
VOL. **28** June 2024

PKO 서늘
PEACEKEEPING OPERATION JOURNAL





CONTENTS

05 Study & Research

- Analysis of the Use of Force to Protect Civilians in UN Peacekeeping Operations
| 국방대학교 교수 문진혁, 상명대학교 교수 윤지원
- The Safety and Security of Peacekeepers in Conflict Zones
| Hiba Malik, Dr. Humairea Shafi Awan
- Interplay of Diplomacy and Military Functions at the UN Headquarters
| 해군 중령 채연정
- 유엔과 한반도 평화의 상관관계 분석을 통한 한반도의 평화를 위한 제안
| 육군 소령 김승덕
- 통합억제 관점에서 바라본 한국해군의 다국적군 평화활동 발전방안
| 해군 소령 이정무

135 Training & Experience

- 해외파병의 새로운 도전 “군사자문”
| 육군 중령 천호열
- Review on ‘Women in Negotiation Course’ by the United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs (UN DPPA)
| 육군 소령 한마음
- 평화를 향한 여정
| 공군 소령 신예철





Study & Research

Analysis of the Use of Force to Protect
Civilians in UN Peacekeeping Operations

| 국방대학교 교수 문진혁, 상명대학교 교수 윤지원

The Safety and Security of Peacekeepers in
Conflict Zones | Hiba Malik, Dr. Humairea Shafi Awan

Interplay of Diplomacy and Military Functions at the UN
Headquarters | 해군 중령 채연정

유엔과 한반도 평화의 상관관계 분석을 통한 한반도의 평화를 위한 제안
| 육군 소령 김승덕

통합역제 관점에서 바라본 한국해군의 다국적군 평화활동 발전방안
| 해군 소령 이정무



Analysis of the Use of Force to Protect Civilians in UN Peacekeeping Operations

국방대학교 교수 문진혁*

Professor Moon, Jinhyeok

상명대학교 교수 윤지원**

Professor Yun, Jiwon

*) Professor, Peace Operations Center, Korea National Defense University.

**) Ph.D. in International Politics & Professor, Sang Myung University.

***) This study is revised and developed from the previous study, Jinhyeok Moon & Jiwon Yun. "A Study on the Use of Force to Protect Civilians in UN Peacekeeping Operations." *PKO Journal*. Vol. 26. 2023. pp. 65-96.



ABSTRACT

Traditionally, United Nations Peacekeeping Operations (PKOs) limited the use of force to self-defense. However, a significant shift occurred in 1999 when the UN Security Council authorized the United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) to use force for the protection of civilians. Despite this development, the UN's definition of the Protection of Civilians (POC) mandate has faced scrutiny from the international community due to its lack of clarity on when and how to use force to protect civilians in UN PKOs. Therefore, this article aims to explore the potential for UN infantry battalions to engage in POC tasks by employing effective levels of force.

In doing so, UN peacekeepers must understand how to fulfill their protection obligations based on international norms and uphold mission-specific Rules of Engagement (ROE). The use of lethal force by UN peacekeepers in situations involving violence against civilians unrelated to ongoing armed conflicts will be considered legitimate only in the presence of imminent threats and when such force is unavoidable. To appropriately employ force in accordance with international law, UN infantry battalions should conduct POC threat analyses using the 5W1H approach. Additionally, they should perform danger level assessments and risk analyses based on this before resorting to the use of force.

Considering the importance of the POC task, the primary emphasis of the Republic of Korea's participation in UN PKOs should be the protection of civilians from conflict-related violence and support for UN PKOs' mission to implement POC mandates. By ensuring that ROK's contingents have the capability to cope with conflict-related violence, the ROK can emerge as a genuine leader among UN peacekeeping contributing countries on the global stage.

Keyword: UN Peacekeeping Operations, Use of Force, Protection of Civilians, POC Threat Analysis, UN Infantry Battalion

Analysis of the Use of Force to Protect Civilians in UN Peacekeeping Operations

국방대학교 교수 문진혁

Professor Moon, Jinhyeok

상명대학교 교수 윤지원

Professor Yun, Jiwon

I . Introduction

Historically, UN Peacekeeping Operations(PKOs) trace their origins to the United Nation Truce Supervision Organization (UNTSO), established in Palestine in 1948(UNSCR 50). Since then, 71 UN PKOs have been established to fulfill the UN's founding purpose of maintaining international peace and security. In response to criticisms of PKOs' failures in preventing atrocities such as the 1994 genocide in Rwanda and the 1995 genocide in Srebrenica during the post-Cold War era,¹⁾ the UN Security Council(UNSC) acknowledged the gravity of civilian casualties in conflict zones. During the 1995 Bosnian War, the army of the Republika Srpska committed genocide against Bosnians; approximately 8,700 civilians were massacred in Srebrenica, a UN-declared safe haven for

1) During the 1995 Bosnian War, the army of the Republika Srpska committed genocide against Bosnians, approximately 8,700 civilians were massacred in Srebrenica, a UN-declared safe haven for refugees from Bosnia.

refugees from Bosnia. In 1999, the UNSC issued Security Council Resolution 1265, emphasizing the need for a mandate to protect civilians.

The same year witnessed the establishment of the United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) under Chapter VII of the Charter of the United Nations (UNSCR 1270), marking the commencement of an explicit Protection of Civilians (POC) mandate in UN PKOs. Subsequently, the UNSC has progressively authorized mandates, with approximately 95% of the roughly 72,000 UN peacekeepers currently engaged in POC mandates.²⁾ While the content of the POC mandate varies from mission to mission, the Department of Peace Operations (DPO) defines it as the protection of civilians using all necessary means, including lethal force, to prevent, deter, or respond to threats of physical violence against civilians.

Recognizing the importance of protecting civilians, the UN, in its 2014 report, noted that immediate intervention and the use of force authorized by the UNSC were avoided in situations where civilians faced threats of physical violence or violent attacks.³⁾ In the same vein, the 2015 High-level Report on UN Peace Operations (HIPPO report) indicated that missions with POC mandates failed to respond adequately to requests for civilian protection, leading to a negative perception that the UN is not committed to protecting local people.⁴⁾

In response, advocates of UN primacy, notably General Santos Cruz, argued the mandate should be fulfilled by using force to protect civilians to avoid repeating the failures experienced by UN PKOs in the mid 1990s.⁵⁾ Conversely, proponents of international law, particularly human rights law, criticized the use

2) Accessed at https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping_fact_sheet_december_2023_english.pdf (30 March 2024).

3) United Nations. "Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations." A/68/787. 2014. pp. 7-8.

4) United Nations. "Report of the High-Level Independent Panel of Peace Operation in Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People." A/70/95 and S/2015/446. 2015. pp. 38-39.

5) Carlos Alberto dos Santos Cruz, William R. Phillips and Salvator Cusimano. "Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business." Cruz Report, 2017. pp. 4-5.

of force in UN PKOs, asserting that it cannot be justified solely by the mandate. They emphasized that the use of lethal force by peacekeepers in UN PKOs should be strictly constrained by international human rights norms in situations where they are not parties to the conflict and where violence against civilians is not related to an ongoing armed conflict.

Since the POC mandate was granted in 1999, the UNSC has prioritized the protection of civilians in the mission capabilities and resources since 2009(UNSCR 1894). Despite the importance and international attention given to civilian protection, this subject has been neglected among the academic community in the Republic of Korea.

In South Korea, most studies have focused on PKO deployment policies,⁶⁾ while some have explored the evolution of UN PKOs,⁷⁾ and others have examined PKO's success and failure.⁸⁾ However, there is a notable in-depth research abroad

6) For a more detailed discussion, see Jeiguk Jeon. "Overseas Troop Deployment and Korean Security: The Effect of Peace Operations on National Interests." *National Strategy*. Vol. 17. No. 2. 2011. pp. 33–68; Soonhyang Park. "Evaluation of Korean Military's Participation in the UN Peacekeeping Operations and Extended Suggestions: Focusing on Mandate Institutionalization and Satisfaction." *Strategy Studies*. Vol. 35. No. 4. 2019. pp. 39–71; Shinwha Lee. "International PKO as 'Security Public Diplomacy.'" *OUGHPIA*. Vol. 34. No. 1. 2019. pp. 7–42; Geumryul Kim et al. "Study on the United Nations' Action for Peacekeeping(A4P) and The Development Direction of South Korean military Peace Operations." *Strategy Studies*. Vol. 29. No. 3. 2022. pp. 43–83; Jonghyun Park. "A Study on the Deployment of the Korean Reserve Army to the international Peacekeeping Operations." Ph. D. Dissertation. Konyang University. 2021.

7) For a more detailed discussion, see Jaeik Song. "Reinforcing of PKO of R.O.K. as Middle Power: Focus on Changing in UN's International Peace Operation." *Review of Korean Military Studies*. Vol. 5. No. 1. 2016. pp. 231–256; Chanok Kang. "A study on the relationship between the United Nations peacekeeping operations and the structural characteristics of the international system." Ph. D. Dissertation, Korea University. 2020; Jinhyeok Moon & Jiwon Yoon. "Study on the UN peacekeeping operations in the 21st century and the ROK's advancement in the UN PKO contributions." *Journal of National Defense Studies*. Vol. 65. No. 3. 2022. pp. 97–126.

8) For a more detailed discussion, see Youngseok Lee. "A Study on the Methods of Developing Civil-Military Relationship of Peace Keeping Operation: In the Case of Main." *Unification Strategy*. Vol. 11. No. 3. 2011. pp. 211–242; Hojun Lee. "The impact of leadership types on UN peacekeeping operations." Ph. D. Dissertation, Soongsil University. 2014; Cheolho Yang. "A Study on the Factors on the Successful Peace-keeping Operations of The Korea UN Peacekeeping Units in Lebanon, Dong-Myung Unit." *The Military History*. No. 101. pp. 79–125; Kyoungseok Ha. "A Study on the Effectiveness of the Use of force in UN Peacekeeping Operations." Ph. D. Dissertation, Korea University. 2020.

concerning the effectiveness and implications of the use of force in UN PKOs. For example, Trevor Findlay(2002), James Sloan(2014), Lise Morjé Howard(2019), and Paul Williams & Alex Bellamy(2021) examined various aspects of the use of force in UN PKOs.⁹⁾ Giving specific examples, Lise Morjé Howard(2019) categorized the powers in UN PKOs as persuasion, reward and enticement, and coercion, and analyzed the case of the UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic(MINUSCA).¹⁰⁾

Furthermore, Paul Williams & Alex Bellamy(2021) summarized the themes of the PKO's use of force debate to date as inconsistency with the UN PKO principles, whether preemptive use of force is permissible, and the likelihood of effective use of force.¹¹⁾ In addition, Vincenzo Bove & Andrea Ruggeri(2016) analyzed the impact of troop diversity within UN peacekeeping troops in Africa from 1991 to 2008 on their effectiveness in protecting civilians.¹²⁾

Building upon several studies abroad, this article examines the obligation to protect civilians in UN PKOs and explores the limits of the use of force. In doing so, it investigates when and how it is appropriate to use force in UN PKOs to protect civilians and aims to demonstrate that force in UN PKOs can be used appropriately to protect civilians suffering from conflicts. Due to the nature of the research, the article adopts a literature review as its primary methodology.

The article is organized as follows: Chapter II analyzes the theoretical considerations of the obligation to protect civilians in UN PKOs, while Chapter

9) Trevor Findlay. *The Use of Force in UN Peace Operations*. Solna: Stockholm International Peace Research Institute. 2002; James Sloan. "The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping." *Journal of Strategic Studies*. Vol. 37. Issue 5. 2014. pp. 674-702; Lise Morjé Howard. *Power in Peacekeeping*. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 2019; Paul D. Williams and Alex J. Bellamy. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press. 2021.

10) Lise Morjé Howard(2019). p. 27.

11) Paul D. Williams and Alex J. Bellamy(2021). pp. 314-322.

12) Vincenzo Bove and Andrea Ruggeri. "Kinds of Blue: Diversity in UN Peacekeeping Missions and Civilian Protection." *British Journal of Political Science*. Vol. 46. Issue 3. 2016. pp. 681-700.

III discusses the practical limitations of UN PKOs in protecting civilians. Chapter IV presents a case study on the appropriateness of the use of force by the UN infantry Battalion, and Chapter V addresses the implications for the ROK's overseas deployment to UN PKOs.

II. Theoretical Review for the Protecting of Civilians in UN PKOs

1. UN PKOs and International Humanitarian Law

To comprehend the protection of civilians by UN PKOs, it is crucial to explore the international humanitarian law(IHL) that has spurred the international community's interest in safeguarding civilians. Although the UN is not a state actor and, therefore cannot be a contracting party to IHL, it has acknowledged the obligation of UN PKO personnel to respect the principles and spirit of IHL, including the Geneva Conventions and their Protocols.¹³⁾ In 1999, the UN Secretary-General issued the Secretary-General's Bulletin on the Observance of IHL by United Nations Peacekeepers, delineating the IHL principles to be adhered by UN PKOs.¹⁴⁾ The 10-section bulletin encompasses the protection of civilians(Section 5), means and methods of combat(Section 6), treatment of civilians and those no longer able to fight(Section 7), treatment of detainees(Section 8), and protection of the wounded, sick, and medical and relief personnel(Section 9).¹⁵⁾ Notably, Section 1 distinguishes between UN peacekeepers who are combatants and those who are not, stating that IHL principles outlined in the Bulletin apply only to those who are actively engaged in hostilities as

13) Myungwoo Kim. "Responsibility of the UN PKO to Protect Civilians under International Humanitarian Law: Focusing on Geneva Conventions of 1949." *Ewha Law Review*. Vol. 9. 2019. p. 139.

14) United Nations. "Secretary-General's Bulletin: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law." ST/SGB/1999/13. 1999.

15) Myungwoo Kim(2019). p. 140.

combatants in situations of armed conflict and only during such hostilities.¹⁶⁾

An alternative basis for considering the duty to protect civilians in UN PKOs is Common Article 1, which is identical in all four Geneva Conventions adopted in 1949. Siobhan Wills(2009) argues that this is a fundamental provision of international humanitarian law that serves as the basis for imposing an obligation on UN PKO personnel to take measures to prevent grave violations of human rights by third parties.¹⁷⁾ The International Committee of the Red Cross(ICRC) Commentary on the Geneva Conventions states that Common Article 1 requires states to take reasonable measures to prevent and end foreseeable violations of international humanitarian law by other actors, and that Common Article 1 obligations extend to the duty to ensure third party compliance with the Conventions.¹⁸⁾

Other IHL provisions that apply to non-international armed conflicts include Common Article 3 of the 1949 Geneva Conventions, the Second Additional Protocol of 1977, and Article 8(2) (iii) and (v) of the International Criminal Court.¹⁹⁾ However, Common Article 3, the only provision of the 1949 Geneva Conventions that applies to non-international armed conflict, covers “armed conflicts not of an international character arising within the territory of a Contracting State”. This leaves rooms for interpretations of armed conflict to vary in scope.²⁰⁾ The 1977 Second Additional Protocol states that “the Protocol Relative to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts(Second Additional Protocol) shall not apply in situations of internal disturbances and tensions, such as riots,

16) United Nations(1999). ST/SGB/1999/13. section. 1.

17) Siobhan Wills. *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*. Oxford: Oxford University Press. 2009. p. 101.

18) Myungwoo Kim(2019). pp. 141-142.

19) Youngseok Kim. *International Humanitarian Law*. Seoul: Parkyounsa. 2012. pp. 14-17.

20) Minhyo Lee. *Victim Protection and International Humanitarian Law in Armed Conflict: Focusing on Non-International Armed Conflicts*. Gyeonggi Paju: Korea Academic Information. 2006. p. 25.

isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature, which are not armed conflicts”. This indicates that there are limits to the application of international humanitarian law in non-international armed conflict depending on the nature of the civil war.

2. UN PKOs and International Human Rights Law

Although the UN cannot be a signatory of international human rights law(IHRL), it acknowledges the application of customary IHRL, and UN PKOs as auxiliary agencies of the UN are bound by IHRL.²¹⁾ In this light, Conor Foley(2017) emphasized that IHL and IHRL serve complementary functions, with IHRL providing a broader legal basis for protecting civilians, given the unique situation of UN PKOs not being a party to an armed conflict.²²⁾

This section examines the application of IHRL to UN PKOs. First, international legal experts recognize the application of customary IHRL, even though the United Nations cannot be a contracting party to international human rights law. They argue that UN PKOs are bound by IHRL because they are subsidiary organs of the United Nations.²³⁾

Second, IHRL norms impose negative obligations to respect and positive obligations to protect. Through its extraterritorial application, IHRL applies as a duty to local civilians to UN PKO personnel deployed in a mission area even if they are not within the territory of a Contracting State, thus providing a normative basis for UN PKO personnel to protect civilians.²⁴⁾ In the International

21) Hanna Bourgeois & Patryk I. Labuda. “When May UN Peacekeepers Use Lethal Force to Protect Civilians? Reconciling Threats to Civilians, Imminence, and the Right to Life.” *Journal of Conflict & Security Law*. Vol. 28. Issue 1. 2022. pp. 34–35.

22) Conor Foley. *UN Peacekeeping Operations and the Protection of Civilians: Saving Succeeding Generation*. New York: Cambridge University Press. 2017. p. 165.

23) Scott P. Heeran. “A Constitutional Moment?: United Nations Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo.” *International Organizations Law Review*. Vol. 8. 2011. pp. 112–119.

24) Conor Foley(2017). p. 156.

Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the Human Rights Council has stated that States Parties must ensure that all rights under the Covenant are respected and secured for anyone within their authority or effective control, even if they are not within the territory of the State party.²⁵⁾

Third, the ICCPR establishes the right to life as the highest and most fundamental human right. Although it places an affirmative duty on UN PKO personnel to protect civilians, it imposes requirements on the use of lethal force against perpetrators, meaning that lethal force may only be used lawfully (and then only involuntarily) to deprive a person of their inherent right to life.²⁶⁾

Fourth, the application of IHRL suggests that regional human rights treaties can provide a normative basis. Citing cases from the European Court of Human Rights (ECtHR) and the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), Lene Guerke (2021) identifies three criteria for state responsibility to protect the right to life. These include the conditions of state responsibility, including awareness of an imminent threat, information about the victim, and the existence of the possibility of prevention.²⁷⁾ In general, UN Infantry Battalions can physically protect civilians. Therefore, it is understood that UN peacekeepers are not free of state responsibility if they fail to fulfill their obligations to protect civilians.

3. Civilian Protection Mandate and Mission' Civilian Protection Activities

As highlighted in Chapter 1, the history of UN PKOs reveals that the establishment of Protection of Civilians (POC) mandates stemmed directly from criticism of UN PKOs failing to prevent atrocities such as the 1994 genocide in

25) Jeewoo Choi. "International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Attribution of the Conduct of Peacekeeping Forces." M.A. Thesis, Seoul National University. 2014. p. 68.

26) Hanna Bourgeois & Patryk I. Labuda (2022). p. 39.

27) Lene Guerke. "State Responsibility for a Failure to Prevent Violations of the Right to Life by Organized Criminal Groups: Disappearance in Mexico." *Human Rights Law Review*. Vol. 21. Issue 2. 2021. pp. 338-339.

Rwanda and the 1995 genocide in the Srebrenica safe area. And POC mandates have been granted to a total of 16 PKO missions since UNAMSIL in 1999.²⁸⁾ <see Table 1>

The mandate includes the following caveats related to (1) the imminence of the threat of violence; (2) the primary responsibility of the PKO host state; (3) capacity and geographic scope of protection; and (4) necessary means.²⁹⁾ There are certain limitations in terms of the scope of activities: First, although the initial POC mandate aimed to provide physical protection for civilians facing an imminent threat of physical violence, the “imminence” criterion has been omitted from some mission mandates. In this context, the POC Hand book explains that missions without mandates specifying an “imminent threat” should take proactive and preventive measures using all necessary means, including lethal force.³⁰⁾

Second, while emphasizing the host country’s primary responsibility for protecting its civilian population without prejudicing the host nation’s responsibility, the mission's assistance to the PKO host country is a guiding principle. However, this does not prevent UN PKOs from engaging in civilian protection activities in the absence of unwillingness or capacity on the part of the PKO host state to protect civilians. Third, due to the limited capacity and resources of the mission, POC activities are confined to the area of responsibility. In Africa, a UN PKO unit covers roughly tens of square kilometers, preventing it from responding to every threat. In some cases, the phrase “all means necessary” has been removed from mandates at the request of PKO host countries. These limitations were included in the mandate to accommodate the demands of the international community, particularly the permanent members of the UNSC, PKO hosts, and sending countries.³¹⁾

28) United Nations. *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook*. New York: DPO. 2020. p. 3.

29) Paul D. Williams and Alex J. Bellamy(2021). p. 328.

30) United Nations(2020). p. 8.

31) Paul D. Williams and Alex J. Bellamy(2021). p. 327.

〈Table 1〉 UN Peacekeeping Operations with POC Mandates

PKO Mission	Period	PKO Mission	Period
UNAMSIL (Sierra Leone)	1999~2005	UNAMID (Darfur)	2007~2020
MONUC (Democratic Republic of the Congo)	1999~2010	MINURCAT (Chad)	2007~2010
UNMIL (Liberia)	2003~2018	MONUSCO (Democratic Republic of the Congo)	2011~present
ONUB (Burundi)	2004~2006	UNMISS (South Sudan)	2011~present
UNOCI (Côte d'Ivoire)	2004~2017	UNISFA (Abyei)	2011~present
MINUSTAH (Haiti Stabilization Mission)	2004~2017	MINUSMA (Mali)	2013~2023
UNMIS (Sudan)	2005~2011	MINUSCA (Central African Republic)	2014~present
UNIFIL (Lebanon)	2006~present	MINUJUSTAH (Haiti Judicial Assistance Mission)	2017~2019

Source: United Nations(2020). p. 3.

The UN DPO defined three tiers in protection of civilian activities undertaken by missions in its 2010 “Draft Concept of Civilian Protection Activities”³²⁾ and formalized the concept in the 2015 POC policy.³³⁾ POC Tier-1 involves protection through dialogue and engagement, including dispute resolution and mediation, and contact activities with potential perpetrators. POC Tier-2 comprises the provision of physical protection by UN PKO forces, which includes the use of UN

32) United Nations. “Draft DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations.” UN DPKO & DFS. 2010.

33) United Nations. “Policy: The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping.” UN DPO. 2015.

PKO forces. POC Tier-3 entails the establishment of a protective environment, including strengthening the rule of law and security reform, supporting peacebuilding and DDR,³⁴⁾ and women's participation. The three tiers of POC activities are implemented across three phases: prevention and preemption of threats, response to threats, and consolidation of civilian protection once threats have been eliminated or mitigated.³⁵⁾

III. Limits to the Use of Force in UN PKOs

1. Use of Force Norms and Requirements

In the early days of the UN PKO, military observers were unarmed, except for blue helmets and flak jackets, and could not employ force. As use of force norms evolved, the UN DPO and DFS issued the UN PKO Principles and Guidelines, articulating the principle of non-use of force except in self-defense and protection under the mandate.³⁶⁾ The Security Council has authorized missions to use force in Chapter VII of the Charter. Thus, through experience, the United Nations has expanded the permissible scope of the right to self-defense through the mandates authorized to UN PKO personnel, resulting in the active use of force to protect civilians in 21st-century UN PKOs.³⁷⁾

In 2002, the UN published “Guidelines for the Preparation of Rules of Engagement(ROE) for United Nations PKOs”, which included the Sample ROE.

34) Disarmament, demobilization, and reintegration (DDR) is a process that former combatants go through to voluntarily give up their armed group activities and transition back into civilian life.

35) United Nations(2020). p. 12.

36) United Nations. *United Nations Peacekeeping Operations and Principles and Guidelines*. New York: DPO & DFS. 2008. p. 34–35.

37) James Sloan(2014). pp. 692–694.

³⁸⁾ Although rules of engagement vary somewhat among missions, most PKO missions' ROE define hostilities or hostile intent as a requirement for the use of force.³⁹⁾ By defining hostilities as an attack or other use of force intended to cause death, injury, or destruction, they do not limit the use of force to attacks of a certain size.⁴⁰⁾ International law scholars recognize the principles of necessity and proportionality as requirements for the use of force under the right of self-defense. They explain that these are rules of customary international law and are inherent in the right of self-defense itself.⁴¹⁾ Findlay(2002) explains that even the use of force in UN PKOs in self-defense is subject to certain conditions bounded by international law and customary international law.⁴²⁾ Therefore, this article will use these two requirements for the appropriate use of force in UN PKOs.

2. Necessity and Proportionality as Requirements for the Use of Lethal Force

As the use of lethal force is not explicitly detailed in the UN PKO Principles and Guidelines, its requirements vary depending on the applicable international law and the context in which it is employed. For example, Rule 1.8 of the Sample ROE may be interpreted differently under IHL and IHRL. <see Table 2> IHL establishes the legal foundation for using force situations when the threat of violence is directly linked to an armed conflict. The use of lethal force through

38) United Nations. "Guidelines for the Development of Rules of Engagement(ROE) for United Nations Peacekeeping Operations." MD/FGS/0220.0001, Attachment 2: Sample ROE for a UN PKO. 2002.

39) United Nations(2002). MD/FGS/0220.0001. Attachment 2. Annex B-1. para. 6.

40) United Nations(2002). MD/FGS/0220.0001. Attachment 2. Annex B-1. para. 7.

41) Inseop Jung.『Lectures on New International Law: Theory and Practice』Seoul: Parkyoungsa. 2022. p. 1162; Seokhyun Kim. "Limitation on the Use of Force for Self-Defense-with Special Reference to Necessity and Proportionality."『The Korean Journal of International Law』Vol. 58. No. 4. 2013. p. 22; Ahn, Jun-Hyeong. 2019. "Admissibility of Armed Measure against Small-scale Hostilities which do not qualify as 'armed attack' under Article 51 of the Charter of the UN and its Limits in International Law - A Review for the Establishment of the Concept of 'Right of Unit Self-Defence'."『The Korean Journal of International Law』Vol. 64. No. 4. p. 157.

42) Trevor Findlay(2002). pp. 15-16.

aimed shots against perpetrators of violence or hostile actors is permissible only when the threat to civilians or peacekeepers is imminent in time.⁴³⁾

However, when IHL applies concerning the distinction between combatants and civilians and avoidance of collateral damage, the imminence of the threat is less emphasized. Take, for example, the Force Intervention Brigade(FIB),⁴⁴⁾ established in 2013 under the United Nations Mission in the Democratic Republic of the Congo(MONUSCO) by Security Council Resolution 2098, which became a party to an armed conflict when engaging the Allied Democratic Forces(ADF) in the DRC. Under the application of IHL, UN peacekeepers are considered combatants and are authorized to use lethal force through aimed shots during operations against ADF rebels.⁴⁵⁾

<Table 2> Use of force to protect civilians (Rule 1.8)

Use of force, up to, and including deadly force to defend any civilian person who needs protection against a hostile act or hostile intent, when competent local authorities are not in a position to render immediate assistance, is authorized. When and where possible, permission to use force should be sought from the immediate superior commander.

Source: United Nations(2002). Attachment 1, 2.

Despite the UNSCR mandate, the absence of an ongoing armed conflict reduces the scope of international law's authorization for peacekeepers to use lethal force.⁴⁶⁾ For example, there has not been an ongoing armed conflict in the Kasai region of the southwestern DRC since 2019, and therefore, the use of lethal force by MONUSCO peacekeepers in the region is not permissible. In this context,

43) Hanna Bourgeois & Patryk I. Labuda(2022). p. 55.

44) The FIB is a peacekeeping force under MONUSCO and is composed of combat and combat support units, including three infantry battalions, artillery, special warfare, communications, and reconnaissance units. The three participating countries are Malawi, South Africa, and Tanzania.

45) Hanna Bourgeois & Patryk I. Labuda(2022). pp. 58–59.

46) Hanna Bourgeois & Patryk I. Labuda(2022). p. 59.

IHRL applies in the Kasai region, and the use of lethal force by MONUSCO peacekeepers is permissible only when temporally necessary(necessity) and proportionate to the threat (proportionality). Absolute necessity, as explained by Bourgeois & Labuda(2022), refers to the use of force to protect against imminent threats that could result in the loss of civilian life in a short period.⁴⁷⁾

However, from a military perspective, the provision of physical protection to civilians is carried out by the operational activities of UN PKO troops. Therefore, a realistic discussion is required on whether fire control under IHRL norms can be implemented and the combat power of UN PKO forces can be exercised. By categorizing the combat power of UN PKO forces into physical, conceptual, and moral components,⁴⁸⁾ a critical examination of the use of lethal force under IHRL can be conducted from three perspectives. <see Table 3>

The physical elements of the combat power of UN PKO forces are summarized in three ways. First, they are generally not well-trained and equipped. As of 2024, the top Troop Contributing Countries(TCCs) for UN PKOs are mostly developing countries.⁴⁹⁾

While individual training levels vary, effectively protecting civilians demands a high level of combat capabilities for the average UN peacekeeper to neutralize a perpetrator with lethal force in a matter of seconds with temporal imminence and absolute necessity.

47) Hanna Bourgeois & Patryk I. Labuda(2022). p. 56.

48) Mark Malan. "Action adapted to circumstance." in Peter Nadin(ed). *The Use of Force in UN Peacekeeping*. London and New York: Routledge. 2018. pp. 38-39.

49) Accessed at <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>(January 31, 2024).

〈Table 3〉 Requirements for the use of force to protect civilians

Division	IHL	IHRL
Applicable situations	· There is an ongoing armed conflict and the UN PKO is a party to the armed conflict.	· There is no ongoing armed conflict, and the UN PKO is not a party to the armed conflict.
Necessity	· Jus ad bellum · Hostility and hostile intent · Permissive for the use of lethal force	· Necessity by the temporal imminence of the threat · The use of limited lethal force in situations where a short delay could result in the loss of civilian life of those to be protected.
Proportionality	· Distinguishing civilians, avoiding collateral damage · Proportionality of intensity, duration, and scale	· Incremental use starting with low levels of force.

Source: Hanna Bourgeois & Patryk I. Labuda(2022). pp. 17–20.

Second, concerning the conceptual component of the UN PKO's combat power, the assessment of whether an armed conflict is ongoing is ex post facto. Generally, UN peacekeepers engaged in civilian protection missions are perceived to be operating under dangerous conditions. Third, from a moral perspective, the use of lethal force in moments of temporal imminence and absolute necessity requires a high sense of ethics on the part of UN peacekeepers. Despite these three military limitations, civilians can be effectively protected by the application of IHRL, as the principle of proportionality can be employed to prevent and deter threats in situations where the use of lethal force is necessary.

3. The Principle of Proportionality in the Incremental Use of Force

In international law, proportionality is defined as the extent to which the use of force in self-defense is proportionate to deter and respond to an enemy attack.⁵⁰⁾ However, the end does not justify all means. The principle of proportionality can be applied to reduce the threat, and it is not aimed at repelling it. In the same

50) Jun-Hyeong Ahn(2019). p. 161.

vein, the 2017 Guidelines for the Use of Force by Peacekeepers states that the use of force in a UN PKO is not to repel the threat outright but to deter or influence it. It further states that the use of force to achieve an authorized objective should be limited to that which is commensurate with the threat, both in intensity and duration and providing a level of force proportionate to the circumstances.⁵¹⁾

In doing so, the graduated level on the use of force should be applied in UN PKOs. First, authoritative presence refers to the presence of a force with a show of force and credible combat power. This includes routine operational activities such as road reconnaissance, vehicle reconnaissance, and aerial reconnaissance.⁵²⁾ Lower levels of force, such as verbal warnings, search techniques, and apprehensions, may be applied in situations where contact is made with perpetrators of violence or hostile actors.⁵³⁾

Second, non-lethal force is used to control the perpetrators of violence and is not intended to cause death or injury. Riot control equipment such as riot shields, water cannons, and rubber bullets may be used. Methods of controlling hostile actors may include chemical agents(i.e. tear gas), riot control smoke bombs, blockades and containment, aerial force searches, and suppression techniques, handcuffing, and warning of the use of force.⁵⁴⁾

Third, the 2002 Guidelines for the Drafting of Rules of Engagement for PKOs and the 2017 Guidelines for the Use of Force by Peacekeepers define the concept of lethal force as a level of force that results in or is likely to result in death, regardless of whether death is the outcome.⁵⁵⁾ In addition, IHRL distinguishes

51) United Nations(2017). pp. 4-5.

52) United Nations(2017). p. 6. para. 21(a).

53) Alex J. Bellamy and Charles T. Hunt. "Using Force to Protect Civilians in UN Peacekeeping." *Survival*. Vol. 63. Issue 3. 2021. p. 149.

54) Alex J. Bellamy and Charles T. Hunt(2021). pp. 149-150.

55) In terms of the UN's definition, deadly force is the level of force that is intended or is likely to cause death, regardless of whether death actually results. United Nations(2002). Attachment 2. Annex B-1. para. 5(b); United Nations(2017). DPKO/DFS. p. 6. para 12(c).

between potentially lethal force and intentional lethal force.⁵⁶⁾ Potentially lethal force may be used when there is a legitimate purpose, such as in self-defense and self-defense of others against a threat of imminent death or serious bodily harm, and in incidents involving a grave threat to life.⁵⁷⁾

In military terms, this would mean that a highly skilled UN peacekeeper would use lethal force through misaimed shots and subsequently use lethal force through aimed shots if it was insufficient to deter the threat. While this may be possible with highly skilled UN peacekeepers; however, it could result in the failure of the mission and damage to the UN's reputation.⁵⁸⁾ Therefore, applying the principle of proportionality in IHRL situations likely depends on the experience, skills, and morals of the UN peacekeepers and the individual judgment of the field commander.

IV. Appropriateness of the Use of Force by the United Nations Infantry Battalions

In terms of implementing POC mandates in UN PKOs, minimizing the use of lethal force can be accommodated by both advocates of UN primacy and proponents of international law. The principles of necessity and proportionality should be considered during the planning process, involving POC threat analysis, danger level, and risk analysis. Ultimately, the control and actual use of lethal force must be decided and conducted by on-site commanders and UN peacekeepers in response to the threat of violence occurs.

56) Hanna Bourgeois & Patryk I. Labuda(2022). pp. 47–49.

57) Hanna Bourgeois & Patryk I. Labuda(2022). p. 48.

58) Alex J. Bellamy and Charles T. Hunt(2021). p. 150.

1. Determining the Necessity and Proportionality of Using Force

Analyzing the POC threats in the United Nations Infantry Battalion (UNIBAT) requires a meticulous examination, akin to connecting the dots based on gathered information. The potential perpetrators of violence and vulnerable populations within the UNIBAT area of responsibility and area of influence are summarized below.

First, potential perpetrators of violence encompass armed groups, government forces and security forces of PKO host countries, mercenaries, foreign troops from neighboring countries, community violence groups, criminal groups, and, regrettably, even UN peacekeeping personnel.⁵⁹⁾ Despite being uncommon, there have been instances where UN peacekeepers acted as perpetrators of violence against local civilians.⁶⁰⁾

Second, most victims of conflict-related violence fall into vulnerable populations, including women, minors, ethnic minorities, internally displaced persons (IDPs), refugees, and the physically weak.⁶¹⁾ The UN Infantry Battalion requires an analysis of the entire human environment (political, religious, ethnic, tribal, etc.) within its area of responsibility and area of influence. Third, the vast environment of UN PKOs in Africa limits mobility, and travel time after an outbreak of violence can result in reactive measures that fail to protect civilians. To address this challenge, a terrain analysis taking into account climate, vegetation, and soil is necessary. In this vein, POC becomes feasible based on the Analysis of Operational Environment (AOE), encompassing both human and natural environments.

59) United Nations (2020), pp. 82–83.

60) For a more detailed discussion, see Jiyoun Kang (2020), pp. 59–84.

61) United Nations (2020), p. 86.

〈Table 4〉 POC Threat Analysis

(A)

Civilian Population A	Ethical	Religious	Political	Others
Armed Group X	Concern	Concern	–	Concern
Armed Group Y	Concern	–	Concern	–
Armed Group Z	–	–	–	–

(B)

What	Who	Whom	Where	When	Why	How
Threat #1	Perpetrator X	Vulnerable People/ Community A	000	PM	Political	Possible maneuver
Threat #2	Perpetrator X	Vulnerable People/ Community B	000	Day	Religious	Possible maneuver
Threat #3	Perpetrator X	Vulnerable People/ Community C	000	Night	Ethical	Possible maneuver
Threat #4	Perpetrator Y	Vulnerable People/ Community A	000	Night	Looting	Possible maneuver
Threat #5	Perpetrator Z	Vulnerable People/ Community A	000	School Hours	Revenge	Possible maneuver

Source: United Nations(2022). pp. 529–530.

The subsequent step in developing civilian protection plans is to analyze POC threats. According to the United Nations Special Training Manual for Infantry Battalion, the initial step is to identify concerns related to all vulnerable people within the area of responsibility, considering the dynamics of the perpetrators, as illustrated in Table 4(A). Then prioritize POC threats using the 5WH approach illustrated in Table 4(B).⁶²⁾ However, the prioritization of threats does not

62) United Nations. Specialized Training Materials: *United Nations Infantry Battalion*. New York: DPO. 2022. pp. 529–530.

determine the need and level of force but identifies potential threats.

〈Table 5〉 Danger level assessment and risk analysis

POC Threat #1	Intention	Capability	Historical Background
Armed Group X	High	High	High
Armed Group Y	Medium	High	Low
Armed Group Z	Low	Medium	Low

POC threats posed to community A

Source: United Nations(2022). pp. 533-534.

Second, as shown in Table 5, each POC threat should be assessed for its danger level by considering the intentions, capabilities of the perpetrator, the historical context, and the relationship between the perpetrators and potential victims. The process of assessing the level of threat posed by armed group “X” to vulnerable populations and community “A” is consistent with the concepts used in the rules of engagement.⁶³⁾ The UN ROE sample specifies that hostile intent is to be determined by the field commander,⁶⁴⁾ but it can be seen as the matter to be analyzed in the process of developing a civilian protection plan by UNIBAT.

Third, a risk analysis can be conducted by considering the likelihood and impact of POC threats, posed to community A as shown in Table 5(left).⁶⁵⁾ Table 5 (right) indicates that threat #4 has a high impact if it occurs but is less likely to occur if there are UN PKO operations or security forces in the vicinity of the violence. For instance, the threat to civilians posed by exploding a deadly bomb may be

63) United Nations(2022). pp. 533-534.

64) United Nations(2002). Attachment 2. Annex B-1. para. 7.

65) United Nations(2022). p. 534.

displayed in the upper left corner because it has a high impact but a low probability of occurrence. While the process in Table 5(left) is drawn on the threat analysis, the process in Table 5(right) is used to determine the necessity and proportionality of the use of force by UNIBAT. In a nutshell, determining the necessity and proportionality of the use of force in POC is a three-step process, POC threat analysis, danger level assessment and risk analysis. This provides a basis for determining the appropriate level of force to be used by peacekeepers in UNIBAT.

