

## 해외재난 구호지원 정책결정과정에 관한 연구

- UN남수단임무단(UNMISS)파병 사례를 중심으로 -

A Study on the Policy-making Process of International Disaster Relief Assistance

- The Case of UNMISS, United Nation Mission in South Sudan -

Hyo Sun Park\*, Cheol Ho Yang\*\*

Department of Military Studies, Cheongju University, 586 Daesung-ro, Sangdang-gu, Cheongju, Korea

### Abstract

The purpose of this study is to provide useful resources for future policy development by analyzing the main factors which affect the process of sending troops overseas disaster relief support directly or indirectly. For this, the Policy-making process of United Nations Mission in South Sudan is divided into four stages, the starter of the policy stage, collaborative policy-making stage, policy-decision conflict stage and policy-making and implementing stage, and analyzed by using Campbell's Framework. As a result of the study, it is identified that the request from United Nations, the decision of government, internal and external public opinions, and the consent of National Assembly are the main factors of the process of sending troops overseas disaster relief support. In particular, the major factors before the consent of National Assembly are the request from United Nations and neighboring countries, investigation results by the research group and cooperation between the relevant departments. In this process, the efforts are required to resolve the conflicts between the departments. After introducing National Assembly motion, the full explanation and publicity activities are required. When the motion is passed, preparation of detailed dispatch plans and supervision are necessary. In the future, the request for troops to overseas disaster relief support is expected to be more frequent. Therefore, not only co-lasting relationship between relevant departments but also the strategic

---

\* Corresponding author. Tel. +82-43-229-7952. Fax. +82-43-229-7950 E-mail. pbs6166@cj.ac.kr

\*\* Tel, +82-43-229-7577. E-mail. y0300@hanmail.net

Submission & Publication Process

Received: Apr. 23, 2014 / Revised: Jun. 19, 2014 / Accepted: Jun. 29, 2014

and technical study and evaluation should be continued to increase the military power and to realize the common goals, World Peace and overcoming disaster.

**Key words:** overseas disaster relief support, overseas troops, policy-making process, policy-decision analysis model

### 국문초록

본 연구의 목적은 해외재난 구호지원 정책결정과정에서 직접 또는 간접적인 영향을 미쳤던 주요 요인을 분석하여 향후 정책발전에 필요한 자료를 제공하는데 있다. 이를 위해 Campbell의 모형을 분석틀로 하여 UN남수단임무단 정책결정과정 사례를 제1단계(정책의 시동기), 제2단계(정책결정 협력기), 제3단계(정책결정 갈등기), 제4단계(정책결정 및 시행기)로 구분하여 분석하였다. 연구결과 해외재난 구호지원 정책결정과정의 주요 결정 요인은 국제적인 환경요인으로 UN의 파병 요청과 정부차원의 정책결정, 국내외 여론 및 국회의 동의안 처리 등이 주요한 요인으로 나타났다. 특히 국회동의 이전의 주요 결정요인으로는 UN 및 주변국의 요구와 현지 실사단의 조사결과와 관련 부처간의 협력체제였다. 이 과정에서 관련부처 및 기관과의 갈등이 있으므로 이를 해소하기 위한 노력이 요구된다. 국회 동의안 상정 이후에는 국회의원 및 국내여론으로 충분한 설명과 홍보가 필요하며, 국회에서 동의안이 통과된 이후에는 파병계획의 치밀한 작성과 시행준비 및 감독이 주요한 것으로 나타났다. 향후 해외재난 구호지원 파병 요청은 더욱 빈번해 질 전망이다. 따라서 군 전투력 증대와 국가발전, 나아가 세계적 평화 및 재난극복의 공동목표가 실현되도록 관련 부처 및 단체 간 지속적인 유대관계는 물론 정책결정과정의 전략적이며 기술적인 연구와 평가가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

**주제어:** 해외재난 구호지원, 해외파병, 정책결정과정, 정책결정 분석모형

## 1. 서론

### 1. 연구의 목적

대한민국은 과거 국제사회의 지원을 받아 국난을 극복하고, 현재는 국제사회의 책임 있는 일원으로 성장한 소중한 경험을 갖고 있다. 이와 같이 ‘원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라’로 발전한 만큼 군도 국제 평화유지활동에 적극 참여하여 세계의 평화유지활동에 기여하고 있다. UN 평화유지활동은 국가 간의 분쟁을 평화적으로 해결하기 위해 1948년 팔레스타인 정전감시단(UNTSO)을 설치하면서 시작 되었다. 이와 같이 평화유지(작전)활동(Peacekeeping Operations: PKO)은 UN 등 국제사회와 협력하여 평화적인 방법으로 분쟁을 해결하거나 분쟁 후유증을 완화하기 위해 분쟁당사자들의 동의하에 수행하는 합동작전을 말한다. 지난 60여 년 동안 120여개 국가에서 100만 여명이 분쟁지역에 파견되어 정전감시 및 재건지원 등의 임무를 수행하고 있다. 한국군의 국제 평화유지활동은 2013년 12월 현재 16개국 17개 지역에 11700여 명의 국군장병을 파견하여 UN 평화유지활동, 다국적군 평화활동, 그

리고 국방협력 활동을 수행하고 있다(Joint Chiefs of Staff, 2014).

최근 한·일 간에 실단지원과 관련하여 문제가 논쟁이 있었던 남수단임무단은 2012년 9월 27일 국회 동의를 통해 파병되어 임무를 수행하고 있는 UN 평화유지활동의 일부이다. 한국군의 파병규모는 공병부대 282명으로써, 남수단의 재건지원과 민사작전을 위한 병력 및 장비로 구성되었다. 파병부대는 2013년 1월 7일 창설식을 실시 후, 파병전 소집교육, 장비·물자 해상 및 항공수송을 2월말에 완료 하였다. 이후 선발대가 3월 1일까지 전개하여 임시 숙영시설을 3월 31일까지 준비완료한 후 4월 3일에 본대가 전개하여 남수단의 평화와 재건지원 및 민사작전 등의 임무를 수행하고 있다.

UN 남수단임무단(UNMISS, 한빛부대)은 현재 남수단의 보르지역에 위치하여 임무를 수행 중이다. 임무수행 주둔지역의 수십km 북방에 정부군과 반군이 대치하는 긴급하고 위험한 상황이 발생했다. 그런데 한빛부대는 공병부대로써 재건지원 및 민군 작전 위주의 임무수행을 부여 받아 개인 방호용 실탄 140발씩만 휴대하였다. 이에 따라 현지 지휘관은 추가적인 방호력 증강 차원에서 예비탄약 확보를 위해 UN 남수단임무단에 탄약지원을 요청하였으며, UN 남수단임무단은 현지 주둔하는 일본 자위대의 소총탄 1만발을 UN을 통해 제공하게된 것이다. 그러나 이러한 사안은 ‘일본의 집단적 자위권을 정당화 해주는 빌미가 될 수 있다(한겨레, 2013. 12. 26)’는 견해에 따라 국제 및 국내의 정치적인 갈등이 빚어지게 되었다.

UN 평화유지활동 파병정책의 결정과정은 다수의 정책행위자들이 국제적 요구와 국가의 위상에 걸맞는 파병이라는 대의명분과 세계평화 안정의 기대를 담고 태생하였으나, 다소의 문제점들이 노정되고 있다. 즉 해외재난 구호지원 파병에 대한 국민적 합의가 미흡하다는 것과, 파병정책의 주요 내용이 해외파병 상비부대 운영 등 법률로 제정되어 있음에도 신속한 대처가 미흡하다는 것이다. 특히 이번 남수단 파병부대의 경우 일본으로부터 실탄차용 문제가 한·일간의 정치적 갈등으로 비화 되어 문제가 제기된 파병정책 이기도 하다.

이와 같이 UN 평화유지활동 파병은 정책결정과정으로부터 시행단계에 이르기까지 다양한 형태의 갈등이 나타나게 마련이며, 정책 결정 이후에도 상황에 맞는 수정 보완요소가 표출되기도 한다. 이와 같이 다양한 임무를 수행하기 위한 해외파병 정책결정과정에서 나타난 문제점과 갈등요인에 관한 진단과 향후방향을 제시하기 위한 분석은 제대로 이루지지 못하고 있다. 따라서 이번 연구는 UN 남수단임무단의 정책결정과정 분석을 통해 향후 해외재난 구호지원 정책결정과정정에 관한 의사결정의 자료를 제공한다는 점에서 의의가 있다.

이 연구는 국가안보 정책 가운데 해외 파병 정책결정과정정에 관한 것이다. 최근에 해외 파병 정책결정과 관련된 연구들이 꾸준히 발표되었다. 주요 연구로 김열수(2006)는 해외파병 정책결정의 변수와 협상전략을 전투병 파병을 중심으로 다루었다. 특히 전투병 파병중에서 국가적 논쟁이 되었던 베트남, 동티모르와 이라크 파병을 다루었다. 또한 이성훈(2004)은 이라크 추가파병 정책과정을 분석하였으며, 마상운(2013)은 한국군 베트남 파병결정 과정을 국회에서의 심의 및 결정과정을 중심으로 검토하였다. 평화유지활동에 관한 연구로는 고성운 외(2010)의 PKO활성화 논의와 신속 파병을 위한 시스템 발전

방안 연구 등이 있다. 이러한 연구는 주로 전투병의 평화유지작전 해외파병 정책결정과정의 변수와 협상전략 및 관련 당사자 간의 갈등에 관한 연구였다. 또한 파병결정과정 분석모형을 퍼트남(Putnam)의 양면게임이론, 엘리슨(Allison)의 정부정치모델, 로즈노(Rosenau)의 예비모델을 사용하였다. 이러한 이론들은 해외파병정책에 영향을 미친 변수를 설정하고 우선순위를 결정하는데 유효하다. 그러나 해외 구호지원 파병정책결정은 이해관계자간의 협상이나 전략보다는 국회의 동의를 얻어야 하는 것으로 정책의 입법화 과정과 흡사하므로 이에 맞는 분석모형을 적용하는 것이 필요하다고 본다.

