
VOL. **27** December 2023

PKO *저널*

PEACEKEEPING OPERATION JOURNAL





CONTENTS

유엔 평화유지활동의 맥락에서 동의 국방대학교 교수 권구일	005
The Evolution of the Use of Force in Peacekeeping A. Walter Dorn and H. Peter Langille	023
Mis-information and Dis-information in UN Peace Operations PK Goswami	047
UN 평화작전 행위자 간 협력 증진 방안에 대한 연구 - 공공조직 협력 이론 적용을 중심으로 - 해군 중령 채연정	059
PKO부대 민군작전 발전방향 연구 - 민군작전 교리 및 사례분석을 중심으로 - 육군 소령 방현욱, 육군 중령 김상우	081

서부 사하라 분쟁에 관한 연구 - 모로코 對 폴리사리오 분쟁 및 현황을 중심으로 - 육군 소령 장승우	099
동아프리카의 전략적 요충지 ‘지부티’ 파병 개선방안 연구 해병대 소령 최현창	119
발칸반도에 남은 마지막 화약고, 코소보 분쟁의 원인과 전망 분석 육군 소령 김영민	141
해외파병 장병의 응급처치능력 강화를 위한 UN FMAC ToT 교육 소개 육군 소령 권다희	165



유엔 평화유지활동의 맥락에서 동의

Consent in the Context of UN Peacekeeping

국방대학교 교수 권구일

Professor Guil Gwon



요약

유엔의 가장 크고 가시적인 4대 평화유지활동이 아프리카에서 전개되고 있다. 최근 일부 주둔국들은 평화유지군에 대한 인내심이 고갈되고 있다. 이는 유엔 평화유지군의 역할과 관련하여 주둔국과 유엔 안전보장이사회 사이에 점점 더 큰 기대의 차이가 있음을 보여준다.

2021년 쿠데타 이후 말리는 계획된 일정이 이미 2년 늦어졌다. 새로운 날짜는 아직 정해지지 않았다. 올해 6월 유엔 안전보장이사회가 만장일치로 말리에서 평화유지활동을 완전히 철회하는 것을 승인했음에도 불구하고 또 다른 걱정은 지속적인 극단주의 저항에 대처할 수 있는 능력이 있는 가이다.

예를 들면, 말리는 이전에, 일반적으로 프랑스와 G5와 같은 안보 파트너들이 그랬던 것과 같이, 유엔 임무가 지역 안보와 테러 위협에 대처하는 데 초점을 맞추기를 원했고, 그것은 또한 임무가 인권에 훨씬 덜 집중하기를 원했다. 유엔 평화유지활동의 도전 과제 중 하나는 이러한 임무 중 많은 것들이 많은 진전 없이 수십 년 동안 배치되어왔다는 것이다. 그래서 이러한 임무들의 효과성에 대한 많은 갈등과 불만이 있다. 또한, 많은 맥락에서 잘못된 정보의 확산과 때때로 배치되는 다양한 임무에서 시행되는 장애들이 갈등의 일부이기도 하다. 두 번째 도전은 유엔 안전보장이사회에서 볼 수 있는 이러한 갈등을 실제로 고조시키는 분열이다. 유엔 안전보장이사회는 그들의 권한과 책임을 수행하는 데 있어서 방해와 임무가 있을 때 연합되지 않는다. 유엔 안전보장이사회가 주둔국과 어떻게 관계를 맺어야 하는지에 대한 견해가 다르므로, 부분적으로 결의안 갱신을 채택하는 것에 있어서 만장일치가 부족하다.

마지막은 이러한 임무들의 안보에 대한 초점과 일부 국가들이 양자 간 파트너 또는 다른 파트너들을 선호한다는 것이다. 예를 들어 러시아와 바그너가 현재 아프리카에 배치되어 하위 지역 또는 지역 경제 공동체의 역할을 하고 있으며, 주둔국의 선택이기는 하지만, 이러한 잠재적인 안보 파트너에 관한 더 많은 선택의 증가는 일부 위험을 수반하고 있다. 이러한 문제들은 완화될 필요가 있다. 이러한 임무들은 지난 수십 년간 평화유지 임무의 맥락에서 개발된 것보다 적은 안전장치를 가지고 배치되기 때문이다. 현재 유엔 평화유지활동은 결코 완벽하지는 않지만 동시에 인권보호와 시민들을 중심으로 많은 안전장치들을 개발해왔다.

또 다른 도전은 자금지원과 관련된 것이다. 다양한 안보 주체들이 활동을 수행하는 데 있어서 어떻게 자금을 지원받을 것인가에 대한 논쟁이 있다. 유엔의 임무들에 대해 반드시 선택의 여지가 있는 것은 아니지만 올바른 도구를 가지고 정치적 과정과 분쟁 예방과 관련된 문제들을 해결할 수 있는 올바른 임무들이 배치되는 것이 보장되어야 한다. 안보에만 초점을 맞춘 것이 아니기 때문에 차이가 무엇인지 이해하는 것이 매우 중요하며 협력과 동의에 대한 갈등이 무엇인지 이해하는 것이 필수적이라고 생각한다.



ABSTRACT

The United Nations' four largest and most visible peacekeeping operations are the United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS), United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA), and United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)

This is unfolding in Africa. Recently, some host countries have been running out of patience with peacekeepers. This shows that there is an increasing gap in expectations between host countries and the UN Security Council regarding the role of UN peacekeepers.

After the 2021 coup, Mali's planned schedule has already been delayed by two years. A new date hasn't even been set yet. Another concern is the ability to cope with persistent extremist resistance, despite the UN Security Council's unanimous approval in June this year to withdraw peacekeeping operations in Mali altogether.

Mali, for example, previously wanted the U.N. mission to focus on regional security and dealing with terrorist threats, as security partners such as France and the G5 generally did, and it also wanted the mission to focus much less on human rights. One of the challenges of UN peacekeeping operations is that many of these missions have been deployed for decades without much progress. So there are many conflicts and complaints about the effectiveness of these missions. In addition, in many contexts, the spread of misinformation and obstacles implemented in a variety of sometimes deployed missions are part of the conflict.

The second challenge is the division that really escalates these conflicts as seen in the UN Security Council. The UN Security Council is not united when there is obstruction and duty in carrying out their powers and responsibilities. There is a lack of unanimity in adopting a resolution renewal in part because the UN Security Council has different views on how to engage with the host country.

The last is the focus on the security of these missions and that some countries



prefer bilateral or other partners. For example, Russia and Wagner are now deployed in Africa to serve as sub-regional or regional economic communities, and although they are host country choices, the increased choice of these potential security partners carries some risks. These problems need to be mitigated. This is because these missions are deployed with fewer safeguards than have been developed in the context of peacekeeping missions in the past few decades. Currently, U.N. peacekeeping operations are by no means perfect, but at the same time, they have developed many safeguards around human rights protection and citizens.

Another challenge concerns funding. There is a debate over how various security actors will be funded in carrying out their activities. The UN's missions are not necessarily open to choice, but they must be ensured that the right tasks are deployed with the right tools to address issues related to political processes and conflict prevention. I think it is very important to understand what the difference is because it is not just focused on security, and it is essential to understand what the conflict is about cooperation and consent.

유엔 평화유지활동의 맥락에서 동의

Consent in the Context of UN Peacekeeping

국방대학교 전문교수 권구일

Professor Guil Gwon

I. 유엔 평화유지활동에서 동의¹⁾

평화유지활동에서 분쟁 당사자들의 동의는 공정성과 정당방위, 위임명령 수호를 위한 무력사용 금지와 함께 평화유지활동의 기둥이다. 이 세 가지 원칙, 종종 평화유지의 “신성한 삼위일체”라고 일컬어지는 이 세 가지 원칙은 70년 이상 동안 유엔 평화유지 임무의 배치를 이끌어 왔다. 이 원칙은 평화유지를 다른 형태의 국제 개입(예: 평화 강제)과 구별하고 유엔이 분쟁의 당사자가 되는 것을 방지하기 위한 것이다. 평화유지활동은 “공정한 자세를 통해 유엔의 역할과 존재에 대한 동의를 지속적으로 추구해야 한다”는 것이다.

평화유지활동 지침 및 문헌에서 ‘당사자 동의’라는 용어가 무엇을 의미하는지는 다양한 해석이 있었다. 캡스톤 독트린이라고도 알려진 유엔 평화유지활동 원칙 및 지침은 동의를 “정치적 과정에 대한 당사자들의 약속과 그 과정을 지원하기 위해 의무화된 평화유지활동에 대한 그들의 수용”으로 정의하고 있다. 당사자라는 용어는 “분쟁의 주요 당사자”로 자격이 있다. 그

1) Julie Gregory and Lisa Sharland, Host-Country Consent in UN Peacekeeping, The Stimson Center, 2023, Washington, D.C., USA. 본 논문은 Sofía Sebastián과 Aditi Gorur의 2018년 UN 평화유지활동 및 호스트-국가 동의에 관한 Stimson 보고서 분석을 바탕으로 다양한 평화유지활동 맥락을 심층적으로 검토하여 이러한 차이를 해결하고자 하였다. 다양한 평화유지활동 임무 요원 및 수행자와의 인터뷰를 바탕으로 현재 여러 임무 맥락에서 동의가 왜 약화되었는지를 살펴보고 이러한 약화가 임무 수행 능력에 미치는 영향을 분석하였다. 그리고 건설적인 참여를 구축하고 동의를 유지하기 위해 UN과 분쟁 당사국 간의 협력을 촉진하기 위한 좋은 평화유지활동 실천 사례를 확인하였다. 이 보고서는 또한 호스트-국가 협력에 대한 분명한 한계와 과제를 확인하였다. 이러한 이해는 UN 평화운영의 미래 방향과 다양한 평화운영 모델의 비교우위를 고려할 때 특히 중요하다.

러나, 다른 유엔 문서들은 동의를 다음과 같이 설명한다. “지역 당사자” 또는 “중요한 당사자”에서 파생된다. 유엔은 이 용어의 모호성을 고려할 때 “영토를 지배할 수 있는 주권적 권리의 인정”에서 주둔국의 동의를 우선시하는 경향이 있다.

2023년 6월 말리 과도정부의 유엔말리안정화임무단(MINUSMA) 철회 요청은 주둔국 동의에 관한 유엔 평화유지활동의 한계를 보여주었다. 유엔 안전보장이사회는 임무단의 강력한 요구에도 불구하고 회를 동의할 수밖에 없었다. 이러한 최근의 사건들은 유엔 평화유지활동이 대부분의 다른 형태의 국제 군사 개입 및 평화 강제 임무들과 구별되는 점을 보여주고 있다. 즉 분쟁 당사자들의 동의로 평화유지활동 임무들이 배치되고 운영된다는 점을 보여준다.

이는 1948년 최초의 유엔 평화유지활동 임무단이 배치된 이래로 지속되어 왔으며, 이 임무를 수행하는 데 군사 옵서버들은 비무장 상태로 당사자들의 안보를 보장하기 위해 당사자들에게 의존해 왔다. 비록 그 이후 75년 동안 평화유지의 성격이 크게 발전해 왔지만, 냉전 이후 대부분의 임무가 민간인 보호와 헌장 제7장에 의거한 강제집행권한을 가진 무장 구성 요소들을 배치하더라도 당사자들의 동의는 여전히 3대 핵심 평화유지활동 원칙 중 하나이다.

냉전 이후 안보리는 다양한 다차원적 임무를 수행하는 다양한 평화유지활동 임무를 승인해 왔으며, 여기에는 안보 분야 개혁 및 공동작전 수행을 위해 주둔국과 긴밀한 협력이 필요한 안정화(Stabilization) 임무²⁾를 포함하고 있다. 협력의 필요성에도 불구하고, 임무들의 정치적 권위, 이동의 자유, 그리고 무력사용 능력이 점점 더 약화되는 가운데, 임무들은 주둔국들로부터 점점 더 많은 방해로 받고 있다. 주둔국 정부들은 유엔에 공개적으로 반대하거나 반대하는 것을 편하게 받아들여지게 되었고, 평화유지활동 임무들은 작전 및 전술적 방해가 더욱 도구화될 위험에 직면하게 되었다. 유엔 안전보장이사회의 상임이사국 5개국(P5) 사이의 분열은 주둔국들의 더욱 강해지는 주장, 평화유지의 한계와 비교 강점에 대한 추가적인 고려의 필요성을 촉구해 왔다. 이러한 고려는 사무총장의 평화를 위한 새로운 의제(New Agenda for Peace), 유엔 평화유지활동에 관한 공동 이행선언과 평화유지 행동계획 플러스(A4P+)는 주둔국과의 협력을 우선적인 초점으로 규정하고 있다. 또한, 평화유지활동 특별위원회(C-34)는 “유엔의 위임명령과 능력에 대한 공동의 이해를 지원하기 위해” 주둔국과 임무단 간의 협력의 필요성을 강조하고 있다.

2) 유엔아이티안정화 임무단(MINUSTAH), 유엔말리안정화임무단(MINUSMA), 유엔중앙아프리카공화국 안정화 임무단(MINUSCA), 민주콩고안정화임무단(MONUSCO)

그러나 협력을 강화하려는 노력은 유엔 안전보장이사회 내의 분열과 평화유지군의 위임명령 수행 능력을 주둔국에 의존하는 임무 환경 때문에 제약을 받아 왔다. 또한, 유엔이 지원하는 평화 프로세스에 모든 분쟁 당사자들이 포함되지 않을 수도 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 동의는 다양한 수준에서 구축되어야 하며, 민간인을 포함한 다양한 주체들을 포함할 때 가장 탄력적일 수 있다. 특히, 동의와 관련된 난제들은 다차원적인 평화유지 임무 맥락에만 국한된 것이 아니다. 키프로스나 서사하라와 같이 정치적 해결책을 모색하면서 제3국의 휴전 감시에 초점을 맞추고 양 당사국 간의 중재 역할을 수행하는 임무를 부여받아 오랫동안 확립된 많은 “전통적인” 평화유지 임무들도 다양한 도전에 직면해 있다.

유엔 평화유지활동을 위한 전략적 동의는 평화유지활동의 역할과 한계에 대한 주둔국과 유엔 안전보장이사회 간의 견해차와 기대로 여러 가지 어려움에 직면해 있다. 현재 갈등을 주도하는 주요 요인으로는 갈등 당사자들의 증가하는 정치화와 동의의 도구화, 비대칭적 갈등 위협에 대응하고 민간인에 대한 폭력을 예방하는 데 있어 유엔 평화유지활동의 비 효과성 인식, 안보 중심적이고 지역 주도적인 접근 방식에 대한 욕구 증가, 유엔의 권위와 유엔 안전보장이사회 내 지정학적 권력 불균형에 대한 의문 제기, 식민주의의 유산에 대한 반발, 그리고 민간인들 사이에서 반유엔 정서를 영구화시키는 오-역정보의 급속한 확산 등이 있다.

안정화(Stabilization)의 맥락에서, 주둔국들은 그들의 국가 주권을 이용하여 유엔 안전보장이사회와 평화유지활동 임무의 정치적 권위에 맞서고 있으며, 임무의 운영 방식과 장소에 대한 감독권을 강화하기 위해 노력하고 있다. 보다 전통적인 평화 유지활동 환경에서 분쟁 당사자들은 조용히 유엔의 활동 공간을 정치적 해결을 위한 의미 있는 진전을 위해 노력하는 정도로 제한해 왔으며, 정지된 분쟁이나 해결되지 않은 국경 분쟁의 관리자가 되었다.

오늘날 평화유지활동 임무는 주둔국과 다른 분쟁 당사자들의 불완전한 협조를 받아 수행되는데, 이는 종종 분절되거나 조건부 동의에서 비롯된다. 제한된 협력은 기본적으로 임무 수행 능력을 약화시킨다. 이는 민간인에 대한 긴급한 위협에 대응하고 평화유지군의 안전과 안전을 보장하기 위한 임무 수행 능력이 저하되는 환경을 조성하기도 한다. 평화유지활동 전반에 걸친 위임명령의 이행을 위한 핵심적인 운영 및 기술적 장애 등은 이동의 자유 제한, 평화유지군에 대한 위협, 제한된 의사소통, 비자 승인 지연 또는 거부, 부당한 세금 및 벌금 부과, 관료주의 등이다.

동의를 무엇이고 어떻게 유지할 것인지에 대해 유엔 회원국과 사무국, 평화유지활동 임무들은 여전히 불충분하게 이해하고 있다. 비록 동의는 임무의 수명 전반에 걸쳐 추정되지만, 주둔국 및 다른 갈등 당사자들과의 관계는 시간이 지남에 따라 자연스럽게 변화하며, 주둔국 동의를 악화는 종종 문맥적 변화, 주둔국 관계의 변화, 기대 불일치 또는 임무의 비 효과성 인식에 따라 발생한다. 이러한 평화유지의 기본 원칙이 다양한 맥락에서 어떻게 실천으로 전환되고 그 악화가 평화유지의 효과에 어떤 영향을 미치는지에 대해 보다 명확한 설명과 교류가 필요하다. 이러한 분별은 유엔 평화유지활동의 역할과 한계, 그리고 유엔 평화유지활동의 비교 강점에 대해 더 숙고할 필요가 있다. 유엔 안전보장이사회, 사무국, 평화유지 임무가 협력을 강화하고 주둔국 및 주둔국 공동체와 보다 진정으로 협력할 수 있는 여지는 많이 남아 있다. 이에 따라, 주둔국은 민간인을 보호하고, 유엔의 안전, 특권, 면책권을 집행하며, 장단기적으로 평화유지활동이 성공할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

II. 유엔 평화유지활동을 위한 다양한 시나리오와 동의를 의미

여러 유엔 회원국 간의 충돌 시나리오³⁾는 종종 영토 분쟁을 수반하며, 둘 이상의 당사국이 유엔이 인정한 회원국일 때 발생한다. 이러한 맥락에서 평화유지활동 임무에는 평화유지활동 원칙이 성문화되기 전에 배치된, 오랜 “관찰, 감시 및 보고” 임무 중 일부가 포함된다(예: UNTSO, UNMOGIP) 그리고 아베이에 있는 UNISFA와 같은 더 최근의 임무들). 이 시나리오 유형 내에서 오래된 평화유지활동 임무 중 일부는 안보리에 의해 갱신이 필요 없는 명령을 가지고 있다(예: UNTSO, UNMOGIP). 이러한 맥락에서, SOFA/SOMA는 평화유지활동 임무의 존재에 대한 주둔국의 동의를 증명하는 증거를 제공하며, 모든 주둔국-유엔 회원국으로부터 공식적으로 동의를 받아야 한다.

유엔 회원국과 비인정 국가 간의 갈등 시나리오⁴⁾에서 유엔은 유엔 회원국이면서 주권국으로 인정받은 당사국과 합법적 국가로 인정받으려는 당사국 간의 정치적 해결과 영토 분쟁 해결을 목표로 현장 제6장에 따라 배치되었다. 현재 평화유지활동 임무로는 MINURSO(서사하

3) UNTSO, UNMOGIP, UNDOF, UNIFIL, UNISFA, Formal consent sought from multiple host-states.

4) UNFICYP, MINURSO, Formal consent sought from UN recognized host-state. Informal or “goodwill” consent may be sought from other main parties.

라 지역)와 UNFICP(사이프러스 지역)가 있다. 이러한 상황에서 유엔이 인정한 국가는 일반적으로 당사국 간의 기존 권력 불균형을 반영하여 더 큰 지렛대와 국제적 지지를 받는다. 유엔 사무국과 주둔국 간에 SOFA/SOMA가 합의되어 인정받은 국가로부터 공식적으로 임무에 대한 동의를 받는다. 비인정 국가의 동의는 승인 및 배치 과정의 일부로 협의될 수 있지만 유엔 안전보장이사회가 공식적으로 요청하지는 않는다. 이러한 임무는 고착된 분쟁 내에서 장기간 배치된 경우가 많고, 유엔이 인정한 국가는 정치적 해결책의 부재로 혜택을 받는 경우가 많으므로 보통 임무를 완전히 이행하기 위해 서두르지 않는다. 분쟁 해결에 진전을 이루지 못하면 임무의 공정성에 의문이 제기되고 특히 국제적 정당성과 주권 국가로서의 인정을 추구하는 당사국의 동의가 잠식될 수 있다.

국가 내 갈등 시나리오⁵⁾에서 다차원 평화 유지 임무(예: MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS)는 지난 20년 동안 국가 내 갈등에 전개되었으며, 유엔 안전보장이사회는 종종 제7장을 명시적으로 발동했다. 임무는 정치적 및 선거 과정, 민간인 보호, 인권 및 평화 구축 활동, 인도주의적 접근 지원에 초점을 맞추고 있다. 역사적으로 동의는 그러한 맥락에서 주둔 국가에만 초점을 맞추고 있다. 분쟁의 다른 당사자들(예: 무장 단체)은 정치적으로 정당한 것으로 국제적으로 받아들여지지 않을 수 있으며, 이는 유엔의 공정성에 대한 인식을 약화시킬 수 있다. 이것은 국가 권위 회복을 돕는 것이라는 명시적인 임무를 가진 안정화(Stabilization) 임무에 대한 특별한 도전이다.

동시에 대한 도전은 보통 유엔이 국가에 의해 “반대”에 속하는 것으로 인식되는 민간인을 보호하거나 국가 행위자에 의해 자행되는 인권 침해를 조사하려고 시도할 때도 발생한다. 시간이 지남에 따라 이러한 임무의 의무는 주둔국 정부의 정치적 이익과 충돌할 수 있다.

III. 동의와 관련된 도전과 갈등

전략적 대 지역적 동의

평화유지활동의 문맥과 임무단 고위직에게 ‘당사국 동의’는 통상적으로 ‘주둔국 동의’의 의미로 해석한다. 이것은 다양한 임무 설정에 걸쳐 널리 사용되는 것을 고려할 때 문제가 있다.

5) MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS, Formal consent sought from UN recognized host-state. Informal or “goodwill” consent may be sought from other main parties.

수십 년 동안 존재해 왔고 평화유지군이 두 개 이상의 당사자(예: UNFICYP, MINURSO) 사이의 정치적 해결이나 합의에 도달하기 위해 배치된 전통적인 임무들의 맥락에서, 주둔국 정부는 평화유지활동 임무가 분쟁의 다양한 당사자들을 동등하고 공평하게 대우하는 것을 싫어하고 대신 임무가 그들의 편에서 우선권을 주거나 우호적인 것을 좋아한다. 공정성은 항상 오해를 받으며 주둔국은 유엔이 그들의 주권을 밟고 있다고 생각한다. 그러나 동의와 관련된 그러한 가정들은 새로운 다차원적인 임무들의 맥락에서 점점 더 문제가 되고 있다. 모든 당사자들의 동의는 평화유지활동의 성공을 위해 필요하지만, 아직 유엔에 의해 실질적으로 받아들여지지 않고 있다. “주둔국 동의”라는 용어가 선호되는 한 가지 이유는 다른 갈등 행위자들, 경우에 따라서는 과도 정부의 합법성에 대한 복잡한 질문에 입을 열지 않기 때문이다. 분쟁 당사자들은 또한 동질적인 것과는 거리가 멀며, 임무 수행을 위한 협력은 다양한 수준의 정부와 다른 분쟁 당사자들 사이에서 다를 수 있다.

많은 임무 환경에서 평화유지활동은 공식적으로 평화 프로세스의 일부가 아닌 다양한 비국가 행위자 및 무장 단체와의 관계를 관리하기 위해 고심해 왔다. 그러나 그럼에도 불구하고 그들은 분쟁을 해결하고 안보 상황을 개선하기 위한 노력에 중요한 대화 상대이다. 말리와 같은 일부 임무 환경에서 이러한 행위자들은 그들의 권한을 확장할 수 있는 주둔국 정부의 능력이 없을 때 민간인들에게 제한된 형태의 통치와 보호를 제공할 수 있다. 이것은 임무를 어려운 위치에 놓이게 하는데, 이는 주둔국 정부가 자신이 유일하게 합법적인 행위자라고 가정하기 때문이지만 임무단은 임무 수행을 지원하기 위해 다양한 행위자와 이해관계자를 참여시켜야 할 필요성을 인식하고 있기 때문이다. 주둔국-커뮤니티의 역할은 주둔국 권한이 불완전한 상황에서 특히 중요하다. 임무단은 ‘공동체 참여’ 활동을 통해 주민들의 수용과 협력을 촉진하기 위해 노력하지만, 집단이 임무의 효과와 지속적인 목적에 대해 의문을 갖기 시작하면, 공식적인 공동체 동의의 추구 메커니즘이 필요하지 않다. 그러나 그것은 임무에 중대한 결과를 가져올 수 있다.

주둔국 보안군이 민간인들에게 폭력을 행사할 수도 있는 상황에서 전략적인 주둔국 동의를 관리하는 것은 평화유지활동 임무의 어려운 시나리오로 남아 있다. 안보 문제를 해결하거나 민간인을 보호하기 위한 임무가 실패할 경우 대중의 동의를 해칠 수 있다. 또한 몇몇 임무의 안정화(Stabilization) 위임명령은 주둔국과 함께 협력하고 개입한다는 것을 의미하며, 이는 주둔국 또는 그 대리인이 인권 침해에 연루되어 있는 경우, 특히 공정성에 의문이 제기될 수 있다. 유엔 평화활동국의 민간인 보호 정책은 평화유지군이 “주둔국 보안군 또는 그 대리인(Proxies)의 요소로부터 위협”이 발생할 경우에도 개입하도록 지시하고 있지만, 이것이 임무

에 대한 전략적 동의에 영향을 미칠 수 있음을 인식하고 있다.

전개와 위임명령에 대한 동의

무엇이 동의의 증거를 보여주는 것인가?, 특히 SOFA/SOMA가 가장 중요한지에 대한 명확성이 부족하다. SOFA(Status of Forces Agreement)나 SOMA(Status of Mission Agreement)가 주둔국의 동의를 보여주는 것인가? SOFA/SOMA는 우선 동의를 전제로 하며 시기, 서명자, 내용 면에서 동의 행위와 구별된다. 몇몇 사람들은 동의가 희망하는 최종 상태에 대한 공통적인 비전에 근거한다고도 한다. 그러나 동의가 무엇을 의미하는지에 대한 기대는 시간이 지남에 따라 진화할 수 있다. 위임명령의 갱신은 주둔국이 그 과정에 얼마나 참여해야 하는지 불분명하기 때문에 점점 더 딜레마를 야기한다. 임무를 시작할 때, 주둔국은 평화유지활동 임무의 물리적 배치에 동의하고 SOFA의 조건에 동의했을 수 있다. 이러한 상황에서 임무를 배치할 때 임무 수행의 편의성이 요구되는 경우가 빈번한 점을 고려할 때, 임무를 배치하기 위한 우선순위를 고려할 때, 개발된 임무에 대한 관심이나 우려가 적을 수 있다. 임무가 얼마간 배치되고 임무 수행 방식에 대한 불만이 있는 경우, 임무 갱신 과정에 참여하는 것에 대한 기대가 달라질 수 있다.

주둔국들은 점점 더 평화유지활동 임무에 대한 열망을 반영하는 권한 조항 개발에 참여하고 협의할 것으로 기대하고 있다. 그러나 동시에 유엔 안전보장이사회는 다양한 이해관계자들을 고려해야 하며 임무를 승인 받는 것에 대해 주둔국에 의존해서는 안된다. 또한 민간인 보호(예: 반대파에 속하는 민간인 보호) 또는 인력의 안전과 안보(예: 무기 금수 조치)를 보장하기 위해 주둔국이 지원하지 않을 수 있는 활동을 의무화할 수 있다. 추가적인 도전은 모든 국가가 유엔 안전보장이사회를 포괄적이거나 대표적인 기관으로 보지 않는다는 점도 문제이다. 유엔이 인정한 주둔국(분쟁 당사국은 말할 것도 없고)의 역할과 기대는 무언의 규칙과 관습에 근거하여 불분명하다. 이와 동시에 주둔국들은 유엔 평화유지활동 임무가 무엇을 할 수 있는지, 혹은 어떻게 유엔 평화유지활동 임무가 배치를 관리하는 원칙을 준수하는지에 대해 위임명령 과정에 내재된 갈등을 유발할 수 있는 비현실적인 기대를 가지고 있을 수 있다.

임무 수명주기 전반에 걸친 동의 관리

평화유지활동 임무의 수명주기에 걸쳐 동의를 어떻게 보아야 하는지에 대해서는 다양한 관점이 있다. 제도적으로는 배치 기간 동안 동의를 전제로 한다. 그러나 대부분의 사람들은 주

둔국 대화자들의 동의를 정치적 고려와 맥락적 변화에 따라 시간이 지남에 따라 변동할 수 있는 능동적이고 유동적인 요소로 생각한다. 평화유지활동에 대한 동의가 일반적으로 처음에 가장 강력하다는 증거가 있지만(일부 당사자들이 마지못해 또는 강압에 의해 존재를 묵인할 수 있음에도 불구하고), 갈등의 변화, 정치적 이해관계의 변화 및 시간이 지남에 따라 기대의 차이가 발생할 수 있다. 현재 대부분의 유엔 평화유지활동 임무는 10년 이상 배치되어 있으며, 절반은 30년 이상 배치되어 있다. 따라서 여러 유엔 평화유지활동 임무들은 주둔국의 협력과 주둔국 공동체의 수용을 유지하기 위해 어려움을 겪었고, 따라서 전반적인 효과에 의문이 제기되었다. 평화유지활동 임무가 수년간 지속해서 존재한다는 것만으로도 주민들에게 효과가 없다는 신호일 수 있다. 이러한 견해는 평화유지활동 임무와 기타 국제 또는 양자 안보 행위자들을 겨냥한 허위 정보 캠페인으로 인해 더욱 악화될 수 있다.

유엔 평화유지활동 임무의 현대적 과제는 주둔국 정부가 부과하는 다양한 제약과 장애를 탐색하는 동시에 임무의 지속적인 배치에 대한 동의를 유지하는 것이다. 특히 민간인과 인력에 대한 위협이 심각한 현재의 임무 환경에서는 위협성이 여전히 높다. 임무의 축소된 정치적 권한과 지속적인 제한에 대한 다툼은 사실상 동의 철회를 의미하거나 더 나쁜 경우는 유엔이 분쟁에 연루되었다는 것을 의미할 수 있다. 민간인들에게 보호를 제공해야 하는 의무 때문에 임무는 종종 이러한 제한에도 불구하고 유지되기도 한다.

IV. 동의를 지정학과 정치화

유엔 안전보장이사회 안팎의 지정학적 분열로 인해 다양한 임무 환경에서 주둔국과의 관계를 관리하고 평화유지활동 임무에 대한 지속적인 전략적 동의를 끌어내기 위한 노력이 점차 어려워지고 있다. 유엔 안전보장이사회 내 지정학적 분열과 평화유지활동 위임명령에 대한 만장일치 결여는 주둔국들이 유엔 안전보장이사회에 직접적으로 구체적인 우선순위를 옹호 또는 반대하거나 불만을 제기하고 평화유지활동 임무의 역할에 대해 더 큰 영향력을 추구하고려고 한다.

러시아와 중국은 물론 일부 선출직 유엔 안전보장 이사회 이사국들은 평화유지활동 임무의 역할과 상충되는 요청이 있을 경우에도 유엔 안전보장이사회 위임명령 갱신에 대해 심지어 요청이 평화유지활동 임무의 역할과 상충될 수도 있음에도 기권을 전략적으로 활용함으로

써 주둔국 정부와의 연대를 과시하려고 노력한다. 그들은 특히 인권과 민간 활동의 보호에 관한 제한 없는 활동과 이동의 자유를 추구함으로써 평화유지활동이 국가 주권을 침해하고 있다고 주장함으로써 이러한 기권을 정당화해 왔다. 예를 들어, 2022년 6월, 중국과 러시아는 모두 인권 조항에 근거하여 유엔말리안정화임무단(MINUSMA)의 위임명령에 대해 기권했는데, 이 조항은 “과도하고” “침입적”이라고 표현했으며, 이 조항의 이행을 지지하지 않을 것이라고 주둔국가가 선언하도록 설득했다. 중국과 러시아도 비슷한 명분을 내세워 유엔남수단임무단(UNMISS)의 2022년 위임명령에 대한 기권을 설명하면서 러시아는 이를 ‘인권이사회 문건’처럼 읽었다고 밝혔다. 그리고 2023년 3월, 두 국가는 민간인 보호를 요구하는 위임명령이 “매우 광범위한 행동의 자유” 제공한다면서 유엔남수단임무단(UNMISS)의 위임명령에 다시 기권했다.

중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국 및 말리와 같은 일부 주둔국가는 평화유지활동의 주요 초점이 “안보”이어야 한다는 선호를 점점 더 표명했다. 주둔국들은 임무가 보다 기동적인 자세를 취하고 테러분자들과 비국가 무장단체들에 대한 공격적인 순찰과 행동에 나서기를 바란다. 말리 과도당국은 이를 자국 내에서 임무를 계속 수행하는 것에 대한 최우선 관심사라고 주장했다. 이는 임무의 전개에 있어서 그들의 요청의 근거이었으나 유엔과 합의에 도달하지 못하는 주둔국 정부의 주요한 장애이다. 보다 안보 중심화된 접근 방식에 대한 욕구는 임무 환경에 배치되는 안보 주체들의 수가 증가하는 것에도 반영되어 있다. 과거 평화유지활동 임무는 다수의 안보 주체들과 함께 운영되었기 때문에 이것은 새로운 발전이 아니다. 그러나 이러한 행위자들이 인권을 남용하고 임무 수행을 방해하는 문제가 증가하고 있다. 와그너 그룹과 같은 이러한 안보 행위자들 중 일부는 인권 유린을 저지른 적이 있음을 입증되었다.

어떤 경우에는 급조폭발장치(IED)와 대전차지뢰의 도입을 포함하여 유엔의 이동의 자유를 차단하기도 해왔다. 이러한 행동들은 주둔국이 평화유지군의 배치에 동의할 때 주둔국의 책임에 대해 의문을 제기하며 특히, 국가 권한을 확대하기 위한 지원과 같은 안정화 상황에서 임무가 이러한 남용에 있어서 공범이 될 수 있는지 여부를 평가할 때 유엔 안전보장이사회에 딜레마를 제시한다. 평화유지활동의 맥락에서 전략적 허위 정보 또한 증가하고 있다. 위조된 정보의 확산은 임무 수행을 방해하며, 특히 선거 주기 및 전환 과정(예: DRC)에서 국내 정치적 이익을 지원하거나 위험적 쿠데타(예: 말리)에 따른 지원을 강화하기 위해 사용되었다. 비록 임무가 주둔국 주민들에게 지역적인 이익을 가져다 줄 수 있을지라도 그것은 또한 평화유지활동 임무를 반대하기 위한 노력에서 주둔국들이 더 많은 국가적인 지지를 얻을 수 있게 해주었다.

제한된 대중의 지지는 평화유지활동 임무의 딜레마를 더욱 복잡하게 하고 있다.

평화유지활동이 변곡점에 있는 상황에서, 지정학적 갈등의 확대와 다양한 임무 환경에서의 동의와 협력의 미약함은 중대한 도전을 야기한다. 종종 유엔과 함께 활동하고 있는 몇몇 주둔국들은 그들의 안보 요구를 충족시키기 위해 양자 간 세력(예: CAR의 르완다)과 하위 지역 세력(예: DRC의 동아프리카공동체 지역 세력)으로 눈을 돌리고 있다. 주둔국은 정치적 이익을 지원하기 위한 선택의 범위가 증가할 가능성이 있으며, 이는 공정성과 인권과 관련된 다양한 “전제 조건”으로 인해 유엔 평화유지활동에 대한 사용이 적을 수 있음을 의미한다. 이러한 발전은 다양한 형태의 평화유지활동 임무에 대한 동의를 확보하는 것뿐만 아니라 이해관계자의 역할과 의무에 대한 기대를 설정하는 데 평화유지활동의 한계와 유엔의 역할에 대한 진지한 대화가 필요하다.

V. 맺 음 말

유엔 안전보장이사회가 배치에 앞서 주요 분쟁 당사자들에게 어떻게 동의를 구해야 하는지, 임무 수명주기 전반에 어떻게 유지해야 하는지에 대한 지침은 현재 없다. 지난 수십 년간 유엔 평화유지활동 임무는 주최국의 동의를 증진하고 유지하기 위해 많은 좋은 관행을 발전시켜 왔다. 평화유지활동 임무는 주둔국의 대화자들이 그들의 존재나 권한을 반대할 때 효과적으로 수행될 수 없다. 지속적인 협력의 부재와 때에 따라서는, 명백한 방해는 평화유지군의 안전과 안보, 위임명령 수행(특히 민간인 보호와 인권활동 수행), 평화 구축과 지속을 위한 노력에 만족스럽게 기여할 수 있는 능력에 심각한 영향을 미치고 있다. 특히, 비자 발급에 관한 조치, 의사소통의 제한, 관료규정의 적용, 지상 및 항공 등 이동의 자유 제한 등은 계속해서 가장 큰 장애물로 작용할 것이다.

평화유지활동 임무는 이미 주둔국 대화자, 특히 주둔국 정부와의 긍정적인 협력 관계를 구축하고 유지하기 위해 노력해오고 있다. 임무는 고위 임무 지도자들의 공개적인 의사소통, SOFA/SOMA 위반 문제 해결 및 예방을 위해 주둔국 정부와 협력, 각 부문에 걸친 지역사회 참여의 우선순위를 결정함으로써 주둔국과의 관계의 성격을 조정할 수 있다. 주둔국, 유엔 사무국, 유엔 안전보장이사회를 포함한 다른 주체들은 임무의 수명주기 동안 협력을 강화하기

위해 더 많은 일을 할 수 있고 해야 한다. 주둔국 임무 수행에 더욱 많은 대중의 지지를 받아야 하며, 임무 수행에 더욱 유연한 접근 방식을 채택해야 하며, 무엇보다도 민간인 보호를 우선시해야 한다.

평화유지활동 임무가 원칙적이고 효과적으로 유지되도록 하고, 주둔국이 임무에 협조하지 않거나 방해하고 있을 때 정치적으로 나아가도록 하는 것은 유엔 안전보장이사회의 책임이다. 그러나 유엔 안전보장이사회는 종종 이러한 책임을 평화유지활동 임무에 미루거나 임무 위임 명령 우선순위에 대한 다양한 견해의 결과로서 합의에 도달하기 위해 애를 쓴다. 유엔 안전보장이사회의 만장일치 결여는 주둔국과 분쟁 당사자들에게 보내는 엇갈린 메시지를 초래할 수 있다. 이러한 자유방임적 접근법은 주둔국 정부들이 임무 수행을 방해하거나 임무 수행을 방해하는 측면들에 대해 더 목소리를 높이기 때문에 더 이상 평화유지활동을 위한 최선의 이익에 도움이 되지 않는다. 따라서 유엔 안전보장이사회는 사전 배치 및 위임명령 갱신의 일환으로 주둔국 대화 상대와의 의사소통을 강화하는 방안을 모색해야 한다. 이해 당사자들에게 그들의 접근 방식을 전달하고 광범위하게 협의함으로써, 그것의 의무화 과정에서 더 포괄적이 되도록 추구해야 한다. 동시에, 유엔 안전보장이사회는 병력공여국들과 사무국의 지원을 받아 배치된 평화유지활동 임무의 역할과 그 한계, 그리고 평화유지활동이 더 이상 불가능한 상황에 대한 예상도 전달해야 한다.

첫 유엔 평화유지활동 임무단이 배치된 지 75년이 지난 지금, 평화유지활동 임무단은 정치적 절차를 용이하게 하고 민간인을 보호하기 위한 임무 수행에 초점을 맞추는 것이 중요해졌다. 유엔임무단은 매일 위협을 감수하고 있다. 유엔임무단이 막히거나 위협을 받을 때, 유엔 안전보장이사회는 임무가 주둔국의 정치적 계산에 직면하거나 방어할 수 없는 상황에 처했을 때 투명성과 대중의 이해를 바탕으로 가장 강력한 지원을 해야 하며, 주둔국과 분쟁 당사국들에게 원래의 합의를 준수하거나 임무단을 다시 복귀시킬 책임이 있음을 분명히 해야 한다. 이러한 행동은 미래의 성공을 높일 것이다.

참고자료

- Julie Gregory and Lisa Sharland, Host-Country Consent in UN Peacekeeping, The Stimson Center, 2023, Washington, D.C., USA.
- United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (referred to hereafter as the Capstone Doctrine), 2008
- United Nations, Our Common Agenda Policy Brief 9: A New Agenda for Peace, July 2023, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>, 24.
- United Nations, Our Common Agenda Policy Brief 9: A New Agenda for Peace, July 2023, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>, 24.
- Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (the so-called “Capstone Doctrine”), 2008
- United Nations Secretariat, Secretary General’s Bulletin on the observance by United Nations forces of international humanitarian law, 6 August 1999, UN Doc ST/SGB/1999/13.
- UNMISS (United Nations Mission in the Republic of South Sudan)
In adopting resolution 1996 (2011) on 8 July 2011, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmiss>
- MINUSMA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali) was established by Security Council resolution 2100 of 25 April 2013, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>
- MINUSCA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic), the Security Council authorized on 10 April 2014 deployment of a multidimensional United Nations peacekeeping operation - MINUSCA - <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>
- MONUSCO (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo) took over from an earlier UN peacekeeping operation - the United Nations Organization Mission in Democratic Republic of the Congo (MONUC) - on 1 July 2010.
<https://peacekeeping.un.org/en/mission/monusco>

-
- UN Security Council ends peacekeeping mission in Mali (30 Jun 2023)
<https://www.aljazeera.com/news/2023/6/30/un-security-council-ends-peacekeeping-mission-in-mali>
 - MINUSTAH (UNITED NATIONS STABILIZATION MISSION IN HAITI) was established on 1 June 2004 by Security Council resolution 1542. and In April 2017, the Council decided in resolution 2350 (2017) that the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) would close on 15 October 2017, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minustah>
 - UNTSO (UNITED NATIONS TRUCE SUPERVISION ORGANIZATION)
On 29 May 1948, the Security Council, in resolution 50 (1948), called for a cessation of hostilities in Palestine and decided that the truce should be supervised by the UN Mediator, with the assistance of a group of military observers. <https://untso.unmissions.org/mandate>
 - UNISFA(UNITED NATIONS INTERIM SECURITY FORCE FOR ABYEI)
On 27 June 2011, the Security Council authorized the deployment of a peacekeeping force to the disputed Abyei Area, which straddles northern and southern Sudan and has been claimed by both sides, <https://unisfa.unmissions.org/>
 - MINURSO(UNITED NATIONS MISSION FOR THE REFERENDUM IN WESTERN SAHARA) was established by Security Council resolution 690 of 29 April 1991 in accordance with settlement proposals accepted on 30 August 1988 by Morocco and the Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro (Frente POLISARIO).
<https://minurso.unmissions.org/mandate>
 - What Is Russia's Wagner Group Doing in Africa? By William Rampe May 23, 2023 4:25 pm (EST), <https://www.cfr.org/in-brief/what-russias-wagner-group-doing-africa>



The Evolution of the Use of Force in Peacekeeping

A. Walter Dorn and H. Peter Langille



ABSTRACT

The use of force is a continuing dilemma for UN peacekeeping missions and for the troop-contributing countries. How to use force while not becoming party to a conflict? This paper provides a chronological review of the UN's operational experience in the use and non-use of force, showing the benefits and drawbacks of both. It highlights the period of crisis in the mid-1990s, when the UN could not summon the political will or the means to use the required force in the face of crises in Bosnia, Somalia and Rwanda. But, after absorbing these painful lessons, the United Nations showed in the new century it could use force in Sierra Leone, D.R. Congo, Haiti, and the Central African Republic. In all of the Africa cases, attack helicopters played a major role in robust peacekeeping. The helicopters not only provide mobility for rapid access, but also protection, close air support, a deterrent and a unique force multiplier. As such, they earn the designation of 'key enabler' - one that the United Nations is chronically short of and which warrants further provision and support from Member States. This paper provides insights into the diverse challenges, expectations and requirements for use of force. At the same time, it discusses the concerns caused by the shift to peace enforcement. This paradigm shift must be handled well if the United Nations is to move from a reactive to a pro-active approach and to make a long overdue shift from post-conflict stabilization to the prevention of conflict.

The Evolution of the Use of Force in Peacekeeping

A. Walter Dorn and H. Peter Langille

Introduction

The environments of modern peacekeeping operations are often characterized by the presence of militias, criminal gangs, and other spoilers who actively seek to undermine the peace process or pose a threat to the peacekeepers, peacebuilders and the civilian population. With globalization and new forms of war, belligerents often have access to markets supplying advanced weapons. UN peacekeepers should not be at a comparative disadvantage in areas where they operate, especially as illegal forces may attack both the peacekeepers and civilians.

The United Nations has acquired considerable experience in the use of force for peacekeeping. At the end of the Cold War, the Organisation managed a difficult shift from the traditional interpositional operations between two conflicting states to multidimensional operations characterized by the pursuit of comprehensive peace agreements to resolve internal conflicts, with elements of humanitarian assistance, protection of civilians (POC), prevention and peace enforcement.

Corresponding shifts were also needed in the use of force. From a near-consensus on traditional peacekeeping in the early years that force was limited to self-defence,

more challenging circumstances prompted the use of force in defence of the mandate, which later expanded to ambitious mandates like POC. Recent precedents also suggest that when force is used by rebel groups and spoilers against both civilians and UN operations, the United Nations may designate targets and use offensive force, while still allowing targeted groups to be part of negotiations and the peace process.

Since 1999, there has been an accompanying shift from operations authorized under Chapter VI to an emphasis on Chapter VII, with all necessary means.

For over a decade, the United Nations has benefitted from sophisticated doctrine and guidelines, as well as explicit policy on the use of force in peace operations. Officials have struggled to ensure a robust deterrent capacity in modern UN peace operations. On a few occasions, however, sufficient capacity has been provided by member states. Frequently, such capacity has been direly needed, but unavailable. The recurring phenomena of ‘too-little too-late’ has diminished wider confidence in the Organization. Seldom has the use of force been deliberately misused, abused or indiscriminately applied in UN peace operations. Rather it is the non-use of force that caused outrage. Local civilians often wonder (and complain) how the UN forces have so many superior weapons and vehicles but use them so infrequently. UN peacekeepers have even been taken hostage without a fight (e.g., Bosnia in 1995, Sierra Leone in 2000 and Golan Heights in 2014). Sometimes, they have turned over their weapons (truck load) rather than engage in combat. At the same time, UN contingents have experienced losses and fatalities in the service of peace.¹⁾

An overview of the UN’s experience with the use of force would prove valuable to further understand the UN’s evolution and struggles on the use of force.

