

보호책임과 안보리 승인 문제 -이론과 사례-

이 휘 진*

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 보호책임의 내용과 법적 성격
- III. 보호책임과 안보리의 군사력 사용 승인문제
- IV. 안보리 결의와 보호책임 사례
- V. 맺으며

I. 문제의 제기

보호책임(R2P, RtoP)이란 용어가 유엔에서 공식적으로 채택된지 10년 이상이 경과하고 있다. 인도적 개입에 대한 논란이 야기되고 개입과 주권과의 조화 내지는 주권 개념의 변화를 시도하면서 보호책임 개념이 정착되고 있는 단계에 있기도 하다. 보호책임론이 제기되면서 그 논의의 경과를 보면 초기의 의도나 개념 규정에 비해서는 완화되기도 하고 수정되는 과정을 거치고 있다고 할 수 있다.

보호책임의 일차적 당사자는 해당국이며 해당 국가가 그 책임을 이행하지 못하면 국제사회가 관여하여 사태를 해결하는 형식을 취하게 된다. 여기에서 사태해결의 관건은 국제평화와 안전에 관한 주된 역할을 담당하는 유엔 안보리의 군사력 사용의 승인 문제로 귀착이 된다. 물론 그 이전 단계에서는 국제사회가 권고 등을 하거나 경제적 제재 등 비강제적 조치를 취할 수 있으나, 그 실효성

* 경상대 초빙교수(전 영남대 강사, 전 주시드니총영사)

이 별로 보장되어 있지 않는 것이 현실이다.

이 글에서는 보호책임론의 논의 경과를 살펴보면서 내용과 법적 성격이 여하히 달라지고 있는지 검토한다. 다음으로 보호책임의 핵심 수단으로 군사력의 사용을 통한 개입 문제를 검토하면서 안보리와의 관계를 살펴본다. 안보리의 승인을 받는 과정에서 재량권의 남용이나 거부권의 사용으로 인한 안보리의 기능 정지와 이로 해결 방안을 마련하기 위한 국제사회의 노력을 검토한다. 아울러, 안보리의 승인을 받지 않은 군사력 사용의 법적 정당성의 문제를 고찰한다. 보호책임이 언급된 안보리 결의의 채택 경과가 여하히 변화하고 있는지 단계별로 나누어 본다. 보호책임 문제와 관련한 가장 대표적인 유엔의 승인 사례인 리비아 사태의 특성을 보고 보호책임에 대한 비판 및 전망을 논의하고자 한다.

II. 보호책임의 내용과 법적 성격

1. 보호책임 논의의 배경과 발전

1990년대 중반에 르완다, 보스니아 사태로 대규모 인명살상이 발생한 후 유엔의 역할에 대한 회의가 제기되었다. 해당 국가가 자국민을 보호하는 역할을 수행하지 못하는 상황에서는 유엔과 같은 국제기구가 개입하여 인도적 보호 역할을 하여야 한다는 주장이 정당성을 인정받게 되었다. 이 문제에 관해 코피 아난 유엔 사무총장은 1999년 9월20일 유엔총회에서 행한 연설에서 대규모 살상으로부터 민간인을 보호하기 위한 개입을 지지하는 규범의 발전을 환영하였다. 이러한 요청에 대해 비동맹권 국가들의 반응은 압도적으로 부정적이었으며, 이는 외부 세계의 간섭을 받아온 경험을 가지고 있는 제3세계의 역사를 돌이켜 볼 때 이해할 수 있다.

유엔 차원의 반응이 소극적이었던 관계로 아난 사무총장은 국제평화아카데미(International Peace Academy)의 협조를 받아 2000년 3월8일-9일 소규모의 국제법 및 국제정치 전문가그룹회의를 개최하여 개입 방안에 관한 연구를 하였다. 이에 기초하여 4월에 유엔 사무총장은 'We the Peoples' 명의의 후속 보고서를 발간하였다. 동 보고서에서 아난 사무총장은 '어떠한 법원칙, 심지어 주권도 인도에 반하는 범죄를 보호할 수 없다. 범죄가 발생하고 평화적 수단을 모

두 사용하였을 경우에는 안보리는 국제사회를 대신하여 행동할 도덕적 의무를 가진다.¹⁾면서 국제사회의 개입 당위성을 강조하였다.

인도적 개입이 주권의 침해가 될 경우 사태에 대한 대응 방안을 어떻게 할 것인가의 문제가 제기된 이래 인도적 개입의 합법성에 관한 논의가 보호책임론으로 전환하게 되었다. 국제법의 기본 원칙인 국내문제 불간섭, 주권 존중, 무력사용의 금지 등이 국제사회의 개입에 대한 장애물로 작용하는데 대한 문제를 해결하는 방안으로 주권의 책임성을 강조하는 이론을 발전시키게 된 것이다.²⁾

2001년 12월 캐나다 정부 주도로 설립된 개입 및 국가주권에 관한 국제위원회(ICISS)³⁾는 보호책임 보고서(Responsibility to Protect: R2P)를 발간하고 주권의 개념이 통제에서 책임으로 변화⁴⁾한 것으로 강조하였다. 국가가 인도적 참상의 사태에 직면하여 국민을 보호할 의무를 이행하지 못할 경우에는 국제사회가 개입할 수 있게 된다고 하였다. 그 절차에 있어서는 안보리의 승인을 거처야 하며 안보리가 거부권의 행사 등으로 역할을 하지 못하게 되면 총회의 평화를 위한 단결(Uniting for Peace)결의⁵⁾ 또는 지역국제기구로 그 임무를 대신할 수 있다고 하였다. 인도적 개입에서는 개입하는 국가의 권리성이 강조되었지만 보호책임론에서는 책임성이 강조되고 있다.

1) Kofi Annan, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century* (New York: United Nations, 2000), p.48. 보고서의 원문은 다음과 같다: "Surely no legal principle - not even sovereignty - can ever shield crimes against humanity. Where such crimes occur and peaceful attempts to halt them have been exhausted, the Security Council has a moral duty to act on behalf of the international community."

2) Gareth Evans, *The Responsibility to Protect - Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Brookings Institution Press, 2008, p.37.

3) The International Commission on Intervention and State Sovereignty(ICISS), "The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty", Ottawa, 2001 (이하 "ICISS 보고서"). ICISS는 1990년대에 안보리가 질서 회복 기회를 놓친 전례를 반복하지 않기 위해 책임을 통한 정치적 의지의 공백을 메울 수 있는 방안을 구축하고자 하였으며, 국가와 국제사회는 르완다 사태의 재연을 방지하고자 책임 개념을 도입하였다.

4) ICISS 보고서 발간 이전에도 책임 주권 개념은 1990년대 중반에 Francis Deng과 같은 수단의 법학자에 의해 주창된 바 있다. 이 책임주권의 개념에는 국가의 자국민의 안전에 대한 의무와 이를 위한 국가의 능력 배양 지원 필요성과 같은 두 개의 기둥이 중심이 된다고 하였다. Charles Cater & David Malone, "The origins and evolution of Responsibility to Protect at the UN", *International Relations* Vol. 30(3), 2016, p.286.

5) 평화를 위한 단결 결의('Uniting for Peace' Resolution)는 1950년 11월3일에 채택된 유엔총회의 결의 377호로서 안보리가 상임이사국 5개국의 동의를 얻지 못하여 국제평화와 안전의 책임을 수행하지 못한 경우 총회가 집단조치를 취할 수 있도록 하였다.

