

보호책임의 국제정치:

인권, 국가주권, 유엔과 미국패권*

이해정 | 중앙대학교 정치외교학과 부교수

이 글은 보호책임 개념의 고안과 명문화를 둘러싼 국제정치에 대한 검토이다. 르완다와 코소보의 비극을 배경으로 유엔 사무총장 아난은 효과적인 인도적 개입에 대한 국제사회의 합의를 촉구했고, 이를 위해 캐나다정부가 구성한 개입과 국가주권에 관한 국제위원회는 2001년 인권보호에 국가와 국제사회가 공동으로 책임이 있다는 보호책임 개념을 고안했다. 9/11 테러 이후 미국은 보호책임의 논리를 '도용'하여 대테러전쟁에 대한 협력을 주권의 책임으로 규정하고, 유엔 안보리의 승인 없이 이라크를 침공하였다. 아난은 안보 위협 전반에 대한 국제사회의 합의에 바탕을 둔 유엔 개혁을 통해 유엔의 적실성 위기를 타개하고자 하였고, 그 노력의 일환으로 보호책임의 명문화를 제안했다. 미국패권 대 국가주권의 대립을 축으로 하는 국제사회의 분열 속에서 2005년 유엔총회 세계정상회담은 안보 위협에 대한 합의와 유엔 개혁에 실패했고, 회담의 결과문건에 명문화된 보호책임은 효과적인 인도적 개입은 무력화되고 대량학살, 인종청소, 전쟁범죄와 반인륜적 범죄에 국한된 것이었다.

주제어: 보호책임(Responsibility to Protect, R2P 혹은 RtoP), 국가주권, 미국패권, 유엔개혁, 9/11 테러

* 이 논문은 2009년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의한 것임.

I. 서 론

인간의 존엄과 양심은 국경을 초월하여 지켜질 수 있는가? 보편적 인권은 국가주권과 조화될 수 있는가? 이는 주권국가를 단위로 하는 근대 국제체제의 본원적인 고민이다. 이 고민은 냉전의 종언 이후 인도적 재난을 동반하는 내전의 증가로 더욱 깊어졌다. 국제사회의 강제적인 개입의 권리를 주창하는 새로운 인도주의가 부상했고, 유엔의 평화 활동은 내전에서 평화를 강제하고 새로운 국가를 건설하는 임무로 확대되었다. 하지만 내정불간섭을 주장하는 국가주권의 전통은 여전히 강했고, 유엔 평화 활동은 인도적 재난을 막는데 효과적이지 못했다. 유엔은 르완다의 인종청소를 막지 못했고, 코소보에 개입한 것은 안보리의 분열로 마비된 유엔이 아니라 미국과 나토였다.

새천년을 맞이하며 유엔 사무총장 아난(Kofi Annan)은 르완다와 코소보의 비극을 막을 수 있는 유엔의 효과적인 인도적 개입에 대한 국제사회의 합의를 촉구했다(Annan, 1999, 2000). 아난의 호소에 부응하여 2000년 9월 캐나다정부는 인도적 개입에 대한 새로운 담론의 개발을 목적으로 하는 국제위원회(ICISS: International Commission on Intervention and State Sovereignty)를 구성하였다. 이 위원회는 2001년 12월의 최종보고서를 통해서 인권 보호에 국가와 국제사회가 공동으로 책임이 있다는, 그래서 개별국가가 인권보호의 책임을 다하지 못할 경우 국제사회가 개입해야 한다는 보호책임(Responsibility to Protect, R2P 혹은 RtoP) 개념을 고안해냈다(ICISS, 2001a).

ICISS의 구체적인 목표는 유엔을 통한 보호책임의 명문화였고, 이는 2005년 유엔총회의 세계정상회담 결과문건(World Summit Outcome Document)을 통해서 이루어졌다. 그 ‘여정’은 험난했다. 인권 대 국가주권의 대립구도는 2001년 9/11 테러 이후 국가주권 대 미국패권의 대립구도로 바뀌었다. 미국 부시정부는 대테러전쟁에 대한 협력을 주권의 책임으로 세계에 요구하였고, 유엔 안보리의 승인 없이 이라크를 침공하고 이를 사후적으로 민주주의

와 인권의 이름으로 정당화하였다. 책임으로서의 주권과 인도적 개입의 논리가 패권국가의 일방주의에 ‘도용’당하고, 유엔은 무력화된 것이다. 아난은 유엔의 위기를 안보 위협 전반에 대한 국제사회의 합의에 바탕을 둔 유엔 개혁을 통해 타개하고자 하였고, 그 노력의 일환으로 보호책임의 명문화를 제안했다. 하지만 유엔 개혁은 실패하고, 인도적 개입의 실제적 내용이 사상된 채 대량학살, 인종청소, 전쟁범죄와 반인륜적 범죄에 대한 보호책임이 2005년 결과문건에 등재되었다(UN GA, 2005).

이 글은 이론과 현실, 윤리와 권력, 이상과 이익의 “숙명적 이중성”을 강조하는 비판적 현실주의(Carr, 1939)의 시각에서 보호책임의 고안과 명문화를 둘러싼 국제정치를 검토한다. II장은 보호 책임을 고안해내는 ICISS의 유엔-캐나다-NGO 삼각연합 ‘저자’들을 확정하고, 인도적 개입을 정당화하려는 이들의 의도를 탈냉전기 실증적 주권의 문제와 유엔의 새로운 평화활동의 국제정치적 맥락에서 밝힌 이후, ICISS 최종보고서의 보호책임 논리를 분석한다. III장에서는 9/11 이후 부시정부가 유엔의 평화활동과 보호책임의 논리를 ‘도용’하는 과정을 추적하고, 그에 따른 국제사회의 다양한 대립과 분열의 맥락에서 유엔 개혁의 실패 및 인도주의가 ‘탈색된’ 보호책임의 명문화를 설명하며, 마지막으로 아난의 후임 반기문 유엔 사무총장이 추진하고 있는 보호책임의 조작화(operationalization) 현황을 점검한다.

II. 탈냉전과 보호책임의 고안

1. 유엔-캐나다-NGO 삼각동맹

“우리의 임무는 개입이다.” 유엔을 경찰과 의사에 비유하면서, 아난은 1998년 6월의 “개입에 관한 성찰”이란 제목의 연설에서 유엔의 임무를 이렇게 규정했다(Annan, 1999: 4). 이 연설을 기점으로 아난은 유엔의 인도적 개입을 촉구하는 캠페인을 시작했다. 그는 주권이 국가의 인권 유린에 대한

면죄부가 될 수 없다고 비판하며 인권 문제의 주요 원인인 내전에 대한 유엔의 광범위한 개입을 주장했다. 그의 캠페인은 1999년 9월 유엔 총회에서의 “주권의 두 가지 개념” 연설에서 정점에 달했다. 국가주권을 인민주권, 즉, 인권의 요구에 복속시키면서, 아난은 유엔이 인도적 개입을 실행하지 못하면 “인류의 집단적 양심”이 새로운 “대변인”을 찾아 나서는 “심각한 위협”에 직면할 것이라고 경고했다(Annan, 1999: 43).

아난은 인류 양심의 대변자로서 유엔의 지위를 걱정했지만, 대다수의 회원국들은 내정불간섭의 원칙을 내세우며 아난의 인도적 개입 캠페인에 반발했다. 아난은 공세적인 타개책을 모색했다. 1997년 이후 동아시아와 구소련, 중남미를 뒤흔든 금융위기가 그 배경이었다. 1999년 10월 세계은행에서의 연설에서 아난은 “인간안보, 좋은 거버넌스, 형평성 있는 개발과 인권 존중”의 상호의존과 선순환을 강조하며, 이를 위해 유엔이 세계은행을 비롯한 국제기구들, 세계 각국의 정부들, 그리고 NGO들과의 협력을 구축해나가야 한다고 역설했다(Annan, 1999: 55).

아난의 이러한 구상은 2000년 3월의 새천년 보고서, “우리는(We, the Peoples)”으로 발전되었다. 유엔 헌장의 첫 구절(We, the Peoples of the United Nations)에서 제목을 따온 이 보고서는 9월 유엔 총회의 새천년 정상회담 의제에 관한 아난의 제안서였다. 아난은 경제개발, 포괄적 안보, 환경보존의 세 가지 축을 중심으로 지구화의 결실을 고루 나누고 그 부정적 효과를 제거해나가는 새로운 거버넌스 구축을 제안했다. 아난은 경제와 안보의 문제를 결핍과 공포로부터의 자유의 이름으로, 즉, 인권의 문제로 정의하며, 내정불간섭 원칙의 비판을 초래했던 인도적 개입의 과제를 다시 제기하였다: “인도적 개입이 정말 주권에 대한 도저히 수용할 수 없는 공격이라면, 르완다나 스레브레니차와 같은 인류애의 기반을 송두리째 앗아가는 그런 잔혹하고 체계적인 인권유린에 대해서 우리는 어떻게 대처해야 하는가?”(Annan, 2000: 48).

이와 같은 아난의 캠페인은 2000년 9월 두 가지 결실을 맺었다. 유엔 총회가 아난의 제안을 수용하는 새천년 선언(UN Millennium Declaration)을 채택하였고, 캐나다 정부는 개입과 국가주권에 관한 국제위원회(ICISS:

International Commission on Intervention and State Sovereignty)의 구성을 발표한 것이다. ICISS는 아난이 주창하는 새로운 글로벌 거버넌스의 네트워크인 유엔-국가-NGO 삼각 협력의 산물이었다(Cooper, English and Thakur, 2002; Thakur, Cooper and English, 2005). 우선 ICISS의 출범은 아난과 캐나다정부 간의 조율을 거쳤다. 캐나다는 아난의 “주권의 두 가지 개념” 연설 직후 그에게 유엔 내에 인도적 개입의 합법성을 연구하는 위원회 구성을 재정적으로 후원할 것을 제안했다. 유엔의 직접 개입을 꺼린 아난은 캐나다가 독자적으로 위원회를 구성하면 그 결과를 수용할 것이라고 밝혔고, 캐나다는 인도적 개입의 명칭을 사용하지 않는 국제위원회를 구성하게 되었다(Crossette, 2000; Evans and Sahnoun, 2001; Axworthy, 2003: 191).

ICISS의 모델은 “지속가능한 발전”을 고안한 환경과 개발에 관한 세계위원회(World Commission on Environment and Development)였다. “지속가능한 발전”이 환경보존과 경제발전의 관계를 상호보완적이고 선순환적인 것으로 설정함으로써 양자 간의 기존의 대립을 극복해낸 것처럼, 국가주권과 인도적 개입의 대립을 지양할 수 있는 새로운 규범적 개념을 고안해내는 것이 ICISS의 목표였다. 위원들은 선진국과 후진국, 지구의 남과 북의 대표성을 고려해서 선정되었으며, 공동위원장은 알제리 외교관 출신의 유엔 관료인 사누(Mohamed Sahnoun)와 전직 호주 외무장관으로 국제위그그룹 의장인 에번스(Gareth Evans)가 맡았다(ICISS, 2001a).

