

국제사회의 인도적 개입: 이론과 실제

최 의 철 (통일연구원 선임연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

인권문제는 냉전 종식 이후 국제사회의 주요 현안으로 등장하였다. 국제정치 질서의 변화는 인권남용 국가들에 대한 인도적 개입에 대한 국제사회의 합의를 용이하게 만들었고, 실제로 유엔의 위임 또는 위임 없이도 인도적 개입을 단행하는 사례가 늘고 있다. 또한 코피 아난 유엔 사무총장은 인권이 주권에 앞선다고 강조하는 등 국제사회의 지도자들은 인권남용에 대해서 단호한 조치를 취할 것을 강조하고 국제사회의 여론도 이에 긍정적인 반응을 보이고 있다. 물론 인도적 개입이 미국 등 강대국들의 전략적 이해에 따라 악용될 수 있는 소지를 배제할 수 없으나 전통적으로 국제질서의 안정을 위해서 강조되고 있는 주권존중 규범 또는 비개입적 규범은 심각한 도전에 직면하고 있다. 이와 같은 현실에서 인도적 개입의 정당성에 대한 이론적, 실증적 검토와 분석이 요구되고 있다.

본 논문은 전통적인 주권존중 규범 또는 비개입 규범에 대한 도전을 인도적 개입을 정당화하는 자유주의적 이론을 소개하고, 국제정치에서의 인도적 개입 사례를 실증적으로 검토하고 있다. 사례 연구를 통해서 인도적 개입을 위한 조건, 대의 및 개입의 결과와 효과 등을 분석하고 있다.

사례를 통한 주요 발견은 전통적인

주권원칙은 존중되고 있고 인도적 개입 규범과 긴장관계를 가지고 공존하는 과도기 양상을 보이고 있다. 유엔의 위임 여부에 관계없이 인권 남용이 대규모적이고 체계적으로 지속되는 경우에 인도적 개입이 정당화되고 있고, 인권남용보다는 평화와 안보의 위협으로 개입을 정당화하고 있다. 또한 인도적 개입 사례는 비개입원칙에 예외적인 경우라는 것을 분명히 하고 있어 주권존중의 원칙은 아직도 국제사회의 강력한 규범으로 존재하고 있다. 그러나 '예외적인 불법성' 또는 '사면론'을 통해서 인도적 개입이 정당화되고 있고 그 사례가 늘고 있는 것도 사실이다. 한편 개입의 효과도 의도한 바 효과를 거두는 경우와 그렇지 못한 경우 등 혼재되어 나타나고 있다.

그러나 현실적으로 인도적 개입이 증대되는 추세를 감안하여 인도적 개입 규범을 마련하여 대처하는 것이 국제질서와 안정을 유지하는데 긍정적인 점이 많을 것으로 예상된다. 물론 개입규범을 마련하는데 있어서 비개입규범과 인도적 개입 간의 대립이 발전적인 방향에서 타협이 이루어져야 하겠고, 강대국들의 패권적인 의도를 배제할 수 있는 집단적인 지혜와 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

I. 문제의 제기

냉전 종식 이후 공산권의 붕괴로 세계화의 경향은 정치, 경제, 문화 등 각 분야에서 일어나고 있다. 인권문제도 세계화와 보편화의 과정을 거쳐 지구촌의 공동 관심사로 대두되고 있다. 그러나 경제적인 세계화와는 달리 인권과 같은 추상적인 정치적 변수나 가치들을 말할 때 토론은 불확실해지고 상이한 문화권을 초월하여 공동의 가치와 규범을 공유하는 것은 어려운 과제가 되고 있다. 그러나 인권문제에 대해 국제사회는 유엔헌장과 세계인권선언, 국제인권규약 등을 통해 그 중요성을 확인하고 있는 바, 이것이 “국제적 인권장전”이다. 만일 국가가 시민들의 인권을 침해하거나 다른 집단에 의해 저질러진 인권 침해를 중지시킬 수 없을 경우에 국제사회가 공표한 규범을 존중하기 위해서 무력을 사용하여 이에 개입할 수 있는가를 논의하는 것이 인도적 개입의 문제이다.

국제사회는 국가 간에 무력사용의 남용을 방지하기 위해서 일련의 규칙을 마련해 왔다. 이러한 규범들은 기본적으로 가치의 세계화, 정보의 세계화 차원에서 형성되고 있다. 인권의 보편화와 세계화는 문화와 정치체제의 차이에도 불구하고 시민의 근본적인 권리를 제한할 수 없다는 보편적인 합의에 기초하고 있다. 국제사회는 인권 즉 인간의 기본적인 안전권리(인간의 신체적 자유와 신체적 존엄성)는 역사적, 문화적인 국경을 초월하여 존중되어야 하는 보편적 가치로 받아들여져야 한다는 공통된 인식과 합의에 도달하고 있다. 어느 문화권이나 정부도 고문, 초법적인 처형, 집단살해가 정당한 규칙 또는 전통의 일부라고 주장할 수 없다. 또한 소위 ‘CNN효과’라고 불리는 정보의 세계화는 대규모로 행해지는 잔인하고 체계적인 안전권리에 대한 남용에 대해서 활자 또는 전자미디어를 통해 전세계적으로 보도되고 있고, 대규모 인권 침해가 비밀에 부쳐지는 것은 생각할 수 없는 실정이다. 물론 정보의 신뢰성에 대한 문제는 무시될 수 없으나 매체의 세계화로 인권 침해 사실은 금방 알려지고 있다.

특히 냉전 종식 이후에는 인권 가치와 정보 미디어의 세계화가 결합되어 인도적 개입의 규범 발전을 촉진시키고 있다. 이러한 규범들은 합법적인 개입에 필요한 조건들을 수립하고 있으나 아직은 국제사회가 위임할

수 있는 충분한 조건을 제시하지 못하고 있는 것도 사실이다. 사례에 따라 인도적 개입이 정당화되고 있으나 모든 경우에 적용되거나 실행되지는 않고 있다.

이 논문은 국제사회가 일정한 인권규범들을 강제할 수 있는 인도적 개입의 기회를 정당화하는 이론과 사례를 제시하고 이것이 인도적 개입과 주권 규범과의 대립 관계를 규명하고 나아가서 향후 인도적 개입 규범 제정의 필요성을 검토해 보고자 한다. 이를 위해서 첫째, 인도적 개입을 정당화하는 이론적 접근을 소개하고 있다. 둘째, 인도적 개입의 조건 및 대의를 규명하기 위해서 유엔의 위임 하에 그리고 유엔의 위임없이 단행되는 인도적 개입 사례를 대별하여 분석하고 있다. 셋째, 인도적 개입의 경험적인 사례를 중심으로 개입 규범과 주권 규범과의 관계와 향후 양자간의 발전 관계를 예측해 보기로 한다.

우선 국제정치적 관점에서 본 인도적 개입을 냉전 종식 이후를 중심으로 평가하고, 인도적 개입 규범의 변화에 대한 논리와 이에 대한 국제사회의 기본 규칙의 구조적 변화 가능성을 검토하고자 한다. 이와 관련, 국제적 평화와 질서를 위한 기본적인 원칙으로 간주되는 주권원칙 무력 사용 금지 및 타국의 내정 간섭 금지 등과 연계된 비개입규범(원칙)과 인도적 개입의 경험적 사례를 통해 인도적 개입을 정당화하는 이론 등을 분석하고 있다. 이 논문은 인권에 대해서 총체적인 침해를 가하고 있는 국가들에 대해서 유엔의 분명한 위임이 없이도, 그리고 반드시 인권이라는 명분을 내세우지 않고 무력적인 개입을 통해 주권원칙의 권리가 박탈당하거나 제한될 수 있다는 사례가 증가하고 있음을 보여주고 있다.

II. 국제정치적 맥락

냉전의 종식은 인도적 개입과 관련된 규범의 변화에 중요한 계기를 마련하고 있다. 물론 국제적 인권규범에 대한 근본적인 선언은 냉전 이전과 냉전 중에 합의된 것이지만 냉전 종식 이후에 갑자기 대두되지는 않았다. 그러나 냉전 종식으로 변한 것은 인권 남용의 중지를 위해서 국제사회가 냉전시대보다 인도적 개입에 용이하게 합의하고 있다는 것이다. 1990년 이

전에 인도적 개입은 다자간의 결정과 행동에 대한 주요 현안이 될 수 없었다. 그 이유는 미·소 강대국 중 일 개국이 자기의 동맹국에 대한 인도적 개입에 대해 거부권을 행사할 수 있었기 때문이었다. 또한 강대국이 인도적 목적을 위해서 개입하는 경우에도 개입은 냉전적인 계산과 의도였지 인도적 개입을 위한 국제적 규범 형성에 의미 있는 영향을 미치지 못했다.

냉전 종식 이후에 유엔 안보리는 과거에는 미·소간의 경쟁으로 정돈상태에 빠진 문제에 대해 합의를 구축할 수 있게 되었고, 소련 붕괴 이후에 인도적 개입 사례는 급격히 증대하였다. 1945-1990년까지 단지 3개의 사례가 있었으나, 1990년 이후에는 8개로 늘어났다. 또한 개입의 성격도 변하였다. 1990년 이전의 인도적 개입은 일반적으로 일방적이었으나(인도의 동 파키스탄, 탄자니아의 우간다 개입 등), 1990년 이후의 개입은 대부분 여러 국가들의 합의에 의한 것으로 유엔 안보리의 합의 가능성을 높이는 것이었다. 이와 관련, 인도적 개입의 변화된 상태가 국제규범의 산물인지 초강대국인 미국 패권의 결과인지 의문이 제기될 수 있다. 1990년대 초기에 미국은 강력하게 인도적 개입을 지지하는 태도를 취했고, 사실 군사대국인 미국의 참여와 지원이 절대적으로 필요하였다. 그러나 미국이 인도적 개입 과정에서 약소국들에게 개입 규범에 대해서 강요하지 않았고, 유엔의 토론 과정에서도 미국과 긴밀한 관계가 없었던 국가들도 개입을 지지하는 주장을 폈다. 나아가서 유엔 안보리 투표에서 개입을 찬성하는 국가들 중에 미국과 동맹관계나 우방에 속하지 않은 개도국들이 많아졌고, 러시아와 중국의 동의 및 기권 투표도 많아졌다. 간단히 말해서 미국이 주도적 역할을 수행하고 있으나 반드시 자국의 정책을 강요하지는 않았다. 경험적인 분석에 의하면 인도적 개입은 국제사회의 폭넓은 지지를 받고 있다는 것을 보여준다.

보다 구체적인 논의에 들어가기 전에 인도적 개입의 정의 및 인도적 개입의 주요 조건들을 고려해 보기로 한다. 인도적 개입은 “국가(또는 국가 집단)가 자국민이 아닌 타국 주민들의 근본적인 인권에 대한 광범하고 심대한 침해를 중지시키거나 방지하기 위해서 해당국의 허가 없이 국경을 넘어 무력을 사용하거나 무력사용을 위협하는 것”이라는 규정을 적용하기로 한다.¹⁾ 여기서 무력이 아닌 경제, 외교 및 기타 방법의 제재는 배제되

고, 무력 사용 또는 위협을 통해 자국민을 보호하려는 행위도 배제된다. 인도적 개입에서 문제점으로 부각되는 것은 자국민이 아닌 타국 시민들의 인권 침해에 대해 무력을 사용하거나 무력 사용을 위협하는 행위가 논쟁의 초점이 되기 때문이다.

