석사학위논문

유엔의 평화유지활동 연구

-유엔 평화유지활동의 문제점과 개선방안을 중심으로-

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주대학교 대학원

법 학 과

현 용 식

2002년 6월

유엔의 평화유지활동 연구

-유엔 평화유지활동의 문제점과 개선방안을 중심으로-

指導敎授 金 富 燦

현 용 식

이 논문을 법학 석사학위 논문으로 제출함

2002년 6월

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

현용식의 법학 석사학위 논문을 인준함

審査委員長_____
委　　員_____
委　　員_____

濟州大學校 大學院

2002년 6월

A Study on Peace Keeping Operation of United Nations

Hyun, Yong-Sik
(Supervised by Kim, Boo-Chan)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for the Degree of Master of Law

Department of Law
Graduate School
Cheju National University

2002. 6

<목 차>

국문초록 ····· 1

Ⅰ. 序論 ····· 4
1. 연구목적 ····· 4
2. 연구방법 및 논문의 구성 ····· 5

Ⅱ. 유엔 國際平和維持의 制度 ····· 8
1. 개관 ····· 8
2. 유엔 헌장상 제도 ····· 9
1) 유엔헌장상 제도의 일반적 특징 ····· 9
2) 국제분쟁의 평화적 해결 ····· 11
3) 집단적 제재 ····· 14
3. 平和維持活動 ····· 26
1) 평화유지활동의 定義 ····· 26
2) 평화유지활동의 區分 ····· 28
3) 평화유지활동의 특징과 변화 ····· 39

Ⅲ. 유엔平和維持活動의 問題點 ····· 43
1. 헌장 根據상의 불명확성 ····· 43
1) 묵시적 권한에 근거한 평화유지활동 ····· 45
2) 인도주의에 의한 평화유지활동 ····· 48
2. 유엔평화유지활동 창설기관의 문제점 ····· 50
1) 평화유지활동과 안전보장이사회 ····· 50
2) 평화유지활동과 총회 ····· 53
3) 평화유지활동과 사무총장 ····· 55
3. 財政상의 문제점과 개선노력 ····· 62
1) 재정문제의 발단 ····· 63
2) 재정위기극복노력 ····· 69
4. 活動 範圍와 기능상의 문제점 ····· 74

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅳ. 유엔平和維持活動의 改善方案 ····· 80
1. 헌장 개정에 의한 제도 개선 ····· 80
2. 창설기관의 개선 ····· 82
3. 재정위기 극복을 위한 방안 ····· 83
4. 활동범위와 기능의 개선 ····· 89

Ⅴ. 結論 ····· 96

참고문헌 ····· 99

ABSTRACT ····· 104

<표차례>

<표1> 냉전시대 유엔의 평화유지활동 ····· 31
<표2> 탈냉전시대의 유엔평화유지활동 사례 ····· 37
<표3> 지리적 상황에 따른 분류 ····· 38
<표4> 최근 유엔 평화유지활동비 증가현황 ····· 64
<표5> PKO 그룹제도 ····· 68

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

국문초록

평화유지활동은 국제연합이 탄생한 이후 국제연합의 목적에 부합하는 활동이다. 왜냐하면 국제연합의 창설 목적이 그 헌장에 쓰여 있듯이 국제사회의 평화와 안전 및 각국의 우호 증진을 목적으로 하기 때문이다.

이러한 목적을 가지고 창설된 국제연합의 활동으로 PKO(Peace Keeping Operation)로 불리는 국제연합의 평화유지활동을 연구하고 알아보는 것이 본 논문의 핵심적인 사항이다. 본 논문은 그 핵심적인 내용으로 평화유지활동의 문제점과 그 개선방안에 대하여 기술하고 있다.

국제연합이 창설된지 이미 반세기가 지나가고 있다. 기존의 세계평화를 위한 여러 가지 제도적 장치들이 있었다. 그러나 그 운용이 여러 가지 사정으로 인하여 무용지물이 되는 예가 많았다. 이러한 시점에서 세계평화와 안전을 위해서 구체적으로 봉사하고있는 활동가운데 하나가 국제연합의 평화유지활동이다.

본 논문은 모두 5장으로 이루어 졌으며 제1장 서론, 제2장 평화유지활동의 이론적 배경으로 유엔의 국제평화유지제도, 제3장 평화유지활동의 문제점, 제4장 평화유지활동의 문제점에 대한 개선 방향, 그리고 마지막으로 제5장 결론으로 기술되고 있다.

제2장의 유엔의 국제평화유지제도에는 평화유지활동의 탄생 배경과 개념, 그리고 평화유지활동의 과거와 현재의 활동상황과 여러 시기구분 등을 서술하고 있다. 그리고 제2장에서는 평화유지활동에 대하여 일반적인 문제를 서술하였다. 평화유지활동은 크게 냉전시대와 탈냉전시대로 나누어진다. 이러한 시대구분은 평화유지활동의 가장 큰 특징을 보여준다. 즉 냉전시대라고 불리는 제1세대의 평화유지활동에는 평화유지활동의 전통적인 특징들이 대부분이 잘 지켜졌다는 것이고, 제2세대에는 제1세대에 잘 지켜지던 평화유지활동의 전통적인 특성들이 점점 허물어져 간다는 것이다.

국제연합은 현재 50여 개의 평화유지활동을 유지해 왔거나 하고 있다. 이 가운데 13개는 1948년부터 1988년까지 40년 간 걸쳐 설치되었고 나머지 39개는 1989년 이후에 설치된 것들이다. 2002년 1월 현재 모두 15개의 평화유지활동이 진행중이다. 현재 아프리카에서 4개, 아시아에서 2개, 유럽에서 5개, 중동에서 4개의 평화유지활동이 진행중이다.

제주대학교 중앙도서관

제3장에서는 평화유지활동의 문제점에 대하여 여러 가지를 설명하고 있지만, 주요한 것으로 평화유지활동의 근거와 평화유지활동 창설기관, 평화유지활동의 재정문제, 그리고 평화유지활동에 있어서 평화강제의 문제들이다.

평화유지활동은 국제연합의 활동이지만 헌장에 근거를 가지지 아니한 활동이다. 제2대 국제연합의 사무총장이었던 함마슐트는 평화유지활동의 근거를 국제연합헌장 제6과 1/2장이라고 표현한바 있다. 이 말은 단적으로 평화유지활동이 헌장상 근거를 가지고 있지 않다는 말과 같다. 왜냐하면 국제연합헌장에는 제6과 1/2장이 존재하지 않기 때문이다. 이것은 본 논문의 제3장 제1절에서 논의되어지고 있다. 이러한 평화유지활동에 대한 근거의 不在는 그 이외의 문제에 모두 영향을 주어 제2절과 제3절에서 다루어지는 평화유지활동의 창설기관의 문제 및 평화유지활동의 재정문제에도 영향을 미친다.

평화유지활동은 국제연합의 활동이므로 그 근거는 국제연합의 헌장에 명시되어야 한다. 그래야만 평화유지활동은 그 근거에 대하여 가장 명확한 근거를 가질 수 있다.

제4장에서는 위에서 제기된 문제들에 대한 여러 가지 해결책들을 제시했다. 평화유지활동의 근거문제에 대해서는 평화유지활동에 대한 근거를 헌장에 명시해야 한다. 더불어 국제연합의 모든 일은 법률적인 명확한 근거가 있어야 한다는 것이고, 그러므로 모든 평화유지, 평화조치, 집단적 안전보장 및 감시활동에 대한 임무에 관하여 명백한 규정을 두는 것이 가장 좋다. 평화유지활동의 창설은 원칙적으로 안보리의 기능이지만 안보리가 제대로 기능하지 않을 때나 할 수 없을 때에는 총회나 사무총장은 국제사회의 평화와 안전을 위하여 당연히 평화유지활동을 창설할 수 있다고 보겠다.

평화유지활동의 재정문제에 대하여 기술하면 영구적인 재원확보에 대한 여러 가지 방법이 제시되고 있는데 구체적인 방법으로는 세계 군세제도, 국제무역이나 국제여행객들로부터 일정비율을 유엔자금으로 확보하는 방안, 외국 통화 교환시 일정비율을 유엔자금으로 확보하는 방안 등이 제시되고 있다. 그러나 이러한 방안은 각 주권국가의 동의를 얻어야 하므로 사전작업이 그렇게 쉽지는 않다.

여기에서 제시되고 있는 개선방안이 모두 대안으로 제시될 수 있는 것은 아니다. 그러나 평화유지활동의 상당한 탄력성은 많은 문제를 가지고 있음에도 불구하고 다른 어떠한 국제연합의 활동보다도 오래 존속될 것이라고 보여진다. 평화유지활동은 말 그대로 평화를 지키는 일이다. 이러한 활동은 국제사회의 평화와 안전을 위한 활

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

동으로 각국의 협력과 우호증진에도 크게 기여하며 이것은 곧 바로 국제연합헌장이 제시하는 내용과 부합하는 것이다. 따라서 평화유지활동에 대한 문제점을 개선하고 보다 적극적인 평화유지활동이 이루어질 수 있도록 해야만 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅰ. 序論

1. 硏究目的

현대를 비롯하여 인류의 역사에서 가장 강력한 조직은 국제사회에서든 국내사회에서든 한 국가의 정부조직이다. 왜냐하면 한 국가의 정부는 자기가 지배하는 일정한 지역에서 물리력을 독점하고 있기 때문이다. 물론 아래에서 언급되겠지만 국제정치적인 측면에서 현실주의의 쇠퇴와 더불어 국가는 더 이상 그 누구로부터 도전 받지 않는 철옹성은 아니다. 그러나 아직까지 국가는 독점적인 물리력을 바탕으로 일정한 지역의 절대적인 지배권을 가진다. 이러한 강대한 힘을 발휘하는 커다란 국가조직들이 서로의 협조 없이 분쟁 내지는 투쟁의 상태로 들어간다면 커다란 비극을 가져올 수 있다. 다시 말하면 통제할 수 없는 국가조직들간의 투쟁은 서로에게 가장 큰 피해를 입히는 조직투쟁이라고 말할 수 있다. 그 좋은 예가 세계대전이다. 현재 인류가 걱정하고 방지하고자 하는 최대의 과제는 바로 이러한 세계대전의 방지이다. 결과적으로 국제연합의 창설 목적도 바로 여기에 있다고 하겠다.

국제연합은 이러한 목적을 달성하기 위해서 헌장에 중요목적과 일반원칙을 규정하고 있다. 국제연합의 목적과 원칙들은 가장 중요한 원리인 인류의 평화를 위한 것으로서, 이는 인류의 평화적인 생존에 가장 위협적인 것은 전쟁이라는 인식에 기초하고 있다. 이렇듯 국제연합의 목적은 인류의 생존을 위협하는 것으로부터 인류를 보호하는데 있다.

여기에서는 이러한 목적을 가지고 창설된 국제연합이 실제 어떠한 활동으로 이러한 목적을 달성하는지, 즉 국제연합이 국제사회의 평화와 안전을 유지하기 위해서 하는 활동인 평화유지활동에 대하여 알아보기로 한다.

국제연합은 현재, 수 백개의 국가조직, 국제조직(Intergovernmental Organizations: IGOs), 국제비정부조직(Non-Governmental Organizations: NGOs), 190여 개국의 정부로부터 후원을 받는 국제사회에서 가장 보편적인 국제조직이다.[1] 국제연합은 가장

보편적인 국제조직인 만큼 과거부터 현재에 이르기까지 상당히 많은 활동을 하고 있다. 또한 국제사회에서 그 역할의 중요성과 비중이 점점 더 증가되어 가고있다. 이 가운데 특히 상당히 비중이 큰 평화유지활동을 살펴보면서 국제연합의 활동에 대한 문제점을 알아보고 그것에 대한 개선방향을 제시하는 것은 큰 의미를 가지는 일이라 생각한다.

국제연합의 활동은 대부분 헌장에 근거하여 행해진다. 특히 강제조치-군사력의 발동-는 국제연합헌장에 근거하여 행해진다. 그러나 국제연합의 평화유지활동(Peace Keeping Operation: PKO)은 유엔의 헌장에 근거한 강제조치는 아니다. 그것은 세계평화의 제1차적인 책임을 지고 있는 안보리가 그 기능을 다하지 못할 때 유엔총회의 힘에 의하여 세계평화를 유지하려는 방편으로 만들어진 활동이라고 말할 수 있다. 여기에서 주로 살펴보려고 하는 것이 바로 국제연합의 평화유지활동이다. 21세기 평화질서의 파수꾼 역할을 담당한 평화유지활동이 실패할 경우 국가들의 사회(Society of States)가 창안해 낼 마땅한 대안이 없다는 측면에서 평화유지활동은 실패해서는 안된다고 말하여 질정도로 중요하다.[2)]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

범세계화 되어있는 현대사회에서 세계적인 조직인 국제연합의 대표적인 활동으로 주목을 끌고있는 평화유지활동을 통하여 유엔 활동의 문제점과 개선방안에 대해서 알아본다. 구체적으로 유엔의 평화유지활동의 문제점들로 법적인 근거, 평화유지활동창설에 대한 유엔정책결정기관의 역할, 평화유지활동에 대한 재정문제 등이 언급이 될 것이다. 세계정부를 지향하는 유엔의 활동은 이처럼 여러 가지 문제를 안고 있는데, 이는 국제사회가 체계가 잡혀있는 하나의 권력집단에 의하여 움직이지는 않는 특성을 가지고 있기 때문이기도 하다. 여기에서 이러한 문제점을 살펴보고 그 개선방향에 대하여 알아보고자 한다.

2. 연구방법 및 논문의 구성

1) Lev Voronkov, "International Peace and Security: New Challenges to the UN", *The United Nations in the New World Order*, St.Martin's Press, Inc, 1996, p.1.
2) 김열수, "평화유지활동: 문제점과 대안의 선택", 「국제문제」, 1996, 10, p.14.

평화유지활동을 연구함에 있어 이 연구는 주로 문헌을 이용하는 방법을 선택할 것이다. 여러 가지 문헌을 통해 실재적인 활동 및 활동을 하게 된 배경을 살펴보는 것으로 한다.

연구의 대상은 유엔의 평화유지활동이다. 전체적으로는 국제연합의 활동이지만 실제적으로는 각 국의 군사행동으로 볼 수 있는 활동이므로 평화유지활동의 재정문제, 평화유지활동과 국제연합기관의 문제, 구체적으로 국제연합의 기구인 사무총장, 총회, 안전보장이사회에서 국제연합의 목표인 국제평화와 안전을 지키려는 노력과 갈등, 평화유지활동의 평화강제 대하여 살펴보고 해결방안을 제시하는 것이다. 그리고 이러한 평화유지활동과 관련하여 총회와 안보리의 갈등과 재정문제, 프랑스 등 서구진영과 소련을 위시한 동구진영의 갈등, 그리고 탈냉전을 맞이하면서 일어나는 안보리거부권에 대한 새로운 양상 등을 살펴보고자 한다.

시간적으로는 국제연합이 평화유지활동을 시작한 시기부터 현재까지로 한다. 국제연합의 평화유지활동은 이미 많은 연구가 선행되어 여러 가지의 기준으로 구별되고 있는 상태이다. 주로 시간의 흐름과 세계의 큰 변동을 기준으로 구분되고 있다. 구체적인 예로는 냉전과 탈냉전의 시대적인 구분과 제1세대, 제2세대, 제3세대로 평화유지활동을 구분하고 있다.[3] 여기에서는 이러한 구분을 참고로 모든 시대의 평화유지활동을 대상으로 하여 필요한 경우에 발췌하여 언급하기로 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

논문의 구성에 있어서는 제2장에서 유엔의 활동과 관련하여 국제평화를 유지하는 방법에 대하여 알아본다. 국제사회의 평화를 유지하기 위하여 헌장에 규정된 평화유지의 방법들을 서술한다. 국제평화를 유지하는 방법으로는 국제연합헌장에 제도화 되어있는 방법과 제도화 되어있지 아니한 방법이 있다. 제도화 되어있는 방법으로는 헌장 제33조에 규정되어있는 평화적 해결 방법과 집단안전보장제도체제가 있다. 그리고 제도화 되어있지 아니한 방법으로는 평화유지활동을 들 수 있다.

제3장에서 유엔의 활동에 대하여 제기되고 있는 여러 문제점들에 대하여 살펴본다. 평화유지활동은 무엇에 근거하여 행해지는 활동인가? 평화유지활동에 대하여 창설권한을 가진 유엔의 기관은 오직 안전보장이사회뿐인가? 아니면 총회나 사무총장

3) 박재영,「국제기구정치론」, 법문사, 1999, p.431.

도 평화유지활동을 창설할 수 있는가? 그리고 평화유지활동의 재정은 어떻게, 어디에서 조달되고 관리되는가? 등의 문제점에 대하여 알아본다.

제4장에서는 유엔활동으로서 평화유지활동과 유엔 각 기관과의 관계를 통하여 유엔이 직면하고 있는 문제점의 해결방안에 대하여 살펴본다. 구체적으로 제3장에서 언급한 평화유지활동의 근거문제에서 현재 헌장상 명시적으로 제도화되어 있지 않은 평화유지활동을 헌장상에 제도화시키는 것이다. 그리고 평화유지활동의 창설에 관한 유엔 정책결정기관들의 갈등문제에 대해서 원칙적인 안보리의 역할과 예외적인 총회와 사무총장의 역할을 설명한다. 평화유지활동의 재정문제는 여러 학자의 의견을 살펴보고 그 개선방안과 관련하여 합리적이며 영구적인 재원확보의 방법들에 대하여 살펴본다. 특히 문제가 되고 있는 평화유지활동 경비의 조달방법과 그 운용기관에 대하여 알아본다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅱ. 유엔 國際平和維持의 制度

1. 概觀

국제연합헌장상 국제평화유지를 위해 크게 두 가지가 있다. 그 하나는 헌장 제6장에 규정된 평화적인 해결방법이고, 두 번째는 헌장 제7장에 규정된, 국제평화를 파괴하거나 침략을 자행하는 국가에 대한 집단적 제재조치이다. 그러나 이러한 헌장상의 방법은 국제분쟁을 해결하는데 있어 효력을 발휘하지 못하고 있다. 특히, 집단적 제재조치는 안보리의 거부권의 행사에 의하여 사실상 제 기능을 발휘하지 못하였다. 이러한 상황에서 탄생한 것이 유엔의 평화유지활동이다.

분쟁의 평화적 해결 방법에 관한 절차로서의 제6장은 제33조에서부터 제38조까지 모두 여섯 개의 조문으로 이루어져 있다. 분쟁의 해결방법은 최우선적으로 당사자의 직접교섭을 비롯하여 여러 가지가 있다. 상술하면, 제33조는 분쟁당사자가 활용할 수 있는 방법-교섭·심사·중개·조정·중재재판·사법적 해결-을 열거하고 있다. 제34조에서는 안전보장이사회의 국제분쟁조사권을 규정하고 있으며, 35조는 각 개별 국이 어떠한 분쟁에 관하여 안전보장이사회와 총회에 주의를 환기시킬 것을 규정하고 있다. 제36조는 국제분쟁에 있어서 최우선적으로 당사자의 합의를 고려하여야 한다는 것을 규정하고 있으며(36조 제2항), 37조는 당사자가 분쟁을 해결하지 못하는 경우 안전보장이사회에 회부하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 규정에서 국제평화와 안전의 유지를 위해서 국제분쟁의 평화적 해결 방법을 규정한 것이다. 즉 국제분쟁의 당사자간 평화적 해결방법은 국제연합의 헌장에 규정된 제도화된 장치라는 것이다. 이러한 규정에서 제도화의 의미는 분쟁의 해결자체도 중요시 하지만, 특히 강조하는 것은 절차적인 면이다. 그것은 다음의 제7장의 강제조치의 규정에서도 나타난다.

국제평화와 안전을 파괴하거나 침략을 자행하는 국가가 출현하였을 경우에 국제평화와 안전을 회복하는 조치로서 국제연합헌장상 제7장에는 국제연합의 집단적 제재에 관한 것을 규정하고 있다. 제7장은 국제평화와 안전이 제6장에서 제시된 방법

제주대학교 중앙도서관

등에 의해서 달성되지 않을 경우에 국제평화와 안전을 힘에 의해서 강제적으로 회복하기 위한 규정이다. 이 제도를 살펴보면 먼저, 강제조치는 비무력적인 조치로서 경제관계 및 철도·항해·우편·전신·무선통신 및 다른 교통통신수단의 전부 또는 일부의 중단과 외교관계의 단절을 포함할 수 있다고 기술하고 있다.[4] 그리고 무력조치는 1개국 또는 그 이상의 국가와 맺은 특별협정(Special Agreement)에 의하여 군사참모위원회의 도움을 얻어 안전보장이사회에 의해서 실행되도록 하고 있다. 이러한 무력사용에 관한 절차적인 방법을 규정하고 있다. 즉 국제연합회원국의 특별협정, 군사참모위원회 그리고 안전보장이사회의 실행이다. 물론 이제까지 이러한 헌장상의 모든 절차를 거쳐서 강제조치가 실행된 예는 단 한 번도 없었다.

국제평화유지 제도로서 헌장에 제시되지 않는 가장 대표적인 방법이 바로 국제연합의 평화유지활동이다. 물론 국제연합은 헌장에 규정된 대로의 평화적인 해결의 절차를 중요시하고 있다. 이러한 면에 대해 여러 비판도 있지만 국제평화를 유지하는 제도가 헌장에 존재한다면 이러한 제도를 활용하려고 노력하는 것이 당연하다고 하겠다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 유엔 憲章上 制度

1) 유엔헌장상 제도의 一般的 特徵

유엔 헌장상 국제분쟁해결 방법은 위에서 살펴보았듯이 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 헌장 제6장에 기술된 평화적인 방법이고, 또 다른 하나는 헌장 제7장에 규정된 집단적제재이다. 이러한 유엔 헌장상의 제도적인 국제분쟁해결 방법의 특징을 살펴보면 다음과 같다.[5] 첫째 분쟁이나 사태를 다루는 헌장상의 제도적 방법은 기본

---

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

5) 박치영, 「유엔정치론」, 법문사, 1998, pp.182-184.

적으로 제도적(institutional)이고 기계적(mechanical)인 특징을 보인다는 점이다. 헌장은 제도적인 국제분쟁의 해결방법으로 문제의 해결 자체도 중요시하고 있지만 특히 강조하고 있는 것은 '평화적인' 절차라고 할 수 있다. 그러나 갈등관리에서 평화적인 측면만 강조하다보면 국제연합과 분쟁당사국들이 권리와 의무의 개념을 무시하고 많은 경우 타협을 통한 문제해결을 모색하게 된다는 비판도 제기된다.

둘째, 국제연합의 제도적 장치는 사태나 분쟁의 악화를 방지하는 데 그 의도가 있다는 것이다. 이는 유엔헌장이 '분쟁'(dispute)과 '사태'(situation) 또는 '불화의 상태'(situation of friction)를 구분하고 있는 데서도 나타나고 있다. 불화상태를 사태가 발생하기 전의 불편한 국가간의 관계라고 한다면, '사태'는 아직 분쟁으로 발전되지 않는 잠재적 갈등상태를 뜻하고, '분쟁'은 국가들의 관계에서 야기되는 법, 사실 또는 정의에 관한 의견의 차이를 뜻하는 것이라 할 수 있다. 국제연합의 제도적 장치는 사태가 분쟁으로 악화되고, 또 분쟁이 위기나 평화의 파괴로 악화되는 것을 방지하려는 데 역점을 두고 있다는 것이다.

셋째, 국제연합은 통상적으로 국가간의 분쟁이 발생한 경우 분쟁당사국들이 국제연합의 개입 절차에 호소하기 전에 해결을 위한 합의에 도달하려고 노력할 것을 권하고 있다. 이런 의미에서 국제연합의 제도적 장치는 분쟁해결에 있어 국제연합의 간접적이고 부차적인 역할을 제시하고 있다. 즉 국제연합은 단지 문제해결을 모색할 수 있는 틀을 제공해 주는 것이라는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

넷째, 회원국들은 분쟁이나 위기가 발생하여 이 문제를 국제연합에 제기할 경우 총회나 안전보장이사회 어느 쪽에도 할 수 있지만 두 기관에 동시에 제기할 수는 없다. 왜냐하면 국제평화와 안전유지의 일차적 책임이 부여되어 있는 안전보장이사회가 그 문제를 다루기로 결정하면 총회는 더 이상 이것을 다룰 수 없기 때문이다. 이러한 점에서 냉전시대 안전보장이사회의 거부권에 의한 안전보장이사회의 국제분쟁해결 기능의 상실은 평화유지활동을 탄생시키는 계기를 마련해 주었다. 현재 평화유지활동은 분쟁해결을 위한 수단으로서 큰 의미를 가지고 있다고 말할 수 있다.

다섯째, 국제연합헌장은 국제평화와 안전유지에 대한 여러 가지 접근방법을 제시하고 있다. 국제분쟁의 평화적 해결, 집단조치, 군비축소, 그리고 헌장에는 규정이 없는 평화유지활동 등은 국제평화와 안전유지를 위한 제도적 장치(institutional arrangements)의 중요한 내용을 이루고 있다.

이러한 내용을 정리하면 국제연합 헌장상 국제평화와 안전을 유지하기 위한 제도는 제도적이고 기계적이며 평화적인 절차를 중요시한다. 사태나 분쟁의 악화를 방지하는 것에 그 의도가 있으며 분쟁의 위기가 발생할 경우 총회나 안보리의 어느 한쪽에만 분쟁이나 위기의 해결을 위하여 문제를 제기할 수 있다. 그러나 이러한 특징을 가지고 있는 유엔 헌장상의 국제평화와 안전의 유지를 위한 국제분쟁의 해결방법은 강대국의 오랫동안 거부권으로 인해서 안보리의 기능이 제대로 작동하지 못함으로써 유명무실화되어 버렸다. 그래서 나타난 활동이 총회에 의해서 행해지는 국제평화와 안전을 유지하기 위한 평화유지활동이다.

2) 國際紛爭의 平和的 解決

국제연합헌장은 국제분쟁의 평화적 해결을 회원국들의 의무로서 부과하고 있다. 그리고 국제분쟁의 해결 방법으로는 헌장 제33조[6]에 의한 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 지역제도활용, 기타 당사국들이 택하는 평화적 방법 등을 들 수 있다. 그리고 국제분쟁의 악화되어 무력충돌로 발전할 경우, 이의 해결을 위한 국제연합의 분쟁해결 절차와 방법을 보면 ① 사태가 악화되는 것을 자제할 것을 당사국에게 호소하는 것, ② 휴전(cease-fire)명령, ③ 압력을 가하기 위한 토의, ④ 협의와 조용한 외교, ⑤ 국제연합의 중재와 조정, ⑥ 사실심사와 중재, ⑦ 국제연합개입을 통한 예방조치 등이 있다.[7]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

국제분쟁의 평화적 해결의 방법은 국제연합이 추구하는 국제평화와 안전의 유지에 가장 적정한 방법이다. 이러한 방법은 강제조치와는 달리 총회, 사무총장과 안전보장이사회 그리고 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ) 모두에 적용되는 것이며 국제연합의 모든 기관은 이러한 방법을 활용해야 하며 또한 추구해야 한다. 여기에서 분쟁의 평화적 해결절차와 방법을 정리해 보면 다음과 같다.

---

6) 제33조
1. 어떠한 분쟁도 그의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 것일 경우, 그 분쟁의 당사자는 우선 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 지역적 기관 또는 지역적 약정의 이용 또는 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단 에 의한 해결을 구한다.
2. 안전보장이사회는 필요하다고 인정하는 경우 당사자에 대하여 그 분쟁을 그러한 수단에 의하여 해결하도록 요청한다.

7) 박치영: 전게서, p.186.

ⅰ. 直接交涉: 분쟁을 해결하는 가장 일반적인 방법이다. 많은 국제분쟁은 직접교섭을 통해 궁극적으로 해결된다. 직접교섭은 보통 국제분쟁을 해결하기 위한 다른 어떤 방법보다도 선행되는 절차라 하겠다. 여기에서 문제 사실에 관해 공정한 판단을 내릴 수 있는 기구가 존재하지 않으며 또한 당사국이 극단적인 주장을 제기하는 경우 이를 자제시킬 수 있는 제3자의 개입도 없다.

ⅱ. 審査: 사실만을 확정하는 것으로, 이 제도는 1907년 헤이그협약의 國際審査委員會에 관한 규정에서 찾아볼 수 있다. 공평한 심사는 긴장과 당사자간의 의견차이 영역을 줄이는 가장 좋은 방법이다.

ⅲ. 周旋: 분쟁당사국간에 직접교섭을 성사시키는 데 있어 제3자가 제공하는 역할이다. 많은 국제분쟁은 이러한 방식에 의해서 해결되고 있다. 헌장 제33조에는 열거되어 있지 않으나 일반적으로 널리 활용되고 있는 절차이다.

ⅳ. 仲介; 이것은 주선역할의 결과라 할 수 있으며, 분쟁당사국들의 거절할지도 모르는 제안들의 전달로 이루어진다. 주선과 중개는 외교관행에 있어서 항상 구분하기 어려운 절차이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

ⅴ. 調停: 조정은 일반적으로 중재재판의 선행단계의 노력으로서 권고되는 절차이다. 조정은 분쟁을 조정위원회에서 제기함으로써 해결하려는 절차이다. 이 위원회는 사실을 밝히고 분쟁해결을 위한 제안이 담겨있는 보고서를 작성하지만 이것이 판결이나 결정과 같이 구속력을 갖는 것은 아니다. 조정은 중재재판과는 다른 것으로 분쟁해결의 조건들을 단순히 제의하는 데 그칠 뿐 당사국들에게 강요할 수 있는 것은 아니다. 이런 이유로 조정은 어떤 분쟁에도 적절한 절차라 할 수 있는 것이다.

ⅵ. 仲裁裁判: 이 절차는 분쟁당사국들이 합의하는 분쟁의 주재, 재판관 선임방법, 재판소에 부여할 권한, 사용될 언어, 때로는 적용할 法原則, 기타 합의하는 조건들에 따라 운영된다.

ⅶ. 司法的解決: 국제재판은 국제법에 근거하여 설치된 재판소가 국제법의 원칙에 따라 분쟁해결을 위해 진행하는 재판 절차를 말한다. 이 재판소의 판결은 구속력을 갖는다. 그러나 여기에서 주의할 것은 재판을 제기하는 데 있어 당사국의 합의가 있어야 하는 것이다. 현재 국제사법재판소가 설치되어 있으나 국제재판절차는 이 재판소에 국한되는 것은 아니다.

여기에서 국제사법재판소에 대하여 설명하면, 유엔의 국제사법재판소는 제1차대

전 후의 상설국제사법재판소(Permanent Court of International Justice: PCIJ)의 후신으로 탄생하였다. 상설국제사법재판소는 국제연맹의 예하기관이 아니라 별도의 독립적 국제기구였다. 국제사법재판소의 구성, 관할, 및 절차에 관해서는 유엔 헌장과는 별도로 국제사법재판소 규정에서 이를 명시하고 있다. 이 규정은 그 이전의 상설국제사법재판소 규정을 기초로 하고 있으며 또 유엔 헌장과는 불가분의 일체를 형성하고 있다. 여기에서 유엔 가맹국은 당연히 동 재판소 규정의 당사국이 되며, 판결집행을 안전보장이사회에 제소할 수 있다는 것을 시사하는 것으로 이전의 상설국제사법재판소와 성격적 차이를 보여주는 중요한 대목이다.[8)]

90년대에 들어 국제사법재판소는 과거 어느 때보다도 분주하다. 지난 50여 년 동안 국제사법재판소(ICJ)는 일련의 판결을 통해 국제분쟁의 평화적 해결에 크게 기여할 수 있음을 입증해 왔으며, 이에 호응하여 점점 더 많은 국가들이 국제재판을 적절한 국제분쟁 해결수단으로 받아들이고 있다. 종래 이른바 제3세계 및 사회주의 국가들은 서구 중심적인 국제법만 적용한다는 이유[9)]로 국제사법재판소(ICJ)의 국제재판을 통한 분쟁해결에 소극적이었으나, 이러한 태도는 이 국가들의 주장을 반영한 국제법 원칙들을 옹호하는 일련의 판결과 권고적 의견이 나옴으로써 점차 바뀌었다. 이러한 변화에 힘입어 1980년대 후반부터는 유럽과 미주뿐만 아니라 아프리카와 대양주에 걸쳐 각 국이 국제분쟁을 국제사법재판소에 회부하는 사례가 현저히 늘어남으로써 국제사법재판소는 전례 없이 바쁜 시기를 맞고 있다.[10)]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

국제분쟁을 국제재판에 의하여 사법적으로 해결하는 것은 타방법에 비해서 객관적 공정성을 기할 수 있으므로 평화보장을 위한 가장 합리적인 방법이 된다. 이러한 현상은 국제분쟁 해결 수단에 있어서 상당히 고무적인 것으로 볼 수 있다.

헌장 제6장에는 위의 제33조를 비롯하여 38조까지 6조문이 규정되어 있다. 먼저

---

8) 김정수, "유엔의 역할변화에 관한 연구: 평화유지활동을 중심으로", 석사학위논문, 국방대학원, 1996, p.93.

9) 국제사법재판소 재판관은 15인으로 구성되며 임기는 9년이다. 그리고 3년에 5명씩 교체된다. 그런데 국제사법재판소 재판관 15인이 대부분 西方出身이고 제3세계 국가 출신이 아니라는 점에서 제3세계국가들은 국제사법재판소 이용을 꺼려하였다. 물론 재판관은 국가의 대표가 아니라 개인적 자격에 입각한 정의의 대표로 선출된 것이므로 재판관의 국적을 문제시할 필요는 없지만 그 동안 서구국가들의 식민지로부터 독립한 제3세계국가들의 타국적 재판관에 대한 불신에도 상당한 이유가 있다고 볼 수 있다.

10) 박현석, "UN헌장상 강제조치와 국제재판의 관계: Lockerbie 사건(1988-98)", 「국제법학회 논총」 제43권 제2호, 대한국제법학회, 1998, pp.97-98.

제34조는 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 분쟁 또는 사태에 대하여 안전보장이사회가 조사할 수 있다. 제35조 제1항에는 국제연합회원국에게 어떠한 분쟁에 관하여도 또는 제34조에 규정된 성격의 어떠한 사태에 관하여도 안보리 또는 총회에 주의를 환기시킬 수 있다고 규정하고 있다. 제2항에는 국제연합회원국이 아닌 국가는 자국이 당사자인 분쟁에 관하여 헌장에 규정된 평화적 해결의 의무를 그 분쟁에 관하여 미리 수락하는 경우에 안보리 또는 총회의 주의를 환기할 수 있다고 규정하고 있다.

제36조는 안보리가 분쟁 또는 사태에 대하여 조정절차나 조정방법을 권고할 수 있다는 것이다. 제37조 제1항은 제33조에 규정된 수단에 의하여 분쟁을 해결하지 못하는 경우, 이를 안보리에 회부한다고 규정되어 있다. 제2항에서 안보리는 분쟁에 대하여 제36조에 의한 조치를 취할 것인지 또는 적절하다고 인정되는 해결조건을 권고할 것인지를 결정한다고 규정되어 있다. 마지막으로 제38조 안보리는 어떠한 분쟁에 관하여도 모든 당사자가 요청하는 경우 그 분쟁의 평화적 해결을 위하여 그 당사자에게 권고할 수 있다라고 규정되어 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3) 集團的 制裁

(1) 集團安全保障

1. 集團安全保障의 意義

집단안전보장이라는 것은 국제기구의 가맹국이 상호간에 무력의 불행사, 영토의 불가침을 약속하고, 어떤 가맹국이 그 의무에 위반하여 평화를 파괴하는 경우에 다른 모든 가맹국이 공동으로 평화 파괴국에 制裁를 가하여 평화를 회복하도록 하는 것으로서 국제연합이 평화 파괴국에 대하여 취하는 강제조치[11]라고 기술하고 있는데, 집단안전보장은 평화유지활동과 달리 유엔 헌장에 명문으로 규정되어 있다.

