

비인도적 무기
금지운동:
성공요인의 분석

한 인택
(제주평화연구원)

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

비인도적 무기 금지운동: 성공요인의 분석

▶▶▶ | 목차

| | |
|----------------------------------|----|
| I. 서론 | 8 |
| II. NGO와 초국적 네트워크의 부상과 영향력 | 13 |
| III. 비인도적 무기 금지협약의 사례 | 16 |
| 1) 대인지뢰 금지협약 | 16 |
| 2) 확산탄 금지협약 | 19 |
| 3) 핵무기 금지협약 | 20 |
| IV. 정책적 함의 | 23 |
| 참고문헌 | 27 |
| 별첨자료 | 29 |

대인지뢰, 확산탄, 핵무기 등 비인도적인 무기를 금지하는 국제협약이 속속 체결되어 효력이 발생하고 있다. 이들 국제협약의 체결에는 비인도적인 무기를 금지하는 운동을 벌인 NGO의 역할이 지대하였다. 지뢰금지 국제운동(ICBL)은 대인지뢰금지 협약(Ottawa Treaty)의 체결에 기여한 공로로 1997년 노벨평화상을 받았고, 핵무기폐기 국제운동(ICAN)은 핵무기 금지조약(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: TPNW)의 체결에 기여한 공로로 2017년에 노벨평화상을 받았다. 이러한 사례들은 이제 국제사회에서 국가뿐만 아니라 NGO도 중요한 역할을 하고 있다는 증거이다. 하지만 아직 NGO의 국제적 활동에 대한 이해는 부족한 현실이다. 이러한 지식의 공백을 메우고자 이 연구에서는 비인도적 무기금지운동에서 나타난 NGO의 역할과 영향력에 대해서 살펴보고, 정책적 함의를 찾아보았다.

키워드 : 비인도적 무기, 지뢰금지 국제운동(ICBL), 확산탄연대(CMC), 핵무기폐기 국제운동(ICAN)

I. 서론

대인지뢰, 확산탄, 핵무기 등 비인도적인 무기를 금지하는 국제조약이 연이어 체결되어 효력을 발생하고 있다.¹⁾ 전통적으로 국제정치에서는 국가와 국제기구가 주요한 행위자였지만 비인도적 무기를 금지하는 국제조약의 체결에 있어서는 NGO의 역할이 지대하였다고 평가되고 있다. 그 결과, 지뢰금지 국제운동(ICBL)이 대인지뢰 금지협약(Ottawa Treaty)의 체결에 기여한 공로로 1997년에 노벨평화상을 받았고, 핵무기폐기 국제운동(ICAN)도 핵무기 금지협약(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: TPNW)의 체결에 기여한 공로로 2017년에 노벨평화상을 받았다. 국제관계에서 국가나 국제기구뿐만 아니라 NGO도 중요한 역할을 한다는 것이 이제 일반적인 인식이 되었다.

지뢰금지 국제운동(ICBL)과 핵무기폐기 국제운동(ICAN)을 통상 NGO라고 부르지만 이들은 하나의 단체가 아니고 전 세계 각국 내에 존재하는 NGO들의 국제적 네트워크이며, 이름에도 ‘운동’이라는 표현이 들어가 있듯이 ‘조직(organization)’이라기보다는 ‘운동(campaign)’이라고 보는 것이 더 타당할 수 있다. 특히 지뢰금지 국제운동(ICBL)의 경우에는 노벨 평화상 수상을 할 때까지도 그저 뜻을 같이 하는 각국 NGO들의 국제적 연대였을 뿐, 법적으로 어느 나라에서도 단체로 설립등록이 되어 있지 않았었다. 그래서 지뢰금지 국제운동(ICBL)이 법적으로 설립등록을 마치고 노벨 평화상 수상금을 수령하기까지는 1년 정도의 시간이 걸렸다고 한다.²⁾

NGO의 존재는 UN의 창설 이전부터 있었지만 NGO이라는 용어를 최초로 정의한 것은 UN경제이사회의 결의이고, UN경제이사회에서 제시한 NGO의 기준이 이후에도 통용되고 있다. 하지만 지뢰금지 국제운동(ICBL)의 사례에서 볼 수 있듯이 UN의 NGO 기준의 충족여부가 절대적인 기준이 될 수는 없다. 따라서 이 글에서 말하는 NGO는 ‘비영리이고 자발적인 시민단체’라고 최소한으로 정의하고자 한다. 아울러 NGO와 국제NGO(International NGO: INGO)에 대한 형식적인 구분도 따르지 않는다. NGO와 INGO가 따로 있는 것이 아니라, NGO는 국내에서도 활동할 수 있고 국제적으로도 활동할 수 있기 때문이다. 더군다나 여러 국가의 NGO 간 네트워크가 구축되면서—ICBL이나 ICAN 모두 그러한 경우이다—NGO와 INGO의 구분은 점점 모호해지고 있다.

1) 비인도적 무기란 군인과 민간인에게 인도적 측면에서 과도한 피해를 주는 무기로서 국제사회는 그동안 다양한 국제인도법을 제정하여 규제를 가하거나 금지시켜왔다.

2) Mekata, Motoko. 2000. “Building Partnerships towards a Common Goal: Experiences of the International Campaign to Ban Landmines.” in Florini, Ann M. ed. 2000. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. 143-176.

대인지뢰, 확산탄, 핵무기의 금지/폐기를 위한 국제조약까지 탄생시킴으로써 NGO의 역할과 영향력은 전통적인 영역으로 알려졌던 인권, 환경, 여성 관련 분야에서뿐만 아니라 군사안보 분야에서도 무시할 수 없게 되었다. 하지만 국제협력에 있어서 NGO와 그들의 초국적 네트워크가 수행하는 역할과 영향력에 대한 이해는 아직도 부족하고 연구도 잘 업데이트되지 않고 있는 현실이다.

기존의 연구

국제협력에 있어서 NGO의 역할과 영향력에 관하여 국내에서 수행된 연구를 시기 순으로 살펴보면, 선구적인 연구로서 김영호의 2001년 연구와 2002년 연구가 있다.³⁾ 두 연구 모두 주로 국가 내부에서 활동한 NGO를 연구대상으로 하였다. 2001년 연구는 NGO의 가능역할, 활동방식, 영향력 행사조건에 관해 개념적 틀을 제시하였다. 하지만 그 틀이 실제로 정확하고 유용한지에 대한 검증을 실시하거나 경험적 근거를 제시하지는 않았다. 2002년 연구에서는 미국의 환경NGO의 영향력에 대한 사례연구를 수행하였으나, 엄격히 말하면 NGO의 국제적 영향력보다는 NGO의 자국정부에 대한 영향력을 검증하였다고 보는 것이 더 타당하다. 아울러 연구에 사용된 이론적 틀이나 검증된 가설도 국제정치이론이 아니라 국내정치이론인 이익집단론과 사회학의 사회운동이론이었다. 김의영은 2005년 연구를 통해서 대인지뢰 금지협약의 체결에 있어서 캐나다의 NGO들의 역할과 영향력에 대하여 소개하였다.⁴⁾ 지뢰금지 국제운동(ICBL)을 주 연구대상으로 하지 않았다는 점에서 김의영의 2005년 연구도 NGO의 국제적 활동이나 국제적 네트워크를 직접 살펴본 연구라고 보기는 어렵다.

Hyun Kim(김현)의 2007년 연구는 대인지뢰 금지협약이 탄생하게 된 정치적 과정을 국제정치의 주류이론이라고 할 수 있는 현실주의 이론, 신자유주의적 제도주의 이론, 인지주의 이론을 통해서 설명을 시도하면서 각 이론의 유용성과 적실성을 평가하여 보고자 하였다.⁵⁾ Hyun Kim(김현)의 2007년 연구는 대인지뢰의 금지운동에 있어서 NGO의 국제적 역할에 대하여 가장 집중적으로 살펴본 연구라고 할 수 있다. 하지만 NGO가 대

3) 김영호. 2001. “국제 레짐 형성과 NGO: NGO 역할 개념화 및 영향력 분석.” 『한국동북아논총』 제 20집. 27-42.; 김영호. 2002. “NGO 영향력 행사의 성공조건: 미국 환경NGO의 정책옹호활동 사례를 중심으로.” 『국제정치논총』 제42집, 3호. 75-101.

4) 김의영. 2005. “시민사회와 글로벌 거버넌스: 캐나다의 경험과 한국적 함의.” 『국제정치논총』 제 45집 2호. 241-266.

5) Kim, Hyun. 2007. “International Cooperation Theory and State-INGO Collaboration: The Case of the Mine Ban Treaty.” 『대한정치학회보』 제15집, 2호. 333-361.

인지뢰 금지협약이라는 국제 레짐을 형성시킨 보기 드문 현상에 대해서 새로운 설명을 제시하기 보다는 기존의 국제정치 이론을 그때그때 취사선택적으로 사용하여 대인지뢰 금지협약의 체결을 설명하려고 하였다라는 점에서 소극적이거나 심지어 자의적이라는 평가도 가능하다. 아울러 연구의 목적이 이론의 평가이다 보니 NGO의 외교적 활용방안 등 정책적 논의가 없다는 점이 아쉽다. 한편, 김의영은 2010년 ‘지구시민사회’에 대한 쟁점주제논평을 통해서 1990년대와 2000년 초반까지 진행된 NGO의 국제활동에 대한 연구를 소개하였다.⁶⁾ 2007년부터 논의가 본격화되어 2010년에 발효한 확산탄 금지협약에 관한 내용이나 연구는 아쉽게도 논평에 포함되어 있지 않았다.

확산탄 금지협약에 관한 본격적인 연구로는 박동형의 2011년 연구와 Kim Hyun(김현)에 의한 2012년과 2016년 연구가 있다.⁷⁾ 박동형의 2011년 연구는 확산탄의 어떤 면이 국제인도법 상 문제가 되며 우리 안보에 어떤 영향을 주는지 살펴보고, 확산탄 금지협약이 체결되게 된 배경과 과정을 분석하였다. 김현의 2012년의 연구는 2007년 연구와 마찬가지로, 확산탄 금지협약이 탄생하게 된 정치적 과정을 국제정치의 주류이론이라고 할 수 있는 현실주의 이론, 신자유주의적 제도주의 이론, 인지주의 이론을 통해서 설명을 시도하면서 각 이론의 유용성과 적실성을 평가하여 보고자 하였다. 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC)와 확산탄 연대(Cluster Munition Coalition: CMC)가 확산탄 금지협약이라는 국제 레짐을 형성시킨 보기 드문 현상에 대하여, 김현의 2012년 연구는 2007년 대인지뢰 금지협약에 관한 연구처럼 새로운 설명을 제시하기 보다는 기존의 국제정치 이론을 그때그때 취사선택적으로 사용하여 설명하려고 하였다라는 점에서 소극적이거나 심지어 자의적이라는 평가가 있을 수 있다. 아울러 연구의 목적이 이론의 평가이다 보니 NGO의 외교적 활용방안 등 정책적 논의가 부족하다는 점을 동일하게 지적할 수 있다. 김현의 2016년 연구는 확산탄 금지협약이 어떤 협상과정을 통하여 성공적으로 타결될 수 있었는지를 Oran Young이 개발하고 Fen Osler Hampson에 의하여 발전된 ‘제도협상모델’을 사용하여 분석하였다. 김현은 Young과 Hampson의 모델을 통합하여 국제 레짐 창출을 위한 다자협상의 성공요인으로 (1) 외부적 위기, (2) 인식공동체의 합의된 지식, (3) 효과적인 리더십, (4) 간단

6) 김의영. 2010. “[쟁점주제논평] 지구시민사회: 연구동향과 쟁점.” 『국제정치논총』 제50집 1호. 487-499.

