

안정화작전 수행능력 향상을 위한 한국군의 평화유지활동 참여방안*

KMAIR** · 김인수***

1. 서 론
2. 평화유지활동과 안정화작전의 이론과 사례 고찰
3. 소말리아 내전의 평화유지활동 사례 분석
4. 한국군 평화작전의 현황 및 발전방향
5. 결론 및 함의

1. 서 론

냉전의 종식과 함께 안보 위협의 실체가 바뀌고 있다. 이념을 둘러싼 군사적 대립이 냉전기 국제사회의 주요 관심이었다면 냉전 이후에는 세계 각지에서 발생하는 인권유린 행위에 대한 관심이 높아지고 있다.

* 이 논문은 2012년 2학기 육군사관학교 3학년 국제관계 전공 『국제안보협력론』 수업의 연구 과제로 김인수 교수의 지도로 작성되었음.

** Korea Military Academy International Relations(육군사관학교 70기 국제관계 연구팀): 김민진, 김윤빈, 김한석, 남궁재, 신기환, 예지훈, 이주혁, 채상훈, 최건우, 허성근, 허현무, 홍충표

*** 육군사관학교 안보관리학과 사회학 부교수, 교신저자, iskim@kma.ac.kr

인종청소와 같은 대량살상 행위가 발생하는 내전 국가의 경우 주민들의 삶에 대한 가장 큰 위협은 전통적인 군사위협이 아니라 통치 질서의 붕괴로 인한 사회적 혼란인 경우가 많다. 이러한 상황을 극복하고 지속 가능한 평화를 정착시키기 위해서는 분쟁세력을 분리시키기 위한 군사적 개입 외에도 사법기관, 교정기관, 치안기관의 재건을 통해 통치 질서를 안정화시키기 위한 노력이 필요하다. 이에 따라 1980년대 중반 이후 유엔 평화유지활동은 전통적인 감시단 성격의 평화유지활동으로부터 내전으로 국가체제가 붕괴된 지역에서 공공질서를 유지하고 인권이 보호받을 수 있는 여건을 만들어내기 위한 다면적 평화유지활동으로 확대되고 있다.¹⁾ 한국군 역시 과거 단순히 인도주의적 지원활동에 치중하던 평화유지활동으로부터 재건·안정화지원을 위한 평화유지활동으로 활동의 영역을 확대하고 있다.

여기서 한 가지 주목할 만한 사실은 북한 지역의 재건·안정화를 위한 군사작전에 대해서는 다면적 평화유지활동 대신 안정화작전(stabilization operation)이라는 용어를 사용한다는 점이다. 북한에서 급변사태가 발생하면 사태 자체로 국한되는 것이 아니라 내란이나 무정부 상황으로 사태가 악화되어 외부의 지원 없이는 회복이 불가능할 정도로 심각한 사회적 혼란이 발생할 것으로 예상된다.²⁾ 이에 따라 한·미 양국은 2006년 을지프리덤가디언(UFG) 연습에서 처음으로 안정화작전을 적용하였으며³⁾, 2012년 UFG 연습 시에는 전쟁 발발 후 수복한 지역에 대해 인도적 지원과 행정력 복원, 재건 프로그램 제공 등을 수행하는 ‘자유의 바람(wind of freedom)’ 작전을 실시하였다.⁴⁾ 향후 대북 안정화작전이 작전 계획에 포함된다면 2015년 전시작전통제권 전환에 따라 한국군이 안정화

1) 송승중, 『유엔평화유지활동의 이해』, 서울: 연경문화사, 2006, 97쪽.

2) 박휘락, 「북한 급변사태와 통일에 대한 현실성 분석과 과제」, 『국가전략』 제16권 4호, 2010, 67쪽.

3) 합동참모본부, 『합동교범 3-12 합동안정화작전』, 2010, 서-1쪽.

4) 윤상호, 「北 수복 뒤 조기안정화 작전… 軍, 8월 을지훈련때 실시」, 『동아일보』, 2012년 9월 11일.

작전을 주도하는 역할을 맡게 될 것으로 보인다. 그러나 한국군이 북한 지역을 대상으로 통치 질서를 재건하는 훈련과 경험을 축적하는 것은 현실적으로 불가능하다.

본고에서는 정부의 통치 체계가 붕괴된 내전 지역에서 요구되는 유엔 평화유지활동의 모습이 전시 자유화지역⁵⁾에서 군이 수행하는 안정화작전과 유사하다는 점에 주목한다. 최근 내전지역에서는 강제력을 행사하지 않고 분쟁지역의 평화유지와 회복을 지원하는 전통적인 의미의 평화유지활동 대신 강제력을 활용해서 치안 질서를 회복하고 유지하는 방향으로 임무를 확장해야 한다는 주장이 제기되고 있다.⁶⁾ 이러한 활동 양상은 “일체의 군사적, 비군사적 위협에 대응하여 국가 또는 지역의 질서를 확립하고 유지하기 위해”⁷⁾ 실시하는 안정화작전과 크게 다르지 않다. 그렇다면 한국군이 해외 분쟁국가에서 치안유지, 행정력 복원, 재건 프로그램 제공 등 정부의 통치 질서를 재건하는 유엔 평화유지활동에 적극적으로 참여할 경우 북한 지역에서 안정화작전을 성공적으로 수행하기 위해 필요한 경험과 지식을 축적할 수 있을 것이다.

이러한 주장을 뒷받침하기 위해 본고는 다음과 같이 구성되었다. 첫째, 유엔 평화유지활동과 안정화작전을 군사교리 측면에서 비교하여 상호 관련성을 분석한다. 둘째, 대표적인 내전국가인 소말리아의 평화유지활동 사례를 분석하여 안정화작전과 직접적으로 관련된 과업을 폭넓게 실시할 수록 평화정착에 실질적으로 기여하게 된다는 가설을 검증한다. 셋째, 한국군이 지금까지 참여한 유엔 평화유지활동에서 실제로 안정화 작전 관련 과업을 어느 정도나 수행해왔는지 살펴본다. 마지막으로 한국군이 유엔 평화유지활동을 통해 분쟁국가의 평화 정착에 기여하는 동시에

5) 자유화지역이란 “적에 의해 국내법의 적용범위가 제한되어 있던 지역으로부터 적을 축출하고 국내법의 적용범위를 확대하게 된 지역”이다. 합동참모본부, 앞의 책, 서-2쪽.

6) Thijs W. Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power: Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operation*(Netherlands: Amsterdam University Press, 2006)을 참고할 것.

7) 합동참모본부, 앞의 책, 서-1쪽.

안정화작전 수행능력을 향상시킬 수 있는 발전방안을 제시하고자 한다. 본고는 현재 한국군 교리 상에서 나타나는 평화작전과 안정화작전의 유사성에 주목하여 한국의 국익에 실질적으로 도움이 될 수 있는 평화유지 활동 참여 방안을 제시했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

2. 평화유지활동과 안정화작전의 이론과 사례 고찰

1) 인도주의적 지원의 필요성과 한계

냉전이 종식된 이후 세계적인 규모의 전쟁 위협은 사라졌지만 세계 각지의 내전국가와 실패한 국가(failed state)들이 새로운 안보위협으로 등장하고 있다. 특히 미국은 “자국민의 기본적인 필요와 욕구를 충족시킬 수 있는 능력이 없는 나라 또는 그러한 의지가 없는 나라”를 미국의 안보에 가장 큰 위협으로 판단하고 있다.⁸⁾ 안보, 경제, 정치, 사회 등 모든 차원에서 기본적인 기능을 수행하지 못하는 국가는 테러리즘, 대량 살상무기, 국제범죄, 밀입국 등 초국가적 위협의 진원지로 전락하여 지역 불안정을 초래할 수 있기 때문이다. 이에 따라 안보의 개념 역시 군사적 차원을 넘어 비군사적 영역을 포함하는 포괄적 안보의 개념으로 확대되고 있다. 더불어 국제평화를 위협하는 새로운 형태의 안보위협에 대응하기 위한 군사적 활동에서 인도주의적 지원의 중요성이 커지고 있다. 그러나 인도주의적 지원이 평화정착에 반드시 기여하는 것은 아니다. 단순히 분쟁 자체를 종식시키거나 상황을 개선시킬 목적으로 이루어지는 인도주의적 개입은 오히려 상황을 악화시키는 결과를 초래할 수 있다. 이처럼 인도적 목적을 달성하기 위한 국제사회의 지원이 오히려 분쟁을 지속시키거나 악화시키는 모순을 ‘나이팅게일의 모순(Nightingale's risk)’이

8) Department of The Army, *FM 3-07 Stability Operation*, 2008, p.vi.