2. Use of Force by the United Nations Infantry Battalions to protect Civilians

The use of non-lethal or lethal force is required to respond to identified or potential POC threats(#1,#3,#5) (see Table 5), and UNIBAT prepares and implements civilian protection operations to ensure that the threat is contained by non-lethal force, including water cannons and rubber bullets, where possible. POC threats(#2,#4) require an active presence of UNIBAT troops to mitigate the threat.

If POC threats(#1,#3,#5) are not directly related to an armed conflict, IHRL applies, and if UNIBAT troops responds to the threat with lethal force, verbal warnings should be given at least three times and, if circumstances permit, warning shots should be employed. These guidelines are set out in the missions' ROE. Initially, the warning shots could be made in appropriate manners, considered as the use of potentially lethal force. Following rounds of warning shots, the on-scene commander has a brief moment to assess the situation to issue a fire order for aimed shots when the threat is imminent.

In this way, this chapter demonstrated that UNIBAT can use appropriate levels of force to protect civilians. However, PKO missions' ROE list all levels of force to cover all possibilities; therefore, UN infantry personnel must be able to use the appropriate level of force considering the situation on the ground and the principle of necessity and proportionality in relation to IHL or IHRL.

V. Conclusion

Between 2015 and 2020, an estimated 176,000 conflict-related civilian deaths occurred in 12 conflict zones worldwide.⁶⁶⁾ Additionally, since April 2023, numerous civilians have fled across the border into South Sudan to escape the widespread violence occurred in Sudan. Consequently, the international community has been increasingly vocal about the need to protect civilians.

The Security Council's Protection of Civilians(POC) mandate for UN missions explicitly requires the use of all necessary means, including lethal force, to prevent, deter, or respond to threats of physical violence against civilians. International Humanitarian Law(IHL) provides a legal basis for using force in situations directly related to armed conflicts. Conversely, International Human Rights Law(IHRL) authorizes the use of lethal force to protect civilians only in situations when the threat is imminent, even though they are unrelated to ongoing armed conflicts

To achieve this delicate balance, UN infantry battalions(UNIBAT) peacekeepers should conduct thorough operational environment analyses. These assessments should consider potential perpetrators of violence, vulnerable populations, and the natural environment within their area of responsibility and influence. By employing non-lethal force while effectively controlling violent actors, UNIBAT peacekeepers can ensure civilian protection.

Now, let's explore the implications of these discussions for the Republic of Korea. With over 570 UN peacekeepers, the ROK plays a crucial role. Specifically, ROK's contingents, such as the Dong-Myung Unit and Hanbit Unit, are deployed in missions like the UN Interim Force in Lebanon(UNIFIL) and the UN Mission in South Sudan(UNMISS), both of which have the POC mandate to protect civilians.

66) Accessed at <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/hrindicators/2022-08-25/Conflict-related-deaths-16.1.2.pdf>(30 January 2024).

And the POC planning process requires collaborative efforts from commanders and staff to navigate combat constraints, make informed decisions, and assess risks related to the use of force in the field.⁶⁷⁾ By actively participating in UN PKOs and implementing effective civilian protection operations, the ROK can enhance its military combat capabilities and emerge as a genuine leader on the global stage.

In a global security landscape, where no single country can unilaterally guarantee security, North Korea's nuclear and missile threats have rendered the Korean Peninsula highly volatile. To mitigate this threat to national security, it is imperative to strengthen the US-ROK alliance and ensure continued effectiveness of the US extended deterrent force.⁶⁸⁾ Consequently, the ROK's active participation in UN PKOs becomes crucial.

Furthermore, the ROK has the potential to emerge as a genuine UN PKO leader by leveraging its soft power to protect suffering civilians while upholding its Constitution(Article 5). Notably, ROK has ratified several key international agreements: four Geneva Conventions(1966), two Additional Protocols(1981), and the International Covenant on Civil and Political Rights(1990)⁶⁹⁾.

However, the ROK must remain vigilant. Any failure to comply with international legal obligations by ROK peacekeepers deployed overseas could invite significant domestic and international criticism, tarnishing the country's reputation. By actively participating in UN PKOs and effectively the POC mandate, the ROK can not only enhance its military capabilities but also demonstrate its commitment to global peace and security.

67) For a more detailed discussion, see Ingoon Kim. "Understanding the Human Factor in the Combat Power." *Weekly Defense*. No. 1842(21-10). 2021. pp. 1-10.

68) Yeoul-Soo Kim(2022) categorized UN PKOs as multilateral security cooperation while Gary Wilson(2014) considered UN PKOs an evolution of the concept of collective security. Yeoul-Soo Kim. *National Security Theory: The Dilemma of Threat and Vulnerability*. Gyeonggi Paju: Bumunsa. 2022. pp. 422-430; Gary Wilson. *The United Nations and Collective Security*. London and New York: Routledge. 2014. pp. 116-151.

69) Although the ROK has ratified this covenant, it has made exception for Article 22.

Reference

- Ahn, Jun-Hyeong. “Admissibility of Armed Measure against Small-scale Hostilities which do not qualify as ‘armed attack’ under Article 51 of the Charter of the UN and its Limits in International Law – A Review for the Establishment of the Concept of ‘Right of Unit Self-Defence’.” *The Korean Journal of International Law*. Vol. 64. No. 4. 2019.
- Bellamy, Alex J. and Charles T. Hunt. “Using Force to Protect Civilians in UN Peacekeeping.” *Survival*. Vol. 63. Issue 3. 2021.
- Bove, Vincenzo and Andrea Ruggeri. “Kinds of Blue: Diversity in UN Peacekeeping Missions and Civilian Protection.” *British Journal of Political Science*. Vol. 46. Issue 3. 2016.
- Bourgeois, Hanna & Patryk I. Labuda. “When May UN Peacekeepers Use Lethal Force to Protect Civilians? Reconciling Threats to Civilians, Imminence, and the Right to Life.” *Journal of Conflict & Security Law*. Vol. 28. Issue 1. 2022.
- Choi, Eunsuk. “Legal Review in UN Peace Keeping Operations(PKO) and Overseas Deployment of the Korean armed forces.” *Military Forum*. Vol. 77. 2014.
- Choi, Jeewoo. “International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Attribution of the Conduct of Peacekeeping Forces.” M.A. Thesis, Seoul National University. 2014.
- dos Santos Cruz, Carlos Alberto, William R. Phillips and Salvator Cusimano. “Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business.” Cruz Report. 2017.
- Findlay, Trevor. *The Use of Force in UN Peace Operations*. Solna: Stockholm International Peace Research Institute. 2002.
- Foley, Conor. *UN Peacekeeping Operations and the Protection of Civilians: Saving Succeeding Generation*. New York: Cambridge University Press. 2017.
- Ha, Kyoungseok. “A Study on the Effectiveness of the Use of force in UN Peacekeeping Operations.” Ph. D. Dissertation, Korea University. 2020.
- Guerke, Lene. 2021. “State Responsibility for a Failure to Prevent Violations of the Right to Life by Organized Criminal Groups: Disappearance in Mexico.” *Human Rights Law Review*. Vol. 21. Issue 2. 2021.
- Howard, Lise Morjé. *Power in Peacekeeping*. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 2019.

-
- Lee, Shinwha. "International PKO as 'Security Public Diplomacy.'" *OUGHTPIA*. Vol. 34. No. 1. 2019.
 - Lee, Youngseok. "A Study on the Methods of Developing Civil–Military Relationship of Peace Keeping Operation: In the Case of Main." *Unification Strategy*. Vol. 11. No. 3. 2011.
 - Jung, Inseop. *Lectures on New International Law: Theory and Practice*. Seoul: Parkyoungsa. 2022.
 - Jeon, Jeiguk. "Overseas Troop Deployment and Korean Security: The Effect of Peace Operations on National Interests." *National Strategy*. Vol. 17. No. 2. 2011.
 - Kang, Chanok. "A study on the relationship between the United Nations peacekeeping operations and the structural characteristics of the international system." Ph. D. Dissertation, Korea University. 2020.
 - Kang, Jiyoun. "Explaining the causes of failure to protect civilians in peacekeeping forces mission." *Journal of Social Science*. Vol. 46. No. 3. 2020.
 - Kim, Geumryul, Kangkyong Lee, and Hyeonju Seol. "Study on the United Nations' Action for Peacekeeping(A4P) and The Development Direction of South Korean military Peace Operations." *Strategy Studies*. Vol. 29. No. 3. 2022.
 - Kim, Ingoon. "Understanding the Human Factor in the Combat Power." *Weekly Defense*. No. 1842(21–10). 2021.
 - Kim, Myungwoo. "Responsibility of the UN PKO to Protect Civilians under International Humanitarian Law: Focusing on Geneva Conventions of 1949." *Ewha Law Review*. Vol. 9. 2019.
 - Kim, Seokhyun. "Limitation on the Use of Force for Self–Defense–with Special Reference to Necessity and Proportionality." *The Korean Journal of International Law*. Vol. 58. No. 4. 2013.
 - Kim, Yeoul–Soo. *National Security Theory: The Dilemma of Threat and Vulnerability*. Gyeonggi Paju: Bumunsa. 2022.
 - Kim, Youngseok. *International Humanitarian Law*. Seoul: Parkyounsa. 2012.
 - Lee, Hojun. "The impact of leadership types on UN peacekeeping operations." Ph. D. Dissertation, Soongsil University. 2014.
 - Lee, Minhyo. *Victim Protection and International Humanitarian Law in Armed Conflict: Focusing on Non–International Armed Conflicts*. Gyeonggi Paju: Korea Academic Information. 2006.
 - Malan, Mark. "Action adapted to circumstance." in Peter Nadin(ed). *The Use of Force*

in UN Peacekeeping. London and New York: Routledge. 2018.

- Moon, Jinhyeok & Jiwon Yun. “Study on the UN peacekeeping operations in the 21st century and the ROK’s advancement in the UN PKO contributions.” *Journal of National Defense Studies*. Vol. 65. No. 3. 2022.
- Park, Jonghyun. “A Study on the Deployment of the Korean Reserve Army to the international Peacekeeping Operations.” Ph. D. Dissertation, Konyang University. 2021.
- Park, Soonhyang. “Evaluation of Korean Military’s Participation in the UN Peacekeeping Operations and Extended Suggestions: Focusing on Mandate Institutionalization and Satisfaction.” *Strategy Studies*. Vol. 35. No. 4. 2019.
- Sheeran, Scott P. “A Constitutional Moment?: United Nations Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo.” *International Organizations Law Review*. Vol. 8. 2011. pp. 55–135.
- Sloan, James. “The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping.” *Journal of Strategic Studies*. Vol. 37. Issue 5. 2014.
- Song, Jaeik. “Reinforcing of PKO of R.O.K. as Middle Power: Focus on Changing in UN’s International Peace Operation.” *Review of Korean Military Studies*. Vol. 5. No. 1. 2016.
- United Nations. *United Nations Peacekeeping Operations and Principles and Guidelines*. New York: DPO & DFS. 2008.
- United Nations. *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook*. New York: DPO. 2020.
- United Nations. *Specialized Training Materials: United Nations Infantry Battalion*. New York: DPO. 2022.
- Wiharta, Sharon. “The legitimacy of peace operations.” in *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*. 2009.
- Williams, Paul D. and Alex J. Bellamy. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press. 2021.
- Wilson, Gary. *The United Nations and Collective Security*. London and New York: Routledge. 2014.
- Wills, Siobhan. *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*. Oxford: Oxford University Press. 2009.
- Yang, Cheolho. 2016. “A Study on the Factors on the Successful Peace-keeping Operations of The Korea UN Peacekeeping Units in Lebanon, Dong-Myung Unit.” *The Military History*. No. 101.

Reports and UNSCR

- United Nations. “Secretary-General’s Bulletin: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law.” ST/SGB/1999/13. 1999.
- United Nations. “Guidelines for the Development of Rules of Engagement(ROE) for United Nations Peacekeeping Operations.” MD/FGS/0220.0001, Attachment 2: Sample ROE for a UN PKO. 2002.
- United Nations. “Draft DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations.” UN DPKO & DFS. 2010.
- United Nations. “Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations.” Report of the Office of Internal Oversight Services. A/68/787. 2014.
- United Nations. “Report of the High-Level Independent Panel of Peace Operation in Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People.” HIPPO Report. A/70/95, S/2015/446. 2015.
- United Nations. “Policy: The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping.” UN DPO. 2015.
- United Nations. “Guidelines: Use of Force by Military Component in United Nations Peacekeeping Operations.” DPKO/DFS. 2017.
- United Nations. S/RES/50. 1948.
- United Nations. S/RES/1265. 1999. para. 10.
- United Nations. S/RES/1270. 1999. para. 14.
- United Nations. S/RES/1894. 2009. para. 19.



The Safety and Security of Peacekeepers in Conflict Zones

- A Case Study of Pakistani Peacekeepers in Abyei
and Central African Republic (CAR) -

Lead author and corresponding author:

Hiba Malik-Masters Student at Centre for International Peace and
Stability (CIPS), NUST

Co-author:

Dr. Humaira Shafi Awan-Assistant Professor at Centre for
International Peace and Stability (CIPS), NUST

The Safety and Security of Peacekeepers in Conflict Zones

- A Case Study of Pakistani Peacekeepers in Abyei and Central African Republic (CAR) -

Hiba Malik-Masters Student

Dr. Humaira Shafi Awan-Assistant Professor

I . Introduction

The safety and security of peacekeepers or the idea of protecting the protectors has gained popularity today due to the burgeoning number of fatal attacks on peacekeepers in hostile conflict zones. Since 1948, more than 3,500 personnel have lost their lives serving in United Nations peace operations with a whopping number of 943 deaths due to acts of violence. During the past four years (2013 - 2017) a consistent upsurge in peacekeeper fatalities due to violent acts resulted in 195 deaths (United Nations, n.d.). Only recently, in Sudan and Abyei Pakistani peacekeepers faced hostile attacks - leading to injuries and deaths of peacekeepers (Afp, 2024); (Arab News PK, 2024). Considering these sobering statistics and events, prioritizing the safety and security of peacekeepers has become an urgent and imperative task that needs to be taken care of.

Abyei, situated between Sudan and South Sudan, is a region of immense geographic and cultural importance. The disputes over ownership of the territory

between the Ngok Dinka community, deeply rooted in Abyei's history, and the Misseriya have led to recurrent conflicts spanning over a century (Pospisil 2024). Another high threat zone is the Central African Republic (CAR) which has been plagued by violence, displacement, and instability for more than a decade. Violence has deliberately targeted civilians, causing immense suffering and displacement (The Central African Republic Crisis Explained, 2022). A common point in both Abyei and CAR is not just limited to the high threat and emergency level but also that Pakistani peacekeepers are actively stationed in large numbers in these UN Missions. Hence, the signifying the primary research query of this paper is delving deeply into the multilayered nature of threats that confront Pakistani peacekeepers in their missions in Abyei and CAR, with a specific focus on understanding these challenges and devising effective strategies to enhance their preparedness and effectiveness. Given the risks to the safety and security of peacekeepers, it is pertinent to study the various threats to translate them into recommendations that can strengthen the protection of protectors.

This research aims utilize case study analysis of Pakistani peacekeepers in the conflict terrains of Abyei and CAR to delve into the intricacies of the challenges and defense mechanisms. The purpose is to assess the diverse challenges faced by peacekeepers and develop recommendations to enhance their readiness and limit human loss. By analyzing these threats, the paper seeks to identify gaps hindering the overall effectiveness of peacekeeping operations.

The objective of this paper is to assess the challenges and give recommendations for enhancing the safety and security concerns by analyzing the main threats, and inefficiencies in the defense mechanisms and translating the recommendations to practical considerations. To achieve this goal, this paper is divided into three sections. In the first section, the paper will provide a brief review of the literature about the safety and security of peacekeepers, the conflict dynamics in Abyei and CAR, and finally the contribution of Pakistani

Peacekeeping. The next section will provide a brief research methodology to answer the research query and finally, in the last section, the research findings and recommendations will be discussed. Through this research, the authors aim to contribute their part to the ongoing discourse on peacekeeping operations and pave the way for more effective safeguarding of those who serve on the frontlines with dangers looming over them at all times.

II. Review of literature

Safety and Security of Peacekeepers

The topic of the Safety and Security of Peacekeepers has gained dominance in academia as well as policy levels due to the urgency of the situation in conflict zones. The recently withdrawn UN Peacekeeping mission in Mali (MINUSMA) was termed the most dangerous UN Peacekeeping mission (Ahmed, 2023); (BBC News, 2015); (Bromley, 2022). These concerns of safety are elevated in some conflict terrains usually characterized by 'little or no peace to keep' such as in the Central African Republic, Mali, and the Democratic Republic of Congo (DRC). Such concerns have high stakes for the United Nations as an institution as well as the Troop and Police Contributing Countries (T/PCCs) as they hinder the execution of the on-ground operations and mandate fulfillment thereby putting civilian lives at risk (Bromley, 2022). Hence for safeguarding the precious lives of Peacekeepers, effectively fulfilling the mandates and mission requirements, and enhancing the trust of the TCCs and PCCs, it is pertinent to discuss the loopholes and means of betterment for the safety and security concerns.

The bombing of the UN headquarters in Baghdad in 2003 not only resulted in the deaths of twenty-two staff members but also laid the foundation of a critical reassessment of safety and security measures within the UN. The Baghdad UN

tragedy catalyzed the release of the "Report of the Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq" or the Ahtisaari Report later in 2003, which highlighted the dysfunctional nature of the existing security management system and called for revisions. Following the Ahtisaari Report, the "Report of the Security in Iraq Accountability Panel" was released in 2004 which emphasized the importance of implementing security measures proportional to the level of risk in mission areas. In response, the UN Deputy Secretary-General announced initiatives in June 2004 to strengthen the overall UN security system and enhance the capabilities of the Office of the UN Security Coordinator (UNSECOORD).

Moreover, recognizing the need for a strengthened security system, the General Assembly approved the establishment of the Department of Safety and Security (DSS) in December 2004. This decision aimed to ensure the safety and security of UN staff and operations. Later on, the terrorist attack on the UN office in Algiers in December 2007, which resulted in the deaths of seventeen UN personnel and injuries to many others, impelled the release of the detailed Brahimi Safety and Security Report in 2008. The Brahimi report was quick to identify the loopholes at the organizational and individual levels. The report necessitated the fostering of an organizational culture that prioritized security as a shared responsibility. However, the DSS faced challenges as its predecessor, UNSECOORD. In 2010, the UN System Chief Executives Board for Coordination endorsed a revolutionary paradigm shift from when to leave to how to stay. The new policy emphasized managing risk proactively to enable the UN to continue operations in volatile environments. However, concerns have been raised regarding this undertaking and information sharing due to concerns about security risk assessments. Despite the challenges, the efforts continue to adapt UN security measures to evolving threats in different conflict terrains.

The topic of the safety and security of United Nations Peacekeepers was a highlight of the 2022 Special Committee on Peacekeeping Operations (C-34).

The Permanent Observer for the African Union highlighted the reforms within the AU to address complex security challenges, facing peacekeepers deployed in Africa. She emphasized the significance of the UN-AU Framework for Enhancing Partnership in Peace and Security. However, in the meeting, several delegates expressed concern over the rising number of attacks and fatalities targeting peacekeepers. For instance, Rwanda's delegate shared responsibility for ensuring safety and security and called for proactive measures to protect lives, including thorough investigations into crimes against peacekeepers. Similarly, Lebanon's representative noted the loss of 24 peacekeepers, including two women, in 2021 and commended efforts to enhance their safety and security. She highlighted the challenges posed by the COVID-19 pandemic and welcomed pledges made during the 2021 Seoul United Nations Peacekeeping Ministerial to improve the performance and impact of peacekeeping missions. Overall, the debate underscored the need for strengthened partnerships, more resources, and proactive measures to safeguard the lives of peacekeepers (Ensuring Safety, Security of Peacekeepers 'Vital to Fulfilling Mandates', Speaker Says as Special Committee Concludes Its General Debate | Meetings Coverage and Press Releases, 2022). Traditionally, UN security strategies have relied on the protection provided by the UN emblem and the assumption of acceptance by the local population (Willmot et al., 2015). But evidently this is not the case anymore.

In peacekeeping operations, "safety" and "security" have distinct meanings. Safety concerns individual well-being and protection from hazards, while security involves broader efforts to maintain stability and counter threats to the mission's objectives. Both are crucial for the success of peacekeeping operations. Security involves measures to protect individuals, assets, and operations from deliberate threats, violence, or attacks, including efforts to deter, prevent, and respond to hostile actions from armed groups that may endanger the mission's personnel or mandate. Safety refers to protecting individuals from harm, danger,

or injury, encompassing safeguarding personnel from physical risks like accidents or health hazards through proper equipment, training, and medical support.

The 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel is a treaty aimed at protecting UN peacekeeping forces. It was prompted by the significant casualties suffered by peacekeepers in conflicts such as those in Somalia, Yugoslavia, and Rwanda. The Convention granted privileges and immunities to UN personnel to ensure that they are better able to carry out their duties. A key aspect of the Convention is that it mandated host states to take measures to ensure the safety and security of UN personnel within their territories. This included cooperating to prevent crimes against peacekeepers and prosecuting the offenders. Additionally, the Convention extended the protections to captured peacekeepers under the Geneva Conventions, though they must be returned immediately rather than held until hostilities cease. However, the implementation of the Convention has been quite complex, especially due to the complexities of distinguishing between traditional peacekeeping and enforcement operations. A significant facet of the convention is that it only applies to UN operations. So, for any operation involving armed confrontations under international armed conflict law and not specifically under the domain of UN Peacekeeping, the Convention would not apply. Regarding international humanitarian law, there is a debate about whether UN forces should be considered combatants and bound by international humanitarian law. While some argue for a broader application of humanitarian law to UN operations, others are mostly concerned that the Convention's threshold mechanism may give belligerent forces control over peacekeepers' protection status. Overall, one can observe that the lack of clarity about the application of laws and principles is evident and on the same hand is crucial for ensuring the safety of UN personnel (Wills, 2003).

Discussing in detail, the report "Improving Security of United Nations

Peacekeepers: We Need to change the way we are doing business" more commonly known as the Cruz Report underscored four significant threats impeding the safety and security of peacekeeping personnel. The threats included acts of violence, accidents, diseases, and psychological stress. As per the report, acts of violence are a tenacious danger to peacekeepers in high emergency conflicts with armed conflicts, terrorist activities, riots, and criminal elements. However, since peacekeepers are restricted due to rules of engagement (ROE) hence their ability to respond is hampered leaving them vulnerable to attacks. Secondly, accidents pose another risk, with traffic accidents being the most common cause of fatalities among peacekeepers. The main causes are improper infrastructure, poor vehicles, and careless driving habits, as well as the lack of comprehensive traffic safety measures. Even air travel presents various challenges due to aging aircraft and substandard facilities. Thirdly, natural disasters aggravated by feeble infrastructure, further jeopardize peacekeepers, evidenced by events like the 2010 Haiti earthquake that claimed numerous lives, including those of peacekeeping personnel. Another factor hindering the safety of peacekeepers is the prevalence of diseases such as Malaria, Dengue fever, yellow fever, and African trypanosomiasis. This is often aggravated by the stressful nature of peacekeeping work, and inadequate medical facilities and treatment options. Lastly, psychological stress is yet another significant but ignored threat to the well-being of peacekeepers. The prolonged exposure to violence, accidents, and disease outbreaks, coupled with prolonged separation from loved ones, can result in significant mental health challenges for personnel. Post-traumatic stress disorder (PTSD) is rather common and significantly impacts the peacekeepers. The consequences of such untreated stress manifest in reduced concentration weakened decision-making, and, in severe cases, suicidal tendencies. In light of these multifaceted threats, addressing the safety of peacekeepers requires an all-encompassing approach ranging from training protocols to equipping personnel,

improving infrastructure to transportation systems can all alleviate the risks to peacekeepers' physical and psychological safety. Additionally, it is imperative to revisit and revise the rules of engagement and operational protocols to empower peacekeepers to respond to threats as a means of enhancing their overall security posture (Yin, n.d). In response to the alarming rise in peacekeeper fatalities due to violent acts, the Cruz Report further investigated the causes behind the increase in casualties and proposed measures to enhance the safety and security of UN peacekeepers. Conducting thorough reviews and interviews across various peacekeeping operations, the report identified four key areas for action: changing personnel mindsets to address threats proactively, improving capacities for operation in high-threat environments, aligning mission path with mandates to minimize threats, and enhancing accountability for preventing fatalities (United Nations, n.d.)

Central African Republic

Since its independence from France in 1960, the Central African Republic (CAR) has been stained with political instability and coups. The regime of Jean-Bédél Bokassa was ousted in 1979. Later years witnessed instability and violence, concluding in the 2013 seizure of power by the Séléka coalition. Michel Djotodia's regime, president of the Séléka coalition, was also marked by human rights abuses, sparking the formation of the want-baraka group. The emergence of the anti-balaka group tainted the conflict with religious dimensions and intensified violence against primarily Muslim communities. This led to widespread displacement and a humanitarian crisis, with hundreds of thousands seeking refuge internally and in neighboring countries. Despite peace agreements and international interventions, stability remained elusive, with President Touadera's contested elections in 2020 and 2021 further exacerbating tensions. The CAR continues to grapple with political, security, and humanitarian challenges,

remaining one of the world's poorest and least developed nations (Conflict Diagnostic: Central African Republic 2023 - Central African Republic, 2023).

Humanitarian challenges persist, with a high death toll, widespread displacement, and ongoing violence against civilians. Efforts to implement peace agreements and provide aid face obstacles, including floods and violence against aid workers (Conflict in the Central African Republic | Global Conflict Tracker, 2023); (Central African Republic, 2023). Economic and social disparities, especially in the north, with poverty and lack of basic services have fueled the rebellion (State of Anarchy: Rebellion and Abuses Against Civilians: Background: The Varied Causes of Conflict in CAR, 2007). CAR, with a population of 4.8 million is slightly smaller than Texas and faces severe challenges like a lack of electricity for over 85% of the population and a life expectancy of just over 53 years. More than 737,000 Central Africans were registered as refugees, and an additional 632,000 were internally displaced as of April 2022. Nearly 3.1 million Central Africans require humanitarian assistance, reflecting the country's dire situation. Hunger, healthcare, and protection are critical concerns, especially affecting women and children (The Central African Republic Crisis Explained, 2022). CAR's situation remains precarious, with continued humanitarian suffering, highlighting the need for sustained international support and diplomatic efforts to address the root causes of the conflict.

Authorized by the United Nations Security Council on April 10, 2014, the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) was mandated to address the security, humanitarian, and political crisis in the Central African Republic. With the protection of civilians as its primary objective, the mission was tasked with supporting the transition process, facilitating humanitarian assistance, safeguarding human rights, supporting the rule of law, and overseeing disarmament, demobilization, and

reintegration (DDR) (MINUSCA, n.d.). The United Nations Security Council later extended the mandate of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) until November 2023. The primary focus of this mandate renewal revolved around the protection of civilians. The mission was tasked with following a comprehensive protection strategy, actively patrolling high-risk areas, and providing assistance for women and children. Additionally, MINUSCA was developed to continue its support for the peace process in the Central African Republic by implementing the ceasefire and the Agreement on Peace and Reconciliation. Furthermore, MINUSCA has evolved to play a role in facilitating humanitarian assistance, improving coordination with humanitarian actors, and protecting United Nations personnel. Alongside these priorities, MINUSCA was to assist in the organization of the 2023 elections, promoting human rights, and providing technical assistance for the operationalization of the Special Criminal Court. (Mandate, 2023); (MINUSCA Mandate Explained - for Community Leaders, 2021).

The top ten troop-contributing countries to MINUSCA include Rwanda, Bangladesh, Pakistan, and Nepal, with a total of 187 fatalities recorded during the mission. The UN's involvement in CAR dates back several decades yet remains hindered by a plethora of challenges. Thousands have been killed, and nearly 575,000 refugees have been displaced reports by human rights groups and the UN indicate widespread war crimes and crimes against humanity committed by both ex-Seleka and anti-balaka forces. Attacks against UN peacekeepers and humanitarian workers are common, further complicating efforts to stabilize the country (Garcia, 2020)

Abyei

Abyei spans 4,000 square miles, along the Sudan-South Sudan border and encompasses desert, farmland, and oil fields. Both Sudan and South Sudan claim

ownership of Abyei which has fueled a conflict for over five decades. For long, the Ngok Dinka's have inhabited the Abyei area. They are closely linked to South Sudan however Abyei and Ngok Dinka have seasonally hosted the Misseriya, a nomadic Arab tribe, traverse the area with their cattle (Enough 101: What is the Abyei Area and Why is it Disputed? - Sudan, 2013).

The recent history of the Abyei dispute traces back to the early 20th century when the colonial Anglo-Egyptian forces transferred authority over Ngok Dinka chiefdoms to Northern Sudan. This decision aimed to administratively group the Ngok Dinka and Misseriya tribes under the same administration. The relations between the two tribes remained largely peaceful but during the civil war, the Ngok Dinka aligned with the Southern movement, while the Misseriya supported the Northern government in Khartoum. The Addis Ababa Agreement of 1972, which granted Southern Sudan self-government, implicitly included Abyei, but no concrete steps were taken to address its status. The collapse of the Addis Ababa Agreement in 1983 led to renewed conflict, with the Ngok Dinka siding with the Sudan People's Liberation Movement (SPLM) and the Misseriya supporting the government. Negotiations between the Government of Sudan and the SPLM/A culminated in the Comprehensive Peace Agreement (CPA) in 2005 which recognized Abyei's special status while emphasizing a referendum to determine whether it would join Sudan or South Sudan (Salman, 2013). However, issues like voter eligibility and political maneuvering delayed the referendum, leading to tensions.

The drivers of conflict in the Abyei have evolved since 2018 and the end of the South Sudanese civil war with the creation of a power-sharing government. The tensions escalated due to grievances among Twic politicians who felt marginalized and started seeking income from the Aneek market in south Abyei as a solution. Conflict erupted when land demarcation efforts began in February 2022, leading to deaths and the destruction of the market. The conflict

was exacerbated by the involvement of Bul Nuer militias, which settled near the Abyei border, and stirred more chaos. President Salva Kiir's order to expel them faced challenges, as they formed alliances with Twic families, leading to protests against their removal. This integration furthered the distrust among the Ngok community. In February 2024, minor disputes between Ngok, Twic, and Bul Nuer youths transformed into a larger conflict.

The gross human rights violations in Abyei have led to severe costs for the civilians. Even after the United Nations Security Council Resolution 2609 called for human rights expertise to document the abuses, there have been challenges in reporting and documentation. However, in 2021 two human rights officers were given visas to start the monitoring procedures. Their assessments revealed that women and children were exposed to gross violence and there was no respect for women's and children's rights. In addition, child marriages were prevalent which made young girls more prone to violence. Moreover, the report uncovered that the lack of rule of law had impeded access to justice.

In response to violence in Abyei, the United Nations Security Council (UNSC) established the United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA) through Resolution 1990 in June 2011. UNISFA initially deployed 4,200 Ethiopian troops with a mandate of monitoring the volatile border between Sudan and South Sudan, facilitating aid delivery, and protecting civilians. Gradually, UNISFA's mandate expanded to include tasks such as monitoring the entire border between North and South Sudan and supporting the Joint Border Verification and Monitoring Mechanism. The force operates under Chapter VII of the United Nations Charter, allowing for robust measures to fulfill its mandate, including the protection of UN personnel, facilities, and civilians under threat (Mandate, 2022). The mission was authorized to use force if necessary to fulfill the mandate. UNISFA conducts human rights training for staff members to enhance their abilities for identification and reporting of human rights crimes. The instability

of the situation is worsened by the limited role of government services and humanitarian agencies. Access to healthcare, water, sanitation, and education has remained restricted, posing serious risks. Similarly, the attacks on aid workers have contributed to internal displacement (Biden, 2024).

As of the latest data, UNISFA has a total deployment of 3,388 personnel, with Ghana, Pakistan, India, and Bangladesh among the top troop contributing countries(TCC). Egypt, Gambia, and Kenya are among the top police-contributing countries(PCC). The mission has experienced 52 fatalities since its inception (UNISFA, n.d.). As of recent, in the various attacks against peacekeepers, two peacekeepers one from Ghana and the other from Pakistan have died (Security Council Press Statement on Peacekeeper Deaths in Abyei - Meetings Coverage and Press Releases, 2024); (UNISFA Condemns Continuing Violence That Has Led to the Death of a Second Peacekeeper, Urgently Calls for Calm, 2024).

Pakistani Peacekeepers

Pakistan has been a stalwart contributor to United Nations Peacekeeping Operations (UNPKO), demonstrating a commitment to global peace and security (Pakistan, n.d.); (Troop and Police Contributors, n.d.). With a rich history of involvement spanning over six decades, Pakistan has emerged as one of the largest troop-contributing countries, despite facing security challenges and resource constraints. The country's armed forces, para-military units, and civilian police have been deployed to various conflict zones, including Congo, Somalia, Liberia, and Sudan, among others. Over the years, Pakistan has contributed over 200,000 men and women to 46 UN missions, with more than 4,000 currently serving in eight peace operations. However, this commitment has not come without sacrifice, with approximately 157 peacekeepers, including 24 Pakistani police officers, making the ultimate sacrifice in the line of duty (Shahzad, 2023). Pakistan has also been proactive in promoting gender equality and women's

empowerment within UN peacekeeping missions. Efforts to increase the participation of women, in line with UN goals, have resulted in the deployment of women staff officers to missions, reaching 15 percent representation by 2020. The inclusion of women in peacekeeping operations not only enhances community trust but also contributes to the effectiveness of peacekeeping activities in conflict zones.

The United Nations (UN) Peacekeeping Ministerial preparatory meeting, co-hosted by Pakistan and Japan, took place at the Centre for International Peace and Stability (CIPS) in Islamabad on August 30-31, 2023. The theme of the meeting was "Safety and Security of UN Peacekeepers." Pakistan, being one of the world's largest contributors to UN peacekeeping missions, emphasized its commitment to maintaining security and stability in conflict zones. The meeting brought together member states represented in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, consisting of 156 countries, along with local and international experts. Senior officials from the UN Secretariat, including the Under-Secretary-General for Peace Operations, the Under-Secretary-General for Operational Support, and the UN Police advisor, also attended the event. Panel discussions were held over the two days, focusing on various sub-themes related to improving UN peacekeeping operations such as capacity-building needs, the safety and security of peacekeepers from the perspective of international law, enhancing medical capacity in peacekeeping missions, and leveraging technology and strategic communication. Additionally, an expert talk highlighted the threats posed by improvised explosive devices (IEDs), a significant danger faced by peacekeepers in conflict zones. The meeting also included a briefing on the system of pledging, emphasizing the importance of member states' commitments to support UN peacekeeping efforts (UN Peacekeeping Ministerial Preparatory Meeting to Take Place in Islamabad, 2023); (Aamir Latif, 2023). The UN Peacekeeping Ministerial preparatory meeting served as a crucial platform for

high-level discussions aimed at enhancing the effectiveness of UN peacekeeping operations. Moreover, Pakistan's hosting of this meeting underscores its continued dedication to peacekeeping initiatives and its recognition of the importance of ensuring the safety and security of peacekeepers serving in the front of conflict zones.

Pakistan has made significant contributions to United Nations Peacekeeping Operations (UNPKO) across various regions, demonstrating a steadfast commitment to international peace and security. In a myriad of missions spanning Latin America, the Balkans, West Africa, East Africa, Central Africa, the Middle East, and Southeast Asia, Pakistani troops have gone beyond their call of duty, providing humanitarian assistance and often sacrificing their lives in the line of duty. Their efforts in missions such as those in Somalia (1992-95), Haiti (1993-97), Bosnia and Herzegovina (1992-96), Sierra Leone (2001-05), Cambodia (1991-93), Côte d'Ivoire (2004-present), and Sudan (2005-11) have been instrumental in restoring peace, protecting civilians, and rebuilding nations (Ullah Shah, 2020). Pakistani peacekeepers have earned praise for their professionalism, courage, and dedication, winning the hearts and minds of local populations and earning the gratitude of the nations they have served. Through their actions, they have strengthened the United Nations' efforts in promoting peace and stability worldwide.

Pakistan's involvement in United Nations Peacekeeping Operations (UNPKO) has been guided by its commitment to the principles of multilateralism and internationalism since its inception, as articulated by Quaid-e-Azam in 1948. However, the absence of a national doctrine tailored to respond to evolving global realities poses a challenge to Pakistan's peacekeeping efforts. As peacekeeping tasks evolve amidst changing conflict dynamics, Pakistan must adapt its approach to addressing contemporary challenges such as intra-state warfare, peace enforcement, and participation in high-risk operations.

Emulating countries like the US, Britain, and France, Pakistan should formulate a comprehensive national doctrine to guide its peacekeeping endeavors, aligning with its strategic interests and international standing.

Additionally, Pakistan's decision-making process regarding participation in peacekeeping missions lacks parliamentary involvement and public debate, unlike countries such as Sweden. Establishing mechanisms for public oversight can enhance transparency and prevent overextension of troop commitments. Furthermore, the perception of UN peacekeeping as a lucrative business for developing countries raises concerns about the commodification of troops and underscores the need for a balanced assessment of costs, benefits, and imperatives. Despite being the largest troop contributor globally, Pakistan's limited visibility in international peacekeeping forums hampers its influence and prevents it from sharing invaluable experiences.

Considering the stalwart contribution by Pakistan, it is imperative to strengthen the collaboration with international networks like the International Association for Peacekeeping Training Centers to promote knowledge exchange. Moreover, the lack of independent research on peacekeeping issues within Pakistan impedes policy formulation and strategic planning. There is work being done by the only Peacekeeping Centre in the country which hosts various conferences and courses for peacekeepers from all over the world. However, Pakistan still needs to address challenges such as the protection of peacekeepers from threats like HIV/AIDS and post-traumatic stress disorder (Kiani, 2004). Ensuring the safety and well-being of personnel through rigorous health measures and adherence to international conventions is imperative for sustaining Pakistan's contributions to global peacekeeping efforts.

III. Research Methodology

This research employs a qualitative approach to delve into the safety and security concerns of peacekeepers in conflict zones, with a specific focus on Pakistani contingents stationed in the Central African Republic (CAR) and Abyei. Data for this paper has been collected via both primary as well as secondary means. To gain first-hand data, semi-structured interviews have been conducted with peacekeepers currently serving in CAR and Abyei. These interviews were designed to gain detailed accounts of their experiences and perceptions of safety and security challenges. Moreover, interviews were also conducted with experts and academicians on Peacekeeping. These experts provided valuable insights into the policy perspectives, strategic considerations, and institutional responses to security challenges in peacekeeping operations. Moreover, an exhaustive review of existing literature preferably academic journal articles and reports, as well as relevant documents ranging from mission reports to policy documents, have been scrutinized to support the interviewee responses.

