





# 목 차

## 제 1회의 현장임무수행으로부터의 교훈(사회 : 고려대 이신화 교수)

- ① 한국 최초 민·관·군 협력사례: 아프가니스탄 지역재건팀 중심으로.....1  
발표: 최현진(경희대 교수)  
토론: 최완규(국방부 미국정책과장), 김용표(전북대 교수)  
\* 한빛부대 사례 발표.....29

- ② 재해재난 긴급구호팀 활동 방안.....47  
발표: 서상록(국제기아대책기구 재난팀)  
토론: 이혁(인천시 국제관계대사), 이철원(연합사 지구사 작참부 차장),  
이진용(61전대 전대장)  
\* P-3 해상탐색단대 사례 발표.....71

## 제 2회의 새로운 세대를 준비하는 한국 PKO 과제(사회 : 고려대 현인택 교수)

- ① 한국의 PKO역량 강화를 위한 패러다임 전환.....79  
발표: 전병환(국제평화활동센터 교수)  
토론: 이주용(국방부 국제평화협력과장), 유용원(조선일보 기자)

- ② PKO활동에 대한 경찰의 역할과 참여 확대방안.....95  
발표: 오윤성(순천향대 교수)  
토론: 황규진(경찰대 교수)

- ③ PKO발전을 위한 개혁과제: 여성인력 활용을 중심으로.....117  
발표: 최윤미(숙명여대 안보학연구소 교수)  
토론: 박순향(국제평화활동센터 교수)

- 사회·발표·토론자 프로필.....145



## 프로그램

13:00~13:30	등록
13:30~14:05	<p>[개회식]</p> <p>개회사: 위승호 (국방대학교 총장)</p> <p>환영사: 황선혜 (숙명여자대학교 총장) 홍규덕 (한국유엔체제학회 회장)</p> <p>축사: 한민구 (국방부 장관)</p>
14:05~14:15	기념촬영 및 휴식
14:15~14:25	UN 평화 활동 논의 동향 발표 - 유대종(외교부 국제기구 국장)
14:25~16:05	<p>[제1회의: 현장 임무수행으로부터의 교훈]</p> <p>◆ 사회: 이신화 (고려대학교)</p> <p>◆ 발표</p> <p>1. 한국 최초 민·관·군 협력 사례 - 최현진(고려대학교)</p> <p>2. 재해·재난 긴급구호팀 활동 방안 - 서상록(국제기아대책기구)</p> <p>* 한빛부대 사례 발표</p> <p>◆ 토론</p> <p>최완규(국방부), 김용표(전북대), 이혁(인천시 대사), 이철원(연합사), 이진용(61전대)</p> <p>* P-3 해상탐색단대 사례 발표</p>
16:05~16:20	휴식
16:20~18:00	<p>[제2회의]</p> <p>◆ 사회: 현인택 (고려대학교)</p> <p>◆ 발표</p> <p>1. 한국의 PKO 역량 강화를 위한 패러다임 전환 - 전병환(국제평화활동센터)</p> <p>2. PKO 활동에 대한 경찰의 역할과 참여 확대방안 - 오윤성(순천향대학교)</p> <p>3. PKO 발전을 위한 개혁 과제 - 최윤미(숙명여대 안보학연구소)</p> <p>◆ 토론</p> <p>이주용(국방부), 유용원(조선일보), 황규진(경찰대) 박순향(국제평화활동센터)</p>
18:00~18:05	<p>[폐회식]</p> <p>폐회사: 최한오 (국제평화활동센터 센터장)</p>



# 제1회의

## 현장 임무수행으로부터의 교훈

◎ 사회자 : 이신화 교수(고려대학교)

◎ 발표자

- 최현진 교수(경희대학교)
- 서상록 재난담당(국제기아대책기구)

◎ 토론자

- 최완규 대령(前 오쉬노 부대장)
- 김용표(前 KOICA 본부장)
- 이혁 대사(前 필리핀대사)
- 이철원 대령(前 아라우 부대장)
- 이진용 대령(前 P-3해상탐색단대 단장)



2015 제11회 PKO 발전세미나

고강도 분쟁지역에서의  
국제평화활동 강화방안  
(아프가니스탄 지역재건팀 중심으로)

최현진 교수(경희대학교)



## 고강도 분쟁지역에서의 국제평화활동 강화 방안: 아프가니스탄 지방재건팀(PRT) 사례를 중심으로

최현진 (경희대 정치외교학과)

### 요 약

본 연구는 현재까지 추진된 한국의 국제평화활동을 분석하고, 아프간과 같은 고강도 분쟁 상황에서 효율적으로 재건임무를 수행하기 위한 정책방안을 제시하는 데에 그 목적이 있다. 이를 위해 제2장 <국제평화활동의 변화 양상>에서는 오늘날 내전의 성격과 전개양상, 그리고 평화유지임무의 확대를 다룬다. 민족, 종교, 인종, 영토, 자원 또는 환경적 요인에 의해 발생하는 비정규전 성격의 새로운 분쟁과 대량 살상을 예방·해결하기 위한 UN과 국제사회의 노력을 1) 전통적 평화유지, 2) 평화구축, 그리고 유엔헌장 제7장에 따라 강제력이 사용되는 3) 평화강제와 인도적 군사개입의 순서로 소개한다. 제3장 <한국의 평화구축활동: 아프간 사례>에서는 2010년 7월부터 4년간 아프간의 전후복구와 평화구축을 위해 파견되었던 지방재건팀(PRT)과 오쉬노 부대의 활동상을 분석하는 한편 분쟁지역에서의 평화구축활동이 극복해야 할 도전요소들을 제시한다. 마지막으로 제4장 <분쟁지역 평화구축활동의 효율성 강화방안>에서는 분쟁 지역에서 수행하는 평화구축활동의 효율성을 제고하기 위한 정책대안을 제시한다. 구체적으로, 1) 비정규전과 내전의 특성에 대한 교육 강화와; 2) 지리정보 시스템과 분쟁데이터를 활용하여 실시간으로 분쟁의 위치와 강도를 분석하고 이 정보를 평화구축임무에 활용할 수 있는 방안을 제시하며; 마지막으로 3) 공간통계기법에 기초한 분쟁위치 예측을 임무수행에 사용하는 방법을 제안한다.

## 1. 서론

내전은 오늘날 가장 전형적인 전쟁의 형태이다. 냉전 종식 이후 내전은 국가 간 전쟁보다 더 빈번히 일어나고 있으며 더 많은 인명피해를 일으키고 있다. 스웨덴 소재 읍살라 대학의 분쟁데이터(Uppsala Conflict Data Program)에 따르면, 1991년에서 2012년 사이 70만 명 이상의 민간인이 내전으로 인해 사망했으며, 이는 같은 기간 국가 간 전면전에 의한 사망자 수보다 약 6배나 많은 수치이다.<sup>1)</sup> 내전은 주로 비민주적 정치제도를 가진 저개발국에서 발생하며, 이들 국가의 경제성장과 민주화를 가로막는 악순환을 초래하고 있다.<sup>2)</sup> 이처럼 새로운 형태의 분쟁을 예방, 관리 및 해결하고 전후복구와 국가재건을 지원하기 위하여 유엔과 국제사회는 평화유지활동(Peacekeeping Operation)의 범위를 확장하고 있다. 즉, 당사국 동의와 군사적 중립성, 그리고 (자기방어 수단으로서의) 최소한의 무장을 핵심으로 하는 전통적 평화유지임무를 넘어서 평화강제(Peace enforcement), 평화 구축(Peacebuilding), 인도적 군사개입(Humanitarian intervention)과 같은 보다 적극적·공세적 성격의 활동이 증가하고 있는 추세이다.<sup>3)</sup>

우리나라는 1991년 9월 UN에 가입한 이래 평화유지활동에 적극적으로 참여해 왔다. 1993년 소말리아에 육군 공병대대인 상록수부대를 파견한 것을 시작으로, 1999년에는 동티모르에 육군 특전사와 해병대로 구성된 최초의 전투부대를 파병했다. 2010년 7월부터 2014년 6월까지의 전후 재건활동 지원을 위해 아프간에 지방재건팀(PRT: Provincial Reconstruction Team)을 파견했고 이들의 안정보장을 위해 약 350여명 규모의 오쉬노 부대(Unit Ashena)를 파병하였다. 현재는 아프리카 신생독립국인 남수단과 레바논 남부 지역에

1) N. P. Gleditsch, P. Wallensteen, M. Eriksson, M. Sollenberg, and H. Strand, "Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset," *Journal of Peace Research* 39-5 (2002), pp. 615-637.

2) Hyun Jin Choi, *When Ethnic Exclusion is Good Politics: Ethnic Exclusion, Armed Conflict, and Leadership Tenure in Small-coalition Systems*. Doctoral Dissertation. Michigan State University, Lansing, Michigan (2012); L.-E. Cederman, A. Wimmer, and B. Min, "Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis," *World Politics* 62-01 (2010), pp. 87-119.

3) International Commission for Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect*. (Ottawa, Canada: International Development Research Centre, 2001); United Nations. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. (New York: Department of Peacekeeping Operations, 2001); Thomas Weiss, *Humanitarian Intervention*. (New York: Polity, 2012).

약 300명 규모의 부대를 파견해 재건 및 인도적 지원 활동을 펼치고 있으며, 그 외 6개 지역에 정전감시 및 재건지원 인력이 활동 중이다.<sup>4)</sup> 하지만 한국의 평화유지활동이 내전과 분쟁 상황에서 임무를 효과적으로 수행하기 위해서는 당면한 안보위협을 보다 심층적으로 분석하고 문제점을 보완해야 한다. 실례로 2011-12년 아프간 파르완 주에 위치한 한국의 차리카르 PRT기지는 현지 무장 단체의 잦은 로켓공격으로 치안확보에 어려움을 겪어 완공이 약 1년간 지연되었다.<sup>5)</sup> 또한 2013년 12월 내전이 격화되고 있는 남수단 보르 지역에 주둔 중인 한빛부대가 실탄이 부족해 일본의 육상 자위대로부터 지원을 받은 사건은 한국의 평화유지활동의 문제점을 함축적으로 보여주고 있다.<sup>6)</sup>

이러한 배경에서 본 연구는 현재까지 추진된 한국의 국제평화활동을 분석하고, 아프간과 같은 고강도 분쟁 상황에서 효율적으로 재건임무를 수행하기 위한 정책방안을 제시하는 데에 목적이 있다. 이를 위해 제2장 <국제평화활동의 변화 양상>에서는 오늘날 내전의 성격과 전개양상, 그리고 평화유지임무의 확대를 다룬다. 민족, 종교, 인종, 영토, 자원 또는 환경적 요인에 의해 발생하는 비정규전 성격의 새로운 분쟁과 대량 살상을 예방·해결하기 위한 UN과 국제사회의 노력을 1) 전통적 평화유지, 2) 평화구축, 그리고 유엔헌장 제7장에 따라 강제력이 사용되는 3) 평화강제와 인도적 군사개입의 순서로 소개한다.

제3장 <한국의 평화구축활동: 아프간 사례>에서는 2010년 7월부터 4년간 아프간의 전후복구와 평화구축을 위해 파견되었던 지방재건팀(PRT)과 오쉬노 부대의 활동상을 분석하는 한편 분쟁지역에서의 평화구축활동이 극복해야 할 여러 도전요소들을 제시한다. 마지막으로 제4장 <분쟁지역 평화구축활동의 효율성 강화방안>에서는 분쟁 지역에서 수행하는 평화구축활동의 효율성을 제고하기 위한 정책대안을 제시한다. 구체적으로, 1) 비정규전과 내전의 특성에 대한 교육 강화와; 2) 지리정보 시스템과 분쟁데이터를 활용하여 실시간으로 분쟁의 위치와 강도를 분석하고 이 정보를 평화구축임무에 활용할 수 있는 방안을 제시하며<sup>7)</sup>; 마지막으로 3) 공간통계기법에 기초한 분쟁위치 예측을 임무수행에 사용하는 방법을 제안한다.

4) 유엔과, “우리나라의 PKO 참여 현황,” 외교부.

5) 경향신문, “아프간 재건팀, 시설 완공: 1년 7개월 만에 정식 개소,” 2012.02.16. (검색일: 2015.08.30.)

6) 중앙일보, “위급상황? 남수단 '한빛부대' 日실탄 1만발 논란,” 2013.12.24. (검색일: 2014.12.01.)

7) Clionadh Raleigh, Andrew Linke, Havard Hegre and Joackim Karlsen, “Introducing ACLED: An Armed Conflict Location and Event Dataset,” *Journal of Peace Research* 47-5 (2010), pp. 1-10.

## 2. 국제평화활동의 변화 양상

1945년 10월 25일 창설된 국제연합은 집단안전보장을 통한 “국제평화와 안전”의 유지를 최우선 목적으로 한다.<sup>8)</sup> 집단안전보장이란 국제연합에 가입한 모든 회원국이 다른 회원국에 대한 침략을 자신에 대한 침략으로 간주하고 이에 공동으로 대응하는 시스템을 말한다.<sup>9)</sup> 이를 위해 유엔헌장 7장은 안전보장이사회에 무력을 포함한 필요한 모든 수단을 사용할 권한을 부여하고 있다.

안전보장이사회는 제41조에 규정된 조치가 불충분할 것으로 인정하거나 또는 불충분한 것으로 판명되었다고 인정하는 경우에는, 국제평화와 안전의 유지 또는 회복에 필요한 공군, 해군 또는 육군에 의한 조치를 취할 수 있다. 그러한 조치는 국제연합회원국의 공군, 해군 또는 육군에 의한 시위, 봉쇄 및 다른 작전을 포함할 수 있다 (국제연합헌장 제7장 제42조)

유엔은 1950년 한국전쟁 당시 최초로 집단안전보장시스템을 가동하였다. 그러나 냉전기 중 유엔의 집단안보체제는 미·소의 경쟁과 상호 거부권 행사로 인하여 더 이상 작동되지 않았다. 1956년 이집트와 이스라엘, 영국, 프랑스 사이에 일어난 제2차 중동전쟁, 1979년 소련의 아프가니스탄 침공, 1984년 미국의 그레나다 침공 등의 사건은 유엔 중심 집단안보체제가 실패하였음을 보여주고 있다.<sup>10)</sup> 이처럼 냉전시대에 집단안보체제가 기능하지 못함에 따라 대체적 분쟁해결 방식으로 발전된 것이 평화유지활동(Peacekeeping Operation)이다.

전통적 의미에서의 평화유지활동이란 “적대국 사이에서 혹은 한 국가 내의 적대적 당사자 간의 분쟁을 통제하고 해결하기 위해 당사자들의 동의와 국제적인 지휘체계 아래 무장 또는 비무장의 다국적 군사, 또는 비군사 요원들을 사용하는 활동”이다.<sup>11)</sup> 유엔은 탈냉전 이후 증가하고 있는 내전과 민족분쟁

8) 국제연합헌장 제1장 제1조 “국제연합의 목적은 다음과 같다. 국제평화와 안전을 유지하고, 이를 위하여 평화에 대한 위협의 방지·제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압하기 위한 유효한 집단적 조치를 취하고 평화의 파괴로 이를 우려가 있는 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다.”

9) 유현석, 『국제정세의 이해』(서울: 한울 아카데미, 2013), p. 262.

10) Kelly-Kate S. Peace, *International Organizations*, 5th edition(Pearson, 2012). p. 53.

11) 유현석 (2013), p. 264.

등 새로운 형태의 분쟁을 예방 및 해결하기 위하여 평화유지활동을 범위를 평화강제, 평화 구축, 인도적 목적의 군사개입 등을 포괄하는 적극적·공세적 방식으로 확장하고 있다. 이와 같은 배경 하에 제2장에서는 평화유지활동의 특성과 변화과정을 설명한다.

## 2.1. 평화유지 (Peacekeeping)

유엔헌장은 평화유지임무에 대한 구체적 내용을 포함하지 않는다. 하지만, 전통적 의미에서의 평화유지임무는 다음의 세 가지 조건들을 충족시켜야 한다. 첫째, 분쟁당사국(들)이 휴전에 합의하고 유엔평화유지군의 주둔에 동의해야 한다. 둘째, 휴전의 감시자인 평화유지군은 분쟁 당사자들 사이에서 중립을 유지해야 한다. 셋째, 평화유지군의 임무가 ‘중립적 휴전 감시자’인 만큼 스스로를 방어하기 위해 필요한 최소한의 무장능력만을 갖추어야 한다. 따라서 무력의 사용은 평화유지군이 공격받는 경우에 한해서만 허용된다.

최초의 평화유지임무는 1956년 제2차 중동 전쟁(수에즈 위기) 당시 이집트와 이스라엘, 영국, 프랑스 사이의 휴전을 감시하기 위해 파견된 국제연합 긴급군(The United Nations Emergency Force, UNEF)이다. 10개 회원국들로부터 파견된 약 6,000명 규모의 평화유지군은 이스라엘과 이집트 사이에 완충지대를 만들고, 영국과 프랑스군의 철수를 감독하는 등 정전관리 임무를 성공적으로 수행했다. 유엔은 1967년 이집트 정부의 요청에 따라 긴급군(UNEF)의 철수를 결정했고, 이 결정은 제3차 중동전쟁(1967년)이 일어나게 된 간접적 원인이 되었다. 그럼에도 불구하고 유엔 긴급군(UNEF)의 역할은 위에서 제시한 평화유지임무의 원칙을 정립하는 데 중요한 역할을 하였다.<sup>12)</sup>

냉전 시기 중 유엔은 총 19번의 평화유지 임무를 수행했으며, 냉전의 종식 후 평화유지활동의 규모는 증가하고 있다.<sup>13)</sup> 전통적 평화유지활동의 예로 제2차 유엔긴급군 (UNEF-II, 1973-1979), 이란-이라크 정전감시(UNIIMOG, 1988-1991), 소말리아 (UNOSOM, 1992-1993), 르완다 정전감시 (UNAMIR, 1993-1996), 시에라리온 (UNAMSIL, 1999-2005), 에티오피아-에리트레아 간 정전감시 (UNMEE, 2000-2008) 등을 들 수 있다.

---

12) Paul Taylor, "The United Nations and International Organizations," In John Bayliss and Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*(Oxford, UK: Oxford University Press, 1998), p. 280.

13) Peace (2012), p. 119.

## 2.2. 평화구축 (Peacebuilding)

평화구축이란 보다 안정적인 지역평화의 정착을 위해 전통적 평화유지활동을 확대한 것이다. 따라서 평화구축활동은 중립적 감시자의 역할을 넘어 민주적 선거의 실시 및 감시, 경찰 및 군대의 재건, 교육제도 정착, 보건체제 구축, 정부행정기능의 향상 등 평화의 정착에 필요한 보다 장기적이고 폭넓은 역할을 수행한다.<sup>14)</sup> 예를 들어, 한국의 상록수부대가 1999년 10월부터 4년간 참여했던 유엔의 동티모르 임무단(UNAMET)은 동티모르가 완전한 독립을 이룰 수 있도록 과도 행정기구를 설치하고 사법 및 경찰제도의 기반을 구축하였다.<sup>15)</sup> 2001년 8월에는 제헌의회선거의 관리 및 감시임무를 수행하여 신생독립국의 안정과 평화정착에 크게 기여하였다. 이 밖에도 다국적군과 연계해 평화구축 임무를 수행한 아프간 오쉬노 부대(2010.07~2014.06)는 병원 및 직업훈련원 운영과 시범농장 건립, 경찰훈련센터 운영 등의 재건사업을 지원하였다.

## 2.3. 평화강제 (Peace Enforcement)

평화강제란 중립적 감시자로서 더 이상 평화를 유지하는 것이 불가능할 경우 유엔안전보장이사회(이하 유엔안보리)의 결의와 유엔헌장 제7장에 의거 군사력을 포함한 강제력을 사용해 평화를 회복시키는 것을 말한다. 전통적 의미의 평화유지와 달리 중립성과 당사국 동의의 원칙이 적용되지 않으며, 주로 특정 지역 국제기구(예를 들어, NATO 또는 African Union)나 단일 국가의 주도하에 이루어진다. 냉전 종식 후 저개발 및 권위주의국가에서의 내전이 증가함에 따라 평화강제활동도 증가하고 있다.

---

14) United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations*, (2008) p. 19. [http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone\\_doctrine\\_eng.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf). (검색일: 2014.12.01.)

15) 정성재, “상록수부대 활약상: 평화를 심고 온 평화유지단,” 『육군』 7/8월호 (2001). [http://www.army.mil.kr/army\\_catalog/252/0817\\_12.pdf](http://www.army.mil.kr/army_catalog/252/0817_12.pdf). (최종검색: 2014.12.01.)

그림 2-2. UN 평화유지 임무의 스펙트럼<sup>16)</sup>



하나의 예로, 2000년 시에라리온 내전 당시 Foday Sankoh의 Revolutionary United Front(RUF) 반군에 의한 극심한 반인도적 범죄가 발생하자 유엔안보리는 영국군의 군사적 개입을 결의한다.<sup>17)</sup> 영국군은 당시 반군에 억류되었던 유엔평화유지군을 구출하는 한편 수도인 Freetown을 탈환하고 Foday Sankoh를 체포하여 1991년부터 지속되어온 시에라리온의 내전을 종결짓는다. 이 밖에도 1992-1994년 소말리아 내전 당시 유엔은 반군과 군벌세력으로부터 민간인을 보호하고 식량보급로를 확보하기 위하여 37,000명 규모의 다국적군을 파병했으며<sup>18)19)</sup>, 1999년에는 코소보 지역의 알바니아인들을 세르비아 민병대의 학살과 인종청소로부터 보호하기 위해 NATO군의 파병을 결정한다.<sup>20)</sup> 또한 2001년 12월에 국제사회는 유엔 안보리 결의안 제1386호에 따라 국제안보지원군(ISAF:

16) United Nations (2008), p. 19.

17) 안보리 결의안 1299, 2000년 5월.

18) 37,000여명의 평화강제 병력 중 해병대를 포함한 미군병력이 약 80%를 차지했다.

19) Harvey Langholtz, Boris Kondoch, and Alan Wells. 2002. *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, Volume 8 (2002), pp. 104-105.

20) 안보리 결의안 1244, 1999년 6월.

International Security Assistance Force)을 창설하여 아프간에서 탈레반정권과 알카에다 세력을 축출하고 과도정부 수립을 지원하였다. 그림 2-2는 평화유지, 평화구축, 평화강제의 스펙트럼을 분쟁의 발발과 휴전협정의 단계에 따라 보여주고 있다.

## 2.4. 인도적 군사개입 (Humanitarian Intervention)

1994년 르완다와 1999년 코소보에서 대규모의 반인도적 범죄가 자행됨에 따라 국제사회는 인도적 목적의 군사 개입 필요성을 논의하기 시작했다. 그 결과, 2001년 “개입과 주권에 관한 국제위원회(the International Commission on Intervention and State Sovereignty)”는 보고서 「보호할 책임 (Responsibility to Protect, R2P)」를 유엔총회에 보고했고, 2005년 개최된 유엔총회 정상회의는 만장일치로 보호책임의 원칙을 채택했다.<sup>21)</sup> 보호책임 보고서는 각 국가에게 시민들을 집단학살, 전쟁범죄, 인종 청소, 그리고 그 밖의 반인도적 범죄로부터 보호할 책임이 있음을 명시하고 있다. 그러나 국가가 이 같은 책임을 다하지 못하거나 범죄의 당사자가 되고, 평화적 수단을 통해 목적을 달성 할 수 없다고 판단될 경우, 국제사회가 유엔안보리의 결의와 유엔헌장 제7장에 의거 군사적 개입을 통해 시민들을 보호할 책임이 있음을 규정하고 있다.<sup>22)</sup>

보호책임의 원칙은 2004년 수단의 다르푸르 학살 사태 당시 국제사회 개입의 근거로 사용되었지만 수단 정부와 미국의 미온적 태도로 인하여 실현되지 못했다. 보호책임 원칙이 적용된 최초의 사례는 2011년 리비아 내전이다. 2011년 2월에 내전이 시작되자 리비아의 카다피 정부는 민간인 시위대를 용병과 전투기를 동원해 유혈 진압했다.<sup>23)</sup> 이에 대한 대응으로 국제사회는 보호책임을 근거로 한 안보리 결의 1973을 통해 NATO군의 무력개입을 결정한다.

인도적 목적의 무력개입은 강대국의 이익추구와 주권침해 가능성으로 인하여 많은 논란과 비판의 대상이 되었다. 실제로, 인도적 군사개입은 유엔안보리의 결의가 필요하기 때문에 거부권을 보유한 다섯 상임이사국(미국, 러시아, 중국, 영국, 프랑스)의 국익에 따라 선택적으로 이루어질 가능성이 크다.<sup>24)</sup> 그

21) 유엔총회 결의안은 안보리 결의안과 달리 국제법적 구속력이 없다.

22) International Commission for Intervention and State Sovereignty (2001).

23) 조정현, “리비아 사태와 보호책임, 그리고 한반도,” 『통일연구원 온라인 시리즈』 (2011), p.

1. <https://kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA02/co11-28.pdf>. (검색일: 2014.12.01.)

24) 유현석 (2013), p. 279.

럼에도 불구하고 2011년 리비아 사태는 반인륜적 범죄가 더 이상 국내문제가 아니며 국제적 무력개입을 정당화하는 이유가 될 수 있음을 보여주었다.<sup>25)</sup>

### 3. 한국의 국제평화활동: 아프간 사례

한국은 1993년 소말리아에 공병부대인 상륙수부대를 파견한 것을 시작으로 2014년 현재 레바논 동명부대와 남수단 한빛부대가 유엔평화유지활동에 참여하고 있다. 뿐만 아니라 이러한 부대단위의 유엔평화유지활동과 더불어 개인단위의 평화유지활동 또한 꾸준히 지속되고 있다. 인력지원의 측면에서 세계 33위권이다. 또한 재정지원의 측면에서도 2011년 말까지 한국의 유엔 평화유지활동에 대한 공여수준은 세계 10위 수준으로 전체 소요 예산의 2.26%를 차지하고 있다.<sup>26)</sup>

최근의 레바논 동명부대나 남수단 한빛부대까지 다양한 국제평화활동에 참여하고 있다. 또한, 좀 더 신속한 평화유지활동 참여를 위해 2010년 1월 <국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률>을 제정하였고, 같은 해 7월 1,000명 규모의 '국제평화지원단'이 평화유지활동 전담부대로 창설되면서 상시적인 평화유지활동 지원을 담당하고 있다. 더 나아가, 최근 <국군의 해외파견활동 참여에 관한 법률안>이 통과되면서 파병조건 및 활동범위를 더 확대하는 노력을 기울이고 있다.<sup>27)</sup> 아래에서는 아프간의 전후 평화정착과 재건을 목적으로 파견된 지방재건팀(PRT)과 오쉬노 부대의 활동을 중심으로 한국의 국제평화임무 수행을 평가해 보고자 한다.

#### 3.1. 아프간 지방재건팀과 오쉬노 부대 (2010.07~2014.06)

##### 3.1.1. 파병배경

2001년 9.11 테러 직후 미국은 테러와의 전쟁을 선포하고 항구적 자유작전(Operation Enduring Freedom)이라는 이름 아래 아프가니스탄 침공을 감행한

---

25) 조정현 (2011), P. 3.

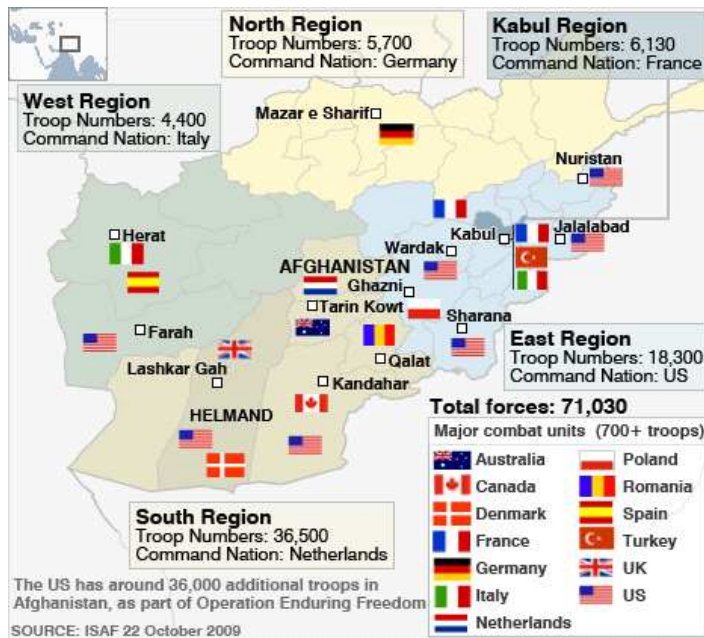
26) 정재관·정성운, “유엔 평화유지활동에 대한 이론적 논쟁: 전략적 이해와 규범사이,” 『국방연구』 제55권 제2호, p.38.

27) 중앙일보, “해외파병 근거법 첫 제정 … 한국군 파견 빨라진다,” 2014.12.03. [http://article.joins.com/news/article/article.asp?total\\_id=16590505&cloc=olink|article|default](http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=16590505&cloc=olink|article|default) (검색일: 2014.12.05.)

다. 전쟁의 단기적 목적은 아프간에서 국제 테러단체인 알카에다 조직을 파괴하고 오사마 빈 라덴을 체포하며, 알카에다를 지원하는 탈레반 정부를 축출하는 것이었다. 같은 해 11월 미국 중심의 다국적군은 수도 카불 점령과 함께 탈레반 정부를 붕괴시켰으며, 12월에는 유엔안전보장이사회 결의안 제1386호를 통해 북대서양조약기구(NATO) 국가들로 구성된 국제안보지원군(ISAF)이 아프간에 파견된다. 전쟁 초기 국제안보지원군은 수도 카불을 중심으로 작전을 수행했지만, 2006년 10월 이후에는 아프가니스탄 전 영토를 5개 권역(동부, 북부, 남부, 서부, 카불)으로 나누고 미국, 영국, 네덜란드, 이탈리아, 독일, 프랑스를 중심으로 안전보장과 재건활동을 지원하였다. (그림 3-1 참조).

대한민국도 국제안보지원군의 일환으로 2002년 2월에 의료 지원단 동의부대를, 2003년 3월에는 건설 공병단 다산부대를 수도 카불에서 북쪽으로 50km에 위치한 파르반 주 바그람 공군 기지에 파견하였다. 동의·다산부대는 파병기간 하루 평균 180여명을 진료하는 한편 바그람 기지 내 비행장 활주로 포장과 도로 확장, 방호시설 확충 등 총 401건의 공사를 완료하고 2007년 12월 14일 완전 철수했다.<sup>28)</sup> 하지만 다산부대 통역병 윤장호 하사가 2007년 2월 27일 폭탄테러로 순직하고 같은 해 7월 한국인 23명이 탈레반 무장 세력에 납치되는 등 안전 확보에 많은 어려움을 겪었다.

그림 3-1: 국제안보지원군(ISAF) 작전지역, 2009년 10월 현재



28) 경향신문, “동의·다산부대 5년 10개월만에 완전 철수,” 2007.12.14.

출처: BBC뉴스, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7228649.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7228649.stm)

### 3.1.2. 오쉬노 부대의 활동과 평가

2008년 탈레반과 지방군벌 세력의 공세가 격화되자 유엔안보리는 결의안 제 1833호(2008)와 제1868호(2009)를 통해 유엔 회원국들이 인력과 장비 및 기타 자원을 국제안보지원군에 제공할 것을 촉구한다. 이에 따라 2010년 2월 25일 아프간 재파병 동의안이 국회를 통과하고 같은 해 7월 정부는 350명 규모의 오쉬노 부대를 KOICA 주도 지방재건팀의 보호를 위해 바그람 공군 기지로 파견한다. 파병기간은 2010년 7월부터 2012년 12월까지 총 30개월이었으며, “대한민국 PRT 주둔지와 PRT 활동을 보호하고, 대한민국 PRT 활동을 보장하기 위해 필요한 정찰을 실시하는” 임무를 부여받았다.<sup>29)</sup>

그림 3-2. 오쉬노 부대의 주둔위치



오쉬노부대, 외교부, 경찰, KOICA 요원 등으로 구성된 한국 PRT는 바그람 공군기지 내 PRT사업을 미군으로부터 인계받아 병원과 직업훈련센터를 운영했다. 현재도 운영 중인 바그람 한국병원은 하루 약 150~200명의 현지인들을 진료했다. 바그람 직업훈련센터는 자동차, 전기, 건축, 용접, 컴퓨터 분야에 걸쳐 약 450명의 졸업생을 배출했으며 이 중 90% 이상이 취업에 성공하였다.<sup>30)</sup> 2011년 1월부터는 파르반 주 차리카시에 독자적인 PRT기지를 건설하여 (그림 3-2 참조) 경찰훈련센터 및 교육문화센터 운영, 병원 건립, 시범농장·학교·인도교 건설 등 다양한 지방재건 사업들을 성공적으로 수행하였다. 특히 차리

29) 대한민국정부, “국군부대의 아프가니스탄 파견 동의안,” 의안번호 9693, 2009.12.11.

30) 윤영미, “공공외교의 실패러다임에 대한 고찰: 아프가니스탄의 지방재건팀(PRT)과 오쉬노(Ashena) 부대와의 연계활동을 중심으로,” 세계지역연구논총 30집 3호, p. 264.

카 경찰훈련센터에서 현지 경찰 355명을 교육시키고 시범농장 운영을 통해 아프간 주민들에게 한국의 농업기술을 전파하는 등 아프간의 지속가능한 자립기반 구축에 크게 기여하였다.<sup>31)</sup> 이에 더하여 한국의 PRT를 탈레반의 공격으로부터 보호하는 임무를 부여받은 오쉬노 부대는 해외파병 최초로 헬기부대를 파견하여 PRT 요원 호송 및 경호 그리고 기지 외곽 경계 및 감시 임무를 수행했다.<sup>32)</sup> 그 결과 파견기간 중 계속된 탈레반 세력의 공격에도 불구하고 단 한명의 사상자도 없이 임무를 완수할 수 있었다.

한국의 PRT는 2012년 12월 차리카 기지를 아프간 정부에 이양하고, 이후 2014년 6월까지 바그람 공군 기지에서 재건사업을 전개했다. 파르완 지방재건사업과 오쉬노 부대의 활동은 국내외적으로 성공적이었다고 평가된다. 군을 중심으로 교량건설·안보지원 등 제한적 활동만을 펼치는 여타 국가들과 달리 민·관·군이 하나가 되어 주민 친화적인 다수의 프로젝트를 수행하였다. 카렌 테커 미국 국무부 고위민간대표는(SCR)는 “한국 PRT는 아프가니스탄의 가장 우수한 재건 모델이며 한·미 양국 간 협력이 세계무대에서 어떻게 효과적으로 작동할 수 있는지를 보여주는 분명한 사례”라고 평가했다.<sup>33)</sup>

그러나 여기서 중요한 사실은 한국의 PRT가 탈레반 세력의 로켓 및 자살폭탄 공격의 위협에 지속적으로 노출되어 있었다는 것이다. 2011년 한국의 차리카 기지는 모두 10여 차례의 로켓(RPG) 공격을 받았고 이 중 2발은 기지 안에 떨어지기도 했다.<sup>34)</sup> 2012년 9월에는 바그람 공군기지가 탈레반으로부터 포탄 공격을 받아 우리 군 소유의 UH-60 헬기가 일부 파손된 사례도 있었다.<sup>35)</sup>

---

31) 외교통상부 보도자료, “아프간인들에게 미래의 희망을 심고, 글로벌 파트너십에 기여한 대한민국 아프간 지방재건팀(PRT)의 공식 임무 종료(6.23),” 2014.06.24.

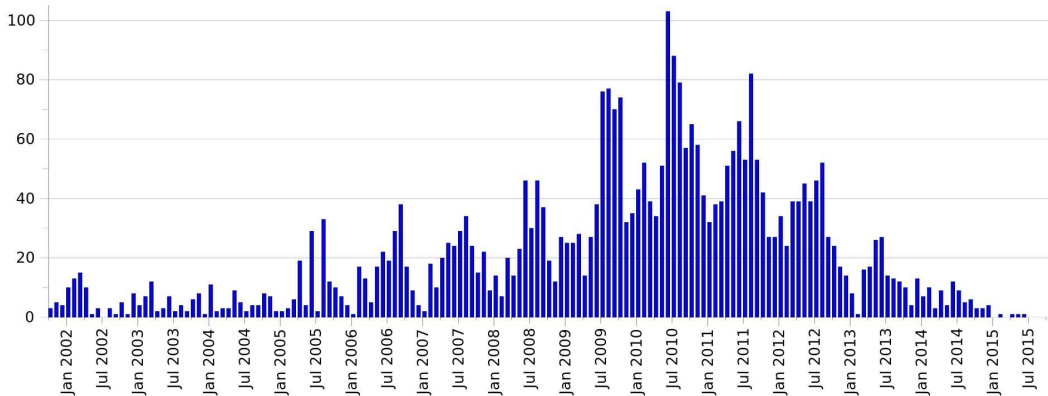
32) 조현용, “아프가니스탄 오쉬노 부대 파병 소감문,” PKO저널 제8호, p. 32.

33) 세계일보, “한국 PRT, 아프간에 희망을 심다,” 2014.07.10.

34) 동아일보, “아프간 한국기지, 자살폭탄 위협에 노출,” 2011.12.06.

35) 한국일보, “아프간 파견 군 헬기 피격 손상,” 2012.09.11.

