

레바논 파병 동명부대의 국제평화유지활동 성공요인에 관한 연구*

- METT+TC 분석 틀에 성공요인 분석지표를 적용하여 -

양철호**

1. 서론
2. 선행연구 검토
3. METT+TC 분석 틀과 성공요인 분석지표
4. 레바논 동명부대의 국제평화유지활동 성공요인 분석
5. 결론

1. 서론

냉전종식과 더불어 평화가 정착되리라는 국제사회의 열망과 노력에도 불구하고 세계 각지에서 국지적 분쟁은 더욱 증가하고 있다. 이러한 현상은 과거 냉전시대에 국제질서를 유지해 온 지역적 강대국의 이해가

* 본 논문은 본인의 행정학 박사학위 논문의 일부를 수정·보완한 것임.

** 청주대학교 군사학과장/교수

상충되고 이념적 구속력이 약화되는 과정에서 비롯되었다. 분쟁의 원인도 민족, 종교 등으로 다양해졌으며, 특히 최근의 분쟁은 기아와 빈곤, 질병은 물론 인권문제까지 복잡하게 얽혀 있어 때로는 대규모 비인도적 참사로 비화되기도 하였다.

냉전시대에 국력과의 핵심적인 수단이었던 군사력은 탈냉전 이후에도 여전히 분쟁억제 및 평화유지의 주요한 수단이 되고 있다. 아울러 빈발하는 분쟁의 효율적 관리가 국제사회의 책무로 부각되고 있는 가운데 유엔을 중심으로 한 국제평화유지활동(PKO: Peacekeeping Operations)은 문제해결의 중요한 도구이자 대안으로 정착되어 가고 있다. 국제평화와 안전의 유지를 일차적 책임으로 하는 유엔은 현장상의 여러 가지 제약과 모순을 극복하고 평화유지활동을 적극 전개함으로써 1988년에는 노벨 평화상을 수상하기도 하였다.

유엔 주도의 국제평화유지활동은 1948년 UN 안전보장이사회가 UN예루살렘 정전감시단을 창설하면서부터 시작되었다. 이러한 국제평화유지활동은 1948년 이후 전 세계 120여개 국가로부터 최근까지 100만여 명이 활동하는 등 전 세계 분쟁에 대처하는 핵심적 역할을 수행하고 있다.

한국은 1991년 9월 유엔 회원국으로 가입한 이후 소말리아에 250명 규모의 공병부대를 1993년 7월 파견하였으며, 지난 20여 년 동안 국제평화유지활동에 적극 참여하여 왔으며, 2015년 9월 30일 기준 총 13개국에서 1,092명이 활동하고 있다.¹⁾ 한국군은 국제평화유지활동을 통해 세계 각국의 평화유지군 및 현지 주민들로부터 긍정적인 평가를 받고 있으며, 이라크 자이툰 부대는 ‘신이 내린 선물’, 아이티 단비 부대는 ‘레오간의 천사’라는 칭송을 받는 등 국가 이미지 향상에 기여

1) http://ebook.mnd.go.kr/src/viewer/main.php?host=main&site=20151124_133540(검색일: 2016.5.24.)

하는 성과를 거두었다.²⁾

특히, 한국 정부는 국가안보목표의 하나로 ‘동북아 협력 증진과 세계 평화 발전에 기여’를 선정하고, “오늘날에는 우리의 국력과 위상이 높아짐에 따라 세계평화를 위해 더 많은 역할을 해야 한다는 국내외의 기대도 커졌다”고 언명하여 국제평화유지활동에 적극적으로 참여할 것을 밝히고 있다.³⁾ 따라서 향후에도 한국 정부는 국제평화 및 국익 증진에 기여하는 차원에서 해외파병 정책을 지속적으로 추진할 것이며 해외파병 성과를 극대화하기 노력할 것이다.

이렇듯 한국군이 국제평화유지활동을 통하여 국가 전략 및 군사 기술적 수준에서 괄목할만한 성과를 창출해내고 있음에 따라, 국제평화유지활동 성과 등에 관한 연구들이 진행되고 있다. 그러나 이러한 연구결과들은 대부분 한국군의 국제평화유지활동이 성공적이었다고 하지만, 그 성공요인에 대해서는 구체적으로 연구한 사례는 미진한 편이다. 한국군의 국제평화유지활동 성공요인에 관한 연구가 미진했던 이유는 미시적인 차원에서 한국군의 국제평화유지활동을 분석·평가할 수 있는 분석 틀이 부재했기 때문이다.

이러한 한계로 인해, 한국군은 그동안 전개되어 왔던 국제평화유지활동의 성공요인을 분석·평가하여 미래에 전개될 유사한 활동에 구체적인 정책적 준비를 하기에는 제한점이 있는 것으로 보인다. 또한 파병 준비단계에서부터 파병활동을 종료하고 철수가 완료될 때까지 한 단위의 국제평화유지활동 기간 동안 매번 동일한 시행착오와 유사한 행정낭비를 피할 수 있는 효율적인 국가정책의 집행도 기대하기

2) 대표적인 사례로서, 청해 부대는 2011년 ‘아덴만 여명작전’을 성공적으로 수행하였다. : 양철호, 「한국군의 국제평화유지활동에 관한 정책평가 연구」, 한남대학교 대학원 박사학위 논문, 2015, 3쪽.

3) 청와대 국가안보실, 『희망의 새 시대 국가안보전략』 (2014. 7), 16쪽.

곤란할 것으로 판단된다. 따라서 지난 20여 년간 한국군이 국제평화유지활동을 통해 이룩한 성과들이 어떤 요인들에 의해 획득되었는지를 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다. 이것은 향후에 이루어질 한국군의 국제평화유지활동에 기존의 파병사례들에서 분석한 성공요인들을 적용하여 그 성과를 극대화하기 위한 실용적 차원에서 반드시 필요한 것으로 볼 수 있다.

이러한 맥락에서, 본 연구는 한국군의 국제평화유지활동 과정에서 나타난 성공요인들을 분석할 수 있는 METT+TC 분석 틀과 지표를 개발하여 레바논 파병 동명부대의 국제평화유지활동 성공요인을 분석하는 것을 목적으로 한다.

2. 선행연구 검토

가. 한국군의 국제평화유지활동 성과 연구경향

해외파병의 성과는 파병규모, 임무, 지역, 시기, 임무수행 방법 등에 따라 다르게 나타난다. 그동안 한국군의 국제평화유지활동 참여가 소극적이고 제한적이었던 만큼 그 성과도 제한적일 수밖에 없다. 한국군의 국제평화유지활동은 분쟁예방, 평화유지, 평화조성, 평화구축, 평화강제 등을 포함하는 광범위한 스펙트럼 상에서 평화구축활동 위주로 전개되었기 때문에 그 성과 역시 민사작전 분야에 국한되고 있는 실정이다. 본 연구의 목적에 따라 한국군의 국제평화유지활동 성과와 관련된 연구경향과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 김성한(2004), 김열수(2005), 이근수 외(2007), 유재익(2012)

은 파병 사례별 분석을 통해 개념적이고 정성적 수준의 성과 평가 결과를 국가이익 차원에서 제시하고 있는 연구들이 주류를 이루고 있다.⁴⁾ 둘째, 한국군의 국제평화유지활동 성과를 국가이익과 연계하여 분석하였다는 점에서는 전자와 동일하지만 전제국(2011), 부형욱(2012)을 중심으로 일정한 분석 틀을 구성하여 양적 분석을 통해 성과평가를 시도한 연구가 최근에 나타나고 있다.⁵⁾ 특히, 부형욱은 해외파병 성과평가를 위한 간접적인 하나의 지표로서 해외파병에 대한 국민들의 지불의사액(Willingness To Pay: WTP)이 의미가 있다는 점을 강조하고 있다. 셋째, 국제평화유지활동의 성과에 관한 기존의 연구결과들은, 한국군의 국제평화유지활동은 대체적으로 국제평화유지와 국가이익 측면에서 성공적인 평가를 하고 있다.

한국군의 국제평화유지활동 성과에 관한 국내 선행연구들은 대부분 정성적인 성과평가 결과와 함께 규범적인 수준의 정책대안들을 제시하고 있다. 이러한 연구내용들은 그동안 전개되었던 한국군의 사례별 국제평화유지활동에 대한 성과를 일정부분 확인할 수 있고 차후에 진행될 것으로 예견되는 국제평화유지활동을 위한 피드백 효과, 즉 정책대안을 마련했다는 차원에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 국제평화유지활동 성과가 왜(why), 어떻게(how) 나타났는지에 대한 연구가 없었다. 즉, 일정한 개념적 분석 틀을 사용하여 파병활동의 성공요인을 도출하고 지표화하여 분석·평가를 시도하는 연구는 없었다.

4) 김성한, 「이라크 파병과 국가이익」, 동아시아연구원 외교 안보센터, NSP Report, 2004. 8; 김열수, 「국익증진에 기여할 수 있는 평화활동 참여전략」, 합동참모대학 PKO센터 주최 제1회 PKO 학술세미나 발표자료(2005. 11. 29); 이근수 외, 『이라크파병의 성과와 향후 과제』, 한국국방연구원, 2007; 유재익, 「대한민국 평화유지활동 20년의 성과와 향후과제」, 국방대학교 PKO센터 주최 제8회 PKO 발전 세미나 발표자료(2012. 11. 9)

5) 전제국, 『소프트 파워 강국을 지향한 글로벌 평화활동』, 국방연구원, 2011; 부형욱, 『한국군 해외파병활동 성과평가』, 국방연구원, 2012.

나. 해외 연구경향: 국제평화유지활동 성공·실패 요인

국제평화유지활동에 참여하는 방식은 국가별, 사안별 상황에 따라 병력과 장비, 혹은 병참 및 물자, 의료지원 등 다양한 형태로 이루어지게 된다. 이에 따라 국제평화유지활동의 성과를 분석하는 과정에서 객관성을 갖추기가 어려운 점이 존재한다. 방법론에 따라 포괄적이고 개념적 측면의 분석과 평가를 할 수도 있고 계량화된 양적 결과를 도출할 수도 있다.

따라서 전반적인 해당지역의 분쟁관리 상황과 관련 내용을 기초로 국제사회의 심정적 인증에 의해 성과를 인지할 수도 있고, 국제평화유지활동에 참여한 횟수나 규모, 투입예산, 특정지역에서의 갈등의 발생빈도 변화, 임무단의 세부활동 종료 건수 등과 같이 계량화될 수 있는 요소들을 동원하여 분석하는 방법도 가능하다. 이러한 맥락에서 유엔 주도의 국제평화유지활동에 대한 성과 및 성과평가와 관련된 해외의 연구경향과 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 유엔 주도의 국제평화유지활동에 대한 연구경향은 유엔 차원의 단위별 국제평화유지활동의 성과 평가에 관한 연구들이 주류이다.

둘째, 다양한 분석 틀로 통시적인 차원에서 다양한 자료들을 활용하고 있다. 특히, 개념적 분석틀을 적용하고 사례들을 분석하여 공통적인 성공요인들을 찾아내는 연구들이 주류를 이루고 있다. 최근에는 임무단 단위의 국제평화유지활동 실패사례를 분석 및 원인을 규명하는 등 발전적 대안을 모색하는 연구들이 나타나고 있다.

이러한 맥락에서 유엔 주도 국제평화유지활동의 성공 및 실패에 관한 해외 연구내용들을 살펴보기로 한다.

우선, 유엔 주도의 국제평화유지활동에 관한 연구결과들 중에서 가장 많이 인용되고 있는 것은 딜(Paul F. Diehl, 1988)은 국제평화유

지활동 중 레바논(UNIFIL), 사이프러스(UNFICYP) 등 사례들을 분석하여 임무의 성공 및 실패에 영향을 미치는 내적 및 외적변수 요인을 도출하였다.⁶⁾ 이를 간략히 도표화하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 국제평화유지활동 성공 및 실패에 영향을 미치는 변수(요인)

내적 요인(internal factor)	① 충분한 재정지원 ② 작전지역의 지리적 환경 ③ 명백한 위임명령(clarity of mandate) ④ 체계적/효율적 지휘통제 ⑤ 중립성(neutrality)
외적 요인(relevant factor)	① 일차적 분쟁당사자의 협조 ② 제3국(third party state)의 개입/협조 ③ 무장단체(subnational group)의 협조 ④ 강대국(super power)의 개입

출처 : Paul F. Diehl, "Peacekeeping Operations and the Quest for Peace Author(s)," *Political Science Quarterly*, Vol. 103, No. 3 (Autumn, 1988), 485~507쪽.

