

국제 분쟁지역에서 한국경찰의 효과적인 평화유지활동에 관한 연구

박 중 현*

요 약

냉전시기 군사적 활동을 위주로 이루어졌던 전통적 PKO 활동은 탈냉전 시기가 되면서 다차원적 PKO 활동으로 변해왔다. 한국경찰은 1994년 소말리아 치안재건을 위해 2명의 경찰관을 파견하면서 PKO의 역사가 시작되었으나 지금까지 군 병력의 활발한 PKO 활동에 비해 경찰의 역할은 제한적으로 이루어졌다. 국제분쟁의 양상이 지속적으로 진보하고 있는 현실점에서 UN은 193개 회원국에게 다차원적 평화유지 과업을 해결할 수 있는 PKO 활동을 요구하고 있으며, 특히 경찰의 '치안유지'라는 본질적 역할은 분쟁국의 재건과정에서 엄정한 법집행을 절대적으로 요구하고 있다. 이에 미국, 중국, 독일 등 회원국에서는 경찰 인력을 파견하여 그 역할을 직·간접적으로 수행하고 있다. 그러나 한국경찰의 PKO에 대한 평가는 그 성과를 측정하기에 미미한 수준이다. 따라서 본 연구에서는 설정한 연구목적을 달성하기 위해 먼저 국제분쟁의 양상과 분쟁지역의 치안환경을 분석하였다. 그리고 다차원적 PKO 임무 속에서 UN경찰의 역할과 미국, 중국, 독일 경찰과 한국 경찰의 사례를 분석하였으며, 이를 토대로 제한적이었던 한국경찰 PKO 요원의 역할 확대 방안을 제시할 수 있었다.

A Study on Effective Peacekeeping Activities of Korean Police in International Conflict Areas

Jong-Hyun Park*

ABSTRACT

Peacekeeping operations (PKO), which were based mainly on military operations in the Cold War era, have become diverse in the post-Cold War era. The history of the PKO of Korean police began in 1994 as two policemen were deployed to Somalia for rebuilding law and order in this country, but the role of Korean police in PKO has been limited so far, compared to that of Korean military. At this point when global conflicts escalate does the UN urge its 193 member states to conduct diverse PKO. In particular, maintaining law and order as the primary duty of police is required strictly for law enforcement while the warring country is being rebuilt. In this regard, some member states such as US, China, and Germany have deployed police force in order to play its role in a direct or indirect manner. On the contrary, the extent of the contribution of Korean police in PKO is too insignificant to measure. To this end, here in the present study were analyzed first the trend of global conflicts and the circumstance of law and order in the conflict regions. Then the PKO of police from countries including Republic of Korea, US, China, and Germany were compared, and so was the chronological change of PKO. Last, a measure to expand the capacity of Korean police and for its active role in PKO was proposed.

Key words : diverse PKO, Police, Conflict, Cold War era, law and order

접수일(2020년 09월 30일), 수정일(1차: 2020년 10월 19일),
게재확정일(2020년 10월 29일)

* 대전과학기술대학교 교양교직과 초빙조교수

1. 서 론

국방연구원(KIDA) 세계분쟁팀의 연구 자료에 의하면 2019년에 발생한 국제분쟁은 총 46건으로 보고되었다. 분쟁의 발생 빈도를 보면 아프리카가 25건으로 가장 많았으며 아시아, 중동·유럽 및 CIS 그리고 중남미 순으로 분석되었고 분쟁의 유형은 국가의 내부적 분열(내전)이 66% 이상을 차지하였다. 여기서 주목할 점으로 내전은 대부분 아프리카 지역에 집중되어 있고, 민족주의로 시작해서 인종과 종교문제까지 확산 되었다. 갈등 해결은 무력을 통해서 이루어지며 결국 내전으로 확대되는 경향이 일반적이었다[1].

UN의 평화유지활동(PKO)은 냉전시기와 탈냉전시기를 중심으로 양상이 대별되며 냉전시기에는 군사력을 행사하여 정전협정을 유도하는 제한적 활동을 하였다. 그러나 탈냉전시기에 들어오면서 정전협정 후 재건 활동에 더 큰 비중을 두면서 PKO 활동은 군대를 포함한 경찰과 민간인의 다차원적 활동의 필요성을 제기하고 있다[2].

한편, 분쟁지역은 무정부 상태에서 과도정부로 넘어가면서 입법·행정·사법의 3권이 확립되지 않은 상태이며 특히, 사회적 혼란 속에서 다음과 같이 법질서를 파괴하고 있다. 첫째, 조직화된 무장 세력을 중심으로 한 무차별적 범죄행위가 자행되고 있다. 둘째, 범죄조직의 활동 자금을 확보하기 위해 납치, 감금 등 반인륜적 행위가 이루어지고 있다. 셋째, 여성이나 아동과 같이 취약계층은 보호대책 없이 범죄에 노출되어 있다. 이처럼 분쟁지역의 치안환경은 ‘법질서 확립’을 위한 경찰 기능의 필요성이 대두되고 있다.

UN경찰은 1960년 콩고(ONUC) 임무에 최초로 파견되면서 분쟁국의 경찰활동 지원, UN의 위임 명령에 의한 임시 법집행, UN 요원 및 재산 보호 등의 임무를 수행하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 1994년 동티모르에 처음 파견하여 짧은 역사 속에서 그 역할과 기여도는 미미한 실태이다. 그러나 UN 회원국으로서 국제적 위상과 기여도, 국가적 이익 등을 고려한다면 경찰의 PKO 참여는 좀 더 적극적인 검토가 필요할 것이다[3].

