

21세기 미국의 패권과 유엔:

부시 행정부의 대(對) 이라크 전 사례 분석*

정 옥 임 | 신문대학교 조교수

본 논문은 부시 행정부의 대 이라크 전을 통해 본 21세기 미국의 대 유엔 정책에 대한 사례 분석으로, 연구의 시점은 미국이 이라크 문제를 공론화한 2002년 9월부터 2003년 5월 전쟁 종료 시점까지로 한다. 미국의 대 이라크 전은 유엔의 권위와 미국의 패권 간에 드러나는 구조적 긴장, 무력 사용과 국제법의 간극 등 단극체제와 다지주의의 복잡한 함수 관계를 드러냈다. 특히 유엔에 대한 미국의 이중성을 극명하게 표출했다. 본고는 미국이 전쟁을 수행함에 있어 일방주의 이전에 유엔을 통한 국제적 정당화를 추진하는 임계점은 어디까지였는지, 그리고 어떠한 외교적 설득과 압박을 병행했는지를 분석함과 동시에, 미국의 대 유엔 정책에서 나타나는 이중성 내지 양면성의 동인을 역사 구조적 외생변수와 정책결정 과정상의 내생변수로 나누어 고찰했다.

유엔과 그 창설 주체로서의 미국은 객체와 주체로서의 이분화 내지 밀접한 상호 조응관계로만 설명할 수 없는 복잡한 역동성을 갖는다. 냉전의 해체가 유발한 다지주의에의 기대감은 단극 체제의 도래로 희석되었고, 유엔을 통해 패권적 행위의 정당성을 부여받으려는 미국의 의도와 역량은 유엔의 권위와 행동반경을 결정하는 핵심 요소가 되었다. 그럼에도 불구하고 미국은 패권의 한시성을 인정하는데, 바로 이것이 미국으로 하여금 국제공조를 배제하지 못하게 만드는 요소였다. 나아가 정책 결정 과정에서 드러나는 미국의 국내정치적 변수들이 내생변수로서 기능하면서, 그 이중성을 확대했다. 미국의 일방주의를 막을 수 없었던 유엔의 무능력과, 그러한 유엔의 이상을 공공연히 천명하는 미국이 중첩되는 현실이 현재화(顯在化)한 것이 미국의 대 이라크 전이었다. 그리고 패권이 계속되는 한, 이러한 이중성은 지속되리라는 것이 본고의 결론이다.

주제어: 대 테러전, 자위적 선제공격, 유엔 안보리, 자발적 연합, 다지주의, 일방주의

* 본 논문은 신문대학교 신입교수 연구 지원의 일환으로 완성된 결과물입니다.

본 논문을 위해 유익한 심사평을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

I. 서론

20세기 말 탈냉전은 미국에게 유일 패권을 부여함과 동시에, 다자주의(multilateralism)의 장으로서 유엔에 대한 기대치도 동시에 높였다. 미국의 패권을 우려하는 여타 강대국들은 세력균형을 위해 미국에 대항하는 공조체제를 형성하기보다는, 유엔의 우산 속에서 다수 국가들을 외교적으로 동원, 미국의 일방적 질주에 제동을 가할 가능성을 낙관했다. 반면 미국은 국익 실현의 정당화를 위해 유엔이 활용될 수도 있지만, 유엔의 압박이 미국의 행동 반경을 제약하는 부메랑이 될 수 있다는 사실에 부담스러워 했다. 21세기 미국과 유엔 관계를 극명하게 보여준 사례가 바로 미국의 대 이라크 전이다. 미국의 대 이라크 전은 21세기 국제정치 체제에 중요한 전기를 제공했는데, 탈냉전 이후 유엔의 권위와 미국의 패권 사이에 드러나는 구조적 긴장, 무력 사용(use of force, rule of power)과 국제법의 간극, 및 단극체제와 다자주의의 역학에 관한 다양한 함의를 남겼다. 단극체제를 선호하는 미국과, 다자화를 위해 유엔 안보리(UNSC)를 활용하려는 주요 강대국간 보이지 않는 갈등의 동학도 드러났다.

무엇보다 미국과 유엔의 힘 관계에는 등치시킬 수 없는 구조적 제약이 있다. 미국은 패권의 행사를 위해 유엔을 활용하거나 무시하는 이중성을 보였고 여기서 유엔이 가지는 근본적 한계가 노정되었다. 본 논문은 미국의 부시 행정부가 대 이라크 전의 결행을 위해 본격적인 유엔 외교를 시작한 2002년 9월을 출발점으로, 2003년 5월 이라크 전후 처리를 위한 결의 1483호가 통과된 시점까지를 주 연구 대상으로 한다.¹ 미국이 유엔을 통한 무력 사용의 정당화를 추진하다가 여의치 않자 일방주의를 선택, 전쟁을 결행했고, 전후 처리에 있어서도 유엔이 아닌 미국 주도의 이라크 재건을 추진했던 시점이

1. 미국의 이라크 전후 처리 과정과 유엔의 입지, 즉 미국이 전후 처리의 시행착오 속에서 불가피하게 수용하는 다자주의의 범위와 한계, 상황 배경 및 행위 주체에 관하여는 필자가 후속 논문을 준비 중이다.

다. 대 이라크 전, 나아가 단극 체제 유지라는 미국의 국가 이익 수호를 위해 미국은 어떻게 유엔을 활용, 또는 유엔의 권위를 제약했는가? 이 과정에서 드러난 유엔의 근본적 한계는 무엇인가? 미국의 유엔에 대한 인식과 정책의 진화 방향은? 그렇다면 21세기 미국과 유엔 관계의 방향에 있어 가장 적실성 있는 결론은 무엇인가? 지금부터 본고가 다루고자 하는 쟁점들이다.

II. 미국의 대 이라크 전

1. 9·11 테러: 대 이라크 전의 촉매

2001년 9월 11일 미국의 경제·군사적 패권을 상징하는 무역센터와 펜타곤이 이념적 순교주의²에 집착하는 테러리스트들에 의해 유린되었다. 이 사건이 터지자 미국은 다자주의와 공조(coalition building)를 강조했다. 연체된 유엔 분담금 지불도 약속했다. 부시 행정부의 등극과 함께 교토 의정서, 국제형사재판소, 생물무기금지협약(the Biological Weapons Ban), 및 소형무기거래 규약(the Trade in Light Arms Treaty) 등에서 보여준 초강대국의 오만함(Ikenberry, 2003: 68) 및 신고립주의는 사라지는 듯했다(Malone, 2003: 89). 2001년 9월 12일 유엔 안보리는 프랑스가 주도한 강력한 비난 결의 1368호를 채택했다.³ 이어 미국의 발의로 통과된 결의안 1373호에서는 테러 행위와 테러범의 은닉에 대한 강력한 조치 및 이에 대처하기 위한 보다 상세한 협력 방안을 명시했다. 회원국들은 그들의 국경 안에서 무기 및 테러 지원 재정 공여를 차단하는 과제 및 테러리스트의 움직임에 대해 보고할 의무를 위임받았고, 안보리는 이 결의안 이행을 구체적으로 감독할 위원회를 출범시켰다. 또한 각 구성원은 대 테러전을 위해 자국의 법규를 개정할 것이

2. "Striking First," Editorial/Op-Ed, *The New York Times* 24 June 2002.

3. UN Security Council, Resolution 1368, 12 September 2001.

요구되었다.⁴ 미국이 191개국을 상대로 일일이 협상하여 각국의 협력을 받아 내려면 상당 기간과 외교적 노력이 소진되었을 것이다. 이렇게 미국은 유엔의 틀 속에서 반(反) 테러를 위한 안보리 결의안을 도출해나갔다.

한편 미국은 테러범이나 그 은닉 국가에 대한 일방적 공격 능력을 제약할 어떠한 안보리의 표명도 배제하고자 했다. 알 카이다 연계망과 탈레반 정권을 군사적으로 공격함에 있어 나토(NATO)의 공동방위권 발동에도 불구하고 미국은 독자적으로 결정을 내렸으며, 동맹국들을 소외시켰다. 지역 우방의 기능을 철저히 국지화시킨 것이다(Gordon, 2001). 미국은 국제공조를 천명, 추구하면서도 자국의 행동반경을 제약할 소지가 있는 안보리의 개입 여지는 배제했다. 탈레반 정권을 상대로 한 아프가니스탄 전쟁은 미국의 단국 체제와 압도적 군사력을 또 한번 과시하는 사례였다. 실제로 이 전쟁에서 미국은 지상군 동원 없이 특수부대의 공중 지원, CIA의 준(準)군사작전을 성공시켜 탈레반 정권을 붕괴시켰다(Woodward, 2002).

