

# 국제분쟁에 대한 유엔 총회의 역할 탐색 : 우크라이나 전쟁 사례\*

장혜영 중앙대학교

## 논문요약

본 연구는 2022년 2월 발발한 러시아-우크라이나 전쟁과 분쟁에 대응하는 국제기구의 역할을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 본 연구는 분쟁과 국제기구 간 관계에 대한 기존 논의를 확인하고, 우크라이나 전쟁이 촉발한 국제기구의 최근 활동에 대해 살펴본다. 특히 UN 총회는 안전보장 이사회의 상임이사국 거부권 행사에 대해 유엔 총회의 견제 역할을 강조하는 4월 26일 결의안을 통과시켰고, 이는 제한적이지만 기존의 유엔 개혁에 대한 진일보한 활동으로 평가된다. 우크라이나 전쟁 직후 안전보장이사회의 상임이사국 중 하나인 러시아의 지속적인 반대로 유엔 차원에서의 강력한 우크라이나 지원 및 러시아 규탄이 나타나지 않았다. 이에 대한 대응으로 유엔 총회는 안전보장이사회의 상임이사국 거부권 행사 행위를 총회에서 설명해야하는 결의안을 채택하였다. 이를 통해 본 연구는 국제기구가 분쟁발발을 억지하거나 분쟁을 종식시키는 적극적 역할을 수행하기 어렵지만 국제분쟁이 국제기구의 기존 개혁논의를 촉진시켜 분쟁에 대응하는 국제기구의 역할을 다각화하는 요인이라는 점을 제시한다.

주제어 : 우크라이나 전쟁, 국제기구, UN, 집중화 기능, 독립성 기능

\* 이 논문은 한국정치사학회연구소·한국국회학회가 2022년 7월 14일 부경대학교에서 개최한 ‘러시아-우크라이나 전쟁과 유럽의 대응: 쟁점 및 협력의 모색’ 공동학술 회의에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

## I. 서론

2022년 2월 21일 러시아의 우크라이나 침공은 국제안보에 대해 거대한 도전을 야기하고 있다. 러시아의 침공으로 시작된 2022년 우크라이나 전쟁은 당사국인 우크라이나의 물리적, 인적 손해 뿐만 아니라 국제질서의 재편에 영향을 줄 만큼 영향력이 커지고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁은 2010년 친러 성향의 빅토르 야누코비치(Viktor Yanukovych) 대통령의 당선 이후 친러 정책과 반 EU 세력간 긴장관계가 심각해지고, 이후 2014년 유로마이단(Euromaidan) 시위에 따른 지역의 분쟁이 직접 원인이 되었다. 특히 우크라이나의 친서방 세력과 야누코비치 정권 간 정쟁이 계속되고 이후 러시아의 크림반도 병합이 이루어지면서 러시아와 우크라이나 관계는 더욱 심각해졌다(온대원 2015).

러시아-우크라이나 전쟁은 국제정치 측면에서 다양한 함의를 제공하고 있다. 먼저 러시아-우크라이나 전쟁은 당사국 간에 발발한 일회성 사건이 아닌 오랜 기간 동안 축적되어 온 전쟁당사국 간 갈등 뿐만 아니라 지역의 국내·외 정치요인들의 복합적 결과물이다. 이를 설명하기 위해 최근 우크라이나 전쟁에 대한 다양한 논평 및 분석들은 전쟁의 원인과 과정, 그리고 결과물에 대한 현황분석 및 예측에 초점을 맞추고 있다(박정호 외 2022; 남승현 2022; 신범식 2022). 또한 우크라이나 전쟁은 국제정치 속에서 러시아의 위치에 대한 재조명을 통해 향후 국제질서의 재편 가능성과 함께 기존 국제정치를 이해하는 다양한 이론에 대한 도전을 예고하고 있다. 이 중 주목할 부분은 국제분쟁이 발발하면 분쟁당사국 뿐만 아니라 국제사회의 책무성과 전쟁 억지와 관련한 다자 국제기구의 역할에 대한 논쟁이 심화된다는 점이다.

국제사회에서 발생하는 다양한 분쟁에 대해 분쟁당사국 뿐만 아니라 국제사회의 책임에 대한 논의는 오랫동안 지속되어왔다. UN 헌장 및 국제사회의 오랜 규범은 자국 국민에 대한 1차적 책임은 주권국가에 있다는 점을 강조하고 있다. 하지만 인권의 보호에 대한 국제사회의 책

무성의 중요성이 강조됨에 따라 국제분쟁의 발생 시 당사국 뿐만 아니라 다자 국제기구를 통한 국제사회의 책무성에 대한 논의는 더욱 활발해질 것으로 기대한다. 그러나 여전히 국제사회의 보호 책무성에 대한 논쟁은 국제기구가 적극적 보호를 위한 행동을 요구하는 측면과 함께 대국민 보호책무성에 대한 주권국가의 중요성을 재확인하고, 동시에 분쟁에 대한 국제기구의 제한적 역할에 대한 논의 또한 주목할 필요가 있다. 이렇듯 국제분쟁에 대한 국제기구의 제한적 역할에 대한 논의와는 별개로 우크라이나 전쟁은 분명 UN과 같은 국제기구 뿐만 아니라 지역기구인 유럽연합(European Union) 내에서 지역 안보를 위한 국제기구 차원의 노력을 촉진하는 계기가 되었다. 특히 유럽연합 회원국들이 채택한 “Strategic Compass for Security and Defence”(European Union External Action)<sup>1)</sup>와 4월 26일 유엔 총회(UN General Assembly)의 결의안(The resolution 76/262)<sup>2)</sup>은 국제분쟁을 통해 국제기구의 대(對)분쟁 대응력이 증진될 수 있다는 점을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이러한 국제기구의 움직임이 실질적으로 국제분쟁을 예방하고, 최소화하는 현실적 결과를 가져올지는 여전히 불확실하다. 하지만 분쟁을 포함한 국제적 이벤트는 국제사회의 협력 및 협력을 위한 논의를 심화 발전시켰고, 그 결과 채택된 다양한 결의문들은 비록 법률적 구속성이 제한적이라 하더라도 국제사회에서 나타나는 문제점들에 대해 국제기구가 지속적인 관심을 보이고 있다는 것을 제시한다.

본 연구는 분쟁과 국제기구 간 관계에 대한 기존 논의를 확인하고 우크라이나 전쟁이 촉발한 국제기구의 최근 활동에 대해 살펴보는 것을 목적으로 한다. 특히 우크라이나 전쟁으로 인해 본격적으로 제시되

1) European Union External Action. “A Strategic Compass for Security and Defence.” [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en)(최종검색일: 2022/08/20).

