA가 공식적으로 무장해제를 선언한 뒤 IICD에 의해 확인되면서 무장해제가 완료되어 평화협정 조항이 이행되었다. 무장해제가 완료되면서 2010년 4월 12일 영국 의회로부터 북아일랜드 의회로 치안권과 사법권의 위임이 완료되어 같은 해 5월 총선을 통해 제4차 권력 공유 정부가 출범했다.<sup>73)</sup> 무장해제 문제로 인한 권력 공유 정부 구성의 부침이 마무리되는 가운데, 평화 프로세스 이행을 위한 권력 공유 정부 수립과정에서 민주통합당(DUP)과 신페인당이 지배정당이 되었다.<sup>74)</sup>

### (3) 북아일랜드 평화 프로세스 성공의 요인

첫째, 북아일랜드 시민사회는 인권, 민주주의, 화해운동, 여론조성 등을 통해 평화협정 체결에 큰 역할을 수행하였다. 협정 체결 과정에서 시민사회는 정치집단들이 합의에 이를 수 있도록 정치적 압력을 가하는 역할을 수행하였다.<sup>75)</sup>

둘째, 정치지도자의 판단과 노력 등 정치적 리더십도 긍정적 요소의 하나로 작용하였다. 북아일랜드 평화 프로세스는 새로운 해결 방안이 아니라, 이미 모두가 알고 있는 합리적 해결 방안에 대해 얼마나 많은 정치 지도자들이 동의하는가에 좌지우지되어 왔다. 1998년

---

정: 평화협정을 중심으로,” pp. 41, 47, 56.

72) 황수환, 위의 글, p. 47.

73) 위의 글, p. 56.

74) 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태 변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” pp. 220~221.

75) 김동진, “북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축,” p. 296.

협상에 참여한 정치 지도자들은 이에 굽히지 않고, 자신들의 정치적 생명을 걸고 적극적으로 협상에 임했다.<sup>76)</sup>

셋째, 북아일랜드 평화 프로세스는 국제적 요인도 긍정적으로 작용하였다. 미국은 냉전 종식에 따른 미영관계 성격 변화와 큰 규모의 아일랜드계 미국인의 요구를 받아들여 적극적인 중재자 역할을 수행하였다. 유럽연합도 북아일랜드 평화 프로세스의 수립과정에 지속적으로 긍정적인 환경을 조성하는 역할을 수행하였다.<sup>77)</sup>

끝으로 경제적 불평등 해소를 통한 경제 발전과 화해를 도모할 수 있도록 지속적인 자원 지원이 제공된 것도 평화 프로세스에 긍정적 요소로 작용하였다.

분쟁을 종식하는데 장애 요인으로 작용하여 왔던 당사자들이 핵심 이해관계를 절충할 수 있는 방향을 제시하였다.

첫째, 정치 세력 사이의 갈등 해소를 위해 적대적인 세력의 상호 인정을 통해 권력 공유 정부 구성에 합의하였다.<sup>78)</sup>

둘째, 1민족 2국가와 2민족 1국가가 중첩되는 분단구조를 고려하여 통일이라는 이상적인 목표로부터 다른 정체성을 갖는 집단의 존재를 인정하고 평화공존이라는 현실적인 목표로 우선순위를 조정했다. 서로 다른 정치적, 종교적, 문화적 신념의 정당성을 인정한 상태에서 아일랜드인, 영국인, 또는 두 가지 모두의 국적을 인정하면서 제3의 정체성에 의한 대체가 아닌 정체성의 공존을 현실적인 대안으로 제시했다.<sup>79)</sup>

---

76) 위의 글, p. 299; 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” pp. 54~55.

77) 김동진, “북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축,” pp. 294~295; 김남국, 위의 글, p. 80.

78) 김동진, 위의 글, pp. 292, 297~298; 윤철기, “북아일랜드 평화 프로세스의 정치경제학,” pp. 180~181.

79) 김동진, “아일랜드에서 목격한 한반도의 미래: 평범한 사람들의 평화를 꿈꾸다,” p.

## 라. 평화 프로세스의 효과

### (1) 평화의 효과: 인권

#### (가) 권리의 보호 및 증진

‘분쟁의 시대’ 심각한 인권침해 상황에 대한 인식이 반영되어 인권의 보호 및 증진을 위한 다양한 조치들이 성금요일 협정에 담기게 되었다. 우선 북아일랜드 내 주민의 인권을 보장하기 위한 제도를 만들도록 구체적으로 적시하였다. 첫째, 인권위원회를 설치해 유럽 인권선언과 북아일랜드 권리장전을 준수하고 인권보호에 노력할 것을 규정하였다. 1998년 11월 영국 정부는 성금요일 협정의 이행을 위해 ‘북아일랜드법 1998(Northern Ireland Act 1998)’을 제정했다. ‘북아일랜드법 1998’ 제69조에 따라 ‘북아일랜드 인권위원회(Northern Ireland Human Rights Commission: NIHRC)’가 설립되었다.<sup>80)</sup>

---

36; 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” pp. 50, 55, 65, 69, 73.

80) 북아일랜드 내 공동체 사이에서 통합주의 공동체가 북아일랜드 인권위원회와 불편한 관계를 유지하고 있다는 평가들이 제기되고 있다. Amanda Cahill-Ripley, “Exploring the local: vernacularizing economic and social rights for peacebuilding within the Protestant/Unionist borderland community in Northern Ireland,” *The International Journal of Human Rights*, vol. 23, issue. 8 (2019); Peter Munce, “Unionism and the Northern Ireland Human Rights Commission 1999-2005: Hostility, Hubris and Hesitancy,” *Irish Political Studies*, vol. 29, no. 2 (2014), pp. 211~212.

### 〈표 III-2〉 북아일랜드 인권위원회의 임무

- 인권보호 관련 북아일랜드 법률과 관행의 적절성 및 효과성 검토
- 인권보호를 위해 취해질 입법과 기타 조치에 대한 조언
- 법률(Bill)이 인권과 양립하는 지에 대해 의회에 조언
- 북아일랜드 내 인권의 중요성에 대한 이해와 의식의 증진
- 조사에 대한 결과보고의 발간 등

출처: 북아일랜드 인권위원회 홈페이지, <<https://nihrc.org/about-us/what-we-do>> (검색일: 2021.10.9.).

둘째, 평등위원회를 설치하여 민족과 종교에 근거한 차별을 감시하도록 하였다. 영국 정부는 공정고용 위원회(Fair Employment Commission), 평등기회 위원회(Equal Opportunities Commission), 인종평등 위원회(Commission for Racial Equality), 장애인 평의회(Disability Council)를 대체할 새로운 법률 기구로 평등위원회(Equality Commission) 설치하도록 하였다.

셋째, 북아일랜드 내 인권이슈 검토를 위한 포럼으로서 남북 인권 위원회 대표로 구성되는 공동 위원회(joint committee)를 설치하도록 규정하였다.

무엇보다 성금요일 협정은 구체적으로 보호해야 할 인권 목록을 적시하고 있다.

- 자유로운 정치사상의 권리
- 종교의 자유 및 표현의 권리
- 민족적·정치적 열망을 민주적으로 추구할 권리
- 평화적이고 정당한 수단을 통한 헌법 개정을 추진할 권리
- 자유롭게 주거를 선택할 권리
- 계급, 교리(creed), 장애, 젠더, 인종(ethnicity)에 상관없이 모든 사회경제적 활동에서 동등한 기회를 가질 권리

- 종파적 학대(sectarian harassment)로부터 자유로울 권리
- 여성의 완전하고 평등한 정치적 참정권

또한, 북아일랜드 내 인권보호의 효율성을 보장하기 위해 영국 정부와 아일랜드 정부의 의무를 규정하였다. 특히 북아일랜드와 동일한 임무와 소관을 갖는 인권위원회를 설립하도록 명시하였다.<sup>81)</sup>

성앤드류 협정에서도 인권을 보호·증진하려는 노력이 지속되었다. 동 협정에서 ‘인권, 평등, 희생자 및 기타 이슈(Human Rights, Equality, Victims and Other Issues)’를 다루도록 규정하면서 다음과 같은 구체적인 공약도 담았다.

- 2006년 11월 초 시골 및 도시 공동체에서의 박탈을 다루는 ‘빈곤 및 사회배제 반대전략(Anti-Poverty and Social Exclusion Strategy)’의 발간
- ‘권리장전에 관한 포럼(Forum on a Bill of Rights)’의 설립 및 2006년 12월 첫 회의 소집
- ‘단일 평등 장전(Single Equality Bill)’을 신뢰하며, 신속하게 필요한 준비 실시
- 차기 의회 회기에서 북아일랜드 인권위원회에 추가 권한을 부여하기 위한 입법의 추진 등<sup>82)</sup>

81) 이상의 인권 관련 내용은 성금요일 협정을 바탕으로 정리. <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/136652/agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf)> (검색일: 2021.10.9.).

82) 성앤드류 협정, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/136651/st\\_andrews\\_agreement-2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136651/st_andrews_agreement-2.pdf)> (검색일: 2021.10.9.).

북아일랜드 인권위원회는 평등 및 비차별, 생명권, 자유권, 고문, 비인간적, 굴욕적 대우로부터의 자유, 공정한 재판권, 노동권, 건강권, 교육권 등 인권 목록을 분류하고 각각의 인권 목록별로 다시 세부 권리 항목을 분류하면서 세부 항목별 권리 상황을 평가하는 Annual Statement를 발간하고 있다. 각 권리의 세부 항목별 상황은 빨강색, 황색, 녹색의 교통신호등의 세 가지로 구분하여 평가하고 있다. 빨강색 교통신호등(Red 🚫) 표시는 영국 정부와 북아일랜드 행정부나 공공 기관에 의한 즉각적인 행동이 필요로 하고 북아일랜드 내 인권침해나 유린이 진행 중인 세부 항목을 가리킨다. 황색 교통신호등(Amber 🚦) 표시는 효과적인 대응을 제공하는 초기 조치들이 이미 취해졌거나 행동을 취할 필요성이 관련 기관에 의해 인정되는 세부 항목을 가리킨다. 녹색 교통신호등(Green 🟢) 표시는 북아일랜드 내 인권을 보호하기 위한 행동에 대한 필요가 인정되어 효과적인 대응이 제공되는 세부 항목을 가리킨다. 이러한 북아일랜드 인권위원회의 평가를 통해 평화 프로세스 진행 과정에서 북아일랜드 내 세부 권리 진전 상황을 살펴볼 수 있을 것이다. 예를 들어 2020 Annual Statement에서 ‘평등 및 비차별’ 권리의 세부 항목 중 ‘평등한 결혼’ 세부 항목은 녹색 교통신호등, ‘연령 차별’ 세부 항목은 황색 교통신호등, ‘생명권’의 세부 항목 중 ‘전환기 정의 및 개별사례 관련 조사’ 세부 항목은 빨강색 교통신호등으로 분류하고 있다.<sup>83)</sup>

83) 권리와 권리별 세부 항목의 세 가지 교통신호등 분류 상황에 대해서는 NIHR, *The 2020 Annual Statement: Human Rights in Northern Ireland* (December 2020), Annex – Traffic light summary of issues for 2020.

〈표 III-3〉 신호등 표시에 따른 생명권(예시)

분류: 신호등 표시	세부 항목
Red 	분쟁 관련 조사: 전환기 정의 및 개별 사례
Amber 	조사법령 2005(Inquiries Act 2005)
Red 	유산(Legacy) 요청 및 조사
Amber 	법치: 비국가 행위자

출처: NIHR, *The 2020 Annual Statement: Human Rights in Northern Ireland* (December 2020), Annex – Traffic light summary of issues for 2020, p. 99.

또한, KROC Institute for International Peace Studies의 Peace Accords Matrix에서는 1998년 성금요일 협정 체결 이후 2007년까지 이행상황을 평가하고 있다. 이행상황은 총 95.24점으로 인권과 관련한 이행상황은 〈표 III-4〉와 같이 거의 완료된 것으로 평가되고 있다.

〈표 III-4〉 성금요일 협정의 인권부문 이행에 대한 KROC PAM의 평가

부문	이행상황 평가
인권	1999년 full implementation
사법개혁	2007년까지 minimum implementation
죄수 석방	1999년까지 intermedia implementation, 2000년부터 full implementation
여성의 권리	1999년 미실행, 2000년부터 full implementation
교육 개혁	2003년부터 full implementation
소수자 권리	2000년 intermedia implementation, 2001년부터 full implementation
경제·사회적 발전	1998년 minimum implementation, 1999년 intermedia implementation, 2000년부터 full implementation

출처: <https://peaceaccords.nd.edu/accord/northern-ireland-good-friday-agreement?2092> (검색일: 2021.10.10.).

#### (나) 과거사의 처리: 전환기 정의

북아일랜드 평화 프로세스에서도 과거 인권침해를 처리하기 위한 다양한 노력이 전개되어 오고 있다. 성금요일 협정에서도 평화의 정

착을 위해 “화해의 필요 요소로서 폭력 희생자의 고통을 인정하고 처리하는 것이 필수적”이라고 언급하면서 다음과 같이 ‘화해와 폭력의 희생자’에 대한 규정을 두고 있다.<sup>84)</sup> 그렇지만 성금요일 협정에는 미래 지향적 관점에서 북아일랜드의 과거를 다루려는 전략적 사고가 반영되어 있지 않다. 성금요일 협정에는 과거의 인권유린 및 침해행위를 관장하고 진실회복이나 화해를 위한 구조화된 공식 메커니즘도 포함되어 있지 않다. 희생자의 권리를 인정하고 희생자들에게 재정적, 기타 지원의 제공 필요성은 인정하고 있지만, 과거 인권유린이나 침해 행위에 대한 책임규명(accountability), 인정(recognition), 조사에 대한 구상이 포함되어 있지 않다. 다만, 죄수의 재통합을 지원하는 공약들이 규정되어 있을 뿐이다.<sup>85)</sup>

그렇지만 한계 속에서 성금요일 협정 체결 이후 과거사 문제를 다루기 위한 일련의 합의들이 지속되었다. 성금요일 협정의 이행을 위해 도출된 성앤드루 협정에서는 ‘북아일랜드 희생자 위원(Victims’ Commissioner for Northern Ireland)’을 두도록 규정하였다. 이에 따라 2008년 ‘북아일랜드 희생자 위원’ 공식 부서 형태가 아닌 기구로서 희생자와 생존자의 이해에 대한 인식의 제고, 희생자 및 생존자 관련 법률, 관행, 서비스의 적절성 검토 등의 역할을 수행할 ‘희생자 및 생존자 위원회(Commission for Victims and Survivors: CVSNI)’가 설치되었다.<sup>86)</sup>

이외에도 2001년 영국과 아일랜드 정부 사이에 Weston Park Agreement, 2010년 DUP와 신페인당 사이에 Hillsborough Agreement

---

84) <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/136652/agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf)> (검색일: 2021.10.9.).

85) Northern Ireland Human Rights Commission, *Dealing with Northern Ireland’s Past: Towards a Transitional Justice Approach* (31 July, 2013), pp. 3~4.

86) *Ibid.*, p. 8.

가 체결되었는데, 조사 등 전환기 관련 이슈를 다루도록 규정하였다.<sup>87)</sup> 한계 내에서 ‘Bloody Sunday Inquiry,’ Historical Enquiries Team(HET), Police Ombudsman for Ireland(OPONI) 등 일련의 조사 기구가 설치되어 조사도 실시되었다. 이와 같이 조사할 다양한 조사메커니즘이 있었지만, 파편적으로 운영되었고, 조사역량에 대한 신뢰를 손상하는 요인으로 작용하였다.<sup>88)</sup> 또한, ‘분쟁의 시대(the Troubles)’에서 연유한 범죄를 검증할 몇 가지 법적 과정이 존재하였다. 그렇지만 이러한 법적 과정은 단편적이고 일부 사망이나 사건에 우선순위를 둔다는 비판을 받고 있다.<sup>89)</sup>

물론 과거사 문제를 처리할 조직에 대한 구상들이 제시되었다. 2014년 ‘Stormont House Agreement’에서 ‘Historical Investigations Unit(HIU),’ ‘Independent Commission for Information Retrieval(ICIR),’ ‘Oral History Archive,’ ‘Implementation and Reconciliation Group’ 등 과거사 문제를 처리할 네 개의 조직 설립이 제시되었다.<sup>90)</sup> 그렇지만 당사자들의 이견과 2017년과 2020년 초 북아일랜드 위임정부의 구성 지연 등의 사유로 인해 지연되었다.<sup>91)</sup> 무엇보다도 이러한 구상에 대한 영국 정부의 소극적 태도가 가장 큰 장애 요소였다. 2020년 1월 영국 정부는 과거사 문제를 다룰 4개의 조직에 대해 조직을 축소하겠다는 입장을 보였다. 특히 2021년 7월 영국 정부는 ‘분쟁의 시대’ 관련 범죄 조사와 기소를 즉각적으로 종식하기 위한 ‘제한 법률(statute of limitations)’의 도입 계획을 발표하였

---

87) *Ibid.*, p. 4.

88) *Ibid.*, pp. 5~7; Amnesty International, “Northern Ireland: Time to deal with the past,” September, 2013, pp. 6~7, 45.

89) Kristin Archick, “Northern Ireland: The Peace Process, Ongoing Challenges, and U.S. Interests,” pp. 13~14.

90) *Ibid.*, p. 6.

91) *Ibid.*, pp. 13~14.

다. 이러한 영국 정부의 계획은 북아일랜드 내 모든 정당에 의해 크게 비판을 받았다.<sup>92)</sup> 또한, 2021년 7월의 발표에 대해 유엔 인권이사회 특별절차의 두 독립전문가들이 전면적 비처벌(impunity), 책임규명(accountability)에 대한 방기라고 심각한 우려를 표명했다.<sup>93)</sup>

또한, 사망자에 대한 인정과 희생자를 위로하는 많은 기억 프로젝트가 추진되었다. 대부분 공동체의 구상이었다. 기억 행진과 같은 많은 구상이 가족 구성원이나 공동체 자체에 의해서만 조직될 뿐이었다. 국가, 정당이나 NGO가 관여하지는 않았다.<sup>94)</sup> 위에서 언급하였듯이 토니 블레어 총리의 사과를 비롯하여 사과 표명들이 제기되기도 하였다.<sup>95)</sup>

현재까지 북아일랜드 내에서 과거사 문제를 다루려는 다양한 노력들이 전개되고 있지만, 소극적 태도로 일관하는 영국 정부의 태도와 정치적 의지 결여로 실질적인 진전이 이루어지지 못하고 있다.<sup>96)</sup> 전직 영국 병사의 기소 문제, 국가행위자에 의한 인권 유린 조사 문제에 대한 부정적 태도로 인해 영국 정부는 과거사 문제를 다루는 것을 우선순위에 두려 하지 않았다.<sup>97)</sup>

이로 인해 과거사 문제에 대한 총체적(holistic)인 정책과 전환기 정의를 총괄할 제도에 대한 합의가 도출되지 못하고 있다. 이러한

---

92) *Ibid.*, pp. 15~16.

93) UN News, 10 August 2021, <<https://news.un.org/en/story/2021/08/1097522>> (검색일: 2021.10.10.).

94) Northern Ireland Human Rights Commission, *Dealing with Northern Ireland's Past: Towards a Transitional Justice Approach*, p. 9.

95) *Ibid.*, pp. 9~10.

96) *Ibid.*, pp. 5, 18.

97) Kristin Archick, "Northern Ireland: The Peace Process, Ongoing Challenges, and U.S. Interests," pp. 13~14; Amnesty International, "Northern Ireland: Time to deal with the past," p. 5.

상황에서 북아일랜드 인권위원회는 영국 정부로 하여금 UPR 보고  
서에서 전환기 정의 문제를 다루도록 촉구하였다.<sup>98)</sup>

## (2) 평화의 효과: 발전과 화해

북아일랜드 평화 프로세스 전개 과정에서 ‘발전’의 측면에서 긍정  
적 성과들이 발견된다. 1997년부터 2007년까지 북아일랜드 연평균  
경제성장률은 5.6%(영국 전체 5.4%)였고 실업률은 1980년대 17%에  
서 2007년 4.3%로 감소하였다. 다만, 2008년 금융위기도 북아일랜드  
경제회복에 부정적 영향을 미쳤다.<sup>99)</sup> 또한, 북아일랜드 자체의  
경제적 발전과 실업률 감소 추세에도 불구하고 영국 전체에서 볼 때  
북아일랜드의 경제 상황은 낮은 수준을 기록하고 있다. 2018년 영국  
전체의 12개 경제 지역 중 북아일랜드의 소득 수준과 생활 수준은  
5번째로 낮은 상태였다.<sup>100)</sup>

‘발전’의 관점에서 전반적인 경제발전에 대한 평화의 효과와 함께  
살펴보아야 할 핵심 요소는 경제적 차별과 불평등의 해소이다. 성금  
요일 협정에서도 ‘미래의 공유’를 위해서 사회적 차별과 경제적 불평  
등의 극복을 강조하였다.<sup>101)</sup>

구체적으로 성금요일 협정에서는 ‘경제적, 사회적, 문화적 이슈’  
부분에서 북아일랜드를 위한 새로운 지역발전 전략, 북아일랜드를  
위한 새로운 경제발전 전략, 고용 평등에 관한 조치 등 북아일랜드  
경제발전과 불평등 해소를 위한 영국 정부의 의무를 규정하였다.<sup>102)</sup>

---

98) Northern Ireland Human Rights Commission, *Dealing with Northern Ireland's Past: Towards a Transitional Justice Approach*, pp. 12, 17.

99) Kristin Archick, “Northern Ireland: The Peace Process, Ongoing Challenges, and U.S. Interests,” p. 18.

100) *Ibid.*, p. 18.

101) 윤철기, “북아일랜드 평화 프로세스의 정치경제학,” p. 182.

1999년 3월 영국 정부는 북아일랜드 경제개발전략을 발표하여 평화 협정의 경제적 토대도 마련하였다. 유럽연합도 평화과정에 대한 미국의 개입처럼 북아일랜드의 경제발전을 지원하는 ‘제3의 행위자’로 역할을 수행하였다<sup>103)</sup>

북아일랜드 평화 프로세스의 또 다른 특징은 경제발전과 사회통합 및 화해와의 선순환을 도모하였다는 점이다. 발전과 화해의 선순환 접근의 핵심 기제가 바로 북아일랜드를 위해 조성된 ‘아일랜드 국제기금(International Fund for Ireland: IFI),’ 유럽연합의 기금들이었다. 이들 기금들은 평화 프로세스의 지지층을 확보하고 대화 과정을 조직하며 정부와 정당들이 평화 프로세스를 진행해 나가는 데 중요한 역할을 했다.<sup>104)</sup>

1986년 영국-아일랜드 협정 10조에 따라 북아일랜드 내에서 분장으로 가장 큰 영향을 받은 지역에서의 경제 재건과 북아일랜드 내 민족주의자(nationalist)와 통합주의자(unionist)의 화해를 촉진하기 위해 ‘아일랜드 국제기금(International Fund for Ireland: IFI)’이 설립되었다.<sup>105)</sup> IFI는 커뮤니티 리더십 프로그램, 화해를 위한 커뮤니티 연계 프로그램, 젊은이들과 여성을 지원하는 커뮤니티 행동 프로그램 등의 활동을 지원했다.<sup>106)</sup> IFI는 아래 <표 III-5>에서

---

102) <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/136652/agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf)> (검색일: 2021.10.9.).

103) 구갑우, “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교,” pp. 212~213.

104) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” pp. 69~70.

105) 위의 글, pp. 55, 59~60; 김동진, “북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축,” pp. 299~300, 302~303; Kristin Archick, “Northern Ireland: The Peace Process, Ongoing Challenges, and U.S. Interests,” p. 30.

106) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” p. 81.

보는 것처럼 현재 3개의 프로그램을 운영하고 있다.

〈표 III-5〉 IFI 운영 프로그램 개요

Peace Impact Programme(PIP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공동체에 대한 민감한 개입을 통해 실질적이고 긍정적인 공동체 전환을 전달</li> </ul>
Peace Walls Programme(PWP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>마주하고 있는 공동체가 '평화의 벽(Peace Walls)'을 제거하는 조건을 만들어나기도록 지원</li> <li>* 평화의 벽은 현재 21km에 달하는 100개 이상 존재</li> </ul>
Personal Youth Development Programme(PYDP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>2015년 11월 시작</li> <li>청소년으로 하여금 좋은 관계를 형성하고, 신뢰와 복원력을 구축하며 고용이 잘 되도록하는 삶의 기술을 개발하는 데 도움을 주는 것을 목표</li> </ul>

출처: International Fund for Ireland, Annual Report & Accounts 2020을 바탕으로 저자 작성.  
 〈<https://www.internationalfundforireland.com/annual-reports-accounts>〉 (검색일: 2021.9.22).

실제로 1986년 설립부터 2002년까지 IFI가 재정 지원을 한 분야를 살펴보면 〈표 III-6〉에서 보는 바와 같이 발전과 화해 분야에 골고루 지원되었다.

〈표 III-6〉 IFI 재정지원 우선순위(1986~2002)

지원 분야	비율(%)
고용	13
접경지역(cross-boarder)	16
산업 발달	15
기술지원	2
도시·시골 재건	17
사회적 포용	23
파트너십	14

출처: Duncan Morrow, Lisa Faulkner-Byrne & Sean Pettis, *Funding Peace: A report on the Funding of Peace and Reconciliation work in Northern Ireland and Ireland 2007-2017* (Belfast: The Corymeela Press, 2018), p. 21의 그림 2.

IFI와 함께 성금요일 협정과 1999년 3월 영국과 아일랜드 정부 사이에 체결된 평화협정 이행에 관한 합의에 따라 ‘EU 특별프로그램 담당기구(Special European Union Programmes Body: SEUPB)’가 설립되었고, 평화와 화해를 위한 ‘EU 프로그램(PEACE 프로그램)’과 북아일랜드-아일랜드 국경지역 및 스코틀랜드 서부지역을 대상으로 한 ‘EU 국경 간 프로그램(INTERREG 프로그램)’ 등 두 개의 프로그램이 운영되고 있다.<sup>107)</sup>

PEACE 프로그램은 <표 III-7>에서 보듯이 경제발전과 사회통합을 위한 활동에 재정을 지원하여 왔다. 초기의 지원 프로그램은 주로 경제적 측면이 강했지만, PEACE IV 프로그램에서 보듯이 점차 사회통합에 중점을 두고 재정을 지원하는 방향으로 전환되고 있다.<sup>108)</sup> 다만, PEACE 프로그램이 진행되는 과정에서 공여국의 피로도와 더불어 유럽의 경제 위기로 인해 지원 규모가 점차 축소되고 있다. 이에 따라 지원금을 따내기 위한 지역 민간단체들의 경쟁도 심화되고 있다.<sup>109)</sup>

<표 III-7> PEACE 프로그램 개요

구분	기간	사업목표	지원사업수	예산
PEACE I	1995~1999	북아일랜드 갈등의 가장 직접적인 피해에 대한 조치 및 평화로 인한 기회 활용	약 15,000개	667만 유로 (500+167)
PEACE II	2000~2004 2004~2006	남북 아일랜드 국경지역의 경제개발과 초국경 협력을	약 7,000개	835만 유로 (531+304)

107) <<https://www.seupb.eu/aboutus/SEUPB>> (검색일: 2021.9.22.).

108) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” pp. 81~82; 김정노, 『아일랜드 평화 프로세스』, p. 309.

109) 김동진, “북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축,” p. 300; Timothy J. White eds., *Lessons from the Northern Ireland Peace Process* (Madison: University of Wisconsin Press, 2013), pp. 216, 219.

구분	기간	사업목표	지원사업수	예산
	(연장)	통해 평화롭고 안정적인 사회를 향한 진전 촉진		160만 유로 (78+82)
PEACE III	2007~2013	북아일랜드와 아일랜드 국경지역 지역사회 간 화해 촉진을 통해 평화롭고 안정적인 사회건설	213개 프로젝트	333만 유로 (225+108)
PEACE IV	2014~2020	북아일랜드와 아일랜드 국경 주를 대상 4가지 핵심 목표 - 공유된 교육 구상(Shared Education initiatives)의 관점에서 실질적이고 지속적인 변화 - 주변화된 청소년을 위한 지원 - 새로운 공유 공간과 서비스의 제공 - 상이한 공동체와 배경을 가진 주민과의 긍정적 관계의 형성		270만 유로

출처: 김정노, 『아일랜드 평화 프로세스』, p. 308과 SEUPB 홈페이지 PEACE IV 내용(<https://www.seupb.eu/piv-overview>) (검색일: 2021.10.9.)을 추가하여 정리.

### 〈표 III-8〉 PEACE II의 배분

지원 분야	비율(%)
경제 재건	31
지방 기반의 구상	17
접경지역	15
사회적 포용	21
outward and forward looking region	5
기술 지원	9

출처: Duncan Morrow, Lisa Faulkner-Byrne & Sean Pettis, *Funding Peace: A report on the funding of Peace and Reconciliation work in Northern Ireland and Ireland 2007-2017*, p. 21의 그림 1.

INTERREG 프로그램은 국경을 서로 접하거나 일정한 지리적 구역에 존재하는 유럽 내 지역 간 협력을 촉진하기 위해 EU가 만든 63개의 프로그램 중 하나로 초국경 협력 프로그램, 국가 간 협력 프로그램, 지역 간 협력 프로그램으로 구분한다. 이 두 프로그램에 따라 EU는 북아일랜드 평화과정의 이행과 감독을 담당하고 기타 협력적 사업을 진행한다.<sup>110)</sup>

<표 III-9> 2016년 이전 IFI/EU PEACE 프로그램의 재정지원 분야

자금제공자	명시적 목적으로서의 화해	공동체간 접촉	경제 발전	사회적 포용	국제연계	희생자
2006 이전 IFI	예	예	예	예	예	아니오
2006 이후 IFI	예	예	아니오	예	예	아니오
EU PEACE I	예	예	예	예	예	예
EU PEACE II	예	예	예	예	예	예
EU PEACE III	예	예	아니오	예	예	예

출처: Duncan Morrow, Lisa Faulkner-Byrne & Sean Pettis, *Funding Peace: A report on the funding of Peace and Reconciliation work in Northern Ireland and Ireland 2007-2017*, p. 19의 표 1.

이러한 국제적인 지원제도는 공동체 간(cross-community) 대화와 관계 구축을 지원하고 촉진하는 데 기여하였다. 또한, 양 공동체의 역량 형성과 권능 강화(empowerment)를 목적으로 하는 구상을 실행함으로써 사회경제적 불평등과 실업에 대한 대응에 기여하였다.<sup>111)</sup>

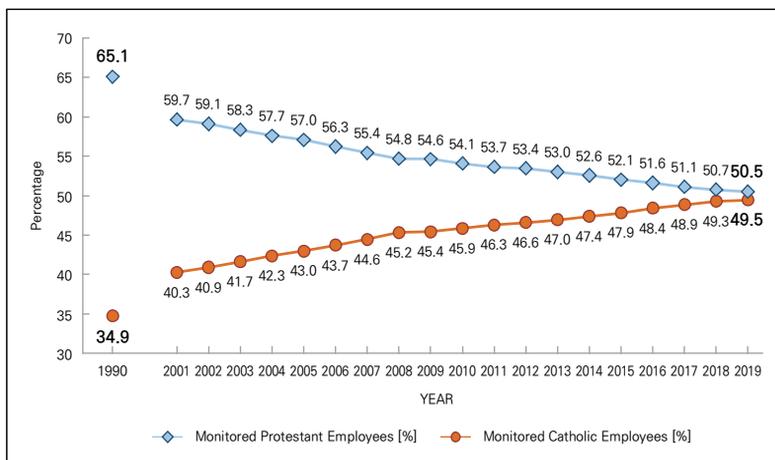
북아일랜드 평화 프로세스가 중점을 둔 부분이 경제적 불평등 해소를 위한 기회의 균등이었다. 이러한 노력의 결과 2017년 경제활동 비율은 신교도 70%, 구교도 67%였다. 그리고 2017년 신·구교도 간

110) 황수환, “북아일랜드의 평화구축 과정: 평화협정을 중심으로,” p. 57.

111) Timothy J. White eds., *Lessons from the Northern Ireland Peace Process*, p. 206.

실업률 차이는 1992년 9%에서 2017년 0%로 축소되었다.<sup>112)</sup> 차별을 해소하려는 정책이 지속되었고 2010년 북아일랜드 내 여론 조사에서 86%가 자신들의 일터를 항상 혹은 대부분의 시간 ‘중립 지대 (neutral space)’로 묘사하였다. 그렇지만 평등, 접근, 차별을 둘러싼 도전은 지속되고 있다.<sup>113)</sup> 평화 프로세스 진행 과정에서 실업률 등 주요 지표의 추이를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 III-10〉 구교도와 개신교 취업률 추이

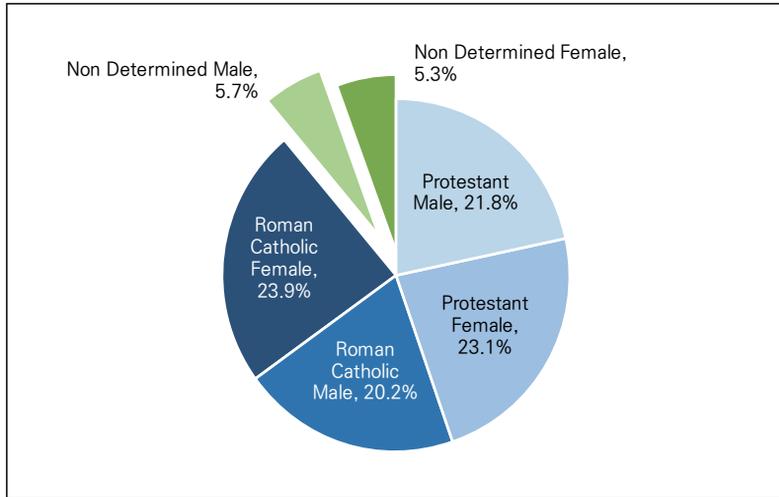


출처: Equality Commission for Northern Ireland, Fair Employment Monitoring Report No. 30 (2019), p. 21.

112) Kristin Archick, “Northern Ireland: The Peace Process, Ongoing Challenges, and U.S. Interests,” p. 19.

113) Northern Ireland Human Rights Commission, *Dealing with Northern Ireland’s Past: Towards a Transitional Justice Approach*, p. 12.

〈그림 III-1〉 2019년 개신교와 구교도의 성별 취업률 비교



출처: 위의 자료, p. 7.

위의 <표 III-10>과 <그림 III-1>에서 보듯이 신교도와 구교도의 취업률 차이는 사실상 해소되었으며, 성별 취업률에서도 차이는 거의 해소된 것으로 나타났다.

발전과 화해의 선순환을 위한 노력이 지속되고 있지만, 평화협정 체결 이후 북아일랜드 내부의 사회적 장벽은 여전히 해소되지 못하고 있다. 영국계와 아일랜드계 주민은 여전히 서로 다른 지역 거주하고 학교 교육 및 사회적 활동 면에서도 서로 떨어져 생활하고 있다.<sup>114)</sup> 분파주의적 분열이 여전히 해소되지 않은 가운데, 신교도와 구교도 공동체는 여전히 분열된 사회로 존재하고 있다. 평화의 벽(Peace Walls)이 신교도와 구교도 이웃을 구분하는 심리적 장벽으로 작용하고 있다. 평화의 벽 이외에 펜스, 게이트, 폐쇄된 도로 등 다른 구조물도 존재한다.<sup>115)</sup> 평화의 벽을 제거하는 노력이 시도되고

114) 김동진, “아일랜드에서 목격한 한반도의 미래: 평범한 사람들의 평화를 꿈꾸다,” p. 37.

115) Kristin Archick, “Northern Ireland: The Peace Process, Ongoing Challenges,

있지만 2015년 평화의 벽에 대한 인식 조사에 따르면 조사대상자의 30%가 안전과 보안상의 이유로 평화의 벽이 존속되기를 희망하는 것으로 나타났다. 동일한 2015년 조사에서 10명 중 4명 이상이 가장 가까운 평화의 벽 반대쪽에 거주하는 주민과 교류하지 않기를 희망하였다.<sup>116)</sup>

### (3) 소결

〈그림 II-3〉의 독립 변인의 관점에서 정치·경제·사회·국제구조를 살펴보면 북아일랜드 사례에서 민족과 국가의 중층적 분단 속에서 민족 및 종교적 정체성으로 인한 갈등이 준군사조직에 의한 폭력적 갈등으로 악화되면서 분쟁-인권침해-경제적 불평등이라는 악순환이 구조화되고 심화되는 양상을 보였다. 통합주의자(충성주의자), 민족주의자(공화주의자)와 이와 연계된 준군사조직, 이들 정치세력과 영국 및 아일랜드와의 관계라는 복합적인 정치 및 국제구조가 갈등의 지속적인 요인으로 작용하였다. 특히 민족 및 종교 정체성은 남북 아일랜드로의 분단과 영국 및 아일랜드 정부와 연계 속에서 사회적 차별 및 경제적 불평등을 구조화시키는 핵심 요인이었다. 영국 정부가 1970년대부터 차별과 경제적 불평등을 해소하려는 정책을 추진하기는 하였지만, 통합주의 공동체와 민족주의 공동체 사이의 차별과 불평등이 본질적으로 해소되지는 못하였다.

사회적 차별과 불평등을 해소하려는 비폭력 민권운동에 대해 폭력적으로 대응하면서 양 공동체 사이의 갈등이 폭력적으로 악화되었다. 1972년 1월 피의 일요일 사건을 계기로 폭력적 분쟁이 최고조

---

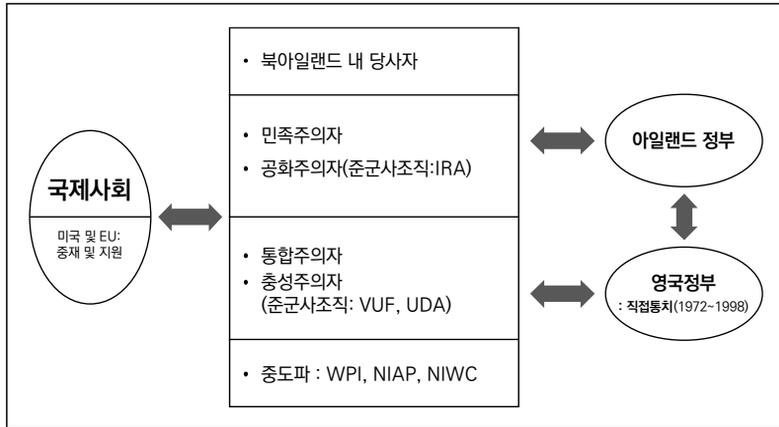
and U.S. Interests,” pp. 11~12; International Fund for Ireland, Annual Report & Accounts 2020, <<https://www.internationalfundforireland.com/annual-reports-accounts>> (검색일: 2021.9.22.).

116) Kristin Archick, *Ibid.*, pp. 11~12.

로 달하면서 영국은 자치권을 회수하고 직접 통치로 전환하였다. <그림 II-3>의 매개 변인의 관점에서 분쟁 종식 형태, 당사자 참여 범위, 제3자 개입을 살펴보면 북아일랜드 평화 프로세스의 특징은 폭력적 분쟁이 고조될 때마다 협정을 통하여 분쟁을 종식하려는 노력이 지속된다는 점이다. 1974년 서닝데일 협정, 1985년 영국-아일랜드 협정, 1993년 다우닝가 선언, 1990년 중반 영국과 아일랜드 공동선언과 일련의 제 정당 회담 등을 통하여 협정을 체결하여 분쟁을 종식하려는 노력들이 지속되었다.

양 공동체의 대립 구도 속에서도 온건파, 극단주의 세력 및 중도 세력 등 정치 세력의 입장이 다양하게 분포되고 있는 상황 속에서 1974년 서닝데일 협정에서 보듯이 영국 정부는 온건 세력을 중심으로 분쟁을 종식하려는 전략을 취하였다. 그렇지만 준군사조직과 연계된 극단주의 공화주의자와 충성주의자가 배제된 협정은 실행 과정에서 계속 좌절을 겪게 되었다. 1990년대 들어 이러한 문제를 극복하기 위해 분쟁을 종식하는 협상 과정에 북아일랜드 내 다양한 정치 세력의 확대를 위한 노력이 지속되었다. 특히 IRA와 연계된 신페인당의 참여 전제 조건으로 무장해제가 제시되었다. 1994년 IRA의 휴전 선언 등으로 여건이 조성되는 가운데, 성금요일 협정은 신페인당을 포함한 8개 정당이 서명하였다. 서닝데일 협정 당시 3개 정당과 비교할 때 주요 정당들이 대거 참여함으로써 실행 가능성이 커졌지만, 통합주의 극단세력인 DUP가 불참하여 ‘방해자’로서의 가능성은 잔존하였다. 또한, 북아일랜드 평화 프로세스에서 미국의 중재자 역할, 유럽연합의 지원이 긍정적으로 기여하였다. 특히, 1997년에 설립된 ‘독립국제무장위원회(IICD)’가 제3자로서 중요한 역할을 수행하였다.

〈그림 III-2〉 북아일랜드 평화 프로세스 행위자



출처: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

성금요일 협정에 따라 권력 공유 정부가 수립되었지만 모호한 무장해제 조항으로 무장해제가 지연되면서 정부의 중단, 재운영이 반복되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 성앤드류 협정이 체결되었고, DUP가 참여함으로써 평화 프로세스는 다시 동력을 얻고 진행될 수 있었다.

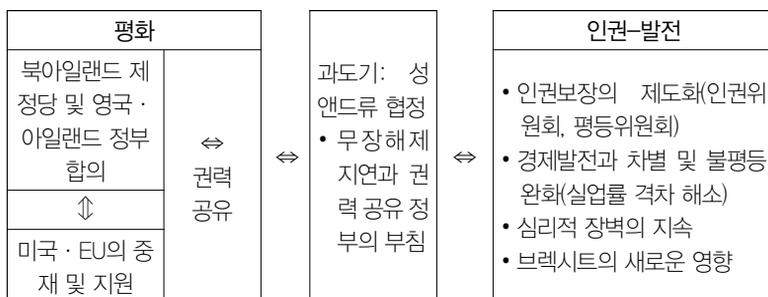
이러한 상황에서 보듯이 북아일랜드 평화 프로세스는 분쟁 당사자들의 합의를 통해 평화협정을 도출하였고 실행 과정에서 무장해제 문제로 부침이 있었지만 성금요일 협정 체결 후 10년(2007년)까지 이행을 평가한 KROC PAM에서 95.24로 점수를 부여하였듯이 대체로 성공적으로 이행된 것으로 평가된다.

〈그림 II-3〉의 종속 변인의 관점에서 평화의 인권·발전 효과를 살펴보면 2010년을 기점으로 양 공동체와 연계된 준군사조직의 무장해제가 IICD의 감독 아래 완료되어 소극적 평화는 달성되었다. 또한, 차별과 불평등이라는 인권침해에 대한 인식이 반영되어 성금요일 협정에 비교적 상세하게 인권을 보호하는 조항이 명시되었다. 북

아일랜드 인권위원회, 평등위원회, 희생자 및 생존자 위원회 등 인권을 보호하기 위한 주요 조직들이 설립되어 제도적 측면에서 인권을 보호하는 긍정적 효과를 거두었다.