이러한 집단안보의 이론은 20세기에 유일한 것은 아니다. 어떤 학자들은 확실히 집단안보제도로서의 한계를 가지고 있지만, 고대 그리스의 인보동맹(隣保同盟) 회의(Amphictyonic Council)와 중세시대의 일시적 전투 중지령(the Truce of God)으로부터 그 출발점을 찾고 있다. 그러나 예방을 위한 범세계적인 제도로서 집단안보의 개

11) 박철수, “평화에 대한 유엔정책결정기관의 役割에 관한 연구: 그레나다 사례를 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교대학원, 1989, p.13.

념을 받아들인 첫 번째 시도는 1919년 국제연맹의 설립이다.[12]

집단안보는 1차대전이라는 인류역사상 미증유의 대참화로 인해 강대국들로 하여금 전쟁방지를 위한 도구로 평가를 받아 온 동맹(alliances)을 광범위하게 재평가하여 세계평화를 항구적으로 유지하는 방법으로 고안되어 대두된 것이다. 이러한 집단안보 이론은 국제연맹의 설립으로 구체화되는 계기를 맞았다. 즉 이 지구상에 최초로 모든 국가들이 참여할 수 있는 일반적인 기구인 국제연맹이 탄생한 것이다. 이러한 국제연맹은 집단안보이론과 국제연합의 창설에 결정적인 영향을 주었다. 비록 국제연맹의 집단안보 시도는 실패로 돌아갔지만 그 의의는 참으로 크다고 할 수 있다.

집단안보는 힘은 힘 이외의 것으로는 보장할 수 없다는 기본적 인식 하에 보이지 않는 손(invisible hand)에 의해 자연적으로 이루어지는 힘의 균형에 의존하지 않고 국가간의 협정을 통해 인위적으로 조직화된 지배적인 힘에 의존하는 방법이다.[13] 구체적으로 여기에서 협정은 일반성과 평등성, 그리고 하나라는 전체성을 뜻하는 것이다. 물론 이것은 가정이다. 그러나 현재, 세계는 세계정부의 설립을 위한 가능성을 만드는데 충분한 국가 주권을 넘겨줄 적어도 하나의 제한된 권력마저도 준비되어 있지 않다[14]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

집단안보이론은 먼저 국제사회가 현실적으로 평등하지 않다고 본다. 현실사회는 서로 평등하지 않다는 실례가 안보리의 거부권의 행사이다. 그러나 동시에 집단안보 이론은 원칙적으로 서로 평등한 일반적인 회원국을 가져야 한다고 주장한다. 그리고 이러한 회원국들의 지위 및 현실적인 영향력이 동등하면 동등할수록 집단안보의 이론은 효과적이다. 이러한 의미에서 집단안보는 가까운 지역내 국가들간의 지역동맹이나 강국들 또는 약소국들의 동맹과는 그 성질이 다르다.

현재 국제사회에는 통일된 권력이나 정부가 존재하지 않는다. 현실적으로 각 개별국가는 자국의 안보는 자국의 힘에 의하여 보장받아야 한다. 이러한 현실에서 집단안전보장제도는 피해를 받은 국가든 받지 않은 국가든 모두 국제법의 규칙을 강제하는데 동참한다는 상당한 파격적인 아이디어로서 일국의 안전을 특정국가나 국가군을 대상으로 하는 동맹조약에 의해 보장하려는 것이 아니라 조약 회원국 모두가 어떠한

12) A. LeRoy Bennett, *International Organizations, Principles and Issues,* prentice-Hall, Inc., 1995, p.144.
13) 박재영: 전게서, p.415.
14) A. LeRoy Bennett: op. cit., p.144.

국가가 될지 모르나 침략의 대상이 되는 나라에 의무적으로 원조하도록 하는 일반조약을 체결함으로써 서로를 보호하는 데 목적을 두고 있다.[15] 이러한 집단안전보장제도의 특징은 특정의 연맹과는 그 성질을 달리하는 것으로 일반적인 회원들을 전제로 평등한 국가들이 다른 국가의 침략에 공동으로 대응한다는 것이다.

이러한 집단안보제도에도 맹점이 없지는 않다. R. J. Barry Jones는 새로운 국제규범의 보급과 평화의 유지 그리고 국제사회의 질서는 주권 국가의 정치적인 분열에 계속적으로 영향을 받을 것이라고 쓰고 있다.[16] 그리고 모든 국가들은 무임승차(free-riding)[17]의 경향을 보이며 그들 모두 자신의 이익을 추구한다. 즉 현재 국제사회의 주체는 국가이고 이러한 국가들은 자국의 이익에 충실한 이기적인 집단이기 때문에 자신의 안보를 다른 국가의 희생으로 보장받으려고 한다는 면에서 집단안전보장은 문제가 있다.

집단안보제도의 이러한 맹점을 보완하고 모든 국가가 일반적이며 보편적인 힘을 가지고 있지 않다는 것을 인정하면서 현실에서 적응하여 나타난 활동이 국제연합의 평화유지활동이다.

2. 集團安全保障의 사례: 한국전쟁과 걸프전

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

집단안보이론이 비록 국제연맹에서는 실패했지만 그 이론은 국제연합의 헌장에 다시 받아들여졌다. 제7장에서는 안전보장이사회가 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고 국제평화와 안전을 유지하고 회복하기 위해 비군사적인 경제제재와 군사적인 조치에 대한 결정을 하는 것으로 기술되어 있다.

국제연합 헌장에는 국제연맹과 달리 집단안보 및 분쟁해결을 위한 비군사적 조치와 군사적 조치가 비교적 상세하고 구체적으로 규정되어 있다. 그러나 반대로 이러한 상세한 규정들은 또한 국제연합의 활동 폭을 제한하는 작용도 하고 있다. 그 결과로서 국제연합이 창설된 지 50년이 지나고 집단안보에 의한 국제연합의 비군사적 조치 및 군사적 조치가 있었지만 이러한 국제연합의 활동들이 모두 국제연합헌장 규정들

15) 박재영: 전게서, p.416.
16) R. J. Barry Jones: op. cit., p.28.
17) Ibid., p,28. 무임승차라는 용어는 경제학에서 사용되어지는 용어로서 어떠한 재화나 용역을 얻는데 아무런 대가를 지급하지 않는 경우를 설명하는 데 사용되어지는 용어이다. 이 책에서 Barry Jones에 의하면 무임승차(free-ride)란 집단안보체제에서 어떠한 국가가 다른 동맹국들의 노력과 희생을 통하여 자신의 안보를 타국에게 전가시키는 것이라고 설명되어 지고 있다.

을 충족시키지 못하고 있다.

국제연합 헌장에서 예상하고 있는 회원국과 안전보장이사회와의 특별협정은 사실상 어떠한 국가와도 체결된 바 없이 현재까지 사문화되어 왔으며 헌장이 의도한 바 그대로의 집단안보 실시는 국제연합 역사상 이제껏 없었다. 한국전쟁과 최근의 걸프전에서 연합군은 헌장의 의도한 바의 국제연합군이 아닌 국제연합으로부터 권한을 인정받은 강대국이 중심이 되어 조직된 다국적군에 불과한 것이었다. 또한 평화유지군(peacekeeping forces: PKFs)이 중심이 되어 이루어지는 국제연합의 평화유지활동(peacekeeping operations: PKOs) 역시 헌장이 의도한 국제연합의 활동이 아닌 헌장의 현실에의 적응으로 본다.[18]

국제연합은 국제사회의 평화와 안전을 유지하는 제도로 국제연합헌장 제6장[19]의 분쟁의 평화적 해결방법과 제7장[20]의 집단적 제재조치를 제도적으로 규정하고 있다. 유엔 헌장은 강제조치의 방법으로 헌장 제41조에 비군사적 강제조치, 제42조에 군사적 강제조치, 그리고 제51조에 집단적 자위권을 규정하고 있다.

국제연합헌장에 의한 집단안보의 활동이 가장 유사하게 나타난 한국전쟁과 걸프전의 경우이다. 먼저 한국전을 현장에 비추어 살펴보면, 1950년 6월 25일 한국전쟁이 발발하자 안전보장이사회는 이 문제를 심의하기 시작했으며 소련대표가 중국의 대표권 문제에 대한 불만의 표시로 안전보장이사회 참가를 보이코트 하고 있는 동안 세 개의 주요한 결의를 했다. 우선 국제연합에 의해 북한이 평화의 파괴자로 인정되었고 미국을 포함한 서방 16개 국가가 국제연합군을 결성하여 국제연합기의 사용이 인정된 가운데 군사행동을 하도록 결정되었다. 이로써 헌장이 의도한 군사적 강제조치의 모습을 지니고 있는 것 같으나 실제에 있어서는 여러 가지 점에서 헌장의 의도와는 차이가 있었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

18) 박재영: 전게서, p.421.

19) UN CHAPTER Ⅵ PACIFIC SETTLEMENT OF DISPUTES, Article 33 1. The partices to any dispute... -Article 38. 분쟁의 평화적 해결방법으로 교섭・심사・중개・조정・중재재판・사법적 해결 등의 열거되고 있다.

20) UN CHAPTER Ⅶ ACTION WITH RESPECT TO THREATS TO THE PEACE, BREACHES OF THE PEACE, AND ACTS OF AGGRESSION, Article 39-Article 51. 제7장은 유엔 헌장상 유엔군 파병의 근거가 되는 조항으로 유엔군을 연구하는 데 가장 중요하게 다루어지는 장이다. 현재, 즉 이제까지 헌장 제7장의 규정의 절차를 모두 완벽하게 거쳐서 파병된 유엔군은 없었다.

한국 전쟁의 경우 소련의 안보리 불참과 투표절차의 문제에 대해서 살펴보면, 소련은 소련의 불참에 대한 안보리의 결정이 헌장 제27조의 상임이사국 만장일치제의 위반이라고 주장하였다. 이에 반하여 미국의 반박 주장은 소련의 안보리 불참을 거부권 행사와 같은 것으로 해석할 수 없다는 것이다. 미국의 주장의 논거를 보면 다음과 같다.[21]

첫째, 1946년에서 1955년 사이에 안보리는 본질적 사항이라 할 수 있는 문제에 관해 68개의 결정을 하나 또는 그 이상의 상임이사국이 기권한 가운데 했던 경험을 가지고 있다. 이와 같은 기권을 제27조에서 말하고 있는 거부권의 행사와 동일한 것으로 해석하지는 않았다는 것이다.

둘째, 1946년 이란이 제기한 소련의 내정간섭문제 토의에 소련이 불참했는데도 불구하고 안보리가 계속 안건으로 의사일정에 올려 놓아두기로 결정한 바 있다. 이것은 결석을 거부권행사와 같은 것으로 다루지 않은 사례인 것이다.

셋째, 1950년 한국전쟁의 문제를 다루고 있는 안보리의 회의를 보이콧한 것은 유엔헌장 제28조 하에서 소련이 가지는 회의 참여의무를 위반한 것이 된다는 것이다. 이 조문에 의하면, 안보리는 계속적으로 기능할 수 있도록 조직되어야 하고, 이 목적을 위해 안보리의 이사국들은 기구가 있는 곳에 항상 대표되어 있어야 한다. 이것의 논리적 의미는 상임이사국들이 불참을 통해 안보리의 결정을 방해할 수 없다는 것이다. 만일 이것이 허용된다면 한 국가의 불법적인 행위가 안보리의 모든 기능을 마비시키는 것이 되기 때문이다.

3. 국제연합의 집단안전보장제도의 特徵과 한계점

국제연합의 집단안전보장제도의 특징을 간단하게 살펴보면 다음과 같다.[22] 첫째, 국제연합 헌장은 국제연맹과 비교할 때 총회와 이사회와의 권한 관계가 명확해 졌다. 헌장 제12조와 제24조에서 보듯이 국제연합헌장은 안전보장문제에 있어 안전보장이사회에 일차적인 책임을 부여하고 있다. 그러나 이는 배타적인 책임을 말하는 것은 아니다. 총회는 헌장 제10조가 규정한 바 헌장의 범위 내에서 어떤 문제나 사항에 대하여 토의하고 권고할 수 있다. 단 안전보장이사회가 다루고 있는 사항에 대해서는

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

21) 박치영, "한국문제와 국제법발전", 「국제법학회논총」 제37권 제1호, 대한국제법학회, 1992, p.31.
22) 박재영: 전게서, p.420.

안전보장이사회가 요청하지 않는 한 권고를 할 수 없다.

둘째, 국제연합의 총회와 이사회는 의사결정의 방법으로서 국제연맹의 만장일치제를 버리고 다수결제를 택하고 있어 과거에 비해 좀더 효율적인 의사결정이 가능하게 되었다. 안전보장이사회의 경우 절차문제는 이사국 3/5(15개 이사국 중 9개국)의 찬성이 있으면 되나 실질문제를 결정할 때 상임이사국 5개 국가를 반드시 포함한 3/5의 찬성이 있어야 한다. 즉 5개 국가의 거부권을 인정한 다수결제라고 볼 수 있다. 이러한 거부권을 인정한 다수결제는 국제연합의 평화유지활동의 태동에 커다란 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 즉 소련의 거부권의 행사로 국제연합의 안전보장이사회의 역할이 유명무실한 상황이 벌어졌고 이러한 상황에서 국제연합의 세계평화와 안전을 유지하기 위한 방법으로 탄생한 것이 평화유지활동이다.

셋째, 국제연합 헌장은 헌장에 위반하여 무력을 행사하는 국가에 대해 국제연맹과 마찬가지로 비군사적 조치와 군사적 조치를 취할 수 있도록 하고 있으나, 국제연합이 국제연맹과 다른 점은 회원국들이 이러한 제재조치에 협력할 의무를 지도록 하고 있다는 것이다. 헌장 제25조는 안전보장이사회의 결정이 구속력이 있어 회원국이 이를 따라야 할 의무가 있음을 규정하고 있으며, 헌장 제2조 5항은 국제연합이 취하는 조치에 회원국이 원조를 하고 국제연합의 예방조치 혹은 강제조치의 대상이 되고 있는 국가에 대해 원조를 해서는 안 된다는 의무를 부과하고 있다. 또한 헌장 제7장 역시 강제조치와 관련한 회원국의 의무를 제시하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이처럼 국제연합의 집단안전보장제도는 헌장의 규정으로 볼 때 국제연맹의 것에 비해 조직화되고 분쟁이나 사태에 효과적이고 효율적으로 대처할 수 있도록 강화되었다. 그러나 이러한 규정자체가 지니고 있는 문제점과 이러한 규정이 제대로 지켜지지 않는 등의 이유로 다음과 같은 제약점을 지니고 있다.[23]

첫째, 유엔헌장의 대표적인 문제점으로 거론되는 사항으로 특별협정에 의한 사항이다. 헌장에서 예상하고 있는 회원국과 안전보장이사회와의 특별협정은 한국전쟁, 걸프전쟁 및 어떠한 국제연합의 활동에서도 또는 어떠한 국가와도 사실상 체결된 바 없이 현재까지 사문화되어 왔으며 헌장이 의도한 바 그대로의 집단안보 실시는 국제연합 역사상 이제껏 없었다. 한국전쟁과 최근의 걸프전에서의 연합군은 헌장의 의도

23) 상게서, p.421.

한 바의 국제연합군이 아닌 국제연합으로부터 권한을 인정받은 강대국이 중심이 되어 조직된 다국적군에 불과한 것이라는 것은 위에서 언급된 사실이다. 또한 평화유지군(PKFs)이 중심이 되어 이루어지는 국제연합의 평화유지활동(PKO) 역시 헌장이 의도한 국제연합의 활동이 아니다. 즉 국제연합의 헌장에 규정된 절차를 모두 충족시킨 국제연합의 활동은 아니라는 의미이다.

둘째, 안전보장이사회의 거부권으로 인해 상임이사국의 의사에 반해 어떠한 행동도 취해질 수 없으며 특히 안전보장이사회 상임이사국이 관련된 분쟁에 대해 실질적인 역할을 하지 못하는 경우가 종종 있다. 이러한 난관을 타개하기 위해 1950년 총회는 '평화를 위한 단결결의(Uniting for Peace Resolution)'를 통과시켰다. 이러한 결의에 대해서는 합헌성의 논란이 존재한다. 그리고 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 혹은 침략행위에 대한 언급이 있다. '단결결의'에서 가장 중요한 점은 안전보장이사회가 상임이사국간의 대립으로 기능이 마비된 경우 총회가 군대의 사용을 포함한 조치를 회원국에게 권고할 수 있다는 내용을 그 핵심으로 한다. 위에서도 언급했지만 총회 결의는 거부권의 폐해를 보충하기 위한 국제연합의 집단안전보장조치의 대안이다.

셋째, 헌장 제51조는 회원국에 대한 무력공격이 발생한 경우 안전보장이사회가 필요한 조치를 취할 때까지 회원국은 개별적 혹은 집단적 자위권을 행사할 수 있고 자위권의 행사로서 회원국이 취한 조치는 즉시 안전보장이사회에 통보되어야 한다고 규정하고 있다. 이 규정은 안전보장이사회의 최고 권위를 인정하고는 있으나 지역적인 동맹체의 형성을 정당화시키고 자국에 대한 직접적인 공격이 아니더라도 이해관계가 깊은 국가의 공격을 자국에 대한 공격으로 간주하고 자위의 조치를 취한다는 집단적 자위권을 인정함으로써 회원국에게 광범위한 무력사용을 집단자위권의 이름하에 사용하는 것을 허용한다는 내용이다. 이로 인해 국제연합의 집단안전보장의 기반이 약화되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(2) 集團的 措置

집단적 조치와 관련하여 헌장 제7장의 선두에 규정되어 있는 것을 실행하기 위한 권한은 안전보장이사회에 의해서 행사된다. 국제평화와 안전에 제1차적인 책임을 안전보장이사회에 부여하고 있는 것이다. 여기에서 중요한 것은 안전보장이사회가 행사하는 무력은 각 국의 협정에 의해서 제공되는 군사력이고, 그래서 이를 집단안보체제

라고 부르는 것이다. 이러한 집단 안보체제는 모든 국가의 가입을 전제로 하는 것이므로 잠재적인 평화의 파괴자도 그 안에 있는 것이다.[24]

제39조를 실행하기 위해서는 그 이하의 규정들, 즉 제41조, 제42조, 제43조, 그리고 제45조의 절차를 거쳐야 한다. 이러한 강제조치는 국제연합헌장에서 가장 중요한 규정이며, 헌장의 어느 다른 규정보다도 본질적인 규정이다. 이러한 규정이 현실에서 효과적으로 이행되려면 여러 가지 절차를 거쳐야 하는 데, 이러한 절차에 대하여 상술하고자 한다.

헌장 제41조와 제42조에 의하여 국제연합은 평화를 회복하는 데 필요한 정치적·경제적·군사적 조치를 취할 수 있다. 그러나 여기에서 주의할 것은 군사적 조치가 회원국들에게 의무화되기 전에 우선 군사력, 지원, 시설 및 통과권의 제공에 관해 안전보장이사회와 회원국들간에 헌장 제43조에 의한 특별협정이 체결되어야한다는 것이다. 또한 제45조에 따라 국제분쟁의 해결을 위한 집단적 제재 조치를 위해서 안전보장이사회가 긴급 군사조치를 취할 수 있도록 회원국들은 즉시 공군력을 제공하여야 하며, 안전보장이사회의 이러한 조치를 돕기 위해 상임이사국의 참모총장들(chiefs of staff) 또는 이들의 대표로서 구성되는 군사참모위원회(Military Staff Committee)를 둔다. 이 위원회는 안전보장이사회가 배치한 병력의 전략적 지휘책임을 갖는다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그러나 실제적으로 제43조는 아직까지 실행된 일이 없는 조항이다.[25] 이는 아직까지 정규적인 유엔군이 파견된 경우가 없다는 것을 뜻하며 평화유지군이 탄생될 수밖에 없는 상황을 만들고 있다. 국제사회의 다양성으로 인한 합의도출의 어려움, 특히 안보리의 거부권행사 등으로 인한 국제사회의 분권성을 잘 나타내어 준다.

현재까지 집단적 제재의 방법으로 사용되었던 군사력 사용의 예인 유엔 헌장상의 유엔군과 평화유지활동 그리고 다국적군에 대하여 살펴본다.

1. 유엔헌장상의 유엔군

유엔헌장 제7장은 평화에 대한 위협, 평화의 파괴, 침략행위에 관한 조치에서 정규유엔군 파병을 상정하여 규정하고 있다. 제39조에서 안전보장이사회는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 이를 회복하기 위하여 권고하거나, 제41조의 비군사적 강제조치와 제42조의 군사조치

24) 박치영: 전게서, p.190.
25) 상게서, pp.189-190.

에서 어떠한 조치를 취할 것인지를 결정한다고 규정하고 있다. 즉 군사적 강제조치에 관한 근거규정을 두고 있는 것이다.

그러나 이러한 조항은 제43조의 규정에 의해서 정규적인 절차에 의한 유엔군 파병에 여러 어려움을 도출시키고 있었고, 특히 정규 유엔군을 창설하기 위해서는 강대국의 이중적인 거부권을 모두 충족시켜야 한다는 문제를 가지고 있었다. 이것은 유엔 규정을 모두 충족시키는 유엔군 파병에 상당한 어려움이 따른다는 것을 의미한다. 현실적으로 이제까지 유엔헌장 제7장에 규정된 모든 절차를 거치고 파병된 정규적인 유엔군은 없었다. 다만 가장 근접한 경우로 주로 한국전쟁[26]과 쿠웨이트에 파병된 다국적군을 유엔군의 예로 들고 있다. 그러나 한국전쟁과 쿠웨이트의 다국적군을 유엔군이라고 하더라도 많은 의문을 제기할 수 있다. 즉, 한국전쟁은 1950년에 발발했고 쿠웨이트에 다국적군이 파견된 해는 1991년이다. 유엔군은 40년에 한번 결성되었다는 것이다. 이는 국제사회가 한국전쟁 후 40년 동안 아무런 문제가 없었다든가 아니면 문제를 다른 방법으로 해결했다는 것인데, 실제로는 아래에서 설명하는 평화유지군의 방법으로 해결했다는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

또 다른 문제는 규정 제43조 1항으로 국제평화와 안전의 유지 목적상 필요한 병력 원조 및 통과권을 포함한 편의를 안전보장이사회에 이용하게 할 것을 약속하는 국제연합의 모든 국가는 안전보장이사회와 특별협정을 체결하여야 한다는 규정이다. 유엔군이냐 아니냐에 대한 논란은 거의 이 규정에 의하여 판단되는데 이 규정이 적용된 예가 한 번도 없었다는 것이다.

이것이 의미하는 바는 국제사회가 상당히 많은 문제들이 강대국의 이해에 따라서 해결된다는 것을 보여주는 것이다. 한국전쟁 파견 유엔군이나 기타 유엔 안전보장이사회의 승인절차를 거쳐 파견되는 유엔군(평화유지군포함)은 대부분 유엔의 타협의

---

26) 1950년 6, 25일 한국전쟁이 발발하자 UN안보리는 긴급이사회를 소집하여 미국 주도하의 한국 지원을 위한 일련의 군사 조치가 안보리에서 통과되었다. 즉 이 말은 UN에서 북한 무력행위가 불법행위임을 인정한 것이고 그러므로 UN헌장에 의하여 UN의 안전보장조치가 성립된 것이다. 이러한 조치에 대하여 상술하면 한국전쟁에 대한 UN안보리의 결의는 세 번 있었다. 1950년 6월 25일, 6월 27일, 7월 7일의 결의이다. UN안보리의 의결 대 북한 무력사용승인 표결은 안전보장이사국 총 11개국중 6월 25일 결의에는 찬성 9개국, 반대 무, 기권1개국, 6월 27일 결의에는 찬성 7개국, 반대 1개국, 불 출석 1개국(소련), 불참 2개국(Egypt・India는 후에 기권의 의견을 표시), 7월 7일 의결에는 찬성 7개국, 기권 3개국, 결석 1개국으로 무력사용 결의안을 승낙했다. 이러한 결과에 대하여 소련은 후에 결석을 찬성으로 볼 수 없다는 주장을 했다.

산물이다.

2. 평화유지군

정규적인 유엔군 창설의 곤란성으로 인하여 상당히 왕성한 활동을 보인 것이 평화유지군이다. 평화유지군은 평화유지활동을 수행하기 위해서 1992년 6월에 부트로스 갈리 사무총장이 '평화를 위한 의제'에서 유엔의 평화유지 능력 강화를 위해 제안한 데서 유래한다. 이 보고서는 1992년 1월 31일 안전보장이사회의 정상회담에서 채택한 성명에서 유엔사무총장이 유엔의 예방외교(preventive diplomacy), 평화창출(peace-making), 평화유지(peace-keeping), 분쟁 후 평화구축(post-conflict peace-building)의 제 기능을 강화할 수 있는 방안을 마련해서 1992년 7월 1일까지 회원국들에게 회부해 줄 것을 요청한 것에 따른 것이다[27].

국제연합의 평화유지활동은 최근 몇 년 동안에 그 중요성이 또 다시 부각되고 있다. 평화유지는 원래 집단 안보나 안전보장이사회 결정의 이행 또는 분쟁해결과는 구분되는 것으로 무력 충돌 후 양측을 물리적으로 격리시키기 위해 유엔군을 사용하는 것이다. 이러한 평화유지활동의 원래의 중요한 목적은 강대국의 개입을 배제하는 데 있는 것이다. 다시 말하면 이제까지 강대국의 경쟁이 개입된 곳에서는 국제연합의 활동이 실효를 거둘 수 없었으므로 이러한 분쟁지역에 강대국이 아닌 약소국가들을 개입시킴으로써 분쟁지역의 질서를 회복하는 데 강대국의 개입을 배제하는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

평화유지군은 파견하는 지역의 양당사자에 공평해야 하는 중립의 원칙, 자기방어의 경우 외에는 무기를 사용할 수 없다는 무력제한사용의 원칙, 또한 파견하는 지역의 양당사자의 동의를 얻어야 한다는 동의의 원칙을 가지며 마지막으로 유엔사무총장의 지휘와 통제를 받아야 한다는 특징을 가지고 있다. 이러한 원칙은 특히 냉전시대에 엄격하게 지켜졌다. 왜냐하면 국제분쟁은 항상 강대국이 개입할 소지를 가지고 있는 것이어서 이러한 원칙들은 강대국의 개입을 배제하고 국제분쟁의 확산을 차단하기 위해서 필요 불가결한 것으로 보았기 때문이다.

평화유지활동의 실례를 간단하게 정리하면 다음과 같다. 국제연합의 가장 중요한 활동으로 평가받고 있는 평화유지활동은 현재 50여 개의 평화유지활동을 유지해 왔거나 하고 있다. 이 가운데 13개는 1948년부터 1988년까지 40년 간 걸쳐 수립되었고

27) 박치영: 전게논문, p.44.

나머지 39개는 1989년 이후에 설치된 것들이다. 2002년 1월 현재 모두 15개의 평화유지활동이 진행중이며 여기에는 약 7만 명의 병력이 참여하고 있다. 이들 병력 중에는 대한민국의 병력도 많이 포함되어 있다. 현재 아프리카에서 4개, 아시아에서 2개, 유럽에서 5개, 중동에서 4개의 평화유지활동이 진행중이다.

이러한 활동 상황에서 구별할 점은 국제연합 평화유지군은 6·25전쟁시의 국제연합전투군이나 국제연합감시단과는 구별된다는 것이다.[28] 감시단은 개인 단위로 모집되고 배치되어 위반사항을 기록하는 것이다. 이에 반하여 평화유지군은 정전위반을 억제하기 위하여 교전 당사국간에 개입하고, 침략군 대신에 배치되는 군대이다. 이러한 평화유지군도 그 기능과 활동이 많은 부분이 변질되어 현재에는 강제조치의 많은 기능이 평화유지라는 것보다는 병력파견국들의 다국적군의 성격을 짙게 가지고 있다.

중요한 예를 들어보면, 유엔휴전감시기구, 유엔긴급군, 유엔레바논감시단, 유엔 콩고평화유지활동, 유엔키프러스평화유지군, 제2의 유엔긴급군, 유엔레바논잠정군, 유엔 과도지원단, 유엔니카라과선거검증감시위원단, 유엔중미감시위원단, 유엔엘살바도르감시위원단, 유엔소말리아평화유지활동, 유엔보호군, 유엔캄보디아과도행정기구 등이다. 여기에서 재정문제와 관련해서 특이한 경우는 유엔콩고평화유지활동이다.[29] 제3장 제

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

28) 1999년 현재 국제전투군의 파병은 유엔군이나 평화유지군보다는 다국적군을 파병하고 있다. 다국적군의 예는 영·미를 중심으로 한 쿠웨이트를 탈환하기 위한 대이라크 다국적군과 동티모르 다국적군이 있으며 앞으로 전투를 필요로 하는 군대의 파병은 다국적군이 될 전망이다. 그러므로서 국제평화유지군과 다국적군의 역할과 기능이 자연스럽게 구분되고 국제사회에서 서로 공존하게 될 것으로 보인다.

29) 안용교, "국제연합군", 「국제법학회논총」제8권 제2호, 대한국제법학회, 1963, pp.368-369. 콩고에 파견된 국제연합군(ONUC: United Nations Operations in the Congo, July 1960-June 1964): 1960년 6월 30일 콩고는 벨지움의 지배에서 독립하였지만 독립직후 폭동이 발생하자 벨지움군은 歐羅巴人의 인명보호와 질서유지라는 명목으로 여기에 개입했다. 콩고정부는 벨지움군의 개입을 콩고에 대한 무력침략으로 단정하고 사무총장 앞으로 국제연합의 군사원조를 요청하자 사무총장은 안전보장이사회를 소집하였다. 사무총장은 소집시 국제연합긴급군의 설치 및 활동에서 얻은 경험상의 연구개요(summary study of the experience derived from the establishment and oeperation of the force)라는 연합군의 설치 및 파견에 관한 구체안을 제시하여 본인에게 콩고공화국에 대한 군사원조를 제공할 수 있는 권한을 부여하도록 요청하였다. 이리하여 1960년 7월 14일에 안전보장이사회는 (1) 벨지움군의 콩고에서의 撤退, (2) 콩고군의 그 임무를 완전히 수행할 수 있다고 콩고정부가 승인 할 때까지 필요한 군사원조를 제공하기 위하여 사무총장으로 하여금 콩고정부와 협의하여 필요한 조치를 취할 권한을 부여한다, (3) 사무총장으로 하여금 안전보장이사회에 보고토록 요청하여(찬성 8, 반대 0, 기권 3(中·佛·英)) 사무총장의 승인에 묵시적 승인을 하였다. 이사회의 이와같은 수권에 의하여 사무총장은 콩고 파견 국제연합군(The United Nation Force in

3절에서 설명이 되고 있지만, 유엔 헌장 제17조에 의하면 「유엔의 경비는 유엔 총회가 배정하여 회원국들이 분담하다」고 되어 있다. 그러나 소련진영의 국가들이 경비부담을 거부하였다.

3. 多國籍軍

다국적군이라는 용어는 미국이 주도하는 걸프전[30]에서 일반화된 용어이다. 이러한 다국적군은 유고연방의 코소보 사태와 1999년 9월 15일 동티모르[31]에 대한 파병 결의안에서 쓰여지고 있다. 여기에서 내세우는 다국적군의 근거도 또한 유엔 헌장 제7

Congo: ONUC)을 조직하게 되었다. 동연합군도 헌장상의 근거의 관해서는 많은 문제점과 논의가 있다.

ONUC는 30개국 2만명으로 구성된 대규모의 평화유지군으로 연간 1억2천만 달러의 비용이 지출된 때도 있었다. 요약하면, ONUC는 벨기에로부터의 탈식민지화 과정에 있던 콩고의 Tshomb가 카탕카지역의 분리를 선언함으로써 벨기에군은 자국민보호를 이유로 철수를 회피하는 상황이 발생했고 소련지원하의 Lumumba수상과 서방지원하의 Kasa-vubu대통령의 대립에 의한 질서의 붕괴로 1960년 7월 유엔 안전보장이사회 결의안 제143호에 의거 콩고로부터 벨기에군의 철수와 독립에 뒤따른 국내적 분열방지를 위해 설립되었다. 그리고 1974년에 종결되었다.

30) 1990년 8월 2일 이라크가 쿠웨이트를 침공함으로서 이러한 침공에서 쿠웨이트를 탈환하기 위해 미국의 주도로 이루어진 군사조치이다. 냉전 이 후 이루어진 군사조치로 미국과 소련이 서로 우호적으로 안보리의 의결을 거침으로 탈냉전 이후의 국제사회의 미래에 큰 희망을 주었던 것이다.

31) 동티모르는 400여 년의 포르투갈 식민지배와 24년의 인도네시아 통치 하에서 벗어나기 위해 1999년 8월 30일 유엔 감시하에 주민투표를 실시해 압도적으로 독립에 찬성하는 것으로(투표자의 78.5%) 나타났다. 이러한 결과가 나타나자 독립에 반대하는 무장한 민병대원들이 민간인을 학살하기 시작한데서 동티모르의 사태가 커져 갔다.

사태가 커져가자 세계 여러 언론매체들이 동티모르에 UN평화유지군의 파견을 종용했고 인도네시아 정부도 평화유지군의 파병을 요청했으며 결국 1999년 9월 15일 UN안보리는 만장일치로 동티모르에 오스트리아 군이 주도하는 다국적군 파병을 결의하게 되었다. 실재적으로 접근하면 동티모르의 다국적군은 인도적인 차원-동티모르에서의 집단적인 살인, 학살, 강도, 강간 등을 방지하기 위한 군사 행동-에서 파병된 군대이다. 물론 이러한 문제에는 국제인권문제와 제2차 세계대전 때 히틀러에 의해서 자행된 제노사이드 등이 문제될 수 있다. UN안전보장이사회의 결의는 1999년 9월 12일 인도네시아 정부의 요청에 따라 단 일 지휘체제의 다국적군 구성을 승인하고 △동티모르 평화·치안회복 △유엔동티 모르파견단(UNAMET) 임무수행보호지원 △인도적 활동 지원 등의 임무를 부여했다. 또한 안전보장이사회의 결의는 위와 같은 임무수행을 위해 다국적군이 필요한 모든 수단을 사용할 수 있도록 승인했다.

장에 의거한 강제조치에 의해서 파병한다는 것이다.

다국적군은 앞으로 유엔의 강제조치에 상당히 큰 영향을 줄 수 있다고 생각된다. 즉 평화유지군의 쇠퇴와 다국적군의 부상으로 표현될 수 있다. 또 한편으로는 평화유지군과 다국적군의 기능 분담의 차원을 들 수 있다. 이 말은 다국적군은 평화유지군의 제한-평화유지군의 동의 원칙, 무력사용의 원칙, 중립의 원칙, 유엔 사무총장 지휘의 원칙-들을 완화하거나 또는 제한을 받지 않고 활동할 수 있게 한다는 것이다. 특히 무력을 자신의 방어를 위해서만 사용하여야 한다는 원칙이 많이 완화될 것이다.

향후 유엔의 국제평화와 안전의 유지 활동에 대한 전망은 전통적인 평화유지활동의 중요성을 인식한 가운데 평화집행활동에 대한 태도는 더욱 신중해 질 것이다. 또한 유엔군을 통한 집단안보체제의 불투명으로 인하여 대규모 집행 조치를 취할 필요가 있을 경우에 그 형태는 유엔군보다는 유엔의 무력사용 승인에 따른 다국적군의 형태가 될 것이라는 전망을 할 수 있다.