그림 3-3: 아프간 국제안보지원군 월별 사망자 수



출처: <http://icasualties.org/oef/>

실제로 그림 3-3이 보여주듯 오쉬노 부대의 파병기간(2010.07~2014.06) 중 국제안보지원군의 전투 및 비전투 요원들이 사망하는 사례가 크게 증가했다 (이 기간 총 2,273명이 사망하였음). 고강도 분쟁상황에서 평화구축 임무를 수행하는 수많은 다국적군과 민간요원들이 탈레반의 공격으로 희생되었던 것이다. 이 밖에도 1999년 정전협정 이후 시에라리온에 주둔한 평화유지군 (UNAMSIL)의 일부가 내전이 재발함에 따라 반군에 억류되는 사건이 있었고, 1994년 르완다에서는 평화협정체결과 평화유지군의 주둔 이후 대량학살이 시작되었다. 우리정부도 남수단 한빛부대의 정보실패 교훈과 아프간 오쉬노 부대의 실전경험을 통해 향후 내전 상황에서 우리 대원들의 안전을 확보하는 데 보다 적극적으로 나서야 한다. 나아가 우리의 국력과 높아진 국제적 위상을 고려할 때 (이탈리아나 네덜란드와 같이) 분쟁국가의 한 지역을 책임지고 독자적으로 작전을 실시하는 경우에도 대비해야 한다.

#### 4. 분쟁지역 평화구축활동의 효율성 강화방안

마지막으로 제4장에서는 한국의 PRT와 평화유지군이 불확실성이 지배하는 내전과 인도적 위기의 상황에 대비하기 위한 세 가지 정책을 제안한다. 첫째, 국방대학교의 PKO센터는 내전의 특성과 진행과정에 대한 교육을 강화해야 한다. 둘째, 내전 국가에서 (또는 내전의 위험이 있는 국가에서) 활동 중인 PRT와 평화유지군은 지리정보시스템(GIS)에 기반을 둔 분쟁데이터를 적극 활용해야 한다. 셋째, 공간통계기법을 사용한 실시간 위험 예측을 통하여 위기관리태

세를 강화해야 한다.

그림 4-1: 내전 중 민간인사망자 수 (1989-2013)



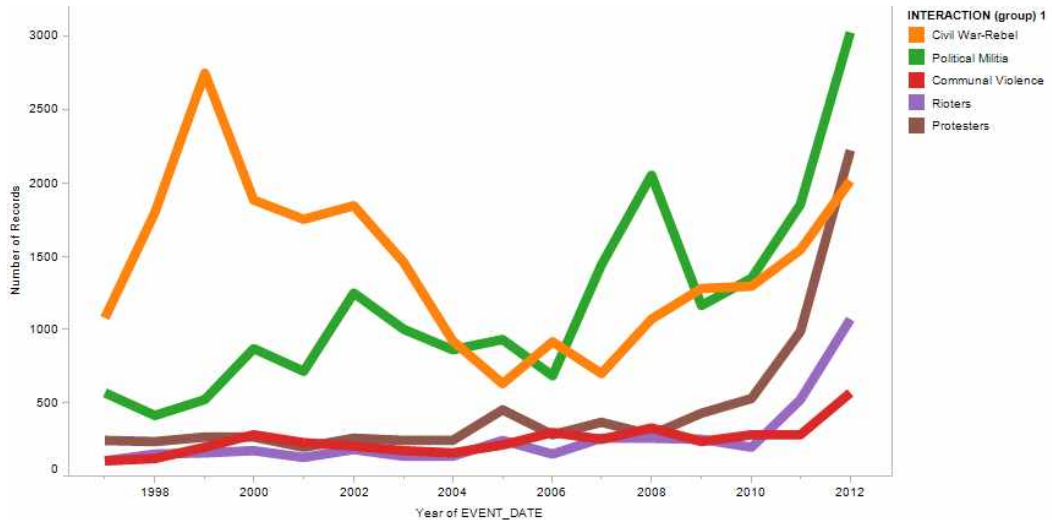
출처: Uppsala Conflict Data Program, One-sided Violence Dataset  
(www.ucdp.uu.se)

#### 4.1. 비정규전(내전) 교육 강화

내전은 일종의 비정규전으로서 다음과 같은 몇 가지 특징을 지닌다. 가장 대표적인 내전의 특징으로 민간인에 대한 폭력을 들 수 있다. 군복을 착용한 정규군 사이의 전쟁과 달리 내전 상황에서는 적군과 아군을 구분하기 어렵다. 대부분의 반군병사들은 군복을 착용하지 않으며, 민간인들로부터 전쟁물자와 식량, 의복 등을 직접 공급받는다. 따라서 반군의 소탕과정에서 민간인에 대한 무차별적 공격이 이루어지는 경우가 많다. 예를 들어, 1994년 르완다 내전에서 강경 집권세력과 폭도들에 의해 약 50만 명의 민간인들이 (주로 소수 투치족 계열) 학살되었으며, 2003-2004년에는 수단 정부에 의해 고용된 잔자위드(Janjaweed) 민병대가 다르푸르 지역의 반군을 소탕하는 과정에서 약 8만 명의 민간인을 학살했다. 시에라리온 내전에서는 반군 지도자 포데이 산코(Foday Sankoh)에 고용된 소년 병사들이 비협조적인 민간인들의 팔과 다리를 잘랐으며, 현재 이라크에서도 정부의 지원을 받는 시아파 민병대에 의해 수많은 수니파 시민들이 희생되고 있다. 그림 4-1은 1989년부터 2013년 사이 내전

에서 사망한 민간인들의 수를 보여준다. 1994년 르완다 내전 당시 가장 많은 민간인이 희생되었지만, 오늘날에도 매년 약 5,000명의 시민들이 내전으로 인하여 죽어가고 있다.

그림 4-2: 아프리카내전의 연도별 추이 (1997-2012)<sup>36)</sup>



출처: Armed Conflict Location and Event Dataset ([www.acleddata.com](http://www.acleddata.com))

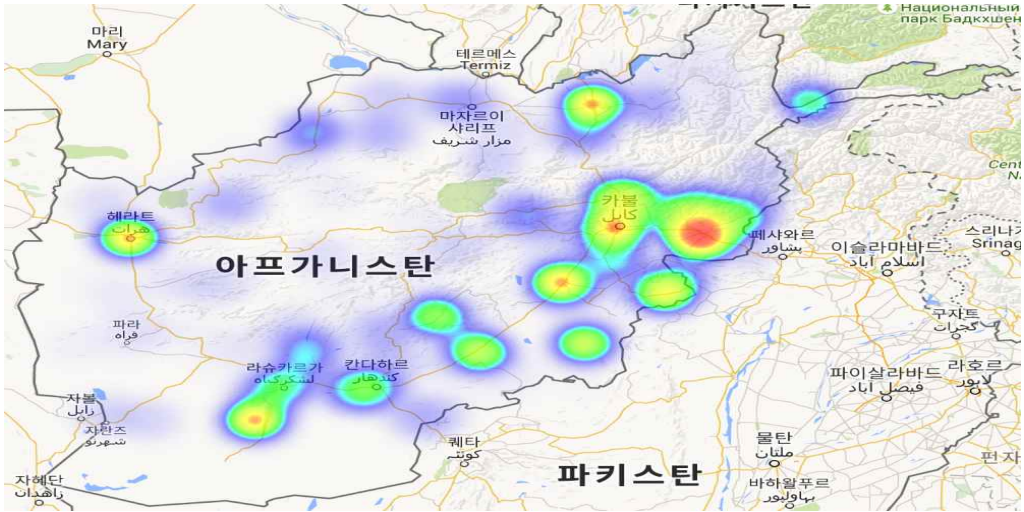
두 번째 내전의 특징으로 분쟁행위자들의 분화 및 다양화를 들 수 있다. 전통적 방식의 내전이 정부군과 반군사이의 전쟁이었다면, 오늘날 일어나는 분쟁에는 반군, 민병대, 자경단원, 지방군벌, 폭도 등 다양한 형태의 행위자들이 함께 참여하고 있다. 그림 4-2는 1997년에서 2012년 사이 아프리카 대륙에서 일어난 내전의 연도별 추이를 다섯 가지 분쟁행위자들을 -반군(오렌지), 민병대(초록), 자경단원(빨강), 폭도(보라), 시위대(갈색) -중심으로 나타내고 있다. 이 그림에서 볼 수 있듯이 2008년 이후 다양한 분쟁행위자들에 의한 폭력사태가 복합적으로 증가하고 있다. 아프리카 국가들이 민주화 과정을 거침에 따라 정치엘리트와 결탁한 민병대 등의 새로운 분쟁행위자가 등장한 것이다. 따라서 오늘날 일어나는 내전을 이해하기 위해서는 반군 중심의 전통적 시각에서 벗어나 다양한 분쟁행위자들의 동기와 활동 유형을 연구해야 한다.

36) Raleigh, C., Linke, A., Hegre, H. and Carlsen, J. (2010) Introducing ACLED: An armed conflict location and event dataset. *Journal of Peace Research* 47(5), 651-660.

내전의 세 번째 특징은 불확실성이다. 내전에서는 평화 협정이 불과 며칠 만에 깨어지거나 어제의 동맹세력이 오늘의 적이 되어 싸우는 경우가 매우 빈번하게 일어난다. 2007년 팔레스타인 자치정부는 파타(Fatah)와 하마스(Hamas) 정당으로 갈라져 같은 민족끼리 내전을 치렀으며, 남수단의 경우 2011년 내전의 종식과 더불어 독립 국가를 건설한 직후 권력엘리트의 분열로 또다시 내전이 시작되었다. 리비아도 2011년 카다피 정권의 붕괴와 함께 내전이 종식되었지만, 현재도 정부군과 민병대 사이의 전투가 계속되고 있다. 사담 후세인의 몰락과 미군의 개입으로 정치개혁이 진행 중이던 이라크에서는 새로운 수니파 무장단체인 이슬람국가(IS)의 출현으로 또 다른 내전이 진행 중이다. 이처럼 복잡한 내전현상으로부터 규칙성과 인과관계를 발견하기 위해서는 더욱 엄밀하고 과학적인 실증분석이 필요하다.

내전의 위험이 있는 저개발 국가에 파견되는 평화유지군의 경우, 지역 고유의 특성과 내전의 진행상황에 대한 보다 깊이 있는 이해가 필요하다. 따라서 위에서 제시한 내전과 비정규전의 성격을 사전에 교육하여 평화유지와 PRT임무 수행 시 닥칠지 모를 위기와 불확실성에 철저히 대비하여야 한다. 이를 위해 아프리카와 중동지역의 내전에 대한 전문가를 양성하고, 다양한 내전의 상황을 가정한 모의훈련을 실시하는 한편, 내전 상황에 적합한 전투 매뉴얼을 개발할 필요가 있다.

그림 4-3: 아프간 분쟁의 지리적 분포 (2010.07~2014.06)



출처: The GDELT Project (<http://analysis.gdeltproject.org/>)

## 4.2. 지리정보 데이터를 활용한 실시간 위험분석

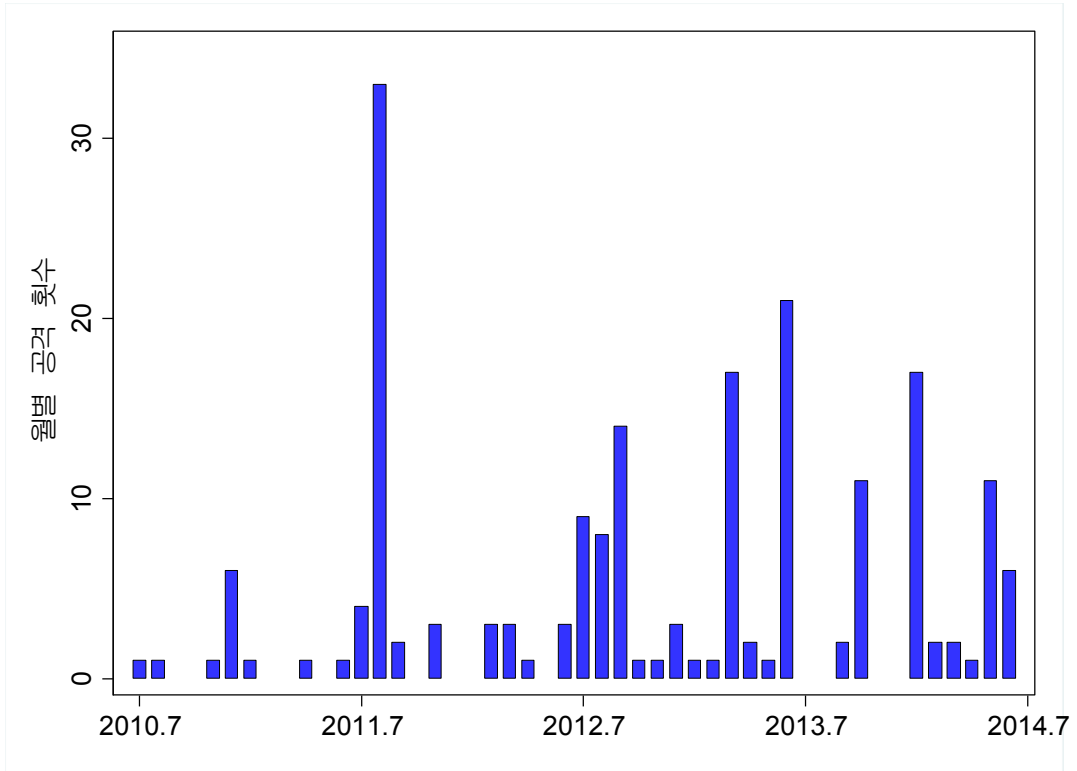
둘째, 지리정보시스템(GIS)에 기반을 둔 분쟁데이터를 통하여 실시간으로 분쟁의 위치와 변화를 분석하여 평화유지임무에 활용해야 한다. 이 목적을 위한 대표적 분쟁데이터로 영국 서섹스대학(University of Sussex)의 ACLED(Armed Conflict Location and Event Dataset)<sup>37)</sup>와 Kalev Leetaru 박사의 GDELT(Global Database of Events, Language, and Tone) 프로젝트를 들 수 있다.

GDELT는 1980년 1월에서 현재까지 전 세계 모든 국가에서 발생하고 있는 폭력사태에 대한 지리적 정보를 실시간으로 제공한다. 구체적으로, 하나의 폭력사건에 대하여 사건의 형태, 행위자, 사망자 수, 지리적 좌표, 사건일시 등의 정보를 제공한다. 사건의 형태는 정부군과 반군 간의 전투, 폭동, 시위, 민간인에 대한 폭력으로 구분하며, 행위자는 정부군, 반군, 민병대, 자경단원, 폭도, 시위대로 구별한다. 모든 사건에 정확한 좌표와 날짜가 있어서 사건의 형태별로 지도에 표시할 수 있다. 예를 들러, 그림 4-3은 한국 PRT 주둔기간(2010.07~2014.06) 아프간에서 발생한 탈레반 테러사건의 지리적 분포를 지리

37) Raleigh et al. 2010.

정보시스템을 이용하여 지도에 나타낸 것이다.

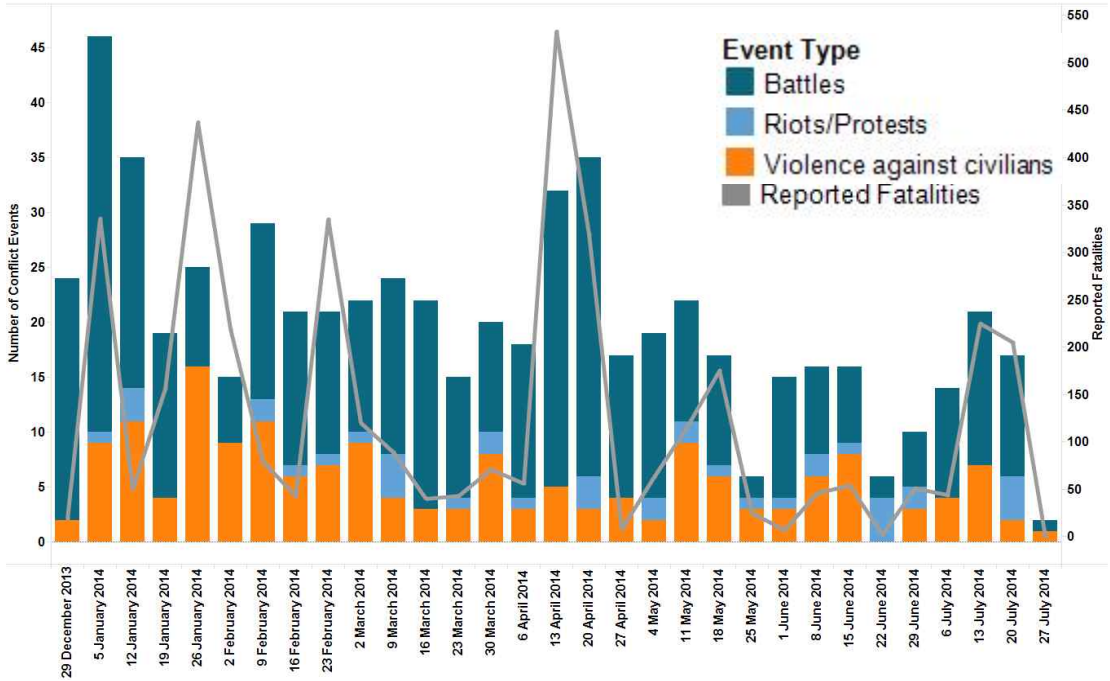
그림 4-4: 파르반 주 월별 공격 횟수 (2010.07~2014.06)



출처: The GDELT Project (<http://analysis.gdeltproject.org/>)

그림 4-4는 PRT 파견기간 아프간 파르반 주 내에서 발생한 월별 탈레반 공격횟수를 보여준다. 그래프 상으로 볼 때, 한국 PRT 주둔기간 중 파르반 주에 총 195차례의 공격이 있었으며, 평균적으로 매달 약 4회의 공격이 일어났음을 알 수 있다. 또한 2011년 7월 이후 탈레반의 공격빈도가 증가했음을 확인할 수 있다.

그림 4-5: 남수단 내전의 월별 추이 분석 (2013년 12월 - 2014년 7월)

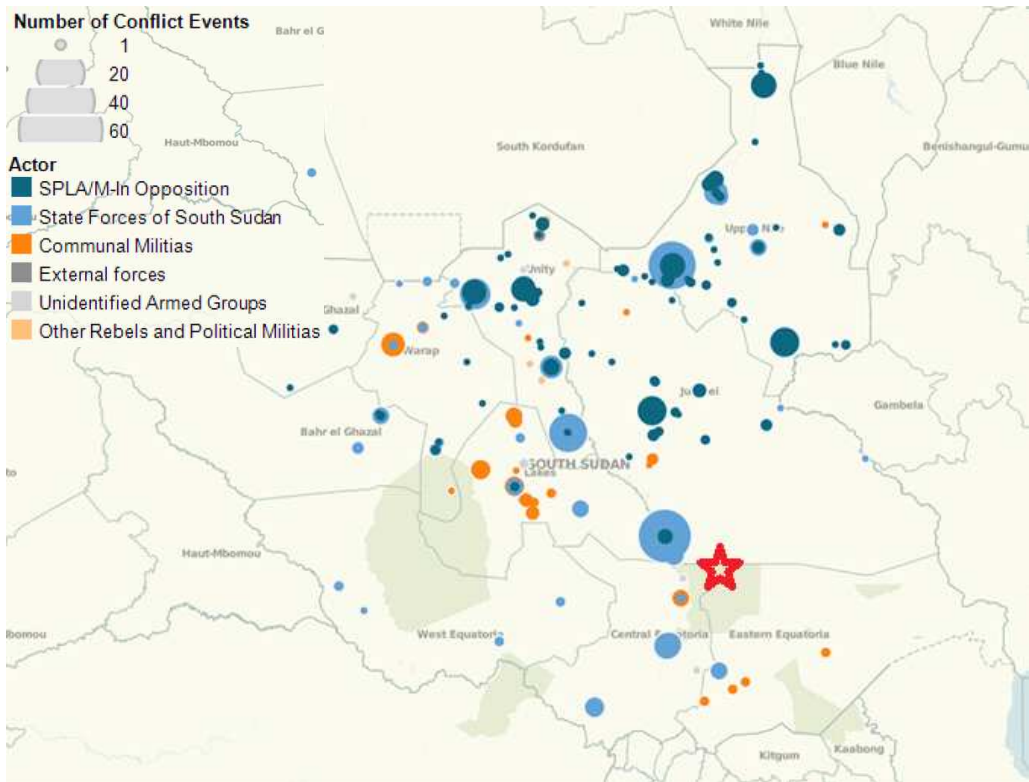


출처: Armed Conflict Location and Event Dataset (www.acleddata.com)

다음은 ACLED 프로젝트를 활용해 현재 한빛부대가 활동 중인 남수단 상황을 분석하겠다. 먼저 그림 4-5는 2013년 12월부터 2014년 7월의 기간 동안 남수단 내전의 변화양상을 전투, 폭동, 민간인에 대한 폭력과 사망자 수로 나누어서 나타내고 있다. 그래프 상으로, 2014년에 들어와 남수단 정부군과 SPLA 반군 간의 전투가 점차 줄어들고 있는 것을 확인 할 수 있다. 그러나 여전히 한 달에 약 20회의 전투가 일어나고 있으며, 매달 약 100명의 민간인이 내전으로 인하여 사망하고 있다.

다음으로 그림 4-6은 남수단 내전의 지리적 분포를 보여준다. 참고로 붉은 색 별모양은 현재 한빛부대가 주둔중인 보르지역을 나타낸다. 지도상으로 볼 때, 보르지역과 가까운 인근지역에서 지난해 약 30회 이상의 전투가 발생했음을 알 수 있다. 이것은 보르지역이 더 이상 안전지대가 아니며 가까운 미래에 반군과의 전투가 발생할 수 있음을 보여준다. 한빛부대가 반군의 공격에 대비해야 하는 이유이다.

그림 4-6: 남수단 내전의 지리적 분포 분석 (2013년 12월 - 2014년 7월)



출처: Armed Conflict Location and Event Dataset ([www.acleddata.com](http://www.acleddata.com))

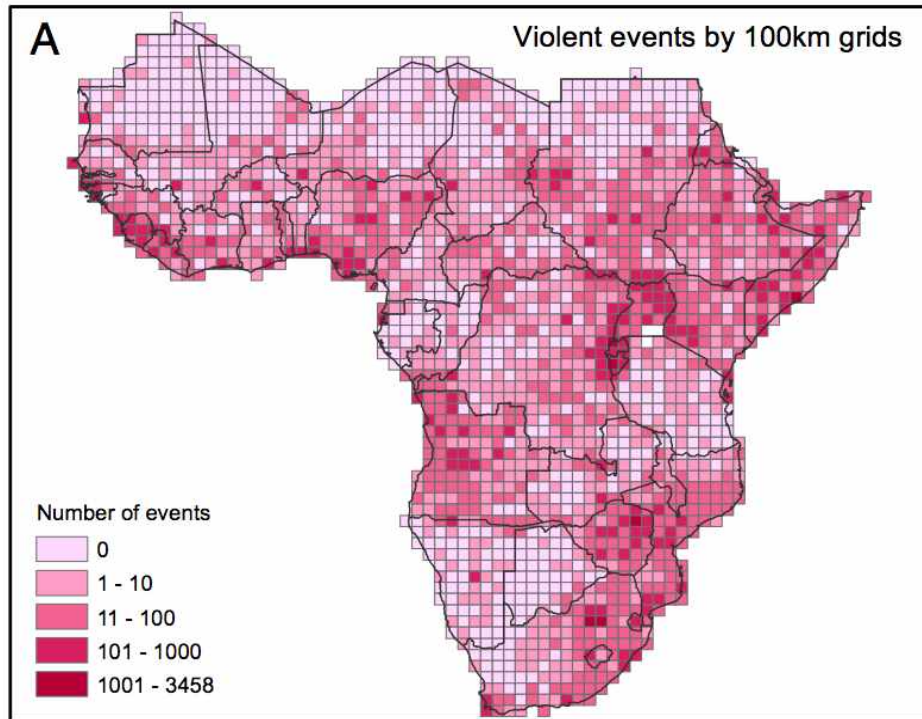
우리 정부는 ACLED, GDELT와 같은 지리정보데이터를 적극 활용하여 평화 유지와 PRT임무 중 위험과 불확실성을 최소화 할 수 있다. 실시간으로 분쟁의 진행상황을 분석하여 분쟁지도를 제작, 평화유지군에 전달하고, 분쟁의 변동 상황에 따른 맞춤형 대응전략을 수립해야 할 것이다.

### 4.3. 위험 예측을 통한 대비태세 강화

마지막으로 분쟁데이터를 사용하여 미래의 위험을 예측하는 방법을 제시한다. ACLED와 GDELT는 분쟁의 실시간 정보를 제공해줄 뿐만 아니라 미래의 위험지역을 예측하기 위한 목적으로도 사용될 수 있다. 본 연구자는 1997년 1월부터 2012년 12월까지 아프리카에서 발생한 모든 형태의 분쟁정보를 활용하

여 2013년 1월의 분쟁지역을 예측해 보기로 하였다. 이를 위해 먼저 아프리카 대륙을 바둑판무늬와 같은 동일한 크기의 (55×55km) 그리드로 나눈 후 월별로 각각의 그리드 안에서 발생한 폭력사건의 수를 기록했다. 그림 4-7은 그리드를 활용한 분석방법의 예이다.

그림 4-7: 그리드 분석방법의 예



출처:

<http://www.carbonbrief.org/blog/2014/11/study-links-hot-weather-to-violent-conflict-in-africa/>

그 후, 현 위치와 이웃지역에서 과거 1년간 발생한 폭력사건의 수 (*NEIGHBOR*), 경제규모 (*GCP*), 수도와의 거리(km) (*CAPDIST*), 국경과의 거리(km) (*BORDIST*), 인구분포 (*LNPOP*), 민족차별의 수준 (*EXCLUDED*), 고도 (*MOUNTAIN*) 등의 변수를 포함하여 등식을 설정한 후 (그림 4-8 참조), 패널 로지스틱 (Panel Logistic) 기법으로 분쟁의 시공간적 패턴을 분석하였다.<sup>38)</sup> 다음으로, 1997년 1월부터 2012년 12월까지의 통계분석 결과를 바탕으로 2013년 1월에 각각의 그리드 내에서 폭력사태가 발생할 확률을 계산하였다. 그 결과

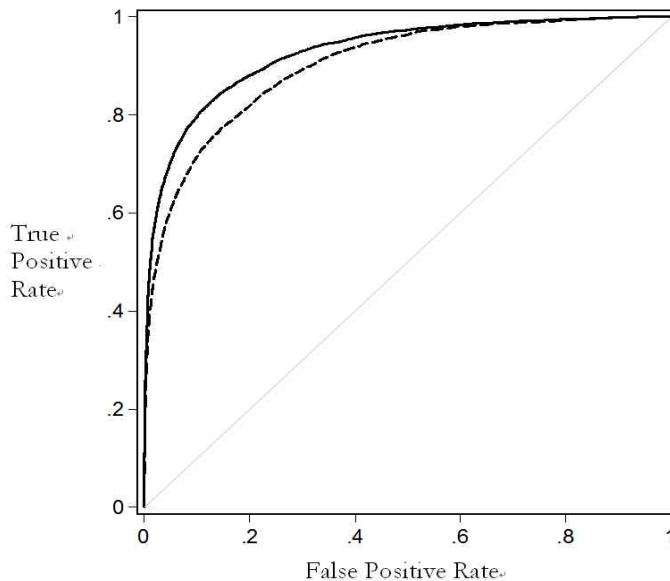
38) 구체적 통계기법과 결과, 그리고 데이터에 대한 정보가 필요할 경우 연구책임자(경희대학교 서정건 교수, seojk@khu.ac.kr)에게 연락 바람.

는 아래와 같다.

그림 4-8: 로지스틱 분쟁 예측 등식

$$\hat{p}_{i,t} = \text{logit}^{-1} \left( \alpha + \beta_1 \times GCP_{i,t} + \beta_2 \times CAPDIST_i + \beta_3 \times BORDIST_i + \beta_4 \times LNPOP_{i,t} + \beta_5 \right. \\ \left. \times MOUNTAIN_i + \beta_6 \times EXCLUDED_{i,t} + \sum_{n=1}^{11} \theta_n \times Y_{i,t-n} \right. \\ \left. + \sum_{n=1}^8 \gamma_n \times NEIGHBOR_{i,t-n} \right)$$

그림 4-9: 분쟁예측의 정확도 측정  
Receiver Operating Characteristic (ROC) 커브



참조: 실선과 점선은 서로 다른 통계기법을 활용한 예측의 결과이다.

먼저, Receiver Operating Characteristic (ROC) 커브를 사용하여 분쟁예측의 정확도를 측정하였다. (그림 4-9 참조) 예측의 정확도는 ROC 커브 아래의 면적에 따라 측정된다. 만약 면적이 1이라면 완벽한 예측을 의미하며, 0.5라면 쓸모없는 예측을 의미한다. 보통 커브 아래의 면적(Area under the ROC curve, AUC)에 따라 비정보적(AUC=0.5), 다소 정확한(0.5<AUC<0.7), 비교적 정

확한( $0.7 < AUN < 0.9$ ), 매우 정확한( $0.9 < AUC < 1$ )의 수준으로 분류할 수 있다.<sup>39)</sup> 우리가 실시한 분석의 경우 AUC 면적이 약 0.85로서 비교적 정확한 예측으로 분류된다.

다음은 예측의 성공률과 실패율을 구체적 수치를 사용해 알아보겠다. (표 4-1 참조) 표 4-1에서 예측 성공률이란 “2013년 1월에 실제로 분쟁이 일어난 지역 중 예측에 성공한 지역이 얼마나 되는가?”를 나타내며, 예측 실패율이란 “분쟁이 일어나리라고 예측한 지역 중 실제로는 분쟁이 발생하지 않은 지역이 얼마나 되는가?”를 나타낸다. 예측을 위한 기준 확률을 0.50(50%)으로 정했을 경우 약 44%의 분쟁이 예측 가능하고, 0.1(10%)로 낮추었을 경우 약 56%의 분쟁을 예측할 수 있음을 알 수 있다.

표 4-1: 미래 분쟁 예측의 성공률과 실패율 (2013년 1월 기준)

기준 확률 (Threshold)	예측 성공률 (% Correctly predicted)	예측 실패율 (% False positives)
0.05	140/220 (64%)	136/179 (76%)
0.10	123/220 (56%)	72/105 (69%)
0.30	103/220 (47%)	17/41 (41%)
0.50	97/220 (44%)	10/31 (32%)
0.70	92/220 (42%)	5/23 (22%)
0.90	64/220 (29%)	1/12 (8%)

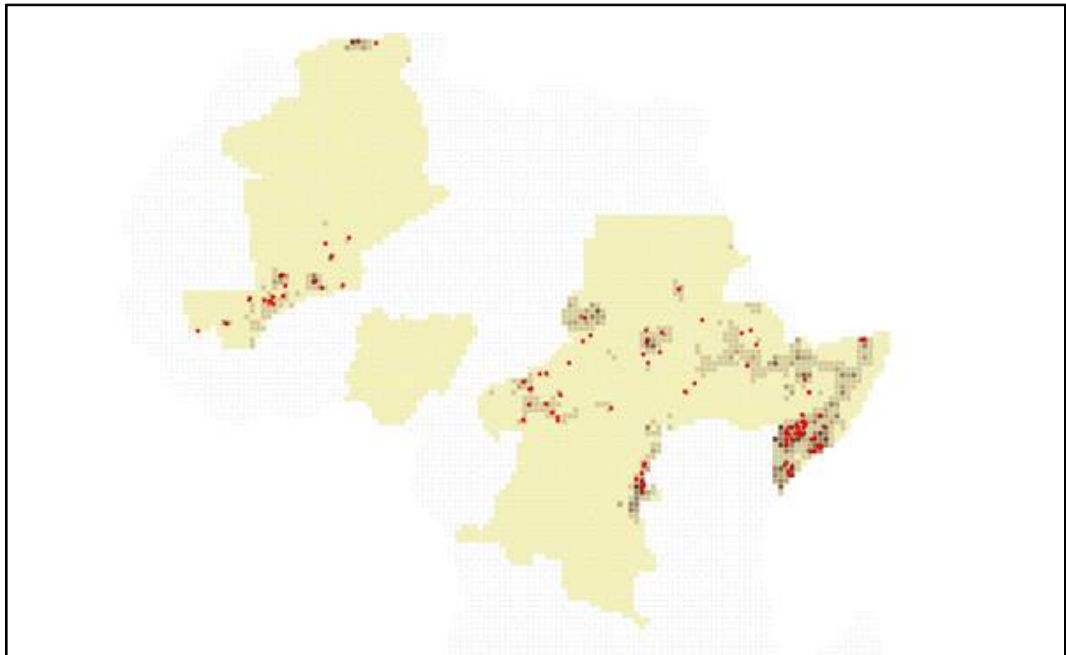
표 4-2: 분쟁 예측 통계의 민감도, 특이도, 정확도, 정밀도 (2013년 1월 기준)

기준 확률 Threshold	민감도 Sensitivity	특이도 Specificity	정확도 Accuracy	정밀도 Precision
0.05	0.560	0.983	0.978	0.258
0.10	0.451	0.992	0.986	0.369
0.30	0.300	0.997	0.990	0.533
0.50	0.232	0.999	0.990	0.638
0.70	0.173	0.999	0.990	0.720
0.90	0.090	0.999	0.990	0.834

39) 송상욱, “Receiver Operating Characteristic Curve를 이용한 민감도와 특이도 추정,”『가정의학회지』 제30권 제11호 2009, p. 841.

마지막으로, 그림 4-10은 아프리카 분쟁을 예측한 결과를 지도상에 나타낸 것이다. 베이지색으로 강조된 지역은 2013년 1월 현재 내전이 진행 중인 국가들이다. 각각의 그리드가 가진 색의 밝기는 분쟁이 발생할 확률을 의미하며, 붉은색 점은 실제로 분쟁이 일어난 위치를 나타낸다. 지도에서 볼 수 있듯, 소말리아, 알제리, 나이지리아, 콩고민주공화국, 수단, 에티오피아에서 비교적 성공적인 예측 결과를 보여주고 있다.

그림 4-10: 아프리카 분쟁 예측 결과 (2013년 1월 기준)



참조: 베이지색으로 강조된 지역은 2013년 1월 현재 내전이 진행 중인 국가들이다. 그리드의 색이 진할수록 2013년 1월에 분쟁이 발생할 확률이 높음을 의미한다. 붉은색 점은 실제로 분쟁이 일어난 위치를 나타낸다.

분쟁을 완벽히 예측하기란 불가능하다. 하지만 불확실성이 지배하는 내전의 상황에서 통계와 확률을 활용한 예측은 불확실성을 감소시켜주며 미래의 위기에 대비할 수 있는 기회를 제공한다. 본 연구자는 **미래 분쟁의 50%정도가 예측가능한 시간과 장소에서 발생함**을 발견하였다. 통계를 활용한 미래의 예측이 오쉬노부대, 한빛부대와 같이 분쟁지역에 주둔중인 평화유지군의 대비태세 확립과 위기관리 시스템 구축에 활용될 수 있기를 희망한다.

## < 참 고 문 헌 >

- 국방부, 『우리 국군은 세계 속에 평화와 희망의 씨앗을 심고 있습니다』 (국방부, 2014). [http://ebook.mnd.go.kr/src/viewer/main.php?host=main&site=20141103\\_105944&category=1&page=12](http://ebook.mnd.go.kr/src/viewer/main.php?host=main&site=20141103_105944&category=1&page=12) (검색일 : 2014.12.02.)
- 국민일보, “소말리아 공병 파견/250여명 6월부터 1년간/유엔에 통보.” 1993.04.08. (검색일: 2014.12.10.)
- 김사진. 『동티모르 상륙수부대의 파병활동 성과와 파병부대의 활동방향』 (국방부군사편찬연구소, 2006)
- 김열수. “유엔 평화강제활동 실패 원인과 실패의 유산.” 『신아세아』 제13권 제1호 (2006).
- 노컷뉴스. “정부, 레바논 파병 여부 결정 늦춘다.” 2006.08.25. <http://www.nocutnews.co.kr/news/184593> (검색일: 2012.12.02.)
- 동아일보. “보병 400명 다국적軍으로 파견...NSC 東티모르파병 결의.” 1999.09.16. <http://news.donga.com/3/all/19990916/7470426/1> (검색일: 2014.12.10.)
- 동아일보, “아프간 한국기지, 자살폭탄 위협에 노출,” 2011.12.06.
- 세계일보, “남수단 주둔 한빛부대, 일본에서 탄약 1만발 받는다.” 2013.12.23. <http://www.segye.com/content/html/2013/12/23/20131223003779.html?OutUrl=naver> (검색일: 2014.12.04.)
- 세계일보, “한국 PRT, 아프간에 희망을 심다,” 2014.07.10.
- 유엔과. “우리나라의 PKO 참여 현황.” 외교부.
- 유현석. 『국제정세의 이해』 (서울: 한울 아카데미, 2013). p. 262.
- 윤영미, “공공외교의 실패러다임에 대한 고찰: 아프가니스탄의 지방재건팀(PRT)과 오쉬노(Ashena) 부대와의 연계활동을 중심으로,” 세계지역연구논총 30집 3호.
- 외교통상부. “국군부대의 「동티모르 다국적군」 파병안.” 1999.9.27. (검색일: 2014.12.03.)
- 외교통상부 보도자료, “아프간인들에게 미래의 희망을 심고, 글로벌 파트너십에 기여한 대한민국 아프간 지방재건팀(PRT)의 공식 임무 종료(6.23),” 2014.06.24.
- 임정우. “동티모르 분쟁과 한국군의 평화유지활동(PKO)에 관한 연구.” 고려대학교 정책대학원 석사학위 논문 (2009).