또한, 영국 정부의 경제발전 계획, IFI, PEACE 프로그램, INTERREG 프로그램 등 국제적인 지원 아래 경제발전에도 상당한 진전이 있었다. 무엇보다도 실업률 등 양 공동체 사이의 불평등이 대부분 해소된 것으로 평가된다. 그렇지만 여전히 영국 내에서 북아일랜드는 경제적으로 낮은 수준이며, 브렉시트로 인해 검문소 등 국경문제, 경제, 헌법적 지위 등 평화 프로세스도 위기에 처해 있다.<sup>117)</sup> 무엇보다도 평화의 벽의 존재에서 보듯이 양 공동체의 통합은 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있다.

〈표 III-11〉 북아일랜드 평화 프로세스와 인권-발전의 상관관계



출처: 저자 작성.

117) *Ibid.*, pp. 20~21.

## 마. 한반도 평화에 주는 함의

아일랜드는 아일랜드계, 영국계 민족 정체성의 차이, 구교도와 신교도의 종교 정체성의 차이가 중첩되면서 폭력적 분쟁이 지속되었다. 한반도와 여러 가지 면에서 차이를 보이지만, 북아일랜드 평화 프로세스를 통하여 한반도 평화 프로세스 구축을 위한 유용한 시사점을 도출할 수 있다.

북아일랜드 사례에서 비록 합의와 좌절이 반복되었지만 지속해서 당사자들의 핵심 이해를 담아내기 위한 구상들이 축적되어 왔다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 한반도 평화 프로세스의 기반이 되는 평화협정의 내용을 구성할 때 남북 갈등의 원인이 되는 핵심 요소를 판별하고 협정의 내용을 구성하도록 해야 할 것이다. 북아일랜드 권력 공유 사례의 실제 이행과정을 통해 다양한 정치 세력 및 시민사회 내 진정한 화해와 통합을 통해 구조적 요인을 해소하고 적극적으로 평화를 정착시킬 수 있는 권력 구조를 구상할 필요가 있다. 북아일랜드 평화 프로세스의 전개 과정에서 모든 정파가 참여하지 않아 합의 도출, 좌절 등이 반복되고 있다. 이러한 북아일랜드의 사례에서 보듯이 평화협정을 체결하는 과정에서 남북한에 살고 있는 다양한 세력들의 의견을 충분히 수렴하여 반영해나갈 수 있는 협의 구조를 만들어가야 할 것이다.

북아일랜드의 성금요일 협정의 이행 과정 사례에서 보듯이 무장해제가 권력 공유 정부의 구성 및 운영에 영향을 미치는 핵심 요소였다. 한반도 평화 프로세스에서도 무장해제 문제가 평화협정의 이행에 핵심요소로 작용하게 될 것이다. 성금요일 협정에 무장해제 문제가 추상적으로 규정되고 구체적인 이행 장치가 없었으므로 장애요소가 된 점에서 시사점을 도출하여 구체적인 조치들을 협정에 담아야 할 것이다. IICD의 사례에서 보듯이 한반도 현실을 반영한 무장

해제가 진전될 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 한반도 평화체제에서는 정전협정을 관리하고 있는 유엔군사령부의 존재를 의제화하게 될 것이다. 군축 및 군비통제를 포함하는 평화체제의 군사적 문제를 관리할 기구 구성과 관련하여, 제3의 공정한 행위자를 도입한 북아일랜드 평화 프로세스 사례도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.<sup>118)</sup>

북아일랜드의 사례에서 보듯이 분쟁 및 갈등을 종식하는 협정을 체결하는 과정에서 평화 정착 과정이 인권보호 및 증진과 발전·화해에 긍정적 효과를 가져올 수 있도록 문안을 협의해나가야 할 것이다. 첫째, 북아일랜드 사례에서 보듯이 북한 지역의 주민을 포함한 한반도 주민의 인권을 보호하고 증진할 수 있는 메커니즘을 명시적으로 포함하는 동시에 국제규범과 권리를 적시할 필요가 있다.

둘째, 북아일랜드의 IFI, PEACE 프로그램, INTERREG 프로그램에서 보듯이 남북한의 경제재건, 사회발전과 화해 및 소통이 촉진될 수 있도록 다양한 형태의 지원 프로그램을 마련할 필요가 있다. 다양한 형태의 갈등을 해소할 수 있는 다양한 형태의 국제기금을 조성하되, SEUPB의 사례를 참조하여 한반도 현실에 맞는 집행 기구를 구성하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 평화의 정착이 인권발전에 긍정적 효과를 가져오기 위해서는 사회통합이 필수적이다. 대부분의 평화 프로세스와 마찬가지로 북아일랜드 평화 프로세스에서도 진정한 의미의 평화가 정착되기 위해서는 사회통합이 필수적이라는 점을 다시 확인할 수 있다. 성공 요일 협정의 실행과정은 갈등행위자들의 ‘공존’을 제도화했지만, 평화협정 이후의 평화과정이 필요함을 보여준다. 즉 분파주의적 양극

---

118) 구갑우, “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교,” p. 220.

화가 지속되는 한, 공존은 항상 위기에 봉착할 가능성이 크다.<sup>119)</sup> 지속가능한 평화구축을 위해서는 정치인들의 합의뿐만 아니라, 실제로 갈등지역에서 살아가는 주민들 간의 평화적 관계회복이 필수적이다. 북아일랜드의 경우 협정 체결과 이행 과정에서 폭력의 발생을 억제하는 데는 성공했지만, 평화의 벽 등 심리적 장벽에서 보듯이 사회적, 심리적 장벽이 해소되는 데는 상당한 시간이 필요하다.<sup>120)</sup> 한반도 평화 프로세스를 구상할 때 갈등 집단의 상처를 치유하고 서로 화해하며 평화적 관계를 회복할 수 있는 중장기 계획이 수립될 필요가 있다.

넷째, 대규모 인권침해 행위에 대한 처리와 사회통합을 어떻게 조화롭게 추진할지 정교한 전략을 마련해야 한다. 사회통합 및 화해의 관점에서 볼 때 북아일랜드 평화 프로세스는 과거 문제를 효과적으로 다루지 못하고 있다. 대규모 인권침해를 포함하여 국제사회에서 북한 인권문제는 심각한 의제로 대두되었다. 책임규명(accountability) 문제가 북한 인권문제를 둘러싼 북한과의 핵심 갈등요인이 되었다. 따라서 앞으로 한반도 평화 프로세스를 구상하는 과정에서 과거사 문제를 종합적으로 접근하여 다양한 이해당사자들의 이해를 반영한 총괄적인 전환기 정의를 관장할 메커니즘을 구성해야 할 것이다. 북한 내 과거 대규모 인권유린 행위를 처리할 경우 ‘정의’를 추구하되, 화해와 통합의 달성이라는 복합목표를 조화롭게 설정해야 한다.<sup>121)</sup>

북아일랜드 평화 프로세스에서 중요한 시사점의 하나는 시민사회의 역할이다. 북아일랜드의 정치적 협상 과정이 온건파들을 수용하

119) 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태 변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” p. 221.

120) 김동진, “북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축,” pp. 296~297.

121) 김수암·조정현·백범석, 『한반도에 있어서 과도기 정의』(서울: 통일연구원, 2014), p. 128.

는 방향이 아니라 극단주의자들이 권력을 공유하는 방식으로 발전되면서 시민사회와 정치권의 간극을 심화시키고 시민사회의 정치적 영향력이 크게 약화되었다.<sup>122)</sup> 한반도 내에 자생력을 가진 시민사회가 형성되어 역량을 강화해나갈 수 있도록 여건을 조성해 나가야 한다. 공동의 미래를 기억하고 심리적으로 분단된 남북 공동체, 남북 내부 각각의 공동체를 가로지르며 공동의 이해관계를 가지는 시민사회를 만들어가야 한다. 이러한 시민사회 만들기가 평화 만들기로 할 수 있다.<sup>123)</sup>

## 2. 캄보디아 평화 프로세스

### 가. 캄보디아 분쟁의 배경과 전개

민족적 문화적 공동체로서의 캄보디아 역사는 1세기경 인도차이나 지역에 등장했던 후난 왕조로 거슬러 올라간다. 이후 9세기 무렵 캄보디아 역사상 가장 강성했던 앙코르 왕조를 형성한 후 15세기부터 외침과 내란으로 국력이 쇠퇴하지만, 19세기 후반에 프랑스의 간접 식민통치를 받기까지 단일국가로서의 명맥을 유지하였다. 식민 통치 말기인 1941년 왕으로 즉위한 노로돔 시아누크(Norodom Sihanouk)는 이후 2차대전 중 일본의 강점, 1953년 프랑스로부터의 완전독립, 1960년대 베트남전쟁의 여파를 거치며 캄보디아 현대 정치를 주도했다.

---

122) 김동진, “북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축,” pp. 295~296; 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” p. 71.

123) 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태 변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” p. 221.

그러나 1979년 총리이자 군사령관이던 론 놀(Lon Nol)의 군사 쿠데타를 통해 시아누크를 축출했고, 베트남 전쟁의 격랑 속에서 중립 외교를 표방해 온 시아누크에 불만을 가진 미국도 론 놀 정부를 승인하고 지원하였다. 그러나 중국식 공산주의를 표방하는 민주 캄푸치아당(The Party of Democratic Kampuchea), 혹은 크메르루주(Khmer Rouge: KR) 세력은 1975년 전쟁을 통해 론 놀 정부를 전복시키고, 새로운 정권을 수립한다.<sup>124)</sup> 이 세력은 1975년 집권한 후 약 4년의 기간 동안 ‘킬링필드(the Killing Field)’로 상징되는 극단적 사회변혁 정책을 실시하면서 대량 학살과 총체적 사회 체제 붕괴를 야기했다. 캄보디아 내전은 이런 맥락에서 KR의 지배를 종식하기 위해 조직된 캄푸치아 인민 공화국(People’s Republic of Kampuchea: PRK)과 그 지원 세력인 베트남을 한 축으로 하고, 이에 대한 무력 저항을 전개한 3개의 반(反)PRK 연대 사이의 전쟁이다.

1991년 내전의 종식 후에 형성된 전후 평화구축의 특징을 이해하기 위해서는, 1979년부터 대략 12년 동안 진행된 이 캄보디아의 내전의 성격을 분석할 필요가 있다. 본 절에서는 이 성격을 크게 ① 국민들의 공고한 지지기반 없이 진행된 엘리트 집단 간의 충돌, ② 정당성 확보를 위한 인권과 민족주의 내러티브 경쟁, 그리고 ③ 냉전 종식과 맞물린 외부의 영향력 변화라는 국제적 맥락을 중심으로 살펴볼 것이다.

### (1) 엘리트 전쟁

당시 내전은 크게 4개의 무장 세력이 주도하고 있었다. 먼저,

---

124) 이 무장 세력의 공식 명칭은 민주 캄푸치아당이나, 본 장에서는 많은 학술서적과 언론 보도에서 사용되는 통례에 따라 크메르루주라는 이름을 사용하고, 그 약자를 KR로 표기하였다.

1975년 집권한 후 약 4년의 기간 동안 국가를 통치했던 KR이 있다. 이 조직은 폴 포트(Pol Pot)와 이엥 사리(Ieng Sary) 등의 집단 지도 체제로 운영되었고, 1979년 내전이 시작될 무렵 이 집단은 대략 3~4만 명 정도의 훈련된 정예 부대를 보유하고 있었다.

다음으로, 1979년 KR 정권을 무너뜨린 후, 내전 기간 내내 사실상의 정부 역할을 수행한 PRK가 있다. 이 세력은 헝 삼린(Heng Samrin), 훈 센(Hun Sen), 체아 심(Chea Sim) 등 전직 크메르루주 장교들 중, 그 운영 방식에 큰 위기감을 느껴 베트남으로 탈출한 지도자들에 의해 주도되었다. 이들이 보유한 자체 군사력은 대략 3만 명이었으나, 베트남에서 파견된 10여만 명의 군사력으로 인해 반(反)PRK 세력보다 압도적인 군사력을 과시했다.

이 두 집단 외에, 정당한 왕위 승계자로서 오랜 기간 국가의 구심점 역할을 해 온 노로돔 시아누크 왕을 중심으로 모인 캄보디아 민족연합 전선(The National United Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia: FUNCINPEC)과 손 산(Son Sann) 전 총리 및 일부 정치지도자들이 민족주의와 서구적 민주주의 노선을 주창하며 형성한 크메르 민족 해방 전선(Khmer People's National Liberation Front: KPNLF)도 내전 기간 내내 PRK에 대항하는 게릴라전을 수행하였다. 앞서 언급한 크메르루주와 PRK에 견주어 볼 때 이들의 군사력은 보잘것없었으나 미국과 태국의 적극적 지원에 힘입어 오랫동안 중요한 내전 당사자로 영향력을 행사했다. 1981년, PRK에 반대하는 KR, FUNCINPEC, 그리고 KPNLF는 보다 통일된 행보를 하기 위해 민주 캄푸치아 연합 정부(Coalition Government of Democratic Kampuchea: CGDK)라는 이름의 느슨한 연합체를 구성했다.

여기서 주목할 것은 그간의 정치적 과정, 크메르루주의 성립 및 몰

락, 그리고 내전의 전개와 관련해 일반 국민들의 관련성이 크지 않았다는 점이다. 기존 지도자들 사이의 세력 경쟁과 이데올로기적 대립은 국민들의 사회생활과는 괴리된 것이었고, 이후 전개되는 내전 및 평화 프로세스에서 국민들의 영향력 역시 매우 제한적이었다. 실제 이 전쟁을 주도한 4개의 세력은 한때 캄보디아를 집권했던 지도층들이 조직-운영하고 있었지만, 이들의 활동에 대한 사회 기층 국민들의 자발적 참여나 지지는 미약한 수준이었다. 1975년 사회주의 혁명을 통해 정권을 장악한 KR의 경우, 혁명 기간 내내 소수의 게릴라 집단에 의존해 군사작전을 수행했을 뿐 이들의 대중적 기반은 일부 지역에 국한되었다. 또한, KR을 군사력으로 물리치고 다음 정권을 수립한 PRK 역시, 1979년 이전의 군사력 육성 및 작전 수행을 모두 베트남의 지원에 의존하여 수행하였을 뿐 일반 국민들과의 연계는 일방적 지시와 복종의 방식으로만 이루어졌다. FUNCINPEC과 KPNLF는 태국과의 국경 지역에 전쟁을 피해 탈출한 난민들을 중심으로 세력을 형성했을 뿐, 본토 국민들과의 연계는 거의 이루어지지 않았다. 이는 경제적 양극화나 인종차별 등의 문제를 계기로 국민들의 적극적인 참여와 조직화를 통해 장기적 내전을 치렀던 중남미-아시아 지역의 여러 사례와 차이가 있다. 다만 FUNCINPEC의 대표이자 기존의 왕권을 상징하는 시아누크 왕에 대한 대중적 지지는 공고했고, 이런 대중적 지지를 통해 시아누크는 평화협상과 전후 평화 프로세스 과정을 결정하는 중요한 변수가 되었다.

〈표 III-12〉 캄보디아 내전 당사자

	PRK	KR	FUNCINPEC	KPNLF
정식명칭	캄푸치아 인민 공화국 (People's Republic of Kampuchea, 1979~1989) 캄보디아(State of Cambodia, 1989~993)	민주 캄푸치아 (Democratic Kampuchea)	민족 통일 전선 (United Front for an Independent, Neutral, Peaceful, and Cooperative Cambodia)	크메르 민족 해방전선 (Khmer People's National Liberation Front)
		민주 캄푸치아 연합 정부(Coalition Government of Democratic Kampuchea, CGDK)		
핵심 지도자	훈 센 (Hun Sen), 헝 삼린 (Heng Samrin)	폴 포트(Pol Pot), 이영 사리 (Ieng Sary)	시아누크 (Norodom Sihanouk), 라나 리드(Norodom Ranariddh)	손 산(Son Sann)
외부 지원 세력	베트남, 구소련	중국, 태국	태국, 미국, 프랑스	
군사력	30,000 (150,000)	30,000~40,000	7,000	15,000

\* 군사력은 1985년을 전후해 발표한 여러 자료를 통합해 추산한 수치이다.

‡ PRK의 군사력 중 괄호 안의 수치는 베트남 지원군의 추산된 규모이다.

출처: Sung Yong Lee, "Chapter 5: Cambodia," in *Comparing Peace Processes*, eds. Roger Mac Ginty and Alpaslan Özerdem (London and New York: Routledge, 2019), p. 94.

## (2) 내러티브 경쟁

내전 기간 내내 각 무력 집단은 국내 주민들과 국제사회의 지지를 확보하기 위해 저마다의 이념적 내러티브를 적극적으로 홍보했다. 먼저 PRK 정부는 KR의 집권 4년 동안 벌어진 극단적인 폭력을 적극적으로 홍보하면서, 자신들을 반인륜적 학살자들로부터 국민들을 구한 구국 영웅으로 자임했다. 실제 KR의 집권 동안 일어난 대량학살, 기존의 사회 체제 파괴, 가족의 해체 및 집단 감시, 강도 높은 노동 등의 문제로 인해 캄보디아 국민들이 겪은 고통과 공포는 상상을 초월하는 것이었다. 따라서 'KR 학살로부터의 해방자'라는 메시

지는 국민들의 지지를 확보하는 데 매우 중요한 역할을 했고, 내전이 끝나고 평화 프로세스가 시작된 이후에도 선거 때마다 ‘어쨌든 크메르루주 시기보다 나아졌다(Whatever happens, things are better than the KR time)’라는 정치적 홍보가 공공연하게 이루어졌다. 또한, PRK는 국제사회를 향한 정권의 정당성 확보에 ‘인권보호’라는 국제사회의 보편 가치와 직접 관련이 있는 KR의 학살과 반인륜적 행태를 적극적으로 활용하였다. 가령 KR의 잔악상을 잘 보여주는 쟁 액 학살지(Cheng-Ek) 혹은 프놈펜 투얼슬렝(Toul Sleng)에 있는 ‘범죄자’ 수용시설을<sup>125)</sup> 발견 당시 모습 그대로 보존하며 해외의 기자단과 방문단에게 그 만행을 알리려 하였다.

반면, KR을 비롯한 반(反)PRK 세력들은 전쟁 기간 내내 베트남을 캄보디아 내정에 깊이 간여하게 만든 PRK 정부를 베트남의 꼭두각시로 규정하며 국민들의 민족주의적 정서를 고양하고자 했다. 실제로 베트남은 PRK의 지원-조력자로서 군사작전뿐만 아니라 국정 전반에 강력한 영향력을 행사하였다. 예측할 수 없는 반군의 게릴라 전법에 대응하기 위해서 필요한 많은 수의 정규군을 유지할 역량이 없었던 PRK는 베트남의 군사지원에 의존할 수밖에 없었다. 또한, 대부분의 국가 행정은 베트남에서 훈련받은 사람들이 관리했고, 베트남 군인들은 주요 도시를 통제했다.<sup>126)</sup> 많은 캄보디아 국민들에게 이웃 나라 베트남은 언제나 침략을 노려온 강력한 외세였고, 새로운 정부가 그들의 무력을 앞세워 들어왔다는 것은 국민들의 공포와 반감을 자극하기에 충분했다. 많은 정치 지도자들과 국민들에게

125) KR에 의해 공식적으로 범죄자 수용-교화 시설로 규정되었으나, 대다수의 수용자들은 일반적인 ‘범죄’와 무관하게 끌려온 사람들이었다.

126) Margaret Slocomb, *The People's Republic of Kampuchea: the Revolution after Pol Pot* (Seattle: University of Washington Press, 2004); Evan Gottesman, *Cambodia after the Khmer Rouge: Inside the Politics of Nation Building* (New Haven: Yale University Press, 2004).

베트남의 내정 개입은 국가의 존망에 대한 심각하고 실질적인 위협으로 다가왔다. 그동안 KR의 반인륜적 학살 행위에 극도의 반감을 품고 있던 다수의 FUNCINPEC 및 KPNLF 지도자가, 결국 KR과 협력하여 연합 세력을 구성하기로 합의한 배경에는 베트남의 위협에 대한 문제의식이 중요한 요인이었다.<sup>127)</sup>

10년간의 내전 기간 동안, 그리고 그 사이에 있었던 여러 협상 과정에서 ‘인권 보호’와 ‘민족주의’라는 두 가지 내러티브는 전쟁의 정당성 여부를 결정하는 중요한 규범적 근거로 중요한 역할을 했다. 전쟁이 종식된 후 진행된 평화 프로세스에서도 각 정파는 이 두 내러티브에 대한 저마다의 해석을 통해, 자신들의 정치적 이해관계를 추구하는 이념적 지렛대로 삼으려 하였다.

### (3) 외부의 영향력

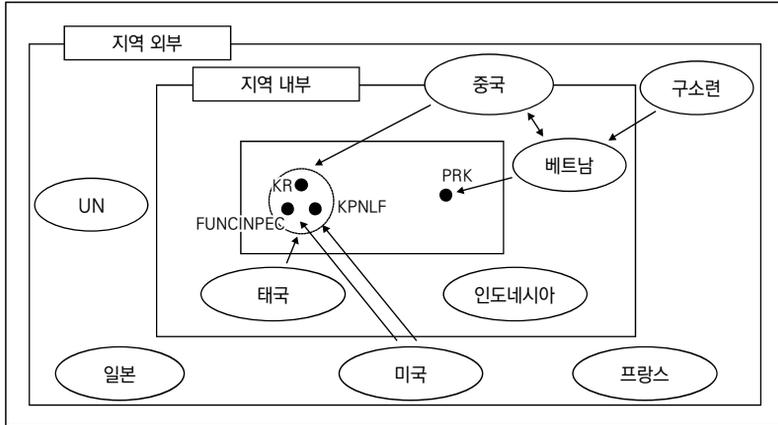
캄보디아 내전은 캄보디아에 대한 외부의 영향력이라는 국제적 맥락의 관점에서 이해할 필요가 있다. 1975년까지 이어진 베트남 전쟁 기간 동안 비교적 친밀했던 캄보디아-베트남의 관계는, KR 정권이 들어선 이후 강력한 민족주의적 입장을 고수하면서 급격히 멀어졌고, 이 때문에 베트남은 KR을 제거하고자 한 PRK 세력을 적극적으로 지원하여 1979년 마침내 새로운 정부 수립에 성공한다. 그러나 이러한 베트남의 적극적인 개입은 그동안 지역 이해관계를 두고 베트남과 갈등관계에 있는 중국과 태국, 그리고 베트남 패전 이후 인도차이나 지역의 영향력 약화를 걱정하던 미국이 3개의 반군 세력을 지원하게 했다. 특히 중국은 KR의 전통적 우방으로서 내전 기간 내

---

127) Sung Yong Lee, “The limit of ethnocentric perceptions in civil war peace negotiations,” *Conflict Resolution Quarterly*, vol. 28, no. 3 (2011), pp. 349~373.

내 군사적-경제적 지원을 지속했다.

<그림 III-3> 캄보디아 평화협상 당사자들과 외부 세력과의 관계



출처: Sung Yong Lee, "Dynamics of Interplay between Third-party Interveners and National Factions in Civil War Peace Negotiations: Case Studies on Cambodia and El Salvador," Ph.D. Dissertation, St Andrews (Scotland: University of St Andrews, 2011), p. 136.

결과적으로 캄보디아 내전은, PRK를 지원하는 베트남과 그 배후에서 베트남을 간접 지원했던 구소련이 하나의 대외 관계의 축을 이루었고, 다른 한편에서는 KR을 지원하는 중국과 나머지 두 세력을 지원하는 미국 및 서방국가들이 또 다른 한 축을 이루었다. 그리고 지역 내에서 오랫동안 베트남과 라이벌 관계를 이루고 있는 태국이 반(反)PRK 세력의 활동 근거지를 제공하고, 이 세력에 지원되는 외부 물자의 공급 통로를 제공하는 등 적극적인 지원을 행하였다. 이러한 외부 세력들 사이의 국제적-지역적 연관 관계 역시 내전 기간과 전후 평화 프로세스 동안 이루어진 여러 사건들을 이해하는 데 중요한 틀을 제공한다.

#### (4) 분쟁의 전개와 평화 프로세스 모색

내전 초반 PRK는 압도적 군사력 우위를 바탕으로 국토 대부분을 장악하였고, 1979년 1월 공식적으로 새로운 정부임을 천명하였다. 그러나 KR과 다른 반군 집단들이 태국과의 국경 지역에 설립한 캠프가 안정적으로 운영되기 시작하면서, 이들의 게릴라식 무력 활동도 점차 활성화되었다. 반군들은 특히 대규모 군사력 이동이 어려운 우기를 활용해 PRK의 주요 기지를 공격하는 전술을 주로 활용하였다. 태국을 통해 지속적으로 유입되는 중국의 물질적 지원은 KR에게, 미국과 서방의 경제적 외교적 지원은 FUNCINPEC과 KPNLF에게, 장기적으로 반정부 저항을 지속할 수 있는 물질적 토대를 제공했다. 신속하게 전쟁을 마무리하겠다는 PRK의 당초 목표와 달리 전쟁은 장기화되었고, 1980년대 후반에 이르자 한 정파의 일방적 승리로 전쟁을 끝내는 것이 불가능하다는 것이 점차 명확해졌다.

1980년대 중반 PRK 정부의 내부 권력 투쟁 결과로 훈 센이 새로운 총리가 되면서, 평화 프로세스가 시작될 수 있는 중요한 계기가 마련되었다. 특히 1985년 대공습이 실패하자, PRK 정부는 반군 세력과의 평화협상을 진지하게 고려하기 시작했다.<sup>128)</sup> 몇 차례의 사전 접촉 후 훈센은 1987년부터 반(反)PRK 연합 정부의 수반이자 여전히 왕으로서의 권위를 가지고 있던 시아누크와 평화협상을 개시하기 위한 회담을 했으나 실질적인 합의에 이르지 못했다. 이 시기 평화 협상을 방해했던 가장 중요한 문제는 '베트남 철수'였다. 십여만 명의 베트남 군인과 관리가 캄보디아에 주둔하고 있는 상태를 외세의 식민화라고 생각하던 반(反)PRK 연합은, 베트남의 완전한 철수가 모든 평화 협상의 전제 조건임을 내세웠고, 이러한 요구는 당

---

128) Michael Haas, *Genocide by Proxy: Cambodian Pawn on a Superpower Chessboard* (New York: Praeger Publisher, 1991), pp. 128~129.

시 반정부 세력을 지원하던 중국과 태국, 싱가포르의 적극적인 지지를 받았다.<sup>129)</sup>

교착되었던 평화 회담의 물꼬를 튼 것은 냉전 체제의 붕괴였다. 구소련의 몰락으로 가장 중요한 외부 지원자를 잃은 베트남은 점차 고립에 대한 위기감이 고조되었고, 장기적인 캄보디아 지원으로 인한 자원 손실에 대한 우려도 커지고 있었다. 이에 베트남은 PRK 정부에 반군 세력과의 평화협정을 맺도록 강력하게 종용하였고, 중국과 미국에도 유화적인 태도를 보이기 시작했다. 같은 시기 미국과 중국 역시 그동안의 베트남 억제 중심의 정책에서 벗어나, 캄보디아에서의 평화협상에 더욱 적극적인 태도를 취하였다. 특히 미국은 CGDK가 캄보디아의 유일한 합법 정부로 UN 의석을 계속 유지하는 것에 재고하겠다고 밝힘으로써 협상이 본격화될 수 있는 외교적인 압력을 가했다. 이러한 과정을 거쳐, 1989년 9월 베트남은 대부분의 군사력을 캄보디아로부터 철수함으로써 평화 프로세스를 막아섰던 중요한 장애물이 제거되었다.<sup>130)</sup>

## 나. 분쟁 종식의 형태와 요인

본격적인 협상이 시작되면서 가장 중요한 협상 의제로 부각된 문제는 비무장화, 과도 통치체제 구성 및 KR의 처리문제였다. 먼저, 비무장화의 경우 PRK는 대부분이 정규군으로 편제된 자신들과 달리, 그동안 게릴라 전술에 의존해 온 반군 세력들은 비무장화에 적

---

129) *Ibid.*, pp. 128~129; Evan Gottesman, *Cambodia after the Khmer Rouge: Inside the Politics of Nation Building*, pp. 301~303.

130) 이때 베트남의 모든 군사력이 완전히 철수한 것인지 아닌지 여부는 여전히 논란거리로 남아있다. 베트남과 PRK는 완전한 철군이라고 주장하고 있으나, KR을 비롯한 다른 저항 세력의 군인들은 이후에도 베트남군과 맞닥뜨리거나 교전했다고 술회한다. 이러한 논란에도 불구하고, 대다수의 군인들이 이때 철수한 것은 분명하다.

극적으로 임하지 않고 군사력을 몰래 숨겨놓을 위험이 크다고 판단했다. 따라서 혹시 모를 반군 세력의 공격에 대비할 수 있는 최소한의 군사력은 남겨놓으려 했다. 이와는 반대로 3개의 반(反)PRK 세력은 비무장화는 모든 군인들을 대상으로 완전하게 이루어져야 한다고 주장하였다.

한편, 과도 통치체제와 관련해, PRK는 당초 자신들이 이미 정부로서의 역할을 하고 있으므로 위원회가 필요 없다는 입장이었으나, 반(反)PRK 연대는 보다 중립적이고 포용적인 권위체가 필요하다고 맞섰다. 협상이 진행되면서 PRK이 과도 통치 위원회 의석의 50%를, 나머지 세력들이 50%를 구성하는 것을 조건으로 수용하였다. 그러나 이에 대해 반(反)PRK 세력들은, 의석을 내전의 당사자인 네 개의 세력 모두에게 공평하게 25%씩 배분해야 한다고 맞섰다. 그러나 이 제안은 실질적으로 PRK에 25%를 나머지 반(反)PRK 연대 세력에 75%의 의석을 배분하는 것을 의미했기 때문에, PRK로서는 동의할 수 없는 요구였다.

마지막으로 반(反)PRK 세력들은 전쟁이 종료된 후에는 KR이 하나의 정당으로 인정받고 온전한 정치 활동을 하도록 보장해야 한다고 요구하였다. 그러나 KR의 반인륜적 행태에 대한 저항이라는 기치를 내걸고 그동안 전쟁을 수행해 온 PRK에게 KR에게 정치적 정당성을 부여하는 일은 상상하기 힘든 조건이었다.

각 세력의 존망을 결정하는 중요한 의제에 의견이 첨예하게 갈리면서 협상은 난항을 겪었다. 여기에 KR의 지속적인 협상 보이콧은 또 다른 장애물이었다. 당시 KR은 외부와의 심각한 소통 부재, 세력 내부의 격심한 권력 투쟁 등으로 인해 전쟁과 관련한 정보를 제대로 입수하고 분석할 능력이 없었다. 설사 특정 지도자가 문제점을 인식한 경우에도 이들은 ‘반동’ 세력으로 공격받을 것을 우려해 함부로

평화협상 참여를 주장할 수 없었다. 따라서 국민들의 전폭적 지지를 받고 있다는 근거 없는 믿음과 내전 지속에 대한 중국의 지지가 계속 될 것이라는 오판 등에 의해, 협상의 막바지까지 실질적인 참여를 거부하였다.<sup>131)</sup>

협상은 느리지만 조금씩 진전을 이루었다. 1990년 4월, CGDK 세력을 대표한 시아누크는 PRK와 CGDK 사이에 과도 통치 위원회 의석을 50:50으로 분배하는 데 동의하였고, 이에 화답해 PRK는 KR이 평화 프로세스에 공식적으로 참여하는 안을 수용하였다.<sup>132)</sup> 그리고 1990년 말, 협상 참여를 지속적으로 거부해 온 KR을 더는 유화적으로 대하는 것이 힘들다고 판단한 중국은 그동안 지속해 오던 군사적-경제적 지원을 대부분 중지하였다. 이 결정은 그동안 중국에 대한 맹목적인 신뢰를 하고 있던 KR에게 큰 충격을 주었고, 지도부는 마침내 평화협상 수용을 진지하게 고려하게 되었다.<sup>133)</sup> 그리고 1991년 8월 파타야에서 열린 협상에서 KR은 그동안 합의된 평화협상의 결정들을 수용하겠다고 천명하였다. 결국, 1991년 10월 캄보디아에서 열린 제2차 파리 회의에서 긴 평화 협상 과정을 마무리하고, 협상 당사자들은 평화협정서에 서명하였다.

요약하면, 10년에 걸친 캄보디아 내전은 베트남의 지원을 배경으로 한 PRK의 압도적인 군사력 우위에도 불구하고 장기간의 공방으

---

131) Sung Yong Lee, "Lost in Translation: The Problem of Perceptual Limitations in Civil War Peace Negotiation," *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol. 39, no. 2 (2013), pp. 144~166.

132) Michael Haas, *Genocide by Proxy: Cambodian Pawn on a Superpower Chessboard*, pp. 283~285.

133) Robert S. Ross, "China and the Cambodian peace process: the value of coercive diplomacy," *Asian Survey*, vol. 31, no. 12 (1991), pp. 1170~1171; Sophie Richardson, *China, Cambodia, and the five principles of Peaceful Coexistence* (New York: Colombia University Press, 2009), pp. 158~165.

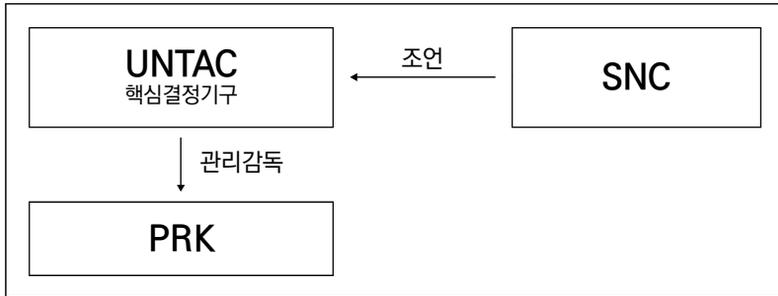
로 이어졌다. 그리고 1980년대 후반부터 시작된 국제사회의 적극적 중재와 전쟁의 승리를 장담할 수 없게 된 PRK의 새로운 지도자 훈센의 결단에 의해 평화협상이 이루어졌다. 탈냉전 이후 캄보디아 전쟁의 종식에 대한 많은 외부세력들의 공통된 이해관계가 맞물리며 협상은 1989년과 1990년 사이에 급격한 진전을 이루었고, 결국 내전의 당사자인 4개의 캄보디아 세력이 모두 협정에 참여하고 이를 17개국의 대표들이 추인-지원하는 다자협정을 통해 종식되었다. 이러한 다자평화협정을 통한 분쟁 종식은 적어도 평화협정의 이행이 집중적으로 이루어지던 1990년대 중후반까지 어느 특정 집단이 캄보디아의 권력을 독점하는 것을 방지하였으나, 다른 한편으로 이후 평화 프로세스의 이행이 내전의 당사자들 사이의 권력 투쟁으로 인해 큰 영향을 받도록 만들었다. 또한, KR이 평화 프로세스 대부분의 기간 동안 참여를 거부함에 따라 내전의 가장 중요한 당사자 중 하나를 제외한 채 대부분의 협상 및 협정의 이행이 추진되는 문제를 야기하였다. 그리고 파리 평화협정은 캄보디아 내전의 종식 및 전후 정치-사회 재건을 위한 기본적인 계획을 망라한 종합 협정의 형태를 띠고 있었고, 그 이행 과정에서 UN 등 국제사회의 참여를 대폭 장려하였다. 이러한 합의 수준은 이후 상당 기간 동안 유럽과 북미를 중심으로 한 외국 기관들이 캄보디아 정치-사회-경제적 발전에 상당한 수준의 영향을 미치는 데 기여하였다.

#### 다. 평화협정의 채택과 평화 프로세스의 전개

1991년에 서명한 파리 평화협정의 내용은 사회 재건과 관련한 많은 내용을 담고 있으나, 이후 캄보디아 평화 프로세스의 전개에 직접적인 영향을 미친 내용으로는 아래의 네 가지 군사-정치 분야의 합의 사항을 주목할 필요가 있다.

- 중립적인 선거를 위해 평화 프로세스 기간 동안 UN 캄보디아 과도통치기구(UN Transitional Authority in Cambodia: UNTAC)가 선거의 계획과 실시 과정을 관장한다.
- 평화협정이 합의에 이를 때부터 첫 번째 선거 사이의 과도 기간에는 캄보디아 주권을 대표하기 위해 최고국가위원회(Supreme National Council: SNC)를 설립한다. SNC는 국정 운영의 방향에 대한 조언을 UNTAC에 전달하고, UNTAC은 이를 반영하여야 한다.
- 이 과도 기간에 동안행정의 집행은 기존에 PRK가 운영 중인 행정조직이 담당한다.
- 모든 무력집단은 총 군사력의 70%를 감축한다(Paris Peace Agreement 1991).

〈그림 III-4〉 과도기 캄보디아 평화 프로세스 운영 구조

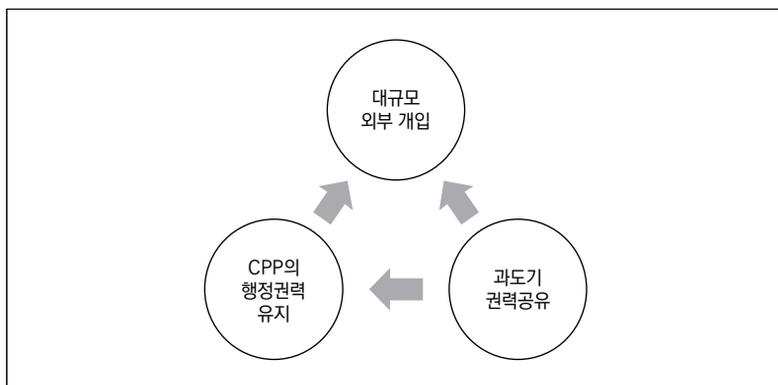


출처: 저자 작성.

이러한 평화협정에 따라, 과도기의 캄보디아의 거버넌스는 외형적으로 UN이 관장하고, 캄보디아의 주권을 대표하는 SNC와 행정 운영을 담당하는 PRK는 각각 UNTAC에 대한 조언과 UNTAC 결정 사항의 집행을 맡는 구조로 운영되었다. 그리고 모든 내전 참전 세력이 각각 약 30%의 군사력을 유지할 수 있게 됨에 따라, 한편으로

는 자신들을 보호할 수 있는 기본 무력을 유지하는 한편 결정적인 상황에서 다시 전쟁으로 회귀할 수 있는 여지를 남겨두게 되었다. 이러한 평화협정의 내용들은 평화 프로세스에 크게 아래 세 가지의 특징을 야기하였다.

〈그림 Ⅲ-5〉 캄보디아 평화 프로세스의 특징



출처: 저자 작성.

### (1) 광범위한 거버넌스 영역에 대한 대규모 외부 개입

앞서 언급한 대로 캄보디아 평화 프로세스의 합의안은 네 개의 국내 세력이 다자협상을 통해 마련한 포괄적 평화협정이었다. 협정의 내용은 군사 안보 분야의 안정화를 위한 내용만이 아니라, 헌법의 제정에서 시작해 경제구조의 재정착에 이르기까지 광범위한 국가 재건 어젠다를 포함하고 있었다. 캄보디아 평화 프로세스에 UNTAC을 비롯한 많은 UN 기관들, 각종 국제기구 및 국제 NGO들이 대거 참여하였다. 특히 평화협정 이행 초반 세계은행(World Bank) 및 아시아 개발은행과 같은 국제 금융 기관과, 일본과 미국, 그리고 일부 유럽국가의 개발 협력 기구들이 많은 활동을 벌였다.<sup>134)</sup> 이 기구들은 새로운 헌법의 설립에서부터, 1993년 치러진 전후 첫 선거의 실

시, 그리고 중장기적인 정치사회 제도 확립 등의 활동에 적극적으로 참여하며 캄보디아 평화구축에 기여하려 하였다.<sup>135)</sup> 이러한 국제사회의 대규모 개입은, 1989년 이후 현재까지 진행된 여러 평화 구축 프로세스 중 가장 전폭적이고 광범위한 규모였다.

## (2) 권력 공유를 통한 중앙정치 세력 재편

캄보디아는 과도기를 안정적으로 유지하기 위해 SNC라는 국가 대표 체제를 운영하였다. 내전 지역의 평화구축 프로세스와 관련해 SNC는 내전을 주도했던 세력들 사이의 권력 공유(power-sharing)를 통한 과도기 국가 통치를 구상했다는 점에서 주목할 만하다. 내부에서 발생하는 이견과 충돌을 가급적 만장일치의 안을 도출하는 내부 갈등 해결 메커니즘을 통해 이루려는 노력의 일환이었다. 그뿐만 아니라 평화 구축의 과도기 동안, SNC라는 캄보디아의 주권을 대표하는 국가 통치 권위체와 UNTAC이라는 국제사회의 평화 프로세스 집행체가 공존하는 이중적 통치 구조가 나타났다. 이 때문에 SNC와 UNTAC, 그리고 실질적인 행정을 책임지는 과거 PRK 정부의 행정 구조 사이의 권한을 둘러싼 난제들이 발생했다.

---

134) Caroline Hughes, *Dependent Communities* (Ithaca, New York: Cornell Southeast Asia Program Publications, 2009), pp. 156~166; Elisabeth Uphoff Kato, "Quick Impacts, Slow Rehabilitation in Cambodia," in *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*, eds. Michael W. Doyle, Ian Johnstone, and Robert C. Orr (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 190~200.

135) Sung Yong Lee and Wook Beom Park, "The Dual Track of Democracy Promotion in Post-war Peacebuilding in Cambodia: the Gap between Institutional Development and Civil Society Mobilisation," *Peacebuilding*, vol. 8, no. 1 (2020), pp. 78~97.

### (3) PRK의 실질적 행정 권력 독점

앞에서 소개한 다층적 과도 통치 체제하에서도, 실질적인 행정은 기존의 PRK가 보유한 관료 조직이 그대로 수행하였고, PRK의 필수 군사력 역시 큰 변화 없이 유지되었다. 파리 평화협정이 공식화된 1991년 말부터 전후 최초의 선거가 실시된 1993년 중반 사이의 기간 동안, PRK가 행정 및 군사 조직 측면에서 우월한 지위를 유지하며 사실상의 정부 역할을 계속 수행하였다. 평화구축의 과도기 동안 UN은 PRK 행정력을 UNTAC의 업무를 이행할 수 있는 인력으로 활용할 계획이었으나, 일단 SNC가 상대적으로 독립적인 역할을 하는 권위체로 부상하자 혼 센은 두 권위체 사이의 공백을 적절히 활용하여 PRK가 사실상의 준독립적 정부 역할을 하도록 조정했다. 뿐만 아니라 그는 UNTAC 활동의 효율성을 저해하고 자신의 실질적 행정 권력을 유지하기 위해, UNTAC의 명령 무시, UNTAC 파견대에 대한 공격, 당국에 필요한 시설 제공 거부와 같은 여러 전략을 구사하였다.<sup>136)</sup>

이런 과도기의 다층적 이행 구조 속에서 캄보디아 평화 프로세스는 많은 혼란을 겪었다. 그중에서도 가장 큰 불안 요인은 KR과 관련이 있었다. 1992년 초반, 새로운 정치 세력으로 수도 프놈펜에서 활동을 시작하려 했던 KR이 다른 파벌들의 외면과 PRK의 지지를 받은 반(反)KR 폭동, 그리고 이에 대한 UN의 무기력한 대응으로 인해 그 뜻을 이루지 못하였다. 그리고 예상치 못한 여러 저항에 불안함을 느낀 KR은 매우 방어적인 자세를 취했고, 얼마 후 평화 프로세스 참여를 거부하고 무장투쟁 복귀를 선언하였다. 따라서 UNTAC은 선

---

136) Sung Yong Lee, "Dynamics of Interplay between Third-party Interveners and National Factions in Civil War Peace Negotiations: Case Studies on Cambodia and El Salvador," pp. 187~190.