또 하나의 기준이 추가된다면 실질적인 측면에서 개입의 성공 가능성과 비용문제로 인도적 개입은 실패한 국가나 국력이 약한 국가에 무력 수단을 동원하는 것이다. 인권 침해가 심각해도 크고 강력한 군사력을 가진 국가들에 대한 개입은 현실적으로 비용이 많이 들고 성공 가능성도 낮기 때문에 개입의 대상이 되지 않는다. 러시아의 체첸 사태, 북한 등의 경우는 인권 남용의 사례에 속하나 현실적으로 인도적 개입이 어려운 사례로 지적되고 있다. 이와 같이 국가의 국력이 인도적 개입을 정당화하는 잠재력에 대한 주요 변수가 되고 있는 것은 군사적 개입은 생명과 자원 면에서 비용이 많이 들고 개입 국가들은 개입이 성공할 수 있는 가능성을 고려하기 때문이다. 강력한 군사력을 보유한 국가는 개입 비용이 높고 성공 가능성이 낮기 때문에 개입 대상에서 제외되고 있다. 물론 이러한 제한은 국제적 규범에 근거한 주장을 부정하거나 한 가지 기준을 제시하는 것은 아니고 정당한 개입을 위한 실제적으로 필요한 조건들을 서술하는 것이다

III. 인도적 개입에 관한 규칙의 발전 과정

1. 전통적인 주권원칙

국제사회에서 인도적 개입과 관련하여 두 가지 가장 기본적인 규칙이 긴장관계를 유지하며 상존하고 있는 바, “주권원칙”과 “자유주의 원칙”이다. 국제사회는 다양한 규칙들로 구성되어 있고, 규칙들은 행동의 기준을 제시하고 보다 큰 제도에 연계되어 있다. 많고 다양한 규칙은 규범들 간의 갈등을

1) J. L. Holzgrefe, “The humanitarian intervention debate.” In *Humanitarian Intervention*, edited by J. L. Holzgrefe and Robert O. Keohane(ed.)(Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003), p. 18.

일으키고 있고, 특정 행위는 특정한 규칙들에 의존하고 있다. 실례로 1999년 NATO의 세르비아 공습에 반대한 사람들은 다른 국가에 대한 무력 사용은 자위 또는 유엔 안보리 허가를 받아야만 가능하다는 국제적 규칙을 인용할 것이다. 한편 인도적 개입을 지지하는 주장은 집단살해를 금지하는 국제적 규칙에 근거하여 공습을 정당화하거나 또는 광범한 인권 남용을 금지하기 위해서 인도적 개입 규범이 제기되는 것을 정당화할 것이다 이와 같이 동일 사례에 대한 상이한 담론은 규범의 변화를 가져오는 동인이 되고 있으나 이 상반된 논의의 초점과 실제적인 인도적 개입이 전통적인 주권원칙, 즉 비개입규범의 변화에 어떠한 영향을 미치는가를 분석해 보자.

국제사회에서 주권원칙은 국가간의 행위를 규제하는 근본적인 규칙으로 무력을 동반한 강력한 인도적 개입을 허용하지 않고 있다 인권 규범을 실행하기 위해서 무력 개입을 시도하는 것은 두 가지 규칙에 의해 금지되어 있다. 하나는 다른 나라의 내정에 간섭해서는 안 된다는 것이고 둘째는 국제관계에서 무력 사용을 금지하고 있는 것이다. 주권은 배타적인 내부 관할권을 암시하고 이것은 해당 정부만이 법을 제정하고 영토와 주민들을 감독하고 다른 국가들은 초청되지 않고서는 개입할 수 없고, 또한 무력을 사용해서는 안 된다(국가간의 관계에서 무력을 사용해서는 안 된다. 이 두 가지 규범은 원칙적으로 인도적 개입을 배제하고 있다

이와 같은 비개입규범은 국제적 질서를 지탱하고 있다. 유엔을 중심으로 한 복잡한 규칙은 전통적으로 질서와 관계된 평화와 안정이 인권보다 중요하다는 것을 말해주고 있다.²⁾ 군사력 사용과 관련, 유엔 헌장은 인권의 보호에 있지 않고 질서 유지를 지향하고 있으나 인도적 개입을 분명하게 금지하지 않고 있다. 물론 일부 조항에서 개입을 암시하고 있다(제2조 1항은 유엔 회원국들의 주권의 평등성, 제2조 3항의 회원국들 간의 갈등은 평화적 방법으로 해결, 제2조 7항은 유엔이 그 국가의 관할권내에 있는 사항에 간섭할 권한을 유엔에 부여하는 것은 아니다라고 규정하고 있음).

그러나 개입에 대한 금지가 불분명한 것은 일부 국가들이 개입에 대한 분명한 해석을 바라고 유엔 총회의 결의안 형식을 취하고 있다 1950년 ‘행동

2) R. J. Vincent, *Nonintervention and International Order* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1974), 참조.

을 통한 평화 결의는 “어느 국가가 다른 국가의 내정에 간섭하는 것”을 금지하고 있고, 1957년 ‘국가간의 평화공존에 관한 선언’은 다른 국가의 내정에 간섭하는 것을 금지하는 것을 재확인하고 있다. 1970년 ‘유엔헌장에 준한 국가들 간의 친선관계 및 협력에 관한 국제법의 원칙 선언’ 등도 무력 개입을 금지하고 있다.³⁾ 이와 같이 유엔의 무력사용금지 규칙은 인도적 개입을 금지하는 것으로 이해되는 경향이 있다. 유엔 헌장 제2조 4항은 무력 사용에 대한 위협 또는 무력의 행사를 금지하고 있다. 유엔 헌장은 무력 사용에 대해서 두 가지 경우에 분명한 예외를 인정하고 있다. 하나는 개별적 또는 집단적 자위 권리를 위한 것이고(제51조), 다른 하나는 유엔이 안보리의 위임 하에 ‘평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 행동(제7장)’을 금지시키기 위해 무력 사용을 허용하고 있다. 이와 같이 유엔이 무력사용을 엄격히 제한하고 있는 것은 국제사회의 질서와 평화를 유지하기 위해서 주권존중의 원칙을 견지하는 것이 절대적으로 필요하기 때문이다.

한편 유엔 헌장이 인권 보호를 위해 무력 사용을 분명하게 허용하지 않고 있으나 많은 법학자들과 국제정치 현실에서 인권보호를 위한 인도적 개입은 냉전 종식 이후 국제사회의 중요 현안으로 제기되고 있고 인권을 위한 인도적 개입은 유엔의 핵심적인 목적과 상응하며, 분명한 금지가 없는 것은 인도적 개입을 허용하는 것으로 이해하고 있다. 아직도 인도적 개입은 안보리가 결정하며 그것은 광범한 인권 침해가 평화를 위협할 경우에는 유엔 헌장 제7장에 의해서 무력 사용을 강행할 수 있다. 유엔 안보리는 국경을 위협하거나 침략을 위협하는 경우와 같이 인도적 목적을 위해서 개입을 허용하거나 추후 개입을 사실상 승인하는 경향이 많아지고 있다. 이러한 주장은 국제법도 결코 정태적인 것은 아닌 것으로 국제정세와 상황의 변화에 점진적으로 반응하는 것이지 모든 상황에 적용되는 절대적인 것은 아니라는 주장이다.⁴⁾

3) Wayne Sandholtz, “Humanitarian Intervention: Global Enforcement of Human Rights?” In *Globalization and Human Rights*, edited by Alison Brysk (Berkeley, Cal: University of California Press, 2002), p. 205.

4) Thomas M. Franck, “Interpretation and change in the law of humanitarian intervention.” In *Humanitarian Intervention*, pp.

2. 자유주의 원칙과 인권의 세계화

자유주의적 가치인 인권보호, 즉 개인의 존엄성과 자율성을 존중하고 기본적인 개인의 권리를 보호하려는 목적으로 세워진 국제적 규칙들이 인권의 보편적 가치를 지탱하고 인권을 보호하고 있다. 인권은 개인이 누릴 권리인 동시에 국가의 행위를 제한하고 있다. 정부는 자국 시민들의 기본적인 인권을 침해해서는 안 되고 또한 다른 집단(계급, 민병대 등)이 시민들의 인권을 침해하는 것을 허용해서도 안 된다.

인권규칙은 유엔 헌장, 인권관련 국제적 협정과 선언에 명시되어 있다. 유엔 헌장의 전문은 근본적인 인권 및 남녀평등을 확인하고 있다. 제1장 3항, 헌장 4장 제13조 (b)에서 총회는 인권 실현을 돕기 위해서 연구를 주도하고 권고할 수 있다. 유엔 헌장 제55조 (c)에서 유엔은 “인종, 성, 언어 또는 종교에 의한 차별없는 모든 사람을 위한 인권과 기본적 자유의 보편적인 존중과 준수”한다고 규정하고 제56조에서는 “가맹국들은 55조의 목적을 달성하기 위해서 이 기구와 협력하여 공동적 또는 개별적 행동을 취할 것을 서약 한다”고 규정하고 있다.

유엔 회원국들은 일련의 선언과 협정에서 인권의 범위를 구체화하였고 (1948년의 집단학살 처벌 및 금지 협약과 1948년의 세계인권선언 등), 이에 대한 공식적인 규칙 제정은 1977년의 국제인권규약(A, B규약)의 체결로 나타나고 있다. 특히 국제인권규약 B규약인 시민적, 정치적 권리에 관한 규약은 여기서 “안전권리”라고 칭한다. 그 다음으로 구체적인 주제별 조약이 체결되었는데, 여성의 권리(1979), 고문방지(1984) 및 아동의 권리보호(1989) 등이다.

안전권리의 규칙을 의무화하기 위해 작업은 유엔에서 구체화, 공식화되었으나 이를 실현하는 기구들은 덜 발전되었다. 유엔 헌장은 인권 남용을 감시할 수단을 제공하지 않았으나 유엔은 침해 문제를 다루기 위한 절차와 조직을 점진적으로 발전시키고 있다. 유엔인권위원회는 1967년부터 구체적인 국가들의 문제점을 다루기 시작하였고, 1970년에는 지속적이고 광범한 인

권 침해 사례에 대한 불평이 접수될 경우에 비밀 조사를 할 수 있게 하였다. 유엔 인권위원회는 구체적인 주제와 국가들을 조사할 수 있는 실무그룹을 설치하였다. 국제인권규약 B규약에 의해서 유엔인권이사회가 설립되었고 가맹국들의 인권준수 사안에 대한 자발적 보고서를 검토하고 제1선택 의정서에 가입한 국가들에 대해서는 인권이사회가 시민들이 국가를 상대로 제출한 불만을 조사할 수 있다. 마지막으로 1993년에 유엔 총회는 사무부총장 급인 유엔 인권고등판무관을 설치하여 1997년에 인권고등판무관실의 인권센터를 흡수하였다. 잭 도널리는 현재의 상황을 “인권규범과 규범 창설을 위한 과정은 거의 완전히 집단화”되었고 감시 기구들도 그러한 방향으로 움직이고 있으나 법의 집행과 실행은 아직도 거의 국가의 배타적인 권한에 남아 있는 것이 현실이다. 유엔인권위원회는 인권 남용국들에 대해서 물리적인 제재 수단을 보유하고 있지 않으나 이들 국가에 대해서 국제사회에서 부정적인 이미지(negative publicity) 전파와 외교적 창피(power of shame)를 줄 수 있다.