7) 박동형. 2011. “비인도적 재래식 무기 군비통제 연구: 확산탄 금지협약(CCM)을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 제21집, 제1호. 179-198; Kim, Hyun. 2012. “Dynamics of Creating an International Disarmament Regime Banning Cluster Munitions: Power, Interest, and Knowledge.” The Korean Journal of Defense Analysis Vol.24, Nov. 4. 533-558.; 김현. 2016. “확산탄 금지협약 창출을 위한 국제다자협상의 이론적 분석.” 『아태연구』 제23권, 제3호. 109-156.

명료한 해결책, (5) 효과적인 합의준수, (6) 쟁점분할과 점진적 접근전략을 제시하고, 확산탄 금지협약을 위한 협상이 성공적으로 타결된 이유는 이러한 성공요인들이 작용하였기 때문이라고 결론 내렸다. 아울러 김현은 노르웨이를 비롯한 협상을 주도한 중견 국가들과 NGO들 간의 긴밀한 공조, 그리고 협상초기부터 ‘포괄적 금지’라는 명백한 목표를 설정하여 미국, 중국, 러시아, 인도 등 주요 강대국이 아예 협상에 참여하지 않아서 협상과정에 방해가 되는 일이 없게 한 점을 추가적인 성공요인으로 들고 있다. 이외에도 의사결정방식이 합의제가 아니라 다수결제였다는 점, 신속처리(fast-track)를 도입했다는 점도 타결요인으로 추정하고 있으나, 연구자 스스로가 인정하듯이 단일 사례 연구를 통해서서는 진정한 성공요인인지 무엇인지 정확하게 파악할 수 있는 방법이 없다. 과다 변인과 과소 사례의 문제는 결국 사례의 증가와 사례연구의 축적을 통해서 밖에는 해결할 방법이 없다. 긍정적인 점은 2017년 핵무기 금지협약이 UN총회에서 통과되면서 사례가 하나 증가하였다는 것인데, 아쉽게도 NGO의 국제적 활동이나 영향력에 관한 국내의 연구는 김현의 2016년 연구 이후 정체되어 있는 상태이다. 따라서 새로운 사례의 등장에도 불구하고, 사례연구의 축적을 통해 성공요인을 파악하는 것은 쉽지 않아 보인다.

국제적으로도 상황은 크게 다르지 않아서 1990년대 후반, 2000년대 초반까지 NGO의 국제적 조직, 활동, 영향력에 대한 연구가 많이 진행되었으나 최근에는 활발하지 않다.⁸⁾ 과거에 NGO의 국제적 영향력과 활동에 대한 연구가 활발했던 이유는 냉전이 종식되고 글로벌라이제이션이 진행되면서 NGO가 활동할 수 있는 정치적 공간이 확대되고 글로벌라이제이션에 따라 발생하는 문제들에 대한 해결에 국가뿐만 아니라 다양한 행위자, 특히 NGO도 참여하는 글로벌거버넌스가 필요하다는 인식이 있었기 때문이다. 그런 와중에 지뢰금지 국제운동(ICBL)이 대인지뢰 금지협약의 체결을 성사시키자 NGO가 국가중심의 전통적 국제정치를 보완, 개혁할 것이라는 기대와 흥분이 절정에 달하였다. 하지만 9.11 테러 이후 테러와의 전쟁이 국제정치의 핵심의제로 부상하고, 서브 프라임 위기 및 글로벌 금융위기의 발생으로 NGO에 대한 재정적 후원이 감소하는 것은 물론 경제문제가 주 관심사가 되면서 NGO의 국제적 역할이나 영향력에 대한 기대나 관심이 감소되었다. 핵무기 금지협약 체결을 성사시킨 공로로 핵무기폐기 국제운동(ICAN)이 노

⁸⁾ Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1997. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press; Cameron, Maxwell A., Robert J. Lawson, and Brian W. Tomlin, eds. 1998. *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*. Oxford: Oxford University Press.; Florini, Ann M. ed. 2000. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

벨평화상을 받은 것을 계기로 NGO의 국제적 역할에 대한 기대와 관심이 다시 증가하였지만 과거처럼 연구가 활발해질 수 있을 지는 미지수이다.

연구의 목적과 구성

이러한 지식의 공백과 연구의 정체의 해소에 기여하고자 이 연구에서는 대인지뢰 금지협약, 확산탄 금지협약, 핵무기 폐기조약을 같이 살펴봄으로써 과다변인, 과소사례의 문제를 부분적으로라도 경감하고자 한다. 기존의 연구는 모두 단일 사례를 봤기 때문에 비인도적 무기의 금지협약의 협상과정에 나타난 특성과 성공요인에 대해 일반화가 불가능하였다. 하나의 사례를 검토했을 때보다는 이 글에서처럼 세 개의 사례를 같이 볼 때 비인도적 무기의 금지협약의 협상과정에 나타난 특성과 성공에 기여한 요인에 대해 보다 신뢰할 수 있는 이해가 가능해질 것이다. 따라서 이 연구는 기존의 사례연구를 분석하여 종합하는 일종의 ‘메타 분석(meta-analysis)’이라고 할 수 있다.⁹⁾

아울러 이 연구에서는 비인도적 무기의 금지운동의 성공에서 도출할 수 있는 정책적 함의를 찾아보고자 한다. 특히, NGO라고 하는 영향력 있는 비국가행위자가 부상하였으나 아직 이들을 우리 외교에 활용한 바가 없기 때문에, 과연 NGO를 우리 외교에 활용할 수 있는지, 만약 활용하게 되면 어떻게 활용하는 것이 좋은지에 대해서 논의해 보고자 한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. II장에서는 NGO와 각국의 NGO들로 이루어진 초국적 네트워크의 역할, 영향력에 관한 기존의 연구를 소개한다. III장에서는 비인도적 무기 금지협약의 체결사례에 대해 ‘mini-case study’를 실시한다. IV장에서는 비인도적 무기 금지협약의 사례연구의 정책적 함의에 대해 논한다.

9) 이 글에서 현지조사나 인터뷰 등의 조사방법을 사용하지 못한 현실적인 이유는 연구비의 제한 때문이다. 연구비의 제약으로 인해서 문헌에 대한 분석을 선택하였다.

II. NGO와 초국적 네트워크의 부상과 영향력

NGO와 초국적 네트워크의 부상

냉전기 동안 국제관계에서 주된 행위자는 국가와 국제기구였다. 그러다가 냉전이 종식되고, 정보통신교통이 발전하고, 글로벌라이제이션이 진전되면서 국가 간의 장벽은 낮아지고 국제적 교류와 소통도 증가하였다. 한편 아시아, 중남미뿐만 아니라 구 소련동구 지역에서도 권위주의 체제가 붕괴 또는 연성화되고, 시장경제가 발달하면서 각국에서 다양한 행위자들이 등장하거나 강화되었다. 기업이나 노조처럼 이익단체도 증가하였지만, 정부나 시장으로 독립되어 시민사회 속에서 존재하는 NGO들의 숫자도 증가하고 영향력도 증가하였다. 공통의 목표를 추구하거나 공통의 가치를 공유하는 NGO들은 낮아진 국가 간의 장벽과 용이해진 국제교류와 소통을 이용해 국경을 넘어 서로 연대하는 경우가 많아졌다. 예를 들어서 핵무기폐기 국제운동(ICAN)은 101개국의 468개 NGO의 국제적 연대이다. 일부 연구자들은 이제 NGO들이 초국적(transnational) 또는 지구적(global) 시민사회를 형성하고 있다고까지 주장하고 있다. 이들이 수사(rhetoric)를 넘어 정말 초국적/지구적 시민사회를 형성하고 있는지, 초국적/지구적 시민사회를 형성하고 있다는 것이 구체적으로 어떤 의미인지에 대해서는 추가적으로 논의가 필요하다. 이 글에서는 NGO들이 국경을 넘어 연대하여 형성한 관계를 중립적인 용어를 사용하여 NGO의 ‘초국적 네트워크’라고 표현하기로 한다.

NGO들은 각국 내에서 또는 초국적 네트워크를 형성하여 기후변화에서부터 부정부패까지 국가나 시장이 풀지 못하는 문제들이나 국가와 시장 때문에 발생하는 문제들에 대한 해결책을 제시하고자 하고 있다. 뿐만 아니라 이들 중의 일부는 근대국가의 근간에 해당하는 군사주권에 도전하여 국가들에게 허용될 수 있는 무기와 허용될 수 없는 무기를 규정하고자 시도하였다. 즉, NGO들이 특정한 무기에 있어서 국가들을 ‘무장해제’시키고자 시도하였고, 경우에 따라서 성공하였다.¹⁰⁾ 그 결과가 바로 대인지뢰 금지협약, 확산탄 금지협약, 핵무기 금지협약이다.

¹⁰⁾ Rutherford, Kenneth R. 2010. *Disarming States: The International Movement to Ban Landmines*. Santa Barbara: Praeger

NGO와 초국적 네트워크의 영향력

정보통신교통의 혁명, 글로벌라이제이션, 권위주의 체제의 붕괴로 인하여 탄생하거나 강화된 비국가 행위자들이 NGO만은 아니다. 기업, 이익집단, 범죄 집단, 테러리스트 집단까지 다양한 비국가 행위자가 증가하였지만, 다른 비국가행위자들은 이 글에서 살펴보고 있는 NGO들처럼 국가를 ‘무장해제’시키기까지는 못하였다. NGO들이 수많은 국가들을 ‘무장해제’시킬 수 있는 영향력은 어디에서 나오는 것일까?

NGO는 국가도 아니고 기업도 아닌 만큼 NGO의 영향력은 폭력이나 금력 같은 경성 권력(hard power)이 아니라 지식이나 규범과 같은 연성 권력(soft power)에서 나온다.¹¹⁾

1) 규범

NGO가 가진 규범의 영향력에 주목하는 연구자들은 NGO들이 설득을 통해서 국가와 비국가 행위자들의 정체성과 선호를 바꾸고, 궁극적으로 국제정치에 있어서 절차, 정책, 행위 차원의 변화까지 낳을 수 있다고 주장한다. Keck과 Sikkink에 의하면 NGO들은 새로운 인식 틀의 구성(construction of cognitive frame)을 통해서, 노예제의 폐지에서부터 오늘날 환경의 문제에 이르기까지 원하는 변화를 낳을 수 있다는 것이다.¹²⁾ NGO들은 새로운 규범을 제시하고 확산시키고 내면화시키고 제도화시킴으로써 현실을 변화시키는 것이다.¹³⁾

과연 NGO가 설득을 통해서 국가와 비국가 행위자의 정체성과 선호를 바꾸고 궁극적으로 국제정치의 절차, 정책, 행위 차원의 변화까지 낳을 수 있는지는 경험적으로 확인이 필요한 주장이다. 핵무기를 금지하기 위해 많은 NGO가 수십 년 동안 노력하였음에도 불구하고 핵무기 금지협약이 2017년에야 체결된 것을 보면 규범이라는 변수 하나만으로는 현실의 변화를 설명하기 어려워 보인다. 왜 2016년까지는 규범이 현실을 변화시키는 효과가 없었는가? 이러한 질문은 타당하며, 이러한 질문에 대해 대답할 수 있기 위해서는 도덕이나 규범이 언제, 어디에서, 어떻게 효과가 있는지에 대해서 보다 깊은 이해가 필요하다.