따라서 본 연구에서는 한국 경찰의 효과적인 PKO 역할확대를 위한 방안을 다음과 같이 연구하였다. 첫

째, 국제분쟁과 UN PKO 활동에 대한 내용으로 국제 분쟁의 특성과 분쟁지역의 치안환경 등에 대해 연구하였고, 둘째, UN경찰의 PKO 활동으로 외국 경찰의 UN PKO 활동 사례와 한국경찰의 PKO 활동에서 국제평화에 기여할 수 있는 한국경찰의 역할확대 방안을 모색하였다.

2. 국제분쟁과 UN PKO 활동

2.1 국제분쟁의 특성

제2차 세계대전 이후 냉전기의 분쟁은 국가 간 이념적 대립이 주요인으로 작용하였다. 그중에서 동서진영의 평화조약 불이행과 군사적 동맹 형성, 군비경쟁은 국가 간의 분쟁으로 표출되었다. 이러한 국가 간의 분쟁은 군사적 무력충돌로 확대되었고 결국 전쟁이라는 극단적인 선택을 할 수 밖에 없었을 것이다. 이러한 분석은 국가 간의 전쟁은 감수할 수밖에 없는 분쟁의 양상을 보여주고 있다.

2012년 메릴랜드대학교 국제개발 및 갈등관리센터(CIDCM)의 연구에서 (그림 1)과 같은 분쟁의 변화를 연구하였다.



(그림 1) 1446년 이후 분쟁의 변화[4].

이 분석을 보면, 냉전이 끝날 무렵 무력분쟁 건수는 38건으로 1946년 이후 가장 큰 폭으로 감소하였다. 그리고 2004년에는 20건이었으며 2005년에는 소폭 상승 후 비교적 안정적이었다. 그러나 2010년 이후 분쟁은 다시 증가하기 시작하였음을 보여주고 있다.

21세기에 들어와서 국가 간의 분쟁은 축소되었지만

오히려 내부갈등 즉, 저차원적 내전이 증가하는 새로운 분쟁의 양상이 나타나기 시작하였다. 냉전 종식 직후 국제사회 여론은 ‘냉전이 종식되면서 분쟁도 종식될 것’이라는 긍정적 분위기였으나 오히려 민족주의의 대립이 인종과 종교문제까지 결부되었고, 저개발국 위주의 이념적 갈등이 독립의 욕구로 작용하였으며, 비정규전 활동의 저강도 분쟁이 활발하게 나타났다.

2.1.1 민족·인종·종교문제의 대립

소수 민족의 강한 분리 독립의 욕구가 내전의 원인이 되었다. 냉전 종식 후 민족주의 담론이 제기되면서 소수 민족은 저항적 민족주의 성격을 띠게 되었다. 그들은 독립적 국가를 소유하려는 분리 독립운동을 잇달아 일으키면서 분쟁의 새로운 형태로 자리 잡았다. 특히, 아프리카와 중동지역에서는 민족 간의 갈등과 탄압이 더욱 고조되었으며 인종과 종교문제까지 결부되어 강력한 분쟁 양상으로 나타났다.

1998년부터 시작된 코소보 분쟁에서도 알 수 있듯이 90%의 알바니아계와 10%의 세르비아계의 충돌은 사실상 내전으로 발전하였고 세르비아계의 10만 여명은 난민으로 전락하였다. 이라크의 쿠르드족 탄압은 인종 문제와 종교문제가 결부된 사례이다. 대부분 수니파인 쿠르드족을 시아파인 이라크가 인종과 종교가 다르다는 명분을 내세워 독가스 등을 동원해 학살하였다. 지금도 쿠르드 측은 민족 독립을 위해 이라크와 맞서고 있다[5].

2.1.2 저개발국 내부의 이념 갈등

저개발국 내부의 이념적 갈등이 분쟁으로 이어졌는데, 특히 아프리카, 구 유고슬로비아, 쿠르드 그리고 동티모르의 사례에서도 알 수 있듯이, 이념이 다른 다수의 민족은 하나의 국가를 형성하였지만 각자의 태생적 이념을 고수하기 위해 분리하기를 원했다. 아프리카의 경우 베를린 장벽이 붕괴된 이후 많은 국가들이 민주주의를 받아들이기 시작하였다. 이 과정에서 쿠데타와 같은 비정상적인 방법으로 권력을 장악한 세력들은 폭력적 저항을 불러 일으켰다. 그리고 민주적 정권을 대변할 수 없었기에 반개혁적으로 국가를 유지하려고 했으며, 부룬디, 차드와 콩고, 아이티 등이

이러한 유형의 국가라 할 수 있다[6].

그러나 이념의 대립과 같은 만성적 갈등은 비단 저개발국뿐만 아니라 영국의 북아일랜드 분쟁, 캐나다의 퀘벡 주(Quebec)의 분리 독립 시도와 같이 선진국에서도 일부 관찰되었다.

2.1.3 비정규전 활동의 저강도 분쟁

저강도 분쟁(low-intensity conflict)은 국가체제를 반대하는 내란이나 반란이 직·간접적 원인이 되어 내전으로 발생하는 것을 말한다. 이는 국가 간 무력 충돌로 발생하는 고강도 분쟁(high-intensity conflict)과 달리 세계전쟁으로 확산될 가능성은 매우 낮다. 그러나 테러와 같은 비정규전 형태는 불특정 다수가 목표이기 때문에 많은 희생이 뒤따른다. 즉, 폭파, 인질 납치, 자살폭탄 행위 등 예측 불가능한 전술로 공포 분위기를 조성한다는 특징이 있다. KIDA의 발표에 따르면 저강도 분쟁은 아프리카 남수단·모잠비크·앙골라 내전과 중남미의 엘살바도르가 대표적이다. 이러한 탈냉전시기 분쟁은 앞에서 살펴보았던 민족주의, 인종과 종교문제와 같은 낮은 수준의 저강도 분쟁으로 발전하여 내전으로 확대되는 경향을 보인다.