이러한 인적 구성에서 특기할 점은 글로벌 거버넌스 영역에서 남과 북의 만남이다. 사누가 남의 아프리카-유엔 관료를 대표한다면, 에번스나 ICISS 구성을 추진한 캐나다 외무장관 액스워드(Axworthy)는 북의 주권국가가 펼치는 윤리외교를 대표한다(Evans, 2008; Axworthy, 2003). 캐나다는 노르웨이, 호주 등과 함께 냉전의 종언 이후 군축, 공적개발원조, 인간안보 등의 비전통적 안보문제 분야에서 도덕적 리더십을 추구해왔다(McRae and Hubert, 2001; MacFarlane and Khong, 2006). 이는 미국이나 소련, 영국 등의 기존의 강대국에 비해서 군사력은 상대적으로 제한적이지만 제국주의 침탈의 역사적 ‘원죄’를 지니고 있지 않은 중위권의 ‘깨끗한’ 선진국들이 새로운 글로벌 거버넌스 영역에서 연성권력을 도모하는 국가전략이었다. 캐나다와 호주

의 경우에는, 냉전의 종언으로 기존 국가전략의 핵심이었던 미국과의 동맹의 중요성이 상대적으로 줄어들면서, 자신들의 국제정치적 위상을 새로이 정립하려는 시도의 일환이기도 했다(Cooper, 1997; Sylvester 2002).

ICISS 네트워크의 또 다른 축은 인도주의 NGO와 연구자들이었다. 위원 중에서는 캐나다 출신의 철학자/작가 이그나티예프(Michael Ignatieff), 인도 출신의 유엔 대학 교수 타커(Ramesh Thakur)가 대표적이며, 이들은 에번스 공동위원장과 함께 최종보고서의 집필을 주도했다. 위원회의 지원을 위해서 뉴욕 시립대학의 위스(Weiss)가 연구팀을 이끌었고, 캐나다 외교부는 다양한 연구재단과 운동가들을 포괄하는 자문단을 운영하였다. 위원회의 공식 전체 회의는 물론 비공식 협의 채널을 통해서 지역별, 국가별, 그리고 NGO들의 의견이 수렴되었다. 특히 퍼그워시(Pugwash) 그룹은, 99년 아난의 “주권의 두 가지 개념” 연설 직후 조직한 “개입, 주권, 국제사회” 워크숍을 통해서, ICISS의 출범과 활동 방향에 큰 영향을 미쳤다(Bellamy, 2009: 38-41).

2. 주권의 재구성: 주권의 실패와 책임

유엔의 개입 “임무”에 기여하는 것이 ICISS의 궁극적인 목표이자, 아난과 캐나다 정부가 그 출범을 조율한 이유이기도 했다. ICISS의 과제는 개입과 주권 논의의 새로운 기반을 마련하는 것, 구체적으로는, 인도적 개입을 반대하는 주권의 논리를 무력화하는 것이었다. 이를 위해 동원된 것이 국내난민 (Internally Displaced Peoples, IDP) 문제를 내전과 실패국가의 맥락에서 다룬, 전직 수단 외교관 땡(Francis Deng)의 “책임으로서의 주권” 연구였다 (Deng et al., 1996; Deng, 2006; Evans and Sahnoun, 2002; ICISS, 2001a).

땡의 연구는 ICISS가 고안해내는 보호책임의 ‘원전’이자 유엔이 개입을 ‘임무’로 삼게 된 국제정치적 맥락을 보여준다. 땡은 1980년대 내전이 재개된 수단을 떠나 미국 워싱턴에서 아프리카 내전과 난민 문제전문가로 정착했고, 1992년에는 부트로스 갈리(Boutros Broutros-Ghali) 유엔 사무총장에 의해 유엔 사무총장의 국내난민 대표로 임명되어, 워싱턴과 유엔의 네트워크를

배경으로 국내난민 문제의 해법을 모색했다. 이러한 그의 이력은 매우 시사적이다. 우선 수단은 아프리카 현대사의 압축판이다. 사하라 남부 흑인 아프리카 대륙 최초의 독립 국가인 수단은 냉전의 종언 이후 인도적 재난을 동반하는 내전과 실패국가(failed states)의 전형으로서 국제적인 인도적 개입 논란의 핵심이 되어버렸다(Flint and De Wall, 2008). 또한, 수단이 대표하는 아프리카의 실패국가의 문제는 바로 탈냉전기 유엔의 최대 과제였다. 이에 대한 갈리 사무총장의 해법은 “평화의 의제(An Agenda for Peace)”에 담긴 대단히 광범위한 개입이었다(Boutros-Gali, 1992a). 땡의 국내난민 문제 연구를 포괄하는 틀이기도 했던 갈리의 “평화의 의제”는 기존의 평화협정의 감독과 유지에서 벗어나서, 실제적으로 내전에서 평화를 구축하고자 한다는 점에서 “제2세대” 평화활동(정은숙, 2008; 김열수, 1999; Paris, 2004)으로 불린다. “제2세대” 평화활동은 내전의 예방이 중요하고, 내전의 악순환을 막기 위해서는 갈등의 근본원인을 제거하고 새로운 평화의 조건을 건설해야 한다는, 예방과 재건의 논리에 바탕을 둔 국가건설 기획이다. 이는 갈리의 호명으로는 유엔의 “성장산업”이었다(Boutros-Gali, 1992b).

유엔의 “성장산업”이 지니는 국제정치적 의미는 심대하다(Barnett, 1995). 냉전 기간 유엔의 핵심적 역할은 제3세계의 탈식민화를 관장하는 것이었다. 주권국가체제의 역사에서 보면 탈식민화는 혁명적이었다. 능력이 아니라 권리로서의 주권이 탈식민화의 기반이었기 때문이다. 서구의 주권국가체제는 세속적 영토국가의 능력, 달리 말하면 대내적, 실증적 주권에 의해 건설된 것이었고, 그들의 제국주의는 “문명표준”의 이름으로 비서구 지역 정치체의 독립과 평등, 즉, 대외적 국제법적 주권을 부정했다(Gong, 1984). 20세기 초반 국제연맹의 경우에도 능력에 따른 국가의 등급이 식민지 문제를 다루는 기준이었다. 유엔 역시 국가의 능력에 따른 차별을 안보리는 물론 신탁통치위원회를 통해 제도화하고 있었다. 하지만, 1960년대 이후 유엔은 식민지의 민족자결의 권리를 천명하고, 그에 따른 제3세계의 국제법적 주권과 영토적 보존을 위해 노력해왔다(Jackson, 1990).

냉전의 종언 이후 강대국의 군사적 개입과 지원이 끊기면서 제3세계에는 인도적 재난을 동반한 내전이 빈발했고, 토착 정치세력의 반대를 군사적으로

제압해서라도 인도적 개입을 감행해야 한다는 개입의 권리 주장(Allen and Styan, 2000)과 유엔의 “제2세대” 평화활동이 탄생했다. 자체의 물적 자원을 갖고 있지 못한 유엔의 구조적 한계, 그리고 내전이란 최악의 상황에서 제대로 된 국가를 건설하겠다는 야심찬 혹은 비현실적 목표를 고려하면, 유엔의 “제2세대” 평화활동은 단순히 평화유지군의 운영상의 문제를 넘어서는 구조적 한계를 지니고 있었다(Ruggie, 1993; 김열수, 1999; UN Panel on Peace Operations, 2000; Doyle and Sambanis, 2006).

하지만, 새로운 평화 활동은 유엔의 존재 가치가 걸린 사활적 과제였고 그 장애물은 주권의 내정불간섭 원칙이었다. 독자적인 통치의 권위로서 주권은 절대적이다. 개입을 정당화하기 위해서는 주권의 절대성을 부정해야 한다. 그 대표적인 방법은 주권을 국제법적 차원의 명분과 대내적 차원의 통치의 실제로 분리하는 것이다. 이렇게 되면, 주권은 원칙과 실제의 괴리를 드러내게 되고, 실증적 차원에서 통치의 내용은 각 영역에서의 구체적인 조건에 따른 것으로 상대화된다(Lyons and Mastanduno, 1995; Krasner, 1999). 갈리는 주권의 해체와 상대화를 “국가들 내부의 그리고 그들 간의 문제를 해결”하기 위한 시대적 과제로 설정했다: “우리 시대의 주요한 지적 과제의 하나는 주권 문제를, 국제안보와 협력의 기반이 되는 주권의 본질을 약화시키지는 않으면서도 주권이 다양한 형태와 기능을 지닐 수 있는 것으로, 재규정하는 것이다”(Boutros-Gali, 1992b: 99).

주권의 재규정을 필요로 하는 대표적인 사례가 국내난민(Internally Displaced Peoples, IDP) 문제였다. 1980년대 후반부터 증가한 내전으로 수많은 유민이 생겨났고, 이들의 구호와 보호는 국제 인도주의 단체와 유엔의 주요한 업무가 되었다. 국경을 넘은 유민의 경우에는 난민(refugee)의 국제법적인 지위와 보호를 기대할 수 있었지만, 국경 내의 유민은 자국 정부의 보호를 기대할 수도 난민의 지위를 얻을 수도 없는 “진공상태”에 버려졌다(Deng, 1995a: 45). 수단에서와 같이 이들에 대한 인도적 구호활동을 정부가 방해하는 경우까지 발생하면서, 군사력을 동원해서라도 이들에 대한 인도적 지원을 강행해야 한다는 개입의 권리 주장과 주권의 내정불간섭 원칙은 첨예하게 충돌했다(Cohen and Deng, 1998).

1992년 인권위원회의 요청에 따라 갈리 사무총장이 텡을 유엔 사무총장의 국내난민 대표로 임명했을 때는 국내난민이란 개념조차 제대로 정립되어 있지 않은 상태였다. 텡의 임무는 이 문제의 실상을 파악하고, 그 국제법적, 제도적 해법을 제안하는 것이었다. 이를 위해 텡은 워싱턴과 유엔의 네트워크를 활용했다. 그는 브루킹스 연구소의 연구원으로서 존스홉킨스 대학원과의 국내난민 문제에 대한 공동연구(Dent et al., 1996; Cohen and Deng, 1998)를 주도하는 한편, 유엔의 직책인 국내난민 대표로서는 현장조사를 실시하고 오스트리아와 미국의 국제법 학자들에게 연구를 위촉하고, 유엔 산하기구들 및 국제 인권단체들과의 협의를 진행하였다(Deng, 1995b: 280; Deng, 2006: 116-117). 텡은 국내난민이란 인도적 개입의 새로운 범주를 개발하는 국제 인도주의 네트워크의 핵심적 연결고리였던 셈이다. 텡이 주도한 ‘집단 창작’의 구체적인 결과는 국내난민의 정의와 권리, 그 보호에 관한 규범적 원칙들(Guiding Principles on Internal Displacement)의 정립(Deng, 1999)이었다.

이 원칙들은 갈리의 “평화의 의제”처럼 국내난민의 발생 자체를 막는 것이 중요하다는 예방의 논리를 지니고 있었고, 주권을 국민에 대한 보호의 책임으로 설정하는 “책임으로서의 주권” 개념에 바탕을 두고 있었다. 텡은 고전적 주권 개념이 절대적인 명령의 권위임을 이해하고 있었고, 제3세계 국가들은 주권을 내정불간섭의 원칙으로 해석한다는 사실도 인정했다. 하지만 그는 어떤 국가도 자국민의 보호가 통치의 기본임을 부정하지 못한다는 점과 냉전의 종언 이후 인간의 존엄에 대한 존중이 지켜질 때만 국가주권의 정당성이 인정될 수 있다는 인도적 개입의 주장이 확고하게 자리를 잡았다는 점을 강조했다(Deng, 1995b: 272). 전자는 국가권력의 과제에 관한 ‘객관적’인 명제이고 후자는 인도적 개입론의 부상에 대한 ‘주관적’ 관찰이다. 텡은 인권 보호라는 공통의 목표를 지니고 있다는 점을 강조하며 이 두 가지 상이한 성격의 명제를 하나로 묶어버리고는, 인권 보호의 책임을 국가와 지역기구, 그리고 국제사회에 중층적, 순차적으로 부여하였다(Deng 2006). 그 결과 주권은 인권보호의 책임에 복속되고, 인도적 개입은 국가가 주권의 책임을 다하지 못할 때 당연히 동원되어야 할 대안이 되었다. 이는 주권의 내정불간섭

원칙을 무력화시키는 대단히 효과적인 전략적 장치였고, 그래서 ICISS에 ‘발굴’되게 된다.

