

유엔 다자주의 틀에서의 강대국 정치: 안보리 결의안과 미-중 안보경쟁*

이신화 ■ 고려대학교

〈국문요약〉

유엔안전보장이사회(안보리)는 그 결정이 회원국들에 대해 법적 구속력을 갖는 유일한 기구이다. 그러나 냉전기 유엔은 강대국의 전횡에 휘둘려 그 임무를 제대로 수행하지 못하였고, 안보리 내 미-소 주도의 거부권 행사로 인해 유엔의 안보기능은 매우 제한적이었다. 냉전 종식 이후 그 위상과 기능이 재평가 되기 시작했지만, 탈냉전기 유엔도 강대국 중심의 국제질서와 회원국들 간 국가이기주의라는 구조적 한계를 극복하지 못한 채 그 효과성과 적실성 문제가 끊임없이 제기되어 왔다. 본 연구는 안보리에서의 강대국의 정치적 역학관계를 검토함으로써 냉전종식 이후에도 계속되고 있는 현실주의적 힘의 정치 속에서 유엔의 안보역할을 평가하고자 한다. 안보리 결의안 채택 및 부결 건수의 증감을 종속변수로 설정하고, 냉전기 미-소의 편 가르기 식 이념대립과 탈냉전기 이념요소의 약화 및 강대국들의 상대적 힘의 분포 변화 등에 따라 결의안 채택 여부가 어떻게 결정되어왔는지 조사할 것이다. 이를 토대로 본 연구는 역사적으로 안보리 내에서 소극적인 입장을 견지해온 중국 투표행태의 변화양상을 파악하고, 다방면에서 더욱 가시화되고 있는 미-중 경쟁 관계가 안보리 결의안 채택 건수의 감소와 어떤 상관관계가 있으며 향후 어떠한 전략적 함의를 갖는지 논의하고자 한다.

*주제어: 유엔 안보리 결의안, 미중 다자안보경쟁, 유엔 안보역할, 강대국정치

I. 서 론

국제연합(유엔)은 법치와 상호협력을 통하여 세계평화와 안전유지를 목적으로 창설되었으며, 현재 193개 회원국이 참여하고 있는 세계 최대 규모의 다자기구이다. 하지만 많은 경우 유엔은 이들 국가들 간 상충된 이해관계와 우선순위들

* 이 논문은 2008년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2008-362-A00001).

로 인해 ‘국익경합장’이 되곤 하였다. 유엔의 여러 기구들 중 국가들 간 평화와 안보를 증대하는 것을 주목적으로 하는 안전보장이사회(이하 ‘안보리’)는 회원국들에게 조언이나 촉구만 할 수 있는 유엔의 다른 기구들과는 달리 유엔헌장 25조에 의거하여 그 결정이 회원국들에 대해 법적 구속력을 갖는다. 전후 세계 평화와 안전을 위협하는 국가 및 비국가단체에 대한 제재나 무력사용의 권한도 안보리 승인을 받은 이후에만 가능하다. 그러나 냉전기 유엔은 강대국의 전횡에 휘둘려 그 임무를 제대로 수행하지 못하였고, 안보리 내 미-소 주도의 거부권 행사로 인해 유엔의 안보기능은 매우 제한적이었다.

냉전이 종식되고 안보리 결의안을 토대로 한 1991년 걸프전을 계기로 유엔의 위상과 기능이 재평가되기 시작하였다. 더욱이 이념이라는 강력한 결속력이 없어지면서 급증한 공동체 갈등 및 내전과 인도적 위기사태로 인해 유엔의 안보역할이 전통적인 국가 간 분쟁영역을 넘어서게 되었다. 또한, 보편적 규범이나 제도의 중요성을 강조하며 세계적 규모의 문제들에 대해 국제사회가 공동관할하는 글로벌 거버넌스의 중요성이 부각되면서 유엔의 적실성이 주목받기도 하였다.

하지만 탈냉전기 유엔도 강대국 중심의 국제질서와 회원국들 간 국가이기주의라는 구조적 한계를 극복하지 못한 채 그 효과성과 적실성 문제가 끊임없이 제기되어 왔다. 전략적 필요성이나 이해관계에 따라 군사행동이나 인도적 개입 여부를 결정하는 선별적, 일방주의적 미국의 유엔외교, 러시아의 크림반도 강제 합병 및 시리아 사태 등에서의 거부권 남발, 북한의 안보리 결의안을 무시한 지속적인 물리적 도발과 핵실험, 시리아 정권의 민간인 학살 등, 독재자 및 강대국들의 전횡을 제어하는 데에 유엔은 무기력한 한계를 노정하였다. 특히 강대국인 상임이사국 5개국(P5)이 자신들의 이해관계나 힘의 역학에 따라 자의적으로 거부권을 행사한다는 비판을 받아왔다. 소위 ‘거부권 정치’(vetocracy)하에서 거부권이 있다는 자체가 P5에게는 특권이요, 여타 많은 국가들에게는 위협일 수 있다(Einsiedel, Malone, Ugarte 2015). 그러므로 P5가 지구촌 이슈들을 좌지우지할 수 있는 안보리 구조와 운영방식은 유엔의 정당성과 대표성을 훼손한다는 지적을 받아왔고, 이와 관련하여 안보리 개혁문제는 지난 수 십 년 간 유엔의 숙원 과제가 되고 있다. 이와 같은 유엔의 딜레마는 최근 10년간 더욱 복잡한 불확실성과 도전을 맞게 되었다. 2008년 세계금융위기 이후 초강대국 미국의 상대적 힘의 우위가 줄어들면서 미-중 패권경쟁이 치열해지는 세력 전이(power shift) 시대가 도래했다는 시각 속에 우크라이나 사태로 가시화된 미-러 갈등이 신냉전을 촉발할 경우, 현실주의적 힘의 정치가 팽배한 가운데 유엔의 안보역할은 또다시 뒷전으로 밀려날 것이라는 우려가 커지고 있다.

그동안 유엔, 특히 안보리 내에서의 강대국 정치에 대한 학술적, 정책적 논의들이 적지 않게 있어왔다. 많은 학자들은 오늘날 안보리의 실상은 1945년 당시 힘의 배분을 답습하고 있으며, 유엔현장이 지향하는 국제사회의 법치가 제대로 이행되지 못하고 있다고 비판한다(Twibanire 2016; Hurd 2014). 안보리 개혁이 번번이 무산되어온 이유도 강대국들을 둘러싼 복잡한 역학관계 때문이라고 지적한다(Einsiedel, Malone, Ugarte 2015; Kagan 2014; Gowan and Gordon 2014). 이러한 기존 연구들은 냉전기와 탈냉전기를 거치며 급변하는 세계안보상황 속에서 유엔역할이 어떻게 변화해 왔는지, 그리고 유엔은 여전히 적실성(relevance)을 갖고 있는지에 대한 논쟁을 중심으로 진행되어왔다(Jolly, Emmerij, Weiss 2009). 이러한 연구들은 중국의 부상으로 인한 G2 시대에 미국과 중국이 다자주의 틀에서 경쟁하는 경우가 증대하고 있는 국제정세의 변화와 지속성을 가능하게 하는데 한계를 노정한다. 특히 강대국들이 안보리에서 지향하는 다자적 접근이 다자주의를 지향하지 않는다는 기존 연구들의 비판은 특정 사례들에 대한 강대국들(특히 탈냉전기 미국)의 정책이나 대응방법에 대한 사례연구들이 주를 이루고 있기 때문이다. 안보리에서의 강대국의 정치적 역학관계를 역사적, 종합적으로 검토함으로써 냉전종식 이후에도 계속되고 있는 현실주의적 힘의 정치 속에서 유엔의 안보역할을 평가할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 본고는 우선, 다자주의와 다자안보협력의 이론 틀 속에서 유엔의 다자주의적 안보아이디어와 역할은 어떻게 발전해왔고 어떠한 한계와 의의를 지니는지 고찰할 것이다. 다음으로 안보리 내 강대국들의 정치적 역학관계 및 그 변화양상을 살펴보고자 한다. 보다 구체적으로, 안보리 결의안 채택 및 부결 건수의 증감을 종속변수로 상정하고, 냉전기 미-소의 편 가르기 식 이념대립과 탈냉전기 이념요소의 약화 및 강대국들의 상대적 힘의 분포 변화 등에 따라 결의안 채택 여부가 어떻게 결정되어왔는지 조사할 것이다. 이를 토대로 본 연구는 역사적으로 안보리 내에서 소극적인 입장을 견지해온 중국 투표행태의 변화양상을 파악하고, 다방면에서 더욱 가시화되고 있는 미-중 경쟁 관계가 안보리 결의안 채택 건수의 감소와 어떤 상관관계가 있는지 살펴볼 것이다. 안보리 결의안 채택 및 부결 건수의 증감 분석을 통해 유엔에서의 강대국 경쟁을 설명하는 것이 자칫 특정 대상이나 자료에 대한 선택적 측정이라는 표본선택편견(selection bias)을 가져올 수 있다는 점을 고려하여, 결의안 수를 중심으로 한 유엔 내 강대국간 경쟁의 배경 및 중국의 거부권 행사사례들의 원인을 분석할 것이다. 이를 통해 점점 가시화되고 있는 미-중 갈등이 다자무대에서는 어떠한 양상을 띠 것인가를 기늠하고 안보리 내 미-중-러 안보경쟁의 향방이 가져올 향후

전략적 함의를 고찰하고자 한다.