이러한 다국적군의 이론적인 토대를 마련하기 위하여 다국적군의 성격에 대한 연구도 필요한 것으로 생각된다. 물론 다국적군의 파병도 유엔 안전보장이사회의 의결을 거치는 절차는 필요하다. 앞으로 이러한 다국적군의 파병근거에 대한 연구도 또한 필요하다.[32]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 平和維持活動

1) 평화유지활동의 定義

평화유지활동을 한마디로 정의하기는 어렵다. 이 말은 또한 현재의 국제사회가 다양성과 분권성의 토대를 주축으로 이루어진 사회라는 것이다. 여기에서 평화유지활동에 대해 정의를 내리기가 힘들고 또한 여러 가지 의견들이 나올 수 있다. 국제연합의 평화유지활동에 대하여 학자들의 견해도 다양하다.

32) 기본적으로 유엔헌장상 유엔 안전보장이사회의 결정을 필요로 하는 강제조치는 헌장 제7장 제42조와 제8장 제53조 제1항에 의한 강제조치로 볼 수 있다. 그러나 유엔의 무력사용에 대하여 오직 안보리만이 무력사용을 승인할 수 있다는 주장과 경우에 따라서는 총회도 무력사용을 승인 할 수 있다는 주장이 제기되고 있다.

평화유지활동의 정의로는 국제평화학회의 정의, The Blue Helmets상의 정의 그리고 일본 평화유지활동협력법상의 정의 등이 있다.

ⅰ) 국제평화학회는(International Peace Academy) 중립적이고 평화적인 제3자가 국제적으로 조직 구성된 다국적의 군인, 경찰 및 민간인을 운용하여 분쟁당사집단의 적대행위를 예방, 봉쇄, 완화, 종결시키는 활동이라고 정의한다. 이러한 국제평화학회의 정의는 일반적으로 가장 많이 인용되는 정의이다.[33]

ⅱ) 유엔이 발행한 「Blue Helmet」에서는 '분쟁지역의 평화유지 또는 평화회복을 돕기 위해, 유엔에 의하여 조직된 군사요원을 동반하는 활동인데, 강제력을 갖지는 않는다'라고 하고 있다. UN 팜플렛을 보면 'UN의 지도관할 하에 적대국가간, 또는 한나라 내에서 적대세력간의 분쟁을 억지하고, 해결을 촉구하기 위해 다국적군을 사용하는 것' 이라고 정의하고 있다[34].

ⅲ) 일본의 평화유지활동 협력법상에는 평화유지활동을 "유엔총회 또는 안전보장이사회가 행하는 결의에 의거, 무력분쟁 당사자간에 무력분쟁 재발방지에 관한 합의 준수의 확보, 무력분쟁 종료 후에 행해지는 민주적인 수단에 의한 통치조직의 설립 원조, 기타 분쟁에 대처하여 국제 평화 및 안전을 유지하기 위해 유엔의 총괄하에 행해지는 활동으로서 무력분쟁 정지 및 이를 유지하려는 분쟁 당사자간의 합의가 있고, 또한 해당활동이 실시되는 지역이 속한 국가 및 분쟁 당사자의 해당 활동이 실시에 대한 동의가 있는 경우에 유엔 사무총장의 요청에 따라 참가하는 둘 이상의 국가 및 유엔에 의해서 어떠한 분쟁당사자에게도 치우치지 않고 실시되는 활동으로 정의되고 있다.[35]

ⅳ) 국제평화 아카데미에서 발간된 평화유지자들의 지침서를 보게 되면, 유엔 평화유지활동이란 일정한 분쟁지역의 평화유지를 위하여 그 분쟁지역의 상황을 관찰하여 정보를 제공하고 대립된 교전자들 가운데 군사력으로 실재함으로써 긴장을 조화시키고 동시에 무력충돌의 재발을 방지하며 정전 및 휴전협정의 준수를 임시보장하

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

33) International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook*, New York Pergamon, 1984, p.22(김열수, "유엔 평화유지활동에 관한 연구: 증감원인과 성패요인분석", 박사학위논문, 서강대학교대학원, 1998, p.30에서 재인용).

34) 정규영, "일본의 현존군사력과 평화유지활동에 관한 연구", 석사학위논문, 전남대학교 대학원, 1993, p.6.

35) 김열수(1998): 전게논문, p.30.

고, 특별한 경우에는 문제된 국가내의 질서유지를 확보하기 위하여 모든 당사국의 합의에 의해 분쟁지역에 파견되는 비군사적 유엔 활동이다라고 기술하고 있다.[36]

유엔 평화유지활동의 개념이 위와 같이 여러 가지로 논의되는 것은 평화유지활동의 다양성과 국제사회의 분권성 그리고 평화유지활동에 대한 유엔헌장에 근거가 애매모호하기 때문이다. 다시 말하며, 평화유지활동은 상당히 여러 가지 형태로 나타나며, 다양한 기능을 수행하고 다양한 사람들이 투입되고 위험성의 강도 또한 천차만별이다. 이러한 활동에 대하여 일반성을 찾아내어 한 마디로 정의한다는 것은 상당히 힘들다. 그리고 또한 평화유지활동의 개념은 한 순간 또는 한 가지로 정의되는 것이 아니라 시대가 요구하는 행동에 따라 그 개념도 바뀌기 때문에 더 힘든 것이다.

유엔 헌장에 평화유지활동에 대한 규정은 없다. 이렇게 유엔헌장에 규정되지도 아니한 활동이 전 세계에 광범한 지역에서 행하여지고 있는데, 전투행위가 행하여지는 지역뿐만 아니라 그렇지 아니한 지역에서도 행하여지는 이러한 활동은 유엔 헌장이 구상한 헌장상의 제도적인 집단안전보장제도는 아니다. 제도적인 집단안전보장제도를 대신하고자 탄생한 비제도적인 강제제재조치는 평화유지군을 포함하는 평화유지활동을 들 수 있는 데 점차 제도화되어 가는 추세에 있다. 그리고 이러한 평화유지활동은 국제사회의 특성을 가장 극명하게 보여주는 활동 중의 하나이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

즉 헌장에 규정된 집단안보체제가 강대국의 거부권 남용으로 인하여 제대로 가동되고 있지 않다는 것이다. 이러한 상황에서 세계평화를 유지하는 방법으로 비록 헌장에 명문으로 규정되어 있지 않은 차선책이지만 평화유지활동은 상당히 훌륭한 성과를 거두고 있다고 말할 수 있다.

2) 평화유지활동의 區分

(1) 냉전시대의 평화유지활동

1. 냉전시대 평화유지활동의 전개

제2차 세계대전 이후 1980년대 중반까지 일반적으로 미국과 소련을 중심으로 세계가 양분되어 있었던 시대 즉 냉전체제라고 불리던 시기의 평화유지활동은 커다란 변화 없이 초기의 관행으로부터 수립된 일단의 여러 원칙들이 대체적으로 잘 지켜졌

36) 신준식, “한국과 일본의 국제평화유지활동에 관한 연구비교”, 석사학위논문, 단국대학교대학원, 1994, p.8.

다. 물론 이러한 원칙들은 시대의 상황에 맞추어 지켜졌지만 어쨌든 초기의 평화유지활동의 원칙은 충실히 지켜졌다.

냉전 시대에 세계는 소련을 중심으로 한 공산진영과 미국을 중심으로 하는 민주진영으로 나누어져 있었으며 국제연합도 또한 두 강대국을 중심으로 양분되어 그 활동에 많은 제약을 받았다. 그러나 이러한 대립은 평화유지활동을 태동시키고 평화유지군이 활동할 수 있는 토양(상황)을 만들어 주었다.

냉전시대에 국제분쟁이 발생하는 경우 유엔 헌장의 규정에 의한 유엔군 창설의 어려움으로 말미암아 많은 부분 유엔군을 평화유지군으로 대신했다. 여기에는 유엔군의 창설의 어려움과 국제분쟁의 확대를 방지해야 할 필요성이라는 두 가지 요인이 크게 작용했다. 유엔군창설의 어려움이란 강대국의 거부권의 행사를 들 수 있으며, 국제분쟁 확대의 방지필요성은 평화유지활동에 강대국을 배제하는 것을 말한다.

냉전시대 평화유지활동의 효시는 1948년 5월 29일 안보리 결의(SCR/50)에 의거 설치된 유엔 예루살렘정전감시단(UNTSO)이다. 1948년 5월 이스라엘이 독립을 선포하자 이스라엘과 주변 아랍 4국(이집트, 요르단, 레바논, 시리아)간에 전투가 발생하였고, 유엔이 지명한 중재자에 의해 이스라엘과 주변 4국간에 정전동의가 이루어지자 유엔은 이 정전을 감시하기 위해 '군인들로 구성된 감시요원(MO)'을 파견하였다. 그 이듬해인 1949년 인도와 파키스탄의 분쟁지역인 캐시미르 지역의 정전감시를 목적으로 유엔 인도-파키스탄 감시단(UNMOGIP)이 설치되었는데, 이 시기에는 주로 비무장 군사 감시단에 의한 정전감시를 주목적으로 하였다. 이 같은 감시단은 제2차 대전 이후 탈 식민지화 과정에서 발생한 분쟁을 조기에 해결할 목적으로 설치되었으나 현재까지 그 임무가 종료되지 않고 있다.

1956년 유엔 총회의 주도로 헌장에 언급되어 있지 않은 "평화를 위한 단결결의"가 이루어져 그 결과 이집트와 이스라엘간 정전 감시 및 완충지대 형성을 위해 유엔 긴급군(UNEF Ⅰ)의 활동이 있었고, 나아가 1960년에는 함마슐트 유엔 사무총장의 주도하에 콩고에 유엔 콩고평화유지활동(ONUC)이 설치되는 등 유엔의 평화와 안보의 유지기능이 헌장의 의도와는 달리 안보리가 아닌 타 기관에 의해 행해졌다. 1957년 이후 1967년까지 약 10년 간은 유엔평화유지활동이 활성화되었던 시기이다. 이 기간 중 총 8건의 평화유지활동이 이루어졌는데 이중 4건은 평화유지군 활동이었고, 4건은 감시단 활동이었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

냉전시대의 마지막 평화유지활동의 창설은 유엔레바논暫定軍(UNIFIL: United Nations Interim Force in Lebanon,(March 1978-To present))이다. 1975년 4월 발생하여 1976년 10월 종결된 레바논에서의 내전이 겉으로는 살키스(Elias Sarkis)대통령의 새로운 정부의 수립과 아랍 억지군(Arab Deterrent Force)의 설치에 의해 종료되었지만, 아랍억지군의 시리아 남부레바논지역에 대한 전개에 이스라엘이 대응함으로써 사태가 악화되어 레바논과 미국의 요구에 의해 안전보장이사회 결의안 425호에 의거 이스라엘과 레바논의 완충지역 설립을 목적으로 1978년에 설립되었으며 현재 활동중이다. 주요임무는 남부 레바논에서의 이스라엘군의 철수확인과 통치권회복 지원으로, 9개국 4,963명으로 구성되었다.

팔레스타인 특공대가 이스라엘을 공격하자 이스라엘 군이 남부레바논을 침공한 후 1978년 3월 또 다른 유엔평화유지군이 설치되었다. 안전보장이사회는 이스라엘군 철수와 평화를 회복하기 위해 유엔레바논잠정군(United Nations Interim Force in Lebanon: UNIFIL)을 설치하였다. 안전보장이사회는 당초 6개월 기한으로 UNIFIL을 설치하였으나, 그 후 계속 연장하여 1994년 7월에는 5,247명의 병력이 파병되었다.

냉전시대 평화유지활동의 특징은 다음과 같다. 첫째, 명백한 양극성이다, 전후 국제질서는 대부분의 국가들이 미국과 소련을 정점으로 하는 진영의 어느 한편에 속하지 않을 수 없는 상황으로 전개되었다. 미국과 소련이 종주국으로서 자신의 진영을 주도하고, 여타 대부분의 국가들이 그 어느 한 진영에 편입되어 세계가 양극화된 채로 제로섬(zero-sum)적 경쟁과 대립이 유지되었다.

둘째, 고도의 이데올로기성이다. 미국과 소련사이의 대결은 단순한 이해관계를 둘러싸고 전개된 것이 아니라, 각기 자신의 철학적 원리와 미래비전을 관철시키기 위한 투쟁이었다. 즉, 냉전은 마르크스-레닌주의와 자유민주주의간의 극한적 대립관계였다. 미국은 소련의 행동을 세계의 공산혁명을 위한 것으로 보았고, 소련은 미국의 행동을 세계자본주의의 이데올로기로부터 흘러나온 것으로 보았다.

셋째, 냉전의 대결과 경쟁은 미·소 당사국들간의 명백한 이해관계 지역에서만 진행된 것이 아니라 전 세계 모든 지역에서 진행되었다. 양국은 새로이 탄생되는 대부분의 국가들을 각자의 진영 속으로 끌어들이기 위하여 경쟁하였으며, 세계지도상의 빈 세력공간을 용납하지 않았다. 이 같은 냉전의 양상은 미국과 소련의 군사적인 대결과 군사경쟁으로 나타났고, 결국 국제정치는 미·소의 완고한 군사위계구조에 의해

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

서 유지되었으며, 여타의 국가들은 이에 의존해 왔다.

유엔설립 이후 87년까지 42년 간 13건의 평화유지활동이 이루어졌으나 냉전종식 이후 88년부터 2002년 현재까지 39건 이상의 평화유지활동이 성립됨으로써 유엔의 평화유지활동은 냉전 종식 후 더욱 활발해지고 있다고 볼 수 있다. 특히 냉전 종식 후 국제평화와 안전을 위협하는 분쟁은 과거와 같은 국가 간 분쟁이 아니라 국가내 분쟁(intra-state conflict)의 양상을 띠고 있어 유엔평화유지활동의 성격도 과거 단순한 정전감시 업무에서 최근에는 인도적 지원활동, 민주선거실시 지원활동, 전후재건사업 지원활동 등으로 그 범위가 확대·다양화되고 있는 실정이다.

<표1> 냉전시대 유엔의 평화유지활동[37]

PKO명	기간	파견 및 목적
UNTSO	1948-*	팔레스타인지역의 정전
UNMOGIP	1949-*	야무와 카쉬미르지역의 정전 감시
UNEF Ⅰ	1956-67	시나이반도에 있어서 이집트와 이스라엘의 분리
UNOGIL	1958	레바논 시리아 국경의 감시
ONUC	1960-64	콩고에서의 질서유지 및 외국군의 철수
UNTEA	1962-63	서뉴기니아의 인도네시아에로의 행정권이양
UNYOM	1963-64	사우디국경을 통한 예멘으로의 침투감시
UNFICYP	1964-*	사이프러스의 질서유지 및 완충화
DOMREP	1965-66	도미니카공화국의 상황감시 및 질서유지
UNPOM	1965-66	인도. 파키스탄 전쟁의 정전감시
UNEF Ⅱ	1974-79	시나이반도에 있어서 이집트와 이스라엘의 분리
UNDOF	1974-*	골란고원에서의 시리아군과 이스라엘군의 분리
UNIFIL	1978-*	레바논과 이스라엘의 완충지역 설립

2. 냉전시대 평화유지활동의 평가

냉전시대 평화유지활동의 특징은 본격적인 유엔 평화군의 시초라고 할 수 있는 유엔긴급군의 설립을 통해 그 기본적인 골격이 잘 나타나 있다. 유엔긴급군의 특징은 당시 사무총장이었던 Dag Hammarskjöld의 연례보고서 잘 나타나 있다. 첫째로 평화유지군은 오직 총회나 안전보장이사회의 승인 하에 창설되지만 사무총장의 지시하에 있는 사무국에 의하여 운영된다는 것이다. 둘째, 자문위원회는 사무총장을 통제하는 것이 아니라 단순히 자문만 한다는 것이다. 셋째, 유엔군은 주재국의 국내정치에 대해

37) 권 일, “냉전후 유엔평화유지활동 연구”, 석사학위논문, 고려대학교대학원, 1994, p.11.

중립적이어야 하고 국내정치의 문제해결을 위해 사용될 수 없다는 것이다. 넷째, 비전투적인 성격을 가지나 선제공격이 아닌 자위권만을 지닌다. 다섯째, 군대의 제공국은 자국경비에 대한 경비를 부담하고 나머지 경비는 유엔의 정규예산의 분담비율에 따라서 회원국이 부담한다는 것이다.

보다 경험적인 입장에서 유엔 평화유지군의 특징을 조망하고 있는 학자는 Robert E. Riggs와 Jack C. Plano를 들 수 있다. 그들은 유엔긴급군의 경험에 의하여 나타난 특징을 다음과 같은 6가지로 보고 있다.[38] 그들에 의하면 첫째, 평화유지군은 오직 사무총장이나 안전보장이사회의 권위에 의해서만 설립된다. 둘째, 일단 설립되면 그 행정권은 사무총장하의 사무국에 통합된다. 셋째, 강대국은 참여 할 수 없다. 넷째, 평화유지군은 정치적 중립을 유지해야 한다. 다섯째, 평화유지군은 자기방어만을 위한 목적에만 무력사용이 가능하다. 여섯째, 평화유지군의 경비는 군대의 제공국이 부담한다.

냉전시대의 평화유지활동은 미·소를 중심으로 하는 냉전시대의 특성을 강하게 반영하고 있다. 즉 국제정치의 현실주의를 극복하지 못하고 강대국의 이해가 첨예한 곳에서는 그 활동이 미비한 점을 들 수 있다. 그러면서도 위에서 언급한 평화유지활동 운영원칙의 거의 잘 지켜졌다. 즉 중립의 원칙, 무력사용의 원칙, 동의의 원칙, 유엔사무총장의 지휘, 그리고 또 하나를 추가하면, 강대국 군대의 배제의 원칙을 들 수 있다. 이러한 원칙을 비교적 잘 지킴으로써 미·소를 중심으로 한 냉전체제의 이념 대립에도 불구하고 살아남을 수 있었다고 평가할 수 있다.

(2) 탈냉전시대 평화유지활동

1. 탈냉전시대의 평화유지활동의 배경과 특성

1980년대 중반에 동서간의 긴장이 완화되면서 즉 새로운 시대인 탈냉전의 시대를 맞이하면서 평화유지활동은 양적 확대와 질적인 변화를 경험했으며, 1980년대 말 이후 전개된 평화유지활동은 많은 도전과 시련, 그리고 새로운 방향을 모색하지 않으면 안되게 되었다. 탈냉전시대의 신국제질서는 다자간 협력 발전에 필요한 새로운 국제환경여건 변화를 가져왔다. 특히 신국제질서의 두 가지 특징이 세계의 협력정치 발전에 커다란 영향을 주고 있다.[39]

---

38) Robert E. Riggs & Jack C. Plano, *The United Nations,* Chicago, Illinois: The Dorsey Press, 1988, pp.137-138(상게논문, p.13에서 재인용).

첫째는 국제문제를 다루는 데 있어 집단적 조치(collective action)의 필요성이 커지고 있는 점이다. 국가들이 힘이 확산되어 있고 상호의존관계가 심화되어 가고 있는 상황에서 한 국가의 힘만으로는 복잡하고 다양한 세계적 문제를 해결할 수 없게 되었다. 예를 들면, 유일한 초강대국으로 남아 있는 미국의 경우에 있어서도 세계정치와 세계경제의 결과를 결정할 수 있는 능력을 상실하고 있다. 물론 미국의 리더십은 범세계화된 이슈에 대처하기 위한 집단적 조치를 동원하는데 있어 아직도 중요한 역할을 한다. 이는 걸프전과 소말리아에 다국적군과 유엔 평화유지군을 파병하는데 있어 미국이 수행했던 역할에서 잘 나타나고 있다. 그러나 고르바초프가 지적한 바 있듯이 향후 국제사회의 문제에 대해 국제사회의 합의 없이 한두 국가가 일방적으로 군사력을 사용하는 것은 문제해결에 아무런 도움이 되지 않는다. 있다. 이런 상황에서 유엔은 분쟁예방 뿐만 아니라 국제법위반과 인권유린 행위를 저지하는데 필요한 힘을 갖는 것이 요구되는데, 이와 같은 힘은 국제사회의 합의에 바탕을 두어야할 것이다.

둘째는 경제적 관심사가 국제정치의 주요 이슈로 부각되고 있다. 이는 경제적 이슈가 범세계적인 성격을 띠고 광범위한 영향을 미치고 있기 때문에 다자간 협력을 필요로 하게 되었다는 것을 뜻한다. 국가들의 자국경제의 이익추구는 치열한 국제적 경쟁을 초래하게 되었고, 이는 국제경제체제를 위협하는 보호주의와 기술패권을 유발하고 있다. 경제적 경쟁과 기술패권은 세계적 문제해결을 보다 더 어렵게 만들고 있는 것이다. 특히 상호의존관계가 심화·확대되고 있는 상황에서 경제문제는 개별국가들의 힘만으로 해결할 수 없는 것으로, 국가들은 경제문제를 다루는데 있어 상호협력을 하는 외에는 선택의 여지가 없게 되었다. 국가들간의 협력은 범세계화된 문제들의 해결을 모색하는데 있어 새로운 지배원리로서 발전하고 있다. 그러나 협력은 다자협력이라야 한다. 그 이유는 일련의 쌍무적 협력은 세계적 문제를 관리하는데 있어 충분치 못하기 때문이다. 세계문제의 집단적 관리를 위한 국제협력은 국가들에게 있어 더 이상 선택사항이 아니며, 신국제질서에 있어 공동 번영을 위한 정치적 필수요건이라 하겠다. 이와 같이 경제적 이슈의 등장과 함께 세계정치에 있어 협력의 문제는 국가 간 가치배분을 위한 중심적 관심사로 부각되기에 이르렀다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

39) 박치영: 전게서, pp.10-11.

이러한 영향으로 탈냉전시대에는 국제정치의 이론에서 현실주의의 중요성이 감소하고 있다. 그 결과 90년대에서 국제정치와 유엔의 의미는 냉전시대와는 다른 변모를 보여주고 있다. 소련의 붕괴로 이루어진 탈냉전은 국제정치에서는 미국의 초강대국화로 그리고 유엔에 있어서는 평화유지활동의 활성화로 나타나고 있다.

현실주의의 쇠퇴와 자유주의 재등장은 탈냉전 국제사회의 큰 특징중의 하나이다. 1970년대에 윌슨이 주장했던 "인류이상을 실현시키기 위해서는 도덕적인 양심과 책임감이 중요하다"라는 글을 보면서 그 당시 현실주의자들은 그를 순진하고 천진난만한 몽상가로 간주했다.

그러나 현재 많은 학자들은 국제정치의 전망에서 '신윌슨주의적 이상주의'(NEO-Wilsonian Idealism, Fransis Fukuyama) 혹은 '신이상주의'(NEO-idealism Charles Kegley), '신자유주의'(Neoliberalism, Joseph Ney) 등을 진지하게 발표하고 있다. 그리고 많은 학자들이 이미 윌슨주의적 자유주의가 갖는 명제와 가정들을 검토하기 시작했다. 즉 새롭게 윌슨주의적 자유주의가 부활한 것이다.[40]

국제정치의 신자유주의자들의 학문적 관심은 다원적 세계에서 "원칙들"을 좀더 존중해야 한다고 주장하거나 "도덕적 진보"를 강조하는 경향으로 나타나고 있다. 탈냉전시대의 이러한 자유주의의 사고가 국제연합의 활동에 많은 영향을 준 것은 사실이다. 구체적으로 탈냉전의 시대에는 패권주의 지도력(Macro-leadership)의 성질보다는 다자협력이론(Micro-leadership)의 성질을 더 많이 강조하고 있다는 것이다. 현실주의에 입각한 개별 국가들의 이익 추구보다도 자유주의에 입각한 세계의 공동체화 현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 신자유주의가 가지는 핵심적 논점 중에서 국제기구의 역할이 중요시된다는 점과 국제법을 강화시켜야 한다는 것은 상호보완적인 관점이다.

탈냉전시대의 평화유지활동에서 첫 번째의 평화유지활동은 유엔 아프카니스탄·파키스탄 감시단(UNGOMAP: United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan April, 1988-March, 1990)이다. 1979년 12월 27일 아프카니스탄 정부가 반란에 대한 저지를 목적으로 소련에 지원을 요청하였고 이에 대해 소련은 약 10만명의 군인을 파견하였으며, 이러한 소련군의 파견은 아프카니스탄 내의 무자헤딘

40) 김의곤, "새로운 국제정치 사조의 변화와 한-미 관계의 재정립: 이론적 제언", 21세기를 향한 한-미 관계의 재정립, 인하대학교 국제관계연구소 제35차 학술회의, 1996, 11, 27, p.10.

(mujahideen)으로 불리는 전사들과의 끊임없는 투쟁으로 전개되자 이러한 상황에 대해 유엔은 계속적인 중재를 위해 노력하여 오고 있었다. 그러다가 1988년 2월 소련의 일방적인 철수 선언에 의해 상황의 극적인 변화를 가져왔다. 이는 1988년 4월 14일 제네바협정의 체결로 이어지면서 4월 14일과 22일 두 차례에 걸쳐 사무총장이 안전보장이사회에 유엔 아프카니스탄·파키스탄 감시단의 설치를 촉구하는 서한을 보내고 4월 25일 안전보장이사회 의장이 사무총장에게 수락 의사를 보냄으로써 1988년 10월 31일 안전보장이사회 결의안 622호에 의거 구소련군의 철수확인, 파키스탄의 불간섭과 불개입에 대한 감시, 평화협정 이행 감시를 목적으로 10개국으로 구성되었고 1989년에 종결되었다.

유엔 이라크·쿠웨이트 감시단(UNIKOM: United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission April 1991-To present)은 유엔 안전보장이사회가 이라크의 침략으로부터 쿠웨이트를 방위함에 있어 무력행사 권한을 부여하여 이루어진 활동이다 또한 걸프전쟁후인 1991년 4월 3일 안보리가 채택한 恒久停戰決議(결의 687)는 『이라크와 관련된 각종의 결의의 모체』 성격을 갖는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

안전보장이사회는 결의 687 및 다른 이라크 관련 결의를 하는 조치를 취하여 "국제평화와 안전의 회복을 위해 조치를 결정한다" 라는 UN헌장 제39조의 권한에 의거해서 이라크 주권을 UN의 관리하에 두었다. 즉 UN은 최초로 주권국가로 간주되는 존재에 대해서 그 국경, 수출입의 용도, 채무의 부담비율을 지시하고 기밀을 요하는 군사구역에 대한 감시 요원의 출입을 용인하게 하고 보유할 수 있는 무기의 종류를 정한 외에 비준해야 하는 조약에 대해서까지 명령한 것이다.

이와 같은 결정은 마치 의회의 입법이나 법원의 판결처럼 좋아하든 말든 강제로 떠맡겨졌다. 게다가 안보리의 결정 안에는 무기한의 효력을 가진 것, 예를 들면 국경확정처럼 장래 변경이 허용되지 않은 것도 있다. 그러나 걸프전쟁 종료 후에 안전보장이사회가 채택한 제 결의의 목적은 미국 외교정책의 목표를 달성하는 것, 즉 "민주주의의 적인 강력한 지역국가의 숨통을 끊고 核不擴散體制를 강화하고 지역의 안전보장을 확보한다" 라는 목표의 달성을 위해 특정의 體制를 붕괴시키는 데에 있는 것이 아닌가 라는 의심을 가지게 하고 있다.

또 하나의 결의는 1991년 4월 5일 안전보장이사회 결의 688인데, 이 결의는 이라크에게 국내의 쿠르드인을 국제인도지원기구와 자유롭게 접촉시키는 일을 강제한 것

이다.

유엔 이라크·쿠웨이트 감시단은 걸프전 이후 이를 처리하기 위해 설립된 부수적인 성격을 가진다고 할 수 있다. 이는 안전보장이사회 결의안 제689호에 의거 1991년 4월 9일 쿠웨이트와 이라크 지역의 비무장지대 감시, 정전감시를 목적으로 36개국 1,102명으로 구성되었다. 이후 이라크의 무장해제 및 이라크 지역내의 쿠르드족의 구조를 위한 임무가 첨가되어 현재 계속 활동중이다.

유엔소말리아평화유지활동(UNOSOM Ⅰ Ⅱ:United Nations Operation in Somalia Ⅰ, April, 1992-March, 1993-March, 1995)은 약 500명의 파키스탄 보병으로 구성하여 소말리아에 파병되었던 유엔평화유지군(United Nations Operation in Somalia : UNOSOM Ⅰ)에 이어 추가로 1993년 28개국이 참여한 3만여 명 규모의 UNOSOM Ⅱ이 파견되었다. 여기에는 역사상 처음으로 초강대국인 미국의 2,900명 병력이 참여하였다. 이 병력은 주로 전투보다는 병참, 수송, 공병과 같은 지원부대로 구성되어 있으며 이와는 별도로 미국 지휘하에 8,800명의 미군이 있었다.

그러나 평화유지군은 소말리아 정파들의 소탕전에 개입됨으로써 그 기능 수행에 있어서 많은 어려움을 겪었다. 이 때문에 특히 미국에서는 유엔 평화유지활동에 대해 재평가하는 움직임도 있었다. 이러한 이유로 1994년 3월말까지 미군전투부대 철수를 위시해서 다른 여러 국가들도 자국의 파병군을 철수하였다.

유엔소말리아활동Ⅰ은 1992년 3월 안전보장이사회 결의안 제751호에 의거 소말리아내의 정전의 감시와 인도적 지원을 위한 안전확보를 목적으로 설립되었다가 이후 유엔소말리아활동Ⅱ의 설립으로 이에 포함되었다. 유엔소말리아Ⅱ는 유엔소말리아활동Ⅰ의 활동에도 불구하고 소말리아내의 분쟁이 계속 진전·악화되자 유엔소말리아활동Ⅰ의 활동을 확대하기 위한 목적으로 1993년 4월 설립되었다. 그리고 1995년에 종결되었다.[41]

41) UN Chronicle, Vol. 30, No.2 , June 1993(권 일, 전게서, p.35,에서 재인용). 우리나라는 이 활동(UNOSOMⅡ)에 1993년 7월 29일 상록수 부대 선발대가 소말리아로 떠난 것을 시작으로 7월 31일 본대가 합류하여 250여명의 공병부대 병력이 발라드에 주둔하면서 94년 3월 18일 철수 시까지 수도인 모가디슈에서부터 북부 에티오피아 국경지대근처인 벨렌트웬까지 약 430㎞에 달하는 간이포장 도로의 보수를 주임무로 급수지원 및 비행장 보수를 위해 참여·활동한 바 있다.

<표2> 탈냉전시대의 유엔평화유지활동 사례

(*는 현재 계속되고 있는 활동임)

pko명	기간	파견지역 및 목적
UNGOMAP	1988-89	아프가니스탄으로부터 소련군 철수 감시
UNIIMOG	1988-91	이란·이라크 전쟁의 정전 감시
UNAVEM Ⅰ	1988-91	앙골라로부터의 쿠바군 철수 감시
UNTAG	1989-90	남아프리카로부터 나미비아의 독립과정 감시
ONUCA	1989-90	중앙아메리카5국 에스퀼러스Ⅱ협정 실행 감시
UNAVEM Ⅱ	1991-95	앙골라에서의 정전감시와 평화유지군의 증가
UNIKOM	1991-*	걸프전이후 이라크·쿠웨이트국경의 완충화
MINURSO	1991-*	모로코로부터 서부사하라의 독립 위한 투표감시
ONUSAL	1991-95	엘살바도르의 인권·선거 감시 및 정부재건
UNAMIC	1991-92	캄보디아의 국가재건을 목적
UNTAC	1992-93	캄보디아 국가재건
UNPROFOR	1992-95	세르비아계 지배하의 크로아티아영역의 유고군재배치 이후 확대됨.
UNOSOM Ⅰ	1992-93	소말리아에서 구호품의 소송의 안전확보
ONUMOZ	1992-94	모잠비크 내전 하에서 인도적 구호활동의 보호
UNOSOM Ⅱ	1993-95	소말리아에서의 임무확대
UNOMUR	1993-94	르완다 내전의 외부지원 감시
UNOMIG	1993-*	그루지야 내의 인도적 지원 활동
UNOMIL	1993-97	라이베리아 정부의 재건
UNMIH	1993-96	아이티의 민주화
UNAMIR	1993-96	르완다 내전상황의 사태 해결
UNMOT	1994-2000	타지키스탄 내전정전감시
UNPREDEF	1995-91	마케도니아 국경지역의 정전감시, 평화협정이행감시
UNCRO	1995-96	크로아티아 정부군과 세르비아계간의 정전감시, 보스니아지역의 인도주의 구호활동보장, 평화협정이행감시
UNMIBH	1995-*	보스니아/헤르체코비나 정전감시
UNTAES	1996-98	동슬라베니아 평화협정이행지원
UNMOP	1996-*	프레블라카반도 평화협정이행지원
MINURCA	1998-2000	중앙아프리카 평화정착지원
UNOMSIL	1991-99	시에라레온 정전감시

2. 탈냉전시대 평화유지활동의 평가

탈냉전시대의 평화유지활동은 양적인 변화와 질적인 변화로 인해 전통적인 평화

유지활동과는 모습을 달리하고 있다. 아담 로버츠(Adam Roberts)는 평화유지활동에 대한 문제점을 지적하면서 부트로스 갈리 사무총장이 제안한 '평화를 위한 하나의 제안'을 비판하고 있는데, 그 원리에 있어서는 사뭇 긍정적이지만 실제로 자국군의 지휘통제를 과연 유엔에 위임할 것인가라는 의구심과 또한 유엔에 대한 능력의 의구심을 들면서 부정적인 시각을 견지하고 있다.[42)]

또한 Mats R. Berdal과 같은 학자는 유엔의 평화유지활동이 과거 전통적인 평화유지활동에서 냉전의 종식 이후 보다 강제적인 측면으로 나아감으로써 평화유지활동이 많은 어려움에 직면하고 있다고 지적하면서 강제적 행위와 평화유지활동의 명확한 구분이 있어야 한다고 주장하고 있다. 그는 또한 탈냉전이후 유엔의 역할에 대한 이론적인 열망으로 인해 실질적인 정치적 고려는 전혀 하지 못함으로써 오늘날 평화유지활동은 많은 난관에 부딪히고 있다고 주장하고 있다.[43)]

<표3> 지리적 상황에 따른 분류[44)]

지역	사례
중동	UNIIMOG, UNIKOM
아프리카	UNAVEM Ⅰ, UNTAG, UNAVEM Ⅱ, MINURSO, UNOSOM Ⅰ,ONUMOZ, UNOSOM Ⅱ, UNOMUR, UNOMIL, UNAMIR
아시아	UNGOMAP, UNAMIC, UNTAC
중앙아메리카	ONUCA, ONUSAL, UNMIH
유럽	UNPROFOR
소련	UNOMIG

탈냉전시대의 평화유지활동은 냉전시대의 평화유지활동보다 더 적극적이며 운영원칙이 많이 완화되었다는 특징을 갖는다. 즉 미·소의 이념대립이 사라짐으로 인해서 국제연합의 활동범위가 상당히 확대되었다는 것을 뜻한다. 또한 평화유지활동의 활동범위가 더 커짐으로써 위에서 언급한 문제들이 더 많이 돌출 되고 있다. 이러한 문제점들을 한마디로 해결하기는 어려우며 위에서 언급한 다국적군의 활용과 이 글

42) 권 일: 전게논문, p.55.
43) 상게논문, p.56.
44) 상게논문, p.46.

전체에서 언급되고 제안되는 대안들을 적절히 활용함으로써 평화유지활동은 상당히 좋은 성과를 거둘 수 있다고 생각된다. 특히 언급할 것은 평화유지활동은 이념대립이 극심했던 냉전시대에도 활용되었던 활동인 만큼 앞으로의 계속적인 연구와 분석이 필요한, 국제정치학적으로 연구와 분석의 가치가 있는 활동이라고 생각된다.