이라크 개입을 둘러싼 논쟁에 대응하여 아난 사무총장은 2003년 9월23일 ‘위협, 도전 및 변화에 관한 고위급 패널’을 구성하고 2004년 9월 발간된 보고서⁶⁾에서 ICISS에서 창안한 보호책임 개념을 지지하고 국가가 인도적 참상에 직면하여 그 일차적 책임을 수행하지 못하게 되면 안보리의 수권하에 국제사회가 보호책임을 지게 된다고 인정하였다.⁷⁾

ICISS와 HLP의 보고서 발간으로 R2P에 대한 인식이 높아지고 있었으나 비동맹권에서는 의구심을 간직하고 부정적인 입장을 견지하고 있었다. 아난 사무총장은 유엔 헌장에 따라 강제행동을 취할 경우에는 안보리의 강제행동의 기초로서 R2P를 수용하기를 촉구하였다. 아프리카 연맹(AU)은 2002년에 설립 의정서에 ‘전쟁범죄, 제노사이드, 인도에 반한 범죄 등과 같은 중대한 상황에서는 총회의 결정에 따라 연맹이 회원국에 개입할 권리를 가지는’ 구절을 포함하였다.⁸⁾

밀레니엄 정상회의의 5주년을 맞이하여 발간된 2005년 유엔 사무총장 보고서⁹⁾는 인도적 개입 논의를 대체하는 집단적 책임으로서 보호책임을 수용한 바 있다. 2005년 9월16일 유엔총회는 세계지도자 정상회의의 결과문서를 채택하였다. 2005년 세계지도자 정상회의에서는 국제사회에서 제기, 논의되어 온 R2P를 공식적으로 승인하고 개발, 평화와 집단 안보, 인권과 법치주의, 유엔의 강화를 포함하는 세계정상회의의 결과문서를 채택하고 발표하였다.¹⁰⁾ 동 문서 138-140항에서 ‘제노사이드, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 범죄로부터 주민을 보호하기 위한 책임’(Responsibility to protect population from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity) 제하에 R2P에 관해 언급하고 있다. 138항은 국가의 자국민 보호책임에 관한 것이며¹¹⁾ 139항은 국제

6) Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes: A more Secure World: Our Shared Responsibility, U.N. Doc. A/59/565, Dec. 2, 2004(이하 HLP 보고서).

7) HLP 보고서 p.66. 보고서의 원문은 다음과 같다: “We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.”

8) The Constitutive Act of the African Union, paragraph 4(h).

9) Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, U.N. Doc. A/59/2005, 21 March 2005(이하 2005년 유엔 사무총장 보고서).

10) 2005 World Summit Outcome Document, UN Doc. A/Res/60/1, 24 October 2005(이하 세계지도자 정상회의의결과문서).

사회의 유엔을 통한 책임에 관한 것이다.¹²⁾ 이로써 R2P는 국제사회에서 공식적으로 인정되었다. 유엔안보리는 2006년 4월28일 결의 제1674호로 R2P에 관한 정상회의 문서를 재확인하였다.

2009년에 이르러 반기문 유엔 사무총장¹³⁾은 보호책임 이행보고서를 발간하면서 보호책임에 대한 그동안의 논의를 종합하여 발전시켰다. 이 보고서는 3기둥 접근법을 제시하여 인도적 파멸 사태의 전조가 발생할 즈음에 이를 막기 위한 예방조치에 관한 제1기둥, 국제사회의 원조에 관한 제2기둥, 국제사회의 비강제적, 강제적 개입에 관한 제3기둥을 설명하고 있다. 또, 이어서 2010-12년간에 걸쳐서 보호책임에 관한 3개의 추가보고서를 제출하였다. 인권사태의 발생에 관한 조기 경보에 관련된 제1보고서, 보호책임의 이행에 있어서 지역기구의 역할에 관한 제2보고서, 강제개입에 관한 제3보고서로 구분되고 있다.

2. 보호책임의 주요 내용과 법적 쟁점

여기에서는 ICISS 보고서 발간 이후 보호책임이 적용범위와 법적 성격 등에서 어떻게 규정되고 있는지를 관련 보고서와 문서를 통해서 살펴보고자 한다. 초기에는 보호책임의 적용범위를 광의로 규정하다가 추후 그 범위를 협의로 제한하여 나가는 특징을 발견할 수 있다. 먼저 보호책임의 적용범위와 관련하여 ICISS 보고서 4.20항은 상황을 특정하지 않고 대규모 재앙(mass atrocity)이나 급박한 필요(compelling need)등과 같은 용어를 사용하여 비교적 폭넓게 인정하고 있다. 적용범위에 있어서는 집단살해, 인종청소, 인도에 반한 범죄, 국제

11) A/60/L.1, 15 September 2005, para. 138. 동 정상회의 결과문서 138항은 다음과 같다: "Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it."

12) A/60/L.1, 15 September 2005, para. 139. 동 정상회의 결과문서 139항은 다음과 같다: "We are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organization as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity."

13) Report of the Secretary-General: Implementing the Responsibility to Protect, U.N. Doc, A/63/677, 12 January 2009(이하 2009년 유엔 사무총장 보고서).

인도법 위반은 물론이고 대규모 기아나 내전, 대규모 자연재해나 환경재해도 포함하고 있다. HLP 보고서 200, 201항은 ICISS 보고서에 비해 다소 제한적으로 규정하여 대규모 살인과 강간, 강제적 추방과 테러에 의한 인종청소, 의도적인 기아와 질병에의 노출, 집단살해를 대상으로 하고 있으나 자연재해나 환경재해는 언급하지 않고 있다. 2005년 사무총장 보고서. 125, 132, 135 항은 대규모 재앙이나 민간인의 인권과 복지 보호를 대상으로 하고 있다. 무력의 사용에 대해서는 국제평화와 안전에 대한 위협이 되는 경우로 집단살해, 인종청소, 인도에 반하는 범죄로 제한하고 있다.

위와는 달리, 세계지도자 정상회의 결과문서 137, 138항은 보호책임의 적용범위로 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반한 범죄로 제한하고 있다. 보호책임의 적용범위가 종전에 비해 축소되었다. 이전에는 집단살해 등 4종류의 범죄에 더하여 자연재해, 기아 등의 사태에 대해서도 국제사회의 보호책임을 인정하였지만, 세계지도자 정상회의에서는 삭제되고 있다. 이는 보호책임의 적용범위를 광의에서 협의로 제한함으로써 보호책임의 원리에 대한 논란의 여지를 줄이고자 하는 의도에서 기인한 것이다. 2009년 사무총장 보고서 3항도 마찬가지로 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반한 범죄를 열거하고 있다.

다시 정리하여 보면, 보호책임의 적용범위에 관해 광의와 협의로 구분할 수 있으며 ICISS에서는 광의의 보호책임 개념에서 출발하고 있으며 2005년 세계지도자 정상회의를 계기로 4개의 중대범죄를 대상으로 적용범위를 제한하는 것이 주목된다.¹⁴⁾

보호책임의 성공적 사례인 2011년 리비아 사태에서는 안보리 결의 1970호로 리비아의 국제인권법 및 국제인도법의 위반을 근거로 강제조치를 승인하였으며, 안보리 결의 1973호를 통하여 동 사태를 국제사법재판소에 회부한 것은 협의의 보호책임을 적용한 것이라 할 수 있다.