2) UN News. “UN General Assembly mandates meeting in wake of any Security Council veto.” <https://news.un.org/en/story/2022/04/1116982> (최종검색일: 2022/07/10).

고 있는 UN 안전보장이사회 개혁에 대한 진일보한 시도라고 평가되는 2022년 4월 26일 유엔 총회의 상임이사국 거부권에 대한 결의안의 내용을 살펴보고, 국제분쟁이 촉발하는 국제기구의 분쟁조정 능력을 설명한다. 이를 통하여 분쟁 발발시 국제기구의 제한적 기능에 대한 기존 논의를 정리하고 제한적 환경 속에서 발현되는 국제기구의 분쟁조정 역할에 대한 이해를 높인다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

## II. 2022년 우크라이나 전쟁 현황

### 1. 우크라이나 분쟁의 역사

우크라이나 전쟁에 대한 평가는 러시아-우크라이나 간 전쟁에 국한되는 것이 아닌 러시아와 서방, 즉 러시아와 미국 간의 긴장관계에 더욱 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 다수의 연구는 탈냉전 이후 유럽의 안보질서가 재편되는 과정에서 러시아의 안보에 대한 서방의 “약속”이 계속 무산되면서 러시아의 안보 불안을 자극했다는 점을 강조한다(신범식 2022; 박정호 외 2022). 즉, 우크라이나 전쟁의 원인을 러시아와 미국의 갈등이 촉발되어 나타난 것으로 보고 이에 대한 지정학적 이해관계에 대한 관심이 현재 우크라이나 전쟁에 대한 주요 내용이라고 할 수 있다. 하지만, 우크라이나 전쟁은 전쟁당사국인 러시아와의 관계를 통해 이해하고, 해결방안을 모색하려는 전통적인 전쟁이라는 점과 함께 다차원 및 다행위자들의 역동성을 확인할 필요가 있는 사건이라는 점에서 중요한 의미가 있다. 또한 이 전쟁은 당사국인 우크라이나와 러시아 간 이슈만이 아닌 이들을 둘러싼 다양한 국제기구의 역할을 확인하여 상호협력이 국제규범으로 자리잡고 있는 현재의 국제질서 속에서 주요 행위자 중 하나인 국제기구의 역할을 재조명한다는 점에서 의미가 있다.

우크라이나와 러시아 간의 분쟁은 오랜 역사 속에서 진행되었다.

2022년 2월 24일 블라디미르 푸틴 러시아 대통령의 특별 군사작전으로 발발한 러시아의 우크라이나 침공은 2014년 ‘돈바스 전쟁’ 이후 러시아와 우크라이나 간의 긴장 관계를 최고조로 높이는 국제적 사건이다. 러시아의 일방적인 우크라이나 침공은 전쟁 당사국인 우크라이나 정부와 서방의 강력한 비난에 직면하였고, 다수의 국제기구들을 통해 러시아에 대한 다방면의 압박을 가하고 있다. <그림 1>은 2022년 7월 3일 러시아군이 장악한 우크라이나 지역을 보여주고 있다. 붉은 색으로 나타난 지역은 2014년 돈바스 전쟁으로 러시아가 합병한 크리미아 지역 뿐만 아니라 러시아어 사용자들이 집중되어 있는 동남부 지역을 중심으로 러시아군의 지역 통제가 확대되고 있음을 보여주고 있다.

<그림 1> 러시아군의 우크라이나 지역 장악 현황

### Areas of Russian military control in Ukraine



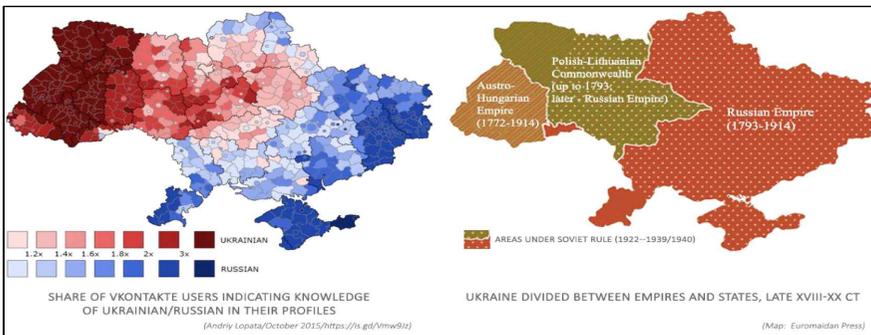
Source: Institute for the Study of War (21:00 GMT, 3 July)

BBC

출처: BBC. "Ukraine war in maps: Tracking the Russian invasion." <https://www.bbc.com/news/world-europe-60506682> (최종검색일: 2022/7/3).

우크라이나는 과거 러시아 제국을 비롯한 다수 국가의 통치를 경험한 역사가 있으며 2차 세계대전 이후 소비에트 연방(Soviet Union)의 강력한 영향력 하에 있었지만 이후 소비에트 연방의 붕괴로 독립국가가가 되었다. 이 과정에서 러시아의 오랜 통치를 받아온 우크라이나의 동부와 남부 지역은 다른 지역에 비해 러시아어 사용자가 매우 많은, 이른바 러시아화가 진행된 지역이라고 할 수 있다. <그림 2>에서 확인할 수 있듯 파란색으로 표시된 지역이 러시아어 사용자 밀집 지역인데 특히 동부와 남부 지역을 중심으로 짙은 파란색을 나타내고 있다. 반면 중부 및 서부지역으로 갈수록 붉은 색이 짙어져 우크라이나 어 사용자들이 밀집된 지역이라는 점을 확인할 수 있다. 이렇듯 우크라이나 영토 내에서 우크라이나어 사용자와 러시아어 사용자 간의 “민족적 정체성”에 대한 심각한 대립은 서로 다른 민족 정체성이 드러난 선거에서 친러 정치 세력에 대한 지지와 반대를 분명하게 나타냈다. 2010년 우크라이나 대선 당시 친러 성향의 빅토르 야누코비치(Viktor Yanukovych) 대통령 후보는 러시아어 사용자가 많은 동부와 남부 지역에서 타 지역보다 50% 이상의 높은 지지도를 확보한 것이 그 사례이다.