II. 유엔 다자주의적 ‘안보역할’의 한계와 의의

1. 다자주의와 다자안보협력의 이론과 실제

1990년대 들어 학문적 고찰이 본격화된 다자주의는 3개국 이상이 초국가적 외교문제를 조정 또는 해결하기 위해 특정한 원칙, 규범 및 보편적 기준을 만들어 가며 자신들의 국가정책 및 상호관계를 조정해가는 관행이나 방식을 일컫는다(Keohane 1990). 존 러기에 따르면, 다자주의 및 다자외교를 추진해 나가는데 있어 특정 집단의 이해관계나 전략적 필요성과 무관하게 모든 참여국들이 동의할 수 있는 ‘일반화된 행위원칙과 비차별,’ 참여국끼리 비용과 책임을 분담하고 이익을 공유하는 ‘가치의 불가분성,’ 궁극적으로 공동이익을 추구하는 ‘포괄적 호혜성’이 중요하다(Ruggie 1993). 제임스 카포라소는 러기의 주장에 동의하면서 다자주의의 주요 특징으로 ‘일반화된 비차별성 행동원칙’을 강조한다(Caporaso 1992). 다시 말해, 다자주의는 국가 간 조정과 협력을 이루어가는 제도화 과정, 즉 일종의 제도형식이라 할 수 있으며, 일단 국제제도가 구축되면 참가국은 제도의 혜택을 받는 동시에 제도가 부여하는 국제규범이나 규칙을 준수해야 할 의무도 갖게 된다. 이는 주권 및 국익과 관련된 문제에 있어서도 일정 정도의 타협과 양보를 할 수 있어야 함을 의미한다.

다자주의 제도에 있어 중요한 것은 얼마나 많은 국가가 참여했느냐보다는 참여국들 간 어떠한 협력관계가 이루어지고 있는 가이다. 예를 들어 다자안보의 경우, 유엔이 지향하는 집단안보가 특정국가(침략국)를 응징하기 위한 목적을 갖는다면, 다자안보협력의 틀 속에서는 잠재적 위협국들도 포용하여 상호협력을 통해 안보를 확보한다는 데 더 의의가 있다(Snyder 2012). 여기서 다자안보협력이란 전통적인 자국이익 중심의 안보논리를 벗어나 특정 안보문제에 대해 공동의 이해관계와 목표를 지향하는 국가들이 상호협력하고 의견을 조율해나가는 방식을 일컫는데, 탈냉전기 공동안보론, 협력안보론 등의 대체안보개념이 가시화되면서 주목받기 시작하였다. 따라서 다자안보협력은 군사, 정치, 경제, 문화, 사회, 환경 등을 아우르는 다양한 영역에서 갈등과 분쟁의 소지를 사전에 예방하고, 국제적, 지역적으로 안보와 평화증진을 위한 노력을 공유하고 협력의 제도화를

추진하는 과정이다(Keohane 1990).

대체로 다자외교나 다자안보협력은 강대국보다는 상대적 약소국 혹은 중견국(middle power)들이 선호하는 방식이다. 왜냐하면 다자외교정책을 통해 강대국과의 양자적 관계에서 선택이나 협력을 강요당하는 상황을 줄일 수 있고, 이해관계가 맞는 또래 국가들과 연대협력을 통해 자국의 외교력과 국제적 위상을 제고할 수 있다고 판단하기 때문이다. 예를 들어, 유엔 안보리 개혁과 관련하여 한국, 파키스탄, 이탈리아, 스페인, 캐나다, 멕시코, 아르헨티나 등 대부분 중견국으로 지칭되는 국가들로 구성된 '합의를 위한 단결'(UfC)은 안보리 상임이사국 확대를 도모하는 독일, 일본, 인도, 브라질 등 소위 G4에 반대하는 모임이다(UNM 2005).

한편, 다자보다는 양자적 방식을 선호하는 강대국들의 경우도 다자적 방식에 적극적인 관심을 보이기도 한다. 왜냐하면 국가 간 상호의존성과 초국가적 안보 위협이 증대하고 있는 국제관계에서 자신들이 추구하는 정책들에 대한 정당성과 지지를 확보하고 책임과 부담은 공유하기 위해 다수의 국가들이 참여하는 국제기구나 다자협력체가 효과적인 장이 될 수 있기 때문이다. 미국 조지 W. 부시 대통령의 일방주의 외교 대신 다자외교를 강조한 버락 오바마의 외교안보전략은 도널드 트럼프 행정부가 들어서면서 다시 양자 및 동맹우선의 전형적인 강대국 외교 양상을 띠고 있다. 하지만, 아무리 초강대국이라 할지라도 무력이나 경제력을 앞세워 다자외교의 장을 무시하는 것은 더 이상 효과적이지도, 가능하지도 않은 선택으로 보인다. 대표적인 예로, 2017년 12월 예루살렘을 이스라엘 수도로 인정한 트럼프 대통령의 결정을 무효화하는 결의안이 유엔 총회에서 압도적 다수로 채택되자, 이에 반발한 미 행정부가 원조 주요 수혜국들을 대상으로 원조를 끊겠다는 업포를 놓았다. 하지만 이러한 미국의 공개위협외교는 별다른 효과를 얻지 못했을 뿐 아니라 일부 회원국들의 자존심을 건드리고, '예루살렘 선언' 무효에 대한 공동입장을 취한 국가연합들을 더욱 결속시킴으로써 유엔 내에서 미국의 고립을 자초한 격이 되었다(BBC News 2017/12/22).

그럼에도 불구하고, 다자외교나 국제기구외교가 다자주의의 목표를 실현하는가에 대해서는 논란의 여지가 많다. 유엔회의 뿐 아니라 연례 지역다자회의에 참석한 국가원수들은 많은 경우 특정 국가와의 양자회담을 더 중시하는 경향을 보인다. 또한 유엔을 비롯한 다자협력체의 의사결정과정에 있어 강대국들은 자신들의 정치적 목적이나 전략적 선호에 따라 약소국들을 '강대국 거수기'로 만들고 있다는 비판을 종종 받는다(Monbiot 2004). 결국 다자외교도 개별 주권국가들의 '국익 최우선'이라는 현실적 판단에서 벗어날 수 없기 때문에, 러기나 카포

라소가 강조한 다자외교의 불가분성과 포괄적 호혜성을 견지하기 위한 국가들의 단기적 이익희생과 양보를 얻어낸다는 것은 대단히 힘든 일이다. 유엔에서 군사 안보이슈뿐 아니라 인권, 인도적 위기, 환경문제와 같은 비전통적 안보이슈에 대한 국가 간 협조나 조정이 어려운 점도 이러한 다자안보협력의 한계를 단적으로 보여주는 예이다.

2. 유엔의 다자안보역할

유엔은 국가 간 갈등과 전쟁을 법치적 질서로 대체한다는 점에서 국제연맹의 목적을 계승하였지만, 또 한 차례의 세계대전을 막지 못한 국제연맹의 실패를 경험삼아 집단안보체제를 강화하였다. 집단안보체제란 체제 내 한 회원국에 대한 침략은 다른 모든 회원국들 대한 공격으로 간주하여 공동으로 침략국에 대해 무력사용을 포함한 강력한 응징을 한다는 국제사회의 원칙을 통해 잠재적 침략국의 전쟁야욕을 사전에 분쇄하여 전쟁을 예방하는 것을 목적으로 한다. 하지만 안보리의 승인 연후에야 발동할 수 있는 집단안보는 유엔창설 이후 70여년이 지난 지금까지 1950년 한국전쟁과 1991년 걸프전에만 적용되었을 뿐이다. 이는 안보리 내 거부권을 쥐고 있는 P5들의 힘겨루기 경쟁 속에서 유엔의 안보역할이 크게 위축되어있음을 대변한다.

특히 강대국들은 전략적이나 지정학적 활용가치 혹은 자원효용성이 큰 국가나 지역에서 발생하는 분쟁에 대해서는 지나칠 정도의 적극적 개입을 하는 반면, 그렇지 못한 곳의 분쟁지역에는 심각한 인도적 위기상황이 발생하더라도 지극히 무책임하고 소극적인 태도를 견지해왔다. 이러한 강대국의 일관성 없는 입장은 탈냉전기에도 지속되고 있는데, 소련붕괴 이후 유일 초강대국으로 군림한 미국의 선별적인 인도주의적 개입이 국제사회의 비난이 되어왔다. 취임 초부터 유엔 역할을 폄하하고 유엔 분담금 축소를 강하게 내세운 트럼프 대통령은 예루살렘 선언에 반대하는 유엔총회의 결의안 채택 직후 2018-2019년 유엔예산을 2억 8500만 불 삭감하는 조치를 취했고, 유엔평화유지활동(PKO)에 대한 분담금도 줄이겠다는 발표를 하였다. 미국이 회원국들 중 압도적으로 많은 분담금을 제공해왔는데 유엔 재원이 자신들의 의사에 반하는 영역에서 비효율적으로 사용되고 있다는 이유에서이다. 미국의 이러한 결정은 유엔에 치명적일 수밖에 없는데, 미국의 유엔재원 분담률은 2위에서 4위를 차지하는 중국, 일본 및 독일이 내는 비용 전체를 합친 액수를 능가하는 규모이기 때문이다(The Guardian 2017/12/26).

