

한국군의 국제평화활동 발전방안 : 아프리카 지역분쟁 분석을 기반으로

이강경*, 실현주**

요 약

역사적으로 국제연합(United Nations)은 해방 이후 대한민국 정부수립을 지원해 주었고, 한국전쟁시 평화유지군을 파병하여 자유민주주의와 평화를 수호하는데 결정적인 역할을 하였다. 유엔의 정치적·군사적 지원을 바탕으로 대한민국은 오늘날 세계 10위의 경제대국으로 성장할 수 있었으며, 이제는 중견국으로서 국제사회의 평화와 번영에 기여하기 위해 책임과 역할을 다해야 할 시점이 되었다. 유엔의 국제평화활동은 분쟁의 예방과 평화조성, 평화강제, 평화유지, 평화건설을 아우르는 포괄적 개념으로 유엔헌장(UN Charter)에 근거하여 안전보장이사회 결의안에 따라 시행된다. 탈냉전 이후 국제 안보환경과 분쟁요인의 변화에 효과적으로 대응하기 위해 유엔은 2000년 브라히미 보고서와 2015년 유엔평화활동에 관한 고위급 패널보고서를 통해 국제평화활동의 패러다임 전환을 추진했다. 따라서 본 연구에서는 아직까지 재건지원과 인도적 지원 등 제한적 수준에서 참여하고 있는 한국군의 국제평화활동을 평가하고 향후 중견국으로서 보다 적극적인 참여를 위한 발전방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 유엔 평화유지임무단이 다수 주둔하고 있는 아프리카 대륙을 중심으로 지역분쟁의 역사와 특수성, 탈냉전 이후 변화된 갈등요인, 유엔 평화활동의 새로운 패러다임을 고찰하였고, 향후 한국군이 지향해야 할 국제평화활동 발전방안을 제시하였다.

A Study on the Development of the Korean Army's International Peace Operation :Based on the analysis of African regional conflicts

Lee Kang Kyong*, Seol Hyeon Ju**

ABSTRACT

Historically, the United Nations supported the establishment of the government of the Republic of Korea after liberation and played a decisive role in defending liberal democracy and peace by sending peacekeepers during the Korean War. With the political and military support of the United Nations, the Republic of Korea was able to grow into the world's 10th largest economy today, and now it is time to fulfill its responsibilities and roles to contribute to peace and prosperity in the international community as a middle power. The international peace operations of the United Nations are comprehensive concepts encompassing conflict prevention, peacemaking, peace enforcement, peacekeeping, and peace building, and are implemented in accordance with the Security Council resolutions based on the UN Charter. In order to effectively respond to changes in the international security environment and conflict factors after the post-Cold War, the UN promoted a paradigm shift in international peace operations through the 2000 Brahimi Report and the 2015 High-Level Panel Report on UN Peace Activities. Therefore, this study aims to assess the Korean military's international peace operations at a limited level, such as reconstruction assistance and humanitarian assistance, and to present development measures for more active participation as a middle power in the future. To this end, we reviewed the history and specificities of conflict, the conflicting factors after the post-Cold War, and the new paradigm of UN peace operations, focusing on the African region where a number of UN peacekeeping missions are stationed. And it also suggested ways to develop international peace operations that the Korean military should pursue in the future.

Key words : UN Peace Operations, Brahimi Report, High-Level Independent Panel Report on Peace Operations, Changes in African Conflict Factors, Multi-Dimensional Mission

1. 서 론

세계의 주요 분쟁지역인 아프리카 대륙은 12억 인구의 거대한 미개발 시장이며 석유, 가스, 광물 등 풍부한 천연자원을 보유한 지역이다. 2019년 현재 유엔의 평화 유지임무단은 15개 지역에서 활동중이며 이중 8개의 임무단이 아프리카 대륙에 주둔하고 있다. 이것은 아프리카의 지역분쟁이 감소추세에 있기는 하지만 여전히 ‘현재진행형’이라는 사실을 반증한다. 아프리카의 지역 분쟁은 대량학살과 난민발생, 빈곤과 기아 등 인도주의적 문제로부터 탈냉전 이후 새로운 분쟁요인으로 등장한 기후 변화와 테러 위협까지 국제사회가 공동으로 대응해야 할 모든 의제들을 포괄하고 있다. 따라서 아프리카의 지역 분쟁 동학(動學)을 이해하는 것은 유엔을 중심으로 한 국제평화활동의 발전전략을 모색하는데 커다란 함의를 갖는다. 대한민국은 지난 1992년 상륙수부대를 시작으로 한빛부대와 청해부대 파병까지 아프리카 지역의 국제평화활동에 지속적으로 참여해 왔다.

본 연구에서는 탈냉전 이후 아프리카 지역의 분쟁 요인 변화와 UN의 평화활동 패러다임 전환을 고찰하고 한국군의 국제평화활동 발전방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 아프리카 지역분쟁에 관한 이론적 배경과 선행연구를 검토하고 아프리카 분쟁의 역사와 특수성을 고찰하였다. 또한 현재 한국군이 유엔과 다국적군의 일원으로 국제평화활동에 참여하고 있는 수단, 소말리아 분쟁사례를 분석하여 이 지역에서 시행되었던 국제평화활동을 비판적으로 평가하였다.

1991년 8월 유엔 회원국으로 가입한 이후 한국군은 유엔과 특정국이 주도하는 다국적군의 일원으로 국제 평화활동에 참여해 왔다. 하지만 정전협정 체제하에서 북한의 군사위협에 대응해야 하는 대한민국의 입장에서 전투부대 파병은 현실적으로 제한되었고 주로 공병·의료지원 부대 위주로 해외파병이 이루어졌다. 한편 탈냉전 이후 국제 안보환경과 지역분쟁 요인이 크게 변화되었고 유엔은 2000년 브라히미 보고서와 2015년 유엔평화활동에 관한 고위급 패널보고서를 통해 국제 평화활동의 패러다임 전환을 추진했다. 따라서 본 연구에서는 탈냉전 이후 변화된 분쟁요인과 유엔 평화활동의 새로운 패러다임을 고려하여 중견국으로서 한국군이 추진해나가야 할 국제평화활동 발전방안을 제시하였다.