라고 한다.⁹⁾

군에 의한 인도주의적 지원이 의도하지 않은 결과를 초래하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 군은 인도적 지원 작전을 수행하면서 정치·군사적 이익을 염두에 두고 활동하는 경향이 있다. 예를 들어 미군은 이라크와 아프가니스탄에서 주민들에게 구호물자를 제공하는 대가로 탈레반과 알카에다에 관한 정보를 제공할 것을 요구했다. 그 결과 협조를 거부하는 주민들을 지원 대상에서 배제하여 인도주의 원칙에 어긋날 뿐만 아니라 협조한 주민들은 반군세력의 보복 대상이 되도록 했다는 비판을 받았다.¹⁰⁾ 둘째, 군 지휘관들은 병력의 안전을 위해 지역주민의 환심을 사는 것을 중요시한다. 따라서 장기적인 발전을 위한 체계적인 지원을 제공하기 보다는 단기간 내에 주민들에게 가시적인 성과를 보여줄 수 있는 도로, 학교 건설 등에 치중한다. 이러한 지원은 실질적인 효과가 없을 뿐만 아니라 민심을 얻는데도 도움이 되지 않는다. 실제로 미군은 아프가니스탄 정부의 교육, 보건, 농업 분야 예산을 합친 것보다 많은 예산을 인도적 지원을 위해 사용했지만 교사를 구하지 못해 학교 건물을 방치하는 등 체계적인 지원이 이루어지지 않은 경우가 많았다.¹¹⁾

이에 따라 일부 학자들은 아무리 심각한 위기 상황이라고 할지라도 개입으로 인해 초래될 결과를 신중하게 고려하지 않았다면 차라리 개입하지 않는 것이 바람직하다고 주장한다.¹²⁾ 내전으로 인해 발생하는 주민들 상호 간의 폭력행위는 그 피해의 정도와 범위가 막대하기 때문에 이를

9) 나이팅게일은 크림전쟁에서 국적과 관계없이 모든 부상병을 치료하는데 힘썼지만, 적십자사(Red Cross)의 창설에 반대한 것으로 알려져 있다. 부상병을 보호하는 적십자사가 만들어지면 이로 인해 전쟁을 하는 것이 보다 쉬워질 수 있기 때문이다. Helen Yanocopulos and Joseph Hanlon, *Civil War, Civil Peace*(OH: Ohio State University Press, 2009), p.37.

10) Oxfam International, "Whose Aid is it Anyway? Politicizing Aid in Conflicts and Crises", *Oxfam Briefing Paper*, <http://www.oxfam.org>(검색: 2012.12.1), p.20.

11) *ibid.*, p.22.

12) Mary. B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1993). pp.37~39.

저지하기 위한 인도주의적 개입은 국제사회의 정당한 권리인 것처럼 보일 수 있다. 그러나 폭력행위를 중단시키기 위해서는 분쟁당사자들이 서로의 입장 차를 인정하는 화해의 과정이 필요하다. 따라서 분쟁의 평화로운 해결을 위해서는 군대를 배치하고 구호물자를 제공하는 것보다 지역 주민들이 분쟁을 스스로 해결하고 평화를 정착시킬 수 있는 새로운 사회 질서를 확립할 수 있도록 지원해 주어야 한다. 이러한 방식을 적용하면 지역주민들에게 더 많은 혜택을 주고 적대행위 가능성도 줄어들게 하는 효과를 낳기 때문이다. 그러나 국제사회가 인도주의적 개입을 통해 자신들이 원하는 형태의 사회 질서를 내전국가에 이식하려 한다면 이는 상대국의 주권에 대한 침해 행위로 받아들여질 수 있다.

주권이란 각 국가 및 정부가 자국의 영토 내에서 독점적으로 행사할 수 있는 권위를 말한다. 이러한 배타적 권위 때문에 전쟁을 선포하지 않고 다른 주권국가의 영토를 침범하는 것은 불가능하다. 따라서 인권유린 행위를 중단시키거나 악명 높은 독재자를 축출한다는 명분을 내세우더라도 국제사회가 타국의 주권을 제한하는 것은 내정간섭이라는 견해가 지배적이었다. 자국민에 대한 정부의 잔학행위는 유엔이 규제하고자 하는 불법 침략행위가 아니기 때문에 타국의 국가이익을 침해하거나 국제질서의 근간을 위협했다고 볼 수 없기 때문이다. 유엔헌장에서도 유엔헌장의 어떠한 조항으로도 유엔이 타국의 내정에 개입하는 것을 정당화할 수 없다고 규정하고 있다. 그러나 냉전의 해체와 함께 내전이 급증하면서 내전이 더 이상 해당 국가만의 문제가 아니라는 인식이 확산되고 있다. 이에 따라 내전에 개입하는 것은 인권을 보호하기 위한 국제사회의 책임(responsibility to protect)이라는 주장이 제기되고 있다.¹³⁾ 이에 따라 본고에서는 먼저 내전 국가에 대한 개입의 유형을 유엔 평화유지활동과 안정화작전으로 구분하고, 한국군의 평화작전과 안정화작전의 개념에 대해 살펴보았다.

13) Yanocopulos and Joseph Hanlon, op. cit., p.50.

2) 평화작전과 안정화작전

2차 세계대전 이후 세계 평화와 안전을 실질적으로 보장하기 위한 국제기구의 필요성으로 인해 당시 연합국을 중심으로 유엔(UN: United Nations)이 탄생하였다. 그러나 안보리 상임이사국이 자국의 이해관계에 따라 거부권을 남용하면서 유엔은 실질적으로 분쟁해결 기능을 발휘할 수 없었다. 이에 따라 안보리 상임이사국의 거부권 행사를 막고 평화유지를 위한 실행수단으로 제시된 것이 유엔 평화유지활동이다. 평화유지활동이라는 용어는 유엔 현장상의 용어는 아니지만 “분쟁이 악화되어 당사자 간의 자체 해결이 곤란한 지역에서 각국에서 자발적으로 파견한 군사 및 민간요원에 의해 비강제적 수단을 통해 국제평화 및 안전의 유지, 회복을 돕기 위한 UN 주도의 분쟁해결 활동”¹⁴⁾을 의미한다. 초기의 유엔 평화유지활동은 비무장 군사감시단에 의한 정전 감시를 목적으로 실시되었다. 그러나 유엔 활동의 제약요인이었던 냉전의 종식과 더불어 민족, 종교, 영토, 자원문제로 인한 각종 분쟁이 다양하게 확산되면서 유엔의 평화유지활동은 활동범위와 내용면에서 큰 진전을 보게 되었다. 흔히 다면적 평화유지활동으로 구분되는 이러한 평화유지활동은 평화의 조성 및 재건, 민주적 절차에 따른 평화적인 정권 수립, 치안활동, 인도적 지원활동, 난민 및 이재민에 대한 구호활동 등 다양하고 복잡한 임무를 수행하고 있다.

평화유지활동에 대한 참여가 확대됨에 따라 한국군은 ‘평화작전(Peace Operation)’이라는 개념을 정립하였다. 평화작전은 “군사력과 비군사적인 기구들을 통합하여 분쟁억제와 평화를 조성하고 중재와 재건을 지원하여 합법적인 통치로의 이양을 촉진시키기 위한 환경을 조성하도록 국제적인 노력과 군사적인 임무를 달성하는 것”¹⁵⁾으로 평화작전의 유형에는 평화유지, 평화강제, 평화구축, 인도주의적 지원 등이 포함된다. 평화

14) 국방부, 『유엔평화유지활동(PKO)의 실제』, 1994, 37쪽.

15) 육군본부, 『평화작전』, 2009, 1-14쪽.