<그림 2> 우크라이나 내 러시아어 사용자 분포



출처: 강태경·장혜영 2021. “러시아 디지털 공공외교와 미디어 환경 변화:비인간 행위자 활용 사례를 중심으로.” 국제정치연구 (24권 4호), p.77; Yuri Zoria. “Language protection: what Ukraine can learn from three European countries.” Euromaidan Press, April 25, 2019, <http://euromaidanpress.com/2021/02/12/language-protection-what-ukraine-can-learn-from-three-european-countries/> (최종검색일: 2022/07/03).

## 2. 돈바스(Donbas) 전쟁과 유로마이단(Euromaidan)혁명

우크라이나와 러시아 간 갈등은 2014년 돈바스 지역에서 우크라이나 정부군과 친러 분리주의 반군 세력 간의 분쟁이 발생하면서 사실상 2022년 양국 간의 전면전으로 확대되는 결과를 가져왔다. 2010년 대선에서 당선된 빅토르 야누코비치 우크라이나 대통령은 강력한 친러 정책을 표방하였고, 이에 전면적으로 반대한 친서방 성향의 시위대에 대한 정부의 강경한 진압에 계속되었다. 이에 대해 2013년 11월 21일 야누코비치 대통령이 당시에 진행 중이던 EU 가입 논의를 전면 중단하고 친러 정책을 강력하게 천명하면서 수도 키이우를 포함한 서부 우크라이나 지역에서 대대적인 시위가 발생하여 유로마이단 혁명(Euromaidan)이 발발하였다. 결국 정부의 강경진압은 실패로 돌아갔고 시위대와 야권은 야누코비치를 탄핵하고 친서방 과도정부를 수립하였다. 그러나 유로마이단 혁명은 친러 성향이 강한 크림 반도와 돈바스 지역 주민들의 강한 반발을 불러일으켰고, 동부 지역을 중심으로 친서방 과도정부에 반대하는 시위가 벌어졌다. 이 과정에서 러시아군이 크림 반도에 군사를 투입하고, 지역에서의 주민 투표를 통해 크림 반도는 우크라이나로부터 분리 독립하여 러시아에 합병되었다. 이에 반발한 우크라이나 정부군과 동부지역의 분리주의 반군들 간 내전이 발생하였고 2014년 4월 도네츠크 지역의 분리주의자들이 우크라이나 정부군을 상대로 끊임없이 무력저항을 진행하여 도네츠크(Donetsk)와 루한스크(Luhansk)가 2014년 5월 12일 분리독립 투표를 통해 노보러시아 연방국으로 분리되었다. 이러한 과정 속에서 이른바 돈바스 전쟁은 2022년 러시아의 우크라이나 침공까지 약 8년간 지속된 전쟁으로 볼 수 있다.

러시아의 우크라이나 침공은 단순히 당사국 간의 무력분쟁으로 이해하기에는 복잡한 요인들이 혼재되어 있다. 특히 2014년 이른바 돈바스 전쟁을 치른 돈바스 지역은 러시아의 입장에서 매우 중요한 전략적 요충지이다. 앞서 제시한 대로 크림반도 지역과 함께 루한스크와 도네츠크 지역은 모국어로 러시아어를 사용하는 인구가 집중되어 있고 실

제 지역민들도 인종적으로 러시아인들이 많다. 이 지역을 중심으로 활동하는 친러 분리주의 반군 세력은 러시아와의 긴밀한 협력을 통해 지역에 대한 통제권을 강화하고, 동시에 러시아는 우크라이나의 세력 약화를 도모하는 합동 전략을 진행하는 것으로 보인다.

### III. 국제분쟁에 대응하는 국제기구

#### 1. 국제기구의 역할: 제한적 혹은 적극적 행위자

2022년 러시아의 우크라이나 침공은 “제2차 세계 대전 이후 유럽에서 이루어진 가장 광범위한 군사공격으로서 일견(prima facie) 유엔 헌장 제 2조 4항을 명백하게 위반하는 것”(남승현 2022, 4)이다. 또한 유엔 총회 결의 3314(1974) 제3조는 다수의 침략행위를 규정하고 있는데 1) 타국의 영토를 침공하고 점령하는 행위, 2) 타국의 영토를 폭격하는 행위, 3) 항구의 봉쇄, 4) 타국의 육군, 해군 및 공군을 공격하는 행위, 5) 전투부대의 배치 등이 그것이다. 이에 따라 러시아가 감행한 우크라이나 침공은 명백하게 유엔 총회의 결의안에 위배되는 침략행위임이 분명하다. 하지만 러시아는 이 전쟁의 주요 목적이 돈바스 지역에서 2014년 이후 우크라이나 정부로부터 자행된 제노사이드(genocide)를 방지하고 피해자를 보호하기 위한 인도적 개입(humanitarian intervention)에 근거한 무력 사용이라는 점을 강조하고 있다.

그렇다면 국제분쟁이 발생한 이후 국제기구의 역할은 무엇인가? 이 질문에 대답하기에 앞서 국제기구의 역할에 대해 상충하는 견해를 확인할 필요가 있다. 다수의 신현실주의 이론가들은 국제사회에서 국가 간 협력은 국가들의 국익이 충돌하는 과정에서 제한될 수밖에 없으며 국제기구는 국가 이익의 산물이라는 점을 강조한다(Grieco 1988; Mearsheimer 2001; Waltz 1979). 따라서 신현실주의자들이 바라본 국제기구는 설립의 목적이 훌륭하다 할지라도 국제기구 자체의 역할과

기능이 회원국들의 이익으로부터 독립적으로 운영될 수 없다는 점을 제시한다. 즉, 국제기구는 주도적 국가가 높은 수준의 협력의 비용을 기꺼이 감당하고, 주변의 국가들을 당근과 채찍 전략을 통해 국제기구에 참여하도록 할 때 국제적 협력에 이바지 할 수 있다(Keohane 1980). 이에 따라 국제기구가 행하는 결정이나 행동은 실질적으로 참여 국가들의 협조 혹은 경쟁 속에서 결정되는 것이지 국제기구의 독립적인 결정으로 보기 어렵다 (Baylis 2001; Sinclair and Byers 2006). 특히 신현실주의자들의 논점에서는 UN이나 IMF (the International Monetary Fund) 등 주요 국제기구들은 개별 국가들이 자국의 이익을 보호하는 장으로 활용하는 장이 된다. 따라서 국제기구가 참여국가 이익의 충돌의 장으로 인식되는 한 국제기구가 국제평화와 안보에 중요한 역할을 할 수 있다는 점은 기대하기 어렵다. 결론적으로 신현실주의자의 입장에서 국제협력은 상대적 이익(relative gains)의 중요성으로 인하여 실현되기 어렵다 (Waltz 1986; Baldwin 1993; Lamy 2001).