다음에 보호책임의 법적 성격에 관해서는 ICISS 보고서에 비해 추후의 보고서에서는 다소 그 법적 성격이 완화된 방향으로 신중하게 접근하는 특징을 보이고 있다. 우선 ICISS 보고서 2, 6, 17, 24항은 보호책임이라는 새로운 국제관습법이 나타나고 있다고 주장할 수 있는 충분한 근거는 없지만 안보리와 국가

14) 2005년 세계지도자 정상회의부터 국가 실패나 붕괴로 인하여 내란이나 기아사태에 직면하는 경우, 혹은 자연재해나 환경파괴로 인하여 대규모 인명피해가 발생하는 경우는 보호책임 적용범위에서 제외하고 있다.

및 지역적 국제기구들이 인도적 사태에 대해 대응한 선례는 새롭게 나타나는 지도원리(guiding principle)를 암시한다고 본다. 또, 보호책임이 국제규범이라는 주장은 시기상조이나 안보리, 국가 및 지역적 국제기구의 동일한 관행이 지속될 경우 국제관습법으로 인정될 것이라고 하고 있다. HLP 보고서는 보호책임에 대한 인정이 증가하는 실정이며 이러한 국제사회의 책임은 새롭게 나타나는 국제규범이 되고 있다고 한다.¹⁵⁾

세계지도자 정상회의 결과 문서에서는 보호책임의 법적 성격에 관해 언급하지 않고 있으며 2009년 사무총장 보고서에서는 세계지도자 정상회의의 결과 문서상의 보호책임은 잘 확립된 국제법의 원칙에 기초하고 있다고 규정하고 있다.

보호책임의 법적 성격에 관해서는 다양한 의견과 해석이 제시되고 있다. 보호책임의 원리를 통한 국제사회의 인도적 책임을 요구하려는 의도에서 그 개념이 성립하였으나 당초의 기대와는 달리 논란이 제기되고 다수의 후진국의 반대로 인해 국제문서에서도 초기의 의도와는 달리 조심스런 입장을 보이고 있다. 보호책임을 확립된 법적 개념으로 보기에 는 시기상조인 것으로 보인다. 법적 성격에 관해 연성법이나 생성중인 규범이라고 규정하기도 하며 일각에서는 생성중인 정치적 개념(emerging political concept)으로 폄하하기도 한다.¹⁶⁾

Ⅲ. 보호책임과 안보리의 군사력 사용 승인 문제

보호책임을 이행하는 과정에 있어서 여러 수단의 사용을 상정한다. 사태의 시정을 위해서는 사용가능한 비강제적 수단으로부터 시작하여 점차 강제적인 수단으로 나아가게 된다. 외교적, 경제적 제재 조치를 시행하다가 종국적으로는 군사적 조치를 시행한다. 사태의 발생이 국제평화와 안전에 위협이 되면 이에 관한 주된 유엔 기관인 안보리의 논의와 승인을 거쳐 군사적 조치로 나아가게 된다. 군사적 개입에 있어서는 이의 남용을 방지하기 위한 장치가 설정된다. 군

15) HLP 보고서 paras. 201. 보고서의 표현을 보면 다음과 같다: “There is a growing recognition that the issue is not the “right to intervene“ of any State, but the “responsibility to protect“ of every State when it comes to people suffering from avoidable catastrophe ...”.

16) 황해륙, “보호책임의 의의와 쟁점”, 『국제법무』 제4집 제1호, 제주대학교 법과 정책연구소, 2012.5.30, 182면.

사적 조치를 위해서는 정당한 목적과 의도가 있어야 하고, 군사적 조치는 최후 수단으로 사용되며, 상황과 수단간의 비례성이 있어야 한다.

군사적 조치의 사용에 있어서 안보리가 거부권의 사용으로 인해 제 역할을 하지 못할 경우에는 총회가 평화를 위한 단결결의를 통해 이차적 역할을 하게 된다. 총회의 결의는 법적 구속력을 지니지 못하므로 안보리의 결의와는 다른 법적 성격을 가진다. 유엔의 범주 밖에서는 지역적 기구를 통해서 국제평화와 안전 유지의 역할을 담당하게 할 수 있으며 군사력의 사용에 대해서는 사후에 안보리의 승인을 받도록 하는 조건이 부가되고 있다.

이 보호책임 원리에 의해 국제사회에 의한 군사적 개입의 통로를 열어놓고 있다. 이 보호책임이 유엔헌장상의 규정내에서 이루어진다면 보호책임론이라는 별도의 법적 장치를 통하지 않고서도 타국의 사태에 개입할 수 있는 것이 아닌 가하는 문제가 제기된다. 보호책임은 유엔헌장 제2조4항의 무력사용금지의 원칙과 조화를 이룰 수 있을 것인가의 문제를 검토하여 주권의 책임성을 제기하며 해당 국가의 일차적 책임 이행이 이루어지지 않을 경우 국제사회가 개입할 수 있는 장치를 마련하였다. 유엔 헌장에 의하면 무력사용 금지의 예외로는 제51조의 자위권의 행사와 제7장의 강제조치가 있다. 인권의 심각한 침해로 인한 사태로 인해 국제평화와 안전에 대한 위협이 제기되면 유엔 안보리는 강제조치를 사용할 수 있게 된다. 문제는 보호책임의 적용범위에 해당되는 그런 유형의 범죄가 국제평화와 안전에 대한 위협으로 인식되는가하는 문제로 귀결되며, 그럴 경우 현행 국제법으로 수용가능하게 된다고 본다.

군사력의 사용과 관련하여 안보리의 승인을 거쳐야 함에도 불구하고 사태에 정치적 이해를 가진 안보리 상임이사국의 거부권의 행사로 국제평화와 안전의 유지에 대한 일차적 책임을 지닌 안보리가 정상적인 기능을 수행하지 못하는 경우에는 보호책임의 원만한 운영이 어렵게 된다. 총회의 평화를 위한 단결결의가 있기는 하지만 권고적 효력으로 인한 제한성을 감안하여야 한다. 유엔의 운영상의 구조적 문제점을 감안하여 유엔은 안보리의 거부권의 사용을 자제하도록 권고하고 있지만, 기본적인 한계가 있다.

보호책임의 논의가 진행되면서 안보리의 군사력의 사용 승인에 대한 내용과 입장의 변화가 나타나는 과정을 살펴본다.

1. 안보리의 승인을 받은 군사력의 사용

안보리의 승인을 받아 군사력을 사용해야 한다는데 대해서는 의견을 일치를 보이고 있다. 이에 대해서는 안보리의 군사력 사용의 승인 논의에 있어 어떤 기준을 따를 것인지와 안보리의 구조적 문제인 거부권의 남용 문제에 대한 대처 방안이 문제로 제기된다.