초기 저작 이후, 딜(1993)은 성공적인 PKO 활동은 최우선적으로 분쟁당사국에서 무력분쟁을 중단시키고 분쟁의 재발을 방지해야 하며, 궁극적으로 분쟁의 평화적인 해결을 이끌어내는 것임을 강조한다. 이어서 평화유지활동이 결과적으로 성공했는지, 혹은 실패했는지를 평가하기 위한 두 가지 기준을 제시한다.⁷⁾ 첫 번째 기준은 PKO 작전의 최종적인 결과로 분쟁당사국 내에서 분쟁이 종식되었는지 아니면 임무단이 철수한 이후 또다시 분쟁이 재발하였는지를 확인하는

6) 양철호, 앞의 논문, 43쪽.

7) Paul F. Diehl, *International Peacekeeping: Perspectives on Security*(Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1993), 3, 34쪽.

것이며, 두 번째 기준은 평화유지활동이 궁극적으로 분쟁당사국의 갈등해결을 증진시켰는지를 관찰하는 것이다. 이 기준에 의거하여 그는 1993년 이전에 시행된 대표적인 PKO 작전사례들을 통해 나미비아 임무단(UNTAG)의 활동을 성공적이었던 것으로 평가하고, 레바논 임무단(UNIFIL)의 활동은 실패한 것으로 분석하고 있다.⁸⁾

딜의 논의를 종합하면, 평화유지활동은 대체로 다음의 조건들이 충족 되었을 때 성공적인 결과를 도출할 것이라는 점을 유추할 수 있다. 이 조건들은 첫째, 분쟁당사국 및 제3국의 평화유지활동에 대한 동의, 둘째, 임무단의 경무장 및 자위권 이외의 무력행사 금지, 셋째, 분쟁에 연루된 어느 일방에도 치우치지 않는 중립성 유지, 넷째, 무장세력을 분리하고 폭력을 방지하기 용이한 지형적 조건의 확보 등으로 요약된다.⁹⁾

유엔 국제평화유지활동의 성과 평가와 관련, 딜의 연구 이후 다양한 연구결과들이 축적되기 시작하였다. 브렛(Duan Bratt, 1996)은 PKO 작전 성공을 측정하기 위하여 위임명령(mandate)의 완수, 분쟁 지역의 갈등해결·갈등통제 등 1945년부터 1996년까지 수행된 39개의 유엔 국제평화유지활동 사례를 분석하였으며,¹⁰⁾ 그 결과로 PKO 작전 결과를 다음의 <표 2>와 같이 3단계의 수준으로 구분하여 제시하였다.

8) Paul F. Diehl, 앞의 책, 167쪽.

9) Johansen, RC., "UN Peacekeeping: How should We Measure Success?" *Mershon International Studies Review*, Vol. 38 (1994), 307~308쪽.

10) Bratt, D., "Assessing the Success of UN Peacekeeping Operations," *International Peacekeeping*, 4/4, Winter 1996, 64~81쪽.

〈표 2〉 국제평화유지활동 작전수행 결과

수준(level)	작전수행 결과(operational success)
성공(successful)	분쟁지역내 갈등해결 완료
보통(moderately successful)	갈등해결외 3개 지표 중 1개 이상 성공
실패(failure)	4개 지표 전부 실패

출처 : Bratt, D., “Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts,” *International Peacekeeping*, 4/3, Autumn 1997, p.46.

다음으로 주목할 만한 것은 “유엔 국제평화유지활동을 둘러싼 최근의 이슈와 일본의 대응”이라는 제목으로 1997년에 일본 외무성에서 발표한 공식자료이다. 이 발표자료는 일본이 인도주의적 작전에 평화유지군을 파병하면서 얻은 교훈과 일본 정부 차원에서 향후 평화유지활동 및 인도적주의적 작전을 위한 파병을 대비하여 요구되는 과제들을 제시하고 있다.¹¹⁾ 세계 무대에서 국제적 역할 확대를 통해 국가이익을 극대화하고자 하는 일본 정부의 노력은 이웃나라인 한국의 입장에서 시사하는 바가 크다고 하겠다. 일본 정부의 발표 자료를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 일본은 인도주의적 작전에 평화유지군을 파병하면서 얻은 교훈으로 첫째, 분쟁당사국내 피난민들의 상황과 그들의 미래 전망에 대해 파병부대 자체적으로는 현지에서 실제적인 상황판단을 하는 것이 대단히 어려우므로, 일본 정부가 종합적인 시각으로 분쟁당사국에 상존하는 물리적, 정치적 위협에 대한 정확한 분석 및 정보제공을 해야 한다고 밝히고 있다. 둘째, 작전을 성공으로 이끌어내기 위해서는 파병 이전에 분쟁당사국 정부와 파병부대의 법적 지위와 권한에 관한

11) “Current Issues Surrounding UN Peace-Keeping Operations and Japanese Perspective,” Ministry of Foreign Affairs of Japan(January 1997).

적절한 협정을 체결하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 마지막으로 파병부대가 작전을 원활하게 수행하기 위한 호의적인 환경을 보장하기 위해 분쟁당사국 내에서 전개할 지역의 지방정부와 협력적 관계를 확보할 필요성에 대해서도 언급하고 있다.

일본 정부 차원에서 향후 평화유지활동 및 인도적주의적 작전을 위한 파병에 대비하여 요구되는 정책적인 과제들은 파병부대가 파병 이전에 준비되어야 하는 절차들에 초점을 맞추고 있다. 따라서 파병부대가 전개할 작전지역, 예상 작전기간, 작전범위 등에 대한 조사뿐만 아니라 이미 파병되어 있는 부대가 활동하고 있는 현행 작전지역의 상황에 대한 주기적인 재검토(피드백)를 통한 작전 효과성 제고 등이 우선적으로 요구된다고 밝히고 있다. 또한 파병 예정부대를 대상으로 훈련 및 신속전개능력 개선, 병력의 안전 및 의료지원체계 강화, 지휘 통제체계의 단일화 등 군사전술적 차원의 대비도 빼놓지 않고 있다. 이어서 국제적 협력체계의 구축인바, ARF 및 아태안보협의체 등 지역안보기구와의 긴밀한 협력 증진, 유엔 산하기구와의 유기적 협조 체계 구축 등을 강조함과 동시에 파병부대에 신속하고 적시 적절한 장비조달 및 수송 등을 보장하기 위해 'PKO 예비비' 도입이 필요함도 역설하고 있다.

1990년대에 딜에 의해 수행한 평화유지활동의 성공 및 실패요인에 관한 최초의 사례연구는 후속 연구자들에게 이정표의 역할을 제공하여 2000년대에 들어서는 더욱 다양한 연구로 이어졌다. 도일(M. W. Doyle, 2000)과 삼바니스(Nicholas Sambanis, 2000)는 2차 대전 이후 1997년까지 전 세계에서 발생한 국가 간, 국내적 분쟁에 유엔이 주도적으로 참여한 평화유지활동 124개 사례를 분석하여 평화유지활동의 성공 및 실패사례들을 확인하였다. 그들은 유엔이 분쟁지역에 개입하여 분쟁이 종식되고 난 2년 동안의 평화유지활동 성공 여부를

독립변수, 해당 분쟁지역의 분쟁종식이 이루어진 5년과 10년 이후의 평화유지활동의 성공 여부를 종속변수로 하여 전자가 성공적이지 못했을 때에는 후자도 실패하였다는 결론을 도출하였다. 연구 결과, 124개 사례 중 81개 사례(65%)는 실패하였으며 43개 사례(35%)만이 성공적으로 추진되었음을 밝히고 있다.¹²⁾

이어진 후속연구(2006)에서, 그들은 앞에서 언급한 연구결과를 더욱 정교화 시킨다. 분쟁당사국에서 평화유지활동이 내포하고 있는 국제적인 역할에 주목하여, 분쟁당사국에서 ‘지속가능한 평화(sustainable peace)’가 성공적인 평화구축활동 여부를 측정하는 종속변수 역할을 하며, 분쟁당사국에서 분쟁을 해결하고 평화를 재건하기 위한 다방면의 노력들은 분쟁종식 이후 평화가 지속되는 환경을 결정하는 다음의 3가지 요인에 의해 영향을 받고 있다는 점을 밝히고 있다. 이러한 3가지 요인들은 첫째, 분쟁당사국내 적대세력의 정도(적대세력 및 파벌의 수, 적대행위의 형태, 사상자 수 등), 둘째, 분쟁지역에서 분쟁종식 이후 지역사회를 유지할 수 있는 지방정부 능력의 정도(GDP, 에너지 소비량 등), 셋째, 국제적인 지원(원조)의 양(경제적 지원 정도, 평화유지활동에 참여하는 병력 수, 평화유지활동의 작전유형 등)으로 요약된다.¹³⁾

푸쉬키나(Darya Pushkina, 2006)도 유엔 평화유지활동 임무의 성공 요인에 관한 연구를 진행하였다. 그녀는 평화유지활동의 성공을 판단하는 4가지 범주를 제시한다.¹⁴⁾ 이 4가지 범주들은 전술한 연구

12) Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis, “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis”, *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 4(Dec, 2000), 779~801쪽. 평화유지활동이 실패했다는 의미는 정전상태가 깨져 분쟁이 재발하였다거나 인도적 지원활동이 불가능한 상황이 지속되는 경우를 의미한다.

13) Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace*(New Jersey: Princeton Univ. Press, 2006), 4쪽.

결과들과 유사하게 분쟁당사국에서의 폭력적 갈등의 제한, 분쟁지역 주민들의 인권침해 감소, 분쟁당사국 국경 주변으로의 분쟁의 확산 방지, 갈등해결의 증진 등이다. 물론 이 4가지 범주 중에서 분쟁당사국에서의 폭력적 갈등의 제한과 분쟁지역 주민들의 인권침해 감소는 평화유지활동의 일차적인 목적임을 강조한다. 또한 이러한 범주들을 기준으로 하여 1945년~1998년 사이에 시행된 17개의 유엔 주도의 평화유지활동 사례들을 분석하여 성공, 부분적 성공, 실패의 세 부류로 분류하고 나미비아, 모잠비크, 동슬라보니아, 아이티(2), 마케도니아(2) 등 7개의 지역에서 시행된 평화유지활동은 성공, 사이프러스, 캄보디아, 콩고 등 3개 지역에서의 활동은 부분적 성공, 앙골라, 레바논, 소말리아, 크로아티아, 보스니아, 르완다 등 7개 지역에서의 활동은 실패로 규정한다. 그리고 상기 4가지 범주와 사례분석 결과를 토대로 평화유지활동이 성공적인 갈등관리를 수행할 수 있는 필요조건들을 다음의 <표 3>과 같이 5개의 독립변수로 선정하여 가설로 제시하고 있다.

<표 3> 국제평화유지활동 성공의 필요조건(독립변수)

번호	필요조건(가설)
①	갈등해결에 대한 평화유지 요원들의 지속적인 헌신과 책무 이행
②	효과적인 외교정책 수행
③	유엔 평화유지임무에 대한 분쟁당사자(세력)들의 합의
④	비폭력적 수단에 의한 갈등해결 원칙에 대한 분쟁당사자(세력)들의 신뢰
⑤	분쟁당사자(세력)에 대한 국외로부터의 정치적/군사적 지원 차단

출처 : Pushkina, D. "A Recipe for Success? Ingredients of a Successful Peacekeeping Mission," *International Peacekeeping*, 13/2, June 2006, 145~147쪽.

14) Pushkina, D. "A Recipe for Success? Ingredients of a Successful Peacekeeping Mission", *International Peacekeeping*, 13/2, June 2006, 135~147쪽.

