

일반 논문

인도태평양 시대 유엔과 동북아시아의 정당성 경쟁

권민주 (채프먼대학교)

국문요약

이 글은 인도태평양 시대 동북아시아 국가들, 특히 중국이 유엔에서 정당성을 확보하기 위해 수행하는 국제 평화와 안전에 관한 공식 발화를 분석한다. 유엔의 국제 평화와 안전 어젠다에 관한 동북아시아 국가들의 행태를 분석한 기존 연구는 주로 개별 국가의 현안 분석 및 정책 제언에 초점을 맞추어 왔다. 따라서 각국의 발화가 갖는 국제정치이론적 의미를 사회구성주의적 관점에서 체계적으로 검토한 연구는 드물다. 이 글은 안전보장이사회 회의록, 유엔총회 기조연설, 유엔대표부와 외교부의 공식발언 등을 검토함으로써, 근대 서구 주권 개념에 근거할 때 '불완전한 주권'을 가진 동북아시아 국가들이 유엔에서 국제사회로부터의 승인을 받기 위한 정당성 경쟁을 지속적으로 수행해 왔음을 밝힌다. 중국, 대만, 한국, 북한, 일본은 모두 유엔의 회원국 자격과 안전보장이사회 상임이사국 자격을 둘러싸고 유엔의 핵심적 상징 자원인 유엔헌장에 근거하여 자국을 정당화하고 타국을 비정당화하는 전략을 취해 왔다. 특히, 안전보장이사회의 상임이사국인 중국은 유엔헌장에 근거한 내정불간섭 원칙을 지속적으로 강조하는 동시에 중국식 해결을 강조함으로써 자국의 정당성을 강화하려 시도해 왔다. 이 글은 최근 미중 경쟁으로 재편되고 있는 국제질서 속에서 국제기구에서 이루어지는 동북아시아 국가들의 상호작용을 파

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.14.1.202206.5>

* 이 연구는 서울대학교 통일평화연구원 통일기반구축사업의 일환으로 이루어진 “인도태평양 시대의 평화와 한반도” 프로젝트의 지원을 받아 수행되었다. 유익한 논평과 제언을 해 주신 익명의 심사자들과 동료들에게 감사드린다.

약하기 위한 이론적·경험적 분석을 제공한다.

주제어: 유엔, 정당성, 동북아시아, 중국, 평화, 주권

I. 서론

국제 평화와 안전은 유엔이 설립 초기부터 규정한 핵심 목적이다. 유엔헌장의 제1장 제1조 제1항은 국제연합의 목적을 “국제평화와 안전을 유지하고, 이를 위하여 평화에 대한 위협의 방지·제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압하기 위한 유효한 집단적 조치를 취하고 평화의 파괴로 이를 우려가 있는 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다”고 규정한다.¹⁾ 이러한 헌장을 토대로 유엔은 제2차 세계대전 직후부터 탈냉전, 그리고 현재에 이르기까지 국제 평화와 안전을 위한 중추적인 다자기구로 기능해 왔다. 1945년 51개 회원국으로 시작된 유엔은 1990년 159개, 2000년 189개의 회원국을 가진 국제기구로 성장했고, 2011년 남수단의 가입 이후 193개 회원국을 포함하고 있다.²⁾ 또한, 탈냉전 이후 다양한 행위자들의 영향력이 증대하고 환경·질병 등 초국적 협력을 요구하는 인간안보 이슈들이 증가하면서, 유엔의 더욱 총체적이고 적극적인 역할을 수행해야 한다는 요구가 강해졌다. 특히, 최근 미국의 단극질서

1) 국제연합헌장 및 국제사법재판소규정, 다자조약 제1059호, 법제처 국가법령정보센터, <<https://www.law.go.kr/조약/국제연합헌장%20및%20국제사법재판소규정>>.

2) Growth in United Nations Membership, United Nations, <<https://www.un.org/en/about-us/growth-in-un-membership>>.

를 지나 미중 경쟁으로 재편되고 있는 국제질서 속에서, 국제기구를 통한 다자협력의 중요성이 대두되어 왔다. 그러나 한편에서는 유엔에 관한 비판도 지속적으로 제기되어 왔다.³⁾ 안전보장이사회의 부진한 개혁, 선택적인 인도주의 개입, 콩고 평화유지군의 성폭력, 조직의 부패와 비리 등은 단지 유엔의 실효성과 효율성뿐만 아니라 규범성과 정당성에 대한 비판까지 야기했다. 제76차 유엔총회 기조연설에서 로드리고 두테르테(Rodrigo Duterte) 필리핀 대통령은 유엔을 포함한 기구들이 인류가 당면한 위기를 다루는 글로벌 거버넌스를 제공하는 데 부적합함을 드러냈으며, 유엔은 오랜 과거의 산물(a product of an era long past)로서 더 이상 오늘날의 정치적·경제적 현실을 반영하지 못한다고 비판했다.⁴⁾ 그는 특히 유엔 조직의 정점에 있는 안전보장이사회가 유엔의 핵심 가치인 민주주의와 투명성을 위배하고 있다며 개혁의 필요성을 강조했다.⁵⁾

유엔의 역할, 성과, 정당성에 대한 기대와 회의 속에서, 동북아시아 지역 국가들 또한 각기 유엔이 제시하는 국제 평화와 안전에 관한 여러 달

3) Donald J. Puchala, "The United Nations and the Challenge of the Post-Cold War World," *Journal of Political Science*, vol. 22, no. 1 (1994), 129-146; 김열수, 「탈냉전 후 유엔 안보리의 위상변화: 군사력 사용을 중심으로」 『국제정치논총』 제 48권 1호 (2008), 349~374쪽.

4) President Duterte's Speech at 2021 UN General Assembly, *Rappler* (Online), September 22, 2021, <<https://www.rappler.com/nation/full-text-duterte-speech-united-nations-general-assembly-2021/>>.

5) 유엔의 무능과 부패에 대한 비판은 사무국 내부에서도 제기되어 왔다. 일례로 2016년에는 앤서니 밴버리(Anthony Banbury) 전 유엔 사무차장보가 조직의 관료주의와 그로 인한 도덕성 및 전문성의 부재를 비판하며, 그 사례로서 평화유지군의 무능과 성범죄 등을 지적하는 기고문을 뉴욕타임스에 게재하기도 했다. Anthony Banbury, I Love the U.N., but It Is Failing, *The New York Times* (Online), March 18, 2016, <<https://www.nytimes.com/2016/03/20/opinion/sunday/i-love-the-un-but-it-is-failing.html>>; UN Whistleblower Resigns over French Peacekeeper 'Child Abuse,' *BBC* (Online), June 8, 2016, <<https://www.bbc.com/news/world-africa-36481372>>.

레마와 어려움에 부딪혀 왔다. 중국은 평화유지군 파견과 관련해 주권 불간섭 원칙의 딜레마를 겪고 있으며, 자국의 인권 문제에 관한 국제사회의 비판 속에서 미중 경쟁의 규범적·제도적 장으로서 유엔을 활용해야 하는 상황에 처해 있다. 일본은 적극적인 평화유지군 활동을 둘러싸고 재무장에 대한 국내 정치 세력과 주변 국가의 우려를 받아 왔으며, 유엔에 대한 높은 재정 기여도에도 불구하고 상임이사국으로서의 지위를 확보하는 데 실패해 왔다.⁶⁾ 북한은 핵개발, 미사일, 인권 관련 결의안에 대한 유엔의 이종기준을 비판하면서도, 한편으로는 유엔이 제시하는 지속가능한 발전 목표에 참여하는 딜레마를 겪어 왔다. 또한, 한국 역시 유엔을 통한 국제적 대북 제재와 성명이 지속되는 상황 속에서, 효과적인 제재를 수행하면서 한반도 비핵화 및 평화 프로세스를 달성해야 하는 어려움 속에 처해 있다. 유엔 창립 회원국이었던 대만은 1971년 유엔에서 ‘국가’로서의 지위를 상실한 상태로 탈냉전을 맞이했고, 이후 유엔에 재가입하려는 시도는 난항을 겪어 왔다.⁷⁾ 최근, 안토니 블링컨(Antony J. Blinken) 미국 국무부장관이 ‘하나의 중국’ 정책을 지속하면서도 대만의 유엔 참여를 지지한다고 공개적으로 발언하며 미중 갈등이 직접적으로 표출되기도 했다.⁸⁾ 이러한 상황에서 동북아시아 국가들은 국제 평화와 안전에 관한 유엔의 논의와 활동에 다양한 방식과 수준으로 참여하며 자국의 이익과 가치를 관철시키려 시도해 왔다.

6) 日 안보리 상임이사국 진출에 ‘빨간불’, 『한국경제』(온라인), 2006년 4월 2일, (<https://www.hankyung.com/international/article/2005041069598>).

7) R.O.C. (Taiwan) Government Continues Campaign for UN participation, Republic of China (Taiwan) Ministry of Foreign Affairs, September 2, 2021, (https://en.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=1328&s=96376).

8) Supporting Taiwan's Participation in the UN System, United States Department of State, October 26, 2021, (<https://www.state.gov/supporting-taiwans-participation-in-the-un-system/>).

유엔의 평화와 안전에 관한 동북아시아 국가들의 탈냉전 이후의 행태를 분석한 기존 연구는 같이 구분할 수 있다. 첫째, 미중 간의 경쟁 속에서 유엔 안전보장이사회의 상임이사국인 중국의 결의안 표결 행태를 분석한 연구가 있다.⁹⁾ 둘째, 동북아시아 국가들이 수행하는 평화유지군 파견 및 활동, 나아가 유엔의 보호책임 원칙에 관한 중국과 일본 등의 입장을 검토하는 연구도 존재한다.¹⁰⁾ 셋째, 전통적인 평화와 안보 개념을 넘어 포괄적 인간안보 문제를 다루는 유엔의 지속가능개발목표에 대한 동북아시아 국가들의 이행을 검토하는 연구가 있다.¹¹⁾ 넷째, 한반도 평화체제 구축에 초점을 맞추어 유엔의 대북제재나 북한 인권에 관한 유엔이

-
- ⁹⁾ Joel Wuthnow, *Chinese Diplomacy and the UN Security Council: Beyond the Veto* (Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2013); 이신화, 「유엔 다자주의 틀에서의 강대국 정치: 안보리 결의안과 미-중 안보경쟁」 『동서연구』 제30호 1권 (2018), 211~237쪽; 이동률, 「유엔에서의 중국 외교행태에 대한 실증 연구: 안보리 표결행태를 중심으로」 『한국과 국제정치』 제23권 3호 (2007), 95~128쪽.
- ¹⁰⁾ Stefan Stahle, "China's Shifting Attitude Towards United Nations Peacekeeping Operations," *The China Quarterly*, vol. 195 (2008), pp. 631-655; Pang Zhongying, "China's Changing Attitude to UN Peacekeeping," *International Peacekeeping*, vol. 12, no. 1 (2005), pp. 87-104; Jung Jae Kwon, "Red Under Blue: Chinese Humanitarian Action in UN Peacekeeping Missions," *International Peacekeeping*, vol. 27, no. 3 (2020), pp. 417-444; Katsumi Ishizuka, "Japan's New Role in Peace-Building Missions," *East Asia*, vol. 23, no. 3 (2006), pp. 3-21; Jochen Prantl and Ryoko Nakano, "Global Norm Diffusion in East Asia," *International Relations*, vol. 25, no. 2 (2011), pp. 204-223; 유동원, 「중국의 유엔평화유지활동 정책: 배경, 특징과 제약요인」 『중국연구』 제43권 (2008), 587~607쪽; 조윤영, 「유엔의 평화유지활동과 한국의 기여외교」 『평화학연구』 제9권 2호 (2008), 93~112쪽; 박순향, 「유엔 평화활동 분석과 한국 평화활동의 방향」 『군사』 제90권 (2014), 181~219쪽.
- ¹¹⁾ 최규빈, 「유엔의 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 북한의 인식과 대응」 『북한연구학회보』 제24권 1호 (2020), 93~119쪽; 김기섭·김지현·박지윤·차창훈·김영재·김태균·송영훈, 「SDGs 측면에서 본 남북한의 이행실태 비교연구」 『국제정치연구』 제23권 1호 (2020), 75~109쪽.

나 주변 국가들이 역할에 관한 연구가 있다.¹²⁾ 그러나 이러한 기존 연구는 다음의 세 가지의 한계를 가지고 있다. 첫째, 대다수의 연구들이 주로 현안 분석이나 정책 제언을 중심으로 진행되어, 동북아시아 국가들의 행태가 보편적인 국제정치이론의 맥락에서 갖는 의미나 지역적 특징에서 비롯되는 특수성을 파악하기 쉽지 않다. 둘째, 일부 국가 간 비교 연구를 제외하고는 대부분 개별 국가 사례에 중점을 두고 있어서, 동북아시아 역내 국가와의 관계성 속에서 이루어지고 있는 상호작용과 경쟁을 검토한 연구가 부족하다. 셋째, 대부분의 기존 연구는 소위 인도태평양 시대라고 명명된 2010년대 중후반 이후의 시기를 포괄하고 있지 않다.

이 글은 불완전 주권국가인 동북아시아 국가들, 특히 중국이 유엔이라는 국제기구에서 정당성을 확보하기 위해 수행하는 국제 평화와 안전에 관한 발화를 분석한다.¹³⁾ 냉전과 탈냉전 시기를 거치면서 일본, 중국, 한

12) Gabriel Jonsson, *South Korea in the United Nations: Global Governance, Inter-Korean Relations and Peace Building* (London: World Scientific, 2017); 진희관, 「유엔 대북제재 결의의 의미와 효용성 및 한반도 주변국의 역할」 『북한연구학회보』 제17권 1호 (2013), 93~115쪽.

13) 이 글의 목적은 ‘완전한 주권’의 유무가 유엔에서의 정당성에 대한 열망을 결정한다는 인과 관계를 증명하는 것이 아니다. 이러한 연구가설을 체계적으로 증명하기 위해서는 ‘불완전한 주권’을 가진 동북아시아 국가들의 행태와 ‘완전한 주권’을 가진 역외 국가들의 행태를 비교하거나, ‘불완전한 주권’에 대한 정책 결정자나 대중의 인식이 어떤 구체적인 과정을 통해 국제기구에서의 정당성에 대한 열망이라는 결과에 이르렀는지 구체적인 인과 메커니즘에 관한 별도의 연구가 요구된다. 또한, 이 글은 팔레스타인이나 리비아 사례에서 드러나듯이 동북아시아 국가들만 유엔에서 정당성을 둘러싼 상징 경쟁을 한다고 주장하지 않으며, 유엔에서 이루어지는 동북아시아 국가들의 경쟁이 단지 상징 자원만을 둘러싸고 이루어진다고 주장하지도 않는다. 이 글의 주요 목적은 동북아시아 지역 국가들이 유엔이라는 국제기구에서 수행하는 평화에 관한 발화에 초점에 맞춰 개별 국가들이 어떤 방식으로 기존의 권위를 정당화하거나 비정당화하고, 또 자국의 정당성을 공고화하려 시도하는지 분석하는 것이다. 그리고 이러한 발화의 내용이 자국의 복합적인 주권 상태와 긴밀하게 연관되어 있음을 밝히려 한다.

국, 북한은 유엔 회원국으로서 공식적인 외교적 승인을 받은 상태이다. 그럼에도 불구하고 동북아시아 국가들은 유엔에서 자국에 합당하다고 인식되는 지위와 영향력을 확보하고 대내외적 정당성을 공고화하기 위해 자국이 우선하는 국제 평화와 안전의 원칙과 방향을 제시하며 유엔 활동에 참여해 왔다. 이 글은 동북아시아 국가들이 유엔 내에서 권위를 정당화하거나 비정당화하는 발화를 분석하기 위해 유엔안전보장이사회 회의록, 유엔총회 일반토의 기초연설, 각국의 유엔대표부와 외교부의 공식 발언을 분석한다. 이를 통해 불완전 주권상태를 가진 중국, 대만, 한국, 북한, 일본 모두 유엔의 핵심적인 상징 자원인 유엔현장에 근거하여 국제 평화와 안전에 관련된 자국의 행위와 지위를 정당화하고 타국의 행위와 지위를 비정당화하는 전략을 취해 왔음을 밝힌다. 특히, 유엔 안전보장이사회 상임이사국인 중국은 국제 평화와 안전 문제에 관한 논의에서 유엔현장에 근거한 주권 불간섭 원칙을 강조하는 동시에 중국식 해결을 강조함으로써 자국의 정당성을 강화하려 시도해 왔다. 또한, 중국은 대내주권 문제로 분류되는 사안에 대한 강경한 입장과 달리, 한반도 핵비확산 문제가 표결에 이르렀을 때에는 거부권을 행사하지 않고 대북제재를 요구하는 결의안에 동참하는 경향을 보여 왔다.

