

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 太 潤

한국의 PKO 참여정책 발전에 관한 연구

－ 교육·연구체제와 관련법 제정을 중심으로 －

A Study on South Korea's PKO Participation Policy Development

2006 年 6 月 日

漢 城 大 學 校 國 際 大 學 院

國 際 安 保 戰 略 學 科

國 際 安 保 專 攻

崔 源 相

碩士學位論文
指導教授 李太潤

한국의 PKO 참여정책 발전에 관한 연구

－ 교육·연구체제와 관련법 제정을 중심으로 －

A Study on South Korea's PKO Participation Policy Development

위 論文을 國際安保戰略學 碩士學位論文으로 提出함

2006 년 6 월 일

漢城大學校 國際大學院

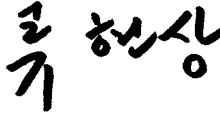
國際安保戰略學科

國際安保專攻

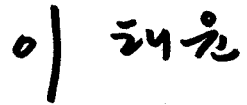
崔 源 相

최원상의 국제안보전략학 석사학위논문을 인정함

2006 年 6 月 日

심사위원장  

심사위원  

심사위원  

감 사 의 글

부족한 지식과 학력을 보완하고자 군(軍)의 도움과 배려로 대학원 석사 과정에 입문(入門)하여 수학(修學)한지도 어느덧 2 년여가 되니, 참으로 유수(流水)와 같은 시간이었으며, 값진 기회였음을 역력히 느낍니다.

처음 논문을 작성할 때만 하더라도 내가 생각하는 바를 글로써 제대로 표현할 수 있을지 몇 번이고 자문(自問)하면서, 수십 번의 탈고(脫稿)를 거쳐, 이제 그 결실을 보게 되니 기쁜 마음은 충천(衝天)하기만 합니다. 그러나 개인적 능력의 부족으로 논문의 완성도는 미흡하기만 하여 출판(出版)하기에는 부끄러운 면도 없지 않습니다.

처음 대학원 입학을 독려(督勵)해주신 정권진 장군님과 이명선 중령님, 학위논문을 권고해 주신 류현상 교수님, 집필(執筆)간 지도해주신 이태운 교수님에게 감사 드립니다. 훌륭한 가르침을 주신 김판규 교수님, 홍원길 교수님, 최문길 교수님, 유윤식 교수님, 이은득 교수님, 오치운 교수님, 한종기 교수님, 강용배 교수님, 황혜성 교수님에게 감사 드립니다.

학업 여건을 마련해주신 임성기 장군님, 조성상 장군님, 손영찬 대령님, 명송식 대령님, 김기홍 대령님, 한인구 대령님, 정해원 대령님, 김동순 대령님, 정하욱 중령님, 유덕호 중령님, 박기용 중령님에게 감사 드립니다.

군인의 정도(正道)를 가르쳐 주신 박현진 장군님과 외유내강(外柔內剛)의 의미를 일깨워 주신 김남규 대령님에게 감사 드립니다.

논문 작성간 도움을 주신 국방부, 합참 등의 정책 부서에서 PKO 관련 업무를 하시는 분들에게 감사 드리며, 그 동안 함께 수학한 철마부대의 학습장 학우 여러분과 대학원 행정 업무상의 도움을 주신 박종연 연구원, 추현아 연구원에게 감사 드립니다.

석사과정의 학업간 도와주신 모든 분들과 항상 곁에서 힘이 되어 주는 사랑하는 아내에게도 감사하는 바입니다.

감사합니다.

국 문 초 록

본 논문은 국제연합(UN : United Nations)과 주요 국가들의 평화유지 활동(PKO : Peace Keeping Operation) 정책과 향후 전망에 대하여 살펴 보고, 이에 따른 한국의 PKO 관련법 제정과 교육·연구 체계를 분석하여 발전방안을 조망하였다.

국제사회에서 한국의 국가이익 증진과 국가위상 향상을 통한 자주국방 확립을 위한 한국의 PKO 참여정책의 발전방안 제시가 논문의 목적이다.

PKO 참여를 다양한 형태와 대상으로 확대를 위하여는 무엇보다도 일관되고 지속적인 추진을 위한 관련법을 제정하여야 한다. 그러한 법적 근거 하에 UN 상비체제(UNSAS)의 참여수준단계 상향 조정, PKO 상비부대 창설, PKO 전문교육기관 설치, 민·관·군이 통합되어 국가적 차원의 전략과 전술 수립 위주의 전문 연구기관으로서 국가급 PKO 센터 설립 등으로 국가적인 차원에서 참여를 추진하여야 한다.

최근 국회에 발의된 ‘국군부대의 국제연합 평화유지활동 파견에 관한 법률안’은 이러한 측면에서 볼 때, 조속히 제정이 되어야 한다. 또한 국가급 PKO 센터로 발전시키기로 한 국방대학교의 PKO 센터 연구체제와 현재 시행중인 PKO 관련 교육체제도 보다 보완되어야 한다. 교육기능을 더욱 강화하기 위하여는 전문교육기관을 설치하여 PKO 상비군체제를 준비하여야 한다.

UN의 PKO 정책은 급변하는 국제 정세와 함께 다양한 형태와 유형으로 변화하고, 지역적 분쟁 해결을 위한 수단으로서 더욱 강화 될 것이다. 왜냐하면 냉전 종식 이후 대규모 전쟁 발생 가능성은 상대적으로 감소하였으나, 민족·종교·영토·자원 등을 둘러싼 갈등으로 지역적 차원의 국지분쟁은 오히려 증가하는 추세에 있기 때문이다. 따라서 UN을 통한 평화유지방안의 연구는 그 어느 때보다도 절실한 실정이다.

PKO 가 국제적 분쟁을 본질적으로 해결해준다는 보장책은 아닐지라도 평화적 해결 방법의 한 분야로서는 매우 중요하다. 이러한 과정 없이는 분쟁의 평화적 해결 기회는 없을 것이며, 강대국이 개입된 전쟁의 형태로 지역분쟁이 나타날 수 있는 가능성이 증대할 위험이 있기 때문이다.

향후 세계 대다수의 국가들은 자국의 이익을 위하여 PKO 에 적극 참여 할 것으로 전망 된다. 선진국은 세계무대에서 자국의 국위선양을 위하여, 개발도상국은 경제적 이익을 위하여 PKO 에 보다 적극적으로 참여 할 것이다. 왜냐하면 PKO 참여는 그러한 목적을 실현하기 위한 국가 전략적 방안이기 때문이다.

본 연구는 PKO 참여를 통한 국가이익 증진과 국위선양을 향상 할 수 있는 PKO 참여정책을 수립하여 한국의 자주국방 확립을 위한 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

첫째, PKO 참여확대를 위한 실질적이고 합목적적인 법적 근거의 마련이다.

이는 UN 의 PKO 에 보다 적극적으로 참여 할 수 있는 근간이 될 것이며, 유사시 한국에 국제사회의 지원 명분을 축적하는데 가장 효과가 있기 때문이다. 따라서 PKO 를 보다 구속력 있게 실행하기 위한 법제화가 필요하다.

둘째, PKO 정책발전을 위한 교육·연구체계의 확립이다.

국가이익 증진과 국가위상 향상을 통한 자주국방 확립을 위하여 국방대학교의 ‘PKO 센터’ 는 민·관·군이 통합된 형태의 국가급 연구센터로 발전되어야 한다.

국내의 모든 군 교육기관은 양성과정에서부터 PKO 관련 과목을 개설하여 보다 조기에 PKO 의 중요성과 필요성을 교육하고, PKO 참여인원을 대상으로 하는 교육은 참여 전·후 교육으로 구분하여 교육체계를 더욱 강화하여야 한다.

셋째, PKO 참여범위와 대상의 확대이다.

한국은 PKO 참여시 의료 지원, 시설 재건, 정전 감시단 등 상대적으로 위험성이 적은 비전투분야 위주로 참여하고, 참여인원도 군인위주로 민간인과 경찰 등은 상대적으로 그 참여인원이 극히 미비하다. 이는 PKO 참여를 통한 국가이익을 극대화하는데 제한사항이 된다. 따라서 한국은 PKO 참여시 전투분야와 비군인들의 참여를 보다 확대하여 그 참여성고를 높여야 한다.

넷째, PKO의 전략적 참여를 통한 국가이익 증진과 국가위상 향상을 도모하여야 한다.

PKO의 목적은 분쟁해결과 평화유지에 있으나 그 이면에는 참여국가의 치밀한 국가이익이 잠재하고 있다. 한국의 경우 유사시 UN의 국제적인 지원의 필요성은 불가피할 것이며 이를 위해 평소 PKO 참여는 이의 명분을 축적하여 줄 것이다.

이를 위해 PKO 대상국들과의 정치·경제·사회·문화 등 다양한 교류를 통한 국가이익의 증진을 위하여 단계적·전략적으로 신중히 참여하여야 한다. 또한, UN 업무의 이해증진과 그 활동의 참여를 확대하여 민·관·군 분야에서 다양하고 활발하게 UN의 활동에 적극 참여하여 한국을 세계에 홍보하여야 할 것이다.

이러한 방안들이 실현된다면, 한국의 PKO는 국방정책의 일환으로 지속적으로 연구·발전되어 국가이익 증진과 국가위상 향상으로 한국의 자주국방 확립에 크게 기여하리라 기대한다.

목 차

국 문 초 록

제 1 장 서 론.....	1
제 1 절 연구의 목적과 문제의 제기.....	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법.....	3
제 2 장 PKO 에 관한 일반적 고찰.....	5
제 1 절 PKO 의 역사와 변천 과정.....	5
1. PKO 의 역사와 개념.....	5
2. PKO 의 변천 과정.....	11
제 2 절 PKO 의 유형 분류와 운용 원칙.....	19
1. PKO 의 유형 분류.....	19
2. PKO 의 운용 원칙.....	24
제 3 장 UN 과 주요 국가들의 PKO 정책.....	28
제 1 절 UN 의 PKO 정책 현황과 과제.....	28
1. UN 의 PKO 운용 체계.....	28
2. UN 의 PKO 정책 향후 전망.....	34
제 2 절 주요 국가들의 PKO 정책.....	44
1. 주요 국가들의 PKO 정책 현황.....	44
2. 주요 국가들의 PKO 정책 향후 전망.....	56

제 4 장 한국의 PKO 정책 현황과 문제점	60
제 1 절 법적·제도적 정책의 현 실태	60
1. PKO 관련법 제정 실태	60
2. PKO 교육·연구 체계 실태	63
제 2 절 PKO 정책 실태와 보완의 필요성	67
1. PKO 참여정책 실태	67
2. PKO 정책 보완의 필요성	74
제 5 장 한국의 PKO 정책 발전 방안	76
제 1 절 PKO 관련법 제정 및 교육·연구 체계 발전	76
1. 실질적인 PKO 관련법 제정	76
2. 교육·연구 체계 강화 및 제도적 보완	81
제 2 절 PKO 참여를 통한 국가위상 향상	87
1. PKO 를 활용한 국가이익 증진	87
2. PKO 정책의 발전 전망	94
제 6 장 결 론	98
참 고 문 헌	101
부 록(약 어)	105
ABSTRACT	109

표 목 차

<표 2-1> 냉전시대와 탈냉전시대의 PKO 비교.....	18
<표 3-1> UN 의 DPKO 조직도.....	31
<표 3-2> UN 의 PKO 예산 분담율.....	33
<표 3-3> UN 의 PKO 설치 횟수.....	36
<표 3-4> UN 의 지역별 PKO 진행 현황.....	37
<표 3-5> UN 의 지역별 PKO 철수 현황.....	38
<표 3-6> 2005 년도 주요국의 UN 재정 분담 현황.....	42
<표 3-7> 일본의 PKO 참여 현황.....	51
<표 4-1> 해외파병업무 추진 절차.....	62
<표 4-2> 한국의 PKO 참여 현황.....	70

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 문제의 제기

제 2 차 세계대전 이후 강대국들은 전쟁을 예방하여 평화를 유지하고, 분쟁을 평화적 수단으로 해결하기를 바랐다. 또한 국제평화와 안전을 위협하는 행위가 존재할 경우에는 집단안전보장체제로써 공동으로 대처하여 세계평화를 유지하고자 이상적인 국제기구의 창설을 염원하였다.

국제연합(UN : United Nations)은 바로 이러한 염원속에서 설립되었으며, 평화유지활동(PKO : Peace Keeping Operation)은 강대국의 개입을 억제하여 국지전의 확대를 저지하며, 나아가 분쟁의 평화적 해결을 위한 UN의 새로운 대응수단으로서 등장하게 되었다.

UN의 PKO는 국제평화와 안전의 유지를 위한 새로운 유형으로 인식되고 있으나, UN현장의 기초자들이 예상하지 못했던 활동이라 국가간의 견해의 대립이 심각하여 그 원활한 활동이 제한되기도 하였으나 UN은 PKO를 계속하여 왔다.

UN 평화유지기능의 하나인 PKO는 UN현장의 명시적 근거규정이나 구체적 활동원칙의 규제 없이 필요에 의해 생성, 발전되었다. 비록 제한된 역할이기는 하지만 세계평화와 안전의 유지 및 분쟁억제에 성공적인 역할을 수행하여 UN의 주요한 업적의 하나로 평가 받고 있으며, 세계의 국지적 분쟁에서 활발히 활동하고 있다.

그러나 현재의 PKO체제는 일시적인 결정들을 통해 형성된 것이기 때문에 많은 결함을 가지고 있다.

UN의 평화유지군(PKF : Peace Keeping Force)은 특정임무의 수행을 위하여 창설되며, 자발적 참여국가로 구성되고, 필요한 자금 또한 임시변통으로 조달된다. 따라서 군대를 제공한 국가들은 병력의 제공을 지체 시

키거나 거부할 수 있고, 파견국가는 자국의 결정과 UN 통보를 통하여 형
시 철수시킬 수도 있다는 취약점을 가지고 있다.

이와 같은 PKO 의 제약성과 급격한 PKO 소요 증가, 임무의 광범위한
확대, 재정의 부족, 분쟁지역의 복잡한 상황 등으로 인하여 기존의 PKO
원칙은 변하고 있다.

한국은 1991 년 남·북한이 UN 에 동시 가입한 이후 1993 년에
소말리아에 처음 PKO 병력을 파견하여 참여하고 현재는 이라크에서
평화재건사단이 2004 년 4 월 선발대 이후로 활동 중이다.

그 동안 한국의 성공적인 PKO 참여는 국제사회에서 한국의 위상을
높이고 외교적 입지를 강화시키는데 큰 몫을 하였다. 국방부는 PKO
업무와 관련하여 UN 과 긴밀한 협조체제를 유지하고, UN 관련 전문가
양성을 위하여 주 UN 한국대표부에 군사담당관을 파견하고 있다. 또한
UN 평화유지활동 사무국 (DPKO : Department of Peace Keeping
Operation)에도 현역 군인을 진출 시켜 UN 의 PKO 를 직접 기획하고
운영하는 업무를 수행하고 있다.

그러나 그 동안의 PKO 활동에 참여한 인원들의 헌신적인 노력으로 귀
중하게 얻은 값진 성과에도 불구하고 최근의 PKO 에 대한 군 내외의 관
심과 적극적인 참여의지는 최초 PKO 지역에 병력을 파견한 시기에 비하
여 상당히 약화되었다.

이러한 이유는 무엇보다도 한국이 PKO 에 참여하면서 경험하였던 정책
적·제도적으로 발전 시켜야 할 분야들을 제대로 발전시키지 못한 점을
간과해서는 안 될 것이다.

본 논문은 이와 같은 문제점들을 해결하기 위하여 다음 사항에 중점을
두고 이론적·실제적 현상을 분석하고자 하였다.

첫째, UN 의 PKO 정책을 이해하고 향후 발전전망을 통하여 한국의
PKO 참여정책 발전방향에 대한 이해와 필요한 기초를 마련하고자 하였다.

둘째, 한국의 PKO 참여 활성화를 위한 법적·제도적 방안 마련을 통한 참여확대를 위한 관련법 제정과 성과 있는 참여를 위한 교육·연구 제도 강화에 대한 필요성을 조명하였다.

셋째, 한국의 PKO 참여성과 극대화를 위한 방안으로 참여범위와 대상의 확대, 전략적 참여를 통한 국가이익 증진과 국가위상 향상에 대하여 논의 하였다.

따라서 본 논문은 UN 과 주요 국가들의 PKO 정책과 향후 발전전망을 고찰 한 후, 한국의 PKO 참여정책의 발전방안을 제시하여 궁극적으로는 전략적인 PKO 참여를 통한 국가이익 증진과 국가위상 향상으로 한국의 자주국방 확립에 도움이 되고자 하였다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

논문의 목적을 달성하기 위하여, 본 논문은 연구의 범위를 ‘교육·연구체계와 관련법 제정을 중심으로’ 라는 내용에 중점을 두었다.

넓게는 신 국제질서에서의 UN 의 역할과 UN 과 주요국가의 PKO 정책에 대하여고찰하였다. 실제적인 측면에서는 한국을 포함하여 주요 군사협력국들과한정적이고 부분적이긴 하나 비교·분석하였다.

본 논문은 PKO 참여성과 극대화를 통하여 국가이익 증진과 국가위상 향상으로 한국의 자주국방 확립을 위한 방안 제시에 그 목적을 두었다.

이러한 목적달성을 위해 본 논문은 제 1 장 서론을 포함하여 총 6 장으로 구성하였다.

제 1 장 서론에서는 본 논문의 연구의 목적과 문제의 제기, 연구의 범위와 방법을 기술하였다. 한국의 PKO 정책의 문제점을 제시하고 PKO 정책을 통한 국가이익 증진과 국가위상 향상을 위한 PKO 참여정책 발전 방안 모색에 중점을 두고 있음을 명시하였다.

제 2 장에서는 PKO 에 관한 일반적 고찰을 위해 역사와 변천과정, 분류와 원칙에 대하여 알아보았다. 특히 냉전·탈냉전 시기의 PKO 특성과 향후 PKO 변천을 중심으로 고찰하였다.

제 3 장에서는 UN 과 주요 국가들의 PKO 정책을 이해하기 위하여 제 1 절에서는 UN 의 PKO 정책 현황과 향후 전망을 살펴보았다. 제 2 절에서는 주요 국가들의 PKO 정책과 향후 전망을 살펴보았다.

제 4 장에서는 한국의 PKO 정책 현황과 문제점을 분석하였다. 이를 위해 제 1 절에서는 관련법의 제정과 교육·연구체계의 실태에 대하여 분석하였다. 제 2 절에서는 PKO 참여정책의 현황과 정책 보완의 필요성에 대하여 살펴보았다.

제 5 장에서는 한국의 PKO 정책 발전 방안을 제시하였으며 이를 위해 제 1 절에서는 PKO 활성화를 위한 법적·제도적 방안으로 참여 확대를 위한 관련법 제정, 참여발전을 위한 교육·연구 체계의 발전 방안을 제시하였다. 제 2 절에서는 전략적 참여를 통한 국가이익 증진과 국가위상 향상을 위해 PKO 참여성과 극대화를 위한 방안을 제시하였다.

제 6 장에서는 앞서의 내용들을 종합·요약·분석하여 결론을 도출하였다.

본 논문은 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 주로 문헌 및 통계를 중심으로 자료를 수집하였으며, 이들의 분석을 통한 서술적 접근을 사용하였고, 모든 자료는 공식적으로 공개된 것만을 활용하였다.

제 2 장 PKO 에 관한 일반적 고찰

제 1 절 PKO 의 역사와 변천 과정

1. PKO 의 역사와 개념

세계의 분쟁해결 노력은 종전에는 대부분 지역적이고 국지적인 차원에서 이루어 졌으나, 근래에 들어서는 범세계적이고 조직적인 성격을 갖게 되었다. 제 1 차 세계대전 종료 후 창설된 ‘국제연맹(League of Nations)’ 이 국제성을 갖춘 분쟁해결 노력의 효시라고 할 수 있다.

국제연맹은 미국 윌슨 대통령의 주창아래 1920 년 1 월 10 일 발족하였으며, 스위스 제네바에 본부를 두고 총 26 개조의 규약으로 시작되었으나, 제 1 차 세계대전의 참화를 겪으면서 미국의 불참과 1939 년 일본, 독일, 이탈리아의 탈퇴를 선언으로 약체화되고 유명무실한 존재가 되었다가, 1946 년 4 월 18 일 총회에서 해산을 결의하였다.

그러나 국제연맹은 평화를 도모한다는 목적을 두고 창설되어 평화구축을 위한 많은 노력을 하여, 1920 년대에는 그리스-불가리아 분쟁의 해결에 성공하였고, 1928 년의 국제분쟁 평화적 처리 일반의 정서 채택 등 효과도 있었으나, 1930 년대에 접어들어 대국들간에 대립이 격화되면서 ‘국제평화유지’에 효율적인 기능을 발휘하지 못하고 유명무실한 국제기구로 전락됨으로써 제 2 차 세계대전을 초래하였다.

제 2 차 세계대전을 치르면서 전쟁을 예방하여 평화를 유지하고, 분쟁을 평화적 수단에 의해 해결토록 하며, 국제평화와 안전을 위협하는 행위가 존재할 경우에는 집단안전보장체제로써 공동으로 대처하여 세계평화를 유지하여 전 세계의 평화와 안전을 실질적으로 보장하기 위한 국제기구의 필요성이 제기되었으며, 이에 따라 ‘국제연합(UN)’이 탄생되었다.

UN 헌장은 1945 년 샌프란시스코 강화회의에서 기초 되어 동년 10 월 24 일 정식 발효된 총 19 장 111 개조로 이루어진 지구상에서 다시는 전쟁이 발생해서는 안 된다는 신념을 가지고 있다. 국제평화 및 안전의 유지가 UN 의 기본 목적임을 헌장 제 1 장 제 1 조에 우선적으로 명시하고, 헌장 제 6 장에 분쟁의 평화적 해결과 제 7 장에 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 UN 의 집단적 조치를 규정하였다.

헌장 제 6 장은 국제 평화와 안보를 위태롭게 할 가능성이 있는 분쟁의 평화적 해결을 위한 제반 절차와 방법을 규정하고 있다. 이는 분쟁 당사자에 의한 직접 교섭, 국제사법재판소에 의한 사법적 해결, UN 안전보장이사회에 의한 중재 등을 통한 평화적 분쟁해결 방법을 제시하고 있다. 즉, 분쟁의 평화적 해결이 불가능할 시에는 UN 안전보장이사회의 결의에 의해 회원국이 제공하는 군대를 이용하여 분쟁에 직접 개입하여 이를 해결토록 규정하고 있다.

그러나 UN 헌장을 통한 분쟁해결 능력과 평화적 해결 방법은 실제적인 구속력이 결여되어 사실상 불가능하게 되었는데, 그 원인 중의 하나는 UN 헌장 제 7 장 평화위협에 대한 강제 조치인 UN 안전보장이사회 상임이사국들이 갖는 거부권(veto)행사 때문이라고 할 수 있다.

이사국들은 국익에 따라 거부권을 행사하기 때문에 UN 의 강제조치는 실효를 거두지 못하고 무기력하게 되고 UN 의 집단안전보장제도가 당초의 기대처럼 운영되지 못하자, UN 은 증가하는 무력분쟁에 탄력적으로 대처하기 위하여 새로운 형태의 분쟁해결 방법을 모색하게 되었다. 그 결과 ‘평화유지활동(PKO)’ 이라는 방식을 만들어 활용해 왔다. 이것은 UN 헌장 기초자들이 예상하지 못했던 분쟁해결 방법이며, UN 이 실천을 통해서 만들어낸 현실적인 방안인 것이다.

PKO 는 평화유지를 위한 구체적 수단을 확보하여 UN 안전보장이사회 상임이사국들의 거부권 행사를 방지해야 되겠다는 상황인식에 따라 창출

된 것이다. 제 4 대 UN 사무총장 합마술드는 이를 두고 PKO 의 UN 헌장상의 근거는 6.5 장이라고 하여 PKO 의 의의를 함축적으로 표현하였다.¹

제 2 차 세계대전 이후에 UN 헌장을 통한 분쟁해결 능력의 한계를 나타내었다. 헌장 제 6 장의 평화적 해결방법은 실제적인 구속력이 결여되어 분쟁해결이 사실상 불가능하였고, 헌장 제 7 장 평화위협에 대한 강제조치는 UN 안전보장이사회 상임이사국들의 잦은 거부권 행사로 무기력하게 되어 새로운 형태의 분쟁해결 방법을 모색하게 되었다.

PKO 는 헌장 제 6 장 보다는 강하고 제 7 장보다는 약한 형태를 취함으로써 평화유지를 위한 구체적 실행수단을 확보하였다. 이는 UN 안전보장이사회 이사국들의 거부권 행사를 방지해야겠다는 상황인식에 따라 창출된 현실적 대안으로서 세계평화를 추구하기 위하여 정치적으로 고안된 것이라 할 수 있다.²

UN 의 PKO 는 국제평화와 안전의 유지를 위한 새로운 유형으로 인식되고 있다. 그러나 UN 헌장의 기초자들이 예상하지 못했던 만큼, 활동의 창설, 편성, 지휘 및 통제, 임무수행 및 종료상의 원칙들을 둘러싼 국가간의견의 대립은 심각하여 그 원활한 활동이 저해되기도 했었으나, UN 은 PKO 를 계속하여 왔다.

냉전구조의 와해는 국제질서에 새로운 변화를 가져왔다. 미국과 소련의 양극체제로 상징되었던 이데올로기 중심의 국제관계는 경제적 측면을 중시하는 다극적 국제관계로 변하였다. 지역국가내의 갈등이 증폭됨에 따라 UN 의 국제평화와 안전에 대한 공헌도 증대하고 있다. 즉, 본질적인 면에서는 다소의 차이가 있겠지만 소수의 국가에 의한 국제질서의 운영방식이 약화되고 있는 반면, UN 이라는 큰 틀 안에서의 다수국가의 협력에 의한

¹ 안충준, “캐시미르전쟁과 한반도에서의 UN PKO 역할에 관한 연구”, 박사학위 논문, (경기대학교 대학원, 2002), pp.58~59.

² 송영선, “한국 PKO 정책 발전 방향 연구”, 연구보고서, (한국국방연구원, 1996), p.33.

국지적 분쟁의 해결이라는 새로운 방식이 정착되고 있는 현실이다.

그 결과 UN 의 평화유지기능은 점차 더 확대될 것으로 보이며 UN 을 통한 평화유지방안의 연구가 어느 때보다도 절실한 실정이다. 왜냐하면 강대국들이 주도하는 UN 의 권위 내에서 국제분쟁을 해결하지 못한다면 강대국들의 이해관계는 물론이고 분쟁 당사자들의 이해관계도 얹히어 지역분쟁이 분쟁지역만의 비극에 그치지 않고 다수 국가간의 비극으로 이어질 수 있기 때문이다.

UN 평화유지기능의 하나인 PKO 는 UN 헌장의 명시적 근거규정이나 구체적 활동원칙의 규제 없이 필요에 의해 생성, 발전되어 왔고 비록 제한된 역할이기는 하지만 세계평화와 안전의 유지 및 분쟁억제에 성공적인 역할을 수행하여 UN 의 주요한 업적의 하나로 평가 받고 있다.

PKO 는 적대국 사이, 한 국가 내의 적대적 사이 또는 한 국가 내의 당사자간의 분쟁을 통제하고 해결하기 위해서 당사자들의 동의와 국제적인 지휘체계 아래 무장 또는 비무장의 다국적 군사 또는 비군사 요원들이 실시하는 활동을 의미한다.

이러한 의미의 PKO 탄생은 각국의 분쟁을 평화적으로 해결하여 지구상에 항구적인 평화체제를 정착시켜야 되겠다는 인류의 공동선(共同善)에서 출발하였으며, 이러한 개념의 시작은 제 1 차 세계대전 종료 후 창설된 국제연맹이 국제성을 띤 분쟁해결의 효시라고 할 수 있다.³

UN 의 PKO 를 이해하기 위해서는 용어에 대한 개념부터 명확히 이해하는 것이 필요하다. UN 헌장 제 1 장에서 언급하고 있는 ‘평화유지(To maintain peace)’ 와 국제 평화유지활동(Peace-Keeping Operations)에서 사용하고 있는 ‘평화유지(Peace-Keeping)’ 라는 용어가 한국어로 번

³ 이러한 배경으로 탄생한 최초 PKO 는 1948 년 5 월 UN 안전보장이사회 결의 제 50 조에 의거 설립된 UN 예루살렘 정전감시단(UNTSO : Unites Nations Truce Supervision Organization)이다.

역시에는 모두 동일용어인 ‘평화유지’로 번역되고 사용할 수 밖에 없어 그 출발에서부터 개념의 혼란에 직면하게 된다.

UN 헌장에서 언급하고 있는 국제평화유지(To maintain International Peace)의 개념은 UN 헌장상의 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 펼치고 있는 예방외교(Preventive Diplomacy), 평화조성(Peace Making), 평화유지(Peace Keeping), 평화강제(Peace Enforcement), 평화재건(Peace Building) 등의 다섯 가지 개념을 포괄하는 총체적인 개념이라고 할 수 있다. 국제 평화유지활동(Peace-Keeping Operations)에서 사용하고 있는 평화유지활동(Peace-Keeping Operations)이란 ‘분쟁이 악화되어 당사자간의 자체해결이 곤란한 지역에 각국에서 자발적으로 파견한 군사 및 민간요원에 의해 비강제적인 수단을 통하여 국제평화 및 안전의 유지, 회복을 돕기 위한 UN 주도의 분쟁 해결 활동’이라고 정의할 수 있다.⁴

그러나 이러한 PKO 에 대한 보편적 정의는 없고 다양한 정의만 혼재하고 있다. 왜냐하면, PKO 의 법적 근거의 부재와 시대와 상황에 따른 PKO 의 가변성에 기인하기 때문이다. 따라서 PKO 에 대한 정의는 국제정치의 현실에 부합되게 하는 것이 의미가 있겠다.

냉전시대의 PKO 에 대한 정의는 국제평화연구소에서 정의한 ‘질서를 복원하고 유지시키기 위하여 국제적으로 조직되고 감독되는 다국적 군인, 경찰, 민간인을 사용한 제 3 자의 개입을 통해 분쟁당사국의 적대행위를 예방(prevention), 봉쇄(containment), 조율(modulation), 종결(termination)하는 활동이다.’가 가장 넓게 인용되고 있다.⁵

그러나 이는 1988 년 이전에 설치된 PKO 에는 적합하나 오늘날과 같이

⁴ 강만섭, “우리나라의 PKO 정책 발전 방향”, 『군비통제논단』 제 25 집, (국방부, 1999), p.128.