하워드(Lise Morje Howard, 2008)는 평화유지활동의 성패요인을 국내외적 상황, 참여국들의 이해관계, 분쟁해결을 위한 의지 여부, 평화유지활동의 3원칙(동의, 공정성, 무력사용의 제한) 등에 대해 분석하여 <표 4>와 같이 소말리아, 보스니아, 르완다, 앙골라 지역에서 시행된 평화유지활동에 대해 실패의 원인을 도출하였다.¹⁵⁾

<표 4> 평화유지활동 실패 원인

구분	실패 원인		
	상황요인	안전보장이사회 이해관계 불일치	3원칙 미준수
소말리아	○	○	○
보스니아	○	○	○
르완다		○	
앙골라	○		

출처 : Lise Morje Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*(Cambridge: Cambridge Press, 2008), 9쪽에서 재구성

리즌(Jaïr van der Lijn, 2006)은 기존의 문헌연구를 통해 PKO 작전의 성공 및 실패에 영향을 미치는 9개의 요인들을 제시한다.¹⁶⁾ 또한 이러한 9개 요인들은 유엔 PKO 작전이 분쟁지역의 ‘항구적 평화(Durable Peace)’에 기여하는데 중요한 역할을 하고 있다는 점을 강조한다. 다음의 <표 5>는 9개 요인들을 정리한 것인데, 리즌은 이 9가지 요인들 중에서도 ①~③번까지의 요인들이 PKO 작전의 성공 및 실패에 가장 중요한 영향을 미치는 요인이라고 설명하고 있다.

15) Lise Morje Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*(Cambridge: Cambridge Press, 2008), 9쪽.

16) Jaïr van der Lijn, “Success and Failure of UN Peacekeeping Operations: UNMIS in Sudan,” *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 14, Issue 1-2, 2010. 27~59쪽.

〈표 5〉 PKO 작전의 성공 및 실패에 영향을 미치는 요인

번호	영 향 요 인
①	분쟁당사국내 정치/무장세력들로부터의 협조
②	분쟁당사국내 정치/무장 세력에 대한 충분한 안전 제공
③	분쟁의 규모 및 정도에 대한 충분한 주의/관심 집중
④	분쟁당사국내 이해당사자들로부터의 협조
⑤	적시적절한 PKO 작전 전개 및 시행
⑥	리더십, 명백한 지휘구조, 충분한 교육훈련
⑦	향구적 평화 정착을 위한 장기적 평화활동 전략
⑧	평화유지를 위한 정책적 기제와 작전의 조화(협조)
⑨	분쟁당사국 주민들에게 주인의식 주입

출처 : Jaïr van der Lijn, “Success and Failure of UN Peacekeeping Operations: UNMIS in Sudan,” *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 14, Issue 1-2, 2010. 27~59쪽에서 재구성.

3. METT+TC 분석 틀과 성공요인 분석지표

가. METT+TC 분석 틀

군사력 운용의 측면에서 국제평화유지활동은 군이 수행하는 군사작전이며, 군사작전간 의사결정과 평가 모델인 METT+TC 요소를 활용하여 전장 분석과 작전에 미치는 영향을 평가하게 된다.

군사작전을 수행할 때 전술적 운용요소인 METT+TC 요소는 임무(Mission), 적 또는 임무지역의 상황(Enemy Situation), 지형 및 기상(Terrain & Weather), 가용부대 및 능력(Troops Available), 가용시간(Time Available), 민간요소(Civil Affairs)를 의미한다.¹⁷⁾

METT+TC 요소는 미군에서 전장환경이 복잡해짐에 따라 많은 정보를 분류하여 분석을 하기 위한 체계적 도구의 필요성을 인식하여 최초로 도입하게 되었다. METT+TC 요소를 활용하여 체계적으로 분류함으로써 상황을 이해하고 분석·평가할 수 있게 된다.

한국군에서도 1996년부터 ‘작전요무령’에, 1999년부터는 ‘지상작전’ 교리에 METT+TC 요소를 적용, 발전시키게 되었다.

분석체계를 적용하기 위한 METT+TC 포함요소를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 임무(M)는 부대의 과업으로서 상급부대에서 부여된 과업을 분석하는 과정에서 정립된다. 임무에 포함되는 요소는 ‘누가, 어디서, 무엇을, 왜’ 요소를 포함한 주요과업을 의미한다.

둘째, 적 상황(E)은 적의 실체를 분석, 판단하고, 적 지휘관이 어떠한 의도 및 방책을 채택할 가능성이 있는지에 대한 대응계획을 수립하는 과정이다.

셋째, 지형 및 기상(T)은 전투 시 극복해야 할 마찰의 요인이면서, 지형 및 기상의 이점을 활용시 전투력 증강의 요인이므로 파병부대의 활동에 영향을 줄 수 있는 요소이다.

넷째, 가용부대(T)는 임무를 달성하는데 직접적인 부대 즉, 편제상의 부대와 배속 부대 등 모든 전투력을 포함한다.

다섯째, 가용시간(T)은 급변하는 미래전의 양상에서와 같이 전투속도가 빨라지는 상황 하에서 가용시간은 중요하다. 적에게 주도권을 빼앗기는 결과를 초래할 수 있으며, 특히 파병부대에서는 분쟁지역에 전개하기 위한 준비시간, 이동 시간, 조치해야 하는 작전 시간 등을 포함한다.

여섯째, 민간요소(C)는 작전지역 내 민간인 등에 관련된 요소이다.

17) Headquarters of Department of the Army, *US Army FM 6-0 Mission Command*, Appendix B-10

〈표 6〉 METT+TC 요소의 개념과 주요과업 및 내용

분석요소	개 념	주요과업 및 내용
임무(M)	<ul style="list-style-type: none"> • 부대에 부여된 과업 • 유엔 또는 국제기구, 분쟁 당사국의 요구 • 부여된 임무와 추가 임무를 연출하여 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 정전감시, 무장해제, 무기회수 등 치안활동 • 재건지원활동 및 안정화 지원 • 인도주의 활동 • 경제사회개발지원, 주민친화, 군사교류
적/임무지역 상황(E)	<ul style="list-style-type: none"> • 적대세력 • 임무수행에 영향을 미치는 현지 상황 	<ul style="list-style-type: none"> • 직간접 공격이 가능한 적대세력 • 현지 치안불안 조성 세력 • 현지 강력범죄자 • 파병부대에 적대적인 주민
지형/기상(T)	<ul style="list-style-type: none"> • 임무수행에 영향을 미치는 지형 및 기상 	<ul style="list-style-type: none"> • 부대의 기동/활동에 제한을 주는 지형 및 기상
가용부대 및 능력(T)	<ul style="list-style-type: none"> • 임무수행에 사용 가능한 부대 및 자원 등 유무형 역량 	<ul style="list-style-type: none"> • 임무형태별 부대 편성 • 임무형태별 가용 장비
가용시간(T)	<ul style="list-style-type: none"> • 임무수행에 가용한 시간 	<ul style="list-style-type: none"> • 신속한 파병과정 및 충분한 준비 시간 • 현지 지형/기상을 고려한 부대 운용
민간요소(C)	<ul style="list-style-type: none"> • 임무수행에 영향을 주는 각종 민간요소(국회, 언론 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 파병전: 국회, 여론, 언론 등 • 파병후: 주둔국 정부/주민 여론

이상으로 군이 군사작전을 수행할 때 복잡한 전장 환경을 분석하고 작전에 미치는 영향을 평가하는 도구로 METT+TC 요소를 활용하고 있음을 설명하였는바, 결국 METT+TC 요소는 군이 군사작전을 수행할 때 사용하는 유용한 분석 틀의 역할을 하고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 군의 시각에서 볼 때에는 국제평화유지활동도 완전한 군사작전의 형태이므로 군이 국제평화유지활동 임무를 수행하게 될 때 활용하게 되는 분석 틀이 되는 METT+TC 요소의 개념과 주요과업 및 내용을 정리하면 위의 〈표 6〉과 같다.

나. 국제평화유지활동 성공요인 분석지표

논의의 연장선상에서, 본 연구의 일차적인 목적은 한국군의 국제평화유지활동 실행과정에서 나타난 성공요인들을 분석할 수 있는 유용한 개념적 분석 틀로 METT+TC 분석 틀을 제시하고 성공요인 분석지표를 개발하는 것이므로 앞에서 논의한 국제평화유지활동의 성공 및 실패 요인에 관한 해외 연구결과들을 종합하여 한국군의 국제평화유지활동 성공요인을 분석할 수 있는 지표를 METT+TC 요소별로 구분하여 제시하면 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> METT+TC 요소별 성공지표

분석틀의 요소	성 공 지 표
M (임무)	<ul style="list-style-type: none"> • 명백한 위임명령(clarity of mandate)/완수 • 분쟁지역 갈등해결, 갈등통제 • 작전 시행 간 사상자 최소화 • PKO 요원들의 헌신적 임무수행 • 분쟁당사국내 정치/무장 세력으로부터 안전 제공 • 분쟁당사국내 민간인 보호 • 분쟁당사국 주민 대상 주인의식 주입 • PKO 활동에 대한 분쟁당사자들의 신뢰 확보 • PKO 3원칙(동의, 공정성, 무력사용 제한)/중립성 준수
E (적/임무지역 상황)	<ul style="list-style-type: none"> • 현지상황에 대한 정확한 상황분석/정보제공 • PKO 활동에 대한 일차적 분쟁당사자(국)의 협조/합의 • 제3국(third party state)의 개입/협조 • 강대국(super power)의 개입 • 분쟁당사국 지방정부와의 협력적 관계 확보 • 분쟁당사국내 적대세력의 정도(능력, 수, 적대행위 형태) • 분쟁당사국 지방정부의 능력 • PKO 활동 참여 병력 수
T (지형/기상)	<ul style="list-style-type: none"> • 작전수행에 유리한 지리적 환경 • 현행작전지역 상황에 대한 주기적인 재검토

T (가용부대 및 능력)	<ul style="list-style-type: none"> • 체계적/효율적 지휘통제 • 파병 예정부대의 훈련 및 신속전개능력 • 지휘통제체계의 단일화 • 현지상황에 대한 정확한 상황분석/정보제공 • 분쟁당사국의 고유한 상황요인에 대한 연구 및 대비 • 파병부대의 효율적 리더십 • PKO 요원들의 각종 일탈행위(성범죄, 아동학대, 마약 등)
T (가용시간)	<ul style="list-style-type: none"> • 적시적절한 PKO 작전 전개 및 시행 • 파병 예정부대의 훈련
C (민간요소)	<ul style="list-style-type: none"> • 충분한 재정지원(PKO 예비비 등) • 파병부대의 법적 지위/권한에 대한 협정 체결 • 국제적 협력체계 구축 • 국제적 지원(원조)의 정도 • 분쟁당사국 및 이해당사국의 효과적 외교정책 • 분쟁당사자에 대한 국외 정치적/군사적 지원 차단 • UN 안보리 이사국들의 이해관계(강대국의 국가이익) • 파병 전후 파병국 및 주둔국 여론(국회, 언론, 주민반응 등)

그러나 이렇게 정리된 METT+TC 요소별 총 36개의 성공지표들은 한국군이 참여한 모든 형태의 모든 형태의 국제평화유지활동에 그대로 적용할 수는 없다. 왜냐하면 <표 7>에서 제시된 METT+TC 요소별 성공지표들은 해외에서 연구된 다양한 국제평화유지활동의 성공(실패) 요인들을 METT+TC 각 요소별 개념과 주요과업 및 내용에 적합하게 단순 재배열해 놓은 것이기 때문이다. 또한 한국군이 국제 평화유지활동에 참여하는 방식은 파병될 국가별, 그리고 정치사회적 상황에 따라 병력과 장비, 혹은 병참 및 물자, 의료지원 등 다양한 형태로 이루어지기 때문에 제시된 성공지표들을 모두 적용하여 파병활동의 성과평가를 실시하기는 곤란하다. 끝으로 <표 7>에서 제시된 성공지표들은 경험적 차원에서 볼 때 개별국가별로 파병된 부대 단위의 성과평가보다는 유엔 차원의 단위별 국제평화유지활동 중심의 성과평

가를 위한 지표들이기 때문에 모든 지표들을 개별 국가 단위인 한국군의 파병활동을 성과평가하는데 일반화하여 적용하기에는 다소 무리가 있다.