To reiterate the research questions, the three queries guiding this study are firstly regarding the primary challenges faced by Pakistani peacekeepers deployed in the Central African Republic (CAR) and Abyei, secondly the existing defense mechanisms and their effectiveness in addressing these challenges, thirdly the perceptions of Pakistani peacekeepers regarding the level of support received from local authorities, and the communities in the said conflict zones. Given these questions, a data analysis tool of thematic analysis is deemed appropriate as it is a flexible approach for classifying, evaluating, and interpreting themes within the rich qualitative data. As part of the thematic analysis, the transcripts from interviews have been coded to identify recurring themes and after following a thorough process of coding and categorization, themes were organized into meaningful categories, allowing for a comprehensive

understanding of each research question.

The authors have adhered to the ethical considerations required in the academic research process. All participants were provided with clear information about the research objectives, procedures, confidentiality measures, and their right to withdraw from the study at any time. In addition, the authors will maintain the anonymity and confidentiality of participants' identities and responses throughout the research. All data has been stored securely and is only accessible to the authors.

IV. Findings and Discussions

Stemming from an array of scholarly articles, reports, and insightful interviews, this qualitative research attempted to elucidate the multifaceted challenges encountered by Pakistani peacekeepers in their missions in Abyei and the Central African Republic (CAR). The Abyei conflict is concentrated in the border region between Sudan and South Sudan, while the conflict in the Central African Republic (CAR) is at the heart of Africa. The main actors of the Abyei conflict are Ngok Dinka, Misseriya, the Sudanese Government, and the South Sudanese Government. The majority ethnic group in Abyei is aligned with South Sudan on the contrary the Misseriya, Nomadic Arab pastoralists who traditionally migrate through Abyei, are often aligned with Sudan. The Sudanese Government has historically aligned with the Misseriya and is unwilling to see Abyei join South Sudan due to its oil wealth. On the other hand, the South Sudanese Government supports Ngok Dinka's desire for self-determination and control over Abyei (Pospisil, 2024). The main actors in the conflict in the Central African Republic (CAR) include Seleka Rebels, Anti-balaka Militias, Government Forces, and International Peacekeeping Forces. The Seleka is a coalition of predominantly

Muslim rebel groups and on the contrary, the anti-balaka militias, formed in response to the Seleka rebellion, are composed mainly of Christian fighters. Another party to the conflict is the government of the Central African Republic, led by President Faustin-Archange Touadéra, the national army, and paramilitary groups, which have been tasked with maintaining stability and countering militia activities (The Central African Republic Crisis Explained, 2022).

The conflict in Abyei is rooted in land and resources disputes, particularly oil. Both the Ngok Dinka and Misseriya claim historical rights over land and grazing. Moreover, Abyei has also been a subject of contention between Sudan and South Sudan, with both claiming sovereignty over Abyei. On the contrary, the conflict in CAR is characterized by intercommunal violence, religious tensions, and competition for power and resources with roots in political instability and economic marginalization.

Simply put, both conflict zones are characterized by ethnic tensions, resource competition, and disturbing humanitarian upheavals. Both conflict zones involve ethnic groups with historical grievances for instance in Abyei, the Ngok Dinka, and the Misseriya peoples, while in CAR, between notably the Muslim Seleka and Christian anti-balaka. Secondly, in both conflicts, there is competition for resources like oil in Abyei and diamonds in CAR. Last of all, both conflicts have had gross humanitarian consequences. On the contrary, some of the distinctions between these conflicts can be observed in the geopolitical contexts, the nature of actors, and the elements of religious dynamics. Firstly, the conflicts occur in different geopolitical contexts as Abyei's conflict is largely between Sudan and South Sudan, while CAR's conflict is more internal. Secondly, in Abyei, the conflict involves mainly ethnic groups and their aligned governments, with a history of inter-communal disputes but in CAR, the conflict involves a mix of rebel groups, militias, and government forces. Lastly, while religion plays a role in both conflicts, it's more highlighted in CAR, evidenced by a clear religious divide

between the Muslim Seleka and Christian anti-balaka but in Abyei, religion is not the primary driver of conflict.

This conflict analysis of Abyei and CAR reveals different layers and facets of conflict. Among all the similarities and differences, the commonality of hosting deployments of Pakistani peacekeepers amidst the heightened threat levels in both Abyei and CAR stands out. It accentuates the urgency to explore the intricacies of their challenges. As per literature, the various challenges facing peacekeeping range from resource and budget constraints to hostile actors in complex terrains as well as the lack of state functioning in promoting law and order. More specifically, the safety and security concerns for peacekeepers also stem from the attackers' motives of deterring peacekeepers from fulfilling their civilian protection mandates or developing any cordial image within the hearts and minds of the population. Such concerns not only hinder the main purpose of the United Nations in promoting international peace and stability but also put the protectors at risk.

Through a literature review and thematic analysis of the interviews conducted, various patterns emerged that have illuminated the threats faced by Pakistani peacekeepers in these conflict zones. The findings, explained in this section, underscore the imperative to bolster the preparedness and effectiveness of peacekeeping efforts. In light of the risks posed to the safety and security of peacekeepers, this study underscores the critical importance of fortifying the protection of those who safeguard peace. Some of the main challenges facing peacekeepers, especially Pakistani peacekeepers in Abyei and CAR are elucidated below.

First of all, broad mandates often put peacekeepers on the radar of violent elements. Expanded mandates, in the contemporary era touch upon various dimensions of government and society and may seem an infringement on the sovereignty of a state and can infuriate certain actors of conflict. Tasked with

different mandates from peacemaking to protection of civilians, peacekeepers in different conflict zones face unique challenges specific to each zone. The mandates of UN peacekeeping missions, such as MONUSCO in the Democratic Republic of Congo (DRC) and MINUSMA in Mali, vary in their scope. While MONUSCO is mandated to neutralize armed groups, MINUSMA was tasked with deterring threats and preventing the return of armed elements. Despite these distinctions, both missions faced significant challenges, particularly from improvised explosive devices (IEDs). In Mali, the use of asymmetric tactics like suicide bombings and IEDs posed a significant challenge to the mission's security. Along with such mandates, missions focusing on developing law and order or overseeing the withdrawals and new governments are more prone to challenges and threats.

The United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA) has the primary mandate to ensure security and peace. It is tasked with monitoring the ceasefire between Sudan and South Sudan and the demilitarization of Abyei. UNISFA overlooks compliance with agreements regarding troop withdrawal disarmament and civilian protection. On the other hand, The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) is mandated to protect civilians from attacks by armed groups and intercommunal violence. It supports the political process in CAR, including efforts to promote reconciliation, dialogue, and democratic governance. MINUSCA also monitors and investigates human rights violations and abuses, including those committed by armed groups, security forces, and other actors. It works to hold perpetrators accountable and works to strengthen the rule of law and justice.

To compare, both UNISFA and MINUSCA have mandates related to security and peacekeeping, including monitoring and preventing violence. Both missions prioritize the protection of civilians, although MINUSCA's mandate in CAR places a heavier emphasis on this aspect due to the widespread violence and

human rights abuses in the country. Firstly, MINUSCA supports the political process and governance in CAR but UNISFA's mandate in Abyei is primarily focused on security and border monitoring, reflecting the different contexts and dynamics of the conflicts. In contrast, MINUSCA supports the political process and governance in CAR, including facilitating dialogue and reconciliation efforts while UNISFA's mandate in Abyei does not include a specific role in supporting political processes. Moreover, MINUSCA's mandate includes explicit provisions for human rights monitoring, reflecting the widespread human rights abuses in CAR but UNISFA's mandate does not have a specific focus on human rights monitoring.

Secondly, any doubts regarding the impartiality of peacekeepers especially in conflicts having both governments and rebels such as in Abyei and CAR is another reason for increased violence against peacekeepers. When UN missions are perceived as taking sides in a conflict or closely cooperating with foreign military operations or either of the rebel groups, their acceptance can be compromised. It has been revealed that owing to the nature of conflict which is characterized by a myriad of actors from armed groups, and militias to criminal elements, the level of threat to peacekeepers becomes multifold. The pattern of attacks is unpredictable and unforeseen.

Moreover, the interviewees were of the view that increased interaction with the locals can build a positive environment and reduce the risk to peacekeepers. So, being in touch with locals can help mitigate peacekeeper safety and security concerns. The peacekeepers also noted that information sharing by engaging with locals is useful. A sole reliance on heavy physical security measures and strong premises can potentially further alienate local populations and undermine the mission's effectiveness (Willmot et al., 2015). There is a downside to this approach as armed groups can then attack the locals more to punish them. Hence, a safe and balanced approach is crucial.

In addition, another challenge is the poor living conditions and food and water

insecurity, which doubles the already psychological burden on peacekeepers. This was reiterated by the interviews with peacekeepers in Abyei as the conflict-prone Abyei has a poor infrastructure which as per interviews increases the level of threat and decreases the defenses. This already fragile security situation is further exacerbated by the absence of law and order, especially the absence of local police. These loopholes reduce the efficiency of the defense protocols in both Abyei and CAR.

The Peacekeeper-Host government relations are another challenge that affects the safety and security of peacekeepers. UN missions in any region land there with the consent of the Host Government (HG) hence their protection is the prime responsibility of the host government. Moreover, cordial relations with the host government can promise threat alleviation as is the case in CAR. The interviewees stated satisfaction with the existing protocols and especially gave credit to the timely and positive communication with the government. The information sharing increases trust and provides the right environment for MINUSCA to act. There do exist conflicts of interest which can cause problems but it has been a very rare occurrence in CAR. In the case of Abyei however, it was noted that some actions by peacekeepers which go as per the requirements of mandates are sometimes not supported by the government and can put the former at risk. The interviewee noted a case with the engagement of PakBatt by Dinka individuals at Abyei with a plea that they were evacuating "Neur" injured people to the hospital. This act was not supported by Dinka community or government and was solely an individual act by peacekeepers. The action threatened their safety resulting in one casualty while injuring some peacekeepers.

An analysis of the challenges facing Pakistani peacekeepers in Abyei reveals a few important trends about the limited movement and troops. Firstly, Abyei being a landlocked area has problems with accessibility and movement. Many times, the emergency evacuations become cumbersome and it also hinders

collaboration and assistance. CAR is also blessed with a vast territory which makes it difficult for the peacekeepers to cover the whole area and thus remain prone to dangers. Overall, the interviewees suggested that the limited number of troops is a significant challenge as the current troops cannot cover the whole area effectively. The participants also suggested the need for improved defense systems along with additional support and resources. Improved resources can enhance the equipment such as personal protective equipment as well as evacuation procedures.

Mine threat is a significant threat facing peacekeepers in conflict zones. Even in the Central African Republic, one of the main identified challenges has been related to mines, including anti-tank and anti-personnel mines, which pose a significant hazard to peacekeepers. With regards to CAR, the interviews brought to notice the urgent need for effective anti-mine equipment and improved infrastructure especially roads and bridges for movement.

Some other interesting findings from the interviews were regarding the body language of peacekeepers. The underconfident body language and less reflexive gestures give a notion of a lack of confidence and easy target. An interviewee applauded the African peacekeepers for their confident and quick responses as compared to the peacekeepers from Asia. Another observation is that some peacekeepers from certain countries are attacked more often and intentionally as compared to others. Some of the suggestions from the interviews with Pakistani Peacekeepers highlighted the need for more training and improved administrative abilities to be better able to respond to the threats.

For a holistic understanding of the challenges facing peacekeepers or in this case Pakistani peacekeepers, it is important to understand that all peacekeepers from infantry to engineers have different roles and different natures of threat so a one-size-fits-all solution will be useless. A customized solution as per the role of peacekeeper is needed to ensure better protection.

V. Recommendations

A report titled “Improving Security of United Nations Peacekeepers” published in 2017 took a detailed account of the 943 peacekeeper deaths from 6 July 1948 to 19 December 2017 and explored the multifaceted reasons for the continued increase in peacekeeper deaths. At the time of publication in 2017, the number of deaths was the highest ever. The report acknowledged that a mere blue helmet and UN flag were no longer enough to confer protection to the peacekeepers and if the Chapter-VI style peacekeeping is not evolved at par with the changed nature of warfare then the safety and security concerns will not be addressed. Some of the identified areas of lacking leading to the increase in deaths have been: lack of a stringent political will to act decisively and proactively, slow and time-consuming operational responses, defensive postures, outdated principles of peacekeeping which need reinterpretation and update for instance in high risks conflict areas or attacks such as ambush the use of force to be allowed in a way that it creates a strong deterrence, lack of expertise, training, and intelligence for on ground and equipment usage as well as the lack of a reasonable number of hospitals and secure mission. The report explicitly calls for evolving the business ethics of the UN to alleviate peacekeeper concerns (United Nations Peacekeeping, 2017). The universality of UN values is no longer a guarantee of security and access in conflict zones. Attacks against peacekeepers have unfortunately become increasingly common, with fatalities due to malicious acts doubling from 2021 to 2022, despite a recent downward trend. Shockingly, 50% of these fatalities were attributed to explosive ordnance incidents (G et al., 2023). Hostile attacks on peacekeepers not only result in tragic losses but also have broader implications. They can significantly impact the morale of peacekeeping forces and undermine the willingness of UN member states to contribute personnel and support mission mandates. Some recommendations are as follows:

Enhancing Emergency Preparedness

- Establish contingency plans for emergency evacuations and have emergency hot-lines and coordination with neighboring countries for potential landing sites
- Invest in additional resources or explore alternative modes of emergency transportation to increase the carrying capacity and ensure timely evacuation

Government and Community Engagement

- Facilitate dialogue and cooperation with locals and traditional leaders to fill the governance gap
- Engage with regional organizations or neighboring states to provide support, foster collaboration, and ensure the protection of both peacekeepers and civilians

Tailored Security Measures and Training

- Implement security measures tailored to the specific needs of contingents within peacekeeping missions, considering variations in threats faced by infantry battalions, technical battalions, and military observers
- Enhance mine detection and protection capabilities, particularly for infantry battalions operating in areas prone to mine threats, by providing adequate mine-resistant vehicles and detection equipment
- Provide additional resources for troops and invest in training programs to enhance skills and preparedness, including training in body language and rapid response tactics

Infrastructure Development and Resource Allocation

- Prioritize infrastructure development, such as the construction of roads and metal bridges, to overcome transportation obstacles, improve accessibility, and enable quicker responses to security incidents in remote areas

Strengthening Governance Structures and Coordination

- Enhance the effectiveness of Chief Administrators appointed by authorities, facilitating stability and governance in regions lacking national government mechanisms
- Increase the effectiveness of oversight committees through timely coordination, and enforcement mechanisms

Comprehensive Risk Management

- Implement a proactive approach to risk management that encompasses both probable hazards such as road accidents and health risks, as well as potential security threats from armed groups or hostile individuals

Improved Living Conditions

- Prioritize improvements in the living conditions of peacekeepers, including access to clean water, proper sanitation facilities, and adequate healthcare services, to mitigate health hazards and promote overall well-being
- Enhance accommodations and facilities to ensure peacekeepers have a safe and supportive environment conducive to their physical and mental health

VI. Conclusion

In the context of Pakistani peacekeepers serving in the Central African Republic (CAR) and Abyei, it is evident that they face unique challenges and risks inherent to their operational environments. Pakistani peacekeepers, like their counterparts from other contributing countries, encounter a diverse array of threats ranging from armed attacks and ambushes to road accidents and health hazards. The study of peacekeepers underscores the importance of addressing the specific vulnerabilities of peacekeepers from contributing countries. As highlighted in the recommendations, it is essential to prioritize developments in training, resources, and living conditions to ensure the safety and well-being of peacekeepers. Additionally, fostering stronger a stronger coordination and collaboration with local authorities and communities is also deemed crucial. By acknowledging the specific challenges faced by Pakistani peacekeepers and integrating their experiences into broader peacekeeping strategies, the effectiveness and impact of peacekeeping operations in addressing the complex security dynamics of CAR and Abyei can be very well enhanced. Through collaborative efforts and a commitment to safety and security, Pakistani peacekeepers, alongside their international counterparts, can contribute to sustainable peace and stability in these regions while ensuring their safety and security.

References

- Aamir Latif. (2023, August 28). *Pakistan to Host Meeting on Safety and Security of UN Peacekeepers*. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/pakistan-to-host-meeting-on-safety-and-security-of-un-peacekeepers/2977792>
- Biden, S. (2024, March 6). *Abyei's Struggle for Stability as Intercommunal Conflict Continues – Human Security Centre*. Human Security Centre. <http://www.hscentre.org/africa/abyeis-struggle-stability-intercommunal-conflict-continues/>
- *Central African Republic*. (2023, January 20). Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/central-african-republic>
- *Conflict Diagnostic: Central African Republic 2023 – Central African Republic*. (2023, March 6). ReliefWeb. <https://reliefweb.int/report/central-african-republic/conflict-diagnostic-central-african-republic-2023>
- *Conflict in the Central African Republic | Global Conflict Tracker*. (2023, August). Global Conflict Tracker. <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violence-central-african-republic>
- *Enough 101: What is the Abyei Area and Why is it Disputed? – Sudan*. (2013, January 16). ReliefWeb. https://reliefweb.int/report/sudan/enough-101-what-abyei-area-and-why-it-disputed?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjw-_mvBhDwARIsAA-Q0Q7KxnZbRDHjBM3zevhG7iBkxu-2QioRNsMjqvoYnGmWMLYgg0rQg4aArXQEALw_wcB
- *Ensuring Safety, Security of Peacekeepers 'Vital to Fulfilling Mandates', Speaker Says as Special Committee Concludes Its General Debate | Meetings Coverage and Press Releases*. (2022, February 15). <https://press.un.org/en/2022/gapk244.doc.htm>
- G, C., Sharland, L., & Dahir, I. (2023, February 24). *Addressing Threats to UN Peacekeepers: The Potential of the Air Domain*. Stimson Center. <https://www.stimson.org/2023/addressing-threats-to-un-peacekeepers-the-potential-of-the-air-domain/>
- Garcia, C. L. B. (2020, November 12). MINUSCA – Background | PKSOI. PKSOI | *Peacekeeping and Stability Operations Institute*. <https://pksoi.armywarcollege.edu/index.php/minusca-background-of-conflict/>
- Kiani, M. (2004). Pakistan's Contribution To Un Peacekeeping. *Strategic Studies*, Vol. 24(No. 3), 41-72. <https://www.jstor.org/stable/45242538>
- *Mandate*. (2022, May 8). UNISFA. <https://unisfa.unmissions.org/mandate>

- *Mandate*. (2023, February 8). MINUSCA. <https://minusca.unmissions.org/en/mandate>
- *MINUSCA*. (n.d.). United Nations Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>
- *MINUSCA Mandate Explained – for Community Leaders*. (2021, June 17). MINUSCA. <https://minusca.unmissions.org/en/minusca-mandate-explained-%E2%80%93-community-leaders>
- *Pakistan*. (n.d.). United Nations Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en/pakistan>
- Pospisil, J. (2024, March 5). *Crisis in Abyei: South Sudan must act and stop violence between Dinka groups*. The Conversation. <https://theconversation.com/crisis-in-abyei-south-sudan-must-act-and-stop-violence-between-dinka-groups-224409>
- Salman, S. M. A. (2013). *Land and post-conflict peacebuilding* (1st Edition). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781849775793-4/abyei-territorial-dispute-north-south-sudan-resolution-proven-difficult-salman-salman>
- *Security Council Press Statement on Peacekeeper Deaths in Abyei | Meetings Coverage and Press Releases*. (2024, February 8). [https://press.un.org/en/2024/sc15584.doc.htm#:~:text=The%20members%20of%20the%20Security,Security%20Force%20for%20Abyei%20\(UNISFA\)](https://press.un.org/en/2024/sc15584.doc.htm#:~:text=The%20members%20of%20the%20Security,Security%20Force%20for%20Abyei%20(UNISFA))
- Shahzad, H. (2023). Pakistan's Role In Un Peacekeeping: Contributions, Challenges, And Future Prospects. *Centre for Strategic Perspectives (CSP), ISSI*. https://issi.org.pk/wp-content/uploads/2023/08/IB_Hoorain_Aug_29_2023.pdf
- *State of Anarchy: Rebellion and Abuses Against Civilians: Background: The Varied Causes of Conflict in CAR*. (2007). <https://www.hrw.org/reports/2007/car0907/4.htm>
- *The Central African Republic Crisis, Explained*. (2022, April 25). <https://concernusa.org/news/central-african-republic-crisis-explained/>
- *Troop and Police Contributors*. (n.d.). United Nations Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>
- Ullah Shah, S. (2020). Pakistan and United Nations Peacekeeping: Experiences and Opportunities. *Institute of South Asian Studies*, 330. <https://www.isas.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2020/07/330.pdf>
- *UN Peacekeeping Ministerial Preparatory Meeting to Take Place in Islamabad*. (2023, August 28). Pakistan Today. <https://www.pakistantoday.com.pk/2023/08/28/un->

peacekeeping-ministerial-preparatory-meeting-to-take-place-in-islamabad/

- UNISFA. (n.d.). United Nations Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unisfa>
- UNISFA *Condemns Continuing Violence That Has Led to the Death of a Second Peacekeeper, Urgently Calls for Calm*. (2024, January 30). UNISFA. <https://unisfa.unmissions.org/unisfa-condemns-continuing-violence-has-led-death-second-peacekeeper-urgently-calls-calm>
- United Nations. (n.d.-a). *UNPDF | Report on Improving Security of Peacekeepers | United Nations*. <https://www.un.org/en/unpdf/report-on-improving-security-of-peacekeepers>
- United Nations. (n.d.-b). *UNPDF | Report on Improving Security of Peacekeepers | United Nations*. <https://www.un.org/en/unpdf/report-on-improving-security-of-peacekeepers>
- Willmot, H., Sheeran, S., & Sharland, L. (2015). Safety and Security in the UN System. In *International Peace Institute*. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep09614.6.pdf>
- Wills, S. (2003). The Need for Effective Protection of United Nations Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel. *Human Rights Brief*, 10(2), 8. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1407&context=hrbrief>
- Yin, H. (n.d.). *Who Will Protect the Safety and Health of the Peacekeepers?—Views & Remarks of Members*. UNA China. <https://www.unachina.org/en/article/782>
- Afp. (2024, January 30). Pakistani Peacekeeper Among 54 Killed in Sudan Violence. *DAWN.COM*. <https://www.dawn.com/news/1809675>
- Ahmed, B. (2023, December 12). *The UN Peacekeeping Mission in Mali Ends After 10 Years, Following the Junta's Pressure to Go*. PBS NewsHour. <https://www.pbs.org/newshour/world/the-un-peacekeeping-mission-in-mali-ends-after-10-years-following-the-juntas-pressure-to-go#:~:text=The%20U.N.,Islamic%20extremist%20insurgency%20since%202012>.
- BBC News. (2015, November 20). World's Most Dangerous Peacekeeping Mission. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-34812600>
- Bromley, S. (2022, October). UN Peacekeepers' Safety and Security: Patterns of attacks and pathways to peacekeeping performance. *Challenges Forum*. https://www.challengesforum.org/wp-content/uploads/2022/09/CAF22_Bg_paper2_protecting-the-protectors.pdf

- *Ensuring Safety, Security of Peacekeepers 'Vital to Fulfilling Mandates', Speaker Says as Special Committee Concludes Its General Debate | Meetings Coverage and Press Releases.* (2022, February 15). <https://press.un.org/en/2022/gapk244.doc.htm>
- *Fatalities.* (n.d.). United Nations Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>
- Pakistani Soldier Killed as Peacekeeping Forces Ambushed in Sudans' Disputed Abyei. (2024, January 30). *Arab News PK.* <https://www.arabnews.pk/node/2450546/pakistan#:~:text=ISLAMABAD%3A%20A%20Pakistani%20soldier%20was,both%20staked%20claims%20to%20it.>
- Terms and Conditions. (n.d.). *www.jstor.org.* <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep09614.6.pdf>
- United Nations Peacekeeping. (2017). *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business.* https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf
- Willmot, H., Sheeran, S., & Sharland, L. (2015). Safety and Security in the UN System. In *Jstor.* International Peace Institute. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep09614.6.pdf>



Interplay of Diplomacy and Military Functions at the UN Headquarters

- Focused on the Evolutionary Nature of DPPA and DPO Relations -

해군 중령 채연정

Commander Chae, Yeonjeong*

*) Military Staff Officer at the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)



ABSTRACT

This essay critically examines the dynamic interplay between diplomatic and military functions within the United Nations (UN) framework, focusing on the evolving relationship between the Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA) and the Department of Peace Operations (DPO). The purpose of this analysis is to understand how these key departments, in charge of peace and security activities in the UN, collaborate, adapt, and integrate their efforts to address the multifaceted challenges of global peace and security.

To fulfill this objective, the essay explores a case study on the UN's strategic adoption of a Whole-of-Pillar approach to address challenges stemming from the separation of DPO from DPPA, ensuring coherence between diplomatic and military functions in the UN. This approach, which balances functional autonomy with unified regional offices, aims to enhance the UN's capacity for peace and security initiatives by creating a more cohesive operational framework. The analysis demonstrates how this approach facilitates a cooperative environment, seamlessly integrating the roles of diplomacy and military to effectively address global peace and security challenges.

* **Keywords:** Diplomacy, Military, UN, DPPA, DPO, Whole-of-Pillar approach

Interplay of Diplomacy and Military Functions at the UN Headquarters

- Focused on the Evolutionary Nature of DPPA and DPO Relations -

해군 중령 채연정

Commander Chae, Yeonjeong

I . Introduction

This essay delves into the intricate relationship between diplomacy and military functions within the United Nations (UN) system, with a specific focus on the evolving dynamics between the Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA) and the Department of Peace Operations (DPO). It explores how these two critical departments interact, adapt, and integrate to address global peace and security challenges, reflecting the broader interplay of diplomacy and military aspects within the global peace and security.

The discussion is methodically structured, starting with an exploration of the theoretical foundations of diplomatic and military functions within the UN's state-like system, using Alexander Wendt's theories to draw organizational parallels with sovereign states. The analysis then explores the interplay of diplomacy and military within the context of theoretical frameworks. Furthermore, the essay investigates the pivotal role of coordinating peace and

security activities within the UN, drawing on insights from Berridge's research.

Following, the essay examines a case study on the division between the DPPA and the DPO, emphasizing the issues stemming from this separation. The analysis reveals how the UN tackled these challenges by implementing the Whole-of-Pillar strategy. Based on the insights gained from this case study, the essay delineates the implications of DPPA and DPO dynamics within the UN system. These include the adoption of a Whole-of-Pillar approach for achieving diplomacy-military coherence in the UN, the strategy for balancing functional autonomy and shared geographical offices to establish a unified regional approach, and the recognition of the DPPA's evolving role as a coordinator for comprehensive peace and security initiatives.

Integrating insights from the UN's reform initiatives and the practical outcomes, this essay seeks to offer a thorough understanding of the evolving roles of diplomatic and military functions within the UN system. This investigation is vital for comprehending how the UN manages the complexities of global diplomacy and security in an interconnected world, positioning it as an exemplar for combining diplomatic efforts with military actions.

II. REVIEW OF EXISTING RESEARCH

1. DPPA and DPO Functions in the UN's State-Like System through Wendt's Theory

Applying Alexander Wendt's theories as a conceptual framework reveals insightful parallels between the UN's DPPA and the DPO with the roles of national Ministries of Foreign Affairs and Defense, even though the UN is not a nation-state.

Wendt defines a state primarily as an entity possessing a monopoly on legitimate organized violence within a society. This idea encompasses a unified control over organized violence. Additionally, the exercise of this monopoly must

be perceived as right and legitimate by the society, granting the state its authority and credibility. This legitimacy, in Wendt's view, is conferred not by the state itself but by the members of society. Wendt also emphasizes corporate action and collective intentionality in a state¹⁾, suggesting that complex organizations like the UN can act coherently to achieve common goals.

In line with the importance of being perceived as right and legitimate by society, the UN Charter underscores that all member states accept and execute Security Council decisions²⁾, reflecting a unified control over legitimate organized violence at the international level. This provision demonstrates legitimacy and authority in exercising monopoly over force are conferred by the collective consent of society—here, the international community—underscoring the essential role of collective commitment and legal adherence in achieving common goals within the UN framework.

Meanwhile, the DPPA's function aligns closely with that of a Ministry of Foreign Affairs, as demonstrated in its engagement with the diplomatic landscape outlined in Chapter VI of the UN Charter. This chapter, dedicated to the peaceful settlement of disputes, is in harmony with the DPPA's responsibilities for diplomatic engagement and peaceful resolution of conflicts encouraging parties to seek solutions through negotiation, mediation, or other peaceful means³⁾. This particular article reflects the essence of the DPPA's role in fostering international peace through diplomatic channels, emphasizing dialogue and peaceful negotiation as foundational methods for resolving international disputes. It demonstrates the DPPA's functions under the guidance of the UN Charter are akin to that of a national Ministry of Foreign Affairs.

On the other hand, the role of the UN's DPO significantly mirrors the functions

1) Alexander Wendt, "Why a World State is Inevitable," *European Journal of International Relations* 9(4), 2003, pp. 504–505.

2) United Nations, *Charter of the United Nations*, 1945, art. 25.

3) *Charter of the United Nations*, art. 33.

of a Ministry of Defense, as delineated in Chapter VII of the UN Charter. This chapter addresses critical matters related to threats to peace, breaches of the peace, and acts of aggression as it authorizes the Security Council to implement military measures necessary for maintaining or restoring international peace and security⁴⁾. This provision distinctly highlights the DPO's vital role in managing peacekeeping and military operations. In addition, the DPO's actions, as guided by the collective decisions of the Security Council, reflect a coordinated and unified approach typical of a sovereign state's defense mechanisms.

In conclusion, Wendt's framework provides a comprehensive approach to understanding the UN's structure and functions in the realm of peace and security, particularly those of DPPA and DPO. This alignment serves as a critical foundation for the logical progression leading to the case study analysis in this study, despite the UN's not being a a nation-state.

2. Interplay of Diplomacy and Military in Theoretical Frameworks

The interplay between diplomacy and military functions is another critical aspect that needs examination in this study. Renowned scholars in the field of diplomacy and international relations have emphasized this critical interplay, highlighting the complexity and essential partnership between diplomacy and military, and the adaptive and evolving nature of their roles in response to different conflict situations.

Historically, the relationship between diplomatic efforts and military capabilities has been fundamental to the execution of a state's foreign policy. During the Middle Ages, diplomats often accompanied the military into battle. They would negotiate after a new status quo was established on the battlefield. Military capabilities waiting for the result of the dialogue have frequently been implicit or explicit factors in diplomatic negotiations. Today, this relationship has

4) *Charter of the United Nations*, art. 39 and 42.

transformed into a more collaborative and simultaneous effort, where diplomatic and military strategies exhibit an interplay in real-world scenarios on the ground⁵.

Meanwhile, it's important to consider that the failures leading to World War II were not solely due to inadequate military preparation, but also due to diplomatic missteps. The inability of countries like France and Britain to present a consistent opposition, stemming from uncoordinated and conflicting foreign policies and military strategy, significantly contributed to the escalation of the conflict, eventually emboldening Nazi's aggressive expansion and undermining potential deterrents to war. This historical perspective underscores the importance of integrating diplomatic efforts with military capability to create a cohesive and effective national strategy⁶.

In particular, the interaction between foreign and defense ministries is notable for its interdependence. The relationship between these two entities is not static; it evolves in response to the diverse phases and nature of conflicts, reflecting a dynamic and interdependent relationship. Within this framework, soldiers and diplomats collaborate closely, with each group contributing its unique expertise and authority, ensuring a comprehensive approach to security challenges⁷.

In essence, the interplay of diplomacy and military is a multifaceted dynamic, where both elements must be balanced and integrated to serve national interests effectively. The insights from these scholarly works examined in this section are instrumental in understanding the critical role of coordinated diplomatic and military efforts in maintaining global peace and security in the context of the UN.

3. Coordinating Peace and Security Activities through Berridge's Insights

In the preceding section, it was established that the DPPA functions similarly

5) Ole Jacob Sending, Vincent Pouliot and Iver B. Neumann, "The future of diplomacy: Changing practices, evolving relationships," *International Journal* 66(3), 2011, p. 539.

6) Kenneth W. Thompson, "Power, Force and Diplomacy," *The Review of Politics* 43(3), 1981, p. 423.

7) Ole Jacob Sending, *et al.*, "The future of diplomacy: Changing practices, evolving relationships," p. 539.

to a Ministry of Foreign Affairs. This section delves into Berridge's research on the increasingly critical role of the Ministry of Foreign Affairs as a coordinator in ensuring the consistency and coherence of foreign policy. The discussion aims to elaborate on the evolving role of the DPPA as a key coordinator for peace and security initiatives, engaging with a wide array of relevant stakeholders within the UN system.

Berridge's analysis highlights the shifting dynamics within nation-states, where the Ministry of Foreign Affairs is no longer the sole governmental department responsible for diplomatic engagements. With the advent of globalization and technological advancements, various government departments, including those focused on commerce, finance, transport, and defense, have started to engage directly with foreign counterparts⁸⁾. This development not only signifies a decentralization in the conduct of foreign affairs but also underscores the heightened need for effective coordination for harmonized foreign engagement among different governmental entities.

As Berridge points out, this widespread practice of direct engagement by multiple government departments has led to the decentralization of foreign affairs. This decentralization poses significant challenges to the coherence of a nation's foreign policy, as multiple departments with divergent agendas could lead to conflicting messages and strategies on the international stage. Accordingly, the necessity for a central coordinating body becomes evident in this context to harmonize the diverse foreign activities of various government departments⁹⁾.

Thus, examining Berridge's research in the context of the DPPA's evolving role illuminates the significance of coordination in diplomacy, particularly in an era marked by increased interconnectedness and the diversification of actors. It sets the stage for a deeper analysis of how the DPPA, through its coordination efforts,

8) G. R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, 5th ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, p. 15.

9) *Ibid.*, p. 16.

is pivotal in ensuring that the UN's approach to global peace and security is both unified and effective.

III. CASE STUDY: EVOLVING INTERPLAY BETWEEN DPPA AND DPO

1. Separation of DPO from DPPA

Until the late 1980s, the DPPA, initially known as the Office of Special Political Affairs, was responsible for both diplomatic engagements and peacekeeping operations¹⁰.

However, in 1989, the end of the Cold War marked a significant geopolitical shift that profoundly impacted the nature and scope of UN peacekeeping operations. As Nye observes, the post-Cold War era saw a decline in major wars, yet regional and domestic conflicts continued without significant reduction¹¹.

Consequently, this period experienced a dramatic surge in peacekeeping demands; the number of operations remarkably doubled from 13 between 1945 and 1987 to an equal number in just the following five years¹². Reflecting the significantly increased demands of peacekeeping operations (PKOs), the review titled *Restructuring of the Secretariat of the Organization* by the UN articulates the following requirements:

The need for periodic restructuring of the Secretariat is evident. This is particularly so at a time of fundamental changes around the world, to which the Secretariat must adapt.

10) <https://peacekeeping.un.org/en/department-of-peace-operations> (accessed 01 March 2024).

11) Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, 5th ed., New York: Pearson Longman, 2005, p. 153.

12) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, New York: UN, 1992, p. 28.

Mindful of this and the widespread feeling within the Membership that the Secretariat should be restructured in order to respond effectively to the challenges facing it, I announced on 7 and 13 February 1992, certain changes in the top echelon of the Secretariat. These changes are intended to consolidate and streamline the Organization's activities into well-defined functional categories aimed at ensuring effective implementation of the objectives of the Charter and of the mandates entrusted by the policy-making organs¹³⁾.

In response to the increasing complexity and broadened scope of peacekeeping tasks in this changing global landscape, the DPO, initially named as the Department of Peacekeeping Operations (DPKO), was established as a separate entity from the DPPA in 1992¹⁴⁾.

2. Challenges in the Roles of DPPA and DPO Post-Separation

Following the separation, DPPA primarily focused on preventive diplomacy, aiming to identify potential conflicts at an early stage and engage in efforts to prevent them. In parallel, DPO specialized in managing peacekeeping operations. This role involved deploying military forces from UN member states and enhancing the operational capabilities of these missions, adapting to the changing needs of peacekeeping scenarios.

However, the separation between DPPA and DPO gradually revealed significant challenges. This split resulted in fragmented efforts and coordination problems, undermining the UN's ability to respond effectively to conflicts.

In response to these concerns, the UN Report of Secretary-General, titled *Restructuring of the United Nations peace and security pillar*, clarifies the

13) UN Secretary-General, *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations*, New York: UN General Assembly, A/46/882, 1992, paras. 3-4.

14) A/46/882, para. 7.

following problems:

While the causes of international failure to prevent some of the deadliest conflicts are diverse and complex, I have long been convinced that the fragmentation of efforts across the United Nations system contributes to undermining the Organization's ability to respond to crises and conflicts early and effectively. The Secretariat, in particular the peace and security pillar, needs to be more nimble, pragmatic, coherent and flexible, with the ability to develop and more effectively support a diverse range of engagements, including operations, across a conflict cycle and with a range of actors within the United Nations system and beyond. The heads of the peace and security entities and their staff deserve credit for their commendable efforts to overcome those challenges through close coordination and collaborative working relations. It is now necessary to address challenges through the institutional reform of the peace and security pillar¹⁵⁾.

In addition, the duplication of efforts and inefficiencies, especially in the regional divisions of both departments, was raised as another critical issue. Despite being integral parts of the UN system, DPPA and DPO operated their regional divisions independently, leading to overlapping efforts and diminishing the overall effectiveness of their operations¹⁶⁾.

3. UN's Strategic Response to Addressing Separation Challenges

In 2017, responding to the challenges arising from the separation, the UN adopted a Whole-of-Pillar approach to harmonize the functions of DPPA and

15) UN Secretary-General, *Restructuring of the United Nations peace and security pillar*, New York: UN General Assembly, A/72/525, 2017, para. 2.

16) A/72/525, paras. 3-12.

DPO. This strategic framework focuses on enhancing coherence across its peace and security pillar by integrating diplomatic and peacekeeping efforts¹⁷⁾.

In particular, the approach merged the regional divisions of DPPA and DPO into a unified diplomatic-military structure, thereby aiming for more integrated management of peace and security issues within the same region. This significant restructuring demonstrated the UN's commitment to addressing challenges stemming from the separation of DPPA and DPO, thus improving the effectiveness of its peace and security pillar¹⁸⁾.

To implement this initiative, in 2018, the UN Secretary-General submitted a more specific and actionable report. This report introduces the objectives and anticipated outcomes of the new single regional political-operational structure, as follows:

As noted in the report of the Secretary-General (A/72/525), it is proposed to combine the current regional divisions of the Department of Political Affairs and the Office of Operations of the Department of Peacekeeping Operations into a single regional political-operational structure (regional structure) that would be shared by the proposed Department of Political and Peacebuilding Affairs and the Department of Peace Operations. The establishment of such a regional structure is at the core of the restructuring efforts aimed at integrating the political and operational responsibilities currently residing in two different departments and at developing a holistic peace and security pillar instead of silos and separations. It aims to give concrete expression to the Secretary-General's vision of reinforcing the primacy of politics across the entire range of political and operational engagements on peace and security issues. This reorganization would enhance coherence and

17) A/72/525, paras. 13–19.