2001년 11월, 미국의 대 아프가니스탄 전은 자연스럽게 미국의 대 이라크 전으로 이어졌다. 부시 행정부는 이미 취임 직후부터 이라크 문제를 중시했고 따라서 대 테러전은 대 이라크 전의 효과적 명분이 되었다. 이라크와 테러 집단의 연계 및 대량살상무기(WMD) 문제의 궁극적 해결을 위한 후세인 정권 교체가 미국 내 정책 결정자들의 자연스러운 목표가 된 것이다. 부시 행정부가 볼 때, 이라크는 테러전의 대상이기 이전에(Clarke, 2004),⁵ 미국 안보의 일차적 과제였다.⁶ 이미 미국은 1990년 8월부터⁷ 2003년까지 이라크에 대해, 역사상 가장 길고 포괄적이며 논쟁의 요소를 내포한 강제적 경제제

4. SCR 1373 of 18 September 2001.

5. 후세인 정권과 오사마 빈 라덴의 알 카이다를 연계하는 자체가 현실적으로 무리라는 인식은 이미 미 백악관 내 반테러 작전을 수행해온 인사들에 의해 지적된 바 있다. 그러나 부시 대통령과 주변의 네오 콘들은 9·11 테러 직후 후세인과 알 카이다의 연계에 대한 감정적 확신에 의존했다.

6. 이라크 정권을 교체하여 사담 후세인을 제거하고, 대량살상무기와 테러집단과의 연계를 발본하며, 후세인이 위협하는 중동 안보 특히 이스라엘의 안전을 보장하겠다는 것이 미국의 확고한 계획이었다.

7. UNSC Resolution 661, 6 August 1990.

재를 개선, 후세인 정권 교체의 기반을 구축해왔다. 걸프전 이후 사담 후세인 정권의 전쟁 수행 능력 및 대량살상무기 생산 역량을 제거했던 것이다(Lopez and Cortright, 2004). 2002년 3월에도 미 국무부는 유엔 경제 제재를 통해 이라크의 무기 개발을 통제하려 했다. 이라크와 거래 관계에 있던 프랑스와 러시아가 유엔을 활용하여 대 이라크 제재를 해제하려는 시도에 대한 견제였다(Woodward, 2004: 15).

2. 국제 공조의 모색: 안보리 결의 1441호의 통과

미국은 2002년 9월 부시 대통령의 유엔 총회 연설을 기점으로, 대 이라크 전을 위한 국제적 정당성 추구에 들어갔다. 이라크에 대해 모든 대량살상무기를 즉각 폐기하도록 촉구할 유엔 결의가 필요하다는 주장이었다(Woodward, 2004: 181). 그런데 미국은 국제공조에 그리 큰 무게를 두지는 않았다. “공조를 추구하되, 필요하다면 일방적으로 전략을 추진하겠다”는 입장이었다. 영국, 스페인을 제외한 유럽 국가들이나⁸ 기존 아랍의 우방에 대해 미국은 처음부터 공조에 대한 확신이 없었다. 무엇보다 유엔을 신뢰하지 않았다. 유엔의 틀 속에서 이라크 WMD 문제에 대해 진부한 논의만 되풀이될 경우, 틀림없이 사담 후세인이 이러한 상황을 이용하여 타협을 유도하려 할 것이고, 이렇게 되면 미국이 원하는 대 이라크 공격에 차질이 올 것이 분명했기 때문이다.

그럼에도 미국은 대 이라크 공격의 명분 축적을 위한 유엔에의 외교 수순을 밟았다. 그 첫 관문이 안보리 결의안의 통과였고, 2002년 10월 23일 수정 초안을 유엔에 배포했다. 미국이 볼 때 안보리 상임이사국 중 이라크와 긴밀한 상업적 제휴를 가지고 있던 프랑스, 러시아 및 중국은 사담을 제거할 미국의 어떠한 제안도 공공연히 반대할 것이 분명했다. 특히 프랑스의 도미니

8. 영국의 블레어(Tony Blair) 총리 이외에 호주의 하워드(John Howard) 수상, 스페인의 호세 마리아 아즈나(José María Aznar) 대통령이 부시가 가장 친밀하다고 여기는 외교 동반자였다.

크 드 빌팽(Dominique de Villepin) 외상은 이라크 문제에 대한 2단계 결의안을 주장하며, 미국의 일방주의를 경계했다. 1단계로 새로운 사찰 결의를 담고, 이것에 대한 중대 위반이 나타날 경우, 안보리 논의를 거쳐 2단계에서 무력 사용 결의로 나가자는 제안이었다(Woodward, 2004: 222-223). 미국은 2단계 결의안을 수용할 수 없었다. 그 과정에서 상당한 지체를 초래할 것이 명백했고, 더욱이 1차 결의안이 통과된다 해서 2차 결의안까지 통과될 것이라는 보장이 전무했다. 미국을 포함한 유엔 안보리 상임이사국들은 서로의 이해에 따라 결의안의 문구 수정에 이견을 드러냈다. 외교적 줄다리기에 시간도 소진되었다.⁹ 미국은 무장해제가 아니면, 전면전이라는 압박을 가속화시켰다. 콜린 파월(Colin Powell) 국무장관의 다각적인 외교 노력도 병행되었다. 결국 2002년 11월 8일 15개 안보리 이사국의 전원 찬성으로 “이라크의 무장해제를 요구하는” 새 유엔 결의 1441호가 탄생했다. 미국이 애초에 삽입하려 했던 “필요한 모든 수단(all necessary means)”은¹⁰ “심각한 결과(serious consequences)”라는 다소 애매한 문구로 대체되었다. 미국은 전쟁으로 가기 위한 정당성을 축적하고자 했고, 프랑스를 포함한 주요 강대국들은 유엔 안보리 기제를 통해 미국의 행동반경을 제약하고자 했다. 결의 1441호는 양측을 동시에 만족시키는 듯 보였으나, 이것은 한시적인 타협에 불과했다.

유엔 안보리 결의 1441호는¹¹ 이라크가 수년간 안보리 결의의 의무들에 대해 중대한 위반(material breach) 상태에 있음을 강조했다. 특히 대량살상 무기 및 사정거리 150km 탄도 미사일과 관련하여 결의 687호가 요구한¹² 정확하고 완전하며 최종적인 공개도 이루어지지 않았고, 유엔특별위원회

-
9. 중대한 위반(material breach)을 구성하는 요소로서 미국은 ‘이라크의 거짓 선언“이나” 제반 협력의 실패(a false declaration “or” a general failure to cooperate)’라는 문구를 강조한 반면, 프랑스는 ‘이라크의 거짓 선언“과” 제반 협력의 실패(a false declaration “and” a general failure to cooperate)’로 바꾸라고 요구했다.
 10. 이는 유엔 용어로, 전쟁을 의미한다.
 11. United Nations Security Council, Resolution 1441 (2002) Adopted by the Security Council at its 4644th Meeting, on 8 November 2002. S/RES/1441 (2002).
 12. Resolution 687 of 3 April 1991.

(UNSCOM)와 국제원자력기구(IAEA)에 의한 즉각적, 무조건적, 무제한적인 접근도 허용되지 않았으며, 1998년 12월 사찰단들이 이라크에 의해 추방된 사실의 심각성이 부각되었다. 따라서 유엔 헌장 7장의 ‘국제 평화와 안보 유지’를 위해 이라크가 결의 채택 후 30일 이내에 WMD 프로그램 및 탄도 미사일을 포함한 운반 수단에 관한 완전하고 정확한 신고서를 안보리 및 유엔 이라크무기사찰위원회(UN Monitoring, Verification and Inspection Commission : UNMOVIC)/국제원자력기구(IAEA)에 제출해야 하고, 향후 위증이나 부작위 등 사찰에 협조하지 않을 경우 또 다른 중대한 위반(material breach)을 구성, 안보리 추가 소집을 통한 평가를 받아야 한다는 것이 결의 1441호의 주 내용이었다. 이라크가 계속 의무를 위반하면, 심각한 결과에 직면할 것이라는 경고와 함께였다. 한마디로 결의 1441호는 이라크가 무장 해제 의무에 순응할 마지막 기회였다. 그러나 이것은 미국이 전쟁의 수순을 밟기 위한 명분축적용이기도 했다.