작전은 유엔에서 사용하는 평화유지활동과 동일한 개념이며, 유엔 관련 표현 시에만 평화유지활동이라는 용어를 사용한다. 여기서 한 가지 주목할 만한 사실은 평화작전의 개념이 크게 세 가지 측면에서 안정화작전의 개념과 유사하다는 점이다. 첫째, 작전환경이 유사하다. 최근 유엔 평화유지활동은 기아, 질병, 인종청소, 종교탄압, 난민에 대한 범죄 행위가 발생하는 내전 지역으로 확대되고 있다. 안정화작전 지역의 상황 역시 기아와 질병의 확산, 법과 질서의 붕괴, 주민의 대량 이탈과 약탈행위 발생 등 내전 지역의 상황과 크게 다르지 않다. 둘째, 작전의 목표가 유사하다. 평화작전은 인도적 목적달성과 장기적인 정치 안정을 위한 작전이다. 따라서 안전하고 안정된 작전환경을 조성하고 합법적인 통치 질서를 확립하는 안정화작전의 목표와 유사하다. 셋째, 작전 중에 실시되는 주요 과업이 유사하다. 평화작전의 유형인 평화유지, 평화강제, 평화구축, 인도주의적 지원을 위한 활동은 안정화작전의 주요 과업인 민간안전 지원, 민간인통제, 정부통치지원, SOC 복구 및 경제지원, 인도적 지원 활동과 중첩되는 부분이 많다.

〈표 1〉 안정화작전과 평화작전의 주요 수행과제 비교

안정화작전	주요 수행과제	평화작전
안정화를 위한 군사작전	• 부대방호태세 유지, 병참선 보호	모든 유형
민간 안전지원	• 무기회수 • 동원해제, 재통합	평화유지작전
민간인 통제	• 사법체계 확립 • 전복세력 및 범법자 단속	평화강제작전
정부통치지원	• 주민자치기구 및 임시행정기구 조직	평화구축
SOC 복구 및 경제지원	• 경제적 안정 및 기반시설 건설	
인도적 지원	• 민생물자 및 생필품 확보 지원	인도적 지원

출처: 육군본부, 『평화작전』, 2009, 3-3~3-61쪽; 합동참모본부, 『합동안정화작전』, 2010, 87~114쪽.

〈표 1〉에는 안정화작전과 평화작전의 주요 수행과제를 비교한 결과를 제시하였다. 첫째, ‘안정화를 위한 군사작전’은 군사작전 성공을 지원하고 작전지역을 안정화시키기 위한 소규모 군사작전을 말한다. 이를 위한 과제로는 대유격작전 또는 대테러작전과 같은 직접적인 군사행동뿐만 아니라 부대방호태세 유지 및 병참선 확보와 같은 기본적인 임무도 포함된다. 여기서 부대방호태세 유지 및 병참선 방호 등의 활동은 평화작전을 위해 파병된 모든 부대들이 기본적으로 수행해야 하는 임무이다. 둘째, ‘민간 안전지원’은 작전지역 주민의 안전을 보장하기 위하여 치안질서를 유지하고, 무장해제·동원해제 및 재통합을 실시하는 활동을 말한다. 이는 평화유지작전의 수행과제와 중복된다. 셋째, ‘민간인 통제’는 개인이나 특정 단체의 특정 행동을 통제하여 이들로부터의 위협을 감소시키기 위한 활동으로 전복세력 및 범법자 단속, 사법체계 확립 등이 포함된다. 이는 평화강제작전의 수행과제와 유사하다. 넷째, ‘정부통치지원’과 ‘SOC 복구 및 경제지원’은 주민자치기구를 조직하고 적대 정권의 유지 기구를 해체하는 등 새로운 정부의 통치 질서가 조기에 확립되도록 지원하는 활동과 사회기반시설의 기능을 회복하고 주민들의 안정된 경제활동을 보장하기 위한 활동을 말한다. 이는 평화구축의 수행과제와 유사하다. 마지막으로 ‘인도적 지원’은 작전지역 주민들에게 민생물자 및 생필품을 지원하고, 공공보건 및 교육 프로그램을 제공하는 활동으로 평화작전의 인도적 지원과 내용면에서 동일하다.

이에 따라 본고에서는 한국군 병력이 접근 불가능한 북한지역 대신 작전 환경이 유사한 국외의 내전 지역에서 평화작전을 수행함으로써 인도적 지원과 행정력 복원, 재건 프로그램 제공 등 대북 안정화작전의 주요 과업을 수행하는데 필요한 경험과 지식을 축적할 수 있다고 본다. 이러한 연습이 가능하기 위해서는 먼저 다음과 같은 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 한국군의 평화작전 확대를 통해 내전 국가의 평화정착에 실질적으로 기여할 수 있어야 한다. 안정화작전 능력 향상이라는 자국의 군사적 목적을 위한 해외 파병은 국내·외로부터 정당성을 인정받을 수 없기

때문이다. 둘째, 내전 지역의 평화유지와 북한 지역의 안정화에 동시에 기여할 수 있는 핵심 과업을 식별해내야 한다. 이에 따라 평화유지활동이 안정화작전과 어떠한 관련성을 갖고 있는지 구체적으로 살펴보기 위해서 대표적인 내전국가인 소말리아의 평화유지활동에 대한 사례분석을 실시하였다.

3. 소말리아 내전의 평화유지활동 사례 분석

소말리아는 1960년 7월 1일 영국과 이탈리아로부터 독립을 쟁취하였다. 이후 1969년 10월 바레(Mohamed Siad Barre) 장군이 정치적 혼란을 틈타 쿠데타로 집권하였으나 1991년 반정부세력에 의해 바레 정권이 붕괴되었다. 이후 반군 간의 무력충돌로 인해 내전과 가뭄이 발생하면서 난민이 급증하는 등 소말리아의 사회적 혼란이 심화되었다. 이에 따라 유엔은 1992년 4월 평화유지군(UNOSOM I: United Nations Operation in Somalia I)을 파병했다. 그러나 반군세력이 난민들에게 제공되어야 할 구호품을 탈취하는 등 구호활동을 위한 여건이 악화되었고, 유엔은 1992년 9월 인도적 구호활동이 안전하게 이루어질 수 있도록 통합특수임무군(UNITAF: Unified Task Force)을 소말리아에 파병하였다. 미국의 주도로 진행된 UNITAF의 신속한 작전으로 소말리아의 질서가 빠르게 회복되면서 유엔은 1993년 3월 UNOSOM II(United Nations Operation in Somalia II)로 UNITAF의 임무를 전환하였다. 이 과정에서 UNITAF와 UNOSOM II에 참여한 부대가 활동한 방식은 국가별로 크게 달랐다. 여기에서는 미국 해병대, 호주 보병대대, 한국 상륙수 부대의 평화유지활동에서 나타난 특징과 결과를 비교해 보았다.

1) 미국 해병대의 임무 수행

유엔 안전보장이사회가 1992년 12월 3일 소말리아 질서 회복을 위한 결의안 794호를 만장일치로 통과시킴에 따라 미국의 부시(George W. Bush) 대통령은 12월 4일 ‘희망회복작전(Operation Restore Hope)’의 개시를 명령하였다. 이에 따라 1992년 12월 9일 미 해병대 선발대가 모가디슈 인근 해안에 상륙하였다. 미 해병대의 임무는 국제사회의 인도적 구호물자가 현지 주민에게 안전하게 전달될 수 있도록 소말리아의 질서를 회복하는 것이었다. 미 해병대의 임무수행에 대해서는 인도주의적 구호물자의 보호라는 군사적 임무를 완수했기 때문에 성공적이었다는 평가와 소말리아의 미래를 내다보지 못하는 근시안적 사고 때문에 소말리아에 지속 가능한 평화를 정착시킬 수 있는 기회를 상실했다는 비판이 엇갈리고 있다.¹⁶⁾

소말리아는 군벌 간의 세력 다툼으로 인해 군, 행정부, 경찰 등 모든 국가조직이 붕괴된 상태였기 때문에 소말리아의 질서를 회복하기 위해서는 합법적인 통치 질서를 회복하는 것이 급선무였다. 그러나 미 해병대는 소말리아의 질서 회복을 위해 반드시 필요했던 무장해제, 사법 및 행정조직 재건 등의 활동을 실시하지 않았다.¹⁷⁾ 그 이유는 크게 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 소말리아의 국가재건을 위한 충분한 시간을 확보하지 못했다. 부시 대통령은 1992년 12월 4일 미군의 소말리아 파병을 발표하는 자리에서 미국은 소말리아의 정치적 상황에 영향을 미치고자 하는 의도는 전혀 없으며, 오직 굶주리는 주민들에게 구호물자를 제공하기 위한 목적으로 파병한다고 밝혔다. 부시 행정부가 1993년 1월 20일로 예정된 클린턴 대통령의 취임에 앞서 작전을 종결지으려고 했기 때문이다. 둘째, 베트남전의 실패 이후 미군 내부에는 국가재건(nation

16) Zaalberg, op. cit., pp.161~197.