먼저 군사력의 사용 승인에 대한 안보리의 재량을 제한하는 기준이 어떻게 제시되는지 살펴본다. ICISS 보고서는 대규모 인권 침상의 발생이 국제평화와 안전을 위협하는 것으로 보아 헌장 제7장의 강제조치를 취할 수 있다고 하고 있다.¹⁷⁾ 동 보고서는 군사적 조치의 사용을 위한 기준으로 6개를 제시하고 있다. 올바른 권위(right authority) 및 정당한 사유(just cause)가 있어야 하며, 정당한 의도(right intention), 최후 수단성(last resort), 상황과 조치의 비례성(proportional means), 보호 조치의 합리적 성공가능성(reasonable prospects of success)을 갖추도록 요구하고 있다.¹⁸⁾

HLP 보고서는 안보리의 군사력 사용 승인에 대한 지침을 작성하기를 권고하고 그 기준으로 위협의 중대성(seriousness of threat), 적절한 목적(proper purpose), 최후의 수단성(last resort), 비례적인 수단(proportional means)의 사용, 조치가 없는 경우의 피해와 조치에 의해 무고한 자에게 가해질 피해에 대한 비교형량(balance of consequences)과 같은 5개를 열거하고 있다.¹⁹⁾

2005년 사무총장 보고서는 안보리의 재량사항을 인정하면서도 군사력 사용의 지침이 될 수 있는 기준으로 위협의 심각성, 군사적 조치 목적의 적절성, 수단의 최후성, 위협과 사용 수단의 비례성, 성공 가능성, 절차의 투명성을 제시하고 있다.²⁰⁾

이러한 기준은 안보리의 재량을 제한하는 것으로 안보리 상임이사국으로서의 받아들이기 어려운 실정이다. 이를 감안하여 보호책임을 다룬 이후의 문서들은

17) ICISS 보고서 para. 6.16.

18) ICISS 보고서 paras. 4.16-4.40. 동 보고서 4.16는 6개의 기준을 명시하고 있다: “While there is no universally accepted single list, in the Commission’s judgement all the relevant decision making criteria can be succinctly summarized under the following six headings: right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects.”

19) HLP 보고서 paras. 205, 207.

20) 2005년 사무총장 보고서 para. 126.

그 내용이 완화되고 있다. 세계지도자 정상회의 결과문서에서는 기준에 대해서는 언급하지 않고 평화적 수단의 이용이 적절하지 않거나, 해당 국가가 명백하게 실패한(manifestly fails) 경우에 안보리가 개입할 수 있다고 명시하고 있으며 총회의 책임 수행 필요성에 대해서도 강조하고 있다.²¹⁾ 2009년 사무총장 보고서는 안보리의 군사적 개입의 일관성을 유지하기 위해 기준을 채택하기를 촉구하였지만 구체적인 기준을 제시하지는 않고 있다.²²⁾

정리하면, 국제평화와 안전에 관한 책임을 지는 안보리가 최종적으로 군사력의 사용을 승인하는 권위를 지닌 국제기구로서 군사적 개입이 필요한 상황 및 목적, 수단의 적절성이 확보되어야 하고 이에 관한 최종적인 판단을 한다. 안보리 상임이사국은 인간의 보호를 목적으로 하는 군사적 개입에 권위를 부여하기 위한 결의의 통과를 방해하는 거부권을 사용하지 않을 의무가 있다. 보다 구체적으로는 이러한 요건의 충족에 기초하여 군사적 개입은 명확한 목적을 가지고 명령계통에 따라 인간의 보호를 위하여 필요한 조치를 취해야 한다.

다음으로 안보리의 구조적 문제인 거부권의 사용으로 인해 보호책임의 원활한 작동이 이루어지지 못하는 문제가 있다. 이에 관해 보호책임에 관한 그동안의 문서나 결의는 거부권 사용의 자제 등과 같은 제한적 방안만 제시하고 있을 뿐이다.

ICISS 보고서는 자의적인 거부권 행사의 문제를 지적하고 이를 줄이기 위해 안보리 상임이사국의 행위준칙을 제정할 것을 제안하고 있다. 이 행위준칙에 포함될 거부권 행사의 제한 기준으로 상임이사국의 사활적 국가이익이 관련되지 않은 경우라고 함으로써 사활적 이익이 관련된 경우에는 거부권 행사를 인정하고 있다.²³⁾ HLP 보고서는 집단살해나 대규모 인권침해가 발생할 경우 안보리 상임이사국이 거부권 행사를 자제할 것을 요구하고 있을 뿐 이다.²⁴⁾

2005년 사무총장 보고서는 안보리의 대표성을 위한 조직 개편을 언급할 뿐 거부권 행사에 관해서는 명시하지 않고 있다.²⁵⁾ 세계지도자 정상회의 결과문서

21) 세계지도자 정상회의 결과문서 para. 139. 국가의 책임 이행이 명백하게 실패한 경우에 관해서는 그 모호성으로 인한 문제가 대두된다. '명백한 실패'를 기준으로 국제사회가 개입할 수 있는 근거가 되며 중심 사항이지만, 그 시점에 관해서는 이견이 제기될 것이다.

22) 2009년 사무총장 보고서 para. 62.

23) ICISS 보고서 para. 6.21.

24) HLP 보고서 para. 256.

25) 2005년 사무총장 보고서 paras. 169-170.

는 국제사회의 책임을 강조하고 거부권 행사의 자제를 촉구할 뿐 이다.²⁶⁾ 2009년 사무총장 보고서에서도 보호책임을 이행하는데 명백하게 실패한 경우에 대비하여 거부권의 사용을 자제하기를 촉구하는데 그치고 있다.²⁷⁾

유엔헌장에 따라 안보리의 승인을 받아 군사력을 사용하는 방식은 유엔의 군대를 직접 개입시키는 것은 아니며 유엔 회원국이 안보리의 승인을 받되 유엔의 명령통제체제 밖에서 헌장 제7장에 따라 행동하는 절차가 되고 있다. 이러한 행동 방식에 관해 과거의 사례에 비추어 본 몇 가지 비판을 보면 우선, 국가의 개인적 이해를 추구하기 위해 안보리의 승인을 사용할 우려가 있으며, 둘째 안보리를 통한 군사력 사용의 명백한 허가가 없는 경우에도 과거의 안보리 결의를 군사력 행동의 정당화 근거로 사용하는 경우가 있으며 이러한 예로는 1999년 코소보 사태와 2003년 이라크 침공시에 그러하였으며 셋째 2011년 리비아 사태에 관한 안보리 결의에서는 민간인의 보호에 국한하였으나 안보리 승인 시 행동의 제한에 관해 준수되지 못하고 의견 불일치되는 사태로 발전되어 가는 경우를 들 수 있다.²⁸⁾

이러한 사정을 감안 군사력 사용의 승인에 관한 안보리 결의에서 안보리 결의에 대해서만 초점을 맞추어 행동하는 방식의 위험성이 지적되고 있다. 사태를 해결하는 과정에서 문제의 전반적 성격을 복합적으로 고려하여 접근하는 방식, 즉, 법적인 고려외에 여타 요소를 고려할 필요가 있다는 것이다.

2. 안보리의 승인을 받지 않은 군사력의 사용

보호책임 문제에 응하여 안보리의 군사력 사용의 승인은 핵심적으로 중요한 부분을 차지하고 있다. 거부권의 사용으로 인해 안보리가 그 일차적 기능을 제대로 수행하지 못하는데 대해 유엔은 부차적인 방안을 마련하고 있다. ICISS가 보호책임을 제기하면서 초기에 제안한 방안의 합법성 문제 논란이 야기되면서 그 뒤의 결의나 문서에서는 그 내용이 완화되고 있다.

ICISS 보고서는 군사력 사용에 있어서 안보리의 핵심적 역할을 인정하면서

26) 세계지도자 정상회의 결과문서 para. 139.

27) 2009년 사무총장 보고서 para. 61.

28) Andrew Clapham, *Brierly's Law of Nations*, 7th edition, Oxford University Press, 2012, pp.485-488.