따라서 이 연구에서는 Campbell(1971)의 정책결정 모형을 분석틀로 하여 해외재난 구호지원 정책결정과정을 분석하고자 한다. 국방정책결정은 미래의 바람직한 국방목표를 달성하기 위하여 행동지침과 방향을 결정하는 매우 복잡한 동태적인 과정으로서, 정치적·행정적·군사적 과정을 통한 합법적 결정이다(조영갑, 2011). Campbell의 모형을 분석틀로 설정한 것은 국방정책 중에서 파병정책 같이 국가적 관심과 논란의 대상이 되는 동태적인 국가 안보정책의 결정과정을 분석하는 데 환경, 투입, 전환, 산출의 4단계가 적절하기 때문이다.

구체적인 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 각 단계(시기)별로 정책과정에서 직접 또는 간접적인 영향을 미쳤던 집단과 참여자들의 역할의 중요성은 무엇인가? 둘째, 정책결정 단계에서 주도집단과 관련 기관 및 정부부처와의 주요갈등 요인은 무엇이었는가? 셋째, 어떠한 관계집단의 활동현상(정책홍보 및 국내·외적 사건)이 정책결정에 영향을 미쳤는가? 등이다. 이러한 분석에서 나타난 결과를 토대로 바람직한 정책결정을 위해 향후 어떠한 방법을 채택해야 할 것인지를 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 해외재난 구호지원 파병정책 중에 최근에 시행한 2012년 UN남수단임무단(UNMISS)의 파병정책의 결정과정을 분석하였다. 연구의 방법은 문헌리뷰와 사례연구를 연구방법으로 채택하였다. 사례연구는 제한된 사례를 심층적으로 검토함으로써 연구 대상에 대한 심층적 분석이 가능하다는 장점이 있는 반면 제한적 현상을 연구하기 때문에 일반화에 무리가 있다는 단점도 있다. 하지만 설명적 사례연구(explanatory case study) 방법을 추가한다면 정확한 사실묘사와 한계점을 보완할 수 있다(Kwon, 1992). 본 연구가 UN남수단임무단(UNMISS)을 사례로 검토한 이유는 인도적 지원의 목적 달성을 위한 효과적인 해외파병을 위한 법 제도 정비뿐 아니라 군사적 차원의 정책결정과정의 중요성이 나타났기 때문이다.

따라서 기존자료들을 검토하여 객관적인 사실들을 수집 및 분석하고, 해외 구호지원 파병정책 결정 과정에 대해 분석의 틀을 이용하여 분석하였다. 본 연구가 기존자료를 사용한 이유는 해외파병 정책 결정과정이 정책 입안 초기부터 이해관계자간의 갈등이 존재하였으며, 시행단계에서 조차 개인 및 부대안전을 위한 전투준비 물자 등에 대한 논란이 되고 있기에 정책결정 단계의 구체적인 정황을 다루고자 하였다. 기존 자료들은 해외파병 정책이 결정되기까지 파병을 요청한 국방부 및 합동참모본부의

자료와 정부부처의 자료에 이르기 까지 일자별, 사안별 세부내용(참여자 발언내용, 통계자료 등)을 충분히 제공하고 있다. 그러므로 이러한 자료를 토대로 객관적인 시각에서 정책결정과정을 검토할 수 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 국방 정책결정과정의 의의와 중요성

Caiden(1982)은 정책결정을 “사회적 문제를 공적으로 해결하는 일반적인 방향의 결정” 이라고 하였으며, Dror(1968)는 정책결정을 “다양한 요소들이 상이한 작용을 하는 동태적인 과정으로서 주로 정부기관에 의해서 장래의 활동지침을 결정하는 것” 라고 정의했다. 김신복은 정책결정을 정책형성과 같은 개념으로 보고, 정책형성은 “어떤 문제해결 또는 목표달성을 위해서 여러 개의 대안 중에서 하나를 선택하는 정책결정과정”으로 정의하고 있다(김신복, 1983).

국방정책은 국가에 대한 다양한 위협들에 대해서 성공적으로 대처하여 국가안보목표를 달성할 수 있는 여러 가지 정책이 통합된 종합정책이다. 이러한 국방정책결정은 국방목표를 달성하기 위한 행동지침과 방향을 결정하는 매우 복잡한 동태적인 과정으로서 정치적·행정적·군사적 과정을 통한 합법적 결정이어야 한다. 따라서 국방정책 결정은 국내적 요소와 국제적 요소를 함께 고려하여 결정하게 된다. 국제적 요소는 위협을 받고 있는 국가와 위협을 가하는 국가들의 상호작용관계를 말하며, 국내적 요소는 이러한 위협에 대처하는 과정에서 작용하는 군사적·비군사적 정책결정의 제반행위가 포함되는 것이다(유훈 외, 1983). 그리고 정책결정이란 용어를 대신해서 정책형성, 정책개발 등 다양하게 사용하고 있으나, 여기에서는 정책결정과 같은 의미로 사용하기로 한다.

정책결정과 의사결정과의 관계는 혼돈하기가 쉽다. 정책결정(policy making)이란 정부나 공공기관에 의해 공익증진 등과 같은 사회적인 가치를 실현시키기 위한 권위적인 대안의 선택이다. 따라서 정책이라는 명사의 동사적 표현이라고 볼 수 있다. 반면에 의사결정(decision making)이란 ‘다양한 제약조건 속에서 특정의 목표 또는 가치를 실현시킬 수 있는 여러 대안 가운데, 그러한 목표와 가치를 가장 바람직스럽게 달성할 수 있는 하나 또는 복수의 대안을 선택하는 행위’를 말한다. 의사결정은 공·사를 막론하고 모든 행위자가 결정의 주체가 될 수 있는 일반적인 개념인데 반해 정책결정은 주로 정부라고 하는 사회구조적인 맥락에서 파악될 수 있는 특징적인 개념이라는 것이다.

또한, 정책결정과정에 대해서는 학자들의 견해가 많이 있으나, 일반적으로 의사결정과 비슷한 과정을 밟는다. 국방정책 결정과정에 대해서는 정책문제의 인지, 정책목표의 명확화, 정책정보 수집과 대안모색, 정책대안의 비교평가, 최적대안의 정책선택 등 5단계로 구분하기도 한다(한용섭, 2012). 이와 같이 정책결정은 해결하고자 하는 문제나 달성하고자 하는 목표를 가장 잘 구현해 줄 수 있는 정책대

안이나 수단을 선택하는 매우 복잡하고 동태적인 과정이다. 국방정책 결정과정의 중요성을 살펴보면 국방정책은 종합정책으로서 정책결정에 참여자가 다양하고 동태적인 과정이다. 또한 정책결정은 문제 해결을 위한 공식적 목표와 수단을 개발하는 과정으로 행동 지향적, 미래지향적이며, 궁극적인 가치는 국가의 존망을 결정하는 가장 핵심적인 요소이기 때문에 중요하다.

## 2. 한국군의 해외 파병활동

### 1) 한군군의 해외 파병활동 분석

대한민국 정부는 UN가입 이후 최초로 1993년 7월 소말리아에 250여명의 상륙수 부대 파병을 하였다. 그 후 한국군은 전 세계 분쟁지역에서 태극 마크를 달고 평화유지군으로서 임무와 역할에 최선을 다하고 있다. 그 동안의 파병 부대는 공병부대, 의무지원부대, 해·공군 수송대, 육군항공, 특전 부대, 해군 구축함 등으로 확대되어 국제 평화유지를 위해 많은 성과를 달성했다. 평화유지활동에 적극 참여해온지 21주년이 되는 2014년 현재, 16개국에서 1700여명의 장병들이 국제 평화유지활동과 국익 증진을 위해 전력하고 있다. 특히 파병부대는 현지에서 모범적인 활동을 하여 UN 등 관계자들과 현지인들로부터 ‘다국적군의 왕’, ‘신이내린 선물’, ‘평화의 하얀손’, ‘레오간의 희망’, ‘희망의 전도사’ 등으로 불리는 등 긍정적인 평가를 받고 있다. 이 부대들의 평화 재건과 민사작전은 타 국가들로부터 벤치마킹의 대상이 되고 있는 실정이다(국방대학교, 2014).

지난 20여 년간 한국군의 평화유지활동은 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 2000년까지 UN PKO에 포함되어 활동을 하였다. 소말리아 상륙수 부대, 서부 사하라 의료지원단, 앙골라 상륙수 부대 등이 그 대표적인 사례다. 둘째는 2001년 9.11 테러 이후의 활동이다. 이 시기는 다국적군 중심의 평화유지활동으로써 아프간의 해성, 청마부대, 동의, 다산부대 등이 있었으며, 자이툰 부대와 다이만 부대가 이라크 자유 작전을 위해 파병되었다. 셋째는 정부의 글로벌 코리아 정책에 따른 파병으로 소말리아 청해부대, 아프간 오쉬노 부대, 아이티 단비부대, UAE의 아크부대 등이 해당된다고 볼 수 있다. 이와 같은 모든 부대들은 파병 시기와 지역에 따라 다양한 임무들이 부여되었지만 악조건의 현지 지형 및 기상과 불안정한 상황 등에도 불구하고 완벽하게 임무를 수행해 왔다. 특히 파병장병들이 특유의 성실성과 친화력으로 현지 문화를 존중하면서 활발한 민사 활동을 전개함으로써 국가 위상을 높이고 한국 붐을 일으키는 주역으로 당당하게 자리매김 하였다.

