

KINU 연구총서 12-03

보호책임(R2P) 이행에 관한 연구

이규창 · 조정현 · 한동호 · 박진아

KINU 연구총서 12-03

보호책임(R2P) 이행에 관한 연구

이규창·조정현·한동호·박진아

보호책임(R2P) 이행에 관한 연구

인 쇄 2012년 12월

발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한인권연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2528 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 금풍문화사 (02-2264-2306)

인 쇄 처 금풍문화사

ISBN 978-89-8479-671-3 93340

가 격 ₩11,000

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

보호책임(R2P) 이행에 관한 연구

□ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

요약	ix
I. 서론	1
1. 연구 배경과 목적	3
2. 연구 범위와 대상	8
3. 보고서 구성	12
II. 보호책임 이행의 단계	15
1. 보호책임 이행 보고서 채택 배경과 의의	17
2. 보호책임 이행단계 구분	23
III. 주체별 보호책임의 이행 조치	27
1. 1차적 주체로서의 주권국가	29
2. 유엔	37
3. 지역기구	72
IV. 보호책임 이행 관련 사례와 국가들의 입장	83
1. 보호책임 이행 관련 최근 사례	85
2. 보호책임 이행에 관한 국가들의 입장	103

보호책임(R2P) 이행에 관한 연구

V. 북한주민의 인권보호를 위한 보호책임의 이행	115
1. 북한의 예방책임 이행을 위한 과제	118
2. 중국의 탈북자 강제송환과 보호책임	126
3. 대응책임 이행을 위한 유엔의 역할	136
4. 동아시아 지역기구의 역할	143
VI. 결론	149
1. 한국 정부의 역할	151
2. 정책 고려사항	153
참고문헌	157
부록	167
최근 발간자료 안내	223

표 목차

<표 II-1> 보호책임의 이행단계와 세 기둥 접근방식의 관련성	24
<표 III-1> 2001년 ICISS 보고서의 예방책임 이행 방법	30
<표 IV-1> 리비아 사태 일지	87
<표 IV-2> 시리아 사태 일지	98
<표 V-1> 북한의 주요 국제인권조약 가입현황	120
<표 V-2> 유엔의 북한인권결의 일지	125

부록 목차

KINU 연구총서 12-03

보호책임(R2P) 이행에 관한 연구

부록 1. 2009년 보호책임 이행 보고서	169
2. 2010년 조기경보와 평가 및 보호책임 보고서	202
3. 2011년 보호책임 이행에 있어 지역 및 소지역지구의 역할 보고서	210

요 약

보호책임을 둘러싼 논란에도 불구하고 2009년 1월 유엔 사무총장의 「보호책임 이행」 보고서 채택, 2010년 7월 「조기경보와 평가 및 보호 책임」에 관한 유엔 사무총장 보고서 채택, 2011년 6월 유엔 사무총장의 「보호책임 이행에 있어 지역 및 소지역기구의 역할」 보고서 채택 등 보호 책임에 관한 논의는 보호책임의 ‘이행’으로 초점이 맞춰지고 있다. 보호 책임의 범주는 협의의 보호책임과 광의의 보호책임으로 구분할 수 있다. 전자는 집단살해, 인도에 반한 죄, 인종청소, 전쟁범죄 등 이른바 4대 범죄와 같이 심각하고 중대한 인권 침해의 경우에만 보호책임을 한정한다. 반면 후자는 질병과 지진이나 기근 같은 자연재해의 경우까지도 보호책임의 대상으로 한다. 보호책임의 범주에 관한 국제사회의 논의는 협의의 개념으로 한정되고 있다.

2009년 유엔 사무총장 보고서는 보호책임이 주권국가의 보호책임(제1기둥), 국제적인 지원 및 역량강화(제2기둥), 시의적절하고 단호한 대응(제3기둥)의 세 기둥으로 되어 있다고 설명한다. 이 ‘세 기둥 접근 방식’은 2001년 ICISS 보고서의 예방책임-대응책임-재건책임이라는 보호책임의 3단계 방식을 그대로 유지하고 있다. 예방책임은 보호책임의 첫 단계로서 원칙적으로 주권국가의 책임이지만 분쟁의 효과적인 예방을 위해서는 국제적인 지원이 필요하다. 다시 말해 주권국가가 주된 예방책임의 주체이지만 국제공동체도 예방책임의 주체가 된다. 주권국가가 예방 조치에 실패하였을 경우 국제공동체의 개입 조치, 즉 시의적절하고 단호한 대응이 필요하다. 국제적 지원 및 역량강화는 예방 책임, 대응책임, 재건책임에 있어 모두 해당된다.

주권국가의 예방책임 이행을 위해 2009년 유엔 사무총장 보고서는

인권 존중을 강조하고 이를 위해 인권법 상의 의무를 이행하고 유엔 인권메커니즘과 협력하기 위하여 할 수 있는 조치를 검토할 것과 유엔인권최고대표의 임무 수행에 협력할 것을 촉구하고 있다. 또한 유엔 인권이사회와 협력해야 하며, 보편적 정례검토 제도가 인권 신장 및 보호책임과 관련하여 중요하다고 강조하고 있다. 또한 2009년 보고서는 개별주권국가들에게 국제인권, 국제인도 및 난민법에 관한 국제조약과 국제형사재판소 로마규정에 가입할 것을 촉구하면서, 이것은 보호책임의 온전한 이행에 있어 단지 첫걸음에 불과하다는 점을 강조하고 있다. 대응단계에서도 주권국가의 보호책임은 여전히 필요하다. 2009년 유엔 사무총장 보고서는 3개의 기둥이 어느 시점에서든, 다시 말해 예방단계이든 대응단계이든 재건단계이든 관계없이, 활용되어야만 한다고 강조하고 있다. 2009년 유엔 사무총장 보고서가 예방단계에서 필요하다고 제시한 국제적인 지원 및 역량강화를 위해 필요한 조치들은 재건단계에서도 보호책임의 이행을 위해 필요하다.

보호책임의 2차 주체는 국제공동체이다. 보호책임을 현실적으로 이행시킬 주체에 관하여 지금까지는 주로 기존의 유엔체제를 강화하고 활용하는 방안이 논의되고 있다. 2009년 유엔 사무총장 보고서는 유엔의 예방책임 이행을 위해 ① 분쟁의 특수한 상황을 고려한 분석, ② 유엔 차원에서의 주선 및 외교적 노력의 지원, ③ 합의와 대화 지원, ④ 지역 분쟁 해결능력, ⑤ 역량 습득능력 등 다섯 가지 핵심 역량을 꼽고 있다. 또한 유엔은 예방책임의 이행을 위해 조기경보 역량을 강화할 것을 지속적으로 강조하고 있다. 이외에도 2010년 유엔 사무총장 보고서는 보호책임의 이행에 있어 유엔과 지역기구 간의 협력을 강조하고 있다. 보호책임의 첫 단계인 예방책임단계에서 예방 조치에 실패하여 분쟁 상황이 발생하였을 경우 국제공동체가 적극적으로 개입하는 대응책임단계로 넘어가게 된다. 대응책임은 급박한 인간 보호가 요구되는 상황으

로서 ‘이행’의 의미가 어느 단계보다 중요한 의미를 갖는다. 대응책임은 무력조치를 포함한 강제 조치가 수반되는 경우가 많아, 이 단계의 이행은 군사적 개입에 관한 정당성 및 이행 권한에 대한 논의가 주를 이루고 있다. 특히 문제가 되는 것이 유엔 안전보장이사회 상임이사국의 거부권(veto) 행사이다. 이 문제는 보호책임의 이행을 위한 조치에 있어서도 그대로 적용된다는 점이다. 2009년 유엔 사무총장 보고서에서 반기문 유엔 사무총장은 보호책임의 이행에 있어 안전보장이사회 상임이사국의 책임을 특별히 강조하면서 보호책임과 관련된 의무 이행 여부를 결정하는 데 있어 거부권 행사를 자제할 것을 강하게 주장하였다. 그러나 안전보장이사회 상임이사국의 거부권 문제와 그 해결에 관한 논의는 유엔의 개혁 및 헌장 개정과 직접적으로 관련되는 것으로 보호책임만의 논의로 해결하기는 어려워 보인다. 따라서 거부권 행사 자체에 대한 반대보다는 거부권을 행사하였을 때 발생하는 안전보장이사회의 역할 제한을 어떤 방식으로 대체할 것인가를 고민할 필요가 있다.

보호책임 이행에 있어서 범세계적 차원 및 지역적 차원의 긴밀한 협력, 특히 유엔과 각종 지역기구의 협력이 무척 중요하다. 이 차원에서 서아프리카경제공동체, 아프리카연합, 유럽안보협력기구 등의 역할이 특히 주목된다. 최근 수년 동안 유엔의 보호책임 원칙을 적용하려는 여러 시도 속에서 실제로 매번 지역기구들의 역할은 매우 중요했으며 유엔과의 긴밀한 협력 속에 이러한 시도들이 이루어졌다. 그러나 동시에 여러 부족한 점들이 계속 드러나고 있으며 이러한 점들을 극복하고 개선해 나가는 것 또한 유엔을 필두로 한 국제공동체의 과제이다.

보호책임 원칙의 이행 및 실제사례에의 적용은 현재 시리아 사태의 악화로 인하여 난관에 봉착해 있다. 하지만 그렇다고 해서 보호책임 논의가 국제사회의 규범으로 실패했다고 볼 수는 없다. 남수단, 예멘 등

아직도 보호책임 규범이 주요하게 적용되고 활용되는 사례는 존재하고 있다. 시리아 사태의 복잡성과 난이성에도 불구하고, 국제사회의 보호 책임 논의는 활발히 진행 중이다. 특히, 현재의 논의동향은 예방, 대응, 재건의 세 요소 중 예방에 집중하고 있으며, 집단학살 및 살상에 대한 대비책으로 조기경보시스템을 통해 보호책임과 연관되는 범죄발생의 여러 정황들을 식별하는 데 관심을 집중하고 있다. 보호책임 이행에 대한 국가들의 입장은 각기 상이하다. 앞으로의 과제는 보호책임 이행 관련, 국가들의 중지를 모으고, 더욱 효율적인 보호책임 이행 전략을 확보하는 데 있다. 리비아 사태에서의 성공과 시리아 사태에서의 실패사례를 교훈삼아 보호책임이 적용될 수 있는 사례에 대한 면밀한 분석과 구체적인 이행전략이 체계화되어야 할 것이다. 또한 각 사례의 단기·장기 및 개별적·구조적 요인들을 식별하고, 이를 보호책임 원칙의 틀에서 재 해석하는 작업이 요구된다. 나아가 이러한 논의의 틀을 국제사회의 각 국가들에게 적극적으로 설득하는 작업 또한 필요할 것이다. 특히, 보호 책임 규범의 이행이 자동적으로 체제전환을 의미할 수 있다는 일부 국가 및 시민사회의 우려를 불식시키기 위한 다양한 전략이 필요하다.

북한주민들을 심각하고 중대한 인권침해로부터 보호해야 할 1차적 주체는 북한이다. 북한의 예방책임 이행을 위한 과제는 북한 차원, 남북 관계 차원, 국제 차원의 세 가지 방향에서 접근할 수 있다. 첫째, 북한 차원에서는 북한 당국이 예방책임을 이행할 수 있도록 관련 국내법을 이행하고 국제인권조약에 가입해야 하며 이미 가입한 국제인권조약은 신의성실하게 준수해야 한다. 둘째, 남북관계 차원에서는 우리 정부가 북한인권 개선을 위한 대북인권정책의 일환으로 북한인권법을 제정해야 한다. 셋째, 국제 차원에서는 보호책임의 2차 주체인 국제공동체가 북한인권이 개선될 수 있는 실효적인 방안을 강구해야 하고, 북한주민을 보호해야 할 헌법 상의 책무가 있는 우리 정부는 국제사회와 북한인

권 개선을 위한 연대를 강화해야 한다.

중국 내 거주하고 있는 탈북자들을 보호해야 할 1차적인 책임은 중국에게 있다. 국제법은 집단살해와 인도에 반한 죄, 전쟁범죄를 국제범죄로 규정하고 있다. 중국 내 탈북자들의 조직적, 대규모적인 강제송환은 집단살해와 인도에 반한 죄에 해당될 수 있다. 그러나 중국은 국제형사재판소 로마규정의 당사국이 아니고 유엔 안전보장이사회의 상임이사국이라 탈북자 강제송환이 실제 처벌로 이어질 가능성은 낮다. 따라서 재중 탈북자의 보호를 위해서는 중국에 대해 예방책임의 책무가 있다는 점을 강조할 필요가 있다.

북한 내에서 고문 등의 심각한 국제범죄가 발생하거나 재난 상황이 발생할 경우 유엔이 대응책임을 이행할 상황이 발동될 수 있다. 대응책임을 발동될 수 있는 북한의 상황에 따라 유엔의 대응책임 이행 방식은 비강제적 이행, 비군사적 강제 조치를 통한 이행, 군사 조치를 포함한 강제 조치 등 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 불가피하게 유엔의 대응책임을 발동되는 상황이 발생하더라도 외교적인 방법과 비군사적인 방법을 통한 사태해결이 도모되어야 하고 군사적인 조치는 최후수단으로 고려되어야 한다. 유엔이 대응책임을 이행할 경우 한국 정부는 국제공동체 일원으로서 보호책임 이행에 있어 구심적 역할을 하고, 대응책임 및 재건축책임을 일환으로서 평화유지활동에 적극 참여하여야 한다. 아울러 우리나라는 국제공동체의 일원으로서 보호책임을 이행하는 한편 남북한 특수관계를 근거로 북한주민에 대한 보호책임을 우리나라에 있다는 논리를 적극 개발할 필요가 있다.

주제어: 보호책임, 보호책임 이행, 예방책임, 대응책임, 재건축책임

Abstract

A Study on the Implementation of Responsibility to Protect(R2P)

Lee, Kyu-Chang et al.

R2P consists of responsibility to prevent, responsibility to react and responsibility to rebuild. Among these elements, responsibility to prevent is emphasized in UN Secretary General's reports about implementation of R2P. Individual States have primary responsibility to protect its populations. To protect its populations, North Korea shall observe domestic laws such as Penal Code and Criminal Procedure Act. And North Korea shall accede to international human rights treaties, especially the Convention against Torture and the Rome Statute and shall observe human rights treaties that North Korea already ratified. International community has secondary responsibility to protect. The United Nations shall take effective measures to protect North Koreans. South Korea has special relationship with North Korea. Therefore, South Korea shall establish human rights policy for North Koreans and enact North Korean Human Rights Act. And South Korea shall play a pivotal role in case of United Nations implementation of responsibility to react. Also South Korea shall positively participate as a member of international community in peace-keeping operations. For protection of North Korean defectors in China, international community as well as South Korea shall remind China of its responsibility to protect North Koreans in its territory and demand not to repatriate North Koreans.

Key Words: Responsibility to Protect(R2P), implementation of R2P, responsibility to prevent, responsibility to react, responsibility to rebuild

I. 서론

1. 연구 배경과 목적

1999년 제54차 유엔 총회에서 코피 아난(Kofi Annan) 당시 유엔 사무총장은 1994년 르완다에서 유엔 안전보장이사회를 포함한 국제 사회의 부적절한 대응과 1999년 북대서양조약기구(NATO)에 의한 코소보의 인도적 간섭을 회고하며 다음 세기, 즉 21세기의 인간안보를 위한 인도적 간섭(또는 인도적 개입, humanitarian intervention)의 문제를 국제공동체 전체의 책임하에 둘 것을 당부하였다. 이러한 요청에 따라 2000년 9월 「주권과 개입에 관한 국제위원회(International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)」가 설립되었다.¹ 이 위원회의 보고서를 통해 처음으로 인도적 간섭의 대안으로서 “Responsibility to Protect”(약칭하여 R2P 또는 RtoP)라는 용어를 사용하였다. ICISS는 독립적인 연구를 개시하여 기존의 인도적 간섭의 문제에 대한 넓은 이해를 도출하고, 인권의 보호를 위한 간섭과 주권을 조화시킴으로써 새로운 규범을 제시하는 것을 주요 임무로 연구를 진행하여 2001년 보호책임²에 관한 보고서 The Responsibility to Protect(이하 「2001년 ICISS 보고서」)를 발표하였다. 그리고 보호책임에 대한 논의는 2003년 9월 유엔 사무총장에 의해 설치된 ‘위협, 도전 및 변화에 관한 고위급 패널’(The High-Level Panel on Threats, Challenges and Change)이 2004년 12월 발간한

1. ICISS는 캐나다 정부의 위원회로서 1999년 당시 유엔 사무총장이었던 코피 아난이 회원국들에게 인도적 간섭의 적법성을 둘러싼 논쟁의 합의점을 모색하도록 요청한 것에 대해 캐나다 정부가 자국 보고서를 만들기 위해 설립한 위원회이다. 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』 (서울: 삼우사, 2010), p. 19.

2. 용어 사용과 관련하여 국내에서 ‘국민’보호책임이라는 용어가 사용되고 있다. 그러나 보호대상에 자국민이 당연히 포함되며 거주하고 있는 외국인도 포함된다. 이 점에서 ‘주민’보호책임, ‘인간’보호책임 등의 용어 사용을 고려해 볼 수 있다. 그러나 본 보고서에서는 일반적으로 사용되고 있는 보호책임이라는 용어를 사용한다.

『보다 안전한 세계: 우리의 공동책임』(A More Secure World: Our Shared Responsibility)을 통해 본격화 되었다. 이후 보호책임은 2005년 3월 발간된 유엔 사무총장 보고서 『보다 큰 자유: 모두를 위한 발전, 안보 및 인권을 향하여』(In Larger Freedom: toward development, security and human rights for all)³와 2005년 10월 24일 유엔 총회 결의⁴ 형식으로 채택된 『2005년 세계정상회의 결과』(2005 World Summit Outcome) 문서⁵를 통해 발전되었다. 그리고 2009년 1월에는 유엔 사무총장의 『보호책임 이행』 보고서⁶(이하 ‘2009년 유엔 사무총장 보고서’ 또는 ‘2009년 보고서’)가 채택되었고,⁷ 그리고 2010년 7월 14일에는 『조기경보와 평가 및 보호책임』에 관한 유엔 사무총장 보고서(이하 ‘2010년 유엔 사무총장 보고서’ 또는 ‘2010년 보고서’)가 채택되었다.⁸ 한편, 2011년 3월 17일 유엔 안전보장이사회는 유엔 회원국이 리비아에서 공격당할 위협에 처한 민간인 거주 지역과 민간인을 보호하기 위하여 지상군을 제외하고 ‘필요한 모든 수단’을 수용할 수 있도록 허가하는 결의안 1973호를 통과시켰다.⁹ 이후 유엔 사무총장은 2011년

³ UN Doc. A/59/2005 (21 March 2005).

⁴ UN Doc. A/RES/60/1 (24 October 2005).

⁵ 2005년 9월 14일부터 16일까지 유엔 총회의 고위급본회의(High-Level Plenary Meeting)에 모인 정상들은 전 지구의 위협에 적극 대항해 나아가기 위한 해결책을 모색하였다. 개발, 평화와 집단안보, 인권과 법치주의, 유엔의 강화를 원칙으로 진행된 세계정상회의 결과 문서는 총 178개 항으로 구성되어 있으며, 2005년 9월 16일 8번째 회의에서 확정되어 총회에 제출되었다. 세계정상회의 결과 문서는 2005년 10월 24일 제60회 유엔 총회에서 결의 제60/1호로 만장일치로 통과되었다.

⁶ “Implementing the Responsibility to Protect,” UN Doc. A/63/677 (12 January 2009).

⁷ 보호책임 이론의 발전과정에 대한 자세한 내용은 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』, pp. 33~107 참조.

⁸ “Early warning, assessment and the responsibility to protect,” UN Doc. A/64/864 (14 July 2010).

⁹ 리비아 사태의 보호책임 이론 적용 및 보호책임이 한반도에 주는 시사점은 박종철 외, 『재스민 혁명의 분석과 북한에 대한 시사점』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 1~130;

6월 28일 『보호책임 이행에 있어 지역 및 소지역기구의 역할』이라는 제목의 보고서(이하 “2011년 유엔 사무총장 보고서” 또는 “2011년 보고서”)를 채택하였다.¹⁰

이상에서 간단하게 살펴보았듯이 21세기 최초의 10년 동안 보호책임 이론이 생성, 발전되었다. 특히, 2009년과 2011년의 유엔 사무총장 보고서 제목에서 알 수 있듯이 보호책임에 관한 논의는 보호책임의 ‘이행’으로 초점이 맞춰지고 있다. 국내의 연구 성과를 보면 보호책임의 총론이라고 할 수 있는 보호책임 이론의 성립과정, 보호책임의 법적 성질, 관련 사례 등은 자세히 분석되었다. 그러나 각론이라고 할 수 있는 보호책임의 이행방안에 대해서는 아직까지 본격적인 연구가 부족한 상황이다. 특히, 지역기구 차원의 보호책임에 대해서는 선행 연구가 전무하다. 이 점에서 본 연구는 보호책임에 관한 전반적인 내용을 다루기보다는 보호책임과 관련된 기존 국내의 연구성과를 발전시키고 국제사회의 논의 동향에 보조를 맞춘다는 차원에서 보호책임의 이행에 관한 문제를 연구주제로 삼았다. 본 연구의 목적은 보호책임의 이행과 관련된 국제사회에서의 논의를 분석·평가하고 한반도 문제의 시사점을 찾는 것이다. 보호책임 이론이 지난 10년 동안 생성, 발전되어 왔지만 보호책임의 평가에 있어서는 논란이 있는 것이 사실이다. 인도적 간섭과의 관계도 아직 정립되어 있지 않고, 보호책임 자체에 대해서도 부정적인 시각과 긍정적인 시각이 병존하고 있다. 이와 관련하여 보호책임을 인생에 빗대어 청소년기에 있다고 평가하는 시각도 있다. 호주 브리즈번의 퀸즈랜드대학(University of Queensland)

조정현, 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의』, KINU 정책연구 시리즈 11-04 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 1~67 참조.

¹⁰. “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” UN Doc. A/65/877-S/2011/393 (28 June 2011).

I
II
III
IV
V
VI

보호책임 아태센터(Asia Pacific Center for the R2P)와 통일연구원 북한인권연구센터 간에 개최된 보호책임 워크숍(2012.7.26)에서 보호책임 아태센터 소장인 노엘 모라다(Noel Morada) 박사는 2000년대 발전을 거듭한 보호책임 논의는 이제 유년기를 지나 청소년기를 향하고 있으며, 여전히 발전과정에 있는 규범이라고 강조한 바 있다. 보호책임 논의가 아직 성숙되지 못했다는 것이다. 나아가 보호책임 이론이 법률적 개념이라기보다는 정치적 수사에 가깝다고 혹평하는 견해도 있다.¹¹ 이런 관점에서 본다면 보호책임의 ‘이행’ 연구가 부적절하다는 지적이 제기될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 보호책임이 지난 10년간 발전되어 온 측면을 간과해서는 안 된다. 현 단계에서 보호책임이 법적 규범으로 자리매김하였다고 볼 수는 없지만 국제사회에서의 보호책임 이행에 대한 논의 상황을 분석하고, 우리나라 국익의 관점에서 그리고 북한주민 보호의 관점에서 보호책임에 대한 우리의 입장을 정리하고 대응방향을 모색하는 것은 필요하고 중요한 일임에 틀림없다.

본 연구는 첫째, 북한주민의 인권보호 측면에서 연구의 필요성 내지는 의미를 찾을 수 있다. 주지하는 바와 같이 일 국가 내의 인권 문제는 더 이상 국내 문제에만 머무르지 않고 국제적인 관심 사안이 되고 있다. 더욱이 북한주민들은 소위 영토조항으로 불리는 우리 헌법 제3조의 해석상 대한민국 국민으로 간주되고 있다.¹² 또한 탈북자

11. 홍성필, “북한급변시 개입의 국제법상 정당성 연구,” 『서울국제법연구』, 제19권 제1호 (서울국제법연구원, 2012), p. 258.

12. 보호책임 논리를 북한 문제에 적용해 보고 이를 활용하여 북한주민의 인권을 보호하는 제안도 이러한 입장의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 안득기, 『국제사회와 북한 인권: 현황, 쟁점, 과제』 (서울: 한국국제정치학회, 2011), pp. 86~88; 조동준, “국민 보호책임의 북한, 미안마 적용 가능성,” 『포괄적 안보 위협과 국가안보, 국방개혁』 (한국정치학회 국방안보학술회의 발제문, 2011.11), pp. 79~82.

들이 전 세계에 흩어져 거주하고 있다. 이 가운데 재중 탈북자들의 보호 문제가 특별한 관심을 받고 있다. 이들이 강제북송될 경우 말로 형용하기 어려운 인권 유린을 당하기 때문이다.

둘째, 북한 붕괴 또는 급변사태와 같은 사태 발생 시 개입의 근거, 다르게 표현하면 관할권 확보라는 측면에서 중요하다. 국제법상 우리나라가 북한에 대한 관할권을 주장할 수 있는 법적 근거는 1950년 6·25전쟁 이후 채택된 유엔 총회와 안전보장이사회의 일련의 결의, 자위권, 한미상호방위조약, 정부승인, 민족자결권 등을 생각할 수 있다. 이와 같은 법적 근거들은 나름대로 주장의 타당성이 있는 반면 한계 또한 있다.¹³ 북한지역에 대한 관할권 행사의 다른 법적 근거들과 함께 보호책임 이론을 면밀하게 검토하여 원용할 경우, 북한지역에 대한 개입의 명분을 확보하는 데 유리하게 작용할 수 있다.

보호책임의 1차적 주체는 개별 주권국가이다. 그러나 주권국가가 보호책임에 실패할 경우 국제공동체가 개입할 수 있다. 우리의 경우 북한 당국이 북한주민에 대한 보호책임에 실패할 경우 국제공동체의 일원으로서 보호책임을 근거로 북한에 개입할 수 있다. 이 과정에서 여러 법적·정치적 문제들이 제기될 수 있다. 특히, 중국도 북한 내 자국민 보호를 명목으로 보호책임을 원용하여 북한에 개입하려 들 수 있다. 우리의 숙원인 통일을 달성하는 과정에서 또는 통일 이후에 제기될 수 있는 관할권 관련 문제들을 면밀하게 연구하고 대비해야 함은 아무리 강조해도 지나치지 않다.¹⁴

¹³ 남북통일 시 북한지역 관할권 확보에 대한 국제법 차원에서의 주장 근거와 한계에 대해서는 이규창, “남북통일시 북한지역 관할권 확보 방안 연구,” 법제처, 『2011년 남북법제연구보고서』 (서울: 법제처, 2011), pp. 139~155, 157~161 참조.

¹⁴ 자세한 내용은 다음 문헌들을 참조. 신범철, “우리나라 주도의 개입 논리와 대량탈북 사태 관련 국제법적 검토,” 『서울국제법연구』, 제18권 2호 (서울국제법연구원, 2011),

I
II
III
IV
V
VI

2. 연구 범위와 대상

연구 범위와 관련하여 보호책임은 협의의 보호책임과 광의의 보호책임으로 구분할 수 있다. 전자는 집단살해(genocide), 인도에 반한 죄(crimes against humanity), 인종청소(ethnic cleansing), 전쟁범죄(war crimes) 등 이른바 4대 범죄와 같이 심각하고 중대한 인권 침해의 경우에만 보호책임을 한정한다. 반면 후자는 질병과 지진이나 기근 같은 자연재해의 경우까지도 보호책임의 대상으로 한다. 북한의 경우 만성적인 경제난과 식량난으로 인한 북한주민의 굶주림과 지속적으로 제기되고 있는 백두산 화산폭발 가능성 등의 경우가 여기에 해당할 수 있다. 2001년 ICISS 보고서는 보호책임이 발생하는 상황으로 “인류의 양심에 반하는 행위”에 대한 여섯 가지 행위 유형을 제시하고 있으며, 여기에는 민간인 내란 또는 대규모의 기아 사태 및 자연적 재해와 환경 파괴도 포함하고 있다.¹⁵ 2004년 유엔 고위급 패널의 『보다 안전한 세계: 우리의 공동책임』 보고서 또한 ‘집단 살해 및 강간, 강제 추방, 테러 행위에 의한 인종 청소, 고의적인 기아 또는 질병에의 노출 등 민간인이 피할 수 있는 재난으로부터 고통을 받는 경우’ 등을 언급하고 있다. 그러나 2005년 당시 유엔 사무총장인 코피 아난의 『보다 큰 자유: 모두를 위한 발전, 안보 및 인권을 향하여』 보고서는 집단살해, 인종청소 및 인도에 반한 죄에 한정하여 언급하였고,¹⁶

pp. 15~16; 이근관, “북한위기상황 시 주변국의 개입가능성과 그 국제법적 논리에 대한 검토” 『서울국제법연구』, 제18권 2호 (서울국제법연구원, 2011), pp. 51~56; 최태현, “북한의 위기상황에 대한 국제인도법적 검토” 『서울국제법연구』, 제18권 2호 (서울국제법연구원, 2011), pp. 85~89.

¹⁵- 2001 ICISS Report, paras. 4.19~4.20.

¹⁶- UN Doc. A/59/2005 (21 March 2005), para. 7.

『2005년 세계정상회의의 결과』 문서 역시 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로 제한시켰다.¹⁷ 또한 2008년 7월 15일 반기문 유엔 사무총장은 독일 베를린에서의 연설을 통하여, 보호책임 논의의 범위가 『2005년 세계정상회의의 결과』 문서에서 언급한 네 가지 주요범죄에 국한된다고 확인한 바 있다.¹⁸ 보호책임의 이행 문제를 다루고 있는 2009년 유엔 사무총장 보고서도 네 가지 주요 국제범죄 즉, 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄에 한정하여 보호책임을 설명하고 있으며 보호책임 개념을 후천성면역결핍증(HIV/AIDS) 문제나 기후변화 및 자연재해에 대한 대응 등으로 확대시키는 것은 2005년 세계정상회의의 결과의 합의를 벗어나는 것임을 명확히 밝히고 있다.¹⁹ 지역기구의 보호책임 이행을 다루고 있는 2011년 보고서도 4대 범죄에 국한하여 보호책임 이행을 논하고 있다.²⁰ 한편, 재난 구호에 관한 보편적 조약의 필요성이 점차 높아짐에 따라 관련 분야별 다자조약들을 바탕으로 유엔 국제법위원회(International Law Commission)는 유엔 헌장 제13조에 명시된 국제법의 점진적 발전과 법전화를 위한 노력의 일환으로 2006년 제58차 회기에서 ‘재난 시 인간의 보호’에 관한 주제를 채택하여 논의 중에 있다. 그러나 유엔 국제법위원회도 협의의 보호책임을 대상으로 하고 있다.²¹

17. 2005 World Summit Outcome, G. A. Res. 60/1, UN Doc. A/RES/60/1 (24 October 2005), paras. 138~139.

18. Press Release, Secretary-General Defends, Clarifies ‘Responsibility to Protect’ at Berlin Event on ‘Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World,’ UN Doc. SG/SM/11701 (15 July 2008).

19. “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 10(b).

20. “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 4.

21. UN Doc. A/CN.4/615 (7 May 2009), “Second Report on the Protection of Persons in the Event of Disasters,” para. 14.

협의를 보호책임 개념과 광의의 보호책임 개념은 향후 논란의 대상이 될 수 있다. 왜냐하면 많은 인권침해상황이 폭력과 빈곤, 기아와 국가실패, 재난사태에 대한 정부의 고의적인 방치나 대응능력과 해결의지 결여와 같은 복잡한 상호작용에 의한 복합위기상황에서 발생하기 때문이다.²² 그럼에도 불구하고 4대 범죄로 국한된 보호책임의 범주를 확장하자는 주장은 현재로서는 가능하지도, 바람직하지도 않은 것으로 보인다. 광의의 보호책임에 관한 논쟁이 법적 논란과 정치적 공방으로 확산될 경우 국제사회가 어렵게 합의한 협의의 보호책임 개념을 이행하기 위한 노력이 무산될 수 있기 때문이다.²³ 본 연구에서도 협의의 보호책임을 보호책임의 범주로 한다.

보호책임의 이행 주체는 1차적 주체인 주권국가와 2차적 주체인 국제공동체로 구분하였다. 2차적 주체인 국제공동체는 2011년 보고서가 지역기구의 보호책임 이행 문제를 다루고 있는 점에 주목하여 유엔과 지역공동체로 구분하였다.

보호책임의 이행 주체와 관련하여 주권국가 및 국제기구를 통한 보호책임의 이행 이외에도 많은 (국제)비정부기구들(NGOs/INGOs) 및 개인들이 보호책임의 이행과 관련하여 활동하고 있다. 특히 보호책임의 증진을 목적으로 하여 활동하는 대표적인 NGO로는 2008년 설립된 보호책임 글로벌 센터(Global Centre for the Responsibility to Protect: GCR2P)와 2009년 설립된 보호책임을 위한 국제연대(International Coalition for the Responsibility to Protect: ICRtoP)를 들 수 있다. 전자의 경우에는 여러 명의 정부전문가들과 학자들 그리

22. 이신화, “보호책임(R2P)의 원칙과 이행: 발전적 적용의 가능성 및 동아시아의 관점,” 『국제기구저널』, 제5집 제1호 (한국유엔체제학회, 2010), p. 41.

23. 위의 글, p. 52.

고 보호책임 관련 분야의 NGO들인 국제위기감시기구(International Crisis Group), 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch) 등이 참여하고 있으며,²⁴ 네덜란드와 영국을 비롯한 11개 국가로부터 정부기금을 지원받고 있다.²⁵ 후자의 경우에는 옥스팜 인터내셔널(Oxfam International)을 비롯한 40여 개 NGO 등을 회원으로 하고 여기에 더해 30여 개 NGO들이 서포터로 활동하고 있다.²⁶ 이들 기구들은 현재까지 확립된 보호책임 규범과 그 이행이 조화될 수 있도록 하는 역할을 하고 있으며, 이를 위해 다양한 NGO 전문가들의 네트워크를 구성하고 있다. 이러한 네트워크는 보호책임 이행의 감시 역할 및 개인 전문가 및 NGO들의 결속 강화에 기여하며, 보호책임에 대한 NGO들의 정책 제시 등에서 역할하고 있다.²⁷ 이러한 전문기구들 외에도 다수의 분쟁 지역에 현지 민간인 보호와 관련하여 많은 개인들이 활동하고 있음은 물론이다. 이들 현지 전문가들은 유엔과 협력하거나 유엔의 임무에서 민간인 보호 장교(Civilian Protection officer)로서 채용되는 방법 등을 통해 보호책임의 이행과정에 참여하고 있다.²⁸ 그러나 이들 비국가

24. 세계연방주의자운동(World Federalist Movement)의 경우에는 보호책임-시민사회의 참여(Responsibility to Protect-Engaging Civil Society) 프로그램 등을 통해 보호개념의 원칙들을 지지하고 인식을 확산시키는 데 노력하고 있으며, 분쟁예방과 무력충돌 방지를 위한 활동들을 활발히 전개하고 있다. 상세내용은 <<http://www.wfm-igp.org/site/wfm/creating%2Blasting%2Bpeace/>> Overview 참고 국제위기감시기구(International Crisis Group)는 보호책임 논의에 있어 ICISS의 작업 과정에 공동으로 참여하기도 하였으며 이후에는 수단, 우간다, 짐바브웨 등에서의 분쟁방지를 위해서도 보호책임을 적용할 것을 주장하였다.

25. 기금출연국 및 기금과 관련한 사항은 <<http://globalr2p.org/whoweare/donors.php>> 참고.

26. 자세한 내용은 <<http://www.responsibilitytoprotect.org>> 참고.

27. Human Rights Center University of California, *The Responsibility to Protect (R2P): Moving the Campaign Forward(2007)*, pp. 15~16, <<http://www.law.berkeley.edu/HRCweb/pdfs/R2P-Final-Report.pdf>>.

28. UN Doc. S/2005/740 (28 November 2005), para. 35.

I
II
III
IV
V
VI

행위자들의 활동은 대부분 유엔체제와는 별개로 이루어지고 있고, 보호책임의 직접 이행자에 대한 감시의 역할 또는 정책을 보완하는데 중점을 두고 있다. 즉, 법규범적 의미에서 보호책임의 직접이행자로서의 역할보다는 이행자의 역할을 감시하거나 규범에서 예정하지 않은 분야에서 개별 NGO의 목적에 맞게 보충적으로 활동하고 있는 것이다. 이점에서 비국가행위자에 의한 보호책임의 이행은 규범적 의미에서의 직접적 이행으로 설명하기에는 적절하지 않다. 따라서 본 연구의 논의 대상에서는 제외한다.

주된 분석대상 보고서는 2009년과 2010년 그리고 2011년에 각각 채택된 유엔 사무총장 보고서들이다. 이들 보고서에 나타나 있는 보호책임 이행과 관련된 내용을 분석하고 이를 한반도 문제에 적용해 보고자 한다.

3. 보고서 구성

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2장에서는 본 보고서의 주요 분석 대상인 2009년, 2010년, 2011년의 유엔 사무총장 보고서들이 채택되게 된 배경과 보고서의 주요 특징을 살펴보고 보호책임 이행 관련 핵심 문서들에 나타나 있는 보호책임의 이행단계에 대한 논의를 비교·분석한다. 그리고 이를 토대로 제3장에서는 보호책임의 이행단계를 예방단계와 대응단계, 재건단계의 3단계로 구분하여 1차적 주체로서의 주권국가와 유엔, 지역기구의 보호책임 이행과 관련된 내용을 분석한다. 제4장에서는 보호책임 이행 관련 사례와 보호책임 이행에 대한 주요 국가들의 입장을 살펴본다. 이를 통해 한반도 문제에 대한 보호책임 이론의 시사점을 찾고자 한다. 제5장에서

는 북한주민의 인권보호라는 시각에서 보호책임의 이행과 관련한 논의 사항을 한반도 문제에 적용해 본다. 북한의 대규모 인권침해를 예방할 수 있는 법적·정치적 과제와 북한이 예방책임에 실패하여 국제공동체가 북한에서 보호책임을 이행할 경우 제기될 수 있는 법적·정치적 문제점과 이를 해결하기 위한 과제를 살펴본다. 아울러 탈북자 강제송환의 경우에도 보호책임이 적용될 수 있는지의 여부에 대한 문제가 제기될 수 있을 것으로 보이는데 이 문제에 대해서도 간단히 살펴보려고 한다.

I

II

III

IV

V

VI

II. 보호책임 이행의 단계

1. 보호책임 이행 보고서 채택 배경과 의의

가. 2009년 유엔 사무총장 보고서

2009년 유엔 사무총장 보고서는 2005년 세계정상회의의 결과 문서 제138항 및 제139항의 보호책임 내용을 재확인하며, 이의 구체적인 이행을 위한 출발점을 마련하고 있다. 2009년 보고서는 2005년 세계정상회의의 결과 문서 제138항 및 제139항이 확립된 국제법원칙으로 자리 잡았다고 강조하고 있다.²⁹ 그리고 2009년 보고서는 보호책임이 유엔 총회와 안전보장이사회에서 승인되었으며, 2005년 세계정상회의의 결과 문서 제138항 및 제139항에서 보호책임의 원칙상, 정책상, 제도상으로 활성화를 이끌어내갈 회원국과 지역 차원 및 유엔 차원에서의 권한 체계를 정하고 있음을 밝히고 있다.³⁰

2005년 세계정상회의의 결과 문서 제138항과 제139항은 모든 주권 국가들이 4대 국제범죄 즉, 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 주민들을 보호해야 할 책임이 있으며, 국제공동체는 주권국가들이 이와 같은 책임을 이행할 수 있도록 유엔을 통해 도와야 할 책임이 있다고 밝힌 바 있다. 그러나 세계정상회의의 결과 문서가 밝힌 보호책임은 이후 지속적인 논쟁의 대상이 되었으며, 새로운 규범(norm)으로서의 지위에 대해서도 이론이 있었다.³¹ 특히 보호책임의 의미, 유엔과 지역기구 간의 협력관계, 강대국들의 관심 결여, 예방적 조치에 대한 거부 등의 네 가지 문제가 논란의 대상이 되었다.³²

²⁹- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 3.

³⁰- *Ibid.*, para. 2.

³¹- Jennifer M. Welsh, “Turning Words into Deeds? The Implementation of the ‘Responsibility to Protect,’” *Global Responsibility to Protect*, Vol. 2 (2010), p. 149.

³²- *Ibid.*, pp. 151~153.

I
II
III
IV
V
VI

이 같은 점에서 2009년 보고서는 다음과 같은 몇 가지 중요한 의의를 갖는다.³³

첫째, 2009년 보고서는 ‘보호책임’이라는 개념의 범위가 2005년 세계 정상회의의 결과 문서에 규정되어 있는 보호책임임을 전제하며, 이러한 보호책임은 ‘책임으로서의 주권’(sovereignty as responsibility)이라는 개념에서 이끌어 낼 수 있다고 밝히고 있다. 또한 이 개념은 개별 국가의 주권을 제한하는 것이 아니고 오히려 주권을 강화하고 있음을 강조한다.³⁴

둘째, 앞에서 언급한 바와 같이 2009년 보고서는 네 가지 주요 국제 범죄에 한정하여 보호책임을 설명한다.³⁵

셋째, 보호책임이 논의되는 상황은 협의로 이해되어야 하지만 해당 상황에 대한 적절하고 필요한 대응은 회원국, 유엔, 지역기구 및 시민사회가 취할 수 있는 가능한 넓은 범위의 예방 조치 및 보호 방법을 포함한다고 하였다.³⁶ 다르게 표현하면 2009년 보고서는 그 대상을 4대 주요 국제범죄로 국한하여 보호책임의 개념이 매우 협소해졌지만 보호를 위한 조치 내지 보호방법은 오히려 다양해졌다.³⁷ 2009년 보고서가 언급하고 있는 넓은 범위의 예방 조치 및 보호방법은 아래에서 살펴볼 세 가지 기둥으로 표현된다. 개인의 인권보호 측면에서 의미 있는 것은 이들 조치가 대응단계에서의 조치뿐만이 아니라 예방 단계에서의 조치와 재건단계에서의 조치까지 포함된다는 점이다. 이는

33. 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』, pp. 88~89.

34. “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 10(a).

35. *Ibid.*, 10(b).

36. “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 10(c).

37. Serena K. Sharma, “Toward a Global Responsibility to Protect: Setbacks on the Path to Implementation,” *Global Governance*, Vol. 16 (2010), p. 130.

종래 인도적 간섭이 주로 대응단계에서 논의되던 것에 비해 보호의 시기와 보호의 조치가 확대되었음을 말해준다. 회원국과 유엔, 지역 기구에 의한 보호 조치에 대해서는 제3장에서 자세히 살펴본다.

넷째, 2009년 보고서는 유엔을 통한 회원국의 조기경보체제는 성공적인 예방과 보호의 가장 중요한 요소임을 강조하고 있다.³⁸ 조기경보체제에 대한 강조는 2010년 유엔 사무총장 보고서 채택으로 이어진다.

보호책임의 이행이라는 측면에서 반기문 유엔 사무총장은 2009년 보고서 채택의 목적이 2005년 세계정상회의 결과 문서를 재해석하거나 재협상하고자 하는 것이 아니며, 2005년 세계정상회의 결과 문서의 결정을 유엔 차원에서 일관성 있게 이행할 수 있는 방법을 찾는 데 있다고 밝히고 있다.³⁹ 이런 점에서 2009년 유엔 사무총장의 보호책임 이행 보고서 발간은 규범적 발전에 있어서 의미 있는 진전을 이루었다는 평가를 받고 있다. 2009년 보고서는 보호책임을 ‘약속에서 행동으로’(from promise to practice) 발전시켜야 할 필요에 의해 발간되었다는 이유에서다.⁴⁰ 반기문 유엔 사무총장은 2009년 보고서를 발간하기에 앞서 2008년 7월 베를린에서 ‘책임이 수반된 주권: 변화된 세상을 위한 국제협력’(responsible sovereignty: International Cooperation for a Changed World)이라는 주제의 연설을 통해 4대 범죄에 대한 개념을 명확히 하고 그 개념을 “말에서 행동으로 옮길 것”을 천명한 바 있다.⁴¹

38. “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 10(d).

39. *Ibid.*, para. 2.

40. Mónica Serrano, “Implementing the Responsibility to Protect: The Power of R2P Talk,” *Global Responsibility to Protect*, Vol. 2 (2010), pp. 167, 170.

41. 이신화, “유엔과 보호책임(Responsibility to Protect),” 『국제문제연구』, 제10권 제4호 (국가안보전략연구소, 2010), p. 167.

나. 2010년 유엔 사무총장 보고서

2010년 유엔 사무총장 보고서는 기존 유엔 총회 결의와 2009년 유엔 사무총장 보고서에 따라 2010년 보고서가 작성되었음을 설명하고 있다. 즉, 2010년 유엔 사무총장 보고서는 유엔 총회 결의 63/308호에 따라 회원국들에게 보호책임의 특정 문제에 관한 발전 상황을 알려주기 위한 목적에서 준비되었으며,⁴² 특히 2010년 보고서는 2009년 보고서 부록에 첨부되어 있는 조기경보 및 평가에 관한 문제들을 다루고 있음을 밝히고 있다.⁴³ 또한 2010년 보고서는 2005년 세계정상회의 결과 문서 제138항~제140항을 언급함으로써 2010년 보고서가 2005년 세계정상회의 결과 문서의 연장선상에 있음을 설명하고 있다.⁴⁴ 특히, 2005년 세계정상회의 결과 문서 제140항은 세계정상들이 ‘집단살해 방지에 관한 사무총장 특별고문’(Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide)의 임무를 전적으로 지지한다고 규정하고 있는데, 2010년 보고서는 이 조항을 다시 확인하면서 특별고문의 책임이 상당부분 조기경보 및 평가능력에 달려있다고 보고하고 있다. 그러면서 ① 방지하지 않을 경우 집단살해를 야기할 수 있는 중대하고 심각한 인권 및 국제인도법에 관한 정보 수집능력, ② 집단살해를 야기할 수 있는 상황을 환기시킴으로써 유엔 사무총장과 안전보장이사회에 조기경보로서의 기제 역할을 담당할 능력, ③ 집단살해를 방지하기 위한 조치에 관해 유엔 사무총장을 통하여 안전보장이사회에 권고할 능력, ④ 집단살해 방지를 위한 활동에 관하여 유엔

42. 유엔 총회는 결의 63/308호에서 2005년 세계정상회의의 결과 문서 제138항 및 제139항이 보호책임 문제를 다루고 있음을 회상하며 보호책임 문제를 지속적으로 다루기로 결정한 바 있다. UN Doc. A/RES/63/308 (7 October 2009), para. 2.

43. “Early warning, assessment and the responsibility to protect,” para. 1.

44. *Ibid.*, paras. 2~5.

시스템과 연락을 취하고 집단살해 및 관련범죄에 관한 정보를 분석 및 활용할 수 있는 유엔의 능력을 증진시킬 수 있는 능력 등 네 가지 능력을 제시하고 있다.⁴⁵

2010년 유엔 사무총장 보고서는 제목이 ‘조기경보와 평가 및 보호 책임’이라고 되어 있으나 주권국가의 조기경보에 대해서는 다루고 있지 않으며 유엔의 조기경보 및 평가에 대해서만 다루고 있다. 한편, 2010년 보고서는 조기경보 및 평가가 예방단계뿐만 아니라 대응단계에서도 중요함을 말해주고 있다. 다시 말해 세 번째 능력을 설명하면서 집단살해를 방지하거나 또는 ‘정지’시키기 위한 조치에 관한 권고를 할 능력이라고 보고하고 있다.

다. 2011년 유엔 사무총장 보고서

2011년 유엔 사무총장 보고서는 유엔 총회 결의 형식으로 채택된 2005년 세계정상회의 결과 문서에서 규정한 대로 유엔 총회를 중심으로 국가들이 모여 보호책임의 발전 방향에 대해 지속적으로 논의하는 가운데 특별한 필요성이 인정되어 작성된 것이다. 이 보고서는 국제 평화와 안전의 유지를 위한 지역기구의 역할을 규정한 유엔 헌장 제8장을 중심으로 보호책임의 이행과 관련된 지역기구 관련 사항을 기술하고 있다. 2009년 유엔 사무총장 보고서의 내용 중 지역기구와 관련된 사항을 별도로 떼어 내어 심화·발전한 것으로 볼 수 있다.⁴⁶

2011년 보고서는 2009년 사무총장 보고서와 마찬가지로 큰 틀은 개별국가의 보호책임(Protection responsibilities of the State), 국제적

⁴⁵ *Ibid.*, para. 6.

⁴⁶ “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” paras. 1~2.

I
II
III
IV
V
VI

지원 및 역량강화(International assistance and capacity-building) 및 시의적절하고 단호한 대응(timely and decisive response) 등 아래에서 살펴볼 소위 세 개 기둥을 중심으로 논의를 전개시키고 있는데 전반적으로 지역기구의 예방 및 대응책임에 초점을 맞추고 있다.

보호책임 이행에 있어서 범세계적 차원 및 지역적 차원의 긴밀한 협력은 무척 중요한데, 보다 구체적으로 유엔 및 각종 지역기구와의 협력이 바로 그것이다. 최근 수년 동안 유엔이 보호책임 원칙을 적용하려는 여러 시도 속에서 실제로 매번 지역기구들의 역할은 매우 중요했으며 유엔과의 긴밀한 협력 속에 이러한 시도들이 이루어졌다. 그러나 동시에 관련해서 여러 부족한 점들이 계속 드러나고 있으며 이러한 점들을 극복하고 개선해 나가는 것 또한 유엔을 필두로 한 국제공동체의 과제이다.⁴⁷

유엔 헌장 제8장 상의 규정들은 보호책임 이행 업무를 수행하는데 있어서 유엔과 지역기구와의 관계에 대한 명확한 법적 근거를 제공한다.⁴⁸ 아울러 정치적인 측면에서도 주변국 및 관련 지역기구의 입장은 중요한데, 실제 유엔 안보리는 특정 사안에 대한 구체적 결정을 내리는 데 있어 이러한 주변국 및 관련 지역기구의 입장을 자신의 결정에 반영한다. 주변국 및 관련 지역기구는 더 상세한 정보와 주변 상황에 대한 더 정확한 이해, 그리고 관련 결과에 더 직접적인 영향을 받기 때문에 안보리가 구체적 이행 결정을 내리는 데 있어 이들의 입장은 중요할 수밖에 없다. 특히 강제 조치를 취하는 데 있어서는 양 기관 간의 의견합치가 더욱 중요하며 그러한 의견일치가 확보된 경우라면 정치적 정당성도 더 쉽게 확보된다.⁴⁹

⁴⁷- *Ibid.*, para. 4.

⁴⁸- *Ibid.*, para. 5.

⁴⁹- *Ibid.*, para. 6.

2. 보호책임 이행단계 구분

2001년 ICISS 보고서는 보호책임을 구체적 실행의 단계에 따라 예방 책임(responsibility to prevent), 대응책임(responsibility to react), 재건책임(responsibility to rebuild)으로 구분하여 설명하고 있다. 이와 같은 3단계 접근법은 이후 관련 국제 문서에도 반영되어 있다. 다만, 2001년 ICISS 보고서가 시간적인 순서에 따라 보호책임의 단계를 강조하고 있는 반면에 이후 문서들은 보호책임의 조치 내용을 강조하고 있다.

2005년 세계정상회의 결과 문서는 보호책임에는 4대 범주의 예방이 포함되며 국제공동체는 주권국가가 이와 같은 책임을 실시하도록 장려해야 한다고 권고하고 있다. 또한 국제공동체는 4대 범주로부터 주민들을 보호하기 위해 적절한 외교적·인도적 및 기타 평화적 방법을 사용해야 하며, 주권국가들이 4대 범주로부터 주민들을 보호할 수 있는 능력을 함양할 수 있도록 도와야 한다고 권고하고 있다. 2005년 세계정상회의 결과 문서가 비록 예방책임, 대응책임, 재건책임이라는 용어를 쓰고 있지는 않지만 관련 내용들이 모두 담겨 있는 것이다.⁵⁰

2009년 유엔 사무총장 보고서는 2005년 세계정상회의 결과 문서가 언급하고 있는 보호책임은 주권국가의 보호책임(protection responsibilities of the State, 제1기둥), 국제적인 지원 및 역량강화(international assistance and capacity-building, 제2기둥), 시의적절하고 단호한 대응(timely and decisive response, 제3기둥)의 세 기둥으로 되어 있다고 설명하고 있다.⁵¹ 그리고 이를 바탕으로 세 가지 기둥에 관한 내용을 상세하게 언급하고 있다.⁵² 2009년 유엔 사무총장 보고서의 경우

⁵⁰- 2005 World Summit Outcome, paras. 138~139.

⁵¹- "Implementing the Responsibility to Protect," para. 11.

⁵²- *Ibid.*, paras. 13~66.

I
II
III
IV
V
VI

보호책임의 이행을 ‘세 기둥 접근방식’(three-pillar approach)에 따라 구체화하고 있으나 이것은 책임의 주체를 중심으로 보호책임의 이행을 설명하고 있는 것으로 2001년 ICISS 보고서의 예방책임-대응책임-재건책임이라는 3단계 방식은 그대로 유지하고 있다. 예방책임은 보호책임의 첫 단계로서 원칙적으로 주권국가의 책임이지만 분쟁의 효과적인 예방을 위해서는 국제적인 지원이 필요하다. 주체의 측면에서 본다면 주권국가가 주된 주체이지만 국제공동체도 책임의 주체가 될 수 있다. 주권국가가 예방 조치에 실패하였을 경우 국제공동체의 개입 조치가 필요하다. 2001년 ICISS 보고서의 대응책임은 2009년 유엔 사무총장 보고서의 제3기둥인 시의적절하고 단호한 대응에 상응한다고 볼 수 있다. 제2기둥인 국제적 지원 및 역량강화는 예방책임, 대응책임, 재건책임에 있어 모두 해당된다.