3) 평화유지활동의 특징과 변화

평화유지활동은 시기적으로 2시기로 나누어서 설명되어지는 것이 일반적이다. 제1시기는 제1세대라고 불리는 냉전시대의 평화유지활동이고, 제2시기는 제2세대라고 불리는 탈냉전시대의 평화유지활동이다.

이러한 시대구분은 평화유지활동의 가장 큰 특징을 보여준다. 즉 제1세대의 평화유지활동에는 평화유지활동의 전통적인 특징들이 대부분이 잘 지켜졌다는 것이고, 제2세대에는 제1세대에 잘 지켜지던 평화유지활동의 전통적인 특성들이 점점 허물어져 간다는 것이다.

평화유지활동에 있어서의 강대국의 배제는 냉전시대의 평화유자활동에 확연히 나타나는 특징이었다. 물론 냉전시대에도 강대국의 참여가 완전히 배제되지는 않았다. 예를 들면 UNFICYP[45], UNDOF[46], UNIFIL[47]등에는 강대국이 참여하였다. 원칙적으

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

45) Leland M. Good, *The United Nations in a Changing World,* Columbia University Press, 1974, pp.148-149(박치영: 전게서, p.202에서 재인용). 유엔키프러스 平和維持軍(UNFICYP: United Nations Force in Cyprus March 1964-To present) 유엔평화유지군의 세 번째 예는 키프러스의 경우이다. 키프러스 사태가 악화되자 안전보장이사회는 1964년 3월 4일 결의를 통해 사무총장이 평화유지를 위해 키프러스, 그리스, 터키, 영국정부들과 협의해서 평화유지군을 설립하도록 건의하였다. 이에 따라 설치된 6,500명의 병력으로 구성된 유엔키프러스 평화유지군(United Nations Force in Cyprus ; UNFICYP)이 그리스계 키프로스와 터키계 키프러스 지대의 경계선을 순찰하기 위해 파견되었다. 안전보장이사회는 사무총장 에게 문제해결을 위한 합의에 도달할 수 있도록 도와주는 책임을 갖는 조정관을 임명하도록 허용하였다. 유엔키프러스 평화유지군은 그 후 그 기한이 연장되어 지금까지 활동하고 있는데, 그 규모는 1994년 2월말 현재 1,113명이다.

46) 상게서, pp.202-203. 유엔 골란고원 정전 감시군(UNDOF: United Nations Disengagement Observer Force June 1974-To present) 1973년 이집트가 이스라엘을 침공함으로 중동에서 전쟁-제3차 중동전-이 또 다시 발발하자 휴전이 주선되었고 이것을 관리하기 위해 안전보장이사회는 유엔 키프러스 평화유지군의 일부를 차출하여 평화유지군(UNEFⅡ)을 구성하도록 사무총장에게 허용하였다. 이에 따라 사무총장은 645명을 차출해서 유엔 시나이반도긴급군(UN Emergency Force in the Sinai Peninsula: UNEFSP)을 파견하였는데 이것이 바로 평화유지군의 네 번째 예라 하겠다.

그 후 1974년 5월 31일 안전보장이사회는 두 번째 그룹으로 유엔병력격리감시군

로 평화유지군의 구성에 있어서 전통적으로 강대국이 배제되어 왔으나 이는 근래에 와서 변하고 있다. 예를 들면 러시아가 유고에 주둔하고 있는 평화유지군에 참여하고 있는데 이는 강대국이 평화유지활동에 참여한 특별한 경우이다. 또 미국도 소말리아에 파병한 평화유지군에 참여하고 있다. 이러한 경향은 탈냉전으로 인하여 미·소의 이념대립이 사라지면서 나타나는 가장 큰 특징이다.

그 이외 평화유지활동의 특징들은 탈냉전시대의 도래와 함께 점차 그 예외가 많아지는 경향을 보이고 있다. 몇 가지 예를 들어 살펴보면 다음과 같다.[48]

첫째, 동의성의 원칙이다. 동의성이 원칙이란 평화유지활동에 관여하는 모든 당사자의 동의가 있어야 한다는 것이다. 이러한 동의성의 원칙도 근래에 와서는 유엔의 강제조치에 의해서 상당부분 허물어진 원칙이다. 평화유지활동 설치를 결정하는 유엔의 동의(안보리 또는 총회)가 있어야 하고 분쟁 당사국(자)들이 유엔의 평화유지활동 설치에 대한 동의가 있어야 하며 평화유지활동에 참여하는 참여 국의 동의가 있어야 한다. 유엔의 동의가 없이는 평화유지활동의 성공을 보장 할 수 없으며, 참여 국의 동의 없이는 자체의 구성이 불가능하다. 평화유지활동 역사상 설치된 평화유지활동을 분쟁당사국의 일방적 요청에 의하여 분쟁지역에서 철수함으로써 실패한 사례도 있다. 1967년 이집트의 요청으로 UNEF I 을 철수하자마자 이집트가 이스라엘을 공격함으로써 6일 전쟁이 발발하였다, 이는 분쟁 당사국의 동의에만 집착한 나머지 오히려 더 큰 전쟁을 초래함으로써 유엔내의 상당한 논쟁을 불러 일으켰다.

그러나 최근 평화유지활동의 강화추세와 함께 이러한 원칙이 얼마나 엄격히 지켜져야 하는가에 대한 논란이 일고 있다. 즉 분쟁의 한 당사자의 동의만 있는 경우 타 당사자가 평화유지활동에 동의하지 않더라도 국제평화와 안전이라는 공동선을 위해

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(United Nations Disengagement Observe Force : UNDOF)을 설치해서 골란고원에 파병하였다. 유엔 병력감시군은 제3차중동전의 종결로 시나이에 있어서의 제2차 유엔긴급군과 함께 이스라엘과 시리아의 국경지역인 골란고원에 설치되어 이스라엘·시리아간의 정전감시, 군의 재배치에 관한 감시, 골란고원에 완충지대설치 등을 목적으로 1974년 6개국으로 구성되었다. 평화유지군의 규모는 최대 약 6,000명에 이르렀으나 1993년 12월말에는 1,036명으로 축소되었으며 현재, 계속 활동중이다.

47) 유엔레바논暫定軍(UNIFIL: United Nations Interim Force in Levanon, March 1978-To present)

48) 임윤갑, "유엔 평화유지활동의 변천과정에 대한 연구", 석사학위논문, 연세대학교대학원, 1998, pp.17-19.

평화유지활동을 설치할 수 있다는 것이다. 특히 내전 상황과 같이 분쟁당사자들로부터 동의를 받기가 사실상 어려운 경우 동의의 원칙을 고집하는 것은 비현실적이라는 것이다. UNIKOM의 경우 이라크의 쿠웨이트 침공을 "침략"으로 인정한 안보리 결의 제660호 연장선상에서 평화유지활동을 편성했기 때문에 이라크의 동의를 얻지 않고 편성했다.

둘째, 중립성의 원칙과 관련한 것이다. 중립성의 원칙이란 평화유지활동에 참여하는 요원들이 분쟁 지역 내에서 정치적, 군사적으로 평화유지활동의 공정성과 객관성을 확보하기 위해서 반드시 중립을 지켜야 한다는 것이다. 평화유지활동 참여요원이 분쟁당사국(자)의 어느 한편으로 정치적, 군사적으로 편향되어 활동할 경우, 해당지역의 평화유지활동은 그 성공을 보장받지 못하며 오히려 분쟁을 더 악화시킬 수 있다. 유엔에서는 이러한 점을 고려하여 분쟁당사국들과 직·간접적으로 이해관계가 있는 국가를 해당 평화유지활동에 참여시키지 않으려 노력하고 있다.

셋째, 비 강제성 원칙이다. 이는 평화유지 활동기간 강제적으로 평화조성이나 평화유지를 하지 않는다는 원칙이다. 이러한 비 강제성의 원칙은 점점 유엔강제의 원칙이 적용되는 부분으로 바뀌고 있다. 특히 침략행위를 저지른 국가나 또는 인간의 기본가치인 인권의 유린과 같은 경우에는 국제연합이 강제적으로 개입하는 경향을 보이고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

넷째, 유엔 주도의 원칙이다. 평화유지활동은 유엔의 행위이므로 당연히 유엔의 지휘통제를 받아야 한다. 헌장 제25조에 의거하여 유엔안보리가 회원국을 대신하여 행동할 수 있기 때문에 유엔 회원국은 평화유지활동에 파견된 자국의 평화유지활동 요원들에게 현지 활동에 대한 어떠한 지휘, 통제도 할 수 없으며 오로지 안보리로부터 권한을 위임받은 사무총장의 지휘통제를 받도록 되어 있다. 물론 이 원칙에 대하여 미국의 경우에는 자국군대의 지휘권을 다른 국가나 기관에 이양하는 것을 거부하고 있다. 그리고 평화유지활동 현장에서 지휘하는 지휘관과 사무총장과의 갈등이 생기는 경우도 있다. 이러한 어려움에도 불구하고 유엔주도의 원칙은 고수되고 있다.

다섯째, 자발적 참여의 원칙이다. 평화유지군은 분쟁과 관련된 이해 당사국가의 군대는 배제되며 지역적 안배가 이루어지고 분쟁당사국이 거부하는 국가는 구성에서 배제된다. 파병을 실시하는 국가는 자발적인 의지에 의해 참여 여부를 결정한다.

위의 5가지 원칙들은 냉전체제하에서는 비교적 엄격하게 지켜지는 원칙들이었다.

그러나 냉전이 종식되고 탈냉전시대로 접어들면서 이러한 원칙들은 허물어지고 있다. 특히 주요한 특징은 제2세대의 평화유지활동이 제1세대의 평화유지활동에 비해 양적·질적인 팽창을 가져왔다는 점이다. 양적으로는 평화유지활동의 활동건수의 증가와 이에 따른 평화유지활동 요원들의 수적 증가이고, 질적인 증가는 평화유지활동의 임무가 과거의 단순한 감시임무를 벗어나 정파간의 무장해제, 무기회수 및 파괴, 행정감독 및 지원, 인도주의 활동, 선거감시 및 관리, 국가기간시설의 기반구축 등의 활동을 전개함으로써 질적인 변화를 가져왔다.

또한 냉전시대 평화유지활동들의 특성들이 허물어지는 경향으로 과거에는 개별국가의 국내관할권으로 인식되었던 문제들이 점차 국제연합 차원에서 다루어지는 문제들로 변모한다는 점이다. 이는 개별국가의 주권의 영역이 감소하고 국제연합의 강제조치가 확대된다는 의미가 될 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Ⅲ. 유엔平和維持活動의 問題點

1. 헌장 根據상의 불명확성

평화유지활동은 현재 국제연합의 대표적인 활동으로 알려지고 있다. 물론 이 활동은 상당히 정치적으로 결정되어지는 활동이다. 이는 다시 말하면 평화유지활동은 많은 문제점을 내포하고 있다는 것이고 또한 국제연합이 개별 국가들을 회원으로 갖고 있어서 각 국가의 영향력과 자국의 이익을 추구하는 선에서 국제연합의 활동이 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

실제로 소말리아 평화유지활동(UNOSOM Ⅰ)에서는 무장해제의 평화강제(Peace Enforcement) 시행 문제를 놓고 미국과 이태리가 극단적인 의견 충돌을 보여, 유엔에서 이태리군 지휘관의 교체를 이태리 정부에 요구하는 사태가 발생함으로써 심각한 외교분쟁으로까지 비화된 경우도 있었다.[49]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

특히 미국은 다른 평화유지활동 참여국과는 다른 입장에서 자국 군에 대한 작전지휘권을 절대로 타국 군에 이양할 수 없다는 전통적 입장을 견지함으로써, 미국이 참여하는 평화유지활동은 지휘체제의 이원화를 초래하게 되고 타 평화유지활동 참여국들의 불만을 야기 시키기도 하였다. 이와 같은 사항들은 평화유지활동의 법적 근거가 명확치 않은 데에 기인하고 있는 것이다. 최근에는 유엔 헌장에 평화유지활동에 대한 근거규정을 유엔 헌장상에 명시하여 평화유지활동의 효율성을 보장해야한다는 주장도 만만치 않게 제기되고 있는 실정이다.[50]

구체적으로는 평화유지활동의 법적 근거의 문제, 유엔에서 평화유지활동 발동기관의 문제(평화유지활동의 창설권), 그리고 유엔이 직면하고 있는 유엔 분담금의 지연문제와 평화유지활동 비용의 지연 및 거부 문제 등이 평화유지활동과 관련된 문제들이고, 또한 통틀어 유엔의 재정문제라고 할 수 있는 문제 등이 구체적으로 문제화되

49) 강병윤, "UN평화유지활동에 관한 연구: 한국의 참가정책을 중심으로", 석사학위논문, 고려대학교대학원, 2000, pp.64-65.
50) 상게논문, p.65.

어 제기되어 오고 있는 것들이다.

탈냉전시대이후의 평화유지활동은 냉전시대의 평화유지활동보다 더 적극적이며 운영원칙이 많이 완화되었다는 특징을 갖는다. 즉 미·소의 이념대립이 사라짐으로 인해서 국제연합의 활동범위가 상당히 확대되었다는 것을 뜻한다. 이는 유엔의 활동에 문제가 되고 있었던 거부권의 문제가 어느 정도 완화되었다는 뜻도 가지고 있다. 또한 평화유지활동의 활동범위가 더 커짐으로써 위에서 언급한 문제들이 돌출 되고 있다.

세계평화를 위해서 크게 공헌한 평화유지활동의 유엔 헌장상 근거는 명확하지 않다. 함마슐드 전 유엔 사무총장이 '유엔 평화유지활동은 헌장의 6.5장에 근거한다고 말한 것처럼 평화유지활동의 법적 근거는 제6장 분쟁의 평화적 해결과 제7장 평화에 대한 위협, 파괴 및 침략행위에 관한 조치의 중간형태라는 애매성을 가지고 있어 법적 근거가 명확하지 않다. 그렇기 때문에 구속력이 미약하고, 민감한 사안에 대하여는 국가별로 명분과 이해관계에 따라 첨예한 대립을 불러일으키는 경우도 허다하며, 일부 안보리 상임이사국은 자국의 이해가 얽힌 평화유지활동의 설치에 대하여 거부권 행사의사를 밝히기도 하고 있다. 이러한 문제는 또한 근본적으로 평화유지활동의 창설에 있어서 그 권한이 안보리에만 있는지 아니면 안보리 이외의 다른 기관 사무총장이나 총회도 평화유지활동을 창설할 권한을 가지고 있는지에 관한 문제를 제기하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Dick Thornburgh가 논문 "변화하는 세계 속의 국제연합"에서 말한 대로 냉전의 종식은 세계적인 변화를 야기하고 있으며 법치주의의 재강조와 함께 것과 인권은 물론 인도주의적 요구를 충족시키기 위한 민주적 기구의 설립에 관한 관심을 불러일으키고 있다.[51] 이러한 관점에서 국제평화와 안전유지에 중요한 역할을 하는 유엔의 가장 대표적인 활동인 평화유지활동에 대하여 유엔 헌장에 명시적인 규정이 없다는 것은 역시 문제가 될 수 있다. 그러나 평화유지활동은 현실적으로 실행되고 있으며 이러한 활동이 헌장상의 문제로 말미암아 소멸 내지는 축소시키자는 주장은 없었다.

51) Dick Thornburgh, "Today's United Nations in a Changing World," *9 American University Journal of International Law and Policy*, Fall, 1993, p.1.

1) 묵시적 권한에 근거한 평화유지활동

평화유지활동의 법적 근거에 대한 여러 가지 견해가 있다. 평화유지활동은 사실상의 공동이해(common understandings) 위에서 발생하는 것이라고 한다.[52] 이와는 달리 헌장 제40조 또는 제29조라고 하는가 하면, 6과 1/2장이라고 하기도 한다. 그럼에도 불구하고 평화유지활동의 위헌성을 다루는 회원국은 사실상 존재하지 않고 있다.[53]

여기에서 국제기구는 그 존재가 자신의 설립조약에 기초하고 있기 때문에 설립조약에서 인정하고 있는 목적과 권한의 범위 내에서 구체적인 조항의 미비에도 불구하고 행동할 수 있다는 말을 충족시켜 줄 이론을 찾게 되는데 그것이 바로 默示的 權限의 理論(theory of implied powers)이다.[54] 묵시적 권한이론은 다시 넓은 의미의 그것과 좁은 의미의 그것으로 구분할 수 있다. 넓은 의미의 묵시적 권한이론에 의하면, 일정한 '목적'(objective) 또는 '임무'(function)의 존재는 그것을 달성하는 데 필요한 것으로 볼 수 있는 다른 권한의 존재를 함축하고 있다는 것이다. 그리고 좁은 의미의 묵시적 권한이론에 따르면, 일정한 '권한'(power)의 존재는 그것을 행사하는데 필요한 것으로 볼 수 있는 다른 권한의 존재를 함축하고 있다는 것이다.[55]

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

위의 이론에 의하여 평화유지활동의 근거를 제시하여 보면, 국제연합 창설 목적이 국제평화와 안전의 유지라고 볼 때 묵시적 권한의 이론에 의하여 유엔의 평화유지활동은 유엔의 창설목적에 맞는 활동이므로 포괄적으로 평화유지활동의 근거가 된다고 생각한다. 국제연합의 목적은 헌장 제1장 제1조에 기술되어 있다.

> 1. 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 또는 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다.

---

52) 성재호, "UN PKO의 법적 근거와 한계", 「현대국제법의 발전과 UN」, 대한 국제법학회, 2002년도 대한 국제법학회 제3회 국제법세미나, 2002, p.61.
53) 김병렬, "유엔평화유지활동의 법적 고찰(하)", 「국제문제」 1997, 12, p.69.
54) See e g, ICJ Advisory Opinion on *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* case, ICJ Reports, 1949, p.182(김대순, 「국제법론」, 삼영사, 1998, p.64에서 재인용).
55) 상게서, p.647.

2. 사람들의 평등권 및 자결의 원칙의 존중에 기초하여 국가간의 우호관계를 발전시키며, 세계평화를 강화하기 위한 기타 적절한 조치를 취한다.

3. 경제적·사회적 ·문화적 또는 인도적 성격의 국제문제를 해결하고 또한 인종 · 성별·언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력을 달성한다.

4. 이러한 공동의 목적을 달성함에 있어서 각국의 활동을 조화시키는 중심이 된다.

국제연합헌장의 이념으로부터 유엔의 평화유지활동의 합법성은 묵시적 권한 원칙으로 도출될 수 있다. 국제연합의 목적과 더불어 법적 근거를 찾는 이론구성으로서 국내의 헌법 서문도 역시 각 법률의 해석 근거로 제시될 수 있는 것과 같이 묵시적 권한의 원칙에 의하여 유엔헌장 서문도 평화유지활동의 법적 근거가 된다고 보고 있다. 왜냐하면 헌장서문에는 국제연합이 나아가야 할 방향과 국제연합의 가장 중요한 목적으로 인류의 국제평화와 안전을 제시하고 있기 때문이다. 그러므로 묵시적 권한의 이론에 의해서 국제연합의 헌장 서문 및 관련조항들도 평화유지활동의 간접적인 근거가 된다고 생각한다. 그 이외에 유엔 평화유지활동의 근거로 제시될 수 있는 것으로는 기본적으로 국제법의 일반원칙 찾을 수 있다.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

또한 국제연합헌장의 서문은 국제연합이 추구하는 방향을 제시하고 있다고 본다. 국제연합 헌장은 모든 국제조직들이 나아가야 할 방향을 제시하는 기준이 되는 것이라고 말할 수 있다. 그렇다면 국제연합헌장 서문을 살펴보는 것은 국제연합의 책임과 의무를 알아보는 데 효과적이라고 생각된다. 특히 국제연합의 국제평화유지 의무가 기술되어 있는지 없는지를 알아보는 것이다. 이를 통해 평화유지활동이 제도화되어 있는지, 제도화 되어있지 않다면 평화유지활동의 근거는 무엇이며, 제도화시킬 수 있는 방안은 없는지, 그렇지 않다면 차라리 제도화시키지 않는 것이 바람직한 일 인지의 물음에 해답을 제시할 수 있을 것이다.

먼저 平和維持活動의 根據條項에 대하여 헌장상 명확한 규정은 가지고 있지 않다. 그래서 평화유지활동의 근거에 관하여 많은 문제가 제기되고 있는 실정이다. 그렇지만 평화유지활동의 헌장상 간접적인 규정을 기술하여 보면 안보리의 평화유지활동의 措置能力을 부여하는 조항으로 헌장 제24조 1항을 들 수 있고, 총회의 평화유지활동 創設權限의 根據로 헌장 제10조, 제11조 2항[56], 14조, 35조 등이 있다. 마지막으로 事

務總長의 평화유지활동 창설능력에 관해서는 헌장 99조, 98조 등을 들 수 있다.

헌장 제10조에는 총회가 헌장에 규정된 어떠한 기관의 권한 및 임무에 관한 어떠한 문제 또는 어떠한 사항도 토의할 수 있다라고 규정되어 있다. 그리고 그러한 문제 또는 사항에 관하여 국제연합회원국 또는 안전보장이사회 또는 이양자에 관하여 권고할 수 있다라고 규정되어 있다.

헌장 11조 2항에는 총회가 國際平和와 安全에 관한 문제에 관하여 행동을 필요로 하는 것은 토의의 전 또는 후에 안전보장이사회에 부탁해야 한다고 규정하고 있다. 또 24조 1항은 유엔의 신속하고 유효한 행동을 확보하기 위하여 국제평화와 안전의 유지에 관한 제1차적 책임을 안전보장이사회가 지는 것으로 하고 또한 안전보장이사회가 이 책임에 따르는 의무를 완수함에 있어서 회원국을 대신하여 행동하는 것에 동의한다고 규정하고 있다.

헌장 제14조와 이 조문을 근거로 한 "평화를 위한 단결결의" 또한 평화유지활동의 주요한 근거가 되고 있다. 헌장 제14조를 기술하면 헌장 제12조를 보류하고 총회는 그 원인의 여하에도 불구하고 일반적 복지와 각국간의 우호관계를 해할 우려가 있다고 인정하는 여하한 사태에 대해서라도 이를 평화적으로 조정하기 위한 조치를 권고할 수 있다. 이 事態에는 국제연합의 목적 및 원칙을 정한 이 헌장의 규정 위반에서 발생하는 사태가 포함된다.

다음으로 국제연합 헌장 서문은 인류의 생존을 보호하고, 국제평화를 달성하는 것

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

56) 제11조 제2항
총회는 국제연합회원국이나 안전보장이사회 또는 제35조 제2항에 따라 국제연합회원국이 아닌 국가에 의하여 총회에 회부된 **국제평화와 안전의 유지에 관한 어떠한 문제도 토의 할 수 있으며,** 제12조에 규정된 경우를 제외하고는 그러한 문제와 관련하여 1 또는 그 이상의 관계국이나 안전보장이사회 또는 이 양자에 대하여 권고할 수 있다. 그러한 문제로서 조치를 필요로 하는 것은 토의의 전 또는 후에 총회에 의하여 안전보장이사회에 회부된다.(The General Assembly **may discuss any questions relating to the maintenance of international peace and security** brought before it by any Member of the United Nations, or by the Security Council, or by a state which is not a Member of the United Nations in accordance with Article 35, paragraph 2, and, except as provided in Article 12, may make recommendations with regard to any such questions to the state or states concerned or to the Security Council or to both. Any such question on which action is necessary shall be referred to the Security Council by the General Assembly either before or after discuss.)

을 일관되게 기술하고 있다. 서문의 시작은 전쟁의 불행으로부터 인류를 구하는 것이라고 기술하고 있다. 또한 헌장 서문은 인류의 기본적 인권과 평등권에 대하여 기술하고 있다. 인간의 존엄과 가치가 각 국의 종족, 성별, 종교, 그리고 국가의 대소에 의하여 차별 받지 않는다는 것이다. 그리고 정의와 조약 및 기타 국제법의 연원으로부터 발생하는 의무에 대한 존중이 계속 유지될 수 있는 조건을 확립한다는 것이다. 이것은 국제연합헌장이 국제법의 연원-조약 및 국제관습법-이 법으로 확립되는 것을 보장한다는 것으로 보인다. 마지막으로 헌장 서문은 위의 사항을 종합하는 것으로 더 많은 자유 속에서 사회적 진보와 생활 수준의 향상을 촉진한다는 것이다.

위의 설명이 국제연합헌장 서문의 전반부의 설명이라면 후반부는 전반부의 목적을 달성하기 위한 절차적인 사항이다. 후반부의 내용을 보면 모든 인류에 대하여 평화로운 공동생활을 촉구하고, 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 인류의 힘을 합하고, 공동이익을 위한 경우 이외에는 무력을 사용하지 아니한다는 것을 보장하고, 마지막으로 모든 국민의 경제적 및 사회적 발전을 촉진하기 위하여 국제기관을 이용한다는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

위에서 설명한 국제연합헌장 서문은 묵시적 권한의 이론에 따라 유엔의 평화유지활동의 간접적인 근거로 제시될 수 있다. 이러한 서문의 내용이 평화유지활동의 간접적인 법적 근거로 제시되는 이유는 왕성하게 이루어지고 있는 평화유지활동의 헌장상 명시적인 법적 근거가 존재하지 않지만 그 활동의 타당성에 대하여 의문을 제기하는 경우는 거의 없기 때문이다.

국제연합은 가장 중요한 목적으로 인류의 국제평화와 안전을 위해서 설립된 것으로 볼 수 있다. 또한 국제법이 존중받을 수 있도록 하고, 인류공동의 이익을 위해서 기능 하도록 하는 것이다. 물론 세부적으로 들어가면 국제평화를 위한 제1차적인 책임은 안전보장이사회에 있다. 그러므로 포괄적으로 국제연합의 활동인 평화유지활동에 대하여 그 근거로서 국제연합헌장 및 국제사법법원의 재판기준을 제시하는 것은 묵시적 권한의 이론에 의한다면 타당한 것으로 볼 수 있다. 국제사법법원규약을 재판기준으로 제시하는 이유는 국제사법법원의 규약은 국제연합헌장과 불가분의 일체를 이루고 있기 때문이다.

2) 인도주의에 의한 평화유지활동

냉전체제가 종식되면서 내전이 증가하는 양상을 보이고 있는데, 이러한 상황에서 법적인 문제가 있음에도 불구하고 이에 개입하여야 한다는 주장이 거세지기 시작했다. 전 유엔 사무총장 Pěrez de Cuěllars는 1991년에 '우리는 압박 받는 사람들의 보호를 위해서는 도덕의 이름으로 국경과 법적인 것을 초월해야 한다는 방향으로 인류의 태도가 거스를 수 없게 전환되었음을 명확히 증언 할 수 있습니다' 라고 하면서 개입을 촉구하였고, 1992년 당시 사무총장이었던 Boutros Boutros-Ghali도 '평화를 의한 의제'(Agenda for Peace)에서 인도주의적 가치를 방어하기 위한 유엔의 개입을 주장하였다.[57]

현재 국제사회에서는 소수민족의 차별,[58] 무차별 학살, 치안 부재 상태에서 이루어지는 살인, 강도, 강간 등이 발생하는 지역들이 있다. 즉 무장세력이 비무장한 민간인을 대상으로 자행되는 만행이 그것이다. 이러한 만행을 무시하는 것은 민주적인 국제 사회의 도리는 아니다.

국제사회의 인권의 보호를 위해서는 물론 그러한 인권 침해사항이 명백한 경우에 국제사회가 아무런 조치를 취하지 아니하면 안 된다고 생각한다. 어쩌면 인권의 문제는 이념, 사상, 헌장, 결의 등 어떠한 일 보다도 최우선적으로 다루어져야 되는 것이다. 이러한 인도주의적 간섭의 예는 걸프전쟁 후 결의의 일환으로 결정된 1991년 4월 5일 안전보장이사회 결의 688이다. 이 결의는 이라크에게 국내의 쿠르드인을 국제인도지원기구와 자유롭게 접촉시키는 일을 강제한 것이다.

위와 같은 경향에 힘입어 안전보장이사회도 이전에는 '국내적' 이라는 제한 때문에 통과시키기를 꺼렸던 결의안들을 통과시키기 시작하였다. 결의안의 통과는 내전이 일고 있는 현지에 평화유지활동 요원의 전개를 포함한 많은 작전적 행동으로 이어졌다. 그리고 유엔은 이들 작전을 보다 효율적으로 전개하기 위하여 1992년에 人道主義事務局(DHA:Department of Humanitarian Affairs)을 설치하였다.[59].

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

57) 김병렬, "유엔평화유지활동의 법적 고찰(상)", 「국제문제」, 1997, 11, p.103.
58) 유고연방의 코소보사태 등, 현재 코소보 사태는 현실적으로 일단락 되었지만 유고연방이 국제 사법재판소에 미국, 영국, 프랑스 등 11개국을 대상으로 소를 제기한 상태에 있다.
59) 김병렬: 전게논문, p.103.

2. 유엔평화유지활동 창설기관의 문제점

평화유지활동의 근거와 맥락을 같이하는 문제로 평화유지활동을 발동시킬 수 있는 권한이 어느 기관에 주어져있는지에 대한 문제도 또한 제기되고 있다. 현재 평화유지활동의 발동은 원칙적으로 안전보장이사회가 발동시키고 예외적으로 총회와 사무총장도 평화유지활동을 발동시킨 경험을 가지고 있다. 여기에서는 유엔의 정책결정기관으로 단지 안보리만이 배타적으로 평화유지활동에 대한 발동권한을 가지고 있는지, 아니면 他 기관 즉 총회나 사무총장도 평화유지활동의 발동권한을 갖고 있는 지에 대하여 알아보려는 것이다.

1) 평화유지활동과 안전보장이사회

전통적으로 평화유지활동의 발동 권한은 안전보장이사회가 갖고 있다고 보고 있다. 그러나 평화유지활동의 발동권이 어느 기관이 갔고 있는 가의 문제 또한 심각하게 제기 될 수 있는 여지를 가지고 있는 것이 사실이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

평화유지활동과 관련하여 평화유지활동의 창설에 관한 문제는 두 가지 입장이 견지되어 왔다. 하나는 미국을 비롯한 서방측이 주장으로 평화유지활동의 창설은 안전보장이사회뿐만 아니라 총회도 가지고 있다는 주장이다. 실례로 총회는 제1차 유엔긴급군(UNEF Ⅰ: United Nations Emergency Force Ⅰ(1956-1967)), 그리고 유엔안보군(UNSF: United Nations Security Force(1962-63)) 등의 평화유지활동을 발동시켰다. 이렇게 총회의 평화유지활동은 시작되었으나 그 문제점은 계속적으로 제기되어 오고 있다. 영국과 프랑스는 UNEF Ⅰ의 창설결의에 거부권을 행사한바 있다.

또 다른 입장은 오직 안보리만이 국제연합군(무력군)을 창설할 수 있다는 견해로 옛 소련과 소련진영 그리고 프랑스가 주장하는 것이다. 즉 국제연합의 모든 무력행동을 취할 수 있는 권능은 총회가 아닌 안보리만이 가지며 총회는 조치를 취하도록 권고만 할 수 있을 뿐이라는 것이다.

탈냉전에 접어들면서 유엔의 군사행동의 발동권에 대한 문제의 핵심은 안보리에서 형식적으로 합의가 이루어지고 있다. 그러나 본질적인 문제는 계속하여 제기되며 유엔의 군사행동의 발동권이 어느 기관에 주어져 있는 지는 계속해서 갈등-총회와

안보리간-의 소지를 가지고 있다. 다시 말하면 국제연합의 설립목적인 국제평화와 안전에 충실한 활동으로 여겨지는 평화유지활동이 국제평화와 안전에 제1차적인 책임을 지고 있는 안전보장이사회 이외의 다른 기관, 주로 총회와 사무총장에 의하여 평화유지활동이 발동될 수 있는가 하는 문제이다.

먼저 헌장의 규정을 살펴본다. 헌장 11조 2항에는 총회가 국제평화와 안전에 관한 문제에 관하여 행동을 필요로 하는 것은 토의의 전 또는 후에 안전보장이사회에 회부해야 한다고 규정하고 있다. 또 24조 1항은 유엔의 신속하고 유효한 행동을 확보하기 위하여 국제연합회원국은 국제평화와 안전의 유지에 관한 제1차적 책임을 안전보장이사회가 지는 것으로 하고 또한 안전보장이사회가 이 책임에 따르는 의무를 완수함에 있어서 회원국을 대신하여 행동하는 것에 동의한다고 규정하고 있다.

헌장 제29조는 안전보장이사회가 그 임무의 수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 헌장 제40조는 사태의 악화를 방지하기 위하여 제39조의 규정에 의하여 권고하고 또는 조치를 결정하기 전에 안전보장이사회는 필요 혹은 희망하는 잠정조치에 따르도록 관계 당사자에 요청할 수 있다. 이 잠정조치는 관계 당사자의 권리, 청구권 또는 지위를 해하는 것이 아니다. 안전보장이사회는 관계당사자가 이 잠정조치에 따르지 않는 경우에는 그 일에 타당한 고려를 하여야 한다. 이러한 헌장 11조 2항, 24조 1항, 제29조 그리고 제40조 등은 평화유지활동의 조치능력을 안보리에게 부여하는 간접적 조항이라고 볼 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

안보이사회는 관련당사국의 동의를 얻어 무력을 사용하지 않는(마지막 수단으로서 자위권은 예외) 국제분쟁관리기구로서 평화유지군이나 감시단을 창설할 수 있다는 것은 원론적으로 당연하다고 하겠다. 위의 근거를 제시하면서 언급했듯이 헌장은 안보리에 국제평화와 안전에 대하여 제1차적인 책임을 부여하면서 그 방법으로서 가장 강력한 강제수단인 무력의 사용도 가정해 놓고 있으므로 그 보다 약한 활동으로서 평화유지활동을 발동시킬 수 있는 권한을 갖는 것은 당연하다 하겠다. 위의 내용을 정리하면 안보이사회는 관련 당사국의 동의를 얻어 무력을 사용하지 않는 국제분쟁관리 기구로서 평화유지군이나 감시단을 창설할 수 있다. 평화유지군은 원칙적으로 안보리에 의해서 창설된다.

먼저 평화유지군을 살펴보면 안보리에 의하여 창설된 평화유지군은 제2차 유엔긴급군(UNEFⅡ: United Nations Emergency Force Ⅱ), 유엔 키프러스 평화유지군

(UNFICYP: United Nations Force in Cyprus), 유엔 골란고원 정전감시군(UNDOF: United Nations Disengagement Observer Force), 유엔 레바논잠정군(UNIFIL: United Nations Interim Force in Levanon) 등이 있다. UNEFⅡ는 1973년 10월 27일 중동문제에 관한 사무총장의 평화유지군창설제안에 대하여 안보리가 승인함으로써 이루어졌다.