도 안보리의 승인을 얻지 않은 군사력 개입 가능성을 배제하지 않고 있다. 만약 안보리가 거부권의 사용으로 제기능을 수행하지 못할 경우 유엔 총회가 평화를 위한 단결 결의를 통하여 안보리의 승인이 없는 군사적 행동에 정당성을 부여할 수 있다고 하고 있다.²⁹⁾ 또, 지역적 기구가 안보리의 사후 승인을 받는 것을 전제로 군사력을 사용할 가능성이 열려있고, 국가에 의한 군사력 사용 가능성이 완전히 배제되지는 않고 있다.³⁰⁾ 동 보고서는 이 문제에 대한 일치된 견해는 없다고 하면서 안보리의 승인없는 조치는 국제질서를 해치게 될 것이거나 안보리가 기능을 수행하지 못하여 방치되면 결국 국제질서를 해칠 것이라고 지적하고 있다.³¹⁾ 안보리의 승인없는 군사력의 사용을 금지하거나 배제하지 않고 있어 해석상의 이견이 있을 수 있지만 안보리 이외의 기구나 국가에 의한 군사력 사용 가능성이 있다고 하겠다.

ICISS 보고서 이후의 문서들은 보다 제한적인 입장을 보이고 있다. HLP 보고서는 안보리에 의한 군사력 사용은 언급하면서 총회와 개별 국가에 의한 군사력 사용에 대해서는 명시하지 않고 있다.³²⁾ 지역기구에 의한 군사력 사용에 대해서는 안보리의 승인을 전제로 가능함을 언급하며, 긴급한 경우에는 군사적 조치의 사후에 승인을 얻을 수 있다고 하고 있다.³³⁾

2005년 사무총장 보고서는 군사적 개입에 대해서는 기존의 국제규범 내에서만 인정하는 HLP 보고서를 따르고 보호책임에 의해 군사력을 사용하는 경우에도 군사력 사용에 관한 일반 규칙을 따른다고 하고 있다.³⁴⁾

세계지도자 정상회의의 결과문서는 지역기구를 언급하고 있으나 안보리가 조치를 취할 경우 필요한 상황에서 지역기구와 협력할 수 있다는 정도로 명시하고 있다. 총회에 대해서는 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반한 범죄로부터 보호책임에 있어 유엔 헌장과 국제법을 명심하도록 조건을 달고 있다.³⁵⁾ 2009년 사무총장 보고서는 총회가 헌장의 규정과 평화를 위한 단결 결의에 따라서 조치를 취할 수 있다고 언급하면서도 법적 구속력있는 조치는 안보리만이 취할

29) ICISS 보고서 para. 6.29-30.

30) ICISS 보고서 paras. 6.32-35.

31) ICISS 보고서 paras 6.36-37.

32) HLP 보고서 paras. 240-243.

33) HLP 보고서 para. 272.

34) 2005년 사무총장 보고서 paras. 126, 135.

35) 세계지도자 정상회의의 결과문서 para. 139.

수 있다고 하고 있다.

요약하건대, 안보리의 승인을 받지 못한 경우에는 평화를 위한 단결결의에 기초한 총회의 역할, 안보리의 수권을 전제로 하여 유엔헌장 제8장에 의한 지역적 기구에 의한 행동의 실시로 대체할 수 있다.

IV. 안보리 결의와 보호책임 사례

1. 안보리 협상 및 채택의 경과

R2P와 관련한 안보리 결의는 시간적으로 다소 방법과 내용을 달리하고 있다. ICISS에서 최초로 보호책임이 제기된 이래 2005년 세계지도자 정상회의에서 공식적으로 승인이 된 이후에도 2011년 리비아 사태에 이르기까지 R2P가 안보리 결의에 포함되는데 있어 논의 시간이 소요되기도 하고 논란이 야기되었다. R2P에 관한 안보리 결의가 리비아 사태에서의 결의를 계기로 이후에는 유사한 사태에 대해 보다 신속하고도 논의 과정이 원만하게 이루어져 통과되고 있다.

R2P 안보리 결의는 특정 국가별 및 사태 주제별로 구분되는 두 가지 형태이다. 2006년에 이르러 채택된 다푸르 사태에 대한 결의 1706호는 국가별 R2P에 관련된 최초의 안보리 결의이며 리비아 사태 이전에 통과된 국가별 안보리 결의로서는 유일한 것이다. 리비아 사태가 발생하면서 두 번째로 특정국가를 대상으로 하는 R2P 안보리 결의 1970호가 통과되었다.³⁶⁾

Jess Gifkins 박사는 R2P에 관한 안보리 결의를 분석하면서 시기별로 3단계로 구분하고 있다. 2001년 ICISS 보고서에서 최초로 등장하여 2006년 다푸르 사태 즈음 보호책임 결의가 채택된 시기를 1단계로 하고 이후 리비아 사태로 보호책임이 본격적으로 적용되기 이전의 두번째 단계, 이후 보호책임에 관한 안보리 결의가 원만하게 다수 통과된 3번째 단계로 나눈다.³⁷⁾

우선, 2001년-2006년간의 제1단계에는 세계지도자 정상회의 이전에도 R2P를

36) Jess Gifkins, "R2P in the UN Security Council: Darfur, Libya and beyond", *Cooperation and Conflict* 51(2), 2016, p.149.

37) Jess Gifkins, *op. cit.* pp.152-160.

포함하는 결의가 채택되기도 하였으나 R2P의 의미에 대한 합의가 이루어지기 전이었으며 ICISS 보고서에 기초한 것이었다. 2005년 정상회의 이후 채택된 Great Lakes 지역에 대한 R2P 안보리 결의는 협상에 6개월의 장시간이 소요되었으며 정상회의에서 승인된 R2P 개념을 수락하고 있다. 2006년 다푸르 사태 결의에 언급된 R2P의 채택에는 논란을 불러일으켰으며 특정 국가에 대한 최초의 R2P 사례가 되었다.

둘째로 2007-2010년간의 2단계에는 안보리는 R2P를 언급하기를 꺼리는 입장이었으며 본문의 행동내용에 관해서보다는 전문에서 언급되고 있다. 중국과 수단 등의 반대에 봉착하여 정치적으로 논란이 야기되고 정상회의 결과문서의 138항, 139항을 언급하지 않고 있다. 이 시기에는 R2P에 관한 내용을 결의에 포함시키기 어려운 상황이 되고 있다.

셋째, 2011-2014년간에 걸쳐 리비아, 코트디브아르, 남수단, 예멘, 소말리아, 중앙아, 시리아 등 국가대상 결의에 R2P가 언급되고 소형무기, 경무기, 집단살해, 무력충돌방지 등 주제별 결의에도 R2P가 명시되고 있다. 이 시기에는 2011년 리비아 결의를 계기로 특정 분쟁에 관해 정기적으로 R2P가 언급되고 있다. 특징적인 것으로 R2P의 빈도 뿐 아니라 R2P 결의 협상의 용이함이 있다. 시리아 사태 관련 결의를 제외하고는 채택에 소요되는 기간이 2주일 전후로 신속히 이루어진다는 것이다.