⁵ International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook* (New York : Pergamon, 1984), p.22.

다양한 형태로 분쟁이 나타나는 시대에는 부적합하다. 왜냐하면 PKO 가 냉전시대와는 달리 강대국의 거부권으로부터 자유로워지면서 PKO 설치가 용이해져 분쟁해결을 위해 더욱 강력한 접근법이 허용되기 시작하였기 때문이다.

따라서 탈냉전 시대에는 더욱 적극적이고 간섭주의적으로 UN 이 변화하였으며⁶, 이러한 맥락에서 머릭 고울딩(Marrack Goulding)은 PKO 를 ‘잠재적이거나 진행중인 국제적 분쟁 또는 다분히 국제적 차원을 가진 국내적 분쟁을 조정하고 해결하기 위하여 UN 의 명령하에 분쟁당사자의 동의로 국제요원(군인, 민간인 등)이 배치되는 UN 의 현지 활동’ 이라고 정의하였다.⁷

이는 국내적 분쟁에 대한 UN 의 개입을 시사하고 있으며 분쟁예상지역에서도 적극적인 행동을 취하자고 제안했다는 것에 의미가 있다. 즉, PKO 의 개념을 보다 진보적으로 확대했다고 평가 할 수 있다.

그러나 탈냉전 시대에는 보다 적극적이고 포괄적인 개념의 정의가 요구된다. 그래서 전(前) UN 사무총장 갈리는 PKO 를 ‘평화유지는 UN 이 모든 관련된 분쟁 당사자들의 동의를 얻어 UN 군, 경찰관, 민간인 까지도 포함하여 분쟁현장에 이들을 배치시키는 것으로서, 분쟁의 예방과 평화조성을 위한 가능성을 확대하는 기술’ 이라고 정의하였다.

위에서 살펴본 바와 같이 PKO 는, 분쟁 해결을 위하여 매일 새로워져야 하는 상황 하에 있다. 따라서 PKO 에 대한 정의는 시대와 상황에 따라 다양하게 변하고 있음을 알 수 있다.

그러나 근본적으로 PKO 의 공통영역, 즉 활동지역, 수단, 방법, 참여 및 운용주체 등과 같은 공통요소를 포함하여 개념을 정의하면 ‘PKO 란 UN

⁶ Jeremy Genifer, *Towards a Concept of UN Maritime Operation*, Arms Control, Vol.13, No.3 (Dec, 1992), p.333.

⁷ Marrack Goulding, *The Changing Role of the UN in Conflict Resolution and Peacekeeping*, Speech at Singapore Institute of Policy Studies (March 13, 1991), p.9.

이 행하는 결의에 의거하여, 국가간의 분쟁이나 국제적으로 영향을 줄 수 있다고 판단되는 국내분쟁을 예방 및 해결하고, 분쟁지역의 평화를 유지 또는 발전시키기 위하여 UN 회원국들이 자발적으로 군대, 경찰, 민간인을 분쟁지역에 파견하여 국제평화 및 안전을 유지, 회복하기 위한 UN 주도의 분쟁해결을 위한 활동이다.’ 라고 할 수 있겠다.

2. PKO의 변천 과정

UN 주도의 최초의 PKO 인 UN 예루살렘 정전감시단(UNTSO : United Nations Truce Supervision Organization)은 1948년 6월 제2차 세계대전 중에 이스라엘 등 아랍제국 사이에 체결된 정전협정을 감시하기 위하여 팔레스타인 지역에 파견된 것으로, 이들은 인근 지역의 평화유지군에 대한 지원 업무도 동시에 수행하고 있다.⁸

이러한 UN의 PKO는 1948년부터 1987년까지 40여년 동안 13건의 PKO가 설치된 반면, 냉전이 종식된 1988년 이후 현재까지 40건 이상의 PKO가 설치되었다.

이는 냉전체제 붕괴 이후 민족, 종교, 영토, 자원, 기타 문제로 인하여 범세계적으로 다양한 형태의 분쟁이 확산됨에 따라 PKO의 수요가 급증하였기 때문이다.

1) 설치빈도로 구분한 PKO 변천 과정

UN의 PKO 활동은 2006년 현재 58년의 역사 속에서 몇 차례 발전과정을 겪어 왔다.

⁸ 정성 외, “한국 PKO 발전방향 연구”, 연구보고서, (국방대학교 합동참모대학, 2002), p.12.

이는 설치빈도에 따라 다음과 같이 생성기, 활성화기, 쇠퇴기, 침체기, 전환기 등 다섯 단계로 구분하고 있다.⁹

(1) 생성기(1948년~1955년)

생성기의 PKO 는 UNTSO 를 시작으로 1949 년 인도와 파키스탄의 카슈미르지역 정전감시를 목적으로 설치된 UN 인도-파키스탄 감시단 (UNMOGIP : United Nations Military Observer Group in India and Pakistan) 활동을 들 수 있다.

주로 비무장한 군 감시단(MO : Military Observer)에 의한 정전감시를 주목적으로 하였으며, 2 차 세계 대전 이후 식민지화 과정에서 발생한 분쟁을 조기에 해결할 목적으로 설치되었다.

이 시기에는 지금과 달리 UN 안전보장이사회가 모든 활동을 주도하고, UN 정규예산에서 PKO 비용을 부담하였다.

(2) 활성화기(1956년~1967년)

1957년 이후 1967년까지 약 10년간은 UN PKO 의 활성화였다. 기간 중 총 8 건의 PKO 가 설치되었으며 이 중 4 건은 평화유지군(PKF) 활동이었고, 다른 4 건은 군 감시단(MO) 활동이었다.

특히 1956년 중동지역 분쟁을 종료시키고 휴전을 감시하기 위해 최초로 소화기를 장비한 평화유지군(PKF)을 파견한 UN 긴급군(UNEF : United Nations Emergency Forces)은 UN PKF 에 대한 위상을 확립하게 된 좋은 계기가 되었다.¹⁰

그러나 이러한 PKO 의 증가와 함께 평화유지와 관련된 제반 사항에 대한 논란이 가열되기도 하였는데, 특히 평화유지군(PKF)의 합법성 문제,

⁹ 국방부, 『UN 평화유지활동(PKO)의 실체』 (경영문화사, 1994), pp.42~43.

¹⁰ 이는 각국이 단위부대별로 활동하는 현재의 평화유지군(PKF)의 원형이다.

PKO 창설에 관한 UN 안전보장이사회와 총회의 권한 문제, 사무총장 역할의 범위문제, 재정문제 등에 대한 이견이 대두되어 PKO의 전도를 흐리게 하는 요인이 되었다.

(3) 쇠퇴기(1968년~1978년)

이 기간 중에는 활성화 때와는 달리 PKO가 단 3건만이 설치되었으나, 1973년의 제2차 UN 긴급군(UNEF)은 그 결과로 보아 PKO 역사상 가장 성공적인 PKO로 꼽힌다.

이 기간 중 대두된 PKO 관련 문제로는 정부가 완전히 통제권을 상실하고 비정규군이 점령한 지역에서의 임무수행, UN 안전보장이사회 상임이사국간의 협력 부재, 무력충돌의 외중에서 PKO의 무력제한 등이었다.

(4) 침체기(1979년~1987년)

1978년 UN 레바논 임시군(UNIFIL : United Nations Interim Force In Lebanon)이 설치된 이후 약 10년간은 세계 어느 곳에서도 PKO가 설치되지 않았다.

이는 평화유지군(PKF)을 파견해야 할 분쟁지역이 없어서가 아니고 UN 레바논 임시군(UNIFIL)의 실패가 PKO의 전도에 부정적인 영향을 끼쳤을 뿐만 아니라 UN 자신이 목적의식과 평화유지에 대한 정치적 의지를 상실했었기 때문이다. 또한 무엇보다 강대국, 즉 UN 안전보장이사회 상임이사국들의 거부권 행사가 빈번하여 PKO 역시 근본적인 침체를 면할 수 없었던 것이다

(5) 전환기(1988년~현재)

이 시기에는 PKO 수요가 가장 크게 증가하였고 활동 범위와 내용 등 질적인 면에서도 일대 변혁이 일어났다. 왜냐하면 1980년대 중반이후

‘고르바초프 신사고’의 영향으로 냉전구조가 와해 됨에 따라 UN 안전보장이사회 상임이사국 간에도 협력분위기가 조성되었으며, 그 결과 UN은 보다 적극적으로 PKO에 임할 수 있게 되었기 때문이다.

탈냉전은 UN의 무기력함을 한꺼번에 바꿔버리는 계기가 되었으며 UN을 분쟁의 예방과 해결 및 평화유지에 대한 중심적 기구로 부상하게 하였다.¹¹ 이 시기에는 한국군도 최초로 소말리아 활동단(UNOSOMII: United Nations Operation in Somalia II)에 참가하였다.¹²

2) 냉전시대와 탈냉전시대로 구분한 PKO의 변천

위에서 살펴 본 바와 같이 PKO는 국제정세, 특히 강대국으로 구성된 UN 안전보장이사회의 결정에 의해 설치 빈도가 영향을 받았다.

이를 다시 크게 두 가지 시기로 구분하여 보면 제 1 세대인 냉전시대의 PKO와 제 2 세대인 탈냉전시대의 PKO로 구분할 수 있다.¹³

냉전시 UN은 주로 국가간의 분쟁, 특히 국경선 조정 문제에 주로 개입하였다. UN은 외국군의 철수를 감시하고 완충지대의 형성이나 관측소 및 검문소 운용을 통하여 휴전을 감시하기 위한 협의의 평화작전으로서 PKO를 전개하였다.¹⁴

그러나, 탈냉전 후 UN은 주로 국가내부의 분쟁에 개입하였다. 따라서 냉전시기의 PKO가 주로 ‘평화유지의 임무’를 수행 함으로써 현상유지

¹¹ Boutros-Ghali, *An Agenda Peace : Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacebuilding*, (New York : UN, 1992), 제 14 항, 제 15 항.

¹² 한국은 ‘상륙수부대’의 이름으로 1993년 7월부터 1994년 3월까지 공병부대병력 252명이 UNOSOMII에 참가하였다.

¹³ 김열수 외, “탈냉전 시대의 PKO 추세와 한국의 대응방향”, 『국방연구』 제 40 권, (1997), pp.126~129.

¹⁴ 김열수, 『국제기구를 통한 분쟁관리』 (오름, 2000), pp.101~102.

의 성격을 가졌다면 탈냉전시기에는 ‘평화재건’ 임무를 수행하여 평화적 변화의 성격을 견지하여 왔다.

(1) 냉전시대의 PKO (제 1 세대 PKO)

냉전시대의 PKO 는 UN 팔레스타인 정전감시단(UNTSO)를 효시로 1980년대 후반까지 약 40년 동안 총 13회가 설치되었다.

이 시기의 PKO 는 모든 관련 당사자의 동의 획득, 회원국들의 경비 공동 분담과 자발적 참가, 최소한의 무력 사용, 분쟁의 통제 및 해소 등의 보조적인 역할을 수행하였다.

정치적 협상이 진전될 수 있는 여건 조성으로 평화조성 노력을 지원하는 저강도 군사활동으로서 내전 지역 내 완충지대 형성, 정전감시 등도 포함된다. 따라서 냉전기 UN PKO 의 성패는 주재국의 협력과 효과적인 UN 보고체제유지에 의하여 결정되었다.

냉전기 PKO 의 주요 특징은 첫째, UN 긴급군(UNEF)이 창설되어 본격적인 군사력이 개입되고 둘째, 군인위주의 활동으로 경찰과 민간인의 참여가 극히 저조하였으며 셋째, 주요임무가 군사감시요원(MO)과 평화유지군(PKF)에 의한 정전감시, 완충지대 통제, 병력철수 감시였으며 넷째, 비교적 소규모 인원인 4,000~7,000 명으로 편성되었으며 다섯째, 설치된 지역 중 절반이상이 중동 지역이었고 여섯째, 일부 PKO 에서 강대국의 PKO 참여가 제한되고 일곱째, UN 군에 의한 반정부군에 대한 무력사용 허용설치가 취해져 평화유지에 대한 문제점이 발생하였다.

이러한 냉전기의 PKO 는 국제적인 탈냉전 분위기와 이에 따른 분쟁 양상의 다양화 및 증가로 인한 적극적인 분쟁해결방법을 찾게 되었고, UN 안전보장이사회의 거부권 행사의 감소로 인해 탈냉전기 PKO 라는 새로운 개념을 탄생시켰다.

(2) 탈냉전시대의 PKO (제 2 세대 PKO)

이 시기의 PKO 는 1988 년에 설치된 UN 아프가니스탄 · 파키스탄 주전단 (UNGOMAP : United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakisitan)으로부터 현재까지 설치된 모든 PKO 를 통칭한다. 개념적으로도 UN PKO 는 UN 의 존재를 현장에 시연하고, 분쟁의 예방과 평화조성을 위한 가능성을 확대하는 개념을 갖게 되었다.

이 시기에는 제 1 세대 PKO 와는 달리 강건하고 확대된 발전된 형태의 평화유지라는 새로운 인식이 시작되었다.

제 1 세대와 비교하여 가장 큰 변화는 평화유지임무를 수행시 분쟁 당사자들이 UN 군이 자국에 들어오는 것에 대한 동의를 무효로 한다 해도 시작할 수 있다는 것이다.¹⁵

냉전 종식 후, 새로운 임무는 평화유지의 새로운 세대의 다기능적이고 복잡한 본질과 임무환경의 변화를 반영하였다.

UN 안전보장이사회는 국가내부의 분쟁에서 비협력적인 정치적 환경에서 수행 해야 할 임무들을 하게 되어 더 이상 평화해결에 앞서 이전의 정치적 조건들을 더 이상 고려하지 않게 된 것이다.

임무는 활발하지 않은 완충지역의 평화유지보다는 더욱 복잡해졌으며 불안정한 환경에서 보다 적극적인 장비가 갖추어진 강력한 UN 군을 요구하였다. 당사자들의 완전한 동의 없이 평화유지 임무를 UN 이 수행하는 것은 제 2 세대 평화유지 임무들에 대한 개념적인 원인이 되었다.

(3) 냉전시대와 탈냉전시대의 PKO 비교

냉전시대의 PKO 는 정치적으로 매우 호의적인 상태에서만 성공 할 수 있는 것으로 인식되었다.

¹⁵ Trevor Findlay, *Challenges for The New Peacekeepers* (Oxford University Press, 1996), p.12.

이 시기의 PKO 의 목적은 평화조성 및 유지에 있었으며, 활동이 단순하고 정치·군사적 측면의 성격이 강하였다. 또한 강대국의 참여가 배제되었고, PKO 의 대상은 대부분 국가간의 분쟁이었다.

전통적 평화유지의 개념하에 비무력적 감시활동과 PKF 가 운용되었으며, 주요 임무는 분쟁확산 방지, 병력철수 감시, 평화조성 가능성 확대, 정전활동 및 감시, 완충지대 통제, 협상유도 등이었다.

탈냉전시대의 PKO 는 UN 에 의한 군사적 기획이었으나, 지휘통제구조가 미약하였고 강제에 대한 운용법이 없어 오히려 냉전시대의 평화유지 지침에 따라 사용되었다.

이 시기의 PKO 의 목적은 평화강제 및 재건 그리고 예방외교로서, 활동 성격도 냉전시대의 PKO 보다 매우 복잡하고 다양해졌으며 활동 성격 또한 경제·사회적인 측면도 가지게 되었다.

주요 활동 임무도 강제적 수단과 방법을 통한 평화획득, 국가기반시설 구축, 행정감독 및 지원, 군비통제, 감시, 분규예방, 인도주의 활동, 무기회수 및 파괴, 정파간 무장해체, 선거감시 및 관리 등이 새로이 추가되었다.

강대국의 참여는 현저히 증가하였으며 PKO 대상도 국가간 분쟁에서 대부분 국내분쟁이 되었다. 이러한 냉전시대와 탈냉전시대의 PKO 를 비교하면 <표 2-1> 과 같다.

〈표 2-1〉 냉전시대와 탈냉전시대의 PKO 비교

구 분	냉전시대의 PKO (제 1 세대)	탈냉전시대의 PKO (제 2 세대)
기 간	1945 년~1987 년	1988 년~현재
개 념	전통적 평화유지	종합적 평화유지
활동 유형	비무력적 감시활동과 PKF	제 1 세대 PKO + 평화강제
권한 부여	UN 안전보장이사회 또는 총회(이중적)	UN 안전보장이사회(단일화)
활동의 복잡성	단순	복잡, 다양
활동 성격	정치적, 군사적	제 1 세대 + 경제·사회적
활동 목적	평화조성 및 유지	평화강제 및 재건, 예방외교
강대국 참여여부	배 제	현저히 증가
PKO 설치원인	대부분 국가간 분쟁	대부분 국내 분쟁
주요 임무	정전활동 및 감시, 완충지대 통제, 병력철수 감시, 협상 유도, 분쟁확산 방지, 평화조성 가능성 확대, 기타	분규예방, 선거감시 및 관리, 인도주의활동, 무기회수 및 파괴, 정파간 무장해체, 군비통제, 감시, 행정감독 및 지원, 국가기반시설 구축, 강제적 수단과 방법을 통한 평화획득, 기타

출처 : 국방부, 『UN 평화유지활동의 재조명』(법신사, 1995), p.189,
김열수, 『국제기구를 통한 분쟁관리』(오름, 2000), p.82.
의 다수의 관련 서적과 논문에서 발췌하여 재구성한 것임.

제 2 절 PKO 의 유형 분류와 운용 원칙

1. PKO 의 유형 분류

최근에는 PKO 의 새로운 참여자인 각종 국제기구, 인도주의 단체, 비정부기구, 인권단체, 언론매체, 민간경찰 등 더욱 다양해지고 있으나 여기서는 임무와 기능에 따른 종류에 대하여 고찰해보겠다.

국제분쟁 해결의 수단으로서 주로 사용 되고 있는 PKO 는 그 종류의 분류가 학자마다 다르나, 일반적으로 다음과 같이 분류될 수 있다.¹⁶

1) 임무에 따른 분류

(1) 군 감시단(MO)

군 감시단은(MO)은 대부분 비무장의 군 장교로 구성되며 주요 임무는 정전협정 이행상태의 감독과 분쟁 당사자간을 중재하는 것이다.

UN 안전보장이사회 결의에 의해서 임무가 부여되며, 필요시 중요지역의 순찰, 적대 세력간의 국지적 교섭, 부가적인 임무도 필요시 부여 된다.

UN 골란고원 정전감시군(UNDOF : United Nations Disengagement Observer Force)의 운용 통제하에 있는 골란고원 감시단(OGG : Observer Group Golan)이 그 대표적인 예이다.

(2) 평화유지군(PKF)

평화유지군(PKF)은 개별 참여국에 의해 편성되고, 작전을 직접 수행하는 전투부대(보병)와 전투근무지원부대(공병, 정보통신, 의무, 헌병 등)로

¹⁶ 이태엽, “유엔평화유지활동에 관한 연구 : 한국의 PKO 의 발전방안을 중심으로”, 석사 학위논문, (서울대학교 대학원, 1996), p.8.

구성되며 UN 의 지휘하에 PKO 활동을 실시하는 무장부대이다. 무장의 정도는 UN 사무총장이 임무를 고려하여 정하나, 통상 방어용 무기로 경무장 하되 무력사용은 허용되지 않는다.

이의 최초 활동은 1956 년 팔레스타인 지역에서 이집트와 이스라엘간의 정전감시 및 완충지대 형성 임무를 수행한 UN 긴급군(UNEF-II)이며 이외에도 소말리아 활동단(UNOSOM-II), 동티모르지역 활동단¹⁷이 있다.

(3) 혼성 PKO

혼성 PKO 는 군 이외에도 민간부분이 함께 PKO 에 참여하는 형태이다.

탈냉전시대에서 PKO 는 민간부문활동이 중시되었는데, 이는 UN 이 개입하는 분쟁의 성격과 밀접한 관련이 있으며 국가간의 분쟁보다는 국내분쟁이 주종을 이루기 때문이다.

이러한 국내분쟁을 겪는 국가는 무력충돌 이외에 경제·사회적으로 많은 어려움에 처해 있으며, 이러한 상황에 UN 이 개입시에는 군사적 활동뿐만 아니라 새 정부 출범을 위한 임무를 수행할 것이 요구되었다. 이 때문에 민간 전문요원의 역할이 점차 중요해져 혼성 PKO 로 임무를 수행하게 되었다.

1991 년 캄보디아에 설치된 UN 캄보디아 임시행정기구(UNTAC : United Nations Transitional Authority in Cambodia)¹⁸ 가 대표적이다.

¹⁷ 1999 년 UN 안전보장이사회는 인도네시아 정부의 요청으로 동티모르에 다국적군 설치를 승인하였으며 같은 해 10 월에 UN 은 동티모르 과도행정기구(UNTAET : United Nations Transitional in East Timor)의 설치를 승인 후 2000 년 2 월 8,300 여명의 UN 평화유지군(PKF)이 다국적군을 대체하여 전개하였다. 한국은 1999 년 다국적군의 주도국인 호주로부터 파병요청을 받고 현지 치안유지에 기여하고자 PKO 에 최초로 보병부대를 파견하였다.

¹⁸ UNTAC 는 군 및 민간요원 23,500 여명이 투입하여 정전 및 인권감시, 난민송환, 선거 실시 등 행정지원을 통하여 캄보디아 정부수립을 지원 후 1993 년 9 월에 철수하였다.

2) 기능에 따른 분류

앞서 <표 2-1>에서 살펴본 바와 같이 시기에 따라 냉전시와 탈냉전시로 구분 할 수 있으며, 활동성의 복잡성에 따라 전통적 PKO 와 확장된 PKO 로 구분 할 수 있다.

성격이나 목적에 따라 2 개 세대 또는 3 개 세대로 구분하기도 하며 활동의 성격에 따라서 평화조성, 평화유지, 예방외교, 평화재건, 평화강제 등으로 구분 할 수 있다. 이러한 구분은 PKO 가 독립되지 않고 상호 복잡하게 연관되어 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

3) PKO 의 유형

PKO 의 개념은 국제정세의 변화에 따라 다양하게 발전하였으나 공통적인 기능을 가지고 있다.

지역 주민에게 봉사활동을 수행하는 인도주의적 활동, 국내분쟁에서의 법과 질서의 유지와 완충자와 중재자로서의 역할 수행, 정전협정 준수 여부 감시 등은 시대와 정세는 변해도 PKO 의 기능으로서 항상 이어져 왔다. 이러한 기능은 다음과 같이 크게 5 가지 유형으로 구분할 수 있다.¹⁹

(1) 평화조성(Peace Making)

평화조성(Peace Making)은 분쟁이 발생하기 전에, 즉 현행 또는 잠재적 분규가 무력을 수반한 분쟁으로 확산되지 않도록 사전에 평화유지군(PKF)이나 군 감시단(MO)을 해당 지역에 전개하거나 분쟁 당사자간 평화적 해결을 위한 협상을 수락하도록 유도하는 활동으로 주로 외교적 수단에 의해 수행 된다.

¹⁹ 국방부, '유엔평화유지활동' <http://www.mnd.go.kr>, (검색일:2006.2.11).

이에는 예방적 조치(Preventive Action)가 행해지는데 이는 무력충돌로 발전되기 이전에 분쟁 당사국 및 단체의 일부 요청만으로 분쟁 지역에 평화유지군(PKF)을 사전 배치하거나 인권 증진활동 등을 통해 분쟁을 억제하는 활동이다.

평화조성은 분쟁중인 정치집단의 단절된 상호활동을 회복하도록 분위기나 여건을 만드는 것으로 정전협정이나 평화협정 등이 이에 해당한다. 또한 이러한 협정의 유지와 준수를 위하여 공평한 제 3 자에 의해 UN 이 평화유지군(PKF)이나 군 감시단(MO)을 파견 할 수 있다.²⁰

1995 년 마케도니아 국경지역 안정을 위해 배치된 UN 예방 전개군(UNPREDEP : United Nations Preventive Deployment Force)이 대표적인 예이다.

(2) 인도적 구원(Humanitarian Assistance)

분쟁상황 하에서 UN 및 민간기구의 인도적 구호활동과 난민 귀환을 지원하고 인권이 침해 당하지 않도록 감시하는 활동으로 사태가 심각해져 대규모 재난이 예상 시에는 당사국의 동의가 없어도 활동을 전개하기도 한다.

1992 년 유고지역에 전개된 보스니아 UN 보호군(UNPROFOR : United Nations Protection Force)은 인도적 구원을 목적으로 최초로 전개된 PKO 이다.

(3) 평화유지(Peace Keeping)

평화유지(Peace Keeping)는 무력충돌로 발전한 지역분쟁을 조기에 평

²⁰ UN 헌장 제 6 장에는 평화조성은 평화적 수단을 통해 적대적인 집단들을 협상으로 이끌어내는 활동으로 이러한 수단에는 사실조사, 협상, 중재, 조정, 중재재판, 사법적 해결 등 6 가지로 명시되어 있다.

화적으로 수습하기 위하여 당사자가 정전협정이나 평화협정을 준수토록 평화유지군(PKF)이나 군 감시단(MO)에 의한 휴전 및 정전감시, 완충지대 통제, 군대해산, 무장해제 등의 임무를 수행하는 것이다.

평화유지(Peace Keeping)의 목적은 분쟁의 확대 가능성을 예방하고, 평화조성의 여건을 보장하는 것으로 PKO의 대부분이 이에 해당한다.

(4) 평화강제(Peace Enforcement)

휴전합의 후 분쟁 당사자가 협정을 일방적으로 파기하거나 군사행동을 강행 할 경우 UN이 헌장 제 7 장을 근거로 평화유지군(PKF)을 투입하여 강제적으로 분쟁을 해결하는 활동이다. 즉, 평화적 수단에 의한 분쟁처리 방식이 실효가 없다고 판단될 경우에 강제력을 동원하여 분쟁을 해결하는 것이다. 그러나 평화강제가 PKO라고 할 수 있는가에 대해서는 냉전 이후 지금까지 논란이 계속 되고 있다.

1960년 이후 콩고지역 내전 종식을 위해 활동한 UN 콩고 활동단(ONUC : United Nations Operation in Congo)이 최초의 평화강제 활동이었다.

(5) 평화재건(Peace Building)

분쟁종식 후 평화와 안정이 지속적으로 유지되도록 인도적 구호활동, 군대 해산·창설, 경제재건, 선거지원 등의 활동으로 국제사회의 유·무형적 지원을 계속하는 것으로서 분쟁 당사국에 대한 UN의 정치·경제·사회적 지원이 평화재건의 관건이다.

UN의 평화재건활동은 PKO요원뿐만 아니라 세계식량계획(WFP : World Food Program)²¹, 세계보건기구(WHO : World Health

²¹ 1961년 UN 총회와 FAO(Food and Agriculture Organization : 국제연합식량농업기구)의 결의에 따라 설립, 1963년부터 기능을 발휘하였다. 주요 활동은 식량원조와 긴급구

Organization)²², UN 국제연합아동기금(UNICEF : United Nations Children's Fund)²³ 등 UN 의 각종 국제기구와 국경없는 의사회, 비정부기구(NGO : Non-Governmental Organization)²⁴ 등에 의해 수행되어지기도 한다.

2002 년의 서부 사하라의 선거감시단(MINURSO : United Nations Mission for the Reterendum in Westen Sahara)이 그 좋은 예이다.

2. PKO 의 운용 원칙

UN PKO 는 UN 헌장의 명문화된 근거가 있는 것이 아니고 실제 활동

호활동이며, 이를 통해 저개발국의 경제개발을 촉진시키는 것이 목적이다. 일용품·현금·용역의 기부를 포함하는 WFP 는 수혜국들이 균형을 유지하고 식량조달의 어려움을 극복하는 데 중점을 둔다. 1995 년 10 월 북한 평양시에 최초로 WFP 상주사무소를 개소하고, 같은 해 11 월 36 만 명의 한 달 양식에 해당하는 쌀을 원조하였다.

²² 1946 년 61 개국의 세계보건기구헌장 서명 후 1948 년 26 개 회원국의 비준을 거쳐 정식으로 발족하였다. 1923 년에 설립한 국제연맹(League of Nations) 산하 보건기구와 1909 년 파리에서 개설한 국제공중보건사무소에서는 약물을 표준화하고, 전염병을 통제하며 격리 조치하는 업무를 수행하였다. WHO 에서는 이 업무를 이어받아 세계 인류가 신체적·정신적으로 최고의 건강 수준에 도달하는 것을 목적으로 활동한다. 이를 위해 중앙검역소 업무와 연구자료 제공, 유행성 질병 및 전염병 대책 후원, 회원국의 공중보건 관련 행정 강화와 확장 지원 등의 일을 맡아 본다.

²³ 1946 년 12 월 국제연합총회의 결의에 따라 전쟁 피해 아동과 청소년들의 구호를 위해 설립된 기구이다. 처음 명칭은 국제연합국제아동구호기금(United Nations International Children ' s Emergency Fund)이었으며, 1953 년에 현재의 명칭으로 바꿨으나, UNICEF 라는 약칭은 그대로 쓰고 있다. 이 단체는 어린이의 생활개선에 기여한 공로가 인정되어 1965 년 노벨평화상을 수상했다.

²⁴ 개인이나 민간단체가 연합하여 국제적 기관을 조직한 INGO(International Non-Governmental Organization : 비정부간 국제기구)와 같은 뜻으로 사용되는 경우가 많다. 국제연합헌장에 따라 국제연합경제사회이사회의 자문기관으로 인정받고 있다.

경험을 통하여 일반적으로 적용되는 원칙을 가지고 있다. 즉, UN 이 PKO 가 분쟁해결의 수단으로서 냉전구조에 흡수되어 제 기능을 발휘하지 못하는 상태가 되지 않도록 하는 과정에서 각종 시행착오를 반복하며 형성된 원칙이라 할 수 있다.

UN 주도하에 실시하는 PKO 의 기본적인 특징으로는 먼저 자국의 입장을 고려하여 참여 여부를 결정하고, 분쟁 당사자간의 이해관계 때문에 변동사항이 발생할 수 있으며, 특히 임무수행간 무력사용에 제한을 두거나 중립성과 신뢰성 유지에 기초를 두고 행동한다는 것 등을 들 수 있다. 이러한 특징을 기초로 UN 은 평화유지군(PKF)을 편성하고 임무를 부여하며, 임무수행간 다음과 같은 원칙들을 적용한다.²⁵

1) 동의성의 원칙(The principle of Agreement)

동의성의 원칙은 PKO 설치를 결정하는 UN 의 동의, 분쟁당사국의 UN 의 PKO 설치에 대한 동의, PKO 구성을 위한 참여국가들의 동의가 있어야 한다는 것을 의미한다.

