

국민보호책임(R2P) 규범과 규범 촉진자: 중견국, UN 사무총장, 국제NGO*

김 현**

| 목 차 |

I. 서론	IV. 규범 촉진자의 역할 분석
II. 국제규범과 규범 촉진자	1. 중견국의 역할과 동기
1. 국제규범의 발전과정	2. UN 사무총장의 역할과 동기
2. 규범 촉진자의 동기과 수단	3. 국제NGO의 역할과 동기
III. R2P규범의 출현과 발전	V. 결론

| 논문요약 |

이 논문은 국제사회에서 국민보호책임(Responsibility to Protect: R2P) 규범이 창출되고 확산되는데 있어 어떠한 규범 촉진자들이 있었고, 어떻게, 왜 그러한 역할을 해왔는지를 분석하는데 목적이 있다. 이를 위해 R2P 규범이 2001년 12월 이래로 국제규범으로 발전해온 과정에서 규범 촉진자였던 캐나다, UN 사무총장, 국제NGO의 역할과 활동을 분석한다. 캐나다는 R2P 규범이 국제규범으로 창출되고 확산되는데 주도적 역할을 하였다. 이러한 역할을 수행한 주요 요인은 자유당 정부의 인도적 국제주의 외교정책이념과 ‘도덕적 강대국’이라는 국가정체성이었다. 코피 아난 전 UN 사무총장과 반기문 현 사무총장도 UN 체제 내에서 R2P 규범이 발전되고 구체화되는데 주요 역할을 담당하였다. 이러한 역할을 수행해온 요인은 우선 UN 사무총장의 권한과 기능에서 비롯되었다. 또 하나의 요인은 그 규범에 관한 개인적 헌신과 선호였다. 다음으로 국제NGO 네트워크는 R2P 규범에 대한 이해를 높이고, 국가들이 이 규범을 지지하도록 주창활동을 통해 규범이 확산되는데

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-005-J01801).

** 경희대학교 정치외교학과 교수.

기여하였다. 국제NGO들이 규범 촉진자로서 역할을 해온 주요 동기는 인도주의 이념에 대한 헌신과 이타적 이익이었다.

▪ 주제어: 국민보호책임 규범, 규범 촉진자, 중견국, UN 사무총장, 국제NGO

I. 서론

국민보호책임(Responsibility To Protect: R2P) 규범은 국가와 국제사회가 대량학살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인륜 범죄 등으로부터 자국민들을 보호해야 할 책임에 관한 원칙들로 이루어진 국제안보규범으로서 인도적 개입의 법적, 도덕적 기반을 제공하기 위한 것이다. 이 규범은 2001년 12월에 개입·국가주권국제위원회(International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)가 발표한 보고서에서 제시된 이후에 보편적 국제규범으로 확립시키기 위해 일단의 중견국, UN 사무총장, 국제NGO가 협력하여 외교적 노력을 기울인 결과, 2005년 9월 UN 세계정상회의에서 만장일치로 채택됨으로써 중요한 국제안보규범으로 확립되었다.

2011년 2월에 리비아 정부가 반정부 시위대에 무차별 무력진압을 하자 동년 3월 17일에 UN 안전보장이사회는 ‘결의문 1973’를 채택하여 리비아에 대한 국제사회의 군사개입을 결정하였다. 결의문에 따라 3월 19일부터 NATO 회원국 중심의 다국적군이 무기금수조치와 비행금지구역을 이행하기 위해 공습을 감행하고 해상봉쇄를 하는 군사개입에 돌입하였다. 카다피 정권의 교체되어 성공적으로 마무리된 리비아 군사개입은 그 타당성과 적정성에 관해 국제사회에서 논쟁이 계속되고 있지만 UN에서 채택된 R2P 규범이 이행된 첫 사례로 간주된다. R2P규범이 그동안 창출되고 확산되는데 중요한 역할을 한 것은 중견국, UN 사무총장, 국제NGO 등 규범 촉진자(norm entrepreneur)들의 노력과 활동이었다. 일반적인 의미에서 규범 촉진자는 공동체 내에서 적절한 혹은 바람직한 행위에 관한 확고한 신념을 가지고 새로운 규범을 주창하고 촉진하는 활동을 하는 행위자로서 이러한 활동을 통해 다른 행위자들이 그 규범을 받아들여도록

설득하는 노력을 기울인다. 국제사회에서 규범 촉진자는 행위의 타당성 기준을 제시하는 국제규범을 주창하는 활동을 전개하고 지지를 동원하면서 다수의 국가들이 그 규범을 수용할 것을 외교적으로 설득하는 활동을 전개한다. 규범 촉진자의 궁극적 목적은 국제공동체에서 설득과정을 통해서 구성원들이 새 규범을 공동으로 이해하고 수용하도록 하는 것이다 (Finnemore and Sikkink 1998, 896-899; Florini 1996, 375; Bjorkdahl 2002, 44-51). 요컨대, 규범 촉진자들은 규범 창출에 기여할 뿐 만 아니라 규범을 유지하고, 촉진하며, 강화하는데 일익을 담당한다.

R2P 규범을 창출하고 확산하는데 있어 중요한 역할을 해온 규범 촉진자들의 활동과 관련해서 다음 두 가지 질문이 제기된다. 첫째, 어떠한 동기 혹은 이유에서 규범 촉진자들은 R2P를 창출하는데 힘쓰며 이를 확산시키는 노력을 기울여왔는가? 둘째, 규범 촉진자들은 어떠한 전략과 수단을 활용하며 이 규범을 촉진해왔는가? 이 논문은 이러한 R2P 규범이 창출되고 확산되는데 있어 어떠한 규범 촉진자들이 있었고, 어떻게, 왜 그러한 역할을 해왔는지를 분석하는데 목적이 있다. 이러한 목적을 위해 이 논문에서는 R2P 규범의 촉진자로서 캐나다를 중심으로 한 중견국, UN 사무총장, 국제적 인식공동체(epistemic community)의 하나인 ICISS의 활동과 국제NGO 네트워크의 활동을 분석한다.

서론에 이어 제2장에서는 국제규범과 규범 촉진자에 관한 기존의 논의를 바탕으로 국제규범이 어떻게 발전하며 발전과정에서 규범 촉진자들이 어떠한 동기와 수단을 갖고 활동을 하는지를 파악한다. 제3장에서는 R2P 규범이 2001년 12월에 ICISS에 의해 제시된 이래로 어떻게 새로운 국제규범으로 출현하고 촉진되어 왔는지를 간략히 서술하고 현재의 위상을 서술한다. 제4장에서는 첫째, R2P 규범의 촉진자로서 중견국의 역할과 동기를 캐나다를 중심으로 분석한다. 둘째, 아난(Kofi Annan) 전 UN사무총장과 반기문 사무총장이 R2P 규범의 촉진을 위해 어떠한 역할을 해왔고, 그 동기와 이유를 파악한다. 셋째, 인식공동체로서 ICISS와 국제NGO 네트워크가 R2P 규범의 창출과 확산을 위해 어떠한 활동을 해왔는지, 그리고 그 동기가 무엇인지를 파악한다. 결론에서는 분석의 결과를 요약하고 R2P 규범 촉진자들이 직면하고 있는 한계를 진단한다.

II. 국제규범과 규범 촉진자

1. 국제규범의 발전과정

국제규범은 일반적으로 국제사회에서 “행위자의 공동체가 공유하는 적절한 행동에 대한 기대치”로 정의된다(Finnemore 1996, 22; Katzenstein 1996, 5). 즉 국제사회를 구성하는 국가 및 비국가 행위자들에게 일반적으로 용인되는 적절한 행동의 기준을 의미한다. 따라서 국제규범은 행위자들의 행태와 행동노선이 타당한지 혹은 타당하지 않은지를 구분하는 기능을 한다. 또한 국제규범은 가치를 표방하고 권리와 의무를 규정함으로써 행위자들이 어떠한 행동을 해야 하는가를 처방함으로써 그들의 행동을 규제하거나 제한하는 기능을 수행한다(Bjorkdahl 2002, 41-43).

국제규범이 어떻게 창출되고 발전하는가에 관해 여러 학문적 논의가 이루어져왔다. 구성주의 학자인 핀모어(Martha Finnemore)와 시킨크(Kathryn Sikkink)(1998)는 국제규범이 규범의 출현, 규범의 확산, 규범의 내재화의 단계를 거치며 발전한다는 모델을 제시한다. 이 모델은 단계별 규범촉진자의 역할을 파악하고 규범 촉진자들이 규범의 확산을 위해 사용하는 전략과 메커니즘을 파악하는데 유용하다.

규범의 출현 단계에서는 새로운 규범이 주로 규범 촉진자들의 노력을 통해 출현한다. 규범은 “갑자기 출현하는 것이 아니라, 공동체에서 적절하고 바람직한 행위에 관한 확고한 관념을 가진 대행자(agency)에 의해 형성된다”(Finnemore and Sikkink 1998, 896). 규범 촉진자들은 이 단계에서 중요한 역할을 한다. 먼저 어떤 국제적 이슈에 주목하거나 새로운 이슈를 만들어내서 이를 재해석하거나 재규정함으로써 국제사회의 관심을 불러일으킨다. 즉 의제설정 역할을 한다. 의제설정 과정은 공동으로 해결해야 할 문제가 있다는 것을 구성원들에게 설득하는 활동을 포함한다. 또한 규범 촉진자는 해당 이슈와 관련된 행위의 타당성에 대해 새로운 해석을 제시하는 틀짜기(framing) 전략을 통해 새로운 규범을 창출하는데 기여한다. 즉 틀짜기를 통해 규범 촉진자는 자신이 옹호하는 관념이나 가치를 설득력 있게 (재)해석하여 구성원들이 널리 수용할 수 있는 행동기

준으로서 새로운 규범이 창출되도록 노력한다. 결국 이러한 의제설정과 뜯짜기 과정을 통해 새로운 규범이 출현하는데, 새 규범은 기존의 규범과 어떠한 행위와 이익이 타당하거나 바람직한가를 둘러싼 논쟁, 즉 타당성의 논리에 입각한 경쟁 속에서 등장한다(Finnemore and Sikkink 1998, 897-898).