3. 일방주의로의 회귀: 2차 결의안 철회와 전쟁 개시

이라크는 결의 1441호를 전격 수용했다. 그리고 2002년 11월 27일 사찰이 재개되었다. 동년 12월 7일 이라크는 1만 2,000쪽 분량의 무기실태보고서를 유엔에 제출했다. 300여 개 장소에 대한 400여 차례의 사찰이 시행되었다. 이라크로서는 미국의 공격 의도를 효과적으로 차단하기 위해 유엔의 방패막이 필요했고, 따라서 협조만이 유일한 대안이었다. 한편 미국은 예정대로 전쟁 수순을 밟아나갔고, 2002년 12월 19일 파월 국무장관을 통해 이라크가 유엔 결의에 대해 중대한 위반을 범했다고 선언했다. 럼스펠드 국방장관도 이라크 전에 대비, 2002년 12월과 2003년 1월 각각 병력 동원령을 내렸다. 2003년 2월 걸프지역에 운집한 미군 병력은 총 15만 명에 달했다. 이 상황에서 2003년 2월 사찰이 종료되었다. UNMOVIC과 IAEA는, “의문점이 남아있고¹³ 이라크가 결백을 완전히 입증할 새로운 자료들을 내놓지는 못했지만, 그렇다고 WMD를 개발하고 있다는 결정적인 증거도 찾지 못했다”

고 보고했다. 사찰이 연장될 필요가 있다는 입장이었다. 사태가 원래 의도와 다르게 전개되자 미국은 이라크가 기만전술을 쓰고 있다고 주장했다. 이미 미국은 화생무기를 중심으로 하는 이라크의 WMD 은닉 및 알 카이다와의 연계를 강변하는 시점이었다. 반면에 유럽과 유엔은 좀더 시간을 두고 지켜 보자는 입장을 견지했다. 무기사찰에는 시간이 필요하며 군사 행동에 들어갈 근거가 없다는 판단이었다. 그러나 미국은 병력의 추가 배치 명령과 함께 이라크 공격 수순에 돌입했다.

2003년 2월 24일 미국은 영국, 스페인과 함께 2차 결의안을 유엔안보리에 제출했다.¹⁴ 전쟁 수순으로 가기 위한 마지막 외교 시도였다. 미국이 불 때 안보리 결의안의 최소 통과선인 9개국 확보는 애초부터 불투명했다. 이미 프랑스가 거부권 행사를 천명하는 상황이었다. 따라서 결의 1441호 외에 또 다른 결의안을 통과시키는 일이 미국의 정책 결정자들에게는 정치적 부담이었고, 결의 1441호로도 충분히 전쟁의 정당성을 확보할 수 있다고 믿었다. 이미 결의 1441호에, 이라크의 불응 시 심각한 결과에 직면할 것임을 명기했고 그것이 곧 전쟁권을 인정한다는 해석이었다. 그럼에도 불구하고 미국이 2차 결의안을 제출했던 이유는 동맹국의 입장 특히 영국, 호주 등의 국내정치적 상황을 고려한 것이었다. “이라크가 오류, 누락을 수반한 신고서를 제출했고 2002년 결의 1441호에 의해 부여된 마지막 기회를 확보하는 데 실패했으므로, 이라크의 결의 불이행 및 WMD, 미사일 확산이 국제 평화 및 안전에 제기하는 위협을 인식, 유엔 헌장 7장을 적용한다”는 내용이었다. 또한 미국은 2003년 3월 7일 유엔 안보리에 초안에 대한 수정안을 제출했다.¹⁵ 결의 1441호와 결의 687호에 규정된 모든 의무 수행 시한을 3월 17일로 지정하면서, 이를 준수하지 못할 경우 결의 1441호가 부여한 마지막 기회를 잃게 될 것이라는 경고가 포함되었다.

-
13. 이란-이라크 전 당시 사용했던 화학무기 처분과정, 탄도 미사일 엔진, 연료 수입 의혹, VX 신경가스의 행방 등이 대표적 의문사례였다.
 14. Iraq: US/UK/Spain Draft Resolution: 24 February 2003.
 15. Spain, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: Draft Resolution, Provisional, 7 March 2003.

그러나 미국은 마지막 순간에 결의안 통과를 포기했다. 시한으로 정한 3월 17일에 초안의 철회 결정을 단행한 것이다. 결의안 통과 가능성이 희박했기 때문이다. 무엇보다 프랑스가 유엔 무기 사찰단에게 30일을 더 연장해줄 것을 요구하며 거부권 행사 의지를 확고히 했다. 미국은 프랑스가 이라크에 대한 이해 때문에 지연 전술을 쓰는 것이라고 해석했지만, 프랑스의 거부권 행사를 제지할 마땅한 수단도 없었다. 전쟁 이외에 대안은 없다는 입장과 함께, 대 이라크 전이 성공하면 부시의 국내정치적 입지는 더욱 강화될 수 있다는 기대감도 작동했다. 따라서 미국은 결의안 부결에 따른 국제적 반대 여론과, 안보리의 명시적 부결을 위배하며 군사조치를 이행한다는 비난 가능성을 근본적으로 차단하고자 했다. 적어도 유엔 안보리에서의 결의안 부결 상황은 피하려 했다는 것이다. 나아가, 전쟁을 위해 이라크의 기상 상태도 고려해야 했다. 더 이상 시간을 지체할 여유가 없었다. 이것이 결국 표결 불회부 결정을 내리고 동년 3월 17일 결의안을 철회하며, 후세인에게 최후통첩을 내린 배경이었다.¹⁶ 이 날 부시 대통령은 토미 프랭크스(Tommy Franks) 중부사령관에게 72시간 내에 작계 1003V(Op Plan 1003V)를 실시할 준비를 명령했다. 그리고 3월 20일, 이라크 개전(開戰)을 선언했다.

미국이 결의안을 철회한 또다른 이유는, 프랑스 및 러시아가 “심각한 결과”를 지연시키기 위해 독자적으로 역(逆) 결의안 발의를 시도할 개연성 때문이었다. 실제로 이러한 유엔 내에서의 균열 조짐에 대해 미국과 영국은 긴장했고, 프랑스와 러시아에게 그러한 행동이 외교적 적대행위로 간주될 것임을 경고했다(Woodward, 2004: 358). 프랑스나 러시아는 당초부터 거부권 행사를 천명했고, 따라서 이들에 의해 미국과 영국의 안보리 통과 시도가 좌절될 경우, 이들 양 진영의 외교 관계가 극단적으로 악화될 위험이 가시화되는 형국이었다. 사실 미국의 패권적 질서 속에서 이러한 상황이 연출되는 것은 프랑스, 러시아에게도 상당한 부담이었다. 따라서 프랑스와 러시아는 거

16. 2003년 3월 16일 아조레스에서 미국, 영국, 스페인의 긴급 정상회담이 열렸고, 이날 부시 대통령은 2차 결의안 철회와 함께 대 국민 담화를 통해 후세인 대통령 및 그 아들들에게 48시간 안에 이라크를 떠나라는 최후통첩을 내렸다. 3월 18일 이라크 지도부는 최후통첩을 공식 거부했고, 당시 이라크에서 활동 중인 유엔 무기 사찰단 136명은 전원 철수했다. 영국 의회도 대 이라크 무력 사용을 승인했다.

부권 행사라는 극단적 상황을 사전에 방지하는 외교 전략을 구사하려 했고, 바로 그 방안으로서 거부권 행사 압박 및 독자적 결의안 도입을 추진했다. 즉, 결의안 통과 차단이라는 소기의 목적을 달성하면서, 미국과 영국에 대해서는 2차 결의안을 큰 외교적 패배 없이 철회할 수 있도록 출구를 열어주었다는 것이다.

4. 자발적 공조(Coalition of the Willing)의 허실: 당근과 채찍

무엇보다 부시 행정부는 대 이라크 전에 대한 유엔의 반대 또는 제동을 원치 않았다. 단, 가능하다면 공조의 외양을 취하고자 했다. 1990년대 이래 미국은 안보와 관련된 정책 결정에 있어 특히 공조를 역설했다. 탈냉전의 유일 초강대국으로서, 정당성을 확보하고 국제적 반발을 최소화하겠다는 의도였다. 미국은 전쟁 결의안 통과에 노력했으나 여의치 않자, 자발적 연합(Coalition of the Willing)을 모색했다. 대상국에 대한 막후 압박과 회유가 가해졌다. 이미 미국은 1990년 걸프전 준비과정에서도 유엔 결의안 통과를 위해 예멘과 중국 등을 상대로 압박과 회유 작전을 구사한 바 있다(Baker, 1995: 304-305).

우선 유엔의 장에서 미국은 전쟁결의안 통과를 위해 15개국으로 구성된 안보리의 5개 상임이사국을 포함, 9개의 거부권 없는 찬성표를 확보해야 했다. 안보리 국가 중 적극 지지 국가는 미국, 영국, 불가리아 및 스페인뿐이었다. 기니아, 카메룬, 앙골라, 멕시코, 칠레 및 파키스탄은 애매한 입장이었고, 중국과 러시아는 기권할 확률이 높았다. 독일, 프랑스 및 시리아는 강력한 반대국이었다. 나름대로 9표의 찬성표 확보를 위해 미국은 패권국으로서의 군사적, 경제적 및 정치적 지렛대를 활용했다(Anderson et al., 2003). 특히 제한적이거나 적극 반대국인 독일과 프랑스의 지지를 위해 노력했다. 이 과정에서 프랑스와 독일은 구유럽(Old Europe)으로 지칭되며 미국의 외교적 압박을 감수해야 했다. 미 의회는 프랑스산 와인과 생수 등 수입상품에 대한 무역 제재 가능성을 천명했고, 부시 행정부는 주독 미군의 군사기지 철수를

압박했다(Aguera, 2003). 독일과 프랑스의 방산업체는 이라크 전에 따른 미국과의 알력으로 인해 미 국방부에 대한 군수물자 수주에 타격을 입을 것을 우려하기도 했다.