2. 이론적 배경 및 연구방법

2.1 아프리카 지역분쟁에 관한 이론

아프리카 지역분쟁과 관련된 대표적인 이론은 내전의 발발원인을 설명하는 실패국가론과 탐욕·불만이론, 집단적 관점에서 국가내부의 만성화된 갈등을 규명하는 만성사회 갈등(Protracted Social Conflict, PSC) 이론이다. 먼저 실패국가론은 정부의 통치능력이 부족하여 국가기능이 상실되었을 때 나타나는 사회적 불안정을 설명하는 이론이다. 실패국가(Failed state)란 통치질서가 확립되지 않아 정부가 정당한 권력을 사용할 수 없고 ‘안전보장과 법치질서 확립’ 등 국가의 핵심기능이 작동되지 않는 취약국가(Fragile statehood)를 의미한다.[1]

탐욕·불만이론(Greed and Grievance)은 회켈(Paul Collier Anke Hoeffle)과 로너(Dominic Rohner)의 연구에서 제시된 개념으로, 기회와 동기의 측면에서 내전 발발의 원인을 설명하는 이론이다.[2] 먼저 탐욕이론은 최대효용을 추구하는 개별 행위자들이 사회적 빈곤과 실업률, 천연자원 등의 이해관계적 요인에 따라 내전에 개입하게 된다고 설명한다. 불만이론은 아프리카와 같은 중족 중심의 공동체에서 정치적·경제적·사회적 차별이 집단간의 갈등과 내전을 유발한다는 입장이다.

만성사회갈등(PSC) 이론은 특정집단이 국가권력과 대립하면서 분쟁이 고착화되는 과정을 설명하는 이론이다. 에드워드 아자르가 제시한 만성사회갈등의 개념은 인종·종교·문화적 정체성을 가진 이해집단과 권력을 독점한 정부간에 욕구충족이 실패했을 때 갈등이 만성화된 상태를 의미한다. 주로 국가간 분쟁에 초점을 맞췄던 기존 이론들과 달리 만성사회갈등 이론은 집단과 중족 공동체 행위자들의 맥락에서 국가내 분쟁을 설명한다.[3]

2.2 선행연구 및 분석틀

아프리카 지역분쟁에 관한 기존의 연구들은 크게 2가지 주제를 중심으로 고찰하였다. 첫 번째 흐름은 아프리카의 역사적 특수성을 바탕으로 내전의 다양한 원인을 분석하고 탈냉전 이후의 변화된 안보환경을 고찰했다. 두 번째 흐름은 아프리카 지역분쟁과 연계하여 유엔의 국제평화활동을 비판적으로 평가한 연구들이다. 기존의 연구들은 아프리카 지역에서 기후변화·테러위협

등 새롭게 대두된 위협요인들을 고찰하고 유엔의 평화유지 활동을 규범적 차원에서 평가하여 아프리카 지역분쟁의 동학(動學)을 이해하는데 유용하며, 향후 국제평화활동의 방향을 모색하는 데에도 커다란 함의를 갖는다.

하지만 그 동안 아프리카 지역에서 재건지원과 인도주의적 활동 중심으로 국제평화유지활동에 참여해온 한국군 관련 연구는 매우 제한적인 수준이었다. 이것은 아직까지 정전협정체제와 남북분단이라는 특수한 상황속에서 북한의 핵·미사일 위협을 관리해야 하는 한반도의 안보상황이 주로 현실주의적 대응을 요구했기 때문인 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 한국군의 국제평화활동에 대한 연구는 현재의 안보현안을 이유로 도외시되어서는 안될 의제이다. 그것은 국제평화활동이라는 것이 본질적으로 분쟁예방과 평화조성, 평화강제, 평화유지, 평화건설을 아우르는 개념이며 향후 남북관계 발전을 넘어 통합을 추진하는 과정에서도 필요한 ‘인도적 지원, 안정화작전’ 등을 포괄하는 의제이기 때문이다. 따라서 본 연구는 탈냉전 이후 변화된 세계 분쟁요인과 국제평화활동의 새로운 패러다임에 최적화된 한국군의 국제평화활동 발전방향을 모색하기 위해 <표 1>과 같은 분석틀을 적용하였다.

<표 1> 연구의 분석틀

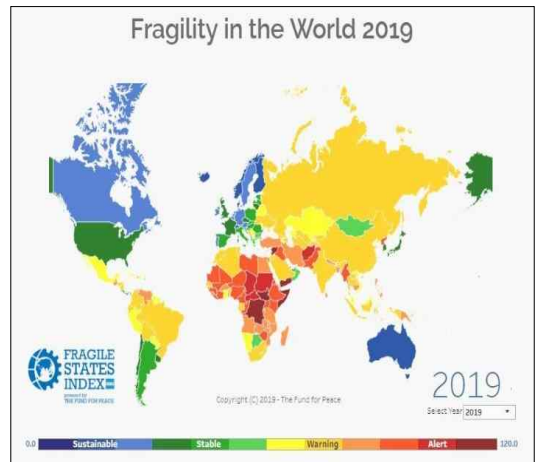
<p>탈냉전 이후 변화요인 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> • 아프리카 지역분쟁 고찰 * 역사 특수성 분쟁요인의 변화 • UN PKO 사례연구 • 국제평화활동의 패러다임 변화 	<p>한국군 국제평화활동 전략</p> <ul style="list-style-type: none"> • 파병부대 및 활동범위 확대 • 성파위주의 국제평화활동 • 해외파병의 법적 근거 마련 • 상비군 체제 확립
---	--

3. 아프리카 분쟁요인의 변화

3.1 아프리카 지역분쟁의 역사

미국의 평화기금회(The Fund For Peace)와 외교 분야 대중매체인 《포린 폴리시(Foreign Policy)》는 지난 2005년부터 매년 취약국가지수(Fragile States Index, FSI)를 발표해오고 있다. 이 지수는 12개 항의 사회적·경제적·정치적 지표를 활용하여 분쟁 및 붕괴 가능성을 분석하고 국가별 취약성을 ‘지속가능(Sustainable),

안정적(Stable), 경고(Warning), 경보(Alert)’와 같이 4단계로 구분하여 제시한다. 2019년 취약국가지수는 <그림 1>에 제시된 바와 같으며, 아프리카 대륙의 경우 일부 국가를 제외하면 대부분 경보의 수준임을 확인할 수 있다. 한국군이 평화유지활동을 펼치고 있는 소말리아와 남수단의 FSI는 각각 2위와 3위를 기록하여 매우 높은 경보수준(Very High Alert)으로 분류되었고 북한은 26위로 경보수준(Alert)을 기록하였다.[4]