2. 보호책임 사례

유엔 안보리 결의를 통하여 보호책임은 2006년 수단의 다푸르 사태를 비롯하여 중동, 아프리카의 다수의 분쟁에서 나타나고 있다. 코트 디부아르(2011년), 리비아(2011년), 예멘(2011년), 말리(2012, 2013년), 소말리아(2013년), 중앙아프리카 공화국(2013, 2014년), 남수단(2011, 2014년), 시리아(2014년) 등이 그 사례이다.

이 중에서 리비아 사태는 2011년 유엔이 보호책임을 원용하여 개입한 대표적인 사례이다. 2011년 2월 리비아의 소요와 데모 사태에 대해 유엔 안보리는 결의 1970호를 통해 폭력의중 식과 주민의 정당한 요구의 수용을 촉구하였다. 유엔 안보리는 2011년 3월17일 결의 1973호를 통하여 리비아에서 무력을 포함한 필요한 모든 수단을 사용하도록 허가하였다. 이 결의는 신속하고 단호하게 이

루어졌는데 리비아 사태를 ICC에 회부하고 무기의 금수와 비행금지구역의 설정을 포함하고 있다. 안보리 결의 1973호는 리비아의 일차적인 보호책임을 언급하고 있다.³⁸⁾ 안보리는 리비아의 가다피 정권이 사태로 인한 인권적 참상을 방지할 예방적 책임을 이행하지 못한데 대해 근거하여 군사적 개입을 허가한 것이다. 이에 따라 이차적으로 국제공동체가 대응책임과 재건축임을 이행하는 단계로 나아가게 되었다.

먼저 유엔은 2011년 2월5일 인권이사회의 결의에 따라 조사위원회(COI)를 구성하고 COI의 활동을 통하여 민간인에 대한 광범위하고 체계적인 인권침해 행위가 확인되었다. 이를 근거로 리비아 정부의 책임을 묻는 안보리 결의 1973호가 채택되었다. 국제사회의 성공적인 대응책임에 이어 리비아는 과도정부의 구성, 신 헌법 제정 및 선거의 실시, 경제회복 등을 포함한 재건축임을 수행할 수 있게 되었다.³⁹⁾

리비아 사태에서의 보호책임의 성공적 이행은 유사한 상황에 대한 접근 방식에 교훈을 남기고 있다.⁴⁰⁾ 리비아 정부가 일차적으로 자국민에 대한 보호책임을 수행하지 못한 결과 유엔의 결의로 국제사회가 군사적으로 개입하여 보호책임을 성공적으로 수행할 수 있었다. 리비아에서는 시리아 등 다른 사례에서와는 달리 국제사회의 군사적 개입이 성공할 수 있는 요인이 내재되어 있었다. 리비아의 가다피 정부는 정치적 지지를 잃고 있었고, 저항군은 상당한 세력을 확보하고 있었다. 육군은 양분되어 있었고 대규모 탈영 가능성이 열려 있는 등 군사적으로 상당히 약한 상태에 놓여 있었다. 민심으로부터 이반된 가다피 정부를 국제사회가 군사적으로 개입하여 진복시키고 보호책임을 수행하는 작업이

38) "Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that the parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians" U.N. Doc. S/RES/1973, 2011.

39) 김부찬, "북한 인권문제와 보호책임(R2P)", 『국제법학회논총』 제60권 제4호, 대한국제법학회, 2015.12, 28-29면.

40) 박동형, "리비아에 대한 '보호책임(R2P)' 적용사례 연구: 북한에 주는 교훈과 시사점", 『국제정치논총』 제52집 제3호, 한국국제정치학회, 2012, p.297. 국제사회는 리비아 사태에 성공적으로 개입하여 가다피 정부가 무너지고 새로운 정부가 구성되어 질서를 구축할 수 있는 기반을 마련하였지만, 신 질서의 구축에는 실패하였다. 리비아는 민주사회로 나아가지 못하였으며 실패국가로 떨어지는 운명에 처하였다. Alan Kuperman, "Obama's Libya Debacle: How a Well-Meaning Intervention Ended in Failure", *Foreign Affairs* 94, no.2, 2015, p.67, in Christopher Hobson, "Responding to Failure: The Responsibility to Protect after Libya", *Millennium Journal of International Studies*, Vol.44(3), 2016, p.435.

가능하였다.⁴¹⁾

이에 반하여 시리아 사태는 국제사회의 개입이 효과를 보지 못하고 보호책임의 한계를 보여준 대표적인 사례이다. 시리아에서는 국제사회의 개입을 어렵게 만드는 상황이 계속되어 있었다. 시리아의 중앙 정부는 리비아의 가다피 정부와는 달리 상당한 군사력을 보유하고 있었고 군대 및 정보기관은 정부에 대한 충성심이 강하고 유대감을 보여주고 있었다. 아사드 대통령은 다마스쿠스와 알레포에서 국민의 지지를 받고 있었다. 아사드에 저항하는 반군은 분열되어 있었다. 시리아에 대한 외국의 이해대립도 안보리에서의 통일적 입장을 수립하는데 저해 요소로 작용하였다. 러시아는 시리아에 대한 직접적인 군사행동에 반대하였다. 러시아는 시리아 사태에 걸쳐서 러시아제 무기를 수출하거나 지원여 왔다. 시리아의 서부해안 지역에는 러시아 해군기지가 설립되어 있다.⁴²⁾

이와 같이 리비아에 비하여 시리아는 복잡다양하고 지역적으로 중요한 국가이므로 서방이나 아랍권의 군사적 개입은 민간인 보호를 위한 목적을 지닌 경우에도 일치된 의견을 도출하기 어렵게 되었다. 시리아의 경우 국제관계에서 인권에 비해 주권의 장벽이 두텁다는 현실적 제약을 보여주었으며 보호책임의 규범적 지위에 대한 회의적 시각을 보여준 대표적 사례라고 할 수 있다.⁴³⁾

3. 보호책임 비판

R2P에 대해서는 2005년 세계지도자 정상회의에서 공식적으로 승인된 이래 국제적인 사태를 해결하기 위한 유엔 결의에서 인용되어 오고 있으나 이의 법적 성격, 적용범위, 현행 국제규범과의 관계, 안보리의 군사력 사용 승인 문제, 국제공동체의 개입 시기 등과 관련하여 여전히 논란이 제기되고 있다. 이런 논란에도 불구하고 리비아 사태에서 R2P의 이행을 통해서 국제적 개입이 성과를 거두고 있는 상황을 감안하여 일정한 현실적 여건이 갖추어지면 R2P가 성공적으로 수행되는 관행이 정착되고 법적 확신이 확립되어 갈 경우 국제규범으로 정착되어 갈 것으로 보여진다. 여기에서는 그동안의 문제점을 다시 점검하여

41) Spencer Zifcak, "The responsibility to protect", International Law (4th edition), edited by Malcolm Evans, Oxford University Press. p.524.

42) Spencer Zifcak, *ibid.* pp.525-527.

43) 이규창, 조정현, 한동호, 박진아, 「보호책임(R2P) 이행에 관한 연구」, 통일연구원, 2012, 93-102면.

본다.