3. ICISS의 보호책임 논리: 윤리, 권력, 사회공학

인도적 개입에 관한 국제사회의 논란은 “국제사회가 인도적 개입의 권리를 지니고 있는지의 여부와 만약 그렇다면 그 권리가 누구에 의해 언제 어떻게 행사되어야 하는가에 대한 이견들”에 집중되었다. 이러한 논란을 개입과 주권의 관계에 관한 새로운 합의로 전환시키는 것이 ICISS의 목표였다(ICISS, 2001a: vii). ICISS의 구성을 입안한 캐나다 외교관 싱클레어(Jill Sinclair)의 시각에서 보면, 이러한 과제는 주권과 인도주의에 관한 방대하고 다양한 학술적 논의를 배경으로 하지만 기본적으로 개입에 관한 새로운 논의를 촉발시키려는 “정치적 노력”이었다(Evans, 2008: 38).

ICISS의 “정치적 노력”은 인도적 개입에 관한 논의의 틀을 바꾸는 데 집중되었다. 그 방법은 두 가지였다. 하나는 인도적 개입이란 용어 자체를 사용하지 않은 것이고, 다른 하나는 보호책임이란 새로운 개념을 도입하는 것이었다. 코소보에 대한 나토의 개입은 대규모의 공습을 통해 이루어졌고, “인도적 공습”에 대한 비판과 논란이 뒤따랐다. 인도주의 단체들로서는 군사 개입 논란으로부터 인도주의를 절연시키는 것이 필요했다. 이러한 입장은 ICISS 출범 이전의 협의과정은 물론 출범 이후의 첫 번째 지역회의인 2001년 1월 캐나다 오타와 회의에서 강력하게 개진되었다(Bellamy, 2009: 42; ICISS, 2001b: 350). 이를 배경으로 위원회의 명칭에서 아예 인도주의를 언급하지 않기로 했고(Evans and Sahnoun, 2001: 122), 제네바에서 열린 ICISS의 두 번째 지역회의에서부터는 개입의 권리 대신에 보호책임이 개입 논의의 기본 개념으로 제안되었다(ICISS, 2001b: 355). 최종보고서는 인도적 개입 대신 “인간 보호를 위한 외부의 군사적 개입”과 같은 표현을 사용했고, 보호책임을 제목으로 삼았다.

보호책임을 개입 논의의 새로운 틀이자 ICISS의 주제로 제안한 것은 공동

의장 에번스였다(Bellamy, 2009:43). 에번스가 보호책임의 “개념적 기반”으로 삼은 것은 덩의 책임으로서의 주권 개념이었다(Evans, 2008: 36-37). 에번스는 덩의 국내난민 연구가, 비록 책임으로서의 주권 원칙의 정책적 함의를 충분히 발전시키지 못했고 직접적인 정책적 영향력도 없었지만, 주권을 책임으로 설정하고 그 실패를 통해 국제사회의 개입을 정당화하는 논리를 제공한 점을 높이 평가했다. 앞서 살펴본 것처럼, 덩의 연구는 1992년 갈리의 “평화의 의제”를 배경으로 한 것이었고, ICISS의 배경은 2000년 아난의 새 천년 기획 “우리는”이었다. 유엔의 과제는 “평화의 의제”의 새로운 평화활동에서 “우리는”의 결핍과 공포로부터의 자유에 바탕을 둔 글로벌 거버넌스로 확대되었고, ICISS의 관심 역시 국내난민 연구보다 훨씬 일반적인 개입의 문제였다. ICISS가 자신의 연구를 주류의 논의로 격상시켰다는 덩의 회고는 이러한 차이를 지적한 것이다(Deng, 2006: 122).

ICISS의 최종보고서는 “평화의 의제”에서 “우리는”으로 확대된 탈냉전기 유엔의 새로운 개입 임무를 배경으로 보호책임의 논리를 전개한다. 그 출발은 냉전기 국가주권의 수호자였던 유엔이 냉전의 종언 이후 내전의 참화에서 인권을 보호해야 하는 새로운 도전에 직면한 것이다(ICISS, 2001a: 13). ICISS가 내정불간섭의 원칙과 인권보호의 과제 사이의 딜레마를 해결하는 방식은, 인도주의의 부상을 현실의 대세로 강조했던 덩의 경우와 마찬가지로, 나름대로 현실을 “읽고” 규정하는 것이다. ICISS는 “국가들의 실제 외교적 관습, 안보리의 선례들, 기존의 규범들, 새로운 원칙들의 부상, 관습 국제법의 변화”에 대한 나름의 “독해(our reading)”를 통해서, 군사적 개입에 대한 유엔현장의 금지규정이 인간보호, 즉, 보호책임으로 새롭게 규정된 혹은 ‘포장된’ 인도적 개입의 경우에는 해당되지 않는다고 주장한다(ICISS, 2001a: 16). 기존의 인도적 개입이나 그 권리의 논의를 보호책임으로 전환하는 ‘효과’로 제시된 것은 다음의 세 가지였다. 첫째, 개입 주체의 권리에서 인권보호라는 개입의 목표로 논의의 초점을 바꾼다. 둘째, 보호의 일차적 책임이 해당 주권국가에 있음을 분명히 한다. 셋째, 인도적 재난에 대한 대응으로서 군사적 개입의 책임을 넘어, 다양한 수단을 동원하는 예방과 재건의 보호책임을 제시한다(ICISS, 2001a: 17).

이 세 가지 보호책임의 ‘효과’는 윤리, 권력, 사회공학(social engineering)의 문제와 연관된 것이다. 인권 보호로 논의의 초점을 바꾸는 ‘효과’는 윤리적 정당성의 주장으로서 텅의 책임으로서의 주권 연구의 연장이다. 국가가 보호책임의 일차적인 주체임을 강조하는 ‘효과’는 국가와 지역기구, 국제사회 사이의 보호책임과 구획과 그 실행을 위한 권력의 문제, 더 구체적으로는 유엔 안보리의 권한과 개입기준에 관한 문제이다. 군사적 개입을 다양한 비군사적 대응의 일환으로 설정한 것은 물론 군사적 개입에 관한 논란을 희석시키기 위한 장치이다. 대응을 예방과 재건과 같이 묶어 예방-대응-재건의 삼중 장치를 마련한 것은 유엔 평화활동의 사회공학의 연장이기도 하고, 군사적 개입 논란을 더욱 희석시키는 장치이기도 하다.

ICISS의 최종보고서는 보호책임의 이 세 가지 ‘효과’ 혹은 논리를 중심으로 구성되었다. 윤리적 정당성의 근거로서 보호책임 개념(2장)을 제시한 이후에 최종보고서는 예방-대응-재건의 틀에서 사회공학(3~5장)을 다루고, 이후 개입 결정과 관련된 권력의 문제(6~7장)를 다룬다. 여기서 두 가지 문제가 발생한다. 하나는 윤리, 사회공학, 권력의 개별 논리의 현실성이고, 다른 하나는 이들 세 가지 논리 사이의 부정합이다. 이러한 문제점을 최종보고서의 구성에 따라 윤리-사회공학-권력의 순서대로 살펴보자. 앞서 지적한 것처럼, 윤리적 정당성의 근거는 인도적 개입에 대한 합의가 부상했다는 ICISS의 현실 “독해”이다. 현실을 달리 읽으면 어쩔 것인가? 현실 해석에 관한 현실적 문제는 ICISS가 자신과 다른 현실 “독해”를 봉쇄할 수 없다는 것이다.

예방과 재건의 사회공학의 경우에 그 현실성의 문제는 더욱 심각하다. 인도적 위기의 발생을 방지하면 개입 논란의 여지는 없다. 이 점에서 예방의 논리는 상당한 설득력을 지닌다. 그래서 예방의 논리는 유엔의 새로운 평화활동을 정당화하는 핵심적 기제였다. ICISS는 기존의 논의들, 특히 브라히미(Lakhdar Brahimi)를 위원장으로 한 평화활동 검토 위원회의 보고서(UN Panel on Peace Operations, 2000)를 답습하고 있다. 기존의 논의가 예방의 대상으로 삼은 것은 무장 갈등의 근본원인과 그 직접 촉발 원인의 두 가지였다. 근본원인으로 흔히 지적되는 것은 “빈곤, 정치적 탄압, 자원의 불균등한 배분”과 같은 구조적 요인들이다(ICISS, 2001a: 22). 구조적 요인의 해법은

구조적이다. 근본원인의 예방은 해당 지역의 인권, 법치, 정치적 민주화뿐 아니라 지구적 수준에서 지원과 균등한 자원의 분배, 달리 말하면, 현재 국제정치경제 질서의 구조적 개혁을 요구하는 것이다. 이는 유엔의 현실적 능력을 훨씬 벗어나는, 어쩌면 현재의 무정부구조와 세계 자본주의체제에서는 실현 불가능한 과제이다. 조기 경보체제와 국제사법체제의 확립, 그리고 외교, 정치, 경제적 압력과 유인을 통한 직접 촉발 원인의 예방도 쉽지 않다. 과연 갈등의 예후가 정확히 포착되고 관리될 수 있는 성질의 것인지도 문제이고, 그렇다고 해도 그에 필요한 협력의 정치적 의지와 물질 자원을 다양한 정치적 주체들 — 국가, 국제기구, NGO들 — 이 지니고 있는지도 문제이다. 또한, 예방의 정당성은 군사적 개입의 필요 자체를 없애는 것이지만, 예방의 조치들이 해당 국가의 통치체제에 대한 감시와 통제 및 구조적 개혁, 즉, 대단히 광범위한 개입을 요구하고 있으며, 이에 따라 일부 국가들은 모든 예방의 조치들을 거부하고 있기도 하다(ICISS, 2001a: 25).

재건의 논리는 예방의 논리와 동일하다. 물론 다른 점은 개입이 이루어진 상태에서, 갈등과 인도적 재난의 악순환을 예방하기 위해 “분쟁후(post-conflict) 평화구축”의 사회공학을 추진한다는 점이다(ICISS, 2001a: 39-40). 재건의 논리는 미래에 제대로 기능하는 주권국가를 건설하기 위해서 현재 실패국가의 통치의 권위, 즉 주권을 부정한다는 점에서 대단히 역설적이다. 자립을 위한 능력을 길러준다는 측면에서 보면, 재건의 사회공학은 시혜적인 신탁통치의 논리이다(ICISS, 2001a: 43; Ayoob, 2002). 신탁통치가 과연 정당한가의 문제를 차치한다고 해도, 과연 자립을 돕는 개입이 실제 가능한 것인지의 문제가 남는다. 자립에 필요한 자원을 외부의 개입세력이 제공할 의지와 능력이 있는지도 문제이고, 또한, 보스니아나 코소보가 국제사회의 지원에 의존하고 있는 것처럼, 외부의 물질 지원은 현지 정치세력의 자립 의지와 능력을 저해한다는 점도 문제이다(Chandler, 2004). 이에 따라, ICISS는 국제사회와 지역 정치세력 간의 “책임의 균형”이 중요하다(ICISS, 2001a: 45)는 일반적인 지적을 넘어서는, 재건을 위한 구체적인 사회공학 기획을 제시하지 못하고 있다.