(그림 1) 2019년 취약국가지수 현황

아프리카 지역분쟁의 역사는 19세기 말엽에 시작된 유럽 열강의 식민지 쟁탈전(Scramble for Africa)으로 거슬러 올라간다. 당시 영국과 프랑스, 포르투갈 등 유럽 강대국들은 자본주의체제의 고도화와 제국주의, 민족주의의 확산으로 해외 식민지 개척에 열을 올렸다. 값싼 노동력과 자원공급지 확보, 해외시장의 개척, 국가간 헤게모니 확보와 민족적 우월성 과시를 위한 식민지 경쟁은 1884년 11월부터 1885년 2월에 개최된 베를린 회의를 통해 일단락되었다. 유럽 열강간의 군사적 충돌 방지와 아프리카 내륙지역의 식민지 분할 등을 논의한 베를린 회의 결과, 아프리카 대륙에는 50여개의 신생 독립국가들이 탄생하였다. 하지만 제국주의 열강이 원주민들의 문화와 종교, 언어를 고려하지 않은 채 기하학적인 국경선을 획정한 이후 아프리카 대륙에는 갈등이 심화되었고 장기간 다양한 지역분쟁들이 발생했다.

아프리카 국가들은 독립 이후에도 인종·부족간 갈등, 종교적 대립과 충돌을 겪었으며 내전과 쿠데타로 인해

정치적 불안이 지속되었다. 특히 냉전시기에는 미국과 소련의 상충된 對 아프리카 정책으로 인해 지역분쟁이 증가하였다. 소련과 쿠바의 지원을 받은 정부군과 미국의 지원을 받은 반군사이에 치러진 35년간의 앙골라 내전은 대표적인 사례로 볼 수 있다. 아프리카 지역분쟁은 오늘 날까지 계속되고 있으며 <그림 2>는 이 지역 국가들의 정치적 불안정과 거버넌스의 취약성을 단적으로 보여 준다. 2019년 현재 전세계적으로 14개의 UN PKO 임무단이 파견되어 있으며 이 중 7개의 임무단이 아프리카 지역에서 평화유지활동을 전개하고 있다.[5]



(그림 2) 2019년 UN PKO 임무단 현황

3.2 아프리카 내전의 인과관계

아프리카 지역에 만성화된 내전은 몇 가지 특수한 원인과 이로 인한 사회·경제적 영향이라는 인과고리를 갖는다. 먼저 서구열강의 강점기에 분열된 정치문화가 이식됨으로써 민주주의의 기초가 뿌리내릴 수 없었고, 이로 인해 소수의 엘리트 집단이 권력과 자원을 독점하면서 사회적 갈등이 축적되었다. 민주주의의 취약성으로 인해 아프리카의 신생 독립국가들은 대부분 독재 체제를 유지했다.[6] 1960년대 이후 막대한 규모의 해외 차관을 도입한 독재정권들은 해외 도입자본을 국가 경제개발에 투자하지 않고 부정축재와 무기구매 등 권력유지의 수단으로 악용하였다. 이런 방식으로 형성된 막대한 해외부채는 취약한 국가경제에 외채상환이라는 부담을 안겨주었고, 빈곤의 악순환으로 이어졌다. 또한 자원의존도가 높은 아프리카 경제환경의 특성으로 천연자원의 개발과 이익분배 과정에서 반정부세력들이

난립하게 되었다. 정부군과 반정부세력들은 천연자원 개발로 형성된 자원을 무기구매에 사용하면서 내전의 장기화를 초래했다. 특히 냉전시기 미국과 소련은 직접적인 분쟁관여, 재래식 무기공급 등 군사적 개입을 통해 아프리카 내전의 장기화에 결정적인 영향을 미쳤다.

아프리카 지역에 만성화된 내전은 사회·경제적으로 국가의 기반을 무너뜨리고, 국민들의 삶을 피폐하게 만드는 악순환의 고리를 형성했다. 내전이 발생하면서 사회기반시설이 파괴되었고 수많은 인명피해가 발생했다. 삶의 터전이 철저히 파괴되면서 사람들은 기아와 전염병에 노출되었고 대량난민이 속출했다. 또한 국가의 존립 기반이 흔들리면서 해외자본이 이탈했고 노동인구 감소와 경제침체로 이어졌다. 특히 국력이 약화되고 국가의 거버넌스가 취약해졌으며 소수 엘리트 집단이 권력과 자원을 독점하면서 사회적 갈등을 증폭시켰다. 사회적 차별은 다양한 반정부세력을 형성하게 되었고 쿠데타와 내전을 유발했다. 내전이 장기화되면서 수많은 전쟁고아가 발생했고, 성인 인구의 감소로 어린이들이 소년병 형태로 내전에 동원되었다. 보건환경의 악화로 AIDS와 같은 난치병이 확산되었고, 교육시스템이 붕괴하면서 성장과 발전이 둔화하였다. 노동인구의 감소는 고용 불안을 야기했고 높은 실업률에 실업자로 전락한 청년들은 무장단체로 유입되어 테러활동에 가담하게 되었다. 내전의 장기화로 인한 국토의 황폐화는 해외직접투자(FDI)의 감소로 이어졌고, 현재 아프리카는 해외자본 손실률이 가장 높은 대륙으로 평가되고 있다.[7]

3.3 아프리카 지역분쟁의 특수성

내전과 갈등이 만성화된 아프리카 지역에서 평화라는 개념은 지속되는 상태가 아닌, 이른바 ‘깨지기 쉬운 평화(Fragile peace)’에 가깝다. 이는 평화협정의 체결 이후에도 분쟁의 재발이 빈번하게 이루어지기 때문이다. 아프리카 지역의 특수성은 대부분의 국가들이 부족주의에 기반하고 있으며 종족 자체가 국가와 사회를 구성하고 있다는 점이다. 400여 종족이 공존하는 나이지리아와 같이 다수의 종족으로 국가가 구성되다보니 정치적 통합은 대단히 제한될 수 밖에 없다. 특히 다양한 부족들간의 반목과 갈등이 심화될 경우, 공동체 내부에서 적대감이 고조되면서, 장기적이고 고질적인 분쟁이 유발된다.[8]

제2차 세계대전 이후, 아프리카 신생 독립국의 지도자들은 대부분 부족주의를 내세우며 독재정치를 정당화했으며 독재정치가 고착화되면서 특정 부족이 권력을 독점하는 현상이 일반화되었다. 이러한 과정에서 권력으로부터 배제된 부족들이 반군활동을 개시하며 쿠데타를 일으켰고 무력에 의한 정권교체가 빈번하게 이루어졌다.