거가 완료된 1993년 5월까지 KR의 무력행사 가능성에 대한 끊임없는 불안에 시달려야 했다.

1993년 5월에 치러진 총선에서 시아누크 왕의 영향력 아래에 있던 FUNCINPEC이 45% 득표로 제1당이 되었고, PRK의 후신인 캄보디아 인민당(Cambodian People's Party: CPP)이 38%의 득표로 제2당이 되었다.<sup>137)</sup> 그동안 실질적인 정부로 10여 년 동안 캄보디아를 장악했던 훈 센과 CPP 지도자들에게 이 결과는 매우 충격적인 것이었다. 훈 센은 선거 결과 수용을 거부하고 무력투쟁 복귀를 선언하였다. 결국, UNTAC과 미국 등의 중재를 통해, CPP를 대표하는 훈 센과 공식적으로 FUNCINPEC을 대표하던 노로돔 라나리드(Norodom Ranariddh)의 정치적 협상을 통해 양당이 동등한 정치 권력을 나누고 라나리드가 제1총리, 훈센이 제2총리를 맡는 권력 공유 지도체제를 구성하는 데 합의하였다.

이러한 혼란 과정을 거치며 평화 프로세스는 비교적 제한된 수준의 이행 과정을 거쳤다. 미국 노트르담 대학의 평화협정 매트릭스(Peace Accords Matrix, 이하 PAM) 데이터에 의하면, 평화협정 시기부터 2000년까지 10년 동안의 포괄적 이행지수는 73.2이다. 이는 조사대상 29개국의 사례 중 18위에 해당하는 수치로, PAM의 기준으로 21개 정책 영역에 걸친 캄보디아 평화협정 내용들은 그 이행과정에서 상당한 어려움을 겪었다는 점을 의미한다.

---

137) Richard H. Solomon, *Exiting Indochina: U.S. Leadership of the Cambodia Settlement & Normalization with Vietnam* (Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2000).

## 라. 평화 프로세스 효과: 캄보디아 인권 및 발전에 미친 영향을 중심으로

캄보디아 평화 프로세스의 특징들은, 기존에 캄보디아 사회가 지닌 구조적, 사회문화적 요인들과 맞물리며 향후 중장기적인 인권과 발전의 전개 양상에 큰 영향을 미쳤다. 캄보디아 사회발전 방향을 결정짓는 여러 사회문화적 맥락들 중에서, 특히 주목할 만한 것으로는, ① 캄보디아가 오랜 기간 동안 데바라자라고 불린 신왕(新王)에 대한 절대적 복종을 요구하는 단일 왕조를 유지하였고, ② 그에 비해 민주정치는 독립 이후 짧은 기간 동안 형식적으로, 그나마 프놈펜의 일부 명망가들 중심으로 이루어졌으며, ③ 1960년대 베트남 전쟁부터 오랜 기간 동안 전쟁과 폭력을 겪어왔다는 점을 들 수 있다.<sup>138)</sup> 이 과정에서 국민들은 중앙 정부를 복종해야 할 권위로, 지방 정부 혹은 경찰력을 회피해야 할 감시 세력으로 인식하고 있었다.<sup>139)</sup>

이러한 맥락적 요인들로 인해, 제3절에서 언급한 캄보디아 평화 프로세스의 구조적 특징들은 인권과 개발과 관련한 여러 정책적 결정의 초기에 특히 많은 장애 요인을 만들어냈다. 가장 큰 문제는, 권력 공유 구조하에서 이루어진 치열한 권력 다툼으로 인해, 정부의 정책 방향과 운영에 많은 어려움을 겪었다는 점이었다. 특히 첫 번째 총선 이후 1997년까지 유지된 FUNCINPEC-CPP 연정은, 제1당으로서의 권위를 가지고 있으나 행정 장악력이 턱없이 부족했던 FUNCINPEC 지도자들의 정책 결정에 CPP의 영향력 아래에 있는

---

138) Sung Yong Lee, "The Limit of Ethnocentric Perceptions in Civil War Peace Negotiations," pp. 351~352.

139) Lee and Park, "The Dual Track of Democracy Promotion in Post-war Peacebuilding in Cambodia," pp. 187~190.

정부 직원들이 태업으로 맞서는 상황을 야기했다. 또한, 정부 내 지도자들 사이의 알력으로 인해 한번 결정된 정책이 이유 없는 비판에 시달리는 경우도 빈번했다. 이러한 국내 정치의 혼란 속에서 국가의 중장기 비전과 관련한 여러 정책 방향들은 UN을 비롯한 해외 기관들의 주도하에 설정되었다. 따라서 1990년대 중후반까지의 캄보디아 인권 및 개발과 관련한 법적-제도적 장치들은 대부분 서구적인 개념과 실행구조를 전폭적으로 반영하는 형태로 구성되었고, 국내 정치 지도자들은 그 장치들이 캄보디아 사회의 맥락에 미칠 영향에 대해 세심한 주의를 기울일 겨를이 없었다.

그러나 이러한 서구의 자유주의 및 민주주의의 개념과 제도를 반영한 공식적인 법적-제도적 장치들은 앞서 언급한 캄보디아의 사회적-문화적 맥락에 당장 접목되기 힘든 요소들이 많이 있었다. 또한, 내전 직후의 열악한 상황에서 이러한 제도적 장치를 운용하는데 필요한 인적-물적 자원을 확보하는 데 많은 어려움을 겪었다. 따라서 1990년대에 이루어진 인권 및 발전과 관련한 캄보디아의 진척들은 ‘외부에 의해 주도된 엘리트 중심의 법적-제도적 발전’과 ‘기존의 사회 체계를 답습하는 지역 커뮤니티의 일상’이라는 이중적 구조로 이루어졌다. 표면적으로는 평화구축과 관련한 국제사회의 어젠다가 폭넓게 실행되고 있는 것처럼 보이지만, 실질적인 실행은 정부와 소수의 시민사회에 국한되어 표면적으로 이루어지는 수준이었다.<sup>140)</sup>

그러나 1997년 훈 센 총리와 CPP가 소규모 군사 쿠데타를 통해 권력을 장악한 이후, 인권 및 개발의 진척은 점차 앞서 언급한 평화 프로세스의 세 번째 특징 -PRK/CPP의 실질적 행정력 독점-에 보다 많은 영향을 받았다. 이후에도 선거는 지속적으로 이루어졌지만, 그 결과는 CPP의 지속적 승리로 귀결되었고, 훈센은 약 30년에 걸쳐

---

140) Caroline Hughes, *Dependent Communities*, pp. 213~226.

국가의 절대 권력자로 남아있다. 이 기간 서구의 주요 국가기관들은 인권보호와 사회적 발전에 대한 요구와 압박을 지속적으로 하였지만, 훈 센의 권력이 공고화되면서 이에 대한 캄보디아 정부의 대응 역시 점차 노골적인 저항으로 나타났다.<sup>141)</sup> 이런 역사적 과정을 거치면서, 인권과 발전을 이룰 수 있는 캄보디아 플랫폼이 훈 센으로 대표되는 정부가 허용하는 영역 내에 국한되고 있다.

보다 구체적으로, 인권과 발전 영역의 어젠다가 실행된 양상은 아래와 같이 정리할 수 있다.

### (1) 평화의 효과: 인권

전후 평화 프로세스 과정에서 인권과 관련한 법적-제도적 장치들은 크게 보완되었다. 평화 프로세스의 근간을 이룬 1991년 파리 평화협정은 인권보호 및 증진과 관련한 내용을 상당 부분 포함하였는데, 특히 그동안 제한되어왔던 결사의 자유가 보장되어 인권보호를 목적으로 하는 시민단체가 설립될 근거를 마련함으로써 이후 평화 프로세스의 전개에 큰 영향을 주었다. 또한, 이 평화협정은 UNTAC에게 과도기 평화 프로세스 동안 인권 교육을 실시하고 캄보디아의 인권 관련 사항들을 감독하는 책임을 부여하여, 캄보디아 인권 발전의 기초를 마련하는데 UN을 중심으로 한 국제사회가 적극적으로 기여하도록 하였다(Paris Peace Agreements Annex 1, Section E, Provision a). 법적인 측면에서는, 캄보디아의 새 헌법에 국민들의 기본권을 보장하는 선언을 포함하되, 그 내용은 세계 인권선언 및 다른 국제 제도에 부합해야 한다는 점을 강조하였다.<sup>142)</sup>

141) Lee Morgenbesser, "The Failure of Democratisation by Elections in Cambodia," *Contemporary Politics*, vol. 23, no. 2 (2017), pp. 135~155.

142) Paris Peace Agreements 1991, "Framework for a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict," <<https://1991parispeaceagreements.com/>>

법 제도와 관련한 파리 평화협정의 내용은 비교적 충실히 이행되어, 인권보호와 관련한 원론적 협정이나 정부 부처 개설, 그리고 시민사회의 활성화 측면에서 긍정적인 진척이 이루어졌다. 가령, 당시 캄보디아의 주권을 대표했던 SNC는 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제 규약’ 등 인권 관련 국제 규약들을 공식 추인했고, UNTAC은 인권과 관련한 여러 정보제공 및 교육 프로그램들을 적극적으로 개발하는 한편 SNC에도 인권보호 관련 사항들을 준수할 것을 여러 차례 권고하였다. 1993년에 접어들면서 UN은 인권 관련 현장 사무소를 프놈펜에 설치하였고, 전후 첫 번째 자유선거를 실시하였으며, 이를 통해 구성된 국회에서는 인권 관련 헌법조항들과 관련한 논의가 이루어졌다. 또한, 파리 평화협정에서부터 여러 법적 장치들이 결사의 자유를 보장함에 따라, 캄보디아 인권 관련 분야에서 두드러진 활동을 해온 여러 NGO들이 이 시기에 설립되어 활동을 시작하였다.

제도적 성장은 과도기 평화 프로세스 이후에도 지속적으로 이어졌다. 특히 인권과 관련한 법률 정비, 각종 제도 장치 보완 등의 면에서 1990년대 후반부터 2000년대 중반 사이에 큰 변화가 이루어졌다. 또한, 인권 관련 활동을 평가하는 UN의 보고서에 의하면, 캄보디아 정부는 2010년대에 들어 여성에 대한 폭력을 방지하기 위한 국가 행동 계획(the National Action Plan to Prevent Violence against Women, 2019~2023), 교육 전략 계획(the Education Strategic Plan, 2014~2018, 2019~2023), 다언어 교육을 위한 국가 행동 계획(the National Action Plan on Multi-Languages Education, 2015~2018 and 2019~2023), 사법부의 독립을 보장하는 헌법 제128조와 130조 등을 공표하였다. 또한, 2018년 5월에는

---

1991-paris-peace-agreements〉 (검색일: 2021.9.13.).

24개의 소수민족 커뮤니티에게 토지소유권을 부여하였다.<sup>143)</sup>

그러나 이러한 정책 단위에서의 성과와는 달리, 캄보디아의 실질적인 인권 현실은 평화 프로세스의 불완전한 이행이라는 난관에 직면했다. 1990년대 초 평화 프로세스가 진행 중일 때는 KR의 참가 거부로 인한 안보 불안정이 가장 큰 숙제 중 하나였다. 당시 진행된 평화 프로세스의 양상에 큰 불안함을 느낀 KR은 공식적으로 다시 게릴라 항전으로 돌아갈 것을 천명하고, 캄보디아에 살고 있는 베트남인들을 상대로 한 폭력을 자행하였다. 그뿐만 아니라 1993년 전후 총선 이후, 선거 패배를 거부하는 CPP의 실력행사가 지속되면서 인권과 관련한 정책들의 실질적인 집행은 매우 더디게 진행되었다. 이에 UN 인권위원회는 1996년 캄보디아에서 지속되는 인권 침해와 캄보디아 정치 세력의 UN 인권오피스 활동에 대한 방해 활동에 대한 우려를 표명하는 선언문을 채택하기도 하였다. 그리고 일시적인 권력 공유를 유지하던 CPP가 1997년 FUNCINPEC 지도자들을 상대로 한 군사 쿠데타를 일으키고, 이듬해에 실시된 선거에서 승리하기 위해 각종 수단을 동원하면서 정치적 자유와 관련한 인권 상황은 급속도로 악화되었다. 인권 억압상황을 감시하는 시민단체 활동가들에 대한 납치 및 고문도 빈번하게 일어났다.

이러한 과정을 거치며 인권과 관련한 평화협정 내용의 이행은 정책적·법률적 부문에서의 유의미한 진전에도 불구하고, 실질적 집행은 매우 제한된 수준에서 이루어졌다. 이러한 내용을 반영하여 PAM Dataset은 1991~2000년 사이의 인권 이행 지수를 중간(Intermediate Implementation)으로 평가하였다.<sup>144)</sup>

---

143) United Nations, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, UN Doc. CERD.C/KHM/CO/14-17 (30 January, 2020).

144) Madhav Joshi, Jason Michael Quinn, and Patrick M. Regan, "Annualized

### (가) 과도기 정의(Transitional Justice)

인권과 관련한 캄보디아 정부의 선택적이고 전략적인 행태를 잘 보여주는 사례 중의 하나가 과거 KR의 인권 유린과 관련한 과도기 정의 실천과정이다. KR로부터 정권을 쟁취한 이후, CPP의 전신인 PRK 정부는 1980년대 내내 KR의 반인권적 행태를 알림으로써 자신들의 정당성을 확보하려 노력하였다. 이러한 기조는 평화 프로세스가 진행된 1990년대에도 지속되어, 인권 관련 의제들은 모두 ‘KR의 반인륜적 행태’를 비판하는 정치적 프로파간다에 편입되었고, 상당 기간 동안 ‘인권옹호 = 반(反)KR’이라는 정치적 도식이 유지되었다. 그러나 평화 프로세스 초기, KR이 정치 참여를 거부하고 다시 무장투쟁 노선을 걷는 안보 불안의 상황에서, CPP 정부는 KR에 대한 과도한 자극을 통해 내전이 재발하는 상황을 극히 우려하였다. 이러한 맥락 속에서, 훈 센 총리는 KR의 인권침해에 대해 비판적인 입장을 취하면서도, 그 최종 책임자인 KR 지도자들과는 충돌을 피하고 공존을 모색하는 유화책을 구사하였다. 그 결과, 여러 시민단체들이 보다 광범위한 영역의 인권문제들을 적극적으로 개진하였고 해외 NGO 및 국제기구들이 이에 호응하였으나, 이러한 목소리는 캄보디아 국내 정치에 제한적으로 수용되었을 뿐이다. 그리고 KR에 대한 책임성 여부도, 그 범위를 극소수의 최고 지도자들의 책임을 묻는 것으로 국한되었다.

이러한 결정이 1990년 초·중반 KR의 잔류 무장 세력의 도발을 억제하는 데 기여했다는 점은 전후 평화 프로세스 중 위기관리 전략으로 평가되어야 한다. 그러나, 전후 사회 인권과 관련한 중요한 목표 중 하나인 ‘과도기 정의 및 화해 증진’의 측면에서 살펴볼 때, 체

---

Implementation Data on Comprehensive Intrastate Peace Accords, 1989-2012,” *Journal of Peace Research*, vol. 52, no. 4 (2015), pp. 551~562.

계적인 과거사 논의 금지 기조는 여러 부작용을 초래했다. 첫째, KR의 지배기간 중 모든 국민들이 극단적인 기아와 고문, 그리고 공포에 시달렸고, 대부분의 국민들이 가까운 가족의 희생을 겪었다. 그러나 이 정책으로 인해 국민 대부분인 피해자들의 목소리를 대변할 공간이 억제되었고, 이 때문에 사회적 화해를 위한 공적 기반이 매우 미약한 상태로 남아있다. 둘째, 극단적인 과거사 논의 배제로 인해 이와 관련한 기억이 다음 세대로 전해지지 못할 위기에 처했다. 실제 내전 종식 후에 태어난 청년층들 사이에 KR과 관련한 역사적 사실에 대한 무지는 심각한 수준으로 나타났다.<sup>145)</sup> 셋째, 비록 ECCC가 진행 중인 재판과 관련한 정보를 국민들과 공유하기 위해 다양한 대외홍보 프로그램을 개최하고 있으나, 많은 국민들에게 이 재판 과정은 국내·외 엘리트들 사이에서 이루어지는 정치 메커니즘일 뿐 자신들과는 상관없는 것이라는 인식이 팽배하다.<sup>146)</sup>

#### (나) 결사의 자유(Freedom of Association)

캄보디아 인권 관련 상황의 특징을 보여주는 또 다른 사례로 ‘결사의 자유’를 들 수 있다. 1991년 파리평화협정이 맺어질 무렵, 캄보디아에는 소위 ‘시민사회’의 기반이 전무하다시피 했다. 한 보고서에 따르면 1992년 현재, 활동 중인 캄보디아 국내 NGO의 수는 12개, 해외 NGO의 수는 56개에 불과했다. 그러나 캄보디아 평화 프로세스 과정에서 각종 정치적·사회적 문제에 직접 간여할 수 있는 시민사회 육성을 목표로 하는 UN 및 각종 국제기구, 해외 NGO들의 적극적인 활동으로 인해 캄보디아의 국내 NGO 수는 급격히 증가하였다(〈표 III-13〉 참조).

145) 프놈펜 언론사 기자 인터뷰 (2021.7.17., 프놈펜).

146) 스와이리엥 지역 행정담당자 (commune chief) 인터뷰 (2021.8.2., 스와이리엥).

〈표 III-13〉 캄보디아 비정부기구 수의 변화

Year	Number of Cambodian NGOs	Number of INGOs	Total
1992	12	56	68
1994	95	85	180
1996	231	120	351
1998	249	153	409
2000	360	172	532
2001	384	185	569
2002	407	200	607
2005	790	339	1,129

출처: Ryerson Christie, *Peacebuilding and NGOs* (London and New York: Routledge, 2013), p. 89.

이러한 NGO들이 다양한 정치적·사회적 문제들에 참여하며 이후 캄보디아의 인권과 발전에 크게 기여하였으나, 최초의 결성단계에서부터 줄곧 해외의 지원에 의존한 결성 및 운영 방식으로 인해 많은 한계를 노출하였다. 이들은 주로 수도 프놈펜에서 활동하는 정치 명망가 및 소수의 시민단체 지도자, 그리고 일부 노동계 지도자들을 중심으로 구성-운영되었다. 인권 관련 시민단체들 역시 자신들의 운영의 근거를 기층 지역사회에 두기보다는, 외국 지원 단체들이 보내주는 물질·지식적 지원에 의존하는 경향이 많았다.<sup>147)</sup> 따라서 시민사회의 여러 활동들은 지역사회에 뿌리를 내리지 못한 채, 중앙정치와 해외 기관들을 상대하는 엘리트 중심 활동을 지속하였다. 반대로 여러 인권문제로 인해 직접적 피해를 보는 사회적 소수자들은 인권 활동의 ‘수혜 대상’으로 인식되었다.<sup>148)</sup> 이러한 경향은 2000년대

147) Lee and Park, “The Dual Track of Democracy Promotion in Post-war Peacebuilding in Cambodia,” p. 87.

148) Louise Coventry, “Civil Society in Cambodia: Challenges and Contestations,” in *The Handbook of Contemporary Cambodia*, eds. Katherine Brickell, and Simon Springer (London and New York: Routledge, 2017), pp. 53~63.

증반을 거치며 많이 해소되었으나, 여전히 캄보디아 시민사회 활동의 주요한 해결 과제로 남아있다.<sup>149)</sup>

한편, 이러한 캄보디아 시민사회의 존폐 및 활동 범위가 집권 정당의 정치적 의사에 의해 좌지우지되었다는 점 역시 중요한 특징이다. 이러한 경향은 캄보디아에 대한 기존 국제 원조 기관들의 영향이 점차 감소하기 시작한 2000년대 후반부터 특히 두드러졌다. 그동안 국제사회의 압력을 의식하여 시민사회 활동에 다소 유화적-방관자적 입장을 취하던 캄보디아 정부는 이 시기부터 정부 정책에 비판적인 목소리를 내기 시작하는 시민단체들에 대한 감시와 탄압을 대폭 강화하였다. 이러한 성향을 대변하는 최근 일련의 상황은 크게 아래의 사례로 요약될 수 있다.

- 2015년 NGO의 설립 및 운영에 대한 통제를 대폭 강화한 NGO 법 제정
- 2016년 대중적 지지가 높던 반정부 언론인 켄 레이(Kem Ley) 암살 사건
- 2017년 사실상 유일 야당 이었던 캄보디아 구국당(the Cambodian National Rescue Party) 강제 해산
- 2021년 시민단체 및 일반 대중의 인터넷상 정치 활동을 제한할 수 있는 강화된 사이버 범죄법 설립 추진

이러한 일련의 과정을 거치며 수많은 시민사회 단체들은, 기관의 존폐 및 핵심 활동자들의 신변안전에 대한 위협을 감수하며 활동을 하거나 정부가 암묵적으로 설정한 한계 안에서의 소극적 활동을 하는 것 중 하나의 선택을 해야만 하는 상황에 몰리고 있다. 이를 두고

---

149) 국제 NGO 캄보디아 지부장 인터뷰 (2021.8.6., 프놈펜).

많은 시민사회 활동가들은 “공포와 강압의 시기(the period of fear and oppression)”를 만들어 낸 시민사회 전체의 “심각한 장애물 (serious impediment)”이라고 토로한다.<sup>150)</sup>

## (2) 평화의 효과: 발전

캄보디아의 경제적·사회적 발전은 파리 평화회담의 주요 과제 중 하나였다. 파리평화협정은 시급한 과제로 식량안보, 보건, 주택, 교육과 더불어 사회기반시설 등의 재건을 명시하였고, 이를 추진하기 위해 UN 사무총장이 전체 과정을 조율할 수 있는 사람을 선임하도록 정하였다. 그리고 중기 과제로 캄보디아의 경제적·사회적 발전을 도모하기 위해 정확한 현실 진단을 할 수 있는 UN의 파견단을 파견하는 내용도 포함하고 있다. 더욱 장기적인 발전은 선거 후 캄보디아 정부가 주도하여 설립하되, 유엔 아시아·태평양 경제사회위원회(the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP) 및 메콩강 협의회(the Mekong Committee) 같은 아시아의 지역 협력 메커니즘과의 연계, 그리고 지역 내의 각국 정부 및 비정부기관의 협력이 필요하다는 점을 명시하였다. 또한, 이러한 발전 과정을 모니터링할 수 있는 캄보디아 재건을 위한 국제위원회를 UN 사무총장 주도로 구성할 것을 요청하였다.<sup>151)</sup>

경제 분야의 발전을 위한 활동들은 국제사회 주도로 신속하게 이루어졌다. 1992년과 1993년 일본 도쿄에서 열린 캄보디아 재건을 위한 국제회의에서 참가국들은 각각 8억 8천만 달러와 7억 7천3백만 달러의 개발 원조를 약속하였다. 그리고 1994년 세계은행과 아시아

---

150) 프놈펜 주재 해외 원조 기구 캄보디아 직원 인터뷰 (2021.7.21, 프놈펜).

151) Paris Peace Agreements 1991, “Framework for a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict,” Annex 5.

아 개발은행은 캄보디아에 4천4백만 달러의 차관을 제공하였다. 이 시기 특히 일본과 EU는 사회기반시설 재건, 농촌 지역 개발, 보건 및 인적자원 개발에 적극적인 지원을 하였다.

이 과정에서 세계은행, IMF와 같은 국제 금융기관들은 사기업의 경제활동을 최대한 보장하는 경제 정책을 지지하였고, 새로운 정부 역시 해외 기업들의 투자를 적극적으로 유치하기 위한 여러 방안들을 강구하였다. 각종 세제 혜택과 더불어 가장 주목을 받은 정책 중 하나는 투자기업들에 대한 토지 무상임대 정책이었다. 기존의 국유지 혹은 개인 소유가 확인되지 않은 대규모 토지를 일정한 조건을 갖춘 사기업이 99년간 무상으로 사용할 수 있는 권한을 부여한 이 정책은 특히 아시아 지역의 여러 기업들의 큰 호응을 얻는다. 이러한 적극적 투자유치 및 경제개발 정책에 힘입어 캄보디아는 단시간 내에 급격한 경제 성장을 이룩하였다. 세계은행의 보고서에 의하면 1998년부터 2019년 사이의 연평균 경제성장률은 7.7%에 달하고, 코로나 여파로 경제가 심각한 타격을 입은 2021년에도 4.4%의 경제성장을 이룰 것으로 예측된다. 절대빈곤율도 감소하여, 2007년에 47.8%이던 것이 2014년에 13.5%로 빠르게 감소하였고, 이에 따라 세계은행은 2015년부터 캄보디아를 최빈개발도상국에서 저·중소득 국가(lower-middle-income economy)로 재분류하였다. 아동 보건 관리, 영아 사망률, 평균 교육 기간도 지속적으로 개선되는 추세에 있다.<sup>152)</sup>

또한, 사회 발전을 위한 여러 지표들도 지속적으로 긍정적인 변화를 보여준다. UNDP에서 발표한 인간개발지수(Human Development Index: HDI)에 의하면 2021년 캄보디아는 지수 0.594로 순위 144

---

152) World Bank, "Cambodia: Overview," (14 April, 2021), <<https://www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview>> (검색일: 2021.6.22.).

위를 기록하였다. 전쟁이 진행 중이던 1990년 0.368을 처음 기록한 이후로 지난 30여 년 동안 완만한 상승세를 보여왔다. 몇 가지 세부 항목을 살펴보면, 기대 수명 69.8년, 예상 교육 기간 11.5년, 다면적 빈곤 인구 비율 37.2%, 실업률 18.2% 등의 긍정적인 지표를 확인할 수 있다.

〈표 III-14〉 HDI의 캄보디아 관련 주요 지표

	Life expectancy at birth	Expected years of schooling	Mean years of schooling	GNI per capita (2017 PPP\$)	HDI value
1990	53.6	6.7	2.7	1008	0.368
1995	55.2	7.1	3.0	1171	0.391
2000	58.4	7.6	3.2	1445	0.424
2005	63.1	10.2	3.5	2039	0.494
2010	66.6	10.7	4.4	2602	0.539
2015	68.6	11.2	4.7	3332	0.570
2016	69.0	11.3	4.7	3507	0.576
2017	69.3	11.3	4.8	3684	0.582
2018	69.6	11.3	4.8	3876	0.585
2019	69.8	11.5	5.0	4246	0.594

출처: UNDP, Human Development Index, <<http://hdr.undp.org/en/data>> (검색일: 2021.9.30).

그러나 더욱 광범위한 경제·사회 발전 프로그램들은 국가 전체의 빈곤과 낙후된 농촌 지역, 불안정한 정치 및 군사적 상황 등으로 인해 균형 잡힌 실행이 불가능했다. 이런 관점에서, PAM은 발전분야의 10년간 평화 협정 이행 수준을 ‘최소 이행(Minimum Implementation)’으로 평가하였다.<sup>153)</sup> 그리고 성장 중심의 정부 경제정책은 도농 간,

153) Madhav Joshi, Jason Michael Quinn, and Patrick M. Regan, “Annualized Implementation Data on Comprehensive Intrastate Peace Accords, 1989–2012,” pp. 551~562.

지역 간, 그리고 계층 간 부의 양극화 현상을 초래하였고, 이 과정에서 집권 엘리트들의 개인적-조직적 부패 문제가 얽히면서 공식적인 경제활동과 그 이면의 비공식적 정·재계 연계가 상존하는 이중적 경제구조가 형성되었다. 이로 인해 특히 경제적-사회적 불평등과 소수자를 보호하기 위한 사회 장치의 부재와 같은 문제점들이 발생했고, 이는 평화 프로세스가 진행될수록 더욱 악화되었다. 이러한 양상은 앞서 언급한 캄보디아 평화 프로세스에서 PRK/CPP가 가진 국내 정치의 우위를 통해 국제사회의 개입을 무력화시키고, 자신들의 이익을 관철하는 과정으로 이해할 수 있다.

### (가) 경제·사회적 불평등 심화

평화 프로세스 초기부터 시작된 계층 간·산업 간·지역 간 불평등 문제는 시간이 갈수록 심화되었다. 도농 간 지역 격차는 현재 캄보디아 불평등 발전을 잘 보여주는 사례 중 하나이다. UNDP에서 발표한 2019년 캄보디아 1인당 평균 GNI가 4,246달러로 (<표 III-14>), 이는 캄보디아를 저·중소득국가로 분류하는데 중요한 지표였다. 그러나 최근 캄보디아의 한 NGO가 발표한 조사에 따르면, 농촌 지역의 한 가구당 연평균 소득은 그 5% 정도인 200~250달러 정도에 불과하다.<sup>154)</sup> 또한, 세계은행의 자료에 의하면 빈곤층 국민들의 90%가 농촌 지역에 거주하고 있는 상황이다. 다시 말해 국가에서 생산하는 대부분의 경제적 부는 도시 지역으로 집중되고, 국민의 대다수가 거주하고 있는 농촌 지역은 여전히 심각한 빈곤 상태에 놓여있는 것이다.

농촌 내의 지역 간 불균형 역시 중요한 사회 문제인데, 그 배경에는 앞서 언급한 성장 중심의 국가 경제정책과 권력 그룹 내부의 비공

---

154) 국제 NGO 캄보디아 지부장 인터뷰 (2021.8.6., 프놈펜).

식적 연계가 중요한 요인으로 자리 잡고 있다. 캄보디아 정부가 그동안 추진해 온 경제성장 정책은 국가 전체의 균형 발전을 위한 조율을 하기보다는 개별 사업자의 경제활동을 지원하는 방식으로 이루어졌기 때문에, 이로 인해 발생하는 부작용들은 고스란히 각 지역 커뮤니티에서 알아서 감내해야 했다.<sup>155)</sup> 또한, CPP 내부의 주요 엘리트들은 저마다의 권력 기반을 유지하기 위해, 사회 기본 인프라들을 자신들과 연계가 긴밀한 지역에 일종의 선심성 사업으로 우선 배정하는 행태를 반복하였다. 이로 인해 각 지방마다 학교와 병원, 도로와 같은 사회 기반 시설들의 양과 질이 현격한 차이를 보이는 문제가 발생하고 있다.<sup>156)</sup>

산업 간의 불균형 발전도 중요한 사회 문제로 대두되고 있다. 캄보디아 경제 발전 초기, 주요 산업 분야는 고무와 사탕수수를 생산하는 플랜테이션 농업과 의류, 봉제 등 노동집약적 공업, 목재 수출, 광업, 그리고 관광업 등 소수의 업종에 의존하고 있었다. 이들 산업 대부분은 지역 사회의 생활과는 무관한 산업들이었고, 그중 상당수는 해외 자본이 들어와 저임금을 기반으로 한 수출 중심의 경제활동을 하는 방식을 취했다. 그리고 이러한 기업들의 진입과 활동의 배경에는 국가 엘리트들과의 연계가 매우 중요한 역할을 했다.<sup>157)</sup> 이러한 불균형 성장 문제는 중국으로부터의 해외 투자가 급증하기 시

---

155) Caroline Hughes, "Tackling the legacies of violence and conflict: Liberal institutions and contentious politics in Cambodia and East Timor," in *Routledge Handbook of Southeast Asian Politics*, ed. Richard Robison (Oxford and New York: Routledge, 2012), pp. 263~287.

156) David Craig and Kimchoeun Pak, "Party financing of local investment projects: Elite and mass patronage," in *Cambodia's Economic Transformation*, eds. C. Hughes and Kheang Un (Copenhagen: NIAS Press, 2011), pp. 219~244.

157) Dennis Arnold and Dae-oup Chang, "Labor Rights and Trade Unions," in *The Handbook of Contemporary Cambodia*, eds. Katherine Brickell and Simon Springer (London and New York: Routledge, 2017), pp. 191~201.

작한 2010년대 중반부터 더욱 심각해지고 있다. 예를 들어, 2018년 캄보디아 신규 투자는 46억 달러로 전년 대비 14% 증가하였으나, 이러한 신규 투자의 60%가 건축, 부동산, 및 관광업 등 일부 산업에 집중되어 있다. 그리고 이러한 산업과 관련한 해외 투자 대부분이 중국에서 유입되고 있는 실정인데,<sup>158)</sup> 많은 캄보디아 시민사회 단체들은 이러한 중국 자본의 유입의 배후에 캄보디아 정치 엘리트들의 부패 문제가 깊이 관여하고 있을 것이라 믿고 있다.<sup>159)</sup>

이와 관련해 노동집약적 산업의 생산성을 높이기 위해 공장 노동자들의 임금 상승을 지속적으로 억제해왔다. 대략 85~90% 정도의 공업 노동력을 농촌 지역의 빈곤 문제로 대도시로 유입된 여성들이 충당하고 있고, 이러한 도시로의 신규 인력 유입이 지속된 탓에 노동집약적 기업들이 저임금 생산을 장기간 유지할 수 있었다. 2012년까지 공업 종사자의 법정 최저 월 임금은 61달러 정도에 불과했는데, 이는 캄보디아 최소 생계 유지비에 해당하는 월 100달러에 턱없이 부족한 상황이었다. 이후에도 정부는 지속적인 임금상승 억제책을 유지하였다. 극심한 빈곤과 근무환경은 점차 공업 노동자들의 저항을 야기해, 2010년대 중반부터 대규모 임금투쟁이 매년 반복되고 있다.<sup>160)</sup>

#### (나) 사회적 약자 보호장치 부재

캄보디아 발전이 가진 또 하나의 문제점은 국가가 국민들을 보호하기 위한 사회적 장치를 마련하는데 소극적이라는 점이다. 지역 사

---

158) Paritta Wengkiat, "Wealth Gap Grows as Cambodia Modernises," *China Dialogue* (9 July 2019), <<https://chinadialogue.net/en/cities/11367-wealth-gap-grows-as-cambodia-modernises/>> (검색일: 2021.9.13.).

159) 프놈펜 주재 해외 원조 기구 캄보디아 직원 인터뷰 (2021.7.21., 프놈펜).

160) Arnold and Chang, "Labor Rights and Trade Unions," pp. 197~198.

회의 기본 의료 지원에서부터 사법절차에 필요한 법률적 지원에 이르기까지 국민들 생활에 필요한, 여러 사회 공공 서비스에 대한 지원이 열악하기 때문에, 대부분의 경우 국민들이 스스로 알아서 문제를 해결하도록 방치되고 있다. 그리고 특정 문제가 집권 계층의 이해관계에 연관이 될 경우, 국가 조직이 국민들의 재산권 침해에 직접 개입하는 일들도 빈번히 일어나고 있다.<sup>161)</sup>

2000년대 초반부터 캄보디아 경제발전과 더불어 국유지의 개발이 대폭 확대되며 많은 사회적 분쟁들을 야기한 소위 ‘토지 분배’가 그 대표적인 사례이다. 캄보디아 정부는 2001년, 더욱 체계적인 토지법을 제정하여 국토 전역에 대한 소유권 확정을 추진하는 한편, 더욱 빠른 경제성장을 위해 국유지를 사기업 및 해외 자본에 99년 동안 무상으로 임대하는 정책을 실시하였다. 또한, 프놈펜과 같은 대도시에서도 토지의 효율적 활용을 위해 기존의 빈민가 재개발과 호수 매립을 통한 토지 확장을 추진하였다. 그러나 정부는 이렇게 생존의 기로에 내몰린 사회적 소수자들을 위한 보호장치를 마련하려는 노력에 소극적이었다. 대부분의 경우 개발을 추진한 기업들이 기존의 거주민들을 별다른 보상 없이 퇴거시켰다. 이에 주민들은 항의하였으나, 정부 역시 토지에 대한 법적 소유권이 없던 지역 주민을 불법점거자로 규정하며 이러한 퇴거조치를 옹호했다. 토지의 실질적 소유자로부터 소유권을 박탈하는 행태가 전국적으로 광범위하게 일어났고 이에 극단적인 저항을 하는 주민들의 수 역시 급격히 증가하였다.<sup>162)</sup>

특히 산악 지역에 거주하는 소수민족들과 전반적 교육 수준이 낮은 도시 빈민층들이 이러한 토지 소유권 불인정 문제의 주요 피해자

---

161) 국제 NGO 캄보디아 지부장 인터뷰 (2021.8.6., 프놈펜).

162) Sung Yong Lee, "Motivations for Local Resistance in International Peacebuilding," *Third World Quarterly*, vol. 36, no. 8 (2015), pp. 1437~1452.

가 되는 상황이다.<sup>163)</sup> 캄보디아의 산악 지역에는 다른 대략 20만 명 정도의 소수 부족들이 주류인 크메르(Khmer)와는 다른 인종적·문화적 정체성을 지키며 살고 있다. 그런데 이들이 살고 있는 지역 대부분이 울창한 삼림 지역인 탓에, 내전이 종식된 1990년대 초반이후부터 지속적으로 목재 수출과 플랜테이션 농업을 목적으로 하는 벌목으로 인해 많은 어려움을 겪었다. 그리고 캄보디아의 급격한 경제 성장이 이루어지는 1990년대 후반부터는 수력댐 건설, 외국 기업에 대한 국유지 장기 임대 등 국가 주도의 정책으로 인해, 소수 민족들이 그동안 경작을 통해 생활해 오던 막대한 규모의 토지를 일방적으로 빼앗기는 일들이 지속적으로 발생하였다.

특히 이러한 소수 부족들 중 상당수는 공동체의 토지 공동 소유 문화를 유지한 탓에, 지역사회 토지의 대부분이 사유지로 정부에 등록되지 않은 상태로 남아 있었다. 따라서 정부의 국유지 활용에 대한 피해가 더욱 심각하였다. 그리고 토지의 약탈은 이 민족(부족)들의 생계를 위협하는 것을 넘어, 오랫동안 지켜온 고유한 사회적·문화적 정체성을 근본적으로 위협하는 경우가 많았다. 따라서 수백 년 동안 정치적으로 조용한 공존을 택했던 소수 민족 커뮤니티가 항의 방문, 피케팅, 거리 시위, 그리고 정치적 캠페인 등의 형태를 띤 반정부 투쟁을 벌이고 있다.<sup>164)</sup>

### (3) 소결

본 장에서는 캄보디아에서 1991년 파리 평화협정 이후 진행된 평화 프로세스를 통해, 평화가 인권 및 발전의 전개에 미치는 영향에

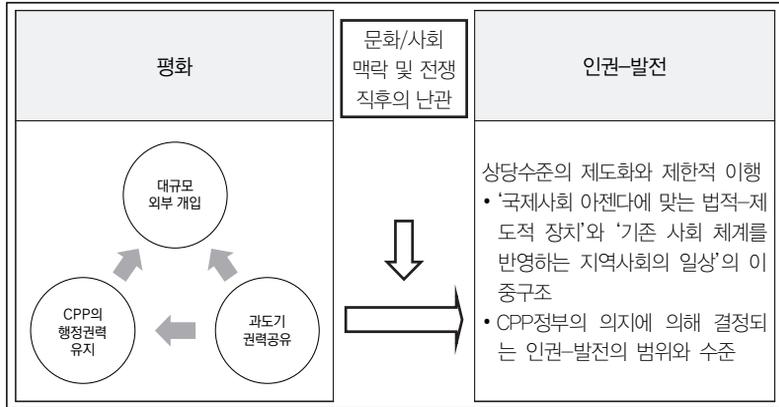
163) 국제 NGO 캄보디아 지부장 인터뷰 (2021.8.6., 프놈펜).

164) Jonathan Padwe, "Cambodia's Highlanders: Land, Livelihoods, and the Politics of Indigeneity," in *The Handbook of Contemporary Cambodia*, eds. Katherine Brickell and Simon Springer, pp. 134~145.

대해 분석하였다. 엘리트 집단 간의 충돌로 야기된 캄보디아의 내전은 장기간의 소모전을 겪은 뒤인 1980년대 후반부터 본격적 평화 프로세스로 접어든다. 탈냉전을 맞이하여 상호 간의 협력의 필요성이 증대한 중국, 베트남, 미국 등과 같은 외부 국가들의 적극적 중재와 전쟁의 장기화로 인한 정치적·경제적 압박을 느끼던 PRK의 태도 변화로 인해 평화협상은 1989년부터 가속화되었다. 이러한 배경 하에 1991년 10월에 타결된 파리 평화협정은 캄보디아 내 개 분쟁 당사자와 외국 중재자들 사이의 다자간 타협의 결과물로, 특정 정파의 권력 독점을 방지하는 동시에 UN을 비롯한 국제사회의 적극적 개입을 요청하고 있었다.

이후 시작된 캄보디아 평화 프로세스의 초기에는 핵심 정치집단 사이의 권력투쟁으로 인해 정책의 개발과 이행에 많은 어려움을 겪었다. 또한, 내전의 핵심 당사자인 KR이 평화 협상과 협정의 이행 기간 대부분 스스로 불참하거나 외부에 의해 배제되어 오랫동안 평화 프로세스의 중요한 위험요소로 작용하였다. 그러나 시간이 지남면서, 이행과정은 크게 ① 광범위한 거버넌스 영역에 대한 대규모 외부 개입, ② 권력 공유를 통한 중앙정치 세력 재편, 그리고 ③ PRK/CPP의 실질적 행정 권력 독점이라는 특징을 보였다. 그리고 이 세 요인들이 시기에 따라 상이하게 맞물리며, 캄보디아 사회의 인권과 발전의 전반이 ‘상당 수준의 제도적 성취’와 ‘선택적이고 제한적인 이행’이라는 상이한 방식으로 이루어졌다(〈그림 III-5〉 참조). 제한적인 수준의 이행과 관련해, 캄보디아 정부의 이해관계에 유리한 일부 영역에서만 비교적 눈에 띄는 진전이 이루어졌을 뿐 지속적 평화 구축과 발전에 필요한 전반적인 인권과 발전의 모색은 오랫동안 정체되어 왔다는 점은 중요한 특징이다.

〈그림 III-6〉 캄보디아 평화 프로세스와 인권-발전의 상관관계



출처: 저자 작성.

## 마. 한반도 평화에 주는 함의

그렇다면 캄보디아 평화 프로세스가 한반도 평화에 주는 함의는 무엇인가? 이 질문과 관련해 본 절에서는, 캄보디아의 평화협상 과정에서 형성된 정치구조가 향후 중장기적 평화에 미치는 영향을 중심으로 두 가지 논점에 주목하고자 한다.

### (1) 평화 메커니즘의 제도적 측면: 권력공유

권력 공유는 상이한 인식과 이해관계를 가진 집단들이 한 사회에 공존할 수 있도록 도와주는 중요한 정치적 제도 장치 중의 하나로 오랫동안 학술적 논의의 대상이 되어 왔다. 평화 프로세스와 관련한 논의에서도 권력 공유는 단기적으로 갈등관계에 있는 여러 무력집단들이 상대방의 권력 독점으로 인해 자신들의 안전과 이익이 심각하게 위협받을 것이라는 공포감을 줄임으로써 분쟁 해결을 유도하기에 유용하다는 점이 주목을 받았다.