물론 국제사회의 건실한 회원국은 인권 문제를 수용하고 있다. 그러나 인권에 대한 총체적인 침해국은 창피를 당하고 기피의 대상이 되고 있고, 일관성과 예측성은 결여되어 있으나 경우에 따라서 제재도 받고 있다. 냉전 종식 이후 인권 규범은 영토 규범을 수정하고 있다. 곧 합법적인 주권은 국가가 시민들의 기본적인 시민적, 정치적 권리를 보장하는 문제와 연계되기 시작하였다. 국가가 인권 규범을 준수하지 않으면 다른 국가들이 특정 국가를 국제사회에 참여하는 것을 배제하는 것을 정당화하고, 경우에 따라서는 인권 규범을 강제 집행하기 위해서 인도적 개입을 하고 있다. 만일 국가가 총체적이고 체계적이고 대규모로 인권을 남용할 때 유엔과 국제사회는 그 특정 국가를 국제사회에서 똑같은 주권을 가진 회원으로 인정하는 것을 철회하거나 지연시키는 합의가 이루어지고 있어 전통적인 주권존중원칙에 커다란 도전이 되고 있다.

IV. 인도적 개입에 대한 이론적 접근

1. 인도적 개입에 대한 합의 구축

지난 10년 이상 국제사회는 대규모 인권 남용을 중지시키기 위해서 무력개입을 실행한 몇 가지 사례가 있다. 그러나 이것과 관련 어떤 조건에서 인도적 개입을 단행할 지에 대한 조건에 대한 합의는 아직 이루어지지 않았다. 사실, 정부들은 자신들의 미래를 예측하기 어려워서 집단적인 인도적 개입에 대한 일반적 권리 또는 의무를 창설하는 것을 우려하여 인도적 개입에 대한 충분조건들을 아직 제시하지 못하고 있으나 필요조건들에 대해서 약간의 합의를 구축하는데 성공하고 있다.

두 가지 우선적인 규범으로 일반적으로 국제적 합의가 이루어진 것은 1) 국가들과 국제조직들이 정치적 또는 사회경제적 권리에 반해서 시민들의 안전권리(security rights)에 대한 침해를 중지시키기 위해서 개입할 수 있다는 것이고, 2) 인권침해 정도는 광범하고 체계적이어야 한다는 것이다. 안전권리와 대규모의 인권남용에 대한 토론은 상대적으로 간략히 하고, 다음으로 인도적 개입의 규범들과 비개입규범 간의 긴장을 이론적으로 다루고자한다. 여기서는 자유주의적 접근과 주권규범들 간의 공유공간에서 규범의 변화과정을 이론적으로 관찰하고자 한다

국제사회에서 비개입규범의 강력한 힘은 국제평화와 질서유지를 위해서 지속적인 힘을 발휘하고 있다는 것을 알 수 있고, 국가들은 예외를 분명하게 하는 것을 회피하면서 전통적인 주권존중(자위 및 평화와 안전에 위협을 억제)이란 용어에서 분명한 인도적 요인이 있을 경우에 개입을 제한적으로 정당화하려 하고 있다는 것도 인식할 수 있다

안전권리와 관련, 국제사회에서 국가가 자국민들의 안전권리를 침해하는 상황에서 또는 국가의 붕괴로 유사 군사단체, 군벌, 게릴라 등 비국가 행위자들의 안전권리를 침해하는 경우에 무력개입을 승인하거나 고려하였다. 국제적 협약에서 확인된 정치적, 시민적 권리의 남용은 국가간 사회에서 한 가지 예외를 배제하고는 무력개입을 고려하지 않고 있다 정치적인

권리는 시민들의 법적 권리를 보호하는 것이고 사회, 경제적 권리는 의식주와 삶의 질을 보장하는 것이다. 사회, 경제적 권리는 일반적으로 인도적 개입의 담론의 일부로 간주되지 않는다. 그 이유는 첫째, 안전권리가 기본적인 것으로 다른 권리의 추구를 가능하게 하기 때문이다. 둘째, 정치 지도자들이 국내 정치, 경제 문제에 대해 국제사회의 감시나 제재를 받기를 원하지 않기 때문이다. 유엔 헌장을 포함한 국제적 규칙들은 정치, 경제적 체제의 범위는 국내적 관할권에 속한 것으로 간주되고 있다. 이것에 대한 가지 잠정적인 예외는 새로 대두되고 있는 민주적 통치에 대한 권리이다. 예로 일부 학자들은 국제사회는 민주적인 제도가 국제적 합법성의 주요 특징이라고 주장하고 있다. 셋째, 안전권리는 보편적으로 인정되고 수용되고 있다. 신체에 위협을 가하는 것을 금지하고 법적 평등을 확인하는 것은 국가와 문화의 차이를 초월하여 수용되고 있다. 다양한 정치, 경제 및 문화적 제도의 차이에도 불구하고 국제사회는 어떤 정부도 인종살해, 초법적인 처형과 고문을 정당화할 수 없다는 것에 동의하고 있다. 물론 실제 인도적 개입이 생존권과 관계된 안전권리를 위한 것이었는지는 경험적인 문제로 남아 있다.

한편, 국제사회는 소규모의 인권 침해를 저지른 정부들은 외부의 인도적 개입을 우려하지 않는다. 물론 이들에 대한 외국 정부와 비정부기구들의 비난을 초래할 것이나 산발적이고 간헐적인 고문 사례는 경제제재 등을 초래할 수 있으나 무력개입은 일반적으로 대규모의 지속적인 인권 남용에 제한되고 있다. 인도적 개입에 있어 일종의 목시적인 비례성의 규범이 적용되고 있는바, 무력개입은 사상자를 낼 수 있어 마지막 수단으로 간주되고 있다. 심각한 인권 침해는 인도적 개입을 정당화할 수 있으나 일반적으로 사상자가 수천 명에 이르고 더 많은 사람들이 고문, 축출 및 기타 등으로 위협에 직면하고 있을 때 정당화 될 수 있다.

2. 인도적 개입에 대한 이론적 접근

가. 윤리적, 도덕적 측면

지금까지 인도적 개입에 대해서 전통적 주권이론과 자유주의적 접근을 대비시켜 논쟁을 단순화시켰으나, 자유주의적 접근을 정당화하는 이론적 접근을 좀 더 구체화하여 인도적 개입에 대한 이론적인 지지 노력을 소개하고자 한다. 인도적 개입에 대한 토론은 비개입원칙에 대한 예외로 간주되고 있고, 타국의 내정에 군사력을 사용하는 것을 금지하는 원칙은 유엔 헌장에서 지지를 받고 있다. 사실 인도적 개입은 유엔 헌장과 갈등을 빚고 있고 국제법에서 폭 넓은 지지를 받지 못하고 있으나, 윤리적(도덕적) 접근에서 잘못된 것을 처벌하거나 무고한 사람들을 보호하기 위한 무력사용은 오랜 전통으로 정당화되고 있다.

윤리적 접근은 자연법에 기초하여 국가의 지도자가 문명화된 행동의 기준을 위반했을 때, 일방적으로 또는 집단적으로 인도적인 개입을 강행할 수 있다는 것을 정당화하는 것으로 법적인 기반보다는 전통적으로 지속되어 온 도덕적 기반으로 설명되고 있다.⁵⁾ 자연법에 기초한 무력 사용은 칸트와 칸트 이후 알란 도너간(Alan Donagan)이 주장하는 “공통적인 도덕성”(common morality)이 인도적 개입을 대변하고 있다.

일반적으로 초기의 근대 자연법 사상은 이성에 의해서 인식되고 법과 공통된 점은 특정 사회의 특징적인 규범보다는 일반적인 원칙을 확인하는 것이다. 자연법 학자와 신학자들(아퀴나스, 아구스틴 및 토마스 모어 그로티우스 등)은 정의롭고 생존을 위한 전쟁 곧 잘못을 바로잡는 전쟁을 옹호하고, 억압된 자들을 해방하고 복수를 위한 전쟁을 정당화하고 있다. 물론 근대 국제관계에서 주권 국가 개념이 도입된 이래 자연법의 침해로 주권 국가에 개입하는 것은 용납되지 않았으나, 그로티우스와 18세기 자연법주의자들은 자연상태에서 자연법은 주권보다 상위에 있어 자연법을 침해하는 국가에 대해서는 어느 국가도 처벌을 위해 개입이 가능하였다. 자

5) Terry Nardin, “The Moral Basis of Humanitarian Intervention,” *Ethics & International Affairs*, Vol. 16 No. 1(2002), p. 57.

연상태에서 모든 주권 국가들은 일반적으로 “처벌의 권리”를 가지고 있으며 인도적 개입이 정당화된다.

18-19세기에 법실증주의가 대두되면서 자연법사상은 약화되었으나 19세기 중반까지 인도적 개입에 반대하는 주장으로 조건을 제시하였다. 곧 정부가 시민들을 가혹하게 다루고 이에 시민들이 무력 반란을 일으키고 외국의 도움을 요청하였을 때 외국이 억압된 시민을 돕는 것은 정당하다는 주장이다. 19세기 말 영국의 국제법 학자인 W.E. Hall은 도덕적으로 잘못된 통치자의 행동은 국제관계의 대상이 아니라고 주장하고 인도적 개입에 대한 법적 근거는 국제적 도덕성에 근거하는 것이 아니라 국가들이 개입의 원칙을 법으로 합의할 경우에 가능하다는 주장을 폈다⁶⁾ 이에 따라 자연법 주장은 극도로 약화되었다.

그러나 후기 자연법은 모든 인간을 구속하는 것은 ‘공통적 도덕성’이고, 공통적 도덕성의 기반은 개인은 다른 사람을 존중해야 한다는 원칙이다. 이것은 칸트의 “존중의 원칙”에서 시작되었고 공통적 도덕성의 구체적인 개념은 이 기본원칙에 대한 해석에서 출발하고 있다. 공통적 도덕성이란 인간이 특정 사회의 일원으로부터는 인간 공동체의 일원으로 권리를 갖는 것으로, 공통적 도덕성은 법실증주의나 관습에 의존하지 않는다. 이것은 “이성”이 법과 관습에 관계없이 독립적으로 생존하여 기준을 제공한다는 주장이다.⁷⁾ 문명화된 생활에 기본이 되는 사고와 행동양식은 대부분의 사회와 전통에서 인정되고 있고, 인도적 개입은 인권에 대한 심대한 침해에 대응하는 것으로 가장 기본적인 인권은 보편적인 도덕적 권리이고, 이것은 공통적 도덕성 원칙에 기반을 두고 있다.

공통적 도덕성은 도덕적으로 순수한 사람이 위협을 당할 경우에 그들을 보호하기 위해 무력사용은 정당화될 수 있다. 무고한 사람을 공격하는 사람에게 무력을 사용해서 저항하는 것은 자유인으로 공격자의 권리를 침해하는 것은 아니다. 그 이유는 그들이 행동으로 자신의 선택에 따라 행동하는 도덕적인 권리를 상실했기 때문이다. 따라서 인도적 개입도 정당화될 수 있다는 주장이다. 이 원칙을 수행하기 위한 행동에 고려사항은 실제적

6) 위의 글, p. 63.

7) 위의 글 참조.