아프리카 지역분쟁의 또다른 특징은 내전의 연쇄효과이다. 서구 열강에 의해 자의적·행정편의적으로 획정된 국경선은 부족과 종교 및 문화적 갈등의 씨앗을 뿌렸다. 내전은 대량 난민을 양산하게 되었고 인접국에 거주하는 혈족들을 분쟁에 연루시키는 결과를 초래했다. 이러한 연쇄효과는 내전의 장기화와 함께 강대국의 분쟁개입으로 이어졌다. 강대국과 인접국이 내전에 개입하며 분쟁주체인 특정 세력들을 군사적으로 지원할 경우, 상황은 더욱 악화되었다. 소말리아의 경우 1977년 에티오피아를 침공했다가 실패하자 미국에 원조를 요청했고, 미국은 소말리아에 무기를 공급하고 군사훈련을 지원했다. 소말리아 정부는 미국에서 원조받은 무기를 부족학살에 악용했다. 이처럼 내전이 장기화되고 강대국이 개입할 경우, 유엔을 중심으로 한 국제기구의 평화유지활동은 어려움에 직면했다. 르완다 내전처럼 인도적 위기상황이 심각하게 전개된 상황에서는 군사적 개입을 꺼리는 경우가 발생했고, 소말리아 내전과 같이 지나치게 광범위한 개입이 논란을 야기하기도 했다. 마지막으로 아프리카 지역분쟁은 이른바 '전선없는 전쟁'이라는 특수성으로 인해 여성과 어린이를 포함한 민간인의 대량학살을 야기했다.

3.4 아프리카 지역의 분쟁요인 변화

탈냉전 이후 아프리카 지역의 분쟁요인은 크게 3가지 방향으로 변화하였다. 가장 주목할 만한 변화는 테러집단에 의한 무력분쟁이 증가하였다는 점이다.[9] 독립 이후 장기독재와 정치적 불안정, 경제침체를 겪어온 아프리카 국가들은 1990년대 이후 대부분 국가실패 상황에 직면했다. 국가기능의 마비와 거버넌스의 부재로 국민들의 불만과 고통이 증가하면서 아프리카 지역에는 급진 이슬람주의가 확산하게 되었다. 특히 사하라 이남 지역에서 확산된 이슬람 극단주의 테러리즘은 현재 국제사회의 안보를 위협하는 요인이 되고 있다.

아프리카 분쟁요인 변화의 또다른 특징은 이 지역에 풍부하게 매장된 천연자원을 둘러싼 분쟁이 급증하고

있다는 점이다. 콩고공화국과 수단 등 아프리카 분쟁 지역에서 다량 생산되는 금과 주석, 탄탈륨, 텅스텐 등의 광물은 전자·조명·기계·항공우주 분야에서 널리 활용되고 있으며 국제적으로 높은 가격에 거래되기 때문에 이른바 '분쟁광물(Conflict minerals)'로 불린다. 천연자원을 둘러싼 분쟁의 갈등구조는 내전의 장기화와 맞물려 있다. 정부가 천연자원의 개발과 판매를 독점시 이익과 배분의 문제를 야기하게 되고, 이로써 다양한 반정부세력들이 출현하게 된다. 천연자원의 판매자금이 정부와 무장단체들의 무기수입과 활동자금으로 활용되면서 결국 내전의 장기화로 이어진다.

세 번째 특징은 기후변화에 따른 분쟁이 증가하고 있다는 점이다. 기후변화는 거버넌스가 취약한 아프리카 대륙에서 가뭄과 빈곤을 더욱 심화시키고 있으며 새로운 분쟁을 유발하는 요인이 되고 있다. 안토니오 구테레스(Antonio Guterres) 유엔 사무총장은 2017년 3월 '분쟁과 가뭄, 질병'의 3중고를 겪고 있는 소말리아를 방문하여 국제사회의 지원을 촉구한 바 있다. 소말리아는 극심한 가뭄으로 절대빈곤과 기아에 허덕이고 있으며, 콜레라 확산과 장기화된 내전으로 고통받고 있다. 기후변화는 1차 산업 의존도가 높은 아프리카에서 농작물의 생산감소로 이어지고, 결국 다양한 갈등과 분쟁을 유발하는 요인이 되고 있다. 기후변화로 인한 가뭄과 사막화 현상은 경제활동의 기반을 심각하게 파괴하였고, 빈곤은 내전과 집단적 폭력사태를 유발하는 주요인으로 작용했다.

4. 아프리카 지역분쟁과 PKO 사례연구

4.1 수단 분쟁

아프리카의 북동부에 위치한 수단은 과거 이집트와 영국의 식민통치를 받았으며 1956년에 독립했다. 56개 부족으로 구성되었고 135개의 언어를 보유한 수단은 민족주의와 이슬람 기반의 북수단과 다부족·기독교 기반의 남수단 사이에서 빚어진 갈등으로 인해 아프리카 최초의 내전국이 되었다. 1차 내전은 1955년 8월 북부의 중앙 정부와 남부의 반군간 자치권 분쟁으로 촉발되었으며 1972년에 체결된 평화협정으로 중단되었다. 하지만 중앙 정부가 이슬람화 정책을 천명하고 남부에 이슬람법인 샤리아 도입을 추진하자 남부 수단인들이 반발하며

1983년 2차 내전이 발발했다. 남부의 기독교계 수단인들은 수단인민해방군(SLPA)를 조직하여 정부군과 분쟁을 지속했다. 소련의 군사지원을 받은 인민해방군과 미국의 지원을 받은 중앙정부군간의 내전은 2005년 포괄적 평화협정이 체결되면서 종결되었다. 이후 남수단은 6년간의 자치권을 가진 뒤, 2011년 국민투표로 분리독립 여부를 결정하게 되었다.