11) 김의영. “[쟁점주제논평] 지구시민사회: 연구동향과 쟁점.”

12) Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1999. “Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics.” *International Social Science Journal*. Vol. 51. 89-101.

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

2) 지식

지식의 중요성에 주목하는 연구자들은 NGO들이 정책결정자들에게 지식을 제공하고 정보를 공유함으로써 정책결정자들이 문제를 이해하고 해결책을 찾을 수 있게 한다고 한다.¹⁴⁾ NGO들이 지식과 정보를 통하여 정책결정자들의 생각과 행동을 바꿀 수 있는 가능성은 해당 사안이 복잡하고, 지식과 정보에 있어서 정책결정자가 열위에 있고 NGO는 우위에 있으며, 정책결정자와 NGO가 같은 정책 공동체(policy community)나 정책 네트워크(policy network)에 있을 때 높을 것이다.

이처럼 상황과 맥락에 따라 NGO가 갖는 영향력은 다를 수 있지만 NGO 자체와 관련된 요인도 NGO의 영향력을 좌우할 수 있다. 우선 NGO의 조직력이 높을수록, 정치적 위상이 강력할수록, 지역적 연대가 광범위할수록 NGO의 영향력이 클 것이라고 기대할 수 있다.¹⁵⁾ 또 NGO의 전략이나 전술도 중요한 차이를 만들 수 있다. 예를 들어서 Keck과 Sikkink는 ‘초국적 옹호 네트워크(transnational advocacy network)’를 활용하는 전술로서 정보 정치(information politics), 상징 정치(symbolic politics), 레버리지 정치(leverage politics), 책임성 정치(accountability politics)를 들고 있는데, 이런 전술을 어떻게 잘 활용하느냐에 따라 NGO의 영향력은 달라질 수 있다. 이슈 속성도 또한 중요한 변수가 될 수 있다. Keck과 Sikkink는 취약한 개인들에게 신체적 피해(bodily harm)를 주는 사안이나 기회의 법적 평등(legal equality of opportunity)과 관련한 이슈는 특정 문화적·정치적 맥락을 넘어 보다 보편적으로 어필할 수 있는 이슈들이며 따라서 초국적 캠페인의 성공 가능성도 높아지리라 예측하고 있다.¹⁶⁾

14) 김영호. “국제 레짐 형성과 NGO: NGO 역할 개념화 및 영향력 분석.”

15) 김영호. “국제 레짐 형성과 NGO: NGO 역할 개념화 및 영향력 분석.”

16) 김의영. “[쟁점주제논평] 지구시민사회: 연구동향과 쟁점.” 496에서 재인용.

Ⅲ. 비인도적 무기 금지협약의 사례

1. 대인지뢰 금지협약

대인지뢰 금지협약(Mine Ban Treaty) 또는 오타와 협약(Ottawa Treaty)은 대인 지뢰를 금지하는 국제조약으로, 정식 명칭은 ‘대인 지뢰의 사용, 비축, 생산, 이전 금지 및 폐기에 관한 협정(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction)’이다. 1997년 9월 18일 노르웨이 오슬로에서 초안이 작성되었으며, 1997년 12월 3일 캐나다 오타와에서 체결되었다. 1999년 3월 1일 40개국이 비준하면서 효력이 발생하였다. 이 조약은 2017년 12월 기준으로 133개국이 서명하였으며 164개국이 비준하였다. 미국, 러시아, 중국, 인도, 파키스탄, 이란, 사우디아라비아, 이스라엘, 시리아, 이집트, 한국, 북한 등 33개국은 현재까지도 이 협약에 서명, 비준하지 않고 있다.¹⁷⁾

맥스웰 캐머런(Maxwell Cameron)에 따르면 대인지뢰 금지운동의 전개는 3단계로 나눌 수 있다고 한다.¹⁸⁾ 첫 단계는 1992-1995 기간으로, 이 시기는 NGO, 각국 정부, 그리고 일반대중이 대인지뢰 문제를 인지하게 되는 단계이다. 두 번째 단계는 1995-1996 기간으로 각국 정부들이 NGO와 협력하여 ‘특정 재래식 무기 금지협약(CCW)’의 평가회의를 통해 대인지뢰 문제를 다루어보려고 했던 시기이다. 세 번째 단계는 1996-1997년 기간으로 ‘오타와 프로세스(Ottawa Process)’에 해당한다. 이 시기에 각국 정부들은 ICBL 및 국제 적십자 위원회와 긴밀한 파트너십을 맺고 대인지뢰 금지협약을 협상하고 조약을 체결하였다.

첫 단계에서는 NGO들, 특히 ICBL이 대인지뢰 문제를 국제정치의제화시키고 국가들이 대인지뢰를 전면적으로 폐기하도록 유도하기 위하여 대인지뢰를 완전히 금지하는 국제규범을 만들기 위하여 노력하던 시기이다. ICBL은 1992년 ‘베트남 참전용사 재단’을 비롯해서 뜻을 같이 하는 6개의 NGO가 지뢰금지를 위해 같이 노력하기로 합의하면서 시작되었다. ICBL은 오타와 프로세스가 시작되기 몇 달 전인 1996년 5월에 40여 개국 600여 NGO가 참여하는 국제적으로 영향력을 지닌 초국적 네트워크로 성장하였다. 첫 단계에서는 일반 대중과 정부의 정책결정자들이 대인지뢰 문제에 대해서 인지하고 이해할 수 있도록 ICBL 회원기관들의 후원 하에 런던, 제네바, 프놈펜 등에서 정기적으로

17) 오타와 협약. https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%98%A4%ED%83%80%EC%99%80_%ED%98%91%EC%95%BD

18) Cameron, Maxwell. “Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model.”

NGO 국제회의가 개최되곤 하였다. 아울러 국제 적십자 위원회의 후원 아래 아프리카에서 대인지뢰에 관한 회의들이 개최되었다. ICBL은 뉴스레터를 발행하고 팩스와 이메일을 통해서 정보를 공유, 확산하고 캠페인을 조율하였다. 그리고 각종 회의 및 전시회를 통해서 지뢰문제의 심각성을 홍보하였다. 이러한 회의와 세미나, 여론 환기 노력을 통해서 각국에서 대인지뢰 금지에 대한 관심과 지지가 증가하고 1995년까지 25개국에서 대인지뢰의 수출 모라토리엄이 실시되었다.

1단계는 대인지뢰를 일반인들과 국가들이 대응해야 하는 인도주의적 문제로 인식시키고, 대인지뢰의 문제를 해결하는 방식으로 지뢰사용의 제한이나 지뢰의 개량(예컨대 일정 시간이 지나면 자동적으로 불능화되는 스마트 지뢰 개발)이 아니라 ‘전면적 금지’를 해결책이라고 제시하고, 그러한 제안에 대해 국내적, 국제적으로 합의를 도출해 나가는 노력이 시작된 시기라고 할 수 있다. 달리 말하면 ICBL을 중심으로 NGO들은 새로운 인식의 프레임을 형성하고(‘대인지뢰=인도주의적 문제’), 새로운 규범(제한이나 개량이 아니라 ‘전면적 금지’)을 제시하고 확산시켜 나갔다.

두 번째 단계(1995-1996)에서는 ICBL의 지원 아래 각국 정부들이 특정 재래식 무기 금지협약(CCW)의 평가회의를 통해 대인지뢰 문제를 다루어보려고 시도하였다. 1996년 1월부터 6월까지 평가회의가 열리는 동안 각국 정부들과 NGO들 간 공식적 파트너십이 구축되었다. ICBL은 이 기간 중 지뢰금지에 찬성하는 국가들의 대표들을 초청하여 지뢰를 단계적으로 철폐하는 것보다 즉각적으로 금지하는 방안을 위해 노력하도록 설득하였다. ICBL의 노력에도 불구하고 특정 재래식 무기 금지협약(CCW)의 평가회의에서는 대인지뢰의 전면적 금지를 낳지 못하고 지뢰의 사용을 제한하는 의정서 개정만 이루어졌다. 대인지뢰의 금지를 주장해오던 국가들과 ICBL 회원기관들은 이러한 결과에 만족하지 못하고 기존의 군비통제협정의 테두리 밖에서 대안을 추구해보기로 결정하였다.

달리 말하면 이 시기에 NGO들은 각국의 정책결정자들과 ‘정책 공동체’나 ‘정책 네트워크’를 구축하였다고 볼 수 있으며, 그들에게 ‘전면적 금지’라는 새로운 규범을 ‘내면화’시키려고 시도하였다. 하지만 기존의 제도와 과정 (특정 재래식 무기 금지협약(CCW)의 평가회의)을 통해서서는 원하는 대로 규범의 제도화가 불가능하다는 것을 깨닫고 새로운 제도와 과정을 모색하기로 하였다.

세 번째 단계인 ‘오타와 프로세스’는 대안적 과정으로서, 오타와에서 대인지뢰 금지에 관한 국제회의를 개최하면서 시작되었다. 1996년 10월 오타와에서 개최된 국제회의에서는 협상에 참가하는 50개 국가의 대표와 옵서버로 참가하는 25개 국가의 대표들이 만나서 기존의 군비통제 메커니즘과 관련하여 밖에서 대인지뢰의 전면적 금지를 실현하

는 전략에 대해서 논의하였다. 이후의 12개월 동안 대인지뢰의 전면적 금지를 추진하는 중견국가들 (오스트리아, 벨기에, 캐나다, 노르웨이, 스위스)이 ICBL 및 국제 적십자 위원회와 긴밀한 협조 하에 대인지뢰 금지 조약을 준비하고, 1997년 말까지 채택되도록 노력을 경주하였다. 이들 국가들은 ICBL 회원기관들도 공식적으로 참가하는 조약준비 회의들을 개최하였다.

1997년 9월 오슬로에서 개최된 회의에서 121개국의 대표들이 대인지뢰의 전면적 금지를 내용으로 하는 조약을 협의하고 조약문을 채택하였다. 이와 동시에 130여 개 NGO가 참여하는 NGO 회의도 개최되어서 대인지뢰 금지협약이 2000년까지 발효할 수 있도록 하는 행동계획을 마련하였다. 마침내 1997년 12월 2일 오타와에서 157개 국가와 여러 NGO에서 온 400여 명의 대표가 참석한 가운데 대인지뢰 금지협약이 122개 국가에 의하여 서명되었다. NGO와 긴밀한 협력을 하는 중견국가들의 노력으로 ‘대인지뢰의 전면적 금지’라는 새로운 규범이 드디어 제도화된 것이다.