그러나 근래에는 PKO 의 강화추세와 함께 이러한 원칙의 준수에 대하여 논란이 일고 있다. 즉, 분쟁의 한쪽 당사자의 동의만 있을 경우, 다른 쪽 당사자가 PKO 에 동의하지 않더라도 국제평화와 안전을 위해서는 PKO 를 설치할 수 있다는 것이다.²⁶

그러나 이는 비강제성의 원칙에 위배되는 것으로 UN 은 헌장 제 7 장에만 근거한 ‘평화강제’는 분명 ‘평화유지’에 속하지 않는다는 입장을 취해 전통적 평화이미지를 보존하면서 PKO 를 유지하고 있다.

²⁵ 국방부, 앞의 책, pp.11~14.

²⁶ United Nations, *The Blue Helmets* (New York : United Nations Department of Public Information, 1996), p.5.

대부분의 PKO 활동은 분쟁당사국의 동의 하에 설치되며, 이를 근거로 UN 은 원활한 임무수행을 위하여 주둔국과 주둔국 지위협정(SOFA : Status of Forces Agreement)을 체결한다.²⁷ 집단안보에서는 강제행동을 수반하는데 있어서 침략자의 동의는 불필요하나, PKO 는 국가의 주권을 존중하며, 관련국가에 의해서 동의된 역할만을 수행한다.²⁸

2) 중립성의 원칙(The principle of Neutrality)²⁹

PKO 는 분쟁당사국 어느 쪽에도 치우치지 않고, 정치·군사적으로 객관성과 공정성 유지가 성공적 임무수행의 관건이므로 통상 분쟁국과 어떠한 형태로든 이해관계가 있는 국가의 참여는 배제 한다.

그러나 근래의 PKO 는 국내의 갈등 해결이 주임무라서 중립성을 훼손할 여지가 많다. 이러한 문제의 해결을 위하여는 PKO 요원은 행정가, 조정가, 집행자로서의 능력을 갖추어야 하겠다. 따라서 외교, 분쟁해결, 중재 등 임무수행을 위한 준비가 선행되어야 한다.

최근에는 국제분쟁의 해결수단으로서 분쟁당사국 이외의 국가나 국제기관이 중재로서 분쟁을 해결하고자 하는 시도가 이루어지고 있으며, 이는 PKO 설치 이전에 최소한의 노력으로서 조치 가능한 것으로 바람직한 분쟁 해결방법이라 할 수 있다.

3) 비강제성의 원칙(The principle of Spontaneity)

전통적 PKO 는 PKO 참여 인원 자신의 활동은 방어를 위한 최소한의

²⁷ 예외적으로 UN 헌장 제 7 장을 적용할 경우에는 동의절차가 생략 될 수 있다.

²⁸ 김경보, “한국의 UN 평화유지활동 참여의 문제점과 발전방안”, 석사학위 논문, (인천대학교 행정대학원, 2000), p.10.

²⁹ UN 에서 가장 강조하는 것이 ‘중립성의 원칙’ 이다.

무력사용만 허용하며, 분쟁당사국이 원하지 않으면 무력사용을 통한 강제적 해결은 지양한다.

그러나 협정위반의 대상자가 명확 시에는 UN 은 UN 결의를 통하여 PKO 요원들에게 평화강제권을 부여 하여 지속적인 임무수행을 가능하게 조치 한다.

4) UN 주도의 원칙(The principle of UN' s leading)

PKO 는 UN 주도하의 활동이므로 특정 참여국이 이를 간섭하거나 파견 중 해당 정부의 정책에 관여해서는 않되고, 국제사회의 집단의지가 조화롭게 반영되어야 한다.

따라서 PKO 파견요원은 현지 활동에 대한 어떤 지휘통제도 할 수 없으며, 오직 UN 안전보장이사회로부터 권한을 위임 받은 사무총장의 지휘통제를 받아야 한다.

5) 자발적 참여의 원칙(The principle of Spontaneous Participation)

모든 PKO 는 해당 참여국의 자발적 결정에 의해 파견하고 철수 할 수 있다. 따라서 강대국들의 강요나 강제력이 발동되어는 않된다. 이는 UN 이 회원국의 주권을 존중한다는 차원과 PKO 수행 중 발생 가능한 위험과 재정적 부담을 참여국이 감당해야 함을 의미한다.

PKO 는 위와 같은 일반적인 원칙들을 지켜야 하기 때문에 PKO 구성과 운용상 많은 어려움이 따를 수 밖에 없다. 특히, 정치·외교적인 활동에 주로 의존할 수 밖에 없다는 점에서 PKO 의 틀을 획일적으로 규제하는 것은 매우 제한된다.³⁰⁾

³⁰⁾ 국방부, 앞의 책, pp.42~43.

제 3 장 UN 과 주요 국가들의 PKO 정책

제 1 절 UN 의 PKO 정책 현황과 과제

1. UN 의 PKO 운용 체계

UN 의 PKO 설치, 운용 및 종료의 제반 과정은 UN 과 참여국가간 상호 작용을 통하여 이루어진다. 이러한 일련의 과정은 분쟁 양상, PKO 의 임무, 당시의 국제 정세 등에 따라 다소의 차이가 있을 수 밖에 없으며 국제적으로 공인된 표준 절차는 없다.

그러나 통상적으로 UN 의 PKO 운용은 PKO 를 설치할 것인지를 확정하는 의사결정단계, PKO 설치 및 편성단계, 설치된 PKO 를 UN 의 목표에 따라 합목적적으로 적용시키는 운용단계, 임무종료 후 철수를 추진하는 종료단계로 구분해 볼 수 있다.³¹

1) 의사결정 단계

통상 의사결정단계는 UN 사무총장이 분쟁 현장에 특별조사단을 파견후 이의 보고서를 기초로 평화유지를 위한 UN 의 구체적인 임무를 보고서로 작성하여 UN 안전보장이사회에 제출하면 승인후 결의를 채택하는 절차로 이루어진다.

특별조사단을 파견하는 목적은 단순히 평화유지군(PKF)에 국한하지 않고 분쟁의 사태를 인지한 시점에 따라서 다양하다. 돌발적인 분쟁이 발생하였다면 우선 이의 배경과 분쟁이 실제로 국제평화를 위협하는지의 여부

³¹ 국방부, 앞의 책, pp.67~112.

를 확인할 필요가 있다. 또한 사전에 예측된 분쟁이라면 분쟁당사국간에 자체적으로 분쟁을 해결할 가능성을 확인하거나 협상중재 등 UN 이 취할 수 있는 방안을 모색하는 조사가 이루어 진다. 만약 분쟁의 자체 해결 가능성이 적고 평화유지군(PKF)의 역할이 필요한 것으로 판단되면 파견에 따르는 세부적인 조사가 이루어 진다.

UN 사무총장의 보고서는 분쟁당사국이 스스로 분쟁을 해결하도록 중재하는 포괄적 구상 이외에도 권한 위임사항 및 평화유지군(PKF)의 실질적인 임무수행에 필요한 구체적인 내용도 포함된다.³²

PKO 를 설치할 때 UN 사무총장이 일반적으로 고려하는 사항은 UN 안전보장이사회 지지 획득 가능성 및 UN 의 지휘통제보장 여부, 국제적 조직과 통합된 기구로서의 성격 유지, 해당 PKO 의 임무수행 능력 및 성공 가능성, 분쟁 당사국의 동의와 충분한 협력 획득 가능성, PKO 지역내 안전한 이동의 자유 보장, 임무수행에 필요한 면책과 권한 부여, PKF 의 공정한 행동과 분쟁당사국에 대한 중립적 행동, 방어에 국한한 무력 행사, UN 협정에 의거한 보급 및 관리, UN 협정에 의해 할당, 결정된 예산에 의거한 임무 수행 등이다.³³

평화유지군(PKF)파견에 관한 법적 근거가 되는 UN 안전보장이사회 결의는 UN 헌장 제 27 조에 의거하여 5 개 상임이사국이 거부권을 행사하지 않는 상태에서 최소 9 개 이사국의 찬성을 필요로 하며³⁴ 통상 UN 의 병

³² 구체적인 포함사항은 평화유지군(PKF)의 임무, UN 안전보장이사회로부터 조언을 받은 PKF 의 편성과 규모, 무기소요, PKF 의 지정 및 승인, 병력 파견 가능국가 및 교섭중인 국가, 수송수단, 부대이동과 현지활동, 분쟁당사국에 대한 일방적인 편견을 금지하는 준수 사항, 임무수행 기간, 예산에 관한 권고 등이다.

³³ 소순영, “유엔 평화유지활동 연구”, 석사학위 논문, (국방대학교, 1998), p.27.

³⁴ 만약 PKO 에 관련된 문제를 안전보장이사회에서 해결하지 못할 경우에는 UN 총회로 넘겨지며 총회의 결의는 UN 헌장 제 18 조 2 항에 의거하여 투표에 참여한 회원국중 2/3 이상 지지를 얻어야 한다.

력동원을 승인하는 내용과 결의 시행 방법을 UN 사무총장이 일정기간 이내에 UN 안전보장이사회에 보고하도록 지시하는 내용으로 이루어진다.

그러나 결의가 항상 수단과 방법보다 파병을 먼저 결의하지는 않으며 경우에 따라서는 PKO 임무를 확정하는 결의안 자체에 구체적인 수단과 방법에 관한 지침을 포함하기도 한다.

2) PKO 설치 및 편성 단계

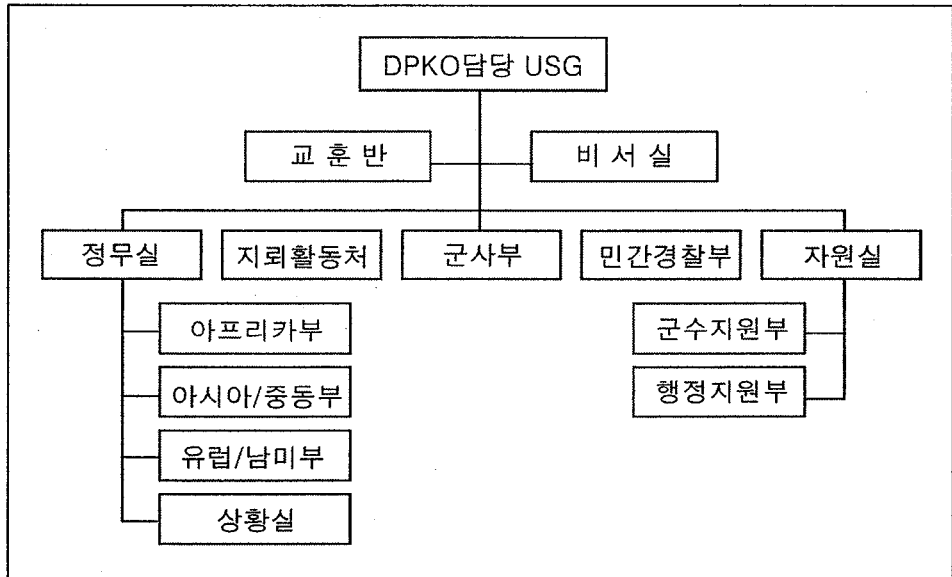
UN 사무총장은 UN 안전보장이사회 결의 제 341 호(1973.10.27)에 의거하여 평화유지군(PKF)의 활동사항을 UN 안전보장이사회에 보고할 책임이 있다. UN 안전보장이사회는 UN 사무총장의 보고내용을 기초로 필요한 결의를 채택한다. 이처럼 UN의 PKO에 대한 최종 결정과 집행권한은 UN 안전보장이사회가 갖지만, UN 안전보장이사회의 거부권이나 정치적인 이유로 UN 총회가 추진하는 경우도 있다.

사무총장에 대한 PKO 업무의 직접 보조기구인 UN 사무국의 예하부서인 평화유지활동국(DPKO : Department of Peace Keeping Operation)³⁵

³⁵ UN 평화유지활동국(DPKO)은 2000년 브라히미 보고서의 권고에 따라 대대적인 기구 개편 및 인원을 확충하여 현재 2 실(室, Office) 7 부(部, Division)에 총 600여명 이상이 근무하며, 2004년 한해 예산은 8천만 불이었다. 이의 기능과 임무는 점차 그 중요성이 증가하고 있으며 한국도 현역참모장교가 파견 근무를 하고 있다. 이러한 UN 기구나 예하 조직에 진출하는 것은 한국의 PKO 성과확대와 국제사회에서의 국가인지도 및 신뢰도에 대단한 영향을 주는 것으로 향후 더욱 진출을 확장하도록 외교적인 측면을 포함하여 다양한 방법으로 노력되어야 한다. DPKO의 주요임무는 모든 PKO 임무 관련, 안전보장이사회 및 총회에 실질적 서비스(substantive service)를 제공하고, 안전보장이사회와 총회에 제출하는 사무총장 보고서 작성, 신설 및 기존 PKO 임무의 효과적 운영을 위해 안전보장이사회 결의안에 따라 정책과 절차를 수립하고 PKO에 필요한 자원요구 및 예산안을 제출하며, PKO 임무 및 여타 활동부서들에 대한 군수 및 행정지원(병력 파견국에게 PKO 관련 훈련지침 및 원칙 제공)을 실시한다.

으로 전 세계의 PKO 를 기획, 지원, 통제한다.³⁶ DPKO 의 조직도는 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> UN 의 DPKO 조직도



출처 : 국방부 국제협력관실 ‘국제평화유지활동’ ,
<http://www.mnd.mil>, (검색일:2006.2.13).

UN 안전보장이사회의 PKO 설치 결의가 이루어지면 통상 다음과 같은 5 단계의 검토과정을 통하여 PKO 설치계획을 작성한다.

제 1 단계는 PKO 의 형태를 확정하는 단계이며,³⁷ 제 2 단계는 PKO 형태에 따른 적정 규모의 운용인원 결정, 제 3 단계는 참여국가의 범위 설정,³⁸

³⁶ 국방부 국제협력관실, ‘유엔평화유지활동’ <http://www.mnd.go.kr>, (검색일:2006.2.11).

³⁷ PKO 의 형태는 통상 군 감시단(MO)임무, PKF 파견, PKF 파견 및 군 감시단(MO) 임무 동시 수행, PKF · 군 감시단(MO) · 민간분야 등이 있다.

³⁸ 통상 UN 에서는 PKO 에 대한 국제적인 공감대와 이해의 폭을 넓히기 위하여 세계 각 지역 국가가 균형되게 참여하도록 하고 있다. 현지에서 PKO 부대를 총괄지휘할 대표를 선정시, UN 사무국에서는 참여국 및 분쟁 당사국들과도 긴밀한 협의를 거쳐 결정한다.

제 4 단계는 작전방법과 군수지원방법의 선택, 제 5 단계는 UN 과 분쟁 당사국들과 체결할 주둔군 지위에 관한 협정(SOFA : Status Of Forces Agreement)문제를 검토한다.

이러한 단계를 거쳐 PKO 설치에 대한 제반 방침이 결정되면 임무수행에 적합한 국가를 선정한다. 이 중 어느 국가가 PKO 병력을 희망하는지를 비공식적으로 의사를 타진한다.³⁹ 타진 완료 후 UN 사무국은 참여할 국가들을 최종적으로 선정하여 UN 안전보장이사회의 승인을 득한다.

PKO 참여국가와 파견부대의 형태 및 규모가 확정되면 UN 은 가용예산 범위 내에서 임무수행 완수를 위한 최적의 부대편성을 한다. 이 단계에서 UN 사무총장은 평화유지군(PKF) 사령관을 임명하고 사령부의 편성을 우선적으로 확정한다.⁴⁰

3) PKO 운용 단계

UN 안전보장이사회 결의 제 341 호의 근거에 의해 PKO 전 구성원은 UN 사무총장의 지휘 및 통제를 받으며 작전이 시행되는 현지에서는 이의 권한을 위임받은 사무총장 특사(SRSG : Special Representative to the Secretary General)가 그 권한을 대행한다.⁴¹

³⁹ 비공식적 의사타진이란 통상 UN 사무국에서 서한 형식으로 각국에 통보하며, 내용은 해당국의 부대파견 의지를 포함하여 파견할 부대의 형태 및 규모, 파견에 필요한 준비기간 및 파견기간, 파견부대가 지참해야 할 장비 및 군수지원능력이 포함된다.

⁴⁰ UN 군 사령부의 참모기구 편성과 참모 선정 시 고려사항은 다음과 같다. 첫째, 경제적인 면을 고려하여 가능한 소형의 참모기구로 편성한다. 둘째, 분쟁당사국에게 대규모의 평화유지군(PKF)으로 발전 할 수도 있다는 우려를 주지 않는다. 셋째, 참모교육과정 수료와 현지에서의 언어소통능력이 있어야 한다. 넷째, 현지의 종교와 관습 등에 관한 지식이 있어야 한다.

⁴¹ UN 사무총장 특사는 통상 정치적 협상과 같은 비군사적인 분야에 대한 권한을 주로 행사하고, 실질적인 군사적 작전지휘는 사령관이 직접 UN 사무총장을 대신하여 행사한다.

UN 헌장 제 17 조 1 항에 의거하여, UN 총회는 UN 의 예산 승인권을 가지며, PKO 의 자금조달을 위해 특별예산 전담반을 운영한다. PKO 자금은 통상 정규예산, 할당, 각출, 자발적인 현금 및 예비자금으로 편성된다.⁴²

<표 3-2> UN 의 PKO 예산 분담율

그 룹	국 가	분담율 산정 방식
A	안전보장이사회의 5 개 상임 이사국	정규예산 분담율의 100%, D 그룹 국가의 부족분 추가
B	서방선진 20 여 개국	정규예산 분담율의 100%
C	개발도상국 90 여 개국	정규예산 분담율의 20%
D	최빈국 50 여 개국	정규예산 분담율의 10%

정규예산과 함께 UN 의 PKO 를 지원하는 또 하나의 방법은 UN 회원국들을 개별적으로 평가하고 분담금을 할당하여 집행하는 방법이다. 왜냐하면 PKO 에의 재정지원은 결과가 불확정적인 일부 장기적인 작전이 수행되어 참여국가의 재정부담이 커지기 때문이다.

평가는 UN 헌장 제 17 조 2 항에 의거하여 회원국들의 국민총생산액에 따라 <표 3-2>와 같이 4 개의 그룹으로 구분한다.⁴³

4) 철수 단계

임무종료시기는 통상 UN 안전보장이사회의 최초 결의 중에 임무기간의

⁴² 국방부, 앞의 책, p.96.

⁴³ UN 회원국들은 PKO 에 직접적인 참여와 관계없이 UN 총회에서 할당한 PKO 경비를 부담해야 한다. 이러한 분담금은 PKO 의 원활한 활동을 제한하는 요소 중 하나이다.

형태로 명시되나 실제로는 UN 사무총장의 현지 상황 보고서에 따라 달라진다.

임무기간의 종료 시기에 작성된 보고서는 PKF의 임무종료, 연장, 부분 철수 등을 권고하는 내용을 포함하며 임무종료를 위한 재결의의 기초가 된다.⁴⁴

2. UN의 PKO 정책 향후 전망

UN의 PKO 정책은 지난 50여년간 많은 변화를 가졌다. 이는 PKO 변천과정에서 보았듯이 주로 PKO의 설치 목적에 따라 구분되는 것으로 냉전기 시대의 PKO는 평화조성을 위한 군사적 임무가 주를 이루었다.

탈냉전기 시대에는 이러한 냉전기의 PKO에 예방외교를 위한 정치적 활동, 평화재건을 위한 경제·사회적 활동, 평화강제를 위한 군사적 활동이 추가되었다. 여기서는 냉전기와 탈냉전기 시대로 구분하여 UN의 PKO 정책을 살펴 본 후 향후 정책에 대하여 분석해 보겠다.

1) 냉전기 시대 UN의 PKO 정책

냉전기 시대의 PKO는 1948년 팔레스타인 지역의 이스라엘과 주변 아랍국간의 휴전을 감시할 목적으로 설치된 UN 팔레스타인 정전감시단(UNTSO)을 효시로 1980년대 중반까지 약 40년간 UN에 의하여 설치된 PKO를 일컫는다. 이 기간 동안에는 모두 13건의 PKO가 설치되었다.⁴⁵

⁴⁴ UN 사무총장은 PKO를 추진하는 초기단계에서부터 보고서를 작성하는데 이를 통하여 당시의 상황진전에 따라 UN측의 행동방향을 UN 안전보장이사회에 권고한다.

⁴⁵ 냉전기 시대에 설치된 PKO는 UN 팔레스타인 정전감시단(UNTSO), 유엔 인도·파키스탄 감시단(UNMOGIP), 제 1, 2차 유엔 긴급군(UNEF-I, II), 유엔 레바논 감시단

이 시기의 PKO 는 모든 관련 당사국의 동의 획득, 회원국의 자발적 참여와 분쟁 당사국간에 있어서 공정심 유지 그리고 공동 경비 분담, 무력사용의 최소화 수행이라고 볼 수 있다.⁴⁶

또한 정치적 협상이 진전 될 수 있도록 여건 조성을 돕는 평화조성(Peace Making) 노력을 지원하는 저장도 군사활동을 포함한다. 이러한 활동들은 평화조성 노력이 성공하지 못할 경우에는 장기화 될 수도 있다. 따라서 이 시기의 PKO 의 성패는 주재국의 협력과 효과적인 UN 보고체제 유지 등에 있다고 할 수 있다.⁴⁷

냉전기 시대의 PKO 는 집단안보의 무기력성을 회복하기 위한 하나의 조치로서, 본격적인 군사력이 개입되는 UN 긴급군(UNEF)도 이 시기에 창설 되었다.⁴⁸ UN 긴급군(UNEF)의 성격은 냉전기 시대의 PKO 성격을 잘 반영하고 있으며, 이후 PKO 의 정책적인 지침이 되었다.

PKO 의 목적은 침략자를 응징하는 것이 아니고, 분쟁당사국간 휴전합의가 성립되고 UN 군의 중재배치에 대한 합의가 이루어 지고 나서 평화유지군(PKF)을 배치하여 완충지대를 설치하거나 휴전을 감시하여 분쟁재발

(UNOGIL), 유엔 콩고활동(ONUC), 유엔 서뉴기니아 임시행정기구(UNTERA), 유엔 예멘감시단(UNYOM), 유엔 키프러스 평화유지군(UNFICYP), 도미니카 유엔 사무총장 대표단(DOMREP), 유엔 인도-파키스탄 감시단(UNIPOM), 유엔 정전 감시군(UNDOF), 유엔 레바논 임시군(UNIFIL) 이다.

⁴⁶ Marrack Goulding, op.cit., p.9.

⁴⁷ 국방부, 『UN 평화유지활동의 재조명』 (범신사, 1995), p.15.

⁴⁸ 1956 년 당시 UN 의 사무총장이었던 함마술트는 UN 긴급군(UNEF)의 성격을 다음과 같이 규정하였다. 첫째, 강대국 군대의 참여는 배제한다. 둘째, UNEF 에 대한 정치적 통제는 UN 사무총장에게 권한을 부여하며 사무총장은 총회가 인가한 군사자문위원회의 도움을 받는다. 셋째, 관련 정부의 동의나 묵인 하에 행하여지는 UNEF 의 기능은 비전투적인 것에 국한한다. 넷째, 정치적 중립을 지킨다. 다섯째, UNEF 의 구성과 기능은 주재국 정부와의 합의하에 이루어 진다. 여섯째, 모든 경비중 UN 의 정규예산 이외의 예산은 모든 회원국에게 특별 부과한다.

을 억제하고 질서를 유지하는 것이며, 이 시기의 UN 의 PKO 특징은 다음과 같다.

첫째, 대부분 군인위주의 활동이었다. 둘째, 주요 임무는 군 감시요원(MO)과 평화유지군(PKF)에 의한 정전 감시, 완충지대 통제 등이었다. 셋째, 설치규모는 4,000~7,000 명 수준으로 비교적 소규모로 편성되었다. 넷째, 대부분 강대국의 참여가 배제되었다. 다섯째, UN 군에 의한 반정부군에 대한 무력사용으로 평화유지에 대한 문제점이 발생하였다.

이러한 냉전기 시대의 PKO 는 국제적인 탈냉전 분위기에 따른 분쟁 형태의 다양화와 증가로 적극적인 분쟁해결 방법을 인식하게 되었고 UN 안전보장이사회의 거부권 행사로 인해 탈냉전기 PKO 라는 새로운 개념을 탄생시켰다고 할 수 있다.

2) 탈냉전기 시대 UN 의 PKO 정책

이 시기의 PKO 는 1988 년에 설치된 UN 아프가니스탄-팔레스타인 감시단(UNGOMAP)으로부터 현재까지 설치된 모든 PKO 를 통칭한다.

<표 3-3> UN 의 PKO 설치 횟수

2006.2.19 현재

구분	계	냉전기 시대				탈냉전기 시대		
		1948 년	1950 년대	1960 년대	1970 년대	1980 년대	1990 년대	2000 년대
설치 횟수	60	2	2	6	3	5	35	7

출처 : <http://www.un.org>, (검색:2006.2.19).

냉전구조와해는 UN 안전보장이사회의 거부권 행사를 감소시켰고, 냉전기에 위축되었던 UN 의 PKO 를 활성화시키는 계기가 되었다.

무엇보다도 UN 의 필요성을 더욱 부각시켜 분쟁의 예방과 평화조성을 위한 역할이 강조되었다. 이러한 탈냉전기 시대의 PKO 는 냉전기 시대의 그것과 많은 변화가 있었으며 이는 그 설치 횟수에서 확연히 알 수 있다.

냉전기 시대에 설치된 PKO 는 모두 13 건이었으나 탈냉전기 시대에는 <표 3-3> 과 같이 현재 진행중인 15 건을 포함하여 모두 47 건이 설치·운용되었다.

설치 횟수가 증가함에 따라 참여인원과 대상도 더욱 증가하였으며 이 중에는 군인이외에도 경찰, 민간인 등도 증가 하였다.

냉전기 시대에는 소규모 인원으로 군 읍서버 중심의 정전 감시 등 단순 임무 수행 위주로 참여하였으나, 탈냉전기 시대에는 전선의 분리, 반군의 무장해제, 선거지원, 정부기구재편, 인도주의 활동 등의 임무수행을 위하여 대규모 인원이 참여하였다.

이러한 PKO 는 지역별로도 그 설치 횟수가 유사하여 냉전시거나 탈냉전시기 모두 아프리카 지역에서의 설치가 가장 많았다. <표 3-4>에서 보는 바와 같이 현재 진행중인 PKO 도 아프리카지역이 7 건으로 가장 많다.

<표 3-4> UN 의 지역별 PKO 진행 현황

2006.2.19 현재

구 분	계	중동	유럽	아시아	아메리카	아프리카
진 행 현 황	15	3	3	1	1	7

출처 : <http://www.un.org>, (검색일:2006.2.19).

이는 임무의 질적 변화에 따른 것으로 냉전시기의 PKO 가 주로 현재 진행중인 분쟁에 대한 타협을 촉진하고자 개입하였으나 탈냉전시기에는 주로 국가간에 발생한 분쟁에 개입하였다. 이에 따라 정전감시, 인권감시, 국민투표지원, 난민송환 및 정착, 기간시설 구축 등 임무가 다양해졌다.

강대국의 참여 횟수도 냉전기 시대와 달리 매우 적극적으로 참여하고 있으며, 재정규모 역시 탈냉전시기에는 냉전시기와는 달리 매우 커졌다.⁴⁹

이는 <표 3-5>에서 보는 바와 같이 이미 철수한 PKO 의 지역별 현황을 보더라도 다른 지역보다도 아프리카 지역에서의 설치 횟수가 가장 많았음을 알 수 있다.

<표 3-5> UN 의 지역별 PKO 철수 현황

2006.2.19 현재

구 분	계	중동	유럽	아시아	아메리카	아프리카
철 수 현 황	45	6	7	8	8	16

출처 : <http://www.un.org>, (검색일:2006.2.19).

탈냉전기 시대 UN 의 가장 큰 PKO 정책은 ‘PKO 를 통한 UN 의 기능 강화’ 라고 할 수 있다.

탈냉전시기의 UN 안전보장이사회의 거부권 행사는 전무하여 UN 이 분쟁의 예방, 해결, 평화유지의 중심적인 세계적 기구로 격상되고 명실공히 세계정부로서의 권한과 책임을 행사 할 수 있는 기능이 강화되었다. 이를 위하여 UN 은 강제집행조치를 확대 시행하여 무력분쟁을 진정시키려는 노력을 증대하고 있다.

UN 은 ‘PKO 를 통한 UN 의 기능강화’ 를 위하여 ‘PKO 상시준비체

⁴⁹ 유엔 분담률은 원칙적으로 3 년 마다 개정되며 다음 개정은 2007 년이다. 분담금 산정은 회원국 전체의 국민총생산(GNP)에서 차지하는 각국의 GNP 비율이 기초가 되며 개발도상국의 경우 국민소득에 따라 할인이 인정된다. 이는 최초의 대규모 PKO 인 제 1 차 UN 긴급군(UNEF-I)에서부터 분쟁이 시작되어 지금까지도 UN 의 PKO 에 있어서 가장 큰 해결 과제이기도 하다.

제' 구축을 추진하고 있다. 이의 목적은 분쟁 발생시 PKO의 투입 시간을 단축하여 PKO를 성공적으로 이끌고자 하는 것이다.

이는 평상시에 회원국들로부터 제공받을 수 있는 모든 자원, 즉 군인, 옵서버, 민간요원, 선거 및 행정요원, 비정부기구(NGO), 물적자원 등에 관한 현황을 유지하고 있다가 분쟁지역에 PKO설치가 필요하면 목록상의 현황을 임무수행에 적합하게 편성하여 최단 시간 내에 PKO를 설치하여 임무를 수행하는 것이다.

이는 이미 세계 여러 국가들로부터 큰 호응을 받고 있으며 50여 개국 이상이 UN상비체제(UNSAS : UN Stand-by Arrangement System)⁵⁰에 참여하겠다고 하였으며 한국은 보병 1개 대대 규모를 포함한 부대로 참여의사를 밝힌 바 있다.

3) UN의 PKO 정책 적용상의 문제점

UN의 PKO는 국제평화를 위하여 설치되어지나, UN 안전보장이사회나 대부분의 회원국은 자국의 이해관계, 즉 국익을 우선적으로 고려하여 PKO정책을 결정하고 따르기 때문에 이에 따른 정책적 문제점도 고려해야 한다.