그러므로 <표 7>에서 제시된 METT+TC 분석 틀과 요소별 성공지표들은 한국군이 지난 20여 년간 참여한 각각의 국제평화유지활동에 대한 성과평가를 시도하기 위한 하나의 이상형(ideal type) 또는 원형(proto type)으로 보아야 할 것이다. 따라서 개별 파병활동의 성과평가에 나열된 성공지표들을 모두 대입하여 검토하기보다는 METT+TC 분석 틀에 의해 각 요소별로 가장 설명력이 큰 핵심지표들을 선별하여 성과평가에 적용해야 한다.

다. METT+TC 분석 틀 적용의 이론적 근거(rationale)

국제평화유지활동을 위한 해외파병은 국가안보전략을 구체화하여 실행하기 위한 주요 국방정책의 하나이다. 그러므로 한국군의 해외파병 활동은 정책평가를 통한 환류과정을 거쳐 정책의 성과를 극대화하는 것이 필수적으로 요구된다.

정책평가에는 본질적인 속성과 양적인 방법과 질적인 방법을 활용하는 것이다.¹⁸⁾ 따라서 정책평가는 정책의 집행, 성과, 결과에 대한 체계적인 사정(retrospective and systematic assessment) 활동으로 정의할 수 있다.¹⁹⁾ 이러한 정책평가의 궁극적인 목적은 정책을 효과적으로 결정하는데 필요한 정보를 제공하는 것이다. 그러므로 평가

18) Rist, Ray C., "Managing of Evaluations or Managing by Evaluations: Choices and Consequences", in R. Rist (es.), *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospectives across Eight Nations*(New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1999), 3~17쪽.

19) 이윤식, 『우리나라 정책평가방법의 현안과 평가설계접근법의 논리』(한국행정연구원 정부개혁과제평가 보고서, 2004). 76~106쪽.

대상이 되는 정책이 여전히 사회적으로 필요한지, 정책의 목표가 추구할 가치가 있는지, 정책이 성공적이라고 할 수 있는지 등을 평가한 후 계속 시행, 중단, 확대 또는 축소할 것인지 아니면 수정할 것인지를 결정하게 된다.

정책평가를 위한 방법에는 대체로 효과성, 능률성, 대응성, 형평성 등으로 요약될 수 있다.²⁰⁾ 능률성은 투입과 산출의 비율 정도를 의미하며, 또한 결과(outcom)는 정책의 최종달성 정도를 말하며 이를 효과성(effectiveness)이라고 한다.²¹⁾

이러한 맥락에서 정부정책의 평가기준과 착안사항을 다음의 <표 8>과 같이 정리할 수 있다. <표 8>에서 보는 바와 같이 정책평가는 일반적으로 과정평가와 성과평가로 분류한다. 정책의 과정평가는 정책형성과 집행단계로 구분하며, 정책형성단계는 정책목표의 적합성과 충실성, 정책집행단계는 시행과정의 효율성과 적절성을 평가기준으로 구분한다.

국방정책 목표를 달성하기 위한 국방정책의 평가가 이루어져야 하며, 정책의 타당성, 효과성을 객관적·체계적·경험적으로 분석하여 평가하는 것을 의미한다.²²⁾

20) 이윤식, 위의 글

21) Mohr, Lawrence B., *Impact Analysis for Program Evaluation*(Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1995), 101~118쪽.

22) 조영갑, 『국가안보학』, 선학사, 2011, 161쪽.

〈표 8〉 정부정책 평가기준과 착안사항

구 분		평가기준	평가 착안사항
과 정 평 가	정 책 형 성 단 계	① 정책목표의 적합성	- 정책목표가 환경변화에 대응하고 있는가 - 정책목표가 명확히 제시되었는가
		② 계획내용의 충실성	- 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)이 충실하게 구비되었는가 - 계획수립시 관련절차는 이행되었는가 - 계획수립 과정에서 충분히 고려하였는가
	정 책 집 행 단 계	③ 시행과정의 효율성	- 사업이 일정대로 추진되고 있는가 - 투입된 자원을 효율적으로 집행하고 있는가
		④ 시행과정의 적절성	- 시행과정에서 행정 여건 등의 변화에 대응하고 있는가 - 시행과정에서 관련기관, 정책과 연계 및 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가
성 과 평 가	정 책 성 과 단 계	⑤ 목표의 달성도	- 당초 설정한 정책목표가 달성되었는가
		⑥ 정책영향	- 해당 정책의 효과가 실질적으로 나타나고 있는가

출처 : 손희준, 「재정분권화 정책의 평가와 발전방안」, 『한국거버넌스학회보』 제12권 제2호, 2005, p.168쪽.

앞에서 언급한 바와 같이, 국제평화유지활동을 위한 해외파병은 주요 국방정책의 하나이며 국제평화유지활동의 1차적인 행위 주체는 파병부대이므로 국제평화유지활동은 군이 수행하는 군사작전이며, 군은 METT+TC 분석체계를 활용하여 복잡한 전장환경 하에서 부여된 목표를 효율적으로 달성하고자 한다. 이러한 논의 전개를 확장하면, 주요 국방정책의 하나인 해외파병 활동을 평가할 때 앞의 〈표 8〉과 같은 정부정책 평가기준과 착안사항을 적용할 것인지, 아니면 군이 군사작전을 수행할 때 적용하는 고유한 의사결정과 평가 모델인 METT+TC 분석체계를 적용할 것인지의 문제가 부각된다. 그런데 〈표 8〉의 일반적인 정부정책평가체계는 군사작전을 수행할 때 적용하는 고유한 의사결정 및 평가 모델인 METT+TC 분석체계와 평가단계

및 평가기준, 그리고 평가 착안사항 면에서 공통점과 유사점을 발견할 수 있는데 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 과정평가와 성과평가단계로 구분하여 정책형성단계 → 정책집행단계 → 정책성과단계를 순환하는 정부정책평가체계는 군사작전 계획 및 준비단계 → 작전실시단계 → 작전결과단계를 순환하는 METT+TC 분석체계와 동일한 평가단계를 적용하고 있다.

둘째, 평가기준 역시 동일하게 적용하고 있다. 정책형성단계의 평가기준인 정책목표의 적합성과 계획내용의 충실성은 작전계획 및 준비단계의 평가기준인 작전목표(임무)의 적합성과 작전계획의 충실성과 유사한 평가기준을 적용한다. 정책집행단계의 정책시행과정 효율성 및 적절성은 작전실시단계의 작전과정 효율성 및 적절성과 동일한 평가기준이다. 마지막으로 정책성과단계의 정책목표 달성도 및 정책영향은 역시 작전결과단계의 작전목표(임무) 달성도 및 작전결과도의 영향과 동일한 평가기준을 적용하고 있다. 다음의 <표 9>는 정부정책 평가체계와 METT+TC 분석체계의 평가단계와 평가기준을 비교하여 정리한 것이다.

<표 9> 평가체계 비교(평가기준)

정부정책 평가체계			METT+TC 분석체계		
구 분	평가기준		구 분	평가기준	
과정 평가	정책 형성 단계	① 정책목표의 적합성	과정 평가	작전 계획 준비 단계	① 작전목표(임무)의 적합성
		② 계획내용의 충실성			② 작전계획의 충실성
	정책 집행 단계	③ 시행과정의 효율성		작전 실시 단계	③ 작전과정의 효율성
		④ 시행과정의 적절성			④ 작전과정의 적절성
성과 평가	정책 성과 단계	⑤ 목표의 달성도	성과 평가	작전 결과 단계	⑤ 작전목표(임무)의 달성도
		⑥ 정책영향			⑥ 작전결과도의 영향

셋째, 두 체계의 평가 착안사항도 유사하다. 정부정책 평가체계에서 정책목표가 상위 국정지표에 부합하는 것과 명확히 제시되었는가를 평가하는 것은 군사작전 시 M(임무) 요소인 상급부대 지휘관의 의도에 부합하는 것과 명백한 임무가 부여되었는지를 평가하는 것과 유사한 평가내용으로 판단된다. 정책목표가 환경변화에 대응하고 있는지를 평가하는 것은 군사작전 시 E(적/임무지역 상황) 및 C(민간고려요소)를 요소를 평가하는 것과 그 내용이 유사한 것이다.

또한 정책목표 달성을 위한 수단이 충실히 구비되었는지, 계획수립 시 여론수렴 및 관련기관과의 협조는 고려되었는지를 확인하는 것은 T(가용부대 및 능력) 및 C(민간고려요소) 요소를 평가하는 것과 공통적인 것으로 볼 수 있다. 일정계획에 맞춰 사업이 추진되고 있는지를 평가하는 것은 T(가용시간) 요소 및 T(가용시간)에 영향을 미치는 T(지형 및 기상) 요소와, 투입된 자원을 효율적으로 집행하고 있는지를 확인하는 것은 C(민간고려요소)와 유사한 것으로 분석된다.

정책시행 과정에서 행정여건 및 상황의 변화를 적절히 포착하는 것과 관련기관과 연계 및 협조체제의 구축 정도를 평가하는 것은 군사작전 시 E(적/임무지역 상황) 및 C(민간고려요소)와 유사하다는 점은 논란의 여지가 없을 것이다. 마지막으로, 정책목표가 달성되었는지, 정책효과가 실질적으로 나타나고 있는지를 평가하는 것은 군사작전 결과 부여된 임무를 달성하였는지 그리고 작전효과가 나타나고 있는지를 평가하는 M(임무) 요소와 평가내용이 같다고 보겠다. 다음의 <표 10>은 두 체계의 평가 착안사항과 평가요소를 비교하여 정리한 것이다.

(표 10) 평가체계 비교(평가 착안사항 및 METT+TC 평가요소)

정부정책 평가체계		METT+TC 분석체계	
구 분	평가 착안사항	구 분	METT+TC 평가요소
과정 평가	정책 형성 단계 <ul style="list-style-type: none"> - 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가 - 정책목표가 명확히 제시되었는가 	과정 평가	작전 계획 준비 단계 <ul style="list-style-type: none"> - M (임무) - E (적/임무지역 상황) - C (민간고려요소)
	정책 집행 단계 <ul style="list-style-type: none"> - 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단이 충실하게 구비되었는가 - 계획수립 시 여론수렴, 사전조사 등 관련절차는 충분히 이행되었는가 - 계획수립 과정에서 관련 기관 정책과의 연계, 협조 및 중복여부를 충분히 고려하였는가 		작전 실시 단계 <ul style="list-style-type: none"> - T (가용부대 및 능력) - C (민간고려요소)
성과 평가	정책 성과 단계 <ul style="list-style-type: none"> - 일정계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가 - 투입된 자원을 목표달성을 위해 효율적으로 집행하고 있는가 	성과 평가	작전 결과 단계 <ul style="list-style-type: none"> - T (가용시간) - T (가용부대 및 능력) - T (지형/기상)
	정책 성과 단계 <ul style="list-style-type: none"> - 시행과정에서 상황의 변화에 적절히 대응하고 있는가 - 시행과정에서 제대로 알고 있는가 - 시행과정에서 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가 		작전 결과 단계 <ul style="list-style-type: none"> - E (적/임무지역 상황) - C (민간고려요소)
성과 평가	정책 성과 단계 <ul style="list-style-type: none"> - 당초 설정한 정책목표가 달성되었는가 	성과 평가	작전 결과 단계 <ul style="list-style-type: none"> - M (임무)
	정책 성과 단계 <ul style="list-style-type: none"> - 해당 정책의 효과가 실질적 인가 		작전 결과 단계 <ul style="list-style-type: none"> - M (임무)

그러나 METT+TC 분석체계에서 각 단계별 평가요소는 단지 <표 10>에서 표시된 요소들만 활용되는 것은 아니다. 매 단계별로 METT+TC 평가요소 모두 해당 단계별 평가요소로 활용되는 것이지만 해당 단계에서 집중적으로 활용되는 평가요소만을 강조하고 있는

것으로 이해해야 할 것이다. 정부정책 평가체계 역시 각 단계별로 <표 10>에서 표시된 평가 착안사항만 기능적으로 작동하는 것이 아니고 매 단계마다 모든 평가 착안사항들이 작동하고 있지만 특징적이고 집중적으로 활용하는 평가사항들만 부각하여 설명하는 차원으로 이해하여야 한다.