자발적 연합국들도 상황은 마찬가지였다. 실제로 이들은 미국과의 공조 내지 연합에 자발적이었대기보다는 안보, 경제적 이유로 매수되거나 강요받았다(Anderson et al., 2003). 스페인, 이탈리아, 호주, 덴마크, 포르투갈, 및 일본과 같은 진정한 자발적 동맹국도 있었지만, 전반적으로 국제 여론은 미국의 대 이라크 전에 대해 비판적이었다. 미국은 대 이라크 전에 있어 미국과 테러리스트 중에 양자택일을 하라(“with us or with the terrorists”)며 단호한 입장을 폈고, 자발적 연합국의 숫자를 늘리는 데 집중했다. 실제로 몇몇 국가들은 자발적 연합에 참여함으로써 미국과의 긍정적 관계를 통해 자국의 국익을 극대화하려 했다. 가장 적극적인 자발적 동맹국은 소위 럼스펠드가 지명한 신유럽(New Europe), 즉 과거 바르샤바 조약국들로서, 나토(NATO) 참여를 열망해온 국가군이었다.¹⁷ 터키, 코스타리카, 필리핀 등은 경제적 이해 때문에 자발적 동맹국에 참여한 나라들이었다. 바레인, 쿠웨이트, 요르단, 카타르, 오만, 사우디아라비아, 통일아랍에미리트 등 중동의 왕국들은 절대 군주제의 유지를 위해 대미 군사 의존도가 높은 나라들이었으나, 이라크 전에 대해서는 만장일치로써 반대를 표했다. 단, 기지 제공과 영공 통과를 허용하는 등, 미국에 대한 간접, 비공식 지원을 계속했다. 미국의 힘을 무시할 수 없었던 것이다. 이렇듯 미국은 국내 여론의 지지와 환기를 위해, 그리고 국제 공조를 과시하는 차원에서 자발적 동맹국들을 동원했고, 이 과정에서 극초강대국의 경제·군사적 위상을 활용했다. 결국 미국이 주도한 인위적 국제주의의 배후에는, 각국의 경제·군사적 이해가 복잡하게 얽혀 있었던 것이다.

17. 알바니아, 불가리아, 크로아티아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 마세도니아, 루마니아, 슬로바키아 및 슬로베니아 등은 NATO 가입 및 미국과의 관계 확대를 원했고, 따라서 자발적 연합에 가담했다.

5. 전후 질서의 모색과 유엔의 한계

미국의 대 이라크전은 3주 만에 종료되었다. 미국의 승리였다. 전쟁이 성공적으로 끝나자, 미국은 전후 질서 구축에 들어가며 다시 유엔을 찾았다. 유엔은 전후 처리에 있어, 보다 중요한 역할을 희망했다. 그러나 미국은 주요 정치 군사적 정책의 결정 권한을 유엔에 위임할 생각이 없었고, 미국의 여론 주도층도 미국 중심의 전후 처리 접근을 독려했다. 미국과 영국이 중심이 되는 연합임시행정처(the Coalition Provisional Authority : CPA)와 이라크 과도통치위원회(the Iraqi Governing Council : IGC)를 주축으로 하되, 유엔에는 인도주의적 지원 사업을 주로 위임했다. 유엔을 정책 결정 과정에 참여시킬 경우 혼란과 지체만 가중될 것이고, 서로 적대적인 이라크 파벌들이 미국과 유엔의 불편한 관계를 극대화하여 자신들의 협상 지렛대를 강화하고 결과적으로 미국의 영향력을 침식시킬 것이라는 이유였다(Gardiner and Phillips, 2004).

미국의 일방적 승리로 인해 국제사회에서의 미국 입지는 더욱 높아졌다. 그리고 전후 미국의 상층세 속에서 2003년 5월 22일 유엔 안보리가 결의 1483호를 통과시켰다. 13년간 지속된 대 이라크 제재는 즉각 해제되었고 미·영 연합군이 이라크의 정치, 경제 재건 그리고 치안 회복 및 복지 증진 등을 위한 포괄적 책임과 권한을 부여받았다. 유엔 사무총장은 이라크 문제에 대한 특별대표(Special Representative)를 임명하도록 요구받았는데, 연합군과의 협조 하에 이라크 정부 수립 과정을 촉진하고 인도적 지원, 경제재건 지원, 민간 행정 촉진, 사법 개혁 및 인권 보호 촉진 등의 역할이 유엔 특별대표의 공식 임무였다. 흥미로운 사실은 결의 1483호에서 UN이 아닌 미·영 연합군이 원유 판매 과정에 대한 관할권을 부여받도록 명기되었다는 점이다. 이로써 이라크의 원유에 대한 제반 법적 권한은 취소되었고 판매권은 연합군이 독점했다. 나아가 미국 주도의 연합군은 이라크 발전 기금을 인프라 재건 사업에 할당하면서 미국 기업을 집중 참여시켰다. 미국이 전쟁을 벌여 이라크의 인프라를 파괴했고, 다시 이를 미국 기업이 재건하도록 계약을 주도했다는 것이다. 또, 이라크 전후 처리 과정의 일환인 평화 협상에서 여성 대표

권이나 정의와 책임성 향상을 위한 인권 보호 조항도 포함되었으나, 미국은 구체적으로 이를 실행하는 일에는 관심이 없었다(Charlesworth, 2003).¹⁸

III. 미국의 대 유엔 정책

1. 이중성의 역사적 근거: 유엔의 창설과 진화

미국은 대 이라크전에서 유엔에 대한 이중적 태도와 정책, 즉 일방주의와 공조의 추구라는 양면성을 노출시켰다. 유엔이라는 국제 레짐(international regime)과 그 창설 주체로서의 미국은, 객체와 주체로서의 단순 이분화 내지 밀접한 상호 조응관계로만 설명할 수 없는 복잡한 역동성을 갖는다. 냉전 구도의 해체가 유발한 다자주의에의 기대감은 단극 체제의 도래로 인해 희석되었다. 유엔을 통해 패권적 행위의 정당성을 부여받으려는 미국의 의도와 역량이, 유엔의 권위와 행동반경을 결정하는 핵심 요소가 되었다. 그렇다면 왜 미국은 대(對) 유엔 정책에 있어 이러한 양면성과 예외주의를(Luck, 2003: 25-48) 표출하는가? 여기에는 유엔 창설과 진화 및 미국 내 정책 결정 구도 등 외생변수와 내생변수를 모두 포함된다.

사실 유엔 창설에 있어 미국은 자유주의적 제도주의와 현실주의를 모두

18. 한편 유엔의 이라크 내 인도적 지원 관련 업무 등은 2003년 8월 14일에 통과된 결의 1500호에 의해 UN 이라크 지원단 사무소(United Nations Assistance Mission for Iraq: UNAMI)가 설치됨으로써 구체화했다. 2003년 10월 16일 통과된 결의 1511호에서는 UN 승인 하의 다국적군 설치를 결정했다. 이라크 치안 및 안정 유지를 위해 통합 사령부 하에 다국적군 파견을 승인한 것이다. 또한 동 결의는 각 회원국들에게 유엔 위임에 의거, 군사력을 포함한 지원을 제공하도록 촉구했다. 이라크 국민에게로의 통치권 이양을 위한 과정을 명기하면서 유엔이 이라크 내의 인도적 지원, 경제 재건 및 행정 기관 복구를 위해 주요 역할을 강화해야 함도 강조했다. 분명한 것은 2003년 5월의 결의 1483호와 동년 10월의 결의 1511호가 미국이 이라크 재건의 주체임을 명백히 하고 있다는 사실이다. 이렇듯 전후 이라크의 소요(騷擾)가 시작되며 사태가 복잡해지는 와중에도 미국 주도의 전후 재건이라는 명제를 치환할 구조적 변화는 일어나지 않았다.