인 면에서 인도적 침해를 사전에 예방하는 것이 중요하고, 공통적 도덕성에 기초한 인도적 개입은 특정조건에서 정당화될 수 있는 것이다. 첫째, 인권 침해를 종식시키는데 외교적 수단으로는 불가능하고 특별한 치유책이 필요한 경우이다. 둘째, 개입은 국제적 권위로부터 허용되어야 하고 국제법에 따라 행동해야 한다. 국제적 권위가 존재하지 않거나, 정의롭지 못하거나 효과가 없을 경우에 국가들이 국제적 승인 없이 행동할 수 있다. 셋째, 개입은 효과적이고 도덕적으로 허용되는 수단을 동원(최소한의 무력 동원 등)해야 한다. 국내법과 국제법 준수 및 무엇보다 무고한 자들에게 해를 주지 않는 도덕적인 법을 준수해야 한다. 넷째, 개입에 대한 선택은 불가피하고 정당화될 수 있다(필요한 비용 고려). 결국 공통적 도덕성은 인도적 개입의 토론에서 개입의 합리적 근거를 밝혀주는데 기여하고 있다는 주장이다.⁸⁾

또한 테슨(Teso'n)은 국가주권은 인권을 보호하고 추구하기 위한 도구적 가치이지 내재적 가치는 아니라고 주장하고 자유주의적 철학에 근거하여 인도적 개입은 적절한 경우에 도덕적으로 정당화될 수 있다고 주장한다.⁹⁾ 주권은 인간의 목적을 위해 봉사하는 것이고 이를 침해하는 경우에 국가주권이라는 명목으로 보호될 수 없는 것이고, 독재와 무정부 상태는 주권의 도덕적 붕괴의 원인이 되고 있다는 것이다. 따라서 정부와 다른 권력집단이 정치적 권력을 위해서 인권을 침해하는 경우에 국제법에 의해서 보호될 수 없다. 만일 비개입규범을 견지하는 것은 시민들을 불모로 정치권력을 추구하고 우리 모두를 묶는 공통의 인간애(성)를 거부하는 것이라고 주장하고 있다.¹⁰⁾

한편 알렌 뷰캐넌은 기존의 법률은 도덕성에 비추어 개혁되어야 한다고 주장하고 있다. 인권의 보호를 위해서는 법 지상주의나 법 완전주의의 사고에서 벗어나 기존의 법 체제에 어긋나더라도 새롭고 도덕적으로 우월한 인도적 개입 규범을 발전시켜야 한다고 주장하고 있다. 물론 개혁을 위한

8) 위의 글 참조.

9) Fernando R. Teso'n "The liberal case for humanitarian intervention." In *Humanitarian Intervention*, 제3장 참조.

10) 위의 글, pp. 128-129.

불법적인 행동이 도덕적으로 정당하다는 것은 사실적으로 증명할 부담을 안고 있으나, 개혁을 위한 불법적인 행위를 감행하는 주체는 개입행위에 대한 변호가 도덕적으로 가능하고 또한 개입행위가 국제사회의 의식의 변화를 초래하는데 기여하는지 등의 조건을 만족시켜야 한다고 주장하고 있다.¹¹⁾ 이것은 노력할 가치가 있다고 생각한다.

나. 법적 측면

인도적 개입을 위한 법적 해석은 “예외적인 불법성(exceptional illegality)”과 “사면론”을 중심으로 살펴보기로 한다. 코피 아난 유엔 사무총장이 1999년 9월 행한 연설에서 인도적 개입은 가능하면 광의로 규정되어야 하고, 가장 평화적인 방법부터 가장 강압적인 행동을 모두 포함시키는 것이 중요하다고 언급하였다.¹²⁾ 여기서 인도주의자들은 직면한 위협에서 생명을 구하고, 진행되고 있는 고통에서 구해주는 행위를 실천하고 있는 자들을 지칭하고 있다.

그러나 현재 인도적 지원과 관련하여 심각한 문제점은 국제사회가 인도적 개입을 기피하고 행동하려는 의지도 약하다. 이러한 상황에서 일차적인 목적은 국가의 이익 차원에서 광범하고 체계적인 인권침해에 대해서는 초기 단계에서 인권침해를 중단시키는 행동을 취하거나 중단시키는데 있다. 그러나 국제법의 통치에 가장 큰 위협은 가끔 국제법을 위반하는 것이 아니라, 강대국(들)의 행위를 수용하여 법을 개정하려는 시도인 것이다.

최근 코소보 사례에서와 같이 일방적인 인도적 개입을 행한 국가들은 ‘예외적인 불법성’이라는 용어를 사용하여 개입 국가들의 입장과 국제법의 원칙을 견지함으로써 국제법의 근본 원칙을 훼손하는 것을 피하고 있으나 현실적으로 인도적 개입에 대한 완전한 합의를 도출하는 것은 생각보다 용이한 과제는 아니다. 유엔 헌장은 조약법 중 최상위법으로 국제사회의

11) Allen Buchanan, “Reforming the international law of humanitarian intervention.” In *Humanitarian Intervention*, 제4장 참조.

12) Michael Byers and Simon Chesterman, “Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law.” In *Humanitarian Intervention*, p. 201.

존중을 요구하고 있다. 현장은 두 가지 예외적인 경우, 즉 안보리가 무력 사용 결의하는 경우와 자위적인 경우에 무력사용을 허용하고 있다. 따라서 유엔 현장에 의하면 코소보 개입에 대한 법적 정당성에 대한 근거가 없으나, 코소보에 대한 인도적 개입을 정당화하는 방법은 집단학살 고문, 위협적인 무력 사용의 금지라는 일부 국가들에서 존재하는 “공공정책의 규칙”에 의한 것이다.

그러나 코소보 개입은 미래의 개입을 위한 국제법상 주요사례가 될 수 없다. 중국과 러시아 및 인도가 이에 반대했고, 133개 개도국들이 일방적인 인도적 개입으로 국제법상 불법이라고 선언하였다. 특히 코소보 개입 이후 약소국들은 강대국들의 무력사용으로부터 법적보호를 강조하고 있고, 미국과 동맹국들의 법 제정에 대한 영향력은 10년 전보다 증대되어 약소국들이 피해를 보고 초강대국들이 득을 보고 있다는 주장이 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 최근 국제법의 해석에서 미국과 일부 동맹국들은 조약 해석의 폭넓은 접근을 강조하고 있는바, 미국의 일부 학자와 벨기에 정부는 인도적 개입이 특정 국가의 영토 침해나 정치적 독립을 해치는 것은 아니라고 주장하고 있다.¹³⁾ 이와 같이 조약, 관습 및 규칙 등에 대한 해석이 변한다면 규칙도 변화에 개방적이 될 수 있다. 이와 같이 냉전 종식 이후 국제정치 일반 및 지정학적인 변화가 심각하여 과거 관습의 적용이 부적절하다는 해석이 대두되고 있다.

코소보에 대한 인도적 개입과 공습에 대해 미국을 비롯한 NATO 정상과 고위관리들은 어느 누구도 이를 정당하고 합법적이라고 언급하지는 않았으나(미·영·독의 장관 및 총리들) 이 개입은 예외적인 경우라고 강조하였다. 따라서 NATO의 공습은 법적으로 문제점이 많다는 것을 말해주고 있으나, 이러한 “예외적인 불법성”이 인정된다면 이 행위의 결과는 중요하다. 가령 특정 행위를 불법이라고 선언하는 것도 국제법적 사례에서 충분한 치유책의 하나로 간주될 수 있다.¹⁴⁾ 인권침해로 빚어진 일방적인 인도적 개입은 무력사용과 관련하여 개입국가의 의도를 고려하여 개입국의 손을 깨끗이 해줄 필요가 있다는 주장이다. 인도적 개입의 법적 근거가 약하

13) M. Byers and S. Chesterman, 위의 글 참조.

14) 위의 글 참조.

다는 것을 인정하더라도 의도와 결과가 인도주의적이라면 그 결과에 대해서 수정을 가해야 된다는 특별한 의무가 있다는 것을 인정하는 것이다.¹⁵⁾

한편, “사면론”은 인도적 개입 의도와 결과를 감안하여 국제법의 해석과 적용에 대해서 신축적인 자세를 주장하고 있다. 인간의 법에 대한 태도는 역사 발전에 따라 변화 양상을 보여주고 있다. 17-18세기 법 철학자들은 법은 신의 지혜와 도덕성의 구현이라고 간주하였고 19세기 법 실증주의자들은 법은 최고지도자의 명령이라고 해석하였다. 그러나 20세기 초 법은 주변 환경에 변화에 따라 도진 적응, 재 제정되는 과정을 거치는 역동적으로 변화하는 것으로 간주하고 있다. 국제법도 이러한 자유주의적 정신에서 벗어나지 못하여 주변 환경의 변화에 따라 점진적이고 합리적으로 변화하는 것이지 절대적인 것으로 하나가 모든 경우에 맞도록 제단되어지지 않는다는 것이다.¹⁶⁾

이러한 관점에서 유엔 헌장도 법으로 예외는 아니다. 유엔이 수행해야 인도적 개입의 필요성과 당위적으로 이를 구속하는 헌장과의 긴장관계를 언급하면서, 이와 같은 딜레마에 대한 아난의 선택은 헌장에서 무력사용을 금지하는 당위적인 제약을 모두 파기하지 않으면서 현대의 도전에 적용될 수 있는 새로운 기준을 모색하는 것이다. 이 문제는 유엔설립 때부터 제기되어 왔고 지금까지 지속되고 있다. 이와 관련 Franck는 인도적 개입에 대한 “사면론”을 주장하고 있다.

제2차 세계대전 이후 나치 전범 처리를 계기로 법실증주의에 대한 회의론이 대두되었는데, 정의 구현과 법실증주의간의 갈등이 증폭되었다. 따라서 법의 해석과 법의 결정에서 인간의 이성을 강조하는 자연법적인 주장이 다시 설득력을 얻게 되었다. 냉전 종식 이후 코소보 사태를 계기로 NATO의 행동을 해석하는 과정에서 *International Law in Theory and Practice*(1991)에서 Oscar Schachter 교수는 유엔 안보리와 총회의 위임이 없더라도 국가 또는 국가집단이 무력사용을 통해 잔악한 행동에 대한 증거가 충분하고 잔악한 행동을 증지시키고 인도적 의도가 분명할 경우에 이 행동은 사면을 받는다고 주장하였다.¹⁷⁾ 코소보 개입에 대한

15) 위의 글 참조

16) Thomas M. Franck, 위의 글 참조

독립적인 위원회는 NATO의 개입은 정당하지는 않으나 엄격히 불법적이지는 않다고 결론을 내림으로써⁸⁾ 인도적 개입을 해석하는데 정당성과 법적인 타당성, 엄격한 실증주의와 상식적인 도덕적 정의를 연계시키고 있다.

코소보 사례와 같이 유엔의 위임 없이 인도적 개입을 단행하고 이것이 의미 있는 인도적 개입이 되는 경우에 유엔은 이를 문제 삼지 않을 경우가 많다. 이러한 조치는 국제정치 현실에서 불법적인 행위가 면책을 받을 수 있는 것으로 법을 준수할 경우에 더 나쁜 결과를 초래할 개연성이 많은 경우이다. 따라서 우리는 법적인 것과 정당한 것 법적으로 타당한 것과 올바른 것을 증대시키고 합성시키는데 주의를 기울여야 한다.

그러나 인도적 개입의 사례가 증대될 것이라는 가정에서 성급하게 개입 규정을 성문화하는 것보다는 점진적인 과정을 지속시키는 것이 발전적이고 건설적인 접근이라는 주장도 있다. 유엔 헌장도 국제법으로 유기적인 생명체와 유사하여 비개입규범과 인도적 개입 규범이 상호 다른 방향으로 발전하고 있으나 추상적이고 교조적인 공식으로 풀기보다는 실제 상황에서 해결하고, 중간자적인 입장을 취하면서 토론과 분석을 통해서 규범 작성에 필요한 패턴과 요인들을 확인하는 등⁹⁾ 보다 철저한 준비가 필요하다는 주장도 있다.

다. 정치적 측면

9.11 사태 이후 실패한 국가들의 문제점은 인도적 차원의 중요성을 넘게 되었다. 1990년대 초 실패한 국가들 내 및 국가들 간의 전쟁에서 주로 민간인이 희생되었고 그 수는 8백만에 달하였고, 4백만이 난민이 되었다. 기타 수십만이 빈곤, 영양실조 및 안전, 건강, 교육 등 기본적인 필요

17) 위의 글, p. 215.