유엔의 평화유지활동으로는 UNTSO(the United Nations Truce Supervision organization)[60]가 최초이다. 1948년 1차 아랍-이스라엘 휴전을 감시하기 위해 안보리 이사회의 요청에 의하여 창설된 감시단이 그것이다. UNTSO는 중동에서 선도적 역할을 담당했고 감시단의 기능은 팔레스타인 지역에 있어서 상황이 바뀔 때마다 변화 적응하였다. UNTSO 외에도 평화감시단으로서 안보이사회에 의해 1949년 인도와 파키스탄 사이에 유엔 인도·파키스탄 감시단(UNMOGIP: United Nations Military Observer Group in India and Pakistan) 1958년에 레바논에 유엔 레바논 감시단(UNOGIL: United Nations Observation Group in Lebanon), 1965년에 인도와 파키스탄간에 유엔 인도·파키스탄감시단(UNIPOM: United Nations India-Pakistan Observation Mission), 1965년 도미니카공화국에 도미니카 유엔사무총장 대표단(DOMREP: Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Rpublic)이 설립되었다. 그리고 최근에는 국제연합안보이사회 결의안 제958호에 따라 이란·이라크사이에 유엔 이란·이라크 군사감시단(UNIMOG: United Nations Iran-Iraq Military Observer Group August)이 설립되었다. 958호 결의안이 1988년 8월 20일부터 발효하게 됨에 따라, 이 보다 2일전 인터유엔은 이미 테헤란과 바그다드에 군사담당조를 파견하였으며, 25개국으로부터 차출된 3백 50명의 휴전감시

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

60) 유엔평화유지활동이 개시되었던 첫 경우로는 중동에 파견된 유엔휴전감시기구(UN Truce Supervision Organization : UNTSO, 1949-1956)를 들 수 있다. 당초의 유엔휴전감시기구의 구성원은 유엔본부의 경호단이었다. 당시 유엔휴전감시기구의 구성을 보면 다음과 같다. 1948년 4월 23일 안전보장이사회가 설치한 팔레스타인휴전위원회(Truce Commission for Palestine)에 이어, 총회는 5월 14일 Count Bernadotte를 유엔조정관(UN Mediator)으로 임명하였다. 이 조정관은 휴전위원회와 협조해서 군사옵서버의 지원을 받아 휴전을 감시하기로 되어있었다. 이 위원회의 3개국 출신구성원에게 차출된 63명의 옵서버는 유엔본부가 보낸 51명의 警護員과 약 70명의 보조요원으로 대체되었고 후에 휴전위원회의 각 회원국이 파견한 10명의 장교가 추가되었다. 버나도트 조정관은 자기의 개인적 대표로서 행동할 수 있는 5명의 장교를 확보해서 그 중 1명을 휴전감시를 위한 책임자(Chief of Staff)로 임명하였다.

단을 비무장 평화경찰군으로 파견하였다.

2) 평화유지활동과 총회

총회의 평화유지활동의 창설권한과 관련하여 핵심문제는 총회가 평화유지활동을 例外的으로 창설할 수 있다는 것이다.

먼저 평화유지활동의 성질은 헌장 제24조 1항에[61] 의하여 세계평화의 유지에 제1차적인 책임을 지고 있는 안보리가 제 기능을 다하지 못할 때 총회에 의하여 행하여지는 방식으로 활동하는 것이기 때문에 세계평화와 안전에 책임을 지는 핵심기관으로서의 역할을 다하기 위하여 당연히 총회도 평화유지활동의 발동권한을 가진다고 하겠다. 어쩌면 평화유지활동에 있어서 가장 밀접한 관계를 가지는 기관은 총회이다.

또한 헌장 제10조[62]에 의하면 총회는 헌장의 범위 내에 있는 모든 문제 또는 사항을 심의하고 권고할 수 있다고 규정하고 있다. 헌장 제11조 2항에는 총회가 국제평화와 안전에 관한 문제에 관하여 행동을 필요로 하는 것은 토의의 전 또는 후에 안전보장이사회에 회부해야 한다고 규정하고 있다.

헌장 제14조에 의해 총회는 일반적 복지와 각 국간의 우호관계를 해칠 우려가 있다고 인정되는 어떠한 사태에 대해서도 이를 평화적으로 조정하기 위한 조치를 권고할 수 있다고 규정하고 있으며 제22조는 총회는 그 임무의 수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다고 규정하고 있다.

또 제24조 1항은 유엔의 신속하고 유효한 행동을 확보하기 위하여 국제연합회원

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

61) 제24조 제1항
국제연합의 신속하고 효과적인 조치를 확보하기 위하여, 국제연합회원국은 국제평화와 안전의 유지를 위한 **일차적 책임**을 안전보장이사회에 부여한다, 또한 안전보장이사회가 그 책임하에 의무를 이행함에 있어 회원국을 대신하여 활동하는 것에 동의한다.(In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council **primary responsibility** for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf.)

62) 제10조(Article 10)
총회는 이 헌장의 범위안에 있거나 또는 이 헌장에 규정된 어떠한 기관의 권한 및 임무에 관한 어떠한 문제 또는 어떠한 사항도 토의 할 수 있으며, 그리고 제12조에 규정된 경우를 제외하고는, 그러한 문제 또는 사항에 관하여 국제연합회원국 또는 이 양자에 대하여 권고할 수 있다.

국은 국제평화와 안전의 유지에 관한 제1차적 책임을 안전보장이사회가 지는 것으로 하고 또한 안전보장이사회가 이 책임에 따르는 의무를 완수함에 있어서 회원국을 대신하여 행동하는 것에 동의한다고 규정하고 있다. 제35조에 의해 갈등을 야기할 어떤 분쟁이나 상황도 안보리와 총회에 주의를 환기시키게 될 것이다.

헌장 조항들과 이러한 조항에 근거한 결의문에 의하여 총회는 평화유지활동을 예외적으로 창설할 수 있다고 보고 있다. 그리고 평화유지활동의 태동의 시대적 특수성에 의하여, 즉 안보리가 제 기능을 다하지 못하는 상황에서 총회에 의하여 세계평화와 안전을 유지하려는 노력으로 탄생된 것이므로 예외적으로 평화유지활동을 창설할 수 있다고 보는 것은 당연하다.

실제 총회는 수에즈 위기 때 예외적으로 평화유지군 제1차 유엔 긴급군(UNEF Ⅰ)을 창설하였다. 1956년 이집트가 수에즈운하를 국유화했을 때 이스라엘과 프랑스, 영국은 무력침공을 단행했다. 안보리는 다수의 회합을 가졌으나, 강대국간의 불화로 제 기능을 수행할 수 없게 되자 "평화를 위한 단결" 결의를 촉구했다. 총회는 긴급총회를 열고 정권과 군대의 철수를 요구하면서 사무총장에게 48시간 내에 그 지역에서 분쟁을 종식시킬 수 있는 긴급국제연합군을 상대국들의 동의를 얻어 창설하는 계획을 제시하라고 촉구했다. 이에 따라 사무총장은 평화유지군 창설 계획을 보고하고 UNEF Ⅰ을 창설하게 되었던 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

총회가 평화유지군을 창설한 경우로서 유엔 안보군(UNSF: United Nations Security Force)을 들 수 있다. 1949년 인도네시아는 네덜란드의 통치하에서 독립했는데 서뉴기니아만은 네덜란드의 지배하에 있었다. 이에 항의하며 인도네시아는 서뉴기니아에 병력을 투입했다. 이에 대해 네덜란드는 침략행위라고 규탄했다. 1962년 유엔본부에서의 협상 끝에 뉴욕에서 협정이 조인되었다. 그 협정은 1963년 5월 인도네시아에 통치권이 이양될 때까지 서뉴기니아에 대한 통치권을 네덜란드의 정부로부터 다시 임시행정청(UNTEA)[63]에 맡기는 것을 내용으로 하는 것이었다. 1962년 9월 21

63) 유엔임시집행기구는 1949년 인도네시아가 네덜란드로부터 독립되었을 당시 아직 미해결 상태로 남아 있던 서뉴기니아의 문제에 대해 1962년 양국간의 무력충돌이 발생함으로써 이의 해결을 위해 설립되었다. 우 탄트(U Tant)사무총장의 노력으로 양국간에 서뉴기니아의 유엔의 통제 하에 인도네시아에로의 행정권 이양을 합의함으로서 이 과정의 감시활동을 목적으로 유엔 총회결의안 1752호에 의하여 1962년, 폴란드・인도네시아간 협정에 의한 서뉴기니아의 법질서 유지의 임무를 가지고 설립되었다. 그리고 1963년에 종결된 평화유지활동이다.

일 총회는 UNTEA의 임무를 도와줄 UNSF를 창설하였다.

평화유지활동의 탄생의 성격과 위와 같은 사실로 미루어보아 유엔 총회는 평화유지활동의 창설권한을 가진다고 볼 수 있다.

3) 평화유지활동과 사무총장

국제연합의 50년 역사에서 사무총장에 대하여 살펴보면 제1대 Trygve Lie(1946-1953)에서 시작하여, Dag Hammarskjöld(1953-1961), U Thant(1961-1971), Kurt Waldheim(1972-1981), Javier Pĕrez de Cuĕllar(1982-1991), Boutros Boutros-Ghali(1992-1996), Kofi Annan(1997-) 등으로 이어져왔다.

사무총장은 평화유지활동에 있어서 상당히 중요한 역할을 담당하고 있다. 평화유지활동의 확정기의 경우에서 보듯이 과거 유엔을 가장 활발하게 이끌어 나가려고 했던 Dag Hammarskjöld 사무총장과 그 뒤를 계승한 U Yhant 사무총장이었다는 점을 볼 때 유엔 자체의 의지 역시 상당히 중요하게 작용하고 있다는 것을 알 수 있다.

평화유지활동과 관련하여 사무총장의 역할은 첫째, 평화유지활동 창설문제, 둘째, 총회 또는 안보리의 결정을 이행할 때의 지시해석과 일상의 통제문제, 셋째, 평화유지활동의 규모와 구성결정 그리고 사령관 임명 등 크게 3가지로 나눌 수 있다. 이러한 사무총장의 활동의 헌장상 근거는 무엇인가에서 헌장상의 근거로는 일반적으로 제97조[64], 제98조, 99조[65] 등을 들 수 있다.

사무총장의 활동의 근거는 헌장 98조에 의해 평화유지활동의 구성 및 통제, 사령관 임명 등에도 관여할 수 있다는 것이고 또한 유엔 헌장 제98조에는 사무총장은 유엔기관이 위임하는 기능을 수행하는 것도 또한 규정하고 있다. 헌장 98조에는 사무총장은 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회 및 신탁통치이사회의 모든 회의에 있어서 사무총장의 자격으로서 행동하고 이들 기관으로부터 위탁된 타 임무를 수행한다고 규정되어 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

64) 제97조(Article 97)
사무국은 1인의 사무총장과 기구가 필요로 하는 직원으로 구성한다. 사무총장은 안전보장이사회의 권고로 총회가 임명한다.

65) 제99조(Article 99)
사무총장은 국제평화와 안전의 유지를 위협한다고 그 자신이 인정하는 어떠한 사항에도 안전보장이사회의 주의를 환기할 수 있다.

헌장 97조와 99조도 사무총장의 역할과 관련되어 있는데 서방측과 비동맹제국은 98조와 99조를 확대 해석하여 광범위한 권능을 사무총장에 부여하려는 반면에, 구소련 진영은 97조의 사무총장의 유엔의 행정책임자로서의 역할만 강조하여 사무총장은 독자적인 조치능력을 부인하는 동시에 서방측의 주장하는 제99조에서의 사무총장의 역할은 모두 안보리 또는 안보리의 보조기관에 맡겨져야 한다고 주장하는 경향을 보여 왔다.[66] 事務總長의 평화유지활동의 창설능력에 관해서는 부정하는 것이 일반적이지만 헌장 99조는 안보이사회 소집을 요구하기 위한 근거로 인용될 수 있으며, 함마슐드에 이르러 국제평화와 안전을 위한 그의 독자적 조치능력을 뒷받침하는 근거로 주로 이용되고 있다.

또한 사무총장은 그 자신의 권능에 의해 1963년 유엔 예멘 감시단(UNYOM: United Nations Yemen Observation Mission)을 창설한 적이 있다. 보통의 경우, 안보리 또는 총회의 권능에 의해 주어진 지시에 따라 사무총장이 조처를 취했으나, 예멘에서는 감시단을 만든 후, 이것을 안보리에 보고하는 형식을 취하여 사후승인을 받은 경우로서 사무총장의 독자적 조치능력의 중대한 진전이 있었다.

예멘에서의 감시단(UNYOM)창설에 대한 사후승인 결의에서는 기권한 소련을 제외한 모든 국가가 찬성표를 던졌다. “안보리는 …1. 사무총장에게 그가 규정한 감시활동을 창설할 것을 요청한다.” 이 결의에 대하여 소련대표 Fedorenko는 재정문제가 명확히 해결되지 않았고, 유엔 예멘감시단(UNYOM)의 존속기간이 설정되지 않았기 때문에 기권한다고 기권 이유를 설명하였다. 이러한 기권이유에서 사무총장의 독자적 조치에 對한 不滿은 없었다.

미국대표 스티븐슨은 그의 투표에 대한 설명을 하면서 사무총장의 조치를 전적으로 찬성한다고 하였다. Higgins 교수는 이 사건이 평화유지활동 창설의 획기적인 전기를 마련한 것으로 99조의 의의를 크게 평가하였다. 그러나 이러한 창설 능력은 그 후에 안보리의 승인이 있었다는 점에서 한계가 있는 것이며, 또 특수한 사건이므로 전례로서의 가치를 상실하여 별 주목을 받지 못하였다.[67] 필리핀 대표는 이 결의에 대하여, 이 사건은 독특한 해결을 필요로 하는 독특한 상황이므로 이런 조치가 결코

66) 전봉근, “유엔 평화유지활동연구: 각 국의 태도를 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교대학원, 1983, p.47.
67) 상게논문, p.50.

전례가 될 수는 없다고 주장하였다.

사무총장에 의해서도 평화감시단이 창설된 적이 있다. 1962년 9월 예멘에서 내전이 일어났는데 이집트와 사우디아라비아가 관여함에 따라 국제적으로 분쟁이 확대될 우려가 있었다. 이때 우 탄트 사무총장은 평화의 선도역할을 담당했다. 이집트와 사우디아라비아사이에 협정 안을 제시하고 양측이 이를 수락함으로써 유엔감시단이 그 협정의 실행여부를 감시하기 위해 설립된 것이다. 두 정부는 감시단의 비용을 공동지불하기로 했다.

보통의 경우 안보리 또는 예외적으로 총회의 권능에 의해 주어진 지시에 따라 사무총장이 조처를 취했으나, 예멘에서는 감시단을 만든 후, 이것을 안보리에 보고하는 형식을 취하여 사후승인을 받은 경우로서 사무총장의 독자적 조치능력에 중대한 진전이 있었다.

물론 사무총장이 국제평화와 안전에 중대한 위협이 있을 경우, 99조에 의해 안보리에 주의를 환기시키는 등의 일련의 조치에서 그 대표를 보내 협상을 한다든지, 조사를 행한다든지 등 절차상의 외교적 조치는 관례화 되었지만 직접감시단을 창설한 적은 없었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이와 같은 감시단의 창설 외에도 사무총장은 평화유지군의 규모 및 구성에 대한 권한, 사령관의 임명권한을 가지고서 평화유지활동에 관여한다.

1960년 영국치하에서 독립한 Cyprus는 그리스 공동체제가 80%이었고 터키가 18%이었다. 1964년 두 공동체사이에서 광범위한 폭력사태가 벌어졌을 때, 안보리는 Cyprus 정부의 동의를 받아 UNFICYP을 창설하였다. UNFICYP의 창설을 결의한 결의안 제4조는 사무총장에게 평화유지에 대한 권한 범위를 잘 나타내 주고 있다.[68]

또한 안보리는 Cyprus에서 평화유지군을 창설할 것을 권고한다. “그 군의 구성과 규모는 사무총장에 의해 결정될 것이며, ……그 군의 사령관은, 사무총장에 의해 임명되며, 사무총장에게 보고할 의무가 있다.” 이 결의안은 안보리에서 만장일치로 채택되었다. 이러한 사실에 미루어 특별한 경우에 사무총장도 평화유지활동을 창설할 수 있다고 볼 수 있겠다.

물론 사무총장이 국제평화와 안전에 중대한 위협이 있을 경우, 99조에 의해 안보

68) 박철수: 전게논문, p.26.

리의 주의를 환기시키는 등의 일련의 조치에서, 그의 대표를 보내 협상을 한다든지, 조사를 행한다든지 등 절차상의 외교적 조처는 관례화 되었지만 직접 감시단을 창설한 적은 없었다. 권한 위임 없이 사무총장이 독자적 조치(외교적 조치)를 취한 예로 다음과 같은 것을 들 수 있다. ⅰ)중국에 억류된 미국비행사 석방협정 ⅱ) West Irian 에 대한 네덜란드와 인도내시아간 협정조정, ⅲ)사우디와 이집트간 정전 협정 등이 그것이다.

평화유지활동과 관련해서는 안전보장이사회가 거부권의 남용으로 인하여 그 기능이 마비되는 시기에 안전보장이사회를 대신해서 국제평화와 안전을 유지하는 파수꾼의 역할을 했으며 이러한 현상은 1950년의 '평화를 위한 단결 결의'로 인하여 더욱더 확고해 졌다. 여기에서 중요한 사실은 안전보장이사회뿐만 아니라 총회에서의 결정사항의 집행이 대부분 사무총장에게 위임되고 있으며, 그 세부적 집행은 그의 상당한 정치적 재량을 요하고 있다는 것이다.[69]

유엔의 역사를 보면 사무총장의 정치적 역할은 일반적으로 지속적으로 확장되어 왔으며, 이로 인해 그의 정치적 지위는 확고해 지고 그의 중요성 또한 커졌다. 그리고 사무총장과 평화유지활동에서 헌장 99조의 근거는 대단히 중요하다. 그러나 평화유지활동의 창설은 안보리(또는 예외적으로 총회)에 의해, 그리고 그 운영은 사무총장에 의해 라는 일반적 유엔의 관행에 대해 소련과 프랑스는 계속 반대해 왔다. 특히 98조와 관련한 사무총장의 권한을 평화유지활동 분야에서 최소화시키려고 노력해 왔다.[70]

그렇지만 초기의 헌장 창안자들은 샌프란시스코 회의의 준비위원회(Preparatory Commission)에서 99조 하의 사무총장의 권능을 종전의 어떤 국제기구의 장(head)에 주어진 권리보다도 더 큰 권리라고 언급하면서 이렇게 말했다. "이 조항(헌장 제99조)이 어떻게 적용될 것인가를 예견하는 것은 불가능하다. 그러나 이 조항이 사무총장에게 부여하는 책임은 최고수준의 정치적 판단력과 기교, 그리고 완전성(integrity)의 행사를 요구하게 될 것이다"[71]라고 언급하여 사무총장의 권능의 중요성을 강조하

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

69) 박치영: 전게서, p.96.

70) 대표적인 예로 1994년 1월 옛 유고지역 평화군 사령관인 프랑스 장 코트 대장은 르몽드지와의 회견에서 만약 평화유지군이 공격을 받았을 경우 공습 요청 권한이 필요하다고 언급하였는데 이런 발언은 코피 아난 평화 사무차장과 장 코트 대장과의 갈등을 일으켰고 결국 장 코트 대장이 교체되었다.

였다.

헌장 제98조에 의거하여 안전보장이사회와 총회는 일반적으로 표현된 결의를 채택하고 그 집행을 사무총장에게 위임하는 사례가 현저히 늘고 있다. 이와 같이 일반적이고 추상적인 성격의 정치적 기능의 위임을 하게 되는 것은 안전보장이사회의 '무력'함과 총회의 결속결여로 인하여 회원국간에 최소한의 합의밖에는 얻을 수 없다는 데 기인하는 것이다. 그러나 이러한 위임은 어떤 행동을 위임한다기보다는 무행동(inaction)을 뜻하는 것으로 보아야 한다.

그럼에도 불구하고 유엔기관의 정치적 위임이 효과적으로 이행되도록 하는 것은 사무총장의 책임이라 하겠다. 경우에 따라 정치적 위임의 집행이 국가 간 논쟁을 불러일으킬 수도 있으나, 사무총장은 헌장에 따라 행동을 취하는 것이다. 요약하면, 유엔기관의 위임은 사무총장의 정치적 개입의 기회를 확대시키는 계기를 마련하는 한편, 위임의 재량적 집행은 결국 그의 정치적 권한과 책임의 확장을 가져오게 되었다.

헌장 제99조와는 달리 헌장 제98조는 각 국가의 의견이 심하게 엇갈린 부분이다. 즉 헌장 98조에 따른 사무총장에 의한 평화유지활동의 정치적 통제 또는 일상의 명령권 등의 권한 위임 여부와, 만약 위임되어 있다면 그 권한의 범위가 얼마냐 하는 것 등이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

미국을 위시한 서방진영은 유엔 주요기관의 '책임의 균형'을 명분으로 하여, 평화유지활동의 효율적인 기능을 위하여 광범위한 권한의 부여를 주장하였고, 그 근거로서 98조를 인용하고 있다. 사실 대부분의 경우에 있어서, 평화유지활동을 창설하는 총회 또는 안보리의 결의는 '사무총장으로 하여금 관계국과 협의 하에, 필요한 조치를 취할 것을 요청한다'는 등의 광범위하고 모호한 형식을 취하였고 그 이후의 작업은 사무총장의 관할이었다.

헌장 제98조에 대해 각 국가의 의견이 심하게 엇갈린 부분의 예는 UNEF I[72]에

---

71) Report of the Preparatory Commission of the United Nations, PC/20/20 Dec. 23.1945. p.87(전봉근: 전게논문, p.49에서 再引用).

72) 제1차 유엔緊急軍(UNEF Ⅰ: First United Nations Emergency Force, November 1956-June 1967) 본격적인 평화유지활동은 수에즈운하 위기에 대처하기 위해 회원국들이 제공한 정규군으로 구성된 1956년의 유엔긴급군(United Nations Emergence Foece : UNEF)에서 시작되었다. 1956년 10월 말 이스라엘이 이집트를 침공하자 영국과 프랑스는 이 전투로부터 수에즈운하를 보호한다는 구실로 수에즈운하 지역에 군사력을 투입하였다. 그러나 영·불은 미·소와 제3세계로부터 비난과 외교적 압력을 받게 되었고 이

서 나타난다, UNEF I 를 창설한 총회는 사무총장으로 하여금 본 결의에서 예상되는 행동을 신속히 실현하기 위해 필요한 모든 행정적 조치를 취할 것을 요청했고, 그 다음 결의에서는 UNEF I 의 군대 파견국으로 구성되는 자문위원회를 조직하고 사무총장이 그 위원회의 장이 되도록 하며, UNEF I 의 효율적인 기능을 위해 필요한 모든 규칙과 명령을 지시하도록 허가했다.

이렇게 하여, UNEF I 과 관련된 모든 통제는 사무총장에게 맡겨졌으며, 누구도 여기에 異議를 제기하지 않았다. 그러나 1960년에 이르러 콩고에 파견된 국제연합군(ONUC: United Nations in the Congo)의 기능에 있어서 사무총장의 역할에 소련이 이의를 제기함으로서 그 역할에 대한 논의가 본격화되었는데 그 내용을 살펴보면 아래와 같다.

콩고사태와 관련하여 최초로 채택된 안보리의 결의는 사무총장으로 하여금, 콩고 보안군이 그들의 과업을 수행할 수 있을 때까지, 유엔의 기술적 지원을 제공하기 위해 필요한 조처를 취할 것을 허가하였다. 단순히 이런 광범위한 결의에 근거하여 사무총장은 ONUC를 조직하고 그 기능을 통제하였다. 이것은 결의에 대한 그의 '해석능력'에서 기인하는 것이라고 볼 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

콩고에서의 사무총장의 역할이 헌장근거와 관련한 법률적인 문제로서 논의된 것은 1962년 'Certain Expenses' 사건에서였다. 국제사법재판소는 ONUC와 UNEF I 의

러한 궁지에서 벗어날 수 있는 길을 모색하던 중 마침 캐나다의 Lester Pearson이 영·불을 대치할 수 있는 유엔군 창설을 제의하였다.

이 제의에 따라 Dag Hammarskjöld 사무총장은 급히 10개국으로부터 차출한 6천명의 병력을 조직하였는데, 그는 영·불은 물론 미·소를 배제하기 위해 안전보장이사회의 상임이사국은 여기에 참여하지 못한다는 원칙을 명백히 하였다. 이 유엔긴급군의 병력은 핀란드, 캐나다, 브라질, 인도와 같은 중진국(middle powers)에서 차출되었다. 유엔긴급군은 1956년 11월 6일에 창설되었고 11월 15일에 현지에 도착하기 시작해서 12월 22일까지 영·불의 군대를 완전히 교체하고, 이집트와 이스라엘 사이에 주둔하게 되었다. 그리고 그 다음 해인 1957년 초부터는 시나이 반도로부터의 이스라엘군 철수를 위한 이스라엘과 협의를 시작했던 것이다.

아랍과 이스라엘간의 충돌이 전개되면서 '평화를 위한 단결' 결의에 따라 총회의 특별긴급회의가 소집되었다. 총회는 휴전결의와 함께 이집트로부터의 영국, 프랑스, 이스라엘군 철수를 촉구하는 결의를 채택하고 국제군 설치를 하여 유엔휴전감시기구의 총지휘자 E.L.M. Burns 소장을 총사령관으로 임명하였다. 1957년 3월 이스라엘군의 철수완료 후에도 유엔긴급군은 이집트 영토에 한정되기는 했지만 이집트와 이스라엘 휴전선을 따라 휴전감시기능을 수행했다.

경비가 기구의 경비를 구성하는가를 판단하기에 앞서 ONUC가 사무총장에 의해 합법적으로 적절히 이행되었는가를 다루게 되었다. 재판소의 권고적 의견은 소련의 주장을 거부하고, 서방진영의 입장을 보완하여 주었다. 재판소는 안보리의 결의가 명백하게 사무총장으로 하여금 콩고정부와 협의 하에 필요한 조처를 취할 것을 허가하고 있다고 지적하고 더욱이 사무총장은 총회와 안보리에 정기적으로 보고서를 내고, 그 명령을 수행하는 방식은 이들 기관에 의해 요청되었다고 밝혔다. 따라서 사무총장의 1960년 7월 14일 결의 수행과정에 대한 안보리와 총회의 지속되는 심의 ,확인, 승인의 기록은 문제의 행동이 헌장하의 안보리에 주어진 권한을 침해했다는 결론에 이르는 것을 불가능하다고 하여 사무총장의 행동이 안보리의 권능을 침범함이 없음을 밝혔다. 그리고 이어서 안보리는 그 자신의 선택에 의해 헌장 제98조에 따라 사무총장에게 다른 기능을 맡길 수 있다고도 하였다.

미국은 이런 광범위한 지시를 포함하는 결의를 지지하면서, 특히 예기치 않은 상황에 부딪혀 결정을 내려야 하는 일상의 명령권은 사무총장에게 마땅히 주어져야 한다고 한다. 미국의 입장은 일단 활동이 개시되었을 때 안보리내의 異見으로 인한 교착상태에도 불구하고 초기에 주어진 과제를 차질 없이 수행토록 하는 효과를 노린 것으로 볼 수 있다. 소련의 반대에도 불구하고, 사무총장은 평화유지활동의 원활한 기능을 바라는 서방진영 및 비동맹제국의 지지로 60년대에 걸쳐 광범위한 지시에 따라 그의 독자적 능력으로 평화유지활동을 통제하였다. 이러한 경향은 70년대에 들어서 약간의 변화를 보이고 있으나, 70년대 초반까지도 미국은 유엔의 주요기관간의 '책임의 균형'을 강조하여, 사무총장의 신속하고 융통성 있는 결정은 효율적인 평화유지활동을 가능케 할 것이라고 주장하였다.[73]

사무총장이 이러한 추상적인 권한을 행사하기 위해서는 그의 확고한 유엔 철학과 굳은 의지, 강한 지도력이 요구된다. 그는 유엔의 의지를 강행할 수 있는 수단 방법이나 어떠한 경제적 힘도 가지고 있지 않으며 다만 사무총장직의 위신과 그 자신의 설득력에 의존할 수 있을 뿐이다. 사무총장은 총회에 의회적 지지를 기대할 수 있는 정당에 해당하는 국가군도 없다. 관료만 있는 부서만 있을 뿐 정부나 국가의 뒷받침이 없는 국제사무국을 이끌면서 자기의 정치적 권한을 극대화하고 또한 행사해야 한

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

73) 전봉근: 전게논문, p.54.

다. 바로 이러한 점이 사무총장의 어려움이다.[74]

사무총장은 유엔의 대변인이다. 그는 유엔외교에 있어 중심적 위치에 있으며, 상당한 政治的 影響力을 행사한다. 중립적으로 국제사회의 이익을 대변하는 사무총장은 그 어느 국제외교관보다도 정부들을 설득할 수 있는 힘을 갖고 있다. 그가 권한을 행사하는 데 도움이 될 수 있는 선례는 유엔 초창기에는 별로 많지 않았다. 그러나 사무총장은 자기의 능력이 허용하는 것만큼 '큰 사람이 될 수 있는 헌법적인 면허'[75]를 가지고 있다고 말할 수 있다.

평화유지활동의 시대에 평화유지활동에 참여하는 국가들을 통해서 활용 가능한 인원과 물자들에 대하여 회원국들과의 분명한 양해에 도달하는 데 있어서 주요한 개선이 이루어져 왔다. 현재 사무총장은 회원국들로 하여금 협정체결에 동의하고 유엔으로 하여금 신속하게 평화유지활동을 준비하고 배치할 수 있도록 하는 수단을 갖도록 할 것을 요구하고 있다. 또한 사무총장은 개혁에 관한 문제를 검토하기 위한 '상주 대표 및 선임직원 위원회'(Committee of Permanent Representatives and Senior Staff)를 소집하여야 한다. 그리고 사무총장은 '정치문제부'(Department of Political Affairs)로 하여금 분쟁 후 평화정착을 위한 유엔의 핵심적 기구-- 즉, 위기로부터 빠져 나온 국가들에 있어서 유엔의 노력이 안전보장이사회와 사무총장에 의하여 정해진 임무 목적을 충분히 그리고 성실하게 반영할 수 있도록 보장하기 위한 기구--로 지정해 오고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

결론적으로 평화유지활동은 국제연합의 자기의 본연의 의무인 국제평화를 유지하려는 한 방법이다. 그리고 평화유지활동은 국제평화와 안전에 제1차적인 책임을 지고 있는 안보리의 기능의 마비로 인하여 탄생한 것으로 볼 때, 국제평화와 안전의 유지를 위하여 총회와 사무총장이 그 의무를 충실히 하기 위하여 평화유지활동을 창설할 수 있다고 하겠다. 단 안보리가 제기능을 회복한다면 평화유지활동 또한 안보리의 관할 사항이 원칙이라고 하겠다.

3. 財政상의 문제점과 개선노력

74) 박치영: 전게서, p.96.
75) 상게서, p.97.

1) 재정문제의 발단

재정문제는 어떤 상황, 어느 시대를 막론하고, 또는 어떤 활동을 하는데 있어 항상 문제가 되는 고질적인 문제이다. 재정문제를 해결하지 않고는 어떤 활동도 할 수 없다고 생각된다. 재정문제에 원론적인 접근이 필요하며, 각 국 정부와의 불필요한 마찰을 피하는 것이 바람직하다. 현재 국제연합의 재정은 각 국의 분담률에 의지하고 있으며 그 중에서도 미국이 가장 많은 부담을 하고 있다.[76]

1986년 1월 평화유지활동 예산은 2억 3천만 달러에 불과 했으나 1989년도에는 약 3배가 증가한 6억2천만 달러, 1992년도에는 다시 3배가 증가한 17억 4천만 달러로 증가하였으며, 1993년도에는 36억 달러로 증가했다가 점차 감소하여 1996년도에는 18억 달러, 97년도에는 13억 달러, 1998년에는 11억 달러로 감소하였다.

1993년도 유엔의 정규예산이 12억 달러였다는 점과 비교해 볼 때, 평화유지활동 예산이 무려 정규예산이 3배 정도가 되었다. 평화유지활동 예산은 주로 평화유지활동 요원에 대한 수당지급, 임무수행에 필요한 각종 물품구매, 장비제공국가에 대한 경비보전 등에 사용된다. 탈냉전과 더불어 급격히 증가한 평화유지활동으로 재정문제가 심각하게 대두되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

어쨌든 평화유지활동의 급속한 증가는 급기야 회원국들의 회비 체납 및 납부거부 현상까지 파생하게 되었다. 유엔의 정규예산도 이미 바닥이나 갈리 사무총장이 유엔의 공식파산을 선언한 상태이다. 특히 미국은 일방적으로 유엔의 분담금을 30.7%에서 25%로 하향 조정하여 유엔에 통보한 상태이다.

왜 국제연합의 지출이 크게 증가하고 있는가? 우선은 냉전의 종식과 더불어 현저해진 현상으로서 국제연합의 개발사업의 급신장이다.[77] 이 때문에 평화유지활동 경비는 1990년에 약 4억 달러에 지나지 않던 것이 1994년에는 32억 6천 5백만 달러에

76) 박재영: 전게서, p.238. 또한 미국은 국제연합과 여러 면에서 마찰을 하고 있다. 미국은 국내의 정치상황에 따라 분담금을 납부하고 있는데 공화당의 경우는 국제연합의 역할에 대해 불신을 가지고 국제연합보다는 미국 스스로의 역량을 강화하는 것이 국제분쟁을 해결하는 데 낫다는 견해를 지니고 있다.

77) 중앙일보, 1995년 10월 25일, '1992년 국제연합환경개발회의(UNCED)에서 채택한 '의제 21(Agenda 21)'을 추진하기 위한 지구환경보호 사업경비만도 약 6,000억 달러에 이른다.'

이르렀다. 두 번째는 각 국의 분담금을 체납하고 있기 때문이다.

여기에서 평화유지활동의 경비지출의 규모의 증가와 각 국의 분담금의 체납과 납부거부를 중심으로 살펴보기로 한다. 實際로 1948년부터 1993년까지 45년 간 사용된 유엔의 평화유지활동의 활동비용은 총 126억 불로 집계되고 있는 바, 이중 1991년부터 1993년까지 3년 간 사용된 비용이 58억불로 전체의 48%를 차지하고 있는 것만 보아도 문제의 심각성을 쉽게 짐작할 수 있다.

<표4> 최근 유엔 평화유지활동비 증가현황[78)]

단위 : 백만불

구분	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
비용	480,2	1737.8	3100	3400	3300	1800	1300	1100
PKO수	13건	12건	17건	18건	16건	20건	16건	15건

출처: IISS, The Military Balance 1991 - 1998.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1993년도 1년 동안 소말리아 평화유지활동(UNOSOMⅡ)에 투입된 평화유지활동 예산이 15.5억불에 이르고 있다는 사실은 재정문제의 심각성을 입증하고도 남는다. 이러한 재정所要의 급증에도 불구하고 회원국들의 회비체납 및 납부거부 현상이 파생되어, 1995년 말 기준 약 30억불에 이르는 PKO 재정적자를 기록하고 있다. 특히 최근에는 재정기여도가 큰 주요 선진국들이 유엔 본부의 방만하고 낭비적인 예산관리를 비판하고 있다.[79)]

냉전으로 억제되었던 분쟁들이 탈냉전으로 분출하면서 평화유지활동의 수가 급증

78) 김주훈, "탈냉전시대 유엔평화유지활동에 관한 연구: 유엔예방전개군(UNPREDEP)의 분쟁예방활동을 중심으로", 석사학위논문, 고려대학교대학원, 2000, p.62.

79) Alan James, "UN Peace-Keeping: Recent Developments and Current Problems", *The United Nations in the New World order*, St.Martin's Press, Inc., 1996, p.107. 알란 제임스(Alan James)는 그의 논문(UN Peace-Keeping: Recent Developments and Current Problems)에서 유엔의 재정문제에 대하여 특이한 언급을 하고 있다. 그에 따르면 유엔의 재정 문제는 평화유지활동을 위한 군사들의 장교와 행정관들의 임금이 과도하게 많이 책정되고 있다는 데에 있다는 것이다. 이러한 점은 "UN의 재정적인 상태는 항상 위기(dire though)인 것처럼 보인다. 그것은 아마 군대와 정찰대의 두 활동에서 장교들과 행정관들을 위한 자금(일당에 기초하여)을 발견할 수 없는 것은 좋지 않기 때문일 것이다"라고 그의 지적에서 잘 나타나 있다.