투영시켰다. 다자주의에 입각한 국제평화를 기치로 하되, 유엔 안보리 5개 상임이사국에 거부권을 부여하여 힘의 논리를 반영시켰다. 제도주의와 현실주의를 포괄하는 미국의 양면성은 미국과 유엔 관계의 진화가 낳은 귀결이다. 일정 범주의 자원을 공유함에 있어 제도는 중요하나,¹⁹ 그것은 ‘힘’의 분포를 반영하는 종속변수 또는 조변수일 뿐, 제도 그 자체가 국가 행동에 영향을 미치는 독립변수는 아니라고(Mearsheimer, 1994/1995) 인식했다는 것이다. 한편 미국의 유엔에 대한 이중성에는 나름대로의 역사적 이유가 있다(Malone, 2003: 84-85). 미국은 유엔 창설 기점인 1945년부터 약 15년간 유엔을 거의 완전히 장악했었다. 그러나 1960년대 초 신생 독립국이 대거 진출하면서 미국의 입장과 정책에 반기를 들자, 미국은 수세적인 입장이 되었다. 비동맹운동이 촉발되었고, 팔레스타인 문제가 부각되면서 아랍권의 목소리가 커졌다(UN, 1978: 242-249).²⁰ 유엔 사무총장(U Thant)이 미국의 베트남 전쟁을 강력히 비판하는 상황도 벌어졌다. 미국은 공세적인 신생국 외교로부터 미국의 이해를 지키기 위해 안보리 거부권에 의존했고(Malone, 2003: 73) 유엔의 기능에 대해 불신하기 시작했다. 이렇듯 유엔 내에서 개발도상국과 미국간의 관계에 골 깊은 긴장감이 흘렀고, 여기에 냉전 구도까지 중첩되면서 유엔이 실질적으로 국제 갈등을 해결할 역량은 위축되었다. 나아가 유엔 내에서의 비동맹운동과 반미주의 그리고 이에 대응하는 미국 의회의 맞불 작전은 미국과 유엔의 관계를 더욱 소원하게 만드는 동인이 되었다(Luck, 1999: 297).

미국은 1980년대 말 상대적 힘의 쇠퇴와 맞물려 유네스코와 국제노동기구

19. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power* (Boulder, CO: Westview Press, 1989)을 참조할 것. 자유주의적 제도론자들은, 제도를 통해 정보가 제공되고 합의 이행이 모니터링되며, 쟁점 연계가 촉진됨을 강조한다. 실제로 제도는 집단 행동에 대한 해결점과 준거 틀을 유도한다. 또, 국가의 선호 및 행동 양태를 바꾸기도 하고, 궁극적으로 안정된 평화를 유지하는 데 기여하는 기능도 한다. 그러나 국제정치 현실이 학자들의 이론 틀대로만 움직이지 않는다는 사실은 환기될 필요가 있다.

20. General Assembly Resolution 2279 of 10 November 1975. 여기에 아랍 외교가 가지는 과도한 수사(修辭)와 서방진영의 운용 부족은 급기야 1975년 11월 유엔 총회에서 지오니즘과 인종차별을 등치시키는 사태로 비화했다. 특히 미국은 팔레스타인 해방기구가 그 몇 주 후 유엔 총회에서 읍서며 지위를 획득하자 당혹해했다.

(ILO) 등에서 일시 탈퇴하기도 했다. 이 현상에 대해 제도주의자들은, “일단 다자 레짐이 창출되면, 창설자(regime creator)의 힘이 상대적으로 약화되어 레짐에 대한 의지와 역량이 결여되더라도, 중요한 의미를 지니며 가동되는” 실례로서 설명한 바 있다(Karns and Mingst, 1990). 그러나 이것은 미국이 자국의 이해와 국제기구의 입장이 충돌하자, 가입 철회 내지는 지원 회수 단안을 내린 사례 중의 하나였다. 국가 안보와 같은 중대한 핵심 사안은 아니었기 때문에 가능한 일이기도 했다. 사실 미국은 비안보 영역 즉, 빈곤, 난민, 환경, 경제사회, 교육, 인권, 마약, 에이즈(AIDS) 및 사스(SARS) 등 다양하고 복잡화되는 쟁점들에 관해, 사안의 잠재적 중요성에도 불구하고 대체로 유엔에의 위임을 선호해왔다. 그것이 미국의 주권이나 행동의 재량을 건드리지 않는 한, 유엔이 관장하는 것이 유익하고 비용효과적이라는 인식 때문이었다.

1990년대 이후 미국의 패권이 명확해지면서 미국은 유엔에 예외주의를 표방하며(Luck, 2003: 26)²¹ 의회를 중심으로 한 유엔 압박을 본격화했다. 민주당의 클린턴 행정부가 다자주의적 국제주의를 추구했으나, 신고립주의를 선호하는 공화당이 다수를 점하는 국내정치 구도 속에서는 한계를 감수해야 했다. 미국은 부트로스 갈리(Boutros Boutros-Ghali) 사무총장의 연임을 반대했고, 아동권익협약(Convention on the Right of the Child), 국제형사재판소에 대한 로마규정(Rome Statute for the International Criminal Court), 그리고 오타와지뢰협약(Ottawa Landmines Convention)에의 참여도 거부했다. 포괄적 핵실험 금지(CTBT)에 대한 비준을 거부하는가 하면, 유엔 분담금의 지불을 거절하다가 체납 분담금에 대한 지불 동의를 조건으로 유엔 및 타 국가들에게 양보를 요구했다. 헬름즈(Jesse Helms) 상원의외위 의장이 유엔 안보리 연설에서, 미국의 분담금은 미국 납세자의 몫인 만큼 납세자들의 대표인 미 의회가 유엔의 개혁을 주장할 권리와 책임이 있다고 주장할 정도였다.²² 결국 조지 부시의 취임과 함께 행정부와 의회가 공화당에 의해 단점

21. 구체적으로 미국의 예외주의는, ① 다양한 유엔 쟁점에 대한 나홀로 정책 및 면역 반응, ② 미국적 가치의 보편타당성에 대한 확신, ③ 국내정치적 고려, ④ 다자주의보다는 국익 우선적 입장의 견지로서 요약된다.

화되면서, 그리고 대 테러전이 미국의 주요 안보 정책이 되면서부터 미국은 유엔의 기능과 유용성을 재고했으나, 그렇다고 예외주의를 모두 포기한 것은 아니었다.

2. 패권과 유엔 안보리

미국의 패권은 다음의 두 가정을 동시에 제기한다. 첫째, 상호의존의 심화와 정보 혁명을 포함한 첨단 기술의 발달 및 국경을 초월하는 쟁점의 증대로, 미국은 그 월등한 지위에도 불구하고 혼자 갈 수 없다는 것이다(Nye, 2002a). 미국의 패권이 결코 영속적일 수 없음은 국제정치의 역사가 대변한다. 따라서 미국으로서도 이러한 경우에 대비하여 적실성 있는 다자적 운용틀을 존속시킬 필요가 있다. 이렇게 볼 때 패권과 다지주의는 상보적 관계에 있다. 그러나 패권적 지위는 미국으로 하여금 그 유일의 단극적 힘을 일방적으로 사용하고 싶은 유혹에서 완전히 자유롭지 못하게 만든다. 미국의 이해와 관련하여 필요하다고 판단하면 일방주의를 구사하는 데 주저함이 없다. 이것이 패권의 두 번째 가정이다. 이때 미국의 일방주의와 유엔의 다지주의는 긴장관계에 들어가며, 미국의 유엔에 대한 상대적 영향력과 유엔의 국제적 위상, 특히 유엔 안보리 내 여타 강대국의 대미 지렛대가 결과를 좌우한다. 바로 이것이 UN의 주요한 특징이다.

UN의 실패를 감안하여 UN은 창설당시 안보리 구성원들로 하여금 국가주권에 대한 국제적 개입의 근거를 마련했다. 단, 5개 상임이사국에 대해서는 거부권을 발동하여 그러한 개입을 차단할 권리도 동시에 부여했다.²³ 정치적 타협의 원래 취지는 강대국간의 전쟁이나 갈등을 막기 위함이었다. 이

22. Address by Senator Jesse Helms before the United Nations Security Council, 20 January 2000, www.senate.gov/helms/FedGov/UNSpeech/unspeech.html.

23. Ian Hurd의 주장, Edward C. Luck, et al., "Stayin' Alive; The Rumors of the UN's Death Have Been Exaggerated." *Foreign Affairs* July/August 2003을 참고할 것.

러한 창설 배경이 암시하듯, 유엔 안보리 상임이사국 구성원의 이해관계는 매우 다르다. 예컨대 중국, 러시아 그리고 프랑스는 미국의 패권을 견제하며, 적어도 미국이 안보리의 존재와 기능에 대해 “끝났다”고 선언하는 일이 발생하지 않기를 원한다. 미국 역시 주요 강대국을 견제함에 있어 유엔 안보리의 효용을 인정한다. 요식적인 공개토의뿐 아니라, 막후교섭의 편리한 장을 제공하기 때문이다. 이 과정에서 미국은 최대한 자유주의적 국제주의로써 포장하기를 원한다. 패권이 주는 거부감도 유엔 안보리를 통해 행동의 명분을 확보하면 상쇄할 수 있다는 것이다.