정책평가의 가장 두드러진 특징은 정부의 정책에 대하여 평가(assessment)를 통해 환류정보(feedback information)를 제공, 정책에 대한 비법적 책임(non-legal responsibility)을 국민들에게 인지시키는 기능을 중시한다는 것이다.²³⁾ 즉 사례를 중심으로 하여 사후적 평가(post facto assessment) 및 회고지향적인(retrospective) 특징을 갖는다. 본 연구에서 사용되는 분석 틀인 METT+TC 분석체계도 기존의 파병사례를 중심으로 분석하는바, 사후적 사정 및 회고지향적이라는 것도 또 하나의 공통점으로 볼 수 있다.

이상으로 정부정책 평가체계와 METT+TC 분석체계의 공통점과 유사점을 살펴보았으며 본 연구에서 한국군의 국제평화유지활동 성과평가를 하기 위해 군사작전을 수행할 때 적용하는 고유한 의사결정 및 평가 모델인 METT+TC 분석체계를 활용하는 것에 대한 이론적 근거(rationale)를 밝혔다.

한국군의 국제평화유지활동은 군사전술적 차원의 특성을 구체적으로 분석 가능한 METT+TC 분석체계를 활용하여 성과를 평가하는 것이 방법론적인 측면에서 유리한 선택일 것이다. 다시 말하면, 한국군의 국제평화유지활동 성과평가를 하기 위해 METT+TC 분석 틀을 선택하는 것은 연구문제에 대한 설명력을 높이기 위한 현실적합적이고 전략적인 선택인 것이다.

23) Rist, Ray C., "Managing of Evaluations or Managing by Evaluations: Choices and Consequences", 앞의 책.

4. 레바논 동명부대의 국제평화유지활동 성공요인 분석

본 연구에서 하나의 이상형(ideal type) 또는 원형(proto type)으로 제시한 METT+TC 분석 틀을 사용하여 개별 해외파병 부대에 대한 성과평가를 시행함에 있어서는 METT+TC 요소별로 가장 설명력이 높은 핵심지표들을 선정하고 해당 핵심지표들을 중심으로 구체적인 사례를 제시함과 동시에 해당 사례들이 핵심지표와 연관된 의미를 인과관계에 근거해서 설명해야 한다. 따라서 레바논 동명부대의 국제평화유지활동 성공요인을 분석함에 있어서도 총 36개의 성공지표들 중에서 동명부대가 파병된 현지 상황과 부대에 부여된 임무 및 부대의 성격 등을 고려하여 핵심지표들을 선정하고 이에 따라 구체적인 사례들을 적시하여 핵심지표의 충족 여부를 ‘성공’, 그리고 ‘실패’로 구분하여 논의하고자 한다.²⁴⁾

핵심지표의 충족 여부를 성공과 실패로 판정하는 것은 핵심지표와 관련된 구체적인 사례들에 대한 정량적 평가와 정성적 평가결과에 근거한다. 정량적 평가는 해당 파병부대의 전반적인 국제평화유지활동의 결과에서 나타나는 구체적인 각종 데이터를 통해 핵심지표의 충족 여부를 투입-산출의 인과관계로 분석한다는 의미이다. 이러한 정량적 평가자료의 예로는 작전활동 건수, 주민진료 건수, 도로포장 총연장, 공공시설 건설 규모 및 건수, 인도적 지원사업 투입 예산액과 예산사용결과 등을 들 수 있다. 정성적 평가는 전반적인 국제평화유지활동의 구체적인 사례 속에서 객관적인 수치를 정확히 제시할 수는 없지만 해당 사례가 핵심지표의 충족 여부에 영향을 미친 결과를 주관적으로

24) 동명부대의 PKO 활동과 관련된 세부자료는 국방대학교 PKO센터, 『동명부대 1진~13진 파병성과 교훈집 및 귀국보고서』, 2014; 레바논 평화유지단, 『중동의 작은 거인 레바논』, 2011; 국방대학교 PKO센터, 『레바논 핸드북』, 2016을 참고하였음.

평가한다는 의미이다. 예컨대 성공적인 작전임무 수행을 위해 투입된 노력, 작전지역 주민들의 긍정적인 태도 변화, 인접 및 상급부대로부터의 평판, 파병부대에 대한 선호도, 해당 파병부대로 인한 긍정적인 심리적 효과 등을 인과관계 차원에서 평가하는 것이다.

가. 레바논 동명부대 개관

1975년 레바논에서 기독교와 무슬림 세력 간의 내전이 발발하자 내전 수습을 명분으로 시리아군과 이스라엘 군이 레바논에 진주하였으나 내전 상황은 진정되지 않았다. 이에 따라 유엔은 1978년 안전보장이사회 결의에 따라 레바논에 유엔 레바논 평화유지군(UNIFIL)을 전개하여 레바논 내전과 이스라엘과의 분쟁을 중재하는 노력을 해왔다. 하지만 2006년에 레바논 남부지역에서 이스라엘과 헤즈볼라 간의 충돌로 민간인 1,000여 명이 사망하는 사태가 발생해 이를 해결하기 위해 유엔은 2006년 8월 11일 유엔 안보리 결의 제1701호를 채택하여 UNIFIL의 병력을 기존 3,000명에서 15,000명으로 증강하고 회원국에 참여를 요청하였다.

이에 따라 한국 정부는 2006년 11월 국무회의 의결 및 같은 해 12월 22일 국회의 동의를 거쳐 2007년 6월 21일 350명 규모의 동명부대를 창설하였다. 동명부대의 파병은 한국군의 역사상 다섯 번째 PKO 임무이자, 상륙수 부대에 이은 두 번째 전투부대 파병이다. 부대명 ‘동명’은 레바논의 “동쪽에서 온 밝은 빛”이라는 뜻으로 “레바논의 평화를 위해 멀리 동쪽에서 온 부대”라는 상징적인 의미를 담고 있다.

최초 1진은 특전사부대를 모체로 이를 지원하는 공병, 통신, 의무, 수송, 정비 등 다양한 전투근무지원부대를 선발하여 편성되었다. 2007년 3월 19일 파병 창설단이 편성된 이후 이들은 약 6개월의

준비기간 동안 PKO 기본과목 이수를 통해 유엔 평화유지군으로서의 기본자질과 소양을 갖추었다. 특히 개인, 팀, 주특기별 훈련과 민사과제 숙달로 완벽한 임무수행을 위한 준비를 거쳐 2007년 7월 19일 현 주둔지인 남부 레바논에 성공적으로 전개하였고, 2007년 8월 13일 이태리 1연대로부터 책임지역에 대한 작전권을 인수받아 현재까지 임무수행 중에 있다.

동명부대는 특전사 1개 대대를 모체로 의무, 헌병, 경호, 정비, 보수, 통신, 공병, 수송, 감시, EOD 등 지원부대가 편성되어 359명 규모로 단독임무 수행이 가능하도록 편성되어 있고 UNIFIL 파병국 37개국 중 파병규모 면에서 12번째 파병국으로 남부 레바논의 티르 지역에 위치하여 임무수행 중에 있다.

동명부대의 임무는 개인 및 부대방호를 유지한 가운데 책임지역내 불법무기와 무장세력 유입에 대한 감시정찰과 우호적인 작전환경 조성을 위한 민군작전, 레바논군 지원 및 협조체계 유지이다. 부가적으로 연합 도보정찰, 연합 임시검문소 작전, EOD 작전 등 지금까지 모든 작전임무를 단 한 건의 사고없이 완벽하게 수행하고 있다. 특히, ‘피스웨이브(PEACE WAVE)’라는 다기능 민군작전을 통하여 주민들이 필요로 하는 의료지원, 도로포장, 학교 및 관공서 시설물 개선사업 등 인도적 지원 활동을 추진하고 있다. 아울러 태권도·컴퓨터·한글·재봉 교실 등을 열어 지역주민들과 유대를 강화함으로써 신뢰를 얻고 있다.

동명부대의 책임지역은 UNIFIL 최북단 지역으로 남부 레바논 티르 지역에 위치하고 있다. 작전책임지역 면적은 대략 가로 10km, 세로 7km로 서울 서초구 면적과 비슷하다. 책임지역 내에는 5개 마을이 위치해 있으며 약 5만여 명이 거주하고 있다.

나. METT+TC 분석 틀에 의한 성공요인 분석

1) M(Misson) : 임무

동명부대의 주요 작전임무는 고정감시, 레바논군 연합도보정찰, 연합임시검문소 운용, EOD 정찰 등이다. 부대는 상급부대의 지침과 작전환경 등을 고려, 감시정찰체계 발전을 위해 부단한 노력을 기울여왔다. 감시정찰작전의 질적 개선과 작전팀의 안전을 위해 작전부대운용변경, 작전환경 변화에 따른 기동정찰로 조정, 불규칙 작전투입, 유형별 작전수행방법 보완, 전 간부를 대상으로 한 동반작전 시행, 참모순찰 등 다양한 방법을 시행하였으며, 그 결과 작전팀은 UNIFIL 최고의 부대라는 찬사를 들을 만큼 감시정찰 임무를 완벽하게 수행하고 있다는 평가를 받는 성과를 얻었다.

또한 피스웨이브(PEACE WAVE)라는 다기능 민군작전을 통해 현지인과의 강한 유대감을 형성하고 친한화를 달성하여 부대안전과 작전임무 수행여건을 보장하고 있다. 작전지역 내 마을들은 2006년 7월 이스라엘과의 전쟁 시 피해를 받았던 곳으로 사회기반시설이 열악하고 학교시설이 노후화된 곳으로 중앙정부에서의 지원도 원활하지 못해 어려움을 겪는 실정이었다. 이런 지역적 특성을 고려, 한국군 특유의 존중과 태도를 바탕으로 Korea Effect의 지속성, 지역주민의 필요를 기반으로 한 공공성, 경제성 등을 기본원칙으로, 인도주의적 지원, 친화활동, 레바논군 지원의 3개 사업을 핵심으로 추진하고 있으며 지역사회의 다양한 의견을 적극 수렴하고 사업소요에서부터 평가까지 투명하게 추진하고 있다.

그 결과 주민들의 신뢰를 확보하고 지역의 안정화를 조기에 달성하여 현재까지 UNIFIL 파견 국가 중 유일하게 책임지역 내 지역주민으로부터 단 한 건의 적대행위도 없는 가운데 최고의 찬사를 받는 모범

부대로 인식되고 있으며 레바논과 UNIFIL 내 한국의 국가 브랜드 홍보에 노력하고 있다. 민군작전을 위해 편성된 예산은 22007년부터 2010년까지 총 77.7억 원, 2011년도에는 인도적 지원사업에 13.8억 원, 친화활동과 레바논군 지원사업에 6.2억 원 등 총 20억 원에 달한다.

인도적 지원사업은 동명부대 민군작전에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 사업으로 가용예산을 활용하여 낙후된 책임지역의 발전을 도모하며 능력범위 내에서 각종 대민 서비스를 실시하여 주민들의 신뢰를 확보하고 책임지역의 안정을 유지하는데 목적을 두고 있으며, 의료지원 활동과 주민 숙원사업, 취약계층 지원으로 구분하여 실시하고 있다. 동명부대의 인도적 지원활동은 지역주민들의 요구에 최적화함으로써 UNIFIL 파병부대들의 모범이 되고 있다.

의료팀은 지역 내 5개 마을을 주 1회씩 순회 진료하여 현재까지 진료실적은 환자 80,000명 이상에 가축 6,258두에 달하고 있다. 특히 수의진료의 경우 현지 농장시설이 대부분 열악하고 사육기술과 위생에 대한 개념이 부족하며 현지 수의사의 절대적인 부족으로 치료를 제대로 받지 못하고 방치되고 있는 실정이어서 비교적 단순한 진료활동임에도 불구하고 상당히 인기가 높다.