군사적 개입에 관한 ICISS의 논의는 개입의 기준과 결정 주체를 다루고

있는 점에서 기존 논의에 비해 진일보한 것이다. ICISS가 군사적 개입을 다루는 방식은 분절적이다. ICISS는 예방-대응-재건의 삼중 보호책임의 틀에서 대응의 일환으로 군사적 개입의 기준을 다루고, 개입의 결정 권위의 문제는 별도의 장에서 논의하고 있다. 군사적 개입의 기준(threshold criteria)으로 ICISS는 대규모의, 실제 혹은 예상되는, 인명 살상과 인종청소를 제시하고 있으며, 인종차별이나 정치적 탄압의 경우는 배제하고 있다. 이에 더하여 ICISS는 정전론(正戰論)의 요소들인 목적의 정당성, 최후의 수단, 수단의 형평성, 성공가능성을 군사적 개입의 조건(precautionary criteria)으로 설정하고 있다(ICISS, 2001a: 32-37). 개입 결정의 권위에 관한 ICISS의 논의는 유엔 안보리에 초점을 맞추고 있다. 그 전제는 두 가지이다. 하나는 보호책임의 일차적 주체는 해당 주권국가이고, 그 다음은 다양한 국내정치세력, 그리고 국가의 실패가 분명한 경우에 한해서 마지막으로 그 책임이 국제기구로 이전된다는 것이고, 다른 하나는 비록 대표성이나 거부권 행사의 자의성 등의 문제가 있지만 군사적 개입을 결정하는 주체로서 안보리 이외의 대안이 없다는 것이다(ICISS, 2001a: 49).

ICISS의 시각에서 실천적 과제는, 안보리를 대체하거나 인도적 개입의 남용을 방지하는 것이 아니라, 안보리가 인도적 재난을 방지하지 못하도록 하는 것이었다. 안보리의 불간섭을 막는 방안, 즉, 안보리가 보호책임을 이행하도록 하는 방안으로 ICISS는 자국의 사활적 이해가 걸려있지 않은 한 인도적 개입에 관해서는 거부권을 행사하지 않는다는 상임이사국들의 자발적인 합의(a “code of conduct”)를 제안했다(ICISS, 2001a: 51). 거부권은 상임이사국 5개국의 독점적인 권력자원이고, 이러한 권력자원의 자발적인 제한은 비현실적인 기대이다. 또한 이들 상임이사국이 인도적 재난의 방지를 최우선적이고 절대적인 국익으로 설정하기를 기대하는 것도 비현실적이다. ICISS 역시 “양심을 울리는(conscience-shocking)” 인도적 재난에도 안보리가 움직이지 않을 때, 유엔과 인권 어느 쪽의 타격을 더 크게 볼 지의 “현실의 문제”를 고려하고 있었다. ICISS는 유엔의 권능과 신뢰의 추락을 우려하기는 하지만, 안보리의 승인이 없을 때에는 총회의 결의에 의한 개입을, 이도 여의치 않은 때는 지역기구나 개별 국가의 독자적인 인도적 개입을 인정하고 있

다(ICISS, 2001a: 55).

이러한 입장은 ICISS의 ‘현실주의’의 한계로 정리할 수 있을 것이다. ICISS는 인종차별이나 정치적 탄압을 개입의 기준에서 제외했지만, 실제 혹은 예상되는 인종청소와 대량의 인명살상이란 기준의 ‘현실성’은 여전히 모호했다. 또한 ICISS의 ‘현실주의’는 안보리의 대안을 발견하지도 안보리의 보호책임을 강제할 방안을 강구하지도 못했고, 그에 따른 “현실의 문제”에 직면해서는 인권을 선택하여 르완다보다는 코소보의 비극을 차악으로 감수 하자는 입장이었다. 국제사회의 군사적 개입의 한계는 궁극적으로 독자적인 자원은 없고, 안보리의 거부권을 지닌 강대국들의 정치적 의지에 종속된 유엔의 구조적 문제에서 연원하는 것이다. 이러한 맥락에서 보면, 분명한 위임과 지휘체계의 확립 등 브라히미 보고서의 내용을 답습하고 있는, 군사적 개입의 실행 원칙(operational principles)에 관한 ICISS의 논의 역시 현실적 대안을 제시하는 못하는 한계를 지니고 있다.

ICISS가 과연 인도적 개입에 관한 기존의 논란을 극복할, 현실적이고 새로운 합의의 기반을 제공하고 있는지는, 그 최종보고서의 발표 직후부터 지속적으로 제기되어 온 비판이다(Roberts, 2002, 2003; Stahn, 2007; Focarelli, 2008). 이에 대한 반박을 가장 강력하고 지속적으로 제기하며 ICISS의 성과를 홍보해온 이는 아마도 ICISS의 위원이며 최종보고서의 주요한 저자였던 타커(Thakur, 2003, 2006)일 것이다. 그의 변론이 강조하는 바는 ICISS의 전략적 의도이다. 그에 따르면, ICISS 기획은 본질적으로 인도적 개입의 주창(advocacy)이며 구체적으로는 유엔의 관료조직을 움직이고자 하는 것으로, 보호책임이란 새로운 개념이 기존의 다양한 — 윤리적, 정치적, 국제법적, 현실적 — 논란을 일시에 제거할 수는 없지만 논의의 기본 구도를 바꾸는 효과를 기대할 수는 있다. 즉, 논리적, 현실적 정합성이 아니라, 정치적 목적의 정당성과 수단의 전략적 효과가 ICISS 기획에 대한 평가의 잣대가 되어야 한다는 것이다(Thakur, 2003). 실제 ICISS의 최종 보고서는 보호책임의 개념을 유엔 총회의 결의안이나 안보리의 군사적 개입의 실행 원칙, 사무총장의 활동 지침으로 발전시키는 구체적인 목표를 천명하고 있었다(ICISS, 2001a: 74-75).

III. 9/11 테러와 보호책임의 명문화

1. 미국의 대테러전쟁과 “제한주권론”

ICISS는 2000년 아난의 새천년 기획의 일환이었다. 2000년은 미국 대선의 해이기도 했다. 아난의 새천년 기획이 지구화의 위기를 배경으로 유엔을 중심으로 하는 글로벌 거버넌스를 주창한데 반해, 미국의 정치적 조류는 유엔과 다자주의로부터 더욱 멀어지고 있었다. 클린턴(Bill Clinton) 정부는 초기 소말리아와 하이티 개입의 실패 이후 인도적 개입에 소극적이었고, 갈리 사무총장의 연임을 좌절시킨 것에서 알 수 있듯이, 유엔과의 관계도 협력적인 것은 아니었다(Walt, 2000). 하지만, 공화당의 정파적 시각에서 보면, 클린턴 정부는 국내정치적 이익과 다자주의에 집착하여 미국의 힘의 우위를 확고히 할 역사적 기회를 방기하고 미국의 군사력을 약화시켰다. 이러한 비판의 초점은 ‘테레사 수녀의 복지사업에 군대를 동원하는’ 인도적 개입이었다(Mandelbaum, 1996).

2000년 대선을 앞두고 공화당 부시(George W. Bush) 후보의 대외정책 가정교사였던 라이스(Condoleezza Rice) 역시 이러한 비판을 이어갔다. 라이스는 미국의 국익과 강대국들의 세력균형을 바탕으로 하는 현실주의 대외 정책을 주창하며, 인도적 개입의 위험성을 다음과 같이 지적했다: “미국의 군대를 전 세계의 구급대(911)로 동원하면 미국의 군사력은 약화되고 군대는 평화유지의 수렁에 빠질 뿐 아니라, 다른 강대국들에게 미국이 인도주의의 이름으로 ‘제한주권론’을 강제한다는 우려를 낳게 된다.” 라이스가 비판하는 바는 인도적 개입의 “제한주권론”은 다른 강대국들에 의해 남용되기 쉽고, 또한 유엔에 미국의 군사력 동원 결정을 맡기게 된다는 것이었다(Rice, 2000: 54).

책임으로서의 주권이나 보호책임의 핵심은 인도적 개입을 위한 “제한주권론”이다. 인도적 개입을 위해 유엔이 미국의 군사력을 동원하는 것은, 라이

스의 입장에서는 미국 외교의 최악의 시나리오이지만, 인도주의 세력의 입장에서는 르완다의 비극을 피할 수 있는 희망의 시나리오이다. 라이스의 현실주의는 20세기 초반 강대국으로 부상한 이래 자신의 대외정책의 독자성, 즉, 주권은 철저히 지키면서, 지역적, 지구적 차원의 국익을 확보하기 위해 타국에 대한 개입, 즉, 타국의 주권에 대한 제한을 시도해온 미국외교의 역사적 전통에 뿌리를 두고 있다(Luck, 1999). 유엔이 주도하는 인도적 개입은 냉전의 종언 이후 공화당 대외정책의 또 다른 조류로 부상한 신보수주의에게도 최악의 시나리오였다. 유엔을 중심으로 인도적 개입, 환경, 국제사법체계 등에서 글로벌 거버넌스의 구축 시도가 강화될수록, 미국의 주권을 지키려는 신보수주의의 결의 역시 강화되었다. 이러한 조류는 “신주권론자들”의 부상으로 명명되었고, 그 대표적인 인물로는 이후 부시정부 대테러전쟁의 대표적인 강경론자인 볼튼(John Bolton)이나 테러용의자들에 대한 고문의 법적 근거를 마련한 유(John Yoo) 등이 꼽혔다(Spiro, 2000).

2000년 12월 법정 공방 끝에 미국대선의 결과가 가려졌다. 공화당 부시정부가 탄생하며 유엔의 새천년기획에 암운이 드리웠다. 2001년 8월 ICISS는 보고서 원안의 검토를 마쳤지만, 다음 달의 9/11 테러로 최종보고서 발표는 12월로 미뤄졌다. 보호책임의 기본 논리에 대한 수정은 없었다. ICISS의 인도주의는 자위권에 근거한 부시정부의 대테러전쟁 논리와 상호 독자적이라는 판단에서였다. 그러나 이는 ICISS의 희망일 뿐이었다. 인도주의와 패권의 목적은 확연히 다르지만, 둘은 모두 개입을 요구한다. “제한주권론”은 인도주의에 복무할 수도 패권에 복무할 수도 있었다.

9/11 테러는 냉전의 종언 이후 압도적인 군사력을 보유한 유일 패권국가인 미국의 본토에 대한 대규모 테러공격이었다. 그 발진 기지는 실패국가(failed state) 아프가니스탄이었으며, 그 수단엔 대단히 단순한 무기(커터)로 납치한 민항기였다. 실패국가를 기지로 하는 급진적 이념의 테러조직이 대량 살상무기를 사용하는 “재앙적 테러”가 미국 안보의 최악의 시나리오로 떠올랐다. 이를 부시정부의 2002년 국가안보전략 보고서는 다음과 같이 명문화했다. “미국이 직면한 최악의 위협은 급진주의와 기술의 교차점에 있다”(The White House, 2002, ii).