18) Independent International Commission on Kosovo("The Goldstone Commission"), *Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned* (Oxford University Press, Oxford, 2000), pp. 163-98

19) Jane Stromseth, "Rethinking humanitarian intervention: the case for incremental change." In *Humanitarian Intervention*, 제7장 참조.

를 박탈당했다. 현재 실패한 국가들의 문제점은 자신들 뿐만 아니라, 주변 국 및 전 세계적인 차원에서 위협이 되고 있다. 따라서 인권보호 차원에서 국가들의 실패를 막고, 실패한 국가들을 다시 소생시키는 것이 전략적, 도덕적 과제가 되고 있다.

실패한 국가들은 역사, 문화, 이념 및 체제 등 다양한 배경을 가지고 있으나, 경험적인 사례들에 의하면 특히 지도자의 잘못된 결정이 실패한 국가로 유도하는 결정적인 변수가 되고 있다.²⁰⁾ 오늘날의 실패한 국가들은 자국에서의 힘과 권위를 행사할 수 없게 되고, 주어진 영토 내에서 정부의 부재상태를 초래하고, 자국민들의 생명과 세계 질서를 위협하고 있다. 실패한 국가들은 불안정, 대규모 이민, 살인 및 테러의 온상이 되고, 그 마지막 단계는 국가의 합법성이 무너지고 폭력적인 갈등이 증폭되어 국가의 권위가 무너지는 것이다.²¹⁾ 구체적으로 실패한 국가의 공통점으로는 범죄 및 정치 폭력 증대, 국경 지배 상실, 인종, 종교, 언어, 문화적 적대감 증대, 내전, 자국민에 대한 테러, 취약한 제도, 사회간접자본의 악화 및 빈약, 강제력 없이 세금 징수 불능, 부패, 의료체제 붕괴, 높은 영아 사망률, 평균수명 감축, 교육 기회 감소, 개인소득 감소, 인플레 악화, 외화의 광범한 유통, 기본 식량 부족으로 기아 상태로 전락 등이다. 또한 실패한 국가들은 근본적인 합법성에 대한 공격을 받아서 공동체 의식이 약화되어 국내적 혼란이 개시되고 테러 집단의 발생 가능성이 증대된다.

룻버그는 국가 실패를 방지하기 위해서는 국제사회의 지원 의지가 중요하다고 주장하고 있다. 특히 지도자들의 부정부패와 무능력 등에 대해서 지원 국가, 국제기구들, 유엔 및 지역 기구들(유럽연합, 아세안 등)의 공개적 비판이 필요하다고 주장한다. 이들 국제기구들은 경제적 지원을 중단하고, “스마트(smart)체제”, 곧 지도자들의 국제여행 중지 및 이들의 외국 재산을 동결하는 조치가 중요하다고 주장하고 있다.²²⁾ 사실 많은 경우에 국제사회가 실패한 국가들의 지도자들에 대해 효과적으로 대처하였다면

20) Robert I. Rotberg, “Failed States in a World of Terror,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4 (July/August 2002) 참조.

21) Robert I. Rotberg, 위의 글 참조.

22) 위의 글 참조.

피해를 줄일 수 있었을 것이다.

또한 국제사회는 국가 건설과정에서 안전, 경찰, 행정, 법제도 정비 및 경제재건 지원 등 필요한 제도 설립과 인재 육성에 책임을 점진적으로 해당 정부에 그 기능을 이관하는 것이 효과적이다. 국제사회와 지원국들은 실패한 국가들이 국가 재건을 공고히 할 정도로 인내심을 가지고 중장기적으로 지원하는 것이 필요하고, 도중에 중단하고 떠나면 실패 가능성 높아진다.

키오헤인은 많은 경우에 인도적 개입과 관련한 가장 심각한 정치적 제도적 문제들은 대규모 폭력을 성공적으로 중단시킨 이후에 발생한다고 주장하고, 인도적 개입 이후의 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 주권에 대한 재해석이 요구된다고 주장하고 있다.²³⁾ 키오헤인은 집단적 선을 추구하는 제도와 기구들을 제공하고 새로운 이익을 창출할 수 있는 기구와 함께 좋은 이웃이 확대되는 경우에 인도적 개입은 정치적으로 성공할 수 있다는 것이다. 좋은 이웃이 없을 경우에도 인권남용을 중단시키고 군사작전 이후 국가제도의 설립을 위해서 인도적 개입은 필요하다. 장기적으로 평화지역의 점진적인 확대는 실패한 국가들에 의한 자유민주주의에 대한 위협을 제거하고 인도적 개입 필요성을 감소시킨다.

따라서 실패한 국가들의 주권 회복에 연연하지 말고 문제된 지역에서 안정된 국내 권위와 국가간의 평화가 회복될 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 따라서 인도적 개입 초기부터 개입으로 인한 성공적인 제도의 건설 가능성, 곧 개입이 인권남용을 없애고 지속 가능한 권위를 지속할 정치적 권위 구조를 창출할 수 있는 정치적 승리가 우선적으로 고려되어야 한다. 이와 관련 주권에 대한 재해석으로 주권의 해석은 통치로부터 책임으로 변해야 한다는 주장이다(responsibility to protect).²⁴⁾ 이러한 주장은 인도적 개입의 성공 가능성은 개입 후 성공을 보장할 수 있는 제도적 구상에 달려 있다는 것이다. 사실 많은 경우에 인도적 개입의

23) Robert O. Keohane, "Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty." In *Humanitarian Intervention*, 앞의 책, 제8장 참조.

24) Robert O. Keohane, 위의 글 참조.

목적이 주권 및 자결권의 시급한 회복이라면 실패할 확률이 많다고 예측하는 것은 광범하고 심대한 인권침해가 있는 국가들은 역사적, 경제적, 사회적 환경으로 질서 있는 정부를 자치적으로 창조할 수 없거나 또는 못하는 사회를 의미하기 때문이다. 인도적 개입으로 역동적인 제도를 창설하여 국가들이 자치를 할 수 있는 능력을 배양하는 것을 지원하고, 이를 실현할 수 있는 주변 환경의 조성도 병행하여 정치적 권위는 새롭고 다차원적인 방법으로 제도화되어야 하는 것이 필요하다. 물론 이러한 과제는 단기적으로는 경제적 인센티브 제공과 중장기적으로는 상호이익을 증대시키기 위한 제도 설립 등 협력적인 노력이 요구된다.²⁵⁾

한편, 이그나티에프는 키오헤인과 비슷한 주장을 펴고 있는데, 실패한 국가들의 공통적인 문제는 국가가 정당한 무력 수단을 독점하지 못하여 국가의 전통적인 기능을 발휘하지 못하는 것이 하나의 공통점이고, 그 결과는 군대 또는 민병대, 반군, 민족분리 운동집단, 테러집단들에 의한 폭력이 모든 사회조직에 광범하게 침투되어 있고, 또한 이들은 강력해서 주변국들에 위협이 된다는 것이다.²⁶⁾

따라서 현재 인권운동가들은 인권 보호를 위해서 독재자에 도전하는 것뿐만 아니라 혼란에서 주민들을 구하는 것으로 안정 통치, 특히 폭력 수단의 독점 등 새로운 전략을 개발하는 것이 중요 도전이 되고 있다. 따라서 인도적 개입에 성공하더라도 통치를 위한 안정된 형태를 창조하는 국가건설 및 형성 과정을 지원하는 과제를 안고 있다.²⁷⁾ UN과 국제사회의 지원은 민족자결과 국가건설 과정을 지원하는 것으로 시간과 인내가 요구된다. 또한 안정을 보장하기 위해서 주변 환경도 중요하여 나쁜 이웃을 좋은 이웃으로 전환하는 노력도 병행하는 것이 필요하다고 주장하고 있다.²⁸⁾

지금까지 인도적 개입을 정당화하는 자유주의적 해석을 윤리적 법적 및 정치적 측면에서 검토해 보았다. 현재까지 주권원칙과 자결권의 존중

25) 위의 글 참조

26) Michael Ignatieff, "State Failure and Nation-Building." In *Humanitarian Intervention*, p. 305.

27) 위의 글, p. 320.

28) 위의 글, p. 321.

및 무력 사용 금지와 관련된 인도적 개입의 제약성은 국제법과 관습법으로 제한되고 있고, 이러한 규칙 자체를 파괴하고 인도적 개입을 성문화하는 새로운 시도는 존재하지 않고 있다. 그러나 사안에 따라 국제사회는 인도주의적 관점에서 인도적 개입을 유엔의 위임 또는 위임 없이 단행하고 있고, 인도적 개입이 유엔의 위임없이 이루어질 경우에도 윤리적, 법적 이유를 종합적으로 고려하여 예외 인정, 사면 또는 묵인하는 조치를 취할 수 있다는 주장이 이론적으로나 현실적으로 그 타당성을 인정받고 있는 추세라는 것을 알 수 있다. 그렇다면 실제 인도적 개입 사례가 인도적인 이유에서인지, 아니면 다른 이유에서 이루어졌는지 그 과정과 결과를 검토하기로 한다.

V. 인도적 개입의 실제

인도적 개입과 비개입규범들 간의 갈등은 현대의 규범적 변화의 현상이다. 개입에 반대하는 지속적인 가정은 무력 개입은 정당해야 된다는 것이다. 정부들은 일반적으로 개입을 금하고 있는 것에 자동적인 예외를 두고 싶어 하지 않는다. 인도적 의도는 항상 다른 정치적, 전략적 목적과 혼합되어 있을 개연성이 많고, 국가들은 인도적 개입을 이유로 개입국의 다른 이익을 용이하게 숨기는 것을 원하지 않는다. 더구나 정부들은 멀리 있는 타국 시민들의 인권보다는 자기들의 안보 유지에 더욱 많은 관심을 가지고 있다. 마지막으로 국제 질서는 중요한 가치이고 비개입규범은 질서와 안정을 지지하고 있다. 인도적 개입이라는 예외는 비개입규범을 더욱 약화시키고 국제사회의 질서와 안정을 잠정적으로 해치는 것으로 간주되고 있다.

인도적 개입 사례는 항상 강력한 토론을 유발시키고 있다. 그 이유는 정확하게 국가 관리들이 구체적인 개입과 규범 설립을 결정하는 것을 꺼리고 있기 때문이기도 하다. 지난 10여 년간의 사례 분석에 의하면 국가들은 비개입규범을 지키려하고 인권 남용이 심각한 경우라도 비개입에 예외를 인정하여 전례를 만드는 것에 유보적인 태도를 보였다. 국가들은 인도적 개입보다는 자위, 평화와 안보에 대한 위협이라는 이유를 자주 인용하였다. 이 제안의 증거로 1) 개입국들과 다른 국가들이 개입의 정당화로

자위, 지역 안정보다는 분명히 인도적인 이유라는 것을 밝히는 것을 유보하고 있고, 2) 국제사회는 실패한 국가를 제외하고 적어도 기능을 수행하고 있는 국가에 대해서 인도적인 이유로 개입하는 것에 대한 거부 반응이 있다.

여기서 국제적 사례를 통한 인도적 개입을 유엔의 위임이 없는 사례(우간다, 이라크, 코소보)와 유엔의 위임에 따른 사례(라이베리아, 소말리아, 르완다, 아이티 등)들로 나누어 비교 검토해 보기로 한다. 주요 사례는 냉전 종식 이후 국제사회의 합의가 과거 냉전시보다 용이했던 1990년대 이후를 주로 다루고자 한다.