한편 2003년 다르푸르 지역분쟁은 아프리카계 반군과 수단 정부군, 정부지원을 받은 아랍계 이슬람 민병대인 잔자위드간의 분쟁이다. 다르푸르 분쟁은 가뭄과 사막화로 인한 북부 아랍계 유목민들의 남부이주와 농경지 침범으로 갈등이 시작되었다. 그리고 정부의 친이슬람 정책과 민병대의 민간인 학살에 대한 목인, 석유문제가 복합적으로 작용하여 분쟁이 확산되었다. 수단정부는 다르푸르와 차드의 가난한 아랍계 유목민들을 대상으로 잔자위드라는 무장단체를 조직해 장비를 지원해주고 이들이 저지르는 모든 범죄행위에 대해 책임을 묻지 않는 면책특권을 부여했다. 수단정부군은 인권문제에 대한 국내외적 비난을 회피하기 위해 직접 개입하지 않고 잔자위드 민병대를 통해 대리전을 치렀다.[10]

수단 내전과 다르푸르 분쟁시 내전으로 인해 비전투원의 막대한 손실이 발생하자 UN은 인도주의적 차원의 국제사회 책임론에 직면하게 되었고 2004년에 UNAMIS를 설치했다. 이후 2005년에 UNMIS로 확대 개편하였고 2008년에는 아프리카연합 평화유지단(AMIS)의 임무를 이관받아 활동하게 되었다. 남수단 독립 이후 UN은 새로운 임무단인 UNAMISS를 설치했다.

수단 분쟁시 UN의 평화유지활동을 평가해보면, 내전에 따른 막대한 인명피해가 발생한 이후 뒤늦게 개입한 UN의 결정에 대해 국제사회의 여론은 부정적이었다. 수단 정부가 유엔의 파병제의를 수용하게 된 배경은 주요 투자국이었던 미국과 영국, 노르웨이의 압력이 작용했고 대량난민 발생으로 정치적 부담을 느낀 주변국들의 요청이 작용했기 때문이다. 강대국의 정치적 입장과 의도에 따라 비일관적으로 결정된 UN 평화유지활동은 인도적 개입의 이중성에 대한 비판에 직면했다. 특히 UN 안보리는 2013년 12월, 남수단 전역으로 폭력사태가 확산된 이후 평화유지군 병력을 14,000여 명까지 증원하는 것으로 의결했으나, 파병임무를 분쟁의 종식이 아닌 지역발전에 한정함으로써 스스로 한계를 드러냈다.

4.2 소말리아 분쟁

19세기 후반 영국과 이탈리아의 보호령에 속해 있던 소말리아는 식민통치간 민족 정체성과 지역 정체성의 분열을 경험하고 1960년에 독립했다. 1969년 쿠데타로 집권한 바레 군사정권은 22년간 장기 독재체제를 유지했지만 1991년 무장군벌인 아이디드의 쿠데타로 축출되었고, 이후 무장군벌간의 권력투쟁은 격화되었다. 정치적 혼란과 극심한 가뭄으로 소말리아에서는 약 30만 명이 사망하고 100만 명의 난민이 발생하였으며, 420만명이 기아에 직면했다. 이후 통일소말리아회의(USC)에 참여한 무장군벌들을 주축으로 정권탈환을 위한 군사대립이 격화하였다. 1992년 7월, UN은 소말리아에서의 내전종식과 인도적 지원을 위해 평화유지군 파견을 결의하였고 UNOSMO를 설치했다. 1992년 11월에는 군벌들의 구호물자 약탈 등 치안상황이 악화되었고 미국 주도의 통합특수임무군(UNITAF)이 추가로 파병되었다. 하지만 1993년 아이디드 체포작전중에 279명의 사상자가 발생하면서 미군은 소말리아에서 철수를 결정하였고, UNITAF 임무는 UNOSMO II로 전환되었다.

1995년 3월, UN은 평화유지군을 철수하였고 국제사회의 지원은 경제적 지원으로 전환되었다. 유엔개발계획(UNDP)은 매년 5,000만 달러를 지원했지만 소말리아 반정부세력의 위협이 증가하면서 세계식량계획(FAO), 국경없는 의사회 등 국제 구호단체들도 철수를 결정하였고, 이후 내전으로 인한 정치적 불안정과 경제난이 지속되었다. 일부 군벌들은 해적을 조직하여 소말리아 인근 해역에서 약탈 활동을 벌였다. 소말리아의 많은 청년들은 의식주의 해결을 목적으로 무장군벌 세력에 유입되어 해적활동에 참여하였다. 이에 UN은 2008년 안보리 결의안 1816호를 채택하고 해적퇴치를 위해 회원국의 군함과 항공기 파병을 결정했다.

소말리아에서의 UN 평화유지활동은 인도적 개입의 비일관성에 대한 비판과 함께 강대국의 정치논리에 구속 받지 않고 신속대응이 가능한 제도적 기준 마련의 시급성을 국제사회에 확산시키는 계기가 되었다.

5. 한국군의 국제평화활동 발전방안

5.1 아프리카 지역분쟁과 한국군의 국제평화활동

한국군 최초의 UN PKO 파병은 1993년 7월 상륙수부대가 아프리카의 대표적 분쟁지역인 소말리아에 파병되면서 시작되었다. UNOSMO II의 일원으로 참여한 상륙수부대는 건설 공병부대로서 도로보수공사와 관개수로 개통 등 재건지원과 인도주의적 구호활동 임무를 수행했다. 1994년 9월, 서부사하라 선거지원단인 MINURSO의 일원으로 참여했던 국군의 의료지원단은 1단계 의료지원과 현지사령부 지역 일대에 대한 방역활동, 식품 및 수질검사 등의 지원 임무를 수행했다. 1995년 10월, 앙골라 지역에 UN AVEM III의 일원으로 참여한 공병대대로 교량건설, 비행장 복구로 유엔의 효과적인 작전수행 보장을 위한 재건지원과 인도주의적 구호활동을 전개했다.