먼저, 다음 장에서는 유엔이라는 국제기구의 정당성에 관한 기존 국제정치이론을 검토한 후 동북아시아의 특수한 지역적 맥락을 포괄하는 분석틀을 제시하려 한다. 다음으로 동북아시아 국가들이 유엔 회원국 혹은 안전보장이사회 상임이사국 자격이라는 상징 자원을 둘러싸고 국제 평화와 안전에 대한 자국의 역할과 정당성을 강조하면서 역내 다른 정치체와 경쟁하고 있음을 보여준다. 다음으로 동북아시아의 유일한 안전보장이사회의 상임이사국으로서 중국이 국제 평화와 안전을 위해 제시해 온 원칙적 입장과 그것을 둘러싼 미중 간의 갈등 전개 양상을 중국의 동북아시아 역외 사례, 대내주권 사례, 한반도 사례를 통해 검토한다. 유엔에

서 이루어지는 정당성 경쟁에 관한 기존 연구들이 대체로 유엔 자체 혹은 서구 국가들에 초점을 맞춰왔다는 점을 고려할 때, 동북아시아 지역 국가들, 그 중에서도 특히 중국이 유엔의 상징 자원을 활용하는 방식을 검토하는 것은 국제기구론에 주요한 사례를 제공한다. 이와 더불어, 동북아시아 국가들의 행위에 대한 검토가 다른 비서구 지역국가들의 유엔 관련 행태를 이해하는 데에도 유의미한 이론적 함의를 줄 것으로 기대한다.

II. 분석틀

1. 유엔에서의 정당성 경쟁

수많은 국제기구 가운데에서도 유엔은 회원국의 규모나 의제의 포괄성 등 다양한 측면에서 대표성을 지닌 국제기구로 성장해 왔고, 따라서 국제정치학의 주요 연구대상이 되어 왔다. 코헤인(Keohane)은 1969년에 이미 제도의 분화성, 지속성, 자율성이라는 세 가지의 측면에서 유엔총회의 제도화(institutionalization)를 검토했다.¹⁴⁾ 여기에서 국제기구의 자율성은 “특정 국가들이나 다른 국제 행위자들의 이익을 단지 반영하는 것이 아닌 정치적 기구와 절차를 발전”시키는 것을 의미한다.¹⁵⁾ 그러나 현실주의 이론에서 유엔, 특히 유엔 안전보장이사회는 강대국의 이익을 관철시키는 수단으로 간주되었다. 보스코(Bosco)는 5개의 상임이사국이

¹⁴⁾ Robert O. Keohane, “Institutionalization in the United Nations General Assembly,” *International Organization*, vol. 23, no. 4 (1969), pp. 859-896.

¹⁵⁾ *Ibid.*, p. 862, 893.

영속적 지위와 거부권을 가지고 있는 유엔 안전보장이사회의 현실정치(realpolitik)적 성격을 강조하며, 강대국들이 좁은 의미의 국익을 넘어 평화와 정의를 위해 협력할 것이라는 희망이 계속 좌절되어 왔다고 언급한다.¹⁶⁾ 한편, 유엔이라는 국제기구가 서구 헤게모니 세력의 목표인 자유경제질서를 비서구 지역까지 보편화하려고 한다는 비판이론 시각의 주장도 제기되어 왔다.¹⁷⁾ 실제 켄티켈레니스(Kentikelenis)와 부턴(Voeten)은 1970-2018년 유엔총회 일반토의 기조연설을 검토한 결과, 자유주의적 제도주의 질서에 대한 회원국들의 비판이 감소해 왔다고 보고했다.¹⁸⁾ 반면, 비서구 반식민 민족주의자들이 민족자결권을 유엔현장에 포함하기 위해 실천한 운동에 주목하며, 유엔으로 대표되는 전후 국제질서 건설 과정에서 비서구 지역이 수행한 적극적 역할을 분석한 연구도 존재한다.¹⁹⁾

이처럼 유엔에 대한 다양한 이론적·경험적 분석 속에서, 구성주의 이론에 근거한 연구는 정당성(legitimacy)이라는 비물질적 권력에 주목해 왔다. 바넷(Barnett)은 1997년 논문에서 강제와 무력을 강조하는 신현실주의자들은 제도를 권력정치에 종속된 것으로 간주하기 때문에 유엔이 전지구적 안보에서 수행하는 역할을 무시해 왔다고 언급한다.²⁰⁾ 그리고

¹⁶⁾ David L. Bosco, *Five to Rule Them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World* (Oxford: Oxford University Press, 2009), p. 4.

¹⁷⁾ Donald J. Puchala, "World Hegemony and the United Nations," *International Studies Review*, vol. 7, no. 4 (2005), pp. 571-584.

¹⁸⁾ Alexander Kentikelenis and Erik Voeten, "Legitimacy Challenges to the Liberal World Order: Evidence from United Nations Speeches, 1970-2018," *Review of International Organizations*, vol. 16, no. 4 (2020), pp. 721-754.

¹⁹⁾ Adom Getachew, *Worldmaking after Empire: the Rise and Fall of Self-Determination* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2019).

²⁰⁾ Michael N. Barnett, "Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations," *World Politics*, vol. 49, no. 4 (1997), pp. 527-528.

규범과 제도를 통한 안정된 교환관계에 초점을 맞추는 신자유주의 제도 주의자들 또한 유엔이 안보 영역에서 수행하는 역할에는 주목하지 않았다고 설명한다.²¹⁾ 바넷은 냉전 종식 후 유엔과 연구자들에 의해 작성된 주요 보고서들이 “진보, 현대화, 상호의존, 민주주의, 인권, 보편적 가치, 정치적·경제적 자유” 등에 기반한 자유주의 질서를 지향하며 유엔의 실질적·절차적 정당성에 관한 문제를 제기하고 있음에 주목한다.²²⁾ 그는 이러한 유엔의 규범적 지향성을 분석하며, 구성주의는 신현실주의나 신자유주의 제도주의와 달리 규범적 구조를 통해 국제질서가 형성되는 과정에 주목함으로써 “사회적인 구성물이자 물질적·규범적 권력의 산물”인 국제질서를 설명할 수 있는 이론임을 강조한다.²³⁾

유엔을 비롯한 국제기구는 국제사회에서 정당성을 인정받기 위해 여러 가지 전략을 취해 왔다. 델무스(Dellmuth)와 텔버그(Tallberg)는 국제기구가 사회적 정당성을 확보하는 조건을 절차적 과정(참여와 대표)과 결과적 성취(효율적인 통치와 이윤 제공)로 구분해서 설명한다.²⁴⁾ 저자들은 26개국 21,860명의 유엔에 관한 응답을 통계적으로 분석한 결과, 국제기구가 대중적인 정당성을 확보하는 것은 절차적 과정보다는 결과적 성취, 즉 사회적 문제를 해결하고 이윤을 제공하는 기구의 능력에 달려 있다고 밝혔다. 또한, 개인들에게 국제기구는 복잡하고 동떨어진 존재이기 때문에, 자국의 국내정치제도에 대한 평가를 단순하게 국제기구로 확대하는 경향도 존재한다고 주장했다. 이러한 분석 결과와는 달리, 당위

21) Ibid, pp. 527-528, p. 540.

22) Ibid, p. 540.

23) Ibid, pp. 550-551.

24) Lisa Maria Dellmuth and Jonas Tallberg, “The Social Legitimacy of International Organisations: Interest Representation, Institutional Performance, and Confidence Extrapolation in the United Nations,” *Review of International Studies*, vol. 41, no. 3 (2015), pp. 451-475.

스(Dingwerth) 등은 국제기구들이 실제로는 정당성을 확보하기 위해 점차 기능적 내러티브보다 민주주의적 내러티브를 활용하는 전략을 취해왔다고 보고한다. 저자들은 1980-2011년 국제기구 연간보고서들을 통계적으로 검토하며, 국제통화기금과 세계무역기구 등의 국제기구들이 과거에는 효율적 문제해결 능력을 강조했으나 최근에는 민주주의 내러티브, 즉 선출에 의한 대표성과 책임성을 지닌 국제기구로서의 권위를 정당화하는 전략을 선택해 왔음을 밝힌다.²⁵⁾ 특히, 유엔은 전통적으로 민주주의적 정당화 내러티브를 통해 권위를 정당화해 온 국제기구이지만, 최근에는 그러한 경향이 더욱 강화되었다고 보고한다.²⁶⁾

특히, 허드(Hurd)는 국제기구의 권위를 정당화하는 상징에 주목한다. 허드는 사회적 제도의 권력은 대체로 그 제도의 정당성에 근거하기 때문에 국제기구 또한 정당성을 추구한다고 본다.²⁷⁾ 정당하다고 인식되는 제도들은 권력을 지닌 여러 상징들을 제공하는데, 깃발이나 유니폼과 같은 물체(objects), 구절(phrases), 절차(procedures), 발화방식(manners of speaking) 등이 이에 포함된다. 이러한 상징은 간주관적 집합재(collective good)이다.²⁸⁾ 즉, 상징은 특정한 사회적 맥락 속에서 개인들이 그것을 믿기 때문에 권력이 된다.²⁹⁾ 허드는 국제기구의 정당성, 상징, 담론권력(discursive power)이 실제와의 관계 속에서 사회적으로 구성되는 과정에 주목한다. 그는 상징을 둘러싸고 국제정치 차원에서 이루어지는 경쟁은 국내정치

²⁵⁾ Klaus Dingwerth, Henning Schmidtke, and Tobias Weise, "The Rise of Democratic Legitimation: Why International Organizations Speak the Language of Democracy," *European Journal of International Relations*, vol. 26, no. 3 (2020), pp. 716-717.

²⁶⁾ Ibid, p. 715.

²⁷⁾ Ian Hurd, "Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council," *Global Governance* vol. 8, no. 1 (2002), p. 36.

²⁸⁾ Ibid, p. 37.

²⁹⁾ Ibid.

차원에서 이루어지는 경쟁보다 더욱 중요한 문제일 수도 있다고 언급한다.³⁰⁾ 예를 들어 팔레스타인해방기구의 대표단이 갖는 유엔에서의 지위, 분쟁지역에서의 평화유지군의 존재, 국제사법재판소의 결정 등은 분쟁 당사국을 넘어 다른 국가들에게도 영향을 미치는 상징성을 가진다.³¹⁾ 이러한 논의를 바탕으로 허드는 유엔, 특히 유엔 안전보장이사회 또한 정당성을 부여하는 상징 자원 위에서 작동하고 있으며, 특히 의제(agenda), 회원자격(membership), “평화유지”의 표상(label)이라는 세 가지의 상징을 둘러싸고 경쟁한다고 주장한다.³²⁾

국제기구와 그 기구의 구성원들은 다양한 방식으로 유의미한 상징 자원을 획득하기 위해 경쟁해 왔고, 이를 통해 사회적 정당성을 확보하려 노력해 왔다. 국제기구의 상징 자원은 국가들의 상호작용 속에서 구성된다. 특히, 허드는 정당성의 대체가능성 및 이전가능성에 주목한다.³³⁾ 즉, 제도의 정당성에 대해 모든 행위자가 일치된 평가를 내릴 수 없으므로, 정당성은 언제나 경쟁의 대상이 되고, 또한 기존의 ‘정당한’ 권위를 비정당화하려는 시도가 수반된다는 것이다.³⁴⁾ 이러한 정당성 경쟁에서는 상징의 전략적 활용(strategic manipulation)이 중요한데, 허드에 따르면 기존의 권위를 비정당화하는 가장 효과적인 전략은 기존의 권위를 언어를 빌려 그 권위가 내세우는 가치와 실제 사이의 간극을 비판하는 것이다.³⁵⁾ 일례로 1992-1993년 리비아는 유엔총회와 유엔 안전보장이사회를 향해 자국을 향한 제재가 불법적이며 무고한 시민들의 고통을 야기한다는 사실을 강조했으며, 특히 자국의 책임에 대한 법적 결론이 나오기 전에 제

30) Ibid.

31) Ibid.

32) Ibid, pp. 38-39.

33) Ibid, p. 38.

34) Ibid, pp. 45-46.

35) Ibid, p. 47.

제가 이루어진 것은 서구 및 국제 사법규범을 위반하는 것이라고 비판함으로써 상징 자원을 확보하는 전략을 취했다.³⁶⁾

사회적 정당성이 대체·이전 가능하며 경쟁적인 것이라고 가정한다면, 유엔이라는 거대한 국제기구 내에서 유엔 자체나 회원국들의 정당성이 언제나 ‘위기’를 겪어온 것은 자연스러운 결과라고 할 수 있다. 이 글에서는 정당성을 “정치적 제도가 권위를 적절하게 사용하는지에 관한 구성원이나 다른 관련된 청중들의 믿음”으로 규정한다.³⁷⁾ 그리고 “행위자들이 정치적 제도를 더욱 정당하게 만드는 것을 의도적으로 추구하는 것”을 정당화(legitimation), 그리고 반대로 “행위자들이 정치적 제도가 권위를 사용하는 것의 적절성에 도전하며 그 제도의 정당성을 약화시키는 것”을 비정당화(delegitimation)라고 정의한다.³⁸⁾ 특히, 유엔이 단일체가 아닌 다양한 층위의 복합적인 행위자들로 이루어진 기구라는 점은 유엔

³⁶⁾ Ibid, p. 46.

³⁷⁾ Jonas Tallberg and Michael Zürn, “The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework,” *Review of International Organizations*, vol. 14, no. 4 (2019), p. 585. 델무스와 텔버그는 규범적 정당성과 사회적 정당성을 구분하며, 규범적 정당성은 “그 제도가 특정 가치 및 원칙과 일치하는지를 근거로 통치권을 다루는 것”이고, 사회적 정당성은 “그러한 제도가 국가나 사회에서 수용되고 지지받는지를 다루는 것”이라고 정의한다. Dellmuth and Tallberg, “The Social Legitimacy of International Organisations: Interest Representation, Institutional Performance, and Confidence Extrapolation in the United Nations,” pp. 452, 454, 455. 텔버그와 준(Zürn) 또한 이러한 구분을 사용하는데, 규범적 측면에서의 정당성은 “제도가 정의, 공공이익, 민주주의 등과 같은 자신의 원칙과 일치하는 방식으로 권위를 정당하게 행사하는지에 관한 것”이고, 사회학적 측면에서의 정당성은 “제도의 권위가 적절하게 사용되는지에 관한 행위자들의 인식”이라고 설명한다. 물론 저자들은 두 개념 사이의 상호작용을 인정한다. Jonas Tallberg and Michael Zürn, “The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework,” p. 583.

³⁸⁾ Jonas Tallberg and Michael Zürn, “The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework,” pp. 585-586.

이라는 장에서의 경쟁과 갈등을 불가피하게 만든다. 따라서, 유엔이 제공하는 상징적 집합재를 활용해서 정당성을 확보하는 것은 유엔 사무국과 산하 기관뿐만 아니라 회원국에게도 중요한 외교적 과제이다. 특히, 국제 평화와 안전은 유엔이 설립 초기부터 기구의 가장 핵심적인 목표이자 임무로 설정해 온 사안이므로, 이 문제를 둘러싼 정당성 경쟁은 더욱 중요한 의미를 갖는다. 이러한 맥락에서 유엔은 기존 평화 활동의 규범과 성과에 대한 비판을 인식하면서, 최근 평화와 안전, 인권, 개발을 총체적으로 아우르는 “지속가능한 평화(sustaining peace)”라는 새로운 개념을 제시하며 기구의 평화 활동 방향을 재검토해 왔다.³⁹⁾ 유엔의 회원국들 또한 각자 유엔에서 자국이 우선하는 평화 원칙과 의제를 제시하며 유엔이 제시하는 활동을 정당화하거나 비정당화해왔고, 이를 통해 자국의 정당성을 고양하려 시도해 왔다.

2. 동북아시아 불안전 주권국가들의 정당성 경쟁

이러한 유엔에서의 정당성 경쟁을 이해하는 데 동북아시아 지역은 특수한 사례를 제공한다. 유엔은 1960년 유엔총회에서 채택된 식민지 독립 부여선언(Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples)을 비롯한 탈식민 아젠다에 대한 자신의 공헌을 강조해 왔다.⁴⁰⁾ 그러나 그로보구이(Grovogui)는 나미비아 신탁통치 문제 등 아프리카 지역 사례를 통해 유엔이라는 국제기구가 서구 체계모니와

³⁹⁾ United Nations, Peacebuilding and Sustaining Peace (A/72/707-S/2018/43); Peacebuilding and Sustaining Peace (A/73/890-S/2019/448); Peacebuilding and Sustaining Peace (A/74/976-S/2020/773).

⁴⁰⁾ The United Nations and Decolonization, United Nations, <<https://www.un.org/dpa/decolonization/en/about>>.