1. 유엔 위임 하의 인도적 개입 사례

가. 라이베리아

1990년 내전이 발발하여 대규모 인권 남용이 발생하였다. 유엔과 OAU(Organization of African Unity: 아프리카통합기구)는 재앙의 지속에 침묵을 지키다가 서부아프리카경제공동체(ECOWAS, 16개국)가 사태를 감시하였고 일련의 평화제안을 후원하였다. 반정부단체인 NPFL이 수도인 몬로비아에 접근하자 샤무엘 도 대통령은 서부아프리카경제공동체에 평화유지군의 파병을 요청하였다. 이에 ECOWAS는 질서 유지와 정전을 감시하기 위해서 정전감시단 파견을 결정하였고, 그 이유는 인권 침해, 외국인 생명 위협, 주변국들에 위험확산 우려 등이었다. ECOWAS 6개국이 군대를 파견(15,000명)하였으나 이 결정은 결코 만장일치가 아니었다.

토고, 말리, 코트디부아르는 ECOWAS가 합법적인 기능을 초월하고 있다고 주장하였고 ECOWAS의장은 내정에 간섭할 능력이 없다고 언급하였다.²⁹⁾ 그럼에도 개입은 지속되었다.

국제사회는 이 문제에 개입을 고려하지 않았다. 미국도 국내적 위기라

29) D. Wippman, "Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War." In *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, pp. 167-168.

고 개입제안을 일축하였고, 유엔 안보리도 한편 미국, 에티오피아, 자이레 및 코티트브아르의 반대를 이유로 라이베리아 문제를 토의하는 것을 사절하였다. 그러나 국제사회는 ECOWAS의 개입에 대해서 사실상 환영하였고, 유엔 안보리는 ECOWAS의 정전감시위원회의 노력을 치하하고 개입을 사실상 지지하였다. 이것은 1992년 11월에 채택된 유엔 결의안 788에 의해서 인도적 개입보다는 서부아프리카의 안보 위협이라는 이유로 정당화되었다. 유엔은 안보리와 총회의 토론에서 개입을 지지하였고, 다른 아프리카 국가들도 개입을 지지하였다. 결론적으로 인권 문제가 ECOWAS의 개입을 정당화하였으나 개입에 대한 국제적 수용은 전통적인 평화와 안보라는 이유로 정당화되었다.

나. 소말리아

대조적으로 소말리아 개입은 순수한 인도적 이유에서였다. 사실 미국은 다국적군의 조직과 개입을 주도하여 소말리아에 개입하였고, 기아에 대한 구조를 위해서 지원 물품과 긴급 식량을 선적하였고 미국의 군용기가 물품의 수송을 담당하였다. 1992년 12월 부시 미 대통령은 소말리아에 2만 군대를 인도적 이유에서 파병을 정당화하였다. 미국의 유일한 목적은 군벌로부터 지원 식량의 공급을 보호하고 소말리아 주민들에 식량 배급 수단을 확보하는 것이다. 따라서 소말리아는 정치적, 사회적 및 경제적 권리는 아니지만 안전권리의 침해라는 일반법칙에 대한 예외적인 경우였다. 당시 소말리아에서는 파벌 간의 대립으로 많은 주민들이 죽었으나 보다 심각한 문제는 수십만 주민이 무질서로 생존권을 박탈당하고 기아의 위협에 놓였다는 것이다.

소말리아에 대한 초기 유엔 안보리의 결의안 733은(1992. 1) 헌장 제 7장에 의한 무기 금수 조치와 국내 전투를 중지하고 구호물자의 배급에 협조하라는 것이었다. 결의안에 대한 토론이 진행되는 과정에서 소말리아 정부의 요청과 난민 문제와 인도적 위기가 거론되었다. 유엔 안보리는 소말리아에서 유엔의 역할을 승인하였고(UNOSOM), 관찰자, 기술지원, 안보전문인 파견 및 긴급공수 등이 포함되었다. 1992년 8월에 유엔은 소말

리아에 인원을 4,200명으로 늘렸으나 군벌들이 계속 지원 물자를 약탈하자 유엔 안보리는 결의안 794(1992. 12.)를 통해 구호물자의 보호를 위해 군사력을 사용해도 된다는 것을 허용하였다. 미국은 병력 2만을 파병하고 유엔군인 UNITAF를 지휘하였다. 유엔 안보리는 사무총장의 권고로 소말리아 상황을 평화에 대한 위협으로 결정하였으나 이에 대한 구체적인 설명은 없었다.

소말리아의 경우에 국경에서의 무력 충돌이 없었으나 인도적 위기는 곧 평화에 대한 위협으로 간주되었다. 유엔의 결의안은 인간적 참화, 복잡하고 예외적인 성격, 국제적 인도법에 대한 광범한 침해 등을 거론하고 인도주의에 대한 침해를 개입의 정당화로 언급하였다. 이것을 집단적 인도주의적 개입으로 불렀다.³⁰⁾ 이후 취해진 결의안은 UNISOM의 역할을 확대하여 전투까지 허용하였다(결의안 814, 1993. 3). 국제군의 통수권은 미국에서 UNISOM II로 이관되었고, 아이디드에 충성하는 군대가 24명의 파키스탄 군인을 살해하자 안보리는 이에 대응하는 모든 수단을 사용하는 것을 허용하였다. 그러나 미국 레인지에 대한 공격과 미군 살해로 안정과 질서 구축이 어렵게 보이자 미군은 철수하였고, 유럽 국가들도 이에 가세하였다. UNISOM II는 1995년 1월과 3월 사이에 철수하였다.

다. 르완다

르완다의 집단살해는 하비아리마나 대통령이 탄 비행기가 키갈리 비행장에 접근하는 과정에서 추락하면서 시작되었다. 후투 민병대는 정부를 장악하고 총리를 살해하고 10명의 벨기에 유엔군을 살해하였다. 몇 시간 내에 후투 민병대는 투치족과 온건 후투족을 살해하기 시작하였다. 당시 르완다에는 2,700명의 유엔군이 르완다 정부와 반군인 르완다애국전선(RPF)사이의 평화협정을 감시하고 있었다. 이에 유엔 안보리는 르완다 주둔군을 270명으로 줄였고, 갈리 당시 사무총장은 5,500명의 유엔군 파

30) R. E. Gordon, "United Nations Intervention in Internal Conflicts: Iraq, Somalia, and Haiti." *Michigan Journal of International Law* 15(1994), p. 554.

병을 제안하였다. 미국의 반대로 유엔 안보리는 군대의 추가 파병에 주저하였다. 그러나 유엔 안보리는 1994년 5월에 5,500명을 증가하기로 합의하고 난민보호와 지원물자 제공을 결의하고 또한 무기 금수 조치를 취했다. 결의안 918에서 유엔 안보리는 수많은 무고한 시민들의 죽음과 피난 등 인도적 위기라고 말하고 집단살해는 국제법에 따라 처벌된다고 언급하였다. 또한 유엔 안보리 결의안은 르완다 위기를 지역 평화와 안보에 위협으로 언급하였다. 동년 6월에 안보리는 5,500명의 파병 동의로 14개 아프리카 국가들이 자원병을 구성하였으나 병참 지원능력이 있는 국가 특히 미국은 이를 지원하지 않았다.

마침내 프랑스 정부는 다국적군의 선봉으로 나섰고, 프랑스 정부는 엄격히 인도적 임무라는 것을 강조하였다. 학살 중지, 난민보호 그리고 정치적으로 중립을 지킨다는 것이다.³¹⁾ 유엔 안보리는 유엔의 인도적 목적을 달성하기 위해서 모든 필요한 수단을 사용하도록 허용하는 것에 동의하였다. 유엔의 결의안 929(1994. 6)에 의하면 개입의 정당화는 지역의 평화와 안보에 위협이라는 것이다. 그러나 유엔의 군사적 개입이 전례가 되는 것을 우려해서 르완다 상황은 유일한 사례라고 강조하였다. 그러나 프랑스의 주도에 국제적인 불안과 의심이 존재하였다. 미국이나 유럽연합의 어느 국가도 군대를 파병하지 않았다. 부룬디, 탄자니아와 우간다는 프랑스 군대에 르완다 평정을 위한 전초기지를 제공하는 것을 거부하였다. 그러나 유엔 안보리는 프랑스의 임무를 10대0으로 가결하였다.

라. 아이티

1991년 9월 군사 쿠데타는 선거를 통해 당선된 아리스티드 아이티 대통령을 축출하였다. 미주기구(OAS)는 이를 즉각 비난하고 회원국들은 아이티에 대한 경제적, 정치적 제재를 결의하였다. 유엔 총회는 쿠데타를 비난하고 인권보호를 주창하였으나 유엔 안보리는 초기에 개입하는 것을 반

31) S. D. Murphy, *Humanitarian Intervention: United Nations in an Evolving World Order* (Philadelphia, Penn.: University of Pennsylvania Press, 1996), pp. 248-249.

대하였고, 대다수 안보리위원국들은 국내문제로 간주하였다. 그러나 OAS가 부정적인 반응을 보이자 유엔 안보리위원국들은 쿠데타를 비난하고 미주기구의 행동을 지지하였다. 중국 등 일부 국가들은 유엔이 국내문제 개입을 우려하였으나 유엔 총회는 쿠데타를 비난하고 인권 보호를 요구하였다. 일부 국가들은 증대되는 국제난민문제와 관련해서 개입을 정당화하였다.

미주기구의 제재가 아이티에서 변화를 불러오는 것에 실패하자 군사 정부의 아리스티드 전대통령 지지자들에 대한 인권 침해가 지속되었다. 이에 유엔 안보리는 아이티에 대한 경제제재를 제7장 평화에 대한 위협에 대한 대응이라는 이유로 실시하였다. 그 목적은 군사정부가 아리스티드 정부의 복귀를 위한 협상을 유엔과 개시하도록 강요하기 위한 것이다 이것은 유엔이 특정 정부의 설립을 주장하는 것에 대한 새로운 근거(입장)를 마련하는 것이다.³²⁾ 그러나 유엔 결의안 841은 아이티는 유일하고 예외적인 경우이고 이를 위해 특별한 조치를 취한다고 강조하였다. 아이티의 군사정부가 유엔 안보리의 협상단을 거부하자 안보리는 회원국들에게 군사적 방법을 통한 경제제재를 허용하였다.

마침내 1994년 7월에 유엔 안보리는 결의안 940을 12대 0으로 통과시켜 회원국들에게 다국적군 형성을 위임하고 군사정부 축출과 선거에서 당선된 대통령의 복귀를 위한 모든 필요한 수단을 사용하는 것을 허용하였다. 중국은 군사개입은 위협한 전례를 남긴다고 주장하였다. 그러나 개입 찬성국들은 광범한 인권 침해와 민주 정부의 설립을 주장하였고, 유엔 안보리도 아이티 상황의 독특한 성격은 예외적인 대응을 요한다고 언급하였다. 클린턴 행정부는 1만-2만 명의 군대를 약속하고 10개국 이상이 상징적인 군대를 약속하였다. 미군이 아이티 해변에 나타나자 군사 정부는 물러나기를 결정하고 미군 당국과 협조하기를 약속하였고, 미군은 저항없이 아이티에 진입하였다. 미군 투입과 정부 이전(transfer)의 과정을 감시하는 것에 국제사회는 호의적인 태도를 보였다. 베네수엘라는 남미 국가 중 유일하게 미국의 행동을 비판하였다.³³⁾

32) R. E. Gordon(1994), 앞의 글, p. 558.

33) F. R. Teso'n(1970, 앞의 책, p. 252.