주민숙원사업은 지역 관청 및 주민들의 요청을 기초로 주민들의 생활여건을 개선하는 사업이다. 현재까지 동명부대는 도로포장, 하수로 공사, 교통시설 정비 등 사회기반시설 구축과 청소차량, 발전기, 쓰레기통 등의 물자공여와 복지시설 지원 등 공공성과 효과성, 경제성 등을 고려하여 실시되고 있다. 1진 전개 후 약 112건의 지원사업을 추진하였고 지역주민의 생활개선은 물론, 지역사회 발전에 크게 기여하고 있으며 특히 2011년에 추진된 한국 기념 프로젝트, 맑은 수돗물 공급 프로젝트, 삶의 질 향상 프로젝트 등은 지역주민들의 생활과 밀접한 요소를 중심으로 추진되어 실제 삶의 질 행상을 체감할 수 있도록

하였다.

한국 기념 프로젝트는 한국군의 주둔을 상징하고 국가 이미지를 고양하는 사업으로 주요 실시내용으로는 작전지역 내 기존 도로 3km 구간에 도로포장, 차선도색, 주차공간 확보 등 한국형 도로 시스템을 적용하여 사용 편의성을 향상하고 열악한 전력수급 여건을 고려하여 태양광 가로등을 설치하고 지역 학교에 LG와 연계하여 PC 30대, 홈씨어터 2대 규모를 갖춘 교실을 개설하여 한국식 e-learning 교육과 한국형 인터넷 기반을 갖춘 첨단 IT정보 체험장을 갖추으로써 IT강국으로서의 한국의 이미지를 홍보하고 있다.

맑은 수돗물 공급 프로젝트는 석회질이 많이 포함된 지역 내 수돗물로 인한 건강문제를 해결하기 위해 5개 마을에 수돗물 정수처리장을 신설하는 공사로 일일 약 5톤의 정수량으로 석회석 및 박테리아 제거를 통해 지역주민에 대한 위생증진 및 치아건강에 기여하고 있다.

삶의 질 향상 프로젝트는 지역주민에 대한 고용창출 및 수입증대 효과를 목적으로 주민들이 일할 수 있는 공간을 제공하고 필요한 교육을 통해 새로운 자기계발과 경제활동 여건을 만들어 주는 프로젝트이다. 이를 위해 각 지역별로 부녀자를 대상으로 재봉교실(24개기 312명 수료)을 개설하였고, 부르즈라할 지역에는 밀과 자임 등을 가공하는 공장을 신설하여 지역 내 극빈자 가정 여성의 일자리 창출효과와 가정수입 증대에 기여하고 있다.

한국 기념 프로젝트, 맑은 수돗물 공급 프로젝트, 삶의 질 향상 프로젝트 등 현재까지 전개된 주민숙원사업 지원 현황은 토목구조물 6건, 하수시설 8건(4km), 학교시설 21건, 도로포장 20건(14km), 공공시설 45건, 물자공여 25건 등 총 125건으로 약 500만 달러의 예산이 투자되었다.

친화활동은 주민초청 및 주요인사 대상 친한화 활동, 한글 및 컴퓨터

교실, 태권도 교실, 방한연수 등으로 전개되고 있다. 특히 한글 및 컴퓨터 교실은 현재까지 76개기 678명이 수료하였고, 교육뿐만 아니라 대한민국의 문화 소개와 한국군 교관과 학생들의 교감 형성으로 친한화를 이루고 있다. 또한 방한연수는 2008년 17대 대통령 취임식에 티르 연합시장과 압바시야 시장을 초청하였고 10월 1일 국군의 날 행사에는 레바논 남부사령관과 티르 보안부대장을 초청한 것을 계기로 시작되었다. 이후 동명부대 전 교대기간을 이용, 연 2회 실시하여 현재까지 11차에 걸쳐 레바논 주요인사 및 현지주민 222명이 방한하였으며 한국의 발전과 우리 문화를 홍보하는 계기가 되고 있다.

이상으로 동명부대의 파병활동을 임무수행 면에서 살펴보았다. METT+TC 분석 틀에서 제시한 임무 면에서의 일반적인 지표 9가지 중에서 구체적 사례들을 통해 확인할 수 있는 동명부대의 핵심지표는 5가지로 제시할 수 있으며, 성과평가 결과는 다음의 <표 11>과 같다.

<표 11> 임무면 성공요인 분석

범례 : ○ 성공 × 실패

성공요인(핵심지표)	주요활동 / 성과	평가
• 명백한 위임명령 및 완수	• 고정감시작전 30,000여회, 연합도보정찰 2,000여회, 연합임시검문소 작전 4,200여회, EOD작전 2,700여회를 단 한 건의 사고도 없이 완벽하게 완수	○
• 작전 시행 간 사상자 최소화	• 동명부대 소속 장병 사상자 없음	○
• 분쟁지역 갈등해결 및 통제	• 지역 안정화 조기 달성	○
• 분쟁 당사국내 정치/무장 세력으로부터 안전제공	• UNIFIL 파견 국가 중 유일하게 책임지역 내 지역주민으로부터 단 한 건의 적대행위도 없음	○
• 분쟁 당사국 내 민간인 보호	• 책임지역내 지역주민 80,000명 대상 의료지원활동	○
• 분쟁당사국 주민대상 주인의식 주입	• 112건의 주민숙원사업 시행	○

2) E(Enemy situation) : 적 및 임무지역 상황

동명부대 책임지역은 5개의 마을이 위치해 있으며, 약 5만 여명이 거주하고 있다. 책임지역 내 부르글리아(수니파 부슬림 마을)를 제외하고 모두 시아파 무슬림 마을이다. 정치적으로는 절대다수가 헤즈볼라와 아말당을 지지하고 있어 지난 2009년 국회의원 선거결과에서도 티르지역 국회의원 4명 모두 아말·헤즈볼라 당 소속의원이 압도적인 표 차이로 당선되었다. 이 지역은 과거 2006년 전쟁 당시 헤즈볼라 무장세력의 주활동 근거지로 이스라엘 로켓 발사 및 무기은닉, 이스라엘의 불발탄이 다수 발견된 지역이며, 책임지역 내 3개소에 팔레스타인 정찰군이 있다. 헤즈볼라는 레바논을 이스라엘 점령상황에서 해방시키는 것을 투쟁의 1차 목표로 하고 있다. 최근 헤즈볼라와 이스라엘의 교전으로 많은 사상자가 발생한 가운데, 시리아 난민의 유입으로 불안 및 갈등이 고조되고 있으며, 난민을 가장한 불법 무장단체의 유입도 우려되는 상황이다.

따라서 동명부대는 2007년 3월 19일 파병창설단이 편성된 이후 파병 전까지 현지 협조단을 운영하여 책임지역에 관한 각종 정보를 수집·분석하여 부대가 현지 전개후 즉각 임무수행이 가능하도록 하였다. 또한 레바논의 정치적 불안요인에 의한 각종 테러 가능성이 증대되고 있어 정기 민군작전간 인질테러 발생 등 8개 상황을 가정하여 ‘테러 및 비우호적 행위 발생시 Matrix’를 자체제작하여 월 1회 CPX 및 FTX를 정례화하여 지휘관 및 참모 상황조치 능력과 행동절차를 숙달하고 각 제대 및 기능별 통합훈련으로 상시 테러대비태세를 확립하고 있다.

임무지역의 적시적 정보활동은 다양한 출처를 통한 적극적인 첩보 수집 활동을 통해 부대 작전활동에 영향을 미칠 수 있는 위협요소들

을 식별·분석하여 완벽한 부대방호태세 유지에 기여하는데 그 목적이 있으므로라마단 기간과 rhkxdms 현지 일정과 각종 행사에 주목하여 작전활동에 영향을 미치는 영향이 무엇인지에 관심을 집중하였다. 특히 현지 일정과 행사들은 현지 통역인인 자파르를 적극 활용하여 정확하게 확인하였다. 주민정보망 점검활동은 사전 치밀한 계획하에 내실있게 시행하였고 결과는 DB화하여 체계적으로 관리하였다. 또한 친화활동 및 민군작전간 주면 협조자들에게 적절한 포상을 실시하여 동기를 부여하였으며, 고정 감시작전간, 민군작전간, 상급부대 교류회의간, 친화활동 및 현지 통역인과 대화 간 모든 활동에서 첩보수집·분석하였다.

위에 언급한 임무지역내 상황 파악을 위한 각종 노력과 함께 동명부대는 현지 상급부대인 UNIFIL과 서부여단, 지역에 주둔한 레바논군, 유관기관인 대사관등과 긴밀한 첩보공유시스템을 구축하여 근실시간 부대위협 첩보를 획득하여 활용하고 있다.

이상으로 동명부대의 파병활동을 임무수행 면에서 살펴보았다. METT+TC 분석 틀에서 제시한상황 면에서의 일반적인 지표 8가지 중에서 구체적 사례들을 통해 확인할 수 있는 동명부대의 핵심지표는 3가지로 제시할 수 있으며, 성과평가 결과는 다음의 <표 12>와 같다.

<표 12> 상황 면 성공요인 분석

범례 : ○ 성공 × 실패

성공요인(핵심지표)	주요활동 / 성과	평가
• 현지상황에 대한 정확한 상황분석 및 정보제공	• 파병 전 현지 협조단 운영, 테러 가능성 대비 Matrix 작성 및 활용	○
• PKO활동에 대한 일차적 분쟁 당사국의 협조/합의	• 파병 후 레바논 정부와 협조 및 지역 주둔 레바논군 지원, UNIFIL 및 서부여단 협조체계 구축	○
• 분쟁 당사국 지방정부와의 협력적 관계 확보	• 티르시 등 현지 관공서와 긴밀한 유대	○

3) T(Terrain & Weather) : 지형 및 기상

동명부대가 위치한 티르지역은 책임지역 북쪽에 레바논의 3대 주요 하천 중 하나인 리타니 강이 위치하고 있다. 리타니 강 주변에는 불법 무기와 무장세력 유입이 가능한 11번 도로가 북에서 남으로 길게 이어져 있으며, 도로상에는 카시미아 교량이 위치하고 있다. 따라서 동명부대는 리타니 강의 카시미아 교량을 중점적으로 감시하고 있으며, 리타니 강의 도섭지점을 중심으로 정찰활동을 실시하고 있다. 책임지역에 대한 기동정찰도 병행하고 있으며, 대로켓 탐지, 임시 검문소 운용, 급조폭발물 정찰도 주기적으로 실시하고 있다.

임무지역의 기상은 강풍과 우천에 대한 대비가 매우 중요하다. 강풍은 심할 경우 10m/s 이상으로 24시간 불기도 하고, 우천은 국지적 폭우형태로 시간당 20mm 정도로 내리기 때문에 이에 대한 정확한 예측과 첩보제공은 작전활동에 필수적이다. 따라서 인마셋(위성) 장비를 활용한 실시간 영상전송 시스템을 구축하여 운영하고 주둔지에 국지기상 분석장비도 설치하여 활용하였으며, 군 인트라넷 홈페이지에 기상정보를 제공하여 실시간에 전파하는 체계를 운영하였다.

또한 부대의 모든 영외활동간 식별되는 모든 지형변화 사항에 대해 실시간대 보고체계를 구축하였는바, 사소한 지형변화 사항도 휴대폰을 이용하여 지휘통제실에 즉각 보고함과 동시에 필요시 사진 촬영하여 전송하여 향후 작전에 참고가 될 수 있도록 즉각 전파하였다. 우기(11~2월)에는 상습 침수구역 및 급경사로에 대한 사전교육을 실시하였고, 하절기 및 갈수기에는 급수와 식수를 탄력적으로 통제하였으며 물 사용량이 많은 6~8월까지의 정수장비를 탄력적으로 운용하였다.