위험한 기술의 확산과 개발을 막고, 위험한 사상을 ‘교화’하며, 위험한 사상과 기술이 만나는 실패국가의 재건이 미국 안보의 과제가 된 것이다. 위험한 기술에 대한 부시정부의 대응은 그 “재앙적” 위협이 현실화되기 이전에 잠재적 위협을 제거하는 예방전쟁(preventive war)이었다. 이는 분명하고 임박한 군사적 위협에 대한, 선제공격(preemptive strike)을 포함하는 자위권을 바탕으로 하고 있는 정당한 전쟁에 대한 기존 국제법체계의 위반이었다. 부시정부의 안보 논리는, 위험한 기술의 개발단계에서는 그 “재앙적” 위협을 증명하기 어렵고 개발 이후에는 그에 대한 역지가 불가능하기 때문에, 현존하는 위협이란 기존의 기준이 완화되어야 한다는 것이었다(Crawford, 2003). 위험한 사상에 대한 부시정부의 대응은 (미국이 이끄는) 문명과 (악의 축이 주도하는) 야만의 이분법에 기초하여 미국식 민주주의 확산을 주창하는 것이었다(이해정, 2008). 실패국가의 재건을 위해서는 미국의 통제 하에 국가건설을 전담하는 새로운 국제기구를 만들어야 한다고 제안이 뒤따랐다(Mallaby, 2002). 인도적 재난의 예방과 분쟁후 평화구축의 사회공학은 미국 안보의 절대적 과제로서 실패국가의 예방과 재건의 수단으로 전환되었고(Rotberg, 2002), 같은 맥락에서 신탁통치의 부활 논의(Fearon and Laitin, 2004)와 기존 안보기구의 개편(Krasner and Pascual, 2005)도 시도되었다.

미국의 이라크 전쟁은 예방전쟁, 민주주의 확산, 그리고 실패국가 재건의 논리가 모두 동원된 경우였다. 2002년 부시정부는 유엔 안보리에 이라크 문제를 회부기는 했지만, 안보리의 승인 없이도 자위권의 명분으로 이라크를 침공할 의사를 분명히 했다. 또한, 부시정부는 이라크의 대량살상무기 위협 외에도 민주주의 확산과 인도주의를 이라크 침공의 정당성으로 선전하였다. 이러한 노력의 일환으로 국무부의 정책기획실장 하아스(Richard Haass)는 보호책임의 논리를 전면에 내세운 미국패권의 “제한주권론”을 발표했다(이해정, 2009: 273-274).

2003년 1월 조지타운 대학에서의 연설, “주권: 기존의 권리들, 진화하는 책임들”을 통해서였다(Haass, 2003a). 이 연설의 출발은 주권이 절대적이기도 무조건적이지도 않다는 현실 진단이다. 실증적 주권의 문제는 1990년대 유엔 평화활동의 근거였고, 이를 정당화하기 위해서 갈리 사무총장은 다양한

형태와 기능으로 주권을 해체하고 재규정하는 작업을 시대의 과제로 설정한 바 있었다(Boutros-Gali, 1992b: 99). 하아스의 “주권” 연설은 바로 이러한 과제에 대한 ‘모범 답안’이었다. 물론 그의 목적은 유엔의 평화활동이 아니라 9/11 테러 이후의 미국패권을 정당화하는 것이었다. 현실주의 주권론의 대표적 이론가이자 부시 백악관의 국가안보위원회에 참여했던 크래스너(Krasner, 2009)의 분류에 따라, 하아스는 주권을 통치의 권위(대내적 주권), 국경의 통제(상호의존 주권), 정책의 독자성(웨스트팔리아 주권), 그리고 내정불간섭의 권리(대외적, 국제법적 주권)의 네 가지로 해체했다. 하아스의 다음 수순은 약소국과 실패국가의 안보 위협, 지구화에 의한 상호의존의 증가, 유럽연합이 대변하는 주권의 통합(pooling)과 위임에 의한 글로벌 거버넌스, 그리고 불량국가의 안보 위협에 의해 각 영역의 주권이 침식되고 있음을 강조하는 것이었다.

하아스는 국제형사재판소와 같은 미국의 주권에 대한 제한은 단호히 배격하면서, 미국의 대테러전쟁에 대한 협력을 주권의 책임으로 규정하는 “제한주권론”을 천명했다(Acharya, 2007). 주권이 더 이상 “백지수표”가 아니라는 지구적 합의의 부상을 근거로, 그는 주권의 세 가지 책임 혹은 내정불간섭의 특권이 박탈되는 세 가지 상황을 설정했다. 첫째는 인종청소와 반인도적 범죄의 경우이다. ICISS의 보호책임을 직접 언급하지는 않았지만, 그는 주권이 더 이상 “신성불가침”이 아니라는 99년 아난의 “주권의 두 가지 개념” 연설이나 책임으로서의 주권을 명문화한 아프리카 연합의 창립 등을 언급하며, 인도적 개입에 대한 지구적 합의의 부상을 강조했다. 둘째는, 테러조직과의 전쟁이었다. 인도적 개입에 대한 지구적 합의와 마찬가지로 선과 악, 문명과 야만의 대결이라는 부시정부의 대테러전쟁의 이분법에 대한 지구적 동의를 있음을 주장하며, 그는 테러조직을 후원하거나 내정의 실패로 테러조직의 기지가 되는 국가는 내정불간섭의 주권의 특권이 박탈되어 미국의 자위적 선제공격의 대상이 된다고 천명했다. 셋째는 지구적 안보의 위협이 되는 경우로, 그 구체적인 사례로는 대량살상무기의 확산이 제시되었다. 이러한 미국패권의 “제한주권론”은 하아스의 조지 타운 대학 연설 한 달 후인 2003년 2월 뉴욕타임즈에 공개되었고(Haass, 2003b), 그 다음 달 3월에는 실행되

었다.

2003년 3월 부시정부는 안보리의 승인 없이 대테러전쟁의 “의지의 연합(coalition of the willing)”을 이끌고 이라크 침공을 감행하였다. 미국의 압도적인 “충격과 공포”의 군사력은 신속하게 바그다드를 점령하며 사담 후세인의 통치로부터 이라크를 ‘해방’시켰다. 미국의 신보수주의자들은 유엔의 실패를 조롱하고 미국의 힘에 열광하였다(Perle 2003). 전후 이라크에서 개전의 최대 명분이었던 대량살상무기를 발견하지 못하자, 부시정부의 정당성 수사는 사담 후세인 정권의 제거에 의한 인도주의와 민주주의 확산 효과로 그 초점이 옮겨졌다. 인도적 개입론자들은 절망했다(Clark 2003). 보호책임의 논리를 이용하여 대량살상무기의 확산 방지와 미국의 예방전쟁에 대한 협력이 국제사회의 “예방의무(Duty to Prevent)”라는 주장까지 제기되었다(Feinstein and Slaughter, 2004).

보호책임의 주창자들은 미국패권의 군사적 일방주의에 ‘도용’되는 보호책임의 논리를 변호해야 했다. 인도주의의 “제한주권론”이 미국패권의 일방주의에 복무하게 되면서, “제한주권론”의 남용을 막는 것이 인도주의 세력의 과제가 된 것이다. 이들의 강조점은 인권을 위한 주권의 제한에서 국제질서의 기반으로 주권과 국제사회의 군사적 개입의 결정주체로서 안보리, 그리고 그 결정 기준으로서 정전론(正戰論)으로 옮겨졌다(Weiss, 2004; Welsh, 2004). ICISS의 공동의장 에번스는 정권의 성격에 대한 선과 악의 선험적 규정에 의존하는, 그리고 안보리를 우회하는 자의적 군사적 개입을 정당화하는 “예방의무”는 보호책임의 논리에 반하는 것이라고 비판했다(Evans, 2004a). 에번스의 시각에서 미국의 이라크 침공은 합법성과 정당성을 모두 결여한 것으로 인도주의나 민주주의, 보호책임의 이름으로 정당화될 수 없었다. 미국패권의 일방주의로부터 보호책임을 보호하기 위해 에번스는 테러의 위협을 포함하여 다양한 안보 위협의 존재를 인정하되 기존의 국제법 체계 내에서 그에 대한 집단적인 예방의 조치들을 강화해나갈 것을 제안하였다. 특히 그가 강조한 것은 군사적 개입의 정당성이었다. 그 기준으로 그가 제시한 것은, ICISS가 최종보고서가 다룬 바 있는, 유엔의 안보리를 결정주체로 하는(위협의 심각성, 목적의 정당성, 최후의 수단, 군사적 피해의 최소화,

성공가능성의) 정전론의 원칙들이었다(Evans, 2004b).

2. 코피아난의 유엔개혁과 보호책임

2003년 9월 유엔총회 연설에서 아난은 유엔의 역사적이고 총체적인 위기를 선언하였다(Annan, 2003). 아난은 지난 일 년이 인류 공동의 문제에 대한 “집단적 해법을 믿는 우리들에게는 매우 고통스러운” 시간이었다는 회고로 연설을 시작했다. 부시정부가 이라크 문제를 유엔에 회부하고는 안보리의 승인 없이 이라크를 침공한 데 대한 비판이었다. 이어서 아난은 바그다드 유엔 사무소에 대한 두 차례의, 한 달 전과 연설 바로 전 날의 테러를 언급하며 그 희생자들에게 조의를 표했다. 아난 자신도 테러의 피해자였다. 유엔을 완전히 무시하는 부시정부에 협력할 수 없다는 것이 유엔 내부의 전반적인 기류였다. 게다가 이라크 치안상태에 대한 우려도 컸었다. 이런 상황에서 유엔 직원들이 테러에 희생되자 아난이 미국에 굴종하여 직원들을 사지로 내몰았다는 유엔 내부의 비판이 터져 나왔다(Traub, 2007: 212-232).

이 연설에서 아난의 역사적 시계(視界)는 유엔이 창설된 1945년까지 확장되었다. 그는 자신의 새천년기획의 배경이었던 빈곤 등 “연성위협(soft threats)”에 대한 국제사회의 합의가 9/11 테러 이후 테러와 대량살상무기의 “경성위협(hard threats)”에 대한 미국 및 선진국의 강조와 충돌하고 있고, 예방전쟁의 권리를 주장하는 미국의 대테러전쟁이 유엔의 구성 원칙인 주권 규범 자체를 위협하고 있음을 지적했다. 예방전쟁론은 1945년 이후 “비록 불완전하지만” 국제 평화와 안정의 기반이었던 주권과 봉쇄, 억지 등의 원칙에 대한 “근본적인 도전”이며, 이러한 도전이 인정되면 일방적이고 무법적이며 부당한 군사력 사용이 확산될 것이라고 그는 비판하였다.

아난은 미국의 “제한주권론”을 비판하는 동시에 미국의 안보 위협 인식에 대한 국제사회의 이해를 촉구하였다. 그에 따르면, 일방주의의 남용을 막는 근본적인 해법은 일방주의의 원인이 되고 있는 안보 위협에 대한 국제사회의 집단적인 해법을 마련하는 것이고, 그런 의미에서 유엔은 1945년 창립 시기와 같은 중대한 역사적 “갈림길”에 서 있었다. 아난의 처방은, 유엔의 기존

원칙과 제도, 기구들을 국제 평화와 안정의 유지에 적실성과 효과를 갖도록 하는, 전폭적인 유엔 개혁이었다. 그가 예시한 유엔 개혁의 과제는 예방전쟁과 인도적 개입에 대한 안보리의 새로운 합의 도출과 안보리 자체의 확대 개편, 총회와 경제사회이사회의 지위 격상을 포함했다. 그는 평화와 안전의 모든 위협을 검토하고 그 바탕에서 유엔의 전면적인 개혁을 제안할 고위급위원회를 구성할 것임을 밝혔다(Annan, 2003).