- 정성채. “상륙수부대 활약상: 평화를 심고 온 평화유지단.” 『육군』 7/8월호 (2001). [http://www.army.mil.kr/army\\_catalog/252/0817\\_12.pdf](http://www.army.mil.kr/army_catalog/252/0817_12.pdf). (최종검색: 2014.12.01.)
- 정재관·정성윤, “윤엔 평화유지활동에 대한 이론적 논쟁: 전략적 이해와 규범사이.” 『국방연구』 제55권 제2호.
- 조정현. “리비아 사태와 보호책임, 그리고 한반도.” 『통일연구원 온라인 시리즈』 (2011). <https://kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA02/co11-28.pdf>. (검색일: 2014.12.01.)
- 조현용, “아프가니스탄 오쉬노 부대 파병 소감문,” PKO저널 제8호.
- 중앙일보. “위급상황? 남수단 '한빛부대' 日실탄 1만발 논란.” 2013.12.24. (검색일: 2014.12.01.)
- \_\_\_\_\_. “해외파병 근거법 첫 제정 ... 한국군 파견 빨라진다.” 2014.12.03. [http://article.joins.com/news/article/article.asp?total\\_id=16590505&cloc=olink|article|default](http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=16590505&cloc=olink|article|default) (검색일: 2014.12.05.)
- 최운도. “예방외교와 국제평화: 동티모르 사태의 분쟁해결 과정을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제20권 4호 (2004).
- 한국일보, “아프간 파견 군 헬기 피격 손상,” 2012.09.11.
- Cederman, L.-E., A. Wimmer, and B. Min. “Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis.” *World Politics* 62-01 (2010). pp. 87-119.
- Choi, Hyun Jin, *When Ethnic Exclusion is Good Politics: Ethnic Exclusion, Armed Conflict, and Leadership Tenure in Small-coalition Systems*. Doctoral Dissertation. Michigan State University, Lansing, Michigan (2012).
- International Commission for Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect*(Ottawa, Canada: International Development Research Centre, 2001)
- Gleditsch, N. P., P. Wallensteen, M. Eriksson, M. Sollenberg, and H. Strand. “Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset.” *Journal of Peace Research* 39-5 (2002). pp. 615-637.
- Langholtz, Harvey, Boris Kondoch, and Alan Wells. *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, Volume 8 (2002).
- Merom, Gil. *How Democracies Lose Small Wars*(Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003)

- Peace, Kelly–Kate S. *International Organizations*, 5th edition (Pearson, 2012).
- Raleigh, Clionadh, Andrew Linke, Havard Hegre and Joackim Karlsen, “Introducing ACLED: An Armed Conflict Location and Event Dataset.” *Journal of Peace Research* 47–5 (2010), pp. 1–10.
- Taylor, Paul. “The United Nations and International Organizations.” In John Bayliss and Steve Smith (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*(Oxford, UK: Oxford University Press, 1998). p. 280.
- United Nations. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*(New York: Department of Peacekeeping Operations, 2001).
- \_\_\_\_\_. *United Nations Peacekeeping Operations*. (2008) [http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone\\_doctrine\\_eng.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf). (검색일: 2014.12.01.)
- Weiss, Thomas. *Humanitarian Intervention*(New York: Polity, 2012).



2015 제11회 PKO 발전세미나

# 한빛부대 사례 발표

소령 조정식(前 한빛부대 토목3팀장)





**순서**

- 1 남수단 현지정세
- 2 UNMISS와 한빛부대
- 3 파병 활동 / 성과

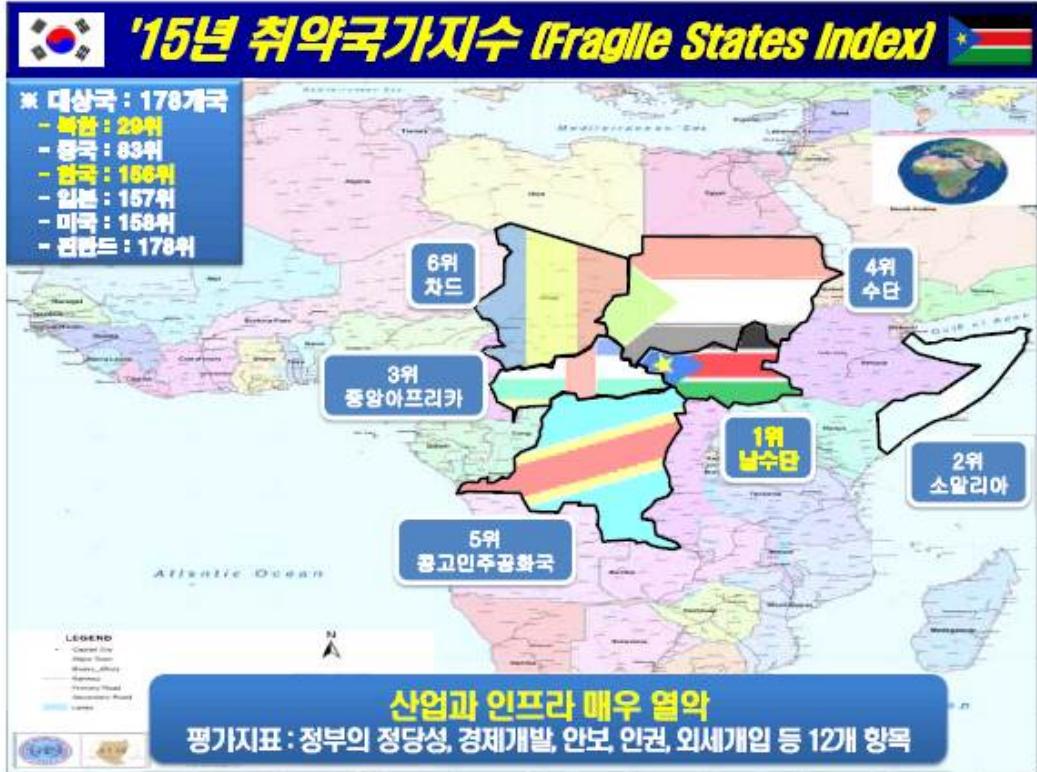
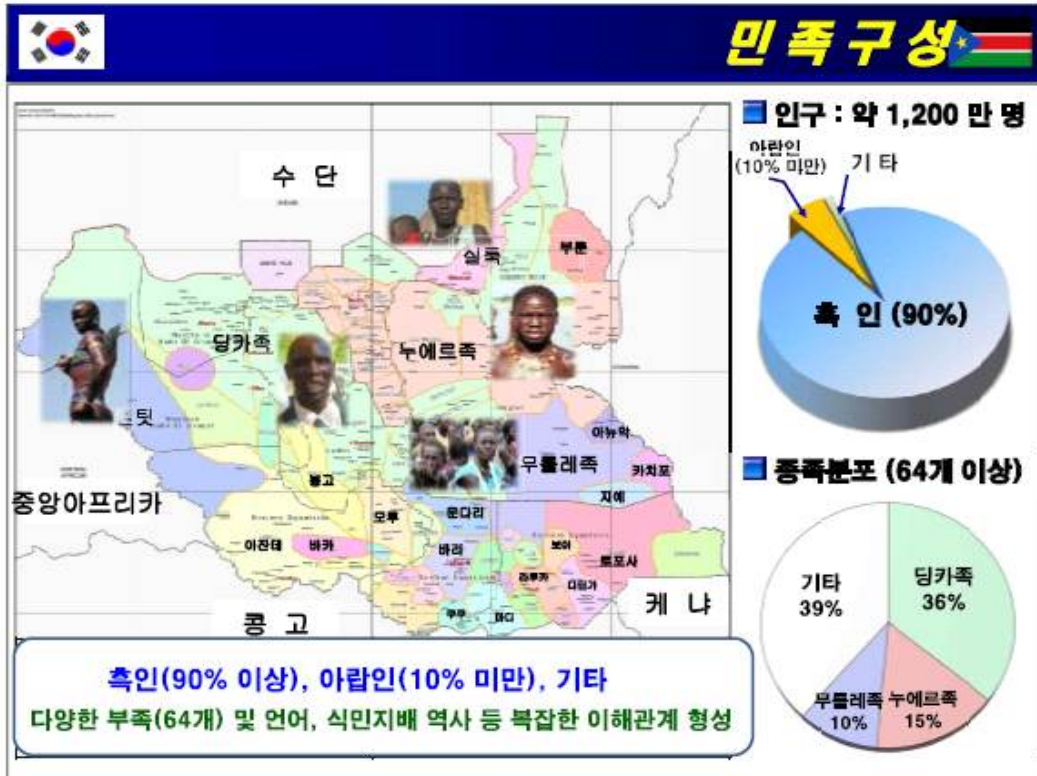


# 남수단 현지정세



## 지정학적 위치







지형/기후





백 나일강




건기 토양






킨에티산

- 대부분 평탄한 지형 / 초원으로 골재획득 제한
- 백 나일강 일대는 대규모 습지대 형성
  - \* 전 국토의 15% 차지, 평균면적 3만<sup>km</sup> (우기시 약 13만<sup>km</sup>)
  - \* 건기(11월 ~ 3월) 토양 사막화 현상 발생
- 우 기 : 4~10월(7개월), 건기 : 11~3월(5개월)



남수단 현지정세



- 남수단 국내정치 : 양측, 정치적 입지 강화를 위한 갈등 지속
  - 키르, 대통령 선거 연기 및 현 체제 3년 연장 결정 / 내부 결속 강화
  - 마차르, 대 정부 비난활동 강화 / 주변국 협력 방안 모색
- 국제사회 동향 : 남수단 안전화를 위해 평화협상
  - UNMISS, 위임명령 변경과 연계 '민간인 보호' 를 최우선으로 추진
  - 동아프리카 개발기구(IGAD) 주도하 정부-반군간 평화협상 추진
- 정부-반군간 교전 상황 : '15년 전반기 38회
  - 벤티유 등 북부 유전지역을 중심으로 교전 지속 발생 (보르 북방 600km)
  - 남수단 사회 안정화 : '13년 내전 이후 안정화 진행 중



## 보르시 현지정세



- 위협(적대)세력 활동여부 미식별, 지자체와 우호적 관계유지 중
- 주정부 주도하 종족간 화합 및 지역 재건노력 추진



**보르**

**주바(수도)**



## 보르시내 전경





**보르시내(남수단 사태시)**



**보르시 은행(남수단 사태시)**

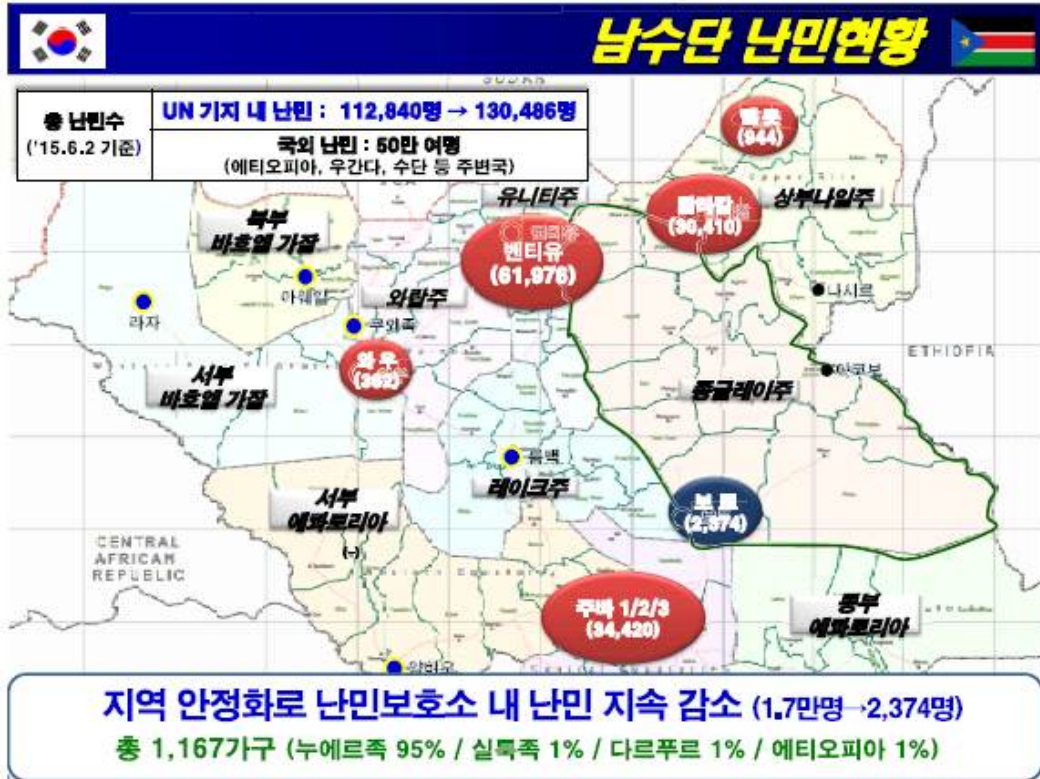


**보르시내(현재)**



**보르시 은행(현재)**

**대다수의 주민 복귀, 보르시내 상거래 활성화**  
 정세안정화로 현지인 통행금지 해제, 군-경 중심의 야간순찰 강화



UNMISS 현황

**■ 일반현황**

- 🌐 **창 설** : '11. 7. 8 (안전보장이사회 결의 제 1996호)
- 🌐 **임 무** : 수단과의 분쟁방지, 남수단 국가재건 지원
  - ※ UNMISS 위임명령 재조정('14. 5. 27) 후 민간인 보호 우선추진
- 🌐 **사령부** : 주 바
- 🌐 **파병국 현황** : 13개국 10,826명 \* UNMISS J-1 '15. 6월 기준

구분	부대 파병 국가	파병 현황	
		부대	인원
보병	인도(2), 르완다(2), 에티오피아(2), 네팔(2), 케냐, 가나, 몽골, 중국	12개 대대	8,891명
공병	한국, 중국, 일본, 방글라데시, 인도	5개 중대	1,277명
의무	인도, 중국, 캄보디아, 스리랑카	4개 중대	262명
기타	캄보디아(현병), 인도(유류, 통신), 르완다(항공), 네팔(FPU), 스리랑카(항공)	5개 중대	396명



## 🇰🇷 🇵🇷 **재건지원 - ① 난민보호소 신설**

### ■ 공사추진

🕒 **기간** : '14. 5. 16(금) ~ 7. 11(금), 9주

👥 **연인원 / 장비** : 토목 3팀장 등 468명 / 굴삭기(4), 도자(3), 구레이더(2) 등

### 📏 공사범위(토목공사)

- |                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| ① 벌개 / 부지정리 : 250,000㎡   | ④ 내부도로 신설 : 4km(폭 20m) |
| ② 방벽 / 해자설치 : 2km(높이 3m) | ⑤ 부지평탄화 : 250,000㎡     |
| ③ 장갑차 진지 : 6개소           | ⑥ 배수로 설치 : 6km         |

👏 **현지반응** : 놀라운 공사속도와 헌신적인 노력에 경의와 감사표시

## 🇰🇷 🇵🇷 **추진경과**

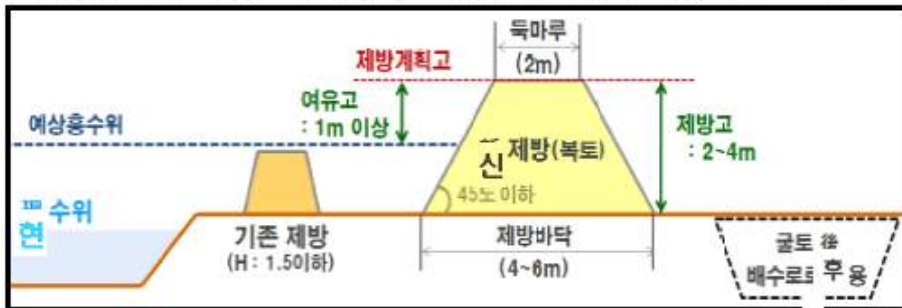




## 재건지원 - ② 백나일강 차수벽 설치

### 공사 추진

- 기간 : '14. 6. 17(화) ~ 8. 3(일) / 7주
- 인원 / 장비 : 공병대장 등 35명 / 도자(3), 굴삭기(4), 덤프(5)
- 공사구간 : 17Km(높이 2~4m, 폭 4~6m)
- 설치공법 : 예상 수위 고려 여유고, 토사유실방지 경사 조성 / 배수로 설치



\* KOICA 연계, 차수벽 배수체계 설치 추진

## 보르시 침수현황





**재건지원-③ '보르~망겔라' 도로보수**

**공사 추진**

- 기간 : '14. 9. 1(월) ~ '15. 1. 20(화) / 22주
- 인원 / 장비 : 토목 3팀장 등 64명 / 도자(4), 그레이더(3) 등 12종 31대
- 공사범위 : '보르~망겔라' 도로 (125km구간) 보수

구분	기간	내용
1단계 (긴급보수)	'14. 9월 ~ '15. 1월	차량통행 보장을 위한 긴급보수
2단계 (정밀보수)	'15. 8월 ~ 12월	적색토사 도포를 통한 내구성 향상
3단계 (상태유지)	'16. 1월 이후	도로 유지보수

- 종글레이주와 양해각서 체결을 통해 협업체계 구축
  - \* 도로보수간 남수단 군·경에 의한 경계지원, 일부 구간 도로보수 전담 등
- 현지반응 : 도로보수를 통해 지역 경제성장과 주민들의 삶의 질 향상 기대



## 민군작전-① 한빛농장 운영

### 한빛농장 운영

추진 배경 : 남수단식 새마을 운동을 적용, 나일강의 기적 토대 마련

1단계 : 소규모 영내 시험재배('14. 3월 ~ 7월)

- 국내에서 조달한 작물 시험재배 : '14. 5월 ~ 6월 옥수수 등 9개 품종
- 기지 인근지역에 종글레이주에서 토지(150m×80m) 공여 후 부지조성  
\* 농작물 성장상태 확인으로 현지 적합식물 식별 / 한빛농장 이식

2단계 : 영외 한빛농장 운영('14. 7월 ~ 11월)

- 주정부와 책임자 통제하 현지주민들이 파종 이후 농장관리 전담  
\* 수확물은 현지 주정부에 공여 / 부대 부식구매, 책임자 방한연수 실시

3단계 : 한빛농장 확장('14. 11월 ~ '15. 7월)

- 과수원(150m×100m) 확장, 묘목장 신축, 급수 시스템 설치
- 경운기(9대) 공여 및 운용, 농업 연구관 초청 교육 및 기술이전

현재 한빛농장 기술센터 건립 추진중



## 민군작전-① 한빛농장 운영

### 한빛농장 운영

- 추진 배경 : 남수단식 새마을 운동을 적용, 나일강의 기적 토대 마련
- 1단계 : 소규모 영내 시험재배('14. 3월 ~ 7월)

- 국내에서 조달한 작물 시험재배 : '14. 5월 ~ 6월 옥수수 등 9개 품종
- 기지 인근지역에 종글레이주에서 토지(150m×80m) 공여 후 부지조성  
\* 농작물 성장상태 확인으로 현지 적합식물 식별 / 한빛농장 이식

- 2단계 : 영외 한빛농장 운영('14. 7월 ~ 11월)


- 주정부와 책임자 통제하 현지주민들이 파종 이후 농장관리 전담  
\* 수확물은 현지 주정부에 공여 / 부대 부식구매, 책임자 방한연수 실시

- 3단계 : 한빛농장 확장('14. 11월 ~ '15. 7월)


- 과수원(150m×100m) 확장, 묘목장 신축, 급수 시스템 설치
- 경운기(9대) 공여 및 운용, 농업 연구관 초청 교육 및 기술이전

- 현재 한빛농장 기술센터 건립 추진중


대한민국		한빛농장 수확작물						트리니다드 토바고	
								'15. 5. 15 기준	
구 분	계	옥수수	수박	열무	호박	오크라	고추		
횟수/량(kg)	-	3/187	6/193	3/66	7/676	6/2,785(개)	1 / 5		
금액(\$)	3114.2	504.9	328.1	212	1,487.2	557	25		



옥수수 15/15 11:35



수박



열무

대한민국		민군작전-① 한빛농장 운영		트리니다드 토바고	
<b>한빛농장 운영</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 추진 배경 : 남수단식 새마을 운동을 적용, 나일강의 기적 토대 마련</li> <li>● 1단계 : 소규모 영내 시험재배('14. 3월 ~ 7월)           <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내에서 조달한 작물 시험재배 : '14. 5월 ~ 6월 옥수수 등 9개 품종</li> <li>- 기지 인근지역에 종글레이주에서 토지(150m×80m) 공여 후 부지조성 * 농작물 성장상태 확인으로 현지 적합식물 식별 / 한빛농장 이식</li> </ul> </div> </li> <li>● 2단계 : 영외 한빛농장 운영('14. 7월 ~ 11월)           <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주정부와 책임자 통제하 현지주민들이 파종 이후 농장관리 전담 * 수확물은 현지 주정부에 공여 / 부대 부식구매, 책임자 방한연수 실시</li> </ul> </div> </li> <li>● 3단계 : 한빛농장 확장('14. 11월 ~ '15. 7월)           <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과수원(150m×100m) 확장, 묘목장 신축, 급수 시스템 설치</li> <li>- 경운기(9대) 공여 및 운용, 농업 연구관 초청 교육 및 기술이전</li> </ul> </div> </li> <li>● 현재 한빛농장 기술센터 건립 추진중</li> </ul>					





## 민군작전 - ② 대민의료 지원



-  진료환자 12,000명 돌파('15. 5. 5부)
-  대 상 : 말렉 마을 등 6개소(매주 월,수,금)
-  인 원 : 의무대장 등 10명





## 민군작전 - ③ 물자 및 장비 공여





**남보르카운티 음향장비 공여**



**보르고아원 물자 공여**



**유형기반부 정비물자 공여**



**르왈딧 초교 준공 및 물자공여**





2015 제11회 PKO 발전세미나

# 재해재난 긴급구호팀 활동 방안

서상록 (국제기아대책기구 재난담당)



## 재해재난 긴급구호팀 활동방안

### 서상록 (국제기아대책기구 긴급구호 담당)

#### 1. 서언

지금 세계는 태풍, 지진, 해일, 폭염, 홍수, 가뭄, 산사태, 등 자연재난으로 인하여 인명과 재산피해가 크게 발생하고 있으며, 종족간, 종교간, 이념간 대립과 갈등으로 인한 인위적 재난 또한 그 피해 규모가 급격하게 증가하고 있는 추세이다.

산업발전에 따른 지구온난화와 환경 파괴는 자연재난 발생에 많은 영향을 주고 있다. 인류를 끊임없이 위협해 온 재난은 늘 있어 왔지만, 이전까지는 재난에 대한 국제적, 조직적, 체계적인 대응 시스템이 없다가 2004년도 인도네시아를 중심으로 한 남아시아 지진해일(쓰나미)과 2005년도에 연이은 파키스탄의 지진 등 세계적 이목을 집중시킨 대형재난을 계기로 비로소 세계는 해외 대형재난에 대한 국제적 공동노력을 가속화하기 시작했다.

2005년1월, World Conference on Disaster Reduction 및 남아시아 해일피해 관련 아세안 특별 정상회의 개최를 통해 재건, 복구 및 국제적 방재시스템의 구축에 관한 공동선언문을 채택하였다. 또한 미국, 캐나다, 일본 등은 국제재난 재건복구 상설전담기구를 설립하여 재난 발생 시 조직적으로 지원하고 있다.

우리나라도 해외재난 지원과 관련한 정부의 총괄 전담 부서가 미비 되어, 재난 발생 시 관련 정부기관 및 개발 NGO들이 개별적인 지원 계획을 수립하여 시행하는 실정이었다. 이와 때를 같이 하여 우리나라도 범 정부차원의 조직적 지원체제 구축의 필요성이 대두 되었다.<sup>40)</sup>

21세기 들어 눈에 띄게 나타나는 기후변화와 이에 따른 재난과 재해는 해를 거듭 할수록 심화되고 있다. 그러나 이에 대한 대응은 재난의 발생빈도와 피해의 증가에 비해 기대치만큼 발전하지 못하고 있다.

카테고리2 이상의 국제적 대형재난은 전 세계가 힘을 합해 지혜롭게 대처해 나가야 하는 공동체적 사안이다. 재난의 회복은 복원력에 따라 나라마다 다르지만 비교적 매우 느리게 진행되어진다. 반면 구호활동에 참여하는 공여국가들은 수혜국의 기대와는 달리 오랫동안 머물지 못하는 한계가 있다. 그러나

40) 한국국제협력단, 해외재난복구 업무 매뉴얼

비정부기구의 민간단체들은 이재민들의 공동체에 깊이 들어가 보다 실질적인 구호활동을 전개할 수 있는 장점을 지니고 있다. 따라서 국제개발 NGO의 역할은 그 어느 때 보다는 크다고 본다.

## 2. 재난

### 1.1. 재난의 정의

재난(disaster)의 정의는 나라와 학자에 따라 다양하게 정의되고 있으며, 학문적으로 분명하게 정립되지 않고, 상황에 따라 상대적으로 쓰이고 있다. 근본적인 정의를 알아보기 위해 재난(disaster)의 어원을 살펴보면, 재난의 'dis'는 분리, 파괴, 불일치를 나타내며 'aster'는 라틴어로 Astrum 또는 Star라는 의미이고,<sup>41)</sup> disaster는 별의 분리, 또는 별이 파괴 되거나 행성의 배열이 맞지 않아 생기는 대규모의 갑작스런 불행<sup>42)</sup> 다시 말해 하늘로부터 비롯된, 인간의 통제가 불가능한 해로운 영향을 의미한다.<sup>43)</sup> 이처럼 과거의 재난이라는 개념은 홍수, 지진, 태풍 등과 같은 자연현상으로 인한 피해를 의미하는 것이며, 점차적으로 현대사회에 이르러서는 자연재난을 비롯한 인위적인 사고가 원인이 되어 발생하는 파괴적, 경제적 피해의 재난을 포괄하는 개념으로 시작하였다.<sup>44)</sup>

### 1.2. 재난과 재해에 대한 유엔의 정의

유엔위원회에서는 재난을 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, 사회의 기본 조직이나 정상적인 기능을 와해시켜 버리는 갑작스런 사건인 경우를 말한다. 둘째, 커다란 재해로써 피해를 받은 조직이나 사회가 외부의 도움 없이는 전혀 극복될 수 없는 경우를 말한다. 셋째, 정상적인 능력으로 처리할 수 없는 재산적 피해를 받은 경우이다. 넷째, 사회적 간접시설 또는 생활수단의 피해를 일으키는 단일사건 혹은 일련의 사건 등의 경우를 말한다.<sup>45)</sup>

41) (<http://edic.naver.com/edic.nhndocid=32707&rd=s>), 김포옥, 도서관의 재난관리와 보안 핸드북, 서울, 한국도서관협회, 2009, p23재인용

42) 안중석, 우리나라 재난대응체제 구축방안에 관한 연구, 강원대 행정대학원 2004, p.4, 김포옥, 도서관의 재난관리와 보안 핸드북, 서울, 한국도서관협회, 2009, p23재인용

43) 손성기, 효율적인 재난관리운영체제에 관한 연구, 호남대 행정대학원, 1999, p.4, 김포옥, 도서관의 재난관리와 보안 핸드북, 서울, 한국도서관협회, 2009, p23재인용

44) 김포옥, 도서관의 재난관리와 보안 핸드북, 서울, 한국도서관협회, 2009, p23재인용

### 1.3. 재난의 분류

- 1) 자연 재난(천재): 지진, 해일, 홍수, 산사태, 태풍, 폭염, 가뭄 등
- 2) 인위적 재난(인재): 분쟁, 전쟁, 난민, 테러, 방사능 누출, 폭발 등
- 3) 사회적 자연재난: 자연재난 발생에 대한 사회적 대응 시스템의 미비 또는 부족으로 인한 재해

### 1.4. 재난의 대처 상황에 따른 분류

- 1) 긴급을 요하는 재난: 골든타임을 필요로 하는 급박한 상황
- 2) 예방을 요하는 재난: 골든타임은 필요 없으나 평상시 꾸준한 재난방지 노력이 요구되는 상황으로서 기후변화, 정치적, 종교적, 인종적 갈등, 분쟁 등을 예로 들 수 있다.

### 1.5. 재난과 재해의 의미

재난(disaster)은 영어의 의미로는 Disaster 또는 Calamity란 단어로 사용되는데, 재해의 원래의 뜻은 Disaster로 악마의 별, 나쁜 별이란 뜻을 지니는 것으로서<sup>46)</sup> 사람의 인명이나 재산에 큰 손해를 끼치거나 시민생활에 커다란 지장을 가져오는 현상이나 사건을 가리킨다. 또한 유사 용어로서 재해(hazard)란 의미는 이러한 재난으로부터 받은 피해를 가리킨다. 대개의 경우 재난과 재해는 분명한 구분 없이 일반적으로 사용하고 있다. 이 두 가지 용어의 뚜렷한 차이점을 설명하자면, 재난은 그로 인한 상황에 비중을 두는 반면 재해는 재난을 야기할 수 있는 개개의 사건 또는 그 피해정도에 비중을 둔다고 할 수 있다.

### 1.6. 최근 10년간 재난 발생 현황

---

45) (<http://www.unu.edu/unupress/lecture8.html>)

46) 김정근, 안전관리실무총설, 서울, 크라운 출판사, 2005, p.61, 김포옥, 도서관의 재난관리와 보안 핸드북, 서울, 한국도서관협회, 2009, p24재인용

〈표 1〉 국가별 재난발생 및 피해

단위:명

연도	카테고리	국가명	종류	사망자	구분
2004년	3	인도네시아	쓰나미	230,000	자연재난
2005년	3	파키스탄	지진	70,000	자연재난
2006년	2	필리핀	산사태	1,200	자연재난
2008년	3	중국	지진	90,000	자연재난
2010년	3	아이티	지진	220,000	자연재난
2011년	2	일본	쓰나미, 원전사고	20,000	자연재난, 인위적재난
2013년	3	필리핀	태풍	9,000	자연재난
2014년	1	한국	여객선 침몰	340	인위적재난
2015년	2	네팔	지진	9,000	자연재난

## 1.7. 재난과 재해의 종류에 대한 법률적 분류

### 1.7.1. 자연재해대책법상 분류

- 1) 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 황사, 적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
- 2) 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화재방사고, 환경오염사고 그 밖에 이에 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해
- 3) 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가 기반체제의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해.<sup>47)</sup>

### 1.7.2. 재난관리법상 분류

재난이라 함은 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화재방사고, 환경오염사고 등 “국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고로서 자연재해가 아닌 것을 말 한다”.<sup>48)</sup>

47) 법률 제7359호

48) 법률 제7188호

## 1.8. 재난발생의 원인과 유형

재난은 일반적으로 자연재난(천재)과 인위적 재난(인재)으로 구분한다. 이러한 구분은 재난의 발생 원인을 기준으로 구분하고 있지만, 사실상 재난의 원인을 명확하게 구분하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 왜냐하면 홍수나 태풍 또는 해일 등으로 발생한 자연재난의 경우에는 이로 인한 재해의 전부를 자연 현상으로 인한 재해로만 보기에에는 여러 상황적 차이와 견해가 있다. 자연재난과 인위적 재난의 사례를 보면 다음과 같다.

### 1) 자연 재난

주로 지형학적인 측면과 기상학적인 그리고 생물학적인 면의 재난으로 구분되는 것으로서, 지형학적 재난에는 지진, 화산폭발, 쓰나미 등과 같은 경우를 말하며, 기상학적 재난으로는 폭풍, 홍수, 토네이도, 해일, 폭설, 가뭄 등의 경우를 말하고, 생물학적 재난이란 세균질병이나 유독성 식물 및 유독성 동물로 인한 재난을 말한다.

### 2) 인위적 재난

인간에 의해서 유발되는 전쟁이나 폭격, 무장테러 및 방화 또는 화재, 건물이나 땅의 지반이 붕괴되는 사건, 폭발물, 배관누수, 가스누수, 대기오염, 공해와 같은 경우 외에도 방사성 물질의 방출 등과 같은 사람들의 고의나 부주의한 실수로 인하여 발생하는 재난의 범위를 가리킨다.

대부분의 재난에 의한 재해는 자연적 원인도 있지만 그것을 예방하지 못한 인위적 요인도 있기 때문에 이러한 발생원인을 기준으로 볼 때 1차 발생원인과 그 발생으로 인한 2차 피해를 구분해서 살펴보아야 정확한 유형을 알 수 있다.

## 1.9. 재난의 일반적 특성

재난의 특징은 그 발생 원인과 성격에 따라 다양한 차이를 보인다. 재난이란 일명 "Misfortune" 이란 의미도 내포하고 있듯이, 뜻밖의 불행한 일이나 불의의 사고(mishap)란 의미로도 해석되고 있다. 그 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재난은 일상적인 사람의 능력으로는 해결하기 어려운 상황이 초래됨으로서 관련된 사람들의 상호 협조와 노력이 필요하다. 둘째, 재난은 사회구성

원 어느 누구도 원치 않는 상황이지만, 이는 돌발적 성격을 갖게 되는 대규모의 사태로서 사회적인 제반 가치와 규범 및 문화성 그리고 관계 요인들을 변화 시키는 역할을 지니게 된다. 셋째, 재난은 일정한 지역이나 장소에만 국한되는 것이 아니라, 어떤 국가나 사회, 조직, 가정, 그리고 나아가서는 개인 까지도 재난으로부터 자유로울 수는 없다. 넷째, 재난은 반복적이고도 계속적으로 발생하는 특성을 지니기도 한다. 다섯째, 재난은 언제 어디서 발생할 것인지 예측이 불가능하며 발생요건만 갖추면 어느 때이고 시간과 장소에 관계없이 발생하게 된다. 따라서 재난이 발생하면 비상사태로 긴급한 대응책을 필요로 한다. 여섯째, 재난의 발생 원인은 복잡하면서도 다양하게 나타난다. 한 개의 원인으로도 재난이 발생 할 수 있지만, 대부분 그 원인이 복잡하고도 다양하게 발생한다.

#### 1) 자연재난의 특성

자연재난은 예방이 거의 불가항력적일 수밖에 없다. 왜냐하면 광범위한 지역에 걸쳐서 발생되며, 동시에 넓은 지역에서 산발적으로 퍼져 나간다. 따라서 재난에 대응 할 수 있는 행동 활동과 재난의 통제가 극히 제한적일 수밖에 없다.

최근래에 일어난 좋은 예로 2013년11월8일에 발생한 필리핀 레이테 지역의 슈퍼 태풍 하이옌을 들 수 있다. 또한 자연재난의 특성은 기후변화로 인한 사막화처럼 장기적으로 완만하게 진행되는 사례가 많이 발생 할 수 있다.

#### 2) 인위적 재난의 특성

인위적인 재난의 경우는 예방과 대응책으로 그 피해 규모를 감소할 수 있는 범위로서 나타나고 있다. 이 경우는 일정한 국소적인 지점이나 장소에서 집중적으로 발생할 수 있는 성격도 내포하고 있으므로 그에 대한 대응적 활동과 재난통제의 가능성이 상대적으로 높게 나타날 수 있으며 단기간에 걸쳐 신속하게 대비하여 복구할 수 있는 상황이다.<sup>49)</sup> 또한 인위적 재난에 의한 사고는 개인이 유발하는 경우가 있고 조직이 유발하는 두 종류가 있다.<sup>50)</sup>

### 1.10. 재난관리 개념과 단계

재난은 그 사회의 취약성을 드러내는 창이다. 어빙 고프먼(Erving Goffman)

49) 김포옥, 도서관의 재난관리와 보안 핸드북, 서울, 한국도서관협회, 2009, p28

50) James Reason, 백주현 역, 인재는 이제 그만, 서울, GS인터비전, 2014, p.3

은 사회를 인상관리(impression management)의 장으로 설명한 바 있다. 사회 생활은 마치 배우가 무대 위에서 자신의 역할을 연기하는 것과 같다는 것이다. 무대 이면은 배우의 적나라한 모습을 볼 수 있는 곳이다. 그러나 무대 위에서는 인상 관리가 이루어진다. 이와 같이 재난은 감춰진 무대의 뒷면을 열어젖혀 숨겨진 취약성을 볼 수 있는 것처럼 재난은 사회의 이면을 깊숙이 관찰할 수 있는 통로의 역할을 한다.

국제적십자사의 통계에 따르면, 1998년부터 2007년까지 10년간 자연재난으로 인한 사망자가 남한은 1,851명인 반면, 북한은 38만 3,000명으로 남한의 200배를 넘어선다. 이것은 사회적 취약성 요소들이 어떻게 자연재난과 결합하는지를 잘 드러낸다.<sup>51)</sup> 이처럼 재난을 어떻게 관리 하느냐가 매우 중요하다. 재난관리(disaster management)는 재난의 발생 전, 후에 대비한 재난관리 활동으로서 재난 대처를 위해 수립되는 재난의 예방과 준비단계 및 대응과 복구단계에 이르는 모든 측면의 활동을 포함하는 총체적인 것이다. 재난관리는 재난 통제에 비하여 좀 더 넓은 범위의 접근방법을 의미하는데, 사전에 재난을 예방하고 재난 발생 후에는 그로 인한 물적 피해와 인적 피해를 최소화 하고 원래의 상태로 시설을 복구하기 위한 전체적인 측면까지 포괄하는 총체적인 의미이다.

재난관리의 과정은 국가별 또는 지역 상황에 따라 각기 여러 단계로 구분할 수 있으나 일반적으로는 재난의 생애주기(life-cycle)에 따라 4단계로 구분한다.

- 1) 예방 및 완화(Mitigation and Prevention)단계
- 2) 준비계획(Preparedness and Planning)단계
- 3) 대응(Response)단계
- 4) 복구(Recovery)단계<sup>52)</sup>

### 1.11. 재난 대응 능력과 복원력

‘복원력’이라는 용어는 애초에 물리학이나 생태학에서 비롯되었지만, 최근 들어 심리학, 사회학, 경제학 등에 이르기까지 다양한 학문 분야에서 널리 사용되고 있다. 특히 재난 대응과 관리에서 매우 빈번히 사용되고 있다.

