

# 확산탄금지협약 창출을 위한 국제다자협상의 이론적 분석\*

김현\*\*

## | 목 차 |

I. 서론	IV. 확산탄금지협약 다자협상타결의
II. 이론적 분석틀: 제도협상모델	분석
III. 확산탄금지협약의 다자협상과정	V. 결론

## | 논문요약 |

이 논문은 2010년 8월 1일에 발효된 확산탄금지협약(CCM) 창출을 위해 진행된 국제다자협상과정을 제도협상모델의 명제들을 적용하여 분석함으로써 왜, 어떻게 성공적으로 CCM 협상이 타결되었는지를 설명한다. 분석의 결과로서 첫째, 일련의 전쟁에서 확산탄의 무차별 사용으로 인해 상당한 민간인 사상자와 피해가 발생했던 인도적 위기가 확산탄 금지협약을 위한 다자협상에 착수하게 되는 결정적 계기가 되었다. 둘째, 국제확산탄연대(CMC), 유엔(UN) 기관, 국제적십자위원회(ICRC) 등의 인식공동체가 확산탄의 비인도적 민간 피해실상에 관한 정보와 합의된 지식을 협상 참여국들에게 제공하여 금지협약의 시급성을 인식하도록 한 것이 협상 타결에 기여하였다. 셋째, 노르웨이의 리더십 역할이 협상타결에 주요 요인으로 작용하였다. 넷째, CCM에 모든 확산탄을 즉시 전면 금지한다는 명료한 해결책이 포함되고, 유보적인 협상국들의 요구를 반영한 가교적 해결책이 마련된 것이 협상이 극적으로 타결된 요인이었다. 또한 CCM에 효과적인 합의준수 메커니즘이 포함된 것도 성공 요인으로 작용하였다. 다섯째, 주요 쟁점들을 분할하여 점진적 접근법을 통해 협상한 것도 타결 요인이었다.

\* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-413-B00006).

\*\* 경희대학교 정치외교학과 교수.

▪ 주제어: 확산탄금지협약, 국제군축레짐, 국제다자협상, 제도협상모델, 더블린 협상회의

## I. 서론

이 논문의 목적은 2008년 12월에 체결되어 2010년 8월 1일에 발효된 확산탄금지협약(Convention on Cluster Munitions, CCM)의 창출을 위한 국제다자협상의 과정을 분석하여 어떻게, 왜 협상이 성공적으로 타결되었는가를 설명하는 데 있다. 이를 위한 이론적 분석틀로서 국제레짐을 성립하기 위한 국제다자협상을 설명하기 위해 영(Young 1989; 1994)에 의해 개발되어 햄프슨(Hampson 1999)에 의해 발전된 제도협상모델(institutional bargaining model)의 명제들을 적용하여 분석한다. CCM은 확산탄을 전면 금지하는 국제군축레짐인데 확산탄은 “각각 20킬로그램 미만의 폭발성 소폭탄들을 흩뿌려지거나 방출되도록 설계된 재래식 탄약과 이러한 폭발성 소폭탄들”을 의미한다.<sup>1)</sup> 확산탄은 모탄(container) 안에 수십에서 수백 개의 소폭탄들을 탑재한 폭탄으로서, 투하된 확산탄은 표적지 인근 상공에서 자탄들을 사방으로 흩어지게 하여 축구장 1개에서 30여 개 넓이까지의 광범위한 지역에 피해를 입히는 가공할 위력을 가진 공격용 무기이다.

확산탄은 군사분쟁 중에 인구밀집 지역 인근의 군사목표물을 대상으로 사용되는 경우에 많은 민간인 희생을 초래해 왔다. 또한 사용된 수많은 자탄이 대인지뢰처럼 불발탄으로 잔류하여 분쟁 종식 이후에 까지 많은 민간인 피해를 낳아서 비인도적 무기로 간주되어 왔다. 또한 확산탄을 사용하는 것이 국제인도법의 핵심 원칙들에 위배된다는 비난을 받아왔다. 특히 전시에 민간인을 구별하여 보호해야 한다는 구별(distinction) 원칙과 군사적 이득을 초과하는 피해를 민간인에게 입힐 가능성이 있는 군사공격

1) CCM 제2조 참조. CCM 전문은 다음을 참조함. “Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions,” <http://www.clusterconvention.org/files/2011/01/Convention-ENG.pdf>. (accessed on September 5, 2015)

을 금지하는 비례성(proportionality) 원칙에도 위배되는 무기로서 국제적으로 비난의 대상이었다.<sup>2)</sup> 게다가 확산탄은 분쟁 종식 이후에도 수많은 불발탄을 남겨서 복구와 재건을 방해함으로써 사회경제적 발전을 저해하는 부작용을 낳고 있다(Goose 2008, 218-220; Borrie 2009, 7-11).

CCM은 이러한 비인도적 민간 피해를 초래하는 모든 확산탄의 사용, 개발, 생산, 획득, 비축 보유, 이전을 전면금지하고 있을 뿐만 아니라(제1조) 당사국이 현재 보유하거나 비축하고 있는 모든 확산탄을 당사국에서 발효된 시점으로부터 8년 이내에 모두 폐기해야 한다는 의무규정을 두고 있다(제3조). 또한 당사국이 잔류 확산탄을 10년 이내에 파괴하거나 제거해야 한다(제4조). 게다가 각 당사국에게 자국의 확산탄 피해자들에게 의료, 재활, 심리적 지원을 하고 사회경제적 통합을 지원해야 하는 의무를 부과하고 있다(제5조). 2016년 8월 현재 119개국<sup>3)</sup>이 서명하였고 영국, 독일, 프랑스, 일본, 노르웨이, 호주, 캐나다, 남아공, 이라크 등을 포함한 100개국이 국내 기준을 마친 조약 당사국이다.<sup>3)</sup> 따라서 유엔 회원국의 61%가 가입국인 범세계적 국제군축레짐이다. 그러나 주요 확산탄 생산 및 보유국인 미국, 러시아, 중국, 인도, 파키스탄, 북한 등을 포함해 유엔 76개 회원국이 아직 가입하지 않고 있다. 한국도 확산탄을 생산하고 교역하는 국가지만 북한과의 군사적 대치상황하에서 확산탄의 군사적 유용성보다 중시하여 가입하지 않고 있다.

CCM은 주요 재래식 무기인 확산탄을 전면 금지하는 유래를 찾기 힘든 군축조약으로서 국제안보 거버넌스의 측면에서 중요한 의의를 갖는다. 첫째, 이 협약은 확산탄을 전면 금지함으로써 역사상 처음으로 특정 재래식 공격용 무기를 완전 철폐하는 범세계적 조약이라는 점에서 의의가 있다. CCM은 모든 종류의 확산탄을 금지하고 있을 뿐만 아니라 유예기간이 없

2) 이 원칙들은 ‘제네바협약 추가의정서(Protocol additional to the Geneva Convention)’ (1977년 6월 채택) 제51, 52, 54조에 규정되어 있음. 원문은 다음을 참조함. “Protocol additional to the Geneva Convention,” June 8, 1977, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201125/volume-1125-I-17512-English.pdf>. (accessed on September 10, 2015)

3) 조약당사국 명단은 다음을 참조함. Cluster Munition Coalition, <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/the-treaty/treaty-status.aspx>. (accessed on August 8, 2016)

이 즉각적으로 금지조치가 이행된다는 점에서 이례적인 군축조약이다. 게다가 CCM은 확산탄 피해자들에 대한 지원책도 규정되어 있다는 점에서 획기적인 협약이다. 둘째, 이 협약은 기존의 주요 군축조약과 달리 전통적인 UN 군축협상의 틀 밖에서 체결협상이 진행되었고, 과거 관행과 달리 미국, 러시아, 중국 등 강대국이 협상을 주도하지 않고 중견국들이 협상을 주도하여 성공적으로 합의를 이끌어냈다는 점에서 이례적이었다. 셋째, CCM은 협상과정에서 협약 주도국가, UN 기관, 국제NGO 간 긴밀하고도 효과적인 협력이 이루어짐으로써 대인지뢰금지조약에 이어서 국제안보 거버넌스에 있어서 새로운 협력모델의 가능성을 보다 구체화한 중요한 사례였다(Kim 2012, 534-535).

CCM의 성립과정에 관한 국내외 연구는 많지 않다. 대표적 연구로, 보리(Borrie 2009)의 연구는 성립과정을 상세히 분석하고 있다. 그의 분석에 따르면 CCM이 성공적으로 타결된 요인으로서 확산탄의 인도적 영향에의 초점, 확산탄의 민간인 피해에 관한 연구와 실제 데이터에 입각한 신빙성 있는 사용금지 논리, 금지할 확산탄 종류에 예외를 두자는 논리에 대한 해당 국가의 입증 부담, 주도국가, NGO, 국제기구 사이의 폭넓은 협력관계, 긴급한 행동과 광범위한 목표 설정, 세계 모든 지역 국가들의 참여 통한 정당성 확보, 다양한 인사들의 중요한 역할 등으로 파악한다(Borrie 2009, 312-320). 볼톤과 내쉬(Bolton & Nash 2010)의 논문은 중견국과 NGO 간 연대에 초점을 맞추어 CCM의 성립과정을 설명한다. 가르시아(Garcia 2012b)의 연구도 협약의 성공적 체결에 영향을 준 요인들에 초점을 맞추어 성립과정을 설명한다. 무커지(Mukherjee 2014)의 연구는 CCM의 창출과정을 포괄적으로 서술하고 국제규범으로서 CCM의 성과와 한계를 분석한다. 이러한 연구들은 사례 분석으로는 의의가 있지만 국제정치 이론에 기반을 둔 연구가 아니어서 CCM과 같은 국제레짐의 창출에 관한 이론을 검증하거나 발전시키는 데 기여하지 못하는 한계가 있다. 또한 다른 국제레짐 사례를 비교분석하는 데 어떠한 함의를 갖는지 파악하기가 어렵다. 이 밖에 CCM의 내용을 국제인도법의 측면에서 해석한 연구로서 라쿠이아(Raccuia 2011), 도처티(Docherty 2009), 코르시(Corsi 2009)의 논문 등이 있다.

한편, CCM에 관한 국내 연구는 드물다. 김현(Kim 2012)의 연구는 CCM이 왜 형성되었는가를 신현실주의, 신자유주의, 인지주의 국제레짐이론의 관점에서 분석한다. 연구의 결과로 첫째, 미국, 러시아, 중국, 인도 등 주요 확산탄 사용 및 보유국들이 왜 CCM에 반대했는지를 설명하는데 신현실주의 이론이 적실성이 있는 것으로 분석되었다. 둘째, 신자유주의이론과 인지주의이론인 인식공동체이론이 CCM이 창출된 이유를 설명하는데 적실성이 있다는 것을 규명하였다. 그러나 이 연구는 CCM이 어떠한 다자협상과정을 통해 타결되었고, 성공적 협상타결에 작용한 요인들을 포괄적으로 분석하고 있지는 않다. 이재승(2010)과 이장희(2011)의 연구는 주로 CCM의 내용을 국제인도법의 측면에서 해설하고 한국의 과제를 제시하고 있지만 CCM이 어떻게, 왜 타결되었는지를 구체적으로 분석하지는 않는다. 박동형(2011)의 논문도 CCM의 내용 및 쟁점을 분석하고 있지만 협상과정을 구체적으로 설명하진 않는다. 이 논문은 이러한 국내외 기존 연구들의 성과와 미비점을 보완하기 위한 연구로서, CCM을 위한 다자협상과정을 제도협상모델에서 도출된 명제들을 적용하여 어떻게, 왜 성공적으로 타결될 수 있었는지를 포괄적으로 설명한다.

## II. 이론적 분석틀: 제도협상모델

영(1989; 1994)은 국제레짐의 형성과정을 설명하는 이론으로서 제도협상모델을 발전시켰다. 그는 국제레짐은 통상적으로 국제다자협상을 통해서 형성된다고 보았고 이러한 협상을 설명하기 위한 모델을 개발하였다. 여기서 ‘제도협상’이란 제도를 창출할 목적으로 진행되는 협상을 줄인 용어로서 국제협상이 진행되는 제도적 환경을 강조하는 의미는 아니다. 따라서 제도협상모델은 국제제도의 일종인 국제레짐을 창출하기 위한 협상과정에 분석의 초점을 맞추고 있는 이론이다.<sup>4)</sup>

영은 우선 기존의 국제레짐이론인 신현실주의, 공리주의(신자유주의),

4) 제도협상모델의 특징과 명제에 관한 이하의 논의는 곽동진·김현(2014, 84-87)의 내용을 추가·보완한 것임.

인지주의이론들을 각각 비판하면서 레짐의 형성과정에 수반되는 상호작용에 초점을 맞춘 대안적 모델을 개발하였다. 비판의 요지는 기존의 이론들이 왜 국가들이 협력하고 왜 국제레짐이 형성되는가를 설명하지만, 형성과정을 간과하고 있어서 어떻게 국가들이 협력하고 어떻게 국제레짐이 형성되는가를 제대로 설명하지 못한다는 점이다. 특히 공리주의 이론에서는 국제레짐 성립의 필수요건으로서 합리적 행위자 간에 국제레짐을 통한 협력에 의해 달성할 수 있는 공동이익이 존재해야 함을 가정한다. 그러나 영은 공동이익과 이에 관한 합의범위는 필요조건이지 충분조건이 아니라고 주장하면서, 상호 합의에 도달하기 위한 협상과정에서의 장애 요인들을 분석하는 것이 필요하다고 파악한다(Young 1989, 357-359; 1994, 84-98).

기존 이론들의 이러한 미비점을 보완하고자 영은 국제레짐 형성을 위한 협상과정을 분석하는 제도협상모델을 제시하였다. 영의 제도협상모델은 국제레짐을 창출하기 위한 협상의 성공 요인으로서 ① 현안 쟁점들의 계약적 처리방식, ② 공평한 합의, ③ 현저한 해결책, ④ 효과적인 합의준수 메커니즘, ⑤ 외부의 충격이나 위기, ⑥ 효과적인 리더십을 가설의 형식으로 제시한다(Young 1989, 366-374; 1994, 106-115).

햄프슨(Hampson 1999)은 국제레짐 창출을 위한 다자협상이 성공적인 합의에 도달하는 데 필요한 조건들을 규명하면서 영이 파악한 협상 성공 요인들을 원용하는 한편, 추가로 다른 요인들을 파악한다. 햄프슨이 파악한 다자협상의 성공 요인은 영의 모델에서 제시한 바와 같이 ① 위기상황, ② 대표와 효과적인 리더십, ③ 간결하고 명백한 해결책, ④ 선명한 합의준수 메커니즘 등이다. 햄프슨의 모델에서는 영의 모델에서 제시된 계약적 처리방식 요인은 제외되었고, 공평한 합의 요인은 간결하고 명백한 해결책에 포함되었다. 햄프슨은 이에 더하여 ⑤ 인식공동체(epistemic community)와 합의된 지식, ⑥ 연합 간 양보교환(crosscutting coalitions) 또는 가교적 해결책(bridging solutions), ⑦ 쟁점분할과 점진적 접근전략을 성공 요인으로 제시한다.