이렇듯 독립적인 예산이나 재정능력이 미흡하고 집행력에서도 한계를 띤 유엔은 회원국들 간 협상이나 합의과정에서 군사력과 경제력과 같은 하드파워를 앞세운 강대국 게임에 이리저리 휘둘린다는 비판을 받아왔다. 이로 인해 보편적 원칙과 규범을 토대로 국제협력을 촉진하고 전지구적 공공재나 초국가적 난제에 대한 대안을 제시한다는 대의에도 불구하고 유엔 자체의 정당성이나 기능적 실효성이 약화되었다는 지적도 많다.

사실 유엔은 태생부터 강대국 힘의 역학관계 속에 모호성을 띤 다자외교의 장이 될 수밖에 없었다. 미국 루즈벨트 대통령은 국제연맹의 선례를 들어 의회의 용인을 얻기 위해 승전국들에게 거부권을 부여해야 한다고 요구했고, 이에 따라 소련, 영국, 프랑스, 중국도 거부권을 쥐게 되어 안보리 P5가 탄생했다(Schlesinger 2004). 그러므로 다자주의를 토대로 한 의사결정과 국가 간 협치를 목적으로 설립된 유엔은 실질적으로는 처음부터 국가 간 힘의 불평등 관계를 국제법적으로 용인한 조직이라는 회의적 평가를 받기도 하는 것이다.

냉전이 유엔안보 논의의 핵심은 강대국 간 군비경쟁과 같은 전통적 군사안보 위협이었기 때문에, 유엔은 다자주의 역할을 하기 보다는 군사력과 정치적 영향력을 가진 소수의 회원국들에게 권력이 집중된 일종의 과두제(oligarchy) 성격으로 운영되었다. 당시 강대국간 핵 위협이나 또 다른 세계대전을 방지하기 위해 강대국 중심의 유엔외교가 국제문제 해결에 효율적이라는 명분을 얻을 수 있어 강대국 자신들의 영향력을 유지, 확대할 수 있었다(Armstrong and Goldstein 1990).

냉전이 종식되고 외교방식과 행위자가 다양해졌고, 51개국으로 시작한 유엔 회원국 수가 193개국으로 크게 증가하면서 유엔의 운영방식과 거버넌스 문제를 지적하는 목소리가 높아지게 되었다. 유엔의 의제들도 전통적 군사안보에서 다양한 비전통적 안보문제들로 확대되었을 뿐 아니라 국가 간 상호의존성이 높아지고 비국가적 행위자들에 의한 외교도 중요해지면서, 소수의 힘 있는 국가들 주도의 유엔외교는 점점 더 적실성과 효과성을 잃게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 강대국들은 유엔의 '홀로서기'나 역할강화에 불만을 표명하거나 제동을 걸 어왔다. 대표적인 예로, 제 6대 사무총장 부트로스 부트로스 갈리(1992-1996년)는 15개 안보리 이사국 중 14개국의 지지에도 불구하고 상임이사국 미국의 거부권 행사로 1996년 연임에 실패하였다. 미국대선에서 재임을 추진하던 클린턴 진영은 소말리아와 보스니아 등 분쟁지역에 유엔평화유지군 파견, 유엔개혁 추진문제 등으로 미국과 각을 세운 부트로스 갈리를 교체하지 않으면 분담체납금을 지불하지 않겠다고 하였고(Boutros-Ghali 1999), 결국 가나 출신의 코피 아난이

1997년 1월 제 7대 사무총장(1997-2006년)에 취임하였다.

하지만 이러한 비판과 한계가 세계평화와 안보에 대한 유엔의 진화하는 아이디어와 안보역할 자체를 부정할 수는 없다. 1950년대 제 2대 사무총장 다그 마르셀드(1953-1961년)에 의해 도입되었던 예방외교는 냉전기 발생하는 국지전이 초강대국들이나 지역강국들이 개입하는 전면전으로 확대되지 않도록 사전에 억지하는 것에 주안점을 두었다(UNSC 2011). 이후 1990년대 초 부트로스 갈리 총장은 예방외교 개념을 탈냉전기 유엔 PKO 활동의 주요한 유형으로 분류하여 국가 간 분쟁뿐 아니라 내전발발 위기의 상황을 미연에 방지하거나 발발 시 효과적으로 빠른 시간 내에 대처하여 부정적인 결과를 최소화하는 취지로 발전시켰다(Boutros-Ghali 1992).

1970년대 미-소대치 상황에서도 유엔의 아이디어는 핵감축, 비확산 등의 군사 안보이슈에 더하여 개발문제로도 이어졌다. 더욱이 1973년과 1979년 중동 발 오일쇼크로 전 세계가 에너지 위기에 빠지게 되자, 경제문제를 안보적 시각으로 보기 시작하였다. 한편, 유엔개발계획(UNDP)은 1990년부터 매년 인간개발지수(HDI)를 만들어 빈곤 및 질병퇴치, 여성문제, 인간복지 등을 아우르는 삶의 질 지표로 활용하면서 인간 중심의 경제성장을 강조해왔다. 또한, 1972년 지구환경 문제를 전담할 유엔환경계획(UNEP)을 설립함으로써 환경안보에 대한 인식도 확산시켰다.

국가 간 전쟁방지를 최우선 과제로 설립된 유엔이 탈냉전기에 봉착한 가장 심각한 문제 중 하나가 국가 내에서의 폭력분증 급증과 인도적 위기사태이다. 미-소 이념대립이 와해되면서 다민족국가들 내 다양한 인종과 종교문제, 역사적 반목, 사회갈등이 분출하였고, 그룹정체성이나 공동체의식으로 인한 갈등이 무력분규로까지 비화되었기 때문이다. 이러한 내전은 우크라이나, 아프가니스탄 등에서 살펴볼 수 있듯이 강대국들의 전략적, 정치적 판단에 따라 국제화 양상을 띠는 경우도 적지 않다(Gurr 2000).

1948년 예루살렘 정전감시단(UNITSO)을 필두로 시작된 유엔평화유지활동(PKO)은 분쟁당사국들의 요청과 동의에 따라 과견되어 중립성을 견지하며 정전감시와 치안유지 및 질서회복을 위해 유엔 주도로 평화적 분쟁해결활동을 수행하는 것을 의미한다. PKO는 평화적 해결을 강조하나 구속력이 미흡한 유엔헌장 제 6장과 비군사적, 군사적 조치를 포함한 분쟁의 강제적 해결을 허용하는 제 7장의 중간 정도에 해당하는 임무로 알려져 있다. 2018년 2월 기준, 총 71개의 PKO 임무가 수행되었고, 이 중 57개(80.3%)가 1988년 이후 진행되었다. 냉전기 평화협정이나 휴전감시 및 질서유지가 주 임무였던 PKO는 탈냉전기 급증하는

내전과 인도적 위기상황 등에 대한 대처를 위해 그 임무가 확대되었다. 현재 120여 개국 회원국들이 파견한 11만 명 이상의 평화유지군, 군 옵서버 등이 총 15개 지역에서 활동 중이다(UNPKO 2017). 이에 더하여 유엔은 많은 분쟁이 새로이 나타나기 보다는 평화정착 과정에서 재발되는 경우가 많다는 점을 인식하고, 분쟁예방을 위한 전후 평화구축의 중요성을 강조하여 2005년 유엔평화구축 위원회(PBC)와 평화구축기금(PBF)을 설립하였다(PBC 2017). 이러한 유엔활동은 1992년 부트로스 총장이 강조한 대로 예방외교, 평화조성, 평화유지, 평화구축, 평화강제(peace enforcement)의 임무를 포괄적, 유기적으로 연계하여 분쟁예방과 평화정착, 인도적 지원과 장기적 구호개발을 이루어야 한다는 유엔의 아이디어에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

한편, 강대국 중심의 선별적인 인도적 개입에 대한 비판이 일면서 1999년 말 아난 총장은 보다 많은 국가들이 공감할 수 있는 정당하고 효과적인 인도적 개입을 촉구하였다. 이에 따라 2001년 캐나다 주도의 '개입과 국가주권에 관한 국제위원회(ICISS)는 해당국가가 자국 국민들을 폭력과 전쟁, 국가실패, 기근, 자연 재해 등으로부터 보호할 능력이나 의사가 없거나 인권유린을 자행하는 경우 국제사회가 '보호책임'(Responsibility to Protect: R2P)을 짊어져야한다고 주장하는 보고서를 출간하였다(ICISS 2001). 유엔은 국가들 간 개입논란 가능성을 줄여 민간인 보호를 위한 실질적 적용가능성을 제고하려는 취지에서 4대 범죄(대량학살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인도적 범죄)에 국한한 협의의 R2P 개념을 총회에서 만장일치로 채택하였다. 하지만, 이 협의의 개념 역시 회원국들 간 상이한 입장과 정치적 판단으로 인해 2011년 안보리 결의안에 따라 리비아에서 처음 적용된 것이 유일한 사례였다. 이와 같이 주권 대 인권이라는 틀 속에서 주권국가에 대한 국제사회의 무력개입을 어느 정도 용인할 수 있느냐하는 문제는 지속적인 유엔의 도전과제이지만, 유엔의 R2P 아이디어는 인권을 보호하기 위해 주권이 일정 정도 제약될 수 있다는 국제사회의 공감대를 불러일으켰다(Lee 2013).

