

경계에서 바라본 전쟁에서 평화로의 전환

패트릭 미한 (영국 SOAS 런던대 교수)

PLZ Forum for Ecozoic Era 2020

들어가며

냉전 종식 이후 갈등 해결과 평화구축은 서구 발전 전략의 필수 요소였다. 보다 ‘전통적인’ 평화유지 활동에서 점점 더 복잡하고 다차원적인 전략으로의 전환이 있었다. 최근 몇 년 동안 분쟁 해결 프로그램은 폭력 갈등의 원인을 이해하거나 해결하기 위해 사회에서 어떻게 권력이 조직되는지에 대한 보다 엄격한 정치경제 분석을 개발하려고 노력해왔다(DFID, 2010; OECD, 2011; 안정화 수치 (Stabilization Unit), 2018). 정치경제 분석은 ‘올바른’ 개입을 설계함에 있어 기술적인 면에 초점을 맞추기보다는 모든 개입이 권력관계와 정치적 이해에 의해 형성될 테니 이러한 압력에 탄력적이어야 한다고 강조한다. 이러한 분석은 전쟁이 평화로 전환될 때 생기는 안정성에 대한 이해를 개선하고 전후(post-war) 정치적 해결이 시간이 지남에 따라 얼마나 포괄적인 결과로 이어질 가능성이 있는지를 평가하는 데 중요했다.

그러나 정치경제 프레임워크의 지속적인 약점은 접경지역의 특정 공간 역학을 다루는 데 실패해왔다(Goodhand, 2020). 국경지역이 분쟁 해결을 위한 특별한 도전에 직면하고 있음에도 불구하고 말이다. 국경을 넘어선 강력한 국가 간 분쟁은 아시아에 널리 퍼져 있는 다루기 어렵고 치명적인 형태의 무장 폭력이다. 1990년대 이후 이러한 분쟁은 남아시아와 동남아시아의 절반에 영향을 미쳤다(아시아재단, 2013). 심지어 표면적으로는 평화롭다고 규정되어 있는 나라에서도 그들의 국경지역은 만성적으로 불안정과 인권유린 수준이 높은 폭력적인 장소일 수 있다.

이 글은 전쟁에서 평화로의 전환에 직면하고 있는 과제를 더 잘 이해하고 해결할 수

생태대를 위한 PLZ 포럼 2020

평화 · 환경 · 발전 넥서스를 통한 세계접경지역의 평화구축

있는 방법을 제공하는 것을 목표로 한다. 그러기 위해 첫째, 권력 및 정치경제 문제에 초점을 맞춘 분석적 틀을 제시한다. 둘째, 이 분석적 틀을 국경 지역의 특정 역학관계와 소통하도록 한다.

전쟁을 평화로 전환하는 개념화

무력 충돌과 평화구축의 역학을 분석하는 작업(Cheng, Goodhand & Meehan, 2018; Goodhand & Meehan, 2018)을 바탕으로 이 글은 전쟁에서 평화로의 전환이 세 가지 역학관계의 상호작용에 의해 형성된다고 주장한다.

첫째, 권력의 기본 구성, 흔히 ‘정치적 합의’(Khan, 2010)가 사회의 기반이 되는데, 정치적 합의라 함은 자원(예: 정부 및 비공식 기관 내의 권력의 위치, 사업 기회)을 협상하고 분배하는 공식적이고 비공식적인 제도적 합의를 의미한다. 무력 분쟁은 한 사회에서 정치적, 경제적, 사회적 편익의 분배가 사회의 근본적인 권력 분포를 반영하지 못할 때 발생할 가능성이 더 높다. 예를 들어, 미얀마에서 무력 분쟁의 근본적인 원인 중 하나는 미얀마의 다수 민족인 버마족 정치, 군사 엘리트들에 의해 통제되는 고도로 중앙집권화된 국가체제를 만들기 위한 역대 정부들의 노력 사이에서 긴장되고 심하게 분절되어 있는 주권이다.

둘째, 엘리트 협상 과정: 엘리트 간의 권력분배와 자원배분을 재협상함으로써 무력 충돌을 안정화하려는, 명시적으로 설정한 개별 합의를 의미한다.

셋째, 공식적인 평화 협정: 전쟁 당사자들이 그들의 근본적인 불화를 명시적으로 규제하거나 해결하기 위해 체결한 공식 협정이다. 외부의 개입은 전형적으로 폭력적인 충돌을 규제하는 공식 협정과 제도적 설계의 결합을 기반으로 한 공식적 평화 협정을 통해 전쟁을 종식시키려 했다.

이 분석적 틀을 뒷받침하는 핵심 논거는 전쟁에서 평화 전환의 궤적이 정치적 합의, 엘리트 협상, 그리고 공식적 평화협정 사이의 상호작용과 (잘못된) 조정으로 형성된다는 것이다. 엘리트 협상이나 공식적인 평화 협상이 (잘못된 계산이나 이념적 입장, 신념으로 인해) 근본적인 권력 균형을 반영하지 못하는 상황에서 무력 충돌을 안정시키는 것은 극히 어려울 가능성이 높다.