51) 서울대학교 사회발전연구소, 세월호가 우리에게 묻다. 재난과 공공성의 사회학, 파주, 도서출판 한울, 2015, p.67

52) 김포옥, 도서관의 재난관리와 보안 핸드북, 서울, 한국도서관협회, 2009, p28-30

재난과 관련하여 복원력 제고는 재난이 닦쳤을 때 피해를 줄일 수 있는 대비 태세를 강화하는 것을 의미한다. 또한 복구 과정에서 회복에 드는 시간을 줄이는 것을 의미하기도 한다. 따라서 복원력의 향상은 재난을 당한 공동체의 수준을 향상시키거나, 회복에 걸리는 시간을 줄여 고통을 경감시키고 정상적인 생활로 복귀하는데 중요한 역할을 한다. 재난과 같은 외부적 충격에 얼마나 견고한지, 또 재난에 대비한 가외성 장치가 되어 있는지, 자원동원력이 있는지, 얼마나 빠르게 대응 할 수 있는지 등의 여부에 따라 복원력 정도를 평가하려는 이론으로 ‘R 모델’이 제시되고 있다. ‘R 모델’은 한 사회의 재난 대비 복원력(Resilience)을 견고성(Robustness), 가외성(Redundancy), 자원동원력(Resourcefulness), 신속성(Rapidity) 등의 4R로 표현한다.<sup>53)</sup> 이처럼 ‘R 모델’에서와 같이 재난이 발생하면 이에 따른 즉각적인 대응이 이루어 져야 한다. 재난 지역에서 가장 먼저 이루어져야 하는 일은 생존자를 구조하여 적절한 응급의료 조치와 최소한의 의식주를 제공하여 생명을 살리고 안정을 도모 시키는 구호 활동을 하게 되는데 이를 긴급구호라 한다.

## 2. 긴급구호

### 2.1. 긴급구호의 정의

긴급구호란 신속히 생명을 살려내고, 그 생명이 최대한 빨리 일상에 복귀 할 수 있도록 최소한의 조건을 만들어 주는 것이다. 따라서 긴급구호는 재난발생 지역의 현장상황을 신속히 파악하고, 식수와 식량을 비롯한 생필품, 의약품, 의류 등 필요한 물자와 의료서비스를 통해 생명을 구하는 것은 물론 장기적으로는 재난에 처한 이들의 정상적인 생활을 회복할 수 있도록 최소한의 조건을 지원하는 일련의 개입 과정을 말한다.

### 2.2. 긴급구호의 분류

긴급구호를 재난 현장의 피해 규모에 따라 카테고리 1,2,3으로 나눈다.

53) 서울대학교 사회발전연구소, 세월호가 우리에게 묻다. 재난과 공공성의 사회학, 파주, 도서출판 한울, 2015, p.70

〈표 2〉 재난 규모에 따른 분류<sup>54)</sup>

카테고리 1	재난발생 당사국 안에서 해결 할 수 있는 정도	예: 2014년 세월호 사건
카테고리 2	재난발생 당사국이 속해 있는 대륙 안에서 해결할 수 있는 정도	예: 2015년 네팔 지진
카테고리 3	전 세계가 힘을 합쳐야 할 정도	예: 2010년 아이티 지진

### 2.3. 긴급구호의 우선순위

재난을 당한 사람들에게 가장 기본적인 물, 식량, 천막, 화장실, 의료시설을 우선적으로 확보하여 배분한다. 이때는 반드시 분야별 전문가가 해당 업무를 맡아야 한다. 예를 들어 물은 물 전문가, 식량은 식량전문가, 의료는 의료전문가가 맡아야 한다. 물의 경우 생수를 사서 나누어 주는 것이 아니라 주변의 수원을 조사, 확보, 분석 판단한 후에 공급해야하기 때문이다.

### 2.4. 긴급구호 물자 세트의 종류

#### 1) 세트 A

약 1만원 정도의 가치. 물 10L짜리 플라스틱 물주머니, 정수약, 물 없이 먹을 수 있는 고단백 비스킷, 성냥, 손전등, 비누, 담요, 플라스틱 깔판

#### 2) 세트 B

약 3만원 상당의 가치. 세트 A와 식기 세트, 조리용 난로, 프라이팬, 밀가루 또는 쌀, 옥수수, 콩, 소금, 설탕, 식용유, 차, 상황에 따라 텐트

### 2.5. 긴급구호 단계의 상황적 비유

- 1) 긴급구호 단계: 응급실
- 2) 재난복구 단계: 중환자실
- 3) 개발 단계 : 회복실

54) UNOCHA 긴급구호 메뉴얼

## 2.6. 긴급구호 단체들의 역할

### 1) 정부

인체에 비교해 볼 때 동맥에 해당 한다. 대형 사회 간접자본을 재건하고, 군대를 파견하여 피해 복구를 수행한다.

### 2) 유엔

인체에 비교해 볼 때 정맥에 해당하는데 식량 확보, 난민촌 운영, 전염병 예방, 영양실조 방지 사업, 교육 사업 등 이다.

예: 세계식량계획(WFP), 유엔난민 고등 판무관실(UNHCR), 유니세프(UNICEF), UNOCHA

### 3) 민간단체

인체에 비교해 볼 때 실타래에 해당하는데 주로 NGO를 말한다.

예: Care Internayional, Oxfam, Mercy Corps, Medicines Sans Frontieres(국경 없는 의사회), Save the Children, 기아대책기구, 월드비전, 선한 사람들

## 2.7. 유엔의 긴급구호 방법

난민의 경우 고등판무관실을 통해 대형 난민촌을 건립하여 난민을 보호하고 이들이 떠난 고향이 평온해 지면 안전하게 돌아가 정착 하는데 까지 돕는다. 해당 국가의 정부, 국제 적십자사, 민간 구호단체들과 협력을 도모한다.

## 3. 재난 대처 능력 향상과 문제점

### 3.1. 긴급구호 요원의 자격

재난현장에 투입되는 긴급구호 요원은 일정한 자격을 갖추어야 한다. 긴급구호 초기 단계에서는 단체에 속해서 전문적인 훈련을 받은 요원도 있고, 필요시 해당 분야의 전문가를 계약직으로 채용하기도 한다. 단순 노동으로 돕겠다 라는 비전문가는 그다지 필요 없다. 이런 일들은 현지 이재민들에게 기회를 주어 자립기반을 주어야 하기 때문이다. 그러나 초기 긴급구호가 끝난 후에는 비전문 자원봉사자도 필요하다. 이 때에도 해당 단체는 자원봉사자에게 반드시 소정의 훈련을 하는 것이 바람직하다.

### 3.2. 긴급구호 요원의 훈련

재난현장은 모든 사회적 시스템이 정상적으로 작동하지 않는다. 공동체를 지탱하는 사회간접 시설도 손상을 입어 교통과 통신이 정상적으로 이루어지지 않으며, 주민들의 의식주는 물론이고 행정도 원활하지 못하여 무질서한 긴급의 상황이 된다. 이러한 곳에 파견된 구호요원들이 다양한 상황에서도 주어진 임무를 수행하기 위해서는 반드시 훈련이나 이에 상응한 경험이 필요하다. 긴급구호 요원들은 자신이 담당하고 있는 분야에 대한 훈련을 받아야 하는데, 기초부터 후진을 가르칠 수 있는 Training for the trainers 과정 까지 몇 단계의 훈련이 있다.

### 3.3. 기본 훈련

#### 1) 스피어 프로젝트 훈련

Sphere 프로젝트는 1997년 국제적십자운동과 인도주의 NGO에 의하여 시작되었으며 목표는 재난 대응 시 책임 있는 활동의 질을 증진시키는데 있다. 스피어 프로젝트의 기본적 신념과 철학은 첫째, 재난과 분쟁의 영향을 받는 이재민들도 존엄한 삶의 권리가 있기에 지원을 받을(피지원자의) 권리도 있다는 것이다. 둘째, 재난과 분쟁으로 인한 인간의 고통을 경감시키기 위한 모든 가능한 조치를 취해야 한다는 것이다.

스피어 프로젝트는 네 분야에 대해 인도주의 현장과 인도적 대응의 최소 기준을 명시하고 있다. 첫째, 급수, 공중위생 및 개인위생 분야 둘째, 식량 확보와 영양에 관한 분야, 셋째, 주거지, 정착촌 및 비 식량 물자분야 넷째, 보건 활동의 분야에 대하여 인간다운 삶을 영위하기 위한 최소기준을 명시하고 있다. 이 최소기준은 보편적이고 어떠한 재난 상황에도 적용할 수 있으며, 이재민들이 안정되고 존엄한 환경 하에서 생존하고 회복을 도모할 수 있는 인도적 대응에서 이루어져야 하는 조건들이다.

물의 경우 예를 들면, 가정용으로 필요한 수량은 상황에 따라 다르고 기후, 사용가능한 위생 시설, 주민들의 습관, 종교적 문화적 관례, 조리하는 음식, 착용하는 의복 등에 따라 다양하다. 물의 소비는 일반적으로 주거지에서 수원(水源)이 가까이 위치할수록 증가한다. 가능하다면, 1인당 하루 평균 15 L(리터)의 사용기준은 지역 수준이 높아질수록 그 수준에 맞추어 증가할 수 있다.<sup>55)</sup>

55) 웹사이트(www.sphereproject.org)

〈표 3〉 생존에 필요한 기본 용수량<sup>56)</sup>

생존적 필요: 물 섭취 (음용 및 식품)	1일 2.5~3L(리터)	기후 및 개인 생리현상에 좌우됨
기본적 위생 활동	1일 2~6L(리터)	사회적 문화적 규범에 좌우됨
기본 조리용수	1일 3~6L(리터)	음식형태 및 사회적 문화적 규범에 좌우됨
총 기본 물 필요량	1일 7.5~15L(리터)	

이렇게 식량, 의료 등에 대한 최소한의 기준과 적용 방법에 대한 훈련이 스펙터 훈련이다.

#### 2) Do not harm 훈련

구호활동을 하면서 현장 상황을 악화 시키지 않도록 하는 훈련이다. 내전 지역의 경우 싸우며 대적하고 있는 세력 사이에서 독립성과 중립성을 지키는 것은 매우 중요하다.

#### 3) 업무 조정 훈련

재난 현장에서 많은 구호단체들과 파트너로 일을 하다 보면 업무조정이 긴급구호의 성패를 좌우 할 정도로 매우 중요하다. 이 훈련은 유엔 고등판무관실의 기초 훈련을 통해 배운다.

#### 4) 안전에 관한 훈련

무전기 작동법, 구호요원의 숙소 선택 요령, 평상시 행동 요령, 인질로 잡혔을 때 행동지침. 구호요원의 안전 등을 배운다.

### 3.4. 재난 대응 구호단체 또는 요원의 문제점

#### 1) 전문성 부족

대형 재난이 발생하면 일시에 여러 나라에서 많은 구호단체들과 개인이 들어온다. 이들 중에는 훈련을 받은 단체나 개인이 있는가 하면 뭔가 도울 수 있겠지 라는 막연한 생각으로 오는 경우도 있다. 전문적 훈련이나 현장 경험이 없는 단체나 개인은 타 구호단체와 협력에 필요한 최소한의 정보 교환도

56) The Sphere Project

없이 각각의 활동을 하는 경우가 대부분이다. 상당수의 비전문적인 구호단체나 요원들은 재난 현장에서 무엇이든지 닥치는 대로 임기응변으로 하는 것이 긴급구호라고 생각한다. 그러나 이것은 크게 잘못된 생각이다. 긴급구호는 분야별 전문가나 경험자가 해당 업무를 맡아야 한다. 예를 들어 물의 경우 생수를 사서 나누어 주는 것이 아니라 기존의 식수 공급 체계를 복구시키거나 주변의 수원을 조사하고 확보하여 분석 판단 후에 지속적으로 공급해야 하기 때문이다. 좋은 예로 옥스팜은 물 전문가가 이동용 대형 물주머니를 설치하여 안정적인 식수를 공급하고 있다.

## 2) 비전문 구호단체에 의한 피해 사례

2013년 필리핀 레이테 지역 태풍 하이옌 재난 현장의 경우 타이완 비즈니스 협회 회원 약 50여명이 한 달간 재난지역에 머물면서 UNOCHA나 타 구호단체와 협의나 최소한의 정보교환도 없이 개별적 구호활동을 전개하여 물의를 일으킨 적이 있다. 당시 UNOCHA는 이재민들에게 자립기반을 위한 일거리 제공의 기회를 주기 위해 시가지 도로와 골목길에 쌓인 쓰레기 치우는 일을 맡겼다. 하루 8시간의 노동에 250페소의 임금을 지불하였다. 이 임금은 필리핀 노동자의 평균 임금과 같은 적절한 수준이었다. 하지만 타이완 비즈니스협회는 사전 답사나 업무조정관련 협의 없이 즉흥적으로 마을을 선택하여 일일 500페소의 임금을 지불함으로 유엔의 재난 복구 계획과 마찰을 빚었다. 이로 인해 주민들은 유엔의 복구 프로그램에는 참여를 기피하는 현상이 발생하기도 했다.

또한 이들은 구호요원으로서 최소한의 복장도 갖추지 않고 이재민의 임시 천막촌을 수시로 방문하여 임시 생활주거지와 생활상을 사전의 양해 없이 사진 촬영하며 구경하는 모습을 보여 개인적 프라이버시를 침해 하는 일들이 발생했다. 이러한 모습은 비전문성이 빚어낸 좋은 예라고 할 수 있다.

## 3) 개별적, 경쟁적 구호활동

재난 현장에서 가장 흔히 일어나는 현상으로 비효율적이고 비난의 대상이 되는 것은 경쟁적인 실적위주의 긴급구호 활동이다. 특히 이러한 현상은 한국의 구호단체에서 두드러지게 나타나는 현상이기도 하다. 여러 가지 요인이 있겠지만 첫째는 전문적인 훈련이나 경험의 부족 때문이다. 둘째로 원활하지 못한 언어 소통의 한계로 인해 유엔 OCHA로부터 유익한 정보를 얻을 수 없고, 또한 다른 구호단체와 협력도 하지 못한 채 개별적으로 활동하기 때문이다. 셋째로 구호활동을 자신이나 자신이 속한 단체의 홍보용으로 활용하려는 의

도가 강하게 작용하기 때문에 일어난다.

이러한 모습은 각국의 구호단체나 현지 이재민들로부터 불신을 초래하여 타 구호단체의 활동에도 부정적인 영향을 주게 된다.

#### 4) NGO간 중복 사업 활동 방지 사례

2013년 11월8일 발생한 필리핀 타클로반 태풍 하이옌 재난 긴급구호에서 기아대책기구의 긴급구호팀은 정기적으로 실시하는 유엔 OCHA의 클러스터 미팅과 주정부 교육청이 실시한 교육 분야 NGO 미팅에 참여하면서 중복 프로젝트 방지를 위해 비슷한 구호업무를 하는 단체와 협력하기로 하였다.

재난 발생 약 2달 정도 지날 무렵 주 정부 교육당국은 NGO 회의에서 학교가 복구되지 않은 상태였지만, 모든 학교는 수업을 재개 하겠다는 계획을 발표하였다. 당장 필요한 것은 공책, 칠판, 책가방, 필기구, 임시천막교실 등이 긴급히 필요한 상태였다. 어린이와 교육관련 구호활동을 진행하고 있던 긴급구호팀들은 즉각적으로 수업재개에 따른 활동 계획을 수립하기 시작했다.

중복방지를 위한 업무조정이 절실히 필요한 상황이었다. 기아대책기구는 어린이와 교육부분에 있어서 비슷한 활동하고 있던 월드비전, 세이브더칠드런 관계자들과 이 문제를 두고 협의를 해 나갔다. 업무조정을 위한 협의 결과 월드비전은 임시천막 교실을 설치하고 태풍으로 파손된 교실을 복구하는 일을 맡았고, 기아대책기구는 책가방, 학용품, 칠판을 맡았으며 세이브 더 칠드런은 그 외 필요한 부분을 맡아 중복된 사업으로 비효율적인 구호활동이 되지 않도록 하였다.

#### 5) 언어 소통의 문제점

대부분의 한국 구호단체나 요원들은 언어소통에 가장 취약하다. 누구든지 재난의 현장에 도착하는 순간 막막함을 경험한다. 어디서, 무엇부터, 누구와 함께, 어떻게 할 것인가? 라는 질문 앞에 스스로 혼란스러워 한다. 그래서 가장 중요한 것은 정보 획득과 다른 구호단체와의 협력이 매우 필요하고도 중요하다.

이러한 모든 문제를 해결 할 수 있는 곳이 재난 현장을 진두지휘하는 UNOCHA이다. UNOCHA 상황실에 가서 NGO단체 등록을 하면 필요한 정보와 재난현장과 피해정도를 표시한 상황지도와 수시로 업데이트한 현황자료를 얻을 수 있다. 그리고 UNOCHA가 실시하는 클러스터 미팅에 참여하면 각 구호단체들의 활동을 알 수 있고 협력할 수 있는 채널을 확보할 수 있다.

이러한 모든 활동에 필수적인 것은 영어 소통능력 이다. 그러나 한국의 대

부분 구호단체나 개인은 영어 소통능력에 많은 한계를 지니고 있어 개별적 활동을 하는 모습을 쉽게 볼 수 있다. 재난 현장에서 원활한 구호활동을 하기 위해서는 현장 경험이나 훈련을 받은 사람으로서 영어 소통능력이 있어야 한다.

### 3.5. 유엔 OCHA의 역할과 협력 방안

재난의 현장에서 가장 필요하고도 유지되어야 하는 것은 질서와 정보의 교환이다. 재난이 발생하면 유엔(UNOCHA)은 재난 당사국 정부와 협력하여 현장을 지휘한다. UNOCHA는 안전한 곳에 지휘본부를 설치하고 피해 상황실을 운영하며 정기적으로 클러스터 미팅을 주재 한다.

긴급구호 요원이 현장에 도착하면 먼저 세 그룹으로 나누어 구호요원이 묵을 숙소와 사무실 겸 상황실을 확보하고, 물자 구입을 위한 시장조사를 실시한다. 그리고 지방정부나 주 정부 상황실과 UNOCHA를 방문하여 구호단체 등록을 하고 피해상황, 긴급구호 진행상황과 방향, 재난 현장 치안상태 등 기본적인 정보를 파악한다.

그리고 유엔이 주재하는 정기적인 클러스터 미팅에 참여하여 각 구호단체와 수시로 정보를 교환하고 필요시 협의한다.

UNOCHA에서는 약 3~4일 간격으로 재난 진행 상황을 알리는 보고서를 발행하는데 이를 잘 활용할 필요가 있다. 이 보고서는 현장개요, 상황설명, 예산현황, 이재민촌 운영상황, 교육, 식량 확보, 보건, 영양, 치안, 주거시설, 식수, 위생, 긴급 통신, 물류 수송 등 중요한 정보들이 들어 있어서 구호단체나 요원들은 필수적으로 활용할 필요가 있다.

### 3.6 NGO와 군 또는 민간기업과의 협력 방안

날로 증가하는 세계적 대형재난에서 민간기업과 외국 및 당사국 군대의 구호 활동 참여는 재해 당사국과 이재민을 포함한 국민들로부터 좋은 호응을 얻고 있다. 왜냐하면 군은 치안, 병참, 장비, 수송, 통신과 같은 전문성과 자원을 보유하고 있고 군의 특성상 일사불란한 구호작업과 역동적인 복구활동을 할 수 있기 때문이다.

그러나 군의 재난 대응활동이 인도적 목적과 군사적 또는 정치적 의제 간에 중요한 구분을 모호하게 할 수 있어 향후 안보 위협을 초래할 수도 있다.

군과의 연관성은 승인된 지침에 따라 인도적 기관의 서비스에 대한 또는 인

도적 기관이 주도하는 서비스 내에서 이루어져야 한다. 어떤 기관은 활동의 효율성(예: 기본 프로그램 정보만 공유)을 위하여 최소한의 대화만 유지하기도 한다. 반면 어떤 기관들은 긴밀한 연결(예. 군대 시설을 이용)을 갖는다. 그러나 어떤 경우든, 인도적 기관은 자체의 독립성, 신뢰성, 안전, 그리고 이재민에 대한 접근을 어렵게 만드는 정치적, 군사적 문제와 실제적 또는 인식적 연결을 피하기 위하여 군과 분명한 거리를 유지해야 한다.

민간기업은 인도적 활동에 사업적 효과, 보완적 전문성과 자원을 가지고 있다. 정보 공유는 중복을 피하고 인도주의적인 모범 활동을 권장하기 위해 요구된다. 민간기업이 인도적 기관과 체결한 파트너십을 통해서는 엄격하게 인도적 목적에 부합되는 부분만 추구해야 한다.<sup>57)</sup>

군과의 재난복구 협력에 있어서 성공적인 예는 2013년 11월8일에 발생한 태풍 하이옌 복구 현장을 들 수 있다.

기아대책기구는 아라우 부대가 현장에 도착하는 즉시 업무협의를 시작하였다. 그 결과 학교복구 프로그램을 공동으로 진행하기로 하였다. 아라우 부대의 인력, 장비, 기술, 수송과 기아대책기구의 재원을 합하여 피해가 가장 극심한 지역의 초,중등학교 10곳을 조기에 복구하여 학생들이 태풍 이전과 같은 환경에서 안전하게 교육을 받을 수 있게 하였다.

이와 같은 군과의 협력관계가 없었다면 단시간에 이러한 성과를 얻을 수 없었을 것이고, 상당한 예산 절감효과를 통해 구호활동의 영역을 넓힐 수 있었다.

### 3.7. 민간단체(NGO)의 긴급구호 전문팀 양성 방안

카테고리 2이상의 국제적 재난은 거의 해마다 발생되고 있으며, 점차 증가하는 추세이다. 통상적으로 재난이 발생하면 주변 국가에서 구호팀을 파견 하는데, 문제는 상당한 시일이 지난 후 현장에 도착하기 때문에 긴급구호에 가장 중요한 즉시성을 놓치는 경우가 허다하다. 그러나 민간단체인 NGO는 의사결정이 빠르고 국제적 네트워크가 형성되어 있어서 재난이 발생 하면 주변 국가의 정부에서 파견하는 구호팀 보다 훨씬 빠르게 구호임무를 수행 할 수 있다. 그러나 대부분의 NGO들은 그때그때 임시로 팀을 꾸려 현장으로 보내고 있는 실정이다. 재난 발생에 대비한 긴급구호 전담반 조직은 만들어 놓았지만 형식에 치우치고, 훈련을 받았거나 경험이 있는 전문 요원이 아닌 사람들을 임시

57) The sphere project, p.53.

방편으로 파견하는 실정이다. 그러다 보니 모든 재난의 현장에 NGO의 긴급구호 활동은 있지만 늘 초보적인 상태에서 고 비용, 저 효율에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 본 연구자는 NGO로서는 처음으로 소방방재청의 중앙 119 구호팀과 같이 전문적인 긴급구호 전담팀 창설을 계획하고 있다. 한국기아대책기구는 약 500명의 기아봉사단들이 60개국에서 활동하고 있다. 이들 중에서 대륙별로 골고루 영어 소통 능력이 있는 적합한 인원을 선발하여 긴급구호 요원으로서 필요한 다양한 분야의 전문적인 훈련을 받게 하고, 자격증 수여와 각종 구호장비를 갖춘 후 다시 각자의 국가로 배치한다.

이들은 마치 군대의 5분 대기조와 같이 각자의 고유한 임무를 수행 하다가 재난이 발생할 경우 본부의 지휘에 따라 재난 현장과 가장 가까운 나라에 있는 정규 긴급구호요원들을 선발대로 36~48시간 내에 현장에 투입하는 계획을 수립하고자 한다. 이들의 주요 임무는 초기 골든타임 안에서의 생명을 살리는 긴급구조와 이재민들을 위한 각종 구호활동을 하며 이후 이어질 지역개발을 위한 로드맵을 작성하는 것이다.

## 4. 재난 지역 복구에 대한 새로운 패러다임

### 4.1. 긴급구호와 지역개발

재난 발생과 대응은 단기적으로 긴급구호 단계와 중장기적으로는 복구 단계가 있다. 긴급구호단계에서 단기라 함은 재난현장의 상황과 여러 가지 요인에 따라 다르겠지만 대략 발생초기부터 1~2년간을 말하며, 복구단계에서 중기는 3~5년, 장기는 5년 이상의 기간을 말한다.

재난이 발생하면 이를 인지한 인접국가나 유엔을 비롯한 각 구호단체가 활발한 구호활동을 전개한다. 그러나 거의 대부분은 긴급구호 초기단계를 지나면 철수하게 된다. 물론 자국에서 발생한 재난은 자국이 담당해야 하는 것이 맞겠지만 이를 모든 현장과 국가에 일반화시키기에는 무리가 있다. 왜냐면 재난의 발생 빈도와 피해 규모는 지구촌 각 지역 간에 불균등하게 나타난다. 저개발국가나 빈국의 경우 재난에 따른 재해의 피해가 더 크고 심각하게 일어난다는 것은 널리 알려진 사실이다.<sup>58)</sup> 재난 발생이 선진국이라면 외부의 초기단

58) 서울대학교 사회발전연구소, 세월호가 우리에게 묻다. 재난과 공공성의 사회학, 파주, 도서출판 한울, 2015, p.148

계 구호활동 이후의 복구는 자국이 충분히 감당할 수 있겠지만 저개발국가나 빈국의 경우는 스스로에 의한 자립복구가 사실상 어려울 뿐만 아니라 반복되는 재난에 대한 예방적 복구는 거의 불가능하다. 우리가 주목해야 할 것은 대부분의 재난은 선진국보다는 후진국이나 빈국에서 더 많이 발생 한다는 것이다. 전 세계 70억 인구 중 절대 빈곤 상황에 처한 10억 명의 사람들은 물과 식량과 말라리아와 에이즈와 전쟁과 재난으로 인해 하루하루 생명의 위협을 느끼며 살아간다. 절대 빈곤은 식량, 물, 학교, 병원 등 최소한의 인간적인 기회 초차도 배제되고 차단된 사람들은 재난에도 취약한 지역에 살고 있다. 59)

자연재난은 우발적으로 일어나는 것이 아니라 자연의 순환법칙에 따라 일정한 주기가 있어 오랜 세월에 걸쳐 반복적으로 일어난다. 그렇기 때문에 재난이 발생하면 긴급구호의 응급조치뿐만 아니라 반복될 재난에 대비한 예방적 복구활동이 필수적이다.

그 좋은 예로 2013년11월8일 발생한 필리핀 레이테 태풍 하이옌의 경우 발생 주기로 보면 약 100년에 해당하는데, 이전의 이번 하이옌과 비슷한 피해 규모의 태풍은 1903년에 발생 하였다. 또한 2015년4월25일 발생한 네팔 지진의 경우, 주기 75년에 해당한다. 현재 카트만두 시가지를 원형으로 감싸듯 개설된 링 로드(ring-road)도 1934년에 발생한 규모 8.1의 강진으로 1만 명이 사망하고 폐허가 된 카트만두 시가지를 복구하면서 개설한 것이다.

이러한 예에서와 같이 재난은 같은 지역에 반복적으로 일어나기 때문에 재난 대응에 있어서 긴급구호 이후의 중장기 복구는 현재의 상황을 타개함과 동시에 차후에 발생할 재난을 예방하는 매우 중요한 것이다. 중장기 복구 사업은 단순한 의식주 해결의 차원을 넘어 정상적 생활을 영위하기 위한 경제적 자립을 포함한 개발 사업을 의미한다.

반복되는 재난의 악순환을 막고 이재민들의 안정적이고 정상적인 생활을 영위하기 위해서 긴급구호와 연계하여 지역개발 사업이 필요한데 이를 효과적으로 실행하는 구호단체로서 장기 프로젝트로는 기아대책기구의 지역개발 사업이 있으며 중기 프로젝트는 필리핀 태풍재해 지역인 타클로반에서 시행한 한국군 아라우 부대의 재건 복구 사업을 좋은 예로 들 수 있다.

## 4.2. 지역개발이란?

지역개발의 개념은 관점에 따라 다양하게 설명 할 수 있다. 그리고 지역개

59) 한국국제이해교육학회, 국제이해교육,서울, 도서출판 살림터,2015, p.186

발의 주체 및 그 방법도 다양하다. 그러나 지역개발의 궁극적 목표는 지역사회 구성원의 안정적인 삶을 향상 시키는 것이다.

재난지역에서의 지역개발은 일반적인 개발 사업과는 달리 재난으로 인해 삶의 터전을 잃은 이재민들을 위한 긴급구호에 이어 실시하는 복구와 함께 자립을 도모하는 것이다.

#### 4.3. 지역(사회) 개발의 정의

##### 1) 지역사회

사람들이 일정한 지역적 공간 속에서 그들의 욕구를 충족하고 공동의 문제를 해결하기 위하여 활동을 수행 하는 생활 공동체를 말하는데 이는 공간적 의미의 공동체이지 장소적 의미의 지역이 아니다.

##### 2) 개발

일반적으로 경제성장, 사회적 안정 및 기강, 인간다운 삶을 그 내용으로 한다. 개발의 영역 범위는 정신적, 육체적, 사회적, 감정적 등 인간의 모든 부분을 포함하는 전인적 사업이다. 여기에는 안전, 복지, 교육, 위생, 경제적 자립 등 인간다운 삶에 필요한 모든 분야를 망라한다.

#### 4.4. 유엔이 제시한 지역사회 개발의 원리

- 1) 공동체 구성원들의 기본적인 욕구를 토대로 한다.
- 2) 공동체 구성원들의 태도 변화를 개발의 초기 단계에서부터 형성 한다.
- 3) 훌륭한 지도자의 발견 및 훈련을 기본적 요소로 한다.
- 4) 청소년과 부녀 층의 적극적인 참여를 중요한 요소로 한다.

#### 4.5. 지역사회 개발의 목표

##### 1) 행동개발

한 지역의 개발은 그 공동체 내의 구성원 스스로가 개발의 주체가 되어 이끌어 갈 수 있도록 조직을 형성하고 육성해 나가야 한다.

##### 2) 창의성 개발

공동체 구성원들의 창조적 삶의 질을 개선하고 향상시켜 인간다운 삶을 영위 할 수 있도록 한다.

### 3) 정신 개발

공동체 구성원 스스로가 삶의 발전을 지향하며 행복을 창조해 나갈 수 있는 태도와 정신자세를 가지도록 한다.

따라서 지역사회 개발은 후진적 사회의 개발 운동으로 구성원의 자조 협동적 운동이며 지역의 여건과 환경의 적응성을 고려한 복합적 개발 운동이다.

## 5. 기아대책기구의 긴급구호와 지역개발의 연계 사업

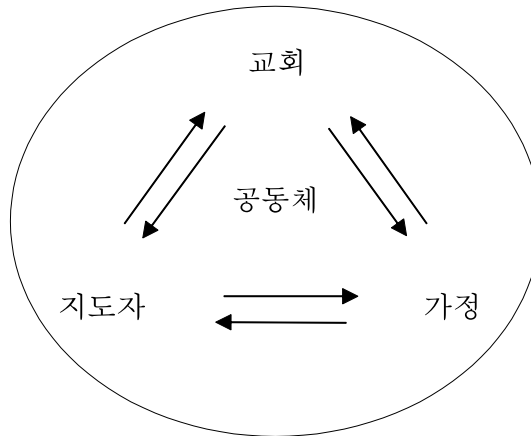
기아대책기구는 기독교 NGO로서 재난이 발생하면 일반 구호단체와 마찬가지로 재해 현장을 신속히 지원하고, 전문 의료진 파견을 통해 재해를 입은 이재민들의 고통을 최소화하며 정상적인 생활로 회복시키는 사업을 진행하고 있다. 그러나 대부분의 구호단체들은 긴급구호의 초기단계를 지나면 현장에서 철수 하게 된다.

기아대책기구는 기독교 NGO의 특수한 목적을 가지고 긴급구호 이후의 지역개발 사업을 시행하는 새로운 패러다임의 복구 사업을 재난 지역에서 실시하고 있다. 이렇게 할 수 밖에 없는 이유는 기독교 복음을 전파 한다는 목적도 있지만, 재난 발생지역이 저개발국가일 경우 단기간의 긴급구호 만으로는 이재민들이 스스로 정상적인 생활로 회복하기가 어려운 실정이라는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 그래서 긴급구호가 끝남과 동시에 지역개발 사업을 진행한다.

기아대책기구의 지역(사회)개발은 유엔이 제시한 지역사회개발의 원리를 기본 바탕으로 하지만, 교회와 지도자 그리고 가정을 세 축으로 하는 독특한 방식의 지역사회 개발이다.

목표는 ‘공동체의 비전(Vision of Community)’의 실현과 성취이다. 기아대책기구는 지역개발을 통해 재난을 당한 공동체와 그에 속한 사람들이 그들의 기본적인 필요와 욕구 충족에 그치지 않고 인간다운 삶을 위해 만든 비전을 향해 스스로 노력하고 발전해 나갈 수 있도록 돕는다. 그러기 위해서 지역공동체의 필요(need)와 욕구(want)가 무엇인지를 공동체 구성원들과 함께 협의하며 찾아보는 것으로부터 지역개발은 시작된다. 이러한 과정을 거쳐 공동체가 추구해 나가야 할 비전이 설정되면 그 비전을 실현하고 성취해 나가야 할 개발의 세 주체는 모든 문제를 함께 협의하고 실현해 나간다.

〈표 4〉 기아대책기구의 지역개발 다이어그램<sup>60)</sup>



지역개발 주체인 교회, 지도자, 가정은 다음과 같은 임무를 가지고 서로 협력하고 협의해 나가도록 한다. 첫째, 교회는 점증적으로 공동체의 필요를 채워 나가되 특히 구성원들의 정서적, 정신적 안정을 도모하도록 한다. 둘째, 지도자는 점증적으로 공동체의 문제를 해결해 나가도록 하는데 특히 공동체의 건전한 문화와 어린이들의 교육을 독려하고 안전을 도모한다. 그리고 셋째, 가정은 점증적으로 가족과 이웃 간의 필요를 채우며 특히 의식주와 위생, 보건을 도모한다.

### 5.1. VOC (Vision of Community)와 지속가능발전에 대한 평가

2005년2월17일 필리핀 비사야 지역 세인트버나드에서 발생한 지진과 산사태는 카테고리 2에 해당하는 규모의 재난으로 기아대책기구는 이 지역에서 긴급구호와 지역개발 사업을 진행 시켰고, 10년이 지난 지금도 진행 중에 있다. 긴급구호가 끝나고 이어진 지역개발 사업의 종료시점을 최대 15년으로 한 장기 지역개발 사업이다. 1차로 시행 후 10년 후에 지속발전가능과 VOC의 성취도를 평가하고, 2차로 15년이 되었을 때에 최종 평가하여 종료한 후 지방정부에 이양하기로 계획 하였다.

VOC는 지역개발 사업의 목표이기 때문에 반드시 다음과 같은 평가 요소를 통해 그 성취도를 평가하고 분석한다.

60) 기아대책기구 지역개발 매뉴얼

- 1) 교회는 점증적으로 구성원의 정서와 정신을 함양하며 나아가고 있는가?
- 2) 지도자는 지역의 문제를 어떻게 해결하고 있으며, VOC의 지속발전가능성을 위협하는 쟁점에 대해 대처하고 있는가?
- 3) 가정들은 가족들의 필요를 얼마나 채우고 있으며 개선된 것은 무엇인가?
- 4) 어린이 교육사업인 CDP(Children Development Program) 대상 어린이들이 얼마나 상급학교에 진학하여 고등교육을 받고 있는가?
- 5) VOC가 공동체에서 잘 실현 되고 있으며 지속가능발전 한가?

## 6. 결론

해마다 재난은 증가하고 있고 세계는 재해에 시달리고 있다. 태풍, 홍수, 산사태, 지진, 해일 등 과거형 재난뿐 만 아니라 미래형 재난과 함께 이중적 재난은 인류를 심각하게 위협하고 있다.

재난은 진화하고 있다는 것을 인식해야 한다. 현대문명이 급속도로 발전하면서 자연생태계가 파괴되고 지구온난화와 같은 기후변화가 빠른 속도로 진행되고 있다. 이로 인한 자연재난과 인위적 재난이 복합된 사회적 자연재난은 불확실성이 커서 대응하기가 매우 어려운 양상으로 진화하고 있다. 그러나 이러한 재난에 대응하는 국가적 시스템은 그에 맞게 발전하지 못하고 있으며, 대부분의 구호단체도 재난 대응 프로그램에서 긴급구호가 최종 목표가 되고 있기 때문에 종래의 방법을 답습하는 수준에서 발전하지 못하고 후진적 모습에서 머물고 있는 실정이다.

최상의 긴급구호는 재난을 당한 사람들의 고통을 최대한 빨리 경감시키고 정상적인 생활로 복귀시키는 것이다. 긴급구호는 병원의 경우 응급실에 해당하며 환자가 응급처치 만으로 완치 되지 않듯이 특히 재난이 자주 발생하는 저개발 국가나 빈국의 경우 긴급구호 만으로는 그들을 정상적인 생활로 복귀시키는 것은 거의 불가능에 가깝다. 재난을 당한 이재민들에게 긴급구호만이 최상의 대응방법이 아님을 강조하고자 한다. 특히 NGO는 인류애와 인도주의적인 차원에서 재난대응 구호활동을 하기 때문에 GO처럼 자국의 이익이나 정치적, 외교적 이해관계에 의해 이루어지는 것과는 다르다. 그렇다면 개발 NGO는 긴급구호만으로 대형재난을 당한 이재민들을 위해 해야 할 역할을 다 했다고 하기에는 다시 생각해 봐야 할 명제이다.

재난현장엔 NGO에서 파견한 수많은 긴급구호 팀들이 활발한 구호활동을 하지만 대부분 초보적인 단계를 벗어나지 못하고 있는 실정이고 그마저 짧은 기간에 종료하고 현장에서 철수 한다. 이것은 어찌 보면 인도주의적 구호활동

이러기 보다는 온정주의적인 측면이 강하다고 보는 것이 맞다고 본다.