해외 파병은 이와 같은 많은 성과가 있음에도 불구하고 다음과 같이 파병정책 결정 및 추진 과정에 개선 및 보완해야 할 정책 과제도 많이 노정되어 있다(국방대학교, 2012). 첫째는 오늘날 국제 평화유지활동은 군 위주에서 탈퇴하여 경찰, 공무원, NGO 등 민간부문의 참여가 확대되는 추세임에도 우리는 군 위주로 참여하고 있는 것이다. 둘째는 한국군 파병시 장병들의 안전을 최우선적으로 고려하여 교전 가능성이 높은 전투임무는 가급적 회피하고 위험도가 비교적 낮은 평화재건지원을 주 임무로 담

당하였다. 따라서 부대편성도 공병, 의무, 수송 등으로써 의료지원 및 건설, 재건임무 위주로 수행해왔다. 이러한 안전 제일주의 활동은 국제적으로 비난의 대상이 되기도 한다는 점이다. 셋째는 파병시기도 국제사회의 요청제한을 넘기는 경우도 종종 발생하였다. UN과 해당 국가는 가급적 1~3개월 이내에 파병을 원하지만 통상 한국군의 파병은 대부분 6개월 정도가 소요 된다. 이는 국회동의 등 정책결정과정의 복잡하고 파병 절차가 까다로운 것도 하나의 원인이라는 지적이다. 넷째는 파병문제를 정치화하여 파병 반대세력이 반전 평화정책의 이름으로 국민 여론을 호도하면서 결론 없는 찬반 논쟁으로 번져 국론분열을 일으키는 사례가 있다는 것이다. 파병문제를 둘러싼 찬반논쟁은 3차원 공간에서 동시·복합적으로 전개되는 경향이 있다. 즉, 파병을 추진하는 정부 측과 파병을 반대하는 시민사회나 정치권의 상반된 논리가 공방을 거듭하여 국민여론을 자기편으로 끌어들이기 위한 싸움이 지속된다. 또한 보수와 진보로 갈려 대결적 논쟁을 계속하였고, 사회세력간의 결론 없는 찬반 논쟁은 정치권으로 전이되어 전쟁을 낳았다.

이와 같은 소모적 논쟁으로 인해 소극적 파병안으로 귀결되어 파병 부대는 최소한의 규모로 조정되고, 파병임무는 안전을 고려하여 반군 세력과 직접 교전하는 전투 임무 보다는 인도적 구호·진료활동·전후복구재건 등으로써 공병, 의무 부대로 편성하여 국제사회에서 좋은 평을 받지 못하고 있는 실정이다.

## 2) 해외재난 구호지원 파병 정책결정과정 분석의 틀

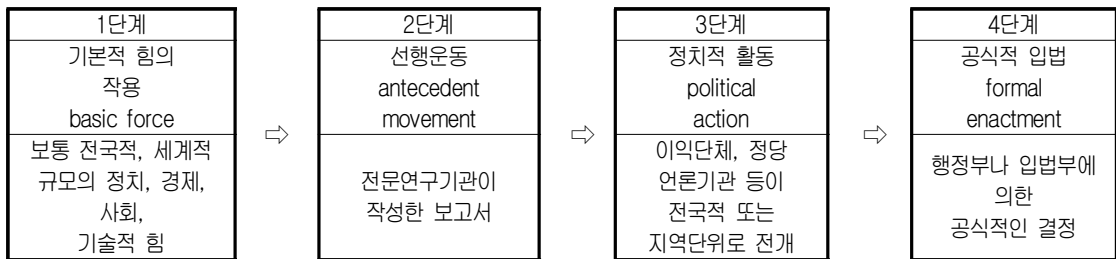
국방정책 결정의 유형은 실제 업무에서 가장 많이 적용하고 있는 기술적 접근방법에 의한 분류, 의사결정 방법에 의한 분류, 정치지도자 참여정도에 의한 분류 등이 있다. 기술적 접근방법에는 합리모형, 만족모형, 점증모형, 혼합주사모형, 최적모형이 있으나, 최근에는 합리성과 초합리성을 동시에 고려하여 경제적 이익의 정책 대안선택으로 최적모형이 일반화 되고 있다. 그러나 최적 모형도 초합리성의 범위와 달성방법의 모호성 등이 명확하지 않다는 비판이 있다. 의사결정방법에 의한 분류는 Simon(2005)의 정형적 결정과 비정형적 결정의 모형이 있으며, Huntington(2011)의 전략적 결정과 구조적 결정의 모형이 있다. 또한 개인적 결정과 집단적 결정의 모형으로 구분하기도 하는데, 1964년 한국군의 베트남전 파병정책결정은 집단적 결정보다는 강력한 리더십을 발휘했던 박정희 대통령의 개인적 정책결정모형 사례가 된다.

일반적으로 정책결정과정에는 많은 정책 관련자들이 참여하고, 이들 정책 참여자들 간의 복잡한 일련의 상호조정된 산물로 나타난다. 정책문제의 해결방안에 따라서 상대적으로 이익을 얻는 집단과 불이익을 당하는 집단이 있을 수 있고, 문제와 해결방안을 보는 관점이 참여자간에 같을 수 없기 때문에 정책결정의 과정은 상이한 관점과 이점이 상호 조정되고 절충되는 과정이다(정정길 외, 2010).

정책결정과정을 거시적으로 파악하는 체계분석 모형은 정치체제와 환경과의 상호작용을 중시함으로써 정책과 환경과의 동태적인 상호관계 파악이 가능하다고 보는 모형이다. 국방정책은 군내부의 환경

과 참여자들의 상호작용을 통해 정책결정에 공식적이고 비공식적인 다양한 참여자들이 참여하는 정치적 문제 해결과정이라고 볼 수 있다. 이들의 상호작용과 활동이 정책의 내용과 체계에 영향을 미쳤다고 할 수 있으므로 관련 집단 간의 상호작용을 체계분석의 관점에서 동태적으로 파악할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서 체계분석 모형을 사용하고자 하는 이유도 그동안 일반적인 국방정책이 입법화하는 과정이 별도의 외부적 동조나 지원 없이 단지 군 내부의 입법과정만을 거친데 반하여, 해외파병 정책결정과정은 여러 면에서 국가정책의 입법과정과 동태적이기 때문이다.

정책결정과정을 공식적 입법과정으로 보고 그 과정에서 참여자들의 영향력을 규명하고자 한 모형으로는 Easton의 체계분석 모형, Mazzoni 정치적 분석모형, Campbell의 교육정책 결정과정 모형을 들 수 있다(Park, 2010). Easton은 체계분석의 개념에 의거하여 정책 형성의 일반적 과정을 투입-과정-산출의 흐름과 환류로 설명하고 있다. 즉 사회 환경에서 정책에 대한 요구와 더불어 지원이 투입되며, 정치체제 속에서 전환 과정을 거쳐 사회 환경으로 산출되는 것이 정책결정이라는 것이다(Park, 2008). 그러나 Easton 모형은 정책결정과정을 거시적이며 환경의 영향과 전환과정으로 설명하고 있으나, 전환과정에 어떠한 변수가 영향을 미치는가에 대한 구체적인 분석이 부족하다. Campbell은 정책결정과정을 4단계의 흐름으로 모형화 하였다. 그는 정책결정과정을 일종의 정치적 과정으로 보아 국가적인 차원에서 논하였는데 이를 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.



◁그림 1> Campbell의 정책 결정과정 모형

※ 자료: Campbell(1971).

1단계는 기본적인 힘의 작용단계로 지역 또는 전 세계적으로 중요한 사회적, 정치적, 기술공학적 힘의 작용이 시작되어 정책결정의 필요를 촉발하는 단계이다. 2단계는 선행운동의 단계로 1단계에서 제공된 기본적인 힘에 대한 일종의 반응이 나타나는 단계로서 각종 투입이나 현지 조사 등이 전개된다. 3단계는 정치적 활동의 단계로 공식적인 정책결정에 앞서서 이루어지는 공공토론, 공청회, 논쟁 등이 주 활동내용이 된다. 마지막 4단계는 공식적 입법단계로 행정부나 입법부에 의한 정책형성의 최종단계로써 공식적 결정인 국회 동의절차이다.

이와 같이 앞에서 제시한 3가지의 이론은 정책결정과정에 정치학적 관점을 적용하여 체계론적으로 접근한 것으로, 해외재난 구호지원 파병결정과정에 주는 시사점은 <표 1>과 같다.

<표 1> 정책결정과정 이론모형의 특성과 시사점

학자 및 모형	정책결정과정	특징 및 관점	해외재난 구호지원 파병 정책결정과정에 주는 시사점
Easton(1969) 체제분석 모형	요구와 지지(투입) → 정치체제(과정) → 결정 또는 정책(산출)	정책은 정치체제의 산출물	해외파병은 법률에 의해 국회의 승인을 득해야 하며, 이를 위해 정부나 지지(투입)가 모여 전환과정을 거치게 되고, 그러한 과정에 다양한 변인들에 영향을 받는다는 측면에서 과정을 분석할 수 있음
Mazzoni(1985) 정치적 분석모형	관심사안 명료화 → 대안모색 → 정치적 활동 → 관심사안 해결	정치적 전환 과정 중시	정치적 결정과정 참여자들의 영향력이 파병 정책 이행의 형태로 전환되는 것을 설명해 주고 있으므로, 관련 집단의 선행투입이나 정치적 활동과정에 의해 공식적 승인단계까지 이를 수 있음을 설명해 줄 수 있음
Campbell(1971) 교육정책 결정과정 모형	기본적인 힘 → 선행투입 → 정치적 활동 → 공식적 입법화	선행 투입과 정치적 과정을 중시	해외파병의 전 과정에 대한 설명을 위한 유용한 도구로서, 결정과정에서 관련 집단의 선행투입이나 정치적 활동과정에 의해 공식적 실행 단계까지 분석이 가능함

※ 자료: Park(2010).