요약하면, 글로벌 거버넌스와 다자외교 및 법치와 제도적 협력을 추구하는 유엔이 존재하지 않았다면, 지구촌 도처의 분쟁과 인도적 위기상황은 강대국정치 역학과 국가이기주의로 인해 더욱 더 폭력적이고 불안한 혼돈상태에 빠졌을 것이다(이신화 2015). 2017년 제 9대 유엔사무총장으로 취임한 안토니우 구테레스는 분쟁예방과 민간인보호 등을 통한 '지속적 평화'를 유엔의 핵심과제로 내세웠다(UNNC 2017). 지구촌 분쟁재발방지와 지속적 평화의 성공여부는 현실주의적 권력정치에서 벗어나지 못하는 P5를 비롯한 유엔 회원국들이 유엔을 매체로 글로벌 이슈에 대응할 법적, 규범적 토대를 만들 수 있는 정치적 의지와 역량을

보일 수 있는지에 달려있다.

III. 유엔 안보리 정치와 미-중 다자안보외교 경쟁

1. 안보리의 정치적 역학관계의 추이

안보리는 유엔헌장 제 5장 24조에 따라 세계평화와 안전 유지에 ‘일차적 책임’을 지는 유엔의 가장 핵심적인 집행기관이다. 제 2차 세계대전의 승전국들인 미국, 영국, 프랑스, 러시아(구소련), 중국(1971년까지는 대만) 등 5개 상임이사국과 지역별 안배를 고려하여 선출된 2년 임기의 10개 비상임 이사국으로 이루어진다. 처음에 비상임이사국 수는 6석이었는데, 1960년대 초 신생독립국들의 유엔 가입이 증가하면서 지리적 대표성에 대한 논란이 생기면서 1965년 4석을 추가로 늘렸다(UNNC 2016). 15개 이사국은 정기적 회동을 통해 특정 회원국 정부의 정당성 여부, 국가 간 전쟁, 내전, 자연재해, 군축, 테러리즘과 같은 이슈들을 논의하고 결의안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 세계대전 재발을 막지 못한 국제연맹의 한계를 보완하고자 제 5장 25조에 따라 안보리 결정은 회원국들이 준수해야 할 구속력을 지닌다. 특히 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 대한 조치를 다룬 제 7장 중 41조 무역제재, 비행금지구역설정, 자산동결 및 외교관계 단절과 42조 군사적 행동 조치라는 강력한 강제조치를 할 수 있다. 즉 지구촌 평화에 대한 위협이나 침략행위에 대해서는 경제제재뿐 아니라 필요시 군사행동까지 결정할 수 있다는 권한을 가지고 있어 안보리는 힘이 있는 것이고 그 역할이 중요한 것이다. 특히 독점적으로 거부권을 가진 P5의 위상은 막강하다. 이들은 제2차 대전 승전국이기도 하지만 핵 보유를 ‘공식적’으로 인정받은 국가들이기도 하다.

안보리 결정사항은 총 15개국 중 9개국 이상이 찬성을 해야 하고 P5 중 한 국가라도 반대하면 부결된다. 비상임이사국들이 행사할 수 있는 ‘6번째의 거부권’이란 이들 10개국 모두가 결의안 통과저지를 위해 투표권을 행사할 경우 모든 상임이사국이 찬성한다하여도 결의안이 부결될 수 있는 상황을 의미하는데, 그 가능성을 극히 희박하다. 요약하면, 안보리는 P5 간 힘겨루기 장이 되어왔고, 안보리의 권한과 상징성으로 인해 회원국들은 거부권 없는 비상임이사국 지위라도 획득하고자 치열한 외교경쟁을 벌여왔다.

전 유엔특별고문관인 컬럼비아 대학의 에드워드 릭 교수는 1946년 활동을 시작한 안보리가 오랜 기간 동안 진화해왔고, 분쟁현장을 직접 방문하거나 대테러 위원회와 같은 산하기구와의 상호작용을 하는 열린 기구라고 주장한다. 또한 릭 교수는 안보리의 승인을 통해서만 무력개입이 가능하다는 점 자체가 무력사용의 정당성에 대한 국제사회의 규범과 보편적 인식이 확산되었음을 반증한다고 강조한다. 사실 국제분쟁 종식과 평화유지를 위한 안보리의 역할은 많은 경우 무력 행사를 허용하기 보다는 경제제재, 여행금지, 외교적 제한과 같은 비무력적 수단을 우선시 해왔다(Fasulo 2009). 제 8대 반기문 사무총장(2007-2016년)은 “안보리 제재는 처벌보다는 설득을 위해 사용될 때 가장 효과적”이라고 강조하면서 안보리 제재가 처벌을 위한 행위라는 비판을 무마하고자 노력하였다(Lang 2008, 99).

하지만, 국제정세가 바뀌고 국가들의 위상 및 기여 등이 확대되고 다양화되면서 안보리 개혁에 대한 논쟁도 끊임없이 이어지고 있다. 2016년 11월 북대서양 조약기구(NATO) 정상회의 폐막연설에서 레제프 에르도안 터키 대통령이 P5 중 한 나라가 주요 현안에 관해 전 세계를 구속하는 결정을 내리는 것에 대한 부담함을 역설하면서 안보리 개혁의 필요성과 시급성에 또다시 국제사회의 이목이 집중되고 있다(Sputnik 2016/06/03). 안보리가 설립 이후 많은 논쟁거리가 되어 온 이유는 무엇보다 현장 1장에 명기된 무력사용이나 무력을 통한 위협 금지(2조 4항) 및 주권국가 내부분쟁에 불간섭해야 한다는(7조 1항) 원칙이 강대국들에 의해 번번이 위반되었기 때문이다. 분쟁의 평화적 해결을 최우선시하는 현장 6장에 기초하여 중재임무, 국제사법재판소 제소, 사절단 파견과 같은 여러 외교적 노력을 추구하고 있으나 강대국들은 자국민 보호나 무역분쟁과 같은 이유를 들어 다른 나라들에 대한 군사개입을 감행하기 일쑤였다(김종일 2006). 군사개입의 근거와 타당성 및 개입 주체에 대한 논란과 비판이 끊이지 않는 이유는 안보리의 위협대응에 관한 결정의 비일관성 때문이다. 안보리를 본질상 정치적이라 하는 이유도 탈냉전기 분쟁상황에 대한 안보리의 무력개입 승인과정에서 볼 수 있듯이, 일관적인 기준 없이 사안에 따라 그때그때 정치적 판단에 휘둘러 매우 다른 접근과 대응이 이루어졌기 때문이다.

안보리의 존재와 역할은 유엔 자체의 존립에 가장 중요한 동력이며, 많은 회원국들이 비상임이사국의 자격으로 안보리 결의과정에 참여할 것을 희망해왔다. 안보리에서 막대한 영향력을 행사하고 있는 미국, 러시아 및 중국은 물론이거니와, 국제적 위상이 상대적으로 약화되고 있는 영국과 프랑스도 P5 지위를 계속하여 유지하기 위해 안보리에 최고 정예의 외교관들을 투입하고 의제 선점 등에 있어 적극적인 노력을 기울여왔다(Deudney and Maull 2011). 안보리의 대표성

이나 효과성에 대해 오랫동안 비판적 입장을 견지해온 브라질, 인도, 독일, 일본 등의 경우도 안보리 개혁을 통해 상임이사국이 되고자 적극적으로 외교적, 정치적 노력을 펼쳐왔다. 또한 유엔회원국 대다수는 분쟁지역이나 인도적 위기상황에 대한 국제사회의 새로운 개입을 결정하는 데 있어 안보리가 핵심적인 역할을 해야 한다는 데는 여전히 의견을 같이하고 있다(임갑수, 문덕호 2013). 왜냐하면 여러 가지 한계와 논란에도 불구하고 안보리의 결정은 국제법적 근거와 개입의 정당성을 부여함으로써 강대국들이 독단적으로 세계경찰관을 자임하는 식의 행동을 일정 정도 제어할 수 있는 유일한 장이라는 인식이 공유되고 있기 때문이다.

한편, 2000년대 이후 안보리 역할에 있어 주요한 특징은 국가 간 안보위협이 슈뿐 아니라 개인이나 특정 인종집단, 사회적, 종교적 그룹들 차원에서 발생하는 문제들을 다루어야 하는 상황이 점점 늘어나고 있다는 점이다. 특히 테러리즘, 기후변화, 에너지안보와 같은 비전통안보 이슈들도 안보리에서 상당한 비중을 차지하는 논의거리가 되었다. 안보리가 전통적인 국가 간 안보영역에 더하여 이러한 새로운 안보영역에 대한 역할규정 및 증대를 도모한다면, 21세기 복잡하고 불확실한 세계안보환경 속에서도 중추적 다자기관으로서의 역할을 이어갈 것이라고 보는 시각도 많다(Nasu 2011).