그러나 미국은 국가 이익과 관련된 주요 의제에 관해, 공개회의의 형식으로 강대국 및 약소국들과 토의하는 일을 부담스러워한다. 유엔의 일국가·일투표제에 대해서도 부정적이다. 유엔 회원국의 주권은 인정하되, 국력과 인구 등의 차등성을 반영하는 가중 투표제 등이 필요하다는 목소리도 나온다.²⁴ 미국이 유엔에 대해 가장 큰 재정부담을 공여하면서도 표결에 있어서는 아프리카의 소국과 동일하게 단 한 표만 행사할 수 있다는 사실에 대한 문제 제기이다. 국제기구의 이름으로 미국의 주권을 제약할 가능성에 대해서도 예민하다. 유엔 개혁의 필요성에 대한 미국의 주장 속에는 유엔의 뿌리 깊은 관료주의를 시정하겠다는 의도와 더불어, 유엔 내에서의 미국 입지가 실질적 역량과 비례하지 않는 데 대한 불만이 깔려 있다. 그런데 유엔이 미국의 주권 행사에 제동을 걸 수 있다고 보는 미국인의 우려는 패권 행사에 유엔이 걸림돌이 되어서는 안 된다는 일방주의와 연결되어 있음을 알 수 있다. 이미 미국은 인도주의적 개입의 이름으로 유엔 승인 없이 코소보 사태에 관여했고, 자발적 연합의 명분으로 이라크를 공격했다. 또 그들의 분담금 지급과 유엔의 개혁을 연동하여 유엔을 압박했고, 이것은 실제로 상당한 효과를 보였다. 미국이 9·11 직후 지체된 분담금 지불을 재확인했다는 사실은, 유엔에 대한 재정 공여를 하나의 지렛대로 파악하는 미 행정부의 인식과 성향이 반영된 사례이다.

24. 실제로 유엔 예산 문제와 관련된 의사 결정에 있어서는 미국의 강력한 주장에 의해 이를 반영한 바 있다.

3. 무력 사용과 국제법의 역설(逆說)

미국은 대 이라크 공략의 추진 과정에서 그 국제법적 명분을 다음과 같이 제시했다.²⁵ 첫째, 자위적 선제공격(preemptive self-defense) 개념이다. 부시 대통령은 2002년 5월 미 육군사관학교(West Point Military Academy) 연설 및 2002년 9월 미국 국가안전보장회의(NSC) 국가안보 전략 보고서에서 선제공격 독트린을 천명했다. 특정 시점과 국면에서 적이 가하는 모든 종류의 군사 기술에 대적할 수 없다면, 먼저 공격하는 외에 대안이 없다는 극단적 현실주의였다. 이러한 미국의 선제공격 개념은 근본적으로 유엔 헌장 원칙과 위배된다. 유엔 헌장 7장 51조는²⁶ 두 가지 상황 즉, 무력 사용을 위해 유엔 안보리의 승인이 있을 때와 유엔 구성원에 대해 무력 공격이 발생하거나 임박할 경우에만 예방적 자위 차원에서의 무력 사용을 인정한다. 그런데 미국은 헌장 51조에 규정된 정당방위 조항을 확대 해석하여, 무력 공격을 받았을 경우뿐 아니라 예방적 차원의 ‘선제’공격도 정당방위의 범주에 포함시켰다. 악의에 찬 적의 공격을 막기 위해서도 선제적 자위권이 확보되어야 하며, 무기 및 공격 속도의 발달로 인해, 적이 국경을 넘을 때까지 기다리다가는 이미 방어 기회의 기회를 놓친다는 논리였다. 사실 이것은 유엔 규정에 대한 엄청난 도전이었다. 선제공격 전략이, 방어전 이외에 무력 사용을 인정하지 않는 유엔 헌장을 무기력하게 만들기 때문이었다. 이라크에서의 전쟁이 가시화되면서 미국은 여하한 유엔 안보리의 결정에 구속받지 않을 것임도 분명히 했다.²⁷ 사실상, 미국의 논리대로라면 이론적으로 볼 때 이라크야말로 예방적 선제공격의 권리를 가져야 할 나라였다.

두 번째는 유엔 안보리 ‘결의’의 정당성이다. 미국은 지난 12년간의 이라크 관련 유엔 안보리 결의가 이미 대 이라크 공격을 허용하고 있다고 주장했

25. 이와 관련하여서는 Hilary Charlesworth의 강연록(2003)을 참조할 것.

26. UN Charter VII: Action with Respect to Threat to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Aggression..

27. 2002년 11월 10일 파월 국무장관의 발언. Michael J. Glennon. “Why the Security Council Failed.” *Foreign Affairs* May/June 2003을 참고할 것.

다. 1991년 대 이라크 무력 사용을 승인한 결의 678호와 이라크의 무장 해제를 휴전 조건으로 규정한 결의 687호, 그리고 이라크의 대량살상무기 사찰과 관련한 중대한 위반을 명기한 결의 1441호가 국제법적 근거가 되며, 이미 이라크의 대량살상무기 재고를 파괴하도록 용인한다는 것이었다. 1990년 쿠웨이트에서 이라크군을 축출하기 위해 무력 사용의 승인을 받았고, 따라서 이라크에서 모든 대량살상무기가 제거되었음을 확인하는 차원에서도 무력 사용이 가능하다는 주장이다. 그런데 미국과 한편에 있던 영국은 전쟁의 명분 확보와 국제적 정당성 획득을 위해 새로운 결의가 필요함을 강조한 바 있다. 결국 미국의 주장은, 유엔뿐 아니라 영국 등 미국과 이해를 공유하는 나라들에게도 설득력이 약했음을 알 수 있다.

세 번째로, 미국은 독재와 압박에 시달리는 이라크인의 해방을 위해 이라크 정권을 공략할 필요성을 역설했다. 자발적 연합에 의한 인도주의적 개입임을 강조한 것이다. 미국은 59년의 유엔 역사상 전쟁 결의안 통과가 두 번 밖에 없었다는 사실을 상기시키며, 그것이 유엔이 가지는 역기능이라고 주장했다. 1945년 이후 지금까지 2,200만 명의 사망자를 기록하며 발생한 300개의 전쟁 가운데 유엔 안보리가 한국전과 걸프전에서 두 번의 무력 사용만을 결의했다는 사실을(Falcoff et al., 2003) 유엔의 ‘태생적 한계’로 인식한 것이다(Kemp, 2003). 그러나 미국이 주장하는 인도주의적 개입의 범위 확대는 유엔의 존재 이유인 국가 주권 존중의 원칙과 상치된다. 나아가 역사는 인도주의적 개입에 대한 미국의 이율배반적 태도를 증명하고 있는데, 그 한 예로서 미국은 1980년대 사담 후세인이 자국민에 대해 대량학살을 감행할 때 침묵했었다. 심지어는 지정학적 이해 때문에 후세인 정권에 무기를 제공하기도 했다. 국가 주권에 대한 불개입을 강조하는 국제법의 원칙과 인도주의적 개입 사이에서 이중 잣대를 적용했음을 알 수 있다. 대상 국가의 주권 수호와 인권 침해에 대한 대응에 있어 균형점을 찾는 자체가 각국의 국익 계산에 근거하고 있다는 점에서, 주권 불개입과 인도주의적 개입간의 분별 자체는 처음부터 무의미했다.

4. 정책 결정의 국내정치적 역학(力學)

미국의 대 이라크 전을 분석함에 있어 결의안 통과와 관련된 부시 행정부 내 알력과, 전후 처리에 대한 여론 주도층의 입장을 정리해 볼 필요가 있다. 사실 국내정치적 결정 요인은 양화(quantification)가 어렵다는 난점 외에도 변수로서의 적실성 문제를 야기하는 쟁점이다. 그럼에도 불구하고 1970년대 베트남 전쟁 이후를 기점으로, 또한 냉전의 종식과 함께, 미국의 대외 정책에 있어 국내정치 변수가 가하는 파급효과가 커졌음을 부인하기 어렵다(Linsay, 1994). 특히 미 의회의 인식과 접근, 행정부 내 네오 콘과 실용주의자들 간의 균열, 그리고 압력 단체 및 여론 주도층의 견해가 미국의 대 이라크 전을 둘러싼 유엔 외교의 주요 결정 요소라고 할 수 있다.

21세기 부시 행정부가 취임하고 행정부와 의회의 주도권을 공화당이 점유하면서, 또한 9·11 테러라는 새로운 안보 위협에 직면해서야 미국은 유엔의 효용에 대해 긍정적으로 재고했다. 그런데 부시 행정부 및 공화당 주도하의 의회가 유엔의 기능과 역할에 대한 회의(懷疑)를 접은 것은 아니었다. 단지 종래의 신고립주의 또는 예외주의를 벗고 국제 공조를 천명하는 것이 미국의 대 테러전을 위한 지지 확보에 유리하다고 판단했을 뿐이다. 부시 행정부는 유엔과의 관계에 있어 대 테러전에 대한 국제적 지지는 확보하되, 국제형사 재판소(ICC) 등이 가하는 유무형의 압력으로부터 미국인의 권익을 보호하고,²⁸ 미국의 이익을 침해하는 조약의 지원은 거부하며, 나아가 다양한 국제 회의를 통해 미국의 이익을 증진시키겠다는 기본적 입장을 고수했다 (Schaefer, 2003: 95-101).