인권 및 발전과 관련한 함의에 초점을 맞춘 논의를 살펴보면, 단

기적인 측면에서 이러한 권력 공유를 통해 도출된 분쟁 해결의 공간이 국민들의 인권을 심각하게 억압하는 직접적·구조적 폭력을 축소-중단할 수 있다는 점에서 단기적인 인권보호에 중요한 기여를 할 수 있는 메커니즘으로 고려되었다. 중장기적으로는 상이한 이해관계를 가진 여러 집단들의 목소리를 중앙정치가 담아내도록 함으로써 평화의 공고화 및 민주적 제도화를 가능하게 하는 정치 운영 방식으로 논의되었다.<sup>165)</sup> 이러한 생각들은, 여러 평화 프로세스에서 민주적 제도화를 통해 인권보호를 위한 여러 제도적 장치가 기능할 수 있는 토대를 마련하고, 공고화된 평화를 통해 더욱 안정적이고 종합적인 발전을 도모하려는 노력으로 표출되었다.

그러나 1990년대 중반 이후 이루어진 여러 평화구축 프로세스에서 실행된 여러 형태의 정치 프로세스에서 권력 공유가 애초에 기대한 것과는 상이한 결과를 낳게 될 위험이 있다는 점이 많이 드러났다. 단기적인 분쟁 해결 과정에서 권력 공유는 무력집단에게 일시적인 갈등 봉합 장치로서의 역할을 하였으나, 잠재된 갈등은 얼마 지나지 않아 표면으로 드러나 특정 집단의 권력 독점으로 이어지는 사례가 종종 등장하였고, 중장기적 측면에서 소수 집단에게 주어진 거부권(veto)은 중앙정치를 무력하게 만드는 데 자주 활용되곤 하였다. 이들 사례는 협치를 위한 최소한의 상호 신뢰와 기존의 협력 경험이 부재한 상황에서는, 권력 공유를 위한 제도장치가 오히려 평화 프로세스를 방해하는 일종의 위험요인이 될 수 있다는 점을 지적한다.<sup>166)</sup> 이 장에서 설명한 캄보디아의 평화 프로세스와 인권·발전과

---

165) Matthew Hoddie and Caroline Hartzell, "Civil War Settlements and the Implementation of Military Power-Sharing Arrangements," *Journal of Peace Research*, vol. 40, no. 3 (2003), pp. 303~320; Barbara F. Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2002), pp. 27~31.

166) S. Mansoob Murshed, "Inequality, Indivisibility and Insecurity," in *Intra-State*

의 상관관계는 이러한 위험성을 잘 보여주고 있다.

이는 한반도 통일 과정에서 남북한 정치권력 사이의 과도적-중기적 권력 재편 과정에서 권력 공유와 관련한 제도적 장치가 가지는 잠재적 위험을 시사하고 있다. 한반도에서 ‘느슨한 연방’ 혹은 ‘연합’을 통해 남북 양 체제가 공존·협력하는 상태에서 단일한 정치구조로 통합해가는 과정에서 ‘권력 공유의 제도화’에 대해 신중한 접근이 필요하다. 남과 북을 ‘대등한 두 체제 간의 권력 공유’라는 제도적 틀에 포함시키는 형식적 논리에 집착할 경우, 자칫 남북 두 체제를 대표하는 세력들 사이의 경쟁과 갈등으로 인해 장기 간 통합의 정체화 혹은 후퇴를 야기할 수 있기 때문이다. 가령, 유럽의 일부 다민족·다문화 국가에서 채택하고 있는 집단 간 공무원직의 비례적 안배의 경우, 이들이 대표하는 정체성 집단 사이의 신뢰와 그 프로토콜에 대한 깊은 이해 없이 시행되었을 때 오히려 기존 지배 세력과 공무원 집단 간의 후견인-피후견인(patron-client) 관계만 더욱 공고화하는 결과를 낳을 수도 있다.

또한, 특정 정체성 집단 사이의 공고화된 조직화를 통해, 정당의 정책과 역량에 상관없이 선거의 결과가 항상 고정적으로 나타날 경우, 권력 공유제도는 오히려 엘리트 집단 사이의 끝없는 권력 투쟁의 장으로 활용될 수 있다는 점도 지적되어야 한다. 남북한 사이의 체제적 우열이 점차 명확해져 가는 시점에서 북한의 정치권력이 가지고 있을 불안함을 고려한다면, 북한 지역 내에서 그들이 지닌 독점적 권력지형에 악영향을 미칠 수 있는 어떠한 제도적 장치들도 수용할 가능성은 희박하다. 이와 유사한 문제점들을 지속적으로 노출하고 있는 캄보디아의 평화 프로세스를 통해, 중장기적 관점에서 상

---

*Conflict, Governments and Security: Dilemmas of Deterrence and Assurance*, eds. Stephen M. Saideman and Marie-Joëlle Zahar (London: Routledge, 2008), pp. 54~71.

호 간의 기본 신뢰관계 구축과 지속적 교류를 통한 협력의 경험을 만들어내는 것이 이러한 제도적 장치의 성공적 안착에 첫 번째 필수 조건이라는 점을 확인할 수 있다.

## (2) 국제사회의 개입이 가지는 영향력의 한계

캄보디아 평화 프로세스에 대한 국제사회의 개입 패턴이 인권 및 발전과 관련한 자유주의적 접근법이 가지는 가능성과 한계를 잘 보여주고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 1990년대 중반, 내전을 겪던 많은 국가들이 평화협정을 통해 전후 복구 및 평화구축 과정에 들어갔고, 많은 국제기구들과 국제 NGO들은 대규모의 평화지원 활동을 전개하였다. 그리고 많은 경우, 이러한 평화구축 프로그램들은 단순한 인도주의 지원을 넘어서 해당 지역에 안정적인 평화 정착 및 새로운 국가 거버넌스를 이룩하는데 기여하려는 장기적인 목표를 두고 있었다.

이러한 정책 방향의 이면에는 유럽과 북미에서 태생된 사상과 제도가 궁극적으로 전쟁을 겪은 나라들의 인권과 발전 상황을 근본적으로 개선하는 데 도움이 될 것이라는 믿음을 바탕으로 하고 있었다. 특히 인권과 관련해서는 유럽의 계몽주의 시기에서 시작된 ‘자유’를 핵심 가치로 하는 인권 사상과 이에 기반을 둔 자유민주주의적 정치 구조를 전쟁을 겪은 국가들에 보급하는데 많은 노력을 기울였다. 같은 맥락에서 발전과 관련해서는 ‘자유 시장경제’를 기반으로 하는 경제 발전 전략과, 소수자의 인권과 복지를 도모하려는 비판적 발전 담론이 혼합된 정책들이 많이 나타났다. 이때부터 시작된 서구 중심의 중장기 평화 지원 프로그램을 통칭해 ‘자유주의 평화구축(liberal peacebuilding)’이라고 한다.<sup>167)</sup>

167) Alpaslan Özerdem and Sung Yong Lee, *International Peacebuilding: An*

이러한 자유주의 평화구축은 서구에서 안정적인 평화와 발전을 건설하는데 기여한 여러 규범(norm)들과 사회제도를 이들 전후 국가에 안착시킴으로써, 그동안 심각한 사회 분열과 내전을 야기한 여러 사회 문제들을 개선하고자 하였다. 그리고 이러한 제도적, 물질적 평화구축이 안정적으로 정착하면 해당 국가도 점진적인 행동 변화를 이루어나갈 것이라는 믿음이 있었다. 규범 전파 및 사회화와 관련한 담론이 이러한 믿음과 전제를 잘 나타내고 있다. 세부적인 논의들은 매우 다양하지만, 이들 개념과 관련한 담론은 대체로 국제사회와 특정 국가 사이의 지속적 교류와 영향력 교환을 통해, 국제사회에 일반적으로 통용되는 규범과 국가 운영의 기본 원칙·제도가 해당 국가에 수용-내재화될 수 있다는 가능성을 인정한다.<sup>168)</sup>

1991년부터 1993년 사이에 이루어진 UN의 전면적 캄보디아 재건 활동과 그 후에 지속된 국제사회의 지원 활동은, 위에서 언급한 규범전파가 기대만큼 쉽게 이루어지지 않는다는 점을 확인시켜준다.<sup>169)</sup> 사실 캄보디아는 1990년대 초반 이후 실시된 여러 평화 프로세스 중에서도 가장 전폭적인 국제사회의 지원을 받은 경우에 속한다. 그러나 국제사회의 전면적이지만 표피적인 영향력은 캄보디아 핵심 집권 세력의 규범 전파를 추동하는 데 실패했다. 캄보디아 정부는 각종 규범과 민주적 거버넌스에 대한 국제사회의 요구를 자신들의 권력 기반에 해가 되지 않는 선에서 적당히 응하면서 외부의

---

*Introduction* (London and New York: Routledge, 2016).

168) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," in *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, eds. Peter Katzenstein, Robert Keohane, and Stephen Krasner (Cambridge, MA: the MIT Press, 2002), pp. 243~277.

169) 지면의 한계로 이 보고서에서는 포함되지 않았으나, 이 시기 국제사회의 적극적으로 추진한 '자유주의 정책'들이 캄보디아의 인권보호와 포괄적 발전에 실제로 도움이 되는 것인지 여부는 중요한 검토의 대상이다. 자유주의 정책의 성과와 한계와 관련한 담론은 1990년대 후반 이후 평화학계의 중요한 이론적 논쟁을 촉발했다.

물질적·기술적 지원을 계속 받는 데 주력하였다. 그리고 권력층의 핵심 이해관계가 걸려있는 대부분의 인권·발전과 관련한 정책에 대해서는 타협을 완강히 거부하였다. 그 결과, 캄보디아의 인권·발전은 ‘공식 지표상의 성공적 진전’과 ‘실질 이행에서의 지체’라는 이중적 전개 양상을 띠게 되었던 것이다.

한국과 국제사회의 대북한 포용 정책과 관련해 위의 논의들을 고찰해 보면, 그간 거론된 포용 정책이 가진 가능성과 한계에 대해 보다 더욱 현실적인 접근이 필요하다는 점을 확인할 수 있다. 포용 정책이 중장기적으로 북한 지도부의 변화를 추동할 수 있는 중요한 정책 기조임은 틀림없다. 특히 기술적·비정치적 거버넌스 분야에서는 외부의 압력, 혹은 사회화 프로그램을 통해서 북한 권력층의 양보, 혹은 변화를 이끌어낼 가능성이 있다. 그러나 북한의 체제 구조와 관련한 변화를 모색하는 경우, 북한 지도부가 권력과 거버넌스에 대해 가지고 있는 인식을 정확히 이해하고 그 변화를 이끌어내기 위한 명확한 전략 없이, 단순한 ‘연계(engagement)’와 접촉을 강화하는 것으로는 규범 전파 혹은 실질적 제도 변화를 이루어내기까지는 많은 난관이 있을 것이라는 점은 충분히 고려되어야 한다.

또한, 이와 관련해 캄보디아의 사례는 기존 통치 권위(왕조, 지역 토착 권위, PRK 핵심 지도자)에 대한 국민들의 전통적 접근 태도는 정부와 시민사회의 거버넌스가 국민들의 필요와 상관없이 유지될 수 있는 중요한 기반이 된다는 점을 보여주고 있다. 지난 80여 년간 사실상 왕조체제를 구축해 온 북한 사회에서도 이와 같은 한계에 직면할 가능성이 크다. 따라서 적극적인 외부의 개입을 통해 북한 사회의 변화를 모색하기 위해서는 외부 개입을 바라보는 북한 사회의 인식에 대한 세심한 분석과 더불어 외부 개입을 통해 이룰 수 있는 체제 변화의 한계치에 대한 정확한 이해가 필요하다.

### 3. 르완다 평화 프로세스

#### 가. 분쟁의 배경과 전개

르완다에서 수많은 분쟁과 비극을 낳았던 종족 갈등의 역사는 제1차 세계대전 이후 벨기에의 식민 통치기로부터 시작되었다. 르완다는 후투(Hutu)가 전체 인구의 85%로 대다수를 차지하며 투치(Tutsi) 14%, 트와(Twa) 1% 정도의 종족 분포를 보인다. 과거 르완다 왕국에서 후투와 투치를 구분하는 기준은 외형적 특징이 아닌 계급적 성격이 강하였다. 즉 많은 소(牛)와 재산을 가진 후투는 지배계급인 투치가 될 수 있었으며 반대의 경우에는 투치가 후투로 여겨졌다. 하지만, 벨기에는 모든 르완다인을 대상으로 종족이 명시된 신분증을 발급하고 신체적 특징을 기반으로 하여 종족 간의 구분을 본격화하였다. 벨기에는 두 종족을 피부색과 신장, 코의 길이 등으로 분류한 뒤 소수 종족인 투치를 우대하는 정책을 시행하였다. 효율적인 통치를 위한 벨기에의 이러한 구분과 차별은 이후 수십 년 동안 르완다의 종족 간 갈등 및 폭력이 표면화되는 결과로 이어졌다.

1950년 말에는 르완다 인구의 대다수를 차지함에도 여전히 정치·사회적 불평등에 놓여있던 후투의 ‘해방운동(Hutu Peasant Revolution)’이 발생하였다. 이는 르완다의 독립을 요구하는 광범위한 사회운동이자 벨기에의 의도에 따라 이권을 누리던 투치에 대한 저항이었다.<sup>170)</sup> 결국, 1962년 르완다의 독립이 인정되고 후투 정치인인 카이반다(Gregoire Kayibanda)가 초대 대통령에 올랐다. 이러

---

170) Herman Musahara and Chris Huggins, “Land Reform, Land Scarcity and Post-conflict Reconstruction: A Case Study of Rwanda,” in *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*, eds. C. Huggins, and J. Clover (Nairobi, Kenya: African Centre for Technology Studies; Pretoria and Cape Town, South Africa: Institute for Security Studies, 2005), p. 270.

한 격변의 시기를 거치며 수십만 명의 투치 난민들이 폭력과 박해를 피해 우간다, 탄자니아, 자이르(현재의 콩고민주공화국) 등의 이웃 국가로 망명하였다. 이들은 르완다 국경 지역에 거주하며 자주 르완다 정부군과 충돌하였다. 잦은 분쟁의 발생은 르완다 영토 내에 남아 있던 투치에 대한 보복으로 이어져 또다시 수많은 투치 난민들이 주변국으로 탈출하게 되었다.

1973년에는 당시 육군 참모총장이었던 하바리마나(Juvenal Habyarimana)가 쿠데타에 성공하여 대통령에 취임하였다. 하바리마나는 르완다의 여러 정당들을 불법화하고 ‘르완다 방위군(Forces Armees Rwandaises: FAR)’ 및 정당 ‘국가발전 혁명운동당(Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement: MRND)’을 창설하여 장기집권의 토대를 구축하였다.<sup>171)</sup> 후투 출신인 하바리마나의 오랜 통치기 동안 투치 및 온건 후투 세력에 대한 탄압은 더욱 심각하게 나타났다. 1980년대 말에는 르완다 주변국에 거주하는 난민들이 약 50만 명에 달하여 주변 국가와의 심각한 외교 문제를 불러왔다. 이들은 국제법적 권리에 호소하며 르완다로의 귀환을 요청하였으나 하바리마나 정부는 이를 단호히 거부하였다. 당시 이웃 국가인 우간다에서는 르완다의 투치 난민들이 주축이 되어 ‘르완다 애국전선(Rwandan Patriotic Front: RPF)’을 조직하였다. 이들은 무세베니(Yoweri Museveni)의 ‘국민저항군(National Resistance Army: NRA)’과 함께 오보테(Milton Obote) 정부를 축출시킴으로써 무세베니가 우간다의 실권을 차지하는 데에 큰 역할을 하였다. 점차 군사력을 증강하던 RPF의 사령관 카가메(Paul Kagame)는 1990년 10월 1일, 르완다로의 귀환과 권력 공유를 요구하며 약 7천 명의 병력

---

171) 르완다 방위군은 내전의 종결과 신정부 수립 이후 ‘RDF(Rwandan Defence Forces)’로 개칭된다.

으로 르완다 북부에서부터 대규모 침공을 감행하였다. 당시 RPF 군대는 위계적인 조직체계와 높은 전투 능력, 다수의 실전경험 등을 갖추어 하바리마나 정부로서는 매우 위협적인 상대였다. 하바리마나는 프랑스와 벨기에 등 서구 동맹국들의 지원을 받아 RPF에 대항하였다. 르완다 정부군인 FAR는 1990년 10월 당시 5천 명 정도에 불과하였으나 1991년 중반에는 1만 5천 명으로 증강되었고, 1992년에는 3만 명에 육박하였다.<sup>172)</sup>

개전 당시 우간다의 무세베니는 쿠데타를 함께 하였던 RPF를 전폭적으로 지원하였으며, 하바리마나는 우간다를 ‘침략의 근원(Source of the Invasion)’이라 부르며 국제사회의 개입을 요청하였다.<sup>173)</sup> 이로써 르완다 내전은 국제사회가 참여하는 일종의 대리전 양상으로 전개되었다. 특히 이 시기 르완다 내의 모든 투치는 RPF의 공범으로 여겨졌으며 일부 후투 세력 역시 반군에 협력하는 배신자로 몰렸다. 이후 지속적인 교전에도 불구하고 르완다의 FAR은 반군 RPF를 영토 밖으로 쉽게 몰아내지 못하였다. 교전 지역인 북부는 대표적인 농업지대였으며, 내전으로 인하여 케냐와의 교역 통로가 단절되면서 르완다는 급격한 경제적 위기에 봉착하였다. 이러한 대내외적 위기는 르완다 정부가 주요 공여국 등 여러 국제사회의 압력에 굴복하게 되는 결정적인 원인이 되었다. 국제사회는 조속한 내전의 종결과 평화협정의 필요성을 강조하며 중재에 나섰다. RPF의 침공 이후 벨기에는 총리와 외무부 장관, 국방부 장관으로 구성된 고위급 대표단을 르완다에 파견하였다. 이들은 양 진영 간의 휴전을 제의하고 여러 지원을 약속하였다. 1990년 10월 17일에는 탄자니아의 므완

---

172) Gilbert M. Khadiagala, "Mediation efforts in Africa's Great Lakes Region," *Africa mediators retreat* (2007), p. 67.

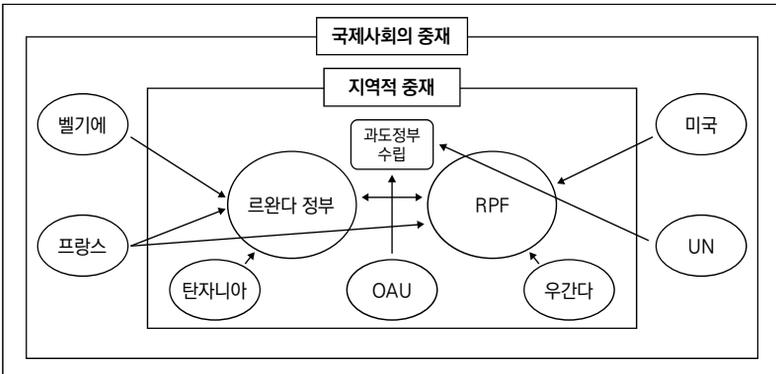
173) Jonathan Clayton, "Rwanda to Appeal to U.N. Security Council on Rebel Invasion," *Reuters*, October 15, 1990.

자(Mwanza)에서 정상회담이 열렸으며, 하바리마나는 아프리카 통일기구(Organisation of African Unity: OAU)의 중재 하에 RPF와 대화를 시작하고 내전을 종결시킬 것이라 발표하였다.

1991년 3월 29일에는 제1차 휴전 협상이 1991년 3월 29일 자이르의 은슬레(N'sele)에서 서명되었다. 또한, '중립 군사 감시단(Neutral Military Observer Group: NMOG)'의 설립을 공식화하여 향후 회담의 토대를 마련하였다. 그러나 협상 직후에도 FAR은 RPF의 진영을 포격하였으며 양 군대 간의 전투는 지속되었다.

프랑스와 미국 역시 RPF와 접촉하여 휴전과 평화협정의 참여를 권고하였다. 마침내 1992년 9월, 처음으로 양 진영 간의 권력 공유를 논의하는 회담이 진행되었으며 10월에는 과도정부(Broad-Based Transitional Government: BBTG)의 설립과 기본안에 대한 논의가 진행되었다. 이렇듯 르완다 내전은 국제사회의 개입으로 인하여 종전과 평화구축으로 서서히 나아가는 듯 보였으나, 평화협정 과정과 체결 후에 발생하였던 여러 분열과 갈등은 향후 더 큰 혼란으로 이어지게 되었다.

<그림 III-7> 아루샤 평화협정의 주요 행위자



출처: 저자 작성.

## 나. 분쟁 종식의 형태와 요인

아루샤 평화협정은 권력 공유와 군대의 통합, 민주주의와 선거, 법치, 난민의 귀환 등 방대한 사안을 포괄한다. 아루샤 평화협정문은 당시 르완다 내의 5개 정당과 반군인 RPF를 포괄하는 과도정부의 설립을 명시하였으며, 르완다의 항구적인 평화를 위하여 ‘유엔 르완다 지원단(United Nations Assistance Mission for Rwanda: UNAMIR)’의 파견을 확정하였다. 아루샤 평화협정의 주요 조항들은 <표 III-15>와 같다.

<표 III-15> 아루샤 평화협정의 주요 내용

<p><b>제1항:</b> 르완다 정부와 RPF 간의 전쟁을 종결한다.</p> <p><b>제3항:</b> 양측은 과도정부(BBTG) 기간의 기본법을 구성한다는 데 동의한다.</p> <p><b>제5항:</b> 르완다 정부와 RPF는 평화협정이 존중되고 이행될 수 있도록 노력한다. 또한, 국민 통합과 화해를 증진하기 위하여 노력한다.</p> <p><b>제6항:</b> 양측은 권력 공유 조항에 따라 MDR 소속의 트와기라몽구(Faustin Twagiramungu)를 과도정부 총리로 임명하는 데 합의한다.</p> <p><b>제8항:</b> 현 르완다 정부는 과도정부가 수립될 때까지 재임한다. 이는 과도정부의 권한을 침해할 수 있다는 것을 의미하지 않는다. 현 르완다 정부는 어떠한 경우라도 과도정부 수립에 장애가 되는 결정을 내릴 수 없다.</p>
--

하지만, 아루샤 평화협정에는 그 진행 과정 및 이행 단계에서부터 다음과 같은 문제점들이 나타났다. 첫째, 과도정부의 수립은 하바리마나의 장기집권과 후투 지배 역사의 종결을 의미하는 것이었다. 또한, 과도정부의 구성을 위해서는 하바리마나가 독점해오던 많은 권한이 이양되어야 했다. 이는 여당인 MRND와 후투 극단주의자들의 반발을 불러왔다. 둘째, 당시 르완다 정부는 협정에 대한 충분한 준비가 이루어지지 못하였으며, 여야 간의 정치적 목적과 손익관계가 서로 다른 상황에서 함께 협정에 참여하였다. 이러한 분열은 협정과

정에 있어 RPF에게 절대적으로 유리하게 작용하였다. 셋째, 평화협정 직전까지 불안정하던 정세는 협정의 조속한 체결에 대한 국제사회의 압력으로 이어졌다. 하바리마나와 MRND는 협정 이행에 대한 의지가 매우 취약하였음에도 강제적으로 체결에 응할 수밖에 없었다.

실제 과도정부의 기본구성안에 대한 논의가 한창이던 1992년 11월 15일, 하바리마나는 협정문을 ‘종이 뭉치들(scrap of papers)’이라 언급하며 노골적으로 불만을 표출하였다. 당시 하바리마나는 이미 여러 대외적 압력에 굴복하여 총리와의 행정권력 공유 및 다당제로의 이행을 명시한 헌법안을 통과시킨 상태였다. 장기집권을 지속하던 하바리마나는 이러한 반강제적인 개혁으로 인하여 르완다 내부에서 여러 반정부적인 세력들과 충돌하게 되었다. 야당들은 개정된 헌법과 과도정부를 명시한 협정안을 자신들의 정치적 영향력이 확대되는 기회로 여겼다. 이러한 문제점들로 인하여 국제사회의 중재 하에 맺어진 아루샤 평화협정은 르완다 정부 내의 갈등이 오히려 증폭되는 결과를 가져왔다.

또한, 아루샤 평화협정에 참여한 르완다 정부와 RPF의 대표단은 결정적인 차이점이 있었다. 위계적이고 잘 조직된 RPF 측과 달리 르완다 정부의 대표단은 여당인 MRND, 야당인 ‘민주공화운동(Mouvement Démocratique Républicain: MDR)’, ‘사회민주당(Parti Social Démocrate: PSD)’, ‘자유당(Parti Libéral: PL)’, ‘공화국 수호 연합(Coalition pour la Défense de la République: CDR)’ 등 서로 다른 정당들의 연합으로 구성되었다. 이들은 각자의 정치적 이해관계에 따라 서로 타협하지 않았고 때로는 RPF와도 부분적으로 연대하였다. 이러한 르완다 정부 대표단의 극심한 분열은 결국 RPF에게 절대적으로 유리한 협정안을 만들어 내었다<sup>174)</sup>. 특히

---

174) Bruce D. Jones, *Peacemaking in Rwanda: The Dynamics of Failure* (London:

협정이 진행되는 동안 RPF는 일관되게 극우 야당인 CDR을 과도정부 구성에서 배제할 것을 주장하였다.<sup>175)</sup> RPF는 CDR의 참여는 더 큰 유혈사태를 불러올 것이며 만일 CDR이 참여한다면 다시 전쟁터로 돌아가겠다는 강경함을 유지하였다.<sup>176)</sup> 이렇듯 상대 대표단의 일부를 협정에서 배제하는 논의는 1992년 9월 7일부터 18일까지 열린 3번째 협상에서 결국 관철되었다.<sup>177)</sup> 르완다 정부 대표단의 다른 야당들은 여당인 MRND의 대내적 영향력을 약화시키고 온건하게 협정을 마무리하고자 이러한 RPF의 요구를 받아들이게 되었다.

계속되는 국제사회의 압력과 악화된 경제 상황 등은 하바리마나로 하여금 협정을 조속히 마무리 짓도록 강요하였다. 결국, 1993년 8월 4일, 하바리마나 대통령과 RPF 대표단의 의장인 카냐렝웨(Alexis Kanyarengwe)는 아루샤 평화협정의 최종 합의에 서명하였다. 이후 1993년 10월 5일, UN 안전보장이사회는 UN 르완다 지원단(United Nations Assistance Mission for Rwanda: UNAMIR) 창설에 대한 결의안 872호를 통과시켰다. 이는 아루샤 평화협정의 성공적 이행에 대한 지원과 감독을 담당하기 위함이었다. 하지만, 상술한 바와 같이 아루샤 평화협정의 최종 타결은 RPF가 훨씬 더 만족스러운 결과였다. RPF는 아루샤 평화협정을 통하여 과도정부에서의 권력 공유와 의회 진출은 물론 MRND와 같은 수의 내각 구성권을 보장받게 되었으며, 양 측 군대의 통합 문제에서도 절반의 비중

---

Lynne Reinner, 2001), p. 38.

175) Howard Adelman and Astri Suhrke (Eds.), *The Path of a Genocide: The Rwanda crisis from Uganda to Zaire* (New Jersey: Transaction Publishers, 1999).

176) Alison Des Forges, *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda* (New York: Human Rights Watch, 1999), p. 126.

177) Lindsay Scorgie, "Rwanda's Arusha Accords: A Missed Opportunity," *Undercurrent*, vol. 1, no. 1 (2004), p. 68.

을 보장받았다.<sup>178)</sup> 반면 르완다 정부 대표단은 상호 간의 분열과 이권 다툼으로 인하여 협정의 체결 이후에도 더욱 큰 혼돈에 직면하게 되었다. 먼저 협정에서 배제된 CDR의 반발이 극에 달하였으며, RPF와의 권력 공유에 합의한 MDR 소속의 총리 은센기야레미(Dismas Nsengiyaremye)와 대통령 하바리마나와의 갈등이 증폭되었다. 특히 MRND와 하바리마나 지지자들은 총리가 자신들의 이권을 위하여 RPF와 연대하였다고 주장하며 강하게 비난하였다.<sup>179)</sup> 대통령 하바리마나 역시 르완다 정부 대표단이 합의한 협정 내용이 불법이라 선언하며 과도정부로의 이행에 반발하였다.<sup>180)</sup>

이외에도 ‘아카주(Akazu)’로 불리는 하바리마나의 최측근 정치 엘리트들은 라디오 방송국 ‘텔레비지옹 리브르 데 밀 콜린(Radio Television Libres des Mille Collines: RTLM)’을 통하여 아루샤 평화협정을 비판하는 방송을 반복하였다.<sup>181)</sup> 결국, 이러한 혼란은 협정의 체결 후 1년이 채 되지 못하여 발생한 테러 사건으로 인하여 최악의 결과로 치닫게 되었다. 1994년 4월 6일, 하바리마나와 이웃 국가인 부룬디의 대통령 은타라미라(Cyprien Ntaryamira)를 태운 비행기가 공중에서 미사일 공격을 받아 탑승자 전원이 사망하였다. 이는 르완다 내에 응축되어있던 여러 갈등과 불만, 대립이 일순간에 폭발하는 시작점이 되었다. 르완다는 곧바로 큰 혼돈으로 빠져들었으며 온건파 후투 여성 정치인이었던 우윙링기이마나(Agathe

178) 군대의 통합과 관련된 아루샤 평화협정의 조항은 FAR에 소속된 군인들의 우려와 반발을 불러왔다. 이는 1년 뒤 발생한 제노사이드의 원인과도 일부 연관성을 지닌다.

179) Lindsay Scorgie, "Rwanda's Arusha Accords: A Missed Opportunity," p. 21.

180) John Stedman, "Spoiler Problems in Peace Process," *International Security*, vol. 22, no. 2 (1997), pp. 5~53.

181) 아카주는 키냐르완다어(Kinyarwanda)로 ‘작은 집(little house)’을 의미한다. 이들은 대통령 하바리마나의 부인인 아가테 하바리마나(Agathe Habyarimana)와의 유착 하에 권력과 이권을 남용하였다.

Uwilingiyimana) 총리와 야당 정치인들, 벨기에의 평화유지군이 살해되었다. 이를 시작으로 역사상 유례없던 제노사이드(genocide)가 르완다 전역에서 발생하였다. 약 3개월의 제노사이드 동안 약 80만 명 이상의 르완다인들이 학살되었으며 이는 당시 르완다 인구의 약 14%에 해당한다.

제노사이드가 시작되자 카가메의 RPF는 곧바로 르완다로 진격하였다. RPF 군대는 1994년 8월, 르완다의 주요 조직을 접수하고 아루샤 평화협정의 조항에 따라 연립 과도정부를 수립하였다. RPF의 비지몽구(Pasteur Bizimungu)가 과도정부의 대통령으로 취임하였으며, 아루샤 평화협정의 조항에 따라 MDR의 트와기라몽구(Faustin Twagiramungu)가 총리에 임명되었다.

결론적으로 아루샤 평화협정은 단기적으로 실행 가능한 대안을 충분히 고려하여 체결되지 않았으며, 이는 대내적 혼란과 극단주의의 만연을 불러일으켰다. 아루샤 평화협정은 당사자들의 참여와 국제사회의 중재에도 불구하고, 과도정부의 구성을 둘러싸고 르완다 내의 오랜 갈등들이 오히려 증폭되는 결과를 가져왔다. 협정 결과에 불만을 가진 르완다 정부의 분열과 갈등에 이어, 대통령 테러 사건과 제노사이드로 이어진 비극은 끝내 RPF의 승리를 통해서야 종식될 수 있었다.

반군 세력이자 소수 종족인 투치로 구성되어 있던 RPF는 정권을 획득한 이후 전면적인 국가의 재건과 사회통합, 평화구축에 나섰다. 결국, 일방의 완전한 승리를 통해서야 시작된 르완다의 평화 프로세스는 이후 RPF가 주도하는 정책들을 통하여 부분적으로 이행될 수 있었다.

## 다. 평화 프로세스의 전개

노트르담 대학의 ‘평화협정 매트릭스(Peace Accords Matrix, 이하 PAM)’에 의하면 르완다의 아루샤 평화협정이 체결된 1993년부터 2002년까지의 평화 프로세스 이행 지수는 74.36을 기록하였다. 그 세부적인 내용을 살펴보면, 아루샤 평화협정에 명시된 총 26개의 평화 프로세스 항목 중 ‘이행되지 않음’은 1개 항목, ‘최소 이행’은 2개 항목, ‘부분적 이행’은 13개 항목, ‘완전한 이행’은 10개 항목으로 나타났다. 이는 르완다가 RPF의 신정부 탄생 이후, 비교적 양호한 평화 프로세스의 전개를 보였다고 평가할 수 있다.

상술한 바와 같이 르완다의 평화 프로세스는 아루샤 평화협정의 이행에 그 근간을 두고 있다. 하지만, 르완다는 평화협정 이후 이어진 제노사이드와 RPF의 권력 획득으로 인하여, 평화 프로세스는 협정문에 명시된 것과는 상당한 차이를 보이며 진행되었다. RPF 정부는 아루샤 평화협정을 계승한다는 정당성을 내세우면서도 평화 프로세스를 그들의 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 이용하였다. PAM에서 나타나는 아루샤 평화협정의 주요 이행 항목에서 평화 프로세스와 연관된 주제는 크게 권력 공유, 화해 메커니즘, 국제사회와 UNAMIR의 활동으로 분류할 수 있다. 이러한 세 가지 주제는 상호 간에 밀접한 연관성을 지니고 있으며, 오늘날까지 대통령 카가메와 사실상 일당 체제를 수립한 RPF의 주도하에서 부분적으로 이행되고 있다.

### (1) 권력 공유

아루샤 평화협정에서 권력 공유에 기반을 둔 과도정부의 설립은 가장 핵심적인 조항이다. 이는 대통령의 권력을 제한하고, 행정부

권력을 다당제에 기반한 내각과 총리에게 분배하는 것을 주된 내용으로 한다. 권력 공유는 협정과정에서 RPF의 요구사항에 따라 CDR을 배제하여 구성되었다. MRND는 국방부를 포함한 5개 부서를 담당하게 되었으며, RPF 역시 내무부를 포함한 5개 부서를 배정받았다. 이외에도 MDR은 총리직과 함께 3개 부서가 주어졌으며 PSD와 PL 역시 3개의 부서를 배정받았다. 또한, 과도정부 동안 MRND의 하바리마나는 대통령직을 유지하며, 과도정부의 의회(Transitional National Assembly: TNA)는 RPF와 MRND, MDR, PSD, PL에게 모두 11석을 배분하며, PDC에게 4석, 기타 정당에서 1석을 선출하는 것으로 규정되었다. 이는 내전으로 피폐해진 국가를 재건하고, 특정한 이념이나 세력의 확산을 억제하고자 하는 의도였다. 하지만, 제노사이드의 종식을 명분으로 군사적 승리를 거두게 된 RPF는 1994년 7월 17일, 제노사이드를 계획하고 수행한 과거 르완다 정부의 정당과는 권력 공유를 시행하지 않는다는 선언을 발표하였다. 이후 아루샤 평화협정에서 제시되었던 권력 공유의 원칙은 과도정부 동안에는 비교적 충실히 이행되었다. 르완다 과도정부는 아루샤 평화협정의 조항에 따라 MDR의 트와기라몽구가 총리에 임명되었으며, RPF와 MDR, PDC, PL, PSD 등을 포함한 야당과의 권력 공유협정에 따르는 의회가 설립되었다. 총 70석의 과도정부 의석은 RPF 19석, MDR 13석, PSD 13석, PL 13석, PDC 6석, PSR 2석, PDI 2석, 기타 2석으로 구성되었다. 하지만, 과도정부의 종료 이후, RPF에 이어 가장 많은 의석을 차지하던 야당 MDR은 분파주의 혐의로 총선 직전 정당 해산 조치를 받았다. 이에 따라 MDR의 의석을 대부분 RPF가 흡수함으로써 2003년의 총선에서는 총 53석 중 RPF 40석, PSD 7석, PL 6석을 차지하게 되었다.<sup>182)</sup> 이후 RPF는 여러 친정

---

182) 현재 르완다 의회는 총 80석 중 53석이 경쟁의석이며 나머지 27석은 여성(24석),

부 정당들과 연정을 조직하여 2018년 총선에서도 40석을 확보하는데 성공하였다.

결론적으로 현재의 르완다는 아루샤 평화협정에서 명시된 권력 분점의 원칙이 명목상으로만 존재하며, 과도정부 시기를 제외하면 사실상 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다. 또한, 이러한 변화는 카가메와 RPF가 르완다 내의 모든 권력을 위계적으로 행사하는 구조로 정착되었음을 의미한다.

## (2) 화해 메커니즘

아루샤 평화협정은 르완다의 통합과 화해를 위한 위원회의 설립이 필요함을 명시하였다. RPF와 르완다 과도정부는 이를 계승하여 먼저 르완다의 분열과 갈등이 반복되지 않도록 하는 조항들이 포함된 헌법을 제정하였다. 또한, 제노사이드에 대한 처벌과 화해를 목적으로 ‘가차차 법원(the Gacaca Court)’과 ‘국가통합위원회(the National Unity and Reconciliation Commission: NURC)’가 설립되었다. 신정부의 출범 이후 르완다의 평화구축 정책에 있어 NURC는 중추적인 역할을 담당하였다. NURC는 1999년 3월 12일 설립되어 제노사이드와 관련된 처벌 및 화해 방안들을 헌법에 명시하고 사회적 신뢰와 차별 배제 등 구체적인 평화구축을 추진하고 있다. 이는 오랜 종족 간 갈등과 비극의 아픔을 치유하고, 르완다인들이 식민지 시기 이전처럼 평화롭게 살아가는 기틀을 마련하기 위함이었다. NURC는 EU로부터 일정한 지원을 받아 운영되고 있으며, 르완다 전역에서 공동체를 조직하여 국가가 당면한 여러 문제에 대한 해결책을 제시하는 데에 기여하고 있다.

또한, 본래 우간다의 난민캠프 출신인 RPF는 자신들과 관련된 난

---

청소년(2석), 장애인(1석)에게 할당되어 있다.

민 귀환 문제에 대하여 적극적인 모습을 보였다. 르완다 과도정부는 아루샤 평화협정의 조항에 따라 난민의 송환과 재정착을 적극적으로 수행하였으며, ‘유엔난민기구(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)’에 따르면 1994년 말까지 120만 명 이상의 난민이 르완다로 귀환하였다. 1995년 이후 르완다 정부는 UNHCR과 함께 부룬디, 자이르, 탄자니아 등의 국가와 난민의 송환 및 배상에 대한 협정을 연이어 체결하였다. 이러한 노력으로 인하여 제노사이드의 종결 이후 2002년까지 300만 명 이상의 난민이 르완다로 귀환하게 되었다. 하지만, 최근 르완다의 난민 정책은 주변 국가의 투치 난민을 선별적으로 받아들이는 전략적인 모습이 관찰되고 있다.<sup>183)</sup> 이는 르완다 정부가 소수 종족인 투치의 영향력을 강화하고, 정권의 안정화를 모색하고자 하는 의도로 분석할 수 있다.

### (3) 국제사회와 UNAMIR

르완다 내전 당시 국제사회는 RPF의 공습이 시작되자 르완다 정부 및 반군과 접촉하고 때로는 여러 압력을 행사한 끝에 평화협정의 체결을 이끌었다. 평화협정에는 OAU와 UN을 비롯한 수많은 국가의 대표단이 중재자로 참석하였으며, 양측의 충돌을 막고자 중립 군사 감시단(Neutral Military Observer Group: NMOG)를 조직하여 비무장지대를 형성하고 휴전과 평화구축에 기여하였다. 아루샤 평화협정의 체결 이후에도 UN은 조항에 따라 1993년 10월, 2,548명의 UNAMIR을 파병하여 평화유지에 필요한 조치를 시행하였다. 당시 UNAMIR가 제노사이드의 발생 3개월 전부터 급변사태에 대한

183) 유혜림, “르완다 ‘포용적’ 난민정책의 정치,” 『한국정치연구』, 제28권 2호 (2019), p. 242.

경고와 지원요청을 하였으나 이는 UN 안전보장이사회에서 받아들여지지 않았다. 이후 제노사이드가 절정에 이르던 5월 17일이 되어서야 UN 안전보장이사회는 아프리카 국가들이 중심이 된 평화유지군 5,500명의 추가 파병을 결의하였다. 하지만, 미국을 포함한 평화협정 중재자들의 의지 결여로 파병이 지연되고, 제노사이드 기간이 끝난 8월이 되어서야 UNAMIR는 본래 결의한 병력의 절반인 2,770명으로 축소되어 파견되었다. UN이 르완다의 제노사이드를 규정하기까지는 거의 한 달이 소요되었으며, 오히려 제노사이드가 시작되자 대부분의 UNAMIR은 빠르게 르완다에서 철수하였다. 즉 아루샤 평화협정에 참여하였던 국제사회는 조약의 이행을 사실상 추진하지 못하였으며, 서구 국가들은 UNAMIR에 대한 재정적인 지원이나 군대를 보낼 동기를 가지지 못하였다. 제노사이드 기간 중 즉각 군대를 파견한 국가는 거의 없었으며, 비극이 걷히고 나서야 비로소 새로운 임무에 착수하였다. 이는 르완다의 평화 프로세스 이행에 결정적인 실패 요인으로 작용하게 되었다. 당시 UN 안전보장이사회는 결의안에 민간인 보호 임무가 없다는 이유로 작전을 승인하지 않았으며, 서구 국가들은 자국민 철수에만 집중하는 비인도적인 모습을 보였다. 또한, 아루샤 평화협정의 중재자였던 UN 회원국들은 1991년 소말리아 내전과 같은 상황을 피하고자 자국 군인들의 안전을 내세워 파병을 주저하였다.

이는 제노사이드가 종식된 이후 국제사회의 많은 반성을 불러왔으며 현재까지 르완다에 대한 일종의 ‘부채 의식’으로 남아 있다. 협정의 체결 당시 국제사회는 이후에 발생할 수 있는 급변사태에 대하여 대비가 거의 되어있지 않았다. UNAMIR는 제노사이드의 종결 2년 후인 1996년에 르완다에서 철수하였으며, 현재까지 르완다의 평화 프로세스 이행에 있어 매우 제한적이고 소극적인 역할만을 수행

하였다는 비판을 받고 있다.

## 라. 평화 프로세스의 효과

### (1) 평화의 효과: 인권 측면

아루샤 평화협정은 인권에 관한 세 가지 주요 조항을 명시하고 있다. 이는 인권위원회의 설립, 전쟁 중에 자행된 인권침해를 조사하기 위한 국제 조사위원회의 설립, 국제 인권조약의 비준으로 요약할 수 있다. PAM은 르완다의 1993~2002년 사이의 인권 이행 지수를 ‘부분적 이행(Intermediate Implementation)’으로 평가하고 있다.<sup>184)</sup> 이후 르완다의 인권과 연관된 평화 프로세스는 먼저 ‘국가인권위원회(National Commission for Human Rights)’의 설립으로 진행되었다. 르완다 정부는 헌법에서 국가인권위원회의 설립 목적이 아루샤 평화협정에 근거하고 있음을 명시하고 있다. 르완다 헌법 177조에 의하면 국가인권위원회의 역할은 인권과 관련된 사안에 대한 교육, 기관 및 관료가 직권을 남용하여 행한 인권침해에 대한 조사, 르완다 내의 인권침해에 대한 조사 및 소송, 르완다 내 인권상황에 대한 연례보고서와 필요에 의한 기타 보고서의 작성 등으로 나타난다.

또한, 르완다 정부는 제노사이드 기간에 있었던 범죄 행위들을 사법적으로 처벌하기 위한 방안으로 가차차 법원을 설립하였다. 가차차는 남아프리카공화국의 ‘진실 화해 위원회(Truth and Reconciliation Commission)’를 기본적인 모델로 삼고 있다. 진실 화해 위원회는 공식적인 사법체계에 비해 남아프리카공화국의 전통

---

184) Madhav Joshi, Jason Michael Quinn, and Patrick M. Regan, “Annualized Implementation Data on Comprehensive Intrastate Peace Accords, 1989~2012,” pp. 551~562.