2. 안보리 결의안을 통해 본 강대국 경쟁

안보리 의사결정은 15개 이사국들의 찬성표와 반대표 및 기권표에 의거하여 결의안 채택과 부결로 구분된다. 표결시 기권 의사를 표명하거나 회의에 불참할 경우는 기권으로 처리된다. 상정된 안전과 관련하여 이사국이 당사국이거나 이해관계를 가진 경우는 기권을 하는 것이 의무사항이다. 기권은 안보리 최종 의사결정에 묵인하는 것으로 간주하여 결의안 채택 시 부결로 보지 않는다. 안보리 이사국들은 특정 사안에 대한 불만이나 항의표현으로 표결에 불참하기도 하고, 명시적인 찬반의사 표명으로 국제사회의 비난을 받거나 자국과 이해관계가 얽힌 국가들과의 외교적 마찰을 빚지 않기 위해 기권을 선택하기도 한다. 1950년 6월 27일 안보리에서 한국전쟁에 유엔군 파견을 결의(결의안 83호)할 때 기권을 했던 소련은 당시 유엔이 중화인민공화국(중공)을 인정하지 않는 것에 반발하여 ‘빈자리(empty chair) 정책’을 고수하여 안보리의 표결회의에 불참하거나 투표를 하지 않아 기권한 적이 많았다. 소련이 한국전의 명운을 가를 수 있을

만큼 중요한 투표에 불참했던 이유들로 여러 가지 설이 분분하지만, 만약 소련이 당시 거부권을 행사했다면 유엔군 파견이 불가능했을 것이고 미군이 독자적인 군사행동을 하는 등 전쟁과정과 결과는 달라졌을 것이다. 탈냉전기 이후 대표적인 기권사례로는 2011년 3월 리비아 내전에 R2P를 적용하여 유엔의 군사적 개입을 승인(결의안 1973호)할 때 러시아와 중국이 기권한 것을 들 수 있다. 당시 양국은 유엔이 리비아 비행금지구역을 설정하는 것에 대해 반대 입장을 견지해왔었는데, 카다피 정권에 의해 인명살상이 자행되자 국제여론이 급격히 나빠져 반대하기 어려운 상황이 되었다(박홍순 2012; 조동준 2011).

유엔 창설 이후 2017년 12월까지 총 2,397건의 안보리 결의안이 채택되고 총 202건의 거부권이 행사되었다(Dag Hammarskjöld Library 2018; UNSC 2018). <그림 1>에서 5년 단위로 가결된 안보리 결의안 수를 볼 수 있듯이 탈냉전기 직후 결의안 건수는 큰 폭으로 늘어났고, 그 이후 부침현상을 보인다. 냉전기 안보리 결의안 건수를 살펴보면, 유엔창설 이후 첫 5년간 78건이었고, 1950년대 154건, 1960년대 143건, 1970년대 186건, 1980년대 185건이 각각 채택되었다. 이후 탈냉전기 시기에는 결의안 채택 횟수는 크게 늘어나 1990년대에는 638건, 2000년대 623건, 그리고 2010년대 들어 2017년 12월 기준 490건을 기록하였다(UNSC, 2018).

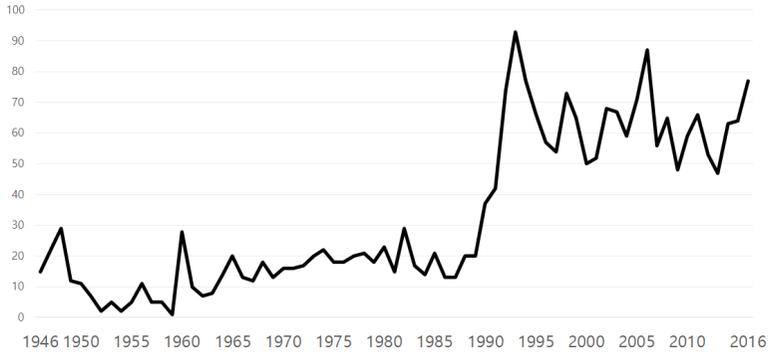
<그림 2>에 나타난 냉전기 거부권의 경우는 절반 이상이 소련에 의해 이루어진 것이었다. 특히 1960년대 중반까지 상정된 안보리 결의안은 신생독립국가들의 유엔가입과 관련된 의제들이 많았는데, 소련은 이에 반대의사를 표명하기 일쑤였다. 서방세계의 지원을 받아 독립한 신생국가들의 가입으로 유엔이 비대해지는 것을 원치 않았던 소련은 미국 주도의 다자주의 체제를 견제하기 위해 계속하여 거부권을 남발한 것이었다. 1970년대 들어 미-소 양국은 서로 상대국이 발의한 의제나 자국과 자국의 우방국에게 불리할 것 같은 의제에 대해 반대의사를 표명하였지만, 소련의 일방적인 거부권 행사는 줄어들었다. 이는 소련이 유엔에 협조적인 자세를 취하게 된 것이라는 의견을 낳기도 했지만, 사실상은 소련의 거부권 행사가 명백한 의제에 대해 미국이 결의안 상정 자체를 자제하였기 때문이었다(Okhovat 2011). 이후 1980년대 소련은 경제적, 정치적 문제에 봉착한 국내 상황을 관리하기 위해 외교적 마찰을 줄이기 시작하였고, 1985년 고르바초프 서기장이 집권하면서 군축협상이나 여타 국제관계에 있어 서방에 대해 유화적 태도를 보이기 시작하였다.

한편, 미국은 1946년 안보리 결의안이 처음 상정된 이래 1970년 3월 남로데지아 상황에 관한 결의안에 거부하기 전까지는 단 한 차례의 거부권도 행사하지

않았다. 유엔 자체가 미국 주도의 서방국가에 의해 만들어졌고, 안보리에 상정되는 안건들은 전후 다자주의적 자유주의 국제질서를 실질적으로 이끌던 미국 스스로나 서방국가들에 의해 발의되었기 때문이었다. 하지만, 1970년대 베트남이나 중동문제 등과 관련한 안보리 결의안에 대해 미국 단독 혹은 미국, 영국 및 프랑스의 집단적 거부권 행사가 눈에 뜨게 증가하였다. 이때부터 미국의 이익에 부합되지 않는 안건들이 안보리에 상정되기 시작했다는 반증이기도 하다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 냉전기 전체로 보면 소련의 거부권(90건)이 많았지만 이 중 10건 만이 1970-80년대에 행사한 것이었던 반면, 미국이 냉전기 행사한 총 53건의 거부권은 모두 1970-1989년 동안 이루어진 것이었다. 이는 미국이 의견을 달리하는 팔레스타인과 이스라엘 분쟁을 비롯한 중동문제가 안보리 의제로 빈번히 상정되었고 남아프리카공화국과 남미와 관련한 의제들도 미국의 거부권 대상이었기 때문이다.

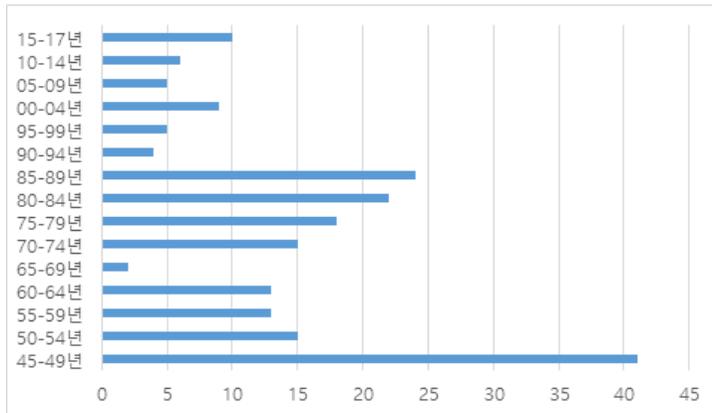
소련 와해로 러시아가 상임이사국 자리를 계승하고 P5 사이의 갈등이 줄어들면서 1970년대 33건과 1980년대 46건을 기록했던 거부권 횟수가 1990년대 9건으로 감소하였다. 이후 2000년대 14건, 그리고 2010년대 들어 2017년 12월까지 16건을 기록하고 있다. 특히 주목할 것은 지난 10년간 시리아, 리비아, 우크라이나 등을 둘러싼 강대국 간 이견이 가시화 되었고, 특히 2011년 이후 시리아 사태와 관련해서는 러시아와 중국이 연대를 맺어 지속적인 거부권을 던지며 미국과 각을 세우는 경향이 뚜렷해졌다(Dag Hammarskjöld Library 2018). 2017년 12월 18일 트럼프대통령의 예루살렘 수도 선언철회를 요구하는 안보리 결의안 표결에서 이사국 14개국이 찬성하였지만 미국이 거부권을 던져 부결되었다. 이는 2011년 이후 미국이 처음 거부권을 행사한 것이었다. 이 결의안이 안보리에서 부결되자, 앞서 언급한 바와 같이 미국의 공개협박에도 불구하고 총회에서 결의안이 128개국의 압도적인 찬성으로 채택되었다(The New York Times 2017/12/21). 1970년대 이래 강대국들 간 경쟁뿐 아니라 서구와 중동(비서구)간 간극의 주요 원인이 되어온 이스라엘-팔레스타인 문제가 예루살렘 선언과 맞물려 중동 내 반미감정과 분쟁의 소지를 확대시킬 뿐 아니라 안보리에서 지속적인 분쟁거리가 될 것으로 보인다. 여기에 미국이 경제력을 포함한 물리력을 내세워 다른 국가들에게 영향력을 행사하려고 한다면, 안보리의 정치역학은 보다 복잡하고 불확실해질 전망이다.

〈그림 1〉 5년 단위별 채택된 안보리 결의안 횟수, 1946-2017년



출처: 안보리 채택된 결의안 건수는 UN Security Council, “Security Council Resolutions,” January 2018, [http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/\(2018/01/30](http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/(2018/01/30) 검색)을 토대로 집계함.