NGO들이 대인지뢰의 전면적 금지를 이끌어낸 데에는 대인지뢰의 피해가 취약한 개인에게 주는 신체적 피해로서 국경이나 정파를 넘어서 보편적으로 어필할 수 있는 이슈라는 점도 크게 작용하였을 것으로 생각된다. 하지만 앞에서 언급한 대로 미국, 중국, 러시아, 인도, 파키스탄 등은 서명하지 않았다. 즉, 규범이 현실의 벽에 부딪혔다고 할 수 있다. 대인지뢰 금지협약은 1999년 3월 40번째 국가의 비준과 동시에 발효하였다. 2007년 7월 현재 155개국이 비준하였으나 42개 국가는 아직까지 참여를 거부하고 있다.

노벨위원회는 대인지뢰 금지협약의 체결을 성공시킨 ICBL과 ICBL의 간사인 조디 윌리엄스(Jody Williams)의 공로를 인정하여 노벨 평화상을 수여하면서 ICBL이 국가들과 협력하면서 다른 인도주의적 사안들에도 적용될 수 있는 ‘외교의 새로운 모델(a new model of diplomacy)’을 구축하였다고 언급하였다. 조디 윌리엄스(Jody Williams)와 스테판 구스(Stephen Goose)도 국가와 시민사회의 파트너십이 냉전 종식 이후 세계에서 ‘새로운 종류의 슈퍼파워(new kind of superpower)’의 기초가 될 수 있다고 결론을 내렸다.¹⁹⁾

노벨위원회는 물론 ICBL을 이끈 당사자인 조디 윌리엄스(Jody Williams) 스스로가 국가와 시민사회의 파트너십, 특히 뜻을 같이 하는 중견국가들과 초국적 NGO 네트워크 간의 파트너십을 대인지뢰 금지운동이 성공한 핵심적 요인으로 평가한 점은 흥미롭고 시사하는 바가 크다. NGO와 초국적 네트워크의 역할과 영향력에 관한 앞의 논의에서 NGO와 초국적 네트워크의 영향력은 지식과 규범이라는 소프트 파워에서 나오는 것으로

19) Williams, Jody and Stephen Goose. “The International Campaign to Ban Landmines.”

로 설명하였는데, 노벨위원회나 조디 윌리엄스(Jody Williams)는 성공요인을 국가와의 파트너십에서 찾았다. 물론 이러한 두 입장이 상충적인 것은 아니다. ICBL의 설득에 의하여 국가들의 정체성과 선호가 바뀌었고, 그로 인해 기존의 절차나 정책을 탈피하여 NGO와 협력하고 대인지뢰의 금지라는 목표를 추구하게 되었을 가능성이 충분히 있기 때문이다. 하지만 모든 국가들이 ICBL과 파트너십을 구축한 것은 아니다. ICBL과 파트너십을 구축한 국가들은 캐나다를 비롯한 6,7개의 국가들이다. 만약 규범이 이들 국가의 정체성이나 선호를 바꾸었다면 왜 다른 국가들의 정체성이나 선호는 안 바뀌었는데 이들 국가의 정체성과 선호만 바뀌었는지 의문이 남는다.

2. 확산탄 금지협약

확산탄 금지협약(Convention on Cluster Munitions)은 2008년 12월에 체결되어 2010년 8월 1일에 발효된 확산탄을 전면 금지하는 조약이다. 확산탄은 한 발의 탄약으로 넓은 지역에 산개하여 있는 적을—아울러 민간인도—효과적으로 살상시킬 수 있는 무기로서 사용된 수많은 자탄이 불발탄으로 남아서 대인지뢰처럼 분쟁 종식 이후에도 민간인 피해를 낳기 때문에 대인지뢰와 비슷하며 국제인도법의 구별의 원칙과 비례성의 원칙 차원에서 비난의 대상이 되어 왔다. 확산탄 금지협약은 모든 확산탄의 사용, 개발, 생산, 획득, 비축 보유, 이전을 금지하고, 현재 보유하거나 비축하고 있는 모든 확산탄을 당사국에서 발효된 시점으로부터 8년 이내에 모두 폐기해야 한다는 의무규정을 두고 있다. 또한 당사국이 잔류 확산탄을 10년 이내에 파괴하거나 제거해야 하고, 각 당사국에게 자국의 확산탄 피해자들에게 의료, 재활, 심리적 지원을 하고 사회경제적 통합을 지원해야 하는 의무도 부과하고 있다. 2016년 8월 현재 119개국이 서명하였고 영국, 독일, 프랑스, 일본, 노르웨이, 호주, 캐나다, 남아공, 이라크 등 100개국은 비준을 마쳤다. 우리나라를 비롯해서 미국, 러시아, 중국, 인도, 파키스탄, 북한 등 76개 국가는 가입하지 않고 있다.

확산탄 금지협약을 위한 협상이 이루어지고 조약이 체결되는 과정은 대인지뢰 금지협약의 경우와 상당히 유사하다. 확산탄 금지운동에 참여한 NGO들도 대인지뢰 금지운동을 참여한 NGO들과 유사하였으며, 초국적 네트워크인 ICBL이 대인지뢰 금지운동을 주도한 것처럼 확산탄 연대(Cluster Munition Coalition: CMC) 라는 초국적 네트워크가 형성되어 확산탄 금지운동을 주도하였다. 대인지뢰 금지운동의 경우 중견국가들, 특히 캐나다가 적극적인 역할을 한 것처럼 확산탄 금지운동의 경우에도 중견국가들, 특히 그 중에서도 노르웨이가 적극적인 역할을 하였다. 대인지뢰의 경우처럼 확산탄 문제도 당

초 특정 재래식 무기 금지협약(CCW)의 평가회의에서 다루어졌으나 중국, 러시아, 미국, 영국 등이 반대하면서 CCW에서의 확산탄 금지 노력이 한계를 보이자, 대인지뢰 금지협약 협상과정에서 캐나다가 오타와 프로세스를 시작했던 것처럼 노르웨이가 별도의 협상과정 ‘오슬로 프로세스’를 시작하였다. 대인지뢰 금지협약을 위한 협상이 전통적인 UN 군축회의 틀 밖에서 진행된 것처럼 확산탄 금지협약을 위한 협상도 전통적 UN 군축회의 틀 밖에서 진행되었다. 대인지뢰 금지협약을 위한 협상에서처럼 단기간 내 협약을 체결한다는 목표를 정하고 실제로 1년 5개월이라는 짧은 기간 내에 협상을 타결하였다.

이렇듯 확산탄 금지협약이 대인지뢰 금지협약의 참가자나 협상과정에서 유사한 사실은 행위자의 연속성—군축 NGO든 중견국가든 하루아침에 사라지지 않는다—이나 확산탄과 대인지뢰의 유사성에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 또 다른 중요한 이유로 ‘학습’이 있을 수 있다. 대인지뢰 금지운동이 어떻게 성공하였는지 보았기 때문에 그와 유사하게 협상과정과 전략을 선택하였을 가능성이 높다.

3. 핵무기 금지협약

핵무기금지협약(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: TPNW)은 2017년 7월 7일에 UN에서 채택된 조약으로 핵확산금지협약을 넘어서 핵무기의 사용, 보유, 생산, 실험, 배치, 운송 등을 완전히 금지한다. 129개국이 찬성하였고(네덜란드는 반대, 싱가포르는 기권), 현재 26개국이 비준하였다. 다수결로 채택이 되기는 하였으나, 미국, 러시아를 비롯한 핵보유국과 인도, 파키스탄, 이스라엘, 북한이 불참하였고, 한국과 나토 회원국뿐만 아니라 일본도 불참하였다.

핵무기 금지협약은 2017년에 채택되었기 때문에 이에 대한 연구가 거의 전무한 실정이다. ICAN의 사무총장인 베아트리체 핀(Beatrice Fihn)과 일본 대인지뢰금지 캠페인(Japan Campaign to Ban Landmines: JCBL)의 회원인 모토코 메카타(Motoko Mekata)의 인터뷰를 토대로 핵무기 금지협약의 채택에 이르는 과정의 특징을 정리해본다.²⁰⁾

대인지뢰·확산탄과 핵무기의 차이

대인지뢰와 확산탄을 금지하는 운동의 경우, 대인지뢰와 확산탄의 피해를 입은 생존자가 있어서 그들의 존재와 증언을 통해 정책결정자나 일반 대중에게 대인지뢰와 확산

²⁰⁾ Mekata, Motoko. “How Transnational Civil Society Realized the Ban Treaty: An Interview with Beatrice Fihn.”

탄의 비인도성을 납득시키기 쉬웠으나, 핵무기의 경우 그 가공성은 이해하지만 여전히 추상적인 위협으로 인식되었다. 모토코 메카타(Motoko Mekata)는 핵무기의 이러한 속성이 ICAN이 핵무기 금지운동을 추진하는 데에 있어서 어려움으로 작용하였을 것이라고 추정하였다.

인도주의적 프레이밍

베아트리체 핀(Beatrice Fihn)은 그동안의 핵감축 논의나 운동이 주변화(marginalize)되었던 것은 핵감축을 인도주의적 문제로 프레이밍하지 않았기 때문이라고 주장하였다. 핵문제를 인도주의적 관점에서 접근하면, 즉 핵무기를 비인도적 무기로 프레이밍하면 보수이든 진보이든 노년층이든 청년층이든 핵무기의 금지를 지지할 수 있다고 주장하였다.

규범적 조약

지난 60여 년간의 핵감축 운동과 달리 ICAN의 노력이 단시간 내에 성과를 이룰 수 있었던 원인으로 베아트리체 핀(Beatrice Fihn)은 과거의 핵감축 운동에서와는 달리 (1) 핵무기의 문제를 인도주의적 관점에서 그리고 (2) 핵무기 금지협약을 ‘규범적 조약’으로 접근하였다는 점을 들었다. 핵무기 금지 협약은 ‘계약적 조약’이 아니라 국제적 규범을 만드는 것이기 때문에 꼭 핵보유국가에 참여하지는 않아도 된다는 것이다. 이에 비해 과거의 시도들은 핵무기 보유국가들을 포함시켜서 그들에게 의무를 부과하려고 하였기 때문에 체결이 될 수 없었던 것이다.

베아트리체 핀(Beatrice Fihn)은 핵무기 금지협약을 ‘규범적 조약’으로 접근한 것은 대인지뢰 금지협약과 확산탄 금지협약의 경험에 따른 것이라고 하였다. 이런 전략은 ICAN이 처음 출범한 2007년에는 없었고, 2011년 경 만들어졌다고 한다. 2011년에 이런 전략이 채택된 것은 확산탄 금지협약이 2008년에 체결되고 2010년에 발효하였기 때문에 확산탄 금지운동에 참여하였던 NGO들이 2011년경에는 새로운 아젠다를 찾고 있었기 때문이라고 한다.