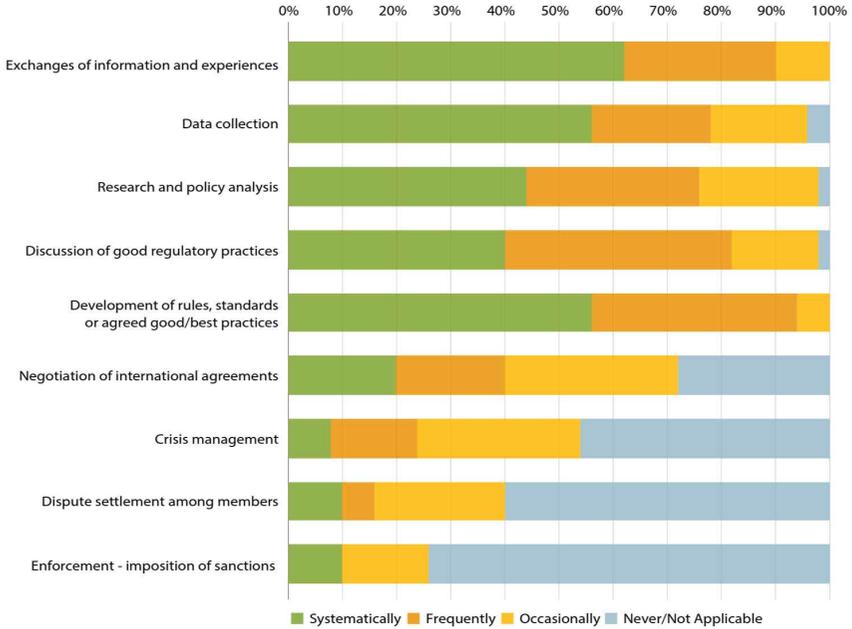
반면 신자유주의자들은 국제기구가 국가 간 협력과 안정성을 촉진하는데 기여할 수 있다는 점을 강조한다. 신현실주의자들이 국가들 간 “상대적 이익”에 대한 서로 다른 견해로 인하여 궁극적으로 참여국가들 간의 협력이 어렵다는 점을 강조한 반면, 신자유주의자들은 국가들이 획득하는 “절대적 이익(absolute gains)”에 주목하여 국가 간 상호 이익을 추구할 수 있기 때문에 국제협력이 가능하다는 점을 제시한다.(Keohane 1982; Keohane and Nye 2001). 예를 들어 신기능주의자들은 국가 간 기술 및 경제발전은 국제기구의 중요한 역할 속에서 활발하게 진행되고, 기능적 발전은 궁극적으로 정치적 통합으로 연결된다고 주장한다(Haas 1964). 또한 상호의존론자들의 견해에 의하면 국경을 넘는 상호의존관계가 더욱 복잡해짐에 따라 발생할 수 있는 여러 가지 문제를 해결하는 중요한 행위자로서 국제기구를 강조한다. 이와 함께 신제도주의자들은 국제기구의 중요성에 대해 특히 “불확실성을 줄이고 거래비용을 낮추는” 역할에 주목한다. 이렇듯 국제기구의 등장을 통해 개별 국가들이 지불해야하는 거래비용이 낮아지고 복잡하게

엮혀있는 상호의존적 국제환경 속에서 발생할 수 있는 불확실성이 감소되면서 더욱 많은 국가들이 기꺼이 국제기구에 참여하게 된다는 것이다(Keohane 1989). 구체적으로 신자유주의자들은 국가 간 협력이 더욱 긴밀하게 이루어질 수 있는 영역은 안보나 국제경제 분야의 협력과 같이 절대적 이익의 크기가 커질 수 있는 분야에서 나타난다는 점을 강조한다. 따라서 신자유주의자들은 집단안보를 선호하고 국제기구를 통하여 국가들이 협력에 적극적으로 임할 것임을 예측하였다.

신자유주의자들이 바라본 국제기구는 협력을 위한 프레임워크(framework)이고, 이러한 국제기구를 통하여 국가 간 안보경쟁의 위험성을 인식할 수 있고, 국제평화와 안정성을 촉진하는 그라운드가 된다. 하지만 신자유주의자들의 국제기구의 역할 및 중요성에 대한 낙관적 기대를 채택하기 위해서는 참여국가들에 적용되는 전제 조건이 필요하다. 국제기구의 역할이 기대하는 수준으로 운영되기 위해서는 참여 국가들이 국제기구 내에서 적용되는 공통의 규칙을 인지하고 기꺼이 순응하겠다는 의지가 필요하다(Hooghe and Marks 2009). 참여 국가들이 소속된 국제기구에서 합의에 의한 규칙이 마련되고 이에 대한 참여 국가의 순응은 국제기구를 통한 다층적 협력의 가능성을 높이고, 참여 국가들의 저항을 낮추게 된다. 이를 통하여 국제기구는 참여 국가 간 협력을 이끌어내고, 협력의 결과물을 참여국가들이 공유함으로써 개별 국가들이 획득할 수 있는 절대 이익의 크기가 커질 수 있다.

<그림 3> 국제기구의 핵심 규칙창출 행위

Figure 7. IO CORE RULEMAKING ACTIVITIES  
50 respondents



Source: OECD (2016), *International Regulatory Co-operation: the Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris.

출처: OECD. 2019. “The Contribution of International Organisations to a Rule-Based international System.”

그렇다면 현재 국가들이 국제기구의 활동에 대해 어떻게 평가하는가? <그림 3>은 국제기구의 핵심적인 규칙창출 활동에 대한 국가 서베이 결과이다. OECD가 2019년 시행한 조사에 의하면 국제기구가 광범위한 분야에서 국제협력을 촉진하고 있다는 점은 확실하다. 구체적으로 국제기구는 참여국들이 새로운 안건에 대해 지속적인 대화를 할 수 있는 플랫폼을 제공하고, 상호 이해할 수 있는 공통의 언어(개념 등)를 확립할 수 있도록 돕는다. 또한 국제기구는 여러 가지 이슈에 대한 접근법 및 실행방식이 적절하고 통용될 수 있도록 육성하고, 법률적, 정책적 도구들을 국제적 기준으로 개발할 수 있도록 돕고, 분쟁 발생시

결의안을 채택할 수 있는 메커니즘을 제공하기도 한다(OECD 2019). 이러한 국제기구의 다양한 역할 중 “정보 및 경험의 교환이 체계적으로 이루어진다 (62%)”, “데이터 수집(56%)”, “규칙, 기준 및 합의된 양질의 실행계획의 개발(56%)” 등이 국제기구의 핵심 역할이라는 응답이 가장 많았다. 하지만 설문에 참여한 응답자들 중 약 60%가 국제기구를 통해 참여 국가들 간의 분쟁 해결은 이루어지지 않거나 적용되지 않는다고 응답하였고, 제재를 부과하는 강제력의 발동 등에 대해서 참여 응답자의 약 75%가 적용되지 않는다고 응답하였다. 그렇다면 국제기구의 역할은 평화시에만 적용되는 한시적이며 제한적인 것에 머물러 있는가?