과 문화를 충분히 반영한 사법 체계로 정의할 수 있다. 가차차는 국제사회가 수행하는 서구적 사법 체계에 비해 광범위한 르완다의 인권 관련 범죄와 제노사이드에 대한 처분을 다루는 데에 효과적으로 작동하였다. 이는 아래의 항목에서 다룬다.

### (가) ICTR의 설립과 그 한계

르완다의 제노사이드는 3개월이라는 짧은 기간 동안 80만 명 이상의 사망자를 낳았다. 당시 르완다는 오랜 내전과 학살로 인하여 전 국토에 걸쳐 인권침해가 만연하는 상황이었다. 제노사이드가 종결된 후, UN 안전보장이사회는 1994년 11월 8일, 결의안 제955호를 통하여 ‘르완다 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR)’의 설치를 결정하였다. ICTR은 ‘구유고슬라비아 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: ICTY)’와 규정이 거의 유사하고 항소심을 공유하였기 때문에 자매 재판기구로 불린다.<sup>185)</sup> 이는 르완다의 제노사이드를 억제하지 못했다는 UN 등 국제사회의 반성과 부채 의식이 강하게 반영된 결과이기도 하다. 또한, ICTR의 관할권이 르완다 국내법원보다 우위에 있었다는 점은 국제사회가 르완다의 인권문제를 심각하게 인식하고 있었음을 나타낸다.<sup>186)</sup>

그러나 전례 없던 제노사이드의 전후처리에 있어 ICTR은 곧바로 수많은 어려움에 봉착하였다. ICTR은 우선 자율적으로 임무를 수행하는 권한 문제에 있어 르완다 정부와의 마찰이 불가피했으며, 제노사이드가 남긴 상흔은 대부분의 르완다인이 연관되어 있어 물리적

---

185) 이윤제, 『국제범죄의 지휘관 책임』 (서울: 경인문화사, 2017).

186) 정채연, “다원주의적 사법을 통한 이행기 정의와 초국가적 인권의 실현 - 르완다의 제노사이드와 가차차(Gacaca) 법원에 대한 논의를 중심으로,” 『고려법학』, 65호 (2012), p. 148.

인 한계가 대두되었다. 당시 르완다 전역에 있던 19개의 교도소는 수감 인원이 정원의 200%를 초과하는 포화 상태에 직면하였다.<sup>187)</sup> 따라서 기존의 사법제도로는 수많은 제노사이드 관련자들을 기소하고 처벌하는 것이 사실상 불가능하였다. 또한, 이들을 변호하고 판결할 법조인들이 제노사이드 기간 중 상당수가 사망하거나 국외로 탈출하였다는 점도 큰 문제였다. 1994년 11월 당시 르완다에 남아 있던 검사와 판사는 각각 12명과 244명에 불과했다.<sup>188)</sup>

이러한 문제들로 인하여 ICTR은 기소에서 처벌까지 수행하는 데에 매우 긴 시간이 소요되었으며, ICTR이 가지는 정통성 문제 등도 역할 수행을 가로막는 장애물이었다.

결국, ICTR은 국제사회의 높은 관심과 함께 연간 2억 달러라는 막대한 운영자금이 사용되었음에도, 2014년 12월 31일 공식적으로 폐지될 때까지 제노사이드를 주동한 가해자들에 대하여 61건의 유죄판결을 내리는 데에 그쳤다.<sup>189)</sup>

ICTR의 한계를 인식하던 르완다 정부는 1997년 6월, 이를 보완 혹은 대체하기 위하여 르완다의 토착적 문화에 기반한 사법 체계를 공식화하는 대안을 모색하였다. 가차차 법원은 이러한 배경에서 출범하게 되었다.

---

187) International Center for Prison Studies, World prison statistics archive (2013), Retrieved from <<http://www.prisonstudies.org/country/rwanda>> (검색일: 2021.9.3.).

188) Gacaca Report Summary, Summary of the report presented at the closing of Gacaca court activities, *National Service of Gacaca Jurisdictions*, Kigali, Rwanda (2012).

189) International Criminal Tribunal for Rwanda, *Annual budget* (2013), Retrieved from <<http://www.unictor.org/Abouta/GeneralInformation/tabid/101/Default.aspx>> (검색일: 2021.9.4.).

## (나) 가차차 법원

르완다 정부가 설립한 NURC는 인권침해 행위의 조사와 더불어 종족 간 대립을 완화하고자 하는 목적을 가진다. 하지만 르완다 정부는 그들이 가진 사법 체계가 대규모의 제노사이드 사건들을 효과적인 방법으로 처리하지 못하고 있다는 점을 인지하였다. 따라서 이들은 마을의 분쟁을 해결하였던 전통적 메커니즘인 가차차 법원을 도입하고, 제노사이드 처벌에 대한 관할권을 인정하게 되었다.

가차차의 명칭은 ‘잔디가 깔린 마당’이란 뜻으로, 과거 르완다의 마을에 거주하는 경험이 많고 존경받는 원로들이 마을 사람들과 함께 넓은 뜰에 모여 앉아 여러 갈등을 해결하는 데에서 유래하였다. 즉 가차차는 르완다의 역사에서 존재하던 독특하고 토착적인 사법 체계로 볼 수 있다.<sup>190)</sup> 과거의 가차차는 원로집단의 중재로 마을의 크고 작은 분쟁들을 다루면서 공동체의 조화와 평화에 기여하였다.

이러한 전통을 바탕으로 가차차 법원은 먼저 재판을 진행할 판사들을 르완다 전역에서 선출하였다. 이들은 비록 대부분 법률 교육을 받지 못하였으나, 정의의롭고 공동체 정신에 대한 헌신을 인정받아 각 지역에서 선출되었다. 이들의 수는 약 25만에 달하였으며 관련된 여러 교육을 이수하고 2002년 이후 가차차 법원에 투입되었다.

가차차 법원이 시행하는 재판은 각 지역에서 공개적으로 열렸으며, 판사들은 제노사이드 기간 중의 범죄행위를 3가지의 범주로 분류하여 판결을 시행하였다. 먼저 ‘범주 1’은 제노사이드를 기획했거나 주동했던 경우이다. ‘범주 2’는 살인 등 비인간적인 행위를 저지른 경우이다, 마지막으로 ‘범주 3’은 살인이 아닌 재산과 관련된 범죄를 저지른 경우이다.

---

190) 정채연, “다원주의적 사법을 통한 이행기 정의와 초국가적 인권의 실현 - 르완다의 제노사이드와 가차차(Gacaca) 법원에 대한 논의를 중심으로,” p. 153.

〈표 III-16〉 가차차 법원의 분류별 기소 및 유죄 판결 수

분류	전체 기소 수	%	유죄판결	%	항소 및 상고
범주 1	60,552	3	53,426	88	19,177
범주 2	577,528	30	361,590	63	134,394
범주 3	1,320,554	67	1,266,632	96	25,170
합계	1,958,634	100	1,681,648	86	178,741

출처: Gacaca Report Summary (2012).

〈표 III-16〉과 같이, 가차차 법원은 10년이란 기간 동안 약 200만 건에 달하는 기소와 170만 건에 육박하는 유죄판결을 이끌어 내어 ICTR과 큰 대비를 보였다. 가차차의 도입은 제노사이드의 상흔을 공유하던 르완다인들의 화해와 통합에 큰 진전을 가져왔다. 르완다 전역에서 열린 가차차를 통하여 각 지역의 주민들은 전통적인 방식에 따라 마을 공터에 모여 제노사이드 가해자의 증언과 반성을 지켜보았다. 특히 가해자가 피해자의 유족들에게 눈물을 흘리며 사죄하는 모습은 정신적인 위로와 함께 파편화된 마을 공동체의 재건에 큰 영향력을 발휘하였다. 즉 르완다에서 가차차 법원은 서구식 형사체계의 새로운 대안으로 작용하였다고 볼 수 있다. 르완다는 제노사이드 가해자들에 대한 처벌에 있어 개인의 책임을 묻되 조속히 과거의 상처와 고통을 치유해야만 했다. 제노사이드라는 국가적인 비극을 겪었던 르완다에서 피고인에 대한 적법절차 보장과 독립된 재판관으로 구성된 법원에서의 재판 등 공정한 사법 체계의 정비는 요원한 일이었다. 가차차는 도입 초기부터 비공식적인 사법체계라는 특성과 법관의 비전문성 등으로 인하여 적법성 및 절차적 측면에 대한 우려가 존재하였다.<sup>191)</sup> 또한 주민들이 공모해 무고한 사람을 고소하거나, 죄목을 명시하지 않은 채 구금하는 등 부분적인 인권 침해적

191) 위의 글, p. 154.

요소가 나타나기도 하였다.<sup>192)</sup> 하지만 르완다의 가차차 법원은 많은 근원적 한계점에도 불구하고, 르완다의 사회통합과 인권 증진, 평화구축 작업에 크게 기여한 것으로 평가할 수 있다.

#### (다) 평가 및 한계

르완다는 지난 2021년 1월, 유엔 국가별 정례인권검토(UPR) 제3차 주기에서 총 284건의 권고안을 받았으며 이 중 160개 권고안을 수용하였다. 주된 권고 내용은 법적 이행 체계, 국제 인도주의적 법률, 시민의 정치적 권리, 경제적, 사회적, 문화적 권리, 여성과 아동의 권리, 기타 취약 계층의 권리 등이다.<sup>193)</sup>

국제사회와 정부의 여러 노력을 바탕으로, 르완다는 인간개발지수를 비롯한 인권과 관련된 주요 항목에서 큰 진전을 이루는 데에 성공하였다. 아루샤 평화협정의 조약에 따라 르완다 정부는 흩어진 사회를 규합하고, 가차차 등 여러 프로그램에 따라 위계적인 사회통제 시스템을 구현하는 데에 성공하였다.

하지만 이러한 인권 증진 효과의 이면에는 르완다 정부의 정치적 목적이 강하게 내재해 있다. 제노사이드가 가져온 집단적인 트라우마는 모든 르완다인들에게 “다시는 르완다가 종족과 이념에 따라 분열되지 않아야 한다”는 확고한 인식을 심어주었다. 카가메와 RPF 정부는 이러한 부분을 줄곧 강조하며, 누구도 부정할 수 없는 분열 방지와 통합의 명분을 체제의 정당성 강화와 통치의 수단으로 이용하였다.

또한, 인권 증진과 관련한 여러 성과에도 불구하고, 르완다에서

---

192) 유혜림, “적극적 평화체제 수립을 위한 복합 전략 ‘평화의 인권·발전 효과’ 학술회의” 토론문 (동일연구원, 2021.12.2.).

193) UNHCR, Universal Periodic Review - Rwanda, <<https://lib.ohchr.org/HRBodies/PR/Documents/Session37/RW/RWANDA.pdf>> (검색일: 2021.9.30.).

정부를 비판하거나 정치적 자유를 주장하는 것은 엄격히 금지되고 있다. 따라서 르완다는 RPF 연정을 제외한 기타 정당들의 활동이 매우 제한적이며 시민사회 역시 성장하지 못하고 있다. 또한, 르완다의 엘리트들은 대부분 RPF 소속의 투치들로 구성되어 있으며, 인구의 대다수를 차지하는 후투는 ‘제노사이드의 가해자’라는 명으로 인하여 정치·사회적으로 하위계층을 이루고 있다. 현재 르완다는 대통령 카가메의 장기집권이 거의 확실시되고 있으며, 이에 반발하는 세력은 분열을 조장한다는 명목으로 구금되는 등 명백한 인권침해 현상이 나타나고 있다. 결론적으로 르완다는 특정 집단에 대한 억압 및 사회적 불평등과 연관된 인권문제들이 여전히 광범위하게 존재하며, 아루샤 평화협정에서 명시한 인권 증진은 부분적으로만 이행되었다고 평가할 수 있다.

## (2) 평화의 효과: 발전 측면

아루샤 평화협정은 르완다 과도정부의 사회경제적 발전정책이 나아가야 할 방향을 제시하고 있다. 이는 취약 계층을 우선하는 경제 발전 프로그램, 식량안보 증진을 위한 국가의 우선순위 검토, 수출 품목의 다변화, 중소기업의 육성, 국가 자원의 효율적 활용 등으로 요약할 수 있다. 또한, 아루샤 평화협정 38조는 교육, 보건 등의 여러 사회경제적 시설들이 확충되어야 함을 언급하고 있다. 이러한 조항들은 RPF가 추진하는 발전 정책에도 일정한 영향력을 발휘하였다. 또한, 아루샤 평화협정에서 다루고 있는 사회경제적 발전방안은 오늘날 르완다에서 국가적 발전정책의 수립과 함께 ‘자기생산 계획(Home-Grown Initiatives)’의 도입으로 나타나고 있다.

### (가) 국가적 발전정책의 수립

2000년은 르완다의 현대사에서 하나의 분기점이 되는 해이다. 카메가 공식적으로 대통령에 취임하였으며, RPF 정부는 안정화된 정치적 상황을 기반으로 본격적으로 국가 주도적 경제발전을 추진하였다.

아루샤 평화협정에 나타난 경제발전 프로그램은 2000년 르완다의 ‘비전 2020(Rwanda Vision 2020)’을 통하여 구체화 되었다. 비전 2020은 르완다의 국가적인 경제개발 프로그램으로서 경제발전과 사회통합에 그 목적을 두고 있으며, 있으며, 당시 서구식 신자유주의의 도입을 통하여 국제협력과 국가 정통성을 강화하려는 목적도 내재해 있었다.<sup>194)</sup>

〈표 III-17〉 ‘비전 2020’의 6가지 핵심 주제 및 교차적 문제

6가지 핵심 주제(pillars)	교차적 문제
1. 좋은 거버넌스와 유능한 국가	1. 성 평등
2. 인적자원발전과 지식기반경제	2. 환경 보호 및 지속 가능한 천연자원 관리
3. 민간 분야 주도의 경제	
4. 사회간접자본의 증대	3. ICT를 포함한 과학과 기술의 발전
5. 농업에 기반한 생산과 시장	
6. 지역적이고 국제적인 경제 통합	

출처: Ministry of Finance and Economic Planning, *Rwanda Vision 2020*, Republic of Rwanda, Kigali (July, 2000).

르완다는 인구의 대다수가 1차 산업에 종사하고 있으며, 커피와 차 등으로 대표되는 주요 수출 품목은 전 세계의 경제 상황 등에 따라 높은 변동성을 겪어 왔다. 따라서 ‘비전 2020’은 협정문에 명시된 바와 같이 경제정책의 우선순위 설정을 강조하고 있다. 또한, 오늘날 르완다는 3차 산업으로의 단계적 전환이 르완다의 경제에 있어

194) 유희림, “적극적 평화체제 수립을 위한 복합 전략 ‘평화의 인권·발전 효과’ 학술회의” 토론문(통일연구원, 2021.12.2.).

핵심적인 요소라는 점을 강조한다. 르완다는 영토가 작고 자원이 부족한 국가이므로, 이러한 산업구조의 변화를 적극적으로 추진해야 한다는 것이다. <표 III-17>과 같이 르완다 정부가 제시하는 비전 2020의 6가지의 핵심 주제(pillars)는 좋은 거버넌스와 유능한 국가, 인적자원의 발전과 지식기반경제, 민간 분야 주도의 경제, 사회 간접자본의 증대, 농업에 기반한 생산과 시장, 지역적이고 국제적인 경제 통합으로 구성되어 있다. 또한, 이와 얽히는 세 가지 교차적 문제들은 ‘성 평등’과 ‘환경 보호 및 지속 가능한 천연자원 관리’, ‘ICT를 포함한 과학과 기술의 발전’으로 요약할 수 있다.<sup>195)</sup>

이러한 노력으로 인하여, 르완다는 2010년부터 2018년까지 평균 7%의 경제성장을 달성하였다. 또한, 세계은행의 ‘Doing Business rankings’에서도 190개 국가 중 38위를 차지하여, 사하라이남 아프리카에서 두 번째로 비즈니스 환경이 양호한 국가로 평가되었다.

#### (나) 자기생산 계획(Home-Grown Initiatives)

르완다 정부는 아루샤 평화협정 38조에 따라 사회경제적 시설들을 확충하고, 분열된 사회를 통합하는 정책을 추진하고 있다. 이러한 정책은 내전과 제노사이드로 인하여 파편화된 공동체를 복구하고, 체제의 안정성을 확보하는 측면에서도 매우 중요했다. 이러한 사례로는 총 12가지의 프로그램으로 구성된 자기생산 계획을 들 수 있으며, 가차차 법원 역시 자기생산 계획 프로그램 중 하나이다. 자기생산 계획은 가차차의 예와 같이 르완다에서 존재하던 토착적이고 고유한 전통과 문화를 현대에 맞게 재편한 프로그램이다. 하지만 이러한 정책들은 국가가 주민들의 동원을 사실상 강제하여, 주민들

---

195) Ministry of Finance and Economic Planning, *Rwanda Vision 2020*, Republic of Rwanda, Kigali (July 2000).

의 자율성과 선택권을 제한하고 국가 우선적인 위계적 사회를 강화하는 도구 역할로써 기능한다는 비판 역시 존재한다.<sup>196)</sup>

〈표 III-18〉 르완다의 ‘자기생산 계획’ 분류

거버넌스와 정의 부문 (Governance and Justice)	경제(Economy) 부문	사회 복지 부문 (Social Welfare)
가차차 (Gacaca) - 전통적 갈등 해결	우무간다 (Umuganda) - 지역사회 개발사업	우부데헤 (Ubudehe) - 사회경제 발전
아분지 (Abunzi) 중재 위원회	이미히고 (Imihigo) - 성과 계약	기링카 (Girinka) - 가구당 소 한 마리 갖기
우무쉬키라노 (Umushyikirano) - 국민 대화 회의	이토레로/인간도 (Itorerero/Ingando) - 시민 교육 프로그램	

출처: <<https://rwandapedia.rw/hgs/what-are-hgs>>의 내용을 저자가 재구성.

자기생산 계획은 주로 르완다 마을 공동체의 재통합 및 사회경제적 발전에 기여하기 위해 도입되었다. 특히 ‘우무간다(Umuganda)’와 ‘이미히고(Imihigo)’는 르완다의 사회통합 및 발전정책과 연계된 중요한 프로그램이다.

먼저 우무간다는 과거 한국의 새마을 운동과 유사한 프로그램으로, 해당 지역사회가 당면한 과제에 대하여 마을 주민들이 한 달에 한 번 정기적으로 모여 공공의 문제를 해결하고자 하는 것이다. 이러한 모임을 통하여 마을 내 여러 시설의 보수, 도로와 교량의 수리, 새로운 건물의 설립 등이 필요하다고 합의될 경우, 주민들 모두가 협력하여 해당 과업을 수행하게 된다. 우무간다는 각 마을에서 나타

196) M. Hasselskog, “Participation or what? Local experiences and perceptions of household performance contracting in Rwanda,” *Forum for Development Studies*, vol. 43, issue 2 (2016), pp. 177~199, <<https://doi.org/10.1080/08039410.2015.1090477>> (검색일: 2021.9.5.).

나는 여러 과제들을 주민들 스스로가 한데 모여 해결함으로써, 공동체의 재건 및 지역 발전에 기여하고 있다.

이미히고는 르완다의 식민지 이전 시기의 관행으로, 중앙 정부와 각 지방과의 '실적 약속'으로 정의할 수 있다. 지방 정부는 해당 지역에서 수행할 사업들을 중앙 정부에 보고하며, 중앙 정부는 이를 조율하고 지원하는 역할을 맡는다. 또한, 사업이 종료되면 중앙 정부는 평가를 통하여 포상 및 처벌을 시행한다. 이미히고는 르완다의 지역 발전에 기여할 뿐 아니라, 정부로부터의 수직적인 권력 집중화 및 위계적 통치의 확립의 측면에서도 큰 영향력을 발휘하고 있다.

### (3) 평가 및 한계

PAM은 르완다의 1993~2002년 사이의 발전 이행 지수를 '최소 이행(Minimum Implementation)'으로 평가하고 있다. 비극을 종결시키고 정권을 획득한 RPF에게 황폐해진 국토를 재건하는 일은 가장 시급한 과제였다. 또한, 제노사이드 이후 국제사회는 르완다에 대규모 원조를 제공하였다. 과도정부 초기인 1995년에는 EU로부터 2,430만 달러의 재정지원을 받아 건물과 농장의 재건, 기술 교육과 교통 등에 투입하였다.

〈표 III-19〉 HDI의 르완다 주요 지표

	Life expectancy at birth)	Expected years of schooling)	Mean years of schooling)	GNI per capita (2017 PPP\$)	HDI value
1990	33.4	5.7	1.8	933	0.248
1995	31.0	6.2	2.0	749	0.231
2000	48.6	7.2	2.3	860	0.341
2005	55.3	9.4	2.8	1,137	0.413
2010	63.4	11.1	3.8	1,497	0.492

	Life expectancy at birth)	Expected years of schooling)	Mean years of schooling	GNI per capita (2017 PPP\$)	HDI value
2015	67,5	11,5	4,0	1,846	0,526
2016	67,9	11,1	4,1	1,904	0,527
2017	68,3	11,5	4,3	1,909	0,535
2018	68,7	11,4	4,3	2,021	0,540
2019	69,0	11,2	4,4	2,155	0,543

출처: UNDP, Human Development Index, (<http://hdr.undp.org/en/data>) (검색일: 2021.9.10).

〈표 III-19〉는 르완다의 HDI 주요 지표의 변화를 나타낸다. 최근의 HDI 지수들은 제노사이드 직후인 1995년과 비교했을 경우, 르완다가 짧은 기간 동안 높은 수준의 경제사회발전을 이루었음을 나타낸다. 또한, 2002년까지의 발전 현황을 기록한 PAM의 데이터와는 달리, 최근의 수치들은 르완다가 특히 경제 영역에 있어 괄목할만한 성장을 지속하고 있음을 보여준다. 실제로 르완다의 1인당 GNI 지수는 2001년 이후 연평균 8%씩 성장하였으며, 1995년에는 749달러에 불과했던 1인당 GDP가 2019년에는 2,155달러까지 향상되었다. 르완다가 보여주는 최근의 이러한 성장은 아프리카 전체 국가의 평균보다 월등히 높으며, 동아프리카 지역에서도 평균치를 상회한다.

하지만 높은 경제발전에도 불구하고, 이로 인한 막대한 수혜와 지대(rent)가 대부분 위계적인 사회경제 구조에 따라 카가메와 RPF의 정치자금으로 흡수되고 있다. 실제로 RPF는 크리스털 벤처스(Crystal Ventures Ltd.)로 대표되는 국영기업의 직접적 운영을 통하여 시장에서 막대한 이권을 독점하고 있다. 이러한 사실은 아루샤 평화협정에서 다루고 있는 사회경제적 발전방안과 비교해 볼 때 분명한 차이점이 존재한다는 것을 의미한다.

#### (4) 소결

동아프리카의 르완다는 1994년 제노사이드의 비극을 겪은 국가로 국제사회에 알려져 있다. 하지만 수십만 명의 희생자를 낳았던 제노사이드는 르완다 정부와 반군 사이의 평화협정이 체결된 이후 1년도 채 되지 못하여 발생하였다. 1993년 탄자니아의 아루샤에서는 르완다 정부와 반군 측에서 파견한 협상단과 함께 OAU와 UN 등 국제사회의 대표단이 중재자로 참석하여 종전 및 평화 프로세스를 논의하였다.<sup>197)</sup> 결국, 1993년 8월 4일, 르완다의 내전 종식과 과도정부의 수립을 명시한 아루샤 평화협정이 체결되었다. 역사적인 평화협정을 통하여 르완다는 종족 간의 오랜 갈등이 완화되고 권력 공유의 정치체제와 평화구축으로 나아갈 것이라 기대되었다. 하지만 여러 압력에 의해 반강제적으로 체결된 협정은 표면적이고 일시적인 평화만을 가져왔다. 아루샤 평화협정의 체결 이후 르완다에서는 협정 내용에 불만을 가지는 세력을 중심으로 내부 갈등이 한층 격화되었다. 결국, 증폭되던 여러 혼란과 폭력은 대통령의 비행기 테러로 인한 사망 사건으로 인하여 제노사이드라는 최악의 사태로 이어졌다. 이후 반군인 RPF가 군사적 승리를 거두고 신정부를 출범시킨 이후야 평화 프로세스의 이행이 부분적으로 이루어지게 되었다.

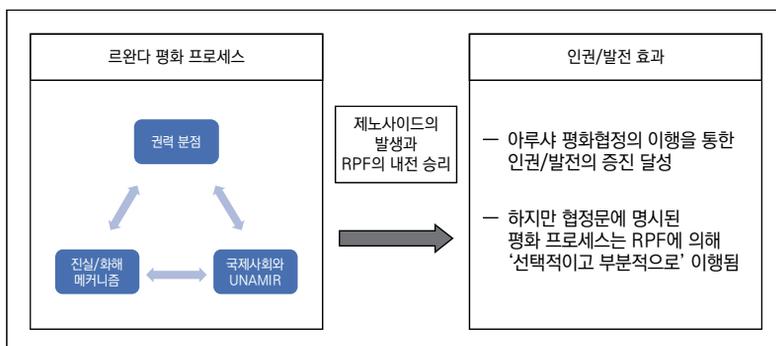
르완다의 아루샤 평화협정과 연계된 평화 프로세스는 권력 공유, 화해 메커니즘, 국제사회와 UNAMIR에 의하여 진행되었다. 하지만 이러한 세 가지 변인들은 예상치 못한 제노사이드의 발생과 RPF의 완전한 승리를 거치며, 아루샤 평화협정이 체결될 당시의 상황과 매우 다른 환경에서 모두 ‘선택적이며 부분적으로’ 이행되었다. RPF는 아루샤 평화협정의 이행으로 체제 정당성을 확보하려는 노력을 기

---

197) Christopher Clapham, "Rwanda: The Perils of Peacemaking," *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 2 (1998), p. 202.

을였으나, 사실상 그들의 정치적 목적에 따라 평화 프로세스의 이행을 전략적으로 이용하였다. 그 결과 표면적으로는 괄목할 만한 인권과 발전 부분의 진전을 보였으나, 한편으로는 여러 인권침해와 정부의 이권 획득이 공존하는 양면성을 지니게 되었다.

〈그림 Ⅲ-8〉 르완다 평화 프로세스와 인권-발전과의 상관관계



출처: 저자 작성.

## 마. 한반도 평화에 주는 함의

르완다의 평화 프로세스 사례는 한반도의 평화에 다음과 같은 함의 및 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 아루샤 평화협정의 과정에서 충분히 숙고되지 않은 권력 공유와 과도정부에 대한 논의는 커다란 혼란을 가져왔다. 당시 하바리마나 정부는 악화되어 가는 경제 상황과 함께 RPF의 지속적인 위협, 국제사회의 개입 등이 반강제적으로 협정을 체결할 수밖에 없는 큰 압박으로 작용하였다. 실제로 하바리마나는 끊임없이 협정에 대한 불만을 제기하며 협정에 참여한 야당 및 총리와 대립하고, 자신을 지지하는 극단주의자들의 행동을 부추겼다. 결국, 하바리마나는 협정이 자신에게 유리한 결의안을 도출하지 못하자 모든 협정 과정이

불법이라며 이행을 거부했다.<sup>198)</sup> 이러한 사실은 만일 한반도에서 여러 대내외적 압력에 의해 협정의 조속한 체결이 재촉된다면, 협정 이후에 이어지는 이행과정에 있어 상당한 어려움을 겪을 수 있다는 함의를 제공할 수 있다.

둘째, 한반도에서 성공적인 협정의 진행을 위해 특정 집단을 배제하는 행위는 최대한 지양되어야 하며, 이는 장기적으로 더 큰 혼란을 불러올 수 있음을 시사한다. CDR은 협정에서 자신들이 철저하게 배제된 것에 크게 반발했으며, 향후 세워질 과도정부 하에서 자신들은 처벌의 대상이 됨을 인식하고 있었다. CDR과 연계된 극단주의자들은 협정이 진행 중이던 1993년 1월부터 2월까지 투치에 대한 대규모 학살을 자행하기도 하였다. 또한, 협정 이후 CDR은 악명 높은 후투 민병대인 인테라함웨(Interahamwe), 하바리마나의 안보 기관과 상호 간에 유착관계에 놓여 있었다. 이들의 응축된 불만은 결국 대통령 테러 사망 사건이 발생하자 한순간에 걷잡을 수 없는 사태로 폭발하게 되었다.

셋째, 르완다의 사례는 특히 제3자(UN)가 협정 체결의 일부가 되는 경우, 이들의 책임은 당사자의 책임만큼 중요하다는 시사점을 준다. 실제 OAU는 협정이 가져올 수 있는 ‘불길한 결과’를 염려했음에도 아루샤 평화협정은 국제사회의 압력에 의하여 빠르게 진행되었다. 평화협정 이후 나타난 국제적인 감시 메커니즘의 결여는 하바리마나의 노골적인 반발과 협정안의 불이행으로 이어졌다. 아루샤 평화협정은 단기적으로 실행 가능한 대안을 충분히 고려하여 체결되지 않았으며 실질적 이행은 사실상 불가능했다. 따라서 평화협정은 관련된 당사자와 국제사회의 높은 책임성이 필수적으로 동반되어야 한다. 또한, 르완다 사례는 UN이 아루샤 평화협정의 교훈을 바탕으로

---

198) John Stedman, "Spoiler Problems in Peace Process," p. 43.

로 원칙을 정립하고 일관된 적용을 통해 과거와 달리 효과적으로 대응할 수 있는가에 대한 의문을 남기고 있다. 이러한 사실은 한반도에서 다자 간 평화협정이 이루어질 경우, 참여하는 국제사회가 협정의 이행에 대한 모니터링 및 예기치 못한 급변사태의 대응에 있어 높은 책임 의식을 가져야 함을 시사한다.

넷째, 상호 간의 화해 협력이 아닌 일방의 주도에 의해 평화구축이 이루어질 경우, 본래의 의도와 달리 특정 세력의 이권 및 정치적 목적을 위하여 평화 프로세스가 부분적으로만 이행될 수 있다는 시사점을 준다. 르완다에서 RPF의 권력 독점 하에 전개된 평화 프로세스는 인권과 발전 측면에 있어 모두 제한적인 성과만을 가져왔다. 아루샤 평화협정의 조항들은 정부의 의도에 따라 명목상으로만 이행되었으며, RPF는 협정이 갖는 정당성을 자신들의 체제 유지 및 강화에 정략적으로 이용하였다. 만일 한반도에서도 어느 한쪽이 완전히 무너지거나 배제된 채 평화 프로세스가 진행될 경우, 이러한 ‘변질된 이행’에서 완전히 자유로울 수 없다는 시사점을 제공한다.

#### 4. 콜롬비아 평화 프로세스

탈냉전 이후 국가 단위의 충돌과 전쟁의 양상은 줄고 국가 내부의 인종, 종교, 사회적 문제 등 다양한 갈등이 심화되고 있다. 국가 단위의 전통 안보 개념에서 비전통 안보 개념인 인간안보의 중요성도 부각되고 있다. 라틴아메리카 지역은 스페인 식민통치로 인해 백인 정복자와 피지배자인 원주민과의 억압과 착취의 역사를 기반으로 직접적·구조적 폭력이 재생산된 지역으로, 평화연구에 매우 중요한 의미가 있다. 특히, 콜롬비아는 라틴아메리카 지역의 주요 폭력 발

생 국가로서 지난 반세기 동안 정부군, 좌·우익 불법 무장조직 등의 3자 구도 속에 장기 내전을 겪었으며, 이로 인한 사회 내부의 인권유린과 폭력이 일상화되었던 국가이다. 2000년 이후 정부군과 불법 무장조직과의 더욱 가속화된 갈등은 단기간 내 세계최대 실향민과 난민을 배출했다. 이러한 콜롬비아 내전은 2016년 10월 마누엘 산토스(Manuel Santos) 정권과 최대 무장조직인 콜롬비아 무장혁명군(Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia: FARC)과의 평화협정 체결과 무력분쟁 종식을 공식 선언하였다. 따라서 콜롬비아 평화협정은 분쟁을 종식하고 평화를 만들어가는 제도적 시발점이며 보장책이라는 점에서 매우 중요한 의미가 있다. 본 절은 콜롬비아 평화협정 사례를 중심으로 이 지역에서의 내전의 폭력 양상과 평화협정 체결과정이 어떻게 진행되었는지, 그리고 평화협정 이후 콜롬비아 사회 내부의 평화 프로세스 진행 상황을 분석하여 콜롬비아 평화 프로세스가 한반도 평화에 주는 함의를 찾고자 한다.

## 가. 콜롬비아 분쟁의 배경과 전개

### (1) 콜롬비아 분쟁의 배경과 원인

#### (가) 토지소유권과 지역갈등

19세기 중반 라파엘 레예스(Rafael Reyes) 보수 정권은 경제개발과 산업화를 추진하며 수출상품의 다각화를 위해 노력하였다. 정부는 전통적인 수출상품에서 벗어나 커피 중심의 산업화를 중심으로 토지개발에 집중하였다. 이러한 과정에서 커피 재배지 확장을 목적으로 밀림과 산악지역 불모지가 농민에게 분배되었다. 서부 산악지역 안티오키아(Antioquia)를 중심으로 확장된 커피 경제는 콜롬비아 경제의 중심이 동부에서 서부지역으로 이동하는 계기가 되었

다.<sup>199)</sup> 즉, 커피 재배지 팽창과 이동은 지역주의 강화와 함께 지역 분쟁의 주요 원인으로 작용하였다.

동부지역 지주계급은 카카오 재배와 면직물 수공업 중심의 자본 축적을 발전시켰다. 그러나 1850년 이후 카카오 생산 감소와 면직물 가격 하락으로 인해 지주들은 커피 경제로 전환하였다. 대농장 아시엔다(Hacienda)가 발전한 산탄데르(Santander)와 쿤디나마르카(Cundinamarca) 지역 지주계급은 경제적 부를 독점하기 위해 커피 경작자와 수출업자로 변모하였고, 이는 콜롬비아의 농장과 수출업이 대토지 소유자로부터 파생된 계기가 되었다.

1870년대 산탄데르와 쿤디나마르카 지역은 국내 커피 생산의 80%를 차지하며 경제적으로 중요한 위치를 차지했다. 특히 쿤디나마르카 지역은 다양한 방식으로 노예제도와 유사한 커피 아시엔다 경제가 정착하였다. 백인 농장주는 비옥한 토지를 독점하였고 이러한 과정에서 커피 경작과 원두 판매권을 두고 지주계급과 소농 사이에 갈등이 발생하게 되었으며, 이는 콜롬비아 토지소유권 분쟁의 기원이 되었다. 19세기 중반 산탄데르와 쿤디나마르카 지역은 토지소유권에 대한 폭력의 중심지로 변모하였다. 당시 콜롬비아에서는 문서화된 토지증서가 존재하지 않았기 때문에 상인은 국가로부터 광활한 불모지를 양도받아 토지를 축적하였다. 이는 1920~1930년대 초 불모지 소유권을 두고 대농장주와 소작농, 상인 간에 무력 충돌이 발생하게 된 원인이 되기도 하였다.

토지분쟁은 1934~1936년 국가의 중요한 문제로 대두하였다. 토지소유권 갈등은 농민운동과 공산당의 형성에 영향을 미쳤으며 급진자유주의 세력의 개혁 사상에 토대가 되었다. 또한, 지역주의 강

---

199) 차경미, “21세기 라틴아메리카의 폭력과 평화: 콜롬비아의 평화협정을 통해 고찰한 불법무장조직 등장의 사회문화적 배경을 중심으로,” 『국제언어문학』, 제38호 (2017), p. 62.

화와 함께 자유와 보수 양당주의에 기초한 정치적 분쟁을 야기하였다. 동부 산탄데르와 쿤디나마르카 지역은 자유당 지지 세력의 거점으로 발전했으며, 서부의 안티오키아와 칼다스(Caldas) 지역은 보수당 세력의 중심지로 성장하였다.<sup>200)</sup>

콜롬비아 정부는 경제개발이라는 명목하에 농민 토지에 대한 강탈을 합법화하여 지주계급에게 특혜를 주었고 소작농은 폭력을 동원하여 미개간 불모지를 개척함으로써 토지를 확보하게 되는 원인을 제공하게 되었으며, 이는 결국 농민들이 신변 보호를 위한 자위대를 조직하게 만들었다. 이러한 토지와 지역갈등은 정치폭력과 엘리트 정치협약의 역사적 배경을 형성하고 있다.

#### (나) 양당정치의 갈등과 정치적 폭력

콜롬비아는 라틴아메리카 지역 국가 중에서도 자유, 보수 양당제를 기반으로 제도적 민주주의를 발전시켜온 대표적 국가이다.

전통적인 보수와 양당간의 갈등은 1946년 대선을 계기로 첨예화되었는데, 16년간의 자유당 집권이 막을 내리고 과거에 탄압받았던 보수당은 자유당에 대한 보복을 시작하였다. 이러한 양당의 갈등은 도시노동자의 절대 지지를 받았던 급진주의 지도자인 엘리에세르 가이탄(Jorge Eliecer Gaitán)의 암살로 민중의 분노로 표출되었으며 이후 자유당파 정치인, 학생, 지식인 등이 연합하여 불법 무장조직으로 발전되었다.<sup>201)</sup>

군부는 도시를 중심으로 확산된 폭력 사태와 반정부 불법 무장조

---

200) 위의 글, p. 63; Daniel Pécaut and *Orden y Violencia: Evolución Socio-Política de Colombia Entre 1930 y 1953* (Bogota: Grupo Editorial Norma, 2001), pp. 70~75.

201) 차경미, “21세기 라틴아메리카의 폭력과 평화: 콜롬비아의 평화협정을 통해 고찰한 불법무장조직 등장 of 사회문화적 배경을 중심으로,” p. 64.

직의 활동을 계기로 정치적 개입을 시작하였다. 보수당의 사병으로 전략한 경찰은 자유당에 대한 가혹한 폭력적 탄압에 동원되었다. 자유당과 불법 무장조직의 활동은 점차 확산되었고, 집권당은 폭력 사태에 대한 효과적인 진압을 목적으로 군과 경찰의 보수화를 진행하였다. 자유당 지지 군부 세력은 자유당 시위진압에 군이 동원된 사실에 반발하여 훈련된 불법 무장단체를 조직하였다. 그 결과 군 내부의 갈등 관계가 형성되었다.

한편, 1958년 양당 갈등은 정치폭력으로 확산되면서 과두지배체제의 위기를 몰고 왔다. 이는 자유와 보수 진영의 양당 엘리트 정치 협약체제인 ‘국민전선(Frente Nacional)’ 형성으로 이어져 엘리트들의 독점 협약에 의한 폭력이 가중되는 계기가 되었으며, 이러한 결과로 정치적 가치 추구와는 관계가 먼 불법 무장조직이 확대 형성되었다.<sup>202)</sup>

국민전선은 국민의 정치참여를 극히 제한하는 것으로, 엘리트들의 정치적 협약으로 인해 제도적으로 정치적 독점은 강화되어 일시적인 정치적 폭력은 중단되었으나, 도시 중간계층과 지식인 중심의 급진자유파는 정치적 참여에 대한 요구로 폭력 시위를 가중시켰고, 이러한 과정은 좌파계열 불법 무장조직 성장의 계기가 되었다.<sup>203)</sup>

이처럼 1940년대 중반 이후 정치폭력의 확산으로 인해 불법무장조직이 형성되었으며, 1958년 쿠바 혁명의 외부적 요인도 콜롬비아 무장조직의 확산의 계기가 되었다. 콜롬비아 불법무장 조직은 차츰 콜롬비아 정부를 위협하는 거대 조직으로 확대되면서 1980년대 마약조직과의 연계를 통해 중소도시를 거점으로 경제 부문까지 다양

---

202) 위의 글, p. 61.

203) 위의 글, p. 67.

한 분야에서 역할을 담당하였으며, 암살, 납치 등을 비롯한 석유, 광산 등 지하자원의 약탈과 마약거래와 같은 지하경제 통제까지 그 영역을 확대시켜 나갔다.<sup>204)</sup>

콜롬비아 내전은 사실상 사상의 차이 및 국내적 패권 다툼에서 비롯된 콜롬비아 정부와 콜롬비아 혁명군 사이의 무력 충돌로 규정할 수 있다. 1964년부터 시작된 이 분쟁은 상당히 높은 폭력 수준을 유지하다가 양측 사이의 평화협상이 진행되면서 다소 약화되었고 간헐적인 교전으로 진행되었다.

## (2) 콜롬비아 반군의 형성과 내전의 전개

콜롬비아 내전은 정부와 비정부 간 분쟁이며, 여기에는 콜롬비아 정부와 불법 범죄조직 간의 간헐적인 무력 충돌이 포함된다. 다양한 형태의 무장 충돌이 나타났는데, 대표적인 것이 좌익 게릴라 조직인 콜롬비아 혁명군(FARC) 대 콜롬비아 정부 간의 분쟁이다. 두 당사자 간의 무력 충돌은 콜롬비아 분쟁의 양상을 내전으로 규정지을 정도로 대립의 크기가 가장 컸다.

FARC, 민족해방군(Ejercito de Liberacion Nacional: ELN) 등 무장 게릴라 세력들은 콜롬비아에서 정치·사회적으로 소외된 집단의 이익을 대변하기 위한 조직으로서 마르크스주의 정부 수립을 목표로 1960년대 초 형성하기 시작하였다. 콜롬비아에서 활동했거나 활동 중인 주요 불법 무장조직은 1965년 결성된 것으로 추정되는 ELN과 1964년 결성된 FARC, 1967년 소련과 중국 분쟁의 영향인 공산당의 분열로 형성된 자유민중군(Ejercito Popular de Liberación: EPL), 그리고 1973년 도시 지식인을 중심으로 결성된 4월 19일 운동(Movimiento de 9 de Abril: M-19) 등이 있다.<sup>205)</sup>

---

204) 위의 글, p. 67.

FARC는 콜롬비아 및 남미 최대 규모의 조직적인 반군단체로서 반미주의를 표방하며, 기존 정부와 기득권층을 타파하고 좌익정부 수립을 목적으로 형성되었다. 군자금과 대외 협상력을 높이기 위해 주요 도로와 공공건물을 파괴하였다. 정부 요인과 민간인에 대한 납치를 통해 막대한 금액의 몸값도 요구하였다. 1980년대 접어들어 FARC와 M-19의 무력공격은 절정에 달했다. 1982년 취임과 동시에 베리사리오 베탕쿠르(Belisrio Betancur) 대통령은 불법 무장조직에 대한 사면조치를 통해 무력분쟁 종식을 위해 노력하였다. 정부는 주요 불법 무장조직과 대화를 시도하며 협상에 적극적인 불법무장조직의 안정적인 사회 복귀를 위해 지원하였다. 불법 무장조직원에 대한 사면조치와 함께 정치참여의 기회도 부여하였다. 이러한 정부의 노력에 힘입어 다수의 불법 무장조직이 정부와 정전협정을 체결하는 등 정치세력으로의 전환을 도모하였다.<sup>205)</sup>

FARC는 1980년대 중반 이후 마약조직과 공생하여 조직을 유지하고 있는데, 자신들의 활동지역에서 생산되고 유통되는 모든 마약에 대해 20%의 세금을 징수하였다. 그리고 마약 카르텔을 보호해주는 대가로 받은 이윤은 전투장비 구매와 정부군보다 높은 액수의 조직원 월급용으로 사용하였다. FARC는 남부와 동부지역 불법 작물 재배지를 중심으로 활동하였으며, 아마존(Amazona), 푸투마요(Putumayo) 그리고 태평양 밀립지역을 FARC의 주요 거점으로 이용하고 있다. 과거 게릴라 조직의 공격이 절정에 달한 1980년대 콜롬비아의 역대 정권들은 게릴라에 대한 사면조치와 사회 복귀를 지원하며 대화를 시도했다. 그러나 1990년대 동구권의 몰락으로 이념

205) 차경미, “콜롬비아의 평화협정의 성과와 과제,” 2018년 북한연구학회 춘계학술대회 발표문 (동국대, 2018.3.30.).