중견국가와의 파트너십

대인지뢰 금지협약이나 확산탄 금지협약의 경우와 유사하게 핵무기 금지협약의 협상과정에서도 NGO들은 중견국과 긴밀하게 협력하였다. 특히 노르웨이 정부는 매우 의욕적이었으며 ICAN에 대해 물심양면으로 지원을 아끼지 않았다. 더욱이 노르웨이 정부는 NGO에 그치지 않고 학계, 국제기구, 각국 정부와도 핵무기 금지에 관하여 논의하고 지

원하였다. 그 결과 ICAN은 ICBL이나 CMC처럼 노르웨이 등 중견국가와 견고한 파트너십을 구축할 수 있었다. 하지만 노르웨이 등 중견국가와의 파트너십은 다음에서 보듯이 핵무기 금지조약에 대한 핵보유국의 반대, 특히 미국의 강력한 저항으로 인해서 난관에 부딪히게 된다.

미국의 적극적 반대

미국은 핵무기 금지협약에 대해 적극적으로 반대해서 자신이 참여를 안 하는 것뿐만 아니라 미국의 동맹국들도 참여할 수 없게 하였다. 그 결과 비인도주의적 무기의 금지에 앞장섰던 노르웨이나 캐나다조차도 미국의 압력에 굴복하고 말았다. 노르웨이가 핵무기 금지운동을 떠나자 오스트리아, 멕시코, 아일랜드, 그리고 그 외 확산탄 금지운동에 적극적으로 참여하였던 국가들이 노르웨이가 남긴 공백을 메워주었다. 특히 핵을 개발하다 포기했던 브라질과 개발된 핵을 폐기한 남아공도 합류하여 핵무기 금지조약을 지지하였다.

채래식 무기(대인지뢰와 확산탄)와 핵무기라는 차이에도 불구하고, 핵무기 금지협약은 이전에 체결된 대인지뢰 금지협약이나 확산탄 금지협약과 참여한 행위자, 전략, 협상 과정이 유사하였다. 핵무기의 문제를 인도적 문제로 프레임 하였으며, 대인지뢰 금지운동과 확산탄 금지운동을 주도했던 NGO들, 그리고 대인지뢰 금지운동과 확산탄 금지운동을 지원했던 중견국가들이 핵무기 금지운동을 이끌었다. 대인지뢰 금지운동과 확산탄 금지운동을 주도했던 NGO들이 특정 채래식 무기 금지협약(CCW)의 평가회의를 통해서 대인지뢰와 확산탄의 금지를 추진했던 것처럼 핵무기 폐기운동의 경우에도 당초에는 NPT 평가회의를 통해서 핵무기 금지라는 목표를 달성하기를 원하였다. 하지만 NPT 평가회의를 통해서 원하는 목적을 달성할 수 없게 되자 UN총회 내에 핵감축에 대한 개방형 워킹그룹(open-ended working group)이 설치되어 대안적 협상장을 마련하여 주었다. 대인지뢰 금지운동의 경우에는 캐나다가 후원한 ‘오타와 프로세스’, 확산탄 금지운동의 경우에는 노르웨이가 후원한 ‘오슬로 프로세스’가 기존의 다자군축제도의 틀 밖에서 대인지뢰와 확산탄의 금지를 위한 논의가 이루어질 수 있게 하였는데, 핵무기 금지의 경우에는 UN총회가 캐나다와 노르웨이가 해주었던 역할을 대신해준 것이다. 그렇다고 해서 중견국가의 도움이 필요 없었던 것은 아니며, 미국의 압력으로 노르웨이가 핵무기 폐기운동의 지원을 못하게 될 때까지 노르웨이의 지원은 커다란 도움이 되었다. 노르웨이가 떠나자 다른 국가들이 핵무기 폐기운동에 대한 지원을 계속했다.

IV. 정책적 함의

대인지뢰 금지협약, 확산탄 금지협약, 핵무기 금지협약의 체결을 국가도 아닌 NGO가 주도하여 성사시켰다는 것은 신선하고 놀라운 사실이다. 하지만 체결된 비인도적 무기 금지협약의 한계도 명확히 인식할 필요도 있다. 지뢰금지 국제운동(ICBL)과 핵무기 폐기운동(ICAN)이 노벨 평화상을 수상한 사실을 볼 때 비인도적 무기 금지협약이 중요할 것으로 생각되지만 동시에 커다란 한계가 있다. 대인지뢰 금지협약, 확산탄 금지협약, 핵무기 금지협약이 체결될 수 있었던 중요한 이유는—그것도 단기간 내에 체결될 수 있었던 중요한 이유는—이들 조약에 반대하는 국가들을 조약에 굳이 참여시키지 않기로 전략적으로 결정했기 때문이다. 그 결과, 정작 조약에 참가해야 할 국가들은—예를 들어 미국, 중국, 러시아, 북한—조약에 참가하지 않고, 조약에 참가하지 않아도 될 국가들—예를 들어 노르웨이, 캐나다, 스웨덴—은 조약에 참가하고 있다. 핵보유국이 한 나라도 참여하지 않는 핵무기 금지협약이 과연 얼마나 큰 의미를 지닐 수 있는 것일까?

이러한 근본적인 한계는 있지만 NGO들이 주도하여 국가들도 성사시킬 수 없었던 비인도적 무기 금지협약을 단 시간 내에 성사시킨 경험은 유용한 함의와 시사점이 있다고 보여진다. 특히 북한의 핵무기 폐기를 중요한 외교적 목표로 하고 있고, 국제사회에서 중견국으로서 역할과 기여를 하고자 하는 우리나라로서는 이 글에서 살펴본 비인도적 무기 금지협약의 체결 경험이 주는 함의와 시사점이 특히 많아 보인다.

NGO들은 단 기간 내 자신들이 관심을 갖는 문제를 국제적 의제로 공론화시킬 수 있었으며, 기존의 외교적 제도와 과정이 한계에 도달하자 대안적 프로세스를 창출하여 활용하였으며, 정부대표간의 협상에 NGO들도 같이 참여하거나 정부 간 협상과 병행적으로 NGO들도 회의(parallel summit)를 개최하여 NGO들의 의견을 정부 간 협상에 직간접으로 반영할 수 있었으며, 무엇보다도 뜻을 같이 하는 국가들—특히 평화를 추구하는 중견국가들—과 파트너십을 구축해서 정부 간 협상과정에 자신들의 뜻이 대변(represent)될 수 있게 하였고, NGO활동에 필요한 재정적 지원도 받을 수 있었다.

이렇듯 NGO들이 뜻을 같이 하는 국가들과 파트너십을 맺고 단 시간 내 목적인 결과를 달성한 이러한 경험이 노벨위원회에서 묘사하였듯이 ‘외교의 새로운 모델(a new model of diplomacy)’로까지 평가될 수 있는지에 대해서는 여러 가지 의견이 있을 수 있겠지만, 분명 우리가 외교적으로 활용할 수 있는 교훈들이 있다.

NGO의 외교적 활용

지뢰금지 국제운동(ICBL)이 노벨 평화상을 수상하면서 세간의 관심이 지뢰금지 국제운동(ICBL)에 쏠렸지만, 대인지뢰 금지협약을 협상하고 체결하는 과정에서 캐나다의 외교를 자세히 살펴보면 캐나다 정부가 대인지뢰 금지운동을 캐나다의 국제적 리더십을 확보하는 기회로 활용한 측면이 있으며, 그 과정에서 지뢰금지 국제운동(ICBL) 등 NGO 들을 캐나다가 동원하였다는 견해도 있다.²¹⁾ 확산탄 금지협약이나 핵무기 금지협약에서도 이러한 현상이 나타난 것으로 보인다. 확산탄 금지협약의 협상과정에서 노르웨이의 국제적 리더십이 부각된 데에는 NGO들의 도움이 컸으며, 핵무기 금지협약 과정에 브라질이 열심히 참여한 데에는 미래에 UN 안보리 상임 이사국이 되고 싶은 브라질의 야심을 실현하는 데 ICAN이 추진하고 있는 핵무기 금지협약 체결 운동이 도움이 되었기 때문이다.²²⁾

NGO들은 영리를 목적으로 하는 단체들이 아니지만 재정적 후원이 없으면 생존이나 활동도 할 수 없고, 정부 간 협상에 직접 참가하기 어렵기 때문에 뜻을 같이 하는 국가들의 지원과 협력이 구조적으로 필요하다. 의제를 국제 공론화시키는 NGO들의 노하우, 그들이 구축한 초국적 네트워크 등 NGO들이 가지고 있는 소프트 파워를 활용할 수 있다면 우리 외교에 커다란 도움이 될 수 있다. 그러기 위해서는 외교부의 조직과 사업을 NGO를 활용하는 외교가 가능하도록 개편할 필요가 있다. 예를 들어서 국제기구국 또는 공공문화외교국 내에 NGO를 담당하는 부서가 있고, 어떤 외교를 수행하든 NGO를 활용하는 방안의 가능성과 타당성을 연구하면 바람직할 것이다. 그동안의 외교는 정부 간 외교가 중심이었고, 최근에는 공공외교를 적극적으로 하고 있지만 그 주된 대상이 싱크탱크나 학계인 경우가 많다. NGO들은 주된 대상이 아니었는데, 비인도적 무기의 금지협약을 체결과정에서 보았듯이 국제관계에서 NGO들의 영향력은 싱크탱크나 학자에 비교할 수 없을 정도로 클 수 있다.

NGO들을 외교에 활용하기 위해서는 재정적 지원도 중요하지만, NGO들과 관계구축—특히 신뢰구축—이 되어야 한다. 앞에서 언급하였듯이 외교부 내에 NGO 전담 부서나 인력이 있는 것이 바람직하고, NGO와 외교부, 그리고 외국 NGO와 국내 NGO간 교류와 협력이 정기화되고 확대될 필요가 있다.

21) Tomlin, Brian. 1998. "On a Fast Track to a Ban: The Canadian Policy Process" in Cameron, Maxwell A., Robert J. Lawson, and Brian W. Tomlin, eds. 1998. *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*. Oxford: Oxford University Press.

22) Mekata, Motoko. "How Transnational Civil Society Realized the Ban Treaty: An Interview with Beatrice Fihn."

중견국 연합 외교

비인도적 무기 금지협약의 체결 경험이 주는 또 다른 교훈은 중견국가들의 연합이 중요하다는 것이다. 뜻을 같이 하는 중견국가들이 협력하지 않았으며, 비인도적 무기금지 협약을 위한 노력은 초기 단계에서 끝났을 가능성이 크다. 예를 들어서 앞에서 대인지뢰 금지운동의 진개를 3단계로 나눈 Maxwell Cameron의 연구를 인용하였는데, 1단계, 즉 대인지뢰 문제가 국제정치 의제화되기까지는 NGO들 혼자서 성공할 수 있었지만, 2단계와 3단계에서는 중견국가들의 연합이 중요한 역할을 하였다.²³⁾ 중견국가들은 기존의 군축제도와 과정을 통해서 대인지뢰 폐기를 주장하였고, 기존의 군축제도와 과정을 통해서 그들의 주장이 관철되지 않자 대안적인 외교 프로세스를 창출하였다. 중견국가들이 연합하여 행동하지 않았다면 2단계, 3단계가 어려웠을 것이고, 결국 대인지뢰 금지협약은 체결되지 않았을 가능성이 크다.