## 2. 국제분쟁 발생시 국제기구의 역할

국제기구는 국제분쟁을 방지할 수 있는가? 다수의 학자들은 이 질문에 대해 국제기구가 국가 간 분쟁을 방지할 수 있는 능력이 있다는 점을 제시하였다(Boehmer, Gartzke, and Nordstrom 2003; Russett and Oneal 2001). 하지만 또 다른 연구는 모든 국제기구가 국제분쟁을 줄일 수 있는 것이 아니라 중첩된 국제기구 멤버십을 가지고 있을수록 분쟁의 기간이 달라진다는 연구를 제시한다(Shannon et al 2010). 그렇다면 국제분쟁이 발생하면 국제기구는 어떠한 역할을 하는가? 대표적인 국제기구인 UN은 국제평화와 안보를 유지하기 위한 다각적인 활동을 하고 있다. 구체적으로 UN은 분쟁을 방지하고, 분쟁 당사국들이 평화를 확립할 수 있도록 도우며, 평화유지군을 파견하는 등의 활동을 한다. UN의 평화유지 활동에 중요한 두 개의 기관이 안전보장이사회(Security Council)와 유엔 총회(General Assembly)이다. 안전보장이사회는 평화에 대한 위협을 결정하고 공격적 행위의 유무를 결정한다. 안전보장이사회는 평화적인 수단을 통해 분쟁 당사국 간의 분쟁을 종식시키기 위해 당사국을 소환할 수 있다. 유엔헌장 제7장(Chapter VII of the UN Charter)에 의해 안전보장이사회는 국제평화와 안보를 위하여 강제적 수단을 동원할 수 있는데 이러한 강제적

수단에는 경제제재부터 군사작전까지 다양한 수단이 활용된다(UN). 또한 안전보장이사회는 유엔 평화유지활동을 수립하고, 특별 정치현안(Special Political Missions)을 채택할 수 있다.<sup>3)</sup> 총회 또한 국제평화와 안보유지를 위한 유엔의 핵심 기관이다. 유엔 총회는 국제분쟁이 발생한 경우 참여 국가들을 위한 포럼을 개최하여 개별 국가들로 하여금 자신의 견해를 제시하고 민감한 문제에 대한 합의를 이끌어내는 장으로 기능한다. 유엔 총회에서의 포럼 및 참여 국가들 간 합의를 위한 결과물은 권고를 담은 유엔총회의 결의안(resolutions)으로 나타난다.

국제분쟁이 발생하면 제1차적 책임은 분쟁당사국에 있으며 국제문제의 주요행위자인 주권국가는 외교적으로 분쟁을 해결하도록 노력하는 핵심 주체이다. 또한 탈냉전 이후 역할이 확대되고 있는 국제기구 또한 분쟁당사국들에게 대화의 장을 제공하고, 당사국이 수락하는 경우 국제심사, 중재, 조정 등의 평화적 절차를 수행할 수 있다. 특히 평화로운 분쟁조정이 실패하는 경우 주권국가 및 국제기구는 강제적 수단으로서의 경제제제 및 무력행사를 고려하게 된다.

국제분쟁에서의 국제기구는 과거보다 더욱 다양한 역할을 수행하면서 분쟁해결의 주체로 기능하는 것이 현실이다. 하지만 여전히 국제기구의 기능이 독립적으로 운영될 수 있는지 여부에 대한 회의적 시각이 강하다. 특히 국제기구가 주권국가들의 "놀이터(playground)"에 지나지 않으며 이를 통해 주요 국가들이 국제기구를 통제하여 자국의 이익을 확대하는 장으로 국제기구를 활용한다는 비판 또한 강하다. 따라서 국제기구 특히 정부 간 기구(Intergovernmental organization, IGOs)의 경우 국제기구 내의 의사결정이 정부의 대표로 구성되는 기관에서 이루어진다는 점, 다수의 정부 간 기구가 참여국가들의 만장일치로 의사결정을 한다는 점, 그리고 국제기구의 최종 결정에 따를지 여부는 개별국가의 의지에 달렸다는 점 등이 여전히 국제기구가 국제분쟁에서 제한적 역할을 수행하는 한계로 제시된다(이승근 2010).

3) UN. "Maintain International Peace and Security." <https://www.un.org/en/our-work/maintain-international-peace-and-security> (최종검색일: 2022/07/03).

#### 4. 국제분쟁에 대응하는 UN 총회 활동

##### 1) UN 총회의 중재 역할

국제기구는 국가 이익의 상충으로 인한 분쟁을 근본적으로 해결하거나 억지하지 못하지만 효과적인 집단대응의 수단을 확보하고, 지속적인 문제제기의 공론장으로서의 역할을 촉진한다(Rodrik and Walt 2022). 이러한 국제기구의 공론장 역할은 참여 회원국들의 순응을 통해 확보될 수 있지만 여전히 국제사회의 다양한 분쟁은 단순히 활발한 공론장의 역할이 확보된다고 하여 종식되기는 어렵다. 더욱이 분쟁의 성격에 따라 UN 등의 국제기구가 분쟁에 개입하는 부분에서 한계가 나타나고, UN의 경우 안전보장이사회의 상임이사국 간의 이해충돌로 인하여 집단안보시스템이 실질적으로 작동하지 않는 경우가 더 많다. 그럼에도 불구하고 국제분쟁은 오랫동안 교착상태에 빠져있던 국제기구의 개혁에 대한 논의를 촉진하는 역할을 하기도 한다.

분쟁과 관련한 국제기구의 중재역할은 특히 UN 총회의 중재기능을 통해 확인할 수 있다. 유엔 헌장 제 10조에 의하면 유엔 헌장의 범위 내에 있는 모든 국제문제와 사안을 토의할 수 있는 중재능력이 유엔 총회에 있다는 점을 재확인한다. 2011년 제 66차 유엔총회 회의는 유엔 총회의 중재에 대해 유엔 총회가 2015년 이후 “지속적인 평화(sustaining peace)” 개념을 도입하여 2016년 본 개념을 도입하는 결의를 채택하여 유엔이 진행해 온 평화구축활동에 대해 예방적 조치를 인정하는 노력을 지속하였다. 이를 통하여 유엔의 평화구축 노력은 분쟁 이후의 상황 변화에 대응하는 차원 뿐만 아니라 분쟁의 전 단계에 적용될 수 있다는 점을 확인하여 유엔의 평화유지 노력이 진화하고 있음을 보여주고 있다.

##### 2) 우크라이나 전쟁 발발 이후의 유엔 총회 결의

2022년 2월 우크라이나 전쟁이 발발한 이후 UN 총회는 3월 2일 즉

각적으로 제11차 긴급총회(11th Emergency Special Session)를 개최하고 우크라이나의 주권과 독립 그리고 영토의 완전성을 재천명하고, 2014년 이후 논쟁의 중심에 있는 도네츠크 공화국과 루한스크 공화국의 독립을 인정하지 않았다. United Nations General Assembly Resolution ES-11/1로 명명된 이 결의안은 96개 국가가 발의하고, 141개 국가의 찬성, 5개 국가<sup>4)</sup>가 공식적으로 반대하고, 35개 국가가 기권하여 여전히 러시아의 우크라이나 침공에 대해 복합적인 견해를 보였다. 하지만 유엔의 제11차 긴급총회는 이후 3월 24일 유엔현장에 따라 러시아의 철군과 우크라이나 주권지역의 인정을 요구하는 11차 긴급총회 결의안 제2호(ES-11/2)를 통과시켰다. 결의안 제2호는 193개국 중 10개국이 불참하고 38개국이 기권하였으며 결의안 1호에 반대했던 5개국의 반대로 총 140개국의 찬성표를 확보하였다. UN 총회는 또한 4월 7일 11차 긴급총회 결의안 제3호(ES-11/3)를 통과시키고 러시아가 우크라이나를 침공한 동안 야기한 인권 침해와 인도주의 위기에 대한 대응으로 러시아를 유엔인권이사회에서 축출하였다. 이 결의안은 193개국 중 58개국이 기권하고 18개국이 불참하여 찬성 93개국, 반대 24개국으로 통과되었다.

이후 UN 총회는 4월 26일 안전보장이사회의 상임이사국 중 하나가 거부권을 행사하는 경우 10일 이내 기부권이 제대로 행사되었는지에 대한 논의를 자동적으로 진행하도록 하는 결의안을 채택하였다(Resolution 76/262). 이 결의문은 안전보장이사회의 거부권(P-5, Veto power)이 상임이사국의 배타적 권한이지만 이를 행사함에 있어 회원국이 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 의미가 있다. 리히텐슈타인 유엔 대사의 대표발의로 제안된 결의안은 "Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council"을 타이틀로 초안이 작성되고 "Veto Initiative"로 불리운다.<sup>5)</sup> 이 결의문에서 주목할 부분은 5개 상임이사국이 거부권을 행사할 때

4) 벨라루스, 북한, 에리트레아, 러시아, 시리아 총 5개국이 반대표를 던졌다.

5) 이 결의문은 83개 국가의 공동발의로 진행되었고, 찬반 투표없이 가결되었다.

마다 자동적으로 유엔 총회에서 논의가 이루어진다는 점이고, 결의안이 채택됨과 동시에 즉각 효력이 발효된다는 것이다.

안전보장이사회의 상임이사국 거부권 문제는 UN 개혁의 핵심 쟁점이 되어왔고 이에 대한 다양한 개혁안이 제시되었지만 언제나 최종 결과물은 거부권 문제의 혁신적 개편을 가져오지 못했다. 그러나 이번 결의문은 유엔헌장 10조(Article 10)에서 제시한 유엔 총회의 역할을 강화하여 상임이사국의 거부권 행사를 전면 제지하지 못하더라도 거부권 행사에 대해 제한적이지만 제동을 걸 수 있는 장치를 마련하였다는 점에서 의미가 있다.<sup>6)</sup>

4월 26일 유엔 총회에서 상임이사국의 거부권 행사에 대한 견제장치로서 유엔 총회의 역할이 강조되는 결의안이 채택된 이후 다수 유엔 회원국들은 안전보장이사회의 개혁에 대한 진일보한 결의안으로 긍정적인 의견을 보였다. 구체적으로 다수의 주요 회원국들은 과거의 유엔 개혁논의와 비교하여 본 결의안이 안보리 상임이사국의 무분별한 거부권 행사를 어느정도 제한할 수 있는 안전장치로서의 역할을 한다는 점에서 긍정적으로 평가하였다. 그러나 동시에 몇몇 회원국들은 본 결의안의 내용 중 거부권 행사국의 총회 설명 후 총회의 논의가 실질적으로 거부권 행사국에 대한 구속력이 없다는 점을 들어 본 결의안의 효과성을 부정적으로 평가한다. 또한 안전보장이사회의 논의 및 결의는 이사회 내에서 최종 결정되어야 하는 문제이며 이를 유엔 총회에서 중복적으로 확인할 필요가 없다는 의견들도 제기되는 등 본 결의안에 대한 평가는 복합적이다. 그럼에도 불구하고 본 결의안이 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 유엔이 취한 노력 중 안전보장이사회의 역할에 대해 일정부분 모니터링 할 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 이는 지난 2월 러시아의 우크라이나 침공 이후 보여준 유엔의 소극적 태도의 주요 원인으로 전쟁 당사국인 러시아의 계속된 반대와 함께 또

---

6) UN News. "UN General Assembly mandates meeting in wake of any Security Council veto." <https://news.un.org/en/story/2022/04/1116982> (최종검색일: 2022. 07. 10).

다른 상임이사국인 중국의 친러시아적 태도에 기인한다는 점을 지적하기도 한다.

<표 1> 유엔 안보리 상임이사국 거부권 사용의 책무성(accountability) 강화 관련 결의안 보도 내용

국가	언론사	내용 설명	부정적 평가
독일	DW (Deutsche Welle)	우크라이나 전쟁과 러시아의 행동에 대한 제약, 유엔 개혁의 큰 걸음	
우크라이나	MIND	우크라이나 전쟁과 러시아의 행동에 대한 제약	
미국	VOA	우크라이나 전쟁과 러시아의 행동에 대한 제약, 유엔 개혁의 큰 걸음	
튀르키예	AA 통신	위와 동일	
이스라엘	이스라엘 타임즈	위와 동일	
프랑스	France 24	위와 동일	총회 해명의 구속력이 없음.
싱가폴	싱가폴 외무부	유엔총회의 역할 강화 긍정, 주요한 유엔 개혁의 진전	
	the straits times	싱가폴의 적극지지, 유엔 개혁의 긍정적인 신호임.	
일본	Nippon	우크라이나 전쟁과 러시아의 행동에 대한 제약, 유엔 개혁의 큰 걸음	총회 해명의 구속력이 없음.
	Japan Forward <sup>7)</sup>	거부권과 관련된 개혁을 위해선 P5외에 일본, 독일, 인도, 브라질이 유엔 상임이사국이 되어야 함. 그렇기에 적국조항을 폐지하는 등의 개혁이 이뤄져야 함	현 안보리의 상황은 안보리에서 해결되어야 함.
캐나다	CGAI (Canadian Global Affairs Institute)	우크라이나 전쟁을 계기로 유엔 총회가 역할이 더 중요해짐	
에스토니아	ERR News	이번 거부권 해명은 결국	실질적인 큰 변화가

		러시아에 대한 압박의 의도가 큼	없음. 이 정도로 유엔 개혁이 이뤄질 수 없음.
인도	Frontline	우크라이나 전쟁과 러시아의 행동에 대한 제약, 유엔 개혁의 큰 걸음	
카타르	Aljazeera	우크라이나 전쟁과 러시아의 행동에 대한 제약, 유엔 개혁의 큰 걸음	

출처: 필자 작성

우크라이나 전쟁 발발 이후 신속하게 움직인 유엔 총회와 달리 유엔 안전보장이사회의 우크라이나 전쟁 관련 상황은 전쟁당사국인 상임이사국 러시아의 지속적인 거부권 행사로 효과적인 대응책을 제시하지 못하는 것이 현실이다. 국제사회는 일관된 목소리로 안전보장이사회의 우크라이나 전쟁 대응 방식의 비효율성을 비판하고, 유엔 체제의 개편을 제기하고 있지만 이러한 국제사회의 비판이 실질적으로 안전보장이사회의 개혁을 이끌어내기는 역부족이다. 하지만 동시에 안전보장이사회의 전쟁방지 역할에 대한 부분이 존재하는 것 또한 현실이다. 즉, 안전보장이사회를 비롯한 유엔 체제가 전쟁 발발을 억지하지 못하지만 발발한 전쟁이 세계대전으로 확대되는 것을 방지하는 기능이 존재한다는 점이다. 우크라이나 전쟁 사례 또한 유엔 총회 및 안전보장이사회의 한계를 분명하게 보여주는 예시가 될 수 있지만, 동시에 러시아가 유엔 회원국 내에서 지켜지는 국제 규범을 완전히 무시하지 못한다는 점에서 제한적 전쟁방지 효과보다 확대방지 측면에서 국제기구의 역할이 나타날 수 있음을 보여준다.

7) (산케이 신문 사설을 영문화하여 기사화).

#### IV. 결론: 국제기구의 대(對)분쟁 대응력

국제질서 속에서 주권국가의 중요성은 여전히 유효하고 최근 일련의 사례들은 주권국가의 일방적 행위에 대하여 국제사회가 대응할 수 있는 방식과 그 효과성에 대해 회의적 시각이 확대되는 것이 사실이다. 그러나 신현실주의자들이 지속적으로 제기해 온 제한적 국제협력의 가능성 및 국제기구의 비효율성은 2차 세계대전 이후 다양한 분야에서 나타난 국제협력과 국제기구의 역할에 대한 적절한 평가를 결여한 것이다. 분쟁과 관련한 국제기구의 역할은 분쟁 발생 이전, 분쟁 중 그리고 분쟁이 종식된 이후로 나누어 고려할 필요가 있다. 즉, 분쟁 발생 이전의 국제기구의 역할은 전지구적 국제기구와 지역기구의 역할이 다를 수 있다. 분쟁 발생 가능성이 높은 지역에서 특정 지역기구가 지속적으로 활동하고 분쟁 가능 당사국이 회원국인 경우 분쟁 발발을 억제하는 국제기구의 역할을 확인할 수 있다. 동시에 분쟁 발발 이전의 국제기구는 분쟁 요인에 대한 회원국들의 이해를 증진할 수 있는 공론의 장으로 기능할 가능성을 제기한다.

분쟁과 관련한 국제기구의 역할은 분쟁 발발 억제력을 중심으로 이해한다면 국제기구의 긍정적 역할을 확인하기 어렵다. 분쟁과 국제기구의 역할은 분쟁의 시기별 구분인 분쟁 발발 전, 분쟁 중, 그리고 분쟁 종식 이후의 국제기구의 역할을 나누어 살펴볼 필요가 있다. 또한 지역적 구분으로는 분쟁 발발 지역의 지역기구 혹은 전지구적 국제기구의 역할이 분쟁에 대한 국제기구의 기능과 한계를 설명하는 변수가 될 수 있다.

한편 분쟁에 대한 국제기구의 긍정적 역할과 함께 이번 우크라이나 전쟁의 직접적 요인 중 하나인 NATO의 확장정책이 제기한 국제기구의 분쟁촉발 효과 또한 고려할 필요가 있다. 국제기구 관련 이론들은 국제기구의 공론장 효과 및 정보교류와 상호 학습의 효과를 통해 회원

국들 간 신뢰와 이해가 증진되어 평화유지에 도움을 준다는 점을 강조한다. 하지만 우크라이나 전쟁의 경우 우크라이나의 EU 가입 희망 및 NATO의 확대정책이 지역 분쟁을 촉발하는 요인이 되었다는 점에서 분쟁에 대한 국제기구의 기능과 역할이 더욱 복합적으로 작용할 가능성을 배제할 수 없다.