1) In 2022, 96 peacekeepers died in UN operations, bringing the total since 1947 to 4,280. Of the total, 35% died from illness, 32% through accidents, 26% by malicious acts and 7% other/unknown. For UN statistics, see .

Operational experience

The early UN peacekeeping missions in Greece, Indonesia, Korea, Palestine and Kashmir only deployed peacekeepers who were unarmed.²⁾ The **Suez crisis** in 1956 pushed an idea of deploying armed peacekeepers into reality with the establishment of the United Nations Emergency Force (UNEF). Within days, the core principles of traditional peacekeeping were developed to support ‘impartiality, consent of the host nation and the non-use of force except in self defence.’ This ‘trinity’ was promptly consolidated and it would endure for over 35 years of traditional UN peacekeeping during the Cold War, with few exceptions. When UNEF II was created after the 1973 Yom Kippur War, the UN expanded the exception from self-defence by adding “defence of the mandate.” But force was rarely used by UNEF II or any other Cold War mission, except the UN mission in the Congo.

The **UN operation in Congo** (ONUC) became the Cold War’s primary (perhaps only) example of robust peacekeeping. As the mission encountered armed resistance that pushed it into peace enforcement, it shattered the illusion that peacekeepers could not engage in the use of force. It also demonstrated the costs and consequences of using force in a peacekeeping operation that degenerated into combat and an arms race between the United Nations and the secessionist province of Katanga.³⁾ However, the forceful action allowed the United Nations to prevail and the Congo did not break apart.

2) Prior to the Korean War, the UN established two small peacekeeping missions in Korea: United Nations Temporary Commission in Korea (UNTCK), and United Nations Commission on Korea (UNCOK). Shortly after the Korea War broke out, the UN Security Council created UN Command, which was a purely enforcement mission, designed to repel the North Korean forces. Naturally, UN Command was and is not a peacekeeping mission.

3) See A. Walter Dorn, “Combat Air Power in the Congo, 2003-,” Chapter 14 in *Air Power in UN Operations: Wings for Peace* (A. Walter Dorn, Ed.), Ashgate Publishing, Farnham, UK, 2014, pp. 241-253.

With the **end of the Cold War** in 1990, the United Nations encountered a new turbulent environment under the twin pressures of globalization and state fragmentation. The demise of a bipolar order under controlled spheres of influence released grievances and struggles for power, particularly in ethnic and identity conflicts, which posed new political and operational challenges that the UN system was neither accustomed to nor prepared for.

For instance, tragic UN operations in the **former Yugoslavia** (UNPROFOR), particularly in Srebrenica, **Somalia** (UNOSOM), and in **Rwanda** (UNAMIR) humiliated UN peacekeepers, the Organization and its most powerful Member State, the United States. Without the mandate or the means to protect, the peacekeepers had to stand by as thousands of civilians were systematically slaughtered nearby.

The traditional principle of non-use of force effectively paralyzed UN troops in the UN Protection Force (UNPROFOR) in Bosnia, leaving many peacekeepers with the impression that UN rules had left them in the middle of a vicious fight to watch innocent people being killed while the peacekeepers had their arms tied behind their backs.

The **Somalia** operation demonstrated an initial worst-case example of what might go wrong with the use of force under different operations, purposes and contributors. With the absence of a central Somali government and factional fighting between competing militia forces, a nation-wide famine threatened over 4.5 million people.

At first, a traditional UN observer operation (UNSOM I) was deployed, followed promptly by a UN-sanctioned US-led multinational 'Unified Task Force' (UNITAF also known under the name Operation Restore Hope [1992]), and later a separate

American military mission (Operation Gothic Serpent [1993]). UNSOM I was soon scaled-up into UNSOM II to engage in enforcement under Chapter VII of the UN Charter, with authorization for the use of “all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations...” (Security Council Resolution 794 (1992)). The operational objectives included humanitarian assistance to address a famine, restoring order in the midst of a civil war, ensuring protection of relief efforts and, eventually, the capture a Somali warlord. Confusion was further compounded by diverse mandates, chains of command, control, communication and rules of engagement. As the lines of each blurred, coherence, cooperation and deterrence diminished.

Belligerent militia forces lost respect. One group attacked Pakistani peacekeepers. In response, the United States used its operation to carry out an “international arrest warrant” for the clan leader. The Battle of Mogadishu in October of 1993 led to the deaths of over 800 Somalis and 18 American troops. Two US Black Hawk helicopters were shot down by ground fire.⁴⁾ Hundreds of innocent civilians were caught in the crossfire. The United States determined that too much would be needed to sustain the war against the clan. It withdrew its forces, and UNOSOM II was closed out shortly thereafter.

This battle would have far-reaching effects on UN peace operations as it led the United States and numerous Northern troop contributors to retreat from participation in UN operations more generally. President Bill Clinton’s response in Presidential Decision Directive (PDD) 25 placed restrictions on support for UN operations that would have dire and near-immediate consequences for subsequent missions, particularly in Africa.

4) Aside from MH-60 Black Hawks, the American mission deployed AH-6 and MH-6 Little Birds, and Kiowa warrior helicopters.

The **Rwandan genocide** followed in 1994. Despite ample early-warning of a planned atrocity from the UNAMIR operation, over 800,000 people - mostly ethnic Tutsis and some moderate Hutus - were killed by Hutu extremists over a period of 100 days. UNAMIR had been deployed to assist in the implementation of the Arusha Accords of August 1993 to end the Rwandan civil war. The UN's initial plans were for a traditional peacekeeping operation.

In January 1994, UNAMIR informed UN headquarters of new weapon shipments and stockpiles, of intense hate propaganda, and of plans to commence attacks on the Tutsi population. UNAMIR's force commander, Brigadier-General Roméo Dallaire, sought permission from UN headquarters to conduct offensive operations to stem the dispersal of weapons and militia training. In response, the United Nations ordered no intervention and no use of force.⁵⁾

The genocide was unleashed on an unprepared world on 6 April 1994. After the early murder of ten Belgian peacekeepers and New York's reluctance to assume further risks or deploy additional troops, UNAMIR was weakened further by the departure of a primary troop contributor, Belgium. Worse, in the midst of murderous mayhem, with civilians and peacekeepers under attack, the UN Security Council reduced UNAMIR's strength in April 1994. From 2,548 troops, what remained was a small UN contingent, consisting of only 300 soldiers.

To its credit, the UN mission managed to save over 20,000 Rwandan lives at locations under its control or observation. By mid-May, the Security Council agreed to increase UNAMIR's strength to 5,500 troops, but they would require over six months to deploy.⁶⁾

5) For a brief overview see, Romeo Dallaire, "Author Linda Melvern's Intent to Deceive details the planned genocide of the Rwandan Tutsi - and subsequent efforts to deny it", (book review), *The Globe and Mail*, 25 February 2020.

6) See, United Nations Peacekeeping, 'UNAMIR Background'

After leaving the mission, Brigadier-General Dallaire suggested that he could have stopped the genocide in Kigali if he had been provided with 5,000 well-trained troops. This may well have prevented the spread and escalation of killing that ensued. Yet neither the United States nor Britain on the UN Security Council would approve more flexible rules of engagement for the use of force or a rapid reinforcement of the UNAMIR operation, especially given the debacle in Somalia the previous year. Rwanda promptly became known as another 'UN failure'.

Meanwhile, Srebrenica in **Bosnia** had been declared the first 'safe area' under UN protection in 1993. Two years later, the Dutch UN battalion of UNPROFOR (which replaced the Canadians) found itself too small and under-equipped to deter or stop aggression by a far larger force of the Bosnian Serb army (Army of Republika Srpska & Scorpions paramilitary group). The UNPROFOR mission lacked a rapid response force to reinforce its safe area. The absence of a credible option to use force emboldened the Serb army to exploit their advantage and push the Dutch battalion aside to simply observe the killing.

The result was a massacre of over 8,000 Muslim Bosniak men and boys in July 1995, with a subsequent ethnic cleansing of women and girls, both constituting crimes of genocide. Srebrenica remains another black mark in the history of peacekeeping operations. However, the United Nations and NATO did respond with armed force and the tide turned away from the Serb side, leading to the Dayton Peace Accords of December 1995.

In 1998-99, a conflict over control of **Kosovo** initially escalated into a war between Serbian forces and the Kosovo Liberation Army. As diplomatic approaches faltered, NATO intervened with alliance air forces, justified as a 'humanitarian war'. A NATO bombing campaign, without UN Security Council authorization

(due to the threat of a Russian veto), forced a Serb backdown. It also prompted serious divisions in the UN Security Council, with Russia alarmed by what was seen as NATO's unwarranted use of force. A subsequent UN operation (UNMIK) was established to ensure conditions for peace and normality for Kosovars and to advance regional stability in the Western Balkans. Yet cooperation among the P-5 members would decline, with problematic consequences for UN peace operations, especially around the legitimate use of force.

Confronted by mass atrocity crimes occurring in a prolonged civil war in **Sierra Leone** and a series of coup d'états, the United Nations deployed a peacekeeping operation (UNAMSIL) in 1999. The primary objectives were to complement a regional mission of West African forces (ECOMOG), to help end the war and implement the Lomé Peace Accord. Each would prove to be far more demanding than initially anticipated. An earlier observer mission (UNOMSIL) was evacuated. Within months, the Security Council bolstered the initial strength of UNAMSIL from 6,000 military personnel to 11,100, then 13,000, then 17,500.

An enduring precedent was established within five months when the UN Security Council expanded UNAMSIL's mandate, authorizing operations under Chapter VII to take the necessary action to provide security and, "...within its capabilities and areas of deployment, to afford protection to civilians under imminent threat of physical violence..."⁷⁾ Protection of civilians under Chapter VII of the UN Charter would be embedded in subsequent Security Council mandates for multidimensional peacekeeping operations.

On September 11th, 2001, attacks by al-Qaeda on the United States prompted the latter to declare a **global war on terrorism** (GWOT). Within days, priorities shifted.

7) United Nations, 'Sierra Leone - UNAMSIL - Mandate' (Security Council resolution 1289 (2000) of 7 February 2000)

Within weeks, political support and military resources mobilized worldwide. Scant consideration would be accorded to international organizations, international law or conventions regarding use of force. An 'axis of evil' (Iran, Iraq and North Korea) was cited by President George W. Bush and two punitive wars pursued (Iraq being added to Afghanistan). Both failed to achieve their stated objectives, but both prompted wider violence and massive suffering. UN peace operations would continue, albeit without substantial troop contributions from NATO members until 2015.

Confronted in 2011 by a humanitarian crisis in **Libya** - a socialist African state, accused of supporting terrorism and what was perceived as 'the potential for genocide', the UN Security Council called upon the Libyan leader Muammar Gaddafi to cease attacks on civilians and uphold the responsibility to protect. With little assurance of compliance and fears of worse, the Council authorized a military intervention by the NATO alliance (Operation Unified Protector) under Chapter VII to implement an arms embargo, a no-fly zone and to use all means necessary, aside from foreign occupation, to protect Libyan civilians and civilian populated areas. This was a UN enforcement operation (to repel aggression under Chapter VII of the UN Charter), not peace enforcement, which occurs within the context of a peace agreement and is usually carried out by a peacekeeping force. The Arab League proposal for a peacekeeping force was rejected.

All-too-often violent conflicts that arose in one area would have a spillover effect leading to instability and further violence in the region. When the Gaddafi regime fell, many of its supporters returned with their weapons to other parts of Africa, including Mali. Civil war soon broke out.

A similar spillover had happened earlier in Central Africa, with the spread of conflict from Rwanda into neighboring states and throughout much of the Great

Lakes region. After the genocide, over a million Hutus moved into the Eastern Kivu region of Zaire, what is now the Democratic Republic of the **Congo** (DRC), sparking armed conflict in an area populated by ethnic Tutsis.⁸⁾

Between 1996 and 2003, the combination of a civil war, famine and disease killed millions in the DRC.⁹⁾ In response to the conflict, the United Nations deployed MONUC in 1999. It was only after suffering early tragedies and losses, the United Nations increased its capacity to use force.

Repeated massacres in 2002 drew international condemnation.¹⁰⁾ An early shock stemmed from atrocities in the DRC city of **Kisangani** by the Rwandan-backed Congolese Rally for Democracy (RCD) rebel movement who engaged in widespread killing, executions, rape and pillage.¹¹⁾ UN peacekeepers did not succeed in stressing a peaceful resolution to the situation without the use of force.¹²⁾ Spiraling violence bordering on genocide also arose in the district of **Ituri**. As UN peacekeepers failed to stem the fighting in June 2003 a European Union, French-led Interim Emergency Multinational Force (IEMF) deployed 'Operation Artemis' to restore peace and humanitarian relief in Ituri and Bunia.¹³⁾

Under competent leadership for a period, MONUC developed and trialed new

8) See United Nations, 'MONUC Background',

9) See, Armin Rosen, "The Origins of War in the DRC: How the region became overrun by warlords and lacking any kind of functional government". The Atlantic, 26 June 2013.

10) Approximately 60,000 Pygmy civilians and 10,000 combatants were also killed between 2002 and 2003 in an extermination campaign known as "Effacer le tableau" by the Movement for the Liberation of Congo.

11) "Congo: War Crimes in Kisangani," Human Rights Watch, 20 August 2002.

12) "DR of Congo: concerned over tension in Kisangani, UN urges restraint by parties", UN News, 16 May 2002.

13) "Congo Crisis: Military Intervention in Ituri", International Crisis Group, report 64, 13 June 2003.

mechanisms and innovative approaches to the use of force.¹⁴⁾ Yet this would not be enough to bring peace to a country double the size of France, with neighboring countries (Rwanda and Uganda) using their invading forces and later relying on numerous armed militias to exploit the rich natural resources.

In 2012, the M23 rebel group briefly seized the city of **Goma** despite the presence of 1,500 UN troops and 7,000 Congolese army soldiers based in the city. In response, the Security Council established a new precedent with a Force Intervention Brigade (FIB) in 2013 under the UN mission called MONUSCO since 2010. The FIB would be composed of regional African forces (from South Africa, Tanzania and Malawi) operating within MONUSCO, with a mandate to carry out targeted “offensive” operations to neutralize and disarm groups considered a threat to state authority and civilian security. This was a major jump to peace enforcement with UN forces specifically tasked for combat operations.¹⁵⁾ The FIB managed to neutralize the M23, at least for many years.

The UN mission in the Congo probably used more force than any other UN peace operation, though still not enough to respond in a timely fashion to the numerous attacks on civilians in the “Wild East” of the DRC. But it did gain experience using force against Congolese illegal armed groups (IAGs), like the ADF, CNDP, FDLR, FRPI, and M23.¹⁶⁾

14) See, Major-General Patrick Cammaert, “Learning to Use Force on the Hoof in Peacekeeping: Reflections on the experience of MONUC’s Eastern Division”, Situation Report, Institute for Security Studies, 3 April 2007.

15) See, Christoph Vogel, “DRC: Assessing the performance of MONUSCO’s Force Intervention Brigade”, African Arguments, 14 July 2014. For elaboration on the implications, see, Scott Sheeran and Stephanie Case, “The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo,” New York: International Peace Institute, November 2014.

16) A. Walter Dorn, “Peacekeepers in Combat: Protecting Civilians in the D.R. Congo,” *Journal of International Peacekeeping*, 26 (2023), 31.

Another case of a violent spill-over arose after NATO's air campaign to destroy the Libyan government. Initially, NATO's use of advanced air power was celebrated for fast, decisive results. Yet a subsequent UN Support Mission in **Libya** (UNSMIL) was provided with few, if any, means to stem factional fighting or contain the spread of conflict. It struggles to mediate a civil war and deal with external meddling. Neither NATO nor the UN had planned for the wider consequences, which included a flood of fighters and weapons moving South into the Sahel, and onto Mali and the Central African Republic. A volatile situation was briefly stemmed by the external military intervention of France. But their efforts would also be insufficient to stop the spread. New UN operations were promptly required in this vast region. Once again, they were slow to deploy.

The years 2013-to-2014 were pivotal, with a marked increase in the UN's willingness to use armed force. Aside from authorizing a force intervention brigade in the DRC, new operations in **Mali** (MINUSMA)¹⁷⁾ and in the **Central African Republic** (MINUSCA)¹⁸⁾ were also given mandates that verge on peace enforcement, with orders to use all necessary measures to 'stabilize' both countries. INUSMA attack helicopters fired on rebel forces when they threatened a town. MINUSCA used attack helicopters on numerous occasions, notably in order to protect civilians in the town of Bambari.

Attack Helicopter's for Protection of Civilians in CAR¹⁹⁾

When fighting between two armed groups threatened population centers, the

17) See United Nations Security Council (S/RES/2164), 25 June 2014. . Notably, the priority tasks mandated for MINUSMA include: security, stabilization and protection of civilians; to deter threats and take active steps to prevent the return of armed elements to those areas; and to expand its operational coordination with the Malian Defence and Security Forces.

18) See, United Nations Security Council, (S/RES/2149), 10 April 2014.

19) A more detailed description (from which this summary is taken) is provided in A. Walter Dorn, "Crucial Technologies for the Protection of Civilians by UN Peace Operations," *Global Governance* 29 (2023) 245-258.

United Nations felt compelled to act. The Unité pour la Paix en Centrafrique (UPC) and the Front Populaire pour la Renaissance de Centrafrique (FPRC) were at war. The UPC along with its leader, Ali Darassa, was based in Bambari, while FPRC and its leader Azor Kalite had a stronghold in Bria. In late 2016 and early 2017, after numerous clashes, the FPRC moved to attack Bambari and remove Darassa by force. To prevent such an attack, MINUSCA declared a redline around Bambari—that was not to be crossed by attackers—and set up a UN temporary operating base (TOB) in nearby Ippy, which is along the road between Bambari and Bria. The UN also sponsored high-level talks with the leaders of the two groups to stop human rights violations, enhance POC, and promote peace, while at the same time declaring its determination to use robust measures to prevent attacks against civilians.²⁰⁾

On 10-11 February 2017, the FPRC moved a large attack force of about 300 men in a column toward Bambari. They were armed with automatic weapons (AK-47s) and rocket-propelled grenades (RPGs) and were assisted by seven pickup trucks on the Ippy-Bambari road. Their goal was to attack and sack the town of Bambari and remove the UPC leader Darassa. With this crossing of the UN's redline, the UN force sent an Mi-35 attack helicopter on 11 February to a location near the village of Ngawa (12 kilometers east of Ippy), where it observed and reported the rebels' movement.

After firing a warning shot, the Mi-35 engaged the armed convoy with rockets and machine-gunfire, destroying four pickup trucks and scattering the rebels into the bush. The UN action successfully stopped the rebel attack on Bambari and demonstrated the UN's use of force and deterrence capabilities. But the FPRC leader, Azor Kalite, accused the mission of favoring his enemy, the UPC. He

20) MINUSCA (UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic). "Daily Situation Report Covering Period: 9 February 2017 (0001- 2400)." 10 February 2017a (actually covers to 13 February) and MINUSCA. SAGE incident and event database, "C3 BAMBARI FO." 20 February 2017b.

threatened that, if his FPRC forces were not allowed to move on Bambari, they would “target MINUSCA staff, vehicles and NGOs [nongovernmental organizations] wherever they can.” Kalite stipulated that “the only way to prevent further clashes is to remove the UPC leader Ali Darassa from Bambari.”²¹⁾

The UN mission realized that the continuing presence of UPC leader Ali Darassa in Bambari was a liability. MINUSCA had to act impartially and be seen to be doing so, even by the FPRC. In coordination with the CAR government, it requested Darassa to leave Bambari. He had been using the town’s population as a de facto human shield against attack, and the UN could not permit the possibility of fighting in populated areas. To encourage his departure, MINUSCA made a strong show of force, surrounding Darassa’s house and even positioned the attack helicopter directly above it.²²⁾ Known as Operation Bekpa, the action also sought to increase the MINUSCA presence in the town and stabilize the security situation in case of pro-Darassa demonstrations, which were often fomented by Darassa himself.

The crisis was averted on 21 February, when Darassa announced that he would leave Bambari. The FPRC and UPC signed a cease-fire agreement on 9 October in Ippy, though both groups continued to commit human rights violations afterward.

FPRC leader Kalite was arrested by UN forces in May 2020, after his forces conducted a series of attacks against civilians and brazenly attempted to rush against the Portuguese Quick Reaction Force, one of MINUSCA’s most robust units. He went on trial before the Special Criminal Court, established in 2018 to judge mass atrocity crimes in CAR.

21) MINUSCA. SAGE database (21/02/2017), citing “IPPY-BAMBARI/21 FEB (C3 MAURBATT FLASH REPORT).” 2017c.

22) Balla Keita, lieutenant general, MINUSCA Force Commander, conversation with W. Dorn, Montreal, 12 June 2019; United Nations, “Report of the Secretary-General on the Central African Republic.” UN Doc. S/2017/473 (2 June 2017), pp. 3 and 6.

Despite some blowback, MINUSCA demonstrated in 2017 that it could engage in POC tasks and protect civilians threatened with imminent attack using Mi-35 attack helicopters provided by a developing African country. Not only were these helicopters equipped with effective weapons systems and defensive armor, they also had surveillance technology for intelligence gathering. Being deployed from Bangui, the Mi-35 had significant freedom of movement for several hundred kilometers and easily overcame the natural barriers that ground forces face, like poor and impassable roads. It was a technology that worked robustly and provided the United Nations with a key enabling capability.

MINUSMA and MINUSCA both applied force via attack helicopters to protect civilians, but the forces could not stop a coup d'état in Mali and the growing Russian influence in both Mali and CAR.

Evolving Norms on the Use of Force

This brief historical overview demonstrates an ongoing evolution with aspects of continuity yet distinctly different approaches, and some major setbacks. UN peacekeeping commenced with **traditional** peacekeeping: unarmed observation missions and then armed interposed forces as a form of international conflict management during the Cold War. Even with armed peacekeepers, the use of force was strictly limited to self-defence. In this era, nations frequently deployed forces rapidly to the UN operations, allowing the world organization to stem the escalation or spread of violent conflict - thus, limiting the use of force. Direct challenges and attacks on UN missions were rare.

The turbulence that ensued with end of the Cold War and the fragmentation

demanded a new approach. In response to the internal conflicts of the 1990s the United Nations launched more complex **multidimensional**/multifunctional operations. Initially they were deployed into brutal conflicts with neither the mandates nor credible presence to use force. With confusion at all levels, too many UN operations would be humiliated, bullied and pushed aside. The consequences for civilians were far worse. Among the innovative approaches trialed were preventive deployment, partnerships, peacebuilding, and humanitarian intervention. Gradually a broader term than peacekeeping was used to describe these: peace operations.

Post-conflict stabilization and support of the state became central to UN priorities in the twenty-first century. Some criticized UN operations as reinforcing a neo-liberal order, even as a form of neo-imperialism.²³⁾ Increasingly, the UN Security Council authorized operations under Chapter VII with ‘all necessary measures’ to deter attacks and protect civilians under imminent threat. Mandates also expanded and encouraged more robust use of force. The larger operations with heavier national forces and **robust** rules were often required to stay for long periods. The majority of peacekeepers came from the developed world, which was also bearing the brunt of the fatalities.

By 2013, persistent fighting and atrocity crimes prompted the UN Security Council to authorize a trial of peace enforcement, with **offensive** combat operations in the D.R. Congo. Robust peacekeeping appeared insufficient to make a difference in the toughest missions. ‘Stabilization’ operations were already being undertaken by US and NATO forces, and the UN Security Council adopted the term and the

23) See for example, Michael Pugh, “Peacekeeping and critical theory”, *International Peacekeeping*, Vol.11, Issue,1, 2004, pp. 39–58. . Also see, Phillip Cunliffe, “Still the Spectre at the Feast: Comparisons between Peacekeeping and Imperialism in *Peacekeeping Studies Today*”, *International Peacekeeping*, Vol. 19, Issue 4, 2012, pp. 426–442.

methods, including increased authorization for force. The Security Council tasked new missions with the protection of civilians, enforcement and stabilization.²⁴⁾

Overall, the United Nations managed to gain some **success** from its more robust posture, especially in the neutralization of the M23, though that group resurfaced almost a decade later with the active assistance of Rwanda. And the UN operations that are widely perceived as the worst - Rwanda, Srebrenica, Somalia, and Darfur - are remembered both for the victims and the failure to use force when desperately needed. But successful use of force was clearly demonstrated in CAR and DRC. So the UN seemed to have learned valuable lessons from the earlier tragedies.

Conclusion: The continuing dilemma

Despite the historical evolution, the use of force remains contentious, as seen in the numerous conceptual reviews of the UN's use of force.²⁵⁾ This non-consensus over the use of force reflects the diverse interests, capabilities and experiences of key contributors.

Divergent perspectives over the use of force - its purpose, role and appropriate

24) Cedric de Coning, "How UN Peacekeeping Operations Can Adapt to New Multipolar World", *International Peacekeeping*, vol. 26, no. 5, October 2019.

25) See for example, Mats Berdahl, "What Are the Limits to the Use of Force in UN Peacekeeping?" in Cedric de Coning and Mateja Peter (eds.), *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, 2019. . Also see, Patryk Labuda, "How Much Force is Necessary to Protect Civilians?", *Global Observatory*, International Peace Institute, 24 September 2019.

practice - are also reflected within the UN System.²⁶⁾ The use of force influences and affects each level of the system - from political, financial, strategic, operational and tactical - and may suggest a system-wide challenge, with no easy consensus likely to arise in the short-term. Even as some studies like the Santos Cruz report push for more robust use of force,²⁷⁾ others are hesitant to rise to that level, including troop contributors fearful of the repercussions. Since consensus within this system usually comes at the lowest common denominator, agreements and operations often proceed with ambiguity and with individual leaders in the field deciding on when and how force may be used. Unlike in national or alliance military operations, the UN's headquarters has much less operational control over the actions of the field missions. However, the combination of precedence and clarity in UN headquarters guidelines and policies are helping to diminish controversy.

For over a decade, opinion was distinctly divided between proponents of robust force and those who viewed any deviation from the trinity of 'principled peacekeeping' (adherence to the three core principles) as problematic and confirmed as such by recent experience.²⁸⁾ Others claim that, "UN peacekeeping was not designed to wield force, and the UN's permanent five (P-5), veto-wielding Security Council members do not want the UN to develop a military capacity."²⁹⁾

26) This system remains the sum of its parts, with the dominant part being its diverse 193 sovereign Member States, especially the UN Security Council, followed by the Member State Troop Contributing Countries', Police Contributors (PCCs) and Financial Contributors (FCCs). Central to the working of the system are the UN Secretary-General, the UN Secretariat, with related Departments of Peace Operations (DPO), Political Affairs and Peacebuilding (DPPA), Operational Support (DOS), Department of Safety and Security (DSS), numerous offices, as well as regional organizations and partners.

27) Carlos dos Santos Cruz, "Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business," 19 December 2017, ; see also Rick Gladstone, "U.N. Peacekeepers Must 'Not Fear to Use Force' to Foil Attacks, Report Says, New York Times, 22 January 2018, .

28) For an example advocating strict adherence to 'principled peacekeeping' see, Cedric de Coning, (ibid) "How UN Peacekeeping Operations Can Adapt to a New Multipolar World", *International Peacekeeping*, Vol. 26. No.5, 2019, pp. 536-539.

29) See, Lise Morjé Howard and Anjali Kaushlesh Dayal, "The Use of Force in UN Peacekeeping", *International Organization*, Volume 72, Issue 1, Cambridge University Press, Winter 2018, pp. 71-103.

Understandably, disagreements are to be expected when UN peace operations are mandated to use offensive force against specified groups.

The UN's use of force in peace operations shares similarities to a double-edged sword: there may be advantages and immediate benefits on one side of the blade yet also severe costs and long-term risks on the other side.

On the positive side, the use of force can save lives and strengthen the credibility of UN missions. It may also help to stem the escalation and spread of armed conflicts. Even demonstrating credible capacity to use force may deter and dissuade aggression and abuse from belligerent parties and spoilers. In operations with the appropriate mandate, leadership and composition, the use of force is also essential to protect civilians.

On the negative side, there are inherent risks in the use of force. If unprepared and lacking sufficient capacity, the UN's use of force can escalate a conflict, embolden spoilers, encourage aggression and incur prompt retaliation. In the words of Sir Adam Roberts:

The problem of UN uses or threats of force in connection with ongoing peacekeeping or humanitarian operations remains serious. They include risks to the UN's reputation for impartiality, and dangers of UN or related personnel on the ground being taken hostage [or retaliated against] ... Many events of recent years suggest that too direct an association with military force, which inevitably involves tragedies and failures of many kinds, could seriously undermine the UN's, and more especially Secretary-General's reputation and capabilities.³⁰⁾

30) Adam Roberts, "Proposals For UN Standing Forces: A Critical History", in Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh and Dominik Zaum, (eds.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 125-128.



Clearly, to use or not to use force entails consequences and difficult decisions. These may include allowing mass atrocities vs risks of ‘collateral damage’ (deaths of innocents), non-action vs crimes of omission or commission, performing mandated tasks vs retreating at the risk of operational failure, loss or gain of credibility and respect, and either diminished or increased support for the United Nations.

Further, there is no easy way to be sure of the short- or mid-to-long-term consequences in the use of force. What may appear as an immediate solution to a pressing need may lead to a worse situation over time. And, once used, lethal force is seldom an easy course to reverse.

Confusion and threats inevitably arise in the ‘fog of war’ where peacekeepers must operate. There is no easy solution aside from being better prepared and acting wisely.

Confusion can also be reduced by technology that improves situational awareness and the ability to act with more precision.³¹⁾ The emerging norm of Peacekeeping Intelligence is essential to provide early-warning and a clear understanding of the options, including preventive action.

The risks associated with the use of force will decline with the appropriate systems for Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (C4ISR). Unwanted casualties will also decline with better defensive and protective systems, as well as non-lethal weapons so the United Nations can move more deliberately along the spectrum of force.

Further, many threats may be offset by a credible, well-equipped UN presence

31) A. Walter Dorn, *Keeping watch: Monitoring, technology and innovation in UN peace operations*. Tokyo: United Nations University Press, 2011.

- one deemed capable of both defensive and offensive operations. This should enhance deterrence and compliance in a UN peace operation. But the appearance and capability of the use of force may create the need to actually use force. Prior preparation, with general and specialized training remain crucial.

Confronted by new challenges and expectations, there is wider awareness of the need for flexibility and adaptation. Experience has demonstrated the need for a combination of ‘carrots and sticks’: appealing incentives (financial aid and other support) as well as potential punishments (various sanctions) to support compliance with peace agreements and international standards. Along with force, an array of useful services are needed to encourage cooperation. The withdrawal of those services discourages non-cooperation.

At present, the use of force is encouraged as a ‘duty to protect’ when civilians are at imminent risk. Accordingly, with three exceptions (MONUSCO, MINUSMA & MINURCA), offensive operations are confined to the tactical level, where force may be required to counter spoilers and deter armed aggression.

The United Nations, despite all its flaws and failures, is learning and evolving, though non-linearly. The lessons of the past have helped to create better and gradually more robust peace operations, able to use force for the common good. Eventually, a standing force for quick interventions of the peacekeeping and peacekeeping kind should be created.³²⁾

As stated by President (and General) Dwight D. Eisenhower: “Though force can protect in emergency, only justice, fairness, consideration and cooperation can finally lead men [humanity] to the dawn of eternal peace.”

32) H. Peter Langille. *Developing a United Nations Emergency Peace Service*. Palgrave Macmillan, 2016.



Mis-information and Dis- information in UN Peace Operations

PK Goswami



ABSTRACT

One of the challenges of the current UN peace operations is the ‘mis and disinformation’ campaign by the armed rebel groups as well as the not-so-friendly host states to malign the peace operations. Mis and disinformation undermine the trust of local communities, complicate negotiations, and even fuel conflict. This in turn besides placing the peacekeepers lives at risk, tends to alienate the local population. This article discusses how unchecked mis and disinformation campaign can adversely impact the performance of UN peace operations and transforms Blue Flag from a symbol of security into a target for attack.

Mis-information and Dis-information in UN Peace Operations

PK Goswami¹⁾

Introduction

Peacekeeping is one of the most effective tools available to the United Nations (UN) in the promotion and maintenance of international peace and security. Unfortunately, in many endless conflicts, political solutions are either absent or not acceptable to the warring factions, thus ceding space to the internal or external spoilers. This kind of conflict is prevalent, pervasive, durable, and insoluble since the issues of the dispute are emotionally charged. Even when a UN peace operation is launched, sometimes the mission's mandate lacks focus and clear priorities; thus, faces several intractable challenges. Multi-layered threats in the prevailing operational environments are on the rise, triggering avoidable injuries and fatalities to the peacekeepers. This volatile situation has been further heightened by Mis and dis-information, which creates an extremely unfavourable environment for UN peace operations.

In today's digitally connected world, the significance of information and

1) Major General PK Goswami (Retd), Deputy Director General and Head UN Cell, the United Service Institution of India; is an old peacekeeper with UNAVEM. He is credited with six monographs on various UN Peacekeeping themes and a book "The India and UN Peacekeeping: Through the Prism of Time", which was released by Mr Jean Pierre Lacroix, Under Secretary General for Peace Operations, United Nations, on 07 Oct 2022 at USI.

communication needs no explanation. Information has real-life consequences, as it can prove to be a life-saver - when it's authentic and true; but unfortunately, the opposite also happens. Today's global youth are the most digitally connected generation in history. In conflict-affected areas, people have little access to fair and impartial news media. A lack of information during endless violence, and ever-evolving uncertainty, adds to the frustration and anger on the perceived failure of the UN or other foreign interventions. This type of eco-system is a fertile ground for twisting the facts, planting stories against the peacekeepers, and creating well-crafted dis-information. To add to this, the easy availability of social media and messaging applications has resulted in the rapid spread of mis-information and dis-information.

These two words, so often used interchangeably, are merely one letter apart. But behind that one letter is hidden the critical distinction between these confusable words i.e. intent. Mis-information is 'false or inaccurate information'. Examples include rumours, insults, and pranks. Dis-information is deliberate Mis-information and includes malicious content such as hoaxes, spear phishing and propaganda. Therefore, dis-information is mis-information that is intentionally spread, with the intent to deceive and mislead; thus, it makes dis-information more powerful, potentially destructive, and disruptive, especially in times of crisis or conflict. False information about UN Peacekeepers is also nothing new; what is new is the scale at which false information is being mass-produced and the speed at which it spreads today. A growing barrage of motivated dis-information has targeted UN peace operations, particularly the missions in the Central African Republic (MINUSCA), Mali (MINUSMA), the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO), and South Sudan (UNMISS). Dis-information like - peacekeepers exploiting natural resources, colluding with armed groups or jihadists, sexual exploitation and even supporting foreign troops, are part of local campaigns. It ultimately transforms the Blue Flag

from a symbol of security into a target for attack and fuels open violence against UN personnel and partners.

Some unfortunate and shameful instances of grave misconduct by UN peacekeepers, like sexual exploitation and abuse of vulnerable populations, provide ready credibility to the local campaign and make even the false allegations against peacekeepers more reliable. The advent of Artificial Intelligence (AI) has further reinforced the power of dis-information by creating synthetic media, fake photographs and cloning of voices of known personalities, called deepfakes.

Thus, dis-information makes it more difficult for peace operations to implement their mandates and aggravates the safety of peacekeepers.

Case Study

To illustrate the impact of mis-information and dis-information, some cases from the ongoing UN peace operations are as under:

- In the **DRC**, the spread of rumours and false information about the Ebola virus, contributed to mistrust and violence against healthcare workers in 2019. “Fake news and mis-information about Ebola, Covid-19 and the vaccines that can curb these deadly diseases, was rife and there was a lot of mistrust within communities,” Yakubu Mohammed Saani, country director of ActionAid DRC explained.²⁾ A few rumours were like - “White people came with Ebola” though they were around before Ebola. “You white people come

2) ActionAid (2021). Women’s groups lead fight against mis-information as Ebola returns to DRC; from:



for your own interest, to make money off Ebola”.³⁾ “People who died from Ebola are deliberately being killed in treatment centres”. This type of dis-information contributed to more than , during which dozens of people were killed. This made it difficult for UN peacekeepers and other organisations to work with the local communities to prevent the spread of the disease.

- In 2022, consequences of mis-information and dis-information campaigns by locals led to events of 25-26 July 2022, as narrated by Bintou Keita, SRSG, DRC; during a seminar at USI on Oct 22. Angst against the peacekeepers was created through sustained dis-information about the UN’s role. The local attack on the UN facility resulted in the death of at least 15 people in a violent demonstration in North Kivu, DRC. Those killed included two Indian police officers and a Moroccan ‘blue helmet’. MONUSCO came under local criticism for its perceived inability to stop fighting in the conflict-torn East DRC, whereas peacekeepers are in the region to protect civilians. The SRSG added, “Fear, anxiety, and trauma are all having an impact on how we carry out our mandates”.⁴⁾
- In **Mali**, a fake letter alleging peacekeepers were collaborating with armed groups was posted on Facebook and it went viral on WhatsApp. False rumours and conspiracy theories about the UN peacekeeping mission contributed to anti-UN sentiments and attacks against peacekeepers. Thus, it has become more challenging for the UN mission to gain the trust and cooperation of the local population as well as making their vital task of protecting civilians that much difficult. Now Malian government has asked the UN to withdraw the Peacekeeping Mission on the pretext that the

3) Sally Haydon (2019). How Mis-information Is Making It Almost Impossible to Contain the Ebola Outbreak in DRC; Time, USA, June 2023.

4) USI (2022). Proceedings of the Seminar.

mission has failed to achieve as mandated. What happens to the civilians in Mali after the mission pulls out at the end of 2023? UN may be supporting and requesting regional organisations for peace and stability, but on the other hand, there are proponents of hiring private military contractors (PMC) to protect civilians.

- In the **CAR**, rumours and false information about the intentions of peacekeepers contributed to anti-UN sentiment and attacks against peacekeepers. This made it more challenging for the UN mission to build relationships with the local community and effectively carry out its mandate. In 2021, France suspended financial support and military cooperation with the CAR, accusing it of being complicit in a Russian-backed dis-information campaign targeting France's presence in Africa.⁵⁾
- In **South Sudan**, social media platforms have been used to spread false information and hate speech, contributing to the escalation of violence and the displacement of civilians. The spread of false information has also undermined the credibility of the peace process and made it more challenging for the UN mission to mediate between warring parties. The Government of South Sudan is also to blame for the same. A free and vibrant media is one of the best ways to combat fake news and hate speech but the South Sudanese Government has created a near blackout of independent journalism in the country. Unfriendly news outlets were closed, and journalists were arrested and intimidated.⁶⁾ This allowed outside influence through Facebook posts.

5) Sarah Elzas (2021). France accuses CAR of complicity in dis-information campaign, suspends support;

6) Justine Lynch (2017). In South Sudan, Fake News Has Deadly Consequences. Accessed from: Books and papers



Managing Information Landscape

So, Dis-information is a significant challenge to UN peacekeeping missions, as it undermines the trust of local communities, complicate negotiations, and even fuel conflict. New technologies have totally revolutionised the information landscape and today, these channels of communication and influence, constitute both critical assets and significant challenges for missions. Thus, information management has to be an integrated part of all mission planning, execution, and evaluation. To tackle Mis- and Dis-information, Training, Perception Management and Strategic Communication, both at the Operational and Tactical levels, are considered the most important. In this regard following steps are being taken:

Training : Peacekeepers are being trained to identify and counter dis-information. For this, they must be aware of:

- Local language, religion, customs, traditions and beliefs.
- Host nation's media landscape, its politicisation, polarisation and propaganda machinery.
- The need to apprise journalists and civil society organizations on how to recognize and report dis-information.
- The necessity to educate the local journalists about the adverse impact of mis-information and dis-information campaigns on the peace process.
- Of the utility of and limitations of using of technology in peacekeeping operations.⁷⁾
- The limitations of the peacekeeping missions' due to lack of resources to counter dis-information campaigns.

Perception Management : The success of any UN Peace operation depends

7) Books and papers

on the creditability and local legitimacy of peacekeepers, in the eyes of the local population. So local population is the centre of gravity, and peacekeepers are the best ambassadors for perception management. Peacekeepers should accomplish this by setting personal examples, human approach and strictly following the UN norms. So, perception management plays a major role countering dis-information. For example:

- in 2006, after the war, UNIFIL's mandate was enhanced and the number of peacekeepers increased to a maximum of 15,000⁸⁾; in actuality from 2000 to 13000. This enhancement was perceived as interference of the West in Arab Countries, which was not acceptable.
- Similarly, the failure of MONUSCO to manage the perception of the local population in North Kivu, DRC; resulted in the local attack on the UN facility and the death of at least 15 people including three 'blue helmets' on 25-26 July 2022. This was created through sustained dis-information about the UN's role.

Thus, mission leadership, at all levels, must clear the perception of the local population about the responsibilities /tasks of the mission by highlighting the mandate. The use of popular local leaders, as influencers must be also exploited.

Strategic Communication : Dis-information is not merely a technical or tactical issue; but more of a political and strategic issue that requires the proactive attention of mission leaders. It requires a mission-wide coordinated approach and could be mitigated by building missions' strategic communications capacity. To attain this following is recommended:

- Communications that are credible, accurate and human-centred, are one of the best and most cost-effective instruments to counter dis-information.

8) Facts and Other Lies: Welcome to the Dis-information Age by Ed Coper; 2022.

While we live in an increasingly digital world, direct person-to-person communication often remains the most powerful way to build trust and counter false narratives. Missions must conduct town-hall style gatherings in local communities with village elders, young people, women's groups and others to learn and to listen; to provide them with accurate information, to dispel rumours and build trust. It strengthens the understanding amongst the local population of our missions and mandates and in return, strengthens peacekeepers' understanding of the local population's concerns, grievances, expectations and hopes. This will also lessen the impact of off-line mis/dis-information campaigns to some extent. Women form almost 50% of the population and can effectively convince others if they are themselves convinced, they must be part of all such interactions. The services of women peacekeepers are precious for this task.

- To be effective, all communications must be grounded in evidence, based on verified data, open to dialogue, rooted in storytelling and delivered by credible messengers.
- UN missions also must publicise its success stories at local, regional and national levels. The missions should also work with local media and civil society organizations to promote accurate reporting and educate the public about the mission's objectives and activities by use of local/vernacular radio stations in the form of a regular dedicated program, interview and visit reports.
- In short, strategic communication must be integrated into planning cycles and risk management efforts, to promote successes, manage expectations, and help address mis-information, dis-information and hate speech.⁹⁾

9) Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators; Editors: Peter Harris and Ben Reilly. (International IDEA)1998.

Fact-checking : Accurate and timely information is essential for decision-making and the successful achievement of the mission's objectives. Missions to establish fact-checking mechanisms to verify information before disseminating it, to ensure that the information shared is accurate and reliable¹⁰⁾. Missions must maintain transparent communication with the public to help build trust and dispel false rumours and misconceptions.

Monitoring and Reporting : The missions should monitor and report on dis-information and mis-information campaigns, which helps to raise awareness and build resilience against such tactics. To ensure effectiveness, we must adjust as necessary and adapt our strategy to the tactical necessities of the specific contexts we operate.

Partnership : The missions should partner with the host government, civil society organizations, local media, and other stakeholders to promote accurate information and counter dis-information.

Accountability : The mission is to enforce measures to hold those who spread dis-information accountable, including through investigations and legal action. At the same time, peacekeepers also must be accountable for grave misconduct.

Conclusion

Both at operational and tactical level, UN personnel are attempting to address dis-information against the UN. But, the scale at which this challenge has grown far exceeds the UN's ability to respond. They need greater capacity and coordination

10) Dis-information against UN Peacekeeping Operations by Albert Trithart November 2022, International Peace Institute.



to monitor and analyse dis-information, both online and offline. In the longer term, they need to shift toward preventive approaches, including proactively reshaping narratives about the UN and contributing to a healthier information environment through support to local journalists.

At the Mission level, adopting a whole-of-mission approach across uniformed and civilian components to foster networked communication in the field will be beneficial. For this, military, police and civilian officers skilled in strategic communications be considered or trained. To succeed, UN peace operations need to be equipped with the necessary strategies, competencies, and resources.

Thus, addressing dis-information is not solely a task for missions' leadership; but effectively tackling dis-information requires putting it in the broader political context and understanding its drivers - a task that fails to address a broad array of actors within and outside of the UN, both at UN HQ and mission leadership and host govt.



UN 평화작전 행위자 간
협력 증진 방안에 대한 연구
- 공공조직 협력 이론 적용을 중심으로 -

A Study on Enhancing Collaboration in UN Peace Operations
- Implementing Public Sector Collaboration Theory -

해군 중령 채연정
Commander Yeonjeong CHAE



요약

본 연구는 UN 평화작전을 수행하는 조직 간 협력 증진 방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. UN 평화작전은 다양한 조직들이 함께 참여하고 있고, 각 조직이 독립적으로 활동을 수행하기보다는 협력을 통해 문제를 더 효과적으로 해결할 수 있기 때문이다. 먼저, UN 평화작전 수행 간 협력 증진이 필요한 주요 분야로 UN 본부와 임무단, UN 본부 OMA 구성원, DPO와 DPPA, 그리고 UN 본부와 TCC의 4가지 분야를 식별하였다. 이어, 협력 증진 방안을 모색하기 위한 이론적 도구로 공공조직 협력 이론을 제시하였다. 다음으로, UN 본부와 임무단, UN 본부 OMA 구성원, DPO와 DPPA, 그리고 UN 본부와 TCC 간의 협력에 각각 연결주의 이론, 관계적 계약 이론, 정부혁신 이론 그리고 신공공관리 이론을 적용하여 구체적인 협력 증진 방안을 모색하였다. 그 결과, 각 조직 간 협력의 특성에 부합하는 협력 이론을 적용하여, 보다 구체적이고 실질적인 협력 증진 방안을 도출할 수 있었다. 그리고 UN이 이미 시도 중인 평화작전을 수행하는 조직 간 협력 증진을 위한 다양한 노력들 또한, 조직 협력 이론의 관점에서 해석할 수 있다는 것을 확인할 수 있었다.