지배를 보장하는 메커니즘으로 고안되었다고 주장한다.⁴¹⁾ 역사적으로 유엔이라는 국제기구가 서구 헤게모니의 집합적인 세력으로부터 완전한 독립을 이루지 못한 아프리카 국가들의 유사주권(quasi sovereign) 상태를 제도화하는 역할을 했다는 것이다. 이처럼 비서구 지역의 경험에서 비롯된 이론은 서구 국가들과 구분되는 다양한 행위자들의 행태와 규범을 포괄한 폭넓은 국제정치의 범주를 이해하는 데 도움을 준다. 그러나 동북아시아 지역의 정치체들은 아프리카를 비롯한 다른 비서구 지역과는 확연히 구분되는 정치경제적 환경 속에서 유엔의 활동에 참여하고 있다. 먼저, 동북아시아 회원국들은 유엔에 중요한 재정적 기여를 하고 있는데, 2022년 기준으로 유엔 예산의 분담금 비중에서 2위(중국), 3위(일본), 9위(한국)를 기록하며 10위권 내의 세 자리를 차지하고 있다.⁴²⁾ 또한, 유엔 안전보장이사회의 상임이사국인 중국은 미국, 영국, 프랑스, 러시아와 함께 거부권 제도를 바탕으로 안전보장이사회의 의제 설정과 결의에 정치적 영향력을 행사해 왔다. 한편, 한국, 일본, 대만은 서구의 자유민주주의 정치질서나 자유시장 경제질서를 적극적으로 수용하며 소위 국제사회가 공유하는 '보편적' 가치를 강조해 왔다. 그러나 동북아시아 국가들이 가진 유엔에 대한 유의미한 경제적·정치적 영향력이나 서구 정치경제질서를 비교적 성공적으로 수용한 정치체들의 존재에도 불구하고, 이후 기술하듯이 동북아시아 국가들이 유엔에서 보이는 행태가 서구 국가들의 행태와 일치한다고 설명하기는 어렵다.

동북아시아 국가들이 유엔에서 보이는 정당성 경쟁을 이해하기 위해

⁴¹⁾ Siba N'Zatioula Grovogui, *Sovereigns, Quasi Sovereigns, and Africans: Race and Self-Determination in International Law* (Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press, 1996), pp. 146-147.

⁴²⁾ 북한은 133위를 기록했다. 참고통계표: 각국의 유엔정규분담금 분담률 현황, 통계청, <https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1686>.

서는 그들이 공통적으로 처해있는 특수한 지역적 조건에 주목할 필요가 있다. 첫째, 동북아시아 국가들은 주권의 ‘불완전성’으로 인해 지속적으로 국제사회로부터의 인정을 추구하고 경쟁해 왔다. 아메리카 대륙에서 1933년에 체결된 국가의 권리와 의무에 관한 몬테비데오 협약(Montevideo Convention on the Rights and Duties of States)은 국가가 “영속적인 국민, 일정한 영토, 정부, 다른 국가와 관계를 맺을 수 있는 능력”을 가져야 한다고 규정한다.⁴³⁾ 전재성에 따르면, 근대 서구 주권규범은 “최고성, 배타성의 원칙에 기초한 주권평등, 내정불간섭, 영토보존” 등을 포함하는데, “대외적 독립성과 대내적 최고성”을 의미하는 주권은 본질적으로 권위의 단일성을 상정한다.⁴⁴⁾ 그러나 서구 근대 주권국가체제가 형성되는 과정에서 모든 국가들이 이와 같은 “온전하고 분할 불가능한 주권”을 부여받은 것은 아니다.⁴⁵⁾ 소위 제 3세계 국가들은 근대 주권국가체제에 내재된 “제국적 통치 기획”으로 인해 “오히려 형식적 주권이 부여되는 과정에서 주권의 불완전성이 내장”되는 상황을 경험했다.⁴⁶⁾ 불완전 주권국가란 주권국가로서의 요소를 일부 가지면서도 근대 주권규범이 상정하는 법적·실질적 주권 상태에 도달하지 못한 국가를 의미한다. 전재성에 따르면, 동북아시아는 “국내적 주권의 완비와 대외적 주권의 불완전성이 대비되는 지역”에 해당된다.⁴⁷⁾ 즉, 동북아시아 국가들은 강력한 국가가 “내부적 평화를 이룩하고 온전한 위계질서를 성립했다는 점”

43) 전재성, 「주권 개념과 실천을 통해 본 근대 국제체제」, 전재성 외, 『주권과 비교지역질서』(서울: 사회평론 아카데미, 2020), 22쪽.

44) 위의 글, 24, 31쪽.

45) 위의 글, 37쪽.

46) 전재성, 『주권과 국제정치: 근대 주권국가체제의 제국적 성격』(서울: 서울대출판문화원, 2019), 29~30쪽.

47) 전재성, 「동북아의 불완전한 주권국가들과 복합적 무정부상태」 『세계정치』 제 26권 (2017), 87쪽.

에서 확고한 대내적 주권을 가지는 반면, “근대 국가 주권의 구성요소들인 국제법적 주권, 영토, 국민의 범위를 놓고 서로를 인정하지 못하고 각축 중”인 상태에 놓여 있다.⁴⁸⁾ 즉, 동북아시아 국가들은 주권국가의 구성요소인 “영토, 국민, 효율적이고 대외적으로 독립적인 정부”라는 세 가지 측면에서 주관적 구성요소와 객관적 구성요소 간의 불균형을 겪고 있으며, 이러한 불균형은 현재의 주권상태를 변화시키는 동인으로 작동하고 있다.⁴⁹⁾

보다 구체적으로, 전재성은 역사적으로 구성된 동북아시아 국가들의 불완전 주권 상태, 즉 내부 경쟁형 국가와 비보통 국가의 존재가 동북아시아 국제정치 구조의 특수성을 만들어냈다는 점에 주목한다.⁵⁰⁾ 먼저, 내부 경쟁형 국가에는 “외부의 승인을 받고자 하는 복수의 세력이 존재”하는데, 그들은 “이미 내부 위계를 완성하여 국가 혹은 준국가의 형태와 실력”을 갖춘 상태이다.⁵¹⁾ 동북아시아에서는 남한, 북한, 중국, 대만의 네 개 단위가 “이상적 영토 개념과 현실 영토 간의 불균형, 역사에 기반한 이상적 국민 개념과 현실 국민 간의 불균형, 이상적 영토와 국민을 대표하는 정부의 불완전성의 결합”을 갖고 있다.⁵²⁾ 중국은 대만과의 분단이라는 법적 주권 문제뿐만 아니라, 해양영토분쟁과 다민족 분리운동 등 영토와 국민 측면에서 주권의 불완전성 문제를 안고 있다.⁵³⁾ 한국과 북한은 유엔 동시가임을 통해 “국제무대에서 두 개의 주권국가로 승인”을 받았으나, 양국 모두 각각 헌법과 노동당 규약을 통해 “한반도 전체와 한

48) 위의 글, 86쪽. 여기에서 평화는 안정을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

49) 전재성, 「주권 개념과 실천을 통해 본 근대 국제체제」, 52쪽.

50) 전재성, 「동북아의 불완전한 주권국가들과 복합적 무정부상태」, 83~126쪽.

51) 위의 글, 105쪽.

52) 전재성, 「서론」, 전재성 외, 『동아시아 지역질서 이론 불완전 주권과 지역갈등』 (서울: 사회평론아카데미, 2018), 15쪽.

53) 전재성, 「동북아의 불완전한 주권국가들과 복합적 무정부상태」, 98쪽.

국민 전체를 자신의 배타적 주권 하에 있는 것으로 규정”하고 있다.⁵⁴⁾ 즉, 남북한 관계는 국제정치적으로 “서로의 주권을 승인한 무정부상태이지만, 동시에 상대방의 존재를 각자의 헌법적 권리 안에서 부정하는 배타적 위계상태”이기도 하다.⁵⁵⁾ 이러한 내부경쟁적 상황에서 남한, 북한, 중국, 대만은 “국제법적 승인을 배타적으로 획득”하려 시도해 왔으며, 그들에게 “승인의 획득은 다른 국가이익보다 훨씬 더 앞서는 중차대한 문제”가 된다.⁵⁶⁾ 이와 같은 내부 경쟁형 국가와 더불어, 동북아시아에는 “내부적으로 위계를 갖추었지만 주권적 권한을 국내적으로 제한하는 비보통국가”인 일본도 존재한다.⁵⁷⁾ 자위 목적을 위한 최소한의 군사력 사용만을 허용하는 평화헌법의 전수방위원칙을 토대로 전후 질서를 일본은 “이상적 영토와 현실 영토 간의 불균형”과 “헌법상의 군사 제한에 따른 정부의 기능적 결손”을 가지게 되었다.⁵⁸⁾ 따라서 일본은 “전쟁할 수 있는 국가라는 온전한 주권을 획득”하려고 하나, 이러한 목표를 달성하기 위해서는 국내적 지지와 주변국의 정치적 승인을 필요로 한다.⁵⁹⁾

이처럼 근대 서구적 주권의 관점에서 바라볼 때 동북아시아 국가들은 상대적으로 불완전한 주권 상태에 놓여 있다. 전재성은 “한국, 중국, 일본 등의 국가가 존재하지만 온전한 주권을 소유한 국가가 없고, 역외 강대국인 미국과 러시아가 역시 동북아 국제정치의 중요한 세력으로 존재”한다는 점에서 동북아시아가 독특한 특성을 지닌 지역이라고 언급한다.⁶⁰⁾ 이처럼 법적 주권, 영토, 혹은 국민의 측면에서의 결손은 국가들의

54) 위의 글, 122쪽.

55) 위의 글, 93쪽.

56) 위의 글, 105쪽.

57) 위의 글, 107쪽.

58) 전재성, 「서론」, 15쪽.

59) 전재성, 「동북아의 불완전한 주권국가들과 복합적 무정부상태」, 105쪽.

60) 위의 글, 123쪽.

국제정치 행태에 큰 영향을 미치는데, 전제성에 따르면 “주권의 완전성 추구는 이들 국가의 대외전략 목표 중 가장 중요한 목표”가 된다.⁶¹⁾ 따라서, “타국이나 국제사회의 승인”이 핵심적인 과제인데, “경쟁하는 다른 단위를 제치고 영토와 국민에 대한 유일무이한 권위체로 인정받게 되면 국가의 지위와 힘은 비교할 수 없을 만큼 고양되기 때문”이다.⁶²⁾ 뿐만 아니라, 동북아시아 국가들은 “서로 상대방의 주권의 불완전성을 활용하여 자국이 이익을 극대화”하기도 하고, 또 역외 강대국들이 이러한 불완전성을 전략적으로 이용하기도 한다.⁶³⁾ 이처럼 주권의 불완전성은 동북아시아 국가들이 국제적 승인을 지속적으로 갈망하고 정당성을 확보하려는 핵심적인 동인이 되어 왔다.

둘째, 포괄적 역할을 수행하는 지역기구의 부재 속에서 ‘보편적 국제기구’로서의 유엔은 동북아시아 국가들의 정당성 경쟁이 수행되는 주요한 장소로서 기능해 왔다. 조동준은 초국적 문제를 해결하기 위한 지역 협력기구의 창설과 발전이라는 보편적인 추세 속에서 동아시아 국가들의 역내 문제해결 방식이 갖는 특수성에 주목한다.⁶⁴⁾ 동아시아에는 한·일·중 3국 협력사무소가 존재하지만, 이 지역기구는 북한, 몽골, 대만을 포함하지 않기 때문에 “포괄적 역내 협력체로서 한계”를 가지고 있다.⁶⁵⁾ 조동준은 지역기구를 통한 역내 협력이 부족한 근본 원인을 “역내에 존재하는 숙적관계”에서 찾고 있다.⁶⁶⁾ 일례로, 한국의 경우 “2차 대전 이후 역내 강국인 중국과 일본과 숙적관계를 가지며, 북한과 대결전을 벌이

61) 위의 글, 109쪽.

62) 위의 글.

63) 위의 글.

64) 조동준, 「동아시아 역내 문제해결 방식의 특수성」 『세계정치』 제21권 (2014), 241쪽.

65) 위의 글, 237, 238, 241쪽.

66) 위의 글, 241쪽.

고”있는 상황이다.⁶⁷⁾ 조동준은 숙적관계의 국가들은 “상대방을 위협요인으로 인식하기 때문에, 역내 협력보다는 갈등을 드러낼 위험성이 높다”고 주장한다.⁶⁸⁾ 즉, “동아시아에서 문제해결능력을 갖춘 국가”인 중국, 일본, 한국의 숙적관계로 인해 한·일·중 3국 협력사무소가 안정적으로 작동하지 못하고, 3국 모두의 역내 지도력이 부족하며, 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations)이 역내 협력체의 공백을 채우고 있다고 분석한다.⁶⁹⁾ 따라서, 동아시아 국가들은 역내 문제를 지역기구보다는 “보편적 국제기구 및 외교 제도”나 “역외 행위자와의 협력”을 통해 해결하려는 경향을 가지고 있다고 언급한다.⁷⁰⁾

이 글은 이러한 국제정치적 조건이 동북아시아 국가들로 하여금 유엔이라는 ‘보편적 국제기구’를 통해 대내외적 정당성을 경쟁적으로 추구하게 하는 동인으로 작용하게 되었다고 간주한다. 특히, 불완전한 주권 상태에 놓여있는 동북아시아 국가들에게 유엔의 회원국 자격은 허드가 주목한 의제, 회원자격, 평화유지라는 세 가지의 상징 가운데에서도 정당성과 가장 직결된 문제이다.⁷¹⁾ 1971년 중국 승인과 1991년 남북한 승인을 통해 한국, 북한, 중국, 일본 모두 공식적으로 유엔의 회원국이 되었고, 결과적으로 대만을 제외한 국가들이 이미 유엔 회원국이라는 상징자원을 공식적으로 부여 받았다. 그러나 이와 같은 국제적 승인에도 불구하고, 냉전을 넘어 탈냉전 이후에도 지속되어 온 주권의 불완전성은 유엔 내외에서의 정당성 경쟁을 지속시켜 왔다. 물론 동북아시아 국가들의 정치체제, 경제수준, 군사력, 유엔에서의 지위 등에는 상당한 편차가

67) 위의 글, 231쪽.

68) 위의 글.

69) 위의 글, 237~238쪽, 240~241쪽.

70) 위의 글, 241쪽.

71) Ian Hurd, “Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council,” pp. 38-39.

존재한다. 그럼에도 불구하고 동북아시아 국가들은 제국주의, 냉전, 탈냉전을 거치며 사회적으로 구성된 국제정치 행위자로서, 유엔이라는 국제기구에서 자국에 합당하다고 인식되는 지위와 영향력을 확보하고 대내외적 정당성을 공고화하기 위해 역내·역외 국가들과 경쟁해 왔다.

유엔에서 이루어지고 있는 동북아시아 국가들의 정당성 경쟁을 제대로 이해하기 위해서는 보편적인 국제정치이론과 지역적 특수성을 모두 고려해야 한다. 즉, 유엔에서 정당성을 추구하려는 국가들의 일반적 행태와 동북아시아의 특수한 조건을 동시에 고려할 때 비로소 유엔 회원국 자격과 상임이사국 자격을 둘러싼 동북아시아 국가들의 열망과 경쟁을 더욱 정확히 설명할 수 있다. 또한, 이러한 일반성과 특수성에 대한 동시적인 검토는 인도태평양 시기를 맞이하며 심화되고 있는 미중 양국의 정당성 경쟁과 중국이 발화하는 평화와 안보에 관한 원칙을 보다 깊이 이해하는 데 도움을 준다.

Ⅲ. 유엔 회원국 및 상임이사국 자격 경쟁

앞서 언급한 바와 같이, 유엔의 회원국 자격은 국가들의 정당성 경쟁에서 가장 기초적이며 직접적인 상징 자원으로 기능한다. 먼저, 이 글은 대만의 회원국 자격을 둘러싼 중국과 대만 사이의 갈등을 양국의 최근 공식 발언을 통해 검토한다. 또한, 유엔에 이미 동시·분리 가입한 한국과 북한 사이에도 지속 중인 유엔 회원국으로서의 정당성 경쟁을 양국의 공식 발언을 통해 분석한다. 마지막으로, 유엔 회원국 자격에 관한 문제는 아니지만 유엔 안전보장이사회 상임이사국이라는 특수한 자격을 둘러싸고 일본과 역내 국가들 간에 이루어지고 있는 정당성 경쟁을 검토한

다. 이 세 가지의 사례는 동북아시아 국가 행위자들이 유엔이 제공하는 ‘보편적’ 가치에 근거하여 평화와 안전에 대한 자국의 역할과 정당성을 강조하고, 때로는 다른 행위자를 비정당화하는 발화를 수행하고 있음을 보여준다. 특히, 불완전 주권 상태의 중국, 대만, 한국, 북한, 일본 모두 유엔 회원국 및 안전보장이사회 상임이사국 자격을 둘러싼 경쟁에서 유엔의 핵심적인 상징 자원이라고 할 수 있는 유엔현장에 근거하여 자국을 정당화하고 타국을 비정당화하는 전략을 취하고 있음을 알 수 있다.

1. 중국과 대만

대만은 유엔 회원국의 자리를 재획득하기 위해 유엔현장이라는 상징 자원을 활용하면서, 대만이 민주주의, 인권, 법치 등 유엔이 내세우는 가치와 동일한 가치를 지향한다는 점을 강조해 왔다. 우자오셰(吳釗燮) 대만 외교부 장관은 2021년 9월 언론 기고문을 통해 대만의 회원자격 배제의 근거로 이해되는 유엔총회 결의 2758호에 대한 잘못된 해석을 지적한 바 있다.⁷²⁾ 그는 중화인민공화국의 대표성에 관한 유엔총회 결의 2758호는 “유엔에서 대만의 대표성 문제를 다루지 않으며, 대만이 중국의 일부라고 명시하지도 않았다”며, 특히 중국이 “잘못된 해석”을 통해 대만을 배제하는 법적 근거로 삼고 있다고 언급한다. 또한, 우자오셰 장관은 자유민주적 선거 절차에 의해 구성된 대만 정부의 대표성을 강조했다. 그는 “대만의 대통령과 입법부는 대만 국민에 의해 직접 선출”되었으며, “유엔은 민주적으로 선출된 대만 정부만이 국민 2,350만 명을 대표할 수 있다는 것을 인식해야 한다”고 주장했다. 이와 더불어 우자오셰 장관은

⁷²⁾ 우자오셰, 「기고」 코로나 극복을 위한 국가간 협력 서론 『매일경제』(온라인), 2020년 9월 23일,

(<https://www.mk.co.kr/opinion/contributors/view/2020/09/980573/>).

대만의 국민과 매체가 유엔으로부터 차별당하는 것은 중국의 압력으로 인한 것이며, 이는 “유엔의 보편성 및 평등 원칙에 위배”된 것이고, 유엔 현장에 기록된 만인의 인권과 기본적 자유를 위배하는 것이라고 언급했다. 이처럼 우자오세 장관은 국민에 의해 민주적으로 선출된 합법적 정부를 다른 회원국의 정치적 압력에 의해 배제하는 것은 유엔의 평등과 인권 원칙에 어긋난다는 점을 지적하며 유엔이 대만의 참여를 허용해야 한다고 말했다.

대만이 유엔과 공유하는 가치를 바탕으로 회원국이 될 수 있다는 입장은 최근 미국 바이든 (Joseph Robinette Biden Jr.) 정부의 지지를 받기도 했다. 2021년 10월 26일 블링컨 미국 국무부장관은 ‘하나의 중국’ 원칙을 유지한다고 말하면서 대만의 유엔가입에 대한 회원국들의 지지를 독려했다.⁷³⁾ 블링컨 국무부장관은 대만 모델이 성공적인 민주국가로서 투명성, 인권 존중, 법치라는 유엔과 동일한 가치를 지향해 왔다는 점을 강조했다. 또한, 그는 대만의 유엔 가입은 정치적 문제가 아니라 실용적 문제라고 언급하며, 팬데믹을 비롯한 전지구적 문제들에 대처하기 위해 회원국으로서 대만의 역할이 필요하다고 주장했다. 이는 미중 간의 경쟁이 심화되는 과정에서 미국이라는 역외 국가가 중국/대만이 가진 주권의 불완전성을 전략적으로 활용하는 양상을 보여주는 사례이다.

중국은 이러한 대만과 미국의 입장에 반대하며, 2021년 10월 유엔과의 협력에 관한 입장표명서를 통해 자국은 유엔의 창립 회원국으로서 유엔 현장에 가장 먼저 서명을 한 국가라고 언급한다.⁷⁴⁾ 특히, 1971년 유엔총

73) Supporting Taiwan’s Participation in the UN System, U.S. Department of State, October 26, 2021,

74) 中国联合国合作立场文件, 中华人民共和国外交部, October 22, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/202110/t20211027_10283542.shtml.

회가 압도적인 다수를 통해 중화인민공화국의 권리를 회복하고 중화인민공화국을 유일한 “합법”적 대표로 인정한 것은 세계의 정의와 공정성이 승리한 것이며, 유엔현장의 목적과 원칙이 승리한 것이라고 언급한다. 이를 계기로 세계 인구의 1/4에 가까운 중국인들이 유엔에서 “진정”한 대표를 가지게 되었고, 유엔의 “보편성, 대표성 및 권위”가 향상되었으며, 국제사회의 “하나의 중국” 원칙에 관한 커밋먼트가 공고화되었고, 세계 평화와 발전을 위한 역량이 전례 없이 증가하게 되었다고 언급한다. 중국은 이 입장표명서에서 지난 50년 간 중국이 세계의 평화와 안전을 확고히 지켜왔음을 강조하며, 중국은 항상 “화평(和平), 발전, 합작(合作), 공영”이라는 가치를 토대로 객관적이며 공정한 입장을 견지하고, 대화와 협상을 통해 이견을 해결하고, 내정불간섭 원칙을 견지하며, 고의적 무력사용이나 위협을 단호히 반대한다는 입장을 밝히고 있다. 이와 더불어, 중국이 유엔 평화유지군 활동에 두 번째로 큰 기여를 하고 있으며, 5개 상임이사국 중 가장 많은 평화유지군을 파견하고 있음을 강조했다.

같은 해 10월, 자오리젠(趙立堅) 중국 외교부 대변인 역시 유엔총회 결의 2758을 언급하며 대만의 유엔 가입 가능성 논의를 일축했다.⁷⁵⁾ 그는 대만은 중국 내의 하나의 성으로서 주권국가들로 구성된 정부 간 국제기구인 유엔에 가입할 자격이 전혀 없다고 말했다. 그동안 유엔과 다수의 회원국들이 ‘하나의 중국’ 원칙과 대만이 중국 영토의 양도할 수 없는 부분이라는 점을 인정해 왔으며, 대만에 대한 중국의 주권 행사를 전적으로 존중해 왔다고 발언했다. 중국은 2021년 10월 27일 유엔총회에 제출한 성명서를 통해, 유엔과 산하 전문기구에 대한 대만의 “참여”를 주장하는 일부 국가들이 존재하는데, 이러한 시도는 “하나의 중국 원칙에 대한

75) 中国联合国合作立场文件, 中华人民共和国外交部, October 22, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/202110/t20211027_10283542.shtml.

중대한 도전이자 결의 2758호(XXVI)를 공개적으로 위반한 것”이라고 언급한다(A/76/493). 그리고 그와 같은 “발언과 행동은 본질적으로 중국의 주권과 영토 보전을 훼손하고 중국 내정에 간섭하는 것이므로, 중국은 이러한 악행을 단호히 반대”한다고 발언했다.

2. 한국과 북한

중국/대만의 사례와는 달리, 한국과 북한은 1991년 9월 유엔에 동시·분리 가입했다. 따라서 남북한 간에는 자신만이 유엔에서의 유일한 합법적 대표 자격을 가진 정부라는 주장에 기반한 정당성 경쟁은 종결되었다. 그럼에도 불구하고 적어도 전략적 측면에서, 박근혜 행정부 당시 북한의 유엔 회원자격에 대한 비정당화를 시도한 바 있다. 2016년 제71차 유엔총회 기조연설에서 윤병세 한국 외교장관은 25년 전 남북한이 유엔에 동시 가입했으나 성공의 길을 걸은 한국과 달리 북한은 불모지가 되었다고 발언했다.⁷⁶⁾ 윤병세 장관은 북한이 안전보장이사회의 결의들을 위반하고 다섯 차례의 핵실험을 자행하며 “유엔 안보리와 유엔 자체의 권능을 철저히 조롱”하고 있다고 언급했다. 그는 북한을 “유엔헌장 상의 의무를 이행하겠다는 서약, 특히 안보리 결정을 수락하고 이행하겠다는 서약”을 위반하고 있는 “상습적 범법자”라고 지칭했다. 따라서, 유엔이 북한 문제에 관한 “보다 근본적인 질문에 답을 할 필요”가 있다며, “많은 국가들이 이미 의문을 제기하고 있듯이 북한이 평화 애호 유엔 회원국으로서의 자격이 있는지를 심각하게 재고해 보아야 할 시점”이라고 말했다. 이처럼 북한의 유엔 회원자격에 대한 의문을 제기하는 것과 더불어, “북한의 인권침해에 대한 불처벌”(no impunity)을 더 이상 허용하지 말아

⁷⁶⁾ 제71차 유엔총회 기조연설문 (윤병세 장관), 주유엔대한민국대표부, 2016년 9월 22일, <https://overseas.mofa.go.kr/un-ko/brd/m_24367/list.do>.

야 한다고 강조했다. 즉, 한국은 핵 실험을 비롯한 북한의 행위가 평화를 추구하는 유엔의 가치와 합치되지 않고, 북한이 유엔의 권위를 존중하지 않으며, 유엔현장의 의무를 이행하지 않으므로 북한의 회원국 자격을 재검토할 필요가 있다고 주장했다. 당시 외교부 당국자는 “정부는 북한의 유엔 회원국 자격에 문제가 있음을 지속적으로 제기해 나갈 방침”이라고 밝혔으나, 한 외교부 간부가 “윤 장관의 발언은 북한의 핵·미사일 폭주에 대한 국제사회의 경각심이 무너지지 않게 하려는 ‘택티컬한(전술적인) 고려’에 따른 것”이라 발언했다고 한다.⁷⁷⁾ 실제 북한의 유엔 회원국 자격 박탈을 목적으로 한 발화가 아니라 단지 북한 문제에 관한 관심을 환기하고 북한의 정책 변화를 촉구하기 위한 전략적 발화였다고 하더라도, 이와 같은 발화에서 한국이 유엔의 정당한 회원국 자격을 거론하며 북한을 비정당화하고 자국을 정당화하는 것을 볼 수 있다.

물론 최근 한국이 유엔에서 수행해 온 북한 문제에 관한 행위에는 행정부 간의 차이가 존재한다. 2022년 북한의 미사일 발사에 관한 안전보장이사회에서의 결의안 상정이 실패한 후 미국이 주도했던 세 차례의 대북성명(1월 10일, 1월 20일, 2월 4일)에 한국은 참여하지 않았다.⁷⁸⁾ 또한, 2019년 이래 유엔총회 산하 제3위원회의 제출된 북한인권결의안은 표결 없이 통과되었으나, 한국은 3년 연속으로 이에 공동제안국으로서 참여하지 않았다.⁷⁹⁾ 이를 두고 2022년 2월 방한한 토마스 오헤아 키타나 유엔

77) 「북한을 유엔에서 내쫓고 싶다고요?」 『한겨레』(온라인), 2016년 10월 7일, <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/764705.html>>.

78) 「北미사일 규탄 유엔성명에 文정부 올들어 3번째 불참」 『조선일보』(온라인), 2022년 2월 7일, <<https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2022/02/07/GIVP7DU5LNFEPMWJDLU7HLNYWM/>>.

79) 「유엔 ‘北 인권결의안’ 17년째 채택…한국은 3년 연속 불참」 『중앙일보』(온라인), 2021년 11월 18일, <<https://www.joongang.co.kr/article/25024890#home>>.

북한인권특별보고관이 한국 정부가 북한인권결의안 발의에 동참할 것을 촉구하기도 했다.⁸⁰⁾ 이처럼 한국의 사례는 국내정치 세력 간의 이념적·정책적 차이가 유엔에서 이루어지는 정당성 경쟁에 영향을 미치는 변수로 작동한다는 점을 명확하게 보여준다.

북한은 남북한의 분리 가입이라는 비극적이며 비정상적인 상태가 한국의 분열주의적 행태에 의한 것이라고 주장해 왔다. 2021년 제76차 유엔총회 기조연설에서 1991년 가입 당시 자국은 “나라와 민족이 분열되어 있는 실정에서 유엔 가입 문제를 통일지향적 견지에서 고찰하지 않을 수 없었으며 이에 따라 연방제 통일이 실현된 다음 단일한 국호를 가지고 유엔에 들어가든가 만일 통일이전에 가입하려 한다면 북과 남이 하나의 의식으로 들어가겠다는 입장을 시종일관 견지”해왔다고 언급한다.⁸¹⁾ 그러나 유엔에 가입한 것은 당시 유엔 가입 문제를 통해 “민족의 분열을 영

80) 「한국 정부 “유엔 북한인권결의안 공동제안국 참여 부정적…대북전단금지법 비례 원칙 옹호」 *VOA*(온라인), 2022년 3월 3일, (<https://www.voakorea.com/a/6467868.html>).

81) 「조선 김성대사의 제76차 유엔총회 기조연설」 『민족통신』(온라인), 2021년 9월 28일, (https://minjok.com/bbs/board.php?bo_table=internation&wr_id=8485). 이러한 입장은 유엔 가입 시점인 1991년에도 북한이 표방했던 것이다. 북한은 1991년 5월 성명문에서 북한은 “유엔헌장을 시종일관 존중”해왔으며, “우리 공화국은 당당한 자주독립국가로서 유엔성원국이 될 수 있는 충분한 자격을 가지고 있다”고 언급했다. 북한은 “우리 공화국 정부는 연방제가 실현된 다음 통일된 하나의 조선으로 유엔에 들어갈 것을 일관하게 주장하여 왔으며 통일이 실현되기 전에 북과 남이 유엔에 들어가는 경우에는 두개의 의식으로 제각기 들어갈 것이 아니라 하나의 의식으로 공동으로 들어가겠다는 합리적 제안을 내놓았다”고 발언했다. 그러나 한국이 “분열주의적인 유엔가입안 만을 고집”하면서 단독가입을 강행하려 했기 때문에 북한 또한 피치 못하게 분리가입을 추진하게 되었고, 북한은 “앞으로도 변함없이 유엔에서 북과 남이 하나의 국호를 가지고 하나의 의식을 차지하게 되기를 기대”한다고 언급했다. 당시 북한 성명문은 남북한 분리 가입에 대해 “비정상적인 사태”라고 언급했다. 「북한 외교부 성명 전문」 『중앙일보』(온라인), 1991년 5월 28일, (<https://www.joongang.co.kr/article/2567219#home>)

구화, 합법화하고 우리 공화국을 국제적으로 고립시키려는 반통일적, 반민족적 기도가 노골화되는 데 대처”하기 위해서 주동적으로 취한 결정적인 조치였다고 밝힌다. 북한은 조선민족이 “외세에 의해 인위적으로 갈라지고 종당에는 두개의 의식으로 유엔에 가입하게 된 것은 비극”이라고 표현했다. 또한, 북한은 국제평화와 안전보장이라는 유엔의 기본 사명과 정반대로 한반도가 “항시적인 정세긴장과 불안정”을 겪고 있다고 지적했다. 그리고 이러한 긴장과 대립의 가장 근본적인 원인은 미국의 대조선 적대시 정책이고, 이에 더해 민족 간의 화합보다 동맹과의 협조를 우선시하는 한국 때문이라고 강조한다. 2019년 제74차 유엔총회 기조연설에서 한국의 “사대적 근성과 민족 공동의 이익을 침해하는 외세의존정책”을 비판하며 “민족 앞에 지닌 자기 책임”을 수행할 것을 촉구했다.

북한은 현실적으로 미국과 한국의 유엔 회원국 자격에 대해 의문을 제기하기보다는 그들의 행태가 유엔의 사명과 배치된다는 점을 지적한다. 특히, 북한은 유엔현장에 위배되는 유엔 안전보장이사회의 구조와 불공정성을 강력하게 비판하고 있다. 북한은 위의 기조연설에서 안전보장이사회가 “일부 대국들이 자기의 이익과 우선권에 따라 이중기준의 자막대기로 국제관계와 주권국가의 운명을 마음대로 재단하는 정치적 도구”로 역할하고 있으며, “미국과 그 추종세력들을 비롯한 특정한 일부 나라들의 무분별한 군비증강과 전쟁범죄행위에 대해서는 일언반구 못하면서 우리 공화국의 정정당당한 자위적 조치들을 사사건건 걸고 드는 것은 유엔이 광범위한 국제공동체의 이익을 대표하는 것이 아니라 특권화된 소수집단의 ‘안방’으로 변질되고 있다는 것을 실증”한다고 발언했다. 따라서, 북한은 안전보장이사회를 “유엔현장에 명백히 규제된 대로 국제평화와 안전유지에 실질적으로 이바지하는 공정하고 책임적인 기관으로 만드는 것”이 급선무라고 주장했다. 특히, 북한은 “주권평등의 원칙과 인민들의 평등권 및 자결권”이 “유엔현장의 핵심 중의 핵심이고 유엔 존립의

초석”이며, 오히려 민주주의나 인권이라는 이름하에 “서방식 가치관과 규칙에 기초한 국제질서를 일방적으로 강요”하는 내정간섭적 시도가 유엔의 원칙에 위배된다고 발언한다. 이러한 주장에서 북한은 유엔현장의 정당성을 지속적으로 강조하는 동시에, 안전보장이사회라는 조직의 비정당성을 강조하고 있다. 2019년 기조연설에서 북한은 이러한 주권평등의 원칙을 위반하는 서방식 국제질서에 대해 투쟁하는 여러 국가들에 대한 지지를 선언하기도 했다. 북한은 이스라엘에 대해 “자주권을 수호하고 영토안정을 이룩하기 위하여 힘찬 투쟁을 벌이고 있는” 시리아 정부와 인민에 “전적인 지지와 연대성”을 보내며, 경제제재에 대항한 쿠바 인민, 당, 정부의 투쟁도 지지한다고 표명했다.⁸²⁾

3. 일본 안전보장이사회 상임이사국 자격

안전보장이사회의 상임이사국이라는 특수한 회원자격에 대한 논의는 유엔 자체의 회원자격이 아니라는 점에서 다소 성격이 다른 문제이기도 하다. 그럼에도 불구하고, 상임이사국 자격 문제는 유엔의 상징 자원 및 권력을 둘러싼 동북아시아 국가들 간의 경쟁과 견제를 보여주는 중요한 사례이다. 특히, 일본의 상임이사국 진출에 대한 역내 국가들의 반대와 비협조는 유엔에서의 정치적 권력과 지위, 그리고 정당성에 대한 상호 견제와 경쟁을 보여준다.

일본 외교부는 1945년 유엔의 설립 이후 변화된 국제사회의 현실을 고려해 안전보장이사회의 정통성·실효성·대표성을 향상시켜야 한다며, “유엔을 통해 세계의 평화와 안전의 실현에 의해 더욱 적극적인 역할을 완수할 수 있도록 상임·비상임 의석 쌍방의 확대를 통한 유엔 안보리

82) 「조선 김성대사의 제74차 유엔총회 기조연설」 『민족통신』(온라인), 2019년 10월 1일, <https://minjok.com/bbs/board.php?bo_table=policy&wr_id=16225>

개혁의 조기 실현과 일본의 상임이사국 진입을 목표로 노력해 왔다고 밝히고 있다.⁸³⁾ 특히, “국제사회의 평화와 안전 유지에 주요한 역할을 할 능력과 의사가 있는 국가”를 새로운 상임이사국으로 추가해야 한다고 주장한다.⁸⁴⁾ 2017년 기조연설에서 아베 일본 내각총리대신은 “안보리 상임이사국으로서 세계 평화를 위해 적극적인 역할을 하는 것이 일본의 변함 없는 결의”라고 발언했다.⁸⁵⁾ 일본은 상임이사국이라는 지위를 통해 자국이 국제사회에서 수행하는 활동과 경제적 공헌에 적합한 지위와 발언력을 안전보장 분야에서도 확보할 수 있다고 언급한다.⁸⁶⁾ 또한, “북한의 핵·미사일 문제와 같은 일본의 안전보장에 직접 영향을 미치는 여러 과제”에 대한 의사결정 과정에 참여함으로써 국익을 실현할 수 있다고 설명한다. 또한, 헌법상 상임이사국으로서 군사적 공헌을 하는 데 제한이 있는 것은 사실이지만 “헌법의 범위 내에서 상임이사국으로서의 책임 있는 역할”을 하고 싶다고 일관되게 생각해 왔으며, “문민에 의한 비군사적 공헌, 안보리에서의 논의를 통한 지적 공헌” 등을 할 수 있다고 언급한다. 또한, 헌법 개정에 대한 국내외의 우려를 의식하며 “상임이사국과 헌법 개정의 문제가 직접 관련이 있다고는 생각하지 않는다”고 밝히고 있다.⁸⁷⁾ 이처럼 일본은 “국제 평화와 안전을 유지”한다는 유엔 헌장의 기본 목표에 대한 자국의 공헌을 강조하며, 군사력 사용의 헌법적 제약이 있는 현재의 불완전 주권상태에도 불구하고 상임이사국 진출을 통해 세계

83) 国連改革・安保理改革, 日本外務省,

(https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un_kaikaku/index.html).

84) なぜ安保理改革が必要か, 日本外務省,

(https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un_kaikaku/j_rijikoku/kaikaku.html).

85) 第72回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説, 日本外務省, September 20, 2017, (https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp_a/page4_003327.html).

86) 安保理改革Q&A, 日本外務省,

(https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un_kaikaku/j_rijikoku/qa.html).

87) 安保理改革Q&A, 日本外務省.

평화를 위한 적극적인 행동을 취하겠다고 밝혀 왔다.

한편, 일본은 안전보장이사회 개혁 안전을 역사적 정의 문제와 연결하며 개혁의 정당성을 강조했다. 2016년 제71차 유엔총회 기조연설에서 아베 신조(安倍晋三) 일본 내각총리대신은 아프리카와 라틴 아메리카 국가들이 유엔 안전보장이사회에서 대표성을 가지지 못하고 있다고 언급했다. 특히, 안전보장이사회에 아프리카 대표가 없는 상황을 “역사적 부정의”로 간주하는 것에 공감을 표하며 안보리 개혁을 촉구했다.⁸⁸⁾ 또한, 일본은 자국이 평화를 지향한다는 점을 거듭 강조해 왔다. 2015년 제70차 유엔총회 기조연설에서 일본은 “전후 70년 동안 평화를 사랑하는 나라”로서 “국제협조주의에 근거한 적극적 평화주의”를 지향하며 “상임 이사국이 되어, 적절한 공헌을 하는 길을 추구”하겠다고 목표를 밝히기도 했다.⁸⁹⁾ 또한, 평화유지군 활동에 대한 공헌을 높이기 위해 법 제도를 정비했다는 점을 강조하기도 했다. 그리고 유엔에서 국제 평화와 안전에 대한 적극적 의지를 표현하기 위해 핵 피폭국으로서의 경험을 언급하기도 했다. 2014년 제69차 유엔총회에서 일본은 자국이 “유일한 전쟁 피폭국”으로서 핵무기의 비확산에 관한 조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons) 논의를 주도해 나갈 것이라고 밝히기도 했다.⁹⁰⁾

그러나 역내 주변 국가들은 일본의 상임이사국 진출에 대한 우려를 직간접적으로 표출해 왔다. 특히, 일본과 공식수교를 맺지 않은 북한은 일본의 상임이사국 진출 시도에 대해 강력한 비난을 직접 쏟아내 왔다. 2019년 1월 김성 유엔 주재 북한 대사는 “일본이 지난날 아시아의 수많은

⁸⁸⁾ 第71回国連総会における安倍総理大臣一般討論演説, 日本外務省, September 21, 2016, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp_a/page4_002385.html>.

⁸⁹⁾ 第73回国連総会における安倍総理大臣一般討論演説, 日本外務省, September 25, 2018, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp_a/page3_002562.html>.

⁹⁰⁾ 第69回国連総会における安倍総理大臣一般討論演説, 日本外務省, September 25, 2014, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp_a/page4_000706.html>.

나라를 무력으로 침략하고 씻을 수 없는 반인륜 범죄를 감행했으며 종전 70년이 넘도록 이를 인정하지 않고 있다”고 비판하며, 일본의 상임이사국 진출을 반대했다.⁹¹⁾ 2020년 10월 북한 외무성은 연구원 명의로 게시한 글을 통해 “일본이 국제 평화와 안전 보장을 기본 사명으로 하는 안보리 상임이사국이 되겠다는 것은 국제적 정의와 인류의 양심에 대한 우롱이고 참을 수 없는 모독”이라며, “일본은 더러운 개 주둥이에서는 언제 가도 상아가 돌을 수 없다는 이치부터 알아야 할 것”이라는 독설을 쏟아내기도 했다.⁹²⁾ 2020년 제75차 유엔총회에서도 북한은 전범국인 일본 같은 나라가 “국제평화와 안전보장을 기본사명으로 하는 유엔 안보이사회에 그것도 상임이사국으로 들어가겠다고 하는 것 자체가 유엔에 대한 우롱이고 모독”이라고 비판했다.⁹³⁾ 더 나아가 북한은 유엔 안전보장이사회의 불공정한 구조, 특히 회원자격에 관한 기존의 규칙을 비정당화하며 유엔현장에 적합한 개혁의 필요성을 주창했다. 앞서 언급한 2021년 제76차 유엔총회 기조연설에서 김성 북한 유엔대사는 유엔안전보장이사회에서 소수 강대국의 강권과 전횡을 막기 위해 “유엔에서 다수를 차지하는 발전도상나라들의 대표권을 늘여야 하며 안전보장이사회에서 채택된 결의들도 필요에 따라서는 절대 다수 성원국들의 의사가 반영된 총회결의로 거부할 수 있도록 유엔규정과 절차를 수정”해야 한다고 주장했다.⁹⁴⁾

한국과 중국도 일본의 상임이사국 진출에 부정적인 입장을 취하고 있

91) 「北 “일본의 유엔 안보리 상임이사국 진출 강력히 반대」 『연합뉴스』(온라인), 2019년 2월 5일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190205035300504>>

92) 「北 “일본이 UN 상임이사국? 개 주둥이에서 상아 돌겠다」 『조선일보』(온라인), 2020년 10월 3일, <https://www.chosun.com/politics/north_korea/2020/10/03/PGKRHYU_NHBAUVKCY5DQPPUCNTY/>.

93) 「북한 “유엔 안보리 개혁해야…평화적 우주개발도 위협으로 매도”」 『연합뉴스』(온라인), 2020년 11월 20일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201120050500504>>.

94) 「조선 김성대사의 제76차 유엔총회 기조연설」, 2021년 9월 28일.

다. 2022년 5월 기시다 후미오(岸田文雄) 일본 내각총리대신은 미일정상회담 공동 기자회견 서두 발언에서 본인이 “국제사회의 평화와 안전에 중요한 책임을 지는 안보리를 포함하여 유엔의 개혁과 강화의 필요성”을 밝혔고, 이에 조셉 바이든 미국 대통령이 동의하며 “개혁된 안보리에서 일본이 상임이사국이 되는 것”에 대한 지지를 표명했다고 발표했다.⁹⁵⁾ 다음 날 한국 외교부는 조셉 바이든 대통령의 “관련 언급은 [미국이] 기존의 입장을 재확인한 것”이라고 언급했다. 일본의 상임이사국 진출에 대한 찬반 입장을 밝혀 달라는 거듭된 질문에 명확한 응답을 제시하지 않으며, 이는 찬반을 넘어선 문제이고 안전보장이사회 개혁의 방향성을 보여준 것이라고만 발언했다.⁹⁶⁾ 그러나 과거 한국 정부가 상임이사국 대신 비상임이사국 확대를 추진하는 합의를 위한 단결(Uniting for Consensus) 그룹의 일원으로서 일본의 상임이사국 진출을 견제했다고 알려져 있다. 2005년 3월 외교부 박준우 아시아태평양국장은 “정부는 그동안 우리와 비슷한 중견국가들의 안보리 참여와 역할 확대를 지지해 왔고 그런 맥락에서 상임이사국 확대를 반대하고 선거를 통한 비상임이사국 확대를 지지해왔다”며 이러한 입장을 일본과 상반된다고 밝혔다.⁹⁷⁾ 그는 “특정 국가에 대한 입장”은 표명하지 않는다고 언급하면서도, 만일 상임이사국 확대로 합의가 이루어지는 경우 “우리는 주변국의 신뢰를 받을 수 있는 도덕성을 갖춘 나라가 상임이사국 후보가 되어야 한다고 강조해

95) 日米首脳会談, 日本外務省, May 23, 2022.

(https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_003322.html); 令和4年5月23日 日米共同記者会見, 岸田文雄 公式アカウント, May 23, 2022, (<https://kishida.gr.jp/activity/8210>).

96) 외교부 정례브리핑, 대한민국 정책브리핑, 2022년 5월 24일, (<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156508601>).

97) [인터뷰]PBC 열린세상 오늘, 대한민국 외교부, 2005년 3월 23일, (https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4095/view.do?seq=302096&page=1).

왔다”고 언급했다. 조셉 바이든 미국 대통령의 일본 상임이사국 진출 지지에 관해, 중국 외교부 또한 안전보장이사회의 개혁에 대해서는 원칙적으로 지지한다는 입장을 표명했다. 즉, 안전보장이사회가 개혁을 통해 권위와 효율성을 증진하고, 개발도상국(發展中國家)의 대표성과 발언권을 증진하며, 더 많은 중소국가들이 안전보장이사회의 결정에 참여하도록 해야 한다고 언급했다.⁹⁸⁾ 그러나 현재 관련 국가들에는 “개혁의 총체적 방향과 기본원칙에 대해 여전히 중대한 차이가 있다”고 발언했는데, 이는 사실상 반대의사를 표명한 것이라는 분석이 제기되었다.⁹⁹⁾ 중국 정부 또한 과거 상임이사국 확대와 일본의 상임이사국 진출을 반대한 바 있다고 알려져 있다.¹⁰⁰⁾

또한, 한국과 일본은 안전보장이사회의 비상임이사국이 되긴 위한 노력도 지속해 왔다. 1956년 12월 유엔에 가입한 일본은 2022년 6월 비상임이사국으로 선출되며 1958년 첫 선출 12차례의 기록(유엔 회원국 중 최다 기록)을 달성했다.¹⁰¹⁾ 일본은 안보리 개혁이 실행될 때까지는 “가능한 자주 비상임이사국으로서 안보리에 자리를 차지”하는 전략을 병행하겠다고 밝힌 바 있다.¹⁰²⁾ 한편, 한국은 2024-2025년 안전보장이사회 비상

98) 2022年 5月 23日外交部发言人汪文斌主持例行记者会, 中华人民共和国外交部, May 23, 2022, <https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/202205/t20220523_10691438.shtml>.

99) 「중국, 일본 안보리 상임이사국 진출에 반대…“의견차 크다”」 『동아일보』(온라인), 2022년 5월 24일, <<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20220524/113583446/1>>

100) 송병록, 「독일과 유엔: 독일의 안보리 상임이사국 진출 노력과 전망」 『유럽연구』 제24권 (2007), 97쪽.

101) 「日 “안보리 개혁” 야망…6년만에 유엔 비상임이사국 재입성」 『중앙일보』(온라인), 2022년 6월 10일, <<https://www.joongang.co.kr/article/25078230#home>>.

102) 安保理非常任理事国 (2009~10年) 任期中の主な取組, 日本外務省, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un_anpori/torikumi/torikumi2009_2010.html>.

임이사국에 세 번째로 진출하기 위해 입후보했다.¹⁰³⁾ 이탈리아, 멕시코 등을 비롯해 상임이사국 확대를 도모하는 주변국을 견제하려는 국가들이 동북아시아 지역에만 존재하는 것은 아니다. 그러나 특기할 만한 사실은 모든 국가들이 안전보장이사회의 비상임이사국이 되기를 원하지는 않는다는 사실이다. 2013년 사우디아라비아는 투표를 통해 비상임이사국으로 선출되자 안보리의 무능을 언급하며 거부하기도 했고, 멕시코 또한 오랜 기간 비상임이사국으로 진출하는 데 적극적이지 않았다.¹⁰⁴⁾ 이를 통해 동북아시아 국가들의 안전보장이사회 이사국 진출에 대한 높은 열망이 그들 간의 상호작용 속에서 사회적으로 구성되어 온 것임을 추측할 수 있다.

IV. 중국의 평화 원칙

이 장에서는 최근 미중 경쟁 속에서 유엔 안전보장이사회에서 중국이 수행하고 있는 발화를 통해, 국제 평화와 안전에 대한 상징 자원을 토대로 중국이 유엔에서의 정당성을 확보하려는 과정을 검토한다. 안전보장이사회는 국제 평화와 안전 문제에 관한 집합행동을 결정하는 유엔의 핵심 기구로서, 중국은 동북아시아에서 안전보장이사회 상임이사국의 지

103) 우리나라 2024-25년 임기 유엔 안보리 비상임이사국 선거 입후보, 대한민국 외교부, 2021년 12월 10일, <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3874/view.do?seq=367549>.

104) Erik Voeten, Why Would States Want or Not Want a Seat on the United Nations Security Council?, *The Washington Post* (Online), October 19, 2013, <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2013/10/19/why-would-states-want-or-not-want-a-seat-on-the-united-nations-security-council/>>.

위를 가진 유일한 국가이다. 먼저, 중국이 동북아시아 역외 문제에 대해 수행하고 있는 국제 평화와 안전 원칙에 관한 발화를 검토한다. 이어서 대내주권 문제와 한반도 평화 문제에 대한 발화를 분석한다.

1. 동북아시아 역외 문제

미국과 중국은 안전보장이사회 상임이사국으로서 여러 안건을 둘러싸고 수차례의 마찰을 경험했다. 특히, 결의안에 대한 표결 단계까지 이르러서 거부권이 행사된 안건은 안전보장이사회 상임이사국 간의 갈등을 단적으로 보여주는 주요한 사례이다. 2000년에서 2022년 2월까지 중국은 안전보장이사회에서 총 13회의 거부권을 행사했다. 같은 기간 미국은 총 14회의 거부권을 행사했는데, 그중 10회가 2000-2006년 팔레스타인과 이스라엘을 포함한 중동 문제(2002년 보스니아 헤르체고비나 관련 결의안 제외)에 집중되었다. 이에 반해, 중국의 13회 거부권은 모두 2007년 이후에 행사되었다. 이신화에 따르면, 냉전기 중국은 주권 불간섭 원칙을 토대로 다자주의에 부정적 혹은 소극적인 태도를 보이며 유엔에서 독자적인 견해를 내지 않고 소극적으로 행동하는 경향을 보였다.¹⁰⁵⁾ 그러나 1990년대 말 이후, 특히 4세대 지도부가 등장하면서 중국은 다자주의를 강조함으로써 패권화를 추구한다는 의심을 불식시키기 위해 유엔에서 보다 적극적으로 견해를 표출하게 되었다고 한다.¹⁰⁶⁾ 이동률 또한 중국이 2000년 이후 과거에 비해 안전보장이사회에서 자국의 이해가 걸린 사안에 거부권을 적극 행사하거나 행사할 가능성을 위협해 왔다고 언급한다.¹⁰⁷⁾

105) 이신화, 「유엔 다자주의 틀에서의 강대국 정치: 안보리 결의안과 미-중 안보경쟁」, 227쪽.

106) 위의 글, 227~228쪽.

중국이 행사한 13회의 거부권은 같은 기간 총 27회 거부권 행사한 러시아와 동시에 이루어졌다. 중국이 직접 거부권을 행사한 것은 아니지만, 러시아가 거부권을 행사한 사안에 기권을 행사한 경우도 다수 존재한다. 다만 2004년 4월 21일 키프로스¹⁷⁾에 대한 결의안(S/2004/313)이 상정되었을 때 러시아는 거부권을 행사했으나, 중국은 거부권이나 기권을 행사하지 않았다. 당시 왕광야(王光亞) 중국 대표는 키프로스의 독립, 주권, 영토보전은 언제나 완전한 존중을 받아야 하고, 적절한 협상을 통한 해결을 지지한다면서 결의안에 대한 지지를 밝혔다(S/PV.4947). 그러나 2007년 이후 중국은 러시아가 거부권을 행사한 모든 사례에서 거부권 혹은 최소한 기권을 행사해 왔다. <표 1>은 2007년 이후부터 2022년 2월까지 안전보장이사회에서 거부권이 행사되었던 결의안들에 관한 상임·비상임 이사국들의 표결 행위를 보여준다. 2007년 미얀마 결의안을 제외하고 다른 안건은 모두 아시아 역외 혹은 특정 지역에 관계없는 문제에 해당된다. 해당 기간 동북아시아 지역에 관한 결의안에는 상임이사국의 거부권이 행사된 바 없다.

<표 1> 거부권 행사된 안전보장이사회 결의안 표결 (2007-2022년 2월)

날짜	결의안	안건	회의록	투표	거부권/반대	기권
2007/01/12	S/2007/14	미얀마	S/PV.5619	9-3-3	중국, 러시아, 남아프리카	콩고, 인도네시아, 카타르
2008/07/11	S/2008/447	아프리카 : 짐바브웨	S/PV.5933	9-5-1	중국, 러시아, 리비아, 남아프리카, 베트남	인도네시아
2009/06/15	S/2009/310	조지아	S/PV.6143	10-1-4	러시아	중국, 리비아, 우간다, 베트남
2011/02/18	S/2011/24	중동: 팔레스타인	S/PV.6484	14-1-0	미국	-
2011/10/04	S/2011/612	중동: 시리아	S/PV.6627	9-2-4	중국, 러시아	브라질, 인도, 레바논, 남아프리카

17) 이동률, 「유엔에서의 중국 외교행태에 대한 실증 연구: 안보리 표결행태를 중심으로」, 113쪽.

날짜	결의안	안건	회의록	투표	거부권/반대	기권
2012/02/04	S/2012/77	중동: 시리아	S/PV.6711	13-2-0	중국, 러시아	-
2012/07/19	S/2012/538	중동: 시리아	S/PV.6810	11-2-2	중국, 러시아	파키스탄, 남아프리카
2014/03/15	S/2014/189	우크라이나	S/PV.7138	13-1-1	러시아	중국
2014/05/22	S/2014/348	중동: 시리아	S/PV.7180	13-2-0	중국, 러시아	-
2015/07/08	S/2015/508	보스니아 헤르체고비나	S/PV.7481	10-1-4	러시아	중국, 앙골라, 나이지리아, 베네수엘라
2015/07/29	S/2015/562	우크라이나	S/PV.7498	11-1-3	러시아	중국, 앙골라, 베네수엘라
2016/10/08	S/2016/846	중동: 시리아	S/PV.7785	11-2-2*	러시아, 베네수엘라	중국, 앙골라
2016/12/05	S/2016/1026	중동: 시리아	S/PV.7825	11-3-1	중국, 러시아, 베네수엘라	앙골라
2017/02/28	S/2017/172	중동	S/PV.7893	9-3-3	중국, 러시아, 볼리비아	이집트, 에티오피아, 카자흐스탄
2017/04/12	S/2017/315	중동	S/PV.7922	10-2-3	러시아, 볼리비아	중국, 에티오피아, 카자흐스탄
2017/10/24	S/2017/884	중동	S/PV.8073	11-2-2	러시아, 볼리비아	중국, 카자흐스탄
2017/11/16	S/2017/962	중동: 시리아	S/PV.8105	11-2-2*	러시아, 볼리비아	중국, 이집트
2017/11/17	S/2017/970	중동: 시리아	S/PV.8107	12-2-1	러시아, 볼리비아	중국
2017/12/18	S/2017/1060	중동: 팔레스타인	S/PV.8139	14-1-0	미국	-
2018/02/26	S/2018/156	중동: 예멘	S/PV.8190	11-2-2*	러시아, 볼리비아	중국, 카자흐스탄
2018/04/10	S/2018/321	중동	S/PV.8228	12-2-1*	러시아, 볼리비아	중국
2018/06/01	S/2018/516	중동: 팔레스타인	S/PV.8274	10-1-4*	미국	에티오피아, 네덜란드, 폴란드, 영국
2019/02/28	S/2019/186	베네수엘라	S/PV.8476	9-3-3*	중국, 러시아	코트디부아르, 적도기니, 인도네시아
2019/09/19	S/2019/756	중동: 시리아	S/PV.8623	12-2-1*	중국, 러시아	적도기니
2019/12/20	S/2019/961	중동	S/PV.8697	13-2-0*	중국, 러시아	-
2020/07/07	S/2020/654	중동	S/2020/657	13-2-0	중국, 러시아	-
2020/07/10	S/2020/667	중동	S/2020/681	13-2-0	중국, 러시아	-
2020/08/31	S/2020/852	테러리즘	S/2020/865	14-1-0	미국	-
2021/12/13	S/2021/990	기후변화	S/PV.8926	12-2-1	러시아, 인도	중국
2022/02/25	S/2022/155	우크라이나	S/PV.8979	11-1-3	러시아	중국, 인도, 아랍에미리트

출처: 안전보장이사회 거부권 목록, 회의 결과 목록, 회의록을 토대로 재구성.¹⁰⁸⁾

108) United Nations, Security Council - Veto List, United Nations Dag Hammarskjöld Library, <<https://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2021>>; Meetings & Outcomes, United Nations Dag Hammarskjöld Library, <<https://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/>>. 표결에 *가 있는 결의안은 대안 결의안에 대한 표결도 이루어짐. S/2016/846 대신 S/2016/847 부결 (4-9-2), S/2017/962 대신

중국은 2000년 이후 안전보장이사회에서 미국을 비롯한 타국에 의해 주도된 결의안에 반대할 때 주로 다음 네 가지의 논리를 반복적으로 제시하고 있다. 첫째, 국제 평화와 안전 원칙의 측면에서, 중국은 주권 국가의 대내적 문제에 대한 자결권을 옹호하며 외부 세력의 자의적 개입(arbitrary interference)에 거듭 반대해 왔다. 동남아시아 지역의 문제에 해당되는 사례로 2007년 1월 미얀마 반정부 시위가 발생했을 때, 중국은 영국과 미국이 제안한 결의안에 거부권을 행사했다. 중국 대표는 미얀마는 주권 국가의 대내적 문제이므로 국제사회가 자의적 개입을 지양해야 한다고 언급하며, 무엇보다도 당시 미얀마의 국내적 상황이 국제적, 지역적 평화와 안전의 위협을 구성하지 않는다고 주장했다(S/PV.5619). 미얀마의 난민, 아동노동, 에이즈, 인권, 마약에 관한 문제가 심각하지만, 그것이 지역 안전의 위협으로서 유엔 안전보장이사회의 의제나 결의안의 대상이 되어야 한다면 191개 회원국 모두가 그 대상이 될 수밖에 없는 비논리적이고 비합리적인 접근법이라고 주장했다.¹⁰⁹⁾ 안전보장이사회가 의제화 하려는 문제가 대내적 사안의 범주를 넘어서지 않고 국제 평화와 안전에 대한 위협을 구성하지 않는다는 중국의 논리는 2008년 짐바브웨 결의안에 대한 표결에서도 반복되었다(S/PV.5933). 또한, 2019년 2월 미국이 제출한 베네수엘라 관련 결의안에 대해서도 중국은 베네수엘라의 국가주권, 독립, 안정을 지지한다며 베네수엘라의 사안은 베네수엘라 국민들에 의해 독립적으로 결정되어야 한다고 주장했다. 당시 중국 대표는

S/2017/968 부결 (4-7-4). S/2018/156 대신 S/2018/157 통과 (15-0-0). S/2018/321 대신 S/2018/175 부결 (6-7-2). S/2018/516 대신 S/2018/520 부결 (1-3-11); S/2019/186 대신 S/2019/190 부결 (4-7-4); S/2019/756 대신 S/2019/757 부결 (2-9-4); S/2019/961 대신 S/2019/962 부결 (5-6-4).

¹⁰⁹⁾ 또한, 중국은 미얀마의 경제 발전, 사회·인종/민족 화합, 법치, 포용적 민주주의를 희망하며 모든 국가는 완벽하지 않고 지속적인 향상 과정을 거쳐야 한다고 발언했다.

외부 세력이 베네수엘라의 대내적 사안에 관여하는 것에 반대한다고 밝혔다(S/PV.8476). 2011년 이래 수차례 논의된 시리아에 관한 일련의 결의안에 대해서도, 중국은 주권과 영토보전에 대한 존중과 더불어 시리아인에 의해 주도되는 해결책의 중요성을 지속적으로 강조했다. 특히, 2014년 5월에는 국제형사재판소에 기소하는 것은 국가의 사법적 주권과 보충적 관할권 원칙의 존중을 바탕으로 이루어져야 하는 것이라고 언급하며, 중국이 로마규정의 일원은 아니며 자국의 원칙적 입장은 안전보장이사회가 특정 국가의 상황을 국제형사재판소에서 검토하도록 보내는 것에 유보적이라고 밝혔다(S/PV.7180).

둘째, 국제 평화와 안전 수단의 측면에서, 유엔에서 취해지는 ‘불법적’ 제재 등의 ‘일방적’ 강제조치를 비판했다. 2020년 7월 벨기에와 독일이 제출한 결의안 초안(S/2020/667)은 시리아에 대한 인도적 지원을 촉구하고 시리아 당국과 무장 단체들의 인권법 및 인도법 준수를 요구했다. 이에 중국은 시리아 경제에 가해진 “불법적 제재”가 인도적 위기와 코로나바이러스 대응에 영향을 미쳤다고 언급했다(S/2020/693). 그리고 대다수의 유엔 회원국들이 이러한 일방적 강제조치의 철회를 지지하고 있음에도 불구하고 그러한 조치가 갖는 부정적 영향을 포함해서 다루지 않는 결의안에 반대한다고 발언했다. 2008년 7월 짐바브웨 결의안에 대한 표결에서도 가볍게 제재를 사용하거나 위협하는 것은 문제를 해결하는 데 도움이 되지 않는다고 언급했다(S/PV.5933). 미국에 대한 직접적인 비판을 가하는 경우도 있었는데, 2020년 7월 중국 대표는 미국이 시리아 민간인들의 고통에 관심을 기울인다고 주장하면서도 사실상 카이사르법(Caesar Act)을 통해 불법적 제재를 추가적으로 수행하고 있다고 비판했다(S/2020/693). 특히, 중국은 자국의 기본 원칙은 유엔헌장의 정신에 근거하여 평화적 해결을 촉진하고 장기적 평화를 유지하는 것이라는 입장을 취해 왔다(S/PV.8476). 따라서, 베네수엘라에 관한 결의안을 논의하며

무력 개입에 반대한다고 명확하게 밝혔다(S/PV.8476). 2021년 제76차 유엔총회 기조연설에서 시진핑(習近平) 중국 국가주석은 “최근 글로벌 정세의 전개는 외부로부터의 군사적 개입과 소위 민주적 변혁(democratic transformation)이 해를 초래할 수밖에 없음을 다시 한 번 보여주고 있다”고 미국의 아프가니스탄 철군을 염두에 둔 비판을 가했다.¹¹⁰⁾

셋째, 공정성 측면에서, 중국은 인도주의 이슈의 정치화에 반대한다며 자국의 중립적인 입장을 강조해 왔다. 2014년 5월 시리아 안건을 논의하며, 중국은 자국이 국가이익을 추구하지 않고, 편파적으로 특정 집단을 지지하지 않으며, 중도적 입장에서 정치적 해결책을 찾는다고 강조했다(S/PV.7180). 국제인도법 위반을 다룬 결의안에 대한 거부권을 표명할 때, 때로는 중국이 국제인도법 위반의 직접적인 피해자라는 점을 언급하기도 했다. 2017년 2월 시리아 내의 화학무기 사용에 대한 결의안(S/2017/172)이 상정되었을 때 중국 대표는 거부권을 행사했다. 그러나 국제적 비판을 의식한 중국은 자국이 화학무기에 대해 명백하고 지속적인 반대 입장을 취해 왔으며, 중국은 화학무기의 피해국이므로 중국인들은 다른 국가들보다도 화학무기에 대한 반대입장을 표현하는 데 더 정당한 이유를 가지고 있다고 발언했다(S/PV.7893). 2020년 7월 중국은 미국의 대시리아 제재를 비판하며, 미국이 인도주의 정신이라는 주장을 내세우면서 인도주의 이슈를 정치화하고 시리아 정부와 시민을 무자비하게 다루는 것에 반해, 자국은 평화적이며 정당하고 적절한 조치를 취하기 위해 시리아인들이 주도하는 평화 협상을 전개해야 한다는 입장을 갖고 있다고 발언했다(S/2020/693). 특히, 중국은 이스라엘과 팔레스타인 문제에 관한 미국

110) Statement by President Xi Jinping at the General Debate of the 76th Session of the United Nations General Assembly, Permanent Mission of the People's Republic of China, September 21, 2021, (<https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/hyfy/t1908616.htm>).

의 공정성을 공개적으로 비판했다. 2021년 5월 왕이(王毅) 외교부장은 안전보장이사회의 공개토의에서 안전보장이사회가 “한 특정 국가의 방해”로 인해 해당 문제에 관한 만장일치를 이루는 데 실패했다며, “미국이 합당한 책임을 지고, 공정한 입장을 취하며, 유엔 안전보장이사회를 상황을 완화하는 합당한 역할을 할 수 있도록 지원하고, 신뢰를 재구축하며, 정치적 해결을 추진할 것을 요구한다”고 언급했다.¹¹¹⁾

넷째, 최근 국제 분쟁의 본질적 원인의 측면에서, 중국은 미국을 중심으로 한 안보 불력에 대한 우려를 직접적으로 드러내 왔다. 2022년 2월 25일, 러시아의 우크라이나 “특별군사작전” 선포를 비난하며 “국제적으로 인정된 우크라이나 영토로부터 러시아의 즉각적이고 완전하며 무조건적인 철군을 촉구”하는 결의안(S/2022/155)이 안전보장이사회의 안건으로 상정되었다. 15개 이사국 가운데 러시아는 이 결의안에 대한 거부권을 행사했고, 중국, 인도, 아랍에미리트 3개국은 기권했다.¹¹²⁾ 중국은 이미 앞서 2월 17일 “모든 일에는 원인이 있다”며 나토의 지속적인 확장을 비판한 바 있다(S/PV.8968). 중국은 지역 안전은 군사 불력의 강화와 팽창으로 보장할 수 없는 것이라며, 냉전적 사고와 절대적인 군사적 우수성을 확보하려 하는 것이 아시아-태평양 지역 내에서 3자 혹은 4자 불력을

111) Wang Yi Holds United Nations Security Council Open Debate on Palestine-Israel Conflict, Embassy of the People's Republic of China in the United States of America, May 17, 2021, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceus/eng/zgyw/t1876263.htm>.

112) 중국 왕이 외교부장은 2022년 2월 26일 “우크라이나 문제에 대한 기본 입장”을 표명하며, “모든 국가의 주권과 영토 보전(完整)을 존중하고 수호하며 유엔 헌장의 목적과 원칙을 성실히 준수한다”는 입장은 우크라이나에도 동일하게 적용되고, 중국은 개발도상국, 특히 중소국가의 정당하고 합법적인 권익을 보호하고 확대하겠다고 언급했다. 王毅阐述中方对当前乌克兰问题的五点立场, 中华人民共和国外交部, February 26, 2022, https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzhd/202202/t20220226_10645790.shtml.

만들며 국제 평화와 안전을 심각하게 위협하고 있다고 비판했다. 중국은 2021년 9월 제76차 유엔총회 기조연설에서 시진핑 중국 국가주석 또한 소그룹(small circles)이나 제로섬 게임에 반대한다고 언급했으며, 10월 중국·유엔 협력 입장표명서에서도 “일방주의, 보호주의, 따돌림 행위, 소그룹이나 집단정치(group politics)를 형성하는 행위”에 강력하게 반대한다고 밝혔다.¹¹³⁾

불완전 주권국가로서의 중국은 안전보장이사회의 논의에서 유엔의 핵심적 상징 자원인 유엔헌장에 근거한 주권 불간섭 원칙을 지속적으로 강조하고 있다. 또한, 이와 동시에 중국은 다른 강대국들과는 다른 중국만의 독특한 방식, 즉 중국식 해결을 강조함으로써 정당성을 강화하려 한다. 중국이 안보리 결의안 논의에서 내세우는 원칙은 왕이 중국 외교부장이 2014년 1월 밝힌 “핫스팟 문제들(hot-spot issues)”에 관한 중국식 (Chinese Way) 해결에 대한 원칙과 대부분 일치한다.¹¹⁴⁾ 당시 왕이 외교부장은 시리아를 비롯한 핫스팟 문제들에 관해 다섯 가지의 원칙을 제시했다. 첫째, 국제관계를 규율하는 유엔헌장과 기본 규범들, 특히 대내적 사안에 대한 불간섭 원칙을 지지한다. 둘째, 유엔 결의들을 비롯한 유엔의 프레임 하에서 지역적 핫스팟 문제들의 해결을 촉진한다. 셋째, 무력 사용이나 합법적 정부를 전복시키는 것에 반대하며 평화적 수단으로 분쟁을 해결한다. 넷째, 정의, 객관성과 균형을 바탕으로 옳고 그름을 판단해서 중국의 입장을 결정하며, 핫스팟 문제들을 자국의 이익을 위해 이용하지 않는다. 다섯째, 국민들의 의지를 존중하며, 연루된 모든 당사자

113) 中国联合国合作立场文件, 中华人民共和国外交部, October 22, 2021.

114) Wang Yi: Promote the Settlement of Hot-Spot Issues in the Chinese Way, Embassy of the People's Republic of China in the Islamic Republic of Afghanistan, January 23, 2014, <http://af.china-embassy.org/eng/zgxw/201401/t20140124_1198183.htm>.

들이 수용 가능한 해결을 유도하기 위해 노력한다. 왕이 외교부장은 중국의 행위는 특별한 성격이 있다며, 지속가능성과 점진적이며 근본적 문제 해결에 관심을 기울인다고 언급하면서, 이것이 중국식이라고 언급했다.

미국은 이와 같은 중국의 입장에 대해 안전보장이사회 내외에서 비판을 가하며, 자국의 정당성을 확보해 왔다. 선거에 의해 정부가 교체되는 미국과 같은 국가들은 행정부 간의 발화 방식 및 정당화 전략의 차이가 존재한다. 그럼에도 불구하고, 첫째, 미국은 권위주의 정부의 비민주성을 비판하며 민주주의 체제의 우수성을 강조했다. 조셉 바이든 미국 대통령은 2021년 제76차 유엔총회 기조연설에서 권위주의는 “민주주의 시대의 종언을 선언할 것을 추구할 수도 있지만 그들은 틀렸다고 언급했다.¹¹⁵⁾ 그는 민주주의 세계는 어디에나 있다며, 벨라루스, 미얀마, 시리아, 쿠바, 베네수엘라 등에서 투쟁하는 반부패·인권 운동가 등을 거론했다. 이 기조연설에서 그는 비록 미국을 포함한 어떤 민주주의도 완벽하진 않으나, 민주주의는 “인간의 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 최고의 도구”로 남아있다고 발언했다. 둘째, 미국은 자국이 약자를 보호하는 세계적 리더로서의 역할을 수행하고 있음을 강조했다. 바이든 대통령은 “강한 국가들이 무력에 의한 영토 변경, 경제적 강요, 기술 착취, 허위 정보 등을 통해 약한 국가들을 지배하려 하는 시도들에 반대할 것”이며, 또한 “신장, 에티오피아 북부, 혹은 전 세계에서 발생하는 인종적, 민족적, 종교적 소수자를 표적으로 삼고 억압하는 행위를 규탄해야 한다”고 언급

115) Remarks by President Biden Before the 76th Session of the United Nations General Assembly, The White House, September 21, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-76th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>>.

했다. 이처럼 미국은 자국이 수행하는 리더십이 자유 민주주의라는 보편적 가치에 기반하고 있으며 약자를 보호한다는 점을 강조함으로써 권위주의 국가를 비정당화하고 자국의 역할과 지위를 정당화했다. 안전보장이사회에서 미국의 동맹국 또한 인권에 초점을 두고 중국의 입장과 표결 행위를 비판했다. 일례로, 영국은 2014년 5월 시리아 사안에 대한 중국의 거부권 행사가 특별히 놀랍다며, 중국이 정치화에 반대하고 대화를 선호한다고 주장하면서도 분쟁의 당사국인 러시아의 편을 선택한 것이라고 비판했다(S/PV.7180). 영국 대표는 중국이 거부권을 선택한 것은 “50만 명에 가까운 자국민을 죽였으며 폭격받은 알레포의 폐허를 탈출하는 민간인들을 살해하도록 승인한 독재자에 대한 오랜 잘못된 믿음” 때문이라고 비판했다.

마지막으로, 미국은 보다 직접적인 방식으로 중국의 국제적 리더십을 비정당화하기도 했다. 2020년 9월 열린 제75차 총회의 기조연설에서 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 미국 대통령은 중국에 의한 플라스틱과 쓰레기의 해양 배출, 다른 국가 수역에서의 어획 남용, 대기 오염 등을 거론했다.¹¹⁶⁾ 그는 특히 코로나 바이러스를 “중국 바이러스”라고 지칭하며 팬데믹 사태에 대한 중국의 책임을 강조했다. 중국이 국내적으로는 봉쇄를 시행하면서 세계로 바이러스가 전파되도록 내버려 두었고, 세계보건기구와 함께 인간 대 인간 전염의 증거가 부재하다는 등의 거짓된 정보를 제공했다는 것이다. 트럼프 대통령은 유엔이 중국으로 하여금 자국의 행동을 책임지도록 만들어야 한다고 발언했다.¹¹⁷⁾

116) Remarks by President Trump to the 75th Session of the United Nations General Assembly, US Embassy & Consulate in the Republic of Korea, September 22, 2020, <<https://kr.usembassy.gov/092220-remarks-by-president-trump-to-the-75th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>>.

117) 트럼프 전 대통령과 달리 바이든 대통령은 2021년 제76차 유엔총회 기조연설에서 중국을 직접 언급하지 않았지만, 미국이 초점을 우선순위로 인도태평양

이처럼 2000년대 이후 안전보장이사회에서 거부권이 행사된 안건은 국가들, 특히 미국 및 미국의 동맹국들과 중국 및 러시아 사이의 이익을 둘러싼 갈등과 정당성 경쟁을 보여주는 주요한 사례이다. 이동물은 안전보장이사회에서 중국이 자국의 주권과 직결된 사안에는 강력한 입장을 보이고, 직결되지 않은 사안에 대해서는 원칙론적 태도에 변화를 보이며 “형식적 반대와 사실상 수용”이라는 전략적 선택을 취해 왔다고 밝히고 있다.¹¹⁸⁾ 그러나 중국의 대내 주권 및 한반도 문제는 그 중요성에도 불구하고 안전보장이사회의 표결에 이르지 않거나 혹은 표결에 이르러서도 거부권이 행사되지 않았으므로 이 분석에서 제외되었다. 따라서 다음 절에서는 대내주권 문제와 한반도 문제를 개별적으로 검토한다.

2. 대내주권 문제

이 절에서는 대내주권 문제로 간주하는 남중국해 및 홍콩, 그리고 동북아시아 역내 문제인 한반도 평화 및 안전에 대한 중국의 입장을 검토한다. 중국은 안전보장이사회에서 표결을 통해 결의안 통과 여부를 결정 짓지 않은 여러 다른 사례에서도 미국을 비롯한 타국과 마찰하거나 러시아를 비롯한 타국과 협조해 왔다. 먼저, 영토 주권과 직결된 사안으로서 남중국해 문제는 최근 주권 및 항해의 자유 등과 관련해 미중 간의 마찰이 두드러진 사례이다. 2014년 10월 중국 유엔대표부는 안전보장이사회에 제출한 성명서를 통해 황안 섬/스카버러 암초는 중국 영토의 내재적

같은 지역으로 옮기고 있다고 발언하며, 동맹 및 파트너들과 함께, 또 유엔과 같은 다자기구를 통해 이를 수행할 것이라고 언급했다. Remarks by President Biden Before the 76th Session of the United Nations General Assembly, The White House, September 21, 2021.

118) 이동물, 「유엔에서의 중국 외교행태에 대한 실증 연구: 안보리 표결행태를 중심으로」, 114쪽.

일부이며, 필리핀이 중국 난샤 군도/스프래틀리 군도의 일부 섬과 암초를 불법적으로 점령하고, 또 런아이자오/세컨드 토머스 암초를 점령해 왔다고 비판했다(A/69/429). 또한, 같은 성명서에서 필리핀이 중국을 대상으로 국제중재를 시작하며 해양법에 관한 유엔 협약을 오용해 왔으며, 1970년대 이래로 유엔현장을 위반하고 있다고 언급했다. 이후 2016년 7월 남중국해 중재재판소가 중국이 주장한 9단선 내의 남중국해 전체에 대해 역사적 권리를 근거를 인정하지 않자, 중국 외교부는 즉각 “이 판결은 무효이고 구속력이 없으며 중국은 이를 받아들이지도, 인정하지도 않는다”고 밝혔다.¹¹⁹⁾ 중국 외교부는 필리핀의 일방적인 소송제기가 “중국의 남중국해상에서의 영토주권과 해양권익을 부정하기 위한 것”으로 국제법 위반이자, 자주적 선택권의 침범이며, 당사국들이 협상으로 분쟁을 해결하기로 한 합의의 위반이라고 주장했다. 특히, 중국은 “중재재판소의 행위와 중재판결은 국제중재의 일반적인 실천을 심각하게 위반하였고 분쟁의 평화적 해결 촉진이라는 ‘협약’의 목적과 취지를 완전히 위배했으며 ‘협약’의 완전성과 권위를 심각하게 손상시키고 주권국가이자 ‘협약’ 체결국으로서 누리는 중국의 합법적 권익을 심각하게 침범한 것으로 불공정하고 비합법적”이라고 주장하며, 판결 자체의 정당성을 부정했다. 대신 유엔현장의 원칙을 강조하며, “중국 정부는 계속해서 국가주권, 영토보전 및 분쟁의 평화적 해결 원칙을 포함하여 유엔현장이 정한 국제법과 국제관계의 기본 준칙을 준수”할 것이라고 언급했다. 2017년 10월에는 베트남이 난샤 군도의 일부 섬과 암초를 무력으로 불법 점령했다고

119) 중화인민공화국 외교부 필리핀공화국이 제소한 남중국해 중재재판소의 판결에 관한 성명, 중국인민공화국주대한민국대사관, 2016년 7월 14일, <<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cekor/kor/sgxx/t1381406.htm>>; 중국은 필리핀과 대화를 통해서 남중국해 분쟁을 해결한다는 입장을 견지한다, 중국인민공화국주대한민국대사관, 2016년 7월 26일, <<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cekor/kor/sgxx/t1384642.htm>>.

비판하는 성명서를 유엔 안전보장이사회에 제출하기도 했다.

미국은 남중국해 문제에 관한 중국의 일방성과 불법성을 비판했다. 2020년 6월 안전보장이사회에 제출한 성명서에서 미국은 중국이 남중국해에 관해 주장하고 있는 “역사적 권리”에 반대하며, 그러한 중국의 입장이 “미국과 다른 모든 국가들이 누리는 권리와 자유를 불법적으로 침해한다”고 비판했다(A/74/874-S/2020/483). 2020년 7월 마이클 폼페이오(Michael Richard Pompeo) 전 미국 국무장관은 남중국해에 관한 입장 성명서를 통해 “중국의 약탈적 세계관”을 비판하며, “중국은 남중국해에서 동남아시아 연안 국가들의 주권을 침해하고, 그들을 괴롭혀 근해 자원을 빼앗고, 일방적인 지배를 주장하고, 국제법을 “권력이 권리를 만든다(might makes right)”로 대체하기 위해 협박을 사용한다”고 발언했다.¹²⁰⁾ 블링컨 미국 국무장관은 2021년 8월 안전보장이사회 고위급 원격회의에서 남중국해에서 불법적인 영유권 주장을 위한 도발적 행동을 목격해 왔으며, 어떤 국가가 해양분쟁을 평화적으로 해결하기 위해 규칙을 무시했는데 불구하고 대가를 치르지 않는 경우 더 큰 불안정성을 야기하게 될 것이라고 언급했다.¹²¹⁾ 그러나 다이빙(戴兵) 유엔주재 중국 차석대사는 미국이 남중국해에 대한 무책임한 발언을 할 자격이 없으며, 남중국해에 첨단 군함과 항공기를 임의적으로 파견하는 미국이야말로 남중국해의 평화와 안정의 최대 위협이라고 발언했다.”¹²²⁾

¹²⁰⁾ U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea, U.S. Statement of Department, 2020/07/13, <https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html>.

¹²¹⁾ Secretary Antony J. Blinken At the United Nations Security Council Meeting on Maintenance of International Peace and Security: Maritime Security, U.S. Department of State, August 9, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-united-nations-security-council-meeting-on-maintenance-of-international-peace-and-security-maritime-security/>.

대내적 주권과 직결된 또 다른 최근 사례들은 2020년 5월 홍콩 국가보안법 문제와 신장 인권 문제이다. 당시 중국이 홍콩 문제에 관한 안전보장이사회의 화상회의를 반대하자, 다른 안건에 대한 비공개 회의에서 기타 안건으로 논의되기도 했다.¹²³⁾ 중국은 다수의 유엔 회원국들이 중국의 대내적 문제에 대한 불간섭 원칙을 지지한다는 점을 강조했다. 주유엔 중국 대표부는 2021년 10월 제76차 유엔총회 제3위원회에서 쿠바, 쿠웨이트 등을 비롯한 “80여 개국이 중국의 입장을 반영해 개별 발언을 하며 중국을 지지하는 강력한 모멘텀을 형성”했다고 밝혔다.¹²⁴⁾ 중국 대표부는 쿠바를 포함한 62개국이 중국을 지지하면서, 중국의 대내 문제인 홍콩, 신장, 티벳에 외부 세력의 간섭이 이루어져서는 안 되고, 홍콩의 일국양제를 지지했다고 밝혔다. 또한, 이 국가들이 인권의 정치화, 이중 기준, 정치적 동기와 허위 정보에 근거한 중국에 대한 비난 등을 비판했다고 전했다. 또한, 중국 대표부는 인권문제를 제기하는 미국과 몇몇 다른 국가들이 “자국의 끔찍한 인권 기록을 은폐하기 위해 필사적으로 노력” 중이라며, 미국에 의해 발생한 인디언의 대량학살, 팬데믹에 따른 70만 명의 사망, 중동과 중앙아시아의 무슬림 민간인 사망 등을 거론했

122) Remarks by Ambassador Dai Bing at Security Council Open Debate on Maritime Security, Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, August 9, 2021,

http://chnun.chinamission.org.cn/eng/chinaandun/202108/t20210809_9124182.htm.

123) 「안보리서 홍콩문제 충돌…“보안법 중단해야” vs “간섭 중단해라”」 『연합뉴스』 (온라인), 2020년 5월 30일,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200530005800072>.

124) 주유엔 중국 대표부에 의해 제시된 수치이다. The Majority of Countries Oppose the Interference in China's Internal Affairs in the Name of Human Rights, Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, October 21, 2021, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/hyyfy/t1916044.htm>.

다. 이처럼 중국은 다수의 국가들이 지지한다는 점을 강조하며 자국을 정당화했고, 자국을 비판하는 일련의 국가들이 심각한 “악행과 위선”을 보이고 있음을 지적하며 비정당화했다.

3. 한반도 문제

이러한 대내주권 문제에 대한 강경한 입장과 달리, 대북제재를 비롯한 한반도 평화에 대한 중국의 입장은 더욱 복합적이다. <표 2>는 2016년에서 2022년 2월까지 안전보장이사회에서 논의된 북한 비확산 관련 회의와 결의안 표결을 보여준다. 해당 기간 중국은 북한 관련 비확산 문제가 표결에 이른 결의안에 대해서는 단 한 번의 거부권 행사 없이 찬성했다. 다만, 표결 단계에 이르기 앞서 추가 대북제재에 대한 논의를 거부하거나 보류하기도 했다.¹²⁵⁾ 또한, 2021년 11월에 중국은 대북 제재 완화를 위한 결의안을 러시아와 함께 제출하기도 했다.¹²⁶⁾ 이에 앞서 왕이 중국 외교 부장은 제28차 아세안 지역 포럼에서 “북한이 수년간 핵과 장거리 미사일 실험을 중단한 점을 감안해 북한에 대한 정당하고 합리적인 고려가 있어야 한다”며, “현재의 교착 상태를 깨는 효과적인 방법은 유엔 안전보장이사회가 대북 결의 철회 조건을 조기에 발동하고 대북 제재를 완화하여 대화와 협의 재개를 위한 긍정적 분위기를 조성하는 것”이라고 언급했다.¹²⁷⁾

125) 「유엔 안보리 대북 추가 제재 불발…중국이 보류 요청」 『연합뉴스』(온라인), 2022년 1월 21일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220121004551072>>.

126) 「대북제재: 중·러 ‘대북제재 완화’ 결의안 제출…‘한반도 관리 차원」 『BBC 코리아』(온라인), 2021년 11월 3일, <<https://www.bbc.com/korean/news-59145936>>.