18) A/72/525, paras. 33–42.

institutional continuity in supporting a specific country or region, regardless of the nature of engagement or field presence.

The regional structure would further: enable improved regional analysis, strategies and responses by consolidating regional expertise under a single leadership for a given region; facilitate early warning and the activation of a variety of preventive measures and crisis responses; and strengthen the coherence and integration of political and operational mandates and engagements. This would enhance the focus on preventive efforts, while managing current conflicts, and would ensure continuity by facilitating smoother, more coherent and effective transitions between various forms of United Nations engagement and presences¹⁹⁾.

In summary, the report highlights that the newly established regional structure serves as the linchpin of cooperation between DPPA and DPO, effectively addressing the challenges arising from their previous separation.

IV. IMPLICATIONS OF EVOLVING RELATIONS BETWEEN DPPA AND DPO

1. Whole-of-Pillar Approach: Achieving Diplomacy-Military Coherence

In light of the UN's experience, it's evident that maintaining a rigid separation between diplomatic and military functions is impractical and counterproductive. This reflects the dynamics which is found within sovereign states as well, where

19) UN Secretary-General, *Revised estimates relating to the programme budget for the biennium 2018-2019 under section 3, Political affairs, and section 5, Peacekeeping operations, and the proposed budget for the support account for peacekeeping operations for the period from 1 July 2018 to 30 June 2019 related to the peace and security reform*, New York: UN General Assembly, A/72/772, 2018, paras. 52 and 55.

diplomacy and military are complementary elements of a comprehensive national security strategy.

"Diplomacy's primary job is to try to avoid situations of conflict that are the *raison d'être* of Defense,²⁰⁾" underscores the fundamental role of diplomacy in conflict prevention and resolution. Diplomacy proactively engages in negotiations and dialogue to address disputes before they escalate to levels requiring military operations. Concurrently, as "Force, no more than power, is not an end in itself, but a means to safeguard underlying foreign policy objectives²¹⁾," the strategic use of military force supports broader diplomatic goals, positioning it as a tool to protect foreign policy interests rather than as an end goal. Within this framework, military force complements—rather than supersedes—diplomatic initiatives. It suggests that while military force plays a critical role in both global and national security, it operates in tandem with diplomatic efforts, each reinforcing the other and not replacing one another within the broader framework of conflict management and resolution.

Thus, the UN's commitment to addressing challenges stemming from the separation of DPPA and DPO highlights the interdependence of diplomacy and military roles in peacekeeping operations. Recognizing the blurred lines between these functions in the UN context, it's clear that they are mutually reinforcing rather than sequential. This necessitates an integrated approach, with diplomacy and military not seen as separate entities but as collaborative tools in peacekeeping and conflict resolution²²⁾.

Consequently, the necessity of mutual understanding between diplomacy and military is paramount given their differing mindsets and approaches to conflict.

20) Anton K. Smith, *Turning on the Dime: Diplomacy's Role in National Security*, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2007, p. 10.

21) Kenneth W. Thompson, "Power, Force and Diplomacy," p. 433.

22) UN DPKO, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York: UN DPKO, Capstone Doctrine, 2008, pp. 18-20.

Diplomacy, focusing on long-term international outcomes, and the military, preparing for crisis situations, both contribute to the UN's comprehensive strategy. However, diplomacy prioritizes conflict prevention and tends to view armed conflict as an outcome of diplomatic failure, while the military is oriented to engage in conflicts when necessary²³⁾.

Furthermore, in the UN's approach to peace and security activities in post-conflict scenarios, diplomacy leads by working to prevent the escalation of conflict and the recurrence of hostilities through dialogue and negotiation. Simultaneously, the military's role involves separating forces post-ceasefire and ensuring adherence to ceasefire agreements through force deployment. Their distinct approaches and cultural dynamics within each domain underscore their unique problem-solving orientations. Diplomacy operates dynamically, adapting to international changes, while the military maintains systematic preparedness for potential conflicts²⁴⁾.

In summary, recognizing the distinct yet complementary roles of diplomacy and military is crucial for effective conflict resolution and peace maintenance. Their joint efforts reflect the UN's principle of balancing diplomatic initiatives with military preparedness to effectively address complex global challenges.

2. Shared Regional Divisions: Balancing Geographical Efforts and Functional Autonomy

At the heart of integrating DPPA and DPO lies the emphasis on a single, cohesive regional structure, jointly operated by both departments. This approach forms a crucial aspect of the UN's extensive Whole-of-Pillar strategy.

As briefly examined in the preceding case study section, DPPA and DPO initially managed their regional divisions independently, leading to a

23) Anton K. Smith, *Turning on the Dime: Diplomacy's Role in National Security*, pp. 5-6.

24) *Ibid.*, pp. 9-10.

segmented and less effective approach in addressing peace and security issues. Consequently, this independent operation often resulted in duplicated efforts and a lack of a unified strategy.

Recognizing the need for a more coherent approach, the UN introduced substantial measures that ultimately led to the creation of shared regional divisions between DPPA and DPO. This structure is a cornerstone of the UN's Whole-of-Pillar strategy, which emphasizes the integration of diplomatic and military functions. By bringing together the regional expertise of both DPPA and DPO under a single regional structure, the UN has significantly enhanced its capacity for regional analysis, strategic planning, and response to peace and security challenges.

A unique feature of this unified structure is the system of dual reporting. Department heads from both DPPA and DPO receive reports from this single regional division, ensuring a more cohesive management of diplomatic and military operations²⁵⁾. This novel approach to reporting and management marks a substantial shift from traditional methods. It fosters improved coherence and collaboration between the departments, effectively merging the diplomatic and operational dimensions of the UN's mission.

In conclusion, the integration of DPPA and DPO activities into a unified regional framework exemplifies the UN's proactive approach to harmonizing diplomatic efforts with military actions, thereby facilitating more coordinated responses to global peace and security issues.

3. Comprehensive Peace and Security Approach: DPPA's Coordinating Role

Under the Whole-of-Pillar approach, the DPPA has assumed a pivotal role in coordinating peace and security initiatives at the UN, signifying a strategic evolution towards the integration of multifaceted diplomatic efforts. This

25) A/72/525, para. 20.

shift reflects the all-encompassing nature of peace and security challenges, necessitating a thorough and sustained process to establish lasting peace by addressing the root causes of violent conflicts²⁶⁾. In this endeavor, the DPPA works collaboratively with an extensive network of stakeholders and partners, both within and outside the UN framework, to ensure a unified and comprehensive approach to peace and security.

The DPPA's function as a coordinator among various UN sectors is crucial in this environment. By synthesizing contributions from the development, humanitarian, and peace and security pillars, it crafts holistic strategies for tackling peace and security issues²⁷⁾. This role is further enhanced through partnerships with international financial institutions and civil society organizations, facilitating the development of effective, region-specific strategies²⁸⁾.

In essence, the DPPA's integrative function is central to implementing comprehensive strategies for peace and security agendas, illustrating its indispensable role in effectively bridging diverse sectors and efforts within the UN.

V. CONCLUSION

This study delves into the interplay between diplomacy and military functions within the UN framework, with a focus on the evolving relations between the DPPA and the DPO. It reveals how the UN has addressed challenges arising from the separation of these departments by adopting a Whole-of-Pillar approach. This approach, as reviewed through a case study, demonstrates a concerted effort

26) UN DPKO, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, pp.17-18.

27) A/72/525, para. 25.

28) A/72/525, para. 39.

to harmonize diplomatic and military efforts within the UN system. It emphasizes the creation of a unified regional framework and a system of dual reporting to ensure cohesive management of diplomatic efforts and military operations. As of 2024, the UN's restructured peace and security pillars, initiated in 2017, continues to be implemented. The ongoing application of this strategy underscores its effectiveness and success.

While this study offers insights into the collaboration between the DPPA and the DPO, it acknowledges its own limitations, particularly its focused examination on the diplomatic and military dimensions. The interaction between the two departments are fundamentally concerned with aspects of organizational management. This acknowledgment highlights the necessity of incorporating perspectives from public administration and related disciplines. Therefore, future interdisciplinary research is essential to fully understand the dynamics of diplomacy and military functions in the UN through the lens of organizational management.

In addition, this study primarily focuses on the interplay of diplomacy and military functions at the level of the UN Headquarters. However, for a holistic understanding of how the UN's initiative is being implemented both on the ground and in New York, it is necessary to further examine the integration of diplomatic and military roles at the level of UN field missions following this study.

In conclusion, it is crucial to persistently analyze and comprehend the impact of the UN's efforts to adapt to changing dynamics. This understanding is vital as the environment surrounding peace and security issues changes, and the UN continues its efforts to ensure effectiveness and efficiency in maintaining global peace and security as well.

REFERENCES

⟨Book and Journal Articles⟩

- Berridge, G. R. *Diplomacy: Theory and Practice*, 5th ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2015.
- Boutros-Ghali, B. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. New York: UN. 1992.
- Nye, Joseph S. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. 5th ed. New York: Pearson Longman. 2005.
- Sending, O. J., Pouliot, V., & Neumann, I. B. "The future of diplomacy: Changing practices, evolving relationships." *International Journal* 66(3). 2011.
- Smith, A. K. *Turning on the Dime: Diplomacy's Role in National Security*, Strategic Studies Institute. US Army War College. 2007.
- Thompson, K. W. "Power, Force and Diplomacy." *The Review of Politics* 43(3). 1981.
- Wendt, Alexander. "Why a World State is Inevitable." *European Journal of International Relations* 9(4). 2003.

⟨UN Public Documents⟩

- United Nations. *Charter of the United Nations*. 1945.
- UN DPKO. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: UN DPKO. Capstone Doctrine. 2008.
- UN Secretary-General. *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations*. New York: UN General Assembly. A/46/882. 1992.
- UN Secretary-General. *Restructuring of the United Nations peace and security pillar*. New York: UN General Assembly. A/72/525. 2017.
- UN Secretary-General. *Revised estimates relating to the programme budget for the biennium 2018-2019 under section 3, Political affairs, and section 5, Peacekeeping operations, and the proposed budget for the support account for peacekeeping operations for the period from 1 July 2018 to 30 June 2019 related to the peace and security reform*. New York: UN General Assembly. A/72/772. 2018.



〈Online Sources〉

- <https://peacekeeping.un.org/en/department-of-peace-operations> (accessed 01 March 2024).



유엔과 한반도 평화의 상관관계 분석을 통한 한반도의 평화를 위한 제안

Proposals for Peace on the Korean Peninsula Through
Analysis of the Relationship Between the
United Nations and Peace on the Korean Peninsula

육군 소령 김승덕
MAJ Kim, Seungduk



요약

현대에 와서 우크라이나-러시아, 이스라엘-하마스 전쟁이 연이어 발생하고 있다. 이로 인해서 평화유지 및 분쟁 예방이라는 유엔의 설립 취지 및 기능에 대해 많은 국가들이 의문을 제기하고 있다. 유엔 시스템의 개혁 필요성은 이미 21세기가 시작되면서부터 코피아난 전 유엔사무총장이 작성 지시한 브라히미 리포트에도 잘 드러난다. 우리 대한민국은, 유엔과 유엔군 사령부가 우리 대한민국의 평화유지에 있어서 기여하는 역할에 대한 명확한 이해를 바탕으로 이를 지원하여 한반도 평화를 유지하기 위해 노력해야 한다.

ABSTRACT

In modern times, consecutive conflicts such as the Ukraine-Russia and Israel-Hamas wars have raised doubts among many nations regarding the founding principles and functions of the United Nations, which emphasize peacekeeping and conflict prevention. The necessity for reform within the UN system has been apparent since the beginning of the 21st century, as highlighted in the "Brahimi Report," commissioned by the UN Secretary-General, which underscores the need for reform. For the peace in Korea peninsula, ROK must strive to support the United Nations and the UN Command based on a clear understanding of their role in maintaining peace on the Korean Peninsula.

유엔과 한반도 평화의 상관관계 분석을 통한 한반도의 평화를 위한 제안

Proposals for Peace on the Korean Peninsula Through Analysis of the Relationship Between the United Nations and Peace on the Korean Peninsula

육군 소령 김승덕

MAJ Kim, Seungduk

I. 서론

1. 연구의 목적

유엔은 제2차 세계대전 이후, 평화에 대한 갈증과 더 이상 세계대전과 같은 비극을 후손들에게 물려주지 않겠다는 취지에서 설립되었다.¹⁾ 당시에 승전국이었던 미국, 러시아, 프랑스, 영국, 그리고 대만(이후 대만을 대체해서 중국이 유엔 안보리 상임이사국으로 선정된다.²⁾)을 필두로 다수의 국가의 평화를 염원한 결과로 설립된 유엔은, 그 목적에 맞춰 활발한 활동을 전개했다. 초기의 유엔은 다양한 국가의 분쟁에서 그 고유 목적인 분쟁 예방 및 조정을 위하여 활동해 왔고, 또, 그러한 성과가 가시화되는 듯 보였다. 그 대표적인 예가 6·25 전쟁이다. 6·25 전쟁 개전 시, 유엔은 전쟁 중재를 위해 빠르게 회원국에 군사지원을 요청했다. 우리 대한민국 국군은 회원국들로부터 지원된 군사력과 함께, 몇 배에 달하던 개전 초기의 북한과 큰 전력 차이에도 불구하고 우리 대한민국을 민주주의 국가로 지켜낼 수 있었다.

1) <<https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un>>, 2024.1.1.

2) United Nations General Assembly Session 26. Resolution 2758. Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations, A/RES/2758(XXVI), 1971, p. 1.

이와 같은 성공적인 사례와는 대조적으로, 근래에 들어서 유엔은 지속적으로 그 존재가치에 대한 도전을 받고 있다. 또다시 해를 넘어가는 우크라이나-러시아 전쟁, 그리고 2023년 말에 발발한 이스라엘-하마스 전쟁이 그 대표적인 예이다. 이러한 사례들은 ‘유엔이 존재함에도 전쟁이 과연 발생할 수 있을까?’라는 의구심을 완벽히 떨쳐버리게 해주었다. 이는 국제사회에게 있어 전쟁 억제력 및 중재를 위한 교섭, 평화유지를 위한 개입 등을 그 근본 기능으로 하는 유엔의 가치에 대해 의문을 갖게 하기에 충분했다. 우리 대한민국에 있어서는 이러한 의문 제기가 한반도 평화 유지에 있어 하나의 위기로 보인다. 이는, 유엔군 사령부와 유엔의 역학관계 때문이다.

유엔의 기능 발휘에 대해 의구심이 제기된 것은 비단 최근의 일만은 아니다. 유엔은 과거의 실패사례로 대표되는 르완다 대학살에서 유엔의 기능 발휘를 위한 효율성 재고가 필요함을 경험했으며, 이러한 흐름 속에서 코피아난 전 유엔사무총장은 유엔의 문제점에 대한 분석보고서 작성을 지시했고, 유엔의 각 분야에서 전문가들로 구성된 패널에 의해 ‘브라히미 리포트’가 작성된다.

본 연구보고서의 가설은 ‘유엔이 국제사회에서의 위상이 제고되어야 대한민국의 평화유지가 가능해진다.’며, 이를 증명하기 위해 ‘브라히미 리포트’를 분석하여 유엔의 문제점을 확인하고, 유엔군 사령부의 역사화 역할, 그리고 유엔과의 연계성을 분석하여 한반도의 평화에 미치는 영향을 분석했으며, 결론적으로 유엔의 기능 발휘를 위해 대한민국이 유엔을 지원해야 함을 강조하고 있다.

II. 본론

1. 왜 지금의 UN은 전쟁을 예방하지 못하는가?

가. 브라히미 리포트의 작성 배경

2000년도에 들어서, 코피아난 전 유엔사무총장은 밀레니엄리포트³⁾를 발간하며 새천년에 다가올 문제들에 대해서 분석했으며, 유엔이 맞닥뜨리고 있는 다수의 문제점에 대해서 언급했다. 브라히미 리포트⁴⁾는 밀레니엄리포트에서 다뤄진, 인류가 21세기에 경험하게 될 포괄적 영역의

3) UN사무총장보고서, “We the people : the role of the United Nations in the 21st century”, United Nations, 2000.

4) UN사무총장보고서, “Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects”, United Nations, 2000.

문제가 아닌, 평화작전을 효율적으로 시행하기 위해서 유엔이 어떻게 변화해야 하는지에 대해 보다 중점적으로 다루고 있는 보고서이다. 이 보고서에서는 유엔에 대해 ‘지난 수십 년 동안 유엔은 이러한 목표(평화유지)를 달성하는 데 있어서 반복적으로 실패해 왔으며, 현 상태로는 그 이상 잘할 능력을 보유하지도 못하고 있다’⁵⁾ 라고 평가하고 있다. 그 당시 유엔에서는 르완다 사태를 효과적으로 극복하지 못한 것에 대한 반성이 지속적으로 이루어지고 있었으며, 이러한 실패를 바탕으로, 유엔이 어떤 문제점이 있는지보다 구체적으로 분석하고, 앞으로 나아가야 할 방향에 대해 구체적인 해결책을 찾고자 했다. 그 결과로 작성된 보고서가 바로 ‘브라히미 리포트’이다.

나. 브라히미 리포트의 의의

브라히미 리포트에서는, 과거와 다르게 현대에 진행되고 있는 평화작전에 대해서 ‘복잡한 (complex)’ 평화작전이라고 명명하며, 과거에 진행됐던 평화작전과 다른 경향을 보인다고 분석한다. 특히, 과거의 평화작전은 대부분 ‘유엔군이 현장에 있다’라는 상징적인 활동을 통해 전쟁 혹은 분쟁을 억제하는 효과를 기대했다면, 현대의 평화작전은 관계기관 및 요원들의 적극적인 개입이 요구되며, 평화협정이 체결된 이후의 ‘평화재건(Peace-building) 작전의 중요성이 강조된다고 설명한다. 그뿐만 아니라, 기술의 발전과 더불어 정보화 시스템이 발전하고, 이를 통한 분쟁지역의 정보관리, 그리고 인력자원 관리, 신속전개부대 유지 시스템 등, 당시 유엔 조직이 평화작전과 관련하여 가지고 있던 문제점에 대해 다방면으로 분석하고, 21세기에 접어들며 어떠한 변화를 이루어야 하는지에 대해 광범위하게 제안한다. 이는 당시 유엔의 개혁을 위한 지표가 되었을 뿐만 아니라, 문서가 작성된 시점으로부터 23년이 지난 지금 시점에서, 유엔이 어떻게 해야 더욱 효율적인 임무 수행이 가능할 것인가에 대한 해답을 찾기 위한 참조점으로써 의미가 있다.

다. 브라히미 리포트의 한계

브라히미 리포트에는 앞서 언급한 바와 같이 유엔의 평화작전과 관련된 모든 범위에 대해서 광범위한 문제점들을 제기하고, 다양한 방면에서의 해결방안을 제시하지만, 이러한 해결방안들은 이를 시행하는 방법이 구체적으로 명시되어있지 않다. 특히, 다양한 문제점의 해결방

5) Ibid, pp.viii.

안 중 회원국 관련 대부분을 ‘회원국의 적극적인 협조가 필요’ 하는 식의 모호한 문장을 사용함으로써, 브라히미 리포트에서 지적한 모호성으로 인해 발생 가능한 문제점⁶⁾을 스스로도 내포한 모순된 리포트라고 평가할 수 있다. 유엔은 정치적인 조직이고, 국제정세에 영향을 받을 수밖에 없는 것은 사실이다. 특히, 유엔 안전보장이사회의 상임이사국이 보유한 거부권의 시행은 평화작전 측면에서 유엔이 상임이사국의 국익에 얼마나 많은 영향을 받는지 극명하게 보여준다. 이런 유엔 시스템 속에서 이 보고서를 작성한 패널들은 이러한 정치적 민감성을 최대한 회피하기 위해 절제된 언어를 사용하고 있는 것으로 보인다. 그 결과, 현대에 와서 해당 보고서가 제안한 내용들에 대한 공식적인 성과분석은 없지만, 현재 진행되고 있는 일련의 전쟁은 그 결과를 단편적으로 보여주고 있는 것으로 판단할 수 있다.

라. 유엔의 문제점

1) 정보관리 획득 시스템

일반적으로 전쟁 혹은 분쟁이 발생하려고 할 때는 사전 징후가 있다. 유엔은 평화 유지를 위한 기관으로써 ‘투명성’을 원칙으로 하며, 이로 인해 우리가 일반적으로 생각하는 정보기관을 보유하고 있지 않다.⁷⁾ 그래서, 유엔이 정보를 획득하는 데 있어서의 주요방식은 유엔 회원국들이 가지고 있는 정보기관을 통하거나, 혹은 분쟁이 발생할 것으로 예상하는 지역에 파견된 유엔 요원을 통해서이다.⁸⁾ 이러한 대응 방식으로 인해 유엔은 분쟁에 대한 예방적인 대응에 뒤처질 수밖에 없으며, 특히, 각 정부로부터 수집되는 정보들은 대부분 해당 정부의 국익에 상응하는 내용으로 편향되기 쉽다는 점에서 정보의 신뢰성을 검증하는 절차가 필요해 정보획득이 더욱 지연된다. 다시 말하면, 유엔은 그 조직의 기본원칙인 ‘투명성’을 유지하기 위해 분쟁 징후를 포착하기 위한 정보획득 분야에서의 지연은 불가피하며, 이로 인해 유엔의 분쟁에 대한 선제적 대응은 제한적이다.

2) 상임이사국의 거부권 행사

유엔 상임이사국에 부여된 ‘비토(거부)’ 권한에서 비롯되는 유엔의 한계이다. 유엔의 기본

6) Ibid, pp.10.

7) Moravej, Kaveh; Díaz, Gustavo., “Critical Issues in Contemporary Counter-Intelligence UNISCI Discussion Papers” núm. 13, enero, 2007, pp. 53-70 Universidad Complutense de Madrid Madrid, España

8) <<https://walterdorn.net/29-united-nations-information-gathering-for-peace-and-security>>, 2024.1.15.

원칙은 유엔헌장에 기록된 대로, ‘후세에 전쟁의 참극을 겪지 않게 하는 것’이다. 이 원칙을 지키기 위한 일환으로 유엔설립 당시 2차 세계대전에서의 승전국 5개국에 상임이사국의 지위를 부여하고 세계 평화유지를 위해 주도적인 역할을 할 것을 기대하며 비토권을 부여했다.⁹⁾ 그러나, 상임이사국들의 비토권 사용은 ‘자국 이익 보호’라는 국가전략 목표를 우선시했으며, 범국가적인 ‘평화’라는 목표를 위해 효과적으로 사용되지 못하는 것으로 보인다. 이러한 경향은 최근의 우크라이나-러시아 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁에서 확연하게 드러난다.¹⁰⁾

3) 유엔 자원의 귀속성

유엔을 지원하는 자원의 귀속성은 유엔이 조직 자체의 근본적인 한계를 가질 수밖에 없는 이유이다. 유엔은 영토와 자원을 가진 국가가 아니며, 평화를 위해 설립된 하나의 다국가 조직일 뿐이다. 그렇기 때문에, 조직을 운영하기 위한 자본과 인력에 대해 그 스스로 자급이 불가능하며, 유엔 회원국들의 기부, 그리고 참여 의지에 따라 조직의 자원이 결정된다. 이러한 환경에서, 유엔에서 추구하는 평화를 위한 이상적인 방안을 실현하기 위해서는 회원국들의 지지는 필수적이다. 이로 인해 유엔은 자체 목표실현 VS 회원국의 국익실현 이라는 대립 속에서 이상을 추구할 수밖에 없으며, 이러한 근본적 한계로 인해, 평화만을 위한 실질적이고 직접적인 대안을 내놓는 것은 제한적이다.¹¹⁾

마. 유엔과 한반도 평화유지의 관계

1) 유엔군 사령부의 한반도 내 역할

대한민국은 1950년 6월 25일 새벽 북한의 기습 남침을 받게 된다. 이에 유엔에서는 당일 유엔 안보리를 통해서 결의안 82호를 통하여 북한에 38도선 이북으로 돌아갈 것을 권고하고 있으며, 이후 동년 동월 27일 결의안 83호를 통해서 회원국들에 이러한 평화침해 행위에 대한 필요한 행동을 취할 것을 권고, 동년 7월 7일에는 결의안 84호를 통해 북한의 침략행위를 ‘평화에 대한 침해’로 규정 지으며, 회원국들에 국제 평화수호를 위한 지원에 협력할 것을 제안

9) <<https://www.un.org/securitycouncil/content/voting-system>>, 2024.1.15.

10) <<https://research.un.org/en/docs/sc/quick>>, 2024.1.15.

11) <<https://www.theguardian.com/world/2024/jan/24/un-secretary-general-israel-rejection-palestine-two-state-solution-palestinian>>, 24. 2. 4.

한다.¹²⁾ 이는 상황이 긴박하게 진행되는 동안, 북한의 침략이 단순 단기간에 시행되는 무력시위가 아닌, 한반도 전체에 대한 전면적 침공임을 확인한 유엔에서의 대응조치가 확대된 과정으로 보인다. 이 결의안에는 유엔 회원국에 대한민국의 평화를 지원하기 위한 도움을 요청하는 동시에, 미국에 해당 병력 공여가 이루어진 후 미군 지휘관을 임명하여 해당 부대의 지휘를 맡도록 하며, 미국으로부터 합리적인 결심을 위한 보고서를 유엔에 제출할 것을 권고한다. 이것이 유엔군 사령부의 기원이다.

6.25전쟁 기간 동안, 미군 지휘관을 사령관으로, 16개국으로부터 공여된 군사력으로 구성된 유엔군은 한반도의 평화를 가져오기 위해 노력했으며, 인천상륙작전 및 평양점령 등의 작전을 성공적으로 수행했으며, 1953년 유엔 사령부와 북한 그리고 중국을 협상 주체로 하는 정전협정에 서명이 됨으로써 3년여의 6.25전쟁이 막을 내리게 된다. 이후 유엔군 사령부는 대한민국에 그 형태를 유지하며 정전 감시 및 참전 16개국 잔류부대에 대한 사령부 역할을 하게 된다. 조금 더 구체적으로는, 유사시에 군사력 공여국에 대한 한반도 내 발생한 분쟁상황의 중재를 위해 참전을 협조하며, 유엔 후방기지에서부터 지원을 효과적으로 받을 수 있는 교두보 역할을 한다는 것이다. 유엔군 사령부의 법적 지휘에 대해서는 인하대 법철학과 정태욱 교수는 ① 유엔에서는 82, 83, 84호의 결의를 시행하는 동안 한반도의 평화를 지원하기 위한 수단을 권고하며 '유엔군 사령부'라는 표현을 사용하지 않았고, '유엔군 사령부'라는 표현은 유엔에서 사용하기 시작한 것이 아니라, 후일 미국에 의해 사용이 시작되어 유엔과 본 유엔군 사령부와는 크게 관련성이 없음을 강조하였으며, ② 지휘체계 또한 유엔군 사령부는 미국으로 보고가 된 후에 해당 보고가 유엔으로 보고되도록 되어있어, 유엔과의 직접적인 연관성이 떨어짐을 언급하고 있다. ③ 마지막으로, 유엔은 현장에 의해 회원국들의 참여를 권고할 뿐이지 실질적으로 유엔군의 참여를 강제할 권한이 없음을 언급하고 있다. 이러한 다양한 측면에서 바라봤을 때, 유엔군 사령부는 유엔 예하의 기관으로 보기보단, 유엔의 이름으로 파견된 다국적군의 성격을 가진다고 볼 수 있다고 평가한다.¹³⁾ 그럼에도 불구하고 법적으로 판단되는 가치가 아닌, 그 역사와 명칭에서 오는 가치는 유엔군 사령부가 단순히 다국적군 사령부로서의 역할을 넘어서다고 본다. 유엔군 사령부는 우리나라를 6.25 전쟁 당시 북한의 침략으로부터 보호한 한반도의 평화 수호자로서 존재해 왔으며, 유엔군 사령부를 지원하는 회원국들은 각국의 자위권을 행사

12) UNSC, UN결의안 84호, United Nations, 1950.

13) 정태욱. (2007). 주한 '유엔군 사령부'(UNC)의 법적 성격. 민주법학, 34, 197-227.

하는 차원에서 파병이 결정되었기에 '유엔군 사령부'의 존재는 당시 북한의 남침이 한반도의 평화, 나아가 회원국들의 평화를 위협하는 존재로서 인정되었다는 명분을 부여하는 역사적 가치를 지닌다. 이는 평화를 유지하는 기능을 발휘하는 '유엔'의 존재가치와도 부합한다. 그뿐만 아니라, 유엔군 사령부는 정전협정 체결 당시에 협상 당사자로서의 역할을 수행하였기 때문에, 정전협정이 지속적으로 유지되기 위해서는 '유엔군 사령부'라는 협상 당사자가 존재해야 한다는 주장도 있다.¹⁴⁾ 물론 이는 국제 관습법 차원에서 평가한 내용이지만, 어떠한 방식이던 대한민국의 유엔군 사령부의 존재를 불편해할 북한 정권의 입장에서 유엔군 사령부가 없어진다면, 정전협정의 무효를 주장하며 도발을 자행할 빌미가 될 수 있을 것이다. 이런 측면들을 평가했을 때, 유엔군 사령부가 한반도 평화를 위해 기여하는 역할이 작다고는 볼 수 없다.

이뿐만 아니라, 우리나라는 '세력 균형이론'에 근거하여 평화가 유지되는 국가이다. 국제관계 측면에서는 북한이 중국·러시아 등과 같은 공산주의 국가들과 동맹 관계를 강화시키고 있다면, 우리 대한민국은 미국·일본과 같은 자유 민주주의 국가들과 동맹 관계를 유지하여 동아시아 내 세력 균형을 유지하고 있으며, 한반도 내에서도 세력 균형을 유지하기 위한 군비경쟁이 지속되고 있다. 이 일환으로 북한은 지속적으로 장사정 포병을 개발하고, 핵무기 연구를 지속하는 등 비대칭 전력을 강화하고 있다. 이러한 전략적 상황 속에서 유엔군 사령부는 우리 대한민국에 전략적 유연성을 제공한다. 유엔군 사령부는 1950년 6·25전쟁을 위해서 조직되었고, 이후 1957년 7월 1일 사령부가 도쿄에서 대한민국으로 이전하면서 남겨진 유엔군 기지들이 현재에는 유엔군 사령부에 대한 후방작전기지의 역할을 수행하고 있으며, 대한민국 내의 전력파견, 보급, 병참의 기지로 운용되고 있다. 앞서 언급했듯이, 북한의 비대칭 위협이 지속적으로 증대되면, 한반도 내의 후방 지속지원 시설들에 대한 위협이 높아지고 있으며, 한반도 국외 병참기지의 존재는 한반도 내 지속지원과 연계된 전략적 유연성을 제공한다.

이뿐만 아니라 <그림1>에서 볼 수 있듯이, 해당 후방기지들에 상주하는 증원전력들은, 한반도 내 유사상황 발생 시 초기에 연합군의 전력을 증원해줄 필수적인 자원들이다. 이렇듯 유엔군 사령부 후방기지는 유사시에 한반도에 한-미 연합전력에 대한 보충, 보급 및 증원뿐만 아니라, 전력공여국의 참전 시의 중간 대기지점 역할을 하게 된다. 따라서 이러한 후방기지 운용 차원에서의 유엔군 사령부는 전략적 가치를 지닌다.

이렇듯, 6.25 전쟁에서부터 시작된 유엔군 사령부, 또 이를 상징적으로 지원하는 유엔은, 한

14) 남정호, 「미국의 유엔군 사령부 정책: 해체 결정 및 반복 배경(1969~1978)」국제관계연구, 26(1), 2021, p.43-76.

반도 평화유지에 있어서 필수적인 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

2) 유엔 안전보장이사회의 대북제재

북한은 2006년 10월 9일에 제1차 핵실험을 강행하였다. 이에 UN 안전보장이사회는 2006년 10월 14일 제5551회 회의에서 북한 핵실험을 핵확산금지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons; NPT) 등 평화 유지를 위한 각종 국제 레짐¹⁵⁾에 반하는 것으로 규탄하고 북한에 대하여 각종 제재를 가할 것을 내용으로 하는 제1718호 결의¹⁶⁾를 채택하였다. 이를 시작으로 2022년 3월 25일 현재까지 22개의 대북제재 결의가 채택되어 있다.



출처: 중앙일보

15) 일반적으로 국제 관계의 특정한 쟁점 영역에서 국가들끼리 합의한 명시적 또는 묵시적 규칙을 지닌 제도

16) UN Security Council Resolution 1718 (2006)

〈표1〉 주요 대북제재 결의와 내용

결의안	년도	주요 내용
825	1993	북한에 핵 비확산 조약(NPT)의 당사국으로 비확산 의무를 준수하도록 촉구
1695	2006	2006년 7월 북한의 탄도 미사일 발사에 대응, 탄도 미사일 프로그램 관련 활동 중단 요청
1718	2006	북한 석유 수입, 직물 수출 및 해외 노동자 대상 제재
1874	2009	북한 핵실험 대응 제재 확대
2087	2013	북한 핵 및 미사일 활동 제재
2094	2013	북한 대한 제재 강화
2270	2016	북한 석탄 수출 및 금융 거래에 제한
2321	2016	북한 수출 부문 대상 더 강력한 제재 시행
2680	2023	1718 북한 제재위원회 지원하는 전문가 패널의 임무 기간 연장

출처: UNSCR 요약

이러한 대북제재는 북한 경제에 ‘수출입 급감과 무역수지 악화, 산업 생산 둔화, 기술발전 둔화’ 등 다각도로 악영향을 미치고 있으며, 이는 북한의 핵 개발을 지속하는 데 있어서 큰 걸림돌로 작용할 것으로 예상할 수 있다.¹⁷⁾ 결과적으로 대북 경제제재는 북한의 비대칭 전력 개발속도를 늦춰, 한반도 및 아시아의 지역안정에 기여하는 효과가 있다. 이러한 측면에서의 유엔 시스템의 정상작동은 한반도 평화유지를 위해 필요하다.

2. 한반도 평화를 위한 대한민국의 유엔 지원방안

가. 유엔 안전보장이사회 비상임이사국으로서의 적극적인 역할 수행

대한민국은 지난 24년 1월부터 유엔 안전보장이사회의 비상임이사국으로서의 임무를 수행 중이다. 비상임이사국은 안보리의 15개 이사국의 3분의 2인 10개국을 차지하며, 현장에 규정된바 안보리의 광범위한 권한을 행사할 수 있다. 또, 앞서 유엔의 문제점으로 언급한 것과 같이 상임이사국의 대등한 동반자가 되지 못하고, 강대국들의 보조 역할만 한다는 비판도 있다. 그럼에도 불구하고, 비상임이사국은 자신이 대표하는 지역의 의견을 대변하거나, 강대국들의 독주를 억지하는데 기여할 수 있다. 특히 안전에 대한 의결에서는 상임이사국과 동등한 권한

17) 최장호 외, 「2019년 북중 무역 평가와 전망: 대북제재와 북한경제의 상관관계를 중심으로」, 오늘의 세계경제, 2020.3.

을 발휘할 수 있다는 점에서 비상임이사국의 역할은 크다고 볼 수 있다. 이사국의 구분 없이 알파벳순으로 1개월씩 수행하는 의장국 역할은 안전보장이사회에서 최고의 권한을 행사한다는 측면에서 그 중요성을 간과할 수 없다.¹⁸⁾ 우리나라는 1996 ~ 1997년, 2013 ~ 2014년에 이어서 세 번째로 비상임이사국으로 선출되어 임무수행하게 되었다. 우크라이나-러시아 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁, 그리고 세계화의 후퇴와 자국 우선주의 분위기가 팽배한 현 국제사회의 분위기 속¹⁹⁾에서 안전보장이사회와 유엔의 권위를 제고하기 위해 적극적으로 역할을 수행해야 한다.

나. 유엔군 사령부 지원

우리나라에서의 평화유지를 위해 실질적으로 필요한 부분은 유엔군 사령부에 대한 지원을 지속해 나가는 것이다. 유엔군 사령부는 6.25 전쟁 이후에 그 존재 이유에 대한 의문이 제기되고 있지만, 이는 유엔군 사령부의 역할이 부각되지 않아서이다. 여기서는 유엔군 사령부의 중요성을 홍보하는 언론 활동과 유엔군 사령부 내에서의 한국군의 역할이 중요하다. 평시 정전협정 준수상태를 감시하고, 전시가 되면 동맹군과 군사원조에 대한 컨트롤 타워 역할을 하게 될 유엔군 사령부의 참모진과 한-미 연합사령부와 평시부터의 유기적인 의사소통 채널 유지 및 관리 및 계획수립-시행에서의 이해를 도울 역할이 필요할 것으로 예상되나, 이는 유엔군 사령부 내 근무하는 한국군 외에는 할 수 없을 것이다. 앞으로의 유엔군 사령부에 보직되는 인원들은, 정전 감시 목적의 인원만 유엔군 사령부에 편성하는 것이 아닌, 전시 참모진으로서 유엔군 사령부에서의 참모 조언과 지휘 결심을 보좌할 수 있고, 평시에는 뛰어난 정무 감각으로 공여 대상국들에 대한 외교적 관계를 유지할 수 있는 유능한 인재가 유엔군 사령부에 편성되어야 한다. 그래야만 유능한 인재들이 유엔군 사령부에 근무하고자 할 것이며, 유엔군 사령부가 지속적으로 한반도에 평화 유지를 위해 존재하는 기관으로 자리매김할 수 있을 것이다.

다. 상임이사국의 거부권 행사 시스템 개선을 위한 노력

무엇보다도 시급한 문제 중 하나는 바로 유엔 안전보장이사회에서 상임이사국이 활용하는 ‘거부권’의 행사이다. 앞서 유엔의 문제점으로 언급한 바와 같이 상임이사국들은 해당 거부권

18) 박흥순, 「유엔 안보리와 비상임 이사국의 역할」, 외교 제93호, 2010.4.

19) 김흥종, 「국제경제질서의 변화와 한국 통상외교의 정책 방향」, 외교 제144호, 2023.1.

을 국익에 유리한 방향으로 사용하려는 경향이 강하기 때문에 현재의 유엔 안전보장이사회가 효과적인 임무 수행이 불가능하다는 평가를 받고 있으며, 특히 최근에는 기존에 유지하고 있던 대북제재 위원회를 러시아의 거부권 행사로 인해 전문가 패널의 임기연장이 불발되면서²⁰⁾ 유엔 시스템의 문제가 한반도의 안보 상황에 직접적인 영향을 미치게 되었다. 이러한 자국 우선주의적인 거부권 행사가 지속되는 것은 결국 유엔의 기능을 마비시키는 결과만 가져올 뿐이며, 한반도와 동북아시아 그리고 나아가 전 세계를 전쟁의 위협에 방패 없이 노출시키는 결과를 가져올 것이다. 따라서, 유엔 상임이사국들의 거부권 행사에 대한 제동장치가 필요하며, 이는 상임이사국이 거부권 행사 시 ‘비상임 국가들의 일정 비율 동의 필요’와 같은 조건을 유엔 헌장에 추가하는 방식으로 이루어질 수 있을 것이다. 이러한 노력은, 우리 대한민국이 안전보장이사회에 비상임이사국으로 있을 때 더 강하게 목소리를 낼 수 있을 것이며, 이 분야에 대해 더욱 많은 연구가 이루어져야 한다.