우리나라는 그동안 중견국 외교를 지속적으로 펼쳐왔다. 하지만 중견국은 강대국이 아니기 때문에 혼자서 이룰 수 있는 일이 많지 않다. 중견국 외교가 성공하려면 뜻이 같은 중견국과의 협력이 필요하다. 여기에다가 뜻이 같은 NGO들의 협력까지 추가되면 우리의 외교역량은 크게 증가할 것이다. 따라서 다른 중견국과 연합하는 전략에 대해서 깊이 연구해 볼 필요가 있다. 현재 추진 중인 중견국 연합 외교는 MIKTA 외교밖에 없다고 봐도 틀리지 않는데 MIKTA는 태생적인 약점도 있는데다가²⁴⁾ 이번 정부 들어서면서 MIKTA에 대한 관심이 많이 감소하였다. 만약 MIKTA가 한계가 있고 관심도 저조하다면 새로운 중견국 연합을 구축하는 방안을 연구해 보는 것도 바람직하다. 바람직한 중견국 연합은 결국 우리 외교의 목적이 무엇이나 하고 직결되는데, 북핵문제를 해결하고 한반도에서 평화체제를 구축하기 위해서 중견국 연합을 구축하려고 한다면 그동안 핵무기 금지 운동에 활발히 참여하였던 국가들이 좋은 파트너가 될 수 있다. 핵무기 금지협약의 체결에 있어서는 노르웨이, 스웨덴, 캐나다 등뿐만 아니라 (UN 안보리 상임 이사국을 꿈꾸는) 브라질, (핵폐기 경험이 있는) 남아공도 중요한 역할을 하였다는 점은 앞에서 언급한 바 있다. 대인지뢰 금지협약의 경우 대인지뢰의 피해를 가장 많이 입은 캄보디아나 아프리카 국가들이 합류하여 많은 힘을 보태주었다.

²³⁾ Cameron, Maxwell. "Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model."

²⁴⁾ 지역과 문화, 정치체제의 이질성 때문에 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주가 뜻을 같이 하고 공동행동을 취하는 것은 현실적으로 어렵다.

대안적 외교 프로세스의 창출

대인지뢰 금지협약의 성공을 가능하게 한 중요한 외교적 혁신(innovation)은 ‘오타와 프로세스’라는 대안적 외교 프로세스의 탄생이다. 캐나다 정부의 주도로 탄생하게 된 이 프로세스를 통해서 정부대표들, 그리고 NGO의 대표들이 만나서 특정 재래식 무기 금지협약(CCW)의 평가회의를 통해서 도출할 수 없었던 결과를 도출할 수 있었다. 즉, 기존의 외교적 틀이 한계에 봉착하면 그 밖에서 새로운 외교 프로세스를 창출하는 방안을 검토해 봐야 한다. 새로운 외교 프로세스가 관심과 지지를 받으려면 앞에서 강조한 NGO와의 파트너십과 중견국 연합외교가 중요하다. NGO의 적극적인 지지와 다른 국가들, 특히 뜻을 같이 하는 중견국가들의 참여가 없으면 대안적 외교 프로세스가 제대로 작동하지 않을 가능성이 크기 때문이다.

프레이밍 전략

NGO들과 다른 중견국가의 관심과 지지를 확보하기 위해서는 효과적인 프레이밍 전략이 필요하다. 대인지뢰 금지협약, 확산탄 금지협약, 핵무기 금지협약의 체결에서 공통점은 비인도적 무기의 문제를 인도주의의 문제로 프레이밍한 것이다. 특히 대인지뢰와 확산탄의 경우, 피해자의 사진이나 증언을 활용하여 대중, 언론, 정치인들에게 대인지뢰와 확산탄을 인도주의적 비극이라고 각인시켰고, 대인지뢰와 확산탄의 문제는 국방과 외교를 담당하는 정부 당국자들만이 논의할 문제가 아니라, 인간이라면 누구나 고민해야 하는 문제로 인식을 전환시켰다. 효과적인 프레이밍은 NGO와의 파트너십, 중견국간의 결속, 대안적 외교 프로세스에 대한 관심과 지지를 강화시키는 데 도움이 된다.

NGO라는 용어가 생겨나기 훨씬 전부터 NGO는 존재하였고, 노예제의 폐지나 여성 참정권 실현에 중요한 역할을 하였다. 냉전의 종식 이후 연이은 비인도적 무기 금지협약의 체결은 현대 국제관계에서 NGO의 역할과 영향력을 확인할 수 있는 계기가 되었다.

NGO가 갖고 있는 소프트 파워를 인식하고 우리 외교에 활용하는 노력이 필요하다. 그리고 NGO를 활용한 외교가 성공할 수 있도록 우리나라 NGO들의 국제화도 아울러 진행될 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 김영호. 2001. “국제 레짐 형성과 NGO: NGO 역할 개념화 및 영향력 분석.” 『한국동북아논총』 제20집. 27-42.
- 김영호. 2002. “NGO 영향력 행사의 성공조건: 미국 환경NGO의 정책옹호활동 사례를 중심으로.” 『국제정치논총』 제42집, 3호. 75-101.
- 김의영. 2005. “시민사회와 글로벌 거버넌스: 캐나다의 경험과 한국적 함의.” 『국제정치논총』 제45집 2호. 241-266.
- 김의영. 2010. “[쟁점주제논평] 지구시민사회: 연구동향과 쟁점.” 『국제정치논총』 제50집 1호. 487-499.
- 김현. 2016. “확산탄 금지협약 창출을 위한 국제다자협상의 이론적 분석.” 『아태연구』 제23권, 제3호. 109-156.
- 박동형. 2011. “비인도적 재래식 무기 군비통제 연구: 확산탄 금지협약(CCM)을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제21집, 제1호. 179-198
- Cameron, Maxwell. 1998. “Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model.” in Cameron, Maxwell A., Robert J. Lawson, and Brian W. Tomlin, eds. *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*. Oxford: Oxford University Press.
- Finnermore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*. Vol. 52, No. 4.
- Florini, Ann M. ed. 2000. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1997. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1999. “Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics.” *International Social Science Journal*. Vol. 51. 89-101.

- Kim, Hyun. 2007. "International Cooperation Theory and State-INGO Collaboration: The Case of the Mine Ban Treaty." 『대한정치학회보』 제15집, 2호. 333-361.
- Kim, Hyun. 2012. "Dynamics of Creating an International Disarmament Regime Banning Cluster Munitions: Power, Interest, and Knowledge." *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol.24, Nov. 4. 533-558.
- Mekata, Motoko. 2000. "Building Partnerships towards a Common Goal: Experiences of the International Campaign to Ban Landmines." in Florini, Ann M. ed. 2000. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. 143-176.
- Mekata, Motoko. 2018. "How Transnational Civil Society Realized the Ban Treaty: An Interview with Beatrice Fihn." *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*. Vol. 1, No. 1. 79-92.
- Price, Richard. 1998. "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines." *International Organization* Vol. 53, No.3. 613-644.
- Rutherford, Kenneth R. 2010. *Disarming States: The International Movement to Ban Landmines*. Santa Barbara: Praeger.
- Tomlin, Brian. 1998. "On a Fast Track to a Ban: The Canadian Policy Process" in Cameron, Maxwell A., Robert J. Lawson, and Brian W. Tomlin, eds. 1998. *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, Jody and Stephen Goose. 1998. "The International Campaign to Ban Landmines" in Cameron, Maxwell A., Robert J. Lawson, and Brian W. Tomlin, eds. 1998. *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*. Oxford: Oxford University Press.

<별첨자료>

대인지뢰의 사용·비축·생산 및 이전의 금지와 폐기를 위한 협약 (1997. 9.18. 노르웨이 오슬로)

전문

협약 가입국들은 대인지뢰로 인한 사상 및 고통을 종식시키기 위하여 다음과 같이 결정하였다. 지뢰는 매주 수백명의 인명을 살상하거나 불구자로 만들고 있는데, 이들의 대부분은 무고하고 방어능력이 없는 민간인들이며 특히 어린이들이 피해를 입고 있다. 또한 지뢰는 경제개발, 재건설은 물론 피해민 구호를 방해하고 있으며 지뢰 매설후 수년이 지나더라도 심각한 결과를 초래하게 된다.

전 세계에 퍼져있는 대인지뢰를 제거하기 위해서는 최선의 협조된 노력이 필요하며 모든 대인지뢰의 폐기가 보장되어야 된다.

또한 지뢰 피해자들에 대한 사회 및 경제적 지원을 포함해서 피해자 구호를 위해 최선의 노력을 다할 것을 희망한다.

대인지뢰의 전면적인 금지는 중요한 신뢰구축 수단의 하나가 될 것이다.

1996년 5월 3일 개정된 CCW(비인도적 특정 재래식무기 금지를 위한 협약) 및 부속 지뢰의정서의 채택을 환영한다. 또한 제1의정서에 모든 국가가 조속히 비준할 것을 촉구한다.

1996년 12월 10일 채택된 유엔총회 결의안 51/45를 환영하며, 대인지뢰의 사용, 비축, 생산 및 이전을 금지하기 위한 법적 구속력을 가진 효율적인 국제협약을 조기에 결성할 것을 촉구했음을 상기한다.

또한, 지난 수년간 시행되었던 대인지뢰의 사용, 비축, 생산 및 이전을 중지하거나 지연시키는 일련의 일방적 또는 다자간의 조치를 환영한다.

대인지뢰의 전면금지를 촉구하는 인도주의 원칙에 대한 국제 여론의 역할을 강조하며, 국제적십자위원회, 대인지뢰금지 국제 캠페인, 기타 비정부 단체들의 노력에 공감한다. 법적으로 구속력있는 대인지뢰의 사용, 비축, 생산 및 이전을 금지하기 위한 협약을 촉구한 1996년 10월 5일 오타와 선언 및 1997년 6월 27일 브뤼셀 선언을 상기한다.

본 협약에 모든 국가가 참여할 것을 강조하며 이에 상응하는 보편성 확보를 위한 유엔, 군축협상, 지역기구, 안보그룹, CCW협약 평가회의 등의 노력이 지속되기를 희망한다.

국제적 인도주의법의 원칙에 의거하여 민간인에게 불필요한 고통을 주거나 과도한 살상을 초래하는 특성을 가진 무기, 전쟁물자, 투발수단 등을 무장분쟁 지역에서 무차별적으로 사용하지 않는다. 협약 가입국들은 다음과 같이 합의한다.

제1조 일반적 의무

협약 가입국은 여하한 경우에도 다음 사항을 금지한다.

가. 대인지뢰의 사용

나. 대인지뢰의 개발·비축·생산을 금지하며, 여하한 대상에게도 직·간접적인 이전행위 금지

다. 본 협약에 의해서 금지되는 행위를 지원하거나 유도하는 여하한 행위

각 협약 가입국은 본 협약 정신에 의거하여 모든 대인지뢰를 폐기할 의무를 가진다.