2. 유엔의 위임 없는 인도적 개입사례

가. 우간다

인도적 개입에 대한 합법성의 이유로 1979년 탄자니아의 우간다 침공은 좋은 예가 되고 있다. 이디 아민의 인권 남용은 널리 알려진 사실로 약 30만명이 사라졌다. 1978년 우간다 군대는 탄자니아 국경을 넘어와 일부 영토를 점령하였다. 탄자니아 군대는 이를 격퇴하였고, 우간다 수도인 캄팔라까지 진격하였다. 당시 나이라리 탄자니아 대통령은 아민의 인권 남용을 비난해 왔었으나 개입과정에서 나이라리는 다른 이유로 개입을 정당화하였다. 그는 자위, 우간다 침공에 대한 처벌, 아민의 미래 침략 방지 및 우간다의 아민 정복을 위한 반정세력에 대한 지원 등을 이유로 들었다

이에 대한 국제적 반응은 탄자니아의 개입에 분명한 지지는 아니나 관용하는 입장이었고, 아민의 전복을 환영하였다. 그러나 케냐, 리비아, 나이지리아와 수단 등 4개국이 이를 반대하였다. 한편 유엔 안보리와 총회는 이 갈등에 대해서 언급하지 않았고, 심지어 현장에서 비개입주의를 강력히 천명하고 있던 OAU까지 탄자니아 행동을 비난하지 않았다. 그리고 많은 국가들이 우간다의 신정부를 승인하였다.³⁴⁾ 간단히 말해서 탄자니아와 국제사회는 인도적인 이유로 개입한다는 것을 밝히지 않았으나 묵시적으로는 개입이 정당한 것이라고 간주하였다

나. 이라크 북부 비행금지 구역설정

이라크 정부가 북부 쿠르드족에 대한 무력적인 억압 작전을 수행했을 때 이란과 터키는 유엔의 대응을 요청하였다. 양국은 쿠르드족 소수민족을 가지고 있었다. 양국이 개입을 요청한 이유가 쿠르드족 난민 문제가 지역의 안정과 안보를 위협하고 있다는 것이고 인도주의적 관심은 아니었다.

34) F.R. Tes'on, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*(Irvington-on-Hudson, N.Y.: Transnational Publishers, 1997), pp. 179-95.

유엔 안보리는 1991년 4월에 결의안 688을 통과시켰는데, 이것은 이라크의 쿠르드족에 대한 억압을 비난하고, 이의 종단을 요구하였다. 또한 유엔은 인도주의 기구가 이라크의 전국에 걸쳐 접근할 수 있도록 이라크 정부가 허용하고 유엔 회원국들에게 인도적 지원에 기여할 것을 촉구하였다.

그러나 이 결의안의 모호한 점은 군사력 사용에 대해서 분명한 규정이 없이 애매했고, 유엔의 강제력을 제공하고 있는 현장 제7장을 언급하지 않았다. 반대로 제2조 7항을 인용하여 유엔이 가맹국의 국내 문제에 개입을 금지한다고 주장하였다. 결의안을 통과시킨 안보리는 토론에서 쿠바, 예멘, 짐바브웨가 내정 간섭이라고 개입에 반대하였다. 그러나 많은 국가들이 난민 이동이 불안정 요인이라고 지적하였고, 다른 국가들은 이라크의 인권 남용의 개입을 정당화하는 우선적인 이유라고 주장하였다.³⁵⁾

이러한 논의가 진행되는 가운데 미국, 영국, 프랑스 군대가 1991년 4월에 쿠르드족에게 원조물자의 원활한 공급과 난민의 귀환을 촉진시킨다는 이유를 분명히 하고 개입하였다. 미국은 위도 36도 이북을 비행금지 구역으로 지정하고 이를 강제 실행하겠다고 선언하였다. 이러한 노력에 13개국에서 3만명이 개입하였다. 연합군은 인도적 이유로 개입을 정당화하였는데, 쿠르드족에 대한 이라크의 잔인한 작전을 중지시키고 또한 쿠르드족에 원조물자를 조달하려는 것이다. 일방적인 개입을 단행한 미국, 영국, 프랑스는 유엔의 688결의가 묵시적으로 무력 개입을 정당화하고 있다는 것과 이라크의 순응을 집행하기 위해서 인도적인 무력 개입의 정당성을 주장하였다.

다. 코소보 사태

최근 유엔의 위임없이 무력개입을 단행한 사태는 NATO의 유고 공격이다. 1989년에 세르비아 정부가 코소보의 자치권을 거부하고 이 지방민의

35) J. E. Stromseth, "Iraq's Repression of Its Civilian Population: Collective Responses and Continuing Challenges. In *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*," edited by L. F. Damrosch (New York, NY: Council on Foreign Relations Press, 1993), pp. 87-88.

90%가 사용하는 알바니아어를 공용어에서 공식적으로 폐지한데서 위기는 시작되었다. 9년 후에 긴장이 폭력화되자 유엔 안보리는 세르비아 정부의 폭력 수단 이용을 비난하고 코소보 자치회복을 주장하였다. 만일 유엔의 주장이 받아들여지지 않는 경우에 “추가적인 조치”를 취할 것을 고려하겠다고 약속하면서 데이튼 협정 후에 해소된 세르비아에 대한 무기금수 조치가 행해졌다.³⁶⁾ 그러나 이러한 조치는 무위로 끝났다 1998년 9월까지 유고 군대는 300개의 코소보 마을을 전소시키고 30만 코소보인들을 강제로 이주시켰다. 유엔 안보리는 유고군의 대규모적인 잔악 행위를 비난하였으나 러시아와 중국의 반대로 안보리는 공동 군사조치를 취하는데 합의의 보지 못했다.

1999년 중반 랑브이예(Rambouillet)서 5강대국들이 제안한 타협안을 유고가 거부한 후 NATO는 공습을 개시하였다. 그때까지 60만 코소보인들이 주변국으로 이주하였고 85만이 국내에서 강제 이주 당했다.³⁷⁾ 유엔에서 인도 대표는 유엔의 위임없는 무력 개입은 인권 침해를 중단하기 위한 것이라도 위협을 주지 않는 것에 대한 군사적 침략을 정당화할 수 없다고 주장하였다. 그러나 슬로베니아 대표는 1971년 유사한 상황에서 인도의 방글라데시 개입을 정당화한 것을 반격하였다 한편, 러시아가 제안한 결의안은 NATO의 현장에 대한 위반 행위를 비난하고 즉각적인 개입 중단을 주장하였으나 3대 12로 부결되었다. 안보리는 영국 대표의 견해인 NATO의 개입은 심대한 인도적 참상을 방지하기 위한 예외적인 조치로 정당화될 수 있다는 것에 동의하는 것 같았다.³⁸⁾

유고는 러시아가 중재한 휴전에 동의하였고, 안보리는 즉시 결의안 1244를 6월 10일에 채택하였다. 이 결의안은 유고가 코소보에서 즉각 군대와 행정요원들을 철수시키고 유엔과 유럽안보협력회의(OSCE)에서 파견한 NATO와 러시아 군대와 행정요원들로 대체시킨다는 것을 포함하고 있다. 이것은 NATO의 행동이 특별한 상황에서 불법적이지 않다는 것을 묵인하는 것이었고, 또한 안보리는 소급적으로 NATO의 개입 행동을 추

36) S/RES/1199 of 23 September 1998.

37) Kosobo Report pp. 29-84.

38) Sir Jeremy Greenstock, 위의 보고서, at 8.

인하는 것이었다. 특히 안보리가 갈등을 종식시키려는 러시아의 결의안 제의를 거부하였다는 것이다. 그러나 코소보에서 갈등을 종식시키고 평화를 관리하는 유엔의 새로운 역할을 설립하는 것에 안보리가 만장일치로 합의하는데 중국이 기권함으로써 소급적으로 정당성을 부여한 것으로 해석될 수 있다.

중국의 주유엔 대사는 안보리는 결의안을 채택함으로써 주권 위에 인권을 올려놓았고, 인권이라는 이름 아래 패권주의를 조장하였다고 경고하였으나 중국은 거부권을 행사하지 않았다.³⁹⁾ 그러나 중국의 예측은 너무 과장된 것이다. 유엔 안보리는 결의안 1244에서 NATO의 행동을 소급적으로 추인했지만 이것은 교조적인 측면에서보다 실용적인 측면에서 설명될 수 있다. 코소보의 극단적인 인도주의적인 위기는 미디어에 발표되었고 분명한 증거로 분명해졌다. 유엔 안보리는 세르비아의 탄압은 유엔헌장 7장이 규정하는 평화에 대한 파괴를 위협하는 것이라고 결정하였다. 유엔체제는 평화에 대한 위협을 확인하고 이를 완화시키는 능력이 봉쇄되는 것은 회원국들의 의지에 의해서가 아니라 거부권 행사의 위협에 의해서이다.

또한 NATO의 의도에 영토적 욕망이 없고, 인도주의적 목적에서 전쟁을 치렀고, 전쟁 피해를 최소화하려는 노력을 하였다. 아마 이러한 노력이 회원국들이 1244결의안을 채택하도록 하였을 것이다. 물론 결의안을 채택한 대다수 국가들이 일반적으로 지역 국가들의 자동적인 인도주의적 개입을 승인하는 새로운 규칙을 허용하려는 의도는 없었을 것이다. 그러나 한 가지 완화된 행동의 결과는 공식적으로는 불법적이나 국제적인 배심원들에 의해서 정당화된 상황이라는 것이다.

NATO의 행동은 불법적인가? 답은 예와 아니오 두 가지 모두가 적용된다. 불법적인 경우는 안보리의 위임이 없이 NATO가 무력을 사용하였다는 것과 국제사회의 지지를 받지 못했다는 것으로 불법적인 것이다. 한편 인도적 개입이 정당하다는 대답은 당시 유엔 회원국 중 다수국가들이 NATO의 행위는 불법적이나 유엔헌장이 추구하는 법과 도덕에 합당하는 결과를 거두었다는 것이다. 개입을 안 하는 경우에 발칸지역의 집단살해가 발생했을 것으로 예상되어 불법적인 인도적 개입은 국제적인 비판을 벗어

39) UNSCOR(LIV), 4011th mtg., 10 June 1999, at 9.

나게 되거나 그 잘못이 면제될 수 있게 되었다. 앞에서 기술한 예외적인 불법성 또는 사면론이 적용되는 경우이다.

VI. 결론

인도적 개입을 둘러싼 논쟁과 사례는 전통적인 주권 원칙을 완전히 대체하지는 못하고 있는 것을 말해주고 있다. 인권 원칙들은 영토적인 지배 및 주권존중 원칙과 긴장관계를 가지고 공존하고 있다. 국제사회는 인권 남용에 대한 대규모적인 침해로 저지르는 경우 개입대상이 되는 정부의 영토적인 주권을 중지시키는 경우가 종종 있으나, 이러한 경우들은 개입이 있을 때마다 비개입원칙에 예외적인 경우라는 것을 분명히 하고 있다는 것을 보면 알 수 있다. 인도적 개입 사례에서 우리는 일부 기본적인 규범을 도출할 수 있다.