2003년 11월 아난은 “위협, 도전과 변화에 관한 고위급위원회(HLP: The Secretary-General’s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change)”를 구성하였고, 이 고위급 위원회의 보고서는 2004년 12월 발표되었다(UN HLP, 2004). 이어서 아난의 유엔 개혁 제안서, “더 큰 자유(In Larger Freedom)”가 2005년 3월에 발표되었다(Annan, 2005). 유엔창립 60주년을 기념하는 2005년 세계정상회담에서는 아난이 희망했던 “연성위협”과 “경성위협”에 대한 국제사회의 합의는 없었고, 또한 유엔 개혁의 핵심인 안보리의 확대 개편에 대한 합의도 없었다. 인권이사회와 평화구축위원회의 신설과 함께 보호책임이 세계정상회담 결과문건(Outcome Document)에 명문화된 것이 그나마 성과였다(UN GA, 2005). 하지만, 결과문건의 보호책임은 ICISS가 구상한 보호책임의 실제 내용이 다 빠져버린 것(“R2P Lite”)이었다(Bellamy, 2009: 67).

유엔개혁의 실패는(국제사회의 남과 북의 전통적인 대립에서 미국의 이라크 침공으로 인한 안보리의 분열 및 미국과 유엔의 대립, 또 유엔 관료조직 자체의 균열에 이르기까지) 국제사회의 다층적인 분열에 그 근본 원인이 있었다. 여기에 안보리 확대 개편 제안으로 일본과 중국, 인도와 파키스탄의 대립 등 지역의 역사적 갈등과 경쟁까지 추가되었다. 미국의 국제주의 시각에서 보면, 아난의 안보리 확대 제안은 미국에 대한 비판을 분명히 한 것으로 유일 패권국가에게 자신의 적실성을 증명하며 협력을 얻어내야 하는 유엔의 구조적 한계를 망각한 채 ‘판도라의 상자’를 열어 모든 개혁을 불가능하게 만드는 정치적 사살 행위였다(Luck, 2005). 한편 유엔의 평화 활동에 주목하면, 유엔이 역사적 위기에 처해 있다는 아난의 진단은 미국과의 관계에만 주목하는 바람에 이라크 전쟁 이후 늘어나고 있는 유엔의 현장 활동의 중요성

을 인식하지 못한 ‘오진’이었고, 안보리 확대 개편 제안은 “쓸데없는 위기”를 자초한 자충수였다(Berdal, 2005). 이러한 비판에 대하여, 아난 옹호론은 과연 다른 대안이 있었느냐고 반박한다. 남과 북의 대립에 유엔과 미국의 대립이 착종된 상태에서 해법은 바로 아난이 추구한 남의 “연성”과 북의 “경성” 안보 위협에 대한 상호 이해에 바탕을 둔 유엔개혁이었다는 것이다. 이 시각에서 보면, 미국의 일방주의는 전 세계의 미국 견제(soft balancing) 움직임을 낳았고, 특히 기능이 강화된 유엔이 미국 개입의 수단으로 이용될 것 이란 남의 우려가 아난의 유엔 개혁을 좌초시킨 결정적 요인이었다(Stedman, 2007).

분명한 건 아난이 추구한 유엔 개혁의 과제는 야심적이었고, 미국과 유엔의 관계는 쉽게 회복되지 않았다는 점이다(전재성, 2003; 이유진, 2004; Heinbecker, 2004; Feinstein, 2005). 특히 2004년 미국의 대선 정국에서 미국과의 화해와 유엔개혁에 대한 아난의 ‘진정성’은 받아들여지지 않았다. 공화당의 현실주의는 원래부터 유엔의 가치를 인정하지 않았고, ‘신주권론’이나 신보수주의의 입장에서 미국의 이라크 침공을 반대한 아난의 ‘원죄’는 용서될 수 없었다. 이런 판국에 유엔의 이라크에 대한 식량지원(Oil-for-Food Program)과 관련한 부패 스캔들이 터졌다(Traub, 2007: 281-305). 미국 우파의 공격은 아난의 유엔 개혁은 그의 아들까지 연루된 유엔의 부패를 감추기 위해 ‘공작’이라는 이념 공세에서부터 유엔에 대한 미국의 분담금 지급과 지원의 전면적 중단은 물론 아난의 사임과 사법처리 주장으로까지 번져나갔다. 아난 자신의 정치적 ‘실수’도 있었다. 2004년 9월 그는 언론과의 인터뷰에서 이라크 침공의 불법성을 확인했고, 10월 31일 부시와 영국 수상, 이라크 총리에게 보낸 편지에서는 미국의 팔루자 진압작전을 비판했는데 이 편지가 미국 대선을 앞두고 언론에 공개되며, 아난이 미국 대선에 간섭하고 있다는 비판이 터져 나왔다. 아난에게 2004년은 “끔찍한 해”였다(Berdal, 2005: 7).

부시의 재선 이후 미국과 유엔의 관계 개선이 시도되었다. 아난으로서는 부시 재선의 현실에 적응해야했고, 부시정부의 입장에서도 군사적 일방주의의 일정한 조정이 불가피했다. 2004년 12월 유엔에서는 그 동안 미국 대선

이후로 발표가 연기되었던 고위급위원회의 “보다 안전한 세계”가 발표되었다. 9/11 테러 이후 북의 안보 위협을 ‘포섭’하는 것이 고위급위원회 구성의 배경이었다. 그래서 “보다 안전한 세계”는 비록 남의 “연성위협”과 패키지로 묶어놓기는 했지만 테러와 대량살상무기의 위협을 강조하였고, 테러의 정의에 이스라엘의 국가테러와 팔레스타인의 점령에 대한 저항의 권리를 포함해야 한다는 남의 주장을 부정하였고, 예방전쟁의 필요성도 안보리의 승인을 조건부로 인정했다. 또한 “보다 안전한 세계”는 안보리와 정전론(正戰論)의 기준을 통한 개입을 정당화하며 보호책임 규범을 국제사회가 승인할 것을 제안하였다. 유엔개혁에 관해서는 안보리 개편, 평화구축위원회의 신설 및 인권위원회의 개편이 제안되었으며, 사무국을 위시한 유엔 관료조직의 투명성, 책임성, 효율성 제고가 강조되었는데, 안보리 개편에 대해서는 단일안이 아니라 거부권 없는 상임이사국을 신설하는 방안(Model A)과 상임이사국 신설 대신 4년 연임의 비상임이사국을 늘리는 방안(Model B)의 두 가지 안이 제시되었다(UN HLP, 2004).

미국에서도 상응하는 움직임이 있었다. 2004년 12월 미국 의회는 미국의 국익 실현 수단으로 유엔의 기여를 인정하고 유엔 개혁을 논의하는 초당파적 위원회(Ginrich/Mitchell Commission)를 출범시켰다(Task Force on UN, 2005). 같은 달 전직 유엔대사 홀부르크(Richard Holbrook)가 이끄는 일단의 미국의 국제주의자 그룹은 부시정부 2기 출범을 앞두고 조야에서 “아난 구출작전”을 벌이는 한편, 아난과의 직접 회동에서 테러에 대한 협력 강화와 유엔의 투명성과 책임성을 제고하는 증거로서 아난의 비서실장 리자(Iqbal Riza)의 교체를 요구했다. 파키스탄 외교관 출신인 리자는 1990년대부터 아난을 보좌해왔으며, 이라크 석유·식량 프로그램 스캔들의 조사를 방해했다는 혐의로 미국의 반유엔 세력으로부터 집중적인 비난을 받고 있었다. 2005년 1월 아난은 리자를 조기 은퇴시키고, 그 후임으로 워싱턴에서 평이 좋은 유엔 개발계획(UNDP: United Nations Development Program)의 영국인 수장 브라운(Mark Malloch Brown)을 임명했다. 브라운의 임명으로 고위직의 연쇄적인 교체가 단행되었고, 미국의 비판을 무마하기 위해 아난이 자신의 오랜 동지들을 버렸다는 유엔 내부의 비판이 비등했다(Traub, 2007: 316-338).

2005년 3월 “더 큰 자유”의 이름으로 아난의 유엔 개혁안이 발표되었다. “더 큰 자유”는 세 가지 자유 위에 놓여있었다. 아난은 그간의 새천년개발목표의 이행을 위한 합의들을 중심으로 결핍으로부터의 자유를 재확인하고 (Sachs, 2005), 공포로부터의 자유를 “보다 안전한 세계”에서 다룬 9/11 이후의 “경성위협”을 중심으로 재구성하고, “존엄 있게 살 권리”를 제3의 자유로 설정함으로써 인권의 가치를 분명히 했다. 보호책임은 “더 큰 자유”에서 인권 분야의 대표적인 제안이었다. 하지만 아난은 보호책임의 논의에서 정전론(正戰論)의 기준을 빼버렸다. 주권의 침해에 대한 남과 북 모두의 반발을 우려한 탓이었다. 정전론의 기준이 사라지면서, 남은 북의 강제적인 개입에 대한 우려에서 벗어날 수 있고 북, 특히 안보리의 상임이사국들도 그들의 행동의 자유에 대한 제한에서 벗어나게 되었다(Wheeler, 2005; Luck, 2009). 2005년 9월의 세계정상회담에서 남은 북의 안보위협을, 북은 남에 대한 지원을 거부했고, 지역의 해묵은 경쟁으로 안보리 확대 개편에 대한 합의는 불가능했다. 세계정상회담 결과문건에서 (북의 희망인) 테러의 정의나 대량살상무기의 위협에 대한 합의나, (남의 희망인) 새로운 개발원조의 공약이나 군축에 대한 합의 모두 이루어지지 않았다(Soderberg, 2005).

3. 보호책임의 명문화

보호책임은 2005년 세계정상회담의 결과문건에 등재되었다. 하지만 그 내용은 ICISS의 최종보고서와는 상당한 차이가 있었다. ICISS는 인종청소와 대량살상이 진행되는 경우나 혹은 예상되는 경우에도, 정전론의 기준에 따라 안보리 혹은 지역기구나 개별국가의 군사적 개입을 주창했고, 안보리의 개입을 강제하기 위한 장치로 거부권의 자발적 제한을 제안했었다. 결과문건에서 보호책임 관련은 세 문단(138~140)이다. 문단 138번은 대량학살, 인종청소, 전쟁범죄, 반인륜적 범죄의 네 가지를 적시하고 이로부터 국민을 보호할 책임이 개별 주권국가에 있음을 천명했고, 이에 대한 국제사회의 지원과 유엔의 조기경보체제 확립 지원을 언급했다. 문단 139번은 국제사회의 역할을 중

점적으로 다루고 있는데, 안보리의 거부권 제한이나 정전론의 기준은 완전히 배제되었고, 국제사회의 책임을 개별국가가 위의 네 가지 보호책임을 이행하도록 지원하는 것으로 국한되었다. 또한 문단 139번에서 국제사회의 개입에 관한 규정은 개별 국가가 네 가지 보호책임의 이행에 명백하게 실패하고 평화적 수단이 적절치 않을 때만, 국제사회는 사안에 따라 안보리를 통한 집단적 행동을 취할 준비를 한다(*we are prepared to take collective action*)는 것으로 대폭 완화되었다. 문단 139번은 이어서 네 가지 보호책임에 대한 지속적인 고려의 필요성 및 위기와 갈등이 발생하기 이전에 국가가 이들 보호책임을 다할 능력을 제고하는 것을 지원하는 데 대한 결의를 밝히고 있다. 문단 140번은 대량학살 방지에 관한 특별 자문관 임명을 지지한다는 내용이 다(UN GA, 2005).