III. 결론

제2차 세계대전 이후, 국제연맹의 과오를 반성하며 조직된 유엔은, 6·25전쟁의 참전으로 우리에게 더 큰 의미로 다가온다. 우리 대한민국은, 유엔의 참전으로 인해 우리나라를 지켜낼 수 있었으며, 유엔군 사령부는 현재까지도 정전 감시의 임무를 수행하며 한반도 평화유지에 이바지 하고 있다. 그러나 현시대에 와서 유엔의 존재는 지속적인 전쟁의 발발로 인해 그 가치가 위협받고 있다. 이러한 상황에서 각국 정부는 유엔에 변화와 혁신을 촉구하는 목소리를 키워가고 있다.

한반도의 평화와 유엔은 불가분의 관계이다. 유엔군 사령부의 정전 감시 역할 뿐만 아니라, 유엔을 통해 시행해온 대북제재는 우리 한반도의 평화를 유지하는 데 있어서 큰 기여를 해왔다. 그러나 유엔 시스템의 약화에 따라 현재의 평화 상태가 흔들리고 있다. 러시아의 거부권으로 인해서 대북제재위원회의 전문가 패널의 임기연장이 불승인되었고, 유엔 안전보장이사회의 상임이사국인 중국, 러시아의 유엔 대북제재 결의안에 대한 미온적인 태도로 인해 그 효과가

20) 연합뉴스TV, “대북제재위 전문가 패널 임기연장 불발 유감”, 2024. 4. 4.

지속적으로 줄어들고 있다.²¹⁾ 이러한 상태는 중국과 러시아의 경제·군사적 영향력이 확대될수록 더 불안정해질 것으로 예상할 수 있다.

이러한 상황에서, 우리 대한민국은 2024년 2월부터 유엔 안전보장이사회 비상임이사국 지위를 행사 중에 있다. 현재 진행 중인 우크라이나-러시아 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁을 중단시키고 세계평화를 되찾아야 한다는 책임과 지속적으로 실추되고 있는 유엔의 위상을 제고해야 한다는 임무가 부여된 것이다. 비상임이사국으로서의 이러한 책임과 임무를 수행하는 것은 궁극적으로 한반도의 평화를 지속하는 효과가 있을 것이다. 또한, 앞서 언급한 유엔과 운명을 같이하는 유엔군 사령부에 대한 지원도 대내적으로 지속하여 우리 한반도 내 평화 상태 유지를 지원해야 할 것이다.

21) 김태현, 『대북제재 회피를 위한 북한의 복합전략』(한국 국가전략, 2023.7)

참고문헌

- 남정호, 「미국의 유엔군 사령부 정책: 해체 결정 및 번복 배경(1969~1978)」, 국제관계연구, 26(1). 2021.
- 정태욱, 「주한 '유엔군 사령부'(UNC)의 법적 성격」, 민주법학, 34, 2007.
- United Nations General Assembly Session 26., Resolution 2758. Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations, A/RES/2758(XXVI), 1971, p. 1.
- UN사무총장보고서, “We the peoples : the role of the United Nations in the 21st century”, United Nations, 2000.
- UN사무총장보고서, “Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects”, United Nations, 2000.
- Moravej, Kaveh; Díaz, Gustavo., “Critical Issues in Contemporary Counter-Intelligence UNISCI Discussion Papers” núm. 13, enero, 2007, pp. 53-70 Universidad Complutense de Madrid Madrid, España.
- UNSC, UN결의안 84호, United Nations, 1950.
- UN Security Council Resolution 1718 (2006), UN Doc. S/RES/1718 (2006).
- 김태현, 「대북제재 회피를 위한 북한의 복합전략」, 한국 국가전략, 2023.7.
- 최장호 외, 「2019년 북중 무역 평가와 전망: 대북제재와 북한경제의 상관관계를 중심으로」, 오늘의 세계경제, 2020.3.
- 박흥순, 「유엔 안보리와 비상임 이사국의 역할」, 외교 제 93호, 2010.4.
- 김흥종, 「국제경제질서의 변화와 한국 통상외교의 정책 방향」, 외교 제144호, 2023.1.
- 중앙일보. “북 미사일 고도화로 ‘한미동맹+a’시급… 유엔사 중요해졌다.”, 24.1.8.
- <<https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un>>, 2024.1.1.
- <<https://walterdorn.net/29-united-nations-information-gathering-for-peace-and-security>>, 2024.1.15.
- <<https://www.un.org/securitycouncil/content/voting-system>>, 2024.1.15.
- <<https://research.un.org/en/docs/sc/quick>>, 2024.1.15.
- 홍서현, “대북제재위 전문가패널 임기연장 불발 유감”, 「연합뉴스TV」, 2024. 4. 4.



- <<https://www.theguardian.com/world/2024/jan/24/un-secretary-general-israel-rejection-palestine-two-state-solution-palestinian>>, 24. 2. 4.



**통합억제 관점에서 바라본 한국해군의
다국적군 평화활동 발전방안**
- 바레인 연합해군사 파병경험을 중심으로 -

A study of development on ROK Navy's MNF PKO
through the perspective of the Integrated Deterrence
- Focusing on the experience of deployment to CMF -

해군 소령 이정무
LCDR Lee, Jeongmu



요약

본 연구에서는 미국 바이든 행정부가 국가안보전략에서 밝힌 국방전략 기조인 통합억제 관점에서 한국해군이 참여하고 있는 다국적군 평화활동의 현황과 성과를 돌아보고, 발전방안을 제시하였다.

한국해군은 2008년 연합해군사 참모장교 파병을 시작으로 6회의 CTF-151 지휘국 임무 수행, IMSC 연락장교 파병 등 중동지역에서 파병 인원과 임무 영역을 꾸준히 확대하고 있다. 또한, 적극적인 임무 수행으로 국제사회의 평화정착에 기여함은 물론, 대한민국 선박과 재외국민의 안전 보장에도 힘쓰는 등 의미 있는 성과를 도출하였다.

한편, 바이든 행정부의 통합억제는 대한민국으로 하여금 국가/비국가 기반(states/non-states facing) 위협에 대응하기 위한 적극적인 참여와 미군과의 상호운용성 향상을 위한 새로운 형태의 군사협력을 요구하고 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 한국해군의 다국적군 평화 활동에 대한 발전방안으로 CTF-150 지휘와 대한민국의 IMSC 가입을 제시하였다.

핵심어: 통합억제, 다국적군 평화활동, 연합해군사, CTF-151, IMSC

ABSTRACT

This study recalled the ROK NAVY's achievement on its previous MNF PKO and suggests ROK NAVY's development plans through the perspective based on the Biden administration's brand new national defense strategy, the integrated deterrence.

The Biden administration's defense strategy, the integrated deterrence require ROK more aggressive involvement while dealing with states/non-states facing maligning maritime activities and unprecedented military cooperation to shape advanced interoperability.

To achieve that kind of requests, this study suggests two ways, taking CTF-150 command and Joining IMSC as a member nation.

Keywords: Integrated deterrence, MNF PKO, CMF, CTF-151, IMSC

통합억제 관점에서 바라본 한국해군의 다국적군 평화활동 발전방안

- 바레인 연합해군사 파병경험을 중심으로 -

A study of development on ROK Navy's MNF PKO through the
perspective of the Integrated Deterrence

- Focusing on the experience of deployment to CMF -

해군 소령 이정무

LCDR Lee, Jeongmu

I. 서론

대한민국은 6·25전쟁 직후 국제사회의 지원으로 근근이 국가기반을 유지하던 최빈국이었던
지만 눈부신 경제성장과 민주화를 통해 오늘날에는 유엔 평화유지 활동¹⁾과 다국적군 평화
활동²⁾에 적극적으로 참여함으로써 국제평화 수호에 일조하는 국가로 변모하였다. 2022년 12월
기준 유엔 평화유지 활동으로 레바논 동명부대, 남수단 한빛부대 및 개인 단위 파병 등 5개국
에 약 580여 명, 다국적군 평화 활동으로 청해부대 및 개인 단위 파병 등 6개국에 약 290여
명³⁾이라는 적지 않은 인원을 파병 중인 대한민국은 명실상부 국제사회의 책임 있는 구성원이
라고 할 수 있다.

1) 국제적 또는 국지적 분쟁의 해결과 평화정착을 위하여 유엔이 직접 주도하여 설치된 평화유지 활동 임무단이 안보리 결의
안에 명시된 제반 임무(mandate)를 수행하는 활동을 총칭한다.(국방부, 『국군의 해외파병업무 훈령』, 2009, p. 1.)

2) 유엔 안보리 결의 또는 국제사회의 지지와 결의에 근거하여 지역 안보기구 또는 특정 국가 주도로 다국적군을 구성하여
분쟁해결, 평화정착, 재건지원 활동 등을 수행하는 것을 말한다.(합동참모본부, 『합참 해외파병업무 규정』, 2023, p. 1)

3) 국방부, 『2022 국방백서』, 2023, pp. 197-202.

한편, 대한민국이 적극적으로 참여하고 있는 다양한 국제 평화유지 활동⁴⁾의 영향력은 사건이 발생한 해당 국가 및 주변국에 국한되는 것이 아니라 한국에도 직·간접적으로 그 영향이 미치고 있으며 그 강도와 빈도는 점점 더 강해지고 있다. 이는 대한민국 정부, 단체, 개인이 전 세계를 상대로 활동함에 따라 정치, 경제, 외교적으로 다양한 국가와 관계를 맺음은 물론, 이에 따른 재외국민 또한 늘어나고 있기 때문이다. 일례로 2023년 말에 발생하여 지금까지 이어지고 있는 예멘 후티 반군의 홍해 해양안보위협 상황은 단순히 예멘과 사우디아라비아, 오만 등 예멘과 국경을 맞대고 있는 몇몇 아라비아반도 국가에만 영향을 미치는 것이 아니라 수출입의 90%를 해상수송에 의존하는 한국에도 직접적인 영향을 미치고 있다.

또한, 바이든 행정부 집권 후 미국은 동맹국 및 우호국과 함께 공동의 위협에 함께 대응하는 “통합억제”를 강조하고 있다. 이러한 점을 고려하였을 때 한국군의 다국적군 평화 활동은 그 중요성이 점점증하고 있으며 활동 범위의 확대가 요구되고 있다. 그 이유로 첫째, 바레인, 아덴만 해역에서 주로 임무를 수행하고 있는 다국적군 평화 활동은 대한민국 무역 물동량의 16%가 지나는 홍해와 원유 수입의 72%가 지나는 호르무즈 해협⁵⁾을 포함하고 있어 한국의 경제와 직접적으로 연관이 있으며 둘째, 이러한 다국적군 평화 활동은 바레인에 위치한 미 5함대 사령부를 중심으로 이루어지기 때문에 미국의 통합억제 기조로부터 자유로울 수 없기 때문이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 연구자의 바레인 연합해군사령부(Combined Maritime Forces, 이하 연합해군사) 개인 파병경험을 토대로 통합억제 관점에서 한국해군의 다국적군 평화 활동 성과를 돌아보고 발전방안을 제시하는 데 목적이 있다.

본 연구에서 다루는 “한국해군의 다국적군 평화 활동”의 범위는 바레인과 아덴만 해역을 임무 구역으로 하는 연합해군사, 국제해양안보구상(International Maritime Security Construct, 이하 IMSC), CTF-151로 한정한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서는 이론적 고찰로써 바이든 행정부의 통합억제에 대해 알아보고, III장에서는 바레인과 아덴만 해역에서 임무를 수행하고 있는 한국해군의 개인·부대 파병 단위 다국적군 평화 활동의 현황 및 성과에 대해 알아본 후 IV장에서는 통합억제 관점에서 한국해군의 다국적군 평화 활동 발전방안에 대해 제시한다.

4) 유엔 평화유지 활동과 다국적군 평화활동(합동참모본부, 『합참 해외파병업무 규정』, 2023, p. 1.)

5) <http://www.chosun.com/economy/industry-company/2024/01/13/QBKDAJ56FNHL5CNWHCHZ4UOFSI/?outputType=amp>(검색일: 2024년 3월 31일)

II. 이론적 고찰 : 통합억제(Integrated Deterrence)

통합억제(Integrated Deterrence)는 미국과 동맹국, 파트너국가들의 국가안보를 위협하는 적대행위에 대응하기 위한 바이든 행정부의 국방전략이다.⁶⁾ 통합억제가 등장하게 된 배경에는 적대세력의 능력이 강화되고, 적대행위의 양상이 전통적인 무력분쟁의 임계점을 넘나드는 회색지대 분쟁의 성격이 짙어짐에 따라 미군 단독의 재래식 군사적 대응 및 핵 억제로는 역부족이라는 미국의 판단에 기인한다.⁷⁾ 통합억제 개념은 2022년 2월 백악관에서 발표한 “인도-태평양 전략”에서 인도-태평양 지역에서의 “규칙에 기반한 국제질서(Rule-Based International Order: RBIO)”에 도전하는 세력에 대응하기 위한 전략으로 언급된 이후⁸⁾ 2022년 10월 발표한 국가안보전략에서는 미국의 국방전략으로서의 위상을 갖게 되었다. 이를 통해 통합억제의 적용 범위가 기존의 인도-태평양 지역에서 미국의 국방전략이 미치는 모든 범위로 확장되었다고 볼 수 있다.

미국의 통합억제는 5가지 분야에서의 통합을 강조하는데, ①영역의 통합, ②지역의 통합, ③분쟁 스펙트럼의 통합, ④미국 정부 기관의 통합, ⑤동맹국 및 파트너국가와의 통합이 그것이다. 통합억제의 5가지 분야에 대한 세부 내용은 <표 1>과 같으며 본 연구에서는 ‘동맹국 및 파트너국가와의 통합’을 강조하고자 한다.

6) The White House, *National Security Strategy* (The White House, 2022), p. 20.

7) The White House, *National Security Strategy* (The White House, 2022), p. 22.

8) The White House, *Indo-Pacific Strategy of The United States* (The White House, 2022), p. 12.

〈표 1〉 미국의 통합역제 5가지 분야

구 분	내 용
영역의 통합 (Integration across domains)	상대방은 군사영역(육상, 해상, 공중, 사이버, 우주) 및 비군사 영역(경제, 기술, 정보) 등 모든 영역에서 작전할 것을 인지해야 하며 미국도 반드시 군사, 비군사 영역을 통합하여 작전해야 한다.
지역의 통합 (Integration across regions)	상대방은 그들의 신장되는 능력을 지역확장 의지와 결합하여 미국의 국가 이익을 위협할 것이다. 따라서 미국도 지역의 통합을 추구해야 한다.
분쟁 스펙트럼의 통합 (Integration across the spectrum of conflict)	상대방이 군사분쟁의 임계점을 넘지 않는 회색지대 분쟁을 통해 미국의 핵심 이익을 위협하고 현상 유지의 변화를 꾀하는 것을 방지하기 위해 분쟁 스펙트럼을 통합해야 한다.
미국 정부 기관의 통합 (Integration across the U.S. Government)	방위태세 결정, 안보지원에서부터 외교, 정보, 경제에 이르기까지 미국이 갖고있는 우수한 능력을 최대한 활용하기 위해서는 미국 정부 기관을 통합해야 한다.
동맹국 및 파트너국가와의 통합 (Integration with allies and partners)	상호운용성, 합동능력발전예의 투자, 상호 협력에 기반한 외교·경제적 접근을 통한 동맹국 및 파트너국가와의 통합을 도모해야 한다.

출처: The White House, *National Security Strategy* (The White House, 2022)를 참고하여 연구자가 작성

동맹국 및 파트너국가와의 통합이란 특정한 적대세력에 대해 미국 단독으로 대응하는 것이 아니라 해당 적대세력으로 인해 자국의 이익이 공히 위협받는 동맹국 및 파트너국가와 함께 군사적·비군사적 대응을 하는 것이라 할 수 있다. 미국은 동맹국 및 파트너국가와의 이러한 통합을 통해 전장 환경에서 시너지 효과를 창출할 수 있을 것이라고 기대하고 있다.⁹⁾ 또한, 미국은 이러한 시너지 효과 창출의 여건을 마련하기 위해 의지가 있는 동맹국 및 파트너국가를 대상으로 연합훈련 실시, 상호운용성 향상, 전력의 공동 획득 등을 모색하고 있다.¹⁰⁾

통합역제의 구성요소로서 '동맹국 및 파트너국가와의 통합'이 바레인·아덴만 해역에서 개인·부대 파병의 형태로 다국적군 평화 활동 임무를 수행 중인 한국해군에 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 지역 내 국가/비국가 기반(states/non-states facing) 위협에 대응하기 위한 한국해군의 적극적인 참여가 요구된다는 점이다. 이러한 기조는 예멘 후티 반군의 홍해 해양

9) 박원근, 「미국의 인도·태평양 전략과 한미동맹: 통합역제와 전 세계 대비태세」, 한국국가전략 제7권 제2호, 2022, p. 35.

10) Jane Hardy, "Integrated deterrence in the Indo-Pacific: Advancing the Australia-United States alliance," <http://www.ussc.edu.au/integrated-deterrence-in-the-indo-pacific-advancing-the-australia-united-states-alliance>(검색일: 2024년 4월 1일)

안보 위협 행위에 대응하기 위한 번영의 수호자 작전(Operation Prosperity Guardian)의 계획 수립과 집행 단계에서 확인할 수 있었는데, 해당 작전의 지휘관이었던 미 5함대사/연합해군 사령관은 연합해군사의 40개 회원국(23년 12월 기준)에 전력지원을 요청하였으며, 23년 12월 19일에는 미 국방부 장관인 로이드 오스틴 장관이 직접 바레인 연합해군사에 방문하여 회원국에서 파병 온 선임장교(Senior National Representative, SNR)들을 대상으로 번영의 수호자 작전의 중요성과 필요성을 강조하면서 회원국의 전력지원과 국제적 지지를 재차 요청하기도 하였다.

이러한 맥락에서 보았을 때 연합해군사를 주도하고 있는 미군의 향후 대한민국을 포함한 회원국에 대한 해양안보작전의 적극적인 참여 요구가 점증할 것임은 분명하다. 따라서 한국해군은 이에 대한 구체적인 방안 마련이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

둘째, 미군과의 상호운용성 향상을 위한 새로운 형태의 군사협력이 요구된다는 점이다. 미 해군은 해군전력 건설계획인 NAVPLAN 2022에서 유인함정은 350여 척 수준을 유지하고 무인 함정을 150여 척 도입하는 유·무인 복합체계의 중·장기 건설 청사진을 제시하였으며,¹¹⁾ 이와 관련한 조치로 무인 체계와 인공지능 관련 기술연구 및 운용을 지원하기 위한 전담부대인 TF-59를 미군 최초로 미 5함대사에 창설하였다. 미 5함대사는 TF-59를 조직하고 운용함에 있어 미군으로만 구성하는 것이 아니라 주요 동맹국 및 파트너국가에서 참모장교를 파병할 수 있도록 부대를 개방하였고, 현재 한국해군을 비롯한 관심 있는 국가에서 인원을 파병하여 다국적군으로서의 면모를 갖추게 되었다. 미군이 첨단 미래전력의 연구 및 운용과 관련하여 동맹국 및 파트너국가에 그 영역을 개방한 목적을 통합역제의 관점에서 분석해 보자면 합동능력발전에 기반한 상호운용성 향상 도모라고 할 수 있다. 인공지능 기반의 유·무인 복합체계가 중심이 될 것으로 예상되는 미래전장에서 동맹국 및 파트너국가와의 효과적인 통합역제를 달성하기 위해 기술개발의 초기 단계에서부터 이들을 적극 참여시켜 무인 체계의 연구·개발과 관련한 기술 및 작전 운용 노하우를 전수함으로써 능력을 발전시키고 결과적으로 미군과의 상호운용성을 향상시키는 것이다. 기술의 발전과 위협의 양상이 다양화됨에 따라 향후에는 TF-59와 같은 사례가 증가될 것으로 예상되며 이에 따라 한국해군도 새로운 형태의 군사협력에 적극적으로 참여해야 할 것이다.

11) U.S. NAVY, *CNO Navigation plan 2022* (U.S. Navy, 2022), p. 10.

Ⅲ. 한국해군의 다국적군 평화 활동 현황 및 성과

한국군의 다국적군 평화 활동 참여 현황은 <그림 1>과 같으며, 지역 구분으로는 중동과 아덴만 해역 위주로, 군 구분으로는 해군이 주도적으로 참여하고 있음을 알 수 있다. 한국해군의 다국적군 평화 활동 현황을 세부적으로 살펴보면 개인 파병으로는 연합해군사 참모장교로 5명, IMSC 연락장교로 1명이 임무 중이며, 부대 파병으로는 3~4년 주기로 임무를 수행하고 있는 CTF-151 임무단과 상시 파병되어 임무 중인 청해부대로 구분할 수 있다. III장에서는 한국해군이 파병되어 임무 중인 다국적군 조직, 활동 현황 및 성과를 살펴본다.



출처: 국방부, 『2022 국방백서』, 2023, p. 201.

1. 연합해군사

가. 연합해군사 창설배경 및 임무

바레인에 위치한 연합해군사는 9.11 테러 이후 유엔 안보리 결의안 제1377호에 근거하여 국제평화와 안정을 위협하는 테러리즘에 대응하기 위해 미군을 주축으로 창설된 다국적군인 연합해군 중부사령부(CNFC, Combined Naval Forces Central)에서 출발하였다. CNFC는 이후 2014년 회원국의 참여 및 임무의 확대를 고려하여 최종 연합해군사로 명칭을 변경하

였다. 현재 전 세계 42개 국가가(〈그림 2〉 참고) 연합해군사의 회원국으로 등록되어 있으며 회원국의 확대에 지속적인 노력을 기울이고 있다.



〈그림 2〉 연합해군사 회원국 현황(2024년 기준)

출처: 연합해군사 홍보자료

연합해군사의 임무는 공해를 불법적으로 사용하고자 하는 비국가 행위자들을 억제하고, 역내 국가의 해양안보작전 수행 역량을 강화하며, 작전구역 내에서 안정적인 해양안보 환경을 유지함으로써 국제사회의 안전을 보장하고 국제규범을 유지하는 것이다.¹²⁾

나. 연합해군사 조직

연합해군사령관은 미 5함대사령관인 미 해군 중장이 겸직하고 있으며 연합해군사 부사령관은 영국 해군 준장이 수행하고 있다. 연합해군사 예하에는 5개의 기동부대가 편성되어 임무를 수행 중이며, 세부적으로는 CTF-150은 아라비아만 외해 해양안보작전, CTF-151은 대해적작전, CTF-152는 아라비아만 해양안보작전, CTF-153은 홍해 해양안보작전, CTF-154는 회원국 및 지역 국가의 역량 강화를 주 임무로 하고 있다.

12) CMF, *CMF Maritime security strategy 2020-2025* (CMF, 2023), p.8.



〈그림 3〉 연합해군사 지휘조직

출처: 연합해군사 근무경험을 바탕으로 연구자가 작성

연합해군사는 세계적으로 유례를 찾기 힘들 정도로 매우 독특한 조직이다. 기본적으로 회원국에서 파견되는 인원과 전력(함정 및 항공기)으로 임무를 수행하며, 파견된 전력들은 회원국 고유의 임무 및 교전규칙을 갖고 연합해군사 작전구역 내에서 상호 합의된 임무를 수행함과 동시에 최대한의 행동의 자유를 보장받는다. 이러한 특징을 대표적인 조약동맹인 NATO와 비교해보면 ①NATO는 조약 체결국의 의무가 존재하나 연합해군사는 회원국이 의무적으로 이행해야 하는 임무가 없고, ②NATO는 조약 체결국으로부터 제공받은 전력에 대한 작전통제권을 보유하지만 연합해군사는 전력 제공국이 해당 전력에 대한 작전통제권을 지속 보유하고 있으며, ③연합해군사는 회원국이 원한다면 언제든지 탈퇴할 수 있는 유연성을 그 특징으로 들 수 있다. 이러한 조직의 특징은 연합해군사 회원국의 부담을 낮춰줌과 동시에 회원국 가입의 문턱이 낮아 조직의 외연 확장이 비교적 용이하다는 장점이 있지만, 회원국에 그 어떤 의무와 예산의 투입을 요구하지 않기 때문에 미군 자산에 의존하는 경향이 크다는 단점 또한 존재한다.

다. 연합해군사 작전구역

연합해군사의 작전구역은 미 5함대사 작전구역 전체를 포함하고 있으며 미 7함대사 작전구역과 겹하고 있다. 또한, 해당 작전구역에는 전 세계 원유 및 천연가스의 60%가 매장되어 있으며 호르무즈 해협, باب 알 만델 해협, 수에즈 운하 등 주요 해상교통로를 포함하고 있어 국제적으로도 매우 전략적인 요충지로 평가받고 있다. 연합해군사 작전구역의 지리적 위치는 <그림 4>과 같다.



<그림 4> 연합해군사 작전구역

출처: 연합해군사 홍보자료

라. 위협 현황

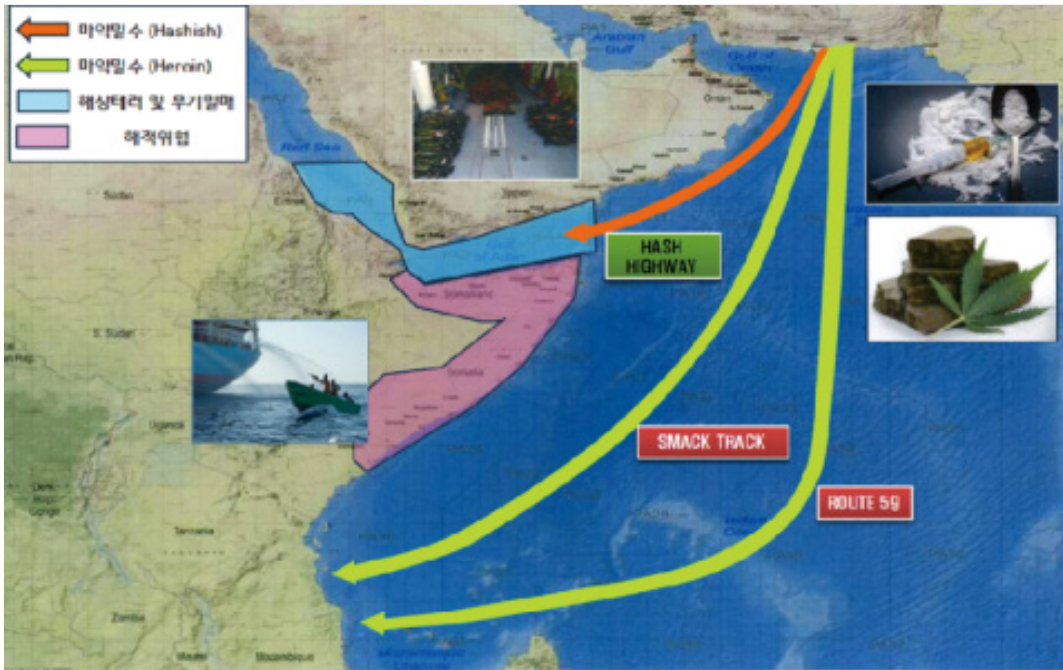
연합해군사 임무 분야에서 상술한 바와 같이 연합해군사는 비국가 행위자들에 의해 발생하는 해양안보위협에 대한 대응이 주 임무이다. 주요 비국가 행위자로는 소말리아 해적, 예멘 후티 반군, 마약밀수조직 등이 있으며 주된 해양안보위협의 형태로는 해상 테러행위, 마약밀매, 해적 행위, 인신매매, 무기 밀매 등이 있다. 2022년 기준 주요 해양안보위협 발생 해역은 <그림 5>와 같다.



〈그림 5〉 2022년 연합해군사 작전구역 내 주요 해양안보위협 발생 해역

출처: CMF, 2022 Annual Report (CMF, 2023), p. 35.

해양안보위협 행위와 관련한 최근의 추세로 소말리아 해적 행위의 경우 연합해군사의 적극적인 대응으로 2018년 이후 해적피랍이 1건도 발생하지 않는 등 효과적으로 억제되고 있다. 반면에 마약밀수의 경우 연합해군사 작전구역 전반에서 활발하게 발생하고 있다. 특히 아프가니스탄 등에서 생산된 마약이 파키스탄 마크란 해안(Makran coast)을 통해 아라비아반도, 동아프리카 등을 거쳐 최종적으로 유럽에서 소비되거나 테러단체의 활동자금으로 쓰인다는 점에서 국제사회 공동의 문제로 인식되고 있다.(연합해군사 작전구역 내 대표적인 마약밀수 루트는 〈그림 6〉을 참고)



〈그림 6〉 연합해군사 작전구역 내 대표적인 마약밀수 루트

출처: 연합해군사 홍보자료

이에 따라 연합해군사는 CTF-150을 통해 해상에서 마약밀수 의심 선박을 검색하고, 마약 발견 시 몰수하는 등 마약밀수 차단을 위한 적극적인 해양안보작전을 실시 중이며 연합해군사의 향후 장기적인 주 노력 역시 마약밀수 차단이 될 것으로 판단된다.

한편, 이스라엘-하마스 전쟁과 연계하여 발생한 예멘 후티 반군의 홍해 해양안보위협은 현재 연합해군사가 직면한 주 위협이다. 따라서 밥 알 만뎀 해협을 통과하는 민간선박에 대해 미사일 및 드론을 이용하여 무분별한 공격을 가하는 후티 반군의 테러행위에 대응하기 위해 연합해군사는 홍해 지역에서 해양안보작전을 수행하는 CTF-153 주도로 “번영의 수호자 작전”을 실시하고 있다.

하지만, 연합해군사 회원국에 대한 미국의 적극적인 참가 요청에도 불구하고 작전 참여시 감수해야 하는 위협으로 인해 참여 중인 회원국이 영국, 호주, 캐나다, 네덜란드 등 주로 서방 국가에 국한되어 있다는 점은 “번영의 수호자 작전” 수행의 제한사항이라 할 수 있다.

마. 한국해군의 연합해군사 파병 현황

한국해군은 2008년 연합해군사에 참모장교를 최초로 파병하면서 회원국 지위를 얻었다. 현재 연합해군사에 개인 파병 중인 인원은 총 5명이며, 계획처 작전계획장교 겸 한국군 선임장교, 합동효과처 교육훈련장교, 작전처 정보분석장교 및 통신과장, CTF-151 작전계획장교로 각각 보직되어 임무를 수행 중이다. 연합해군사에서 한국해군 장교의 주요 임무로는 ①계획처 작전계획장교 겸 한국군 선임장교는 미5함대사·연합해군사-국방부·합참 간 상호 협조사항에 대한 전달 및 협조, CTF-151 작전계획 수립, ②합동효과처 교육훈련장교는 연합해군사 선임장교에 대한 교육훈련, ③작전처 정보분석장교는 작전구역 내 해적관련 정정보 수집 및 분석, ④통신과장은 연합해군사 및 예하 CTF 간 C2 체계 관리, ⑤CTF-151 작전계획장교는 연합해군사에서 수립한 작전계획에 대한 발전 및 실시 등의 임무를 수행 중이다.

바. 한국해군의 연합해군사 파병 성과

(해적 관련 정보수집 및 분석을 통한 CTF-151 및 청해부대 작전 지원) 해적활동 관련 공개정보, 항공 ISR 자산을 통한 영상정보, 대해적작전 국제공조회의의 참가 등을 통해 해적 관련 정보를 광범위하게 수집하고, 수집된 자료를 연합해군사 내 전문지식을 보유한 참모들과 함께 분석하여 그 결과를 CTF-151 및 청해부대에 제공함으로써 연합해군사 작전구역 내에서의 대해적 작전이 효과적으로 수행되도록 지원하였다. 특히 청해부대의 경우 자체 정보수집 자산이 제한적임에 따라 외부기관과의 협조가 필수적인데, 이러한 측면에서 연합해군사에 파병된 한국군 장교의 이러한 정보활동은 청해부대가 효율적이고 효과적으로 대해적작전을 수행하는데 크게 기여하였다.

(역내 재외국민 피해 발생 시 미 해군과의 원활한 협조) 연합해군사 파병장교가 근무하는 중동 및 동아프리카에는 아직도 내전 중이거나 내전 발생 가능성이 높은 취약국가가 다수 존재한다. 만약 이러한 국가에서 내전이 발생한다면 해당 국가에 체류 중인 재외국민의 신속한 철수가 필요하게 되며, 이때 미군을 비롯한 다국적군의 협조가 필수적이다. 또한, 이러한 협조는 현장에서 직접 하는 것이 가장 효과적이다. 이러한 측면에서 연합해군사에 파병된 장교들은 유사시 역내 재외국민의 안전 보장과 필요시 철수 지원에 필요한 미 해군과의 현지 협조 임무를 충실이 수행하고 있다. 최근에는 23년 4월 수단 내 무력충돌 발생 시 미 5함대사로부터 수단 현지 상황관련 정보와 미군의 철수계획 등을 확인하여 수단 재외국민 철수작전이 효과적으로 수행되도록 하는데 기여하였다.

2. CTF-151

가. CTF-151 창설배경 및 임무

CTF-151은 연합해군사 예하 5개의 CTF 중 하나로서 소말리아 해적위협이 증대됨에 따라 다국적군에 의한 대응을 위해 유엔 안보리 결의안 1846호에 근거하여 '09년 1월에 창설되었다. 주요 임무로는 작전구역 내에서 해적활동을 억제 및 대응하는 대해적작전을 수행하고, 선박 안전통항 보장을 위해 국제사회와의 해양안보협력 증진 활동 수행 등이 있다.

나. CTF-151 조직

연합해군사 및 예하의 모든 CTF 조직은 회원국에서 파병한 인원들로 구성된다. 단, 연합해군사와 예하 CTF와의 차이는 연합해군사의 경우 어느 한 회원국이 특정 참모장교 직위에 대해 책임지고 인원을 파병하고 있는 반면, 예하 CTF는 지휘국과 임무단이 6개월 ~ 1년 단위로 교체된다는 점이다. CTF의 지휘는 회원국의 자발적인 참여를 기반으로 하고 있으며, 지휘를 희망하는 국가는 그들이 실현하고자 하는 군사·정치적 목적에 부합하는 CTF를 선택하여 지휘를 신청하고, 연합해군사는 다수 회원국의 신청을 종합·협약하여 향후 3 ~ 4년까지의 CTF 별 지휘국 임무수행 계획을 수립한다. CTF 임무단 구성은 지휘국 소속 인원으로 구성하는 것이 일반적이나 중동지역 국가들과의 원활한 교류협력, 타 회원국을 통한 전력창출, 5EYES 국가들이 보유하고 있는 정보력 활용 등의 목적 달성을 위해 다국적군 인원을 일부 파병받아 조직을 구성하기도 한다.

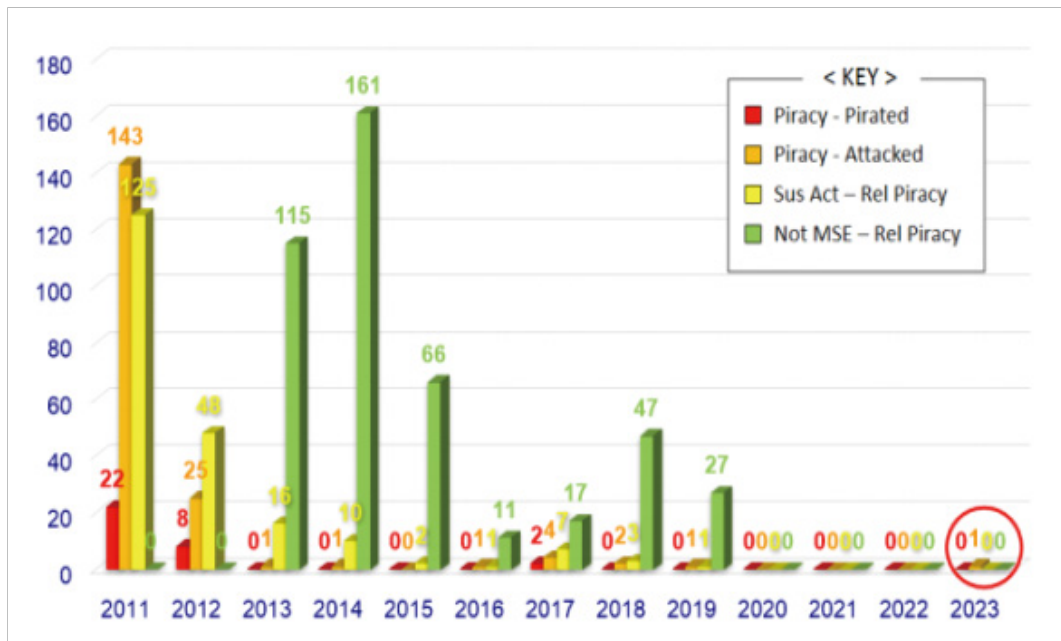
다. CTF-151 작전구역

CTF-151 작전구역은 연합해군사 작전구역에서 아라비아만을 제외한 모든 구역이다. 서쪽으로는 홍해에서부터 동쪽으로는 인도 서북방까지, 남쪽으로는 모잠비크 연안까지 포괄하는 광활한 작전구역은 제한된 전력을 고려하였을 때 선택과 집중을 강요는 요인으로 작용한다. 따라서 CTF-151은 과거 해적 활동이 집중되었던 아덴만 및 소말리아 연안을 통상 주 작전구역으로 하여 임무를 수행한다.

라. 위협 현황

CTF-151의 주 위협은 소말리아 해적이다. 소총 및 로켓 등으로 무장한 소말리아 해적은 <

그림 7)에서 알 수 있듯이 '08년 ~ '12년까지 활발하게 활동하였으나, CTF-151, EUNAVFOR 등 다국적군의 대해적작전 수행, 국제해사기구 및 선사들의 상선 자구책¹³⁾ 시행으로 급격하게 감소한 후 '24년 현재까지 해적 피랍사건은 발생하지 않고 있다. 다만, 이러한 추세를 근거로 소말리아 해적의 능력이 와해되었다고 판단하기는 이르다. 소말리아 연안의 소형 어선들은 언제든지 해적행위를 위해 전용될 수 있고, 과거 활동하였던 해적집단이 소말리아 연안에서 계속 거주 중이라는 공개정보 등을 고려하였을 때 해적 행위를 통해 얻을 수 있는 이익이 그들이 감수해야 하는 위험을 상쇄하는 순간이 온다면 언제든지 재발할 수 있기 때문이다. 실제로 '23년 11월에 예멘 인근에서 발생한 해적 피랍시도 사건은 이러한 주장을 뒷받침하는 근거라고 할 수 있다. 즉, 현재 소말리아 해적 활동이 억제되고 있는 이유는 CTF-151을 비롯한 다수의 다국적군에 의한 대해적작전으로 인해 해적집단이 감수해야 할 위험 수준이 예상되는 이익보다 높기 때문이라고 분석할 수 있다.



〈그림 7〉 소말리아 해적 사건 발생 현황

출처: 연합해군사 홍보자료

13) 상선에 무장보안팀 승선, 소말리아 연안으로의 항행 지양 등

마. 한국해군의 CTF-151 파병 현황

한국해군은 2010년에 최초로 CTF-151 지휘국 임무를 수행하였으며, 2~4년 주기로 지휘하고 있다. 현재까지 총 6회의 지휘국 임무를 성공적으로 수행하였으며 가장 최근의 지휘기간은 2023년 2월~8월 까지 6개월간이다. 한국해군은 연합해군사 예하 5개 CTF 중 유일하게 CTF-151에만 지휘국 신청을 하고 있다.

CTF-151 한국군 임무단의 지휘관은 해군 준장이며 통상 13~15명의 한국 해군 장교와 10~20명의 회원국 참모를 파병 받아 30여 명의 다국적군을 구성하여 임무를 수행한다.

CTF-151 한국군 임무단이 수행하였던 주요 임무로는 ①대해적작전 지휘를 통한 작전구역 내에서의 소말리아 해적행위 억제, ②역내 대해적작전 관련 유관기관과의 협조체계 구축¹⁴⁾, ③ CTF-151 전력의 창출을 위한 주변 회원국·기관·단체 대상 교류협력 활동, ④선박의 침몰·표류 등 해상에서 발생하는 인도적 지원 상황에 대한 대응 등이 있다.

바. 한국해군의 CTF-151 파병 성과

(효과적인 해적 활동 억제) 한국해군은 6차례의 CTF-151 지휘국 임무 수행 간에 임무단별 1회 이상의 대해적 집중작전¹⁵⁾을 수행하여 작전구역 내에서 소말리아 해적 활동이 효과적으로 억제되는데 기여하였다. 특히, 집중작전 계획수립 시 CTF-151에 고정적으로 전력을 지원하는 한국의 청해부대 및 일본 해상자위대 전력에 국한되는 것이 아니라, 한국군 CTF-151 지휘관의 적극적인 교류협력 활동을 통해 역내 국가의 해군·해경, 영국해사무역기구(UKMTO), 동아프리카 해양안보센터(MSC-HOA), 오만 해양안보센터(Oman MSC) 등 다양한 군·관의 참가를 이끌어냈다. 이를 통해 대해적 집중작전의 효과를 극대화함은 물론 대해적작전 분야에 있어서 역내의 다양한 군·관 간 상호운용성을 향상시키는 성과를 도출하였다. 한국군 주도의 CTF-151이 이룩한 이러한 성과는 CTF-151의 지휘국이 바뀌더라도 지속 유지되어 대해적 작전의 발전에 크게 기여하였다.

14) 대해적작전 관련 역내 주요 유관기관으로는 UKMTO, CTF-465(EU NAVFOR), MSC-HOA, CTF-474 등이 있다.

15) 해적행위를 억제·차단하고 소형선박 활동 양상 정보를 수집 및 분석하기 위해 일정 기간·구역에 전력을 집중 투입하여 실시하는 작전



〈그림 8〉 2023년 한국군 지휘 CTF-151의 집중작전 참가 국가·기관 현황
* 지난 23년 실시된 대해적 집중작전 “한울”은 14개 국가, 11개 군·관이라는 다양한 조직이 참여하였다.

출처: 연합해군사 Facebook

(적극적인 인도적 지원 임무 수행) 한국해군은 CTF-151 지휘국 임무 수행 중 대해적작전 뿐 아니라 인도적 지원 임무 또한 적극적으로 수행하였다. 여기에는 침몰 중인 화물선에 대해 일본 해상자위대 함정을 통한 다수의 선원 구조('19년), 기관 고장으로 표류 중인 화물선에 대해 파키스탄 해군함정을 통한 예인('19년), 조난된 요트에 대해 일본 해상자위대 함정을 통한 현장수색 지원('23년) 등이 있다. 특히 '23년 2월 16일에는 아덴만에서 표류 중인 프랑스 요트에 대해 청해부대 39진으로 임무를 수행 중이었던 충무공 이순신함을 지휘하여 조난 요트를 수리하고, 식량을 지원하는 등 지휘부대와 현장전력 모두 한국군으로 인도적 지원작전을 수행하였다.〈그림-9〉 참조)

CTF-151 한국군 임무단의 이러한 인도적 지원은 역내 국가 및 국제사회로 하여금 연합해군사에 대한 신뢰는 물론 한국군에 대한 신뢰까지 증진할 수 있는 계기가 되었다.

청해부대 총무공이순신함, 아덴만서 표류한 프랑스 선박 지원

2023-02-25 00:43

일본 초계기가 발견하고 對해적 작전하던 이순신함이 긴급 대응



프랑스 표류 선박 지원하는 청해부대 장병들

(워싱턴=연합뉴스) 한국 해군의 총무공이순신함 소속 장병들이 2023년 2월 16일(현지시간) 아덴만에서 표류

〈그림 9〉 총무공 이순신함의 표류 요트 인도적 지원과 관련한 신문기사

출처: 연합뉴스(검색일: 2024년 4월 1일)

3. IMSC

가. IMSC 창설배경 및 임무

IMSC는 2019년 9월 미군의 주도로 미 5함대사령부 내에 창설된 다국적군이다. 창설배경으로는 미국을 중심으로 한 국제사회와 이란 간의 해상에서의 무력충돌을 들 수 있다. 19년 호르무즈 해협에서 다수의 상선이 이란 이슬람혁명수비대(IRGC)의 소행으로 추정되는 공격으로 피해를 입게 되자 미 5함대가 항모강습단을 주변 해역에 배치하였고, 작전을 수행 중인 미군 무인기가 이란군 지대공미사일에 격추되는 등 호르무즈 해협에서의 긴장이 고조되었다. 따라서 이란의 이러한 불법행위에 공동대응하기 위해 미국과 영국 등 동맹국과 유사입장국 (like minded countries)들이 결집하여 다국적 군사조직을 만들게 된 것이 IMSC의 창설배경이다.

이러한 창설배경에 기초한 IMSC의 임무는 작전구역 내에서 국가기반 위협(state facing) 및 불법행위를 근절하고, 유엔 해양법에 의해 보장된 공해상 항행의 자유(Freedom of navigation) 및 상선의 자유로운 국제수역 이용을 보장하는 것이다.

나. IMSC 조직

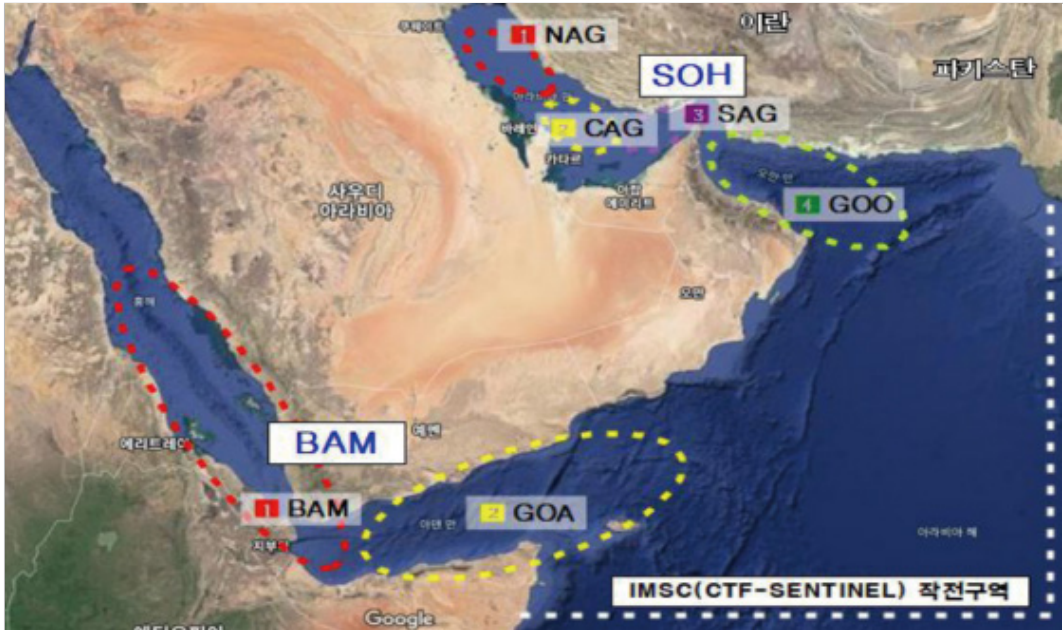
IMSC 사령관은 영국 해군 준장이며, 참모는 총 10여 개 국가에서 파병된 50여 명의 인원으로 구성된다. IMSC 회원국은 2024년 기준 12개국이며¹⁶⁾ 한국은 회원국은 아니지만, 연락장교를 파견하고 있는 국가이다.

IMSC는 국가기반 위협에 대한 해양안보작전을 수행하기 위한 기동부대를 운용하고 있는데, 그 명칭은 CTF-CENTINEL이다. CTF-CENTINEL은 미국, 영국, 바레인, 사우디아라비아, UAE 등 회원국에서 제공하는 전력을 기반으로 구성된다. CTF-CENTINEL의 작전수행 방식은 연합해군사 예하의 CTF와 유사하게 전력에 대한 작전 통제 권한과 공통의 교전규칙이 존재하지 않으며, 회원국의 의무도 없다. 또한, 해양안보작전 수행 중 회원국이 희망하면 전력에서 제외되는 유연성을 갖고 있다.

다. IMSC 작전구역

IMSC 작전구역은 미 5함대사 작전구역 내에 있으며 상선이 쉽게 공격받을 수 있는 호르무즈협, 홍해, 아덴만, 오만만, 밤 알 만뎀 해협 등에서 주로 임무를 수행한다. 세부적인 지리적 위치는 <그림 10>과 같다.

16) IMSC 회원국 : 알바니아, 바레인, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 사우디아라비아, 세이셸, UAE, 영국, 미국, 요르단



〈그림 10〉 IMSC 작전구역

출처: 김승현, 「파병을 통해 바라본 美 해군조직문화」, PKO 저널 제26호, 2023, p. 117.

라. 위협 현황

IMSC의 주 위협은 조직의 창설배경을 고려하였을 때 이란 해군 및 이슬람혁명수비대라고 할 수 있다. 이들은 호위함, 잠수함, 미사일정 등 정규해군 전력을 보유하고 있음은 물론, 상선에 신속히 접근하여 등선 및 나포할 수 있는 고속단정과 드론, 선체부착형 폭발물 등 비대칭 무기도 다수 보유하고 있다. 이란은 이러한 전력을 활용하여 이스라엘 상선에 선체부착형 폭발물을 이용한 공격, 영국·라이베리아·한국·그리스·미국 국적 선박 나포 및 공격, 미 5함대 TF-59 소속 무인수상정 노획 시도 등 저강도 ~ 고강도에 이르기까지 다양한 스펙트럼의 도발을 지속하고 있다.

한편, 이란은 해상을 통하여 예멘, 시리아, 이라크 내에 있는 이란 추종세력에 이란제 무기를 다수 공급하고 있으며, 이는 역내 및 국제사회의 안보를 위협하는 또 다른 원인으로 작용하고 있다.

마. 한국해군의 IMSC 파병 현황 및 임무

한국해군은 2020년 1월부터 IMSC에 최초로 연락장교 2명을 파병하였으며, 이 중 1명은 '23년 10월 부로 미 5함대사 예하 TF-59의 참모장교로 보직 변경되어 현재는 해군 소령 1명이

연락장교 임무를 수행 중이다. 연락장교의 임무는 ①한국 원유 수입의 중요한 해상교통로인 호르무즈 해협, 밥 알 만델 해협 등에서 국가기반 위협에 대한 정보를 수집 및 평가하고, 한국 상선이 공격받거나 나포될 경우 IMSC와 한국 합참 간 작전협조가 원활히 될 수 있도록 연락업무를 수행하며, ②한국 상선의 안전한 호르무즈 해협 통행 보장을 위해 아리바아만에서 작전을 수행하는 청해부대에 IMSC 전력 현황, 함 행동, 정세판단 등을 제공함으로써 청해부대의 작전을 지원하는 것이다.

바. 한국해군의 IMSC 파병 성과

(한국케미호 나포사건 대응) 한국케미호 나포사건은 한국 국적 상선인 한국케미호가 '21년 1월 4일 호르무즈 해협을 통과하던 중 이란 이슬람혁명수비대에 의해 나포되었다 같은 해 4월 9일에 억류 해제된 사건이다. IMSC 한국군 파병 장교는 최초 파병 후 채 며칠이 되지 않은 시점에 나포사건에 발생하게 되어 임무 수행 여건에 제한사항이 존재하였으나 IMSC와 적극적으로 협조하여 국방부 및 합참의 상황인식이 근실시간으로 최신화되도록 상황대응을 하였으며, IMSC 사령관과 현장에서 지속 소통함으로써 IMSC의 대응 기조를 확인하는 한편, 미국과의 핵심 동맹임을 강조하여 한국이 IMSC의 회원국이 아님에도 불구하고 해당 사건을 회원국 선박에 발생한 것에 준하여 적극적인 상황대응을 하도록 IMSC의 반응을 끌어내는데 크게 기여하였다.

(한국 국적 선박에 피해 발생 시 IMSC의 신속지원 여건 구축) IMSC는 미국 교통부 선박모니터링시스템을 이용해 회원국 상선의 위치 및 상태를 실시간으로 모니터링한다. 하지만 한국은 IMSC 회원국이 아니기 때문에 한국 국적 선박은 해당 시스템을 통해 실시간 확인이 불가능했다. IMSC 연락장교는 이러한 문제점을 인식하여 해양수산부에서 운영하는 해양안전종합정보시스템을 활용한 한국 국적 선박의 실시간 모니터링 체계를 구축하였다. 이로써 추후 한국 국적 선박이 한국케미호와 같은 상황에 직면하게 될 경우 IMSC가 상황을 실시간으로 인식하고 신속히 지원할 수 있는 여건을 구축하였다.

IV. 통합역제 관점에서 한국해군의 다국적군 평화유지 활동 발전방안

앞선 논의에서 미국은 새로운 국제안보전략의 일환으로 동맹국 및 파트너국가와의 통합역제를 강조하고 있고, 이것이 대한민국에 주는 함의로 ①국가/비국가 기반(states/non-states facing) 위협에 대응하기 위한 한국해군의 적극적인 참여와, ② 미군과의 상호운용성 향상을 위한 새로운 형태의 군사협력이 요구됨을 도출하였다. 이러한 인식을 바탕으로 IV장에서는 통합역제 관점에서 한국해군의 다국적군 평화유지 활동 발전을 위한 2가지 방안을 제시한다.

1. 한국해군의 CTF-150 지휘

한국해군이 지난 2010년부터 2023년까지 총 6회에 걸쳐 CTF-151 지휘국 임무를 수행하면서 연합해군사 작전구역 내 해적 활동의 억제에 큰 기여를 한 것은 사실이다. 하지만, 아덴만에서 해적활동이 정점에 달했던 2011년 이후 2013년부터 현재까지 소말리아 해적에 의한 상선 피랍은 발생하지 않고 있다. 이에 따라 소말리아 해역에 설정되었던 HRA(High Risk Area)¹⁷⁾가 2023년 1월부로 해제되었고 유엔 안보리 결의안 2608호¹⁸⁾ 역시 연장되지 못하고 23년 3월 만료되었다.

이러한 작전환경의 변화에 따라 연합해군사의 주 노력은 기존 대해적작전에서 마약밀수 및 무기 밀매 차단 등을 중심으로 하는 해양안보작전으로 이동하였으며, 연합해군사의 주 노력 부대는 자연스럽게 CTF-150이 되었다. 연합해군사의 전력 창출에 결정적 기여를 하고 있는 미 5함대사는 소속 미 해군함정을 CTF-150에 가장 많이 지원하고 있으며, 지부티에 상시 2대의 해상초계기를 배치하여 대해적작전을 지원하던 일본 해상자위대는 23년부터 지원 규모를 1대로 축소 하고 CTF-151에 지속적으로 전력을 지원하던 다수의 연합해군사 회원국은 지원을 중단하는 등 연합해군사 내에서도 자원의 할당과 노력의 집중 측면에서 많은 변화가 있었다.

이러한 변화를 고려하였을 때 한국해군도 연합해군사 기동부대의 지휘 범위를 기존 CTF-151에서 CTF-150으로 확장할 필요가 있다. 이러한 조치를 통해 연합해군사에 기여할 수 있는 부분과 한국해군이 얻을 수 있는 부분은 다음과 같다. 첫째, 연합해군사의 주노력에 기여할 수 있을 것이다. CTF-150의 지휘국은 전통적으로 프랑스, 영국, 독일 등 유럽연합과 캐나다,

17) High Risk Area : 해적 행위가 발생할 가능성이 높은 구역으로써, 해당 해역을 통행하는 상선은 자체적인 보호조치가 요구됨.

18) 소말리아 해적의 퇴치를 위해 역내 국가 및 다국적군이 소말리아 정부와 협조하여 소말리아 영해 내에서 대해적작전 수행을 하는 것에 동의하는 결의안

호주, 뉴질랜드 등 서구권 국가가 주를 이뤄왔으며 동아시아 국가는 단 한 번도 지휘국 임무를 수행한 사례가 없다. 만약 한국해군이 CTF-150을 지휘한다면 연합해군사 입장에서는 마약 밀매 및 무기밀수 차단 등 CTF-150이 수행하는 해양안보작전에 대해 국제사회의 지지를 강화하고 적법성을 더욱 공고히 할 수 있는 계기가 될 것이다. 둘째, 향후 청해부대의 CTF-150 임무 지원을 위한 초석이 될 수 있을 것이다. 연합해군사는 CTF-150에 최우선적으로 전력을 할당하고 있지만 광활한 작전구역으로 인해 만성적인 전력부족을 겪고 있다. 이에 따라 청해부대의 CTF-150 임무 지원을 필요로 하고 있지만 현실점에서 청해부대가 CTF-150을 지원한다는 것은 정보의 부족과 작전 수행 시 부대원이 감수해야 할 위험 등으로 인해 어려운 것이 현실이다. 하지만 한국해군이 CTF-150을 지휘하면서 해양안보작전 관련 정보와 지식을 축적한다면 추후 청해부대가 CTF-150 지원으로까지 임무 영역을 확장하는 것이 보다 수월해질 것이다. 셋째, 미 해군을 비롯한 다양한 회원국 해군들과 상호운용성을 향상시킬 수 있을 것이다. 한국해군이 CTF-150을 지휘한다면 필연적으로 영·미 해군 등이 실제로 수행하는 해양안보작전 관련 전술 교리를 습득하게 될 것인데, 이를 통해 한국해군과 연합해군사 회원국 해군 간 해양안보작전 분야에서의 상호운용성 향상을 기대할 수 있을 것이다. 또한, 최근 미 5함대는 CTF-150 집중작전 시 TF-59의 감시정찰용 무인수상정을 참가시키고 있는데, 한국해군이 CTF-150을 지휘한다면 실제로 해상 유·무인 복합체계를 운용함해 봄으로써 가치있는 전술 교리와 경험을 습득할 수 있을 것이다.

2. 대한민국의 IMSC 회원국 가입

IMSC 연락장교가 개인의 역량을 발휘하여 대한민국 선박이 국가기반 위협으로부터 피해를 입지 않도록 최대한의 노력을 하고 있지만 회원국이 아니기 때문에 근본적인 한계가 존재한다. 특히 정보 접근의 제한과 상황 발생 시 IMSC의 선의에 기초한 대응을 기대해야 하는 점이 가장 큰 한계점이다. 현재 IMSC 연락장교는 IMSC에서 생산한 비밀문서에 대한 보유(release) 권한이 없으며 열람(display)만 가능하다. 또한, 대한민국 선박에 상황 발생 시 연락장교가 IMSC로부터 신속한 전파를 받고, IMSC의 적극적인 대응을 이끌어 내는 데에는 연락장교가 평소 IMSC 사령관 및 참모들과 맺어놓은 호의적 관계가 일부 영향을 미치고 있는 것이 현실이다.¹⁹⁾ 이러한 구조적 한계를 극복하기 위한 근본적인 해결책은 대한민국의 IMSC 가입이다. 이를 통해

19) 김승현, 「파병을 통해 바라본 美 해군조직문화」, PKO 저널 제26호, 2023, p. 119.

얻을 수 있는 효과로는 첫째, 현재 IMSC 연락장교 직위를 참모장교로 전환하여 IMSC 임무 수행에 적극적으로 개입함으로써 국가기반 위협에 대해 IMSC의 회원국을 중심으로 한 통합역제에 기여할 수 있을 것이다. 둘째, IMSC가 생산한 비밀에 대해 보다 높은 접근 권한을 갖게 됨으로써 해당 해역을 통과하는 대한민국 상선에 대한 위협평가가 더욱 수월해질 것이다. 셋째, 대한민국 상선에 대해 국가기반의 위협 행위가 발생할 경우 IMSC 차원의 통합역제력을 제도적으로 보장받을 수 있을 것이다.

물론, 대한민국의 IMSC 가입은 DIME²⁰의 관점에서 종합적으로 고려되어야 한다. 군사적 측면에서는 상술한 이익이 있을지라도 이란과의 관계가 악화됨으로 인해 대한민국이 감수해야 할 외교적·경제적 피해가 더 크다면 IMSC에 가입하지 않는 것이 전략적으로 옳은 판단일 것이다. 하지만 강조하고 싶은 점은 한국군은 IMSC 가입과 이에 따른 작전 수행에 준비가 되어 있다는 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 미국 바이든 행정부가 국가안보전략에서 밝힌 국방전략 기조인 통합역제 관점에서 한국해군이 참여하고 있는 다국적군 평화 활동의 현황과 성과를 돌아보고, 발전방안을 제시하였다.

한국해군은 2008년 연합해군사 참모장교 파병을 시작으로 6회의 CTF-151 지휘국 임무 수행, IMSC 연락장교 파병 등 중동지역에서 파병 인원과 임무 영역을 꾸준히 확대하고 있다. 또한, 적극적인 임무 수행으로 국제사회의 평화정착에 기여함은 물론, 대한민국 선박과 재외국민의 안전 보장에도 힘쓰는 등 의미 있는 성과를 도출하였다.

한편, 바이든 행정부의 통합역제는 대한민국으로 하여금 국가/비국가 기반(states/non-states facing) 위협에 대응하기 위한 적극적인 참여와 미군과의 상호운용성 향상을 위한 새로운 형태의 군사협력을 요구하고 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 한국해군의 다국적군 평화 활동에 대한 발전방안으로 CTF-150 지휘라는 새로운 도전과 대한민국의 IMSC 가입이라는 쉽지 않은 결정을 제시하였다.

20) DIME : Diplomatic(외교), Information(정보), Military(군사), Economic(경제)



중동지역은 국제사회는 물론 대한민국에도 매우 중요한 전략적 요충지이다. 본 연구를 통해 한국해군이 국제평화와 국익수호에 더 많은 기여를 할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 국방부, 『국군의 해외파병업무 훈령』, 2009.
- 국방부, 『2022 국방백서』, 2023
- 김승현, 「파병을 통해 바라본 美 해군조직문화」, PKO 저널 제26호, 2023, pp. 115. ~ 133.
- 박원곤, 「미국의 인도·태평양 전략과 한미동맹: 통합역제와 전 세계 대비태세」, 한국국가전략 제7권 제2호, 2022, pp. 29. ~ 55.
- 합동참모본부, 『합참 해외파병업무 규정』, 2023
- CMF, *CMF Maritime security strategy 2020-2025* (CMF, 2023)
- CMF, *2022 Annual Report* (CMF, 2023)
- Jane Hardy, "Integrated deterrence in the Indo-Pacific: Advancing the Australia-United States alliance," <http://www.ussc.edu.au/integrated-deterrence-in-the-indo-pacific-advancing-the-australia-united-states-alliance>(검색일: 2024년 4월 1일)
- The White House, *Indo-Pacific Strategy of The United States* (The White House, 2022)
- The White House, *National Security Strategy* (The White House, 2022)
- U.S. NAVY, *CNO Navigation plan 2022* (U.S. Navy, 2022)
- www.chosun.com/economy/industry-company/2024/01/13/QBKDAJ56FNHL5CNWHCHOFSI/?outputType=amp(검색일: 2024년 3월 31일)



Training & Experience

해외파병의 새로운 도전 “군사자문” | 육군 중령 천호열

Review on ‘Women in Negotiation Course’ by the United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs

(UN DPPA) | 육군 소령 한마음

평화를 향한 여정 | 공군 소령 신예철



해외파병의 새로운 도전 “군사자문”

New challenge to the Peacekeeping Operation

- Military advisory activities -

육군 중령 천호열

LTC Chun, Hoyul



요약

필자는 이라크 CJTF-OIR(Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve)에 군사자문단의 일원으로 2022년 8월 한국군으로는 최초 파견되어 근무 중에 습득한 노하우와 현지 군사자문단의 업무수행을 이해할 수 있도록 자세히 설명하였다. 특히 군사자문 임무 수행이 어떻게 이루어지며, 폭넓은 군사 지식과 소통능력을 요구하는 군사자문단 요원의 임무 수행과 발전 방향에 대하여 관련된 자료와 현장경험을 토대로 깊이 있게 제시하였다. 이를 통하여 유엔 참모 및 옵서버, 다국적군 참모와는 확연히 다른 임무인 군사자문단 파견 준비를 위하여 요구되는 것들을 제시하여 향후 관련 분야 발전 및 개선에 도움이 되었으면 한다.

또한, 이라크 정부 및 정치권의 요구로 진행 중인 미군 주도 연합군 철수에 대해서도 간략히 언급되었는데, 군사자문단의 임무와 역할, 군사자문의 최종상태를 함께 다루었기에 이런 맥락에서 접근하면 더욱 이해가 쉬울 것으로 생각된다. 이는 우리나라의 전작권 전환 추진 간 발견되는 공통적인 부분들이 있어서, 관련 업무에 종사하는 인원에게 시사점을 줄 수도 있을 것이다.

본지는 취급이 제한되는 민감자료를 제외하고 인터넷 웹상에서 확보한 자료 및 미국방부 공개자료 등을 최대한 활용하여 공개 가능한 범위 내 제한적인 범주에서, 최대한 군사자문 업무의 이해를 도모하는 방향으로 작성되었음을 인지하였으면 한다.



ABSTRACT

He was first dispatched to Iraq's CJTF-OIR(Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve) as a Korean of the military advisory group in August 2022, and this article illustrated the know-how acquired during his service and the work performance of the military advisory group in detail. In particular, it was dealt with on how military advisory missions of the military advisory officer are carried out and the way ahead to develop for that on the basis of related data and a field experience, which require an extensive military knowledge and communication skills in depth. Through this, I hope that it will help develop and improve related fields in the future by showing the vital things required to prepare for dispatching a military advisory group, which is a significantly different mission from that of UN staff, observers, and multinational force staffs.

In addition, the withdrawal of the U.S.-led coalition, which is in progress due to demands from the Iraqi government and political circles for the withdrawal of the U.S.-led coalition, was briefly mentioned, but I think it is more understandable when approached from that overall context covering the mission, the role of the military advisory group and the final status of military advisory. Since there are common aspects found in our country's wartime operational control transfer process, it may give implications to personnel engaged in related work.

I will be appreciative of you to understand that this article utilizes data obtained from the Internet open source and public open data from the U.S. Department of Defense to the maximum extent possible, and has been written in a way that promotes understanding of military advisory work as much as possible within the limited scope available for disclosure, excluding sensitive data whose handling is restricted.

해외파병의 새로운 도전 “군사자문”

New challenge to the Peacekeeping Operation

- Military advisory activities -

육군 중령 천호열

LTC Chun, Hoyul

I. 개요

본지는 필자가 이라크 CJTF-OIR(Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve)에 군사자문단의 일원으로 2022년 8월 한국군으로는 최초 파견되어서 근무 중에 습득한 노하우와 현지 군사자문단의 업무수행을 이해할 수 있도록 소개한 자료이다. 특히 군사자문 임무 수행이 어떻게 이루어지며, 폭넓은 군사 지식과 소통능력을 요구하는 군사자문단 요원의 임무 수행과 발전 방향에 대하여 관련된 자료와 현장경험을 토대로 깊이 있게 제시하였다. 이와 더불어 군사 어드바이저 임무가 지역 내 안보 상황 개선을 위하여 이루어지기 때문에 이와 관련된 이라크 안보상황도 간략히 포함하였다.

이라크는 남북한을 합친 한반도의 2배 이상 면적을 가진 국가로 매일 ISIS 격멸 작전이 이루어지고, 이라크군 및 ISIS 사상자가 뉴스에 자주 보도가 되며 워낙 빈번하게 발생하다 보니 관련 이슈에 둔감해진 것 같다. 필자가 느끼기에 이라크군은 계속되는 ISIS 격멸 작전경험 덕분에 한국군에 비해서 시스템은 미비하지만, 작전경험은 더욱 풍부한 것으로 보인다. 이슬람국가(IS : the Islamic State¹⁾)는 ISIL(the Islamic State of Iraq and the Levant), ISIS(the Islamic State of Iraq and Syria)로 불리다가 최근에는 ISIS란 용어로 사용하고 있으며, 현재

1) Islamic State, wikipedia, 2024. 2월

ISIS는 범국가적으로 조직되어 운용되고 있다. 수니 이슬람 극단주의 단체이고 아랍어 약어를 영어로 바꾸어서 Daesh로 불리기도 한다.

CJTF-OIR²⁾(Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve)는 “흔들림 없는 동맹국의 결의”를 의미하는 것으로 ISIS 격퇴를 위해 2014년 10월에 미국 주도 30여 개국 참가 하 창설되었으며, 현재는 한국군을 포함하여 25개국이 참여 중에 있다. 2021년에 바이든 정부는 전투 임무를 종료하고 A2E(Assist, Advise, Enable: 지원, 자문, 능력배양) 임무로 전환하여 ISIS 격퇴를 위해서 이라크군이 작전을 하고, CJTF-OIR은 군사자문 및 지원 임무에 우선순위를 두고 있으며, 이를 위한 군사자문단 조직구성은 2021년에 대부분 완료되었다.

또한, 2024년 1월 27일부터는 이라크 정부의 요청으로 연합군 철수를 위한 타임테이블 설정을 위해서 고위급 논의가 진행 중이나 이와 관련하여 “이라크군의 군사 능력, 작전환경, ISIS의 현재 능력” 이 세 가지를 평가하고 정치적인 상황을 고려하여 철수시기를 구체화할 것으로 예상된다. 현재 이라크 및 시리아에서 활동 중인 CJTF-OIR은 이라크에 전방지휘소, 쿠웨이트에 후방 지휘소가 위치하여 군수지원 및 작전 지원을 하고 있으며, 특이하게도 CJTF-OIR 임무단은 이라크, 시리아, 쿠웨이트에 걸쳐있으면서 이라크 및 시리아에서 작전 활동이 이루어지고 있다.

II. 이라크 안보 상황

이라크는 2022년 하반기에 친 이란계열 알수다니 총리의 집권 이후에 정치, 경제 개혁을 통해서 점차 안정을 찾아가고 있으며, ISIS의 위협이 완전히 제거되지는 않았지만, 현재는 이라크군이 단독으로 ISIS 작전을 하고 있는 중이고 그 위협은 점점 낮아지고 있다. 또한, 이라크 정부에서도 공식적으로 이라크군은 미군 주도로 연합군 없이 임무 수행이 가능하다고 선언하기도 하였다.

이라크 연방정부와 쿠르드자치정부는 서로의 이익을 해치지 않는 범위 내에서 전자는 중앙 정부의 역할을 하고 있으며, 후자는 지역 내 오일 수익 운영에 대한 많은 권한을 중앙정부에 위임함으로써 상호 절충안을 어느 정도 찾고 있는 중이다. 하지만 갈등의 불씨는 여전히 남아 있는 상태이다. 안보적인 면에서 한때 친 이란민병대가 쿠르드자치정부 일대에 미사일, 드론 폭격

2) CJTF-OIR(Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve), wikipedia, 2024. 3월

을 계속하였는데 그 당시 쿠르드자치정부는 연방정부에 실질적인 군사 및 외교적인 대응을 요청하였음에도 연방정부는 비난만 할 뿐 눈에 띄는 조치는 없었으며, 이라크 북부 즉 쿠르드자치정부 북쪽 튀르키예 접경지역에서 튀르키예군의 공격에 대해서도 이라크의 실질적인 조치가 없었는데, 이는 튀르키예와의 정치적 관계를 고려한 것으로 보인다.



〈그림1〉 이라크군 군사작전

이라크에 위치한 이슬람저항군³⁾은 카타이브 헤즈볼라, 헤즈볼라 알누자바 등 총 4개의 분파로 나누어져 있는데, 모두 친이란 민병대이기에 이란으로부터 자금 및 무기 지원을 받고 있으며 지역 내에서 이란의 비공식적인 대변자 역할을 수행 중이다. 이들 조직 중 일부는 PMF⁴⁾(Popular Mobilization Forces) 조직과 동일한 구성원으로 임무 중인데, 연합군에서는 이슬람저항군과 PMF를 동일하다고 보고 있다. PMF는 ISIS의 이라크 내 태동 이후에 ISIS 제거에 혁혁한 공을 세우고 있기에 이라크 국민들로부터 그동안의 작전 성과를 인정받고 있으며, 현재도 ISIS 제거 작전을 이라크군과 함께 합동작전 혹은 단독작전으로 임무 수행 중에 있다.

주목할만한 점은 PMF는 2024년부터 이라크 정부로부터 공식적으로 예산을 받고 있다는 것이다. PMF와 동일시되는 카타이브 헤즈볼라 외에 헤즈볼라 알누자바 등 이슬람 저항군에 속한 여러 친 이란민병대가 미군에 지속 위협을 가하고 있으며, 2023년 10월 이스라엘-하마스 전쟁 발발 이후 미군에 대한 공격이 격렬해지기도 하였다. 아이러니하게도 친 이란민병대와 이라크 정규군이 ISIS 제거라는 공동목표를 위하여 함께 행동하지만, 연합군은 PMF를 테러단

3) Islamic Resistance in Iraq, wikipedia, 2024. 3월

4) PMF(Popular Mobilization Forces), wikipedia, 2024. 3월

체에 준하여 대응하기에 ISIS 제거 작전을 위한 군사자문 및 지원 간에 엇박자가 발생할 개연성도 충분하다.

연합군은 이라크의 공식요청으로 초청되었음에도 이라크 내에 있는 미군기지가 친 이란민 병대로부터 계속 공격을 받고 있으며 이라크 정부로부터 큰 제재 없이 이루어지는 점은 주목할 만한 점이다. 이는 이라크 주요 정부 인사들이 친이란 세력(시아파)들로 이루어져 있다는 점에서 그 이유를 추측해 볼 수 있을 것이다. 또한, 2024년 1월에 이란의 고위급 군사지도자가 이라크를 방문하여 친 이란민병대 수장들과의 회담 이후에 미군기지 공격이 사라진 것은 이란의 지역 내 영향력을 가늠해 볼 수 있는 지표라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 군사자문 활동

이라크에는 작전적 수준에서의 군사 활동을 하는 CJTF-OIR 이외에도 전략적 수준에서 자문 활동을 하는 NATO 임무단도 함께 있다. 전체적인 이해를 돕기 위해서 NATO 임무단의 자문 활동에 대해서 먼저 설명을 하겠다. NATO 임무단은 2004년부터 2011년까지 이라크군을 훈련하는 목적으로 소규모로 유지하다가 이라크 정부의 정식요청으로 2018년 10월 NMI⁵⁾(NATO MISSION IRAQ)가 창설되어 경호 인력을 포함하여 현재 수백 명 규모로 유지 중에 있다.

NMI는 대테러능력향상 및 ISIS 격퇴 지원, 교육 및 훈련 분야에 국방부, 경찰 인력, 총리실 국가안보국, 각종 교육기관 대상으로 작전적 영역보다는 전략적 영역 혹은 교육능력 향상, 장기적인 시스템 구축에 주력하고 있으며, CJTF-OIR이 작전적 제대에 대해 군사자문을 하는 것과 대비되는 부분이다. NATO 임무단은 30개국에서 지원부대를 포함하여 600여 명이 임무 수행 중이며, CJTF-OIR와 동일한 주둔지를 사용하기에 병력 보호, 의료, 철수 등 지원을 받고 있으며, 합동 화력 및 군수 / 지휘 통제 분야에서 상호 협력을 하고 있다. NATO 임무단의 주요 임무는 ISIS의 전투의지 파괴, 테러리즘 예방, 이라크안정 및 나토국가와의 파트너십을 강화하는 것이다.

5) NATO Mission Iraq, NATO homepage, 2024. 3월

〈표 1〉 NATO 임무단의 장기적 목표

1. 정책/전략	2. 국방기획	3. 인적자원관리	4. 사이버	5. 훈련시스템 관리	6. 병과학교
7. 부사관학교 개혁	8. 위기관리	9. 학교기관 발전	10. 여성 지위 향상	11. 조직 및 지휘 구조	
12. 정보	13. 시뮬레이션	14. 국제인권법	15. 민간인보호	17. 민간요원 전문화	18. 자원관리
19. 군비계약	20. 변혁				

출처: 나토임무단 소개자료 (2023. 9. 28)

장래에 미군 주도 연합군이 이라크에서 철수하게 된다면, NMI가 CJTF-OIR에서 담당하는 군사자문도 일부 함께 할 것으로 예상되나, 다루고 있는 군사자문 영역이 상이하기에 NMI는 작전 분야에서의 군사자문은 많은 부분에서 제한적일 것으로 보인다. 미군은 일반적으로 자문 활동을 국정운영 / 장관급 수준 활동 / 군사조직 / 작전운영 (G-EGO : Governance, Executive, Generating, Operating)으로 구분하며, 예를 들면 미국무부 및 국제개발기구에서 국정운영을 지원하고 미국방부에서 장관급수준 활동, 군사조직, 작전운영을 지원한다. CJTF-OIR에서는 미국방부를 대표하여 작전운영 분야에서 자문을 하고 있다.

〈표 2〉 각 수준별 기능 및 구성요소

수준	내 용	구성요소
국정운영	법률, 정책적으로 국가구성 지원	법제정, 예산집행
장관급수준 활동	국방부, 내무부에서 군사력을 지도할 수 있는 수단 제공	전략/정책, 자원관리, 부대조직/관리, 인사관리, 군수/획득, 감찰
군사조직	군사조직(“예”:육군, 해군, 공군, 해병대 등)	교리, 조직, 훈련, 물자, 리더십교육, 인사, 시설
작전운영	제 전장기능을 통해서 군사운용 능력 배양	지휘통제, 정보, 화력, 기동, 부대방호, 지속지원

출처: 미육군교훈센터에서 발간 “고위급 수준에서의 자문” 핸드북 (2019년 1월)

지금부터는 필자가 근무하는 CJTF-OIR에서의 군사자문에 대해 조금 자세히 살펴보고자 한다. 현재 이라크는 수많은 분쟁과 ISIS와의 전쟁 이후에 현재는 점차 안정을 찾고 있으며, ISIS의 능력은 상당 부분 저하된 상태이다. 본지에서는 작전운영 수준에서 이루어지는 부분을 중점적으로 다루어보고자 한다. CJTF-OIR 군사자문단은 이라크 정부군, 쿠르드자치정부군

(페쉬메르가), 대테러부대 지원 임무로 구분하여 자문을 하고 있다.



〈그림2〉 이라크군 통신장비 교육



〈그림3〉 국방부/합동작전본부 지휘통제 자문

CJTF-OIR에서는 군사자문 활동을 A2E(Assist, Advise, Enable : 지원, 자문, 능력배양)로 정의하고 있다. 군사 활동을 지원하고 자문하고, 이를 통해서 이라크군이 독립작전이 가능하게 하는 것이다. 군사자문단은 이라크군의 군사 활동에 참여하여 군사계획 수립 간에 지원하고, 연합군 철수 이전에 이라크군의 완전한 역량을 갖추게 하는 것을 목표로 임무 수행 중이다. 현재는 이라크군이 주도하여 작전을 수행 중이지만 아직까지 항공기 정밀타격과 같은 최첨단 감시자산에 대해서 이라크군이 완전한 능력을 갖추지 못했기에 미군에 대한 의존도가 높은 편이다.

군사자문 활동의 설명에 앞서 CJTF-OIR의 전구 작전계획에 대해서 먼저 이해할 필요가 있는데, 그 이유는 전구 작전계획을 토대로 군사자문 활동의 영역이 설정이 되고 세부지표가 도출이 되기 때문이다. CJTF-OIR은 전구 작전계획을 토대로 ISIS 제거 및 이라크군 지원작전을 시행 중이며, 이라크군으로 작전을 이관하고 철수하는 것을 최종 목표로 하고 있다. 이에 연합군은 작전계획에 여러 개의 노력선을 정하고 ISIS 격퇴, 파트너 군의 지속가능한 능력 보장 등 각 노력선별로 과업을 도출한 후, 군사자문단은 과업달성 여부를 월·분기 단위 평가하고 있다. 현재는 아래의 노력선 1인 A2E(Assist, Advise, Enable: 지원, 자문, 능력배양)를 최우선순위에 두고 임무를 수행 중이다.

〈표 3〉 CJTF-OIR 노력선

노력선1 : 동맹군에 조언, 지원, ISIS 격퇴를 가능하게 하는 것
노력선2 : 지속작전 보장을 위한 연합군 보호 및 유지
노력선3 : 이라크군의 ISIS 대응 능력 지원
노력선4 : 정보환경에 있어서 연합군의 노력을 극대화

출처: 미 국회보고 공개자료(2024. 2. 9)

군사자문단 기능별 담당자는 전장기능별(“예”: 정보, 작전, 군수, 화력, 항공, 지휘통제, 정보 작전, 공보, 민사)로 본부에서 선정한 결정적-조건별 효과평가 달성을 위해 군사자문 과업-세 부과업을 주기적으로 평가 중에 있다. 연합군 전역계획에는 OO 개의 결정적 조건(Decisive Condition), OO 개의 효과평가 지표(Effects)가 있으며, 효과평가 지표별 과업(Task)-과업별 세부과업(Subtask)을 작성 및 평가를 하여 점수(Score)를 산정한다. 아래 표에서 보는 것처럼 모든 항목을 평가해서 종합점수가 4를 달성하게 되면 파트너 군이 독립작전이 가능한 수준으로 판단되어 연합군 철수가 가능하다는 논리이다. 기능별·과업별로 점수를 산정하면, 본부 평가 관이 회의를 거쳐서 최종 종합평가를 내린다. 아래 평가지표는 지휘관 및 부서장 교체 시 지휘 의도에 맞추어 일부 변경되기도 한다.

〈표 4〉 CJTF-OIR에서 현재 사용 중인 최종 평가지표 (“예”)

빨간 지표 0점	주황 지표 1점	노랑 지표 2점	연녹 지표 3점	녹색 지표 4점	파랑 지표 5점
진전없음	중지	일부진전	크게 진전	목표달성	지속달성가능
효과달성저조	효과달성 저조	독립작전 수행 직전단계	대부분 독립작전 수행가능 (능력과 자원 사이에 일부 차이 발생)	일반적 수준 독립작전 수행가능	높은 수준의 독립작전 가능
파트너군 필수과업 수행준비안됨	파트너군 필수과업 능력부족	파트너군에 대한 군사자문 필수	파트너군에 대한 최소한의 군사자문 필요	파트너군에 대한 군사자문 불필요	파트너군은 높은 역량보유, 단독임무가능

출처: CJTF-OIR 회의자료 중 일반자료

다만 위의 평가결과는 연합군 단독으로 시행하며, 파트너 군에게는 민감성을 고려하여 제공하지 않고 있다. 전작권전환 추진 업무 간에 한국군의 전작권전환 추진단이 미군과 평가를 상호 공유하는 것과는 사뭇 결을 달리한다. 평가결과는 주기적으로 미국 국회에 분기 단위 제공되며, 이 정기보고서에는 민감한 내용을 제외하고, 인터넷 웹상에 일반자료로 공지되고 있다.



〈그림4〉 이라크군 통신분야 자문



〈그림5〉 지휘통제장비 교육과정 수료식

현재 미국과 이라크는 CJTF-OIR의 철수를 논의 중인데, 군사적인 관점에서는 위의 평가 지표가 준용되겠지만, 정치적인 환경이 더욱 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 또한, 양측의 균형감 있는 평가를 바탕으로 본격적인 논의가 이루어질 것이다. 앞서 언급되었지만, 현재 미국과 이라크 정부에서는 고위급 군사위원회를 가동하여 3개의 섹션(ISIS 위협, 작전/환경요구사항, 이라크군 역량)으로 구분하여 철수조건을 검토 중에 있으며, 이를 토대로 구체적인 연합군 철수를 위한 타임라인을 정할 것으로 보이는데 이는 정치적 관점과 실제 평가요소 간에 우선순위를 어디에 둘 것인지가 향후 정확한 판단의 중요한 척도가 될 것으로 보인다. 연합군의 군사적인 관점에서는 군사자문단의 평가결과가 유의미한 자료로 활용이 되고 있다.

IV. 도전과제

필자의 경험에 비추어볼 때 외국군대에 대한 군사자문 활동은 우리가 원하는 방향으로 이끌기가 상당히 어려울 수 있다. 군사자문 활동은 연합군의 군사자문단 입장에서 이루어지기에 받아들이는 사람들이 어떻게 수용하느냐는 굉장히 중요한 점이다. 미국방부는 국방자문단

부서(MODA : Ministry of Defense Advisors)에서 주로 훈련을 계획하고 고위급 수준에서 자문의 방향을 제시하는데, MODA에서 발간한 “고위급 수준에서의 자문”이란 제목의 핸드북에서 6가지 사항을 강조하고 있다. 여기서는 현재 임무단에서 경험한 것과 비교하면서 일부 핵심 사항에 관해서 사례를 들면서 제시하고자 한다.

〈표 5〉 군사자문의 6가지 핵심사항

1. 한 개의 조직이 아닌 정부조직 및 다양한 주체와 시너지를 발휘
2. 제도변화는 시간이 소요되며, 다음 세대까지 이어질 수 있음
3. 외국군자문단의 최고의 해결책은 다른 나라에서는 적합한 해결책이 아닐 수 있음.
4. 제시되는 해결책은 일시적이 아니라 지속성을 갖추어야 함.
5. 자문을 받는 파트너군이 변화의 주체임.
6. 조직에 따라서 다양한 형태의 모델이 적용되어야함.

출처: 미국방부 발간 “고위급 수준에서의 자문” 핸드북

가. 제대별 상호 연계된 군사자문 활동

이라크 CJTF-OIR에서 임무 수행 간에 제대별 다양한 군사자문 및 정책 조언이 이루어지고 있다. 앞에서 언급했듯이 바그다드에 위치한 UNION III 기지에는 CJTF-OIR뿐 아니라, 나토 임무단(NMI : NATO Mission Iraq)도 함께 주둔하고 있는데 NMI에서는 정책 및 전략적 수준에서 군사자문 및 정부기관에 대한 자문을 하고 있으며, CJTF-OIR 군사자문단(MAG : Military Advisory Group)에서는 작전적 수준에서 자문을 하고 있다. 필자의 관점에서는 작전적 수준의 군사자문이 정책 및 전략적 수준의 군사자문 활동과 시너지를 발휘해야 하며, 또한 전략적 수준의 개념적이고 광범위한 자문 활동이 실제 작전부대에서 실행되려면 양측 자문 활동의 공통분모를 찾기 위한 노력도 병행되어야 한다.

MODA에서 발간한 핸드북에는 조직체계를 국정운영, 장관급 수준 활동, 군사조직, 작전 운영으로 구분한다고 앞서 설명하였는데, NMI가 국정운영~군사조직까지 담당한다면, CJTF-OIR은 작전 기능을 맡고 있다고 볼 수가 있다. 그래서 NMI와 CJTF-OIR 군사자문단 간에는 기능별로 워킹그룹을 구성하여 협력하고 자문의 시너지 제고를 위해 관련약정(TOR : Terms of Reference)을 작성 중에 있다. 하지만 실제 각자의 역할에 집중하기에 상호 시너지를 내는 활동은 저조한 편이며, 필자가 담당하고 있는 지휘통제(C2 : Command and Control)분야에서만

보더라도, NMI에서는 조직관점에서 지휘통제 조직체계 업무를 다루지만, 이것이 실제 작전에 어떻게 적용되는지 논의하려고 하면 깊이 있는 논의까지 진행이 되지 않고 있다. 이는 양쪽에서 추구하는 바가 상이하기 때문이다.

나. 자문 활동의 실질적 행동화까지 시차 발생

이라크군은 지휘 통제 디지털 장비 도입이 다소 늦은 편인데 2022년부터 첫발을 내디뎠고 지금 2024년에는 해리스 회사로부터 구입한 시스템을 사단급 이상 부대 대부분 설치하여, 디지털 지휘통제 시스템으로 전환 중이다. 하지만 디지털 지휘통제시스템을 사용하는 데에 대한 초기 저항감으로 인해서 체계구현까지는 시간이 소요되고 있으며 완전한 시스템을 정착하기까지는 오랜 시간이 걸릴 수도 있을 것이라고 조심스럽게 예상해본다. 이는 디지털 전환 시에 자연스럽게 발생하는 것이고, 우리와 다른 문화적 차이에 기반한 업무방식으로 다소 지연되는 측면도 없지 않아 있다. 동맹군의 의지와는 무관하게 제도변화까지는 시간이 소요된다는 점을 인지하고, 군사자문 임무간에 인내심을 유지할 필요가 있다는 점을 강조하고 싶다. 왜냐하면, 동맹군의 신속한 업무추진 노력이 오히려 파트너 군에게는 거부감으로 작용되어 부정적인 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

예를 들어서 합동작전본부 지휘통제실에 디지털화 가속화를 위해서 실무선에서 노력했지만, 잘 진행이 되지 않아서 동맹군 장군급에서 파트너군 최고 지휘관에게 부족한 부분을 조언한 적이 있었다. 파트너군 최고 지휘관이 파트너군 담당장교를 심하게 질책하면서 상황이 악화된 적이 있었으며, 그 자문 활동 이후에 그 담당장교와 신뢰 회복에 상당한 시간이 소요된 적이 있다. 이는 동맹군의 군사자문 접근 방식상 옳다고 판단되었던 것이 오히려 부정적인 결과를 가지고 온 사례이다. 군사자문 시에 파트너군과의 신뢰 구축이 무엇보다 중요하기에 군사자문관 업무추진 간 유념해야 할 필요가 있다. 따라서 다소 시간이 걸리더라도 인내심을 가지고 접근하는 것도 좋을 것으로 생각된다.



〈그림6〉 지휘통제 장비 교육 자문



〈그림7〉 지휘통제 장비 실습

다. 지속가능한 군사자문 활동

필자가 근무하는 군사자문단에서는 파트너군의 특정 분야 교육훈련, 업무 및 작전의 효율성 제고를 위한 조언, 시스템 구축 등 다양한 역할을 수행하게 되는데, 동맹군에서 파트너군에 제시 되는 해결책은 일시적이 아니라 지속될 수 있어야 하며 자문을 받는 상대방이 변화의 주체가 되어야 한다. 현재 이라크 정부는 스스로 평가하기에 일부 분야를 제외하고 ISIS 격멸을 위한 독립작전이 가능하다고 판단하고 있으며, 이는 연합군의 평가와 결을 달리한다. 상호 평가 기준 이 다르기에 그런 차이점이 발생하는 것은 자연스러운 보일 수 있다.

군사자문단에서는 분야별로 작전예규, 즉 SOP(Standard Operating Procedures)를 이라크군과 협력하여 이라크군의 작전 표준안을 구성해주려고 노력하고 있다. 하지만 통상 연합군이 주도하고 이라크군이 관여하는 부분이 적다 보니 실제 작성 이후에 활용도가 낮고, 군사자문단 인원 교대 이후에는 과거 잘 만들어진 작전예규가 활용되지 않는 경우가 자주 발생한다. 사실 활용하는 주체가 주도하고 연합군이 지원해야 하지만, 파트너 군의 이에 대한 관심도를 고려 시 이는 도전적인 과제일 수 있다. 향후에 정치적인 이유로 미군 주도 연합군의 철수 시기가 앞당겨지면 과거 자문단에서 만든 작전예규와 유사한 자료들이 사장될 수도 있기에 군사자문단은 파트너 군이 변화의 주체가 될 수 있는 시스템을 구축해야 할 것이다.

라. 언어장벽 극복

또한, 군사자문활동에 있어서 마지막 도전 사항은 언어능력이다. 전장 기능별로 통역이 있어서 이라크어와 영어에 능통한 아랍 출신 미국인들이 고용되어 실제 통역이 이루어지며, 주로 영어로 모든 의사소통이 이루어진다. 기본적으로 아랍어에 능통한 아랍계 미국인이 통역

하기에 영어는 필수이며, 추가해서 아랍어 능력도 파트너 군과의 파트너십 형성을 위해서 굉장히 중요하고 이는 군사자문 활동을 위한 파병자 교육과정에 포함되면 임무 수행하는 데 도움이 될 것이다. 일부 국가에서는 아랍어를 파병 전에 교육을 받고 오는 사례도 확인할 수 있었다. 다만 통역 인원 및 동맹국 군사자문단 장교들의 어학 능력이 모두 완벽하지 않다 보니 잘못된 통역이 자주 발생하기에 통역을 맹신해서는 안 되며, 회의 진행 간이나 업무 간에 유심히 살펴서 잘못된 방향으로 번역이 되지 않도록 관심을 가져야 할 것이다.

V. 결론

이라크 정부에서는 이미 연합군을 철수하는 것으로 결정한 상태이고 미국과의 철수조건을 최종 조율한 후에 정치적 상황을 고려하여 최종 타임라인을 설정할 것이다. 물론 시기는 누구도 예측하기가 어렵다. 이란 및 친이란 민병대는 당장 연합군을 철수하라고 압력을 가하고 있지만, 이라크 정부는 미국이 이라크에 미치는 경제적 영향력을 고려하여 미국과의 원만한 합의를 통해서 실익을 추구하며 점진적으로 미군 철수를 진행할 것으로 보인다. 이라크 정부도 그 동안의 미국 지원을 간과할 수 없을 것이다. 연합군에서 자체 설정한 이라크 독립작전을 위한 전환조건은 있지만, 이게 정치적 합의의 타임라인에 부합하지 못할 수도 있다. 이런 경우 양국이 정치적 합의점에 도달한다면 조건이 일부 충족되지 않더라도 철수시기가 앞당겨질 수도 있을 것이다.

이라크에서 연합군의 철수는 한국군의 전시작전통제권(이하 전작권) 전환과의 연관성을 생각해 보면 사뭇 결을 달리한다. 왜냐하면, 한반도에서는 현존하는 북한의 위협이 북핵 능력 고도화와 더불어 갈수록 심화하고 있으며 미군과의 군사협력이 더욱 중요시되고 있기에 자주 국방을 추구하면서도, 전작권전환 조건과 우리의 능력에 기반하여 점진적으로 신중하게 추진 될 것이기 때문이다. 이라크에서 군사자문단의 일원으로서 연합군 철수 이슈에 대해서 들여다 보면 연합군 기준에서 바라본 파트너군 능력보다는 이라크 내 정치적 상황이 연합군 철수에 더욱 지배적인 요인이 될 가능성도 크다. 우리 역시 동맹 관계가 정치적 이슈로 미래가 불확실해질 수 있기에 현재의 군사역량에 안주하기 보다는 미래를 대비한 자주국방 역량 강화에 더욱 고삐를 죄어야 할 것이다. 자국의 이익을 우선시하는 국제사회의 흐름을 절대 간과해서는 안

될 것이다.

또한, 군사자문 활동에 대해서 강조하고 싶은 것은, 군사자문 간에 적용되는 교리는 미군 및 나토 교리가 함께 준용되기에 군사자문단 요원은 한국군 교리뿐만 아니라 외국군 기본교리에 정통해야 한다. 실제 이라크군은 나토 교리를 발전시켜서 자체 실정에 맞게 교리를 발전시켜 왔기에 군사자문단의 교리를 그대로 적용하기는 다소 제한이 될 수 있다. 따라서 군사교리 연구시에 유연성을 가지고 접근하는 게 좋겠다. 군사자문단 내에서도 미군과 나토군이 혼용되어있기에 많은 차이는 없겠지만, 군사자문단 임무 파병 전에 직무와 관련된 외국군 군사교리를 연구하고 숙지한다면 업무 간에 유용할 것이다.

앞에서 언급되었지만, 무엇보다 중요한 부분이기에 다시 강조하면, 파트너 군의 특성상 업무 추진이 쉽지 않을 경우가 있는데 어떤 경우에는 전략적인 인내심이 오히려 문제 해결에 중요한 역할을 할 수 있다. 특히, 군사자문의 주체는 군사자문단이 아니라, 군사자문을 받는 파트너국 임을 반드시 명심해야 한다. 군사자문단을 파견한 국가에서는 올바른 방향이나 지침이라고 판단할 수 있지만, 그것이 파트너국의 문화적 특성이나 업무수행 방식과는 상이할 수 있기 때문에 파트너국의 추진 방향이나 의도에 맞지 않으면 아무리 좋은 군사자문도 의미가 없기에 눈높이를 맞추는 ‘맞춤형 군사자문’이 되도록 해야 할 것이다. 아무쪼록 저의 소고가 군사자문단이 어떻게 구성되어 어떤 임무를 수행하는지 이해하고 향후 군사자문 준비에 조금이라도 도움이 라도 되었으면 한다.



Review on ‘Women in Negotiation
Course’ by the United Nations
Department of Political and
Peacebuilding Affairs (UN DPPA)

육군 소령 한마음
MAJ Han, Maeum



ABSTRACT

This essay provides a review of the Women in Negotiation Course conducted by the United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs (UN DPPA), attended by the author, Major Maeum Han from the Republic of Korea Army HQ. The course, held online over 10 weeks, aimed to address the underrepresentation of women in ceasefire negotiations by equipping participants with essential skills. The program, a collaborative effort between the Gender, Peace, and Security Unit (GPS) and the Mediation Support Unit (MSU), attracted a diverse group of 30 fellows from around the world. Structured with six modules, the course employed a variety of teaching methods, including live sessions, pre-reading materials, and interactive exercises.

Key insights from the course include an enhanced understanding of cultural differences in negotiation terms, emphasizing the importance of women's participation in peace processes. The author highlights the positive impact of women's involvement, drawing on data and practical exercises. Additionally, the essay explores the relevance of youth participation in negotiations, using the case of South Korea to spark discussions among participants. The diverse nature of conflicts worldwide is also examined, with personal stories illustrating the varied experiences and challenges faced by participants.

The conclusion reflects on the significance of the 10-week experience, emphasizing the value of cultural exchange and the broadening of perspectives within the Women, Peace, and Security (WPS) framework. Major Han expresses a commitment to applying the gained knowledge in her current role and future Peacekeeping Operations (PKO) activities. Overall, the essay highlights the program's success in fostering a supportive and collaborative learning environment among an international cohort focused on advancing gender equality in peace initiatives.

Review on 'Women in Negotiation Course' by the United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs (UN DPPA)

육군 소령 한마음

MAJ Han, Maeum

I. Introduction

Fortunately, I was selected as one of the fellows in the Women in Negotiation Course hosted by the United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs (UN DPPA) last September in 2023. It was a highly competitive program, with only 30 fellows selected out of 1000 applicants worldwide. Anyone who had an interest in this program could apply for this program all over the world. This program was a collaborative effort between the UN DPPA, specifically its Gender, Peace, and Security Unit (GPS), and the Mediation Support Unit (MSU). It consisted of 10 weeks of online classes every

**UNITED NATIONS
WOMEN IN CEASEFIRE
NEGOTIATIONS
COURSE**
From 6 September to 8 November 2023

"Ceasefires are not only about stopping the fighting between belligerents. Effective ceasefire agreements protect civilians and enable humanitarian access to vulnerable populations. From a political standpoint, ceasefires are a major opportunity to set the foundation for inclusive and comprehensive peace talks." Rosemary A. DiCarlo, Under-Secretary-General for Political and Peacebuilding Affairs

Women have been systematically underrepresented as direct participants in ceasefire negotiations and implementation. This course seeks to partially address this by having the technical skills of women peacebuilders and negotiators to enable their meaningful participation in ceasefire and security arrangement negotiations, and implementation. It is jointly organized by the Mediation Support Unit, and the Gender, Peace and Security Unit of the Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA) of the United Nations.

METHODOLOGY
The course will be offered online and in English only. Two 120-minute live sessions each week for 10 weeks. The course is divided into six modules, covering ceasefire typologies, women's inclusion strategies, contents of ceasefire agreements, monitoring and verification mechanisms, protection of civilians, and implementation issues. Live sessions with high-level guest speakers also enable participants to hear personal stories from senior women negotiators and mediators in previous ceasefire processes.

REQUIREMENTS AND REGISTRATION
The course targets mid- and senior-level women mediators, women negotiators from conflict parties, and women peacebuilders. Participants are selected on the basis of their current, or possible future, involvement in ceasefire or security arrangement negotiations or implementation. Interested women candidates are invited to apply via the [Application Form](#) by 3 August 2023. For further information, please contact the Women in Ceasefires team at wic@un.org.
DPPA GUIDANCE ON MEDIATION OF CEASEFIRE

〈Picture 1〉 Course Poster

Source: UN Political and Peacebuilding Affairs(DPPA)

Tuesday and Wednesday from September to November. Due to the time gap, I had to take classes from 9 pm to 11 pm, from 10 to 12 pm when Summer time ended. Participants came from various countries, including the US, Netherlands, Ukraine, Israel, Egypt, Kenya, Zimbabwe, Syria, Afghanistan, Congo, Mozambique, South Sudan, Uganda, South Africa, the Philippines, and Palestine. Most participants were from the African continent, with diverse backgrounds ranging from PhD candidates, activists, government officers, researchers, lawyers, soldiers (including in PKO), to staff of international organizations such as UN WOMEN and UNDP. I was the only one from Southeast Asia. Despite the limited space, I want to share the insights from this amazing program.

II. Course Overview

Historically, women have not been adequately included in ceasefire talks and their implementation. The DPPA Women in Ceasefire Negotiations Course aims to rectify this by enhancing the technical abilities of female peacemakers and negotiators. The course was designed for women mediators and negotiators at mid- and senior levels, as well as women involved in peace-building efforts within conflict parties.

1. Objective

Worldwide, there is still a significant lack of female representation in ceasefire negotiations and their implementation. This program aims to increase the participation of women from conflict-affected areas by providing them with the essential skills to engage in ceasefire and security arrangement discussions and implementation. The goal is to promote women's complete, equal, and meaningful involvement in peace initiatives and enhance the gender sensitivity of security

arrangements. This initiative aligns with the United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs' dedication to advancing the Women, Peace, and Security (WPS) agenda.

2. Structure

As mentioned earlier, the course has been collaboratively developed by the Mediation Support Unit (MSU) and the Gender, Peace, and Security Unit (GPS) within the United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs (UNDPPA). It consists of six modules, each featuring a combination of live and self-paced sessions. Participants used the online platform (Canvas) to access pre-reading materials for each module before the live sessions. The six modules covered ceasefire typologies, women's inclusion strategies, contents of ceasefire agreements, monitoring and verification mechanisms, protection of civilians, and implementation issues. After each session, participants were required to complete a designated homework exercise to apply and reinforce their learning. Following each module, live sessions were held where guest speakers shared their personal stories related to the module content and interacted with participants, who also shared their own reflections.

3. Methodology

The course utilized various methods to examine the strategic and technical aspects of ceasefires, offering insider expertise and experience-sharing on the topic. It covered concepts, key elements, and cases, as well as common challenges encountered during negotiations and mediation. The content was drawn from a variety of sources such as UN and DPPA guidance documents, policies, resolutions, literature, case studies, and peace agreements, supplemented by the insights and experiences of participants, organizers, and guest speakers. The training aimed to create a secure and confidential environment for

participants to discuss questions, concerns, ideas, and challenges. The goal was to enhance the participants' capacity in a supportive learning setting, enabling them to influence changes in security arrangements, including influencing the perspectives of those who may not prioritize gender equality. The program also explored how this has been achieved in other contexts, including by involving relevant male and female experts in discussions with participants. Live sessions with high-level guest speakers also enabled participants to hear personal stories and background from senior women negotiators and mediators in previous ceasefire processes. I could take the special lectures from Mme. Bineta Diop, Special Envoy of the Chairperson of the African Union Commission on Women, Peace and Security, Shadia Marhaban, a team member of the Free Aceh Movement (GAM) peace negotiating team in Helsinki (2005) that ended the 30 years conflict and Tanja Nijmeijer, a Dutch former guerrilla fighter and English teacher who has been a member of the Colombian guerrilla group Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) since 2002.

III. Key Insights

1. Diversity of Conflict

While using the term 'conflict,' the word carried different meanings, implications, and weights. In South Korea, where missile launches by North Korea are no longer surprising, there is a sense of desensitization to safety. In contrast, a participant named Ula from Palestine couldn't join the education due to the Israel-Palestine war, and her message left in the chat room amidst everyone's concern was, "I have never experienced such bombings. I don't know if I will survive." Another participant, Rabab, revealed that her cousin was killed one day, and her nephew was kidnapped, restricting her attendance in class. Their lives

were on the battlefield, and I could face the multifaceted nature of violence not as a distant story from books or media but through the lived experiences of friends studying together. It presented a reality of conflict very different from what I had imagined. It was eye-opening.

2. Understanding Cultural Differences

I gained an understanding of the cultural differences in expressing terms like ceasefire as armistice or vice versa, varying by country preferences. Additionally, the lesson included learning about the differences in terms related to negotiation, mediation, and arbitration. It became evident that these terms are interpreted and influenced diversely based on the history and characteristics of each country. Through sharing stories about our respective countries, we developed mutual respect and understanding of each other's cultures, leading to an increased awareness of various security situations worldwide, including Africa, the Middle East, Europe, and Asia. There will certainly be negotiations between countries with the same language, like in the case of Republic of Korea, but negotiations between different languages and cultures are more common. To begin negotiations, it's important to precede with consideration and respect for each other, stemming from recognition of diversity and differences. The cultural disparities and sensitivities related to negotiations were a valuable aspect deeply embedded throughout the entire learning process of this program.

3. Importance of Women's Participation

As implied by the course title, I could theoretically learn about the practical role of women in negotiation processes. Data showed that women's involvement had a positive impact. Consequently, the UN consistently encourages women's participation at various tables and in different processes, fostering an environment supportive of such participation. Despite the limited duration of

four hours per week for ten weeks, I could learn about recent negotiation cases through research, practical exercises, and role-playing scenarios where we were divided into two groups to play the roles of stakeholders. While a Royal Netherlands Navy Commander, who had worked up to D1 level at the UN, expressed disappointment with the content, all participants agreed that the shared experiences of diverse participants from different countries and advice from veteran program facilitators were valuable.

4. Participation of Youth

Moving beyond women's participation, some countries emphasized the involvement of youth. When I shared the case of South Korea, where young people showed indifference to reunification after more than 70 years since the armistice, participants from other countries found it fascinating and surprising. This was particularly noticeable among participants from the African continent. Discussing youth participation seemed to indicate a progressive and desirable trend. On the other hand, I wondered if the long passage of time in our country had somewhat diminished the urgency and cohesion regarding reunification. I used to be indifferent even to the participation of young generation. I only thought about marginalized women, and that's why I participated in this program. While sharing about participation of youth, I broadened my view on this issue. If the young generation, who will lead the future, actively participates, their constructive opinions are more likely to be reflected in the long-term establishment of policy and development of the national system. Therefore, I believe that we should also consider enhancing youth access to these kinds of programs.

IV. Conclusion

Being able to spend these 10 weeks with diverse and wonderful colleagues was a meaningful experience that may not come again. Understanding each other's situations within the context of cultural differences and historical backgrounds regarding conflict was enlightening. Within the broader framework of WPS, sharing perspectives not only from a military standpoint but also from academia, NGO activists, the UN, government officials, and more widened my existing perspective. I used to vaguely think about the importance of women's participation, but at the negotiation table, I came to understand the significance of their presence. The purpose of this program was to equip mid-career professional women, women activists, and women scholars with the foundational skills necessary for negotiations. However, it would be difficult to claim we fully achieved that goal in the span of 10 weeks. This is because negotiation goes beyond simply learning theory due to the diversity of conflicts and cultural differences. Among the classmates, there were those who already had high levels of knowledge and experience, as well as beginners like myself, making it challenging to meet everyone's expectations. However, witnessing colleagues striving for women's participation in diverse and complex settings gave me hope. Despite the difficulties and the time it takes, I believe that those involved in the program could make progress together. Negotiations require the collaboration of various actors, endless effort, and assistance from many around, but above all, the efforts and enthusiasm of many people to advance negotiations might just be where it all begins. Through such a valuable opportunity, I hope to apply what I've learned in my current position and, in the near future, during PKO activities.



평화를 향한 여정
- UN 남수단 임무단에서의 유류 지원과 국제 협력 -
A Journey Towards Peace
- Fuel Support and International Cooperation in
the UN Mission in South Sudan -

공군 소령 신예철
Maj. Shin, Yaecheol



요약

이 글은 필자가 2020년~2021년 사이 UN 남수단 임무단에서의 경험을 통해 배운 점과 느낀 점을 공유하는 것을 중심으로 작성한 수기이다. 필자는 민간업체와의 협력을 통한 유류 지원의 효율성, 다양한 인종과 국가와의 협업이 국제평화에 미치는 영향 등을 강조하였으며, 이를 통해 도전과 변화에 대한 두려움을 극복하고 현대 사회의 요구에 발맞추어 나가는 방법을 제시한다. 최종적으로, 다양성과 협력의 가치를 인정하고 새로운 시대에 발전해 나가는 데 필요한 태도와 전문성을 강조하였다.

ABSTRACT

This essay is a personal reflection written by the author between 2020 and 2021, focusing on sharing their experiences and insights gained from their mission with the UN mission in South Sudan. The author emphasizes the efficiency of fuel support through collaboration with private companies and the impact of collaboration among diverse races and nations on international peace. Through this, they suggest ways to overcome fears of change and challenges, aligning with the demands of modern society. Ultimately, the author underscores the value of diversity and cooperation, highlighting the attitudes and expertise necessary to thrive in a new era.

평화를 향한 여정

- UN 남수단 임무단에서의 유류 지원과 국제 협력 -

A Journey Towards Peace

- Fuel Support and International Cooperation in the UN Mission in South Sudan -

공군 소령 신예철

Maj. Shin, Yaecheol

I. 서론

UN 남수단 임무단에서 근무하면서, 민간업체의 전문성을 활용한 유류 지원의 효율성 뿐만 아니라, 다양한 인종과 국가들이 함께 일하는 과정 자체가 국제평화를 향한 여정임을 깊이 깨달았다. 이 경험은 나에게 많은 것을 가르쳐 주었고, 이를 통해 배운 점을 공유하고자 한다.

처음 남수단에 도착했을 때, 민간업체와 국제기구가 어떻게 협력하여 유류 공급을 관리하는지 보는 것은 놀라운 경험이었다. 이러한 협력을 통해 유류 공급의 효율성을 극대화할 수 있었고, 이는 임무 수행의 성공에 있어 필수적인 요소였다. 민간업체의 로지스틱스와 공급망 관리 능력은 국제기구의 임무에 큰 도움이 되었다. 이 과정에서 나는 외부 전문성을 받아들이고 활용하는 것이 변화하는 시대에 적응하는 데 얼마나 중요한지를 배웠다.

또한, 다양한 인종과 국가의 사람들과 함께 일하는 경험은 내게 큰 영감을 주었다. 각자 다른 배경을 가진 우리가 공통의 목표를 향해 협력하는 과정은 때로는 도전적이었지만, 이는 국제평화를 위한 실질적인 노력이라는 것을 깨닫게 해주었다. 서로 다른 문화와 관점을 이해하려 노력함으로써, 우리는 더 강력한 팀워크를 구축할 수 있었고, 이는 임무의 성공을 위해

필수적이었다.

이러한 경험을 바탕으로, 우리 군이 현대 사회의 빠른 변화에 발맞추어 나가는 데 있어서도 비슷한 접근 방식을 취할 수 있다고 생각한다. 도전과 변화에 대한 두려움을 극복하고, 새로운 전문 지식과 협력의 가치를 인정하는 것이 중요하다. 또한, 다양성을 포용하고, 서로 다른 관점에서 배우려는 태도는 우리가 더 넓은 시야를 가지고 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다.

UN 남수단 임무단에서의 근무는 나에게 도전과 변화를 받아들이는 법, 그리고 다양성의 가치를 이해하는 귀중한 교훈을 주었다. 이 경험을 통해 배운 점들을 우리 군과 공유함으로써, 우리 모두가 함께 발전하고, 현대 사회의 도전에 효과적으로 대응해 나갈 수 있기를 바란다.

II. 본론

1. 뜻밖에도 파병을 결정하게 되다.

어떤 날이었다, 평범한 하루처럼 시작된 것 같은데, 결국 내 인생에서 잊지 못할 하루가 되어버린 사무실에서의 일과가 거의 끝나가고 있었고, 나는 평소와 같이 내일 할 일들을 미리 정리하고 있었다. 그때였다. 부서장님께서 나를 사무실로 부르셨다. 그 순간, 내가 무언가 실수를 한 것이 아닌가 싶어 긴장되었다.

부서장님 사무실에 들어서자마자, 나는 안도의 한숨을 내쉬었다. 분위기는 예상했던 것과 달리 따뜻하고 친근했다. 부서장님은 직접 차를 내오셨고, 우리 사이에는 진솔한 대화가 오고 갔다. 그날 대화의 주제는 다름 아닌 '남수단 파병'이었다. 사실, 나는 몇 주 전에 남수단 파병 공고를 본 적이 있었다. 하지만 그때는 특별한 관심 없이 그저 한눈에 스쳐 지나간 정보 중 하나였다.

부서장님은 나에게 왜 남수단 파병을 고려해보지 않느냐고 물으셨다. 처음에는 당황했다. 나 자신도 몰랐던 내 안의 가능성을 부서장님이 발견하신 것 같았다. 그분은 내가 가진 잠재력과 그동안의 업무 성과를 높이 평가해주셨고, 남수단 파병이 내 경력뿐만 아니라 개인적 성장에도 큰 도움이 될 것이라고 격려해주셨다.

그 순간, 내 마음속에는 새로운 생각의 씨앗이 심어졌다. 남수단이라는 나에게 낯선 땅에서의 새로운 도전이라니, 그것은 분명 내 삶에 특별한 변화를 가져다줄 것이라는 예감이 들었다. 부서장님과의 대화는 내게 새로운 관점을 제공해주었고, 나는 그날 밤 잠들기 전까지 남수단 파병에 대해 심도 깊게 고민해보기로 결심했다.

결국, 그 대화 이후 며칠 동안 내내 고민에 고민을 거듭한 끝에, 나는 남수단 파병에 지원하기로 결정했다. 그 결정은 쉽지 않았지만, 동시에 나를 성장시킬 수 있는 뜻깊은 도전으로 다가왔다. 내가 가진 역량을 시험해볼 기회, 그리고 무엇보다 내가 진정으로 어떤 사람인지를 알아가는 여정이 될 것이라는 기대감이 컸다.

부서장님과의 그 대화가 없었다면, 나는 아마도 내 삶에서 이렇게 큰 도전에 나서보지 못했을 것이다. 그날, 부서장님은 단순히 한 가지 기회를 제시한 것이 아니라, 내 삶의 방향을 바꿀 수 있는 희망의 불씨를 선물해주셨다. 이제 남수단으로의 여정이 내 앞에 펼쳐져 있고, 나는 그 길을 따라 새로운 나를 발견하기 위해 한 걸음 한 걸음 나아가고 있었다.

2. 남수단 당시 상황에 대하여

파병 준비 과정에서 남수단에 대해 배우기 시작했을 때, 나는 이 나라의 복잡한 정치 상황과 갈등의 역사에 대해 깊이 이해할 필요가 있음을 깨달았다. 2020년 당시, 남수단은 여전히 불안정한 평화를 유지하고 있었으며, 나는 이곳에서 우리의 임무가 얼마나 중요한지를 절실히 인식하게 되었다.

남수단은 2011년 스스로를 독립국으로 선언하며, 수십 년간 지속된 북부 수단과의 분쟁에서 벗어났다. 하지만 독립 이후에도, 내부적으로 여러 정치적, 종교적, 그리고 부족 간의 갈등이 계속되어 왔다. 2020년 당시, 나는 남수단이 비교적 최근에 체결된 평화 협정의 취약한 상태에 있음을 배웠다. 이 평화 협정은 다양한 무장 단체와 정부 간의 긴장을 완화하기 위해 노력하고 있었지만, 여전히 갈등의 불씨는 남아 있었다.

현지 교육 과정에서는 남수단의 복잡한 부족 구조와 이것이 정치적 갈등에 어떻게 영향을 미치는지에 대해서도 배웠다. 나라는 다양한 부족들로 이루어져 있으며, 각 부족은 자신들만의 독특한 문화와 전통을 가지고 있다. 이러한 다양성은 남수단의 장점 중 하나이지만, 동시에 정치적 안정성을 확보하는 데 있어서 큰 도전이기도 했다.

또한, 우리는 남수단의 경제 상황과 자원 분배 문제, 특히 석유 자원이 어떻게 국가 내 갈등

의 한 원인이 되고 있는지에 대해서도 배웠다. 석유 수익은 남수단 경제의 주요한 부분을 차지하고 있으나, 이 자원의 수익이 공평하게 분배되지 않음으로써 갈등이 촉발되곤 했다.

이러한 배경 지식을 바탕으로, 나는 남수단에서의 우리 임무가 단순히 군사적 차원을 넘어서, 이 나라의 평화 구축 과정에 기여하는 것임을 깨달았다. 우리의 역할은 안정성을 증진시키고, 갈등 해결을 위한 대화를 촉진하며, 궁극적으로는 남수단 국민이 지속 가능한 평화를 이루어낼 수 있도록 지원하는 것이었다.

국제평화활동센터에서의 교육 과정은 내 파병 준비의 핵심이었다. 교육을 통해 UNMISS의 임무와 목표, 역할 및 중요성에 대한 깊은 이해를 얻게 되었고, 이는 남수단에서의 우리 역할을 보다 명확히 해주었다.

교육의 첫 단계에서 우리는 UNMISS의 주요 임무인 남수단 내 평화 유지, 인권 보호, 그리고 인도적 지원의 촉진에 대해 배웠다. 이 임무들은 간단하게 들릴 수 있지만, 실행에 옮기는 것은 매우 복잡한 과제였다. 남수단의 다양한 민족적, 정치적 갈등 배경을 이해함으로써, UNMISS의 활동이 얼마나 중대한지를 깊이 깨달았다.

또한, 교육 과정은 UNMISS가 남수단에서 수행하는 다양한 역할에 대해 상세히 다뤘다. 이는 민간인 보호, 갈등 해결 지원, 그리고 평화 구축 활동에 이르기까지 다양했다. 특히, 민간인 보호 시설 운영의 중요성에 대해 배우면서, 우리의 역할이 단순히 군사적인 측면을 넘어서 인간의 삶과 직접적으로 연결되어 있음을 깨닫게 되었다.

교육 과정 중 가장 강조된 부분 중 하나는 협력의 중요성이었다. UNMISS의 성공은 다양한 국제 파트너, 지역 공동체, 그리고 남수단 정부와의 긴밀한 협력에 달려 있다는 것을 배웠다. 이러한 협력을 통해 우리는 공통의 목표인 남수단의 평화와 안정을 향해 함께 나아갈 수 있다.

교육을 마치고 난 후, 나는 UNMISS의 중요성을 새롭게 인식하게 되었다. 남수단에서의 우리 임무는 단지 하나의 작업이 아니라, 국가의 미래를 바꾸고, 수많은 생명을 보호하며, 더 나은 세상을 만들기 위한 국제사회의 노력의 일부임을 깨달았다. 이 교육 경험은 남수단에서의 모든 행동과 결정에 있어 나의 길잡이가 되었으며, 나를 더 책임감 있는 평화 유지 요원으로 성장시키는 데 크게 기여했다.

3. 유엔 남수단임무단(UNMISS)에 도착하다.

남수단의 시골 버스정류장 같은 공항을 벗어나 유엔 하우스로 향하는 길은, 이 땅이 겪고 있는 고통과 희망이 교차하는 현장으로 이어졌다. 차창 밖으로 펼쳐지는 풍경은 감동적이면서도 가슴 아픈 대비를 이루며, 이곳의 삶이 얼마나 다층적인지를 보여주었다.

차량이 도로를 따라 서행하면서, 먼저 눈에 띈 것은 가난에 시달리는 아이들의 모습이었다. 그들의 눈빛에는 순수함과 동시에 어른스러운 무게감이 깃들어 있었다. 이 아이들은 거리에서 살아가는 법을 배워가며, 너저분하게 어질러진 플라스틱병과 같은 쓰레기 속에서 놀이를 찾거나, 어쩌다 한 끼를 해결하는 모습에서 생존의 기지를 보여주었다.

주변은 황량한 풍경으로 가득했다. 대지는 건조하고, 여기저기에 버려진 반고철로 변한 중고차들이 눈에 띄었다. 이 차량들은 여전히 생활의 일부로 사용되고 있었으며, 이는 이곳 사람들의 유연함과 현실에 대한 적응력을 상징하는 듯했다. 도로변을 걷는 어른들의 얼굴에는 삶의 역경이 그대로 묻어나 있었고, 그들의 어두운 인상은 이 땅이 겪은 시련을 말해주는 듯했다.

하지만 그 모든 어려움 속에서도, 가끔씩 마주치는 해맑은 아이들의 웃음은 이곳에도 변함없이 희망이 존재함을 상기시켜주었다. 그들의 웃음 속에는 현재의 고통을 잠시나마 잊게 하는 치유의 힘이 있었다. 이 아이들은 더 나은 미래를 향한 약속 같았으며, 그들의 존재 자체가 이 지역 사회에 긍정적인 에너지를 불어넣고 있었다.

이렇게 남수단의 길을 따라 이동하며, 나는 이 땅의 아름다움과 아픔, 그리고 그사이에 존재하는 강인한 생명력을 목격했다. 유엔 하우스에 도착한 순간, 나는 이미 이곳의 일원이 된 듯한 느낌을 받았다. 남수단의 현실이 내게 던진 질문에 답하기 위해, 나는 이제부터 시작될 여정에 대한 깊은 성찰과 준비를 하게 되었다.

남수단, UN 하우스에서의 14일간 격리는 내 파병 생활 중 가장 도전적인 시기 중 하나였다. 코로나 19로 인해 세계 곳곳이 멈춰 선 가운데, 나는 남수단의 한복판에서, 마음대로 외부로 나갈 수 없는 상황에 처했다. 그 격리 생활은 감정적으로나 정신적으로 쉽지 않은 경험이었다. 하지만 그 시간을 견딜 수 있었던 것은 바로 1년 전에 파병되어 이제 막 임무를 마친 동료들의 음식 지원 덕분이었다.

파병 초기, 낯선 환경과 격리의 압박감은 나를 무기력하게 만들었다. 창문 너머로 보이는 남수단의 풍경은 그저 먼 나라 이야기처럼 느껴졌고, 내가 여기 있는 이유조차 잠시 잊게

만들었다. 그러나 이 격리 기간 동안, 이미 1년간의 임무를 마치고 돌아갈 준비를 하고 있던 선배 파병 군인들의 지원이 있었다. 그들은 매일 우리에게 식사를 전달해주었다. 이 음식은 단순한 식사 이상이었다. 그것은 격리된 환경 속에서도 우리가 서로 연결되어 있음을, 그리고 외롭지 않다는 것을 상기시켜주었다.

이 음식을 통해 전달된 것은 영양분만이 아니었다. 그것은 동료애와 파병 지역에서의 생활이 얼마나 힘들 수 있는지를 잘 알고 있는 사람들의 이해와 지지였다. 매 식사 때마다, 나는 더 이상 혼자가 아니라는 것을 느꼈다. 그들의 작은 배려가 나에게 큰 힘을 주었고, 내내 긍정적인 마음을 유지할 수 있게 만들어주었다.

때로는 음식을 전달하면서 잠시 대화를 나눌 기회가 있었다. 그들은 자신들의 경험을 나누며, 남수단에서의 생활, 문화, 그리고 여기서 근무하면서 겪었던 다양한 도전에 대해 이야기 해주었다. 이 대화들은 나에게 남수단에서의 임무가 단지 어려움만이 아니라, 배움과 성장의 기회임을 깨닫게 해주었다.

그 14일간의 격리 생활은 내 남수단에서의 임무를 시작하기 전, 예상치 못한 방식으로 나를 준비시켰다. 동료들의 음식 지원 덕분에 격리 기간 동안 몸과 마음을 건강하게 유지할 수 있었고, 무엇보다 그들의 이야기와 지원은 내게 파병 생활의 의미와 중요성을 다시 한번 일깨워주었다. 결국, 격리를 마치고 본격적인 임무에 착수했을 때, 나는 이미 깊은 동료애와 강한 사명감을 가지고 있었다. 그 모든 것은 1년 전에 파병된 동료들이 남겨준, 무형의 선물이었다.

4. 배속지인 남수단 북부 허브 말라칼로 향하다.

말라칼로 가기 전에, 나는 그 지역에 대해 조금 더 알아보기로 했다. 남수단 북동부에 위치한 말라칼이 어떤 곳인지, 그곳의 지리적 및 전략적 중요성은 무엇인지 궁금했다. 조사하면서 알게 된 사실은 말라칼이 백나일 강변에 자리 잡고 있어 농업과 생활에 필수적인 물자원을 제공한다는 것이었다. 또한, 이 지역은 남수단 내 다른 지역으로 가는 교통의 요충지이며, 무역에 있어서도 중요한 역할을 한다는 것을 알게 되었다.

말라칼은 남수단의 갈등 역사에서도 여러 번 중요한 위치로 언급되었다. 갈등 해결과 평화 구축 작업에 있어서 이 지역이 중대한 역할을 하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 지리적, 전략적 중요성을 이해하면서, 나는 말라칼에서의 파병 임무가 단순한 군사 작전을 넘어서, 지역

의 안정과 발전에 기여할 수 있는 중요한 기회라는 것을 다시 깨달았다.

남수단, 주바의 톱핑 기지에서 배속지인 말라칼로 이동하기 위해 아담한 사이즈의 비행기에 몸을 실었다. 주바에서의 생활이 익숙해질 무렵, 새로운 장소로의 이동은 다시 한번 내 감정에 소용돌이를 일으켰다. 비행 준비가 완료되고, 비행기가 활주로를 따라 이륙하는 순간, 나는 남수단 내부의 다른 지역을 탐험하는 또 하나의 모험을 시작하고 있음을 깨달았다.

아담한 비행기는 톱핑 기지를 떠나 얼마 지나지 않아 남수단의 광활한 풍경 위를 날고 있었다. 창밖으로 보이는 땅은 끝없이 펼쳐진 메마른 땅과 가끔씩 보이는 나무들로 이루어진 풍경이었다. 남수단의 자연은 그야말로 웅장했지만, 그 속에 숨겨진 어려움과 갈등의 흔적도 함께 느껴졌다.

말라칼에 도착했을 때, 나를 맞이한 것은 비포장 활주로만이 덩그러니 있는, 공항이라고 부르기에는 다소 부족해 보이는 모습이었다. 비행기가 활주로에 접근하며 흙먼지를 일으키는 가운데, 나는 이곳이 남수단 내에서도 상대적으로 소외된 지역 중 하나임을 직감할 수 있었다. 말라칼 공항의 모습은 이 지역의 현실을 상징하는 듯했다. 여기서의 생활과 작업 환경이 주바와는 매우 다를 것이라는 예감이 들었다.

시골 구멍가게보다 못한 공항에서 말라칼 유엔기지로 가는 도중 나의 일상과는 거리가 먼 광경에 마주쳤다. 옆을 지나가는 것은 말라비틀어진 염소 무리를 이끄는 한 남자였다. 그 자체로는 평범한 일상의 한 장면처럼 보였지만, 내 눈을 사로잡은 것은 남자의 어깨에 멘 AK소총이었다. 평화로운 일상 속에서 보기 힘든 무기의 존재에 순간적으로 깜짝 놀랐다. 하지만, 남수단에서의 생활은 이러한 광경이 그리 드물지 않음을 알게 해주었다. AK소총이 염소 한 마리보다도 싼 가격에 거래된다는 사실을 알고 나니, 놀라움은 이내 현실의 이해로 바뀌었다. 이 지역에서 소총의 흔함은 불안정한 치안 상황의 반영이자, 생존을 위한 필수적인 도구로 여겨지는 경우가 많았다.

남수단의 이러한 현실은 내가 사전 교육을 통해 배운 내용과 맞닿아 있었다. 갈등과 불안이 일상이 된 곳에서, 무기는 단순한 공격 수단이 아니라 자신과 가족을 보호하기 위한 방법 중 하나로 여겨진다. 그리고 이러한 상황은 UNMISS 임무의 중요성을 더욱 강조한다. 평화 유지와 안정화 작업이 얼마나 필요한지, 그리고 이러한 환경 속에서 우리가 할 수 있는 일의 가치가 얼마나 큰지를 일깨워주었다.

이 경험은 남수단에서의 나의 역할에 대해 깊은 성찰을 하게 만들었다. 염소 무리를 이끄는

남자와 그의 AK소총은 남수단이 안고 있는 복잡한 문제들의 상징과도 같았다. 이를 통해, 나는 현지의 생활 방식과 문화를 이해하려 노력해야 하며, 이곳의 사람들과 더 깊이 연결되려는 노력이 얼마나 중요한지를 깨달았다. 불안한 치안 상황 속에서도, 이곳 사람들은 일상을 꾸려가고 있었고, 우리의 임무는 그들의 안전과 평화를 지키는 것이었다.

말라칼 기지로 향하는 그 짧은 여정은 나에게 남수단의 현실을 더 깊이 이해하고, 내가 여기에 있는 이유를 다시 한번 상기시켜주었다.

5. 말라칼에서 유류장교로 일하다.

말라칼에서의 나는 유류장교로서의 임무를 수행했다. 이곳에서 내 역할은 말라칼뿐만 아니라 인근 북부 지역의 군소 기지들의 유류 소모량을 단기, 중기, 그리고 장기적으로 관리하는 것이었다. 이 임무는 매우 중요했으며, 각 기지의 원활한 작전 수행을 위해 핵심적인 역할을 했다.

나의 일상은 각 기지의 유류 사용량을 모니터링하고, 필요에 따라 일정 재고량 이상을 항상 유지할 수 있도록 관리하는 것으로 시작됐다. 이를 위해 나는 바지선과 항공기를 통해 유류를 신청하고 공급받는 과정을 주관했다. 이 과정은 단순한 숫자 계산을 넘어서, 각 기지의 작전 활동과 유류 공급 사이의 섬세한 균형을 맞추는 데 중점을 뒀다.

특히, 말라칼과 같이 전략적으로 중요한 지역에서는 유류 공급의 안정성이 작전의 성공 여부를 좌우할 수 있기 때문에, 나의 역할은 더욱 중요했다. 나는 각 기지의 소모량을 정확히 예측하고, 여러 불확실성에 대비해 항상 충분한 양의 유류가 확보되도록 해야 했다. 이를 위해 나는 현지 조건과 예상되는 작전 활동에 대한 깊은 이해를 바탕으로 계획을 세웠다.

유류 공급 작업은 때때로 예측 불가능한 날씨 조건이나 치안 등 운송과정의 문제로 인해 어려움에 직면하기도 했다. 그럼에도 불구하고, 나는 각 기지가 작전을 지속할 수 있도록 필요한 유류를 시기적절하게 공급받을 수 있게 최선을 다했다. 이 과정에서 나는 바지선과 항공기를 활용해 유류를 운송하는 다양한 방법에 대해 배우게 되었으며, 이는 나의 물류 및 공급체인 관리 능력을 크게 향상시켰다.

말라칼에서의 나의 경험은 단순히 유류장교로서의 기술적인 업무를 넘어서, 현장에서 실질적인 문제 해결과 의사결정 과정에 참여하는 중요한 기회였다. 이 경험은 나에게 전략적 사고와 팀워크의 가치를 깊이 깨닫게 해주었고, 앞으로의 경력에 있어 소중한 자산이 되리라

생각하였다.

어느 날, 사무실에서 바라본 저 강 너머 풍경 속에 예기치 않게 눈길을 끄는 것이 있었다. 비행기의 파편이 그곳에 전시품처럼, 관리도 없이 그저 놓여 있었다. 처음에는 그것이 어떤 이유로 거기에 있는지 의아했다. 그러던 중, 항공기에 유류를 공급하는 절차를 감독하면서 들은 이야기가 떠올랐다. 그 비행기는 예전에 유류 품질에 이상이 있어 추락했다고 한다.

그 사실을 알게 된 순간, 저 멀리 놓인 비행기 파편이 단순한 잔해가 아니라, 중요한 메시지를 전달하는 것처럼 느껴졌다. 유류 공급의 중요성과 그 과정에서의 각별한 주의가 얼마나 중대한지를 깨닫는 순간이었다. 항공기 급유는 단순히 연료를 채우는 행위를 넘어서, 그 과정 하나하나가 안전과 직결된다는 것을 몸소 느낄 수 있었다.

그날 이후로, 저 파편을 볼 때마다 책임감과 역할에 대해 다시 한번 생각하게 되었다. 유류의 품질 관리는 물론, 급유 절차의 철저한 감독이 얼마나 중요한지를 뼈저리게 느끼며, 감독하는 일이 항공기의 안전과 직접적으로 연결되어 있다는 사실을 잊지 않기로 했다. 그 파편은 나에게 끊임없는 경각심을 일깨워주는 묵직한 교훈과도 같았다.

6. 한국군과는 다른 방식의 유류지원 업무

가. UNMISS의 유류지원과 ETO(Emergency Take Over) 연습

유엔 남수단 임무단(UNMISS)의 유류지원 분야에서 트라이스타(TriStar)라는 민간업체와의 연계를 통한 유류 지원 운영은 특히 인상적인 부분이었다. 이 과정에서 UNMISS 유류 부서와 트라이스타 간의 역할과 책임 구분은 매우 체계적으로 이루어졌다.

트라이스타는 유류 공급과 관련된 물류 및 운영을 담당하는 민간업체로, UNMISS의 다양한 기지와 캠프에 필요한 유류를 공급하는 역할을 수행했다. 이 과정에서 트라이스타는 유류의 구매, 운송, 그리고 저장과 같은 물류 체인의 모든 단계를 관리했다. 또한, 유류의 품질 관리 및 공급 일정 관리도 트라이스타의 중요한 책임 중 하나였다.

한편, UNMISS 유류부서의 역할은 트라이스타와 협력하여 유류 공급이 UNMISS의 운영 요구와 일정에 부합하도록 하는 것이었다. 유류부서는 각 기지와 캠프의 유류 소모 예측을 기반으로 필요한 유류량을 결정하고, 이를 트라이스타에 통보하여 공급을 조정했다. 또한, 유류부서는 유류 공급의 신뢰성과 안정성을 확보하기 위해 트라이스타와 긴밀히 협력하여, 유류 공급 과정에서 발생할 수 있는 문제를 사전에 예방하고 해결하는 데 주력했다.

이러한 역할 분담은 UNMISS의 작전 효율성을 크게 높였다. 특히, 남수단 같은 복잡하고 변동성이 큰 환경에서는 유류 공급의 안정성이 임무 수행의 성공에 직접적인 영향을 미치기 때문에, 트라이스타와의 긴밀한 협력은 매우 중요했다. UNMISS 유류부서와 트라이스타 간의 체계적인 역할과 책임 구분은 유류 공급을 원활하게 하여, 남수단 내에서의 유엔 임무 수행을 지원하는 데 핵심적인 역할을 했다.

트라이스타(TriStar)와의 협력을 통해 처음으로 Turn Key 방식의 계약에 대해 깊이 알게 되었다. 이 계약 방식은 UNMISS와 같은 대규모 국제 임무에 참여하는 데 있어서 효율성과 신뢰성을 크게 높여주는 핵심 요소 중 하나였다.

Turn Key 계약은 '열쇠를 돌리기만 하면 되는'이라는 의미처럼, 프로젝트의 설계부터 완성까지 모든 과정을 한 업체가 책임지는 방식을 말한다. 이 계약을 통해 UNMISS는 특정 서비스나 시설의 필요성을 업체에 전달하기만 하면, 그 이후의 모든 과정은 업체가 전담하여 처리한다. 예를 들어, 유류 공급의 경우에는 트라이스타가 유류의 구매, 운송, 저장 및 관리까지 모든 과정을 담당하는 것이다.

이 방식의 가장 큰 장점은 프로젝트의 효율성과 신속성을 극대화할 수 있다는 점이다. UNMISS와 같이 복잡하고 다양한 요구가 있는 조직에서는 프로젝트의 세부 사항에 대해 일일이 관리하고 조정하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다. 하지만 Turn Key 계약을 통해 한 업체가 모든 책임을 지고 진행하게 함으로써, UNMISS는 보다 큰 그림에 집중하고, 필요한 서비스나 시설을 시기적절하게 확보할 수 있다.

또한, 이 계약 방식은 프로젝트의 예산 관리에도 도움을 준다. 계약 체결 시에 전체 프로젝트 비용이 명확히 정의되고, 추가 비용 발생의 가능성이 줄어들기 때문이다. 이는 예산의 투명성과 예측 가능성을 높이며, 재정적 안정성을 유지하는 데 중요하다.

트라이스타와의 Turn Key 계약을 통해, 나는 프로젝트 관리의 새로운 방식과 그 효율성에 대해 배울 수 있었다. 이러한 계약 방식이 UNMISS의 유류 공급뿐만 아니라 다양한 서비스와 시설 관리에 어떻게 적용될 수 있는지를 이해하게 되었고, 이는 나의 전문성을 넓히는 데 큰 도움이 되었다.

이처럼 민간기업의 전문성과 군과 국제기구의 체계성을 활용한 유류의 시스템은 충분한 시너지에 의해 효과성과 효율성을 가질 수 있다. 다만 군이나 갈등지역에서 민간업체에 주요한 시설 일부를 할당하는 것은 큰 결단이 요구된다. 왜냐하면, 민간업체의 직원들은 영리에

의해서 움직이는 경향이 많고 기본적으로 군의 인력처럼 신체적인 위협을 대비해 훈련되지 않았기 때문이다.

하지만 남수단에서의 근무는 언제나 예측 불가능한 상황에 대비해야 한다는 것을 의미했다. 치안이 기본적으로 불안정한 이곳에서는 비상사태가 발생할 가능성이 늘 존재하기 때문에, 유류지원과 같은 핵심적인 업무도 이러한 가능성을 염두에 두고 계획되어야 했다. 이런 상황에 대비하기 위해, 평시에도 기지 규모에 따라 일정 수의 다국적 군인들이 기지에서 유엔 민간인 직원들과 함께 근무하며, Emergency Take Over(ETO) 연습을 정기적으로 실시했다.

ETO 연습은 비상 상황 발생 시 신속하고 효율적으로 유류 지원을 계속할 수 있도록 하는 시뮬레이션 훈련이었다. 이러한 연습을 통해 우리는 다양한 비상사태에서 유류 공급의 연속성을 유지하는 방법을 숙달할 수 있었다. 비상 상황에 대비한 계획을 세우고, 그 계획을 실행에 옮길 수 있는 능력은 남수단에서의 우리 임무 수행에 있어 매우 중요한 요소였다.

ETO 연습은 실제 상황과 가깝게 진행되었다. 우리는 다양한 시나리오를 설정하여, 공격 받을 경우, 자연재해가 발생할 경우 또는 기타 비상 상황에서의 유류 공급 계획을 점검했다. 이 과정에서 군인들과 민간인 직원들은 긴밀히 협력하여, 각자의 역할과 책임을 명확히 파악했다. 이는 비상 상황 발생 시 혼란을 최소화하고, 효과적인 대응을 가능하게 하는 데 큰 도움이 되었다.

정기적인 ETO 연습을 통해, 우리는 비상사태에 대비한 유류 지원 계획의 취약점을 발견하고 개선할 기회를 가졌다. 또한, 다국적 군인들과 민간인 직원들 사이의 협력과 의사소통 능력도 크게 향상되었다. 이러한 준비와 연습은 남수단에서의 우리 임무를 보다 안전하고 효과적으로 수행하는 데 필수적이었다.

남수단에서의 경험은 내게 많은 것을 가르쳐 주었다. 특히, 평시에도 비상사태에 대비하는 것의 중요성을 실감할 수 있었고, 다국적 팀과 협력하여 목표를 달성하는 경험은 앞으로의 군 생활에도 큰 자산이 될 것이다.

우리나라와는 다르게, 남수단에서는 유류 공급과 관리를 민간업체가 담당하고 있었고, 이는 평시의 거의 모든 역할을 아우르는 광범위한 작업이었다. 이러한 시스템이 유지되는 이유 중 하나는 비전투원에 의해 수행될 수 있는 업무라는 점이었으며, 이는 군 인력을 보다 전투 분야에 집중할 수 있게 만들어 줬다.

특히 주목할 점은, 비상 상황에 대비한 ETO 연습과 같은 시스템이었다. 비상사태가 발생할 경우를 대비해 민간업체와 군이 협력하여 실시하는 이 연습은, 비전투원이 주도하는 유류 관리 시스템의 안정성을 높이는 데 큰 역할을 했다. 이러한 점에서, 비상 상황에 대비한 체계적인 준비와 대응 방안 마련은 평시 유류 관리 시스템의 핵심적인 부분으로 작용했다.

이 경험을 바탕으로 생각해보면, 우리나라에서도 비슷한 제도를 도입할 수 있을 것 같다는 생각이 든다. 유류 분야에서 비전투원이 주요 역할을 수행하게 함으로써, 군은 보다 전투분야와 임무에 더 많은 자원과 주의를 기울일 수 있게 될 것이다. 또한, 민간업체와의 협력을 통해 평시의 유류 관리뿐만 아니라, 비상 상황에 대한 대비도 체계적으로 이루어질 수 있을 것이다.

남수단에서 보았던 것처럼, ETO 연습과 같은 시스템을 도입하여, 만에 하나의 상황에 대비한다면, 우리나라도 유류 관리의 효율성과 안정성을 크게 향상시킬 수 있을 것이다. 이는 군의 전략적 역량 강화뿐만 아니라, 국가의 전반적인 안보와 안정에도 기여할 수 있는 긍정적인 변화를 가져올 것이다. 남수단에서의 경험은 이러한 가능성을 제시해 주었으며, 이는 앞으로 우리나라에서도 고려해 볼 가치가 있는 제안이라 생각한다.

나. NATO의 유류 지원

NATO와 미군에서 역시 유류 지원 및 운영은 전략적으로 중요한 부분이며, 이 분야에서 민간업체의 참여는 매우 큰 역할을 하고 있다. 전투 요원이 아닌 민간인이 수행할 수 있는 영역에서 민간업체가 참여하는 것은 여러 가지 이유에서 필수적이다.

우선, 민간업체는 특화된 전문 지식과 기술을 가지고 있어, 효율적인 유류 공급 및 관리 시스템을 운영할 수 있다. 이들은 유류 구매, 운송, 저장, 그리고 분배에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 최신 기술과 방법론을 적용해 효율성을 극대화할 수 있다. 예를 들어, 최첨단 물류 관리 시스템을 통해 유류의 원활한 이동을 보장하고, 첨단 센서와 모니터링 시스템을 이용해 저장 탱크의 상태를 실시간으로 감시할 수 있기 때문이다.

또한, 민간업체는 유류 공급망의 유연성과 확장성을 제공한다. NATO나 미군과 같은 대규모 군사 조직은 전 세계 다양한 지역에서 작전을 수행하므로, 민간업체와의 협력을 통해 지역적 제약을 극복하고 신속하게 유류 공급망을 조정할 수 있다. 이는 작전 지역의 변화나 긴급 상황에 빠르게 대응하는 데 큰 장점이다.

민간업체의 참여는 군대 자원의 효율적인 배분에도 기여한다. 전투 요원과 같은 군 인력을 보다 중요한 전략적 임무에 집중시키고, 유류 공급과 같은 비전투 영역은 민간업체에 맡김으로써, 군대의 운영 효율성을 높일 수 있다. 이는 군대의 전반적인 전투 준비 상태와 작전 수행 능력을 강화하는 데 중요한 역할을 한다.

마지막으로, 민간업체의 참여는 비용 효율성을 증대시킨다. 전문 민간업체를 통해 유류 공급과 관리를 아웃소싱함으로써, 군대는 경제적인 비용으로 최적의 서비스를 받을 수 있다. 민간업체는 규모의 경제를 실현하고, 최신 기술과 효율적인 운영 방식을 통해 비용을 절감할 수 있는 능력이 있다.

이처럼 NATO와 미군에서 유류 지원 및 운영 분야에서 민간업체의 참여는 전략적, 운영적, 경제적 여러 면에서 큰 이점을 제공한다. 이러한 협력은 군대의 전략적 목표 달성을 위한 핵심 요소로 작용하며, 민간과 군의 파트너십의 중요성을 잘 보여준다.

7. 남수단 내부적 환경적 요소로 인한 한계에 대한 도전과 극복

남수단에서의 경험 중 하나는 특히 기억에 남는다. 다양한 부족 간의 지속적인 갈등과 중앙정부와 지방세력 간의 일관되지 않은 행정 사항들 사이에서, 유엔 임무 수행은 때로 예상치 못한 장애물에 부딪히곤 했다. 특히, 중앙정부로부터 유엔 임무를 위해 부여받은 유류 수송 업무를 지원하는 민간 유조트럭이 지방세력에 의해 압수되고, 이들이 차량 반환을 위해 별도의 돈을 요구하는 사례는 큰 도전이었다.

이 문제를 해결하기 위해, 우리는 현지 전문가와 유엔 내 여러 부서의 협력이 필요했다. 첫 번째 단계로, 현지 문화와 정치적 상황에 밝은 전문가의 조언을 구했다. 이들은 지역 세력과의 협상에 있어 중요한 인사이트와 접근 방법을 제공했다. 동시에, 안전, 법률, 물류 부서 등 유엔 내 여러 부서가 이 문제 해결을 위해 긴밀히 협력하기 시작했다.

협상 과정은 쉽지 않았다. 우리는 지방세력의 요구를 듣고, 동시에 유엔의 원칙과 임무의 중요성을 강조했다. 목표는 차량을 안전하게 돌려받는 것이었지만, 그 과정에서 우리는 지역 사회와의 신뢰 구축과 지속 가능한 관계 형성에도 중점을 두었다.

장기적인 관점에서 보면, 이 사례는 현지 지역 사회와의 관계를 관리하고 협력하는 방식의 중요성을 깨닫게 해준 귀중한 경험이었다. 결국, 여러 부서의 협력과 현지 전문가의 지원 덕분에 우리는 민간 유조트럭을 무사히 돌려받을 수 있었다. 이 과정에서 현지 세력과의 대화를

통해 상호 이해를 증진시키고, 유엔 임무의 중요성에 대한 인식을 높일 수 있는 기회도 마련되었다.

이 사례는 남수단에서의 유엔 임무 수행에 있어 현지 사정에 대한 깊은 이해, 내부적 협력, 그리고 지역 사회와의 지속 가능한 관계 형성이 얼마나 중요한지를 다시 한번 일깨워주었다. 이 경험은 앞으로 비슷한 상황에 직면했을 때 대응하는 데 있어 중요한 교훈이 되었다.

8. UN에서의 다국적 사람들과의 근무와 교훈

유엔에서 일하면서 가장 큰 도전 중 하나는 다양한 인종과 국가의 사람들이 모여 있기 때문에 발생하는 가치관과 도덕관의 차이였다. 유엔이라는 조직의 목적은 근본적으로 이타적이지만, 때로는 이러한 자원을 관리하는 과정에서 일부 민간업체나 개인이 이를 이용해 자신의 이익을 챙기려는 경우가 있었다.

내가 유류를 지원하고 감독하는 역할을 하면서 겪은 일 중에는 유류를 둘러싼 횡령 사건들이 있었다. 특히 남수단과 같은 곳에서는 임무단 본부의 지시가 제대로 이행되지 않는 경우가 많았고, 이런 상황은 유류 공급과 관련된 행정적 관리적 빈틈을 악용하는 사람들에게 기회를 제공하기도 했다.

이런 문제들을 발견할 때마다 나는 유엔의 정해진 절차에 따라 이를 처리해 나갔다. 문제를 조사하고 증거를 모으며, 필요한 경우 내부적으로 감사를 실시하거나 관련 부서와 협력하여 문제를 해결했다. 이 과정에서 중요한 것은 투명성을 유지하고, 유엔의 원칙을 지키며, 가능한 모든 조치를 취하는 것이었다.

이 경험을 통해 깨달은 것은, 유엔과 같은 국제 조직에서도 자원 관리는 매우 복잡하며, 다양한 이해관계와 충돌하는 가치관 사이에서 균형을 맞추어 나가야 한다는 것이다. 유엔의 목표와 원칙을 지키기 위해서는 지속적인 감시와 투명한 관리가 필요하며, 이는 모든 구성원의 책임이라는 것을 느꼈다.

9. 국제 협력의 중요성과 미래 전망

유엔에서 일하는 것은 때때로 티격태격하는 것처럼 보일 수 있는데, 그 이유는 우리 모두가 다양한 국적과 인종으로 구성되어 있기 때문이다. 각자의 배경과 가치관이 서로 다른 만큼, 일에 대한 접근 방식이나 우선순위에 차이가 있을 수밖에 없다. 하지만 이러한 다양성이 바로

유엔의 힘이자, 여기에서 일한다는 것의 큰 의미 중 하나라고 생각한다.

비록 우리의 작업 방식이 항상 효율적이지는 못할지라도, 우리는 공통의 목표를 향해 나아가고 있다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있다. 세계 평화와 안전, 개발, 인권 증진 같은 목표들은 우리 모두가 공감하고 추구하는 것들이며, 이를 위해 우리는 때로는 의견 차이를 넘어서 협력해야만 한다.

다양한 국적과 인종이 함께 근무하는 것은 우리에게 서로 다른 문화와 사고방식을 이해할 수 있는 소중한 기회를 제공한다. 이러한 이해는 우리가 더 넓은 시각을 가지고 세계의 문제들을 바라볼 수 있게 해주며, 때로는 예상치 못한 창의적인 해결책을 찾아내는 데 도움을 준다.

나는 더 많은 노출과 빈도수를 통해 계속해서 대화할 수 있는 시대가 되기를 바란다. 서로 다른 배경을 가진 사람들 사이의 지속적인 대화는 상호 이해를 증진시키고, 갈등을 줄이며, 더 나은 세상을 만들어나가는 데 필수적이다. 유엔이라는 플랫폼을 통해, 우리는 이러한 대화를 계속해서 확장하고 깊이 있게 이어갈 수 있다.

이렇게 다양한 국적과 인종이 한 곳에서 근무하며 발생하는 모든 도전과 과제에도 불구하고, 그 자체로 큰 의미가 있다고 확신한다. 이는 우리가 서로 다름을 인정하고 이해하며, 결국은 공통의 목표를 향해 나아가는 과정에서 우리 모두가 성장하고 발전할 수 있는 기회를 제공하기 때문이다.

III. 결론

1. 도전과 변화에 대한 두려움을 극복하고 현대 사회의 요구에 발맞추기 위한 방향에 관하여

최근 우크라이나 러시아 전쟁을 볼 수 있듯이 전 세계 다양한 군사 분야는 민간 기술과의 협력을 통해 혁신을 가속하는 추세를 보이고 있다. 이러한 글로벌 트렌드를 반영하여, 우리 군 역시 유류 지원 분야에서도 민간업체의 최신 기술과 전문성을 적극적으로 받아들일 필요가 있다고 생각한다. 물론 이는 군의 기존 체계에 대한 도전이자 변화에 대한 두려움을 극복하는 과정이 될 것이다.

민간업체들은 유류 지원 분야에서 경제성, 효율성 및 안정성을 높이기 위해 다양한 최신 기술을 개발해 왔고, 실시간 연료 추적 시스템, 효율적인 물류 관리 솔루션, 자동화된 재고 관리 시스템 등 연료 공급 체인을 최적화하여 왔기에 ETO 연습 등과 같은 유기적인 협력 방법을 통해 몇 가지 약점을 보완한다면 인구절벽에 의해 봉착한 군의 병력 문제를 해결할 수 있는 충분한 대안이 될 수 있다고 생각한다.

짧은 군 생활에 주제넘은 생각일지 모르지만, 아직 우리 군은 과거의 군이 모든 기술을 선도하여 산업을 이끌던 방식의 전통을 고수하며 내부적으로 개발하거나 유지해 온 체계에 계속 의존하려는 경향이 없지는 않다고 생각한다. 물론 철저한 계획 속에서도 변화하는 과정 중에 빈틈이 생길 수도 있고 기득권층은 변화를 주창한 자들이 감내해야 한다고 비판할 수 있다. 그렇지만 군은 낮은 천장을 가진 투명한 컵에 갇혀 스스로의 잠재력을 가두어 두지 말고 개방성과 협력의 정신을 바탕으로 민간부문과 적극 협력을 하고 군 인력에게 충분한 교육기회 제공을 통해 최신 트렌드, 기술 및 지식을 내재화시킴으로써 냉전의 끝자락 혼란과 위기의 시기를 앞장서서 계획적으로, 주도하며 이끌어 나가기를 간절히 소망해 본다.

2. 남수단에서 돌아온 나에게 그리고 쇼펜하우어를 닮은 그대들에게

사람들은 흔히 군인 하면 떠올리는 것이 전투 현장에서 총을 쏘는 모습일 것이다. 하지만 군대 안에서는 그보다 훨씬 다양한 역할과 임무가 존재한다. 나 역시 군에서 근무하면서 이러한 다양성을 몸소 경험하고 있다. 우리 각자는 자신이 잘할 수 있고, 더 나아가 좋아하는 일을 찾아 그것에 몰두하고 있다. 그리고 그 일이 아무리 작아 보이는 것이라도, 우리는 그것이 더 큰 목표, 즉 세계 평화라는 거대한 목표에 기여할 수 있다고 믿고 싶다.

군대 내에서 나는 다양한 전문 분야의 동료들을 만날 기회가 있었다. 의료부터 통신, 물류, 그리고 교육까지, 각자는 자신의 전문성을 활용해 군의 능력을 강화하고 있다. 이렇게 다양한 역할이 조화를 이루어 전체적인 임무 수행에 기여한다는 사실은 군대라는 조직의 다양성과 복잡성을 잘 보여준다.

나는 개인적으로 군에서의 근무를 통해, 작은 역할 하나하나가 어떻게 큰 목표에 기여할 수 있는지를 보았다. 예를 들어, 유류 공급을 관리하는 일은 겉보기에는 전투와는 거리가 멀어 보일 수 있지만, 실제로는 작전의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 업무다. 이처럼 각자의 역할이 모여 군의 전체적인 작전 수행 능력을 높이는 것을 보며, 나는 개인이 할 수 있는 일의

가치를 더욱 크게 인식하게 되었다.

무엇보다, 나는 군에서의 근무가 단순히 국가의 안보를 지키는 것을 넘어서, 보다 넓은 의미에서 세계 평화에 기여할 수 있는 기회라고 생각한다. 우리가 매일 수행하는 작은 임무들이 모여 국제사회에서의 평화 유지 활동에 기여할 수 있다는 사실은, 군인으로서의 자긍심과 사명감을 느끼게 해준다.

결국, 군대 내에서 각자가 자신이 잘할 수 있고 좋아하는 일을 하며, 그것이 작은 범위에 국한되지 않고 더 넓은 목표, 즉 세계 평화라는 큰 목표로 이어질 수 있기를 바란다. 이것이 바로 군인으로서 내가 품고 있는 희망이자, 나아가야 할 방향이라 생각한다.

2024년 6월 15일 인쇄
2024년 6월 15일 발행

| 발행처 |

국방대 국제평화활동센터
충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 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**
국방대학교 교수 **문진혁**

| 편집간사 |

정책연구담당 소령 **윤상민**

| 인 쇄 |

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