일시에 가족과 재산을 잃어버린 이재민들이 스스로 자립할 수 있는 단계까지 해 줄 수 있는 일은 무엇일까? 고민해 볼 필요가 있다. 긴급구호의 정의처럼 재난을 당한 사람들이 최소한의 정상적인 생활로 복귀할 때 까지 그들을 도울 수 있는 최상의 책임은 NGO라 할 수 있겠다. 국가나 정부가 미처 다 할 수 없는 분야의 일을 NGO가 하듯이 재난이 발생한 국가에서 긴급구호가 중요한 것이 아니라 그 이후에 지속해나가야 할 과제가 더 중요하다는 인식의 틀을 전환해 볼 필요가 있는 시점이다.

재난의 복구는 임시방편의 극약처방이 되어서는 안 된다. 현재의 복구는 미래의 재난을 예방하는 효과를 이끌어 내기 때문이다. 기아대책기구의 구호활동 예에서 보듯이 긴급구호 이후 지역개발을 통한 복구프로그램은 정상으로의 회복뿐만 아니라 복원력을 증진 시켜 반복되는 재난에 대비한 필요한 새로운 대안이 될 것이다.



2015 제11회 PKO 발전세미나

# **P-3 해상탐색단대 사례 발표**

대령 이진용(前 P-3해상탐색단대 단장)





## 해상초계기(P-3) 주임무



ROKN SIX-ONE AIR GROUP

### 대잠수함작전

- **敵 잠수함 탐색 및 공격(어뢰 / 대잠폭탄)**



< 어뢰를 이용한 적 잠수함 공격 >

### 해상초계

- **접적해역, 외해, 도서지역 해상 감시**



< 해상초계 중인 P-3 >

### 대수상함전

- **敵 고가치 수상표적 탐지 및 공격(H/P)**



< '98년 립택훈련 실사격 명중장면 >

### 敵 연안표적 공격

- **敵 부두 / 잠수함 시설, CDCM 등**



< '12년 직도사격장 실사격 명중장면 >



## 그 밖의 임무



ROKN SIX-ONE AIR GROUP

### 탐색 · 구조작전

- 뛰어난 해상 탐지능력을 바탕으로 한 국내 · 외 해상 탐색 · 구조작전 수행
- 탐색구조키트(SARKIT)이용, 조난자구조가능
- '14년 세월호 여객선 침몰사고시 실종자 탐색임무 실시



< 탐색구조 키트 장착 / 투하 >

### 해양오염감시

- 해상초계시 광학 · 적외선 탐지장비를 이용한 해양 오염물 무단방출 감시
- '00년, 환경부 '세계 환경의 날' 행사시 최우수 환경보전유공 대통령부대표창수상



< '99년 해양오염 물질 방출 확률선 적발 >



## P-3 해외파병 사례



ROKN SIX-ONE AIR GROUP

### 1 말련 실종항공기 탐색


- 기 간 : '14. 3.15. ~ 5. 2. / 49일
- 참가전력 : 1P-3, 1C-130 / 인원 39명
- \* 해군 21명, 공군 18명 합동팀 구성 / P-3 : 총 29회, 258시간 임무수행



< 전개 / 복귀 경로 (총항정 : 4,445km) >


국제 인도주의적 탐색작전의 한국군 참여로 국가위상 제고

- 말레이시아 및 호주를 포함한 국제사회에서의 동반자적 외교관계 강화에 기여





한국전 파병 지원국 호주의 요청으로 실시한 최초의 군사지원

- 호주(한국전 참가국)에 軍 파병을 통한 報恩의 기회



단기간 준비, 장기간 작전을 통한 전비태세 실증

- P-3 임무실시율 : 91%
- 기상불량 제외, 100% 실시



## P-3 해외파병 사례



ROKN SIX-ONE AIR GROUP



### 알래스카 오롱호 실종자 탐색

- 기 간 : '14.12. 6. ~ '15. 1. 4. / 30일
- 참가전력 : 2P-3C, 병력 36명
- 총 15회 / 132시간 임무수행



< 전개 / 복귀 경로 (총항정 : 6,746km) >

### 해외재난 발생시 군 전력 신속전개로 대국민 신뢰증진

- '14. 7. 1. 해외파병 상비부대로 지정
- 파병지시 수명 후 **48시간 이내** 신속전개



정부 "오류로 수색해 조제기-경이말 파견" 

---

### 韓 - 美 간 동맹으로서 협력관계 강화

- 韓 P-3 - 美 해경함 간 협동작전
- 알래스카 · 미자와 기지사용 협조
  - 기지 제반시설 이용 및 기상정보 제공 등



---

### 혹한의 작전환경 / 임무 제한사항을 극복

- 영하 40℃, 파고 7m의 혹한, 왕복거리 약 3,000km
- 조종석 창 손상, 동체 결빙 등






## P-3 해외파병 사례



ROKN SIX-ONE AIR GROUP

### 인도네시아 실종항공기 탐색

- 기 간 : '14.12.30. ~ '15. 1.16. / 18일
- 참가전력 : 1P-3C, 병력 21명
  - 총 11회 / 72시간 임무수행



< 전개 / 복귀 경로 (총항정 : 5,667km) >

대국민 신뢰증진 및 국가위상 제고

- 해군전력 운용의 **융통성, 신속성, 효과성** 再 확인

정부, 이르면 내일 에어아시아 수석 '조계기' 1대 파견



(가운데) 조계기 수석, (오른쪽) 조계기 수석, (왼쪽) 조계기 수석

P-3의 우수한 탐색능력 입증

- 사고 실종자 다수 발견/인계
- 시신(6구), 시신형태(1구) 등




## 미래를 위한 준비

ROKN SIX-ONE AIR GROUP


I

### 긴급 해외파병 대비 철저한 사전준비 -지시수령 후 48시간내 출격 가능


- 해외파병 상비부대 지정('14. 7. 1. ~ 계속)
- 주기적인 상비부대 교육
  - PKO 센터 교수진(2명), 해외파병의 법적·제도적 의미 이해 등 / '14. 2월
- 해외파병 매뉴얼·파병 교훈집 작성
  - 실무매뉴얼 : 영공통과 절차, 화물 적재방안, 항공기 점검항목 등
  - 파병 교훈집 : 과거 긴급파병 준비과정, 임무수행 내용, 승무원 노하우 등



주거항공기·인원선정



해외파병 관련 교육



실무매뉴얼 작성



# 미래를 위한 준비



ROKN SIX-ONE AIR GROUP

## 재해재난 관련 기관과의 협업 - 항공기 활용 의료지원 방안 모색

- 아주대병원 중증외상센터장(이국종 교수) 팀 방문 / '15. 4월
- P-3를 이용한 긴급 의료지원 가능성 · 제반여건 확인
  - 긴급 의료장비 기내 설치 가용성 및 환자 수용성, 진료 범위 등 확인
- '해군 중증외상환자 진료체계 발전방안' 강연
  - 해외 재난상황 발생시 항공전력을 활용한 의료지원 방안 등



긴급 의료장비 P-3 기내 설치 시험



## 제2회의

# 새로운 세대를 준비하는 한국 PKO 과제

◎ 사회자 : 현인택 교수(고려대학교)

◎ 발표자

- 전병환 교수(국제평화활동센터)
- 오윤성 교수(순천향대학교)
- 최윤미 교수(숙명여자대학교)

◎ 토론자

- 이주용(국방부 국제평화협력과장)
- 유용원(조선일보 군사전문기자)
- 황규진 교수(경찰대학교)
- 박순향 교수(국제평화활동센터)



2015 제11회 PKO 발전세미나

# 한국의 PKO역량 강화를 위한 패러다임 전환

전병환 교수(국제평화활동센터)



## 한국의 PKO 역량강화를 위한 패러다임 전환

전병환 (국방대학교 PKO센터)

### 1. 문제 제기: 대한민국의 PKO 역량은 적절한 수준인가?

역량이란? 사전적 의미로 ‘어떤 일을 해낼 수 있는 힘’이다. PKO역량이란 국가가 PKO를 해낼 수 있는 힘(power)이다.

그렇다면 PKO를 해낼 수 있는 힘은 구체적으로 무엇이고 어디에서 나오는가? PKO에 참여하고 있는 병력수, PKO기여 예산 등과 같이 수치로 객관적인 국가의 역량을 알 수 있을 것이다. 그러나 PKO가 국제사회에 ‘평화’라는 공공재를 제공하는 시각에서 이런 수치는 별 의미가 없다. ‘평화’를 필요로 하는 전체 수원국에 대하여 어느 정도 관여를 하고 있고 관여하고 있는 수원국에게 어느 정도 양질의 ‘평화’를 제공하는가? 가 그 역량을 가늠하는 잣대가 되어야 할 것이다. ‘평화’의 수혜자의 입장에서 측정할 때 비로소 국가별 역량을 알 수 있을 것이다. ‘얼마만큼 다른 국가들로부터 인정을 받고 있는가?’라는 결론론적인 측면이 있다. PKO역량은 한 국가의 자원이면서 자원 사용의 결과가 투영되어 측정되는 이중적인 성격을 가지고 있다. 따라서 PKO 역량에는 세계 평화라는 인류보편의 가치에 반응하는 정체성과 국력에 걸맞게 국가적으로 이를 추구하고자 하는 의지가 동시에 내포되어 있다. 이런 시각에서 PKO 역량은 그 나라의 체면이고 국격(國格)이다.

국격은 오늘날 국력의 제3차원으로 각광받고 있는 소프트파워<sup>1)</sup>의 한 부분이다. 현대 국제정치학의 태두 한스 모겐소가 말했듯이 국가이익은 곧 힘으로 정의되기 때문에 국격은 곧 국력이고 국익이다.

유라시아 대륙의 동쪽 끝 녘에 붙어 있는 한반도 크기는 22만 제곱킬로미터이다. 동족간의 전쟁으로 나뉘어 현실적 영토는 그 45%에 불과하다. 면적으로는 세계 200여 국가들 중에서 100위권에도 못 든다. 전쟁 후 극도의 빈곤은 지금 세계 최빈국 소말리아만도 못한 일인당 국민소득 67달러로 무얼 먹

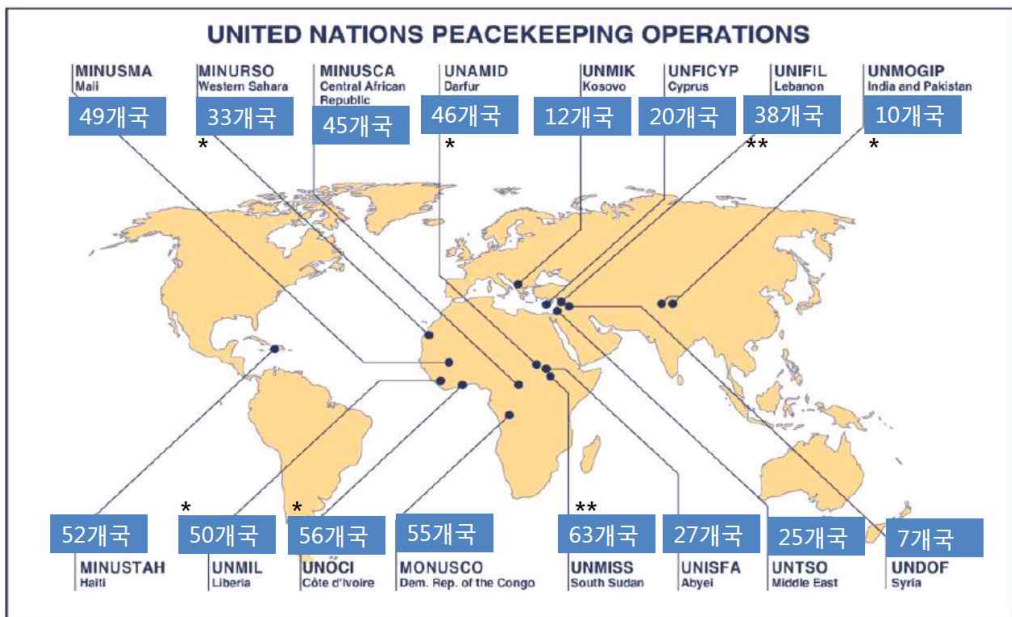
1) 국제관계에서 한 국가가 타 국가에게 영향을 미치기 위해 인구, 영토, 천연자원, 경제력, 군사력 등과 같은 자원을 이용하여 타국의 입장을 변화 시키는 것도 중요하지만 다른 나라의 호감을 사는 것도 중요하다. 이처럼 타국에 선호대상을 만들어 내거나 호감을 사는 능력, 문화, 정치적 가치와 제도, 정당해 보이거나 도덕적 권위를 지닌 제반정책 등을 소프트 파워라 하며 이것들은 무형의 국가자산이다.

고 사나며 한탄했다. 지난 반세기 동안 압축 성장을 통하여 국내총생산(GDP)은 14,351억 달러로 세계 11위다. 그 중 340억 달러를 군사비로 사용하여 액수로 세계 10위이며 군사력으로는 세계 7위다. 일인당 국민소득은 3만 불을 넘보고 있고 국내보다 해외 수출로 더 많은 돈을 벌어들이고 세종대왕 이후 500여 년 만의 민족 최고의 성세를 이루고 있다. 대한민국은 국가들의 핵심미션인 생존과 번영을 모두 이루어 냈다고 할 수 있다.

기적과 같은 일을 일궈낸 대한민국의 PKO역량은 과연 어떠한가? 국가의 위상이 변화함에 따라 과거의 PKO역량에 머물 수 없으며 유엔PKO 분담금 12위(1.994%), 병력 공여 40위(620명)로 그 역량을 잣대로 삼을 수도 없다.

이 글은 국제사회에서 필요로 하는 평화에 얼마나 적극적으로 나서야 하고 국가의 군사력, 경제력에 걸맞게 PKO를 행사해야 하는지 소프트파워를 도입하여 설명하고 PKO역량을 강화하기 위한 전략을 제시하고자 한다.

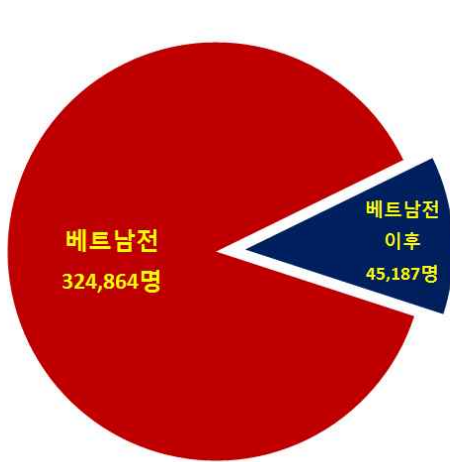
<그림 1> 유엔 평화유지활동 참여국가들



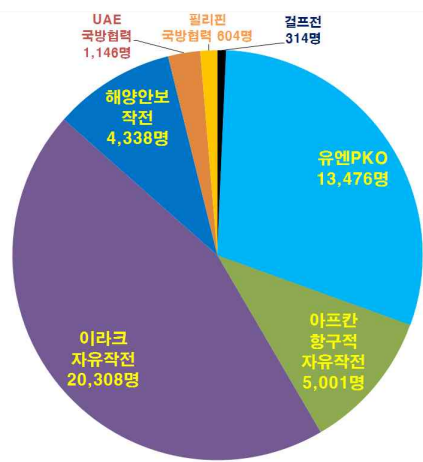
(\*한국 개인참여, \*\*부대참여 2015년 6월)

## 2. 한국 PKO의 특징과 한계

1991년 UN 회원국 가입 이후 지난 24년간 대한민국은 꾸준히 유엔PKO 활동에 병력과 예산, 장비를 공여해 오고 있다. 북한의 군사적 위협과 한미동맹, 6·25전쟁 이후 이룬 급속한 경제성장으로 모범적 국가재건 사례 등 독특한 군사적, 경제적 상황 속에서 한국의 PKO 활동은 제도적인 한계와 PKO 전략 부재 속에서도 매우 성공적인 평가를 받고 있다. 2014년 10월 기준 전체 참여 인원은 부대 및 개인 파병을 포함하여 약 14,000명에 이른다.



<그림 2> 국군의 전체 파병 인원<sup>2)</sup>



<그림 3> 베트남전 이후 파병 인원<sup>3)</sup>(2014년 10월기준)

### 2.1. 한국 유엔PKO특징

지금까지의 우리나라의 파병은 크게 네 가지의 특징으로 요약된다.

첫째, 우리나라 군사력은 국가안보의 사활적 이익을 위한 자원이다. 굳이 현실주의자들의 주장을 언급하지 않더라도 국내정치와 달리 중앙정부가 없는 국제정치의 현실에서 국가안보를 위한 군사력 건설과 운용은 사활적 가치를 지닌다. 우리나라의 경우 시급한 국가 안보이익과 달리 유엔PKO 파병에 선뜻

2) 최용호, 『통계로 본 베트남 전쟁과 한국군』(국방부 군사편찬연구소, 2007), p. 39.

3) 통계청, e-나라지표, "해외파병 활동". 2014년 말레이시아 실종 항공기 해상탐색지원단대 39명 별도

\*부대파병의 경우 최초 현지 협조단, 참모가 파병되어 일정기간 근무 후 철수하는데 본 통계에는 포함되지 않았음.

나서기 어려운 면도 있다. 유엔PKO는 북한위협 대비에 부정적 인식이 존재하며 당장의 국내안보현안에 우선순위가 밀리다 보니 유엔PKO에 적극 나서지 못하는 결과를 낳은 주요 원인이기도 하다. 탈냉전을 거치면서 평화를 구가하는 많은 국가들과 달리 대한민국은 북한과 군사적 대치상황 속에서 유엔의 활동에 참여해야 하는 입장이다. 북한과 군사적 대치하의 불안정한 평화를 유지하고 있는 상황을 고려하면 한국군의 유엔PKO 참여는 상대적으로 다른 국가들보다 +알파가 주어진다.

또한 유엔을 중심으로 한 국제안보의 국제적 가치에 동참과 더불어 한미동맹 차원에서 다국적군 파병으로 동맹이익도 함께 고려해야 하는 이중적 입장이다.

둘째, 지금까지 유엔PKO에 약 140,000명이 활동하였다. 대한민국 군대는 세계에서 평균학력이 가장 높고 잘 조직되고 훈련되었으며 기율이 잘 잡힌 군대다. 우리나라의 이러한 실력이 자연스럽게 유엔PKO를 통하여 드러났다. 뛰어난 자질과 활동을 통해 다른 나라로 부터 인정과 존경을 받는 국력 신장이었고 동시에 우리나라 군대의 경험과 전투력을 배가하는 부수적인 효과를 올렸다. 전략의 부재 속에서도 PKO 파병 개개인을 통하여 우리민족이 갖는 정체성과 문화적 우월성이 자연스럽게 발휘되었다.

셋째, 우리나라 PKO 활동은 많은 비중이 민군작전에 관심을 두고 있다. 이는 다분히 평화구축에 가깝다. 물론 평화구축과 평화유지활동의 구분에 명확히 선을 긋기 어려운 면이 있지만 유엔 교리에 따르면 민군작전은 주로 민간에 의해서 실시하며 군은 이를 지원하는 임무로 한정하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국군의 PKO 민군작전은 예산과 국가적 관심 측면에서 지대하다. 평화유지활동의 목적인 '평화로운 상황 조성'을 위하여 정찰, 관측, 수색, 적대세력의 분리 등 군사 작전과는 다소 동떨어져 있다. 이렇다 보니 위임령을 이행하는데 적극적으로 분쟁당사자를 분리시키고 합의를 공고히 하는 임무에 소홀한 경향이 있었다. 이런 배경에는 당사국으로부터 감사와 존경을 받기를 원한다는 측면과 함께 전쟁경험 국가로서 성공적인 재건으로 타 국가에 모범이 되려는 경향이 강하게 나타난다.

넷째, 책임지역 내에서 유엔 안보리 위임령의 이행을 위한 진지한 고민 없이 우리식의 PKO를 해온 측면 또한 없지 않다. 이 배경에는 파병 시 마다 야당과 일부 NGO의 반대 여론에 휘말려 질은 정치성을 띠게 되었기 때문이다. 반대여론은 소극적 파병으로 이어져 유엔의 작전통제 하 임무수행임에도 불구하고 국내 사정을 이유로 현지 요청이 반영되지 않는 경우와 안전을 추구하려는 경향이 있다. 또한 유엔PKO는 승리를 추구 하는 것이 아니라 그 과정에 주목하는 인식임에도 부대파병에서는 단시일 내에 결과를 추구하려는 경향도 있었다.

## 2.2. 한국 PKO 한계

우리나라는 PKO를 국제사회의 규범과 가치로 수용하고 이를 실천해오는데 어떤 제한사항이 있는가? 첫째, 모든 국가의 대외 행위는 이익과 결부된다. 따라서 여기에는 국가 전략이 작동한다고 볼 수 있다. 해외파병은 고도로 민감한 국가의 정치적 결정이면서 국가이익 실현을 위한 국가의 대외 정책이다. 그럼에도 불구하고 유엔PKO에 대한 청사진이나 구체적인 전략이 마련되어 있지 않다. 매 파병시마다 관련 부처와 검토를 거쳐 가부 결정만으로 파병을 하다 보니 유엔PKO가 외교자산인지 국가의 체면치레<sup>4)</sup>인지 불분명하다. 유엔PKO에 어떻게 참여하여 무엇을 이룰 것인가? 하는 근본적인 토대가 마련되어 않아 control 타위의 부재, 법적근거의 미약, 파병과 연계한 국가이익 확대 등의 문제점이 자주 거론된다. 이렇다 보니 전략이라기보다 경우에 따른 사안별 정책판단에 그쳐 장기적인 밑그림을 그리지 못하였다. 유엔이나 외부의 요청에 대하여 PKO참여를 결정하는 시스템은 아직도 바뀌지 않고 있다. “how to fight”로서 군사력의 건설이나 운용에 견주어 ‘how to engage’로서의 밑그림이 시급한 실정이다.

둘째, 우리나라 헌법5조에 “국제 평화의 유지에 노력하고” 문구를 구체화할 문서는 존재하지 않는다. 헌법이 상징적인 의미이기는 하나 평화유지활동 참여는 분명히 헌법 정신에서 출발한다. 그럼에도 불구하고 그 하위법이나 국가 전략, 외교 전략, 안보전략에는 이를 구체화한 흔적은 찾아보기 어렵다. PKO를 통한 소프트파워적 가치를 식별하는데 구체화 된 부분이 없다. 국가 PKO를 순수한 도덕이나 정체성으로부터 설명하기는 제한되지만 이를 구체화시키지 않은 상태에서 전술적, 국지적 차원의 국가이익 접근은 사뭇 근시안적이고 오류를 범할 수 있다.

## 3. 한국 PKO의 가치

유엔평화유지활동<sup>5)</sup>은 국제사회의 합의와 협력으로 분쟁을 관리하는 주요

---

4) 시미주와 샌들러(2002)는 유엔평화유지활동을 공공선으로 보고 이에 불참하는 국가들은 무임승차하는 격이 되어 유엔평화유지활동이 충분하게 실행되지 못한다고 보았다.

5) PKO의 수단은 기본적으로 무력을 행사하는 것이 아니므로 UN이 갖는 ‘도덕적 권위’를 수단으로 한다. 도덕적 권위는 집단적 비폭력 억제(collective non-violence deterrence)성질을

수단이 되었고 이에 참여하는 국가들의 동기는 다양하고 복잡하다. 따라서 국가들의 PKO역량도 국가별 상황에 따라 다양하다. 유엔평화유지활동 참여는 유엔회원국으로서 유엔안전보장이사회 결의를 찬성하고 지지하는 국가의 대외 정책이자 국가행위이다. 6·25전쟁을 유엔군의 도움으로 국가의 운명을 건질 수 있었던 대한민국은 유엔의 최대 수혜국이다. 우리에게는 당연히 유엔의 활동에 적극 동참해야 하는 도덕적 이유와 함께 이를 활용하여 장기 국가발전을 도모할 수 있는 수단으로 살펴볼 필요가 있다.

### 3.1. 국가안보 수단으로서의 PKO

군사력은 경제력과 더불어 대표적인 하드파워다. 이 군사력을 사용함에 있어 ‘효과’를 극대화하는 방법은 두 가지다. 첫째는 국가자원을 직접 투입하여 군사력을 증진시키는 방법이다. 세계7위의 군사력 면에서 이 방법은 국가자원을 추가 투입해야하는 것으로 현실적 한계가 있다. 둘째는 군사력을 사용함에 있어 적절한 제도적 맥락에 위치시키거나 널리 공감할 수 있는 목표를 지향하여 군사력의 효과를 극대화하는 것이다. 이것은 직접적으로 자원을 투입하지 않더라도 방법 면에서 군사력을 증진시키는 스마트한 방법이다. 군사력이 자국의 안보라는 고유의 영역을 넘어 세계적인 규범과 가치를 위해 적극적인 역할을 할 때 그 나라의 국제적 영향력과 외교력을 배가시키는 효과를 내고 결과적으로 군사력의 증진효과를 가져오는 선순환이 이루어진다고 보는 것이다.

이를 위하여 한국은 안보자산을 국내안보의 영역과 국제안보 영역에서 동시에 다루어야 하는 이중적 성격에 놓여 있다. 국가안보는 불완전하고 이를 영원히 해소하기는 불가능한 안보딜레마에 항상 처해 있다. 특히 전쟁을 겪고 정전상태이며 불완전한 평화 하에서 더욱 그러하다. 이 딜레마를 조금이나마 완화가 가능한 것이 평화유지에 군사력을 투사하는 것이다. 이 논의는 국민의 입장에서 보편적인 성격의 군사력이 유희자원으로 인식되지 않고 군대의 유지명분을 높여 선 순환적 역할을 하는 것이다. 한 국가가 국제 안보에 직접 나설 때 궁극적으로 자국 안보에 기여할 수 있다는 것으로 유엔평화유지활동 참여가 국제사회의 환원에 그치는 것이 아니라 국가가 추구하는 가치에도 기여

---

가지고 있다. PKO 목표는 ‘평화로운 환경’을 조성하는 것이며 이를 통해 궁극적으로 달성하려는 것은 분쟁당사자들이 ‘진정한 평화에 동참하는 것’에 그 활동 목적이 있다. 즉 PKO는 ‘진정한 평화에 동참을 실현하려고 분쟁당사자들(잠재적 평화과괴자)에게 강요하는 도덕적 행사’로 정의할 수 있겠다.

한다는 것이다. 캐나다나 북구 유럽의 PKO 선진국처럼 국제적 필요를 국가적 필요로 연결하고 이를 통하여 국가의 존립기반과 정체성을 도모하는 전략이다.

북한의 위협 대비를 치중하다보면 PKO에 선뜻 나서기 어려운 면도 있고 국민들은 이러한 자원을 낭비로 볼 수도 있다. 그러나 이는 장기적인 투자이며 전략으로 인식해야 한다. PKO는 현존 전력이 아니라 미래전력이며 군사력의 안전장치인 투자전력이다.

### 3.2 소프트파워로서 PKO

국가의 물리적 힘은 여전히 중요하지만 그러한 힘이 국가 간 관계에서 가장 효과적인 수단인가에 대해서는 이미 오래전부터 논란이 있어왔다. 국제사회의 인도주의적 규범에 의한 인간집단의 보편적 인식이 확대되고 그 대안으로 유엔평화유지활동이 주목받고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 배경에는 국가 간의 전쟁이 줄어들고 민주화나 세계화 영향으로 평화지대가 넓어져 소프트파워의 중요성이 커져 온 것도 유엔평화유지활동이 소프트파워로써 부각된 이유 중 하나이다. 여기에 한국의 경제발전과 더불어 군사력의 발전은 더욱 유엔PKO에 주목하게 한다. 우리나라의 군사적 능력이 우리나라에 대한 인정과 존경으로 전환되어야 한다는 것이다. 국가의 적극적 PKO노력으로 국제무대에서 한국을 지지하는 국가가 늘어났다면 이는 곧 한국의 군사력을 통한 소프트파워가 신장되었음을 의미한다.

2015년 8월 한반도에서 극한으로 치닫는 치킨게임의 경우 국제사회로부터 누가 더 도덕적이고 정당한가 하는 내재적 시각이 있다. 특히 중국의 시각은 우리에게 적지 않은 영향력을 행사한다. 국제관계가 복잡하게 얽혀 있는 한반도 상황에서 절대적 군사력 우위로만 우리가 원하는 것을 얻을 수 없다. 남북한 관계가 어떤 형태로 전개되더라도 분명한 것은 국제사회의 지원과 도움을 필요로 한다는 것이다. 이것은 강대국, 미국, 중국을 포함한 UN 안보리의 이사국, 국제사회의 여론, 중견국가의 지지 등 많은 요소가 있다. 우리가 원하는 대로 이러한 국가들의 지지와 자발적 노력을 유도해 내는 것은 바로 PKO를 통한 소프트파워에 그 가치를 두는 것이다.

국가브랜드는 국가 간의 장벽이 낮아지고 사람과 재화, 용역이 이동이 자유로운 가운데 국가가 가지는 무형의 자원이다. 이 국가브랜드는 장기적인 국

6) 정재관, 정성윤, “유엔 평화활동에 대한 이론적 논쟁,” 『국방연구』 제55권, 제2호 (2012), p.33.

가발전의 동력으로 인식된다. 이것은 당장의 직접적인 국력증강과는 무관하게 보일지 모르지만 그 효과에 의해 궁극적으로 국가경제, 국가위상에 영향을 미친다. 한국의 수출품은 ‘코리아 디스카운터’로 동일 수준의 선진국 제품보다도 30%정도 낮은 가격에 팔리고 있다. PKO는 대외에 투영되는 국가의 체면이기 때문에 코리아 디스카운트도 개선이 가능하다. 수출을 늘리지 않으면서도 수출증대 효과를 가져 올수 있는 것이다. 국가이미지가 PKO활동으로 개선될 여지가 있다면 PKO역량을 강화할 가치는 명백해진다. <표 1>은 국가별 소프트파워 순위로 한국은 조사대상 30개국 중 20위이다.

Rank	Country	Index Score		
			New Zealand	60.00
1	United Kingdom	75.61	Belgium	58.85
2	Germany	73.89	Norway	57.96
3	United States	73.68	Ireland	55.61
4	France	73.64	Korea, Rep.	54.32
5	Canada	71.71	Singapore	52.50
6	Australia	68.92	Portugal	48.97
7	Switzerland	67.52	Brazil	46.63
8	Japan	66.86	Poland	46.50
9	Sweden	66.49	Greece	45.73
10	Netherlands	65.21	Israel	44.51
11	Denmark	63.20	Czech Republic	43.26
12	Italy	63.09	Turkey	42.55
13	Austria	62.00	Mexico	42.52
14	Spain	61.70	China	40.85
15	Finland	60.19		

<표 1> 국가별 소프트파워 순위(출처: www.softpower30.com)

#### 4. 한국 PKO 역량 강화 방안

UN PKO와 관련하여 학자들과 정책 분석가들의 공통적 견해는 한국이 보다 적극적으로 참여해야한다는 것이다. 이는 PKO를 기회로 보고 PKO 역량을 강화하자는 의미일 것이다.

#### 4.1. 평화유지활동의 이해관점

PKO는 외교적인 노력의 일환으로 출발하였다. 1948년 이스라엘과 아랍 국가들의 지원을 받은 팔레스타인간의 분쟁에서 불법국가를 식별하지 못하여 유엔헌장을 발동하지 못하면서 유엔의 중재 하에 정전합의에 도달한 다음 군 감시단을 파견한 것이 오늘날의 첫 PKO이다. 양측이 합의에 이르도록 설득하는 일련의 과정과 그 합의를 유지하기 위해 당사국으로부터 동의를 구하고 이를 공고히 하기 위하여 유엔회원국으로부터 군 옵서버(military observer)를 모집하여 파견하는 일련의 과정들은 유엔을 중심으로 한 외교적인 노력에서 출발한 것이었다. 옵서버를 배치한 배경에는 휴전 중이던 양측이 한숨을 돌리는 동안 시간을 벌면서 전쟁보다 평화가 양측에 이익이라는 암시를 주어 일시적 평화를 항구적 평화로 시도한 것이었다. 전문외교관이 군사전문가를 동원하여 그 업무를 도모한 것이다. 지금도 각국은 PKO와 관련된 정책, 훈련 등에서 외교부와 국방부의 공동의 업무 성격을 가지고 있다. PKO는 외교와 안보의 영역에서 작동할 때 비로소 그 진가를 발휘 한다.

국내 안보자산은 현실적 필요와 군사적 당위성이 명확한 반면에 유엔PKO와 관련해서는 가시적인 국가이익이나 국내안보와 관련성이 낮아 불명확한 부분이 많다. 그렇다고 국내안보 논리에 따라 국가의 PKO역량을 축소하거나 왜곡시킬 수 없다. 국내안보가 PKO의 고삐 역할을 하면 안 된다. 더 나아가 'PKO에 파병하지 않는 것이 문제가 없다'는 인식이나 '체면이 밥 먹여 주나?'라고 반기를 들 수 도 있다. 그러나 PKO는 국제사회 전체에서 확립된 보편적 가치체계와 연관되어 있기 때문에 미래 지향적이고 추상적이더라도 이에 대한 노력을 소홀히 해서는 안 된다. 더 나아가 이것을 '다른 나라 사람들의 존경과 부러움의 대상이 되는 것' 즉 소프트파워로 인식하고 국력신장으로 활용해야 한다.

PKO는 국제사회에 군사력을 제공하는 국제적 선행이다. 이 선행은 일회성으로는 원하는 바를 얻기 힘들다. 국제사회가 인정하는 수준의 달성은 반복적이고 지속적이어야 비로소 그 결실을 볼 수 있다. 따라서 그 정책은 확고한 원칙을 바탕으로 장기적이어야 하는 속성을 갖는다. 또한 유엔PKO는 결과라기보다도 과정이다. 분쟁의 추이를 관찰하고 이에 국가의 신속한 반응과 적절한 준비는 바로 그 역량에 속한다. 하드파워와 달리 소프트파워는 결과론적 인식이 미약하여 행위의 결과를 측정하거나 평가하는데 제한적이며 복잡하다.

## 4.2. PKO 역량

PKO역량을 국가가 PKO를 해낼 수 있는 능력, 즉 PKO 자원이라는 측면에서 여섯 가지로 구분해 볼 수 있다.



<그림 4> PKO 역량

- ① PKO와 관련된 절차 및 방식, 그 제도가 얼마나 합리적이고 효율적인가? PKO 제도와 정책은 헌법, 국가목표, 국방목표 등에 PKO전략을 이 포함되는가? 그리고 이를 뒷받침하기 위한 각종 법규와 제도는 잘 구비되어 있는가?
- ② 국민들은 국가의 대외 이미지 향상에 PKO를 어느 정도 신뢰하고 지지하고 있는가?
- ③ PKO에 참여하는 인원들은 능력과 자질은 임무수행에 충분한가? 임무수행 정도, 영어 구사능력, 각종 물자나 장비의 운용능력을 포함하여 성추행 금지 등 각종규율과 방침에 대한 준수 능력으로 평가된다.
- ④ PKO와 관련하여 타국가의 모범이 될 만한 의제를 설정하고 표준으로 삼을 만한 규범을 주도하는데 기여하는가?
- ⑤ PKO 참여 군과 경찰, 예산기여도는 어느 정도인가? 인원은 넓게는 민간인도 포함하며 여성이 참여하는 비율 등도 중요하다.
- ⑥ PKO 센터는 국가급 수준을 유지하고 있는가? 교육의 질적 수준, 교육 및 훈련 인프라 구축 정도 등이다. PKO센터의 수준정도는 PKO참여자의 자질

과 능력, PKO 어젠다 설정능력, PKO 제도와 정책 발전 등 여타 PKO 관련 소프트웨어 자원에 막대한 영향을 미치는 핵심적인 소프트웨어 자원으로 역할을 한다.<sup>7)</sup>

행위면에서 PKO 소프트웨어는 그림4의 여섯 가지 PKO 소프트웨어 자원을 행사하여 타 국가들에게 다른 국가들이 '우러러 보고'있는가를 평가결과이다. 결국 이것은 PKO 소프트웨어 자원을 행사하여 어느 정도 타 국가의 행동을 우호적으로 바꾸는 영향력으로 나타났는가? 로 판단된다.

한국은 6·25전쟁 후 무기능력, 전투능력을 지속적으로 발전을 거듭해온 결과 세계 7위의 군사력을 유지하고 있다. 따라서 한국은 이러한 능력에 최소한의 변형과정을 거치면 강한 PKO로 거듭 날 수 있는 유리한 입장에 있다.

### 4.3. 전략 구축

전략적이라는 말은 어떤 행위의 직접적이면서 잘 드러나는 차원 그 너머를 바라보아야 할 필요성을 말하는 것이다. 즉, PKO가 큰 영향력을 가질 수 있는지 우리가 찾고자 했던 PKO역량을 강화하기 위한 메커니즘이 존재하는지 여부를 찾는 것이다.

첫째, 한국PKO 전략은 먼저 PKO가 추구하는 목적 및 가치 측면에서 한국 PKO가 어떤 가치를 추구해야 하는가? 이는 한국군의 군사전략과 연계 PKO를 통한 군사력 증대 전략이어야 한다. 한국의 군사전략은 북한에 대한 억지력이다. 억지력은 물리적, 도덕적으로 더 우월한 위치에 있다는 것을 보여 주어야 한다. 도덕적인 측면에서 PKO는 두 가지가 고려된다. 상황적인 면과 결과적인 면이다. 상황적인 면은 급박한 자국의 안보이익이 있음에도 불구하고 세계평화에 자국의 군사력을 제공하는 것이다. 이런 면에서 다른 평화적 국가들이 투입하는 자원보다 훨씬 더 가치가 있는 자원이라고 봐야 한다. 한국의 PKO는 더욱 높게 평가를 받는다. 둘째는 결과적인 면에서 북한에 대한 억지력으로 작동하는데 얼마만큼 유엔PKO 참여에 도덕적인 우월성을 가지고 있는냐? 하는 것이다. 이것은 파병의 동기가 정당성을 가지고 있는 것인지 아니면 불순한 것이었는지 따져 보는 것이다.<sup>8)</sup> 따라서 이것을 고려하면 비전투 임무(비록 유엔PKO는 근본적으로 전투를 수행하는 부대가 아니더라도)를 선호한

7) 분쟁 환경은 통상 범죄자와 경찰이 같이 생활하는 공간이다. 즉 평화유지군은 전사로서의 역할보다 경찰로서의 기능이 더 강하며 이를 변화(Transformation)시키는 것이 PKO 센터의 역할이다.