206) 차경미, “21세기 라틴아메리카의 폭력과 평화: 콜롬비아의 평화협정을 통해 고찰한 불법무장조직 등장의 사회문화적 배경을 중심으로,” p. 69.

적 기반을 상실했으며 우리베 전 대통령 집권기간 동안 “플랜 콜롬비아(Plan Colombia)”에 의거 미국의 지원을 받아 정부군의 적극적인 공세로 이들의 무장투쟁 능력은 현저히 저하되었다.

2002년 등장한 우리베(Álvaro Uribe, 2002~2010) 정권은 미국의 군사적 지원에 힘입어 국내 안보를 위협하는 마약과 게릴라 조직에 대한 강경책을 추진하였다. 우리베 대통령은 병력을 증원하는 한편, 100만 규모의 민간인 민병대 동원을 통해 마약조직 및 게릴라에 대한 전면전에 돌입했고, 이러한 과정에서 우익 무장조직 AUC가 양산되었다. 2002~2006년 콜롬비아의 무력분쟁은 격화되었는데, 정부의 공격을 피해 FARC가 국경지대로 이동함에 따라 콜롬비아의 내전이 인접 국가로 확대되었다. 민병대와 우익 AUC는 공권력의 이름으로 과거 FARC 활동지역 농민에 대한 무차별적인 공격과 토지를 강탈하였다. 또한, 불법 작물 재배지를 대상으로 미군과 정부군이 합동으로 공중에서 살포한 제초제는 농촌과 농지를 황폐하게 만들었을 뿐만 아니라 주민의 생명을 위협하였다. 그 결과 농촌 지역을 중심으로 강제 실향민의 수가 급격하게 팽창하였다.<sup>207)</sup> 2005년 콜롬비아 실향민 등록위원회는 전체인구의 7.3%에 해당하는 331만 6,862명이 강제 실향 상태라고 보고했으며, 콜롬비아는 단기 최대 강제 실향민 배출국이 되었다.<sup>208)</sup>

2008년 유럽의회와 국제 인권단체 및 국제 여론 재판소는 콜롬비아 국가폭력의 심각성을 제기하였다. 콜롬비아에서 인권은 국가안보의 목적 아래 조직적으로 침해되었다. 국가안보 개념이 인간안보

---

207) 차경미, “콜롬비아 우리베(Uribe) 정권의 국가안보정책의 한계,” 『국제지역연구』, 제13권 제2호 (2009), pp. 429~432.

208) 차경미, “콜롬비아 국경지역 난민증가 원인: 베네수엘라, 파나마 그리고 에콰도르 접경지역 강제실향민을 중심으로,” 『국제지역연구』, vol. 15, no. 1 (2011), pp. 109~134.

개념과 충돌하여 안보를 책임져야 할 국가와 정부는 오히려 안보의 위협이 되었다. 국내외적인 비난에 직면한 우리베 정부는 2006년 AUC 및 민병대의 무장해제를 추진하였다. 그러나 해체된 우익 무장조직은 신흥 무장단체를 조직하여 각종 범죄 및 마약밀거래에 개입하였다. 결국, 개혁을 통해 장기집권의 발판을 마련한 우리베 대통령은 2010년 5월 산토스(Juan Manuel Santos)에게 정권을 이양했다.

전 국방장관으로서 게릴라전을 지휘한 산토스 대통령은 집권과 동시에 우리베 대통령과 거리를 유지하며 ‘변영을 위한 포괄적 안보’라는 슬로건 아래 인권보호와 강화를 기초로 국가안보 정책을 수립하였다. 2011년 유엔 인권고등판무관은 콜롬비아의 심각한 인권침해 상황을 보고하며 무력 분쟁 재발 방지 및 사회 전반에 걸친 인권 보장 강화 정책을 촉구하였다. 그리고 내전 종식을 위한 평화협상을 권고하였다.<sup>209)</sup>

비정부 행위자들 사이의 무력 충돌 양상도 몇 가지 형태로 전개되었다. 첫째, 좌익 게릴라군 간 분쟁으로 민족해방군(National Liberation Army: ELN)과 콜롬비아 혁명군 간 분쟁이 있다. 양측은 2006년부터 자연자원과 마약 밀매 경로 관련 전략적 요충지를 두고 충돌하기 시작해 2010년에는 전면전까지 선포되는 등 폭력 수준이 상승하게 되었다. 둘째, 마약 밀매 카르텔과 준군사조직(paramilitary groups) 간 분쟁이 있다. 2006년, 우산 조직으로 기능하던 콜롬비아 통합자위대(United Self-Defense Forces of Colombia: AUC)가 해체되어 분열된 이래, 잔존 세력들은 쇠퇴해가는 마약 조직들과 연계해 새로운 범죄 조직을 구성했다. 이들은 국

---

209) UN Doc. A/HRC/19/21/Add.3 (2012), <<https://undocs.org/A/HRC/19/21/Add.3>> (검색일: 2021.8.1.).

내외에서 마약 밀매와 강탈, 자금세탁, 불법 채굴 등의 범죄행위를 벌였고, 서로의 이권을 확대해 나가는 과정에서 2013년에 내분이 발생한 바 있다. 전체 30여 개 조직으로 시작해 현재 6개 정도가 남아 있는데, 그 중 우라베노스(Los Urabenos)가 가장 강한 세력으로 성장하여 3개 활동지역에서 1,200명이 넘는 조직원을 보유하게 되었다.<sup>210)</sup> 결국, 1990년대 이후 무장 게릴라 세력들은 쇠퇴하였으나 신흥 범죄단체들(Bandas Criminales Emergentes: Bacrim)의 세력은 오히려 확대되었다.

2016년 11월에 콜롬비아 정부와 최대 좌익 게릴라 반군 조직인 콜롬비아 혁명군 사이에 평화협정 체결을 계기로 콜롬비아 내전은 소강상태에 접어들게 되었다. 2013년 7월에 콜롬비아 혁명군과 민족해방군 두 조직의 간부들이 통합을 약속하는 공동 성명을 발표한 것을 계기로 좌익 게릴라 반군 사이의 무력충돌 역시 일단락된 바 있다. 콜롬비아의 마약 카르텔의 영향력이 약화되는 상황을 고려할 때 이들이 콜롬비아 내전과 관련한 핵심 행위자로 다시 부각될 가능성은 낮다고 볼 수 있다.

## 나. 분쟁 종식의 형태와 요인

### (1) 분쟁 종식의 형태

1990년대 초반 들어 콜롬비아 정부의 적극적인 노력에 힘입어 다수의 불법 무장조직들은 정부협정을 맺고 세력이 약화되는 양상을 보였다. 그러나 무기를 반납한 전직 게릴라 출신 정치인들이 우익 암살단에 의해 살해되는 사건이 연이어 발생하자 게릴라 조직은 재

---

210) 추종연, “콜롬비아 평화협상과 평화정착 주요 과제,” 『이베로아메리카』, 제15권 2호 (2013), p. 308.

무장하였고, 정부를 신뢰하지 못한 FARC와 ELN는 무력으로 정부를 위협하였다.<sup>211)</sup> 전술한 바와 같이, 콜롬비아 내전은 정부와 다수의 좌익 성향인 무력 반정부 단체들과의 장기적인 분쟁 속에서 1990년대 이후 다수의 정전협정 체결과 재대결의 경험을 거치면서 평화협정에 이르게 된다.

콜롬비아 내전을 종식한 평화협정은 외부 행위자들의 개입도 영향을 미쳤다. 미국은 무장 반군들이 장악했던 마약 거래를 봉쇄하고자 콜롬비아 정부를 지원했던 것은 반군의 힘이 약화되는데 큰 요인이 되었다. 1990년대 마약과의 전쟁을 선포한 미국은 반(反)마약 정책의 일환으로 13억 달러의 군사 원조책인 ‘플랜 콜롬비아(Plan Colombia)’를 운영하며 콜롬비아 정부에 대한 지원을 아끼지 않았다. ‘플랜 콜롬비아’는 마약 생산지에 대한 원천봉쇄 지원책으로 이를 통해 미국은 코카인 생산국에 대한 일방적인 군사개입을 강화하였다. 이후 미국의 안보 정책의 방향이 반테러리즘으로 변화하자 반마약 정책은 반테러리즘이라는 이중적 성격을 띠면서 전개되었다.<sup>212)</sup> 반테러리즘을 국가안보 정책의 핵심전략으로 선택한 미국 외교정책의 변화는 콜롬비아 정부가 강도 높은 게릴라 진압 작전을 기반으로 한 국가안보 정책 추진의 배경이 되었다.<sup>213)</sup>

대내적으로 분쟁 당사자인 ‘산토스 정부’는 적극적으로 평화협정 추진에 박차를 가했기 때문에 평화협정이 성사될 수 있었다. 대내외적인 우려와 함께 무력분쟁 격화로 인한 다양한 사회적 위기에 직면한 산토스 정부는 2012년 평화구축을 위한 국방안보 정책을 수

---

211) Diego Ariza Arias, “La Zona de Distensión del Caguán: Análisis de los Factores Económicos, Políticos y Sociales a Partir del Concepto de Estado Fallido,” *Universidad Clegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario* (2014). pp 7~17.

212) 이성형, “미국의 대 콜롬비아 마약정책: 현실주의 외교논리의 문제점,” 『라틴 아메리카 연구』, 제18권 제4호 (2005), pp. 163~164.

213) 차경미, 서면자문 (2021.7.11.).

립하였다. 안보 정책은 2008년 발행된 국제 인도주의법 규정에 따라 무력분쟁 종식, 평화적 통합, 사회 및 경제개발, 국익수호 그리고 인간안보 개선을 중심으로 형성되었다.<sup>214)</sup> 산토스 정부는 2012년 10월 장기내전 종식을 목표로 FARC와의 협상 개시를 공식 선언하였고, 이러한 배경을 통해 2016년 콜롬비아의 평화협정은 체결될 수 있었다.

‘분쟁 당사자의 참여 범위’에 대한 문제도 거론될 수 있다. 산토스 정부는 여러 그룹의 반군들과 평화협정 체결을 진행한 것은 아니며, 과거 평화협상을 주도해온 역대 정권과 달리 FARC 측과 협상을 진행했고 대부분의 요구조건을 수용하면서 평화협상을 체결하였다는 점이다. 이는 콜롬비아 평화협정이 모든 분쟁당사자와의 합의가 아니라는 점과 국내 보수 세력들의 평화협정 반대 운동 확산의 원인으로 작용했다는 점은 콜롬비아 평화협정이 완전한 평화협정은 아니라는 것을 나타낸다. 또한, 산토스 정부의 집권 2기 협정이행을 통해 개혁을 추진하였으나, 그 과정에서 원주민과 농민의 갈등을 유발했다는 점은 향후 이행과정에서 평화 프로세스의 안착 가능성을 어둡게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

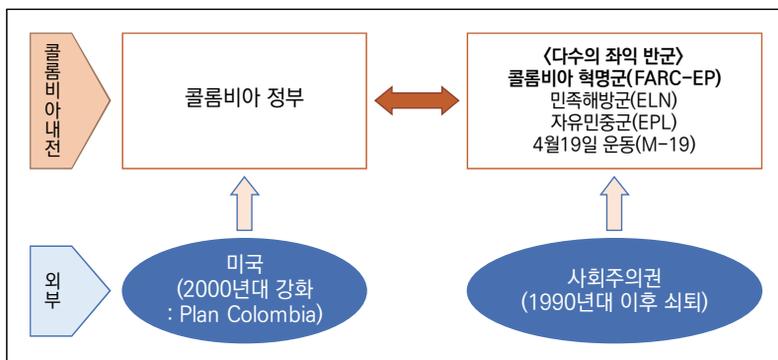
결국, 평화협정 반대 시위를 주도해온 우리베 전 대통령의 지지로 2018년 두케(Iván Duque) 현 대통령이 정권을 장악했다. 정권교체로 산토스 정부의 협정이행을 위한 개혁은 수정되어 운영되었다. 이러한 과정에서 무력분쟁과 폭력이 산발적으로 발생했다. 2020년에는 평화협정을 주도했던 각계 사회인사 120여 명이 연이어 암살당하는 불미스러운 사건이 발생하자 신정부에 대한 국민적 불신은 표출되었다. 이러한 상황에서 정부는 뚜렷한 대책을 마련하지 못함에 따

---

214) Vargas Alejo Velásquez, *El Gobierno de Juan Manuel Santos y Su Política de Seguridad y Defensa*, Universidad Nacional de Colombia (2011), pp. 14~23.

라 각계각층의 참여로 역사상 유례없는 범국민 평화시위가 전국적으로 확산되었고, 이는 평화협정이 콜롬비아 평화 프로세스의 완전한 이행을 담보하는 것이 아님을 시사하고 있다. 콜롬비아 평화협정은 콜롬비아 내전의 종식 및 평화협정 이행(6개 분야, 578개의 의무 조항)을 요구하는 것으로 조항 간 상호 긴밀한 연계성과 상충성까지도 포함하는 종합 협정의 형태를 띠고 있다.

〈그림 III-9〉 콜롬비아 내전 당사자 및 외부 세력의 영향



## (2) 평화협정 추진과정

평화협정은 전쟁 및 분쟁을 종결짓는데 중요한 수단으로 역할했다. 전통적으로 평화협정은 전쟁의 종결이라는 형식적 의미를 지니고 있으나, 탈냉전 이후에는 실질적 평화정착을 위한 정책적 수단으로 활용되어 상징적인 의미의 평화협정이 체결되기도 하였다. 콜롬비아는 정부와 반군의 오랜 분쟁을 종식하기 위해 양측은 평화협정을 체결하였다. 이러한 평화협정이 맺어지기까지 오랜 협상 과정이 있었다. 1984년 FARC와 콜롬비아 정부 간의 1차 평화협상이 진행된 바 있으며, 이후 2012년 11월에 산토스 대통령 주도하에 평화협상이 재개되었고, 2013년 5월에 농지개혁과 마약과의 전쟁에 대해,

11월에는 FARC의 정치참여에 대한 일정에도 합의했다. 2014년 6월, 산토스 대통령이 재임에 성공함으로써 평화협상의 성공적 도출에 대한 국제적 기대감도 높아졌다. FARC 역시 2013년 12월에 일방적으로 휴전을 선언하는 등 평화협상에 적극적인 모습을 보여주었다. 이러한 상황 전개를 배경으로 2016년 11월에 마침내 양측 간에 평화협정이 체결되었다.

1989년 M-19는 정부와 최초로 평화협정을 체결하였으며 이듬해 총선에서 나바로 울프(Navarro Wolf) 사령관이 나리뇨(Nariño) 주지사에 당선됨으로써 제도권 진입에 성공하였다. 그러나 정치에 참여한 전직 불법 무장조직 출신 정치인이 우익 암살단에 의해 살해되자 세력이 약화되었던 불법 무장조직은 다시 무력으로 정부를 위협하였다.

1990년대 접어들어 콜롬비아 정부는 최대 불법 무장조직 FARC와 ELN를 대상으로 평화협상을 적극적으로 추진하였다. 안드레스 파스트라나(Andrés Pastrana) 보수정권은 협상과 진압이라는 이중전략을 통해 게릴라와 대화를 시도하는 한편, 미국의 지원 아래 적극적인 마약 및 좌익 게릴라 소탕 작전을 전개하였다. 특히 정부는 FARC의 통제하에 있던 남부 마약 재배지의 5개 자치구를 대상으로 긴장 완화 지역을 조성하고, 공권력 철수를 통해 3년간 협상을 추진했다. 그러나 정부를 신뢰하지 못한 FARC와 ELN의 폭력은 더욱 격화되었다.

2000년 들어 미국은 반마약-테러 정책인 ‘플랜 콜롬비아(Plan Colombia)’를 통해 내전 종식을 위한 콜롬비아 정부의 정책을 지속적으로 지원하였다. 이러한 미국의 지원에 힘입어 2002년 게릴라와 평화협상 불가를 선언하고 마약퇴치 및 불법 무장조직에 대한 강경책을 선택한 알바로 우리베(Álvaro Uribe) 정권이 등장하였다. 우

리베 대통령은 미국의 군사적 지원 아래 힘에 의한 국가안보 정책을 추진하며 강도 높은 게릴라 진압 작전을 전개하였다. 이러한 정책에 가시적인 성과에 힘입어 알바로 우리베 대통령은 2006년 재집권에 성공하게 되었다.

그러나 남부 마약 재배지를 기반으로 활동하는 FARC는 유엔 중재안을 거부한 채 정권교체를 주장하며 테러와 무력분쟁을 일삼았다. 정부의 공격을 피해 국경지대로 이동한 불법 무장조직들은 접경 지역 주민에 대한 위협을 일상화함으로써 콜롬비아의 폭력이 인접 국가로 확대되는 결과를 초래했다. 또한, 부족한 공권력을 보완하기 위해 정부에 의해 양산된 우익 무장단체인 콜롬비아 연합자위대(Autodefensas Unidas de Colombia: AUC)가 양민에 대한 무차별적인 폭력을 자행함으로써 무력폭력 심화와 동시에 강제 실항민 및 난민이 급증하였다.

2011년 집권한 산토스 현 대통령은 장기 내전 종식을 목표로 2012년 10월 FARC와 평화협상 개시를 공식 선언하였다. 동시에 제2의 불법 무장조직 ELN과도 평화협상을 추진하였다. 전 정권에서 불법 무장조직에 대한 강경 진압을 지휘해온 산토스 대통령이지만 FARC 및 ELN와 적극적인 대화를 시도하며 알바로 전 대통령과 거리를 유지하였다.<sup>215)</sup>

산토스 정부는 FARC와 개인적으로 친분이 있는 인사들로 협상팀을 구성하여 신뢰에 기반한 접근을 유도하였다. 콜롬비아 전 부통령 움베르토 데 라 까예(Humberto de la Calle)를 중심으로 구성된 협상팀은 2012년 9월 4일부터 FARC측 협상 대표 마르코스 칼라르카(Marcos Calarcá) 그리고 안드레스 파이스(Andrés París)와 함께

---

215) 차경미, “콜롬비아의 평화협정의 성과와 과제,” 2018 북한연구학회 춘계학술회의 발표문 (동국대, 2018.3.30.).

평화협상을 지속해 왔다. 그러나 쿠바의 아바나와 노르웨이 오슬로에서 진행된 협상은 별다른 성과를 거두지 못했다. 이후 2015년 9월 마누엘 산토스 대통령과 FARC 사령관 로드리고 론도뇨(Rodrigo Londoño)가 처음으로 아바나에서 회동하여 협상을 진행했으며 10월 23일까지 평화협정에 최종 서명하기로 합의했다. 그러나 일부 쟁점 사안에 대해 양측이 첨예한 입장 차이를 유지함으로써 협상은 난항을 거듭했다. 결국, 예상보다 3개월 연장된 2016년 6월 23일 쌍방이 포괄적인 정전 합의에 서명하여 콜롬비아의 평화협상은 타결되었다. 마침내 2016년 11월 12일 산토스 대통령은 무장 혁명군과 새로운 평화협정을 체결하였음을 국민 담화를 통해 발표하였다. 이 협정에는 정부가 협상 반대 진영이 새롭게 제안한 57개 주제 중 56개 아젠다에 대한 조정안에 포함되었다.<sup>216)</sup>

2016년 6월 FARC와 정부의 평화협상이 체결된 이후 ELN은 납치한 정부 인사 및 정치인을 석방하고, 정부와 대화에 적극적인 자세로 임했다. 2017년 1월 ELN은 납치한 전 상원의원 오딘 산체스(Odín Sánchez)를 석방하였고 이에 대해 정부는 ELN 지도자 에두아르도 마르티네스(Eduardo Martínez) 및 카를로스 구에야르(Juan Carlos Cuellar)에 대한 사면조치를 단행하였다. 그러나 협상이 진행되는 과정에도 ELN에 의한 외국인 납치 및 까노 리몬-코베냐스(Caño Limón-Coveñas) 송유관에 대한 테러는 지속되었다. 결국, 대화는 중단되었고, 2020년 9월 교황의 콜롬비아 방문을 계기로 양측은 102일간 휴전에 합의하였다.<sup>217)</sup>

---

216) 루이스 알베르토 레스트레포·소코로 라미레스·정동희, “콜롬비아의 평화협정 부결: 평화에 대한 놀람과 충격,” 『라틴아메리카이슈』 6월호 (2017), p. 23, <file:///C:/Users/KINU/Downloads/2.pdf> (검색일: 2021.10.20.).

217) 차경미, “21세기 라틴아메리카의 폭력과 평화: 콜롬비아의 평화협정을 통해 고찰한 불법무장조직 등장의 사회문화적 배경을 중심으로,” p. 28.

### (3) 분쟁 종식의 요인

콜롬비아 정부와 FARC와의 분쟁은 50여 년 이상 지속되었고 그 과정에서 평화 협상이 여러 번 결렬되는 경험을 했다. 협상 과정에서 협상을 방해하는 요인들은 다양했다. 협상에 반대하는 게릴라군들이 폭력을 행사하거나 협상 주체인 혁명군 내부의 반발로 인한 협상의 파기 등이 그 실례였다. 또한, 콜롬비아 정부가 콜롬비아 무장 세력을 신뢰하지 못했고 좌익 반군이 정부를 신뢰하지 못하는 이유도 존재했다.

하지만, 평화협정의 추진과 합의는 콜롬비아 국민들이 평화를 위해 부단히 노력한 결과라는 의견이 다수이다. 평화를 위해 많은 시민단체들과 학생들의 지속적 시위와 열정적 노력이 전개되었으며, 다양한 사회 분야와 지역으로 확대되었다. 특히, 정부군과 무장혁명군 간 분쟁이 집중되었던 농촌 지역과 군사적 분쟁으로 인한 희생자가 많았던 지역으로 평화협상 지지 여론이 확산되었기 때문에 평화협정 체결이 가능하였다.<sup>218)</sup>

지난 2011년 산토스 대통령이 장기 내전의 종식을 주장하면서 FARC와 평화협정을 추진한 이후 콜롬비아 정부와 FARC와의 평화협정이 마침내 체결되었다. 이로써 콜롬비아 평화 프로세스는 큰 전기를 맞이했다. 그러나 콜롬비아 사회에는 오랜 내전의 트라우마와 평화협정 반대 보수파와 이탈한 FARC 세력의 갈등이 완전히 사라지지 않고 있다. 현 두케(Iván Duque) 대통령은<sup>219)</sup> 콜롬비아 정부

218) 루이스 알베르토 레스트레포 외, “콜롬비아의 평화협정 부결: 평화에 대한 놀람과 충격,” p. 39.

219) 알바로 우리베 전 대통령이 직접 낙점한 정치적 후계자인 두케 대통령은 중도 우파로서 2018년 8월 7일 대통령에 취임하였으며, 취임 이후 기존 정치 관행을 과감히 근절하고자 노력하고 있으며, 각료에 정치권 인사를 배제하고 전문가 위주로 구성하였고, 대선 공약 이행 및 주요 개혁정책 등을 적극적으로 추진하고 있다는 평가를 받고 있음.

가 2016년 최대 반군인 옛 FARC와 체결한 평화협정에 반대해온 강경우파집단 출신으로, 우리베의 정치적 후계자답게 대선 운동 기간 내내 평화협정이 옛 FARC에 너무 관대한 만큼 수정을 가해야 한다는 입장을 강조하고 있다. 살인, 납치, 마약밀매와 같은 반인권적 범죄행위자인 지난 FARC 지도자와 반군들에게 아무런 댓가 없이 콜롬비아 사회로의 복귀에 대해 두케와 우리베 전 대통령은 반대의 입장이다.<sup>220)</sup>

따라서 콜롬비아 평화협정은 이러한 총체적인 폭력을 막는 시발점으로 그 의미가 크다. 콜롬비아 평화협정은 1984년 이후 콜롬비아 정부와 FARC의 오랜 협상의 결과이고, 콜롬비아 국민들의 평화에 대한 갈망과 오랜 시민단체, 학생 운동 등이 열정적으로 전개되었기 때문에 가능한 것이었다. 평화협상이 지속된 것은 상대방에 대한 인정과 지속적인 대화 노력이 있었기 때문이다. 또, 협상 과정에서 상호 간 안전보장(security guarantee)을 제공을 위한 제3자의 개입도 중요하다. 콜롬비아 평화협정 체결에 제3자인 쿠바와 노르웨이가 협상 개시에 도움을 주었고 베네수엘라, 칠레도 평화협정 과정에 개입하여 중재 역할과 안전보장의 환경을 조성해 주었다.

반대로 평화협상 과정에서 걸림돌은 무엇보다도 불신이 가시지 않아 협상 주체 간의 불일치한 행동이 일어났다. 협상에서 우위를 차지하기 위해 혁명군 내부의 분열과 2014년 콜롬비아 군부가 정부 협상 내용을 감시한다는 스캔들이 불거지면서 콜롬비아 군부의 평화협상 의지가 의심되기도 하였다. 무엇보다도 2014년 3월 의회 선거에서 평화협상 반대파인 우리베 전 대통령이 상원의원으로 당선되어 콜롬비아 정부 내부의 평화협상 반대 입장을 국민들에게 널리

---

220) “콜롬비아, 위기의 평화협정…두케 당선에 고개드는 내전악몽,” 『연합뉴스』 (2018.6.18.), <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180618025900087>>(검색일: 2012.6.1).

알리는 계기가 되었다. 이처럼 정부 내부에 평화협상 반대파들의 영향력이 잔존하고 있다.

평화협정 체결 이후에도 평화협상에 반대하는 FARC 지도자급 잔존 조직과 우리베를 중심으로 구성된 민주중앙당이 평화협정에 대한 반대입장을 표명하고 있다. 더욱이 현 우케 대통령도 평화협상 이행에 미온적 입장이어서 콜롬비아 갈등은 여전히 위험 상태에 놓여 있다. 또한, ELN등 무장 세력의 반정부 투쟁, FARC의 정치참여로 인한 콜롬비아 내부 정치의 불안정성과 코카인 농장의 이권 싸움 등 콜롬비아 내전 종식 및 국내 정치 안정도 불확실한 상황이다.

평화협상의 주요쟁점은 농촌개발 및 토지개혁, FARC의 정치 참여 보장, 분쟁 종식, 마약 근절 및 밀매 퇴치, 내전 희생자 권리 보장 등 5개 항이다. 장기 내전으로 콜롬비아의 농촌경제 및 사회권 등 발전과 인권에 대한 심각한 문제를 낳았기 때문이다. 정부와 FARC는 무력분쟁 피해지역 농민 권리회복과 토지 소유 불평등 완화를 위한 토지개혁 및 농촌개발을 주요의제로 채택한 이유가 지속가능한 농촌 지역의 경제발전을 위함이었다. 따라서 평화협정은 오랜 내전을 종식하고 평화를 유지하는 가운데 지속가능한 경제발전과 유린당한 인권문제를 해결해야만 하는 숙제를 내포하고 있다. 하지만, 평화협정이 체결된 지 5년이 지난 현재, 콜롬비아는 여전히 무력분쟁 재발 가능성은 높은 상황이다. 평화유지를 위해 콜롬비아 정부가 풀어야 할 과제는 산재하다.

## 다. 평화협정 체결과 평화 프로세스의 전개

### (1) 평화협정의 내용

‘콜롬비아 내전 종결을 위한 협정(이하, 콜롬비아 평화협정)’은 정

부와 콜롬비아 무장혁명군(FARC) 간 합의로서 2016년 11월 30일 최종 비준되었다.<sup>221)</sup> 주요 내용은 첫째, 농촌 지역에 대한 포괄적 개선으로, 소규모 농가, 실향민 등을 위한 토지개혁을 단행하고 평등의 원칙에 따른 농촌 생활 개선 내용을 담고 있다. 둘째, 평화구축을 콜롬비아인의 권리이자 과제임을 명시하고 시민들의 효과적 참여를 위한 민주주의 강화에 합의하였다. 셋째, 콜롬비아 내에서의 더 이상의 폭력 행위 중단을 위한 합의문 이행을 강조한다. 이는 정부와 무장혁명군 간의 무력사용과 적대행위를 중단하고 무장혁명군 구성원들을 민주 사회 일원으로 포용하기 위함이다. 즉, 콜롬비아 정부군과 FARC-EP 간 공격적인 행동 및 일반적인 적대행위의 종결과 정전 규칙에 의한 행동을 보장하기 위해 FARC-EP의 무장해제, FARC 조직원들의 사회적 재통합을 지원할 수 있는 제도적 틀을 마련하는 것이었다. 넷째, 불법 마약 문제 해결을 위한 것으로, 빈곤 퇴치를 통해 불법 마약 생산과 유통을 막고 대체 재배작물 및 마약 사용 방지 프로그램을 운영할 것을 포함하였다. 다섯째, 내전 피해자들에 대한 진상규명과 재발 방지를 약속하였다. 내전에 대한 역사적 진실을 규명하고 피해자 규정과 권리를 보장하기 위함이다. 1964년 이래 지속된 내전으로 인한 26만 명의 희생자 가족 및 680만 명의 실향민에 대한 보상과 4만 5,000명의 실종자들을 찾기 위한 수색대를 구성하고 이러한 희생이 재발을 막기 위한 ‘특별 사법위원회’를 설립하기로 했다. 특별 사법위원회는 콜롬비아 헌법과 국제법에 의거해 설립하는데, 모든 희생자들의 권리에 대한 보상과 향후 콜롬비아 평화정착에 대한 권한을 가진다.

---

221) 평화협정안 참조, <[http://overseas.mofa.go.kr/co-ko/brd/m\\_6661/view.do?seq=1263827&srchFr=&%3BsrchTo=&%3BsrchWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti\\_itm\\_seq=0&%3Bitm\\_seq\\_1=0&%3Bitm\\_seq\\_2=0&amp%3Bcompany\\_cd=&%3Bcompany\\_nm=&page=7](http://overseas.mofa.go.kr/co-ko/brd/m_6661/view.do?seq=1263827&srchFr=&%3BsrchTo=&%3BsrchWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti_itm_seq=0&%3Bitm_seq_1=0&%3Bitm_seq_2=0&amp%3Bcompany_cd=&%3Bcompany_nm=&page=7)> (검색일: 2021.6.1.).

콜롬비아 평화협정 최종안의 내용들은 578개의 의무조항으로 분류될 수 있으며 위의 6개 분야는 서로 긴밀하게 연결되어 있어 포괄적이며 어느 한 분야의 이행이 독립적인 성과를 보이기는 어렵다는 특징을 가지고 있다. 2016년의 평화협정안이 갖는 복잡성과 확장성은 정부, 야당, FARC-EP, 사회 운동 단체 및 국제기구들 사이에서 사면, 선거와 정당 개혁, 인권, 사법개혁, 전환기 정의, 사회 재통합 등에 대한 갈등뿐만 아니라 세부적인 시행 일정, 진실과 화해 메커니즘에 대한 상충되는 해석을 가져오기도 한다.<sup>222)</sup>

특히, 산토스 정부는 농촌 지역을 토대로 지역사회 개발을 도모하고자 하는 종합적인 국가발전계획을 수립하였다. 국가발전계획은 희생자 권리회복, 시민안전 그리고 빈곤감소를 위한 다양한 특별법 마련과 함께 구체화되었다. 정부가 주력한 농촌개발정책은 농업 생산성뿐만 아니라 내전 피해지역 주민의 건강과 교육 그리고 주택건설 등 종합적인 발전계획이었다. 평화협정 체결 이후 무기를 반납한 FARC 조직원은 평화지대 기능을 담당할 23개 소규모 농촌 구역과 8개 캠프로 이동하였다.<sup>223)</sup> 이후 정부는 토지 소유 불평등 문제해결과 FARC 대원들의 일자리 제공을 위해 토지개혁을 추진하였다. 토지개혁은 불모지 및 비효율적인 대농장 토지를 대상으로 추진된 토지개혁은 FARC의 자치정부 구성과 독자적인 집단 농업경제체제 구축의 기반이 되었다. 그러나 개혁대상 토지는 대부분 농민과 원주민의 주요 경제활동 기반으로써 협정이행을 위한 토지개혁은 농촌 지역을 중심으로 반정부시위 확산에 원인이 되기도 하였다.<sup>224)</sup>

---

222) Andrés Eduardo Fernández-Osorio and Rocío del Pilar Pachón Pinzón, "Reconciliation Perspectives in Colombia: Characterizing the 2016 Peace Agreement with the FARC," *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 14, no. 1 (2019), pp. 46~47.

223) Revista Semana, "Pulla de César Gaviria a Juan Manuel Santos," *20 de enero de* (2018), <<https://elpais.com/hemeroteca/2018-01-20/>> (Accessed June 6, 2021).

평화협정 체결 이후 2018년 평화적 대선과 총선이 진행되었다. 또한, 내전 피해자 규정과 권리회복 및 역사적 진실규명을 위한 ‘평화 특별재판부’가 설치되었으며, 2018년 11월 29일부터 ‘진상규명위원회’ 활동이 시작되었다. 평화협정이 체결되었지만, 정부·여당이 연립정부 구성에 실패하면서 여당이 의회에서 절대다수를 차지하지 못하게 되었다. 따라서 주요 개혁 법안들이 난항을 겪고 줄줄이 좌초하면서 국민들의 실망감이 증대하여 취임 초반 대통령 국정 지지율이 20% 선으로 하락하는 등 고전을 면치 못하였다. 2019년도에 들어서면서 불법 무장조직 및 마약 조직에 대한 강경 대처, 베네수엘라 민주 질서 회복 및 인도적 지원을 위한 역내 주도적 역할을 해 나가자 국민들의 두께 대통령에 대한 지지율이 55%로 상승세를 타며 점차 국정 주도권을 확보하는 추세를 보였다.

## (2) 평화 프로세스 이행과 효과: 인권과 발전에 미친 영향

지금까지의 이행 상황에 대한 주기적인 보고서는 미국 노트르담 대학교(University of Notre Dame)의 KROC 국제평화연구소와 UN 검증단<sup>225)</sup>에 의해 출간되고 있다.<sup>226)</sup> UN 검증단은 평화협정안의 3.2와 3.4에 해당하는 내용 즉, FARC-EP의 이전 조직원들의 정치적, 사회·경제적 재통합과 이들에 대한 보호 및 보안 조치 이행 여부를 확인하는 것이다. 이러한 임무에는 인권운동가, 사회운동 또는 정치운동에 대해 자행된 살인 및 학살에 대한 책임이 있거나, 협정안 이행 및 평화구축에 참여하는 사람들을 위협하는 범죄 조직과

224) 차경미, 서면자문 (2021.7.11.).

225) 다음 웹사이트를 참고, <<https://colombia.unmissions.org/en>> (검색일: 2021.6.6.).

226) KROC 국제평화연구소는 PAM (Peace Accords Matrix) Barometer Initiative를 통한 협정 이행의 기술적 검증 및 모니터링을 일차적으로 담당함.

준군사 네트워크의 활동에 대한 모니터링이 포함된다. KROC 국제 평화연구소는 협정안의 전반적인 이행에 대해 2017년 11월 첫 번째 보고서를 발표한 이래 2021년 5월까지 총 5개의 보고서를 제출했고 이 중 2020년 6월에 발표한 네 번째 보고서 「State of Implementation of the Colombian Final Accord, December 2016~November 2019(In Spanish)」를 통해 협정안의 이행 시작 후 3년간의 이행 상황을, 2021년 5월에 발표한 다섯 번째 보고서 「The Colombian Final Agreement in the Era of COVID-19: Institutional and Citizen Ownership is Key to Implementation(In Spanish)」<sup>227)</sup>를 통해 이후 1년간의 이행 상황을 평가했다. 현재까지 콜롬비아의 평화협정안 이행은 전반적으로 진전을 보여주고 있다. 물론 2018년 6월 당시 이반 두케 당선자가 소속된 민주 중도당에 의해 주도된 평화 특별법원(Jurisdicción Especial para la Paz: JEP) 관련 법안을 수정하였고,<sup>228)</sup> 2019년 3월 JEP 개정 시도 등 협정안의 이행이 후퇴하는 것에 대한 우려가 있었으며 이전 산토스 정부보다 이행 속도가 다소 지연되고 있기는 하지만, 이는 중장기 이행목표의 실행에

---

227) 두케(Iban Duque) 대통령 당선자가 소속된 민주 중도당은 2018년 6월 27일 상원에서 JEP 관련 기존 법률안에 두 개의 신규 조항을 추가하여 수정하였다. 기존 법률안에 의하면, FARC과 정부의 합의에 따라 FARC 조직원들은 평화협정이 체결된 2016년 12월 1일 이전에 일어난 범죄행위에 대해서는 평화협정 혜택을 받고 그 이후에 저지른 범죄는 일반법에 의거해서 처벌받도록 되어 있으며 이에 대한 결정권은 평화특별법원이 갖는다. 또한, 내전 기간 중 발생한 범죄행위 재판 시 FARC 조직원과 군인, 경찰에 대해 모두 동등하게 같은 절차로 재판하도록 되어 있었다. 새롭게 신설된 2개 조항은 첫째, 평화 특별법원이 독자적으로 보유한 FARC 조직원들에 대한 범죄인 인도결정권을 제한하여 대법원에서 결정하는 것, 둘째, 평화 특별법원은 내전 기간 중에 정부군이나 경찰이 저지른 범죄행위에 대해서는 FARC 조직원과 같은 별도의 법원에서 재판하는 것이다. 주콜롬비아 한국대사관 홈페이지 콜롬비아 정세, <[https://overseas.mofa.go.kr/co-ko/brd/m\\_6661/view.do?seq=1345483&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=11](https://overseas.mofa.go.kr/co-ko/brd/m_6661/view.do?seq=1345483&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=11)> (검색일: 2021.6.6.).

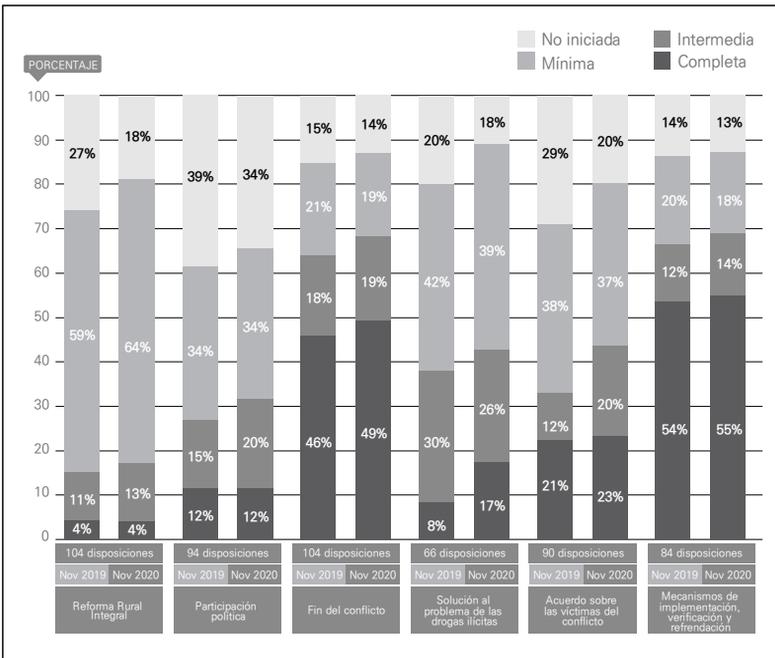
228) <<https://curate.nd.edu/downloads/9c67wm14c71>> (검색일: 2021.6.6.).

초점이 맞춰지고 있기 때문이라 볼 수 있다.

### (가) 평화의 인권 효과

KROC 국제평화연구소의 보고서에 따르면, 578개의 조항 중 28%가 완전하게 실행되었고 18%는 중간 수준의 진행 상태로 정해진 기간 내에 완료될 것으로 예상된다. 조항들의 35%는 착수되었으나 최소한의 수준으로 진행되고 있고 19%가 아직 시작되지 않았다(〈표 III-20〉 참조).

〈표 III-20〉 콜롬비아 평화협정 이행 현황



출처: KROC Institute for International Peace Studies, Report 5 (May 2021), p. 40, <<https://curate.nd.edu/downloads/9c67wm14c71>> (검색일: 2021.6.6.).

국제적 수준에서 다른 사례들과 비교했을 때, 콜롬비아에서 JEP 관련 이행 정도는 높은 편이다. 전환기 정의의 측면에서 ‘평화 특별 법원(JEP)’, ‘진실규명 위원회(Comisión de la Verdad)’ 및 ‘실종자 찾기 지원단(Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas: UBPD)’을 세 축으로 하는 ‘진실, 정의, 보상과 재발 방지를 위한 포괄적 시스템(Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No-repetición: SIVJRNR)’은 비교적 성과를 보이고 있다. 특히 JEP는 국제형사법원(International Criminal Court: ICC)의 설립 준칙인 로마협정에 따라 인도주의 범죄에 대한 처벌면제를 허용하지 않는 의무를 적용하고 있는데 콜롬비아의 JEP는 이러한 의무를 따르는 첫 번째 사례이다.<sup>229)</sup> JEP는 2019년까지 430건의 진술을 청취했고 107건의 공개 법정을 열었으며 1만 2,600명을 JEP의 관할권 아래서 다루고 있어, 조직적이고 대규모의 인권침해 사건 310개를 접수했다.<sup>230)</sup> 또한, 2021년 1월 26일 JEP는 ‘Comunes 당(이전 FARC)’ 대표와 두 명의 상원의원을 포함한 FARC-EP 사무국의 이전 조직원 8명을 인질 납치 및 기타 심각한 자유 박탈에 대한 사건으로 기소했다. FARC-EP의 지도자들이 고문, 성폭력, 강제 이주, 암살을 포함한 반인도적 범죄와 전쟁 범죄로 기소된 것은 처음이다.<sup>231)</sup>

평화협정의 최종안에 대해 부정적 입장을 보여왔던 두케 대통령

---

229) LSE Latin America and Caribbean Blog, “Justice After War: Innovations and Challenges of Colombia’s Special Jurisdiction for Peace,” <<https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2020/04/03/justice-after-war-innovations-and-challenges-of-colombias-special-jurisdiction-for-peace/>> (검색일: 2021.6.6.); 김유경, 서면자문 (2021.6.11.).

230) 추종연, “콜롬비아 평화과정: 고백과 진실의 고통,” 『한국외대 중남미연구소 웹진』, 12월호 (2020).

231) UN Verification Mission in Colombia, 2021, *Report of the Secretary-General*, S/2021/298 (2021.3.26.), p. 2.

또한 Comunes 당 대표인 로드리고 론도뇨(Rodrigo Londoño)를 2021년 3월 10일 대통령궁에서 만나 협정안의 이행 상황에 대해 논의하는 등 이전보다 적극적인 태도를 보였다. 또한, 양 당사자는 최종 합의안을 재확인하며 FARC-EP 전직 조직원들의 사회 재통합 및 안전보장을 강화하기 위한 노력을 두 배로 늘릴 뿐만 아니라, 협정안의 포괄적 이행을 위해 나머지 기간에 대한 로드맵을 공동으로 설계하기로 합의하는 등 이행의 지연에 대한 우려를 불식하려고 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지의 이행 상황을 보면 중장기적 구조개혁과 관련해서 이행 비용을 확보하는 문제를 포함해 많은 어려움이 있음을 알 수 있다.

