

# 유엔 평화활동 분석과 한국 평화활동의 방향<sup>1)</sup>

박 순 향\*

1. 서 론
2. 유엔 평화활동의 추이(推移) 분석
3. 유엔 평화활동의 평가와 전망
4. 한국 평화활동의 발전방향

## 1. 서 론

인류의 역사는 전쟁의 역사라고 한다.<sup>2)</sup> 인류의 역사를 돌이켜 보면 평화, 즉 전쟁이 없었던 시기는 그리 길지 않았다. 종교전쟁, 자원전쟁, 식민전쟁, 이념전쟁, 민족전쟁 등 다양한 목적을 가지고 인류는 수많은 전쟁을 일으켰다. 그러나 다행스럽게도 이러한 전쟁을 예방하고 관리하기 위한 메커니즘은 전쟁과 함께 지속 발전을 거듭

---

\* 국방대학교 PKO센터 전문교수

1) 국방대학교 PKO센터. 본 논문은 2013년 국제정치학회 하계학술대회에서 발표한 내용을 수정 보완한 것임.

2) 버나드 로 몽고메리, 승영조 역, 『전쟁의 역사』, 책세상, 2004, 10쪽.

하여 왔다. 이를 대표하는 것으로 유엔평화활동을 들 수 있다.<sup>3)</sup> 물론 평화활동이 유엔헌장에 근거하지 않고 있다는 측면에서 여러 논란은 있지만 그럼에도 불구하고 유엔이 국제평화 유지와 안보에 주요 역할을 수행하고 있음을 부인할 수 없다. 유엔평화활동은 세계의 분쟁 현장에서 어떤 지역에서는 성공적으로 분쟁을 관리 해결했고, 다른 지역에서는 그 역할을 수행하지 못함으로써 비난과 의구심을 제기하게 되었다.<sup>4)</sup> 따라서 본 연구에서는 평화활동의 과거 임무단 경험을 통해 실패요인이 무엇이었고 성공요인이 무엇인가를 경험적으로 분석함으로써 세계 분쟁 관리 및 해결의 주요 메커니즘으로써 역할에 기여하고 이를 통해 한국 평화활동의 방향을 모색하고자 한다.

유엔은 평화활동을 크게 3가지 유형으로 분류하고 있다.<sup>5)</sup> 즉 전통적 평화유지(traditional peacekeeping)와 다차원적 평화유지(multi-dimensional peacekeeping) 그리고 과도기구(transitional authority)가 그것이다. 반면 그동안 연구들은 평화활동을 크게 냉전시, 탈냉전시 평화활동, 즉 국제 분쟁 환경의 변화에 따라 구분하기도 하고, 활동내용의 복잡성에 따라 전통적, 확장된 평화활동으로 분류되기도 하였다.<sup>6)</sup> 또한 후자는 전자와 중복되기는 하지만 평화

3) 2008년 유엔 평화유지국(DPKO)에서 발간한 'United Nations Peacekeeping Operations principle and guidelines'에 의하면 평화활동(peace operations)은 분쟁의 해결 관리 및 예방과 재발방지를 위한 활동, 평화유지활동(peacekeeping operations)은 평화와 안전을 유지하기 위한 5가지 활동, 즉 분쟁예방(conflict prevention), 평화조성(peacemaking), 평화강제(peace-enforcement), 평화유지(peacekeeping), 평화조성(peacebuilding)을 포함하는 의미로 사용, 따라서 평화활동과 평화유지활동은 개념적 측면에서 큰 차이는 없으나 유엔 및 유엔이외의 기구에 의한 활동을 평화활동으로 기술하고 있음을 고려하여 평화활동을 평화유지활동보다는 넓은 의미로 해석하여 본 논문에서는 평화활동을 사용하고자 한다.

4) A.B. FETHERSTON은 Peacekeeping for a New Era: Why Theory Matters에서 “평화활동이 장기적 평화를 달성하지 못하고 분쟁을 해결하지 못한 것은 차치하고 오히려 분쟁해결에 악영향을 주었다”고 평화활동의 부정적 측면을 강조하고 있다.

5) UN DPKO, Pre-deployment Training Material(Newyork, UN, 2009), p.32.

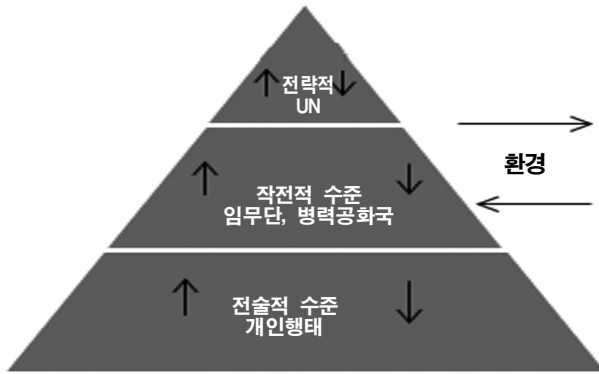
6) 영국 육군은 전쟁이외의 활동(Operations Other Than War)의 한 분야로서 ‘확장

활동의 성격과 목적에 따라 2세대, 3세대 평화활동으로 구분하기도 하였다.<sup>7)</sup> 그러나 이것은 국제 분쟁 환경과 평화활동 간의 연결고리 없이 시대별 평화활동의 변화에 근거한 구분이라고 볼 수 있다. 따라서 본 논문에서는 평화활동의 국제적 환경과 복합적으로 구성된 평화활동의 내부 작동원리에 대한 종합적 분석을 기초로 평화활동을 초창기-전성기-도전기-개혁기로 구분하여 분석하고자 한다. 즉, 평화활동이 처한 역사적 분쟁 환경 하에서 분쟁관리 및 해결의 도구로서 유엔의 평화활동은 어떻게 작동하였고, 65년의 활동간 변화와 추이를 경험하게 한 동인이 무엇인가를 살펴보고자 한다. 이를 위해 국제관계의 분석 단위와 수준을 세계체제, 국가, 개인으로 분류하고 있는 신현실주의의 선구자인 왈츠(Kenneth Waltz)의 분석을 준용하여 초창기 평화활동이 주로 군사작전과 연관되었던 점을 착안하여 전쟁의 수준을 분류하는 방법을 사용하여 전술적, 작전적, 전략적 차원에서 각 요소들을 분석하고자 한다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 전술적 수준에서는 평화유지활동의 행위자, 주로 평화유지요원 개인 행태에 대한 분석이 주로 이루어진다. 작전적 수준에서는 평화유지활동 임무단과 병력공여국에 대한 분석, 전략적 수준에서는 유엔 즉 안보리와 사무국에 대한 분석을 주로 다루게 된다. 이러한 분석수준에 환경, 즉 국제정치의 변화와 분쟁의 양상에 따라 평화활동의 변화과정을 분석하고자 한다. 그림에서 보는 바와 같이 전술적, 작전적, 전략적 수준과 국제환경은 연속적 상호작용의 과정이다.

된 평화유지'(wider peacekeeping)를 발간하였다.

7) 2개세대로 분류한 대표적 학자는 Steven R. Rantner, *The New Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*(Houndmills: Macmillan Press Ltd,1994), 3개 세대로 구분한 학자는 Karen A. Mingst and Margaret P. Karns, *The United Nations in the Post Cold War Era*(Boulder: Westview Press,1995)를 들 수 있다.

〈그림 1〉 평화활동의 분석틀



## 2. 유엔 평화활동의 추이(推移) 분석

유엔 평화활동은 1948년 안전보장이사회가 이스라엘 국가 건설과 팔레스타인의 영토 상실에 따른 주변 아랍국과 이스라엘 간의 분쟁 조정과 감시를 위해 예루살렘 정전감시단(UNTSO: United Nations Truce Supervision Organization)을 창설하여 군 옵서버(military observer)를 파병함으로써 그 역사가 시작되었다.

〈표 1〉 유엔 평화활동 시대 구분

구 분	초창기	전성기	도전기	개혁기
시 기	1948~ 1978	1988~ 1992	1993~ 1995	1996~ 현재
분쟁 성격	국가간 전쟁	내전	내전	내전
주요 임무	정전협정 감시	정전감시, 선거, 난민 지원	정전감시, 민간인, 인권보호	정전감시, 재건 선거, 인도적 지원
임무단 수	13개	14개	12개	29개
참여 인원	30~ 300 군 위주	1,000~ 3,000 군 민간인 경찰	5,000~ 6,000 군 민간인 경찰	10,000 이상 군 민간인 경찰

출처: 유엔 평화유지활동 홈페이지,  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>(검색일: 2013.3.5.)

분쟁관리 및 해결의 중심축으로서 유엔 평화활동은 2013년 6월 현재까지 68개의 임무단을 통해 세계평화와 안전의 중심축으로 역할을 수행하고 있다.<sup>8)</sup> 기간 중 냉전과 탈냉전이라고 하는 국제관계의 변화와 분쟁양상의 변화는 유엔 평화활동 임무단 변화의 중요한 요인이 되었다. 또한 평화활동의 주요 행위자인 평화유지요원, 임무단, 병력공여국, 유엔사무국 및 안보리에 의해 평화활동은 성공과 실패의 경험을 반복하고 있으며 이들 행위자간의 상호작용의 중요성이 강조되고 있다. 이러한 사실을 바탕으로 평화활동 임무단 창설의 주요 근거가 되는 안보리 위임명령(mandate)과 국제분쟁 환경, 그리고 참여주체 변화와 기관의 역할 등 제반요소를 중심으로 평화활동의 변화와 성장을 분석하고자 한다.

#### 가. 유엔 평화활동의 초창기

초창기는 유엔이 평화활동을 시작한 1948년부터 1978년까지 30년간의 평화활동을 분석하였다. 동 기간 중 유엔은 13개 임무단을 창설하였으며 콩고임무단(ONUC: United Nations Operation in the Congo) 이외에 나머지 임무단은 유엔이 분류하는 전통적 평화유지활동에 속한다.

---

8) UN Peacekeeping homepage,  
<http://un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0513.pdf>(검색일: 2013.3.5)

〈표 2〉 초창기 유엔 평화활동 임무단

임 무 단	기 간	예산(\$)
UNTSO(United Nations Truce Supervision Organization) 유엔 예루살렘 정전감시단	'48.6~	
UNMOGIP(United Nations Military Observer in India and Pakistan) 유엔 인도-파키스탄 정점감시단	'49.1~	
UNEP-1(United Nations Emergency Force - 1) 유엔 긴급평화유지군	'56.11~ 67.6	2억
UNOGIL(United Nations Observation Group in Lebanon) 유엔 레바논 정전감시단	'58.6~ 58.11	3백만
ONUC(United Nations Operations in the Congo) 유엔 콩고 임무단	'60.7~ 64.6	4억
UNSF(United Nations Security Force in West New Guinea) 유엔 서뉴기니아 치안군	'62.10~ '68.4	당사자 부담
UNYOM(United Nations Yemen Observation Mission) 유엔 예멘 감시단	'63.7~ '64.9	180만
UNFICYP(United Nations Peacekeeping Force in Cyprus) 유엔 사이프러스 평화유지군	'64.3~	당사자 부담
UNMREP(Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic) 유엔 도미니카공화국 임무단	'65.5~ '66.10	28만
UNIPOM(United Nations India-Pakistan Observation Mission) 유엔 인도 파키스탄 옵서버 임무단	'65.9~ '66.3	170만
UNEF-2((United Nations Emergency Force - 2) 유엔 긴급평화유지군 - 2	'73.10~ '79.7	4억
UNDOF(United Nations Disengagement Observer Force) 유엔 골란고원 감시군	'74.6~	
UNIFIL(United Nations Interim Force in Lebanon) 유엔 레바논 잠정군	'78.3~	

출처: 유엔 평화유지활동 홈페이지,

<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>(검색일: 2013.3.5.)

이 기간 중 나타난 임무단의 위임명령은 정전협정 감시 및 위반 사항에 대한 보고가 주 임무였으며 이러한 임무수행을 위해 30~200명의 작은 규모의 군 감시요원이 파견되었다.<sup>9)</sup> 기간 중 수행된 특징적 임무단을 살펴보면 첫째, 1960년 창설된 콩고임무단(United Nations Operations in the Congo)을 들 수 있다. 이

9) 가장 작은 수의 인원이 파견된 임무단은 도미니카공화국 임무단으로써 SRSRG를 포함하여 4명이 파병되었다.

기간 중 임무단이 주로 군에 의해서 수행되었으나 콩고 임무단은 콩고의 법질서 확립과 군 경찰의 훈련 및 지원 등을 담당함으로써 2만여 명의 민간인과 군인이 평화유지요원으로 참여한 당시 최대 규모의 임무단이었다. 따라서 민군협력의 중요성이 최초로 부각된 임무단이었다. 또한 임무에 있어서 벨기에 군의 철수를 유도한 전통적 임무와 함께 카탕카 지역을 포함한 콩고 전 지역을 통제하기 위해 파벌간의 정쟁에 관여하게 됨으로써 유엔이 최초로 국내 분쟁에 개입한 사례가 되었다.<sup>10)</sup> 둘째, 1965년 창설된 도미니카 공화국 임무단(DOMREP: Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic)은 최초의 하이브리드 임무단(hybrid operation)이라고 할 수 있다. 즉, 도미니카 공화국 구정권이 몰락하고 내전이 발발하자 미국은 자국민 보호를 목적으로 미주기구(OAS: Organization of American States)이사회를 열어 내전 당사자 간의 정전협정을 체결한 후 도미니카공화국내 미주평화군(IAPF: Inter-American Peace Force in the Dominican Republic)을 창설하여 남아메리카 6개국과 함께 파견되어 유엔과 함께 임무를 수행하였다. 따라서 도미니카 공화국 임무단은 지역기구와 유엔이 동일지역에서 임무를 수행한 하이브리드 임무의 최초이면서 지역분쟁 해결에 지역기구의 중요성이 최초로 대두 되었다.<sup>11)</sup> 셋째 유엔 긴급평화유지군(UNEP-1: United Nations Emergency Force)이다. UNEP-1은 1956년 이집트가 수에즈운하를 국유화함으로써 이스라엘이 이집트를 공격하여 수에즈운하를 강제 점령하여 창설되었다. 유엔은 긴급총회를 소집하여 이스라엘의 수에즈 운하 무력점령을 철회할 것을 요구

10) Paul F. Diehl, *peace operations war and conflict in the modern world* (Cambridge: Polity, 2008), p.46.

11) <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/domrepbackgr.html>  
(검색일: 2013.3.10.)

하면서 최초로 평화유지군(peacekeeping forces)을 이집트에 파견하였다. 따라서 UNEP-1은 국제안보의 위협 상황 하에서 긴급하게 파견되는 평화유지군을 최초로 유엔 임무단에 적용한 사례가 되었다.

이 시기 위임명령을 중심으로 분쟁의 양상과 활동주체를 살펴보면 앞에서 언급한 바와 같이 13개 임무단의 안보리 결의 위임명령은 대부분 정전 및 평화협정에 대한 감시 및 이의 위반사항에 대한 보고를 주요 임무로 하고 있다. 따라서 평화유지요원은 경무장 상태의 소규모 군의 의해 임무가 수행되었으며 국가 간 분쟁을(inter-state conflict) 주로 담당하였다.<sup>12)</sup> 초창기 평화활동의 안보리 위임명령은 분쟁당사자간을 격리시키고 정전협정의 준수를 감시하는 소극적 임무로 적은 예산으로 소기의 목적을 달성할 수 있었다. 따라서 작전제대인 병력공여국과 전략제대인 유엔사무국 및 안보리와 협조의 필요성이 크게 부각되지 않았으며 주어진 임무지역에서 분쟁당사자에 대한 정찰과 감시가 최우선 임무가 되었다. 또한 이 시기 전술제대 평화유지요원은 자신의 국가에서 수행하던 군 고유 임무를 분쟁지역에서 수행함으로써 평화활동을 위한 특별한 훈련이나 전문성이 요구되지 않았고 이로 인한 어려움도 나타나지 않았다. 유엔 평화활동 역사에 있어서 초창기가 가지는 의미는 유엔 상비군 체제의 효시라고 할 수 있는 평화유지군 활동이 시작되었으며, 2대 사무총장인 함마숄트가 UNEP-1을 창설하면서 평화유지군 성격을 규정하여 평화유지활동의 3가지 원칙인 ‘당사국의 동의’, ‘공평성’, ‘최소한의 무력사용’을 제정하여 전통적 평화유지활동의 원칙으로 널리 사용하게 되었다.<sup>13)</sup> <표 2>에서 보는 바와 같이 초창기 유엔

12) 인도파키스탄 정전감시단(UNMOGIP): 인도와 파키스탄간 분쟁, 유엔 긴급평화유지군(UNEP-1) 이집트와 이스라엘간 분쟁 등

13) <http://congoayuk.wordpress.com/2013/04/23/un-peacekeepers-cross-the-line-of-warfare-in-the-congo/>(검색일: 2013.3.10.)

평화유지활동의 13개 임무단 중 비록 현재까지 운영되고 있는 5개 임무단이 있으나 대부분 단기간에 임무가 종료된 특징을 가지고 있다. 기간 중 발생한 국제주요 분쟁 및 유엔 임무단 수는 <표 3>과 같다. 총 69건의 분쟁 중 국가 간 분쟁이 37건으로 전체분쟁의 54%를 차지하고 있으며 아프리카와 아시아에 분쟁건수가 많았음에도 불구하고 유엔 평화활동 임무단은 주로 중동지역에서 창설되었다. 이는 아프리카와 아시아 분쟁은 주로 독립전쟁과 독립 후 내전으로 이어져 전통적 평화활동이 국가주권에 대한 신성성을 강조하였고 국내문제에 개입을 꺼렸던 이유로 중동지역에 비해 적은 수의 평화활동이 창설되었음을 알 수 있다.

<표 3> 초창기 국제주요 분쟁수와 유엔 임무단 수

지 역	아프리카	아시아	아메리카	유럽	중동	총계
분쟁수 / 유엔임무단	25/1	21/3	7/1	4/1	12/7	69/13

출처: 유엔 평화활동 홈페이지, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>와 각종 분쟁자료를 종합하여 재구성

#### 나. 유엔 평화활동의 전성기

유엔 평화활동이 창설된 1948년 이후 30년간, 즉 1978년까지 유엔은 13개 임무를 수행하면서 8개의 임무단을 종료하였고 나머지 5개의 임무단은 현재까지 수행되고 있다. 그러나 특이한 것은 1979년부터 1988년까지 10년간 세계 분쟁사 측면에서 볼 때 30여 건의 크고 작은 국가 간, 국가내의 지역 및 인종 분쟁을 겪었으나, 유엔은 단 한건의 임무단도 창설되지 않았다.<sup>14)</sup> 이처럼 이시기 유엔 평화활동이 휴면기를 맞이하게 된 주요 원인은 기간 중 발생했던 미국의 그라나다와 파나마 침공, 소련의 아프간 침공, 그리고 영국의

14) Paul F. Diehl, op. cit., p.47.

포클랜드 전쟁 등에서 보는바와 같이 유엔안보리 상임이사국이 분쟁의 주체가 되어 안보리 승인자체가 어렵게 됨으로써 평화활동을 위축시키는 원인이 되었다. 또한 초창기 평화활동이(인도-파키스탄, 아랍-이스라엘) 이 시기까지 계속 유지됨으로써 해당 지역에 임무단을 창설할 필요성이 없었다. 이러한 10년간 공백을 깨고 새로운 임무단을 창설한 1988년부터 1992년까지 5년간 유엔평화활동의 전성기를 살펴보면 국제정치 흐름에 있어서 이시기는 미·소의 냉전종식으로 국제안보에 있어서 유엔의 위상을 회복하고 분쟁예방, 중재, 평화유지 및 강제를 위해 국제기구로 발전할 수 있는 역사적 기회를 의미했다.<sup>15)</sup> 동 기간 중 유엔은 14개 임무단을 창설하였으며 이전의 평화활동이 전통적 평화활동이라고 한다면 이시기 이후의 유엔 평화활동은 다차원적 평화유지활동(multidimensional peace-keeping operations)이라고 할 수 있다. 유엔 평화유지 활동국(UN DPKO) 정의에 의하면 다차원적 평화활동은 평화활동 임무의 복잡성과 전문성으로 인해 평화활동 주체에 있어서 민간인, 군인, 경찰과의 통합된 임무수행이 필요하고, 수행하는 임무에 있어서도 전통적인 정전감시와 보고의 수준을 넘어 인권, 인도적 지원, 선거감시, 무장해제, 동원해제, 재통합(DDR: Disarmament, Demobilization, Reintegration) 등 전문적이며 다양한 임무를 수행하는 활동을 의미한다.<sup>16)</sup> 이러한 임무로 대표될 수 있는 이시기 임무단은 UNTAG(United Nations Transition Assistance Group: 유엔 나미비아 독립지원단), MINURSO(United Nations Mission for the Referendum in West Sahara: 유엔 서부사하라 선거단), UNTAC(United Nations Transitional Authority

15) 구춘권, 「냉전체제의 극복과 집단안보의 잃어버린 10년」, 『국제정치 논총』 제43집 2호, 2003, 31쪽.

16) UN DPKO, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*(Newyork: UN, 2003), p.23.

in Cambodia: 유엔 캄보디아 임시기구), ONUMOZ(United Nations Operation in Mozambique: 유엔 모잠비크 임무단)을 들 수 있다. <표 4>는 주요 임무단 분쟁의 원인과 위임명령 그리고 참여인원을 나타내고 있다. 초창기와 비교하여 위임명령과 참여주체 및 인원에 있어서 많은 차이점을 나타내고 있음을 볼 수 있다.

<표 4> 전성기 유엔 주요 임무단

구분	UNTAG	MIMURSO	UNTAC	ONUMOZ
분쟁 원인	식민유산	영토/식민유산	내전	내전
위임 명령	선거 통한 나미비아 독립지원	국민투표 지원/ 감시	인권향상 선거수행/ 감독 법질서 유지	선거과정 지원/감시 인도적 지원제공
참여 인원	군, 경찰, 민간인 연 8,000여 명	군, 경찰, 민간인 연 500여 명	군, 경찰, 민간인 연 26,000여 명	군, 경찰, 민간인 연 10,000여 명
기간	11개월	현재 지속	2년	2년
총지출	3억 7천		16억	5억

출처: 유엔 평화유지활동 홈페이지, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>

또한 이 시기 이후 분쟁성격 및 원인이 국가 간 분쟁으로부터 국가 내 분쟁의 성격을 띠게 되었다. 그 예로 1992년 31개의 분쟁 중 인도-파키스탄 분쟁을 제외하고 30개 분쟁이 국가 내 분쟁이었다.<sup>17)</sup> 초창기 유엔 평화활동은 주로 국가 간 분쟁이 발생한 중동지역에 창설되었으며 아프리카나 아시아 내전에는 국가주권의 존중과 내전에 불간섭하려는 유엔의 의지로 임무단 창설을 자제하였으나 전성기 이후 이러한 유엔의 태도에 변화가 일기 시작하였다. 즉, 분쟁성격의 변화가 유엔 임무단 변화를 초래하는 주요 원인이 되었다. 먼저 내전이란 한 주권국가의 영역 내에서 발생하는 정부군과 반군 간의 전쟁을 의미하며 냉전종식으로 이데올로기라는 강한 구심점이

17) SIPRI YEARBOOK 1993(Oxford: Oxford University Press, 1994), p.81.

사라지면서 다민족 국가들 사이에서 정체성에 기반을 둔 인종, 부족, 종교, 민족 등이 두드러지게 되면서 발생하게 되었다.<sup>18)</sup> 따라서 내전으로 인해 무고한 민간인 피해와 희생이 증가되고 법질서 파괴와 국가 거버넌스 부재 등 복합적 위기상황을 초래하게 되었다.<sup>19)</sup> 이러한 전쟁양상의 변화로 유엔 임무단 위임명령이 확장되고 임무완수를 위해 민간인, 군인, 경찰의 통합된 노력이 필요했고 이전 시기보다 많은 인력과 장비 그리고 예산이 필요하게 되었다. <표 5>는 기간 중 주요 분쟁의 지역별 현황과 유엔 임무단 창설을 나타낸 것이다. <표 5>에서 보는 바와 같이 냉전종식으로 1980년대 후반과 90년대 초는 이전 시기와 비교하여 분쟁이 점차 줄어들었으나, 유엔 임무단은 상대적으로 증가되는 역현상을 보이고 있다. 동 기간 중 23건의 새로운 분쟁이 발생하였으며 유엔은 14개의 평화활동 임무단을 창설하였다. 이는 매년 3개 이상의 평화활동 임무를 수행했음을 의미한다. 또한 초창기는 중동지역에 평화활동 임무단 창설이 활발했으나 전성기 이후 아프리카와 아시아 지역에 주로 임무단이 창설되었다. 이는 분쟁이 주로 국내분쟁으로 변하면서 이에 대한 개입의 필요성과 정당성이 국제적 신뢰를 얻으면서 아프리카와 아시아지역에서 평화활동 임무단 창설을 활성화하는 계기가 되었다.

18) Ted Robert Gurr, *People Versus States: Minorities at Risk in the New Century*(Washington D.C: United States Institute of Peace Press, 2000), p.36.

19) 복합위기상황(complex emergency)이라는 용어는 1980년대 후반 모잠비크의 사태에서 처음 사용되기 시작하였다. 이는 국제구호기구들이 무력충돌뿐만 아니라 사이클론, 가뭄과 같은 자연재해로 인해 긴급구호와 인도적 지원의 필요성을 공감함에도 불구하고 모잠비크의 민감한 상황 하에서 전쟁(war), 내전(civil war), 분쟁(conflict) 등의 용어사용을 지양하며, 복합위기상황이라는 용어를 사용하게 되었다.

〈표 5〉 주요 분쟁현황<sup>20)</sup> 새로운 분쟁/ 계속 분쟁/ 유엔 창설 임무단

구 분	1988	1989	1990	1991	1992	총계
아프리카	1/10/1	0/9/1	1/8/0	2/9/2	1/7/2	5/43/6
아시아	3/9/1	2/7/0	2/7/0	0/8/1	2/7/1	9/38/3
중앙/남아메리카	0/5/0	1/4/1	0/5/0	0/4/1	0/3/0	1/21/2
유럽	0/1/0	1/1/0	0/1/0	1/1/0	2/1/1	4/5/1
중동	0/5/1	1/3/0	0/4/0	2/2/1	1/3/0	4/17/2
총계	4/30/3	5/24/2	3/25/0	5/24/5	6/21/4	23/124/14

출처: 유엔 평화유지활동 홈페이지, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>와 SIPRI YEARBOOK 1989~1993년을 종합하여 작성

#### 다. 유엔 평화활동의 도전기

냉전종식과 함께 분쟁관리 및 해결의 중심적 역할을 수행하던 유엔 평화활동은 그동안 임무수행 중 노출되었던 문제점들이 한계를 드러내면서 시련을 겪게 되었다. 도전기는 소말리아 임무단을 시작으로 1993년부터 1995년까지의 3년간을 의미한다. 가장 대표적인 유엔 평화활동의 실패사례는 유엔 보스니아 평화유지군(UNPROFOR: United Nations Protection Force), 유엔 소말리아 임무단(UNOSOM-II: United Nations Operation in Somalia-II) 유엔 르완다 지원임무단(UNAMIR: United Nations Assistance Mission for Rwanda)을 들 수 있다. 이 3개의 임무단의 공통 특징은 국내 분쟁이 지속되고 있는 상태에서 평화유지군이 투입되었다. 당시 분쟁당사자 간 평화협정 이행 실패로 상황이 악화되는 과정에서 평화활동은 이를 적절히 통제할 만한 능력이 부족했고 이로 인해 민간인 및 유엔 요원의 피해가 증가하게 되었다.

20) SIPRI YEARBOOK 1993, p.86. 주요 분쟁은 분쟁 중 적어도 1,000명 이상의 부상자가 발생하고 제조된 무기를 사용한 분쟁을 의미한다.

〈표 6〉 도전기 유엔 주요 임무단

구분	UNPROFOR	UNOSOM- II	UNAMIR
분쟁 원인	내 전	내 전	내 전
위임 명령	유엔보호구역 경계 정전협정 이행감시 Pink Zone 감시 비행금지구역/유엔안전 지역 감시 인도적 지원	모가디슈 정전감시 인도적 지원환경 조성 평화강제 통한 무기회수 화해 평화정착 안정화 법질서 회복	아루사 평화협정 지원 인도적 지원 난민지원 화해주선 경찰훈련 정부활동지원
참여 인원	민간인, 경찰, 군인 42,000명	민간인, 경찰, 군인 30,000명	민간인, 경찰, 군인 2,600명
총지출	미상	16억	4억 6천
사상 자	167명	154명	27명

출처: 유엔 평화유지활동 홈페이지,  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>(검색일: 2013.3.15)

〈표 6〉에서 보는 바와 같이 도전기 주요 임무단은 이전 임무단과 비교하여 위임명령이 확장되었으며 참여인원도 급격히 증가하였고 〈표 7〉에서 보는바와 같이 평화활동 임무수행 간 사상자가 현저히 증가하게 됨을 볼 수 있다.

〈표 7〉 평화활동 임무수행간 사상자 수

연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
사상자 수	33	24	15	59	252	168	126	55

출처: [http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_1.pdf)  
 (검색일: 2013.3.15)

이시기 주요 국제분쟁을 살펴보면 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 3년간 총 10건의 새로운 분쟁이 발생하였고 12개의 평화활동 임무단이 창설되었다.

〈표 8〉 주요 분쟁현황-새로운 분쟁/계속 분쟁/유엔 창설 임무단

구 분	1993	1994	1995	총계
아프리카	1/6/5	0/6/1	1/5/1	2/17/7
아시아	2/7/1	0/9/1	0/9/0	2/25/2
중앙/남아메리카	0/3/0	0/3/0	0/3/0	0/9/0
유럽	2/3/0	0/4/0	2/1/3	4/8/3
중동	1/3/0	1/4/0	0/4/0	2/11/0
총계	6/22/6	1/26/2	3/22/4	10/70/12

출처: 유엔 평화유지활동 홈페이지,  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>와 SIPRI YEARBOOK  
 1994~1996년을 종합하여 작성

구체적으로 이 시기 임무단 실패의 주요 원인을 살펴보면 첫째, 확장된 위임명령을 들 수 있다. 즉, 이전까지 성공적이었던 평화활동에 대한 과신으로 이 시기 임무단은 능력을 초과하거나 부적절한 위임명령을 부여받게 되었다. UNPROFOR의 초대 사령관이었던 남비아르(Satish Nambiar) 장군은 위임명령을 부여받은 병력이 도착하기도 전인 1992년 6월부터 12월까지 유엔 안보리에 의해 9번이나 위임명령을 연장한 추가적 과업이 계속 부과되었다고 논평하고 있다.<sup>21)</sup> UNOSOM-I의 위임명령은 모가디슈의 정전감시와 인도적 지원이었으나 소말리아 군벌에 의해 구호물자가 약탈되어 경무장한 소규모 평화유지군으로는 구호활동을 지원할 수 없다는 판단 하에 안보리 결의 794호에 의해 미군 주도의 통합군(UNITAF: United Task Force)으로 임무를 수행하게 하였다. 이어 UNOSOM-II가 UNITAF 임무를 이어받아 평화활동 시 무력사용을 승인한 평화강제(peace-enforcement)의 선택이 되었으나 인도주의 활동을 지원하기 위해 무력사용을 승인한 취지와 달리

21) Rachel E. Utley, *Major Powers and Peacekeeping - Perspectives, Priorities and the Challenges of Military Intervention*(Burlington: Ashgate, 2006), p.6.

UNOSOM-II는 소말리아 군벌의 강압적 무장해제를 시도함으로써 군벌의 반발과 공격으로 결국 소말리아에서 위임명령을 달성하지 못하고 철수하게 되는 원인이 되었다. 이는 전술적 제대인 임무단과 전략 제대인 유엔 안보리와 의사소통 문제이기도 했다. 또한 이러한 위임명령을 수행할 인적 자원과 장비 부족도 임무단 실패의 주요 원인이 되었다. 그 예로 UNAMIR는 성능이 좋은 무기를 가지고 있는 내전 당사자인 두 부족을 상대로 평화유지군이 임무를 수행하는데 많은 어려움이 있었음을 고백했다.<sup>22)</sup> 둘째, 재정문제이다. <표 9><sup>23)</sup>는 유엔 평화활동비 증가현황과 회원국의 회비 체납현황이다.

<표 9> 유엔평화활동비 증가현황 및 회원국 체납현황

단위: 백만불

연 도	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
평화활동 지출액	242	240	256	635	464	490	1,767	3,059
전체 체납액	312	363	355	444	346	358	664	993

출처: Global Policy Forum, 유엔 평화유지활동 예산

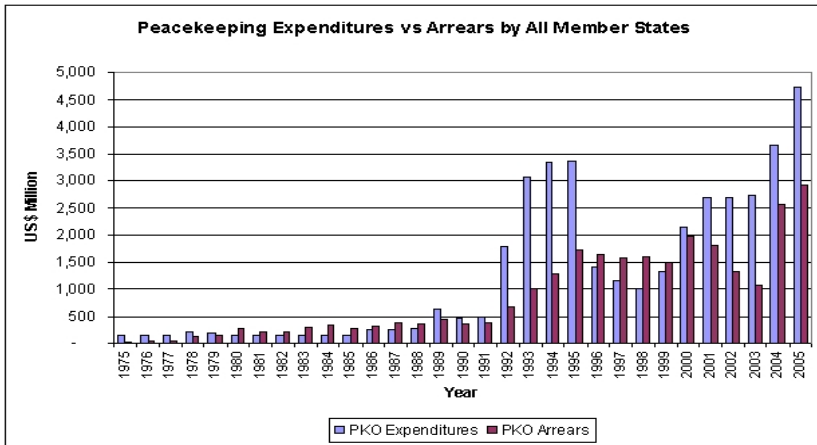
<표 9>에서 보는 바와 같이 1992~1993년 사이 평화활동 재정 소요는 4~8배 이상 급증하였으나 상대적으로 회원국의 회비체납 및 납부 거부현상이 파생되어 유엔은 심각한 재정난에 봉착하게 되었고 결국 1993년 말 약 15억불에 이르는 평화활동 재정적자를 기록하였다. 재정문제가 커지게 된 원인은 초창기 30년간 유엔이 13개의 임무단을 창설한 반면 전성기 5년간 14개임무단, 도전기 3년간 12개 임무단을 창설하면서 임무단 운영에 필요한 재정지원에

22) Mathias Kabunduguru, "Peacekeeping and the UN: Lesson from Rwanda", Asia Pacific Press at the Australian National University, 1999, p.5.

23) <http://www.globalpolicy.org/finance/tables/pko/expendarrears.htm>(검색일: 2013.3.20.)

어려움을 겪게 되었다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 1992년 이후 평화활동 재정이 급격히 증가하면서 평화활동 재정문제 해결이 본격적인 문제로 대두되게 되었다. 셋째 평화유지활동 지휘통제 문제를 들 수 있다. 소말리아에서 미국은 분쟁에 참여하는 미군이 타군의 지휘에 따르지 않는다는 ‘대통령결정지시(Presidential Decision Directive: PDD25) 25호’의 원칙을 유지하였다. 따라서 소말리아에서 유엔 임무단이 UNOSOM - I → UNITAF → UNOSOM - II로 변화는 불가피했다.

<그림 2> 1975~ 2005 유엔 평화활동 지출과 회원국 체납현황



출처: Global Policy Forum, 유엔 평화유지활동 예산

평화활동에 참여하는 이탈리아, 인도, 말레이시아, 프랑스 등은 미군 주도의 군사작전에 불만을 품게 되었고 UNITAF 명령에 거부하였다. 결국 유엔은 이탈리아 지휘관을 소환하게 되었고 이것은 이탈리아군의 철수로 이어지고 여타 유럽 국가들의 철수로 연결되었다.<sup>24)</sup> 지휘통제 측면에서 UNOSOM에 참여하는 타국군과 의사소통

24) Hillen, John, *Blue Helmet*(london, Brassey's, 1998), p.205.

수단을 강구하지 않았을 뿐 아니라 유엔 본부와의 협조도 이루어지지 않았다. 또한 평화활동에 참여하는 타국군과의 정보교류도 없었고 작전 절차나 교전규칙도 수립되지 않았다.<sup>25)</sup> 이는 작전적 수준의 UNOSOM 임무단과 병력공여국 그리고 전략적 수준의 유엔 본부 문제로 남게 되었다. UNAMIR도 지휘통제 측면에서 동일한 문제점을 가지고 있었다. UNAMIR는 정치적 측면에서 유엔 사무총장, 작전적 측면에서는 평화유지군 사령관인 돌라르(Romeo. A. Dolaire) 장군의 지휘 하에 있었으나 유엔사무총장이나 군사령관은 정치나 작전 전반을 통제하지 못했다. 따라서 벨기에와 프랑스군 철수시 유엔 사무총장과 협의가 전혀 없는 상태에서 이루어졌다. 마지막으로 유엔평화활동 3원칙에 중요한 도전을 받게 되었다. 평화활동 3원칙은 이론적 검증을 거쳐 체계화된 것이 아니라 평화활동 수행과정을 통해 평화유지요원과 유엔의 공식문서를 통해 입증된 원칙이었다.<sup>26)</sup> 즉, 해당국 정부의 동의(consent of host country), 공정성(impartiality), 자위와 임무수행이외의 무력사용 금지(non-use of force except in self-defence and defence of the mandate)가 그것이다. 전통적 평화유지활동에 있어서 해당국가의 동의를 얻는 것은 절대적이었고, 해당국 동의 없이 평화유지군을 전개할 수 없었고 머무를 수도 없었다. 그러나 평화활동이 전개되면서 국가주권의 벽은 낮아지게 되었고 소말리아와 같이 실패국가의 경우 동의를 구할 정부가 없어 동의를 구하는 것이 불가능하게 되었다. 공정성 또한 최초 의미는 평화유지요원이 분쟁당사자에 대해 어떠한 편애나 편견 없이 공정하게 업무를 처리한다는 의미였으나 소말리아에서처럼 반군보다는 정부군을, 사실상의 정부보다는 민주적인 정부를

25) Alex J. Bellamy and Paul D. Williams, *Understanding Peacekeeping* (Cambridge, polity 2010), p.111.

26) Steven Aiello, "The Principles of UN Peacekeeping: A Lesson in Misguided Priorities", 2011, p.5.

지원하게 되면서 평화유지활동 자체가 분쟁에 있어서 한 집단을 지원해주는 형태로 변화하게 되었다. 평화활동 원칙 중 가장 많은 변화는 무력사용에 있었다. 전통적 평화유지는 군사력 사용을 자신을 방어하거나 위임명령 수행을 위해 사용하도록 하였으나 콩고(ONUC), 사이프러스(UNFICYP), 이집트와 이스라엘 간(UNEP-II), 레바논(UNIFIL), 소말리아(UNOSOM-II), 보스니아(UNPROFOR), 르완다(UNAMIR) 등 위임명령 수행을 위해 무력사용을 안보리로부터 승인받음으로써 전통적 평화유지활동 임무단 원칙과 배치되게 되었다. 그러나 복잡해진 평화활동 임무수행을 위해 무력사용은 피할 수 없는 선택이 되었으며 따라서 평화활동 원칙 자체의 변화가 요구되었다. 평화활동에 있어서 무력사용에 관한 규정은 유엔헌장 7장에 근거를 두고 있으며 평화활동에서는 평화강제(peace-enforcement)가 무력사용을 정당화하는 활동이라고 할 수 있다. 이러한 평화강제는 1992년 부트로스 갈리(Boutros Ghali's)의 '유엔 안보리에 대한 사무총장 보고서' 즉 '평화를 위한 제안(An Agenda for Peace)'에서 최초로 사용되었으며 이후 평화활동 임무단에서 평화강제 즉 군사력 사용을 합법화하게 되었다.

## 라. 유엔 평화활동의 개혁기

21세기로 들어서면서 유엔 평화활동은 도전기에 직면했던 구조적 문제점과 국제분쟁 환경의 변화 그리고 임무의 전문성과 복잡성 등을 고려하여 이에 대한 적극적 해결 방안을 모색하면서 평화활동에 대한 대대적인 개혁을 시도하였다. 개혁기는 1996년부터 현재까지 시기로 평화활동의 전술적, 작전적, 전략적 수준의 총체적 제도개혁을 단행한 시기이다. 즉, 전술적 수준의 평화유지요원의 행동강령으로부터 작전적 수준의 임무단 임무수행방식 및 공여국의 경비보전과 전략적 수준의 유엔 평화활동국의 제도개선 등을 포함하고 있다.

또한 각 수준간의 의사소통체계 확립과 파트너십 발휘를 위한 방안 모색과 함께 평화활동 임무 전반에 관한 개혁이 이루어지는 시기이다.

〈표 10〉 주요 분쟁현황-새로운 분쟁/계속 분쟁/유엔 창설 임무단

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
아프리카	1/4/1	4/4/3	3/7/2	2/8/2	0/9/1	0/7/0	0/6/0	1/3/2
아시아	1/9/0	0/9/1	0/8/0	0/7/1	0/7/0/	0/7/0	1/6/0	0/7/0
아메리카	0/3/0	0/3/0	0/2/0	0/2/0	0/2/0	0/2/0	0/3/1	0/3/1
유럽	1/1/2	0/1/0	1/0/1	1/2/1	0/1/0	0/1/0	0/1/0	0/1/0
중동	0/4/0	0/4/0	0/4/0	0/3/0	1/4/0	0/4/0	0/2/0	1/2/0
총계	3/21/3	4/21/4	4/21/3	3/22/4	1/23/1	0/21/0	1/18/1	2/16/3

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	총계
아프리카	2/3/3	0/3/1	0/3/0	1/0/2	2/1/0	2/2/0	0/4/1	18/64/18
아시아	0/5/0	1/5/0	0/6/1	0/5/0	1/5/0	0/6/0	0/5/0	4/97/3
아메리카	0/3/0	0/3/0	0/3/0	0/3/0	0/3/0	0/3/0	0/3/0	0/41/2
유럽	0/1/0	0/1/0	0/1/0	0/1/0	0/0/0	0/0/0	0/0/0	3/12/4
중동	0/3/0	0/3/0	0/3/0	0/3/0	0/3/0	0/3/0	0/3/0	2/48/0
총계	2/15/3	1/15/1	0/16/1	1/12/2	3/12/0	2/14/0	0/15/1	27/262/26

출처: 유엔 평화유지활동 홈페이지, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>와 SIPRI YEARBOOK 1997~2011년을 종합하여 작성

개혁기 14년의 기간 중 국제분쟁은 〈표 10〉에서 보는 바와 같이 27건의 새로운 분쟁이 아프리카 18건을 비롯하여 아시아, 유럽, 중동지역에서 발생했다. 이러한 국제분쟁을 해결하기 위해 유엔 평화활동은 지역 분쟁에 비례하여 아프리카 18건을 포함하여 유럽 아시아 아메리카 등 총 26개의 임무단을 창설하였다. 이 시기에 창설된 주요 임무단 위임명령의 특징은 유엔이 과도정부 역할을 수행하면서 내전이후 국가 전반의 안정을 기하기 위한 안정화(stabilization) 또는 평화구축(peace-building) 임무를 수행하면서 위임명령이

확장되고 전문화되는 현상을 볼 수 있다. 전자는 크로아티아 과도행정 임무단(UNTAES: United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and West Simium), 유엔 코소보 임시행정기구(UNMIK: United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) 유엔 동티모르 임시행정기구(UNTAET: United Nations Transitional Administration in East Timor)를 들 수 있고 후자는 유엔아이티임무단(MINUSTAH: United Nations Stabilization Mission in Haiti), ONUC이 재창설된 유엔콩고 안정화임무단(MONUSCO: United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic of the Congo) 등을 들 수 있다. 임무단의 구체적 내용은 <표 11>과 같다.

<표 11> 개혁기 유엔 주요 임무단

구분	UNMIK	MINUSTAH	MONUSCO
분쟁 원인	내 전	내 전	내 전
위임 명령	코소보 국민과 영토에 대한 과도정부 기능 수행 - 자치정부 수립지원 인도적 지원, 치안유지 인권 향상	치안, 안정된 환경 조성 위한 과도정부 지원 - 경찰지원, DDR, 정치 질서 회복, 민간인 보호, 인권 보호	민간인 보호 콩고 안정화 지원 인원 장비 시설 보호
참여 인원	민간인, 경찰, 군인 9,100 (2002년), 경찰 4,500	민간인, 경찰, 군인 10,000	민간인, 경찰, 군인 22,016
사상자	54명 (경찰26, 민간25, 군1)	170명 (군66, 민간69, 경찰30)	35명 (군16, 민간17, 경찰 2)

출처: 유엔 평화활동 홈페이지 내용,

<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>(검색일: 2013.4.2.)

<표 11>에서 보는 바와 같이 개혁기 주요 위임명령은 복합적 위기상황(complex emergency)하 거버넌스 지원, 치안유지, 인도적

지원, DDR, 인권향상 등 총체적 위기상황에 대한 임무가 부여되었다. 이 시기에는 유엔이 보스니아, 소말리아, 르완다에서의 패배와 성찰을 바탕으로 미래 평화활동에 대한 비전과 개혁을 주요 과제로 다루게 되었다. 이 시기 개혁을 위한 주요 논의는 ‘브라히미 리포트(Brahimi report)’와 평화유지 정책과 전략의 개혁을 주장하고 있는 ‘Capstone Doctrine’과 ‘Peace Operations 2010’ 그리고 최근의 ‘The New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping’에서 찾을 수 있다. 또한 제도적 측면에서 평화유지활동국, 경비보전율, 평화유지요원의 행동규율에 대한 개혁 등이 있다.<sup>27)</sup> 이를 구체적으로 살펴보면 먼저 ‘브라히미 리포트’는 2000년 코피아난 사무총장이 외부에 위탁하여 유엔 평화활동의 효과를 증대시키기 위해 발간한 보고서이다. 이 보고서는 평화활동을 효과적으로 관리하기 위한 몇 가지 제안을 포함하고 있다. 첫째, 전략적 차원에서 유엔 본부의 의사결정과정에 대한 개혁을 제안하고 있다. 르완다나 스레브레니차에서 평화활동 실패는 평화활동에 관한 전략적 결정이 이루어지는 방식의 문제점을 제기했다. 르완다에서 인종 학살을 막지 못한 유엔의 실패는 임무지역 평화유지요원과 뉴욕 정책결정자 사이의 의사소통 실패에 기인한다고 보았다. 따라서 평화활동에 임무를 부여하는 안보리와 병력을 제공하는 병력공여국간 지속적인 의사소통이 필요하고 이와 같은 관계를 원활히 수행하기 위한 상임위원회 구성을 제안하였다. 둘째, 안보리 불명확한 위임명령과 그러한 위임명령을 수행하기 위한 자원 격차의 문제를 평화활동의 주요 문제로 보았다. 따라서 ‘브라히미 보고서’는 구체적인 위임명령, 그리고 위임명령 수행을 위한 적절한 수단이 강구되었을 경우에만 임무단을 파견하도록 제안하였다. 셋째, 신속하고 효과적인 평화유지군 전개를 위해 상비군 체제(standby

27) <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/reform.shtml>(검색일: 2013.4.2.)

arrangements system)를 제안하였다. 이와 더불어 안보리에 의해 주어진 위임명령을 수행하기 위해 평화활동의 파병 전 선발대(forward element)를 파병할 능력을 가지고 있어야 하며 이러한 목적을 달성하기 위해 유엔은 군수 및 통신능력을 가지고 있어야 한다고 제안하고 있다. 넷째, 파병부대는 자신을 효과적으로 방어하기 위해 충분히 강하게 무장되어야 하며 민간인을 보호하고 스포일러를 예방하기 위해 적극적인 역할을 수행할 것을 제안했다. 따라서 브리히미 보고서는 전략적 차원의 안보리와 유엔본부의 신속한 의사결정의 중요성과 명확한 위임명령 하달, 작전적 차원에서 병력공여국의 신속한 병력파병, 그리고 전술적 차원의 평화유지요원의 위임명령 수행을 위한 충분한 무장을 제안하였다.

‘Capstone doctrine’은 2008년 유엔 창설 60주년을 되돌아보며 평화활동의 교훈과 방향을 제시한 개혁적 문서로 주요 내용은 그동안 유지되었던 평화활동 주요 원칙들을 공식화시켰고 평화활동이 성공하기 위한 조건들을 제시하고 있다.<sup>28)</sup> 또한 사무국과 병력공여국간 의사소통의 중요성과 평화활동계획 수립, 작전 실시간 통합적 접근의 중요성을 제시하고 있다.

‘Peace operations 2010’은 2006년 유엔 평화활동 재정에 관한 총회 보고에서 평화유지활동국이 평화활동을 효과적으로 지원할 수 있도록 절차와 정책에 대한 개혁 내용을 포함하고 있다. 주요내용은 인사, 교리, 파트너십, 자원, 조직적 측면의 5개 부문으로 이루어져 있다. 인사 측면에서 능력있는 인력을 채용, 유지 및 관리하며 전문가를 육성하기 위한 교육의 필요성과, 교리 면에서는 평화활동 위임명령에서 평화활동이 무엇을 할 수 있고, 할 수 없는지를 명확히 규정할 것을 강조하고 있다. 파트너십 측면에서 유엔 전 조직이

28) 평화활동의 성공조건으로 유지해야 할 평화가 있을 때, 분쟁당사국의 긍정적인 지역관계, 안보리의 일치된 지지, 명확하고 달성 가능한 위임명령과 이에 상응한 자원 등을 제시하고 있다.

상호작용의 파트너십을 바탕으로 일관성을 유지해야 하며 통합이 평화활동의 가장 중요한 원칙임을 강조하였다. 평화활동 성패는 위임명령을 수행하기 위한 충분한 능력, 즉 자원 확보와 관련이 깊다. 따라서 상비 경찰력을 유지하고, 임무단 관리와 책임성 확보를 위한 융통성 있고 접근 가능한 소프트웨어를 수립하여 기술력, 특히 정보 기술력을 강화하고 의사소통능력을 향상시킬 것 등을 강조하였다. 마지막으로 본부로부터 필드 임무단에 이르기까지 통합된 조직구조를 강조하였다.

‘The New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping’은 평화활동유지국과 현장지원국이 2009년 평화활동이 직면하고 있는 문제점과 이를 해결하기 위한 대안들을 평화활동과 관련된 파트너와 의사소통을 통해 제시한 자문적 성격의 비공식적 문서이다. 물론 주요 내용들이 이미 2000년 ‘브라히미 보고서’에서 지적된 내용들이 대부분이기는 하지만 평화활동 목적달성을 위해 법적 정치적 권한을 부여받은 안보리와 인적 재정적 공여를 담당하는 회원국, 주둔국 지원과 임무단 현지 활동을 담당하는 사무국간 긴밀한 협력을 강조하고 있다.

제도적 측면의 개혁을 살펴보면 2007년 유엔사무총장은 평화유지 활동국(DPKO)을 현장지원국(DFS: Department Field Support)과 분리하여 현장지원국은 평화활동의 인사, 재정, 조달, 군수, 통신, 정보통신 등의 지원임무를 담당하도록 하였다. 경비보전율에 대한 개혁은 2011년 총회에서 사무총장에게 요청하여 선임자문그룹(Senior Advisory Group)이 평화활동 경비보전율에 관한 조사를 실시하였으며 핵심은 위험 지역에서 성공적으로 임무를 수행하는 개인 및 부대에게는 경비보전율을 높여주고, 공여국이 제공한 주요 장비가 제 기능을 하지 못하거나 가지고 오지 않은 부대들에게 경비보전율을 낮추자는 것이다.<sup>29)</sup> 또한 요르단의 제이드가 작성한 보고

29) UN General Assembly Resolution 67/261

서를 기초로 평화유지요원의 임무지역 주민에 대한 성 착취 및 성희롱에 대해서는 어떠한 용서도 허용하지 않는다는 무관용의 원칙(zero tolerance policy)을 강조하여 평화활동요원 행동규율에 대한 엄격한 기준을 제시하였다.

### 3. 유엔 평화활동의 평가와 전망

#### 가. 저비용으로 국제분쟁 해결에 긍정적 기여

유엔은 1948년 평화활동을 시작한 이래 국제분쟁 관리와 해결의 메커니즘으로써 세계평화와 안정을 위해 <표 12>에서 보는 바와 같이 총 129건의 주요 분쟁 중 65개의 임무단을 창설하여 분쟁해결을 위해 노력하였다. 국제분쟁의 40%가 아프리카에서 발생했으며 유엔 평화활동의 50%가 이 지역에서 수행되었다. 더욱이 유엔은 평화활동을 시작한 이래 발생한 국제분쟁의 50% 이상에 개입하면서 물론 성공적으로 분쟁해결을 도출한 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있으나 전략적 측면에서 국제평화와 치안확보에 긍정적 기여의 측면을 볼 수 있다.

<표 12> 평화활동 시기별 국제 주요 분쟁 수/유엔 임무단 창설 수

지역	아프리카	아시아	아메리카	유럽	중동	총계
초창기	25/1	21/3	7/1	4/1	12/7	69/13
전성기	5/6	9/3	1/2	4/1	4/2	23/14
도전기	2/7	2/2	0/0	4/3	2/0	10/12
개혁기	18/18	4/3	0/2	3/4	2/0	27/26
총 계	50/32	36/11	8/5	15/9	20/9	129/65

이를 구체적으로 살펴보면 유엔은 평화활동 창설 60주년을 회고하며 평화활동이 분쟁해결의 효과적 수단이었으며 핵심수단이었다고 평가했다.<sup>30)</sup> 이는 67개의 임무단 활동을 통해 40여개 국가에서 자유롭고 공명정대한 선거가 이루어졌고, 4십만 명의 전투원들이 무장해제를 실시한 측면을 보더라도 알 수 있다. 그러나 국제분쟁 중 유엔이 개입하는 기준의 모호성은 여전히 의문시 되고 있다. 즉 강대국의 실리, 즉 안보리 상임이사국의 비토권으로 자국이 관여된 분쟁에 대해서는 평화활동을 원천적으로 봉쇄하는 수단이 되기도 하였으며 자원의 선별적 분배 기준에 의해 비교적 성공가능성이 큰 분쟁에 주로 개입하고 시급하거나 중대한 인권유린의 상황에 대해서는 좌시하는 경향을 띠기도 하였다.<sup>31)</sup>

유엔 평화활동은 회원국 비용부담으로 운영되며 여타 국가 및 국제기구보다 비교적 저렴한 비용으로 분쟁해결에 기여하였다.〈표 13〉은 유엔과 나토의 국방비 지출현황이다.

〈표 13〉 유엔과 나토의 국방비 지출현황

단위: 억불

구 분	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
유 엔	4	3	21	47	52	67	73	77	78
나 토	503	472	473	766	832	891	1063	1058	1084

〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 〈그림 3〉 국제기구에 의한 평화활동 수 비교 유엔이 지역기구의 하나인 나토보다 상대적으로 많은 수의 평화활동에 관여하고 있음에도 불구하고 〈표 13〉에서 보는 바와 같이 적은 예산을 지출하고 있음을 볼 수 있다. 또한 2012년 주요국가의 국방비 지출현황을 나타내고 있는 〈표 14〉를 보더라도

30) <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>(검색일: 2013.4.5.)

31) Paul F. Diehl, op. cit., p.47, p.149.

한 국가의 국방비 수준에도 미치지 않는 적은 예산으로 유엔은 세계 분쟁 해결의 메커니즘으로써 그 역할을 수행하고 있다.<sup>32)</sup>

〈그림 3〉 국제기구에 의한 평화활동 수 비교



출처: SIPRI Yearbook 2012

〈표 14〉 2012년 국가별 국방비 지출현황

단위: 억불

국가	미국	캐나다	중국	러시아	영국	프랑스	독일	일본	인도	한국	유엔
국방비	6,450	184	1024	599	641	481	404	594	385	290	78

출처: The Center for Arms Control and Non-Proliferation

그러나 평화활동의 임무단 운영현황을 분석해보면 군, 경찰, 민간인의 인건비로 예산의 80% 이상을 사용하고 있다.<sup>33)</sup> 따라서 병력 위주에서 이를 절감할 수 있는 기동성 있는 능력과 기술로의 대안 모색이 필요하고 더욱이 회원국의 부담금 지체현상으로 심각한

32) 2012년 PKO예산은 전 세계 국방비 지출의 0.5% 차지

33) UN DPKO, *A new partnership Agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping*, 2009, p.29.

재정문제에 봉착하고 있는 현실에 비추어볼 때 비록 평화활동이 그동안 저비용으로 운영되기는 했으나 근본적인 재정문제 해결을 위한 대책이 요구된다.

#### 나. 전술, 작전, 전략 차원(level)의 피드백 필요성 증대

유엔은 그동안 평화활동 경험을 통해 전술 - 작전 - 전략적 차원에서 임무단 창설을 위한 준비단계로부터 시행, 평가에 이르기까지 지속적인 피드백의 중요성과 그 필요성을 절감하게 되었다. 평화활동은 개인 차원으로부터 국가, 지역, 국제차원에 이르기까지 다중요인에 의해 그 성과가 좌우되는 복합적 활동이다. 평화유지요원으로부터 병력공여국, 해당 임무단, 그리고 유엔 사무국과 안보리, 마지막으로 국제분쟁 환경 등 전술 - 작전 - 전략차원의 지속적인 피드백과 정보교류를 통해 효과적 임무수행이 가능함을 경험하였다. 안보리의 명확한 위임명령 제정과 병력공여국 및 유엔사무국의 위임명령에 대한 정확한 이해를 바탕으로 해당 임무지역에서 위임명령을 수행하는 평화유지요원에 이르기까지 이들 간의 지속적인 피드백과 각 수준에 부합된 조직 및 개인 능력이 효과적인 임무수행을 가능하게 하였다. 평화활동의 임무는 초창기에 비해 상당히 전문화, 다양화되어가고 있으며 적절히 훈련되지 않으면 임무수행이 불가하게 되었다. 따라서 병력공여국은 전술적 측면에서 평화유지요원에 대한 사전 철저한 교육과 훈련으로 즉각 임무수행이 가능하도록 훈련되어야 하며 더불어 해당주민을 대상으로 한 성범죄와 HIV와 AIDS 전염 등 의도하지 않은 결과가 초래되지 않도록 엄격한 규율과 균기유지가 필요하다. 또한 작전적 측면에서 병력공여국은 자국의 이익추구나 병력의 안전도모를 위한 행동보다는 임무단 목적달성에 기여할 수 있는 협조적 자세가 무엇보다 필요하다. 또한 해당 임무의 효과적 수행을 위해 사전 분쟁에 대한 연구와 파병을 위한 철저한

준비도 갖추어야 한다. 임무단은 여러 국가로부터 파병된 평화유지요원을 주축으로 해당 임무지역 주민의 필요를 만족시키면서 분쟁 해결 및 평화구축의 핵심역할을 수행하는 기구로써 유엔사무국과 병력공여국과의 지속적인 의사소통이 요구된다. 그리고 평화유지활동 철수는 사무총장 권고에 의해 안보리가 결정하며, 초창기 평화활동 위임명령의 달성여부는 명확히 분쟁당사국이 분쟁의 평화적 해결에 동의하면 성공적으로 완수한 것으로 병력철수가 명확하였다. 그러나 복합적 다차원적인 평화유지활동은 위임명령의 완료시기를 정하기가 어려울 뿐 아니라 성공의 기준도 다양하기 때문에 임무단 철수를 결정하는 것이 그리 쉽지 않다. 따라서 이러한 문제들은 전술 - 작전 - 전략 제대의 지속적인 피드백 과정과 국제분쟁 환경 변화에 대한 탄력적 대응과정을 통해 가능하다.

#### 다. 전술적 차원의 군, 경찰, 민간의 통합된 접근과 파트너십 형성

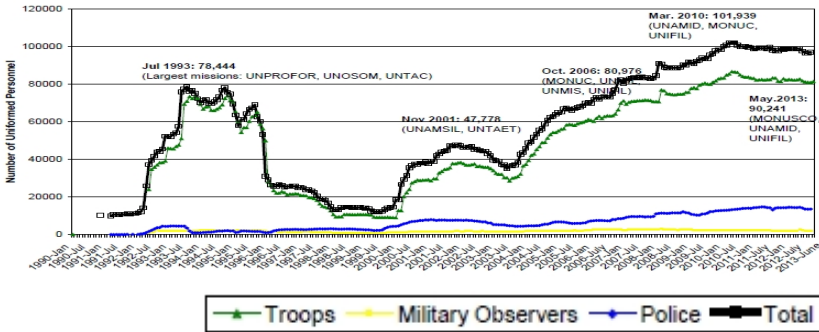
초창기 평화활동은 주로 군에 의한 정전 감시 및 완충지대 유지가 그 특징이었다면 전성기를 기점으로 위임명령의 확장과 개발, 인권, 인도적 지원 등 군 고유 영역을 벗어난 민간 전문분야의 등장으로 민간인의 평화활동 참여가 두드러지게 나타났다.

또한 실패국가 및 분쟁 이후 치안과 해당국가 경찰요원의 훈련 지원임무를 수행하면서 경찰의 필요성이 증가하게 되었다. <그림 4>은 1991년 이후 평화활동에서 군과 경찰병력의 지속적인 증가현상을 보여주고 있으며 특히, 2006년 전체 평화활동요원 중 경찰이 10%를 차지한 이후 계속 증가되고 있다.<sup>34)</sup> 마찬가지로 민간인의 증가현상은 <표 15>에서 보는 바와 같이 매년 증가추세를 보이며 전체 평화활동인구의 25%를 차지하게 되었다. 이것은 평화활동의

34) Paul F. Diel, op. cit., p.56.

성공적 임무완수를 위해 전술적 차원에서 민간, 경찰, 군의 통합된 노력이 필요하게 되었음을 의미한다.

〈그림 4〉 1991년 이후 평화활동에서 군, 경찰의 증가 현황



출처: 유엔 평화유지활동 홈페이지,  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>(검색일: 2013.3.15.)

〈표 15〉 평화활동에서 민간인의 증가현상

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
9,352	11,962	16,311	16,323	19,125	20,799	21,859	20,709	20,103	18,912

출처: 유엔 평화유지활동 홈페이지,  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>(검색일: 2013.3.15.)

앞에서도 언급한 바와 같이 초창기 콩고 임무단에서 민군협력의 필요성이 제기된 이후 전성기를 거치면서 복합적 위기상황을 초래한 다차원적 평화활동의 원활한 임무수행을 위해 민간, 경찰 군의 노력의 통합과 통합적 접근은 효과적 위임명령 수행을 위해 필요하게 되었다. 또한 평화활동 관련기관과 파트너십 형성이 위임명령 수행의 핵심이 되었다.<sup>35)</sup> 해당 임무지역에서 활동하고 있는 치안,

35) 유엔은 평화활동시 평화유지군과 긴밀한 협조 및 파트너십 형성기관으로 유엔국가팀(United Nations Country Team)과 해당국 정부, 그리고 지역기구 등을 강조하고 있다.

재건 및 개발, 인권, 아동보호, 인도적 지원 등 다양한 분야의 기관과 조직이 해당 임무지역의 효과적 위임명령 수행을 위해 파트너십을 형성해야 한다. 이제까지 평화활동은 동일한 위임명령으로 동일한 환경 하에 수행된 임무단이 단 한건도 없었다. 다른 환경에서 다양한 위임명령으로 세계 분쟁을 해결하기 위한 평화활동이었으나 관련 기관과의 파트너십 형성이 위임명령수행에 중요한 요인임은 변함이 없고 장차 임무단에서도 반드시 필요한 요소가 될 것이다.

#### 4. 한국 평화활동의 발전방향

우리나라는 1991년 161번째 유엔회원국이 되면서 세계평화유지와 국가 간 우호증진, 인권향상의 유엔 목표를 달성하기 위한 국제 대열에 동참하게 되었다. 이후 1993년 최초로 소말리아에 공병부대를 파병한 이래 <표 16>에서 보는 바와 같이 서부사하라, 앙골라, 동티모르, 레바논, 아이티, 남수단 등 부대단위 파병과 참모 및 옵서버 요원 등의 개인파병 인원을 포함하여 총 20여개 국가에서 12,000여 명이 임무를 수행하였다.

<표 16>에서 보는 바와 같이 한국은 주로 내전을 겪은 국가의 재건 및 인도적 지원과 구호활동, 의료 서비스를 제공하면서 이들 국가가 건전한 국가로서 기능을 할 수 있는 여건을 조성하였다. 또한 주로 공병을 파견하여 도로건설 및 교량구축 등 재건을 담당하였고 치안확보가 우선인 동티모르와 레바논의 경우 보병을 파견하였으며 서부사하라에는 의료부대를 파견하여 유엔요원에 대한 1단계 의료 지원을 제공하였다.

최초 소말리아 파병을 통해 자체 부대방호 병력의 필요성을 절감하여 이후 파병 시 경계 병력을 추가하게 되었고 서부사하라 파병을 통해 임무지역에 대한 정치, 경제, 사회, 문화, 역사 등 현지정세에 대한 사전 교육의 필요성 인식하게 되었다. 앙골라에서는 현지지역에 맞는 장비와 전술의 필요성 등 임무지역 파견 전 해당 지역에 대한 사전 정보수집의 중요성과 동티모르에서는 파병기간 장기화로 지속적이며 융통성 있는 전투근무지원 체계 수립의 필요성을 확인하게 되었다. 또한 우리나라 파병예산은 전체 국방예산의 0.3~0.4%의 작은 예산으로 운영되고 있으며 <표 16>에서와 같이 경비보전율이 낮은 것은 파병장병 근무여건 보장을 위한 근무수당 추가 지급 규정과 효율적 부대 운영을 위해 MOU에 명시된 장비의 추가 운용으로 경비보전에서 제외되기 때문이다.

<표 16> 유엔 평화유지활동 파병부대 현황

단위: 억원

국 가	소말리아	서부사하라	앙골라	동티모르	레바논	아이티	남수단
분쟁성격	내전	내전	내전	내전	국가간/ 내전	내전	내전
임무	도로보수 심정개발 대민지원	군, 경찰 의료지원 위생점검	교량구축 도로건설 대민지원	치안유지 구호활동	불법무기 무장세력 유입차단	재건지원 의료지원	재건지원 의료지원
파견기간	'93~'94	'94~'06	'95~'96	'99~'03	'07~	'10~'12	'13
지 역	모가디슈	모로코 라운	루안다 우암보	로스팔로스 오쿠시	티르	레오간	보르
총인원	258/516	42/542	201/600	430/3325	317/	240/1440	282
파병부대	공병	의료지원단	공병	보병	보병	공병	공병
예산집행*	104.6	111.9	145.6	429.2	1,044.9	404.2	
경비보전액*	37.6	57.2	69.7	399.4	503.1	169.6	
경비보전율	35.9%	51.1%	47.9%	93%	48.2%	42%	

출처: 국방부 국제평화협력과와 타 자료를 저자가 종합한 것임

\* 레바논, 아이티 예산집행액: 2011년까지, 경비보전액: 2012.4월까지

## 가. 평화활동 참여전략 수립

박근혜 정부의 국정과제 중에는 국제평화유지활동 발전과 유엔 PKO기여 확대가 주요 추진계획으로 포함되어 있다. 평화활동을 발전시키고 그 활동으로 세계평화를 위한 기여를 확대시키고자 하는 의미라고 본다면 어떻게 국제평화활동을 발전시키고 그 효과를 극대화시킬 수 있는가에 대한 전략의 부재를 언급하고 싶다. 유엔 평화활동에서 살펴본 바와 같이 전략적 차원의 유엔안보리 위임명령이 명확하고 실행가능할 때 임무단의 성공을 보장할 수 있었다. 미국은 1994년 대통령 결정지시-25(Presidential Decision Directive-25)를 통해 평화유지활동에 관한 미국의 전략을 수립하였다. 미국은 평화활동을 국익을 증진시키고 국가안보 목표를 달성하는 유용한 수단으로 보고 있다. 이는 점증하고 있는 인종 학살, 내전, 실패 국가 등장이 결국 미국의 국익에 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 대통령 결정지시-25는 미국의 국익에 부합된 평화활동을 지원하기 위해 위임명령이 명확하고, 국민의 수용여부, 인력, 자금, 기타 자원의 지원가능여부, 임무종결 조건, 지휘통제의 수용 가능성 등을 주요 기준으로 설정하고 있다. 또한 평화활동에 참여시 비록 미국이 평화활동 분담금을 가장 많이 부담하고 있지만 비용을 최소화하기 위한 방안을 우선적으로 고려한다. 그리고 대통령 결정지시-25는 평화활동 참여에 대한 일반원칙과 새로운 평화활동 창설에 대한 찬성기준으로 8가지를 설정하였고, 미군이 평화활동 참여시 6가지 엄격한 기준과 평화강제(peace-enforcement)의 경우 추가적으로 3가지 좀 더 엄격한 기준을 제시하였다. 일본도 마찬가지로 자위대가 평화활동에 참여하기 위한 5원칙을 1992년 '유엔 평화유지활동 등에 대한 협력에 관한 법률'에서 제시하였다. 즉, 자위대의 중립성을 위협하는 무력분쟁에는 참여하지 않고, 무력중이 아닌 정전 중에 평화유지군을 파견하고, 분쟁당사국의 참여 동의, 자위의

경우에만 무력사용, 분쟁상황이 악화되면 철수한다는 원칙이다.<sup>36)</sup>

유엔의 평화활동은 앞에서 언급한 바와 같이 국제분쟁 해결에 저비용으로 긍정적 기여를 해왔으며 앞으로도 그 역할은 분쟁의 역사와 계속되리라고 본다. 따라서 이에 적극 참여하고자 하는 우리의 경우 평화활동 참여에 대한 전략과 국민적 합의를 도출할 수 있는 명확한 기준을 수립하는 것이 시급하다.

#### 나. 범정부 차원의 평화활동 Control Tower 건립

초창기 전통적 평화활동은 주로 군에 의한 정전감시와 위반사항 보고가 주를 이루었으나 전성기 이후 현대적 의미의 평화활동은 복합적 위기상황 하에 다차원적 평화활동으로 임무의 복잡성과 전문성, 예측불가능성 등으로 특징지을 수 있으며 군의 고유영역 범위를 넘어 민간인, 경찰의 통합된 노력에 의해 달성될 수 있는 임무임을 앞에서 살펴보았다. 또한 규모에 있어서도 초창기 임무단이 200~300명의 소규모에 의해 운영되었다면 오늘날은 만여 명 이상의 수준을 넘는 대규모 민·경찰·군의 통합된 임무단으로 변화되었다. 즉, 유엔 임무단 환경이 전술 및 작전적 차원에서 민간인 군인 경찰의 통합된 노력에 의해 달성될 수 있는 위임명령으로 변모하였다. 이미 미국, 영국, 캐나다 등 평화활동의 선발 국가에서는 이러한 임무확장 변화에 따라 국가별 평화활동을 담당하는 기구를 국방부로부터 범정부 차원의 통합된 임무수행이 가능한 조직으로 운영하고 있다. 구체적으로 미국은 ‘분쟁안정화작전국(bureau of conflict and stabilization operation)’, 영국은 ‘안정화단(stabilization unit)’ 캐나다는 ‘안정화 재건단(stabilization and reconstruction task force)’이 그것이다. 이러한 조직의 가장

36) Rachel E. Utley, op. cit., p.91.

큰 특징은 3D 접근으로 국방(defense), 외교(diplomacy), 개발(development)의 3개 기능 부서를 통합한 Control Tower로서 민간인 경찰 군을 통합하여 평화활동 관련 제반 업무를 관장하는 것이다.<sup>37)</sup> 앞으로 평화활동은 이전과는 다른 환경에서 더욱더 복잡 다양하고 전문화된 임무수행을 요구하게 될 것이다. 이러한 평화활동 예측수요에 적절히 대응하기 위해서는 정부 부처 조직간, 민간인 및 군, 경찰 간 간극을 최소화하고 통합된 접근을 위한 범정부 차원의 조직기구 운영은 필수가 되었다.

유엔평화활동 성공의 가장 중요한 요인은 다양한 요소 간 파트너십 형성임을 앞장에서 확인했다. 임무지역 해당국가 또는 주민, 유엔 안보리와 사무국 그리고 유엔 산하 및 관련기관, 병력공여국, 국내 및 국제 NOG단체 등 임무지역 내 다양한 기관과의 파트너십 유지가 해당지역 미션 성공의 중요한 요소이다. 이는 우리에게 시사하는 바가 크다. 무엇보다 파병에 대한 국민적 합의도출을 위한 PKO 전략 선택이 선행되어야 하며 파병업무를 담당하는 정책 및 지원부서, 파병인원 교육을 담당하는 PKO센터 등 관련기관 간의 파트너십 형성과 앞으로 경찰과 민간인의 파견이 더욱 증가될 수 있는 환경을 고려하여 국가이익을 창출할 수 있는 평화활동이 될 수 있도록 파병 전부터 상호간의 공감대 형성이 중요하다. 이러한 역할을 수행할 수 있는 범정부 차원의 3D를 통합할 수 있는 Control Tower 건립은 유엔 평화활동임무를 효과적으로 수행하기 위한 선행조건이 되었다.

#### 다. 신속파병과 전투병 파병에 대한 전향적 검토

유엔 평화활동에서 실패한 소말리아나 르완다의 경험을 보면

37) 박순향, 「평화활동에 관한 민군협력 연구-아프간 PRT 사례를 중심으로-」, (전남대, 2012), 101쪽.

여러 가지 원인을 찾을 수 있으나 중요한 것은 신속한 조기 파병의 실패이다. 평화유지요원이 신속히 미션지역에 도착했다면 무고한 인명이 대량 살상되는 참상을 막았을 것이다. 이러한 취지에서 1992년 브트로스 갈리(Boutros-Ghali)가 평화유지 상비군(PKO standby force)을 제안하였고 추진과정에서 유엔 상비체제(UNSAS: UN Stand-by Arrangements System)로 변경되었다. 유엔 상비체제는 유엔 회원국이 평시 자국의 특정부대 및 장비 등을 평화활동용으로 사전 지정, 대기태세를 유지하다가 요청 시 신속히 공여하는 제도이다. ‘브라히미 보고서’에서는 전통적 평화유지활동은 30일 이내에 복합적 평화유지활동은 90일 이내에 신속하고 효과적인 병력전개를 제안하고 있다. 우리나라는 1995년 이후 상비체제 1단계에 참여하고 있으며 각 단계별 개념 및 참여 국가현황은 <표 17>과 같다.

<표 17> 유엔 상비체제 참여현황

구분	단계별 개념	참여국가	병력전개
1단계	유엔에 요청된 자원 제공(병력숫자, 규모 등)	77개국	180일 내
2단계	주요장비, 편성표, 수송 및 개인 자원 등 제공	11개국	
3단계	개별국가와 MOU체결(부대편성, 장비, 전개 소요시간, 이행절차 등)	41개국	
신속 전개단계	MOU 명시된 장비목록 요청시 바로 이동시킬 수 있도록 사전 계획 및 준비, 전개시간 단축	2개국	30~90일 내

출처: Peace Operations Training Institute, UN DPKO, Military Handbook of UN Stand-by Arrangements System, 2003 종합한 것임.

물론 상비체제의 운영에 대해 이견이 없는 것은 아니나 신속한 파병은 파병관련 법, 제도, 교육 훈련체제의 정비와 국민적 공감대 형성 등 여러 가지 파병관련 척도를 대변하는 요소로서 이에 대한

전향적 태도가 필요하다. 전술적 차원의 병력공여국으로써 유엔 평화활동의 성공을 보장하기 위한 신속파병은 우리의 경우 이미 ‘국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률’에 의거 유엔뿐 아니라 다국적군 파병을 위한 3,000명의 상비요원을 관리운영하고 있다.<sup>38)</sup> 따라서 관련법 보완과 파병관련 국민적 공감대가 형성된다면 현재의 상비체제 운영 단계를 3단계로 상향조정할 수 있으며 이에 따라 유엔 내에서 우리나라의 입지도 강화할 수 있는 계기가 될 것으로 본다. 그동안 우리의 파병 전례를 볼 때 유엔으로부터 파병요청을 받은 후 파견까지 걸린 소요기간은 <표 18>과 같다.

<표 18> 유엔 평화활동 파견 소요기간

파견국	소말리아	서부사하라	앙골라	동티모르	레바논	아이티	남수단
소요기간	6.4개월	5.4개월	7.9개월	3주	11개월	3주	16개월

출처: 전재국, 글로벌 평화활동(서울, KIDA, 2011), 90쪽과 기타 자료 토대로 재구성

평화활동의 환경변화로 인해 절실히 요구되는 것은 3개월 이내 신속히 파병되는 신속배치군이다. 3개월 이후에 많은 병력을 보내주는 것보다 3개월 이내에 신속히 필요 인원을 배치하는 것이 해당 국가뿐 아니라 유엔의 위임명령 달성을 위해 훨씬 더 효과적이라는 것은 평화활동 경험을 통해 입증된 사례이다. 아울러 차제에 평화활동에 대한 개념 진화에 맞추어 평화유지에서 벗어나 전투병 파병과 함께 더욱더 신속파병이 요청되는 강력한 평화유지(robust peacekeeping)나 평화강제(peace-enforcement)와 같은 안보리

38) ‘국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률’은 국제연합, 즉 유엔 평화유지활동을 대상으로 하는 법률이나 이 법 3조에 상비부대 설치 운영에 관한 근거를 제시하였다. 동 조항에 의거 ‘국군의 해외파병 훈령’ 6조는 상비부대가 유엔 평화유지활동 및 다국적군 평화활동 임무를 수행한다고 기술하고 있다.

결의가 전제되고 우리 국익에 도움이 된다면 다소 인명피해를 감수 하더라도 파병에 적극적이며 전향적 자세가 필요하다.

(원고투고일: 2014. 1. 1, 심사수정일: 2014. 2. 11, 게재확정일: 2014. 2. 19)

주제어 : 평화활동, 다차원적 평화활동, 복합적 위기상황, 3D

<ABSTRACT>

## The analysis of UN peace operations and the direction of South Korea peace operations

Park, Soon-hyang

This paper is about the division of UN PKO's which started in 1948 and has been operating 68 missions so far all over the world into the four stages: the initial stage, the prosperous age, the challenging times, and the reformation age by the multi-factors including each mission's mandates, participants, the UN organizations such as SC and Secretariat, and the environmental changes of international conflicts. And the study focused on what the main causes of the transitions were and what the pros and cons of the UN PKOs upon the international conflicts were through reviewing and feedback process of continuous interactions by the period and the echelon of tactical, operational and strategical levels.

Through the analyses mentioned above, some critical issues which are the problems with communications and the intelligence sharing among the leading participants, the necessity of integrated approaches have emerged while there are some positive aspects of the UN PKOs, for example, they have been contributed to resolve the international conflicts with low cost.

In conclusion, this analytic approaches of UN PKOs provide those of R.O.K with some valuable implications such as designing a strategy to enhance the national interests, establishing a control tower to integrate 3D, deploying the combat forces rapidly which is the crucial for the success of Peace Keeping Activities at modern times.

Key Words : Multi-dimensional Peace Operations,  
Peace Operations, Complex Emergency, 3D, Control Tower