● 표II-1 보호책임의 이행단계와 세 기둥 접근방식의 관련성

	1단계	2단계	3단계
2001년 ICISS 보고서	예방책임	대응책임	재건책임
2009년 유엔 사무총장 보고서	제1기둥: 국가의 보호책임		
	제2기둥: 국제적 지원 및 역량강화		
		제3기둥: 시의적절하고 단호한 대응	
2011년 유엔 사무총장 보고서	국가의 보호책임		
	국제적 지원 및 역량강화		
		시의적절하고 단호한 대응	

출처: 관련 보고서를 참조하여 작성.

2011년 유엔 사무총장 보고서는 비록 제1기등, 제2기등, 제3기등이라는 표현은 명시적으로 사용하고 있지 않지만 2009년 보고서와 마찬가지로 주권국가의 보호책임, 국제적인 지원 및 역량강화, 시의적절하고 단호한 대응으로 구분하여 설명하고 있다.⁵³

이상 살펴본 내용을 토대로 제3장에서는 예방단계, 대응단계, 재건단계로 구분하여 보호책임의 주체들인 주권국가와 유엔, 지역기구가 거주민들의 보호를 위해 취해야 할 조치들에 대하여 살펴본다.

I
II
III
IV
V
VI

⁵³ “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” paras. 10~37.

Ⅲ. 주체별 보호책임의 이행 조치

본 장에서는 2001년 ICISS 보고서와 2005년 세계정상회의 결과 문서, 2009년과 2010년, 2011년 유엔 사무총장 보고서 등에 나타나 있는 보호책임 이행 관련 조치들을 분석한다. 각각의 문서에는 예방단계와 대응단계 및 재건단계 등 각 단계별로 보호책임의 1차적 주체인 주권국가가 취해야 하는 조치와 2차적 주체인 국제공동체가 취해야 하는 조치들이 함께 규정되어 있다. 제1절에서는 주권국가가 취해야 할 조치만을, 제2절에서는 유엔이 취해야 할 조치만을, 제3절에서는 지역기구가 취해야 할 조치만을 살펴본다.

1. 1차적 주체로서의 주권국가

가. 예방단계

(1) 2001년 ICISS 보고서

보호책임 이행 조치와 관련하여 2001년 ICISS 보고서는 효과적인 갈등의 예방을 위해 조기경보(early warning)와 예방도구(preventive toolbox) 그리고 이러한 조치들을 적용시키고자 하는 정치적 의지(political will) 등 세 가지 필수적인 조건들이 충족되어야 한다고 강조하고 있다.⁵⁴ 조기경보체제의 의의는 상황 자체의 판단뿐 아니라 이에 대한 시의적절한 조치가 반드시 수반되어야 한다는 점에 있다.⁵⁵ 2001년 ICISS 보고서는 상황 보고에 있어서의 정확한 해석과 분석이 있어야 하며, 그에 따른 적절한 정책이 마련되어야 함을 강조하고 있다. 예방도구와 관련하여서는 근본원인에 대한 예방노력을

⁵⁴- 2001 ICISS Report, para. 3.9.

⁵⁵- *Ibid.*, para. 3.10.

I
II
III
IV
V
VI

강조하고 있다.⁵⁶ 근본원인과 관련된 구조적 문제의 해결은 빈곤의 완화, 경제적 발전 및 투자, 민주적 발전, 교육 및 역량 증진, 안보분야의 개혁 등으로 요약된다.⁵⁷

표 III-1 2001년 ICISS 보고서의 예방책임 이행 방법

분류	이행 방법
정치적·외교적 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 민주적 기관 설립 및 역량강화 - 합법적인 권력의 분배 - 권력 교체 및 재분배의 중재 - 타 집단과의 신뢰구축 - 언론의 자유를 지원하고 법치주의 확립 - 시민사회의 발전 및 인간안보체제에 적합한 기타 구상들의 발전
경제적 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 자원의 재분배 및 기회 창출을 위한 개발 지원 및 협력 - 경제발전 지원 및 기회 제공 - 필요한 경제구조의 개혁 격려 - 기관 강화를 위한 기술적 지원
법적 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 법치를 강화하고자 하는 노력 지원 - 사법기관의 통일성과 중립성, 독립성을 보호 - 법집행에 있어 신뢰와 책임 증진 - 소수자와 같은 취약 집단의 보호 강화 - 인권을 위하여 일하는 지방기관과 단체에 대한 지원 제공
군사적 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 군사 및 기타 안보 관련 분야의 구조 개혁 착수 - 군사교육과 훈련을 강화하고 교전자들의 재사회화를 도움 - 예산 조정을 포함한 민간 차원의 통제체제를 강화 - 법집행과 관련한 안전 분야의 서비스를 보장하고 책임을 강화 - 소형화 무기 및 지뢰금지를 포함한 군비통제 및 군축과 비확산체제를 지원하고 이의 준수를 강화

출처: 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』, pp. 138~139.

⁵⁶ *Ibid.*, paras. 3.18~3.24.

⁵⁷ 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』, p. 138.

예방단계에서 보호책임을 이행하기 위한 조치는 <표 III-1>에서 보는 바와 같이 정치적·외교적 방법, 경제적 방법, 법적 방법, 군사적 방법 등이 망라되어 있다. 이와 같은 조치에는 국제공동체가 취해야 하는 조치들도 포함되어 있기는 하지만 대부분이 주권국가가 취해야 하는 조치들이다. 이는 예방책임 단계에서는 주권국가의 보호책임 이행이 중요함을 말해준다.

2001년 ICISS 보고서는 주권국가의 예방책임 이행을 위해 광범위한 조치를 요구하고 있다. 그러나 유엔에서의 보호책임의 범주에 대한 논의는 앞서서도 언급한 바와 같이 협의의 보호책임 개념을 택하고 있다. 이에 비해 2009년 유엔 사무총장 보고서의 예방단계에서의 주권국가 보호책임은 인권보호에 초점이 맞추어져 있다. 그 이유는 보호책임이 협의의 보호책임, 즉 4대 국제범죄로 범위가 좁혀졌기 때문이다. 제1장 제2절에서 살펴본 바와 같이 보호책임 논의 초기에는 재난으로 인한 국가 실패 상황도 보호책임 범위에 포함되었으나 이후에는 보호책임 논의가 협의의 보호책임 개념으로 구체화되었다.

주권국가의 예방책임 이행을 위한 조치가 정치적·외교적 방법, 경제적 방법, 법적 방법, 군사적 방법 등을 망라하는 광범위한 조치에서 인권보호로 초점이 좁혀졌다는 것은 보호책임 이행을 위한 접근방법에 있어서도 다른 접근이 필요해졌음을 말해준다. 다른 국가들도 마찬가지로이지만 북한의 인권 문제는 정치체제적인 요인, 경제적인 요인, 사회문화적인 요인 등 여러 요인이 복합적으로 작용해서 발생하고 있다. 따라서 북한을 포함한 일국의 인권 개선을 위해서는 정치적, 경제적, 사회문화적 관점 등 다각도에서 정책마련이 요구되지만 보호책임의 이행 측면에서는 인권보호에 집중되어야 하다. 다시 말해 북

I
II
III
IV
V
VI

한 의 경우 소위 급변사태 내지는 북한 붕괴와 관련하여 여러 측면에서
의 준비와 대응이 필요하지만 보호책임의 이행을 위한 정책적 과
제를 고려함에 있어서는 북한 급변사태 전반이 아니라 심각하고 중대한
인권침해에 한정해서 문제를 생각해야 함을 말해준다. 보호책임을
북한인권 문제에 적용하는 문제는 제5장에서 자세히 다룬다.

(2) 2009년 보고서

2009년 보고서는 우선 ‘책임이 수반된 주권’(responsible sovereignty)
이라는 용어를 사용함으로써 주권에 책임이 따른다는 점을 강조하고
있다.⁵⁸ 2009년 보고서는 인권에 대한 존중이 책임이 수반된 주권의
핵심적인 요소라고 강조하고 있다. 그리고 인권에 대한 존중을 위해
인권법 상의 의무를 이행하고 유엔 인권메커니즘과 협력하기 위하여
할 수 있는 조치를 검토할 것과 유엔인권최고대표(United Nations
High Commissioner for Human Rights)의 임무 수행에 협력할 것을
촉구하고 있다. 또한 인권이사회(Human Rights Council)와 협력해
야 하며, 보편적 정례검토(Universal Periodic Review) 제도가 인권
신장 및 보호책임과 관련하여 중요하다고 강조하고 있다.⁵⁹ 또한
2009년 보고서는 국가들에게 국제인권, 국제인도 및 난민법에 관한
국제조약과 국제형사재판소 로마규정에 가입할 것을 촉구하면서, 이
것은 보호책임의 온전한 이행에 있어 단지 첫걸음에 불과하다는 점을
강조하고 있다.⁶⁰

2009년 보고서는 주권국가가 예방책임에 실패하고 보호책임과

⁵⁸- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 14.

⁵⁹- *Ibid.*, para. 16.

⁶⁰- *Ibid.*, para. 17.

관련한 범죄를 저지르고자 할 경우에는 제3기등인 시의적절하고 단호한 대응이 적합하겠지만 주권국가의 국내 정치 상황이 열악하고 거주민들을 보호할 능력이 결여되어 있을 경우에는 제2기등인 국제적인 지원 및 역량강화가 보호책임의 이행에 있어 중요한 역할을 할 수 있을 것이라고 강조하고 있다.⁶¹ 그리고 국제적인 지원 및 역량강화를 위해서는 국제공동체와 주권국가의 상호신뢰(commitment) 및 협력자정신(partnership)이 중요함을 강조하고 있다.⁶² 이는 예방 단계에서 주권국가가 국제공동체와 협력해야 한다는 것으로서 보호책임의 제1차적 주체인 주권국가도 국제적인 지원 및 역량강화에 대한 책임이 있음을 말해준다.

2009년 보고서는 주권국가의 보호책임 이행을 위해 최소한 다섯 가지 역량이 중요하다고 보고 있다.⁶³ 첫째, 분쟁의 특수한 상황을 고려한 분석(conflict-sensitive development analysis)으로 이를 위해서는 발생하고 있는 분쟁 사안 및 갈등을 분석할 수 있는 국가기구의 역량 구축이 필요하다고 한다. 둘째, 고유한 중재능력(indigenous mediation capacity)을 들고 있다. 이를 위해서는 분쟁에 대한 내부적인 해결책을 도모하고 구체적인 사안에 있어 화해 및 중재를 촉진할 수 있는 제도 및 절차 마련과 강화가 필요하다고 한다. 제도 및 절차는 전통적인 것과 현대적인 것, 정부와 시민사회에 있어 모두 필요하다고 한다. 셋째, 합의와 대화(consensus and dialogue)를 들고 있다. 이를 위해서는 다른 구성원을 배제하지 않고 참여시키며 예견 가능한 대화 절차를 구축하는 것과 논쟁거리인 사안에 대해 의견을 표명

⁶¹ *Ibid.*, para. 29.

⁶² *Ibid.*, para. 28.

⁶³ *Ibid.*, para. 45.

I
II
III
IV
V
VI

할 수 있는 독립적인 공간과 대화의 장을 제공하는 것이 필요하다고 보고 있다. 넷째, 지역 차원에서 분쟁을 해결할 수 있는 능력(local dispute resolution capacity)을 들고 있다. 이를 위해서는 토지, 자원, 종교, 인종 또는 권력 이양 등의 지역 차원에서의 문제가 갈등으로 치닫기 전에 지역 차원에서 이 문제들의 논의를 이끌어낼 수 있는 인프라가 필요하다고 보고 있다. 인프라는 지역 차원뿐만 아니라 국가 차원에서도 필요하다고 한다. 다섯째, 지속적인 역량강화 능력(capacity to replicate capacity)을 들고 있다. 이는 앞의 네 가지 능력이 사회에 깊이 뿌리내리고 보호책임 관련 범죄로 이어질 수 있는 갈등과 분열을 후속 세대가 예방하기 위해 필요하다고 보고 있다.

지역 간의 갈등을 완화시키고 만연되어 있는 충돌을 방지하기 위해서는 치안유지가 중요하다는 점도 기술되어 있다. 모든 거주민들에게 안전한 환경을 제공하기 위해서는 치안분야를 지속적으로 강화해야 하며, 이는 보호책임의 이행뿐만이 아니라 개발과정에서의 의미 있는 투자라고 강조하고 있다.⁶⁴ 보호책임 관련 범죄의 확산 방지를 위해서는 법치(rule of law)가 중요하다는 점도 기술되고 있다.⁶⁵ 분쟁 발생 이후의 평화구축도 보호책임과 관련하여 중요하다. 평화구축을 위해 2009년 보고서는 주권국가가 보호책임과 관련된 자국의 이무를 이행해야 하며, 이 과정에서 평화구축위원회(Peacebuilding Commission)와 협력해야 한다고 강조하고 있다.⁶⁶

⁶⁴- *Ibid.*, para. 46.

⁶⁵- *Ibid.*, para. 47.

⁶⁶- *Ibid.*, para. 47.

나. 대응단계

개별국가의 보호책임은 예방단계와 재건단계에서 강조되며, 대응 단계에서는 주로 국제기구의 무력개입 즉, 대응책임이 강조되는 측면이 있다. 그러나 대응단계에서도 주권국가의 보호책임은 여전히 필요하다. 이와 관련하여 2009년 보고서는 3개의 기둥이 어느 시점에 서든, 다시 말해 예방단계이든 대응단계이든 재건단계이든 관계없이, 활용되어야만 한다고 강조하고 있다.⁶⁷

어떤 면에서 보면 주권국가의 보호책임이 가장 필요한 시점이 대응 단계일 수 있다. 왜냐하면 이 단계에서 심각하고 중대한 인권침해가 실제로 발생하기 때문이다. 다시 말해 대응단계에서 자국 영역 내에 거주하는 주민 즉, 자국민과 외국인을 보호해야 할 책임이 주권국가에게 있다.

다. 재건단계

(1) 2001년 ICISS 보고서

2001년 ICISS 보고서는 개입 이후 취해야 할 의무적인 조치로 평화 구축, 질서유지, 과거청산 및 화해, 개발의 네 가지 범주를 들고 있다.⁶⁸ ICISS는 이를 국제공동체의 의무 측면에서 기술하고 있다. 물론 국제공동체의 개입 이후 취해지는 평화구축과 질서유지, 과거청산 및 화해, 개발은 국제공동체의 주도로 이루어지게 된다. 그러나 이 과정에서 주권국가의 협력 없이는 혼란을 초래하게 되며, 재건과정

⁶⁷- *Ibid*, para. 12.

⁶⁸- 2001 ICISS Report, paras. 5.1~5.21.

I
II
III
IV
V
VI

에 적잖은 문제들이 발생하게 된다. 따라서 재건단계에서 취해지는 평화구축, 질서유지, 과거청산 및 화해, 개발 등의 조치에 있어 주권 국가와 국제공동체는 상호 협력할 필요가 있게 되며, 이 점에서 주권 국가도 재건책임이 있다고 말할 수 있다.

2001년 ICISS 보고서는 재건책임과 관련하여 정권이양 문제도 다루고 있다. 정권이양과정에서 과도정부가 수립되는데 ICISS 보고서는 정권이양에 있어 국제공동체와 지역정부의 균형 있는 책임을 강조하고 있다.⁶⁹ 이는 주권 국가의 재건책임 측면에서 본다면 과도정부가 정권이양과정에서 국제공동체와 협력을 하고 궁극적으로는 정권을 이양받아 새로운 정부를 수립해야 할 책임이 있다고 볼 수 있다.

(2) 2009년 보고서

2009년 보고서는 제2기동인 국제적인 지원 및 역량강화를 예방측면에서 기술하고 있다. 이는 대규모 인권침해가 현실적으로 발생하는 것보다는 예방하는 것이, 다시 말해 예방책임이 중요하다는 점에서 충분히 이해된다. 그러나 2009년 보고서가 예방단계에서 필요하다고 제시한 국제적인 지원 및 역량강화를 위해 필요한 조치들은 재건단계에서도 필요하다. 왜냐하면 보호책임이 현실적으로 문제가 되는 것은 보호책임의 1차적 주체인 주권국가에 예방책임에 실패할 경우이기 때문이다. 다시 말해 주권국가는 국제공동체의 개입 이후 국가재건단계에서 국제공동체와의 협력하에 국가를 재건해야 하는데 이 과정에서 2009년 보고서가 제시한 민감한 분쟁 발생에 대한 분석, 고유한 중재능력, 합의와 대화, 지역차원에서 분쟁을 해결할 수 있는

⁶⁹ *Ibid.*, paras. 5.25~5.31.

능력, 지속적인 역량강화 능력을 강화하여 대규모 인권침해가 재발하지 않도록 해야 한다. 특히, 지역 간의 갈등 완화를 위한 치안유지와 법치, 평화구축은 예방단계보다는 재건단계에서 더 중요하다고도 볼 수 있다.

2. 유엔

보호책임을 현실적으로 이행시킬 주체에 관하여 지금까지는 주로 기존의 유엔체제를 강화하고 활용하는 방안이 논의되고 있다.⁷⁰ 유엔이 보호책임을 이행을 위해 어떤 행동을 취할 수 있는가를 살펴보기 위해서는 유엔 기관의 권한과 역할을 규정하고 있는 유엔 헌장에 대한 검토가 반드시 수반되어야 하며 각 기관의 실행을 분석할 필요가 있다.

가. 예방단계

지난 10년간의 논의를 통해 보호책임을 발생하는 상황은 네 가지 주요 국제범죄 즉 집단살해죄, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄에 한정하여 적용되는 것으로 발전해왔다. 이러한 상황들의 심각성 때문에 보호책임을 이행은 종종 무력을 동반하는 강제 조치의 허용 여부에 집중하여 논의가 되어 왔으나 최근 유엔의 일련의 보고서들은 이러한 상황을 사전에 예방하려는 노력과 함께 비무력적 방법을 통해 사태를 해결하려는 노력을 강구하는 쪽에 큰 관심을 두고 있다. 이러한 변화는 그동안 보호책임에 근거한 무력사용의 정당성 여부에 정체되었던 논의를 벗어나 보호책임을 필요성과 이행 방법을

I
II
III
IV
V
VI

⁷⁰ 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』, pp. 162~183.

다양화한다는 점에서 고무적이라고 평가할 수 있다.

이하에서는 먼저 주요 국제문서에서 주장하는 예방책임의 내용을 살펴보고 이에 근거하여 예방책임에 있어 가장 핵심이 되는 ‘조기경보 및 평가 역량’에 관한 유엔의 상황을 별도로 설명하고 그 다음으로 유엔 차원의 예방책임의 핵심 이행 주체인 안전보장이사회와, 그 외의 인권보호 기관 및 평화유지활동의 역할을 각각 나누어 살펴보고 도록 한다.

(1) 예방책임의 내용

예방책임은 보호책임의 첫 단계로서 분쟁을 예방할 책임을 말한다. 예방책임은 원칙적으로 주권국가의 책임이지만 분쟁의 효과적이고 실효적인 예방을 위해서는 국제적 지원이 필요하다.

(가) 2001년 ICISS 보고서

2001년 ICISS 보고서는 분쟁을 효과적으로 예방하기 위한 필수적 요건으로 세 가지를 꼽았는데 첫 번째는 분쟁예방을 위한 전제 조건으로서 위태롭고 위험한 상황을 알릴 수 있는 ‘조기경보’(early warning) 체제의 마련이다.⁷¹ 조기경보체계가 제 역할을 하기 위해서는 사태에 대한 판단뿐만 아니라 시기적절한 조치에 대한 제시까지 필요하다.⁷² 즉, 어떠한 상황에 대한 정확한 해석과 분석이 필요하며, 이에 근거한 적절한 정책을 마련하는 것이 중요하다. 이미 다수의 정보기관이 활동하고 있어 기초적 정보는 부족하지 않으나 전문 인력의 부족 등

⁷¹ 2001 ICISS Report, para. 3.10.

⁷² *Ibid.*, para. 3.10.

으로 인해 기초적 사실로부터 조기경보가 필요한 사태를 판단하는 능력이 부족하다는 점이 문제로 지적된다. 유엔은 국가들과 국제기구 및 비정부기구의 정보를 수집하고 분석할 역량과 권한이 있으며, 실제로도 이를 위해 지속적으로 노력하고 있다.⁷³

두 번째 요건은 상황마다 적용 가능한 조치가 다르다는 이해로부터 나온 ‘예방도구’(preventive toolbox)의 마련이다. 2001년 ICISS 보고서는 무력 충돌 문제를 다룰 때 이것의 근본적 원인인 가난, 정치적 박해, 자원의 불공평한 분배 등을 고려하여 평화와 안전에 대한 개념을 확대하고 다차원적인 접근을 통해 분쟁 예방의 장기적인 접근의 필요성을 강조하고 있다.⁷⁴ 이러한 근본적 문제를 해결하기 위한 방안으로 민주적 발전,⁷⁵ 경제적 박탈과 기회 부족의 해결,⁷⁶ 법적 보호와 법치주의의 강화,⁷⁷ 군사 및 기타 안보 서비스의 개혁⁷⁸ 등을 제시하고 있다. 근본적 문제 해결 외에 보다 직접적인 예방 조치는 개별 사례마다 직접적인 지원과 같은 적극적 조치(positive measures)와 가별적인 소극적 조치(negative measures)가 있다. 적극적 조치는 대부분 상대 국가의 동의를 전제로 하며, 주선(good office) 및 특별 외교 사절의 파견, 경제적 원조 제공이 이에 해당한다. 중개(mediation) 및 중재(arbitration), 예방적인 군사 조치(preventive deployment) 등이 있으며, 소극적 조치는 외교적 고립 등의 외교적 제재, 경제적 제재, 전쟁범죄 재판소 설립 및 보편적 관할권에 의한 사법적 제재, 무기

⁷³- *Ibid.*, para. 3.14.

⁷⁴- *Ibid.*, para. 3.19.

⁷⁵- *Ibid.*, para. 3.21.

⁷⁶- *Ibid.*, para. 3.22.

⁷⁷- *Ibid.*, para. 3.23.

⁷⁸- *Ibid.*, para. 3.24.

I
II
III
IV
V
VI

수출입 통제가 있으며, 극단적인 경우 직접적인 무력적 위협이 이에 해당한다.⁷⁹

세 번째 요건은 보호책임을 이행하겠다는 국가의 ‘정치적 의지’이다. 2001년 ICISS 보고서는 보호책임을 실효성을 위해 국가의 인식 재고와 이행의 의지를 강조하고 있지만, 다른 요건과는 달리 ‘정치적 의지’에 관해서는 구체적인 설명을 생략하고 있다.

(나) 2004년 제노사이드 방지를 위한 행동계획

2004년 4월 제네바 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights) 「제노사이드 방지를 위한 행동계획」(Action Plan to Prevention Genocide)의 출범 연설⁸⁰에서 코피 아난 전 유엔 사무총장은 1994년 르완다에서 80만 명 이상이 종족분쟁으로 집단살해된 비극적 사태를 되돌릴 수 없다는 것을 강조하면서 집단살해를 예방하기 위해 이러한 사태가 벌어지기 이전에 그 신호를 찾아내고 예방할 수 있는 역량의 중요성을 피력하였다. 동 연설과 함께 출범한 「집단살해 방지를 위한 행동계획」은 다음의 다섯 개 항목으로 요약된다. 첫째, 무력 분쟁의 예방, 둘째, 무력 분쟁 시의 민간인 보호, 셋째, 불처벌 관행의 종식, 넷째, 분명한 사전경고, 다섯째, 집단살해 상황 발생 시의 즉각적이고 단호한 조치이다. 이 중 예방단계의 계획으로는 무력 분쟁의 예방, 불처벌 관행의 종식, 분명한 사전경고 등이다. 이에 관한 내용을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 무력 분쟁의 예방이다. 분쟁의 원인을 해결하기 위해 충돌을 방지하기 위한 역량을 강화하고 분쟁의 주요 원인이 되는 환경 문제

⁷⁹ *Ibid.*, paras. 3.25~3.32.

⁸⁰ UN Secretary-General Kofi Annan's Action Plan to Prevent Genocide, Press Releases, SG/SM/9197 AFR/893, HR/CN/1077 (07/02/2004).

및 자연자원을 둘러싼 경쟁에 주의를 기울일 필요가 있다. 또한 청소년의 교육과 고용을 통해 그들이 분쟁에 개입하지 않도록 도울 필요가 있으며, 집단살해의 가장 빈번한 목표물이 되는 소수자의 권리 보호에 노력해야 한다.

다음으로, 불처벌 관행의 종식이다. 집단살해 범죄를 저지른 이들을 국제재판소(예를 들어 르완다국제형사재판소)에 기소하여 유죄판결을 내림으로써 집단살해를 처벌하고 억제할 것을 주장하였다.

마지막으로 분명한 조기경고(early and clear warning)이다. 코피아난 전 사무총장은 유엔 인권시스템 상의 책임을 강조하면서 유엔 인권위원회⁸¹가 조약감시기구 및 인권최고대표와 더불어 자체 특별보고관 및 독립전문가와 실무그룹의 작업을 통해 경고를 발할 만반의 준비를 갖추 것을 강조하였다. 그러나 문제는 르완다 사태에서 집단살해가 발생하기 전 ‘비사법적 살인에 관한 특별보고관’(Special Rapporteur on Extrajudicial Killings)이 수차례 문건을 통해 경고신호를 보냈지만 이 정보를 분석하고 처리하는 역량이 부족했음을 지적하면서 이러한 상황을 바로잡기 위해 ‘집단살해방지에 관한 특별고문’(Special Adviser on the Prevention of Genocide)의 신설을 결정하였다.

(다) 2009년 보고서

예방책임의 내용에 관해 살펴볼 수 있는 또 다른 중요 문서가 2009년 유엔 사무총장 보고서이다. 동 보고서의 제2기둥 “국제적 지원 및 역량강화”는 예방, 대응, 재건단계 모두에 해당하는 것으로 다음의 다섯

⁸¹ 유엔 경제사회이사회 산하의 인권위원회(Committee on Human Rights)는 2006년 3월 15일 유엔 총회 결의 60/251호를 통하여 유엔 총회 산하의 인권이사회(Human Rights Council)로 대체되어 60여 년의 활동을 종료하였다.

I
II
III
IV
V
VI

가지 핵심 역량을 꼽고 있다.⁸² 첫째, 분쟁의 특수한 상황을 고려한 분석(conflict-sensitive development analysis), 둘째, 고유한 중재능력(indigenous mediation capacity)으로 유엔 차원에서의 주선 및 외교적 노력의 지원,⁸³ 셋째, 합의와 대화(consensus and dialogue)로서 유엔(및 지역기구체제)하에서의 인권과 인권기준에 대한 대화·교육 및 훈련을 지원하고 기존의 유엔 및 지역적 기구 혹은 외부 지원 및 협조자에 의한 조기경보체제와 분쟁예방체제 지역 간 이해와 교육과정을 지원⁸⁴ 넷째, 지역 분쟁 해결능력(local dispute resolution capacity),⁸⁵ 다섯째, 역량을 습득할 능력(capacity to replicate capacity)⁸⁶ 등이다. 마지막 역량과 관련하여 동 보고서는 동의에 기초한 평화유지활동⁸⁷ 등 예방적 차원의 집단적 군사 지원 및 파견을 제시하고 있으며, 지역과 지역, 국가와 국가 및 하부 기간의 전략, 원칙 및 관행에 대해 연구하는 것을 포함하여, 예방과 보호책임 범죄로부터의 보호의 역량강화를 지원해야 할 것을 강조한다.⁸⁸

(라) 2010년 보고서

보호책임의 목적상 보호책임 상황이 발생하지 않도록 예방하는 것이 가장 중요하다는 점에서 보호책임이 요구되는 사태를 조기에 인지하기 위한 ‘조기경보와 평가시스템’을 마련하는 것이 필수적이다. 보호

⁸²- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 45.

⁸³- *Ibid.*, para. 30.

⁸⁴- *Ibid.*, para. 37.

⁸⁵- 예를 들어 유엔 안보리 결의 1612호를 통한 아동보호에 관한 “Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict”와 UNICEF의 고위급 대화 요청. *Ibid.*, para. 33.

⁸⁶- 예를 들어 예방적 차원의 집단적 군사 지원 및 파견.

⁸⁷- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 40.

⁸⁸- *Ibid.*, para. 43.

책임이 발생하는 대표적인 네 가지 상황은 대규모의 인권 침해를 야기 하며, 대부분의 인권 침해는 되돌릴 수 없는 피해를 양산한다는 점에서 이를 사전에 예방하는 것이 무엇보다 중요하다.

보호책임의 이행에 있어 중요성은 2001년 ICISS 보고서에서도 강조 되었으며, 이후 보호책임 관련 국제문서에서 계속 언급되어 오다가 2010년에는 조기경보와 평가 및 보호책임에 관한 유엔 사무총장 보고서가 발표되었다. 2010년 보고서는 보호책임 논의의 지속을 확인한 유엔 총회 결의 63/308호에 따라 유엔 사무총장이 마련한 것으로 2009년 보고서의 연장이다. 2010년 보고서는 유엔 총회 결의 제60/1호로 만장일치 채택된 2005년 세계정상회의 결과 문서의 제138항 및 제139항의 요청에 근거한 것이다.

2005년 세계정상회의 결과 문서는 제138항에서 유엔이 조기경보 능력을 확립할 수 있도록 국제공동체가 지원할 것을 언급하고 있다. 제139항에서는 유엔 헌장 제6장과 제7장에 근거하여 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 영토관할권 내에 있는 사람을 보호하는 것을 돕기 위해 적절한 외교적, 인도적 및 기타 평화적 수단을 사용할 책임이 있음을 확인하고 있다. 또한 동 항에서 평화적 수단이 부적절하고 정부당국이 집단살해·전쟁범죄·인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 영토관할권 내에 있는 사람을 보호하는 데 명백하게 실패한 경우에, 제7장을 포함한 유엔 헌장에 근거하여 안전보장이사회를 통해 시의적절하고 단호한(timely and decisive) 방법으로 집단적 조치를 취할 수 있음을 언급하였다. 2005년 세계정상회의 결과 문서는 필요하거나 적절한 경우 국가들이 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 자국의 영토관할권 내에 있는 사람을 보호하기 위한 능력을 키우도록 돕고 위기가 분쟁이 발생하기 전에 이러

I
II
III
IV
V
VI

한 위협에 처한 국가들을 지원할 것을 확인하였다.

2010년 보고서에서 지적하듯이 유엔은 조기경보 역량을 강화하기 위한 노력을 여러 차례 강조한 바 있다. 『르완다 집단살해 관련 유엔 역할에 관한 평가보고서』(The UN assessment report on its performance in relation to the Rwandan genocide)⁸⁹에서는 유엔의 조기경보 역량을 강화하기 위해 “정보를 분석하고 대처할 역량”(its capacity to analyse and react to information)의 개발 및 유엔체계 내부 및 안전보장이사회로의 정보 흐름 개선을 요청한 바 있다. 그러나 『스레브레니차 사태에 관한 유엔 사무총장 보고서』에서는 동 사태에서 충분한 정보교환이 이뤄지지 않는 것이 고질적 문제임을 지적하였다.⁹⁰ 반면 원활한 정보 수집과 교환의 예도 있는데 유엔 사무국 산하의 평화유지활동국(Department of Peacekeeping Operation)과 유니세프의 경우 뉴욕에 그들의 업무 관련 정보를 수용하는 센터를 24시간 운영하고 있으며, 유엔인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: OHCHR)와 유엔난민최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)는 난민 문제에 관하여 지속적인 감시(모니터링)와 평가를 하고 있다.⁹¹

요컨대 유엔체계는 조기경보를 목적으로 한 정보의 수집과 평가를 위해 필요한 관련 정보가 부족하지 않다. 그러나 보호책임 이행하기 위해 필요한 시기적절한 정보와 평가를 제공하는 데 있어서는 다

⁸⁹. UN Doc. S/1999/1257 (16 December 1999).

⁹⁰. UN, Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35, The fall of Srebrenica, by Secretary-General, A/54/549 (15 November 1999), para. 474.

⁹¹. “Early warning, assessment and the responsibility to protect,” para. 9.

음과 같은 세 가지 공백(three gaps)이 있다. 첫 번째는 불충분한 정보의 공유와 평가이다. 두 번째는 정보의 수집과 평가가 보호책임의 시각에서 이뤄지고 있지 않다는 점이다. 세 번째는 관련 정책입안에 있어 유엔체제 전반의 일관성과 효율성을 보장하고 각각의 보호책임 발생 상황에 맞춰 유동성 있는 조기 대응을 발전시키기 위한 평가 도구(assessment tool)와 역량이 필요하다는 점이다.⁹² 이런 관점에서 조기경보체제로서 관련 정보를 수집하는 집단살해방지에 관한 특별고문의 역할을 주목할 필요가 있다. 특별고문은 유엔체제 내에 집단살해 관련 모든 정보의 연락사무소(focal point) 역할을 하고 있다.⁹³

이외에도 2010년 유엔 사무총장 보고서는 보호책임의 이행에 있어 유엔과 지역기구 간의 협력을 강조하고 있다. 유엔 헌장 제33조 제1항⁹⁴과 제52조 제2항⁹⁵에 따라 유엔과 지역기구는 글로벌 파트너십을 유지함으로써 협력을 통해 분쟁 예방과 해결을 위해 노력하고 있으며, 유엔이 보호책임에 관한 의사결정(decision-making)을 내리는 데 있어 지역기구가 제공하는 지역 지식과 관점이 큰 도움이 된다.⁹⁶

⁹² *Ibid.*, para. 10.

⁹³ *Ibid.*, para. 13.

⁹⁴ 유엔 헌장 제33조 제1항: 어떠한 분쟁도 그의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위해 룩게 할 우려가 있는 것일 경우, 그 분쟁의 당사자는 우선 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 지역적 기관 또는 지역적 약정의 이용 또는 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단에 의한 해결을 구한다.

⁹⁵ 유엔 헌장 제52조 제2항: 그러한 약정을 체결하거나 그러한 기관을 구성하는 국제연합 회원국은 지역적 분쟁을 안전보장이사회에 회부하기 전에 이 지역적 약정 또는 지역적 기관에 의하여 그 분쟁의 평화적 해결을 성취하기 위하여 모든 노력을 다한다.

⁹⁶ “Early warning, assessment and the responsibility to protect,” para. 12.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 예방책임 이행 주체

앞서 살펴본 예방책임의 내용에 따르면 사실상 유엔의 거의 모든 기관이 보호책임 예방에 관여한다고 하여도 과언이 아니다. 이것은 유엔의 모든 기관이 국제사회의 평화와 인권의 보호를 위해 존재하며, 보호책임 논의도 이와 다르지 않기 때문이다. 그러나 여기에서는 특히 예방적 단계의 이행에 있어 핵심적 역할을 하는 유엔의 주요 기관을 중심으로 그 구체적인 역할을 살펴보도록 한다.

(가) 유엔 안전보장이사회와 총회 및 사무총장

유엔 헌장 제24조 및 제25조에 따라 유엔 안전보장이사회는 국제 평화와 안전의 유지를 위한 “일차적 책임”을 가지며, 헌장 제6장(분쟁의 평화적 해결) 및 제7장(평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략 행위에 관한 조치) 상의 역할을 이행한다. 안전보장이사회의 예방적 역할은 헌장의 이들 규정으로부터 나온다.

예방책임과 관련하여 유엔 헌장에서 규정한 안전보장이사회의 구체적 역할을 살펴보면 먼저 안전보장이사회는 유엔 헌장 제34조에 따라 “국제적 마찰이 되거나 분쟁을 발생하게 할 우려가 있는 어떠한 사태에 관하여” 그 사태의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는지 여부를 결정하기 위한 조사를 할 권한이 있다.⁹⁷ 또한 유엔 안전보장이사회는 유엔 헌장 제36조 제1항에 따라 국제적 마찰이 되거나 분쟁을 발생하게 할 우려가 있는 어떠한 사태에 대해

97. 유엔 헌장 제34조: 안전보장이사회는 어떠한 분쟁에 관하여도, 또는 국제적 마찰이 되거나 분쟁을 발생하게 할 우려가 있는 어떠한 사태에 관하여도, 그 분쟁 또는 사태의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는지 여부를 결정하기 위하여 조사할 수 있다.

어떠한 단계에서도 적절한 조정절차 또는 조정방법을 권고할 권한을 갖는다.⁹⁸

한편, 유엔 총회는 안전보장이사회가 어떠한 사태와 관련하여 유엔 헌장이 부여하는 임무를 수행하고 있는 동안에는 그 사태에 대하여 안전보장이사회가 요청하지 않는 한 어떠한 권고도 하지 못한다(유엔 헌장 제12조). 국제평화와 안전의 유지에 있어 안전보장이사회가 ‘일차적’ 권한을 갖는다는 점에서 일정 한계가 존재하지만, 이러한 제한 이외에는 유엔 총회는 국제평화와 안전의 유지에 있어 어떠한 사태에 관해서도 토의할 수 있으며, 이에 관해 유엔 회원국 및 안전보장이사회에 권고를 할 수 있다(제10조). 또한 국제평화와 안전을 위태롭게 할 우려가 있는 사태에 대하여 안전보장이사회의 주의를 환기시키는 역할을 한다(제11조 제3항).

유엔 헌장이 규정한 안전보장이사회와 유엔 총회의 권한은 예방책임을 이행하는 데 있어 중요한 역할을 할 수 있을 것이라는 점은 보호책임의 논의에서 여러 차례 언급되었다. 2005년 세계정상회의의 결과 문서는 “국제공동체는 또한 유엔을 통해 상기 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 영토관할권 내에 있는 사람을 보호하도록 돕기 위해 유엔 헌장 제6장과 제7장에 따른 적절한 외교적, 인도적 및 기타 평화적 수단(방법)을 사용할 책임이 있다”고 강조하였으며,⁹⁹ 2011년 유엔 사무총장 보고서에서도 국제적 의사결정과정에 안전보장이사회의 제34조 상의 조사권한이 폭넓게 활용될 수

⁹⁸. 유엔 헌장 제36조 제1항: 안전보장이사회는 제33조에 규정된 성격의 분쟁 또는 유사한 성격의 사태의 어떠한 단계에 있어서도 적절한 조정절차 또는 조정방법을 권고할 수 있다.

⁹⁹. 2005 World Summit Outcome, para. 139.

있음을 주목하였다.¹⁰⁰ 반기문 유엔 사무총장 역시 보호책임의 이행에 있어 현장 상의 권한에 근거한 안전보장이사회와 유엔 총회의 역할을 강조한 바 있다.¹⁰¹

실제로 이러한 권한과 역할에 근거하여 안전보장이사회는 특히 아프리카 지역의 분쟁 예방에 있어 안전보장이사회 역할의 효율성을 강화하기 위한 결의 제1625호(2005)를 채택한 바 있으며, 케냐 2007년 대선 후 유혈사태에 관한 코피 아난 전 유엔 사무총장의 중재에 대한 브리핑 및 안전보장이사회 의장 성명을 통한 평화적 해결을 촉구한 바 있다.¹⁰² 또한 결의 제1612호(2005)를 통해 아동병의 징집 및 기타 아동의 권리 침해의 감시 체계의 확립을 요청하였다.

유엔 사무총장 역시 국제분쟁의 평화적 해결에 대하여 일정한 권능을 가진다. 먼저 사무총장은 평화와 안전을 위협한다고 그 자신이 인정하는 문제에 대하여 언제든지 안전보장이사회의 주의를 촉구할 수 있다.¹⁰³ 또한 총회나 이사회로부터 위탁되는 기타 임무를 수행하고, 특정 근거규정에 의하는 것은 아니지만, 분쟁당사국에 교섭을 구하거나 특사파견 등을 행하고 분쟁 확대를 예방할 경우도 있다. 보호책임 개념 역시 1999년 당시 유엔 사무총장이었던 코피 아난이 회원국들에게 인도적 간섭의 적법성을 둘러싼 논쟁의 합의점을 모색하도록 요청함에 따라 이에 대한 호응으로 캐나다 정부가 자국 보고서 초

¹⁰⁰- “The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 32.

¹⁰¹- Secretary-General, ‘Responsibility to Protect’ Came of Age in 2011, “Secretary-General Tells Conference, Stressing Need to Prevent Conflict before It Breaks Out,” (18 January 2012), SG/SM/14068.

¹⁰²- United Nations, Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2008/4 (6 February 2008).

¹⁰³- 유엔 현장 제99조.

안을 만들기 위한 목적으로 대부분이 민간인으로 구성된 ICISS의 연구 보고서에서 처음 등장하였는데 코피 아난이 2005년 유엔 사무총장 보고서 『In Larger Freedom』에 그대로 인용하면서 논의가 본격화되었다. 이후 보호책임의 이행을 다룬 2009년 유엔 사무총장의 보호책임 이행 보고서 등 보호책임에 있어 주요 유엔 문건들이 사무총장의 보고서 및 활동을 통해 이뤄져왔다.

보호책임의 예방단계에 있어 유엔 총회와 안전보장이사회는 이행해야 할 책임이 있다. 특히 안전보장이사회는 유엔 현장의 권한에 따라 주도적이고 핵심적인 역할을 할 수 있으며, 또한 해야 한다. 문제는 이 두 기관을 현실적으로 움직이는 국가들의 정치적 의지 없이는 실효적 역할이 불가능하다는 점에 있다. 이러한 맥락에서 안전보장이사회 상임이사국의 거부권 행사는 보호책임의 이행을 가로 막는 장애물이 될 수 있다. 따라서 보호책임의 실효적 이행을 위해 거부권 행사의 문제를 어떻게 해결해야 할지에 관한 논의가 요구된다. 이 문제는 예방단계뿐만 아니라 대응 및 재건단계에서도 마찬가지이다. 거부권의 행사가 주로 대응단계의 강제 조치와 관련하여 가장 논란이 된다는 점에서 이에 관해서는 대응단계에서 상세히 다루기로 한다.

(나) 유엔 인권 기관

보호책임이 발생하는 상황 즉, 집단살해죄, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄는 자국의 관할 내에 있는 사람을 보호하는 개별 국가의 일차적 책임이 가장 중요한 만큼¹⁰⁴ 이러한 상황을 예방할 수 있도록 개별 국가의 인권보호 능력을 강화하는 유엔 인권 기관의 역할이 중요하다.

¹⁰⁴ “Implementing the Responsibility to Protect,” paras. 11(a), 14.

I
II
III
IV
V
VI

〈유엔 인권이사회〉

유엔 인권이사회(Human Rights Council)는 인권을 안보 및 개발과 함께 국제사회의 3대 주요 과제로 격상시키고자 하는 유엔 개혁의 일환으로, 2006년 3월 15일 경제사회이사회 산하 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)를 대체하여 유엔 총회 결의(RES. 60/251)로 설립되어 같은 해 6월 16일부터 활동을 시작하였다. 유엔 인권이사회는 주요 임무는 국제사회의 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하기 위해, 국제사회의 인권 사안을 논의하고 개선방안을 모색하며, 중대하고 조직적인 인권침해에 즉각적으로 대처한다. 또한 동 이사회는 유엔체제 내의 인권의 주류화와 효율적 조정 역할을 담당한다.

유엔 인권이사회의 핵심 제도 중 하나인 ‘보편적 정례검토’(Universal Periodic Review: UPR)는 한 회원국의 인권상황을 다른 회원국들이 정기적으로 검토하는 제도로 1년에 48개국씩, 4년간 192개(2012년 현재 193개) 모든 회원국들이 예외 없이 자국 내 인권상황을 보고해야 한다. 보편적 정례검토는 인권의 증진을 위한 중요한 제도이며 이것은 간접적으로 보호책임의 달성에 기여할 수 있다. 2009년 유엔 사무총장 보고서에서도 UPR제도를 통한 인권의 증진이 간접적으로 보호책임의 목적과 관련이 있다고 언급하였다.¹⁰⁵

유엔 인권이사회는 연 3회(10주 이상)의 정례 모임과, 이사국 3분의 1의 요청에 의한 긴급 모임(특별 회기)을 열어 국제사회의 인권 사안들을 논의하고 필요한 경우 관련 결의를 채택한다. 2011년 2월 25일 유엔 인권이사회는 “리비아의 인권상황”에 관한 제15차 특별 회기를 열어 리비아 카다피 정부가 자국민을 향해 무력을 사용하고

¹⁰⁵- *Ibid.*, para. 16.

있다고 평가하고 리비아의 이사회 회원자격 정지를 유엔 총회에 권고하는 한편 리비아의 유혈진압 사태에 대한 조사 착수를 결정하였다.¹⁰⁶

이외에도 유엔 인권이사회는 권한에 따라 특정 인권 사안을 다루는 특별보고관을 임명할 수 있는데, 특별보고관의 임무 또한 보호책임이 논의되는 특정 인권 사안에서 이행을 도모하는 역할을 할 수 있다.¹⁰⁷ 유엔 인권이사회 전신인 유엔 인권위원회 당시 ‘비사법적 살인에 관한 특별보고관’은 르완다에서 집단살해가 발생하기 한 해 전에 사태 발생을 알리는 경보신호를 여러 차례 기술했다.¹⁰⁸ 이와 관련하여 대표적인 국제인권 NGO단체인 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)는 리비아 사태에 관한 특별보고관의 임명을 주장하기도 하였다.¹⁰⁹

〈유엔인권최고대표 및 유엔인권최고대표사무실〉

1993년 1993년 비엔나 세계인권회의에서 유엔 인권보장제도의 전반적인 개선과 효율성 증진 방안으로 제안된 ‘유엔인권최고대표’(United Nations High Commissioner for Human Rights: UNHCHR)

¹⁰⁶- 유엔 인권이사회 제15차 특별회기 문건은 다음의 웹페이지를 참고, <<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/15/index.htm>> (검색일 2012.5.1). 2011년 제76차 유엔 총회에서 카다피 정권의 자국민에 대한 조직적이고 광범위한 인권 위반을 이유로 하여 리비아에 대해 유엔 인권이사회 회원자격을 정지시켰다. 유엔 인권이사회 및 그 전신인 유엔인권위원회에서 유엔 총회 결의로 회원자격을 정지시킨 것은 처음이다.

¹⁰⁷- “Early warning, assessment and the responsibility to protect,” para. 9.

¹⁰⁸- UN Secretary-General Kofi Annan’s Action Plan to Prevent Genocide, Press Releases, SG/SM/9197 AFR/893, HR/CN/1077 (07/02/2004).

¹⁰⁹- Human Rights Watch, “*Libya: Human Rights Council Monitoring Needed*,” 16 March 2012, <<http://www.hrw.org/news/2012/03/16/libya-human-rights-council-monitoring-needed>> (검색일: 2012.5.1).

제도는 1993년 제48차 유엔 총회의 결의¹¹⁰를 통해 신설되었다. 유엔 인권최고대표의 임무로는 모든 인권의 증진과 보호, 인권증진과 보호를 위한 국제협력의 강화, 유엔인권최고대표사무실의 전반적인 감독의 수행, 발전의 권리를 포함한 모든 시민·정치·경제·사회 및 문화적 권리의 보호증진, 인권실현에 장애가 되는 요소들의 제거·예방, 인권기구와 조약감시기구 지원, 인권침해가 문제될 때 초기단계에서 유엔의 통합적인 의사결정을 유도하여 효율성을 극대화, 인권이사회와 경제사회이사회에 자신의 임무를 연차 보고할 의무 등이 있다.

이러한 임무에 근거하여 유엔인권최고대표는 자신의 인권 업무를 통해 보호책임이 발생하는 상황에 대한 정보와 함께 이를 방지하기 위한 다양한 노력을 기울일 수 있으며 이를 위해 인권이사회, 집단살해방지에 관한 특별고문 등 다른 유엔 인권기관과 협력함으로써 그러한 노력을 강화할 수 있다.

〈유엔인권조약감시기구〉

유엔 총회에서 채택되어 유엔의 인권보호 양대 체제 중 하나인 조약기반 보호체제를 형성하는 여러 인권조약들, 즉 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 1966년 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 1965년 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약, 1979년 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약, 1984년 고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약, 1989년 아동권리에 관한 협약, 1990년 모든 이주

¹¹⁰- UN General Assembly, High Commissioner for the promotion and protection of all human rights, UN Doc. A/RES/48/141 (20 December 1993).

노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제협약, 2006년 장애인권리 협약, 2006년 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 등은 조약마다 조금씩 차이가 있긴 하지만 대체로 국가보고제도, 국가통보제도 및 개인통보제도 등을 두고 있다.

보호책임이 발생하는 상황을 예방하기 위한 역할로서 유엔 인권이 사회의 보편적 정례 검토 제도처럼 조약의 국가보고제도 또한 국가의 인권 상황을 감시하고 보호책임이 발생하는 상황을 포착할 수 있는 정보를 얻을 수 있다는 점에서 보호책임의 이행에 있어 중요한 역할을 할 수 있다.¹¹¹ 국가보고제도는 조약마다 제출 주기 등에 있어 차이가 있으나 운영방식은 유사하다. 예를 들어 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약의 조약기구인 시민적 및 정치적 권리위원회(Human Rights Committee: HRC)의 경우 동 조약에 가입 후 1년 내에 최초보고서를 제출하고, 이후 5년마다 정기보고서를 제출하도록 함으로써 당사국의 인권보호 상황에 관한 정보를 얻고 이행 감시를 도모한다.

국가통보제도 역시 제도적으로는 다른 국가의 인권 위반 사항에 관한 정보를 제공받을 수 있지만 국가들이 사용을 꺼린다는 점에서 보호책임 이행의 수단으로 활용하기는 어렵다.

〈집단살해방지 특별고문 및 보호책임 특별고문〉

유엔 사무총장이 임명한 ‘집단살해방지에 관한 특별고문’(the Special Adviser on the Prevention of Genocide)과 ‘보호책임에 관한 특별고문’(Special Advisor on the Responsibility to Protect)은 유엔사무총장을 도와 보호책임이 발생하는 상황을 예방하기 위한 다양한 역할을 수행한다.

¹¹¹ “Early warning, assessment and the responsibility to protect,” para. 9.

집단살해방지에 관한 특별고문은 2004년 4월 제네바 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights: CHR)에서 있었던 코피 아난 전 유엔 사무총장의 「집단살해방지를 위한 행동계획」(Action Plan to Prevention Genocide) 출범 연설과 함께 신설되었는데 그 역할은 다음과 같다.¹¹² 첫째, 유엔인권최고대표와 긴밀히 협조하여 잠재적·현재적 상황, 집단살해 위협과 국제평화 및 안전보장과 관련된 정보를 수집한다.¹¹³ 둘째, 안전보장이사회와 그 외 유엔체계의 다른 기관에 대해 조기경보 메커니즘으로 행동한다. 셋째, 집단살해를 예방하거나 멈추기 위해 행동할 것을 안전보장이사회에 권고한다. 2004년 7월 코피 아난 전 유엔 사무총장은 ‘집단살해방지에 관한 특별고문’으로 후안 메데스(Juan Medez)를 임명하였고, 2007년 5월에는 반기문 유엔 사무총장이 신임 집단살해방지 특별고문으로 프랜시스 덩(Francis Deng)을 임명하였다.

한편, 반기문 유엔 사무총장의 요청¹¹⁴에 따라 2007년 12월 유엔 안전보장이사회가 유엔 사무총장을 보좌하는 임시직으로 ‘보호책임에 관한 특별고문’의 임명을 승인하였고, 반기문 사무총장은 2008년 1월 21일 보호책임 특별고문으로 에드워드 럭(Edward Luck)을 임명하였음을 발표하였다.¹¹⁵ 지금까지의 활동을 살펴보면, 먼저 보호책

¹¹²- UN Secretary-General Kofi Annan's Action Plan to Prevent Genocide, Press Releases, SG/SM/9197 AFR/893, HR/CN/1077 (07/02/2004).

¹¹³- 이러한 역할은 유엔 사무총장 보고서에서도 언급되었다. *Early warning, assessment and the responsibility to protect*, paras. 7, 13.

¹¹⁴- UN Security council, S/2007/721, 7 December 2007, Letter dated 31 August 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.

¹¹⁵- International Coalition for the Responsibility to Protect(ICRtoP), Special Adviser with a focus on the Responsibility to Protect, <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/edward-luck-special-adviser-with-a-focus-on-the-responsibility-to-protect>> (검색일: 2012.5.1).

임 개념의 명료화 및 국제사회의 합의를 구축하고, 보호책임의 개념 및 이행에 관한 유엔회원국, 유엔 주요 기관 및 시민사회의 노력을 통합하기 위해 노력하였다. 또한 2009년 유엔 사무총장이 제출한 보호책임 이행 보고서 작성에도 관여하였다. 보호책임 특별고문은 집단살해방지 특별고문과 마찬가지로 보호책임과 관련하여 유엔 회원국 및 유엔의 여러 기관의 정보들을 수집하고 관련 기관들에 보호책임이 발생하는 사태의 예방을 위한 행동을 취할 것을 권고하는 역할을 한다.

〈국제형사재판소〉

중대한 개인의 국제범죄를 처벌하는 국제형사재판소는 보호책임이 발생하는 상황을 야기한 개인을 체포하고 책임을 물음으로서 이러한 범죄를 다시는 시도하지 못하도록 경고함으로써 예방하는 효과가 있다.¹¹⁶ 르완다국제형사재판소(International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR)와 구유고형사재판소(International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia: ICTY)와 같이 개별 사례에 따른 특별 임시재판소와 상설재판소인 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)까지 국제사회는 중대한 개인의 국제범죄를 처벌하기 위해 노력하였다. 특히 국제형사재판소의 경우 그동안 유엔의 주요 문서에서 반복된 보호책임이 발생하는 네 가지 특정 사항, 즉, 집단살해죄, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄 등을 관할 범죄로 하고 있어, 이에 해당하는 행위는 국제형사재판소에 제소될 수 있다.¹¹⁷ 1998년

¹¹⁶- UN Secretary-General Kofi Annan's Action Plan to Prevent Genocide, Press Releases, SG/SM/9197 AFR/893, HR/CN/1077 (07/02/2004).