주둔지에는 1개의 주 심정과 1개의 예비 심정을 보유하고 있으나 갈수기를 대비하여 예비 심정에 대한 대책을 수립하여 토지 소유주와 협조 및 사용허가 획득을 완료하였다. 동계 및 우기에는 각종 시설물

안전점검 및 강풍 대비 제반대책을 강구하였다. 4월부터 10월까지 지속되는 하계의 평균 25℃에 달하는 고온 건조한 기후에 대비하여 유엔 부식과 일일단위 구매 급식하는 식자재에 대해 철저한 검수 및 식자재 보급 업체에 대한 주기적인 위생 점검 및 지도를 통해 식중독 발생요인을 차단하여 안정적인 급식이 가능하도록 하였다.

이상으로 동명부대의 파병활동을 임무수행 면에서 살펴보았다. METT+TC 분석 틀에서 제시한지형 및 기상 면에서의 일반적인 지표 2가지 중에서 구체적 사례들을 통해 확인할 수 있는 동명부대의 핵심 지표 역시 2가지로 제시할 수 있으며, 성과평가 결과는 다음의 <표 13>과 같다.

<표 13> 지형 및 기상 면 성공요인 분석

범례 : ○ 성공 × 실패

성공요인(핵심지표)	주요활동 / 성과	평가
• 작전수행에 유리한 지리적 환경	• 불법무기와 무장세력 유입 가능한 리타니 강 도섭지점 및 교량 24시간 감시	○
• 현행작전지역 상황에 대한 주기적인 재검토	• 인마셋(위성) 장비 및 국지기상 분석장비 설치, 활용 • 군 인트라넷 홈페이지에 기상정보 탑재 실시간 전파 • 강풍/우천 대비 각종 대책 강구	○

4) T(Troops Available) : 가용부대 및 능력

2007년 3월 19일 파병 창설단이 편성된 이후 부대는 약 6개월의 준비기간 동안 PKO 기본과목 이수를 통해 유엔 평화유지군으로서의 기본자질과 소양을 갖추었다. 특히 개인, 팀, 주특기별 훈련과 민사과제 숙달로 완벽한 임무수행을 위한 준비가 완료된 상태에서 현지로 전개되었다. 부대는 특전사 1개 대대를 모체로 의무, 헌병, 경호, 정비, 보수, 통신, 공병, 수송, 감시, EOD 등 지원부대가 편성되어 359명

규모로 단독임무 수행이 가능하도록 편성되어 있다. 부대의 임무는 개인 및 부대방호를 유지한 가운데 책임지역내 불법무기와 무장세력 유입에 대한 감시정찰과 우호적인 작전환경 조성을 위한 민군작전, 레바논군 지원 및 협조체계 유지이다. 특히 부대 규모는 대대급이지만 임무의 특수성과 중요성을 고려하여 대령급 지휘관을 보직하였고, 작전지역대, 직전지원대, 직할대 등 3개 제대로 편성하였다.

작전지역대는 특전사 모체부대(1개 대대)로 편성되어 고정감시정찰, 임시검문소, 연합도보정찰, EOD정찰간 경호, 신속대응부대(QRT), 출동대기부대(BMR), 민군작전 등 파병임무 수행을 위한 동명부대의 핵심 전투력이다. 직전지원대는 작전활동을 지원하고 부대를 일반지원하는 정비, 보수 및 공병중대, 통신 및 위성을 지원하는 통신중대, K-6 기관총을 탑재한 장갑차 바라쿠다를 운용하는 장갑소대, 주둔지 방호를 위한 감시장비를 운용하는 감시반, 폭발물 해체를 위한 EOD반으로 편성되어 부대의 전투지원 및 전투근무지원 임무를 수행한다. 직할대는 부대 장병들의 의료지원과 민군작전간 현지 주민 및 가축에 대한 의료활동을 지원하는 의무대와 부대내 규율과 경호를 담당하는 헌병대, 대테러작전 및 경호지원 임무를 수행하는 707 대테러팀, 취사병 및 통역병을 관리하는 본부중대로 편성되어 있다.

부대는 UNIFIL 사령부 예하 서부여단에 이태리, 가나, 핀란드/아일랜드, 말레이시아 대대 등과 같이 편성되어 지상작전(감시정찰) 임무를 수행하고 있으며 UNIFIL 단독작전 및 레바논군과의 합동작전을 수행하고 있다. 레바논 군과의 연합작전은 UNIFIL 작전의 약 9%를 차지하며, 서부여단 및 UNIFIL 사령부 참모요원 10명이 배속되어 레바논군 연합 도보정찰과 UNIFIL 헌병과 합동검문소 운용 등의 업무를 지원한다.

동명부대는 UNIFIL 작전명령에 의한 작전활동 개념에 부합되게

부대운영을 통제하고 있다. UNIFIL은 현재 2단계(안정화) 작전을 추진중이며 동명부대가 소속되어 있는 서부여단은 작전구상 LEONTE X V(Opreational Design)에 의거 2단계(안정화)를 추진하기 위한 3가지의 작전선을 지시하였다. 이에 동명부대는 UNIFIL 작전명령 및 서부여단 작전구상에서 추구하는 작전개념에 부합된 부대운영을 추진하였으며, 완벽한 임무수행을 위해 UNIFIL 및 서부여단과 연계된 작전태세를 확립하였다. 따라서 상급부대의 작전개념 및 의도를 구현하기 위하여 상급부대 SOP 및 표준상황조치과제를 숙지하고, 하달되는 다년명령 및 지시사항을 적극 이행하였다. 또한 UNIFIL 개인파병자 및 서부여단 파견인원들과의 수시 의사소통을 통하여 현재 상급부대에서 논의되고 있는 사항들에 대한 정보를 요청하고, 지휘관에게 적시적으로 보고함으로써 상급부대와 연계된 부대운영에 반영되도록 하고 있다.

부대는 상급부대에서 하달된 현지정세 관련 단편명령 및 테러위협 첩보에 따라 위협의 근원을 미연에 차단하기 위해 추가적인 주둔지 진전정찰을 실시하고, 작전시간 및 기동로를 불규칙하게 편성하며, 군중 운집지역 및 테러 의심지역으로의 기동을 통제하는 등의 탄력적 작전운영으로 생존성을 보장하였다. 또한 레바논 국내외 정세 및 이슬람 문화에 대한 내실있고 체계적인 간부교육이 작전수행능력을 배가할 수 있음을 명확하게 인식하고 작전지역내 특이동향 및 레바논 군사 및 정치 변화사항, 각종 테러 관련 사항들에 대한 시의적절한 교육을 진행하였으며 식별된 정보는 즉각 공유하고 전파하여 작전간 충분히 인지된 상태에서 시행되도록 노력하였다.

레바논의 정치적 불안요인에 의한 각종 테러 가능성이 증대됨에 따라 책임지역 내 EOD반을 편성하고 IED 탐지활동을 강화하여 테러를 예방하고 있다. 테러에 대비하여 위성장비를 활용하여 실시간 영상전송

시스템을 구축하여 우발상황 발생시 작전지역과 동일한 상황 공유체계를 유지하고, 개인 기동영상 전송시스템인 카키샷을 활용하고 있다. 고정감시초소에는 방호벽을 설치하여 작전팀에 대한 방호력을 상승시켰다.

〈표 14〉 가용부대 및 능력 면 성공요인 분석

범례 : ○ 성공, × 실패

성공요인(핵심지표)	주요활동 / 성과	평가
<ul style="list-style-type: none"> 체계적/효율적 지휘통제 	<ul style="list-style-type: none"> 대대급 규모이나 대령급을 지휘관으로 보직 특전사 1개 대대를 모체부대로 편성 	○
<ul style="list-style-type: none"> 파병예정부대의 훈련 및 신속전개능력 	<ul style="list-style-type: none"> 파병 창설단 편성 후 6개월간 훈련 (개인, 팀, 주특기 등) 작전지역대에 신속대응부대(QRT) 편성 / 운용 	○
<ul style="list-style-type: none"> 지휘통제체계의 단일화 	<ul style="list-style-type: none"> UNIFIL 작전명령 및 서부여단 작전구상에서 추구하는 작전개념에 부합된 부대운영 	○
<ul style="list-style-type: none"> 현지상황에 대한 정확한 상황분석 및 정보제공 분쟁당사국의 고유한 상황요인에 대한 연구 및 대비 	<ul style="list-style-type: none"> 상급부대 첩보에 따라 위협의 근원을 미연에 차단 작전지역내 특이동향 및 레바논 군사 및 정치 변화사항, 각종 테러 관련 사항들에 대한 시의적절한 교육 / 전파 테러 대비 위성장비 활용 실시간 영상전송 시스템 구축 개인 기동영상 전송시스템인 카키샷 활용 	○
<ul style="list-style-type: none"> 파병부대의 효율적 리더십 PKO요원들의 각종 일탈행위 (성범죄, 아동학대, 마약 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 입체적인 신상관리와 다중 확인 시스템 구축 / 운영 주기적인 부대안정성 평가 시행 부대자체 스트레스 해소대책 강구, 사고 전무 	○

동명부대는 인사관리 측면에서도 파병장병 특성 및 임무와 시기를 고려한 군기강 확립계획을 수립하고 입체적인 신상관리와 다중 확인 시스템을 통해 안정적인 부대관리로 지휘여건을 보장하였으며, 개인 신상에 문제가 발생하지 않도록 사전에 적극적인 예방활동을 전개함으로써 완전작전 임무수행과 전투력 보전에 기여하고 있다. 특히 부대교대 전후에 부대안정을 위한 종합예방대책을 추진하고 있으며, 주기적인 부대안정성 평가를 통해 병영부조리 식별 및 부대흐름을 파악

하고 있다. 또한 별도의 휴가 없이 제한된 공간에서 생활하며 임무를 수행하는 파병부대의 특성상 장병들은 많은 스트레스를 받을 수 있으며, 이런 스트레스를 적시적절하게 해소시키지 않는다면 정상적인 임무수행의 제한은 물론 각종 사고로 이어질 수도 있으므로 다각적인 장병 사기 및 복지여건을 마련하여 시행하고 있는바, 부대단결 및 장병 복무의욕 고취, 가족과 고국에 대한 연락체계 유지, 의사소통 대책 마련 등 스트레스 해소를 위한 각종 대책을 마련하여 시행하고 있다.

이상으로 동명부대의 파병활동을 가용부대 및 능력 면에서 살펴보았다. METT+TC 분석 틀에서 제시한 가용부대 및 능력 면에서의 일반적인 지표 7가지 중에서 구체적 사례들을 통해 확인할 수 있는 동명부대의 핵심지표 역시 7가지로 제시할 수 있으며, 성과평가 결과는 위의 <표 14>와 같다.

5) T(Time Available) : 가용시간

유엔은 2006년 8월 11일 유엔 안보리 결의 제1701호를 채택하여 UNIFIL의 병력을 기존 3,000명에서 15,000명으로 증강하고 한국에 국제평화유지활동 참여를 요청하였다. 이에 따라 한국 정부는 2006년 11월 국무회의 의결 및 같은 해 12월 22일 국회의 동의를 거쳐 2007년 3월 19일 파병 준비단이 창설되었고 2007년 6월 21일에는 동명부대를 창설하여 2007년 7월 19일 현 주둔지인 남부 레바논에 전개하였다.

그러나 동명부대의 파병은 유엔의 요청으로부터 실제 파병까지 11개월이 소요되었는바, 한국군이 파병한 UN PKO 중에는 가장 많은 시간이 소요되었다. 동명부대의 경우는 유엔의 요청 후 정부의 파병 결정도 지연되었고, 국회동의 후 실제 파병도 지연되었다. 파병의 지연은 전투병 파병에 대한 극심한 반대여론에 직면하였기 때문이었다.

이와 같은 파병의 지연은 국내의 반대여론뿐만 아니라 파병에 관련된 정부의 정책결정 과정이 복잡하고 파병절차가 까다로운 것도 그 원인으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 동명부대의 파병 지연 상황은 신속성과 기동성을 강조하는 탈냉전시대의 평화유지활동 개념에는 부합되지 않는다. PKO 부대의 투입이 요청되는 각종 분쟁의 경우 초기 대응이 가장 중요하기 때문에 유엔이나 국제사회는 신속성·기동성을 강조하고 있다. 따라서 이와 같은 파병 지연은 PKO 참여의 효과성을 반감시키는 결과를 초래하기도 한다.