17) United States Forces, *Somalia After Action Report and Historical Overview: The United States Army in Somalia, 1992-1994*(Washington: Center of Military History, 2003), p.25.

building)과 같은 평화유지활동을 일종의 일탈행위로 보는 경향이 존재했다. 이에 따라 부시 대통령의 특사 오클리(Robert B. Oakley)는 소말리아 군벌 지도자인 아이디드(Aideed)와 알리 마흐디(Ali Mahdi)를 만나 구호물자를 수송하는 미군의 활동을 방해하지 않으면 군벌세력들의 통치권을 침해하지 않겠다고 합의했다.¹⁸⁾

이러한 미국 정부의 지침에 따라 UNITAF에 속한 미군은 구호물자 보호에 치중하면서 현재의 무질서를 대신할 새로운 통치 질서를 확립하는 역할을 맡는 것을 거부하였다. 그 결과 미 해병대의 평화유지활동은 의도하지 않았던 '나이팅게일의 모순'을 초래했다. 강력하게 무장한 미 해병대가 구호물자의 수송을 경호하면서 민간단체의 구호물자를 약탈할 수 없게 된 소말리아 강도들은 상대적으로 취약한 일반 주민들을 공격하기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 미군은 소말리아인들이 소말리아인들을 상대로 저지르는 범죄 행위를 막는 것을 자신들의 임무로 생각하지 않았다.¹⁹⁾ 소말리아의 군벌세력들이 이러한 미군의 한계를 간파하면서 주민들의 피해가 증가하였다. 하지만 소말리아에서 활동한 모든 국가들이 이러한 모순적인 상황을 초래한 것은 아니다.

2) 호주 보병대대의 임무 수행

호주 정부는 1993년 1월 소말리아 베이(Bay) 지역의 중심 도시인 바이도아(Baidoa)에 1개 대대 규모의 평화유지군을 파병하였다. 1992년 12월 바이도아 지역에 전개한 미 해병대로부터 바이도아에 대한 관할권을 인계받은 호주군은 '위안 작전(Operation Solace)'이라는 명칭이 부여된 평화유지활동을 개시하였다. 당시 바이도아는 서구 언론들에 의해 '죽음의 도시'로 알려질 만큼 치안 상황이 좋지 않았다.²⁰⁾ 이 지역을

18) Zaalberg, op. cit., p.171.

19) Martin Stanton, *Somalia on Five Dollars a Day: A Soldier's Story*(CA: Novato, 2001), p.144.

20) Bob Breen, *A little bit of hope: Australian Force-Somalia*(St Leonards, N.S.W.: Allen & Unwin, 1998), p.35.

장악하고 있던 군벌 지도자들이 강도, 살인, 약탈 등 범죄를 자행하였지만 소말리아 군벌세력들과 공존을 추구하던 미 해병대가 자국 병력의 안전을 이유로 이들의 범죄 행위를 단속하거나 처벌하지 않았기 때문이다. 호주군은 크게 세 가지 측면에서 미 해병대와 확연히 구분되는 활동을 전개하였다.

첫째, 미 해병대는 소말리아해방군(SLA: Somalia Liberation Army)과 연계된 바이도아 지역의 군벌 지도자 구테일(Gutaale)과 워세임(Warsame)을 바이도아 지역에 대한 정당한 통치자로 인정하였다. 이에 따라 미 해병대는 이들을 주민자치위원회에 참여시켜 인도주의적 구호물자의 분배에 영향을 행사하도록 허용하였다. 바이도아 지역에서 활동하는 NGO 단체들은 이들이 자신들을 위협하는 세력이라는 사실을 알고 있었기 때문에 주민자치위원회 참여를 거부하였다. 그 결과 미 해병대가 조직한 주민자치위원회는 지역 발전을 위해 기여할 수 없었다. 이에 따라 호주군은 SLA의 활동을 제한하는 한편, 미 해병대가 조직한 주민자치위원회를 해체하고 주민들의 대표로 구성된 새로운 자치위원회를 조직하였다.²¹⁾

둘째, 미 해병대는 구호물자의 수송과 보호라는 임무 완수를 위해 소말리아 반군세력과 공존을 추구했기 때문에 반군의 무장해제에 적극적이지 않았다. 1992년 12월 미군이 처음 소말리아에 상륙했을 때 미군 지휘관들은 지역 주민들이 보유한 모든 화기를 회수하려고 하였다. 그러나 반군세력과의 마찰을 우려한 미국 정부가 이를 금지하면서 인도적 구호활동이 실시되는 지역에서 눈에 띄는 중화기를 회수하는 것으로 활동이 축소되었다. 그 결과 군벌세력들은 미군의 감시를 피해 대부분의 중화기를 보유할 수 있게 되었다. 반면 호주군은 총기면허를 부여하고 면허 없이 총기를 소유하고 있는 주민들로부터 총기를 몰수하는 등 반군의 무장을 해제하기 위해 적극적으로 활동하였다.²²⁾

21) Zaalberg, op. cit., p.211.

22) ibid., p.219.

셋째, 미 해병대는 주로 방호된 주둔지 내에 머물렀던 반면 호주군은 바이도아 지역에 대한 순찰활동을 강화하여 강도, 강간, 살인 등 중차대한 범죄행위로부터 지역 주민들을 보호하려고 노력하였다. 호주군의 순찰은 평화유지군이 바이도아 지역에 주둔하고 있다는 사실을 반군들에게 인식시킴으로써 범죄를 예방하는데 기여하였다. 그러나 격오지 마을을 포함하여 광범위한 순찰 활동을 지속적으로 수행함에 따라 호주군 대대원에 피로가 누적되었다. 이에 따라 호주군은 지역 주민들로 구성된 경찰 보조대(ASF: Auxiliary Security Force)를 창설하고 사법체계가 정비될 수 있도록 지원하였다. 그 결과 바이도아 지역 주민들은 무소불위의 권력을 행사하던 주요 반군 지도자인 구테일과 위세임을 소말리아 법정에 세워 사형에 처할 수 있었다.²³⁾

구호물자의 보호와 수송에 치중한 미 해병대와 달리 호주군이 바이도아의 평화 정착에 기여할 수 있었던 이유는 호주군의 군사정책에서 찾아볼 수 있다. 미 국방부는 ‘미국의 전쟁에서 싸워 이긴다(fight and win America's war)’는 원칙을 내세워 소말리아에서 비군사적 위협에 대응하는 방향으로 군의 임무가 확대되는 것(mission creep)을 우려하였다.²⁴⁾ 이에 따라 군이 바이도아에 합법적이고 효율적인 통치 질서를 재건하는 임무를 떠맡는 것을 거부하였다. 이와 달리 호주군은 1980년대 후반부터 저강도 분쟁(low-level conflict)에 대응하기 위한 군사정책을 추진해왔다. 저강도 작전은 “정치적, 사회적, 경제적 또는 심리적 목표 달성을 위해 실시되는 제한된 정치·군사적 투쟁”²⁵⁾을 말하며, 적을 일반시민에게서 분리하는 것을 전략목표로 삼았다. 이러한 군사정책에 따라 훈련된 호주군은 소말리아 반군세력들을 주민들로부터 분리시키고 합법적이고 효율적인 통치 질서를 재건하는데 기여할 수 있었다.