¹¹⁷- 국제형사재판소 로마규정 제5조. 로마규정은 위 네 가지 범죄 이외에도 “침략범죄”를 규율하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

국제형사재판소 로마규정(Rome Statute of the International Criminal Court)이 채택되어 2002년 발효함으로써 국제형사재판소가 설립되었다. 그러나 국제형사재판소는 범죄를 처벌하기 위해 만들어진 제도로서 범죄 상황을 야기하는 근본적인 사회 문제를 해결하거나 완화하지 못하는 한계가 있다.

(다) 평화유지활동

평화유지활동(Peace-keeping Operations: PKO)은 분쟁지역의 사태악화를 방지하고 평화의 유지 및 회복을 촉진하기 위하여 유엔의 권위하에 행해지는 활동으로 군사감시단 파견과 평화유지군 파견의 두 가지 유형이 있다. 평화유지활동은 강제 조치와 별개로서 그 파견 및 개입에는 관계국의 동의를 필요로 하고, 부대편성을 위한 병력제공에 대하여서도 병력제공국의 동의를 필요로 한다. 무기사용에 대하여도 원칙적으로 자위목적에 한정된다. 그러나 평화유지활동은 유엔 현장에 명시적인 근거규정을 갖지 않고 유엔의 실행을 통해 형성되어온 것이기 때문에 한때 이의 적법성 여부에 관해 의문이 제기되기도 하였다.¹¹⁸⁾

평화유지활동은 주로 보호책임에 있어 재건의 역할이 가장 크겠지만, 평화유지활동이 점차 발전함에 따라 그 임무가 다원화되고 확대되고 있어 예방단계에서의 역할도 주목받고 있다. 1992년 부트로스

¹¹⁸⁾ 제2대 유엔 사무총장이었던 Dag Hammarskjöld는 평화유지활동을 제6장의 분쟁의 평화적 해결과 제7장의 강제 조치의 중간이라는 개념하에 제6.5장이라고 부르기도 하였다. UN, *Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping (2nd ed)* (New York: United Nations, Dept. of Public Information, 1991), p. 5. 그러나 평화유지활동이 다양화됨에 따라 평화적 조치와 강제적 조치로 이분하기가 어렵다는 점에서 법적 근거를 현장의 구체적인 규정보다는 전반적인 목적에서 나온다고 보는 것이 타당하다. 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』, p. 117.

갈리(Boutros Boutros-Ghali)는 『평화를 위한 과제 보고서』(An Agenda for Peace-Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping)에서 분쟁이 예상되는 지역에 유엔군을 배치하여 무력분쟁의 발발을 막을 수 있다는 개념의 예방적 배치(preventive deployment)를 제시하였다.¹¹⁹ 1995년 마케도니아 국경지역 안정을 위해 배치된 유엔마케도니아예방배치군(United Nations Preventive Deployment Force in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: UNPREDEP)이 그 대표적인 예이다. 2009년 유엔 사무총장 보고서는 제2기동(국제적 지원 및 역량강화)의 이행을 위하여 예방적 차원의 집단적 군사 지원으로서 동의에 기초한 평화유지활동을 언급하고 있다.

평화유지활동은 무력사용금지라는 원칙하에서만 그 활동이 정당화된다. 그러나 집단살해, 반인도적 범죄 및 전쟁범죄를 예방하는 데 있어 비무력적 조치만으로는 한계가 있어 보호책임을 근거로 하여 무력 조치가 정당화 될 수 있는지는 논란이 되고 있다.

나. 대응단계

(1) 대응책임의 내용

보호책임의 첫 단계인 예방책임단계에서 예방 조치에 실패하여 분쟁 상황이 발생하였을 경우 국제공동체가 적극적으로 개입하는 대응책임단계로 넘어가게 된다. 대응책임은 급박한 인간 보호가 요구되는 상황으로서 ‘이행’의 의미가 어느 단계보다 중요한 의미를 갖는다.

¹¹⁹- Boutros Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace-Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping,” A/47/277 - S/24111 (17 June 1992), Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, paras. 28~29.

I
II
III
IV
V
VI

대응책임은 무력 조치를 포함한 강제 조치가 수반되는 경우가 많아, 이 단계의 이행은 군사적 개입에 관한 정당성 및 이행 권한에 대한 논의가 주를 이루고 있다.

(가) 2001년 ICISS 보고서

2001년 ICISS 보고서에 따르면 대응단계에서 취해지는 강제 조치는 정치·경제·사법 조치뿐만 아니라 극한 상황에서는 - 그리고 오직 극한 상황에서만 - 무력 조치까지 포함된다.¹²⁰ 동 보고서는 대응 조치에 있어 첫 번째 원칙은 가능한 한 덜 침해적이고 덜 강압적인 방법을 모색하는 것임을 강조하고 있다.¹²¹ 따라서 국제사회는 우선적으로 정치(외교)·경제·사법 조치 등 다양한 ‘비군사적 대응’을 통해 사태를 해결하려는 노력을 강구하여야 하고 그 방법으로 해결되지 않는 경우에만 최후의 수단으로써 군사적 개입을 고려해야 한다.¹²² 이렇게 취해지는 군사적 개입은 반드시 정당한 원인(just cause),¹²³ 올바른 의도(right intention), 최후의 수단(last resort), 비례적 수단(proportional means), 합리적인 성공 가능성(reasonable prospects)의 요건을 갖추어야 한다.¹²⁴

문제는 이러한 대응 조치가 필요한 상황에 대한 판단과 수행의 권한이 실질적으로 누구에게 있는가 여부이다. 2001년 보고서를 통해 ICISS는 국제사회의 평화와 안전에 대한 일차적 책임을 지고 있는

¹²⁰- 2001 ICISS Report, para. 4.1.

¹²¹- *Ibid.*

¹²²- *Ibid.*, 4.3.

¹²³- 군사 개입 여부를 결정하는 ‘문턱 기준’(threshold criteria)로서 가장 먼저 판단해야 하며, 가장 중요한 기준이다. *Ibid.*, paras. 4.18~4.31.

¹²⁴- *Ibid.*, paras. 4.33~4.36.

유엔 안전보장이사회가 무력 사용에 있어 가장 적합한 권한을 가진 기관이라고 보았다.¹²⁵ 따라서 무력 사용을 포함한 대응 조치를 취할 대상을 찾을 것이 아니라 안전보장이사회가 보호책임 이행의 역할을 수행해 나갈 수 있는 방법을 강구하는 것이 중요하다고 판단하였다.¹²⁶

(나) 2004년 A More Secure World 보고서

2004년 유엔 고위급패널은 『보다 안전한 세계: 우리의 공동책임』(A More Secure World: Our Shared Responsibility) 보고서를 통해 2001년 ICISS가 제시한 보호책임 개념의 대부분을 수용하였으며, 보호책임을 생성중인 규범(emerging norm)으로서 받아들일 것을 권고하였다. 동 보고서의 내용에 따르면 국제공동체는 사태의 예방과 폭력에 대한 대응 및 파괴된 사회 재건의 연속적인 행동을 통해 그러한 책임을 진다. 우선적으로 중재 및 기타 방법을 통해 폭력의 중단을 돕고, 인도적이고 인권적인 치안 유지단의 파견(humanitarian, human rights and police missions)과 같은 조치를 통해 사람들을 보호하도록 돕는 데 초점을 두어야 한다. 필요한 경우, 무력(force)은 최후의 수단으로 사용되어야 한다.¹²⁷

(다) 2005년 In Larger Freedom 보고서

코피 아난 전 유엔 사무총장은 2005년 3월, 밀레니엄정상회의 5주년을 맞이하여 발표한 『보다 큰 자유: 모두를 위한 발전, 안보 및 인권을 향하여』(In Larger Freedom: toward development, security

¹²⁵- 유엔 헌장 제23조, 제24조, 제25조 및 제28조.

¹²⁶- 2001 ICISS Report, Synopsis, (3) Right Authority (a).

¹²⁷- A More Secure World: Our Shared Responsibility, para. 202.

I
II
III
IV
V
VI

and human rights for all) 보고서에서 보호책임은 공포로부터의 자유 및 존엄하게 삶을 살 수 있는 자유와 관련하여 논의되고 있다. 동 보고서를 통해 코피 아난 전 사무총장은 안전보장이사회는 강제 조치를 포함하여 유엔 헌장 상의 조치를 취할 것을 필요에 따라 결정할 수 있음을 인식하면서, 집단살해·인종청소 및 인도에 반한 죄에 대항하기 위한 집단적 조치의 근거로서 ‘보호책임’을 수용하고 이러한 책임에 따른 행동에 동의할 것을 촉구하였다.

(라) 2005년 세계정상회의 결과 문서

2005년 세계정상회의 결과 문서에서도 보호책임에 관해 내용이 포함되었는데 이 보고서에 따르면 유엔은 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 영토관할권 내에 있는 사람을 보호하도록 돕기 위해 유엔 헌장 제6장과 제7장에 따른 적절한 외교적, 인도적 및 기타 평화적 수단(방법)을 사용할 책임이 있다. 그 대응에 있어서는 제7장을 포함한 유엔 헌장에 근거하여, 안전보장이사회를 통해, 적절한 경우 관련 지역기구와 함께 시의적절하고 단호한 방법으로 집단적 조치를 할 것을 언급하고 있다.¹²⁸

(마) 2009년 보고서

‘세 기동 체계 접근방식’을 택하고 있는 2009년 유엔 사무총장 보고서에서 분쟁이 발생한 후 유엔의 대응은 제2기동(국제적 지원 및 역량강화)뿐만 아니라 제3기동(시의적절하고 단호한 대응)에 해당한다. <표 II-1>에서 설명하고 있듯이 제2기동의 체계는 예방단계, 대응

¹²⁸- 2005 World Summit Outcome, para. 139.

단계 및 재건단계에 모두 해당하는 것으로 그 역할이 지속된다. 반면, 제3기둥은 개별 국가가 자국의 영토관할권 내에 있는 거주민 (populations)을 보호하는데 ‘명백히 실패한’(manifestly failing) 경우 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄를 예방하고 중지하기 위한 ‘시의적절하고 단호한’(timely and decisive) 행동을 취할 국제공동체의 책임을 다루고 있는 것으로 이미 예방 단계를 넘은 사태의 해결을 위한 조치로서 대응책임에 해당한다.¹²⁹ 즉, 제3기둥은 ‘명백히 실패한’ 경우라는 조건을 명시하고 있어 이 체계의 발동 시점이 제2기둥과는 다르다.

이 보고서에 따르면 제3기둥하의 조치는 유엔 헌장 제7장의 강제 조치부터 제6장(분쟁의 평화적 해결)과 제8장(지역적 약정)에 따른 비강압적 대응 조치까지 모두 해당된다.¹³⁰ 먼저 유엔 안전보장이사회와 총회는 국제법 위반이 의심되는 상황에 대한 조사 및 보고서 작성을 위해 수행기관을 지정할 수 있다. 유엔 인권이사회나 유엔인권최고대표가 그러한 역할을 할 수 있다.¹³¹ 조사는 그 자체가 “시기 적절하고 단호한” 보호 조치를 대체하는 것이라기보다는 이러한 조치를 위한 첫걸음에 해당한다.¹³² 또한 보호책임을 발생시키는 상황이 국제범죄에 해당한다면, 안전보장이사회는 국제형사재판소에 그 사태를 회부할 수 있다.¹³³

¹²⁹- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 50.

¹³⁰- *Ibid.*, para. 51.

¹³¹- *Ibid.*, para. 52.

¹³²- *Ibid.*, para. 53.

¹³³- *Ibid.*, para. 54.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 대응책임 이행 주체

(가) 유엔 안전보장이사회

〈국제평화와 안전에 관한 일차적 책임〉

2001년 ICISS 보고서, 2004년 『보다 안전한 세계: 우리의 공동책임』 보고서, 2005년 코피 아난 전 유엔 사무총장의 『보다 큰 자유: 모두를 위한 발전, 안보 및 인권을 향하여』 보고서, 2005년 세계정상회의의 결과 문서, 2009년 유엔 사무총장 보고서 모두 보호책임의 이행에 있어 필요한 경우 제재조치를 취할 수 있으며 여기에는 반드시 유엔 헌장에 따른 안전보장이사회가 취한 조치여야 함을 강조하고 있다.¹³⁴ 안전보장이사회는 앞서 예방책임에서도 설명하였듯이 유엔 헌장 제24조 및 제25조에 따라 국제평화와 안전의 유지를 위한 “일차적 책임”을 가지며, 헌장 제6장(분쟁의 평화적 해결) 및 제7장(평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치) 상의 역할을 이행한다.

유엔 헌장 체제가 수립하고 있는 무력행사금지의 원칙과 예외로서 안전보장이사회를 통한 무력사용이라는 체제가 국제사회에서 유지되는 한 보호책임의 이행에 있어 무력을 동반한 제재 조치는 반드시 안전보장이사회의 역할을 필요로 한다. 보호책임에 관한 유엔의 여러 문건들에 따르면 안전보장이사회는 유엔 헌장 제7장 제41조

¹³⁴ 2001년 ICISS 보고서의 경우 다른 지역기구나 ‘뜻을 함께하는 동지’(coalition of willings)라 하더라도 안전보장이사회의 사후 승인이 있다면 무력행사를 수반한 보호책임을 이행할 권한이 있다고 하였다. 그러나 고위급 패널 보고서 이후에는 유엔 체제하에서 보호책임이 이루어져야 함을 강조하고 있다. 한편 2005년 『In Larger Freedom』 보고서와 2005년 세계정상회의의 결과 문서의 경우 이에 대한 명백한 입장을 밝히고 있지 않다.

에 따라 필요한 제재 조치를 취할 수 있으며,¹³⁵ 경우에 따라 유엔 헌장 제53조에 따라 지역기구가 협력하여 그러한 조치를 취할 수 있다. 무력제재 조치 이외에도 사태에 대한 조사나 분쟁의 평화적 해결에 관한 권고 및 정치적 노력 등 안전보장이사회는 보호책임 사태에 대응하기 위한 다양한 조치를 취할 수 있다.

〈거부권 행사의 문제〉

안전보장이사회의 원활한 역할 수행에 항상 문제로 제기되어 오는 거부권(veto)의 행사가 보호책임의 이행을 위한 조치에 있어서도 그대로 적용된다는 점이다. 이러한 우려는 2009년 유엔 사무총장 보고서에서도 나타나는데, 동 보고서에서 반기문 유엔 사무총장은 보호책임의 이행에 있어 안전보장이사회 상임이사국의 책임을 특별히 강조하면서 보호책임과 관련된 의무 이행 여부를 결정하는 데 있어 거부권 행사를 자제할 것을 강하게 주장하였다.¹³⁶ 그러나 안전보장이사회 상임이사국의 거부권 문제와 그 해결에 관한 논의는 유엔의 개혁 및 헌장 개정과 직접적으로 관련되는 것으로 보호책임만의 논의로 해결하기는 어려워 보인다. 따라서 거부권 행사 자제에 대한 반대보다는 거부권을 행사하였을 때 발생하는 안전보장이사회의 역할 제한을 어떤 방식으로 대체할 것인가를 고민할 필요가 있다.

¹³⁵- 유엔 헌장 제41조: 안전보장이사회는 그의 결정을 집행하기 위하여 병력의 사용을 수반하지 아니하는 어떠한 조치를 취하여야 할 것인지를 결정할 수 있으며, 또한 국제연합회원국에 대하여 그러한 조치를 적용하도록 요청할 수 있다. 이 조치는 경제관계 및 철도, 항해, 항공, 우편, 전신, 무선통신 및 다른 교통통신수단의 전부 또는 일부의 중단과 외교관계의 단절을 포함할 수 있다.

¹³⁶- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 61.

I
II
III
IV
V
VI

〈보호책임 적용 사례〉

지금까지 유엔 안전보장이사회를 통해 개별 사례에 보호책임이 적용되었다고 주장되는 대표적 사례로는 2006년 수단 다르푸르 사태에 관한 결의 제1706호(2006) 및 제1769호(2007)와 2011년 리비아 사태에 관한 결의 제1970호(2011), 제1973호(2011)가 있다. 수단 다르푸르 사태의 경우 “2005년 세계정상회의 결과 문서 제138항 및 제139항의 규정을 재확인하고 있는 무력분쟁에 있어 민간인 보호에 관한 결의 제1674호(2006)를 상기하며”라고 간접적으로 보호책임 관련 문서를 언급하였다.¹³⁷ 리비아 사태의 경우에도 ‘보호책임’이라는 용어가 직접적으로 사용되지는 않았지만 국민을 보호할 리비아의 일차적 책임과 함께 ‘민간인을 보호’(protection of civilians)할 국제사회의 책임을 확인하고 있다.¹³⁸ 동 사태와 관련하여 안전보장이사회는 결의 제1970호를 통해 유엔 헌장 제7장 제41조에 근거하여 리비아 국가원수와 측근들에 대해 해외자산동결, 여행금지 및 무기금수 조치 등 경제적 제재를 가하고, 무아마르 카다피 리비아 국가원수를 국제형사재판소에 회부하였다. 또한 결의 제1973호를 통해 비행금지구역을 설정하고 민간인 보호를 위한 무력사용을 허가하는 등 무력제재 조치를 취하였다.

¹³⁷- 해당 부분의 원문은 다음과 같다. “Recalling also its previous resolutions 1325 (2000) on women, peace and security, 1502 (2003) on the protection of humanitarian and United Nations personnel, 1612 (2005) on children and armed conflict, and 1674 (2006) on the **protection of civilians** in armed conflict, which reaffirms inter alia the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 United Nations World Summit outcome document, as well as the report of its Mission to the Sudan and Chad from 4 to 10 June 2006,” S/RES/1706 (31 August 2006). 밑줄은 강조된 것임.

¹³⁸- S/RES/1973 (17 March 2011).

이외에도 케냐, 짐바브웨, 콩고민주공화국, 소말리아의 상황에 대한 안전보장이사회의 고려와 비난은 있었지만, 보호책임 논의는 관련 결의에서 명시적으로 나타나지 않았다. 2008년 미얀마 사이클론 사태와 2010년 아이티 지진 참사에서 보호책임에 관한 논의가 있었으나 협의의 보호책임 범주에 포함되지 않는 것으로 안전보장이사회에서는 보호책임과 관련하여 논의된 바가 없다.

리비아 사태와 최근 보호책임 적용과 관련하여 논란이 되고 있는 시리아 사태에 대해서는 제4장 제1절에서 자세하게 분석한다.

(나) 유엔 총회 및 유엔 사무총장

유엔 총회는 안전보장이사회를 국제평화와 안전의 유지에 관한 일차적 책임 주체로 선정하고 있어 일정 제한이 있으나 이러한 제한 이외에는 분쟁의 평화적 해결을 위해 유엔의 ‘이차적’ 주체로서 역할을 한다. 때문에 안전보장이사회가 거부권 행사 등으로 인하여 일차적 주체로서의 역할에 실패할 경우에 대한 대안으로 유엔 총회가 주로 거론된다. 안전보장이사회 역할의 보완과 대안으로서의 가능성은 1950년 유엔 총회 결의 제377(V)호 “평화를 위한 단결”(Uniting for Peace)¹³⁹로 대표된다. 이 결의는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위가 존재한다고 판단되는 경우에 안전보장이사회가 거부권의 행사 때문에 그 책임을 다하지 못할 때에는 안전보장이사회를 대신하여 유엔 총회가 국제평화와 안전의 유지 또는 회복을 위하여 집단적 조치를 취하도록 회원국에게 권고할 수 있다는 취지이다.¹⁴⁰

¹³⁹- GA Res. 377(V), UN GAOR, 5th Sess., Supp. No. 20, UN Doc. A/1775 (14 December 1950).

¹⁴⁰- *Ibid.*, A(1): “1. Resolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility

2001년 ICISS 보고서는 유엔 안전보장이사회의 권한이 ‘일차적’(primary)인 것이지 유일하거나 배타적 책임이 아니므로¹⁴¹ 안전보장이사회가 대응에 실패하는 경우 그 대안으로서 유엔 총회가 그 역할을 하는 것이 가능하다는 입장을 보였다.¹⁴² 2009년 유엔 사무총장 보고서에서도 유엔 총회는 비록 법적으로 구속력이 없기는 하지만 유엔 헌장 제10조¹⁴³와 제14조¹⁴⁴에 근거한 조치 및 유엔 총회 결의 제377(V)호, “평화를 위한 단결”에 따라 그러한 조치를 고려해 볼 수 있을 것으로 보았다.¹⁴⁵

그러나 유엔 총회가 무력제재를 포함한 대응 조치를 취하는 것에도 어려움이 따른다. 먼저 안전보장이사회에서 거부된 대응 조치가 유엔 총회에서 다시 거론될 때에는 더 심한 반대와 견제에 부딪히게 될 것이 예상되며, 절차적으로도 유엔 총회가 이러한 조치를 취하기 위한 결의를 채택하기 위해서는 투표하는 회원국의 2/3의 찬성을 필

for the maintenance exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security.”

¹⁴¹- 2001 ICISS Report, para. 6.7.

¹⁴²- *Ibid.*, paras. 6.29~6.30.

¹⁴³- 유엔 헌장 제10조: 총회는 이 헌장의 범위 안에 있거나 또는 이 헌장에 규정된 어떠한 기관의 권한 및 임무에 관한 어떠한 문제 또는 어떠한 사항도 토의할 수 있으며, 그리고 제12조에 규정된 경우를 제외하고는, 그러한 문제 또는 사항에 관하여 국제연합회원국 또는 안전보장이사회 또는 이 양자에 대하여 권고할 수 있다.

¹⁴⁴- 유엔 헌장 제14조: 제12조 규정에 따를 것을 조건으로 총회는 그 원인에 관계없이 일반적 복지 또는 국가 간의 우호관계를 해할 우려가 있다고 인정되는 어떠한 사태도 이의 평화적 조정을 위한 조치를 권고할 수 있다. 이 사태는 국제연합의 목적 및 원칙을 정한 이 헌장 규정의 위반으로부터 발생하는 사태를 포함한다.

¹⁴⁵- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 57.

요로 하며 그 모든 과정에서 논의가 지연될 우려가 큰 만큼 신속하고 적절한 대응을 요구로 하는 사태에 적절히 대응할 수 있을지에 대해서도 고민해 보아야 한다.

(다) 유엔 평화유지군

최근 유엔의 국내 문제 개입은 주로 평화유지활동을 통해 이루어지고 있으며 활동의 횟수와 규모도 점차 늘어나는 추세이다.¹⁴⁶ 그동안 평화유지활동은 주로 분쟁 이후 재건단계에서 그 역할을 해왔지만 분쟁을 예방하기 위한 역할에서부터 분쟁 상황의 종식을 위한 활동에도 참여한다.

평화유지군의 활동은 본래 분쟁 발생지역에서 오직 평화를 회복하고 유지함을 목적으로 접수국의 합의에 기초하여 조직되는 ‘비무력적’ 활동에 한정되어 있었지만,¹⁴⁷ 현재는 평화강제활동까지 확대되고 있다.¹⁴⁸ 평화강제활동은 유엔 헌장 제7장에 근거한 무력 사용을 포함한다. 대표적인 유엔의 평화강제활동으로는 소말리아의 UNOSOM II와 보스니아 UNPROFOR 등이 있다. 그러나 두 사례 모두에서 유엔의 평화유지군은 평화강제 임무를 달성하지 못하였고 오히려 분쟁을 촉진시켜 많은 희생자를 발생시키는 문제점을 드러냈다.¹⁴⁹ 평화강제의 실패는 결과적으로 유엔의 평화유지활동을 위축시켰다. 그 실

146- UN “UN Peacekeeping Background Note,” <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>> (검색일: 2012.8.1).

147- O. Ramsbothan and T. Woodhouse, *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations* (Santa Barbara: ABC-CLIO, 1999), p. 11.

148- Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (New York: UN, 1992).

149- 김열수, “유엔 평화강제활동 실패 원인과 실패의 유산,” 『신아세아』, 제13권 제1호 (신아시아연구소, 2006), pp. 77~78.

I
II
III
IV
V
VI

패의 가장 큰 원인으로는 분쟁 당사자들의 협력 부재와 유엔의 총체적인 능력과 의지의 부재가 지목되었다.¹⁵⁰ 평화유지활동을 통한 대응책임의 실질적 이행을 강화하기 위해서는 이러한 실패의 원인을 극복하고 평화유지활동을 강화할 방안을 마련할 필요가 있다.

(라) 기타 기관

안전보장이사회, 유엔 총회 및 유엔 사무총장 이외에도 앞서 예방 단계에서 살펴본 유엔의 여러 기관들이 대응단계에서도 해당 역할을 지속적으로 수행한다. 유엔 인권기관들을 통해 수집된 분쟁 및 인권 침해 상황은 안전보장이사회 등 주요 대응 주체들이 적절한 조치를 취하는 데 필요한 중요한 근거 자료가 된다.

다. 재건단계

(1) 재건책임의 내용

재건은 군사적 개입을 포함한 대응단계 이후에 해당 지역의 회복과 재건 및 화해를 위하여 전면적인 도움을 제공하는 것이다. 즉, 보호책임은 군사개입으로 끝나는 것이 아니라 지속적인 평화를 확립하고 안정적인 발전을 도모함과 동시에 실질적 지원을 포함한다는 점에서 기존의 인도적 개입과는 확연히 구분된다. 재건은 사후에 또다시 분쟁이 발생하지 않도록 예방하는 조치를 취한다는 점에서 예방 단계적 의미도 갖는다. 대응책임이 종료한 후에는 재건할 책임이 뒤따른다. 여기에는 분쟁지역의 재건뿐만 아니라 충돌 집단 간의 화해를 위해 필요한 모든 원조가 포함된다.

¹⁵⁰- 김열수, “유엔 평화강제활동 실패 원인과 실패의 유산,” p. 78.

2001년 ICISS 보고서에 따르면 군사 개입 이후에는 권한의 이전, 평화유지와 평화구축이 요구된다. 동 보고서는 재건단계에서의 중요한 보호 임무 다섯 가지를 제시하고 있는데 재건의 핵심 내용을 담고 있어 살펴볼 필요가 있다.

첫 번째 임무는 소수민족에 대한 보호이다. 이 단계는 강제적으로 이주된 민간인들이 지역으로 돌아오고, 다른 민족들이 다수를 차지하고 있을 경우 특히 중요시된다.¹⁵¹ 두 번째 주요 임무는 안보 분야의 개혁이다. 치안에 관한 구조의 개혁은 분쟁 후 지역에서는 공정하고 중립적인 민간인 경찰 지원을 위하여 반드시 필요하다.¹⁵² 세 번째는 무장해제(disarmament), 동원해제(demobilization), 사회복귀(reintegration)이다. 안전보장이사회의 결의에 반영되어 있듯이, 분쟁 후 지역의 평화와 안정을 위한 첫째 조건은 그 지역의 교전자들을 무장해제하고 사회에 복귀시키는 일이다. 이는 궁극적으로 그 지역의 인력을 공급함으로써 경제 재건과도 연결되는 문제로 동원해제 이후에도 지속적인 관리가 필요하다. 네 번째 보호 임무는 지뢰제거이다. 특히 지뢰제거 임무는 현재 유엔 평화유지활동의 핵심 활동 중 하나이다. 더욱이 「대인지뢰금지협약」(일명 오타와 협약)¹⁵³이 채택되고 발효됨에 따라 지뢰제거는 평화와 안전에 관한 중요한 문제 중 하나로 다루어지고 있다.¹⁵⁴

¹⁵¹- 2001 ICISS Report, para. 7.42.

¹⁵²- *Ibid.*, paras. 7.43~7.44.

¹⁵³- 정식 명칭은 「대인 지뢰의 사용·비축·생산·이전 금지 및 폐기에 관한 협약(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction)」으로 1997년 12월 3일 캐나다 오타와에서 체결되었고 1999년 3월 1일 발효하였다.

¹⁵⁴- 지뢰제거는 평화유지활동에 있어서의 핵심 활동 내용이다. 지뢰방지 및 제거에 관한 평화유지활동에 관하여는 <<http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>>. 유엔 지뢰제거를 위한 일반 활동에 관하여는 <<http://www.mineaction.org/>>; *Ibid.*, para.

I
II
III
IV
V
VI

다섯 번째 임무는 전쟁범죄자의 처벌이다. 지금까지 르완다국제형사재판소(ICTR), 유고국제형사재판소(ICTY)와 같은 개별 사례에 따른 특별 임시 재판소와는 달리 상설적인 국제형사재판소(ICC)는 전쟁범죄에 대한 관할권을 가지고 있으므로, 적어도 이러한 재건의 책임에 있어 전쟁범죄자의 처벌에 관한 국제적 절차가 마련되었다고 할 수 있겠다.¹⁵⁵

(2) 재건축임 이행 주체

예방단계나 대응단계에서와 마찬가지로 재건단계에서도 유엔의 모든 관련 기관은 분쟁지역의 재건을 위해 각자의 역할을 수행한다. 안전보장이사회는 결의를 통해 국제사회 및 지역기구의 협력을 요청하고, 필요한 경우 해당 사태의 책임자를 국제형사재판소에 회부하기도 한다.¹⁵⁶ 그 중 가장 핵심이 되는 것은 결의를 통해 분쟁지역에 평화유지군을 설치 및 파견하는 일이다.¹⁵⁷ 평화유지활동은 유엔의 집단안보체제를 현장에서 실현시키는 가장 중요한 역할을 하고 있다. 2005년 세계정상회의의 결과 문서에서도 보호책임의 실제 운용에 관해서 평화유지군을 언급하고 있다.¹⁵⁸

전통적으로 평화유지활동은 유엔이 분쟁이 발생한 지역에 오직 평

7.48. 참조.

¹⁵⁵- 2001 ICISS Report, para. 7.49.

¹⁵⁶- 예를 들어 수단 다르푸르 사태 회부 (Res. 1593 (2005)), 리비아 사태 회부 (Res. 1970 (2011)).

¹⁵⁷- 예를 들어 수단 다르푸르 사태 (Res. 1769 (2007)), 아프리카연합(AU)과의 공동평화유지활동(AU/UN Hybrid operation in Darfur: UNAMID); 리비아 사태 (Res. 2009 (2011)), 유엔 리비아 지원단(The United Nations Support Mission in Libya: UNSMIL) 설치 및 파견.

¹⁵⁸- 2005 World Summit Outcome, paras. 92, 93.

화를 회복하고 유지함을 목적으로 접수국의 합의에 기초하여 조직되는 유엔 평화유지군에 의한 비무력적 활동으로 정의되었다. 즉, 평화유지활동은 분쟁당사국의 동의의 원칙, 중립의 원칙, 비강제의 원칙, 대표성의 원칙, 자발성의 원칙을 기본으로 하고 있다.¹⁵⁹ 그러나 이러한 원칙들도 평화유지활동이 60여 년간 발전함에 따라 함께 변화하여 활동의 범위가 평화유지뿐만 아니라 평화강제 활동으로 확대, 강화되었다.

보호책임 상의 재건축임은 분쟁 당사국의 동의나 비강제의 원칙 등을 요구하지 않아 전통적 개념의 유엔 평화유지활동과는 차이가 있는 것이 사실이다. 그러나 보호책임의 이행으로서 평화유지활동이 무력 사용 등 강제제재 조치를 포함하는 경우에는 반드시 안전보장이사회의 결의를 통해 이뤄지기 때문에 분쟁당사국의 동의나 비강제의 원칙 등이 크게 문제가 되는 것은 아니다.

평화유지군의 재건 활동으로는 휴전감시, 완충지대지, 침투방지, 교전당사자 무장해제, 인도적 구호활동지원, 지뢰제거 내란 방지 등, 정치·행정적 기능으로서 범질서유지, 정치적 독립지지, 정부수립지원, 치안유지, 일시적 행정통치, 선거진행 감시, 인권협정이행 확인과 민간적 차원에서 인도적 자원의 제공, 난민이동 감독 및 지원, 신뢰 구축 조치 지원, 경찰 훈련 등이 있다. 특히 지뢰제거는 2001년 ICISS 보고서의 재건을 위한 다섯 가지 조치 중 하나에 포함되어 있으며, 평화유지군의 핵심 활동 내용이다.

¹⁵⁹- M. Goulding, "The Evolution on United nations Peacekeeping," *International Affairs*, Vol. 69 (1993), p. 455.

I
II
III
IV
V
VI

3. 지역기구

2005년 세계정상회의 결과 문서 및 2009년 보고서에 나와 있는 보호책임의 내용 중 지역기구를 특정해서 기술한 내용도 있긴 하지만, 전반적으로 ‘국제공동체’(international community)의 한 부분으로 지역기구를 이해할 수 있기 때문에, 지역기구의 역할은 앞서 논의한 유엔의 역할과 상당 부분 겹칠 수밖에 없다. 즉, 국제공동체의 일원으로서 원칙적으로 개별 국가의 1차적 보호책임의 이행 측면에서 지원하는 역할을 담당하고, 당해국가가 보호책임 이행에 명백히 실패한 경우에만 대안적으로 국제적 개입 등으로 대응할 수 있는 것이다. 물론 이 경우에도 강제 조치를 취할 시에는 유엔 안전보장이사회의 의결을 공식적으로 거쳐야 한다. 지역기구 관련 논의 내용 중 상당 부분이 유엔과 겹치기는 하지만 그럼에도 지역기구만의 특수한 문제들도 분명 존재한다. 아래에서는 지역기구의 보호책임 이행 관련 역할에 대해 2011년 유엔 사무총장 보고서를 중심으로 살펴본다.

보호책임 이행에 있어서 범세계적 차원 및 지역적 차원의 긴밀한 협력은 무척 중요한데, 보다 구체적으로 유엔 및 각종 지역기구와의 협력이 바로 그것이다. 이 차원에서 서아프리카경제공동체(Economic Community of West African States: ECOWAS), 아프리카연합(Africa Union: AU), 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) 등의 역할이 특히 주목되는데, 최근 수년 동안 유엔이 보호책임 원칙을 적용하려는 여러 시도 속에서 실제로 매번 지역기구들의 역할은 매우 중요했으며 유엔과의 긴밀한 협력 속에 이러한 시도들이 이루어졌다. 그러나 동시에 여러 부족한 점들이 계속 드러나고 있으며 이러한 점들을 극복하고 개선해 나가는 것 또한 유

엔을 필두로 한 국제공동체의 과제이다.¹⁶⁰

유엔과 지역기구 간에는 유엔 현장에서 확인할 수 있는 법적인 연결고리도 명시적으로 존재한다. 유엔 헌장 제8장은 그들 간의 관계를 규율하고 있는데, 먼저 제52조 2항은 유엔 회원국은 지역적 분쟁의 경우 안보리에 회부하기 전에 관련 지역기구에 의해 평화적 방법으로 동 분쟁을 해결하기 위해 노력할 것을 규정하고 있다. 반면, 헌장 제53조 1항은 유엔 안보리가 자신의 강제 조치를 수행하기 위해 적절한 경우 지역기구를 이용할 수 있도록 규정하고 있는데, 이 경우 반드시 안보리의 사전 허가를 받아 지역기구가 임무를 수행해야 하며, 지역기구의 모든 국제 평화와 안전 유지 관련 활동은 항상 안보리에 보고되어야 한다(제54조). 물론 이러한 절차 규정들이 실제 관행상 엄격히 지켜지는 것만은 아니지만,¹⁶¹ 그럼에도 유엔 헌장 제8장상의 규정들은 보호책임 이행 업무를 수행하는 데 있어서 유엔과 지역기구와의 관계에 대한 명확한 법적 근거를 제공한다.¹⁶²

정치적인 측면에서도 주변국 및 관련 지역기구의 입장은 중요하다. 실제 유엔 안보리는 특정 사안에 대한 구체적 결정을 내리는 데 있어 이러한 주변국 및 관련 지역기구의 입장을 자신의 결정에 반영한다. 주변국 및 관련 지역기구는 더 상세한 정보와 주변 상황에 대한 더 정확한 이해, 그리고 관련 결과에 더 직접적인 영향을 받기 때문에 안보리가 구체적 이행 결정을 내리는 데 있어 이들의 입장은 중요할 수밖에 없다. 특히 강제 조치를 취하는 데 있어서는 양 기관 간의

¹⁶⁰ “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 4.

¹⁶¹ 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』, pp. 184~185 참조.

¹⁶² “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 5.

I
II
III
IV
V
VI

의견합치가 더욱 중요하며 그러한 의견일치가 확보된 경우라야 정치적 정당성도 더 쉽게 확보된다.¹⁶³

가. 예방단계

2005년 세계정상회의 결과 문서에 의하면, 개별 국가가 집단학살, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 자신의 주민을 보호하기 위해 적절하고 필요한 수단을 통해 그러한 범죄 및 범죄 유인을 예방할 책임을 부담하고 있는데, 바로 이 측면에서 지역기구를 포함한 국제공동체도 각 국가들이 이러한 예방책임을 수행할 수 있도록 적절하게 장려하고 도와주어야 하며 유엔이 조기경보능력을 수립할 수 있도록 지원하여야 한다.¹⁶⁴

예방단계에서의 지역기구의 역할은 다양하게 나타날 수 있다. 예를 들어, 국가들이 자체점검을 할 수 있도록 기술적 지원을 지역기구가 제공할 수 있는데, 아프리카 인권위원회(African Commission on Human and Peoples' Rights)가 도입한 아프리카 상호점검장치(African Peer Review Mechanism)나 유럽연합(European Union: EU)의 엄격한 신입회원국 가입 기준 등이 이러한 예에 해당한다.¹⁶⁵ 아프리카 상호점검장치는 보호책임 원칙과 관련된 사안에 대해 각국 정부에 공정한 평가 및 개혁 권고를 제공하기 위해 고안된 절차이다. 비슷한 맥락에서, 지역기구들은 각국 정부들이 자신의 국제조약상 의무를 확인하고 자국 내에서의 관련 문제점들이 대량인권침해 사태로 확산되기 전에 이를 확인하고 시정할 수 있도록 유도하는 역할도

¹⁶³- *Ibid.*, para. 6.

¹⁶⁴- 2005 World Summit Outcome, para. 138.

¹⁶⁵- "Implementing the Responsibility to Protect," para. 22; "The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect," para. 18.

할 수 있다. 2009년에 설립된 동남아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)의 정부 간 인권위원회(Intergovernmental Commission on Human Rights) 역할도 이런 측면에서 기대된다. 동 위원회는 지역 내 인권 및 보호 기준의 증진, 효율적이고 독립적인 각국 국가인권위원회의 발전, 주요 국제인권조약에의 추가적인 가입, 공공 인권교육 강화 등을 그 활동의 목표로 설정하고 있다.¹⁶⁶ 보호 책임 관련 예방을 위해서는 지역기구를 통한 훈련, 교육, 인식제고 등의 작업들도 필요한데, 특히 경찰, 군인, 사법부, 입법부 등을 대상으로 한 훈련(training) 등이 필요하다.¹⁶⁷

대량인권침해 사태를 예방하는 데 있어 가장 오래되고 조용하면서도 가장 효과적인 장치 중 하나로 인정받는 것이 바로 OSCE가 발칸에서의 인종적 긴장이 고조되던 1992년에 설립한 소수자최고대표(High Commissioner on National Minorities) 제도이다. 독립적이고 공정하며 비밀리에 활동을 수행하는 동 제도는 조기경보 및 조용한 외교를 통해 관련 국제범죄 예방에 효과적이었음을 보여줬다.¹⁶⁸ 특히 소수자최고대표가 스스로의 관행을 통해 발전시킨 ‘특정국가 권고’(country-specific recommendation) 제도는 실제로 인종 분규가 심각한 양상을 띠고 있는 국가를 고등판무관이 직접 방문하여 관계 당국과 대화를 나눈 후 관련국 외무부장관과의 지속적 서신 교환 방식 등으로 이루어지고 있다. 일례로, 소수자최고대표는 마케도니아의 인종 분쟁을 다루기 위해 50회 이상 당해 지역을 방문하여 알바니

¹⁶⁶ “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 17.

¹⁶⁷ *Ibid.*, para. 15; “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 25.

¹⁶⁸ “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 18; “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 37.

I
II
III
IV
V
VI

아계 소수자에 대한 인종분쟁의 해결에 일조한 바 있다. 이외에도 발트해 국가들(에스토니아, 라트비아) 및 우크라이나 내에서의 러시아 소수민족 보호 및 일부 동유럽 국가들(슬로바키아, 루마니아) 내에서의 헝가리 소수민족 보호를 위해서도 동 제도가 효과적으로 활용되었다. 소수자최고대표는 관련 분쟁 발생 가능성을 재량껏 평가하여 자신의 개입 여부를 결정한다. 최고대표는 소수자 그룹보다는 책임 있는 관련 정부와 기본적으로 대화하고 자신의 권고에 대한 고려를 위한 일정한 시간을 당국에 주기 위해 권고 내용을 초기엔 공개하지 않기 때문에 통상 ‘조용한 외교’를 수행하는 것으로 알려져 있다.¹⁶⁹

ECOWAS 또한 15개 국가 간 조기경보 및 조기대응시스템을 수립하여 인간안보에 초점을 두고 지역기구 및 시민사회조직 간의 협력 속에 활동을 수행 중이다.¹⁷⁰

지역기구는 각국의 법치주의가 제대로 수립되고 작동하도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 법치주의가 제대로 정착한다면 분쟁 요인이 있다 하더라도 무력충돌이 아닌 사법시스템을 통해 분쟁의 해결을 시도할 수 있을 것이기 때문이다.¹⁷¹ 지역기구는 또한 보다 정확하고 시의적절한 관련 정보의 제공에 있어 중요한 역할을 하고 있다. 예를 들어, EU, OSCE, AU, ECOWAS 등은 이 분야에서 그 기여도를 높이 평가받는다.¹⁷²

¹⁶⁹- Jungwon Park, “The OSCE High Commissioner on National Minorities and the Protection of Minority Rights in Europe,” 『국제법학회논총』, 제54권 제3호 (대한국제법학회, 2009), pp. 166~167, 169~171, 178~181.

¹⁷⁰- “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 18; “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 37.

¹⁷¹- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 47; “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 26.

¹⁷²- “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 27.

대량인권침해 사태를 ‘예방’하는 것이 관련 사건 발생 후 ‘대응’하는 것에 비해 훨씬 비용적으로 효과적임에도 불구하고 실제로 국가들 및 국제사회는 이에 대해 그간 너무 투자를 하지 않았다. 위기 상황에서의 중재 및 대화는 무척 필요한데, 유엔은 최근 AU, ECOWAS 등 아프리카 지역의 지역기구가 자신의 중재 역량을 강화시킬 수 있도록 관련 프로그램을 시행하고 있다. 실제로 아프리카에서의 다수의 위기 상황에 대한 중재 노력이 시도되고 있다.¹⁷³ 유엔 현장 제6장에 근거한 ‘평화유지군의 예방적 배치’(preventive deployment of peacekeepers)와 관련 유엔의 역량에는 현실적 한계가 있으므로 지역기구의 관련 역량을 강화하여 대안으로 더욱 활용할 필요가 있다. 아프리카 상비군(African Standby Force)의 창설은 이 측면에서 매우 유용할 것이다.¹⁷⁴

한편, 관련 지역을 더 잘 이해하기 때문에 지역기구의 유용성이 강조되기도 하지만, 반대로 여러 전문능력과 기술의 부족, 지역분쟁에 오히려 공정하지 않고 편파적으로 접근할 가능성 등으로 인해 지역기구의 역할보다는 보다 보편적인 기구의 역할이 강조되기도 한다. 결국은 각국 정부와 지역기구, 그리고 유엔과 같은 보편적 국제기구가 서로 잘 협력하며 각자의 역할을 조화롭게 찾는 작업이 필요할 것이다.¹⁷⁵

¹⁷³- *Ibid.*, para. 25; “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 38.

¹⁷⁴- “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 29.

¹⁷⁵- “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 24; 박재영, 『유엔과 국제기구』 (서울: 법문사, 2007), pp. 548~549.

I
II
III
IV
V
VI

나. 대응단계

대응단계는 유엔 헌장 제6장(분쟁의 평화적 해결), 제7장(강제 조치) 및 제8장(지역기구)과 직접 관련되어 있다. 헌장 제7장 상의 강제 조치가 물론 대응단계의 주요한 부분으로 포함되어야 하겠지만, 이는 분명 최후의 수단으로써 보호책임의 기타 내용들에 비해 전체적으로 그 비중이 절대 크지 않다. 대응과 관련해서는 이외에도 주선(good offices), 조사(investigation), 사실심사(fact-finding), 중개(mediation) 등 다양한 평화적 분쟁해결방법들이 헌장 제6장과 제8장에 규정되어 있다. 실제 최근 몇 년 동안 유엔에서 보호책임을 원용한 사례들을 보면, 수단, 키르기스스탄, 예멘, 시리아 등과 관련된 사항은 모두 평화적 분쟁해결과 관련된 내용이였다. 다만, 리비아와 코트디부아르의 경우에 유엔 헌장 제7장이 원용되었을 뿐이다.¹⁷⁶

지역기구는 대응책임을 수행하는 데 있어 유엔과 정보교환 및 관련 정세분석 측면에서 매우 중요한 역할을 수행한다.¹⁷⁷ 또한 리비아 사태에서 안보리가 구체적 행동을 취하기 이전에 아랍연맹(League of Arab States)이 민간인 학살에 대한 대응으로 리비아의 회원 자격을 정지시킨 점은 주목할 만하다.¹⁷⁸ AU도 군사 쿠데타로 정당하게 설립된 정부가 전복된 경우 비슷한 관행을 유지하고 있다.¹⁷⁹

¹⁷⁶- “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 30; “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 52.

¹⁷⁷- “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 31.

¹⁷⁸- 유엔 인권이사회도 비슷한 조치를 취한 바 있다.

¹⁷⁹- “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 34.

약간 특수한 경우로, 관련 정부가 세력이 미약하거나 불안정하여 비국가단체에 의해 행해지는 국제범죄로부터 자국 주민을 효과적으로 보호하지 못하는 경우, 완전히 국제공동체의 책임으로 전환된다기보다는 국제공동체의 측면 지원 차원에서 군사적 지원을 포함한 지원을 할 수도 있다. 즉, 이는 일면 예방책임단계를 벗어나 일종의 대응책임 이행에 해당되는 것으로 볼 수 있는데, 또 다른 측면에서는 아직 제2기등에서 제3기등으로 완전히 전환되지 않는 상태로 영토 국가의 주권 행사를 여전히 지원하고 보조하는 수준에 그치는 상황으로 볼 수 있다.¹⁸⁰

앞서 살펴봤듯이, 지역기구가 대응단계에서 활용할 수 있는 수단은 유엔 헌장 제8장에 규정되어 있는데, 제52조에 규정된 평화적 수단과 함께 제53조에 규정된 강제 조치도 가능하다. 이 강제 조치에는 경제적 조치는 물론 무력제재 조치도 포함하고 있는데, 이러한 강제 조치들은 반드시 유엔 안보리의 사전 허가가 요구된다.¹⁸¹ 대응책임의 이행에 있어서는 신속하고 탄력적인 대응이 필요함과 동시에,¹⁸² 예방단계나 재건단계보다 더욱 신중한 접근이 필요하다. 또한 평화적 수단의 사용보다 강제 조치의 사용에 있어서는 더욱 신중한 접근이 필요하며 유엔 절차도 반드시 거쳐야 한다.¹⁸³ 비슷한 맥락에서

¹⁸⁰- “Implementing the Responsibility to Protect,” paras. 29, 40.

¹⁸¹- *Ibid.*, para. 56. 실제 관행에서는 지역기구들이 안보리의 공식적인 사전 허가 없이 강제 조치들을 자주 취하기도 하였다. *Ibid.*, para. 58. 예를 들어, ECOWAS는 자신의 정전감시그룹(Ceasefire Monitoring Group: ECOMOG)을 활용해 1990년 라이베리아에 개입하였고, 1998년에는 같은 방법으로 시에라리온에 개입한 바 있다. 두 경우 모두 유엔 안보리 결의에 의해 사후 추인을 받았다. Jeremy Sarkin, “The Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention in Africa,” *Global Responsibility to Protect*, Vol. 2, No. 4 (2010), p. 375.

¹⁸²- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 49.

¹⁸³- *Ibid.*, paras. 50, 49.

I
II
III
IV
V
VI

강제 조치를 취함에 있어 일관성을 유지하는 것은 무척 중요하다.¹⁸⁴

대응책임의 이행에 있어서도 유엔과 지역기구 간의 협력은 무척 중요하다. 현재 AU-UN 역량강화 10년 프로그램은 이 차원에서 매우 의미 있으며 아프리카상비군(African Standby Force) 설립이 실현되도록 더욱 노력할 필요가 있다. 유엔과 지역기구와의 협력은 어쩌면 보호책임 실행에 있어 가장 중요한 부분일 수 있으며 조기경보 능력을 수립하는 차원에서도 무척 중요하다.¹⁸⁵

결론적으로, 세계정상회의 결과 문서에 나와 있는 “시의적절하고 단호한” 행동을 취하되 유엔 헌장의 원칙 및 규정들을 준수하는 것이 중요한데, 이렇게 함으로써 국가들의 일방적 개입을 억제할 수 있기 때문이다.¹⁸⁶

다. 재건단계

지금까지 유엔 등 국제사회는 무력충돌이 종식된 지역에서 법치주의 확립 및 치안유지를 위해 사법기관 및 경찰, 감옥, 사법종사자들의 조직을 재건하는 데 많은 도움을 주었다. 이 과정에서 유엔개발계획(UNDP), 유엔인권최고대표사무실(OHCHR) 등의 기관들이 주도적 역할을 하기도 했다. 이러한 재건단계에서의 조치들은 또 다른 분쟁의 예방 조치로도 볼 수 있는데, 이에 대해 지역기구는 유엔 및 시민사회 등과 함께 상호 협력을 더욱 증진하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 재건을 위한 협력 및 노력은 관련 지역의 규범적 전통 및 특

¹⁸⁴- *Ibid.*, para. 62.

¹⁸⁵- *Ibid.*, para. 65.

¹⁸⁶- *Ibid.*, para. 66.

성에 대한 이해를 바탕으로 행해져야 하는데, 이 측면에서 관련 지역 기구는 국제적 기준과 지역적 기준 사이의 가교 역할을 수행할 수 있다.¹⁸⁷

아직 보호책임 이행과 관련해 불명확한 부분이 상당히 많지만, 현재로서 한 가지 확실한 점은 보호책임 원칙이 계속 발전하기 위한 가장 확실한 방법은 유엔과 같은 전(全) 지구적 기구와 지역기구 간의 파트너십을 더욱 강화하는 길이라는 점이다.¹⁸⁸

I
II
III
IV
V
VI

¹⁸⁷- “The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect,” para. 26.

¹⁸⁸- *Ibid.*, para. 44.

IV. 보호책임 이행 관련 사례와 국가들의 입장

1. 보호책임 이행 관련 최근 사례

본 절에서는 보호책임 이행과 관련한 최근의 사례로서 리비아 사태와 시리아 사태를 분석한다. 리비아 사태는 이미 종결된 사태로서 유엔 안전보장이사회는 결의에서 보호책임이라는 용어를 사용하고 있다. 반면 시리아 사태는 2012년 9월 말 현재 진행 중이다. 유엔의 개입, 즉 유엔의 보호책임 이행도 안전보장이사회 상임이사국인 중국과 러시아의 반대에 부딪히고 있다. 두 사례의 비교 분석을 통해 보호책임의 한반도 문제 적용에 대한 시사점을 찾고자 한다.

가. 리비아 사태

(1) 카다피 정권의 예방책임 이행실패

2010년 12월 튀니지에서 시작되어 중동 전 지역에 퍼져간 재스민 혁명은 중동의 독재체제와 구질서를 뒤엎으며, 여러 국가들에 도미노 현상을 불러 일으켰다. 튀니지의 한 노점상이었던 청년 부아지지의 분신은 중동 지역의 또래 젊은이들에게 깊은 충격과 울분을 불러 일으켰으며, 이에 열악한 경제상황 및 생활고 등의 누적된 사회적 불만이 정치적 폭동의 형태로 비화되어 발전되게 된 것이다. 물론, 재스민 혁명의 이름 아래 펼쳐진 각 국가별 시위가 동일한 이유, 동일한 조건에서 발생된 것은 아니었다. 누적된 사회적 불만, 억압된 정치적 욕구, 종파적 이해관계, 주변국의 정치 역학 등 실로 다양한 요소들이 복합하게 작용해 온 것이 현재까지 진행된 중동의 민주화 운동이다. 하지만, 다양한 사례에서 공통된 점은 각 국가별 시위가 각각의 지역별로 영향을 미치는 전파성의 측면과 지역 차원의 소규모 시위가 점차 정권 전체를 겨냥하는 대규모 시위로 발생하였다는 점

I
II
III
IV
V
VI

이다. 리비아 사태 또한 예외가 아니었다.

1969년 이래 40여 년간 지속된 무아마르 카다피(Muammar Qaddafi) 정권에 대한 국민적 불만 및 폭동으로 시작된 리비아 사태는 2010년 12월 튀니지의 청년 노점상 부아지지의 분신으로 튀니지에서 시작된 재스민 혁명이 인근의 이집트, 리비아, 예멘 등지로 확대되는 과정에 촉발되었다고 볼 수 있다. 리비아는 다양한 부족들로 구성되어 있으며, 이 중 와르팔라, 주와야, 카다피의 3대 부족이 리비아의 중심을 형성하고 있다. 카다피는 카다파 부족의 리더로 강력한 리더십을 바탕으로 정적들을 제거하고, 자신의 권력을 유지하여 왔다. 하지만 40여 년의 강력한 독재에도 불구하고, 부족 간 갈등은 사회 곳곳에 내재되어 있었다. 리비아 사태는 카다피 정부의 경제적 무능, 독재, 인근 국가들에서 발생한 강력한 시위현상, 부족들 간 누적된 불만 등 다양한 요인이 작용하여 카다피 대 반(反) 카다피의 대립 전선이 형성됨으로써 본격화된 것이다.