지난 50여 년간 PKO정책은 지속적으로 변화하여 왔으며 이는 국제정세의 여건에 따라 평화유지를 위한 정책이 현실적으로 적응해 왔다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

⁵⁰ UN상비체제(UNSAS)는 1992년 제 47차 UN총회에 상정되어 승인 되었으며, 1994년 5월에 UN상비군의 제한사항을 극복하기 위해 UN상비체제(UNSAS)로 개념이 전환되어 1단계 참여의사 표명, 2단계 참여규모통보, 3단계 세부기획자료 통보, 4단계 양해각서(MOU)체결 등 4단계로 구분하여 참여국에게 융통성을 부여하였으며 2002년 2월 가장 낮은 단계인 1단계를 폐지하고 3단계로 조정하였으며, 2002년 10월 PKO의 신속성과 효율성 보장을 위하여 신속배치단계를 추가로 도입하였다.

그러나 이러한 변화는 PKO 의 법적 근거 부족으로 일관성 없는 정책집행의 결과라고 할 수 있다. 또한 지역기구의 역할 강화, 강대국 참여, 제정문제 중대 등도 원활한 PKO 정책 집행을 위해 해결해야 할 과제이다.

(1) 정책 적용의 문제

PKO 는 정책적용에 있어서 UN 헌장 제 6 장 분쟁의 평화적 해결과 제 7 장 평화의 강제적 집행 조치의 중간형태라는 모호성을 가지고 있고 법적 근거가 명확하지 않아 구속력이 미약하다.

이러한 정책적용의 문제는 국내분쟁 개입시에 더욱 심화된다. 국내분쟁은 국가 내에서 민족이나 종족을 중심으로 한 공동체 사이를 구분해주는 경계가 없고 분쟁당사자 식별 및 휴전달성이 곤란하여 PKO 정책집행에 어려움을 준다. 따라서 PKO 가 임무수행시 현상에 치우친 정책집행의 가능성이 높으며, 평화 추구의 근본적 목적 달성이나 분쟁의 근원을 제거하는 정책집행은 더욱 제한된다.

(2) 지역기구와의 문제

세계 도처에서 발생하는 분쟁에 대하여 UN 이 모두 대처하기에는 제한사항이 많아 현실적으로도 UN 이 모든 분쟁을 관리 할 수는 없다. 소말리아사태는 UN 주도하에 분쟁을 관리하였으나, 구(舊) 유고슬라비아 지역의 분쟁관리는 북대서양 조약기구(NATO : North Atlantic Treaty Organization)⁵¹가 주도하였듯이 분쟁의 관리 주체가 변화하고 있다. 따라

⁵¹ NATO 는 1949 년 4 월에 조인하고 같은 해 8 월 24 일부터 효력이 발생되었다. 그 후 유럽 내에서 반공세력을 형성하고 있던 서유럽 국가들의 기본적인 집단방위조약으로 지속되었다. NATO 의 본래 목적은 소련에 대한 집단 안전보장이었으나, 1980 년대 말 소련의 광범위한 개혁으로 냉전 구도에 큰 변화가 일어나, 그 영향으로 군사동맹에서 벗어나 유럽의 국제적 안정을 위한 정치기구로 변화를 시도하게 되었다. 소련의 붕괴로 바르샤바조약이 폐기되었고 1999 년에는 폴란드, 헝가리 등 동유럽 국가들도 회원으로 가입하였다.

서 지역기구들이 분쟁해결의 주체 역할 수행으로 지역기구의 위상과 역할이 강화되고 있으며, 향후 지역내의 분쟁에 대하여 지역기구가 우선적으로 개입할 가능성도 높다고 할 수 있다.⁵²

그러나 이러한 지역기구의 개입은 UN 이 개입하는 것보다 정당성 면에서 비판의 우려가 있으며 지역기구내의 국가들이 개입시 이들의 국가이익을 위한 활동의 가능성도 있을 수 있다. 또한 분쟁관리의 주체가 이원화될 경우 UN 의 위상과 역할은 그만큼 축소 될 것이다.

(3) 강대국과의 문제

냉전기 시대에는 PKO 의 중립성을 유지하기 위하여 강대국의 참여는 배제하였었다.

그러나 이제는 PKO 의 양상 변화에 따라 오히려 강대국의 참여가 필요한 상황이 되었다. 왜냐하면, PKO 의 양적 증대로 소요예산의 규모가 커져 이를 회원국의 분담금으로 충당시 강대국들에 대한 설득과 명분의 수단으로 강대국의 PKO 참여의 필요성이 커졌기 때문이다.

이러한 강대국의 참여와 분쟁관리의 역할증대는 강대국들의 입지를 강화하고 자국의 이익을 위한 정책적 수단으로 이용될 수 있다. 특히 미국은 자국군의 작전지휘를 타국군에게 이양할 수 없다는 입장을 견지하기도 하였다.

(4) 재정 문제

앞서 살펴보았듯이 냉전기 시대와 달리 탈냉전기 시대에서의 PKO 는 참여인원과 장비의 증가로 그에 따른 많은 예산을 필요로 하고 있다.⁵³

이의 충당을 위한 UN 의 재정정책은 일부 선진국들로부터 비효율적이

⁵² 김열수, 앞의 책, pp.272~273.

⁵³ UN 의 PKO 예산은 1999 년 7.5 억 달러에서 2004 년 44 억 달러까지 증액되었다.

고 낭비적 요소가 많다는 비판을 받고 있어 재정문제는 더욱 심각하다고 할 수 있다.

UN 의 이러한 재정문제를 해결하고자 코피 아난 UN 사무총장은 2003 년도부터 전반적인 UN 개혁을 추진하였다. UN 안전보장이사회의 확대개편 문제와 더불어 재정상황 개선이 개혁의 중심축을 형성해 왔다. 주요국의 UN 재정 분담 현황은 <표 3-6>에서 보는 바와 같다.⁵⁴

<표 3-6> 2005 년도 주요국의 UN 재정 분담 현황

국 가	분 담 금	분 담 율
미 국	4 억 3 천 960 만 달러	22.0%
일 본	3 억 4 천 640 만 달러	19.5%
독 일	1 억 5 천 410 만 달러	8.7%
영 국	1 억 90 만 달러	6.1%
프랑스	1 억 73 만 달러	6.0%
이탈리아	8 천 690 만 달러	2.1%
한 국	3 천 200 만 달러	1.88%

(5) 활동상의 문제

PKO 임무성공은 협력관계 및 원칙준수와 밀접한 관계가 있으며 이는 상호 보완적인 관계라 할 수 있다. 따라서 비협력적 집단에 대한 PKO 원칙 준수는 PKO 임무의 성공적 수행에 어려움이 된다.

또한 UN 은 즉각 투입이 가능한 상비군을 보유하고 있지 않아 PKO 시행을 위한 복잡한 법적·행정적 절차로 PKO 의 성공적인 임무수행에 근본적인 문제점이라 할 수 있다. 왜냐하면 효과적인 PKO 운용을 위해서는 최

⁵⁴ 출처 : 경향신문(2005.9.12).

초 설치의 필요성이 검토된 즉시 군대가 신속하게 투입하여야 하는데 UN은 그러한 군 병력을 보유하고 있지 않기 때문이다.

4) 향후 정책 전망

탈냉전기 시대에 들어 PKO 변화의 가장 큰 특징은 설치 횟수의 증가, 규모의 대형화, 소요예산의 급격한 증가에 있다. 또한 PKO의 임무와 조직구성이 더욱 다양해지고 복잡해졌다. 즉, 무력분쟁의 평화적 해결로 전통적 PKO는 평화유지(Peace Keeping), 평화조성(Peace Making), 평화재건(Peace Building)등 여러 가지 기능과 역할이 복합적으로 상호 연계되어 임무수행을 하게 되었다. 이러한 현상은 PKO에 강제집행조치(Enforcement Action)를 부가적으로 부여하게끔 하였다.⁵⁵

또 하나의 특징은 UN의 분쟁처리 기능을 더욱 강화시키고 있다는 것이다. 이는 물론 PKO를 통한 UN의 기능강화를 위한 조치이기도 하다. UN상비체제(UNSAS)는 바로 이러한 조치를 위한 전제 조건인 것이다.

현 국제정세는 냉전체제 붕괴로 대규모 전쟁 발생 가능성은 줄어들고 있으나 시장·기술·마약·환경 등의 새로운 갈등요인이 파생되면서 지역적 차원의 소규모 저강도 분쟁은 오히려 증가하고 있다. 이는 PKO의 모든 구성요소의 소요를 증가하게 하여 무엇보다도 재정문제는 앞으로도 계속 제한될 것이며 이에 따라 UN의 PKO 예산집행의 통제는 더욱 강화될 것이다.

UN상비체제(UNSAS)도 제3단계 ‘양해각서(MOU: Memorandum Of Understanding)체결에 의한 PKO’가 활성화될 것이다.

⁵⁵ 강제집행조치는 평화강제(Peace Enforcement)와는 그 의미가 다르다. 즉, 평화강제는 UN헌장 제7조에 의거하여 강제집행기능을 PKO의 임무에 공식적으로 부여하는 것이며, 강제집행조치는 전통적인 PKO를 실시하는 과정에서 보다 강력하고 강제성이 있는 제재조치를 부가적으로 취하는 것을 의미한다.

그러나 예산상의 문제로 설치횟수가 1990년대처럼 많지는 않을 것이며, 이를 극복하기 위하여 PKO 예산 확보를 위한 다양하고도 적극적인 UN의 정책적 노력이 시도될 것이고, 활동의 형태도 저예산으로도 가능한 예방외교적 활동인 조기경보, 예방전개, 분쟁지역의 비무장화 등의 수단을 사용한 PKO가 전개 될 것이다.

미국이 UN의 PKO에 대한 참여의사를 보인 뒤로 강대국의 참여가 증가했듯이 앞으로도 강대국의 참여횟수와 규모는 점차 증가할 것이다.

미국뿐만 아니라 러시아, 중국, 일본, 독일 등도 참여를 위한 노력을 하고 있으며, 특히 일본과 독일은 PKO 관련법 개정과 헌법재판소 판결을 통하여 PKO참가를 합법화하고 있는데, 이는 지역기구들의 분쟁개입 증가를 예상케 해주어 UN은 증가하는 분쟁의 해결을 지역기구와 상호 협력적 관계의 유지 하에 분쟁해결을 위한 노력도 전개 할 것이다.

그러나 정당성 측면을 고려하여 분쟁해결의 주체는 UN이 계속 유지될 것이며, PKO는 UN의 기능발휘와 임무수행상의 산물이기 때문에 그 운용방식과 개념은 변하더라도 그 활동은 계속 될 것이다.

제 2 절 주요 국가들의 PKO 정책

1. 주요 국가들의 PKO 정책 현황

탈냉전기 시대에 접어들면서 군사적 강대국들은 PKO의 참여에 적극적인 관심을 보이고 실제 참여 또한 그러하였다.

이는 자국의 이익과 무관하지 않다는 판단 하에 이루어진 결과이며, 이를 통하여 PKO가 국제사회에서 자국의 이익 증진과 국위 선양을 위한 새로운 수단임을 보여주는 것이다. 즉, 세계 평화를 위한다는 공식적인 명분 하에 자국의 이익 증진을 행할 수 있는 수단으로서 참여하는 것이다.

자국 내 갈등분산의 최고의 방법이 타국과의 전쟁이었다면 이제는 PKO가 대신하고 있는 셈이며, 이는 곧 자국의 경제·사회·문화를 타국에 전하면서 최종적으로는 자국의 정치·경제적 이득을 도모하기 위한 것이다.

이러한 PKO를 주요 국가들은 어떠한 정책을 수립하여 참여하면서 자국의 이익을 증진하기 위하여 국가적 차원에서의 정책적·전략적 노력을 하고 있는지 고찰해보겠다.

1) 미 국

미국은 한국전쟁에서부터 이라크전까지 강력한 군사적 영향력으로 UN의 집단안보를 주도해 온 것으로 볼 때, 명실상부한 UN의 가장 영향력 있는 회원국이다. 제 2차 세계대전 이후 강대국의 선두에 위치하여 현재는 세계 유일의 군사·경제 강대국으로 세계의 다른 나라들에 영향력을 행사하여 왔다. 이는 자국의 이익과 밀접한 관계가 있는 국가적 차원의 활동으로 오늘날 미국이 세계경찰 역할을 하는 것과 무관하지 않다.

냉전시대에 미국의 PKO 정책 목표는 세계 패권의 한 축으로서 UN에 대한 영향력을 유지하여 소련에 대한 견제와 집단안보의 틀을 구축하고 형성하는 것이었다.

그러나 PKO에 강대국이 참여할 수 없다는 제약조건 때문에 미국의 PKO는 주로 PKO를 위한 수단, 즉 PKO의 참여인원과 군수물품의 수송을 위한 항공기 제공, 군수지원, 소수 인원의 파견 등에 한정되었다.⁵⁶

냉전시대와 탈냉전시대의 과도기인 부시 행정부 시절에는 UN에서의 미국의 입지를 확고히 하기 위하여 PKO에 참여하였다. 이는 냉전이 붕괴

⁵⁶ 미국이 PKO 정책수립의 필요성을 느낀 것은 PKO의 횡수가 증대되고 미국의 참여가 구체화된 탈냉전시대 이후이다. 냉전시대에는 미군의 해외파병의 기준 정도를 검토하는 수준이었다. PKO를 미국의 국가이익을 구현하는 중요한 수단으로 인식하고 이를 명문화된 정책으로 수립하기 시작한 것은 부시 행정부부터이다.

된 이후 소규모의 국지적인 저강도 분쟁이 발생할 가능성이 증대되어 이의 해결 수단인 PKO 를 통하여 미국의 국가이익을 증진시킬 수 있기 때문이다. 또한 강대국의 PKO 참여 제한이 없어진 것도 한 요인이다.

이러한 정책적 필요에 의해서 나온 것이 국가안보정책지시서-74(NSDD-74 : National Security Decision Directive-74)이다. 이의 주요 내용은 미국은 UN 의 PKO 에 적극 참여하며 인도주의적 구호활동을 계획하고 적극 참여한다는 것이다.

이로 말미암아 미국은 PKO 기획 및 운영실 창설 및 24 시간 운영되는 상황실 설치 그리고 PKO 참여 및 관련인원의 능력향상을 위한 교육계획 수립 등은 이루어 졌으나, PKO 모체부대의 창설과 미군의 참여기준 등은 여러 가지 요인으로 승인되지 못하였다.

그러나 NSDD-74 는 트루만 대통령 이후 처음으로 미국의 PKO 에 관한 정책이었으며, 그 이후의 미국 PKO 정책의 기반 및 토대형성에 기여했다는 데 의의를 찾을 수 있다. 그 이후 클린턴 행정부가 들어서면서 미국은 그들의 안보목표를 달성하고 UN 의 PKO 에 적극 참여하기 위하여 적극적 다자주의를 주창하였다.

클린턴 1 기 행정부는 부시 행정부보다 더욱 적극적으로 PKO 에 참여하였으며 이 역시 PKO 참여가 국가이익 증진에 도움이 된다는 판단에서였다.⁵⁷ 이어 클린턴 2 기 행정부는 PKO 에 대한 공식입장을 표명하였는데, 이는 미국의 PKO 는 세계 패권유지와 경제적 이익추구라는 국가이익을 실현하기 위한 가장 현실적인 수단으로 인식되었다. 이는 국제사회에서 PKO 가 더욱 확대되기를 원하는 미국의 입장을 잘 나타내고 있다.

그러나 미국 자신은 PKO 를 분쟁의 해결수단으로서 인식은 하되, 자국

⁵⁷ 그 이유는 냉전상태가 붕괴되면서 소련의 직접적인 안보위협이 사라지자 그 반향으로 국방예산의 삭감이 불가피한 상황에서, 미국이 PKO 에 적극 참여하는 것이 저비용으로 세계의 지도력을 발휘 할 수 있는 것으로 판단하였기 때문이다.

은 선별적으로 참여하겠다고 하였다. 이는 미국의 국가이익과 직접적인 연관이 없는 소말리아의 인종분쟁 성격의 내전에 관여하여 44 명의 군인이 목숨을 잃자 다국적 안보체제에 무조건 참여하는 대외정책이 미국의 국가이익을 위한 최선의 대책이 아니라는 것에서 비롯된 것이다.

이러한 미국의 입장이 반영되어 1994 년 5 월 클린턴 2 기 행정부는 대통령 결정 훈령 25 호(PDD-25 : Presidential Decision Directive-25)를 공포하였는데, 이후 미국의 PKO 정책은 이에 의해 이루어 졌다.

이의 주요 내용은 체계적이고 분석적인 방법을 통한 PKO 참여 결정, PKO 분담금에 대한 미국의 재정지원 삭감, 다자적 PKO 참여시 미군에 대한 지휘 및 통제권 확보, PKO 를 담당하는 UN 의 능률성 제고 촉구, PKO 에 대한 미국정부의 재정지원 효율성 제고, PKO 에 대한 행정부서간의 협력증진 및 의회와 국민의 지지 도출 등이다.

이는 미국은 국가이익에 부합되게 참여의 필요성을 미국 스스로가 결정하고 참여 하겠다는 의지가 내포된 내용이다. 더 이상 세계의 모든 분쟁을 해결하는 세계경찰이 될 수 없다는 점과 UN 의 PKO 에 참여하더라도 UN 안전보장이사회의 심의에서부터 실제적인 전투 개입 직전까지 미국이 제시한 조건, 즉 미국의 기준에 적합해야 한다는 원칙을 제시한 것이다.

실제로 미국은 소말리아 사태 이후 세계의 비난을 받아가면서까지 보스니아 분쟁지역의 PKO 에 병력을 파견하지 않았으며, 대량학살이 발생한 르완다와 아프리카 최대의 내전인 앙골라도 외면하였다.

그러나 1991 년 9 월 아이티의 군부 쿠데타에 대하여는 비난하고, UN 안전보장이사회의 결의를 통하여 민주주의를 회복한다는 명분 하에 UN 헌장 제 7 장에 의한 ‘가능한 모든 수단의 사용’ 을 이끌어 낸 후 중무장한 다국적군(MNF: Multinational Force)을 편성하여 아이티에 대하여 평화강제활동을 수행하였다. 이후로도 미국은 자국을 중심으로 3 개의 PKO 단을 추가 설치하여 아이티의 안정을 도모하였다. 걸프전시에도 미국은

UN 안전보장이사회의 결의를 통하여 집단안보의 당위성을 획득하고, 다국적군(MNF)을 편성하여 최소의 비용으로 승리하였다.⁵⁸

그러나 국제 안보의 위협으로부터 어느 나라도 안전하지 않음을 보여준 9·11 테러사태 이후 아프가니스탄전과 이라크전 및 반테러 전쟁 등으로 인해 엄청난 병력투입에 대한 부담을 받고 있으며, 분쟁지역에서 PKO에 참여하는 외국 군 병력 부족을 해소함으로써 자국의 부담을 덜고자 외국 군에 대한 훈련과 지원을 강화하는 이른바 ‘세계평화유지작전(GPOI : Global Operation Initiative)’을 추진하고 있다.

이 계획이 성공적으로 수행된다면 미국은 전 세계 각지에서 평화유지임무를 수행하기 위한 예산이나 병력부족을 충당 할 수 있다.⁵⁹ 그러나 미국 내에서의 예산문제와 행정절차 등 제반 문제가 해결과제로 남아 있고 미국 주도의 평화유지군 육성에 대한 국제적 비난도 예상된다.

2) 일본

제 2 차 세계대전의 패전국인 일본은 전후 50 여 년간 군대의 비보유와 전쟁수단의 포기 등을 규정한 평화헌법, 미·일 안보조약, 문민통제, 전수방위, 비핵 3 원칙 등을 골간으로 하는 비군사 평화국가의 체제를 유지해왔다. 제 2 차 세계대전 이후 일본은 군대를 보유하는 것이 금지되었고 해외파병은 논의 대상조차 되지 않았다.⁶⁰

⁵⁸ 걸프전시 다국적군(MNF)으로 참여한 국가중에서 26 개국이 160 억 달러에 해당하는 경제적 지원을 하였으며 세계 각국은 미국에게 546 억 달러를 지원하였다.

⁵⁹ 2004 년 초 부시대통령이 1 차 승인한 GPOI 에 따르면 미국은 향후 5 년간 6 억 6 천만 달러를 지출하여 분쟁지역에 평화유지군을 파병할 용의가 있는 국가들의 군대에 훈련과 장비, 병참 등을 지원함으로써 현재 전 세계적으로 PKO 에 참여중인 5 만 여명의 병력에 7 만 5 천명의 병력을 추가로 충원할 계획이다.(출처 : 연합뉴스, 2004.4.20)

⁶⁰ 전후 일본의 안보정책은 평화헌법에서부터 출발한다. 일본은 태평양 전쟁의 패전과 함

일본이 UN의 PKO에 관심을 가진 것은 1958년 UN에서 레바논 UN 감시단(UNOGIL : United Nations Observation Group In Lebanon)을 설립하기로 결의안을 채택한 때이다. 당시 UN 사무총장은 일본정부에 레바논으로 군 감시단(MO)의 파견을 제의하였으나, 일본 헌법과 위배된다는 이유로 UN의 제의를 거절하였다.

그 후 1980년대에 접어들면서부터 보다 적극적인 관심을 가지고 참여하기 시작하였다. 처음에는 민간인위주로 참여하다가⁶¹ 1990년 걸프전을 계기로 자위대의 파병을 합법화하고⁶², 1992년 6월에는 국제평화협력법

제 패전국의 위치로서 천황제를 유지하면서 국제사회에 신뢰를 줄 수 있는 방법으로 미국이 요구한 전쟁포기 조항을 헌법에 포함하였다. 헌법에 이 조항을 포함함으로써 일본은 천황을 전범으로부터 구해내고, 미국측에서는 천황의 존재로 점령행정을 용이하게 수행할 수 있었다. 이 평화헌법은 '아시다 수정'을 통해서 '전쟁과 무력행사와 무력에 의한 위협을 포기한 것은 국제분쟁의 해결 수단의 경우일 뿐 자위를 위한 전쟁과 무력행사는 이 조항에 의해서 포기 되어진 것이 아니며, 침략에 대하여 제재를 가하는 경우의 전쟁도 이 항목 적용 이외의 것이다' 라고 밝혔다.

⁶¹ 1988년 아프가니스탄과 파키스탄의 분쟁을 중재하기 위하여 민간인 1명을, 이란과 이라크간의 정전협정을 돕기 위하여 또 다시 1명의 민간인을 파견하였으며, 이 후 캄보디아에는 31명의 민간인을 선거감시요원으로 파견하였다.

⁶² 일본은 미·일 안전보장체제의 견지, 적절한 방위력 정비, 국제평화와 안전을 확보하기 위한 외교적 노력을 국가안전보장의 주요 축으로 제시하고 있다. 이를 위해 일본은 1995년 11월 발표한 방위계획대강을 개정하여 2004. 12월 '신방위계획대강'을 발표하였다. 이는 국제테러, 대량살상무기 확산 등 새로운 안보위협에 효과적으로 대처하기 위한 자위대의 적응성 및 유연성을 제고하고, 미국의 미·일 동맹 제고 요청에 부응, 국제평화·협력활동에 주체적이고 적극적으로 대응하기 위해 국제평화유지활동을 자위대의 본래 임무로 격상시키는 등 종래의 소극적인 방위전략에서 적극적인 방위전략으로의 모색을 강조하고 있다. 또한 1997년에 개정한 미·일 방위협력지침 지침과 관련하여 주변사태법을 제정하고 자위대법을 개정하였으며, 9.11 테러 이후 '대테러특별법'을 제정하여 인도양에 자위대를 파견하였고, 미국의 이라크전에 자위대를 파병하기 위해 2003년 8월 '이라크부흥지원 특별법'을 제정, 자위대를 파병하고 있으며, 2003년 6월 유사법안 제정, 2004년 6월 유사관련 후속법안을 제정하여 외부로부터의 무력공격에 대처하기 위한 제반 법적 장

(PKO 협력법)이 제정되었는데⁶³, 이는 자위대의 해외파병을 가능하게 한 최초의 법률이라는 의의를 가진다. 이 법률은 UN의 PKO와 인도적인 국제구원활동 및 국제적인 선거감시활동에 대해 적절하고도 신속한 협력을 행하기 위한 목적으로 제정되었다.

그러나 그 배경에는 걸프전시 130억 달러에 이르는 물적공헌을 하고서도 파병 등의 인적공헌을 하지 않아 국제사회의 비판을 받은 바 있었던 쓰라린 체험이 깔려있다.

이 법률안에 따라 일본은 1992년부터 캄보디아에 PKO 부대를 파견한 것을 필두로, 자이레, 골란고원 등지에서 PKO를 전개하여 왔으며, 2002년 초에 동티모르가 독립하였을 때에도 이 법률에 근거하여 치안유지의 목적으로 600명 규모의 자위대를 파견한 바 있다. 또한 1991년 걸프전 이후 자위대는 국제 공헌의 명목 하에 인도양까지 파견되고 있으며, 해외 파병을 법적으로 보장하고 구체적인 내용의 군사법제들을 제정하고 있다.

일본이 PKO에 적극 참여하는 이면에는 UN 안전보장이사회의 상임이

치를 마련하였다. 향후 일본의 방위정책은 ‘신방위계획대강’에 입각하여 기존의 ‘기본적 방위력 구상’의 유효한 부분은 계승하고, 새로운 위협과 국제평화협력 활동에 적극적으로 참가하기 위해 ‘다기능적·탄력적·실효성 있는 방위력’의 실현을 구현하고, 확고한 미·일 안보체제 구축을 위해 ‘전략적 대화’에 주체적으로 대응하면서, 국제사회에서의 협력 강화를 위해 자위대의 임무를 ‘본래의 임무’로 격상하는 등 방위정책의 변화를 추진하고 있다.(출처: 국방부 국제협력관실, <http://www.mnd.go.kr>, (검색일: 2006.2.11))

⁶³ 걸프전을 계기로 일본은 국제평화를 위한 인적 공헌의 필요성을 인식하고 자위대의 PKO 참가를 적극 모색하였다. 일본은 1992년 6월에 ‘UN의 PKO에 대한 협력에 관한 법률(국제평화협력법, 일명 PKO 협력법)’을 마련하여, 자위대의 PKO 참가를 위한 법적 준비를 행하였다. PKO 협력법은 일본의 국제평화협력으로서 UN PKO에의 협력, 인도적 국제구원활동에의 협력, 국제적 선거감시활동에의 협력 등 3가지 활동을 축으로 구성되어 있으며, PKO 참가 기본방침(PKO 5 원칙)에 입각하여 활동하도록 법제화하고 있다. 또한 파견에 의한 인적 협력 외에도 물적 측면에서의 협력을 수행할 수 있도록 물자협력에 관한 규정도 포함하고 있다.

사국 진출을 지향하고, 자위대를 자연스럽게 국군으로 전환시키고자 하는 의도로 해석 할 수 있다. 이 역시 자국의 이익을 위한 정책적 조치로 PKO에 참여하는 것임을 알 수 있다.⁶⁴

일본의 주변국들, 특히 한국을 비롯한 동남아시아 국가들은 일본의 PKO 참여를 과거사를 돌이켜보며 심각하게 우려하고 있으나, 미국은 일본의 PKO 참여를 지지하고 있다. 이는 일본이 PKO에 참여함으로써 미국의 UN 분담금 감소와 미국의 PKO 참여 축소로 인한 공백을 일본이 대신해 주기를 바라는 정치적 정책 때문이며, 이 역시 미국이 자국의 이익을 위한 것으로 볼 수 있다. 2005 년도 일본 방위백서에 의하면 일본의 PKO 참여 현황은 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 일본의 PKO 참여 현황

기 간	파병지역	비 고
1992. 9 월 ~ 1993. 9 월	캄보디아	연인원 1,220 명
1993. 5 월 ~ 1995. 1 월	모잠비크	연인원 150 명
1994. 9 월 ~ 1994. 12 월	르완다	연인원 280 명
1996. 2 월 ~ 현재	골란고원	연인원 358 명
2001. 10 월 ~ 현재	아프가니스탄	.
2002. 2 월 ~ 2004. 6 월	동티모르	연인원 1,370 명
2003. 11 월 ~ 현재	인도양	.
2003. 12 월 ~ 현재	이라크	.
.	수 단	(검토중)

⁶⁴ 일본의 PKO 정책결정에 관여하는 부서는 국무총리실 산하 PKO 정책담당실, 외무성 산하 PKO 정책담당실, 방위청 산하의 PKO 정책담당실이다.

3) 중 국

UN 안전보장이사회 상임이사국들중 다른 나라와는 다르게 중국은 PKO에 대하여 매우 소극적이다. 왜냐하면 중국은 평화유지군(PKF)을 통한 분쟁의 해결보다는 중재나 협상을 통한 분쟁의 평화적 해결을 선호하며, 이에 따라 주권 존중과 불간섭의 원칙을 일관되게 주장하기 때문이다.

중국은 UN 이 특정 분쟁에 개입시에는 관련 정부로부터 반드시 동의를 받아야 하며 활동간에는 중립성과 공정성을 준수 할 것을 강조하면서 국내분쟁에 대해서는 절대로 개입해서는 안 된다고 강조하고 있다.

이러한 중국의 PKO 정책은 중국의 적극적인 PKO 참여를 제한하고 있는 셈이며, 이는 중국의 국내외 문제와 깊은 관련이 있다.

중국은 티베트나 신강성 등지에서의 소수 민족들의 소요와 대만의 양국론 그리고 중국 내 인권문제에 대한 서방세계의 개선요구 등 민족과 인권 문제에 대한 외부세력의 개입을 비판함으로써 자국에 대한 외부세력의 개입을 차단하고 있으며, UN 의 PKO 참여에 대한 엄격한 UN 헌장 적용을 요구함으로써 스스로 PKO 를 자제하고 있다.

중국은 1988 년 PKO 특별위원회의 회원국이 된 이후에는 1997 년에는 UN 평화유지 상비체제(UNSAS)에 참여와 UN 주관의 각종 PKO 관련 세미나에 참석하고 있다.

향후 중국은 경제발전의 자신감을 바탕으로 국제사회에서 자국의 위상을 높이기 위하여 중국내부의 민족이나 인권문제에 대해 외부세력의 간섭과 개입을 거부하며 UN 의 PKO 에는 적극적으로 참여할 것으로 보인다.⁶⁵

⁶⁵ 최근 중국의 안보전략은 국내외 안정된 안보환경을 기초로 지속적인 경제발전 달성, 강력한 종합국력 건설로 무한전쟁, 전면전에서의 승리, 우주·항공기술과 결합된 군사기술 및 제해·제공권이 결합된 전쟁 지휘술 발전, 원거리 공중·해상 타격능력 향상을 위한 해·공군의 현대화, 대만 독립 불허 및 궁극적으로 국토통일 지향이며 군사동향은 미국이 걸프전과

4) 러시아

러시아의 PKO 는 서방국가들의 PKO 와는 다른 특징을 가지고 있다. 이는 러시아가 PKO 를 어떻게 정의하고 있는가 하는 문제와 참여지역의 특이성으로 구분하여 알아 볼 수 있겠다.

먼저, 러시아가 인식하고 있는 PKO 에 대한 개념으로, 냉전시대에 러시아는(당시는 소련) UN 안전보장이사회에서 거부권을 가장 많이 행사한 나라로, 총회가 ‘평화를 위한 단결’ 결의에 근거하여 PKO 단을 설치한 것과 분담금 제도에 대하여도 가장 많이 비판하였다.

러시아는 냉전 기간중 PKO 에 대하여 적대적이었으며, UN 안전보장이사회에서도 거부권을 가장 많이 발휘하였고, PKO 분담금에 대하여도 이의제기를 가장 많이 하였다.

그러나 탈냉전시대가 도래하면서 러시아는 PKO 에 적극적으로 참여하였다. UN 및 지역기구에 대규모 인원을 파견하였으며 이러한 PKO 참여인원은 주로 구(舊) 소련 연방국가 위주였고, 1997 년에는 UN 의 평화유지상비체제(UNSAS)에도 참여하고 있다.

러시아의 PKO 참여시 또 다른 특징인 참여지역의 특이성은 러시아가 대규모의 병력을 파견한 지역은 모두 과거 소련과 관련이 있다는 것이다. 이에 대해 미국 등 서방 주요 국가들이 러시아를 견제하지 않는 것으로

이라크전에서 수행한 침단전쟁에 자극을 받아 기존의 수적우위의 전략개념을 수정, 정보화 위주의 현대화 추진에 주력하고 있으며, 군사력의 열세를 절감하여 미국과 대립 및 갈등을 회피하고 대미협력을 모색, 대만 독립문제로 미국과의 충돌 가능성에 대비하고 있다. 한편 대만독립추진 사전 방지를 위해 ‘무력을 통한 억제’ 전략을 제기, 대만 독립 추진시 무력 사용은 위협이 아님을 공표하였으며, 대만이 국호 변경, 헌법 제정, 국제기구 가입, 외국군 주둔 허용 등 대만 독립을 위한 가시적 조치를 취할 경우 무력 사용 가능성을 불배제하고 있다. 또한 분리독립세력 억제를 위한 국제적 대테러활동에도 적극 참여하고 있다.(출처 : 국방부 국제협력관실, <http://www.mnd.go.kr>, (검색일:2006.2.11))

볼 때, 앞으로도 러시아는 독립국가연합 내에서 내전이나 국가간의 분쟁이 발생시 주도적으로 이에 개입할 것으로 보인다.⁶⁶

5) 캐나다

캐나다는 세계 어느 나라보다도 PKO에 적극적으로 참여하였다. 이는 무엇보다도 캐나다의 국방정책에 기인하는 것으로, 캐나다 군은 주권 및 국가를 방어하고, 북대서양 조약기구(NATO)와 북아메리카 항공우주방위군(NORAD : North American Aerospace Defense Command)⁶⁷을 통한

⁶⁶ 러시아 국가안보의 핵심 목표는 자국과 독립국가연합의 안전을 보장하는 것이라고 할 수 있으며, 앞으로도 전략적 핵심지역인 독립국가연합 국가들과의 전통적인 우호협력 관계 유지와 결속력 강화를 위한 노력을 경주해 나갈 것이다. 2000년 1월에 발표된 '신 국가안보개념'은 국제정세의 다극화 지향 추세와 미국 중심의 단극화 및 국제문제의 군사적 해결을 지향하는 추세가 공존·갈등하는 것으로 규정, 국가안보에 있어 군사력의 중요성과 어떤 외부의 침략도 격퇴할 수 있는 방위력 유지를 강조하고 있다. 또한, 2000년 4월에 발표된 '신 군사독트린'에서는 러시아의 국가안보 유지를 위해 군사력을 포함한 제반 수단(핵무기 사용 포함)의 총체적 활용을 상정하고 있으며, 2000년 7월 발표된 '신 외교정책 개념'에서는 국제사회에서 국력에 상응하는 적절한 역할 수행과 새로운 국제질서 수립을 강조하고 있다. 러시아는 2004년 3월 NATO 회원국이 26개국으로 확대됨으로써 러시아 서부지역이 NATO 회원국에 의해 둘러싸이게 되는 등 NATO의 동진정책에 대해 반대 입장을 명확히 하는 한편, 미국이 추진 중인 MD(미사일 방어)계획에 대해서도 강력히 반대하고 있다. 미국에 의한 세계질서 주도도 견제하기 위해 중국과의 전략적 동반자관계를 지속적으로 증진시키고, 인도와는 장기 '군사기술협력 의정서'를 체결하는 등 국제적 위상회복과 강대국으로서의 지위를 유지하기 위해 부단히 노력하고 있다. 그러나, 2004년 5월 미국이 주도하는 PSI 회원국으로 가입하는 등 사안별로 협력과 견제를 병행하는 실리위주의 대외정책을 추구하고 있으며, 이러한 정책은 향후 지속될 것으로 보인다. (출처 : 국방부 국제협력관실, <http://www.mnd.go.kr>, (검색일:2006.2.11))

⁶⁷ 미국과 캐나다 양국의 북아메리카 항공우주 공동방위조직으로서 1958년에 창설되어 북아메리카대륙 상공의 감시와 관리 임무를 담당한다. 여기에는 항공기나 미사일 혹은 인공위성과 같은 우주 비행체로부터의 공격을 경보하는 임무가 포함된다. 1989년 여름부터

집단안보활동에 적극 참여하며 안정과 평화유지작전, 군비통제, 인도주의적 지원활동을 통해 국제평화유지를 달성한다는 것이다.

캐나다는 군과 정부 그리고 주 UN 대사 상호간에 밀접한 협조를 통하여 PKO 참여를 결정하고, 결정 후에는 신속히 파병이 되도록 업무체계가 발전되어 있다.

이를 위하여 캐나다는 무엇을 해야 하며, 어떤 상황에서 임무수행이 이루어지며, 정치적 상황은 어떠한지, UN이 제안한 역할을 완수할 수 있는 부대와 자원은 보유하고 있는지, 작전에 참여하는 캐나다 군이 다른 임무와 업무 수행에 영향을 주지는 않는지, 평화유지군(PKF)에게 적절한 임무와 명령이 주어졌는지, 지휘계통은 명확한지, 임무수행을 위한 재정지원은 이루어지는지, 군수지원은 가능한지, 평화유지 요원들이 감수해야 할 위험은 무엇인지, 교전규칙은 무엇인지, 국가이익과 관련이 있는지 등 몇 가지 기본 지침을 가지고 참여하고 있다.⁶⁸

최근 UN의 위상변화에 따라 PKO의 정통성이 높아지고 있으므로 캐나다의 PKO 정책은 더욱 위세를 얻고 있으며, 국제평화에의 기여는 물론 국가안보 및 국제안보 달성에도 유리하게 작용하고 있다.

캐나다는 PKO 교육 및 연구에도 적극적이어서 외무장관이자 노벨평화상 수상자인 피어슨의 업적을 기리고자 1995년 4월에 PKO 전문기관인 '피어슨 평화유지센터(PPC : Person Peacekeeping Center)'를 설치·운영하는 PKO의 주요 주도 국가이다.

이외에도 UN의 회원국으로서 PKO에 참여하는 국가들 중에는 개발도

는 캐나다·미국의 방공식별권 안으로 들어오는 모든 항공기를 탐지·확인·추적하고 있다. 1992년에는 레이더를 탑재시킨 기구와 비행선으로 멕시코만과 멕시코 국경 지역의 감시능력을 강화시켰다. 현재는 냉전 종식과 더불어 새로 부여된 마약밀수 감시 임무가 NORAD가 하는 일의 3분의 1을 차지한다고 한다.(출처 : 네이버 백과사전, <http://www.naver.com>, (검색일:2006.2.11))

⁶⁸ 송영선, 앞의 논문, pp.110~111.

상국가이면서도 적극적으로 참여하는 국가들도 있는데, 이들 국가들 역시 자국의 역할증대를 통하여 국제사회에서 자국의 이익을 향상시키기 위한 국가적 정책 때문이다.

점차 PKO의 성격이 다변화 되어가고 그 수요가 증대되면 이들 국가들은 PKO 활동 경비에 대한 UN의 경비보전제도의 개선에 따라 PKO의 참여는 더욱 적극적으로 확대될 것이다.

강대국이나 약소국이나 그들마다 PKO 참여정책은 다르나, 모두 PKO에 참여하기 위한 목적과 정책이 있다.

‘국제평화와 안전을 위한다’는 PKO 참여 명분은 같을지라도 그 이면에는 자국의 국가이익 증진이라는 내면적인 목적이 항상 함께 있는 것이다.

2. 주요 국가들의 PKO 정책 향후 전망

미국은 베트남 전쟁 이후 국가이익의 사활이 걸린 지역이 아닌 경우에는 무력적 개입을 회피하여 왔다.

탈냉전이후 걸프전을 거치면서 세계 유일 초강대국이 된 미국이지만 자국의 이익에 도움이 되지 않으면 더 이상 적극적으로 분쟁에 개입하지 않는 추세이며, 자국이익 중심의 정책으로 PKO에 선별적으로 참여함을 알 수 있다.

일본은 PKO 협력법을 제정하여 근본적으로 PKO에 대한 법적 근거를 마련하고 적극 참여하고 있다.

이는 일본이 세계 2위의 경제력을 보유하고 UN 회원국 중에서 PKO 분담금 납부율이 2위이나⁶⁹, 이의 위상에 걸맞는 국제적인 정치·외교·군사적 영향력을 행사하지 못하고 있기 때문이다. 따라서 경제력에 걸맞는

⁶⁹ 2005년 기준으로 일본은 UN 전체 예산 18억 2770만 달러(2006억 엔)의 19.47%인 371억 엔을 부담, 22%인 미국에 이어 분담금 총액 면에서 UN 회원국중 2번째로 많다.

국제적 영향력을 확보하고자 하는 시도중의 하나로 PKO 참여를 더욱 활성화 할 것이다.

이러한 일본의 PKO 정책에 대하여 미국은 일본이 더 많은 PKO 분담금을 납부하게 하기 위하여 반대하지 않으며,⁷⁰ 러시아와 중국은 일본의 군사대국화를 우려하면서도 경제협력의 필요성 때문에 부정적 견해를 밝히지는 않고 있다.

이외에도 미국과 동일한 이유는 아니라도 호주, 캐나다, 뉴질랜드와 유럽 국가들은 일본의 PKO 참여를 지지하고 있는 것이 국제적인 추세이다.

향후 일본 자위대는 PKO 협력법을 개정하여 평화유지군(PKF) 활동에 참여함은 물론 UN 결의에 따른 다국적군(MNF)에 대한 후방지원 활동이 가능하도록 활동 영역을 확대하여 국제적인 영향력을 증대하기 위하여 PKO 에 더욱 적극적으로 참여할 것이다.

중국은 PKO 에 대하여 처음에는 부정적인 관점으로 바라보고 소극적이었다.

등소평의 개혁정책에 의해 실용주의 노선을 펼치면서 중국의 개혁과 개방이 본격화되는 1981 년부터 긍정적인 입장을 견지하기 시작하여 PKO 결의 찬성과 분담금 납부를 하다가 1990 년부터는 군 읍서버를 파견하였다.

그러나 1989 년 이후부터 PKO 참여에 대하여 명확한 입장을 나타내어

⁷⁰ 2001 년 9.11 테러사건이 발생한 이후에 대테러리즘 전쟁이 착수되면서 부시행정부의 일본에 대한 군사전략적 요구는 보다 적극화되고 있다. 2001 년 10 월, 대테러전의 일환으로 개시된 아프가니스탄 전쟁이 장기화될 조짐을 보이자, 다음해 4 월에 폴 월포위츠 국방차관 등이 일본을 방문하여 일본이 보유하고 있는 이지스함과 P3C 초계기를 아프간 주둔 미군지원을 위해 파견해 줄 것을 요청하였다. 그리고 2003 년 3 월에 다시 이라크 전쟁이 발생한 직후에 베이커 주일 미대사가 자위대의 파견을 요청하였고, 전투가 일단락된 6 월에는 월포위츠 국방차관이 자위대에 의한 비전투지역에서의 시설, 수송, 통신 등 후방지원을 요청하였다. (출처 : The Japan Times, 2002.5.1)

무력사용이 허용되는 냉전 이후의 비전통적 PKO 에 반대 입장을 밝히면서 전통적인 PKO 견해를 지지하면서 주로 군 읍서버 위주로 파견을 하고 있다.

러시아는 신생독립국가로 출범 후, 국제사회에서 급락한 국가위상을 제고하기 위하여 PKO 에 적극 참여 하고 있다.

러시아의 PKO 참여 목적은 미국 주도의 국제질서 재편을 UN 을 통해 견제하면서 과거 연합 및 위성 국가들에 대한 영향력을 유지하고 여타지역에 대한 입지를 확보하는 것이다.

또 하나의 목적으로 볼 수 있는 것으로는, 세계 주요국들의 러시아에 대한 군사적 우려를 불식시키고, UN 산하 기구들로부터 재정과 기술의 도움을 획득하고자 하는 것이다.

그러나 러시아로부터 독립하지 못한 국가가 러시아를 상대로 독립투쟁을 시도하게 되면 러시아는 UN 이나 서방 국가들의 간섭을 배제한 채 독자적인 군사활동을 전개할 것이다.

러시아는 PKO 참여를 통해 미국 주도의 국제질서 재편을 견제하고 동구제국에 대한 기득권 유지와 입지 확보에는 어느 정도 성공 하였으나 UN 산하 기구들로부터 재정과 기술의 도움은 획득하지 못하였다. 그래서 더욱 자국의 이익을 위하여 활발히 PKO 에 참여하기 위한 다각적인 노력을 할 것이다.

캐나다의 PKO 참여는 대외 안보전략을 위하여 제 2 차 세계대전 이후 미국과 소련의 양극체제하에서 자주적 국가안보와 국제사회에서의 역할을 강화 할 수 있는 기회로서 선택한 것이다.

국제사회에서 미국과 동일시 되는 것을 탈피하여 캐나다의 차별성을 부각시키고자 하는 의도가 PKO 에 대한 참여 정책의 밑바탕에 깔려 있다고 할 수 있겠다.⁷¹

⁷¹ 캐나다는 범정부적 차원의 국제평화지원체제를 갖추고서 1958 년부터 UN 상비군체제

이와 같이 냉전 종식 후 UN 회원국들은 국제평화와 안전유지라는 대의 명분과 함께 자국의 이익증진과 국위선양을 위한 수단으로서 PKO 참여를 국제정세와 부합되게 국가적인 차원에서 전략적인 정책수립과 관련법체제 하에 적극 참여하고 있다.

선진국은 국제사회에서 자국의 영향력을 증대시키기 위하여, 개발도상국은 자국의 경제적 이익 증진을 위하여 PKO 에 참여한다. 즉, PKO 체 참여하는 모든 국가는 이를 통하여 국제적 발언권 향상, UN 및 국제기구 편성 인원예의 자국민 진출, 국가위상 제고, 국가안보목적 달성, UN 안전 보장이사회 상임이사국 진출, 경제적 이익 획득 등 국가이익과 연관된 목표를 가지고 세계평화에 기여함과 동시에 자국의 이익을 함께 추구하고 있는 것이다.

(UNSAS)를 운영하고 있으며 국방부, 외무부, 합참에 PKO 전문부서를 설치하여 운영하고 있다. 또한 UN 대표부에도 대령급 참모를 상주시켜 UN 과 긴밀한 협조를 하고 있다.

제 4 장 한국의 PKO 정책 현황과 문제점

제 1 절 법적·제도적 정책의 현 실태

1. PKO 관련법 제정 실태

한국군은 해외파병시에는 헌법 제 60 조 2 항에 의거하여 월남전, 걸프전⁷²시와 같이 국회의 동의를 받아야만 가능하다.

국회의 동의만 있으면 한국군의 해외파병이 가능하다는 이 헌법조항으로 인해 일본처럼 별도의 법률제정을 하지 않아도 된다는 인식을 갖게 되어 그 동안 한국은 관련법 없이 PKO 에 참여해 왔다.

그 결과 현재는 현행법 체계상 PKO 참여와 관련한 문제는 여러 가지 법적 결함과 한계로 현실적인 많은 문제들과 직면하고 있는 실태이다.

평화유지군(PKF)은 국회의 동의를 받아 합법적인 임무수행을 하고 있으나 군 읍서버와 군 참모요원의 파견에 대한 법적 근거는 부재하다.

PKO 참여인원의 법적 지위와 급여에 관해서도 법적 근거가 없다. 즉, 한국의 PKO 정책과 업무는 관련 근거법 없이 이루어지고 있는 것이다.

PKO 활동에 대한 세부 규정이 부재한 상태에서 단순히 군 병력의 해외 파견인지 혹은 월남전이나 걸프전과 같이 전투를 위한 부대나 인원들인지 일반적으로 규정하기가 매우 어렵다.

PKO 는 정전협정이 체결된 지역에 분쟁 당사국의 동의 하에 UN 의 결정에 의해 파견된 UN 군으로 전투행위를 전제로 한 파견부대나 인원 등과는 성격을 달리하고 있다.

⁷² 월남전은 1965 년 3 월부터 1973 년 3 월까지 8 년 동안 8 개 부대에서 연인원 32 만 여명이 참여한 한국군 최초의 해외파병이었으며, 걸프전은 1991 년 1 월부터 4 월까지 의료지원단, 공군 수송단 등 비전투병력 314 명이 참여하였다.

그러나 PKO 활동이 열악한 분쟁지역에서의 전투상황과 똑같은 생명의 위험을 동반한 활동이며, 항상 분쟁이 재발할 수 있는 치안이 부재한 지역에서의 활동이라는 점이 고려된다면, 이에 대한 성격 규정이 필요하다.

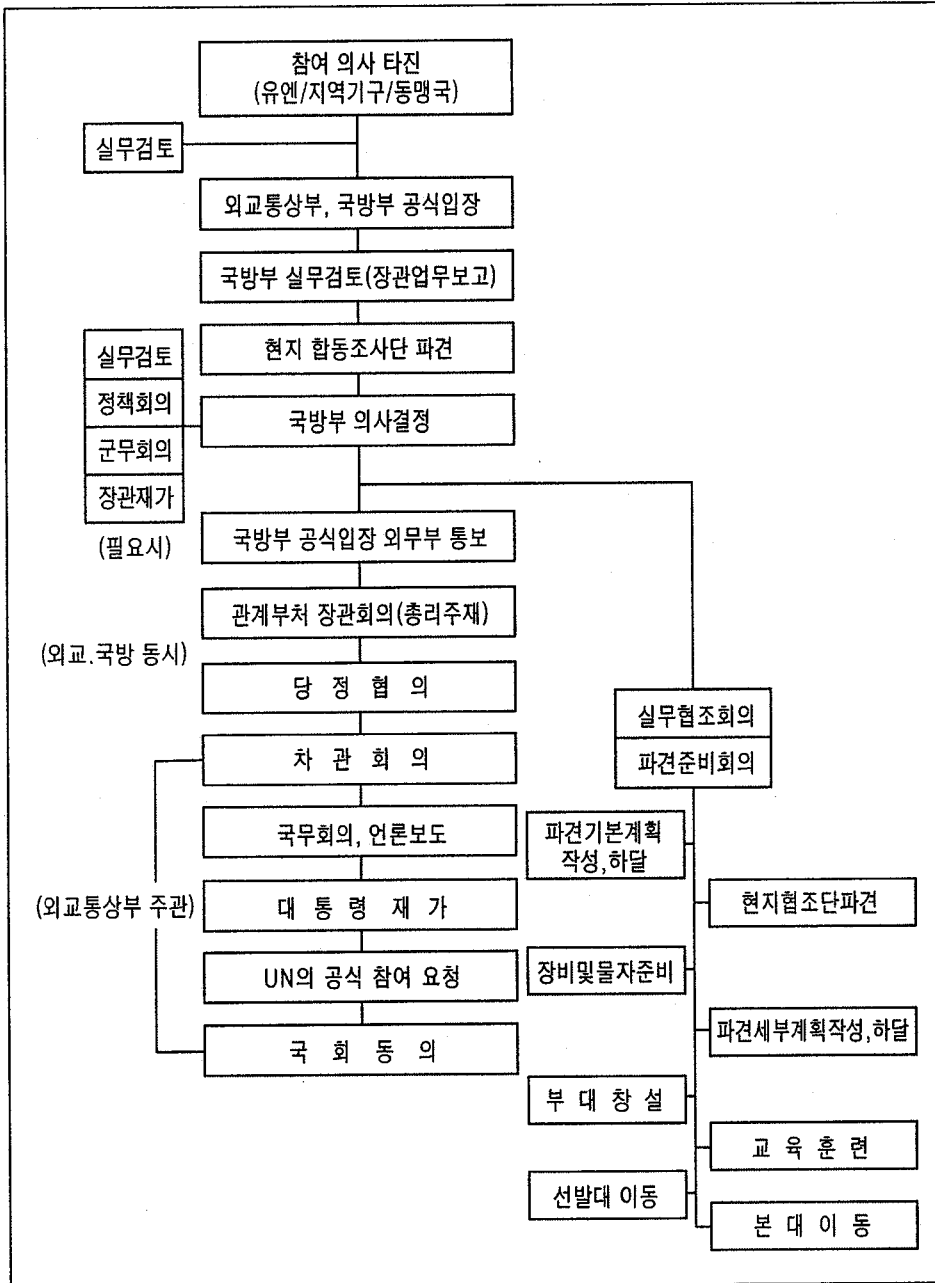
다른 국가들은 민·관·군이 PKO에 균형 있게 참여하고, 범 정부적 차원에서 추진하고 있으나 한국은 PKO 참여와 관련한 근거법이 없는 상태에서 1995년 8월에 제정되고 1996년 8월에 개정된 ‘유엔 평화유지활동 업무규정’이라는 국방부 훈령 제 542호에만 근거하여 PKO에 참여하고 관련업무를 추진하였다.

그러나 이는 국방부장관의 훈령에 의해서 업무를 추진하는 국방부내에서만 효력이 있고 타 정부기관이나 부처와의 업무협조는 관련 근거법이 부재한 실정이다.

‘유엔 평화유지활동 업무규정’은 UN의 PKO에 대한 파병업무만 규정하고 있어 대테러 전쟁, 파병 등 기타 목적의 파병업무 수행에 제한이 되고, 규정상의 업무분장과 실제 업무추진간 차이 발생으로 인한 업무협조가 제한된다.

이러한 제한사항으로 UN의 PKO 및 대테러 전쟁 등 해외 파병업무 수행간 국방부 산하의 각 기관과 처부의 업무분장 및 수행절차를 규정하는 새로운 훈령의 제정이 필요하여 2003년 8월 1일부로 국방부 훈령 제 738호 ‘국군의 해외파병 업무규정’이 새로이 적용되고 있다. 이에 의한 해외파병업무 추진절차는 <표 4-1>에서 보는 바와 같다.

〈표 4-1〉 해외파병업무 추진 절차



출처 : '국군의 해외파병업무규정' 국방부 훈령 제 738 호(2003.8.1).

한국군의 PKO 참여는 국가 주요정책의 일부분으로 일관성이 필요하므로 법적, 제도적인 뒷받침이 있어야 하며, 법적 근거에서 정책을 추진시에 책임 있는 UN 회원국으로써 적극적인 활동을 할 수 있을 것이다.

한국은 지난 2005 년 2 월 국회에 발의된 ‘국군부대의 국제연합 평화유지활동 파견에 관한 법률안’ 은 이러한 맥락에서이나 여러 가지 어려움으로 인해 현재 답보 상태에 있다. 그러나 일본은 이미 지난 1992 년 6 월에 ‘유엔 평화유지활동에 대한 협력에 관한 법률(국제평화협력법, 일명 PKO 협력법)’ 을 마련하여 자위대의 PKO 참가를 위한 법적 근거를 갖추었다.⁷³

2. PKO 교육·연구 체계 실태

PKO 의 성공적인 임무수행을 위하여 필수적인 여러 요소중의 하나는 참여인원에 대한 교육이다.

현재 북구 4 국(노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 덴마크)은 UN 훈련센터(UNTC : United Nations Training Center)를 운영하고 있으며, 대부분의 PKO 참여국가는 임무수행에 필요한 자체 교육훈련 체계를 갖추고 있다.

한국은 PKO 에 참여하면서 교육의 필요성을 인식하여 1995 년부터 합동참모대학을 PKO 전담 교육기관으로 지정하여 운영하고 있다.

한국 PKO 교육의 근거는 국방부 훈령 제 738 호(2003.8.1)로서 PKO 참여 인원이나 부대에 대한 교육은 전문요원교육, 간부교육, 부대교육, 일반교육으로 구분하여 실시되고 있다.

간부교육은 합동참모대학이, 부대교육은 각 군의 해당 부서가, 일반교

⁷³ PKO 협력법은 일본의 국제평화협력으로서 유엔평화유지활동에의 협력, 인도적 국제구원활동에의 협력, 국제적 선거감시활동에의 협력 등 3 가지 활동을 축으로 구성되어 있으며, PKO 참가 기본방침(PKO 5 원칙)에 입각하여 활동하도록 법제화하고 있고, 1998 년 6 월에는 자위대 파견의 경험을 토대로 PKO 협력법을 일부 개정하였다.

육은 각 군 참모총장이 지정하는 교육기관이 담당하고 있다.⁷⁴

전문요원교육은 PKO 업무를 담당하는 정책부서의 실무담당관 및 합동 참모대학에서 PKO 관련 교육을 담당하는 교수요원과 주 UN 대표부와 UN 본부 등 대외기관에 파견된 인원에 대한 교육으로 자질향상을 위하여 해외연수교육을 실시하는 것이다.

간부교육은 PKO 임무수행을 위하여 파견되는 평화유지군(PKF)간부, 군 감시단(MO), UN 참모요원에 대한 교육으로, 파견지역의 정세, UN의 PKO 지침서, 해외파병 현지경험, 외국어 및 현지언어 등을 교육한다.

부대교육은 평화유지군(PKF) 요원에 대하여 경계, 주특기, 자위력 보강, 어학 등을 교육하며, 일반교육은 PKO 소양함양을 위해 실시하는 교육으로, PKO 개관과 정책, 파견 절차와 활동 현황 등을 교육한다.

PKO 교육과 관련된 국방부 및 예하 기관의 업무분장을 보면, 국방부 정책기획국장은 해외파병 정책결정에 관한 업무 및 해외파병업무 전반에 대한 조정·통제를 실시하며, PKO 해외연수교육 등을 관장한다. 합동참모의장은 해외파병부대와 인원에 대한 창설식 이후부터 해단식까지의 전반적인 통제를 실시하고 합동참모대학을 교육기관으로 지정·운용하며, 각 군 참모총장은 군 감시단 및 참모요원, DPKO 요원, 파병부대원에 대한 선발, 보고, 교육파견 및 파견과 관련된 지원, 해외파병 부대교육 및 일반교육 실시, 해외파병 요원에 대한 어학교육을 지원한다.⁷⁵ 이러한 교육체계의 보완해야 할 사항들은 다음과 같다.⁷⁶

첫째, PKO 전문교육 및 연구기관으로서의 편성과 교육체계 구조가 미약하여 PKO 교육의 필요성에 대하여 군내에서 적극 강조되지 않고 있다.

⁷⁴ 예를 들면, 소말리아 파견시 파견전 교육은 공병부대에서 PKO 활동에 필요한 전반적인 내용을 교육하였으며, 지난 2006년 5월 17일부로 12년간의 파병을 마치고 완전 귀국한 서부사하라 의료지원단은 육군종합행정학교에서 출국전 교육을 전담하였다.

⁷⁵ ‘국군의 해외파병 업무규정’ 국방부 훈령 제 738 호(2003.8.1) 참조.

⁷⁶ 정성 외, 앞의 논문, pp.62~76.

현재 군내 유일한 PKO 관련 전문교육기관인 국방대학교 PKO 학처의 교육개설과정은 국방대학교 안보·석사·직무연수·합동참모 등 4 개 과정에만 국한되어 있다.

합동참모대학 정규과정의 39 개 과목 829 시간중 단지 PKO 파견임무 수행을 위한 능력부여를 위하여 교육중점 및 범위중의 하나로서 포함되어 있을 뿐이다.⁷⁷

국방대학교 PKO 학처 이외의 군내 교육기관에는 관련 과정이 개설되어 있지 않고 단지 소개 차원 정도일 뿐이다.

PKO의 중요성과 그로 인한 참여증대 추세는 한국뿐만이 아니라 전 세계적으로 확대되고 있다. 따라서 PKO 관련 교육에서부터 각급 교육기관 상호간의 교류체계와 상·하위 교육기관간 연계된 교육이 절실하다.

둘째, PKO 전문교육의 대상자중 국방부와 합참 등 정책부서의 관련 업무담당자와 국방대학교 PKO 학처 교수들은 해외연수 등을 통하여 현장감을 가지고 업무를 수행하나, 기타 관련부서의 업무 담당자는 해외연수의 기회를 통한 현장감은 물론이고 국내에서조차 PKO 교육과 관련된 정기 및 보수교육을 받지 못하고 업무를 수행중이다.

실정이 이러하다 보니 PKO 정책 및 추진방향과 교육에 대한 상·하 제대간 원활한 공감대의 형성이 필요하다.

정책부서에서 PKO 관련 정책을 입안하더라도 이를 추진하는 제대와 부서 그리고 국방대학교의 PKO 학처 교수진과 국제평화지원센터(PKO 센터)의 연구진들이 이의 취지와 배경을 이해 못한다면, PKO 참여효과는 그 노력에 비하여 크게 미흡할 것이다.

셋째, PKO 교육 내용의 임무수행위주의 다양한 구성이 미흡하다.

간부교육의 대상자는 실제 파견예정인원을 대상으로 실시되기에 무엇보다도 현지와 관련된 내용을 보다 추가 구성할 필요가 있다. 왜냐하면 현

⁷⁷ 출처 : <http://www.kndu.ac.kr>, (검색일:2006.2.28).

지에서의 성공적인 임무수행을 위해서는 PKO 를 구성하는 다양한 다른 구성원, 분쟁당사자, 현지 주민들과의 관계형성이 매우 중요하며, 이를 위하여는 이와 관련된 다양한 배경지식을 갖추어야 하기 때문이다.

부대교육에 있어서도 다수의 인원을 대상으로 제한된 기한 내에 교육을 실시하므로 가능한 PKO 관련교육을 이수한 전문 교수요원에 의한 체계적인 교육이 이루어 져야 하나 실정은 그렇지 못하다.

넷째, PKO 부대교육이나 각 군의 학교기관에서 PKO 일반교육을 담당하는 전문 교수 요원들에 대한 자격기준과 양성계획이 없다.

이 역시 위의 둘째 이유와 마찬가지로 상·하 제대간 교육에 대한 공감대의 형성차원에서 보완해야 한다. 또한 전문 교수요원 부족으로 인한 교육 부실은 현지에서 PKO 임무 수행간 또 다른 문제를 유발 할 수도 있다.

다섯째, PKO 를 위한 인적자원 육성을 위한 전문교육과정이 없다.

점차 확대되는 PKO 참여추세를 대비하기 위해 참여인원에 대한 사전 교육은 PKO 이후의 활용을 고려한 체계적이고 심도 있는 전문교육과정이 필요하다.

이는 장차 PKO 상비체제하에 상비부대⁷⁸가 창설시에는 더욱 인적자원의 소요가 증대하기 때문에 시급히 해결해야 할 과제이다.

이외에도 각 군 대학의 PKO 소양 함양을 위한 일반교육도 모두 소개교육 수준이며, 위관급 장교와 군인 이외에 정부 공무원, 경찰, 민간인 등을 대상으로 하는 전문 교육과정은 개설조차 되지 않고 있어 PKO 관련 교육 체계면에서 크게 개선해야 할 필요성이 있다.

⁷⁸ 효율적인 해외 파병 준비 여건을 보장하기 위하여 육·해·공군 6 개 부대 1,000 여명으로 편성된 PKO 상비부대가 창설 예정이다. 이와 관련하여 UN 상비체제(UNSSA) 참여수준을 현재의 ‘참여규모통보’ 인 1 단계에서 UN 과 ‘양해각서체결’ 인 3 단계로 격상하기 위한 ‘국군의 UN PKO 파견에 관한 법률안’ 이 국회 심의 중이다.(출처 : 국회 국방위원회 업무보고, 2006.2.10)

제 2 절 PKO 정책 실태와 보완의 필요성

1. PKO 참여정책 실태

한국의 PKO 참여에 대한 논의는 1991년 9월 남·북한이 UN에 동시 가입한 후 UN으로부터 PKO에 대한 참여의사 여부를 문의하는 UN 사무총장의 서신을 접수 하면서부터이다.⁷⁹

당시 한국은 PKO에 대한 정보와 지식을 보유하지 않아 1년 여의 실무검토 결과, UN 회원국으로서의 의무인 동시에 당연한 권리이다.

한국은 PKO를 통하여 장차 한반도 유사시 UN의 지원 명분을 축적할 수 있고, 평화 애호국으로서 국가 위상을 향상시킬 수 있으며, 분쟁 종식 후 당사국과의 우호협력을 증진하는데 기여할 수 있다는 판단 하에 대통령 재가(1992.9.17)를 거쳐 1992년 9월에 긍정적인 PKO 참여의사와 함께 그 규모를 UN에 공식 통보하였다.⁸⁰

1993년 소말리아에의 참여는 바로 이러한 결정에 의한 최초 참여였으며, 뒤늦은 UN 가입에도 불구하고 1996년에는 2년 임기의 UN 안전보장이사회 비상임이사국이 되고 UN 활동단의 최고 책임자와 군 감시단장, 평화유지군(PKF)의 지휘관으로서의 참여 등 놀라운 성장을 거듭해 왔다.⁸¹

⁷⁹ 한국은 UN 가입 이전인 1988년에 UN 이란-이라크 감시단(UNIMOG : United Nations Iran-iraq Military Observer Group)에 지게차와 사무실 장비를 지원하였고, 1994년에는 르완다에서 계속된 내전으로 기아와 질병에 의해 하루 수천 명이 목숨을 잃어가는 사태가 발생하자 인도적 긴급구호 차원에서 약 60만 달러의 현금과 12만 달러 상당의 의약품, 구호물자, 차량 30대, 컨테이너 20대를 르완다 평화유지단(UNAMIR : United Nations Assistance Mission for Rwanda)에 직접 수송하여 전달하였다.

⁸⁰ 당시 UN에 통보한 한국의 PKO 참여 가능 부대 규모는 보병 1개 대대 540명, 의료지원단 154명, 군 읍서버 36명 등 모두 730명이었다.

⁸¹ 한국의 군사외교 기본방향은 첫째, 확고한 한·미 연합방위체제를 기반으로 주변국과의 군사협력을 강화하여, 유리한 안보환경 조성에 기여(미국과는 한미 동맹을 바탕으로 호혜

또한 UN 본부나 산하기관의 책임자로 한국인이 선발시 국가 이미지 향상은 물론이고, 그 성과의 여파는 여러 분야에서 매우 크게 기대된다.⁸²

그 후로도 한국은 국익, 안전, 안보상황, 국민적 지지 등을 고려하여 UN 에 통보한 PKO 상비체제 범위 내에서 적극 참여한다는 정책기조를 유지하고 있다.⁸³

그러나 2005 년 기준으로 한국은 UN 정규 분담금 납부 세계 11 위, PKO 분담금 납부 세계 10 위이나, 평화유지군(PKF) 참여 규모는 세계 68 위라는 현실은 한국이 왜 PKO 참여를 적극적이고 국가 전략적으로 확대해야 하는지를 나타내 준다.⁸⁴

적이고 미래지향적인 군사협력관계로 발전 추진, 일본·중국·러시아 등 주변국과는 북한의 도발 억제와 한반도 평화체제 구축 여건 조성에 기여하도록 적극적인 군사교류협력 활동 추진) 둘째, 각 국가와의 군사외교 수준별 군사교류협력 다원화로 자주국방 역량 강화 및 국익 증진에 기여(세계 주요 국가들과의 군사교류협력 증진으로 국제적 지지 및 유사시 군사적 지원 확보, 방산수출 확대 및 첨단기술 확보를 위한 군사외교활동 강화) 셋째, 지역다자안보 및 국제군비통제활동에 적극 참가하여 국익을 증진(북한의 대량살상무기 위협을 해결하고 각종 전략물자의 대북 이전 통제를 위하여 국제군비통제활동 적극 참가 및 활용, 테러 등 초국가적 위협과 지역안보문제에 공동 대처, 정부의 동북아 평화협력체제 추진 위한 노력을 군사차원에서 지원) 넷째, 국제평화유지활동 적극 참여로 국제적 위상을 제고하고 역할의 증대(우리나라의 국제적 위상을 제고하고 세계평화 및 안정 유지에 기여하기 위해 국제평화유지활동에 능동적으로 참여, 파병지역 국가와의 군사협력을 강화하여 해외파병의 성과를 극대화하고 국익증진에 기여)로 이의 실현을 위해 UN 의 PKO 에 참여하는 것이다.(출처 : 국방부 국제협력관실, <http://www.mnd.go.kr>, (검색일:2006.2.27))

⁸² 한국인이 UN 사무총장으로 선출시에는 가장 권위있는 국제기구의 수장이라는 사실만으로도 국제사회에서 한국의 지명도를 높일 수 있으며, 국제사회의 안보와 공동번영에 적극 기여하는 평화애호 국가로서의 정체성을 전 세계에 알리는 절호의 기회를 제공할 것으로 기대된다.(출처 : 국정브리핑, (2006.2.14))

⁸³ PKO 상비체제 참여규모는 보병 1 개 대대 540 명, 의료지원단 70~80 명, 군 읍서버 36 명, 폭발물 처리 2 개팀 11 명, 중전설 공병 1 개 중대 130 명, 해난 구조원 10~11 명으로 구성된다.(출처 : 국방부 정책기획국,<http://www.mnd.go.kr>, (검색일:2006.2.11))

⁸⁴ 출처 : 국정브리핑, (2006.2.14).

한국은 그 동안 질적인 측면에서 성공적으로 PKO 에 기여하였으나, 양적인 면에서는 미흡하였다.

이는 PKO 분담금에 대한 기여도는 높으나 인력참여의 기여도가 낮아 UN 에서 한국 정부의 외교 활동의 입지를 위축시킬 수 있다. 1993 년 이 후 한국의 PKO 참여 특징은 다음과 같다.⁸⁵

첫째, 군인 위주로 참여하였다.

PKO 에 참여하는 인원은 군인 뿐만 아니라 경찰, 민간인 등 다양하다. 그러나 한국은 주로 선거 감시를 위해 외교통상부와 선거관리위원회 소속의 인원들이 극소수 참여하였을 뿐이다.

둘째, 인원의 안전을 우선 고려하여 참여하였다.

한국의 PKO 참여는 주로 공병, 의무, 군사 감시단 위주였고 최근 들어서 동티모르, 이라크 등에 보병을 파견하였다.

셋째, 한국의 PKO 는 주로 아프리카 대륙의 PKO 단과 일부 아시아 국가에 국한되었다.

한국의 정치적·경제적 측면에서 볼 때 국가이익과 안보에 그리 밀접하지 않은 지역 위주로 파견을 하였으며 근래에야 아시아 지역에 파견하고 있다.

한국의 PKO 참여는 노력에 의한 것이 아니고 UN 회원국이 됨과 동시에 주어진 기회였다. 한국의 PKO 참여 현황은 <표 4-2>에서 보는 바와 같다.

⁸⁵ 김열수, 앞의 책, pp.234~235.

<표 4-2> 한국의 PKO 참여 현황

2006.2.1 현재

구 분		현인원(명)	누적인원(명)
총 계		3,556	12,962
이 라 크	소 계	3,292	10,702
	자이툰 사단	3,278	10,646
	MNF-I(다국적군 사령부)	14	57
아프가니스탄	소 계	208	1,518
	100 건설공병단(147)	147	886
	924 의료지원단	58	613
	CJTF-76(연합-합동작전사령부)	2	10
	CFC-A(연합군 사령부)	1	9
미 중부사령부 (플로리다 탐파)		5	22
CJTF-HOA(미 동부아프리카지역 작전사령부)		1	4
UN 활동	소 계	50	717
	서부사하라 의료지원단	20	542
	인·파 정전감시단	10	96
	그루지아 정전감시단	7	59
	라이베리아 정전감시단	2	6
	아프간 지원단	1	2
	부룬디 정전감시단	2	4
	수단 임무단	8	8

출처 : <http://www.mnd.go.kr>, (검색일:2006.2.27).

한국은 일본 자위대처럼 PKO 파견을 위한 논란과 여론수립의 과정을 거치지 않으면서, 국군의 해외파병은 국회의 동의를 받도록 되어있는 헌법조항⁸⁶ 덕분에 고민과 깊은 검토도 없이 오히려 너무 쉽게 추진된 감이 있다.

일본은 해외파병을 금하는 헌법 때문에 자위대의 PKO 파병을 위해 특별법을 만들려 1992년 6월에 법안이 중의원을 통과할 때까지 2년간의 논란과정을 거치면서 국민들에게는 PKO 참여의 당위성과 군사력의 중요성을 자연스럽게 홍보하는 효과를 거두었고, 주변국들의 거부감까지 해소하는 일석이조의 효과를 달성하였다.

그러나 한국은 최초부터 PKO 참여를 군대의 파견으로만 생각하였고, 이러한 인식 때문에 PKO 파견과 관련된 업무가 국방부만의 업무로 인식되었다. 또한, 국군의 파병은 국회동의만 받으면 문제가 없다는 단편적인 판단으로 관련법을 제정할 필요성을 느끼지 못함으로써 현재는 여러 가지 문제점과 개선해야 할 사항이 나타나고 있다.

한국이 PKO 참여부대와 규모 결정과정에서 도출한 참여의 당위성은 국가적인 것과 군사적인 것으로 구분할 수 있으며 국가적인 명분은 다음과 같다.

첫째, UN 회원국으로써 기본적인 의무를 다하고 동시에 권리를 행사하게 될 것이다.

특히 한국의 경우 UN 창설 이래 최초의 수혜국일 뿐 아니라 현재도 UN 군의 책임하에 정전협정체제를 유지하는 세계 유일의 국가로써 UN 및 국제평화에 기여해야 하는 국가 도의성 측면에서도 PKO 파견은 필요하다. 이로 인해 참여지역의 분쟁종료 및 평화정착에 기여함으로써 향후 분쟁 당사국과의 우호협력 증진에 기여할 수 있다.

⁸⁶ 헌법 제 60 조 제 2 항은 '국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주유에 관한 동의를 가진다.' 고 명시되어 있다.

둘째, 북한의 위협이 상존하는 현 여건에서 장차 한반도 유사시 UN의 지원을 확보하는 명분축적을 위해서 필요한 조치이다.

셋째, 평화 애호국으로 이미지를 정립하고 국제사회에서 국가위상을 제고하기 위한 기회이다.

군사적인 측면에서 고려한 명분은 베트남 참전 이후 전투경험이 부족한 한국군의 현실에서 다국적군과의 해외 연합작전능력을 배양하고, 군의 세계화를 촉진시킬 수 있다는 것이다.

이와 같은 명분 속에는 PKO 참여를 통해 한국이 달성하고자 하는 목표나 이익이 원론적으로 포함되어 있기도 하다.

그러나 분단국가로써 북한과 대치하고 있는 우리가 병력을 해외에 파견까지 할 경우에는 국제평화유지라는 대외용 명분 외에도 추구하고 얻어야 할 정책과 국가이익을 명확히 정립하고 PKO 참여를 추진하여야 하나 그렇지 못한 부분이 많다.

해외파견을 결정할 때는 정책적인 측면에서의 업무절차가 있고 부대가 파견된 이후 업무수행을 하고 철수시까지 관련된 여러 업무절차가 있다.

PKO 파견 결정 전까지는 국방부와 외교통상부가 주무부서 역할을 하고 있다. 최초 외교통상부에서는 UN의 PKO 활동참여에 국방부보다 더 적극적으로 참여하였던 것으로 보여진다. 그 이유는 PKO 참여가 한국의 국제적 위상을 증대시키고 UN 안전보장이사회의 상임이사국이 되는데 직접적인 공헌을 할 것으로 보고 이를 적극적으로 추진해 왔기 때문이다. 그 결과 1996년부터 1997년까지 UN 안전보장이사회 비상임이사국으로 선출되는데 직접적인 영향을 미친 것으로 분석되고 있다.⁸⁷⁾

한국의 PKO 정책은 다음과 같이 다양하게 참여하고 있다고 분석된다.⁸⁸⁾

⁸⁷⁾ 외무부, *Korea and UN Peacekeeping Operations : The Outline of Korea's Participation in UN PKO*, (1995).

⁸⁸⁾ 정성 외, 앞의 논문, pp.39~40.

먼저 외교·정치적 측면에서 PKO의 참여는 한국의 헌법에 나타나는 기본정신(홍익인간)과 국방목표(세계 평화에 기여)구현에 직접적으로 기여한다는 면과 평화를 애호하고 인권국가로서 한국의 국제적인 위상을 향상할 수 있다는 점 그리고 PKO는 동북아시아의 중국, 일본, 북한의 제반사정을⁸⁹ 고려해 볼 때 한국만이 선도적인 역할을 할 수 있는 활동이라는 점에서 한국의 적극적인 참여가 필요하다.

안보·군사적 측면에서는 UN 주도의 국제평화유지 노력에 능동적으로 동참함으로써 유사시 국제사회의 지원을 확보할 수 있는 명분을 축적할 수 있고, 군의 국제화 기반 확대에 기여할 수 있다.

과거 한국전쟁시 한국은 UN의 지원으로 국가 위기를 극복하여 UN의 최대 수혜국 중 하나이므로 이제는 국제사회에 공헌을 한다는 차원에서도 PKO에 적극적인 동참이 필요하다.

끝으로 경제적인 측면에서는 PKO 참여 요원 및 장비에 대한 경비를 UN에서 80~90%내외로 지원해주기 때문에 한국이 UN에 내는 분담금을 어느 정도 환수할 수 있다는 것과 PKO 활동을 통해 한국의 우수한 장비나 기술의 홍보 및 경제적 진출 기반 조성과 국가이익에 도움을 줄 수 있는 정보수집이 가능하다는 점에서 참여의 필요성이 있다고 할 수 있다.

UN의 PKO 참여는 최종적으로 국회의 사전 동의를 얻어야 가능한데 그 과정이 상당히 많다. 또한 국회의 동의를 얻는데 있어서도 상당한 어려움이 있는데, 이는 국회가 PKO 참여에 대해 국가이익과 연계해서 판단한다면 그 어려움은 다소 줄어들어 정부의 PKO 참여 결정에서부터 국회의 승인을 얻어 파견되기까지는 기간이 단축 될 것이다.

⁸⁹ 중국은 대만문제와 티베트, 신장성 등의 소수민족문제가 있으며, 일본은 헌법상의 제약 외에 과거 식민지 시대와 제 2차 세계대전시 지역 내 약소 국가들에게 피해를 주었던 전례로 인해 PKO 파병을 계기로 재무장을 하는 것이 아닌가 하는 우려를 받고 있으며, 북한은 내부의 안전문제 등이 PKO 참여에 제한사항으로 작용하고 있다.

2. PKO 정책 보완의 필요성

PKO 관련 정책으로서 무엇보다 우선적으로 PKO 관련법 제정이 추진되어야 하는데 이는 무엇보다도 PKO 정책이 국가 안보 정책의 일부인 만큼 일관성 있게 운용되어야 하기 때문이다.

PKO 파견 정책을 법적으로 명시해 두지 않을 경우 PKO 정책 관련 부서가 결정한 내용을 국회가 상황에 따라 반대하거나 취소할 수도 있어 PKO 정책 수립과 추진 시에 일관성 유지가 매우 어려워 질 수 있기 때문이다. 따라서, PKO 관련법이 제정되어야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 일관성 있는 PKO 정책 추진을 위해 PKO 법이 필요하다.

지금까지 국회는 PKO 법을 제정 해 둘 경우 정부가 필요 이상의 권한을 행사하여 신중하지 못한 결정을 내리거나 외교역량 확대에만 급급하여 생명이 위태로울 수 있는 위험한 지역에까지 병력을 파견할 가능성이 높다는 이유를 들어 평화유지군 파견은 그 참여 인력의 숫자나 수행임무의 성격에 관계없이 꼭 국회의 동의를 얻은 후에 추진이 되어야 한다는 입장을 고수해 왔다.

둘째, PKO 활동의 원활한 효율성을 위해 필요하다.

일반적으로 UN 의 요청을 받고 PKO 지역에 군대를 파견하는데 국회동의까지는 통상 수 개월의 시간이 소요된다. 왜냐하면 국회동의 이후에 파견에 대한 예산안을 작성할 수 있기 때문이다.

예산이 확정된 후에는 인력확보와 확보된 인력에 대한 교육 및 훈련 그리고 장비와 군수지원에 대한 준비가 가능하다. 따라서 파견을 위해 준비하는 시간이 상대적으로 짧기 때문에 준비상 미비한 점이 많이 도출된다.

셋째, PKO 에 참여하는 인원의 법적 지위에 대한 규정이 필요하다.

파견인원에 대한 수당지급이나 파견기간에 대한 규정화된 보상기준 없이 파견이 결정될 때마다 기준이 다르게 적용되었다.

참여 인원들의 인사, 복지에 관련된 문제를 국방부가 제정한 훈령에 의해 임시 방편적으로 해결해 주고 있는 실정이다. PKO에 참여하는 인원들의 법적 지위가 명확하게 PKO법에 명시되어 PKO 참여인원에 대한 인사, 복지 문제가 한층 더 높은 차원에서 개선되어야 할 것이다.

PKO 관련 교육체계의 확립은 국제적으로도 점차 확대되고 있는 PKO 참여의 증가에 한국이 적극 동참하기 위해서 필요한 인적자원의 소요를 안정적으로 공급하고 참여성과를 높일 수 있는 현실적인 방법이다.

앞서 살펴보았듯이 현재의 PKO 관련 교육체계로는 안정적이고 지속적인 PKO 참여는 물론이고 참여인원에게 기대할 수 있는 PKO의 국가이익 기여에 대한 파급효과는 크게 기대하기가 어려운 실정이다.

분쟁지역에 참여하기 위해서는 현지에 전개되기 전에 철저한 교육이 필요하다. 현지언어교육, 해당 PKO 및 자신의 임무, UN의 지침(Guideline), 현지 PKO 지역에서 운용하는 예규(SOP), 협상, 중재요령 등을 교육하여야 한다. 특히 PKO 활동에 참여하였던 인원들이 귀국 후 작성하는 귀국보고서의 내용은 PKO 참여예정 인원들의 시행 착오를 덜어주고 무엇보다도 현지 실정을 파악하는데 가장 효과적일 것이다.

북구 4국인 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 덴마크와 캐나다, 말레이시아 등은 PKO에 파견되는 민·관·군을 위한 통합 PKO 센터에서 파견 인원들에게 효율적으로 교육을 하고 있다. 이들 PKO 인원들이 업무수행에 있어서 국제사회에서 높은 평가를 받는 것도 조직적인 교육체계 및 교육내용과 무관하지 않을 것이다.

현지에서 가장 효율적이고 성공적으로 PKO 임무를 수행하기 위해서는 참가 인원들이 가용 요소들간의 협조를 통한 자원의 극대화를 기하여야 한다. PKO 관련 법적·제도적 보완은 한국의 PKO 참여를 보다 효과적이고 효율적으로 할 수 있게 하는 정책적 수단으로서의 의미를 갖고서 접근하고 보완하여야 하겠다.

제 5 장 한국의 PKO 정책 발전 방안

제 1 절 PKO 관련법 제정 및 교육·연구 체계 발전

1. 실질적인 PKO 관련법 제정

한국군의 해외 파견은 1990 년대 이후 계속 늘어나고 있는 추세이다. 이라크전을 제외한 나머지 파병 인원은 모두 UN 이 요청한 PKO 에 참여하였다.

1993 년 소말리아 PKO 에 공병대대 250 명을 보낸 것을 시작으로 한국이 PKO 와 관련해 지금까지 파병한 인원은 10 개 이상지역에 12,000 여 명이 넘는다. 지금도 세계 여러 지역에서 군 읍서버, 참모 등으로 3,500 여명이 활동 중이다. 이라크 자이툰 부대도 다국적군의 일원으로 성질상 UN 의 평화유지군(PKF)은 아니지만 그 활동의 실질은 PKO 라고 할 수 있겠다.

PKO 는 본래 분쟁지역의 평화와 안전의 유지 또는 질서 회복을 돕기 위한 UN 주도의 평화적 분쟁 해결 활동이나, 탈냉전 시대에 들어서는 지역분쟁 관리 및 평화 유지 조성 차원에서 PKO 의 중요성은 날로 증대하고 있다.

PKO 는 정전 감시, 평화협정 이행 감시 등 전통적인 영역에서 벗어나 1990 년대 이래 치안 확립, 난민 귀환, 인도적 지원, 선거관리 등 국가재건활동 지원, 나아가 적대행위 진행 중에 이루어지는 강제적인 ‘평화 집행’ 에까지 이르고 있다. 이에 따라 PKO 소요는 증가하는 반면, UN 은 신속한 인적 자원 확보에 어려움을 겪고 있다.

경제협력개발기구(OECD : Organization for Economic Cooperation & Development) 회원국이며 세계 12 대 교역국인 한국은 앞으로 UN 으로

부터 PKO 에 참여해 달라는 요구를 더 많이 받을 것으로 예상된다.

헌법 제 60 조 2 항에서는 국군의 해외 파견에 있어 국회의 동의권 행사를 명문화하고 있다. 즉, 최초 파병은 물론 이미 파병된 병력의 해외 주둔 연장 시에도 매년 국회의 동의를 얻도록 하고 있다.

성과 있는 PKO 참여를 위하여는 무엇보다도 현지에 신속하게 부대를 전개하여야 한다. 그러나 한국은 UN 의 요청에 부응해 즉각 현장에 달려 갈 태세가 되어 있지 않다.

PKO 의 신속한 참여를 위해 국회의 파병 동의권 인정을 기초로 절차 간소화를 모색할 필요가 있으며, 이러한 절차 간소화 필요성은 UN 이 실시하는 PKO 의 최근 변화 양상, 특히 유엔상비체제(UNSAS) 및 신속배치단계(RDL : Rapid Deployment Level)와 깊은 관련이 있다.

오늘날 국제 PKO 의 핵심 관건은 PKO 작전 초기의 신속한 부대 전개에 있다. 왜냐하면, 필요한 인원을 부대 구성 초기에 신속하게 보내 주어야 성공적인 PKO 에 기여하기 때문이다.

그러나 그 동안의 한국 PKO 참여 현황을 보면, UN 에서 파견 요청을 받은 후 실제 파병까지 소요된 기간은 3~4 개월에 달했다. 소말리아 116 일, 앙골라 113 일, 서부 사하라 87 일이 각각 소요되었다. 동티모르의 경우는 28 일이 소요되었으나 이는 극히 예외적인 경우였다.

국회는 이 점을 고려하여 국군의 PKO 참여를 보다 신속하게 하기 위해 지난 2005 년 9 월에 여·야 의원 34 명에 의해 입법 발의된 ‘국제연합 평화유지활동 파견에 관한 법률안(일명 PKO 법안)’은 UN 의 파병요청에 신속한 대응, 국제사회에서 국력에 맞는 책임과 의무 수행, 재정 부담 없이 국제평화에 기여한다는 취지를 담고 있다.⁹⁰

⁹⁰ 현재 헌법상으로는 PKO 를 포함하여 군을 해외에 파견할 경우 ‘국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국 군대의 대한민국 영역 안에서의 주둔에 대한 동의권을 갖는다’는 헌법 제 60 조 2 항의 규정에 따라 반드시 국회동의 절차를 거쳐야 한다. 이미 파견된 부대를 증원하거나 파견 기간을 연장할 경우에도 별도로 국회 동의를 받도록 하고

주요 내용은 파견인원이 300 명 이하인 경우에는 국회의 동의절차를 생략하고 통보만으로 해외 파병이 가능하고, 파병인원이 100 명 이하인 경우에는 국회 동의와 통보 등 모든 절차를 생략할 수 있다는 것이다.

현재 국군의 해외파병에 적용되고 있는 국방부 훈령 제 738 호인 ‘국군의 해외파병업무규정(2003.8.1)’⁹¹ 은 국방부 훈령 제 542 호 ‘유엔평화유지활동 업무규정(1996.8.13)’의 적용범위가 UN의 PKO에 대한 파병업무만 규정하고 있다. 또한 대테러 전쟁 파병 등 기타 목적의 파병업무수행에는 제한되고, 규정상의 업무분장과 실제 업무추진간 각 기관의 업무분장 및 수행 절차간 차이가 발생하여 업무추진을 위한 협조가 제한되어 새로이 제정된 것이다.

그러나 이 역시 해외파병과 PKO 관련 상위법령이 부재하고, 헌법에서부터 동 훈령까지 관련법규가 없으며, 파병효과를 극대화 하기 위한 민·관·군·경의 노력을 통합 할 수 있는 정부차원의 활동을 위한 법령이 없어 정부차원의 관련 법령의 제정이 필요하다.

이러한 필요성에 의해 발의된 PKO 법안은 그의 성격상 다국적군의 파견과 다르고, 특히 법안 제 2 조는 ‘국제연합 평화유지활동 이라 함은 국제연합 안전보장이사회의 결의에 의한 국제연합의 요청에 의거, 분쟁지역에 파견된 부대가 수행하는 평화의 조성·유지, 시설의 복구 및 인도적 구호 등을 위한 각호의 활동’이라고 규정하고 있다. 이는 분쟁지역 내

있다. 한국군이 1993 년 소말리아 제 2 차 평화유지군 참여를 시작으로 PKO 에 모두 10 여 차례, 연인원 5,089 명을 파견한 경우가 있었으나, 그때마다 국회동의 절차는 모두 거쳤었다.(일본은 주일미군의 작전활동을 지원하고 자위대의 해외파견을 정당화하기 위해 PKO 협력법, 주변사태법, 테러특조법, 이라크특별법, 유사입법 등 법제를 정비하고 있다.)

⁹¹ 이는 총 5 장 45 조로, 제 1 장 총칙(목적, 정의, 적용범위, 해외파병 업무절차), 제 2 장 업무분장(17 개 부서 및 기관), 제 3 장 해외파병 단계별 업무수행 절차(파병 결정, 파병준비, 파병, 현지 임무수행, 교대 및 철수), 제 4 장 해외파병업무 지원 및 관리, 제 5 장 교육 훈련 및 활용으로 구성되어 있다.

무력분쟁 발생 및 확대방지, 치안 및 질서 유지, 무장 세력의 분리, 무장 해제 등을 통한 강제적 평화유지활동 등의 내용으로 ‘정전 및 평화협정의 유지’ 혹은 ‘분쟁 당사자간의 합의된 약속의 이행 지원’ 등과 같은 내용을 포함한 규정들이다. 또한 의료지원 및 생필품지급 등의 구호활동, 난민의 정착·귀환 등 난민에 대한 인도적 지원을 규정한 내용은 분쟁 지역 내에서 UN 안전보장이사회가 요청한 PKO 의 일환으로 이루어지는 것이기 때문이다.

UN 의 PKO 는 현장상의 규정에 의한 것이 아니고 총회나 UN 안전보장이사회의 결의에 의해 창설되었으며, 그 원칙도 관행을 통하여 발전되어 왔기 때문에 원칙이나 이론이 결여되어 있다. 물론 원칙의 정립을 위한 UN 의 노력이 없었던 것은 아니다.

‘PKO 에 관한 특별위원회(Special Committee on the Peace-Keeping Operations)’의 활동과 공식초안, 각 활동의 창설을 전후한 UN 사무총장의 보고서, UN 의 관행 등 장시간동안 다방면에 걸친 법제화 노력이 경주되었다.

그러나 냉전기 중 미·소 양 진영간의 대립과 UN 의 정치 도구화, 제 3 세력의 UN 가입과 세력화, 강대국들의 의도적 회피 등 여러 가지 이유로 PKO 의 창설, 편성, 지휘 및 통제, 임무수행 및 종료 등을 규제할 확립된 일반원칙을 마련하지 못하였던 것이다.

지금까지의 활동을 통해 그 경험이 선례로 쌓이면서 PKO 의 성격은 점차 뚜렷하게 되었고, 일부 문제를 제외한 PKO 의 원칙들은 대체적인 합의점을 도출하여 그 윤곽을 그려나가고 있다. 이는 PKO 가 국제적 목적달성을 위하여 오늘날의 국제사회가 의존할 수 있는 하나의 절차로 확립되어 가고 있음을 의미한다.

따라서 PKO 를 규제하고 있는 원칙들을 보다 구체화하여 법적 원칙으로 확립하여, 국내에서의 불필요한 마찰을 사전에 예방하고 참여 요원들

의 법적 지위를 명확하게 하는 것이 PKO 에 참여하는 관련 구성원간의 협력을 증진시키는데 중요한 요소가 될 것이다.

국방부는 지난 2005 년 9 월에 발표한 ‘국방개혁 2020’ 의 적극적인 추진을 위하여 ‘국방개혁 기본법’ 의 제정 및 관련 법령의 정비 추진으로 국가차원의 노력이 일관되게 지속될 수 있도록 법적 장치를 마련하고자 지난 2006 년 2 월 16 일에 국회 국방위원회에 상정하였다.⁹²

이러한 국방개혁의 법제화는 일관성 있게 개혁을 추진하기 위한 근간이 되는 것이다. PKO 법안도 이와 마찬가지로 법제화 된다면 보다 원활한 활동을 위한 근간이 될 것이다.

현재 PKO 참여시 적용되는 국회 동의 절차는 헌법 제 60 조 2 항에 의거한 것이나 이는 한국군의 PKO 참여 효율성을 저하시키는 원인 중 한 가지로 분석 할 수 있다. 왜냐하면 PKO 는 전투부대와는 그 성격이 달라 헌법의 엄격한 적용이 불필요하기 때문이다.

그러나 PKO 도 해외 파병의 형태이기 때문에 국회의 통제를 피하는 것

⁹² 국방부는 2005 년 9 월 13 일에 국방개혁을 위하여 2020 년까지 점진적, 단계적으로 추진하기 위한 종합 계획을 발표하였다. 이는 15 년간 3 단계에 걸쳐 추진되며 이는 ‘국방개혁기본법’ 의 내용은 필수사항에 국한하고 안보상황 변화에 유연하게 대처할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고, 국방개혁을 통해 달성해야 할 목표와 기본방향 그리고 반드시 구축력을 부여하여 일관되게 추진해야 할 과제만을 포함하고 나머지는 대통령령과 기본계획인 ‘국방개혁 2020’ 에 포함시키며, 안보환경 변화와 추진 상황 등을 매 3 년마다 평가하여 필요시 국방개혁 기본계획을 보완할 수 있도록 시행의 융통성을 보장하고 있다.

이를 위하여 범 정부 차원의 국방개혁추진기구를 설치·운용하고, 국방개혁이 국민적 공감 하에 범 정부 차원에서 추진될 수 있도록 대통령 직속으로 민간 전문가가 참여하는 ‘국방개혁자문위원회’ 를 설치하고, 국방부장관과 관계부처 차관으로 구성되는 ‘국방개혁위원회’ 를 설치하여 개혁 추진을 평가하고 조정하는 동시에 국방부에는 ‘국방개혁추진위원회’ 를 설치하여 개혁업무를 수행한다. 또한 국방개혁을 국방 기본업무로 하여 지속적으로 추진하며 국방개혁을 일과성 사업이 아니라 지속적으로 수행해야 할 국방 기본업무로 정착시키기 위하여 국방개혁의 기획·계획·시행·평가·환류를 위한 업무수행 체계를 발전시켜 나가는 내용을 포함하고 있다.(출처 : <http://www.mnd.go.kr>, 검색일:2006.3.9)

은 위헌의 소지가 있다. 따라서, 국회의 주기적인 통제를 받으면서 운영상 편의 가능한 법 제정이 필요하다.

PKO 법안은 국가안보정책 차원에서 민·관·군·경의 합동체제, 헌법의 국회 동의권 규정의 구체화, 부처간 PKO 업무 연계의 용이성, 일관성 있는 PKO 정책 추진, PKO 관련 행정 절차 간소화, PKO 참여 인력의 법적 지위 명확화, 예산확보의 법적 근거 마련을 위한 내용을 포함하여 제정되어야 한다.

2. 교육·연구 체계 강화 및 제도적 보완

PKO 임무를 수행하는 인원이나 부대는 국제사회에서 국가의 전략적인 임무를 수행하는 것이다. 따라서 성공적이고 성과 있는 임무수행을 위하여 참여인원이나 부대에 대한 사전 교육은 매우 중요하다.⁹³

노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 캐나다, 말레이시아 등은 PKO 참여 인원에게 대한 교육을 실시하기 위하여 민·관·군 통합 PKO 센터가 설치되어 운영중이다. 이들 국가의 PKO가 국제사회에서 높은 평가를 받는 것은 바로 이러한 교육체계가 발달되어있기 때문이다.

PKO 교육훈련과 관련하여 UN의 훈련지침서에는 ‘평화유지란 군인의 업무만은 아니지만 군대만이 가장 잘 수행할 수 있다.’라고 명시되어 군의 PKO에서의 효율성을 강조하고 있다.

그러나 평시의 군사교육훈련은 UN의 PKO 임무를 수행하는데 필요한 배경을 제공하지만, UN의 PKO가 특별한 임무임을 고려할 때 이에 적합한 사전 준비와 교육 훈련이 필요하다.

여기서는 한국의 PKO 교육체계 발전방안을 모색하기에 앞서 각국의

⁹³ 교육 내용에는 현지 언어는 물론이고 자신의 임무, UN의 지침, 현지 PKO 간 운용되는 표준 예규(SOP), 현지 사회의 관습이나 문화 등이 반드시 포함되어야 한다.

PKO 교육체계에 대하여 고찰해보겠다.⁹⁴

북유럽국가와 함께 PKO 의 선도적인 역할을 하고 있는 캐나다는 다수의 PKO 교육기관을 운영하고 있다.

이중 피어슨 평화유지센터(PPC)는 1995 년 국방부와 외무부의 후원으로 설립된 PKO 관련 전문교육 및 연구개발 기관으로 국내외의 민·관·군·경의 PKO 관련 요원 및 간부요원을 대상으로 교육하고 있다.⁹⁵ 특히, 과정중에는 분쟁지역을 방문하는 현장견학이 포함되어 있으며, 가상의 분쟁상황을 부여하여 해결하는 실습을 통하여 각종 상황에 대한 해결 능력을 함양시키고 있다.

미국은 주로 고급군사교육 및 훈련센터에서 다양하게 이루어지며 각군 대학과 각 병과학교에서도 상세한 교육이 이루어지고 있다.

1993 년 7 월 육군대학원에 설치된 PKI(Peace Keeping Institute)에서는 재학생뿐만 아니라 타 교육기관에 대한 지원, PKO 관련기관과의 교류 활동 및 PKO 관련 교리 연구개발을 실시하고 있다. 이외에도 정부 연구기관으로 US Institute for Peace⁹⁶와 Center of Excellence⁹⁷가 있으며 학계 및 각종 공·사립 연구소에서 활발히 연구활동을 하고 있다.

영국은 PKO 활동의 최대 기여국중 하나로서 1999 년 UN 평화유지 확대를 위한 양해각서(MOU)에 프랑스와 함께 최초로 서명한 국가이다.

⁹⁴ 정성 외, 앞의 논문, pp.51~61.

⁹⁵ 교육과정은 평화유지현장의 동반자 과정, 평화유지협상 및 중재과정, 평화유지의 법 체제 과정, 인도적 지원과정, 군축, 부대해체 및 재통합 과정, 현대평화유지에서의 민·군 협조 과정, 고급과정 등 모두 12 개의 과정을 운영하고 있으며, 교육기간은 과정에 따라 1 주~4 주간 실시한다.

⁹⁶ 워싱턴 D.C.에 소재하며, 30~40 명의 연구원이 구성되어 분쟁해결중심의 전략을 연구한다.

⁹⁷ 미 태평양 사령부 부설 기관으로 하와이에 소재하며, 130 여명의 연구원으로 구성되어 있으며, 주로 PKO 관련 전략 및 정책을 연구하고, 각 지역·국가별로 순회하며 세미나를 개최하며, 이 분야에 대한 미국의 주도권 유지를 위한 활동을 주로 한다.

초급장교들에게는 UN 과 UN 의 PKO 에 대하여 일반적인 소개교육을 실시하고, 합동지휘참모대학에서는 PKO 를 정규과목으로 선정하여 교육하고 있다.

인도는 2000 년 8 월 뉴델리에 USI-CUN PK(United Service Institution of India-The Center for United Nations Peacekeeping)라는 PKO 전문교육기관을 설치하여 교육훈련과 PKO 관련 교리 및 제반사항 연구, 국내·외의 PKO 관련 세미나를 실시하고 있다.

말레이시아는 1996 년 1 월 국방성 통제하에 PKO 전문교육기관인 MPTC(Malaysian Peacekeeping Training Center)를 설립하여 PKO 를 수행하는 군인, 경찰, 민간부문(NGO 포함) 요원들에 대한 교육을 실시하고 있다.

방글라데시는 1999 년도에 BIPSOT(Bangladesh Institute of Peace Support Operation Training)을 설치하여 교관 20 여명을 두고 운영하고 있다.

태국은 지난 2000 년도에 SCPOC(Supreme Commander Peace Operations Center)를 설치하여 교관 40 여명이 교육을 실시하고 있다.

중국은公安부 예하에 PKO 훈련 센터를 운영하고 있는 등 각국은 자국의 실정에 맞게 군 교육기관과 PKO 전문교육기관을 설치하여 교육을 실시하고 있다.

PKO 관련 교육은 실제 PKO 운영시 이의 성과확대를 위해 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 참여인원에 대한 교육은 곧 PKO 성과 달성과 차후 성과 확대의 발판이자 참여 기회의 증가로 이어져 국가이익 증진은 물론이고 궁극적으로는 국제사회에서 국가의 위상제고에도 영향을 줄 수 있기 때문이다.

한국은 PKO 교육강화를 위하여 향후 PKO 가 어떻게 전개될 것인지를 국제적인 관점에서 먼저 연구하는 것이 선행이 되어야 한다. 왜냐하면

PKO의 진행은 국제정세의 변화와 부합되어 그 성격과 임무도 변하기 때문에 한국의 PKO 정책수립도 변화되어 PKO 참여수준에 따라 PKO 교육 내용과 대상도 변하기 때문이다.

그러나 국제정세가 변화되어 한국의 PKO 정책수립에 변화가 있더라도 PKO 교육강화를 위해 항상 고려해야 할 사항이 있다. 즉, PKO는 UN 주도하 또는 지역기구나 특정국가 주도하에 계속 존재할 것이며, 한국의 국력이 신장 할수록 UN과 국제사회의 한국에 대한 PKO 참여요구는 증가하여 PKO 참여는 민·관·군 모든 분야에서 확대될 것이다.⁹⁸ 따라서 PKO 발전을 위해서는 PKO 교육체계가 확립되고, PKO 전문교육요원의 양성과 증가 그리고 교육의 대상과 범위가 더욱 확대되어야 한다.

현재 PKO 전문교육과 일반교육을 실시하는 국방대학교 PKO 학처와 부대교육을 담당하는 육군종합행정학교 및 육군특수전학교와 각 군 부대에서의 교육은 교육과정별 학과편성과 시간을 볼 때, 소개수준이거나 PKO 관련 소양 함양 수준이다.⁹⁹

이는 PKO 교육의 한정적인 시행으로 PKO에 대한 참여 관심도를 높이고 그 필요성을 널리 알려 보다 많고 다양한 인원이 PKO에 참여할 수 있도록 하여야 한다.

상시 교육체계를 갖추고 시행이 되어 PKO의 궁극적인 목적을 달성할 수 있도록 체계를 갖추어야 한다. 이를 위하여 앞서 제시하였던 교육체계의 문제점은 다음과 같이 보완되어야 한다.

첫째, PKO 전문교육 및 연구기관의 체계구조를 강화하고, 교육과 연구가 상호 보완적으로 시행되어야 한다.

현재 군내 유일한 PKO 관련 전문 교육기관인 국방대학교 PKO 학처¹⁰⁰

⁹⁸ 정성 외, 앞의 논문, p.77.

⁹⁹ 출처 : <http://www.kndu.ac.kr>, (검색일:2006.3.9).

¹⁰⁰ 1995년 국방부는 훈령을 통하여 국방참모대학을 PKO 전문교육기관 및 연구기관으로 운영하고, 관련된 PKO 연구자료를 관련부서에 제공토록 임무를 부여하였다. 이에 따라 국

의 교육개설 과정뿐만 아니라 각 군 대학은 물론이고 전 신분에 걸쳐 양성과정과 보수교육과정에 관련과목을 편성하여 체계적인 교육이 연계성 있게 이루어져야 한다. 각급 교육 및 연구기관 상호간에도 교류체계와 상·하위 교육기관간 연계된 교육이 이루어 져야 한다.

교육 대상도 보다 확대하여 군인 이외에도 PKO 에 참여하는 정부 공무원, 경찰, 민간인 등을 대상으로 획일화되지 않고, 임무에 부합된 내용의 교육이 이루어 져야 한다.

국방대학교 국제평화지원센터(PKO 센터)의 연구활동 활성화는 이러한 교육체계를 더욱 발전시키기 위해서 필요하다.

이는 ‘국방개혁 2020’의 계획에 의거하여 정부의 PKO 업무를 총괄하는 국가급 PKO 센터로 발전하기로 한 계획과 부합되기 때문에 앞으로의 활약이 매우 기대된다.¹⁰¹

현재의 PKO 센터는 파병요원에 대한 통합적 교육 체계 구축이나 정책 연구 측면에서 국가급 PKO 센터로 발전하게 될 경우에는 PKO 와 관련한 전문교육, 정부차원의 PKO 정책·전략수립 지원, 관련 교리발전, 관련 분야 전문인력 양성, 파병부대에 대한 교육훈련 자문, 대내외 유관기관과의 네트워크 구축, 자료 전파 등의 임무수행이 가능할 것이다.¹⁰²

이로써 군인뿐만이 아니라 정부 및 경찰공무원, 민간인 등의 다양한 계층을 대상으로 교육과 관련 정책 연구도 더욱 활발해질 것이다.

방참모대학은 PKO 처를 잠정편성하여 1995 년 하반기부터 선발된 군 감시단요원 및 참모 요원에 대한 교육을 전담하면서 자료수집 및 학술연구를 하여왔다. 이후 국방교육개혁의 일환으로 국방참모대학은 2000 년 1 월 1 일부로 국방대학교의 예하부서인 합동참모대학으로 개편되어 현재까지 이르고 있다.

¹⁰¹ 출처 : 국방일보(2005.11.1), 조선일보(2006.2.9).

¹⁰² UN 의 DPKO 자료에 의하면 80 여 개국 이상이 PKO 에 대한 교육훈련을 실시하고 있으며, 그 중 대표적인 것은 북유럽의 UNTC 이며 선진국가 이외에도 말레이시아, 방글라데시, 네팔, 이집트, 케냐, 인도, 파키스탄, 태국 등이 PKO 교육훈련센터를 운영하고 있다.

둘째, PKO 전문교육요원의 자격기준을 마련하고 양성하여 PKO 참여인원이나 관련인원에 대한 교육을 체계적으로 하여야 한다.

전문교육요원은 무엇보다 현장감을 갖추고 교육에 임하여야 하기에 PKO 현지 해외연수 등의 경험을 갖는 것이 필요하다. 또한 UN 이나 세계 각국의 교육 및 연구기관과의 협력체계를 갖추고 교육 및 연구내용과 자료를 공유하여 양·질의 교육과 연구가 이루어져야 한다.

PKO 전문교육요원의 활용가치는 매우 높으므로 지속적인 전문성 유지와 향상을 위하여 해외 PKO 관련 기관과의 업무협조 및 공조체제를 유지토록 국가적인 차원에서 육성되어야 한다. 이들은 교육 이외의 연구활동 참여와 UN 관련 기관에서의 일정기간 근무로 UN 의 특성을 이해하여 교육과 현장의 연계를 위한 정책수립에 대한 연구와 PKO 관련 정부 정책에 대한 자문의 역할을 하여야 한다.

PKO 정책 및 추진방향과 교육은 상·하 제대간 원활한 업무를 위하여 반드시 공감대를 이루어야 한다. 정책부서에서의 PKO 관련 정책 입안과 이를 추진하는 제대와 부서 그리고 국방대학교 PKO 학처 교수진과 국제평화지원센터(PKO 센터)의 연구진들은 이의 취지와 배경을 이해하고 상호 추구하는 바에 대한 공감대를 형성해야 한다.¹⁰³

새로운 인원에 대한 교육도 중요하지만 기존의 PKO 경험자나 국내·외에서 PKO 교육을 받은 인원에 대한 관리체계도 중요하다. PKO 유경험자에 대한 체계적인 관리와 활용은 그 만큼 한국의 PKO 를 더욱 활성화하는데 절대적으로 필요하다.

셋째, PKO 를 위한 전문교육과정의 개설이 필요하다.

점차 확대되어가는 PKO 참여에 적극 동참하고 현지에서의 성공적인 임

¹⁰³ 국방부는 1993 년부터 북유럽 평화유지센터(UNTC)의 군 옵서버 과정, 북유럽(UNTC)과 캐나다(PPC) 그리고 폴란드 교육원의 PKO 전문화 교육과정에 전문요원을 계속적으로 파견하고 있다.

무수행을 위해서 현장감을 갖추고 있는 전문교육요원에 의한 전문교육과정이 필요하다.

차후 PKO 상비체제하에 상비부대가 창설시에는 참여인원에 대한 소요가 증대하기 때문에 전문교육과정을 개설하여야 한다. 물론 이 과정의 교육대상은 군인 이외에도 정부 공무원, 경찰, 민간인 등도 포함되어야 한다.

PKO 교육 내용 중 현지와 관련된 내용의 교육의 강화가 필요한데 이는 현지에서의 성공적인 임무수행을 위해 반드시 필요하다. 왜냐하면 현지 문화와 관습, 전통 등은 PKO 본연의 목적상 명확히 알아야만 임무수행을 성공적으로 할 수 있기 때문이다.

PKO 업무는 다른 국가들과의 협조하에 이루어지는 면이 많으므로 관련 분야의 모든 인원은 국제적인 감각과 전문지식을 갖추어야 한다. 따라서 PKO 업무를 수행하는 인원들은 PKO 경험을 갖추거나 관련 교육을 이수하여야 업무의 효율성을 높일 수 있겠다.¹⁰⁴

제 2 절 PKO 참여를 통한 국가위상 향상

1. PKO 를 활용한 국가이익 증진

최근에 사용되는 ‘국가이익’이란 용어는 불안정적인 국제사회환경에서 국가의 행동 판단 기준을 제시해주는 논리적 근거이며 국가목표와 국가전략을 수립하는 바탕이 된다.

국가목표는 국가이익을 추구하는 것이고, 국가전략은 이와 같은 국가목표 달성에 필요한 수단과 연결시키는 방법이다. 따라서 국가이익은 국가

¹⁰⁴ 국방대학교 PKO 학처와 PKO 센터의 교수 및 연구요원은 물론이고 국방부, 합참, 각 군 본부 등 정책 부서의 PKO 및 교육 업무 담당관은 현장감 있고 체계적인 업무의 추진과 발전을 위하여 이러한 사항이 필요하다.

전략과 연결시켜 포괄적인 국가행위의 정당성과 정치행동의 방향을 결정하는 기준이 되는 개념이다.

이는 기본적으로 ‘무엇이 국가에 최선인가?’라는 가치에 근거하여 국력배양의 정당성과 외교정책의 방향을 제공해 주는 기준으로 적용되고 있다.¹⁰⁵ 이러한 기준을 적용하여 볼 때, 국가이익은 ‘한 국가의 최고 정책 결정과정을 통하여 표현되는 국민의 정치적, 경제적 및 문화적 욕구와 갈망’으로 볼 수 있다.¹⁰⁶

국가이익에 대한 많은 학자들의 의견이 있으나 공통적인 내용을 정리해보면 ‘국가이익이란 한 국가의 생존과 번영을 위한 최고의 가치로서, 정책, 전략, 기획을 위한 명시적인 목적’이라고 할 수 있겠다.

국방부는 지난 2005년 9월 13일에 발표한 ‘국방개혁 2020’에서 국가이익은 국가가 어떠한 안보환경하에서도 지향해야 할 가치로서 내용상 국가의 생존과 번영을 추구하는 국가목표와 동일하다고 하였으며, 정부는 대한민국 헌법에 근거해 한국의 국가이익을 국가안전보장, 자유민주주의와 인권 신장, 경제발전과 복리증진, 한반도의 평화적 통일, 세계평화와 인류공영에 기여 등 다섯 가지로 정의하였다.

1) PKO 참여국의 국가 이익 : 군사 강대국(미국, 일본, 캐나다, 러시아)

PKO에 참여하는 국가들은 국가이익과 연계된 전략적 계획하에 최소의 노력으로 최대의 효과를 얻고자 국가적 차원에서 준비한다. 왜냐하면, 자국내가 아닌 해외에서 다른 나라들과의 협조하에 이루어지는 PKO는 자국의 정치적·경제적 의도를 실현 할 수 있는 좋은 기회이기 때문이다.

미국의 PKO 참여 사례는 모두 국가이익과 연계되어 있음을 알 수 있다.

¹⁰⁵ 전강만, “안보정책결정 측면에서 본 국가이익”, 『국방논집』 제 33 호, 1996, p.33.

¹⁰⁶ 구영록, 『한국의 국가이익』 (법문사, 1995), p.25.

1992년 1월의 캄보디아에 대한 경제조치를 해제하고 UNTAC의 운영 경비중 6억불을 미국이 분담하되 캄보디아 PKO에서 주도적인 역할을 수행할 것이라고 하였다. 1992년 12월에는 소말리아에 미국주도 연합군(UNITAF : Unified Task Force)파병 및 군사작전을 UN 안전보장이사회 결의 제 794호로 통과시킨 후 주도적으로 작전을 실시하여 21개국 3만여명이 참여하게 하여 소기의 성과를 거둔바 있다.¹⁰⁷ 또한 걸프전은 다국적군이 투입되어 PKO와는 성격이 맞지는 않으나 소말리아의 경우처럼 미국의 주도적 영향아래 UN이 결정하고 형식적으로도 다국적군의 자발적 의사에서 참여한 사례이므로 큰 범주에서 보면 PKO의 성격과 일치하는 부분도 있다.

일본은 PKO 참여를 통해 해외파병의 통로를 마련하고 평화에호국으로서의 이미지를 제고하여 UN 안전보장이사회의 상임이사국진출을 기대하고 있다.

평화유지군(PKF) 파병문제는 오랫동안 준비되어 왔으며, 이와 관련하여 의회에서는 1991년 9월 카이후 수상이 'PKO 참가는 국제협조하의 항구적 평화를 추구하는 일본국 헌법과도 일치되는 합헌'이라고 강조하였다.

1992년 1월 캄보디아에 127만 달러의 긴급원조 제공을 결정하고 6월중에 동경에서 '캄보디아 부흥국제회의'를 주최하여 전후 복구사업에 중점을 두면서 UN 캄보디아 과도정부 지원단(UNTAC)의 운영경비와 인적 지원 방안을 적극 검토하는 등 캄보디아 지역에 진출하여 얻게 되는 이익의 모색과 함께 캄보디아 PKO에 대한 자국의 역할을 부각시켰다. 또한 PKO 법을 통과시킴으로써 그 활동의 법적 근거를 마련하여 향후 매우 활발한 활동이 이루어 질것으로 예상된다.

캐나다는 국방목표가 '군은 주권 및 국가를 방어하고, NATO를 통한

¹⁰⁷ 국방부 정책기획관실, "소말리아 PKO 파병 관련 검토", 연구보고서, (1993), p.3.

집단안보활동에 적극 참여하며, 안정과 평화유지활동, 군비통제, 인도주의적 구원활동을 통해 국제적인 평화 및 안전을 달성하는 것' 으로 PKO 에 적극 참여하는 국방정책적 배경을 가지고 있다.

이는 미국과의 동맹국관계를 유지하고자 하는 국가정책과도 일치하며, 무엇보다도 국민의 적극적인 지지와 UN 의 역할과 권한에 대한 강한 신뢰 또한 참여동기가 되겠다.

UN 상비체제(UNSAS)에 대한 병력 지원, PKO 요원의 일을 돕고자 자국 예산으로 UN 에 장교 파병, 국제 PKO 센터 설립으로 체계적인 교육시행 등은 모두 캐나다가 국제적 정세에 능동적으로 대처하면서 국가이익을 추구하는 방향으로 PKO 정책을 개선하며 발전시켜온 노력이다.

러시아는 PKO 에 적극적이지 않으면서 협조적인 것은 내부문제 증폭으로 대외적 문제에 관여할 여력은 없으나, 정부의 입지를 강화하고 서방국가와의 관계를 중요하게 여기기 때문이다.

중국은 유일한 사회주의 강대국으로서 생존을 위해 서방과의 관계 개선 등 새로운 세계질서 속에서 자국의 국제적 위상을 높이하고자 PKO 를 적극 활용하는 추세이다.

후진국으로 분류 할 수 있는 방글라데시, 네팔 등은 냉전 종식 후 PKO 에 적극 참여하였는데, 이들 국가들은 이로 인해 획득한 외화를 국가 발전 및 국방력 건설에 투자한다는 목적을 가지고 있다.

중진국들은 PKO 참여를 통하여 UN 내에서의 자국의 역할 확대를 도모하고 국제사회에서 영향력과 발언권을 강화하여 국위를 신장시키려 하는 목표를 가지고 있다.¹⁰⁸

이와 같이 각국은 UN 중심으로 실시되는 PKO 에 자국의 이익과 국제사회에서의 위상제고 등을 고려하여 나름대로의 정책을 가지고 자국의 실

¹⁰⁸ 예를 들면, 인도는 서남아시아 지역에서, 말레이시아는 동남아 지역 및 회교권 국가에서 영향력 확대를 위해 PKO 에 적극 참여하고 있다.

정에 맞게 국가적 차원에서 준비단계에서부터 면밀하게 PKO 에 참여하고 그 규모를 점차 확대해가고 있는 것이다.

2) PKO 참여와 국가 이익 : 한국

한국이 PKO 에 참여하는 정책목표가 명확히 제시된 적은 없으나, 1992 년에 UN 으로부터 PKO 참여 가능 여부를 통보 받은 후 국방부에서 검토한 참여의 당위성이나, 국방백서, 군사외교지침 등을 고려해 볼 때 한국의 PKO 참여정책 목표를 알 수 있다.

PKO 참여를 통해 UN 회원국으로서 의무와 권리 이행, UN 내에서의 역할 확대, 장차 한반도에서 유사시 UN 의 지원 명분 축적, 평화애호국으로서의 이미지 제고로 국가위상 향상, 분쟁 종식 후 당사국과의 우호협력 증진, 군 내부적으로 외국군과의 연합작전 능력 배양 및 군의 세계화 추진이 한국의 PKO 참여정책 목표라고 할 수 있겠다.

이러한 정책하에 PKO 참여를 지속해온 결과, UN 안전보장이사회에 비상임이사국으로 진출하였고, 소말리아부터 현재의 이라크까지 한국군의 PKO 는 모범적인 것으로 평가 받고 있다.

한국의 PKO 는 군부대의 성공적인 활동으로만 끝나고 민간부문의 기업 진출이나 자원의 원활한 확보 등 경제적 이익과 연결되지 못하여 다소 아쉬운 감이 있으나, 한국의 외교는 국제정세에 순응하여 왔기 때문에 여러 측면에서 이익을 가져 왔다. 평화유지군(PKF) 파병문제도 이러한 맥락에서 보아 국제정세에 부응하는 것으로 당위성은 있으나 국익문제와는 별개의 것으로 보아야 할 것이다.

PKO 의 기능과 성격상 자국의 이익을 논할 수는 없으나, 앞서 살펴 본 국가이익의 일반적 개념과 관련하여 한국이 PKO 에 참여시에는 국가이익과 관련하여 알 수 있다. 즉, 한국의 안보와 관련이 있으면서 많은 우방국

이 참여하는 곳에 파병하여 관계를 증진하고, 국민의 공감과 대의명분이 충족되어 법적 근거하에 참여하며, 국가의 위상이 제고되어야 한다. 또한 지원시 직접적인 경제적 이익을 획득 할 수 있어야 한다.

지난 1999년 10월 월남전 이후 최초의 전투부대 파병이었던 동티모르 상륙수부대의 파병에서 한국은 PKO와 연관된 국가이익 극대화를 위한 노력의 필요성과 중요성을 다시 한번 평가하여야 한다.

UN의 동티모르 지원은 역사상 가장 성공적인 PKO로 평가 받았으며 당시 참여하였던 미국, 호주, 일본, EU 등 세계 각국은 동티모르가 가지고 있는 잠재적 가치를 인지하고 참여 중에는 기득권확보를 위한 노력을, 참여 후에는 기득권을 발판으로 자국의 이익을 위하여 정치·경제·사회·문화·군사 등의 분야에서 매우 적극적으로 노력하였다.

정치·외교적으로 가장 노력한 국가로 평가 받는 호주와 포르투갈은 무상원조 금액이 1,200~1,500 억원으로 미국의 600 억원이나 일본의 1,000 억원보다 많아 참여국가 중 가장 많았다.¹⁰⁹ 또한 전체 평화유지군(PKF)의 20%이상의 지원과 호주의 초대 PKF 사령관과 포르투갈의 군감시단(MO) 사령관을 역임하여 군사적 지원도 선도하였다.

미국은 군사적 지원에서 평화유지군과 더불어 방위군 발전지원단(ODFD : Office of Defense Force Development)¹¹⁰에 대한 지원에서 동티모르의 전략적 가치를 인정하고 핵심직위에 파견하여 외교·군사적 유

¹⁰⁹ 합동참모본부, 『연락단 보고서』 (동티모르 PKF 연락단, 2003).

¹¹⁰ ODFD는 동티모르 방위군 태동에서부터 훈련까지 일련의 과정을 주관하는 부서로 동티모르 방위군(FALINTIL-FDTL)의 창설과 동티모르와 지역국가의 안보에 긴요한 부분으로 동티모르 과도정부는 2001년 1월 31일 방위군 창설 법안을 통과 시켰으며, 2001년 2월 1일 기존 무장독립군인 FALINTIL을 모체로 하여 동티모르 방위군을 창설하였다. 2000년 11월의 제1차 동티모르 방위군 창설 공여국회의 결과 외국의 민간 및 군 전문가들이 ODFD에 적극적으로 참여하였으며 이들은 동티모르 방위군 창설에 결정적인 공헌을 하였다.

대를 강화하여 미국의 영향력을 확대하고자 노력하였다.

일본은 경제·사회적으로 인프라를 구축하여 향후 경제적 기득권을 통하여 국익을 확보하기 위해 항구 복원, 해협의 가스화 유전 개발, 전기시설 및 도로 등의 사회간접자본 시설공사에 집중적으로 지원하여 임무 종료 후에도 일본의 업적은 남아 향후 관계 지속을 통하여 일본에게 국익을 줄 것이다.

이렇듯 동티모르 PKO 에 참여하였던 국가들은 이러한 적극적인 지원을 통하여 동티모르와의 긴밀한 연계성을 유지하여 철수 후에도 향후 기득권을 확보하기 위하여 노력하였다.¹¹¹

한국은 동티모르 독립기념관 건립과 스포츠분야에서의 기여, 상륙수 부대 철수시 물자와 장비의 공여, 대학 및 지역과의 자매결연, NGO 단체의 활동 등으로 관계를 강화하여 2002년에는 외교관계를 수립하여 동티모르에 대사관이 개설되었다.¹¹²

그러나 한국의 상륙수 부대는 UN 의 동티모르 임무수행 도중에 철수하는 등 참여활동에 다소 아쉬운 감이 있었다. 또한 참여대상도 경찰이나 민간인보다도 거의 군인 위주여서 장차 다양한 측면에서의 UN 업무체계 이해와 국제사회에서의 협력 증진측면에서 바람직한 양상은 아니었다.

상륙수 부대의 노력으로 쌓은 동티모르에서의 한국의 위상을 강화하고 양국간 우호증진을 통하여 국가이익을 추구하기 위해서는 다양한 측면에서의 후속지원이 이루어져야 한다.

¹¹¹ 동티모르는 해양자원인 석유와 천연가스, 수산자원, 금 등의 광물, 지정학적 위치, 열대우림과 해변에 대한 관광자원 개발 등의 지하자원과 관광자원이 풍부하여 PKO 에 참여하였던 국가들은 이러한 자연적 요소를 자국의 이익과 연계하려 노력하였다.

¹¹² 한국의 동티모르 지원은 주로 외교통상부 산하기관으로 개발도상국의 경제사회 발전을 위해 지원하는 정부개발원조(ODA : Official Development Assistance)의 운용중 무상지원을 담당하는 한국국제협력단(KOICA : Korea International Cooperation Agency)에 의해 이루어졌다.

이러한 지원은 향후 한국이 다른 PKO 에 참여시부터 철수 후까지 일관성 있게 추진가능 하도록 체계화하여 동티모르의 경우와는 다르게 적극적으로 국가이익을 추구하는 지원체계이어야 한다.¹¹³

UN 의 업무체계를 이해하면 더욱 효율적인 PKO 참여가 가능하다.

UN 의 모든 경비보전은 양해각서(MOU)를 통하여 이루어지는데, 이는 PKO 에 필요한 부대 또는 각종 지원을 제공하는 회원국과 UN 간의 합의사항을 기록하는 문서로 법적 구속력은 없으나 원칙적으로는 계약서와 동일한 역할을 수행하고 모든 책임관계를 명시한 것이므로 이를 체결시에는 면밀히 분석하여야 한다.¹¹⁴

PKO 는 단순히 군사력에 의한 평화강제나 치안유지 등의 분야에 국한되는 것이 아니며 경찰, 민간행정, 의료, 기술지원 등 전 분야에 걸쳐 평화유지로부터 건설에 이르기까지 UN 의 활동은 광범위하게 이루어지며 오히려 이러한 분야의 중요성은 앞으로 더욱 증대될 것이다. 따라서 한국의 PKO 범위도 군사분야에 한정되지 말고 더욱 다양한 대상으로 확대되어 참여하는 것이 필요하다.

2. PKO 정책의 발전 전망

1) 국가차원에서의 전략적인 PKO 참여

한국은 캐나다가 국제안보전략의 하나로 PKO 를 활용한데서 교훈을 도출할 수 있다. 한국도 이제는 미국의 지원하에 국제적 역할을 모색해온 지금까지의 정책에서 탈피하여 독자적인 정책과 전략을 추진하여 국제사

¹¹³ 지난 2006.5.17 에 12 년 만에 완전 철수한 서부사하라 의료지원단도 동티모르의 사례에 비추어 국가간의 유대 강화 등 외교적 후속조치로 국가이익을 증대하여야 한다.

¹¹⁴ 이규상, “평화유지활동시 UN 경비보전 시스템의 이해와 효율적 활용방안”, 연구보고서, (육군대학, 2001), pp.19~21.

회에서 위상을 제고하고 이익 배분에 참여하는 기회를 확대시켜야 한다.

한국이 PKO 에 참여하면서 적극적인 참여정책을 갖추지 못한다면 국제 사회에서의 세계공동체형성에 제 역할을 다하지 못할 것이며, 그 동안 세계의 분쟁관리 및 해결과정에 참여할 기회가 없었으나 이제는 PKO 참여를 통하여 갖게 된 기회를 적극 활용하여야 한다.

PKO 업무추진의 효율성과 신속성을 도모하기 위해서는 국방부뿐만이 아니라 합참, 외교통상부, 국가정보원, 국가안전보장회의 등 관련 기관들과의 업무조정이 가능한 전담 기구의 편성도 필요하다.

각종 비정부기구(NGO)단체들과의 협조하에 참여대상을 민간분야에까지 더욱 활성화하여 확대하고, 그에 맞게끔 관련 정책을 수립하여 PKO 참여 준비단계에서부터 다양한 분야와 측면에서 국가이익 증진을 추구하는 국가차원에서의 전략적인 PKO 참여정책을 수립하여야 한다.

PKO 참여시 대상 국가에 대한 국가정보를 축적하여 향후 해당국가와의 외교 관계 지속과 이를 활용하여 국가이익을 추구하여야 하며, 이를 위하여 그 구성원을 군인뿐만이 아니라 정부 공무원, 경찰, 민간인 등으로 다양하게 구성하여야 한다.

UN 의 평화유지활동 사무국(DPKO)과 평화유지군(PKF) 참모부의 주요 직위에 한국인이 진출하도록 적극 노력하여야 한다. 이들은 한국의 활동을 UN 과 전 세계에 적극 홍보하고 한국의 PKO 에 따른 여러 가지 어려움을 해소해 줄 수 있다. 가능한 많은 참모진이 편성이 되면 한국의 PKO 에 도움이 클 것은 자명하다.

이러한 적극적인 참모진의 편성은 UN 의 활동 참여와 UN 의 요청시 얼마나 적시적으로 파병 할 수 있느냐가 관건이기 때문에 파병기간을 단축하기 위한 평상시의 준비와 노력이 중요하다. 이는 PKO 상비부대와 전담 교육기관이 필요한 이유 중에 하나인 것이다.

한국은 PKO 참여를 활용하여 국제안보측면에서 자주국방을 강화하여

장차 한반도에서의 유사상황 발생시 축적된 경험을 유용하게 활용함은 물론이고 통일 과정에서도 활용이 가능하겠다. 또한 PKO 참여 후 분쟁 당사국의 경제개발 참여에 유리하므로 국가 경제발전과 연계하여 참여하여야 한다.

PKO 를 국가적 차원에서 다양한 형태와 규모로 활발히 참여하여 관련 자료를 획득·연구하여 장차 한반도 유사시에 적용 가능한 준비를 하고, 국가안보전략을 강화하는 정책을 추진하여 치열한 국제경쟁 속에서 국가 이익 증진과 연계하여야 한다.

또한, 국제사회에서 국가입지 강화와 유사시 한반도 지원명분을 축적하여, 분쟁 종료 후 복구현장에 한국 기업의 진출여건 조성 등 국가이익을 추구하는 방향으로 PKO 에 전략적으로 참여하여야 한다.

이를 위해 PKO 관련법 등 제도적 기반을 구축하고, PKO 파병업무의 효율화를 도모하여 UN 이 추진하고 있는 상비체제 범위에서 PKO 에 적극 참여하는 것이 국제사회에서 국가위상을 향상하는 것이며, 이는 국가이익 추구하고 연계하여 국가 전략적 차원에서 추진되어야 한다.

2) PKO 참여를 통한 국제사회에서의 국가 영향력 향상

PKO 참여확대는 국제사회에서 한국의 발언권이 그만큼 높아지는 의미를 내포하기 때문에 PKO 참여방안에 대하여는 국가적 차원의 신중한 전략적 검토와 연구를 토대로 성과 있는 참여결과를 가지면서도 국제사회에서 한국의 위상을 고려하여 이루어져야 한다.

PKO 참여는 세계평화유지에 기여한다는 평화적인 국가이미지 제고, UN 내에서 한국의 영향력 강화, PKO 해당 국가와의 우호증진을 기대 할 수 있다. 이러한 우호증진은 곧 국가이익 증진으로 이어질 가능성이 높으며, 무엇보다도 해당 국내에서 더 나아가 국제사회에서 한국의 국가 이미지가

평화 우호적으로 형성되어 UN 내에서 뿐만이 아니라 국제관계간 여러 다양한 분야에서 한국의 영향력을 높일 수 있다.

한국은 1991 년에 UN 가입 후 1993 년부터 UN 의 PKO 에 참여하여 왔으며, UN 또한 한국의 국력에 걸맞게 PKO 에 적극 참여하여 줄 것을 요구하고 있어, 한국도 능력범위 내에서 한반도 안보여건을 고려하여 적극적으로 참여하고 있다.

이는 국제사회에서 한국의 위상을 높이는 것이며, 한국이 PKO 의 수혜국으로서 국제사회에 보답하는 당연한 활동이면서 동시에 국가위상을 높이는 활동이다.

한국의 PKO 참여 기본방향은 세계평화유지에 기여하여 대 UN 활동을 강화하고, UN 안전보장이사회의 비상임이사국으로서 그 영향력을 확대하며, 유사시 한반도 지원 여건을 축적하고 다양한 해외 군사작전 경험을 축적하여 자주국방 확립을 확고히 하는데 있다. 또한 군의 국제화를 도모하고 통일 이후 국제분쟁 해결과 같은 국군의 미래 역할에 대비하며 세계평화에 기여하여 국가이익 증진에 이바지하고 국제사회에서 한국의 위상을 높이어 ‘협력적 자주국방’¹¹⁵을 구현하기 위하여 노력하여야 한다.

¹¹⁵ 협력적 자주국방은 한국의 ‘자위적 방위역량’을 기반으로 상호보완적 한·미 동맹관계를 발전시켜 나가는 것으로서, 정부는 ‘한·미 동맹과 자주국방의 병행발전’을 국가안보목표 달성을 위한 3대 전략과제 중 하나로 설정하고 범국가적 차원에서 역량을 집중하고 있다. ‘협력적 자주국방’의 기본개념은 한·미 동맹을 발전시키고 주변국과의 군사협력과 집단안보체제 등 대외 안보협력을 능동적으로 활용하면서 북한의 전쟁 도발을 억제하고, 도발하는 경우 이를 격퇴하는 데에 한국이 주도적인 역할을 수행할 수 있는 능력과 체제를 구비한다는 것이다. ‘협력적 자주국방’의 의미는 보편적 국방정책인 자주국방달성, 국가간 협력관계를 안보의 주요 수단으로 활용, 공고한 한·미 동맹 유지 및 발전을 전제하는 것이다. ‘협력적 자주국방 추진계획’의 주요 내용은 한·미 동맹의 미래지향적 발전, 전쟁억제능력 조기 확충, 군 구조 개편 및 국방개혁 등 3가지 분야로 구분되며, 이를 달성하기 위한 국방예산 소요를 포함하여 제시하고 있다.(출처 : 2004 국방백서, 국방부)

제 6 장 결 론

탈냉전이후 국제사회는 대규모 전쟁발생 가능성은 감소하였으나, 저강도 국지분쟁은 더욱 급격히 증가하고 있다. 9·11 테러와 이라크전 이후로 미국의 주도하에 새롭게 재편되고 있는 국제질서하에서는 다양한 형태의 각종 분쟁이 더욱 빈번하게 발생할 가능성이 높아졌다.

이로 인해 PKO 는 이전보다 더욱 그 필요성을 가지게 되어 각국의 참여도가 높아지고 있다. 즉, PKO 가 국제평화와 안전의 유지를 위한 현실적인 방법이며 실천적 수단으로 강조되고 있는 것이다.

한국도 1991 년 남·북한 동시 UN 가입 이후 5 년 만에 UN 안전보장이사회의 비상임국가로 진출하였다. 또한, 1993 년 소말리아 PKO 활동에 참여한 이래 국제적인 인지도를 높이고 국력을 확장시켜 참여에 따른 효과를 거두면서도 다른 참여 국가에 비해 모범적이며 PKO 의 모델이라는 평가를 받고 있다.

그러나 보다 적극적인 PKO 참여를 위한 관련 법적, 제도적 체계는 아직 보완해야 할 부분이 많다. 또한 참여시 나타나는 지휘체계구분, 군수지원, PKO 분담금 등도 UN 과의 협조로 해결해야 할 과제이다.

국제분쟁이 빈발하는 현 상황에서 국제정세는 PKO 참여가 불가피한 상황으로 향후 PKO 참여를 다양한 형태와 대상으로 확대하기 위하여는 일관되고 지속적인 정책추진을 위한 관련법 제정이 필요하다.

법적 근거하에 UN 상비체제(UNSAS)의 참여수준단계 상향 조정, PKO 상비부대 창설, PKO 전문교육기관 설치, 민·관·군이 통합되어 국가적 차원의 전략과 전술 수립 위주의 전문 연구기관으로서의 국가급 PKO 센터 설립 등으로 국가적인 차원에서 참여를 추진하여야 한다.

2005 년 국회에 발의된 ‘국군부대의 국제연합 평화유지활동 파견에 관한 법률안’ 은 이러한 측면에서 볼 때, 조속히 제정이 되어야 한다.

국가급 PKO 센터로 발전시키기로 한 국방대학교의 PKO 센터의 연구체계와 현재 시행중인 PKO 관련 교육체계도 보다 획기적으로 보완하고 그 기능을 강화하여야 한다.

이를 위하여는 PKO 전문 교육기관을 설치하여 향후 PKO 상비군체제를 준비하여 UN 상비체제(UNSAS)의 참여가 보다 효과적이고 효율적으로 이루어지도록 해야 한다. 이는 현재 한국의 PKO 관련법 제정과 교육·연구체계가 보다 발전되어야 가능할 것이다.

앞서 명시한 바와 같이 UN 의 PKO 정책은 국제정세에 맞추어 계속 변화 하고, PKO 는 지역적인 분쟁해결 수단으로서 지속 되며, 세계 각 국가는 자국의 이익을 위하여 PKO 에 적극 참여 할 것이다.

선진국은 세계무대에서 자국의 국위선양을 위하여, 개발도상국은 경제적 이익을 위하여 PKO 에 보다 적극적으로 참여 할 것이다. 왜냐하면 PKO 참여는 그러한 가치와 신뢰도를 가장 효율적이고 효과적으로 높일 수 있는 국가 전략적 방안이기 때문이다.

따라서 본 연구는 PKO 참여를 통한 국가이익 증진과 국위선양을 향상할 수 있는 PKO 정책 수립을 통한 한국의 자주국방 확립을 위한 방안을 결론으로 제시하였다.

첫째, PKO 참여확대를 위한 실질적인 법적 근거의 마련이다.

이는 UN 의 PKO 에 보다 적극적으로 참여 할 수 있는 근간이며 유사시 한국에 국제사회의 지원 명분을 축적하는데 가장 효과가 있기 때문이다. 따라서 PKO 를 보다 구속력 있게 실행하기 위한 법제화가 필요하다.

둘째, PKO 정책발전을 위한 연구·교육체계의 확립이다.

국가이익 증진과 국가위상 향상을 통한 자주국방 확립을 위하여 군 연구기관인 국방대학교의 'PKO 센터' 는 국가급 연구센터로 발전하되 민·관·군이 통합된 형태로 발전되어야 할 것이다.

국내 군 교육기관은 양성과정에서부터 PKO 관련 과목을 개설하여 보다

조기에 PKO 의 중요성과 필요성을 교육하고 PKO 참여인원을 대상으로 하는 교육은 참여 전·후 교육으로 구분하여 교육체계를 확립하여야 한다.

셋째, PKO 참여범위와 대상의 확대이다.

현재 한국은 PKO 참여시 의료지원, 시설재건, 정전 감시단 등 상대적으로 위험성이 적은 비전투분야 위주로 참여하고, 참여인원도 군인위주로 민간인과 경찰 등은 상대적으로 그 참여인원이 극히 미비하다.

이는 PKO 를 통한 국가이익의 증진과 참여성과를 극대화하기에는 제한 사항이 된다. 따라서, 한국은 PKO 참여시 전투분야와 비군인들의 참여를 보다 확대하여 그 참여효과를 극대화하여야 한다.

넷째, 전략적 참여를 통한 국가이익 증진과 국가위상 향상을 도모하여야 한다.

PKO 의 목적은 평화유지에 있으나 그 이면에 잠재한 참여국의 국가이익의 의미도 간과 할 수는 없다.

한국의 경우 현 안보상황상 유사시 국제적인 지원의 필요성은 불가피하며 평소 PKO 참여는 이의 명분을 축적하여 준다. 해당 국가들과의 우호적인 관계를 지속적으로 유지하여 실리적으로는 국익을 증진하고 대외적으로는 국제평화유지에 기여하여 한반도 유사시 한국에 대한 UN 의 지원 명분을 쌓아야 한다.

PKO 참여를 통해 국가이익 증진을 도모하고 국가위상을 높이기 위해서는 국가적인 차원에서 참여 이전부터 철수 후까지 시기적·단계적으로 구분하여 전략적으로 준비하고 계획하여 참여하여야 한다.

이러한 방안들이 실현된다면, 한국의 PKO 참여는 국방정책의 일환으로 지속적으로 연구·발전되어 국가이익 증진과 국가위상 향상으로 한국의 자주국방 확립에 기여하리라 기대한다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

1) 단 행 본

- 강성학, 『유엔과 국제위기관리』 (리북, 2005).
- 구영록, 『한국의 국가이익』 (법문사, 1995).
- 국방부, 『UN 평화유지활동(PKO)의 실체』 (경영문화사, 1994).
- ……., 『UN 평화유지활동의 재조명』 (범신사, 1995).
- ……., 『새로운 국방패러다임과 추진과제』 (2004).
- ……., 『2004 국방백서』 (2005).
- 김열수, 『국제연합의 평화유지활동(PKO)』 (오름, 2000).
- ……., 『국제기구를 통한 분쟁관리』 (오름, 2000).
- 이태윤, 『21 세기 국제테러리즘』 (모시는 사람들, 2004).
- 조순구, 『국제관계와 한국』 (법문사, 2002).
- 합동참모대학, 『연락단 보고서』 (동티모르 PKF 연락단, 2003).

2) 논 문

- 강만섭, “우리나라의 PKO 정책 발전 방향”, 『군비통제논단』 제 25 집, (국방부, 1999).
- 국방부, “소말리아 PKO 파병 관련 검토”, 연구보고서 (1993).
- 권행근, “PKO 교육제도 발전방향”, 연구보고서, (국방참모대학, 1996).
- 김경보, “한국의 UN 평화유지활동 참여의 문제점과 발전방안”, (인천 대학교 석사학위 논문, 2000).

- 김도호, “평화유지활동 발전방안에 관한 연구 : 일본의 평화유지활동 비교를 중심으로”, 연구보고서, (국방대학교, 2002).
- 김명자, “한국의 유엔 PKO 참여 활성화 방안”, 연구보고서, (2004).
- 김병렬, “탈냉전후 유엔 평화유지활동의 문제점과 대책”, 연구보고서, (국방참모대학, 1997).
- 김병철, “한국의 PKO 활동 및 발전방향”, 연구보고서, (육군대학, 2000).
- 김열수, “UN 평화유지활동에 관한 연구 : 증감원인과 성패요인 분석”, (서강대학교 박사학위논문, 1998).
- ……., “국제연합과 평화유지활동”, 연구보고서, (국방참모대학, 1997).
- ……외, “탈냉전 시대의 PKO 추세와 한국의 대응방향”, 『국방연구』 제 40 권, (1997).
- 소순영, “유엔 평화유지활동 연구”, (국방대학원 석사학위 논문, 1998).
- 송영선, “한국 PKO 정책 발전방향 연구”, 연구보고서, (한국국방연구원, 1996).
- ……., “유엔 평화유지활동 발전방향 : 운영체제를 중심으로”, 연구보고서, (국방대학교 1998).
- 안충준, “캐시미르전쟁과 한반도에서의 UN PKO 역할에 관한 연구”, (경기대학교 박사학위 논문, 2002).
- 외무부, *Korea and UN Peacekeeping Operations : The Outline of Korea's Participation in UN PKO*, 연구보고서, (1995).
- 유윤식, “평화유지활동의 제도 및 실행상의 문제와 우리의 결정”, 『교수논총』 (국방대학원, 1997).
- 이은득 외, “북한의 급변붕괴사태 발생 시 국제 공조체제 구축 방안” 연구보고서, (국제문제연구소, 1997).
- 이지형, “PKO 정책 발전방향에 관한 연구 : 국가이익을 중심으로”, 연구보고서, (육군대학, 1988).

- 이태엽, “유엔평화유지활동에 관한 연구 : 한국의 PKO 의 발전방안을 중심으로”, (서울대학교 석사학위 논문, 1996).
- 이홍우, “평화유지활동과 국가이익의 연계강화 방안 : 동티모르 평화유지활동을 중심으로”, 연구보고서, (합동참모대학, 2004).
- 전강만, “안보정책결정 측면에서 본 국가이익”, 『국방논집』 제 33 호, (1996).
- 정성 외, “한국 PKO 발전방향 연구”, 연구보고서, (합동참모대학, 2002).
- 주미영, “한국 PKO 활동의 필요성과 활성화를 위한 개선방안”, 연구보고서, (아태평화재단, 2000).
- 하종식, “탈냉전 시대 미국의 PKO 정책과 PKO 활동”, (중앙대학교 석사학위 논문, 1996).

3) 기 타

- 경향신문(2005.9.12)
- 국방부 훈령 제 738 호 ‘국군의 해외파병 업무규정(2003.8.1)’
- 국방일보(2005.5.12 / 2005.11.1 / 2006.1.24 / 2006.2.9 / 2006.2.13 / 2006.3.7)
- 국회 국방위원회 업무보고(2006.2.10)
- 세계일보(2005.8.18 / 2005.10.24)
- 육군본부, 육군규정 312 ‘해외파병 업무규정(2006.4.1)’
- 연합뉴스(2004.4.20 / 2005.9.11)
- 조선일보(2005.9.21 / 2006.2.9)

2. 국외 문헌

- Boutros-Ghali, *An Agenda Peace : Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacebuilding* (New York : UN, 1992).
- Brahimi, Lakhdar, *Report of the panel on United Nations Peacekeeping Operations* (Brahimi Report) (New York : UN, 2000).
- Chawla, Shalini, *Trends in the UN Peacekeeping*, Strategic Analysis. Vol.24, no.10. (January 2001).
- Doyle, Michal and Sambanis, Nicholas, *International Peacebuilding, A Theoretical and Quantitative Analysis*, American Political Science Review, Vol.92, (2000).
- International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook* (N.Y. : Pergamon, 1984).
- Jeremy Genifer, *Towards a Concept of UN Maritime Operation*, Arms Control, Vol.13, No.3 (Dec, 1992).
- Marrack Goulding, *The Changing Role of the UN in Conflict Resolution and Peacekeeping*, Speech at Singapore Institute of Policy Studies, (March 13, 1991).
- The Japan Times (2002.5.1).
- Trevor Findlay, *Challenges for The New Peacekeepers*, (Oxford University Press, 1996).
- UN, *The Blue Helmets* (New York : United Nations Department of Public Information, 1996).
-, *Multidimensional Peacekeeping Operations*, (UN DPKO, 2003).

부 록(약 어)

BIPSOT	Bangladesh Institute of Peace Support Operation Training (방글라데시 평화교육센터)
CFC	Cease - Fire Commission (정전위원회)
CJTF	Combined Joint Task Force (연합 합동군사령부)
DOMREP	Mission of the special Representative of the secretary - general in the Dominican Republic (도미니카공화국 유엔사무총장 대표단)
DPKO	Department of Peace Keeping Operation (유엔 평화유지활동 사무국)
KOICA	Korea International Cooperation Agency (한국국제협력단)
MINURSO	United Nations Mission for the Reterendum in Westen Sahara (유엔 서부사하라선거 지원단)
MNF	Multinational Force (다국적군)
MO	Military Observer (군 감시단)
MOU	Memorandum Of Understanding (양해각서)
MPTC	Malaysian Peacekeeping Training Center (말레이시아 평화교육센터)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (북대서양 조약기구)
NGO	Non - Governmental Organization (비정부기구)
NORAD	North AmericanAerospace Defense Command (북아메리카 항공우주방위군)

NSDD - 74	National Security Decision Directive - 74 (미 국가안보정책지시서 - 74)
ODA	Official Development Assistance (정부개발원조)
ODFD	Office of Defense Force Development (동티모르 방위군 발전지원단)
OECD	Organization for Economic Cooperation & Development (경제협력개발기구)
OGG	Observer Group Golan (골란고원 감시단)
ONUC	United Nations Operation in Congo (유엔콩고활동)
RDL	Rapid Deployment Level (신속배치단계)
PDD - 25	Presidential Decision Directive - 25 (미 대통령 결정 훈령 25 호)
PKF	Peace Keeping Force (평화유지군)
PKO	Peace Keeping Operation (평화유지활동)
PPC	Person Peacekeeping Center (캐나다 평화유지교육센터)
SCPOC	Supreme Commander Peace Operations Center (태국 평화교육센터)
SOFA	Status of Forces Agreement (주둔군 지위협정)
SRSG	Special Representative of Secretary General (유엔 사무총장 특별대사)
UN	United Nations (유엔)
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda (유엔 르완다 지원단)
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force (유엔 정전감시군)

UNEF	United Nations Emergency Forces (UN 긴급군)
UNFICYP	United Nations Peace - Keeping Force in Cyprus (유엔 키프로스 평화유지군)
UNGOMAP	United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakisitan (유엔 아프가니스탄 - 파키스탄 주전단)
UNICEF	United Nations Children's Fund (UN 국제연합아동기금)
UNIFIL	United Nations Interim Force In Lebanon (유엔레바논 임시군)
UNIIMOG	United Nations Iran - iraq Military Observer Group (유엔 이란 - 이라크 군사감시단)
UNITAF	Unitied Task Force (미국주도 연합군)
UNIPOM	United Nations India - Pakistan Observation Mission(유엔 파키스탄 감시단)
UNMO	United Nations Military Observer (유엔 군감시 요원)
UNMOGIP	United Nations Military Obsever Graup in India and Pakistan (유엔 인도 - 파키스탄 감시단)
UNOGIL	United Nations Observation Group In Lebalnon (유엔 레바논 감시단)
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia (유엔 소말리아 활동단)
UNPREDEP	United Nations Preventive Deploment Foroe (유엔 예방전개군)

UNPROFOR	United Nations Protection Force (보스니아 UN 보호군)
UNSAS	UN Stand - by Arrangement System (유엔상비체제)
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia (유엔 캄보디아 과도정부 지원단)
UNTAET	United Nations Transitional in East Timor (유엔 동티모르 독립지원)
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization (유엔 예루살렘 정전감시단)
USI - CUN PK	United Service Institution of India - The Center for United Nations Peacekeeping (인도 평화교육센터)
UNYOM	United Nations Yemen Observation Mission (유엔 예멘 감시단)
WFP	World Food Program (세계식량계획)
WHO	World Health Organization (세계보건기구)

ABSTRACT

A Study on South Korea's PKO Participation Policy Development

Choi, Won-sang

Major in International Security

Dept. of International Security and Strategy

Graduate School of International Studies

Hansung University

The purpose of this study is to review the Peace Keeping Operation (PKO) policies of the United Nations (UN).

Major nations and their prospects and thereupon, examine the code and education & research systems related to S. Korea's PKO policies and thereby, suggest the ways to help S. Korea improve her status in the international community and enhance her national interests and self-reliant defense capacity through her participation in PKO.

The PKO policy of the UN will remain a tool of solving the regional disputes, while being varied to meet the changing international situation.

Although the possibility of a large-scale war has been lowered after the Cold War, the local disputes surrounding national and religious interests or natural resources have tended to increase.

In the future, many nations throughout the world are expected to participate positively in PKO for their national interests ; Advanced nations would like to enhance their national status on the stage of the world, while developing nations want to harvest the economic interests through their participation in PKO.

This study suggested several ways for the S. Korean government to design a PKO participation policy conducive to enhancement of national interests and status as well as self-reliant national defense capacity.

First, it is necessary to arrange some effective and purposeful legal ground for participation in PKO.

Then, S. Korea will be able to participate more positively in UN' s PKO, and subsequently, the international community would find a plausible cause to support S. Korea in a case of emergency. Accordingly, it is deemed urgent to enact a law binding us to PKO effectively.

Second, it is also necessary to establish an education & research system for development of PKO policies.

In order to enhance national interests and status and there through, reinforce the self-reliant defense capacity, it is desirable to upgrade the current 'PKO Center' under National Defense University to a national-level research center with civil, official and military experts recruited.

It is required of relevant military educational institutes to operate a PKO-related curriculum included in their regular programs regardless of the ranks to awaken the military personnel of importance and need

of PKO.

Futhermore, the educational program for those personnel assigned to PKO needs to be divided into pre- and post-PKO programs reinforced.

Third, it is desirable to expand the scope and targets of PKO.

Currently, S. Korea is engaged in relatively less risky non-combat areas, and her PKO teams consist primarily of soldiers. Such a limited PKO participation may not allow for maximization of our national interests, so it is essential to expand the scope and target of PKO with more combat and non-combat personnel, so that our PKO may bear more fruits.

Fourth, it is necessary to participate in PKO from a strategic perspective to enhance our national interests and status.

PKO aims to solve the disputes and keep the peace, but it underlies participating nations' sophisticated national interests.

Therefore, S. Korea is requested to participate in PKO by stage and from a strategic perspective in order to enhance her national interests through diversified political, economic, social and cultural exchanges with those PKO target nations.

Lastly, if the above suggestions should be materialized, S. Korea' s PKO would continue to be researched into and developed as a series of her national defense policies only to enhance her national status and interests as well as her self-reliant defense capacity.