2.2 분쟁지역의 치안환경

네덜란드 경제학자 브링크먼(Brinkman)은 「Preventing Civil Strife: An Important Role for Economic Policy」에서 분쟁과 전쟁으로 인한 민간인의 희생에 대해 지적하였다. 그는 18세기부터 20세기 초반까지 전체 희생자의 50%가 민간인이었다고 하였다. 1960년대에는 52%, 1970년대에는 73%, 1980년대에는 74%까지 증가하였다고 한다. 1992년 이후에는 그 비율이 급격히 상승하여 90%를 넘는 것으로 조사되었다[7].

분쟁지역은 무정부 상태에서 과도정부로 들어서는 과정에서 입법, 행정, 사법의 3권의 기능이 상실되거나 미약한 경우가 대부분이다. 그러므로 UN은 재건사업을 통해 완전한 정부의 기능이 되도록 지원하고 있다. 특히, 사법의 권한은 민생의 안전을 보장하는 핵심기능이며 최우선적으로 기능이 회복되어야 한다. 반면, 조직적 폭력 행위는 과도정부에 대응하거나 치안

의 무질서 속에서 다양한 범죄의 양상으로 나타난다. 이처럼 사법체계가 확립되지 않은 분쟁지역 치안환경의 특징은 다음과 같이 함축할 수 있다. 첫째, 여성을 대상으로 한 범죄는 그 심각성이 제고된다. 둘째, 무장 세력의 조직적 활동, 그리고 납치, 학살 등 비인도적 범죄가 증가한다는 것이다.

2.2.1 여성을 대상으로 한 성범죄 급증

여성은 범죄의 취약계층이며 약자로서 치안의 사각지대에 놓여있다. 1990년대 대표적 분쟁지역인 아프리카 알제리(Algeria)와 중남미의 과테말라(Guatemala)의 경우만 해도 수많은 여성을 성적 노예화하였다. 이에 UN 안전보장이사회는 1999년 9월 17일 분쟁지역에서 여성 보호를 중점으로 한 ‘UN Resolution 1265’를 발표하였다. 그리고 PKO 임무 중 여성에 대한 ‘특별보호 및 지원 사항’을 반드시 포함시킬 것을 강조하였다.

그러나 1989년부터 2003년까지 내전을 겪었던 라이베리아(Liberia)의 사례만 보더라도 내전 기간 중 15만 명이 사망하였고 범죄의 50% 이상이 성폭력이었다. 2020년에는 ‘성폭력이 코로나(COVID-19)처럼 번져 국가비상사태까지 선포’하였으며 이 사실은 분쟁국에서 여성을 대상으로 한 범죄는 보호받기란 쉽지 않다는 것을 보여주고 있다[8].

2.2.2 무장 세력에 의한 조직적 활동

분쟁지역에서는 자생적으로 무장 세력이 성장하고 있다. 이들은 반정부적 활동을 통해 자신들의 민족과 인종 그리고 종교의 신념을 확보하려는 경향이 있다. 특히, 불특정 다수를 공격하는 테러의 형태로 나타나며 규모와 활동목적에 따라 다양하게 존재한다. 그리고 그 수법은 더욱 과격해지고 잔인하게 변해 가고 있다. 여성이나 어린아이에게 율법에 따라 행동하게 하며 자살폭탄 테러를 지시하거나 인신매매, 납치를 통해 조직 활동의 자금을 확보한다. 또한 국제사회로부터 인정받기 위해 자국민뿐만 아니라 외국인까지 납치, 감금하여 거래를 통해 자국에 주둔한 파병국에 대한 철수 압력과 보복을 시도하기도 한다. 대표적인 조직은 이라크의 ‘일신교와 성전(Jama’at-al-tawhid

wal-jihad)’, 그리고 ISIS 조직이며 그들은 자국을 선교하는 기독교인을 참수하고, 소수 민족에게 개종을 요구하며 탄압하기도 하였다. 이와 같은 반인륜적 범죄행위는 국제사회로부터 지탄을 받고 있다[9].

2.2.3 현지 교민 대상 범죄 증가

비정부단체나 적십자는 국경과 이념을 초월하여 인도주의적 차원에서 활동하고 있다. 우리 국민 역시 이러한 단체에 가입되어 국제적 활동에 동참하고 있으나 분쟁지역에서는 많은 위험을 감수해야만 한다. 특히 무장 세력에 의해 인질이 되었을 경우 치밀한 협상이 이루어져야 하며 그 과정에서 전문요원의 신중한 대응이 중요할 것이다.

한편, 간과하지 말아야 할 중요한 쟁점은 분쟁지역에서의 우리 교민에 대한 안전이다. 2004년 이라크 지역에서 선교활동을 하던 우리 교민 1명이 무장 세력에게 납치되어 살해되는 사건이 있었다. 이 사건에서 주목할 점은 협상 과정에서 친미 세력의 이라크인을 협상팀에 합류하면서 적대세력들을 자극하여 실패한 것이다. 이 외에도 2007년 아프가니스탄에서 한국 기독교인 23명 피랍 사건, 리비아 주재 코트라 관장 납치사건 등을 보았을 때 분쟁지역에서의 우리 교민의 안전 확보는 무엇보다도 중요함을 알 수 있다.