이를 토대로 하여 해외재난 구호지원 파병 정책결정 분석모형은 Campbell의 ‘정책 결정과정 모형’을 근간으로 하여 본 연구에 적합한 분석의 틀을 <그림 2>와 같이 설정 하였다. 이 분석모형은 여러 학자들의 교육정책 결정과정 이론모형에서 제시된 환경, 투입, 전환, 산출의 과정과 Campbell의 4단계 모형을 토대로 정책형성과정을 정책의 흐름과 변화에 따라 4단계로 조합하였다. 특히 각 전환단계인 3단계는 정책과정에서 직접 또는 간접적인 영향을 미쳤던 집단들의 다양한 관계와 활동에서 나타난 현상과 정치결정 과정의 갈등을 분석하였다. 4단계는 행정부나 입법부에 의한 공식적인 정책결정과정과 시행과정에서의 절차와 갈등을 분석하였다.

정책결정 단계	1단계(환경)	2단계(투입)	3단계(전환)	4단계(산출)
	정책의 시동기	정책결정 협력기	정책결정 갈등기	공식적 결정/시행기
추진 내용	추진배경 및 목적 분석, 관련 법령 및 부서 파악	국가시책 및 각종 정책전개과정 분석 현지조사단 파견	해외파병 정책 추진 관련 참여자 역할 및 영향력 분석	주도집단, 문제의 특성, 사회적 상황, 국회동의 과정분석
정책결정에 미치는 요인	정치사회적 배경 국내외 정책동향	정당, 이익집단, 연구기관, 위원회	정부실사단, 국방부, 외교통상부, 기획재정부, 국회 시민단체 등	참여집단, 목표, 자원, 동기, 전략, 국내.외 상황

<그림 2> 해외재난 구호지원 파병 정책결정과정 분석모형

### III. 해외재난 구호지원 파병정책 결정과정 분석

#### 1. UN남수단임무단(UNMISS) 파병결정 과정 분석결과

본 연구는 Campbell의 모형을 기본 골격으로 하여 각 단계별 정책결정과정을 좌우하는 주요요인을 분석하고자 해외재난 구호지원 파병 정책결정과정을 흐름과 변화에 따라 4단계로 구분하였다. 1단계(환경)는 정책의 시동기로 기본적인 힘의 작용(추진배경 및 필요성 확인)의 단계, 2단계(투입)는 정책결정의 협력기로 현지조사(관련부처 협력 및 전문가활동 등)단계, 3단계(전환)는 정책결정의 갈등기로 정치적 활동(해외파병 정책 추진관련 참여자들의 역할, 영향력 분석 등)단계, 4단계(산출)는 정책의 결정기로 공식적 입법(최종 정책결정, 파병동의안 상정 및 의결 등)단계로 분석하는 것이다. 따라서 이를 토대로 각 단계별 분석결과는 다음과 같다.

##### 1) 제1단계(정책의 시동기)

UN에서는 남수단 지역에서 남수단 해방군과 다수의 무장 충돌로 인해 민간인들에게 심대한 위협을 주고 있다고 판단하였다. 따라서 남수단의 안정화여건 조성지원을 위해 현지의 치안을 확보할 능력을 갖춘 병력의 파병을 각국에 요청 하였다.

파병부대는 정부의 자치를 지원하고, 남수단 주민과 요원 보호, 지역 내의 UN군 통제로 분쟁을 억제하는 임무를 수행하는 계획을 수립하였다. 파병부대는 5개 주요지역으로 구분하여 보병대대를 배치하고, 3개의 군수지원 허브를 구성하여 공병부대를 배치하여 정상임무를 수행토록 할 계획이다. 이 계획에 따라 한국정부에도 공병부대를 파병 요청 한 것이다. 공병부대는 현지에 파병된 UN군의 임무수행과 지역 발전을 위한 도시 연결을 위해 도로망 건설 및 정비, 원활한 수송여건 마련, 활주로 정비 및 연장, 고정익 항공기 이·착륙 여건 조성 등의 세부 임무를 수행토록 하는 것이다. 또한 소대단위로 임무 수행을 할 수 있도록 자체 경계능력도 보유하고, 식수 확보 및 소대단위 취사도 가능토록 하는 등 자족능력 보유를 될 수 있도록 강력히 요청하였다(UN UNMISS, 2011).

기본적 힘의 작용단계에서 정책결정과정에 가장 영향을 미쳤던 주도집단과 참여자는 UN과 국내의 여론 정부의 입장 이었다고 본다. 2011년 7월 9일 UN은 안보리 결의(제1996)에 의해 UN남수단임무단(UNMISS)를 설치하였으며, 2011년 7월 13일 UN 사무국은 대한민국에 공병부대(300명 규모)의 파견을 요청하였다. UN의 공병중대(HMEC: Horizontal Military Engineer Company) 병력 파병요청 문서의 인가된 부대병력은 275명이며, 임무단에서 작전을 수행함에 있어 부대의 효율성을 최적화하기 위한 능력을 나열하고 있다. 공병중대의 운영개념은 Aweil, Bentiu, Malakal에 전개되어 UNMISS 책임지역에 대한 공병임무를 수행하는 것이며, 이를 위해 자족능력 보유가 갖추고 1개 소대를 단독임무수행을 위해 전개할 수 있는 능력을 갖추도록 요구하였다. 이를 특별 요구사항에 포함하고 있는데 주

요내용은 부대 작전지역 이외 임무단 책임지역에서의 이동과 건설현장에 인원 및 장비투입능력, 한번에 배속된 3개 부대에서 과업을 수행할 수 있는 조직과 장비 구비, 다른 지역으로 파견할 때 독자 생존능력, 숙달된 장비운용요원 유지 등이다(외교통상부, 2012).

한편 국제여론은 국민투표에 의해 Salva Kiir대통령이 높은 지지도를 바탕으로 신생독립국이 출범하였으나, 남수단해방군(SPLA)과 다수의 무장단체들 간의 충돌은 종글리, 어피나일, 유나이티주 지역 내의 민간인들에게 심대한 위협을 주고 있어 현지의 치안확보가 시급하다고 보았다. 주요 관련국의 동향으로 중국은 UN PKO활동을 통하여 남수단 석유개발권 확보 등 국가의 자원외교를 지원하고자 적극적인 파병활동을 추진하고 있었다. 일본 또한 국제사회의 영향력 증대 및 자위대의 해외 투사능력을 확대하려는 의도에서 국제협력단(JICA)을 파견하고 현지실사를 마치고 2011년 11월에 참모장교를 파견하였으며, 지부티 공항 경계병력과 공병임무 수행을 부대파견을 추진 중이었다. 미국은 국제개발처(USAID)를 중심으로 남수단의 조기안정과 아프리카에서의 영향력 확대와 중국의 진출확대를 고려하여 우방국의 남수단 파병을 노골적으로 희망하고 있는 상황이었다(합동참모본부, 2012).

또한 국내의 여론 및 정부의 정책동향은 2005년 이후 중국, 일본, 인도 등 주요 국가의 지속적인 투자와 참여 등을 고려할 때, 단기적으로는 한국군의 파병을 통한 실질적 기대이익은 크지 않을 것이라고 예상하였다. 특히 공병부대의 파병은 현지 정세와 지형 및 기상, 작전환경, 기반시설 등을 고려할 때 많은 제약이 따를 것으로 우려하였다. 그러나 국제사회의 공헌 측면에서 남수단 국가재건 지원을 통한 국제사회 기여 명분을 확보하고, 한국군의 우수성을 과시하여 국제적 위상강화에 기여할 수 있는 기회라는 점이 부각되었다. 더불어 자원외교 측면에서 석유매장량이 46억 배럴로 6개 광구에서 원유를 생산(유망 원유 광구의 분양은 중국40%, 말레이시아 30%, 인도 20%, 기타 10%)하고 있으며, 천연가스와 크롬 등 다양한 미개발 광물자원이 매장되어 있어 가능성을 지니고 있었다. 이러한 상황에서 이미 민간차원에서는 LH공사에서 남수단 신수도 건설 관련 기술협력 MOU체결(2011년 8월)과 한국국제협력단(KOICA)은 신수도 마스터 플랜 수립지원(ODA 350만불)이 예정되어 있는 상황이었다(합동참모본부, 2012).

관련부처인 외교통상부에서는 UN 평화유지활동 참여확대는 우리 정부 국정과제의 하나로서 평화·안보 분야에 대한 대외적 기여증진과 국제적 위상 및 역할제고 차원에서 파병이 필요하다고 보았다(외교통상부, 2012). 기획재정부에서는 파병에 소요되는 예산을 379억원으로 추정하고, 우리 정부예산으로 먼저 지출 후 추후 UN에서 일부 보전 받는 것으로 판단하였다. 그러나 국방부에서는 국제사회의 기여도와 한·미 관계, 한·남수단 관계 및 국가 외교지원 등을 고려시 제한된 여건 하에서도 공병부대의 파견은 필요하나, 정부 주도의 KOICA사업 참여가 더 적절할 것으로 판단하였다. 즉, 군사적으로는 이미 파병된 UNMISS 연락장교(6명)에 추가하여 남수단임무단에 개인 참모장교 파견이 바람직하다는 것이었다. 다만, 국가 정책적으로 공병부대 파병이 불가피할 경우에는 상대적으로 현지 여건이 유리한 주바지역 주둔이나, 보르지역에서 공병임무를 수행하는 조건으로 UN측과 협의할 필요가 있다고 판단하였다(외교통상부, 2012).