리비아 사태는 2월 15일 리비아의 도시 벵가지(Benghazi)에서 발생한 시민봉기에서 비롯되었는데, 초기에는 1996년 아부살림교도소에서 발생한 정부군 학살 관련된 유족이 경찰서로 몰려가 항의하게 되면서 시작되었다. 유족의 변호사는 경찰서에 억류되었다가 풀려났지만, 인근 국가들의 시위 소식에 자극받은 리비아 국민들은 지역적 차원의 시위를 정권반대 투쟁으로 전환시키며, 리비아 전역으로 시위는 확대되었다. 2월 18일에는 벵가지에 군이 투입되었으며, 동시에 여러 도시에서 수천 명 규모의 시위대가 형성되었고, 총 사망자가 84명에 이르게 되었다. 이후 시위규모는 수만 명 단위로 확대되었고, 2월 20일 총 사망자 수는 250명을 기록했다. 2월 21일 수도 트리폴리(Tripoli)까지 확대된 반정부시위에 대한 리비아 정부의 공습은 250명 사망이라는 결과를 초래했다. 2월 22일에는 유엔 안보리 회의가 소집되어

성명이 채택되는 등 이후 국제사회의 개입도 본격화되었다.

기본적으로 리비아 사태는 2011년 이후 본격화된 중동 민주화 혁명의 맥락에서 평가할 수 있지만, 또 한편으로는 개별국가의 예방책임 실패라는 관점으로 분석할 수 있다. 전자가 독재정권에 대한 시민들의 민주시위라는 관점에서 사태를 분석하는 것이라면, 후자의 경우 실업률 증가 및 경제상황 악화 등 권위주의 정권의 무능한 내치(內治)라는 측면에서 사태를 파악하는 것이다. 중동의 다른 권위주의 정권들인 튀니지, 이집트의 예와 같이 리비아에서도 오랜 시간 누적된 문제가 한 순간의 촉발요인(hair trigger)에 의해 시민봉기의 형태로 발생한 것이다.¹⁸⁹ 리비아 사태의 진행일지는 아래 <표 IV-1>과 같다.

표 IV-1 리비아 사태 일지

○ 2011.02.15	리비아 사태 발발
○ 2011.02.26	유엔 안보리 결의 1970 채택: 경제제재 및 국제형사재판소 회부
○ 2011.02.27	국가과도위원회(NTC) 설립
○ 2011.03.12	아랍연맹, 유엔의 리비아 비행금지구역 설정 촉구
○ 2011.03.17	유엔 안보리 결의 1973 채택: 무력사용 허가 및 비행금지구역 설정
○ 2011.03.19	프랑스 등 군사개입 시작
○ 2011.03.31	NATO로 군사작전지휘권 일원화
○ 2011.08.23	반군, 수도 트리폴리 함락
○ 2011.09.16	유엔 안보리 결의 2009 채택: 유엔 리비아지원단(UNSMIL) 설치
○ 2011.10.20	카다피 체포 후 사망
○ 2011.10.23	국가과도위원회(NTC) '리비아 해방' 공식 선포
○ 2011.10.31	유엔 무력제재 공식 종료(유엔 안보리 결의 2016)
○ 2011.11.19	카다피 후계자였던 차남 사이프 알 이슬람 체포
○ 2011.11.24	리비아 과도정부 내각 출범

출처: 조정현, 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의』, p. 34를 수정·보완.

¹⁸⁹ 한동호, 『아랍 민주화 운동을 통해 본 북한 체제안정성 전망』, 주요국제문제분석 2011-09 (서울: 외교안보연구원, 2011.4.21), pp. 1~4.

(2) 유엔의 개입과 그 의의: 국제공동체의 대응책임 이행

(가) 리비아 조사위원회¹⁹⁰

리비아 사태에 대한 유엔 차원의 대응조치로서 리비아 조사위원회(Commission of Inquiry) 구성을 들 수 있다. 특정국가에 대한 조사위원회는 유엔 인권이사회 결의, 사무총장의 지시, 유엔 안전보장이사회 결의 등에 의해 구성되는데, 2011년 2월 5일 유엔 인권이사회는 비상회기에서 리비아에 대한 유엔 조사위원회를 구성하였다.

동 위원회는 이사회로부터 권한을 위임받아 카다피군에 의해 살인 행위, 강제실종, 고문 등 민간인에 대한 광범위하고 체계적인 인권유린이 자행되었음을 지적하였다. 동시에 반(反) 카다피군(thuwar) 또한 불법 살해, 임의구금, 고문, 강제실종 등 국제인권에 대한 심각한 침해행위를 저질렀음을 보고하였다.¹⁹¹ 동 위원회는 리비아 과도정부가 40년 이상 지속된 리비아 내 인권침해와 사법 및 국가제도 붕괴를 극복해야 하는 과제가 있음을 지적하면서, 반 카다피군을 처벌하지 못한 것에 대한 우려를 표명하였다. 리비아 사태 관련 유엔 조사위원회는 리비아를 둘러싼 대내외적 정치적 상황과는 관계없이, 인권의 영역에서 구체적 상황조사를 통해 책임성(accountability)을 규명하고, 공정성(impartiality) 및 중립성(neutrality)의 원칙하에 리비아의 인권침해 사례를 사실 그대로 조사하려고 노력한 것으로 평가된다.

(나) 유엔 안전보장이사회

<표 IV-1>에서 보는 바와 같이 유엔 안전보장이사회는 2011년 보호책임의 이행과 관련하여 의미 있는 결의를 채택하였다. 다시 말해

¹⁹⁰ 이하의 내용은 이금순·한동호, 『최근 국제사회의 북한인권 논의동향』, 통일정세분석 2012-05 (서울: 통일연구원, 2012.6), pp. 16~18에서 발췌.

¹⁹¹ UN Doc. A/HRC/19/68 (2011).

유엔 안전보장이사회는 결의 1973호에서 보호책임이라는 용어를 사용한 것이다. 관련 부분을 직접 인용하면 아래와 같다.

*Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians.*¹⁹²

한편, 리비아 사태 이후 “보호책임이 개입의 ‘법적 근거’로 성장했다”거나 또는 “유엔 안보리 결의 1973호를 계기로 독재자가 자국민에 대해 반인륜범죄를 자행할 경우 국제사회가 개입할 수 있다는 ‘국제법적 관행이 정립’되었다”고 보는 등 보호책임을 법적 규범으로 보는 견해들이 있다. 그러나 리비아 사태에 대한 유엔 안전보장이사회의 무력사용 허가가 보호책임 논의에 중요한 실제 국제관행을 제공했다는 점에서 의의를 갖지만 보호책임이 법적 규범으로 자리매김하였다고 보기는 어렵다.¹⁹³ 이러한 관점에서 현재 진행 중인 시리아 사태의 경우 국제사회의 보호책임 논의가 개입의 법적 근거 혹은 국제법적 관행으로 정립되는 데 있어 결정적인 사례가 될 수도 있는 반면, 구체적 이행에 실패할 경우 이에 상응하는 타격을 입힐 수도 있다는 평가가 가능하다. 현재로서는, 국제사회의 시리아 사태에의 개입의 한계로 인하여 보호책임 논의의 진전보다는 오히려 유엔 안보리 재판논의를 중심으로 한 글로벌 거버넌스 차원에서의 논의가 가속화될 가능성이 있다.¹⁹⁴

192- UN Doc. S/RES/1973 (17 March 2011). 밑줄은 강조된 것임.

193- 관련 내용은 이규창, “남북통일시 북한지역 관할권 확보 방안 연구,” p. 152 참조.

194- 통일연구원 전문가 자문회의 (국립외교원 인남식 교수, 2012.5.17).

I
II
III
IV
V
VI

(3) 리비아 과도정부 구성과정: 리비아의 재건축임 이행

2011년 2월 15일 시작된 리비아 국민들과 카다피 정권의 무력충돌 과정에서 같은 해 2월 27일 리비아의 법무부장관(Mustafa Abdul Jalil)을 위원장으로 하는 리비아 국가과도위원회(National Transitional Council of Libya: NTC)가 혁명의 정치적 대표임을 선포하였다.¹⁹⁵ 이후 3월 5일 국가과도위원회는 자신들의 유일 대표성을 천명하였고,¹⁹⁶ 3월 23일에는 지브릴(Mahboud Jibril)을 의장으로 하는 집행부가 구성되었다. 이후 카다피 정권과의 8개월에 걸친 무력충돌 상황이 종식된 후 국가과도위원회는 2011년 10월 23일 해방을 공식선언하였다.¹⁹⁷ 국가과도위원회는 2011년 10월 선출된 엘 카이브(Abdurrahim El-Keib)를 총리로 하는 과도정부 수립 작업에 들어갔으며, 11월 23일 내각 구성을 완성하고 18명의 각료들이 선서함으로써 현재의 과도정부 구성작업을 마쳤다.¹⁹⁸ 과도정부는 헌법 초안 작업을 완성하고 2012년 6월까지 200명의 의원으로 국회를 구성하기 위해 선거와 기타업무들을 추진하고 있다. 국가과도위원회가 구성된 이후 2011년 3월부터 프랑스를 필두로 중국 등 여러 국가들이 국가과도위원회를 공식 승인하였으며,¹⁹⁹

¹⁹⁵- "NATO overlooks dawn of conflict in Libya through own fault-Rogozin," *ITAR-TASS*, 2011년 7월 15일 <www.itar-tass.com/en/c53/186440_print.html> (검색일: 2012.5.9).

¹⁹⁶- 리비아 국가과도위원회에 관한 자세한 사항은 <www.ntclibya.org> 참고.

¹⁹⁷- "Libya's new rulers declare country liberated," *BBC NEWS*, 2011년 10월 23일, <www.bbc.co.uk/news/world-africa-15424101> (검색일: 2012.5.9).

¹⁹⁸- "Libyan interim government sworn in," *Reuter*, 2011년 11월 24일, <www.reuters.com/article/2011/11/24/libya-government-idUSL5E7M03NT20111124> (검색일: 2012.5.9).

¹⁹⁹- 대한민국은 2011년 8월 23일자 외교부 대변인 성명을 통해 "대한민국 정부는 리비아 국가과도위원회가 리비아 국민을 대표하는 정통성을 가진 통치기구임을 확인"하였다. 외교통상부 보도자료 제11-705호(2011.8.23).

유엔 총회는 국가과도위원회를 2011년 제66차 회기에서의 리비아 국가 대표로 공식 인정하는 표결을 통과시켰다.

(4) 유엔의 리비아 재건 참여: 유엔의 재건축임 이행

국가과도위원회를 중심으로 한 리비아의 재건과 관련하여 유엔 안전보장이사회는 2011년 9월 16일 결의 2009를 통하여 「유엔 리비아 지원사절」(UN Support Mission in Libya: UNSMIL)을 파견하기로 결정하였다.²⁰⁰ 이는 유엔 헌장 제7장의 조치의 하나로 헌장 제41조를 근거로 하고 있다. 결의안에 따른 UNSMIL의 임무는 ① 공공안전을 확보하고 법치주의를 강화·증진시키며, ② 정치적 합의와 국내적 화해를 조성하고 헌법제정 및 선거관련 절차에 착수하는 것, ③ 현재 권한을 부여받은 국가기구들을 강화하는 등 국가 권위를 확보하고, 공공서비스를 복구하며, ④ 인권의 보호와 증진 및 과도기의 사법정의(transitional justice) 확보를 지원하고, ⑤ 경제회복 이행에 필요한 조치들을 취하며, 그리고 ⑥ 다자 또는 양자적 주체들이 요구하는 지원책들을 타당한 선에서 조정하는 것이다.²⁰¹ 위 결의에 따라 2011년 10월 31일부터 유엔 사무총장 특별대표(Special Representative of the Secretary-General, Resident and Humanitarian Coordinator)인 이안 마틴(Ian Martin)을 대표로 하는 43명의 팀이 파견되었으며, 2012년 1월 현재 총 65명의 인원이 활동하고 있다. 이후 유엔 안전보장이사회는 2012년 3월에 결의 2040호를 통해 UNSMIL의 임무를 확대하여 리비아의 민주적 이행과정에 필요한 모든 기술적 지원과 선거제도 및 헌법제정과 관련한 모든 업무에도 관여하도록 하였다. 또한 무기

²⁰⁰- UN Doc. S/RES/2009 (16 September 2011), para. 12.

²⁰¹- *Ibid.*

I
II
III
IV
V
VI

의 확산 방지 및 생화학무기, 핵무기 관련 협약의 이행 등 전반적인 사항들을 관련 유엔기관과 협력하여 이행하도록 하였다.

유엔 사무총장은 안전보장이사회 결의에 따라 2011년 11월, 2012년 1월 두 차례에 걸쳐 UNSMIL 이행 보고서를 제출하였다.²⁰² 이 보고서에 따르면 우선 선거업무와 관련하여 최근 국가과도위원회의 선거법 초안이 완성되었으며 동 초안 작성의 전 과정에 UNSMIL이 참여하여 인권, 과도기의 사법정의 및 여성참여 등의 관점에서 논평하고, 또한 세계 여러 지역에서의 선거와 관련한 기술적 지원 경험을 공유하였다고 한다.²⁰³ 또한 유엔개발계획(UNDP)은 선거와 민주주의, 굿거버넌스의 기초에 관한 3개월간의 교육과정을 만들어 30명의 민간인들을 훈련하는 활동을 하고 있다. 인권과 관련한 주요 활동으로는 불법구금과 관련하여 리비아 과도정부 및 법무부가 구금시설을 확실히 통제하고 구금자와 관련한 절차들을 신속히 처리할 수 있도록 기술 지원 및 담당자 훈련 업무 등을 지원하고 있다. 이와 더불어 인권운동가의 능력배양에도 관여하여 시민사회의 의식고양을 위한 지원도 계속하고 있다.²⁰⁴

UNSMIL의 임무수행에는 관련 분야의 국제기구들이 다양한 방법으로 참여하고 있다. 예를 들어 리비아 국경에서의 불법이민을 방지하기 위해 UNSMIL 주도로 구성된 소그룹에는 유엔난민최고대표(UHCR) 및 국제이주기구(IOM), 유럽연합 등이 참여하고 있다. 무장해제와 관련해서는 화학무기금지기구(OPCW)가 참여하고 있으며, 대인지뢰와 관련한 기금마련에는 유엔지뢰대책기구(UNMAS)가,

²⁰²- Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya, UN Doc. S/2011/727 (22 November 2011), UN Doc. S/2012/29 (11 January 2012).

²⁰³- UN Doc. S/2012/29 (11 January 2012), paras. 21~22.

²⁰⁴- *Ibid.*, paras. 26, 29.

지뢰와 관련한 어린이 교육에는 유니세프(UNICEF)가 활동하고 있다. 이외에도 국제보건기구(WHO), 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(World Bank)등 다수의 기구들이 UNSMIL의 활동에 참여하고 있다.

UNSMIL은 처음 3개월의 기간을 정하여 활동하도록 하였으나, 이후 두 차례에 걸쳐 임무수행기간이 연장되어 현재는 2013년 3월까지 지원활동을 하게 되었다.²⁰⁵

나. 시리아 사태

(1) 시리아 사태의 발생원인과 진행상황

시리아 사태의 발생원인은 2011년 시작된 중동 민주화 혁명의 맥락에서 이해할 수 있다. 구체적으로 발생한 시위 관련, 시리아 정부의 예방책임 실패라는 관점에서 정치적·경제적·사회적 문제가 이미 내포되어 있었다고 볼 수 있다. 시리아는 1970년 전임 대통령인 하페즈 알 아사드(Hafez al-Assad)가 권력을 쟁취하였고, 2000년 그의 아들 바샤르 알 아사드(Bashar al-Assad)가 권력을 이어받아 오늘에 이르고 있으며, 2007년 현 알 아사드 대통령의 제2기를 맞이하게 되었다. 40년 이상 이어져온 아사드 가문의 독재통치는 아사드 대통령의 하야를 요구하며, 거리로 뛰쳐나온 반정부 시위로 인하여 최대의 위기를 맞이하게 되었다. 2012년 3월 15일 사태 발발 1년을 맞이한 시리아 사태는 시리아 정부의 자국민 유혈진압이 지속되면서, 국제사회의 개입 논의를 야기하게 되었다.

시리아 사태는 시리아의 남부 도시 데라(Deraa)에서 지역주민들이 14명의 어린 학생들의 석방을 촉구하면서 발생하였다. 이 어린이들

²⁰⁵- UN Doc. S/RES/2022 (2 December 2011), para. 1; UN Doc. S/RES/2040 (12 March 2012), para. 6.

I
II
III
IV
V
VI

은 튀니지와 이집트에서 발생한 시위의 슬로건이었던 “국민은 정권의 붕괴를 원한다”라는 문구를 낙서했다는 이유로 체포되고 고문당했다고 알려졌다. 초기에 시리아 국민들은 아사드 대통령의 하야를 주장하기보다는 민주주의, 자유 등의 가치에 집중했다. 하지만 정부군의 발포가 이어지고, 시위가 폭력적 양태로 발전하면서, 시민들은 아사드 대통령의 하야를 주장하며, 정권 교체를 요구하게 되었다.

최초의 시위는 2011년 1월 26일 발생했으며, 2011년 3월 시리아의 도시 데라에서는 처음으로 대규모의 반정부 시위가 발생했는데, 시위자들은 전임 대통령인 하페즈 알 아사드의 동상을 부수고, 현 대통령 바샤르 알 아사드의 초상화를 불태웠다. 이후 이러한 형태의 반정부 시위는 비슷한 형태를 띠며, 전국으로 확산되었다.²⁰⁶ 2011년 가을에 접어들면서, 정부군에 대항하는 반정부군이 ‘자유시리아군’(Free Syrian Army)의 이름으로 조직되어 알 아사드 정권에 대항하였다.²⁰⁷ 시리아 사태는 이렇듯 40여 년의 독재기간 동안 축적된 정치적, 경제적, 사회적 문제가 폭발적으로 반응한 결과였다. 특히, 시리아 국민들은 인근 국가에서 진행된 민주 혁명에 대한 소식에 대해 민감하게 반응하였고, 시리아국가위원회(Syrian National Council: SNC)와 같은 반정부단체는 이러한 기회를 활용하여, 조직화된 반정부운동을 전개하였다.²⁰⁸

시리아 정부군은 이러한 반정부 시위에 즉각 반응하며, 유혈진압을

²⁰⁶ Amelie Rives, “Art and Revolution: the Syria Case,” *Near East Quarterly* (24 March 2012), p. 1.

²⁰⁷ 시리아 반정부군은 일반적으로 수니파(Sunni) 무슬림 세력을 중심으로, 정부군은 시아파(Shiite) 무슬림의 한 분파인 알라위(Alawi) 세력으로 알려져 있다. 이러한 종파적 역학관계로 인하여, 시아파가 지배적인 이란과 레바논 헤즈볼라 세력 등은 시리아 정부를 지지하고 지원하고 있다.

²⁰⁸ 시리아국가위원회는 시리아의 대다수를 구성하는 수니 무슬림 공동체로 구성되어 있다. 따라서 이들은 시리아 내에서 크리스찬 및 알라위 종파 등과 대결구도를 형성하여 왔다.

지속하였다. 2011년 3월 시위 초창기부터 정부군은 반정부군에 대한 유혈진압을 시작한 이래 이어진 5월에도 바니아스(Baniyas), 하마(Hama), 홈스(Homs) 등지에서 유혈진압한 바 있다. 2011년 5월 중순 기준으로 사망자의 수는 1,000명에 육박하였다. 시리아 사태는 점점 악화되었으며, 2012년 전임 유엔 사무총장인 코피 아난이 유엔·아랍 연맹 시리아 특사(Joint UN-Arab League Envoy to Syria)로 파견되어, 3월에 아사드 대통령을 접견하여 정부군의 철수를 포함하는 휴전을 제의하였으며, 4월 12일의 합의를 도출하기도 하였다. 하지만 이후 양측의 충돌은 다시 재개되었고, 여러 지역에서 사태가 더 악화되었다. 특히, 2012년 5월에는 ‘홀라 학살’(Massacre in Houla)로 알려진 대규모 집단학살이 발생하여 어린이 49명, 여성 34명 등 총 108명의 인원이 살상되었다. 이어진 6월 21일에는 하루 사망자로서는 최대 규모인 170여 명이 사망하는 등 시리아 사태 관련 사망자의 수는 계속해서 늘어가고 있는 실정이다. 시리아 사태는 2012년 6월 기준, 약 15,000여 명의 희생자를 내었으며, 125,000여 명의 난민이 발생한 것으로 알려져 있다. 또한 2012년 8월 25일 기준, 다마스쿠스와 알레포에서는 시리아 사태 발발 이후 하루 최대 사망자 수인 440명이 집계되었으며, 이에 따라 전체 사망자 수는 25,000명에 육박하였다.²⁰⁹ 9월 10일 기준, 시리아인권관측소(Syrian Observatory for Human Rights: SOHR)는 사망자 수가 27,000명을 넘어섰다고 보고하였다.²¹⁰ 최근 9월 26일에는 최소 343명이 사망했다고 보도되었으며, 시리아인권관측소는 총 사망자 수가 9월 말 기준 30,000명 이상이라고 보고하고 있다.²¹¹

209- 『조선일보』, 2012년 8월 27일.

210- 『연합뉴스』, 2012년 9월 10일.

211- 『조선일보』, 2012년 9월 28일.

I
II
III
IV
V
VI

국제사회는 시리아 사태의 전개과정에서 다양한 논의를 진행하였다. 구체적으로 2011년 3월 22일 유엔과 유럽연합이 시리아 정부를 비난한 것을 시작으로, 4월 12일 유엔인권최고대표가 시리아 경찰의 실탄 사용을 비난하였으며, 특히, 4월 22일 유혈사태가 발생하여 최소 88명이 사망함으로써, 시리아 사태는 크게 악화되었다. 3일 후인 4월 25일 유엔 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)는 시리아 사태를 유엔 안보리에 회부해야 한다고 주장했다. 6월 24일 유럽연합은 시리아의 강경진압을 규탄하는 선언문을 채택했으며, 7월 13일 미국 백악관은 알 아사드 대통령이 대내적으로 정당성을 상실했음을 주장했다.

유엔이 2011년 10월 2일 시리아 사태에 대한 본격개입을 발표한 이래, 안보리에 회부된 시리아 제재 결의안은 중국과 러시아의 거부권 행사로 부결되었다. 러시아와 중국은 2012년 2월 3일과 4일 양일 동안 시리아 사태가 악화되고, 시위 거점 도시인 홈스에서 정부군 유혈진압으로 인하여 260여 명이 사망하고 수백 명이 다쳤음에도 불구하고, 2월 4일에 유엔 안보리 시리아 제재 결의안에 거부권을 행사하여 결국 결의안은 통과되지 못하였다. 하지만 시리아 사태가 악화되면서 이에 국제사회의 여론도 거세져 중국과 러시아도 무조건 반대만은 할 수 없었고, 2012년 3월 시리아 사태에 대한 인도적 지원에 관한 성명서가 유엔 안보리에서 만장일치로 통과되었다.²¹² 이후 시리아 사태는 진정되기보다는 악화되고 있으며, 성명서 통과에도 불구하고, 러시아와 중국의 반대로 인해 아직까지 국제사회는 시리아 관련 유엔결의를 도출하는 데 성공하지 못하고 있는 실정이다.

²¹²- UN Doc. S/PRST/2012/6 (21 March 2012).

한편, 2012년 8월 6일에는 알 아사드 대통령 최측근 중 한 명인 리아드 히자브(Riad Farid Hijab) 총리가 인근 요르단으로 망명하는 등 알 아사드 정권의 균열 조짐이 드러나기도 했다.²¹³ 이는 이미 알 아사드 정권에 등을 돌린 수십 명의 군장성, 장교, 해외 파견 대사들의 사례와 동일한 타격을 줄 수 있다는 점에서 향후 추이를 지켜볼 필요가 있다. 이러한 배경하에 시리아 정부군은 반군에 대한 총공세를 더욱 강화하고 있는 실정이다. 2012년 9월 기준, 유엔난민기구(UNHCR)의 집계에 따르면, 시리아 사태로 인한 난민의 숫자는 요르단, 터키, 레바논, 이라크에 각각 8만 5천 명, 7만 8천 명, 6만 7천 명, 2만 3천 명을 기록하고 있으며, 시리아 내 국내실향민(Internally Displaced Persons: IDPs)의 숫자도 120만 명에 육박한다. 이러한 관점에서 볼 때, 시리아 사태와 관련된 집단학살 및 반인도범죄의 성립여부는 분명하다고 분석할 수 있다.

현재, 시리아 사태는 뚜렷한 해법을 찾지 못한 채 난관에 봉착해 있다. 2012년 8월 31일 코피 아난 특사의 임무가 종료되면서, 라크다르 브라히미(Lahkdar Brahimi) 신임 유엔·아랍연맹 공동 특사가 임명되긴 했지만, 신임 특사 또한 사태 해결에 자신감을 보이기보다 비관적 시각을 가지고 있다. 브라히미 특사는 최근 가진 인터뷰에서도 시리아 사태 해결이 불가능에 가깝다고 표현하는 등 시리아 사태를 둘러싼 각국들의 이해관계 조정 및 국제사회의 효율적 개입을 통한 해결의 실마리는 아직까지 보이지 않는다.

213. 『조선일보』, 2012년 8월 7일.

I
II
III
IV
V
VI

표 IV-2 시리아 사태 일지

- 2011.03.15 시리아 사태 발발
- 2011.03.24 2만여 명의 시위에 대한 정부군 발포로 100여 명 사망
- 2011.04.28 시리아 결의안 무산
- 2011.05.10 유럽연합, 대 시리아 제재 발표
- 2011.05.24 미국, 대 시리아 제재 발표
- 2011.08.18 미국 등 서방국가 아사드 대통령 하야 요구
- 2011.10.04 러시아, 중국 유엔 안보리 결의에 거부권 행사
- 2011.11.12 아랍연맹, 시리아 회원국 자격 박탈
- 2011.12.26 아랍연맹 감시단 시리아 도착
- 2012.02.04 러시아, 중국 유엔 안보리 결의에 거부권 행사
- 2012.02.16 유엔 총회 결의 채택: 아사드 대통령 하야
- 2012.03.21 유엔 안보리 성명서 채택: 시리아 사태에 대한 인도적 지원
- 2012.04.14 유엔 안보리 결의 2042호 채택: 비무장감시단 시리아 파견 결정
- 2012.04.21 유엔 안보리 결의 2043호 채택: 감시단 규모 300명으로 증원 결정
- 2012.06.20 사망자 15,000여 명 기록
- 2012.08.19 비무장감시단 활동 종료
- 2012.08.25 하루 최대 사망자인 440명 기록, 총 사망자 25,000명 기록
- 2012.08.31 코피 아난 특사 임무 종료
- 2012.09.01 라크다르 브라히미 특사 임무 시작

출처: 관련 기사를 참조하여 작성.

(2) 시리아 사태의 복잡성과 국제사회 개입논의의 한계

시리아 사태는 리비아 사태와는 달리 국제공동체의 개입이 효과적인 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 그 원인을 고찰하기 위하여 시리아를 둘러싼 정치적·지정학적 맥락을 살펴볼 필요가 있다. 시리아는 리비아와 달리 시아파 정권인 이란과 레바논의 지지를 받으며, 전통적으로 중국과 러시아의 이해관계도 첨예한 곳이기 때문에 보호 책임 관련, 리비아와 다른 과정을 겪을 수밖에 없었다. 특히, 러시아는 리비아 사태 이후 중동 지역에서 자국의 영향력이 소멸될 것을 우려

하며, 이러한 우려를 이번의 시리아 사태에 투영하고 있다. 이밖에 2006년 이스라엘과 전쟁을 경험했던 레바논 헤즈볼라(Hezbollah), ‘시아파 초승달 연대’의 한 축을 구성하는 이라크 또한 시리아에 대한 강력한 지지세력이다. 또한 세계 7위 규모의 석유매장량을 자랑하는 리비아와는 달리, 시리아에는 석유가 별로 없다. 지정학적으로 시리아는 터키, 레바논, 이스라엘과 국경을 맞대고 있어, 시리아 사태에 대한 개입은 리비아 사태와 차원이 다르다고 평가받고 있다. 러시아와 중국 또한 시리아 사태에 대한 개입을 중동 지역에서 자국의 안보적 이익에 대한 심각한 인식으로 규정하고 대응하고 있는 실정이다. 또한 시리아는 중동 지역의 주요 국가 중 하나로서 시리아의 불안정은 레바논과 이스라엘에 직접적 영향을 줄 수 있으며, 시리아-이란의 밀접한 연계성은 중동 지역 시아파 무슬림들의 강력한 연대를 형성하고 있다.²¹⁴

국제사회가 시리아에 개입하는 데 어려움을 주는 요인들로서 리비아 사태가 사막도시가 많아 상대적으로 공습을 통한 민간인 희생을 줄일 수 있었다면, 시리아의 경우 인구가 밀집되어 있는 도시가 많아 민간인 희생 우려가 높다는 점, 시리아의 경우 튀니지, 이집트 등과 달리 군부와 정부의 유착 관계가 강하다는 점 등을 생각할 수 있다. 미국의 경우 공공연히 반미를 표방해 온 아사드 정권의 몰락이 미국의 대중동정책에 있어서 이란의 영향력을 약화시킨다는 관점에서 미국의 국가이익에 부합하는 측면이 있으나, 동시에 시리아를 중심으로 한 중동 지역의 세력 구도를 고려했을 때, 미국 주도의 군사개입은 중동 지역에서의 확전으로 변질 우려가 더 크게 존재한다고 볼 수 있

I
II
III
IV
V
VI

²¹⁴ “Guide: Syria Crisis,” *BBC NEWS*, 2012년 4월 9일, <www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13855203?print=true> (검색일: 2012.6.22).

다.²¹⁵ 이러한 지정학·지경학적 요인 외에도 현 시리아 사태의 구도가 리비아 사태와는 달리 반정부군의 연합이 약하다는 점, 반정부세력과 알 카에다(Al-Qaeda)의 결탁 가능성 등 서방의 개입을 저해하는 요소가 상존하고 있다는 점을 지적할 수 있다.²¹⁶

중국과 러시아의 안보리에서의 거부권 행사²¹⁷와 위에서 언급된 다양한 요인들로 인하여 리비아 사태와 달리 시리아의 경우는 국제사회의 개입논의가 난관에 봉착해 있다. 금년 9월 9일 러시아 블라디보스토크에서 열린 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의에서도 시리아 사태를 둘러싼 국제사회 개입논의의 한계가 드러났다. 세르게이 라브로프(Sergei Lavrov) 러시아 외무장관은 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 미 국무장관에게 지난 6월 제네바에서 합의된 시리아 협의안을 유엔 안보리가 승인해줄 것을 요청했으나, 클린턴 장관은 구속력이 없는 결의안에 대해 지지할 수 없다는 입장을 표명하였다.²¹⁸ 이러한 러시아와 미국의 입장 차이는 시리아 사태 해결을 둘러싼 강대국 간의 이견을 극명하게 보여주는 것으로, 시리아 사태의 효율적 해결에 장애가 되고 있다.

²¹⁵ 현 중동 정세는 이란-이라크-시리아-레바논 남부를 중심으로 한 '시아파 초승달 지대'(Shiite crescent)와 터키와 걸프 왕정을 중심으로 한 친미 수니파(Sunni) 세력의 대립으로 파악된다. 인남식, 『최근 시리아 사태의 동향과 역학관계』, 주요국제문제분석 2012-07 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2012.4.6), pp. 9~11.

²¹⁶ 통일연구원 전문가 자문회의 (국립외교원 인남식 교수, 2012.5.17).

²¹⁷ 중국과 러시아는 시리아 관련 결의에 세 번의 거부권을 행사함으로써 시리아 사태 관련, 유엔 안보리의 기능은 사실상 마비된 실정으로 볼 수 있다.

²¹⁸ 『연합뉴스』, 2012년 9월 10일. 코피 아난 특사 재임 시절인 지난 6월 제네바에서 열린 시리아 사태 해결 관련 국제회의에서 시리아 과도정부 구성 등이 담긴 가이드라인이 발표된 바 있다. 원칙에 대한 합의에도 불구하고, 미국과 러시아 두 국가는 구체적인 실행전략 관련, 매우 다른 입장을 표명하고 있다. 특히, 미국은 아사드 정권의 실질적인 하야를 유도할 수 있는 강력한 결의안을 추구하고 있다.

(3) 시리아 사태와 보호책임: 원칙과 한계

시리아 사태는 리비아 사태에 대한 국제사회 개입으로 가능성을 보여준 보호책임 원칙의 적용 및 한계라는 두 개의 명제를 극명하게 보여주는 사례이다. 시리아 사태가 아직 종결되지 않았고, 여전히 현재 진행형이기 때문에 시리아 사례 관련, 보호책임 원칙에 대한 구체적 평가 및 논의를 하기에는 아직은 시기상조인 측면이 있으나, 지금까지의 경과를 바탕으로 보호책임 원칙의 이행과 관련하여 아래와 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 현재 진행 중인 시리아 사태의 경우 국제사회의 보호책임 논의가 개입의 법적 근거 혹은 국제법적 관행으로 정립되는 데 있어 결정적인 사례가 될 수도 있는 반면, 구체적 이행에 실패할 경우 이에 상응하는 타격을 입힐 수도 있다는 평가가 가능하다. 이는 현재 국제사회에서 진행되는 보호책임 이행에 관한 논의 가운데 시리아 사례가 가지고 있는 무게감을 보여주는 것이다. 다시 말하면, 시리아 사례의 성패에 따라 향후 국제사회의 보호책임 이행에 관한 논의의 향배가 결정된다고 볼 수 있다.

둘째, 시리아 사태는 국제공동체의 보호책임 논의의 원칙과 이행에 있어 한계를 보여준다. 보호책임 원칙은 논의의 중요성에도 불구하고, 현실 국제정치에서 아직은 확고한 원칙으로 자리 잡지 못했다. 국제관계에서 여전히 주권은 인권에 우선한다는 사실을 시리아 사태는 극명하게 보여주고 있다. 집단학살, 전쟁범죄, 반인도적 범죄 등 시리아 사태에 대한 국제법적 개입의 다양한 근거에도 불구하고, 국제공동체는 자국의 이익을 우선시하는 국가들의 이해관계가 상충하여, 여전히 시리아 사태 해결에 미온적인 입장이다. 향후 보호책임 이행을 위하여 국가별 상충되는 이해관계를 극복하고 어떻게 보호책

I
II
III
IV
V
VI

임을 효율적으로 이행할지에 대한 심도 깊은 연구가 필요하다.

셋째, 앞에서 제시된 보호책임의 원칙과 한계에 대한 시리아 사태의 함의에 덧붙여 시리아 사태는 아직 진행형이므로, 사태의 진행과정에 대한 면밀한 주의가 필요하다. 특히, 시리아 공군조종사의 요르단 망명, 전투기 격추로 인한 터키와 시리아의 충돌 가능성 등 시리아 사태는 한치 앞을 내다볼 수 없는 일촉즉발의 위기 상황으로 점철되고 있기에, 시리아 자국 내 인권유린 상황과 더불어 시리아를 둘러싼 외부 안보환경의 변화라는 두 가지 관점에서 시리아 사태를 조망해야 할 필요가 있다. 시리아 내·외부를 둘러싼 다양한 변화 속에 시리아 사태에 대한 국제공동체의 개입과 보호책임 적용 논의가 어떠한 시점에서 모멘텀을 가질 수 있을지 사태의 진전과 아울러 지속적으로 관찰해야 할 것이다.

다. 평가 및 시사점

보호책임 원칙의 이행 및 실제사례에의 적용은 현재 시리아 사태의 악화로 인하여 난관에 봉착해 있다. 하지만 그렇다고 해서 보호책임 논의가 국제사회의 규범으로 실패했다고 볼 수는 없다. 남수단, 예멘 등 아직도 보호책임 규범이 주요하게 적용되고 활용되는 사례는 존재하고 있다.²¹⁹ 오히려, 보호책임 논의와 그 이행은 끝이 아니라 시작인 것이다. 시리아 사태의 복잡성과 난이성에도 불구하고, 국제사회의

²¹⁹- Alex Bellamy, Sara Davies, Luke Glanville 등 보호책임 전문가들은 언론이 시리아 사태의 악화를 계속해서 부각시켜, 보호책임 원칙이 리비아 사태 이후 큰 역할을 하지 못한다는 인상을 주고 있음을 지적하면서, 사실은 시리아 사태에서도 보호책임 이행 관련, 아랍연맹의 중재, 유엔 감시단 파견 등 지속적인 노력이 존재하였음을 지적하였다. 또한 시리아 이외에 남수단, 예멘 등 보호책임 논의가 지속적으로 적용되는 사례들에 대한 꾸준한 관심이 필요함을 촉구하였다. 필자와의 인터뷰, Griffith University, Australia (26 July 2012).

보호책임 논의는 활발히 진행 중이다. 특히, 현재의 논의동향은 예방, 대응, 재건의 세 요소 중 예방(prevention)에 집중되고 있으며, 집단 학살 및 살상(genocide and mass atrocities)에 대한 대비책으로 조기경보시스템(early-warning system)을 통해 보호책임과 연관되는 범죄발생의 여러 징황들(indicators)을 식별하는 데 관심을 집중하고 있다. 이러한 관점에서, 리비아 및 시리아 사례를 비교함으로써 보호책임 논의 및 이행이 가져올 수 있는 다양한 분석틀을 기반으로 총체적인 한계점과 지향점을 동시에 모색할 수 있을 것이다.

2. 보호책임 이행에 관한 국가들의 입장

보호책임 이행에 관한 논의는 국제사회를 중심으로 활발한 진행형이라고 평가할 수 있다. 미국, 영국, 호주를 중심으로 한 서구 국가는 주권의 책임성 제고라는 측면에서 보호책임 원칙을 적극적으로 지지하는 반면, 중국과 러시아 등 미국적 세계질서 편성에 반대하는 국가들은 보호책임의 논의와 이행이 특정 국가의 이익을 관철하는 정치화의 도구로 활용될 수 있다는 신중한 입장을 보이고 있다. 또한 보호책임 이행 관련, 유보적이고 신중한 입장을 고수하는 여러 국가가 존재한다.

역사적 사례들을 분석하면, 보호책임 논의에 대한 국가들의 입장, 태도, 정책이 더 분명하게 드러난다. 2005년 이전 국가들의 입장은 보호책임이 1990년대의 인도적 개입과 연결되어 있다는 인식 하에 경계의 태도가 주류였다고 한다면, 2005년의 세계정상회의 결과 문서 이후 이러한 경향은 다소 완화되었다. 정상회의의 합의에도 불구하고, 6개월이 지난 시점에 유엔 안보리의 관련 결의가 도출되었다는 점에서 보호책임 논의의 이행 문제는 여전히 녹록치 않음을 알 수 있

I
II
III
IV
V
VI

다.²²⁰ 안보리 결의 1674호 이후, 수단 다르푸르 사태 관련 2006년의 안보리 결의 1706호와 전쟁 시 민간인 보호와 관련된 2009년의 결의 1894호에서만 보호책임 관련 내용이 언급되었는데, 이는 보호책임 이행에 대한 국가들의 입장을 잘 보여주는 사례라 할 것이다.²²¹

보호책임 원칙 관련 국가들의 입장을 보여주는 또 하나의 사례로서 유엔 인권이사회가 2006년 12월 다르푸르 사태 관련해서 파견한 고위급대표단(High-Level Mission) 보고서 관련 국가들의 반응을 들 수 있다. 이 보고서는 대표단의 접근을 제한한 수단 정부가 다르푸르에 거주하는 국민들을 보호하는 데 명백히 실패(manifestly failed) 했음을 지적하면서, 국제공동체가 보호책임을 행사해야 할 의무가 명백하고 시급하다고 역설하였다. 이는 2005년 정상회의의 합의 이후 유엔 관련 보고서에서 보호책임 원칙이 적용된 첫 보고서로 기록되었다.²²² 하지만 국가들의 반응은 제각각이었다. 수단, 알제리, 파키스탄, 스리랑카, 인도네시아, 이집트, 방글라데시 등 국가들은 보고서의 정통성(legitimacy)을 의심하고 비판하였는데, 비판의 초점은 인권이사회가 보호책임과 관련하여 권위(authority)를 가진 기관이 아니라는 점, 인권이사회가 대표단에 위임한 임무 가운데 보호책임 원칙은 없다는 점 등이 지적되었다.²²³ 중국과 러시아 또한 이들 국가들의 입장에 동의를 표하였는데, 이러한 비판의 본질은 보호책임 원칙 그 자체에 대한 거부라기보다는 보호책임과 관련될 수 있는 사례가 발생하였을 때, 나타날 수 있는 절차적, 기술적 문제에 대한 국가

²²⁰- 2005년 정상회의 문서 도출 이후, 6개월이 지난 시점에 유엔 안보리 결의 1674호가 채택되었다. 결의 1674호는 보호책임과 관련된 정상회의 내용을 재확인하였다.

²²¹- Alex J. Bellamy, *Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds* (London: Routledge, 2011), pp. 28~31.

²²²- *Ibid.*, p. 30.

²²³- *Ibid.*, p. 30.

들의 이견 표출이라고 정리할 수 있다. 이하에서는 보호책임 이행에 관한 각국의 입장을 서구, 비서구, 중간지대 국가들로 나누어 살펴보고, 북한의 입장에 대해서도 북한 문헌을 중심으로 살펴본다.

가. 서구 국가

보호책임 원칙 이행의 어려움에도 불구하고, 미국, 영국 등 서구 국가들은 보호책임 원칙의 이행에 보다 적극적인 입장을 견지하고 있다. 앞서 언급된 인권이사회 파견 대표단 보고서에 대한 비판에 대응하여 유럽, 캐나다, 호주, 일본 등의 국가들은 보호책임 원칙을 옹호하는 입장이었음에서 이는 분명히 드러난다.²²⁴

미국의 유엔주재 대사인 수전 라이스(Susan Rice)는 지난 2월 시리아 관련 결의안에 중국과 러시아가 거부권을 행사한 데 대해 역겹고(disgusted), 어처구니없는(outrageous) 결과라고 강력하게 비난한 바 있다.²²⁵ 7월의 결의안 거부의 경우에도 라이스 대사는 개탄스러운(deplorable) 일이라고 강하게 비난하였다.²²⁶ 유엔 안보리에서의 미국 대표의 발언을 볼 때, 보호책임이라는 명시적 단어를 사용하지는 않았지만, 민간인 보호를 위한 국제공동체의 개입을 적극 지지

²²⁴- *Ibid.*, p. 31. 이러한 서구 국가들의 움직임에 사하라 이남 아프리카 지역과 일부 남아메리카 지역의 국가들이 동조하고 있음은 주목할 만한 추세이다. 잠비아, 가나, 나이지리아 등 국가들은 대표단 보고서의 정통성(legitimacy)을 인정하고, 보호책임 규범 적용을 위한 진전된 논의의 필요성을 주장하였다.

²²⁵- "Syria Veto 'Outrageous' Says U. N. Envoy Susan Rice," *NPR*, 2012년 2월 5일, <www.npr.org/2012/02/05/146424981/un-ambassador-susan-rice-fumes-at-syria-veto> (검색일: 2012.8.22).

²²⁶- "Russian, Chinese Veto of Syrian Resolution 'Deplorable,' Rice Says," *IIP Digital*, 2012년 7월 20일 <www.iipdigital.usembassy.gov/state/english/article/2012/07/20120719863.html#axzz24nnEatKf> (검색일: 2012.8.16).

I
II
III
IV
V
VI

하고, 중국, 러시아의 반대 움직임에 유감을 표하는 것으로 분석된다.

보호책임 논의 및 이행에 있어서 정부뿐 아니라 시민사회 및 학계의 역할이 필수적이라는 관점에서 호주 정부의 보호책임 논의에 대한 입장은 주목할 만하다.²²⁷ 호주는 영연방의 일원이라는 전통적 서구 국가적 정체성과 지리적으로 아시아-태평양 국가라는 정체성 속에 인간안보 등 비전통안보 논의를 주도하고 있는 국가이다. 특히, 유엔 보호책임 특별보좌관인 에드워드 럭(Edward Luck) 박사가 주축이 되어 2008년 퀸즈랜드대학에 보호책임 아시아-태평양 센터(Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect)가 설립되고 정부가 지원하는 등 호주의 경우 현재까지도 보호책임 규범의 확장 전파에 선두적인 역할을 하고 있다.

나. 비서구 국가

보호책임 원칙의 이행 및 실제사례에의 적용은 현재 시리아 사태의 악화로 인하여 난관에 봉착해 있다. 특히 중국과 러시아는 안보리 내에서 시리아 관련 결의안에 대해 지속적으로 거부권을 행사함으로써 보호책임 논의가 시리아 사태에 적용되는 것을 명시적으로 반대하고 있다. 이들 국가들의 입장은 보호책임 논의 자체에 대한 반대가 아닌, 특정한 사례에 적용되는 여부에 대한 이견 표출이라고 정리할

²²⁷ 일반적으로 국제규범이 확산되고 전파되기 위해서는 정부 외 시민사회 및 다양한 비정부기구의 역할이 필수적이다. 국제규범의 확산과정에 대한 논문으로 Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 887~917; 국제무대에서 다양한 비정부기구의 활동에 관한 저작으로 Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1998) 참조.

수 있다.²²⁸

중국은 안보리 상임이사국으로서 국제사회에 지대한 영향을 미치고 있다. 하지만 보호책임의 규범과 이행의 측면에서는 모호한 태도를 취하고 있다. 중국의 보호책임에 대한 태도는 한마디로 ‘신중성’이다. 중국은 전반적으로 보호책임 논의에 동의를 표하나, 국가의 보호책임이라는 첫 번째 기둥에 집중하는 경향이 있다. 또한 국제사회의 지지와 대응이라는 보호책임의 다른 측면들에 대해서는 신중한 태도를 보이고 있다. 이는 중국이 강조하는 주권존중의 원칙에 기인하는 대외정책이라 볼 수 있다. 구체적으로, 국제사회의 개입에 대해 중국은 신중성, 평화적 수단 선호, 유엔(안보리)의 권위 강조, 지역기구의 역할 지지라는 입장을 표명한다. 같은 맥락에서 2011년의 리비아 사례에서 중국은 보호책임의 이행에 있어 주권침해 여부에 대한 신중성, 군사적 수단의 억제, 안보리 결정 내의 행동 조치, 지역기구(AU)의 역할을 강조하였다.²²⁹ 또한 중국은 보호책임 규범 이행과 관련하여 관련국 동의 없는 군사력 사용의 제한이라는 기반 위에 동의에 기반하여 민간인 보호를 추구하는 평화유지(peacekeeping)와 연관시키려는 전략적 입장을 취해왔다.²³⁰

²²⁸- Griffith Asia Institute의 Alex Bellamy 박사에 의하면 보호책임 원칙에 대한 전 세계적 합의는 이미 2005년의 정상회의 문서에서 그 획기적 전기가 마련된 것으로 보아야 하며, 다만 이행 관련 세부적이고 기술적인 사항에서 국가들의 의견이 표출된다고 분석할 수 있다. 보호책임 논의에 대한 국가들의 상반된 견해 및 현 시리아 사태의 어려움은 보호책임 논의 자체에 대한 반대라기보다는 특정한 사례에 보호책임 원칙이 적용될지의 여부와 관련된 이행 관련 논의가 진행되는 것으로 보아야 한다는 것이다. 필자와의 인터뷰, Griffith University, Australia (26 July 2012).

²²⁹- Liu Tiewa, “China and Responsibility to Protect: Maintenance and Change of Its Policy for Intervention,” *The Pacific Review*, Vol. 25, No. 1 (March 2012), pp. 153~173.

²³⁰- Sarah Teitt, “The Responsibility to Protect and China’s Peacekeeping Policy,” *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3 (June 2011), pp. 298~312.

러시아의 경우도 중국과 대동소이하다. 지난 2월 시리아 상황에 대한 유엔 결의안 채택 거부권 행사 과정에서도 러시아는 시리아 관련 결의안이 현실을 제대로 반영하지 못하고, 반군에 유리한 입장을 취하고 있다는 점과 외부세력에 의한 정권교체에 반대한다는 입장을 표명한 바 있다.²³¹ 이유 여하를 막론하고, 시리아 사태 해결과 이와 관련된 민간인 보호 및 보호책임 규범 적용에 있어 러시아는 보다 신중한 입장이며, 민간인 보호를 목적으로 현 알 아사드 정권을 교체하려는 시도에는 찬성할 수 없다는 입장이다. 결국 러시아는 시리아 사태가 즉시 해결되어야 함에는 동의하나 방법론 차원에서 서구 국가들이 정권교체를 의도하고 있다고 비판하며, 이들과는 다른 입장을 표명하고 있다.²³²

다. 동남아 국가

보호책임 원칙 관련 아세안을 위시한 동남아 국가들의 경우 조건부 동의를 하고 있는 실정이다. 아세안을 중심으로 한 동남아 국가들의 보호책임에 대한 입장은 전적인 지지를 보이기보다는 신중하고 유보적인 태도를 견지해 왔다. 한편, 2005년 세계정상회의의 결과 문서 이후 2009년 총회에서의 논쟁을 통해 보호책임에 대한 각 국가들의 입장이 명시화된 바 있다. 특히, 2009년의 총회 논쟁 이후 보호책임 원칙에 대해 대부분의 동아시아 국가들은 동의를 표하였으며, 그

²³¹ “Russia, China veto U.N. draft backing Arab plan for Syria,” *Reuters*, 2012년 2월 4일, <www.reuters.com/article/2012/02/04/us-syria-idUSTRE80S08620120204> (검색일: 2012.8.21).

²³² “Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Syria as Russian Federation, China Veto Text Supporting Arab League’s Proposed Peace Plan,” *Press Release*, SC/10536 (4 February 2012).

이행방안에 있어서는 약간의 이견을 표출하였다.²³³

2009년 논쟁에 참여하지 못한 태국의 경우를 보면 특히 남쪽의 분리주의 운동에 대응하는 정부의 입장으로 인하여 보호책임 논의를 적극적으로 지지하기가 정치적으로 어렵다는 입장이다. 다시 말하면, 태국 정부는 자국의 안보 상황이 국제화되어 외부 세력이 국내 상황에 개입하는 데 대해 거부하고 있다. 이러한 태국 정부의 입장은 보호책임 규범의 세 번째 기둥인 국제사회의 개입에 대한 미온적 태도로 귀결되고 있다. 태국과 같은 아세안 국가들은 보호책임의 일반적 규범에는 찬성하고 있으며, 실제로 해외 민간인 보호를 위한 평화유지군 및 인도적 지원의 경우에는 지지를 보이고 있다. 논란이 되는 부분은 보호책임의 세 기둥 중 세 번째 부분인 국제사회의 ‘적절하고 단호한 대응’으로 특히, 외부 세력의 군사력 사용을 통한 개입의 부분이다.²³⁴ 여러 동남아 국가들은 보호책임 논의가 자칫, 자국의 안보이익과 배치되고, 도리어 서방국가의 개입을 합리화하는 논의가 될 위험성이 있음을 지적하고 있다. 한편, 여러 아시아 국가의 지도자들에게 보호책임 논의 이행의 방점은 예방 차원보다는 개입 차원이라는 인식이 강한 것 또한 사실이다.

인도네시아와 같은 아세안 국가들의 경우도 보호책임 논의의 기본적인 원칙에는 동의하나, 구체적인 이행의 문제에 대해서는 유보적 입장을 표명하고 있다. 보호책임이 규정하는 네 가지 범죄인 집단학살, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반한 죄는 일차적으로 국가의 책임이

²³³- 이신화, “보호책임(R2P)의 원칙과 이행: 발전적 적용의 가능성 및 동아시아의 관점,” pp. 35~53. 2009년 R2P논쟁에 참여한 동아시아 국가들은 동티모르, 말레이시아, 미얀마, 북한, 베트남, 싱가포르, 인도네시아, 일본, 중국, 필리핀, 한국의 11개국이었다.

²³⁴- Keokam Kraisoraphong, “Thailand and the Responsibility to Protect,” *The Pacific Review*, Vol. 25, No. 1 (March 2012), pp. 1~25.

I
II
III
IV
V
VI

우선이므로, 보호책임 규범의 집행자이자 대상자가 될 수 있는 국가가 규범의 이행에 소극적인 경우가 많다. 따라서 인도네시아 등 아세안 국가들의 논의에서 알 수 있듯이 보호책임 규범의 이행을 위해 유엔 등 국제기구와 지역기구, 그리고 시민사회의 협조가 필수적이다.²³⁵

결론적으로 보호책임 이행 관련 중간지대에 속한 국가들의 경우 보호책임 논의에 대해 전반적으로 동의를 표하나 자국의 이익과 관련된 사항에 대해서는 민감한 태도를 드러내고 있다고 판단된다.

라. 북한

북한은 대외관계에 있어 ‘자주권’을 강조한다. 2012년 4월 개정된 현행 북한 헌법 제17조는 다음과 같이 자주권을 강조하고 있다.²³⁶

“자주, 평화, 친선은 조선민주주의인민공화국의 대외정책의 기본리념이며 대외활동원칙이다. 국가는 우리나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 호상존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙에서 국가적 또는 정치, 경제, 문화적 관계를 맺는다. 국가는 자주성을 옹호하는 세계인민들과 단결하며 온갖 형태의 침략과 내정간섭을 반대하고 나라의 자주권과 민족적, 계급적 해방을 실현하기 위한 모든 나라 인민들의 투쟁을 적극 지지성원한다.”