다음으로 2009년 3월 다국적군 평화유지활동으로 참여한 청해부대는 소말리아 아덴만에서 우리 선박과 타국 선박의 안전항해를 지원하고 NATO 등과 對해적작전 연합훈련을 실시해오고 있다. 특히 2011년 1월 ‘아덴만 여명작전’을 통해 소말리아 해적에게 피랍된 삼호 유엔리호를 구출함으로써 국제사회와 국민들로부터 긍정적인 평가를 받은 바 있다. 또한 UNAMIS의 일원으로 남수단에 파병된 한빛부대는 2011년 반기문 유엔 사무총장의 비전투병력 파병 요청에 따라 2013년 3월 파병된 이후, 현재까지 성공적으로 임무를 수행하고 있다. ‘세상을 이끄는 환하고 큰 빛’이라는 의미를 가진 한빛부대는 공항 확장과 도로보수 등 재건지원과 주거시설 건립, 의료지원과 같은 민간작전 수행, 난민보호소 신설과 총상환자 치료 등 인도주의적 지원 임무를 수행하고 있다.

아프리카 지역분쟁 관련 한국군의 평화유지활동은 대부분 재건지원과 인도적 지원 활동에 한정되어 있다. 하지만 앞으로 한국군의 국제평화활동은 탈냉전 이후 변화된 분쟁요인의 변화에 맞춰 새로운 접근전략이 필요하다고 판단된다. 세계 10위의 경제대국으로 발돋움한 대한민국이 국제평화활동에 보다 적극적으로 참여해야 하는 이유는 분명하다. 먼저 도덕적 당위성 측면에서, 국제평화활동은 한국전쟁시 국제사회로부터 받은 은혜를 되갚는 일이기 때문이다. 한국은 국제사회의 지원과 희생을 통해 자유민주주의를 수호하고 오늘날 경제적 번영을 이룩했다. 국력의 측면에서는 중견국[11]으로 성장한 한국이

이제는 분쟁국들의 재건과 평화정착을 보다 적극적으로 지원하고 세계평화에 공헌해야 한다는 점이다. 세 번째 이유는 실리적 차원으로 국제평화활동은 국가 이미지를 제고하고 소프트파워를 강화할 수 있는 지름길이라는 점이다. 한국은 국제평화활동 참여를 확대함으로써 외교역량을 강화하고, 동시에 한반도 문제에 대한 국제사회의 지지와 협력을 이끌어낼 필요가 있다. 네 번째 이유는 활발한 국제평화활동 참여가 군사적 측면에서도 긍정적인 파급효과를 가져온다는 점이다. UN PKO 파병은 한국전쟁과 월남전 이후 전쟁의 경험이 없는 한국군의 입장에서 다국적군과의 연합작전 및 평화재건작전 등의 군사적 경험을 축적할 수 있는 절호의 기회가 되기 때문이다.

5.2 한국군의 국제평화활동 발전방안

5.2.1. UN 국제평화활동 패러다임의 변화

오늘날 미국과 영국은 전략적 관심지역에서의 영향력 확대를 위해 국제평화활동에 참여하고 있으며 필요시 정치적으로 활용하고 있다. 호주와 캐나다, 북유럽 국가들도 평화를 지향하는 국가이미지를 형성하고 국제사회에서의 영향력을 강화하기 위해 국제평화활동에 적극 참여하고 있다. 중국은 국방부 산하에 PKO국을 신설하고 군 경찰의 해외파병을 추진하는 등 글로벌 영향력을 확대하고 새로운 시장 개척을 위해 국제평화활동 참여를 확대하고 있다. 일본도 UN에 대한 공여금 지원뿐만 아니라 최근에는 자위대의 해외파병을 적극 추진하고 있다.

UN은 탈냉전 이후 분쟁요인의 급격한 변화 속에서 국제평화활동의 패러다임을 바꾸기 위해 두 차례에 걸친 개혁을 시도했다. 먼저 2000년 11월 유엔 총회에서 채택된 브라히미 보고서(Brahimi Report)는 유엔이 1990년대의 지역분쟁으로부터 인간의 생명과 안전을 보호하지 못했다는 성찰하에 국제평화활동을 근본적으로 개혁하기 위한 실행방안들을 반영했다. 주요 내용을 살펴보면, 효과적인 분쟁 예방을 위한 교전규칙(Rules of engagement)의 확립, 실효성있는 위임명령(Mandates) 제시, 과도기 임시행정 지원방안 연구, 안정적인 재정확보 방안 등이다. 특히 실효성있는 평화유지활동을 위해 정전감시와 같은 전통적 임무단은 안보리 결의 후 30일

이내, 내전종식을 위한 다차원적 임무단은 90일 이내에 창설되도록 배치시한을 설정하였다. 특히 유엔상비체제(UN Stand-by Arrangement System)의 필요성을 제시하고 PKO를 유엔의 일시적 책임이 아닌 ‘핵심활동’으로 명시한 점도 매우 중요한 의미를 갖는다. 유엔 상비체제의 개념은 이후 신속배치수준과 평화유지능력준비체제[12]로 점차 발전하였다.

다음으로 UN 창설 70주년을 맞이한 2015년에 유엔평화활동 고위급 패널이 제출한 보고서는 기존의 평화활동이 소극적이었던다는 평가를 토대로 국제안보환경 변화에 따른 패러다임 전환, 분쟁예방과 중재역할 강화의 필요성을 제시했다. 주요 내용은 분쟁상황에 맞는 임무부여와 현장 수요를 고려한 평화활동, 효과적인 분쟁해결을 위한 지역기구와의 파트너십 강화, 평화활동시 여성의 참여 확대, 군대와 경찰활동의 확대, 인권보호와 증진, 민간인 보호를 포함한 인간중심의 평화활동 구축 등이다. 한 가지 주목할만한 사항은 ‘특별정치임무(Special political missions)’가 강조되었다는 점이다. 즉, 유엔의 국제 평화활동이 지속가능한 평화를 보장하기 위해서는 기존의 군사적·기술적 지원을 탈피하여 ‘분쟁의 정치적 해결’에 주력해야 한다는 것이다.