* 핵심어: UN 평화작전, 협력, 연결주의, 관계적 계약, 정부혁신, 신공공관리

ABSTRACT

This study aims to explore ways for enhancing collaboration between various organizations involved in UN peace operations. In general, UN peace operations involve participation from diverse organizations, where collaborative efforts tend to be more effective than independent activities. In this context, this study identified four main areas requiring collaboration: between the UN headquarters and field mission, members of the UN headquarters OMA, between DPO and DPPA, and between the UN headquarters and TCC. This study proposed the Public Organization Collaboration Theory as a theoretical tool to seek ways of enhancing collaboration. Specifically, this study applied Networked Governance Theory, Relational Contract Theory, Government Innovation Theory, and New Public Management Theory to each collaboration, respectively. The results show that by applying the appropriate theory tailored to the collaboration characteristics of each organization, more tangible methods of enhancing collaboration can be proposed. Additionally, the study confirms that ongoing efforts by the UN to foster collaboration in peace operations can be interpreted from the perspective of collaboration theories.

* Keywords: UN Peace Operations, Collaboration, Networked Governance, Relational Contract, Government Innovation, New Public Management

UN 평화작전 행위자 간 협력 증진 방안에 대한 연구 - 공공조직 협력 이론 적용을 중심으로 -

A Study on Enhancing Collaboration in UN Peace Operations
- Implementing Public Sector Collaboration Theory -

해군 중령 채연정

Commander Yeonjeong CHAE

I. 서론

1. 연구의 목적

연구자는 UN 평화작전¹⁾을 수행하면서 UN 조직 내에서 협력의 중요성을 지속적으로 체감하고 있다. 그러나 그 중요성에 비해 UN 조직 간의 협력이 원활하지 않은 경우들을 경험하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 본고는 UN 조직들의 협력 방안을 모색하고자 한다. 협력 방안을 모색함에 있어 협력 대상 간의 호혜성에 입각하여 단순히 협력의 필요성을 강조하는 강령적 지침 수준을 넘어서, 조직의 협력 증진과 관련된 이론들을 적용하여 UN 평화작전을 수행하는 조직 간 협력 증진에 필요한 실제적인 방안을 제시할 것이다. UN 평화작전에서 필수적인 조직 간의 협력은 흔히 생각하는 마음가짐이나 태도로는 충분하지 않기 때문이다. 이는 과학적이며 이론적인 방식으로 접근해야 실제적인 협력 방안을 도출할 수 있다.

2. 연구의 구성

이 연구는 먼저, UN에서 평화작전 수행 시 협력이 중요한 이유를 살펴 보고 특히, 성공적인 평화작전을 위하여 조직 간 협력 증진이 필요한 주요 분야를 식별할 것이다. 이어, UN과

1) 이 연구에서는 대한민국의 합동교범 3-13『합동평화작전』에 따라 평화작전이라는 용어를 사용한다. 평화작전은 평화유지작전, 평화강제작전, 평화구축작전을 통칭한다.

같은 공공기관을 구성하는 조직 간의 협력을 증시하는 이론들을 살펴 볼 것이다. 다음으로 이러한 이론들을 성공적인 평화작전을 위하여 협력이 필요한 각 분야에 적용하여 실제적인 증진 방안을 모색한 후 연구를 마무리 지을 것이다.

II. UN 평화작전에서 협력의 중요성과 주요 협력 분야

1. UN 평화작전에서 협력이 중요한 이유

일찍이 UN은 UN을 구성하는 각 조직들의 활동이 파편화(fragmentation)되는 것을 경계하며 ‘Delivering as One’이라는 개념을 앞세워 협력의 중요성을 강조하였다²⁾. UN 평화작전에서도 협력은 이를 성공적으로 수행하기 위한 핵심적인 요소이다. UN 평화작전은 상당히 복잡한 성격을 가지며, 인권 보호, 중재, 재건 등 다양한 분야에서 동시에 활동을 수행해야 하기 때문이다³⁾. 특히, UN 평화활동이 전통적에서 다차원적으로 변화해 가면서 이러한 협력의 폭은 깊어지고 범위는 넓어지고 있다⁴⁾. 이처럼 다양한 행위자들이 관련된 UN 평화작전은 이와 관련된 각 조직이 독립적으로 활동을 수행하기보다는 협력을 통해 문제를 더 효과적으로 해결할 수 있다.

2. UN 평화작전에서 협력이 필요한 주요 분야

본고에서 파악한 UN 평화작전 수행 시 UN의 조직 간 협력 증진이 요구되는 주요 분야는 다음과 같다. 첫째, UN 본부와 임무단 간 협력이다. 임무단은 중동, 아프리카 등 전 세계 여러 곳에서 UN 평화작전을 수행 중이다. 이와 같이 전 세계에 산재해 있는 각각의 임무단과 UN 본부 간의 원활한 정보 공유와 협력은 성공적인 UN 평화작전 수행을 위해 필수적이다.

둘째, UN 본부의 Office of Military Affairs (OMA) 구성원 간의 협력이다. UN 평화작전의 핵심 조직인 OMA는 다문화적 조직 구성으로 각 구성원들 간의 원활한 의사소통과 상호 이해를 위한 협력이 필수적이다.

2) UN Report of the Secretary-General’s High Level Panel, Delivering as One (2006), p. 8.

3) UN Peacekeeping Capstone Doctrine, UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (2008), pp. 20~25.

4) 합동교범 3-13『합동평화작전』, 합동참모본부, 2017, p. 1-11.

셋째, DPO (Department of the Peace Operations)와 DPPA (Department of the Political and Peacebuilding Affairs) 간의 협력이다. DPO와 DPPA는 각각 평화작전과 정치 및 평화 구축 활동을 책임지는 UN의 주요 부서로서, DPO의 평화작전과 DPPA의 정치 및 평화 구축 활동은 서로 보완적이며, 각각의 업무 수행이 긴밀하게 연결되어 있기 때문이다.

마지막으로, UN DPO와 병력공여국 (Troop Contributing Countries: TCC) 간 협력이다. UN은 평화작전을 수행하지만 UN이 자체적으로 보유하고 있는 상비군이 없이 TCC들로부터 병력을 공여 받아 작전을 수행한다. 따라서, UN DPO와 TCC 간의 상호 이해를 통한 협력은 평화작전의 효율성과 성공을 결정짓는 중요한 요소로 작용한다.

III. 역정

1. 공공조직 협력 이론

UN과 같은 공공조직에서의 협력에 대한 강조는 주로 공공정책학과 사회학 등에서 다루어져 왔다. 공공조직의 협력을 강조하는 이유는 여러 가지가 있다. 먼저, 공공조직은 일반적으로 복잡하고 상호 연관된 문제를 해결해야 한다. 이러한 문제는 단일 조직이 독립적으로 해결하기 어렵다⁵⁾. 예를 들어, 국제 평화와 안보를 유지하는 데에는 군사 조직뿐만 아니라 정치, 외교, 개발, 인도주의 등 여러 부문의 협력이 필요하다.

둘째, 공공조직은 국가와 국제 사회의 다양한 이해 관계자들과 함께 작동해야 한다. 이러한 이해 관계자들은 각자 다른 목표와 가치를 가지고 있을 수 있으므로, 이들 사이의 협력은 공공정책의 성공적인 수행을 위해 필수적이다.

셋째, 협력은 조직 간의 정보 공유를 통해 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 공공조직은 협력을 통해 더 많은 정보를 활용할 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 공공조직 간 정보의 투명성과 접근성은 조직의 기능을 향상시키며, 실질적인 협력을 위한 효과적인 방법을 제공한다.

이와 같이 공공정책학과 사회학 등에서는 협력의 중요성을 강조하며 여러 이론적 접근법을 개발해 왔다. 이러한 이론적 접근법은 공공조직의 하나인 UN에서도 동일하게 적용될 수 있다.

5) 박현욱, 「변혁적 리더십이 조직성과에 미치는 영향: 조직 내 협력의 매개효과를 중심으로」, 행정논총, 제58권 제1호, 2020, p. 216.

2. UN 평화작전에 적용할 수 있는 협력 이론

앞에서 UN 평화작전에서 협력이 필요한 주요 분야로 UN 본부와 임무단 간의 협력, UN 본부 OMA 구성원 간의 협력, DPO와 DPPA 간의 협력, 그리고 UN 본부와 TCC 간의 협력이라는 네 가지 분야를 식별하였다. 여기에서는 네 가지 주요 협력 분야에 적용할 수 있는 협력 이론들을 간략히 살펴보고, 이 연구의 본문에서 각 협력 이론의 적용을 통한 UN 평화작전에서 협력 증진 방안을 본격적으로 살펴 보겠다.

가. UN 본부와 임무단 간의 협력: 연결주의 이론

연결주의 이론은 조직의 상호 연결을 통한 협력의 중요성을 강조한다. 대표적 학자와 연구로는 Stephen Goldsmith and William D. Eggers의 *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*가 있다. 이 이론은 공공부분의 협력을 강조하며, 조직 내외의 협력을 꾸준히 강화하는 것에 중점을 둔다. UN의 경우, UN 본부와 임무단 간의 상호 연결이 평화작전의 성공을 위해 중요하다. 이들은 서로 다른 역할을 가지지만, 각각의 행동과 결정이 서로에게 영향을 미치며, 이러한 상호 작용은 평화작전의 전반적인 성과에도 영향을 미치기 때문이다.

나. UN 본부 OMA 구성원 간의 협력: 관계적 계약 이론

관계적 계약 이론은 조직 내의 개인들 사이의 관계가 협력의 성과에 큰 영향을 미친다는 것을 강조한다. 대표적 학자와 연구로는 Ian R. Macneil의 *Contracts, instruments for social cooperation, East Africa: text, cases, materials*이 있다. 이 이론은 조직의 구성원들이 계약 관계를 넘어서 상호 신뢰와 존중을 바탕으로 협력해야 한다고 주장한다. 각국에서 파견된 장교들로 구성된 다문화 조직인 UN의 OMA의 경우 계약 관계 이상의 구성원 간의 협력이 필요하다.

다. DPO와 DPPA 간의 협력: 정부혁신 이론

정부혁신 이론은 공공부문에서 혁신적인 접근을 통한 조직 간 협력 증진을 강조한다. 대표적 학자와 연구로는 Sandford Borins의 *The Challenge of Innovating in Government*가 있다. 이 이론은 공공부문에서 조직 간 협력 증진을 위하여 필요할 경

우 기존과는 전혀 다른 접근이 필요하다고 주장한다. UN의 DPO와 DPPA의 경우 기존에는 없던 새로운 조직을 편성하여 두 조직 간의 협력 증진을 모색 중인 사례가 있다.

라. UN 본부와 TCC 간의 협력: 신공공관리 이론

신공공관리 이론은 공공부문이 사적부문의 관리 기법을 채택함으로써 더 효과적으로 작동할 수 있다는 것을 강조한다. 대표적 학자와 연구로는 Christopher Hood의 A Public Management for All Seasons가 있다. 이 이론은 공공조직에서도 고객 지향적인 마인드를 가져야 한다든지, 성과 기반으로 관리를 해야한다는 등 사적부문의 관리 기법 도입을 주장한다. UN 본부와 병력공여국 간의 협력은 이 이론을 적용하여 그 증진 방안을 모색할 수 있다.

IV. 협력 이론의 적용을 통한 UN 평화작전에서 협력 증진 방안

1. UN 본부와 임무단 간의 협력: 연결주의 이론

“연결주의는 공공조직에서 새로운 아이디어를 창출하거나 동료 간의 협력을 촉진하는 것과 같은 다양한 목적에 사용될 수 있다. 이와 같이 공공조직이 서로 협력을 하는 궁극적인 목적은 각 조직이 개별적으로 기울인 노력의 합보다 더 큰 성과를 창출하는 것이다⁶⁾.”

공공조직의 효율성 향상에 대한 학자인 Stephen Goldsmith와 William D. Eggers가 한 이 말은 연결주의 이론의 핵심을 잘 표현하고 있다. 이는 단순한 조직의 구조나 기능이 아닌, 조직들 간의 상호 연결을 통한 협력의 중요성을 강조하며, 이것은 공공조직의 문제를 해결하는 데 있어 중요한 원칙이다. 연결주의 이론은 공공부문에서 네트워크 형성을 중심으로 한 협력 증진 방안을 제시한다. 특히, 정보의 투명성과 원활한 공유를 중요하게 여긴다.

UN 평화작전의 경우 전 세계 각지에서 임무를 수행하기 때문에 UN 본부와 임무단 간의 원

6) Stephen Goldsmith and William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector* (Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 2004), p. 8.

활한 정보공유는 성공적인 임무 수행을 위하여 필수적이다. <그림 1>과 같이 2023년 8월 현재, 총 12개의 임무단이 중동, 아프리카 등에서 UN 평화작전을 수행 중이다. 이와 같이 전 세계에 산재해 있는 각각의 임무단과 UN 본부 간의 원활한 정보 공유와 협력은 임무의 성공적인 수행을 위해 필수적이다. 이를 통해 UN 본부는 각종 상황 발생 시 임무단에서 겪는 문제나 위험을 빠르게 파악하고, 적절한 지원과 해결책을 제공함으로써 임무의 성공 가능성을 높일 수 있다.

그러나 뉴욕에 위치하고 있는 UN 본부에서 수 천 킬로미터 떨어진 임무단에서의 상황을 실시간으로 파악하는 것은 쉽지 않다. 거리적인 제약으로 인해 정보의 왜곡이나 소실이 발생할 수도 있다. 이는 임무단의 성공적인 평화작전 수행에 저해요인이 될 수 있다. 실제로 연구자의 UN 평화작전 경험에 의하면 여러 가지 이유들로 인하여 UN 본부와 임무단 간의 정보 공유가 제한되는 것을 확인하였다. 임무단에서는 진행 중인 상황에 대한 명확한 사실 관계 파악 및 분석 평가가 완료되기 전까지 UN 본부와 정보를 공유하는 것을 주저하는 경우가 종종 발생한다. 대개, 상황과 관련하여 임무단을 구성하고 있는 복잡하고 다양한 조직 간의 입장 정리가 잘 안 될 경우 또는 보고 내용이 임무단에 미칠 수 있는 평판 등을 의식할 때 이러한 현상이 발생하였다.



<그림 1> 2023년 8월 기준 UN 평화작전 지역

출처: <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate> (검색일: 2023년 8월 15일)

이러한 문제에 대한 해결책으로 투명한 정보의 공유를 강조하는 연결주의 이론을 도입하는 것이 필요하다. 일반적으로 연결주의 이론은 협력의 증진 방안으로 실시간 정보 공유 시스템을 도입하거나 기존 시스템을 개선하여 정보 교환을 원활하게 하고, 상호 이해와 존중을 바탕으로 한 지속적인 교류를 통해 조직 내외의 협력을 꾸준히 강화하는 것을 강조한다. 이를 UN 본부와 임무단 간의 협력 증진에 적용하면 UN 본부 DPO의 각 부서 주관으로 임무단의 카운터파트와 정기적으로 VTC를 하며 UN 본부의 지침, 관심사항 및 관련 동향 등을 전달하고 임무단 현장의 목소리를 청취하는 방법이 있다. UN 본부가 임무단에 전달하고자 하는 내용을 담은 Letter와 같은 형태의 소식지 전파도 한 가지 방법이 될 수 있을 것이다. 한편, UN 본부는 임무단을 대상으로 실시하는 군사 분야 정기 감사인 Military Capability Studies (MCS), Mandate 이행 확인을 위한 Office for Peacekeeping Strategic Partnership (OPSP), 그리고 특정 주제에 대한 현장 확인 차원의 Technical Assessment 등을 위하여 임무단을 방문하는 경우가 있다. 이때 UN 본부는 이러한 임무단 방문을 소중한 기회로 인식하고 임무단에 근무하는 카운터파트 조직의 부서장 및 실무자들과 간담회를 가지며 실질적인 협력 증진 방안을 함께 논의해야 한다. 실제로, 연구자가 임무단에 근무하며 MCS와 OPSP 등을 위하여 임무단을 방문한 UN 본부 근무자와 회합하여 협력 방안을 논의하는 기회를 가진 결과, 서로의 입장과 의도를 보다 명확하게 이해하고, 협력의 구체적인 방법을 함께 모색함으로써 그 이전과는 확연히 다른 협력 증진을 경험할 수 있었다.

이와 같이 연결주의 이론을 UN의 평화작전에 적용하여 UN 본부와 임무단이 공동의 목표를 향하여 효과적으로 정보를 공유하고 의사소통할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다. 이론의 적절한 적용과 실천을 통해, UN 본부와 임무단은 공동의 목표를 달성하기 위한 서로의 목표와 역할을 깊게 이해함으로써 적극적으로 정보를 공유하며 활발하게 협력할 수 있다. 이를 통하여 UN 본부에서는 보다 신속하고 정확하게 의사를 결정하고, 임무단을 적절하게 지원할 수 있는 협력 증진의 효과를 달성할 수 있을 것이다.

2. UN 본부 OMA 구성원 간의 협력: 관계적 계약 이론

“계약에 관한 첫 번째 주목할 점은 이것이 사회적 행동과 관련이 있다는 사실이다. 다음으로 주목해야 할 것은 관련된 사회적 행동이 협력적인 사회적 행동, 다른 사람들과 함께 일하는 의지와 능력을 가진 행동이라는 것이다. 계약은 사람들이 적극적으로 함께 일하는 것을 포함한다⁷⁾.”

조직을 구성하는 인원들 간의 협력에 대하여 연구한 학자인 Ian R. Macneil이 한 이 말은 관계적 계약 이론의 핵심을 잘 표현하고 있다. 이는 각 개인이나 조직 간의 협력이 단순한 목표 달성이나 단기적인 이익 추구를 넘어서 상호 간의 신뢰와 존중, 그리고 깊은 이해와 소통의 기반 위에서 성립해야 한다는 것을 의미한다. 관계적 계약 이론은 계약의 본질은 단순히 문서나 규정에 기반한 것만이 아니라, 그것을 이행하고 지키는 개인들 간의 인간적인 관계와 그 관계 속에서의 상호작용에서 비롯된다고 한다. 나아가 조직 내에서 명확하고 효과적인 의사소통이 상호 신뢰와 존중을 증진하는 핵심 요소라고 한다. 이는 명확한 의사소통을 통해 상급자와 하급자 사이의 오해나 착각을 줄일 수 있고, 조직 내에서의 신뢰와 협력을 높일 수 있기 때문이다.

이와 같은 관계적 계약 이론은 UN 평화작전의 핵심 조직인 UN 본부 OMA 구성원 간의 협력 증진을 위한 구체적인 방안을 제공한다. UN 본부 OMA는 <그림 2>와 같이 40개 이상의 국가에서 파견된 다양한 문화와 배경을 가진 장교들로 구성되어 있으며, 이러한 다양성은 협력의 복잡성을 증가시킨다. 특히, OMA에 근무하는 장교들은 통상 2년의 기간 동안 파견(seconded)의 형태로 UN 본부에 근무하는데, 계속적으로 이어지는 상호작용이 호혜주의에 입각한 협력을 안정적으로 자리 잡게 해준다⁸⁾는 점을 고려했을 때 OMA 구성원 간의 협력은 불안정할 가능성이 있다. 이러한 배경을 고려할 때, OMA 내에서의 협력은 그 특수성과 다양성 때문에 특별한 주의와 전략이 필요하다는 것을 쉽게 이해할 수 있다.

7) Ian R. Macneil, *Contracts, instruments for social cooperation*, East Africa: text, cases, materials (South Hackensack, N.J.: F.B. Rothman, 1968), p. 14.

8) Robert M. Axelrod, 이경식(역), 『협력의 진화: 이기적 개인의 틱포텐 전략』, 시스테마, 2009, pp. 155~156.



출처: UN 사무국 파견장교 선발 절차에 대한 브리핑 (2023년 4월 11일) 자료

이와 관련하여 연구자가 확인한 것에 따르면 UN 본부 OMA에서는 이곳에 근무하는 장교들에게 효과적인 커뮤니케이션 스킬을 갖출 것을 지속적으로 강조한다. 이는 OMA 근무 장교들의 직무기술서 (Job Descriptions)에 뚜렷하게 나타난다. 이와 같이 커뮤니케이션 스킬을 강조하는 것은 전 세계에 산재된 임무단에서 발생하는 복잡하고 다양한 상황들을 중장급인 군사고문 (Military Advisor: MILAD) 등 지휘부에 신속하고 정확하게 보고해야 하기 때문이다. 또한, OMA에 근무하는 장교들이 모두 Military Background를 갖고 근무하고 있지만, 흔히 DOTMLPF-P⁹⁾로 표현되는 각국의 군 교리·조직·교육훈련·편제장비 등이 상이하기 때문에 의사소통에 제한이 따르기 때문이다.

따라서 이와 같은 협력의 제한사항을 관계적 계약 이론을 적용하여 극복할 필요가 있다. 그 구체적인 방안으로는 먼저, 문화와 배경의 차이를 이해하기 위한 노력이다. 앞에서 이야기한 것과 같이 각국의 군 교리·조직·교육훈련·편제장비 등이 상이하다는 것을 인지하고,

9) Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership and Education, Personnel, Facilities, Policy의 약자이며, 군의 능력 (capability)을 구성하는 요소이자, 이를 분석하는 프레임워크로 사용된다.

OMA 구성원 간 각 군의 서로 다른 군사적 문화와 배경을 이해하고 존중하는 것이 중요하다. 조직 내 워크숍이나 교육 프로그램을 통해 다양한 국적의 장교들이 서로의 군사적 문화와 배경을 소개하고, 이를 통해 상호 이해를 증진시키는 것이 필요하다. 연구자의 육·해·공군 및 해병대 그리고 군무원까지 모두 함께 근무하는 대한민국 합동참모본부 경험에 의하면 이러한 의사소통은 내가 어떤 상황을 많이 그리고 정확히 파악하고 있는 것도 중요하지만, 그것을 보고 받는 사람의 배경을 고려하여 이해할 수 있는 수준을 판단한 다음, 상대방이 쉽고 명확하게 이해할 수 있도록 전달할 수 있는 능력 또한 중요하다. 특히, 각종 상황 발생 시 지휘부에서는 보고 받은 내용을 바탕으로 신속하고 정확하게 중대한 결정을 내려야 한다는 것을 고려하면, 간결하면서도 상황의 핵심을 전달할 수 있는 의사소통 능력은 UN OMA에서도 반드시 갖춰야 하는 능력이다.

결론적으로, UN 본부 OMA에서 다양한 국가에서 파견된 구성원들 간의 협력은 그 자체로 큰 도전이 될 수 있다. 그러나 관계적 계약 이론을 적용하여 이러한 구성원들 간의 효과적인 협력 방안을 모색할 수 있다. 이러한 접근 방식은 성공적인 UN의 평화작전을 위해 필수적이다.

3. DPO와 DPPA 간의 협력: 정부혁신 이론

“혁신적인 조직은 혁신적인 시도를 효과적으로 시도하고 평가한다. 혁신적인 조직은 그 시도가 실패할 가능성이 있음을 알고 있지만, 그 영광된 실패에 대한 비용을 줄일 줄 안다. 그들은 성공을 계속해 나가는 반면, 실패를 빠르게 중단한다¹⁰⁾.”

정부조직의 협력을 위한 방안으로 혁신적인 접근에 대하여 연구한 학자인 Sandford Borins가 한 이 말은 정부혁신 이론의 핵심을 잘 표현하고 있다. 이 이론은 정부조직의 내부 프로세스를 개선하고, 혁신적인 문제 해결 방식을 도입하여 부서 간의 협력을 촉진하고자 한다. 정부혁신 이론은 정부 조직이 새로운 아이디어를 적용하고, 조직 내에서 혁신적인 접근법을 채택하여 문제를 해결하는 데 중점을 두는 이론이다. 이는 기존의 관행을 벗어나 새로운 방법을 모색하고 실험하며, 필요에 따라 기존의 체계나 방식을 변경하는 데 초점을 맞춘다.

10) Sandford Borins, *The Challenge of Innovating in Government* (Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government, 2006), p. 34.

이와 같은 정부혁신 이론을 통하여 UN 평화작전의 두 핵심 축이라고 할 수 있는 DPO와 DPPA의 협력을 증진하기 위하여 UN이 기울인 노력을 설명할 수 있다. <그림 3>은 UN 본부 내 DPO와 DPPA의 조직도인데, DPO와 DPPA 사이에는 Regional & Shared라는 조직이 있는 것을 볼 수 있다. Regional & Shared라는 조직은 DPO와 DPPA 간의 협력 증진을 위한 다음과 같은 노력의 결과라고 볼 수 있다. 2017년 발간된 UN의 Restructuring of the United Nations peace and security pillar라는 제목의 보고서는 먼저, “국제 분쟁을 예방하는 데 실패한 원인은 다양하고 복잡하지만, 그 중에서도 UN 체제의 전반적인 노력의 파편화가 분쟁을 조기에 효과적으로 대응할 수 있는 능력을 약화시켜 왔다”고 UN 평화작전 수행 간 문제점에 대한 지적을 한다¹¹⁾. 이어, 이와 같은 노력의 파편화를 “whole-of-pillar”라는 새로운 방법으로 해결하겠다는 혁신적인 접근법을 제시한다¹²⁾. 그 구체적인 방안으로 DPO와 DPPA 간의 협력 증진을 위하여 두 조직이 공유하는 Single regional political-operational structure를 신설하기로 하였다¹³⁾. 이를 통하여 DPO와 DPPA 간의 전반적인 협력이 더 긴밀해졌다고 평가된다. 개편 이전에는 두 개의 조직에 각각 편성되었던 지역조직 (regional structure)들이 정치적·작전적 지역 조직으로 단일화되고, 이를 DPO와 DPPA가 함께 공유하는 것으로 개선되었기 때문이다. 이러한 조직의 공유야말로 정치 및 작전적 책임을 통합하고 전체적인 평화와 안보의 축을 하나의 방향을 지향하려는 협력을 위한 노력의 핵심이다¹⁴⁾.

결론적으로, Single regional political-operational structure는 DPO와 DPPA 두 조직 간의 의사결정, 정보 공유, 그리고 효율성을 높이기 위하여 만들어진 것으로, 이는 평화작전 수행 간 협력 증진을 위하여 정부혁신 이론이 적용된 사례라고 평가할 수 있다. 이러한 노력은 일회성으로 그쳐서는 안 되며 지속적인 피드백 등을 통하여 혁신이 추구하는 궁극적인 목표가 달성될 수 있도록 노력해야 한다.

11) UN General Assembly Report, Restructuring of the United Nations peace and security pillar (A/72/525, 2017), p. 3.

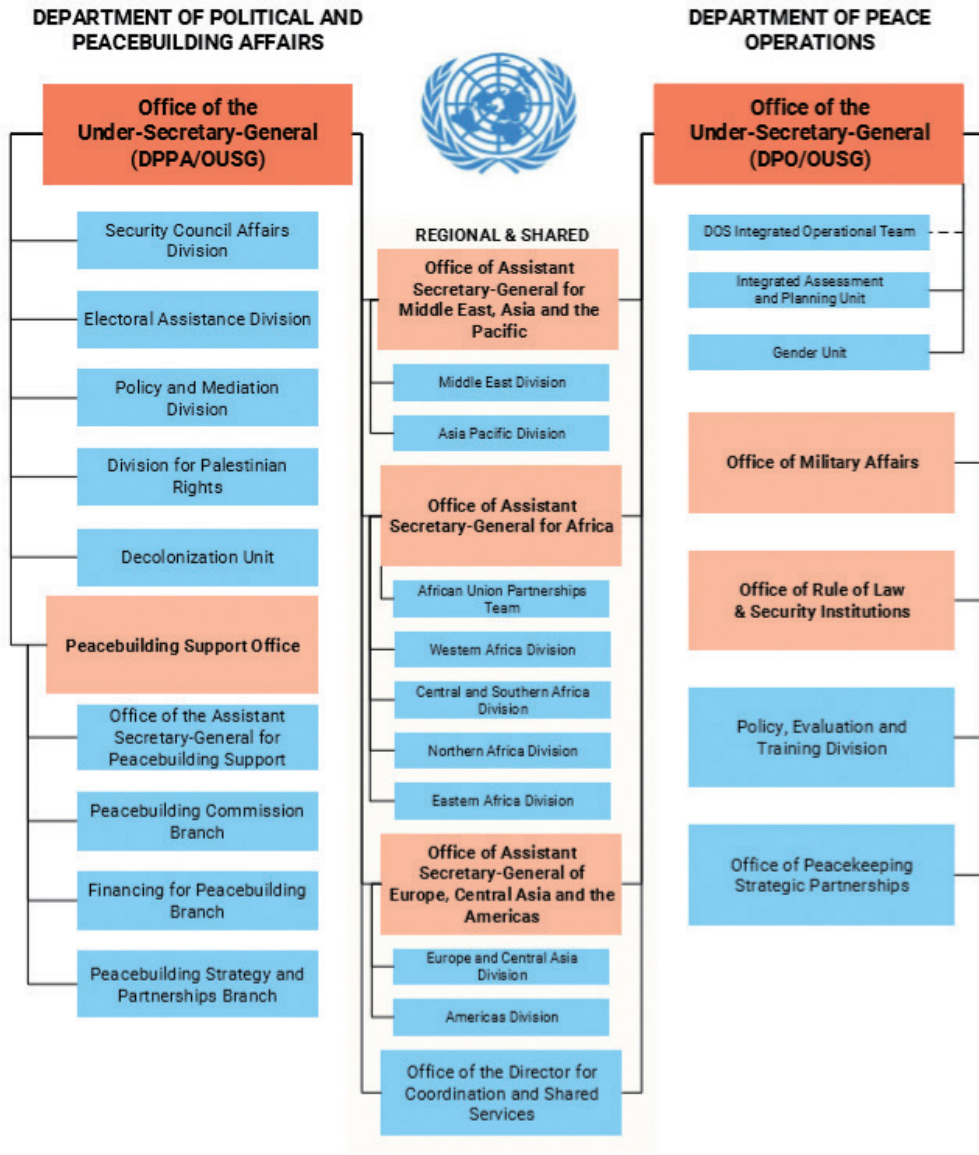
12) Ibid., p. 5.

13) Ibid., p. 10.

14) 강효경, 「UN 평화·안보분야 개혁과 UN PKO 활동의 변화」, PKO 저널, 제18호, 2019, p. 22.



DEPARTMENTS OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS AND PEACE OPERATIONS



〈그림 3〉 UN DPO와 DPPA 조직도

출처: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dppa-dpo-org-chart-2019.pdf> (검색일: 2023년 8월 15일)

4. UN 본부와 TCC 간의 협력: 신공공관리 이론

“공공조직에서 사적부문에서 이미 검증된 관리 기법을 사용할 필요가 있다¹⁵⁾.”

공공조직의 효율성을 높이기 위해 사적부문의 관리 기법을 도입하자고 제안한 학자인 Christopher Hood가 한 이 말은 신공공관리 이론의 핵심을 잘 표현하고 있다. 신공공관리 이론은 공공부문에서 조직 간 협력을 향상시키기 위해 사적부문의 원칙과 방법론을 차용할 필요가 있다고 제안한다. 대표적인 방안으로는 고객 지향 접근법과 성과 기반의 관리가 있다. 고객 지향 접근법은 공공 서비스의 사용자를 고객으로 인식하고, 그들의 필요와 요구에 민감하게 반응하고자 하는 노력을 통하여 협력을 증진할 수 있다고 주장한다. 성과 기반의 관리는 협력의 효과와 성과를 지속적으로 모니터링하고 평가하여 협력의 방향성과 목표를 지속적으로 개선하고, 실질적인 성과를 추구할 수 있다고 주장한다.

이와 같은 신공공관리 이론을 적용하여 UN 본부와 TCC 간의 협력 증진 방안을 모색할 수 있다. 먼저, UN 본부는 TCC를 고객처럼 생각함으로써 협력을 증진할 수 있다. UN에는 상비군이 없기 때문에, 평화작전을 수행하기 위해서는 TCC들이 제공하는 병력과 물자가 필수적이다. UN은 안전보장이사회의 하부 조직으로 군사참모위원회 (Military Staff Committee)를 설립하도록 한 UN 헌장의 조항¹⁶⁾에도 불구하고, 안전보장이사회 상임이사국 즉, P-5의 반대 때문에 UN의 독자적 군사 능력 보유가 실현되지 않고 있다. UN이 군사행동을 승인할 경우, 이는 미국이 주도하는 군대 (한국전쟁과 걸프전), 또는 NATO (코소보)나 아프리카 연맹 (다르

15) Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons”, Public Administration (New Jersey: Blackwell Publishing, 1991), p. 5.

16) 이와 관련된 UN 헌장의 내용은 다음과 같다. 제26조 세계의 인적 및 경제적 자원을 군비를 위하여 최소한으로 전용함으로써 국제평화와 안전의 확립 및 유지를 촉진하기 위하여, 안전보장이사회는 군비규제체제의 확립을 위하여 국제연합회원국에 제출되는 계획을 제47조에 규정된 군사참모위원회의 원조를 받아 작성할 책임을 진다. 제47조 1. 국제평화와 안전의 유지를 위한 안전보장이사회의 군사적 필요, 안전보장이사회의 재량에 맡겨진 병력의 사용 및 지휘, 군비규제 그리고 가능한 군비축소에 관한 모든 문제에 관하여 안전보장이사회에 조언하고 도움을 주기 위하여 군사참모위원회를 설치한다. 2. 군사참모위원회는 안전보장이사회 상임이사국의 참모총장 또는 그의 대표로 구성된다. 이 위원회에 상임위원으로서 대표되지 아니하는 국제연합회원국은 위원회의 책임의 효과적인 수행을 위하여 위원회의 사업에 동 회원국의 참여가 필요한 경우에는 위원회에 의하여 그와 제휴하도록 초청된다. 3. 군사참모위원회는 안전보장이사회에 안전보장이사회의 재량에 맡겨진 병력의 전략적 지도에 대하여 책임을 진다. 그러한 병력의 지휘에 관한 문제는 추후에 해결한다. 4. 군사참모위원회는 안전보장이사회의 허가를 얻어 그리고 적절한 지역기구와 협의한 후 지역소위원회를 설치할 수 있다.

푸르) 같은 지역 조직에 도움을 주거나, UN 회원국이 병력을 공여하여 UN 평화작전을 수행해야 한다. 즉, 효율적인 집단안보를 위한 핵심적 조건들 중의 하나인, UN 안전보장이사회의 의지를 집행하기 위한 UN 상비군의 창설이 실현되지 않고 있다¹⁷⁾. UN 평화작전은 병력과 물자를 제공하는 TCC들의 적극적인 참여와 지원 없이는 이루어질 수 없다고 할 수 있다. 따라서 UN 본부는 TCC의 필요와 관심사에 응답하는 고객 지향적 서비스를 제공하는 것이 중요하다. 구체적으로 UN 본부 OMA의 지휘부에서는 MILAD가 전략적 수준에서 UN의 파트너, 특히 TCC와 협력할 책임을 진다. OMA는 UN 평화작전을 위한 임무단 창설과 관련된 군사적 요구사항을 확인하고, 병력과 장비 등 군사적 소요를 포함한 작전개념과 교전규칙 등 임무단 창설 계획을 기반으로 전략적 권고를 하게 되어 있다¹⁸⁾. UN 본부는 이와 관련된 TCC의 각종 요구사항과 필요성을 이해하고 이에 맞춘 서비스를 제공하는 것이 중요하다. 특히, OMA의 현행 군사작전과 (Current Military Operation Service: CMOS)에서는 임무단에서 중대한 사건, 사고가 발생하였을 때 임무단 현장에서 군사적인 활동과 정부적인 활동이 통합되고 조정될 수 있도록 하는 한편, TCC와 연락하여 대책반을 구성하게 되어 있다¹⁹⁾. 이러한 활동을 함에 있어 UN 본부는 TCC에 UN 본부의 대응 전략을 명확하게 전달하고, TCC의 요구와 필요를 철저히 파악하는 등 TCC가 고객이라는 관점에서 TCC와의 협력을 접근할 필요가 있다. 또한, 분석팀 (Assessment Team: AT)에서는 임무단이 배치된 지역의 중장기 위협을 분석하고 제공하게 되어 있는데²⁰⁾, 이러한 주요 위협 요소에 대하여 TCC가 UN 본부의 지원과 안내를 받는 고객의 위치에 있다는 관점 아래, 주요 위협 요소에 대한 정보를 빠르게 공유해야 한다.

한편, UN 본부는 성과 기반의 관리를 도입하여 TCC와 협력의 효과성을 지속적으로 모니터링하고 평가하여야 한다. OMA의 부대창설과 (Force Generation Service: FGS)는 UN 평화작전에 참여하는 부대 및 개인 파병과 관련하여 TCC와 직접 대화하는 통로다. FGS는 부대파병 및 개인파병의 교대를 책임지며, TCC에 제공할 일반지침, 요구사항, 임무별 군사요구지침을 개발한다. 또한, 병력공여국장비 (Contingent Owned Equipment: COE) 관련 TCC와 협상 과정에 대한 조언을 제공하는 것은 물론, 파병 전 인원 및 장비의 준비 상태를 확인

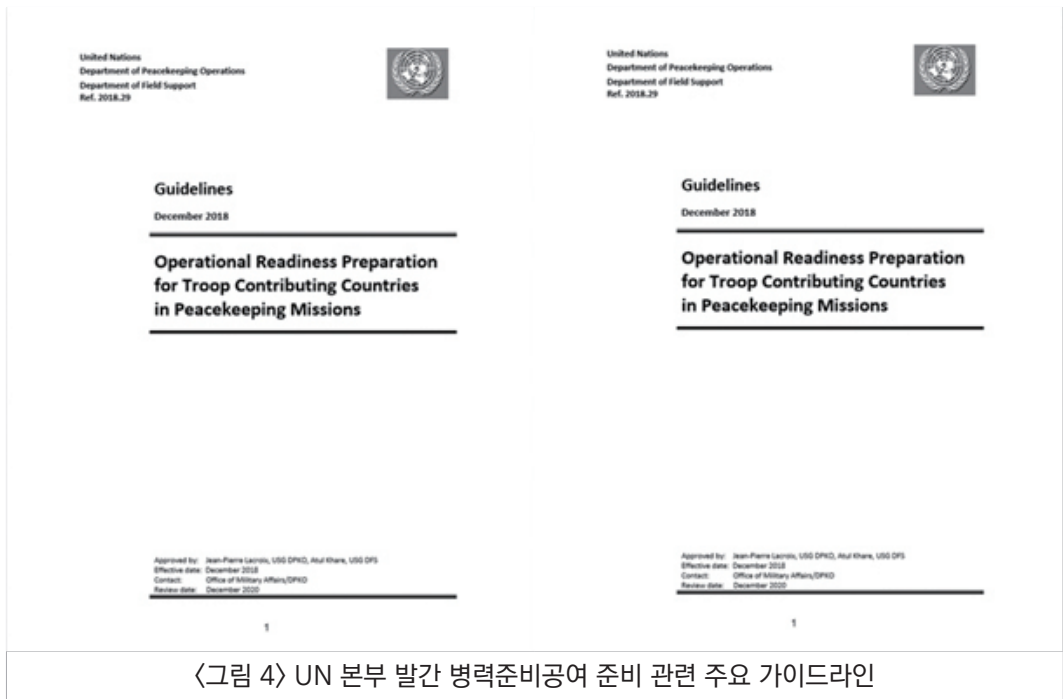
17) Andrew Heywood, 김계동(역), 『국제관계와 세계정치』, 명인문화사, 2013, p. 442.

18) 김경민, 『UN DPO 파견 귀국보고서』, 국방대학교, 2022, pp. 5~6.

19) 위의 책, p. 7.

20) 위의 책, pp. 7~8.

한다²¹⁾. 이러한 과정에서 <그림 4>과 같이 각각 2018년과 2019년에 UN 본부에서 발간한 가이드라인인 Operational Readiness Preparation for Troop Contributing Countries in Peacekeeping Missions과 Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS)은 성과 기반의 관리 관점에서 TCC와 협력의 효과성을 지속적으로 모니터링하고 평가하기 위한 중요한 기준이 된다. 상기 가이드라인들은 TCC가 제공하는 부대와 장비의 준비 상태에 대한 객관적인 기준을 제공한다. 따라서 성과 기반의 관리 관점에서 상기 가이드라인에 명시된 프로세스를 활용하여 TCC의 준비 정도를 점검하고, 궁극적으로 UN 평화작전에서 중요하게 여기는 기준 중의 하나인 신속한 작전 투입 가능 여부에 대한 평가를 시행하는 노력이 필요하다.



<그림 4> UN 본부 발간 병력준비공여 준비 관련 주요 가이드라인

출처: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/3._military_-_4_guidelines_on_opr.pdf,
[https://pcrs.un.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Lists/Resources/01-%20Peacekeeping%20Capability%20Readiness%20System%20\(PCRS\)/PCRS%20Guidelines/2019.01%20Peacekeeping%20Capability%20Readiness%20System_Guidelines.pdf&action=default](https://pcrs.un.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Lists/Resources/01-%20Peacekeeping%20Capability%20Readiness%20System%20(PCRS)/PCRS%20Guidelines/2019.01%20Peacekeeping%20Capability%20Readiness%20System_Guidelines.pdf&action=default) (검색일: 2023년 8월 15일)

또한, 이러한 노력의 일환으로 UN에서는 Current and Emerging Uniformed Capability Requirements for United Nations Peacekeeping라는 제목의 보고서를 매 분

21) 위의 책, p. 7.

기별로 작성하여 배포하고 있다. 특히, 보고서 말미에는 <그림 5>와 같이 TCC들의 PCRS 공약 등록 및 이행 현황을 업데이트하여 게시하고 있다. 이는 UN 본부와 TCC가 협력의 방향성과 목표를 지속적으로 개선하고, 실질적인 성과를 추구하기 위하여 시행 중인 실질적인 노력으로 평가된다.

이를 종합하면, UN 본부와 TCC 사이의 원활한 협력은 UN 평화작전의 성공에 필수적인데, 이러한 협력이 신공공관리 이론을 적용할 수 있다. UN 본부는 고객 지향적 접근법을 통해 평화작전에 필요한 병력과 장비를 제공하는 TCC와의 협력을 추구하는 한편, 성과 기반의 관리의 관점에서 TCC가 제공하는 자원에 대하여 피드백을 주고 받을 필요가 있다. 이와 같이 신공공관리 이론을 적용하여 UN 본부와 TCC가 협력할 경우 서로의 요구사항과 필요성에 더욱 집중하게 되며, 이를 통하여 결국 더 효과적인 UN 평화작전의 성과를 이끌어낼 수 있을 것이다.

Type of units	# of units in PCRS Level 1	# of units in PCRS Level 2	# of units in PCRS Level 3	# of units in PCRS RDL	# of deployed units in the Cycle (22/23)
Infantry Battalions	16	10	1	1	2
Infantry Company/Platoon	9	-	-	-	-
Recce Company	2	1	-	-	-
Special Force Units	4	3	-	1	-
Force Protection Company	8	3	1	-	1
Quick Reaction Force (Coy)	14	9	1	3	1
ISR units (Including UAS)	5	3	1	-	-
Engineer Companies/ Platoons	19	7	3	1	-
Demining/EOD Units	12	1	-	-	2
Hospitals/ Medical Teams	11	5	2	1	1
Utility Helicopter Units	6	4	-	-	-
Attack/Armed Helicopter Units	-	1	-	-	1
Transport Aircrafts	5	1	-	-	-
MP Companies/ teams	8	1	3	1	-
Signal Companies/platoons	3	3	1	1	1
Log/Transport Companies/Units	5	1	1	-	-
Formed Police Units	17	12	2	1	-
Police Guard Units	2	-	-	-	-
Naval Units	5	1	-	-	-
Air Lift				6	
Training Pledges				33	
Total	151	66	16	10	9

<그림 5> PCRS 공약 등록 및 이행 현황

출처: https://pcrs.un.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Lists/Resources/03-%20Uniformed%20Capability%20Requirements%20for%20UN%20Peacekeeping/2023/Uniformed%20Capability%20Requirements%20for%20UN%20Peacekeeping_June%202023_FINAL.pdf&action=default (검색일: 2023년 8월 15일)

V. 결론

UN 평화작전을 수행하는 임무단에 근무하면서, 평화작전을 수행하는 조직 간 협력이 무엇보다 중요하다는 생각을 했다. 이미 UN에서 십수 년간 일해 온 UN 민간인 전문가도 평화작전의 시작과 끝이 협력이라고 해도 과언이 아니라고 답하였다. 이에 본고는 UN 평화작전을 수행하는 조직 간 협력 증진 방안을 모색해 보겠다는 도전을 하게 되었고, 이때 협력의 중요성을 강조하는 수준을 넘어 기존에 정립된 이론을 적용하여 체계적인 그 방안들을 제시하겠다는 목표를 갖고 이 연구를 착수하게 되었다.

그 결과 공공조직 협력 이론에 주목하게 되었고, UN 평화작전에서 협력 증진이 필요한 주요 협력 분야는 UN 본부와 임무단, UN 본부 OMA 구성원, DPO와 DPPA, 그리고 UN 본부와 TCC 간의 협력으로 식별됐다. 여기에 각각 연결주의 이론, 관계적 계약 이론, 정부혁신 이론 그리고 신공공관리 이론을 적용하여 구체적인 협력 증진 방안을 모색하였다.

연구 수행 과정에서 앞에 등장한 UN 민간인 직원이 UN 평화작전의 시작과 끝은 협력이라고 말한 것 만큼이나 UN이 평화작전을 수행하는 조직 간의 협력을 위하여 다양한 수단과 방법을 강구하여 노력 중이라는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 이러한 노력들은 공공조직 협력 이론을 적용하여 해석할 수 있고, 향후에도 이와 같은 이론을 적용하여 보다 구체적이고 실질적인 협력 증진 방안을 개발할 수 있을 것이라는 확신을 갖게 되었다.

한편, 연구를 전개하는 과정에서 연구의 논리적 응집성과 일관성을 위하여 각 주요 협력 분야에 공공조직 협력 이론 중 대표적인 한 가지만을 적용하여 협력 증진 방안을 모색하였다. 하지만 각 공공조직 협력 이론은 상호 배타적인 것이 아니다. 또한, 평화작전이 수행되는 현실은 반드시 어느 한 가지 만의 이론을 적용하기에는 복잡다단한 것이 현실이다. 따라서, 각 협력 분야에 복수의 이론을 상호 보완적인 방식으로 적용하는 것을 시도한다면 이 연구보다 깊이 있는 분석이 가능할 것이라고 기대한다.