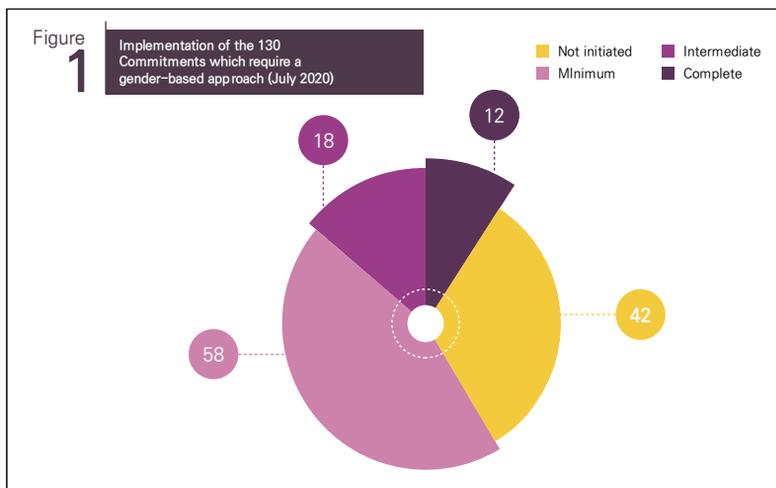
〈표 III-20〉를 보면 현재 착수 중이지만 이후의 진전이 없거나 시작되지 않은 부분들은 ‘포괄적 농촌개혁’과 ‘갈등 종식’ 중 FARC-EP 조직원들의 사회경제적 재통합, ‘불법 마약문제 해결’을 이루기 위한 경제적, 사회적 구조 개혁과 관련된 중장기적 목표들이 대부분이다. 특히 두드러지는 것은 ‘정치참여’와 ‘갈등의 피해자에 대한 합의’ 분야는 최소 이행 단계에 있는 조항들의 비중도 높지만, 아직 시작 단계에 들어가지 못한 비중이 크다는 점이다.

정치참여 분야의 목표는 궁극적으로 다양한 사회 세력들이 다양한 분야에서 정치적 이슈에 대해 참여할 수 있는 민주적 기제를 마련하는 것이다. 여기에는 일반적인 정치적 행동에 대한 안전을 보장하는 것뿐만 아니라 평화적인 방식의 정치적 반대에 대한 권리와 안전을 보장하는 것, 다양한 사회조직 및 사회운동, 인권 운동가들의 활동에 대한 안전을 보장하는 것이 포함되어 있다. 이는 서로를 존중하며 다양한 사회 세력들의 정치적 의견과 활동이 공존할 수 있는 민주적 문화와 포괄적인 안전 시스템이 필요하다. 그러나 콜롬비아는 오랜 기간 동안 정치적 분열과 폭력이 지배적인 국가였고 따라서

다양한 사회세력들의 정치적 활동을 보장하는 민주적 기제가 만들어지고 작동할 수 있는 사회적 합의가 필요하다. 갈등의 피해자에 대한 합의 또한 협정의 당사자인 정부와 FARC-EP의 시각에서가 아니라 오랜 내전에 따른 피해자 중심의, 그리고 피해자들이 수용할 수 있는 사회적 합의가 필수적이다.

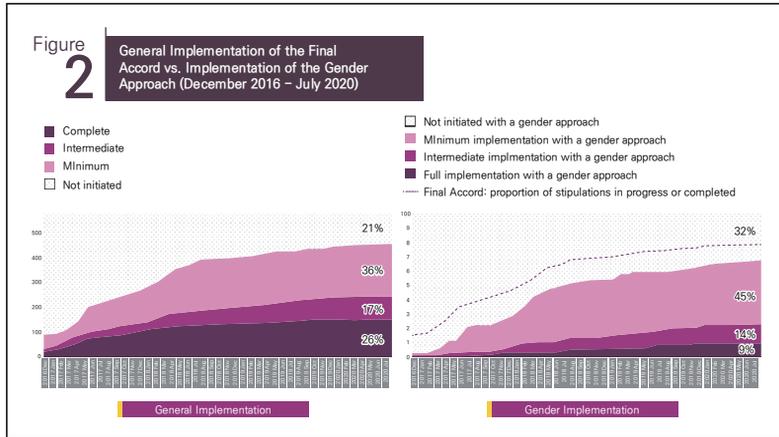
협정체결 이후 젠더 조항의 이행에 따른 여권 신장도 주목해야 한다. KROC 국제평화연구소의 평화협정 130개의 성별 공약에 대한 월간 모니터링에 따르면(〈그림 III-10〉 참조), 평화협정 체결 이후 2020년 7월까지 42개의 젠더 조항(32%)이 이행되지 않은 것으로 집계되었다. 그러나 젠더 조항 이행과 일반 조항 간의 격차가 지난 1년 동안 감소했으며 2020년 7월 기준 11%로 감소했다(〈그림 III-11〉 참조). 이러한 감소는 주로 국가 수준에서 젠더 접근 방식을 이행하고 있으며 농촌 지역 개발 프로그램 이행과 개혁으로 인해 젠더 조항의 이행이 호전되고 있음을 설명하고 있다.

〈그림 III-10〉 평화협정의 젠더 조항 이행 상황



출처: <<https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports>> (검색일: 2021.6.1.).

<그림 III-11> 평화협정의 일반 조항과 젠더 조항 이행 상황 비교



출처: <<https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports>> (검색일: 2021.6.1.).

평화협정 이행과정에서 콜롬비아 여성의 정치참여, 안전보장, 여성 인권의 재편성, 피해자 권리 등의 조항이행은 콜롬비아 인권 신장의 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다. 평화협정 조항 이행과정에서 참여 메커니즘을 통해 여성을 포함한 시민사회단체, 성 소수자 개인과 그들의 단체들은 SIVJRNR의 다양한 기관에 참여하고 있다. JEP의 경우 흑인, 원주민 여성단체 등 여성단체들이 보고서를 작성하였고, 보고서를 접수하고 피해자와 증언을 들을 수 있는 참여 공간을 마련했다는 점은 평화협정 이행이 인권신장에 많은 도움을 주고 있다는 것을 말하고 있다. 또한, JEP의 정보 분석 그룹(GRAI)은 2018년 3월부터 2020년 1월 30일 사이에 접수된 235건의 보고서 정보를 체계화하였으며, 접수된 보고서의 42%에서 보고된 주요 범죄가 성폭력이라는 것은 향후 콜롬비아 사회 내의 젠더 문제에 대한 시급성을 말해주고 있다.<sup>232)</sup>

232) The KROC Institute for International Peace Studies, *Towards Implementation of Womens's Rights in the Colombian Final Peace Accord: Progress, Opportunities and Challenges: Special Report on the Monitoring of the Gender Commitments*

평화협정체결 이행이 콜롬비아 인권 신장에 순기능을 담당함에도 불구하고 콜롬비아 인권 신장을 위한 근본적 문제의 해결도 필요하다. 정치참여와 갈등의 피해자에 대한 합의 분야의 약속이 이행되기 위해서는 공통적으로 분열과 폭력에 우선적인 책임을 가진 행위자들의 사과와 처벌이 선행되고 피해자들에 대한 보상이 공정하게 이루어져야 한다. 그러나 FARC-EP 내부에서도 평화협정을 받아들이지 않는 조직원들이 이탈하고 있고 콜롬비아 국민해방군(Ejército de Liberación Nacional: ELN)과 우익 민병대의 잔존 세력들이 여전히 활동 중이라는 사실은 광범위한 국민적 합의는커녕, 협정의 직접적인 당사자 및 이후 평화협상의 우선적 대상들에게서도 합의를 도출하기가 쉽지 않다는 것을 보여준다.

평화협상의 과정에서 광범위한 사회적 합의를 이끌어내지 못했다는 근본적인 문제를 차치하고서도 현재 평화협정의 이행과정에서 가장 우려를 낳는 부분은 심각한 인권침해이다. 2021년 3월 Guaviare 지구의 집단수용소에 대한 FARC-EP 무장 세력의 폭격으로 여러 명의 사망자가 발생했고 이전에는 Antioquia 지역에서 수십 명의 FARC-EP 전직 조직원 수십 명이 살해 위협을 받아 El Bagre와 Ituango 지방자치구를 탈출하기도 했다. 정부는 FARC-EP 전직 조직원들의 보호를 위해 인력을 늘리고 보호 계획을 위한 지침을 제시하는 등의 노력을 기울이고 있으나, UN 보고서에 따르면 협정 체결 후 지금까지 사망한 전직 조직원은 262명이며 살해 위협을 받은 것으로 확인되는 사람은 59명, 실종된 사람은 21명이다. 이외에도 Cesar, Nariño, Valle de Cauca 지역을 중심으로 지역사회 지도자와 인권운동가들의 살해도 증가하고 있다. UNHCR에 따르면 2021년에만 4명의 여성을 포함한 인권 운동가와 사회지도자 24명이

---

(2020.11.6.), p. 28.

살해되었고 이 중 7명은 원주민 지도자였다. Argelia 지역 Cauca 지구에서는 시의원이자 명망 있는 지도자였던 Fermiliano Meneses 가 납치된 이후 살해되었고 살해 협박을 받은 11명의 또 다른 지역 의원들은 결국 다른 지구로 이주했다고 언급하였다.<sup>233)</sup>

콜롬비아 ‘발전 및 평화 네트워크 연구소(INDEPAZ)’의 기록에 따르면, 2020년 한 해만 91건의 학살로 381명이 사망했고 2021년 5월 까지 41건의 학살로 158명이 사망했다.<sup>234)</sup> 이들은 FARC-EP 조직원, 인권운동가와 사회지도자들뿐만 아니라 이들의 가족, 일반 시민들도 포함되었다는 점이다. 과거 FARC 등 무장조직의 활동으로 피해가 심했던 지역은 여전히 높은 수준의 빈곤과 불법적 경제활동 영역을 둘러싼 여타 무장조직 및 범죄조직들의 활동으로 인해 불안한 치안 수준을 보이고 있다. 특히 사회 재통합을 위해 지정된 특별지구 외부에 거주하는 FARC-EP 전직 조직원들과 가족들은 빈곤과 살해 위협, 취약한 안전 보장으로 불안해하고 있으며 이는 포괄적 농촌개혁과 갈등 종식과 관련한 이행의 진전을 더욱 어렵게 만드는 잠재적 요인으로 작용한다. ELN과 FARC-EP로부터 이탈한 반체제 무장조직, 민병대에 뿌리를 둔 무장 세력들은 마약 밀매와 불법 경제활동을 통해 불법 마약문제의 해결을 위한 이행도 어렵게 만들고 있다.<sup>235)</sup>

## (나) 평화의 발전 효과

콜롬비아 평화협상(2016년) 체결 이후 산토스 정부는 콜롬비아

---

233) INDEPAZ, *Informe de Masacres en Colombia Durante el 2020 y (2021)*, <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/> (검색일: 2021.6.6.).

234) “United Nations Verification Mission in Colombia: report of the Secretary-General,” S/2021/298 (2021).

235) 김유경, 서면자문(2021.6.11.).

사회 내부의 완전한 폭력 종식을 위해서 협상하지 않은 불법 무장조직과의 협상을 진행하였고, 이와 함께 분쟁의 희생자들의 권리회복과 시민들의 안전보장과 국내 빈곤 문제를 해결하기 위해 제도적으로 보완하면서 국가발전계획을 수립·추진하였다.<sup>236)</sup> 그러나 현실적으로 평화 프로세스 진행 과정에서 무력 충돌을 저지하는 것마저도 중요한 사안이 되고 있다. 농촌지역의 개발 및 분쟁의 피해자 보상 해결이 평화협정의 주요 사인임에도 정부의 예산 부족과 국제사회의 충분하지 못한 투자 지원으로 인해 필요 재원을 충당하기 힘들며, 콜롬비아의 취약한 경제구조는 사회통합에 제반 재원을 확보하기에는 한계가 있어 보인다.<sup>237)</sup> 또한, 현재 다른 중남미 국가들과 마찬가지로 콜롬비아 또한 COVID-19의 피해가 매우 크고 이로 인한 경제위기 또한 심각하다. 이는 자동적으로 평화협정 이행을 위한 사회적 합의와 민주적인 이행과정을 저해하고 정부가 경제문제의 해결을 위한 단기적 정책에 집중할 가능성이 높다.

콜롬비아 평화협정 체결 이후 사회 발전에 관한 주요 지표를 살펴보면, UNDP에서 발표한 인간개발지수(Human Development Index: HDI)는 2019년 지수 0.767로 세계 순위 83위를 기록하였다. 인간개발지수(HDI)는 국가와 국민의 경제성장만 보는 것이 아니라 한 국가의 발전을 평가하는 궁극적 목표를 상징하기 위한 기준으로 만든 지표라고 UNDP는 설명하고 있다.

HDI 관련 주요 지표(〈표 III-21〉)에서는 2010년 이후 꾸준히 지수가 상승하고 있으며, 평화협정 체결 이후에도 소폭의 상승세를 나타내고 있다. 이러한 상승세는 긍정적 요인으로 볼 수 있으나, 평화협정 체결 이후 급속한 발전을 나타내고 있지 못해 향후 지속적인 노력과 관리가 필요한 것으로 보인다.

236) 차경미, “21세기 라틴아메리카의 폭력과 평화,” p. 74.

237) 위의 글, p. 75.

〈표 III-21〉 콜롬비아 HDI 관련 주요 지표

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019				
HDI	0.603	0.637	0.666	0.689	0.729	0.756	0.76	0.763	0.764	0.767				
Life expectancy at birth	69.8	71.1	72.9	74.3	75.4	76.5	76.7	76.9	77.1	77.3				
GNI per capita (constant 2017PPP\$)	8013	9337	8947	9910	11461	14038	14186	14055	14085	14257				
Education Index	0.433	0.48	0.534	0.565	0.634	0.664	0.673	0.678	0.678	0.682				
<b>Year</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Exports and imports (% of GDP)	34.8	35.5	32.7	37.4	34.4	39.5	38.8	38	37.5	38.4	36.2	35.3	36.6	38.1
Multidimensional Poverty Index(MPI)	...	...	...	...	...	...	...	0.02	...	...	0.02	...	...	0.02
<b>Year</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
unemployment, total (% of labour force)	0.8	0.8	1.1	1.3	0.8	0.6	0.5	0.4	0.7	0.4	0.7	0.7	0.7	0.7
<b>Year</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2010~2019</b>		
Skilled labour force (% of labour force)	46.8	47.9	49.3	50.2	52.4	53.5	54.6	55.9	56.9	58.1	59.9	59.9		

출처: <<http://hdr.undp.org/en/data>> (검색일: 2021.8.8.)

협정 체결 이후 콜롬비아 정부는 불법 작물 근절을 목표로 태평양과 남부 불법 작물 재배 농가에 대한 대체 작물 보급 및 재배기술을 지원하였다.<sup>238)</sup> 콜롬비아의 안정적인 평화유지를 위한 최대과제는 마약근절 및 퇴치라고 볼 수 있다. 그러나 정부가 보급한 대체 작물은 커피와 야자뿐이었고, 그나마 기술과 보조금 지원도 제대로 집행되지 않았으며, 일관성 없는 정부 정책에 따라 불법 작물 재배를 포기한 농민들은 다시 과거로 돌아갈 가능성이 커지고 있다. 또한, 지난 30여 년간 FARC는 마약 생산 및 밀매에 의존하며 활동자금을 확보했는데, 마약 경제는 석유보다 더 많은 경제적 이윤을 안겨주었다. 폭력은 이윤추적을 위해 활용되었으며 경제적 이해가 상충하는 지역통제를 위해 무력이 동원되었다.<sup>239)</sup> 평화협정은 체결되었으나 제2의 반군 ELN와 FARC잔존 세력에 의한 폭력은 지속되고 있으며, 무장 해제된 FARC 세력은 새로운 지역에서 신흥 불법 무장조직을 형성하고 있다. 일부는 ELN에 합류하여 마약 밀거래에 개입하고 있는 것으로 알려져 있는데, 신흥 불법 무장조직은 마약밀거래 지역 통제 및 거점지역 확장 과정에서 목적달성 수단으로 폭력에 의지할 것이다. 평화협정 체결로 불법 작물 생산이 중단되자 게릴라 조직은 인근 국가로 생산지를 이동하여 활동하고 있다. 마약근절 및 퇴치는 콜롬비아 정부의 노력만으로는 해결될 수 없는 문제인 것이다. 복잡한 비상상태로 불리는 비국제적 무력충돌은 국가나 지역사회 인도주의의 위기이며 단일기관이나 UN의 역량을 초월하는 국제적 대응

238) Colprensa, “PNIS no Hará Más Promesas Que No Esté en Capacidad de Cumplir,” 11 de noviembre de 2018, <<https://www2.laopinion.com.co/colombia/pnis-no-hara-mas-promesas-que-no-este-en-capacidad-de-cumplir-165598>> (Accessed June 1, 2021).

239) C. Medina, *Mafia, Narcotráfico y Bandas Criminales en Colombia: Elementos para un Estudio Comparado Con el Caso de México* (Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 2012), p. 151.

이 요구되는 문제이다.

전술한 바와 같이 평화협정 추진과정 중에(〈표 III-20〉 참조) 이행 진전이 더디거나 시작하지 못한 분야는 ‘포괄적 농촌개혁’, FARC-EP 조직원들의 ‘사회경제적 재통합’, ‘불법 마약문제 해결’을 위한 경제적, 사회적 구조개혁의 중장기적 목표들이다. 결국, 이러한 평화협정 이행은 콜롬비아 지속 가능한 발전문제와 깊이 연계되어 있으며, 평화협정의 이행은 향후 경제, 사회발전 등 통합적 국가 발전에 긍정적 효과로 작용할 수 있다는 점을 상기해야 할 것이다.

#### 다. 평화 프로세스의 평가와 함의

여기에 내전으로 야기된 국론분열, 내전의 피해자 보상과 치유, 무장 해제자에 대한 사회적 편입문제, 강제 이주자에 대한 지원, 전범자 처리와 약탈 토지에 대한 반환문제, 그리고 진실규명을 통한 사회정의의 복원 등 사회 내부의 복잡한 문제들에 대한 해결방안이 제시되어야 한다. 이러한 과정에서 국민들 간의 갈등 치유와 화해의 과정이 동반되어야 하고, 이러한 문제를 진행하는 데 필요한 비용과 국민적 합의를 도출해야만 하는 과제를 안고 있다.

콜롬비아는 과거 스페인 식민지 시대로부터 시작된 억압과 착취의 구조적 폭력은 독립 이후에도 백인 엘리트들의 권력 기반과 맞물려 재생산되어왔다. 소수 엘리트 중심의 경제 독점과 차별의 구조화는 콜롬비아의 불법 무장조직으로 이어지고 문화적 폭력은 공고화된 것이다. 19세기 중반 경제적 이해를 출발점으로 형성된 콜롬비아 양당제는 정치적으로 국민의 갈등을 해결하고 통합시키는 기제로 작동되기보다는 지배계급의 통제 기제와 합법화 수단으로 자리 잡았다. 이에 소외 계층과 지역은 이러한 중앙권력의 경제적 정치적 폭력에 맞서 무장 폭력으로 대응 구조로 맞서게 된 것이다. 물론 콜

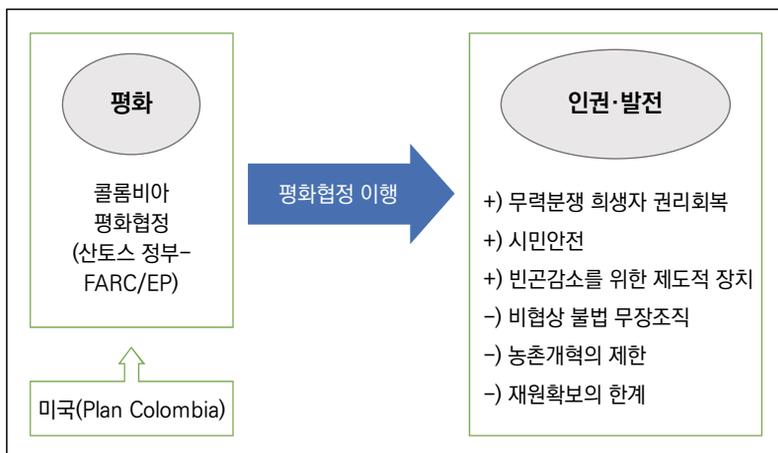
롬비아 무장조직은 1940년대 중반 보수 집권당의 강압 정치에 맞서기 위해 형성되었지만, 이후 양당 엘리트의 정치협약체 구조의 민주주의 제도 성립은 좌파계열 불법 무장조직이 성장하는 계기가 되었다. 이러한 배경에서 국민전선이 출발하였고 국민전선의 폭력은 농촌 지역으로 확산되었다. 폭력으로 인한 희생자들은 다시 폭력으로 대응하면서 콜롬비아 사회는 폭력과 보복의 악순환을 되풀이한 것이다.

평화협상 이행이 콜롬비아 인권 신장에도 순기능을 담당하고 있는 것은 사실이지만, 협상 과정에서의 대화 주체 문제와 정치참여 문제가 제기될 수 있다. 2016년 국민투표가 부결된 이유는 평화협상에 대한 국내여론을 충분히 수용하지 못했기 때문이다. 협상 과정에서 대화 주체를 다양하게 포함시키지 않아 협정 이행과정에 부정적 요소로 작용하고 있다. 이러한 문제로 인해 FARC-EP 조직원들이 정착할 수 있는 농지를 확보하는데 장애요인으로 작용하면서 이행을 지연시키고 있다. 결국, 평화협정안의 포괄적 농촌개혁과 갈등의 종식, 불법 마약문제에 대한 해결은 상호 긴밀하게 연결되어 있어 이들 분야에서의 약속을 이행하기 위한 중장기적 이행전략이 해결할 과제로 남아 있다.

콜롬비아의 평화협정이 국가 전반적인 발전을 도모하기 위해서는 먼저, 이행 목표인 포괄적 농촌개혁을 위한 토지분배가 조속한 시일 내에 공정하고 효율적으로 이루어져야 하는데 콜롬비아의 토지 문제는 역사적으로 쉽게 해결되지 않는 문제이다. 특히 농촌개발 특별 지역 조성을 위해 산토스 정부에서 제정된 토지개혁법(Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social: ZIDRES)은 오히려 대기업과 다국적기업의 농촌 토지집중 현상과 불모지에 대한 불법점유, 이들과 농민들의 불평등 관계를 심화시키면서 새로

은 갈등의 요인이 되고 있다.

<그림 III-12> 콜롬비아 평화 프로세스와 인권·발전의 상관관계



출처: 저자 작성.

결국, 콜롬비아 평화협정안의 이행 상황을 평가하고 지연 요인을 찾으며 앞으로의 이행 속도와 정도를 전망하기 위해서는 토지 문제를 중심으로 하는 콜롬비아 경제·사회적 구조, 오랜 기간 지속되었던 내전의 근본적 원인, 폭력과 분열로 특징지어지는 정치적 경험과 이에 대한 국민적 트라우마, 현재 이반 두케 정부의 정향성이 갖는 연관성에 대한 검토가 필요하다는 것을 시사한다.

## 라. 소결

콜롬비아는 정부와 불법 무장단체와의 내전 형태로 그 갈등 양상이 심화되었는데, 그 요인은 지난 식민지 역사로부터 출발하는 토지 소유권 문제 등의 경제문제와 양당제로 출발하는 집권 세력의 억압에 맞선 좌파 불법 무장조직과 관련한 정치적 문제, 그리고 외부 냉

전체제의 요인으로 장기적인 구조적 폭력과 갈등이 심화되었다. 이는 콜롬비아 갈등의 독립 변수로 작용해 왔으나, 냉전체제 와해 이후 산토스 정부의 내전 종식에 대한 강한 의지와 2000년대 이후 미국의 ‘플랜 콜롬비아’ 정책 추진은 2016년 평화협상 체결에 큰 매개 요인으로 작용하였다. 특히 콜롬비아 정부는 ‘FARC-EP’ 조직과의 적극적 협상을 통해 오랜 내전을 종식할 수 있었다. 평화협상 체결 이후 콜롬비아 평화협정 이행을 통한 평화 프로세스 진전은 인권과 발전에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 하지만, 평화협정 체결 당사자가 다양한 무장조직을 포함하는 것은 아니었으며, 평화협정에 대한 충분한 이해와 동의를 받지 못한 콜롬비아 평화협정은 불법 무장조직의 사회 재통합 문제와 잔존 무장 세력의 폭력 발생 이유로 거론되고 있다.

종합하자면, 콜롬비아 평화 프로세스에서 정부와 FARC-EP 간의 평화협정 체결은 지난 50여 년간의 콜롬비아 내전을 종식한 역사적인 사건임에는 틀림없다. 평화협정 체결 이후 포괄적 평화협정 이행 과정에서 고착화된 인권문제의 완전한 해결과 화해 및 비약적 경제발전의 결과를 보여주지는 못하고 있지만, 여러 통계 수치를 통해 콜롬비아 사회의 인권과 경제적 발전에 부분적으로 기여하는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

콜롬비아 평화협정 체결과정에서도 오랜 분쟁을 종식하기 위해서는 오랜 대화와 협상이 필요하며, 정부의 평화협정 체결 의지가 매우 중요함을 시사하고 있다. 또한, 콜롬비아 평화 프로세스에 대외 변수도 작용했다는 점을 주목해야 한다. 반군들의 정치적 이데올로기인 사회주의의 쇠퇴와 1990년대 사회주의권의 몰락 및 미국의 콜롬비아 정부에 대한 경제적 지원과 협력은 2000년대 이후 콜롬비아 평화협정이 체결되는 과정에서 중요한 요인으로 작용했기 때문이다.

하지만, 평화협정 체결이 향후 콜롬비아 평화 프로세스의 종착점은 아니다. 평화협정 체결과정에서 다수의 분쟁 당사자를 포함하지 못했으며, 국내 체결 반대그룹의 합의 도출에 실패했다는 점은 평화협정 이행과정에서 많은 한계점을 보여 주고 있기 때문이다. 협정 당사자인 FARC-EP의 조직원들을 위한 장기적인 정치적, 사회경제적 재통합이 일정한 성과를 보여야 한다. 여기에 경제적 문제 해결이 필수적으로 거론된다. 첫 번째 이행 목표인 포괄적 농촌개혁을 위한 토지분배가 조속한 시일 내에 공정하고 효율적으로 이루어져야 하기 때문이다. 콜롬비아의 토지 문제는 역사적으로 쉽게 해결되지 않는 문제이기 때문에 보다 힘든 과정일 수 있다. 콜롬비아 사회 내부의 평화협정 반대 세력의 협조와 시민사회 노력 역시 필수적이다. 오랜 내전으로 많은 사회 내부의 갈등과 인권침해가 발생했다. 장기적인 대화와 화해 과정을 통해 내전의 트라우마 극복이 필요하고, 민주적 이행과정을 통해 성숙한 민주 시민의식을 고양해야 할 것이다. 또한, ENL이 세력 확대를 위해 다른 게릴라 조직과 동맹하여 자신의 입지를 강화하고 있기 때문에 정부는 평화 협상 대상을 확대해야 한다. 중단된 ELN와의 협상을 추진하면서 다수의 반군 세력과의 추가 협상을 통해 지속가능한 평화 프로세스를 추진해야 할 것이다.

## 마. 한반도 평화에 주는 함의

콜롬비아 평화협정 체결 이후 평화 프로세스 진행에서 알 수 있듯이 지속 가능한 평화가 자동으로 찾아오지는 않는다. 다만, 평화협정이 지난 50여 년간 내전으로 인해 만연한 폭력의 종식과 피해자들에 대한 치유와 개인의 평화가 추구될 수 있는 시작점이 된 것은 분명하다. 평화협정 이행을 위해서는 내전으로 인한 폭력희생자와 강

제 이주자 처리 문제, 진실 규명과 용서를 통한 국민 화해와 통합의 문제 등 향후 많은 노력과 비용을 요구한다. 콜롬비아의 지속적인 평화를 위해서는 정부와 국민들의 협력과 이해 없이는 불가능하다. 여기에 성공적 평화체제가 완성되기 위해서는 국제사회의 지원과 협력이 필요하다.

콜롬비아 내전과 평화협정 체결 과정, 그리고 평화협정 이행과정은 한반도에 시사하는 바가 크다. 콜롬비아는 정부와 무장반군의 오랜 내전을 경험하면서 폭력의 상처와 피해를 입혔다. 그럼에도 평화를 위한 상호 노력과 상대방을 인정하고 오랜 협상 과정을 거치면서 정부와 콜롬비아 무장혁명군(FARC) 간의 신뢰가 쌓이게 되었으며, 이로써 평화협정을 통한 내전 종식이 현실화될 수 있었다. 평화협정 체결 이후 이행과정에서 인권과 발전에 대한 순기능은 UNDP의 HDI 지표에서도 잘 설명하고 있다. 평화협정 이후 급속한 인권과 국가 경제발전을 추동시킨다고 볼 수는 없지만, 협정안을 지속적으로 이행한다면 분명 인권과 발전에 큰 동력을 제공해 줄 것으로 판단되기 때문에, 한반도 평화협정 체결과 이행과정에 큰 시사점을 주고 있다.

하지만, 여전히 콜롬비아 평화협정 이행에는 많은 난관이 존재하고 있다. 특히, 분쟁의 요소가 완전히 해결되지 않았고, 분쟁 주체가 협정에 모두 참여하지는 않았다는 점이다. 콜롬비아 평화협정 체결에서 보듯이 국내 여론을 잘 수렴하지 못하고 다양한 주체를 포함하지 못해, 현재 콜롬비아는 국내정치적 반대 세력의 반발과 화합에 어려움을 겪고 있다. 또한, 내전 피해자들에게 과도한 용기를 요구할 경우 2차 피해로 연결될 가능성 또한 커질 수 있다. 결국, 남북 간의 오랜 반목과 피해 의식은 장기적 관점에서 회복해야 하고 국내 여론의 수렴 역시 한반도 평화협정과 평화 프로세스 추진과정에서

중요한 변수로 작용할 것이다.

콜롬비아 평화협정을 통한 평화 프로세스 과정은 한반도 평화 프로세스 추진에 많은 시사점을 준다. 먼저, 장기간 분쟁을 종식하기 위해서는 지속적인 대화와 평화협정 체결 과정이 필요하다는 것이다. 분단 종식과 평화협정 체결은 하루아침에 성사되는 것이 아니라, 오랜 대화와 상호 요구조건을 수용하는 데서 이루어질 수 있다.

둘째, 평화협정 당사자 간의 경제문제가 매우 중요하다. 경제문제가 해결되지 않는 한 평화 프로세스 이행이 힘들어지기 때문이다. 한반도 평화 프로세스를 추진하기 위해서는 평화협정을 체결하더라도 장기적인 계획과 이행을 통한 경제문제 해결에 초점을 맞출 필요가 있다. 이러한 경제적 문제 해결 과정에서 시민사회의 이견 조율과 합의가 필요할 것으로 본다.

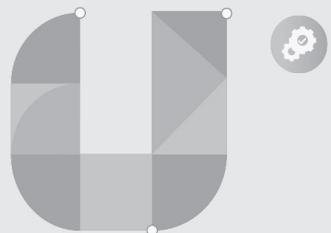
셋째, 콜롬비아 평화협정 과정에서 광범위한 사회적 합의를 이끌어 내지 못했다는 점이다. 물론, 콜롬비아와 달리 남북한은 각각의 국가행위자가 평화협정의 주체가 되겠지만 시민사회의 도움 없이는 평화협정 이행이 난관에 부딪힐 것이다. 무엇보다도, 남한 사회에서 남남갈등을 우려하는 목소리가 크다. 한반도 평화협정 추진과정에서 국민들의 이해와 합의를 도출하려는 노력을 지속적으로 기울여야 할 것이다.

넷째, 국제질서와 주변국 정세는 한반도 평화 프로세스에 영향을 주는 요인으로 작용할 것이다. 콜롬비아 역시 이데올로기 갈등이 있었고, 주변국의 정책 방향에 따라 평화협정 체결에 영향을 미쳤다. 남북관계도 대외 변수가 크게 작용할 수 있는데, 미중 간의 가치경쟁과 주변국의 대외정책 방향에 따라 한반도 평화 프로세스에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 한반도 평화 프로세스 추진에 유리하도록 주변국 관리와 공감대 형성에 치중해야 할 것이다.

마지막으로 오랜 남북분단의 트라우마를 치유하기 위해서는 지속적인 대화와 화해 메커니즘을 발굴해야 할 것이다. 남북한 간의 이데올로기, 문화적 이질성은 여러 사회적 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 같은 민족과 언어를 공유한다고 해서 같은 생각을 공유하는 것은 아니기 때문에 남북한 국민들의 상호 대화와 접촉을 늘리는 지속적 정책안이 필요하고 평화협정 체결과 이행과정에서 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 예상된다.



# IV. 평가와 시사점





# 1. 네 사례의 비교 평가

앞에서 살펴본 네 평화 프로세스를 분석틀에 입각해 간략히 정리해보면 아래 표와 같다. 평화의 인권·발전 효과를 상대적으로 평가해본다면 ① 북아일랜드: 대체적 성공, ② 캄보디아와 르완다: 미흡한 성과, ③ 콜롬비아: 이행 지연 등 세 부류로 나누어 말할 수 있다. 콜롬비아의 경우 평화 프로세스가 짧고 아직도 분쟁집단이 모두 무장해제를 완료하지 않아 절반의 성공이라고 말하기도 어려운 상황이다. 또 평화 프로세스의 시간적 범위로 성공과 실패를 논하기는 어렵다. 캄보디아와 르완다가 북아일랜드보다 평화 프로세스가 몇 년 더 일찍 시작했지만, 평가가 그에 비례하지 않은 점이 단적인 예이다.

<표 IV-1> 네 평화 프로세스의 개괄적 평가

구분	북아일랜드	캄보디아	르완다	콜롬비아
종합 평가 (종속 변인)	대체로 성공 • 인권 개선 • 경제발전 • 불평등, 통합 과제	미흡한 성과 • 제도적 성취와 제한적 이행의 간극	미흡한 성과 • 명목상 진전과 인권침해·부패의 공존	이행 지연
독립 변인	• 권력 공유 • 사회적 갈등 • 국제 지원	• 권력 투쟁 • 사회통제 • 국제 지원 한계	• 권력 독점 • 사회통제 • 국제 지원 한계	• 정치 지지 한계 • 사회적 갈등 • 국제 지원 미흡
매개 변인	• 장기 평화협상 • 협상 참여 확대 • 3자 중재 주효	• KR 협상 불참 • 3자 개입 한계	• 일방의 승리 • 3자 개입 한계	• 불참 급진세력 • 3자 개입 한계
비교	통일문제 잠복	제노사이드 (내전 이전)	제노사이드	

출처: 연구진 작성

본문에서 논의한 네 평화 프로세스의 결과, 곧 평화의 인권·발전 효과는 북아일랜드가 양 영역에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 인권에서는 적어도 시민·정치적 권리는 제도와 실제에서 높은 평가를 받고 있으며, 발전 면에서도 경제성장률과 사회참여 및 고용에서 긍정적인 평가가 가능하다. 그럼에도 고질적인 두 집단 간 사회적 갈등과 불평등은 해결되지 않고 있다. 전반적인 성공으로 평가받고 있는 북아일랜드 평화 프로세스는 분쟁 종식에 이르기까지 수차례의 평화협상을 통해 평화협정의 내용에 대한 공감대 형성과 분쟁집단의 참여 확대, 그리고 미국, 유럽연합 등 제3자의 중재 및 촉진 역할 등이 주효했다. 성금요일 및 앤드류 평화협정 체결을 계기로 분쟁집단들이 제도정치권에 모두 참여하고 선거를 통해 권력 공유를 정착시키며, 평화협정의 이행을 제도화해나간 점은 포용적이고 지속적인 평화 프로세스를 이끈 주요 요인으로 꼽을 만하다. 물론 이런 성과에도 불구하고, 북아일랜드의 경우도 분쟁 세력들 간의 불신과 대립은 완전히 가시지 않고 있고, 사회경제적 불평등과 분쟁의 트라우마는 극복할 과제로 남아 있다.

그에 비해 캄보디아와 르완다의 사례는 평화 프로세스가 제도적 성과와 미흡한 이행의 간극이 뚜렷한 것으로 평가받고 있다. 이런 경우를 ‘성공’이라 말하기는 어려울 것이다.

캄보디아는 평화협정 체결 이후 30년 가까이 지났지만, ① 거버넌스 영역에 대한 대규모 외부 개입, ② 중앙정치 재편 과정에서 권력 투쟁, ③ PRK/CPP의 실질적 행정 권력 독점으로 인권과 발전 양면에서 ‘상당 수준의 제도적 성취’와 ‘선택적이고 제한적인 이행’이라는 모순된 방식으로 이루어졌다. 그런 결과를 초래한 데에는 중앙정부의 시민사회 통제와 국제사회의 지원 방식의 문제, 그리고 평화 프로세스에 대한 KR의 불참 및 반발도 촉진작용을 하였다. 그러므

로 캄보디아 평화의 전반적인 인권·발전 효과는 오랜 기간 정체되어왔다. 캄보디아 평화 프로세스는 제노사이드를 배경으로 하고 있지만, 가해자 집단이 권력 공유에 참여하고 전략적 이해관계로 책임 규명은커녕 치유도 불충분하다. 해외의 개입과 지원이 권력 집단을 통과하면서 성공적이지 못한 점도 유의할 대목이다.

르완다의 평화 프로세스도 성공적이라 말하기 어렵다. 인권과 진실규명을 위한 법제도적·전통적 혹은 국내·외적 조치들이 시행되었지만, 시민·정치적 자유는 제한되어 있다. 또 국제사회의 물질적 지원으로 높은 경제성장률을 보이고 있지만 대중의 전반적인 삶의 질은 권력의 부패로 실현되지 못하고 있다. 르완다 평화 프로세스는 불만스러운 평화협정, 제노사이드, 분쟁집단 일방에 의한 분쟁 종식, 권위주의 정권의 해외 지원 편취 등을 구성요소로 하고, 동시에 그것들이 긍정적이지 않은 평화의 인권·발전 효과의 요인들이기도 하다. 르완다 역시 제노사이드의 상처와 3자 개입의 한계가 뚜렷한 점은 교훈으로 삼아야 할 것이다.

마지막으로 콜롬비아 사례는 50여 년 동안의 내전 기간보다 평화 프로세스는 5년밖에 되지 않는 현재진행형의 상태에 있다. 콜롬비아 사례는 평화협정의 이행률이 30%를 넘지 않고, 일부 급진적 분쟁집단이 평화 프로세스에 불참하고 있다. 무엇보다 평화 프로세스 이행에 대한 정치집단 간 협력과 여론의 지지가 충분하지 않다. 이행 전략 측면에서는 농촌개혁, 모든 반군 세력의 제도정치권 진입 및 민간경제 참여, 다국적기업의 이해관계 등 대단히 복잡한 과제들을 둘러싼 정책 우선순위에 대한 공감대 부족도 과제로 남아있다.

이상, 네 평화 프로세스를 살펴보면 공통점과 차이를 함께 볼 수 있는데, 양 측면 모두 나름의 요인들이 작용하고 있음을 알 수 있었다. 네 사례의 공통점은 그 배경과 요인의 차이에도 불구하고 평화

프로세스가 전개된 사실 자체에서 찾을 수 있다. 그 공통 요인 중 원인(遠因)으로서 식민통치의 경험을 꼽을 수 있다. 식민통치 경험은 네 사례에서 대내적으로 반외세 민족 자주노선과 친서방 발전주의 노선의 대립을 초래했고 그것은 고질적 분쟁의 배경을 형성했다. 또 근인(近因)의 하나로 냉전 해체를 꼽을 수 있는데, 이는 고질적 분쟁을 지지한 대외 지원 세력의 약화를 초래하면서 분쟁 세력 간 주도권 경쟁과 함께 이들을 평화협상으로 유인했다. 또 다른 근인으로는 장기간의 소모적인 분쟁으로 분쟁집단과 해당 사회 내 대중들 사이에 분쟁 피로감이 증대해 이 역시 평화협상에 긍정적인 여론을 조성했다. 셋째, 여기에 국제 및 지역 기구, 일부 국가의 중재가 고질적 분쟁을 평화 프로세스로 전환시키는 요인으로 작용했다. 이들 공통점은 한반도 평화 프로세스의 개시 국면 구성에 적극적으로 참고하고 활용할 가치가 있다.

그럼에도 이들 네 사례는 각각 다른 양상을 보였다. 먼저, 일방의 물리적 승리(르완다)와 협상에 의한 분쟁의 평화적 해결(북아일랜드, 캄보디아, 콜롬비아)은 평화 프로세스의 진전에 영향을 미쳤다. 여기에 민주적 리더십 및 정치체제 변수가 결합하여 평화 프로세스의 수준과 지속성에 영향을 미쳤다. 북아일랜드와 르완다, 캄보디아의 평화 프로세스 차이는 이들 두 변수의 조합에 의해 설명이 가능하다. 물론 르완다와 캄보디아 사례에 대한 상대적 평가도 가능한 논제이다. 또 제3자 개입의 유용성도 그런 차이에 설득력을 더해주고 있는데, 이점은 다시 민주적 리더십과 정치체제의 여부에 영향을 받는다. 국제사회의 중재와 지원이 다 같이 진행되었음에도 불구하고 북아일랜드 사례와 캄보디아, 르완다 사례의 차이는 정치체제와 민주적 리더십, 그리고 거버넌스 변수에 의해 설명이 가능하다. 무장 해체와 민주 선거가 평화 프로세스의 본격 개시에 주요 변수로 작용

한다면, 위와 같은 변수들은 평화 프로세스의 지속가능성을 가늠할 변수라 할 수 있다.

그럼 콜롬비아의 더딘 평화 프로세스 상황은 어떻게 설명할 수 있을까? 콜롬비아 사례는 외양상 민주적 정치체제에도 불구하고, 세계 최장의 고질적 분쟁, 특정 급진 무장 세력의 평화 프로세스 불참, 제3자의 중재 미흡, 그리고 대내적 지지 여론의 한계 등이 겹쳐 평화협정의 이행이 지연되고 있다. 이런 차이점들을 지속가능한 한반도 프로세스에 대비하는데 교훈으로 삼기에 충분한 가치가 있다.

이상의 비교사례 연구 결과를 추상화해 본 연구의 분석 틀로 평가해보고자 한다. 분쟁 사회의 정치, 경제, 사회적 요소들과 대외적 요소들이 복잡할수록, 그리고 분쟁의 시간이 길고 강도가 높을수록 평화 프로세스의 성립과 전개에 부정적인 영향을 준다. 분쟁 종식과 평화협정 채택이 평화 프로세스의 본격 전개에 결정적 분기점으로 작용함을 알 수 있다. 그러나 협상에 의한 평화 프로세스는 분쟁의 복합적 요인들이 작용하면서 모든 분쟁 당사자들의 무장해제와 평화협상 참여가 한 번에, 쉽게 이루어지지 않는 사실도 알 수 있었다. 이는 분쟁 종식 이전에도 분쟁 당사자들이 대화하고 신뢰를 형성하는 노력이 있어야 함을 말해준다. 상호 인정과 대화는 분쟁 당사자들의 상호 인정과 긴장 완화 노력을 전제로 하는데, 한반도의 경우는 이것부터 불확실하다는 점에서 평화 프로세스의 낮은 수준을 재확인할 수 있다.