했으며 이로 인해 국제연합의 재정적 위기가 가속화되는 것으로 볼 수 있다. 평화유지활동의 수와 규모 면에서 절정에 이르렀던 해가 1994년이었다. 1994년 회계 연도의 국제연합의 통상예산은 25억 8천만 달러로서 한해의 예산은 대략 13억 달러였는데 평화유지활동을 위한 예산은 32억 6천 5백만 달러로서 통상예산의 약 2.5배 정도에 이르렀다. 그리고 체납액도 상당액에 이르렀다.[80]

두 번째로 분담금의 체납 문제는 어제, 오늘의 일이 아니다. 소련진영 국가들은 UNEF I 이 권능이 없는 국제연합 총회의 '평화를 위한 단결결의'에 의해 설치되어 무효이며 이러한 경비는 위기를 발생시킨 책임이 있는 국가 자신이 부담해야 한다고 주장하면서 지불을 거절했다. 또한 신생 독립국가들은 기본적으로 공동책임에 동조하나 국제연합에서 거부권과 같은 특권을 향유하는 강대국의 특별한 책임을 강조하면서 자신들의 분담률을 정규예산 분담률의 1/2로 줄여 줄 것을 요구했다. 소련진영 국가들의 지속적인 지불거절과 약소국의 지불능력 부재로 인해 UNEF I 의 적자상태는 1960년도까지 지속되지 않을 수 없었다.

이러한 분담금의 연체에 의한 적자상태는 1960년 콩고위기로 인해 국제연합 콩고평화유지활동군(ONUC)이라는 평화유지군 활동이 시작되면서 더욱 심각해졌다. 그리고 후진국들이 평화유지활동비의 분담률을 줄여줄 것을 요구하여 정규예산 분담률의 1/5까지 줄이는 것을 인정했다. 또한 UNEF I 과 ONUC가 동시에 진행되면서 국제연합의 재정적 위기가 고조되었으나 평화유지활동 경비의 지불이 의무로서 받아들여지지 않고 자발적으로 지불되는 데 그치고 있었기 때문에 재정적 난국은 타개되지 않았다.

이러한 재정문제는 평화유지활동에 대해서도 현재 적용되는 문제이다. 초기 평화

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

80) 박재영, 「국제기구정치론」, 법문사, 1999, p.239. **국제연합 평화유지활동을 위해 지출된 경비의 총액:** 1986년(약 2억 3천 5백만 달러), 1987년(약 2억 3천 3백만 달러), 1988년(약 2억 5천 4백만 달러), 1989년(약 6억 1천 8백만 달러), 1990년(약 4억 1천만 달러), 1991년(약 4억 8천만 달러), 1992년(약 17억 3천 5백만 달러), 1993년(약 30억 1천만 달러), 1994년(약 32억 6천 5백만 달러), 1995년(약 27억 4천 4백만 달러), 1996년(약 12억 9천 5백만 달러). **국제연합 정규예산에서 지출된 경비의 총액:** 1986년/1987년(각각 약 7억 9천 1백만 달러), 1988/1989년(각각 약 8억 7천 4백만 달러), 1990/1991년(각각 약 10억 9천 4백만 달러), 1992/1993년(각각 약 11억 8천 7백만 달러), 1994/1995년(각각 약13억 1천 6백만 달러), 1996/1997년(각각 약 13억 4천 3백만 달러).

유지활동은 소규모의 군 감시단 위주였기 때문에 유엔의 정규예산을 사용하는 데 있어 각 회원국간에 큰 이견은 없었다.[81] 그러나 대규모 평화유지활동이 제1차 유엔긴급군(UNEF-Ⅰ:1956-1967)활동을 하면서 재정에 대한 논쟁이 시작되었다. 이러한 논쟁의 핵심은 자국의 부담은 줄이고 타국의 부담은 늘여야 한다는 말로 귀착된다. 이 점은 위에서 지적한 집단안보의 맹점과 그 의미를 같이하는 것으로서 "무임승차"의 문제를 지적한 것이다.

유엔헌장 제17조 2항에 의하면 "유엔의 경비는 유엔 총회가 배정하여 회원국들이 분담한다"고 되어 있다. 문제는 유엔 평화유지군의 콩고 파견에 있어 蘇聯陣營 국가들이 그들 나라에 배정된 경비부담을 拒否한데서 발생하였는데, 그들의 주장은 첫째, 유엔 총회는 평화유지군을 구성 및 행동을 하게 할 권능이 缺如되어 있으며 이러한 유엔군의 구성 및 행동은 유엔안전보장 이사회만이 할 수 있고, 둘째, 유엔 총회가 유엔 평화유지군을 구성 및 행동하게끔 할 권능이 결여되어 있어서 유엔 총회가 배정하여 부담키로 되어 있는 유엔 평화유지군의 경비는 합법적인 근거가 缺如되어 있고, 셋째, 유엔헌장 17조 2항에 규정되어 있는 유엔의 경비란 행정적 경비지 유엔 평화유지군과 같은 특정한 유엔기구의 활동경비를 지칭하는 것이 아니라는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

UNEF와 ONUC의 경우에는 사무총장이 제안한 것에 대해 처음에 총회가 동의하기는 특별계정을 설치하고 이 비용은 총회가 배정하는 대로 회원국들이 분담하는 것이었다. 대부분의 서방진영 국가들은 평화유지활동이란 모든 회원국이 공동책임을 져야하는 것이기 때문에 정규예산의 분담률에 따라 할당되는 특별계정의 설치에 동의하였다. 그러나 이 제안에 대해 몇몇 회원국들이 반대하였다. 재정에 대한 집단적 책임의 원칙을 거절하는 두 가지 입장이 제기되었다. 하나는 소련의 입장으로서 안전보장이사회만이 비용을 어떻게 배분할 것인가를 결정할 권한을 갖고 있다는 것이다. 다른 하나는 프랑스의 입장으로서 평화유지활동은 성격상 자발적이고 동의를 바탕으로 하는 것이기 때문에 재정적인 기여도 군사적 기여와 마찬가지로 자발적인 것이라야 한다는 것이다.

유엔 평화유지군 경비에 대한 이해가 각 진영간에 尖銳化되자 1961년 유엔 총회는 ONUC뿐만 아니라 UNEF 같은 평화유지군의 경비는 유엔총회에서 부담하고 배정

81) Roslyn Higgins, *United Nations Peacekeeping* Vol. 4, New York: UN, 1993, pp.55-57.

할 수 있는 지와 그러한 경비는 유엔헌장 제17조 2항에 의거하는 유엔 기구의 경비인지를 문의하기 위하여 국제사법재판소에 권고 의견을 요청하였다. 이러한 유엔총회의 권고의견의 요청에 대하여 1962년 7월 20일에 국제사법재판소는 유엔 평화유지군의 경비는 기구의 경비로 볼 수 있으며, 유엔 총회는 그러한 경비를 배정하여 분담케 할 권능이 있다고 판시하였다. 이에 따라 1962년 유엔 총회는 75대 17표와 기권 14표라는 표결로서 국제사법재판소의 Certain Expenses Case의 권고 의견을 받아들일 것을 결의하였다.

이는 결국 유엔 평화유지군의 법적 지위와 유엔 평화유지군의 경비부담에 대한 미국을 비롯한 서방측의 이해와 입장의 정당화를 의미하는 것이다. 비록 국제사법재판소의 권고적 의견이 국제평화와 안전에 대하여 유엔 총회가 유엔 평화유지군을 창설하여 평화유지를 할 수 있도록 정당화 및 합법화를 시켰지만, 재정문제에 있어서는 헌장 제19조의 적용문제가 대두되어 美·蘇 兩陣營간의 대결은 심각하였고 蘇聯陣營國家, 프랑스, 후진국들의 분담금 체불은 누적되어 갔다. 이에 유엔은 1963년 5월 14일 유엔의 재정문제를 심의하기 위하여 특별총회를 개최하여 재정부담 원칙을 결의하게 되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

결국 평화유지활동 예산 부담률을 둘러싼 논쟁은 1960년대 초부터 시작되어 1963년 특별총회에서 현 평화유지활동 예산 분담방식의 기초가 되고 있는 4개 기본원칙이 채택되었으며 1973년 제28차 총회에서는 1963년 특별총회 결의에 기초하여 평화유지활동 예산분담 그룹을 설정(회원국을 A, B, C, D 4개 그룹으로 구분)한 이래 현재까지 동 그룹별 分擔率 算定方式을 유지하고 있다. 신 회원국이 가입할 경우에는 그 때마다 회원국간의 交涉에 의해 소속그룹을 지정하도록 되어 있다.

아래 표에서 평화유지활동 그룹제도는 안보리상임이사국 5개 국가가 A그룹으로 총53.567%를 분담하고 일본이 12.5%를 비롯한 서방선진국 24개국이 B그룹으로 분류되어 유엔 정규예산 분담률과 동일한 비율로 평화유지활동 분담금을 담당하고 있다. C그룹은 개발도상국이 97개 국가로서 유엔 정규예산 분담률의 20%를 담당하며 한국은 '91년 유엔 가입시 C그룹에 배정되었다. D그룹은 아프리카 국가위주의 최빈국 56개국으로서 유엔 정규예산 분담률의 18%를 PKO 분담률로 산정하여 담당하고 있으며 한국과 동시에 유엔에 가입한 북한은 D그룹에 배정되었다.

<표5> PKO 그룹제도

구분	그룹 국가군	분담률
A그룹	안보리상임이사국	유엔 정규예산 분담률의 100%와 아울러 여타 그룹이 분담하고 나서도 부담되지 않을 금액을 상임이사국간 분담률의 상대적 비율에 따라 추가부담. 미국 31.152%, 프랑스7.875%, 러시아 7.076% 영국6.567%, 중국0.897% : 총 53.567%
B그룹	경제적으로 발전된 국가(서방선진국24개국)	정규예산 분담률의 100%
C그룹	경제적으로 덜 발전된 국가(개도국 97개국)	정규예산 분담률의 20% *한국은 91년 유엔 가입시 C그룹에 배정
D그룹	경제적으로 덜 발전된 국가 중 특정국 (주로 최빈국 56개국)	정규예산 분담률의 18%

자료: United Nations, *PKO Guidelines* New York: UN,1995, p.25

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그러나 각국은 담당된 분담금을 제때에 내지 않고 있으며 미국은 94년 5월 클린턴 대통령 결정각서(PDD-25)에 나타나 있듯이 평화유지활동 분담금 비율을 25%로 하향 조정해 버렸다.

평화유지활동에 있어 재정문제는 재정부족도 문제지만 유엔의 어느 기관이 평화유지활동의 비용을 관장하느냐 하는 것도 쟁점이 되고 있다. 이와 관련해서 두 가지 주장이 있었는데, 하나는 평화유지활동의 비용은 총회가 배정한대로 회원국들이 부담하는 유엔기구 비용의 일부로서 취급되어야 한다는 것이다. 또 다른 주장은 안전보장이사회가 평화유지활동 비용을 허용하고 분담시킬 수 있는 배타적인 권한을 갖고 있다는 것이다. 첫째 원칙은 UNTSO의 비용에서부터 시작되어 60년대 초까지 적용되었다. 이때까지의 평화유지활동 비용은 정규예산에 포함되었고 총회가 매년 배분하는 비용에 포함되었다. 재정의 문제에 관하여는 비용부담이 폭발적으로 증가한 평화유지활동에 그 원인이 있지만 각 국가 특히 미국의 부담금을 연체하고 소련과 프랑스의 경비 지불의 거절, 그리고 국제연합 예산의 특징인 지출할 경비를 먼저 산정하고 이

에 따른 수입을 분담률에 따라 할당하는 체제에서 점점 늘어나는 평화유지활동경비에 거부감을 가지고 있기 때문이다. 어쨌든 1960년대 이후 국제연합의 경비와 평화유지활동의 재정문제를 해결하려는 노력이 다각도로 진행되고 있지만 특별한 방법을 고안해내지 못하는 실정이다.

일반적으로 유엔의 군수지원체제는 평화유지활동 설치 후 2-3개월이 지나야 설치되거나, 강대국들의 군수지원체제(소말리아의 경우 미국)를 이용하는 것이 통례이다. 이는 통상의 경우 3개월간의 자급자족 소요를 참여국이 휴대케 함으로써 병력파견국가의 재정부담을 증대시켜 파견을 제한하는 요인으로 작용하고 있으며, 2-3개월 후 확립된 군수지원체제도 기능이 미약하여 현장에서 활동중인 평화유지요원들은 유엔이 지원이 너무 적고 너무 늦다(Too Little, Too Late)는 불만을 유발시키는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 유엔 군수지원은 공공부문과 사적부문의 행정적 요인까지 포함하고 있어 평화유지활동의 성패를 좌우하는 유일하고도 가장 중요한 요소로 인식되고 있다. 유엔 사무국은 새로운 활동이 착수되면 이를 즉시 지원할 수 있도록 평화유지활동에 필요한 基本裝備 및 운송수단을 사전에 확보해 두어야 하는데 현행 유엔 군수체제는 이러한 必要性에 效果的으로 부응하지 못하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2) 재정위기극복노력

재정적인 위기를 극복하고 현재 평화유지활동의 효율성을 높이기 위한 움직임이 활발하게 전개되고 있으며 그 일환으로 신속대응 능력의 제고를 위한 여러 방안이 검토되고 그 일부가 실제로 실행되고 있다.

이러한 평화유지활동의 재정위기에 대하여 (Simon Duke)는 유엔의 재정위기를 극복할 수 있는 방안으로 여섯까지 가능한 해결책을 제시하고 있다.[82] 첫째로 유인과 제재를 통한 분담금의 공유를 들고 있다. 둘째는 세계시장에서의 상품과 용역에 대한 세금의 부과를 통해 유엔의 재정을 강화시키는 것이다. 셋째는 Perez de Cuellar 전 사무총장이 제시한 바 있는 것으로 각 국가와 개별기업에 직접적인 호소를 통한 평화기금(Peace Endowment Fund)의 조성하는 것이다. 넷째는 걸프전에서의 유엔의 역

82) Simon Duke, "The UN Finance Crisis: A History and Analysis," *International Relations*, Vol. 11, No.2, August 1992, pp.142-148(권 일: 전게서, pp.61-62에서 재인용).

할과 같이 주도적으로 임무를 수행해 나가는 것이 아니라 '혼합된 방법(muddle through)'으로 상황에 따라 일부 유엔 회원국에 의해서 평화유지활동을 이끌어 유엔 재정의 지출감소를 통해 재정부담을 덜 수 있다는 것이다. 다섯째는 유엔기구의 축소와 재구성을 통해서 재정의 감소로 재정부담을 줄이는 방법을 제시하고 있다. 여섯째는 이제껏 유엔재정에 많은 부담금을 지원하고 있던 미국의 보다 강화된 지원을 통해 유엔재정을 강화한다는 것이다.

재정문제에 대해서 크게 관심을 보인 국가는 미국으로 유엔의 분담금 미납 상태는 개선되지 않고 있다. 1996년에는 체납국이 70개 국가가 넘었으며 체납금의 총액도 28억 달러에 이르고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 미국은 28억 달러의 약 반에 해당하는 13억 달러를 연체했다. 국제연합의 정규예산의 25%를 담당하고 있는 미국은 미불 분담금의 지불을 국제연합의 개혁과 지속적으로 연계시키고 있다.

재정위기를 타개하기 위한 여러 가지 방법이 모색되고 있으며 재정적 위기의 타개와 평화유지활동의 효율성을 높이기 위하여 여러 가지 유엔의 개혁에 대한 방안들이 제시되고 있으며 그 일부는 현재 시행되고 있는 실정이다.

첫째, 평화유지활동의 수립단계에서 급히 필요한 자금의 수요를 위해 평화유지유보기금(Peace-keeping Reserve Fund: PKRF)이 설립되어 1993년 1월 1일부터 1억 5,000만 달러 규모의 기금이 확보되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

둘째, 평화유지활동의 예산이 年次化되었다. 1994년 제49차 국제연합 총회의 결의에 따라 개개 평화유지활동의 예산 회계 연도를 원칙적으로 매년 7월 1일부터 다음해 6월 30일까지로 했으며 이에 따라 1996년 7월 1일부터 총회는 활동이 안정적인 평화유지활동에 대해서는 1년분의 예산을 승인하고 기타 평화유지활동에 대해서는 반년 분의 예산을 승인한다.

셋째, 안보리가 평화유지활동을 설립하거나 평화유지활동의 규모를 확대하는 결의안을 통과시켜 이를 뒷받침하기 위한 경비의 지출이 필요하나 예산이 성립되기 전이라도 사무총장은 ACABQ의 사전승인을 얻어 총 지출 한도 1억 5,000만 달러 내에서 한 건당 5,000만 달러를 경비로 지출할 수 있도록 했다.

이러한 국제연합의 재정위기는 1990년대 들어 걸프전 기간과 그 이후 잠시 동안 국제연합이 미국의 정책결정에 중심적인 역할을 하면서 미국의 연체는 줄어 48%인 2억 4,000만 달러까지 줄어들었다. 한편 종래 국제연합에 대해 비협조적이면서 분담

금의 체납을 계속하던 소련은 신사고 외교의 일환으로서 정책을 전환했으며 그 결과 1982년에는 3,700만 달러에 달했던 정규예산의 체납액이 1990년 11월 말에는 264만 달러로 줄었다. 최대의 체납국인 미국도 1991년이 되자 적극적으로 지불할 의사를 표시했다. 이러한 대국의 협력에 의해 위기적 재정상황은 호전되리라고 생각했었다.

그러나 1991년에는 정정(政情)의 불안과 경제위기 속에서 동유럽 국가들의 과도기적 경제가 어려움에 직면하여 러시아와 우크라이나 같은 분담금의 많은 부분을 지불하던 국가들의 연체가 늘어났다. 1991년에 러시아의 연체가 다시 4,602만 달러로 증가했으며 다른 국가들의 연체도 증가되었다. 그 결과 회원국의 분담금 미불에 의해 1991년 12월말 체납총액은 정규예산 4억 3938만 달러, 평화유지활동 특별예산 3억 7,717만 달러, 계 8억 1,656만 달러에 이르러 국제연합은 큰 적자를 기록했다.

1991년 케야르 사무총장은 임기 만료에 의한 퇴임을 목전에 두고 이러한 위기 상황에 대처하기 위해 평화유지활동기금의 설립, 회전기금의 증액, 분담금 체납에 대한 이자의 부과 등을 제안하게 되었다. 1992년 미국의 연체가 줄어들었음에도 불구하고 국제연합의 정규예산의 연체는 기록적으로 5억 100만 달러까지 올라갔다. 이에 대응하여 1992년 2월 부트로스 갈리(Boutrous Boutrous-Ghali) 사무총장은 12개 부국(部局)을 통폐합하고 14명의 사무차장과 사무차장보를 없앤다고 하는 대폭적인 사무국의 기구개혁을 발표해서 3월부터 신체제에 들어갔다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

클린턴은 그의 선거유세에서 국제연합을 지원하고 그의 외교정책을 다자적 기구에 기초를 둘 것이라고 약속했으나 그의 첫 두 해인 1993년-94년 동안 미국의 정규예산에 대한 연체는 부시 대통령 시대 말기보다 상승하여 국제연합 회원국의 총연체금의 반을 넘었다. 클린턴 행정부는 초기에 공격적인 다자주의(aggressive multilateralism) 정책으로서 평화유지를 위해 국제연합에 좀 더 의존함으로써 국방예산을 줄이겠다는 의도를 가지고 있었으나 소말리아에서의 평화유지활동의 실패로 인해 국제연합에 대한 비판이 일반인들과 의회 및 행정부내에서 제기되면서 이러한 의도는 실현되기 힘들게 되었다.

1994년에 최종 작성된 미국의 평화유지에 관한 대통령 결정지침(Presidential Decision Directive)은 국제적인 위기 발생시 평화유지활동을 제한적으로 사용할 것을 요청하고 있으며 가장 놀랄 만한 것은 미국의 평화유지 분담률을 현 31.7%로부터 25%로 줄이는 것을 목표로 설정하고 있다는 것이다. 미국의회는 1994년 4월 회계 연

도 1996년부터 PKO 예산 분담률을 25%로 낮추어 적용한다는 법안을 채택했다.

1994년 9월 미국의 국회의원 선거가 임박했을 때 국제연합은 사상 최대로 연체금 총액의 35억 달러에 이르렀으며 이 중에서 미국이 연체하고 있는 액수가 15억 달러에 이르렀다. 클린턴 행정부는 의회를 가까스로 설득하여 연체금을 지불하기 위한 12억 달러에 찬성하도록 했으나 선거 결과 국제연합에 적대적인 공화당이 상하 양원의 과반수를 차지함으로써 상환은 또 다시 악화되었다.

국제연합은 1995년 사상 최대의 재정적인 위기에 봉착했다. 국제연합은 재정위기의 해소방안을 다각도로 논의하기 위해 국제연합 재정상황에 관한 고위급실무그룹을 1995년 1월에 설치했다. 재정적인 파탄에 직면하여 부트로스 부트로스 갈리 사무총장은 한편으로 국제연합의 직원채용을 동결하고 사무실을 축소하는 등 국제연합의 경비절감정책을 취했으며 지속적인 체납 문제를 해결하기 위해 분담금 미불이 지속되면 국제연합을 폐쇄하기 시작하겠다는 강력한 경고를 발했다.

부트로스 갈리 사무총장은 또 다른 한편 재정난 해소방안의 하나로서 세계은행(IBRD)으로부터 돈을 빌릴 계획을 가졌으나 미국이 이에 반대했다. 미국은 또한 분담국의 체납국으로부터 채권을 거두어들여 부채를 해결하고자 하는 부트로스 갈리의 제안도 반대한 바 있다.[83] 국제연합 주재 미국 대사는 수백만 달러의 경비가 소요되는 국제연합주최의 국제회의의 개최를 유예하고 연간 수 100건에 달하는 보고서, 성명, 그리고 결의문 등도 줄일 것을 촉구했다. 아울러 국제연합 내 일부 기구들의 기능이 통폐합되거나 민간기업에 이양될 수도 있다는 주장을 제기 했다.[84]

회원국들의 평화유지활동 회비체납이 정치적인 문제라고 한다면, 평화유지활동예산과 관련된 또 하나의 문제는 유엔 자체의 예산집행의 경직성 때문에 발생한다. 이것은 평화유지활동설치가 지연되는 주요한 원인의 하나가 되는데, 주 요인은 유엔의 불합리한 평화유지활동 예산 할당 절차 때문이다.

유엔은 새로운 평화유지활동을 설치하기 위해서, 먼저 유엔총회의 행정 및 예산문제 자문위원회(ACABQ: General Assembly's Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions)가 총회에서 준비한 〈초기임무예산〉을 검토하는 동안, 사무총장의 〈미예측 특별예비비〉 지출권한인 연간 3백만 달러 범위

83) 「세계일보」, 1995년 9월 29일.
84) 「중앙일보」, 1995년 5월 13일.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

내에서 사용처를 정하게 된다. 또 동위원회가 초기임무 예산을 승인하더라도 총회 제5위원회(예산담당)의 공식예산 승인이 있기 전까지는 오직 1천만 달러 한도 내에서만 사용하도록 되어 있다. 이와 같이 극도로 제한된 예산지출 권한은 평화유지활동의 전개 자체를 지연시킬 뿐 아니라 평화유지활동 설치를 위한 사전 조사활동도 효과적으로 지원하지 못함으로써 임무전반에 걸친 세부기획과 운용에 부정적 영향을 미치고 있다.

유엔 내에서도 안보리가 세계평화와 안전에 대하여 배타적 책임을 갖고 주도적 입장을 취하는 반면 총회는 예산에 관한 절대적 권한을 갖고 있는 것도 문제이려니와 행정 및 관리국(DAM : Division Administration and Management)과 평화유지활동局, ACABQ 그리고 제5위원회간에 평화유지활동 재정에 대한 책임 및 감독의 문제가 서로 복잡하게 얽혀있어 평화유지활동의 신속한 설치를 어렵게 만들고 있다.

또한 국제연합은 재무관리의 강화를 통한 재정위기의 극복노력을 하고 있다. 이러한 극복노력은 국제연합의 내부감사제도와 외부감사제도, 그리고 합동 감사단을 만들게 하였다. 국제연합은 사무총장에게 재정을 관리하는 책임을 지게하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

국제연합은 내부감사제도와 외부감사제도를 동시에 두고 있는데 내부감사제도로 사무국은 내부감사부(Office of internal Oversight Service: OIOS)를 두고 있다. OIOS는 1994년 6월 국제연합총회의 결의안에 의해 설립된 독립된 권한을 가지고 있는 내부 감사기구로서 내부감사의 책임을 지고 있는 사무총장에게 감사(inspection), 조사(investigation), 프로그램의 평가, 경영자문(management consulting) 등의 서비스를 제공하여 그를 보좌한다. 다음의 회계감사위원회(Board of Auditors) 및 합동 감사단(Joint Inspection Unit: JIU)과 더불어 국제연합의 3대 감사기구라고 불린다. 이들 3대 감사기구는 협력과 조정을 위해 3자 감사조정회의(Tripartite Oversight Coordination Meeting)를 갖는다.

국제연합은 외부감사제도로서 회계감사위원회(Board of Auditors)를 두고 있는데 이 위원회는 1946년 총회의 결의에 의해 설립된 부속기관이다. 회계감사위원회는 감사의 결과를 국제연합 총회에 보고하고 문제점이 있는 경우 사무총장에게 적절한 조치를 취하도록 주의를 환기시킬 수 있다. 이러한 외부감사제도는 세계식량농업기구(FAO: Food and Agriculture Organization)와 세계보건기구(WHO: World Health Organization)도 실시하고 있다.

국제연합기구(UNOs)와 국제연합 전문기구를 합쳐 국제연합체계(United Nations System) 혹은 국제연합 가족(United Nations Family)이라고 부르는데, 이 기구들 전체를 감사하는 기관으로서 합동감사단이 있다. 합동감사단은 1968년 국제연합 총회의 결의에 의해 사무총장에게 보고하는 임무를 가진 사무총장 직속의 잠정적인 상설위원회로서 설립되었으나 1976년 제32차 총회의 결의에 의해 1978년 1월 1일부터 국제연합총회의 항구적인 보조기관이 되었다. 합동감사단의 경비는 참가기구가 분담한다.

합동감사단은 국제연합 총회의 의장이 지리적인 균형을 고려해 국제연합 행정조정위원회의 의장 등과 협의를 통해 지명한 후보자 리스트에 기초하여 국제연합 총회가 임명하는 임기 5년의 11명의 감사관으로 구성된다. 감사관은 각 회원국내의 감사기관의 구성원 혹은 이러한 종류의 권한을 가지고 있는 사람 중에서 국가적 혹은 국제적인 행정경험을 가지고 있는 사람 중에서 선임된다.

합동 감사단은 기구운영의 관리와 수단의 개선 및 국제기구간의 보다 큰 협력의 달성을 목표로 하여 감시와 평가를 행한다. 합동 감사단는 임의의 국제연합체계의 기구에 대해 임의의 시기에 경우에 따라서는 사전통고 없이 기구의 행정과 재정의 어떤 면에 대해서도 조사와 감사를 할 수 있다. 감사의 결과는 보고서로 작성되어 감사를 받은 기구의 행정의 장(長)에게 보내지며 이 보고서를 받은 행정의 장은 이것에 코멘트를 가하여 그 기구의 의사결정기관에게 제출한다. 의사결정기관은 보고서를 심의하여 보고서에 포함되어 있는 합동 감사단의 권고를 승인하는 경우 그 기구의 행정의 장은 그 권고 내용을 신속하게 이행할 의무를 지게된다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

4. 活動 範圍와 기능상의 문제점

평화유지활동의 활동범위는 상당히 다양한 양상을 보여주고 있다. 특히 과거 제1세대 평화유지활동은 단순히 병력이 개입된 군사적인 활동이었다. 즉 유엔의 휴전 협정 준수여부를 감시하고 분쟁당사자 사이에 완충지대를 조성하기 위한 활동이었다. 그리고 평화유지활동은 선거감시, 분쟁당사자들의 무장해제 동의안 실천도 포함하고 있다.[85]

평화유지활동은 제2세대, 제3세대가 지나면서 비군사적인 업무, 경찰업무, 선거감시, 정부부처의 감독, 난민 귀향, 구호물자 배포, 인권협정준수감시 등 여러 가지 임무를 수행하고 있다. 예를 들면 캄보디아에서는 평화유지활동이 전국의 행정감독, 선거준비, 3개 정파의 무장해제, 지뢰제거, 대규모난민의 정착 등의 임무를 수행했으며 소말리아에서는 도로건설과 주민에 대한 교육까지 평화유지활동의 임무에 부여되었다.

평화유지활동의 태동은 어떻든 정규유엔헌장상의 유엔군 설립의 어려움으로 인하여 다른 방법으로 만들어진 활동이다. 이는 평화유지활동의 초기에는 많은 어려움을 가지고 탄생되었다는 것을 뜻하며, 또 평화유지활동의 군사적인 활동보다는 예방적 배치, 휴전감시, 치안유지, 인도적 지원활동 및 선거지원활동을 위하여 태동되었다는 것을 뜻한다. 이러한 성격을 가지고 있던 평화유지군이 탈냉전시대가 되면서 그 활동이 확대되어 나타난 것이 무력에 의한 평화강제의 문제이다.

먼저 국제분쟁을 해결하는 순서로는 예방외교 평화조성, 평화유지, 평화강제, 평화재건으로 되어진다. 1992년 7월 갈리 전 유엔 사무총장이 발표한 '평화를 위한 제안'에 예방외교, 평화조성, 평화유지, 평화재건 등의 개념들이 정의되어 있다. 갈리 의하면 예방외교를 "당사국사이에서 분규발생을 예방하며, 발생한 분규가 고조되어 분쟁으로 발전되지 않도록 예방하고, 분쟁이 발생했을 때 이러한 분쟁의 확산을 제한하는 활동으로 정의되고 있다.

예방외교와 평화조성은 유엔의 정치적 활동으로, 평화유지와 평화강제는 유엔의 군사적 활동으로, 평화재건은 유엔의 정치 경제 사회적 활동으로 분류할 수 있다. 그리고 이 모든 활동이 유엔이 지향하고자 하는 '세계평화와 안전'을 유지하기 위한 평화유지활동이라고 할 수 있다.[86] 예방외교(preventive diplomacy)[87], 평화조성(peace-making)[88], 평화유지(peace-keeping)[89], 분쟁 후 평화구축(post-conflict

85) 김기호, "유엔의 평화유지활동에 관한 연구: 소말리아 내전을 중심으로", 석사학위논문, 한국외국어대학교대학원, 1995, p.14.

86) 김열수(1998): 전게서, p.40

87) 예방외교는 발생한 충돌의 확대되어 분쟁으로 발전되지 않도록 예방하고 충돌이 일어났을 때 그 후에 그 확대를 제한하는 것으로 분쟁당사자들 사이에 일어나는 분쟁을 방지하는 활동이다.
An Agenda for Peace, http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html. p.5.

88) 평화조성은 본질적으로 국제연합헌장 제6장에서 기술된 것과 같은 이러한 평화

peace-building) 등과 관련하여 평화강제의 문제가 탈냉전 이후에 평화유지활동에 심각한 문제로 대두되고 있는 실정이다.

평화강제(peace enforcement)란 평화조성(peace-making)과 평화유지에 의한 활동이 분쟁을 관리함에 있어서 그 실효성을 거둘 수 없을 때, 강제적인 수단과 방법을 동원하여 평화를 획득하는 것으로 정의되고 있다. 이러한 평화강제의 수단은 대부분 유엔 헌장 제7장에 명시되어 있다.[90]

유엔이 평화유지 임무를 수행하는 과정에서 특정 정치집단이 합의된 정전을 위반하거나 무시하고 또는 이를 파기하고 분쟁에 돌입하는 경우 유엔이 취할 수 있는 방법은 세 가지가 있다. 첫째는 유엔 요원의 안전을 위해서 평화유지활동을 철수시키는 방법이고, 둘째는 유엔이 중재, 주선 등 평화조성 방법을 사용하여 정전을 파기한 특정 정치집단이 다시 정전을 준수하도록 하는 것이고, 셋째는 특정 정치집단을 '평화의 파괴 또는 위협' 집단으로 간주하여 이에 대해 무력으로 응징하는 방법이다. 세 번째 방법에 의한 것이 바로 평화강제 활동이다.

집단안보적 성격의 강제활동이 개입 초부터 '평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위'자(국)를 규정한 뒤 유엔군이 집단안보를 수행하면서 분쟁의 피해자를 동맹으로 삼는데 반하여 평화강제는 분쟁당사자들간에 중립성을 유지하면서 어떤 정파든간에 유엔의 임무수행을 방해하는 집단에 대해 강제활동을 수행하는 것이다. 따라서 평화유지군은 분쟁의 어떤 당사자도 동맹으로 삼지 않는다. 또한 집단안보의 강제활동이 '평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위'자보다 월등한 군사력을 가지고 조직적인 군사력을 운용하여 전쟁차원의 활동을 한다고 한다면 평화강제는 전쟁차원의 활동을 수행하지 않는다. 물론 평화강제도 최초부터 평화강제를 수행할 수도 있고, 평화유지 임무를 수행하다가 평화강제 임무로 전환할 수도 있다. 이러한 평화강제의 임무가 탈냉전에 접어들면서 평화유지활동의 임무로 자주 등장하면서 문제가 되고 있는 것이다.

적인 방법을 통하여 적대하는 당사자들을 협정으로 끌어들이는 활동이다.

89) 평화유지는 지금까지 관련된 모든 당사자의 동의하에, 정상적인 국제연합의 군대 그리고/또는 경찰인원 그리고 종종 민간인들이 현장에 배치되어 활동하는 것이다. 평화유지는 평화를 구축하고 분쟁을 예방하는 두 가지를 위한 가능성을 확대하는 기술이다.

90) 김열수(1998): 전게논문, pp.37-38.

분쟁의 단계와 위의 개념들과의 상관관계를 보면 분쟁 전에는 주로 예방외교가 분쟁 중 단계에서는 평화유지를 중심으로 평화조성과 평화강제 및 평화재건이, 분쟁 후 단계에서는 주로 평화재건이 중요한 활동이다. 특히 평화재건활동은 분쟁전과 분쟁중간에서도 시행되는 경우가 많다.[91] 이러한 분쟁 해결의 방법에서 가장 최선의 방법은 예방외교를 통해서 분쟁을 해결하는 방법이다.

현재 유엔에 의한 분쟁의 해결방법은 예방외교나 평화조성의 방법을 통해서 국제분쟁을 평화적으로 해결하려는 방법을 원칙으로 하고 있다. 즉 평화조성은 유엔 헌장 제6장에서 제시되어 지는 평화적인 국제분쟁의 해결방법이다. 다만 만약에 예방외교나 평화조성 및 평화유지의 방법으로 분쟁이 해결되지 아니할 경우에 평화강제를 통해서 분쟁을 종결시키려는 시도를 하게 된다.

예방외교나 평화조성이 실패할 경우에 평화유지활동이 시작되는데, 탈냉전이후에 평화유지활동이 평화강제의 임무를 자주 수행하게 되는 경향을 보이고 있다. 평화유지활동시 무력사용은 자체방어와 같이 예외적으로 필요한 경우에나 허용된다. 각개병사 또는 부대의 일부가 위험에 빠진 경우, 부대의 안전이 위험한 경우, 무력에 의해 평화유지활동 요원에 대한 무장해제가 시도되는 경우, 평화유지군을 체포 또는 납치하려는 경우 그리고 평화유지군의 자산을 무력에 의해 침범하는 경우로 한정되어 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

소말리아 평화유지활동(UNOSOMⅡ)과 같이 평화강제(Peace enforcement)가 시도될 경우, 무력사용의 범위를 어떻게 정해야 하는가의 문제는 대단히 어렵고 중요한 문제이다. 즉 위에서 말했듯이 평화유지활동에서 평화강제의 임무를 가지고 활동한 경우에는 모두 실패했다는 경험이 이를 입증하여 준다. 평화강제활동을 할 경우에 소말리아에서는 복병의 공격으로 세르비아에서는 박격포공격에 의해 크로아티아에서는 지뢰에 의해서 평화유지군이 사망하는 사태가 발생하였다.[92] 평화유지활동이 평화강제 임무를 수행 할 경우 대부분의 평화유지활동 참여국들이 파견여부를 결정할 때 가장 심각하게 고려하는 사항이 파견 후 부대안전의 문제이다. 자국의 젊은이가 해외에 파견되어 피해를 입는 것은 세계 어느 나라도 바라지 않을 것이며, 만약 피해가 발생하게 되면 부정적 국민여론이 비등하게 되어 해당국 정부는 엄청난 정치적 부담을 안

91) 상게논문, p.41.
92) 성재호: 전게논문, p.68.