그러나 파병 지연과는 별개로, 2007년 3월 19일 파병 준비단이 창설되어 2007년 7월 19일 현 주둔지인 남부 레바논에 전개하여 2007년 8월 13일 이태리 1연대로부터 책임지역에 대한 작전권을 인수받아 임무수행을 시작하기까지 약 6개월의 준비기간 동안 임무수행을 위해 충분한 시간을 갖고 철저히 준비하였다. 동명부대 장병들은 PKO 기본과목 이수를 통해 유엔 평화유지군으로서의 기본자질과 소양을 갖추었고, 개인, 팀, 주특기별 훈련과 민사과제 숙달로 완벽한 임무수행을 위한 준비를 완료한 상태에서 임무지역으로 전개하였다. 따라서 동명부대는 파병은 지연되었지만 현지 도착 후 조기에 적응하여 성공적인 임무수행으로 UNIFIL 사령관으로부터 36개국의 동맹군 가운데 가장 모범적인 최고 수준의 부대로 평가받았다.

이상으로 동명부대의 파병활동을 가용시간 면에서 살펴보았다. METT+TC 분석 틀에서 제시한 가용시간 면에서의 일반적인 지표 2가지 중에서 구체적 사례들을 통해 확인할 수 있는 동명부대의 핵심 지표 역시 2가지로 제시할 수 있으며, 성과평가 결과는 다음의 <표 15>와 같다.

〈표 15〉 가용시간 면 성공요인 분석

범례 : ○ 성공 × 실패

성공요인 (핵심지표)	주요활동 / 성과	평가
• 적시적절한 PKO 작전 전개 및 시행	• 유엔 요청 후 실제 파병까지 11개월의 장기간 소요로 초기 파병효과 감소	○
• 파병 예정부대의 훈련	• 파병전 6개월간의 충분한 준비 후 파병으로 도착 즉시 적응 및 조기임무 수행	×

6) C(Civil Affairs) : 민간요소

동명부대의 임무는 개인 및 부대방호를 유지한 가운데 책임지역내 불법무기와 무장세력 유입에 대한 감시정찰과 우호적인 작전환경 조성을 위한 민군작전, 레바논군 지원 및 협조체계 유지이다. 동명부대가 책임지고 있는 지역은 헤즈볼라의 활동이 우려되고, 시리아 난민과 난민을 가장한 불법무장 단체의 유입 가능성이 높으며, 극단주의 세력이 증가하는 지역이다. 따라서 적대세력과 지역의 주민들이 협력하여 불법무기를 은닉하거나 무장세력과 동조할 가능성이 높다. 그러므로 동명부대는 주민을 정보원으로 운용하고 그들에 의한 첩보 수집을 강화하기 위해서는 피스웨이브(PEACE WAVE)라는 다기능 민군작전을 통해 주민들의 신뢰를 획득하고 친화화를 달성하는 것이 가장 시급하고 중요한 과제로 판단하였다. 따라서 인도주의적 지원, 친화활동, 레바논군 지원의 3개 사업을 핵심으로 추진하고 있다.

임무 면 성공요인 분석에서 이미 언급한 바와 같이 동명부대의 다기능 민군작전은 인도적 지원, 친화활동, 레바논군 지원으로 나누어 실시하고 있는바, 지역주과 지역 주둔 레바논군의요구에 최적화함으로써 UNIFIL 파병부대들의 모범이 되고 있다. 민군작전을 위해 편성된 예산은 2007년부터 2010년까지 총 77.7억 원, 2011년도에는 인도적 지원사업에 13.8억 원, 친화활동과 레바논군 지원사업에 6.2억 원

등 총 20억 원에 달하고 있으며, 현재까지 그 이후 현재까지 누적된 주민숙원사업 지원에 약 500만 달러의 예산이 투자되었다.

동명부대의 민군작전 활동은 유엔이 부여한 명백한 위임명령을 완수하기 위해서는 현지 정부, 주민들로부터 반드시 신뢰를 받아야 한다는 것을 보여주는 중요한 사례이다.

이상으로 동명부대의 파병활동을 민간요소 면에서 살펴보았다. METT+TC 분석 틀에서 제시한 민간요소 면에서의 일반적인 지표 8가지 중에서 구체적 사례들을 통해 확인할 수 있는 동명부대의 핵심 지표는 2가지로 제시할 수 있으며, 성과평가 결과는 다음의 <표 16>과 같다.

<표 16> 민간요소 면 성공요인 분석

범례 : ○ 성공 × 실패

성공요인(핵심지표)	주요활동 / 성과	평가
• 국제적 지원(원조의) 정도	• 주민숙원사업 지원에 약 500만 달러 투자	○
• 파병전후 파병국 및 주변국 여론	• 성공적인 다기능 민군작전으로 지역주민들과 인접/상급 부대로부터 신뢰 확보(‘신이 내린 선물’)	○

다. 종합평가

이상으로 METT+TC 분석 틀에 의해 레바논 동명부대의 국제평화유지활동의 성과평가를 시도해보았다. METT+TC 분석 틀에 의한 각 요소별 성공지표는 총 36개이지만 레바논 동명부대의 파병활동을 평가할 때에는 21개의 핵심지표만을 적용하였다.

이렇게 총 36개의 성공지표 중 동명부대의 파병활동 성과평가에 21개의 지표만을 추출하여 적용한 이유는 앞에서 언급한 바와 같이 METT+TC 분석 틀에 의해 적용 가능한 총 36개의 성공지표들은

METT+TC 각 요소별 개념과 주요과업 및 내용에 적합하게 단순 재배열해 놓은 것이며, 이 중 동명부대의 파병활동을 성과 평가할 때에는 21개의 지표들이 동명부대의 성격과 파병 현지의 제반 상황을 연계하여 볼 때 상대적으로 설명력이 큰 핵심지표인 것으로 판단했기 때문이다.

21개의 핵심지표들의 충족 여부를 구체적인 사례를 통해 ‘성공’, 그리고 ‘실패’로 구분하여 분석한 결과, 동명부대의 파병활동은 총 21개 지표 중 성공 20, 실패 1로서 매우 성공적으로 임무를 완수한 것으로 평가할 수 있다.

5. 결론

한국군의 국제평화유지활동 성과에 관한 국내 선행연구들은 대부분 정성적인 성과평가 결과와 함께 규범적인 수준의 정책대안들을 제시하고 있으며 일정한 개념적 분석 틀을 사용하여 파병활동의 성공요인을 도출하고 지표화하여 분석·평가를 시도하는 연구는 없었다. 따라서 본 연구에서는 한국군의 국제평화유지활동 실행과정에서 나타난 성공요인들을 분석할 수 있는 개념적 분석 틀(conceptual framework)로 METT+TC 분석 틀을 제시하고 성공요인 분석지표를 개발하여 레바논 파병 동명부대의 국제평화유지활동 성공요인을 분석해보았다. 이러한 맥락에서 유엔 주도의 국제평화유지활동에 대한 해외의 전반적인 연구경향을 검토하여 파병부대 활동의 성공 및 실패 요인들을 분류하였고, 한국군의 국제평화유지활동 성공요인을 분석할 수 있는 성공지표를 METT+TC 요소별로 구분하여 제시하였다.

본 연구에서 한국군의 국제평화유지활동 성과를 분석하고 평가하기 위해 METT+TC 분석 틀을 선택한 이유는 첫째, 복잡한 전장환경 하에서 군사작전 시 부여된 목표를 효율적으로 달성하기 위한 체계적 분석 도구는 METT+TC 분석체계이며 둘째, 한국군의 국제평화유지활동의 행위 주체는 한국군 파병부대이고 셋째, 군사력 운용의 관점에서 이루어지는 국제평화유지활동의 세부 활동영역은 군이 수행하는 군사작전이므로 기존에 수행된 한국군의 국제평화유지활동 사례들을 METT+TC 분석 틀을 활용하여 분석하는 것은 논리적 타당성을 갖기 때문이다.

한국군의 국제평화유지활동 성과를 분석하고 평가하기 위해 METT+TC 분석 틀을 적용하는 이론적 근거는 국제평화유지활동을 위한 해외파병은 국가안보전략을 구체화하여 실행하기 위한 주요 국방정책이므로 정책평가를 통한 환류과정을 거쳐 정책의 성과를 극대화하는 것이 필수적으로 요구된다는 점에서 출발한다. 그런데 일반적인 정부정책 평가체계는 군사작전을 수행할 때 적용하는 고유한 의사결정 및 평가 모델인 METT+TC 분석체계와 평가단계 및 평가기준, 그리고 평가 착안사항 면에서 공통점과 유사점을 발견할 수 있는 바, 정부정책 평가체계를 활용하여 군사전술적 차원의 고유한 특성이 발견되는 것을 세밀하게 분석할 수 있는 METT+TC 분석 틀을 활용하여 성과를 평가하는 것이 바람직하다. 따라서 METT+TC 분석 틀을 선택하는 것은 한국군의 파병활동의 성과를 평가할 때 더욱 설명력을 높이기 위한 현실적합적이고 전략적인 선택인 것으로 보인다.

본 연구에서 제시된 METT+TC 분석 틀에 적용될 요소별 성공지표들은 한국군이 지난 20여 년간 참여한 각각의 국제평화유지활동에 대한 성과평가를 시도하기 위한 하나의 이상형(ideal type) 또는 원형(proto type)이므로 개별 파병활동의 성과평가에 있어서는 METT+TC

분석 틀에 의해 각 요소별로 가장 설명력이 큰 핵심지표들을 선별하여 성과평가에 적용해야 할 것이다. 따라서 본 연구에서 레바논 동명부대의 국제평화유지활동 성공요인을 분석함에 있어서도 총 36개의 성공지표들 중에서 동명부대가 파병된 현지 상황과 부대에 부여된 임무 및 부대의 성격 등을 고려하여 21개의 핵심지표들을 선정하고 이에 따라 구체적 사례들을 적시하여 핵심지표의 충족 여부를 ‘성공’, 그리고 ‘실패’로 구분하여 논의하였다.

본 연구는 한국군의 국제평화유지활동에 대한 성과를 평가하기 위해 시험적인(Tenative) 차원에서 METT+TC 분석 틀을 적용하여 핵심지표를 적용한 첫 시도이다. 따라서 핵심 지표의 충족 여부를 분석하기 위해 구체적 사례들을 동원하였지만 핵심 지표의 성공 및 실패를 판정하는 기준을 명확히 설정하지 못하고 색출적(heuristic) 차원에서 주관적 요소가 포함되어 있음을 부인할 수 없으며, 본 연구의 한계점이기도 하다.

[원고투고일: 2016.8.5, 심사수정일: 2016.11.18, 게재확정일: 2016.11.21.]

주제어 : 국제평화유지활동, METT+TC, 성공지표

<ABSTRACT>

A Study on the Factors on the successful
Peace-keeping Operations of The Korea UN Peace
Keeping Units in Lebanon, Dong-Myung Unit
- Focused on the success factor index by METT+TC
framework -

Yang, Cheol-Ho

Most domestic researches for the performance evaluation of ROK Forces' Peace-Keeping operations are used qualitative evaluation method and have suggested policy alternatives in normative level, and there are no researches by conceptual framework for success factors in Peace-Keeping operations. Therefore, The study analyze the successful factors on Peace-Keeping operations of the Dong-Myung Unit in lebanon by METT+TC framework.

The success factor indexes suggested by METT+TC framework in this study is ideal type or prototype. Thus each performance evaluation of Peace-Keeping operations should select main factors in METT+TC success factors and apply performance evaluation of Peace-Keeping operations. In this context, analysis and evaluation for Peace-Keeping operations of the Dong-Myung Unit in lebanon also select 21 main indexes among 36 indexes, and discuss 'success' or 'failure' for main success factors on the basis of detailed fact sheets.

This study is the first and tentative attempt for the evaluation performance of Peace-Keeping operations of ROK Forces by METT+TC framework. Detailed fact sheet is suggested to analyze whether success or failure of main success factors, it is not settled the criteria for judging success or failure. It can not be denied to be included subjective view in a heuristic dimension.

Key words : Key Words : ROK Forces' Peacekeeping Operations,
Dong-Myung Unit in lebanon, METT+TC framework