<표 2> 기본적 힘의 작용단계의 정책결정에 미친 요인

주요 요인	정책결정을 위한 조치내용	정책결정에 영향을 미친 요인
UN의 파병요청 배경 및 필요성	*남수단임무단(UNMISS) 파병(공병부대) 요청 내용	*UN안보리의 결의
	*특별 요구사항(독자 생존 능력과 장비)	*남수단임무단(UNMISS) 임무 및 상황
	*UN 임무수행, 지역발전을 위한 주요도시 연결	*파병부대 요청 임무, 편성, 책임지역, 과제 및 특별 요구사항 이행가능성
국제적 여론 및 주변국 동향	*국제적 평화유지활동 필요성 제기	*국제사회에 기여 및 향후 한남수단 관계
	*자원외교 지원(중국, 일본, 인도 등)	*중장기적으로 국가 자원외교 지원
	*아프리카에서 영향력 확대 및 중국의 진출 견제(미국)	*한미 동맹차원에서 미국의 요청
국내의 여론 및 정책동향 (관련부처)	*정부의 국정과제(평화안보 분야)	*정부의 정책 기조와 국내여론 동향
	*NH 및 KOICA의 협력지원 결정	*국익관련 평가(국제사회 공헌, 자원외교, 민간활동 지원 측면 등)
	*외교안보정책회의(국제적 역할)	

이와 같이 기본적인 힘의 작용단계에서는 해외재난 구호지원 파병정책의 추진 배경과 국제적인 여론 및 UN의 강력한 요청으로 파병계획을 수립하게 되었으며, 정책 결정시 고려한 핵심적인 요인은 다음과 같다. 첫째, 중·장기적 차원에서의 국가 자원외교 및 국제적 지원 정도와 둘째, 한·미 동맹 차원에서의 미국 측의 추가 요청 여부였다고 본다. 그 과정을 종합해 보면 <표 2>와 같다.

2) 제2단계(정책결정의 협력기)

남수단 파병을 위해 정부의 주무부서인 국방부 및 합동참모본부에서는 파병준비위원회를 구성하였다. 파병준비위원회는 합동참모본부의 예규를 근거로 하여 합동참모본부의 군사지원본부장을 위원장으로 하여 작전반, 지원반 등 7개 반으로 구성하였다. 파병준비위원회는 국방부, 합동참모본부, 육군본부 및 국방부 직할부대의 관계관을 기본 참석인원으로 편성하였다. 위원회 예하에는 합동참모본부의 실무 위원회를 편성하여 상시 운영하였다(합동참모본부, 2008).

위원회에서는 파병 관련 주요 의사결정으로 계획발전, 파병 추진 중간 평가 및 추진 방향 선정, 파병 관련부대 지도감독 임무 등을 수행 하였다. 위원회는 기관별 주요 추진과제 및 일정과 추진계획을 수립하여 단계별로 차질 없이 추진 되도록 하였다. 기관별 추진과제는 <표 3>과 같이 정부, 국회, 합동참모본부, 육군본부로 구분하였다. 정부에서는 정부합동실사단 파견 등 10개 과제, 국회는 동의안 접수 및 외교통상위원회 회부 등 4개 과제, 합동참모본부 및 육군본부는 지역정보 수집 및 분석 등 7개 과제로 구분하였다. 준비된 추진계획은 세부과제 및 주무 부서를 선정하여 일정에 따라 시행하였다. 특히, 국회통과와 대국민 홍보를 위해 외교통상부 주관으로 국회 설명과 언론 접촉 및 발표를 통해 원활이 조치되도록 하였다.

<표 3> 파병준비위원회의 기관별 추진과제 목록

정부(외교통상부·국방부)	국회	합동참모본부·육군본부
①정부 합동 실사단 파견 ②긴급예산 소요 협조 반영 ③외교안보 정책조정 실무회의 ④외교안보 정책조정회의 ⑤차관회의 ⑥당정협의 ⑦외교통상위원회 설명 ⑧국무회의 ⑨대통령 재가 ⑩국회 동의안 제출	①동의안 접수 ②외교통상위원회 회부 ③전문위원 검토 ④외통위 전체 회의 심의·의결 ⑤본회의 심의·의결	①지역 정보 수집 및 분석 ②파병 준비 계획 하달 ③긴급 예산소요 판단, 협조 ④장비, 물자 소요 파악/준비 ⑤부대편성 지침 준비 ⑥파병 준비 ⑦부대 전개

※ 자료: 합동참모본부(2012).

먼저 정부(외교통상부·국방부)에서는 2011년 10월 1일부터 7일까지 정부합동실사단(국방부 국제정책 차장 외 8명)을 파견하였다. 주요활동은 남수단임무단(UNMISS)의 임무와 현지 정세, 작전환경, 기반시설, 파병요청지역 평가, 주요 관련국의 동향과 국익 관련 사항 이었다. 더불어 긴급 예산소요에 대한 협조와 반응을 추진하면서 외교안보정책조정 실무회의와 외교안보정책조정회의를 2012년 6월 7일 실시하였다[23]. 합동참모본부와 육군본부 및 파병 모체부대는 지역 정보수집 및 분석을 지속적으로 실시하고, 파병준비명령 하달 준비와 긴급예산소요와 장비, 물자 소요를 파악하였으며, 이를 위해 파병준비위원회를 격주로 운영하였다.

이와 같이 정책결정의 협력기 단계에서는 파병정책이 실현되기 위해 위원회의 역할이 중요하며, 나아가 외교통상부 및 기획재정부 등 정부부처의 협력과 함께 국회 및 대국민 홍보가 매우 중요하였다. 정책결정의 협력기의 정책결정에 미친 요인을 종합해 보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 정책결정 협력기의 정책결정에 미친 요인

주요 요인	정책결정을 위한 조치내용	정책결정에 영향을 미친 요인
정부 (외교통상부, 기획재정부)	*파병동의안 추진(외교통상부)	*파병의 당위성 및 국내외 여론
	*파병소요 예산 확보(기획재정부)	*국가안보 정세 및 국익에 대한 보장
	*국회 설명 및 언론 발표	*파병부대의 안전 담보 *파병동의안 비용추계서
당정협의	*정부정책 및 국회통과를 위한 협의 *국무회의 의결 → 대통령 재가 → 파병 동의안 국회 제출	*국가정책과 여당의 입장반영 *정책홍보 및 언론의 반응
국회	*국회 외통위 상정 준비 → 전체회의 대비 → 국회 본회의 의결	*외통위 사전 설명 및 추가 요구사항 *전문위원실 사전 검토 및 협의내용
합동참모본부 육군본부	*파병준비계획, 국방부 지령 작성/ 시달	*파병 모체부대 선정 및 인원선발 (공병부대, 경비부대, 의무부대 등)
	*파병부대 편성 및 협조장교 선발	*파병부대 전력화(방호능력 보유) 정도
	*현지 협조단 운영/파병 전 교육/지휘체계	*지휘통신체계 정립 및 현지 협조단 파견

### 3) 제3단계(정책결정 갈등기)

남수단 파병의 정부 주무부서인 국방부의 추진계획에 따라 2011년 5월 27일 최초 파병준비위원회 회의를 실시하였다. 최초 회의에서는 전반적인 파병준비위원회 운영계획이 발표 되었고, 이어서 남수단 현지정세, 파병 추진계획 남수단 재건지원단 편성안, 장비·물자 준비계획 등이 논의 되었다. 논의를 통해 2차에 걸친 현지 조사를 실시하여 파병 및 임무수행 여건 전반을 확인하여 파병 여부를 결정 하도록 계획 하였다(대한민국국회, 2012).

1차 현지 조사는 2011년 10월 1일부터 7일 까지 국방부, 외교통상부, 합동참모본부 등 관계관으로 편성하여 남수단임무단 방문과 현지정세, 작전 환경, 기반시설, 파병 요청지역 평가, 주요 관련국 동향, 국익관련 내용을 확인하였다. 현지조사결과, 현지 정세는 부족 간 갈등, 반정부 군벌세력 활동에 의한 위협은 증가된 것으로 평가 되었다. 작전 환경은 우기에 도로 사용이 제한되고 자재 획득이 어려우며, 각종 질병 등은 파병 및 임무 수행간 제한 요소로 작용 될 것으로 평가 되었다. 기반시설은 미비하고 원거리 지상수로에 의한 수송은 부대 전개 및 군수 지원 등 임무수행을 크게 제한할 것으로 평가 되었다. 파병요청지역은 남수단의 수도인 주변 인근의 보르시가 좋을 것으로 판단되었다(합동참모본부, 2012).

주요 관련국인 중국, 일본, 미국 등의 정책 및 전략을 고려하여 파병이 유리한 것으로 평가되었다. 국가이익 측면에서는 단기적으로는 실질적 기대이익은 크지 않을 것으로 예상하였다. 1차 현지조사 결과는 UN 남수단 임무단과 남수단 정부에서는 한국군 공병부대 파병을 적극 희망하고 있으나 국익 측면 고려시 UN측과 추가 협의를 하여 재판단 하는 것이 좋겠다고 결론지었다. 2차 현지 조사는 2011년 11월14일부터 19일까지 현지에 파병되어 임무를 수행할 합동참모본부 및 육군본부의 관계관을 중심으로 편성하였다. 현지 조사를 파병부대의 현지 임무 수행시 제한사항 및 해결방안 위주로 준비 하였다. 현지조사 결과 파병지역을 보르시로 결정하였으며, 남수단임무단으로부터 지원받을 사항을 확인하였다. 몇 가지 식별된 제한 사항은 사전 준비로 해결이 가능하며, 파병부대 임무수행에 문제가 없는 것으로 판단되었다(합동참모본부, 2012).