근본적으로 부시 행정부는 유엔이 ‘행동을 결여한 토론마당’에 불과하다고 인식했다. 사담 후세인의 대량살상무기에 대한 사찰 및 무장해제 문제도 17개 결의안을 내며 10년 이상 끌었으나, 별다른 성과가 없었기 때문이다 (Woodward, 2004: 157). 체니 부통령 등 대다수의 네오 콘들은 문제를 유

28. “U.S. Proposals to Undermine the International Criminal Court Through the U.N. Security Council,” Human Rights Watch Statement, 25 June 2002.

엔으로 들고 갈 경우 지루한 논란만 계속되다가, 정치적 타협으로 공격 시기만 늦추어질 것이라고 냉소했다. 미국 강경파들은 유엔 안보리뿐 아니라, 이라크 무기 사찰을 담당한 한스 블릭스(Hans Blix)와 IAEA의 모하메드 엘바라데이(Mohamed ElBaradei) 사무총장에 대해서도 의구심을 표명했다. 이들의 국가적 배경과 함께²⁹ 사담의 술수에 취약할 것이라는 노파심이 작동한 것이다. 오직 콜린 파월 국무장관만이 부시의 전쟁 내각에서 유엔을 통한 공조와 외교의 소진 필요성을 역설한 인물이었다. 결국 이라크 전쟁을 향한 결의안 발의 과정에서도 미 행정부는 결의안 추진에 회의감을 피력하는 체니 진영과, 결의안 통과와 불가피성을 강조하는 파월 진영으로 나뉘었다. 흥미로운 사실은 부시 대통령이 이러한 내각의 균열 속에서 유엔 결의안 통과를 시도하는 쪽으로 가닥을 잡았다는 점이다. 유엔 결의 통과가 없으면 난관에 빠질 영국 블레어 총리의 국내 정치적 입지를 고려했기 때문이다. 단, 부시 대통령은 유엔에서의 결의안 추진 이전에, 미 의회에서 대 이라크 무력 사용을 지지하는 결의안이 통과되기를 원했다. 결국 2002년 10월 미 하원은 296:133, 상원은 77:23으로 부시 대통령의 무력 사용을 승인했다.

미국의 결의안 발의(결의 1441호)는 단적으로 콜린 파월 국무장관이 국내 외 전선(戰線)에서 외교적 노력에 고군분투했던 사례였다. 그는 유엔 안보리 이사국들을 상대로 결의안 통과를 위한 외교전을 벌임과 동시에, 미 국가안 전보장회의(NSC)의 체니 부통령, 럽스펠드 국방장관 및 콘돌리자 라이스 안보보좌관을 상대로, 결의안 초안 준비 및 수정을 병행하는 2차원 게임을 벌여야 했다. 애초에 미국이 준비한 초안에는 사담의 중대한 위반(material breach)이 발견될 경우, 이라크에 대한 필요한 모든 수단(all necessary means)의 사용을 유엔이 자동 승인하도록 되어 있었다. 전쟁까지를 포함시킨 것인데, 체니 부통령과 럽스펠드 국방장관이 이러한 최대주의적 접근을 주장했다. 그러나 파월 국무장관의 예상대로 유엔 안보리 14개국은 한결같이 이 초안을 반대했다(Woodward, 2004: 221). 결국 미 NSC는 이를 수정할

29. 예컨대 체니 부통령은 한스 블릭스가 전통적으로 평화주의를 지향하는 스웨덴 출신이라, 이라크를 다룰 만큼 강건하지 못할 것이라고 우려한 바 있다.

수 밖에 없었고 10월 23일 수정 초안이 다시 유엔에 회부되었다. 여기서 ‘필요한 모든 수단’은 삭제되었고 중대한 위반 시 유엔 안보리가 상황을 고려하는 것으로서 일단락되었다.

전반적으로 미국 내에서, 이라크 전쟁 수행 자체에 대해서는 일방주의를 용인하는 입장이었다. 부시 대통령도 대 테러전의 정치적 효과를 인지하고 있었다. 테러라는 변수가 미국인의 단합을 유도하며 부시의 국내정치적 입지를 비상(飛上)하도록 만든 만큼, 이라크 전에서의 승리는 곧 부시의 재선으로 연결될 것이라는 희망적 관측이 작동했다. 적어도 2003년 4월 이라크 전쟁이 마감되면서 부시의 재선은 보장된 듯 보였다. 특히 극보수를 대변하는 네오 콘들은 전후 처리에도 미국 주도의 자발적 연합이 불가피함을 주장했다. 이들은 유엔의 기능을 인도주의 사업에 국한하여 유엔아동기금(UNICEF)이나 세계식량기구(WFP) 등의 활동만 허용해야 한다고 보았다. 이들은 국제연합의 가치를 폄하했고, 이라크 전쟁 직후 유엔이 국제연맹처럼 사멸할 것이라 예상했다. 결국 전후 처리에서 미 행정부는 주도권을 견지하는 쪽으로 가닥을 잡았고, 그 결과 2004년 현재 이라크의 늪에 발목이 잡히는 결과를 낳았다. 미 군정의 시행착오, 이라크 저항세력의 반격, 미군 희생자의 확산 및 이에 따른 국내외 여론의 비난과 국제사회의 압박이라는 복병(伏兵)에 대해 미처 예상치 못했던 것이다.

한편 이라크 전 직후 미국 내에는 온건파들을 중심으로, 전후 처리에 유엔의 역할이 중요하다는 여론이 부각된 바 있다. 미국이 유엔을 포용해야 한다는 목소리였다.³⁰ 수백만 달러에 달하는 하청 계약을 미국 기업이 독식하는 일에 대한 경고도 있었다. 자칫하면 이라크인의 해방이 아닌, 식민지 전쟁으로 비추어 질 수 있었기 때문이다(Kemp, 2003). 전후 유엔과 나토 동맹국을 정치적으로 다독일 필요성은 특히 다수의 민주당 및 소수 공화당 온건파 의원들을 중심으로 강조되었다. 사실 후세인 정권 붕괴 후의 원유 생산도 여의치 못했고, 인도주의적 지원 및 이라크 복구비용도 홀로 감당하기에는 부

30. Letter of Congressmen to the President of the United States, Congress of the United States, March 27, 2003; Letter of Kenneth H. Badon, and other NGO leaders to the President, 27 March 2003.

답이 너무 컸다. 전후 처리문제가 이스라엘, 팔레스타인 문제와도 연동되어 있어 유엔, 유럽연합 및 러시아와의 협조도 불가결한 과제였다(Biden and Hagel, 2003). 그러나 당시 미국 내에는 부시 대통령의 소위 이라크를 위한 비전 실현을 위해, 미국이 전후 재건을 주도해야 한다는 주장이 다수였다. 전쟁 승리의 여운이 결국은 전후 처리도 일방주의로 나아가도록 유도했던 것이다.

IV. 요약과 결론

미국의 대 이라크 전 과정에서 드러난 대 유엔 정책은, 단극체제가 배태하는 힘의 불균형을 여과 없이 드러내면서도 다자주의의 효과를 활용하려는 미국의 이중성을 노정한 사례였다. 그러나 이라크 전을 위한 미국의 대 유엔 외교에서 부정할 수 없는 명백한 사실은 첫째, 미국이 무력 사용에 앞서 안보리의 승인을 추진했다는 점과 둘째, 프랑스를 포함한 유엔 안보리의 일부 상임이사국들이 미국의 무력 사용 결의안에 대해 거부권 사용을 경고했다는 점이다. 이는 미국이 그 국익 추진에 있어 여전히 유엔을 필요로 하고 있으며, 나아가 단극체제 하에서도 불충분하나마 유엔 안보리가 가동하고 있음을 방증하는 사례이다. 단, 미국이 유엔 안보리의 거부권이라는 부담스러운 전례를 비껴가기 위해 자발적 연합의 기발한 착상으로써 일방주의를 실행했다는 자체가 유엔의 한계임은 분명하다. 한편, 이라크 전 종료 후 최근까지 미국이 전후 처리 과정에서 보여준 난맥상은 오히려 유엔의 입지 및 역할 강화에 유용한 작용을 했으나,³¹ 본고의 연구 범위는 아니라, 논외로 했다. 분명한 것은 이라크 전후 처리를 주도했던 미국이 상황의 악화와 함

31. 이라크 전후 처리에 발목이 잡힌 미 행정부는 유엔의 참여가 필요함을 자각했고 유엔에의 포용을 위해 UNESCO 등 유엔 기구에의 지원 및 노후한 UN 본부 수리를 위한 대여를 결정했다. "Foreign Aid Bill to Fund Controversial UN Agencies," *One World US* 27 January 2004.

계(LaFranchi, 2003), 유엔의 개입을 일정 부분 인정, 확대하고자 한다는 점이다.