영과 햄프슨의 모델을 통합하여 국제레짐 창출을 위한 다자협상의 성공적 타결 요인을 제시하면 ① 외부의 충격이나 위기상황, ② 인식공동체의 합의된 지식, ③ 효과적 리더십, ④ 간단명료하고 가교적인 해결책, ⑤ 효

과적 합의준수 메커니즘, ⑥ 이슈분할과 점진적 접근전략 등이다. 여기서 다자협상의 성공은 다자협상의 결과물로서 국제적 합의나 조약 형태의 국제레짐이 성립되는 것을 의미한다.

이러한 성공 요인들을 부연 설명하면 첫째, 외부의 위기상황은 국제레짐 창출을 위한 국제적 노력이 추진되는 계기로 작용한다. 영에 따르면 이러한 위기는 협상과정에서 당사국 간 입장 대립으로 인한 교착상태를 타개하고 공동이익에 다시 집중하여 합의를 향해 나아가도록 유도하는 중요한 역할을 한다고 파악한다(Young 1994, 113). 한편, 햄프톤은 위기를 ‘통합적 위기(integrative crisis)’와 ‘분배적 위기(distributive crisis)’로 구분하고 있는데, 통합적 위기는 당사국들로 하여금 상호 취약성이나 공동손실을 인식하게 하여 협력적 조치나 해결책만이 이러한 잠재적 손실을 해결할 수 있다는 인식을 강화한다. 따라서 당사국들로 하여금 당면한 문제를 공동의 관심사로 간주하도록 하여 모든 당사국에게 이익이 되는 해결책을 모색하도록 유도한다. 반면에 ‘분배적 위기(distributive crisis)’는 위기의 결과로서 당사국 간에 이익과 손실이 불공평하거나 비대칭적으로 분배되는 결과를 초래하는 위기로서 협상관계를 영합(zero-sum)관계로 변형시킴으로써 오히려 협상타결을 방해하는 요인으로 작용한다(Hampson 1999, 35-36).

둘째, 인식공동체는 특정 분야나 이슈 영역에 있어서 인정받는 합의된 전문지식을 가진 전문가들의 네트워크를 의미한다(Haas 1992, 3). 국제레짐 형성을 위한 다자협상에서 인식공동체는 다음과 같은 기능을 함으로써 협상이 개시되고 성공적으로 타결되는 데 중요한 역할을 한다. 우선 국제레짐협상에서 인식공동체는 참가국 정부들에게 협상 쟁점에 관한 정보와 전문지식을 제공하여 불확실성을 줄일 수 있도록 한다. 둘째, 협상 쟁점을 정의하고 틀짜기(framing)하는 데 영향을 주고, 쟁점에 대한 인과론적 이해를 제공함으로써 국가이익과 관행을 변화시키는 데 기여한다. 셋째, 인식공동체는 새로운 정책대안을 제시하기도 함으로써 협상 참가국들 사이에 수렴된 선호안이 개발되는 것을 촉진한다. 넷째, 인식공동체의 합의된 전문지식은 기준을 정하고 규정을 발전시키는데 영향을 준다(Haas 1992, 15-16; Adler & Haas 1992, 375-379; Hampson 1999, 37-38 참조).

셋째, 효과적인 리더십의 존재도 성공 요인이다. 영은 효과적 리더십의 유형을 협상기술과 독창성을 갖춘 기업가적(entrepreneurial) 리더십, 물질 자원에 기초한 힘을 협상지렛대로 활용할 수 있는 구조적 리더십, 관념이나 규범의 힘을 활용할 수 있는 지적 리더십으로 구분하면서 국가나 국제기구의 대표가 이러한 리더십을 발휘한다고 파악한다. 또한 국제레짐 협상이 성공적으로 타결되기 위해서는 이러한 세 가지 리더십 중 최소한 두 가지 유형이 상호작용해야 한다고 주장한다(Young 1991, 303-5). 반면에 햄프슨은 주로 기업가적 리더십을 성공 요인으로 들면서 이 리더십의 자질로서 혁신적인 사고, 문제해결기술, 효과적인 의사소통기술, 국내 정책 결정과정의 성공적 관리능력 등을 들고 있다. 이러한 리더십은 국제회의 의장, 교차연합의 지도자, 국가 혹은 국제기구의 수반이나 대표가 발휘할 수 있다고 파악한다(Hampson 1999, 42-43).

넷째, 간단명료한 해결책은 우선 간결하고 명확한 조건으로 제시할 수 있는 해결책이 마련되는 것을 의미한다. 합의방식의 다자협상에서 공동 문제의 해결책이 당사국들의 근본적인 요구들을 포괄하는 비교적 간결하고 명료한 결과로서 규정되었을 때에 협상타결에 기여한다(Young 1989, 368). 가교적 해결책은 당사국들의 상충하는 이익들을 동시에 충족시켜서 상호 합의할 수 있는 해결책을 의미한다. 이러한 해결책은 상충하는 이익의 차이를 반분하는 중간적 해결책이 아니라 상충하는 이익들을 모두 충족시켜주는 새로운 창의적 해결책이다. 국제협상에서 가교적 해결책은 강대국 보다는 중견국이나 소국에 의해 제시되는 경향이 있는데, 이는 상충하는 이익을 통합할 수 있는 협상기술을 발휘함으로써 가능하다(Hampson 1999, 41-42).

다섯째, 효과적인 합의준수 메커니즘은 합의준수 여부를 입증하기에 용이할 뿐만 아니라 감시하기에도 용이한 메커니즘인데, 합의안에 포함되는 것이 성공적인 타결에 필수적이다. 협상 당사국들이 모두에게 이익이 되는 합의안임에도 불구하고 타결하지 못하는 이유는 상대방이 합의 조건들을 제대로 준수할지를 믿지 못하기 때문이다. 이 딜레마를 해소하기 위해서는 효과적인 합의준수 메커니즘이 필요하다(Young 1994, 111-112).

여섯째, 이슈분할전략은 쟁점들을 묶어서 동시에 포괄적으로 협상하는



것이 아니라 쟁점들을 난이도에 따라 분할하여 다루기가 용이한 쟁점부터 어려운 쟁점으로 순차적으로 협상해 나가는 전략이다. 점진적 접근전략은 고도의 불확실성이 특징인 복잡한 쟁점들로 구성된 다자협상에서 당사국들이 융통성을 발휘하여 포괄적인 합의 대신에 특정 쟁점들에 대해서만 부분적 합의나 제한적인 합의를 도출하는 전략이다. 이러한 전략들은 협상과정에서 부분적 합의를 이루어 나감으로써 협상이 교착상태에 빠지는 것을 방지하는 한편, 최종 합의를 향한 정치적 탄력을 유지하는 데 기여한다(Hampson 1999, 45-46).

확산탄금지협약 창출을 위한 다자협상과정을 제도협상모델을 적용해 분석하기 위해 이 모델에서 상정하는 국제레짐 협상의 성공적 타결 요인들을 명제로 제시하면 다음과 같다.

- <명제 1> 국제 문제로 인한 외부적 충격이나 위기는 관련국들이 문제 해결을 위한 국제레짐을 창출하는 협상에 착수하고 추진하는 결정적 계기로 작용한다.
- <명제 2> 해당 국제 문제의 영향과 해결에 관해 인식공동체의 합의된 지식이 협상 타결의 가능성을 높인다.
- <명제 3> 협상과정에서 주도국들이 효과적인 리더십을 발휘하는 것은 협상 타결의 가능성을 높인다.
- <명제 4> 국제레짐에 명료하고 가교적인 해결책과 효과적인 합의준수 메커니즘이 포함되는 것이 협상 타결의 가능성을 높인다.
- <명제 5> 협상 당사국들이 쟁점들을 분할하여 점진적으로 합의를 도출해내는 전략을 활용하는 것이 협상 타결의 가능성을 높인다.

### III. 확산탄금지협약의 다자협상과정

이 장에서는 CCM 다자협상이 시작된 국제적 배경과 협상이 어떠한 과정과 내용으로 전개되었는지를 서술한다. 이 협약의 공식협상은 2007년 2월에 예비협상이 시작되어 2008년 5월에 최종 협상회의에서 타결되었다.

CCM은 첫째, 공식협상이 전통적인 UN 군축회의 틀 밖에서 임시방편적인 협상회의에서 진행되었고, 둘째, 협상참가국들이 2008년 말까지 협약을 체결한다는 목표를 설정하고 1년 5개월이라는 비교적 단기간에 협상을 타결하여 목표대로 2008년 12월에 공식적으로 체결된 신속처리(fast-track) 방식으로 진행되었다는 점에서 기존 국제안보레짐 사례들과 비교할 때에 이례적이었다.

## 1. 협상 배경과 예비 협상

확산탄 사용을 규제하려는 국제사회의 움직임이 탄력을 받게 되는 계기는 2006년에 발생한 일련의 사건으로 인해 마련되었다. 우선 2006년 2월에 벨기에 정부가 확산탄 사용을 금지하는 법을 제정하였다. 뒤이어 6월에 노르웨이가 확산탄 금지협약이 채택될 때까지 확산탄 사용을 일시적으로 중단하는 조치를 취하였다. 이어서 2007년 2월에 오스트리아도 일시적 사용중단을 선언하였다. 한편, 2006년 7-8월에 발생한 이스라엘과 레바논 남부의 헤즈볼라 간 군사분쟁에서 이스라엘에 의해 대량의 확산탄이 무차별적으로 사용되어 다수의 민간인 사상자가 발생하자 확산탄 문제에 신속히 대처해야 한다는 여론이 확산탄 사용에 비판적인 국가들과 NGO들 사이에 더욱 비등하게 되었다. 이러한 분위기 속에서 2006년 11월 7-17일에 개최된 제3차 유엔 특정재래식무기금지협약(Convention on Certain Conventional Weapons, CCW) 평가회의에서 오스트리아, 아일랜드, 멕시코, 뉴질랜드, 스웨덴, 로마교황청 등 확산탄의 규제를 주장하는 국가들이 2007년에 확산탄을 규제할 위한 법적 구속력을 가진 의정서를 협상할 것을 제안하였다. 이러한 제안은 총 26개국에 의해 공식적으로 지지를 받았으나 중국, 러시아, 미국, 영국 같은 강대국에 의해 거부되어 합의에 도달하는 데 실패하였다.

2006년 11월의 CCW 평가회의에서 확산탄을 규제하기 위한 법적 구속력을 가진 국제협약을 추진하는 것이 불가능해지자 노르웨이는 회의 마지막 날에 CCW 당사국들과 국제적십자위원회(International Committee of Red Cross, ICRC), 관련 NGO들에게 이러한 협약을 CCW 회의 틀 밖에

마련할 협상과정을 통해 창출할 것을 공식적으로 요청하기에 이른다. 노르웨이의 이러한 요청은 24개국에 의해 지지를 받았다. 확산탄 규제국제협약을 마련하기 위한 별도의 다자협상의 장인 ‘오슬로 과정(Oslo Process)’이 출범할 것임을 선언한 것이다. 확산탄 금지협약을 추진하기 위한 첫 번째 회의가 2007년 2월 22-23일에 오슬로에서 개최되었는데 ‘오슬로 과정’의 공식적인 시발점이었다. 총 49개국이 참가하였는데 확산탄 주요 생산국인 미국, 중국, 러시아, 인도, 파키스탄, 이란, 이스라엘 등은 불참하였다. 그러나 인도적 문제를 다루는 유엔인도주의조정국(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA), 유엔군축연구소(UN Institute for Disarmament Research, UNIDIR), 유엔난민기구(UN High Commissioner for Refugees, UNHCR), 유엔국제아동기금(UN International Children’s Fund, UNICEF) 등과 같은 유엔기관, ICRC, 국제NGO 연대인 확산탄연대(Cluster Munition Coalition, CMC)<sup>5)</sup>의 대표들이 참가하였다. 이 회의는 예비협상의 성격을 띠었는데 확산탄 사용에 관한 군사적, 기술적, 인도적 측면 등 다양한 측면들이 검토되었고, 확산탄을 규제하기 위한 접근법에 관해 CCW 회의 틀을 포함해 몇 가지 대안들이 논의되었다. 또한 향후 협상할 의제의 범위와 내용, 방법 등에 관해 협의하였다. 무엇보다도 대다수 참가국들이 확산탄을 규제하기 위한 협상을 개시하겠다는 정치적 의지를 공식 확인한 회의였다.<sup>6)</sup>

회의의 결과로서 ‘오슬로 선언(Oslo Declaration)’이 채택되었다. 이 선언에서 참가국들은 첫째, 2008년 말까지 “민간인에게 용납할 수 없는 피해를 야기하는 확산탄”을 금지할 법적으로 구속력 있는 국제협약을 체결할 것이고, 둘째, 확산탄 문제를 처리할 국내수준에서의 조치를 고려하며, 셋째, 확산탄이 제기하는 인도적 문제를 국제인도법과 기존의 관련 회의

5) CMC는 100여 개 국가의 350여 개 NGO로 구성되어 확산탄 금지운동을 전개해 온 세계적 시민사회연대로서 회원 NGO는 각각 군축, 평화 및 안보, 인권, 여성인권, 희생자 지원 등에 전문성을 갖고 있음. 회원 명단은 다음을 참조함. Cluster Munition Coalition, <http://www.stopclustermunitions.org/the-coalition/members>. (accessed on August 20, 2016)

6) Katherine Harrison, *Report from the Oslo Conference on Cluster Munitions*, February 23-25, 2007, [http://webmail.wilpfinternational.org/PDF/DisarmamentPDF/ClusterMunitions/OSLO\\_Report.pdf](http://webmail.wilpfinternational.org/PDF/DisarmamentPDF/ClusterMunitions/OSLO_Report.pdf). (accessed on September 5, 2015)

의 틀 내에서 계속 다루고, 넷째, 다음 협상회의를 페루의 리마(2007년 5/6월경), 스위스 비엔나(2007년 11/12월경), 아일랜드의 더블린(2008년 초)에 개최하기로 공약하였다.<sup>7)</sup> 이 선언은 49개 참가국 중 46개국에 의해 채택되었는데, 법적 구속력은 없지만 CCM 협상을 개시하겠다는 일종의 정치적 공약이었다.