현지 조사 후 실시된 국방부 및 외교통상부의 협의 결과 남수단 파병에 큰 제한사항이나 이견은 없었다. 외교통상부에서는 평화유지활동 확대는 우리정부 국정과제의 하나로써 평화 안보분야의 대외적 기여 증진 차원에서 파견이 필요하며 남수단 임무단 파견을 통해 우리의 국제적 위상 및 역할을 제고 하고 한국과 남수단 양자관계 발전에도 기여할 것으로 판단하였다. 파병에는 379억원의 예산이 소요 되는 것으로 예상 하였다.

이후 개최된 외교안보정책조정회의에서도 파병관련 쟁점이나 특이 사항은 없었으나 국방부에서 남수단 파병시기 결정시 우기 등을 고려해야 함을 의견으로 제시하였다. 외교통상부에서는 2012년 7월 20일 “남수단 공병부대 파병 동의안”을 국회에 제출하였으며, 2012년 9월 26일 법안심사소위원회를 거쳐 외교통상위원회 전체회의 의결을 거쳤다. 이 회의에서는 몇 가지 의견이 제시되었는데 파병을 통

한 실익이 있는지, 안전문제는 없는지 등에 관한 내용이었으며 주요 발언내용은 다음과 같다(네이버, 2014).

“... 남·북수단 간 분쟁으로 안전문제에 확신이 없는 상태에서 파병은 부적절 하며, 파병을 통한 실익이 과연 있는지 의문이다. 따라서 좀 더 시간을 두고 안전문제 등을 검토 후 동의안을 처리해야 한다(민주통합당 이상호 의원).”

“... 법안심사소위원회를 통해 남수단 상황과 현지 안전문제 관련 국방부의 별도 보고를 받고 심도 깊은 검토가 필요하며, 최소 6개월 전에 동의안 제출과 3개월 정도 국회의 논의가 필요하다. ... 특히 파병에 관한 문제는 초기 논의 시점에서 국회에 보고하여 의견 청취가 필요하다(민주통합당 홍익표 의원).”

“... 자이툰부대 방문 경험을 언급... 활발한 민군작전으로 주민들의 큰 호응을 확인하였으며, 국가 이미지 향상을 위해서도 매우 중요한 활동으로 판단된다. 따라서 현재 고려중인 공병위주의 편성보다는 의료지원을 위한 조직증편이 필요하다(열린우리당 정청래 의원).”

이와 같은 내용에 대해 국방부에서는 의무요원의 증강편성을 설명하고 추가 보완사항을 논의하여 의결되었으며 이를 국회 본회의에 상정하였다.

한편 반전평화연대는 2012년 9월 28일 성명을 통해 “남수단 파병은 중앙아프리카에 대한 패권과 석유를 위한 것”이라며 즉각적인 파병철회를 촉구하였다(대한민국국회, 2012).

“... 정부는 지난해 7월 분리 독립한 남수단 재건을 지원한다는 방침이지만 남수단 석유에 대한 이권 선점과 지정학적 계산에 따른 전략적 파병이다(반전평화연대, 2012. 9. 28).”

“... 정부가 내세우는 공병이나 의무중대 중심의 비전투병력 파병은 사실 아프가니스탄에서 처럼 의료진과 공병에서 시작해 전투병으로 이어지는 군사적 개입이다(반전활동가, 2012. 9. 28).”

“... 남수단에 필요한 것은 우물과 식량과 의료품과 학교이지 군대가 아니다. 남수단에 정부는 파병 뿐만 아니라 하반기에 레바논과 아이티에 파병한 평화유지군 파병연장안을 국회에 제출할 계획이다. 이는 한국정부의 군사적 대응 확장으로 매우 우려스럽다(반전평화연대 김어진 간사, 2012. 9. 30).

이와 같이 정책결정 갈등기단계에서는 해외파병 파병정책이 실현되기 위해 주무부처의 역할이 중요하며, 정부실사단의 활동을 통한 명확한 정세 분석 등이 필요하였다. 특히 국회 법원심사소위원회와

외교통상위원회 소속 국회의원들에 대한 사전 설명 및 협의를 지속적으로 해나가는 것이 갈등을 사전에 해결하는 것이었다. 정책결정 갈등기의 정책결정에 미친 요인을 종합해 보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 정책결정 갈등기의 정책결정에 미친 요인

주요 요인	정책결정을 위한 조치내용	정책결정에 영향을 미친 요인
정부실사단	*현지정세 판단(정세전반, 부족 간 분쟁 등)	*임무수행 제한(우기, 도로제한, 각종 질병, 기반시설, 국경분쟁으로 충돌위험 상존)
	*작전환경 및 기반 시설(기상/지형, 위생, 질병, 도로/공항, 내수로/항만)	*남수단 석유개발권 등 자원외교 지원
	*관련국 동향(중국, 일본, 미국 등) 및 국익	*파병을 통한 국가의 투자 및 참여여부
국방부 외교통상부 기획재정부	*임무수행 여건(작전전개 지역 결정)	*파병부대 부대장인원 선발 및 장비 획득
	*국제적 위상 및 역할, 외교적 관계 발전	*파병규모, 파병지역, 주요 임무
	*소요 재원조달계획(예비비)	*소요예산(약 300억)
국회	*파병을 통한 실익판단	*법안심사소위원회 통과
	*현지 상황과 안전 문제	*외교안보정책조정회의
	*파병에 따른 예산 확충방안	*외교통상위원회 전체회의 의결 *국회 본회의 의결
시민단체	*반전평화연대의 성명	*국민 반전평화 여론형성
	*참세상 등 반전활동가	*국익저해 및 반미운동과 결탁

#### 4) 제4단계(공식적 결정 및 시행)

남수단 파병동의안은 2012년 9월 27일 국회 본회의에서 ‘국군부대를 UN 남수단임무단(UNMISS)에 2012년 12월부터 2013년 12월 31일까지 파견하는 것에 헌법 제5조제1항, 제60조제2항 및 「UN평화유지활동 참여에 관한 법률」 제6조에 의해 ‘동의’되어 가결되었다(군사학연구회, 2014). 국회에서 처리된 동의안에서는 제안이유를 UN 회원국으로서 신생 독립 국가인 남수단 공화국의 평화정착 및 지원을 통해 국제 평화와 안전에 기여하기 위하여 국군 부대를 파병하는 것이다. 국군부대의 임무는 안전보장이사회 결의 1996호에 의거 남수단 공화국의 재건지원, 인도주의적 활동, 의료지원활동 등이며, 파병에 따르는 소요경비는 우리 정부 예산으로 먼저 지출하고 추후 국제 연합으로부터 일부 보전 받는 것으로 하였다. 국회의 파병 결정에 따라 국방부 및 합동참모본부 등 관계부서에서는 국방부 지령을 시달(2012년 11월 6일)하고, 파병부대 편성과 파병 전 교육부대 예규 작성 및 교전규칙 준비, 부대전개, 주둔지 구성 등의 준비된 절차에 따라 시행하였다. 특히 대국민 홍보를 위해 파병의 필요성, 당위성을 홍보하고, 파병의 의미와 성과 등 언론 기고 등을 강화하였다.

파병부대의 창설식은 육군참모총장 주관으로 2013년 1월 7일에 282명을 대상으로 실시하였다. 이후 파병 전 소집교육은 2013년 1월 7일부터 2월 15일까지 6주간 국제평화지원단에서 실시되었다. 장비 및 물자준비는 장비 59종 158대와 물자 1,292종 134,626점, 남수단 군사지도 13종 3,750부를 지원하였다. 이들 장비와 물자는 해상과 항공으로 수송되었으며, 해상수송 작전 간에는 청해부대가 호송지원하였다. 이어 선발대를 2013년 2월 28일부터 3월 1일까지 공병대대장 등 96명을 전개시켰고, 도착과 동시에 천막 61동과 UN시설 15동을 건설하였다. 본대는 3월 25일 합참의장에게 파병신고를 마치고 3

월 31일부터 4월 3일까지 부대장 등 184명이 전개되었다. 공식적 정책결정 시행기의 정책결정에 미친 요인을 종합해 보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 공식적 정책결정기의 정책결정에 미친 요인

주요 요인	정책결정을 위한 조치내용	정책결정에 영향을 미친 요인
국회 본회의	*제안 설명(국방위 대표위원)	*전문위원실 검토내용 및 시민단체의 반응
	*찬반토론	*국가이익 및 장병의 안전보장 문제
	*의결(표결의원 과반수이상 찬성시 통과)	*소요예산 및 UN의 경비보전 여부
파병준비	*장비 및 물자 준비	*국방부 지령(파병계획) 관련 기관 시달
	*부대편성 및 교육훈련(국제평화지원단)	*파병부대 선정 및 현지 협조단 운영
	*파병준비위원회 운영	*교육기간 및 내용 판단(PKO센터, 국제평화지원단)
파병시행	*선발대 이동	*부대전개 및 RSO지원(해상, 항공 등)
	*본대 전개	*전투근무지원 및 지휘통신체계 정립
	*임무수행 및 대국민 홍보	*교전규칙 및 주둔지 경계대책 *파병의 의미 및 예상성과 등