전쟁에서 평화로 이행하는 공간적 역학: 접경지역의 중요성

분쟁 해결을 위해 노력하는 개발 기관들이 정치경제 프레임워크에 점점 더 많이 관여하고 있지만, 이러한 프레임워크가 사용되는 방식은 수많은 분석 사각지대로 인해 어려움을 겪고 있다. 가장 중요한 것은, 국경 지역의 불안정한 역학관계를 다루는 접근방식으로 권력관계에 초점을 맞춘 분석적 프레임워크를 논의에 보다 명확하게 도입할 필요가 있다는 점이다.

첫째, 권력의 기본구성을 형성하는 데 있어 국경지역의 중요성을 이해할 필요가 있다. 국경지역은 종종 한계지역 또는 낙후지역으로 프레임이 씌워진다. 그러나 국경지대는 종종 경쟁 엘리트에게 뚜렷한 기회와 도전을 제공하는 매우 ‘민감한 공간’인 경우가 많다. 이 지역은 국가 정체성과 주권에 대한 예측 내러티브(그리고 불안)의 중심이자, 국경을 초월한 무역과 투자에 의한 주요 수익 흐름과 ‘지대(rent)’를 창출할 수 있으며, 국경을 초월한 네트워크와 외부 후원자와의 동맹을 통해 권력의 주된 동력을 생성할 수 있는 곳이다.

둘째, 국경 지대가 지배 엘리트에게 제기하는 구체적인 도전과제와 무력 분쟁을 안정시키기 위한 방법으로 엘리트 협상을 체결하려는 노력을 이해할 필요가 있다. 이러한 과제에는 취약한 국가 통제력 및 분쟁적인 주권의 정당성에 대한 역사적 논란이 포함된다. 또한 국경을 넘어선 무기 공급원, 수입 및 지원의 가용성이 국경지대의 엘리트들에게 상당한 힘과 파괴적 잠재력을 제공함으로써 국경지대의 엘리트들이 국가라는 연합체에 참여하는 문제를 포함한다. 폭력을 관리하기 위해 안정적인 엘리트 협상을 구축하는 것은 그러한 경쟁에서 특히 어려울 수 있으며, 공식적인 평화협정과 권력 기반 구성 사이의 불일치 위험이 특히 두드러질 수 있다.

셋째, 특히 접경지역에서 지방 교섭 과정의 역학관계를 이해할 필요가 있다. 분쟁 분석은 국가 차원에서 엘리트의 거래가 어느 정도까지 정치적 정착을 안정시키거나 불안정하게 할 수 있는지에 더 관여해야 하며, 그 반대의 경우도 마찬가지다. 국가 및 지방 정치를 중개하는 중개인 및 중개계약의 종류에 대한 더 큰 분석이 필요하다. 중개(brokerage)는 불안정과 폭력을 관리하는 효과적인 수단이 될 수도 있고 폭력을 부추기는 요인이 될 수도 있다.

넷째, 접경지역은 전쟁에서 평화로의 전환에서 중심과 주변 사이의 관계가 어떻게 변화하는지 이해하는 데 중요한 렌즈 역할을 한다. 일단 중앙에서 질서가 성립되면, 한 국가의 영토 전체에 평화의 토대가 제공될 것이라는 가정이 종종 있다. 다시 말하면, 정치적 질서는 중심에서 바깥쪽으로 뻗어 나와 제멋대로인 주변지역에 도달한다. 그러나 많은 국가에서 중앙의 안정과 정착 수준에도 불구하고 분쟁과 국경 지역의 ‘불안정’은 계속된다. 이것을 이해하려면 접경지역을 ‘중심으로 삼는(centering)’ 경험이 필요하고, 전쟁을 평화로의 전환으로 인식해야 하며, 평화에 대한 전망이 대도시가 있는 중심에서 볼 때와 주변지역에서 볼 때 매우 다르게 보인다는 걸 알아야 한다.

예를 들어, 미얀마의 평화 프로세스와 관련된 많은 외부의 개입은 아웅산 수치 여사와 공식적 평화 프로세스를 통해 중앙의 정치적 공간을 개방하고 미얀마의 민주적 전환을 지원함으로써, 미얀마 국경 전역에 평화구축을 위한 토대를 제공할 것이라는 가정에 기초해 왔다. 그러나 이 접근법은 중앙의 정치적 전환과 접경지역의 새로운 폭력이 어떻게 밀접하게 연관되어 있는지는 설명하지 못한다. 2010년 미얀마 군부가 국가 차원의 개혁 작업에 착수하기로 한 것은 미얀마 국경 지역에 대한 군부의 통제 강화와 국가 경제의 안정화에 근거한 것이다. 군부의 힘은 이전의 휴전 기간 내내 국경 간 무역과 국경 지역에서의 자원 침탈의 증가가 바탕이 되었다.(Meehan 2018). 이러한 발전은 군에게 그들 자신의 방식으로 전환을 관리할 수 있다는 자신감을 주었다. 이로 인해 군부와 아웅산 수치 여사가 이끄는 민주화운동 사이의 중심에서 엘리트 협정이 등장할 수 있었다.