127) Wang Yi: The UN Security Council Needs to Invoke the Rollback Terms of the DPRK-related Resolutions and Ease Sanctions against the DPRK, The People's

〈표 2〉 안전보장이사회 대북 비확산 관련 결의안 표결 (2016-2022년 2월)

날짜	결의안	회의록	언론보도문	결의안 표결		
				표결	거부	기권
2016/03/02	S/RES/2270	(2016) S/PV.7638	SC/12267	15-0-0		
2016/03/24	S/RES/2276	(2016) S/PV.7656	SC/12302	15-0-0		
2016/11/30	S/RES/2321	(2016) S/PV.7821	SC/12603	15-0-0		
2016/12/09		S/PV.7830*	SC/12615			앙골라, 중국, 이집트, 러시아, 세네갈, 베네수엘라
2017/03/23	S/RES/2345	(2017) S/PV.7904	SC/12759	15-0-0		
2017/04/28		S/PV.7932	SC/12804			
2017/06/02	S/RES/2356	(2017) S/PV.7958	SC/12853	15-0-0		
2017/07/05		S/PV.7996	SC/12902			
2017/08/05	S/RES/2371	(2017) S/PV.8019	SC/12945	15-0-0		
2017/08/29	S/PRST/2017/16	S/PV.8034	SC/12971			
2017/09/04		S/PV.8039	SC/12978			
2017/09/11	S/RES/2375	(2017) S/PV.8042	SC/12983	15-0-0		
2017/11/29		S/PV.8118	SC/13099			
2017/12/11		S/PV.8130*	SC/13115			볼리비아, 중국, 이집트, 러시아, 에티오피아
2017/12/15		S/PV.8137	SC/13121			
2017/12/22	S/RES/2397	(2017) S/PV.8151	SC/13141	15-0-0		
2018/03/21	S/RES/2407	(2018) S/PV.8210	SC/13256	15-0-0		
2018/09/17		S/PV.8353	SC/13506			
2018/09/27		S/PV.8363	SC/13525			
2019/04/10	S/RES/2464	(2019) S/PV.8507	SC/13772	15-0-0		
2019/12/11		S/PV.8682	SC/14045			
2020/03/30	S/RES/2515	(2020) S/2020/270 S/2020/246		15-0-0		

출처: 안전보장이사회 회의 결과 목록, 회의록을 토대로 재구성.¹²⁸⁾

Republic of China Ministry of Foreign Affairs, August 6, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/nfa_eng/zxxx_662805/202108/t20210807_9133784.html.

128) United Nations, Security Council - Meetings & Outcomes, United Nations Dag Hammarskjöld Library, <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/>. 회의록에 *가 있는 안건은 예외적으로 북한의 비확산에 아닌 인권상황에 관한 안건이다.

중국이 안보리 결의 논의에서 반복적으로 제시하고 있는 한반도 평화에 관한 원칙은 다음과 같다. 첫째, 목표의 측면에서 중국은 한반도의 비핵화를 언제나 주장한다고 거듭 강조한다. 둘째, 수단의 측면에서 대화와 협의를 통한 해결을 주장한다. 셋째, 대북제재가 북한 내의 인도주의 상황을 악화시키지 않아야 하며, 사람들의 삶에 가해하거나 일상적인 경제와 무역 활동에 영향을 주지 않아야 한다고 언급한다. 이는 역외 문제를 다루며 제재의 영향에 대해 지속적으로 비판해 왔던 중국이 대북 제재에 찬성하는 과정에서 드러난 딜레마를 보여준다. 2016년 3월 왕이 중국 외교부장은 북한이 결의 2270호를 이행할 것을 촉구하면서도, 결의안을 넘어선 일방적 제재의 경우 안전보장이사회의 승인이 없고 국제공동체의 합의가 없는 것이기 때문에 신중하게 고려할 것을 촉구하기도 했다.¹²⁹⁾ 넷째, 특정 국가들이 군사배치를 강화하거나 군사주둔 혹은 대규모의 군사훈련을 시행하는 것은 한반도에서의 대립을 악순환 시키는 것으로 시급히 시정되어야 한다고 주장한다. 다섯째, 안전보장이사회에서 비확산에 대한 제재를 담은 결의안에는 찬성하지만, 북한의 인권 문제를 논의하는 것은 반대했다. 중국은 2016년 12월과 2017년 12월에 북한의 인권상황이 잠정의제(provisional agenda)로 논의되는 것을 반대하며, 중국은 안전보장이사회가 북한의 인권 상황에 대한 문제를 다루는 거나 정치화하는 것에 반대한다고 언급했다(S/PV.7830; S/PV.8130). 결과적으로 두 사례 모두 투표를 통해 안건을 무효화하지는 못했으나, 중국은 유엔 현장에 근거해 안전보장이사회의 최우선 책임은 국제 평화와 안전을 유지하는 것이므로 그에 초점을 맞춰야 한다는 원칙적 입장을 밝혔다.

129) Wang Yi: UN Security Council Resolution on the DPRK Should Be Fully Implemented, The People's Republic of China Ministry of Foreign Affairs, March 11, 2016, (<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cese/eng/wjdt/t1347787.htm>).

V. 결론

이 글은 소위 인도태평양 시대에 동북아시아 국가들, 특히 안전보장이사회의 상임이사국인 중국이 유엔이라는 국제기구에서 수행하고 있는 정당성 경쟁을 검토했다. 탈냉전 이후에도 여전히 근대 서구 주권 관점에서 ‘불완전한’ 주권 상태에 놓인 동북아시아 국가들은 유엔 회원국과 상임이사국 자격이라는 상징 자원과 그러한 자격에 근거한 역할을 둘러싸고 지속적인 경쟁을 겪어 왔다. 중국/대만은 대만의 유엔 회원국 자격을 둘러싸고 경쟁을 벌이고 있으며, 한국/북한은 유엔 회원국 자격에 합당한 행위를 수행하고 있는지 여부를 둘러싸고 경쟁을 벌이고 있다. 또한, 일본은 안전보장이사회 상임이사국 진출을 통해 자국이 합당하다고 인식하는 국제적 지위와 권력을 확보하려 시도해 왔으나, 역내 국가들의 반대에 부딪쳐 왔다. 타국과 국제사회의 승인을 필요로 하는 동북아시아 국가들은 모두 국제 평화와 안전 문제에 관한 자국의 정당성과 타국의 비정당성을 유엔현장의 원칙 안에서 찾는 전략을 취해 왔다. 즉, 유엔의 핵심 상징 자원인 유엔현장이 갖는 보편성을 인정하며, 유엔현장 내에서 자국의 정당성을 강화할 수 있는 규범을 강조하는 발화를 수행해 왔다. 이는 동북아시아 국가들이 물질적 권력으로만 설명되지 않는 규범적 권력을 확보하기 위해 유엔이 보유한 상징 자원을 활용하는 동시에 유엔의 활동을 적극적으로 구성하려 시도하고 있음을 보여 준다.

특히, 2000년대 이후 안전보장이사회에서 중국은 주권 국가의 대내적 문제에 대한 외부 세력의 자의적 개입 비판, 불법적 제재를 비롯한 일방적 강제조치 반대, 인도주의 이슈의 정치화 반대, 미국을 중심으로 한 안보 불력에 대한 우려를 직접적으로 드러내며 여러 역외 의제에 관한 거

부권과 기권을 행사해 왔다. 중국은 안전보장이사회에서 유엔현장에 근거한 주권 불간섭 원칙을 지속적으로 강조하는 동시에, 다른 강대국들과는 다른 중국만의 독특한 방식, 즉 중국식 해결을 강조함으로써 상징 자원을 강화하려 해왔다. 중국은 영토 주권과 대내적 사안에 대한 강경한 입장과 달리, 북한의 핵 비확산 문제가 표결에 이르렀을 때에는 거부권을 행사하지 않고 제재를 요구하는 결의안에 동참해 왔다. 그러나 북한 핵 비확산 문제 관련 안전보장이사회 표결에서 최근 변화가 감지되고 있는데, 2022년 5월 중국과 러시아는 미국이 제안한 결의안(S/2022/431)에 거부권을 행사했다(S/PV.9048). 앞으로 미중 경쟁이 심화되는 과정에서 중국이 유엔에서 논의되는 북한 비확산 문제와 대북제재에 어떤 전략적 입장을 취할 것인지 검토할 필요가 있다.

유엔이라는 대표적 국제기구에서 이루어지고 있는 동북아시아 국가들의 정당성 경쟁은 미중 간의 경쟁으로 국제질서가 재편되고 있는 과정에서 각국이 물질적 권력뿐만 아니라 비물질적이며 규범적인 권력을 확보하고자 시도하고 있음을 보여 준다. 물론 발화는 행위의 한 부분으로서 각국이 제시하는 규범적 원칙과 입장이 실제 행위로 그대로 이어지는 것은 아니다. 일례로, 중국이 불간섭과 평화적 해결이라는 원칙적 입장을 반복하고 있으면서도, 유엔 평화유지군 파병 문제에서 불간섭 원칙에 상대적인 유연함을 보이며 다자주의에 대한 자국의 기여도를 내세우기도 한다. 그럼에도 불구하고 주권의 불안전성을 토대로 지속적인 정당성 경쟁을 벌이고 있는 동북아시아 국가들의 국제정치 행위를 각국의 공식 발화와 상호작용을 통해 분석함으로써, 다양한 행위자들의 포괄하는 국제기구와 국제질서에 대한 이해를 심화할 수 있다.

■ 접수: 2022년 5월 2일 / 심사: 2022년 5월 28일 / 게재 확정: 2022년 5월 30일

【참고문헌】

- 전재성, 『주권과 국제정치: 근대 주권국가체제의 제국적 성격』, 서울: 서울대출판문화원, 2019.
- Bosco, David L., *Five to Rule Them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Gabriel Jonsson, *South Korea in the United Nations: Global Governance, Inter-Korean Relations and Peace Building*, London: World Scientific, 2017.
- Getachew, Adom, *Worldmaking after Empire: the Rise and Fall of Self-Determination*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2019.
- Grovogui, Siba N'Zatioula, *Sovereigns, Quasi Sovereigns, and Africans: Race and Self-Determination in International Law*, Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press, 1996.
- Wuthnow, Joel, *Chinese Diplomacy and the UN Security Council: Beyond the Veto*, Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2013.
- 김기섭 · 김지현 · 박지윤 · 차창훈 · 김영재 · 김태균 · 송영훈, 2020, 「SDGs 측면에서 본 남북한의 이행실태 비교연구」 『국제정치연구』 제23권 1호, 2020, 75~109쪽.
- 김열수, 「탈냉전 후 유엔 안보리의 위상변화: 군사력 사용을 중심으로」 『국제정치논총』 제48권 1호, 2008, 349~374쪽.
- 박순향, 「유엔 평화활동 분석과 한국 평화활동의 방향」 『군사』 제90권, 2014, 181~219쪽.
- 송병록, 「독일과 유엔: 독일의 안보리 상임이사국 진출 노력과 전망」 『유럽연구』 제24권, 2007, 81~103쪽.
- 신기영, 「아베 정권의 '주권 회복' 기획과 젠더 정치」, 전재성 외, 『주권과 비교지역질서』, 서울: 사회평론 아카데미, 2020, 235~267쪽.
- 이동률, 「유엔에서의 중국 외교행태에 대한 실증 연구: 안보리 표결행태를 중심으로」 『한국과 국제정치』 제23권 3호, 2007, 95~128쪽.

- 이신화, 「유엔 다자주의 틀에서의 강대국 정치: 안보리 결의안과 미-중 안보경쟁」 『동서연구』 제30호 1권, 2018, 211~237쪽.
- 유동원, 「중국의 유엔평화유지활동 정책: 배경, 특징과 제약요인」 『중국연구』 제43권, 2008, 587~607쪽.
- 전재성, 「동북아의 불안정한 주권국가들과 복합적 무정부상태」 『세계정치』 제26권, 2017, 83~126쪽.
- 전재성, 「서론」, 전재성 외, 『동아시아 지역질서 이론: 불완전 주권과 지역갈등』, 서울: 사회평론아카데미, 2018, 13~25쪽.
- 전재성, 「주권 개념과 실천을 통해 본 근대 국제체제」, 전재성 외, 『주권과 비교지역질서』, 서울: 사회평론 아카데미, 2020, 19~54쪽.
- 조동준, 「동아시아 역내 문제해결 방식의 특수성」 『세계정치』 제21권 (2014), 207~245쪽.
- 조운영, 「유엔의 평화유지활동과 한국의 기여외교」 『평화학연구』 제9권 2호, 2008, 93~112쪽
- 진희관, 「유엔 대북제재 결의의 의미와 효용성 및 한반도 주변국의 역할」 『북한연구학회보』 제17권 1호, 2013, 93~115쪽.
- 최규빈, 「유엔의 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 북한의 인식과 대응」 『북한연구학회보』 제24권 1호, 2020, 93~119쪽.
- Barnett, Michael N., "Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations," *World Politics*, vol. 49, no. 4, 1997, pp. 526-514.
- Dellmuth, Lisa Maria and Jonas Tallberg, "The Social Legitimacy of International Organisations: Interest Representation, Institutional Performance, and Confidence Extrapolation in the United Nations," *Review of International Studies*, vol. 41, no. 3, 2015, pp. 451-475.
- Dingwerth, Klaus, Henning Schmidtke, and Tobias Weise, "The Rise of Democratic Legitimation: Why International Organizations Speak the Language of Democracy," *European Journal of International Relations*, vol. 26, no. 3, 2020, pp. 714-741.

- Ishizuka, Katsumi, "Japan's New Role in Peace-Building Missions," *East Asia*, vol. 23, no. 3, 2006, pp. 3-21.
- Hurd, Ian, "Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council," *Global Governance* vol. 8, no. 1, 2002, pp. 35-51.
- Kentikelenis, Alexander and Erik Voeten, "Legitimacy Challenges to the Liberal World Order: Evidence from United Nations Speeches, 1970-2018," *Review of International Organizations*, vol. 16, no. 4, 2020, pp. 721-754.
- Keohane, Robert O., "Institutionalization in the United Nations General Assembly," *International Organization*, vol. 23, no. 4, 1969, pp. 859-896.
- Kwon, Jung Jae, "Red Under Blue: Chinese Humanitarian Action in UN Peacekeeping Missions," *International Peacekeeping*, vol. 27, no. 3, 2020, pp. 417-444.
- Prantl, Jochen and Ryoko Nakano, "Global Norm Diffusion in East Asia: How China and Japan Implement the Responsibility to Protect," *International Relations*, vol. 25, no. 2, 2011, pp. 204-223.
- Puchala, Donald J., "The United Nations and the Challenge of the Post-Cold War World," *Journal of Political Science*, vol. 22, no. 1, 1994, 129-146.
- _____, "World Hegemony and the United Nations," *International Studies Review*, vol. 7, no. 4, 2005, pp. 571-584.
- Stahle, Stefan. "China's Shifting Attitude Towards United Nations Peacekeeping Operations." *The China Quarterly*, vol. 195, (2008), pp. 631-655.
- Tallberg, Jonas and Michael Zürn, "The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework," *Review of International Organizations*, vol. 14, no. 4, (2019), pp. 581-606.
- Zhongying, Pang, "China's Changing Attitude to UN Peacekeeping," *International Peacekeeping*, vol. 12, no. 1, (2005), pp. 87-104.

United Nations in the Indo-Pacific Era and Competition for Legitimacy in East Asia

Kwon, Min-Ju (Chapman University)

Abstract

This article analyzes official speeches on international peace and security carried out by Northeast Asian states, especially China, to secure their legitimacy at the United Nations (UN) in the Indo-Pacific era. Existing studies on Northeast Asian countries' behavior relevant to UN peace and security agendas have focused mainly on individual states' issues and policy recommendations. Thus, these studies have rarely explained the meanings of such speeches in a broader context of international relations theories, specifically from the perspective of social constructivism. By examining the records of the Security Council, keynote speeches at the UN General Assembly, and official remarks of state representatives and foreign ministers, this article demonstrates that Northeast Asian states, which all are "incomplete" sovereigns based on the Western conceptualization of modern sovereignty, have competed for legitimacy to attain recognition from the international society at the UN. China, Taiwan, South Korea, North Korea, and Japan have all strategically utilized the UN Charter—a core symbolic source of the UN—to legitimize themselves and delegitimize others with respect to UN memberships and permanent memberships of the UN Security

Council. In particular, China has attempted to strengthen its legitimacy by emphasizing both the principle of non-interference based on the UN Charter and a Chinese-style approach. This article provides a theoretical and empirical analysis of Northeast Asian states' interactions in international organizations amidst the current international order that is characterized by competition between the United States and China.

Keywords: United Nations, East Asia, Peace, Sovereignty, Legitimacy, China

권민주 (Kwon, Min-Ju)—————

미국 University of Notre Dame에서 정치학 박사학위를 받고, 동 대학 Liu Institute for Asia and Asian Studies에서 박사 후 과정을 거친 후, 현재 Chapman University 정치학과 조교수로 재직 중이다. 아동과 여성에 관한 국제 인권법·인도법을 연구하고 있다.