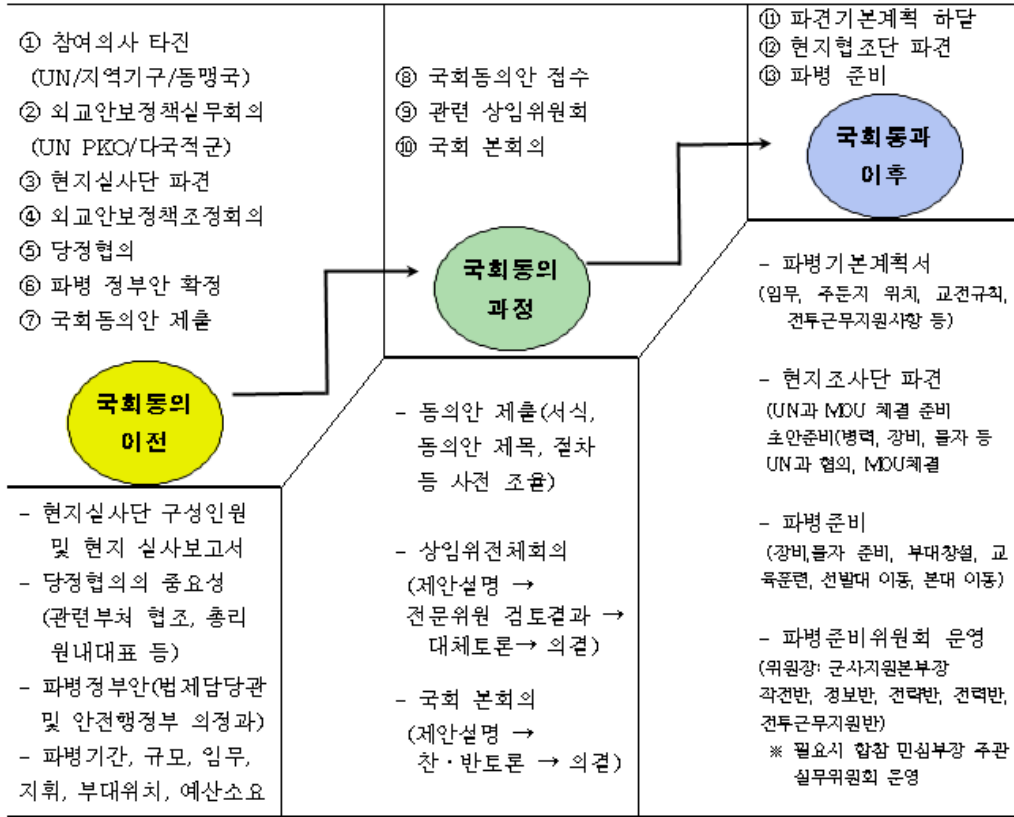
## 2. 해외재난 구호지원 파병결정 국회동의 과정의 결정요인

한 국가가 PKO에 참여하기 위해서는 정치적 결정과 행정적 준비가 선행되어야 한다. 그중에서도 정치적 결정의 경우 헌법 60조 2항과 UN 평화유지활동 참여에 관한 법률에 근거하여 반드시 국회의 동의를 받아야 한다. 따라서 해외재난 구호지원 파병결정의 결정요인을 UN 남수단임무단 파병 사례에서 분석하였다. 분석내용을 중심으로 국회 파병절차와 주요 핵심결정 요인을 도표화하면 <그림 3>과 같다.

해외재난 구호지원 파병결정의 국회동의 과정의 주요 결정요인은 다음과 같다. 첫째, 국회의 이전의 조치사항이다. 이 과정에서는 먼저 UN이나 지역기구 또는 동맹국으로부터 해외재난 구호지원에 대한 참여를 요청받게 된다. 정부에서는 외교안보정책실무회의를 소집하고 현지 실사단을 파견하며, 실사단의 조사결과를 토대로 외교안보정책조정회의와 당정협의를 거쳐 파병 정부안을 만들어 국회에 제출하게 된다. 이 과정에서 중요한 결정요인으로는 현지 실사단의 구성인원의 편성과 실사보고서이다. 실사단의 경우 파병성격에 따라 관련부처별 전문가의 참여가 중요하며, 이들이 작성한 보고서는 정책결정에 기초를 제공하기 때문에 신중을 기해야만 한다. 특히 파병기간, 파병부대의 규모, 임무, 지휘체계, 부대의 위치, 소요예산 등이 구체적으로 제시되어야 한다. 또한 관련부처와의 공조된 협조 및 국무총리와 원내대표간의 원활한 의사소통을 통한 당정협의를 이루어 져야 한다. 이때 파병법안의 작성은 법제담당관과 안전행정부 의정과와 사전 협의 및 조율을 통해 작성되어야 한다.

둘째, 국회상정 이후 동의과정에서의 주요 조치사항이다. 국회동의안이 접수되면 관련 상임위원회를 거쳐 국회 본회의에 상정된다. 이 과정에서의 주요 결정요인으로는 동의안 작성과정에서 동의안의 서식과 제목, 절차 등 사전조율이 필요하다. 또한 상임위원회의의 제안 설명과 전문위원의 검토결과

및 대체 토론 등에서 그동안 관련부처간의 협의내용과 국민적 여론 등을 고려한 충분한 대안설명과 설득이 요구되는 중요한 시기이다.



<그림 3> 국회 파병결정의 동의과정과 주요 결정요인

셋째, 국회에서 동의안이 통과된 이후에는 행정적인 절차로서 실질적인 행동절차이다. 합동참모의장은 군사지원본부장의 건의에 의거 파견 기본계획을 하달하면서부터 현지조사단을 파견하고 파병준비위원회를 운영하는 등 본격적인 파병준비를 실시하게 된다. 이 과정에서의 주요 결정요인으로는 파병기본계획서에 임무, 주둔지 위치, 교전규칙, 전투군무지원 사항 등을 치밀하게 작성하는 것이다. 이번 UN남수단임무단에 파병된 한국군의 경우 2014년 1월 현지에서 일어난 쿠데타가 내전으로 비화하면서 안전에 위협을 받게 되었고 현지 자위대로부터 5.56밀리 구경실탄 1만발을 일본 자위대로부터 제공받는 상황이 발생하였다. 이는 사전에 충분한 현지의 사정과 자위능력 등을 고려하지 못한 계획으로 인식되고 있다. 또한 현지조사단은 UN과의 긴밀한 협조체제를 유지하면서 MOU체결을 위한 병력, 장비, 물자 등 추가내용을 확인해야 한다. 더불어 파병준비는 장비와 물자를 준비하면서 부대창설과 교육훈련, 선발대 이동 시기 및 본대의 이동에 대한 구체적인 일정으로 추진되어야 한다. 이를 완벽하게

수행하기 위해 합동참모본부 군사지원본부장을 위원장으로 파병준비위원회를 운영하고, 필요시 민심 참모부장이 주관하는 실무위원회를 운영한다.

#### IV. 결론 및 제언

본 연구는 해외재난 구호지원 정책결정과정에 직접 또는 간접적인 영향을 미쳤던 주요 요인에 관하여 UN남수단임무단 파병을 사례로 분석하였다. 연구의 목적을 달성하기 위하여 Campbell의 모형을 근간으로 해외재난 파병정책 결정과정 분석의 틀을 설정하였으며, 분석결과 각 단계별로 정책과정에서 영향을 미쳤던 이해관계자 간의 역할의 중요성과 주요 갈등 요인은 다음과 같다.

첫째, 1단계에서는 UN안보리의 결의와 외교안보 차원에서의 국제사회의 동의 및 요구정도, 국가이익 차원의 평가 등이 주요 결정요인으로 나타났다. 더불어 그동안 모든 파병에서 갈등요인으로 제기된 반전단체의 여론을 초기단계부터 적극적인 홍보를 통해 쟁점화 되지 않도록 주도해 나갔다. 정책결정과정에서 비정부단체들이 참여함에 따라 국가적인 정책결정을 사회적 쟁점(issue)로 변화시켜 여론화시키면 국민들의 공중의제로 바뀌게 된다. 이번 파병의 경우도 반전단체들과 야당에서는 열악한 현지 정세와 작전환경 및 경제적 가치에 대한 우려 등으로 반대의견이 나타났다. 그러나 이번에는 초기단계부터 군사적 차원에서는 파병부대의 임무 및 상황, 책임지역의 안정성과 특별 요구사항의 이행 가능성 등을 면밀하게 점검하였으며, 국가적으로 중·장기적으로 자원외교와 아프리카 지역에 대한 외교적 관계를 집중적으로 홍보하였던 것이 주효하였다고 볼 수 있다.

둘째, 2단계에서의 주요 결정요인은 국가적으로는 국가안보정세와 국익에 대한 보장이었으며, 군사적 측면에서는 파병부대의 신변안전 문제가 핵심 쟁점이었다. 따라서 이 시기는 정부의 관련부처와 국방부 및 합동참모본부와 예하 부대, 여당 및 국회 관련자 등과의 긴밀한 협조 및 사전 동의를 구하는 것이 필요하다. 특히 국회 전문위원실의 사전검토와 국회의원들에게 사전 설명을 통해 충분한 의견을 수렴하는 것이 무엇보다도 선행되어야 한다는 점이다. Dror(1968)의 최적모형과 같이 제한된 자원, 불확실한 상황, 지식 및 정보의 결여 등이 항상 정책결정과정에서 합리성을 제한하므로 합리성과 초합리성을 동시에 고려하여 정책이 결정되도록 유도해 나가야 한다(국방대학교, 2013).

셋째, 3단계는 정책결정 갈등기로서 정부실사단의 현지조사보고와 부처 간의 예산 및 지원사항의 협조, 국회의 해당 상임위원회 의결, 국회 본회의 의결 등 실제 파병정책의 의사결정이 이루어지는 시기이다. Huntington은 군사문제에 관한 정책결정을 전략적 결정과 구조적 결정으로 구분하고 있다. 전략적 결정은 국제정치와 밀접한 관련이 있는 것으로서 부대의 수와 구성, 임전태세, 무기의 종류 및 수, 군사력의 전개 및 배치, 군사협약 등에 관한 정책결정이며, 구조적 결정은 국내정치와 관련된 국방인원과 국방장비의 배치, 국방 조직에 따른 군사력의 관리·유지·운용에 관한 정책결정이라고 했다[18]. 따라서 이 시기는 사전에 충분한 협의를 통해 갈등을 해소했다 하여도 최종 동의안이 처리되

기 전까지 매우 신중하면서도 긴밀한 협조체제가 이루어지고 전략적 결정이 되도록 해야 한다. 간혹 막바지에서 국민의 반전평화 여론이나 국익저해 반미운동과 결탁되어 결정이 늦춰지는 사례가 종종 발생하기 때문이다. 따라서 사전설명과 적극적인 홍보 및 준비위원회의 상황판단과 모니터링을 통해 즉각적인 대응태세를 유지해야 한다.