23) *ibid.*, p.233.

24) 임무확장(mission creep)이란 군에 부여된 임무가 최초로 제기된 목적과 다른 방향으로 점진적으로 확대되어 가는 현상을 말한다. Zaalberg, *op. cit.*, p.173.

25) 김광석, 『용병술어연구』, 서울: 병학사, 1992, 437쪽.

3) 한국 상륙수 부대의 임무 수행

한국 정부는 1993년 7월부터 1994년 3월까지 상륙수 부대원 516명을 소말리아에 파견하여 UNOSOM II 임무를 수행하였다. 유엔이 1992년 9월 한국 정부에 처음으로 파병을 요청할 당시 한국은 평화유지활동에 대한 경험이 전혀 없었기 때문에 유엔의 파병 요청을 거절하였다. 그러나 1993년 2월 유엔이 또다시 한국군의 파병을 요청함에 따라 정부는 한국군 최초의 평화유지활동 파병부대를 창설하고 상륙수부대로 명명하였다. 상륙수부대 1진 258명은 소말리아 수도 모가디슈(Mogadishu) 북방 40km 지점인 발라드(Balad)지역에 배치되었다. 발라드를 선택한 이유는 모가디슈와 거리가 멀고, 이태리군 1개 공수연대 및 1개 군수지원 대대가 주둔하고 있어 반군의 기습이나 공격이 없을 것으로 판단했기 때문이었다.²⁶⁾

상륙수부대가 발라드에 도착했을 당시 현지의 치안 상황은 낙관적이지 않았다.²⁷⁾ 1993년 7월 1일 소말리아 최대 군벌인 아이디드파 무장해제 작전 중 반군의 집중사격으로 이태리군 장교, 하사관, 병사가 각각 1명씩 사망하고, 수십 명이 부상하는 사건이 발생했다. 7월 3일에는 주둔지 피습 가능성에 대한 첩보가 입수되었고, 7월 8일에는 이태리군 통신 중계소에 박격포 공격이 가해졌다. 또한 9월 16일에는 조깅을 하고 있던 이태리군 병사 2명이 총격을 받고 사망하는 사건이 발생했다. 그러나 한국군은 유엔의 요청에 따라 공병부대를 파병하였기 때문에 발라드의 치안을 유지하는 활동에 참여할 수 없었다.

상륙수 부대의 주요 임무는 모가디슈로부터 벨레트웨인(Beletweyne)에 이르는 430km의 국도를 보수하는 것과 심정 개발 및 지역 내 대민지원을 실시하는 것이었다.²⁸⁾ 상륙수 부대는 발라드-조하르 구간 도로와

26) 최용호, 「소말리아 상륙수 부대 파병」, 『국방일보』, 2011년 5월 3일자.

27) 강요식, 『신마저 버린 땅 소말리아』, 서울: 한원, 1994, 100쪽.

28) 합동참모본부, 『한국군 평화유지활동 파병사』, 1998, 77쪽.

모가디슈에서 발라드로 통하는 우회도로를 보수하였다. 또한 주민들의 건의와 합참의 승인을 받아 “제너럴 다우드(General Daauud)” 관계수로 보수하여 5,000여 ha 농경지 경작과 면화 재배 여건을 마련하기도 하였다. 이와 더불어 사랑의 학교 및 기술학교 개설, 구호활동 등 현지 주민과의 유대활동도 적극 전개하였다. 이러한 부대 활동으로 한국은 유엔본부로부터 “소말리아 유엔 평화유지활동 참여국 중 가장 모범적인 국가”라는 찬사를 받았다.²⁹⁾ 그러나 상륙수 부대의 평화유지활동이 발라드 지역에 지속가능한 평화를 정착시키는데 어느 정도 기여했는지는 명확하지 않다. 상륙수부대는 도로 및 관개시설 보수 등 사회간접시설 복구 작업을 통해 지역경제의 활성화에 기여했지만 무장해제, 치안 질서 및 사법체계 확립을 위한 감시, 순찰, 검문 등 분쟁방지 활동은 실시하지 않았기 때문이다.³⁰⁾ 따라서 각 국가별 평화유지활동이 담당지역의 평화정착에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해 UNOSOM II 종료 후에 미 해병대, 호주 보병대대, 한국 상륙수부대가 주둔한 지역별로 치안 상황이 어떻게 변화했는지 비교해 보았다.

4) 소말리아 평화유지활동의 지역별 성과

〈표 2〉는 미 해병대, 호주 보병대대, 한국 상륙수부대의 소말리아 평화유지활동을 비교한 결과를 보여준다. 분석결과를 살펴보면 안정화를 위한 군사작전, 인도적 지원, 긴급 사회기반시설 복구 및 경제지원 측면에서는 부대별 차이를 보이지 않았다. 모든 부대가 부대방호태세를 유지하기 위한 활동을 실시하였고, 소말리아 주민들을 대상으로 민생물자 및 생필품을 지원하였을 뿐만 아니라 사회기반시설 복구 등 대민지원을 실시하였기 때문이다. 반면 민간 안전지원, 민간인 통제, 정부통치지원 측면에서는 부대별로 큰 차이를 보였다. 첫째, 민간 안전지원 측면에서 미

29) 조주로, 「소말리아 유엔 평화유지활동 참여 성과」, 『국방일보』, 2006년 6월 13일자.

30) 합동참모본부, 앞의 책, 114쪽.

해병대와 한국 상륙수부대는 치안질서 유지와 무기 회수를 주요 임무로 판단하지 않았지만, 호주군은 이를 위해 지속적이고 광범위한 순찰을 실시하였다. 호주군이 바이도아 지역에서 회수한 무기는 유엔평화유지군이 소말리아에서 회수한 양의 20%에 달한다. 둘째, 민간인 통제 측면에서 미 해병대와 한국 상륙수부대는 소말리아인 상호 간의 범죄행위를 단속하지 않았지만, 호주군은 사법체계의 확립과 범법자 단속 측면에 적극적이었다. 셋째, 정부통치지원 측면에서 미 해병대와 한국 상륙수부대는 주민자치에 실질적인 도움을 주지 못했지만, 호주 보병대대가 조직한 바이도아 지역의 주민자치기구는 호주 보병대대가 철수한 뒤에도 정상적으로 작동하였다.

〈표 2〉 미국 해병대, 호주 보병대대, 한국 상륙수부대의 평화유지활동 비교

안정화작전		미국	호주	한국
수행과업	주요 수행과제			
안정화를 위한 군사작전	부대방호태세 유지	+	+	+
민간안전지원	치안질서 유지, 무기 회수	-	+	-
민간인 통제	사법체계 확립 및 범법자 단속	-	+	-
인도적 지원	민생물자 및 생필품 지원	+	+	+
긴급사회기반시설 복구 및 경제지원	사회기반시설 복구 지원	+	+	+
정부통치 지원	주민자치기구 조직	-	+	-

참고: + = 적극적인 활동, - = 미흡한 활동

이러한 국가별 활동의 차이는 소말리아에 파병한 다른 국가에서도 확인할 수 있다. 호주 보병대대 활동의 가장 두드러진 특징은 주둔지 내에서만 머무르던 미국, 벨기에, 이탈리아군에 비해서 보다 넓은 지역을 순찰하고 보다 광범위한 무장해제를 실시하였다는 것이다. 오직 프랑스군만이 호주 보병대대와 유사한 활동을 벌였다.³¹⁾ 이러한 활동에 따른

31) Zaalberg, op. cit., p.239.