끝으로, 이 연구의 시작 부분에서 협력에 대한 마음가짐이나 태도를 강조하는 강령적 지침



을 제시하는 수준 이상의 방안들을 제시할 것이라고 하였고, 그런 연구가 되기 위하여 노력하였다. 하지만 연구를 수행하는 내내 이 연구에서 제시한 방안들이 아무리 구체적이고 실질적이더라도, 개인들의 협력에 대한 의지가 선행되지 않는다면 그 방안들은 공염불이 될 수 있다고 느꼈다. 이는 아무리 강한 구속력을 갖춘 법률 조항이라고 하더라도 모든 개인들은 사회 공동 생활의 일원으로서, 서로 상대방의 신뢰를 헛되이 하지 않도록 성의 있게 행동하여야 한다는 신의성실의 원칙 (Bona Fides)이 모든 법률관계를 규제하고 지배하는 법의 일반원칙으로 작용하는 것과 같은 맥락일 것이다.

참고문헌

〈UN 평화작전 관련 국·영문 문헌〉

- UN 헌장 (대한민국 법제처 번역본 / 검색일: 2023년 8월 15일)
- UN Peacekeeping Capstone Doctrine, UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (2008).
- UN Report of the Secretary-General's High Level Panel, Delivering as One (2006).
- UN General Assembly Report, Restructuring of the United Nations peace and security pillar (A/72/525, 2017).
- UN Guidelines, Operational Readiness Preparation for Troop Contributing Countries in Peacekeeping Missions (2018).
- UN Guidelines, Peacekeeping Capability Readiness System (2019).
- UN PCRS Report, Current and Emerging Uniformed Capability Requirements for United Nations Peacekeeping (JUN 2023).
- 합동교범 3-13『합동평화작전』, 합동참모본부, 2017.
- 강효경, 「UN 평화·안보분야 개혁과 UN PKO 활동의 변화」, PKO 저널, 제18호, 2019.
- UN 사무국 파견장교 선발 절차에 대한 브리핑 (2023년 4월 11일) 자료.
- Andrew Heywood, 김계동(역), 『국제관계와 세계정치』, 명인문화사, 2013.

〈공공조직 협력 관련 국·영문 문헌〉

- Stephen Goldsmith and William D. Eggers, Governing by Network: The New Shape of the Public Sector (Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 2004).
- Ian R. Macneil, Contracts, instruments for social cooperation, East Africa: text, cases, materials (South Hackensack, N.J.: F.B. Rothman, 1968).
- Sandford Borins, The Challenge of Innovating in Government (Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government, 2006).
- Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons", Public Administration (New Jersey: Blackwell Publishing, 1991).
- Robert M. Axelrod, 이경식(역), 『협력의 진화: 이기적 개인의 틱포탯 전략』, 시스테마, 2009.



- 박현욱, 「변혁적 리더십이 조직성과에 미치는 영향: 조직 내 협력의 매개효과를 중심으로」, 행정논총, 제58권 제1호, 2020.

〈인터넷 자료〉

- <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate> (검색일: 2023년 8월 15일)
- <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dppa-dpo-org-chart-2019.pdf>
(검색일: 2023년 8월 15일)



PKO부대 민군작전 발전방향 연구

- 민군작전 교리 및 사례분석을 중심으로 -

PKO Unit Civil-Military Operation Development Research
- Focusing on Civil-Military Operation Principles and Case Analysis -

육군 소령 방현욱
MAJ Bang, Hyun Wook

육군 중령 김상우
LT COL Kim, Sang Woo



요약

한국군 민군작전의 역사는 파병의 역사와 함께한다. 한국군은 베트남 민사심리전 이후 현재에 이르기까지 전 세계 다양한 국가에서 민군작전을 성공적으로 수행하여 왔고 교리적 측면에서도 많은 발전을 거듭해 왔다. 그럼에도 불구하고 현재 적용하고 있는 한국군의 민군작전 교리에는 몇 가지 보완요소가 존재한다. 따라서 향후 더욱 확대될 해외파병과 성공적인 민군작전 임무수행을 위하여 민군작전 교리개선, 민군작전 영역의 다양화, 자료의 존안과 전문인력의 양성 측면으로 분석하고 발전방향을 제시하였다.

주제어 : 해외파병, 민군작전, 민사작전, 작전변수, 임무변수

ABSTRACT

The history of Korea Civil Military Operations has evolved along with the history of overseas dispatch. Starting with the Civil Affairs and Psychological Operations in Vietnam War, The Korea military forces has successfully carried out Civil Military Operation in a lot of countries around the world, and has achieved the development of doctrine. Nevertheless, there are some elements that needs to be modified in the currently doctrine of Civil Military Operations applied to the Korea military forces. Therefore, in order to further expand overseas dispatch and successful Civil Military Operations mission in the future, it was analyzed in terms of improving Civil Military Operations doctrine, diversifying Civil Military Operations areas, maintaining Civil Military Operations data and training professional and suggesting developments direction.

Keywords : Oversea Dispatch, Civil Military Operation, Civil Affairs, PMESII-PT, METT-TC

PKO부대 민군작전 발전방향 연구 - 민군작전 교리 및 사례분석을 중심으로 -

PKO Unit Civil-Military Operation Development Research
- Focusing on Civil-Military Operation Principles and Case Analysis -

육군 소령 방현욱
MAJ Bang, Hyun Wook

육군 중령 김상우
LT COL Kim, Sang Woo

I. 서론

오늘날 현대전의 양상은 군이 주둔하고 있는 해당 국가의 영토 뿐만 아니라 문화, 제도, 종교, 관습, 언어 등이 상이한 분쟁지역의 주민이나 적대세력에 대한 평정이 매우 중요시되고 있다. 특히 우리군 뿐만 아니라 외국군의 사례를 보더라도 본토 이외 자국군이 주둔하는 작전 지역에 대한 우군(友軍)화 노력은 필수적이며 이는 민군작전의 영역 확대에 결정적인 역할을 하게 되었다. 1991년 9월 북한과 동시에 유엔에 가입하여 유엔회원국이 된 우리나라는 국제 사회의 한 축을 담당하며 평화유지활동에(이하 PKO)¹⁾ 본격적으로 참여하기 시작했다. 그리고 1993년 7월 최초로 소말리아에 유엔평화유지군의 일원으로 '상록수부대'를 파병한 이래 2023년 9월 기준 PKO 644명, 다국적군 312명, 국방교류협력군 148명 등 총 1,104명이 임

1) PKO: Peace Keeping Operations(평화유지활동): 국제사회와 협력하여 평화적인 방법으로 분쟁을 해결하거나 분쟁후유증을 완화하기 위해 분쟁 당사자들의 동의하에 수행하는 작전. <https://www.naver.com> (검색일: 2023년 9월 11일)

무수행중이다.²⁾ 이렇듯 점차 확대되어가는 PKO활동에 있어 군사작전의 일부로서의 민군작전은 매우 큰 영역을 차지하고 있으며 다양한 수행방법으로 발전되어 왔다.

모든 군사작전은 작전변수(PMESII-PT)³⁾와 임무변수(METT-TC)⁴⁾를 고려하여야 하는데, 합동작전 수준에서 시행되는 민군작전 또한 두 가지 변수를 모두 고려하여 시행되어야 한다. 이를 통해 지휘관과 참모, 민군작전을 시행하는 모든 관계자들은 면밀하게 작전환경을 분석할 수 있고, 계획수립으로부터 작전실시 및 평가까지 모든 단계에 걸쳐 효율적인 작전을 보장할 수 있다. 따라서 민군작전을 실시하는 작전환경에 대한 종합적인 분석은 반드시 필요하며, 이를 위해서는 포괄적 범위의 '작전변수'와 구체적 범위의 '임무변수' 모두를 고려하여야 한다. 하지만 전사 및 국내·외 사례를 통해 확인된 민군작전의 중요성에도 불구하고 현재 한국군의 민군작전은 군사선진국들에 비하여 상대적으로 미흡하며, 교리적인 측면에서의 개념정립과 작전준비 및 임무수행 측면에서도 많은 보완이 요구된다.

따라서 본 연구의 목적은 미군과 한국군의 민군작전 교리를 분석하여 교훈을 도출하고 현재 민군작전 임무를 수행중인 동명부대와 한빛부대의 주요사례 분석을 통하여 향후 더욱 확대될 PKO 부대의 민군작전에 적용될 수 있는 시사점을 고찰하는데 있다. 연구 방법은 합동교리와 육군교리를 토대로 지금까지 기록된 각종 자료를 수집하고 조사하는 문헌연구 방식을 채택하였으며, 특히 일반문헌, 논문, 언론자료, 국방부 및 육군의 공간사 등에 기록되어 있는 각종 사료들을 참고하여 관련 사례들을 발췌하고 재정리하였다.

2) <https://www.kndu.ac.kr/pko/index.do> (검색일: 2023년 9월 4일)

3) PMESII-PT: Political, Economic, Social, Information and Infrastructure-Physical environment, Time(작전변수): 작전변수는 작전환경을 기술하기 위해 사용되는 일련의 광범위한 정보의 범주들임. 합동작전 수행을 위하여 이해하고, 이용하고, 유리한 환경을 조성하기 위해 분석할 필요가 있는 국가를 구성하는 체계, 통상 정치, 군사, 경제, 사회, 정보, 기반시설의 6가지 요소를 말하고 물리적 환경과 시간을 추가한 용어임. 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』, 합동참모본부, 2021, p. 240.

4) METT-TC: Mission, Enemy, Terrain and weather, Troops and support available-time available and Civil considerations(임무변수): 작전을 수행하는데 필요한 구체적인 정보의 범주들임. 임무변수는 METT-TC로 알려진 임무, 적, 지형 및 기상, 가용한 부대 및 자원, 가용 시간 및 민간 고려사항들임. 『합동·연합작전 군사용어사전』, 합동참모본부, 2021, p. 233.

II. 본 론

1. 민군작전의 교리적 접근

가. 미군 교리

미군의 민군작전 개념은 ‘민사작전(CAO)’⁵⁾을 근간으로 하고 있다. 하지만 민사작전이 일부 민사요원들에 의해 이루어지는 부수적인 작전으로 여겨지던 1998년 이전과 달리 전투의 양상이 급변하며 민군작전이 일반 전투 못지않게 그 중요성이 강조되고 특히 ‘군’과 ‘민’ 사이에 연결되는 모든 군사적 활동을 포괄하는 의미로 인식이 전환되며 ‘민군작전(CMO)’⁶⁾으로 용어를 변경 사용하게 되었다. 또한 탈냉전 이후 국가 간의 전면전 가능성은 현저히 낮아졌으나 저강도 비전통 위협은 증가하게 되었고 이에 대응하여 미국에서 발전시킨 개념이 ‘전쟁이외의 군사작전’(MOOTW)⁷⁾이며 이 역시 현재의 민군작전과 그 맥락을 같이한다.

현재의 민군작전은 2000년 미 육군에서 발간한「FM 41-10 Civil Affairs Operations」을 통해 오늘날 미군이 사용하고 있는 민군작전 개념으로 발전하게 되었으며, 이 교범에서는 “주둔국 또는 어떤 지역 내 재건 및 안정 유지에 관련된 목표 달성을 직접 지원하기 위하여, 지정된 민사부대 또는 다른 군 부대를 통해 지휘관이 군부대와 지역주민 및 기관 간의 관계를 구축하고·유지·강화·확대하는 활동⁸⁾”으로 민군작전을 정의하고 있다.

이와 같이 미군의 민군작전 개념이 변화한 이유는 군사작전 수행간 고려된 작전변수(PMESII-PT)와 임무변수(METT-TC) 요소 중 ‘민간요소’의 중요성을 인식하고 기존의 민사작전의 개념으로는 탈냉전 이후 다양하게 발생하는 분쟁지역의 임무들을 효과적으로 수행할 수 없다고 판단했기 때문이다. 또한 국제기구와 민간기구들이 참여할

5) CAO: Civil Affairs Operation(민사작전): 군이 주둔하거나 작전을 수행하고 있는 지역에서 군부대와 정부행정기관 및 주민간의 상호관계를 다루는 제반활동. 『군사용어사전』, 육군본부, 2018, p. 11.

6) CMO: Civil Military Operation(민군작전): 군사작전의 일부로서 군이 주체가 되어 지휘관 책임 하에 수행하는 민과 관계되는 제반활동으로 종전(2005년) 군에서 사용했던 ‘민사작전’이라는 용어를 대체사용. 『군사용어사전』, 육군본부, 2018, p. 12.

7) MOOTW: Military Operation Other Than War(전쟁이외의 군사작전): 전투기, 함정, 탱크 등의 전쟁용 재래식 무기를 동원한 전면적인 군사작전 이외의 평화유지활동, 환경보호활동, 재난구조활동 등을 의미.

8) 『미 합동교범 3-37 민군작전』, 미 합동참모본부, 2008, pp. 11-12.

수 있는 민군작전이 현대전에서 적합한 개념으로 확대되었고 이를 위해 지속적인 교리 발전을 해 왔다고 할 수 있다.

〈표 1〉 미군 교리상 민군작전과 민사작전의 관계⁹⁾

민사작전 (CAO)	민사부대가 일반적으로 계획하고 실행하며 민군작전을 지원하고 민사의 기능적인 전문기술 적용을 포함하는 작전
민군작전 (CMO)	부대별 지휘관의 책임 하 통상 민사부대가 계획하고 합동 군사력의 모든 요소 들이 참가하여 시행하는 작전
통합활동 (IA)	지역, 국가, 정부기관, 비정부기관의 다양한 활동들을 통합 및 조정하는 합동 및 연합 작전

나. 한국군 교리

교리상 민군작전의 위상과 개념을 이해하기 위해서는 군사작전 범주에 대한 이해가 선행되어야 하는데 합동교리에서는 군사작전의 범주를 〈표 2〉에서 처럼 5가지로 제시하고 있으며, 국제사회의 분쟁에 대한 해결과 평화작전을 통한 유엔 및 다국적군의 작전 참여, 그리고 국제테러 및 대량살상무기 등으로부터 국제사회의 안전을 보장하기 위한 국제군사협력 활동의 하나로 정의하고 있다.

〈표 2〉 합동교리상 군사작전의 범주

구분	기준	작전 범주
내용	직접적 위협	① 국지도발시 작전 ② 전면전시 작전
	잠재적 위협	③ 잠재적 위협대비 작전
	비군사적 위협	④ 비군사적 위협대비 작전
	국제적 안보위협	⑤ 국제 군사협력 활동

반면 육군교리에서는 군사작전을 분쟁의 강도와 군사작전 범위에 따라 〈그림 1〉에서 처럼 군사군사협력, 억제 및 위기대응, 대규모 전투작전으로 구분하고 있다.

9) 『미 합동교범 3-37 민군작전』, 미 합동참모본부, 2008, p. 26.



따라서 군사작전의 범주에서의 해외파병부대의 민군작전은 합동교리로는 국제 군사협력활동으로, 육군 교리에서는 군사협력 및 정부정책 지원 영역의 범주로 이해할 수 있다.

또한 민군작전의 정의와 중점 역시 합동교리와 육군교리상에 상이함을 확인할 수 있다.

먼저 합동교리상에서의 민군작전의 정의와 중점은 “전·평시 군의 작전지역에서 군사작전의 성공적인 수행을 보장하기 위하여 정부 및 국제기구 주민들과의 관계를 구축, 유지, 확대하는 제반 활동”이며, 주민 및 자원통제, 자원획득 및 지원, 인도적 지원, 주민 홍보 및 선무, 민사행정 지원의 5가지의 중점사항으로 기술되어 있다.

<표 3> 합동교리상 민군작전 정의와 중점

구분	내용
정의	전·평시 군의 작전지역에서 군사작전의 성공적인 수행을 보장하고, 국가정책을 실현하기 위하여 군이 정부 및 국제기구(IGO), 비정부기구(NGO), 주민과의 관계를 구축, 유지, 확대하는 제반 군사활동
중점	1) 주민 및 자원 통제 2) 자원 획득 및 지원 3) 인도적 지원 4) 주민 홍보 및 선무 5) 민사행정 지원

반면 육군교리에서는 “군사작전의 일부로서 군이 주둔하거나 작전을 수행하고 있는 지역에서 군사작전의 성공적인 수행을 보장하고 국가정책을 실현하기 위하여 군부

10) 『지상작전』, 육군본부, 2021, p. 19.

대와 정부, 국제기구, 비정부기구(NGO), 민간단체 주민 등과의 관계를 구축 유지 및 확대하는 지휘관의 제반활동”으로 정의하고 있다.¹¹⁾ 국익 증진과 세계평화에 기여하며 정부를 지원하는 군사작전 및 활동이며 특히 군사협력은 다른 국가와 정기적인 교류 및 정보 공유, 국제 활동 참여 등을 통해 신뢰를 구축하는 활동¹²⁾으로 규정하고 있다. 그리고 정부정책 지원은 국익을 증진하고 세계평화에 기여하는 방법 중 하나이며, 군사협력은 다른 국가와 정기적인 교류 및 정보 공유, 국제 활동 참여 등을 통해 신뢰를 구축하는 활동¹³⁾으로 정의할 수 있으며 이를 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 육군교리상 민군작전 정의와 중점

구분	내용
정의	군사작전의 일부로서 군이 주둔하거나 작전을 수행하고 있는 지역에서 군사작전의 성공을 보장하기 위한 군, 정부, 민간과의 관계를 구축하는 지휘관의 제반활동
중점	1) 정부정책지원 2) 군사협력

다. 한국군 민군작전의 교리상 문제점

한국군 교리상 민군작전의 이해를 위해서는 앞서 언급한 평화작전, 안정화작전, 민군작전의 개념 이해가 선행되어야 하는데 이를 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 평화작전-안정화작전-민군작전의 비교

구분	평화작전	안정화작전	민군작전
목적	분쟁지역의 안정된 환경조성	통치질서 확립	민관군 관계 유지 및 확대
지역	국외, 분쟁지역	자유화지역	한반도 전체
형태	평화유지작전, 평화구축작전	정부통치지원	주민통제, 주민홍보, 민사행정 등
대상	민(民), 적군	민(民), 적군	민(民)

11) 『민군작전』, 육군본부, 2007, pp. 3~4.

12) 『지상작전』, 육군본부, 2021, pp. 5~20.

13) 위의 책, p 20.

현재 한국군 민군작전의 문제점은 해외파병부대가 시행하고 있는 민군작전과 교범에 제시된 민군작전의 개념이 상충된다는 점이다. 합동교리인『합동안정화작전』교범과 육군교리인『민군작전』교범에 제시된 민군작전의 관계로 볼 때 안정화작전은 자유화 지역에서, 민군작전은 한반도 전체에서 시행되는 작전으로 명시되어 있으며 이를 현재 활동중인 해외파병부대의 민군작전에 적용하기에는 제한사항이 따른다.

또한 안정화작전과 평화작전과의 관계에 대한 모호성이 존재한다. 미 교리와 비교해 보면 미군의 안정화작전은 본토 이외 전 세계를 대상으로 시행되기 때문에 안정화작전중 하나인 민군작전은 전 세계적인 범위로 시행된다. 하지만, 우리군의 안정화작전은 한반도만을 상정해서 시행되고 있기 때문에 해외 파병부대의 민군작전은 평화작전의 하나로 볼 수 있고, 안정화작전의 하위 개념인 민군작전은 기존 교리를 적용해야 하는 모순이 발생한다.

2. 해외파병부대의 민군작전 사례 분석

우리 해외파병부대는 그 동안 국익을 도모하고 군사작전 여건조성을 위해 임무수행을 해왔으며, 파병국의 정세와 시대적 요청에 따라 민군작전 역시 다양한 변수에 의해 조정 및 시행되었다. 또한 정치·군사·사회적 역학관계와 범 세계적 질병의 유행, 과학기술의 발전 등 작전변수와 임무변수는 파병부대에 많은 영향을 미쳤다. 하지만 이러한 조건속에서도 임무수행 간 최적의 수행방법을 적용해왔던 우리의 대표적 PKO부대인 동명부대와 한빛부대의 민군작전의 사례는 다음과 같다.

가. 동명부대의 민군작전

2006년 8월 1일 UN은 안전보장이사회 결의안 1701호에 의거 유엔 레바논 임무단인 UNIFIL¹⁴⁾를 설치하였다. 이에 따라 2007년 창설된 레바논 동명부대는 중동에 파병된 최초의 유엔평화유지군으로서의 큰 의미를 갖는다. 그리고 동명부대의 민군작전은 UNIFIL의 임무에 부합되게 추진하였으며, 다른 레바논 내 타 파병국과는 차별되는 사업을 추진하였다.

동명부대 민군작전의 궁극적인 목적은 레바논 남부지역의 인도적 지원을 통하여

14) UNIFIL: United Nations Interim Force in Lebanon(유엔 레바논 평화유지군) <https://www.google.com> (검색일: 2023년 9월 11일)

민심을 획득함으로써 군사작전의 안정을 보장하는데 있다. 이는 이라크 자이툰부대의 작전규모에 비하면 상대적으로 적은 규모의 파병이지만 그 추진방향과 내용은 유사한 점이 많았다. 따라서 레바논 현지인과의 유대를 강화하고 친화를 달성하여 부대의 안전을 확보하고 나아가 국위를 선양하기 위한 노력을 하였으며 인도적지원, 사회기반 시설 지원, 행정기관 및 레바논군 지원이라는 세 가지의 목표달성을 위해 15년여 동안 민군작전을 추진하였다.

본고에서는 동명부대의 최근까지 임무수행을 했던 22진부터 24진까지의 사례를 분석했다. 동명부대 임무수행에 큰 변화를 끼친 요인은 바로 COVID-19 라는 전세계적인 질병의 유행이다. 22진까지는 COVID-19라는 질병 상황과는 별개로 정상적인 민군작전을 시행하였으나, 23진부터는 COVID-19의 세계적 유행으로 기존과는 다른 방식의 민군작전을 시행해야 했다.

동명부대의 '민군작전'은 크게 ① 정기민군작전과 ② 민군사업 ③ 친선교류활동 등으로 구분되어 시행되고 있다. 우선 ① 정기민군작전은 태권도교실, 재봉교실, 비누아트교실, 한국어교실 등 친한화(親韓化) 달성을 위해 운영되고 있다. 주민의 자생력 강화를 주 목적으로 실시되고 있다. ② 민군사업은 현지 주민들의 생활·위생 여건 향상, 학생들의 교육환경 개선 및 레바논군 역량 강화를 위한 사업을 적극 추진하고 있다. 각종 전설사업과 지역주민 환경개선을 위한 사업을 진행하고 있다. ③ 친선교류활동은 현지 군 지휘관, 시장단 및 지역 기관장들, 공·사립 학교장 등을 대상으로 주기적인 교류활동을 추진하여 우호적 작전환경 조성에 기틀을 다지고 있다.

파병 이후 14년 동안 동명부대는 다양한 정기민군작전, 인도적지원 사업(학교지원사업, 주민숙원사업) 및 레바논 군 지원사업, 친선교류활동을 등을 작전지역내 주민들의 친한화(親韓化) 유도 및 자생력 배양을 위해 많은 노력을 하였다. 성과가 좋았던 민군작전 활동은 지속 시행하였고, 시대적 흐름과 현지 사정에 따라 불필요한 활동은 과감히 조정, 폐지하였다. 이러한 맞춤형 동명부대의 활동은 지속가능한 민군작전의 전형을 보여주었다.

위 자료에서처럼 동명부대는 다양한 영역에서 정기민군작전, 민군사업 등을 성공적으로 시행하여 왔지만, 2020년에 전 세계적으로 확산된 COVID-19 로 인해 기존 시행중인 민군작전은 23진 임무수행간 3월 2일부 전면 축소·잠정 연기되었다. UNIFIL 예하 모든 부대들은 민군작전을 모두 중단하였다. 그러나 지속적인 평화유지

작전을 위해 민군작전을 계속 이어나갈 필요성이 대두되었고 여러 가지 고민 끝에 새로운 민군작전 과제들을 도출하였다. COVID-19 전염에 대한 보호대책이 강구된 상태에서 모든 과제들이 진행될 수 있도록 고려하였으며 비접촉에 의한 물품 공여, 온라인 태권도교실·언어교환활동·친선교류활동, 원격 민군사업 등을 시행하였다. 또한 2020년 8월에 있었던 레바논 현지 항만 폭발사고 상황에서도 2차례의 물자공여를 통해 조속한 피해복구와 안정을 위한 지원을 적시적으로 실시하였다. 이러한 활동은 동명부대, 더 나아가 대한민국의 국격을 높이는데 크게 기여하였으며 레바논 국민들에게 한국은 우호적인 나라라는 이미지를 심는데 크게 기여하였다. 그리고 COVID-19라는 대형 악재에도 불구하고 창의적인 민군작전을 적극 발굴하여 현지에서 동명부대의 헌신적 노력에 대한 찬사 지속되었고 레바논 현지에서 우호적 환경을 조성할 수 있었다.



〈그림 2〉 동명부대의 민군작전

나. 한빛부대의 민군작전

2011년 7월 8일 UN은 안전보장이사회 결의안 1996호에 의거 유엔 남수단 임무단인 UNMISS¹⁵⁾를 설치하였다. 이는 남수단의 평화건설을 지원하고 신생국가로서 국제사회가 요망하는 형태로 발전하기 위한 환경을 조성하는데 목적을 두었으며 기존의 수단 임무단¹⁶⁾인 UNMIS(United Nations Mission in Sudan)를 남수단임무단으로 축소하여 전환한 것이다. 이에 우리나라는 2012년 9월 27일 국회 본회의에서 ‘국군부대의 국제연합 남수단 임무단 파견 동의안’이 최종 통과되었고, 국방부 지령 제12-10

15) UNMISS: United Nations Mission in South Sudan(유엔 남수단임무단), <https://www.google.com> (검색일: 2023년 9월 11일)

16) 수단 임무단은 남수단 임무단이 설치되기 이전부터 수단의 다르푸르 지역에서의 인도적 지원과 대량학살을 예방하기 위해 2005년 3월 24일에 설치되었으며 당시 유엔 최대 규모의 임무단이었음. 이흥주, 『한국군의 해외파병활동』, 국방부: 군사편찬연구소, 2016, p. 128.

호 '남수단 재건지원단 파병계획'과 육군본부 일반명령 제12-227호 '남수단 재건지원단 창설'에 근거하여 한빛부대의 명칭으로 창설되었다.

한빛부대의 민군작전 추진개념은 UNMISS의 위임명령과 임무지원국의 과업지시, 현지상황 등을 종합적으로 고려하여 ①인도적 지원, ②사회개발 지원, ③친한화 활동이라는 3개 범주로 구분하여 추진하였다. 하지만 COVID-19가 전세계적으로 유행하기 시작한 12진부터는 민군작전의 방법이 크게 변화하여 비접촉 물자 및 시설공여, 화상을 이용한 친한화 활동이 주를 이루었다. 인도적 지원활동은 UNMISS 위임명령에 의거 현지 의료지원, 물자 및 장비지원, 학교 및 행정기관 지원으로 진행하였다. 특히 COVID-19 상황으로 인하여 대민 의료지원이 제한된 가운데 한빛부대는 비접촉 물자 및 장비 공여 위주의 인도적 활동을 주로 실시하였다. 또한 남수단 현지 주민들의 숙원과제 위주로 사업을 선정하여 추진하였으며, 현지인과의 접촉 최소화를 위하여 현지사정을 가장 정확히 파악하고 있는 UNMISS 예하 클러스터 중 하나인 RRP의 협조 및 주민 공청회를 통해 예산을 편성하고 현지에서 물자를 직접 구매하는 방법으로 추진하였다. 사회개발 지원은 장기적인 성장 동력 확보 차원에서 남수단의 공공분야 재건지원 작전과 연계한 사회 및 경제 개발 분야를 지원하기 위해 한빛 농업기술 연구센터 및 한빛 직업학교 운영을 중점적으로 추진하였다. 특히 한빛 직업학교는 대한민국의 선진 기술을 전수하고 이를 통해 지역개발 추진동력을 확보하기 위해 많은 시간과 노력을 투입하고 추진한 사업이었다. 또한 현지인들의 경제적 자립을 목표로 전문인력 양성을 통한 자발적 지역재건과 발전 도모에 모든 역량을 집중하였다. 6진부터 시작된 한빛 직업학교 운영은 12진까지 한빛부대의 교관에 의하여 교육이 진행되었고, 13진 '현지인 교관 전문과 과정'을 거쳐 14진에 이르러 최초로 현지인 교관이 현지인 수강생을 직접 교육하는 '현지인 자립화 과정'으로 운영되기 시작했다. 이는 본래 직업학교 창립 취지에 부합하는 교육과정이었으며 UNMISS 및 지역사회로부터 호평을 받으며 성공적으로 운영되었다. 한빛 농업기술 연구센터는 현지인들이 직접 농장을 운영하여 파종과 연구를 통해 수확을 극대화하고 생산적 활동을 할 수 있도록 하였으며 그 결과 UNMISS로부터 호평을 받으며, 한빛부대의 대표 민군작전 사업으로 자리잡았다.

하지만 이러한 한빛부대가 추진한 민군작전을 한국군 민군작전 교리에 적용시키기에는 많은 제한사항이 따른다. 현(現) 한국군 교리상 민군작전 지역의 범위는 한반도

전체로 국한되어 있으며, 적용 대상 또한 민(民)으로 한정되어 있으며, 목적 및 성격 또한 상이하다. 하지만 한빛부대가 시행하고 있는 모든 민군작전은 평화작전, 안정화작전, 민군작전을 모두 혼합한 방식으로 작전변수(PMESII-PT)와 임무변수(METT-TC) 모두를 적용하고 있기 때문에 관련 교리의 개선은 반드시 필요하다.



〈그림 3〉 한빛부대의 민군작전

다. 동명부대 및 한빛부대 사례의 시사점

앞서 알아본 바와 같이 15년이 넘는 시간동안 UN으로부터 부여받은 다양한 민군작전 임무를 수행해 왔고 많은 성과를 거두었다. 하지만 합동교리와 육군교리 측면에서 두 파병부대의 민군작전을 설명하기에는 상충되는 부분이 있다.

먼저 장소적 측면에서 현 합동교리와 육군교리를 적용할 경우 작전지역이 “한반도 전체”로 국한된다. 따라서 현지에서 임무수행중인 파병부대의 현 상황과는 부합하지 않게된다. 작전의 형태 측면에서도 현재 시행중인 민군작전은 평화작전에 더 가깝기 때문에 교리의 개선이 요구된다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 6〉 합동교리와 육군교리의 비교 및 현재 해외파병부대의 민군작전 형태

구분	합동교리		육군교리	現 해외파병부대
	평화작전	민군작전		
장소	국외, 분쟁지역	한반도 전체	한반도 전체	레바논, 남수단
형태	평화유지작전	주민통제, 민사작전	군사작전지원, 민간지원	군사작전지원
대상	민(民), 적군	민(民)	민(民)	민(民)

3. 민군작전 교리 발전방향 제언

앞서 I·II장에서는 민군작전의 교리적 내용과 동명부대 및 한빛부대의 사례를 통해 파병부대에서 시행중인 민군작전을 비교분석 하였다. 그리고 이를 바탕으로 보다 성공적인 민군작전 수행을 위해 임무수행의 주체 및 방법적 측면에서 아래와 같은 발전방향을 제언하고자 한다.

가. 민군작전 관련 교리 개선

한국군 민군작전 교리상 식별되는 문제점을 볼 때, 합동교리와 육군교리의 개정이 필요하다. 특히, 해외파병부대가 평화유지작전의 일환으로 시행하고 있는 ‘민군작전’의 개념상 작전지역과 대상에 대한 명확한 정의가 필요하며, 시기 및 과업이 통일과 임무의 구체화가 요구된다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 현 교리 정의상 민군작전은 ‘전시, 한반도지역에서 수행하는 군사작전’으로 제시되어 있으나, 사실상 지금 이 시간에도 임무 수행중인 해외파병부대의 민군작전은 시행 장소, 대상, 시기 측면에서 교리에서 제시된 것과 매우 상이하다.

따라서 한국군 민군작전의 근간인 미 교리의 내용을 바탕으로 볼 때 민군작전의 장소는 한반도에 국한되어 있던 것을 연합 및 합동군이 주둔하고 있는 지역으로 확장을 하고, 작전의 대상 역시 단순히 민간인에게만 한정되어 있는 것을 주둔지 지역의 국민 및 주민까지도 확장하는 교리적 개선이 필요하다. 따라서 앞서 언급한 내용을 바탕으로 <표 7>와 <표 8>과 같이 교리 개선안(案)을 제시하고자 한다.

<표 7> 『합동안정화작전』교범상 ‘민군작전’ 개선안(案)

구분	개선 前	개선 後
장소	한반도 전체	한반도 전체(현행) + 연합·합동군이 작전하는 지역
대상	민(民)	민(民)(현행) + 국가정책실현을 위해 국제 군사협력활동(해외파병)을 하는 연합·합동군 상대하는 국민/주민
시기	전면전시	전면전시, 국지전시, 평시
과업	<ul style="list-style-type: none"> • 민간의 안전확립 • 자원관리 및 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 필수 공공서비스 복구 • 정부 및 민간지원

〈표 8〉 『지상작전』교범상 ‘민군작전’ 개선안(案)

구분	개선 前	개선 後
장 소	한반도 전체	한반도 전체(현행) + 육군(지상군)이 작전하는 지역
대 상	민(民)	민(民)(현행) + 국가정책실현을 위해 국제 군사협력활동(해외파병)을 하는 육군(지상군)이 상대하는 국민 / 주민

이러한 교리개정을 통해 두 가지 기대효과를 얻을 수 있다. 먼저 해외파병부대의 민군작전도 평시 군사작전 범주의 하위개념인 민군작전의 영역으로 포함이 가능하며, 둘째는 국가정책 실현이라는 측면과 국익증진의 차원에서 실질적인 민군작전의 개념 정립이 가능하다.

나. 해외파병부대 민군작전 영역과 방법의 다양화

충분한 예산과 가용시간을 확보했다 하더라도 문화와 사상, 생활방식이 다른 현지 주민들의 니즈(needs)를 충족시키기란 대단히 어려운 일이다. 또한 현지사정에 상대적으로 어두울 수 밖에 없는 파병부대들은 민군작전 과제와 대상자 선정에 필연적으로 많은 어려움을 겪게 된다. 따라서 파병부대 임무수행은 앞서도 언급한 바와 같이 군사작전의 일환으로 시행됨에 따라 작전변수(PMESII-PT)와 임무변수(METT-TC) 모두를 면밀히 고려해야 한다. 파병을 결정하는 국가정책 및 전략적·작전적수준에서 국익 달성과 군사전략목표 달성을 위해서 작전변수에 대한 분석이 필요하다. 실제 현지에서 임무수행을 하는 파병 부대의 입장에서 해부대 지휘관과 참모는 해당 임무단에 맞는 임무분석과 구체적인 작전수행에 대한 계획을 수립하여 내실있는 작전을 수행해야 한다. 이를 위해 파병되는 지역의 특수한 상황을 면밀히 분석하고 파병의 합당한 명분을 제시해 현지 주민들에게 이해를 구해야 하며 파병의 목적이 ‘파병지역의 주민과 민족의 원조를 위함’이라는 사실을 인지시켜야 한다.

따라서 효율적이고 성과있는 민군작전 수행을 위해 파병부대는 사전 임무수행을 했던 전(前) 진에서 실시한 민군작전 과제를 분석하여 UN과 NGO 단체와의 사전 협

조를 실시해야 한다. 이후 객관적이고 심층적으로 현지정세를 분석한 후 취약지역과 취약대상을 선정하고, 대상자 선정이 완료되면 필수과제를 도출하여 필요한 시기에 필수적인 민군작전이 시행되도록 많은 노력을 기울여야 한다.

다. 민군작전 자료의 존안과 민군작전 전문인력 양성과 활용

민군작전 자료의 존안은 파병부대의 연속성 있는 임무수행을 위해 대단히 중요한 부분을 차지한다. 따라서 진 별 작성하는 파병성과 교훈집을 비롯하여 연속성을 가지고 추진해야 하는 민군작전들은 반드시 문서나 파일형태로서 존안해야만 불필요한 노력의 낭비를 방지할 수 있다. 이렇게 할 때 부대의 전투력 향상은 물론 이후 해외파병 부대의 민군작전간 더 큰 성과를 달성할 수 있다.

6. 25전쟁으로부터 현재에 이르기까지 민군작전의 중요성은 지속하여 증대되어 왔다. 현재 우리군은 유사시 한미연합체계로 민군작전을 수행하도록 되어 있으며, 최근에는 전쟁 이외의 군사작전의 참여가 점차 확대되고 있는 추세이다. 하지만 우리 군내 민군작전 전문가는 매우 극소수이며, 전문적인 교육기관도 부족한 실정이다. 또한 민군작전의 중요성에 대해서는 모두가 공감하지만, 분단국가로서 평시현행작전에 집중해야하다보니 자연스럽게 민군작전 분야의 전문가 양성이 어렵게 되었다. 또한 지속가능한 작전수행이라는 측면에서 보면 6~8개월 단위의 파병부대 임무교대에 따라 진 교대시 자연스러운 인계 인수를 할 수 있는 전문인력 편성 및 운영도 고려가 되어야 한다. 따라서 지금부터라도 민군작전의 역사적 사실들을 교훈삼아 해외 파병부대를 비롯한 민군작전업무 유경험자들을 지속적으로 발굴하고, 해외의 전문성 있는 기관으로의 위탁 교육을 통해 효과적이고 장기적으로 활용할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

III. 결 론

지금까지 본 고에서는 한-미 양국의 민군작전을 교리적 측면에서 비교 분석하였고, 동명 및 한빛부대의 민군작전 적용사례를 통해 해외파병 부대의 민군작전 발전방향을 제언하였으며, 급변하는 전장 환경의 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 관련 교리와 작전수행개념의 구체화가 반

드시 수반되어야 한다는 사실을 강조하였다. 특히 합동교리와 육군교리상에 명시되어있는 민군작전의 정의와 영역, 중점사항들은 반드시 개선이 필요하다고 사료되는데, 이는 파병부대들의 민군작전의 성과와 더 나아가 해외파병의 성패에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 요소이기 때문이다.

또한 민군작전 영역의 다양화와 구체화를 통해 목적에 맞는 민군작전을 시행해야 하며 연속성 있는 민군작전을 위한 자료의 존안, 그리고 전·평시 민군작전을 담당할 수 있는 전문인력의 양성과 활용이 민군작전의 필수요소라는 것을 알아보았다.

현재 우리의 해외파병 부대들은 성공적인 군사작전 보장을 위한 창의적이고 효과적인 민군작전을 완벽하게 수행하고 있다. 이는 전시작전통제권이 한국군으로 전환된 이후 발생한 가능한 북한의 급변사태와 주민통제, 각종 우발상황에 대한 대처능력을 해외파병 부대의 민군작전으로 통해 배양하고 있는 것이다. 따라서 우리는 향후 더욱 확대될 해외파병 부대의 민군작전과 전·평시 국가정책 지원을 위해 모든 군사작전의 최초단계부터 민군작전을 준비해야 하며, 자연스럽게 파병부대의 성과를 극대화 할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

참고문헌

- 『군사용어사전』, 육군본부, 2018, p. 12.
- 『미 합동교범 3-37 민군작전』, 미 합동참모본부, 2008, pp. 11-12.
- 『미 합동교범 합동안정화작전』, 미 합동참모본부, 2021, 부록-1.
- 『민군작전』, 육군본부, 2007, pp. 3~4.
- 방현욱, 「평화유지군의 민군작전 발전방향에 관한 연구」, pko저널 제22호, 2021, p. 158.
- 오상택, 「6.25전쟁 작전시기별 민군작전 사례연구」, 군사연구 제 134집, 2012, p. 115.
- 『지상작전』, 육군본부, 2021, p. 19.
- 『한국군의 해외파병활동』, 국방부: 군사편찬연구소, 2016, p. 128.
- 『합동·연합작전 군사용어사전』, 합동참모본부, 2021, p. 233.
- <https://www.naver.com> (검색일: 2023년 9월 11일)
- <https://www.kndu.ac.kr/pko/index.do> (검색일: 2023년 9월 4일)
- <https://www.google.com> (검색일: 2023년 9월 11일)



서부 사하라 분쟁에 관한 연구

-모로코 對 폴리스اريو 분쟁 및 현황을 중심으로-

A Study on the Western Sahara Conflict
-Focusing on the conflict and current situation in Morocco and Polisario-

육군 소령 장승우
MAJ Chang, SeungWoo



요약

서부 사하라(Western Sahara)지역은 아프리카 대륙 서북단 대서양 연안에 위치하여 모로코(Morocco), 알제리(Algeria) 및 모리타니(Mauritania)와 국경을 접하고 있는 광대한 지역으로 오랫동안 스페인의 영토에 속해 있었으며, 지정학적 중요성과 천연자원인 인광석이 풍부한 특징을 가지고 있다. 이러한 지역의 5분의 4를 현재 차지하고 있는 모로코는 역사적으로 서부 사하라가 본인들의 영토임을 주장하며, 이 지역에 독립국가를 수립하려는 서부 사하라인들의 대표기관인 폴리사리오(Polisario)전선과 분쟁중에 있는데 이것을 서부 사하라 문제 또는 서부 사하라 분쟁으로 부르고 있다.

이러한 서부 사하라 분쟁에 알제리, 모리타니를 비롯한 주변국들이 개입하면서 국제적인 문제로 변하였고, 국제기구인 아프리카단결기구(OAU: Organisation of African Unity)와 유엔이 분쟁에 개입하게 되었다. 특히 유엔은 서부 사하라 분쟁을 해결하기 위하여 1991년 4월 안전보장이사회 결의안 제690호에 의거 유엔 서부 사하라 UN 선거지원 임무단(MINURSO: Mission de l'ONU pour l'organisation d'un référendum au Sahara Occidental)을 파견하였으나 모로코와 폴리사리오 간 이견 차이로 서로의 분쟁이 끝이지 않았다. 결국 유엔은 이후 평화유지군을 파견하면서 유엔의 힘으로 서부 사하라 분쟁을 평화적으로 해결하려 했으나 현재까지도 모로코와 폴리사리오 간의 분쟁은 해결되지 않고 있다.

이에 본 논문은 서부 사하라 분쟁의 원인은 무엇이고, 이러한 분쟁에 국제기구는 어떻게 개입하고 있으며, 분쟁은 어떻게 전개되었고, 그 영향은 무엇인지에 대해 종합적으로 살펴보고, 이를 중심으로 연구함으로써 서부 사하라 분쟁을 종합적으로 분석하고자 한다.

주제어 : 서부 사하라, 영토분쟁, 폴리사리오, 서부 사하라 임무단



ABSTRACT

The Western Sahara is a vast region located on the Atlantic coast of the northwestern part of the African continent and bordering Morocco, Algeria, and Mauritania, which has long belonged to Spanish territory, and has geopolitical importance and rich characteristics of phosphorite, a natural resource. Morocco, which now occupies four-fifths of these regions, historically claims that Western Sahara is its territory and is in dispute with the Polisario Front, the representative body of Western Sahara people trying to establish an independent state in the region, which it calls the Western Sahara issue or the Western Sahara conflict.

The involvement of Algeria, Mauritania and other neighboring countries in the Western Sahara conflict turned into an international problem, and international organizations, the Organization of African Unity (OAU), and the United Nations, became involved in the conflict. In particular, the United Nations dispatched the Mission de l'ONU pour l'organisation d'unr'ndum au Sahara Occidental (MINURSO) to resolve the Western Sahara conflict in April 1991 under Security Council Resolution 690, but disputes between Morocco and Polisario continued. In the end, the United Nations later sent peacekeepers and tried to resolve the Western Sahara conflict peacefully with the power of the United Nations, but the dispute between Morocco and Polisario has not been resolved to this day. Therefore, this paper aims to comprehensively analyze the Western Sahara conflict by comprehensively examining what caused the Western Sahara conflict, how international organizations are intervening in these disputes, how the conflict unfolded, and what its impact is.

Key words : Western Sahara, Territorial disputes, Polisario, MINURSO

서부 사하라 분쟁에 관한 연구 -모로코 對 폴리사리오 분쟁 및 현황을 중심으로-

A Study on the Western Sahara Conflict
-Focusing on the conflict and current situation in Morocco and Polisario-

육군 소령 장승우
MAJ Chang, SeungWoo

I. 서론

서부 사하라(Western Sahara) 지역은 아프리카 대륙 서북단 대서양 연안에 위치하여 모로코(Morocco), 알제리(Algeria) 및 모리타니(Mauritanie)와 국경을 접하고 있는 광대한 지역으로 오랫동안 스페인의 영토에 속해 있었으며, 지정학적 중요성과 천연자원인 인광석이 풍부한 특징을 가지고 있다. 이러한 지역의 5분의 4를 현재 차지하고 있는 모로코는 역사적으로 서부 사하라가 본인들의 영토임을 주장하며, 이 지역에 독립국가를 수립하려는 서부 사하라인들의 대표기관인 폴리사리오(Polisario)¹⁾ 전선과 분쟁 중에 있는데 이것을 서부 사하라 문제 또는 서부 사하라 분쟁으로 부르고 있다. 좀 더 구체적으로 알아보면, 서부 사하라는 아프리카 국가들 대부분이 독립한 1970년대 초반까지 에스파냐의 지배하에 있었으며, 모로코와 모리타니는 서부 사하라의 소유권을 주장하며, 에스파냐를 강하게 압박하였다. 이런 와중에 서부 사하라 주민들이었던 사하라위족(Sahrawi)을 주축으로 폴리사리오 전선이 1973

1) POLISARIO : Frente Popular para la Liberacion de Saguael-Hamray de Rio de Oro의 약자로 서부 사하라 해방 전선을 의미한다. 이들은 모로코로부터 서부 사하라의 독립을 쟁취하기 위해 활동하는 사하라위(Sahrawi)족의 반군 운동을 지칭하며, 1973년 5월 정식으로 결성되어 1976년에는 '사하라 아랍민주공화국(SADR: Sahrawi Arab Democratic Republic)' 수립을 선포하였다.

년 5월에 결성되어 독립국가를 만들겠다고 무장투쟁을 벌이기 시작하였고, 1976년 2월에는 ‘사하라 아랍민주공화국’(SADR: Sahrawi Arab Democratic Republic)의 수립을 일방적으로 선언하였다. 이에 모로코는 즉각 군대를 파견하여 폴리사리오 전선에 대한 공격을 감행하였으며, 폴리사리오 전선은 모로코에 대한 게릴라 투쟁을 전개하였고, 이것이 1974년부터 시작되어 현재까지 진행 중인 서부 사하라 분쟁이다.