유엔은 탈냉전 이후 변화된 국제안보환경에 효과적으로 대응하기 위해서도 많은 노력을 기울여왔다. 최근 UN 평화유지군은 전통적 평화유지 임무 외에도 보다 강력한 평화유지(Robust Peacekeeping), 평화구축(Peace Building) 활동을 전개하고 있다. UN의 평화활동 개념은 기존의 정전감시, 교전단체 분리 등의 전통적 활동에서 민간인 보호, 인도적 지원, 선거 지원, 국가역량 지원 등 다차원적 임무로 개념이 점차 확대되고 있다. 특정지역의 분쟁이 종료된 이후 국가재건과 평화정착을 체계적으로 지원하기 위해 2005년에 설립된 유엔평화구축위원회[13]는 이러한 변화를 보여주는 대표적인 사례이다. UN의 평화활동이 이른바 ‘다차원적 임무단(Multi-dimensional Mission)’의 개념으로 운용되면서 지역분쟁 해결을 위한 평화유지활동에는 군인뿐만 아니라 경찰, 의료, 구조인력, 다양한 분야의 민간인 전문가 등이 대규모로 참여하게 되었다. 또한 분쟁 이후의 거버넌스 회복까지 지원하는 형태로 발전하는 추세이다.

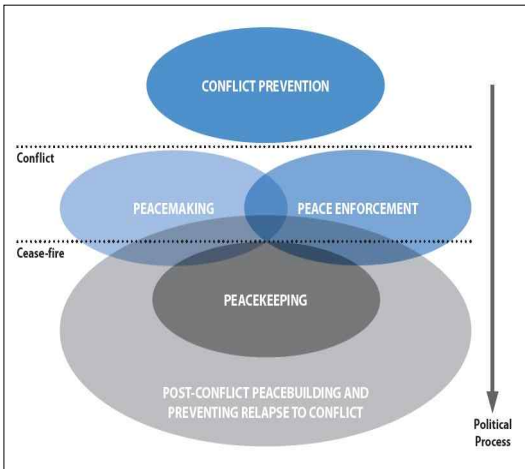
5.2.2. 한국군의 국제평화활동 발전방안

탈냉전 이후 변화된 분쟁요인과 UN PKO 패러다임의 변화, 한국의 변화된 국가위상과 요구되는 역할을 고려하여 한국군의 국제평화활동 발전방안을 4가지 사항으로 제시하고자 한다. 첫째 분쟁국의 상황과 여건에 맞는 국제평화활동 참여를 위해 파병부대 및 활동 범위를 확대해나갈 필요가 있다. 국제 평화활동은 크게 UN 및 다국적군 평화유지활동과 국방교류협력을 위한 과건활동(이하 국방협력활동)으로 구분할 수 있다. UN PKO는 유엔군의 일원으로 평화유지활동에 참여하는 것이고, 다국적군 PKO는 특정 국가 또는 지역안보기구 주도로 구성된 다국적군에 소속되어 평화유지활동을 수행하는 것이다. 국방협력활동은 우방국과의 우호증진을 위해 비분쟁 지역에서 이루어지는 인도적 지원, 재난구호, 교육훈련 등 제반 군사협력활동을 의미한다.

한국군은 1991년 걸프전시 국군의료지원단 파병을 시작으로 2010년까지 주로 유엔과 미국 주도의 다국적군 평화유지활동에 참여해왔다. 하지만 2010년 이후에는 아랍에미리트(UAE)의 아크부대와 필리핀 아라우부대, 시에라리온의 에블라 바이러스 대응팀 파병 등 국방협력활동이 활성화되었다. 향후 한국군의 국제평화활동은 기존의 공병·의료지원부대 위주의 파병에서 필요시 전투부대를 파병함으로써 재건지원 및 인도주의적 활동을 넘어 적극적인 분쟁해결과 중재활동에 참여할 필요가 있다. 또한 최근 활성화된 국방협력활동을 더욱 확대하여 다양한 국가들과 우호관계를 형성하고 국익창출을 도모해야 한다.

둘째, 성과중심의 국제평화활동 추진이다. 2014년 10월 반기문 유엔 사무총장은 호세 라모스 홀타(Jos Ramos-Horta) 전 동티모르 대통령을 UN 평화활동의 고위급 독립 패널 의장으로 위촉했다. 2015년 라모스 홀타 의장은 평화활동보고서를 발표하며 “지속가능한 평화는 군사적·기술적 개입이 아닌 정치적 해결에 의해 달성된다”는 점을 강조한 바 있다.[14] 그 동안 한국군이 수행한 국제평화활동은 공병, 의무, 항공수송부대 위주의 재건지원과 인도적 지원이 주류를 이루었다. 향후 한국군은 성과중심의 국제평화활동 참여를 위해 해당 주둔국의 거버넌스(Governance) 향상에 기여할 수 있는 보다 적극적인

활동을 모색해 나가야 한다. 역사적으로도 1945년 해방 이후 좌·우익의 이념적 대립 속에서 우리 대한민국의 정부수립을 지원했던 국제기구가 유엔 한국임시위원단이었다는 점을 상기할 필요가 있다. <그림 3>에 제시된 것처럼 향후 한국군의 국제평화활동은 평화유지를 넘어 전후 평화건설과 분쟁재발 방지 활동까지 범위를 확대해나갈 필요가 있다.



(그림 3) 평화활동의 유형과 상관관계[15]

셋째, 한국군의 해외파견활동을 합법적으로 보장하기 위한 법률을 제정해야 한다. 현재 한국군의 해외파병 관련 법적 근거는 대한민국 헌법과 2010년 1월에 제정된 ‘국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률(이하 유엔 PKO법)’이다. 유엔 PKO법은 국제연합의 평화유지활동만을 규정하고 있기 때문에 다국적군 평화유지 활동과 국방협력활동에 대한 법률적 근거 마련의 필요성이 대두되었고 ‘국군의 해외 파견활동 참여에 관한 법률안’(이하 해외파병법)이 발의되었다. 하지만 국회 국방위원회에 상정된 이후 현재까지 법률안심사소위원회에 보류된 상황이다. 따라서 한국군의 해외파견활동중 소요가 점차 증대되고 있는 다국적군 파견, 국방협력활동의 내용과 절차를 규정한 법적 근거 마련을 위해 해외파병법을 신속히 제정할 필요성이 있다.