결과는 실제로 지역 주민들의 삶에 반영되어 나타났다. <표 3>은 유엔이 소말리아에 설정한 7개의 인도주의적 구호지역(HRS: Humanitarian Relief Sector)의 인구증가율을 보여준다. 소말리아와 같은 내전국가에서는 치안이 확립되고 구호물자가 정상적으로 보급되면 출산율이 증가하고 사망률이 감소하면서 인구가 증가할 것으로 예상된다. 따라서 인구증가율은 치안 및 통치 질서의 회복을 보여주는 지표라고 볼 수 있다. 1995년 3월 UNOSOM II 임무가 종결된 이후 1996년까지 1년간의 인구증가율과 2000년까지 5년간의 인구증가율을 각각 비교해 보았을 때, 호주 보병대대와 프랑스군이 담당했던 지역의 인구증가율이 다른 지역에 비해서 상대적으로 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

<표 3> UNOSOM II 담당국가 및 담당지역별 인구증가율



구분	담당 지역	담당국가	인구증가율(%)	
			1995-1996	1995-2000
I	HRS Marka(Lower Shabelle)	미국	1.90	11.92
II	HRS Bardera(Middle Juba)	미국	1.86	11.03
III	HRS Girdassi(Middle Shabelle)	이태리(한국)	1.86	11.18
IV	HRS Kismayo(Lower Juba)	벨기에	1.91	10.57
V	HRS Belet Weyne(Hiraan)	캐나다	1.77	10.18
VI	HRS Baidoa(Bay)	호주	2.06	13.36
VII	HRS Oddur(Bakool)	프랑스	2.02	12.50

그림: Thijs W. Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power: Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operation* (Netherlands: Amsterdam University Press, 2006), p.170 참고.

자료: UNDO, *UNDP SOMALIA: UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME SOMALIA*(NY: United Nations, 1997), p.14, Table 2 토대로 계산.

소말리아 평화유지활동에 대한 분석결과는 다음과 같은 두 가지 함의를 제공한다. 첫째, 민간 안전지원, 민간인 통제, 정부통치지원 등 안정화 관련 활동을 적극적으로 실시할 경우 지역주민들의 삶을 실질적으로 개선시킬 수 있다. 따라서 평화유지활동을 통해 내전국가에 지속가능한 평화를 정착시키기 위해서는 인도적 지원을 넘어서 경찰력의 복원과 사법기능 보완 등 합법적이고 효율적인 통치 질서를 재건하는 방향으로 평화유지군의 임무를 확장해야 한다. 둘째, 이러한 활동은 안정화작전의 주요 수행과제이기 때문에 이를 지속적으로 실시할 경우 안정화작전 수행능력 향상을 기대해볼 수 있다. 그렇다면 지금까지 한국군은 평화작전을 통해서 이러한 경험을 어느 정도나 축적해왔는지 되돌아볼 필요가 있다.

4. 한국군 평화작전의 현황 및 발전방향

1) 한국군의 평화작전 현황

한국의 평화작전 현황을 분석하기 위해 먼저 평화작전을 유엔 평화유지활동과 재건·안정화작전 지원으로 구분하였다. 현재 한국군 교리는 지상전 유형 중 국외에서 이루어지는 모든 군사활동을 ‘평화작전’으로 개념화하고 있지만 유엔 주도의 평화유지활동과 다국적군 참여를 구분할 필요가 있기 때문이다. 이에 따라 미국이 주도한 이라크와 아프가니스탄 파병을 재건·안정화작전 지원으로 분류하였다. 다음으로 의무지원으로 활동 범위가 제한되는 의무부대를 제외하고 정규군 부대가 파병된 경우를 분석대상으로 하였다. 평화작전과 관련된 파병 형태는 군사고문, 군 읍서버, 군 연락장교, 정규군 부대로 구분할 수 있지만 평화정착 과정에서 실질적인 기여를 하기 위해서는 개인 수준의 파병보다는 정규군 부대 수준의 파병이 요구되기 때문이다.

(1) 평화유지활동: 소말리아, 앙골라, 동티모르, 레바논, 아이티

한국군은 1993년 상륙수 부대를 소말리아에 파병한 이래 앙골라, 동티모르, 레바논 등지에서 평화유지활동을 전개해왔다. 첫째, 1995년 유엔의 파병 요청에 따라 앙골라 루안다 지역에 파병된 PKO 공병대대는 교량 복구, 비행장 복구, 도로 보수 등 사회간접시설 복구와 고아원, 교회 및 성당 지원 등 인도적 지원활동을 실시하였다. 둘째, 1999년에는 베트남전 이후 처음으로 전투부대로 구성된 상륙수부대를 동티모르 동부 라우텡 지역에 파병하였다. 동티모르 상륙수부대는 도보순찰 및 기동순찰을 통해 불법무기 소지자 및 잠재적 위협세력을 감시하였을 뿐만 아니라 유엔 구호품 보급선박의 경계를 지원하고, 동티모르 난민의 호송 경계를 제공하는 등 다양한 활동을 전개하였다. 또한 ‘블루엔젤(blue angel)’ 작전으로 명명된 민사작전을 실시하여 진료·방역, 농기구 정비, 구호품 전달 등 인도적 지원활동을 실시하였다. 셋째, 2007년에는 레바논 남부 티르 지역에 동명부대를 파병하였다. 동명부대는 이스라엘과 레바논 간의 정전감시를 위하여 책임지역 내에서 불법 무장 세력의 유입을 차단하고 무기 반입을 통제·감시하는 임무를 수행하고 있다. 또한 ‘피스웨이브(peace wave)’ 작전으로 불리는 민사작전을 통해 레바논 남부지역 재건을 지원하기 위한 인도적 지원을 실시하고 있다. 마지막으로 2010년 1월 아이티에 규모 7.0의 강진이 발생한 이후 이재민 구호를 위해 ‘아이티 재건지원단(단비부대)’을 파견하였다. 아이티의 레오간 지역에 배치된 단비부대는 건물 잔해 제거, 도로 복구, 심정 굴착, 하천 준설, 난민촌 방역활동 및 응급환자 진료 등을 통해 SOC 복구 및 인도적 지원활동을 실시하였다.

〈표 4〉 한국군의 주요 평화유지활동 현황

구 분	앙골라	동티모르	레바논	아이티
부여 임무	교량, 도로 보수	치안 확보	정전감시	지진피해 복구
파병 근거	UN 결의안 966호	UN 결의안 1264호	UN 결의안 1701호	UN 결의안 1908호
파병 인원	600	3,328	4,180	1,425
파병 일시	'95.10~'96.12	'99.10~'03.10	'07.7~현재	'09.2~'12.12
활동 지역	루안다	라우텨	티르	레오간
주요 성과	교량 및 도로 보수 인도적 구호활동	치안유지 재건지원 인도적 활동 (블루엔젤작전)	작전지역 감시정찰 재건지원 (피스웨이브작전) 군사외교	재건지원 민사작전 군사외교

출처: “세계 속의 한국군”, 국방부 홈페이지(2013.8.10 검색)

(2) 재건·안정화작전 지원: 이라크, 아프가니스탄

미국은 9·11테러 이후 이라크의 대량살상무기를 세계 안보에 대한 위협으로 단정하고 이라크의 무장해제를 위해 2003년 3월 영국과 함께 이라크를 침공했다. 한국은 건설공병 지원단과 의료지원단을 이라크에 파병하기로 결정하였다. 그러나 미국 정부가 전쟁으로 파괴된 이라크 재건을 목적으로 파병 확대를 요청함에 따라 2004년 8,000여 명으로 구성된 이라크 평화재건사단(자이툰부대)을 창설하여 이라크 북부 아르빌 지역에 파병하였다. 자이툰부대는 이라크 재건과 복구에 필요한 기술 교육과 문맹퇴치를 위한 쿠르드어 교실, 자이툰 병원 운영 등 인도적 지원 활동에 주력하였다. 또한 2003년에는 아프가니스탄에서 테러와의 전쟁을 수행 중인 미국의 요청에 따라 아프가니스탄 바그람 공군기지에 다산 부대와 동의 부대를 파병하여 도로와 건물 복구, 학교 신축, 의무 지원 등 각종 지원활동을 실시하였다. 그러나 바그람 기지에 대한 테러 공격으로 윤장호 병장이 사망하고, 탈레반이 다수의 한국인을 납치하는 사건이 발생하면서 2007년 12월 모든 병력이 철수하였다. 이후 한국 정부는 2009년 아프가니스탄 파르완 지역에 지방재건팀(PRT: Provincial Reconstruction Team)을 파견하기로 하고, 2010년 오쉬노부대를 파병

하였다. 오쉬노부대는 민간 전문가들에 의해 실시되는 보건·의료, 교육, 행정제도, 농촌개발 등 재건사업이 원활하게 이루어지도록 PRT 주둔지 경계, PRT 요원의 호송 및 경호 활동, 임무수행에 필요한 경찰활동을 수행하고 있다.