2.3. PKO 활동의 변화

2.3.1 전통적 PKO 활동 : 냉전 시기

과거 냉전 시대의 PKO 활동은 국가 간의 군사적 충돌 이후 분쟁 당사국 동의하에 수행할 수 있었다. 이 시기 UN의 전통적 PKO 활동은 국가 간의 분쟁 합의 또는 협상을 유도하고 갈등을 관리하는 과정에서 중립적 입장을 고수하는 소극적 자세를 취하였다. 이와 같은 성격의 PKO 활동은 미국과 소련의 직접적인 이익충돌을 회피하면서 아시아와 아프리카, 중동지역 위주로 이루어졌다. 팔레스타인 UNTSO, 카시미르(UNMOGIP), 골란고원 지역(UNDOF), 사이프러스(UNFICYP) 등이 대표적인 전통적 PKO 활동을 수행한 지역이다[10].

그러나 군사력만으로 분쟁지역에서 반복되는 폭력 사태까지 다스린다는 것은 제한적이라는 여론이 확산

되었다. 특히, 무장해제, 민주적 선거활동 지원 등 재건활동을 통한 사회적 기반 영역까지 포괄하기에는 많은 제한사항이 뒤따랐다. 이러한 점에서 경찰의 중요성은 더욱 부각 되었다.

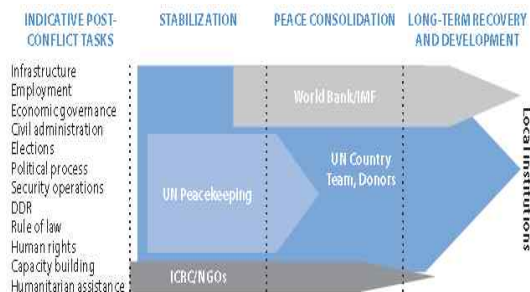
2.3.2 다차원적 PKO 활동 : 탈냉전 시기

탈냉전 시기에는 과거와는 다르게 경찰을 포함한 민간인까지 포괄적인 PKO 활동이 시작되었다. 그 이유는 분쟁의 양상이 변화하면서 UN PKO 활동의 업무영역이 확대되었기 때문이다. 즉, 분쟁국의 정부 기능이 조기에 회복될 수 있도록 모든 분야에서 동시에 재건을 지원하는 다차원적 평화유지활동이 요구되는 것이다.

전 UN 사무총장 부트로스 갈리(Boutros Ghali)는 “UN은 분쟁지역에서 정전 협정, 인도적 구호활동 등 분쟁해결과 관련된 행위를 할 경우 군인뿐만 아니라 경찰, 민간까지도 포함하여야 한다”는 다차원성을 강조하였다.

이는 냉전시기 제한적 평화감시를 위한 전통적 PKO 활동에서 벗어난 다기능이 통합된 임무 수행이 현재 UN의 정책기준에 부합된다는 것을 알 수 있다.

(그림 2)는 분쟁 이후 UN이 수행해야 할 과업 (Indicative Post Conflict Tasks)에 대한 다차원적 PKO 활동의 필요성을 보여주고 있다.



(그림 2) UN PKO 과업과 다양한 참여 조직[11].

UN은 앞으로도 다차원적 PKO 활동을 위해 경찰을 비롯한 민간분야까지 참여를 권장할 것이다. 특히, 치안재건을 위해서 경찰의 활동은 필수적이라 할 수 있다.

한편, PKO는 다차원적 임무수행 중 안전보장이사

회의 위임명령에 따라 평화강제를 수행하기도 한다. 평화강제는 무력을 사용하여 비합법적 반란세력의 활동을 저지시켜 UN의 평화협정을 이행하도록 하는 강제(compulsion)활동을 의미한다. 여기서 경찰의 역할은 중요성이 더욱 강조된다. 즉, 폭력시위나 범죄행위는 심각성을 뛰어넘어 인권까지도 보장 받을 수 없는 것이다. 그러므로 UN경찰의 엄정하고 공정한 법집행이 요구된다는 점을 시사하고 있다.

3. UN경찰의 PKO 활동

3.1 UN경찰의 개요

UN경찰(UN Civilian Police)은 UN 평화유지군(PKF) 조직의 일부이며 PKF는 군(Force), 경찰(Police), 민간(Civilian Staff)의 3개 조직의 합체를 말한다. UN경찰은 최초로 PKF 산하 평화유지군 군사처의 예하 조직이었으나 2000년 10월 UN 경찰처(UN Police Division)로 승격되면서 군사부와 동등한 위치에서 활동하게 되었다.

UN PKO 활동은 1948년 이스라엘 정전감시단(UNTSO)에서 시작되었으며 최초 경찰 파견은 1960년 콩고(ONUC)였다. 정전감시가 주 임무였던 PKO 활동은 탈냉전 이후 국가재건 및 인도적 지원으로 확대되고 과거 군대 위주에서 경찰, 선거관리위원, 그리고 민간 전문가 등으로 참여의 주체가 다변화되었다. 특히, 국가재건 과정에서 치안재건활동을 위한 경찰 역할의 비중은 갈수록 높아지고 있다. 파견 규모 면에서 군과 비교했을 때 수적으로 미약할 수 있으나 비율적으로 보았을 때 2004년 이후 전체 PKO 파견 인원은 60.8%가 증가하였다. 이 중에서 군은 30.6%였지만 경찰 인력은 73.2%가 증가하였다. 이러한 통계만 보더라도 분쟁지역의 경찰력 증가는 상대적으로 치안의 소요가 증가하였음을 대변하고 있다[12].

분쟁지역에서 경찰활동의 중요성은 1988년 남아프리카의 나미비아(UNTAG)에서 그 사례를 찾을 수 있다. 당시 독립을 위한 선거에서는 남아공과 SWAPO가 대립하고 있었으며 이 두 세력의 충돌을 저지하는 과정에서 군대의 역할은 제한적이었다. 이를 계기로 각 회원국에서는 지속적으로 경찰의 PKO 파견을 증

가시키는 추세이다.

UN경찰의 PKO 활동을 시기별로 구분하여 요약하면 (그림 3)과 같다.



(그림 3) UN경찰의 PKO 활동 변화

1세대(냉전 종식 이전)에서는 현지 경찰활동의 지도감독, 교육훈련 등 극히 소극적 역할을 수행하였다. 2세대(냉전 종식 직후)에서는 민간군이 통합된 다차원적 PKO 활동이 부상하면서 캄보디아(UNTAC), 아이티(MINUSTAH), 보스니아-헤르체고비나(EUFOR), 콩고(MONUSCO), 수단(UNMISS)등에서 현지 경찰 창설 지원과 사법시스템 재건 지원 등의 임무를 수행하였다. 3세대(21세기)에서는 현지 경찰부대(FPU)를 동원한 일시적인 현장 법집행이 이루어졌으며 특히, 코소보(UNMIK)와 동티모르(UNMIT)에서 현장 치안 활동을 수행하였다.

UN경찰의 분쟁지역 전개 시기는 평화유지 5단계 중 평화유지 또는 평화구축 단계에서 주로 이루어진다. 주요 임무는 분쟁지역의 재건지원 중 치안 분야를 담당하고 정치적, 이념적 중립을 유지한 상태에서 치안확보와 분쟁국의 정부수립과 관련된 경찰 조치를 지원하는 것이다. 즉, 군사적 갈등 이후 자생적으로 나타나는 사회적 대립과 이질감에서 발생하는 치안의 취약분야에 대해 경찰의 태생적 능력을 발휘하는 것이며, 전술한 바와 같이 UN에서 UN경찰의 지위 승격과 경찰부대의 전개는 분쟁지역에서 경찰 역할의 확대 필요성을 보여주고 있다.

3.2 외국 경찰의 UN PKO 활동 사례

2020년 8월 현재 서사하라 등 13개 분쟁지역에 8,890명의 UN경찰이 활동 중이다. 이들 UN 회원국들은 PKO 활동을 위해 체계적인 시스템을 개발하여 요원들의 역량을 강화해 나가고 있다.

본 연구에서는 동맹국인 미국과 최근 가장 활발하게 경찰 PKO 활동에 동참한 미국, 중국, 유럽 연합(EU) 대표하는 독일의 사례를 제시하였다.

3.2.1 미 국

미국은 다차원적 PKO 활동에 있어서 가장 체계적인 시스템을 구축하고 있다. 2004년 ‘안정과 재건을 위한 조정자 사무소(SCRS)를 신설하였으며 민간대응군(CPC; 일반 공무원, 경찰 포함)이 핵심이 되어 분쟁국 각 부처와 협의하여 재건을 지원했다. 그러나 특이한 점은 국제평화활동의 중심에 있는 미국이지만 경찰의 역할은 극히 제한적이라는 것이다.

과거 사례를 보더라도 1994년 UN 아이티 안정화지원단(MINUSTAH)에 50명을 파견한 이후 부시 정권부터는 침체되어 있었다. 그 후 2016년 오바마 정권부터 약 30명 이내로 한정되었다. 현재는 UN 통합사무소(BINUH)에 2명만 파견되어 있다. 이와 관련해서 미국의 국제분쟁 전문가 로버트 페리토(Robert M. Perito)는 “군이 분쟁지역에 진입하게 되면 약탈과 무질서만 남게 되고, 이로 인해 군이 아무리 노력을 해도 민심은 회복할 수 없었다. 그러므로 미국도 상시 파견 가능한 경찰력을 확보해야 한다”고 강조 했지만 그의 주장은 역부족이었다[13].

이러한 미국 경찰의 UN PKO 활동에 대해 소극적 요인은 여러 가지로 해석될 수 있으나 민간대응군이 NATO의 평화유지활동 지원을 위한 조직임을 고려한다면 설득력이 있다고 판단된다.

3.2.2 중 국

중국은 1971년 UN에 가입한 이후 초기에는 PKO 정책에 대해 부정적 입장을 표명하였으나 최근 들어 긍정적 입장으로 선화하였는데, 여기에는 다음과 같은 전략적 취지가 내포되어 있다.

첫째, PKO에 참가하는 것은 UN에서의 입지를 구축하고 회원국들 사이에서 외교적 영향력을 확대하기 위해서이며, 둘째, 중국은 시진핑(習近平; Xi Jinping) 집권 이후 중국몽(中國夢)을 실현하기 위한 일맥으로 국제평화에 책임감 있는 국가라는 긍정적 이미지가 필요하였다. 셋째, 강대국들에게 국제적 입지를 확보

한 상태에서 대만을 ‘하나의 중국’으로 인정받기 위한 지지 세력이 필요하였다. 최근 2016년 한해 총 2,639명 중 경찰은 173명으로 그 비율은 비교적 낮지만 UN 회원국들과 비교했을 때는 상대적으로 적극적인 참여를 하고 있다.

3.2.3 독 일

유럽연합(EU) 국가들은 전통적으로 UN 활동에 가장 적극적으로 임한 국가들이 대부분이다. 하지만 21세기에 접어들면서 UN보다는 NATO 위주의 PKO 활동에 치중하고 있다. 독일 역시 UN을 포함하여 EU, NATO, AU(아프리카 연합) 등 다양한 지역기구와 협력 관계에서 활동하고 있다. UN 분담금의 경우에도 미국, 일본, 영국에 이어 세계 4위이며 PKO 활동은 EU를 대표한다고 할 수 있다.

UN PKO 파견을 위한 시스템은 육군보병학교에서 군이 중심이 되어 교육이 이루어지고 있다. 경찰의 PKO 파견은 NATO 주도하에 코소보 내전에 2007년부터 2008년까지 경찰 270여 명을 별도 파견하였으며 기타 UN을 중심으로 한 PKO 활동에도 634명을 파견하였다.

3.3 한국경찰의 PKO 활동

3.3.1 PKO 파견 역사

한국경찰의 PKO 활동은 주변국들에 비해 역사도 짧을뿐더러 역할 또한 극히 제한적으로 임무를 수행해 왔고, 파견 전 교육 역시 국방대학교 PKO 센터에서 위탁하는 등 군에 의존적이었다. 그러나 2018년 UN으로부터 세계에서 16번째로 PKO 교육기관으로 인정받아 현재는 자체 교육을 통해 PKO 요원을 양성하고 있다.

한국경찰의 PKO 활동은 1994년 소말리아 정전감시단(UNOSOM II)에서 현지경찰에게 국제법을 교육할 교관 요원 2명의 파견이 최초의 PKO 활동이다. 그 후 각 분쟁지역에서 선거 지원, 치안자문, 치안행정 자문 등을 위해 PKO 활동에 파견하였으며 2020년 현재는 남수단에서 4명이 파견되어 평화유지활동에 참여하고 있다.

<표 1> 한국경찰 UN PKO 활동 파견 역사

구 분	파견지역	역할 및 임무	인원
1994년	소말리아 (UNOSOM II)	교관 요원	2명
1999년	동티모르 (UNAMET)	선거 감시	5명
2006년	동티모르 (UNMIT)	치안 자문	5명
2016년	라이베리아 (UNMIL)	치안 자문	10명
2018년	아이티 (MINJUSTH)	치안활동 지원	4명
2020년	남수단 (UNMISS)	치안활동 지원	4명

<표 1>은 각 임무단에 소속되어 현장에서 활동하는 PKO 경찰 요원들이며 미국 뉴욕에 있는 UN 본부와 이탈리아 UN 지사에 근무하는 DPKO 요원은 별도 부정기적으로 각 1명씩 파견하고 있다[14].

그러나 UN의 참여 요청을 받고도 국내, 현지 상황으로 파견이 되지 않은 경우도 있었다. 2005년 4월에는 UN 수단임무단(UNMIS)에 파견할 경찰관 3명을 선발하여 UN에 통보하였으나 현지 안보와 치안상황의 악화로 파견이 취소되었다. 그리고 2006년에도 대규모 경찰부대를 동티모르에 파견하기 위해 대상부대까지 선정되었지만 국내 언론과 여론의 반대로 무산되기도 하였다.

3.3.2 경찰 PKO 파견의 성과

한국경찰은 1994년부터 PKO 활동에 참여하고 있지만 소규모 인원이 파견되고 단기간 임무수행을 하기 때문에 괄목할만한 성과는 없었다. 하지만 라이베리아(UNMIL)에서 한국의 선진화된 경찰 시스템을 접목시켜 라이베리아 당국과 UN으로부터 우수성을 인정받았다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 직무 수행, 인사 평정 및 인사관리 시스템 등을 현지 경찰조직에 적용하여 계획적이고 투명성 있는 경찰업무를 지원하였고 둘째, 한국 경찰청 ‘안전드림’을 통해 여성과 청소년이 사회회해요소로부터 안전하도록 하였다. 셋째, 상원의원 선거 시 선거관리 매뉴얼을 전수하여 투표함 호송 등 일련의 선거 관리 지원업무를 통해 투표부터 개표까지의 혼란을 방지하였다.

그리고 현지경찰을 대상으로 뇌물 수수방지 교육을 실시한 결과 부정부패가 상당수 감소했다는 결과도

도출되었으며 이는 우리나라 UN 경찰활동이 현실성에 부합되는 치안 임무를 수행 중에 있음을 보여주는 대표적 사례이다.

4. PKO 활동의 역할확대 방안

4.1 유관기관과 통합된 파견 전 교육

2015년 6월 UN의 'PKO 운영에 관한 고위급 최종 보고서'에 따르면 분쟁국의 재건요구사항은 다양해지고 있으나 이를 수행하는 PKO 참가자들의 공조능력은 미흡한 실정이라고 발표하였다. 이 보고서는 민·관·군이 통합된 다차원적 PKO 활동의 중요성을 지적하고 있다. 현재 각국에서는 UN PKO 교육을 회원국 책임 하에 실시하고 있으며 UN 평화유지활동 사무국(DPOUNS)에서 제시한 'PKO 원칙 및 지침'을 준수하도록 되어있다[15]. UN의 이러한 지침은 군대의 고유기능만으로는 PKO 활동이 제한적이며 유관기관의 통합된 임무 수행이 요구되기 때문이다.

한국경찰은 2018년부터 경찰 PKO 센터에서 자체 교육을 시작하였고, 군인은 국방대학교 PKO 센터에서, 민간요원은 KOICA에서 PKO 교육을 실시하고 있다. 이처럼 별도 교육기관을 운영하는 것은 고유기능의 역할에는 충실할 수 있으나 PKO 활동의 통합성 측면에서 실효성은 제한적일 것이다.

북유럽 4개국(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크), 캐나다, 말레이시아, 일본은 발전적 PKO 교육의 통합성 측면에서 대표적 국가이며 특히, 스웨덴의 국제센터 스웨덴트(SWEDINT)는 PKO 참모과정, 민군협력, DDR(Disarmament, Demobilization, Reintegration) 과정, 경찰과정, 성(gender) 과정, 아동보호자 과정 등을 통합적으로 교육함으로써 각 분야의 특성을 이해하고 다차원적 PKO 임무수행이 가능하도록 하고 있다.

따라서 한국의 PKO 교육에 대해 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다. 먼저 1차 교육은 각 기관별 자체적으로 실시하여 전문성을 갖춘 상태에서 2차 교육은 통합하여 각 기관의 특성을 이해하고 임무 수행간 협조 분야의 구체적 교육이 이루어져야 할 것이다. 여기서 통합교육의 주관기관 선정이나 교육내용, 교육기간, 교육방법에 대한 방안 제시도 중요할 것이다.

4.2 국방어학원을 활용한 외국어 위탁교육

UN PKO 요원은 부대단위 파견과 개별 파견으로 구분된다. 현재 한국경찰은 부대단위 파견은 이루어지지 않고 있으며 개별 파견만 실시하고 있다. 파견요원의 선발은 UN의 요청에 의해 전체 경찰을 대상으로 공지를 통해 적임자를 선발한다. 그 후 UN과 전화 인터뷰 등 절차를 거쳐 최종 선발한다. 선발된 경찰은 2주간 교육과정을 거쳐 파견하게 된다. UN에서 요구하는 자격조건은 <표 2>과 같다[16].

<표 2> UN의 PKO 요원 선발 자격조건

구분	자격조건
연령	25세 ~ 55세
경력	해당 직무 5년 이상 경찰관 경력
외국어	영어 또는 프랑스어 능통자
기타	운전면허 소지자, 무기사용 가능자

UN에서는 <표 2>의 자격조건 중 외국어 능력을 가장 중요하게 평가하고 있다. 다수의 파견 경험자들도 외국어의 중요성을 강조하고 있다. 물론 한국 경찰조직 중 외사경찰은 외국어 능력을 갖춘 자를 선발하지만 PKO 요원을 외사경찰에 국한한다면 형평성에서도 논의가 있으며, 또한 외사업무에 공백이 발생할 수 있다.

경찰의 PKO 파견에 대한 연구는 극히 제한적으로 이루어지고 있으나 공통적으로 인력풀을 강조하고 있다. 이와 같은 연관성 상에서 평상시 인적관리체계를 갖추어 놓는다면 UN의 요구사항에 충족된 최적임자를 파견할 수 있을 것이다. 그 단편적 방법으로는 군의 국방어학원을 활용하는 방안이 있다. 국방부의 경우 국방어학원을 상설 운영하고 있으며 영어를 비롯한 프랑스어 등 제2외국어 과정을 개설하고 있다. 경찰의 경우 전문 외국어 교육기관이 부재함으로 국방부와 MOU 체결을 통해 위탁한다면 어학 자원의 활용도 면에서는 효과적일 것이다.

4.3 위기협상 전문가 양성

과거 우리 국민의 납치사태를 보면 2004년부터 언론에 공개된 사건만 해도 5건(2004년 1건, 2007년 2건,

2013년 1건, 2018년 1건)으로 알려져 있다. 이 중에서 2004년 이라크에서 선교활동을 하던 우리 국민 1명은 참수까지 당하였다. 여기서 중점은 당시 한국대사관의 위기협상팀은 친미 성향을 가진 이라크인을 포함하여 무장 세력을 자극했다는 것이다. 2013년 리비아 코트라 관장 구출 작전에서는 현지경찰들의 체계적이지 못한 대처는 국민들의 가슴을 조이게 만들었다. 이러한 분석은 언론을 통한 전문가의 평가에서도 명백히 제시되었다[17].

이처럼 위기협상팀은 전문적으로 교육을 받은 요원으로 구성이 필요하며 신중한 판단과 대응의 중요성을 시사하고 있다. 그리고 해외에서는 반드시 현지 정부에 의존하기 보다는 우리나라가 주축이 되어 적극적인 대처를 해야 한다. 따라서 위기협상의 주체라 할 수 있는 경찰조직의 힘이 필요하며 해외 PKO 파견요원에도 포함되어야 할 것이다.

현재 우리 경찰은 본청을 포함하여 지역별 5~10명이 1개 팀으로 총 113명이 편성되어 있다.

이들은 전문 위기협상교육을 받은 전문가이며 국내에서 인질극, 자살시도 등에서 우수한 협상 능력을 발휘하고 있다.

4.4 여성 경찰 파견 확대

UN은 지속적으로 여성 인력을 확보하겠다고 발표하였다. 이는 양성평등 차원에서라도 여성 경찰을 확대해나가고 있는 추세이다. 분쟁지역에서 여성을 대상으로 한 범죄는 갈수록 증가하고 있으며 성범죄가 90%이상을 차지하고 있다. 그리고 분쟁지역은 사회적 특성상 여성의 지위가 상대적으로 낮을뿐더러 인권의 사각지대에 놓여있다. 특히, 이슬람 문화권에서 여성에 대한 남성의 신체접촉은 절대적 금기 사항이므로 검문검색이나 상담은 여성에 의해서 이루어져야 한다. 현재 UN에는 여성 경찰 218명이 파견되어 있다. 우리나라의 경우 경찰청 발표에 따르면 2018년까지 총 8명이 파견하였다고 한다.

과거 라이베리아에는 여성 경찰관들이 파견되어 아동 및 여성범죄의 수사자문관으로 활동하기도 하였다. 이 외에도 경찰 행정업무 시스템, 교통관리 및 사고조사, 수사기법, 컴퓨터 활용능력 등 여성 경찰이 할 수 있는 업무를 중점적으로 전수하였다.

여성 경찰의 파견은 남성 경찰과 동일한 조건에서 이루어지며 UN의 요구와 분쟁지역의 치안환경, 문화적 특성, 양성평등을 고려한다면 한국 역시 여성 경찰의 파견을 확대해야 할 것이다.

5. 결론

UN이 창설된 이후 수없이 평화유지활동과 인도적 지원을 해왔고 한국은 그 중 가장 큰 수혜국가 중 하나라고 할 수 있다. 하지만 지금 한국은 원조공여국으로서 UN 분담금 기여도는 회원국 중 11위를 차지할 정도의 많은 성장을 해왔다. 이와 같이 한국은 국제적 지위가 격상되었으며 과거 역사의 보은(報恩)을 위해서 UN의 많은 활동에 참여하고 있다.

2019년 4월 인터폴 사무총장은 “한국 경찰이 세계 최고수준의 전문성과 능력을 보유하고 있다.” 고하면서 앞으로 인터폴은 한국 경찰청과 다양하게 협력하여 전 세계 회원국들이 치안 역량을 강화해 나갈 수 있기를 희망한다고 하였다. 이처럼 한국 경찰의 전문성과 능력은 국제적 수준에 도달해 있다. 경찰대학에서는 2018년 평화유지교육센터(KNUP PKO Training Center)를 설치한 이후 PKO 파견에 필요한 교육에만 중점을 두고 있지만 한국경찰의 UN 경찰활동에 관한 연구는 부진한 현실이다. 따라서 앞으로 국제사회에서 한국경찰의 역할을 확대하기 위해서는 경찰 내부적으로 PKO 정책 발전을 위해 적극적인 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

참고문헌

[1] KIDA 세계분쟁팀, “2019년 세계분쟁 현황”, 한국 국방연구원, p. 1. 2019.

[2] 오준, “유엔 PKO가 직면한 도전과제와 대한민국의 평화활동 참여방안”, PKO 저널 제15권, p. 3, 2017.

[3] 김태진, 강선, 권구순, “UN경찰제도 고찰을 통한 한국 경찰의 참여확대 방안에 대한 연구”, 경찰학 연구 제18권 제4호, pp. 191-200, 2018.

[4] J. Joseph Hewitt, Jonathan Wilkenfeld & Ted Robert Gurr, “Peace and Conflict 2012 Executive Summary”, University of Maryland, p. 18, 2012

[5] 황유석 “세계는 지금도 전쟁 중”, 본질과 현상 제2권, pp. 215-216, 2005.

[6] 최동주 “저개발국 내전형 분쟁의 사회경제적 배경”, 국제지역연구, pp. 372-373, 2006.

[7] Henk J. Brinkman, “Preventing Civil Strife: An Important Role for Economic Policy”, DESA Discussion Paper, p. 3, 2001.

[8] 중앙일보, “성폭행, 전염병처럼 퍼져.. 라이베리아 성범죄 국가비상사태 선포”, 2020. 9. 13.

[9] 권정훈, “국제 테러리즘의 변화와 전망, 그리고 대안”, 한국치안행정논집 제7권 제3호, pp. 237-238, 2010.

[10] 조홍용 “PKO의 과거-현재-미래에 대한 소고” PKO 저널 제1권, pp. 12-13, 2010.

[11] DPKO, “United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guideline”, UN, p. 23, 2008.

[12] 정현우, “경찰 해외파견 제도의 효율적 운용 방안”, 연세대학교 석사학위 논문, pp. 18-30, 2016.

[13] 최현철, 김태진, “UN 경찰 활동경향과 한국경찰의 참여 확대 방안”, 경찰대학 연구보고서, pp. 9-24, 2016.

[14] 오윤성, “PKO 활동에 대한 경찰의 역할과 참여확대 방안”, PKO 저널, pp. 17-18, 2015.

[15] 헤럴드 경제, “경찰, 라이베리아 미션에 자문관 10명 선발, 추천”, 2016. 1. 18.

[16] 황규진, “국제평화활동과 취약국가 국제개발에서의 경찰의 역할에 관한 연구”, 경찰학 연구, p. 258, 2012.

[17] 윤민우, “해외에서의 인질납치 사건에 대한 관리와 위기협상기법”, 한국치안행정논집 제15권 제3호, p. 228, 2018.

[저자 소개]



박 종 현 (Jong-hyun Park)

2003년 2월 서경대학교 문학사
 2009년 2월 건양대학교 군사학 석사
 2018년~현재 건양대학교 일반대학원
 박사과정
 2017년~현재 대전과학기술대학교 교
 양교직과 초빙조교수

email : ktma3431@naver.com