R2P는 그 성립 배경이 인도적 개입의 문제가 국제법의 원칙인 국내문제불간섭, 무력사용금지, 주권평등 기존의 국제규범과 저촉되는 요소를 해결하기 위해 주권의 개념에 책임 요소를 강조하여 이러한 기존의 국제규범과의 조화를 도모한데서 출발하고 있다. 주권 개념을 종전에는 통제적 관점에서 접근하였으나 주권을 지닌 국가의 자국민에 대한 보호책임 요소를 강조하여 국가는 주권행사의 범위에 자국민을 보호할 일차적 책임을 수행하여야 하며 국가가 그 책임을 수행하지 못할 경우 국제사회가 개입할 수 있는 명분을 제공하는 방안을 마련하는 차원에서 인정되고 있다.⁴⁴⁾ 이와 같은 책임주권 개념도 실상은 새로운 관념은 아니라고 할 수 있다. 이와 같이 보는 경우에도 R2P의 설정으로 인도적 개입의 합법성이나 정당성 문제를 종식시키기는 기대하기 어렵다는 비판이 나오고 있다.⁴⁵⁾

R2P는 인도적 개입을 할 수 있는 근거를 마련하기 위한 조치로 생성된 것이지만 R2P를 근거로 국가나 국가 집단이 인도적 개입을 정당화할 수 있는 가능성은 배제되고 있다. 다시 말해 R2P가 무력사용 금지의 원칙의 예외가 될 수 있는 지위를 구축할 수 있는 정도로 성숙하지 못하고 있음을 말해준다는 주장을 하고 있다. 한편으로 R2P는 대규모 인권침해 사태가 국제평화와 안전에 대한 위협이 되고 이에 대한 안보리의 결의를 통해 강제적 개입을 할 수 있는 승인을 받는 절차를 거친다고 하면 기존의 국제규범과 저촉되지 않는 범위내에서 이행되므로 문제가 될 것은 없다.⁴⁶⁾

R2P 개념은 2001년 ICISS 보고서에서 처음으로 제시된 이후 그 내용과 법적 성격이 점차 완화되고 있다.⁴⁷⁾ 이에 따른 의무가 법적 성격을 지닌 것과 정치

44) 황해륙, 상계 논문, pp.172-173.

45) 박진아, “보호책임 이론의 의의와 발전 방향”, 『국제법평론』 제41호, 국제법평론회, 2015, 65-68면.

46) 서철원, “보호책임의 내용과 법적 성격”, 『법학논총』 제27집, 숭실대학교 법학연구소, 2012.1월, 169-175면.

47) ICISS 보고서에 비해 완화된 내용은 첫째, 군사력의 사용이 현행 집단안보체제안에서 안보리의 통제하에 두게 된다는 것, 둘째, 인도적 개입을 위한 군사력 사용의 적절성 결정에 관한 ICISS의 기준을 삭제하고 있으며, 셋째, R2P의 적용범위가 전쟁범죄 등 4개의 대량학살범죄로 제한된 것, 넷째, 국제사회의 책임을 촉발하는 기준이 폭력의 중지 의사가 없다는 것에서 명백하게 실패한 경우로 변경되고 있다는 사실에서 나타나고 있다. Andrew Garwood-Gowers, “China’s ”Responsible Protection“ Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect(R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes”, Asian Journal of International Law, Vol.6, Issue1, Jan. 2016.

적인 성격 등이 혼재하여 있고 법적인 성격의 개념도 확립된 것이 아니라 유동적이며 생성중인 지위라고 보고 있다. ICISS는 R2P가 생성중인 지도원리이며 앞으로 관행이 지속될 경우 국제관습법으로 전화할 수 있다고 하고 있으나, 그 뒤의 유엔 보고서에서는 법적 성격에 대해 언급을 회피하거나 국제법의 원칙에 기초하고 있다고 할 뿐이며 적극적인 성격 규정을 하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 리비아 사태에 즈음하여 안보리 결의 1973호를 통하여 대규모 인권 침해 사태로 체계적이고 광범위한 인권위반이 발생할 경우에는 국제공동체가 정당하게 개입할 수 있는 명분을 주고 있다는 점에서 R2P는 규범적 지위를 획득하고 있는 과정에 있다고 할 수 있다. 이런 의미에서 R2P가 아직 경성법(hard law)으로 성숙되지는 않고 있지만 연성법(soft law)으로서의 지위는 인정할 수 있으며 앞으로 국가 실행의 반복과 함께 법적 확신이 축적되면 국제규범으로서의 지위는 확립될 수 있다고 보고 있다.⁴⁸⁾

R2P 문서에는 국제공동체가 개입할 수 있는 기준 시점에 관하여 명확히 규정하지 않고 있다는 비판이 제기된다. “해당 국가가 사태를 개선할 의지나 역량이 없을 경우”라든지 해당 국가의 R2P 이행이 “명백히 실패한” 경우를 명시하고 있지만 이를 통해 기준을 구체적으로 파악하기는 어렵다. 또, 적용범위가 초기에는 자연재해나 기아 등이 포함되었지만, 그 후에 전쟁범죄, 집단살해, 인도에 반한 범죄, 인종청소로 그 범위가 제한되고 있으므로 이 범주 밖의 사태로 인한 인권침해로 국제공동체가 개입할 수 있는 가능성에 대해서는 불명확해진다.

R2P의 이행에 있어 가장 핵심적인 사항은 안보리의 개입을 통한 무력 행사의 승인이다. 안보리는 헌장 제7장에 따라 사태가 국제평화와 안보를 위협하거나 파괴할 우려가 있다고 판단하여 무력사용을 통한 개입을 승인하게 된다. 안보리의 구조적 문제인 거부권의 행사가 사태의 해결을 막는 걸림돌이 될 수 있다는 것이다. 시리아 사태에서 노정된 것과 같이 시리아에 대해 정치적 이해를 가진 러시아는 국제공동체의 군사적 개입을 반대하고 있다. 안보리의 장벽을

<https://www.cambridge.org/core/journals/asian-journal-of-international-law/article>.

48) 박기갑·박진아·임예준, 「국제법상 보호책임」, 삼우사, 2010, 203-220면. Spencer Zifcak, *ibid.*, pp. 528-531. 한편, 유엔 사무총장은 R2P를 ‘개념’(concept)로 규정하며, 다수의 국가는 ‘원칙’(principle)으로 언급하고 있다. 2007-12년간 유엔 사무총장 특별보좌관을 역임한 Ed Luck은 유엔에서는 R2P를 법적인 구속력의 성격을 지니는 것으로 오해되는 것을 막기 위해 ‘규범’(norm)으로 부르는데 신중하나, 학계에서는 ‘규범’, ‘생성중인 규범’(emerging norm)으로 불려지고 있다고 한다. Charles Cater & David Malone, *op. cit.* p.288.

통과하지 못하면 총회나 지역기구에 의한 국제공동체의 노력에도 한계가 있을 수 밖에 없다. 문제의 해결이 최종적인 수단으로서의 군사력에 달려 있을 경우에는 총회나 지역기구의 노력이 군사력의 사용을 보장하지 못하기 때문이다. 이러한 사항을 감안하여 ICISS 보고서는 대담하게 안보리 상임이사국의 거부권 사용을 금지하고 일정한 경우 군사적 개입을 승인하도록 하는 의무를 제안하고 안보리가 그 책임을 다하지 못할 경우 총회나 다른 기관의 역할을 강구하기를 고려하도록 한 바 있다. 그 후의 유엔 문서에서는 안보리의 거부권이 남용되지 않도록 자제를 촉구하는데 불과하며 이에 관한 전향적 언급이 없으므로 안보리의 책임이 효율적으로 이행될 수 있도록 하는 개선방안이 마련되지 않으면 안된다고 본다.