이러한 서부 사하라 분쟁에 알제리, 모리타니를 비롯한 주변국들이 개입하면서 국제적인 문제로 변하였고, 국제기구인 아프리카단결기구(OAU: Organisation of African Unity)와 유엔이 분쟁에 개입하게 되었다. 특히 유엔은 서부 사하라 분쟁을 해결하기 위하여 1991년 4월 안전보장이사회 결의안 제690호에 의거 유엔 서부 사하라 주민투표지원 임무단(MINURSO: Mission de l'ONU pour l'organisation d'un referendum au Sahara Occidental)을 파견하였으나 모로코와 폴리사리오 간 견해차로 서로의 분쟁이 끊이지 않았다. 결국 유엔은 이후 평화유지군을 파견하면서 유엔의 힘으로 서부 사하라 분쟁을 평화적으로 해결하려 했으나 현재까지도 모로코와 폴리사리오 간의 분쟁은 해결되지 않고 있다. 한편, 우리나라도 국제사회의 평화 노력에 동참하기 위해 과거 1994년 8월부터 2006년 5월까지 서부 사하라에 국군 의료지원단을 파견하여 임무를 수행하였고, 2009년 7월부터는 MINURSO에서 2명의 옵서버가 활동하다가 2023년 현재 3명의 옵서버 요원이 파견되어 평화유지활동 임무 수행 중에 있다.²⁾



2) https://www.kndu.ac.kr/pko/ibuilder.do?menu_idx=104

본 연구의 연구 방법은 문헌 연구와 MINURSO 옵서버 임무를 경험하였던 현역 군인들 및 국방대학교 국제평화활동센터의 전문교수와의 인터뷰 등을 통해 실시하였으며, 논문은 총 5 개장으로 구성되어 있다. 제 1장 서론에 이어, 본론인 2장에서는 서부 사하라 분쟁의 원인과 주변국 및 국제기구의 입장에 대해 알아보고, 3장에서는 분쟁의 대응 방안과 성격을 분석하여, 4장에서는 분쟁의 영향에 대해 알아봄으로써 결론에서는 과연 서부 사하라 분쟁을 종식시키기 위한 조건은 무엇인지 종합적으로 분석하고자 한다.

이에 본 논문의 연구를 위해 설정한 가설은 다음과 같다. 첫째, 서부 사하라 분쟁은 서구제 국주의 결과로 생긴 영토에 원인을 둔 분쟁이다. 둘째, 서부 사하라 분쟁은 탈냉전 이후 국제기구 유엔의 역할이 중요시되는 상황이다. 셋째, 국제질서의 패권국인 미국의 적극적인 분쟁 해결 의사가 서부 사하라 분쟁을 종식시킬 수 있다는 것이다.

더불어 연구의 한계점과 이에 따른 향후 연구 방향을 제시하면 다음과 같다. 본 연구는 서부 사하라 분쟁과 관련한 주변국 및 국제기구 등의 국제적 정세 상황만 판단하였고, 모로코와 폴리사리오 측의 국내 정치 상황과 경제 상황을 구체적으로 분석하여 연구에 반영하지는 못하였다. 따라서 서부 사하라 분쟁의 정확한 향후 전망을 예측하기 위해서는 양측의 국내 정치 상황은 물론 경제 상황에 관한 연구를 포함해야 할 필요성이 있다.

II. 분쟁의 원인과 주변국 및 국제기구 입장

1. 원인

서부 사하라는 1884년 이후 1976년 2월까지 에스파냐(現 스페인 이하 스페인)의 식민영토에 속해 있었으나, 지정학적 중요성 때문에 모로코, 모리타니, 알제리 등이 각각 영유권을 주장하여 왔다. 특히 모로코는 서부 사하라 지역 병합에 대해 적극적이었으며, 1963년에는 스페인을 '식민주의자'로 지목하여 UN에 제소한다. 그로부터 10년이 지난 1974년 모로코는 스페인 정국이 혼란해진 틈을 타서 서부 사하라 국경 지역에 군대를 집결시키고 스페인 정부에 더욱 압력을 가했다.³⁾ 이렇자 스페인 정부는 1974년 8월 UN 감시하에 주민투표를 통해 서부

3) 1974년 포르투갈에서 촉발된 민주화운동 일명 '카네이션 혁명' 또는 '리스본의 봄'으로 인해 스페인 내부에서도 민주화운동을 위한 움직임이 시작되었고, 스페인의 독재자 프란시스코 프랑코(Francisco Franco)의 통치에서 벗어나 민주주의 국가로 발돋움하려는 시기였다. 스페인의 민주화는 1975년 11월 20일 프랑코가 죽으면서 시작되었다.

사하라의 귀속 여부를 결정하기로 합의하였다. 그러나 모로코는 주민투표를 통해 '서부 사하라 독립'이라는 원하지 않는 결과가 나올 것에 위기감을 느끼고 1975년 11월 약 35만 명의 민간인을 동원하여 모로코 남쪽으로부터 서부 사하라 지역 방향으로 서부 사하라 대행진(Green March)⁴⁾을 진행하며, 사실상의 서부 사하라 영유권을 주장했다.

이러한 상황에서 스페인은 모로코 및 모리타니와 협정을 체결⁵⁾, 이 지역의 2/3는 모로코에게 나머지 1/3은 모리타니에게 행정 통치를 양도하고 1976년 2월 말까지 서부 사하라에서 완전히 철수하게 되었다. 이에 격분한 서부 사하라 원주민들은 무장 투쟁 세력인 폴리사리오를 결성하고, 스페인이 완전히 철수한 다음 날인 1976년 2월 27일 가칭 사하라 아랍 민주 공화국(SADR: Sahara Arab Democratic Republic)의 창설을 선언하며 본격적인 독립운동에 들어갔다. 그 후 모로코와 모리타니는 서부 사하라의 분할 지배를 시도하였으며, 폴리사리오 측은 이를 무산시키기 위해 모리타니에 대해 강력한 군사 공격을 감행, 결국 모리타니는 1979년 8월에 서부 사하라에 대한 권리를 포기하는 평화협정에 서명하였다. 그러자 모로코는 모리타니에 속했던 지역까지도 모로코에 병합을 선포함과 동시에 즉각 군대를 파견하여 폴리사리오에 대해 공격을 시작함으로써 폴리사리오와 모로코 간의 서부 사하라 분쟁이 시작되었다.⁶⁾

다음으로 모로코가 서부 사하라 지역을 병합하려는 궁극적인 목적에 대해 알아보면 크게 2가지로 생각해 볼 수 있는데, 정치적인 이유와 경제적인 이유이다. 먼저 정치적인 측면에서 모로코는 내각제가 포함된 전제군주체제인데 모로코의 왕실은 대모로코주의를 이용해서 내부 단합과 정권의 정통성을 확보하는 중인데 이에 대한 명분을 확보하기 위한 수단으로 서부 사하라 지역을 병합하려는 것이다. 경제적인 측면에서는 서부 사하라 지역에 매장된 인광석 등의 천연자원의 가치가 상당하고, 대서양 연안에 남북으로 길게 형성된 서부 사하라의 지형적 특성상 영해의 확장을 통해 해양 지하자원과 해상 자원들을 통한 경제적 이득이 막대할 것

4) 약 35만 명의 비무장 모로코인들은 모로코 남서부 대서양 연안에 위치한 타르 파야 집결하여 서사하라로 건너가라는 하산 2세(당시 모로코 국왕)의 신호를 기다렸다. 신호가 떨어짐과 동시에 35만에 달하는 비무장 모로코인들은 모로코 국기와 쿠란을 들고 서부 사하라를 모로코에 반환을 요구하는 현수막과 하산 2세 국왕의 사진을 들고 행군을 시작하였다. 스페인은 자국의 내부 정치가 혼란스러운 상황이라 식민지 문제와 녹색 행군, 유럽 여러 나라의 차가운 시선을 의식하여 결국 스페인은 서부 사하라의 점령권을 모로코와 모리타니아에 내주게 된다.

5) 마드리드 협정: 협정으로 인해 스페인령 사하라는 해체하였고 사하라에 주둔하던 스페인 군도 철수시켰다. 당시 모로코와 모리타니에게 배분하는 방식으로 분할하였으나 이에 폴리사리오 측이 강력한 불만을 표출하고 테러 및 무력충돌 등을 통해 마드리드 협정 무효를 주장하였다. 1979년 8월 폴리사리오로부터 지속적인 무력 공격을 받던 모리타니아는 자신들에게 배분된 사하라의 모든 소유권을 포기하고 이 지역을 폴리사리오에게 양도했지만, 곧바로 모로코가 점령했다.

6) 금상문, "서부사하라 분쟁 연구," 『중동연구』20권 (2001), p.35.

으로 예상되기 때문이다. 결국, 종합적으로 판단해 본다면 서부 사하라 분쟁은 이념분쟁이 아닌 서구제국주의의 결과로 생긴 모로코와 서부 사하라인들을 대표하는 폴리사리오 간에 벌어진 영토분쟁이다.



[사진 2] 서부 사하라 대행진(Green March)

2. 주변국 및 국제기구의 입장

앞서 분쟁의 원인에 전술한 대로 서부 사하라 분쟁은 당사국인 모로코와 폴리사리오 간의 이해충돌뿐만이 아니라 주변국인 모리타니, 알제리, 국제기구인 아프리카 단결 기구(OAU: Organisation of African Unity)와 유엔이 개입되어있다. 따라서 본 절에서는 서부 사하라 분쟁에 개입하게 된 주변국과 국제기구의 입장에 대해 알아보도록 하겠다.

1) 관련 국가

가) 미국 및 안보리 이사국(중국·러시아)

2차 세계대전과 냉전 시대의 동·서간 대립 구도 하에 모로코와 협력을 해 왔던 미국은 2007년 제임스 베이커(James Baker) 당시 국무장관의 분쟁 해결 방안을 모로코와 폴리사리오 측에 제시하였으나, 양측 간 이견으로 진전을 이루지 못하였다. 이후로도 양측은 유엔 주도의 자치안이 '신뢰할 수 있고 현실적'이라는 원론적인 입장만 견지하고 있다. 이와 관련, 미국은 모로코와 폴리사리오 간의 공정한 중재를 위한 유엔사무총장 특사의 역할과 MINURSO의 완전한 기능 회복의 중요성을 강조하면서 2014년부터는 폴리사리오 지역에서의 인도주의 상황에 관한 관심을 지속해서 표명해 오고 있

다. 프랑스와의 관계에 있어서는 역사적으로 모로코가 프랑스의 보호령 하에 있었기 때문에 식민지였던 알제리보다는 상대적으로 프랑스와 우호적인 관계를 유지하고 있다. 중국, 러시아 등 여타 이사국들도 대부분 서부 사하라 문제와 관련해 모로코와 알제리의 어느 쪽도 지지하지 않고 MINURSO가 주선하는 주민투표에 의해 서부 사하라의 운명이 결정되어야 한다는 입장이다. 따라서 양측이 정치적 협상을 통해 문제를 해결해야 하며, 어느 한쪽이 안보리 결의를 위반하려는 시도에 대해서는 반대한다는 것에 의견을 같이하고 있다.

〈표 1〉 제임스 베이커 방안 I 과 방안 II 비교 분석⁷⁾

구분	방안 I	방안 II
선거 이전 행정부 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 국민투표로 구성 * 서부 사하라 거주 모로코 주민포함 • 투표 전 모로코 통제하 자치권 행사 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민투표로 구성 * UN에 의해 선발된 인원을 제한 • 과도 행정부에 의해 자치권 행사
선거권자	<ul style="list-style-type: none"> • UN IDC에 의해 식별된 인원 • 모든 1년 이상 거주자 추가 • 18세 이상 성인 	<ul style="list-style-type: none"> • UN IDC에 의해 식별된 인원 • '99년 12. 30이후 지속 거주자 • 18세 이상 성인
선거 시기	<ul style="list-style-type: none"> • 베이커 방안 합의 후 5년후 	<ul style="list-style-type: none"> • 베이커 방안 합의 후 4~5년 사이
투표 선택안	<ul style="list-style-type: none"> • 1안: 독립 • 2안: 모로코로 통합 	<ul style="list-style-type: none"> • 1안: 독립 • 2안: 모로코로 통합 • 3안: 기존 분할된 상태로 유지
기 타	모로코 찬성 vs 폴리사리오 반대	폴리사리오 선호 vs 모로코 반대

나) 알제리

스페인으로부터 서부 사하라의 독립운동을 추진하던 폴리사리오 전선은 1976년 알제리 틴두프(Tindouf)에 거점을 정하고, 알제리의 지원하에 서부 사하라 독립을 위한 대(對)모로코 항쟁을 전개해 왔다. 이로 인해 모로코와 알제리는 폴리사리오 문제를 둘러싸고 적대적인 관계를 지속하고 있으며, 1994년부터 알제리와 모로코는 국경

7) 베이커 제안(I)은 서부 사하라에 대한 모로코의 외교 및 국방 권한을 인정하면서, 추후에 자치정부 설립을 위한 주민투표 실시를, 베이커 제안(II)은 모로코와 폴리사리오가 평화협정을 체결하고, 이후 5년간 모로코의 과도 통치를 규정하고 있으나, 서부 사하라의 독립을 추구하는 폴리사리오의 반대로 실현되지 못하였다.

을 폐쇄한 상태이다. 또한, 유엔 등 국제무대에서 폴리사리오 문제가 논의될 때마다 상반된 입장으로 대립해 오고 있다. 알제리 측은 서부 사하라 지역이 자신들의 국경과 접하고 있고, 모로코의 끝없는 적대 행위가 자국의 안보에 영향을 미치고 있으며, 인산염과 같은 천연자원을 갖고 있을 뿐만 아니라 대서양으로 나갈 수 있는 서쪽의 통로가 될 수 있다는 점에서 서부 사하라가 모로코에 완전히 편입되는 것에 상당한 우려를 가지고 있다. 그러나 폴리사리오 전선의 수장으로 약 40년간 서부 사하라 독립운동을 이끌어온 모하메드 압델 아지즈(Mohamed Abdelaziz) 사무총장⁸⁾이 지난 2016년 5월 사망함에 따라 사하라위(Sahrawi)족의 독립운동은 영향을 받게 되었고, 알제리의 입장도 과거보다는 다소 후퇴하고 있는 양상이 나타나고 있기는 하지만 아직도 압델마지드 테분(Abdelmadjid Tebboune)알제리 대통령은 2021년 모로코와 단교를 선언하고, 모로코를 통한 유럽으로의 가스 수출도 중단하는 등 강경한 태도를 고수하고 있다.



다) 모리타니

모리타니는 1979년 서부 사하라 지역의 3분의 1을 귀속하기로 결정한 마드리드 협정에 의하여 스페인이 철수하자 서부 사하라 문제에 관련이 되었다. 폴리사리오는 서부 사하라 지역의 분할 통치 구도를 와해시킨다는 목표하에 군사력이 취약한 모리타

8) 1976년 폴리사리오 창립을 주도한 무스타파 사에드(Moustapha Sayed) 사망 이후 압델 아지즈는 폴리사리오 해방 전선 사무총장으로 선출되었으며, 1982년에는 사하라아랍민주공화국(SADR)의 대통령이 되어 폴리사리오를 실질적으로 이끌어 왔다.

니를 대상으로 폭탄 테러를 연속적으로 감행하였다. 이에 모리타니는 1979년 폴리스اريو 전선 측과 평화협정을 체결하고 서부 사하라 지역 일부에 대한 영유권을 포기하였다. 이후 모리타니는 서부 사하라 문제에서 엄중히 중립을 지키겠다는 천명하였고, 곧이어 모리타니는 서부 사하라 문제에서 완전히 손을 떼었다. 그리고 모리타니가 포기한 서부 사하라 지역의 일부는 모로코가 강점하였다.

라) 스페인, 프랑스

스페인과 프랑스는 과거 서부 사하라 지역을 식민 통치하였으며, 프랑스는 모로코를 식민 통치하였다는 이유로 서부 사하라 분쟁에 있어서 주변 당사국이 되었다. 양국은 이 문제에 대해 평화적인 해결 입장을 취하고 있는데 표면적으로는 인권과 민족자결권 차원에서 폴리스اريو(사하라위족)측을 지지하지만, 궁극적인 목적은 영토 확장을 통해 북아프리카 지역에서 자신들의 영향력을 강화하려는 모로코를 견제하기 위함으로 볼 수 있다.

마) 아프리카단결기구(OAU: Organisation of African Unity, 現 AU: African Union)

아프리카 국가들은 1960년 식민지 희생국에 대한 독립 부여 선언이 안보리 결의 제1514호⁹⁾로 채택된 이후에도 서부 사하라 지역이 50년이 넘게 ‘비자치 영토(non-self-governing territories)’로 남아 있는 것에 문제를 제기하고 있다. 이러한 점에서 아프리카 국가들 중에는 심정적으로 폴리스اريو의 자결권에 호의적인 국가들이 있어 모로코가 1984년 OAU에서 탈퇴하였고, 서부 사하라 문제에 대한 단일 된 입장이 없는 상황이다.¹⁰⁾ 이에 따라 안보리가 MINURSO 활동 이외에 아무런 해결책을 내지 못하고 현상 유지(status quo)만을 추구하는 것은 지속 가능하지 않다고 비판하고 있다. 특히, 일부 아프리카 국가들은 모로코 등의 요청으로 안보리에서 OAU의 의견을 구하지 않을 뿐만 아니라 공식회의에서 논의조차 하지 않는 것은 잘못된 선례를 구성하는 것으로써 안보리의 신뢰성에 영향을 줄 수 있음을 강조하고 있다.

9) <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-granting-independence-colonial-countries-and-peoples>

10) 신동익, “서부 사하라를 둘러싼 모로코와 폴리스اريو 간 분쟁 및 현황,” 『IFANS FOCUS』50(1) (2016), p.3.

바) 유엔(UN: United Nations)

1980년 유엔 신탁통치이사회(Trusteeship Council)는 폴리사리오 전선을 서부 사하라 지역대표로 인정하였고, 동·서 냉전체제 하에서 폴리사리오의 아랍 민주 공화국은 약 60개국으로부터 국가 승인을 획득하였다.¹¹⁾ 1984년에는 아프리카단결기구 [OAU: Organization of African Unity, 현재의 아프리카연합(AU)]도 아랍 민주 공화국을 승인하자 이에 대한 항의로 모로코는 OAU를 탈퇴하였다. 그 후 모로코와 폴리사리오 간 무력 충돌이 계속되었으며, 1991년 유엔의 MINURSO 파견으로 휴전협정이 유지되고 있으나, 서부 사하라 주민투표 실시 문제는 20년 넘게 교착상태에 있다. 유엔으로서는 조속히 MINURSO의 주민투표 임무가 개시되어, 서부 사하라의 운명을 주민투표를 통해 스스로 결정하도록 한 다음 안보리 결의에 의해 승인된 정착계획(settlement plan)이 이행되기를 바라고 있다. 2009년부터 2015년까지 서부 사하라 유엔사무총장 특사를 지낸 크리스토퍼 로스(Christopher Ross) 前 특사는 문제의 핵심이 서부 사하라의 최종 지위(final status)를 주민들에 의해 결정해야 한다는 폴리사리오 측의 주장과 모로코의 주권 하에 서부 사하라에게 자치권만 부여할 수 있다는 모로코 측의 입장 차이라고 지적한다. 또한, 주민투표 방식에 있어서도 1976년 스페인 식민통치 종료 시 서부 사하라 거주민만을 대상으로 해야 한다는 폴리사리오 측과 1976년 이후 서부 사하라로 이주한 모로코인도 투표권을 주어야 한다는 모로코 측의 의견과 정면 충돌하고 있어, 돌파구가 마련되지 못하고 있다. 이 같은 상황은 서부 사하라를 넘어 마그레브(Maghreb)¹²⁾ 지역과 더 나아가 사하라 남부의 사헬(Sahel)지역에까지 불안정 요인을 조성하고 있다. 또한 리비아, 말리 등 아프리카 지역에서까지 준동하고 있는 이슬람국가(IS)와 같은 테러집단들이 이러한 상황을 악용할 수 있다는 우려도 증가하고 있다.¹³⁾

III. 분쟁의 대응 방안과 성격

서부 사하라 문제의 직접당사자인 모로코와 폴리사리오는 양측이 팽팽히 서부 사하라 지

11) 아랍 민주 공화국을 인정한 국가는 가나, 우루과이, 멕시코, 북한, 르완다, 멕시코 등 60개국이다.

12) 북아프리카의 지역으로 좁게는 모로코, 서사하라, 알제리, 튀니지, 넓게는 리비아, 모리타니까지 포괄한다.

13) 신동익, pp.2~3.

역의 영유권을 주장하고 있지만 그 결과는 유엔이 주관하는 서부 사하라 주민투표 결과에 따라 결정될 것이다. 따라서 현재까지도 투표는 무기한 연기상태에 있지만 양측은 투표에서의 승리를 위해 주장의 당위성을 확보하기 위한 대응 방안을 강구하고 있다. 본 장에서는 서부 사하라 문제에 대한 모로코와 폴리사리오측의 대응 방안에 대해 알아보고 분쟁의 성격에 대해 구체적으로 분석해 보고자 한다.

1. 모로코의 대응 방안

모로코가 서부 사하라 지역의 영유권을 주장하고 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 11~13 세기에 걸쳐 번성하였던 모로코 고왕조였던 무라비드(Almoravid)와 무와히드(Almohad)의 지배영역이 서부 사하라 지역이었다.¹⁴⁾ 둘째, 전통적으로 모로코 지도자는 서부 사하라 지역의 여러 부족장들로부터 ‘충성의 맹세’를 받았기에 서부 사하라 지역은 모로코의 일부이다. 셋째, 사하라 해안지역의 프랑스와 스페인의 경계선 지분을 체결한 1900년의 파리협정에 대해 모로코가 반대했다는 점들을 들어 서부 사하라 지역은 모로코의 영토라고 주장하고 있다.¹⁵⁾ 이러한 모로코의 주장을 관철시키기 위해 모로코 정부는 여러 방안을 모색하고 실행하였는데 1) 서부 사하라 점령지 장벽구축, 2) 모로코 내부의 폴리사리오 지원 세력 박멸, 3) 폴리사리오 지도층과 사하라위족 화유, 4) 알제리의 천연가스가 유럽으로 유입될 수 있도록 알제리 가스관 모로코 영토 통과허용의 알제리 유회정책 시행¹⁶⁾, 5) 모로코 내 군사기지를 미국에 제공하는 등 미국의 모로코 지원정책 유도 등이 있겠으며, 이러한 모든 조치의 궁극적인 목적은 서부 사하라 문제는 모로코의 국내문제라고 인식시키기 위한 것이다.

이처럼 모로코의 서부 사하라 문제 대응 방안은 서부 사하라 주민투표를 보류시키고, 투표가 실시된다 하더라도 모로코가 서부 사하라를 합법적으로 병합한다는 결론 외에는 다른 결과는 판단하지 않고 있는 상황이다. 즉, 모로코는 서부 사하라 문제를 국내문제화 → 투표보류 → 서부 사하라 지역의 완전 병합이라는 방안을 가지고 있는 것이다.

14) <https://gigglehd.com/gg/bbs/6897853>

15) 하경근. 현대아프리카정치론(서울: 법문사, 1987) P 192-193

16) 현재는 모로코와 알제리 양국 간의 갈등이 다시 고조된 상태이며, 압델마지드 테분(Abdelmadjid Tebboune) 알제리 대통령은 알제리 국영 에너지 회사인 소나트라흐(Sonatrach)에 모로코를 통한 유럽으로의 가스 수출을 중단할 것을 지시했다. (출처: <https://www.kiep.go.kr/aif/issueDetail.es?mid=a3020000000&systemcode=05&brdctcsNo=322396>)

2. 폴리사리오의 대응 방안

무라비드와 무와히든의 지배영역에 서부 사하라 지역이 포함된다는 모로코의 주장에 대해 폴리사리오는 역사가들의 객관적인 의견을 통해 보았을 때 모로코의 주장은 맞지 않으며, 따라서 서부 사하라는 사하라위족에 의해 완전한 독립국가가 수립되어야 한다고 주장한다. 이를 위해 폴리사리오는 1) 모로코의 억지 주장을 서부 사하라 주민들에게 알리고, 투표를 독려하는 정책을 펼쳤으며, 2) 폴리사리오 조직의 대대적인 기구 개편을 통해 주민투표를 준비하였다. 즉, 폴리사리오 측은 모로코의 대응 방안과는 반대로 서부 사하라 문제를 국제문제화 → 투표 실시 → 완전한 독립국가 수립이라는 방안을 가지고 있다. 이후 서부 사하라 주민투표가 유엔에 의하여 연기되자 폴리사리오는 “이는 모로코의 Head in Sand 정책(문제를 인정하려 하지 않는 정책)에 기인한다.”라고 주장하면서 유엔안전보장이사회에 즉각 투표실시를 요구하고 있다. 이로부터 서부 사하라 분쟁이 전면적 분쟁 양상에서 소극적 분쟁 양상으로 변하면서 이후 모로코와 폴리사리오 간의 분쟁은 유엔개입 투표 전 대결이라는 양상으로 전개되었다.

3. 성격

서부 사하라 분쟁은 열강의 식민 통치가 남긴 유산이다. 과거 제국주의 시대에 서구 열강은 자신들의 편의에 따라 국경선을 확정하여 식민지를 통치했으며, 그 과정에서 민족 혹은 종족과 영토가 일치되지 않거나 국가를 잃은 민족이 발생함으로써, 훗날 분리 독립 세력과 국가 통합세력 간의 민족주의적 대립을 발생시키는 원인이 되었다. 이러한 점에서 서부 사하라 분쟁도 제3세계 지역에서 전개되어온 ‘민족자결 운동’의 전형이다. 또한 식민유산을 둘러싼 갈등은 흔히 인접국 간의 결탁과 반목을 초래하여 지역적 불안정 요인이 되기도 한다.¹⁷⁾

이에 편승한 모로코는 모리타니와 서부 사하라 공동 분할을 도모했으며, 모로코와 갈등 관계에 있는 알제리는 대서양 진출로 확보를 위해서라도 폴리사리오를 지원하는 입장이다. 이러한 분쟁은 특히 당사자 간의 협상이 쉽지 않은 ‘제로섬(zero sum)’적인 성격을 지니고 있어, 유엔과 아프리카연합 같은 국제기구의 적극적인 중재나 해결을 위한 노력이 중요하다.

한편 서부 사하라 분쟁은 냉전 종식과 함께 인도주의적 측면에서 국제사회의 커다란 주목을 받게 되었다. 이전 냉전기를 통해 민족자결권을 주장하는 내전 성격의 분쟁들은 국제기구나 강대국의 개입 대상에서 사실상 제외되어왔다. 특히 냉전 구도 아래서 분쟁 당사국이 지리·

17) 금상문, p.42.

전략적 가치를 지니거나 강대국의 이익에 기여하는 노선을 추구할 경우, 강대국들은 중앙정부의 편에 서서 소수민족에 대한 인권 탄압과 가혹행위를 묵인하거나 애써 외면하기도 하였다. 다시 말하면 보편적인 가치인 인권을 보장하기보다는 개별국가의 주권 옹호와 내정 불간섭 주장에 힘을 실어주었던 것이다. 이에 따라 국제기구의 역할도 상당 부분 제약을 받을 수밖에 없었다. 그러나 탈냉전 후 국제사회가 변함에 따라 유엔과 같은 국제기구의 역할과 기능은 강화되면서 유엔의 역할이 커지기 시작하였고, 유엔은 서부 사하라 분쟁에 이전보다 더 깊이 관여할 수 있었다.

IV. 분쟁의 영향

서부 사하라 분쟁의 원인은 앞서 살펴본 바와 같이 모로코와 폴리사리오 간의 분쟁이지만 분쟁의 영향으로 인해 국제기구인 유엔이 개입하게 되었다. 유엔은 유엔헌장 2조 7항에 따라 국내문제에는 개입하지 않도록 되어 있지만 보호책임(R2P: Responsibility to protect)의 명분하에 인도적 차원에서 서부 사하라 분쟁에 개입함으로써 이 문제는 더 이상 국내문제가 아니라 국제문제로 확대되었다고 볼 수 있다. 유엔은 이처럼 서부 사하라 분쟁을 국제문제로 인식하면서 주민투표를 통한 평화적인 방법에서의 해결을 위해 유엔평화유지군 파견(UNPKF: United Nations Peace Keeping Force)이라는 형식으로 개입하였는데 결과적으로 이는 유엔의 탈냉전 후 시험대가 되었다.

다음은 미국의 개입이다. 미국은 서부 사하라 분쟁에 직접 관계를 맺지는 않았지만, 현재 중동지역의 질서에 절대적인 영향력을 행사하고 있는 패권국가이기 때문에 미국이 서부 사하라 분쟁에 어떠한 입장을 표명하는지 알아볼 필요가 있으며, 이를 본 장을 통해서 살펴보도록 하겠다.

1. 평화유지활동

탈냉전 이후 국제정세는 민족, 종교, 영토, 자원 등의 문제로 인해 세계 각지에서 무력 충돌과 분쟁이 끊임없이 발생하고 있다. 이러한 사실은 국제기구인 UN의 평화유지 활동(PKO: Peacekeeping Operation, 이하 PKO)이 냉전 시기인 1990년대 이전까지만 하더라도 10여 개 임무로 그 규모가 크지 않았으나 냉전 종식 직후인 1989년부터 1994년 사이에 총 20여 개

의 PKO 임무단이 창설되는 등 급속히 확장된 것이 이를 증명한다.

과거 유엔의 평화유지 활동은 정전 및 군대 철수 감시, 완충지대 정찰과 같은 임무에 중점을 두었으나 현재는 선거지원, 인도주의적 구조, 지뢰제거 등까지 역할과 임무가 확대되었다. 이와 연계하여 서부 사하라 분쟁이 유엔의 역할을 강화시킨다는 측면을 살펴보면, 유엔은 모로코와 폴리사리오 간의 정전활동 감시, 선거지원, 인도주의적 구조 활동을 실시하였다.

그렇지만 탈냉전 시대에 있어서도 유엔의 평화유지활동에 대한 장애는 여전히 개별국가들의 이익에 대한 이해관계와 충돌하고 있다. 즉 유엔 회원국간에 국가중심적 사고와 유엔에 의한 집단안보 체제는 탈냉전의 국제사회에서도 해결하기 어려운 문제라는 것이다. 이러한 현실을 토대로 판단하였을 때 유엔의 평화유지활동도 모로코와 폴리사리오 간의 이해관계 충돌을 해결하기에는 아직 한계를 가진다고 할 수 있다.

2. 미국의 입장

미국은 제2차 세계대전 이후 중동 및 아프리카에 진출한 이래 친(親)모로코 정책을 고수하면서, 마그레브(Maglev) 지역 안정 정책을 수립하였다. 이러한 정책의 일환으로 미국은 이전 스페인에게 서부 사하라 지역을 모로코와 모리타니에게 양보하라고 압력을 넣은 사례가 있다. 결국 1976년 2월 모로코는 식민 통치 종료와 함께 미국의 지원과 스페인의 양해를 얻어낸 다음, 모리타니와 결탁하여 서부 사하라를 2대 1로 분할 점령하였다. 당시 미국은 좌익 성향의 폴리사리오 전선 측보다는 아랍권 내 친미 노선의 모로코 측에 손을 들어 주었다. 그렇지만 모로코와 모리타니의 서부 사하라 강제적 점령은 서부 사하라 지역 주민의 자결권을 인정한 유엔 안전보장이사회의 결의와 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice)의 결정에 위배되는 것이었다.¹⁸⁾ 하지만 이것과는 상관없이 1997년 클린턴 정부가 서부 사하라 분쟁의 조정과 해결을 위해 일시적으로 나선 바 있지만, 본질적으로 미국은 모로코의 서부 사하라 강제 점령을 인정하였고, 동시에 모로코 정부에 대한 지지를 끊임없이 내 보이고 있다. 지난 트럼프 행정부도 2020년 12월 서부 사하라에 대한 모로코의 영유권을 인정한다고 발표하는 등 친미 국가인 모로코의 손을 들어주고 있다.¹⁹⁾

18) 금상문, pp.45~46.

19) 트럼프 대통령은 자신의 트위터를 이용하여 “오늘 저는 서부 사하라에 대한 모로코의 주권을 인정하는 선언문에 서명하였습니다. 모로코의 진지하고 신뢰할 수 있으며 현실적인 자치 제안은 평화와 번영을 지속하기 위한 정당하고 지속적인 해결책의 유일한 기반입니다. 모로코는 1777년에 미국을 인정했고, 따라서 우리는 서부 사하라에 대한 모로코의 주권을 인정하는 것이 적절하다고 봅니다.”라고 의견을 밝히며, 모로코의 서부 사하라 점령을 지지하였다.

V. 결론

이상 앞에서 제기한 문제 즉, 서부 사하라 분쟁의 원인은 무엇이고, 이러한 분쟁에 국제기구는 어떻게 개입하고 있으며, 분쟁은 어떻게 전개되었고, 그 영향은 무엇인지에 대해 설정한 가설들을 바탕으로 살펴보았다. 이를 통해 내릴 수 있는 결론은 앞서 제시한 3가지 가설이 성립된다는 것이다. 먼저 첫째, 서부 사하라 분쟁은 이념분쟁이 아니라 영토분쟁이다. - 모로코 측은 내부의 정치적·경제적 목적을 달성하기 위해 서부 사하라 지역을 병합하려는 것이다. - 둘째, 서부 사하라 분쟁은 탈냉전 이후 유엔 역할의 시험대가 되고 있다. - 서부 사하라 분쟁이 유엔의 역할을 강화시킨다는 측면을 살펴보면, 유엔은 모로코와 폴리사리오 간의 정전활동 감시, 선거지원, 인도주의적 구조 활동을 실시하였다. - 셋째, 세계체제의 패권국인 미국의 분쟁 해결 의사가 서부 사하라의 분쟁을 종식시킬 수 있다. - 미국은 제2차 세계대전 이후 중동 및 아프리카에 진출한 이래 친(親)모로코 정책을 고수 중에 있다. -

사실 간단히 말해서 서부 사하라 분쟁의 종착지는 이 지역을 모로코에 병합시킬 것이냐 아니면 폴리사리오 측의 요구대로 분리 독립시킬 것이냐에 달려 있다. 그 관건은 유엔 결의안 690호에 따라 주민투표를 공정하게 실시하는 것이다. 즉, 주민투표를 실시하여 주민의 뜻에 따라 서부 사하라의 지위를 결정하여야 한다. 여기서 문제는 모로코가 주민투표 결과 실패할 것을 우려하여 그 실시를 지연시키고 있다는 것이다. 모로코로서는 최근의 국제사회와 주변국들의 동향 그리고 주민들의 성향에 미루어 볼 때 선거가 실시될 경우 불리할 것으로 판단하고 있다는 것이다.²⁰⁾

이러한 상황에서 모로코와 폴리사리오는 1988년 주민투표에 의해 서부 사하라의 장래를 결정한다는 유엔의 평화안을 수용함으로써 분쟁 해결의 실마리를 찾는 듯하였으나 양측은 유권자의 대상을 놓고 대립하여 주민투표는 사실상 현재 무기한 연기된 상황이다. 이러한 점을 볼 때 서부 사하라 분쟁이 서부 사하라인들의 독립 성취로 이어질 것인지에 대해서는 아직 비관적이며, 특히 과거 그동안 암묵적으로 모로코 측을 실질적으로 지원해왔던 미국이 트럼프 행정부에서는 공개적으로 모로코의 서부 사하라 지역 점령을 인정하는 등 서부 사하라 문제는 힘에 의한 국제정치 논리로 기울고 있는 형세이다. 그 이유는 장기간 이 문제를 방치할 경우 모로코의 정치 불안은 물론 아프리카 지역 전체의 불안정을 초래함으로써 미국의 국익에

20) 서부 사하라 UN 선거지원 임무단 (MINURSO) 옵서버 임무 수행자와의 인터뷰 내용 정리

도 손상을 가져올 수 있다는 고도의 정치적 계산이 깔려있기 때문으로 보인다.

결론적으로 서부 사하라 분쟁은 모로코와 폴리사리오 간 주민투표를 통해 문제가 해결되기는 현실적으로 어려워 보인다. 즉, 양국가 간의 경제적·군사적 능력 차이가 매우 크다는 점, 유엔의 선거지원과 평화유지활동의 한계, 문제의 해결보다는 일방적으로 모로코를 지지하는 미국의 입장 등을 전체적으로 판단하여 보았을 때 양측의 원만한 해결보다는 힘의 논리에 의한 모로코의 서부 사하라 지역 병합이 조심스럽게 예측된다. 앞으로도 서부 사하라 분쟁 진행 상황에 대한 귀추가 주목된다.

참고문헌

〈단행본〉

- 케네스 왈츠, 『국제정치이론』, 서울: (주)사회평론, 2007.

〈학술지, 잡지 등에 게재된 논문〉

- 금상문, “서부사하라 분쟁 연구,” 『중동연구』, 20권, 2001.
- 신동익, “서부 사하라를 둘러싼 모로코와 폴리사리오 간 분쟁 및 현황,” 『IFANS FOCUS』, 50(1), 2016).
- 임성천, “서부 사하라 옵서버 임무를 마치고,” 『PKO저널』, 21권, 2020.

〈인터넷 검색〉

- “국방대 국제평화활동센터”https://www.kndu.ac.kr/pko/ibuilder.do?menu_idx=104 (검색일: 2023. 9. 29.)
- “OHCHR” <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-granting-independence-colonial-countries-and-peoples> (검색일: 2023. 9. 29.)
- “무라비드 왕조”<https://gigglehd.com/gg/bbs/6897853> (검색일: 2023. 10. 2.)
- “아세안”<https://www.kiep.go.kr/aif/issueDetail.es?mid=a30200000000&systemcode=05&brdctsNo=322396> (검색일: 2023. 10. 2.)



동아프리카의 전략적 요충지 '지부티' 파병 개선방안 연구

A study on improvement plans for deployment to 'Djibouti',
a strategic hub in East Africa

해병대 소령 최현창
Maj. Hyunchang Choi



요약

본 연구의 목적은 동아프리카의 전략적 요충지인 지부티에 대한 주변국 진출 현황을 알아보고 대한민국의 파병에 대한 개선방안을 제시하는데 있다.

‘아덴만 여명작전’을 성공적으로 완수한 청해부대가 2009년부터 지금까지 대한민국 국군을 대표하여 아덴만에서 대해적 작전을 수행중에 있다. 지부티에는 미국, 중국, 일본 등 많은 국가들이 원정기지를 구축하고 영향력을 확대하려고 하고 있다. 주변국들의 동향을 알아보고 국익을 위한 다양한 파병 방법을 강구해야 할 것으로 보인다. 첫째, 청해부대 편성에 있어 합동성 강화를 위해 검문검색대를 합동특수작전부대로 편성하는 것이다. 둘째, 현재 임무중인 해군·해병대 신속기동부대를 청해부대와 같이 전개시켜 주변국들과 원정에서 다양한 연합훈련을 시행하는 것이다. 또한 지부티에 최초 원정기지를 건설하는 것이다.

ABSTRACT

The purpose of this study is to find out the status of neighboring countries to Djibouti, a strategic hub in East Africa and to suggest improvement plans for the deployment to the Republic of Korea. The Cheonghae Unit was successfully completed operation down in the Gulf of Aden. The operation has been carrying out counter piracy in the Gulf of Aden on behalf of the R.O.K armed forces since 2009. United States, China, Japan and a lot of countries try to expand their influence with expeditionary bases in Djibouti. We need to see deeply about trend of neighboring countries and I think we also need to find out a variety of methods. First, we need to make joint special operation team through the stop and search team in order to enhance joint operability. Second, ROK Navy- ROK Marine QRF deploys to the Djibouti with the Cheonghae unit in order to conduct a variety of combined training with neighboring countries. Lastly, establishing overseas base in Djibouti.

동아프리카의 전략적 요충지 '지부티' 파병 개선방안 연구

A study on improvement plans for deployment to 'Djibouti',
a strategic hub in East Africa

해병대 소령 최현창
Maj. Hyunchang Choi

I. 서론

올해 5월 우리말 작전명 '한울' 아래 14개 국가 연합전력이 아덴만 일대에서 대규모 대해적 집중작전을 전개했다.¹⁾ 2008년 유엔 안보리에서 결의안이 채택되고 해상교통로의 요충지를 보호하기 위해 G20국가들과 파병 필요성에 대한 공감대를 형성하여 대한민국 해군이 2009년부터 아덴만 일대 해적을 소탕하기 위해 첫 파병이 시작되어 현재까지 그 명맥을 유지하고 있다. 필자도 2018년 동아프리카 전략적 요충지인 지부티에 개인파병 임무를 수행하였다. 청해부대 부대파병을 시작으로 작전지역 일대 정기적인 재보급을 할 수 있는 안전한 국가를 찾게되었고 그 중 오만과 지부티를 식별하였으며 지부티 내 유사한 임무를 수행하고 있는 부대들이 집결하고 있으며 동맹 및 우방국들과 군사협력을 강화하기 위한 측면과 청해부대 지원을 위해 지부티의 개인파병 필요성을 느껴 2009년부터 지부티 내 미군 최대 기지 CJTF-HOA²⁾에서 개인파병을 시작하게 되었다. 개인파병 이전 저자는 지부티라는 곳에 대해 전무하였으며 파병을 지원하기 위해 공부를 하였고 파병을 통한 전략적 요충지인 지부티의 중요성과 주변국들의 진출과 전략, 아프리카 국가에 대한 미국과 중국의 관계 등에 대해 많은 것을 알 수 있었다. 파병은 군인에게만 주어지는 특권과도 같은 기회이며 대한민국 국군의 능력

1) 국방일보, "작전명 '한울'...청해부대, 13개 국가와 아덴만 작전," <http://kookbang.dema.mil.kr> (검색일: 2023. 7. 16.)

2) CJTF-HOA(Combined Joint Task Force-Horn of Africa)

을 알리고 국방부와 외교부를 대신하여 군사외교관으로써 활동을 할 수 있는 아주 중요한 임무를 수행해야 한다. 지부티의 지리적 특성상 세계적으로 손에 꼽힐 정도의 더위가 연중 지속되면서 척박한 곳에서의 생활자체가 쉽지 않았으며 국가 절반이상이 사막으로 형성된 국가에 왜 많은 국가들이 지부티로 진출을 하고 있는지에 대해 우리는 알아볼 필요가 있다. 명백한 적이 있는 우리나라와 그렇지 않은 국가들은 세계를 둘러보고 전략적으로 국가의 이익과 우방국들과 원만한 관계를 맺고 영향력을 행사할 수 있는 기회를 모색하고 있으며 그중 지부티는 아프리카 대륙에서의 핵심 거점으로 판단되어 지금도 지속적인 개발이 끊임없이 진행되고 있다. 지부티 정부는 개방외교를 바탕으로 선진문물을 받아들이고 내부 경제를 활성화 하기위해 많은 노력을 하고있다. 제2대 대통령인 오마르 겔레는 1999년 5월부터 지금까지 장기 집권 중에 있다. 중국의 많은 원조를 받아 자연 광물의 수출을 위한 철도 및 항구시설을 확충하였으며 미국과 중국에 대한 확고한 중립을 유지한 가운데 지리적 이점을 활용하여 자국의 이익을 위해 개방경제를 유지하고 있다. 이러한 지부티 국가에 대해 과거 1년간 지부티에서 연합 참모장교이자 연락장교로 임무를 수행한 경험을 바탕으로 지부티 파병을 시작한지 10년이 지난 지금 향후 10년간 지속적인 파병을 위해 2장에서는 동아프리카와 지부티 국가 이해를 시작으로 3장에서 주변국의 진출과 전략을, 4장에서 파병 개선방안을 제안하고자 한다.

II. 동아프리카와 지부티 국가 이해

먼저 2장에서 동아프리카 내 국가의 현황을 알아보고 다음으로 지부티 국가에 대해 상세히 알아보겠다.

1. 동아프리카의 이해

‘아프리카의 뿔’(Horn Of Africa, HOA)로 불리는 동아프리카 지역은 미군 주도의 CJTF-HOA가 위치하고 있는 지부티에서 가장 멀리 케냐(1,613km)로부터 가까운 곳인 예멘까지(484km) 총면적 5,364,540km², 해안선 길이 8,527km의 광범위한 지역이다.



〈그림1〉 동아프리카 지역 지도

출처: 백명선, “지부티 귀국보고서”

HOA 지역 내 국가들은 정치, 경제, 사회적으로 매우 불안정하고 다양한 문화와 인종들이 공존하고 있다. 소말리아는 이슬람 법정연합이라는 조직의 청년 분파로 출발한 알샤바에 의해 테러가 끊임없이 발생하는 등 테러단체와의 극렬한 대립으로 지속적인 혼란을 겪고 있으며, 에티오피아는 이집트와 상류 수자원의 소유권을 놓고 분쟁을 벌이고 있다.³⁾ 소말리아 중부의 한 검문소에서 '23년 9월 23일 알샤바의 소행으로 판단 하 또한, 예멘은 2014년부터 정부-반군과의 내전 및 IS 등의 테러집단의 온상으로 국제적 비난을 받고 있으며, 내전이 지속 발생하여 남수단으로 피난민이 증가되고 있는 실정이다. 이와 같이, 아프리카 국가는 중앙정부의 통제력이 매우 미약하여 부족, 종교, 국경문제 등으로 분쟁이 끊이지 않는 불안정한 상태이다.

소말리아(Somalia)는 7세기에 아덴만을 따라서 아랍 상인들이 정착하기 시작하였으며 점차적으로 원주민들과 섞여 살게 되면서 원주민들을 이슬람으로 개종시켜 나갔다. 이에 따라 오늘날 소말리아의 정체성은 소말리아 언어와 문화 그리고 이슬람이라는 두 가지 요인이며,

3) 이지윤 외 2명, “지구멸망의 날 같다...수단 군벌 교전 3주 만에 난민 33만명,” <http://donga.com> (검색일: 2023. 7. 16.)

인구 95%가 소말리아어를 사용하고 있어 아프리카에서 가장 동질적 집단을 구성하고 있다.