〈표 5〉 한국군의 재건·안정화작전 지원 현황

구 분	이라크	아프간
파병 배경	안정화 및 재건활동 지원	안정화 및 재건활동 지원
파병 근거	UN 결의안 1483호 UN 결의안 1511호	UN 결의안 1890호
파병 규모	17,708	1,617
활동 기간	'04.4.~'08.12	'10.7~현재
활동 지역	아르빌	차리카
주요 성과	치안유지활동 지원 현지주민 능력개발 사회·경제개발 지원	호송 및 경찰 활동 안정화 및 재건활동

출처: “세계 속의 한국군”, 국방부 홈페이지(2013.8.10 검색)

2) 한국군 평화작전의 교훈과 시사점

한국군이 주요 평화작전 간 수행한 활동에 대하여 안정화작전의 6대 과업을 중심으로 분석한 결과를 〈표 6〉에 제시하였다. 첫째, 안정화를 위한 군사작전 수행능력의 측면에서 한국군의 평화작전 참여는 안정화작전 수행능력 향상에 미친 영향이 미흡한 것으로 평가하였다. 한국군의 경우 부대방호태세 유지 및 병참선 방호 등을 기본 임무로 수행했지만, 안정화를 위한 군사작전의 또 다른 과제인 반군세력 및 테러집단에 대한 군사작전과 관련된 활동이 미흡했기 때문이다. 둘째, 동티모르 상륙수부대와 레바논 동명부대는 불법 무장세력의 활동을 차단하고 무기 반입을 통제하는 등 민간 안전지원 활동을 활발하게 실시하였다. 반면 앙골라, 소말리아, 아이티의 경우 공병부대가 파병되어 가용병력이 제한되었고,

안정화·재건 지원활동이 이루어진 이라크와 아프가니스탄에서도 주민 안전을 위한 순찰활동은 부대 임무로 부여되지 않았다. 이에 따라 이들 지역에서의 평화작전은 민간 안전지원 수행능력 향상에 미친 영향이 미흡한 것으로 평가하였다. 셋째, 한국군의 경우 평화작전 중 사법체계 확립 및 범법자 단속 등 민간인 통제와 관련된 활동을 적극적으로 수행하지 않았기 때문에 향후 민간인 통제 수행능력에 미치는 영향이 미흡한 것으로 평가하였다. 넷째, 한국군은 1993년 소말리아에 최초로 파병된 이후 교육 프로그램 운영, 공공보건 활동, 의료지원 등 다양한 인도적 지원활동을 수행해왔다. 이러한 특징은 다섯 번째 과업에서도 확인된다. 한국군은 비행장, 항만, 도로 등 사회기반시설 복구 활동에도 적극적으로 참여해왔다. 따라서 향후 인도적 지원, 사회기반시설 복구 및 경제지원 수행능력 향상에 기여한 것으로 평가하였다. 마지막으로 한국군은 민간 행정기구 또는 과도정부 수립을 지원하기 위한 활동이 저조했다는 점에서 향후 정부통치지원 수행능력 향상에 미친 효과가 미흡한 것으로 평가하였다.

〈표 6〉 한국군의 평화작전과 안정화작전 수행능력

안정화작전 수행 과업	평화작전					
	유엔 평화유지활동				재건·안정화작전	
	앙골라	동티모르	레바논	아이티	이라크	아프간
안정화를 위한 군사작전	-	-	-	-	-	-
민간 안전지원	-	+	+	-	-	-
민간인 통제	-	-	-	-	-	-
인도적 지원	+	+	+	+	+	+
긴급사회기반시설 복구 및 경제지원	+	+	+	+	+	+
정부통치 지원	-	-	-	-	-	-

참고: + = 안정화작전 수행능력 향상에 기여,
 - = 안정화작전 수행능력에 향상에 미친 효과 미흡

분석결과를 종합해볼 때, 한국군의 평화작전은 인도적 지원과 사회기반시설복구 및 경제지원 활동에 집중되는 한계를 보였다. 내전국가 또는 실패국가로부터 발생할 수 있는 초국가적 위협으로부터 국가이익을 보호한다는 평화작전의 목적을 고려하면 한국군의 활동은 크게 두 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 내전국가의 평화정착에 실질적으로 기여하기 위해서는 군이 반드시 담당해야 하는 역할과 군이 담당할 수 있는 역할이 있다. 안정화를 위한 군사작전, 민간 안전지원, 민간인 통제 등은 군이 반드시 수행해야 할 과업이지만, 이러한 활동은 미흡한 실정이다. 반면 인도적 지원 및 사회기반시설 복구 등 민간 영역이 대신할 수 있는 역할에 군의 노력이 집중되고 있다. 둘째, 작전지역의 특성에 부합하지 않는 성격의 부대가 파병되고 있다. 예를 들어 유엔이 다국적군에게 안정화 임무를 부여한 소말리아와 아이티에 치안유지 임무 수행이 불가능한 공병대대를 파병하였다. 또한 미국 주도의 다국적군이 재건·안정화작전을 실시하고 있는 이라크와 아프가니스탄에도 공병 부대와 의무 부대를 파병하였다. 이로 인해 한국군은 내전국가의 평화정착은 물론 안정화작전과 유사한 작전환경에서 안정화작전 수행 과업을 실질적으로 연습할 수 있는 기회를 놓치고 있다.

3) 한국군 평화작전과 연계한 안정화작전의 발전방향

향후 한국군의 평화작전은 다음과 같은 방향으로 발전해야 할 것으로 보인다. 첫째, 부대단위 평화유지활동 참여를 확대해야 한다. 2012년 한국군의 유엔 평화유지활동 참여는 세계 33위로 군사력 및 경제력에 비해 상당히 낮은 수준이다.³²⁾ 이탈리아와 프랑스 같은 선진국의 경우 한국의 약 1.8배에서 1.6배에 달하는 병력을 파병하고 있다.³³⁾ 또한 한국군이

32) 통계청, “우리나라의 PKO 참여현황”, www.index.go.kr(검색: 2012.12.1).

33) 2012년 이탈리아와 프랑스의 파병규모는 각각 1,057명과 941명이었고, 한국군의 파병 규모는 604명이었다.

United Nations Peacekeeping, “Ranking of Military and Police Contributions”,

참여하는 평화작전의 주요 형태를 평화유지활동과 인도적 지원에서 평화강제, 평화구축으로 확대해야 한다. 예를 들어 한국이 긴급 재난구호를 위해 단비부대를 파병했던 아이티의 치안은 2004년부터 미국이 주도하는 유엔 아이티 안정화임무단(MINUSTAH)에 의해 유지되어왔다. 따라서 사법체계의 확립과 범법자 단속 등 평화강제 임무를 수행하는 병력을 파병했을 경우 안정화작전을 수행하기 위해 미국과 협조하는 경험과 지식을 축적할 수 있었다. 이처럼 평화유지활동 참여를 확대하기 위해서는 파병을 위한 교육훈련 체계 확립이 필요하다. 예를 들어 작전지역 감시정찰과 합동 검문소 운용을 주요 임무로 하는 동명부대와 긴급 재난구호를 주요 임무로 하는 단비부대의 교육은 임무의 특성에 맞게 차별화되어야 한다. 그러나 현재 해외파병부대는 현지 정세에 대한 교육 외에는 파병의 목적이나 성격에 관계없이 유사한 교육을 받고 있다.³⁴⁾

둘째, 군과 민간 요소가 함께 참여하는 평화유지활동을 계획·실시한다. 평화유지활동의 혼선과 노력의 낭비를 최소화하기 위해서는 군, 정부, 민간분야의 협조가 반드시 필요하다. 예를 들어 스페인 정부의 아이티 지원 예산 중 1/3을 사용한 스페인군은 민간 구호단체와의 협조 부족으로 자원과 노력을 낭비하였다. 스페인군은 이들이 타고 온 선박이 정박한 항구를 중심으로 다른 민간 구호단체와의 교류 없이 독단적으로 지원 활동을 벌였다. 그러나 이 지역에서는 이미 다른 민간 구호단체들이 식수 및 의료 지원이 이루어진 후였다. 그 결과 스페인군은 백신을 맞은 주민들에게 같은 백신을 다시 접종하거나 오염된 식수통에 식수를 제공하는 등 오히려 주민들의 건강을 위협하는 결과를 초래했다.³⁵⁾ 안정화작전의 목표를 통일시키고 행동의 일관성을 유지하기 위해서는 군과 관련 정부 기관 및 민간 기구와 협조체계가 필요하다. 따라서 평화유지활동을

https://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/Nov12_2.pdf(검색: 2012.12.1).