첫째, 일반적으로 안전권리에 대한 총체적 대규모 및 지속적인 침해가 발생하였을 경우에 인도적 개입은 정당화되고 있다. 우간다, 라이베리아, 이라크, 코소보, 소말리아 및 르완다 경우에 있어서 인도적 개입은 이 기준에 합당한 것으로, 각 사례는 인권남용에 노정된 시민이 수십만 또는 백만에 달하는 경우였다. 아이티의 경우에 인권 남용의 규모는 작았으나 안전권리 침해는 극심했고 광범하고 잔인한 정치적 억압이 함께 이루어졌다

둘째, 유엔 안보리의 위임이 있는 경우 또는 위임이 없는 경우에도 모두 국제사회에서 국가들은 모든 경우에 주권과 배타적인 국내관할권을 존중하는 배려를 아끼지 않고 있다. 우리는 국가들이 인도적 개입을 허용하는 경우에 모두 인권에 관한 용어를 사용하여 행동을 정당화하는 것을 주저하고 있다는 것을 알 수 있다. 인권 문제가 개입의 주된 이유가 되더라도 안보리는 인권의 이유보다는 국제적 평화와 안보 위협에 대처한다는 것을 개입의 정당한 사유로 들고 있다. 그러나 우리는 국제적 평화와 안보에 위협이라는 용어를 사용하는데 변화를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 소말리아 경우에 분명한 것은 안보리가 실제로 국경에서의 위협이 없는데도 국내적 참사가 지역의 평화와 안보에 위협이 된다고 규정하고 있다. 곧 국내적인 인권 남용의 경우가 곧 국제적인 평화에 위협이 된다는

것이다. 또한 국제사회는 묵시적으로 해당국에 대한 비개입규범을 타협하는 것을 보여주고 있다. 유엔 안보리의 위임 하에 인도적 개입이 행해졌을 경우에도 사태의 성격을 “유일” 또는 “특별”하다고 규정하고 개입을 “예외적” 또는 “특별”하다고 규정하는 것을 활용하고 있다. 유엔 안보리의 위임이 없이 개입하는 경우에도 ‘예외적인 불법성’ 또는 ‘사면론’에 의거하여 개입의 예외성을 강조하고 개입에 대한 사후 추인이 전례가 되고 있다. 그러나 인권남용에 대해 국제사회의 여론과 지역국들의 공통된 인식은 인도적 개입에 주요 변수로 작용하였다. “예외적” 또는 “특별”한 경우라는 어법을 사용하는 것은 전례의 축적을 방지하려는 의도인 것이나 일련의 예외적인 사례 후에 전례는 유효하게 되고 그리고 새로운 규범이 생겨날 것이다. 따라서 인도적 개입의 사례가 늘어나는 경우에 국제적인 규칙의 변화 가능성도 증대될 것이다.

셋째, 국제적인 사례에서 보았듯이 국제사회는 부분적으로 예민한 주권 문제를 우회할 수 있는 바 정부가 영토를 효과적으로 지배할 수 없는 국가들과(소말리아, 라이베리아, 르완다), 또는 아이티의 경우와 같이 승인된 정부가 존재하지 않을 때 개입하였다. 물론 많은 국가들이 개입을 용인하고 환영하는 경우에도 국제사회는 효과적인 기능을 발휘하고 있는 정부(우간다, 이라크)에 개입하는 것을 동의해 주는 것에 주저하였다. 이라크 북부에 대한 개입은 바그다드에 정부 기능이 살아 있어 문제가 복잡하였다. 사실 결의안 채택 이전 토론에서 이에 동의하는 국가들도 주권국의 내정에 불간섭원칙의 규범을 준수하여야 한다는 주장이 강력히 대두되었다. 이라크는 단일 정부가 영토를 효과적으로 지배하고 있기 때문에 해당국가의 동의없이 개입하는 것을 주저하였다. 유엔 결의안 688은 군사적 개입을 분명하게 허용하지 않고 있으나 연합군은 결의안이 통과되자 즉각적으로 군사적 조치를 취했다. 유엔은 결국 이라크 정부와 이해 각서에 비준하였으나 이것은 연합국 군대가 이미 진주한 후였다.⁴⁰⁾ 유엔 회원국들은 해당국의 사전 양해없이 인도적 목적으로 군사적 개입을 할 수 있는 사례를 만들었다.

라이베리아의 경우는 주권을 주장하는 정부가 있는 경우이다. 개입 시

40) R. E. Gorden, 앞의 글, p. 174.

기에 NPFL의 찰스 테일러는 수도의 일부를 포함해서 대부분의 영토를 지배하였다. 사무엘 도 정부는 NPFL과 INPFL과의 3파전으로 분쟁에 휩싸여 있었다. 개입을 결정한 ECOWAS 위원회는 보고서에서 라이베리아는 무정부 상태이고 법과 질서는 완전히 붕괴되었다고 밝히고 현재 라이베리아에 정부는 존재하나 통치력은 없다고 선언하였다. 결국, 개입은 효과적인 정부가 없어 주권은 타협될 수 있다는데 근거를 두고 있다. 소말리아의 경우에 라이베리아 사례와 비슷하다. 시아드 바레가 축출된 후에 소말리아에 중앙 정부는 없고 경쟁적인 파벌 중 누구도 자기들이 정부의 대표라고 주장할 수 없었다. 따라서 군사적 개입을 허용하는 안보리 토론에서 일부 국가들은 소말리아의 정부 붕괴가 유일한 사례라는 것을 강조하였고, 이것은 곧 효과적인 정부가 존재하는 경우에 해당 정부의 희망과 반대되는 개입의 전례를 만들 수 없다는 것을 의미하는 것이다.⁴¹⁾

르완다의 경우, 질서가 붕괴되었고, 일반적으로 테러와 살인이 법과 질서를 대체한 사례이다. 키갈리의 호전적인 후투족 정부는 RPF와 전투 중이었고 RPF가 궁극적으로 군사적 승리를 거두어 르완다를 통치하였다. 그럼에도 프랑스 주도의 개입을 허용한 결의안은 개입자들은 적대적인 군벌간에 중립을 지켜야 한다는 의무를 규정하고 있어 국제사회는 국내문제에 간섭 즉 정부와 반정세력간의 경쟁에서 특정 일방을 지지하지 않는다는 것을 보여주고 있다. 효과적인 정부가 있음에도 이에 개입하는 것은 아이티의 경우에는 해당되지 않는다. 국제사회는 군사정부를 합법적인 정부로 인정하지 않았으므로 개입은 실질적으로 정부에 반대하는 것은 아니라는 것이다. 아이티의 '진정한' 정부는 아리스티드로 망명 정부이기 때문이다.

이와 같이 해당국가의 정부가 효과적으로 기능하고 있을 경우에 개입하는 것에 대한 비판과 반대가 많이 있다(우간다, 이라크, 코소보 등). 이와 대조적으로 개입 대상국에 효과적인 정부가 존재하지 않거나(라이베리아, 소말리아), 합법적인 정부로 인정받지 않을 경우(아이티)에 인도적 개입을 정당화하는 것은 합법적인 정부가 존재하는 경우보다 용이하다는 것이다.

마지막으로 국제사회는 개인의 신체적인 안전권리에 대한 남용을 중지시키기 위해서 개입을 지원하는 준비가 되어 있다는 것이다. 곧 시민들이

41) 위의 글, p. 554.

대규모로 신체적인 위협, 살인 및 축출 등 안전권리에 대한 위협에 노출되어 있는 사례이다. 민주화 또는 경제난 등에 의한 재난 등 정치적, 사회적-경제적 권리들에 대한 침해는 일반적으로 국제적 대응을 불러일으키지 않는다. 그러나 최근 일부 사례는 부분적이지만 이러한 규범에 예외적으로 적용되고 있는바 소말리아 및 아이티의 경우이다. 소말리아에 대한 개입은 참담한 기아상태를 구제하려는 것이었고, 이것은 적절한 영양을 공급받을 권리와 관련된 기본적인 사회적-경제적인 권리(생존권)를 의미하고 있다. 아이티의 경우에는 민주주의와 선출된 대통령의 복귀를 추구하기 위해서 개입한 사례로 정치적인 권리를 실행시키는 것이었다. 그러나 민주주의 지속을 위한 주변 환경의 조성 및 제도적 장치 마련은 아직 구체적으로 논의되고 있지 않고 있다.

인도적 개입의 효과를 판단하는 것은 더욱 어려운 과제로 남아 있다. 앞으로 제기될 수 있는 인도주의적 개입에 대한 규범은 인권의 보편화, 세계화를 진전시키는데 효과적인 기회를 제공할 수 있는지는 문제일 것이다. 이러한 평가를 내리는데 도전적인 요인은 개입에 대한 명확한 기준이 마련되지 않고 있다는 것이다. 대부분의 경우에 무력을 동반한 인도적 개입은 인권문제 이외에 여러 가지 목적을 가지고 있다. 이라크의 경우는 미국과 서구 강국들이 쿠르드족의 포위를 구원하기를 원하나 실제로는 사담 후세인 정권에 압력을 가하지는 것이다. 소말리아에 대한 국제적인 사명은 처음에는 군벌로부터 지원 물품의 원활한 배급을 보호하는 것에서 시작되었으나 시간이 경과함에 따라 파벌간의 폭력을 종식시키고 국가형성을 지원하는데 두었다.

인도적 개입의 효과와 관련, 효과적인 통치에 대한 적절한 기준과 조치를 발전시키는 것은 중요한 과제이나 많은 노력이 요구된다. 우리가 검토한 모든 사례의 결과에서 세 가지 범주를 볼 수 있다. 곧 개입 사례들이 인권 침해 강도와 범위를 완화시키는 효과를 가져온 경우와 그렇지 않은 경우, 그리고 효과가 혼재되어 있거나 불분명한 경우들로 구분할 수 있다.

첫번째 인권 침해를 완화시킨 경우의 범주는 우간다(1990년 이전 사례), 이라크, 라이베리아 및 코소보의 경우이다. 그러나 르완다의 경우에 인도적 개입은 인권 침해를 완화시키지 못했다. 인권 침해를 완화시킨 결

과가 애매한 사례(불분명한 사례)는 소말리아, 아이티 경우이다. 소말리아 경우는 유엔군은 초기에 기아 지역에 대한 지원물자의 배급에 성공하였으나, 그들의 목적이 변하면서(미군에 의한 아이디드의 체포와 국가 형성) 미군과 유엔군의 사상자가 증대되었고 이로 인해서 개입국들은 철수하였다. 이것은 전쟁 이전의 상태로 복귀하는 것을 의미하였다. 아이티의 경우에 개입으로 군사정부의 퇴각과 민주정부 회복에 성공하였으나 이후 체계적인 정치적 폭력이 다시 대두되어 민주주의로의 복귀와 인권 존중은 의심받았다.

국제정치에서 아직도 인권 침해를 막기 위한 개입에 대한 전체적인 기록은 별로 좋지 않고, 개입 이후의 효과에 대해서도 혼재된 평가가 있을 수 있으나 인도적 개입의 긍정적인 역할을 과소평가해서는 안 된다 물론 일부 경우에 인권 침해를 중단하기 위한 개입이 실패했으나 사태를 더욱 악화시키지는 않았다.

향후 국제사회는 인도적 개입 사례가 증대되는 경우에 개입에 대한 구체적인 규범들을 모색하는 것이 필요하다고 생각된다. 이러한 규범이 존재하는 것 자체가 가치 있는 것이고, 규범의 존재는 인권을 재확인하고 강화할 것이다. 물론 국제사회가 인도적 개입의 도구를 일관성없이 활용할 가능성이 있고, 그리고 그 사용으로 혼재된 성공을 거둘 가능성이 있을지라도 인도적 개입을 위한 도구를 가지는 것은 갖지 않는 것보다는 좋은 결과를 낳을 것이다. 곧 인명을 구하는 것이 구하지 못한 것보다 좋은 일이기 때문이다. 그러나 인도적 개입 규범의 모색 과정에서 규범의 제정이 미국과 강대국들의 전략적 이해에 따른 무력 개입 등 패권주의의 산물이 되는 것을 막는 제도적 장치를 마련하는데 국제적인 지혜가 요구될 것이고, 나아가서 주권존중의 원칙이 존중되면서 주권원칙과 인도적 개입규범 간의 갈등과 대립이 건설적인 방향에서 타협이 이루어져야 할 것이다.