위와 같은 북한의 기본적인 입장은 북한의 국제법교과서와 2002년

²³⁵- Lina Alexandra, “Indonesia and the Responsibility to Protect,” *The Pacific Review*, Vol. 25, No. 1 (March 2012), pp. 51~74.

²³⁶- 북한의 1972년 헌법(제16조)도 현행 헌법과 유사하게 규정되어 있으며, 1992년 헌법(제17조), 1998년 헌법(제17조), 2009년 헌법(제17조), 2010년 헌법(제17조)은 현행 규정과 동일하다.

발간된 국제법사전 등 북한 문헌에서도 확인할 수 있다.²³⁷ 최근 발표된 북한학자의 글에서도 “공정한 국제관계는 본질에 있어서 나라와 민족의 생명인 자주성이 철저히 옹호실현되는 관계”라며 자주성을 강조하고 있다.²³⁸

이상과 같이 대외관계에서 주권을 강조하는 입장을 볼 때 보호책임에 대한 북한의 입장은 부정적일 것으로 보인다. 북한은 인도적 간섭에 대해 부정적인 태도를 보이고 있는데 보호책임에 대해서도 별반 다르지 않을 것으로 판단된다. 북한 국제법사전은 인도적 간섭을 설명하면서 “제국주의국가들이 사회주의국가를 비롯하여 세계 진보적 나라들의 내정에 간섭하는 것을 정당화하기 위하여 들고 나온 주장”이라면서 “인권존중을 위한 국가들의 협조는 어디까지나 국가자주권을 존중하는 원칙에서 실현되어야 하며 그들의 내정간섭의 구실로 되어서는 안된다”며 부정적인 태도를 보여주고 있다.²³⁹ 또한 최근 발표된 북한학자의 글은 비록 보호책임이라는 표현을 직접적으로 사용하고 있지는 않지만 소위 말하는 ‘민주화’에 대해 상당히 부정적이다. 다시 말해 북한학자는 아프가니스탄 사태와 이라크 사태를 예로 들면서 “서방국가에서 말하는 ‘민주화’에로의 이행방식’에 관한 논의는 전 세계를 서방식 자본주의화하기 위한 제국주의자들의 침략과 내정간섭책동을 미화분식하는 비과학적이며 반동적인 궤변에 지나지 않는다.”고 하며, 또한 “민주화’에로의 이행방식에 관한 논의는 철두철미 민주주의의 간판밑에 감행되는 제국주의자들의 세계 여러 나

²³⁷ 김찬규·이규창, 『북한국제법연구』 (파주: 한국학술정보, 2009), pp. 118~120.

²³⁸ 리성혁, “자주성은 공정한 국제관계의 기초,” 『김일성종합대학학보: 력사법률』, 제58권 제1호 (김일성종합대학출판사, 2012), p. 87.

²³⁹ 사회과학원 법학연구소, 『국제법사전』 (평양: 사회과학출판사, 2002), p. 586.

라들의 내정에 대한 란폭한 간섭책동을 변호하는 반동론적 논의”라고 강하게 비판하고 있다.²⁴⁰ 실제에 있어서도 중동의 민주화 도미노 시위와 관련하여 김정은이 지난 2011년 2월 하순 “복잡한 국제정세에 대응하기 위해 우리는 경계를 강화해야 한다”고 발언하는 등 북한은 2011년 1월부터 중동과 북아프리카 국가들에서 번진 민주화바람을 차단하기 위해 전전공공하는 모습을 보인 바 있다.²⁴¹

한편, 위와 같은 북한의 태도에 따라 보호책임 관련 유엔 결의에서 북한은 반대표를 던질 것으로 예상되기는 하지만 아직까지 보호책임과 관련된 북한의 투표기록은 없다. 보호책임을 명시한 유엔 안전보장이사회 결의 1973호를 비롯하여 리비아와 관련한 일련의 유엔 안전보장이사회 결의가 채택되기는 하였지만²⁴² 이 결의들은 모두 유엔 안보리 이사국들의 표결절차를 통해 채택되었다. 북한은 유엔 안보리 이사국이 아닌 관계로 관련 투표 기록이 없다. 그리고 시리아 관련 유엔 총회 결의에서 북한이 반대하기는 하였지만 이 결의들은 시리아 내의 인권 상황에 관한 것들로서 보호책임의 이행문제를 직접적으로 다루고 있지 않다.²⁴³

²⁴⁰- 최주광, “제국주의자들의 침략과 간섭책동을 합리화하는 《민주화로의 이행방식》에 관한 논의의 반동적본질,” 『김일성종합대학학보: 역사법률』, 제58권 제1호 (김일성종합대학출판사, 2012), pp. 123, 126.

²⁴¹- 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가,” 법제처, 『2011년 남북법제연구보고서』 (서울: 법제처, 2011), pp. 252~253 참조.

²⁴²- UN Doc. S/RES/1973 (17 March 2011); UN Doc. S/RES/2009 (16 September 2011); UN Doc. S/RES/2016 (27 October 2011); UN Doc. S/RES/2022 (2 December 2011).

²⁴³- UN Doc. A/RES/66/176 (23 February 2011); UN Doc. A/RES/66/253 (21 February 2012); UN Doc. A/RES/66/253B (7 August 2012).

마. 평가 및 시사점

이상에서 살펴본바, 보호책임 이행에 대한 국가들의 입장은 각기 상이하다. 앞으로의 과제는 보호책임 이행 관련, 국가들의 중지를 모으고, 더욱 효율적인 보호책임 이행 전략을 확보하는 데 있다. 리비아 사태에서의 성공과 시리아 사태에서의 실패사례를 교훈삼아 보호책임이 적용될 수 있는 사례에 대한 면밀한 분석과 구체적인 이행전략이 체계화되어야 할 것이다. 또한 각 사례의 단기·장기 및 개별적·구조적 요인들을 식별하고, 이를 보호책임 원칙의 틀에서 재해석하는 작업이 요구된다. 나아가 이러한 논의의 틀을 국제사회의 각 국가들에게 적극적으로 설득하는 작업 또한 필요할 것이다. 특히, 보호책임 규범의 이행이 자동적으로 체제전환(regime change)을 의미할 수 있다는 일부 국가 및 시민사회의 우려를 불식시키기 위한 다양한 전략이 필요하다.

보호책임 이행 관련 아시아 국가들의 입장은 규범과 현실 간의 간격을 잘 보여주고 있다. 특히, 중국을 중심으로 한 동아시아 국가들에게 있어 리비아 사태를 중심으로 한 국제사회의 보호책임 논의 적용은 서구국가들에 의한 일방적 무력사용의 가능성이라는 위협감을 일정 부분 조성한 측면이 있다. 따라서 이들 아시아 국가들은 보호책임의 이행에 있어 전통적 국가주권을 고려하는 범위 내에서 국제기구, 지역기구의 권위를 심분 활용해야 한다는 신중한 접근을 추구하고 있다.

한편, 보호책임 논의와 이행이 야기하는 여러 논쟁에도 불구하고, 각 지역별, 국가별 NGO 및 시민사회는 정부조직의 경직성을 완화시키고, 자유주의적인 관점에서 보호책임 이행에 있어 보다 적극성을

I
II
III
IV
V
VI

따는 것으로 평가된다. 따라서 본 연구의 범위에는 포함되지 않았지만, 향후의 논의를 위하여 특히 아시아 지역의 경우는 각 지역별, 각 국가별로 규범의 해석과 적용, 시민사회와의 관계, 각 지역기구와의 관계가 총체적으로 분석되어야 할 것이다.

V. 북한주민의 인권보호를 위한 보호책임의 이행

북한의 급변사태 내지는 북한 붕괴 시 보호책임의 이행이 현실적으로 문제될 수 있다. 다시 말해 북한의 군부와 군부, 또는 군부와 당료 사이의 권력투쟁과정에서 발생할 수 있는 무력충돌 내지는 주민 붕괴과정에서 심각한 인권침해 사태가 발생할 수 있다.²⁴⁴ 이는 보호책임의 적용 대상이 되는 범죄, 특히 인도에 반한 죄로 이어질 수 있다. 이와 같은 대량 인권침해사태가 발생하지 않도록 북한인권의 일반적 상황을 개선하는 데도 보호책임의 원칙이 적용될 수 있다. 이와 같은 점에서 본 장에서는 북한주민의 인권보호라는 시각에서 보호책임의 이행을 접근해보고자 한다. 제3장에서 보호책임의 이행주체를 1차적 주체로서의 주권국가와 2차적 주체인 국제공동체로서 유엔과 지역기구의 이행 조치를 살펴보았다. 본 장에서도 마찬가지로 1차적 주체로서의 주권국가와 2차적 주체인 유엔과 지역기구 순으로 북한주민 보호를 위한 보호책임 이행 조치들을 살펴본다.

북한주민들을 심각하고 중대한 인권침해로부터 보호해야 할 1차적 주체는 북한이다. 아울러 북한주민 보호책임의 1차적 주체로서 중국을 생각해 볼 수 있다. 왜냐하면 북한주민인 탈북자들이 중국에 상당수 거주하고 있기 때문이다. 이 점에서 북한의 보호책임 이행 문제를 살펴본 후 중국 내 탈북자 강제송환 문제에 대한 보호책임 이론의 적용 가능성을 모색해 본다. 한편, 보호책임이 예방책임과 대응책임, 재건책임으로 구분되므로 본 장에서도 재건책임까지 다루어야 하나 본 장에서는 예방책임 및 대응책임과 관련된 내용들을 중심으로 살펴보고자 한다.²⁴⁵

²⁴⁴ 급변사태 가능성과 시나리오를 다루는 것은 이 글의 연구 목적에서 벗어나므로 구체적인 분석은 생략한다.

²⁴⁵ 재건단계에서의 개별 주권국가와 유엔, 지역기구의 책임(이행 조치)은 본 보고서 제3장을, 구체적인 사례로서 리비아 사태 이후의 재건과정에 대해서는 본 보고서 제4장 제1절을 참조.

I
II
III
IV
V
VI

1. 북한의 예방책임 이행을 위한 과제

북한의 예방책임 이행을 위한 과제는 북한 차원, 남북관계 차원, 국제 차원의 세 가지 방향에서 접근할 수 있다. 첫째, 북한 차원에서는 북한 당국이 예방책임을 이행할 수 있도록 관련 국내법을 이행하고 국제인권조약에 가입해야 하며 이미 가입한 국제인권조약은 신의 성실하게 준수해야 한다. 왜냐하면 북한주민을 보호할 1차적인 책임은 북한 당국에게 있기 때문이다. 둘째, 남북관계 차원에서는 우리 정부가 북한인권 개선을 위한 대북인권정책의 일환으로 북한인권법을 제정해야 한다. 셋째, 국제 차원에서는 보호책임의 2차 주체인 국제공동체가 북한인권이 개선될 수 있는 실효적인 방안을 강구해야 하고, 북한주민을 보호해야 할 헌법 상의 책무가 있는 우리 정부는 국제사회와 북한인권 개선을 위한 연대를 강화해야 한다.

가. 북한의 국내법 이행과 국제인권조약 가입 및 준수

보호책임의 대상범죄가 되고 있는 집단살해, 인도에 반한 죄, 인종 청소, 전쟁범죄와 많은 관련이 있는 북한 내의 인권침해는 공개처형, 정치범수용소 수용 등으로 대표되는 신체의 자유와 안전에 대한 권리 위반이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 북한 헌법은 법에 근거하지 않는 북한주민의 구속과 체포를 금지해 오고 있다. 2012년 4월 개정된 현행 헌법도 마찬가지로 “법에 근거하지 않고는 공민을 구속하거나 체포할 수 없으며 살림집을 수색할 수 없다.”고 규정하고 있다(제79조). 북한 형사소송법도 북한 헌법과 마찬가지로 “법에 규정되어 있지 않거나 법에 규정된 절차에 따르지 않고 사람을 체포, 구속할 수 없다.”고 명시하고 있다(제177조). 특히 북한 형사소송법은 여

러 조항에 걸쳐 고문 및 비인도적 행위를 금지하고 있다. 즉, 피의자에 대한 심문과 관련하여 “예심원은 피심자에게 강압적인 방법으로 범죄를 시인시키거나 진술을 유도하지 말아야 한다.”고 구체적으로 규정하고 있다(제167조). 또한 “증인은 심문하는 경우에도 위협이나 강제로부터 보호된다.”고 규정하고 있다(제229조). 그리고 북한 형법은 법일꾼이 불법적으로 사람을 심문한 경우 최고 10년 이상의 노동교화형(제253조), 불법적으로 사람을 체포, 구속, 구인하거나 몸 또는 살림집을 수색하거나 재산을 압수, 몰수한 경우에는 최고 3년 이하의 노동단련형(제252조)을 부과함으로써 북한주민의 신체의 자유와 안전을 법적으로 보장하고 있다.²⁴⁶ 그러나 북한의 형사법은 개인의 생명과 재산을 보호하는 것을 목적으로 하지 않고 사회주의체제를 보호하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 다시 말해 선군정치 실현의 도구로 활용되고 있다.²⁴⁷ 실태에 있어서도 포고형태에 의한 공개처형의 집행, 집결소·구류장·노동단련대·교화소 등 각종 구금 및 교정 시설에서의 자의적 구금 및 고문, 정치범수용소에서의 비인간적인 수용 및 처벌 등이 자행되고 있다.²⁴⁸

한편, 북한은 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(일명 “사회권규약”), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(일명 “자유권규약”), 여성차별철폐협약, 아동권리협약 등의 주요 국제인권조약에 가입하고 있으나 북한주민의 인권보호에 있어 매우 중요하다고 할 수 있는 고문방지협약에 가입하지 않고 있으며 유엔의 6대 인권조약 가운데 하나로 평가받고 있

²⁴⁶ 김수암 외, 『북한인권백서 2012』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 93~94.

²⁴⁷ 이규창·정광진, 『북한형사재판제도연구: 특징과 실태』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 27~28 참조.

²⁴⁸ 자세한 내용은 김수암 외, 『북한인권백서 2012』, pp. 61~182 참조.

I
II
III
IV
V
VI

는 인종차별철폐협약에도 가입하지 않고 있다. 국제형사재판소 로마 규정에도 아직 가입하지 않고 있다. 북한주민들을 보호책임의 적용 대상이 되는 중대하고 심각한 범죄로부터 보호하기 위해서는 북한이 국내법 규정과 기 가입한 국제인권조약들의 규정을 준수하며, 미 가입한 국제인권조약에 조속히 가입하도록 국제사회와 우리나라가 한 목소리를 내야 한다.

표 V-1 북한의 주요 국제인권조약 가입현황

조약명	채택 및 발효연도	북한 가입일
집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약	채택: 1948.12.09 발효: 1951.01.12	가입: 1989.01.31 발효: 1989.05.01
모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약	채택: 1966.03.07 발효: 1969.01.04	미가입
경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약	채택: 1966.12.16 발효: 1976.01.03	가입: 1981.09.14 발효: 1981.12.14
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약	채택: 1966.12.16 발효: 1976.03.23	가입: 1981.09.14 발효: 1981.12.14
전쟁범죄 및 반인도적 범죄에 대한 공소시효의 부적용에 관한 협약	채택: 1968.11.26 발효: 1970.11.11	가입: 1984.11.8 발효: 1985.02.06
인종차별범죄의 억제 및 처벌에 관한 국제협약	채택: 1973.11.30 발효: 1976.07.18	미가입
여성차별철폐협약	채택: 1979.12.18 발효: 1981.09.03	가입: 2001.02.27 발효: 2001.03.29
고문방지협약	채택: 1984.12.10 발효: 1987.06.26	미가입
아동권리 협약	채택: 1989.11.20 발효: 1990.09.02	비준: 1990.09.21 발효: 1990.10.21
국제형사재판소 로마규정	채택: 1998.07.17 발효: 2002.07.01	미가입

출처: 유엔의 조약정보사이트 <<http://treaties.un.org/pages/Participationstatus.aspx>> 참조하여 작성(최종검색일: 2012.9.26).

또한 북한은 인권 문제에 있어 보편성보다는 상대성을 강조하고 있는 특징을 보이고 있다.²⁴⁹ 최근 발표된 북한학자의 한 논문에서도 인권 문제는 각 국가들의 문제라면서 인권 문제의 국제적인 성격을 부인하고 있다. 북한은 이를 통해 국제사회가 북한의 인권 문제를 언급하는 것을 우회적으로 비판하고 있다.

“인권보장의 주체는 철저히 매개 나라들의 정권이다. 이런 의미에서 인권은 곧 국권이라고 하며 그것을 해당 국가의 정책과 결부시키게 되는 것이다.”²⁵⁰

또한 위 북한학자는 국제인권조약의 강제력을 부인하고 건의적·권고적 성격을 갖는다고 주장하고 있다. 북한학자의 입장은 어느 한 개인의 입장이라기보다는 당의 입장을 대변하고 있다고 보는 것이 타당하다.

“인권보장과 관련한 국제법적규범과 규정에는 일부 강제적 성격을 가지고 집행되는 것도 있지만 거의 모든 규범과 규정들은 건의적, 권고적 성격을 가지고 인권보장에서 중요하다고 보는 보편적인 문제들에 대한 기준을 주는데 그치고 있다.”²⁵¹

따라서 북한주민의 인권보호를 위해서는 북한 당국에 대해서 인권의 보편성과 국제인권조약이 법적 규범력을 갖는다는 점을 지속적으로 강조하고 북한이 관련 국내법 규정을 준수하도록 촉구할 필요가 있다.

249- 자세한 내용은 김찬규·이규창, 『북한국제법연구』, pp. 161~167.

250- 한영서, “인권보장과 관련한 국제법적제도에 대한 리해,” 『김일성종합대학학보: 역사법률』, 제56권 제4호 (김일성종합대학출판사, 2010), p. 136.

251- 한영서, “인권보장과 관련한 국제법적제도에 대한 리해,” p. 136.

I
II
III
IV
V
VI

나. 북한인권 개선을 위한 대북인권정책 수립 및 북한인권법 제정

북한인권 개선을 위한 국내 차원의 일환으로 북한인권법이 제정되어야 한다. 북한인권법 제정의 필요성 내지 당위성은 우리 국내법과 외국의 입법례에서도 찾을 수 있다. 다시 말해 북한주민은 우리 헌법 제3조 영토조항의 해석상 대한민국 국민으로 간주되며, 미국과 북한도 북한인권법을 제정하여 시행하고 있다. 혹자는 인권의 보편성, 북한인권 개선의 필요성은 인정하면서도 북한인권법을 제정하는 대신 ‘남북관계 발전에 관한 법률’의 운영을 통해 북한인권 개선을 도모하는 견해를 개진하고 있다. 그러나 두 가지 측면에서 북한인권법 제정은 필요하다. 첫째, 북한인권 개선을 위한 국제사회의 움직임과 보조를 맞춘다는 점에서 의미가 있다. 인권의 보편성에 입각한 북한인권 개선 운동이 지속적으로 확대되고 있다. 북한인권 개선 운동이 열매를 맺기 위해서는 직접적 이해당사자인 우리나라가 북한인권 개선에 보다 적극적으로 나섬으로써 국제사회와 연대를 강화해야 한다. 둘째, 남북관계발전에 관한 법률은 “북한인권 개선을 위하여 노력한다.”(제9조 제1항), “필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.”(제10조 제1항)고 선언적·추상적으로만 규정하고 있다. 북한인권 개선이 실효적으로 추진되기 위해서는 보다 구체적인 규정이 필요하다. 아울러 북한인권 개선 추진을 위한 제도적인 장치마련도 필요하다.²⁵²

북한 문제는 남북한 간의 문제이면서 동시에 국제적인 문제이다. 또한 북한은 우리 국내법상 자유민주적 기본질서에 위협이 되는 적대적인 실체이면서 동시에 평화통일을 이루어가야 하는 상대방이기도 하다. 이 점에서 대북(인권)정책은 북한 당국을 대상으로 하는 정

²⁵² 이규창, “북한인권법 제정의 필요성과 고려사항,” (통일연구원 Online Series Co 12-24, 2012.6.21), pp. 1~2.

책과 일반 북한주민들을 대상으로 정책, 압박을 통한 인권개선 전략과 지원 및 접촉을 통한 개선전략이 동시에 고려되어야 한다. 궁극적으로 인권정책을 포함한 대북정책은 통일을 염두에 둔 장기적인 관점에서 추진되어야 한다. 북한인권법 제정 및 대북인권정책 수립에는 이와 같은 여러 가지 요소들이 종합적으로 고려되어야 한다. 무엇보다 북한인권법(안)에 인권 개념의 두 기둥이라고 할 수 있는 자유권과 사회권이 균형감 있게 반영되어야 한다. 적절히 지적하고 있듯이 자유권과 사회권, 양자는 서로 불가분의 성격을 지니고 있으며, 상호의존적이고 연계되어 있다.²⁵³ 자유권과 사회권 어느 하나만을 강조할 경우 온전한 북한주민의 인권 개선을 바라기 어렵다. 또한 인권의 보편성과 함께 남북관계의 특수성과 남북관계 발전도 함께 고려되어야 한다.²⁵⁴ 북한주민의 인권 개선과 남북관계 발전은 결코 배치(背馳)되는 개념이 아니고 배치되어서도 안 된다. 북한인권 개선을 도모하는 동시에 남북관계 발전을 병행할 수 있고, 반대로 남북관계 발전을 통해 북한주민의 인권이 신장될 수 있다.

다. 북한인권 개선을 위한 국제공조 지속 및 실효적 방안 강구

우리나라는 이명박 정부 들어 인권의 보편성에 입각한 대북인권정책을 추진하고 있다.²⁵⁵ 2008년 3월 3일 스위스 제네바에서 개막된 제7차 유엔 인권이사회에서 우리 정부 대표는 “북한의 인권 상황이

²⁵³- 한희원, 『국제인권법원론』 (서울: 삼영사, 2012), p. 203.

²⁵⁴- 이규창, “북한인권법 제정의 필요성과 고려사항,” pp. 2~4.

²⁵⁵- 대통령직인수위원회는 『이명박 정부 국정과제 보고』에서 ‘인권외교 및 문화외교 강화’를 47개 국정과제의 하나로서 제시하고 있어 북한인권 문제와 관련하여 이전 정부와 다른 자세를 보여주었다. 또한 이명박 대통령은 당선인 시절인 2008년 1월 10일 크리스토퍼 힐 미국 국무부 동아태차관보와의 면담에서 “북한 인권 문제는 전략적 차원이 아니라 인류의 보편적 가치에 입각해서 접근해야 한다.”고 밝힌 바 있다.

개선되지 않고 있다는 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것을 촉구한다.”고 함으로써 북한인권 문제를 공식 거론하였다.²⁵⁶ 한 발 더 나아가 2009년 3월 3일 개최된 유엔 인권이사회 제10차 고위급 세션에서 정부 수석대표로 참석한 신각수 외교통상부 제2차관은 기조연설을 통해 “북한의 비참한 인권 상황(the dire human rights conditions)에 대해 국제사회의 심각한 우려에 공감한다.”면서 북한의 비참한 인권상황을 직접 거론하고 “북한이 당사국인 인권조약 상의 의무를 완전히 이행하면서 인권개선을 위해 필요한 조치를 취해줄 것을 촉구한다.”고 하여 2008년에 비하여 인권개선 조치도 보다 적극적으로 표현하였다.²⁵⁷

우리 정부의 북한인권 문제에 대한 적극적인 자세는 유엔 총회와 인권이사회에 공동제안으로 발전되어 북한인권결의안들을 이끌어내는 데 주도적인 역할을 하게 되었다. 유엔 총회의 경우 2005년부터 매년 북한인권결의²⁵⁸를 채택해오고 있는데 우리나라는 표결에서 2005년에는 기권, 2006년 찬성, 2007년 기권을 하다가 2008년부터 공동제안국으로 참여하고 있다. 유엔 인권이사회에 경우에는 2008년부터 북한인권결의안을 채택하고 있는데 2008년에는 북한인권결의안에 공동제안국으로 참여하지 않은 채 찬성표만 던졌다가 2009년부터는 공동제안국으로 참여하고 있다. 고무적인 점은 북한인권결의안 찬성국이 지속적으로 증가하고 있다는 점과 북한인권결의가 무투표로 채택되기 시작하였다는 점이다. 유엔 총회의 북한인권결의안 찬성국은 2009년 99개국(반대 20개국, 기권 63개국)에서 2010년에는 찬성 106개국(반대 20개국, 기권 57개국), 2011년 찬성 123개국(반대 16개국, 기권 51개국)

²⁵⁶- 『조선일보』, 2008년 3월 4일, pp. A1, A4.

²⁵⁷- 『국민일보』, 2009년 3월 4일, p. 3.

²⁵⁸- Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea.

으로 증가하였다. 그리고 2012년 3월 22일 유엔 인권이사회에서는 북한인권결의안이 처음으로 무투표로 통과되었다. 이는 유엔 총회에서 북한의 인권 찬성표 증가추세가 반영된 결과라고 볼 수 있으며, 국제사회가 북한인권 개선의 중대성과 시급성에 대해 충분한 합의에 도달했음을 의미한다고 평가할 수 있다.²⁵⁹ 한편, 유엔 차원과는 별개로 유럽연합 차원에서도 북한인권결의가 채택되고 있다.²⁶⁰

표 V-2 유엔의 북한인권결의 일지

채택기구	문서번호	채택일	찬반	한국
인권위원회	E/CN.4/RES/2003/10	2003.04.16	찬성: 28, 반대: 10, 기권: 14	회의불참
	E/CN.4/RES/2004/13	2004.04.15	찬성: 29, 반대: 8, 기권: 16	기권
	E/CN.4/RES/2005/11	2005.04.14	찬성: 13, 반대: 9, 기권: 14	기권
총회	A/RES/60/173	2005.12.16	찬성: 88, 반대: 21, 기권: 60	기권
	A/RES/61/174	2006.12.19	찬성: 99, 반대: 21, 기권: 56	찬성
	A/RES/62/167	2007.12.18	찬성: 101, 반대: 22, 기권: 59	기권
	A/RES/63/190	2008.12.18	찬성: 94, 반대: 22, 기권: 63	공동제안
	A/RES/64/175	2009.12.18	찬성: 99, 반대: 20, 기권: 63	공동제안
	A/RES/65/225	2010.12.21	찬성: 106, 반대: 20, 기권: 57	공동제안
	A/RES/66/174	2011.12.19	찬성: 123, 반대: 16, 기권: 51	공동제안
인권이사회	A/HRC/RES/7/15	2008.03.27	찬성: 22, 반대: 7, 기권: 18	찬성
	A/HRC/RES/10/16	2009.03.26	찬성: 26, 반대: 6, 기권: 15	공동제안
	A/HRC/RES/13/14	2010.03.25	찬성: 28, 반대: 5, 기권: 13	공동제안
	A/HRC/RES/16/8	2011.03.24	찬성: 30, 반대: 3, 기권: 11	공동제안
	A/HRC/RES/19/13	2012.03.22	무투표 통과	공동제안

출처: 관련 유엔 결의를 참조하여 작성.

²⁵⁹ 이금순·한동호, 『최근 국제사회의 북한인권 논의동향』, pp. 2~3.

²⁶⁰ 유럽의회는 2010년 7월 8일 북한에 관한 유럽의회결의(European parliament resolution of 8 July 2010 on North Korea)를 채택하였고(P7_TA(2010)0290), 2012년 5월 24일에는 북한난민에 관한 유럽의회결의(European Parliament resolution on the situation of North Korean refugees)를 채택(P7_TA-PROV (2012)0229)하였다.

2003년 유엔 인권이사회 전신인 유엔 인권위원회에서 북한인권결의가 채택된 지 10년의 세월이 흘렀다. 유엔과 유럽연합 차원에서 인권의 보편성에 입각한 북한인권결의 채택을 지속하는 동시에 북한주민의 인권을 실질적으로 개선할 수 있는 실효적인 방안들이 강구되어야 한다.

2. 중국의 탈북자 강제송환과 보호책임

1990년대 중반 이후 탈북자가 대규모로 발생하기 시작하면서 중국 내 탈북자 강제송환 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 재중 탈북자 강제송환금지의 국제법적 근거로는 주로 난민지위협약과 고문방지협약이 인용되고 있다. 아래에서는 본 보고서의 주제인 보호책임 관점에서 재중 탈북자 강제송환 문제를 접근해 보고자 한다.²⁶¹ 먼저 외국인 추방이 보호책임의 적용 대상 범위에 해당될 수 있음을 분석한 후 탈북자 강제송환에 대한 처벌 가능성과 보호책임 법리의 적용 문제를 살펴본다.

가. 국제범죄로서의 외국인 추방

집단살해죄, 인도에 반한 죄와 더불어 전쟁범죄도 외국인 추방에 해당될 수 있다²⁶²는 점에서 탈북자 강제송환에의 적용을 생각해 볼 수 있다. 그러나 전쟁범죄는 전시 또는 무력충돌을 전제로 하기 때문에 북한과 중국 간의 탈북자 강제송환 문제에는 적용되지 않는다. 이 점에서 아래에서는 집단살해죄와 인도에 반한 죄에 대해서만 살펴본다.

²⁶¹ 이하 내용은 이규창, “국제법상 강제송환 및 추방의 제한에 관한 일고찰,” 『난민과 탈북자 문제의 국제법적 고찰』 (대한국제법학회·통일연구원 공동주최 학술회의 자료집, 2012.4.27), pp. 53~58을 보완하고 일부 내용을 수정한 것이다.

²⁶² 전쟁범죄가 외국인 추방에 해당될 수 있음은 이규창, 위의 글, p. 56 참조.

(1) 집단살해죄

집단살해방지협약²⁶³ 제2조는 국민, 민족, 인종 또는 종교 집단의 전부 또는 일부를 파멸시킬 의도로 행하는 다음의 행위들을 집단살해로 정의하고 있다.

- ① 집단 구성원을 살해하는 것
- ② 집단구성원에 대하여 중대한 육체적 또는 정신적인 위해를 가하는 것
- ③ 전부 또는 부분적으로 육체적 파괴를 초래할 목적으로 의도된 생활조건을 집단에게 고의로 과하는 것
- ④ 집단 내에 있어서의 출생을 방지하기 위하여 의도된 조치를 과하는 것
- ⑤ 집단의 아동을 강제적으로 다른 집단으로 이동시키는 것

『구유고 국제형사재판소 규정』(Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 이하 “ICTY 규정”) 제4조 제2항, 『르완다국제형사재판소 규정』(Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda, 이하 “ICTR 규정”) 제2조 제2항, 『국제형사재판소 로마규정』(Rome Statute of the International Criminal Court, 이하 “로마규정”) 제6조 및 1996년 유엔 국제법위원회가 채택한 『인류의 평화와 안전에 반하는 범죄법전 초안』(Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, 이하 “1996년 유엔 국

²⁶³- Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. 채택일: 1948년 12월 9일, 발효일: 1951년 1월 12일.

제법위원회 범죄법전초안”) 제17조도 집단살해방지협약 제2조와 같은 규정을 두고 있다.

다섯 가지 행위 가운데 외국인 추방과 관련된 것으로는 두 번째와 세 번째 행위를 생각해 볼 수 있다. 다시 말해 ‘국민, 민족, 인종 또는 종교 집단의 전부 또는 일부를 파멸시킬 의도’를 가지고 ‘집단구성원에 대하여 중대한 육체적 또는 정신적인 위해’를 가하거나 ‘전부 또는 부분적으로 육체적 파괴를 초래할 목적으로 의도된 생활조건을 집단에게 고의로 과하는 경우’에는 집단살해죄가 성립하게 되는데 외국인 추방이 여기에 해당될 수 있다.

먼저 집단구성원에 대하여 중대한 육체적 또는 정신적인 위해를 가하는 것이 집단살해에 해당될 수 있는지의 여부를 살펴본다. 국제형사재판소의 범죄구성요건(Elements of Crimes)은 집단살해에 해당될 수 있는 행위를 예시하고 있는데 여기에 따르면 중대한 육체적 또는 정신적인 위해에는 고문, 강간, 성폭력 또는 비인도적이거나 굴욕적인 대우 등이 포함된다.²⁶⁴ 비록 외국인 추방이 중대한 육체적 또는 정신적인 위해의 예로서 명시되어 있지는 않다. 그러나 외국인 추방이 비인도적이거나 굴욕적인 대우에 해당될 가능성을 배제할 수 없다. 유럽인권재판소의 판례가 이러한 점을 잘 보여주고 있다. 관련 내용은 뒤에서 살펴본다.

다음으로 ‘전부 또는 부분적으로 육체적 파괴를 초래할 목적으로 의도된 생활조건을 집단에게 고의로 과하는 것’이 집단살해에 해당될 수 있는지를 살펴본다. 국제형사재판소의 범죄구성요건은 전부 또는 부분적으로 육체적 파괴를 초래할 목적으로 의도된 ‘생활조건’

²⁶⁴ 국제형사재판소 범죄구성요건 제6조(b), 제1항의 각주 3.

에 관해서도 규정하고 있는데 이 규정에 따르면 ‘생활조건’에는 음식이나 의료서비스와 같이 생존을 위해 필수불가결한 자원을 박탈하는 것뿐만 아니라 ‘체계적인 추방’(systematic expulsion)도 포함된다고 명시하고 있다.²⁶⁵ 따라서 두 번째 행위는 제외한다고 하더라도 ‘국민, 민족, 인종 또는 종교 집단의 전부 또는 일부를 파멸시킬 의도’를 가지고 외국인 집단을 ‘체계적으로 추방’하였다면 집단살해죄가 성립하게 되는 것이다. 한편, 집단살해죄가 평시에도 발생할 수 있는가 하는 의문이 제기될 수 있으나 집단살해방지협약 제1조는 전시는 물론 평시에도 집단살해죄가 발생할 수 있음을 밝히고 있다. 로마규정은 여기에 관한 명시적인 규정이 없으나 로마회의 참가국들은 이를 자명한 것으로 이해하였다고 한다.²⁶⁶

(2) 인도에 반한 죄

1945년의 국제군사재판소헌장(Charter of International Military Tribunal) 제6조와 1946년의 극동국제군사재판소헌장(Charter of the International Military Tribunal for the Far East) 제5조는 추방을 인도에 반한 죄 가운데 하나로 규정하고 있다. ICTY 규정 제5조, ICTR 규정 제3조 및 1996년 유엔 국제범위위원회 범죄법전초안 제18조도 추방을 인도에 반한 죄로 규정하고 있다.²⁶⁷ 로마규정도 민간주민에 대한 공격임을 알고서 민간주민을 직접 목표로 하는 광범위하게

²⁶⁵ 국제형사재판소 범죄구성요건 제6조(c), 제4항의 각주 4.

²⁶⁶ 김영석, 『국제형사재판소법강의』 (서울: 법문사, 2003), p. 64.

²⁶⁷ 다만 1996년 범죄법전초안 제18조는 자의적 추방(arbitrary deportation)이라고 규정하고 있는데, 이는 합법적인 이유에서 행사된 추방을 범죄에서 제외하기 위해서다. A. Watt, *The International Law Commission 1949-1998*, Vol. III (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 1751.

I
II
III
IV
V
VI

나 또는 체계적인 공격의 일부로서 행해지는 행위를 인도에 반한 죄로 정의하면서 인도에 반한 죄에 주민의 추방(deportation) 또는 강제이주를 포함시키고 있다.²⁶⁸ 그리고 ‘주민의 추방 또는 강제이주’란 ‘국제법상 허용되는 근거 없이 관련 주민들을 추방(expulsion) 또는 기타 강제적인 행위에 의해 합법적으로 체류하고 있는 지역으로부터 강제이주시키는 것’을 뜻한다고 규정하고 있다.²⁶⁹ 여기서 주민의 추방은 한 국가에서 다른 국가로 사람을 강제이주시키는 것인 반면 주민의 강제이주는 한 국가 내에서 다른 지역으로 강제이주시키는 것을 말한다.²⁷⁰

외국인 추방이 인도에 반한 죄가 되기 위해서는 ① 위반자가 국제법상의 근거 없이 한 사람 이상을 다른 국가로 추방했을 것, ② 추방된 개인 또는 단체는 합법 체류하고 있었을 것, ③ 위반자는 체류가 합법적이라는 실제 사정을 알고 있었을 것, ④ 추방행위가 민간주민을 직접 목표로 하는 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 행해졌을 것, ⑤ 추방행위가 민간주민을 직접 목표로 하는 광범위하거나 체계적인 공격의 일부였거나 공격의 일부로 의도되었다는 것을 위반자가 알고 있었을 것 등 다섯 가지 요건을 충족해야 한다.²⁷¹ 인도에 반한 죄는 전시 또는 무력충돌 시에만 발생하는가? 로마회의 때 중국은 관련 행위가 ‘무력충돌 시’(in armed conflict)에 행해져야 한다고 주장하다가, 많은 반대에 부딪히자 ‘무력충돌과 관련하여’(which is related to armed conflict)라는 수정안을 제출하였으나 받아들여

²⁶⁸- 로마규정 제7조 제1항(d).

²⁶⁹- 로마규정 제7조 제2항(d).

²⁷⁰- A. Cassese, *International Criminal Law* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 77; 김영석, 『국제형사재판소법강의』, p. 75.

²⁷¹- 국제형사재판소 범죄구성요건 제7조 제1항(d).

지지 않았다고 한다. 이것은 로마규정 기초자들이 인도에 반한 죄와 무력충돌과의 관련성을 부인하려는 의도를 가지고 있음을 보여준다. 따라서 인도에 반한 죄와 무력충돌과는 관련이 없으며, 인도에 반한 죄는 평시이건, 내전이건, 전시이건 어느 때든지 발생할 수 있다고 보아야 할 것이다.²⁷² 국제군사재판소헌장 제6조와 극동국제군사재판소헌장 제5조는 ‘전쟁 이전’에도 인도에 반한 죄가 발생할 수 있음을 명시하고 있다.

나. 탈북자 강제송환의 처벌 가능성과 보호책임

집단살해방지협약이 일정한 요건을 충족하는 외국인 추방을 집단살해죄로 규정하고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 중국은 동 협약의 당사국이다.²⁷³ 집단살해방지협약을 탈북자 문제에 적용하기 위해서는 먼저 탈북자 강제송환이 집단살해에 해당되어야 한다. 이는 해석상 가능하다고 보인다. 왜냐하면 앞에서 살펴본 바와 같이 국제형사재판소 범죄구성요건이 비인도적이거나 굴욕적인 대우가 집단살해에 해당될 수 있다고 규정하고 있기 때문이다. 또한 유럽인권재판소가 일정한 경우 외국인의 추방이 비인도적인 대우에 해당된다는 취지의 판시를 하였기 때문이다. 유럽인권재판소는 1997년에 D.사건을 다루었다. D.는 에이즈환자로 영국에서 생존을 위해 필요한 치료를 받고 있던 중 범죄로 인해 추방에 직면하게 되었다. 유럽인권재판소는 D.가 에이즈환자로 치료 불가능한 상태였다는 점, 영국 정부가 D.의 치료를 위한 책임을 부담해왔다는 점, D.가 치료에 의존하고 있다는 점, 의료시설 박탈은 그에게 치명적인 결과를 가져올 수 있다는 점에

272. 김영석, 『국제형사재판소법강의』, p. 72.

273. 중국은 집단살해방지협약을 1983년 4월 18일 비준하였다.

I
II
III
IV
V
VI

주목하였다. 결국 유럽인권재판소는 이 사안과 같이 예외적인 경우에 D.를 추방하는 것은 비인도적인 대우로서 유럽인권협약 제3조 위반이라고 판결하였다.²⁷⁴ 이 판례는 심각하고 예외적인 경우의 추방은 비인도적인 행위에 해당됨을 말해준다.²⁷⁵ 강제송환을 앞둔 재중 탈북자들이 처한 상황은 D.가 처해있던 상황보다 훨씬 심각하다. 왜냐하면 탈북자들의 경우 강제송환되면 육체적·정신적 상처를 치료받지 못하는 것은 물론 인민보안부 소속의 보안원과 국가안전보위부 소속의 보위부원들, 집결소와 구류장 및 교화소의 지도원과 계호(우리의 교도관에 해당)들에 의해 말로 다하기 어려운 인권유린을 당하기 때문이다. 강제송환된 탈북자들은 집결소와 구류장에서 소지품 검사와 위생 검사 등을 받고 교화소에 수감되는데 이 과정에서 구타와 고문 등의 가혹행위, 알몸수색 같은 비인격적인 대우를 받는다. 가혹행위는 부상이나 질병으로 이어지고 각종 구금시설의 열악한 영양·의료 상황과 복합적으로 작용하여 사망으로 이어지는 사례도 지속되고 있다. 특히, 강제복송된 여성들은 집결소와 구류장의 조사과정에서 성폭력을 당하기도 한다. 각종 구금시설의 열악한 위생문제도 여성들의 인권을 위협하고 있다.²⁷⁶

또한 탈북자를 간헐적으로 한명 내지 두 명씩 송환한다면 체계적인 추방으로 볼 수 없겠지만 중국 공안이 중국 내 탈북자를 색출하고 양자조약²⁷⁷에 의해 수십 명 내지 수백 명씩 조직적으로 송환할 경우

274- UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.2, para. 27.

275- 보다 자세한 내용은 이규창, “국제법상 강제송환 및 추방의 제한에 관한 일고찰,” pp. 40~41 참조.

276- 보다 자세한 내용은 위의 글, pp. 41~42 참조.

277- 북한과 중국은 ‘중국과 북한 간 변경지역의 국가안전과 사회질서 유지업무를 위한 상호협력 의정서’를 1986년 8월 12일 체결한 것으로 알려져 있다. 동 의정서는 정일영·박준호 공편, 『한·중 수교 십년 중국국적 조선족과 탈북난민 문제』 (서울: 백

이 행위는 체계적인 추방에 해당한다고 볼 수 있다. 물론 그 행위가 “국민, 민족, 인종 또는 종교 집단의 전부 또는 일부를 파멸시킬 의도”를 가지고 행해져야 한다는 점을 밝혀야 하는 어려운 과제가 있다. 무엇보다 집단살해방지협약은 집단살해에 대한 처벌을 행위가 발생된 국가의 국내 법원이나 국제형사재판소(International Penal Tribunal)의 관할권을 수락하는 경우 국제형사재판소에서 할 수 있는 것으로 규정하고 있다(제6조).

로마규정도 앞에서 살펴본 바와 같이 집단살해방지협약과 마찬가지로 일정한 요건을 충족하는 외국인의 추방을 집단살해죄로 규정하고 있다. 그런데 중국은 로마규정의 당사국이 아니다. 다만 유엔 안전보장이사회가 소추관에게 회부하는 경우에는 국제형사재판소(ICC)가 관할권을 행사할 수 있다(로마규정 제13조). 안전보장이사회 결정은 5개 상임이사국의 동의투표를 포함한 9개 이사국의 찬성으로 결정된다(유엔 헌장 제27조 제3항). 현실적인 측면에서 유엔 상임이사국인 중국이 자국의 국내 문제에 대해 ICC의 관할권을 수락하리라고 기대하기는 어려울 것이다. 따라서 집단살해방지협약과 로마규정에 집단살해가 처벌의 사유로 포함되어 있기는 하지만 탈북자 강제송환 및 추방이 실제 처벌로 이어질 가능성은 낮다고 보인다.

외국인 추방이 인도에 반한 죄에 포함되어 있기는 하지만 ICC 범죄구성요건에 따르면 그 대상이 ‘합법’ 체류자로 규정되어 있어 재중 탈북자들의 경우에는 적용될 수 없다. 탈북자들은 대부분 ‘불법’ 체류자이기 때문이다.²⁷⁸ 다만, 예외적으로 현장난민(또는 현지난민, ref-

상재단, 2003), pp. 251~264에서 볼 수 있다.

²⁷⁸ 이규창, “국제법상 강제송환 및 추방의 제한에 관한 일고찰,” p. 57은 탈북자 강제송환이 로마규정 상의 인도에 반한 죄에 해당될 수 있다는 취지로 논지를 전개하고 있는데 이를 바로잡는다.

I
II
III
IV
V
VI

ugee sur place)의 경우에는 ‘현지에서 합법적으로 체류’하다가 난민지위를 인정받는 자라는 점에서 인도에 반한 죄가 탈북자 강제송환에 해당될 수도 있을 것이다. 물론 인도에 반한 죄가 되기 위해서는 기타 요건들을 충족해야 한다.

탈북자 강제송환이 집단살해죄와 인도에 반한 죄에 해당될 수 있다는 점에서 보호책임은 생각해 볼 필요가 있다. 보호책임의 범주는 제1장 서론에서 언급한 바와 같이 집단살해, 인도에 반한 죄, 인종청소, 전쟁범죄 등 이른바 4대 주요 국제범죄에 한정하여 설명되고 있다. 보호책임의 1차적 주체는 주권국가이다. 주권국가가 보호책임에 실패할 경우 2차적으로 국제공동체가 보호책임에 나설 수 있다. 탈북자의 경우 중국이 탈북자들을 집단살해로부터 보호해야 할 1차적인 책임이 있고, 이에 실패할 경우 국제공동체가 탈북자들을 보호해야 한다. 한편, 주권국가의 보호책임 대상을 두고 간혹 자국민만을 보호책임 대상으로 보는 경우가 있다. 이는 언론에서 보호책임을 ‘국민’ 보호책임으로 부르는 데서도 알 수 있다. 그러나 주권국가의 보호책임 대상은 자국민만 대상으로 하는 것이 아니라 그 영역 내의 모든 거주민을 대상으로 한다. 2005년 세계정상회의의 결과 문서는 각 개별 국가가 자국민(national)이 아니라 ‘거주민’(population)을 보호할 책임이 있다고 명시하고 있다.²⁷⁹ 유엔 안전보장이사회는 리비아 사태에 대한 결의 1973호 전문(前文)에서 2005년 세계정상회의의 결과 문서를 받아 보호의 대상이 거주민(population)임을 재확인하였다.²⁸⁰

²⁷⁹- 2005 World Summit Outcome, para. 138.

²⁸⁰- 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.

Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians(밑줄 강조).

보호책임, 특히 대응책임이 문제되는 경우는 리비아 사태에서 보듯이 인권침해가 대규모로 발생하는 경우이다. 탈북자 강제송환이 대규모 인권침해에 해당하는지의 여부에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 무엇보다 국제공동체의 대표적인 기구가 유엔이라고 할 수 있는데 유엔이 보호책임을 이행하기 위해서는 앞서 살펴본 국제형사재판소(ICC)의 관할권행사와 마찬가지로 문제가 제기된다. 즉, 유엔의 보호책임 이행을 위해서는 유엔 안전보장이사회의 명시적인 결의가 필요한데 상임이사국인 중국이 자국의 인권 문제에 대해 거부권을 행사할 것이라는 점은 쉽게 예상할 수 있다. 한편, 보호책임은 그 내용이 아직 구체적이거나 명확하지 않다는 점에서 소위 ‘형성된 법’(lex lata)이라기보다는 ‘형성 중에 있는 법’(lex ferenda)으로 이해하는 것이 타당해 보인다. 따라서 유엔 안전보장이사회의 명시적 허가 없이 타국의 대량인권침해 사태에 대해 ‘무력’개입을 하는 것은 여전히 실정 국제법 위반에 해당된다고 평가된다.²⁸¹ 다시 말해 유엔이 집단살해죄와 인도에 반한 죄를 명목으로 중국 내 탈북자 강제송환 문제에 개입하려 할 경우 중국이 찬성하지 않는 이상 유엔의 무력개입은 실현 가능성 여부를 떠나 법적인 관점에서 정당성을 부여받기 어렵다.

재중 탈북자의 보호를 위해서는 중국에게 보호책임, 그 중에서도 예방책임의 책무가 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 인권침해가 발생한 이후의 대응책임이나 재건책임보다는 예방책임의 이행이 인권 보호에 보다 적합하기 때문이다.²⁸² 중국의 예방책임 이행을 위해서

²⁸¹ 조정현, “리비아 사태와 국제법, 그리고 한반도예의 함의,” p. 57.

²⁸² 이와 같은 점에서 예방책임, 대응책임, 재건책임 가운데 예방책임을 가장 핵심적인 보호책임으로 간주하는 입장은 타당해 보인다. 이신화, “보호책임(R2P)의 원칙과 이행: 발전적 적용의 가능성 및 동아시아의 관점,” p. 39.

I
II
III
IV
V
VI

는 중국의 로마규정 가입이 중요하다. 이와 관련하여 2009년 유엔 사무총장 보고서는 국가들이 국제인권, 국제인도 및 난민법에 관한 국제조약과 로마규정에 가입해야 한다고 지적하고 있다.²⁸³ 탈북자 보호에 대한 헌법 상의 책무가 있는 우리나라는 보호책임의 2차 주체인 국제공동체와 탈북자 보호를 위한 연대를 강화해야 한다. 다른 한편, 중국이 유엔 안전보장이사회 상임이사국이라는 현실적인 측면에서는 관련 범죄자를 처벌하고 국제공동체가 중국 내의 인권침해를 이유로 보호책임을 이행하는 데는 어려움이 있다. 이는 탈북자 강제송환 문제에 대한 대응에 있어 난민지위협약과 고문방지협약으로 대표되는 규범적 접근도 필요하지만 전략적·외교적 접근도 필요하다는 점을 말해 준다. 탈북자 문제에 대한 전략적 접근을 위해서는 적극적 외교와 조용한 외교를 병행 추진할 필요가 있다. 이를 위해 정부 내에 북한인권 및 탈북자 문제를 총괄하는 전담기구 설치, 중국 전문가 양성, 대중국 인권외교 강화가 필요하다.

3. 대응책임 이행을 위한 유엔의 역할

앞서 살펴본 바와 같이 보호책임의 대응단계는 예방단계의 조치가 실패하여 분쟁상황이 발생한 것으로 인간안보가 급박하게 요구되는 상황이다. 대응책임의 이행은 무력 조치를 포함한 강제 조치가 수반되는 경우가 많으므로 무엇보다 무력 조치에 대한 정당성 및 이행 주체의 권한에 대한 문제를 반드시 검토해야 한다. 이하에서는 대응책임이 발동될 수 있는 상황을 먼저 살펴본 다음 북한에 대한 대응책임 이행을 위해 요구되는 유엔의 역할을 살펴본다.

²⁸³- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 17.

가. 대응책임의 발동 상황

(1) 심각한 국제범죄 발생

보호책임 논의의 공고화와 이행의 현실화를 위한 노력으로서 2001년 ICISS 보고서 이래 대응책임이 발동될 수 있는 상황은 점차 구체화되고 좁아졌다. 2001년 ICISS 보고서와 2004년 『보다 안전한 세계』(A More Secure World) 보고서의 경우 자연적 재난 상황까지 포함하고 있는 반면, 그 이후의 문건들에서는 심각한 국제범죄 상황에 한정하고 있다. 보호책임 상의 대응단계에 대해 언급한 가장 최근의 유엔 공식 문건인 2009년 유엔 사무총장 보고서에 따르면 대응책임에 해당하는 제3기동(시의적절하고 단호한 대응)은 개별 국가가 자국의 영토관할권 내에 있는 거주민(populations)을 보호하는데 ‘명백히 실패한’(manifestly failing) 경우 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄를 예방하고 중지하기 위한 ‘시의적절하고 단호한’(timely and decisive) 행동을 취하는 것이 국제공동체의 책임임을 확인하고 있다.²⁸⁴

북한의 경우 현실적으로 반당·반체제 주민들에 대한 고문행위가 빈번하게 발생하고 있으며 이는 인도에 반한 죄에 해당할 가능성이 있다.²⁸⁵ 또한 김정은체제의 공고화 작업이 실패할 경우 군부 쿠데타나 반정부세력과의 무력충돌, 주민들의 대규모 소요사태 등으로 인한 심각한 인권침해 상황의 발생도 가정해 볼 수 있다.²⁸⁶ 그러나 문제는 이러한 상황이 대응책임이 발동되는 상황인지에 대한 여부, 즉 북한이 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄 등을 저지

²⁸⁴ “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 50.

²⁸⁵ 국제형사재판소 로마규정 제7조는 고문을 인도에 반한 죄로 규정하고 있다.

²⁸⁶ 북한의 실패국가 가능성에 대한 연구는 이신화, “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성,” 『한국정치학회보』, 제46집 제1호 (한국정치학회, 2012) 참조.

름으로써 북한주민을 보호하는 데 ‘명백히 실패’하였다는 것에 대한 판단을 누가 하느냐는 것이다. 이러한 심각한 국제범죄는 유엔 헌장 제39조의 “평화에 대한 위협” 또는 “평화의 파괴”에 해당하는 것으로 유엔 안전보장이사회가 그러한 상황의 존재를 결정할 권한을 갖는다. 유엔 안전보장이사회 이러한 결정은 상임이사국의 동의 투표를 포함한 9개 이사국의 찬성투표로 이루어지기 때문에(유엔 헌장 제27조 제3항) 현실적으로 미국, 중국을 비롯한 5개 상임이사국 간의 정치적 입장 차이가 대응책임의 발동 상황에 대한 결정에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점을 반드시 고려해야 한다.

(2) 재난 상황 발생

최근의 유엔 논의에서 재난은 보호책임의 범주에 포함되지 않지만, 보호책임이 여전히 ‘생성중인’ 개념이라는 점에서 재난 상황에도 적용될 가능성을 배제할 수는 없다. 특히 북한의 경우 발생 또는 발생 가능성이 큰 재난 상황들이 존재하며 이러한 재난 상황은 북한 사회의 정치적·경제적 상황과 맞물리면서 더 큰 재난으로 발전 또는 발전할 가능성이 존재한다. 실제로 1990년대 초 이후 홍수와 가뭄이 번갈아 발생하면서 많은 북한주민이 기근에 시달리고 있으며 이로 인해 수많은 사망자가 발생하면서 국가적 재난 상황이 지속되고 있다. 2012년 올해에도 북한은 가뭄과 홍수로 인하여 쌀을 비롯한 식량 작물의 수확량이 줄어 심각한 식량난에 직면하고 있으며, 국제사회의 도움 없이는 비상 상황에 대처하기 어려운 것으로 관측되고 있다.²⁸⁷ 또한 북한은 핵두산 대폭발로 인한 환경 재난의 가능성이 매

²⁸⁷- 2012년 유엔 식량농업기구(FAO) 식량시장보고서, *FAO Rice Market Monitor*, Volume XV - Issue No. 3 (July 2012).