8) 이것은 전투병을 파병하느냐 비전투병을 파병하느냐 하는 국내의 논의와 일맥상통한 면이 있다.

다거나 위험지역을 회피하는 것은 지양해야 한다. 또한 파병동기가 근시안적인 국가이익을 대변하는 접근은 도덕적 우월성을 달성하지 못한다.

둘째, 중견국의 좋은 속성 중 하나가 좋은 국가이미지다. 국제적 보이 스카우트가 이러한 이미지에 속한다. 이런 시각에서 한국은 중국, 일본보다 유리한 위치에 있다. 일본과 중국이 한국과 PKO교육 훈련을 연대하는데 먼저 나서는 것도 이 때문이다. 또한 유엔PKO 설치 국가들과 우리나라는 정치적, 종교적 연관성이 없어 별다른 제약이 없다. 중견국으로서 한국이 갖는 장점과 한계를 고려해야 한다. PKO는 무력의 사용이 아니므로 PKO에서 군사력 운용은 목적과 수단에서 언제나 정당한 것으로 여겨지며 따라서 PKO를 통한 국가 간의 협의체나 PKO 군사협력 구성은 거부감이 덜하여 용이하다. 한국은 이를 잘 활용하여 중견국으로서 PKO를 활용한 그 영향력을 행사하기에 용이하다. 특히, 아시아 지역에서 주도적 역할을 해나갈 수 있는 좋은 위치에 있으며 이러한 기회를 향후 국가급 PKO 센터 설립을 통해 구현해 나갈 수 있다.

셋째, PKO생태계 구축이다. PKO는 평화를 매개로 국가가 전적으로 행사하는 자원이지만 민간영역에서 PKO가 성장할 우호적인 환경을 만들 수도 있다. 국제사회의 평화라는 공공재를 공급하는 측면에서는 많은 이해 당사자들의 참여를 유도할 수 있다. 이것은 평화를 운동으로 활용할 방안을 마련해야 한다. PKO홍보대사라든지 수기, 경험담, 에피소드 등 사례를 발굴하고 마스크트 등으로 충분히 민간의 잠재력을 끌어 들일 수 있다. 이런 생태계를 조성할 control tower역할을 할 최소한의 기구와 조직이 있어야 한다. PKO의 생태계 측면에서 다양한 이해당사자들과 소통전략을 마련하는 것도 중요한 전략이다.

마지막으로 민, 관, 경, 군이 승수효과를 고려해야 한다. 독립적인 활동보다 조합을 이루어야 한다. 선진국에서 3D라고 하는 외교, 국방, 개발의 세 가지 측면에서 접근하는 것이 적절하다 하겠다. 민·군·경이 통합된 시너지 효과를 달성하도록 효율성과 효과성을 충분히 반영해야 한다. 유엔PKO는 국방부 단일 부처만의 업무영역이 아니라 타 분야와 연계해야 효과가 제대로 나타나는 업무분야이다.

## 5. 결론

평화의 가격은 무한정이다. 그리고 평화를 대체할 수 있는 것은 없다. 오직 평화는 그 자체로서 인류의 오랜 숙원이면서 숭고한 가치를 가진다.<sup>9)</sup>

9) 인류가 인류에 대한 폭력과 살인은 오래된 유물이다. 원시시대에는 인류의 약 30%인류에 의해서 죽었다. 불과 지금으로부터 약 100년 전에 막을 내린 1차 세계대전 역시 1000만 명이 인

나라의 품격은 인류보편의 가치와 원칙에 어떻게 국가가 대응하느냐에 따라 국제사회로부터 평가는 달라진다. 내전이나 부패한 국가에 무기를 수출하는데 우리가 주저하는 것을 생각하면 어떤 가치를 추구해야 하는지 자명해진다. 경제성장은 단시간에 이루어 낼 수 있는 문제이지만 평화선진국으로서 국제사회로부터 평가는 단기간에 이루어 내기가 어렵다. 국제사회에서 필요로 하는 평화의 가치에 우리가 조금이라도 소홀히 한 적이 없는지 살펴보아야 한다. PKO역량은 바로 분쟁의 추이를 관찰하고 이에 국가의 신속한 반응과 적절하게 준비하는 역량이다. PKO역량의 강화는 바로 “culture of reaction”에서 “culture of prevention”이라는 패러다임의 전환이 필요한 시점이다. 국가안보 역량과 달리 PKO역량은 자발성에서 출발하기 때문에 무엇이 부족하고 무엇이 과잉인지 우리 스스로 둘러보아야 한다.

한국군의 베트남 파병<sup>10)</sup>은 한미 동맹을 공고히 하고 국가 경제 발전에 이바지한바 주로 하드파워를 강화하기 위한 목적이었다. 당시에는 파병을 통하여 북한의 위협에도 불구하고 상대적으로 열세한 국가의 하드파워 요소를 신장시켜 국가목표를 성공적으로 달성하였다. 국제관계에서 개별 국가들이 처한 상황과 여건이 달라 국가별 PKO 소프트파워 자원을 동일하게 행사하더라도 결과는 달리 나타날 수 있다. 따라서 우리의 PKO가 제대로 평가를 받고 또 존경을 받기 위하여 효율과 효과를 달성 할 것인가 하는 측면에서 보강할 여지가 많다.

대한민국 해외파병은 북한의 위협을 무릅쓰고 한반도를 벗어난 지역에 군사력을 운용함으로써 저비용으로 국가발전에 기여하는 수단이었으며 기회였다. 지금까지 국내 안보 현안에 뒤쳐져 유엔PKO가 갖는 역사적 평가를 돌아볼 여유가 부족했으며 향후 이에 대한 심층적 평가를 확인하는 노력이 필요하다. ODA와 달리 군의 독자적 영역인 PKO는 학술적 연구가 부족하고 어떻게 인식하고 정책화 할 것인가에 대한 이론적 논쟁 또한 미미한 상태다. 한국 PKO 정책의 선진화 방안을 비롯하여 한국 PKO가 나아가야 할 거시적 맥락에서

---

류가 인류에 의해 살해되었다. 이것도 모자라 결국 2차 세계대전에서 약 6,000만 명이 목숨을 잃었다. 이처럼 인류의 역사는 폭력으로 점철되어 있다. 이와 병행하여 이를 극복하기 위한 노력 또한 지속되고 있다. 인간의 기본적인 생명과 존엄을 인정하고 합의에 의해 지켜나가려는 움직임들이다. 이는 인도주의적 노력으로 국제인도법, 국제인권선언, 유엔헌장 등이다. 반인륜적인 범죄행위, 반인도적인 행위에 대한 국제적인 합의를 공고히 하면서 인류의 기본적인 가치와 규범을 지켜 나가고 있다. 이는 베스트팔리아 조약이후 현대와 같은 국가체제하에서 국가들이 지켜야 할 의무이자 책임으로 간주된다. 즉, 인류에게 불필요한 고통은 최소한의 인원에게 최소한의 고통으로 감소시키자는 당위성이자 불요불급의 사안으로 다루어진다.

10) 베트남 파병 병력은 국군의 총병력의 약 7~8%였다. 현재 유엔PKO 파병은 전체 국군의 0.17% 수준이다.

PKO 로드맵이 빨리 마련되어서 세계에 평화를 공급하는 대한민국이 주도적으로 자리매김하는데 폭넓은 공감대를 형성해 나가야 한다.



<그림 5> 캐나다 10달러 지폐의 유엔평화유지활동 그림<sup>11)</sup>

11) 캐나다는 유엔 PKO에 2015년 112명의 병력을 파병하고 있지만 국민들의 인식은 국가 대외 이미지 향상에 최고 수단으로 여긴다.

## 참 고 문 헌

### <저서/논문>

- 고성윤(2011), 『대한민국 세계국가로 나아가는 길』 (서울: 한국국방연구원).
- 권구순, “부산 HLF-4 이후의 세계원조체제와 한국의 과제,” 『국제개발협력학회』 2011 정기 학술대회 자료집, (2011)
- 김상배, “소프트파워의 개념적 이해와 비판적 검토 : 중견국 네트워크 권력론의 시각,” 『국제정치논집』 제49집 제4호(2009).
- 김태균, “개발협력의제의 사회적 구성,” 『국제개발협력연구』 제4권 제1호 (2012).
- 김태현, “외교력 연구: 개념적 분석과 정책제언,” 『국가전략』 제14권 제1호 (2008).
- 김열수, 정광춘, 강만섭, “국가급 평화활동(PO)센터 설립방안, 국방부 정책연구 과제”(서울: 국방대학교, 2006).
- 김태현, “한국의 스마트파워 외교 : 역사·문화적 갈등해소를 위한 새로운 외교의 모색,” 『동아시아 평화와 공동체 관련 정책 자료집』 (동북아 역사재단, 2013)
- 조지프 S. 나이\_홍수원 옮김(2007), 『소프트파워』 (서울: 세종연구원).
- 삼성경제연구소, “2011 국가브랜드지수 조사결과,” 『SERI 이슈 페이퍼』 (2012).
- 정재관, 정성윤, “UN평화활동에 대한 이론적 논쟁,” 『국방연구』 제55권 제2호(2012)
- 전제국(2011), 『글로벌 평화활동』 (서울: 한국국방연구원).
- 홍수원, 『소프트파워』 (서울: 세종연구원, 2007)
- 『United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines』 (New York, UN DPKO, DFS, 2008)

### <신문/잡지>

"G20 종합국력 비교평가" 『조선일보』 (2009. 8. 12)



2015 제11회 PKO 발전세미나

# **PKO 활동에 대한 경찰의 역할과 참여 확대방안**

오윤성 교수(순천향대학교)





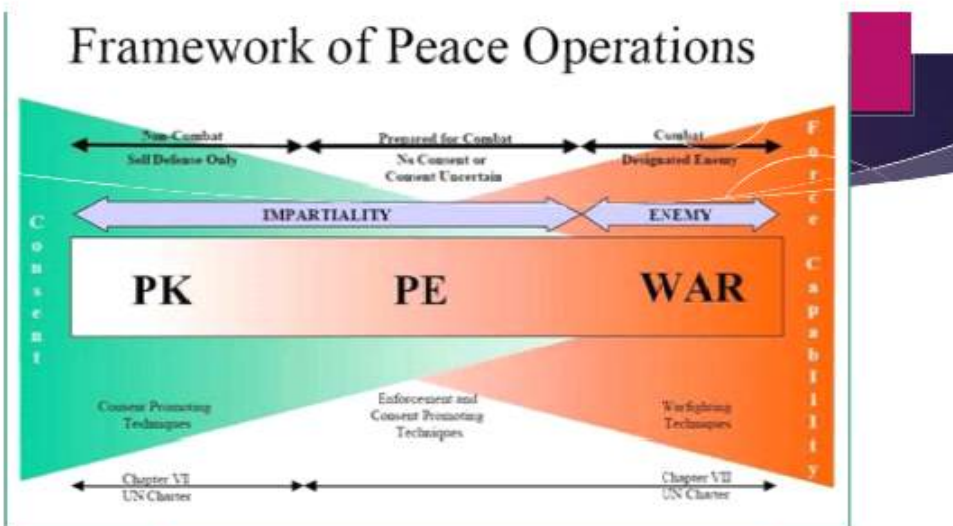
# PKO 출범 배경



▶ PKO

▶ 1962년 국제 사법재판소 「UN의 입련의 經典사건」에 대한 권고적 의견 중 이집트  
 · 이스라엘 지역에서의 UN간군(UNEF-I) 및 유엔 통고 활동(ONUC)

▶ 이후 UN에 의한 입련의 분쟁 노력: PKO로 명명



PKO 헌장 제6장과 제7장의 틈간이라는 의미: 제 6 1/2장이라 정의



## 세계 평화유지 활동의 변화

- ▶ 분쟁 해결의 신속성 요구
- ▶ 유엔상비체제(UNSSA: UN Stand-by Arrangement System) 구축과 신속배치단계 (RDL :Rapid Deployment Level)
  - 분쟁 개입의 시기: 대량 학살, 난민 발생 : 르완다, 보스니아
  - UN 상비체제 및 신속진개 수준 도입
  - 상비체제 : PKO 부대를 지정, UN요청시 파병
  - 신속 전개수준 : 30~90일 이내 전개
- ▶ PKO 임무의 복잡화, 대규모화, 전문화, **비군사적 임무 중요성 증가**
  - 정전감시 임무, 선거지원, 평화재건, 임시 행정기구 역할 등
  - 민간 전문가, 경찰, 선거관리위원, 구호단체, NGO 등 참여
  - PKO센터 설립 전문 교육 및 연구 활성화

## PKO 경찰 활동 증가 이유

- ▶ Root cause of conflict 제거 없이는 재발 위험성 상존
- ▶ 적대 행위 종식 이후 복합적 평화 유지 활동 필요
- ▶ UN 사무총장을 대리한 SRSG(Special Representative of the Secretary General)에다 정부형태 개입
  - ▶ Force commander
  - ▶ Police commissioner
  - ▶ Director of Civilian affair

## PKO 경찰 활동 증가 이유

- ▶ 전통적 PKO 활동의 변화
  - ▶ 중립적 위치에서 경전이나 평화협정의 이행여부 감시 제한
  - ▶ 민족 발생력 극복강령의 근본원인 제거 곤란
  - ▶ 무장해제, 민주적 선거 실시 및 경권 안정화 보조, 난민 정착 보조 및 사회 경제적 기반구축 영역 포괄
- ▶ 군인 중심의 PKO로는 달성하기 어려운 목표
- ▶ 경찰, 민간물서버, NGO, 국제기구 소속 전문가 등 PKO 활동 참여
- ▶ PKO 경찰
  - ▶ 순찰을 비롯한 치안유지활동, 당사국 경찰에게 자문 및 훈련 제공
  - ▶ 보편적 인권기준 전수
  - ▶ 분쟁국 평화를 위한 자생적 기반 형성 기여

## 주요 각국의 PKO활동

- ▶ **미국**  
UN PKO 참여 저조, 대 테러 위주의 활동  
지역별 PKO센터 설립/훈련 지원
- ▶ **러시아**  
구 소련 영내분쟁 해결에 주도적 역할
- ▶ **중국**  
경제 성장에 따른 국제적 영향력 강화 수단  
지역별 PKO센터 설립/훈련 지원
- ▶ **일본**  
“UN 안보리 상임이사국” 진출에 주안(최우선 외교 목표)  
총리실 산하 “국제평화협력 활동본부” 설치(본부장 : 총리)  
PKO 관련 개별법의 통합방안 추진 논의

FACT SHEET: 31 MAY 2005

31 January 2005, Article of the document was revised from "UN Peacekeeping Operations Background Note" to "UN Peacekeeping Operations Fact Sheet"



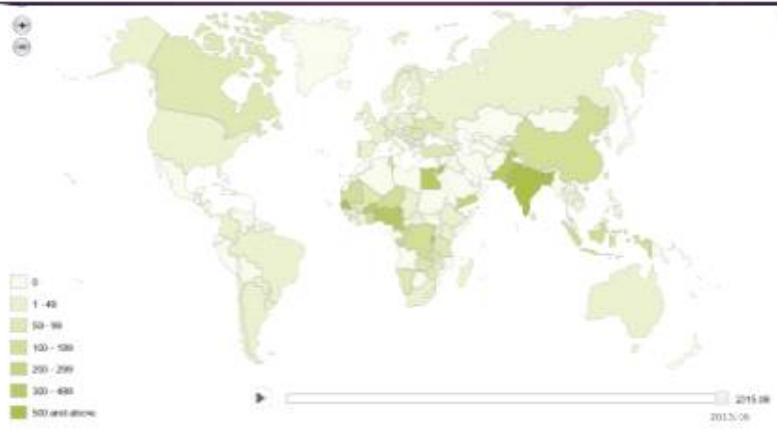
## UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS

Peacekeeping operations (as at 30/04)	45
Current peacekeeping operations	18
<b>PERSONNEL</b>	
Uniformed personnel	394,342
(91,041 troops, 11,341 police and 1,740 military observers)	
Civilians contributing uniformed personnel	123
International civilian personnel (as of 31 March 2005)	1,548
Local civilian personnel (as of 31 March 2005)	11,344
UN Volunteers	1,580
Total number of personnel serving in 18 peacekeeping operations	324,812
Total number of locations in all UN peace operations since 1948	1,367 *
<b>FINANCIAL ASPECTS (GMC)</b>	
Approved budget for the period from 1 July 2004 to 30 June 2005	About 9.47 billion
Outstanding contributions to peacekeeping (as of 30 April 2005)	About 1.9 billion



## UN PEACEKEEPING TROOP AND POLICE CONTRIBUTORS

CURRENT CONTRIBUTIONS TO UN PEACEKEEPING				
Date	Police	UN Military Experts	Troops	Total
June, 2015	13,098	1,759	90,802	105,659



## UN 경찰 운용



## UN 경찰 활동과 지역 사회 경찰 활동(Community Policing)

- ▶ 상이한 사회적 행위자의 요구에 직면
- ▶ 무력에 아니라 **합의** 에 의한 경찰활동
- ▶ 지역사회와 유리된 것이 아닌 **지역사회의 일부분** 으로서의 경찰
- ▶ **지역사회의 요구조건을 위한 경찰과 지역주민, 기타 기관의 상호 협력**
- ▶ **지역사회에 있어서 다양성** 과 상호 영향하에서의 **경찰력 행사의 다양성**



**THE  
POLICE**

## UN 경찰의 역사

- ▶ 1960년 가나 경찰 30명 공고 파견 United Nations Operation in the Congo
- ▶ 최초 감시(**monitoring**), 관찰(**observing**), 보고(**reporting**) 등 제한된 임무 한정
- ▶ 1964년 사이프러스 경찰 파견
- ▶ 1989년 냉전 종식 후 1990년 부터 엘살바도르, 모잠비크, 캄보디아 지역 경찰 파견
- ▶ 1990년 초부터 자문(**advisory**), 멘토링(**mentoring**), 훈련(**training**) 기능 보강
- ▶ 1999년 경찰부대(FPU) 코소보 지역 파견
- ▶ 해당국 경찰 및 기타 법 집행기관 요원들과 함께 활동으로 평화유지 작전 가능
- ▶ 유엔안전보장이사회 집행기구로서의 경찰 필요성 극대화
- ▶ 현지인 경찰관 후보 선발, 교육, 업무 동시 투입
  - ▶ 지배자가 아닌 협력자의 인상 구축

## UN 경찰처(UN Police Division)

- ▶ 2000년 10월
  - ▶ 유엔평화유지활동국(UN DPKO Department of peacekeeping Operations) 소속 / 유엔 PKO의 경찰 기획 업무
- ▶ UN경찰처의 목적
  - ▶ 유엔 PKO 경찰 업무 지원
  - ▶ 유엔활동 중 경찰업무 기획
  - ▶ 해당지역 형사사법 기관의 집행력과 효율성 강화 지원
  - ▶ 경찰력 신속 배치 능력 강화

## UN경찰처의 역할

- ▶ 인권, 기본적 자유, 법 질서 유지 확보를 위한 **경찰 업무감독**
- ▶ 난민 등 안전 보장, **국제 인도주의 법 준수 감시**
- ▶ 관할구역의 행정 감독, 지역 공동체와 우호적 관계 유지, 조정과 협상을 통한 **공동체간 긴장완화**
- ▶ 선거과정 중 발생 가능한 위협, 간섭 발생 억지 및 공정 선거를 위한 **정치적 중립성 보장 환경 조성**
- ▶ 지역 경찰 인력에 대한 **교육 훈련 제공**
- ▶ UN 난민 고등판무관실(UHCR), 국제적십자(Red Cross) 등 **인도주의적 구호 단체에 대한 조력**
- ▶ 변화 환경에 따른 **평화유지 업무 수행**

## UN 경찰 활동의 구분

- ▶ **개별 파견 경찰관(IPOs: Individual police officers )**
  - ▶ 회원국 정부에 의해 임시 파견된 경찰관을 비롯한 법 집행 기관 요원
  - ▶ 피난민 난민들을 위한 지역사회 경찰활동
  - ▶ 해당국 경찰관 훈련, 다양한 형태의 수사기법 제공
- ▶ **경찰부대(FPU: Formed Police Unit )**
  - ▶ 140명 규모의 다중범죄 예방 목적 부대
  - ▶ 지역 내 방문 UN요원 안전 확보 및 자원 물자 보호
  - ▶ 공공질서 유지
  - ▶ 높은 위험 상황에서 독자적인 활동 가능
  - ▶ 군사적 목적보다 다중범죄(불법 시위)등에 적합한 기능 보유

## 활동 지역

- ▶ United Nations Mission in **Bosnia and Herzegovina** (UNMIBH)
- ▶ United Nations Operation in **Burundi** (ONUB)
- ▶ United Nations In **Côte d'Ivoire** (UNOCI)
- ▶ United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the **Congo** (MONUSCO),
- ▶ United Nations Stabilization Mission In **Haiti**(MINUSTAH),
- ▶ United Nations Interim Administration Mission in **Kosovo** (UNMIK),
- ▶ United Nations Mission in **Liberia** (UNMIL)
- ▶ United Nations Mission in **Sierra Leone** (UNAMSIL).

**DDR(Integrated approach to disarmament, demobilization and reintegration: 무장해제, 군 해체 및 재통합 임무)와 경찰 연관성**

- ▶ **DDR 활동의 특징**
  - ▶ 다양한 변화 환경 속에서 진행
- ▶ **임무 선결조건**
  - ▶ 우수한 연락관, 전 지역에 걸친 협조
- ▶ **통 임무 연계한 경찰의 연관성**
  - ▶ 범죄 통제, 법 질서 및 안전 확보
  - ▶ 해당 지역 경찰 개혁, 재건



**DDR 에 있어서 경찰 의 역할**

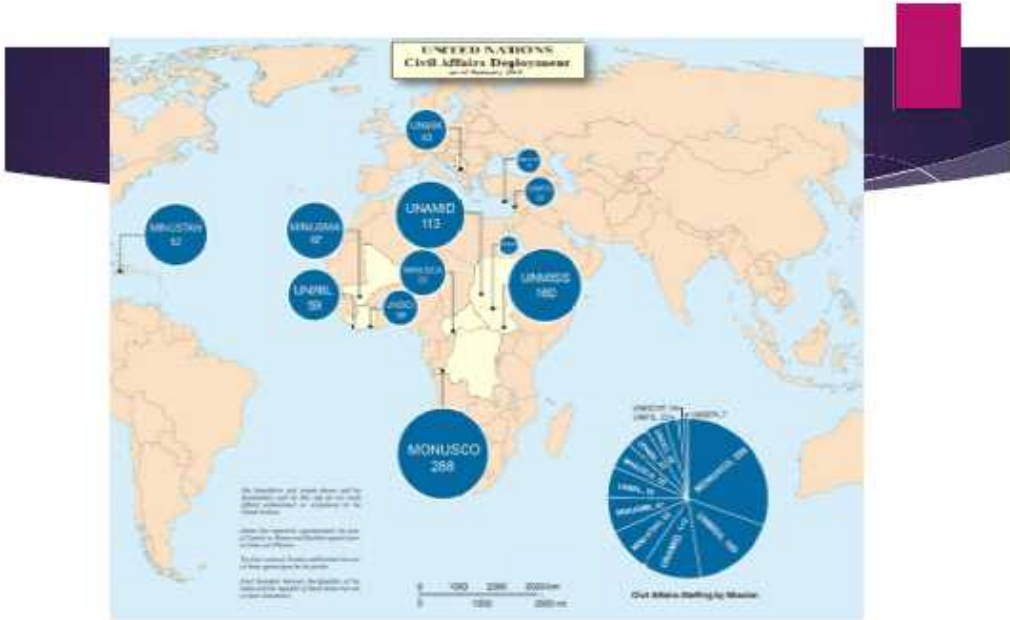
- ▶ 갑종기 이후 **군에서 경찰로의 역할 전환** 과 역용성에 대한 이해
- ▶ 군 기능과 경찰 기능 구분 불명확
- ▶ DDR 이탈 전략에서의 **전문적 경찰기관 운용 필수적**
- ▶ 해당국 경찰 조직과 권한 **축소**와 서비스 질 저하 예상
- ▶ 상황 수습 이후 경찰 기능 정상화 필수적
- ▶ **이양기간 최대한 단축**
- ▶ **군과 경찰간 긴밀한 협조**: 임무 권한 위임의 안전관련 실행의 기본
- ▶ 합동 기획, 훈련, 정보 공유와 다양한 협조 필요

## PKO 활동의 미래 방향

- ▶ 유엔 주도하 또는 지역기구나 특정국가 주도하 PKO 활동 지속
- ▶ UN과 국제사회의 회원국에 대한 PKO 참여요구 증가
- ▶ 인권정책 강조 및 PKO 참여의 민·관 분야 확대(경찰, 여성, 민간인)
- ▶ 유엔 상시 준비체제에 대한 참여수준 요구 높아질 것
- ▶ 필요한 자원을 사전에 확보하여 훈련을 시켜 대비할 필요성 대두



2014년 UN통계



## 한국 경찰의 UN활동 제한점

## 전반적 제한점

- ▶ 파병 등 UN활동에 대한 국민적 공감대 미흡
- ▶ 경찰 UN활동의 법적 근거 미흡
- ▶ 경찰 수뇌부의 참여 의지 미흡
- ▶ 교육 / 연구 체계 미흡
- ▶ 운용 / 공조체제 미흡

## 파병 등 UN활동에 대한 국민적 공감대 미흡

- ▶ 파병에 대한 사회적 공감대 형성?
  - ▶ 북한의 군사적 위협으로 국내 안보에 치중
  - ▶ 파병時 인명피해 가능성에 대한 과도한 우려
- ▶ 참여 지연으로 인한 불이익에 대한 인식?
  - ▶ 유리한 지역에 전개 곤란 (안정성, 전략적 가치 등)
  - ▶ 파병 임무단 주요 직위 보직 기회 상실
- ▶ 파병 適期상실로 국제적 신뢰 및 파병효과?
  - ▶ 분쟁지역 연구기관不在, 사전연구 미 실시, 정보 부족
  - ▶ 파병 의사결정 및 국회 동의 기간 과다 소요
  - ▶ 상비부대 미편성, 사전 교육훈련 / 준비 곤란

## 외국의 UN활동 참여에 대한 정책 기초

- ▶ 파병을 통해 달성하고자 하는 국가 이익
  - ▶ 중국: 고속 경제성장을 위한 “자원확보 및 시장개척”
  - ▶ 일본: “UN 안보리 상임이사국” 진출
- ▶ 파병 종료 후 국가 차원의 성과 확대
  - ▶ 성공적 군사활동을 경제 / 외교적 결실로 연계

## 중국인민 무장 경찰(China People's Armed Police) 평화유지활동 (예)

- ▶ 서방과의 관계 개선 등 새로운 세계질서 속에서 국제적 위상 제고를 위해 PKO 적극 활용
- ▶ 공안부 예하에 PKO 훈련 센터 운영
- ▶ 평화유지활동 참여를 통한 현대화 기여 가능 훈련기술 습득
- ▶ 평화유지활동에 중국에서 개발한 기자재와 전술 현지 실험가능
- ▶ 분쟁 현장에 대한 직접적 경험 습득
- ▶ 유엔 경찰 활동 참여 타국 역량 평가 기회
- ▶ 중국 국내총생산의 증가에 따른 유엔 분담금 증액 예상
- ▶ 평화유지 활동 인력 증가로 유엔에 지급한 금액의 환수 가능

## 경찰 UN활동의 법적 근거 미흡

- ▶ 파병 절차 복잡화: UN이 실시하는 PKO의 최근 변화 양상 미반영
  - ▶ 유엔비상체제(UNSSA) 및 신속배치단계(RDL : Rapid Deployment Level)
- ▶ 국회의 파병 동의권 인정을 기초로 신속한 PKO 참여 위한 절차 간소화 필요
- ▶ 정부 부처별 업무분장, 예산근거, 파병요원 신분보장 등을 규정하는 추가적인 법 / 시행령 미흡
- ▶ '국군의 해외 파견 활동 참여에 관한 법률안' 상정

## 국군의 해외파견활동 참여에 관한 법률안(해외파병법)

- ▶ 2013년 6월 4일 발의
  - ▶ 2014년 12월 1일 국회 국방위원회 통과
  - ▶ 2015년 1월 8일 국회 법안 심사 제2소위 상정
- ▶ 유엔 안전보장 이사회 결의에 따른 치안 및 안정 유지, 인도적 구호, 복구, 재건 등 PKO법(국제연합 평화유지활동 참여 법률)을 확장
- ▶ 국제 연합이 부여하는 권한 과 지침의 범위내에서만 활동이 가능(PKO법 4조)에서 국제연합, 유엔 다국적군, 특정 국가의 요청시 파병가능으로 확장
- ▶ 해외 파병 전문 상비군 신설 검토

## 주요 내용

- ▶ 대한민국 국군의 해외파견활동에 참여할 파견부대와 개별 파견요원의 파견 및 철수 등에 관한 사항을 규정함으로써 해외파견활동에 보다 신속하게 대처하고 적극적으로 참여하여 국제평화의 유지와 조성, 국가의 안전보장, 국방교류협력에 기여함을 목적으로 한다(안 제1조)
- ▶ 정부는 국군부대의 파견을 위해 해당 국가 또는 지역에 조사단을 파견하여 현지 정세, 안전 상황 등 현지의 전반적인 여건을 파악하고 이에 대한 보고서를 작성하도록 한다(안 제5조)
- ▶ 정부가 해외파견활동 참여를 위하여 국군부대를 해외에 파견하려면 미리 국회 동의를 받아야 한다(안 제6조)
- ▶ 정부가 파견부대의 파견 기간을 연장하려면 미리 국회의 동의를 받아야 하고, 그 연장기간은 1년을 원칙으로 한다(안 제8조)

## 분석

- ▶ ‘국군의 해외 파견 활동 참여에 관한 법률안’ : UN의 파병요청에 신속한 대응, 국제사회에서 국력에 맞는 책임과 의무수행, 재정 부담 없이 국제평화에 기여 취지
- ▶ 군 해외파병을 허용한 건국 이래 사실상 최초(베트남전, 이라크전 파병: 임시조치)
- ▶ 파견 기간 연장시한을 1년으로 규정 연장 동의를 위한 행정소요 매년 발생
  - ▶ (업무 성격상 필요시 2년 범위로 국회 연장 요청 가능)
- ▶ 군 병력 외 경찰, 군무원, NGO종사자 등 비 군사요원들의 역할 미반영

## 교육 / 연구 / 운용 / 공조체제

- ▶ 민.관.군 통합 교육 가능 PKO 교육기관 전무
- ▶ 경찰 자체 교육기능 미흡
- ▶ 민.관.군 Package 단위 파견 개념 미정립
- ▶ 군, 경찰, 민간인 간 상호 전문 인력 활용 개념 미정립
- ▶ 경찰 단위부대(FPU) 파견 경험 전무

## 한국 경찰의 PKO 참여

연도	' 94. 4~ ' 94.10	' 99. 6~ ' 99. 9	' 06.12~ ' 07.12	' 07.12~ ' 08.12	' 09.12 ~ ' 10.12	' 10.12 ~ ' 12.12	' 08.10~	' 13.4~
국가 (인원)	소말리아 (2명)	통티모르 (5명)	통티모르 (5명)	통티모르 (5명)	통티모르 (4명)	통티모르 (4명)	아프가니스탄(5~40 명)	라이베리아 (3명)
주요 역할	형법 / 학제법 / 경찰교육	UNAMET 선거감파	UNMIT 법 집행 통				PRT(지방재건팀) 피롤완주 차리카 지역 경찰훈련 센터 운영	UNMIL 법집행 통
			중앙수사국 수사관, 대통령 경호요원, 신속 대응팀 팀장, 특경수비대 감파관 등					

◆ UN 파견 근무

- ◆ 미국 뉴욕 UN본부 PKO 홍보담당 경찰 1명 (2009~ )
- ◆ 이태리 브린디시 유엔 물류지원 기지 경찰 1명(2013~ )

## 발전 방향

### 한국 정부의 PKO 정책

- ▶ PKO참여로 UN 회원국 의무와 권리 이행을 통한 UN 내 역할 확대
- ▶ 평화 애호국 이미지 구축으로 국가위상 제고
- ▶ 한반도에서 유사시 UN 의 지원 명분 축적
- ▶ 분쟁 종식 후 당사국과의 우호협력 증진
- ▶ 군, 외국군과의 연합작전 능력 배양 및 군의 세계화 촉진
- ▶ 민간인, 경찰 및 군의 상호 협조 및 지원체계 유지의 통합적 전략적 구조 전환
- ▶ 민-관-군 협력형태의 PKO 파견단 구성 법률안/ 정책마련 및 국민적 공감대 형성을 위한 정치권의 자각과 대 국민 홍보
- ▶ 파병성과를 기업 진출 등 국의 증진 기회로 활용 경제적 / 국가적 이익 추구

## 한국 경찰의 PKO 참여 확대 방안

- ▶ UN 경찰 활동에 대한 경찰 수뇌부 인식 전환 / 파견에 대한 관심 및 의지 표명
- ▶ 경찰 PKO참여를 위한 법적 근거 마련
  - ▶ 관련 법률내 경찰인력을 포함한 비군사요원의 PKO 참여근거 명시
- ▶ 외국 경찰의 PKO 활동 벤치마킹 / 교류
- ▶ 경찰 PKO 활동을 위한 연구 활동 강화를 위한 교육기관 / 연구소 설립
- ▶ UN 경찰 PKO 상비인력 확보를 위한 교육 시스템 구축
- ▶ FPU 인원 확보를 위한 군 PKO 인원 활용 구상

## 교육 / 연구

- ▶ 군인 외 PKO 참여 공무원, 경찰, 민간인 등 대상 교육 과정 확대
- ▶ 경찰 공무원 교육 및 연구활동 참여와 UN관련 기관 근무기회 부여로 UN 전문가 양성
- ▶ PKO 상비 체제하 상비부대(경찰 FPU 포함) 운용 전문교육과정 개설
- ▶ 독자적 경찰 PKO 교육 시스템 구축 운용
- ▶ 향후 교육훈련과 향후 실질적인 참여효과 제고를 위한 국가급 경찰 PKO센터 설립
- ▶ 경찰 자체 해외 각국 PKO 관련기관과 업무협조 및 공조체제 시스템 구축
- ▶ 경찰 내 유엔 및 제반 지역전문가, 학자, PKO 근무경험자들르 구성원 국제활동센터 설립
- ▶ 각 부처, 산하 연구기관간 유기적 정보 교류(정기적 세미나 개최 등)

## 운용 / 공조체제

- ▶ Package(군 - 경 - 관 - 민) 단위 파견 방안을 위한 노력 경주
- ▶ 국내 - 외 PKO 교육 경험, 파병 인원에 대한 관리체계 확립
- ▶ FPU 즉각 구성과 경찰 PKO활동을 위한 군 PKO 경험자 경찰 활용 검토
- ▶ 향후 대량 파견시 정책결정과정에서부터 PKO 부대 선정, 파견준비, 현지활동, 철수 및 사후관리 등 정부 각 부서와 국방부 및 합참과의 유기적 협조 필요
- ▶ 군 - 경찰 - 민간 연결 메커니즘 구축



*«In addition to protecting individuals, they [UN Police] help society as a whole by redefining the role of policing in countries emerging from conflict, forging trust in uniformed police, establishing faith in national justice systems and fostering confidence in peace processes.»*

Ban Ki-moon  
United Nations Secretary-General

## 결론

- ▶ 변화하는 국제정세에 대한 인식 및 적응 능력
- ▶ 국가의 PKO활동 참여 의지
- ▶ 국가의 경찰 조직 활용 의지
- ▶ 경찰 조직 스스로 PKO활동에 참여할 의지
- ▶ 경찰 파견 환경 조성을 위한 인력 풀 유지 의지
- ▶ 군-경찰-민간으로 이어지는 메커니즘 인식

2015 제11회 PKO 발전세미나

# PKO 발전을 위한 개혁과제

(여성의 역할과 인력활용을  
중심으로)

최윤미 교수(숙명여자대학교)



## 대한민국 PKO 통합미션 발전을 위한 과제: 여성의 역할과 인력활용을 중심으로\*

최윤미 (숙명여자대학교 안보학연구소)

### I. PKO 미래 세대를 여는 열쇠, 여성의 역할과 참여

2015년은 유엔 평화활동에 있어서 매우 의미 있는 해이다. 유엔 창설 70주년을 맞이하여 반기문 유엔 사무총장은 ‘2015년을 한 세대에 단 한번 있는 기회(the year 2015 is a once-in-a generation opportunity)’라고 하였다.<sup>12)</sup> 즉 70년이란 세월이 인간에게 있어서 한 세대(generation)를 대표할 수 있는 시간인 것과 마찬가지로, 유엔에 있어서도 70년의 역사는 지나온 세대의 완성일 뿐만 아니라 또 다른 한 세대의 시작이며 새로운 기회가 열리는 중요한 시점으로 간주할 수 있을 것이다. 유엔은 70주년을 기념하여 ‘Strong UN, Better World’ 라는 슬로건을 내걸고 더욱 강해진 유엔의 역할을 위한 새로운 개혁과제들을 제시하였다. 이러한 노력의 일환으로 반기문 사무총장은 유엔 평화활동의 전반적인 평가와 현 상태를 진단하고, 미래에 요구되는 과제와 도전에 대비하기 위해 2014년 10월 31일 유엔 평화활동의 고위급 독립 패널(High-level Independent Panel on UN Peace Operations)을 구성하고 호세 라모스-홀타(José Ramos-Horta) 전 동티모르 대통령을 패널의장으로 위촉하였다. 새로운 세대의 평화활동을 위한 독립패널 구성을 결정하면서 반총장은 “세계는 변하고 있다. UN의 평화활동 역시 국제 평화와 안보를 증진하기 위해 없어서는 안 될 가장 근본적이고 효과적인 수단으로 남기 위해서는 이러한 시대적 변화와 요구에 따라 변화해야 한다.”라는 메시지를 전했다.<sup>13)</sup>

\* 미완성의 초고이므로 인용을 금합니다.

12) UN News Centre, “Ban announces start of ‘UN70’, worldwide celebration of Organization’s anniversary”, 2014.06.26, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=48149> (검색일: 2015.02.03.)

13) UN Secretary-General Ban Ki-moon’s Statement, “Secretary-General’s statement on appointment of High-Level Independent Panel on Peace Operations”, 2014.10.31. 원문에서는 “The world is changing and UN peace operations must change with it if they are to remain an indispensable and effective tool in promoting international

2015년 6월 라모스 홀타 패널의 평화활동 보고서가 드디어 발표되었다.<sup>14)</sup> 2000년 3월, 코피아난(Kofi Annan) 전 유엔 사무총장은 유엔평화활동 패널 보고서(Report on the Panel on United Nations Peace Operations)를 통해 당시 평화활동에 있어 한계점들에 대해 평가하고 보다 효과적인 평화활동 운영을 위해 구체적이고 실현가능한 대안을 제시하도록 요구하였다. 분쟁예방, 평화유지, 평화구축 분야에서 경험 많은 전문가들로 구성된 이 패널은 이후 패널 의장이었던 라크다 브라히미(Lakhdar Brahimi)의 이름을 따서 일명 ‘브라히미 보고서’라고 불리게 되었으며 오늘날까지 유엔 평화활동의 대대적인 개혁을 이끌어왔었다. 유엔 평화유지활동에 있어서 바이블(Bible)로 통했던 브라히미 보고서가 15년이 지난 오늘날 라모스 홀타 보고서를 통해 어떤 모습으로 새롭게 재탄생 될지에 대해 세계의 이목이 집중되었다.

대한민국 정부는 유엔의 근본정신을 수호하고 국제사회의 발전에 이바지하기 위해 그간 평화유지활동분야에 많은 공헌과 기여를 아끼지 않았다. 새로운 세대를 준비하는 유엔의 평화활동 개혁의 핵심은 무엇이며, 대한민국 평화유지활동의 발전을 위해 우리가 풀어나가야 할 숙제는 무엇일까? 본 논문은 유엔 차원에서 향후 미래 평화유지활동의 개혁과 발전을 추진함에 있어서 여성의 역할과 인력활용 방안이 논의의 중심이 될 것이라는 전망을 바탕으로, 평화와 안보에 있어서 성인지적 관점의 중요성 및 여성의 참여와 역할에 대해 고찰해보고자 한다. 세계 평화와 안보유지를 유지하는데 있어서 여성은 지금 어느 위치에 와 있는가? 지금까지 어떤 개혁들이 이루어졌으며, 무엇이 이루어지지 않았고, 그 이유는 무엇인가? 여성의 평화유지활동 참여 및 역할확대에 대한 본격적인 논의에 앞서 이러한 질문으로부터 접근할 필요가 있다고 판단된다. 유엔차원에서 이루어진 여성의 평화유지활동 참여 논의의 전개과정을 살펴보고, 대한민국 평화유지활동의 새로운 세대를 위해 우리가 도출해야할 교훈과 과제가 무엇인지에 대해 조심스럽게 제언을 해보고자 한다.

## II. 끊이지 않는 악순환: 여성, 분쟁의 소리 없는 피해자

peace and security.” 이라고 나와 있다.

14) 유엔 평화활동에 관한 고위급 독립패널(High Level Independent Panel on United Nations Peace Operation) 보고서의 공식명칭은 ‘평화를 위한 우리들의 힘의 결합 - 정치, 동반자, 사람(Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People)’이다. 라모스 홀타 의장은 보고서의 전문에서 남수단의 3세 여아의 사연을 소개하며 이 보고서가 소녀의 이름을 따서 “Nyakhat Pal Report”로 불리기를 희망한다고 밝히기도 하였다. Uniting Our Strengths For Peace - Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations, New York, 16 June 2015.

## 1) 2015 유엔 평화활동 개혁과제와 젠더이슈

브라히미 보고서(2000)와 라모스홀타 보고서(2015)의 가장 큰 차이점은 무엇보다도 후자의 경우 평화유지활동뿐만 아니라 특별정치적임무(special political missions)까지도 개혁의 대상으로 함께 포함하였다는 점이다. 평가의 범위를 정치적 임무까지 확대한 배경에는 오늘날 유엔 평화유지활동의 기본방향과 성격이 분쟁해결(conflict resolution)에서 분쟁관리(conflict management)로 전환되었음을 시사한다. 라모스 홀타 의장은 패널보고서에서 지속가능한 평화는 “군대도, 과학기술적인 개입도 아닌, 정치적인 해결(not achieved nor sustained by military and technical engagements alone, but through political solutions)”에 의해 달성될 수 있다는 견해를 밝혔다.<sup>15)</sup>

비단 2000년대 초반까지만 하더라도 대부분의 유엔 평화유지군은 시에라리온, 브룬디, 라이베리아, 수단과 같이 분쟁 후 평화협정의 이행을 위한 감시·감독이 필요한 지역에 임무단으로 파견되었다. 그러나 오늘날 3분의 2 이상의 유엔 평화유지군은 ‘유지할 평화가 더 이상 없는(little peace to keep)’ 지역, 즉 분쟁과 무력충돌이 진행되고 있는 상황에 투입되는 형태로 변하고 있다.<sup>16)</sup> 분쟁의 성격과 양상의 변화로 인해 유엔은 현장임무의 성공적인 수행을 위해서 정치적 해결능력과 평화조성을 위한 역량을 동시에 강화시켜야 하는 상황에 직면하게 되었다. 즉, 유엔 평화유지군이 폭력사태와 위기상황에 대처하고 있을 때, 다른 한편에서는 유엔 특별정치적임무단 및 유엔 특사가 정치적인 상황을 조속하게 해결하는 역할을 동시에 소화해 내야만 하게 된 것이다.

보고서는 정치적 해결 및 이행과정의 기본 재정립, 평화유지활동이 현지상황을 고려하여 가장 최적화될 수 있도록 보다 유연한 대책마련, 파트너 협력체계 강화, 현장임무에 집중하여 분쟁지역 현지주민을 위한 환경조성 등 네 가지 분야에서 핵심적인 개혁과 변화를 촉구하였다. 이 외에도 2015년 유엔평화활동 개혁과제 보고서에서 여러 가지 핵심 의제들이 다루어졌지만, 그 중에 우리가 눈여겨보아야 할 점은 위의 네 가지 기본 분야에서 여성의 중대한 역할이 각각 면밀히 다루어졌다는 점이다. 특히 ‘여성, 평화와 안보(women,

15) José Ramos-Horta, “Statement of H.E. José Ramos-Horta, The Chair of the High-Level Independent Panel on Peace Operations”, New York, 16 June 2015

16) Ban Ki-moon, The Secretary General’s Remarks on the Occasion of the Hand-Over of the Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations, New York, 16 June 2015

peace and security)’ 이슈에 대해서는 유엔 안보리 결의 1325호의 기본정신을 그대로 살리되, 평화유지활동 뿐만 아니라 정무분야에 있어서 고위급 여성 전문가의 참여 확대의 중요성을 재차 강조하였다. 여성의 참여, 특히 정책결정 과정에 있는 여성전문가들이야말로 분쟁지역에서 일어나는 성폭력이나 강간 등 성관련 범죄에 맞서서 유엔이 강력하게 대응하고 재발의 가능성을 근절시킬 수 있는 근본적인 대안으로 떠오르고 있는 것이다.

2015 유엔 평화유지활동 개혁안에는 성적착취 및 학대에 관한 문제가 심도 있게 논의되었다. 성적 학대와 남용에 관해서는 그 어떠한 경우도 용납될 수 없다는 무관용의 원칙(zero tolerance)을 거듭 확인했다. 1946년 제정된 ‘유엔의 특권과 면제에 관한 협약’은 임무수행 중에 있는 유엔 요원에게 형사소추를 면제하는 등 다양한 특권을 인정하고 있지만, 성범죄에 관해서는 이러한 면책특권조차 처벌을 피할 수 없음을 단호하게 명시하였다. 이렇듯 성범죄에 대해서는 모든 회원국들에게 일괄된 기준과 강력한 법적조치를 적용하고 세계 시민의 일원으로서 동등한 책임을 나눠야 한다는 점을 강조하였다. 유엔 평화유지군에 의한 성적 착취와 남용의 근절은 국제사회의 평화와 안보를 유지·발전시키는데 있어서 필수적이다. 법과 윤리에 기초한 여성인권 존중과 유엔의 기본 정신을 준수하고 이를 실천해나갈 수 있도록 유엔, 회원국, 시민사회 모두가 함께 노력하고 협력해야 할 당위성을 강조하고 있다.

## 2) 여성, 분쟁과 평화유지활동의 이중 피해자

유엔의 평화유지활동 발전과제에 있어서 우리는 왜 젠더이슈, 특히 여성 문제를 심각하게 고려하고 다뤄야 하는 것일까? 여성의 참여가 국제사회의 평화와 안정, 안보구축의 완성을 위해서 핵심 퍼즐조각을 쥐고 있는 것으로 보여지는 이유는 무엇일까? 단순하게 접근하자면, 통계학적으로 전 세계 인구의 절반은 여성이다. 그런데, 전쟁과 폭력은 일반적으로 대상을 젠더화로 구분 짓는다.<sup>17)</sup> 즉, 전쟁 중 선별적 살상의 대상, 포로, 강제징용, 행방불명자등은 남성이 압도적이지만, 여성은 분쟁상황에서 피난민과 성폭력 피해자의 다수를 구성한다. 뿐만 아니라 전쟁으로 폐허가 된 환경에서 여성은 아동과 노약자 생존을 위해 식량을 조달해야하는 책임과 고충을 겪게 되기도 한다. 1992년부터 1995년까지 보스니아-헤르체고비나 내전으로 인해 최소 2만 명에서 5만 명가량의 여성이 성폭행 피해를 입은 것으로 추정되며,<sup>18)</sup> 1994년 르완다 대

17) 여성가족부, 유엔 안보리결의 1325호 국가행동계획수립 관련 국외사례 및 이행방안연구, 2013.12

학살 당시 약 25만에서 50만 명의 여성과 여아들이 성폭행의 피해를 당한 것으로 추정된다.<sup>19)</sup>

무력분쟁하에서 여성이 대규모로 발생한 조직적 폭력과 강간의 피해를 입은 이러한 사건보다 국제사회가 더욱 참을 수 없는 분노와 경악에 휩싸인 것은 바로 분쟁의 평화적 종식과 치안유지를 위해 해결사로 투입된 유엔 평화유지군들이 분쟁지역에서 성폭력의 가해자로 연루되었다는 사실이 전해지면서였다. 유엔이 평화유지군의 성폭력 문제를 공식 시인한 것은 2005년에 들어서였다. 유엔감사실(OIOS)의 조사에 의하면 성매매, 성폭력, 강간, 성착취, 미성년자와의 부적절한 성관계 등 성범죄와 관련된 대부분의 혐의에 유엔 평화유지군이 개입되어 있었다. 2003년과 비교해 2005년까지 2년 사이에 성범죄 실태가 두 배로 증가하였고 공식 집계되지 않은 수까지 합하면 두 배를 훨씬 웃돌 것으로 전망되었다. 2004년 분쟁지역에서 발생한 것으로 파악된 121건의 성범죄 중에 105건에 해당하는 사건에 유엔 평화유지군이 연루된 것으로 나타났다.<sup>20)</sup> 2000년대 들어 유엔 평화유지군에 의한 성적착취 및 학대, 성폭력 사태 혐의가 계속적으로 증가함에 따라 코피아난 전 유엔사무총장은 무관용의 원칙에 따라 성범죄 문제를 관리하기 위한 단신을 발표하였다.<sup>21)</sup>

그러나 유엔평화유지군의 성범죄 보고가 줄어들지 않고 오히려 일파만파로 늘어나자 2004년 코피아난 사무총장은 요르단 왕자 자이드 알 후세인(H.R.H. Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein)을 ‘유엔 평화유지군에 의한 성착취와 남용에 대한 선임자문관(Adviser on Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeeping Personnel)’으로 위촉하여 사태의 진상을 파악하도록 요청하였다.<sup>22)</sup> 2005년에 발간된 ‘유엔 평화유지활동 성착취와 남용을 근절하기 위한

---

18) 보스니아정부와 유럽연합에 의해 보고된 조사서. J. Ward, “Bosnia and Herzegovina, If Not Now, When?: Addressing Gender-based Violence in Refugee, Internationally Displaced, and Post-Conflict Settings,” Reproductive Health Response in Conflict Consortium (2002), P. 81.

19) E/CN.4/1996/68, United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights in Rwanda (1996), *Report on the situation of human rights in Rwanda*, United Nations, New York

20) BBC News, UN Sexual Allegations Double, 6 May 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4521481.stm> (검색일: 2015. 08.18)

21) ST/SGB/2003/13, Kofi A. Annan, Secretary-General's Bulletin: Sepcial measures for protection from sexual exploitation and seuzal abuse, 9 Oct. 2003

22) United Nations, Conduct and Discipline Unit, ‘Policy: Reforms to Eliminate Sexual Exploitation and Abuse’, <https://cdu.unlb.org/Policy/ReformstoEliminateSexualExploitationandAbuse.aspx> (검색일: 2015.08.10.)

포괄적인 미래 전략(A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations)’ 보고서, 일명 자이드 보고서(Zeid Report)는 내전지역의 여성이 대부분 경제적 능력을 상실하였고 심각한 배고픔과 가난을 겪고 있는 상황을 악용하여 일부 평화유지군 대원들이 이들을 상대로 성매매나 매춘을 일삼았으며 미성년자를 대상으로 성관계를 갖는 사실까지 적발하였다. 2005년 유엔 발표에 따르면 2004년 이후, 조사가 끝난 시점까지 성범죄 건수는 186건에 달하였으며 78명이 관련 혐의로 본국에 송환되었다.<sup>23)</sup> 자이드 보고서는 사태의 심각성을 언급하면서, 보다 포괄적이고 혁신적인 개혁 단행을 유엔사무국과 회원국 모두에게 요청하였다. 이러한 건의가 받아들여져 2005년 4월 유엔 총회에서 성착취와 남용에 관한 2년간의 평화유지활동 개혁 과제가 채택되었다. 이 개혁과제 보고서는 유엔 자체의 기준 마련이 미흡하고, 범죄가 일어났을 때 이를 신속하게 신고할 수 있는 절차의 모호함과, 성범죄 진상을 조사하기 위한 평화유지활동 임무의 불충분한 능력, 집권남용 및 불법행위 자행 등의 문제점을 지적하면서 보다 근본적이고 체계적인 변화의 실천이 매우 시급한 상황임을 강조하였다.<sup>24)</sup>

그러나 유엔 본부의 개혁 의지와 노력에도 불구하고 상황은 그다지 호전되지 않았다. 분쟁지역의 치안유지와 주민지원 임무를 위해 투입된 유엔 평화유지군에 의한 성폭력 사태와 어린이 성적학대 수준은 점점 더 심각한 수위에 다다랐다. 2003년 콩고민주공화국에 주둔중인 네팔군에 의해 광범위하고 만성적인 성착취 혐의가 밝혀진데 이어, 2004년 브룬디에서 적발된 성범죄 혐의로 두 명의 유엔 평화유지군이 본국으로 송환되었다. 2005년 수단에서 발생한 평화유지군에 의한 강간 및 성착취 사건에 이어, 2006년 아이티와 라이베리아에서 자행된 유엔군에 의한 강간 및 성폭행 사건이 적발되었고, 2007년 코트디부아르에서도 같은 종류의 성범죄 사실이 드러났다.<sup>25)</sup> 이런 식으로 이뤄진 유엔 평화유지군에 의한 성착취 및 성폭력 의심사례는 2008년부터 2013년까지 480건에 달하며 특히 이 가운데 3분의 1은 18세 이하 아동, 청소년이 연루된 것으로 나타났다.<sup>26)</sup> 평화유지군 중에 성폭력에 연루된 가해자는 비단 성범죄

23) A/59/710, United Nations General Assembly Report, *Letter dated 24 March 2005 from the Secretary-General to the President of the General Assembly*

24) A/59/19/Rev.1, United Nations General Assembly, *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group*, 2005 Substantive Session, 31 January-25 February 2005, New York

25) BBC News, "Peacekeepers 'abuse children'," 27 May 2008  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/in\\_depth/7420798.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/7420798.stm) (검색일: 2015.08.04.)

에 대한 법률체계가 미비한 아프리카 국가에서 파병된 군인뿐만이 아니었다. 2013년 유엔보고서에 의하면 중앙아프리카공화국에서 프랑스 군인에 의한 아동 성폭행 및 강간 혐의가 진상조사를 통해 밝혀지면서, 평화유지군의 도덕성과 기본가치관 및 소양에 대한 국제사회의 심각한 우려가 계속적으로 커지게 되었다.<sup>27)</sup> 유엔을 향한 지탄과 문제해결을 촉구하는 국제사회의 요구가 커지자 유엔은 다각적인 노력을 기울여보았지만, 계속되는 평화유지군에 의한 성범죄 발생으로 인해 유엔 평화유지군은 결국 성 착취로 얼룩진 ‘성 범죄군’이라는 치욕적인 이미지로 인식되기 시작하였다. 평화유지군에 의한 성폭력은 더 이상 특정 지역이나, 임무, 또는 파견국가에 국한되지 않는다. 여러 차례 이루어진 유엔의 개혁과 노력에도 불구하고 2015년 오늘날에도 아이티, 라이베리아, 콩고민주공화국, 남수단 등지에서 평화유지군에 의한 성적착취혐의가 끊임없이 보고되고 있으며, 아동강간, 성적착취, 성매춘, 성폭행 등의 피해사례를 통해 전체 유엔 평화유지군의 기본적인 소양에까지 문제가 제기되기에 이르렀다.

### 3) 유엔차원의 개혁단행: 유엔 안보리결의 1325호

1990년대 분쟁지역에서 대규모로 발생한 여성에 대한 조직적 강간 및 성폭력 사태가 국제사회의 주목을 받기 시작하면서 무력분쟁지역 내 여성에 대한 인권보호를 국제규범으로 규율하려는 노력들이 추진되었다.<sup>28)</sup> 2000년 유엔 안전보장이사회는 분쟁시 발생하는 여성에 대한 성폭력 사태가 국제사회의 평화와 안보에 대한 중대한 위협이 된다는 인식하에 분쟁지역 여성을 폭력으로부터 보호하고, 더 나아가 분쟁해결 및 평화구축 과정에서 여성의 참여를 증진시킬 목적으로 「여성, 평화와 안보에 관한 유엔 안보리 결의 1325호」를 만장일치로 채택하였다. 유엔 안보리 결의 1325호는 유엔회원국들에 대해 분쟁예방 및 분쟁이후 평화구축 활동에 성인지 관점을 통합할 것, 분쟁해결 관련 의사결정과정에서 여성참여를 확대할 것, 분쟁지역 성폭력으로부터 여성을 보호할 것, 해외파견 평화유지군에 대해 여성과 여아 보호 관련 특별교육을

26) 연합뉴스, “유엔 평화유지군, 파병국서 성매수 만연”, 2015.06.11

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/06/11/0200000000AKR20150611092700009.HTML> (검색일 2015.08.01)

27) The Guardian, “UN Aid Worker Suspended for Leaking Report on Child Abuse by French Troops”, 29 April 2015,

<http://www.theguardian.com/world/2015/apr/29/un-aid-worker-suspended-leaking-report-child-abuse-french-troops-car> (검색일: 2015.08.03.)

28) 1993년 ‘비엔나 인권선언 및 행동계획’, ‘유엔 여성폭력철폐선언’, 1995년 ‘북경선언 및 행동강령’, 1998년 ‘국제형사재판소 로마규정’ 등이 있다.

실시할 것 등을 촉구하였다.<sup>29)</sup>

보다 구체적으로 1325 결의안은 다음과 같이 18개의 패러그래프로 구성되어 있는데, 안전보장이사회, 유엔 사무총장, 유엔 회원국, 군사관련자들, 인도주의 비정부기구들, 시민사회, 여성 등 모든 관련 행위자들의 행동이행 내용을 구체적으로 요구하고 있다.

- ◇ para 1-4. 평화과정의 모든 정책결정에서 여성의 참여와 대표성 보장
- ◇ para 6-7. 평화유지활동에 성인지적 관점을 통합하고 평화유지활동에 참여하는 군인과 민간인에게 성인지적 교육, HIV/AIDS 관련 교육을 실시하며 이에 대한 재정과 프로그램 운영
- ◇ para 8-12. 여성 인권의 보호와 인권이 침해된 경우 치유 받을 권리 제공
- ◇ para 13. 무장해제, 동원해제 및 재통합 (DDR) 과정에서 남녀의 차이 고려
- ◇ para 14. 인도주의적 요구 수용
- ◇ para 15. 안전보장이사회가 그 임무를 수행하는데 있어서 지역 여성단체와 협의를 통해 젠더와 여성의 권리를 고려할 의지를 표현
- ◇ para 16-17. 유엔 보고에 성주류화 포함

결의안 1325호는 갈등 및 분쟁 지역에서 취해야할 조치들에 대해 제시하고 있다. 먼저, 모든 수준의 의사결정에서 여성의 참여를 보장하며, 이것은 분쟁 예방, 관리, 해결 등 전 분야에 걸쳐서 관련 국가, 지역, 국제기구들이 의사결정과정에서 여성의 참여를 보장해야하는 것을 의미한다. 이에 따라 평화유지활동의 특별대표, 유엔 사무총장의 특사, 군 참관자, 민간경찰, 인도적 지원임무자 등 더 많은 여성의 참여가 가능해지게 되었다. 둘째, 여성과 소녀들의 인권존중과 보호에 대한 책임을 강조하며, 성폭력 가해자에 대한 면책을 인정하지 않는다고 밝혔다. 셋째, 평화유지활동에 성인지적 관점을 통합할 것을 요구하였다. 평화유지활동에 고위급 젠더 자문관(senior level gender advisor) 배치와 젠더단위(gender unit)를 설치해야하며 평화유지군 배치 전에 성인지적 훈련을 시행할 것을 촉구하고 있다. 이 외에도 분쟁이후 평화구축 과정에도 성인지적 관점을 포함할 것을 요구하였으며, 유엔 사무총장 보고와 안전보장이사회 활동에도 성인지적 관점을 포함하는 내용을 담고 있다.

---

29) S/REA/1325 (2000)

1325 결의안이 회원국들의 만장일치에 의해 채택되었을 당시, 여성의 평화 유지활동 참여를 제도화하기 위한 국제사회의 지원과 추진력은 폭발적이었으며, 성폭력과 강간 등의 피해로부터 여성들을 구제하기 위한 여성의 역할과 기여에 많은 기대가 모아졌다. 특히 평화유지활동에 있어서 여성의 참여수를 늘리려는 노력은 평화조성, 평화유지를 넘어 평화구축으로 이어지는 일련의 평화활동 전반에 걸쳐 성평등을 실현하는 초석을 다지는 계기가 되었다. 여성의 평화활동 참여는 경찰, 군, 민간임무단의 모든 활동에서 이루어지고 있다. 그러나 2007년을 목표로 평화활동 분야에 여성의 참여와 역할을 확대하고자 시도했던 유엔의 노력은 별다른 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다. 유엔 연구에 의하면 최근 10년간 평화협정 과정에 참여한 여성의 비율, 특히 정책 결정과정의 고위급 여성전문가의 비율이 3% 미만에 머물러 있으며, 평화협정과 관련된 의제 중에서 젠더이슈의 중요성을 다룬 문서는 5분의 1에도 미치지 못하는 것으로 밝혀졌다 (표1 참고).

[표 1] 31개 평화협정과정에서의 여성 참여율 (1992~2011)

	국가 (평화협정)	여성 서명인	여성 중재자	여성 연서인 (증인)	협상팀 내의 여성
1	엘살바도르 (1992) <i>Chapultepec Agreement</i>	12%	0%	-	13%
2	크로아티아 (1995) <i>The Erdut Agreement</i>	0%	0%	0%	11%
3	보스니아 (1995) <i>The Dayton Accords</i>	0%	0%	0%	0%
4	과테말라 (1996) <i>Agreement on a Firm and Lasting Peace</i>	11%	0%	-	10%
5	북아일랜드 (1998) <i>Good Friday Agreement</i>	10%	0%	-	10%
6	코소보 (1999) <i>Interim agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (The Rambouillet Accords)</i>	0%	0%	0%	0%
7	시에라리온 (1999) <i>The Lome Peace Agreement</i>	11%	0%	20%	0%
8	브룬디 (2000) - 탄자니아(Arusha) <i>Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi</i>	0%	0%	-	2%
9	Papua New Guinea (2001) <i>Accord Papua New Guinea</i>	7%	0%	-	4%

10	Macedonia (2001) <i>The Ohrid Peace Agreement</i>	0%	0%	0%	5%
11	아프가니스탄 (2001) <i>Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions</i>	9%	0%	-	9%
12	소말리아 (2000) <i>Declaration on Cessation of Hostilities and the Structures and Principles. Principles of the Somalia National Reconciliation Process</i>	0%	0%	0%	-
13	코트디부아르 (2003) Linan-Marcoussis Peace Accords	0%	0%	0%	-
14	콩고민주공화국 (2003) <i>The Sun City Agreement ("The final Act")</i>	5%	0%	0%	12%
15	라이베리아 (2003) <i>Peace Agreement between the Government of Liberia, the Liberians United for Reconciliation and Democracy, the Movement for Democracy in Liberia and the political parties</i>	0%	0%	17%	-
16	수단 (2005) <i>The comprehensive peace agreement between the Government of the Republic of Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberian Army</i>	0%	0%	9%	-
17	다푸르 (2006) <i>Darfur Peace Agreement</i>	0%	0%	7%	8%
18	네팔 (2006) <i>Comprehensive Peace Agreement between the Government of Nepal and the Communist Party of Nepal (Maoist)</i>	0%	-	0%	0%
19	필리핀 (2007) <i>communique on the Tripartite Meeting between the GRP, MNF and OIC</i>	0%	0%	-	-
20	콩고민주공화국 (2008) <i>Acte D'Engagement</i>	5%	20%	0%	-
21	콩고민주공화국 (2008) <i>Acte D'Engagement</i>	5%	20%	0%	-
22	우간다 (2008) <i>Juba Peace Agreement</i>	0%	0%	20%	9%
23	케냐 (2008) <i>Agreement on the Principles of Partnership of the Coalition Government</i>	0%	33%	0%	25%
24	중앙아프리카공화국 (2008) <i>Accord de Paix Global</i>	0%	0%	0%	-
25	짐바브웨 (2008) <i>Agreement between the Zimbabwe African</i>	0%	0%	0%	-

	<i>national Union-Patriotic Front (ZAUN-PF) and the two Movement for Democratic Change (MDC) formations, on resolving the challenges facing Zimbabwe</i>				
26	소말리아 (2008) <i>Agreement between the Transitional Federal Government of Somalia (TFG) and the Alliance for the Re-Liberation of Somalia (ARS) (The Djibouti Agreement)</i>	0%	0%	10%	-
27	온두라스 (2009) <i>Inter-State Agreement</i>	33%	0%	-	-
28	이라크 (2010) <i>Erbil Agreement</i>	0%	0%	0%	-
29	필리핀 (2011) <i>Oslo Joint Statement</i>	33%	0%	0%	35%
30	중앙아프리카공화국 (2011) <i>Accord de cessez-le-fue entre l'UFDR et le CPJP</i>	0%	0%	0%	-
31	예멘 (2011) <i>Agreement on the implementation mechanism for the transition process in Yemen in accordance with the initiative of the Gulf Cooperation Council</i>	0%	0%	-	-

출처: UN Women (2012)

평화협정 결정과정에 참여하는 여성의 비율은 여전히 저조할 뿐만 아니라 평화유지활동 현장임무 수행에 있어서도 여성의 참여율은 크게 개선되지 못한 상태다. 1993년 1%에도 미치지 못했던 여성 평화유지군에 비해 오늘날 여성 평화유지군은 점차 증가추세를 보이고 있긴 하지만 괄목할 만한 수치는 아니다. 2015년 8월 현재 약 106,000명의 전체 평화유지활동 인원 중에서 군사임무에 참여하는 여성은 약 2.7%에 해당하며, 전체 유엔 경찰임무단 중에 여성이 차지하는 비율은 약 10%에 해당한다 (표2 참고).<sup>30)</sup> 평화유지활동 인력의 남녀 성비율의 균형을 맞추겠다는 유엔의 야심찬 개혁과제와 노력에 비해 여성의 참여율은 여전히 더딘 성장을 나타내고 있는 것이다.

30) United Nations, Women in Peacekeeping,  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml> (검색일: 2015.08.20.)

[표 2] 유엔 평화유지활동 임무별 성별 통계 (2015.08)

Mission	Military						Police						Grand Totals		
	Military Expert			Troops			Military total	Individual Police			Formed Police Units				
	M	F	UNMEM total	M	F	Troop total		M	F	Indiv Pol total	M	F		FPU total	Police total
MINURSO	176	2	178	22	4	26	204	4	2	6			6	210	
MINUSCA	142	6	148	8,778	81	8,859	9,007	267	51	318	1,180	71	1,251	1,569	10,576
MINUSMA				10,366	190	10,556	10,556	179	16	195	812	24	836	1,031	11,587
MINUSTAH				2,134	86	2,220	2,220	652	97	749	1,528	128	1,656	2,405	4,625
MONUSCO	481	19	500	17,618	493	18,111	18,611	294	70	364	700	92	792	1,156	19,767
UNAMA	13	0	13				13	4	1	5				5	18
UNAMI				231	13	244	244							0	244
UNAMID	166	4	170	13,877	515	14,392	14,562	1,083	333	1,416	1,782	32	1,814	3,230	17,792
UNDOF				764	31	795	795							0	795
UNFICYP				799	58	857	857	53	12	65				65	922
UNFIL				10,034	429	10,463	10,463							0	10,463
UNISFA	103	14	117	4,090	298	4,388	4,505	19	5	24				24	4,529
UNMIK	8	0	8				8	5	3	8				8	16
UNMIL	115	6	121	3,498	134	3,632	3,753	316	78	394	834	161	995	1,389	5,142
UNMISS	180	7	187	10,973	386	11,359	11,546	400	100	500	443	37	480	980	12,526
UNMOGIP	44	2	46				46							0	46
UNOCI	153	14	167	5,154	94	5,248	5,415	419	52	471	994	0	994	1,465	6,880
UNTSO	140	8	148				148							0	148
<b>총계</b>	<b>1,721</b>	<b>82</b>	<b>1,803</b>	<b>88,338</b>	<b>2,812</b>	<b>91,150</b>	<b>92,953</b>	<b>3,695</b>	<b>820</b>	<b>4,515</b>	<b>8,273</b>	<b>545</b>	<b>8,818</b>	<b>13,333</b>	<b>106,286</b>

출처: UN Gender Statistics for the Month of July (2015.8.12. 기준)

여성 평화유지군은 현재 유엔평화유지활동이 전개되고 있는 총 16개 지역의 임무단에 모두 파견되어 있으며 (그림1), 이들 중 아이티에서 활동 중인 방글라데시 부대, 라이베리아 임무단의 인도 부대, 콩고민주공화국에 파견된 방글

라데시 부대 등 3개 편성부대는 오로지 여성만으로 구성되어있다.

[그림 1] 여성 유엔 평화유지군의 파견 현황



출처: UN DPKO

### III. 여성, 평화와 안보

#### 1) 평화활동에 있어서 여성의 참여와 역할의 중요성

서두에서 밝혔듯이 평화유지활동의 미래의 열쇠를 쥐고 있는 것은 바로 여성의 역할과 참여이다. 분쟁의 평화적 해결과 재발방지 및 지속가능한 평화와 안보를 구축하는데 있어서 여성의 역할과 참여가 가져다주는 여러 가지 장점들과 효율성 평가는 이미 유엔, 지역, 국가차원에서 입증되었다. 여성만이 가진 고유한 능력과 역할, 문제인식 및 해결방식은 전체 여성으로만 구성된 부대단위(all-female units)를 편성할 정도로 평화활동 임무수행에 있어서 중요한 부분을 차지하고 있다. 평화와 안보 분야에서 여성 참여의 필요성 요구와 여성의 역할이 중요하다는 국제사회의 인식이 커짐에 따라 유엔차원에서 평화활동의 현장임무와 정책결정과정 모두에서 여성인력 확충을 미래의 핵심개혁과제로 삼고 있다. 평화와 안보 분야에 있어서 여성의 역할은 실제로 어떠한 이유에서 중요하다고 평가를 받고 있는 것일까?

여성의 평화활동 참여가 중요한 첫 번째 이유는, 분쟁지역에서 일어나는 조직적 강간과 성폭력뿐만 아니라 평화유지활동군에 의해 자행되는 만성적인 성범죄 발생 때문이다. 여성의 평화유지활동 참여와 여성 평화유지군의 증가는 현장에서 일어날 수 있는 성폭력, 성희롱, 성매매 등의 여성인권침해 발생을 줄일 수 있다. 또한 분쟁지역에서 남성 평화유지군과 직·간접적으로 연관된 HIV/AIDS의 발생률을 줄이는데도 일조할 것으로 기대된다. 분쟁지역에서 평화유지군에 의해 범해지는 성폭력사태는 그 자체로도 용납할 수 없는 심각한 범죄이지만, 유엔 평화유지활동 캠프 주위에서 공공연하게 일어나는 성매춘으로 인해, 임무가 끝나고 평화유지군이 떠났을 때 그들에 의해 태어나고 버려진 아이들의 문제가 2차 피해를 가져올 위험이 있다. 여성 평화유지군의 참여증가는 이러한 성매춘에 의해 버려진 아이들의 숫자를 감소시키는데도 도움이 될 것으로 보인다. 여성 평화유지군 파견은 그동안 남성위주의 평화유지군이 분쟁지역의 민간인보호와 치안유지에 있어서 부정적인 영향을 미치던 행태를 근절하고 유엔 평화유지활동의 이미지를 개선하는데 기여할 것으로 기대된다.

여성의 평화활동이 더욱 중요해지는 두 번째 이유는, 전통적인 평화유지활동의 임무와 성격이 변화한데서 찾아볼 수 있다. 오늘날 평화활동은 과거 분쟁의 중재를 핵심임무로 수행하던 평화유지활동(PKO: peacekeeping operation)에서 점차 확대되어 지속가능한 평화와 안보유지를 위해 평화구축활동(PBO: peacebuilding operation)의 과정까지 포함하게 되었다. 따라서 평화유지활동과 연계하여 평화구축과정까지의 역할과 임무를 수행해나가기 위해서는 군대뿐만 아니라 치안유지를 위한 경찰임무단, 법질서 확립과 민주주의체제 건립을 위한 법률적인 자문단, 모자보건의 측면에서 여성과 아동의 건강과 생명을 모니터링하고 필요한 제반 요소 등을 지원할 수 있는 민간인 전문가, 현지상황을 고려하여 지속가능한 평화를 구축할 수 있도록 설계·디자인해주는 지역전문가 등, 유엔 및 지역, 비정부기구, 해당지역주민들 모두가 참여하여 근본적인 분쟁의 요소들을 해결하고 평화를 구축해나가는 노력이 통합적으로 이루어나가야 할 것이다. 유엔의 개혁방안은 이제 PKO 분야에만 국한된 것이 아니라 PKO와 PBO를 포함한 평화활동(PO: Peace Operations)으로 다루어지고 있다. 평화유지활동이 점차 광범위한 인도주의적인 지원(humanitarian approach)과 민간인 보호를 위한 임무(mandates for protection of civilians)까지 포함하게 됨에 따라, 여성의 역할과 참여는 경찰, 군, 민간활동 등 평화활동 전반에 걸친 분야에서 그 중요성이 더욱 부각되게 된 것이다.