제2조 정 의

대인지뢰란 사람의 접근, 접촉에 의해서 폭발되도록 설계되어서 한 사람 또는 수명의 인명을 살상하거나 무력화시키는 지뢰이다. 차량의 접근, 접촉에 의해서 폭발되도록 설계된 지뢰제거 방지장치를 장착한 지뢰는 대인지뢰에 포함되지 않는다.

지뢰는 지상이나 지하, 기타 지표면에 설치되어서 사람이나 차량이 접촉, 출현에 의해서 폭발되도록 고안된 탄약이다.

지뢰제거 방지장치란 지뢰의 일부로서 지뢰를 보호하도록 설계되어 지뢰 제거를 시도할 경우 작동되어 폭발되도록 만든 장치를 말한다.

이전이란 국가 영토로부터 지뢰의 물리적 이동을 뜻한다. 여기에는 지뢰에 대한 통제도 의미하며 대인지뢰가 설치된 영토의 이전은 의미하지 않는다.

지뢰지대는 지뢰가 매설된 위험한 지역을 뜻한다.

제3조 예 외

제1조의 일반적 의무에 금지된 대인지뢰 중 지뢰탐지 훈련이나 지뢰제거 및 지뢰폐기 기술 개발을 위한 보유나 이전은 허용한다. 그러나, 상기 목적에 필요한 최소량을 초과

할 수는 없다.

지뢰 폐기를 위한 대인지뢰의 이전은 허용한다.

제4조 비축된 대인지뢰의 폐기

제3조에 규정된 지뢰만 제외하고 협약 가입국은 자국에 비축된 모든 대인지뢰를 폐기해야 한다. 지뢰폐기는 조속한 시일내에 수행되어야 하며 늦어도 본 협약의 4년 이내에 이루어져야 한다.

제5조 지뢰지대의 대인지뢰 제거

협약 가입국은 지뢰지대의 모든 대인지뢰를 폐기할 의무를 가진다. 이 지뢰 폐기는 조속한 시일내에 이루어져야 하며, 협약 발효후 최소한 10년 이내에 이루어져야 한다.

협약 가입국은 지뢰 지대의 모든 대인지뢰가 조속한 시일내에 표시되고 차단물 기타 수단으로 보호 및 감시되어 민간인이 접근하지 못하도록 하며, 대인지뢰 설치지역이 구분될 수 있도록 모든 표식과 노력을 해야 한다. 지뢰지대 표식은 CCW협약 지뢰의정서를 기준으로 설치한다.

제1항에 명시한 기간내에 대인지뢰를 폐기하지 못하는 가입국은 10년 이내에 상기 대인지뢰를 폐기하겠다는 계획을 협약 평가회의에 제출해야 된다.

상기 계획에는 다음사항을 포함시킨다.

가. 연장요청 기간

나. 연장을 위한 사유에 대한 설명, 아래 내용 포함

- 1) 지뢰제거 계획에 의한 작업 준비상황
- 2) 지뢰의 폐기를 위해 가용한 예산 및 기술적 수단
- 3) 지뢰지대의 모든 대인지뢰를 폐기하기 위해 가용한 능력

다. 인도적, 사회적, 경제적, 환경적 고려사항

라. 요청된 기간 관련 기타 정보

협약 가입국의 평가회의는 상기 기간 연장 요청에 대해서 다수결로 가부를 제4항에 규정된 요소들을 검토하여 결정한다.

상기 연장은 제3, 4, 5항에 의거하여 다시 연장을 요청할 경우 추가로 연장할 수 있다. 상기 추가적인 기간 연장 요청은 관련 정보를 제출해야 한다.

제6조 국제협력 및 지원

협약 가입국은 본 협약의 의무 조항을 이행하면서 다른 국가들의 지원 요청을 가능한 수락해야 한다.

각 협약 가입국은 본 협약의 이행을 위한 장비, 물자, 과학 및 기술적 정보의 교환에 최대한 참여해야 한다. 협약 가입국들은 인도적인 지뢰제거와 관련된 기술적 정보를 제한해서는 안된다.

각 가입국들은 지뢰 희생자를 위한 구호, 재건, 사회·경제적 지원을 제공해야 한다. 또한 지뢰 위험성 경고 프로그램에도 참여해야 한다. 이러한 지원은 유엔 기구를 통해서 또는 국제적십자위원회, 적십자연맹, 기타 국제연맹 및 비정부 단체들과 같은 국제적, 지역적 기구를 통해서 실시된다.

각 가입국은 지뢰제거와 관련 활동을 유엔기구와 국제적, 지역적 기구, 비 정부단체들을 통해서 지원해야 한다. 또한 지뢰제거 지원을 위한 유엔 지뢰제거 기금에 기여하거나 기타 기금 조성에도 참여할 수 있다.

각 가입국은 비축된 대인지뢰의 폐기에 협력해야 한다.

각 가입국은 유엔 기구에 의해서 설립된 지뢰제거 데이터 베이스에 정보를 제공해야 한다. 특히 지뢰 제거를 위한 다양한 수단 및 기술 관련 정보와 지뢰 제거를 위한 전문가 리스트, 전문기관, 각 국가의 접촉기관에 대한 정보를 제공해야 된다.

가입국은 유엔, 지역기구, 기타 국가나 다른 정부 및 비정부단체에 국가 지뢰제거 계획의 수립을 위한 협조를 요청할 수 있다.

가. 대인지뢰 관련 문제의 범위

나. 상기 계획에 요구되는 예산, 기술적, 인적자원

다. 관련 국가에 의해서 평가된 대인지뢰 폐기에 필요한 기한

라. 지뢰 사상자 감소를 위한 지뢰 경고 활동

마. 지뢰 희생자 지원

바. 지뢰제거 계획 이행을 위한 관련국가 정부와 정부단체 또는 비정부 단체와의 관계

가입국은 본 조항의 정신에 의거하여 협력을 제공하거나 받는다. 각 가입국은 지뢰 제거 계획의 신속하고도 충분한 이행이 보장되도록 협력해야 한다.

제7조 투명성

가입국은 유엔 사무총장에게 조속한 시일내에, 적어도 협약 발효이후 180일 이내에 보고서를 제출해야 된다.

가. 제9조에 규정된 이행 절차

나. 국가가 보유한 대인지뢰의 총 비축량, 여기에는 대인지뢰의 유형, 비축량이 포함되어야 하며 가능한 비축된 대인지뢰의 유형별 제작번호(로트번호)가 포함되어야 한다.

다. 가능한 모든 지뢰지대의 위치, 추정되는 매설량, 각 지뢰지대의 대인지뢰 형태 및 수량
라. 제3조에 의거하여 지뢰 제거훈련 및 폐기를 위한 예외적인 대인지뢰의 보유 수량, 제작번호

마. 대인지뢰 생산 시설의 현황 및 전환 계획

바. 제4조 및 5조에 의거하여 대인지뢰 폐기를 위한 계획의 현황, 여기에는 폐기에 사용되는 수단에 대한 세부적 설명과 폐기장소, 적용 가능한 안전 및 환경보호 기준

사. 본 협약의 발효이후에 폐기된 대인지뢰의 종류와 수량, 여기에는 제4조 및 5조에 의거 폐기된 지뢰의 종류와 수량, 그리고 가능한 한 폐기된 지뢰의 제작번호를 포함
아. 생산된 지뢰의 기술적 특징, 가입국이 현재 보유했거나, 대인지뢰 제거를 위한 식별을 위한 정보, 여기에 포함될 사항은 규격, 휴즈, 금속, 칼라사진, 기타 정보

자. 제5조 2항에 의거하여 인구 밀집 지역에 대한 즉각적이고 효과적인 경고 제공 수단이 조항에 관련하여 제공되는 정보는 매년 수정되어야 하며 최근 회기년도까지 포함시켜서 늦어도 매년 4월30일 이전에 유엔 사무총장에게 보고해야 한다.

유엔 사무총장은 각 가입국으로부터 제출받은 상기 보고서를 전파해야 한다.

제8조 협약의 이행

가입국은 본 협약 정신을 이행하기 위한 사항에 대하여 협조하며, 가입국은 본 협약의 의무 조항 이행을 위한 국제협력을 위해 노력한다.

1개국 또는 다수의 협약 가입국이 다른 가입국들에게 본 협약 기본 정신과 관련하여 의문점을 해소하고자 할 때는 유엔 사무총장을 통하여 사실 규명을 요청할 수 있다. 상기

요청은 모든 가능한 정보를 포함시켜야 한다. 각 가입국은 규명 요청과 관련된 권리 남용 행위는 피해야 한다. 규명 요청을 받은 가입국은 문제의 규명을 위한 모든 정보를 28일 이내에 유엔 사무총장을 통해서 제출해야 한다.

규정된 기간에 상기 보고서를 유엔 사무총장을 통해서 받지 못했을 경우 또는 해명이 충분치 못했을 경우에는 차기 가입국 총회에 제출할 수 있다. 유엔 사무총장은 보고서를 전파하며 보고서에 포함된 적절한 정보를 전파한다. 상기 모든 정보는 답변할 권리를 가진 가입국에게 제출되어야 한다.

가입국 회의 기간 중에는 가입국은 누구라도 유엔 사무총장에게 규명 요청에 대한 이행을 요청할 수 있다.

요청한 가입국은 유엔 사무총장을 통해서 관련사항 협의를 위한 특별총회를 제안할 수 있다. 유엔 사무총장은 이 제안에 대해서 모든 가입국들에게 제안 내용을 전파하고 관련 문제 검토를 위한 특별총회를 개최해야 할 것인지 여부를 회원국 1/3이상의 찬성을 얻어 다수결로 개최 여부를 14일 이내에 결정한다. 총회 정족수는 다수의 가입국으로 구성된다.

가입국 총회 또는 특별총회는 관련 문제를 추가로 검토할 것인지 여부에 대해서 최초 결정해야 된다. 특별총회는 만장일치에 의해서 결정에 도달하도록 모든 노력을 해야 한다. 노력에도 불구하고 합의에 도달하지 못할 경우에는 다수결에 의해서 현 가입국들이 참석하에 투표에 의해 결정한다.

모든 가입국들은 특별총회에 충분히 협조하고 관련 문제의 검토를 충족시키기 위해 협력한다. 여기에는 제8항에 규정된 사실 규명이 포함되어야 한다.

추가적인 규명이 필요한 경우에는 특별총회는 사실 규명을 위한 사찰 임무 및 가입국 다수결 투표에 의해 위임안을 결정한다. 요청받은 가입국은 사실 규명팀(이하 사찰단)을 언제라도 수용해야 한다. 상기 사찰단은 정기총회나 특별총회의 결정에 관계없이 임무를 수행한다. 사찰단은 제9, 10 항에 의해 지명 또는 승인된 9명 이하의 전문가로 구성되며 가입국의 관련 문제에 관련된 의문점에 대한 추가적인 정보를 수집할 수 있다.