우 높으며, 이러한 재난 발생은 북한뿐만 아니라 한국, 중국, 일본 등 인근 지역에 심각한 피해를 입힐 것으로 예상되고 있다. 핵발전소와 핵무기를 보유하고 있어 인재든 자연재이든 방사능 유출 사고로 인한 재난이 발생할 수 있다는 점에서 이러한 재난 상황에도 보호책임이 적용되는 것으로 논의가 발전한다면 북한의 문제에 좀 더 다양하게 접근할 수 있을 것이다.

이러한 재난 상황이 원인이 되어 심각한 국제범죄가 발생하는 상황에 이르지만 않는다면, 이러한 상황에 대한 판단은 국제사회의 다양한 주체에 의해 이루어질 수 있을 것이다. 또한 대응책임의 이행 내용에는 무력 조치를 비롯한 강제적 조치 이외에도 국제적 지원 및 역량강화도 포함이 된다는 점에서²⁸⁸ 여러 재난 상황에 맞춰 유연한 대처가 가능할 것이라는 점도 재난 상황에 대한 대응책임의 발동 가능성을 염두에 두어야 하는 중요한 이유가 된다.

그러나 현재의 보호책임 논의상 재난 상황의 발생이 심각한 국제범죄로까지 발전하지 않는다면 대응책임이 적용되기 어려우며, 오히려 유엔 국제법위원회(International Law Commission: ILC)에서 논의되고 있는 ‘재난 시 인간의 보호’(Protection of persons in the event of disasters)²⁸⁹에 근거한 접근 내지는 국제인권법상의 접근 방법을 모색하는 것이 현실적일 것으로 판단된다.

²⁸⁸- “Implementing the Responsibility to Protect,” para. 29.

²⁸⁹- 이에 관한 자료는 유엔 국제법위원회(ILC) 홈페이지 <<http://www.un.org/law/ilc/>>의 <Main page → Research Guide → Summaries → Protection of persons in the event of disasters>에서 확인할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI

나. 유엔의 역할

대응책임이 발동될 수 있는 북한의 상황에 따라 대응책임의 이행 방식은 비강제적 이행, 비군사적 강제 조치를 통한 이행, 군사조치를 포함한 강제 조치 등 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 한편, 보호책임에 대한 북한의 입장에서 살펴보았듯이 북한의 대외관계에 있어 주권을 강조하고, 그 결과 외부의 개입을 내정간섭이라며 강하게 비판하고 있다. 이와 같은 북한의 태도를 볼 때 국제공동체가 보호책임을 원용하여 북한에 개입하려는 경우 북한의 격렬한 반발이 예상된다. 이 점에서 보호책임 이행에 관한 유엔 사무총장 보고서들이 강조하고 있는 바와 같이 예방책임의 이행이 중요하다. 불가피하게 대응책임이 발동되는 상황이 발생하더라도 외교적인 방법과 비군사적인 방법을 통한 사태해결이 도모되어야 하고 군사적인 조치는 최후수단으로 고려되어야 한다.

(1) 비강제적 이행

북한의 대응책임 발동 상황이 북한 사회 내부의 갈등으로 인하여 발생하는 경우에는 우선적으로 중재 및 기타 방법을 통해 폭력의 중단을 돕고 인도적이고 인권적인 치안 유지단의 파견과 같은 조치를 통해 북한주민을 보호하는 방법이 무력사용을 포함한 강제 조치를 사용하기 전에 먼저 시도될 필요가 있다. 2009년 유엔 사무총장 보고서에 따르면 제2기동인 국제적 지원 및 역량강화는 대응단계에도 그 역할이 지속되어야 한다고 보았으며, 주요 역할로서 분쟁 상황에 화해와 중재 및 치안유지 등이 있다. 유엔은 분쟁 상황을 종결시키기 위한 중개, 조정 등의 정치적 해결 방식에 성공하기 위해 북한의

분쟁 상황에 대한 철저한 조사와 이를 근거로 한 분석이 이루어져야 한다.

비강제적 이행 방식이 효과적인 대응이 되기 위해서는 무엇보다 북한의 사태 해결 의지가 중요하다. 재난 상황에 대한 대응의 경우 북한이 직접적으로 국제공동체에 도움을 요청하는 등 자발적인 해결 의지를 기대해 볼 수 있으나 북한 자신이 심각한 국제범죄를 저지름으로써 국제공동체의 대응책임이 발생하는 경우에는 사실상 북한의 문제 해결 의지를 기대하기가 어렵다. 따라서 다양한 상황의 발생 가능성을 염두에 두고서 사태 해결을 위한 접근을 할 필요가 있다.

(2) 비군사적·군사적 강제 조치를 통한 이행

유엔은 북한에서 대응책임이 발동하는 상황이 발생하는 경우 사태의 심각성에 따라 군사적·비군사적 강제 조치를 적절히 강구해나갈 필요가 있다. 이러한 강제 조치는 대상 국가의 동의 없이 취해지는 것이니 만큼 행위의 정당성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 유엔 헌장 체제 내에서 대응책임이 발동하는 상황에 대한 판단은 안전보장이사회의 권한임과 동시에 이러한 상황에 대한 비군사적 강제 조치(유엔 헌장 제41조) 및 군사 조치(유엔 헌장 제42조)에 대한 결정 역시 안전보장이사회의 권한이다.

이 점에서 지난 리비아 사태에서 유엔이 어떠한 강제 조치를 취했는가를 살펴보는 것은 앞으로 북한이 유사한 상황에 봉착했을 경우 유엔이 취할 조치를 가늠해보는 좋은 방법이 될 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

(3) 인도적 지원을 통한 이행

북한에 보호책임 중 대응책임이 발동하는 상황에 직면하는 경우 북한 사회는 사회불안과 함께 경제난에 시달리게 될 것이며, 이는 곧 바로 북한주민들의 생존을 위협하는 결과를 야기할 것이다. 북한 정권이 상대적으로 안정되어 있는 지금도 북한은 극도의 경제적 궁핍을 겪고 있으며 북한 정부가 직접 나서서 국제사회의 지원을 요청하고 있는 게 현실이다. 더욱이 북한 유사 시에는 더 많은 지원이 긴급하게 요구될 것이다.

국제사회의 대북지원에서 유엔이 가장 많은 비중을 차지하고 있다는 점에서 북한의 대응책임 발동 상황의 이행에 있어 유엔의 역할은 절대적이라고 할 수 있다. 유엔이 대북지원을 시작하게 된 계기는 북한의 뉴욕주재 유엔대표부가 1995년 유엔인도지원국(UNOCHA)에 대북 긴급 지원을 요청하고 난 이후부터이다.²⁹⁰ 그 이행의 구체적인 창구를 살펴보면 유엔의 전문기구인 세계식량계획(WFP), 식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP), 세계보건기구(WHO) 등이다. 그러나 북한과 미국 정부와의 갈등, 대북지원의 분배 투명성 문제 등은 대북지원에 악영향을 주었다. 특히 유엔을 통한 대북지원의 주요 공여국인 일본이 납북자 문제와 북핵 문제로 북·일관계가 악화되자 2004년 8월 이후 유엔을 통한 대북지원을 중단하였다. 물론 대응책임의 발동 상황에 따라 인도적 지원의 상황 또한 달라지겠지만, 대북지원을 통한 대응책임의 이행은 앞으로도 미국, 일본, 중국 등 주요 공여국의 대북정책에 따라 크게 영향을 받

²⁹⁰ 배성인, “국제사회의 대북 인도적 지원,” 『국제정치논총』, 제44권 제1호 (한국국제정치학회, 2004), p. 263.

을 것은 분명하다. 유엔은 북한 문제에 있어서 뿐만 아니라 다른 국가의 대응책임 상황에 있어서도 마찬가지로, 특정 국가의 정치적 고려에서 벗어나 안정적 지원을 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

4. 동아시아 지역기구의 역할

앞서 살펴보았듯이 보호책임 이행에 있어서 지역기구의 역할 역시 중요하다. 국가가 자신의 일차적 보호책임 이행에 실패했을 경우 유엔과의 협의하에 지역 정세에 더 익숙하고 신속한 대응이 가능한 ECOWAS, AU와 같은 지역기구가 아프리카에서 중요한 역할들을 해온 것이 사실이다. 리비아, 시리아 등 최근 아랍 및 아프리카 지역에서 발생한 다양한 사태에 대해 아랍연맹(League of Arab States), 걸프협력기구(Cooperation Council for the Arab States of the Gulf: GCC) 등이 적극적인 중재 역할을 수행한 것 또한 주목할 만하다. 또한 최근 그 중요성이 더욱 부각되고 있는 ‘예방책임’ 관련해서도 지역기구는 관련 회원국들과의 다양한 협력을 통해 대량인권침해를 미연에 방지하고 국가들의 인권보호 및 대량인권침해방지 역량을 강화하는 프로그램을 실시하는 등 예방과 관련된 지원 업무를 수행할 수 있다. 이러한 중요성을 인지한 유엔도 여러 지역기구와의 다양한 협력 프로그램을 현재 시행하고 있다.

한편 한반도가 속한 동아시아 지역에서는 앞서 언급한 기타 지역과 달리 엄격한 의미에서의 지역기구는 찾아보기 힘들다. 물론 아세안(ASEAN)과 같은 지역기구가 존재하긴 하지만 한반도와 직접 관련된 기구는 아니다. 인권보호 메커니즘 차원에서 살펴보더라도 유럽, 미주, 아프리카는 물론 최근 ASEAN에 정부 간 인권위원회가 설립

I
II
III
IV
V
VI

되었지만 한국, 북한이 속한 동북아를 관할하는 지역인권기구는 존재하지 않는다. 이러한 상황에서 한반도의 보호책임 이행과 관련된 지역기구의 역할을 모색한다는 것은 기본적으로 불가능하다.

그럼에도 보호책임 이행에 있어서 지역기구의 다양한 역할들을 고려할 때, 완전하진 않아도 동아시아 지역에서 활용 가능한 다소 느슨한 형태의 협의체까지 포함하는 넓은 의미의 지역기구들의 역할을 살펴보는 것은 필요한 일일 것이다.²⁹¹

가. 정부 간 지역기구

먼저, 비록 현재 진행되지는 않고 있지만, 북핵 문제 등 한반도 현안을 직접 다루는 정부 차원의 다자안보협의체인 ‘6자회담’을 북한 인권 문제를 함께 논의하는 장으로 활용하는 것을 생각해 볼 수 있다.²⁹² 여기에서는, 물론 현존하는 정치범수용소 문제 등 북한의 대량인권침해행위를 조기에 종식시키는 방안도 토의하고 적절한 해결 방안을 모색해야겠지만, 아울러 북한주민의 식량권 등 사회적 권리를 실질적으로 보장하기 위한 방안 또한 주변국들과 함께 건설적으로 논의하고 기술적 협력을 강화하는 접근을 취할 필요가 있다. 정치적으로 북한을 비판만 하는 분위기가 아닌 실질적으로 북한주민의 인권을 보호하고 대량인권침해행위를 예방하는 방향으로 논의가 진행되어야 할 것이다. 또한, 만약의 경우, 북한에서 새롭게 대량인권침해행위가 발생하고 북한이 자체적으로 이를 해결할 의사나 능력이

291_ 동북아 지역기구에 대한 개괄적 내용은 박종철 외, 『한국의 동북아시아 구상: 이론적 기초와 체계』 (서울: 도서출판 오름, 2006), pp. 89~90 참조.

292_ 요코다 요조, “북한과 인간안보: 유엔 체제의 역할,” 강성학 편, 『유엔과 위기관리』 (서울: 리북, 2005), pp. 106~107 참조.

부재한 경우엔 유엔은 물론이거니와 가장 직접적인 이해당사국들의 모임인 6자회담의 5개 참가국들이 기존의 협의 틀을 활용하여 긴밀히 협력하는 방안도 고려해볼만 하다.

또 다른 국가 간 협의체인 ‘아세안지역안보포럼’(ASEAN Regional Forum: ARF)도 유용할 수 있다. 1994년 아태지역 최초의 공식적 다자안보대화체로 ASEAN이 설립한 ARF는 한국은 물론이거니와 북한도 2000년에 가입하여 참가하고 있다. 그간 ARF는 북핵과 같은 전통안보 현안은 물론²⁹³ 해양안보, 초국가범죄, 테러 등 비전통안보 또한 적극적으로 다루왔는데, 인간안보와 직접 관련 있는 보호책임 관련 상황에 대한 논의의 장으로도 적절해 보인다. 특히 한반도 문제에 직접 이해관계가 없는 동남아 국가들이 다수 참여하는 다자 간 협의체라는 성격상 북한에 대해 보다 객관적인 기준과 논리를 가지고 북한의 인권 개선 및 향후 대량인권침해사태 예방대책에 대해 솔직한 의견교환의 장으로 기능할 가능성을 모색할 필요가 있다.²⁹⁴ 다만 동남아 국가들의 경우 (중국과 마찬가지로) 전통적인 국가 주권을 강조하여 보호책임의 제1기등에 집중하는 반면 국제사회의 적극적 개입을 내용으로 하는 제3기등에 대해서는 매우 신중한 입장을 견지하고 있어, 보호책임 원칙의 적용에 있어 대응책임 보다는 예방책임에 주안점을 두고 논의를 진행시켜야 할 것이다. 필요하다면 보호책임 관련 ARF의 기능을 강화하기 위해 유엔과의 협력체제를 구축하고 기술적 지원을 받는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

기타 ASEAN+3(한·중·일), 동아시아 정상회의(East Asia Summit:

²⁹³- 2012년 7월 캄보디아에서 개최된 ARF 회의에서는 최근 미사일 발사 등 북한의 도발 행위 중단을 촉구하는 AFR 의장성명이 채택된 바 있다.

²⁹⁴- “북핵문제 해결 ARF 활용 긴요,” *Radio Free Asia(RFA)*, 2012년 6월 21일 참조.

I
II
III
IV
V
VI

EAS), 한·중·일 정상회의 등 다양한 정부 간 지역 협의체를 통해 북한의 심각한 인권침해상황을 객관적으로 알리고 보호책임의 논리를 적극적으로 적용할 필요가 있음을 주지시키는 등의 노력을 창조적으로 병행하는 방안을 강구할 필요가 있다.

나. 기타 지역기구

1994년 민간 차원의 안보대화체로 설립된 아시아태평양안보협력 이사회(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: CSCAP)는 동아시아 지역 국가의 학자, 관리, 전문가들이 개인 자격으로 참여하고 있는 협의체다. 한국과 북한 모두 지속적으로 참여하고 있으며, ARF에 대한 학술적 지원 역할도 적극적으로 수행하고 있다.²⁹⁵ 2004년 신설된 연구그룹(study group)에서는 WMD 확산방지, 동북아 다자협력, 해양안보협력, 평화유지 및 평화구축, 마약밀매 및 반테러, 사이버 안보, 물 안보 등 다양한 연구가 수행되었는데, 특히 2009년부터 2011년까지 3년간 보호책임에 대한 연구도 직접 진행된 바 있다. 동 스터디그룹은 자신의 최종 보고서에서 보호책임 이행에 있어 아태지역에서의 ARF의 역할을 강조하면서, 구체적으로 조기경보(early warning), 예방외교(preventive diplomacy), 지역과 국가의 관련 역량(capacity) 증진의 필요성 등을 강조하였다.²⁹⁶ CSCAP은 물론 비정부 간 기구이긴 하지만 사실상 정부에 영향력이 있는 전문가들이 모이는 자리이고, 또 북한이 꾸준히 참석하는 회의이기 때문에, ARF와의 연계성도 잘 고려하면서 CSCAP을 통한 북한의 인권 개선

²⁹⁵ 박종철 외, 『한국의 동북아시아 구상: 이론적 기초와 체계』, pp. 89~90.

²⁹⁶ Council for Security Cooperation in the Asia Pacific(CSCAP), *Study Group on the Responsibility to Protect(RtoP): Final Report* 참조.

유도 및 보호책임 적용 방안을 진지하게 고민해볼 필요가 있다.²⁹⁷

위에서 살펴본 대로 동아시아에도 복수의 지역안보협의체가 존재하고 이를 활용한 보호책임 원칙의 이행이 시도될 여지도 있다. 그러나 보편적 차원의 유엔 안보리에서와 마찬가지로 6자회담, ARF, CSCAP 등 모든 동아시아의 지역적 차원 협의체에서도 중국의 존재가 다시 부각된다. 비록 안보리에서와 같은 거부권은 존재하지 않지만 유엔보다 훨씬 약한 실체인 상기 지역 협의체에서 중국과 같은 지역 강국의 입장은 중요하게 고려되지 않을 수 없다. 주권, 국내 문제 불간섭, 무력사용금지 원칙 등을 기본적으로 강조하는 중국은, 보호책임의 기본 개념에 대해서는 찬성하는 모양새를 취하면서도, 보호책임 관련 논의가 탄력을 받고 (시리아와 같이) 영토국에 의한 민간인 대량인권침해 행위로 자신의 기본 입장을 강조하는 것이 설득력을 잃는 경우에는, 국제공동체의 강제적 보호 조치보다는 정치적 해결이 더 적절함을 강조하는 방향으로 자신의 논지를 변경하곤 하였다.²⁹⁸

한편, 중국은 미얀마(버마) 및 짐바브웨 관련 실효성 있는 유엔 안보리 결의 채택을 거부하는 이유로 그 해당 지역기구(AU/ASEAN)의 지지가 부족하다는 이유를 제시한 바 있다. 즉, 해당 지역 국가 및 관련 기구의 의견이 중요하다는 것이다. 이 점은 지역기구의 보호책임에 대한 입장이 보다 공고화되고 일관성이 있다면 중국의 관련 정책에도 어느 정도 영향을 끼칠 수 있다는 것을 보여준다.²⁹⁹ 물론 아

297- CSCAP과 ARF는 비전통적 안보 문제에 대해 역내 안보적 대립과 경쟁관계를 넘어 협력의 필요성을 공유하고 있다. 박종철 외, 『한국의 동북아시아 구상: 이론적 기초와 체계』, p. 90.

298- Sarah Teitt, “The Responsibility to Protect and China’s Peacekeeping Policy,” *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3 (June 2011), pp. 298, 309~310.

299- Sarah Teitt, “Assessing Polemics, Principles and Practices: China and the Responsibility to Protect,” *Global Responsibility to Protect*, Vol. 1 (2009), p. 233.

시아 국가들의 보호책임, 특히 유엔의 강제 조치에 대한 전반적 인식은 그리 호의적이지 않은 것이 사실이다. 그럼에도 보호책임의 기본 원칙뿐 아니라 예방 및 외교적 조치를 포함한 다양한 보호책임 이행 방안에 대한 지역기구 및 국가들의 보다 강력한 지지와 동의를 얻어낼 수만 있다면 중국에게도 긍정적인 효과가 전이되는 것을 기대할 수 있을 것이다. 결국, 중국은 물론 북한과도 직접 대화를 해야 하는 여러 동아시아 지역 협의체에서는 주권의 ‘책임성’을 꾸준히 설명하고 강조함과 동시에, 당해 지역기구가 할 수 있는 ‘평화적’ 조치, 그 중에서도 대량인권침해의 ‘예방’과 관련된 협력을 이끌어내려는 노력이 필요할 것이다.

VI. 결론

보호책임 이론은 비록 생성 중에 있기는 하지만 보호책임의 ‘이행’을 중심으로 빠르게 발전하고 있다. 따라서 우리 정부는 보호책임 이론의 발전 상황을 면밀하게 분석하고 국제적 논의 추세에 보조를 맞추어야 한다. 또한 북한주민의 인권보호라는 시각에서 보호책임 논의를 이끌어갈 필요가 있다. 본 장에서는 보호책임 이행과정에서의 북한주민의 인권을 보호하기 위한 우리 정부의 역할과 정책적 고려사항을 살펴봄으로써 결론에 갈음한다.

1. 한국 정부의 역할

첫째, 보호책임의 이행에 관한 국제사회의 논의는 예방책임, 대응책임, 재건축책임 등 보호책임의 세 가지 범주 가운데 예방책임을 강조하고 있다. 북한주민을 보호할 1차적 책임은 북한에게 있고, 중국 내 탈북자를 보호할 1차적 책임은 중국에게 있다. 그러나 예방책임이 이들 국가에게만 있는 것은 아니다. 국제공동체도 북한주민과 탈북자들을 보호할 2차적인 책임이 있다. 우리나라는 국제공동체의 예방책임 이행 차원에서 북한주민의 인권 개선에 적극적인 역할을 하여야 한다. 인권의 보편성에 기반하여 북한인권 개선을 위해 유엔 등의 국제기구와 공조를 지속하여야 한다. 그리고 국내적으로는 북한주민의 인권 개선을 위한 대북인권정책을 수립하여야 한다. 그 일환으로 북한인권법을 제정하여야 한다. 탈북자 문제의 해결을 위해서는 중국 정부에 탈북자 보호에 대한 예방책임의 책무가 있다는 점을 강조하고, 정부 내의 북한인권 및 탈북자 문제를 총괄하는 전담기구 설치, 중국 전문가 양성, 대중국 인권외교 강화를 통해 적극적 외교와 조용한 외교를 전략적으로 병행 추진하여야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

둘째, 북한 급변사태 또는 북한 유사 시 유엔이 대응책임을 이행할 경우 한국 정부는 국제공동체 일원으로서 보호책임 이행에 있어 중심적 역할을 하여야 한다. 한국 정부는 국제공동체의 일원으로서 ‘인권보호’라는 공동의 목표하에 북한의 사태에 대한 대응과 동시에 남북한의 특수한 관계를 고려한 대응을 함께 고민해야 한다. 유엔을 중심으로 한 국제공동체의 대응책임 이행과정에서 참여는 그 이후의 재건과정에서의 역할뿐만 아니라 남북한 문제의 해결에 있어서도 중대한 영향을 미칠 것이므로, 한국 정부는 국제공동체의 대응책임 이행의 시작에서부터 주도적 역할을 수행하는 것이 향후 북한 문제 해결에 있어 한국 정부의 영향력을 강화하고 주도권을 확보하는 데 많은 영향을 미칠 것으로 판단된다.

셋째, 대응책임 및 재건책임의 일환으로서 평화유지활동에 적극 참여하여야 한다. 유엔체제 내에서 대응책임의 실제 운용 방식으로 평화유지활동이 중요하게 거론되는 만큼 북한 유사시 대응과정에도 평화유지군 파견이 중요하게 고려될 가능성이 있다.³⁰⁰ 한국 정부는 1991년 9월 유엔 가입 이후 1993년 7월 처음으로 소말리아평화유지단(UNOSOM II)에 공병부대를 파병하였다. 이후 2010년 11월 현재 16개국에 연인원 5,000여 명을 파견하여 유엔 평화유지활동에 참여하고 있다.³⁰¹ 이외에도 한국 정부는 유엔 안전보장이사회 또는 국제사회의 지지에 근거하여, 지역안보기구 또는 특정 국가가 주도하여 결성하는 다국적군에 참여하여 분쟁해결, 평화정착, 재건지원 활동 등을 수행해왔다.³⁰² 그리고 2010년 1월 25일에는 평화유지활동을 법

³⁰⁰- 2005 World Summit Outcome, paras. 92~93.

³⁰¹- 국방부, 『2010 국방백서』 (서울: 국방부, 2010), p. 84.

³⁰²- 위의 책, p. 87.

적으로 뒷받침하기 위해 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」을 제정하였다.³⁰³ 한국 정부는 앞으로도 국제평화유지활동에 대한 참여를 점진적으로 확대한다는 입장을 갖고 있으며, 이를 위해 파병 기반체제를 확충하고 PKO 다자연습 참여 확대 등을 추진해 나가고 있다.³⁰⁴ 이와 같이 한국 정부는 기존의 유엔 이행체제에 적극적으로 참여해왔으며, 앞으로도 국제평화유지활동의 범위와 규모를 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 이를 통해 국제공동체의 일원으로서 평화유지활동을 통한 대응책임 및 재건축임을 이행에 나가야 한다.

2. 정책 고려사항

첫째, 남북한 특수관계를 근거로 북한주민에 대한 보호책임의 당위성 내지 법적 근거가 우리나라에 있다는 논리를 적극 개발할 필요가 있다. 우리나라는 국제공동체의 일원이면서 동시에 북한과는 특수관계에 있다. 따라서 국제공동체의 일원으로서 보호책임을 이행하는 한편 남북한 특수관계를 근거로 보호책임을 적극 원용하는 방안이 강구될 필요가 있다. 다시 말해 우리 헌법 제3조는 북한의 영토까지 대한민국의 영토로 규정하고 있고, 1991년 채택된 남북기본합의서는 전문(前文)에서 남북한 사이의 관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’로 정의하고 있다. 남북관계 발전에 관한 법률 제3조 제1항 역시 마찬가지로 규정하고 있다. 그리고 남북한 특수관계에 따라 남북한 간의 거래도 일반적인 외국과의 거래가 아닌 ‘민족내부거래’로 규정

³⁰³- 동법은 2010년 4월 26일부터 시행되고 있다.

³⁰⁴- 국방부, 『2010 국방백서』, p. 90.

I
II
III
IV
V
VI

되고 있다(남북기본합의서 제15조). 남북교류·협력 부속합의서도 남과 북이 ‘민족내부교류로서의 물자교류’를 실현하며, 물자교류에 대하여 관세를 부과하지 않고 남북사이의 경제관계를 민족내부관계로 발전시키기 위한 조치를 협의·추진한다고 규정하고 있다(제1조 제10호). 이에 따라 남북관계 발전에 관한 법률 제3조 제2항, 남북교류협력에 관한 법률 제12조, 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제5조에도 남북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부거래로 규정되어 있다.³⁰⁵

우리가 남북한 특수관계에 근거하여 북한주민에 대한 보호책임 방안을 강구하는 것은 관할권 확보와 관련하여서도 중요하다. 보호책임의 이행에 관한 국가들의 입장에서 살펴봤지만 유엔 안전보장이사회 상임이사국인 중국과 러시아는 보호책임의 규범과 이행 측면에서 모호한 태도를 취하고 있다. 이와 관련하여 북한 급변사태 시 중국이 인도적 간섭 또는 보호책임을 근거로 일방적으로 북한에 개입할 가능성을 낮게 평가하는 견해가 있다.³⁰⁶ 그러나 북한 내에서 보호책임이 발동될 상황이 발생하는 경우 중국이 북한 내 자국민³⁰⁷ 보호를 이유로 유엔의 보호책임 결의에 찬성함으로써 북한에 개입하려 들

³⁰⁵ 이밖에도 소위 4대 남북경협합의서로 불리는 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」, 「남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」 및 「남북사이의 청산절체에 관한 합의서」 前文과 「개성공업지구 통선에 관한 합의서」 제2조 제1항, 「남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서」 前文, 「남북해운합의서」 前文도 같은 취지의 규정을 두고 있다.

³⁰⁶ 이근관, “북한위기상황 시 주변국의 개입가능성과 그 국제법적 논리에 대한 검토,” pp. 55~56.

³⁰⁷ 북한에는 화교, 조총련계 등 외국 국적으로 북한에 정착한 사람들이 있으며, 화교는 6천여 명 정도 된다고 한다. 서울국제법연구원, 『무국적 등에 대한 체류질서 확립을 위한 제도 연구: 체계적 관리 방안을 중심으로』 (2009년도 법무부 연구용역보고서, 2009.6), p. 62.

가능성을 전혀 배제할 수 없다.³⁰⁸ 이 경우 우리는 남북한 특수관계를 근거로 국제사회에 북한에 대한 관할권이 우리에게 있음을 적극 주장해야 한다. 이를 위해서는 남북한 특수관계와 민족내부거래를 국제사회로부터 공인받아 두는 것이 중요하다.³⁰⁹

둘째, 남북한 특수관계의 또 다른 측면으로서 북한의 반발에 대한 대응방안이 다양한 각도에서 강구될 필요가 있다. 한국은 국제공동체의 일원이면서 동시에 남북한 간의 관계에 있어서는 특수관계에 있다. 따라서 대응책임의 이행에 있어서도 국제공동체의 일원으로서 역할을 수행하되 남북한 특수관계를 고려하여야 한다. 대응책임의 이행과정에서 비군사적·군사적 강제 조치가 취해질 수 있는 만큼 북한의 반감이 클 수 있다는 점에서 북한에 대한 한국정부의 대응책임 이행은 자칫 북한과의 관계를 악화시킬 수 있다. 또한 유엔을 중심으로 한 국제공동체의 대응책임 이행 수단에 대한 북한의 반발과 그에 따른 군사적 도발의 대상이 한국이 될 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 한국 정부는 대응책임의 이행에 필요한 조치를 취함에 있어 신중함을 기해야 한다.

³⁰⁸ 북한 급변사태 시 중국의 개입 목적과 유형 및 시나리오에 대한 자세한 내용은 박창희, “북한급변사태와 중국의 군사개입,” 한국정치외교사학회, 이재석·조성훈 편, 『한반도 분쟁과 중국의 개입』 (서울: 선인, 2012), pp. 221~251 참조.

³⁰⁹ 이규창, “남북통일시 북한지역 관할권 확보 방안 연구,” pp. 156~158.

참고문헌

1. 단행본

- 김수암 외. 『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 김영석. 『국제형사재판소법강의』. 서울: 법문사, 2003.
- 김찬규·이규창. 『북한국제법연구』. 파주: 한국학술정보, 2009.
- 국방부. 『2010 국방백서』. 서울: 국방부, 2010.
- 박기갑·박진아·임예준. 『국제법상 보호책임』. 서울: 삼우사, 2010.
- 박재영. 『유엔과 국제기구』. 서울: 법문사, 2007.
- 박종철 외. 『한국의 동북아시아 구상: 이론적 기초와 체계』. 서울: 도서출판 오름, 2006.
- _____. 『재스민 혁명의 분석과 북한에 대한 시사점』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 사회과학원 법학연구소. 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사, 2002.
- 안득기. 『국제사회와 북한인권: 현황, 쟁점, 과제』. 서울: 한국국제정치학회, 2011.
- 이규창·정광진. 『북한형사재판제도연구: 특징과 실태』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 이금순·한동호. 『최근 국제사회의 북한인권 논의동향』. 통일정세분석 2012-05. 서울: 통일연구원, 2012.6.
- 인남식. 『최근 시리아 사태의 동향과 역학관계』. 주요국제문제분석 2012-07. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2012.4.6.
- 정일영·박춘호 공편. 『한·중 수교 십년 중국국적 조선족과 탈북난민 문제』. 서울: 백상재단, 2003.

- 조정현. 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의』.
KINU 정책연구시리즈 11-04. 서울: 통일연구원, 2011.
- 한동호. 『아랍 민주화 운동을 통해 본 북한 체제안정성 전망』. 주요국
제문제분석 2011-09. 서울: 외교안보연구원, 2011.4.21.
- 한희원. 『국제인권법원론』. 서울: 삼영사, 2012.

Bellamy, Alex J. *Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds*. London: Routledge, 2011.

Cassese, A. *International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Human Rights Center University of California. *The Responsibility to Protect(R2P); Moving the Campaign Forward*. 2007.
<<http://www.law.berkeley.edu/HRCweb/pdfs/R2P-Final-Report.pdf>>.

International Coalition for the Responsibility to Protect(ICRtoP). *Special Adviser with a focus on the Responsibility to Protect*. <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/edward-luck-special-adviser-with-a-focus-on-the-responsibility-to-protect>>.

Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

Watt, A. *The International Law Commission 1949-1998*, Vol. III. Oxford: Oxford University Press, 1999.

2. 논문

- 김열수. “유엔 평화강제활동 실패 원인과 실패의 유산.” 『신아세아』. 제13권 제1호(신아시아연구소), 2006.
- 리성혁. “자주성은 공정한 국제관계의 기초.” 『김일성종합대학학보: 력사법률』. 제58권 제1호(김일성종합대학출판사), 2012.
- 박창희. “북한급변사태와 중국의 군사개입.” 한국정치외교사학회. 이재석·조성훈 편. 『한반도 분쟁과 중국의 개입』. 서울: 선인, 2012.
- 배성인. “국제사회의 대북 인도적 지원.” 『국제정치논총』. 제44권 제1호(한국국제정치학회), 2004.
- 신범철. “우리나라 주도의 개입 논리와 대량탈북사태 관련 국제법적 검토” 『서울국제법연구』. 제18권 2호(서울국제법연구원), 2011.
- 요코다 요조. “북한과 인간안보: 유엔 체제의 역할.” 강성학 편. 『유엔과 위기관리』. 서울: 리북, 2005.
- 이규창. “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가.” 법제처. 『2011년 남북법제연구보고서』. 서울: 법제처, 2011.
- _____. “북한인권법 제정의 필요성과 고려사항.” 통일연구원 Online Series Co 12-24, 2012.6.21.
- _____. “국제법상 강제송환 및 추방의 제한에 관한 일고찰.” 『난민과 탈북자 문제의 국제법적 고찰』. 대한국제법학회·통일연구원 공동주최 학술회의 자료집, 2012.4.27.
- _____. “남북통일시 북한지역 관할권 확보 방안 연구.” 법제처. 『2011년 남북법제연구보고서』. 서울: 법제처, 2011.
- 이근관. “북한위기상황 시 주변국의 개입가능성과 그 국제법적 논리에 대한 검토” 『서울국제법연구』. 제18권 2호(서울국제법연구원), 2011.

- 이신화. “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성.” 『한국정치학회보』. 제46집 제1호(한국정치학회), 2012.
- _____. “보호책임(R2P)의 원칙과 이행: 발전적 적용의 가능성 및 동아시아의 관점.” 『국제기구저널』. 제5집 제1호(한국유엔체제학회), 2010.
- _____. “유엔과 보호책임(Responsibility to Protect).” 『국제문제연구』. 제10권 제4호(국가안보전략연구소), 2010.
- 조동준. “‘국민보호책임’의 북한, 미얀마 적용 가능성.” 『포괄적 안보 위협과 국가안보, 국방개혁』. 한국정치학회 국방안보학술회의 발제문, 2011.11.
- _____. “보호의무 국제규범과 국제사회의 개입.” 『KPI 칼럼』. 한반도평화연구원, 2011.4.27.
- 조정현. “리비아 사태와 국제법: 한반도에 대한 함의를 중심으로.” 『국제법평론』. 통권 제33호(국제법평론회), 2011.
- 최주광. “제국주의자들의 침략과 간섭책동을 합리화하는 《민주화에로의 이행방식》에 관한 논의의 반동적본질.” 『김일성종합대학학보: 력사법률』. 제58권 제1호(김일성종합대학출판사), 2012.
- 최태현. “북한의 위기상황에 대한 국제인도법적 검토.” 『서울국제법연구』. 제18권 2호(서울국제법연구원), 2011.
- 한영서. “인권보장과 관련한 국제법적제도에 대한 리해.” 『김일성종합대학학보: 력사법률』. 제56권 제4호(김일성종합대학출판사), 2010.
- 홍성필. “북한급변시 개입의 국제법상 정당성 연구.” 『서울국제법연구』. 제19권 제1호(서울국제법연구원), 2012.

Park, Jungwon “The OSCE High Commissioner on National Minorities and the Protection of Minority Rights in Europe.” 『국제법학회논총』. 제54권 제3호(대한국제법학회), 2009.

Alexandra, Lina. “Indonesia and the Responsibility to Protect.” *The Pacific Review*. Vol. 25, No. 1, March 2012.

Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*. Vol. 52, No. 4, Autumn 1998.

Goulding, M. “The Evolution on United nations Peacekeeping.” *International Affairs*. Vol. 69, 1993.

Human Rights Watch. “Libya: Human Rights Council Monitoring Needed.” 16 March 2012. <<http://www.hrw.org/news/2012/03/16/libya-human-rights-council-monitoring-needed>>.

Kraisoraphong, Keokam. “Thailand and the Responsibility to Protect.” *The Pacific Review*. Vol. 25, No. 1, March 2012.

Ramsbothan, O. and T. Woodhouse. *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1999.

Rives, Amelie. “Art and Revolution: the Syria Case.” *Near East Quarterly*. 24 March 2012.

Sarkin, Jeremy. “The Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention in Africa.” *Global Responsibility to Protect*. Vol. 2, No. 4, 2010.

Serrano, Mónica. “Implementing the Responsibility to Protect: The

- Power of R2P Talk.” *Global Responsibility to Protect*. Vol. 2, 2010.
- Sharma, Serena K. “Toward a Global Responsibility to Protect: Setbacks on the Path to Implementation.” *Global Governance*. Vol. 16, 2010.
- Teitt, Sarah. “Assessing Polemics, Principles and Practices: China and the Responsibility to Protect.” *Global Responsibility to Protect*. Vol. 1, 2009.
- _____. “The Responsibility to Protect and China’s Peacekeeping Policy.” *International Peacekeeping*. Vol. 18, No. 3, June 2011.
- Tiewa, Liu. “China and Responsibility to Protect: Maintenance and Change of Its Policy for Intervention.” *The Pacific Review*. Vol. 25, No. 1, March 2012.
- Welsh, Jennifer M. “Turning Words into Deeds? The Implementation of the ‘Responsibility to Protect’.” *Global Responsibility to Protect*. Vol. 2, 2010.
- Woods, L. “Decisions of the European Court of Human Rights.” *British Yearbook of International Law*. Vol. 72, 2001.

3. 유엔문서

- International Commission on Intervention and State Sovereignty. The responsibility to protect(2001 ICISS Report). Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
- Council for Security Cooperation in the Asia Pacific(CSCAP). Study Group on the Responsibility to Protect(RtoP): Final Report.

- UN. The High-level Panel on Threats, Challenges and Change. "A More Secure World: Our Shared Responsibility." London: Stationery Office, 2005.
- UN Doc. A/59/2005. 21 March 2005. "In Larger Freedom: toward development, security and human rights for all."
- UN Doc. A/RES/60/1. 24 October 2005. "2005 World Summit Outcome."
- UN Doc. A/63/677. 12 January 2009. "Implementing the Responsibility to Protect."
- UN Doc. A/64/864. 14 July 2010. "Early warning, assessment and the responsibility to protect."
- UN Doc. A/65/877-S/2011/393. 28 June 2011. "The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect."
- UN Doc. A/1775. 14 December 1950.
- UN Doc. A/54/549. 15 November 1999.
- UN Doc. A/59/2005. 21 March 2005.
- UN Doc. A/CN.4/615. 7 May 2009.
- UN Doc. SG/SM/14068. 18 January 2012.
- UN Doc. A/HRC/19/68. 2011.
- UN Doc. A/RES/48/141. 20 December 1993.
- UN Doc. A/RES/60/1. 24 October 2005.
- UN Doc. A/RES/63/308. 7 October 2009.
- UN Doc. A/RES/66/176. 23 February 2012.
- UN Doc. A/RES/66/253. 21 February 2012.

- UN Doc. A/RES/66/253B. 7 August 2012.
- UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.2.
- UN Doc. S/1999/1257. 16 December 1999.
- UN Doc. S/2005/740. 28 November 2005.
- UN Doc. S/2007/721. 7 December 2007.
- UN Doc. S/2011/727. 22 November 2011.
- UN Doc. S/2012/29. 11 January 2012.
- UN Doc. S/PRST/2008/4. 6 February 2008.
- UN Doc. S/PRST/2012/6. 21 March 2012.
- UN Doc. S/RES/1706. 31 August 2006.
- UN Doc. S/RES/1973. 17 March 2011.
- UN Doc. S/RES/2009. 16 September 2011.
- UN Doc. S/RES/2016. 27 October 2011.
- UN Doc. A/47/277-S/24111. 17 June 1992.
- UN Doc. S/RES/2022. 2 December 2011.
- UN Doc. A/54/549. 15 November 1999.
- UN Doc. S/RES/2040. 12 March 2012.
- UN Doc. SC/10536. 4 February. 2012.
- UN Doc. SG/SM/11701. 15 July 2008.
- UN Doc. SG/SM/14068. 18 January 2012.
- UN. *Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping(2nd ed.)*. New York: United Nations, Dept. of Public Information, 1991.
- UN. FAO Rice Market Monitor(유엔 식량농업기구(FAO) 식량시장

보고서). Volume XV - Issue No. 3, July 2012.

UN Secretary-General Kofi Annan's Action Plan to Prevent Genocide. Press Releases. SG/SM/9197 AFR/893, HR/CN/1077 (07/02/2004).

UN. "UN Peacekeeping Background Note." <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>>.

4. 기타자료

서울국제법연구원. 『무국적 등에 대한 체류질서 확립을 위한 제도 연구: 체계적 관리 방안을 중심으로』. 법무부 연구용역보고서. 2009.6.

통일연구원 전문가(국립외교원 인남식 교수) 자문회의. 2012년 5월 17일.
Alex Bellamy 박사(Griffith Asia Institute)와의 인터뷰. Griffith University, Australia. 26 July 2012.

외교통상부 보도자료 제11-705호(2011.8.23).

『국민일보』. 2009년 3월 4일.

『연합뉴스』. 2012년 9월 10일.

『조선일보』. 2008년 3월 4일, 2012년 8월 27일, 2012년 9월 28일.

BBC NEWS. 2011년 10월 23일.

ITAR-TASS. 2011년 7월 15일.

Radio Free Asia (RFA). 2012년 6월 21일.

Reuters. 2011년 11월 24일, 2012년 2월 4일.

National Public Radio (NPR). 2012년 2월 5일.

부록

1. 2009년 보호책임 이행 보고서

United Nations

A/63/677



General Assembly

Distr.: General
12 January 2009

Original: English

Sixty-third session
Agenda items 44 and 107

**Integrated and coordinated implementation of and follow-up to
the outcomes of the major United Nations conferences and
summits in the economic, social and related fields**

Follow-up to the outcome of the Millennium Summit

Implementing the responsibility to protect

Report of the Secretary-General

Summary

The present report responds to one of the cardinal challenges of our time, as posed in paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome: operationalizing the responsibility to protect (widely referred to as “RtoP” or “R2P” in English). The Heads of State and Government unanimously affirmed at the Summit that “each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”. They agreed, as well, that the international community should assist States in exercising that responsibility and in building their protection capacities. When a State nevertheless was “manifestly failing” to protect its population from the four specified crimes and violations, they confirmed that the international community was prepared to take collective action in a “timely and decisive manner” through the Security Council and in accordance with the Charter of the United Nations. As the present report underscores, the best way to discourage States or groups of States from misusing the responsibility to protect for inappropriate purposes would be to develop fully the United Nations strategy, standards, processes, tools and practices for the responsibility to protect.

This mandate and its historical, legal and political context are addressed in section I of the present report.

09-20610 (E) 280109



A three-pillar strategy is then outlined for advancing the agenda mandated by the Heads of State and Government at the Summit, as follows:

Pillar one

The protection responsibilities of the State (sect. II)

Pillar two

International assistance and capacity-building (sect. III)

Pillar three

Timely and decisive response (sect. IV)

The strategy stresses the value of prevention and, when it fails, of early and flexible response tailored to the specific circumstances of each case. There is no set sequence to be followed from one pillar to another, nor is it assumed that one is more important than another. Like any other edifice, the structure of the responsibility to protect relies on the equal size, strength and viability of each of its supporting pillars. The report also provides examples of policies and practices that are contributing, or could contribute, to the advancement of goals relating to the responsibility to protect under each of the pillars.

The way forward is addressed in section V. In particular, five points are set out in paragraph 71 that the General Assembly may wish to consider as part of its “continuing consideration” mandate under paragraph 139 of the Summit Outcome. Some preliminary ideas on early warning and assessment, as called for in paragraph 138 of the Summit Outcome, are set out in the annex.

Policy ideas that were proposed during the consultation process and that may merit further consideration by Member States over time appear in bold type, although the Secretary-General does not request the General Assembly to take specific action on them at this point.

Contents

	<i>Page</i>
I. Mandate and context	4
II. Pillar one	
The protection responsibilities of the State	10
III. Pillar two	
International assistance and capacity-building	15
IV. Pillar three	
Timely and decisive response	22
V. The way forward	28
Annex	
Early warning and assessment	31

I. Mandate and context

1. The mandate for the present report derives from the following three paragraphs of the 2005 World Summit Outcome:

“138. 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. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

“139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, 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 organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

“140. We fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide.”

The General Assembly adopted the Summit Outcome in its resolution 60/1. In paragraph 4 of its resolution 1674 (2006) on the protection of civilians in armed conflict, the Security Council reaffirmed the provisions of paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In the second preambular paragraph of its resolution 1706 (2006) on the crisis in Darfur, the Council recalled its earlier reaffirmation of those provisions.

2. Based on existing international law, agreed at the highest level and endorsed by both the General Assembly and the Security Council, the provisions of paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome define the authoritative framework within which Member States, regional arrangements and the United Nations system and its partners can seek to give a doctrinal, policy and institutional life to the responsibility to protect (widely referred to as “RtoP” or “R2P” in English). The task ahead is not to reinterpret or renegotiate the conclusions of the World Summit but to find ways of implementing its decisions in a fully faithful and consistent manner. The present report, in offering some initial thoughts in that regard, aims to

contribute to a continuing dialogue among Member States, with support from the United Nations Secretariat, on the responsibility to protect.

3. It should be underscored that the provisions of paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome are firmly anchored in well-established principles of international law. Under conventional and customary international law, States have obligations to prevent and punish genocide, war crimes and crimes against humanity. Ethnic cleansing is not a crime in its own right under international law, but acts of ethnic cleansing may constitute one of the other three crimes. The Summit's enunciation of the responsibility to protect was not intended to detract in any way from the much broader range of obligations existing under international humanitarian law, international human rights law, refugee law and international criminal law. It should also be emphasized that actions under paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome are to be undertaken only in conformity with the provisions, purposes and principles of the Charter of the United Nations. In that regard, the responsibility to protect does not alter, indeed it reinforces, the legal obligations of Member States to refrain from the use of force except in conformity with the Charter.

4. The 2005 World Summit was one of the largest gatherings of Heads of State and Government in history. As expected, there were intense and contentious deliberations on a number of issues, including on the responsibility to protect. On some important issues, such as disarmament and the proliferation of weapons of mass destruction, it proved impossible to find consensus language. It is therefore a tribute both to the determination and foresight of the assembled world leaders and to their shared understanding of the urgency of the issue that they were able to agree on such detailed provisions regarding the responsibility to protect. Their determination to move the responsibility to protect from promise to practice reflects both painful historical lessons and the evolution of legal standards and political imperatives.

5. The twentieth century was marred by the Holocaust, the killing fields of Cambodia, the genocide in Rwanda and the mass killings in Srebrenica, the latter two under the watch of the Security Council and United Nations peacekeepers. Genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity: the brutal legacy of the twentieth century speaks bitterly and graphically of the profound failure of individual States to live up to their most basic and compelling responsibilities, as well as the collective inadequacies of international institutions. Those tragic events led my distinguished predecessor, Kofi Annan, and other world leaders to ask whether the United Nations and other international institutions should be exclusively focused on the security of States without regard to the safety of the people within them. Could sovereignty, the essential building block of the nation-State era and of the United Nations itself, be misused as a shield behind which mass violence could be inflicted on populations with impunity? How deeply and irreparably had the legitimacy and credibility of the United Nations and its partners been damaged by such revelations? Could we not find the will and the capacity in the new century to do better?

6. Before responding, we should note that the worst human tragedies of the past century were not confined to any particular part of the world. They occurred in the North and in the South, in poor, medium-income and relatively affluent countries. Sometimes they were linked to ongoing conflicts but quite often — including in some of the worst cases — they were not. In retrospect, three factors stand out.

First, in each case there were warning signs. Violence of this magnitude takes planning and preparation, as well as a contributing political, social and economic context. Second, the signals of trouble ahead were, time and again, ignored, set aside or minimized by high-level national and international decision makers with competing political agendas. Third, at times the United Nations — its intergovernmental organs and its Secretariat — failed to do its part. Citing a “lack of resources and political commitment” (see S/1999/1257, enclosure, sect. I), the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda, commissioned by then Secretary-General Annan, concluded in its report that “the United Nations failed the people of Rwanda during the genocide in 1994” (see S/1999/1257, enclosure, sect. III.18). The report of the Secretary-General on the fall of Srebrenica, while also underscoring “the gulf between mandate and means”, went on to question “the pervasive ambivalence within the United Nations regarding the role of force in the pursuit of peace” and “an institutional ideology of impartiality even when confronted with attempted genocide” (see A/54/549, para. 505). A prime lesson of Srebrenica, the Secretary-General noted, was that “the United Nations global commitment to ending conflict does not preclude moral judgments, but makes them necessary” (see A/54/549, para. 506). Nine years after those sobering reports, many of their institutional recommendations, including on early warning, analysis and training, have not been fully implemented, despite efforts to improve the prevention capacities of the Organization. The United Nations and its Member States remain underprepared to meet their most fundamental prevention and protection responsibilities. We can, and must, do better. Humanity expects it and history demands it.

7. Part of the problem has been conceptual and doctrinal: how we understand the issue and the policy alternatives. Two distinct approaches emerged during the final years of the twentieth century. Humanitarian intervention posed a false choice between two extremes: either standing by in the face of mounting civilian deaths or deploying coercive military force to protect the vulnerable and threatened populations. Member States have been understandably reluctant to choose between those unpalatable alternatives. Meanwhile, Francis Deng, at that time the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, and his colleagues had been refining a conceptually distinct approach centred on the notion of “sovereignty as responsibility”.¹ They underscored that sovereignty entailed enduring obligations towards one’s people, as well as certain international privileges. The State, by fulfilling fundamental protection obligations and respecting core human rights, would have far less reason to be concerned about unwelcome intervention from abroad.

8. Neither concerns about sovereignty nor the understanding that sovereignty implies responsibility are confined to one part of the world.² The evolution of thinking and practice in Africa in that regard has been especially impressive. While the Organization of African Unity emphasized non-intervention, its successor, the African Union, has stressed non-indifference. In 2000, five years before the 2005

¹ Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996).

² See, for instance, Edward C. Luck, “The responsible sovereign and the responsibility to protect”, in Joachim W. Müller and Karl P. Sauvant, eds., *Annual Review of United Nations Affairs* (Oxford: Oxford University Press, 2008); and Edward C. Luck, “Sovereignty, choice, and the responsibility to protect”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, No. 1 (January 2009).

World Summit endorsed the responsibility to protect, the Constitutive Act of the African Union provided, in article 4 (h), for “the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect to grave circumstances, namely: war crimes, genocide, and crimes against humanity”. It made a clear distinction between Member States, which were not to interfere “in the internal affairs of another” (article 4 (g)), and the Union, which could do so in response to the three “grave circumstances” noted above. As concluded by the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 Rwanda genocide (see S/1999/1257, enclosure, sect. IV.1), the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide had long since imposed “the responsibility to act”.³

9. Concerns about how to respond to such conscience-shocking events, and better yet to prevent them in the first place, were not confined to Africa or the global South. In 2000, Canada convened an independent International Commission on Intervention and State Sovereignty, co-chaired by Gareth Evans of Australia and Mohamed Sahnoun of Algeria. According to the Commission, “external military intervention for humanitarian protection purposes has been controversial both when it has happened — as in Somalia, Bosnia and Herzegovina and Kosovo — and when it has failed to happen, as in Rwanda”.⁴ The geographically diverse Commission, however, came to understand that protection was neither primarily a military matter nor essentially a contest between State and individual sovereignty. Coining the phrase “responsibility to protect”, the Commission identified a responsibility to prevent, a responsibility to react and a responsibility to rebuild, posing a continuum of graduated policy instruments across that spectrum. Although it addressed the proper authority and rules for the use of force, the report of the Commission highlighted the advantages of prevention through encouraging States to meet their core protection responsibilities. A number of the Commission’s key recommendations were included in the conclusions of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change convened in 2004 by then Secretary-General Kofi Annan (see A/59/565 and Corr.1) and in his subsequent report entitled “In larger freedom: towards development, security and human rights for all” (A/59/2005). These reports, in turn, provided material for consideration at the 2005 World Summit.

10. While the approach to the responsibility to protect described in the present report draws from the above-mentioned history in important ways, it has been defined by the provisions of paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome as follows:

(a) As the assembled Heads of State and Government made absolutely clear, the responsibility to protect is an ally of sovereignty, not an adversary. It grows from the positive and affirmative notion of sovereignty as responsibility, rather than from the narrower idea of humanitarian intervention. By helping States to meet their core protection responsibilities, the responsibility to protect seeks to strengthen

³ General Assembly resolution 260 A (III), annex.