소말리아에서 활동하고 있는 이슬람극단주의 단체는 Al Shabaab과 ISIS가 있다. Al Shabaab은 AMISOM의 해체가 결정된 이후 테러 횟수를 증가하고 있으며, 활동영역도 기존 소말리아 수도인 모가디슈 인근에서 벗어나 북부의 Puntland에까지 확대시키고 있다. '18년 6월 Al Shabaab의 소말리아 미군기지 공격으로 미군 1명이 사망하였으며, 정·재계 주위 인사에 대하여 테러와 암살을 지속하고 있다. 첩보에 의하면 이들은 예멘 남부에서 활동하고 있는 Al Qaeda와 연계하여 아덴만을 통해 무기와 병력을 지속 제공받는 등 이슬람 세력 간 동맹이 강화되고 있으며 보코하람, 탈레반 등 지하디스트(이슬람 성전주의자)들의 세력권이 점차 넓어지고 있다.

소말리아의 정치적 상황으로 소말리아 연방정부와 Puntland, Somaliland 독립분쟁과 Puntland와 Somaliland간의 영토분쟁이 이어지고 있다. 소말리아 연방정부와 Puntland, Somaliland 독립분쟁은 Puntland와 Somaliland가 자치권 확대 및 독립을 추진하면서 소말리아 연방정부와 분쟁이 지속되고 있다. Puntland와 Somaliland간 1998년부터 이어진 영토 분쟁이 상호 전면전 형태로 나타날 가능성이 '18년 7월 이후 커지고 있으며 일대 주둔하고 있는 러시아, 터키, UAE, 카타르는 전쟁을 피하기 위한 노력을 지속하고 있다. 특히, UN에서는 이러한 사태를 중재하기 위하여 소말리아 연방정부 및 에티오피아가 역할을 주도적으로 수행할 것을 요청하였다.

23년 1월 미군은 알샤밥 지역에 공습을 통해 30명이 사망하였다고 미국 당국은 밝혔으며 소말리아는 여전히 정부의 불안정과 알샤밥의 폭탄테러 등으로 인해 국민들은 불안한 가운데 하루를 살아가고 있다.⁴⁾

소말리아가 가지고 있는 광활한 바다는 경제적인 측면에서 무한한 가능성을 제공하고 있으며 현재 전 세계의 수많은 기업들이 소말리아로 진출하기 위해 다방면으로 방법을 모색하고 있다.

예멘(Yemen)은 수천 년 전 '아랍의 낙원'이라고 불리었던 것이 무색할 정도로 현재는 아랍의 최빈국으로 전락한 나라이다. 내전으로 연간 수백 명이 죽어나가고 있으며, 사실상 무법 상태라는 것이 일반적 인식이다.

예멘은 알카에다에게는 최적의 은신처가 될 수 있는 여건을 갖추고 있다. 예멘 수도 사나에서 멀리 떨어진 지역들은 알카에다의 거점으로 변해가고 있다. 정부군과 교전을 벌여온 시

4) VOA 뉴스 "미군, 소말리아 극단 이슬람 조직 '알샤바브' 공습 30명 사망," <http://www.voakorea.com> 검색일(2023. 7. 29.)

아파의 한 파벌인 자이드 계 무장단체 ‘후티 반군’⁵⁾이 강한 세력으로 부상했다. 이 세력들은 사우디 국경지대 사다 등 북부 일대를 장악해 정부군과 현재까지도 치열한 교전을 벌이고 있다.

최근 3월 이란과 사우디 아라비아는 교전 7년만에 관계 복원에 합의를 하였으며⁶⁾ 예멘 정부군과 후티반군과도 4월 합의를 하였다. 하지만 과거에도 UN의 중재를 통해서 합의를 하였으나 지속적으로 내전은 진행되었으며 현 상황도 이란과 사우디아라비아의 관계에 따라 결정될 것으로 판단된다.

18세기 이후 수단은 영국과 이집트의 공동관리라는 명분 아래 영국의 식민지가 되었다. 2차 대전이 끝난 지 11년이 지난 1956년 수단은 영국과 이집트로부터 독립했다. 중앙 정부가 직접 통치하고 아랍계 무슬림이 다수를 차지하는 북수단과는 달리 남수단은 기독교와 토착종교를 믿고 흑인이 대다수인 지역이어서 수단은 영국으로부터의 독립 이후 줄곧 내전을 거듭해 왔다.

이후 UN의 지지 아래 2011년 1월 9일부터 1주일 동안 남수단 지역 독립여부에 관한 국민 투표가 실시되었으며 같은 해 2월 7일 남수단의 독립이 확정되었다. 2011년 7월 9일 드디어 남수단은 ‘남수단 공화국’(The Republic of South Sudan)이라는 이름으로 독립함과 동시에 UN에 가입하여 193번째 회원국이 되었으며, 초대 대통령은 살바 키이르 마야르디트(Salva Kiir Mayardit)이다.



〈그림2〉 수단 석유 이동 경로

출처 : 최현창, “지부티 귀국보고서”

남수단은 석유와 천연가스 등 천연 자원이 풍부하여 수단으로부터의 독립 이전에도 대부분의 석유 채굴이 남수단 지역에서 실시되어 수단을 경유한 송유관을 이용하여 항구지역으로 수송되었다. 이는 독립 이후에 수단과의 지속적인 갈등 요인으로 작용 중이며, 여기에 중국, 영국 등 강대국의 이익과도 결부되어 매우 복잡한 정치적 경제적 갈등 관계로 작용하고 있다. 특히, 석유는 수단 전 지역 석유생산량의 3/4에 해당되는 연간 50만 배럴이 남수단에서 생산되고 있다.⁷⁾

5) 2004년 9월 살레 정권이 암살한 자이드 지도자 후세인 알후티의 이름을 딴 반군조직

6) BBC 뉴스 “이란-사우디아라비아, 오랜 앙금 풀 수 있을까..7년 만에 관계 복원 합의” <http://www.bbc.com> 검색일 (2023. 7. 29.)

7) 백명선, “지부티 CJTF-HOA 협조장교 귀국보고서,” 『국방대학교 국제평화활동센터』, (2018. 8.) p. 27.

수단과 남수단 국경 지역은 잦은 분쟁과 폭력 사건으로 많은 난민을 발생시키고 있다. 또한 남수단 내부에서도 부족들 사이의 충돌이 발생하여 많은 사람들이 죽거나 납치당하였으며, 목숨의 위협을 느껴 마을을 떠나는 난민들이 늘고 있다. 이러한 남수단의 종족 간 분쟁은 남수단 정부 자체로는 종식시킬 수 없는 상황으로 빠져 들어가고 있다. 특히, 토지 분할과 식수 확보 문제를 놓고 갈등을 보이고 있는 여러 부족들은 자신들의 부족이 정부로부터 홀대를 받고 있다고 느끼고 있다. 더불어 만연한 부패와 식량 부족 상황도 정국을 더욱 악화시키고 있다. 남수단이 독립하는 와중에 수단지역에 사는 수천 명의 남수단 출신 부족민들이 남쪽으로 이주를 해오면서 난민 문제 또한 악화되고 있다. 수단과 벌이고 있는 아브웨이(Abyei) 지역 및 국경문제가 해결되지 않는 한 국가의 안정이 이루어지기는 어려울 것으로 전망된다. 더불어 거의 전무하다시피 한 경제 인프라 구축이 시급한 문제이다.

2023년 여전히 수단내전은 진행중에 있으며 지리적 특성 상 주변 국가들의 이해가 뒤엉켜 있고 내전은 언제 종식될 지 모르는 상황이다.

또한 내부 많은 여성들은 내전 중 군인들에 의해 출신 민족을 이유로 성폭행을 당했고 정신적인 고통과 낙인에 시달리고 있지만 달리 도움을 청할 곳도 없는 상태에 놓여있다.⁸⁾

올해 4월 수단 군벌 간 무력 충돌이 벌어져 작전명 ‘프로미스’로 수단 28명 전원 탈출을 성공하였다. 이처럼 수단의 내전도 언제 종식될 지 모르는 상황이다. 지속되는 내전으로 수단 난민도 포화상태가 되어 관리가 되지않고 있고 세계가 상황을 타개하기 위해 노력하고 있다.

케냐(Kenya)는 인도양에 면해 있으면서 북동쪽으로 소말리아, 북쪽으로 에티오피아와 수단, 서쪽으로 우간다, 남쪽으로 탄자니아와 국경을 이루고 있다. 수도는 나이로비(Nairobi)이며, 현재 동아프리카에서 무역과 금융의 중심지 역할을 하고 있는 국가이다. 1963년 12월 12일에 영국으로부터 독립하였으며 당시, 케냐 아프리카국민연맹(KANU)⁹⁾의 지도자인 조모 케냐타(Jomo Kenyatta)가 케냐 초대 대통령이 되었고, 1978년 케냐타 대통령 사망 이후 니엘 아랍 모이(Daniel arap Moi) 부통령이 임시 대통령이 되어 같은 해 10월에 KANU의 지도자로 선출되었고 이후 공식 대통령이 되었다.

케냐는 경제, 사회간접시설 그리고 상대적인 안정으로 동아프리카 지역에서 영향력 있는 행위자로 부상하고 있다. 케냐는 수단 내전을 해결하기 위한 협상에서도 적극적인 역할을 했고 소말리아의 불안정을 해결하기 위한 작업에도 오랫동안 개입해 왔으며, 1998년 8월 알카

8) 인권뉴스, “남수단: 극심한 내전 중 군인들이 저지르는 성폭력.” <http://amnesty.or.kr> (검색일: 2023. 7. 29.)

9) KANU : Kenya African National Union

에다의 나이로비에 있는 미 대사관 폭탄테러로 인해 수백 명이 사망한 이후 미 정부와도 테러리즘을 포함한 케냐 정국 안정을 위한 협력을 강화해 오고 있다.

2018년 6월 이후 케냐 국경지역에서 Al Shabaab의 활동이 증가하였고, 국경인근에서 케냐 아동 납치 상황, 경찰서 습격으로 인한 케냐 경찰 10여명 사상, 케냐 군 기지 급습 등이 이루어지고 있다. Al Shabaab은 과거 케냐지역이 소말리아 지역의 일부였던 시기를 고려하여 현재도 케냐를 소말리아 일부로써 생각하고 회복하려는 행동으로 보이며 특히, 케냐 아동을 납치하여 Al Shabaab 병력으로 키우고 있는 상황은 Al Shabaab을 퇴치하려는 소말리아 및 미국 등의 서방국에게 큰 위협으로 판단되고 있다.¹⁰⁾

올해에도 6월 케냐 동부에서 알샤밥의 두차례 공격에 군인 6명을 포함해 12명이 사망했다. 알샤밥은 급조폭발물을 도로상에 설치하여 군인들에게 공격을 하고 있으며 자폭테러도 지속적으로 발생되고 있다.

2. 지부티 이해

홍해에서 인도양으로 통하는 바브엘만데브 해협에 연해 있으며, 에티오피아, 소말리아, 에리트리아 등에 둘러싸여 있다. 국토의 대부분이 사막이며, 9%가 초원지대이다.

중앙산맥으로 해안평지와 고원으로 분리 아프리카에서 가장 낮은 지역인 Lac Assal(-



〈그림3〉 지부티 지도

출처 : 백명선, “지부티 귀국보고서”

155m)이 있으며 국내 가장 높은 지대는 Moussa Ali(2,028m)로 형성되어있다. 인도양에서 발생하는 사이클론의 영향으로 순간적인 폭우 및 홍수 발생 도시인구의 50% 및 시골인구의 79%가 안전한 음용수 공급을 받지 못하고 있다. 프랑스 및 아라비아 국가들이 지부티 외국 원조의 가장 큰 지원국이며 일본, 중국 등 동아시아 국가들과도 활발한 외교활동 지부티 정부는 미국과 서구국가들을 지지해 오고 있다.

한국과 지부티 협정체결 현황으로 기상청 기상정보제공 협정, 기술협력 협정, 항공협정 등이 있으며 수교는 1977년 12월 7일 맺었으며 대사는 주 에티오피

10) 백명선, “지부티 CJTF-HOA 협조장교 귀국보고서,” 『국방대학교 국제평화활동센터』, (2019. 8.) p. 33.

아 대사가 겸임하고 있다. 지부티에는 대한민국 영사를 별도로 임명하여 유지중에 있으며 주요 인사교류 현황으로 2009년에 대한민국 해군참모총장(해군대장 정옥근), 2010년에 이희원 대통령 안보특보 방문하였다. 2008년 5월 이스마일 오마르 겔레 대통령이 정상회담을 위해 방한하였다.

〈표 1〉 지부티 일반 정보

구분	내용	구분	내용
국명	지부티 공화국	면적	23,200km ² (한반도의 1/10)
수도	지부티(Djibouti)	언어	불어, 아랍어
인구	111만명('21, WB)	종교	이슬람교(94%)

출처 : 주에티오피아 대한민국 대사관 겸 주아프리카연합 대한민국 대표부 홈페이지, 지부티 약황(2023. 3월) (검색일: 2023. 7.29.)

지부티 경제는 지부티의 지정학적 위치로부터 지원을 많이 받고 있다. 지부티와 경계를 이루고 있는 에티오피아라는 큰 시장이 외국 투자자들의 관심을 끄는 주요 요소이며 지부티 정부는 낮은 이율로 지부티를 대여함으로써 지부티에 투자하도록 외국 투자자들의 투자를 촉진하고 있다. 지부티 항은 지부티 경제 및 사업 성장에 크게 기여하고 있으며 지부티 항을 이용하기 위하여 각국은 세금을 지불하고 이 세금이 지부티 경제를 돕고 있다.¹¹⁾

〈표 2〉 지부티 경제 정보

구분	내용	구분	내용
명목 GDP	34.8억불('21, WB)	교역(수출)	3억 41백만불
1인당 GDP	3,150불('21, WB)	교역(수입)	14억 87백만불
경제성장률(GDP)	4.8%	화폐단위	DJF(USD 1=177.7)

출처 : 주에티오피아 대한민국 대사관 겸 주아프리카연합 대한민국 대표부 홈페이지, 지부티 약황(2023. 3월) (검색일: 2023. 7.29.)

지부티 군은 안보를 위해 많은 노력을 하고 있지만, 실질적으로는 프랑스 군에 많이 의존

11) 『국방대학교 국제평화활동센터 역』 “지부티” (서울: 국방대학교, 2016)

하고 있으며, 대부분의 시스템 및 군사교육, 훈련 등은 프랑스군의 영향을 많이 받고 있다. 또한 프랑스 군이 지부티 군에 소속되어 교육과 훈련 등을 담당하는 어드바이저 임무를 수행하고 있으며, 또한 미국, 영국, 이탈리아 등의 우방국들도 훈련 프로그램들을 제공하고 있다.

지부티군은 매년 GDP대비 약 3.5% 이상을 국방비로 책정하고 있고, 전체 병력은 현재 약 20,470명(예비역 12,220명)¹²⁾ 정도로 추정하고 있으며, 지부티 경제력으로 볼 때, 지부티 인구 대비 상대적으로 많은 수의 병력이라고 볼 수 있다. 지부티군은 프랑스, 미군 등으로부터 숙련된 기술 및 교육 시스템을 도입하면서 전문화된 군으로의 발전을 꾀하고 있으나, 현재는 전력 부족으로 기동성이 현저히 떨어지며 제한된 화력 및 방어 능력만을 가지고 있다. 여러 국가로부터 장비 및 각종 군수품을 지원받기 위해 지속적으로 노력하고 있으며, 대부분 미국, 프랑스로부터 무기 및 전력을 지원받아 군을 운용하고 있다.

임무 및 조직으로 주요 임무는 지부티 내로 들어오는 모든 침략으로부터 지부티의 영토와 국민을 보호하고, 국익에 맞추어 사회 발전적 활동에 적극 참여하며, 국내 안정 및 치안유지를 확보하고, 지부티 국민 및 대외 인도적 지원을 그 임무로 하고 있다. 1992년 9월 헌법에 의해 대통령을 국군통수권자로 하여 현재 조직을 수립하였다. 지부티군의 지휘체계는 국방부 장관의 지휘에 따라 통합참모총장(Chief of defense staff)이 지상군, 해군 및 공군사령관을 지휘 및 감독하는 통합군¹³⁾ 형태를 가지고 있으며, 국방부로부터 직접적으로 통제를 받는 젠다마리(Gendarmerie) 및 젠다마리 예하에 대통령 경호를 책임지는 공화국경비대(Republican Guard)가 있다. 통상 소말리계 이사(Issaq)족 출신이 지부티군 통합참모총장 임무를 수행하고 있다.

III. 주변국의 진출 현황

2장에서 동아프리카 및 지부티에 대한 세부 정보들을 확인할 수 있었고 제장에서 전략적 요충지인 지부티에 주변국의 진출 현황을 알아보겠다.

12) 구글 "Djibouti armed forces" <http://en.wikipedia.org> (검색일: 2023. 7. 29.)

13) 통합군의 조직 구조를 지니고 있으나, 3군이 통합된 형태의 작전 개념이나 과거 사례는 거의 없으며, 2008년 에리트리아 간의 국경 분쟁 시 공군에 의한 정찰 정보를 제공받는 정도에 그치고 있음.

1. 미국

CJTF-HOA¹⁴⁾는 동아프리카 지부티에 위치하여 중동의 예멘 및 동아프리카 지역 10개국(에티오피아, 에리트리아, 지부티, 소말리아, 우간다, 르완다, 브룬디, 탄자니아, 케냐, 세이셸)을 작전지역으로 하고 기타 11개국을 관심지역으로 설정하여 임무를 수행하고 있는 연합·합동 특수목적 작전부대이다.



출처 : 최현창, "지부티 귀국보고서"

CJTF-HOA 작전은 3개의 작전으로 구분할 수 있다. 첫째는 Military to Military 작전으로 이는 상대국 군과 경찰에 대한 교육 훈련이다. 민사작전 부대가 전담하고 대테러 전술, 소부대 전술, 독도법, 작전계획수립, 사격훈련 등의 군사교육훈련이 주를 이루며 AFRICOM의 ACOTA¹⁵⁾ 작전이 주로 여기에 해당한다. 둘째는 Civil Military 작전으로 통상적인 개념의 민군작전이다. 이는 우물 파기, 교량 설치, 병원 또는 학교 건물 신축 또는 개보수, 의료지원, 수

14) CJTF-HOA : Combined Joint Task Force-Horn of Africa

15) ACOTA(Africa Contingency Operations Training and Assistance) : 미 아프리카사령부 주도 하에 지역 내 안보 위협 및 각종 우발 상황에 대처하기 위해 아프리카 파트너 국가들의 안보 역량을 키우기 위한 훈련 및 지원 프로그램

의지원 등의 다양한 인도적 지원 작전이 포함된다. 마지막으로 Key Leader Engagement는 HOA 사령관, 부사령관 또는 정치고문 등이 지부티 주재 각국 대사, 또는 각국 장성, 고위 정치인들과 우호관계를 맺는 것이다.

CJTF-HOA는 전략적 요충지에 위치하고 있어 미 아프리카 사령부의 가장 핵심부대로 향후 아프리카 사령부의 역할 변화에 따라 아프리카 지역에 대한 간접적인 군사 개입을 위한 목적과 지속적으로 규모가 확장되고 있는 중국 원정기지를 견제하기 위해 사령부의 유일한 대규모 군사 전력인 CJTF-HOA의 중요성은 보다 증대될 것으로 예상되며, 이에 따라 부대 개편에 따른 목표, 임무, 작전계획 및 조직 등이 다수 변경될 것으로 판단된다.

2. 중국

중국 인민 해방군 해군이 아덴만에서 호송 임무를 처음 실시한 건 2008년부터였으며, 당시 원해 상에서의 작전 경험이 없었던 중국 해군은 보급문제에서 많은 문제점이 발생하였으며, 이에 따라 군사 보급 기지의 필요성이 대두되게 되었다.

이후, 시진핑 중국 국가주석이 주창한 일대일로(육상, 해상 실크로드) 구상 실현의 핵심 거점으로 지부티가 부상하게 되었으며, 지부티는 북아프리카와 중동, 남아시아 지역에서 긴급사태가 발생할 경우 신속하게 대응할 수 있게 해주는 지리적 이점을 가지고 있었다.

중국은 2015년 1월 지부티 정부와 협상을 실시하여 임차기간 10년으로 군사 기지를 설치하는 것으로 협의, 같은 해 5월부터 군사기지를 구축하였으며, 2017년 8월 1일 중국 인민해방군 건군 90주년을 맞아 기지 운영을 시작하였다. 그러나 공식적으로 중국에서는 “해외 군사기지(Overseas military base)”라는 용어를 사용하지 않고 있으며, “보급지원 시설(Logistical support facilities)”이라는 용어를 사용함으로써 지부티 기지 건설은 중국의 호위 부대에 대한 보급기지이며, 전투 부대와는 무관하다는 공식적인 입장을 견지하고 있으나, 미국을 비롯한 다른 국가들은 중국이 지부티 군사 기지를 교두보로 동아프리카 지역에 대한 경제, 군사적 세력 확장을 추진할 것으로 판단하고 있다.

지부티 원정기지를 토대로 아프리카에 대한 영향력을 확대할 것으로 보고 아프리카 지역에서 미·중 간 경쟁이 경제적 영역을 넘어 군사적 영역으로까지 확대되고 있다.¹⁶⁾

10,000명을 수용할 수 있는 11만평 규모의 지부티 최대 군사기지로 지부티 군사기지 최초

16) 양정학, 김순수, “중국의 지부티 군사보급기지 건설의 전략적 함의,” 『뉴아시아』, 제24권 2호, (2017. 6.) pp. 127-128.

로 기지 내 군함이 정박 가능하다. 현재 한국 및 미국 등을 포함한 동맹국은 지부티 민항에 정박중이다.

2018년 9월 지속적으로 도랄레 항구를 이용하여 LPD급(Landing platform docks) 함정의 정박을 통해 장갑차량, 화력장비, 전투물자 등이 양륙되는 모습이 식별되었으며 상륙작전에 대한 전투력을 향상시키기 위한 대량의 상륙장비들을 탑재 및 양륙하는 모습이 지속적으로 식별되고 있다.

미군은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 판단하고 있다. 주요장비로는 장갑차 ZBL-09 30mm IFV 8대, Dongfeng Warrior 4*4 light IFV with 12.7mm HMG 4대 등이 전개되어 있는 것으로 확인되나, 미국 UAV 및 위성을 통하여 확인 결과 장갑차 30여대가 전개된 것으로 확인되고 있다.

중국은 23년 9월 기준 지부티를 포함하여 남중국해, 파키스탄, 케냐, 나미비아 등 총 8개국에 해외 원정기지를 설치 완료하였고, UAE와 캄보디아에는 건설중에 있다.

지부티 기지 위성사진을 분석하였을 때 330m 길이의 부두가 만들어져 중국이 보유한 항공모함 2척이 모두 정박할 수 있다고 분석하고 있다. 또한 기지의 주목적은 병참기지가 아닌 전방작전기지로 활용할 것이라는 분석도 나오고 있다.

중국이 이렇게 해외 원정기지를 지속적으로 개발하는 이유는 일대일로 구현과 대양해군의 영역을 확대하여 미국을 견제하기 위함으로 판단한다.

중국의 군사기지 건설은 지부티에 주둔하고 있는 다른 나라에게 지속적인 경제대상으로 지부티는 아프리카 내 유일한 세계 강국들의 군사기지 각축장이 될 것으로 예상된다.¹⁷⁾

3. 프랑스

프랑스 군에서 지부티에 많은 부대들이 전개해 있으며 주둔군은 최초 1,950명이었으나 2018년 기준 1,450명이 주둔하고 있다.¹⁸⁾ 공군대장의 지휘 하에 육군, 해군, 공군으로 구성되어 있다. 최초 지부티는 프랑스의 식민지였으며 독립 후 프랑스군도 주둔비를 내면서 새롭게 기지를 유지하고 있다. 프랑스 군의 해외 주둔 부대 중 최대 기지이며 프랑스 군이 아프리카 전역에 대해 파병을 위해 매력적인 전략 요충지로 활용이 가능하기 때문이다. 2002년 대대적인 FFDJ 조직 개편을 통해 필요시 아프리카, 중동 및 인도양 전장에 대한 신속한 전개를 위해

17) 조현철, “지부티 내 중국 군사기지 건설에 따른 외국인 동향 분석 및 전망,” 『합참』, 제68호 (2016. 7.) p. 72.

18) 구글 “French forces in Djibouti” <http://en.wikipedia.org> (검색일: 2023. 8. 15.)

관련 전력을 배치해 오고 있다.

주요 임무로는 지부티에 거주하는 약 4,000명의 프랑스인들을 보호하고 지부티 지역 안정 보장을 위해 지부티 정부 및 지부티군을 지원하며, 지역 내 긴급 상황 발생에 대비하여 전개한 프랑스 전력을 유지하며, 인도주의적 지원 및 대 해적 퇴치 작전을 수행하는 것이다.

지부티군의 훈련장 관리는 지부티 군에서 주관하지만, 훈련장 사용 및 통제에 있어서는 프랑스 군이 주관한다. 지부티 및 각 국의 연합훈련·연습에 활용하고 있다 '17년 중국 기지 건설 이후 중국군도 실사격 훈련을 동일 장소에서 실시하고 있다.

프랑스는 23년 5월 방위협력조약을 검토하였으며 양국 간 전략적 목표를 추구하기 위해 반드시 필요하다는 것을 재확인하였다.

4. 이탈리아

지정학적으로 아프리카 대륙과 매우 근접한 위치에 놓여있으며, 역사적으로 에티오피아, 에리트리아, 소말리아 일대에 식민지를 구축한 적이 있고 유럽국가 중 영국을 제외하면 가장 친미적인 국가로서 미국의 대외 군사정책에 협력하는 측면에서 지부티에 기지를 건설하였다.

조직 구성은 대령급 사령관 휘하에 기지방호 병력, 공병대, 참모조직 등으로 구성되어 있으며 전체 병력 수는 약 300여명을 유지하고 있다.¹⁹⁾

주요 임무로는 소말리아 및 예멘일대 대테러, 민간상선 보호, 소말리아 군 교육훈련지원, 소말리아 알샤바에 대한 대테러 지원, 인질·납치·인신매매 등의 불법문제 지원, 지부티 경찰 교육훈련지원을 실시하고 있다.

5. 일본

일본이 해적 문제에 대해 적극적으로 대처하기 시작한 것은 말라카해협에서 해적활동이 급증하기 시작한 1990년대 후반부터였다. 1997년 일본은 동남아 국가들에게 소위 '해양평화 유지구상(OPK)²⁰⁾'을 제시하고 이를 관철시키기 위해 노력하였다. 그러나 제안은 실질적인 면에서 뿐만 아니라 자위대에 대한 일본의 헌법 문제 및 주변국들과의 문제 등으로 인해 실현되지 못하다가 1999년 Arondra Rainbow호 사건으로 인해 일본은 다시금 해적에 대한 대책을 검토하게 되었다.

19) 구글 "small wars journal" <https://smallwarsjournal.com/> (검색일: 2023. 8. 15.)

20) Ocean Peace Keeping

1999년 ASEAN+3정상 회담에서 일본은 “Regional Coast Guard Body”라는 명칭의 다자적 해안 감시기구의 설치를 제안하였으나, 일본이 아닌 타국의 영해에서 순찰을 실시한다는 내용이 포함되어 타국들로부터 지지를 얻지는 못하였다.

지역 차원의 협력에 실패한 일본은 2000년부터 필리핀, 인도, 태국, 부르나이, 인도네시아, 싱가포르 그리고 말레이시아와 해적문제 해결을 위한 양자 차원의 개별적인 협력을 실시해왔다. 2001년에는 당시 고이즈미 총리의 제안에 따라 ‘아시아지역 해적퇴치 협력협정(ReCAAP)²¹⁾’을 위한 협상을 시작하였다.

이 협정을 통해 관련 정보를 공유할 수 있는 기구를 상설 운영하고 연합해역순찰과 훈련을 실현시키고자 하였으나 2004년 11월의 최종 합의안에는 정보교환센터(ISC)를 설치하여 가입국 간의 해적 관련 정보교환 정도의 협력에 만족해야 했다.

이후 2008년 UN 안전보장이사회가 4개의 결의문을 채택하고 회원국들에게 소말리아 해적을 퇴치하기 위한 군사력 파견을 촉구하자 일본은 2009년 3월 자위대 호위함 2척을 아덴만으로 파견하기로 결정하였다.

2009년 6월 P-3C 2대가 아덴만에서 임무를 시작하였고 최초 아덴만에 파견된 일본 함정 및 P-3C는 일본 평화헌법의 제약으로 자국 선박만을 호위할 수 있었으나, 국제적인 역할이라는 명분을 위해 다른 국가의 선박도 호위하고 적극적으로 아덴만의 해적퇴치 작전에 참여하기 위해서는 국내법적인 뒷받침이 필요하다고 판단, 2009년 6월 ‘해적 대처법’을 제정함으로써 자위대가 어느 정도 법적 제약에서 벗어나 폭넓은 임무를 맡을 수 있게 하였다.

일본 자위대 항공부대를 최초에는 지부티 미군기지인 Camp Lemonnier에 두었다가 2011년 6월부터 독립적인 군사기지를 건설하여 현재에 이르고 있으며, 그 규모는 12헥타르(축구경기장 12개 규모)이다. 지부티에 해외 기지를 건설하여 아프리카와 중독에 공을 들이며 외교 영역을 확대하기 위한 전략으로 분석되고 있다. 또한 장기적으로는 자위대의 정식 군대화, 전쟁할 수 있는 나라로 평화헌법 개정을 위한 지렛대로 활용한다는 평가도 있다.

자위함대 사령관 예하 해적대처활동 수상부대는 항공기 이용 초계임무를 하고 있으며 2척 함정은 아덴만에서 대해적 작전을 수행중이다.

자위함대사령관 예하 수상부대 지휘관, 항공대사령, 지원대사령, 사령부파견대 등 약 400명이 주둔하고 있으며 주요 임무로는 해상작전, 대해적작전, 평화유지작전, 함정 재보급 지원,

21) ReCAAP : Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia

자국민 보호 등의 임무를 수행한다.

향후 전문가들이 예상하는 것으로 사우디아라비아와 인도가 주변국들과 원활한 군사협력을 유지하면서 자국의 이익을 실현하기 위해 해외 원정부대를 구축할 것으로 판단하고 있다.

IV. 파병 개선방안

3장에서 주변국의 진출현황을 살펴보았듯이 동아프리카에서 전략적 요충지인 지부티에 지속적인 군사력 확대하고 있다. 이러한 사항을 고려하여 현재 파병 임무중인 부대를 바탕으로 한 개선방안과 우리 정부의 인태전략을 국방분야와 연계한 한국 파병에 대한 개선을 제안하고자 한다.

1. 청해부대

청해부대는 아덴만 해역에서 우리 선박의 안전을 지키기 위해 2009년 3월 창설된 전투함 부대이다.²²⁾ 2023년 기준 14년째 파병이 실시되고 있다. 그 중에서 2011년 '아덴만 여명작전'을 성공하여 한국 국군의 우수성을 세계에 알릴 수 있었다.

첫째, 편성변경에 대한 제안으로 청해부대 내 검문검색대 편성에 있어 현재 검문검색대장 예하 검색대 본부, 공격·저격·RIB팀으로 구성되어 있다. 주요 임무는 해적의심선박에 대한 검문검색, 우리선박 피랍 시 의명 우리국민 구출 작전을 주로 실시하고 있으며 선박 내 환자발생, 긴급조난선박의 구조 등 인도적 지원 작전시에도 신속하게 대응하고 있다. 이러한 다양한 임무를 현재까지 해군 특수전전단에서 시행되고 있으나 합동성 강화측면에서 해병대 수색부대와 특전사, 공군 탐색구조팀을 편성하는 것이다. 현재 소말리아 내 해적은 바레인에 위치한 미 해군 5함대를 중심으로 유럽연합해군부대들과 공세적인 임무수행으로 2009년에 비해 현저하게 활동이 줄어들었다. 오히려 아덴만 일대 국가 연안에서 긴급 환자후송, 난민 후송, 자연재해, 자국민 구출 등 비전통적 상황이 발생할 가능성이 크다고 생각한다. 이때 공·지·해 전천후 임무수행이 가능한 합동특수작전부대 조직이 있어야 한다고 생각한다.

파병은 국가를 위해 군이 해외에서 임무를 수행하는 아주 신성하고 고결한 군인의 특수성이 반영된 임무라고 생각한다. 해군 내에서도 다회 파병자가 있는 반면에 유능한 실력을 가지

22) 김상협, 박세창, "해군특수작전부대(UDT/SEAL)의 해외파병활동 사례 및 발전방향, 『PKO 저널』 제 20호 (2020. 6.)

고 있음에도 불구하고 소속이 다르다는 이유로 기회를 갖지 못하는 것은 전군차원에서 향후 모병 획득에 있어서도 득이 될 수 없을 것이다. 각 군이 특수작전을 하는 부대들은 상호 유사한 교육을 받고 실무에서 훈련을 실시하고 있기에 아덴만으로 투입되기 전 강한 훈련을 통해 팀워크를 형성하고 임무에 투입이 될 수 있다고 생각한다.

둘째, 해군·해병대 다목적 신속기동부대 운용으로 현재 청해부대는 구축함 1대가 아덴만에서 임무를 수행하고 있지만 상륙함을 이용한 해군·해병대 신속기동부대를 같이 전개시키는 것이다. 기시행중인 해양안보, 대해적작전은 그대로 구축함에서 시행하고 신속기동부대는 5함대를 중심으로 외국군들과 다같이 지부티, 오만 등 원정에서 강제진입작전, HA/DR, NEO 등을 실시하는 것이다.

최근 진행중인 이스라엘과 하마스 전쟁에서 미군은 벌써 전방 해역에 상륙준비단(ARG)과 해병원정부대(MEU)가 배치되었고 한국도 지원 요청을 받았을 경우 한반도와 다른 작전환경에서 임무수행능력이 필요하며 외국군들과 상호운용성 및 연합작전수행능력 향상을 위해 유사한 환경에서의 훈련은 전투력을 상승시켜 줄 것으로 판단한다. 또한 필자도 지부티에 근무할 당시 미국의 상륙준비단과 해병원정부대는 지부티에 정박하여 많은 외국군들과 연합훈련을 하는 것을 참관하였다. 당시 훈련과제 중에 민군작전도 있었고 무정부 국가에서 조기 안정과 정부의 재역할을 위해 다양한 경험이 많은 국가들로부터 전술·전기를 습득할 필요가 있다.

해외의 많은 연합훈련에서 제일 먼저 빠지지 않고 포함되어 있는 과제가 민군작전이며 건축, 도로포장, 중장비 기계 활용법, 물품 공여 등 다양한 형태로 훈련이 진행되고 있다. 따라서 해군·해병대가 원팀으로 원정에서 신속기동부대를 활용한 다양한 활동을 통해 군사외교증진 및 한국군의 영향력을 확대할 수 있는 기회가 될 것으로 생각한다.

한국 해군의 신규 함정 그리고 내부 무기체계와 해병대의 상륙장갑차, K-9 자주포, K-808 장갑차 등 다양한 신규무기체계를 많은 외국군들에게 보여줌으로써 방산 효과도 있을 것이라고 생각한다.

상황은 변하고 적도 변함에 따라 현 상황을 면밀하게 분석하고 그에 필요한 조직을 재구성하여 임무를 수행해야 한다고 생각한다.

2. 대한민국 최초 지부티 원정기지 건설

해외 원정기지 건설은 미래의 계획이거나 시행이 되지 않을 수도 있을 것이다. 필자는 지부티 내 원정기지 건설에 대해 필요성을 중심으로 말하고자 한다.

첫째, 한국의 국격 측면에서 현 정부의 진취적인 한·미동맹과 한·일 군사분야 공감대 형성,

EU 국가와 원활한 외교를 유지한 가운데 지부티 내 한국 해외원정기지는 아주 유용하게 사용될 것이다. 대해적 작전을 동맹 및 우방국과 시행하고 있을 때 한국 원정기지는 다시한번 미국을 포함한 많은 나라에게 신뢰를 줄 것이다.

한국의 안보환경 특성 상 북한에 집중되어 있는 것은 부인할 수 없는 사실이지만 아프리카에서의 군사외교 활동이 타 국가들에 비해 부족한 것이 사실이며 지부티는 전 세계에서 유일하게 많은 국가들의 해외 원정기지를 보유하고 있는 국가이고 지정학적 특성을 고려하였을 때 국군의 해외원정기지는 많은 이점이 될 것이다. 경제적인 측면에서도 홍해와 수에즈운하를 연한 대규모의 물동량이 항행하는 곳으로써 안정적인 무역활동을 보장할 수 있게하고 세계적으로 유명한 기업들이 지부티에 설립되면 한국을 널리 알릴 수 있는 기회가 될 것이다.

둘째, 청해부대의 임무기간 확대 및 작전지속지원 능력 향상이다. 현재 아덴만으로 전개 및 복귀하는 항해기간만 3개월이며 실제 작전지역에서 임무는 고작 3개월밖에 되지 않는다. 작전환경 적응 및 준비에만 많은 시간이 소요가 되고 적응을 하려고 할 때 복귀를 해야 하는 실정이다. 미군 주도의 아덴만 해역에서의 작전 중 대해적 작전외에 다양한 영역으로 임무를 확대중에 있다. 일본과 같이 P-3C 및 링스와 같이 대잠작전을 수행하는 항공기도 전개하여 외국군들과 연합작전을 수행할 수 있을 것이다. 현재 청해부대는 재보급을 위해 오만으로 입항을 하고 있는 실정이며 왜 지부티를 이용하지 않는지를 고민해야 한다. 질낮고 값비싼 물품 대비 오만이 경제적인 이점이 크기 때문이다. 하지만 이런 문제도 원정기지가 있음으로써 재보급, 재공급, 전투력 복원이 가능할 것이다. 이렇게 함으로써 예산을 절약할 수 있을 것이고 외교부 대사관을 경유한 정기 수송을 통한 작전일수를 늘릴 수 있을 것이다.

셋째, 사막지역에서의 정기적인 연합훈련 가능할 것이다. 앞에서 언급하였듯이 한반도에 집중되어 있는 한국의 안보환경을 최첨단 국방과학기술 향상으로 더 이상 대부대가 작전지역에 주둔하여 대응하는 개념에서 탈피하여 군사외교협력 증대 및 한국군의 영향력 확대를 위해 다양한 환경에서의 상호운용성과 연합작전수행능력을 위해 반드시 필요하다고 생각한다. 필자는 UAE 아크부대에 파병도 다녀왔으며 그곳의 환경은 지부티보다 더 척박한 사막환경이며 특전사를 비롯한 한국군도 많은 경험을 쌓고 있다. 미국을 중심으로 동맹국과 우방국 간 상호 호혜적 협력관계 구축 향상을 위해 대한민국 국군은 다양한 환경에서 임무수행능력은 필수라고 생각한다. 이렇게 함으로써 현재 지부티에 주둔하고 있는 미국, 일본, 프랑스, 이탈리아, 독일, 스페인, 영국 국가들과 상륙훈련, 지상훈련, 실사격훈련 등 다양한 훈련을 할 수 있을 것이다.

넷째, 연합 민군작전을 참가하는 것이다. 현재 CJTF-HOA 내 미군, 프랑스, 이탈리아, 일

본은 지부터 군과 민간인들에게 민군작전을 시행중에 있으며 이 기회를 통해 민군작전 수행능력향상과 교리를 정립할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 국내에 민군작전에 대한 병력, 장비, 물자 등 규모가 확대되고 있으며 연합·합동훈련도 실시중에 있다. 중동의 작전환경 상 국가, 정치, 종교 등 다양한 갈등이 언제 터질지 모르는 시한폭탄과 같이 진행중에 있으며 이스라엘-하마스 전쟁, 알카에다, 보코하람 등 극단주의 테러조직들의 반란에 국가 안정을 위해 민군작전은 더욱 중요하고 임무수행 능력을 향상시킬 필요가 있다.

다섯째, 아프리카 인근지역에서 파병중인 남수단 한빛부대와 레바논 동명부대에 대해 긴급상황 발생 시 병력 및 장비 지원과 지속지원이 가능할 것이다. 남수단과 레바논도 현재 내전이 진행중이며 불안정한 상태이기에 원정기지에서의 다양한 지원이 가능할 것이다. 또한 인근 국가의 교민들을 구출해야 하는 상황에서도 전방전진기지로써 활용이 가능하고 한국 주도의 임무수행이 가능할 것이다. 일본은 예를 들어 그들이 제일 먼저 추구하는 과제는 자국민 후송작전이다. 전 세계 자국민들을 구출해야 하는 상황에 대비하여 정부, 대사관, 군과 합동으로 훈련을 실시중에 있다.

여섯째, 해외파병을 통한 인적자원 개발 및 우수장병 획득 추진이 가능할 것이다. 앞에서 언급하였듯이 파병은 군인으로서 대한민국을 대표하여 군사외교를 할 수 있기에 국방개혁으로 인한 정원 부족, 병역자원 감소로 인한 병력수급의 어려움이 상존한 가운데, 파병 기회 확대는 자군의 좋은 기회이자 전역 후 국제기구 진출 등 대한민국을 위해 기여할 수 있는 일원이 될 것으로 생각한다. 해외 원정기지에 대한 합동부대로써 각 군별 우수한 인원들로 선발하여 임무를 수행하는 것이다. 필자는 지부터 주둔하고 있는 많은 외국군들과 소통하면서 느꼈던 것 중에 그들은 지부터 파병에 대해 많은 자부심과 군인으로써 명예심을 가지고 임무를 수행하고 있다는 것을 알 수 있었다.

다음은 어떻게 기지를 구축할 것인가에 대해 논하지 않을 수 없다. 방법은 크게 3가지로 구분할 수 있을 것이다. 첫 번째로, 예산절감 차원에서 미측에 협의하여 미군기지 내 한국군 단독 컨테이너 위주로 섹터를 설정하고 상호군수지원협약에 추가로 명시하여 조치하는 것이다. 현장에서 생활하면서 부족함과 개선소요 등을 발굴하여 점차 확대해 나갈 수 있을 것이다. 중국기지가 계속 확장됨에 따라 미군도 부지를 추가 확보하여 확대로 가는 추세이다.

두 번째로 아크부대가 창설된 배경을 고려하여 지부터 군에게 한국군의 우수성을 널리 알리고 그들에게 전수할 수 있는 의지를 지부터 정부에 알림으로써 한국군에 대한 부지 및 시설을 지원받게 하는 것이다.

마지막으로, 지부터 정부와 협의하여 일정한 부지를 확보한 뒤 군사기지를 구축하는 것이다.

V. 결 론

미 해병대는 1996년에 'OMFTS' 바다로부터 작전적 기동이라는 개념을 만들었고 미 해군 제독출신 전략지정학자 마한은 해양력에 대해 6가지 핵심사항을 만들고 해양력이 곧 국력임을 강조했다. 국가의 안보와 권익 구현을 위해 변화하는 국제정세에 빠르게 대응해야 현 국제 질서에 맞출 수 있다고 생각한다.

한반도 안보환경 특성 상 북한을 예의주시하여 대비태세를 갖추는 것이 군인의 사명이 맞지만 왜 지부티에 많은 국가들이 원정기지를 설치하는 것에 세계 6위의 국방력과 다양한 K 컨텐츠로 전 세계로부터 인정받고 있는 대한민국의 국격을 고려하였을 때 지부티는 아프리카와 유럽에서의 한국 영향력을 확대하기 위해 최적의 장소로 판단하고 있으며 점차 비전통적 위협의 증가를 고려하였을 때 지부티에 대한 파병 전략은 개선이 필요하다고 생각한다.

현재 지부티에 주둔하고 있는 군으로는 미국, 일본, 중국, 프랑스, 이탈리아, 기타 스페인, 독일 일부 EU국가가 다양한 임무를 수행하고 있다.

따라서 현재 실시중인 청해부대 파병에 대한 구조를 합동특수작전부대로 개편하여 대해적 작전 외 다양한 임무에 참가하고 국내에서 활동중인 해군·해병대 신속기동부대를 주기적으로 지부티에 전개하여 주변국과 상륙작전, 비전투원 후송작전 등 다양한 훈련이 가능하게 하는 것이다. 필요시 청해부대를 지원할 수도 있을 것이다.

두 번째로 대한민국 최초 해외 원정기지를 지부티에 구축하는 것이다. 현재 지부티에는 미국을 중심으로 중국, 일본 등 많은 선진국들이 지부티의 지정학적 요충지임을 알고 자국의 이익을 증대시키기 위해 원정기지를 건설하고 운용중에 있다. 우리나라도 북한에만 집중할 것이 아닌 정치, 경제, 사회, 문화적인 측면에서 지부티에 원정기지를 구축하면 여러방면으로 이점이 있을 것이다. 초기 정착을 위해 미군부대 내 컨테이너 형태로 주둔하다가 발전할 수 있는 방법과 지부티로부터 한국군의 우수성을 보임으로써 그들의 시설물을 사용할 수 있게 하는 방법 또는 지부티 정부와 협의하여 부지확보 및 기지를 구축하는 것이다. 장기적인 비전과 전략으로 국제사회에 한국과 국군의 영향력을 발휘하기 위해서는 아프리카 지부티의 해외원정기지 건설에 대해 심각하게 고민해야 한다고 생각하며 글을 마친다.

참고문헌

〈단행본〉

- 『국방대학교 국제평화활동센터 역』 “지부티 CJTF-HOA 협조장교 귀국보고서(이 호),” (논산: 국방대학교, 2018)
- 『국방대학교 국제평화활동센터 역』 “지부티 CJTF-HOA 협조장교 귀국보고서(백명선),” (논산: 국방대학교, 2018)
- 『국방대학교 국제평화활동센터 역』 “지부티 CJTF-HOA 협조장교 귀국보고서(최현창),” (논산: 국방대학교, 2019)

〈논문〉

- 양정학, 김순수, “중국의 지부티 군사보급기지 건설의 전략적 함의,” 『뉴아시아』, 제24권 2호, (2017. 6.) pp. 127-128.
- 조현철, “지부티 내 중국 군사기지 건설에 따른 외국군 동향 분석 및 전망,” 『합참』, 제68호 (2016. 7.) p. 72.
- 김상협, 박세창, “해군특수작전부대(UDT/SEAL)의 해외파병활동 사례 및 발전방향,” 『PKO 저널』 제 20호 (2020. 6.)