넷째, 4단계는 공식적 결정과 시행단계이다. 국방정책의 결정모형에는 합리모형(rational actor model), 조직과정모형(organizational process model), 관료정치모형(bureaucratic politics model), 집단 사고증후군(groupthink syndrome model) 등이 있다(국방대학교, 2013). 국가는 개인과 같이 설정한 목표를 달성하기 위해 가장 합리적인 정책을 합리적으로 선택해야 할 것이다. 그러나 이번 과병결정 과정에서는 타협을 통해 대다수가 지지하는 관료정치모형과, 한 가지 대안에 대해 집단적 사고에 기인한 집단사고증후군이 나타났다. 이 과정에서는 국회 본회의에서 제안 설명과 찬·반 토론을 통한 충분한 의결절차가 중요하다. 물론 사전에 충분한 의견조율로 갈등이 해소된 상태에서 표결이 이루어지면 무난하겠으나, 끝까지 반대하거나 새로운 돌출변수로 인한 부결 또는 연기되는 사례도 종종 있어 왔기에 신중을 기해야 한다. 이번 사례에서도 국가이익과 장병의 안전보장 문제를 우려하는 의원들의 질의가 있었으며, 이 의견에 대해 단순 의료진의 보강과 임무지역의 안전성만을 강조하였다. 특히 UN에서 요구한 UNMISS 병력 과병요청서(2011. 7. 13)에 명시된 특별 요구사항인 ‘독자생존 능력’을 간과하였기에, 결국은 내전확산으로 인한 자체방어에 필요한 무기를 긴급히 차용하는 상황이 야기된 것이다. 이와 같이 과병결정 이후 시행과정에서의 과병계획은 매우 정교하게 작성되어야 하며 부대전개 및 RSOI(Reception, Staging, Onward Movement and Integration)지원, 전투근무지원 및 지휘통신체계, 교전규칙과 주둔지 경계대책 등과 더불어 유사시 철수계획까지도 고려해야 할 것이다.

그동안 양면게임 이론을 바탕으로 한 해외 과병정책 정책결정과정 연구는 국가의 윈셋변화에 초점을 맞추고 국내정치와 국제정치를 연계하여 협상 및 외교정책의 결정과정을 분석하였다. 또한 기타 연구들은 국회나 갈등집단간의 갈등관리 차원의 분석이나 영향요인 변수들의 고찰이 대부분 이었다. 정책결정과정은 이해관계자들이 그 정책결정을 통해 달성하고자 하는 다양한 가치들을 합리적으로 조정해야 할 필요가 있기 때문에 정치적 성격을 띠게 마련이다. 따라서 본 연구는 정책결정에 참여하는 이해관계자들의 가치가 제대로 반영될 때 정치적 합리성을 갖는 결정을 도출할 것이라는 문제의식에서 출발하였다. 왜냐하면 그동안 우리나라의 해외과병은 한반도의 특수 환경과 국익보다는 정치인들의 당리당략에 의해 소극적이고 제한적이었으며 적절한 과병시기를 놓쳐 과병의 효과와 영향력이 축소되는 결과를 초래하였기 때문이다. 연구결과 일반적인 국방정책 결정과정인 정책문제의 인지, 정책목표의 명확화, 정책정보 수집과 대안 모색, 정책대안의 비교평가, 최적대안의 정책 선택 등 5단계를 따르는 경향(군사학연구회, 2014)보다는, 해외 구호지원 정책결정과정은 Campbell이 제시한 모형이 보다 적합하며, 이를 잘 설명해 주고 있다. 즉, 환경, 투입, 전환, 산출의 과정을 거치게 되며 국회동의 과정 절차와 각 단계별 주요 결정요인을 매뉴얼화한 것이 이번 연구의 성과라 할 수 있겠다.

본 연구에서는 해외재난 구호지원 정책결정과정에 영향을 미치는 요인을 주로 국회의 동의안이 처

리되는 진행과정과 시행단계를 중심으로 분석하여 한계점을 지니고 있다. 또한 파병정책 결정과정 분석의 틀에 의해 사례위주로 분석하다보니 정량적 평가가 부족하여 객관적 타당도가 미흡하기도 하다. 따라서 추후 연구에서는 정책결정과정정에 참여하는 관련 기관 및 담당자, 정치체계 등 다양한 변수간의 관계를 규명하는 분석이 필요하다.

## 참고문헌

- 고성운 외. 2010. 신속 파병을 위한 시스템 발전방향: PKO 활성화 논의와 신속 파병 시스템 발전방안의 연계. 국방연구. 53(3): 71-95.
- 국방대학교. 2014. PKO 뉴스 레터. No. 32. 서울: 국방대학교 PKO센터.
- 국방대학교. 2013. 군사학 개론. 서울: 국방대학교.
- 국방대학교. 2012. UN PKO 역사와 교훈. 서울: 국방대학교 PKO센터.
- 군사학연구회. 2014. 군사학개론. 서울: 플래닛미디어.
- 김신복. 1983. 한국의 교육정책 수립과 연구: 한국교육행정의 과제와 이론적 접근. 서울: 교학사.
- 네이버. 2014. <http://blog.naver.com/OpenMagazineViewer.nhn?blogId=lsb8666&logno=10148972>. 검색일: 2014. 4. 2.
- 대한민국국회. 2012. 제311회 국회본회의 회의록. 서울: 국회사무처.
- 대한민국국회. 2012. 국군부대의 「UN남수단임무단(UNMISS)」 파견 동의안. 의안번호 769호. 서울: 국회사무처.
- 마상윤. 2013. 한국군 베트남 파병결정과 국회의 역할. 국제·지역연구. 22(2): 59-86.
- 유훈 외. 1983. 정책학. 서울: 법문사.
- 외교통상부. 2012. 제87차 외교안보정책조정회의 참고자료. 서울: 외교통상부.
- 이성훈. 2004. 이라크 추가파병 정책결정과정 분석: 양면 게임적 시각에서. 군사논단. 39: 57-76.
- 한겨레. 2013. 정부의 총체적 무능 드러낸 '일본군 실탄 차입.' 2013. 12. 26.
- 한용섭. 2012. 국방정책론. 서울: 박영사.
- 합동참모본부. 2012. 남수단 1차 현지조사 결과. 합동참모본부 민군심리전부 내부자료.
- 합동참모본부. 2012. 남수단 2차 현지조사 결과. 합동참모본부 민군심리전부 내부자료.
- 외교통상부. 2012. UN 남수단임무단(UNMISS) 파견 관련 외통위 보고자료.
- 조영갑. 2011. 국가안보학. 서울: 선학사.
- 정정길 외. 2010. 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 합동참모본부. 2008. 해외파병업무 규정. 합동참모본부.
- 합동참모본부. 2012. 남수단 파병준비 매뉴얼. 합동참모본부 민군심리전부 내부자료.

- Huntington, Samuel P. 허남성, 김국현, 이춘근 공역. 2011. *군인과 국가: 민군관계의 이론과 정치*. 서울: 한국해양전략연구소.
- Caiden, G. E. 1982. *Public Administration*. Palisades Publishers.
- Campbell, Roald F., et. al. 1971. *Introduction to Educational Administration. 4th ed*. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Dror, Yehezkel. 1968. *Public Policymaking Reexamined*. Pennsylvania: Chandler Publishing Company.
- Joint Chiefs of Staff. 2014. *Korea Military Troops Overseas Regions and Employees*. Joint Chiefs of Staff Foreign Troops Team.
- Kim, Yeoul Soo. 2006. Variable and Negotiation Strategy on Policy decision process of the Oversea Dispatches of the Korean Combat Troops. *Strategy Research* 36: 125-151.
- Kwon, Hai Soo. 1992. *Dynamic Interaction Between Social Movement and Public Policy*. Master Thesis, Seoul University.
- Park, Hyo Sun. 2010. Research for the Policy Decision Process of Military Human Resource Development. *The Korean Journal of Human Resource Development*. 12(4): 19-41.
- Park, Se Hoon, In Tak Gwon, Myeong Seok Go, Pyeong Su Yu, and Jae Gyun Jeong. 2008. *Educational Administration*. Seoul: Hak Ji Sa.
- Simon, Herbert A. 2005. *The New Science of Management Decision*. New York: Happer & Row.
- UN UNMISS Request dispatch troops(HMEC: Horizontal Military Engineer Company). 2011.7.13.

---

**박효선:** 중앙대학교에서 HRD정책학 박사학위를 취득하고, 현재 청주대학교 군사학과 교수로 재직 중이다. 주요 저서로는 “한국군의 평생교육”, “한국군의 인적자원개발”이며, 주요 논문으로는 “군 인적자원개발 정책결정과정과정에 관한 연구”, “군 복무경험의 평가인정 방안”, “고졸자 경력단절 해소와 병역이행을 위한 군 기술인력 협력육성 방안” 등이 있으며, 관심 분야는 인적자원개발, 평생교육, 전직지원, 국가위기관리 등이다(phs6166@cju.ac.kr).

**양철호:** 동국대학교에서 안보행정학 석사학위를 취득하였으며, 합참작전처장 및 제3공수특전여단장, 교육사령부 훈련처장을 거쳐 현재 청주대학교 군사학과 교수로 재직 중이다. 관심 분야는 국가위기관리, 국방정책 및 리더십 등이다(y0300@hanmail.net).