넷째, 신속하고 효과적인 국제평화활동 보장을 위한 상비군 체제의 강화이다. 2010년에 창설된 국제 평화지원단(이하 온누리부대)은 파병전담부대 1,000

명과 육군 특전사 2개 대대 및 해병대 1개 대대로 구성된 예비지정부대 1,000명, 별도의 기능별 특수 임무 수행부대 2,000명으로 편성되어 있다. 온누리부대는 임무부여시 1개월 이내에 전개할 수 있는 대응태세를 목표로 하고 있다. 상비군 체제를 강화하기 위해서는 신속전개능력 이외에도 실질적인 임무수행능력을 구비해야 한다. 즉, 초국가적이고 비군사적인 안보위협에 대응할 수 있도록 치안유지, 방재, 의료, 재난구호, 사이버보안 등 분야별 전문 인력을 편성·운용할 필요가 있다.

6. 결 론

대한민국은 해방 이후 이념적으로 혼란했던 상황속에서 유엔의 정치적 지원을 받아 단독정부를 수립했고 한국전쟁시 유엔 평화유지군의 군사적 지원으로 자유민주주의를 수호할 수 있었다. 유엔의 최대 수혜국으로서 오늘날 세계 10위의 경제대국으로 성장한 대한민국은 향후 국제사회의 평화와 번영에 기여하기 위해 공적개발원조(ODA)를 포함하여 국제평화활동에 적극적으로 참여해야 한다. 이것은 국제사회의 도움에 대한 역사적 보답임과 동시에 북한 비핵화와 한반도 평화체제 구축이라는 역사적 과제를 평화적으로 풀어나가기 위해서도 매우 중요한 함의를 갖는다. 한반도를 넘어 동북아에 항구적인 평화체제를 구축해나가기 위해서는 여전히 국제사회의 지원과 협조가 필요하기 때문이다.

본 연구에서는 탈냉전 이후의 변화된 분쟁요인을 아프리카 지역분쟁 분석을 기반으로 고찰하고 이를 토대로 한국군의 국제평화활동 발전방안을 제시하였다. 아프리카 대륙은 역사적으로 갈등과 분쟁이 구조화된 지역으로 탈냉전 이후 정치적 안정을 회복하고 있지만 아직까지도 다양한 분쟁이 진행중이며 7개의 유엔 임무단이 평화유지활동을 전개하고 있다. 탈냉전 이후 아프리카 지역에는 급진주의 테러리즘과 천연자원, 기후변화를 둘러싼 분쟁이 증가하고 있으며, 이러한 분쟁요인의 변화는 국제 안보환경의 현주소를 반영한다.

유엔은 탈냉전 이후 국제 안보환경과 분쟁요인의 변화에 효과적으로 대응하기 위해 2000년 브라히미

보고서와 2015년 고위급 패널 보고서를 채택하여 평화 유지활동의 구조개혁을 단행했다. 이를 통해 유엔의 평화활동은 전통적 임무를 넘어 분쟁지역의 지속가능한 평화구축을 위해 정치적 과정까지 지원하는 다차원적 개념으로 확대·발전하였다. 본 연구에서는 탈냉전 이후 변화된 분쟁요인과 UN 평화활동의 패러다임 변화를 고려하여 한국군의 국제평화활동 발전방안을 4가지 측면에서 제시하였다. 향후 한국군 파병부대와 범위 확대, 분쟁국의 거버넌스를 지원하는 성과중심의 국제 평화활동 추진, 해외파병의 법률적 근거 마련과 상비군 체제 확립을 통해 대한민국은 중견국의 일원으로서 국제평화유지에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

[1], [2] 김석수, “해적문제 해결과 민간군사기업의 역할: 말라카해협과 아덴만을 중심으로,” 동남아 연구, 제21권 3호, pp.163-165, 2011.

[3] 여현덕·정혜운, “새로운 분쟁: 만성사회갈등(PSC)의 특징과 그 해결을 위한 거버넌스,” 분쟁해결연구, 제9권 제3호, p.79, 2011.

[4] The Fund for Peace, “Fragile States Index 2019 - Annual Report 2019”, 10 April 2019. <https://fundforpeace.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019/>(검색일: 2019.5.19.일)

[5] United Nations Peacekeeping, “Where we operate” <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate> (검색일: 2019.5.27일)

[6] 김성우, “지역분쟁의 원인 연구,” 융합보안논문지, 제19권 제2호, p.160, 2019.

[7] 이양호·이신화·지은주, “사하라이남 아프리카의 빈곤과 불평등,” 국제·지역연구, 제23권 2호, p.109, 2014.

[8] 여현덕·정혜운, “새로운 분쟁 : 만성사회갈등(PSC)의 특징과 그 해결을 위한 거버넌스,” 분쟁해결연구, 제9권 제3호, p.86, 2011.12.

[9] 이대성, “국제테러리즘 대비를 위한 선결과제,” 융합보안논문지, 제18권 제4호, p.90, 2018.

[10] 이신화, “아프리카 분쟁과 난민의 역할,” 국방정책연구 결과보고서, p.30, 2016.

[11] 김연준, “미래 한국군 군사력 건설방향에 관한 연구,” 융합보안논문지, 제14권 제1호, p.1, 2014.

[12] 평화유지군의 신속한 파병을 보장하기 위해 파병요청일로부터 30일, 60일, 90일 이내로 공약한 시한내에 전개 완료할 경우 기존의 경비보전금에 10~25%의 성과금을 지급해주는 제도

[13] 유엔평화구축위원회(United Nations Peacebuilding Commission) : 제60차 유엔총회 정상회의에서 유엔개혁의 일환으로 설치되었으며 분쟁이 종료된 후 평화구축 및 재건을 위해 예산확보, 통합전략 수립 및 협력 등을 추진함.

[14] 최윤미, “한국 평화유지활동(PKO)의 새 지평,” 전략연구, 제23권, 1호, p.127, 2016.3.

[15] United Nations, “United Nations Peacekeeping Operations-Principles and Guidelines,” p.19, 2008. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf(검색일: 2019.6.8.일)

【 저 자 소 개 】



이 강 경 (Kang-Kyong Lee)
 1998년 2월 육군사관학교 학사
 2007년 2월 고려대학교 석사
 現 육군 군수사령부
 충남대학교 박사과정
 email : Kangkyonglee@hanmail.net



설 현 주 (Hyeon-Ju Seol)
 1993년 3월 공군사관학교 학사
 1996년 2월 서울대학교 학사
 1999년 2월 서울대학교 석사
 2007년 2월 서울대학교 박사
 現 충남대학교 국가안보융합학부 교수
 email : hjseol@cnu.ac.kr