위와 같은 사실은 평화 프로세스의 형성에 초점을 둔 언급인데 그 전개, 특히 지속가능한 전개에는 분쟁의 종식 형태, 분쟁 당사자의 참여 범위, 제3자의 중재 여부 등 매개적인 요인들이 작용함을 알 수 있었다. 이들 세 매개 변인의 조합 결과가 평화 프로세스의 지속가능성을 말해주지만, 분석 결과 주목하는 변인은 분쟁 당사자의 참

여 범위와 그들이 만들어낸 평화협정의 성격이다. 분쟁 당사자들이 모두 참여하지 않는 평화 프로세스는 한계가 있고 경우에 따라 역진할 수도 있다. 물론 모든 분쟁 당사자들이 참여했을 때 권력 독점이나 일종의 공모는 외부의 지원을 선택적으로 수용하고 시민사회의 발전, 곧 평화의 인권·발전 효과를 제약한다는 어두운 사실도 유념해야 할 것이다. 일방의 승리에 의한 평화, 강요된 평화, 그리고 제노사이드를 배경으로 한 평화는 평화 프로세스의 성립과 방향을 깊이 제약하는 유형이다. 이 모든 발견들이 한반도 평화 프로세스를 구상하는데 많은 고민거리를 던져준다.

## 2. 한반도에 주는 시사점

이상의 비교 사례연구로 얻은 발견을 통해 한반도 평화 프로세스의 형성 및 전개에 주는 시사점을 생각해보자. 먼저 서두에서 언급한 네 측면에서 토의하고 필요한 경우 추가 토의를 해보고자 한다.

첫째, 분쟁 종식의 양상과 최적 조건에 관해 먼저, 분쟁의 평화적 종식이 일방의 물리적 승리에 의한 방법보다 확실하게 유효하다는 점이 있다. 이는 규범적 차원만이 아니라 실용적·결과적 차원에서도 타당하다. 본 사례연구에서 르완다가 물리적 방법으로 제노사이드와 분쟁을 종식시켰는데, 이는 두 민족 간 갈등을 일방적으로 중단하고 위계적인 방식의 평화 프로세스를 초래하였다. 그 이후 진실 규명과 시민·정치적 권리 신장은 억제되었고 외부 지원이 정치권력에 의해 통제되면서 외형적 경제성장에도 불구하고 사회발전으로 연결되지 못하였다. 분쟁 일방의 승리와 상대방의 패배에 의한 분쟁 종식 형태는 실질적이고 균형적인 평화 프로세스를 방해하고 결국

평화 프로세스가 편파적이거나, 심지어 위선적일 가능성을 높인다. 물론 분쟁의 평화적인 해결이 평화 프로세스의 밝은 전도를 보장하는 것은 아니지만 적어도 그럴 가능성을 열어준다. 그에 비해 일방의 승리에 의한 분쟁 종식은 그럴 가능성이 현저히 낮다.<sup>240)</sup> 한반도 평화 프로세스가 정전체제의 평화적 전환에 기반해야 함을 말해준다. 이는 현재 외형적인 평화 상태를 유지 관리하는 가운데 평화협상의 분위기를 조성해야 함을 말해준다. 한반도 평화 프로세스는 정전체제를 평화체제로 전환하는 과제를 필수적으로 포함해야 한다. 다만, 협상에 의한 평화 프로세스 형성이 분쟁집단의 대표들, 곧 평화 프로세스에서 권력을 행사할 소수집단들 사이의 공모와 담합을 의미하지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 평화 프로세스는 분쟁의 종식을 전제조건으로 하지만, 분쟁 발생의 원인을 청산하고 지속 가능한 평화를 보장할 대중의 보편적 요구를 충분조건으로 한다. 그 내용과 정향을 대변하는 것 중의 하나가 평화의 인권·발전 효과라 말할 수 있다.

분쟁 종식에 알맞은 최적의 조건은 ‘모든 분쟁 당사자들’이 분쟁 종식 합의에 그치지 않고 ‘실행’에 나설 때이다. 분쟁 종식 합의를 평화 프로세스에 포함하느냐의 여부는 이론적인 논쟁점이 될 수 있으나, 실질적인 분쟁 종식이 프로세스에 포함되는 것은 분명하다. 그리고 그 실행에 모든 분쟁 당사자들이 참여하지 않을 경우 분쟁 종식은 성립되지 않거나 이행 궤도가 이탈할 수 있다. 이를 증명하

---

240) 이 진술은 본 사례연구에 한정된 것이다. 일방의 승리가 국가형성 과정에서 불가피하거나, 분쟁 이후 평화유지에 효과적이라는 주장도 가능하다. 평화협정 이행 단계에서 일방의 폭력이 주는 영향에 대해서는 폭력의 행사 주체에 따라 다르다는 경험 연구도 참고할 만하다. Madhav Joshi, “A Comparative Analysis of One-Sided Violence and Civil War Peace Agreement Implementation,” *Stability, International Journal of Security and Development*, vol. 9, no. 1 (2020), pp. 1~19, <file:/// C:/Users/subbh/Downloads/774-3684-1-PB.pdf> (검색일: 2021.10.19.).

는 일은 본 연구의 네 사례를 포함해 어렵지 않게 찾을 수 있다. 이 점은 한반도 평화 프로세스의 참여 주체 문제를 제기하는데, 이에 관해서는 남북 정상 간에는 2007년 10.4 정상 선언, 2018년 판문점 선언에서 합의한 바 있고, 과거 4자회담과 6자회담의 경험이 암시하는 바도 있다.

둘째, 평화 프로세스의 지속가능성에 관한 시사점은 분쟁 종식 상태 위에 평화 협상의 성립과 지속을 전제로 한다. 평화 협상의 성립은 주요 분쟁 당사자들의 참여를 통해서도 시작할 수 있지만, 그 지속은 모든 당사자들이 참여할 때 실현 가능하다. 협상에 의한 평화 프로세스를 전개한 북아일랜드, 콜롬비아, 캄보디아 사례들이 그런 점을 보여준다. 그에 비해 르완다의 아루샤 평화협정 채택 과정은 분쟁당사자의 참여 범위보다는 급박한 협상과 불만스러운 협정으로 분쟁의 씨앗을 잉태하였다. 그런 점에서 평화 협상의 개시와 협정 채택이 반드시 평화 프로세스의 지속가능성을 보장하지 않을 수도 있음에도 유의할 필요가 있다.

평화 프로세스의 지속은 일반적으로 평화협정의 채택을 분수령으로 한다. 만약 평화협정의 최종 타결에 분쟁 당사자들이 모두 참여하지 않을 경우 프로세스의 전도는 불안할 것이다. 북아일랜드의 성금요일 협정 채택과 캄보디아의 파리 평화협정 채택 과정이 그런 경우를 웅변해준다. 다만, 두 경우에는 협정에 불참한 집단이 갖는 장래 이익에 대한 기대와 불참 시 손해에 대한 대차 대조에 차이가 존재하는데, 이것이 향후 평화 프로세스의 성공에 변수로 작용한다. 달리 말하면 평화협상에 핵심 분쟁 당사자가 반드시 참여할 때 평화 프로세스의 지속을 전망할 수 있다는 것이다. 콜롬비아의 경우 최대 반군 세력 FARC의 참가, 북아일랜드와 캄보디아의 경우는 각각 하나씩 무장 정파가 불참한 가운데 평화협상이 진행되었다. 물론 평화

협정 채택 및 이행과정에서 이전에 불참했던 세력이 참여를 결정하면서 평화 프로세스가 지속되고 평화의 효과가 높아지게 된다. 이와 달리 콜롬비아 사례는 무장반군 세력 일부가 아직 평화 프로세스에 참여하지 않고 방해자 역할을 하는데, 그로 인해 콜롬비아 평화 프로세스가 지체되고 있다. 이상을 통해 평화협정 체결 협상의 필요조건은 모든 분쟁 당사자의 참여, 물리적 충돌과 상호 비방 중단임을 알 수 있다. 나아가 그 충분조건은 분쟁집단의 상호 핵심 관심사와 대중들의 보편적인 요구를 다 같이 포함시켜 협상의 의제를 설정하고, 협상을 인내심을 갖고 전개하는 것이다.

본 연구에서의 사례를 포함해 고질적 분쟁의 해결을 담는 포괄적 평화협정에는 분쟁 종식, 분쟁 집단 간 관계 정상화, 영토 문제의 경우 국경선 혹은 자치지역 설정 외에도 인권침해 진실규명, 피해자 배상 및 치유, 분쟁 집단 간 화해, 반군집단의 사회 복귀, 반군 점령 지역의 무장해제 및 민수경제로의 통합, 대중의 기본권 및 기본적 필요 충족 방안 등을 포함한다. 평화협정의 채택 과정을 보면 분쟁 집단들 사이의 이해관계가 크게 작용하고 그 과정이 순탄치 않음을 알 수 있고 위와 같은 의제들을 둘러싸고 협상과 이탈이 반복된다. 결국은 위와 같은 내용들로 평화협정이 채택되면 이후 평화 프로세스는 지속성을 가질 수 있지만 그렇지 않을 경우 순탄하지 않은 상황이 연출된다. 이런 사실을 볼 때 지금까지 한반도 평화 구상은 주로 국제전의 성격에 서서 분쟁 종식에 초점을 맞춰온 점을 부인할 수 없다. 전쟁과 이후 장기간의 정전체제에서 대중의 권리와 삶의 질을 침해한 제반의 문제를 어떻게 해결해 나갈지에 대해서는 관련 국가들 사이는 물론 해당 국가 내에서도 충분한 논의가 진행되지 못한 점은 성찰해야 할 바이다. 본 연구사례에서 보듯이 평화협정 채택으로 고질적 분쟁의 원인과 그 피해들이 모두 해결되지 않는다. 그 가

능성과 소요 시간은 분쟁집단 간에 그리고 각 분쟁집단 내에서 분쟁 요인의 극복을 위해 얼마나 대화하고 충분히 대비했느냐에 달려있다. 콜롬비아 사례에서 보듯이 포괄적 평화협정을 채택하였지만, 평화 프로세스가 지연 혹은 역진하는 것은 모든 분쟁 당사자들이 참여하지 않은 점도 원인이지만, 그 구조적 요인들에 대한 사전 공감대 형성과 해결을 위한 대비가 부족한 점도 꼽을 수 있다.

본 연구사례들을 고려할 때 한반도 평화 프로세스는 두 개의 시나리오를 상정해볼 수 있다. 하나는 평화 프로세스의 핵심 이해 당사국들에 의한 협상 개시와 관련국들의 추가 참여 혹은 지지로 발전시켜 나가는 경우이다. 다른 하나는 처음부터 모든 당사국들이 참여해 평화 프로세스를 전개해나가는 경우이다. 두 시나리오는 당사국들의 참여 방식을 기준으로 하고 있는데, 어느 경우이든 참여국들의 핵심 이익의 포함 및 조화로운 실행에 관한 논의가 전개되느냐가 평화 프로세스의 지속가능성을 결정할 것이다. 그 핵심 조건 중 하나가 국내외적 지지인데, 그것을 가능할 핵심 요소가 평화협정이 인권 신장과 사회발전을 얼마나 포함하고 있느냐이다.

평화 프로세스도 현실 권력정치에서 자유롭지 않다. 평화 프로세스는 무장해제와 모든 분쟁 당사자들의 참여로 본격 전개되는데, 이때 분쟁집단들 사이의 권력배분으로 권력 공유 정부가 탄생할 수 있다. 이는 불가피한 현상이고 그 자체가 평화 프로세스의 성패를 가늠한다기보다, 공유 정부의 형성 환경과 정치집단들의 평화협정 이행 능력이 변수로 작용할 것이다. 다만, 권력을 공유한 정치집단들 사이의 신뢰의 크기와 협력 의지가 평화 프로세스의 전도에 큰 영향을 미친다는 사실에 주목할 필요가 있다. 한반도 평화 프로세스 구상에서도 이점을 깊이 고려할 필요가 있다. 평화협정 채택 이후 누릴 정치적 이익의 합리적 배분 이전에 분쟁집단들 사이의 신뢰 구축

과 협력의 경험 축적이 더 중요한 과제이다. 평화협정이 채택되었음에도 이행 중단 혹은 분쟁 재발의 경우는 바로 이런 점들이 미흡했기 때문이다. 한편, 평화 프로세스에서 외부 개입의 효과에 대해서는 본 연구사례에서 긍·부정적인 경우를 모두 볼 수 있는데, 두 경우를 관통하는 점은 특정 분쟁집단이나 공여집단의 이익이 아니라 그것이 인권·발전을 목표로 필요한 현장에 도달할 것, 그리고 이행 감독 메커니즘을 작동시킬 것이다. 이는 국제기구의 대북 지원의 투명성과 현장성을 상기시켜 주지만, 현 한반도 상황을 고려하면 일차적으로는 분쟁 당사자들간 직접 대화가 필요하고 그것이 여의치 않을 경우 제3자의 공정하고 적극적인 중재 역할이 요청된다.

셋째, 평화의 인권·발전 효과 도출을 위한 조건이다. 이 문제는 평화 프로세스의 두 차원을 동시에 고려할 필요가 있다. 두 차원이란 평화 프로세스의 명시적·묵시적 차원을 말한다. 보통 평화 프로세스라 말할 때는 평화협정을 비롯해 공식 합의와 그 이행기구를 꼽는 경우가 많다. 평화의 인권·발전 효과 역시 관련 내용의 평화협정에의 포함 여부와 이행 기구의 역할을 말한다. 그런 명시적 차원이 평화 프로세스를 평가하는 주요 부분을 차지하는 것이 사실이다. 본 연구 역시 명시적 차원을 중심으로 논의를 전개하였다. 평화 프로세스 관련 대내·외적 요소들이 긍정적으로 조합될 때 평화의 인권·발전 효과가 클 것이다. 상대적인 평가이지만 북아일랜드는 긍정적인 요소들이 우세한 데 비해, 캄보디아와 르완다 사례는 긍·부정적인 요소들이 혼재하고 있다. 콜롬비아 사례는 평화 프로세스의 성립 조건이 불충분한 상태에서는 평화의 인권·발전 효과를 기대하기 힘들고, 오히려 역진 상태를 중단시킬 방안이 더 우선이다. 반면, 북아일랜드 사례에서 보듯이 평화의 인권·발전 효과를 기대하기 위해서는 분쟁 상태의 완전한 종식이 전제되어야 한다. 이는 평화 프로세스의

개시는 정치·군사적 신뢰 구축이 다른 과제들에 비해 우선임을 말해준다. 다만, 이를 촉진하는 방법을 정치·군사적 측면으로 한정할 필요는 없을 것이다. 사회문화 교류는 물론 경제협력, 인도협력 등 필요하고 가능한 방안을 적절하게 조화시키는 것이 효과적이다.

그렇다면 평화 프로세스가 평화의 인권·발전 효과에 주는 시사점은 분명하다. 평화 프로세스를 명시적으로 구성하는 대내·외적 요소들을 조합하는 노력이 그것이다. 그렇지만 평화 프로세스의 묵시적 차원을 구성하는 요소들도 작지 않은 의의가 있다. 북아일랜드 평화 프로세스가 성립된 지 20년이 지났지만, ‘평화의 벽’이 상징하는 두 분쟁 집단 간의 대립과 불신은 그 벽만큼 튼튼하다. 일방의 승리 이후 안정과 성장을 구가하는 르완다에서 제노사이드 피해자들은 진실규명을 억제한 채 통합을 요구받아왔다. 캄보디아에서는 진실규명을 외칠 수는 있지만, 가해자들이 참여하고 있는 정치권력은 그런 기회를 형식적으로 처리해버렸다. 모든 분쟁, 특히 본 연구에서 다룬 고질적 분쟁은 가해자와 피해자를 막론하고 장기간 트라우마를 겪으며 생존을 추구한다. 북아일랜드에서 진행한 공식적 평화 프로세스와 시민사회 내 치유·화해 프로그램은 비록 완전하지 않지만, 사회통합의 가능성을 보여주면서 평화 프로세스를 밀고 있다. 평화 프로세스의 묵시적 차원은 이와 같이 심리적, 정서적, 도덕적 측면을 말한다. 관심 이슈로는 공감, 인정, 정의, 화해, 치유 등이 여기에 해당한다. 상대적으로 긍정 평가되고 있는 북아일랜드 평화 프로세스의 한계도 바로 이점을 주목하고 있다.

평화 프로세스의 묵시적 차원을 한반도에 대입하면 기존 평화 프로세스 논의가 주로 명시적, 국가 중심, 위로부터의 접근이었음을 알 수 있고, 여기에서 기존 논의의 한계를 발견할 수 있다. 묵시적 차원을 평화 프로세스의 범주에 포함하면 평화 프로세스가 풍부해

지고, 기존의 평화 프로세스 개시 이전에도 평화 프로세스를 전개할 수 있을 것이다. 명시적/묵시적 차원과 위로부터/아래로부터의 접근을 교직해보면 지금부터, 국내에서부터, 시민사회에서부터 평화 프로세스를 전개할 수 있다. 그것은 평화에 새로운 영감을 불어넣어 보다 폭넓은 시각에서 평화 프로세스를 전개하도록 격려해줄 수 있다.

넷째로 인권과 발전의 쌍방향 관계를 형성하는 문제이다. 본 연구에서는 이 문제를 깊이 있게 다루지 못하였다. 본 연구에서 평화의 인권·발전 효과는 크게 보아 같은 방향을 띠었다. 북아일랜드의 경우 두 영역에서 긍정적인 방향, 나머지 세 사례에서는 부정적인 방향이 상대적으로 크게 나타났다. 다만, 북아일랜드 사례에서는 인권 효과가 발전 효과에 비해 상대적으로 더 크게 나타났다. 인권과 발전이 상호 시너지를 내는 수준의 쌍방향 효과를 내지는 못했다는 판단이다. 경제발전이 이루어졌지만, 불평등이 해소되지 못해 인간발전으로 나아가지 못했다고 볼 수 있다. 그렇다면 인권 개선이 발전 증진으로 나아갈 방도를 찾는 것이 과제이다. 이와 달리 나머지 사례들에서는 인권과 발전이 부정적인 방향에서 상호작용함을 알 수 있는데, 여기서는 그런 현상을 중단시킬 조치가 무엇인지 찾아내는 것이 우선 과제이다. 국제사회에서도 오랫동안 인권과 발전을 서로 경쟁하거나 대립하는 문제로 간주해 왔다. 대북정책에서도 정부와 시민사회를 막론하고 이런 관행이 재연되고 있는데, 최근 들어 둘의 상호보완 관계를 어떻게 형성할지에 관해 논의가 일고 있다. 본 연구가 기본권과 기본적 필요를 충족하기 위해 둘의 상호보완성을 주목한 이유이기도 하다. 이론적으로 인권과 발전의 긍정적 쌍방향 관계는 인권의 진전으로 인간발전을 만들어내고, 발전의 진전으로 발전권을 만들어내는 시너지 효과를 기대할 수 있다. 또 인권은 개인

적 차원을 넘어 집단적 차원에서 삶의 질을 높이고, 발전은 권리에 기반한 접근(R2P)을 통해 발전의 질을 높일 수 있다. 본 연구에서 이런 각도에서의 평가는 이루어지지 못했다. 앞으로의 연구과제로 삼아야 할 것이다.

이상의 논의를 한반도 문제에 대입해볼 때, 대북정책에서 북한 인권정책과 개발 및 인도적 지원 정책이 접점을 튼튼하게 마련하지 못하고 있는 점을 극복해야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 평화 프로세스를 본격 전개할 때 둘의 관계가 장애로 작용할 수 있을 것이다. 최근 종전선언이 한반도 평화 프로세스 재개 방안으로 다시 거론되고 있는데, 종전선언 역시 협상 전략 차원을 넘어서 평화 프로세스의 인권·발전 효과 차원에서도 검토할 만한 이슈이다.

현 상황에서 한반도에 가장 중요한 논제는 평화 프로세스를 개시할 초기 조건과 역진 불가능한 상황을 형성하는 문제이다. 평화 프로세스 이론에 비추어볼 때 한반도 평화 프로세스는 초기 단계에 해당한다. 평화체제 수립에 관해 수차례 논의가 있었지만, 원칙적인 공감대 형성 수준을 넘지 못하고 있다. 그마저 간헐적이었고, 북핵 문제와 당사자들 간 불신의 벽에 막혀있다. 정전체제의 완전한 종식도 이루어지지 않은 상태이다. 평화체제의 당사자는 물론 정전체제의 종식과 평화체제로의 전환 방향에 관한 논의가 우선 의제가 될 것이다. 본 연구사례와 관련 이론을 종합해볼 때 한반도는 ① 정전 및 평화체제 당사자들이 모두 참여하는 협상 틀을 마련해, ② 현 평화 상태를 관리하는 가운데 정전체제의 평화적 전환과 비핵화를 포괄적으로 다루는 평화 협상을 전개하고, ③ 협상에서 인권, 화해, 발전 등 보편가치를 포함시켜 미래지향적이고 협력적인 평화체제의 상을 공동 수립하고, ④ 평화 프로세스의 지속성을 보장하기 위해 다방면의 대화와 지원, 협력 프로그램을 전개해나가야 할 것이다.

현실 가능한 평화 프로세스 시나리오를 염두에 둘 때, 평화 프로세스의 개시 조건 형성과 관련해 본 연구에서 다룬 사례들을 깊이 연구할 필요가 있다. 여기에는 본 연구의 분석 틀로 다른 독립/매개 변인들을 대입해 세 사례를 비교 평가하고, 그것을 다시 촉진요인과 제약요인으로 분류해 정책적 함의를 도출해낼 수 있을 것이다. 나아가 평화 프로세스의 지속가능 요인도 논의할 수 있다. 그런 차원에서 볼 때, ① 북아일랜드와 캄보디아 사례는 평화 프로세스의 개시와 지속성 확보 방안, ② 콜롬비아 사례는 평화 프로세스 중단 차단 방안, ③ 르완다 사례는 일방적 평화 프로세스 예방 방안에 관한 검토에 적합하다.

요컨대 한반도 평화 프로세스는 이상적인 목표에 공감대를 형성하고 그 실현을 향해 현실적인 조건과 방안을 수립해가는 복합전략을 요구하고 있다. 그 과정에서 평화-인권-발전의 선순환 관계는 유망한 전략 틀이고, 이를 위해 국제사례의 다양한 평화 프로세스로부터 풍부한 함의를 도출해내는 작업은 막중하고 그만큼 융복합적인 접근이 요청되는 바이다. 그 일환으로 이 연구가 삼은 평화의 인권·발전 효과는 평화 프로세스의 정당성 및 실효성 제고와 직결되는 논제이다. 이에 관한 연구 및 여론의 확산도 평화의 효과 증대에 기여할 것이다.



# 참고문헌

## 1. 단행본

- 김수암·조정현·백범석. 『한반도에 있어서 과도기 정의』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김정노. 『아일랜드 평화 프로세스』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- 서보혁·용혜민 엮음. 『국제 평화문서 번역집』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이운제. 『국제범죄의 지휘관 책임』. 서울: 경인문화사, 2017.
- 홍석훈 외. 『평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀』. 서울: 통일연구원, 2020.
- Adelman, Howard and Astri Suhrke. *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Jersey: Transaction Publishers, 1999.
- Brickell, Katherine and Simon Springer. *The Handbook of Contemporary Cambodia*. London and New York: Routledge, 2017.
- Brown, Macalister and Joseph Zasloff. *Cambodia Confounds the Peacemakers, 1979-1998*. Ithaca: NY, Cornell University Press, 1998.
- Christie, Ryerson. *Peacebuilding and NGOs*. London and New York: Routledge, 2013.
- Davenport, Christian, Erik Melander, and Patrick M. Regan. *The Peace Continuum: What It Is and How to Study It*. New York: Oxford University Press, 2018.
- Doyle, Michael W., Ian Johnstone, and Robert C. Orr. *Keeping the peace: multidimensional UN operations in Cambodia and El*

- Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Forges, Alison Des. *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*. New York: Human Rights Watch, 1999.
- Ginty, Roger Mac and Alpaslan Özerdem. *Comparing Peace Processes*. London and New York: Routledge, 2019.
- Gottesman, Evan. *Cambodia after the Khmer Rouge: Inside the Politics of Nation Building*. New Haven: Yale University Press, 2004.
- Haas, Michael. *Genocide by Proxy: Cambodian Pawn on a Superpower Chessboard*. New York: Praeger Publisher, 1991.
- Huggins, Chris and Jennifer Clover. *From the ground up: Land rights, conflict and peace in Sub-Saharan Africa*. Nairobi, Kenya: African Centre for Technology Studies; Pretoria and Cape Town, South Africa: Institute for Security Studies, 2005.
- Hughes, Caroline. *Dependent Communities*. Ithaca, New York: Cornell Southeast Asia Program Publications, 2009.
- Hughes, Caroline and Kheang Un. *Cambodia's Economic Transformation*. edited by Copenhagen: NIAS Press, 2011.
- Jones, Bruce, D. *Peacemaking in Rwanda: The dynamics of failure*. London: Lynne Reinner, 2001.
- Katzenstein, Peter, Robert Keohane, and Stephen Krasner. *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge, MA: the MIT Press, 2002.
- Lizée, Pierre P. *Peace, Power and Resistance in Cambodia*. Houndmills: Macmillan, 1999.

- Mayall, James, eds. *New Interventionism 1991–1994*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Medina, C. *Mafia, Narcotráfico y Bandas Criminales en Colombia: Elementos para un Estudio Comparado Con el Caso de México*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 2012.
- Morrow, Duncan, Lisa Faulkner–Byrne, and Sean Pettis. *Funding Peace: A Report on the Funding of Peace and Reconciliation work in Northern Ireland and Ireland 2007–2017*. Belfast: The Corrymeela Press, 2018.
- Northern Ireland Human Rights Commission (NIHRC). *Dealing with Northern Ireland's Past: Towards a Transitional Justice Approach*. NIHRC, July 2013.
- Oxfam. *Participation in Land Reform in Cambodia*. Oxford: Oxfam–GB, 1999.
- Özerdem, Alpaslan and Sung Yong Lee. *International Peacebuilding: An Introduction*. London and New York: Routledge, 2016.
- Pécaut, Daniel. *Orden y Violencia: Evolución Socio–Política de Colombia Entre 1930 y 1953*. Bogota, Colombia: Grupo Editorial Norma, 2001.
- Richardson, Sophie. *China, Cambodia, and the five principles of Peaceful Coexistence*. New York: Columbia University Press, 2009.
- Robison, Richard. *Routledge Handbook of Southeast Asian Politics*. Oxford and New York: Routledge, 2012.
- Saideman, Stephen M. and Marie–Jo lle Zahar. *Intra–State Conflict, Governments and Security*. London: Routledge, 2008.
- SIPRI. *SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmament and*

- International Security* (Summaries, English version).  
Oxford University Press, 2021.
- Slocomb, Margaret. *The People's Republic of Kampuchea: the revolution after Pol Pot*. Seattle: University of Washington Press, 2004.
- Solomon, Richard H. *Exiting Indochina: U.S. Leadership of the Cambodia Settlement Normalization with Vietnam*. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2000.
- Stedman, Stephen J. *Implementing Peace Settlements*. London: Lynne Rienner, January 2002.
- Walter, Barbara F. *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- White, Timothy J., eds. *Lessons from the Northern Ireland Peace Process*. Madison: University of Wisconsin Press, 2013.

## 2. 논문

- 구갑우. “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태 변환: 합의 이후 실행 과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제29권 제3호, 2013.
- \_\_\_\_\_. “탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교.” 『한국과 국제정치』. 제28권 제3호, 2012.
- 김남국. “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로.” 『유럽연구』. 제36권 1호, 2018.
- 김동진. “북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축(서평).”

- 『통일과 평화』. 7집 2호, 2015.
- \_\_\_\_\_. “아일랜드에서 목격한 한반도의 미래: 평범한 사람들의 평화를 꿈꾸다.” 민주평화통일자문회의 『통일시대』. 3월호, 2021.
- 루이스 알베르토 레스트레포·소코로 라미레스·정동희. “콜롬비아의 평화협정 부결: 평화에 대한 놀람과 충격.” 『라틴아메리카이슈』. 6월호, 2017.
- 유혜림. “르완다 ‘포용적’ 난민정책의 정치.” 『한국정치연구』. 제28권 2호, 2019.
- 윤철기. “북아일랜드 평화 프로세스의 정치경제학.” 『북한연구학회보』. 제23권 1호, 2019.
- 이성형. “미국의 대 콜롬비아 마약정책: 현실주의 외교논리의 문제점.” 『라틴 아메리카 연구』. 제18권 제4호, 2005.
- 정채연. “다원주의적 사범을 통한 이행기 정의와 초국가적 인권의 실현 - 르완다의 제노사이드와 가차차(Gacaca) 법원에 대한 논의를 중심으로.” 『고려법학』. 제65호, 2012.
- 차경미. “콜롬비아 국경지역 난민증가 원인: 베네수엘라, 파나마 그리고 에콰도르 접경지역 강제실향민을 중심으로.” 『국제지역연구』. vol. 15, no. 1, 2011.
- \_\_\_\_\_. “콜롬비아 Uribe(우리베) 정권의 국가안보정책의 한계.” 『국제지역연구』. 제13권 제2호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “21세기 라틴아메리카의 폭력과 평화: 콜롬비아의 평화협정을 통해 고찰한 불법무장조직 등장 배경의 사회문화적 배경을 중심으로.” 『국제언어문학』. 제38호 12월, 2017.
- 추종연. “콜롬비아 평화과정: 고백과 진실의 고통.” 『한국외대 중남미연구소 웹진』. 12월호, 2020.
- \_\_\_\_\_. “콜롬비아 평화협상과 평화정착 주요 과제.” 『이베로아메리카』. 제15권 2호, 2013.
- 허지영. “고질갈등 이론으로 보는 남북관계.” 서보혁·문인철 엮음. 『12

- 개 렌즈로 보는 남북관계』. 서울: 박영사, 2021.
- 황수환. “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로.” 『국제지역연구』. 제21권 제4호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “평화협정의 유형에 따른 한반도 평화체제의 경로.” 『세계지역연구논총』. 제35권 2호, 2017.

Adomi, Oded and Eran Halperin. “Hoping for Peace during Protracted Conflict: Citizens’ Hope Is Based on Inaccurate Appraisals of Their Adversary’s Hope for Peace.” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 64, no. 7–8, 2020.

Ansoms, An. “A Green Revolution for Rwanda? The Political Economy of Poverty and Agrarian Change.” *IOB(Institute of Development) Discussion Papers*. June, 2008.

\_\_\_\_\_. “Re-engineering Rural Society: The Visions and Ambitions of the Rwandan Elite.” *African Affairs*. vol. 108, no. 431, 2009.

\_\_\_\_\_. “Striving for Growth, Bypassing the Poor? A Critical Review of Rwanda’s Rural Sector Policies.” *The Journal of Modern African Studies*. vol. 46, no. 1, 2008.

Archick, Kristin. “Northern Ireland: The Peace Process, Ongoing Challenges, and U.S. Interests.” *CRS Report*. September, 2021.

Ariza Arias, Diego. “La Zona de Distensión del Caguán: Análisis de los Factores Económicos, Políticos y Sociales a Partir del Concepto de Estado Fallido.” Universidad Clegio Mayor de Nuestra Señora del Rosarioa. 2014.

- Bachmann, Jan and Jana Hönke. “‘Peace and Security’ as Counterterrorism? The Political Effects of Liberal Interventions in Kenya.” *African Affairs*, vol. 109, no. 434, 2010.
- Cahill–Ripley, Amanda. “Exploring the Local: Vernacularizing Economic and Social Rights for Peacebuilding within the Protestant/Unionist Borderland Community in Northern Ireland.” *The International Journal of Human Rights*, vol. 23, no. 8, 2019.
- Chandler, David. “Cambodia Deals with its Past.” *Totalitarian Movements and Political Religions*, vol. 9, no. 2–3, 2008.
- Clapham, Christopher. “Rwanda: The Perils of Peacemaking.” *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 2, 1998.
- Fernández–Osorio, Andrés Eduardo and Rocío del Pilar Pachón Pinzón. “Reconciliation Perspectives in Colombia: Characterizing the 2016 Peace Agreement with the FARC.” *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 14, no. 1, 2019.
- Hasselskog, M. “Participation or What? Local Experiences and Perceptions of Household Performance Contracting in Rwanda.” *Forum for Development Studies*, vol. 43, issue 2, 2016.
- Heder, Stephen. “Pol Pot at Bay: People’s War and the Breakdown of the 1991 Paris Agreements.” PhD dissertation, School of Oriental and African Studies, University of London, 1999.
- Hoddie, Matthew and Caroline Hartzell. “Civil War Settlements

- and the Implementation of Military Power-Sharing Arrangements.” *Journal of Peace Research*, vol. 40, no. 3, 2003.
- Hultman, Lisa. “Keeping Peace or Spurring Violence? Unintended Effects of Peace Operations on Violence against Civilians.” *Civil Wars*, vol. 12, no. 1–2, 2010.
- Joshi, Madhav. “A Comparative Analysis of One-Sided Violence and Civil War Peace Agreement Implementation.” *Stability, International Journal of Security and Development*, vol. 9, no. 1, 2020.
- Joshi, Madhav, Erik Melander, and Jason M. Quinn. “Sequencing the Peace: How the Order of Peace Agreement Implementation Can Reduce the Destabilizing Effects of Post-accord Elections.” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 61, no. 1, 2017.
- Joshi, Madhav, Jason M. Quinn, and Patrick M. Regan. “Annualized Implementation Data on Comprehensive Intrastate Peace Agreements, 1989-2012.” *Journal of Peace Research*, vol. 52, no. 4, 2015.
- Kayser, Daniela N., Immo Fritsche, and Eva Jonas. “Mortality Salience and Its Effects on Peace Processes: A Review.” *Social Psychology*, vol. 39, no. 1, 2008.
- Lee, Sung Yong. “Dynamics of Interplay between Third-party Interveners and National Factions in Civil War Peace Negotiations: Case Studies on Cambodia and El Salvador.” Ph.D. dissertation, University of St Andrews, 2011.
- \_\_\_\_\_. “Lost in Translation: The Problem of Perceptual

- Limitations in Civil War Peace Negotiation.” *International Interactions*, vol. 39, no. 2, 2013.
- \_\_\_\_\_. “Motivations for Local Resistance in International Peacebuilding.” *Third World Quarterly*, vol. 36, no. 8, 2015.
- \_\_\_\_\_. “The Limit of Ethnocentric Perceptions in Civil War Peace Negotiations.” *Conflict Resolution Quarterly*, vol. 28, no. 3, 2011.
- Lee, SungYong and Wook Beom Park. “The Dual Track of Democracy Promotion in Post-war Peacebuilding in Cambodia: the Gap between Institutional Development and Civil Society Mobilisation.” *Peacebuilding*, vol. 8, no. 1, 2020.
- Malhotra, D. and S. Liyanage. “Long-Term Effects of Peace Workshops in Protracted Conflicts.” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, no. 6, 2005.
- Mann, Laura and Marie Berry. “Understanding the Political Motivations That Shape Rwanda’s Emergent Developmental State.” *New Political Economy*, vol. 21, no. 1, 2016.
- Morgenbesser, Lee. “The Failure of Democratisation by Elections in Cambodia.” *Contemporary Politics*, vol. 23, no. 2, 2017.
- Munce, Peter. “Unionism and the Northern Ireland Human Rights Commission 1999-2005: Hostility, Hubris and Hesitancy.” *Irish Political Studies*, vol. 29, no. 2, 2014.
- Pettersson, T., S. Höglbladh, and M. Öberg, “Organized Violence, 1989-2018 and Peace Agreements.” *Journal of Peace*

- Research*, vol. 56, no. 4, 2019.
- Ross, Robert S. "China and the Cambodian Peace Process: the Value of Coercive Diplomacy." *Asian Survey*, vol. 31, no. 12, 1991.
- Ruane, Joseph and Jennifer Todd. "History, Structure and Action in the Settlement of Complex Conflicts: The Northern Ireland Case." *Irish Political Studies*, vol. 29, no. 1, 2014.
- Sambanis, Nicholas. "Short- and Long-Term Effects of United Nations Peace Operations." *The World Bank Economic Review*, vol. 22, no. 1, 2008.
- Scorgie, Lindsay. "Rwanda's Arusha Accords: A Missed Opportunity." *Undercurrent*, vol. 1, no 1, 2004.
- Stedman, John. "Spoiler Problems in Peace Process." *International Security*, vol. 22, no. 2, 1997.
- Svensson, Isak. "Who Brings Which Peace?: Neutral versus Biased Mediation and Institutional Peace Arrangements in Civil Wars." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, no. 3, 2009.
- Turner, Jack C. "The Great Powers and Local Factors in Internal Conflict: the Dynamics of Conflict Termination in Cambodia, 1979-1991." Ph.D. dissertation, University of Oxford, 2004.
- Velásquez, Vargas Alejo. "El Gobierno de Juan Manuel Santos y Su Política de Seguridad y Defensa." *El gobierno Santos: con Uribe pero sin Uribe*, vol. 4, núm. 2, 2011.

### 3. 기타자료

〈신문〉

『한겨레』.

〈웹자료〉

스웨덴 옘살라대학교 분쟁데이터프로그램(UCDP) 〈<https://ucdp.uu.se/downloads/charts/>〉,

주콜롬비아 한국 대사관 〈<https://overseas.mofa.go.kr/co-ko/index.do>〉,

World Bank 〈<https://www.worldbank.org/en/>〉,

United Nations Verification Mission In Colombia 〈<https://colombia.unmissions.org/en/>〉,

United Nations International Residual Mechanism for Criminal Tribunals 〈<http://www.unictr.org/>〉,

United Nations Human Right Council 〈<https://ohchr.org/>〉,

United Nations Development Programme 〈<https://hrd.undp.org/en/>〉,

Paris Peace Agreements 〈<https://1991parispeaceagreements.com>〉,

International Center for Prison Studies 〈<http://www.prisonstudies.org/country/rwanda>〉.

〈보고서·보도자료〉

유혜림. “적극적 평화체제 수립을 위한 복합 전략 ‘평화의 인권·발전 효과’ 학술회의” 자료집 토론문. 통일연구원, 서울: 2021.12.2.

이찬수. “대화로서의 평화: 대화의 자기초월성과 감폭력적 평화교육.” 2019년도 한국종교교육학회 추계학술대회 자료집. 청호불교문화원, 서울: 2019.

차경미. “콜롬비아의 평화협정의 성과와 과제.” 2018 북한연구학회 춘계학술대회 발표문. 동국대학교, 서울: 2018.3.30.

- Amnesty International. “Northern Ireland: Time to deal with the past.” September, 2013.
- Clayton, Jonathan. “Rwanda to Appeal to U.N. Security Council on Rebel Invasion.” *Reuters*. 15 October, 1990.
- Colprensa, “PNIS no Hará Más Promesas Que No Esté en Capacidad de Cumplir,” 11 de noviembre de 2018. <<https://www2.laopinion.com.co/colombia/pnis-no-hara-mas-promesas-que-no-este-en-capacidad-de-cumplir-165598>> (Accessed June 1, 2021).
- Cooke, Jeniffer G. “Rwanda: Assessing Risks to Stability.” CSIS *Africa Program Report*. June, 2011.
- Equality Commission for Northern Ireland. “Fair Employment Monitoring Report No. 30 (2019).” 2021.
- Gacaca Report Summary. “Summary of the report presented at the closing of Gacaca court activities.” *National Service of Gacaca Jurisdictions*. Kigali, Rwanda, 2012.
- Hughes, B.B., Hanna, T., McNeil, K., Bohl, D.K., & Moyer, J.D. “Pursuing the Sustainable Development Goals in a World Reshaped by COVID-19.” *Foundational research report*. New York: NY and Denver CO: UNDP and Frederick S. Pardee Center for International Futures, 2021.
- Institute for Economy & Peace. *Global Peace Index 2021*. Sydney: IEP. 2021.
- International Fund for Ireland. Annual Report & Accounts 2020. 2021.
- Khadiagala, Gilbert M. “Mediation efforts in Africa’s Great Lakes Region.” *Africa Mediators Retreat*. 2007.
- LSE Latin America and Caribbean Blog. “Justice after war:

innovations and challenges of Colombia's Special Jurisdiction for Peace." <<https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2020/04/03/justice-after-war-innovations-and-challenges-of-colombias-special-jurisdiction-for-peace/>>.

Ministry of Finance and Economic Planning. Rwanda Vision 2020. Republic of Rwanda, Kigali. July, 2000.

NIHRC. The 2020 Annual Statement: Human Rights in Northern Ireland. December 2020, 2021.

Semana Revista. "Pulla de César Gaviria a Juan Manuel Santos," *20 de enero de* (2018), <<https://elpais.com/hemeroteca/2018-01-20/>> (Accessed June 6, 2021).

The KROC Institute for International Peace Studies. Report 5. May, 2021. <<https://curate.nd.edu/downloads/9c67wm14c71>>.

The KROC Institute for International Peace Studies. *Towards Implementation of Women's Rights in the Colombian Final Peace Accord: Progress, Opportunities and Challenges: Special Report on the Monitoring of the Gender Commitments*. 6 November, 2020.

Wengkiat, Paritta. "Wealth gap grows as Cambodia modernises." *China Dialogue*. 9 July, 2019.

<유엔 문서>

UN Doc. A/HRC/19/21/Add.3 (31 January, 2012).

UN Doc. A/RES/70/1 (21 October, 2015).

UN Doc. A/45/472; S/21689 (31 August, 1990).

UN Doc. A/47/277-S/24111 (17 June, 1992).

UN Doc. A/59/565 (2 December, 2004).

UN Doc. CERD.C/KHM/CO/14-17 (30 January, 2020).

UN Doc. S/2021/298 (26 March, 2021).

UNDP. *UNDP Human Development Reports* (2021).

UNHCR. “2002 UNHCR Statistical Yearbook Country Data Sheet  
- Rwanda.” 2002.

UN Security Council Report. “The Impact of Environmental  
Degradation on Peace and Security.” Monthly Forecast,  
September, 2020.

#### <선언문·합의서>

「성금요일협정(1998.4.10.)」,

「성앤드류협정(2006.10.11.-13.)」,

「콜롬비아평화협정안(2016.10.2.)」,

「Paris Peace Agreement(1973.1.27.)」.

#### <인터뷰>

국제 NGO 캄보디아 지부장 인터뷰 (2021.8.6., 프놈펜).

스와의리엥 지역 행정담당자 (commune chief) 인터뷰 (2021.8.2., 스  
와의리엥).

프놈펜 언론사 기자 인터뷰 (2021.7.17., 프놈펜).

프놈펜 주재 해외 원조 기구 캄보디아 직원 인터뷰 (2021.7.21., 프놈펜).

\* 코로나19 관련 여행 제한으로 인해 모든 인터뷰는 화상회의 방식으로 진행  
함. 인터뷰 대상자와의 사전 협의에 따라, 인터뷰 대상자는 익명으로 함.

# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2019년도 연구보고서

#### <연구총서>

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리를 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외	

### 〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa	

### 2020년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석환 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

### 〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

## 2021년도 연구보고서

### <연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이운진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

### 〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

### KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

## 북한인권백서

---

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

## 연례정세보고서

---

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

---

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

## 기타

---

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음



## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







## 평화의 인권·발전 효과와 한반도