V. 맺으며

보호책임은 국가 주권과의 관련에서 주권의 개념에 책임적 요소를 인정하여 조화를 도모함으로써 발전되어 왔다. 국제평화와 안전에 관한 책임을 담당하는 유엔, 그중에서도 안보리를 중심으로 논의, 발전되어 오고 있다. 당초 대규모 인권침해에 관련되는 광범위한 영역에 걸쳐 보호책임론이 해당되고 국제사회가 개입할 수 있는 근거가 되도록 설정되었으나 논의되는 과정에서 그 범위가 좁혀지고 국제사회의 개입의 근거를 보다 분명히 하는 방향으로 완화되어 왔다.

보호책임은 아직도 그 개념이 성숙되지 않고 생성중인 과정에 있다고 할 수 있다. 법적인 규범으로서 작동하기 위해서는 국가의 관행이 더 정착되고 시간이 소요될 것으로 보인다. 보호책임에서 가장 중요한 요소인 안보리의 결의 과정에서 안보리가 책임을 이행하지 못할 경우의 대비책이 마련되어야 한다. 안보리 결의에서 보호책임이 언급되어 온 경과를 보면 2011년 리비아 사태를 계기로 하여 국가 및 주제별로 채택되는 빈도와 용이성이 드러나고 있음은 보호책임에 대한 국제사회의 시각을 나타낸다고 할 수 있다.

보호책임에서 말하는 국제사회의 개입을 통한 인권침해 사태의 해결이란 결국 안보리의 승인을 받아야 하는 것이므로 현행 유엔헌장 규범체제의 범주를 벗어나는 것은 아니라고 할 수 있다. 현 보호책임에서는 해당 국가가 보호책임을 다하지 못하고 국제사회가 개입하는 시점에 관해 안보리의 책임과 역할에서

결정된다고 할 것이다. 현행 안보리 체제의 한계를 극복하는 방안을 마련하는 것이 보호책임의 문제를 보완하는 일이 된다.

투고일 : 2017.10.25 / 심사완료일 : 2017.12.13 / 게재확정일 : 2017.12.18

[참고문헌]

- 박기갑 · 박진아 · 임예준, 「국제법상 보호책임」, 삼우사, 2010.
- 이규창, 조정현, 한동호, 박진아, 「보호책임(R2P) 이행에 관한 연구」, 통일연구원, 2012.
- 김부찬, “북한 인권문제와 보호책임(R2P)”, 「국제법학회논총」 제60권 제4호, 한국국제법학회, 2015.12.
- 박동형, “리비아에 대한 ‘보호책임(R2P)’ 적용사례 연구: 북한에 주는 교훈과 시사점”, 「국제정치논총」 제52집 제3호, 한국국제정치학회, 2012.
- 박진아, “보호책임 이론의 의의와 발전 방향”, 「국제법평론」 제41호, 국제법평론회, 2015.
- 서철원, “보호책임의 내용과 법적 성격”, 「법학논총」 제27집, 숭실대학교 법학연구소, 2012.1월.
- 황해륙, “보호책임의 의의와 쟁점”, 「국제법무」 제4집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2012.5.30.
- Andrew Clapham, Brierly’s Law of Nations, 7th edition, Oxford University Press, 2012.
- Gareth Evans, The Responsibility to Protect - Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All, Brookings Institution Press, 2008.
- Andrew Garwood-Gowers, “China’s ”Responsible Protection“ Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect(R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes”, Asian Journal of International Law, Vol.6, Issue1(Jan. 2016).
- Charles Cater & David Malone, “The origins and evolution of Responsibility to Protect at the UN”, International Relations Vol. 30(3), 2016.
- Christopher Hobson, “Responding to Failure: The Responsibility to Protect after Libya”, Millennium Journal of International Studies, Vol.44(3), 2016.
- Jess Gifkins, “R2P in the UN Security Council: Darfur, Libya and beyond”, Cooperation and Conflict 51(2), 2016,
- Spencer Zifcak, “The responsibility to protect”, International Law (4th edition), edited by Malcolm Evans, Oxford University Press.

The International Commission on Intervention and State Sovereignty(ICISS),
“The Responsibility to Protect: International Commission on
Intervention and State Sovereignty”,Ottawa, 2001.

Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes: A more
Secure World: Our Shared Responsibility, U.N. Doc. A/59/565, Dec. 2,
2004.

Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: Towards Development,
Security and Human Rights for All, U.N. Doc. A/59/2005, 2005 World
Summit Outcome Document, UN Doc. A/Res/60/1, 24 October 2005.

Report of the Secretary-General, Implementing the Responsibility to Protect,
U.N. Doc, A/63/677, 12 January 2009.

“Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan
population and reaffirming that the parties to armed conflicts bear the
primary responsibility to take all feasible steps to ensure the
protection of civilians” U.N. Doc. S/RES/1973 (2011).

The Constitutive Act of the African Union.

[https://www.cambridge.org/core/journals/asian-journal-of-international-law/article.](https://www.cambridge.org/core/journals/asian-journal-of-international-law/article)

[국문초록]

보호책임과 안보리 승인 문제 -이론과 사례-

이 휘 진*

보호책임의 원칙은 인도적 사태의 개입을 위해서 주권 개념에 내포된 책임을 강조하고 있다. 인도적 사태의 해결에 대한 일차적 당사자는 해당 국가이며 그 국가가 사태 해결의 책임을 수행하지 못할 경우 국제사회가 관여하는 단계로 나아가게 된다.

사태해결의 핵심은 국제평화와 안전에 관한 주된 기능을 수행하는 안보리의 군사력 사용의 승인문제로 귀결된다. 안보리의 기능정지로 인한 사태 수습이 강구되지 못할 경우 총회가 평화를 위한 단결결의를 통해서 보완적 기능을 수행할 수는 있으나 한계가 있다.

2011년 리비아 사태에서 보호책임이 성공적으로 수행되었다는 평가를 바탕으로 이후 유엔에서 보호책임에 관한 결의가 다수 채택되고 있다.

보호책임의 법적 성격에 대해서는 논란이 되고 있으며 연성법의 단계에 머무르고 있다고 보는 것이 일반적이다. 앞으로 국가의 실행이 축적되고 법적 확신이 확립되면 국제법의 원칙으로 정착될 수 있게 된다.

주제어 : 보호책임, 안보리, 인도적 개입, 주권, 결의, 인권침해

* 경상대 초빙교수(전 영남대 강사, 전 주시드니총영사)

[Abstract]

Responsibility to Protect and UN Security Council Authorization

Lee, Whie-jin*

The doctrine of Responsibility to Protect(R2P) draws upon the concept of responsibility inherent in the sovereignty to justify intervention in the humanitarian crisis. If the concerned state is not to carry out the primary responsibility of settling the humanitarian crisis, the international community intervenes to deal with the situation.

It is at the mercy of the UN Security Council bearing the main responsibility for the maintenance of international peace and security to authorize the use of military force. The UN General Assembly can play a supplementary role, though limited, in case the Security Council would not function appropriately.

Following the successful application of R2P doctrine in the Libyan crisis, a series of resolutions on R2P have passed in the UN.

Still, controversy surrounds the legal character of R2P. It is generally thought that it remains in the form of soft law, requiring *opinio juris* through the accumulation of practices.

Key words : Responsibility to Protect(R2P), Security Council, Humanitarian Intervention, Sovereignty, Resolution, Infraction of Human Rights

* Visiting professor of Gyeongsan National University. Former acbassador to PNG an consul-general in sydney