〈서적 / 기타〉

- 국방일보, “작전명 ‘한울’...청해부대, 13개 국가와 아덴만 작전,” <http://kookbang.dema.mil.kr> (검색일: 2023. 7. 16.)
- 이지윤 외 2명, “지구멸망의 날 같다...수단 군벌 교전 3주 만에 난민 33만명,” <http://donga.com> (검색일: 2023. 7. 16.)
- VOA 뉴스 “미군, 소말리아 극단 이슬람 조직 ‘알샤바브’ 공습 30명 사망,” <http://www.voakorea.com> (검색일: 2023. 7. 29.)
- BBC 뉴스 “이란-사우디아라비아, 오랜 앙금 풀 수 있을까..7년 만에 관계 복원 합의” <http://www.bbc.com> (검색일: 2023. 7. 29.)
- 인권뉴스, “남수단: 극심한 내전 중 근인들이 저지르는 성폭력.” <http://amnesty.or.kr> (검색일: 2023. 7. 29.)
- 구글 “Djibouti armed forces” <http://en.wikipedia.org> (검색일: 2023. 7. 29.)
- 구글 “French forces in Djibouti” <http://en.wikipedia.org> (검색일: 2023. 8. 15.)
- 구글 “small wars journal” <https://smallwarsjournal.com/> (검색일: 2023. 8. 15.)



발칸반도에 남은 마지막 화약고, 코소보 분쟁의 원인과 전망 분석

The last powder keg in the Balkan Peninsula,
the causes of the Kosovo conflict, and its prospects

육군 소령 김영민
MAJ Kim, Young Min



요약

발칸반도에 위치한 세르비아와 코소보는 과거부터 다양한 역사·민족·종교적 배경을 바탕으로 끊임없이 분쟁이 일어나는 곳이다. 코소보 분쟁은 세르비아의 자치주였던 코소보의 독립을 주장하는 알바니아계와 이를 반대하는 세르비아계 사이의 갈등으로 특히 1990년대 유고슬라비아의 붕괴 이후 그 갈등이 격화되었다. 인종청소를 동반한 세르비아의 탄압과 억압 속에서 코소보는 무장세력을 결성하여 이에 대응하였고, 국가 내부적으로 해결되지 않자 미국·러시아 등의 국제사회가 개입하여 이를 중재하고자 하였다. 결국 1999년 코소보 전쟁이 발발하였고 그 결과 코소보 평화협정을 맺으면서 양측간의 갈등을 일시적으로 잠재울 수 있었다. 하지만, 2008년 코소보의 일방적인 독립선언으로 분쟁의 불씨가 재점화되었고 최근까지도 지속되고 있는 분쟁으로 인해 군사적 긴장감과 불안을 높이고 있다. 코소보 분쟁이 국제사회에 미치는 영향을 고려할 때, 분쟁해결을 위해서 세르비아-코소보 뿐만 아니라 국제사회의 관심과 노력이 병행되어야 한다.

ABSTRACT

Serbia and Kosovo, located on the Balkan Peninsula, have been a constant source of conflict due to their complex historical, ethnic and religious backgrounds. The Kosovo conflict, in particular, intensified after the collapse of Yugoslavia in the 1990s when Kosovo, which had previously enjoyed autonomous status within Serbia, saw tension rise between the Albanian-majority population advocating for independence and the Serbian minority opposing it. Amidst Serbian repression and oppression, including instances of ethnic cleansing, Kosovo saw the emergence of armed resistance groups. When internal resolution efforts failed, the international community, including the United States and Russia, sought to mediate the conflict. Ultimately, in 1999, the Kosovo War erupted, leading to the Kosovo Peace Agreement, which temporarily quelled the conflict. However, in 2008, Kosovo's unilateral declaration of independence reignited the sparks of conflict, leading to ongoing tensions and insecurity. The Kosovo conflict has heightened military tensions and unease, causing concerns. Considering the impact of the Kosovo conflict on the international community, it is crucial to recognize that its resolution requires parallel efforts from not only Serbia and Kosovo but also the international community's attention and commitment.

발칸반도에 남은 마지막 화약고, 코소보 분쟁의 원인과 전망 분석

The last powder keg in the Balkan Peninsula,
the causes of the Kosovo conflict, and its prospects

육군 소령 김영민

MAJ Kim, Young Min

I. 서론

과거 동유럽의 발칸반도에 위치하였던 유고슬라비아는 6개의 공화국과 2개의 자치주로 이루어져 있었으며, 2개의 문자와 3개의 종교 그리고 4개의 언어를 사용하는 사회주의체제 연방국가였다.¹⁾ 즉, 종교적으로나 민족·언어적으로 매우 다양한 전통과 배경이 공존하고 있는 지역으로서 이러한 요인으로 인해 국가 내부적으로 많은 갈등이 발생한 곳이기도 하다. 특히, 발칸반도 지역은 1차 세계대전의 촉발원인이 되었던 사라예보가 위치한 곳이기도 하며 다양한 분쟁으로 인해 현재까지 ‘유럽의 화약고’ 라는 오명을 가지고 있는 지역이다.

하지만, 1990년대 소련이 붕괴되면서 발칸반도에도 민주주의의 바람이 불게 되었고 유고슬라비아의 각 공화국들은 독립에 대한 열망을 실행으로 옮기게 되었다. 이에 따라, 1990년 1차 유고내전을 통해 발칸반도 북부의 슬로베니아와 크로아티아가 독립을 하게 되었고 이어서 2차 유고내전을 통해 1995년에 보스니아-헤르체고비나가 유고슬라비아로부터 완전독립을

1) 유고슬라비아는 슬로베니아와 크로아티아, 보스니아-헤르체고비나, 세르비아, 몬테네그로, 마케도니아의 6개 공화국과 2개의 자치주인 보이보디나와 코소보로 이루어졌다. 또한, 대부분의 인구가 라틴과 키릴문자를 사용하며 언어로는 슬로베니아어와 크로아티아어, 세르비아어, 알바니아어를 사용하였다. 그리고 종교로는 카톨릭과 그리스정교, 이슬람교를 믿는 복잡한 민족, 종교, 문화적 구성을 지니고 있었다.

하게 되었다. 그리고 발칸반도의 관심이 북부지역으로 집중된 시기를 활용하여 남부의 마케도니아는 별다른 충돌없이 독립하게 되면서 발칸반도 내 분쟁은 서서히 사그라들기 시작하였다.

하지만, 아직까지 발칸반도 내 민족간 분쟁이 해결되지 않은 한 곳 남아있는데 바로 세르비아의 자치주인 코소보 지역이다. 1990년대 코소보에서도 알바니아계 민족주도로 독립국가로서의 지위를 얻기 위해 노력하였으나 인종청소²⁾를 동반한 세르비아와의 내전으로 인해 많은 피해를 입게 되었고, 2008년에는 독립을 선언하였지만 이를 반대하는 국가들로 인해 국제적으로 완전한 독립국가로 인정받지 못하고 있다.



〈그림1〉 발칸반도 국가 및 세르비아와 코소보

출처 : <http://blog.naver.com/campar>(검색일: 23. 9. 8)

그런데 최근 코소보 지역에서 분쟁의 씨앗이 재점화되고 있는 모습이 나타나고 있다. 2008년 이후 소규모의 분쟁은 지속적으로 이루어졌지만 세르비아계와 알바니아계 양측간 대규모 무력충돌까지 이어지지는 않았다. 하지만, 지난 4월 코소보의 지자체 선거간 세르비아계는 선거를 보이콧하였지만 코소보에서는 일방적으로 알바니아계 인물들을 시장으로 선출하게 되었고, 이에 반발하는 세르비아계들은 시청으로 무단진입하려다가 알바니아계 및 NATO 평화유지군과 충돌하게 되면서 50여명의 부상자를 내게 되었다. 이에 세르비아는 세르비아계 주민들을 보호한다는 명목하 군 최고 경계령을 발령하면서 코소보와의 국경에 배치된 병력들을 점검하는 조치를 취하는 등 군사적 긴장감을 높이고 있다.³⁾

2) 특정 인종이나 민족을 강제적으로 배제하고 말살하려는 행위나 정책. UN에서는 폭력과 공포수단을 동원하여 특정지역에서 민족, 종교적으로 이질적인 집단을 제거하는 정책으로 규정함

3) 정의길, “우크라 님은 폴 코소보도 분쟁격화...세르비아 민족주의 꿈틀”, 한겨레(게재일 2023.6.13.)

본 연구는 아직까지 진행 중인 발칸반도 내 코소보 분쟁의 원인에 대해 심층적으로 분석하여 왜 아직까지 분쟁이 쉽게 해결되지 않고 있는지 알아보고 향후 코소보 분쟁의 전망과 해결 방안에 대해서 살펴보고자 한다. 그리고 현재는 러시아-우크라이나 전쟁으로 세계의 이목이 집중되고 있지만 코소보내 분쟁이 격화될 경우 주변국가에 미치는 영향을 고려해볼 때 차후 코소보 분쟁을 평화적으로 해결하기 위해서는 UN을 포함한 국제적 노력이 병행되어야 하므로 지속적으로 관심을 가지고 분쟁의 추이를 분석해 볼 필요가 있다.

II. 본 론

1. 코소보 분쟁의 원인

가. 역사적 배경

코소보 분쟁의 원인을 분석하기 위해서는 고대부터 형성된 발칸반도의 민족·종교적 다양성을 이해할 필요가 있다. 세르비아와 코소보가 위치한 발칸반도는 과거 고대 그리스의 영향을 직접적으로 받았으며, 그 이후에는 동·서로 분열된 로마제국의 경계선에 포함되는 지역이었다. 이에 따라, 종교적으로 서로마 제국의 카톨릭과 동로마인 비잔틴 제국의 그리스 정교가 자연스럽게 퍼져나가게 되었다. 그리고, 6~7세기 경에는 동유럽에 살고 있던 세르비아인들과 슬로베니아인들을 중심으로 한 슬라브족이 훈족과 같은 유목민족의 세력팽창에 의해 서서히 남쪽방향으로 이동하여 발칸반도 지역으로 유입되었고 결국 7세기와 9세기경 각각 공국을 수립, 14세기까지 몬테네그로, 세르비아, 보스니아 등의 여러 공국들을 수립하였다. 하지만, 지정학적으로 매우 요충지였던 발칸반도의 각 공국들은 주변의 오스트리아·헝가리 제국, 비잔틴 제국과 같은 강대국들의 다름 속에서 크게 성장하지 못하였다.⁴⁾

하지만, 14세기 중반 이후 비잔틴 제국의 국력이 쇠약해지면서 발칸반도에서는 슬라브족 중 다수를 차지한 세르비아인들이 주도하는 세르비아 공국이 전성기를 맞아 코소보를 포함한 발칸반도의 남부지역을 거의 장악하게 되었다. 그러나 세르비아 공국의 전성기는 오래가지 못하였다. 중동일대에서 오스만 제국이 세력을 팽창하면서 지중해

4) 손규석, “미국의 코소보 군사개입에 관한 연구”, 단국대학교 정치외교학과, 석사학위논문, 2007. p.57

를 넘어 발칸반도 지역까지 지배하고자 하였기 때문이다. 결국 1389년, 세르비아인들이 주축이 된 발칸반도의 공국들과 오스만 제국은 현재의 코소보 지역에서 대규모 전투를 하게 되었다. 전투 초기 오스만 제국은 황제인 술탄이 암살당하는 등 고전하였지만, 병력의 우세한 점을 이용하여 결국 세르비아를 포함한 발칸동맹을 격파하고 승리를 하게 되었다. 그리고 그 결과, 발칸반도의 북부지역은 오스트리아·헝가리 제국이, 세르비아를 포함한 남부지역은 오스만 제국의 지배를 받게 되었다.⁵⁾



출처 : <http://blog.naver.com/goingoutside>(검색일: 23. 9. 8)

세르비아인들은 자신들의 나라가 가장 번창하였던 시기의 마지막 전투였던 코소보 전투를 자국의 역사에서 매우 뜻깊은 사건으로 기록하고 있다. 특히, 아직까지 세르비아인들은 코소보 전투가 끝났던 6월 28일을 ‘비도브단’이라는 국경일로 지정하여 당시 전투하다 전사한 군인들의 넋을 기리고 있다.⁶⁾ 즉, 이때부터 코소보 지역은 세르비아인들에게 ‘가슴 속의 뜨거운 심장’이자 세르비아의 성지로서 자리잡게 되었고⁷⁾ 결론적으로 역사, 전통과 신화에 있어서 아주 중요한 지리적 장소로 인식하게 되었다.

당시 오스만 제국의 인구는 이슬람교를 믿는 무슬림계들이 대부분 차지하였기에 인근 지역에서 이슬람교를 믿는 알바니아인들을 코소보 지역으로 대거 이주시켰다. 뿐만 아니

5) 위의 논문. pp.57~58

6) 나무위키 검색, ‘세르비아’ (검색일 : 2023. 8. 23)

7) 김재명, 『오늘의 세계분쟁』, (서울:미지북스), 2021. p.293

라, 밀라트 제도⁸⁾를 통해 이슬람교로 개종시에는 각종 면세 혜택을 부여했기 때문에 기존 발칸반도에 거주중인 사람들도 개종을 하는 등 이슬람교가 성행하게 되었다.

오스만 제국은 밀라트 제도를 통해 이슬람교를 성행시키기는 했으나, 기존 제국들처럼 지배받는 민족들을 탄압하거나 억압하지 않았다. 오히려 밀라트 제도는 기존의 다양한 민족과 종교, 문화 등을 인정해주는 효과도 있었기 때문에 발칸반도에서는 민족·문화·종교적 다양성을 잃지 않고 각각의 정체성을 유지할 수 있었다.

19세기에 접어들면서 점차 국력이 약해진 오스만 제국은 1878년 러시아와의 전투에서 패하게 되었고, 이를 계기로 발칸반도에서는 세르비아를 포함한 각 공국의 독립을 위한 목소리가 높아졌다. 이에 따라 발칸반도의 국가들은 1912년 오스만 제국에 대한 최후통첩을 시작으로 전쟁을 개시하여 발칸반도 내 오스만 제국의 영향력을 모두 제거하고 코소보를 포함하여 대부분 지역을 해방시켰다. 이 때, 코소보 지역은 주민구성과 사용언어가 비슷한 알바니아로 통합되길 희망하였지만 코소보에 대한 강한 열망을 가지고 있던 세르비아는 이에 대해 강하게 부정하였다. 이 뿐만 아니라, 발칸반도에 이해관계를 가지고 있는 주변 강대국들은 코소보와 알바니아가 통합되어 거대한 무슬림계가 주도하는 대 알바니아 민족국가가 형성되는 것에 대해 부정적이었기 때문에 결국 코소보는 세르비아의 지역으로 포함되어 알바니아가 아닌 유고슬라비아에 속하게 되었다.

하지만, 2차 세계대전 기간 중에 발칸반도는 추축국이었던 독일, 이탈리아의 간섭을 받게 되었고, 특히 1943년 이탈리아의 무솔리니 영향아래 있던 코소보는 나치에 의해 점령되었다. 그리고 전쟁기간 동안 코소보의 많은 알바니아계들은 강제적으로 친 나치 경향의 부대로 편성되어 세르비아인들과 차후 유고슬라이바의 대통령이 되는 티토가 이끄는 공산당 세력과 전투를 하였고 이 과정에서 세르비아인들에 대한 학살행위에 가담하기도 하였다.⁹⁾ 2차 세계대전 종전 후, 이탈리아로부터 해방된 코소보는 독립을 위해 또 한 번 저항하였지만 코소보 자치주로서 다시 세르비아의 공산주의 정권 아래 통치를 받게 되었다.

8) 오스만 제국의 고유 행정제도로써 제국 내 거주하는 서로 다른 문화, 종교 정체성을 가진 사람들을 각자의 종교 공동체가 맡아 자치하게 만든 제도

9) 손규석, “미국의 코소보 군사개입에 관한 연구”, 단국대학교 정치외교학과, 석사학위논문, 2007. p.61

나. 내부적 배경

1) 세르비아 민족주의와 밀로세비치의 등장

세르비아인들의 민족주의는 발칸반도 내 다른 계열의 민족보다 훨씬 강렬하다고 볼 수 있다. 세르비아 민족주의가 시작된 시기는 정확히 알 수 없지만 14세기 중반부터로 추정하고 있다. 당시 중세 세르비아 왕국은 현재의 불가리아, 그리스 일부와 알바니아까지 포함하는 대제국으로서 성장하고 있었다. 또한, 이 때는 세르비아 왕국이 지리적 이점을 활용하여 막대한 부를 축적하였을 뿐 아니라 세르비아인들이 관습과 전통을 반영한 법전을 편찬하는 등 세르비아의 역사에서 최대의 전성기를 누린 시기이다. 그리고 이러한 왕국이 사라지게 된 계기인 1389년 오스만 제국과의 코소보 전투는 세르비아 왕국이 더 성장할 수 있었을 것이라는 아쉬움과 함께 세르비아인들의 저항정신을 고취하며 민족을 결집시키는 밑바탕이 되었다.

이러한 세르비아 민족주의는 19세기 프랑스의 나폴레옹 혁명전쟁을 계기로 전 유럽에 민족주의 사상이 빠르게 전파되면서 또 한 번 불붙게 된다. 1844년 프랑스의 근대 민족주의 영향을 받은 세르비아의 정치가였던 일리야 가라샤닌은 중세 세르비아 왕국의 영토를 기준으로 대 세르비아 국가를 건설할 것을 주장하였으며, 이는 발칸반도 내 세르비아인들의 열렬한 지지와 호응을 얻게 된다. 결국 세력을 키운 세르비아의 주도하에 결성된 발칸반도 동맹은 1912년 1차 발칸전쟁을 통해 오스만 제국을 몰아내며 다시 한 번 대제국 건설에 박차를 가하게 되었다. 하지만, 과거부터 다양한 역사·종교적 배경을 지닌 발칸반도에서는 또 다시 민족간 갈등이 발생하였고 이는 1차 세계대전의 불씨가 되었다.

이렇게 민족간 갈등이 원인이 되어 발발한 1차 세계대전 이후, 세르비아의 민족주의는 많이 쇠퇴하게 되었다. 하지만, 세르비아인들은 독립국가 건설에 대한 열망을 가지고 이를 추진하고자 하였으나 연합국 측에서는 1차 세계대전의 촉발원인이 되었던 세르비아의 민족주의를 경계하며 이를 저지하였고, 결국 독립국가가 아닌 인접한 슬로베니아 및 크로아티아와 협상하여 연방국가를 수립하도록 만들었다.¹⁰⁾

또한, 유고슬라이바의 대통령으로 선출된 티토는 발칸반도 내 다양한 민족을 통합하기 위해 슬로베니아와 크로아티아인들을 포함하는 남슬라브 민족의 통합이념인 ‘유고슬라이바즘’을 정착시켜서 세르비아의 민족주의 확산을 방지하고자 하였다. 하지만, 1980

10) 박재완. “코소보 전쟁의 원인에 관한 연구(내부적 원인과 외부적 원인으로 분석)”, 고려대학교 국제관계학과, 석사학위논문, 2006. pp.20~22

년 유고슬라이바의 정신적 지주였던 티토가 사망하자, 유고슬라이비아는 각 공화국에 대한 통제력을 상실하게 되었고 각 지역에서는 독립을 위한 목소리를 높이게 되었다.

이 때, 세르비아에서는 강경파였던 밀로세비치가 세르비아 대통령으로 선출되면서 과거 억눌려 있었던 세르비아 민족주의를 재건하고자 하였다. 특히, 밀로세비치는 발칸반도 내 가장 많은 인구분포를 가지고 있는 세르비아인들이 유고슬라이바의 운영을 주도할 수 있어야 된다고 생각하였으며, 추가적으로 과거 세르비아 왕국의 모습을 재현하기 위해 코소보에 대한 억압정책을 증가시켰다. 특히, 1989년에는 코소보에 대한 자치권을 박탈하고 1992년에는 코소보내 독립선언에 대해 불법화하는 등 세르비아의 중앙집권화를 위해 코소보에 대한 통제력을 강화하게 되었다.¹¹⁾



〈그림3〉 연설하는 밀로세비치(좌), 국제전범재판소에서 재판받는 밀로세비치(우)

출처 : <http://blog.naver.com/nowtour1>(검색일: 23. 9. 8)

2) 티토 사후 유고슬라비아의 붕괴

앞서 언급한 것처럼, 2차 세계대전 이후 유고슬라이바의 초대 대통령으로 선출된 티토의 재임기간 동안에는 민족주의의 확산이 방지되면서 남슬라브족이라는 통합된 인식을 가지고 지냈기 때문에 발칸반도 내 갈등은 크게 발생하지 않았다. 그리고 유고슬라이비아는 티토정권 아래 비동맹주의 노선을 채택하면서 사회주의 국가이면서 동시에 미국을 포함한 서방국가의 각종 지원을 통해 경제적으로도 크게 성장할 수 있었다.

하지만, ‘유고슬라비아’라는 국가내에서 티토만큼 각 민족을 결집시키고 불만을 잠재울 수 있는 위대한 인물은 존재하지 않았고 결국 티토 사후 민족주의가 다시 불붙기

11) 앞의 책, p.23

시작하였다. 특히, 유고슬라비아의 경제불황은 발칸반도 내 민족주의를 더욱 확산시키는 계기가 되었다. 1979년 2차 오일쇼크가 발생하게 되면서 전 세계의 경제가 침체에 빠지게 되었는데 유고슬라비아도 경제적으로 엄청난 타격을 받게 된다. 1987년에는 경제적으로 167% 인플레이션이 발생하였고 1989년에는 2000% 이상으로 상승하는 등 지속적인 경제침체가 발생하였다. 또한, 자주관리제도¹²⁾를 운영하고 있던 유고는 경제적으로 어렵고 힘든 상황에서 기업이 아닌 노동자들이 여기에 대처할 능력이 부족하였다. 결과적으로 티토 사후 유고슬라비아는 급격한 인플레이션, 외채부담, 실업률 상승 등 견잡을 수 없는 국가적 위기를 겪게 된 것이다.

이에 덧붙여 세르비아를 포함한 발칸반도 남부지역에 위치한 공화국들은 그동안 유고슬라비아의 경제정책에 대한 불만을 내기 시작하였다. 비교적 서유럽에 인접해있는 슬로베니아, 크로아티아 등의 나라들이 발칸반도의 남부지역보다 서방국가로부터 더 많은 경제적 혜택을 누리면서 경제적 불평등이 발생하고 있다는 게 그 주장이었다. 뿐만 아니라, 크로아티아계 출신이었던 티토가 남부지역보다는 북부지역의 발전을 위해 각종 정책을 추진하였다는 주장을 내세우면서 민족간 대립이 격화되었고 결국, 민족간 통합을 이루고 있었던 유고슬라비아의 존재는 유명무실해지면서 각 공화국은 연방국가인 유고슬라비아를 탈퇴, 독립된 국가를 건설하기 위해 노력하였다.



〈그림4〉 티토 유고슬라비아 대통령(좌) 및 유고연방의 붕괴(우)

출처 : <http://blog.naver.com/woowa8289>(검색일: 23. 9. 8)

12) 기업의 각종 의사결정에 노동자들이 직접 참여하는 제도로, 노동자들이 기본적인 문제에 관한 결정권 뿐 아니라 생산, 분배, 고용에 이르기까지 전 과정을 제어하는 제도이다.

다. 외부적 배경

1) 소련의 해체와 사회주의 체제 붕괴

1991년 소련이 해체되면서 그동안의 냉전체제가 종식됨과 동시에 양극체제로 억제되고 있었던 각 지역의 갈등과 분쟁이 본격적으로 분출되기 시작하였다. 특히, 소련이 해체되면서 기존 소련연방에 속해있던 우크라이나 등 15개국이 독립하게 되자 이는 독립국가 건설을 요구하는 유럽의 소수민족에게도 큰 자극이 되었다.

뿐만 아니라, 1980년대 후반부터 소련은 이미 개혁·개방정책을 추진하고 있었는데 이 또한 발칸반도를 포함한 동유럽에 민주화의 바람을 불어 일으켰고, 서서히 금이 가고 있던 유고슬라이바의 전통적인 사회주의 정치·경제의 붕괴를 가속화시키게 되었다. 즉, 세르비아는 유고연방을 세르비아 주도로 계속해서 유지하기 위해 노력하였지만 이미 통제력을 상실한 국가에서 너무 많이 퍼져버린 민주화의 물결의 확산을 막아낼 수는 없었다.

이 뿐 아니라 발칸반도의 여러 민족들은 인접해 있는 독일의 통일을 지켜보면서 독립국가에 대한 이상과 자본주의 및 자유주의에 대한 환상을 가지게 되었다. 독일이 통일되면서 자유주의 체제를 유지하게 되자 이를 과거 사회주의 국가였던 동독의 패배로 인식하게 되었고 당시 침체되어 있던 경제를 재건하기 위해서는 자본주의와 시장경제 체제를 전면적으로 도입하여 유럽체제에 편입하고자 하는 욕구가 강해지기 시작하였다. 이는 당연히 자치주로 남아있던 코소보의 알바니아계가 독립국가를 건설하는데 있어서 큰 영향을 준 요인으로 작용하였다.¹³⁾

2) 동·서 진영의 이해관계

코소보 내 민족갈등이 격화되어 대규모 무력충돌이 발생한 것은 1999년이다. 그런데, 이 전쟁은 단순히 내전의 형태로만 이루어진 것이 아니라 세르비아와 코소보에 이해관계를 가지고 있던 동·서 진영의 개입이 촉발원인이 되어 발생하게 된 것이고 이에 따라 그 피해도 극심했던 것으로 보인다.

1990년대 초까지 서방국가를 대표하는 미국은 코소보를 포함한 발칸반도 지역의 갈등에 대해 크게 개입하지 않았다. 오히려 미국은 1998년까지만 하더라도 코소보해

13) 박재완. “코소보 전쟁의 원인에 관한 연구(내부적 원인과 외부적 원인으로 분석)”, 고려대학교 국제관계학과, 석사학위논문, 2006. p.58

방군 조직을 테러조직으로 규정하며 세르비아의 국가주권을 인정하는 입장을 유지하였다. 하지만, 미국은 1990년대 초 유고전쟁에서 막대한 피해와 인권문제 등이 발생하는 것을 지켜보면서 세계강대국으로서 이를 해결하기 위해 적극적으로 개입할 필요가 있다고 판단하였다. 더불어 공산주의 세력들이 주도하고 있는 세르비아가 점점 더 발칸반도에서의 영향력을 확대하려고 하자 이를 저지하기 위해 기존과 반대로 상대적 약자의 입장에 있는 코소보를 지지하는 쪽으로 돌아서게 되었다.

그리고 미국 입장에서는 발칸반도를 포함한 동유럽에서 자국의 영향력을 확대하기 위해서는 NATO의 존재목적과 그 역할을 다시 한 번 강조할 필요가 있었다. 소련의 남진을 저지하기 위한 목적으로 만들어진 NATO는 1991년 소련 붕괴와 더불어 바르샤바 조약기구가 해체되면서 그 존재의 의미가 사라지게 되었다. 하지만, 미국은 NATO의 존재가 반드시 필요했기 때문에 과거 공산주의에 대한 대응이 목표였던 NATO를 테러 및 종족갈등, 그리고 지역 내 국경분쟁 등을 해결하기 위해 유지하는 기구로 정의를 새롭게 변화시켰다. 즉, 이러한 이유로 인해 미국이 코소보 분쟁에 개입할 때 유엔 안보리 결의를 통한 방법보다 NATO의 군사적 개입을 고려한 것이다.

이와 더불어 서방진영에서는 독일이 코소보 문제에 적극적으로 개입하게 되면서 분쟁이 격화되었다. 독일은 1990년 10월 3일, 통일이 되면서 대외적으로 독일이라는 국가의 국제적 지위를 향상시키고 특히 유럽내에서 영향력을 확대하고자 하였다. 이에 따라 코소보 전쟁이전 부터 슬로베니아와 크로아티아의 독립을 지지하는 등 발칸반도 문제에 적극적으로 개입하였는데, 이렇게 지속적으로 발칸반도 내 국가들의 독립을 지지하면서 민족간 갈등을 증폭시키는 원인을 제공하였다. 그리고 국가의 힘을 가장 잘 보여줄 수 있는 것이 바로 군사적 능력이었기 때문에 코소보 문제 해결을 위한 군사적 개입시에도 적극적인 입장을 취하며 NATO군 투입시에도 주도적으로 참여하였고, 이는 코소보를 통해 유럽내 질서를 독일에게 유리하게 변화시키기 위한 행동들이었다.

반대로, 미국과 대립하는 러시아 입장에서는 소련 붕괴로 인해 국제사회에서의 영향력이 많이 약화되기 하였지만, 이 상황을 가만히 지켜볼 수만은 없었다. 물론, 코소보 문제를 해결하기 위해서는 국제적 관심과 개입이 필요하다고 동일하게 인식하고 있었지만 미국이 주도하는 NATO의 개입보다는 UN안보리와 OSCE¹⁴⁾와 같은 국제기구

14) 유럽 안보협력기구의 약자(Organization for security and co-operation in Europe)로, 현재까지 안보협력을 위해 57 개국이 가입되어 있는 세계에서 가장 큰 정부간 협력기구이다.

를 통해 해결하는 것이 적절하다는 주장을 지속적으로 유지하였다. 이 와중에도 러시아는 정치체제 그리고 민족적으로 동질성을 유지하고 있는 세르비아의 입장을 지지하면서 미국을 포함한 서방진영과 대립하게 되었다. 코소보 내 NATO 개입시에도 피해를 입은 세르비아인들에게 구호품을 보내며, 러시아 내에서는 지원병을 모집하여 코소보 분쟁에 개입해야 한다는 주장을 하기도 하였다.¹⁵⁾

결론적으로, 코소보 분쟁은 국제전으로 비화하게 되었고, 미국과 러시아 등 강대국들이 자신들의 영향력을 행사하고 국제질서를 유리하게 재편하려는 무대가 되어버렸다. 그리고 이러한 요인들이 코소보 분쟁을 오히려 평화적으로 해결하지 못하게 만드는 제약사항으로 작용하게 되었다.

2. 코소보 분쟁의 경과

가. 내부적 갈등 : 유고슬라비아 수립(1946) ~ 코소보 전쟁 1단계(1999.3)

코소보 지역은 과거부터 이슬람을 믿는 알바니아계와 그리스 정교를 믿는 세르비아계가 섞여서 이루어져 있었으며, 특히 2차 세계대전 기간 이탈리아가 코소보 지역을 점령함과 동시에 알바니아계 사람들을 대거 이주시키면서 인구분포는 약 9:1 정도로 형성되었다. 그리고 2차 세계대전 이후 코소보는 세르비아에 통합되었지만 유고슬라비아 대통령인 티토는 코소보를 자치주로 승격시키는 등 사실상 공화국에 준하는 많은 권한을 인정해주었기 때문에 티토 집권기간 동안은 큰 분쟁이나 갈등은 발생하지 않았다. 다만, 1968년에 코소보의 공화국 승격을 요구하는 시위가 있었으나 별다른 충돌없이 진압되었다.¹⁶⁾

하지만, 세르비아 민족주의의 대표적인 인물인 밀로세비치가 1986년 유고슬라비아의 공산주의 동맹 당수로 선출되면서 세르비아와 코소보의 갈등이 본격화되기 시작하였다. 특히, 1987년에는 코소보에서 소수를 차지하고 있던 세르비아계 주민들을 지지하는 한편 1989년에는 유고 헌법을 개정하여 코소보의 자치권을 박탈하게 된다. 티토 사후 유고슬라이바의 통제력이 상실되는 가운데 코소보에 자치권을 주게 된다면 인접 국가인 알바니아와 통합될 가능성이 매우 농후하다는 생각을 갖고 있었기 때문이

15) 박재완. “코소보 전쟁의 원인에 관한 연구(내부적 원인과 외부적 원인으로 분석)”, 고려대학교 국제관계학과, 석사학위논문, 2006. p.66

16) 위의 책. p.66

다. 이와 더불어 밀로세비치는 코소보 내에서 알바니아어 사용을 금지시키며 각종 미디어 장악을 통해 여론을 조작하기도 하였다. 그리고 이러한 조치에 반발하는 코소보 알바니아계들은 1990년 7월 2일, 코소보 의회에서 자체적인 투표를 통해 코소보를 독립된 공화국으로 선포하였는데, 처음에는 이전처럼 자치권을 회복하는 수준을 요구하였지만 점점 더 강력해지는 세르비아의 탄압아래 알바니아계의 궁극적인 목표이자 이상인 '독립'을 선언하게 된 것이다. 하지만, 세르비아는 코소보 의회를 비합법적인 활동 단체로 간주하고 이를 강제 해산시키는 등의 조치를 단행하면서 코소보의 노력은 좌절될 수 밖에 없었다.

이러한 세르비아 정부의 억압과 탄압 속에서도 알바니아계들은 비밀리에 투표를 통해 1992년 이브라함 루고바를 대통령으로 선출하고 코소보공화국을 구성하는 등 코소보의 독립의지를 대외적으로 알리는 한편, 알바니아계들의 결집을 유도하기도 하였다. 그러나, 루고바는 기본적으로 온건파였기 때문에 세르비아의 탄압에 대해 주로 비폭력 저항운동으로 대응하였는데 이는 큰 효과를 볼 수 없었다.

이 와중에 발칸반도에서는 1990년에 1차 유고내전을 통해 슬로베니아와 크로아티아가 유고슬라비아로부터 독립을 하게 되었고, 1992년부터 1995년까지 2차 유고내전을 통해 많은 희생이 있었지만 보스니아-헤르체고비나도 독립국으로서의 지위를 얻을 수 있었다. 이러한 광경을 목도한 코소보에서는 더 이상 비폭력 저항이 아닌 무력사용을 동반한 저항만이 독립을 쟁취할 수 있는 수단으로 인식, 1996년 알바니아 민족주의자와 급진세력의 주도 아래 코소보해방군(KLA : the Kosovo Liberation Army)을 결성하여 무력투쟁을 시작하였다. 이러한 결과, 코소보 해방군은 게릴라전을 통해 한 때 코소보 지역의 40% 이상을 차지하기도 하였다.¹⁷⁾

하지만, 이를 가만히 지켜보고만 있을 수 없었던 세르비아의 밀로세비치는 코소보 해방군에 대한 소탕작전을 감행, 결국 이는 전쟁수준으로 크게 격화되었다. 코소보 전쟁은 크게 2단계로 나눌 수 있는데, 1998년 2월~1999년 3월까지의 기간이 코소보 전쟁 1단계로서 세르비아와 코소보 간 내전형태로 발생하게 되었다. 이 기간동안 밀로세비치는 헬기와 전차 등을 동반한 유고연방의 정부군과 세르비아 보안군 등을 투입하여 코소보의 무장단체 뿐 아니라 민간인 학살을 자행하였으며, 코소보 지역내 이슬

17) 위의 책. pp.28~30

람 사원들을 무차별적으로 파괴하는 등 코소보를 무차별적으로 탄압하였다. 이로 인해 약 1,000여명의 사망자가 발생하였고, 코소보 알바니아계들은 세르비아의 탄압을 피해 인접한 알바니아로 대거 피난을 가기도 하였으며 코소보 내에서도 터전을 잃은 많은 난민들이 발생하게 되었다.¹⁸⁾

특히, 1999년 초 코소보 남부지역인 라차크에서 알바니아계 주민의 대량학살 사건이 발생하였는데 이는 코소보 사태를 국제사회의 관심이슈로 만들었고 더불어 알바니아에서도 같은 민족이 난민이 되어 유랑민처럼 떠도는 상황을 알리게 되면서 이 문제를 해결하기 위해 국제사회가 적극적으로 개입하게 되었다.

나. 국제사회 개입 : 코소보 전쟁 2단계(1999.3) ~ 코소보 독립선언(2008.2)

코소보 전쟁의 1단계 시기부터 UN에서는 코소보 내에서 이루어지고 있는 비인도주의적인 각종 행위들에 대해 인식하고 있었으며, 각종 UN 안보리 결의안을 통과시키면서 유고연방에 대한 무력사용 중지, 경제제재 조치 등을 시행하고 있었다. 하지만, 이에 굴하지 않고 계속해서 알바니아계 주민에 대한 학살행위가 발생하자 1998년 10월에는 국제사회 차원에서 세르비아 지역에 대한 무력사용이 가능하다는 점까지 언급하기도 하였다. 그러나, 미국은 세르비아에 대한 무력사용 내용을 UN 안보리에 결의할 경우 세르비아를 지지하고 있는 상임이사국인 러시아가 반대표를 던질 것이 자명하였기 때문에 이 때부터 군사력 개입에 대한 문제는 UN이 아닌, NATO를 통해 준비하게 되었다.

그리고 무력사용에 앞서, 라차크 지역의 학살사건이 발생하자 미국을 포함한 NATO 동맹국가들은 코소보에서 더 이상의 반인륜적 범죄가 발생하지 않도록, 그리고 문제를 평화적으로 해결하기 위한 회담을 개최하고자 하였다. 세계 강대국인 미국입장에서는 인도주의라는 명분아래 코소보 전쟁에 개입하여 유럽지역에서의 영향력을 유지할 필요가 있었으며, NATO 동맹국들도 유럽에서 이러한 범죄가 지속 발생하는 것은 유럽의 이미지에 악영향을 미칠 것이기 때문에 조속히 해결할 필요가 있었다.

이에 따라 세르비아에 큰 영향을 미치고 있는 러시아를 포함한 6개국(미국, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아)이 주도하는 가운데 코소보 지도부와 코소보해방군 대표, 그리

18) 김재명, 『오늘의 세계분쟁』, (서울:미지북스), 2021. p. 278

고 유고 지도부가 참여하는 ‘랑부에 평화회담’이 1999년 2월 6일에 개최되었다. 회담에서 쟁점이 되는 의제는 크게 2가지였다. 첫 번째는 코소보 내에서의 모든 전투행위 중단 및 유고와 세르비아군을 철수시키고 안보보장을 위해 NATO 중심의 코소보 평화 이행군(KFOR : NATO led Kosovo Force)을 주둔시키는 것이며, 두 번째는 코소보에서 3년간의 자치기간 이후에 국제회의를 개최하여 독립에 대한 주민투표를 실시하는 것이었다.¹⁹⁾ 이 의제는 코소보와 세르비아 양측 모두의 반발을 사는 내용이었다. 세르비아 입장에서는 주권국가인 자국내 국제평화유지군을 주둔시킨다는 것은 주권을 침해하는 내용이며, 코소보 입장에서는 3년 뒤 이뤄지는 주민 투표를 통한 독립에 대한 가능성이 불투명했기 때문이다. 왜냐하면 독립에 대한 찬성은 주민투표 결과 뿐 아니라 국제회의를 통한 유고정부의 의견도 반영되어야 하기 때문이다.

하지만, 국제사회의 많은 지원을 받고 있는 코소보는 최종적으로 협정내용에 동의 하였으나 세르비아는 끝내 협정을 거절하면서 또 다시 코소보에서 대규모 군사작전을 단행하였다. 그리고 이를 더 이상 지켜볼 수 없었던 미국은 1999년 3월 23일, NATO 소속 미군의 유고공습을 승인하고 다음 날부터 본격적인 공습을 개시하였다. 하지만, 미국은 과거 베트남 전에서 많은 피해를 입고 전쟁이 장기화되었던 교훈을 바탕으로 지상군은 투입하지 않은 채 공군위주로 공습을 진행하였다. 6월 11일까지 이어진 78일간의 공습 결과, NATO군은 단 한명의 희생자도 발생하지 않은 채 세르비아군 5,000여 명을 사망에 이르게 하였으며 이 와중에 500~2,000여명의 민간인 피해도 발생한 것으로 추산하고 있다.

그러나 이렇게 지상군을 투입하지 않은 NATO군의 공습은 세르비아에 의한 반인륜적인 범죄, 소위 ‘인종청소’를 더욱 부추기는 결과를 낳게 되었다. 이 기간동안 세르비아군은 코소보 내 알바니아계 주민들을 대상으로 조직적 강간, 고문과 약탈, 즉결처형 등을 자행하여 약 1만여 명의 희생자를 냈으며 이를 견디지 못하고 이웃국가로 피난을 떠난 인원만 86만여 명에 이르게 되었다.²⁰⁾ 즉, 세르비아는 미국과 NATO의 공습에 맞서 비인간적인 억압과 폭력을 저질렀던 것이다.

19) 손규석. “코소보전쟁의 동인 분석:랑부에 평화회담”, 『군사』, 제72호, 2009. p.312

20) 김재명, 『오늘의 세계분쟁』, (서울:미지북스), 2021. p. 279



〈그림5〉 코소보 피난민 모습(위)과 코소보해방군(KLA) 활동 및 NATO의 세르비아 공격(아래)

출처 : http://blog.naver.com/cyber_art(검색일: 23. 9. 8)

하지만, 코소보뿐 아니라 세르비아 내에서도 공습으로 인한 피해가 축적되자 세르비아 정부는 NATO에서 제시한 UN 안보리 결의 내용(SCR1244)을 바탕으로 한 ‘코소보 평화협정’을 수용하게 되었고 코소보 전쟁의 전범으로 지목된 밀로세비치는 반인도주의 범죄 등으로 인해 국제 사법재판소에 의해 기소, 결국 2006년 감옥에서 건강문제로 사망하게 되었다. 코소보 평화협정의 결과로 코소보의 평화정착을 위한 국제사회 개입의 정당성이 부여됨에 따라 코소보 치안유지를 위해 러시아를 포함한 코소보 평화유지군(KFOR)이 파병되었고, 행정유지를 위해서 임시 기구인 UN코소보 임시정부(UNMIK)가 설립되어 그 임무를 수행하게 되었다.²¹⁾

21) 김철민 “세르비아 시각에서 바라 본 코소보 독립문제와 평화협정 이행에 관한 연구”, 『동유럽발칸학』, 제11권 2호, 2009. p.247

〈표 1〉 코소보 평화협정의 12개항 내용

1. 코소보 내의 폭력 및 억압행위는 즉각적이고 검증 가능하도록 중지한다.
2. 타임테이블에 따라 코소보 내의 유고군, 경찰, 준군사조직을 철수한다.
3. 유엔헌장 제7장에 입각하여 유엔이 승인한 국제민간치안군을 코소보에 배치한다.
4. 나토군을 주력으로 하는 국제치안군은 통합된 명령 및 지휘체계하에서 전개되어야 하며, 난민의 안전한 귀환 및 코소보에 거주하는 모든 주민에게 안전한 환경을 보장한다.
5. 코소보 내에 잠정 통치기구를 설치한다. 동 기구는 유엔안전보장이사회가 결정할 것이며, 코소보의 주민은 동 기구하에서 실질적인 자치를 누릴 것이다.
6. 유고군의 철수 후 다음의 임무수행을 위해서 일정 수의 합의된 세르비아 요원 복귀가 허용될 것이다.(국제민간치안부대와의 제휴 활동, 지리설치지점의 명시, 세르비아의 유산 보존)
7. 유엔난민고등판무관실의 감독하에 모든 난민은 안전하고 자유롭게 귀환한다.
8. 정치과정은 랑부에 협정, 유고슬라비아연방공화국의 주권 및 영토보전 원칙, 코소보해방군의 무장해제를 충분히 고려하여 코소보에 본질적인 자치를 부여하는 잠정적 정치합의에 도달함을 목적으로 한다.
9. 위기지역의 경제적 발전에 대한 일반적 접근, 이는 남/동유럽의 안정협약 이행과 민주적 경제적 발전 및 지역협력을 위한 광범위한 국제적 참여를 포함한다.
10. 군사행위의 종식은 리스트에서 제시된 제 원칙과 합의사항의 수용 여부에 달려있다. 그리고 나서 코소보 내의 유고군, 세르비아 보안군의 역할과 기능을 포함하는 군사·기술 면의 합의가 이루어질 것이다.
11. 유고군의 철군과정은 단계적이고 상세한 타임테이블과 유고군이 철수할 세르비아의 안전지대 명시를 포함한다.
12. 철수 후 복귀하는 유고군 병사에 관해서는 장비, 직무상의 책임범위, 국제민간치안부대와의 관계에 대한 규칙을 정한다.

출처 : 김철민. “국제조정기구(ISG)의 코소보 주권 인정과 그 의미에 관한 연구”, 『동유럽발칸연구』, 제34권, 2013. pp. 323~324

이렇게 코소보 문제에 국제사회가 개입하면서 대부분의 권한이 다수 인구를 차지하는 알바니아계로 넘어가게 되면서 이전과는 반대로 세르비아계가 억압과 탄압을 받는 상황이 발생하기도 하였다. 코소보 전쟁 이후 코소보 알바니아계에 의한 보복을 두려워한 코소보 세르비아계 주민들은 코소보 시내에서 알바니아계 눈에 띄면 집단린치 대상이 될 수 있기 때문에 세르비아 언어사용을 극도로 자제하였고 외부활동도 거의 하지 못하게 되었다. 그리고 대부분 세르비아계 주민들은 코소보의 중심지를 벗어나 세르비아와 인접해 있는 미트로비차 등 코소보 북부지역으로 이동하여 생활하게 되었다. 즉, 미트로비차

시내를 가로지르는 이바르 강을 경계로 하여 남쪽은 알바니아계, 북쪽은 세르비아계가 거주하고 두 곳을 잇는 교량 등에는 코소보 평화유지군(KFOR)이 배치되어 양측의 통행을 제한하고 유사시 충돌발생을 방지하지 않고 있다.²²⁾ 결과적으로 세르비아-코소보 뿐 아니라 코소보 내부에서도 분단국가의 모습을 띄게 되었다.



출처 : <http://blog.naver.com/mr4218>(검색일: 23. 9. 8)

이렇게 코소보 내부의 갈등이 지속되는 가운데, 코소보 분쟁 해결을 위해 적극적으로 나서던 UN 등의 국제기구의 활동도 결국 미국, 러시아를 포함한 강대국간의 의견 불일치로 인해 결론적으로 2007년 12월 10일, 코소보 분쟁 해결을 위한 협상 등의 실패하였고 발표하기에 이르렀다. 이 때, 코소보 총리로 선출된 하심타치는 UN의 중재가 실패로 끝나면서 코소보에 대한 국제사회의 관심과 지원이 축소되고 세르비아의 영향력이 다시 확대되는 것을 우려하여 2008년 2월 17일 UN의 동의없이 일방적으로 코소보 독립을 선언하게 되었다.²³⁾ 코소보 독립선언에 대해 미국 및 EU 국가들은 찬성하는 입장을 고수하였지만, 중국과 러시아와 같은 사회주의 국가들은 코소보의 독립선언을 불법적인 사항으

22) 김재명, 『오늘의 세계분쟁』, (서울:미지북스), 2021. p. 289

23) 김철민. "국제조정기구(IG)의 코소보 주권 인정과 그 의미에 관한 연구", 『동유럽발칸연구』, 제34권, 2013. p.272

로 비난하며 반대하였다.