게 되는 것이다.

유엔평화유지활동의 기능과 관련하여 유엔 사무국의 지휘·통제 능력도 문제로 제기되고 있다. 최근 평화유지활동의 기능이 다양해지고 있다. 예를 들면 캄보디아에서의 전국의 행정감독, 선거준비, 3개 정파의 무장해제, 지뢰제거, 대규모난민의 청착[93] 등이 그것이다. 그리고 군사, 정치, 인도적 분야의 측면에서도 활동이 강화, 확대되고 있음을 고려할 때, 유엔사무국을 효율적으로 개편하고, 평화유지활동의 지휘·통제, 지원체제도 대폭 개선해야 한다. 그리고 세계도처에서 발생하는 분쟁에 적시적으로 대비하고, 실 상황을 조기에 파악, 즉각 조치할 수 있는 능력을 구비해야 하며, 분쟁지역별로 명확한 임무가 부여될 수 있도록 기능을 강화해야 한다는 주장이 강력히 제기되고 있다.

실제로 유엔 사무국에서 수립한 임무와 시행지침을 현장의 열악한 환경과 근무조건 속에서 시행해야 하는 현지근무요원들에게는 유엔이 부여한 임무는 현실성이 부족하고, 하달된 계획은 정확성과 시의성이 결여되기 쉬우며, 현장의 건의는 사태가 악화된 이후에나 조치되는 등 유엔사무국의 존재가 우유부단하고 무기력한 존재로 투영되는 경우가 많다는 지적이 나오는 것은 당연하다. 그러나 유엔의 제한된 능력을 극복하면서 나름대로 최선을 다하고 있는 유엔사무요원들은 역으로 다음과 같은 문제점을 토로하기도 한다. “Who is UN?” 우리 모두가 유엔이라는 얘기로서 모두가 어려운데 왜 모든 책임을 유엔 사무국에만 돌리느냐는 자기변론인 목소리인 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

급증하고 있는 평화유지활동을 적절히 지휘·통제하기 위해서는 유엔이 평화유지임무에 대한 기획, 훈련, 통신, 지휘 등을 효율적으로 수행할 통제장치가 필요하나 유엔 사무국은 사무총장의 이러한 역할을 지원할 수 있는 충분한 참모 기능을 갖추지 못하고 있다. 특히, 각국에서 파견된 연합참모로 구성되어 통제력이 많이 제한된다.[94]

유엔 평화유지활동과 관련한 문제점은 평화유지군과 참모진들 사이의 지휘·통제 문제점이다. 이는 주로 평화유지군의 활동범위에 대한 실무진과 참모진의 시각차이로 인해 나타난다. 대표적인 예는 코피 아난 사무차장과 프랑스 장코트 대장과의 갈등이다. 또한 평화유지군 내에서도 명확한 지휘통제의 부재로 작전의 효율성이 저해되는 경우가 많다. 소말리아에서 일어난 유엔 평화유지군 사령관과 이태리 여단장 사이의

93) 박치영: 전게서, p.213.
94) 최종철, “탈냉전 세계의 저 강도 분쟁과 한국의 국제안보 전략”, 연구보고서, 1997.

갈등은 이태리군의 철수로 이어졌고, 이는 여타 유럽국가들의 연쇄적 철수로 연결되어 결국 소말리아 평화유지활동이 조건 없이 막을 내리는 것으로 종료되었다.

평화유지군은 다양한 국가들로 구성되어 있어서 문화, 종교, 습관 차이 때문에 여러 어려움이 나타난다. 평화유지군은 임무의 다양성으로 인해 군인, 민간인, 정부 대표들로 이루어지는 데, 이들과의 적절한 상호 협력 조화가 쉽지 않다. 그리고 임무지역이 세분화되어 지역별로 배치된 평화유지군 지휘관들과 민간대표들 사이의 지휘관계는 어느 곳에도 명확하게 명시되어 있지 않다. 더욱이 비정부기구와의 관계는 언급조차 되어 있지 않다. 결국 이러한 부분에 대한 유엔의 평화유지활동 교리가 결여되어 있으며 , 이미 발간된 지침들조차 충분치 않기 때문에 평화유지활동 내에서도 응집된 활동이 잘 이루어지지 않고 있다.

물론, 유엔사무국의 지휘·통제능력의 문제는 주권국가들로 이루어진 현 국제사회에서는 어쩔 수 없이 나타나는 현상이다. 즉 유엔 사무국에서 지휘·통제하려는 경향과 지휘·통제권을 이양하지 않으려는 각국의 대립이 주요한 문제이다. 즉 세계각국의 요원들이 유엔에 파견되어 유엔에서 임무를 요구받고 활동한다 하더라도 본국의 정치적인 상황이나 명령을 완전히 무시할 수 없고, 또한 유엔의 임무와 본국의 상황이 갈등을 가지고 있다면 어떻게 해야하는지를 본인 개인이 결정해야 하기 때문이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구 유고 연방에서는 평화유지군 사령관이 전체 작전을 통제하도록 되어 있었으나 자그레브에 위치한 유고보호군사령부, 키젤리약에 위치한 보스니아지역사령부 및 사라예보 구역은 프랑스군 大隊가 통제하였고, 마케도니아 사령부는 거의 반 자치적인 활동을 전개하였으며 그 예하 부대들도 상호간 거의 협조 없이 운용되었다. 구 유고 연방에서 영국군과 프랑스군은 유엔 사무국의 자문을 구하기 전에 본국에 연락을 취했으며, 캄보디아에서 인도군은 프놈펜에 있는 駐 캄보디아 인도대사로부터 지침을 받았다. 이러한 문제점들은 평화유지군 자체의 군기나 지휘문제라기보다는 각 국의 부대가 敏感한 상황에서는 현지의 유엔 평화유지군 사령관 지시보다는 본국으로부터 지침을 받으려는 성향을 가지고 있는데 기인한다.

Ⅳ. 유엔平和維持活動의 改善方案

1. 憲章 改正에 의한 制度 改善

“평화를 위한 단결결의(Uniting for Peace Resolution)” 또는 Acheson Plan은, 1950년 11월 3일 유엔 총회에서 52 대 5, 기권 2로 채택되었다. 이 결의는 헌장 제14조에 의거한 결의로서, 안전보장이사회가 상임이사국들의 의견일치를 볼 수 없게 되어 국제평화와 안전 유지에 기본적 책임을 수행 할 수 없을 때에는 총회가 국제평화와 안전유지 또는 회복을 위해 필요한 경우 군사력 사용을 포함한 집단조치를 위해 회원국들에게 적절한 건의를 할 목적으로 문제를 심의하여야 한다는 내용을 가지고 있는 결의문이다.[95]

위의 결의문은 유엔 역사상 가장 획기적인 변화를 가져온 결의로서 평화유지활동과 국제평화와 안전에 제1차적인 책임을 지고 있는 안보리의 권한을 총회도 또한 행사할 수 있는 근거가 되는 결의문으로 여겨진다. 이 결의문은 헌장 제14조[96]를 근거로 해서 만들어진 결의문으로 여겨진다.

또한 1992년 6월에 부트로스 갈리 사무총장에 의하여 제출된 ‘평화를 위한 의제’(An Agenda for Peace)는 유엔의 평화유지 능력 강화를 위해 제안된 것이다. 이 보고서는 1992년 1월 31일 안전보장이사회의 정상회담에서 채택한 성명에서 유엔사무총장이 유엔의 예방외교(preventive diplomacy), 평화창출(peace-making), 평화유지(peace-keeping), 분쟁 후 평화구축(post-conflict peace-building)의 제 기능을 강화할 수 있는 방안을 마련해서 1992년 7월 1일까지 회원국들에게 회부해 줄 것을 요청한

---

95) 박치영: 전게서, p.343.

96) 第14條

제12조를 보류하고 總會는 그 원인의 여하에도 불구하고 일반적 복지와 各國間의 友好關係를 해할 우려가 있다고 인정하는 여하한 사태에 대해서라도 이를 **평화적으로 조정하기 위한 措置를 권고**할 수 있다. 이 事態에는 國際聯合의 目的 및 原則을 정한 이 憲章의 規定위반에서 발생하는 사태가 포함된다.

것에 따른 것이다.

이러한 예방외교나 평화창출의 활동도 평화유지만큼이나 중요하며 예방외교나 평화창출활동은 재정비용을 감소시키고 인류의 고통을 줄이는 면에서, 사후의 성격을 가지는 평화유지의 활동보다 효과적이라고 적고 있다.[97] 위의 결의문들은 유엔의 활동 범위를 확장시키는 효과를 가져왔다. 특히 국제평화와 안전에 제1차적인 책임을 지고 있는 안보리의 기능이 제대로 작동하지 않을 때 국제평화와 안전에 대하여 큰 기여를 한 것으로 평가된다.

유엔의 평화유지활동은 유엔 헌장에 명시적으로 허용하는 규정이 없다는 점을 들어 비판적인 견해가 있다는 것을 주시할 필요가 있다. 물론 이러한 비판에 위와 같은 의제나 제안, 묵시적 권한 이론, 유엔 헌장상의 국제평화유지목적 등으로 항변하고 있지만 분명한 것은 유엔의 평화유지활동에 대한 헌장상에 명시적인 규정이 없음은 명백한 것이다. 따라서 법적 안정성의 측면에서 유엔의 평화유지활동에 관한 명시적 규정을 둠으로서 그러한 비판을 해소할 필요가 있다.

평화유지활동을 제도화시키는 가장 확실한 방법은 국제연합 헌장을 개정하여 평화유지활동의 근거조항을 명시적으로 규정하는 것이 가장 좋은 방법이다. 물론 헌장을 개정하기 위해서는 헌장 제109조 1항에 의하여 총회 회원국의 3분2의 동의와 안보리회원국의 동의가 필요하다. 이러한 헌장의 개정에 의한 제도화는 평화유지활동뿐만 아니라 또 다른 국제연합의 활동들에 대한 가장 확실한 법적인 근거를 제공할 수 있다는 점에서 그 어떤 대안보다도 확실한 것이다. 그리고 반대로 헌장 조항 중에는 제44조와 같이 사문화되어 있는 조항들도 가지고 있으므로 사문화되어 있고 국제연합의 활동에 도움보다는 걸림돌로 작용하는 조항에 대해서는 과감한 삭제도 필요할 것이다. 또한 앞으로 국제연합의 활동범위가 점점 커질 것을 예상했을 때는 국제연합의 활동근거를 명확히 하는 방법도 강구되어야 하므로 국제연합헌장의 하부위임도 기술적으로 가능하게 만들어 두어야 한다고 생각한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

97) Ismat Kittani, “Preventive Diplomacy and Peacemaking: The UN Experience”, *Peacemaking And Peacekeeping For The New Century*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1998, p.89.

2. 創設機關의 改善

국제연합의 활동인 평화유지활동의 창설권한을 가지고 있는 기관이 어느 기관인지도 위의 근거와 마찬가지로 명확한 규정을 가지고 있지 않다. 국제연합 헌장상에 의하여 국제연합의 활동인 평화유지활동의 창설이 어느 기관에 의하여야 한다는 규정이 없다. 그래서 "평화를 위한 단결결의"(Uniting for Peace Resolution)와 1992년 6월에 부트로스 갈리 사무총장에 의하여 제출된 '평화를 위한 의제(An Agenda for Peace)'에서 그 근거를 찾는 경우가 많다. 평화유지활동의 창설기관으로서 국제평화와 안전에 제1차적인 책임을 지고 있는 안보리와 그 외에 총회, 그리고 사무총장 등이 거론될 수 있다. 그리고 실제로 안보리, 총회, 그리고 사무총장에 의하여 평화유지활동이 창설되고 전개되고 있다.

평화유지활동의 창설문제는 안보리와 총회 그리고 사무총장이 가장 밀접하게 관련되어 있는 문제이다. 위의 제3장의 문제점에서 언급된 바와 같이 평화유지활동의 창설문제 또한 헌장에 명시적인 규정이 없다. 그러므로 이러한 활동이 통일적이고 조직적인 활동을 위해서는 그 창설기관이 어느 기관인지를 명확히 할 필요가 있다. 즉 현재 평화유지활동은 통일적이고 조직적이지 못한 점이 많다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

위에서 평화유지활동에 대한 문제와 창설기관에 대하여 여러 가지 이야기를 했지만 구체적으로 평화유지활동의 태동의 특수성에 비추어 평화유지 창설기관을 단순히 1개의 기관에 국한할 것인지 아니면 단순히 한 개의 기관이 아니라 복수의 기관에 창설권한을 줄 것인지의 문제를 어떻게 해결할 것인가가 핵심적인 문제이다. 현재 평화유지활동을 창설할 수 있는 기관은 안보리, 총회, 그리고 사무총장이다. 즉 다시 말하면 평화유지활동을 창설할 수 있는 기관이 헌장에 명시되어 있지 않다는 말이다. 그러므로 평화유지활동 창설기관을 결정하는 것은 추상적일 수밖에 없다. 즉 그때 그때의 상황에 따라서 전개될 수밖에 없다. 이러한 상황에서 평화유지활동의 창설권에 대한 이론구성은 가장 구체적인 기관으로의 안보리 그 외에 총회, 그리고 사무총장으로 전개될 수 있다.

현재 헌장상 원칙적으로 강제집행의 권한은 안보리가 가지고 있다. 그러므로 안보리는 강제집행보다 한 단계 아래인 평화유지활동의 창설권한을 당연히 가진다고 보

여진다.

평화유지활동은 안보리가 세계평화와 안전에 대하여 제1차적인 책임을 제대로 수행하지 못할 때 총회나 사무총장에 의해서도 행하여지는 유엔의 활동이다. 그러므로 평화유지창설기관의 문제는 두 가지의 해결책이 제시될 수 있다. 첫째는 통일적으로 해결하는 방법으로 세계분쟁에 대한 평화유지활동을 포함한 모든 강제조치의 권한을 안보리에게 부여하고 안보리 강대국의 거부권을 제한하는 방법이다.

또 하나의 방법으로는 위의 방법이 강대국들의 반대로 불가능할 때에는 현재의 방법으로 평화유지활동의 창설기관을 예외적으로 총회와 사무총장에게 부여하는 것이다. 이러한 방법이 가장 현실성이 있다고 생각한다. 그리고 세계평화와 안전의 유지는 단순히 안보리만의 문제가 아니므로 세계평화와 유지의 책임을 총회와 사무총장에게도 그 책임을 가지게 하는 것이 타당하다고 생각한다.

평화유지활동의 최종 목적은 국제평화와 안전의 유지이므로 창설기관은 원칙적으로 국제평화와 안전에 제1차적인 책임을 가진 안전보장이사회이고 예외적으로 총회와 사무총장도 평화유지활동의 창설권한을 가진다고 보아야 하겠다. 이러한 원칙에 대하여 또 다른 방안은 위에서 언급한 안전보장이사회의 거부권을 제한하는 방안도 제기될 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

거부권을 제한하는 방안은 강대국들의 반발을 가져올 수도 있지만 현 상황에서 안보리의 기능에 대한 강대국의 책임을 물을 수 있으므로 강대국의 거부권에 대해서 제한하도록 하는 것은 어쩌면 당연한 것이다. 결론적으로 헌장 제7장과 관련되거나 또는 군대의 사용을 수반하는 문제에 대한 것이거나 국제평화와 안전의 문제에 대하여 안보리의 거부권 사용으로 국제평화의 유지에 상당한 곤란을 가져올 경우에는 안보리의 거부권을 제한하도록 하는 것이 좋은 방안이다.

3. 財政危機 克復을 위한 방안

평화유지활동의 임무가 제2세대에 들어서 양적인 변화뿐 아니라 질적으로도 크게 변화하고 있다. 초기의 단순한 감시임무에서 정파간 무장 해제, 무기의 회수 및 파괴,

선거감시·행정감독 및 지원, 인도주의 활동, 국가기간 시설의 기반구축 등 그 임무가 제1세대에 비하여 더욱 다양화되고 있다. 이러한 추세에 맞추어 재정 압박도 많이 받고 있는 상황이다.

물론 평화유지활동이 현실적으로 후진국에서 많이 발생하고 국제적인 도움을 필요로 하는 국가 및 지역이 치안부재 및 사회간접자본이 많이 파괴되거나 시설되지 아니한 경우들이 많다. 그러므로 현실적으로 평화유지활동이 다양하게 전개되며 그 비용 또한 증가할 수밖에 없다. 이러한 평화유지활동의 재정문제에서 가장 핵심적인 사항이 평화유지활동을 위한 영구적인 재원확보이다.

이러한 영구적인 재원확보는 현실적으로 많은 어려움을 가지고 있다. 즉 세원을 확보하기 위해서는 각 국가의 동의를 얻어야 되는 데 이러한 사전작업이 그렇게 쉽지 않다는 것이다. 현실적으로 가능한 세원확보방안은 크게 두 가지의 방법으로 요약할 수 있다. 하나는 현재의 각 국의 세원 조달방법과 같은 방법으로 국제연합의 재정을 확충하는 방법이고 또 하나는 미국이 주장하는 것으로 유엔 자체의 경비를 절감하는 방안이 연구되고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

평화유지활동을 설치하는 데 재정적인 뒷받침은 필수적이지만 현재와 같은 회원국 분담식의 형태는 평화유지활동 재정적자를 영원히 메울 수 없을 지도 모른다는 가정 하에서 김열수 교수는 논문, “평화유지활동: 문제점과 대안의 선택”에서 세 가지 방법을 제안하고 있다.[98] 유엔의 재정문제는 먼저 평화유지활동 예산만 확보하는 방법이 있고, 유엔 일반경비와 함께 유엔의 재원을 확보하는 방법이 있다. 후자의 방법이 번거로움을 줄이고 주권국가들의 동의를 얻어내는 데 보다 효과적인 방법이라고 말한다.

첫 번째 방법은 세계 군세제도이다. 이것은 각 국가가 매년 국가조세의 일정비율을 유엔에 납부하는 방법이다. 즉, 유엔이 평가한 국가별 경제능력 순위에 따라 각 국가에 일정경비를 부과하는 대신 각 국가별 조세제도에 기준을 두고 유엔 분담금을 확보하는 방법이다. 각 국가별로 국가예산의 0.1% 또는 0.2%씩 일정비율로 유엔에 납부하면 결과적으로는 선진국이 예산의 규모가 크기 때문에 많이 납부할 것이고, 후진국은 상대적으로 적게 낼 것이며, 유엔이 각 국가의 경제능력을 평가한다는 오해로

98) 김열수(1996): 전게논문, pp.25-26.

부터 벗어날 수 있다는 것이다. 각 국가 또한 의회와 정부사이에 유엔 분담금을 둘러싼 지루한 줄다리기도 생략될 것이고, 유엔도 각 국가로부터 지원 받을 예산규모를 장기적으로 예측할 수 있어 유엔의 장기계획 수립과 시행이 가능할 것이다. 이 경우 예산 문제는 총회 소관이기 때문에 안보리의 거부권 때문에 걱정할 필요는 없으나 국가에게 분담시킬 합리적인 일정비율산정, 분납시기, 분납방법, 공평한 환율적용 등 상세한 계획을 토대로 가능한 많은 회원국들로부터 찬성을 받아서 세계조세제도를 확립시켜야 할 것이다. 그러나 이 방법은 국가의 주권을 지나치게 제한하고 유엔이 세계연방적 성격을 지닌다는 비판의 소리를 들을 여지가 있다.

두 번째 방법으로는, 국제무역이나 국제여행객들로부터 일정비율을 유엔자금으로 확보하는 방안이다. 세계가 안전하기 때문에 더 많은 국제무역을 하고 더 많은 여행을 할 수 있다. 전쟁과 불안정은 무기거래를 제외하고 전반적으로 국제무역을 감소시킨다. 따라서 더 자유스러운 무역과 더 자유스러운 여행을 위해서 각 국가들이 물품을 수출할 때 일정비율을 유엔 자금으로 기여하고, 각 여행객들이 국제여행을 할 때 일정비율을 유엔자금으로 기여하는 방안이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

수출국이나 여행객들에게 큰 부담을 주지 않으면서 유엔의 자금확보를 주권국가에 의존하지 않고 사기업이나 세계시민에게 직접 의존하는 이 방법은 주권국가들에게도 국가의 예산에서 일정비율을 유엔에 기여할 필요가 없다는 측면에서 또한 각 국가의 의회와 행정부간의 마찰을 줄일 수 있다는 측면에서 검토해 볼 만한 방안이다. TV위성 중계료 중의 일정비율이나, 공해상을 통과하는 배의 하중에 따른 일정비율을 유엔 자금으로 기여하는 방안도 같은 맥락에서 검토해 볼 만하다.

화석연료 사용이나 그 결과로 야기되는 오염에 대한 과세, 예상되는 세계 각 국의 군사예산 삭감으로 얻어진 자금의 활용 등도 유엔기금을 확보하는 방책이 될 수 있다. 공정성을 유지하고 전 세계에 퍼져있는 네트워크 망을 편리하게 이용하면서 쉽게 유엔재원을 확보할 수 있는 방법은 국제무역이나 국제여행객들로부터 일정비율을 확보하는 방법일 것이다.

세 번째 방법은, 외국 통화 교환(FXE : Foreign Currency Exchange)시 일정비율을 유엔 자금으로 확보하는 방안이다. FXE는 전 세계적 네트워크를 갖추고 있는데 전체 시장 규모는 1일 1조 달러에 달하며 무역업자, 여행객 등 최종 사용자가 외국돈을 교환하는 규모는 1일 1천 2백억 달러에 달한다. 1천 2백억 달러의 70%만 공식적

으로 거래되는 자금이라 하더라도 일일 8백40억 달러 규모의 외국통화교환이 이루어지며, 이 돈의 0.1%정도를 유엔자금으로 부과한다면 일일 8천4백만 달러의 자금이 자동적으로 회수된다.

이렇게 될 경우, 유엔은 비단 유엔의 일반예산이나 평화유지활동 예산뿐만 아니라 유엔 산하의 모든 기구, 기관들의 예산을 충족하고도 여유가 있을 것이다. 1년에 약3조 달러 규모의 돈이 걷히기 때문이다. 유엔은 이 돈으로 제3세계의 발전, 난민, 인구, 환경보전 등으로 그 임무와 영역을 넓히고 신뢰성과 권위를 향상시킴은 물론 21세기 인간중심의 질서형성에도 큰 역할을 할 수 있다.

김열수 교수는 두 번째와 세 번째의 새로운 유엔자금확보방안이 보다 현실성이 있다고 말하고 있다.[99] 유엔이 개별회원국에 의존하지 않고 세계시민으로부터 직접 유엔자금을 확보한다는 면에서 볼 때도 긍정적이라고 말하고 있다. 유엔이 세계조직으로서 많은 일을 하려면 세원조달은 필수적인 것이며 세원조달에 대한 더 많은 연구가 필요하다. 그리고 위에서 말했지만 이러한 재원조달은 평화유지활동의 경비만 조달하는 방법보다는 유엔의 재정을 확충시키는 방법을 선택하는 것이 좋다는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

현재 국가들은 유엔이 더 많은 일을 해 주도록 요구하고 있으나 유엔은 그 자체의 운용자금마저 없어 파산을 선언한 상태이다. 개별국가가 제공하는 유엔 자금 분담 방식은 이미 그 실효성이 없다는 것을 인정한 셈이다. 따라서 평화유지활동 자금뿐 아니라 유엔전체의 자금위기를 해결하기 위해서는 유엔의 수입원을 개별국가에 의존하지 않고 다른 방법으로 조달하는 획기적인 방법개선이 시급하다.

또한 현 체제로서는 신속한 평화유지활동에 대한 설치가 예산지출에 문제가 있어 평화유지활동이 불가능할 정도이다. 따라서 별도의 평화유지예비기금을 마련할 필요가 있다. 사무총장의 '미예측 특별예비비' 3백만 달러로는 어떠한 평화유지활동도 할 수 없다. 따라서 신속한 평화유지활동을 하기 위해서는 예비비를 연간 평화유지활동 예산의 1/5정도 확보하든지 또는 5-6억 달러의 예비비를 확보하는 것이 바람직하다. 또한 안보리가 평화유지활동 개시를 결정함과 동시에 총회는 총 찬조 경비의 1/3을 우선적으로 사무총장에게 사용하도록 허락하고 차후 계정 하는 방식을 채택해야 신

99) 상게논문, p.26.

속한 평화유지활동을 보장할 수 있다.

이러한 제도개선의 방법과는 다른 관점에서 미국은 유엔의 예산과 평화유지활동의 예산이 상당히 방만하게 사용되고 있다고 지적하면서 현재의 예산체제에서 유엔과 평화유지활동의 낭비적인 요소를 제거하고 유엔의 조직과 구성을 합리화하여 예산절감 효과를 보자는 주장을 하고 있다.

미국의 강력한 지지 하에 사무총장이 된 코피 아난은 1997년 3월에 있었던 중간계획의 공개에 이어 7월 16일 종합적인 국제연합개혁안을 최종 확정하여 종합보고서(Renewing United Nations: A/51/950)를 발표했다. 이 개혁안의 주요내용은 국제연합의 조직과 구성의 개편 관리의 합리화 그리고 사무차장(Deputy Security General)직 하나를 신설하는 것이었다.[100]

구체적으로 개혁안에 따르면 국제연합은 기구조직을 크게 4개 분야로 나누고, 인권문제를 공동분모로 평화·안전, 경제·사회문제, 후진국 개발, 인도적 분야로 대별시켜 사무국 및 산하기구와 업무분담을 재정비하기로 했다. 또 분야별로 '집행위원회'를 두고 이들 4개 위원회의 위원장들로 구성된 '고위관리그룹'을 신설하여 사무총장을 보좌하도록 했다. 개혁안은 사무총장과 '고위관리그룹'의 정책수립에 필요한 정보와 자료를 제공할 '전략 기획팀'도 창설하기로 했다. 국제연합의 산하기구에 대한 보다 효율적인 조정과 행정장악을 위해 사무차장 자리를 하나 더 신설하기로 했다. 또한 산하기구 활동의 중첩을 피하고 이를 효율적으로 조정하는 차원에서 인권센터를 국제연합인권고등판무관 사무소와 통합하기로 했다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

개혁안에 따르면 국제연합 본부의 인원을 현재의 1만 명에서 1천 명을 감축하여 9천 명으로 줄이고 1998-99 회계 연도부터 예산총액을 단계적으로 감축해 나간다.[101] 또 부채상환 및 운영기금 조성을 위해 10억 달러 상당의 채권발행을 계획하고 있다. 후진국의 개발문제를 총괄할 '국제연합개발그룹'(UNDG)을 만들고 정무국(Department of Political Affairs: DPA)을 탈냉전 후 평화·안전분야의 핵심기구로

100) 박재영: 전게서, 1999, p.239. 코피 아난의 개혁안은 1,000명 정도의 직원의 감축과 같이 코피 아난의 개인적인 결정에 의해 즉각적으로 실시가 가능하여 회원국들의 사후 승인만 기다리고 있는 'Track Ⅰ'과 새로운 사무차장직의 신설과 같이 코피 아난의 개인적인 결정이 곤란하여 이의 실시를 위해 회원국의 사전동의를 필요로 하는 'TrackⅡ'의 두 가지로 구성되어 있다.

101) 1998-99 회계 연도 예산을 1996-97 회계 연도 예산보다 1억 2,300만 달러 줄어든 24억 8,000만 달러로 책정하기로 했다.

삼기로 했다. 개혁안은 직원감축 및 행정비용 절약 등을 통해 2002년부터 2003년까지 2억 달러의 자금을 조성하여 후진국 개발에 충당하기로 했다.

이러한 개혁안을 두고 비대해진 비효율적인 '국제연합 주식회사'의 '경영합리화를 위한 리스트럭처링 슬림화 선언'이라고 평가하고 있다. 이번 개혁안은 16억 달러 규모의 국제연합 분담금을 체납 중인 미국이 채무이행의 전제조건으로 개혁을 요구한 이후 마련된 것이어서 미국 등의 요구가 강력하게 반영된 미국주도의 개혁안이기 때문에 그 동안 미국 등 5개 안전보장이사회 상임이사국의 권한 축소를 국제연합 개혁의 핵심으로 주장해 온 개도국의 반발이 예상된다.[102]

국제연합에서 현재 안전보장이사회 개편을 둘러싼 헌장 개정안이 한창 논의되고 있으며 1997년 제52차 국제연합 총회에서 어떤 식으로든 지난 4년간의 논의를 마치고 구체화하려고 했으나 1998년으로 또 미루어졌다. 국가들 간에 이해관계의 차이로 인해 어떠한 합의가 아직 존재하는 것은 아니나 미국은 일관되게 일본과 독일에게 새로운 안전보장이사회 상임이사국 자리를 주는 데 앞장서 왔다. 여기에는 여러 가지 정치적인 의도가 숨겨져 있는 것도 사실이나 미국의 국제연합에 있어서의 재정적인 부담을 줄이려는 의지 역시 중요한 역할을 하고 있다. 일본과 독일의 추가적인 부담 없이 미국의 재정적인 부담의 경감은 이루어지기 힘들며 현실적으로 일본과 독일의 '대표 없는 과세 없다'는 입장을 강하게 표출하고 있기 때문이다, 일본과 독일은 제52차 총회의 기조연설을 통해 안전보장이사회의 개혁이 확정되어 상임이사국이 되면 보다 많은 분담금과 기여금을 제공할 의사가 있다는 것을 밝힌 바 있다.

지금까지 연구된 국제연합의 재정확충 방안이 얼마나 현실성이 있는 지는 의문이다. 먼저 위에서 언급된 세계 군세제도, 국제무역이나 국제여행객들로부터 일정비율을 유엔자금으로 확보하는 방안, 외국통화 교환사의 일정비율을 유엔자금으로 확보하는 방안 등이나 기타 다른 방안들도 현 시점에서 주권국가의 동의를 받아내기가 힘들다는 한계점을 가지고 있다.

결국 여기에서 제시되는 방법은 크게 두 가지로 요약된다. 하나는 유엔의 재정을 세원의 확대로 해결하자는 것과 또 다른 하나는 유엔 경비의 절감을 통해서 해결하는 방안이 제시되고 있는 것이다. 이러한 방법과 관련해서는 현재 두 가지를 모두 적

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

102) 박재영: 전게서, p.240.

절하게 활용하여 유엔의 재정의 문제를 해결하는 것이 합리적이라고 생각한다. 그리고 장기적으로는 세원을 확보하는 방안이 계속 검토되어야 하며 이러한 과정에서 주권국가들의 양보가 필수적인 요인이 될 것이다.

4. 活動範圍와 기능의 개선

평화유지활동은 강제집행 권한을 가지기가 힘들다. 위에서 언급이 되었지만 강제집행의 임무를 부여받은 평화유지활동인 ONUC, UNOSOMⅡ, UNPROFOR 등은 모두 대표적인 실패작으로 언급되고 있다. 평화유지활동은 경무장의 평화유지활동 요원에 의하여 수행되므로 이렇게 경무장된 요원이 강제집행의 임무를 수행하기는 힘들다는 것을 보여준다.

평화강제부대에 대하여 언급하면 UN의 부트로스 갈리 사무총장은 1995년 1월 5일, 안전보장이사회에 '평화의 과제'에 대한 補遺(문장이나 글에서 빠진 것을 보충하는 것)로 UN창설 50주년을 즈음한 사무총장의 견해(Supplement to an Agenda for Peace Position Paper of the Security General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations)[103]에서 평화강제부대의 창설을 단념한다고 했다. 사무총장은 그 이유로서 '平和强制部隊'는 극히 한정된 규모의 것을 제외하고, UN에는 이것을 조직・지휘・관리할 능력이 없다는 것을 들었다.[104]

그리고 "장기적으로는 평화강제활동능력을 가지는 것이 바람직하다"고 말하면서도, UN이 평화강제부대보다도 규모가 적은 평화유지나 평화창조활동을 실시하는 것조차 힘들어하고 있는 현상에서는 평화강제능력을 보유하려고 하는 사고방식은 "어리석은 것이다"라고까지 단언하고 있다. 이것은 현실적으로 유엔이 평화강제군을 보유한다는 것은 여러 가지로 어려움이 있다는 것을 잘 말하여 주는 것이다.

평화유지활동의 범위에 평화강제를 포함시켜도 좋은지 아니면 평화유지와 평화강

103) 국제문제연구소, "갈리 유엔사무총장의 PKO보고서; 평화강제부대의 창설을 단념한다.", 「국제문제」, 1995, 4, p.120.
104) 상게논문, p.120.

제를 엄격히 구분하여 평화유지활동은 평화강제를 제외한 활동만을 임무로 할 것인가의 문제가 대두되고 있다. 전통적인 평화유지활동에서는 평화유지활동의 일반적인 원칙들, 동의성의 원칙, 중립성의 원칙, 비 강제성의 원칙, 유엔 주도의 원칙, 자발적 참여의 원칙들이 충실히 지켜졌다. 즉 전통적인 평화유지활동은 중립성의 원칙에 입각하여 분쟁 당사자 상호간에 엄격한 중립을 유지하고 비 강제성의 원칙에 입각한 평화유지활동 요원이 공격을 받았을 경우 이외에는 무력을 사용할 수 없었다. 그렇기 때문에 원칙적으로 전통적인 평화유지활동에는 평화강제의 임무가 부여되지 않았다.

탈냉전 시대에 접어들어 평화유지활동의 원칙들이 완화되면서 평화강제의 임무가 부여되는 경우가 있게되었다.

이는 위에서 언급한 평화유지활동을 주임무로 하는 평화유지군의 평화강제의 임무가 집단안보를 위한 다국적군과의 임무에 있어서 기능을 분리시키지 못하고 있다는 것이다. 다시 말하면 평화유지군은 문제지역의 치안이나 감시임무를 목적으로 파견되며 다국적군은 분쟁을 하고 있는 지역의 위험도가 높은 전투임무에 대해 주목적을 가지고 파견해야 한다고 이해할 때, 다국적군의 무력활동을 평화유지활동 요원들이 맡는 현상이 빈번하게 일어난다는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그러면 평화유지활동과 다국적군의 기능을 분리시켜야 하는가. 아니면 평화유지활동의 기능을 강화시켜 다국적군의 기능까지 통합시키는 것이 좋은가. 탈냉전시대 이후 평화유지활동의 기능이 계속 강화되어 왔기 때문에 탈냉전이후 이러한 관점에서 평화유지활동에 평화강제의 임무를 부여한 경우가 많다. 그러나 실제로는 실패로 끝난 경우가 많으며 그 대표적인 예가 소말리아 평화유지활동이다.