34) 국방대학교 PKO 센터의 파병부대별 교육과정을 살펴보면 파병 부대의 성격에 따른 차이를 확인할 수 없다. <http://www.kndu.ac.kr/pko>(검색: 2012.12.1) 참고.

35) Oxfam International, op. cit., p.25.

통해 군이 민간 기구와 원활한 협조체계를 구비하는 작업을 체계적으로 훈련할 경우 향후 안정화작전 수행능력 향상에 기여할 수 있을 것이다.

5. 결론 및 함의

본 연구에서 확인된 결과는 실패한 국가 또는 내전 국가에 대한 국제적 개입이 평화를 정착시키는 성과를 내기 위해서는 인도적 지원보다 통치 질서의 안정화를 위한 적극적 개입이 필요하다는 것이다. 특히 UNITAF와 UNOSOM II의 활동을 분석해본 결과 유엔이 부여한 임무를 수행하기 위해 소말리아에 파병된 평화유지군의 활동이 본국의 군사정책에 따라 크게 상이하다는 점을 발견하였다. 소말리아 군벌들 간의 세력균형에 영향을 미치지 않으려고 했던 미 해병대의 경우 구호물자의 수송 및 보호 임무만을 수행하였다. 한국 상륙수부대의 경우도 도로보수 및 민사작전 등 SOC 복구와 인도적 지원 활동에 집중하였다. 반면 호주 보병대대는 무장해제, 범법자 단속, 사법체계 재건, 주민자치기구의 정비 등 소말리아의 통치 질서를 재건하기 위한 활동을 적극적으로 실시하였다. 그 결과 호주 보병대대가 담당했던 지역은 다른 지역에 비해 주민들의 자치능력이 향상되고, 인구증가율이 상대적으로 높게 나타나는 등 소말리아의 평화정착에 실질적으로 기여할 수 있었다. 이러한 사례를 중심으로 한국의 평화작전 현황을 살펴본 결과 두 가지 문제점을 발견할 수 있었다. 첫째, 한국의 평화작전은 유엔 평화유지활동과 안정화·재건작전 등 모든 측면에서 SOC 복구 및 인도적 지원을 중심으로 이루어지고 있었다. 반면 민간인 안전지원, 민간인 통제와 같이 강제력 행사가 반드시 필요한 활동에 대한 군의 참여는 미흡한 실정이었다. 둘째, 한국의 평화작전은 파병지역의 특성과 관계없이 공병 또는 의무부대를 중심으로 이루어지는 경향이 있었다. 따라서 한국군은 분쟁지역의 평화정착을 위해

반드시 필요할 뿐만 아니라 향후 안정화작전 수행 시 군이 담당해야 할 주요 과제들을 훈련할 수 있는 기회를 활용하지 못하고 있었다.

본 연구의 결과를 토대로 도출한 함의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지금까지 한국군의 안정화작전 교리는 미군의 안정화작전 관련 자료와 이라크와 아프가니스탄에서의 안정화·재건작전 경험을 토대로 발전되었다.³⁶⁾ 그 결과 유엔 평화유지활동에서 안정화작전과 유사한 과업을 수행하면서 축적된 다양한 경험과 지식을 활용하지 못하고 있다. 이에 따라 평화작전과 안정화작전의 관련성을 최대한 활용하기 위한 후속 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다. 둘째, 지금까지 평화유지활동 참여방안에 대한 연구는 파병전담부대의 설치, 교육·훈련체계의 정립, 관련법의 제정과 같은 군 관련 문제들에 집중되어왔다.³⁷⁾ 그러나 최근 평화유지활동이 정치, 사회, 경제, 인도주의, 선거, 외교 및 군사 등 다양한 측면을 동시에 아우르는 방향으로 확대됨에 따라 평화유지활동의 성공을 위해서는 시민사회와의 협조가 불가피하다. 이러한 협조의 필요성은 안정화작전에서도 마찬가지이다. 따라서 군의 평화작전에 정부 유관기관, 국제 및 비정부기구와 그 외의 민간단체를 통합시키는 방안에 대한 연구가 필요하다.

마지막으로 본 연구는 소말리아에 대한 사례 분석만을 실시하여 인도적 지원활동만으로 평화정착에 기여할 수 없다는 분석결과를 일반화하는데 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 두 가지 측면에서 의의를 찾아볼 수 있다. 첫째, 유엔 평화유지활동의 성과에 대한 기존 연구에 따르면 인도적 지원 여부는 평화유지활동의 성공 여부를 결정하는 중요한 변수가 아니다.³⁸⁾ 그러나 한국군의 평화유지활동이 인도적 지원에 치우치고

36) 합동참모본부, 『합동교범 3-12 합동안정화작전』, 2010, 서-3쪽.

37) 이근수·정상돈·신법철, 『한국의 유엔평화유지활동 참여방안』, 서울: 한국국방연구원, 2008, 22~29쪽.

38) Michael W. Dolye and Nicholas Sambanis, "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis", *The American Political Science Review*, Vol.94, No.4(2000), pp.779~801.

있다. 이러한 상황에서 평화유지활동의 성공을 위해 우리 군의 노력을 지향해야 할 방향을 제시하였다. 둘째, 소말리아 사례에서 확인할 수 있듯이 평화유지활동의 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 신뢰성 있는 자료를 획득하는 것은 현실적으로 많은 어려움이 따른다. 이러한 상황에서 소말리아에 대한 사례분석을 통해 안정화작전 관련 과제의 수행이 평화유지활동의 성과에 미치는 긍정적인 효과를 확인할 수 있었다. 본 연구의 성과를 극대화하기 위해서는 유엔이 평화유지활동을 실시한 다양한 사례를 조사하고, 각국 파병부대가 어떻게 평화유지활동을 실시했는지를 면밀하게 비교해보는 연구가 필요하다. 그리고 한국군의 평화작전이 파병 지역의 안정에 어느 정도 기여했는지를 평가해 보는 후속 연구를 기대해 본다.

(원고투고일 : 2013. 4. 29, 심사수정일 : 2013. 8. 9, 게재확정일 : 2013. 8. 22)

주제어: 평화유지활동, 평화작전, 안정화작전, 소말리아, 평화유지군, 통합 특수임무군

<ABSTRACT>

South Korean Armed Forces' Peace Operation and Scheme for Improving Stability Operation Capacity

KMAIR · Kim, In-soo

The goal of this study is to discuss conceptual closeness between South Korea's peace operation and stabilization operation, thus suggesting that South Korean armed forces can secure opportunities for field exercise and training, which is required to contribute to peace building in the country at civil war and to promote capability of stabilization operation by expanding participations in UN PKO in the civil war countries. In order to support this argument, this study examined how UN PKO activities varied across nations participating in UNOSOM II and the extent to which South Korean armed forces carried out tasks associated with stabilization operation during its peace operations. Major findings go as follows. First, UN PKO activities varied greatly according to the participant country's defense policies. If the defense policy allows the participant country to accomplish more tasks associated with stabilization operation, Somali people in the sectors allocated to the participant country is more likely to live in a better security condition. Second, South Korean armed forces putting priority on SOC restoration and humanitarian aid have not been actively involved in civilian security support and civilian control, which was closely associated with stabilization operation. This gives a policy implication that South Korea's peace operation should be expanded toward peace enforcement and peace building, which can contribute to improving South Korea's military capacity for stabilization operation.

Key Words : Peacekeeping Operation, Peace operation, Stabilization operation, Somalia, UNOSOM, UNITAF