## 2. 본 협상과정

### (1) 리마(Lima) 협상회의

첫 번째 협상회의는 2007년 5월 23-25일에 페루의 수도 리마에서 개최되었다. 이 회의에는 67개국 대표들이 참가하였는데, 이 중 27개국은 오슬로 과정에 처음으로 합류하였다. 또한 CMC 회원들을 포함해서 30개 이상의 NGO들, 유엔개발계획(UN Development Program, UNDP), UNICEF 등 10여 개 국제기구 대표들이 참석하였다. 이 회의에서는 확산탄 금지를 주도하는 국가들이 금지협약을 위한 초안문서를 논의를 위해 제출하였는데, 1997년의 대인지뢰금지조약의 형식과 구성을 본 따서 만든 것이었다(Human Rights Watch & Landmine Action 2009, 4). 이 초안의 내용에 따라 참가국들은 협약의 자구에 대하여 구체적으로 협상하지는 않고 주요 쟁점에 대해 심도 있는 논의를 하였다.

그 결과 대다수 참가국들은 새 협약의 틀과 포함될 6가지 핵심 쟁점영역에 관해 개괄적인 합의에 도달하였다. 즉 희생자 지원을 제공할 의무, 불발 잔류탄 제거, 보유 및 비축 확산탄의 파괴, 국제협력과 지원, 투명성 및 국내 조치, 확산탄의 정의 등이다. 단지 확산탄의 정의와 관련해서 다양한 의견이 제시되었고 일부 국가들이 자폭장치가 있는 확산탄을 금지대상에서 제외시키는 부분적 금지협약을 선호함으로써 전면 금지를 주장하는 국가들과 의견충돌이 있었다. 또 하나 쟁점이 된 것은 확산탄 금지 문

7) "Declaration of the Oslo Conference," February 20, 2007, [http://www.regjeringen.no/upload/ud/vedlegg/oslo%20declaration%20\(final\)%2023%20february%202007.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/ud/vedlegg/oslo%20declaration%20(final)%2023%20february%202007.pdf). (accessed on September 5, 2015)

제를 다룰 적절한 회의체가 무엇인가였는데, 대부분의 참가국들은 오슬로 과정과 CCW 모두에서 다루어지는 것을 선호한 반면에 일부 국가들은 CCW 틀을 선호함으로써 논쟁이 있었으나 모두에서 다루는 것이 바람직하다는 쪽으로 의견이 모아졌다.<sup>8)</sup>

## (2) 비엔나(Vienna) 협상회의

두 번째 공식 협상회의인 비엔나 회의는 2007년 12월 5-7일에 개최되었는데, 총 138개국이 참가하여 리마 회의에 비해 2배로 증가했으며 50개국으로부터 NGO 대표들이 참가하였다. 그러나 확산탄의 주요 생산국이나 보유국인 미국, 중국, 러시아, 인도, 파키스탄, 이란, 이스라엘 등은 참가하지 않았다. 또한 처음으로 EU 모든 회원국이 참가하였다. 확산탄 금지를 지향하는 핵심 주도국들인 노르웨이, 오스트리아, 아일랜드, 멕시코, 뉴질랜드, 페루 등은 리마 회의에서 제기된 의견들을 반영하여 수정한 새로운 협약 초안문서를 제출하였다. 회의기간 동안 참가국들은 협약의 주요 규정인 희생자 지원, 비축 확산탄 폐기, 불발 잔류탄의 제거, 국제협력과 지원 등에 관해 전반적인 합의에 도달하였다(Human Rights Watch & Landmine Action 2009, 5).

그러나 금지될 확산탄의 정의와 범위, 과도기 허용, 상호 운용성(interoperability) 등 다른 주요 쟁점에 관해서 국가 간 상이한 입장으로 나뉘어져서 격론이 벌어졌다. 우선 금지될 확산탄의 정의에 관해 일부 참가국은 자폭장치가 있는 자탄으로 구성된 확산탄이나 어떤 일정한 수준 이하의 불발률을 가진 확산탄을 금지 대상 확산탄에서 제외시켜야 한다고 주장하였다. 반면에 다수의 국가들은 모든 종류의 확산탄을 금지하는 포괄적인 정의를 주장하였다. 확산탄의 정의 문제와 관련하여 비엔나 회의에서는 중요한 연구보고서가 검토되었다. 이 보고서는 CMC의 주요 회원 NGO인 노르웨이시민지원(Norwegian People's Aid, NPA), 코린킹조합(Colin King Associates), 노르웨이국방연구소(Norway Defense Research

8) Katherine Harrison, *Report on Lima Conference on Cluster Munitions*, May 23-25, 2007, <http://webmail.wilpfinternational.org/PDF/DisarmamentPDF/ClusterMunitions/LIMA%20REPORT.pdf>. (accessed on September 6, 2015)

Establishment)가 공동으로 조사, 작성한 것으로서 자폭장치를 가진 ‘M85 소폭탄’이 규정된 99% 신뢰도와는 달리 실전에서 약 10%의 불발률을 보였음을 밝히고 있다(Norwegian People’s Aid et al. 5-6). 이러한 조사결과는 자폭장치를 갖거나 불발률 1% 미만인 자탄으로 구성된 확산탄을 금지 대상에서 제외하지는 일부 국가의 주장을 반박하는 한편, 모든 종류의 확산탄을 금지하지는 다수 참가국의 주장을 뒷받침하는 중요한 실증적 근거가 되었다(Borrie 2009, 188-189).

과도기 허용 문제와 관련해서 프랑스, 영국, 독일, 일본, 스위스, 슬로바키아 등 다수의 국가들은 협약이 체결된 이후에 확산탄을 과도기를 두고 단계적으로 폐기하도록 하여 이 기간 동안 확산탄 대체무기를 개발할 수 있도록 해야 한다고 주장하였다. 반면에 노르웨이, CMC, ICRC는 과도기를 두는 것에 강력히 반대하는 입장을 표명하였다. 상호 운용성은 협약 당사국이 확산탄을 사용하는 비당사국과 군사적으로 공동작전을 수행하는 것을 법적으로 허용할 것인가의 문제인데, 비엔나 회의에서 처음으로 다수의 국가들이 우려를 표명하기 시작한 쟁점이다. 특히 미국과 동맹관계를 맺고 있는 NATO 회원국이나 일본 등이 자국의 안보능력과 관련해서 상호 운용성을 허용해야 한다는 입장을 표명하였다(Cluster Munition Coalition 2007). 결국 이 세 가지 쟁점에 대해서 참가국들은 개괄적인 합의에도 이르지 못하고 다음 회의인 웰링턴 회의에서 계속 논의하기로 하였다.

### (3) 웰링턴(Wellington) 협상회의

더블린에서 예정된 최종 공식 협상회의에 앞서 마지막으로 열린 웰링턴 회의는 2008년 2월 18-22일에 개최되었다. 총 122개국이 참가하였고, 43개국으로부터 142명의 CMC 회원 NGO 대표들도 참가하였다. 이 회의는 오슬로 과정 회의들 중에서 가장 논쟁이 치열했던 회의였는데, 특히 일정한 유형의 확산탄이나 기술을 금지 범위에서 제외시키는 문제, 과도기 허용 문제, 군사적 상호 운용성 문제 등을 둘러싸고 치열한 논리적 공방이 전개되었다.<sup>9)</sup> 세 가지 쟁점에 관해 입장을 같이하는 국가들(like-minded states)

은 연대하여 비엔나 회의 이후에 협약 주도국들에 의해 수정된 협약 초안에 자신들의 제안을 반영시키기 위해 공동 노력을 기울였다. 이들의 공동 입장의 핵심은 특정 유형의 확산탄을 제외시키는 부분적 금지를 선호하는 것이었다. 다른 두 쟁점에 대해서는 일부 입장이 다르기도 하였다. 그러나 이 국가그룹의 제안들은 협약초안에 포함되지 못했다. 협약 주도국가들과 CMC 대표들, ICRC 등이 적극적으로 반대하였고 여타 국가들을 적극 설득한 결과였다. 대신에 별도의 ‘개요(compendium)’ 문서로 편집되어 더블린 협상회의에서 논의하기로 하였다.<sup>10)</sup>

이 회의의 성과 중 하나는 더블린 협상회의에 적용할 절차규칙에 대해 논의한 것이었다. 주요 내용은 기존 회의와 같이 CMC 대표들과 유엔 기관 및 ICRC 같은 국제기구가 공식적인 옵서버 자격으로 공식협상에 참여하는 것을 허용하는 것과 협약 초안을 변경하기를 원하는 국가는 수정안에 대해 참가국 2/3 대다수의 지지를 받아야 채택이 된다는 결정 절차였다. 이러한 절차규칙을 통해 협약 주도국들이 제시한 포괄적이고 즉각적인 금지협약을 약화시키는 어떠한 수정안도 채택되기가 매우 어렵게 되었다(Human Rights Watch 2010, 134). 웰링턴 회의의 가장 중요한 성과는 82개 참가국에 의해 승인된 ‘웰링턴 선언(Wellington Declaration)’이었다. 이 선언에서 참가국들은 아일랜드 더블린에서 5월 19-30일에 웰링턴 회의에서 발전된 협약 초안에 기초하여 확산탄을 금지하는 협약을 공식적으로 협상하기로 공약하였다.<sup>11)</sup>

9) “Report on Activities, Wellington Conference on Cluster Munitions,” Cluster Munition Coalition, [http://www.stopclusterbombs.org.nz/wp-content/uploads/2008/05/ANZCMC\\_WlgReport\\_15May08.pdf](http://www.stopclusterbombs.org.nz/wp-content/uploads/2008/05/ANZCMC_WlgReport_15May08.pdf). (accessed on September 10, 2015)

10) Katherine Harrison, *Report from the Wellington Conference on Cluster Munitions*, February 18-22, 2008, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DCC\\_A09985D05D2D385257436005A612B-WILPF\\_Wellington%20Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DCC_A09985D05D2D385257436005A612B-WILPF_Wellington%20Report.pdf). (accessed on September 6, 2015)

11) ‘웰링턴 선언’의 전문은 다음을 참조함. “Declaration of the Wellington Conference on Cluster Munitions,” [http://www.clusterconvention.org/files/2012/12/declaration-well-en\\_001.pdf](http://www.clusterconvention.org/files/2012/12/declaration-well-en_001.pdf). (accessed on September 20, 2015)

#### (4) 더블린(Dublin) 최종 협상회의와 CCM의 발효

CCM을 창출한 공식 협상회의가 2008년 5월 19-30일에 아일랜드의 더블린에서 개최되었다. 이 회의에는 총 127개국이 참가하였는데 이 중 20개국은 옵서버 자격이었다. 또한 CMC 대표로서 61개국에서 127개국이 284명이 참가하였고 UNDP, UNICEF 등 유엔기관, ICRC 등 국제기구 대표들이 다수 참가하였다. 협상 당사국들 사이에 주요 협약 규정들에 대해 합의가 이루어졌다. 그러나 여전히 금지할 확산탄의 범위, 과도기 허용 여부, 상호 운용성에 관해 입장 차이가 존재하여 치열한 논쟁이 재연되었다 (Human Rights Watch 2010, 134).

그러나 가장 논쟁이 치열했던 쟁점 중 하나인 금지할 확산탄의 범위 문제는 폭넓은 예외를 주장하던 같은 입장의 국가그룹의 주도국이었던 프랑스, 영국, 독일이 회의 기간 중에 입장을 바꿈으로써 결국 포괄적인 금지 규정과 과도기를 허용하지 않는 데에 모든 참가국들이 합의하게 되는 결과를 낳았다. 마지막으로 상호 운용성 문제에 대해서는 참가국들이 격렬한 논쟁 끝에 허용하는 데 합의하여 CCM 제21조에 명기하였다. 즉 협약 당사국이 확산탄을 사용할 수 있는 비당사국과 군사협력 및 군사작전을 할 수 있다고 규정하였다. 그러나 비당사국이 협약에 가입하도록 독려하고 확산탄을 사용하지 못하도록 최선의 노력을 다해야 한다는 의무를 당사국에게 부과하였다. 결국 5월 30일 협상 마지막 날에 모든 107개국이 CCM을 성공적으로 채택하였다.<sup>12)</sup>

CCM은 2008년 12월 3-4일 오슬로에서 조인식이 개최되어 94개국 대표들이 가입하였고 이 중에 주도국이었던 노르웨이, 아일랜드, 로마교황청과 시에라리온이 가입과 동시에 국내 비준하였다. CCM은 규정에 따라 30번째 국가가 비준한 지 6개월 후인 2010년 8월 1일에 발효되었다. 2016년 8월 현재 119개국이 서명하였고, 이 중 100개국이 국내 비준을 거쳐 발효된 조약 당사국이다. 발효 이후로 가입국이 108개국에서 119개국으로 증

12) "Summary Record of the Fourth Session of the Plenary and Closing Ceremony of the Conference," Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions, Dublin May 19-30, 2008, [http://www.clusterconvention.org/files/2013/01/Plenary4May30am\\_006.pdf](http://www.clusterconvention.org/files/2013/01/Plenary4May30am_006.pdf). (accessed on September 5, 2015)



가하여 유엔 회원국의 61%가 가입한 범세계적 국제군축레짐으로 자리매김하였다. 발효 이후 비준하여 당사국이 된 국가도 51개국에 늘었다. 주요 당사국으로는 가장 대규모 군사동맹인 NATO 28개 회원국 중 21개국, 유럽연합(EU) 28개 회원국 중 23개국, 미국의 전통적 동맹국인 일본 및 호주 등이 있다.

물론 CCM에 미국, 중국, 러시아, 인도, 한국 등 주요 확산탄 생산 및 보유 국가가 가입하지 않았기 때문에 협약의 중요성과 실효성에 대해 일부 비판적인 시각이 있다. 그러나 CCM은 확산탄 금지규범을 세계적으로 확산시키는 효과를 가져와 다수의 비(非)가입국들도 확산탄의 비인도적 피해를 방지해야 한다는 원칙에 동의하고 CCM 가입을 지지하게 되는 성과를 가져왔다. 이러한 성과는 2015년 12월에 유엔 총회에서 처음으로 채택된 ‘CCM 이행에 관한 결의문 70/54’을 통해 입증되었다. 이 결의문에서는 CCM의 완전한 이행과 비가입국의 조속한 가입을 강력히 권고하고 있는데, 32개 비가입국을 포함한 139개국의 찬성으로 채택되었다.<sup>13)</sup>

또한 확산탄 금지규범은 확산탄 사용에 대한 범세계적 비난 여론을 조성함으로써 비가입국들이 확산탄 사용을 자제하는 정책과 행동을 취하도록 유도하는 결과를 가져오는 성과를 거두고 있다. 일례로, 미국은 2009년 12월 예멘 알카이다 기지에 대한 공습 때 소량의 확산탄을 사용한 것을 제외하고는 2003년 이라크 전쟁 이후 확산탄을 사용하지 않았다. 또한 미국은 2008년 7월의 국방성 정책지침서를 통해서 불발률 1% 이상의 확산탄을 사용하는 경우에는 반드시 군사령관의 승인을 받아야 하고, 2018년 이후에는 불발률 1% 이상의 확산탄을 생산, 비축, 사용하지 않는다는 정책을 계속 추진해 오면서 전면 금지보다 사용에 엄격한 제한을 두는 정책을 추진해 왔다.<sup>14)</sup> 2016년 6월에 미국은 예멘 내전에 개입한 사우디아라비아가 확산탄을 사용해 민간인 피해가 발생하자 사우디아라비아에 확산탄 수출을 중단하는 조치를 내린바 있다.<sup>15)</sup> 게다가 대다수 NATO 회원국

13) “Implementation of the Convention on Cluster Munitions,” UNGA Resolution 70/54, December 7, 2015, [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/54](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/54). (accessed on September 10, 2016)

14) “United States: Cluster Munition Ban Policy,” Landmine & Cluster Munition Monitor, August 8, 2016, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2016/united-states/cluster-munition-ban-policy.aspx>. (accessed on September 9, 2016)

들을 포함한 미국의 동맹국 대다수가 CCM 당사국이라는 점을 고려할 때에 미국이 향후 확산탄을 사용하기는 정치적으로 어려울 것으로 판단된다.

중국은 가입국은 아니지만 매년 당사국회의와 제1차 CCM 평가회의에 옵서버로 참가해 오면서 CCM의 인도적 원칙과 성과를 지지하는 입장을 표명해 왔다. 또한 그동안 중국 영토 밖에서 확산탄을 배치하거나 사용하지 않았다고 지속적으로 발표해 왔다.<sup>16)</sup> 한국도 북한과의 군사적 대치상황 때문에 CCM에 가입하지 못하고 있지만 공식적으로 CCM의 인도적 원칙을 인정해 왔고, 2008년 8월에 국방부는 자동무력화(self-deactivation) 장치가 있고 불발률이 1% 이하의 확산탄만 구매한다는 정책지침을 내린 바 있다.<sup>17)</sup> 이같이 확산되고 있는 CCM의 확산탄 금지규범은 주요 비가입국의 경우에도 확산탄 사용 시에 상당한 국제적 비난에 직면하도록 만들어서 자발적으로 사용을 제한하고 억제하게 만드는 성과를 거두고 있다.

#### IV. 확산탄금지협약 다자협상타결의 분석

이 장에서는 앞서 서술한 2007년 2월에서 2008년 12월까지 CCM 체결을 위한 다자협상과정인 ‘오늘로 과정’을 제도협상모델에서 도출한 5가지 명제들을 적용하여 협약이 왜, 어떻게 성공적으로 타결되었는지를 설명한다.

- 
- 15) “US suspends cluster munitions sales to Saudi Arabia,” Cluster Munition Coalition, June 1, 2016, <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/media/news/2016/us-suspends-cluster-munitions-sales-to-saudi-arabia.aspx>. (accessed on September 9, 2016)
- 16) “China: Cluster Munition Ban Policy,” Landmine & Cluster Munition Monitor, July 21, 2016, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2016/china/cluster-munition-ban-policy.aspx>. (accessed on September 9, 2016)
- 17) “Republic of Korea: Cluster Munition Ban Policy,” Landmine & Cluster Munition Monitor, July 5, 2016, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2016/korea-republic-of/cluster-munition-ban-policy.aspx>. (accessed on September 9, 2016)

## 1. 외부적 위기

<명제 1> 국제 문제로 인한 외부적 충격이나 위기는 관련국들이 문제 해결을 위한 국제레짐을 창출하는 협상에 착수하고 추진하는 결정적 계기로 작용한다.

1970년대 초기에 월남전을 비롯해서 동남아에서의 군사분쟁에서 대량으로 확산탄이 사용되면서 상당한 정도로 민간인 희생을 초래한다는 인도적 관심과 우려가 처음으로 국제사회에서 제기되었다. 그러나 이에 대처하기 위한 구체적인 국제적인 조치나 정책으로 발전하지 못하였다. 확산탄 문제에 대해 시급하게 공동 대처해야 할 필요성을 국제사회가 인식하고 행동하게 된 결정적 계기는 1990년대 말과 2000년대 초에 발발했던 일련의 전쟁에서 다량의 확산탄이 무차별적으로 사용된 결과로 상당한 민간인 사상자와 피해가 발생한 인도적 위기에서 비롯되었다. 이러한 일련의 전쟁은 1999년 2-6월에 발생한 NATO와 세르비아 간의 코소보 전쟁, 2001년 9월-2002년 3월의 미국의 아프간 전쟁, 2003년 3-4월의 이라크 전쟁, 2006년 7-8월에 남부 레바논에서의 이스라엘과 헤즈볼라(Hezbollah) 간 전쟁 등이다.

우선 1999년 코소보 전쟁 시에 북대서양조약기구(NATO)가 대량의 확산탄을 구 유고연방의 코소보와 세르비아에 투하하여 대규모 민간인 피해가 발생하면서 다시금 국제적 우려의 대상으로 부상하였다(Human Rights Watch and Landmine Action 2009, 2). 이후 국제인도법의 집행에 독점적 권위를 ICRC와 국제NGO인 휴먼라이트워치(Human Rights Watch, HRM), 랜드마인 액션(Landmine Action, LA), 핸디캡 인터내셔널(Handicap International, HI) 등이 주도하여 각국 정부와 UN을 상대로 확산탄 사용을 규제하기 위한 조치를 마련할 것을 요구하기 시작하였다. 특히 2001년 12월에 개최된 CCW 회의에서 이러한 국제NGO들은 당사국들에게 확산탄 사용을 일시 중단하는 조치를 취하고 CCW 틀 내에서 보다 강력한 규제책을 마련할 것을 요구하였다(Corsi 2009, 22). 이에 부응하여 당사국들은 2003년 말까지 확산탄 문제를 보다 폭넓은 의미의 전쟁잔류폭발물(Explosive Remnants

of War, ERW) 문제에 포함시켜 다루면서 이를 규제하기 위한 국제 규정을 창출하기 위한 협상을 진행하였다. 그 결과로서 2003년 11월에 CCW 당사국들은 ERW에 관한 제5의정서를 채택하였다. 이 의정서는 각 협약 당사국과 무력충돌 당사국이 자국의 영토에 있는 불발탄과 유기탄을 제거할 의무를 규정하고 있고, ERW의 위험과 영향으로부터 민간인 및 민간 물자를 보호하기 위한 예방 조치를 취할 것을 요구한다.<sup>18)</sup> 그러나 제5의정서는 전쟁 종식 후에 확산탄 불발탄을 제거한다는 규정이 있지만 무력충돌 시의 확산탄 사용을 규제하지는 않기 때문에 확산탄 사용으로 초래되는 민간인 희생의 인도적 문제를 해결하지 못하는 한계가 있었다(Woudenberg 2008, 468-472).

이후에도 확산탄 사용에 반대하는 NGO들의 초국적 연대로서 2003년 11월에 결성된 확산탄금지연대(Cluster Munition Coalition, CMC), ICRC, 유엔 사무총장, 노르웨이, 벨기에, 멕시코 등 일부 국가들은 CCW 내에 확산탄 사용을 규제하는 조치를 마련할 것을 요구하였다. CMC가 결성된 것은 2001년 9월부터 2002년까지 아프간 전쟁에서의 미군에 의한 확산탄 사용과 2003년 3월 발발한 이라크 전쟁에서의 미군과 영국군에 의한 확산탄 사용이 각각 다수의 민간인 피해를 초래한 것이 계기가 되었다(Bolton & Nash 2010, 177). 그러나 2004-2005년의 CCW 회의는 확산탄의 불발률을 줄여서 신뢰도를 높이는 등 기술적인 해결책에 초점을 둔 논의 위주로 진행되었다(Borrie 2009, 74-76). 그 주된 이유는 CCW 회의가 확산탄을 대량으로 생산하여 비축하고 있는 미국, 러시아, 중국 등과 같은 군사강국에 의해 주도되고 있었기 때문이었다. 이러한 국가들은 인도적 관점보다는 군사적 이익의 관점에서 확산탄의 유용성과 필요성을 인식하고 있었기 때문에 확산탄 사용을 규제하는 데 반대하거나 유보적인 입장을 견지하고 있었다(Human Rights Watch 2010, 108-110).

2006년 중반 들어서 확산탄 사용을 규제하려는 국제사회의 움직임이 적극적으로 확산탄 사용금지를 추진하는 방향으로 전환하게 만드는 충격적 사건이 발생하였다. 즉 2006년 7-8월에 발생한 이스라엘과 레바논 남부의

18) CCW 제5의정서의 전문은 다음을 참조함. "Protocol on Explosive Remnants of War," November 27, 2003, <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/610>. (accessed on August 25, 2015)

헤즈볼라 간 전쟁에서 이스라엘에 의해 대량의 확산탄이 무차별적으로 사용되어 다수의 민간인 사상자가 발생한 인도적 위기는 국제사회가 확산탄의 비인도적 폐해를 재인식하고 사용을 금지하기 위한 과정에 착수하게 되는 결정적 계기가 되었다(Borrie 2009, 92-93).<sup>19)</sup> 유엔지뢰제거활동조정센터(UN Mine Action Coordination Center)의 조사에 따르면 이스라엘은 약 400만 개 이상의 확산탄 자탄을 여러 인구밀집 장소를 포함해서 남부 레바논의 85%에 상당하는 광범위한 지역에 발포하였다. 이로 인해 최대 100만 개의 불발 소폭탄이 40개 이상의 소도시와 마을에 걸쳐 잔류하게 됨으로써 2006년 11월 당시까지도 불발탄으로 인한 인명 피해가 사망자 22명, 부상자 134명에 달하는 것으로 파악되었다.<sup>20)</sup> 이스라엘에 의한 이러한 무차별적 확산탄의 사용은 1991년 걸프전 이래로 가장 대규모였는데, 2003년 이라크 전쟁에서 사용된 확산탄 수의 2배 이상이고, 2001-2002년 아프간 전쟁에서 사용된 수의 15배에 이르는 것으로 추산되었다.<sup>21)</sup> 불발탄은 분쟁 이후에도 레바논 주민들의 안전을 위협하고 경제회복을 저해하는 결과를 초래하였다. 확산탄의 이러한 무차별 사용은 국제적으로 심각한 우려와 비난을 불러일으켰다.

확산탄의 무차별 사용과 민간인 피해로 인해 다수의 확산탄 반대 국가들은 CCW에서 확산탄 문제에 대처하기 위한 공동의 외교적 노력에 착수하게 된다. 우선 노르웨이는 2006년 10월에 확산탄을 금지하는 국제협약을 마련하는 데 주도적인 역할을 하겠다는 의지를 표명하였다.<sup>22)</sup> 뒤이어

19) "Report of the Secretary General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, to the UN Security Council," UN Secretary General, Oct. 28, 2007, <http://www.unhcr.org/47e8d1dd2.pdf>. (accessed on August 20, 2016)

20) UN Mine Action Coordination Center, "South Lebanon Cluster Bomb Info Sheet," [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/62B913A3B5ABE19D492572FF00F3CD4-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/62B913A3B5ABE19D492572FF00F3CD4-Full_Report.pdf). (accessed on August 25, 2015)

21) Human Rights Watch, *Flooding South Lebanon: Israel's Use of Cluster Munitions in Lebanon in July and August 2006*, February 16, 2008, <https://www.hrw.org/report/2008/02/16/flooding-south-lebanon/israels-use-cluster-munitions-lebanon-july-and-august-2006>. (accessed on August 25, 2015)

22) "Reply to Olav Akselsen's (Labour Party) question regarding the war in Lebanon and the use of cluster munitions," Norwegian Ministry of Foreign Affairs, October 26, 2006, [http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whatsnew/Speeches-and-articles/speeches\\_foreign/2006/reply-to-olav-akselsens-question-regardi.html?id=420888](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whatsnew/Speeches-and-articles/speeches_foreign/2006/reply-to-olav-akselsens-question-regardi.html?id=420888).

다수의 국가들과 CMC는 2006년 11월 7-17일에 개최될 제3차 CCW 평가 회의가 이러한 협약을 마련하기 위한 노력을 진전시킬 수 있는 기회라고 생각하였다. 그리하여 회의가 시작되기도 전에 오스트리아, 아일랜드, 멕시코, 뉴질랜드, 스웨덴, 로마교황청 등 30개국은 2007년에 CCW 틀 내에서 확산탄 규제에 관한 의정서를 위한 협상을 개시할 것을 제안하였다. 그러나 평가회의에서는 이 제안은 총 26개국에 의해 공식적으로 지지를 받았으나 중국, 러시아, 미국, 영국 같은 강대국에 의해 거부되어 합의에 도달하는 데 실패하였다.

결국 노르웨이를 중심으로 확산탄 금지를 선호하는 25개국들이 CCW 틀 밖에서 독자적인 협상과정을 통해 2008년 말까지 확산탄을 금지하는 협약을 체결하기로 결정하기에 이른다(Human Rights Watch 2010, 112). 이러한 결정의 결과로서 CCM 창출을 위한 협상과정이 시작되어 2007년 2월에 오슬로 예비협상 회의가 개최되었다. 일련의 전쟁에서의 확산탄의 무분별한 사용에 따르는 대규모 민간인 피해가 야기한 인도적 위기와 더 이상 이를 방치할 수 없다는 다수의 국가들과 국제NGO들의 위기 인식이 확산탄을 금지하는 법적 구속력을 갖는 국제협약을 체결하기 위한 집단적인 노력에 착수하게 되는 결정적 계기로 작용한 것이다.

## 2. 인식공동체의 합의된 지식

<명제 2> 해당 국제 문제의 영향과 해결에 관해 인식공동체의 합의된 지식이 협상타결의 가능성을 높인다.

CCM 협상과정에서 인식공동체로서 국제NGO들, 유엔기관들은 확산탄의 비인도적이고 해로운 영향에 관한 정보와 전문지식을 제공함으로써 참여국들 사이에 확산탄이 “민간인에게 용납할 수 없는 피해를 초래한다”는 합의된 지식이 확산되고 공유되어 금지협상 추진 및 타결의 동력으로 작용하도록 하였다. 우선 HRW, 지뢰금지행동(Landmine Action, LA), HI 등 국제NGO들은 초국적 연대인 CMC를 조직하여 확산탄의 비인도적 민

---

(accessed on August 20, 2015)

간 피해실상에 관한 정보와 지식을 상세히 파악하여 국제사회에 알리고 여러 국가들에게 사용금지 협약의 필요성을 인식시키는 데 중요한 역할을 하였다. CMC가 2003년 11월 초에 결성된 것은 이러한 비인도적 피해에 관한 정보와 지식을 널리 알리며 11월 말에 개최될 제2차 CCW 평가회의에서 당사국들이 ERW의 문제를 처리하도록 조직적으로 압박하기 위함이었다. 이러한 노력의 결과로서 ERW에 관한 제5의정서가 채택되었지만 확산탄 문제를 해결하는 데 불충분하다고 판단되어, CMC는 2006년 11월에 개최될 제3차 CCW 평가회의에서 확산탄을 규제할 추가 의정서를 채택할 것을 목표로 주창활동을 전개하였다(Rosert 2009, 27).

이후 CMC를 주도하는 NGO들은 지속적으로 주요 군사분쟁지역 현장에서 확산탄의 사용과 민간인 피해 정도를 조사하여 연구보고서 형식으로 발간하였고, 이러한 연구조사 자료들을 CCW 회의와 CCM 협상회의에서 발표하고 참가국 정부에 제공해서 이들로 하여금 확산탄 문제가 군사안보나 군축 문제가 아니라 인도적 문제로 재인식하도록 만드는 데 핵심적 역할을 하였다(Kim 2012, 547-548). 이러한 보고서로서 확산탄의 인도적 문제에 관한 HI의 연구,<sup>23)</sup> HRW의 코소보 전쟁(1999), 이라크 전쟁(2003), 레바논 분쟁(2006)에 관한 보고서, LA의 레바논 분쟁(2006)과 코소보 전쟁(2007)에 관한 보고서, NPA의 세르비아 및 몬테니그로 분쟁 보고서(2007) 등이 있다. 객관적 정보와 현장조사에 입각한 민간 피해에 관한 다수의 사례 보고서들은 CMC 소속 NGO들과 확산탄 규제를 추진하는 국가 대표들 사이에 확산탄의 비인도적 영향과 폐해에 관한 일종의 합의된 지식을 형성하였다. 이러한 지식은 신속히 확산탄을 규제하자는 주장을 뒷받침하는 강력하고도 포괄적인 증거로서 활용되어 다수의 국가들이 금지협약을 창출하기 위한 다자협상을 추진하는 주요 요인으로 작용하였다.

실례로서 제3차 CCW 평가회의가 개최되기 직전인 2006년 11월 2일에 HI는 23개 국가와 지역에서 확산탄에 의한 민간인 피해를 체계적으로 분석하는 보고서를 발간하였다. 이 보고서에서는 확산탄으로 인해 11,044명

23) Handicap International, *Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities*, May 2007, <http://www.scribd.com/doc/81662326/Handicap-International-Circle-of-Impact-The-Fatal-Footprint-of-Cluster-Munitions-May-2007>. (accessed on August 25, 2015)

의 사상자가 확인되었는데 이들 중 98%가 민간인이었고, 이 중 27%가 어린이 희생자였다고 밝히고 있다. 확인되지 않은 인원까지 합하면 사상자가 최대 10만 명에 달할 것이라고 추정하였다.<sup>24)</sup> CCW 평가회의가 개최되자 CMC는 참가국들에게 이 보고서의 내용을 인용하며 확산탄을 금지하는 새로운 국제협약을 체결할 것을 요구하였다.<sup>25)</sup> 2007년 2월에는 노르웨이에서 개최한 오슬로회의에서 CMC는 49개 참가국들에게 이 보고서의 내용을 제시하면서 확산탄의 전면금지를 요구하였다. 객관적 정보와 지식에 기초한 이러한 요구는 46개 참가국들이 2008년 말까지 확산탄을 금지하는 조약을 창출하는 협상을 타결 짓기로 결의하는 성과를 내는 데 기여하였다.<sup>26)</sup> 또한 CMC 소속 다수의 NGO 대표들은 매 협상회의에 적극적으로 개입하여 발간된 보고서들에 기초한 주요 쟁점별 정책보고서를 활용하며 참가국 정부들을 상대로 주창 및 로비활동을 전개하여 협상이 진전되고 타결되는데 중추적 역할을 하였다(Bolton & Nash 2010, 179-180).

또한 CMC는 협상 참여국들로 하여금 확산탄 문제를 피해자의 관점에서 무차별적인 무기로 재인식하도록 하여 사용제한이나 기술적 개량에 초점을 맞춘 CCW와 별도로 완전한 사용금지를 규정한 국제협약을 추진하는데 기여하였다(Garcia 2012, 165). CMC는 참여국들이 피해자 관점에서 확산탄 문제를 인식하고 해결하도록 유도하기 위해서 HI 주도로 확산탄의 피해자들로 구성된 ‘금지 옹호자(Ban Advocates)’ 그룹을 조직하여 협상회의의 개·폐회식과 토론장에서 피해 경험을 증언하도록 후원하였다. 이러한 활동은 참가국들을 설득해서 CCM에 전면적 금지 및 피해자 지원 규정을 포함시키기 위한 주창 및 로비활동의 일환으로서 상당히 효과적이었

24) Handicap International, *Fatal Footprint: The Global Human Impact of Cluster Munitions*, Preliminary Report, November 2006, [http://www.mineaction.org/downloads/1/Fatal\\_Footprint\\_HI\\_report\\_on\\_CM\\_casualties.1.pdf](http://www.mineaction.org/downloads/1/Fatal_Footprint_HI_report_on_CM_casualties.1.pdf). (accessed on August 25, 2015)

25) “Statements by the CMC at the Third Review Conference of the CCW,” November 8, 2006, [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/7C7CB9BF595CBC7FC1257289003C94F4/\\$file/061108+CMC.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/7C7CB9BF595CBC7FC1257289003C94F4/$file/061108+CMC.pdf). (accessed on August 26, 2015)

26) “Statement by Stan Braban from Handicap International at the Oslo Conference on Cluster Munitions,” Handicap International, February 22-23, 2007, <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/ClusterHandicap.pdf>. (accessed on August 26, 2015)



다(Borrie 2009, 320).

UNDP, OCHA, UNIDIR, UNICEF, 유엔지뢰제거활동팀(UN Mine Action Team) 등과 같은 유엔 기관들 역시 인식공동체로서 확산탄의 해로운 영향에 관한 정보와 전문지식을 제공하며 ‘오슬로 과정’에 적극 참여하여 확산탄 전면적 금지의 필요성을 역설함으로써 참가국들이 금지협약을 타결하는데 기여하였다. 유엔은 이러한 기관들의 확산탄 피해에 관한 정보와 조사를 바탕으로 2007년 7월에 공식입장을 발표하였는데, 2007년 2월 채택된 ‘오슬로 선언’의 핵심 내용과 거의 동일하였다. 즉 회원국들이 확산탄의 “참혹한” 영향을 즉시 해소하기 위해 “민간인에게 용납할 수 없는 피해를 야기하는 확산탄”을 금지할 국제조약을 체결할 것을 촉구하고, 조약이 체결될 때까지 확산탄의 사용과 이전을 중단할 국내 조치를 취하도록 요구하는 것이었다.<sup>27)</sup> 이러한 입장에 근거하여 유엔은 2008년 2월에 웰링턴 협상회의에서 사용 중이거나 보유 중인 확산탄이 용납할 수 없는 민간인 피해를 초래하기 때문에 모두 금지되어야 한다는 입장을 재차 표명함으로써 CCM의 타결에 긍정적 영향력을 행사하였다. 특히 UNDP는 개발도상국들이 협상회의에 적극적으로 참여할 수 있도록 재정지원을 하였으며, 코스타리카(2007년 8월), 세르비아(2007년 10월), 잠비나(2008년 3월), 멕시코(2008년 4월) 등에서 개최된 지역회의를 조직하는데 지원을 하였다. 또한 협상회의에서 유엔이 확산탄 반대 입장과 행동을 전개하는 데 주도적 역할을 함으로써 협상 타결에 기여하였다(Goose 2008, 229).<sup>28)</sup>

국제인도법 집행을 담당하는 ICRC도 확산탄의 비인도적 폐해에 관한 현장 정보와 지식과 더불어 해결책을 CCW 평가회의와 ‘오슬로 과정’의 협상회의 참가국들에게 제공함으로써 확산탄을 전면 규제하는 방향으로 협상이 진전되는 데 중요한 역할을 하였다. ICRC는 확산탄 사용으로 인해 200명 이상의 민간인 사상자를 낸 1999년 코소보 분쟁 이래로 주요 군사분쟁지역에서 확산탄과 잔류 불발탄의 영향을 조사해 왔다. 이를 토대

27) UNDP, “Prohibiting Cluster Munitions: Our Chance to Protect Civilians,” Bureau of Crisis Prevention and Recovery, p. 10, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/undp-cpr-prohibit-cluster-munitions-2008.pdf> (accessed on July 26, 2016)

28) Ibid., p. 9.

로 ICRC는 처음에는 확산탄 문제를 CCW 회의에서 ERW의 일부로서 다루도록 촉구하였다(Goose 2008, 221). 또한 제3차 CCW 평가회의에서는 아프가니스탄(2001), 이라크(2003), 레바논(2006) 등지에서 초래된 확산탄에 의한 치명적인 민간인 피해를 지적하면서 모든 국가들에게 “부정확하고 신뢰할 수 없는” 확산탄 사용의 즉각적인 중단과 폐기를 촉구하는 한편, 확산탄을 효과적으로 규제할 새로운 국제인도법 협약을 마련할 것을 요구하였다. 그리고 2007년 초에 협약의 규정들을 논의할 국제전문가회의를 주최할 것을 발표하였다.<sup>29)</sup> 그러나 CCW 회의에서 진전이 없자 활동의 중심을 ‘오슬로 과정’으로 옮겨서 참가국들이 2008년 말까지 확산탄을 전면 규제하는 협약을 체결하도록 촉구하는 활동을 전개하였다.<sup>30)</sup>

대표적인 활동 사례가 ‘오슬로 과정’이 개시된 직후인 2007년 4월에 스위스의 몽트뢰(Montreux)에서 전문가회의를 주최한 것이다. 이 회의에는 확산탄 금지에 찬성하거나 반대하는 주요 33개국의 외교 및 군사 전문가들, CMC의 주요 NGO들, 유엔 기관의 전문가들이 참석하여 확산탄의 군사적, 인도적, 법적 쟁점들을 포괄적으로 검토하는 기회를 가졌다. 당시 회의의 참석자였던 유엔군축연구소의 보리(John Borrie)의 평가에 따르면, ICRC가 주관한 이 회의가 확산탄에 대해 무지하였던 각국 정부의 참석자들이 ICRC와 CMC 소속 NGO들이 제시한 인도적 관점과 지식을 학습함으로써 확산탄의 금지가 아닌 제조기술의 진보를 통한 해결책이 실제적으로 민간인 피해와 고통을 해소하기에는 역부족이라는 사실을 인식하게 되는 계기가 되었다(Borrie 2009, 170-171). 또한 ICRC는 오슬로 과정의 협상회의에서 확산탄 금지조약 초안에 대한 국제인도법적 해석을 제공하였고, 협상과정에 적극 개입하여 인도적 시각에서 조약 문안에 대한 비판과

29) “The need for urgent international action on cluster munition,” Statement by Philip Spoerri, Director of International Law and Cooperation with the Movement ICRC, International Committee of Red Cross (ICRC), November 6, 2006, <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/cluster-munition-statement-061106.htm>. (accessed on July 26, 2016)

30) “Opening Statement,” by ICRC President, Jakob Kellenberger, 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, International Committee of Red Cross (ICRC), November 26, 2007, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/30-international-conference-statement-271107.htm>. (accessed on July 26, 2016)

권고의견을 개진함으로써 협상진전에 기여하였다(Human Rights Watch 2010, 124-125). 게다가 ICRC와 CMC는 오슬로 과정의 모든 협상회의를 통해 확산탄 금지 주도국들과 긴밀한 협력관계를 유지하며 전면적이고 즉각적인 금지를 지지하는 공동 입장을 개진하고 촉진하는 데 적극적인 역할을 담당하였다. 이들의 협력관계는 CCM 협상이 성공적으로 타결되는 데 주요 요인으로 작용하였다(Bolton & Nash 2010; Kim 2012, 550-551).

이러한 인식공동체의 노력의 결과로서 협상 참여국가들은 확산탄의 비인도적 영향과 폐해에 관한 합의된 지식을 공유하게 되었다. 즉 확산탄 사용이 대규모 민간인 인명 피해를 초래한다는 점, 잔류확산탄이 민간인을 살상한다는 점, 잔류확산탄이 분쟁 이후 복구와 재건을 방해한다는 점 등이 그것이다.<sup>31)</sup> 이러한 합의된 지식은 전면적인 확산탄 금지를 규정하는 협약을 창출하는 협상의 추동력으로 작용하였고 협상이 성공적으로 타결되는 주요 요인이었다.

### 3. 효과적인 리더십

<명제 3> 협상과정에서 주도국들이 효과적인 리더십을 발휘하는 것은 협상 타결의 가능성을 높인다.

CCM 협상이 성공적으로 타결된 데는 노르웨이의 국제적 리더십이 주요 요인으로 작용하였다(Kim 2012, 544). 노르웨이가 국제적으로 주도적인 역할을 하게 된 국내 정치적 배경은 2005년 9월 의회선거에서 확산탄 사용에 반대하는 공약을 내건 야권 정당들이 승리하여 10월에 노동당, 사회주의진보당, 중앙당으로 구성된 연립정부가 구성된 것이었다. 12월에 새 연립정부는 외교정책 노선인 ‘소리아모리아 선언(Soria Moria Declaration)’을 발표하였는데, 외교정책 우선순위의 하나로서 노르웨이가 확산탄의 국제적 금지협약을 도출하기 위해 활동을 전개할 것이라는 공약이 포함되었다.<sup>32)</sup> 또한 2006년 7-8월 남부 레바논 분쟁에서 무차별적인 확산탄 사용

31) CCM 서문 참조함. Convention on Cluster Munitions, <https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/26-6.pdf>. (accessed on August 25, 2016)

32) “The Soria Moria Declaration on International Policy,” <http://www.regjeringen>.

으로 인해 다수의 민간인 사상자와 피해가 발생한 사건을 계기로 노르웨이 정부는 2006년 10월에 확산탄금지협약을 창출하는 데 주도적인 역할을 하겠다고 공언하게 된다. 곧이어 11월 초에 개최된 제3차 CCW 평가회의에서 확산탄 규제 문제에 관해 아무런 성과를 거두지 못하자 회의 마지막 날인 11월 17일에 노르웨이는 CCW 회의 틀 밖에서 확산탄을 금지하는 국제협약을 창출하기 위한 독자적인 협상과정을 출범시키지는 아니셔티브를 발표함으로써 이 과정에서의 리더십 역할을 자임할 것을 표명하였다.<sup>33)</sup> 그 결과 노르웨이는 2007년 2월에 오슬로에서 확산탄 금지를 위한 국제협약을 협상하는 ‘오슬로 과정’을 출범하는 회의를 개최하였다.

노르웨이는 또한 오슬로 과정에서 확산탄에 반대하는 국가들 중에 중견국인 오스트리아, 아일랜드, 멕시코, 뉴질랜드, 페루, 로마교황청 등으로 구성된 금지협약 핵심 주도그룹을 형성하고 이끌어 가는데 리더십을 발휘하였다(Human Rights Watch & Landmine Action 2009, 4). 게다가 노르웨이 정부는 CMC와 UN 기관들과 긴밀히 협력하여 2007년 10월에 세르비아의 베오그라드에서 확산탄 피해국 세계회의 개최를 주선하였다. 이 회의에서는 피해국들이 직면한 문제들과 피해자들에 대한 지원 문제를 집중적으로 논의하였다. 보리의 해석에 따르면 이 회의는 상당수가 CCW 당사국이 아닌 피해국들이 확산탄에 대한 포괄적인 금지를 지지하고 이를 위한 ‘오슬로 과정’을 승인하는 기회를 제공했다(Borrie 2009, 180-182). 즉 피해국의 요구를 청취하고 파악한 것은 금지협약이 보다 폭넓은 지지를 얻어 합의를 도출할 수 있는 가능성을 높이는 데 기여하였다.

게다가 노르웨이는 2006년 6월에 확산탄 금지협약이 체결될 때까지 확산탄 사용을 일시 중단한다는 선언을 함으로써 국제협약에 앞서 국내 규제조치를 취하는 데도 선도적 역할을 하였다. 또한 확산탄 규제에 관한 일련의 지역별 회의들인 캄보디아 프놈펜 회의(2007년 3월), 코스타리카 산호세 회의(2007년 9월), 벨기에 브뤼셀 회의(2007년 10월), 잠비아 리빙

no/en/dep/smk/dok/rapporter\_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515. (accessed on July 20, 2015)

33) “Norway takes the initiative for a ban on cluster munitions,” Press Release, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, November 17, 2006, <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2006/Norway-takes-the-initiative-for-a-ban-on-cluster-munitions.html?id=436868>. (accessed on July 20, 2015)

스톤 회의(2008년 3-4월)를 후원하여 금지협약이 범세계적인 지지를 확보할 수 있도록 노력하였다. 노르웨이는 또한 CMC를 재정 지원하였고 HI의 연구보고서 작성을 지원함으로써 확산탄 피해에 관한 정보와 지식이 확산되는 것에 기여하였을 뿐만 아니라 UNDP와 함께 개도국들이 협상회의에 참여할 수 있도록 재정지원도 하였다(Human Rights Watch & Landmine Action 2009, 137-138). 마지막으로 노르웨이는 2007년 12월 오슬로에서 CCM 서명식을 개최하여 ‘오슬로 과정’의 대미를 장식하였다.

이러한 노르웨이 정부의 리더십은 제도협상모델에서 주요 협상타결 요인으로 파악하는 기업가적 리더십의 특징인 혁신적인 사고, 문제해결기술, 국내 정책결정과정의 성공적 관리능력 등을 보여주는 것이었다. 즉 강대국이 주도하는 CCW 회의 틀 밖에서 임시방편적으로 협상회의를 진행한 점, 기존의 UN 군축회의와 달리 신속처리(fast-track) 방식을 활용한 점, 확산탄 피해 실태에 관한 정보와 지식을 갖춘 CMC 및 ICRC 등 국제 NGO들과 연대하여 협상 참가국들을 적극적으로 설득한 점, 확산탄 피해국 회의를 주선한 점, 국내적으로 정부, 의회, NGO 사이에 긴밀히 협의하여 확산탄 사용을 중단하기로 결정한 점<sup>34)</sup> 등이 효과적인 기업가적 리더십을 발휘한 증거이다.

오스트리아, 아일랜드, 멕시코, 뉴질랜드, 페루 등 확산탄의 전면적이고 즉각적인 금지를 선호하는 핵심그룹 국가들의 주도적 역할도 협상 타결에 주요 요인이었다. 이러한 협약 주도국들은 ‘오슬로 과정’에서 교대로 공식 다자협상회의를 개최하였고, 협약 초안 작성을 주도하였으며, 협상 초기부터 확산탄의 전면적이고 즉각적인 금지원칙을 고수하며 참가국들을 설득하는데 앞장섰다. 또한 멕시코의 경우처럼 확산탄 규제를 논의하기 위해 라틴아메리카 및 카리브지역회의(2008년 4월, 멕시코시티)를 개최하거나 다른 지역회의들이 개최되도록 적극 후원하였다. 또한 핵심그룹 국가들은 ‘오슬로 과정’ 내내 CMC와 ICRC 등 국제 NGO들과 긴밀히 협력하며 이들이 협상과정에 직접 참여하여 입장을 표명하고 조약안 작성에 관여하며 반대나 유보국가들을 상대로 로비활동을 하는 것을 적극 지원하였다(Kim

34) 노르웨이의 확산탄 사용중단 결정과정에 관한 설명은 페트로바(Petrova 2007); 보리(Borrie 2009, 82-87)의 논의를 참조.

2012, 544-545).

#### 4. 해결책과 합의준수 메커니즘

<명제 4> 국제레짐에 명료하고 가교적인 해결책과 효과적인 합의준수 메커니즘이 포함되는 것이 협상 타결의 가능성을 높인다.

CCM 제1조 제1항에는 다음과 같이 규정하고 있다. “각 당사국들은 어떠한 상황에서도 ① 확산탄을 사용하지 않는다. ② 확산탄을 개발, 생산하거나 획득, 비축, 보유하지 않으며 누구에게도 직간접적인 이전을 하지 않는다. ③ 협약에 의해 금지된 활동에 가담하도록 누구에게도 원조, 장려, 유도하는 행위를 하지 않는다.” 또한 제2조 제2항에서는 금지되는 확산탄을 명확히 규정하고 더불어 이에 해당하지 않는 소폭탄을 명시하고 있다. 이같이 CCM은 확산탄의 생산과 비축, 사용, 이전을 전면 금지한다는 간결하고 명료한 해결책을 제시하고 있다.

협상과정에서 일부 국가들은 자폭 장치가 있는 소폭탄으로 구성된 확산탄이나 일정한 수준 이하의 불발률을 가진 확산탄을 금지대상에서 제외시키자고 주장하였다. 또한 일단의 다른 국가들은 확산탄을 대체할 수 있는 무기를 개발하는 기간을 확보하기 위해 일정한 과도기 후에 금지시키자는 주장을 하였다(Human Rights Watch 2010, 130). 이러한 쟁점에 관해 입장을 같이하는 국가들(like-minded states)은 연대하여 비엔나 회의 이후에 협약 주도국들에 의해 수정된 협약 초안에 자신들의 제안을 반영시키기 위해 공동 노력을 경주하였다. 여기에 속한 국가는 영국, 프랑스, 독일, 호주, 캐나다, 체코, 핀란드, 네덜란드, 스위스, 스웨덴, 일본 등으로 대다수가 확산탄 생산 및 보유국들이었다. 그러나 이 국가그룹의 제안들은 협약 초안에 포함되지 못했다. 협약 주도국들과 CMC 대표들, ICRC 등이 적극적으로 반대하였고 여타 국가들을 적극 설득한 결과였다.<sup>35)</sup>

35) Catherine Harrison, *Report from the Wellington Conference on Cluster Munitions*, February 18-22, 2008, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DCC\\_A09985D05D2D385257436005A612B-WILPF\\_Wellington%20Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DCC_A09985D05D2D385257436005A612B-WILPF_Wellington%20Report.pdf). (accessed on September 6, 2015)

확산탄 금지의 예외를 두고 이행의 과도기를 주장했던 영국, 프랑스, 독일 등이 더블린 최종 협상회의 막바지에 입장을 바꾸어 전면적이고 즉각적인 금지협약을 지지하게 된 것도 협약에 유보적인 일부 국가들이 전면적이고 즉각적인 금지원칙을 수용하게 만드는 데 주요 요인으로 작용하였다. 특히 NATO의 핵심 회원국이자 주요 확산탄 생산 및 보유국가인 영국의 입장 변화는 여타 다수의 국가들이 완전하고 즉각 시행되는 금지규정을 수용하는 데 결정적인 영향을 주었다고 파악된다(Human Rights Watch & Landmine Action 2009, 76; 81; 177). 그러나 무엇보다도 CCM 협상 주도국들이 예외나 과도 기간 없이 즉각적으로 전면금지 시키는 간단명료한 해결책을 마련한 것이 CMC, ICRC, UNDP 등과의 공동전선을 구축하여 대부분의 국가들로 하여금 이에 찬성하도록 유도하는 기반이 되었다.

또한 CCM 타결을 주도한 국가들은 가교적인 해결책을 마련하여 CCM에 유보적인 주요 국가들을 설득하여 확산탄을 즉시 전면 금지한다는 합의안을 수락하도록 만들었다. 앞서 서술한 바와 같이 비엔나 협상회의에서부터 더블린 최종 협상회의까지 가장 논란이 되었던 쟁점은 상호 운용성 허용 요구에 부응해서 협약 핵심 주도국들은 이들의 요구를 충족시키는 동시에 CCM의 확산탄 금지 원칙을 유지할 수 있는 가교적 해결책을 제시하였다. 이 해결책은 당사국들이 비당사국과 공동 군사작전을 하는 것을 허용하되, 비당사국이 CCM에 가입하도록 독려하고 확산탄을 사용하지 못하도록 막으며 CCM의 의무사항들을 통보하고 금지규범을 촉진한다는 것이다(제21조). 양측의 이해관계를 동시에 충족시키는 이러한 가교적 해결책은 더블린 협상회의 마지막 날에 모든 참여국에 의해 받아들여져서 CCM 협상이 타결되는 데 또 다른 요인으로 작용하였다(Borrie 2009, 284-304 참조). 물론 상호 운용성을 허용한 제21조 규정은 해석에 따라 당사국이 비당사국과의 연합작전 시에 불가피하게 CCM에서 금지한 행동, 예컨대 협약에서 금지한 활동을 통해 비당사국을 지원할 수도 있다는 점에서 최종 협상회의 막바지까지 CMC의 비판 대상이었다. 그러나 CMC는 제4항에 연합작전 시에 허용되지 않는 활동들을 명시하고 있고,

어느 조항에서도 명백히 이러한 지원행동을 허용하고 있지 않기 때문에 CCM의 금지규정을 약화시키지 않는 것으로 최종 결론을 내린바 있다.<sup>36)</sup>

한편, CCM이 명확하고 효과적인 합의준수 메커니즘을 포함하고 있는 것이 협상 타결 가능성을 높였다. 협약의 주요 의무조항은 확산탄의 금지(제1조), 8년 이내에 보유한 확산탄의 전량 폐기(제3조), 오염지역에 있는 잔류 확산탄의 10년 내 제거(제4조), 확산탄 피해자에 대한 의료, 재활, 심리적 지원 및 사회경제적 통합 지원(제5조) 등이다. CCM은 당사국이 이러한 의무조항의 이행을 준수하도록 다음과 같은 규정을 두고 있다. 첫째, 협약 이행의 투명성을 확보하기 위한 조치로서 당사국은 협약의 효력이 발생한 시점부터 180일 이내에 UN 사무총장에게 협약의 이행에 관한 보고서를 제출해야 한다. 이 보고서에는 제9조에 언급된 국내 이행 조치, 보유한 모든 확산탄의 총량, 종류, 수량, 제품번호 등을 포함한다. 또한 확산탄 해체 및 파괴 프로그램 진행 상황, 오염지역의 잔류 확산탄 현황과 파괴 프로그램 진행상황, 확산탄 피해자들에 대한 지원 의무 이행 진행상황, 협약의 이행을 위해 제공된 국제협력과 지원의 상세 현황 등이 포함되어야 한다. 이러한 협약 이행보고서는 매년 갱신하여 4월 30일 이전에 유엔 사무총장에게 제출하도록 의무화하고 있다(제7조).

둘째, 당사국 간 협약 이행에 협력하는 한편, 상호 감시하기 위한 메커니즘으로서 다른 당사국의 협약 이행과 관련하여 해명이 필요하거나 의문점이 있는 경우에 유엔 사무총장을 통해 해명요구서를 해당 당사국에 보낼 수 있도록 하였다. 해명요청을 받은 당사국은 28일 이내에 관련 정보를 유엔 사무총장을 통해 제공해야 할 의무가 있다. 이 의무를 이행하지 않는 경우에는 당사국 회의에서 유엔 사무총장의 중재를 활용해서 해명을 요구하고, 당사국 회의에서 해명을 위한 절차와 특정 메커니즘을 채택할 수 있다고 규정하고 있다(제8조).

셋째, 당사국 간 협약의 해석이나 적용에 관해 분쟁이 발생한 경우에 국제사법재판소에 회부하는 것을 포함해 관련 당사국 간 협상을 통해 해결하고, 당사국회의가 중재하여 합의된 분쟁해결 절차를 통해 해결하도록

36) Human Rights Watch, "Twelve Facts and Fallacies about the Convention on Cluster Munitions," April 14, 2009, <http://www.hrw.org/print/236135>. (accessed on September 10, 2016)



한다(제10조). 이러한 메커니즘은 WTO의 분쟁해결 절차와 같이 체계적이고 법적 구속력을 갖는 후속 절차를 갖지 못하지만 다른 합의준수 메커니즘과의 보완을 통해 작동하도록 규정하고 있다. 또 하나 중요 합의준수 메커니즘으로서 유엔 사무총장이 소집하는 당사국 회의를 매년 개최하여 이행관련 문제들을 논의하도록 하였고(제11조), 매 5년마다 평가회의를 개최하여 이행상황을 점검하도록 하였다(제12조).

이같이 CCM은 여러 측면에서 당사국들이 협약의 의무들을 제대로 이행하도록 만드는 효과적인 합의준수 메커니즘을 갖추고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 메커니즘은 협상 초기부터 주요 의제로 다루어졌고 협상참여국들 사이에 커다란 논쟁 없이 합의에 도달하였고 협상이 타결되는 데 주요 요인으로 작용하였다. CCM의 합의준수 메커니즘이 효과적이라는 평가는 발효 후 지난 6년간 당사국들이 CCM 규정들을 적극적으로 이행해 주목할 만한 성과를 거두어 온 사실로 입증된다.

첫째, 협약 발효 후에 당사국이 확산탄을 생산, 수출, 또는 사용했다는 보고나 주장이 전혀 없다. 또한 협약 제3조의 의무규정을 이행하기 위해 확산탄을 보유하고 있는 40개 모든 당사국들이 확산탄 비축분을 신고하였는데, 이 중 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본 등을 포함한 29개국에 완전히 폐기하였고 나머지 11개국은 아직 폐기과정에 있다. 그 결과로, 신고된 확산탄의 93%, 모든 확산탄 자탄의 97%가 폐기되는 성과를 거두었고 8년 이내 완전히 폐기해야 한다는 의무가 제대로 이행될 것으로 예상된다.<sup>37)</sup>

둘째, CCM 발효 후 규정대로 매년 당사국회의가 개최되어 이행사항을 논의하였고, 2015년 9월 7-11일에 크로아티아의 두브로브니크(Dubrovnik)에서 제1차 평가회의가 개최되었다. 이 회의에는 95개국(61개 당사국, 9개 가입국, 25개 비가입국)과 유엔기관, CMC, ICRC 등이 참가하여 지난 5년간 협약 이행 여부와 정도를 점검하였다. 회의의 결과로서 5년 후의 제2차 평가회의 때까지 이행할 ‘두브로브니크 행동계획(action plan)’이 채택되었다. 이 계획에서는 2020년까지 당사국을 130개국으로 늘리기 위한 행

37) Cluster Munition Coalition, *Cluster Munition Monitor 2016*, pp. 8-9; 32-34; 40-44, <http://www.the-monitor.org/media/2369797/Cluster-Munition-Monitor-2016.pdf>. (accessed on September 9, 2016)

등을 포함해서 CCM 조항들을 완전히 이행하기 위한 구체적 행동지침들이 설정되어 있다.<sup>38)</sup> 또한 참가국들은 ‘두브로브니크’ 선언을 채택하였다. 이 선언에서는 지난 5년간의 성과를 서술하고, 10주년이 되는 2020년까지 모든 당사국들이 확산탄의 폐기, 조사, 확산탄 오염지역에서의 잔류 확산탄의 제거 및 파괴, 피해자 지원, 국제협력과 지원 등 의무사항을 완전히 이행한다는 공약을 재확인하고 있다.<sup>39)</sup>

셋째, 27개 당사국들이 CCM 규정을 이행하기 위한 국내법을 제정하였고, 24개국이 법 제정 중에 있으며, 나머지 당사국들은 현행법하에서 이행을 추진하고 있다. 또한 당사국들의 82%인 76개국이 이상이 제7조에서 규정한 대로 국내에서 취하고 있는 이행 조치들에 관한 투명성 보고서를 유엔 사무총장에게 제출하였다.<sup>40)</sup> 반면에 확산탄 오염지역에 있는 잔류 확산탄 제거 의무(제4조)의 이행 속도는 상대적으로 느린 편이다. 총 16개 당사국이 의무이행 대상인데 5개국만이 제대로 준수하고 있고 나머지 11개국은 제대로 이행하지 않고 있다. 주요 이유는 완료 기한이 2020년 이후라 아직 적극성을 보이지 않는 듯하다.<sup>41)</sup> 확산탄 피해자 지원의무(제5조)의 이행도 성과를 보이고 있다. 총 14개 당사국이 의무이행 대상인데 9개국이 지원계획을 수립하여 피해자들에게 의료, 재활, 사회보장제도를 제공해 왔다.<sup>42)</sup> 이러한 CCM 이행성과는 합의준수 메커니즘이 비교적 실효성 있게 작동하고 있음을 증명한다.

38) 행동계획 전문은 다음을 참조함. Convention on Cluster Munitions Implementation Support Unit, *Debrovnik Action Plan*, <http://www.clusterconvention.org/wp-content/uploads/2016/04/The-Dubrovnik-Action-Plan.pdf>. (accessed on September 9, 2016)

39) 선언 전문은 다음을 참조함. Convention on Cluster Munitions, “Dubrovnik Declaration,” First Review Conference of CCM, September 7-11, 2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/170/95/PDF/G1517095.pdf?OpenElement>. (accessed on September 9, 2016)

40) Cluster Munition Coalition, *Cluster Munition Monitor 2016*, pp. 46-50, <http://www.the-monitor.org/media/2369797/Cluster-Munition-Monitor-2016.pdf>. (accessed on September 9, 2016)

41) Ibid., p. 81.

42) Ibid., pp. 109-110.

## 5. 점진적 접근전략

<명제 5> 협상 당사국들이 쟁점들을 분할하여 점진적으로 합의를 도출해내는 전략을 활용하는 것이 협상타결의 가능성을 높인다.

CCM 협상이 성공적으로 타결될 수 있었던 또 다른 요인은 협상 초기인 리마 회의 때부터 협약 초안을 제시하여 확산탄을 금지한다는 협약의 기본 원칙과 핵심 쟁점 영역에 대해 개괄적인 합의를 이끌어내고 합의가 상대적으로 수월한 쟁점들에 대해 먼저 논의하는 한편, 합의가 어려운 쟁점에 대해서는 차후 회의에서 논의하여 합의를 이끌어 내려는 점진적 접근전략을 채택한 것이다. 비엔나 회의 때부터 본격적으로 논쟁이 가열되었던 금지할 확산탄의 범위, 과도기 허용 여부, 상호 운용성 쟁점은 협상의 초기에는 충분한 논의에만 그치고 무리하게 합의를 도출하려는 시도를 하지 않았다. 이 세 가지 쟁점은 최종 더블린 협상회의에서 본격적으로 다루어졌는데, 그동안 수차례 회의를 통해 발전되었던 공동 문제해결의 관행과 원칙적 합의의 분위기 속에서 예상보다 수월하게 합의에 이를 수 있었다.

더블린 최종 협상회의에서 의장을 맡았던 아일랜드의 오첼라이프(Daithí O'Ceallaigh) 대사의 쟁점분할 전략도 주요 쟁점에 관한 협상국 간 입장 차이를 줄이고 합의에 도달하는 데 효과적이었다. 오첼라이프 의장은 조약안에 대한 전반적인 합의에 도달하지 못하자 확산탄 정의, 상호 운용성, 확산탄 제거, 피해자 지원, 협약 준수 등 주요 쟁점별로 비공식 협의를 통해 최종 합의를 이끌어내기 위해 주도국 대표들을 ‘의장 후원자(Friends of the President)’로 임명하였다. 이들은 뉴질랜드, 스위스, 오스트리아, 호주, 남아공 대표 중에서 선임하였다. 이들은 각자 담당한 쟁점별로 비공식 협의를 진행하여 쟁점별 합의된 조약 문안을 만들어내는 임무가 주어졌다. 이러한 전략은 대부분의 쟁점에서 합의된 문안을 도출하는 데 효과적이었다(Human Rights Watch 2010, 134-135). 또한 오첼라이프 의장은 8명의 부의장을 선임하여 의사결정과정을 분권화하였는데, 이들은 각각 칠레, 프랑스, 헝가리, 레바논, 모리타니아, 멕시코, 노르웨이, 잠비아 대표들

로서 세계 주요 지역별 상이한 입장과 시각을 파악하여 적극적으로 이견을 조정하는 역할을 성공적으로 수행하였다(Garcia 2012b, 175).

협상타결에 기여한 또 하나의 협상전략은 CCW와 같은 기존의 유엔군축협상에서의 만장일치를 요하는 합의제(consensus) 방식 대신에 다수결제 표결방식을 활용할 수 있도록 한 것이었다. 더블린 최종 협상회의에서 적용한 조약내용에 관한 결정 절차규칙으로서 우선은 전반적인 합의에 도달하기 위해 모든 노력을 경주해야 한다고 규정하였다. 그러나 전반적인 합의에 실패할 경우에는 표결을 통해서 2/3 다수결제 방식으로 결정한다고 규정함으로써 강대국이나 소수의 반대국가들이 대다수가 찬성하는 포괄적이고 강력한 금지협약의 채택을 저지하지 못하게 하였다.<sup>43)</sup> 이러한 규칙은 최종 협상회의에서 협상 참가국들로 하여금 활발한 비공식 협상과 이견 조율 노력, 쟁점분할 전략 활용, 가교적 해결책의 모색 등의 적극적인 외교적 노력을 통해 표결절차 없이 107개 참가국 만장일치로 CCM을 공식적으로 채택하는 데 기여하였다.

## V. 결론

이 논문에서는 확산탄금지협약의 다자협상 타결과정을 제도협상모델을 적용하여 분석·설명하였다. 제도협상모델은 국제레짐 형성을 위한 다자협상의 성공적인 타결 요인으로 ① 외부적 위기, ② 인식공동체와 합의된 지식, ③ 효과적인 리더십, ④ 간단명료한 해결책, ⑤ 효과적인 합의준수 메커니즘, ⑥ 쟁점분할과 점진적 접근전략 등을 제시한다. 이 논문에서는 이러한 요인들에서 도출한 5가지 명제들을 적용하여 CCM 창출 협상이 왜, 어떻게 성공적으로 타결되었는지를 분석하였다.

분석의 결과로서 CCM 협상 사례의 경우에 5가지 명제들이 모두 타당

43) 더블린 최종 협상회의의 절차규칙에 관해서는 다음을 참조함. "Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions," Dublin May 19-30, 2008, Final Document, Annex II Rules of Procedure, <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/newspress/publications/2008-Final-Document-of-Convention-on-Cluster-Munitions.pdf>. (accessed on July 15, 2015)

한 것으로 파악되었다. 첫째, 1999년 코소보 전쟁, 2003년 이라크 전쟁, 2006년 레바논 전쟁 등 일련의 전쟁에서 확산탄의 무차별적 대량 사용으로 인해 상당한 민간인 사상자와 피해가 발생했던 인도적 위기가 국제사회로 하여금 확산탄 금지협약을 위한 다자협상에 착수하게 되는 결정적 계기가 되었다. 둘째, 확산탄 금지를 주장하는 초국적 NGO 연대인 CMC와 국제인도법 집행의 권위체로서 ICRC 등의 인식공동체가 확산탄의 비인도적 민간 피해실상에 관한 정보와 합의된 지식을 협상참여 국가들에게 제공하여 사용금지의 시급성을 인식하도록 함으로써 협상이 성공적으로 타결되는 데 기여하였다. 셋째, 노르웨이와 협상을 주도한 중견국 연합의 리더십 역할이 협상타결에 주요 요인으로 작용하였다. 넷째, 협약체결을 주도한 국가들이 CCM 규정에 확산탄의 생산과 비축, 사용, 이전을 전면 금지한다는 간결하고 명료한 해결책을 마련하고, 협상타결에 유보적인 국가들의 요구를 반영한 가교적 해결책을 마련한 것이 협상이 막바지에 극적으로 타결된 요인이었다. 또한 CCM 규정에 명확하고 효과적인 합의준수 메커니즘을 포함하고 있는 것도 성공적 타결 요인으로 작용하였다. 다섯째, 쟁점들을 분할하여 수월한 쟁점들에 대해 먼저 논의하고 합의가 어려운 쟁점에 대해서는 차후 협상회의로 미루어 합의를 이끌어내려는 점진적 접근전략을 채택한 것도 협상타결의 성공 요인이었다.

이러한 분석 결과에 더하여 CCM의 다자협상 사례는 다른 성공 요인이 작용하였다. 즉 노르웨이를 비롯한 협약 주도국들과 CMC 및 ICRC 간에 형성된 긴밀한 협력과 공조가 확산탄을 모두 즉각적으로 금지하는 협약을 창출한다는 초기 목표를 달성하는 데 중요한 요인이었다. 중견국인 노르웨이, 오스트리아, 아일랜드, 멕시코, 뉴질랜드, 페루 등 협약 주도국들은 CMC 및 ICRC 등 국제NGO들과 연대하여 협상과정에서 긴밀히 협의하며 강력하고 즉각적인 금지협약을 도출하기 위해 노력하였다. 또한 주도국들은 이러한 국제NGO들이 옵서버로서 협상회의에서 전문정보를 제공하고 입장을 표명하도록 허용하였고, 최종 협상회의에서는 참가국들이 합의한 절차규칙에 UN 기관과 국제NGO들이 공식협상에 참여하여 찬반 입장을 개진하고 쟁점별 협약안을 제안할 수 있도록 하는 조항을 포함시키는 데 주도적 역할을 하였다. 또한 협상주도국들은 CMC 및 ICRC와 연대하여

협상회의 초기부터 포괄적인 금지라는 명백한 목표를 설정함으로써 금지에 반대하는 미국, 중국, 러시아, 인도 등 주요 강대국들이 스스로 협상에 참여하지 않게 유도함으로써 금지원칙에 대한 커다란 반대 없이 협상을 진전될 수 있도록 하였다(Bolton & Nash 2010).

이러한 사례 연구의 결과에도 불구하고 이 논문은 다음과 같은 한계와 더불어 향후 연구 과제를 안고 있다. 첫째, 단일 사례연구여서 제도협상모델의 적실성을 제대로 판단하는데 한계가 있다. 따라서 제도협상모델을 적용한 다른 여러 사례 연구들의 결과를 비교하여 제도협상모델의 적실성을 파악하는 비교 사례 연구가 필요하다. 둘째, 이 사례 연구는 제도협상모델이 제시한 6가지 요인 모두가 CCM의 성공적 타결에 작용한 것으로 분석했지만, 어느 요인(들)이 더 중요했는가를 파악하지 못한 한계가 있다. 요인 간의 상대적 중요성을 파악하는 것은 필요한데 이러한 요인들 중에서 어느 정도가 충족이 되면 협약이 성공적으로 타결될 가능성이 높은지를 가늠할 수 있기 때문이다. 또한 협상의 장애 요인을 분석하는 것도 협상타결 요인의 상대적 중요도를 파악하는 데 필요한 작업이다.

셋째, 6가지 요인 이외에 어떠한 요인이 국제안보레짐 협상 타결에 필요한지를 규명하는 사례 연구가 필요하다. CCM에서도 대인지뢰금지협약 사례(Kim 2007, 333-361)나 최근 2013년 3월에 타결된 무기거래조약(Arms Trade Treaty) 사례(Whall & Pytlak 2014, 453-468)와 마찬가지로 주도국들과 국제NGO 및 국제기구 간 공조와 협력이 협상타결과정에서 중요한 요인으로 작용하였다. 따라서 향후 제도협상모델을 활용한 사례연구에서는 국가, 국제NGO, 국제기구 간 파트너십을 다자협상 타결의 필수요인으로 포함시켜 분석하는 것이 필요하다. 넷째, 대인지뢰금지협약이나 무기거래조약에서처럼 정책결정 절차가 합의제 방식이 아니라 다수결제 방식이었던 것이 협상타결에 또 다른 요인으로 작용한 점도 다른 사례 연구를 통해 입증되면 타결 요인으로 추가하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 CCM에서 활용했던 신속처리(fast-track) 방식이 다른 사례에서도 타결 요인으로 작용했는지를 규명하는 것도 향후 연구의 과제이다. 마지막으로 제도협상모델은 국제레짐의 창출과정에 초점을 맞추고 있는데, 창출된 국제레짐이 얼마나 효과적으로 이행되어 해당 문제를 해결하는가

를 분석하는 이론과 연계하는 노력이 필요하다. 즉 국제레짐 협상의 타결 요인이 이행의 실효성과 어떻게 연관이 있는지를 파악하는 것이 필요한데 이는 협상의 타결 요인을 보다 포괄적으로 심도 있게 분석하는 데 기여할 것이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 곽동진·김현 (2014). “국제금융레짐으로서 치앙마이 이나셔티브(CMI)의 성립과정 분석.” 『아태연구』. 제21집. 4호, pp. 79-110.
- 박동형 (2011). “비인도적 채래식 무기 군비통제 연구: 확산탄금지협약(CCM)을 중심으로.” 『21세기정치학회보』. 제21집. 1호, pp. 179-198.
- 이재승 (2010). “확산탄금지협약의 발효와 한국의 과제.” 『민주법학』. 제44집, pp. 125-159.
- 이장희 (2011). “집속탄금지협약의 성립배경과 국제인도법적 문제.” 『외법논집』. 제35집. 1호, pp. 1-20.
- Adler, Emanuel and Peter Haas (1992). “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program.” *International Organization*. Vol. 46. No. 1, pp. 367-390.
- Bolton, Matthew and Thomas Nash (2010). “The Role of Middle Power - NGO Coalitions in Global Policy: The Case of the Cluster Munitions Ban.” *Global Policy*. Vol. 1. No. 2, pp. 179-181.
- Borrie, John (2009). *Unacceptable Harm: A History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions Was Won*. Geneva, Switzerland: UNIDIR.
- Corsi, Jessica (2009). “Towards Peace Through Legal Innovation: The Process and the Promise of the 2008 Cluster Muniton Convention.” *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 22. No. 1, pp. 145-157.
- Docherty, Bonnie (2009). “Breaking New Ground: The Convention on Cluster Munitions and the Evolution of International Humanitarian Law.” *Human Rights Quarterly*. Vol. 31. No. 4, pp. 934-963.
- Garcia, Denise (2012a). “Banning Evil: Cluster Munitions and the Successful Formation of a Global Prohibition Regime.” *Cornell International Affairs Review*. Vol. 5, No. 2, pp. 36-51.
- \_\_\_\_\_ (2012b). “Banning Cluster Munitions.” *Disarmament Diplomacy and Human Security: Regimes, Norms and Moral Progress in International Relations*. London: Routledge, pp. 153-205.
- Goose, Stephen D. (2008). “Cluster Munitions in the Crosshairs: In Pursuit of a Prohibition.” Jody Williams, Stephen Goose, and Mary Wareham, *Banning*



- Landmines: Disarmament, Citizen Diplomacy and Human Security*. Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 217-240.
- Hampson, Fen Osler (1999). *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade, and the Environment*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Haas, Peter M. (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*. Vol. 46. No. 1, pp. 1-35.
- Human Rights Watch (2010). *Meeting the Challenge Protecting Civilians through the Convention on Cluster Munitions*. November. New York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch and Landmine Action (2009). *Banning Cluster Munitions: Government Policy and Practice*. Canada: Mine Action Canada.
- Kim, Hyun (2007). "International Cooperation Theory and State-INGO Collaboration: The Case of the Mine Ban Treaty." 『대한정치학회보』. 제 15집. 2호, pp. 333-361.
- \_\_\_\_\_ (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, pp. 535-560.
- Mukherjee, Geetanjali (2014). *Creating Consensus: The Journey Towards Banning Cluster Munitions*. India: Nidottu, Englanti.
- Petrova, Margarita (2007). "Small States as International Agenda-Setters and Law-Makers: Belgian and Norwegian Roles in Developing New Norms of Warfare." Paper prepared for the 6th Pan-European International Relations Conference. Turin. September 12-15.
- Raccuia, Daniel J. (2011). "The Convention on Cluster Munitions: An Incomplete Solution to the Cluster Munition Problem." *Vanderbilt Journal of Transnational Law* Vol. 44. No. 2, pp. 456-497.
- Rosert, Elvira (2009). "Cluster Bombs: A Taboo in the Making?" Paper prepared for ISA Convention. New York. February 15-18.
- Whall, Helena and Allison Pytlak (2014). "The Role of Civil Society in the International Negotiations on the Arms Trade Treaty." *Global Policy*. Vol. 5. No. 4, pp. 453-468.
- Woudenberg, Nout van (2008). "The Long and Winding Road Towards an

- Instrument on Cluster Munitions.” *Journal of Conflict & Security Law*. Vol. 12. No. 3, pp. 447-483.
- Young, Oran R. (1989). “The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment.” *International Organization*. Vol. 43. No. 3, pp. 349-375.
- \_\_\_\_\_. (1991). “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society.” *International Organization*. Vol. 45. No. 3, pp. 281-308.
- \_\_\_\_\_. (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

## 2. 기타

- Norwegian People’s Aid, Colin King Associates and Norway Defense Research Establishment (2007). *M85: Analysis of Reliability*. Norwegian People’s Aid.
- Catherine Harrison. *Report from the Wellington Conference on Cluster Munitions*. February 18-22, 2008. [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DCCA09985D05D2D385257436005A612B-WILPF\\_Wellington%20Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DCCA09985D05D2D385257436005A612B-WILPF_Wellington%20Report.pdf). (accessed on September 6, 2015)
- Cluster Munition Coalition. *Cluster Munition Monitor 2016*. <http://www.the-monitor.org/media/2369797/Cluster-Munition-Monitor-2016.pdf>. (accessed on September 9, 2016)
- \_\_\_\_\_. <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/the-treaty/treaty-status.aspx>. (accessed on August 8, 2016)
- \_\_\_\_\_. <http://www.stopclustermunitions.org/the-coalition/members>. (accessed on August 20, 2016)
- Convention on Cluster Munitions. “Dubrovnik Declaration.” First Review Conference of CCM. September 7-11, 2015. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/170/95/PDF/G1517095.pdf?OpenElement>. (accessed on September 9, 2016)
- \_\_\_\_\_. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/26-6.pdf>. (accessed on August 25, 2016)
- Convention on Cluster Munitions Implementation Support Unit. *Dubrovnik Action*

- Plan*. <http://www.clusterconvention.org/wp-content/uploads/2016/04/The-Dubrovnik-Action-Plan.pdf>. (accessed on September 9, 2016)
- Handicap International. *Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities*. May 2007. <http://www.scribd.com/doc/81662326/Handicap-International-Circle-of-Impact-The-Fatal-Footprint-of-Cluster-Munitions-May-2007>. (accessed on August 25, 2015)
- \_\_\_\_\_. *Fatal Footprint: The Global Human Impact of Cluster Munitions*. Preliminary Report. November, 2006. [http://www.mineaction.org/downloads/1/Fatal\\_Footprint\\_HI\\_report\\_on\\_CM\\_casualties.1.pdf](http://www.mineaction.org/downloads/1/Fatal_Footprint_HI_report_on_CM_casualties.1.pdf). (accessed on August 25, 2015)
- Harrison, Katherine. *Report from the Oslo Conference on Cluster Munitions*. February 23-25, 2007. [http://webmail.wilpfinternational.org/PDF/DisarmamentPDF/ClusterMunitions/OSLO\\_Report.pdf](http://webmail.wilpfinternational.org/PDF/DisarmamentPDF/ClusterMunitions/OSLO_Report.pdf). (accessed on September 5, 2015)
- \_\_\_\_\_. *Report from the Wellington Conference on Cluster Munitions*. February, 18-22, 2008. [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DCCA09985D05D2D385257436005A612B-WILPF\\_Wellington%20Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DCCA09985D05D2D385257436005A612B-WILPF_Wellington%20Report.pdf). (accessed on September 6, 2015)
- \_\_\_\_\_. *Report on Lima Conference on Cluster Munitions*. May 23-25, 2007. <http://webmail.wilpfinternational.org/PDF/DisarmamentPDF/ClusterMunitions/LIMA%20REPORT.pdf>. (accessed on September 6, 2015)
- Human Rights Watch. *Flooding South Lebanon: Israel's Use of Cluster Munitions in Lebanon in July and August 2006*. February 16, 2008. <https://www.hrw.org/report/2008/02/16/flooding-south-lebanon/israels-use-cluster-munitions-lebanon-july-and-august-2006>. (accessed on August 25, 2015)
- \_\_\_\_\_. "Twelve Facts and Fallacies about the Convention on Cluster Munitions." April 14, 2009. <http://www.hrw.org/print/236135>. (accessed on September 10, 2016)
- UN Mine Action Coordination Center. "South Lebanon Cluster Bomb Info Sheet." [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/62B913A3B5ABE19D492572FF000F3CD4-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/62B913A3B5ABE19D492572FF000F3CD4-Full_Report.pdf). (accessed on August 25, 2015)
- UNDP. "Prohibiting Cluster Munitions: Our Chance to Protect Civilians." Bureau of Crisis Prevention and Recovery. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/undp-cpr-prohibit-cluster-munitions-2008.pdf> (accessed on July 26, 2016)
- "China: Cluster Munition Ban Policy." Landmine & Cluster Munition Monitor. July

- 21, 2016. <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2016/china/cluster-munition-ban-policy.aspx>. (accessed on September 9, 2016)
- “Declaration of the Oslo Conference.” February 20, 2007. [http://www.regjeringen.no/upload/ud/vedlegg/oslo%20declaration%20\(final\)%2023%20february%202007.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/ud/vedlegg/oslo%20declaration%20(final)%2023%20february%202007.pdf). (accessed on September 5, 2015)
- “Declaration of the Wellington Conference on Cluster Munitions.” [http://www.clusterconvention.org/files/2012/12/declaration-well-en\\_001.pdf](http://www.clusterconvention.org/files/2012/12/declaration-well-en_001.pdf). (accessed on September 20, 2015)
- “Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions.” Dublin May 19-30, 2008. Final Document. Annex II Rules of Procedure. <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/newspress/publications/2008-Final-Document-of-Convention-on-Cluster-Munitions.pdf>. (accessed on July 15, 2015)
- “Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions.” <http://www.clusterconvention.org/files/2011/01/Convention-ENG.pdf>. (accessed on September 5, 2015)
- “Implementation of the Convention on Cluster Munitions.” UNGA Resolution 70/54. December 7, 2015. [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/54](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/54). (accessed on September 10, 2016)
- “Norway takes the initiative for a ban on cluster munitions.” Press Release. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. November 17, 2006. <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2006/Norway-takes-the-initiative-for-a-ban-on-cluster-munitions.html?id=436868>. (accessed on July 20, 2015)
- “Opening Statement.” by ICRC President, Jakob Kellenberger, 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, International Committee of Red Cross (ICRC). November 26, 2007. <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/30-international-conference-statement-271107.htm>. (accessed on July 26, 2016)
- “Protocol additional to the Geneva Convention,” June 8, 1977. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201125/volume-1125-I-17512-English.pdf>. (accessed on September 10, 2015)
- “Protocol on Explosive Remnants of War.” November 27, 2003. <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/610>. (accessed on August 25, 2015)
- “Reply to Olav Akselsen’s (Labour Party) question regarding the war in Lebanon

- and the use of cluster munitions.” Norwegian Ministry of Foreign Affairs. October 26, 2006. [http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whatsnew/Speeches-and-articles/speeches\\_foreign/2006/reply-to-olav-akselsens-question-reg-ardi.html?id=420888](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whatsnew/Speeches-and-articles/speeches_foreign/2006/reply-to-olav-akselsens-question-reg-ardi.html?id=420888). (accessed on August 20, 2015)
- “Report of the Secretary General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, to the UN Security Council.” UN Secretary General. Oct. 28, 2007, <http://www.unhcr.org/47e8d1dd2.pdf>. (accessed on August 20, 2016)
- “Report on Activities, Wellington Conference on Cluster Munitions.” Cluster Munition Coalition. [http://www.stopclusterbombs.org.nz/wp-content/uploads/2008/05/ANZCMC\\_WlgReport\\_15May08.pdf](http://www.stopclusterbombs.org.nz/wp-content/uploads/2008/05/ANZCMC_WlgReport_15May08.pdf). (accessed on September 10, 2015)
- “Republic of Korea: Cluster Munition Ban Policy.” Landmine & Cluster Munition Monitor. July 5, 2016. <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2016/korea-republic-of/cluster-munition-ban-policy.aspx>. (accessed on September 9, 2016)
- “Statement by Stan Braban from Handicap International at the Oslo Conference on Cluster Munitions.” Handicap International. February 22-23, 2007. <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/ClusterHandicap.pdf>. (accessed on August 26, 2015)
- “Statements by the CMC at the Third Review Conference of the CCW.” November 8, 2006. [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/7C7CB9BF595CBC7FC1257289003C94F4/\\$file/061108+CMC.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/7C7CB9BF595CBC7FC1257289003C94F4/$file/061108+CMC.pdf). (accessed on August 26, 2015)
- “Summary Record of the Fourth Session of the Plenary and Closing Ceremony of the Conference.” Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions. Dublin May 19-30, 2008. [http://www.clusterconvention.org/files/2013/01/Plenary4May30am\\_006.pdf](http://www.clusterconvention.org/files/2013/01/Plenary4May30am_006.pdf). (accessed on September 5, 2015)
- “The need for urgent international action on cluster munition.” Statement by Philip Spoerri, Director of International Law and Cooperation with the Movement ICRC, International Committee of Red Cross (ICRC). November 6, 2006. <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/cluster-munition-statement-061106.htm>. (accessed on July 26, 2016)
- “The Soria Moria Declaration on International Policy.” [http://www.regjeringen.no/en/dep/smk/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen](http://www.regjeringen.no/en/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen).

html?id=438515. (accessed on July 20, 2015)

“United States: Cluster Munition Ban Policy.” Landmine & Cluster Munition Monitor. August 8, 2016. <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2016/united-states/cluster-munition-ban-policy.aspx>. (accessed on September 9, 2016)

“US suspends cluster munitions sales to Saudi Arabia.” Cluster Munition Coalition. June 1, 2016. <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/media/news/2016/us-suspends-cluster-munitions-sales-to-saudi-arabia.aspx>. (accessed on September 9, 2016)

| 논문투고일 : 2016년 08월 18일 |

| 논문심사일 : 2016년 08월 25일 |

| 게재 확정일 : 2016년 09월 21일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 23 No. 3 (2016)

## **A Theoretical Analysis of the International Multilateral Negotiations for Creating the Convention on Cluster Munitions**

**Hyun Kim**

(Dept. of Political Science, Kyung Hee University)

This paper aims to explain how and why the multilateral negotiations for creating the Convention on Cluster Munitions (CCM), which took effect on August 1, 2010, were successfully concluded by analyzing their process from the theoretical perspective of institutional bargaining model. It finds out that a humanitarian crisis resulting from inhumane harm to civilians caused by the indiscriminate use of cluster munitions in a series of military conflicts served as a crucial momentum to launch the negotiations for the CCM. It also finds that there were crucial factors for their successful conclusion, such as consensual knowledge, which was formed by the epistemic community, such as the Cluster Munition Coalition (CMC), the UN agencies, and the International Committee of the Red Cross (ICRC) about harmful and unacceptable effects of using cluster munitions; effective leadership exercised by Norway and the core group of pro-ban states in proceeding with the negotiations; the inclusion of salient solutions and effective compliance mechanisms in the CCM; and an incremental approach through which to deal with conflicting issues separately and gradually. A close partnership between the core group of pro-ban states and such NGOs as CMC and ICRC, and the procedure of deciding on any matter of substance about the CCM by a two-thirds

majority vote, rather than by consensus, served as additional factors that contributed to reaching an agreement on the CCM negotiations.

- Key words: Convention on Cluster Munitions, International Arms Control Regime, International Multilateral Negotiation, Institutional Bargaining Model, Dublin Negotiation Conference