규범의 확산 단계는 규범이 사회화되는 단계이다. 즉 점차 국제사회의 구성원인 다수의 국가와 국제기구, NGO들이 새 규범의 원칙들을 정당한 것으로 수용하는 단계이다. 이 단계에는 새 규범이 국제조약 및 규칙 등의 국제레짐으로 확립되거나 국제기구의 틀 내에서 이행 메커니즘이 마련되는 것과 같이 규범이 제도화되는 것을 포함한다. 일단 규범이 확산되는 단계에 들어서면 새 규범의 지속적인 영향력과 생존 및 수용 역량은 규범을 지지하는 행위자들의 규범 공동체를 형성할 수 있는 규범 촉진자들의 역량에 상당부분 달려 있다(Bjorkdahl 2002, 61-62). 따라서 규범 촉진자들은 새 규범에 대한 보다 많은 지지를 확보하기 위해 규범 지지자들을 중심으로 연대를 형성하는 노력에 집중한다. 또한 정부간 국제기구나 NGO 네트워크 같은 ‘조직적 발판(organizational platform)’을 활용하여 여타 국가들을 새 규범의 수용자로 만들려는 노력을 기울인다. 이러한 조직적 발판은 새 규범에 대한 정보와 생각을 교환하고 규범을 촉진하며 규범의 내용과 이행에 대한 합의를 이루는 수단으로 기능한다. 일단 다수의 주요 국가들이 주도국이 되어 새 규범을 수용하면 규범은 임계점(tipping point)에 도달한 것으로 간주되는데 규범공동체가 형성된 것을 의미한다(Finnemore and Sikkink 1998, 901-902).

마지막으로 규범의 내재화 단계는 규범이 국제사회에서 폭넓게 수용되어서 규범에 따라 행동하는 것이 당연시되고 거의 자동적으로 이루어지는 상태를 의미한다. 이 단계에서 규범은 상당히 영향력 있고 논쟁의 여지가 없이 보편적으로 준수된다. 규범을 따르는 것이 너무나 당연시되어 그 규범의 존재도 인식되지 않는 상태까지 이르게 된다(Finnemore and Sikkink 1998, 904-905). 그러나 국제규범은 이 단계에서도 변화된 상황과 요구에 부응하여 발전하지 못하게 되면 약화되거나 의문시되기도 하고, 결국에는 폐기되고도 한다(Muller and Wunderlich 2013, 28-29).

2. 규범 촉진자의 동기와 수단

규범 촉진자가 규범을 창출하고 확산시키는데 중요한 역할을 수행하는 동기나 이유를 대별하면 이타주의, 이념적 헌신, 자기 이익 등 세 가지이다(Bjorkdahl 2002, 48; Finnemore and Sikkink 1998, 898-899). 이타주의는 규범촉진자가 국제사회에서 보편적으로 수용되는 가치나 관념, 혹은 규범을 촉진하거나 옹호하는 것을 의미한다. 이념적 헌신은 규범 촉진자가 주창하는 규범 속에 구현되어 있는 이념과 가치에 대한 확고한 신념을 갖고 있는 것을 의미한다. 다음으로 규범 촉진자는 자기 이익에 따라 새 규범을 주창하고 확산하는 역할을 할 수 있다. 즉 규범이 수용되어 국제조약이나 규칙으로 이행될 때에 이득을 얻기 때문에 규범촉진 활동을 하는 것이다.

규범 촉진자는 대부분 규범 창출과 확산을 원활히 하기 위한 주요 수단으로서 조직적 발판을 필요로 한다. 이러한 수단은 주로 정부간 국제기구나 비정부기구간 네트워크 등 국제제도를 통해 마련이 되는데 규범 촉진자에게 관련 정보와 전문지식을 제공한다. 또한 조직적 발판은 국제규범을 촉진하고 국가들을 설득시키는 정치적 기회를 제공한다. 게다가 규범 촉진자는 주창하는 규범에 대한 폭넓은 지지를 확보하기 위한 국가 혹은 비국가 행위자 연대를 구성하기 위해 조직적 발판을 활용한다(Finnemore and Sikkink 1998, 899; Bjorkdahl 2002, 50).

규범의 출현 단계에서 규범 촉진자는 틀짜기를 통해 새 규범이 창출되는데 중요한 역할을 한다. 이를 위해 규범 촉진자들은 몇 가지 유형의 틀짜기 전략을 사용하는데, 진단적 틀짜기, 처방적 틀짜기, 동기적 틀짜기이다. 진단적 틀짜기는 문제를 파악하는 것이고, 처방적 틀짜기는 문제에 대한 해결책을 제시하는 것이다. 동기적 틀짜기는 구성원들이 새 규범을 받아들일 수 있는 동기를 유발하도록 틀짜기 하는 것이다(Bjorkdahl 2002, 86-93).

규범이 확산되는 단계에서는 규범 촉진자가 사용하는 중요한 수단은 설득의 메커니즘이다. 규범 촉진자는 새 규범을 수용하도록 설득하기 위해 주로 소프트파워에 의존하는데, 관련 정보와 지식, 기술적 전문지식,

교섭기술, 도덕적 권위 등이 주요 요소이다. 여기서 규범 촉진자의 도덕적 권위는 국제사회의 기존 규범들에 따라 의무를 다하고 적절한 행동을 지속적으로 이행함으로써 얻게 되는 국제적 명성에서 비롯된다(Bjorkdahl 2002, 48-49).

또한 규범 촉진자들은 규범을 지지하는 정부, 국제기구와 연대를 구축함으로써 규범이 보다 효과적으로 확산되도록 노력한다. 게다가 시민사회 행위자들, 특히 전문지식과 정보능력을 갖춘 국제NGO들과 긴밀히 협력하며 규범 촉진활동을 전개한다.³⁾ 그리고 정부간 국제기구나 초국적 NGO 네트워크 등의 조직적 발판도 이 단계에서 규범 촉진자들이 활용하는 주요 수단이 된다. 게다가 규범 촉진자들은 규범을 위반하는 국가들을 공개적으로 비난하고 고발함으로써 궁극적으로 규범을 수용하여 준수하게 만들기 위한 네거티브 전략을 구사하기도 한다(Muller and Wunderlich 2013, 36-37).

III. R2P 규범의 출현과 발전

R2P 규범의 지적인 기원은 1990년대에 국내 강제이주민 문제 UN 특사였던 프랜시스 덩 (Francis Deng)과 그의 부르킹스 연구소 동료들에 의해 발전된 ‘책임으로서의 주권’ 개념에서 비롯되었다(Bellamy 2009, 111). 이들의 주장에 따르면 국가들이 국제적으로 인정된 기준에 따라 국내문제를 처리하지 않을 때에 여타 국가들은 개입할 권리와 의무가 있다고 한다. 따라서 이들은 자국민에 대한 책임을 이행하지 않는 정부는 그들의 주권을 박탈당해야 한다고 제안한다. 이러한 시각에서 이들은 국가 주권을 주어진 영토 내에서 국민들을 보호할 책임으로 재규정한다 (Rothchild et al. 1996 참조). 이러한 새로운 주권개념은 1648년 웨스트팔리아 조약(Westphalia Treaty) 이래로 국제관계의 핵심원칙인 주권국가들

3) 이러한 다자적 국제연대가 효과적으로 작용하여 국제규범이 성공적으로 제도화되어 이행된 최근의 사례로서 2010년 8월에 발효된 확산탄금지협약(Convention on Cluster Munitions) 사례가 있음(Kim 2012 참조).

은 서로의 내정에 간섭하지 말아야 한다는 원칙에 도전하는 것이었다.

이러한 주권개념에 주목하면서 1999년에 코피 아난(Kofi Annan) 전 UN 사무총장은 총회에 제출한 연례보고서에서 조직적이고 대규모로 인권을 유린하는 사태에 효과적으로 대처하기 위한 인도적 개입을 지지하는 국제규범을 확립하는 과제를 국제사회에 제시하였다. 또한 아난은 대규모 학살에 대처하기 위한 군사개입의 필요성을 역설하였다. 아난의 이러한 입장은 1990년대에 일어났던 소말리아, 르완다, 보스니아, 코소보 등의 내전에서 자행된 대규모의 전쟁범죄와 학살 등을 지지하는데 UN의 인도적 개입이 효과적이지 못했다는 자성에서 비롯되었다(Annan 1999). 뒤이어 2000년 3월에 아난 사무총장은 총회에 제출한 밀레니엄 보고서에서 "참으로 인도적 개입이 주권에 대한 용인할 수 없는 공격이라면 우리가 어떻게 르완다와 보스니아의 스레브레니카(Srebrenica) 같은 사태에 대처해야 하는가?"라는 의문을 제기하면서 개입과 주권의 갈등문제를 해결할 국제적 원칙을 마련하는 노력을 기울일 것을 요청하였다(ICISS 2001, 2 재인용).

아난의 이러한 요청에 부응하여 2000년 9월에 캐나다 정부는 개입·국가주권국제위원회(ICISS)를 설립하였다. 이 위원회는 에번스(Gareth Evans) 전 호주 외무장관과 알제리 외교관인 사나운(Mohamed Sahnoun) UN 사무총장 특별보좌관이 공동 위원장을 맡았고, 캐나다, 남아공, 필리핀, 미국, 독일, 러시아, 스위스, 파테말라, 인도 출신의 10명의 학자, 전직 정치인 등이 위원으로 참여하였다. ICISS의 임무는 개입과 국가주권간의 긴장관계를 포괄적으로 파악하고, 인도주의적 목적을 달성하기 위한 군사개입의 보편적 기반을 마련하는 것이었다(Thakur and Weiss 2009, 35). ICISS는 수차례의 전체회의와 각 지역별 회의를 개최한 결과로서 2001년 12월에 UN 사무총장과 국제사회에 보고서를 제출하였다. 구체적으로 ICISS 보고서는 국가가 대량학살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인륜 범죄로부터 자국민들을 보호할 책임을 가진다고 주장하면서 책임으로서의 주권을 정의하고 있다. 그리고 국가가 그러한 책임을 행사하지 못하거나 의사가 없는 경우에 국제공동체가 위협에 처한 국민들을 보호하기 위해 단호하게 합의에 의한 조치와 필요한 경우에 강제적인 조치도 취할 책임이 있

다고 명시하였다(ICISS 2001, xii).

이후 2005년 9월에 개최된 UN 세계정상회의에서는 주요의제로서 R2P 규범을 다루었고, 상당한 논의와 협상 끝에 이 규범을 만장일치로 채택하였다. 그리고 정상회의 결과문서(World Summit Outcome Document)에 구체적 내용을 명시하였다. R2P 규범은 결과문서 제138, 139 단락에 다음의 내용으로 규정되었다. 첫째, 각국이 대량학살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인륜 범죄로 부터 자국민을 보호할 의무가 있다는 것이다. 둘째, 국제공동체가 각국이 이러한 책임을 감당하도록 촉구하고 지원해야 한다는 점이다. 셋째, 국제공동체도 역시 이러한 범죄로 부터 국민들을 보호하기 위한 적절한 외교적, 인도주의적 혹은 평화적 수단을 사용할 책임이 있다는 것이다. 그리고 이 규범은 국가들이 자국민들을 보호할 수 없거나 보호하려 하지 않는 경우에, 국제공동체가 UN 안보리를 통해 이 국민들을 보호하기 위한 집단적 행동을 취할 준비를 갖추 것을 요구한다(UN General Assembly 2005, 30).

이후 R2P 규범은 UN 안보리 결의문으로 명문화되었다. 즉 2006년 4월에 UN 안보리는 무력분쟁 시에 시민들의 보호에 관한 ‘결의문 1674’를 채택하였는데, UN 정상회의 결과문서의 R2P 규정을 재확인하고 있다.⁴⁾ 이 결의문은 처음으로 UN 안보리가 공식적으로 R2P 규범의 존재를 인정했다는 점에서 중요한 진전이였다. 다음으로 2006년 8월에 안보리는 수단 다푸르(Darfur)사태에 대해 UN 평화유지군의 신속한 배치를 요구하는 ‘결의문 1706’을 통과시켰다. 이 결의문은 ‘결의문 1674’ 규정과 UN 정상회의 결과문서의 R2P 규정을 재확인하였다.⁵⁾ 다음으로 2009년 7월에는 UN 총회가 처음으로 R2P 규범에 대한 논의를 4일간 개최하여 회원국들 간에 열띤 논쟁이 이루어졌다. 뒤이어 총회는 같은 해 9월에 전체회의에서 처음으로 R2P에 관한 결의문을 채택하였다. 이 결의문에서는 총회에서 논의된 주목하면서 R2P 규범을 총회에서 계속 논의하기로 결정하였다.⁶⁾

4) UNSC, Resolution 1674, http://www.globalr2p.org/media/pdf/Resolution_1674.pdf. (2012년 11월 1일 검색)

5) UNSC, Resolution 1706, http://archive2.globalsolutions.org/files/general/issues/pdfs/sc_res_1706.pdf. (2012년 11월 1일 검색)

R2P 규범이 세계정상회의 결과보고서, UN 안보리 및 총회 결의문에 명기된 것은 명실 공히 국제안보규범으로 확립된 것을 의미하고 기본적인 인권을 보호하기 위한 매우 중요한 진전으로 간주된다. 가장 저명한 UN 문제 전문가들인 테커(Rames Thakur)와 위스(Thomas Weiss)는 이 규범이 공식적으로 확립된 것을 2차 세계대전 직후 이루어진 누렘버그(Nuremberg) 전범재판과 1948년의 대량학살방지조약에 버금가는 “우리 시대의 가장 극적인 규범적 발전”이라고 평가한다(Thakur and Weiss 2009, 22). R2P 규범이 이같이 긍정적 평가를 받는 이유로서 반기문 UN 사무총장 R2P 특별자문관을 역임한 럭(Edward Luck)은 우선 이 규범이 역사상 가장 대규모였던 세계정상회의에서 주권과 인도적 개입에 대한 활발한 찬반 논쟁을 거쳐 국가 최고지도자 수준에서 합의에 도달함으로써 진정한 국제적 합의를 반영하고 있기 때문이라고 한다. 또한 이 규범은 반인륜적 대규모 범죄로부터 민간인들을 보호해야 한다는 추상적 원칙을 넘어서서 원칙을 이행할 행위자, 수단, 절차에 관한 조치들을 포함하고 있다는 점을 지적한다(Luck 2008, 3).

그러나 이러한 긍정적 평가에도 불구하고 이 규범을 이행하는데 있어서의 문제점과 한계를 둘러싼 논쟁이 지속되어왔다. 첫째, 군사개입의 명확한 기준과 절차가 아직 확립되지 않았다는 점이다. 둘째, 이 규범에 따른 강제조치가 UN 헌장에 규정된 주권불가침, 내정 불간섭의 원칙에 위배될 가능성이 여전히 존재한다는 점이다. 셋째, 강대국에 의한 군사개입 시에 이 규범이 선택적으로 적용되거나 강대국의 정치적이나 군사적 목적을 위해 오용될 가능성이 있다는 점이다(Kikoler 2009, 7; Serrano 2011, 432-434). 또한 UN 안보리 결의에 의해 R2P에 입각한 군사개입이 결정될 경우에 안보리 이사국들, 특히 5개 상임이사국간에 입장차이가 있게 되면 이행이 어렵게 되고, 이 경우에 어떻게 대처해야 하는지 아직 합의가 이루어지지 않고 있다. 최근 시리아 내전을 종식시키기 위한 국제적 군사개입이 러시아의 반대로 이루어지지 못하는 사례가 이러한 문제점을 잘 보여준다.

6) UNGA, Resolution 63/308, September 14, 2009. [http://responsibilitytoprotect.org/Resolution%20RtoP\(3\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Resolution%20RtoP(3).pdf). (2012년 11월 1일 검색)

IV. 규범 촉진자의 역할 분석

1. 중견국의 역할과 동기

R2P 규범이 창출되고 국제규범으로 인정되는 과정에서 캐나다를 중심으로 한 중견국들이 중요한 역할을 담당하였다. 먼저 캐나다 정부는 1999년 9월에 아난 UN 사무총장이 인도주의 비상사태에 효과적으로 대처하기 위한 개입을 뒷받침할 국제규범을 확립하는 과제를 국제사회에 요청하자 이에 부응하여 엑스워드(Lloyd Axworthy) 외무장관의 발의로 주권과 인도적 개입의 충돌 문제를 연구할 목적으로 2000년 9월에 ICISS의 설립을 주도하였다. 또한 ICISS의 행정비용을 충당할 기금을 제공하였다. 이후 캐나다 정부는 그해 10월에 임명된 후임 맨리(John Manely) 외무장관의 주도하에 ICISS에 정치적 자문을 제공하고, 위원회 보고서에서 권고할 조치들을 실행하는데 필요한 국제적 지지를 얻는데 노력하기 위해 국제자문위원회를 설립하여 ICISS의 활동에 힘을 보탰다. 또한 ICISS 사무국을 캐나다 외교통상부내에 설치하여 위원회의 활동을 실질적으로 지원하고 관리하였다(Behringer 2012, 141-143). 이러한 활동을 통해 캐나다는 2001년 12월에 ICISS가 보고서를 통해 R2P 규범의 기초를 만들어내는데 중요한 기여를 하였다.

다음으로 자유당 정권이 계속 집권하면서 2005년 9월에 UN 세계정상 회의에서 R2P가 국제규범으로 승인받을 때까지 적극적으로 규범촉진 활동을 전개하였다. 이를 위해 캐나다 정부는 두 가지 트랙 방식(two-track approach)을 활용하였다(Bellamy 2009). 첫 번째 트랙은 외교적 설득방식으로서 여타 정부들을 설득하여 결의문이나 선언을 통해 R2P를 공개적으로 지지하도록 하는 것이다. 이러한 방식의 목적은 정부간 채널을 통해 이 규범을 촉진하는데 주도적으로 동참할 국가들의 연대를 구축하는 것이었다. 이를 위해 캐나다 정부는 여타 정부들과의 다수의 워크숍을 조직하는 한편, 각국의 UN 대표부와 회의 개최하여 R2P에 관한 논의와 이해를 증진하는 노력을 기울였다. 이러한 논의를 통해 캐나다 정부는 R2P가 군사개입 이외에도 분쟁예방과 분쟁 해결 후의 국가재건이라는 중

요한 과제를 포함하고 있다는 것을 강조하여 폭넓은 지지를 이끌어내는 전략을 사용하였다. 또한 R2P에 입각한 군사개입의 남용에 대한 우려를 불식시키기 위해 무력사용에 엄격한 제한을 두는 규범이라는 점을 강조하였다(Behringer 2012, 148).

두 번째 트랙은 R2P 규범을 지지하는 시민사회를 동원하는 것이었다. 캐나다 정부는 국제NGO인 World Federalist Movement와 산하 연구소인 Institute for Global Policy에 요청하여 다양한 NGO들과 라운드테이블 논의를 개최하였는데, ICISS 보고서에 대한 시민사회의 의견과 반응을 취합하여 R2P를 촉진하기 위한 방안을 모색하기 위함이었다. 이러한 논의는 ‘국민보호책임 시민사회관여(R2PCS) 프로젝트’로 발전하였다. 이 프로젝트는 범세계적으로 R2P 규범을 논의하는 NGO 회의를 조직하고, 이 규범을 지지하는 시민사회의 목소리를 결집하며 시민들을 교육하고 각국 정부들에게 압력을 행사하는데 주도적 역할을 담당하였다.⁷⁾

캐나다는 무엇보다도 이 규범이 세계정상회의 결과보고서의 핵심 요소로 채택되도록 하는데 주도적인 역할을 수행하였다. 당시 마틴(Paul Martin) 총리는 UN 총회 연설에서 “우리는 국민보호책임 규범이 캐나다 혈통을 갖고 있으며 이제 전 세계 모든 사람들의 원칙이 되었다는 사실이 자랑스럽다”고 언급하며 국제규범으로 공인된 것을 축하한바 있다(Youde and Slagter 2009, 20 재인용). 캐나다와 더불어 호주, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 남아공, 아르헨티나, 일본 등의 중견국들도 ICISS의 보고서를 적극 지지하면서 상호 협력하여 R2P 규범을 역동적으로 촉진하여 국제규범으로 확립되는데 중요한 역할을 하였다. 특히 호주의 전직 외무 장관이면서 ICISS를 이끌었던 에번스 위원장을 필두로 호주정부는 영향력 있는 규범 촉진자였다. 특히 이러한 중견국들은 UN 세계정상회의 기간 중에 이 규범에 반대하거나 유보적인 입장을 보이는 국가들을 적극 설득하는 외교를 통해 국제규범으로 승인하는 만장일치의 합의를 이끌어 내는 성과를 거두었다(Behringer 2012, 149-151).

중견국들의 규범촉진 활동의 최근 사례는 지난 2010년 9월에 출범한

7) “About the R2PCS Project at WFM-IGP (2003-2009),”<http://www.responsibilitytprotect.org/index.php/former-r2pcs-project>. (2012년 11월 10일 검색)

“R2P Focal Points” 구상이다. 이 구상의 핵심은 각국 정부가 고위관리를 한명씩 임명하여 R2P 규범을 그 국가 수준에서 촉진하는 책임을 맡고, 이들 간 글로벌 네트워크를 구성하여 국제협력을 지원한다는 것이다. 이 구상은 2010년 UN 총회 개막 시에 개최되었던 R2P 관련 연례 장관회의에서 덴마크와 가나 정부가 NGO인 국민보호책임 글로벌연구센터(GCRtoP)와 공동으로 출범시킨 국제적 협력네트워크이다. 이후 호주와 코스타리카 정부가 주도 그룹에 합류하였고, 첫 회의가 2011년 5월에 개최되었다. 이 회의에서는 R2P Focal Points 네트워크를 구성하는 방안이 논의가 되었는데 각 지역을 대표하는 31개국이 참여하였다(GCRtoP 2012a). 제2차 회의는 2012년 9월에 개최되었는데 36개국이 참여하였다. 이 회의에서는 각국별로 임명된 R2P Focal Point 관리들이 자국의 상황과 관련된 역할을 논의하였다. 또한 국가별로 위기를 평가하고, 대량 잔혹행위를 경고하고 방지하며 중단시키는 역량을 증대시키는 노력을 조정하는 방안을 논의하였다. 또한 R2P Focal points를 글로벌 네트워크로 발전시키는 것에 동의하였다. 현재 미국, 영국, 프랑스, 독일, 호주, 이태리 등 31개 국가가 R2P Focal Point 관리를 임명하였다.⁸⁾

R2P 규범을 확립하는데 중견국들이 추진했던 이러한 외교적 노력은 중견국이 전형적으로 보여주는 외교행태, 즉 중견국 외교(middle power diplomacy)와 일치하였다.⁹⁾ 첫째, ‘틈새외교’를 수행하였다. R2P 규범이 규정하는 인도적 개입문제는 냉전기간이나 탈냉전 이후에도 여전히 중견국들이 중점을 두었던 틈새 쟁점영역이었다. 또한 이 규범은 인도적 개입을 통해 전통적인 보편적 국제규범인 기본적 인권을 보호하는 구체적 원칙과 절차를 제시하는 것으로서 이를 확립하려는 노력은 “선한 국제시민의 역할(good international citizenship)”을 수행하려는 것이었다. 둘째, 지속적인 리더십을 발휘했던 캐나다 정부는 ICISS를 설립하고 운영하는데 다자적 국제주의 노선을 따랐고, R2P 규범을 촉진하는데 있어 UN이라는 다자적 틀을 활용하여, UN 고위급 패널과 세계정상회의 등 다자적 공론

8) Global Center for the Responsibility to Protect, “R2P Focal Points,” http://www.globalr2p.org/our_work/r2p_focal_points. (2013년 7월 20일 검색)

9) 전형적인 중견국 외교의 특징에 관해서는 Cooper et al.(1993, 19-20); Cooper(1997)를 참조할 것.

장을 통해 국제규범을 확립하려는 외교를 추진하였다. 셋째, 캐나다는 아난 UN사무총장이 인도주의적 개입에 관한 국제원칙을 확립하는 것을 국제공동체에 도전과제로 제기했을 때에 ICISS를 설립하여 지역별 회의를 통해 보호책임 규범 창설을 주도하였다. 또한 이를 범세계적으로 촉진함으로써 대규모 반인륜적 범죄에 노출된 국민들의 기본적 인권문제를 해결하기 위한 정치적 동력을 마련하는 촉매자 및 촉진자의 역할을 담당하였다.

게다가 캐나다를 중심으로 입장을 같이 하는 중견국들이 보여주었던 외교행태는 탈냉전 시기에 새롭게 나타나는 중견국 외교의 특징을 띠었다.¹⁰⁾ 우선 이들은 새로운 국제규범의 촉진자로서의 역할을 수행하였다. 또한 이들은 기존의 국제질서를 개혁하는 성향을 보였다. 즉 중견국들이 주도적으로 추진했던 R2P 규범은 지난 350여 년간에 걸쳐서 국제관계를 규정해왔던 배타적 통치권으로서의 주권 및 내정불간섭이라는 핵심적 원칙에 도전하고, 이를 재정의하는 것이었다. 그리고 입장을 같이하는 중견국들 사이에 연대하여 국제규범을 촉진하고 확산시키는 외교를 추진하였다. 게다가 중견국들은 국제적십자위원회(ICRC), 국민보호책임 국제연대(ICRtoP) 등의 국제NGO와 ICISS, International Crisis Group, Stanley Foundation 등과 같은 인식공동체와 긴밀히 협력하면서 R2P를 보편적인 국제규범화하고 이를 실행하려는 외교적 노력을 경주해왔다.

중견국들이 규범 촉진자로 활동해온 동기를 ICISS 공동위원장을 역임한 에번스(Gareth Evans)는 “선한 국제시민의 역할”에 대한 신념이 작용한 것으로 설명한다. 즉 상호의존적인 국제사회에서 한 국가의 힘만으로 처리할 수 없는 인권 침해, 환경에 대한 위협, 전쟁 및 무력분쟁의 국제문제를 해결하는데 주도적으로 다른 국가들과 협력해서 해결을 추진한다는 것의 효용성과 필요성에 대한 신념이 R2P 규범을 촉진하는 역할을 담당할 주요 동기라는 것이다. 에번스는 선한 국제시민의 역할은 자국의 국가이익과 무관한 것이 아니라 국가이익의 일부로 해석할 수 있다고 주장한다. 우선 R2P 규범을 촉진하는데 국제적 주도국의 역할을 기꺼이 담당

10) 탈냉전기 새롭게 나타나는 중견국 외교의 특징에 관해서는 김현(2008, 10-13)을 참조할 것.

함으로써 장차 다른 문제에 있어서 다른 국가들의 자발적인 협력을 이끌어 낼 수 있다는 의미에서 국가이익의 일부이다. 또한 공동의 문제를 해결하는데 주도적인 역할을 함으로써 국가의 국제적 위상과 평판을 높이는 데 기여할 수 있다는 측면에서 국가이익으로 간주될 수 있는 것이다 (Evans 2011).

특히 캐나다가 규범 촉진자로서 주도적인 역할을 해온 주요 요인은 캐나다 자유당 정부(1993년 11월~2006년 2월)의 외교정책이념이었다. 이 이념의 핵심은 인도적 국제주의(humane internationalism)로서 인간안보 문제에 대한 국제적 개입정책을 선호하고, 국제분쟁을 중지하거나 방지하는데 적극적 역할을 지향하였다. 또한 다자주의 외교를 선호하여 국제규범 및 제도를 유지하고 준수하며 창출하는데 참여하는 정책을 선호하였다. 특히 1996년부터 2000년 9월까지 재임한 엑스워드 외무장관이 표방한 ‘엑스워드 독트린(Axworthy Doctrine)’은 인간안보를 촉진하는 것을 외교정책의 주요 목표로 설정하여 이를 위해 캐나다가 주도적 역할을 하는 것을 지향하는 정책노선이었다. 이 독트린에서는 인간안보의 국제적 촉진에 있어 입장을 같이하는 국가들과 연대를 구성하고, 인간안보에 관한 전문지식을 가진 NGO들과의 파트너십을 활용하며, 새로운 인간안보 관련 국제규범이나 레짐을 창출하는 정책 등을 지향하였다(Bernard 2006, 236-240).

이러한 노선에 따라 캐나다 정부는 1997년 12월에 체결된 대인지뢰금지조약과 1998년 7월에 국제형사재판소 설립을 위한 로마조약(Rome Statute)이 채택되는데 다른 중견국들과 연대하여 주도적 역할을 하였다. 이러한 외교노선에 입각하여 엑스워드 장관은 아난 UN 사무총장의 요청에 따라 2000년 9월에 주권과 인도주의 문제를 다룰 ICISS를 설립하였다. 후임자인 맨리 외무장관은 엑스워드 독트린을 계승하여 ICISS의 활동을 적극 지원하여 R2P 규범을 제시한 보고서가 나오는데 중요한 기여를 하였다. 2003년 12월에 출범한 마틴(Paul Martin) 자유당 정부 역시 인간안보를 촉진하는 것을 외교정책의 주요 목표로 삼았다. 특히 공식적으로 R2P를 인간안보 의제의 중심요소로 삼고, UN과 국제사회에서 이를 촉진하고 강화하는데 외교적 노력을 전개하는 한편, 시민사회의 R2P 규범의

촉진활동을 주선하고 지원하였다(Canada DFAIT 2005).

또 하나 중요한 요인은 캐나다의 정책결정자, 시민사회 행위자, 일반시민들이 캐나다가 ‘도덕적 강대국’이라는 정체성을 공유하고 있었다는 점이다(Brysk 2006). 이와 관련해서 엑스워드 전 외무장관은 국제사회에서 “가치가 부과된 국가(value-added nation)”로 자국의 정체성을 규정하고 있다(Axworthy 2003, 6). 즉 국제사회를 위해 규범적 가치를 실현하는 역할을 담당해야 한다는 정체성이다. 이러한 정체성은 캐나다 정부가 인간안보 의제, 특히 인도적 문제의 해결을 위해 적극적인 외교정책을 추진하였고, 특히 R2P 규범을 촉진하는 주도적 역할을 담당한 요인의 하나로 해석할 수 있다.

2. UN 사무총장의 역할과 동기

그동안 R2P 규범이 창출되고 확산되는데 있어 코피 아난 전 UN 사무총장과 반기문 사무총장이 규범촉진자로서 중심적 역할을 하였고, UN 안팎에서 규범을 심의하는 과정에 깊숙이 참여하였다. 코피 아난 사무총장은 첫째, R2P 규범이 출현하는데 결정적인 역할을 하였다. 우선 그는 1999년 연례보고서와 2000년 밀레니엄 보고서를 통해서 국제사회가 언제 인도적 목적에서 개입해야 하는가의 문제를 제기하고 이에 대한 위원회 구성을 요청함으로써 결과적으로 ICISS가 보고서를 통해 국민보호책임 규범을 처음으로 국제사회에 제시하는 결정적 계기를 마련하였다. 또한 ICISS 보고서의 내용을 적극적으로 지지함으로써 R2P 규범을 정당화하는데 기여하였다.

둘째, 아난 사무총장은 UN 체제 내에서 R2P 규범을 촉진하는데 효과적인 역할을 하였다. 2003년 9월에 아난 사무총장은 ICISS 보고서가 제시한 R2P 규범을 포함해서 새로운 안보위협에 대처하기 위한 조치들을 UN 차원에서 논의하기 위해 위협·도전·변화에 관한 UN 고위급 패널을 설치하였다. 이 패널이 작성한 보고서는 새로운 규범으로서 R2P를 지지하고 있는데, 그 내용은 ICISS 보고서와 유사하였다. 그러나 국제사회의 개입권한을 완화시켰고, 개입을 승인하는 주체로서 UN 안보리의 중요성

을 부각시켰다. 또한 패널 보고서는 총회와 안보리에 대해 R2P 규범을 승인할 것을 권고하였다(UN Secretary-General's High-Level Panel 2004). 아난 사무총장은 이러한 권고에 따라 2005년 9월 UN 세계정상회의에서 이 규범을 논의할 것을 요청하였다.

다음으로 아난 사무총장은 UN 세계정상회의에서 논의할 기초자료로서 총회에 보고서를 작성하여 제출하였다. 이 보고서에서 아난 사무총장은 R2P 규범의 핵심을 제시하면서 국가가 자국민을 보호할 일차적이고 가장 중요한 책임이 있다고 강조하였다. 그러나 해당국가가 보호할 수 없거나 의사가 없을 때에 국제사회가 책임을 맡아야 하는데 이 경우에 외교적, 인도적 수단과 더불어 마지막 수단으로 무력사용을 포함한 포괄적인 조치들을 사용해야 한다고 강조하였다. 무엇보다도 아난 사무총장은 각국 정부가 R2P 규범을 수용할 것을 강력히 권고하였다(UN Secretary General Report 2005). 이같이 아난 사무총장은 R2P 규범이 UN 틀 내에서 논의되고 공식적인 국제규범으로 채택되는데 규범촉진자로서 중요하고 실질적인 역할을 담당하였다.

반기문 사무총장도 2007년에 취임한 이래로 R2P 규범을 촉진하는데 적극적인 역할을 수행하였다. 그는 이 규범을 재임기간 중 우선적으로 처리할 문제들 중 하나로서 선정하고 이 규범을 실천에 옮기기 위해 노력하겠다고 다짐한 바 있다.¹¹⁾ 반 총장은 이를 위해 우선적으로 2008년 2월에 R2P 특별자문관으로서 럭(Edward Luck)을 선임하였다. 2013년 7월에는 Oxford대학 교수인 웰시(Jennifer Welsh)가 뒤를 이어 특별자문관으로 임명되었다. 특별자문관의 주요 임무는 R2P 규범을 더욱 개념화하고 정치적, 제도적으로 발전시켜, 이행 가능하도록 하며, 이에 대한 국제적 합의를 이루어내는 것이다.¹²⁾ 그동안 특별자문관은 R2P에 관해 UN 회원국, 지역적 국제기구, 시민사회와의 국제적 논의에 적극 참여 해왔고,

11) UN Secretary-General, "My Priorities as Secretary-General: A Stronger United Nations for a Better World," September 2007, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201010/20101019_mypriorities_en.pdf. (2012년 11월 20일)

12) UN Secretary-General, "Secretary-General Appoints Edward C. Luck of United States Special Adviser," <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgal120.doc.htm>. (2012년 11월 20일 검색)

연설과 강연을 통해 R2P에 대한 이해를 넓히는데 기여하였다. 또한 사무총장의 R2P 보고서 작성 책임자로 활동해왔고, UN총회에서 R2P에 관한 비공식적 논의에서 보고서에 기초한 이행방안을 적극적으로 개진해왔다.

다음으로 반 총장은 2009년 1월에 R2P의 실행에 관한 첫 번째 보고서를 작성하여 UN 총회에 제출하였다. 이 보고서는 R2P에 관한 UN의 첫 보고서로서 규범을 실행하는데 필요한 조치들과 행위자들을 개괄하고, 세계정상회의 결과문서의 R2P 관련 조항을 ‘세 기둥 접근법’으로 해석하였다. 즉 (1) 해당 국가의 국민보호 책임, (2) 국제적 지원과 역량 구축, (3) 시의적절하고 결단력 있는 대응이다. 첫째 기둥은 국가들이 대량학살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인륜범죄로 부처 자국민을 보호할 주된 책임이 있다는 것을 강조하였다. 둘째 기둥은 국제공동체가 해당국가의 국민보호 역량구축을 위해 외교적, 법적, 군사적, 교육적 지원을 약속하고 실행해야 함을 규정하였다. 셋째 기둥은 국가가 이러한 책임을 이행하지 못할 때에 국제사회가 이러한 범죄를 방지하고 중단시키기 위한 시의적절하고 단호한 행동을 할 책임에 초점을 맞추고 있다. 이 보고서는 각 기둥별로 구체적인 조치들을 권고하고 있다. 마지막으로 반 사무총장은 UN 총회가 이 보고서의 내용을 바탕으로 R2P 규범의 실행전략에 관한 논의를 시작할 것을 강력히 권고하였다(UN Secretary-General’s Report 2009).

이러한 권고에 따라 2009년 7월에 UN 총회는 R2P에 대한 구체적인 논의의 장을 처음으로 개최하였다. 총 92개국 이 반 사무총장의 보고서에서 권고하고 있는 조치들을 중심으로 발언을 하였다. 대부분 R2P에 대해 깊은 관심을 표명하면서도 이 규범의 적용범위가 네 가지 유형의 범죄, 즉 대량학살, 인종청소, 전쟁범죄, 반인륜범죄에 한정되어야 한다고 주장하였다. 또한 다수의 국가들은 이러한 범죄들을 예방하고 대처하는데 있어 시민사회의 중요한 역할을 강조하였다. 그러나 이 규범이 선택적으로 실행되거나 남용될 가능성에 대해 우려를 표명하였다. 이러한 첫 논의에도 불구하고 UN 총회는 R2P 규범의 이행에 관한 결의문을 도출하지는 못하였다. 단지 2009년 9월 전체회의에서 채택된 결의문에서는 총회에서 R2P의 실행방안에 관해 계속 논의해 나가기로 결정하는데 그쳤다.

반 사무총장은 이후 최근 2013년 8월까지 UN 총회에서 논의의 위해 연례 보고서를 제출하였다. 2010년 보고서는 무력분쟁에 관한 UN 체제내의 조기경보 및 평가 메커니즘의 역량과 격차를 R2P 실행에 있어서의 예방적 조치와 관련지어 평가하는 것이 주목적이었다(UN Secretary General's Report 2010). 2011년 보고서는 R2P 규범의 세 가지 기둥을 실행하는데 있어 지역적 국제기구나 지역 내 국제기구가 구체적으로 어떠한 역할을 할 것인지를 파악하는데 초점을 두었다. 또한 이러한 지역기구와 UN 안보리 및 평화구축위원회(Peacebuilding Commission)와의 협력 분야를 제시하였다(UN Secretary-General's Report 2011). 2012년 8월에 총회에 제출된 네 번째 보고서는 R2P 세 번째 기둥, 즉 국제사회가 개입하는 경우에 취해야 할 조치들을 논의하고 있다. 이러한 조치에는 중재(mediation), 예방외교, 공공주창활동(public advocacy), 진상조사 및 조사위원회, 이행감시 및 참관 임무, 국제형사재판소(ICC)의 활용, 선별제재, 군사력의 활용 등이 포함되었다(UN Secretary-General 2012). 2013년 8월에 총회에 제출된 다섯 번째 보고서에서는 개별국가가 대량학살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인륜 범죄로 부터 자국민을 보호할 의무에 초점을 맞추면서, 이러한 범죄가 발생할 수 있는 6가지 위험요인들을 열거하고 이를 극복할 국가역량구축을 위한 예방적 조치들을 구체적으로 제시하였다(UN Secretary-General 2013).

이러한 연례 보고서들의 내용을 바탕으로 UN 총회는 2009년 이래로 매년 R2P 규범의 세 가지 기둥에 기초한 이행방안들을 논의해왔다. 2012년에는 9월 5일에 회의가 개최 되어 사무총장의 2012년 보고서의 내용을 중점적으로 논의하였다. 특히 이 회의에서는 예방조치의 중요성이 강조되었고, 국제사회가 개입하는 경우에 강제적 조치를 취하기 이전에 비(非)강제적 조치, 예컨대 진상조사, 예방외교, 조정 및 주선 등의 수단이 충분히 활용되어야 한다는 점이 부각되었다. 또한 R2P 규범을 실행하기 위한 구체적 조치들을 강구하는데 있어 UN 안보리의 역할이 강조되었다. 반면에 참가국들은 R2P가 선택적으로 이행되지 말아야 한다는데 의견을 같이 하였고, UN 안보리 5개 상임이사국들이 R2P가 적용되는 4가지 유형의 범죄가 발생하는 경우에 거부권을 행사하지 말아야 한다는 다수의

의견도 개진되었다. 참가국 대부분이 R2P 규범을 수용하는 입장을 표명하였고, UN 체제 내에서 이 규범을 촉진시키고 실행을 위해 계속 논의한다는데 합의가 이루어졌다(ICRtoP 2012).

반 총장은 또한 2011년 3월에 UN 안보리가 리비아 사태에 대응하여 ‘결의문 1973’에 의해 군사개입을 결정했을 때에 성명을 통해 이 결의문이 “자신들의 정부에 의해 자행된 폭력으로부터 민간인을 보호하는 책임을 완수하려는 국제사회의 결의를 분명하게 확인한다”고 발언함으로써 리비아에 대한 군사개입 결정이 R2P 규범에 입각하여 내려진 것으로 규정하였다(Ban 2011). 이 성명은 R2P 규범이 국제사회에서 더욱 널리 수용되는데 기여하였다. 그 증거로서 2012년 UN 총회의 R2P에 관한 논의에서 일부 참가국들이 ‘결의문 1973’이 이행된 방식을 비판하고, 원래 목적과 달리 정권교체까지 초래된 것의 문제점을 지적했지만, 대다수가 리비아 사태에 R2P 규범을 적용해 군사개입을 한 것이 타당했다는 입장을 견지하였다.

요컨대, 반 사무총장은 R2P의 주요 원칙들과 구체적 실행방안에 관한 연례보고서를 UN 총회에 제출하여 회원국들과 UN 관리들, 국제NGO들 간의 활발하고 실질적 논의의 기초를 제공함으로써, 이 규범이 UN 체제 내에서 촉진되고 실행이 가능한 원칙들로 발전해나가는 데 중요한 역할을 해왔다. 또한 2009년 이래로 매년 UN 총회 연설을 통해 이 규범의 중요성과 이행의 필요성을 역설함으로써 규범이 촉진되는데 기여해왔다. 또한 리비아 사태를 R2P 규범이 적용된 사례로 규정함으로써 이 규범의 향후 실행가능성을 널리 설득하는데 기여하였다.

아난 전 사무총장과 반기문 현 사무총장이 이러한 규범 촉진자 역할을 적극 수행해온 것은 무엇보다도 UN 사무총장의 권한과 기능에서 그 이유를 찾아볼 수 있다. 러쉬톤(Simon Rushton)은 부트로스 갈리 전 UN 사무총장이 재임 당시(1992-1996)의 민주주의를 촉진하는 역할을 분석하면서 그러한 규범 촉진자 역할의 근원을 UN 헌장 규정을 기초하여 파악한다. 즉 중요 이슈에 있어서의 독자적 행동능력, 국제적인 명성, 국제공동선을 위해 행동한다는 기대, UN 헌장에 규정된 원칙과 가치와의 동일시 등의 요인들이 사무총장을 국제규범을 촉진하는 입장에 처하게 만든

다는 것이다(Rushton 2008, 96-100). R2P 규범의 경우에도 이러한 요인들이 작용하였다. 무엇보다도 UN 헌장에 규정된 바대로 만민의 인권신장, 인도주의 문제를 해결하기 위한 국제협력의 달성이라는 UN의 목적을 구현한다는 헌신과 사명감이 R2P 규범의 촉진자의 역할을 수행하는 주요 동기가 되었다.

또 하나 중요한 동기는 그 규범에 관한 개인적 헌신과 선호 때문이었다. 특히 반기문 사무총장은 R2P에 관한 여러 차례 연설에서 이 규범을 지지하는 개인적 신념을 표명하였다. 특히 UN 사무총장으로서 R2P의 의미를 공식적으로 처음 규정한 공식연설로서 2008년 7월 15일에 독일 베를린에서 열린 책임주권에 관한 포럼에서 다음과 같이 언급하였다

(R2P 규범에 대한) 본인의 개인적 헌신은 깊고도 지속적인 것입니다. 본인은 유엔 사무총장 후보일 때부터 이 규범에 대해 언급하였고, 그 후 계속해서 이 규범을 강조해왔습니다. 명확히 말하겠습니다. 본인은 R2P 개념에 대한 논란과 의심을 인식하고 있듯이 이 개념이 그동안 가져다 준 시민들의 기대와 열의도 잘 알고 있습니다(Ban 2008).

또 다른 예로서 2011년 2월 2일 영국 옥스퍼드 대학에서의 연설에서 한국전쟁 당시에 어린 아이로서 자신과 가족들이 겪었던 고통을 회상하면서 전쟁과 억압으로부터 개개인을 보호하는 것이 국가안보 만큼 중요하다는 점을 강조하면서 다음과 같이 언급하였다.

본인은 배고픔, 가난, 피난에 대해 궁극적인 학습장인 개인적 경험을 통해 배웠습니다... 모든 역경 가운데서 UN이 우리를 구하러 왔습니다. UN은 나의 가족과 민족을 살렸고 국가를 재건하는데 도움을 주었습니다. 그리고 우리 국민에게 희망을 주었습니다. 현재도 곤란을 겪고 있는 한반도에 희망을 가져다주고 있습니다... 그러나 본인이 60년 전에 질문했던 것같이 비슷한 처지에 있는 얼마나 많은 어린이들이 오늘 똑같은 질문을 할까 종종 궁금합니다. 세계가 귀 기울이고 있을까? 제때에 도움이 올까? 누가 나와 내 가족을 위해 거기에 있을까?¹³⁾

이러한 발언을 통해서 반 총장은 R2P에 대한 개인적 신념과 헌신을 표명하며 국제사회의 책임을 강조하고 있다. 그리고 R2P를 재임 5년간의 대표적 추진과제로 만들어 이를 실행하기 위한 구체적 방안을 마련하기 위해 노력해왔다.

또 다른 요인으로서 규범 촉진활동을 효과적으로 할 수 있는 UN이라는 강력한 조직적 발판을 활용할 수 있다는 점이다. UN의 최고 행정관리로서 사무총장은 UN 무대에서 일종의 특권적 위치를 점하고 있다. 사무총장은 테커가 주장하듯이 “민감한 커뮤니케이션 네트워크”의 중심에 서서 정부, 시민사회 대표, 세계 지도자들을 상대로 직접 의견을 표명하거나 설득할 수 있다. 게다가 다양한 주제에 관해 보고서와 분석을 제출하고, UN의 예산편성에 대한 권한을 활용하여 자신의 우선적 과제들을 UN 의제로 설정할 수 있다. 또한 사무총장의 UN 비전을 제시할 수 있는 UN 활동에 관한 연례보고서를 제출한다(Thakur 2006, 324). 결국 UN이라는 조직적 발판이 UN 사무총장으로 하여금 R2P 규범을 촉진하는 것을 가능케 하는 매개요인이 되었다.

3. 국제NGO의 역할과 동기

국제NGO들은 R2P 규범이 창출되고 확산되는데 중요한 기여를 해왔다. 무엇보다도 ICISS는 캐나다 정부에 의해 설립이 되었지만 준(準)민간위원회이자 인식공동체로서 R2P 규범이 창출되는데 결정적인 역할을 하였다. 또한 다수의 국제NGO들은 초국적 네트워크를 결성하여 2005년 9월 UN 세계정상회의에서 R2P가 국제규범으로 인정받는데 중요한 기여를 하였다. 그 이래로 국제NGO 네트워크는 규범을 확산시키고 R2P가 이행되기 위한 구체적 조건들을 마련하는데 중요한 역할을 수행해왔다. 이 논문에서는 국제NGO들이 규범촉진자로서 어떠한 역할과 기여를 했고, 어떠한 동기가 있는지를 인식공동체로서 ICISS, 국제NGO 네트워크로서 국

13) "Secretary-General sets out broad agenda for strengthening human protection," UN News Center, February 2, 2011, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37454&Cr=responsibility+to+protect&Cr1>. (2012년 11월 20일 검색)

민보호책임 시민사회참여(R2PCS) 프로젝트와 국민보호책임 국제연대(International Coalition for the Responsibility to Protect: ICRtoP)의 활동을 중심으로 검토한다.

1) 개입·국가주권 국제위원회 (ICISS)

ICISS는 보고서 발간을 통해 R2P 규범이 창출되는데 핵심적 역할을 담당하였다. 우선 ICISS 보고서는 전통적인 주권을 배타적 통치권리/내정 불간섭의 의미에서 국민보호의무의 의미로 재해석하였다. 이 보고서에서는 국가주권의 의미와 원칙에 관해 다음과 같이 서술하고 있다.

국가주권은 책임을 수반하고 있고, 자국민들을 보호할 주된 책임은 국가에 있다. 내전, 반란, 억압, 또는 국가실패의 결과로서 자국민들이 심각한 피해를 당하고 있는데 해당국가가 그러한 사태를 중단시키거나 피하려는 의지나 능력이 없는 경우에, 국제적 보호책임 원칙이 비개입의 원칙에 우선한다(ICISS 2001, xi).

이러한 내용은 국제사회에서의 국가주권과 개입에 대한 기존의 일반적 관점과 근본적으로 다른 입장이다. 즉 주권이 외부의 개입을 받지 않는다는 소극적 의미의 권리에서 자국민들을 보호해야 할 책임을 의미하는 적극적 의무로 재해석되는 것이다. 따라서 주권은 국가가 자발적으로 자국민들을 보호하려 할 수 있을 때에만 인정된다는 것을 의미한다. 즉 진단적 틀짜기를 통해 국가주권을 재해석하여 내전이나 내란 상황 시에 국가와 국제사회가 민간인들을 보호해야 하는 의무가 있다고 해석한다.

또한 이 보고서는 처방적 틀짜기 전략을 통해 위협에 처한 국민들을 보호하기 위해 국가와 국제사회가 취해야 할 새로운 행동기준과 그에 따르는 행동지침들을 명시하고 있다(ICISS 2001 참조). 구체적으로 내전, 내란, 탄압, 국가실패 등의 사태로 인해 시민들이 심각한 피해를 당하는 경우에 이들을 보호하기 위해 해당 국가와 국제사회가 어떠한 행동을 해야 하는지를 규정한다. 우선 이 보고서는 국민보호책임에 이러한 사태를 (1) 방지할 책임, (2) 대응할 책임, (3) 재건할 책임이 있다고 주장한다.

우선 방지할 책임이 가장 중요한 차원인데 여기에는 조기경보 조치를 포함해서 사태의 직접적인 원인들을 제거하기 위한 정치적, 경제적, 법적, 군사적 조치들이 마련되어야 한다고 주장한다. 다음으로 대응할 책임에는 사태가 발생할 시에 우선적으로 군사적, 경제적 제재와 정치적, 외교적 제재를 취해야 한다.

다음으로 증거와 정보를 취합하고, 사태가 대규모 인명피해나 인종청소 등과 같이 극단적 상황으로 악화되는 경우에 국제사회가 군사개입을 해야 한다고 처방한다. 또한 ICISS 보고서는 군사개입의 조건으로서 (1) 대규모의 인명피해나 인종청소가 있는 경우에만 허용이 되고, (2) 올바른 의도가 있어야 하며, (3) 최후의 수단이어야 함을 규정하였다. 또한 (4) 군사대응이 비례적이어야 하며, (5) 어느 정도의 성공가능성이 있는 경우에만 실행하는 것으로 제한하였다(ICISS 2001, xiii).

또한 ICISS는 보고서의 결론에서 R2P에 대한 즉각적인 UN의 행동을 위한 일련의 권고안들을 제시함으로써 R2P가 규범으로 발전하는데 기여하였다. 우선 ICISS는 UN 총회가 R2P의 근본 원칙들을 표명하는 선언적 결의문을 채택할 것을 권고하였다. 또한 UN 안보리가 ICISS 보고서에 제시된 군사개입의 원칙들을 채택하도록 촉구하였다. 그리고 UN 사무총장이 보고서의 권고안들을 이행하기 위한 옵션들을 개발하고 안보리 의장과 총회 의장과 협의하여 두 기관에서 R2P를 촉진하는 방안을 결정할 것을 제안하였다(ICISS 2001, 74-75). 이러한 내용의 보고서는 ICISS가 새로운 규범의 원칙과 요소, 처방을 제시하는 것으로 새 규범의 내용을 마련하여 R2P 규범이 창출되고 진전되는 계기가 되었다.

2) 국민보호책임 시민사회관여(R2PCS) 프로젝트

R2PCS 프로젝트는 국제NGO인 World Federalist Movement가 소속 연구소인 글로벌정책연구소(IGP)와 공동으로 2003년에 출범시킨 것으로서 R2P규범을 촉진시키는데 있어 시민사회의 참여를 유도하고 상호 연대하여 활동하도록 하기위한 초국적 프로젝트였다. 이 프로젝트는 2009년 1월에 초국적 NGO네트워크인 ICRtoP에 의해 대체될 때까지 여러 활동을

통해 R2P 규범을 촉진하는 중요한 역할을 하였다. 다음의 <표 1>은 이 프로젝트가 역점을 두고 추진한 활동을 정리한 것이다.¹⁴⁾

<표 1> R2PCS 프로젝트 규범 촉진 활동

목표	중점 활동
규범의식 고취 시민사회 주창 역량 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 회의, 정보 서비스, 출판물 통해 R2P 규범에 대한 의식 증대 - 국내, 지역, 국제 NGO간 협력을 통해 지속적인 대화와 행동을 전개하기 위한 회합을 조직함으로써 R2P 규범을 진전시키는 NGO의 능력을 구축
규범 수용 강화	<ul style="list-style-type: none"> - UN 성명이나 결의안에 강력한 R2P 문구가 포함되도록 촉진 - 지역기구와 의회가 R2P를 승인하고 지지하도록 노력 - 국내적으로 정부 내에서 R2P에 대한 이해와 지지를 확보하고 의회 결의안을 채택하도록 촉구
규범 이행 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - UN에서 R2P의 이행을 촉진하기 위해 핵심 NGO 그룹과의 협력, 정부와의 협력관계를 구축 - NGO들이 속한 지역에서 R2P 규범을 이행하는데 있어서의 도전과 전략을 평가하도록 독려 - R2P 이행 위한 해당 국가의 전략과 능력을 향상시키기 위해 주요 국가 NGO들과의 협업 - 어떻게 R2P를 국가별 사례에 적용하는 가에 대한 논의 진전

R2PCS의 활동 중 두드러진 것은 2005년 9월 UN 세계정상회의에서 R2P 규범이 채택되기 위해 여러 국가와 지역을 대표하는 다수의 NGO들과 연대하여 각국 정부들을 대상으로 주창 및 로비 활동을 전개한 것이다. 특히 회의 직전인 2005년 7월에 90여개 NGO들과 연명으로 R2P 지지를 요청하는 서신을 각국 UN 대사에게 보내어 R2P의 원칙들을 설명하며 정상회의에서의 지지를 호소하였다. 또한 정상회의의 기간 중 각국 정부를 대상으로 로비활동을 통해 R2P 규범을 채택하도록 설득하는 노력을

14) "About the R2PCS Project at WFM-IGP (2003-2009)," <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/former-r2pcs-project>. (2012년 11월 22일 검색)

기울였다.¹⁵⁾

또한 R2PCS는 2007년 9월부터 R2P 규범의 촉진과 확산을 위해서 범 세계적으로 NGO 연대를 결성하는 구상을 추진하였다. 이러한 구상을 추진하는 과정에서 2008년 2월에 뉴욕시립대학교(CUNY)의 Ralph Bunche Institute 내에 Global Center for the Responsibility to Protect (GCRtoP)가 설립되었다. 이 연구소는 R2P 규범을 대량잔혹행위에 대처하는 실제적 행동지침으로 발전시키는 연구와 주창 활동을 하는 것을 임무로 하고 있다. 이를 위해 실제 위기사태에 대한 정보와 분석을 제공하며 주창 활동, R2P에 대한 이해를 증진시키는 연구, R2P 규범을 강화하기 위한 전략들의 권고, R2P를 이행하기 위한 NGO, 정부, 지역기구와의 공동작업 등의 활동을 하고 있다.¹⁶⁾

한편, R2PCS는 초국적 연대를 결성하기 위한 노력으로서 전 세계적으로 NGO들과 협의하는 일련의 라운드테이블 회합을 개최하였다. 이러한 회합을 통해 R2P를 지지하는 지역적, 국제적 메커니즘을 강화하는 방안을 모색하고 NGO 연대 구축하는데 핵심적 그룹으로 참여할 NGO들과의 협력을 구축하였다. 그 결과로서 2009년 1월에 국민보호책임 국제연대(ICRtoP)가 출범하였다.

3) 국민보호책임 국제연대(ICRtoP)

ICRtoP는 2009년 1월에 8개 주요 국제NGO들에 의해 창설되었다. 현재는 각 지역을 대표하는 60여개 국제 및 국내 NGO들이 회원으로 활동하고 있다. ICRtoP는 다음과 같은 목적을 추구해왔다.

첫째, UN, 지역, 국가 수준에서 로비활동을 통해 R2P에 대한 규범적 합의를 강화한다. 둘째, 각국 정부, 지역기구, UN 등에 대해 대량학

15) R2PCS, "Civil Society Letter to Ambassadors," July 22, 2005, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/document-archive/civil-society?view=fjrelated&id=2411>. (2012년 11월 22일 검색)

16) GCRtoP, "Who We Are," <http://globalr2p.org/whoweare/index.php>. (2012년 11월 22일 검색)

살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인륜범죄를 예방하고 중단시키도록 요구한다. 셋째, 각국 정부, NGO, 일반대중의 R2P 규범에 대한 이해를 높인다. 넷째, R2P를 지지하는 비슷한 입장의 국가그룹을 형성하고 강화하는데 도움을 준다. 다섯째, R2P가 요구되는 상황이 발생할 때에 국민 생명을 구하기 위한 행동을 요구하기 위해 NGO들을 동원한다.¹⁷⁾

그동안 ICRtoP가 전개해온 규범촉진자로서 활동을 구체적으로 열거하면 다음과 같다. 첫째, 2009년 이래로 매년 반 사무총장이 UN 총회에 제출한 R2P 이행 보고서 내용을 중심으로 UN 총회에서 개최된 다자적 논의 직전에 각국 정부에게 R2P를 지지하는 발언을 해줄 것을 요청하는 한편, 논의 시에 고려할 주요 내용을 공지함으로써 설득하는 로비활동을 전개해왔다.¹⁸⁾ 또한 그동안 네 차례 걸쳐 개최된 연례 UN 총회 R2P 논의에 직접 참여하여 참가국들을 상대로 시민사회의 시각과 R2P 지지 입장을 적극적으로 개진해왔다.

둘째, ICRtoP는 R2P에 대한 해석, 발전 역사, UN에서의 논의 상황을 분석한 보고서를 발간함으로써 R2P에 대한 이해를 높이는 노력을 기울여왔다. 셋째, 주도적 국제NGO들인 Human Rights Watch, International Crisis Group, Stanley Foundation, GCRtoP 등은 전 세계적으로 특정 내전과 위기가 발생하는 경우에 R2P 규범이 적용되는 범죄인 대량학살, 인종청소, 전쟁범죄, 반인륜범죄의 관점에서 민간인들의 피해를 파악하고, R2P 규범의 적용 가능성과 이에 따르는 정책적 이행방안 등을 제시함으로써 UN 안보리 및 총회, 각국 정부, 시민사회에 R2P 규범의 당위성과 필요성을 알려왔다. 또한 전 세계 R2P 관련 NGO, 싱크탱크, 연구소 등과 협력관계를 유지하며 이들의 활동을 연례 보고서를 통해 각국 정부와 시민사회에 알림으로써 R2P에 대한 지지를 동원하는 노력을 기울여왔다 (ICRtoP 2012 참조).

17) ICRtoP, "Founding Purposes of the Coalition," <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/about-coalition/founding-purposes>. (2012년 12월 22일 검색)

18) ICRtoP, Letter to Member States ahead of UNGA Dialogue on RtoP: Timely and Decisive Response, Aug. 16, 2012, <http://responsibilitytoprotect.org/Letter%20to%20Member%20States%20ahead%20of%20GA%20dialogue.pdf>. (2012년 12월 22일 검색)

국제NGO들이 R2P 규범을 창출하는데 기여하고 촉진하는 역할을 하는 이유는 인권 및 인도주의 이념에 대한 헌신과 이를 주창하고 실현한다는 이타적 이익 때문이라고 설명할 수 있다. 다시 말해서 시민 개개인이 폭력으로부터 보호되어야 할 정당한 권리가 있다는 당위적 이념을 구현하기 위해 국제사회에서 R2P 규범을 지지하고 촉진하는 활동을 추진해왔다. 예컨대, ICRtoP을 주도하는 국제NGO 중 하나인 Human Rights Watch의 사명 선언문에는 다음과 같이 기술하고 있다.

우리는 세계 만민의 인권을 보호하는데 헌신한다. 우리는 희생자와 인권운동가들의 편에 서서 차별을 방지하고, 정치적 자유를 옹호하며 전시에 비인도적 행위로부터 시민을 보호하고 위반자들을 재판에 회부하기 위한 활동한다.¹⁹⁾

또 다른 주도적 국제NGO인 World Federalist Movement-Institute for Global Policy (WFM-IGP)는 활동의 주안점을 세계평화를 진전시키고, 보다 안전하고 공정한 세계를 건설하는 것에 두고 있다. 또한 거버넌스에 있어 투명성을 촉진하고, 정의를 증가시키며, 법치의 적용을 촉진할 것을 강조한다. 이러한 가치들을 실현하기 위해 이 국제NGO는 R2P를 실행하기 위한 포괄적 프로그램들을 추진해왔다.²⁰⁾ Stanley Foundation도 주도적인 NGO인데 추구하는 핵심 가치에 관해 다음과 같이 규정한다.

- 우리 모두는 갈등의 원인이 해소되고 분쟁이 무력에 의존하지 않고 해결되는 평화의 세계에서 살기를 원한다.
- 모든 사람은 내재하는 가치를 갖고 있고 존중받을 자격이 있다.
- 전 세계 사람들은 평화, 정의, 삶의 질의 개선에 관해 공통의 이익을 갖고 있다. 이들은 자신과 속한 지역 및 지구 공동체를 변화시킬 내재적인 역량을 갖고 있다...²¹⁾

19) Human Rights Watch, "Mission Statement," <http://www.hrw.org/about>. (2012년 11월 22일 검색)

20) World Federalist Movement - Institute for Global Policy, "About Us," <http://www.wfm-igp.org/site/about>. (2012년 11월 22일 검색)

21) Stanley Foundation, "Who We Are," <http://www.stanleyfoundation.org/about.cf>

Stanley Foundation은 평화, 인권, 정의 등의 가치를 실현하기 위해 핵 안보, 인간보호, 변화하는 글로벌 체제, 세 가지 영역에 초점을 맞추어 국가들과 국제사회의 정책변화를 유도하기 위한 활동들을 전개해왔다. 또 하나의 예로서 지역 차원에서의 활동을 주도하는 NGO인 Asia Pacific Center for Responsibility to Protect는 R2P 규범을 연구하고 촉진할 목적으로 설립되었다. 특히 연구에 기초한 정책대화를 통해 아시아·태평양에서 R2P를 발전시키고, 정책연구를 통해 역내 국가들이 대량학살 및 잔혹행위를 예방하는 역량을 갖추는데 기여하는 활동을 전개해왔다.²²⁾

요컨대, 국제NGO들은 자신들이 추구하는 인권, 인도주의, 평화 등의 가치를 국제사회에서 구현하려는 동기를 갖고 있기 때문에 이러한 가치를 구체화하고 있는 R2P 규범을 촉진하고 이행하기 위한 활동을 전개해 온 것이다. 특히 시민 개개인이 도덕적 권리자로서 폭력으로부터 보호받을 권리가 있다는 당위성을 구현하기 위한 활동이었다. 즉 R2P 규범의 촉진 역할이 이념에 대한 헌신과 이타적인 이익의 결과라고 해석할 수 있다.

V. 결 론

이 논문에서는 R2P 규범이 2001년 12월 ICISS의 보고서를 통해 출현한 이래로 UN 무대를 중심으로 어떻게 국제규범으로 발전해온 과정을 서술하고, 이 과정에서 이 규범을 창출하고 촉진하는데 기여한 규범촉진자로서 중견국, UN 사무총장, 국제NGO의 역할과 활동을 분석하였다. 중견국 중 특히 캐나다는 ICISS를 설립하여 R2P 규범이 창출되는데 주도적 역할을 담당하였다. 또한 R2P를 지지하는 다른 중견국들과 연합하여 적극적인 외교적 노력을 통해 2005년 9월 UN 세계정상회의에서 국제규범으로 인정되는데 중요한 기여를 하였다. 코피 아난 전 UN 사무총장과

m. (2012년 11월 22일 검색)

22) The Asia Pacific Center for Responsibility to Protect, "About the Center," <http://www.r2pasiapacific.org/about-the-centre>. (2012년 11월 22일 검색)

반기문 현 사무총장도 UN 체제 내에서 R2P 규범이 발전되고 이행을 위해 구체화되는데 주요 역할을 담당하였다. 국제NGO 네트워크는 R2P 규범에 대한 이해를 높이고, 국가들이 지지하도록 주창활동을 통해 기여하였다.

이러한 규범 촉진자들의 활동은 결과적으로 R2P가 국제규범으로 채택된 이래로 지역적 분쟁이나 내전 같은 국내적 위기가 발생할 때마다 UN과 지역 국제기구 주도로 이 규범을 적용하기 위한 논의와 시도가 이루어지는데 기여하였다. 예컨대 2006년 8월 수단 다르푸르(Darfur) 위기 시에 UN안보리는 R2P 규범에 기초하여 평화유지군의 신속한 파병을 결의하였다. 또한 2010년 코트디부아르(Côte d'Ivoire)에서 대선이후에 정치적 내란이 발생하자 민간인을 보호하기 위해 UN 안보리는 2011년 6월에 평화유지군(UNOCI) 병력을 증강시키는 결정을 내린바있다. 무엇보다도 2011년 3월 리비아에 대한 국제적 군사개입은 UN 안보리가 R2P 규범을 적용하여 결정한 다국적 군사개입의 최초 사례였다, 이러한 사례들은 R2P 규범을 창출하고 확산시키는 역할을 통해 국내분쟁이 발생할 시에 UN을 중심으로 한 국제사회가 이 규범을 이행하여 대처할 수 있도록 촉구해 온 규범촉진자들의 노력이 효과를 본 증거라 할 수 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 R2P 규범은 아직 구체적인 이행 조건과 방법에 대한 국제적 합의가 이루어지지 않고 있다. 특히 피해국민 보호를 위한 군사력을 사용하는데 필요한 구체적 지침이 아직 마련되지 않았다. 또한 이 규범의 실제 적용을 반대하는 국가들이 다수 존재하여 R2P가 적용되는 사태가 발생했을 때에 UN이나 지역기구가 개입하는데 필요한 정치적 의지를 동원하는데 상당한 어려움이 있다. 무엇보다 큰 문제는 R2P를 이행하기 위한 법적 구속력을 갖는 국제레짐으로 아직 제도화되지 않은 점이다. 따라서 향후 규범 촉진자들의 노력은 R2P 규범을 국제조약이나 규칙으로 발전시키기 위한 UN체제 내에서의 회원국간 논의와 협상을 촉진시키는데 중점을 둘 필요와 가능성이 높을 것으로 예상된다.

| 참고문헌 |

- 김 현(2008). “국제안보에 있어 중견국(middle power) 외교: 핵군축문제 사례분석.” 『인문사회과학연구』 . 제19집, pp. 5-49.
- Annan, Kofi(1999). “Annual Report of the Secretary-General to the General Assembly.” September 20. <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990920.sgsm7136.html>. (2012년 11월 10일 검색)
- Axworthy, Lloyd(2003). *Navigating a New World*. Knopf, Canada.
- Ban, Ki-moon(2008). “Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World.” July 15. <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>. (2012년 11월 1일 검색)
- Ban, Ki-moon(UN Secretary-General)(2011). “Remarks to meeting on Libya.” March 19. http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1114. (2012년 11월 10일 검색)
- Behringer, Ronald(2012). *The Human Security Agenda: How Middle Power Leadership Defied US Hegemony*. New York: Continuum.
- Bellamy, Alex(2009). “Realizing the Responsibility to Protect.” *International Studies Perspectives*. Vol. 10. No. 2. May, pp. 111-128.
- Bernard, Prosper(2006). “Canada and Human Security: From the Axworthy Doctrine to Middle Power Internationalism.” *The American Review of Canadian Studies*. Summer, pp. 233-261.
- Bjorkdahl, Annika(2002). *From Idea to Norm: Promoting Conflict Prevention*. Lund University, Lund, Sweden.
- Brysk, Alison(2006). “Global Good Samaritans: Humanitarian Internationalism in Canada.” <http://citation.allacademic.com/>

- meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/0/1/5/pages180155/p180155-1.php. (2012년 11월 1일 검색)
- Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)(2005). *Canada's International Policy Statement: the Role of Pride and Influence in the World: Overview*. Government of Canada. http://merln.ndu.edu/whitepapers/Canada_2005.pdf. (2012년 11월 5일 검색)
- Cooper, Andrew(ed.)(1997). *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*. New York: St. Martin's Press.
- Cooper, Andrew, Richard Higgott and Kim Nossal(1993) *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Evans, Gareth(2011). "Middle Power Diplomacy." http://www.gevans.org/speeches/speech_441.html. (2012년 11월 20일 검색)
- Evans, Gareth, and Mohamed Sahnoun(2002). "The Responsibility to Protect." *Foreign Affairs*. Vol. 81. Issue 6. Nov./Dec., pp. 99-110.
- Finnemore, Martha(1996). *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink(1998). "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization*. Vol. 52. No. 4, pp. 887-917.
- Global Center for the Responsibility to Protect(GCRtoP)(2012). "National R2P Focal Points: Recommendation." http://globalr2p.org/media/pdf/Recommendations_R2P_National_Focal_Points.pdf. (2012년 11월 20일 검색)
- International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)(2012a). *Voices from Civil Society: Global Efforts to Prevent Mass Atrocities*. http://responsibilitytoprotect.org/Voices2012_final%281%29.pdf. (2012년 11월 21일 검색)

- ICRtoP(2012b). "UN General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response: Brief Summary." <http://responsibilitytoprotect.org/Brief%20Summary%283%29.pdf>. (2012년 11월 21일 검색)
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)(2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa, Canada: International Development Research Centre. December. <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>. (2012년 10월 20일 검색)
- Johnston, Ian(2011). *The Power of Deliberation: International Law, Politics and Organization*. Oxford University Press.
- Kennedy, Christine(2008). *Norm Entrepreneurship: Canada's Tips to Tipping*. Unpublished M.A. Thesis, McGill University, Canada.
- Kikoler, Naomi(2009). "Responsibility to Protect." Keynote Paper presented at the International Conference: 'Protecting People in Conflict and Crisis: Responding to the Challenges of a Changing World'. September.
- Kim, Hyun(2012). "Dynamics of Creating an International Disarmament Regime Banning Cluster Munitions: Power, Interest, and Knowledge." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 24. No. 4. December, pp. 535-560.
- Luck, Edward(2008). "The United Nations and the Responsibility to Protect." *Policy Analysis Brief* (September). Stanley Foundation.
- Madokoro, Daisuke(2011). "The United Nations Secretary-General as a Norm Entrepreneur: Legitimizing the Responsibility to Protect." http://global-studies.doshisha.ac.jp/english/ii8n/images/themes5/Daisuke.Madokoro_full_paper.pdf. (2012년 11월 1일 검색)
- Muller, Harald, and Carmen Wunderlich(2013). *Norm Dynamics in*

- Multilateral Arms Control: Interests, Conflicts, and Justice.*
Athens and London: University of Georgia Press.
- Rothchild, Donald, Francis Deng, I. William Zartman, Sadikiel Kimaro and Terrence Lyons(1996). *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa.* Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Rushton, Simon(2008). "The UN Secretary-General and Norm Entrepreneurship: Boutros-Ghali and Democracy Promotion." *Global Governance.* Vol. 14, pp. 95-110.
- Serrano, Monica(2011). "The Responsibility to Protect and Its Critics: Explaining the Consensus." *Global Responsibility to Protect.* Vol. 3. No. 4. December, pp. 425-437.
- Thakur, Ramesh(2006). *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect.* Cambridge University Press.
- Thakur, Ramesh and Thomas Weiss(2009). "R2P: From Idea to Norm and Action?." *Global Responsibility to Protect.* Vol. 1. No. 1, pp. 22-53.
- UN General Assembly. "World Summit Outcome." Oct. 24, 2005. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>. (2012년 10월 20일 검색)
- UN Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change(2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility.* <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>. (2012년 11월 20일 검색)
- UN Secretary-General's Report(2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All.* March 21. <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>. (2012년 11월 21일 검색)
- UN Secretary-General's Report(2009). *Implementing the Responsibility*

- to Protect*. February 16.
<http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20top.pdf>
f. (2012년 11월 21일 검색)
- UN Secretary-General's Report(2010). *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*. July 14.
[http://www.responsibilitytoprotect.org/N1045020\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/N1045020(1).pdf). (2012년 11월 21일 검색)
- UN Secretary-General's Report(2011). *The Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*. June 27.
<http://www.un.org/en/ga/president/65/initiatives/Report%20of%20the%20SG%20to%20MS.pdf>. (2012년 11월 21일 검색)
- UN Secretary-General's Report(2012), *Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*. July 25.
http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response.pdf. (2012년 11월 21일 검색)
- UN Secretary-General's Report(2013). *Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention*. July 9.
<http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Key%20Documents/UNSG%20Report%20on%20RtoP%20and%20State%20Responsibility%20and%20Prevention.pdf>. (2013년 7월 20일 검색)
- Youde, Jeremy, and Tracy Slagter(2009). "Creating 'Good International Citizens': Middle Powers and Domestic Political Institutions." Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association. February 15-18. in New York, USA.

| 논문투고일 : 2013년 07월 30일 |

| 논문심사일 : 2013년 08월 05일 |

| 게재확정일 : 2013년 08월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 20, No. 2 (2013)

**The Responsibility to Protect Norm and Norm
Entrepreneurs:
Middle Power, UN Secretary-General,
and International NGO**

Hyun Kim

(Dept. of Political Science, Kyung Hee Univ.)

The purpose of this paper is to analyze how and why norm entrepreneurs have promoted the responsibility to protect (R2P) norm in the international society. It explores the roles and activities of Canada, the UN Secretary-Generals, international NGOs, as norm entrepreneurs, in the process of initiating and advancing R2P since December 2001. Canada played a leading role in creating and promoting the norm. Such a role was attributed to its Liberal governments' foreign policy ideology of humane internationalism and its national identity of 'the moral superpower.' UN Secretary-Generals Kofi Annan and Ban Ki-moon also acted as norm entrepreneurs so as to advance and develop R2P within the UN system. Their roles resulted not only from their authorities and functions, but also from their personal commitment and preference for the norm. International NGOs have contributed to advancing R2P by enhancing its understanding and actively engaging in advocacy activities to convince more nations to support it. Their motives were derived from their commitment to humanitarian principles and altruistic interests.

Key words: Responsibility to Protect Norm, Norm Entrepreneur,

Middle Power, UN Secretary-General, International NGO