이렇게 명문화된 보호책임은 국제사회의 인도적 개입을 전혀 보장하지 못하고, 오히려 개별 국가의 주권을 강조함으로써 국제사회의 개입을 저지할 명분만 제공하고 있다는 비판이 뒤따랐다(Wheeler, 2005; Bellamy, 2006). ICISS가 인도적 개입의 정치적 홍보란 단일한 목적을 지니고 있었던 데 비해서, 2005년 보호책임 명문화의 ‘필자’인 유엔총회의 세계정상들은 다양한 이해관계를 지니고 있었고 보호책임과 관련해서는 주권의 침해에 대한 공동의 우려를 갖고 있었다. 캐나다 외교관의 설명에 따르면, 결과문건에 보호책임이 들어간 건 “다른 모든 걸 포기하고라도” 보호책임의 이름만은 등재하겠다는 결연한 의지 때문이었다(Bellamy, 2009: 90).

결과문건 자체도 마찬가지였다. 브라운의 회고(Brown, 2008)에 따르면, 유엔 창립 60주년 세계정상회담이 비록 구두선이라도 뭔가에는 합의해야 한다는 유엔의 절박한 필요에 의해서, 정상회담 직전에서만 결과문건에 대한 합의가 이루어졌다. 이 과정에서 유엔은 미국의 대표적인 “신주권론자”인 유엔대사 볼튼을 배제하고 라이스 국무장관의 승인을 얻어냈다. 정상들이 결과문건에 서명하고 돌아간 후 유엔은 이전의 분열과 대립으로 돌아갔다고 브라운은 개탄한다. 남은 원조를 달라는 주장을, 북은 테러의 정의를 대한 합의를 요구했고, 볼튼은 자신의 소신대로 유엔 비판을 계속했다(Bolton, 2007). 유엔의 대표적인 친미주의자인 브라운은 결국 볼튼과 충돌한다. 브라운은 2006

년 6월 민주당의 싱크탱크인 미국진보센터(Center for American Progress)가 주최한 회의에서 부시정부가 유엔의 역할을 옹호하고 교육하는 전통을 저버리고 근거 없는 유엔 비판을 허용하고 있다고 비판했다. 볼튼은 미국의 유엔 분담금 지급 중단을 위협하며 아난이 직접 나서서 브라운 발언을 부정할 것과 브라운의 사과를 요구했다(Bone and Beeston, 2006). 아난이나 브라운의 사과는 없었다. 하지만 유엔의 정규 2년 예산이 아니라 6개월 임시 예산이 편성되었고, 회원국들, 특히 미국이 아니라 사무총장이 주도하는 유엔개혁은 실패할 수밖에 없었다(Brown, 2008).

보호책임의 위상에 대한 논란도 재연되었다. 그 대표적인 사례로 에번스는 77 그룹 국가의 한 외교관의 다음과 같은 발언을 소개했다: “보호책임은 서구 제국주의자들의 인식 이외에는 존재하지 않는다”(Evans, 2008: 55). 국제사회의 남이 보호책임에 대한 합의가 전혀 없었던 것처럼 행동한다면, 북의 인도주의 세력도 태도를 바꾸기는 마찬가지이다. 결과문건의 채택 직후 절망했던 이들은, 아난의 후임 반기문 사무총장이 “좀지만 깊게” 기존 합의의 틀 안에서 보호책임을 행동으로 만들겠다는 의지를 표명하면서(Ban, 2008), 마치 유엔 개혁의 전반적인 실패나 그들의 절망은 없었던 양 보호책임에 관한 국제사회의 합의를 강조하고 있다(Thakur and Weiss, 2009).

2009년 1월 반기문의 보호책임 실행계획에 관한 보고서(Ban, 2009)에 집약된 이들의 새로운 기획은 보호책임의 조작화(operationalization)이고, 그 기반은 1990년대 갈리 사무총장의 “평화의 의제” 이후 유엔의 숙원이라 할 예방과 재건의 사회공학 기획과 ICISS의 기본 틀이었던 예방-대응-재건의 삼중구조이다. 결과문건에 언급된 국제사회의 조기경보체제 확립, 국가의 보호책임 능력 제고를 위한 지원을 근거로 해서, 유엔이 보호책임을 실행할 구체적인 프로그램을 갖추어야 한다는 것이다(Bellamy, 2009; Evans, 2008; Luck, 2009).

보호책임의 조작화는, 아난과 달리 유엔 관료조직과 연구자의 네트워크, 유엔의 현장 경험을 갖고 있지 않은 반기문의 입장에서는, ICISS의 공동의장이었던 에번스와 같은 보호책임의 핵심적 주창자는 물론, 아난의 유엔개혁을 맹렬하게 비난했던 미국의 전직 유엔협회 회장인 럭(Luck)과 같은 뉴욕의

미국 국제주의자들을 포섭하며, ‘실용적으로’ 유엔을 개혁해나가는 방법의 하나이다. 반기문은 에번스가 주도적으로 설립한 연구소(Global Center for R2P)를 지원했고, 렉은 반기문의 특별 자문관으로 임명되어 유엔 차원의 보호책임 조약화의 논리 개발과 홍보를 주도하고 있다(Luck, 2009).

반기문의 이러한 노력의 한계는 임무가 특정되지 않은 렉의 특별 자문관 지위에 고스란히 녹아있다. 반기문은 렉을 보호책임 특별 자문관으로 임명하려 했으나 실패했다. 결과문건이 네 가지 특정한 보호책임을 명문화했지 보호책임이란 일반적 개념을 승인하지 않았기 때문에 유엔 사무총장은 보호책임에 대한 자문관을 임명할 근거가 없다는 반대 때문이었다. 마찬가지로 보호책임 개념의 실제적 고안자라 할 땡을 대량학살과 “대규모 잔학행위(Mass Atrocities)” 특별 자문관으로 임명하려던 반기문의 시도도 수포로 돌아갔다. 인도적 개입의 혐의가 있는 “대규모 잔학행위”란 명칭은 허락되지 않았다(Evans, 2008: 52-53).

IV 결론

냉전이 끝난 지 20년이 흘렀다. 현실 사회주의의 실험이 소련연방 자체의 해체로 막을 내리자 민주주의와 시장경제, 법치 등을 기획하고 수출하는 자유주의의 맹렬한 사회공학 실험이 이어졌다. 개입의 권리를 주창하는 인도주의의 부상이나 유엔의 새로운 평화 활동도 그런 실험의 일부였다. 세기말 이들 실험에 대한 경고등이 켜졌다. 동아시아의 금융위기는 멕시코, 러시아로 번지며 1999년 경제적 세계화에 반대하는 ‘시애틀 전투’가 발발했고, 중국과 옛 소련의 권위주의 시장경제의 등장은 민주주의와 시장경제로의 이행에 의문을 던지기 시작했으며, 나토의 코소보 공습은 “인도적 공습”의 인도주의가 얼마나 인도적인지 묻고 있었다.

아난의 새천년 기획은 세기말의 위기를 배경으로 유엔 중심의 글로벌 거버넌스를 주창하였고, 이를 배경으로 국제 인도주의 연합세력은 공세적 인도

주의에 대한 반발을 극복하고자 인권과 주권을 ‘조화’시키는 보호책임 개념을 고안하였다. 새천년 희망의 구호들은 곧 9/11 테러의 공포 속으로 사라졌다. 베를린 장벽이 무너진 11/9가 아니라 9/11이 국제정치의 새로운 이정표로 등장하면서, “새로운 20년의 위기”에 대한 우려가 제기되었다(Booth 2007, 1). 9/11 테러 이후 자유주의의 사회공학은 안보 위협에 대한 해법으로서 국가건설 기획을 추가하였고, 주권은 이제 인도적 개입이 아니라 미국 패권의 일방주의로부터 도전을 받기에 이르렀다(Patrick 2008). 미국패권에 대한 견제는 주권 수호의 결연한 의지로 이어졌다. 유엔 개혁은 실패하고 보호책임은 인도적 개입의 무력화를 대가로 명문화되었다.

르완다와 코소보의 비극을 방지할 수 있는, 유엔이 인류의 양심을 대변할 수 있는 장치는 마련되었는가? 안보리의 상임이사국들에게 인도적 개입을 강제할 장치는 여전히 없다. 변화라면, 그 사이 보호책임의 연구와 홍보의 네트워크가 비약적으로 발전한 것이다. 이들과의 연합을 통해서 반기문은 2008년 7월 “좁지만 깊게” 보호책임의 행동계획화를 주창했고, 2009년 1월에 그에 대한 보고서를 제출했다. 그 사이 2008년 9월 미국 월가의 금융이 녹아내리며, 세계적인 경제위기가 닥쳤다. 그리고 미국 대선의 틈을 타서 이스라엘은 가자를 공격했다. 미국은 가자에서 이스라엘의 전쟁 범죄에 대한 전 세계적인 비판을 수용하지 않았고, 후자에 대한 유엔의 조사가 국제법적인 구속력이 없다는 반기문의 언급은 제3세계의 비판의 대상이었다. “경성위협”에 대한 남과 북의 합의를 가로막고 있는 팔레스타인 문제는 여전히 남과 북 모두에게 치명적인 “연성위협”의 시대가 도래했으며, 반기문의 리더십은 남의 지지를 얻지 못하고 있는 것이다. 반기문이 주창하는 개별 국가의 보호책임을 지원하고, 그들이 책임을 다하지 못할 때 신속하게 개입할 수 있는 유엔의 역량은 마련될 것인가? 북의 인도주의 NGO는 새로운 국제연대(International Coalition for RtoP)를 조직하며 목소리를 높이고 있지만, 전망은 밝지 않다. 리먼 브러더스가 망한 9/15가 자유주의 실험의 환상을 증명하는 가운데 개발원조와 세계경제체제의 개혁에 대한 남의 요구는 더욱 커질 것이고, 북이 미얀마와 수단을 내세우면 남은 이스라엘의 레바논과 가자 침공을 내세우며 맞설 것이다. 그리고 과연 국가주권에 대한 현실적인 대안은

있는지, 인류의 양심은 대체 누가 어떻게 대변할 것인지 하는 이상과 이익, 윤리와 권력이 착종된 국제정치의 “숙명적 이중성”의 투쟁도 계속될 것이다.

참고문헌

- 김열수. 1999. 「UN 평화유지 활동의 부침: 구조적 원인과 행태적 원인」. 『국제정치논총』 39권 1호. pp. 435-454.
- 이유진. 2004. 「9/11 테러 이후 미국의 대외정책과 미-유엔 관계 변화」. 『동아시아연구』 9권. pp. 39-62.
- 이해정. 2008. 「민주평화론의 패러독스: 칸트 평화사상의 왜곡과 오용」. 『한국정치외교사논총』 29권 2호. pp. 129-153.
- 이해정. 2009. 「변환외교의 논리: 또는 미국적 현실주의의 변명」. 『한국정치외교사논총』 31권 1호. pp. 265-298.
- 전재성. 2003. 「미-이라크 전의 전후처리과정 분석: 반테러전쟁과 민주정권 수립을 위한 개입적 패권사업」. 『국가전략』 9권 2호. pp. 7-30.
- 정은숙. 2008. 「제2세대 유엔 PKO: 특징, 현황, 정치」. 『세종정책연구』 4권 1호. pp. 213-250.
- Allen, Tim and David Styan. 2000. “A Right to Interfere? Bernard Kouchner and the New Humanitarianism.” *Journal of International Development* 12(6). pp. 825-842.
- Axworthy, Lloyd. 2003. *Navigating a New World: Canada's Global Future*. Toronto: Knopf.
- Annan, Kofi. 1999. *The Question of Intervention*. New York: UN.
- Annan, Kofi. 2000. “We, the Peoples: The Role of the United Nations in the Twenty-First Century.” *Report of the UN Secretary-General*.
- Annan, Kofi. 2003. “The Secretary-General Address to the General Assembly.” September 23.
- Annan, Kofi. 2005(a). “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights.” UN Document A/60/640, March 21.
- Annan, Kofi. 2005(b). “In Larger Freedom: Decision Time at the UN.” *Foreign Affairs* 84(3). pp. 63-74.
- Ayoob, Mohammed. 2002. “Humanitarian Intervention and State Sovereignty.” *International Journal of Human Rights* 6(1). pp. 81-102.
- Ban, Ki-Moon. 2008. “Address to Berlin Event on ‘Responsible Sovereignty.’” UN Document SG/SM/11701. July 17.
- Ban, Ki-Moon. 2009. Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General. UN Document A/63/677. January 12.