그러나 중앙에서의 이러한 변화들은 접경지역의 오랜 불만을 해결할 수 있는 포용적 평화를 위한 토대를 거의 제공하지 못했다. 실제로 1990년대 이후 국가 건설 및 국경지대 경제개발 과정이 군사 엘리트들을 부유하게 했지만, 국경지대 주민의 경우 제한적인 국경지역 개발을 제공하며, 지속적인 형태의 폭력, 군사화, 환경 파괴적 자원 침탈을 경험했다. 이제는 평화 과정으로 가는 휴전, 정치적 대화, 포용적 발전에 대한 각종 레토릭에 대해 민족 무장 단체와 국경 지역 주민들 사이에 강력한 회의론이 대두되고 있다. 나아가 무장 단체들은 특히 중국으로부터 국경을 초월한 정치, 안보 및 비즈니스 이익을 활용하여 자신들의 입지를 강화하거나 최소한 유지할 수 있었다.(Meehan 2018) 이것은 중앙에서 공식적인 평화 프로세스를 시작함과 동시에 국가의 국경지대에서 무력 충돌이 다시 발생한 이유를 설명하는 데 도움이 된다.

결론

이 짧은 글에서 나는 무력 충돌의 원인과 평화구축의 도전에 대해 보다 잘 이해하고 해결하고자 하는 사람들을 위해 두 가지 주요 요지를 제공하고자 했다.

첫째, 폭력 갈등의 원인들에 대한 보다 엄격한 정치경제적 분석과 전쟁에서 평화로의 전환의 중요성을 강조했다. 이 접근방식은 권력과 정치적 이해관계에 대한 질문을 우선시한다. 공식적인 평화 프로세스, 엘리트 협상, 권력 기반 구성 사이의 (잘못된) 정렬에 초점을 맞출 필요가 있음을 강조하고, 공식적인 평화 협상이 근본적인 힘의 균형을 반영하지 못하는 상황에서는 새로운 폭력이 일어날 가능성이 있다고 경고한다.

둘째, 국제 평화구축 관행에 대한 접경지역 관점의 중요성을 강조한다. 이를 위해서는 국가 중심 프레임워크의 한계를 넘어서야 하고, 국가 및 지역 권력 구성에 강력한 영향을 미치는 ‘정치특구’로서의 접경지역에 대한 이해가 필요하다. 이러한 공간은 공식적인 구조, 제도적 합의 및 평화 협정이 종종 권력 기반 구성과 특별한 불일치를 보여주며, 따라서 무장 폭력의 위험이 발생할 가능성이 높다.

접경지대를 올바른 렌즈로 보기 위해서는 개발 기관에서 채택한 통계학적 접근법을 넘어서야 한다. 또한, 국경 지역 역학에 대한 이해를 제한하는 세계의 국가 단위 팀 분할, 국가별 계획 및 예산 책정 과정, 국가 차원에서 집계된 통계, 수도 내 국가 대표 사무소 위치 등에 있어서, 산업 개발이 스스로 조직화하는 방식을 바꿔야 할 수도 있다.

〈참고문헌〉

- Asia Foundation. (2013). *The Contested Corners of Asia: Subnational Conflict and International Development Assistance*. Bangkok: Asia Foundation.
- Cheng, C., Goodhand, J. & Meehan, P. (2018). *Securing and Sustaining Elite Bargains that Reduce Violent Conflict*. London: Stabilisation Unit.
- DFID. (2010). *Building Peaceful States and Societies*. DFID Practice Paper. London: DFID.
- Goodhand, J. (2020). Fragility and Resilience Analysis: The Political Economy of Development in Borderlands. In: World Bank (Ed). *From Isolation to Integration: The Borderlands of the Horn of Africa*. Washington, D.C.: World Bank.
- Goodhand, J. & Meehan, P. (2018). Spatialising Political Settlements. *Accord Insight 4: Borderlands and Peacebuilding: A view from the margins*. London: Conciliation Resources.
- Khan, M. (2010). Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions. (Unpublished), available at <http://eprints.soas.ac.uk/9968/>.
- OECD. (2011). *From power struggles to Sustainable Peace: Understanding Political Settlements*. Paris: OECD.
- Meehan, P. (2018). Peacebuilding amidst war in northern Myanmar. *Accord Insight 4: Borderlands and Peacebuilding: A view from the margins*. London: Conciliation Resources.
- Stabilisation Unit. (2018). *The UK Government's approach to Stabilisation: A guide for policy makers and practitioners*. London: Stabilisation Unit.