유엔 사무총장은 모든 가입국들에게 관련 전문가의 리스트와 국적, 기타정보를 최신 정보로 제공한다. 이 리스트에 포함된 전문가는 가입국이 수용 불가를 천명할 경우 외에는 사찰단에 포함되어야 한다. 만일 수용 불가 의사 표명이 임무 수행전에 천명되었을 경우 해당 전문가는 사찰단에 참가하여 활동할 수 없다.

정기총회나 특별총회로부터 요구받은 유엔 사무총장은 관련국과의 협의를 거쳐서 단장을 포함한 사찰단을 임명한다. 사찰단 요원들은 유엔 규정 제6조(1946. 2. 13)에 의한 특권을 가진다.

사찰단은 적어도 임무 수행 72시간 전에 대상국의 영토에 도착하여 임무를 수행한다. 대상국은 특별 규명팀이 임무를 수행하는 기간 중 필요한 수용을 위한 행정적 절차, 교통수단, 숙박시설, 안전에 대한 편의를 최대한 보장, 제공한다.

대상국의 주권에 관계없이 사찰단은 관련 문제에 대한 정보수집에 필요한 장비를 가지고 대상국 영토안으로 들어갈 수 있다. 사찰단이 도착하기 전 사찰 임무 수행을 용이하게 하기 위한 장비를 가입국에게 요청하도록 조언할 수 있다.

요청받은 대상국은 상기 관련 사항에 대해서 정보를 제공할 수 있는 능력을 가진 대상국의 관련 인원을 참여시켜 사실 규명이 가능하도록 모든 노력을 다해야 한다.

요청받은 대상국은 사찰에 필요한 지역 및 시설에 들어갈 수 있도록 협조해야 한다. 상기 시설은 관련 정보를 수집하기 위한 장소 및 시설로서 다음 사항에 필요한 요청을 받아들여야 한다.

가. 장비, 정보 및 지역의 보호

나. 요청받은 대상국의 보호 요청은 재산권, 사찰 및 획득, 기타 기본권한을 보호한다. 사찰단 요원의 안전문제, 상기 사항을 요청받은 가입국은 본 협약 정신에 의거하여 모든 가능한 수단을 협조해 주어야 한다.

사찰 임무는 해당 가입국에서 14일을 초과할 수 없으며 별도의 합의가 없는 한 특별 시설에 대해서는 7일을 초과할 수 없다.

사찰 임무와 관련없는 비밀 정보는 비밀로 취급한다.

사찰단은 사찰결과 보고서를 가입국 평가회의 또는 특별총회에 유엔 사무총장을 경유하여 제출한다.

정기총회 또는 특별총회는 사찰 보고서를 포함하여 관련 정보를 검토한다. 또한 일정기간 동안에 조치할 사항을 요청할 수 있다. 이행 요청을 받은 국가는 상기 요구에 대하여 모든 이행 방법을 보고해야 한다.

정기총회 또는 특별총회는 검토 의견에 관하여 보다 명백한 방안을 제출할 수 있다. 여기에는 국제법에 근거한 적절한 절차의 이행을 포함한다. 요청받은 가입국의 통제하에

있는 환경적 여건으로 인해서 이행이 어려울 경우에는 정기총회 또는 특별총회는 제6조에 언급된 협조 수단 사용을 포함한 적절한 조치를 권고할 수 있다.

정기총회 또는 특별총회는 제18, 19항에 언급된 사항에 대해서 만장일치를 이룰 수 있도록 모든 노력을 다 해야 한다. 만장일치가 이루어지지 않으면 참석국가의 투표 결과 2/3 다수결로 결정한다.

제9조 국내 이행 절차

협약 가입국은 본 협약 정신에 의거하여 가입국 국민이 가입국 영토 내에서 금지된 활동을 하는 것을 방지하기 위한 적절한 합법적, 행정적 또는 기타 절차를 취해야 한다.

제10조 의견 조정

협약 가입국은 본 협약의 적용 또는 해석에서 야기되는 문제점에 대해 다른 가입국들과 협의 및 협조를 해야 한다.

가입국 정기총회는 상기 문제점 논의를 위한 사무실을 포함한 적절한 방법 및 장소를 제공해야 한다. 총회는 협약 가입국들에게 문제점 협의를 시작할 수 있는 절차와, 합의된 절차에 대한 제한된 일정을 권고해야 한다.

이 조항은 본 협약의 이행과 투명성 정신에 입각하여야 한다.

제11조 협약 가입국 정기총회

협약 가입국들은 본 협약의 이행 및 적용에 관련한 문제를 검토하기 위한 정기총회를 개최한다.

가. 본 협약의 이행 현황

나. 본 협약 정신에 입각하여 제출된 보고서에 대한 검토

다. 제6조에 근거한 국제협력 및 지원

라. 대인지뢰 제거를 위한 기술 개발

마. 제8조 규정에 의한 사찰 대상국 문제

바. 제5조에 의한 가입국 관련 결정

제1차 총회는 협약이 발효되고 1년 경과후 유엔 사무총장에 의해서 소집된다. 후속회의는 유엔 사무총장에 의해서 매년 개최될 수 있다.

제8조의 조건에 의하여 유엔 사무총장은 특별총회를 개최할 수 있다.

본 협약에 가입국이 아닌 국가들과 관련 국제기구, 지역기구, 국제적십자위원회, 기타 관련 비정부단체들도 합의된 절차에 따라 옵저버로서 총회에 참가할 수 있다.

제12조 검토회의

검토회의는 본 협약 발효 5년 경과 후 유엔 사무총장에 의해서 소집된다. 후속 검토회의는 적어도 5년 이내에 검토회의가 개최되지 않았을 경우에 1개국 또는 그 이상의 국가의 요청이 있을 때 유엔 사무총장에 의해서 소집된다.

평가회의의 목적은 다음과 같다.

가. 협약이행상태 검토

나. 제1조 2항에 언급된 후속총회 사이의 회의 개최 필요성

다. 제5조에 언급된 가입국에 대한 결정

라. 필요시 본 협약 이행과 관련된 최종 결과보고서 채택

본 협약에 가입국이 아닌 국가들과 관련 국제기구, 지역기구, 국제적십자위원회, 기타 관련 비정부단체들도 합의된 절차에 따라 옵저버로서 총회에 참가할 수 있다.

제13조 개정

본 협약 발효 후에도 본 협약의 개정을 요청할 수 있다. 개정과 관련된 제안은 기탁기관에 통보해야 하며 요청받은 기탁기관은 이 사실을 모든 회원국들에게 통보하고 이 제안을 논의하기 위한 개정안 회의를 개최할 것인지 의견을 수렴해야 한다. 상기 사실 통보 후 늦어도 30일 이내에 대다수의 협약 가입국이 이 제안을 검토할 것을 찬성하면 기탁기관은 모든 국가를 초청하여 개정 회의를 개최한다.

본 협약에 가입국이 아닌 국가들과 관련 국제기구, 지역기구, 국제적십자위원회, 기타 관련 비정부단체들도 합의된 절차에 따라 옵저버로서 총회에 참가할 수 있다.

개정회의는 대다수 협약 가입국이 더욱 조기에 개최할 것을 요청하지 않는 한 총회나 검

토 회의에 이어서 바로 개최된다.

본 협약의 개정은 개정회의의 투표결과 참석 가입국의 2/3 다수결로 채택된다. 기탁기관은 개정안을 가입국에 통보한다.

본 협약 개정안은 대다수의 가입국이 개정안 수락 의사를 기탁기관에 제출했을 경우 모든 가입국에게 효력을 가진다.

제14조 비용 문제

총회, 특별총회, 검토회의 및 개정안 회의에 소요되는 경비는 협약 가입국들과 비가입국들에 의해서 유엔의 적절한 조정을 거쳐 조달된다.

제7조 및 8조에 의거하여 유엔사무총장에 의해 제기된 경비와 사찰에 소요되는 경비는 유엔의 적절한 조정을 거쳐 조달된다.

제15조 서명

1997년 9월 18일 노르웨이 오슬로에서 채택된 본 협약은 1997년 12월 3일부터 4일까지 캐나다 오타와에서 서명식을 개시하며, 유엔본부에서는 1997년 12월 5일부터 협약이 발효될 때까지 서명식을 계속한다.

제16조 비준, 수락, 승인 및 가입

본 협약은 서명국들의 비준, 수락이 있어야 한다.

본 협약에 서명하지 않은 국가도 가입할 수 있다.

비준, 수락, 가입의 수단은 기탁기관에 기탁된다.

제17조 협약 발효

본 협약은 40번째 비준서 기탁국이 비준서를 기탁한 달로부터 6개월후 1일 발효된다.

40번째 기탁국이 비준서를 기탁한 날짜 이후에 비준서를 기탁하는 국가는 해당 국가가

비준서를 기탁한 달로부터 6개월후 1일 발효된다.

제18조 협약정신의 적용

비준서를 기탁하는 국가는 제1조 1항을 이행할 것을 선언해야 한다.

제19조 유 보

본 협약의 어느 조항도 유보할 수 없다.

제20조 협약 적용 기간 및 탈퇴

본 협약은 무기한 적용한다.

모든 가입국은 주권에 의거하여 협약에서 탈퇴할 수 있는 권리를 가진다. 탈퇴하고자 하는 국가는 기탁기관과 유엔 안전보장이사회에 탈퇴 사실을 통보해야 한다. 상기 통보에는 협약 탈퇴에 상응하는 사유에 대한 충분한 설명을 포함시켜야 한다.

상기 탈퇴는 기탁기관이 탈퇴 사실을 통보받은 후 6개월 이후에 유효하다. 그러나 탈퇴하고자 하는 국가가 6개월 이내에 무장 분쟁에 연루되어 있을 경우에는 무장 분쟁이 종료되기 전까지는 탈퇴의 효력이 인정되지 않는다.

본 협약에서 탈퇴하는 국가의 탈퇴 사실은 관련 국제법의 이행에 영향을 줄 수 없다.

제21조 기 탁

본 협약의 기탁기관은 유엔 사무총장으로 지정한다.

제22조 협약문 원문

본 협약의 원문은 아라비아어, 중국어, 영어, 불어, 러시아어, 스페인어로 번역하여 유엔 사무총장에게 기탁한다.

Abstract

International agreements banning inhumane weapons such as anti-personnel landmines, cluster bombs and nuclear weapons have been signed one after another and are taking effect. The signing of these agreements has been made possible in large part by NGOs which campaigned against inhumane weapons. The International Campaign to Ban Landmines(ICBL) received the Nobel Peace Prize in 1997 for its contribution to the signing of the Ottawa Treaty; the International Campaign to Abolish Nuclear Weapons(ICAN) received the Nobel Peace Prize in 2017 for its contribution to the signing of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons(TPNW). These cases are evidence that not only countries but also NGOs are now playing an important role in the international community. However, there is still a lack of understanding of NGOs' international activities. To fill this gap in knowledge, this study has examined the role and influence of NGOs in inhuman arms control movements and identified policy implications.

Key Words : Inhumane weapons, International Campaign to Ban Landmines (ICBL), Cluster Munition Coalition(CMC), International Campaign to Abolish Nuclear Weapons(ICAN)