셋째, 여성 평화유지군이 평화활동에 있어서 군사 및 경찰임무를 담당하는

데 매우 핵심적인 이유는, 분쟁의 조기경보를 위해 정보를 수집하고, 인권유린 상태를 조사하며, 군축, 동원해제, 재통합(DDR: Disarmament, Demobilization and Reintegration) 과정에서 이전의 여성 전투원들의 재사회화 과정을 모니터링하거나 지원하는 임무를 담당하는데 효과적이기 때문이다. 또한 성별 폭력의 생존자를 지원하고, 여성 군/경찰 사관후보생들의 멘토링을 담당하며, 분리된 사회에서 여성의 의료까지 지원하는 등의 세심한 관찰과 대안이 필요한 임무에 여성은 최적화 되어 있다. 무력이 사용된 분쟁이 발생했을 시에 여성과 아이들은 공격의 주요 타깃이 된다. 성적인 학대와 강간, 성폭행, 성매매 등의 비윤리적인 범죄의 희생이 되며 심리적, 정신적, 육체적으로 큰 피해를 입게 된다. 분쟁이 발생하게 되면 물리적으로 남성보다 약할 수밖에 없는 여성은 스스로를 보호할 수 있는 능력이 부족하며, 난민촌이나 국내실향민(IDP: Internally Displaced Persons)을 수용한 캠프에서는 대개 여성이 가장의 역할을 담당해야만 하는 상황이 발생하게 된다. 따라서 분쟁지역 여성들의 보호뿐만 아니라, 전기나 수도, 식수 등 기본적인 의식주 해결을 위한 인프라가 제대로 갖춰지지 못한 난민촌에서 아동과 여성과 소통하면서 심리적 안정감과 정신적 위로를 전하고 이들에게 필요한 지원이 무엇인지에 대한 인식과 조사 등을 실시하는 과정에 여성인력이 투입된다면, 평화구축에 필요한 인도주의차원의 활동까지도 동시에 만족할 수 있게 될 것이다.<sup>31)</sup>

## 2) 여성의 평화활동 참여 제약 원인

평화와 안보관련 의제에 포함된 전 과정에서 여성의 참여와 개입의 중요성을 재확인한 유엔 안보리 결의안 1325호는 여성의 평화유지활동 참여에 있어서 역할과 임무의 지평을 확대한 역사적인 랜드마크가 되었다. 유엔을 비롯한 국제기구들 사이에서 여성과 남성은 분쟁시기와 분쟁이후 모두 서로 다른 경험을 겪고 있다는 사실에 공감대가 형성되었으며,<sup>32)</sup> 평화재건과 안보구축에 있어서 여성들만의 고유한 문제인식과 해결방식들이 그동안 우리가 빠뜨린 중요한 퍼즐조각(missing puzzle)을 제공해줄 수 있을 것으로 보인다. 결의안 1325호가 채택된지 15년이 지난 오늘, 라모스홀타의 개혁보고서에서도 평화와 안보를 위해 더 많은 여성의 참여가 필요하다는 사실이 재확인되었다.

31) Peace Building Initiative, 'Women, Gender & Peacebuilding Process', April 7, 2009, <http://www.peacebuildinginitiative.org/index9aa5.html?pagelid=1959> (검색일: 2015. 08.06)

32) Beever, S. 2010, 'Women's Role in Peacebuilding: Nicaragua, El Salvador, And Guatemala Compared', MA Dissertation, University of Saskatchewan, Canada, p.21

1325호 결의안이 채택되었을 당시 유엔과 회원국은 분쟁해결과 평화과정을 위한 정책결정과정 단계에서의 여성의 참여를 높이고, 유엔 현장임무에 있어서 여성의 역할과 기여를 확대하며, 성인지적 관점을 평화유지활동 훈련과 통합하겠다고 다짐했었다. 그러나 평화 과정에 참여하는 여성의 증가와 확대 목표는 여전히 유엔과 회원국이 달성하기엔 난제로 남아있다.<sup>33)</sup> 분쟁해결과 평화와 안보를 가져오기 위해 여성의 역할이 매우 중요하다는 공통의 인식과, 여성의 참여를 확대해야하는 필요성에 따라 이를 제도화 하려는 유엔의 노력에도 불구하고, 실질적으로 여성의 참여와 역할이 부진한 이유는 무엇일까? 미래 평화활동의 발전을 위해서, 여성의 진입을 막고 있는 장벽에 대한 세밀한 검토와 분석이 선행되어야 할 것이다.

평화유지활동에 있어서 여성의 진출이 더딘 이유는, 여성의 참여율 증가에 대한 성과와 평가 기준이 단순한 수치와 비율로 측정되는데서 문제를 찾아볼 수 있겠다. 2015년 8월 현재 106,286명의 전체 유엔 평화유지 임무단 중에 4,259명이 여성으로서 성비율로는 간신히 4%를 달성하였다. 2000년에 1%에 머물던 상황과 비교해 증가한 수치이긴 하지만 15년의 세월동안 국제사회에서 여성의 경력과 역량이 성장하였고 활동분야가 확대된 것에 비해서 평화유지활동에서의 여성의 참여속도는 매우 더딘 것을 알 수 있다. 개혁을 위해서는 더 많은 여성이 평화유지활동에 투입되어야 하지만, 이러한 전략과 계획을 장기적으로 운영하며 효과적으로 분석·관리해 나갈 수 있는 대책마련이 여전히 미흡한 것으로 보인다. 즉 여성의 참여를 숫자의 증가로 기대하다보니 양적인 팽창을 지속하기 위해 선행되어야 했던 질적인 방안 모색이 간과되었던 것이다. 여기서 양적인 팽창은 여성의 참여비율을 높이는 수직적인 전략을 의미하며, 질적인 팽창은 이를 보장하기 위한 정책과 계획이 제안-검토-실행-평가 단계까지 계속적으로 순환할 수 있도록 수평적인 관점에서 구체적인 기폭제와 제도를 마련하는 것을 의미한다고 이해하면 되겠다.

위의 문제는 근본적으로 평화와 안보에 관련된 이슈가 논의단계에서부터 정책결정단계에 이르기까지 성인지적 관점을 통합적으로 다루지 못하고 있음을 반증하고 있다. 이는 여성의 역할을 수평적으로 통합해줄 수 있는 고위직 여성전문가 진출이 희박한데서 기인하는 것으로 보인다. 앞으로 여성의 평화유지활동 참여 증가는 여성을 우대하는 지속적인 유엔 리쿠르트 특혜를 기반으로 성균형(gender balance)의 비율을 어느 정도 맞춰갈 수 있을 것으로 보인

33) UN Women, "Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence", 2<sup>nd</sup> ed., October 2012, New York

다.<sup>34)</sup> 그러나 여성인력 증대의 목표를 달성했다고 하더라도 이것이 자동적으로 성평등이나 성주류의 완성이로 이어지는 것은 아니다. 평화구축에 있어서 젠더이슈를 핵심사안으로 고려하는 것은 매우 중요하다. 여성은 폭력 및 분쟁에 있어서 매우 다른 경험을 하게 되고 남성과 다른 입장과 시각에서 문제 해결의 실마리를 찾기 때문이다. 여성의 가치와 역할의 중요성을 파악하고 평화활동 임무수행의 각 단계에서 적재적소에 여성인력을 지원하고 활용할 수 있는 판단도 남성보다는 여성이 더 수월하게 내릴 수 있다. 그나마 다행히도, 현재 16개 유엔평화유지활동 임무단 중에서 나이지리아, 노르웨이, 스웨덴, 트리니다드토바고, 미국 출신의 여성 6명이 유엔 사무총장 특별대표(SRSG)로 임명되어있다. 보다 많은 여성의 진출이 정책결정단계의 고위급에서 이루어질 때, 비로소 여성 참여와 역할도 그 기능을 십분 발휘할 수 있을 것이고, 평화과정도 더욱 안정되게 진행될 수 있을 것이다.

여성이 고위직 진출의 장벽을 넘기 어려운 가장 큰 이유는, 물론 요구되는 책임과 임무를 수행할 정도의 역량을 갖춘 여성전문가가 턱없이 부족한 원인도 있겠지만, 고위급 여성전문가를 지명하는 유엔의 결정체계에서도 문제를 찾아볼 수 있다. 남성위주로 편성되어있는 전문분야 및 군사쪽으로 치우쳐있는 있는 평화유지활동의 특수한 태생과 환경 속에서 여성의 진입은 쉽지가 않았다. 그동안 여성전문가들은 평화와 안보분야에 있어서 덜 중요한 위치나 존재감이 적은 자리(less visible position)에 머물러 있기 일쑤였고, 이러한 상황에서 여성은 그들의 능력과 역량을 충분히 발휘하고 인정받는 것이 쉽지 않았다. 유엔의 평화관련 의제에 여성관련 이슈가 지속적으로 다뤄지기 위해서는 여성의 고위직 진출이 무엇보다 중요하다는 사실을 인지하고 여성전문가들 간의 네트워크를 보다 확대·강화하는 동시에 젊은 여성들의 인력 양성에도 노력을 기울여야 할 것이다.

#### IV. 대한민국 PKO 통합미션 발전을 위한 과제

앞서 우리는 2015년 새로운 미래세대를 준비하기 위한 평화활동의 주요 개혁내용과 향후 발전방향에 대해서 살펴보았다. 이와 함께 오랜 시간 평화와 안보분야에서 소외되었던 여성의 역할과 참여를 더욱 증진시키는 논의가 미래

---

34) 유엔은 평화유지활동에 있어서 여성의 참여를 장려하기 위해 고위직 여성전문가와 군, 경찰 임무를 담당할 여성인력을 계속적으로 모집하고 있다. UN DPKO에서는 여성의 리크루트를 별도로 진행하고 홍보하는 작업을 진행하고 있기도 하다.

평화활동의 발전과제의 핵심이 될 것이라는 전망도 내놓았다. 유엔 차원에서는 2000년도에 들어서면서부터 평화와 안보분야에 있어서 여성만의 가치와 역할의 중요성을 인정하고 여성의 참여와 진출을 장려할 수 있도록 제도적, 법적 장치를 마련하는 노력을 기울여 왔다. 이러한 국제적인 노력과 변화에 발맞춰 대한민국은 여성인력 활용을 위해 어떠한 노력을 경주하고 있으며, 앞으로 한층 발전된 대한민국 평화유지활동의 미래를 위해서는 어떠한 도전과제들이 놓여있는지 살펴보도록 하겠다.

## 1) 유엔안보리 결의 1325 이행을 위한 대한민국 「국가행동계획」수립

전쟁과 분쟁은 여성들에게 가장 큰 아픔과 고통을 안겨준다. 특히 무력이 동원된 분쟁하에 여성과 아동은 관심과 보호의 대상이 되어야 하지만 성폭력의 희생양으로 노출되는 경우가 허다하다. 우리나라도 2차 세계대전동안 일본의 침략으로 인해 수많은 여성이 일본군에 의해 위안부로 끌려가 심각한 여성 인권침해를 경험하고 성노예로 고통 받았던 당사국이다. 대한민국은 국제 평화와 안보에 있어서 여성의 인권을 보호하고, 성폭력 문제에 대한 국제사회의 인식을 제고하는데 앞장서야하며, 무력분쟁하 성폭력 피해자 예방 및 보호 강화에 한층 기여함과 동시에 여성의 역할과 참여를 증진시켜야 하는 필요성에 가장 공감하는 대표적인 국가이다.

2000년 유엔 안전보장이사회에서 평화안보분야의 모든 의사결정과정에서 여성 참여, 성범죄로부터 여성 보호, 여성 인권 존중, 평화유지활동에 성인지적 관점의 주류화 등을 포함한 안보리 결의안 1325호가 만장일치로 채택되었고, 이후 2004년 유엔 사무총장은 유엔 안보리 결의안 1325호 이행을 위해 회원국들에게 「국가행동계획」을 수립할 것을 요청하였다. 2004년 열린 제 111차 국제의회연맹(IPU) 총회에서 유엔 안보리 결의 1325호를 강력히 지지하며 모든 당사국들이 동 결의의 권고사항을 이행할 것을 결의문으로 채택하게 되었다. 그 결과 2005년 덴마크를 시작으로 네덜란드, 캐나다, 영국 등 40여개 국가에서 국가행동계획이 수립되었고, 미국도 이를 적극적으로 추진하였다.

한편 대한민국은 유엔 안보리 결의 1325호의 관심국(Friends of women, peace and security)으로 참여하고 있었을 뿐만 아니라 유엔 위민(UN Women)의 집행이사국을 맡고 있음에도 불구하고, 당시 우리 정부는 국가행동계획 수립과 관련하여 그 어떠한 조속한 조치도 취하지 않았다. 2012년에 들어서야 뒤늦게 국회에서 관련 국가행동계획 수립을 촉구하는 결의안이 통과되었고,

외교부는 국가행동계획을 수립하는 주무부처로서 여성가족부, 법무부, 국방부, 통일부, 안전행정부, 교육부, KOICA 등 정부기관들과 긴밀한 협조를 통해 행동계획을 마련하기 시작하였다. 국가행동계획 수립을 위해 외국국가행동계획을 비교·분석하는 등의 연구활동을 통해, 2014년 5월 대한민국 국가행동계획이 수립되었다.<sup>35)</sup> 대한민국의 국가행동계획에는 분쟁예방, 분쟁해결 및 평화구축 과정에서 여성의 참여와 역할을 확대하고 무력분쟁하 여성인권을 보다 효율적으로 보호하는 것을 목적으로 하고 있다. 평화유지군 파병 전 교육을 통해 성폭력 예방 및 현지문화, 종교에 대한 이해 제고를 도모하면서 성평등 증진 및 여성폭력 근절을 위한 인권의식을 제고해나갈 것을 약속했다.

그러나 평화유지활동 전과정에 걸쳐 여성의 참여와 역할을 확대시켜나갈 것이라는 대한민국 국가행동계획의 원칙과는 달리 2015년 현재 우리나라 평화활동에 참여한 여성은 전체 636명 중에 17명으로 2.67%에 불과하다. 이러한 우리의 현실은 평화유지활동에 앞장서있는 선진 군사공여국(TCC: Troop Contributing Countries)에 비해 매우 뒤져있는 상황이다. 여성의 평화유지활동 참여를 증진하고, 민-관-군-경으로 구성된 평화활동의 통합임무를 대한민국 평화유지활동이 수행해나가기 위해서 풀어야 할 숙제가 많다. 여성 인력활용을 중심으로 해결과제에 대해서 고찰해보도록 하겠다.

## 2) 대한민국 평화유지활동 발전을 위한 제언

대한민국 평화유지활동에 있어서 여성의 참여가 저조한 이유는 군대위주의 해외파병에만 집중했던 지금까지의 폐쇄적인 운영 및 구조에서 찾아 볼 수 있다. 이미 유럽국가와 미국, 캐나다 등의 서구 선진 PKO 국가뿐만 아니라, 중국을 비롯한 동남아시아 국가에서도 민-관-군-경이 통합된 임무단을 구성하고 이들을 교육시켜 해외로 파병하는 임무가 활발하게 진행되고 있다. 이러한 통합임무의 성공적인 수행을 위해서는 여성의 참여와 역할이 절대적으로 필요하기 때문에 여성인력의 충원이 자연스럽게 이루어지고 있다. 대한민국 평화유지활동의 발전을 위해 그동안 논의된 많은 정책적 제안들 중에 ‘국가급 평화유지활동센터’ 건립과 관련하여, 국가급 평화유지활동을 수행할 수 있는 역

35) 본 논문에서는 대한민국 「국가행동계획」의 구체적인 내용을 언급하지 않고자 한다. 구체적이고 자세한 계획은 외교부 “여성, 평화와 안보를 위한 유엔 안보리 결의 1325 이행을 위한 대한민국 「국가행동계획」”을 참고하기 바람. 관련 자료로는, 국회, “평화·안보 분야에서의 여성의 역할: 유엔안보리 결의 1325호 이행과 국가행동계획 수립을 위한 토론회”, 신낙균 의원실, 2011.07.08.; 여성가족부 연구보고서, “유엔 안보리결의 1325호 국가행동계획수립 관련 외국 사례 및 이행방안 연구”, 2013.12를 참고할 것.

량과 능력을 갖추어야만 비로소 국가급 센터로 성장할 수 있다는 사실을 강조하고 싶다. 이를 위해서는 유엔의 요구에 따라가기에 급급했던 지금까지의 소극적이고 제한적인 임무수행방식에서 벗어나 결단력 있는 개혁과 단호한 변화를 추진해야만 가능하다.

첫째, 평화유지활동센터가 추진해야하는 미래 과제 중 하나가 민간전문가 육성 및 민간전문가들과의 교류강화이다. 대한민국 군대의 특성상 평화유지활동센터의 담당 교관들과 책임직급의 담당자들은 보직이동제로 인해서 국제평화유지활동과 관련한 전문성을 쌓기에는 현실적으로 한계가 있다. 유엔에 의한 파병요청이 있을 시에, 외교부와 국방부에 의해 해외파병이 결정되는 정책결정라인으로 인해, 평화유지활동센터 자체적으로는 국제적 변화 기류를 읽고, 향후 미래에 전개되는 평화활동을 전망하며, 보다 발전적인 대안을 수립하기가 어렵다. 전문성이 없는 평화유지활동센터는 절대로 국가급으로 성장할 수 없다. 유엔 평화유지국(DPKO)과의 직접적인 교류를 통해 유엔의 동향과 세계 분쟁의 현황에 대해 분석할 수 있는 역량을 스스로 키우는 동시에, 대한민국만의 특징을 살린 미래형 평화유지활동 계획을 수립할 수 있어야 한다. 더욱이 미래의 평화유지활동은 앞서 살펴본 바와 같이 분쟁지역의 여성 보호와 인도주의적 차원의 지원을 포함한 평화구축 과정의 포괄적인 임무로 확대될 전망이다. 군대만으로는 절대로 단독 임무를 수행할 수 없는 형태로 변화하고 있는 것이다. 이러한 국제사회의 빠른 기류의 변화속에서 대한민국의 평화유지활동이 그 가치를 높이고 역할과 임무의 중요성을 인정받기 위해서는, 여성의 참여를 의무적으로 늘리고, 모든 정책결정과정에 여성전문가를 영입하는 노력을 필사적으로 기울여야한다. 이는 유엔 안보리 결의안 1325호의 기본정신이며, 대한민국 국가행동계획에서도 명시한 국가의 의무와 책임이다. 여성의 역할강화와 참여가 미래 평화활동의 열쇠를 쥐고 있다는 사실을 간과하게 될 경우, 머지않아 대한민국 평화유지활동은 국제 평화활동의 주류에서 도태되는 운명을 맞을 수도 있다. 평화유지활동센터가 이러한 중요한 개혁과제를 수행하고 담당할 수 있을 때, 비로소 국가급 센터로 성장할 수 있을 것이다.

둘째, 젊은 세대들에게 국제 평화와 안보에 대한 교육을 찾아가는 서비스로 제공하여 대한민국의 미래를 이끌어갈 인재들이 평화유지활동에 관심을 갖고 유엔의 전문직이나 평화유지활동의 전문가로 성장할 수 있도록 지원해야한다. 평화유지활동센터는 파병부대의 교육뿐만 아니라 전문인력풀을 확대하고 후진양성에도 심혈을 기울여야한다. 이를 위해서는 국제평화유지활동에 대한 교육과 이해가 마련되어있는 대학과 우선적으로 MOU 협정을 통해서 시범적으로 교육

사업을 운영한 후, 차츰 교육의 범위를 확대해나가는 방안도 고려해보는 것이 좋다. 특히 여성 학군단(ROTC)이 창설된 대학을 중심으로 평화안보 분야의 여성인재를 선발하여 교육하는 것도 좋은 대안이 될 수 있을 것으로 보인다. 유엔이 발 벗고 나서서 여성 평화유지군, 특히 고위직의 여성 전문가를 영입하고 있다. 평화유지활동센터가 향후 후진양성과 전문가인력과의 교류를 통해 여성전문가를 발굴하고 성장시키는데 일조한다면, 이러한 활약은 결국 대한민국의 국가급 평화유지활동센터 건립으로 다시 환원될 수 있을 것이다.

셋째, 민간전문가 육성 및 네트워크 강화에 이어 풀어나가야 할 또 다른 과제는 대한민국 경찰과의 협조체제를 강화하는 것이다. 오늘날 현장으로부터 군과 경찰이 함께 통합미션을 수행할 수 있는 임무단 요청이 쇄도하고 있다. 현재 대한민국 평화유지군 중에 경찰인력은 전체 620명중에 3명에 불과하다. 여성 경찰의 평화활동 참여는 아예 부재하다. 대한민국 경찰의 역량과 우수한 위기관리능력에 비해 국제활동분야에서 나타나는 이러한 저조한 성적은 매우 부끄러운 사실이 아닐 수 없다. 우수한 경찰대학 인재들에게 국제평화유지활동 교육을 실시하고, 경찰출신의 전문가들이 대한민국 평화유지활동에 적극적으로 참여하기 위해서 어떤 노력과 정책이 마련되어야 하는지 함께 머리를 맞대고 고심해야 할 필요가 있다. 유엔은 여성 경찰의 지원을 절실히, 간절하게, 시급하게 요청하고 있다. 국가급 평화유지활동을 위해서는 군과 경찰의 긴밀한 협조를 통해 통합미션을 성공시킬 수 있는 새로운 로드맵을 제시하여야 할 것이고, 이 과정에서 여성 경찰인력이 현장임무 뿐만 아니라 정책논의와 결정과정 전반에 참여할 수 있는 제도적 장치가 함께 마련되어야 할 것이다.

넷째, 국가차원에서는 평화유지군의 성범죄 처벌에 관한 법률을 제정하여 분쟁지역에서 한국군에 의한 성폭력이나 성범죄 사건이 단 한건도 일어나지 않도록 만반의 노력을 기해야 할 것이다. 만일 한국 평화유지군에 의한 성폭력 혐의가 들어났을 시에는 어떠한 처벌이 이루어질 예정인지, 정당한 처리과정은 어떻게 되는지에 대해서도 국제사회에 투명하게 보여줄 수 있는 준비가 되어있어야 하겠다. 한국의 평화유지활동 참여 동기는 다른 여느 군사공여국들의 그것과 다르다. 한국은 과거 국제사회의 경제원조와 안보지원의 대표적인 수혜국으로서, 오늘날 국제사회에서 중견국의 입지와 경제대국으로서 성장할 수 있었던 은혜를 다시 국제사회에 환원하고자 하는 규범적인 책임의식을 지니고 있다. 이러한 국가의 외교 전략에 따라 해외원조사업과 국제평화유지활동이 이루어지고 있는 것이다. 따라서 대한민국 평화유지군이 여성의 보호와 성범죄 근절을 위해 솔선수범하는 모습을 통해 국제사회에서 대한민국의 국가

브랜드의 가치를 높이고 국위선양과 국익증진에 모두 기여할 수 있어야 하겠다. 내부적으로는 이러한 성범죄 발생을 강력히 단속하고, 대외적으로는 성폭력이 없는 대한민국 평화유지군의 투명하고 공정한 이미지를 계속적으로 구축해나가는 노력이 필요할 것이다.

다섯째, 평화유지활동에 있어서 여성의 참여와 역할을 증진시키기 위해서는, 대한민국 파병현황을 보고하는 구성에 약간의 변화가 있어야 할 것이다. 현재 국방부를 통해 업데이트되는 해외파병현황에는 임무단의 구분과 파병인원만 간략하게 제시되어 있다. 성인지적 관점을 평화유지활동에 통합하겠다는 정부의 약속을 이행하기 위해서는 일차적으로 해외파병인원 중에 여성이 차지하는 인원수를 명시하고 성비율의 변화 및 여성이 담당하는 임무에 대해 구체적인 안내가 추가되는 것이 바람직하다. 평화안보 분야에서 여성인력을 확충하고자 국방부가 개혁을 단행하고 노력을 기울이고 있다는 사실이 국민들에게 투명하게 공개될 필요가 있다. 그래야만 생명의 위협이 도사리는 위험지역에 정부가 우리 젊은 장병들을 내몰고 있다는 국민들의 잘못된 인식을 바로잡고, 남성위주의 평화유지활동이라고 강하게 인식되어 있는 우리 국민들의 편견을 깨트리는 한편, 소프트파워로서의 여성의 힘과 능력이 국제사회의 평화와 안보 기여에 긴요하게 활용되고 있다는 긍정적인 이해를 도모해내는데 큰 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 정부 차원의 관심과 지원, 노력이 이를 뒷받침해줘야 할 것이다. 라모스 홀타 고위급 독립패널 보고서에서도 밝혔듯이, 앞으로 미래의 평화유지활동은 군사나 기술적인 지원에 국한된 것이 아니라, 분쟁의 근본적인 해결과 지속가능한 평화구축을 위해서 정치적인 결정과정에 여성의 참여가 성공을 좌우하는 열쇠를 쥐게 될 것으로 보인다. 따라서 우리 정부도 평화와 안보분야의 여성전문가를 발굴하고 이들이 정부부처와 정보를 공유하면서 네트워크를 강화시켜나갈 수 있도록 지원을 아끼지 않아야 한다. 평화유지활동은 비단 외교부와 국방부 사업에 국한되지 않는다. 최근 여성가족부는 ODA 사업의 일환으로 안보취약국을 대상으로 여성의 역량과 경제적인 자립을 돕기 위해 현지사정을 고려한 직업훈련지원사업을 수행해나가고 있다. 이 사업은 전적으로 대한민국 여성전문가들에 의해 연구되고, 여성전문기관에 의해 수행되고 있다. 분쟁지역의 재건을 위해 도로건설 및 인프라구축 등의 하드웨어지원이 공병부대를 중심으로 한 평화유지군이 담당한다면, 치안유지 및 민간인 보호의 역할은 경찰임무단이 수행하는 동시에, 안보가 취약한 지역에서 여성들이 스스로 안정적인 삶과 경제활동을 해나갈 수 있도록 필요한 교육과 소프트웨어적인

지원은 여성가족부에서 담당할 수 있을 것이다. 한편 현지사정을 고려한 분석과 전략은 이 분야 전문성이 많은 KOICA에서 협조가 가능할 것이다. 정부 부처 간 협조가 가능하다는 인식을 바탕으로, 유엔 결의안 1325호, 대한민국 국가행동계획, 그리고 최근의 유엔 평화활동 개혁과제 보고서의 내용을 실질적으로 실천해나갈 수 있도록 실현가능한 목표와 구체적인 계획을 함께 논의해 나가는 과정이 필요하겠다.

## V. 맺음말

유교 사상이 남긴 잘못된 유산(legacy)중에 하나가, 바로 여성의 역할에 한계를 두고, 여성의 대외적인 활동을 터부시하며, 지아비를 하늘삼아 조신한 삶을 살아가는 것이 여성의 미덕이라고 가르쳐왔던 것이 아닐까 싶다. 이러한 뿌리 깊은 유교적 인식의 영향 때문인지 한국에서는 오늘날까지 혹여 여성의 적극적인 역할을 강조하거나, 남성들만의 고유한 영역이라 인식되어오던 분야에서 여성의 참여를 요구할 경우 여권신장을 부르짖는 페미니스트로 치부하는 게 다반사였다. 특히 남성의 전유물이라고 여겨졌던 군사 분야에서는 이러한 인식이 지배적이었다. 최초의 대한민국 여성 파일럿이 탄생되기 까지 얼마나 오랜 시간 성차별과 편견에 맞서 싸워야 했는지 우리 모두가 공감하고 있을 것이다. 그러나 세상이 변하고 있다. 남성들로 인해 얼룩진 분쟁과 폭력, 무력사용, 전쟁을 종식시키고, 평화를 수호하고 안보를 유지하는데 있어서 여성의 소프트파워가 중요하다는 인식을 국제사회가 공유하고 있다. 유엔은 2000년대부터 ‘여성, 평화와 안보’를 중심으로 여성의 역할확대와 참여증진을 위해 다각적인 노력을 기울여오고 있다. 한국은 2014년에 들어서 비로소 유엔의 강력한 개혁의지에 동참하며 국가행동계획을 수립하였다. 다른 선진국들에 비해 매우 늦은 행보가 아닐 수 없다.

2015년 유엔은 창설 70주년을 기념하여 새로운 미래세대에서 요구되는 도전과제들을 점검하고 개혁과제들을 내놓았다. 이러한 개혁과제의 핵심 내용 중의 하나가 바로 여성의 참여확대 및 통합임무수행을 위한 역량강화이다. 이러한 도전과제는 대한민국 평화유지활동에 있어서 가장 취약한 부분이라 할 수 있다. 위기는 기회를 만든다. 국제사회의 발 빠른 변화와 동향을 분석하여, 대한민국 평화유지활동이 선진국 대열에 나란히 설 수 있도록, 지금부터라도 각 정부부처, 민간전문가, 군, 경찰, 관련 비정부기구, 학계가 머리를 맞대고 실천

가능한 구체적인 계획을 중심으로 통합적인 로드맵을 만들어나가야 할 것이다. 여성과 관련된 성인지 관점이 군사와 안보분야까지 확대되어가고 있다. 이렇듯 우리 앞에 놓인 큰 도전과제들을 지혜를 모아 하나씩 풀어나감으로써 대한민국 평화유지활동센터가 국가급 센터로 발전하고, 나아가 아시아 지역의 평화활동을 이끌어가는 중간허브로서의 핵심적인 역할을 수행해 나갈 수 있게 되기를 희망한다.

## 참 고 문 헌

### <저서/논문>

국회, “평화·안보 분야에서의 여성의 역할: 유엔안보리 결의 1325호 이행과 국가행동계획 수립을 위한 토론회”, 신낙균 의원실, 2011.07.08.

여성가족부 연구보고서, “유엔 안보리결의 1325호 국가행동계획수립 관련 외 국사례 및 이행방안 연구”, 2013.12.

Beever, S. 2010, ‘Women’s Role in Peacebuilding: Nicaragua, El Salvador, And Guatemala Compared’, MA Dissertation, University of Saskatchewan, Canada.

J. Ward, “*Bosnia and Herzegovina, If Not Now, When?: Addressing Gender-based Violence in Refugee, Internationally Displaced, and Post-Conflict Settings*,” Reproductive Health Response in Conflict Consortium (2002)

UN Women, “*Women’s Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*”, 2<sup>nd</sup> ed., October 2012, New York

### <유엔 문서>

A/59/19/Rev.1, United Nations General Assembly, *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group*, 2005 Substantive Session, 31 January–25February 2005, New York

A/59/710, United Nations General Assembly Reptot, *Letter dated 24 March 2005 from the Secretary-General to the President of the General Assembly*

Ban Ki-moon, “*The Secretary General’s Remarks on the Occasion of the Hand-Over of the Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*”, New York, 16 June 2015

Ban Ki-moon’s Statement, “*Secretary-General’s statement on appointment of High-Level Independent Panel on Peace Operations*”, 2014.10.31.

E/CN.4/1996/68, United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights in Rwanda (1996), *Report on the situation of human rights in Rwanda*, United Nations, New York

José Ramos-Horta, “*Uniting Our Strengths For Peace - Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*,” New York, 16 June 2015.

José Ramos-Horta, “*Statement of H.E. José Ramos-Horta, The Chair of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*”, New York, 16 June

2015

Kofi A. Annan, *Secretary-General's Bulletin: Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, 9 Oct. 2003, (ST/SGB/2003/13) S/REA/1325 (2000)

<신문/보도>

BBC News, UN Sexual Allegations Double, 6 May 2005,  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4521481.stm> (검색일: 2015. 08.18)

BBC News, "Peacekeepers 'abuse children'," 27 May 2008  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/in\\_depth/7420798.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/7420798.stm) (검색일: 2015.08.04.)

The Guardian , "UN Aid Worker Suspended for Leaking Report on Child Abuse by French Troops", 29 April 2015,  
<http://www.theguardian.com/world/2015/apr/29/un-aid-worker-suspended-leaking-report-child-abuse-french-troops-car> (검색일: 2015.08.03.)

연합뉴스, "유엔 평화유지군, 파병국서 성매수 만연", 2015.06.11  
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/06/11/0200000000AKR20150611092700009.HTML> (검색일 2015.08.01.)

<인터넷 사이트>

Peace Building Initiative, 'Women, Gender & Peacebuilding Process', April 7, 2009, <http://www.peacebuildinginitiative.org/index9aa5.html?pageId=1959> (검색일: 2015. 08.06)

United Nations, Women in Peacekeeping,  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml> (검색일: 2015.08.20.)

United Nations, Conduct and Discipline Unit, 'Policy: Reforms to Eliminate Sexual Exploitation and Abuse',  
<https://cdu.unlb.org/Policy/ReformstoEliminateSexualExploitationandAbuse.aspx> (검색일: 2015.08.10.)

UN News Centre, "Ban announces start of 'UN70', worldwide celebration of Organization's anniversary", 2014,06,26,  
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=48149> (검색일:2015.02.03.)

# 사회·발표·토론자 프로필



## □ 환영사

### ○ 황선희

- 직책 : 현 숙명여자대학교 총장
- 학력 : 펜실베니아 대학교 교육언어학 박사
- 경력 : 숙명여대 영어영문학부 교수, 국립발레단 이사장 등 역임

### ○ 홍규덕

- 직책 : 숙명여자대학교 교수, 유엔체제학회 회장
- 학력 : 사우스캐롤라이나대학교 대학원 국제정치학 박사
- 경력 : 대한민국 대통령직인수위원회 외교통일안보분과위원회 자문위원, 국방부 개혁실장 등 역임

## □ 개회사

### ○ 위승호

- 직책 : 현 국방대학교 총장(중장)
- 학력 : 서울대 안보최고경영자 과정
- 경력 : 제36보병사단장, 합참 신연합방위추진단 단장 등 역임

## □ 축사

### ○ 한민구

- 직책 : 국방부 장관
- 학력 : 연세대학교 행정대학원 외교안보학 석사
- 경력 : 40대 육군참모총장, 36대 합동참모본부 의장 등 역임

### ○ 김학주

- 직책 : 군구조·국방운영개혁추진실장
- 학력 : 육군사관학교 졸업
- 경력 : 항작사 항공작전사령관, 육군 제6군단장, 교육사령부 교육훈련부장 등 역임

## □ 특별연사

### ○ 유대종

- 직책 : 외교부 국제기구국장
- 학력 : 서울대 불문학과 졸, 프랑스 국립행정학교 수학
- 경력 : 주 유엔 대표부, 주 비엔나 대표부 공사참사관, 유엔과장, 주 제네바 대표부 1등서기관 등 역임

## □ 사회자

### ○ 이신화

- 직책 : 고려대학교 정치외교학과 교수
- 학력 : 메릴랜드대학교 대학원 국제정치학 박사
- 경력 : 동아시아비전그룹 아세안+3 의장자문, 유엔본부 르완다 독립조사위 코피아난 사무총장 특별자문관, 고려대학교 국제처장 등 역임

### ○ 현인택

- 직책 : 고려대학교 정치외교학과 교수
- 학력 : UCLA 국제정치학 박사
- 경력 : 35대 통일부 장관, 제17대 대통령직인수위 외교통일 안보분과위 인수위원, 국가안전보장회의 정책자문위원 등 역임

## □ 발표자

### ○ 최현진

- 직책 : 경희대학교 정치외교학과 교수
- 학력 : 미시간 주립대학교 정치학 박사
- 경력 : 영국 서섹스 대학 연구원, 보스턴 외교정책연구원(IFPA) 등 역임

○ 서상록

- 직책 : 한국기아대책기구 선교사 및 기아봉사단, 긴급구호 담당
- 학력 : 필리핀 사우스 웨스턴 대학교 대학원 교육학 박사
- 경력 : 필리핀 비사야 지방 지진/산사태 재난 긴급구호 및 지역개발 담당, 필리핀 타클로반 태풍 하이엔 긴급구호 담당 등 역임

○ 전병환

- 직책 : 국방대 국제평화활동센터 교수
- 학력 : 한국외대 말레이인도네시아어 학사, 중앙대학교 국제대학원 수료
- 경력 : 레바논 UNIFIL 사령부 기획장교, 외교통상부 정책자문 위원회 위원 등 역임

○ 오윤성

- 직책 : 순천향대 경찰행정학과 교수
- 학력 : 육군사관학교 졸업, 동국대학교 대학원 경찰행정학과 법학 박사
- 경력 : 국가인원위원회 자유권 전문위원, 국방부 특별조사단 자문위원, 순천향대 국제교육교류본부장, 태국 왕립 경찰사관학교 교환교수 등 역임

○ 최윤미

- 직책 : 숙명여자대학교 안보학연구소 수석연구원/연구교수
- 학력 : 영국 에딘버러대학교 국제정치학 박사
- 경력 : UN PKO 특별 자문, CNN 프로듀서, 여가부 베트남 ODA사업 프로젝트 책임연구원, 한국국방정책학회 총무이사, 한국유엔체제학회 간사 등 역임

## □ 토론자

### ○ 최완규

- 직책 : 국방부 미국정책과장
- 학력 : 경기대학교 정치전문대학원 외교안보학 박사
- 경력 : 제28사단 참모장, 아프간 재건지원단장, 정책기획관실 안보정책담당 등 역임

### ○ 김용표

- 직책 : 전북대학교 교수
- 학력 : 가천대학교 행정대학원 국제협력전공 졸업
- 경력 : 한국국제협력단(KOICA) 본부장 등 역임

### ○ 이혁

- 직책 : 인천광역시 국제관계대사
- 학력 : 고려대학교 경제학과 졸업
- 경력 : 주필리핀 대사, 외교부 기획조정실장, 대통령실 외교비서관, 주일본 공사 등 역임

### ○ 이철원

- 직책 : 연합사 지구사 작참부 차장
- 학력 : 육사졸, 국민대 정치대학원 석사
- 경력 : 필리핀 합동지원단 단장, 국방부 검열단 검열과장, 핵안보 정상회의 군작전 팀장, 제3사단 참모장 등 역임

### ○ 이진용

- 직책 : 제61해상초계기전대 전대장
- 학력 : 대전대학교 대학원 국가전략학 석사
- 경력 : 베링해 오룡호 실종자 탐색단대장, 말레이시아 실종항공기 탐색단대장, 말레이시아 국방무관, 작전사령부 5전단 참모장, 작전사 6전단 작전참모 등 역임

○ **이주용**

- 직책 : 국방부 국제평화협력과장
- 학력 : 런던 킹스대학교 전쟁학 석사
- 경력 : 미국정책과 한미정치군사, 재정계획과 재정총괄, 국제평화협력과 유엔사/국제연합 담당 등 역임

○ **유용원**

- 직책 : 조선일보 논설위원 겸 군사전문기자
- 학력 : 서울대 경제학과 졸
- 경력 : 한국국방안보포럼 기조실장, 육해공군 및 방위사업청 정책자문위원 등 역임

○ **황규진**

- 직책 : 경찰대학교 경찰학과 교수
- 학력 : 경찰대 졸업, 북한대학원대학교 북한학 석사, 서울시립대학교 국제법 재학중
- 경력 : 경찰종합학교 정보보안학과 교수, 국무총리실 사회차관실 사회정책담당 등 역임

○ **박순향**

- 직책 : 국제평화활동센터 교수
- 학력 : 전남대 일반대학원 정치학 박사
- 경력 : 유엔안보리결의 1325 이행을 위한 민관협의회 위원, 행자부 지방자치단체 합동평가위원 등 역임