⁴ See Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), p. vii. For an insider account of the work of the Commission and the ideas that shaped it, see Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008). See also Alex J. Bellamy, *A Responsibility to Protect: the Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity Press, 2009).

sovereignty, not weaken it. It seeks to help States to succeed, not just to react when they fail;

(b) The responsibility to protect applies, until Member States decide otherwise, only to the four specified crimes and violations: genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. To try to extend it to cover other calamities, such as HIV/AIDS, climate change or the response to natural disasters, would undermine the 2005 consensus and stretch the concept beyond recognition or operational utility;

(c) While the scope should be kept narrow, the response ought to be deep, employing the wide array of prevention and protection instruments available to Member States, the United Nations system, regional and subregional organizations and their civil society partners. To that end, in paragraph 138 of the Summit Outcome, States were called on to use “appropriate and necessary means” to prevent such crimes and their incitement, and the international community was called on to “encourage and help” States to exercise their responsibility and to “support the United Nations in establishing an early warning capability”. In paragraph 139 of the Summit Outcome, reference is made both to “appropriate diplomatic, humanitarian and peaceful means” under Chapters VI and VIII of the Charter and to “collective action” under Chapter VII. Our approach to the responsibility to protect should therefore be both narrow and deep;

(d) The Summit recognized that early warning and assessment was a necessary, though hardly sufficient, ingredient for successful preventive and protective action by Member States, through the United Nations. As asserted in paragraph 138 of the Summit Outcome, the international community should “support the United Nations in establishing an early warning capability”. This would require: (i) the timely flow to United Nations decision makers of accurate, authoritative, reliable and relevant information about the incitement, preparation or perpetration of the four specified crimes and violations; (ii) the capacity for the United Nations Secretariat to assess that information and to understand the patterns of events properly within the context of local conditions; and (iii) ready access to the office of the Secretary-General. Too often, the alarm bells were not sounded at all or they failed to command attention or spur effective action at senior political ranks, whether in the Secretariat or in intergovernmental bodies (see S/1999/1257 and A/54/549). But a pattern of false alarms or, worse, selective reporting could also damage the credibility of the Organization. It is therefore important that early warning and assessment be effected fairly, prudently and professionally, without political interference or double standards.

11. The provisions of paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome suggest that the responsibility to protect rests on the following three pillars:

Pillar one

The protection responsibilities of the State

(a) Pillar one is the enduring responsibility of the State to protect its populations, whether nationals or not, from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, and from their incitement. The latter, I would underscore, is critical to effective and timely prevention strategies. The declaration by the Heads of State and Government in paragraph 138 of the Summit Outcome that “we accept that responsibility and will act in accordance with it” is the bedrock

of the responsibility to protect. That responsibility, they affirmed, lies first and foremost with the State. The responsibility derives both from the nature of State sovereignty and from the pre-existing and continuing legal obligations of States, not just from the relatively recent enunciation and acceptance of the responsibility to protect;

Pillar two
International assistance and capacity-building

(b) Pillar two is the commitment of the international community to assist States in meeting those obligations. It seeks to draw on the cooperation of Member States, regional and subregional arrangements, civil society and the private sector, as well as on the institutional strengths and comparative advantages of the United Nations system. Too often ignored by pundits and policymakers alike, pillar two is critical to forging a policy, procedure and practice that can be consistently applied and widely supported. Prevention, building on pillars one and two, is a key ingredient for a successful strategy for the responsibility to protect;

Pillar three
Timely and decisive response

(c) Pillar three is the responsibility of Member States to respond collectively in a timely and decisive manner when a State is manifestly failing to provide such protection. Though widely discussed, pillar three is generally understood too narrowly. As demonstrated by the successful bilateral, regional and global efforts to avoid further bloodshed in early 2008 following the disputed election in Kenya, if the international community acts early enough, the choice need not be a stark one between doing nothing or using force. A reasoned, calibrated and timely response could involve any of the broad range of tools available to the United Nations and its partners. These would include pacific measures under Chapter VI of the Charter, coercive ones under Chapter VII and/or collaboration with regional and subregional arrangements under Chapter VIII. The process of determining the best course of action, as well as of implementing it, must fully respect the provisions, principles and purposes of the Charter. In accordance with the Charter, measures under Chapter VII must be authorized by the Security Council. The General Assembly may exercise a range of related functions under Articles 10 to 14, as well as under the “Uniting for peace” process set out in its resolution 377 (V). Chapters VI and VIII specify a wide range of pacific measures that have traditionally been carried out either by intergovernmental organs or by the Secretary-General. Either way, the key to success lies in an early and flexible response, tailored to the specific needs of each situation.

12. If the three supporting pillars were of unequal length, the edifice of the responsibility to protect could become unstable, leaning precariously in one direction or another. Similarly, unless all three pillars are strong the edifice could implode and collapse. All three must be ready to be utilized at any point, as there is no set sequence for moving from one to another, especially in a strategy of early and flexible response. With these caveats in mind, some examples of policies and practices that are contributing, or could contribute, to meeting pillars one, two and three are set out in sections II to IV below. The way forward is considered in section V. In particular, five points are set out in paragraph 71 that the General Assembly may wish to consider in its review of the overall strategy set out in the report. Some

initial ideas on early warning and assessment are set out in the annex. Later in 2009, I will submit to the Assembly modest proposals for implementing improvements in the early warning capability of the Organization, as called for in paragraph 138 of the Summit Outcome.

II. Pillar one The protection responsibilities of the State

13. The first three sentences of paragraph 138 of the Summit Outcome capture unambiguously the underlying principle of the responsibility to protect:

“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.”

This solemn pledge, undertaken at the Summit level and subsequently adopted by the General Assembly and reaffirmed by the Security Council, is remarkable for its clarity, simplicity, and lack of qualifications or caveats. The peoples of the world fully expect each and every Member State to live up to this commitment at all times because this first pillar of the responsibility to protect, which rests on long-standing obligations under international law, is absolutely essential if the responsibility to protect is to move from the realm of rhetoric to the realm of doctrine, policy and action. When a State is unable to fully meet this responsibility, because of capacity deficits or lack of territorial control, the international community should be prepared to support and assist the State in meeting this core responsibility as needed under pillar two (see sect. III below). The State, however, remains the bedrock of the responsibility to protect, the purpose of which is to build responsible sovereignty, not to undermine it.

14. The responsibility to protect, first and foremost, is a matter of State responsibility, because prevention begins at home and the protection of populations is a defining attribute of sovereignty and statehood in the twenty-first century. Through the wording of paragraph 138 of the Summit Outcome, the assembled Heads of State and Government confirmed these two fundamental truths. They recognized that the international community can at best play a supplemental role. In this area of policy, as in so many others, the United Nations depends on the strength and determination of its sovereign Member States. In an increasingly interdependent and globalized world, they, in turn, need to move from identity-based politics to the effective management, even encouragement, of diversity through the principle of non-discrimination and the equal enjoyment of rights. Responsible sovereignty is based on the politics of inclusion, not exclusion. This entails the building of institutions, capacities and practices for the constructive management of the tensions so often associated with the uneven growth or rapidly changing circumstances that appear to benefit some groups more than others.

15. These principles hold across political and economic systems because this is a matter of values and practice, regardless of a country's level of economic development. No single part of the world has a monopoly on good ideas or successful practices in this regard. **More research and analysis are needed on why**

one society plunges into mass violence while its neighbours remain relatively stable, and on why it has been so difficult to stem widespread and systematic sexual violence in some places. But it is evident that States that handle their internal diversity well, foster respect among disparate groups, and have effective mechanisms for handling domestic disputes and protecting the rights of women, youth and minorities are unlikely to follow such a destructive path.

16. Respect for human rights, therefore, is an essential element of responsible sovereignty. Having marked the sixtieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights⁵ and of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Member States may wish to review what more they could do, individually and collectively, to implement their obligations under human rights law and to cooperate with the United Nations human rights mechanisms. States could help to advance the prevention and protection goals relating to the responsibility to protect by working domestically and internationally to advance the broad and vital mandate of the United Nations High Commissioner for Human Rights, as prescribed in General Assembly resolution 48/141 as well as those of the Human Rights Council, the special rapporteurs and the human rights treaty bodies.⁶ **States could also assist the Human Rights Council in sharpening its focus as a forum for considering ways to encourage States to meet their obligations relating to the responsibility to protect and to monitor, on a universal and apolitical basis, their performance in this regard. To that end, the Council's universal periodic review mechanism could be an important instrument for advancing human rights and, indirectly, goals relating to the responsibility to protect.**

17. **States should become parties to the relevant international instruments on human rights, international humanitarian law and refugee law, as well as to the Rome Statute of the International Criminal Court.⁷ But this is just a first step towards full implementation in practice.** These core international standards need to be faithfully embodied in national legislation, so that the four specified crimes and violations and their incitement are criminalized under domestic law and practice. Different segments of society need to be afforded equal access to justice and to judicial redress for violations of their fundamental rights, as part of an overall effort to strengthen the rule of law. Criminal laws, rules and procedures should be

⁵ General Assembly resolution 217 A (III).

⁶ The responsibilities entrusted to the United Nations High Commissioner for Human Rights, under General Assembly resolution 48/141, include "to promote and protect the effective enjoyment by all of all civil, economic, political, and social rights", "to coordinate human rights promotion and protection activities throughout the United Nations system", and "to play an active role in removing the current obstacles and in meeting the challenges to the full realization of all human rights and in preventing the continuation of human rights violations throughout the world". The High Commissioner and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights provide technical assistance to States and facilitate the work of the special rapporteurs and the treaty monitoring bodies, some of which have particularly relevant mandates, such as the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, the Human Rights Committee and the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. The functions of the High Commissioner facilitate use of a variety of means for the purpose of early warning, including advocacy functions and public voice, good offices, and capacity-building, and reporting to intergovernmental bodies, including the Security Council, at its request, or at the request of the Secretary-General on situations and issues of special concern.

⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2187, No. 38544.

designed to protect the vulnerable and the disenfranchised, while ensuring that impunity is not accepted either nationally or globally. Particular attention, in this regard, should be paid to preventing sexual and gender-based violence, prosecuting offenders, and implementing gender-responsive justice and security-sector reform measures. Those responsible for law enforcement and judicial processes should be trained in human rights, international humanitarian law and refugee law, as well as in the procedures governing the respective instruments. A lively civil society, an independent press and openness to international and domestic scrutiny can help to correct abuses of the justice system. They can also reduce the likelihood of crimes relating to the responsibility to protect being planned and carried out without a global outcry.

18. As noted above, the obligations of States that underpin pillar one are firmly embedded in pre-existing, treaty-based and customary international law. It is significant that these well-established international crimes and the obligation to punish their perpetrators are reflected in the provisions of the Rome Statute of the International Criminal Court. Focusing on individuals who commit or incite such egregious acts, including the leaders of States or armed groups, the Rome Statute seeks to develop mechanisms and processes for identifying, investigating and prosecuting those most directly responsible for crimes and violations relating to the responsibility to protect, among others. By seeking to end impunity, the International Criminal Court and the United Nations-assisted tribunals have added an essential tool for implementing the responsibility to protect, one that is already reinforcing efforts at dissuasion and deterrence.

19. States could do more, however, to sharpen the tools for ending impunity. According to the complementarity principle of the Rome Statute, national judicial processes are the first line of defence against impunity. To date, there are 108 States parties to the Rome Statute, but I would encourage additional States to become parties to the Statute and thus to strengthen one of the key instruments relating to the responsibility to protect. National authorities should do their best to assist the International Criminal Court and other international tribunals in locating and apprehending individuals, at whatever level, who are accused of committing or inciting crimes and violations relating to the responsibility to protect.

20. Moreover, if principles relating to the responsibility to protect are to take full effect and be sustainable, they must be integrated into each culture and society without hesitation or condition, as a reflection of not only global but also local values and standards. This should not be an impossible task since no community, society, or culture publicly and officially condones genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity as acceptable behaviour. On this principle, Member States are united. Although there have been lively debates about how best to implement the responsibility to protect, no Member State has argued against trying to curb abuses of such magnitude or against developing partnerships at the national, regional and global levels to achieve this.

21. Genocide and other crimes relating to the responsibility to protect do not just happen. They are, more often than not, the result of a deliberate and calculated political choice, and of the decisions and actions of political leaders who are all too ready to take advantage of existing social divisions and institutional failures. Events on the scale of the Holocaust, Cambodia in the 1970s and Rwanda in 1994 require

planning, propaganda and the mobilization of substantial human and material resources. They are neither inevitable nor unavoidable. They require permissive conditions, both domestically and internationally. **Even relatively stable, developed and progressive societies need to ask themselves whether they are vulnerable to such events; whether the seeds of intolerance, bigotry and exclusion could take root and grow into something horrific and self-destructive; and whether their social, economic and political systems have self-correcting mechanisms in place to discourage and derail such impulses. Candid self-reflection, searching dialogue among groups and institutions, both domestically and internationally, and periodic risk assessment are needed in both fragile and seemingly healthy societies in all regions of the world. We are all at risk if we believe it could not happen to us.**

22. As part of the process of self-reflection, States can seek, and often have sought, technical assistance from the United Nations, their neighbours, regional organizations, specialized non-governmental organizations or independent experts on the crafting of legislation or the establishment of credible monitoring groups or independent national institutions to help oversee the implementation of relevant international human rights and humanitarian standards. The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights has made a sustained effort to introduce training programmes on human rights reporting, to nurture national human rights institutions and to encourage the independence of those institutions from Governments. Currently, over 150 national human rights institutions are operating around the world. **State-to-State learning processes — often neighbours helping neighbours — have promoted the transfer of best/good practices, such as through the African Peer Review Mechanism under the New Partnership for Africa's Development or through the standards established for gaining membership in the European Union. In those and similar arrangements in other regions, consideration should be given to introducing criteria relating to the responsibility to protect into peer review mechanisms.**

23. Countries that have suffered massive crimes and violations are, understandably, eager to create barriers to their reoccurrence. We need to learn from their mistakes, as well as from the processes of reconciliation, healing and reconstruction that so often follow. We should also learn from countries that have not experienced such traumas, in part because they have developed mechanisms for identifying and managing emerging tensions before they lead to violence. Three examples of such capacities are the Ethnic Relations Commission in Guyana, the National Peace Council in Ghana, and the Political Parties Registration Commission and comprehensive security-sector reform in Sierra Leone.

24. Training, learning and education programmes can help States to help themselves. Since 1996, the International Committee of the Red Cross has established the Advisory Service on International Humanitarian Law, which among other things has encouraged the ratification of humanitarian conventions, facilitated State-to-State learning processes, assisted the incorporation of international humanitarian standards into national law, encouraged States to set up national mechanisms on international humanitarian law, and provided educational materials on these norms and conventions. For instance, working with the Arab League, it helped to draft an Arab model law, while it assisted Bosnia and Herzegovina in developing and implementing a national law on missing persons. Similarly, the International Federation of the Red Cross has conducted the Reducing

Discrimination Initiative since 2001. Among its products have been guidelines for working with the Roma and other marginalized groups in Europe, assisting the most vulnerable populations in Nepal, and facilitating the rehabilitation and reintegration of children associated with armed groups in Sierra Leone, a society that has suffered horrendous crimes against humanity.

25. When aimed at critical actors in society, such as the police, soldiers, the judiciary and legislators, training can be an especially effective tool for prevention purposes. For instance, the Fund for Peace has held a series of training workshops in Uganda on its Conflict Assessment System Tool, designed to help identify early warning indicators, and the Fund expects to extend the workshops to the rest of East Africa. For its part, the Kenyan National Council of Churches has developed a monitoring and reporting system on intra-community violence in the Rift Valley and elsewhere. The Inter-Parliamentary Union and the United Nations Children's Fund (UNICEF) have collaborated on the publication *Child Protection: a Handbook for Parliamentarians*, while the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights has an active publications programme across the human rights spectrum. UNICEF has also worked with a number of Governments, such as Colombia, the Philippines and the Sudan, to address how their judicial systems deal with children formerly associated with armed groups and accused of serious war crimes or other large-scale violations. In Colombia, strengthening the Office of the Ombudsman has helped to address child recruitment and demobilization, gender-based violence in conflict and sexual exploitation related to conflict. The armed forces of Uganda, following United Nations guidelines, have adopted a code of conduct banning the sexual exploitation of women and girls. During the period 2000-2007, the Economic Community of West African States and Save the Children (Sweden) conducted a comprehensive training programme on children's rights and protection before, during and after conflict for the armed forces in the region. Similarly, the United Nations Development Fund for Women worked with the Rwandan Defence Force on training in gender issues and human rights while the Force was preparing its troops for participation in regional peace operations.

26. In all of the discussions of global, regional and national institutions, care should be taken not to lose sight of the individual victims and survivors of such crimes. They need to be supported and encouraged to tell their stories candidly and fully, without fear of retribution or stigmatization. In that regard, women's non-governmental organizations have often played a critical role in engaging and assisting survivors of systematic sexual violence. They deserve our full support.

27. Similarly, one of the keys to preventing small crimes from becoming large ones, as well as to ending such affronts to human dignity altogether, is to foster individual responsibility. Even in the worst genocide, there are ordinary people who refuse to be complicit in the collective evil, who display the values, the independence and the will to say no to those who would plunge their societies into cauldrons of cruelty, injustice, hatred and violence. We need to do more to recognize their courage and to learn from their actions. States that have suffered such traumas, civil society and international organizations can facilitate the development of national and transnational networks of survivors, so that their stories and lessons can be more widely heard, thus helping to prevent their reoccurrence or repetition elsewhere.

III. Pillar two International assistance and capacity-building

28. Paragraph 138 of the Summit Outcome asserts that “the international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this [responsibility to protect] responsibility”. Paragraph 139 asserts that “we also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out”. These provisions suggest that this assistance could take one of four forms: (a) encouraging States to meet their responsibilities under pillar one (para. 138); (b) helping them to exercise this responsibility (para. 138); (c) helping them to build their capacity to protect (para. 139); and (d) assisting States “under stress before crises and conflicts break out” (para. 139). While the first form of assistance implies persuading States to do what they ought to do, the other three suggest mutual commitment and an active partnership between the international community and the State.

29. If the political leadership of the State is determined to commit crimes and violations relating to the responsibility to protect, then assistance measures under pillar two would be of little use and the international community would be better advised to begin assembling the capacity and will for a “timely and decisive” response, as stipulated under paragraph 139 of the Summit Outcome (see sect. IV below). However, when national political leadership is weak, divided or uncertain about how to proceed, lacks the capacity to protect its population effectively, or faces an armed opposition that is threatening or committing crimes and violations relating to the responsibility to protect, measures under pillar two could play a critical role in the international implementation of the responsibility to protect. In addition to persuasive measures and positive incentives, pillar two could also encompass military assistance to help beleaguered States deal with armed non-state actors threatening both the State and its population. These measures would supplement the policy tools under pillar one and complement those under pillar three because none of the pillars is designed to work in isolation from the others.

30. Encouraging States to meet their obligations relating to the responsibility to protect could entail confidential or public suasion, education, training and/or assistance. Among those well placed to contribute to such good offices and public diplomacy efforts are regional and subregional mechanisms, the United Nations High Commissioner for Human Rights, the United Nations High Commissioner for Refugees, the Emergency Relief Coordinator, the Special Adviser on the Prevention of Genocide, other special advisers, special representatives and envoys of the Secretary-General, and ranking officials of the United Nations, its development agencies and the Bretton Woods institutions. When these messages are reinforced by parallel and consistent Member State diplomacy, they will be more persuasive. Dialogue often achieves more than grandstanding, in part because it can provide parties with greater insight into each other’s motivations and intentions.

31. Credibility and consistency count in such situations. Over the years, there have been too many cases in which the public diplomacy of the Secretary-General has not been matched by the willingness of Member States and the Organization’s intergovernmental bodies to give concrete shape to either his promises or his warnings. There is a premium in such matters on candor and pragmatism all around,

given that innocent lives and the reputation of the United Nations itself are on the line.

32. **Those contemplating the incitement or perpetration of crimes and violations relating to the responsibility to protect need to be made to understand both the costs of pursuing that path and the potential benefits of seeking peaceful reconciliation and development instead.** The contrast could not be starker. The costs to a society of engaging in serious crimes and violations relating to the responsibility to protect can be immense and long-lasting, and not only for its reputation. They can include lost foreign investment, capital flight, reductions in aid and tourism and, for some, losing a place at the table as a member of the international community in good standing. Development efforts can be set back for decades by such traumatic and divisive events. On the other hand, as discussed below, donors should be encouraged to support countries and programmes that seek to enhance the prevention and protection of populations from crimes and violations relating to the responsibility to protect. The difference between the two paths can amount to the choice between national potential preserved or destroyed.

33. Encouragement can also be expressed through dialogue, education and training on human rights and humanitarian standards and norms. For example, an innovative framework established by the Security Council in the context of its resolution 1612 (2005) has permitted high-level dialogue by the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict and UNICEF on child protection issues. This has led to the release of all children associated with armed groups in Côte d'Ivoire and to reductions in the use of children by parties to the conflicts in Southern Sudan and Sri Lanka. Similarly, the advocacy of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), as well as that of various special rapporteurs, has led to the establishment of truth commissions and other transitional justice and accountability mechanisms around the world. These have helped societies not only to address past human rights violations but also to elaborate national agendas for institutional reform. To encourage movement on stalled peace processes, the United Nations Development Programme (UNDP) has supported the efforts of the Woodrow Wilson Center to build leadership capacity in Burundi and the eastern Democratic Republic of the Congo.

34. In its resolutions 1612 (2005) and 1820 (2008), the Security Council underscored that rape and other forms of sexual violence could constitute war crimes, crimes against humanity or constitutive acts with respect to genocide. In its resolution 1820 (2008), the Council recognized that widespread and systematic sexual violence was a security problem that should be monitored by the Council. Systematic sexual violence, without a doubt, can be every bit as destructive to communities as more conventional weapons.

35. The United Nations and its partners have undertaken a range of efforts in recent years to help States exercise their responsibility to protect. With a field presence in some 50 countries, OHCHR has become a global resource for assisting countries in observing their human rights obligations, as well as for monitoring, advocacy and education. Working with Governments and national non-governmental organizations, OHCHR representatives work to strengthen protection capacities, alleviate social tensions and contribute to conflict prevention. The analysis and recommendations produced by the country missions of the special procedures of the Human Rights Council can provide a basis for capacity-building, the alleviation of

conflicts, and the protection of actual and potential victims of serious human rights violations. Less recognized in this context, the work of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in obtaining grants of asylum and protecting refugees has served numerous potential victims of crimes and violations relating to the responsibility to protect.

36. A United Nations presence has been critical to protecting children in a number of post-conflict situations, such as in northern Uganda, Eastern and Central Africa and in parts of the Sudan. More broadly, child protection issues have gained unprecedented attention through frequent visits by the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict and open debates in the Security Council on the annual report of the Secretary-General, including its country-specific annexes. The United Nations presence has also helped to incorporate provisions to combat gender-based violence into national penal codes and judicial processes, including in Timor-Leste, Sierra Leone and Kosovo.

37. Beyond the work of the United Nations, the innovative steps taken by some regional or subregional bodies might well be worth emulating in other parts of the world. In 1992, as violence flared in the Balkans, the Organization for Security and Cooperation in Europe established the post of High Commissioner on National Minorities to identify and seek early resolution of ethnic tensions before they could escalate. Described as “an instrument of conflict prevention at the earliest possible stage”, the High Commissioner acts independently, impartially and confidentially. The continuing demand for the services of the High Commissioner by States in the more volatile parts of the region suggests the utility of the methodology and the potential value of its consideration by regional and subregional bodies in other areas of the world. In West Africa, the early warning and early response system of the 15-member Economic Community of West African States reflects a partnership between the intergovernmental body and a civil society network with an emphasis on human security. **These two efforts suggest both the potential value of region-to-region learning processes, perhaps facilitated by the United Nations or external donors, and the importance of adaptation to local conditions and cultures.**

38. As demonstrated by special political missions, such as in Guinea-Bissau and the Central African Republic, it takes considerable skill, experience, local knowledge and courage to enter into a situation of growing ethnic tension with the aim of building cultural and political bridges, mediating differences, disseminating global values and helping to build durable local institutions, all in conditions of uncertain security. Clearly the world has underinvested in preventive capacities, which absorb only a fraction of the costs of the vital post-conflict peace operations of the United Nations. **In that regard, helping to build the civilian capacities of regional and subregional organizations to prevent crimes and violations relating to the responsibility to protect could be a wise investment. A number of useful initiatives along these lines are being considered under the African Union-United Nations 10-year capacity-building programme.**⁸

⁸ For a comprehensive review of prevention, see the report of the Secretary-General entitled “Progress report on the prevention of armed conflict” (A/60/891). For an assessment of possibilities for global-regional cooperation in that regard, see the report of the Secretary-General entitled “A regional-global partnership: challenges and opportunities” (A/61/204-S/2006/590).

39. There is a common element in these diverse efforts to help States help themselves: they largely depend on civilian, not military, expertise and presence. In responding to situations relating to the responsibility to protect, police and civilian components may sometimes be particularly critical given the priority tasks of restoring order to, and rebuilding confidence in, societies undergoing domestic chaos and strife. In that regard, it should be stressed that it is often difficult to identify and mobilize sufficient numbers of police and civilian cadres with the skills and training required to deal with crimes relating to the responsibility to protect, just as it can be hard to find their military counterparts. **There have been a host of proposals by Governments and civil society alike for creating a standing or standby rapid-response civilian and police capacity for such emergencies. I would encourage further creative thinking about such an option and will ensure its careful review by the relevant United Nations officials.**

40. Undoubtedly, as has been said many times, the use of force should be considered a measure of last resort. With the host Government's consent, however, military units have been employed either for a range of non-coercive purposes, such as prevention, protection, peacekeeping and disarmament, or to counter armed groups that seek both to overthrow the Government by violent means and to intimidate the civilian population through random and widespread violence. **Non-state actors, as well as States, can commit egregious crimes relating to the responsibility to protect. When they do, collective international military assistance may be the surest way to support the State in meeting its obligations relating to the responsibility to protect and, in extreme cases, to restore its effective sovereignty.** At such times, the early, targeted and restrained use of international military assets and armed forces may be able to save lives and bring a measure of stability so that diplomacy, domestic political processes, healing and reconciliation can have time and space to operate. Consent-based peacekeeping, of course, is a United Nations innovation and strength, whereas the Organization has undertaken more coercive military operations less frequently and with more mixed results. The same could be said for regional and subregional organizations.

41. The notion of preventive deployment was introduced into the United Nations lexicon in 1992 by then Secretary-General Boutros Boutros-Ghali. In his prescient report entitled "An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping" (A/47/277-S/24111), he noted that:

In conditions of crisis within a country, when the Government requests or all parties consent, preventive deployment could help in a number of ways to alleviate suffering and to limit or control violence. Humanitarian assistance, impartially provided, could be of critical importance; assistance in maintaining security, whether through military, police or civilian personnel, could save lives and develop conditions of safety in which negotiations can be held; the United Nations could also help in conciliation efforts if this should be the wish of the partners. (para. 29)

The classic case of preventive deployment by United Nations peacekeepers occurred in the former Yugoslav Republic of Macedonia during the period 1992-1999. The United Nations Protection Force and United Nations Preventive Deployment Force operation, with its mix of military units and civilian police monitors, is widely credited with helping to stabilize a country facing ethnically defined tensions both internally and externally. Thanks to far-sighted leadership that was seeking to

prevent the kinds of upheavals and ethnic violence that had plagued several of its neighbours, the former Yugoslav Republic of Macedonia welcomed a successful combination of United Nations blue helmets and monitoring and mediation by regional organizations. Over the years, Burundi has faced internal pressures much like those of its neighbour, Rwanda. But with the consent of the Government, the deployment of peacekeepers, first by South Africa, then by the African Union and finally the United Nations, has helped to bring some degree of stability to Burundi.

42. In Sierra Leone, the United Nations Mission in Sierra Leone had just started deploying when the forces of the Revolutionary United Front, which had committed particularly vicious and widespread international crimes, broke the peace agreement and mounted a large-scale attack against the population and the Mission. In 2000, with the consent of the Government, a modest British-led intervention force helped to protect Freetown, boost the Mission and restore stability to the beleaguered West African State. Similarly, in the second quarter of 2003, under Security Council resolution 1484 (2003), Operation Artemis, led by the European Union, helped the transition to a more robust mandate for the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo in Ituri province, an area known for the scale and ferocity of its human rights violations, particularly sexual violence. Each of the above-mentioned four deployments, in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Burundi, Sierra Leone and the Democratic Republic of the Congo, predated the acceptance by the 2005 World Summit of the responsibility to protect. Yet they well illustrate the potential value of the consent-based deployment of an international military presence to help prevent the escalation of armed conflict. They also underscore the importance of the timely provision of adequate assets and resources by Member States when the United Nations is mandated to assist a country in fulfilling its responsibility to protect.

43. In States and regions where ethnic tensions run high and deep inequalities among groups persist, it is hard to envision sustainable economic and social development without addressing underlying fissures in the social and political fabric. It is equally difficult to imagine healing such fissures without dealing with the concomitant development deficits. Chronic underdevelopment does not, in and of itself, cause strains among different ethnic, religious or cultural communities. But it can exacerbate the competition for scarce resources and severely limit the capacity of the State, civil society, and regional and subregional organizations to resolve domestic tensions peacefully and fully. On balance, substantial increments in levels of general development assistance could well reduce the aggregate incidence of crimes and violations relating to the responsibility to protect, because some of the worst cases of mass domestic violence have occurred in very poor countries, where the poorest of the poor lack the capacity to resist (the Holocaust and the more recent atrocities in the Balkans, however, attest that poverty is not a necessary condition). **Expanding development assistance to the “bottom billion” would undoubtedly have a net positive effect on preventing crimes and violations relating to the responsibility to protect if such assistance is targeted to give the poor and minority groups a stronger voice in their societies, enhances equality and social justice, raises their education levels and increases their opportunities for meaningful political participation. However, if additional assistance is distributed in a way that exacerbates, rather than narrows, differences in the status and living conditions of rival ethnic, religious or cultural communities within these societies, then the effect would be**

destabilizing and could fuel existing tensions and resentments. Aid programmes therefore need to be sensitive both to conflict and to the responsibility to protect.

44. What is most needed, from the perspective of the responsibility to protect, are assistance programmes that are carefully targeted to build specific capacities within societies that would make them less likely to travel the path to crimes relating to the responsibility to protect. More field-based research is needed to understand fully what works where and why. The United Nations and its Member States should encourage and support geographically broad-based research networks that seek to gain a better understanding, case by case, of why some States have taken one path and other States a different path. To strengthen pillar two, a cumulative process of country-to-country, region-to-region and agency-to-agency learning is needed on prevention, capacity-building and protection strategies in order to gain a keener and more fine-tuned sense of how various strategies, doctrines and practices have fared over the years. Policy, however, cannot wait until the knowledge base is perfected. Experience and common sense suggest that many of the elements of what is commonly accepted as good governance — the rule of law, a competent and independent judiciary, human rights, security sector reform, a robust civil society, an independent press and a political culture that favours tolerance, dialogue and mobility over the rigidities and injustices of identity politics — tend to serve objectives relating to the responsibility to protect as well.

45. In that regard, at least five capacities — drawn from the practice of development assistance and based on requests from Member States themselves — can be identified as critical:

(a) **Conflict-sensitive development analysis.** This involves building the capacity of national institutions to analyse emerging issues and tensions together, as part of development planning, so that the implementation of development programmes helps to ameliorate existing tensions rather than further inflaming them. Nigeria and Indonesia, for instance, have taken significant steps towards acquiring such capacities;

(b) **Indigenous mediation capacity.** This entails forming or strengthening credible institutions and processes, both traditional and modern and in both Government and civil society, that can help find internal solutions to disputes, promote reconciliation and mediate on specific matters. As noted above, institutions established by Guyana, Ghana and Sierra Leone, with assistance from UNDP, show promise in this regard;

(c) **Consensus and dialogue.** This requires building capacities for inclusive and participatory processes of dialogue, and providing neutral spaces and forums for addressing contentious issues through such dialogues. In Latin America in particular, Member States have established spaces for “democratic dialogue” as part of the process of governance;

(d) **Local dispute resolution capacity.** This involves building a peace infrastructure, at both the national and local levels, to address local disputes over land, resources, religion, ethnicity or leadership succession in a sustainable manner before they lead to conflict. Similar capacities helped ensure the successful transition to democracy of South Africa in the early 1990s. During the period of

post-electoral violence in Kenya in early 2008, areas where such capacities had been developed, especially the arid regions of the north and the Coast province, did not witness the same levels of violence as other areas;

(c) **Capacity to replicate capacity.** Finally, the capacities defined above must be absorbed and rooted deeply in societies so that new generations of leaders will have the resources and skills to prevent the kinds of fissures and frustrations that can lead to crimes relating to the responsibility to protect. In that regard, Member States have increasingly requested assistance to develop conflict-resolution programmes in universities and public-service training academies, establish networks of mediators and develop nationwide school curricula so that young people will approach divisive issues differently in the future.

Within the United Nations system, a number of innovative systems have been put in place to better respond to the requests of Member States for assistance in building the five above-mentioned capacities. Among these initiatives are a joint programme of UNDP and the Department of Political Affairs on building national capacities for conflict prevention and the Inter-Agency Framework on Coordination for Preventive Action, which is an informal forum that allows United Nations entities to respond in an integrated manner to such requests from Member States.

46. As demonstrated time and again, an impartial and disciplined security sector is vital for lowering inter-group tensions and preventing widespread violence. **Drawing on their own experience and technical support from bilateral partners and the United Nations system, Member States should continue to strengthen their security sectors so as to provide safe and stable conditions for all their populations, irrespective of identity. By forestalling costly disruptions, this would constitute a significant investment in the development process, in addition to fulfilling the responsibility to protect.**

47. The rule of law is fundamental to preventing the perpetration of crimes relating to the responsibility to protect. **The United Nations system, including through the engagement of donor countries, should increase the rule of law assistance it offers to Member States.** The goals should be to ensure equal access to justice and to improve judicial, prosecutorial, penal and law enforcement services for all. Such steps would make it more likely that disputes within society could be resolved through legal, rather than violent, means. **Donor countries could address the responsibility to protect and human rights considerations in existing assistance programmes, as appropriate, and create new assistance programmes relating to the responsibility to protect, to the extent possible.** In that regard, it should be understood that conditions, circumstances and needs vary from country to country and assistance programmes should be designed in close consultation with the recipient Government and civil society. **The United Nations and regional organizations should undertake region-to-region learning and lessons-learned processes concerning assistance relating to the responsibility to protect, given how new this field is.**

48. Post-trauma peacebuilding offers a critical point for assistance relating to the responsibility to protect. The surest predictor of genocide is past genocide. The work of the Peacebuilding Commission comes at a critical stage in a society's evolution, one where the international community has the best opportunity of making a positive difference. **Possibilities should be explored for greater involvement of the Peacebuilding Commission in helping States to fulfil their**

obligations relating to the responsibility to protect. The Peacebuilding Fund, moreover, could provide a flexible, if modest, source for some funding in emergency situations.

IV. Pillar three Timely and decisive response

49. As the first two sentences of paragraph 139 of the Summit Outcome make unambiguously clear, pillar three is integral to the strategy for fulfilling the responsibility to protect that was agreed upon by the assembled Heads of State and Government. According to the opening sentence, “the international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”. The wording suggests that the intent is for this to be an ongoing, generic responsibility that employs the kind of peaceful, pacific measures specified in Chapter VI and in Article 52, Chapter VIII. The second sentence of paragraph 139 underscores that a wider range of collective actions, either peaceful or non-peaceful, could be invoked by the international community if two conditions are met: (a) “should peaceful means be inadequate”,⁹ and (b) “national authorities are manifestly failing to protect their populations” from the four specified crimes and violations. In those two cases, paragraph 139 affirms that “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 organizations as appropriate”. As I noted in a speech delivered in Berlin, Germany, on 15 July 2008 (see press release SG/SM/11701), the wording of this sentence suggests the need for an early and flexible response in such cases, one both tailored to the circumstances of the situation and fully in accord with the provisions of the Charter.

50. In dealing with the diverse circumstances in which crimes and violations relating to the responsibility to protect are planned, incited and/or committed, there is no room for a rigidly sequenced strategy or for tightly defined “triggers” for action. The threshold for prevention, capacity-building or rebuilding efforts under pillar two would certainly be lower than the threshold for a response under pillar three, namely that “national authorities are manifestly failing to protect their populations” (para. 139 of the Summit Outcome). Similarly, under pillar three, the threshold for Chapter VI measures would be lower than the threshold for enforcement action under Chapter VII, which can only be authorized at the intergovernmental level. The more robust the response, the higher the standard for authorization. **In a rapidly unfolding emergency situation, the United Nations, regional, subregional and national decision makers must remain focused on saving lives through “timely and decisive” action (para. 139 of the Summit**

⁹ This wording would appear to echo the opening wording of Article 42 of the Charter: “should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate . . .”. As at the founding conference in San Francisco, Member States at the 2005 World Summit chose wording to underscore that either the Security Council or the General Assembly, under the “Uniting for peace” procedures, would not and should not wait until all other possible tools had been tried and had failed before considering more robust collective measures.

Outcome), not on following arbitrary, sequential or graduated policy ladders that prize procedure over substance and process over results.

51. The United Nations has a strong preference for dialogue and peaceful persuasion. Therefore, pillar three encompasses, in addition to more robust steps, a wide range of non-coercive and non-violent response measures under Chapters VI and VIII of the Charter. Under the Charter, many of these can be undertaken by the Secretary-General or by regional or subregional arrangements, without the explicit authorization of the Security Council. This was the case in Kenya in early 2008, when for the first time both regional actors and the United Nations viewed the crisis in part from the perspective of the responsibility to protect.

52. Intergovernmental bodies can play pivotal roles in conducting on-site investigations and fact-finding missions. Under Article 34 of the Charter, the Security Council “may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, in order to determine whether the continuation of the dispute or situation is likely to endanger the maintenance of international peace and security”. Subject to the provisions of Article 12 of the Charter, the General Assembly can avail itself of similar opportunities in some cases, under the provisions of Articles 11, 13, and 14. Either the Assembly or the Council, for instance, may appoint a fact-finding mission to investigate and report on alleged violations of international law, as the latter did in the case of Darfur. The Human Rights Council may deploy a fact-finding mission, appoint a special rapporteur to advise on the situation or refer the situation to existing special procedures. Parallel instruments and possibilities may exist in a number of regions and subregions.

53. Investigation, of course, is not a substitute for “timely and decisive” protective action (para. 139 of the Summit Outcome) but rather should be seen as an initial step towards it. If undertaken early in a crisis, at the first sign that a State is failing to meet its obligations relating to the responsibility to protect, such on-site missions can also provide opportunities for delivering messages directly to key decision makers on behalf of the larger international community, for example, by trying to dissuade them from destructive courses of action that could make them subject to prosecution by the International Criminal Court or ad hoc tribunals. Such candid messages have been voiced effectively by the United Nations High Commissioner for Human Rights, the United Nations High Commissioner for Refugees and the Special Adviser on the Prevention of Genocide, among others, as well as by the office of the Secretary-General. In recent years, the international criminal justice system has made important strides towards ensuring accountability and ending impunity, but more could be done to address perceptions of selectivity and to ensure its global reach.

54. It is now well established in international law and practice that sovereignty does not bestow impunity on those who organize, incite or commit crimes relating to the responsibility to protect. **In paragraph 138 of the Summit Outcome, States affirmed their responsibility to prevent the incitement of the four specified crimes and violations. When a State manifestly fails to prevent such incitement, the international community should remind the authorities of this obligation and that such acts could be referred to the International Criminal Court, under the Rome Statute.** As noted above, in cases of imminent or unfolding violence of this magnitude against populations, this message may be more effectively and

persuasively delivered in person than from afar. Until recently, however, the practice at the United Nations and in many capitals had too often been to ignore or minimize the signs of looming mass murder. The world body failed to take notice when the Khmer Rouge called for a socially and ethnically homogenous Cambodia with a “clean social system”¹⁰ and its radio urged listeners to “purify” the “masses of the people” of Cambodia.¹¹ Nor did it respond vigorously to ethnically inflammatory broadcasts and rhetoric in the Balkans in the early 1990s or in Rwanda in 1993 and 1994 in the months preceding the genocide. Despite several reports during those critical months by the United Nations Assistance Mission in Rwanda and the Special Rapporteur on extrajudicial, arbitrary or summary executions on the incendiary programming of Radio Mille Collines, there was no attempt by the international community to jam those hateful and fateful broadcasts.¹²

55. There is some reason to believe, however, that the United Nations and its Member States have learned some painful, but enduring, lessons from these calamities. It is true that we have yet to develop the tools or display the will to respond consistently and effectively to all emergencies relating to the responsibility to protect, as the tragic events in Darfur, the Democratic Republic of the Congo and Somalia remind us. Nonetheless, when confronted with crimes or violations relating to the responsibility to protect or their incitement, today the world is less likely to look the other way than in the last century. For example, in November 2004, then Special Adviser on the Prevention of Genocide Juan Méndez reminded the authorities in Côte d’Ivoire, where xenophobic hate speech had exacerbated domestic tensions and spurred further violence, that they could be held criminally responsible for the consequences.¹³ The offensive messages soon ceased. Similarly, during the early 2008 post-election violence in Kenya, I urged leaders on all sides, as did my Special Adviser on the Prevention of Genocide, Francis Deng, to call publicly for an end to the violence and to statements inciting violence, noting that political and community leaders could be held accountable for violations of international law committed at their instigation. Live broadcasts were banned during the heat of the crisis, when tensions were running high, and former Secretary-General Kofi Annan, who was mediating the dispute, cautioned Kenyan lawmakers that those engaged in acts of violence could not be allowed to act with impunity. **Leaders everywhere should be reminded that incitement to racial hatred is condemned by the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Because of the typically public and explicit character of such incitement, it should be relatively easy to identify it and to rally international support for efforts to discourage it. Moreover, where the United Nations has a peacekeeping presence or a means of accomplishing this from offshore or from a neighbouring country, it can counter such messages with its own broadcasts and information services** (see S/1999/1257, enclosure, sect. III.6).

56. Talk is not an end in itself, and there should be no hesitation to seek authorization for more robust measures if quiet diplomacy is being used as a

¹⁰ See the report of the Group of Experts for Cambodia (A/53/850-S/1999/231), para. 16.

¹¹ See BBC, *Summary of World Broadcasts*, FE/5813/A3/2, 15 May 1978.

¹² See the report of the Secretary-General on the situation in Rwanda (S/1994/640, para. 11); the report of the Independent Inquiry (S/1999/1257, enclosure, annex I); and the report of the Special Rapporteur on extrajudicial, arbitrary or summary executions (E/CN.4/1994/7/Add.1).

¹³ See statement by the Special Adviser on the Prevention of Genocide, 15 November 2004, available from <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12527&Cr=ivoire&Cr1=>

delaying tactic when an earlier and more direct response could save lives and restore order. Paragraph 139 of the Summit Outcome reflects the hard truth that no strategy for fulfilling the responsibility to protect would be complete without the possibility of collective enforcement measures, including through sanctions or coercive military action in extreme cases. When a State refuses to accept international prevention and protection assistance, commits egregious crimes and violations relating to the responsibility to protect and fails to respond to less coercive measures, it is, in effect, challenging the international community to live up to its own responsibilities under paragraph 139 of the Summit Outcome. Such collective measures could be authorized by the Security Council under Articles 41 or 42 of the Charter, by the General Assembly under the “Uniting for peace” procedure (see para. 63 below) or by regional or subregional arrangements under Article 53, with the prior authorization of the Security Council.

57. Diplomatic sanctions, if fully and consistently implemented by Member States, provide another way for the international community to underscore the message that committing crimes and violations relating to the responsibility to protect is unacceptable behaviour for a United Nations Member State in the twenty-first century. Leaders responsible for such atrocities, at the very least, should not be welcome among their peers. Nor should they or their countries be eligible for election to leadership posts in subregional, regional or global bodies. **Targeted sanctions, such as on travel, financial transfers, luxury goods and arms, should also be considered by the Security Council, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations, as appropriate, under Articles 41 and 53 of the Charter and in accordance with paragraph 139 of the Summit Outcome (and in the case of sexual violence, in accordance with the terms contained in Council resolution 1820 (2008)). The General Assembly could also consider such measures under its resolution 377 (V), entitled “Uniting for peace”, although they would then not be legally binding.** While sanctions may be inadequate to stop abuses by a determined authoritarian regime, if applied sufficiently early they can demonstrate the international community’s commitment to meeting its collective responsibilities under paragraph 139 of the Summit Outcome and serve as a warning of possibly tougher measures if the violence against a population persists.

58. **Particular attention should be paid to restricting the flow of arms or police equipment, which could be misused by repressive regimes that are manifestly failing to meet their core responsibilities under paragraph 138 of the Summit Outcome, or in situations where an ongoing conflict threatens to escalate into the perpetration by one side or another of large-scale crimes and violations relating to the responsibility to protect.** While the General Assembly has at times called for arms embargoes, only the Security Council has the authority to make them binding. Under Article 53 of the Charter, regional arrangements may take such enforcement steps with the authorization of the Council. In practice, however, it has not been uncommon for regional or subregional bodies or ad hoc groups of Member States to undertake such measures without formal prior authorization from the Council.

59. States and intergovernmental organizations, of course, are hardly the only influential actors in situations relating to the responsibility to protect, as underscored in the discussion of pillars one and two in sections II and III above. The multiple roles of domestic or transnational civil society in advocacy, early warning,

monitoring, research, training and education are well known and are readily and repeatedly acknowledged in the present report. Less well known is the role of individuals, advocacy groups, women's groups and the private sector in shaping the international response to crimes and violations relating to the responsibility to protect. Like the United Nations itself, international civil society learned lessons from the relatively muted, slow and scattered public response to the genocides in Cambodia and Rwanda. The mass, well organized and highly visible transnational campaigns against the violence in Darfur have demonstrated both the power and the limitations of such movements. They have shown the depth and breadth of public concern over ending the violence against the beleaguered population of Darfur, even as they have highlighted how inadequate our policy tools are and how fleeting is the political will to use them. Over the longer term, however, as noted above, those who would commit crimes and violations relating to the responsibility to protect should consider the enduring and wide-ranging damage such atrocities have both on society and on its capacity to recover. Foreign direct investment, cultural exchanges and tourism may be negatively affected for decades to come since the costs to a country's reputation of such unacceptable behaviour are high and growing. Even if the Security Council does not impose an embargo, individual public and private investors, spurred by non-governmental organizations advocacy networks, are likely to do so instead. Individual financial and trade embargoes may prove far harder to lift without visible and sustainable change within the country concerned.

60. As repeatedly underscored above, there are substantial gaps in capacity, imagination and will across the whole spectrum of prevention and protection measures relating to the responsibility to protect. Nowhere is that gap more pronounced or more damaging than in the realm of forceful and timely response to the most flagrant crimes and violations relating to the responsibility to protect. Here, weaknesses of capacity and the paucity of will, including in many capitals that speak in favour of advancing goals relating to the responsibility to protect, feed off each other in a particularly vicious cycle of hesitation and finger-pointing in the face of unfolding atrocities. Most visibly and tragically, the international community's failure to stem the mass violence and displacements in Darfur, as well as in the Democratic Republic of the Congo and Somalia, has undermined public confidence in the United Nations and our collective espousal of the principles relating to the responsibility to protect. I am firmly convinced that we can and will do better in the future, acting fully within the framework of the Charter and the provisions of paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome.

61. While the first and enduring responsibility resides with each State to meet its obligations relating to the responsibility to protect, when it manifestly fails to do so the Secretary-General bears particular responsibility for ensuring that the international community responds in a "timely and decisive" manner, as called for in paragraph 139 of the Summit Outcome. **For my part, I recognize that, as noted in the report of the Panel on United Nations Peace Operations in a similar context (see A/55/305-S/2000/809), the Secretary-General has an obligation to tell the Security Council — and in this case the General Assembly as well — what it needs to know, not what it wants to hear.** The Secretary-General must be the spokesperson for the vulnerable and the threatened when their Governments become their persecutors instead of their protectors or can no longer shield them from marauding armed groups. **Within the Security Council, the five permanent members bear particular responsibility because of the privileges of tenure and**

the veto power they have been granted under the Charter. I would urge them to refrain from employing or threatening to employ the veto in situations of manifest failure to meet obligations relating to the responsibility to protect, as defined in paragraph 139 of the Summit Outcome, and to reach a mutual understanding to that effect. Across the globe, attitudes have changed in important ways since Cambodia, Rwanda and Srebrenica, raising the political costs, domestically and internationally, for anyone seen to be blocking an effective international response to an unfolding genocide or other high-visibility crime relating to the responsibility to protect. All Member States, not just the 15 members of the Security Council, should be acutely aware of both public expectations and shared responsibilities. If the General Assembly is to play a leading role in shaping a United Nations response, then all 192 Member States should share the responsibility to make it an effective instrument for advancing the principles relating to the responsibility to protect expressed so clearly in paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome.

62. As noted above, the credibility, authority and hence effectiveness of the United Nations in advancing the principles relating to the responsibility to protect depend, in large part, on the consistency with which they are applied. This is particularly true when military force is used to enforce them. In that regard, Member States may want to consider the principles, rules and doctrine that should guide the application of coercive force in extreme situations relating to the responsibility to protect. This issue was addressed in the 2001 report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty and by my predecessor, Kofi Annan, in his 2005 report entitled “In larger freedom: towards development, security and human rights for all (see A/59/2005, para. 126).

63. The General Assembly has an important role to play, even under pillar three. Its peace and security functions are addressed in Articles 11, 12, 14, and 15 of the Charter. Article 24 of the Charter confers on the Security Council “primary”, not total, responsibility for the maintenance of peace and security, and in some cases the perpetration of crimes relating to the responsibility to protect may not be deemed to pose a threat to international peace and security. Moreover, under the “Uniting for peace” procedure, the Assembly can address such issues when the Council fails to exercise its responsibility with regard to international peace and security because of the lack of unanimity among its five permanent members. Even in such cases, however, Assembly decisions are not legally binding on the parties.

64. Despite years of study and public discussion, the United Nations is still far from developing the kind of rapid-response military capacity most needed to handle the sort of rapidly unfolding atrocity crimes referred to in paragraph 139 of the Summit Outcome. I appreciate the efforts by a number of Member States to consider the components of such a capacity, including doctrine, training and command-and-control issues. Much more needs to be done, however, to internationalize such efforts and put them in the larger context of finding better ways to protect civilians. The continuing consideration of the latter issue by the Security Council and General Assembly is most timely in that regard.

65. Better modes of collaboration between the United Nations and regional and subregional arrangements are also needed. Such arrangements need to consider capacity-sharing and not just capacity-building, as is now the case in

mediation support. The African Union-United Nations 10-year capacity-building programme is particularly crucial in that regard. We must redouble our efforts to ensure that it succeeds and that the African Standby Force realizes its full potential. Global-regional collaboration is a key plank of our strategy for operationalizing the responsibility to protect, including for establishing the early warning capability mandated in paragraph 138 of the Summit Outcome, and it deserves our full and unambiguous support.

66. In sum, as the United Nations community comes to articulate and implement a response strategy consistent with both the call in paragraph 139 of the Summit Outcome for “timely and decisive” action and the provisions of the Charter, including its purposes and principles, this will make it more difficult for States or groups of States to claim that they need to act unilaterally or outside of United Nations channels, rules and procedures to respond to emergencies relating to the responsibility to protect. The more consistently, fairly and reliably such a United Nations-based response system operates, the more confidence there will be in the capacity of the United Nations to provide a credible multilateral alternative. This would also help to deter or dissuade potential perpetrators of such crimes and violations.

V. The way forward

67. The present report most certainly will not be the last word on how to operationalize the responsibility to protect. But it does take the critical first step towards turning the authoritative and enduring words of the 2005 World Summit Outcome into doctrine, policy and, most importantly, deeds. It seeks to shorten the road from promise to practice, fully cognizant of the terrible human costs of delay or retreat. The policy ideas presented above seek to realize the full potential of the responsibility to protect within the principles, purposes and provisions of the Charter of the United Nations and paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome, as agreed unanimously at the level of Heads of State and Government. If implemented by Member States, the provisions contained in those documents will permit a robust realization of aspirations relating to the responsibility to protect, so that enthusiasts need not seek to escape the confines of the agreed rules and principles. **Indeed, it would be counterproductive, and possibly even destructive, to try to revisit the negotiations that led to the provisions of paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome. Those provisions represent a remarkably good outcome, which will well serve the ultimate purpose of the responsibility to protect: to save lives by preventing the most egregious mass violations of human rights, while reinforcing the letter and spirit of the Charter and the abiding principles of responsible sovereignty.**

68. The present report outlines a broad-based approach to the prevention and protection responsibilities of Member States, the United Nations, regional and subregional organizations and our civil society partners. It underscores the need both for a cross-sectoral approach and for sharing the burden in a common effort to eliminate, once and for all, the mass atrocity crimes of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. It offers no miracle cures but finds reason for hope in the expressed common goal, the solid foundation of the responsibility to protect in existing international law, and encouraging trends over the past decade and a half towards an aggregate reduction in the incidence of these horrific crimes.

Although ultimately it will be the policies and attitudes of States that will determine whether those positive trends can be sustained, they will find in the United Nations a ready partner. The United Nations and its range of agencies, funds and programmes have in place critical resources, activities and field operations that are already making important contributions to the elimination of these man-made scourges. They could do that much more effectively if goals relating to the responsibility to protect, including the protection of refugees and the internally displaced, were mainstreamed among their priorities, whether in the areas of human rights, humanitarian affairs, peacekeeping, peacebuilding, political affairs or development. Each of these areas of United Nations activity have much to bring to the common effort. The emphasis of the present report is therefore on forging a common strategy rather than on proposing costly new programmes or radically new approaches.

69. To assemble the pieces of this common strategy, however, will require determined and far-sighted leadership, as well as a renewed political commitment. I have long been committed to this goal and will continue to be among its strongest advocates within the Secretariat, with Member States and in public forums. Eliminating mass atrocity crimes will continue to be one of the cardinal objectives of my tenure as Secretary-General. Member States, speaking at the highest level at the 2005 World Summit, have pledged to do their part. This universal commitment has been reaffirmed by the General Assembly and the Security Council. **It is now up to the Assembly, as the world's premier inclusive political forum, to begin the political process of considering the overall strategy outlined in the present report and then, subsequently, of reviewing the modest proposals that I will submit later in 2009 for strengthening the United Nations early warning capacity, as mandated in paragraph 138 of the Summit Outcome, by bolstering the Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide.**

70. It will also be essential to reaffirm the complementary and mutually reinforcing roles of the General Assembly and the Security Council in carrying forward this urgent mandate. Clearly, they have critical responsibilities in that regard, under Chapters IV to VIII of the Charter. Other intergovernmental bodies, such as the Human Rights Council, the Peacebuilding Commission and the Economic and Social Council, can also play important parts in implementing the tasks set out in paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome. In each case, the roles of, and relationships among, the intergovernmental bodies should be guided by the principles, purposes and provisions of the Charter.