〈그림 2〉 5년 단위별 안보리 결의안 거부권 횟수, 1946-2017년



출처: 안보리 부결된 결의안 수는 Dag Hammarskjöld Library, “UN Security Council Veto List,” January 2018, [http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto\(2018/1/30](http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto(2018/1/30) 검색)을 토대로 필자가 집계함.

〈표 1〉 안보리 내 미국과 소련(러시아) 거부권 행사추이

	46-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-99	00-09	10-17	합계
미국	0	0	0	21	42	5	10	2	80
소련 (러시아)	41	25	14	8	2	2	4	14	110

출처: Dag Hammarskjöld Library, "UN Security Council, Veto List," January 2018, [http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto\(2018/1/30](http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto(2018/1/30) 검색)을 토대로 필자가 집계함.

3. 안보리 내 중국 영향력 확대와 강대국 경쟁 추이

유엔 설립 당시 P5로서의 중국은 중화민국(대만)이었다. 1949년 국공내전으로 중국 공산당군이 승리한 후 국제무대에서 대만과 중공은 서로 자신들이 중국의 합법정부임을 주장하였지만, 소련을 제외한 P5는 중공을 국가로 인정하지 않고 대만과만 국교를 맺고 있었다. 하지만 냉전기 소련 견제를 위해 중공이 필요했던 미국 리처드 닉슨 대통령은 1972년 역사적인 북경방문을 통해 우호관계를 맺었다. 이 준비과정 중이던 1971년 10월 제 26차 유엔총회에서 중공을 중국을 대표로 인정하고 대만을 축출하는 결의안 제2758호가 통과되면서 중공이 안보리 상임이사국이 되었다(Winkler 2012). 이로 인해 대만은 유엔관련 국제기구들에서 밀려나게 되었고, 그 이후 유엔재가입과 관련 국제기구 참여를 꾸준히 시도하였으나 '하나의 중국' 원칙을 주장하는 중국의 반대로 뜻을 이루지 못하고 있는 실정이다.

중국의 경우, 소련/러시아와는 달리 때 명시적인 거부권 행사에 소극적인 태도를 견지하며 기권을 하는 경우가 많았다. 대만이 P5의 중국의 자리를 차지하고 있을 때는 미국과 외교적 입장을 같이하여 1955년 단 한 차례만 거부권을 행사하였는데, 그 경우도 대만이 중공의 일부라고 여겼던 몽고의 유엔가입안에 반대한 것이었다. 하지만 몽고를 받아들이지 않으면 향후 모든 신생독립국에 대한 유엔가입을 반대하겠다는 소련의 협박에 밀려 대만은 1961년 몽고가입에 대한 거부권을 철회하였다.

중공(이하 '중국')이 상임이사국의 자리를 차지한 이후 10개월 만인 1972년 9월 방글라데시의 유엔가입을 반대하며 첫 거부권을 행사하였다. 방글라데시는

1971년 파키스탄으로부터 유혈분쟁을 통해 독립하였으나, 파키스탄을 지지하는 중국이 반대의견을 낸 것이었다. 하지만 유일한 거부권 행사국가로 남는 것에 부담을 느낀 중국은 2년 뒤 방글라데시의 가입을 거부하지 않았다. <표 2>에서 살펴볼 수 있듯이, 그 이후 1997년 과테말라에 대한 유엔군용서비파견안을 반대하기까지 냉전기와 탈냉전기에 거친 25년간 단 한 번도 거부권을 행사하지 않았다(Winfield 1999). 이 경우는 1999년 마케도니아 유엔예방성배치부대연장 이슈와 더불어 중국이 반대한 이유는 이 두 국가가 대만을 지지하여 중국의 유엔가입 당시 반대목소리를 냈기 때문이었다(UNSC 1999).

중국의 안보리 정치는 ‘기권’(abstention) 전략이라고 불릴 만큼 유엔무대에서 글로벌 이슈에 대하여 자발적이고 독자적인 목소리를 내는 것에 대해 소극적인 입장을 견지하였다. 이는 안보리의 구조적 체제와 전통적인 절차나 관행과 무관하지 않는데, 설립 초기부터 안보리 결의안의 초안 발의는 설립초기부터 대부분의 경우 미국, 프랑스, 영국 중 한 국가의 주도로 이루어졌다. 안보리에서 결의안 통과를 위한 투표를 진행하기 전에 이 세 국가들은 별도의 모임을 통해 초안에 대한 합의를 이루고 러시아(소련)와 중국의 동의를 구하는 노력을 기울여왔다. 주권에 대한 불개입 원칙을 강조하는 중국의 경우, 다자외교에 대해 부정적 혹은 소극적 태도로 일관하였다. 특히 유엔을 비롯한 국제기구나 지역기구가 영토갈등, 내정간섭, 군사안보와 같은 민감한 의제를 다룰 경우 더욱 부정적인 입장을 보여 왔다. 따라서 중국은 유엔에서 결의안 발의를 한 적이 없을 뿐 아니라 채택과 관련해서도 소극적인 태도를 견지해왔다. 이는 유엔을 비롯한 다자기구기 미국과 서방국가들이 중국을 구속하고 압력을 넣는 수단으로 악용되고 있다는 의구심에서 기인한 것으로 보인다. 냉전기 중국은 ‘반패권주의’를 내세우면서도 안보리 내 미-소 강대국 사이에서 균형자역할을 하기 보다는 갈등과 분쟁의 핵심에서 벗어나 조용한 자세(low profile)를 취하고자 하였다(Liu 2014). 이에 더해 중국의 관망적 입장은 미국이나 소련에 비해 국제사회에 적극적으로 나선 만큼의 ‘연륜’이 부족했기 때문인 것으로 보인다.

그러나 중국은 국제영향력을 점점 확대해나가고 있고, 그 과정에서 ‘도광양회’(韜光養晦: 빛을 감추고 은밀하게 힘을 기른다)로 불리는 소극적이고 주변부적 위상에서 탈피하여 ‘유소작위’(有所作為: 때가되면 적극적으로 할 일을 한다)의 기치아래 국제질서에 적극적으로 참여하고 이를 새롭게 구축하는 ‘책임있는 대국’을 지향하기 시작하였다. 1971년 유엔입성 이후 1980년대 초반까지 유엔에서 상대적으로 수동적이었으나 1980년대 말 이래 유엔의 모든 주요기구에 가입하고 여타 정부간 조직의 참여도 확대하였다. 특히 제 4세대 지도부가 등장하면

서 2005년 후진타오 주석은 조화로운 세계(화해세계·和諧世界) 건설을 외교전략으로 내세워, 국가 간 상호이익과 다자주의에 기반을 둔 공동협력을 강조하였다. 2003년 후진타오는 호주의회에서 세계안보이슈 해결을 위해 유엔에 전적인 지지를 보내야한다고 촉구하였고(Deng and Wang 2005), 2005년에는 모든 회원국이 평등하게 참여할 수 있는 유엔개혁의 필요성을 역설하였다(PM China 2005). 당시 중국의 외교장관 리 자오싱은 세계의 희망은 강한 유엔에 달려있다고 강조하였다(Deng and Wang 2005). 중국의 이러한 유엔에 대한 긍정적 발언들은 중국의 군사 대국화와 패권추구에 대한 국제사회의 우려를 불식시키는 동시에 미국 주도의 일방적 단극체제를 비판하는 것을 목적으로 하였다.

국제사회에서의 적극적인 중국의 태도는 2012년 시진핑 주석이 취임하면서 더욱 분명해졌다. 인권, 내정불간섭, 남중국해 연안 분쟁, 공해에서 자유항행문제와 같은 여러 가지 의제에서 미국과의 갈등양상이 짙어지고 있는 가운데, 2017년 10월 제19차 중국 공산당 전국대표대회(당대회)에서도 신형국제관계의 구축 의지를 밝히고 미국을 상대하는데 있어 자신감을 보였다. 인류공동운명체 구축을 위한 주도적 역할을 강조하면서도 자국 이익에 위배되는 외교와 안보 및 분쟁이슈에 대해서는 한 치의 양보도 있을 수 없음을 내비친 당대회는 향후 유엔에서의 중국의 공세적 태도를 가늠하게 하게 한다.

1971년 이래 36년 간 안보리에서 단 2건의 거부권만 행사했던 중국은 2007년 이후 러시아와 행보를 같이 하여 8번의 거부권 행사를 통해 존재감을 드러내기 시작하였다. 우선 2007년 미얀마 및 2008년 짐바브웨와 관련한 결의안에 대해 러시아와 연대하여 반대하였다. 미얀마 민주화 이슈와 관련한 중국의 거부권 행사는 다음 비판의 표적이 자신들이 될 수 있다는 판단에서인 것으로 보인다. 또한 짐바브웨 제재결의안에 대한 반대는 중국이 이 국가에서 상당한 경제적 이해 관계를 가지고 있는 것과 더불어 아프리카 개도국들과의 연대성을 강조하려는 정치적 판단에서 비롯된 것이라 사려된다. 그 이후 2011년-2017년 사이 시리아와 관련한 결의안에 대하여 내정간섭의 이유를 들어 러시아와 보조를 맞춰 공동으로 6번의 거부권을 사용하였다(<표 2> 참조).

전반적으로 볼 때, 지난 10년 간 결의안 채택 수가 감소한 것은 중국의 부상이 직접적인 원인이었다기보다는 P5 자리를 여전히 강대국으로서의 주요 발판으로 삼고자하는 러시아의 정치적 판단이 더 크게 작용한 것이었다. 이렇듯 중국은 안보리에서 여전히 러시아와의 연대를 통한 거부권 행사를 통해 자신들의 뜻을 밝히는 경향을 보이고 있다. 중국은 적어도 당분간은 글로벌 이슈와 관련해서는 단독으로 초강대국 미국을 견제하기 보다는 러시아와의 공조를 통해 자국

입장을 관철시켜나갈 것으로 보인다. 이는 국력신장과 국제적 자신감이 커졌음에도 불구하고 안보리와 같은 정치적으로 민감한 제도적 틀 속에서 자국의 이익에 부합하는 전략적 선택을 하는데 있어 경험과 확신이 아직까지 부족하기 때문인 것으로 추측할 수 있다.

그러나 지난 몇 년 간 이루어진 6번의 거부권이 모두 시리아 사태와 관련되어 있다는 점은 중국의 국내적 요소를 고려한 전략적 선택이라고도 할 수 있다. ‘비인도적 행위’라는 국제사회의 강력한 비난에도 불구하고 중국은 시리아 제재 결의안에 대해 2011년 10월과 2012년 2월 및 7월에 각각 거부권을 행사하였다. 안보리 논의과정을 문제삼는 전혀 설득력 없는 이유를 내세웠지만, 중국이 거부권을 던진 진짜 이유는 당시 아랍지역에 불어 닥친 ‘재스민 혁명’의 여파가 중국 본토로까지 확산되는 것을 우려하였기 때문이라는 시각이 크다. 더욱이 러시아와 마찬가지로 시리아에 대한 경제적 이해관계도 중국에 있어 큰 요소로 작용하였는데, 2010년 당시 중국은 시리아의 세 번째로 큰 수입국이었고, 에너지 관련 투자 및 무기판매 등도 활발히 이루어지고 있었다(Wong 2012).

이후 중동의 민주화열풍이 잦아든 2014년, 2016년, 2017년에도 중국이 시리아 제재안에 대해 거부권을 행사하여 시리아 정부를 옹호한 이유는 타국의 국내 이슈에 비간섭, 불개입한다는 중국의 오랜 외교정책 기조 때문으로 보기도 하지만, 보다 설득력 있는 것은 시리아에의 서구개입을 막아 중동에서의 자국의 전략적 이해관계를 확대하려는 의도로 보인다. 현 시리아 아사드 정권은 이란과 가까운 동맹관계를 맺고 있기 때문에 이 정권을 유지함으로써 시리아에 친서방정권이 들어오는 것을 막고 중국의 중동에서의 영향력을 유지할 수 있다고 판단한 것으로 보인다(Lederer 2017). 또한 중국 서부 신장지역의 회교도 일부가 시리아 반군조직에 가담하였다는데 대해 시진핑 정부가 깊은 우려를 표명하고 있다는 분석도 있다. 혹자는 시리아 내전이 지속될 경우 미국의 관심과 재원이 분산됨으로써 미국 오바마 대통령 시절 ‘아시아 재균형 정책’으로 인한 중국의 전략적 스트레스가 경감될 수 있다고 판단했기 때문이었다고 주장하기도 한다(Sun 2014). 이러한 여러 가지 전략적 고려 속에서 중국은 현 시리아 정권을 보호해야 할 정치적, 경제적 이유가 큰 러시아에 ‘편승’하여 거부권 행사를 계속해온 것으로 판단된다. 2018년 2월 24일, 러시아와 중국을 포함한 안보리는 시리아 내전의 30일간 휴전을 요구하는 결의안을 만장일치로 채택하였다. 2011년 이래 총 11번의 거부권을 행사하며 시리아 정부를 비호해온 러시아는 반군의 휴전 준수 보장이 없다는 이유로 결의안 표결에 유보적인 입장을 보였으나, 현지에서 시리아 정부군의 무차별 폭격으로 사상자가 급증하고 중국을 비롯한 비서구 국가들도 찬성

입장을 보이자 찬성표를 던진 것이다(UNNC 2018). 하지만 이 휴전 결의안의 이행은 지속적인 시리아군의 공세로 실패로 돌아갔을 뿐 아니라 러시아는 이 안을 무시하고 러시아군에게 민간인 사망자가 속출하는 지역에 대한 ‘5일간 매일 5시간 휴전’을 명령하였는데, 이 역시 제대로 이행되지 못하였다. 시리아 정부의 최대 후원국인 러시아의 이러한 행동은 국제사회 비난을 피하려는 미봉책이라는 비판을 받고 있다(The Arab Weekly 2018/03/16). 이와 같은 상황에서 중국이 계속하여 러시아에 동조할 것인지 여부는 시리아 내전의 향방에 중요한 변수일 것으로 보인다.

〈표 2〉 중국의 거부권행사 일지

일시	결의안 번호	의제	거부권 국가
1972년 8월 25일	S/10771	방글라데시의 유엔가입	중국
1997년 1월 10일	S/1997/18	과테말라 평화유지군 파견	중국
1999년 2월 25일	S/1999/201	마케도니아 평화유지군 파견	중국
2007년 1월 12일	S/2007/14	미얀마 민주정권 이양관련	중국, 러시아
2008년 7월 11일	S/2008/447	짐바브웨 정정불안, 인도적 사태관련	중국, 러시아
2011년 10월 4일	S/2011/612	시리아 내전과 인도적 사태관련	중국, 러시아
2012년 2월 4일	S/2012/77	시리아 내전과 인도적 사태관련	중국, 러시아
2012년 7월 19일	S/2012/538	시리아 내전과 인도적 사태관련	중국, 러시아
2014년 5월 22일	S/2014/348	시리아 내전과 인도적 사태관련	중국, 러시아
2016년 12월 5일	S/2016/1026	시리아 내전과 인도적 사태관련	중국, 러시아
2017년 2월 28일	S/2017/172	시리아 내전과 인도적 사태관련	중국, 러시아

출처: UN Security Council, Veto List, Dag Hammarskjöld Library, January 2018, [http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto\(2018/1/26](http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto(2018/1/26) 검색)을 검색하여 표기된 결의안 내용을 분석한 것임.

군사안보와 경제력 성장을 통한 중국의 국가적 자신감이 안보리에서의 국제적 위상과 영향력을 제고하려는 시진핑의 대외정책과 맞물린 상태에서 남중국해 분쟁 등과 같은 미국과의 이견이 심한 특정 결의안이 상정된다면, 중국도 독자

적인 거부권 행사를 통해 강력하게 자신의 의사를 표출할 확률이 높다. 이 경우, 강력한 이념적 결집력에 따라 다양한 국내외적 분쟁요소가 통제되어있던 냉전기와는 달리 다양한 분쟁양상이 난립해있는 가운데 강대국의 신냉전 구도마저 더해져 향후 안보리는 더욱 분열되고 불안정해질 것으로 보인다.

IV. 결 론

지구촌 최대 다자주의의 장인 유엔에서의 냉전기 미-소 강대국 대결은 안보리에서의 거부권 남발로 이어져 유엔의 안보역할을 거의 마비시켰다. 소련붕괴 후 내부적으로 심각한 정치, 경제, 사회혼란에 시달리게 된 러시아는 국제사회의 지원을 모색할 수밖에 없게 되었고, 안보리 내 미국 및 다른 상임이사국들과도 협조적 관계를 추진하게 되면서 거부권 행사를 자제하는 입장을 보이면서 결의안 채택률이 급증하였다. 또한 내전과 인도적 위기상황 등에 대처할 PKO나 인도적 개입과 같은 유엔의 안보역할에 대한 국제사회의 기대감이 커진 것도 결의안 채택이 늘어난 중요한 이유 중 하나이다. 이에 더해 탈냉전기 안보범주가 군사적, 비군사적 안보이슈들을 아우르는 포괄적 안보 성격을 띠게 되면서 안보리 의결 안전 수가 늘어났고 이에 따른 결의안 채택 건수도 늘어났다.

하지만 최근 몇 년 간 안보리에서의 결의안 채택은 다시 감소하는 추세이다. 이러한 추이는 중국의 부상보다는 오히려 러시아가 거부권 행사를 주도하며 자신들의 영향력을 지속적으로 발휘하고 있기 때문인 것으로 확인되었다. 국제무대에서의 중국의 역량과 위상은 커졌지만, 안보리에서 중국은 여전히 러시아와의 공조를 통해 우회적으로 자국의 입장을 밝히는 정책을 펴고 있다. 하지만, 중국의 영향력이 점점 커지고 러시아도 계속하여 미국과의 대결구도를 강화할 경우, 안보리에서의 강대국 정치는 다시 거부권 남발양상을 가져올 수 있다. 안보리 내 중-러의 '투표동맹'이 실용적 협조일지, 고도의 전략일지, 그리고 얼마나 지속적으로 이루어질지 여부는 그 추이를 지켜봐야 알겠지만, 반미 감정이 고조되고 있는 중동이 중국과 러시아와 더 가까워지는 상황 속에서 안보리 내 신냉전구도가 유엔 내에서 나타난 것으로 해석될 수 있다.

결론적으로 강대국의 전략적 계산은 다자외교의 '국익추구 수단화' 현상을 강화시키고 있고, 이러한 추세는 안보리 결의안 작성 및 표결의 전 과정을 통해 국가들 간 편 가르기 식 경쟁을 특징으로 하던 냉전시대 상황을 답습하는 결과

를 초래하게 되었다. 결국 안보리에서의 표결 행태는 오늘날에도 냉전기와 다를 바 없이 현실주의적 힘의 정치 틀에서 국제정치적 상황이나 특정 국가의 외교전략이 반영된 것일 수밖에 없어 보인다. 특히 미-중-러 신냉전시대 도래의 우려와 더불어 유엔의 안보역할에 대한 효과성 논란이 계속되는 이유를 대변한다. 그렇다해도 강대국들이 어떻게 국익추구와 안보리의 정당성 확보라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는가는 향후 세계평화와 안보의 구심점으로서의 유엔의 적실성을 가늠하는 핵심적인 변수가 될 것이다. 이를 위해 점점 치열해지는 미중 경쟁시대에 강대국들이 상호갈등과 견제 속에서도 ‘안보리 건너뛰기’보다는 그 속에서 자국의 이익을 도모함으로써 명분을 확보하고, 다른 국가들과의 위험분산이나 비용분담을 통해 국제정세의 불확실성과 급변성이 가져올 국익손실에 대처하는 실리를 동시에 챙기는 것이 바람직한 전략적 선택이다.

참고문헌

국문 논문

- 김종일. 2006. “유엔안보리 결의와 국제법의 역할,” <북한>, 통권 제418호, 161-170.
- 박홍순. 2012. “유엔(UN)과 ‘보호책임’원칙의 실행: 리비아 사태에 대한 유엔안보리의 대응과 유엔사무총장의 역할,” <Oughtopia>, 27(2), 71-115.
- 이신화. 2015. “유엔 안보외교의 미래전략,” 김상배, 신범식, 신성호, 이승주, 이신화, 조화순, 황지환 저, <한국의 중장기 미래전략: 국가안보의 새로운 방향모색>, 서울: 인간사랑, 61-110.
- 임갑수, 문덕호. 2013. <유엔 안보리 제재의 국제정치학>, 서울: 한울.
- 정은숙. 2017. “유엔안보리와 강대국 정치: 구조, 절차, 개혁논의,” <정세와 정책>, 9-12.
- 조동준. 2011. “사상최초 유엔 ‘보호의무’의 리비아 개입, <북한>, 통권 제473호, 76-83.

영문 논문

- Armstrong, David and Erik Goldstein. 1990. *The End of the Cold War*, London: Frank Cass.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *An Agenda for Peace*, New York: United Nations.
- Boutros Boutros-Ghali. 1999. *Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga*, New York: Random House.
- Caporaso, James A. 1992. "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," *International Organization* 46(3), 599-632.
- Dag Hammarskjöld Library. 2018. "UN Security Council, Veto List," January, <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto> (2018/1/12 검색).
- Deng, Yong and Fei-Ling Wang. 2005. *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Deudney, Daniel and Hanns W. Maull. 2011. "How Britain and France Could Reform the UN Security Council," *Survival* 53(5), 107-128.
- Einsiedel, Sebastian von, David M. Malone and Bruno Stagno Ugarte. 2015. "The UN Security Council in an Age of Great Power Rivalry," *United Nations University Working Paper Series*, No. 4, February.
- Fasulo, Linda. 2009. *An Insider's Guide to the UN*, New Haven: Yale University Press.
- Gowan, Richard and Nora Gordon. 2014. "Pathways to Security Council Reform", *Center of International Cooperation Report*, New York.

- Gurr, Ted Robert. 2000. *People Versus States: Minorities at Risk in the New Century*. Washington D. C: United States Institute of Peace Press.
- Hurd, Ian. 2014. "The UN Security Council and the International Rule of Law," *The Chinese Journal of International Politics* 7(3), 1-19.
- Jolly, Richard, Louis Emmerij and thomas G. Weiss. 2009. *UN Ideas That Changed the World*. Bloomington: Indiana University Press.
- Keohane, Robert O. 1990. "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal* 45, 731-764.
- Lang Jr. Anthony F. 2008. *Punishment, Justice and International Relations: Ethics and Order after the Cold War*, New York: Routledge.
- Kagan, Robert. 2014. "Superpowers Don't Get to Retire," *New Republic*, 26 May.
- Lederer, Edith M. 2017. "Russia and China Veto New Sancion on Syria," *Associated Press*, 1 March.
- Lee, Shin-wha. 2013. "The Responsibility to Protect (R2P) after Libya," *IRI Review* 18(1), 5-37.
- Liu, Wei. 2014. *China in the United Nations*, Hackensack: World Century Publishing Corporation.
- Monbiot, George. 2004. *The Age of Consent: A Manifesto for a New World Order*, Sydney: HarperCollins Publishers
- Nasu, Hitoshi. 2011. "The Expanded Conception of Security and International Law: Challenges to the UN Collective Security System," *Amsterdam Law Forum*, 3(3), 15-33.
- Okhovat, Sahar. 2011. *The United Nations Security Council: Its Veto Power and Its Reform*, CPACS Working Paper, No.15/1, December.
- Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN (PM China). 2005. "Hu Jintao Delivers an Important Speech at the UN Summit," 16 September, <http://www.china-un.org/eng/zt/shnh60/t212614.htm> (2017/11/18 검색).
- Ruggie, John G. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, New York: Routledge.
- Schlesinger, Stephen C. 2004. *Act of Creation: The Founding of the United Nations*, Cambridge: Westview Press.
- Snyder, Craig A, ed. 2012. *Contemporary Security and Strategy*, 3rd edition, New York: Palgrave Macmillan.
- Sun, Yun. 2014. "China's Approach to the Syrian Crisis: Beyond the United Nations,"

- China Policy Institute: Analysis, 15 December.
- Twibanire Jean-d'Amour. 2016. "The United Nations Security Council: Imbalance of Power and the Need for Reform," *International Journal of Political Science & Diplomacy* 2:106.
- United Nations Meetings Coverage and Press Releases (UNM). 2005. "Uniting for Consensus" Group of States Introduces Text on Security Council Reform to General Assembly, 26 July.
- UN News Centre (UNNC). 2016. "Feature: Ahead of Security Council Elections, General Assembly President Explains How a Country Can Get a Non-Permanent Seat," *UN News*, 27 June.
- UN News Centre (UNNC). 2017. "Guterres Highlights Importance of Recognizing the Links between Peace and Sustainable Development," *UN News*, 24 January.
- UN News Centre (UNNC). 2018. "UN Security Council Agree 30-day Ceasefire in Syria," *UN News*, 24 February.
- UN Peacekeeping (UNPKO). 2017. "Where We Operate," <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate> (2017/11/10 검색).
- UN Peacebuilding Committee (PBC). 2017, "Mandate of the Peacebuilding Commission," <http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml> (2017/11/10 검색).
- UN Security Council. 1999. "Security Council Fails to Extend Mandate of United Nations Preventive Deployment Force in Former Yugoslav Republic of Macedonia," *Press Release SC/6648*, 25 February.
- UN Security Council. 2011. "Preventive Diplomacy: Delivering Results: Report of the Secretary-General," *S/2011/552*, 26 August.
- UN Security Council. 2018. "Security Council Resolutions," January, <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/> (2018/1/12 검색).
- Winfield, Nicole. 1999. "China Vetoes," *Global Policy Forum*, Associated Press, 25 February.
- Winkler, Sigrid. 2012. "Taiwan's UN Dilemma: To be or Not To Be," *Brookings Op-Ed*, 20 June.
- "Defying Trump, UN General Assembly Condemns US Decree on Jerusalem," *The New York Times*, 21 December 2017.
- "Jerusalem: UN Resolution Rejects Trump's Declaration," *BBC News*, 22 December 2017.

“Largest Single-day Exodus of the Syrian War as Civilians Flee Eastern Ghouta,”
The Arab Weekly, 16 March 2018.

“Turkish Pipe Dreams: Erdogan Rehashes Idea of Reforming UN Security Council,”
Sputnik, 3 June 2016.

“US to Make at Least \$285m Cut to UN Budget after Vote on Jerusalem,” The
Guardian, 26 December 2017.

Abstract

Power Politics in the UN multilateral framework: Security Council Resolution and US-China Power Struggle

Shin Wha Lee ■ Korea University

The UN Security Council is the only body whose decisions are legally binding on its members. However, the security function of the Security Council was highly limited due to the veto during the Cold War. Although its status and functions have been reevaluated since the end of the Cold War, the United Nations has been constantly raising the question of its effectiveness and relevance, failing to overcome the structural limitations of the international order centered around the great powers and national selfishness among member countries. This study examines the political dynamics of the great powers in the Security Council and evaluates the UN's 'security role' in the realpolitik that continues even in the post-Cold War world. It also analyzes the adoption and rejection of the UN Security Council resolutions as dependent variables to discuss how the adoption of the resolution has been determined by the ideological confrontation between the US and the USSR, the weakening of ideological factors and the change in the relative power distribution of the great powers. Finally, the study looks into the changes in China's voting behavior, which has historically been a passive stance in the Security Council. The study shows how the US-China competition, which is becoming more visible in various fields, has a correlation with the decrease in the number of resolutions adopted by the Security Council, as well as discusses what strategic implications we can draw from this correlation.

Key Words: UN Security Council Resolutions, US-China Security Competition, Great Power Politics

□ 논문접수일: 2018년 1월 19일, 심사완료일: 2018년 3월 12일, 게재확정일: 2018년 3월 12일