미국의 대 유엔 정책에서 드러나는 양면성은, 국제 공조와 정당성이라는 유엔의 가치 규범을 천명하되, 유엔에 의해 자국의 행동반경을 제약받지 않으려는 미국의 의지와 국력이 반영된 결과물이다. 여기에는 1945년 유엔 창설 이래 미국이 유엔의 장에서 경험했던 역사적 상황, 미국 패권의 함의, 안보리 상임이사국 구성원간의 상호 관계 및 이해, 그리고 무력 사용의 역설(逆說) 등 일련의 외생변수들이 인과성을 보이며 작동한다. 또, 미국의 정책 결정 과정에서 드러나는 의회의 압력, 의회와 행정부 및 행정부 내의 관료정치적 긴장이 표출하는 이차원적 게임, 대 유엔 정책에 대한 인식 및 여론, 그리고 대통령 변수 등이 내생변수로서 기능한다. 미국의 대 이라크 전과 이를 위한 국제적 지지 확보 과정에서도 상술한 변수들이 복잡한 모양을 그려내며 작용했음을 알 수 있다.

무엇보다 유엔에 대한 미국의 이중적 또는 양면적 행태가 가능했던 가장 큰 이유는 미국과 유엔이 보여주는 상대적 힘의 비대칭일 것이다.³² 유엔의 연간 예산이, 미 국방부가 매 32시간마다 안보에 지출하는 비용에 불과하다는 단적인 예가 이를 입증한다. 미국의 대 이라크 전은, 선제공격을 인정하지 않는 유엔 헌장 7장 51조 및 안보리의 권위만으로는(Burman, 2003) 미국과 같은 초강대국의 군사 행동을 차단하기 어렵다는 현실을 드러냈다. 단, 미국은 유엔의 신뢰 추락이 결코 미국의 이해와 양립하지 않는다는 사실을 인지하고 있다. 패권의 유한성을 자각하는 것이다(Nye, 2002a: 169; 2002b). 미래에 미국에 도전할 새로운 패권이 등장할 때, 이를 적절히 그리고 정당한 방법으로 차단할 기제는 유엔밖에 없기 때문이다(Pulcifer, 2003). 따라서 유엔의 존재는 미국의 미래 이익과도 부합한다. 결국 패권이 지속되는 한, 미국은 유엔에의 이중성을 표출할 것이다. 국익 및 의지와 역량에 대한 자체 판단에 따라, 다자주의와 일방주의 사이에서 줄타기를 할 것이라는 결론이다.

32. 물론 미국이 유엔의 주요 일원이라는 점에서 미국과 유엔관계를 완전히 상대적인 개념으로서 보는 것은 문제가 있으나, 미국의 대 유엔 정책이라는 관점에서 접근하는 데에는 무리가 없다고 본다.

참고문헌

- Aguera, Martin. 2003. "Collateral Damage?" *Defense News* 17 February.
- Anderson, Sarah, Phyllis Bennis, and John Cavanagh. 2003. "Coalition of the Willing Or Coalition of the Coerced?: How the Bush Administration Influences Allies in its War on Iraq." Institute for Peace Studies. 26 February.
- Baker III, James A. 1995. *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992*. New York: G.P. Putnam's Sons.
- Biden Jr., Joseph R. and Chuck Hagel. 2003. "Winning the Peace." *The Washington Post* 6 April.
- Burman, Katie. 2003. "A Fork in the Road: The United Nations and the United States." *Global Policy Forum* 25 September.
- Charlesworth, Hilary. 2003. "Is International Law Relevant to the War in Iraq and its Aftermath?" Telstra Address, National Press Club, Canberra. 29 October.
- Clarke, Richard A. 2004. *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*. New York: Free Press.
- Falcoff, Mark, Fred Gedrich and Alan Dowd. 2003. "Goodbye to the U.N." American Enterprise Online, at http://www.taemag.com/issues/articles.17773/article_detail.asp 5 May.
- Gardiner, Nile and James Phillips. 2004. "A Limited Role for the United Nations in post-War Iraq." Heritage Foundation Web Memo #402. 22 January.
- Glennon, Michael J. 2003. "Why the Security Council Failed." *Foreign Affairs* May/June.
- Gordon, Michael R. 2001. "US and UK at Odds over Use and Timing of Peacekeeping Troops." *The New York Times* 2 December.
- Ikenberry, G. John. 2003. "State Power and the Institutional Bargain: America's Ambivalent Economic and Security Multilateralism." Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane, & Michael Mastanduno (eds). *US Hegemony and International Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Karns, Margaret P., and Karen A. Mingst (eds). 1990. *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*. Boston: Unwin Hyman.
- Kemp, Jack. 2003. "No Time to Leave the U.N. Behind." *The Washington Times* 27 March.
- Keohane, Robert O. 1989. *International Institutions and State Power*. Boulder, CO: Westview Press.
- LaFranchi, Howard. 2003. "Bush May Forge New Model for Global Peacekeeping."

- The Christian Science Monitor* 14 July.
- Linsay, James M. 1994. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lopez, George A. and David Cortright. 2004. "Containing Iraq: Sanctions Worked." *Foreign Affairs* July/August.
- Luck, Edward C. 1999. *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919-1999*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Luck, Edward C. 2003. "American Exceptionalism and International Organization: Lessons from the 1990s." Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane, & Michael Mastanduno (eds). *US Hegemony and International Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Luck, Edward C. et al. 2003. "Stayin' Alive; The Rumors of the UN's Death Have Been Exaggerated." *Foreign Affairs* July/August.
- Malone, David M. 2003. "US-UN US-UN Relations in the UN Security Council in the post-Cold War Era." Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane, & Michael Mastanduno (eds). *US Hegemony and International Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, John J. 1994/95. "The False Promise of International Institutions." *International Security* 19(3).
- Nye, Jr., Joseph S. 2002(a). *The Paradox of American Power: Why the World's only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford: Oxford University Press.
- Nye, Jr., Joseph S. 2002(b). "Unilateralism Vs. Multilateralism: America Can't Go It Alone." *International Herald Tribune* 13 June.
- Pulcifer, Ash. 2003. "US Hegemony: The Dynamics of Global Power." *Yellow Times* 24 April.
- Schaefer, Brett D. 2003. "The United Nations: Security America's Interests." Agenda 2003/ The United Nations, Heritage Foundation.
- The United Nations, 1978. *UN Yearbook 1975*. New York: Office of Public Information, United Nations.
- Woodward, Bob. 2002. *Bush at War*. New York: Simon & Schuster.
- Woodward, Bob. 2004. *Plan of Attack* New York: Simon & Schuster.
- Iraq: US/UK/Spain Draft Resolution: 24 February 2003.
- SCR 1373 of 18 September 2001.
- Spain, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: Draft Resolution, Provisional, 7 March 2003.
- UN Security Council, Resolution 1368, 12 September 2001.
- United Nations Security Council, Resolution 1441 (2002) Adopted by the Security Council at its 4644th Meeting, on 8 November 2002. S/RES/1441 (2002).

UNSC Resolution 1483, 22 May 2003.
UNSC Resolution 661, 6 August 1990.
UNSC Resolution 678, 29 November 1990.
UNSC Resolution 687, 3 April 1991.

US Hegemony and the United Nations in the 21st Century : Case Study of the US War against Iraq

Chung Ok-Nim

Assistant Professor of the Department of International and UN Studies
Sunmoon University

This paper is a case study about the US policy toward the United Nations (UN) with a particular focus on the Bush Administration's pursuit of war against Iraq. The time period of this research spans from September 2002 when the US President officially raised the issue of Iraq at the UN General Assembly to May 2003 when the UN Security Council Resolution 1483 was passed immediately following the end of war. During this time, the US-UN relationship exhibited a complicated set of dynamics between unilateralism and multilateralism, structural tension between the US hegemony and the UN authority, and ultimately, a gap between the rule of force and the rule of law that is a serious cause for alarm.

The key terminology to articulating the US policy toward the United Nations would be 'duality' or 'ambivalence' in which the US prefers unilateralism with no impunity, while emphasizing the lofty values of the United Nations such as human rights and international peace. Therefore, this paper explores the key factors of the US duality in the UN policy, as well as elaborating the whole process of the US policy transition from nominal efforts at international legitimacy to a unilateral decision toward the war against Iraq. While the historical evolution of the United Nations since 1960s, and the structural element of the US hegemony within the UNSC are forming external variables, the domestic perception and decision making process shape the internal variables of 'duality'. In a word, the US war against Iraq displays a reality of the 21st century international politics, that is, an asymmetric

relationship between the US and the UN. The incompetent United Nations could not dissuade the unipolar superpower from unilaterally going to war. Nevertheless, the United States cannot exclude or alienate the United Nations, not only because the UN has kept its own positive functions so far, but also it still opens a possibility of legitimizing the US behavior. Thus, such a duality shown by the US will continue to appear as long as it succeeds in maintaining supremacy in international relations.

Key Words: WMD, GWOT, Preemptive Self-defense, UNSC Resolution, Coalition of the Willing, Multilateralism, Unilateralism, Rule of Law, Rule of Force