그리고 세르비아에서는 코소보의 독립반대와 더불어 이를 지지하는 미국을 포함한 서방국가에 대한 불만을 표시하는 대대적인 시위가 일어나면서 세르비아-코소보간 갈등이 격화되는 움직임이 나타나기도 하였다. 물론, 2010년 7월 22일에 국제사법재판소(ICJ)에서 코소보의 국제법적 지위에 대한 평가는 내리지 않되, 독립선언 자체는 국제법적으로 문제되지 않는다는 판결을 내렸지만,²⁴⁾ 국제사회는 코소보 독립에 대해 아직까지 86개국이 찬성하고 106개국이 반대입장을 표명하면서 코소보가 국제적으로 국가의 지위를 온전히 누리지 못하고 있는 실정이다.

다. 분쟁의 재점화: 코소보 독립선언 이후(2008.2) ~ 현재

하지만 2010년대에는 코소보 내에서 세르비아계와 알바니아계 사이의 큰 충돌은 발생하지 않았다. 하지만, 최근 다시 양측간의 갈등이 격화되는 사건이 발생하였다. 작년 4월경 코소보 정부에서는 자국내에서는 세르비아 정부에서 발급한 차량번호판 대신 코소보 정부에서 발급한 것으로 교체해야 하는 것으로 지시하자 이에 대해 세르비아계가 크게 반발한 것이다. 이들은 코소보 북부에서 세르비아로 이어지는 도로를 봉쇄하는 한편, 세르비아 정부는 코소보 국경에 인접하여 무장병력을 배치하기도 하였다. 이러한 번호판 논란은 다행히도 유럽(EU)의 중재로 진정되었지만 그 이후에도 코소보내 세르비아인들은 코소보 정부가 추진하는 정책에 대해 지속적으로 보이콧을 선언하는 등 반발을 이어가고 있다.²⁵⁾

그리고 보이콧 내용 중 대표적인 것이 바로 선거에 대한 거부였다. 특히, 지난 4월 치러진 코소보 지방선거에서 세르비아계가 대다수 거주하고 있는 북부의 즈베찬 지역에서는 주민들이 대거 투표를 하지 않게 되었고 불과 3.5%라는 투표율을 통해 알바니아계 인물이 시장에 당선되었다. 세르비아계 주민들은 시장 취임에 반대하는 시위와 함께 즈베찬 시청으로 진입하였고 이 과정에서 코소보 평화유지군과의 충돌로 인해 52명이 다치게 되었다. 그리고 평화유지군 또한 25명 가량이 부상을 입게 되었다.²⁶⁾ 이에 세르비아 정부는 세르비아인들을 보호한다는 명분으로 경계태세를 발령하고 또

24) 안성호, “코소보민족문제를 통해 본 발칸의 정체성재건”, 『동유럽연구』, 제30권, 2012. p.263

25) 윤종석, “발칸반도의 화약고 코소보, 또 다시 분쟁의 불꽃 튀나”, 연합뉴스(게재일 : 2023.5.30.)

26) 김효진, “코소보 또 긴장 높아지나? 차량번호판 갈등에서 나토 평화유지군과 충돌까지”, 프레시안 (게재일 : 2023.5.30.)

다시 국경지역에 병력배치를 강화하기도 하였다. 다만, EU의 중재로 대규모 분쟁으로 이어질 수 있는 불씨는 사그라 들었지만 양측 모두 긴장을 늦추지 않고 있는 중이다.



〈그림7〉 도로를 봉쇄하는 즈베찬 시청진입 및세르비아계 주민

출처 : 정의길, “우크라이나 사태는 코소보도 분쟁격화...세르비아 민족주의 꿈틀”, 한겨레(게재일 2023.6.13.)

III. 결론

비교적 잠잠하게 이어져 오던 세르비아와 코소보간의 갈등은 최근에 다시 격화되면서 1999년 코소보 전쟁과 같은 대규모 충돌로 이어질 가능성까지 보이고 있다. 세르비아와 코소보간 분쟁은 과거 고대로부터 이어져오는 역사적 배경과 다양한 민족·종교적 갈등이 혼합되어 앞으로도 쉽게 해결되기는 어려울 것으로 예상된다. 또한, 코소보 분쟁은 발칸반도 내 국가들 뿐만 아니라 미국과 러시아 등 주변국가들도 개입하여 국제적인 힘겨루기를 하고 있기 때문에 단순히 내전의 수준을 넘어서서 글로벌 분쟁지역이 되었다. 즉, 코소보 분쟁은 국제적으로 정치, 경제 그리고 안보분야에 있어서 중요한 영향을 미치고 있으며, 이러한 요인은 코소보 분쟁 해결을 더 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.²⁷⁾

하지만, 이러한 충돌가능성을 지속적으로 내포한 채 유럽을 포함한 국제사회의 평화를 유지하는 것은 매우 제한된다. 코소보분쟁의 결과가 코소보의 독립으로 끝날지 아니면 계속해서 세르비아의 통제하에 있게 될 것인지는 쉽게 예측하기 어렵다. 다만, 최종상태가 어떠한 모습으로 나타날지에 앞서서 현재의 갈등을 평화적이고 안정적으로 관리하기 위한 노력이 선행될

27) 안성호. “코소보민족문제를 통해 본 발칸의 정체성재건”, 『동유럽연구』, 제30권, 2012. p.263

필요가 있으며 이를 위해서 3가지 사항이 먼저 해결될 필요가 있다.

우선, 코소보가 독립국가가 되더라도 별다른 문제없이 국가를 운영할 수 있는 능력이 있다는 것을 국제사회에 보여주는 것이 중요하다. 하지만, 현재 코소보 내부를 들여다보면 과연 독립국가로서 문제가 없을 것인가에 대해 의문이 들게 된다. 코소보는 2000년대 초반 시장경제 체제로 전환하고 수출 주도형 국가가 되기 위해 변모하고 있다. 하지만, 2018년 기준 1인당 GDP는 유럽 내 3번째로 낮은 수치를 기록하고 있으며 GDP의 10%이상을 국제사회의 지원에 의존하고 있는 실정이다. 또한, 투자 및 인프라 구축 부족 등으로 인해 국가 운영에 있어서 난항을 겪고 있으며, 세계은행 조사에 따르면 인구의 45%가 빈곤선 아래에 살고 있고 실업률도 40% 육박하는 등 경제적으로 매우 낙후된 모습을 보이고 있다.²⁸⁾

이와 더불어 2010년대에는 총선에서 각종 부정선거를 일삼는 등 정치적으로도 매우 불안한 모습을 보여주고 있으며, 이러한 사항들은 세르비아가 코소보를 결코 독립시킬 수 없다는 강력한 기제로 작용하고 있다. 이 뿐만 아니라 코보소 알바니아계가 세르비아인들을 대상으로 자행한 반인륜적 범죄에 대해서도 명명백백한 조치가 이루어져야 한다. 그동안의 분쟁을 반추해보면 대부분 세르비아계에 의한 인종청소가 부각되어 있었다. 하지만, 각종 보고서에 따르면 1990년대 코소보 해방군에 의한 세르비아계 인종청소가 역으로 진행되었고 코소보 평화협정 이후 코소보내 세르비아계들은 코소보의 북부지역으로 대거 이동하여 생활하게 되면서 생활의 자유가 제한되는 등 역차별을 받고 있다는 내용이 드러나고 있다. 이러한 내용에 비추어 볼 때, 현재 코소보의 하십타치²⁹⁾ 전 대통령이 과거 세르비아인들을 대상으로 한 전쟁범죄 혐의로 2020년에 국제사법재판소(ICJ)에 기소되어 재판 중에 있는 점은 코소보의 불법행위를 청산하기 위한 고무적인 조치라 판단된다.

즉, 세르비아뿐 아니라 코소보가 국제사회에서 정식국가로 인정받기 위해서는 지난 역사에서의 잘못된 점에 대한 명확한 사과 및 처벌 등이 이루어져야 할 것이며, 경제부문에서는 풍부한 광물자원을 바탕으로 한 국가 생산성 향상 및 일자리 창출, 그리고 정치적으로 투명한 국가운영을 보여줌으로써 국제사회의 신뢰를 우선 얻어야 할 것이다.

두 번째는 코소보 독립인정과 EU가입에 대한 세르비아의 결단이다. 세르비아는 과거부터

28) 나무위키 검색, '코소보 경제' (검색일 : 2023. 8. 25)

29) 과거 코소보 전쟁시 코소보해방군(KLA)의 지도자였으며 2016년 코소보 대통령으로 당선되었다. 코소보 전쟁 시 세르비아인에 대한 살인, 고문 등 6개 반인도적 범죄와 4개의 전쟁범죄 혐의로 대통령 사임과 함께 재판에 회부되었다. 또한, 코소보 전직 국회의장을 포함한 그의 최측근 3명도 같은 혐의로 재판이 진행중이다.

EU가입을 희망하고 있다. 유럽의 내륙국가인 세르비아가 해양으로의 진출을 하기 위해서는 EU가입이 반드시 필요하며, EU의 다양한 복지와 혜택을 누리게 된다면 국가의 경제성장 뿐 아니라 국제사회에서의 지위도 높아질 것이 당연하기 때문이다. 하지만, EU가 세르비아의 가입 조건으로 항상 제시하는 것이 바로 '코소보에 대한 독립 인정'이다. 코소보의 독립을 지지하는 EU 가입국가 입장에서는 각종 협력을 위해서는 이 조건에 대한 세르비아의 인정이 반드시 필요한 부분이다. 그러나, 세르비아 입장에서 코소보의 독립을 인정하는 것은 세르비아계의 유구한 전통과 역사를 한순간에 무너뜨리는 행위로 인식하기 때문에 이 또한 쉬운 일은 아니다. 다만, 현 세르비아 대통령인 부치치는 특히 EU 가입을 강력히 희망하고 있기 때문에 이 두 가지 사항에 대해 어떠한 조치를 취하는지에 따라 분쟁이 완화될 수 있을 것이다. 즉, 코소보 분쟁해결의 가장 중요한 열쇠를 쥐고 있는 것은 바로 세르비아인 것이다.

마지막으로 미국과 러시아를 포함한 국제사회에서는 코소보 지역을 대결의 장으로 만들 것이 아니라 인도주의적 차원에서 진심어린 지원과 문제해결을 위한 노력을 해야할 것이다. 물론, 현재도 인권문제 해결을 명목으로 코소보 지역에 많은 지원을 하고 있지만, 이러한 이유는 궁극적으로 미국을 포함한 서방국가 입장에서는 코소보를 앞세워 유럽의 영향력을 확대하고자 하는 것이며, 중국 및 러시아와 같은 사회주의 국가들은 세르비아를 앞세워 코소보의 독립을 무조건적으로 반대하면서 미국의 영향력 확대를 저지하기 위한 것이다. 즉, 코소보에서는 자유주의와 사회주의가 이념적으로 대립하는 모습이 극명하게 나타나고 있다. 더 이상 코소보 분쟁이 국가 내부의 문제가 아닌 것처럼, 국제사회는 지역 내 치안질서가 확립될 수 있도록 지원함과 동시에 세르비아와 코소보 양측이 서로 대화하고 화합할 수 있는 자리를 마련하기 위해 부단히 노력할 필요가 있다.

현재 국제사회의 모든 관심은 러시아-우크라이나 전쟁으로 집중되어 있다. 하지만, 이 와중에도 코소보내 갈등은 지속적으로 발생하고 있으며 우리의 관심이 부족한 사이에 코소보 분쟁이 시발점이 되어 러시아-우크라이나 전쟁보다 더 큰 세계적인 전쟁이 발발할 수도 있다. 국제사회는 1차 세계대전의 촉발원인이 되었던 사라예보 사건이 발칸반도에서 일어난 것임을 다시 한 번 상기할 필요가 있다. 물론, 코소보 분쟁이 단기간에 해결되기는 어려울 것이다. 하지만 분쟁의 당사자인 세르비아와 코소보간의 지속적인 협력과 교류를 바탕으로 한 갈등요인 감소, 그리고 이해관계를 넘어선 국제사회의 적극적인 지원이 병행된다면 분쟁해결을 앞당길 수 있을 것이라 생각한다. 이러한 노력들이 실현된다면 유럽에 남아있는 마지막 화약고인 코소보 분쟁이 평화적으로 해결될 날을 기대해볼 수 있을 것이다.

참고문헌

〈단행본〉

- 임윤갑, 『국제분쟁과 평화유지』, (서울:북코리아), 2021.
- 김재명, 『오늘의 세계분쟁』, (서울:미지북스), 2021.
- 이정록, 『분쟁의 세계지도』, (서울:푸른길), 2019.
- 티라크 알리, 『전쟁이 끝난 후:코소보를 둘러싼 나토의 발칸 전쟁이 남긴 것들』, (서울:미지북스), 2000.
- 김광진, 『민주국가의 전쟁:이라크 전쟁과 코소보 전쟁 그리고 한미동맹』, (서울:서강대학교 출판본부), 2014.

〈학술 및 학위논문, 연구보고서〉

- 손규석, “미국의 코소보 군사개입에 관한 연구”, 단국대학교 정치외교학과, 석사학위논문, 2007.
- 김철민, “국제조정기구(ISG)의 코소보 주권 인정과 그 의미에 관한 연구”, 『동유럽발칸연구』, 제34권, 2013.
- 안성호, “코소보민족문제를 통해 본 발칸의 정체성재건”, 『동유럽연구』, 제30권, 2012.
- 박재완, “코소보 전쟁의 원인에 관한 연구(내부적 원인과 외부적 원인으로 분석)”, 고려대학교 국제관계학과, 석사학위논문, 2006.
- 김철민 “세르비아 시각에서 바라 본 코소보 독립문제와 평화협정 이행에 관한 연구”, 『동유럽발칸학』, 제11권 2호, 2009.
- 손규석, “코소보전쟁의 동인 분석:량부에 평화회담”, 『군사』, 제72호, 2009.

〈기타〉

- 김효진, “코소보 또 긴장 높아지나? 차량번호판 갈등에서 나토 평화유지군과 충돌까지”, 프레시안 (게재일 : 2023.5.30.)
- 정의길, “우크라 님은 꼴 코소보도 분쟁격화...세르비아 민족주의 꿈틀”, 한겨레(게재일 2023.6.13.)
- 정빛나, “코소보-세르비아 긴장 격화, 나토 평화유지군 최소 25명 부상”, 연합뉴스(게재일 2023.5.30.)
- 윤종석, “발칸반도의 화약고 코소보, 또 다시 분쟁의 불꽃 튀나”, 연합뉴스(게재일 : 2023.5.30.)



해외파병 장병의 응급처치능력 강화를 위한 UN FMAC ToT 교육 소개

Introduction to UN FMAC ToT to Strengthen first aid
ability of overseas dispatched soldiers

육군 소령 권다희
MAJ Dahee Kwon



요약

UN PKO 기여공약 중 하나로 대한민국은 PKO를 위한 ‘의료역량강화’를 약속하였다. 본 저자는 이를 위해 UN FMAC Training Of Trainer 과정을 참여하여 Head Trainer 자격을 취득하였으며 '24년에는 아세안 병력공여국(TCC)을 대상으로 교육을 제공할 예정이다. 현장 의료지원능력을 강화를 위하여 UN 인증 FMAC 교육을 해외파병 전 장병이 교육을 받을 수 있다면 파병 장병의 안위뿐만 아니라 유사시 국가의 위상 제고에 기여할 수 있을 것이다. 현재 한국의 전투부상자처치 교육은 국군 의무학교를 중심으로 상당한 수준에 이르렀다. '21년도부터 전투부상자처치 전문교관은 1,600명에 육박할 정도로 양성되었으며, 다양한 시나리오와 우발상황을 가정한 실질적인 종합훈련도 이루어지고 있다. 이처럼 해외파병 환경에 최적화된 FMAC 교육 프로그램을 적극적으로 도입하고 활용할 필요가 있다.

ABSTRACT

As one of the United Nations peacekeeping operations contribution pledges, the Republic of Korea promised to strengthen medical capabilities for PKO. To this end, I participated in the United Nations Field Assistant Medical Course Training Of Trainer course and obtained a head trainer certification. And we will provide education to TCC in 2024. To strengthen on-site medical support capabilities, training FMAC certified by the UN to overseas dispatched soldiers will contribute not only to the safety of dispatched staff but also to the enhancing the status of the country in case of emergency. Currently, TCCC education in Korea has developed considerably, centering on Armed Forces Medical Readiness & Training School. Since 2021, nearly 1,600 TCCC professional instructors have been trained, and practical comprehensive training is also being conducted assuming various scenarios and contingencies. As such, it is necessary to actively introduce and utilize FMAC optimized for dispatch environments.

해외파병 장병의 응급처치능력 강화를 위한 UN FMAC ToT 교육 소개

Introduction to UN FMAC ToT to Strengthen first aid
ability of overseas dispatched soldiers

육군 소령 권다희

MAJ Dahee Kwon

I. 서론

'21년 평화유지 장관회의 결과 유엔 평화유지활동(PKO)을 위한 삼각협력(TPP) 강화의 일환으로 대한민국은 캄보디아 PKO 장병 대상 '공병 장비공여 및 교육훈련' 제공을 약속하였다. 이러한 UN PKO 기여공약(의료역량 강화) 이행을 위하여 '23년 한국에서 2명의 교관이 우간다 엔테베에 있는 RSCE¹⁾에서 UN FMAC ToT²⁾ 교육에 참여하여 Head Trainer 자격을 취득하였다.

FMAC은 美합동외상체계(Joint Trauma System)와 전투부상자처치(Tactical Combat Casualty Care, TCCC) 원칙에 따라 UN에 적합하게 변경하여 적용함으로써 **현장에서의 의료지원능력 강화**를 목표로 2019년 10월과 2022년 6월에 우간다 엔테베의 UN RSCE에서 MONUSCO, UNISFA, UNMIS의 교육생(PKO, 非의무요원)들을 대상으로 시범 운영된 후 2022년 7월에 개발되었다. FMAC 교육은 전투원이 현장 임무를 수행하는 과정에서 외상환자가 발생하였을 때 최초 응급처치를 효율적으로 제공하고, 현장에 의무요원이 도착하였을 때 의무요원을 효율적으로 보조함으로써 예방가능한 사망률을 낮추기 위해 시행하는 교육이다.

1) Regional Service Centre Entebbe : 우간다 엔테베 지역 내 UN Facility에 위치하여 평화유지군 대상 다양한 교육 제공하는 곳

2) Field Medical Assistant Course Training Of Trainer(현장 의무 보조요원 교관 훈련과정)

'24년 캄보디아 PKO센터에서의 교육을 준비하면서, 우리나라에서도 해외파병 장병(특히 전투원)이 FMAC 교육을 받고 파병을 갈 수 있다면 파병 장병의 안위뿐만 아니라 유사시 국가의 위상 제고에 기여할 수 있을 것이라고 생각한다.

II. 본 론

1. FMAC 교육의 필요성

FMAC은 의료요원이 부족한 PKO 현지에서 정찰 중 폭발상, 총상 등 다양한 외상을 입었을 때 의료요원이 현장에 도착하거나 부상자를 의료시설로 옮길 때까지 동료(Buddy)인 전투원에 의해 응급처치를 제공함으로써 예방가능한 사망이나 장애를 줄일 수 있는 매우 중요한 교육이다. 특히 대량출혈, 기도폐쇄, 긴장성기흉(흉강 내 축적된 공기로 인해 호흡과 순환을 방해하는 현상), 출혈성 쇼크, 저체온증은 생명을 위협하기 때문에 현장에서 즉시 처치를 해야 한다.

만약 5인 1개조로 정찰중인 전투원이 적의 총탄에 의해 우측 대퇴부에 총상을 입었고 대퇴동맥이 손상되었다고 생각해보자. 신체의 주요 혈관 중 하나인 대퇴동맥이 손상되면 3분 이내에 부상자가 쇼크 및 사망에 이를 수 있다(Deployed Medicine #TCCC-CLS PPT-03-30 JUN 20). 이 경우 지체없이 현장에서 지혈대를 사지의 가장 높고 단단하게(High & Tight) 적용해야 한다. 하지만 함께 정찰중인 전투원 또는 부상자가 사고 이전에 제대로 훈련받지 못해 신속히 지혈대를 적용하지 못한다면, 의무요원이 아무리 빨리 현장으로 달려간다고 해도 그 생명은 살리기 어려울 것이다.

따라서 응급처치는 의무요원뿐만 아니라 나와 전우를 살리기 위해 모든 전투원이 반드시 알고 적용할 수 있어야 한다. 그런 상황은 거의 발생하지 않는다거나 한번도 그 상황에 처해보지 않았기 때문에 앞으로는 몰라도 된다고 생각한다면 큰 오산이다. 특히 PKO 지역은 상시 분쟁위험이 있고 총을 사용하는 곳이기 때문에 국내보다 그 위험성이 더 크다고 볼 수 있다. 외상 응급처치 교육을 위해 개인파병자의 경우 의무학교에서 3일간의 전투부상자처치(Tier 1)와 2일간의 감염병대응 및 예방의무에 관한 교육이 있지만 응급처치키트 내 물자를 활용하는 수준의 교육으로 부족한 의무요원을 고려하였을 때 이를 보조할 수 있는 수준의 FMAC 교육으로의 전환이 반드시 필요하다.

2. FMAC ToT 과정

필자가 받은 FMAC ToT 교육은 교관에게 반드시 필요한 필수 지식 및 교수법 향상을 위한 가상워크숍(Virtual Workshop, '23. 4. 10. ~ 13./4일)과 파병예정인 교육생을 대상으로 한 현지교육('23. 7. 5. ~ 19. / 15일 / RSCE, 우간다)으로 이루어져 있었다.

〈표 1〉 UN FMAC ToT 교육구성

구분	가상워크숍(화상회의)	현지교육(RSCE)
기간	4. 10.(월) ~ 13.(금) / 4일	7. 5.(수) ~ 19.(수) / 15일
구성	교육설계 및 교수법	이론, 술기, 시나리오 파트
내용	<ul style="list-style-type: none"> • FMAC ToT 개요, 교수법 등 이론 • 이론 및 술기파트 발표 및 강평 • 그룹 토의 	<ul style="list-style-type: none"> • 사전·사후 평가 • 지정된 모듈 강의 및 술기 발표 • 할당된 trainee 멘토 역할수행

그 중 가상워크숍(VW)은 이론적인 부분으로 FMAC 과정 개요 및 Mock 강의를 통한 교수법 숙달, 상호 강평을 하는 '참여형 온라인 교육'이다. 현지교육에서 만나게 될 사람들과 인사도 하고 Head Trainer를 포함한 일본, 파키스탄, 인도, 브라질 등 Head Trainer Candidates가 모여 사전 지정된 강의와 술기교육에 대해 발표하고 피드백을 주고받았다. 한국에는 '21년도부터 전투부상자처치(TCCC)가 자리잡아 전군확산을 하고 있는 상황이었기 때문에 TCCC 강사로서 참여한 입장에서 내용이 크게 어렵지는 않았다. 다만, 다국적군이 모여 교육을 진행하기 때문에 서로 다른 언어·문화적인 차이를 이해해야 하며 교육할 때는 큰 목소리와 적절한 제스처를 사용해야 하고 최대한 상세하고 천천히 설명해야 하고, 20개의 모듈을 진행하기 때문에 시간 관리가 중요하다는 점이 강조되었다.

현지교육(In-person)은 Head trainer이자 FMAC 교육을 디자인한 교관(Mr. MSc. Patrick Thompson/Technical Consultant, Paramedic)에 의해 직접 교육을 받으면서 작전지역에 파병 예정인 케냐, 우간다 장병 26명을 대상으로 교육 및 평가를 제공하고 수시로 head trainer에 의해 피드백을 받는 형태로 이루어졌다. 프로그램 시간 편성부터 그룹 구분, 멘토링 및 시나리오 운영, 물자 및 장비관리, 평가까지 교관에게 필요한 모든 부분이 Trainer Candidates에게 요구되었다.

가상워크숍(VW)을 받으면서 현지교육에 대한 정보를 어느 정도 들었던 터라 4월부터 출국 전까지 20개의 모듈(강의록)과 16가지의 스킬세션에 대한 영어 시나리오를 만들어 준비했

다. 교육을 받는 것이 아니라 직접 교육을 해야 하는 상황이었기 때문에 더 준비가 필요했다. 다행히 국군의무학교에서 TCCC 강사로서 임무수행을 하고 있었기 때문에 전반적인 교육내용이 어렵지는 않았다. 하지만 언어체계와 문화가 전혀 다른 교육생들에게 교관이 이해한 내용을 어떻게 표현해야 더 잘 이해할 수 있을지 많은 고민에 고민을 거듭할 수밖에 없었다.

출국 일주일 전 담당자로부터 안내 메일을 받았다. 선발된 7명의 Trainer Candidates는 각자 3개의 지정된 모듈에 대한 책임을 부여받고 5명 내외의 교육생 멘토 역할을 해야 한다는 내용이었다. 긴장되었지만 지정된 분야가 생기니 오히려 마음이 더 편안해졌다.

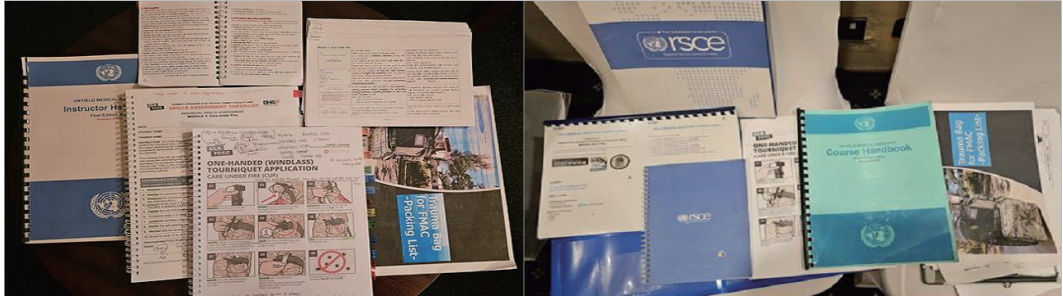
한국에서 약 15시간의 비행을 하여 우간다 엔테베 국제공항에 도착하였고 숙소에 짐을 풀고 다음날 UN 시설 내 RSCE에 들어갔다. 첫날 강의실과 준비실, 야외 훈련장에 대한 간단한 소개를 받은 후 사전 지정된 모듈을 발표하고 상호피드백을 하였다. 리허설을 하면 가장 많이 나온 피드백은 “목소리는 크고 분명하게, 교안의 글자를 그대로 읽지 말고 교육생에게 강조하고 싶은 내용을 최대한 단순하게 표현하라”는 내용이었다. 아무리 잘 설명하더라도 교육생 대부분은 영어가 모국어가 아니며 교육생 일부는 영어를 잘 알아듣지 못할 수 있기 때문에 길게 설명하는 것이 오히려 더 어렵고 집중을 방해할 수도 있기 때문이었다.



〈그림1〉 교육준비 기간 : 리허설 및 스킬세션 연습

교육준비 기간 중 오후 시간에는 16가지의 스킬을 하나씩 함께 맞춰보는 시간을 가졌다. 가장 먼저 연습했던 스킬은 교육에 활용할 BFAK(Buddy First Aid Kit, 개인용 응급처치키트 / 전투원용), UNTP(UN trauma pack, 응급처치배낭 / 의무요원용) 물자에 대한 명칭과 용도였다. 지금까지 교육을 하면서 내용 전달에 치중한 나머지 당연히 알 것이라고 가정하기 쉬워 간과하기 쉬운 것이 사용하는 물품에 대한 명칭이나 용도인데, 이를 별도로 시간을 내어 하나씩 설명한다는 것이 참 인상적이었다. 특히나 전투원을 대상으로 하는 교육이기 때문에 처음 물자를 접해보는 교육생도 있을 수 있기 때문에 물품의 이름이 무엇인지, 어디에 사용하는 것인지에 대한

상세한 설명은 매우 중요했다. 또한 의무요원마다 같은 물자를 다르게 표현하기도 해서 혼동을 줄수 있기 때문에 교관들 사이에서도 동일하게 불러야 불필요한 혼란을 예방할 수 있었다. 예를 들어 Hemostatic gauze, Hemostatic dressing, Packing gauze라는 용어는 같은 ‘지혈거즈 (packing gauze)’를 뜻하는 용어인데 의무요원마다 다르게 부를 수 있어 통일이 필요했다.



〈그림2〉 교관(左) 및 교육생(右)에게 제공된 자료 : 핸드북, 스킬카드, 평가표 등

이 외에도 지혈대 적용, 도수기도유지법, NPA 삽입, 체스트셀 부착 등 다양한 스킬세션 진행 간 교육생이 “What to do(무엇을 해야하는지)” 그리고 “Not to do(무엇을 하지 않아야 하는지)”를 구분, 강조하여 교육하도록 교육을 받았다. 또한 스킬세션에는 시나리오 상황보다는 오롯이 스킬에 집중하여 시범을 보인 뒤, 교육생이 실습하는 것을 돕지 않고 지켜만 봤다가 실습이 끝나면 잘못된 부분을 설명해주고 다시 반복하면서 칭찬해주도록 강조되었다.

모든 실습은 실전과 같이 하여 교육생이 혼동하지 않도록 하기 위해 전술적 현장처치 (TFC) 실습 간 자신의 손에 맞는 의료용 장갑을 착용하고, 우측 주머니에는 항상 지혈대가 있어야 했으며, 유사시 언제든지 지혈대를 적용할 수 있도록 하였다. 체스트셀 역시 실습 간 옷 위가 아닌 맨 가슴에 부착하며 실습하였다.

교육생은 총 5개 그룹으로 우간다, 케냐 군인이 모두 포함되게 편성되었고, 7명 중 5명의 Trainer candidates가 담당 멘토로 지정되었다. 멘토는 교육생과 자주 이야기를 하며 교육을 얼마나 이해하고 있는지, 어려운 점은 없는지 확인을 하였고 일과 이후에도 SNS(Whatsapp)을 통해 상시 질의를 받을 수 있도록 하였다.

교육생들의 전반적인 교육 및 일과는 7명의 Trainer Candidates가 각자 하루씩 번갈아가며 감독관(supervisor)을 맡아 해당일에 대한 전반적인 통제로 진행되었다. 감독관은 전반적인 일정에 대한 안내를 하고 교관과 교육생을 통제하였으며, 교육 중 시간 관리(Time keeper) 역할을 위해 교육 진행 속도를 조절하고 문제점 발견 시 이를 해결하는 역할을 하였

다. FMAC ToT 교육이 Head trainer를 양성하는 교육이기 때문에 감독관의 역할이 매우 중요하였고 감독관이 하는 모든 일은 즉각 Head trainer로부터 피드백을 받았다. 감독관은 해당 스킬세션에 대해 완전히 숙달되어 있어야 하고 감독하면서 교육해야 하는 주요 내용이 누락되거나 장갑 미착용, 스킬세션 진행 간 교육생을 모두 관찰하지 않는 경우, 잘못된 부위에 지혈대를 적용하였으나 교정되지 않는 경우 등을 교정하는 역할을 시행했다. 강의를 하는 인원과 감독관 인원 이외의 Trainer Candidates는 스킬세션에 필요한 준비물을 챙겨 사전 선정된 야외강의장에 스킬세션을 준비하였다.

담당모듈에 대한 강의나 술기를 마치면 Head trainer에 의해 피드백이 이루어졌다. 지속적으로 “Simplify”가 강조되었다. 단순하게, 반복하고, 안되면 그림으로 그리고, 잘못되더라도 교육생들이 직접 하도록 한 후 교정해주는 과정이 반복되는 사이 교육생들과도 더 친밀해지고 교육에도 적응이 되어가고 있었다.



〈그림3〉 교육 사진 : 스킬세션, 시나리오, 강의

모국어가 아닌 영어로 누군가를 가르친다는 것이 결코 쉽지 않았지만 교육생들의 배려와 협조로 하나씩 순조롭게 잘 진행될 수 있었다.

교육을 하고 나면 매일 저녁 Head trainer와 Trainer candidates가 모여 그날의 교육 내

용을 되짚어 보았고 다음날 교육에 대해 시간계획, 스킬세션 운영방법 등을 상세하게 논의하였다. 금요일까지의 계획된 교육이 모두 진행되었지만 일부 교육생들에게서 중요한 술기에 대한 숙달이 부족한 점을 식별할 수 있었고 함께 논의한 결과 주말에 일정을 잡아 부족한 필수 술기에 대한 집중 교육을 하기로 결정되었다.

주말 간에는 교전 중 처치(CUF) 동안에는 지혈대를 높고 단단하게(High & Tight) 감아야 하는데 허벅지 중간 정도에 감는다거나 상처 패킹(wound packing)한 후 3분이상 압박하지 않는다거나 붕대(trauma bandage)를 적용한 뒤에도 상처가 완전히 덮이지 않는 등 교육생들이 주로 실수하는 부분에 대해 과외를 하듯 집중적으로 교육하였고, 가장 취약한 부상자 평가(tactical trauma assessment)를 반복하여 교육하였다.

FMAC 교육은 의무학교 전투부상자처치 양성과정과 같이 강의, 술기, MARCH algorithm(전술적 현장처치(TFC) 기간 동안의 외상평가(tactical trauma assessment) 절차), 시나리오를 운영하는 전반적인 과정에서 일부 술기나 술기의 깊이에는 차이가 있었지만 직접 인지하고 행동으로 옮기게 하는 교육은 그리 다르지 않다는 점을 다시 한번 깨달았다. 교육대상이 의무요원에 집중된 것이 아닌 일반 전투원을 대상으로 하는 교육이다 보니 의학용어 사용을 최대한 자제하였고 모든 설명에는 일반인이 쉽게 접근할 수 있는 쉬운 용어로 변경하여 설명하였다.

FMAC 교육의 목적이 현장 내 부족한 의료인 공백을 채우기 위한 것이기 때문에 최소한의 조치로 예방가능한 사망원인을 낮추기 위한 것이기 때문인지 한번 적용한 지혈대는 절대 풀지 않아야 하며, 필요시 2번째 지혈대를 첫 번째 지혈대 위에 나란히 대어주되 기존 지혈대보다 낮은 위치의 피부에 적용 후 지혈대를 풀어 이동하는 내용은 금지되었다(23년 5월 부 의무학교 교육내용도 이와 동일하게 조정됨). 지혈대는 매우 필요하기도 하지만 부상자에게는 해로운 것이며 지혈대를 풀거나 이동하는 것은 오직 의사에 의해서만 가능하다는 점이 강조되었다.

저체온증 예방키트 적용시 피부화상을 방지하기 위해 피부에 직접 닿지 않아야 하고 반드시 회복자세의 형태로 부상자를 눕히도록 강조되었다. 또한 발열장치(52°C, 10시간) 적용 시 파병을 가는 곳은 대부분 매우 더운 환경이 많기 때문에 부상자가 의식 있는 경우 덮거나 뜨거운 느낌이 있는지 여부를 주기적으로 확인해야 하고 지혈대 적용이나 부목을 적용한 피부를 덮는 것은 괜찮지만 주기적으로 담요를 열어서 적용한 지혈대가 효과적인지, 맥박이 있는지 여부를 확인하도록 하였다. 특히 소음이 있는 야전 환경에서 구조자의 장갑을 걷어내어 손등 부위를 활용해 부상자가 잘 숨을 쉬는지 제대로 호흡재평가를 해야 한다는 것도 강조되었다.

마지막 날 오전에는 지금까지 배운 내용으로 이론평가(20문항), 술기평가(지혈대 적용, 상처패킹 및 붕대 적용, 회복자세), 시나리오(CUF~TFC~TEC)에 대한 평가가 예정되어 있었다. 교육생의 평가 결과가 마치 교관의 평가인 것처럼 그룹별로 멘토링하는 시간에 열심히 가르치고 되물어보며 최선을 다해 그들이 내용을 잘 이해할 수 있도록 도왔다. 혹시라도 기준에 미치지 못할까 걱정되는 교육생도 있었지만 기대했던 대로 모두 합격해주었고 술기평가 때에도 중요한 포인트는 놓치지 않고 모두 잘 수행했기 때문에 전원이 합격할 수 있었다.

오전의 긴 평가가 끝나고 수료식을 한 뒤 다같이 모여 사진을 촬영하였다. 과연 할 수 있을까 싶었는데 긴장의 그늘을 걷어내고 환하게 웃는 사람들의 얼굴을 보니 정말 끝났구나 싶은 생각이 들었다. 삼삼오오 모여서 기념사진을 남기고 연락처를 주고받으며 마치 오래된 친구와 헤어지는 것처럼 아쉬움과 기쁨이 교차하였다.



〈그림4〉 교육 종료 후의 단체사진 : 교관(左), 교관 및 교육생(右)

3. 국군의무학교 전투부상자처치(Tier 1, Tier 2) 교육과의 차이점

국군의무학교는 '21년 11월 美NAEMT(응급구조사협회)로부터 TCCC-MP(Tier 3, 의무요원 과정) 교육센터(Training Center)로 인증받았다. TCCC 가이드라인 및 전투용 응급처치키트 등 가용한 물자를 고려하여 Tier 1(전투원 이상), Tier 2(전투 응급처치요원)의 표준교안을 만들고 기존의 구급법을 전투부상자처치로 변경하여 육·해·공 전군을 대상으로 교육하고 있다.³⁾

이번에 교육받은 FMAC 과정은 그 기반에 TCCC 가이드라인이 있기 때문에 매우 흡사했다. 하지만 국제평화유지활동의 환경과 한반도 전시상황을 비교하였을 때의 환경과 가용한 물자가 다르다보니 일부 술기의 내용에는 차이가 있었다. 한국군의 전투용 응급처치키트와 비교

3) '23년 국군의무학교 세이프센터 주요 교육프로그램 소개(과목, 신분별), 국군의무학교 홈페이지 공지사항

하였을 때 흉부 상처에 사용할 수 있는 흉부외상패드, 기도폐쇄 의심시 삽입가능한 비강기도 유지기, 응급처치를 기록하는 TCCC card와 후송차량 또는 헬기를 부를 때 사용하는 보고양식인 4-liner가 더 포함되어 있었다.



〈그림5〉 응급처치키트 : 한국, 전투용 응급처치키트(左) / FMAC교육 간 활용한 BFAK(右)

출처 : 국군의무학교 Tier1 표준교육자료 게시물(좌) / 저자가 직접 촬영(우)

이처럼 물자 측면에서 일부 차이가 있다보니 자연스럽게 교육하는 스킬에도 일부 차이가 있었다. 하지만 무엇보다도 FMAC에서 강조하는 것은 생명과 직결되는 처치는 반복해서 훈련을 시키고 의무요원이 도착하였을 때에도 의무요원을 보조하여 환자의 생명을 살릴 수 있는 역량을 기르는 것이었다. 그래서 지혈대는 한번 적용하면 절대 풀지 않아야 하며 환자를 이동하는 중에도 풀리지 않도록 끝부분까지 단단히 고정하도록 한다. 또한 기도폐쇄가 우려되는 환자에 대해서 비강기도유지기(NPA)로 기도를 유지하는 것도 중요하지만 회복자세(recovery position)를 통해 구강내 이물질이 자연스럽게 입 밖으로 흘러나오도록 하여 기도폐쇄를 예방하는 교육을 더욱 강조한다. 특히 쇼크상태에 빠진 환자에 대해 자주 환자상태를 확인할 수 있도록 맥박이나 호흡을 재고 의식을 확인하는 방법에 대해서도 집중적으로 교육한다.

긴장성기흉으로 빠르게 흉강내에 축적된 공기를 빼야 하는 경우에 적용하는 바늘감압술(NDC)은 현재 국내에서 해부학적 위치나 적절한 상황에서 적용하는지 여부만 보는데 그치지 않고 직접 몸에 보드마카로 그리고 느낌이 유사한 수세미를 활용하여 바늘 삽입 연습을 함으로써 어떻게 하면 보다 안전하게 삽입할 수 있을지에 대해 고민하고 손에 익힐수 있도록 유도한다. 또한 흉부외상패드가 없어 임시 3면밀폐드레싱을 만들어서 사용하는 한국군에 비해 실제 상품화된 흉부외상패드를 적용함으로써 부착 후 공기가 새어나가지 않도록 내부 접촉면에 손을 대지 않고 한번에 부착하는 연습을 시킨다. 내부에 손을 대지 않고 부착한다는 것이 단순

히 생각하면 쉽지만 장갑을 착용한 상태에서 흉부 개방성 손상부위에 가운데 부분을 맞춰 흉부외상패드를 정중앙에 맞추고 패드 내부의 접착면을 만지지 않고 부착하는 것이란 상당히 어렵다. 이러한 점을 고려하였을 때 유사시 실제 응급처치가 가능하도록, 적어도 적용한 처치가 환자의 생명을 살리는데 도움이 될 수 있도록 보다 실제 물자를 만져보고 적용해보는 기회가 반드시 필요하다고 생각한다.



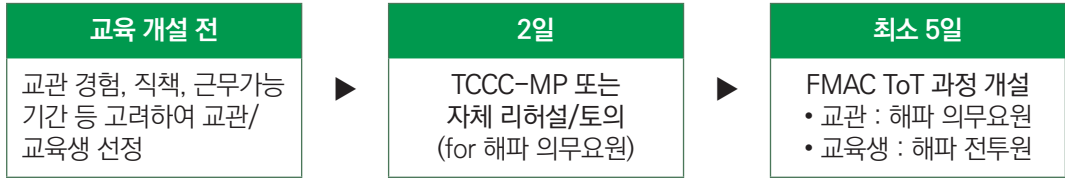
〈그림6〉 바늘감압술(NDC) 교육 사진(左) / 3면 밀폐드레싱과 흉부외상패드(右)

4. 해외파병 장병 대상 교육 시 고려사항

실제 환자에 대한 응급처치 경험이 부족하거나 전투부상자처치에 대해 잘 모르는 전투원에게 총상, 폭발상, 낙상, 화상 등으로 인해 생명이 위급한 부상자를 처치할 수 있도록 하는 교육이 FMAC 교육이기 때문에 최소 5일의 훈련이 필요하다. 아무리 좋은 교육이라도 너무 길어서 주저할 수 있지만 충분히 개념을 익히고 숙련시키기 필요한 최소한의 시간이다.

RSCE에서 교육을 받으면서 한국에서 어떻게 이 교육이 적용되면 좋을지에 대해 참 많은 고민을 했었다. Head trainer, candidates와 함께 의논하면서 깨닫게 된 가장 이상적인 방법 중 하나로 파병을 가는 의무요원은 강사(Instructor)로, 전투원은 제공자(Provider)로서 교육을 제공하고 그 자격을 인정해줌으로써 파병 현지에서도 지속적으로 교육이 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 강사가 되기 위해 의무요원에게는 학교에 있는 TCCC-MP(전투부상자처치 의무요원과정, 16H)나 PHTLS(병원 전 외상처치술, 16H)을 교육받게 하면서 제공자를 교육할 수 있는 교육 준비를 시키는 것이다. 그러기 위해서 최소 2~3일을 추가로 의무학교에서 더 교육을 받아야 하겠지만 교육이 진행될 수만 있다면 지금보다 응급처치 능력은 더욱 향상될 것이 분명하다. 이미 국군 의무학교에서는 Tier 1(전투원 이상), Tier 2(전투 응급처치요원)에 대한 교육이 진행되고 있기 때문에 일부 차이나는 몇가지 교보재만 준비되고 교육대상이 학교에 올 수 있는 여건 마련이 된다면 충분히 교육진행이 가능하다.

〈표 2〉 해외파병 장병 대상 교육안(예시)



III. 제 언

현재 한국의 전투부상자처치 교육은 국군의무학교를 중심으로 상당한 수준에 이르렀다. 미 응급구조사협회로부터 TCCC-MP(전투부상자처치 의무요원 과정), PHTLS(병원 전 외상 처치술) 교육센터로 인증받았으며 현재는 TECC(전술적 응급 부상자처치 과정)⁴⁾에 대한 인증이 추진중이다. 2023년에는 전투부상자처치에 대한 개념과 술기교육 뿐만 아니라 다양한 시나리오와 우발상황을 제공하는 팀단위 종합훈련인 전투부상자처치 의료인 전문과정(C4)도 개발되어 대위지휘참모과정 교육생을 포함하여 교육하고 있다. 한반도를 중심으로 실제 발생할 수 있는 검증된 시나리오를 통해 예방할 수 있는 사망원인을 최소화하고 추가 부상을 방지함으로써 궁극적으로 임무를 완수할 수 있도록 하기 위한 완성도 높은 교육이라고 볼 수 있다.

필자가 RSCE에서 교육을 받고 제공하면서 느낀 점은 결코 한국군의 전투부상자처치 교육이 다른 나라에 뒤처지지 않았다는 점이었다. 하지만 다양한 국가에서 나름의 전투부상자처치 교육을 진행하고 있고 어떻게 하면 더 물자를 효율적으로 사용하고 전투부상자처치 교육을 잘 활용할 수 있을지 끊임없이 고민하고 노력하고 있었던 모습들을 통해 더 이상 현실에 안주해서도 안된다는 것도 깨닫게 되었다.

위험한 지역으로 파병을 가는 장병들이 낯선 타국에서 유사시 주저하지 않고 생명을 위협하는 출혈을 조절하고 응급상황에 맞게 처치를 할 수 있도록 보다 구체적이고 실전적인 FMAC 과정을 적극 도입한다면 해외파병 장병의 안위 뿐 아니라 이들을 통해 국가의 위상을 제고할 수 있을 것이라 확신한다.

4) TECC(Tactical Emergency Care Course) : 전시 대량사상자 발생 및 평시 국가 재난상황(화생방 및 핵, 테러 관련 대량 사상자 발생)에서의 대응절차 및 의학적 처치 교육을 제공하는 16시간 교육

2023년 11월 30일 인쇄
2023년 11월 30일 발행

| 발행처 |

국방대 국제평화활동센터
충청남도 논산시 양촌면 황산별로 1040
Tel: 041) 831-5731~5732
www.kndu.ac.kr/pko

| 편집위원장 |

국제평화활동센터 센터장 대령 **문동수**

| 편집 및 심의위원 |

연구개발처장 중령 **현석범**
기획운영처장 중령 **김명응**
교육훈련처장 중령 **남석진**

| 편집간사 |

정책연구담당 소령 **윤상민**

| 인 쇄 |

피오디컴퍼니
서울특별시 용산구 청파로 47나길 7, 3F
Tel: 02) 715-4857