71. **I would urge the General Assembly to take the first step by considering carefully the strategy for implementing the responsibility to protect described in the present report.** To that end, I have asked my Special Adviser on these matters, Edward Luck, in close partnership with the Special Adviser on the Prevention of Genocide, Francis Deng, to continue their consultations with Member States and the President of the General Assembly on how best to proceed. I will be actively engaged in that process as well. One possibility would be for the Assembly to debate these proposals at some point in early 2009. **Given that the assembled Heads of State and Government unanimously affirmed the responsibility to protect in 2005, the General Assembly should, in my view, look forward to ways in which the United Nations can best help to ensure the fulfilment of the commitments made. In addition to affirming that decision, the Assembly may wish to:**

- (a) **Welcome or take note of the present report;**
- (b) **Define its “continuing consideration” role as mandated in paragraph 139 of the 2005 World Summit Outcome;**
- (c) **Address ways to define and develop the partnerships between States and the international community, under pillar two, “International assistance and capacity-building”, of the strategy outlined in the present report;**
- (d) **Consider whether and, if so, how to conduct a periodic review of what Member States have done to implement the responsibility to protect;**
- (e) **Determine how best to exercise its oversight of the Secretariat’s efforts to implement the responsibility to protect.**

On the latter point, the Assembly’s oversight of the implementation of the agreed strategy could be organized in different ways, depending on the preferences of Member States. The Secretary-General, for example, could submit an annual or biennial report for the next several years on implementation steps relating to the responsibility to protect, given the issue’s wide programmatic and normative dimensions.

72. I look forward to a constructive and interactive dialogue with Member States on my proposals, since the responsibility to protect — and now to deliver — is an idea whose time has come. The alacrity with which public and civil society groups in every part of the world have embraced the responsibility to protect confirms this. In 2005, our leaders charged us with a critical and straightforward task: to make their words come to life and to make the aspirations of people everywhere for a safer, more secure world for “We the peoples” a reality. This is a quest that should unite us, not divide us, for there should be no dissent about the ultimate objectives. I look forward to working with the Member States on this common effort.

Annex

Early warning and assessment

1. Given their magnitude and severity, the preparations for and the incitement and perpetration of crimes and violations relating to the responsibility to protect can best be understood and identified through a range of perspectives. A human rights and humanitarian perspective is essential, of course, but political, security, economic, social and development perspectives are also required for understanding both the pattern of events that could lead to such massive affronts to human dignity and how to forestall them. In that regard, the perspective of the responsibility to protect can also provide an integrated framework for relating the various components of a broad-based United Nations response to such unfolding situations and for gauging their likely course. This would entail utilizing the information gathered and insights gained by existing United Nations entities, not relabeling or duplicating ongoing activities and programmes. In short, the principles relating to the responsibility to protect need to be integrated and mainstreamed in the ongoing work of the Organization. For the responsibility to protect, as well as for the rest of the work of the Organization, teamwork and collaboration must become standard operating procedure, not aspirational goals.
2. Information itself is rarely the missing ingredient. In both Rwanda and Srebrenica, the United Nations had peacekeeping forces and other personnel on the ground, as has been the case in several other places where egregious crimes relating to the responsibility to protect have occurred. Over time, the world body has become an increasingly field-based organization, with a growing array of human rights, humanitarian, development, political, peacekeeping and peacebuilding personnel working with local staff, regional and subregional partners and civil society groups in fragile or war-torn countries. In considering policy options in such varied and sensitive situations, local knowledge and perspectives can be a great asset. United Nations decision-making should be enriched by the input of regional and subregional organizations, whenever possible. The two-way flow of information, ideas and insights between the United Nations and its regional and subregional partners needs to be regularized and facilitated on matters relating to the responsibility to protect, especially with regard to early warning and timely and decisive response.
3. Independent sources of information are plentiful. They include both indigenous and transnational civil society groups, although the former tend to receive too little attention from global decision makers. Among local groups capable of providing timely and sensitive information on evolving conflict situations are grass-roots women's organizations. At the global level, a number of human rights and humanitarian monitoring groups have well developed networks, methodologies and reporting channels. Often they have been the first to sound the alarm in the early stages of atrocity crimes. Such independent reports, whether from local or transnational sources, can help point the way to situations where more United Nations attention is needed or else corroborate or supplement information received through official channels. The United Nations prefers, however, not to act solely on the basis of information received from such independent sources. For sound decision-making, the quality and reliability of the information can matter more than the quantity.

4. To meet the challenge of the responsibility to protect, including the call in paragraph 138 of the 2005 World Summit Outcome for an early warning capability, the United Nations does not need to create new networks that could duplicate existing arrangements for monitoring or information-gathering on the ground. By and large, the diverse channels of information of the United Nations have improved substantially in recent years. Rather than create redundant channels devoted solely to crimes and violations relating to the responsibility to protect, I would therefore ask the relevant line departments, programmes, agencies and inter-agency networks to incorporate considerations and perspectives relating to the responsibility to protect into their ongoing activities and reporting procedures to the extent that their mandates permit. This would have two major benefits. First, adding the perspective of the responsibility to protect to existing perspectives would help the United Nations to anticipate situations likely to involve the perpetration of such crimes and violations by enhancing its ability to identify precursors, recognize patterns, and share, assess and act on relevant information. The wrong questions produce the wrong answers. Second, such a unifying perspective would facilitate system-wide coherence by encouraging more regular dialogue, information-sharing and common analysis among disparate programmes and agencies.

5. An improved information flow alone cannot provide assurance of sound decision-making, much less of the political will for timely and decisive action to implement the decisions taken, as pledged in paragraph 139 of the Summit Outcome. Information is a necessary but hardly sufficient condition for an effective collective response. How the available information is assessed matters a great deal in situations relating to the responsibility to protect, given the patterns of behaviour, action and intent involved in the four specified crimes and violations. Similarly, because the United Nations response could involve a mix of policy tools under Chapters VI, VII and/or VIII of the Charter, and because that mix should be reviewed and adjusted as events evolve on the ground, the decision-making process should be relatively broad-based, inclusive and flexible at both the Secretariat and intergovernmental levels. To ensure system-wide coherence in policymaking within the Secretariat, as well as an early and flexible response tailored to the needs of each situation, an inter-agency and interdepartmental mechanism will be utilized to consider policy options to be presented to me and, through me, to relevant intergovernmental bodies.

6. In the interests of both efficiency and effectiveness, it should be noted that the Special Adviser on the Prevention of Genocide and the Special Adviser to the Secretary-General, whose work includes the responsibility to protect, have distinct but closely related mandates. In 2004, in a letter to the President of the Security Council, then Secretary-General Kofi Annan listed the responsibilities of the Special Adviser on the Prevention of Genocide as follows (see S/2004/567, annex):

(a) To collect existing information, in particular from within the United Nations system, on massive and serious violations of human rights and international humanitarian law of ethnic and racial origin that, if not prevented or halted, might lead to genocide;

(b) To act as a mechanism of early warning to the Secretary-General, and through him to the Security Council, by bringing to their attention situations that could potentially result in genocide;

(c) To make recommendations to the Security Council, through the Secretary-General, on actions to prevent or halt genocide;

(d) To liaise with the United Nations system on activities for the prevention of genocide and work to enhance the United Nations capacity to analyse and manage information regarding genocide or related crimes.

7. I have asked the Special Adviser to the Secretary-General, on the other hand, to develop, in close consultation with the Special Adviser on the Prevention of Genocide, the conceptual, institutional and political dimensions of operationalizing the responsibility to protect, consistent with the provisions agreed in paragraphs 138 and 139 of the Summit Outcome. This has included taking the lead role in preparing the present report. The Summit Outcome affirmed the close relationship between these issues, not only by including genocide as the first of the four crimes and violations encompassed by the responsibility to protect, but also by expressing, in paragraph 140, the full support of the Member States for the mission of the Special Adviser on the Prevention of Genocide, under the provisions relating to the responsibility to protect. In my letter dated 31 August 2007 to the President of the Security Council (S/2007/721), I noted that “for reasons both of efficiency and of the complementarity of their responsibilities, they [the two Special Advisers] will share an office and support staff”. The work of the joint office will preserve and enhance existing arrangements, including for capacity-building and for the gathering and analysis of information from the field, while adding value of its own in terms of new arrangements for advocacy, cross-sectoral assessment, common policy, and cumulative learning on how to anticipate, prevent and respond to crises relating to the responsibility to protect. Proposals for the small joint office, to be headed by the Special Adviser on the Prevention of Genocide, will be submitted to the General Assembly once it has had an opportunity to consider the larger policy issues addressed in the present report.

2. 2010년 조기경보와 평가 및 보호책임 보고서

United Nations

A/64/864



General Assembly

Distr.: General
14 July 2010

Original: English

Sixty-fourth session
Agenda items 48 and 114

**Integrated and coordinated implementation of and follow-up to
the outcomes of the major United Nations conferences and
summits in the economic, social and related fields**

Follow-up to the outcome of the Millennium Summit

Early warning, assessment and the responsibility to protect

Report of the Secretary-General

I. Introduction

1. The present report is prepared in order to update Member States on certain aspects of the responsibility to protect, pursuant to General Assembly resolution 63/308, in which the Assembly confirmed its intention “to continue its consideration of the responsibility to protect” as called for in the 2005 World Summit Outcome.¹ Specifically, the report addresses matters that were raised in the annex to my report, “*Implementing the responsibility to protect*” (A/63/677), which were subsequently debated in the Assembly on 21, 23, 24 and 28 July 2009.

II. Mandate

2. The 2005 World Summit Outcome called for an expansion of the United Nations capabilities for early warning and assessment of possible genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,² and in paragraph 138, the Heads of State and Government unambiguously pledged to “support the United Nations in establishing an early warning capability”.

3. In paragraph 139 of the Outcome, the Heads of State and Government underscored that the international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter of the United Nations, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing

¹ Resolution 60/1, para. 139.

² Ibid., paras. 138-140.

and crimes against humanity. Chapters VI and VIII of the Charter, on the peaceful settlement of disputes and on regional arrangements, respectively, offer a wide range of tools that could be employed to protect populations, by peaceful means, from the four crimes and violations listed above, as emphasized in the discussion of the three pillars of the strategy for implementing the responsibility to protect (see A/63/677). Such peaceful and preventive measures, it should be recalled, are most likely to be effective if they are undertaken at an early point and are carefully targeted and calibrated. This, in turn, requires early warning and a differentiated assessment of the circumstances of each case.

4. At the World Summit, Heads of State and Government stated: “We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.” The implementation of preventive measures “before crises and conflicts break out” and the identification of which States “are under stress” necessarily entail timely early warning and impartial assessment by the United Nations.

5. In the same paragraph, the world leaders declared that: “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 organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”. Decisions about collective action, as well as judgments about whether peaceful means are inadequate and whether “national authorities are manifestly failing to protect,” should ultimately be made by the Security Council or, less frequently, by the General Assembly. Such decisions, however, are normally informed, at least in part, by information and assessments provided by the Secretariat, especially if they are to be taken “in a timely and decisive manner,” as called for in the World Summit Outcome. In such cases, the quality and timeliness of the inputs from the Secretariat are vital, especially to those Member States that do not have extensive national sources of information and analysis.

6. In paragraph 140 of the World Summit Outcome, the Heads of State and Government declared that they fully supported the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide. The responsibilities of the Special Adviser, which depend heavily on early warning and assessment capacities, are as follows:

(a) To collect existing information, in particular from within the United Nations system, on massive and serious violations of human rights and international humanitarian law of ethnic and racial origin which, if not prevented or halted, might lead to genocide;

(b) To act as a mechanism of early warning to the Secretary-General, and through him to the Security Council, by bringing to their attention situations that could potentially result in genocide;

(c) To make recommendations to the Security Council, through the Secretary-General, on actions to prevent or halt genocide;

(d) To liaise with the United Nations system on activities for the prevention of genocide and to work to enhance the capacity of the United Nations to analyse and manage information regarding genocide or related crimes.

III. Gaps and capacities

7. Hard lessons from the 1990s led to the emphasis on information management and analysis, as well as on early warning, within the mandate of the Special Adviser on the Prevention of Genocide. The United Nations assessment reports on its performance in relation to the Rwandan genocide (see S/1999/1257) and the fall of Srebrenica (A/54/549) were candid in this regard. In the case of Rwanda, the Independent Inquiry noted that “there was not sufficient focus or institutional resources for early warning and risk analysis” at headquarters and that there was “an institutional weakness in the analytical capacity of the United Nations”. To strengthen the United Nations early warning capacity, the report called for improvements in “its capacity to analyse and react to information” and in the flow of information within the United Nations system and to the Security Council, including on human rights issues (see S/1999/1257). The Secretary-General’s report on Srebrenica recognized that early warning does not automatically result in early or effective action, but that with fuller and more timely reporting “the international community might have been compelled to respond more robustly and more quickly, and that some lives might have been saved”. The lack of sufficient information sharing, the report noted, was “an endemic weakness throughout the conflict” (A/54/549, para. 474). It also commented that “the reluctance of Member States to share sensitive information with an organization as open, and from their perspective, as ‘insecure’ as the United Nations, is one of the major operational constraints under which we labour in all our missions” (ibid., para. 486).

8. Over the past decade, there have been several efforts within the United Nations system to address some of these gaps, at least in specific issue areas. Indeed, information, assessment, and early warning have become common functions and widely accepted tools in global (and regional) efforts to facilitate preventive action and multilateral cooperation. As discussed below, genocide prevention, through the Office of the Special Adviser, has featured prominently among these diverse initiatives. The Department of Political Affairs, with its mission of conflict prevention and peacemaking, its country and regional desks, its management of special political missions, its mediation support and electoral assistance capacity and its regional presence plays a critical role in monitoring and assessing global political developments and advising on actions that could advance the cause of peace. In collaboration with relevant regional offices, the Early Warning and Contingency Planning Section of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs employs both quantitative and qualitative indicators to assess the risks of humanitarian emergencies in different parts of the world. Working with about a dozen United Nations agencies, funds and programmes, the Sub-Working Group on Preparedness of the Inter-Agency Standing Committee provides quarterly reports on emerging and deteriorating situations of humanitarian concern.

9. The United Nations Interagency Framework for Coordination on Preventive Action, better known as the “Framework team”, provides an informal forum at which 21 United Nations agencies, departments, funds and programmes can share information and analysis on selected situations that display early signs of growing

ension. It is currently based in the Bureau of Crisis Prevention and Recovery of the United Nations Development Programme, whose Conflict Prevention Unit works with the Department of Political Affairs to formulate conflict prevention strategies and implement programmes with United Nations country teams in the field. Both the Department of Peacekeeping Operations and the United Nations Children's Fund (UNICEF) maintain round-the-clock situation centres in New York to receive information from their extensive field operations. The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) continuously monitor and assess developments related to their mandates, both of which have important implications for implementing the responsibility to protect. The work of the special rapporteurs established by the United Nations Human Rights Council and of the human rights treaty bodies can also be of assistance in particular cases.

10. Each of these mechanisms facilitates the flow of information and analysis from the field to Headquarters, providing insights that can be of immense value in the effort to prevent genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. The United Nations system, in short, does not lack relevant information. Nor is the gathering and assessment of information for the purpose of early warning a novel undertaking for the Organization. Substantial progress has been made over the past decade in enhancing United Nations early warning capacities. However three gaps to providing the timely information and assessment needed to implement the responsibility to protect in a balanced, responsible, and vigorous manner remain:

(a) First, there is insufficient sharing of information and analysis among the existing streams of information noted above. We need to do more to ensure that the United Nations acts as one in the flow and assessment of information, as well as in the operational work those assessments help to shape. Preventing the four specified crimes and violations requires full utilization of the information gathered and the insights gained by existing United Nations entities, not the relabelling or duplication of their work;

(b) Second, other than the early warning mechanism on the prevention of genocide, the existing mechanisms for gathering and analysing information for the purpose of early warning do not view that information through the lens of the responsibility to protect. Preventing the incitement or commission of one of the four proscribed crimes or violations is not necessarily the equivalent of preventing the outbreak of armed conflict. Sometimes such egregious acts are associated with armed conflicts, but sometimes they are not. The four specified crimes and violations entail the gross, widespread, systematic, violent and, most often, rapidly escalating abuse of human rights. Situations where there is a chronic abuse of human rights may not necessarily, however, be prone to a sudden escalation to genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity on a massive scale. Information and insights generated by other United Nations mechanisms, or by Member States, regional or subregional arrangements, independent experts or civil society groups, may be helpful for understanding particular situations, but they still need to be seen, understood and assessed through the provisions and intent of paragraphs 138, 139 and 140 of the 2005 World Summit Outcome;

(c) Third, the prevention and protection tasks mandated in paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome put a premium on careful, accurate and impartial assessments of conditions on the ground and of policy choices at each

stage of a crisis involving the threat or commission of the four specified crimes or violations. We need assessment tools and capacity to ensure both efficiency and system-wide coherence in policymaking and the development of an early and flexible response tailored to the evolving needs of each situation. In paragraph 139 of the World Summit Outcome underscored both that the United Nations response should consider utilizing a range of policy tools available under Chapters VI, VII and VIII of the Charter, as appropriate, and that the mix should be reviewed and adjusted as events evolve on the ground. This suggests that the United Nations decision-making process should be broad-based, inclusive and flexible at both the Secretariat and intergovernmental levels. These standards demand a continuous and candid process of assessment and reassessment that utilizes the full range of information on, and analysis of, a given situation available to the United Nations system.

11. As the United Nations capacities for early warning and assessment have grown, so too have those of its regional and subregional partners. The Charter, in Articles 33 (1) and 52 (2), envisioned a world in which preventive diplomacy would begin with local and regional initiatives, to be complemented or supplemented by global efforts by the United Nations, as needed. Today, that vision of regional-global partnership is being realized in crisis after crisis, as information and assessments are shared by the United Nations and its regional and subregional partners in a common effort to prevent both conflicts and the incitement or commission of genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity. As noted in the annex to my report (A/63/677), United Nations decision-making concerning the responsibility to protect should be informed and enriched, whenever possible, by local knowledge and perspectives, as well as by the input of regional and subregional organizations. This puts a premium on regularizing and facilitating the two-way flow of information, ideas and insights between the United Nations and its regional and subregional partners on matters relating to the responsibility to protect, especially when they concern early warning, assessment and timely and decisive response.

12. Information received through independent sources can be useful supplements to the information received through official sources. When seeking to understand and assess rapidly evolving situations, it is useful to be able to compare information and analysis from multiple sources. Accounts become more credible as they are corroborated by others. These sources could include indigenous and transnational civil society groups, country and regional experts and human rights and humanitarian monitoring groups. Such groups may be among the first to detect an upsurge in the persecution or demonization of minorities, in patterns of sexual and gender-based violence, in the recruitment of child soldiers, in forced internal displacement or in the employment of hateful and dangerous speech to spur violence against targeted groups within a society. Governments, particularly neighbouring Governments, may have critical and timely information. However, as pointed out in the reports on Rwanda and Srebrenica cited above (S/1999/1257 and A/54/549), too often Governments have been unwilling to share such information or assessments with the United Nations in a timely manner. Presumably this reluctance will fade as Governments come to understand that the responsibility to protect is both an individual and collective one.

13. As outlined in paragraph 6 above, the mandate of my Special Adviser on the Prevention of Genocide includes collecting relevant information and acting “as a mechanism of early warning to the Secretary-General, and through him to the

Security Council, by bringing to their attention situations that could potentially result in genocide". Established in 2004, the Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide acts as the focal point in the United Nations system for information, whether confidential or public, about such situations. The Office, following broad consultations inside and outside the United Nations system, developed an analysis framework that describes the kind of information that it takes into account in assessing the risk of genocide in a given situation.³ Based on the analysis framework, and working in close consultation with other entities of the United Nations system, the Office maintains working files on situations of concern and a database of information on possible precursors to genocide. It is working on ways to define and track dangerous speech that could incite genocide and to draw up recommendations to prevent or limit its effect. Based on the work of the Office and on consultations with colleagues in the United Nations system, the Special Adviser provides timely advice to the Secretary-General and, as appropriate, to the Security Council, on situations of concern, through advisory notes and briefings. He also makes recommendations to the Secretary-General on actions to prevent or halt genocide, seeks to mobilize the United Nations system and other key partners to take into account the urgency of a situation and conducts advocacy missions to countries where his involvement is considered to be of particular value. In addition to these situation-specific functions, the Office and the Special Adviser conduct a range of training, education, conceptual, advocacy and public outreach activities. These contribute to prevention by raising public and official awareness of the signs of potential genocide and by spreading knowledge of possible steps to prevent it.

IV. Next steps

14. The year 2009 marked a watershed for the concept of the responsibility to protect, with the publication of the report of the Secretary-General on "*Implementing the responsibility to protect*" in January, the constructive debate in the General Assembly in late July and the Assembly's adoption, by consensus, of its first resolution on the subject in September (General Assembly resolution 63/308). Further development of the concept is needed, as my report posed as many questions as it answered. Various cross-regional and cross-sectoral lessons learned exercises, led by Member States, regional organizations and transnational civil society, as well as by the United Nations, are just getting underway. The political dialogue on how best to implement the responsibility to protect is off to a good start, although a number of critical implementation issues will require a continuing conversation among the Member States, the United Nations system and civil society organizations. This was recognized in paragraph 139 of the 2005 World Summit Outcome and in General Assembly resolution 63/308, both of which referred to the General Assembly's continuing consideration role vis-à-vis the further development and operationalization of the responsibility to protect. The informal interactive dialogue on the early warning and assessment dimensions of the responsibility to protect at the sixty-fourth session, like the similar but broader dialogue during the sixty-third session, will contribute significantly to this continuing consideration. It would be useful, in my view, if a similar informal interactive dialogue on the role of

³ For the analysis framework see the website of the Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide at: www.un.org/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG%20AnalysisFrameworkExternalVersion.pdf.

regional and subregional organizations in implementing the responsibility to protect could be held by the Assembly next year.

15. My Special Adviser on the Prevention of Genocide, Francis M. Deng, and my Special Adviser responsible for the conceptual, political and institutional development of the responsibility to protect, Edward C. Luck, have distinct but closely related responsibilities. Both sets of tasks need to be pursued with vigour.

16. I believe that it is essential both to maintain the distinct elements of these two sets of responsibilities and to ensure the close working relationship of the two Special Advisers on the common elements of their operational activities, for example, by employing common methodologies whenever possible. To date, their efforts have embodied the spirit and practice of system-wide coherence. This spirit of collaboration was anticipated by the decision of the Heads of State and Government, in adopting the 2005 World Summit Outcome, to include their support for the mission of the Special Adviser on the Prevention of Genocide in the section on the responsibility to protect.⁴

17. In order to save resources, eliminate redundancy and maximize synergies and effectiveness, we should consider ways to institutionalize the collaboration between the two Special Advisers, including options for a joint office. As noted in the annex to my report to the General Assembly, a joint office could “preserve and enhance existing arrangements, including for capacity-building and for the gathering and analysis of information from the field, while adding value on its own in terms of new arrangements for advocacy, cross-sectoral assessment, common policy, and cumulative learning on how to anticipate, prevent and respond to crises relating to the responsibility to protect” (A/63/677, annex, para. 7). Proposals in this regard will be submitted to the Assembly later in 2010. They will take into account the wider range of crimes and violations covered by the responsibility to protect, the broad interest in the responsibility to protect among Governments, parliaments and civil society and the Assembly’s continuing consideration of the concept.

18. When the Special Advisers, based largely on information provided by, and in consultation with, other United Nations entities, conclude that a situation could result in genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity, they provide early warning to me and, through me, to the Security Council and other relevant intergovernmental organs. If the situation persists, and if national authorities are manifestly failing to protect their populations from these crimes, I will invoke new internal procedures to expedite and regularize the process by which the United Nations considers its response and its recommendations to the appropriate intergovernmental body or bodies. In such cases, I will ask the Special Advisers to convene an urgent meeting of key Under-Secretaries-General to identify a range of multilateral policy options, whether by the United Nations or by Chapter VIII regional arrangements, for preventing such mass crimes and for protecting populations. Such an emergency meeting will be prepared through a working level process convened by the Special Advisers, and the results, including the pros and cons of each option, will be reported promptly to me or, should I choose, to the Policy Committee. This is without prejudice to the role of the relevant United Nations entities, acting within their mandates, to bring any situation to my

⁴ Resolution 60/1, para. 140.

attention and, through me, to the Security Council and other relevant intergovernmental organs.

19. It is often said, with some justification, that early warning does not always produce early action. But it is also true that early action is highly unlikely without early warning. It is critical, moreover, that early action also be well-informed action. The United Nations needs world class early warning and assessment capacities, as called for by the 2005 World Summit Outcome, in order to ensure that it is not left with a choice between doing nothing or taking ill-informed action. My strategy for implementing the responsibility to protect calls for early and flexible response tailored to the circumstances of each case. Getting the right assessment — both of the situation on the ground and of the policy options available to the United Nations and its regional and subregional partners — is essential for the effective, credible and sustainable implementation of the responsibility to protect and for fulfilling the commitments made by the Heads of State and Government at the 2005 World Summit. To that end, the present report offers some further thoughts on the road ahead.

3. 2011년 보호책임 이행에 있어 지역 및 소지역지구의 역할 보고서

United Nations

A/65/877-S/2011/393



**General Assembly
Security Council**

Distr.: General
28 June 2011

Original: English

General Assembly
Sixty-fifth session
Agenda items 13 and 115

Security Council
Sixty-sixth year

Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields

Follow-up to the outcome of the Millennium Summit

The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect

Report of the Secretary-General

I. Introduction and mandate

1. The heads of State and Government, in paragraph 139 of the 2005 World Summit Outcome (see General Assembly resolution 60/1), and the General Assembly, in its resolution 63/308, called for the continuing consideration of the responsibility to protect. To that end, the Assembly held a formal debate on the topic in 2009 and informal interactive dialogues on aspects of it in 2009 and 2010. To inform those deliberations, I prepared reports on implementing the responsibility to protect (A/63/677) and early warning, assessment and the responsibility to protect (A/64/864). At the informal interactive dialogue of the Assembly held on 9 August 2010, many Member States expressed interest in having a similar such dialogue in 2011 on the role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect. The present report addresses the regional and subregional dimensions of the responsibility to protect in anticipation of such a dialogue in the General Assembly in July 2011.

2. The architects of the United Nations accorded a prominent place to regional arrangements in their vision of the new world body. As I noted in February 2011 in the Cyril Foster Lecture at the University of Oxford, the foresight of the founders in anticipating in 1945 the need to work eventually with regional partners that were yet to be established was truly visionary.¹ Chapter VIII of the Charter is devoted to the

¹ See SG/SM/13385, 2 February 2011.

11-39143 (E) 060711



role of regional arrangements in the maintenance of international peace and security, while Chapter VI, Article 33 (1), refers to “resort to regional agencies or arrangements” as an option for parties to a dispute, and Chapter VII, Article 47 (4), notes that the Military Staff Committee, “after consultations with appropriate regional agencies, may establish regional sub-committees”. However, Chapters IX and X, on economic and social matters, make no reference to regional arrangements, thus failing to anticipate the growth of regional instruments and capacities for addressing economic and social development, as well as peace and security.

3. In paragraph 139 of the 2005 World Summit Outcome, the heads of State and Government foresaw several ways in which regional and subregional organizations and arrangements could be helpful in preventing genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity and their incitement, as well as in responding in a timely and decisive manner “should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations” from such crimes and violations. They underlined the responsibility of the international community, through the United Nations, “to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations”. Collective action under Chapter VII was to be considered “on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate”.

II. Regional dimensions of the implementation strategy

4. Fostering more effective global-regional collaboration is a key plank of my strategy for fulfilling the promise embodied in the responsibility to protect. Protection is our common concern. Regional and subregional bodies, such as the Economic Community of West African States (ECOWAS), the African Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), were in the vanguard of international efforts to develop both the principles of protection and the practical tools for implementing them. The United Nations has followed their lead. Over the past three years, we have applied principles of the responsibility to protect in our strategies for addressing threats to populations in about a dozen specific situations. In every case, regional and/or subregional arrangements have made important contributions, often as full partners with the United Nations. As promising as these early experiences have been, however, they have also demonstrated how far we have to go in order to fully realize the potential synergies of global-regional-subregional cooperation in preventing genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, as well as their incitement, and in protecting populations.

5. In addition to these historical, normative, and instrumental connections, there are critical legal and political linkages between global and regional organizations. Chapter VIII of the Charter describes a dual bottom-up, top-down relationship. According to Article 52 (2), Member States “shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council”. On the other hand, Article 53 (1) cautions that “no enforcement action shall be taken without the authorization of the Security Council”. Article 54 goes on to state that “the Security Council shall at all times be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies for the maintenance of international peace and security”. While they are not always strictly

observed in practice, the provisions of Chapter VIII underline the value of ongoing working relationships among global, regional and subregional organizations for prevention and protection purposes.

6. In political terms, it has become increasingly evident that the views of neighbouring States and regional bodies may be taken into account by members of the Security Council when determining which course of action to take in particular situations. This is as it should be. States and civil society groups that are closer to the events on the ground may have access to more detailed information, may have a more nuanced understanding of the history and culture involved, may be more directly affected by the consequences of action or inaction, and may be critical to the implementation of decisions taken in New York. Timely and decisive response is most likely when intergovernmental bodies at both the global and regional levels favour similar courses of action. In such cases, decision-making at both levels is mutually reinforcing in terms of political legitimacy.

7. The development of regional and subregional arrangements has varied markedly from region to region, whether measured in terms of scope, capacity or authority. We cannot apply a single standard, benchmark or template to all regions. Assets and needs differ from country to country and from region to region. This diversity in interests and experience speaks to the value of cross-regional research agendas and political dialogues. These could usefully address good and best practices, individual case studies, patterns over time, thematic issues and lessons learned, including with regard to how to do no harm.

8. Context matters. The responsibility to protect is a universal principle. Its implementation, however, should respect institutional and cultural differences from region to region. Each region will operationalize the principle at its own pace and in its own way. I would urge that an intraregional dialogue on how to proceed be held among Government officials, civil society representatives and independent experts, such as the Study Group on the Responsibility to Protect of the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Regional Forum. Regional, as well as global, ownership is needed. But make no mistake: each region must move forward, step by step, to ensure that populations are more protected and that the risk of mass atrocities recedes with each passing year. In paragraphs 138, 139 and 140 of the 2005 World Summit Outcome, the heads of State and Government spelled out national and international responsibilities clearly and unambiguously. These must not be diluted or diminished through reinterpretation at the regional, subregional or national level.

9. Energetic implementation efforts by regional and subregional organizations can bring added value to each of the three pillars of my strategy for fulfilling the promise of the responsibility to protect: pillar one, on the protection responsibilities of the State; pillar two, on international assistance and capacity-building; and pillar three, on timely and decisive response. The next three sections of the present report address the regional and subregional dimensions of each of the three pillars in turn.

III. Protection responsibilities of the State

10. First and foremost, the responsibility to protect is about reasserting and reinforcing the sovereign responsibilities of the State. It affirms that a core function of global and regional organizations alike is to permit the full and peaceful

expression of sovereignty in accordance with the purposes and principles of the Charter and the provisions of international law. Sovereignty endows the State with international and domestic responsibilities, including the protection of populations on its territory. This is not a new or radical idea. In 1945, the drafting committee in San Francisco, referring to the domestic jurisdiction clause of Article 2 (7), declared that if fundamental freedoms and rights are "grievously outraged so as to create conditions which threaten peace or to obstruct the application of provisions of the Charter, then they cease to be the sole concern of each State".

11. The ultimate goal is to have States institutionalize and societies internalize these principles in a purposeful and sustainable manner. The more progress that States make towards the inclusion of these principles in their legislation, policies, practices, attitudes and institutions, the less recourse there will be to the third pillar (response). Recent events, however, have highlighted the fact that we are still far from that point, as some Governments appear to be at war with their own people. In such situations, neighbouring countries and regional and subregional bodies can play a critical facilitating role as political and operational bridges between global standards and local and national action. For example, the International Conference on the Great Lakes Region, through the 2006 Protocol for the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity and All Forms of Discrimination, and the associated committee structure and regional initiative, is working with its members to foster effective follow-up at the national level. A decade ago, the African Union chose a posture of non-indifference over one of non-intervention. It is a stance well worth adopting in other parts of the world.

12. Preventing mass atrocities is the legal responsibility of the State. Meeting this responsibility, however, requires partnering with civil society, including, inter alia, women's and civic groups, clerics, the private sector, academia and the media. Parliamentarians can give voice to this moral imperative. The constituencies and stakeholders committed to prevention and protection are diverse and dispersed, and are frequently transnational in scope. Targeted groups often spill over borders, while threats to populations frequently result in large flows of refugees and internally displaced persons. In such cases, diaspora communities can play either a calming and assisting role or a disruptive and destabilizing one. Neighbouring countries may feel political or moral pressure to become involved one way or another, highlighting the potential utility of constructive early engagement by regional and subregional arrangements in a preventive, fact-finding or conflict mediation capacity, as anticipated in the Charter.

13. Beyond the legal responsibilities of the State, individuals have a moral responsibility to protect. Mass crimes generally require the mobilization of large numbers of people — whether soldiers or civilians, police or wage earners — to turn on their neighbours and even their families with cold and calculated cruelty and callousness. They also require bystanders who pretend not to see or hear the anguish. On the other hand, those who refuse to look away or to participate, who shelter the vulnerable, and who speak out against the dehumanization of the targeted groups and for human rights and human dignity are exercising individual responsibility. We should honour and publicize such courageous acts, even as we learn from them.

14. To that end, the Joint Office of my Special Advisers on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect, and its partners, have provided training and awareness-raising programmes in many parts of the world as Governments, civil society and international secretariats have sought better ways to forestall such violent upheavals. Over time, more of these sessions should be conducted in collaboration with regional and subregional organizations. The 2004 Plan of Action of the ASEAN Security Community, for example, called for the reduction of intercommunal tensions through education exchanges and curriculum reform, as well as for the promotion of exchanges and cooperation among ASEAN centres of excellence in peace research and in conflict management and resolution studies. Similar initiatives are under way in other regions.

15. Bottom-up learning processes can provide essential lessons with regard to the methods of self-protection that have been developed and practiced at the village and even family levels in places of recurring violence and repression. These complement the emphasis, within the framework of the responsibility to protect, on prevention and helping the State to succeed, instead of reacting once it has failed to protect. Training, education and awareness-raising are natural areas for new regional initiatives and global-regional-national partnerships.

16. Without sustained public understanding and support, the responsibility to protect will remain unfinished business. We look to the non-governmental-organization and academic communities, as always, for fresh ideas and information, comparative case studies and empirical research, accessible materials and media outreach, innovative public programming and well-informed commentary on how we could do better. More of this could be done on a cross-regional and South-South basis, such as a comparative lessons-learned exercise drawing on the experiences gained in Africa, Asia, and Latin America and the Caribbean. Officials and experts from Africa and Europe could compare notes on how their relatively complex institutional structures for early warning, prevention and protection have fared in practice.

17. Regional and subregional arrangements can encourage Governments to recognize their obligations under relevant international conventions and to identify and address sources of friction within their societies before they lead to violence or atrocities. There are many such examples of neighbours helping neighbours. The launch in 2009 of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, as part of an ongoing effort to develop a more people-oriented ASEAN, complements regional human rights bodies of longer standing in Latin America, Africa and Europe. Among its functions have been the promotion of human rights and protection standards within the region, the development of effective and independent national human rights commissions, further accessions by their members to key global conventions, and public education and awareness-raising on these matters. In its resolution 117 (XXXII) 07, on strengthening the responsibility to protect in Africa, the African Commission on Human and Peoples' Rights sought to apply this global principle to specific situations on the continent. Under the auspices of the New Partnership for Africa's Development, the African Peer Review Mechanism has provided candid assessments and reform recommendations to African Governments on matters relating to principles of the responsibility to protect. Consideration could be given to the incorporation of criteria related to the responsibility to protect into the universal periodic review of the Human Rights Council and regional peer review mechanisms.

18. One of the oldest and most quietly effective instruments for preventing atrocities has been the Office of the High Commissioner on National Minorities of OSCE. Other regions could establish similar posts for early warning and quiet diplomacy to ease tensions among groups within societies. Through initiatives to curb discrimination and xenophobia, and through its rigorous standards for membership accession, the European Union helps to discourage conditions that could serve as a breeding ground for atrocities. Some observers have suggested that the arrest of former Bosnian Serb General Ratko Mladic in May 2011 is evidence that such policies can aid the cause of accountability for atrocities under certain circumstances.

19. Responsibility requires accountability. In that context, it should be recalled that the developing system of international justice, with the International Criminal Court at its core, depends heavily on the principle of complementarity at the national level. Not unlike my strategy for implementing the responsibility to protect, the preferred course of action is for the State to investigate, indict and prosecute those who have committed the most serious crimes of international concern. International justice is a fallback option when domestic judicial processes prove inadequate to the task, as accountability should begin at home. From Argentina to Peru to Guatemala, historic efforts are under way to end impunity in the Americas. Moreover, it should be recalled that regional tribunals paved the way for the development of the International Criminal Court and have made important contributions to justice in Europe, Africa and Asia.

20. There have been important normative developments in this area at the regional level. For example, the Inter-American Court of Human Rights and the Inter-American Commission on Human Rights, together with the good offices of the Organization of American States, have made cardinal contributions to efforts to address serious human rights situations and to prevent mass atrocities. The 2009 African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa is the first international legal instrument established to address a matter closely related to the responsibility to protect. Other regions might want to consider developing similar conventions.

IV. International assistance and capacity-building

21. The second pillar of my strategy addresses ways to help the State bolster its capacity to prevent or curb mass atrocities. These efforts could be either of a structural or of an operational nature. Structural prevention seeks to change the context from one that is more prone to such upheavals to one that is less so. Its timeline is more extended and its results harder to perceive or measure. Operational prevention, on the other hand, strives to avert what appears to be the imminent threat of an atrocity. It addresses societies on the edge, in which concerns about atrocity prevention must often be reconciled with concurrent concerns about conflict prevention. Operational prevention thus may be related to the third pillar, on response, just as structural prevention is linked to the first pillar, on State responsibility. The regional and subregional dimensions of operational prevention are widely recognized. For the United Nations, global-regional-subregional partnerships on operational prevention are forged week after week, in crisis after crisis. A wide range of United Nations entities are involved, at both at the field and the headquarters-to-headquarters levels. As discussed below, improving operational

prevention and collaboration with our regional and subregional partners is our most urgent priority.

22. Less understood and less appreciated are the roles played by regional and subregional arrangements in structural prevention. The biggest players in development assistance are bilateral or global, not regional or subregional. The same could be said with respect to post-conflict peacebuilding. Strategic planning is generally done on a country-by-country basis, with ownership sought at the country level. This is natural, as economic and social development, like protection, is above all a sovereign responsibility. The private sector can play a pivotal role as well, in terms of decisions about where to (and where not to) invest. Civil society can make essential political and operational contributions.

23. So where do regional and subregional arrangements fit into this equation, and what is their added value in terms of strengthening the structural-prevention component of the second pillar? One place is with the regional and subregional development of norms, standards and institutions that promote tolerance, transparency, accountability, and the constructive management of diversity. A second is in the area of preparedness and planning, which can make a difference in reducing the ill effects of both man-made and natural disasters. In such matters, international actors should listen attentively to all of the insights expressed by local actors, especially from civil society. Given the fact that mass atrocities often have consequences for neighbouring countries, in particular in relation to the humanitarian and natural resource implications of large-scale refugee flows, preparedness and planning should be undertaken at both the cross-border and the country levels. Sometimes, such crimes are committed not by Governments, but by non-State actors, such as armed groups, drug cartels or terrorists. Such groups tend to operate on a transnational basis, thus requiring cooperative responses at the regional or subregional level.

24. As noted above, in paragraph 139 of the 2005 World Summit Outcome, the heads of State and Government called for international assistance to States “under stress before crises and conflicts break out”. Often, neighbours and subregional and regional organizations have the keenest sense of when trouble is brewing in the neighbourhood and of where and how the international community can be of greatest assistance. They can identify capacity gaps and serve as conduits for the two-way flow of information, ideas and insights between stakeholders at the local and national levels and those at the global level. While those associated with regional and subregional arrangements frequently have uniquely valuable perspectives on such situations, it should not be assumed that they are always correct. Sometimes, more distant observers have a broader or more balanced perspective. Politics, profits and national interests come into play at the regional and subregional levels, just as they do in the deliberations of intergovernmental bodies at the United Nations. Most often, it is through the interplay of ideas, perspectives and preferences among local, national, and international stakeholders that the best policies and the most sustainable strategies are identified. As addressed in the final section of the present report, the challenge is to identify those practices and processes that are most likely to achieve both the proper balance and the best outcomes as a result of these complex interactions.

25. Prevention at every level has a common attribute: it is under-resourced locally, nationally, regionally and globally. Although it is often said that preventing mass

atrocities is far more cost-effective than responding to them, Member States and donors habitually devote more resources to the latter. I have been determined to bolster the preventive capacities of the United Nations. Over the past few years, the Member States have approved critical increments in the Organization's ability to work with its regional and subregional partners on mediation, facilitation and dialogue in crisis situations, including by strengthening the regional presence and the Mediation Support Unit of the Department of Political Affairs, as well as its programmes to enhance the mediation capacities of the African Union and the African regional economic communities. In 2010 alone, the United Nations helped to mediate nearly three dozen crisis situations. In a number of those cases, atrocities had been committed or were threatened. Over the past year, after carefully assessing information from regional and subregional arrangements, as well as from the United Nations system and civil society, my Special Advisers on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect have made public statements regarding developments in Kyrgyzstan, Guinea, Côte d'Ivoire, the Libyan Arab Jamahiriya, the Sudan and Syria, as well as providing me with internal assessments of a number of other situations.

26. The danger of mass atrocities, in particular those involving sexual and gender-based violence, is most acute where the rule of law is weak and the security sector is in need of substantial reform. In such cases, the authority and even the legitimacy of the State may come into question, as women, children, the elderly and other most vulnerable members of society cannot rely on national authorities and institutions for protection. I have strengthened our capacity to help rebuild legal institutions and train police, prison and judicial officials in countries recovering from conflict. Elsewhere, the United Nations Development Programme and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights have taken the lead. Such steps can also contribute to prevention, and neighbouring countries may be in a position to provide models of successful practice, as well as training, educational and exchange programmes for officials in the rule-of-law and security sectors. Regional and subregional arrangements could do more to facilitate such cooperative efforts with the support of the United Nations, the private sector and civil society, as needed. These efforts could build on the normative traditions and institutional capacities that already exist in each region and culture, with regional and subregional arrangements again serving as a bridge between the local and the global.

27. Regional and subregional arrangements can play a critical role in helping to ensure the accurate and timely flow of information and analysis from the country level to global decision-makers, while lessening the risk of misinterpretation, misinformation and deliberate distortion. The European Union and OSCE, for example, have set up dedicated situation rooms. Respected regional entities such as the African Union Panel of the Wise can reinforce global messages about human rights norms and principles of the responsibility to protect, as well as accountability and the fight against impunity. They can discourage incitement and dehumanizing caricatures of particular groups within society, while advocating the constructive management of diversity. In Africa, both the African Union and the regional economic communities have developed early warning systems that could be very helpful in identifying such danger signs so that timely and effective preventive action can be taken, whether at the subregional, regional or global level. The Panel of the Wise, moreover, has decided to employ the framework of analysis developed

by the Joint Office of my two Special Advisers, something that other regional and subregional arrangements might want to consider.

28. An encouraging trend in that regard is the development of a voluntary network of focal points for the responsibility to protect in a substantial number of capitals around the world. Over time, this group could take on a range of communication, learning, policy, capacity-building and mapping functions. It would be helpful to our work at the United Nations, including that of the Joint Office of my two Special Advisers, if the focal points could undertake a mapping exercise of the capacities possessed by various Member States that could help to prevent genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In addition, parallel networks of focal points in civil society and parliaments could be developed.

29. In my report on implementing the responsibility to protect, I noted that the preventive deployment of peacekeepers under Chapter VI or of combat forces under Chapter VII, with the consent of the host Government, to counter armed groups committing mass atrocity crimes, as was the case with the Revolutionary United Front in Sierra Leone a decade ago and with the Lord's Resistance Army today, could be considered acts of assistance to the State under the second pillar. Given the demands for blue helmets in many parts of the world, however, the further development of regional military capabilities, such as the African Standby Force, should be encouraged as an alternative, even if they will not be fully operational for some time. Civilian capacities to help inform regional and subregional policies with regard to emerging crises, such as through the European External Action Service, the Central American Integration System and the African Peace and Security Architecture of the African Union, could make a more significant contribution to the prevention of atrocities, especially in the near term.

V. Timely and decisive response

30. The responsibility to protect relies on the whole range of policy instruments addressed in Chapters VI, VII and VIII of the Charter. Since there may be times when and places where less coercive policy tools are insufficient to protect large populations from harm, no broad strategy for implementing the responsibility to protect could be complete without some reference to Chapter VII methods. However, while such actions might be the most visible and dramatic instruments in the repertoire of the responsibility to protect, they are just the tip of the proverbial iceberg. Beneath the surface, gaining far less publicity, are the quiet responses undertaken with the tools of investigation, fact-finding, good offices, mediation, personal persuasion and conflict resolution laid out in Chapters VI and VIII of the Charter. Over the past few years, the responsibility to protect has been invoked by the Security Council, myself, my two Special Advisers and other colleagues in a non-coercive manner in Darfur, Kenya, Kyrgyzstan, Côte d'Ivoire, Yemen, Abyei and Syria. Only in the case of the Libyan Arab Jamahiriya (resolutions 1970 (2011) and 1973 (2011)) has the Security Council cited the responsibility to protect in the preamble of a Chapter VII resolution. If the principle is to be implemented in an effective, balanced and sustainable way, with the full collaboration of our regional and subregional partners, all of the measures and procedures specified in the Charter will have to be at the disposal of the United Nations. As the principle is translated from words into deeds at both the global and the regional levels, what is needed is

an early and flexible response tailored to the circumstances of each case, rather than any generalized or prescriptive set of policy options.

31. My 2010 report on early warning, assessment and the responsibility to protect called for early engagement and a balanced and dynamic understanding of the evolving conditions on the ground in each situation. In that regard, there should be natural synergies between the United Nations and its regional and subregional partners when it comes to gathering and exchanging information, comparing notes and sharing assessments of situations of common concern. Such interactive analytical processes can help to spur both mutual confidence and a shared understanding of the nature and scope of the challenges to be addressed in a particular case, as well as of the policy choices ahead and their likely consequences down the road. Just as transparency and the free flow of information can help to break down prejudices and stereotypes between groups within a society, they can contribute to greater coherence and a keener sense of shared responsibility among international actors, whether in a preventive or a responsive mode.

32. At the pinnacle of international decision-making, the Security Council could make more extensive use of its broad authority under Article 34 of the Charter to “investigate any dispute, or any situation which might lead to international frictions or give rise to a dispute”. By undertaking several visits or missions each year to see how places of concern are faring, the Council has taken an important step in that direction. The focus has been more on conflict prevention and resolution, of course, than on the prevention of mass atrocities, although the Council’s growing attention to protection issues in a peacekeeping context suggests that it would not be difficult to add these matters to the scope of its concerns, including in its messaging to Government leaders and the heads of armed groups during such missions.

33. In that regard, discouraging incitement and monitoring statements by national officials and opposition leaders and their supporters can be an essential preventive step. The timely sharing of information and of accurate transcripts of statements of concern could be helpful in making sure that the Member States and the secretariats of the United Nations and regional and subregional organizations are responding to the same base of information regarding possible incitement. By providing alternative media, including radio broadcasts, in places where incitement to violence against particular groups is rampant, the United Nations has sometimes been able to provide a more balanced and calming voice for the population. More could be done, however, in terms of collaboration with regional and subregional partners in such matters.

34. In the case of the Libyan Arab Jamahiriya, the League of Arab States acted to suspend its membership as a result of its assaults on civilian populations, and the General Assembly took similar action in terms of its membership in the Human Rights Council before the Security Council acted. The stance of the African Union and subregional organizations to suspend the membership of countries in which military coups have overthrown established Governments is encouraging in terms of accountability, and it would not be a great leap to add criteria related to mass atrocities. As noted above, the requirements for entry into the European Union may also be helpful in encouraging countries to meet human rights standards. Such efforts at collective peer pressure may not always constitute timely and decisive action, but they have symbolic and political value. It could be useful to explore ways in which regional and global action in the area of diplomatic sanctions,

including membership and representational issues, could be coordinated when the commission of mass atrocities is involved.

35. Doctrine for the possible use of peacekeeping and military assets in the context of preventing, deterring or responding to atrocities is not well developed. There is a need for a deeper and more inclusive discussion of such matters, both among Governments and among independent experts. The roles of both the United Nations and its regional and subregional partners should be considered in such dialogues and assessments.

36. Targeted or “smart” sanctions, such as restrictions on arms, police equipment, mercenaries, finances and travel, are often seen as attractive alternatives to more forceful measures. More study is needed, however, of their effectiveness in cases in which national authorities seem determined to commit mass atrocities. One hurdle is timing, as the effects of such sanctions may take a number of months to be felt. Another is implementation, as their application invites measures to circumvent their provisions and monitoring is never airtight. A third is the collateral damage caused to the economies of neighbouring countries and trading partners. Each of these concerns suggests the value of greater global-regional study and dialogue on how to facilitate cooperation between the United Nations and its regional and subregional partners on designing and implementing more effective sanctions packages for cases of mass atrocities.

37. The International Criminal Court is an independent body, controlled neither by the United Nations nor by regional bodies. Nevertheless, its work, even its very existence, plays a central role in prevention, as well as in efforts to ensure accountability in cases of mass atrocities. Parallel efforts to pursue justice and peace may raise issues of timing and coordination, but in the end these are mutually reinforcing goals. Both should be served. Regional and subregional arrangements can help to set the tone in terms of encouraging the cooperation of local and national authorities in apprehending those who have been indicted or convicted and in restricting their travel. Again, some quiet global-regional dialogue on these issues could be helpful in sorting out lessons learned and possible paths forward.

VI. Collaboration and partnership

38. Most Member States are also members of one or more regional or subregional arrangements. Coherence and synergies in global-regional cooperation, therefore, begin in capitals. I would encourage members of the Security Council and of the Peacebuilding Commission, in particular, to consider ways in which greater collaboration in planning and in policymaking between those bodies and regional and subregional ones could be fostered, including on how to discourage the commission of atrocities and promote national responsibility and accountability.

39. Desk-to-desk communication and cooperation between the United Nations Secretariat and its regional and subregional counterparts is growing and proving to be mutually beneficial, but it has been uneven. Moreover, while the United Nations has robust and productive relationships with a number of regional and subregional partners, these generally do not explicitly address the prevention of atrocities. In the future, we might usefully include in our dialogues and agendas issues related to the responsibility to protect. We have much to learn from one another.

40. My Special Advisers on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect have been accelerating their contacts with regional groups on both thematic issues and specific country situations. Some of these relationships, such as those with the High Commissioner for National Minorities of OSCE, the African Union, the International Conference of the Great Lakes Region and the European Union, are relatively well developed; others, such as those with ASEAN, ECOWAS, the Inter-Governmental Authority for Development, the Organization of American States and the League of Arab States, are at an earlier stage of development. In the coming months, my Special Advisers will look for ways to broaden and deepen these relationships as a matter of high priority.

41. I look forward to the upcoming informal interactive dialogue in the General Assembly on the regional aspects of the responsibility to protect. Like earlier such dialogues, it will be a prime opportunity to hear the views of Member States, as well as leading regional and subregional officials and experts, as we move forward in refining the concept and charting the road towards the full, balanced and sustainable implementation of the principles laid out by the heads of State and Government at the 2005 World Summit.

42. I would welcome suggestions as to what the focus of next year's dialogue should be. One possibility is an assessment of efforts to date to utilize all of the tools of Chapters VI, VII and VIII in implementing the third pillar of my strategy.

43. Members of the Security Council may also want to consider some of the issues raised in the present report. In paragraph 139 of the 2005 World Summit Outcome, the heads of State and Government noted that collective action was to be taken "through the Security Council, in accordance with the Charter". As discussed above, Chapter VIII of the Charter defines a special relationship between the Council and regional arrangements and agencies.

44. There is every reason to anticipate enhanced collaboration between the United Nations and its regional and subregional partners in the implementation of the responsibility to protect in the months and years ahead. The conceptual, political and operational development of the responsibility to protect has proceeded with unusual alacrity. Support for the principle is broad, deep and growing. Yet we also know that declaring a principle and ensuring its consistent implementation are two quite different things. The latter will continue to be a learning experience for Member States and the Secretariat alike. We do not have all the answers. But we are confident that the surest path for advancing the responsibility to protect is through global-regional-subregional partnership.

연구총서

2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원

2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤	
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

학술회의총서

2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원

협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원

2010-15-06 이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01 북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02 북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03 북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04 북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02 북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03 북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04 북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05 수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

논문

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원

기타

2010	김정일 현지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원

2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원

연례정보보고서

2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

통일정세분석

비매품

2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한 러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에서의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

KINU 정책연구시리즈

비매품

2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외

2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영운, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외

Studies Series

비매품

2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok	
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo-Am et al.

기타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 연구총서 12-03

www.kinu.or.kr

보호책임(R2P) 이행에 관한 연구

이규창 · 조정현 · 한동호 · 박진아

Korea
Institute
for
National
Unification