평화유지활동의 관점에서 평화유지활동은 그 자체가 무력을 사용하지 않는 평화적인 방법으로의 분쟁해결을 전제로 할 수밖에 없으므로 무력사용문제를 엄연히 제한할 수밖에 없는 현실적인 딜레마(Dilemma)를 가지고 있다. 그리고 아직은 엄연히 주권 국가가 존재하고 국제연합은 세계정부가 아닌 각 국가의 단체로서의 국제기구일 뿐이다. 이러한 상태에서 주권 국가들이 자신의 군대의 지휘권을 다른 단체에게 위임하는 것을 꺼릴 뿐만 아니라 국제연합 또한 그러한 사항으로 각 국가들과 불필요한 마찰을 할 필요가 없다고 생각된다. 그리고 현실적으로 다국적군도 유엔헌장의 규정을 모두 충족시키지 못하는 실정이다.

미국에서 발행된 *MILITARY REVIEW*에는 '평화 유지와 평화강제작전(Peace

keeping and Peace Enforcement Operation)'이라는 제하의 기고문 내용 중에는 다음과 같은 의미심장한 내용이 실려있다. "보병 중대장의 무장된 지휘소는 전통적인 군대의 표식도 없고 차량은 흰색으로 도식되어 있으며, 위장도 없이 유엔 로고(LOGO)를 달고 있다. 중대장의 머리에는 전투모나 헬멧대신에 유엔 평화군 참여를 의미하는 청색베레모를 쓰고 있다. 그는 단지 자체 방어를 위한 화기만을 가지고 있다. 이러한 모습이 환상인가, 악몽인가? 아니면 우리 군이 세기말에 수행해야 할 임무중의 하나인가?"[105] 이 말은 평화유지활동을 위해 파견된 군대는 전투를 위해서 파병된 군대가 아니라는 것을 단적으로 표현해주는 것이다.

여하튼 현재는 소말리아에서의 쓰라린 체험으로 인하여 평화강제가 부여된 평화유지활동[106] 참여는 기피하는 것이 세계 각 국의 일반적인 추세이다. 즉 이는 경무장한 평화유지활동요원에 의한 평화강제의 임무를 부여하는 것을 자제하여야 한다는 것을 말하는 것이다.

평화유지활동은 분쟁의 재발을 방지하는 暫定措置일뿐 평화조성이 지연되면 장기간 파견으로 인하여 평화유지활동 파견국가들의 국민과 여론이 용납하지 않게 되는 경우가 많다. 평화유지활동은 위에서 전투를 목적으로 파병되는 군대는 아니다. 평화유지활동의 장비는 모두 노출되어 있으며 위장도 없다. 그리고 무장의 형태도 경무장한 상태이다. 즉 평화유지활동은 전투가 있을 것을 예상하여 구성되는 것은 아니다. 이러한 요원들에게 현지의 중무장한 부대를 상대로 전투를 하라고 하는 임무를 부여한다는 것은 상당한 무리가 있다고 본다. 평화강제와 평화유지에는 본질적으로 차이가 있다고 생각된다. 파견당시부터 즉 평화유지활동의 시작에서부터 유엔이 파병한 부대가 평화를 유지하기 위해서 인지 아니면 평화를 강제하기 위하여 파견하는 것인지 명확히 하여야 한다.[107]

파병요원을 선발하여 부대를 구성하는 경우에 무력을 사용할 부대인가 평화적인 활동에 국한할 부대인가의 부대 구성초기부터 장비나 지원물자 등이 그 성격에 맡게

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

105) W. Allen 외, "Peace keeping and Peace Enforcement Operation", *MILITARY REVIEW*, 10, 1993.

106) 평화유지활동의 임무였음에도 불구하고 유엔이 군사력 사용을 허락한 경우는 ONUC, UNOSOMⅡ, UNPROFOR 등이 있는데 모두 실패한 평화유지활동의 사례에 속한다.

107) 성재호: 전게논문, p.67.

구성되므로 평화유지활동을 전제로 하는 평화유지활동 부대구성은 무력을 사용하는 다국적군이나 유엔군과는 그 성질이 다르다고 보아야 한다. 평화유지활동의 평화강제는 상당한 무리가 따르는 활동으로 앞으로는 많은 부분 자제될 것으로 보여진다. 결론적으로 평화유지활동의 범위에 있어서 평화유지활동은 민간당국의 군사적 지원, 정'전의 감시, 선거지원과 감시활동, 인도적 구호, 도로 건설 및 교육지원 등의 활동에 한하고 평화강제활동과는 구분하여야 한다.

현재 평화유지활동의 당면한 문제 가운데 가장 큰 문제는 안전보장이사회에서 평화유지활동을 결의했다고 하더라도 이를 현지에 배치하기 위해서는 대단히 많은 시간이 소요된다는 점이다. 즉 현행 절차 하에서 사전에 확보된 인적, 물적 자원이 없기 때문에 평화유지활동이 결의 된 이후에야 비로소 각 회원국들과 교섭을 하므로 실제의 파병시기와는 상당한 기간이 소요되며 적절한 시기를 놓치는 경우가 빈번히 발생한다는 것이다. 즉 현 체제처럼 무력충돌이 발생한 후 국제연합이 조사를 하고, 분쟁당사국간에 협정 체결을 유도하고, 평화유지활동구성에 대한 안보리의 결의를 하고, 평화유지활동파견의 요원들에 대한 교육훈련과 평화유지활동파견의 법적, 행정적 절차를 거쳐 분쟁지역에 평화유지활동을 설치한다면 평화유지활동요원들이 현장에 도착할 때까지는 통상 3-4개월이 소요된다. 그러므로 이러한 사태를 방지하기 위하여 위에서 설명한 사무총장산하의 유엔상비군을 먼저 파견할 수 있도록 하자는 것이다. 이 말은 평화유지군과 다국적군의 구성에 시간이 걸리고 그 사이에 문제가 확대되는 것을 방지하기 위한 임시 조치를 위한 최소한의 병력을 유엔 사무총장산하에 두자는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

물론 평화유지상비군도 좋은 방안이 될 수 있겠지만 현 국제정치 체제하에서 유엔 대규모의 군대를 상비군으로 만들 수도 없으며 재정 문제 등 그럴 필요도 없다고 생각된다. 이것은 유엔의 세계정부 기능이 활성화되고 각 국의 주권이 국제기구에 의하여 많은 부분 제약받는 단계에서 생각할 문제라고 생각된다. 분쟁당사국간의 정전합의가 평화유지활동 요원들이 도착할 때까지 지켜진다는 보장도 없고, 또한 이것이 어느 정도 지켜졌다 하더라도 평화유지활동요원들의 지연도착은 임무수행 자체를 불가능하게 할 수 있다.

보스니아 헤르체고비나 지역에 국제연합이 늦게 개입함으로써 인종청소를 중지시킬 수 없었으나, 강대국들이 일찍 개입했더라면 상황은 변했을 것이다. 소말리아 역

시 국제공동체가 인도주의적 개입을 시작했을 때, 이미 10만 명 이상의 소말리아인들이 기아로 사망했으며, 정부는 완전히 붕괴되고 폭력적 환경이 조성되어 있었다. 국제연합이 평화유지활동의 확장을 통해 얻은 교훈이 있다면 그것은 평화유지활동의 신속한 전개일 것이다.

국제연합이 지연반응을 줄이고 가능한 빨리 대처함으로써 세계평화와 안전을 유지하는 방법은 무엇일까? 무엇보다도 안보리의 협조와 회원국들의 지지가 가장 중요한 변수가 될 것이다. 이런 지지가 있다고 가정할 때, 국제연합이 선택할 수 있는 평화유지활동체제의 개선책을 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 상시준비체제(Stand-by arrangement)의 가동이다. 헌장 제43조는 안보리와 회원국간에 세계평화와 안전을 유지하기 위해 특별협정을 체결하도록 되어있으며 이 협정 속에는 병력의 수, 종류, 출동준비 정도, 부대위치, 제공될 편익 및 원조의 성질 등을 규정하고 있다. 그러나 제43조에 의해 안보리와 각 국간에 특별협정을 체결해 본 적은 없다, 평화유지활동의 신속한 전개를 위해서는 헌장 43조에 준한 어떤 방법이 모색되어져야 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

상시준비체제란 각 국가들이 일정한 자원(인원, 장비, 재정 등)을 미리 확보하여 각 국에서 필요한 교육훈련을 하고 있다가 국제연합의 단기 경고 하에 특정한 평화유지활동 임무를 수행하게 하는 제도이다. 노르딕 4국과 캐나다 등에서 운영해 온 상비군(Stand-by-force)개념을 원용해 최초 국제연합 상비군개념으로 창설하고자 했던 국제연합은 각 국들과의 협의 과정에서 국제연합상비군이 지니는 지휘통제훈련책, 부대위치, 장비제공, 급여 등의 문제점 등으로 인해 국제연합 상비군 개념을 최소화하고 상시준비체제 개념으로 발전시켰다.

국제연합은 각 국가로부터 상시준비체제에 참여하는 가용자원의 목록을 유지하고 있다가 평화유지활동 소요 발생 시에 자원들을 임무수행에 적절한 형태로 조립하여 가능한 단기간 내에 평화유지활동 임무를 수행하고자 하는 것이다. 상시준비체제의 임무는 예방적 배치, 평화유지, 평화건설에만 사용되며 평화강제의 임무를 수행하는 것은 아니다. 94년 12월 현재 상시준비체제 참여를 위한 자원제공을 공식으로 통보한 국가는 27개국에 불과 했으나 96년 5월에는 54개국으로 늘어났다. 현재 평화유지활동에 참여하는 국가수가 80여 개 국임을 감안해 볼 때 약 70%에 해당하는 국가가 상시준비체제에 참여를 통보한 입장이다.

미국은 1994년 5월 6일 대통령 결정각서(PDD: President Decision Directive)를 통하여 유엔 평화유지활동 참여의 엄격 제한, 평화유지활동 분담금 감축, 평화유지활동 참여시 미군 지휘권 이양불가, 유엔 상비군(Stand-by Force) 창설반대를 확정 발표했다. 미의회 또한 미군의 지휘권 이양불가, 미국의 평화유지활동 참여시 사전 의회 승인, 특정 평화유지활동에 참여하는 미군의 활동과 소요예산 보고, 평화유지활동 자금의 의회 승인, 평화유지활동시 미국산 장비의 구매 등 평화유지활동과 관련된 제반내용을 반드시 의회에 의해 통제 받도록 하였다. 비록 미국이 대통령 각서를 통해서 또한 입법화를 통해서 평화유지활동을 제한하고 있지만 상시준비체제는 유엔 상비군 개념과 다르며 평화강제 임무를 수행하지 않는다는 점에서 반대할 이유는 없다.

상시준비체제가 가동된다면 평화유지활동은 새로운 전기를 맞게 될 것이다. 적어도 유엔의 지연반응으로 인한 분쟁당사국간의 분쟁 에스칼레이션은 방지될 것이고 그로 인해 인종청소, 대규모 난민발생, 인권침해 상황 등도 보다 빨리 해결 될 질 수 있을 것이다. 분쟁이 더 악화되기 전에 조기에 평화유지활동을 투입하면 임무수행에 소요되는 예산도 줄일 수 있는 효과가 있다. 상시준비체제의 가동은 평화유지활동 역사상 가장 혁신적인 제도의 수립임과 동시에 21세기 평화질서 구축을 위한 중요한 시금석이 될 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

둘째, 평화강제군의 창설을 고려해 볼 수 있다. 갈리 사무총장은 헌장 제7장에 규정된 집단안전보장 개념에 의거하여 평화강제군 창설을 제안했다. 평화강제군은 상시준비체제의 요소(군인, 경찰, 민간인, 장비, 물자 등)와는 그 성격이 완전히 다르다. 평화강제군은 제43조에 의거 침략행위에 대항하여 구성되는 군사력으로서 중무장되고 사무총장의 지휘하에 둘 것을 갈리 사무총장은 제안하고 있다.

갈리의 이 제안이 나왔을 때, 프랑스 미테랑 대통령은 헌장 제46조에 의한 군사참모위원회의 부활을 주장하는 한편, 프랑스는 유엔의 통보 48시간 이내에 1천명의 군사력을 전개할 수 있고 일주일 이내에 추가적으로 1천명을 더 배치할 수 있다고 천명하였다. Joseph Nye는 유엔은 6만 명의 '신속전개군'을 보유해야 하며 그 중 5천명은 정기적으로 훈련을 받아야 한다고 하는 등 사뭇 갈리 사무총장의 제안이 실현될 수 있는 것처럼 느껴졌다.

그러나 이 제안은 곧 1994년 5월에 있은 미대통령 각서에 의해 반대의 벽에 부딪혔다. 미국은 프랑스의 제안이 유엔 활동에 대한 미국의 독점을 분쇄하기 위한 것이

라고 판단했으며, 사무총장의 지휘하에 독립된 부대를 가질 경우 미국의 지휘권을 넘기는 결과가 되고, 또한 약소국들이 집단안보의 권한을 안보리에서 총회로 넘기자고 할지도 모른다는 데 우려를 나타내고 있다. 유엔에 의한 지휘통제는 결국 안보리에 속해 있는 강대국들이 자국의 병력전개에 대한 독자적인 목소리를 낼 수 없기 때문에 유엔 지휘하에 자신들의 부대를 두려고 하지 않는다.

사무총장의 지휘하에 평화파괴 및 침략행위에 대한 집단안보 기능은 작동할 수 있을 것인가? 21세기의 어느 시점에 가면 이것이 가능할 수도 있다. 세계연방이 형성되면 이것은 당연한 제도가 될 수 있으나 적어도 가까운 미래에는 이것은 가능할 것 같지 않다.

현실적으로 채택 가능한 방법은 특정국가가 중심이 되거나 지역기구가 중심이 되어 유엔안보리 권위 하에 다국적군으로서 집단안보 기능을 수행하는 것이 바람직하다. 유엔 창설이후 한 국가에 의해 집단안보 기능이 수행될 때 효과적이었다는 것을 역사가 증명해 주고 있고 고도의 협조, 긴장, 무기체계, 통신체계, 군수체계, 표준행동절차(SOP) 등 걸프전에서 세계시민들이 보아 왔듯이 집단안보의 집행은 대단히 복잡하기 때문에 일국 중심·다국 협조의 형태로 작전을 하거나 NATO나 OAS, OAU 등 국제기구에 의해 작전을 실시하는 것이 효과적이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

사무총장이 평화강제군을 지휘할 수 있는 여건이 구비되어 있지도 않다. 고도의 첩보수집능력도 없을 뿐 아니라 현대전을 수행할 수 있는 장비도 없기 때문이다. 사무총장 지휘하의 집단안전보장을 위한 평화강제군의 창설은 안보리 상임이사국간에 극적인 타결이 없는 한 쉽지 않을 것이다. 가능성이 희박한 평화강제군 창설에 연연하기보다는 세계분쟁의 평화적 해결에 기여하는 평화유지활동을 위해 사용될 상시준비체제 가동이 더욱 중요하다.

Ⅴ. 結論

국제연합은 창설 된지 50년을 넘고 있다. 이러한 국제연합은 현재 많은 국가들과 사람들로부터 여러 가지의 엇갈린 평가를 받고 있다. 그러나 국제연합의 이러한 엇갈린 평가에도 불구하고 국제연합은 존속할 만한 가치를 가지고 있다. 왜냐하면 우리 지구상에는 아직도 많은 사람들이 보호받지 못한 채로 방치되고 있으며, 비민주적인 국가권력이 구성되어 있기 때문이다.

먼저 국제연합은 창설의의와 목적에서 국제평화와 안전을 유지하기 위한 활동을 위한 국제조직으로 기능 해야 하는 것을 일관되게 역설하고 있다. 그것은 구체적으로 국제연합의 헌장에 기술되어 나타나고 있다. 이러한 요구에 따라 국제연합은 세계각지에서 국제평화와 안전을 위하여 노력하고 있다. 이 중 가장 대표적인 것이 국제연합의 평화유지활동을 들 수 있다. 이러한 평화유지활동은 냉전시대에 국제연합이 헌장에 규정된 유엔군의 결성의 어려움을 극복하려는 방법으로 유엔 사무총장의 〈평화를 위한 단결 결의〉에 의하여 각 국의 지원으로 군사조치를 포함한 매우 탄력적인 국제활동의 길을 열어 놓은 이래 국제연합의 가장 빛나는 활동의 하나가 되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그러나 평화유지활동은 현재 많은 문제점들을 노출시키고 있는 실정이다. 위에서 주로 논의의 대상이 되고 있는 평화유지활동의 헌장규정상의 근거문제, 평화유지활동에 있어서의 유엔 정책결정기관들의 대립문제 그리고 평화유지활동의 재정문제 등이 가장 대표적인 문제들이다. 국제연합의 활동의 특성상 이러한 문제들은 각국의 합의하에 해결하여야 하는 문제들이지만 그 해결책이 그렇게 쉬운 문제는 아니다. 왜냐하면 국제연합은 각국의 연합체이므로 이러한 여러 나라의 견해를 하나로 집약시키는 일은 상당한 노력과 끈기가 필요하기 때문이다.

21세기 평화질서의 파수꾼 역할을 담당한 평화유지활동이 실패할 경우 국가들의 사회(Society of States)가 창안해 낼 마땅한 대안이 없다는 측면에서 보더라도 평화유지활동은 실패해서는 안 된다. 헌장상에 명시되어 있지 않고 냉전기간 중에도 수많은 비토(Veto)권 하에서 '분쟁예방과 평화조성의 가능성을 확대하는 기술'로서 유지되어 온 PKO란 제도를 오늘날의 '깨인 시민'들이 지켜나가고 확대해 나가야 한다[108]는

108) 김열수(1996): 전게논문, p.15.

것은 참으로 의미가 큰 것이다.

평화유지활동의 문제점과 개선방안들에 대하여 요약 정리하면 다음과 같다. 첫째, 평화유지활동의 헌장규정상 근거의 문제는 그 근거를 국제연합의 헌장에 명시적으로 기술하는 것이 가장 좋은 방법이다. 다시 말하면 평화유지활동을 제도화시키는 가장 확실한 방법은 국제연합의 헌장을 개정하여 평화유지활동의 근거조항을 헌장에 명시화하는 것이다. 아울러 국제연합의 평화유지를 위한 노력들, 평화유지, 평화조치, 집단적 안전보장 및 감시활동에 대한 임무 등에 관하여 명백한 규정을 두어야 한다.

두 번째는 국제연합의 정책결정기관들의 문제이다. 구체적으로는 국제연합의 평화유지활동에 있어서의 평화유지창설기관의 문제이다. 국제연합의 국제평화유지 노력의 방식은 안전보장이사회의 무력을 통해서, 총회의 권고의 방식을 통해서, 그리고 국제사법재판소의 재판을 통해서 나타난다. 근래에 들어 각 국의 분쟁 해결 방식으로 국제사법재판소의 이용이 늘어나는 일은 고무적인 일이다. 즉 분쟁의 해결 방법이 과거의 무력에 의한 해결 방법에서 점차 진보된 평화적인 해결 방법을 모색한다는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

여기서 쟁점은 국제연합의 평화유지활동의 창설기관이 어느 기관에 주어져있는지에 대한 문제이다. 국제연합의 모든 무력은 안전보장이사회에 의해서 결정된다. 그러나 평화유지활동은 안보리가 제기능을 수행하지 못해서 나타난 활동이므로 실질적으로 총회나 사무총장도 평화유지활동을 창설할 수 있는 권한을 가진다고 보고 있다. 그리고 그러한 사례도 제시되었다. 그러므로 국제연합의 정책결정에서 평화유지활동의 창설문제는 원칙적으로 안전보장이사회가 가지며, 예외적으로 총회나 사무총장도 평화유지활동을 창설할 수 있다고 보겠다.

법적인 측면에서 예외를 많이 둔다는 것은 결코 좋은 일은 아니다. 그렇다고 안보리의 기능이 제대로 가동되지 못하는 경우에 모든 책임을 안보리에 미루고 총회나 사무총장이 아무런 노력을 하지 않는다는 것도 또한 문제다. 그러나 이러한 예외는 엄격하게 적용되어야 하며 이러한 예외가 상시화되어 안보리의 기능을 저해해서는 안 된다.

세 번째는 평화유지활동의 재정문제이다. 재정문제도 국제연합의 평화유지활동의 근거문제와 마찬가지로 여러 나라의 의견의 대립으로 인해서 어려움을 겪고 있는 문제이다. 이러한 재정문제는 평화유지활동의 경비를 어떻게 조달하고 어느 기관에서

관리하느냐 하는 등 상당히 여러 가지 문제를 가지고 있고, 또한 각국의 의견이 대립되고 있는 부분이다. 여기에서 재정문제의 핵심은 자금의 조달이고, 평화유지활동에 필요한 자금을 어떻게 조달하느냐의 문제가 가장 큰 문제이다.

평화유지활동에 대한 재정조달문제는 현재 여러 가지 측면에서 접근하고 있다. 하나는 국제연합의 활동에 대한 국제연합의 영구적인 재원확보의 방안을 모색하는 것이다. 영구적인 재원확보는 여러 가지 방법이 제시되고 있는데 구체적인 방법으로는 세계 군세제도, 국제무역이나 국제여행객들로부터 일정비율을 유엔자금으로 확보하는 방안, 외국 통화 교환시 일정비율을 유엔자금으로 확보하는 방안 등이 제시되고 있다. 그러나 이러한 방안은 각 주권국가의 동의를 얻어야 하므로 이러한 사전작업이 그렇게 쉽지는 않다.

또 다른 방법은 프랑스의 주장으로 평화유지활동 경비를 참가국의 자발적으로 해결해야 한다는 것 그리고 미국의 주장하는 것으로 유엔자체의 경비를 절감하는 방법 등 여러 가지 방법이 제시되고 있다. 현실적으로 재정확보를 위한 현실적인 최우선의 방법은 어쨌든 현재 각국의 연체금을 빠른 시일내에 국제연합에 지불하는 것이다.

네 번째는 유엔 평화유지활동의 범위와 기능상의 문제이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

물론 이외에도 평화유지활동에는 많은 문제점-유엔 사무국의 지휘·통제의 문제, 군수지원문제, 무력사용 및 부대 안전문제, 갈등의 성격을 둘러싼 유엔 자체의 문제-을 가지고 있다. 여기에서 강조하고자 하는 바는 평화유지활동이 문제를 어떻게 극복해야할 것인가 이다. 물론 여기에서 제시되고 있는 개선방안이 모두 대안으로 제시될 수 있는 것은 아니다. 그러나 평화유지활동의 상당한 탄력성은 많은 문제를 가지고 있음에도 불구하고 다른 어떠한 국제연합의 활동보다도 오래 존속될 것이라고 보여진다. 평화유지활동은 말 그대로 평화를 지키는 일이다. 이러한 활동은 국제사회의 평화와 안전을 위한 활동으로 각국의 협력과 우호증진에도 크게 기여하며 이것은 곧 바로 국제연합헌장이 제시하는 내용과 부합하는 것이다. 우리는 이러한 국제연합의 평화유지활동을 더욱 더 발전시켜 국제사회의 평화와 안전뿐만 아니라 국제연합이 세계정부로서의 역할도 수행하도록 해야할 것이다.

참고문헌

※ 국내문헌

김대순, 「국제법론」, 삼영사, 1997.

김문달・ 김 태천, 「국제법」, 법문사, 1994.

김용구, 「세계관 충돌의 국제 정치학」, 나남출판, 1997.

김정건, 「현대국제법」, 박영사, 1985.

박재영, 「국제기구정치론」, 법문사, 1999.

박치영, 「유엔정치론」, 법문사, 1998.

박홍규, 「UN」, 형성사, 1991.

이병조・이 중범, 「국제법신강」, 일호각, 1987.

이석용, 「국제법-이론과 실재」, 세창출판사, 1995.

이한기, 「국제법 강의」, 박영사, 1997.

장효상, 「현대 국제법」, 박영사, 1987.

최재훈・정운장 외 7 인 공저, 「국제법 신강」, 신영사, 1997.

강병윤, "UN평화유지활동에 관한 연구: 한국의 참가정책을 중심으로", 석사학위논문, 고려대학교대학원, 2000.

국제문제연구소, "갈리유엔사무총장의 PKO보고서: 평화강제부대의 창설을 단념한다.", 「국제문제」, 1995, 4.

권 일, "냉전 후 유엔 평화유지활동연구", 석사학위논문, 고려대학교대학원, 1994.

권행근, "PKO敎育의 發展方向", 「국제문제」, 1996, 10.

김기호, "유엔의 평화유지활동에 관한 연구: 소말리아 내전을 중심으로", 석사학위논문, 한국외국어대학교대학원, 1995.

김부찬, "유엔 안전보장이사회의 개혁", 「국제법학회논총」 제43권 제2호, 대한국제법학회, 1998.

김병렬, "유엔평화유지활동의 법적 고찰(상・하)", 「국제문제」, 1997, 11.

김석현, "GULF 전의 법적 성격", 「국제법학회논총」 제32권 제2호, 대한국제법학회, 1992.

김성전, "유엔 평화유지활동연구: 과거와 현재 및 전망", 석사학위논문, 고려대학교대학원,

제주대학교 중앙도서관

1991.

김열수, “평화유지활동: 문제점과 대안의 선택”, 「국제문제」, 1996, 10.

_____ “유엔 평화유지활동에 관한 연구: 증감원인과 성패요인분석”, 박사학위논문, 서강대학교대학원, 1998.

김의곤, “새로운 국제정치 사조의 변화와 한-미 관계의 재정립: 이론적 제언”, 21세기를 향한 한-미 관계의 재정립, 인하대학교 국제관계연구소 제35차 학술회의, 1996, 11, 27.

김정수, “유엔의 역할변화에 관한 연구: 평화유지활동을 중심으로”, 석사학위논문, 국방대학원, 1996.

김주훈, “탈냉전시대 유엔평화유지활동에 관한 연구: 유엔예방전개군(UNPREDEP)의 분쟁예방활동을 중심으로”, 석사학위논문, 고려대학교대학원, 2000.

박명규, “PKO군수지원과 경비보전”, 「국제문제」, 1996, 10

박준영, “국제연합의 창설목적과 성과 재조명”, 「사회과학논집」 제20집, 이화여자대학교 법정대학, 1992.

박철수, “평화에 대한 UN정책결정기관의 역할에 관한 연구: 그레나다 사례를 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교대학원, 1989.

박치영, “유엔 기구강화에 대한 연구”, 「국제법학회논총」제39권 제1호(통권 제75호), 대한국제법학회, 1994.

_____ “한국문제와 국제법발전”, 「국제법학회논총」제37권 제1호, 대한국제법학회, 1992, .

박현석, “UN헌장상 강제조치와 국제재판의 관계: Lockerbie 사건(1988-98)”, 「국제법학회논총」제43권 제2호, 대한국제법학회, 1998.

배재식, “강제조치에 관한 총회의 권능”, 「국제법학회논총」제8권 제3호, 대한국제법학회, 1963.

성재호, “UN PKO의 법적 근거와 한계”, 「현대국제법의 발전과 UN」, 대한국제법학회, 2002년도 대한 국제법학회 제3회 국제법세미나, 2002.

안경환, “그리스 고전에 나타난 재판”, 「법과사회」 제7호, 창작과 비평, 1993.

안용교, “국제연합군”, 「대한국제법학회논총」 제8권 제2호, 대한국제법학회, 1963.

윤영교, “안전보장이사회의 거부권문제”, 「국제법학회논총」제5권 제2호, 대한국제법학회,1960.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이한범, “유엔 평화유지활동에 관한 연구: 한국의 PKO 정책 발전방향을 중심으로”, 석사학위논문, 연세대학교대학원, 1997.

이창훈, “유엔 평화유지활동에 관한 연구: 케시미르 분쟁의 사례를 중심으로”, 석사학위논문, 연세대학교대학원, 1998.

印英隱(政博・國際政治評論家), “국제연합의 반세기의 평가”, 「국제문제」, 1996.

임윤갑, “유엔 평화유지활동의 變遷過程에 대한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교대학원, 1998.

전봉근, “유엔 평화유지활동연구: 각 국의 태도를 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교대학원, 1983.

정규영, “일본의 현존 군사력과 평화유지활동에 관한 연구”, 석사학위논문, 전남대학교대학원, 1993.

최완규, “탈냉전시대의 UN의 평화유지활동 연구: 미국의 PKO 정책을 중심으로”, 석사학위논문, 고려대학교대학원, 1999.

최종기, “국제평화와 국제연합: 평화유지 기능을 중심으로”, 「평화연구」, 경희대학교 국제평화연구소 제4권 제1호, 1984, 12.

최종철, “탈냉전 세계의 저 강도 분쟁과 한국의 국제안보 전략”, 연구보고서, 1997.

호세 E・알바레스, “UN안보리의 개혁을 제안한다(上・中・下)”, 「국제문제」, 1995, 7.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

※ 국외 문헌

A. LeRoy Bennett: *International Organizations, Principles and Issues,* prentice-Hall, Inc, 1995.

David J. Whittater: *United Nations in Action,* UCL Press, 1995.

D. W. GREIG, M. A., LL. B.,(1976): *International Law.*

Emilio J. Cardenas: *Financing The United Nations's Activities,* The University of Illinois. 1995.

Frederica A. Praeger: *The United Nations A Short Political Guide,* Frederica A. Preager, I Inc, 1967.

Peter R. Baehr and Leon Gordenfer: *The United Nations in the 1990s*, Second Edition, April 1994.

Saul H. Mendlovitz・Burns H. Weston: *The United Nations At Fifty: Toward Humane Global Governance,* 「*Transnational Law & Contemporary Problems*」1994.

Vicenc Fisas: *Blue Geopolitics-The United Nations Reform and the Future of the Blue helmets,* Pluto Press london · east haven, CT with Transnational Institute(TNI).

Alan James, "UN Peace-Keeping: Recent Developments and Current Problems", *The United Nations in the New World order*, St. Martin's Press, Inc., 1996.

Benjamin Rivlin, "The UN Secretary-Generalship at Fifty", *The United Nations in the New World order*, St.Martin's Press, Inc., 1996.

Dick Thornburgh, "Today's United Nations in a Changing World," *9 American University Journal of International Law and Policy*, Fall, 1993

Douglas Lee Donoho, "Evolution or Expediency: The United Nations Response to the Disruption of Democracy", *Cornell International Law Journal,* 1996.

Emilio J. Cardenas, "Financing The United Nations's Activities: A Matter Of Commitment" The University of Illinois, 1995.

Eugene V. Rostow, "United States Policy and the Future of the United Nations", Orbs, *Foreign Policy Research Institute,* Vol. 40, No. 1, 1996

Gabriel M. Wilner, "The Role of the United Nations in the Maintenance of Peace and after the Year Two Thousand", Georgey Journal of International and Comparative Law Association, Inc, 1996.

Georgoios Kostakos, "UN Reform: The Post-Cold War World Organization", *The United Nations in the New World order*, St. Martin's Press, Inc., 1996.

K. Y. Amoako · Adds Ababa, "Peace-building, Peacemaking, and Peacekeeping", International Peace Academy Seminar, 13 December, 1996, .

Independent Working Group on the Future of the UN System, *The United Nations in its Second Half Century, New Haven*: Yale University Printing Service, 1995.

Ismat Kittani, "Preventive Diplomacy and Peacemaking: The UN Experience",

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Peacemaking and Peacekeeping For The New Century, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1998.

Jarrod Wienner, "Leadership, the United Nations, and New World Order", *The United Nations in the New World Order*, St, Martin's 1996.

Lev Voronkov, "International Peace and Security: New Challenges to the UN", *The United Nations in the New World order*, St. Martin's Press, Inc., 1996.

Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations The Commission on Global Governance, Our Global Neighborhood. Oxford: Oxford University Press, 1995.

R. J. Barry Jones, "The United Nations and the International Political System", *The United Nations in the New World Order,* St. Martin's, 1996.

Saul H. Mendlovits · Burns H. Weston, "The United Nations At Fifty: Toward Global Governance", by the Transnational Law & Contemporary, The University of Iowa College of Law, 1995.

Shibley Telhami, "Is a Standing United Nations Army Possible? or Desirable?" Cornell International Law Journal Symposium, 1995.

The United Nations Association of the USA, Partners for Peace. Strengthening Collective Security for the 21st Century. A Report of the Global Policy Project, New York: The United Nations Association of the USA, 1992.

Boo Chan Kim, "The United Nations and the International Rule of Law", *Korea Yearbook of international Law* Vol.1, 1997.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

기타

http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html

http://www.mnd.go.kr/mnd/sub_home/html/sub_home9_menu1-1.html

조선일보, 1993, 1, 28.

동아일보, 1999. 9. 16.

제민일보, 1999. 9. 16.

ABSTRACT

A Study on Peace Keeping Operation of United Nations

Submitted by Hyun, Yong-Sik
(Supervised by Professor Kim, Boo-Chan)

Department of Law
The Graduate School of Cheju National University

제주대학교 중앙도서관

Peace Keeping Operation (hereafter, 'PKO') may be a good example of the UN activities which are well in accordance with the purpose of its establishment. The Organization(UN) aims to maintain international peace and security and to develop friendly relations among the nations.

During its half a century's existence the Organization showed some operational and political difficulties which undermined its purpose of existence. On the other hand, other activities such as PKO are well in line with our expectation of the Organization to serve the international community.

This thesis consists of 5 Chapters. They are, first, introduction to this thesis, second, theoretical basis of the necessity of PKO and the Organization's policy over such operations, third, the limitations and criticisms raised about the

operation, fourth, how the better outcome can be achieved, and finally, the conclusion of this thesis.

Under the second Chapter, I will identify the underlying principles governing the operation and their implications to the operation supported by empirical evidences. Distinction of PKO between the cold war and post cold war shows the characteristics of the operation. While the first generation operation keeps its traditional meaning of 'peace keeping', the second generation post cold war operation show the reformation of its principles.

There has been nearly 50 peace keeping operations across the globe. Among those 50, 13 have been operating since 1948, while the rest have been operating since 1989 onwards. As of January 2002, there are 15 active operations, 4 in Africa, 2 in Asia, 5 in Europe and 4 in Middle East.

Under the third Chapter, I concentrate on the legal basis of the PKO's operation. I also look at criticisms on enforcement of the peace on troubled countries.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

However, there is no positive and explicit authority that supports PKO in the Charter. Its existence can only be justified by implied power of the UN. This lack of positive authority has implications to the operation's financial assistance from its mother body.

Therefore, we must find the reason of the PKO's existence from the indirect relevant Articles of international treaties. Sections 24(1), 10, 11(2), 14 and 35 of the Charter indirectly supports the PKO missions. Sections 98 and 99 assists in establishing PKO by the Secretary General.

Section 11(2) requires the UN Assembly to seek assistance from the Security Council in matters concerning international peace and safety. Also, section 24(1) places the responsibility in the hands of the Security Council for speedy and effective actions for the international peace and security.

The Security Council is the organ which is mainly responsible for the creation of PKO. Under the UN Charter, the Security Council may use military force. But

if the Security Council does not perform its functions, the Assembly or the Secretary General will take the responsibility Therefore, the Assembly and the Secretary General also shares some responsibility of the PKO's existence.

Then, I will discuss about the financial state of the PKO in relation to UN's financial crisis. UN's vault is showing its bottom which has direct impact on the finance of the PKO. All Member States share the responsibility for the maintenance of international peace and security. Since 1948, more than 110 nations have contributed to the PKO activities. In August 1998, 77 Member States were contributing military and civilian police personnel to ongoing missions. Civilian personnel have come from virtually all nations. The financial crisis is due to the large countries delaying paying off their share. The solution to this crisis can be achieved through reduction of the UN expenses along with quick payoff of delayed shares.

Under the fourth Chapter, I will suggest some solutions to those problems. For the lack of positive authority of PKO's existence, UN need to codify the implied power of UN to establish PKO. To reduce financial pressure on the UN and the PKO, variety of suggestions were made such as taxing international traders or travellers, imposing fee on foreign exchange transactions. However, this requires the approval of the membership states which involves difficult procedure of persuading individual states.

In conclusion, PKO has many problems, but they are not enough to defy its existence. It is helping the international community to pursue peace and security. Therefore, we should improve the mechanism of PKO to enable it to be more active.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY