

한국의 평화유지활동과 내전국가의 거버넌스 변화

KMAIR* · 김인수**

1. 문제제기
2. 기존 연구 검토
3. 거버넌스 향상 지역의 한국군 활동: 동티모르, 아프가니스탄, 아이티
4. 거버넌스 하락 지역의 한국군 활동: 이라크, 소말리아, 레바논
5. 결론 및 정책적 함의

1. 문제제기

탈냉전 이후 나타난 안보환경 변화 중에 한 가지는 내전이 크게 증가하였다는 점이다. 내전은 한 국가의 영토에서 발생하는 군사적 충돌임에도 불구하고 국제사회의 안정에 악영향을 미치는 외부효과(externality)를

* KMAIR(Korea Military Academy International Relations)은 육군사관학교 71기 국제관계 전공생도들로 구성된 연구팀이다: 류인호, 고유진, 김창엽, 나예찬, 박지은, 송승욱, 안민수, 윤계진, 윤재형, 이상훈, 이진현, 임광채, 임채범, 전형규. 본 논문은 2014년 1학기 육군사관학교 4학년 국제관계 전공 「국제안보협력론」 수업의 연구과제로 김인수 교수의 지도로 작성되었다.

** 육군사관학교 사회학 부교수, 교신저자, kma6453@gmail.com

발생시킨다.¹⁾ 이에 따라 국제사회는 내전을 평화롭게 조정하기 위한 제도를 발전시켜왔다. 우선 내전이 계속해서 재발하거나 지속되는 국가에 대해서는 군사력이 사용될 수 있다. 군사력의 사용을 통한 강압적 개입은 민주적 제도의 도입에 기여할 수 있지만, 내전 국가의 인권 상황을 개선하는데 있어서는 실효성이 떨어진다.²⁾ 내전을 종식시키고 지속가능한 평화를 정착시키기 위해서는 분쟁 자체의 종식 보다는 사회적 불안정을 촉발시킬 수 있는 사회구조를 개선하는 작업이 중요하기 때문이다. 이에 따라 국제사회는 전통적인 평화유지(peace keeping)로부터 평화재건(peace building)으로 활동 영역을 확대해나가고 있으며, 이와 관련하여 주목받고 있는 개념이 ‘거버넌스’(governance)이다.

거버넌스는 한 마디로 정의하기 어렵지만, “누가 권력을 갖고, 누가 의사결정을 하며, 의사결정과정에서 자신의 의견을 어떻게 반영시킬 수 있는가를 결정하는 과정”으로 이해할 수 있다.³⁾ 굿 거버넌스(good governance) 또는 민주적 거버넌스(democratic governance)는 평등, 정치적 참여, 다원주의, 투명성, 법치주의, 책임성 등을 증진하여 보다 효율적인 정부 활동이 가능하도록 한다. 거버넌스의 향상을 위해서는 자유롭고 공정한 선거, 법을 제정하고, 시행을 감독할 수 있는 의회, 독립적인 사법부 등이 제도적으로 보장되어야 한다. 그러나 내전국가에 대한 국제사회의 지원이 반드시 거버넌스의 향상으로 이어지는 것은

1) Constance V. Elliott and V. Lani Elliott, “The Economics of Sustaining the Peace: Breaking the Conflict Trap—Civil War and Development Policy,” in *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies: Sustaining Peace*, eds., T. David Mason and James D. Meernik(NY: Routledge, 2006), p.240.

2) James D. Meernik, Steven C. Poe, and Erum Shaikh, “The Use of Military Force to Promote Human Right,” in *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies: Sustaining Peace*, eds., T. David Mason and James D. Meernik (NY: Routledge, 2006), pp.160~175.

3) Sam Egere, *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives* (London: Publications unit Commonwealth Secretariat, 2000), p.23.

아니다. 국제사회는 분쟁의 재발을 막을 수 있는 지속가능한 평화, 즉 적극적 평화(positive peace) 보다는 분쟁의 종식, 즉 소극적 평화(negative peace)의 정착을 우선시해왔기 때문이다.

한국은 “국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다”고 명시한 헌법 제5조 1항을 토대로 1993년 이후 유엔의 평화유지활동에 지속적으로 참여해왔다. 이 과정에서 지역 재건, 의료 지원 등 인도적 활동을 통해 한국 문화의 확산과 군사교류 협력의 확대 등 실질적 성과를 거두었다. 그러나 다른 한 편에서는 한국 평화유지활동의 주요 성과로 제시되고 있는 인도적 지원 또는 재건 지원은 실질적인 효과가 없다는 비판이 제기되기도 한다.⁴⁾ 이에 따라 한국군 평화유지활동의 성과를 측정하기 위한 새로운 접근법이 요구되고 있다. 이러한 상황에서 한국군이 평화유지활동을 실시한 국가의 거버넌스는 어떻게 변화하였고, 향후 이들 국가의 거버넌스 향상을 위해서 어떤 활동을 전개해야 할지를 모색해보는 것은 매우 의미 있는 연구 주제라고 할 수 있다.

본고는 다음과 같이 구성되었다. 첫째, 한국군이 파병된 소말리아, 동티모르, 이라크, 아프가니스탄, 아이티, 레바논 등 6개 국가를 대상으로 거버넌스의 변화를 살펴보았다. 둘째, 기존 연구 검토를 통해 이러한 변화를 설명할 수 있는 분석틀을 제시하였다. 셋째, 이를 토대로 한국군 파병국가에서 거버넌스 수준이 향상 또는 악화된 원인을 분석하였다. 마지막으로 주요 연구내용을 요약하고 한국의 평화유지활동 발전방향을 제시하였다.

4) 이러한 문제는 미군의 경우도 예외가 아니다. 미국은 아프가니스탄에서 인도적 지원을 위해 아프가니스탄 정부의 교육, 보건, 농업 분야의 예산을 모두 합친 것보다 많은 예산을 사용했지만, 교사를 구하지 못해 학교 건물이 방치되는 경우가 많았다. Oxfam International, “Whose Aid is it Anyway? Politicizing Aid in Conflicts and Crises,” *Oxfam Briefing Paper*, p.20, <http://www.oxfam.org>(검색일: 2012. 12. 1).

2. 기존 연구 검토

가. 한국군 파병지역의 거버넌스 변화

본고는 한국군 파병국가의 거버넌스 변화를 분석하기 위해 세계은행(World Bank)에서 작성하는 세계 거버넌스 지수(Worldwide Governance Index: WGI)를 활용하였다. WGI는 사회적 책임성(voice and accountability), 정치적 안정성(political stability and absence of violence), 정부 효율성(government effectiveness), 법치주의(rule of law), 규제 효율성(regulatory quality), 부정부패 통제(control of corruption) 등 6가지 지표로 구성된다.⁵⁾ WGI는 2.5에서 -2.5까지의 분포를 보이며 높은 값을 가질수록 거버넌스의 수준이 높다는 것을 의미한다. 세계은행에서는 1996년부터 2012년까지의 WGI를 제시하고 있다. 이에 따라 본고에서는 분석 자료가 가용한 시기에 한국군의 파병이 이루어진 동티모르, 아프가니스탄, 아이티, 이라크, 소말리아, 레바논 등 6개국을 대상으로 WGI 변화량을 분석하였다. 각 국가별 분석방법은 다음과 같다. 첫째, 평화유지활동이 종료된 아이티와 이라크의 경우 파병 이전의 6년과 파병 기간의 WGI 평균값을 비교하였다.⁶⁾ 둘째, 현재 평화유지활동이 진행 중인 아프가니스탄, 레바논, 소말리아의 경우 파병이 실시되기 이전의 6년과 파병 이후 2012년까지의 WGI 평균값을 비교하였다. 셋째, 동티모르의 경우 한국군이 파병된 1999년 이전의 자료가 가용하지 않기 때문에 한국군 파병기간

5) 세계은행 홈페이지, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>(검색일: 2014.3.12)

6) 본고에서는 내전 중의 정치·사회 변화를 검토한 기존 연구를 참고하여 비교 단위를 6년으로 설정하였다. Mark J. Mullenbach, "Reconstructing strife-torn societies: Third-party peacebuilding in intrastate disputes," in *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies: Sustaining Peace*, eds., T. David Mason and James D. Meernik(NY: Routledge, 2006), pp.53~80.

(1999~2003)과 파병 종료 후 6년에 해당하는 WGI 평균값을 비교하였다.

〈표 1〉 한국군 파병기간 중 파병국가의 WGI 지표별 변화량

구 분	사회적 책임성	정치적 안정성	정부 효율성	법치주의	규제 효율성	부정부패 통제	전체 평균
동티모르	0.20 (0.02)	0.69 (0.19)	0.14 (0.01)	1.31 (0.67)	0.45 (0.08)	0.31 (0.04)	0.52 (1.00)
아프가니스탄	-0.07 (0.04)	0.00 (0.00)	0.01 (0.00)	0.31 (0.82)	0.10 (0.01)	0.09 (0.01)	0.05 (1.00)
아이티	0.12 (0.04)	0.55 (0.78)	-0.22 (0.12)	-0.02 (0.00)	0.13 (0.04)	0.09 (0.02)	0.11 (1.00)
이라크	0.50 (0.14)	-0.99 (0.53)	0.26 (0.04)	0.60 (0.20)	-0.38 (0.08)	-0.22 (0.03)	-0.04 (1.00)
소말리아	-0.27 (0.62)	-0.15 (0.19)	0.02 (0.00)	0.06 (0.03)	-0.03 (0.01)	0.13 (0.15)	-0.04 (1.00)
레바논	0.03 (0.00)	-0.89 (0.75)	-0.11 (0.01)	0.13 (0.02)	-0.38 (0.13)	-0.30 (0.08)	-0.25 (1.00)

자료: 세계은행 홈페이지, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>(검색일: 2014.3.12)

참고: () = 각 지표의 변화량이 전체 변화량에서 차지하는 비율

분석 결과 한국군이 파병된 동티모르, 아프가니스탄, 아이티, 이라크, 소말리아, 레바논의 거버넌스 변화량은 국가별로 큰 차이를 보였다. 동티모르, 아프가니스탄, 아이티에서는 거버넌스 수준이 향상된 반면, 이라크, 소말리아, 레바논에서는 거버넌스의 수준이 악화되었다. 거버넌스의 변화를 이끌어낸 주요 영역도 국가별로 다르게 나타났다. 〈표 1〉에서 괄호 안의 숫자는 WGI 전체 변화량 중 각 지표가 차지하는 비율을 의미한다.⁷⁾ 동티모르와 아프가니스탄의 경우 법치주의 수준이 크게 향상되었고, 아이티의 경우 정치적 안정성 지수가 크게 향상되었다. 반면 이라크와 레바논의 경우 정치적 안정성 지수가 크게 하락하였고, 소말리아에서는 사회적 책임성 지수가 크게 하락하였다. 이에 따라 본고에서는 이러한 변화를 초래할 수 있는 원인을 살펴보았다.

7) 법치주의 지표의 변화량² / ∑ 각 지표의 변화량²

나. 지속가능한 평화 정착을 위한 조건

오늘날 대부분의 내전은 2차 세계대전을 전후로 독립한 신생국에서 발생하고 있다. 수 세기에 걸친 국가 형성의 기간을 가졌던 국가들과 달리 이들 신생국은 빠른 시간 안에 중앙집권적 통치체제를 구축해야 하는 정치적 압력을 받게 된다. 권력의 중앙집권화는 상대적으로 권력을 상실하게 되는 사회집단을 만들어낼 수 있기 때문에 권력 배분을 둘러싼 갈등으로 이어진다. 이러한 갈등은 오늘날의 근대국가 체제를 탄생시킨 서유럽의 국민국가 발전과정에서도 동일하게 나타났다.

서유럽에서 국가의 탄생은 막대한 인적, 물적 자원의 피해 없이는 불가능했다. 국가 건설과정이 막대한 비용을 필요로 하는 이유는 농촌 공동체를 중심으로 하는 분권화된 사회구조로부터 그 과정이 시작되었기 때문이다. 국경을 효율적으로 통제할 수 있는 자율적이고 중앙집권화 된 정부가 등장하기 위해서는 지방에 존재하던 많은 실력자들이 제거되어야 한다는 것을 의미했다...이에 따라 대부분의 유럽인들은 강력한 국가의 등장에 반대하면서 저항하였다.⁸⁾

이러한 역사적 사실에 주목하여 톨리(Charles Tilly)는 내전의 필연적 조건으로 이중 주권(dual sovereignty)의 상황을 제시하였다.⁹⁾ 이중 주권은 정부가 상당수의 국민으로부터 지지를 받는 적대세력을 제압할 수 없을 때 발생한다. 따라서 이중 주권의 상황을 해소하기 위해서는 적대세력을 제거해야 한다. 이 때 군사력의 사용은 내전을 종식시키기 위한 유용한 수단이 될 수 있어도 유일한 수단은 아니다. 실제로 냉전기에는 대부분의 내전이 군사적 승리를 통해 종식되었지만, 냉전이 종식된 1990년대 이후에는 협상에 의해 분쟁이 해결되는 사례가 크게 증가하였다.¹⁰⁾ 메이슨과 페트(T. David Mason & Patrick J. Fett)는 다음과

8) Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975), p.71.

9) *ibid.*, p.194.

10) Coroline A. Hartzell, "Structuring the Peace," in *Conflict Prevention and*

같은 기대효용 모델(expected utility model)을 사용하여 지속 가능한 평화 정착을 위한 조건을 제시하였다.¹¹⁾

$$EU_{cw} = P_V(U_V) + (1 - P_V)(U_D) - \sum_{t_i=0}^{t_v} C_{t_i} \quad \text{①}$$

$$EU_S = U_S + \sum_{t_i=0}^{t_v} C_{t_i} - \sum_{t_i=0}^{t_s} C_{t_i} \quad \text{②}$$

①번 공식에서 EU_{CW} 는 내전이 재발했을 때 얻게 되는 기대효용을 의미한다. U_V 는 내전에서 승리했을 때의 효용, P_V 는 내전에서 승리하게 될 확률을 말한다. U_D 는 내전에서 패배하게 되었을 때의 효용을 의미하고, C 는 현재($t_i=0$)부터 내전에서 승리할 때(t_v)까지 부담해야 하는 비용의 총합을 말한다. ②번 공식에서 EU_S 는 평화를 선택했을 때 얻을 수 있는 기대효용을 의미한다. U_S 는 평화를 선택했을 때의 효용을 말한다. 평화를 선택하면 평화 협정이 체결될 때(t_s)까지의 비용을 지출해야 하지만 내전에서 승리할 때(t_s)까지 지출해야 할 비용을 절약할 수 있게 된다. 메이슨과 페트의 모델에 따르면 내전 당사자는 분쟁을 중단하고 평화를 선택할 때의 기대효용(EU_S)이 내전을 재발시킬 때의 기대효용(EU_{CW})에 비해 크다고 생각할 때 평화를 선택하게 된다. 이러한 논의를 토대로 지속 가능한 평화 정착에 유리한 조건을 제시하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 지속 가능한 평화 정착에 유리한 조건

구 분	내전 승리 가능성(P_V)	내전 승리 효용(U_V)	내전 종식 효용(U_S)	내전 승리 비용(C_i)	내전 승리 기간(t_v)
조 건	저(low)	저(low)	고(high)	고(high)	장(long)

Peacebuilding in Post-War Societies: Sustaining Peace, eds., T. David Mason and James D. Meernik (NY: Routledge, 2006), p.36.

11) T. David Mason and Patrick J. Fett, "How Civil War End: A Rational Choice Approach," *Journal of Conflict Resolution* 40(1996): 546-568.

첫째, 내전 당사자가 내전에서 승리할 가능성(P_i)은 이들이 보유한 군사력의 상대적 우위에 의해 결정된다. 이 때 군사적으로 열세인 내전 당사자가 외부 세력의 지원을 받게 될 경우 군사적 승리의 가능성이 높아지기 때문에 협상을 통한 평화보다는 군사적 충돌을 선택할 가능성이 높다. 이와 반대로 군사적으로 우위를 점한 세력을 제재하기 위해 국제사회가 군사적으로 개입한다면 내전 승리 가능성을 낮춰 협상을 이끌어낼 수 있다. 이와 관련된 대표적인 사례로 보스니아 내전을 들 수 있다. 보스니아-헤르체고비나는 1992년 2월 세르비아가 중심이 된 유고슬라비아 연방으로부터 독립을 선언하였다. 유고슬라비아 연방에 잔류하기를 희망하였던 보스니아의 세르비아계 주민들은 이에 반발하여 스프스카(Srpska) 공화국의 독립을 선언하고, 보스니아 무슬림에 대한 학살을 자행하였다. 유고슬라비아 연방의 군사적 지원을 받은 세르비아계는 내전 1년 만에 보스니아 헤르체고비나 영토의 70% 이상을 장악하였다. 그러나 1995년 7월 발생한 스레브레니차(Srebrenica) 학살 등 인권유린에 대한 국제사회의 우려가 높아지자, 나토(NATO)는 1995년 8월 30일부터 9월 20일까지 세르비아계의 군사작전을 제한하기 위한 목적으로 공습을 단행하였다. 그 결과 세르비아계가 내전에서 승리할 가능성은 사라졌고, 1995년 12월 보스니아 헤르체고비나 평화협정이 체결되었다.

둘째, 내전 승리에 따른 효용(U_i)과 내전 종식에 따른 효용(U_S)은 내전의 정치적 목적 달성여부에 의해 결정된다. 국제사회는 분쟁 당사자가 내전에서 승리하더라도 원하는 정치적 목적을 달성하지 못하도록 제재를 가하거나 협상을 통해서 정치적 목적을 달성할 수 있도록 유도하는 방식으로 내전을 중단시킬 수 있다. 이와 관련된 대표적인 사례로 캄보디아 내전을 들 수 있다. 폴 포트(Pol Pot)의 크메르루즈(Khmer Rouge) 반군이 1975년 캄보디아의 정치권력을 장악하고 민간인을 학살하자, 베트남이 1978년 캄보디아에 훈센(Hun Sen)의 통치를 받는 새로운 공산정권을 수립하였다. 이에 따라 캄보디아에서는 베트남의 지원을

받는 정부군과 이에 맞서는 망명정부, 크메르인민해방전선(Khmer People's Liberation Front), 캄보디아 인민군(Cambodia People's Armed Forces) 사이에 내전이 시작되었다. 그러나 베트남이 1989년 캄보디아에서 철수하기로 발표하자, 베트남의 후원을 받던 훈센 정권의 당면 과제는 내전 승리가 아니라 생존이 되었다. 이러한 상황에서 국제사회는 훈센 정권을 붕괴시키는 대신 반군과 정치권력을 공유하도록 하는 중재안을 제시하였고, 분쟁당사자들이 이를 수용함에 따라 1991년 파리 평화협정이 체결되었다.¹²⁾

셋째, 내전이 장기간 지속되면서 희생자가 급격하게 증가할 경우 분쟁이 종식될 가능성이 커진다. 내전에서 승리하기 위해 지출해야 하는 내전 승리 비용(C)과 내전에서 군사적으로 승리할 때까지 소요되는 내전 승리 기간(t_s)은 내전으로 발생하게 되는 사회·경제적 피해 규모와 밀접하게 관련되어 있기 때문이다.¹³⁾ 예를 들어 캄보디아에서는 12년간 지속된 내전으로 175,000명이 사망한 이후 본격적인 평화협정 논의가 시작되었고, 에티오피아에서는 8년 이상 지속된 내전으로 500,000명 이상이 사망한 이후 평화협정이 체결되었다.¹⁴⁾ 그러나 막대한 인적 피해를 발생시키는 인종 / 종족 분쟁은 보복 행위의 가능성 역시 증가시키기 때문에 사회·경제적 피해의 규모와 폭력 행위 중단 사이에 뚜렷한 인과관계가 있다고 보기 어렵다. 따라서 국제사회는 군사적 개입을 통해 군사적 승리 가능성을 낮추거나 중재 및 조정을 통해 내전 종식에 따른 효용을 증가시키는 방식으로 지속 가능한 평화를 정착시키는데 유리한 조건을 조성할 수 있다.

12) Thijs W. Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power: Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operation* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000), pp.75~80.

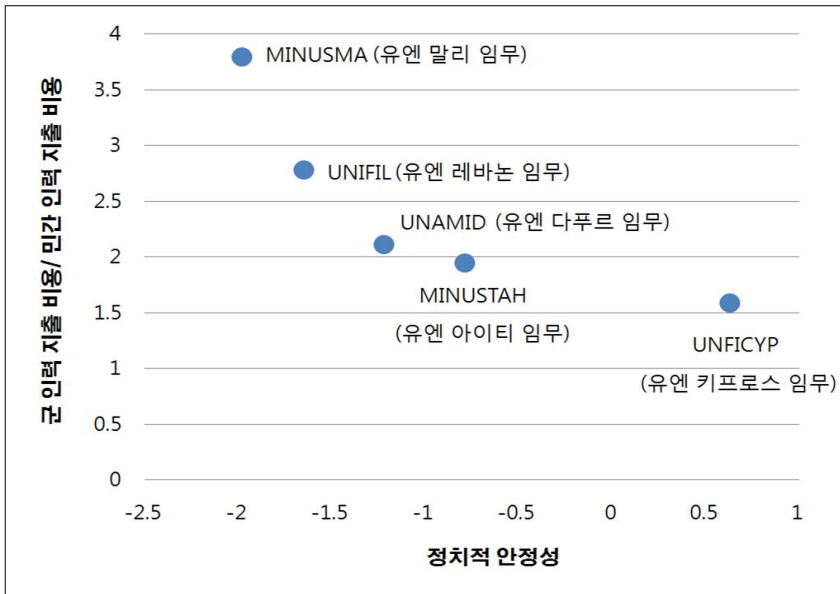
13) Mason and Quinn, *op. cit.*, p.22.

14) Mullenbach, *op. cit.*, pp.62~67.

다. 국제사회의 개입 유형과 성과

사회·정치·경제적 혼란이 지속되는 내전국가에서 국제사회의 개입은 거버넌스의 향상을 위한 필수 조건이다. 그러나 국제사회의 개입이 반드시 거버넌스의 향상으로 이어지는 것은 아니다. 그 이유는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 국제사회의 모든 구성원들이 동일한 방식으로 내전국가에 개입하는 것은 아니다. <그림 1>에 제시한 바와 같이 유엔의 예산 내역을 분석해보면 내전국가의 정치적 안정도에 따라 군 인력에 대한 의존도가 다르게 나타난다.

<그림 1> 정치적 안정성과 군 및 민간 인력에 대한 지출 비용



자료: United Nations Security Council Report,
<http://www.securitycouncilreport.org/> (검색일: 2014.6. 2)

정치적 안정도가 상대적으로 낮은 말리에서는 군 인력에게 지출한 비용이 민간 인력에게 지출한 비용의 약 4배에 달했지만, 정치적 안정도가

상대적으로 높은 키프로스에서는 군 인력에게 지출한 비용이 민간 인력에게 지출한 비용의 1.5배에 불과했다. 그러나 정치적 안정도가 낮은 국가에서의 평화유지활동이 반드시 국가별로 일치하는 것은 아니다. 병력의 안전 등 정치·군사적 이익에 주된 관심을 갖고 있는 정부는 군사적 개입 보다는 내전지역 주민의 환심을 사기 위한 목적으로 단기적으로 가시적인 성과를 낼 수 있는 인도주의적 지원 활동에 집중하여 내전 상황을 악화시킬 수 있다.¹⁵⁾

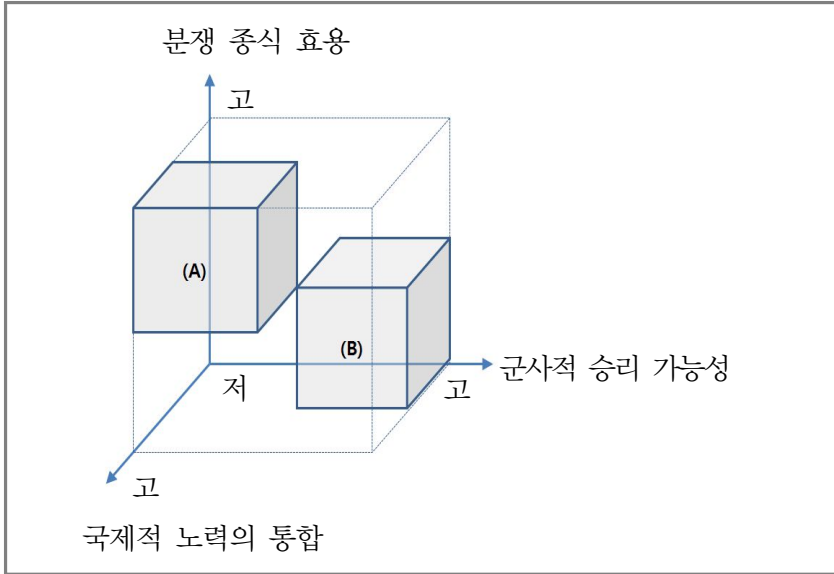
둘째, 국제사회의 개입은 거버넌스 수준을 하락시키는 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있다. 내전의 원인을 경제적 저성장에서 찾고자 하는 일부 국제기구들은 내전국가의 경제성장을 촉진할 목적으로 정치적 자유주의와 민영화 개혁을 특징으로 하는 신자유주의적 구조조정을 요구하기도 한다. 정부 기능의 축소와 시장 기능의 확대로 이어지는 이러한 경제적 개입은 정부가 인도주의적 구호물자의 분배를 주도할 수 있는 역할을 상실하도록 하여 결과적으로 정부의 통치력을 약화시킨다.¹⁶⁾ 정부 통치력의 약화는 내전 가능성을 증가시키는 결정적인 요인이다. 이에 따라 세계은행(World Bank)은 경제적 빈곤은 내전과 유의미한 인과관계를 갖지 않지만, 내전이 종식된 이후 경제를 개혁하려는 시도는 오히려 내전을 재발시키는 경향이 있다고 강조한다.¹⁷⁾

15) 이러한 모순을 '나이팅게일의 위험'(Nightingale's risk)으로 설명한다. 부상자를 치료하여 전장으로 돌려보낸 나이팅게일의 행위는 한 편으로는 인권을 보호하는 것처럼 보이지만, 다른 한 편으로는 전쟁을 지속하는데 필요한 병력을 제공하여 전쟁으로 인한 인권의 침해가 계속되도록 하는 의도하지 않은 결과를 초래하게 된다. Helen Yanocopoulos and Joseph Hanlon, *Civil War, Civil Peace*(OH: Ohio State University Press, 2009), p.47.

16) *ibid.*, pp.59~60.

17) P. Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

〈그림 2〉 내전국가의 거버넌스에 영향을 미치는 요인



이러한 논의들을 바탕으로 〈그림 2〉에 거버넌스 향상에 유리한 조건을 제시하였다. 첫째, 국제사회의 노력이 분쟁 종식에 따른 효용을 증가시키고, 분쟁 당사자의 군사적 승리 가능성을 제한하는 방향으로 통합된 국가에서는 거버넌스의 수준이 향상될 가능성이 높다(그림 2의 A 영역). 둘째, 국제사회의 노력이 통합되지 않고, 분쟁 종식에 따른 효용을 증가시키거나 분쟁 당사자의 군사적 승리 가능성을 제한하는데 실패한 국가에서는 국제사회의 개입에도 불구하고 거버넌스 수준이 악화될 가능성이 높다(그림 2의 B 영역). 여기서 한국군의 평화유지활동이 A 영역에 속할 수 있는지 여부는 파병부대의 성격에 따라 달라진다. 한국군의 파병부대는 재건부대와 보병부대로 구분된다. 재건부대는 의료 및 공병부대로 구성되어 지역 재건, 의료 지원 등 인도적 지원활동을 전담하는 부대를 말한다. 반면 보병부대는 전투병을 중심으로 편성되어 치안 유지 및 평화정착 지원 임무를 수행하는 부대를 말한다. 거버넌스가 의회,

사법부 등 국가 통치기구의 활동을 전제로 한다는 점을 고려할 때, 치안 유지 및 평화정착 지원 임무를 수행하는 보병부대가 파병된 지역에서 거버넌스의 향상이 이루어질 가능성이 높다. 이에 따라 본고에서는 분쟁 당사자의 군사적 승리 가능성, 분쟁 종식에 따른 효용, 국제사회와 통합된 한국군의 활동 여부를 중심으로 한국군 파병국가의 거버넌스 변화를 살펴보았다.

3. 거버넌스 향상 지역의 한국군 활동: 동티모르, 아프가니스탄, 아이티

가. 동티모르

동티모르는 1975년 11월 포르투갈로부터 독립하였다. 같은 해 12월 공산화 방지를 명분으로 동티모르를 침공한 인도네시아는 미국의 묵인으로 1976년 7월 동티모르를 자국 영토로 편입하는데 성공하였다. 그러나 20여 년간 지속된 동티모르의 독립운동에 대한 국제사회의 지지가 커지고, 1998년 수하르토 정권의 붕괴를 계기로 인도네시아에 대한 국제사회의 압력이 강해지자 인도네시아는 동티모르의 분리 독립을 묻는 주민투표를 실시하기로 합의하였다. 이에 유엔은 1999년 6월 유엔 동티모르 임무단(U.N. Mission in East Timor, 이하 UNAMET)을 설치하고 주민투표를 실시하였다. 그러나 78.5%의 투표자가 독립을 찬성했다는 결과가 공표되자, 분리·독립에 반대하는 민병대가 살상·방화·약탈 등 인권유린 행위를 자행하여 사회적 혼란이 발생하였다. 이에 따라 유엔은 1999년 9월 15일 호주 주도의 다국적 평화유지군 파병을 승인한데 이어, 10월 25일 유엔 과도행정기구(U.N. Transitional Administration in East Timor, 이하 UNTAET)를 설립하여 동티모르가 완전 독립할

때까지 인프라 시설 건설과 입법·행정·사법권의 행사를 담당하도록 하였다. 한국 정부는 국제사회의 노력에 동참하기 위해 1999년 9월 28일 상륙수 부대를 파병하였고, 2003년 10월 23일까지 연인원 3,328 명이 동티모르에서 평화유지활동을 수행하였다. 한국군 파병기간(1999~2003)과 파병이 종료된 이후 6년간(2004~2009)의 WGI 변화를 비교한 결과 한국군이 파병된 기간 중 동티모르의 WGI는 상대적으로 높은 수준을 유지하였으며, 특히 법치주의 지수가 크게 향상된 것으로 나타났다.

동티모르의 거버넌스가 향상된 이유는 다국적군의 군사적 개입이 친인도네시아 민병대의 군사적 승리 가능성을 약화시켰으며, 국제사회의 경제적 지원으로 내전 종식에 따른 효용이 크게 증가했기 때문이었다. 첫째, 유엔은 연인원 9,150명이 참여한 동티모르 다국적군(International Force For East Timor, 이하 INTERFET)을 창설하여 친인도네시아 민병대의 폭력 행위를 효과적으로 통제하였다. 다른 국가와 달리 동티모르의 법치주의 수준이 크게 향상된 이유는 INTERFET를 주도한 호주군의 특성에서 찾아볼 수 있다.¹⁸⁾ 과거 식민지 지배 경험이 풍부한 영국군 교리의 영향을 받은 호주군은 파병 초기부터 친인도네시아 민병대를 체포·구금하고 무장을 해제하는 활동에 주력하였다. 또한 일간지 『New East Timor』를 3개 국어로 발간하여 지역사회에 배포하는 한 편, 전단 및 포스터 등을 통해서 살인과 고문 등 질서를 훼손하는 행위가 발생하지 않도록 사전에 차단하였다.¹⁹⁾

18) 소말리아에서도 호주군은 자국 병력의 안전을 위해 주둔지에 머물렀던 미군과 달리 통치 질서 재건을 위해 광범위한 순찰, 반군의 무장해제, 소말리아인의 범죄행위 단속과 처벌 활동을 적극적으로 실시하였다. 그 결과 호주군이 담당한 바이도아(Baidoa) 지역은 다른 지역에 비해서 정치적 안정도가 크게 향상되었다. KMAIR·김인수, “안정화작전 수행능력 향상을 위한 한국군의 평화유지활동 참여방안,” 『군사』88호(2013), pp.108~110.

19) James Cotton, “Australia’s East Timor Experience: Military Lessons and Security Dilemmas,” www.nids.go.jp/english/.../sympo_e2002_10.pdf(검색일:

둘째, UNTAET의 활동으로 민주적 정치제도가 정착되고 경제적 지원이 늘어나면서 분쟁 종식에 따른 효용이 증가하였다. UNTAET의 주요 활동은 “동티모르의 영토에서 안보를 제공하고 법과 질서를 유지하며, 효율적인 행정기구를 창설하고, 시민·사회적 서비스의 발전을 지원하며, 인도적 구호활동과 개발 원조를 제공·조율하고, 정부의 자치능력 강화를 지원하며, 지속가능한 발전을 위한 기반을 구축하는 임무”로 구성되었다.²⁰⁾ 이에 따라 어떤 사회적 집단도 동티모르의 정치과정에서 배제되지 않도록 하는 민주주의 원칙을 정립하기 위한 활동을 전개하였다. 특히 동티모르 독립 이후 친인도네시아 성향의 주민들에 대한 보복 행위가 발생하지 않도록 민병대 지도자와의 협상, 홍보, 화해모임 주선 등 다양한 대책을 강구하였다.²¹⁾ 또한 국제사회가 1999년부터 2009년까지 동티모르에 제공한 경제적 지원 규모는 인구 1인당 8,000불이 돌아갈 수 있을 정도였다. 1999년 동티모르의 1인당 GDP는 456불이었다는 점을 고려할 때, 이는 동티모르 국민 전체가 17년간 벌어들여야 할 소득에 해당하는 금액이었다.²²⁾ 동티모르 주민들의 입장에서는 이처럼 막대한 규모의 경제 지원을 거부하며 무력 충돌을 지속할 이유가 없었다.

셋째, 동티모르에 파병된 한국군 상륙수 부대의 활동은 호주군의 활동 양상과 크게 다르지 않았다. 한국 정부는 1999년 10월 4일 보병 전투부대를 동티모르의 라우템(Lautem) 지역에 파병하여 치안유지활동 및 인도적 구호활동을 지원하는 임무를 수행하였다. 상륙수부대는 책임지역에서 국경선 통제, 치안 유지, 민사작전 및 핵심시설 경계 등의 임무를 수행하였

2014. 6. 2).

- 20) 유엔 평화유지활동 홈페이지,
<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/UntaetM.htm>(검색일: 2014. 6. 2).
- 21) 김우선, “또 다른 문명화 사명?: 난민정책을 중심으로 본 유엔의 동티모르 통치(1999~2002)에 대한 비판적 연구”, 『동남아시아연구』 19권 2호(2009), p.150.
- 22) Guteriano Leves, “Timor: Where has all the aid gone”,
http://fpif.org/timor_where_has_all_the_aid_gone/(검색일: 2014. 6. 2)

으며, 불법무기 소지자 및 잠재적 위협세력을 감시하기 위한 도로 및 주거지역 순찰 활동을 통해 지역주민들과 신뢰를 구축하였다. 이는 호주 주도의 다국적군 활동과 일치하는 방향이었고, 결과적으로 동티모르의 법치주의 확립에 기여하였다. 하지만 동티모르에서는 2002년 이후 평화 유지군이 잇따라 철수하고 국제사회가 경제적 지원을 국가재건 지원으로 전환하면서 내전 상황이 다시 악화되었다.²³⁾

나. 아프가니스탄

아프가니스탄 내전은 1979년 소련이 공산주의 쿠데타를 지원하기 위해 병력을 파병하고, 미국이 이슬람 저항세력인 무자헤딘(mujahedin)을 지원하면서 본격화되었다. 그러나 1989년 소련군이 철수함에 따라 무자헤딘이 1992년 4월 카불을 점령하고 권력을 장악하였다. 아프가니스탄의 정당들은 1992년 내전을 종식시키기 위해 과도정부를 구성하였으나, 파키스탄과 알카에다(al-Qaeda)의 지원을 받는 탈레반(Taliban) 세력이 1996년 카불을 점령하면서 이슬람 정권이 출범하였다. 이슬람 원리주의를 표방하는 탈레반 정권은 각종 인권유린 행위를 자행하였고, 이에 따라 아프가니스탄 중·소 부족의 연합체인 북부동맹(Northern Alliance)이 결성되어 탈레반 정권에 저항하기 시작하였다. 특히 탈레반 정권을 후원하는 알카에다가 2011년 9·11 테러를 일으키자, 미국 정부는 아프가니스탄 침공을 통해 탈레반 정권을 붕괴시켰다. 그러나 탈레반 세력은 2006년 이후 다시 세력을 규합하여 끊임없는 테러로 아프가니스탄의 사회·정치적 혼란을 야기하였다. 한국 정부는 미국의 아프가니스탄 전쟁을 지원하기 위해 2002년과 2003년 의료지원단과 건설공병단을 파병하였으나, 탈레반에 의한 한국인 피랍·살해 사건이 발생하고 한국군

23) OECD, *Investing in Security: A Global Assessment of Armed Violence Reduction Initiatives, Conflict and Fragility*(OECD Publishing, 2011), p.70.

장병이 테러 공격으로 사망하면서 2007년 철수하였다. 하지만 유엔이 아프가니스탄에 국제안보지원군(International Security Assistance Force, 이하 ISAF)을 설치하고 회원국의 지원을 요청함에 따라 한국 정부는 2010년 재건지원단 오쉬노(Oshino) 부대를 다시 파병하였다. 오쉬노 부대가 아프가니스탄에서 활동한 시기(2010~2012)를 이전 시기와 비교하면 전체적으로 거버넌스가 소폭 향상되었으며, 법치주의 수준은 크게 향상된 것으로 나타났다.

아프가니스탄의 거버넌스가 향상된 이유는 다국적군의 군사적 개입이 탈레반의 군사적 승리 가능성을 약화시켰으며, 국제사회의 지원으로 민주적 정치체제가 기틀을 잡게 됨에 따라 내전 종식에 따른 효용이 크게 증가했기 때문이었다. 첫째, 2001년 나토(NATO)의 주도로 창설된 ISAF에는 49개국 87,207여 명이 참여하였으며, 아프가니스탄 정부군에 대한 교육·훈련과 반정부 세력 소탕 임무를 수행하고 있다.²⁴⁾ ISAF 활동은 2003년 유엔 안보리의 승인으로 아프가니스탄 전역으로 확대되었으며, 2006년에서 2011년까지 남부와 동부 아프가니스탄에서 광범위한 전투 임무를 수행하였다.

둘째, 국제사회는 지방재건팀(Provincial Reconstruction Team, 이하 PRT)을 파견하여 지방 행정과 재건에 크게 기여하였다. 국제사회의 지원으로 출범한 현 정부는 탈레반의 테러와 빈곤, 사회적 혼란으로 인해 그 통치력이 지방까지 미치지 못했다. 하지만 각국 정부가 파견한 PRT는 탈레반의 영향력을 약화시키고, 지방 행정의 기틀을 세우는데 크게 기여하였다. 특히 국제사회는 2004년과 2009년 대통령선거, 2007년 국회의원 선거를 통해 아프가니스탄이 민주적 정치체제의 기틀을 잡을 수 있도록 지원하였다. 국제사회의 지원으로 아프가니스탄 국민

24) NATO, "International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures", http://www.nato.int/isaf/placemats_archive/2013-08-01-ISAF-Placemat.pdf (검색일: 2014. 6. 2).

2,800만 명 중 1,053만 명이 2004년 선거에서 유권자로 등록했으며, 이 가운데 41.4%가 여성 유권자이며, 72만 명이 파키스탄으로 이주한 난민인 것으로 나타났다.²⁵⁾ 이슬람 원리주의와 오랜 내전으로 여성과 난민들의 정치적 권리 행사가 제한된 아프가니스탄의 현실을 고려할 때 이러한 변화는 향후 아프가니스탄의 거버넌스 발전 가능성을 보여주는 지표라고 할 수 있다.

한국 정부는 2010년부터 2014년 철수할 때까지 아프가니스탄의 파르완(Parwan) 주에 PRT를 파병하여 국제사회와 공조 하에 아프가니스탄을 지원하였다. 한국의 PRT는 현지 젊은이들을 교육하는 직업훈련센터와 보건 및 의료지원 시설을 운영하고, 아프가니스탄 정부의 지방·중앙정부 공무원을 대상으로 하는 교육프로그램을 제공하는 한편, 새마을 사업으로 농촌을 개발하고 빈곤을 타파한 한국의 경험을 전수하는 등 아프가니스탄의 개발과 재건을 지원하였다. 한국의 PRT는 민간이 주도하고 군의 역할은 자체 방어와 PRT 요원의 보호, 자위권의 행사 등으로 한정된다는 점에서 군 지휘관이 재건 활동을 주도하는 미국의 PRT와 차이점이 있다. 그러나 PRT 활동은 파견 국가와 활동 지역의 특성에 따라 달라질 수 있으며, 반드시 군사력의 사용을 필요로 하는 것은 아니다.²⁶⁾ 한국군은 다른 IASF 부대와 달리 탈레반 세력과의 직접적인 교전에 참여하지 않았다는 한계가 있지만, 국제사회와 공조를 통해 아프가니스탄의 지방행정과 재건에 실질적으로 기여했다는 점에서 아프가니스탄 파병은 성공적인 사례로 평가할 수 있다.

25) 외교부 홈페이지, “아프가니스탄 개황,” <http://www.mofa.go.kr>(검색일: 2014. 6. 11).

26) Institute for the Study of War, “PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS(PRTS),” <http://www.understandingwar.org/provincial-reconstruction-teams-prts>(검색일: 2014. 6. 5).

다. 아이티

아이티에서는 1957년부터 1986년까지 뒤발리에 부자(Francois Duvalier & Jean-Claude Duvalier)의 독재정권이 유지되었다. 그러나 1986년 전국적인 민주화 투쟁이 발생하였으며, 1990년 12월 아리스티드(Jean Bertrand Aristede)가 대통령으로 당선되었다. 1991년 9월 진보적인 개혁정책을 문제 삼은 군부가 쿠데타로 정권을 붕괴시키자 미국을 중심으로 한 국제사회는 아이티 군부에 압력을 가하여 민정 복귀를 시도하였다. 아이티 군부가 이를 거부함에 따라 유엔 안보리의 승인을 얻은 30개국 2만 2천명 규모의 다국적군이 아이티에 파병되어 쿠데타 세력을 축출하고 아리스티드에게 권력을 이양하였다. 아리스티드는 2000년 재선에 성공하였으나, 부정선거 의혹이 불거지면서 2004년 2월 일단의 무장군인들에 의해 중앙아프리카 공화국으로 축출되었다.

이후 아리스티드의 지지 세력과 아리스티드를 축출한 반군 사이에 충돌이 발생하여 사회적 혼란이 심화되었고, 유엔은 2004년 다국적임시군(Multinational Interim Force, 이하 MIF)과 유엔 아이티 안정화 임무단(U.N. Stabilization Mission in Haiti, 이하 MINUSTAH)을 편성하였다. 국제사회의 군사적 개입으로 아이티 상황은 실질적으로 개선되었으나, 2010년 대규모 지진이 발생하여 유엔은 다시 한 번 국제사회의 지원을 요청하게 되었다. 한국 정부는 유엔의 요청에 따라 아이티 지진피해를 복구·재건하기 위한 공병부대를 파견하기로 결정하고 2010년 2월부터 2012년 12월까지 아이티 재건지원단(단비부대)을 레오간(Leogane) 지역에 파견하였다. 한국군이 아이티에 주둔한 기간을 그 이전의 6년간과 비교해볼 때, 아이티의 WGI는 전체적으로 0.11 정도 향상되었으며, 이러한 변화를 주도한 것은 전체 변화의 78%에 차지하는 정치적 안정성의 향상인 것으로 나타났다(표 1) 참조.

국제사회의 개입이 정치적 안정성의 향상으로 이어진 이유는 두 가지

측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 국제사회는 1994년 내전이 발생한 직후 다국적군을 파병한데 이어 2004년에도 MIF와 MINUSTAH를 설치하여 신속하게 내전에 개입하였으며 폭력사태를 저지하는 임무에 주력하였다. 2009년 승인된 안보리 결의안 1892호에 따르면 MINUSTAH에 부여된 28개의 임무 중 치안과 관련된 임무는 15개로 절반 이상을 차지하였다.²⁷⁾ 둘째, 군사적 개입 외에도 유엔은 1994년부터 2000년까지 유엔 아이티 임무단(U.N. Mission in Haiti: UNMIH), 유엔 아이티 지원임무단(U.N. Support Mission in Haiti: UNSMIH), 유엔 아이티 이행임무단(U.N. Transition Mission in Haiti: UNTMIH), 유엔 아이티 민간경찰단(U.N. Civilian Police Mission in Haiti: MIPONUH) 등 평화정착을 위한 노력을 지속하였다. 이에 따라 아이티에서는 평화로운 정권 이양과 시민사회의 성장 등 실질적 성과가 나타났다.²⁸⁾

반면 단비부대의 활동은 이러한 국제사회의 노력과 거리가 멀었다. 단비부대의 주요 임무는 공병지원, 의료지원, 민사작전, 군사교류로 구성되었다. 공병지원은 잔해 제거, 도로 복구, 부지 정리, 하천 복구, 심정 개발 등의 활동으로 진행되었으며, 의료지원은 환자 진료와 콜레라 예방을 위한 난민촌 방역과 같은 구호 활동으로 진행되었다. 민사작전은 초등학교, 고아원 등 공공시설을 대상으로 생필품, 식수, 과자 등을 제공하였으며, 한국과 단비부대를 소개하는 활동을 실시하였다. 마지막으로 단비부대는 군사교류를 위해 MINUSTAH 파병국 상호 방문, 정세·정보교환, 상호지원 활동을 전개하였다. 이러한 단비부대의 활동은 MIF에 참여하기 위해 전투부대를 파병한 국가들의 활동과 통합될

27) 유엔 안보리 결의안 1862호, <http://www.refworld.org/docid/4ad886272.html>(검색일: 2014. 6. 5).

28) 유엔 평화유지활동 홈페이지, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml>(검색일: 2014. 6. 5).

수 없었고, 결국 단비부대는 아이티의 거버넌스 향상에 실질적으로 기여할 수 없었다.

4. 거버넌스 하락 지역의 한국군 활동: 이라크, 소말리아, 레비논

가. 이라크

이라크에서는 1958년 군주제를 붕괴시킨 쿠데타 이후 아랍주의 세력과 공산주의 세력 간의 권력투쟁이 지속되었다. 그 결과 1968년 사회주의 정당인 바트당이 정권을 장악하였고, 후세인(Saddam Hussein)은 1979년 집권한 이후 반체제 세력과 시아파 이슬람 세력, 쿠르드족의 반란을 강압적으로 진압하였다. 1991년 이라크의 걸프전 패배로 이라크 정국이 혼란스러워지자 시아파의 반란이 일어났지만, 후세인에 의해 진압되었다. 그러나 2003년 이라크 전쟁으로 이라크의 통치 질서가 붕괴되고 후세인이 처형되면서 시아파의 저항이 다시 시작되어 내전 상태에 빠지게 되었다. 이에 따라 유엔 안보리는 2003년 10월 결의안 1511호를 통해 이라크에 다국적군을 주둔시켰으며, 미국은 이라크 정부와 통치기구를 재건하기 위해 안정화 작전을 시행하게 되었다. 우리나라는 2003년 4월 미·영 연합군의 ‘이라크 자유작전’을 지원하기 위해 서희·제마부대를 파견하였으며, 2004년에는 이라크 평화지원단인 자이툰 사단을 추가로 파병하였다. 한국군의 파병이 이루어진 2003년부터 2008년까지의 기간을 이전의 6년간과 비교해볼 때, 이라크의 WGI는 전체적으로 소폭 감소하였고, 이러한 변화를 주도한 것은 전체 변화의 53%에 해당하는 정치적 안정성의 하락이었다. <표 1> 참조

〈표 3〉 국가별 이라크 최대 파병 병력 규모(해당연도)

구 분	미국	영국	한국	폴란드	우크라이나	일본
병 력	250,000 (2003)	46,000 (2003)	3,600 (2004)	2,300 (2003)	1,657 (2005)	600 (2006)

출처: Christopher M. Blanchard and Catherine Marie Dale, "Iraq: Foreign Contributions to Stabilization and Reconstruction," *CRS Report for Congress*, December 26, 2007, pp.11~18

국제사회의 개입에도 불구하고 이라크의 정치적 안정성이 악화된 이유는 국제사회의 군사적 개입이 효율적이지 못했기 때문이다. 미군은 안정화 작전(stabilization operations)을 재건(reconstruction)과 안정화(stabilization)로 구분한다. 재건은 손상을 입거나 파괴된 정치, 사회, 경제 등의 인프라를 재구축 하거나 장기적인 발전을 이룩할 수 있도록 영토를 활용하는 활동을 말하고, 안정화는 폭력사태의 재발이나 법질서의 붕괴에 대한 잠재적인 가능성을 관리하고 줄여 장기적인 발전에 기여하는 활동을 말한다.²⁹⁾ 미국의 이라크 지원은 안정화 보다는 재건에 집중되었다. 이는 베트남전 이후 미군 교리에는 군사작전과 통치를 엄격하게 구분하는 관행이 정착되었기 때문이다.³⁰⁾ 미국은 초기에 이라크 구조재건기금(Iraq Relief and Reconstruction Fund: IRRF)을 통해 대규모 인프라 구축 사업 등에 약 210억 달러를 지원하였다. 그러나 군·경 연수와 장비 지원 등 이라크 치안역량 강화 프로그램으로 지원 대상을 확대한 것은 2007년 이후였다.³¹⁾ 또한 미군을 포함하여 이라크에 파병한 연합군의 병력은 2003년 이후 지속적으로 감소했다.〈표 3〉 참조 이에 따라 국제사회는 이라크 전쟁을 수행하면서 후세인 정권이 붕괴될 때 발생할 수 있는 무장 저항세력의 등장, 시아파의 보복 살해 등 치안 공백에 대한 대비를 갖추지 못했다.

29) Headquarters Department of the Army, *Stabilization Operations(FM 3-07)*, October 2008, pp.1~12.

30) Zaalberg, *op. cit.*, pp.66~69.

31) 외교부 홈페이지, "이라크 개황", <http://www.mofa.go.kr>(검색일: 2014. 6. 5).

한국 정부는 미국과 영국 다음으로 많은 병력을 이라크에 파병하였지만, 인도적 지원과 재건 활동에 치중하여 이라크의 안정화에 기여하지 못했다. 자이툰 사단은 지역 주민들과의 친화를 목적으로 현지의 문화, 관습, 종교의 존중을 강조하는 한편, 병원과 학교시설 등 지역별 실정에 맞는 인프라를 구축하고 치안 인력에 대한 교육훈련 및 장비를 지원했다.³²⁾ 이러한 활동은 이라크 재건이라는 국제사회의 노력 방향과 일치하였지만 내전의 근본적인 원인인 종파 간의 갈등을 해결하기 위한 수단으로는 효율적이지 못했다. 이라크와 같이 정치적 안정성이 낮은 내전국가에서는 무장 세력들을 무력화하고, 강력한 통치기구를 확립할 수 있도록 보병부대를 투입하는 것이 바람직하다.

나. 소말리아

소말리아에서는 1991년 무장군벌인 아이디드(Mohamed Farrah Aidid)가 22년간 소말리아를 통치한 바레(Maxamel Siyaad Barre)를 축출한 이후 무장군벌간의 권력투쟁이 본격화되었다. 1991년에는 정치적 혼란과 극심한 가뭄이 겹쳐 수백만 명의 난민이 발생하고 수십만 명이 굶어죽는 사태가 발생하였다. 유엔 안보리는 1992년 7월 군벌간의 휴전을 감시하기 위해 유엔 소말리아 평화유지활동(U.N. Operations in Somalia, 이하 UNOSMO)을 개시하였다. 그러나 군벌들이 구호물자를 약탈하는 등 치안 상황이 악화됨에 따라 유엔은 인도주의적 활동을 보호하기 위한 목적으로 1992년 11월 미국 주도의 통합특수임무군(Unified Task Force, 이하 UNITAF)을 추가 파병하였다. 국제사회의 군사적 개입으로 소말리아의 상황이 안정되자 유엔은 1993년 UNITAF의 임무를 UNOSMO II로 전환하였다. 그러나 1993년

32) 김병춘, “이라크 自由作戰을 통해 우리는 무엇을 補完해야 하는가?(民軍作戰을 中心으로)”, 『軍事評論』第383號(2006), p.151.

아이디드를 체포하기 위한 작전 수행과정에서 다수의 희생자가 발생하여 미군이 소말리아에서 철수하기로 결정하였고, 1995년 3월 모든 평화유지군이 소말리아에서 철수하였다.

이후 내전이 지속된 소말리아에서는 2000년 과도의회가 소집되어 하산(Abdul Kasim Salad Hassan)이 대통령으로 선출되었으나, 이를 인정하지 않는 이슬람 법정연대(ICU: Islamic Courts Union) 세력과 과도정부 사이에 교전이 발생하였다. 2009년 유엔의 중재로 ICU의 지도자인 아흐메드(Sheik Sharif Ahmed)가 대통령으로 선출되었지만, 소말리아에서는 내전으로 인한 치안 불안과 경제난이 지속되었다. 이러한 상황에서 일부 소말리아의 군벌들은 해적조직을 결성하여 소말리아 인근 해역에서 활동하기 시작하였다. 이에 따라 유엔 안보리는 2008년 해적 퇴치를 위해 회원국의 군함과 항공기를 파견하기로 결정하고 회원국의 참여를 요청하였다. 한국은 1993년 7월 UNOSMO II에 상륙수부대를 파병하였으나, 소말리아의 치안 상황 악화로 1994년 3월 철수하였다. 이후 유엔의 요청에 따라 2009년 해군 함정으로 구성된 청해부대를 소말리아 해역에 다시 파병하였다. 한국군의 파병이 이루어진 2009년부터 현재까지의 기간을 이전의 6년간과 비교해볼 때, 소말리아의 WGI는 소폭 감소하였고, 사회적 책임성 지수와 정치적 안정성 지수가 가장 큰 폭으로 하락한 것으로 나타났다.

이처럼 소말리아의 거버넌스 수준이 하락하게 된 이유는 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 국제사회의 군사적 개입이 해적 소탕에 집중됨에 따라 알-샤바브(al shabab) 등 급진 이슬람주의자들의 활동을 차단하는데 실패했다. 소말리아의 해적은 내전이 시작되던 1990년 초부터 발생했다. 초기 자신의 해역을 지키는 것으로부터 시작한 해적활동은 점점 성격이 변질되어 이제는 각국에 영향을 미치는 주요 이슈가 되었다. 이에 국제사회는 2008년부터 해적활동을 막기 위한 다국적 연합 함대를 소말리아 인근 해상에 보내 연합해군 작전을 펼치고 있다. 반면 소말리아의 정치적 안정성을 향상시키기 위한 군사적 개입은 이루어지지 않고

있다. 특히 1995년 평화유지군 철수 이후 미국의 소말리아 개입은 경제적 지원으로 전환되었다. 미국은 2009년부터 아프리카 평화유지군을 지원하기 위해 11억 8천만 달러를 제공하였고, 유엔개발계획(U.N. Development Programme, 이하 UNDP) 역시 소말리아에 매년 5,000만 달러를 지원하였다.³³⁾ 그 결과 과격 이슬람 단체와 반정부단체의 협박 및 위협에 위기를 느낀 유엔 산하 세계식량계획(Food and Agriculture Organization, 이하 FAO)과 국경 없는 의사회 등 국제 구호단체들이 소말리아에서 철수하기 시작하였다.³⁴⁾

둘째, 소말리아에서 새롭게 형성된 정권이 국민들의 요구를 반영하는데 실패하였다. 2009년 소말리아 의회는 이슬람 법정연대(Islamic Courts Union, 이하 ICU)의 성직자인 아흐메드(Sharif Sheikh Ahmed)를 대통령으로 선출했다. 하지만 새로운 정부는 부정부패한 모습을 보이며 국민들의 신뢰를 잃었다. 2009~2010년 과도정부 예산의 70%가 알 수 없는 곳으로 사라졌고, 2011년 전체 예산의 4분의 1가량이 정부 각 부처에서 흡수되었다.³⁵⁾ 이에 따라 다국적 외교·안보 전문 싱크탱크 국제위기감시그룹(International Security Group)은 2012년 8월자 보고서에서 “정치권은 철저히 분열돼 있고, 투명성도 최소한의 민주적 절차도 생략된 채 의회가 소집됐다. 이들의 손으로 부패로 얼룩진 인사들을 대상으로 새 지도부를 선출할 예정이다. 소말리아의 향후 정치 상황이 과도정부 시절과 다를 것이란 보장은 없다”³⁶⁾라고 주장하였다. 이러한 부패정치의 결과 2012년에 실시된 대통령 선거에서

33) Tom Watkins, “After more than 2 decades, U.S. recongizes Somalia”, *CNN*, January 17, 2013.

34) 손현정, “소말리아 무장세력, 월드비전 등 3개 구호단체 철수 요구”, 『크리스찬투데이』, 2010년 8월 11일자.

35) 정인환, “20년 핏빛 내전 거쳐, 다시 혼란의 처음”, 『한겨레 21』 제927호, 2012년 9월 10일, http://h21.hani.co.kr/arti/world/world_general/32846.html(검색일: 2014. 6. 11).

36) *ibid.*

아흐메드는 학자 출신의 하산 셰이크 모하메드(Hassan Sheikh Mohamud)에게 패배한다.

한국 정부는 2008년 안보리 결의 1816호에 따라 소말리아 해역에서 해적을 퇴치하기 위해 청해부대를 아덴만에 파병하였다. 청해부대는 전투부대이지만 해적퇴치를 통해 자국선박 보호 및 해상수송로의 안전을 책임지는 임무를 수행한다는 점에서 소말리아의 거버넌스에 별다른 영향을 미칠 수 없었다. 오히려 청해부대의 활동이 의도하지 않게 소말리아의 거버넌스를 악화시킬 가능성을 무시할 수 없다. 소말리아에서는 해적이 되면 기본적으로 의식주가 해결되기 때문에 소말리아의 청년들은 해적이 되기 위해 무장군벌들의 세력으로 들어가고 있다. 국제사회가 해적행위를 차단하면 해적들이 내륙으로 들어와 약탈을 하거나 난민이 될 수 있다. 따라서 소말리아에 지속 가능한 평화를 정착시키기 위해서는 해적의 퇴치와 더불어 이들이 정착할 수 있도록 평화유지활동의 유형과 지원방식에 변화를 줄 필요가 있다.

다. 레바논

레바논은 1926년 시리아에서 분리된 후 프랑스의 지배를 받다가 1943년 독립을 인정받았다. 그러나 독립 이후 오늘날에 이르기까지 정세가 안정된 기간이 5년여에 불과할 정도로 극심한 사회적 혼란을 겪어왔다. 이러한 혼란의 배경은 레바논의 독립을 원하는 기독교 세력과 아랍세계의 일부로 편입하고자 하는 이슬람 세력 간의 갈등에서 찾을 수 있다. 이들 사회집단의 대립은 주변국의 개입과 맞물려 1·2차 내전으로 발전하였다.³⁷⁾ 1차 내전은 1975년 기독교 세력이 레바논을 대이스라엘 무장투쟁이 거점으로 삼으려던 팔레스타인 게릴라를 습격한 사건을 계기로 촉발되었다. 이에

37) 국방연구원 세계분쟁DB, http://www.kida.re.kr/woww/dispute_detail.asp?idx=26
(검색일: 2014. 8. 8).

시리아와 이스라엘이 각각 이슬람 세력과 기독교 세력을 지원하기 위해 레바논에 병력을 주둔시키고, 구소련과 미국이 다시 시리아와 이스라엘을 지원하면서 국제전 양상으로 확대되었다. UN은 1978년 유엔 레바논 임시군(U.N. Interim Force in Lebanon)을 파병하고 레바논 내 이스라엘의 군사행동 중지와 외국군의 철수를 요구하였다. 1차 내전은 1990년 타이프 평화조약(Taif Peace Accord)으로 종식되었다.

2차 내전은 헤즈볼라(Hezbollah)의 공격으로 인한 인명 피해와 레바논 정부의 친시리아 정책에 위기감을 느낀 이스라엘이 2006년 7월 레바논에 대한 군사공격을 감행하면서 시작되었다. UN은 2006년 8월 이스라엘과 헤즈볼라 간의 정전을 요구하는 UN결의안 1701호를 통과시키는 한편, UNIFIL의 병력 증강을 위해 유엔 회원국의 참여를 요청하였다. 이에 따라 한국 정부는 2006년 평화유지군의 파병을 결정하였고, 2007년부터 동명부대가 레바논 남부의 티르 지역에 주둔하게 되었다. 한국군이 레바논에 주둔하기 시작한 2007년 이후 레바논의 WGI는 그 이전의 기간과 비교하였을 때 소폭 감소하였으나, 정치적 안정성 지수는 크게 하락된 것으로 나타났다.

〈표 1〉 참조

UN의 개입에도 불구하고 정치적 안정성이 오히려 악화된 이유는 먼저 레바논 내전의 특성에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 분쟁 당사자 중 일방인 이스라엘이 군사적으로 승리할 가능성이 높았다. 이란 혁명수비대와 시리아로부터 지원을 받는 헤즈볼라는 일개 무장단체의 수준을 뛰어넘는 군사력을 보유하고 있다.³⁸⁾ 그러나 헤즈볼라 또는 레바논 정부군이 군사력이 아랍권 전체를 상대로 전쟁을 수행해 온 이스라엘의 군사력을 압도하는 것을 현실적으로 불가능하다. 따라서 이스라엘은 군사력 사용을 배제할 이유가 없었다. 둘째, 국제사회가 군사적 주도권을 잡고 있는 이스라엘을 제재할 마땅한 수단이 존재하지 않았다. 셋째, 기독교 세력과

38) 역시동, “빈민구호로 충성심 확보 다양한 게릴라전술 배워”, 『조선일보』, 2006년 8월 8일자.

이슬람 세력의 갈등이라는 종교적 분쟁의 성격을 갖고 있는 레바논 내전은 이스라엘과 헤즈볼라 사이에 폭력적인 보복 행위가 반복되는 악순환의 고리를 끊기 힘든 구조를 갖고 있다. 이에 따라 이스라엘과 레바논 정부가 유엔 결의안을 준수하겠다는 의사를 거듭 밝히고 있음에도 불구하고, 쌍방 간의 충돌은 끊이지 않고 있다.³⁹⁾

이러한 레바논의 사회·정치적 특성으로 인해 레바논에 대한 국제사회의 지원 역시 서구 국가들과 이슬람 국가들의 대립전 양상으로 전개되고 있으며, UN 중심의 체계적인 지원을 가로막고 있다. 1978년 UNIFIL이 처음 설치될 당시의 임무는 레바논 남부로부터 이스라엘의 철수 확인, 국제 평화와 안보의 유지, 레바논 정부의 레바논 남부에 대한 통치권 확립 등 폭력사태를 중단시켜 정치적 안정을 회복하기 위한 조치들로 구성되었다.⁴⁰⁾ 이러한 임무는 2006년 2차 내전의 발발과 함께 민간인에 대한 인도주의적 지원을 강화하는 방향으로 확대되었다. 그러나 서구권 국가들과 수니파 이슬람국가인 사우디아라비아의 경우 레바논 정부에 의한 전후 복구와 이를 뒷받침하기 위한 군사 및 정치적 안정을 확보하는데 주력하는 반면, 이란 등 시아파 이슬람국가들은 반정부세력을 지원하고 있다.⁴¹⁾ 또한 OECD의 개발지원위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 회원국들이 제공하는 지원금은 대부분 UN의 활동을 위해 사용되고 있지만, DAC의 비회원국들이 제공하는 지원금은 대부분 UN이 우선적으로 추진하는 사업과 관련 없는 분야에 사용되고 있다.⁴²⁾ 따라서 레바논에서 폭력사태를 중단시키고, 정치적 안정을 확보 하려는 UN의 노력은 성과를 거두지 못하고 있다.

이러한 국내·외적 상황은 UNIFIL의 일부로 레바논 내전에 파병된

39) UNIFIL 홈페이지, <http://unifil.unmissions.org/>(검색일: 2014. 6. 5).

40) 유엔 평화유지활동 홈페이지, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/mandate.shtml/>(검색일: 2014. 6. 5).

41) Emile Combaz, "International Aid to Lebanon", www.gsdc.org(검색일: 2014. 6. 5).

42) *ibid.*

한국 동명부대의 성과에도 영향을 미쳤다. 한국 정부는 2006년 8월 UN이 UNIFIL의 증강을 위한 회원국의 참여를 요청함에 따라 2007년 동명부대를 레바논에 파병하였다. 동명부대의 임무는 작전지역의 감시정찰, 레바논 정부군의 남부지역 배치 지원, 민사작전 등으로 구성되어 있다. 이러한 임무에 따라 동명부대는 불법 무장 세력의 유입을 차단하고, 무기의 반입을 통제·감시 하는 등 작전 책임지역의 안정화에 기여하는 한편, ‘Peace Wave’ 작전으로 불리는 민사작전을 전개하였다. 그 결과 동명부대는 2009년 UNIFIL 사령관으로부터 가장 모범적인 부대로 찬사를 받기도 하였다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 국제사회의 지원을 UN을 중심으로 통합하는데 실패함에 따라 UNIFIL은 레바논의 정치적 안정성 회복에 실질적으로 기여했다고 볼 수 없다.

5. 결론 및 정책적 함의

본고에서는 한국군이 평화유지활동을 실시한 국가에서 거버넌스 수준이 실질적으로 향상되었는지 살펴보았다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 거버넌스의 수준은 국제사회가 분쟁 당사자들의 군사적 승리 가능성을 제한하거나 분쟁 종식에 따른 효용을 증가시키는데 성공했는지 여부에 따라 달라졌다. 이에 따라 동티모르와 아프가니스탄의 경우 법치주의가 향상되었고, 아이티의 경우 정치적 안정성이 향상되었다. 반면 이라크와 레바논에서는 정치적 불안정이 심화되고, 소말리아에서는 사회적 책임성이 악화되었다. 둘째, 한국군의 평화유지활동은 대부분 국제사회의 노력과 통합된 방식으로 이루어졌지만, 그렇지 않은 경우도 존재하였다. 그러나 한국군의 평화유지활동이 국제사회의 노력과 통합되었는지 여부는 거버넌스의 변화와 직접적인 관련이 없는 것으로 나타났다.

한국군은 내전국가에서 활동 중인 국제사회의 일부에 지나지 않고, 통상 내전국가 내에서도 상대적으로 위협 수준이 낮은 지역에 파병되고 있기 때문이다.⁴³⁾ 실제로 아이티에 재건지원 부대를 파병한 한국은 폭력사태의 재발 방지를 위한 국제사회의 활동에 참여할 수 없었지만 한국군 파병 기간 중 아이티의 정치적 안정성은 크게 향상되었다.

이러한 사실을 토대로 최근 남수단에 파병된 한빛부대의 활동을 평가해 보면 다음과 같은 한계를 지적할 수 있다. 한국 정부는 2013년 유엔의 요청에 따라 남수단의 재건 및 의료지원을 위해 한빛부대를 파병하였다. 유엔 남수단 임무단(UN Mission in South Sudan, 이하 UNITAF)의 임무는 남수단에 평화와 안보를 정착시키고, 국가발전을 위한 토대를 확립할 수 있도록 지원하는 것이다.⁴⁴⁾ 그러나 2013년 남수단의 수도 주바(Juba)에서 시작된 폭력사태가 다른 지역으로 확대되자, 유엔 안보리는 2014년 UNMISS에 부여된 임무의 우선순위를 난민 보호, 인권 감시, 인도적 지원 물자의 전달 지원으로 전환하고 군과 경찰 병력을 증원하였다.⁴⁵⁾ 이에 따라 향후 국제사회는 주요 활동 방향을 난민 보호로 전환할 가능성이 크다. 그러나 아직까지 한빛부대의 임무를 인도주의 및 재건 지원으로부터 분쟁 당사자의 내전 승리 가능성을 감소시킬 수 있는 군사적 개입으로 전환하기 위한 논의는 이루어지지 않고 있다. 재건지원 부대로 파병된 한빛부대가 분쟁지역 감시, 난민 구조 등 폭력 행위로부터 난민들을 보호하기 위한 활동을 얼마나 효율적으로 전개할 수 있을지는 의문이다.⁴⁶⁾ 한빛부대의 성과를 극대화하기 위해서는 국제

43) 황진환 외, 『新국가안보론』(서울: 박영사, 2014), p.299.

44) 유엔 평화유지활동 홈페이지, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/> (검색일: 2014. 6. 5).

45) 유엔 안보리 결의 2132호(2013년 12월 24일)와 유엔 안보리 결의 2155호(2014년 5월 27일) 참고.

46) 김병륜, “한빛부대 파병 1년 아프리카 ‘남수단의 빛’ 되다”, 『국방일보』 2014년 4월 3일자.

사회와 통합된 노력을 제공하기 위해 UNMISS에 부여된 임무를 재평가하고 이에 부합하도록 부대의 성격을 재정비할 필요가 있다.

이에 따라 본고에서는 다음과 같이 한국군 평화유지활동의 발전방향을 제안하고자 한다. 첫째, 지속가능한 평화 정착을 위해서는 내전의 군사적 승리 가능성을 낮추기 위한 군사적 개입이 반드시 필요하다. 실제로 거버넌스 수준이 향상된 동티모르, 아프간, 아이티에서는 INTERFET, ISAF, MIF 등 다국적군이 투입되었다. 반면 한국군은 파병 병력의 안전을 우선시하는 정책적 고려 때문에 인도주의 및 재건 지원 중심의 평화유지활동을 전개해왔다.⁴⁷⁾ 따라서 한국이 내전국가의 지속 가능한 평화 정착에 실질적으로 기여하기 위해서는 향후 군사력 활용과 관련된 교리 발전과 교육훈련 체계를 개선해야 한다. 이를 위해서는 소말리아와 동티모르의 평화유지활동에서 탁월한 성과를 보인 호주군의 교리와 교육 훈련 체계를 벤치마킹하는 것이 필요하다. 둘째, 한국군이 내전국가의 통치 질서 회복을 위한 군사 활동에 직접 참여하는 것이 제한된다면 한국군의 독자적인 지원 활동을 통해 가시적 성과를 낼 수 있을 것으로 판단되는 지역 보다 정치적 안정성을 확보하기 위한 국제사회의 군사적 개입이 이루어진 지역에 우선 파병되어야 한다. 한국군이 탁월한 능력을 발휘하고 있는 인도주의 및 재건 지원 중심의 평화유지활동이 지속 가능한 평화에 기여하기 위해서는 정치적 안정성이 확보되어야 하기 때문이다. 셋째, 내전국가에 지속 가능한 평화를 정착시키기 위해서는 유엔의 요청에 수동적으로 응하기 보다는 파병 및 지원 방법에 대한 우리의 의견을 반영시킬 필요가 있다. 평화유지활동은 국제평화에 기여하는 동시에 안정화작전 등 우리 군의 요구를 충족시키기 위한 능력을 키울 수 있는 기회가 될 수 있기 때문이다.⁴⁸⁾ 이에 따라 파병 대상국의 특성에 따라 가장 적합한 부대를 편성하고 훈련시킬 수 있도록 관련된 교육을 체계화

47) 황진환 외, 앞의 책, p.299.

48) KMAIR · 김인수, 앞의 글, pp.97~125.

하고 대상을 확대해야 한다.

마지막으로 본고의 한계 역시 지적하지 않을 수 없다. 첫째, 한국군 파병 지역의 거버넌스 수준과 내전국가 전체의 거버넌스 수준이 반드시 일치하는 것은 아니기 때문에 한국군 평화유지활동의 성과를 측정·평가하기 위해서는 한국군이 파병된 지역에 대한 통계 자료를 분석해야 한다. 그러나 내전국가의 경우 지역별 통계 자료가 가용하지 않은 경우가 많기 때문에 한국군의 활동이 거버넌스 변화에 미친 영향을 정확하게 측정할 수 없었다. 둘째, WGI의 6개 지표에 영향을 미치는 다양한 정치·사회적 변수들이 존재할 수 있지만, 본고에서는 분쟁 당사자의 내전 승리 가능성과 분쟁 종식 효용을 중심으로 변화의 폭이 가장 큰 지수를 중심으로 거버넌스의 변화 원인을 분석하였다. 이러한 한계에도 불구하고 본고는 평화유지활동의 성과를 평가하기 위한 새로운 접근법을 제시했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

이러한 한계를 보완하고 보다 발전된 연구 성과를 얻기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요할 것으로 보인다. 첫째, 내전국가에 대한 통계 자료의 획득이 제한되는 상황에서 파병 인원들의 경험은 소중한 연구 자료가 될 수 있다. 이에 따라 평화유지활동과 관련된 경험을 연구자들이 공유할 수 있도록 관련 자료의 축적이 체계적으로 이루어져야 한다. 둘째, 거버넌스 향상에 기여하는 국제사회의 개입 유형을 일반화하기 위해서는 한국이 참여한 6개 사례 외에 다른 내전 사례들로 분석대상이 확대되어야 한다. 또한 파병 국가의 군사적 교리나 정책적 선호에 따라 개입의 양상이 크게 달라진다는 점을 고려할 때, 특정 국가의 정책에 대한 심도 깊은 연구와 국가 간 비교연구를 통해 또 다른 유의미한 결과를 도출할 수 있을 것이다.

(원고투고일: 2014.7.1, 심사수정일: 2014.8.12, 게재확정일: 2014.8.20)

주제어 : 평화유지활동, 거버넌스, 기대효용모델, 내전 승리 가능성, 내전 종식 효용

<ABSTRACT>

ROK's PKO and Governance Change in Countries experienced civil war

KMAIR · Kim, In-soo

The achievements of ROK's Peace-keeping activities have been evaluated just by humanitarian performance or its contribution to promoting South Korea's international status. The goal of this study is to replace this perspective with new approach for two reasons. Firstly, PKO is supposed to help establish sustainable peace in the countries in the middle of civil war. Secondly, it is widely accepted that good governance is a requirement for sustainable peace. Therefore, this study examines the extent to which ROK's PKO improved governance in six countries to which South Korea sent troop to participate in UN PKOs (East Timor, Afghanistan, Haiti, Iraq, Somalia, and Lebanon). The analysis on Worldwide Governance Indicator demonstrates that governance was improved in East Timor(rules of law), Afghanistan(rules of law), and Haiti(political stability), even though a specific area of governance that experienced improvement varied across countries. In Iraq and Lebanon(political stability) and in Somalia(social accountability), however, governance was deteriorated in spite of international intervention. In order to explain this variation, this study used Mason and Fett's expected utility model to suggest two hypotheses. Major findings go as follows. Firstly, governance was improved where international society successively decreased possibility that civil war parties win military victory and increased utility that is expected to get from international society by ending the use of violence. Secondly, military engagement by international forces was helpless unless it can prevent civil war party from using violence to win military victory.

Thirdly, South Korean PKOs have not necessarily been integrated into international effort to establish sustainable peace. However, this was not decisive factor to improve governance in civil war countries. On the basis of these results, we suggest policy alternatives regarding an improvement direction for ROK's PKO on the basis of these findings.

Key words : PKO, Governance, Expected Utility Model, Probability of military victory, Utility of terminating civil war.