- Barnett, Michael. 1995. "The New United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty." *Global Governance* 1(1). pp. 79-97.
- Bellamy, Alex J. 2006. "Wither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit." *Ethics & International Affairs* 20(2). pp. 143-169.
- Bellamy, Alex J. 2009. *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*. London: Polity.
- Berdal, Mats. 2005. "The UN's Unnecessary Crisis." *Survival* 47(3). pp. 7-31.
- Booth, Ken. 2007. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolton, John. 2007. *Surrender Is Not an Option: Defending America at the United Nations*. New York: Threshold.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992(a). "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping." New York: UN.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992(b). "Empowering the United Nations." *Foreign Affairs* 71. pp. 89-102.
- Brown, Mark Malloch. 2008. "Can the UN Be Reformed?" *Global Governance* 14(1). pp. 1-12.
- Carr, E. H. 1939. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. London: Macmillan.
- Chandler, David. 2004. "The Problems of 'Nation-Building': Imposing Bureaucratic Rule From Above." *Cambridge Review of International Affairs* 17(3). pp. 577-91.
- Clark, David. 2003. "Iraq Has Wrecked Out Case for Humanitarian Wars." *The Guardian*. August 12.
- Cohen, Robert and Francis M. Deng, eds. 1998. *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Cooper, Andrew F., ed. 1997. *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*. London: Palgrave.
- Cooper, Andrew F., John English and Ramesh Thakur, eds. 2002. *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?* Tokyo: United Nations University Press.
- Crossette, Barbara. 2000. "Canada Tries to Define Line Between Human and National Rights." *The New York Times*. September 14.
- Crawford, Neta C. 2003. "Just War Theory and the U.S. Counterterrorism War." *Perspectives on Politics* 1(1). pp. 5-25.
- Deng, Francis M. 1995(a). "Dealing with the Displaced: A Challenge to the International Community." *Global governance* 1(1). pp. 45-57.
- Deng, Francis M. 1995(b). "Frontiers of Sovereignty." *Leiden Journal of International Law* 8(2). pp. 249-286.
- Deng, Francis M. 1999. "Guiding Principles on Internal Displacement." *International Migration Review* 33(2). pp. 484-493.

- Deng, Francis M. 2006. "The International Challenge of State Failure and Internal Displacement." In *A Dialogue of the Deaf: Essays on Africa and the United Nations*, edited by A. Adebajo and H. Scanlon. Auckland Park, South Africa: Jacana Media.
- Deng, Francis M., Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild and I. William Zartman. 1996. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.
- Doyle, Michael W. and Nicholas Sambanis. 2006. *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Gareth. 2004(a). "Uneasy Bedfellows: 'The Responsibility to Protect' and Feinstein-Slaughter's 'Duty to Prevent'." April, 1. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2560&l=1>.
- Evans, Gareth. 2004(b). "When is it Right to Fight?" *Survival* 46(3). pp. 59-82.
- Evans, Gareth. 2008. *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Evans, Gareth and Mohamed Sahnoun. 2001. "Intervention and State Sovereignty: Breaking New Ground." *Global Governance* 7. pp. 119-125.
- Evans, Gareth and Mohamed Sahnoun. 2002. "The Responsibility to Protect." *Foreign Affairs* 81(6). pp. 99-110.
- Fearon, James D. and David D. Laitin. 2004. "Neotrusteeship and the Problem of Weak States." *International Security* 28, Spring. pp. 5-43.
- Feinstein, Lee. 2005-2006. "UN-Divided." *National Interest* 82. pp. 82-86.
- Feinstein, Lee, and Anne-Marie Slaughter. 2004. "A Duty to Prevent." *Foreign Affairs* 83(1). pp. 136-150.
- Flint, Julie, and Alex de Waal. 2008. *Darfur: A New History of a Long War*. London: Zed Books.
- Focarelli, Carlo. 2008. "The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine." *Journal of Conflict & Security Law* 13(2). pp. 191-213.
- Gong, Gerrit W. 1984. *The Standard of 'Civilization' in International Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Haass, Richard. 2003(a). "Sovereignty: Existing Rights, Evolving Responsibilities." Jan 14. <http://www.iwar.org.uk/news-archive/2003/01-15.htm>(검색일: 2009년 12월 21일).
- Haass, Richard. 2003(b). "Armed Intervention: When Nations Forfeit Their Sovereign Privileges." *The New York Times*. February 7.
- Heinbecker, Paul. 2004. "Washington's Exceptionalism and the United Nations." *Global Governance* 10. pp. 273-279.
- Jackson, Robert H. 1990. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. 2009. "Autobiographical Reflections on the Policy-Academy Divide." *Cambridge Review of International Affairs* 22(1). pp. 111-116.
- Krasner, Stephen D. and Carlos Pascual. 2005. "The Danger of Failed States." *Foreign Affairs* 84(4). pp. 153-163.
- Luck, Edward C. 1999. *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919-1999*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Luck, Edward C. 2005. "How Not to Reform the United Nations." *Global Governance* 11(4). pp. 407-414.
- Luck, Edward C. 2009. "Sovereignty, Choice and the Responsibility to Protect." *Global Responsibility to Protect* 1(1). pp. 10-21.
- Lyons, Gene M. and Michael Mastanduno, eds. 1995. *Beyond Westphalia?*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MacFarlane, S. Neil and Yuen Foong Khong. 2006. *Human Security and the UN: A Critical History*. Bloomington: Indiana University Press.
- Malaby, Sebastian. 2002. "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States and the Case for American Empire." *Foreign Affairs* 81(2). pp. 2-7.
- McRae, Rob and Don Hubert, eds. 2001. *Human Security and New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Mandelbaum, Michael. 1996. "Foreign Policy as Social Work." *Foreign Affairs* 75(1). pp. 16-32.
- Paris, Roland. 2004. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patrick, Stewart. 2008. "A Return to Realism? The United States and Global Peace Operations since 9/11." *International Peacekeeping* 15(1). pp. 133-148.
- Perle, Richard. 2003. "Thank God for the Death of the UN." *The Guardian*. March 21.
- Rice, Condoleezza. 2000. "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs* 79(1). pp. 45-62.
- Roberts, Adam. 2002. "The Price of Protection." *Survival* 44(4). pp. 157-161.
- Roberts, Adam. 2003. "Intervention: One Step Forward in the Search of the Impossible." *International Journal of Human Rights* 7(3). pp. 142-153.
- Rotberg. 2002. "The New Nature of Nation-State Failure." *The Washington Quarterly* 25(3). pp. 85-96.
- Ruggie, John Gerald. 1993. "Wandering in the Void: Charting the U.N.'s New Strategic Role." *Foreign Affairs* 72(5). pp. 26-31.
- Sachs, Jeffrey D. 2005. "The Development Challenge." *Foreign Affairs* 84(2). pp. 78-90.

- Soderberg, Nancy. 2005. "The Crisis of Global Trust and the Failure of the 2005 World Summit." *Ethics and International Affairs* 20(2). pp. 235-240.
- Spiro, Peter F. 2000. "The New Sovereignists: American Exceptionalism and Its False Prophets." *Foreign Affairs* 79(6). pp. 9-15.
- Stahn, Carsten. 2007. "Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?" *The American Journal of International Law* 101(1). pp. 99-120.
- Stedman, Stephen John. 2007. "UN Transformation in an era of soft balancing." *International Affairs* 83(5). pp. 933-944.
- Sylvester, Christine. 2002. *Feminist International Relations: An Unfinished Journey*. New York: Cambridge University Press.
- Task Force on UN. 2005. *American Interests and UN Reform*. Washington D.C.: United States Institute of Peace.
- Thakur, Ramesh. 2003. "In Defense of the Responsibility to Protect." *International Journal of Human Rights* 7(3). pp. 160-178.
- Thakur, Ramesh. 2006. *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thakur, Ramesh, Andrew F. Cooper, and John English, eds. 2005. *International Commissions and the Power of Ideas*. Tokyo: United Nations University Press.
- Thakur, Ramesh, and Thomas G. Weiss. 2009. "R2P: From Idea to Norm - and Action?" *Global Responsibility to Protect* 1(1). pp. 22-53.
- The International Commission on Intervention and State Sovereignty. 2001(a). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- The International Commission on Intervention and State Sovereignty. 2001(b). *The Responsibility to Protect: Supplementary Volume*. Ottawa: International Development Research Centre.
- The White House. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*.
- Traub, James. 2007. *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*. New York: Picador.
- UN Panel on Peace Operations. 2000. "The Report of the Panel on United Nations Peace Operations." UN Document A/55/305-S/2000/809 . August 21.
- UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change. 2004. "A More Secure World: Our Shared Responsibility." UN Document A/59/565. December 2.
- UN General Assembly. 2005. "2005 World Summit Outcome." UN Document A/60/L.1. September 20.
- Walt, Stephen M. 2000. "Two Cheers for Clinton's Foreign Policy." *Foreign Affairs* 79(2). pp. 63-79.
- Weiss, Thomas G. 2004. "The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era." *Security Dialogue* 35(2). pp. 135-

153.

- Welsh, Jennifer M. 2004. "Conclusion: Humanitarian Intervention after 11 September." In *Humanitarian Intervention and International Relations*, edited by J. M. Welsh. Cambridge: Oxford University Press.
- Wheeler, Nicholas J. 2005. "A Victory for Common Humanity? The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit." *Journal of International Law & International Relations* 2(1). pp. 95-105.

The International Politics of Responsibility to Protect: Human Rights, State Sovereignty, UN and American Hegemony

Heajeong Lee

Associate Professor,
Department of Political Science and Diplomacy, Chung-Ang University

R2P (Responsibility to Protect) is a concept to condition state sovereignty upon state's protection of human rights. This article traces how the agencies of UN, the United States, and international humanitarian researchers/activists have struggled and cooperated with each other in the inventing and codifying of R2P.

Intervention in civil wars became UN's post-Cold War "growth industry" of new peace operations. In the wake of the humanitarian crises of Rwanda and Kosovo, UN Secretary-General Kofi Annan called for the international society's consensus on effective humanitarian intervention to be administered by UN. Responding to Annan's call and aligned with international humanitarian NGOs, Canada organized the International Commission on Intervention and State Sovereignty whose December 2001 report invented R2P in order to overcome the hitherto confrontations between non-intervention and right to intervene.

R2P as an effective humanitarian intervention was stillborn by 9/11. The United States *abused* R2P by imposing the world the responsibility to cooperate with its war on terror. It also invaded Iraq without UN Security Council's endorsement. Annan tried to recoup UN by forging international consensus on both all the security threats — hard and soft — and UN reform measures including expanded Security Council and codified commitment to R2P. The divisions of international society, of which

main fault line was between American hegemony and state sovereignty of the rest, forestalled international consensus on security threats and UN reform. Confined to genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and deprived of effective intervention measures, R2P was codified in the Outcome Document of UN's 2005 World Summit.

Key Words: Responsibility to Protect(R2P, RtoP), State Sovereignty, American Hegemony, UN Reform, 9/11.