애벗과 스나이덜(Abbott and Snidal 1988)은 국가가 국제기구를 활용하는 이유에 대하여 몇 가지 중요한 시사점을 제시한다. 저자들은 비록 강대국이라 할지라도 자국의 이익 증진을 위하여 국제기구를 외면하기 어려우며, 국가들이 국제기구에 가입하고 이를 통해 국제기구 내에서의 활동을 지속한다는 점을 제기한다. 구체적으로 이들은 정부 간 기구의 집중화(centralization) 기능과 독립성(independence) 기능을 통해 국가들이 국제기구에 참여하여 문제를 해결하는 것이 더욱 효과적이라는 점을 설명한다(Abbott and Snidal 1988, 9-10). 국제기구의 집중화와 독립성 기능을 통해 현재 우크라이나 전쟁이 국제기구에 주는 영향을 살펴보는 것은 향후 국제분쟁과 국제기구의 역할 간 관계에 대한 이해를 증폭시키는데 유용하다.

정부간 기구의 집중화(centralization) 기능은 기구 내 공식적 구조를 통해서 회원국들 간 소통에서 최소의 거래비용을 지불하면서 국제규범 및 정보의 교류를 효과적으로 수행하는 부분을 강조한다. 우크라이나 전쟁의 경우 비록 국제기구들이 분쟁의 발발을 억지하지 못했지만 국제사회의 우려와 경고를 양자관계를 통해 파편적으로 전달하는 것이 아닌 집단적 경고를 공식화한다는 측면에서 국제기구가 분쟁 기간을 줄이는 데 역할을 할 가능성을 제시한다. 현재 분쟁이 진행되는 과정에서 우크라이나 국가재건을 위한 EU의 원조결정 및 다자기구의 대 우크라이나 원조를 긴밀하게 협의하는 사례는 국제기구가 분쟁발발의 억지력에서는 제한적이지만 분쟁 종식 이후 혹은 분쟁 과정에서 피해국에 대한 지원의 핵심주체가 될 수 있다는 점에서 의미가 있다.

다음 정부 간 기구의 독립성 기능은 우크라이나 전쟁이 국제기구에 주는 영향을 다른 각도로 재확인할 수 있다. 국제기구의 독립성 기능은

국제기구가 주권국가들의 강력한 영향력 속에서 제한적 기능을 하기보다 독립적이며 중립적인(neutral) 기관으로서의 역할을 하여 회원국들이 정치적 경제적 영향력의 차이에도 불구하고 국제기구 내에서 자신의 목소리를 낼 수 있는 중립적 공간이 될 수 있음을 강조한다(Abbott and Snidal 1988, 16-17). 즉, 우크라이나 전쟁은 분쟁 중에도 UN을 비롯한 국제기구가 소위 강대국의 영향력 속에서도 일정 수준의 자율성과 중립성을 유지함으로써 침략국뿐만 아니라 피해국 또한 UN 및 국제기구 내에서 각자의 목소리를 계속 낼 수 있음을 확인할 수 있는 사례이다. 이를 통하여 국제기구의 중립성 및 자율성 기능은 분쟁 당사국들로 하여금 자신의 현황을 국제사회에 보여줄 수 있는 공론의 장을 확보하는데 중요한 역할을 한다. 또한 국제기구의 중립성은 분쟁과정에서 조정 및 중재의 가능성을 계속 보여줄 수 있는 국제기구의 역할이 여전히 중요하다는 점을 제시한다.

## <참고문헌>

### 1. 국내 문헌

- 강태경·장혜영. 2021. “러시아 디지털 공공외교와 미디어 환경 변화:비인간 행위자 활용 사례를 중심으로.” 『국제정치연구』 제24권 4호, 67-97.
- 남승현. 2022. “우크라이나 침공에 대한 국제법적 검토.” 『국립외교원 외교안보연구소』 2022-16, 1-22.
- 박정호·정민현·강부균. 2022. “우크라이나 위기와 러-미 갈등: 주요 쟁점과 시사점.” 『KIEP 세계경제 포커스』 제5권 5호, 1-16.
- 신범식. 2022. “우크라이나 전쟁과 국제정세 변동.” 『서울대 국제문제연구소 이슈브리핑』 185호, 1-12.
- 연합뉴스. “유엔 안보리 거부권 행사 때 이제 총회가 '정당하냐' 공개추궁.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220427057300009?input=1195m> (최종검색일: 2022/07/26).
- 온대원. 2015. “우크라이나 사태 이후 유럽의 신안보질서.” 『EU 연구』 40호, 35-66.
- 이승근. 2010. “국제분쟁 해결 주체로서 국제기구에 대한 고찰: 운용과 문제점.” 『의정논총』 제5권 2호, 273-298.

### 2. 외국 문헌

- AA. “UN General Assembly adds accountability to Security Council veto.” <https://www.aa.com.tr/en/world/un-general-assembly-adds-accountability-to-security-council-veto/2573648> (최종검색일: 2022/07/22).
- Abbott, Kenneth W., and Snidal, Duncan. 1998. “Why States Act through Formal International Organizations.” *Journal of Conflict Resolution* Vol. 42, No. 1, 3-32.
- Aljazeera. “UN approves measure requiring states to justify veto.” <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/26/un-approves-measure-requiring-states-to-justify-veto> (최종검색일: 2022/07/26).
- Baldwin, David. 1993. *Neorealism and Neoliberalism the Contemporary*

*Debate*. Columbia University Press.

Baylis, John. 2001. *International and Global Security in the Post-Cold War Era in The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Oxford University Press.

BBC. "Ukraine war in maps: Tracking the Russian invasion." <https://www.bbc.com/news/world-europe-60506682> (최종검색일: 2022/07/03).

Boehmer, Charles, Gartzke, Erik and Nordstrom, Timothy. 2004. "Do intergovernmental Organizations Promote Peace?." *World Politics* Vol. 57, No. 1, 1-38.

CGAI. "Breaking Russia's UN Veto: What the General Assembly Can Do That the Security Council Can't." [https://www.cgai.ca/breaking\\_russias\\_un\\_veto\\_what\\_the\\_general\\_assembly\\_can\\_do\\_that\\_the\\_security\\_council\\_cant](https://www.cgai.ca/breaking_russias_un_veto_what_the_general_assembly_can_do_that_the_security_council_cant) (최종검색일: 2022/07/26).

DW. "UN seeks to force explanations for Security Council vetoes." <https://www.dw.com/en/un-seeks-to-force-explanations-for-security-council-vetoes/a-61601334> (최종검색일: 2022/07/22).

ERR. "UN ambassador: UN veto accountability resolution will not change much." <https://news.err.ee/1608581425/un-ambassador-un-veto-accountability-resolution-will-not-change-much> (최종검색일: 2022/07/26).

European Union External Action. "A Strategic Compass for Security and Defence." [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en)(최종검색일: 2022/08/20).

FRANCE24. "UN raises bar for using Security Council veto." <https://www.france24.com/en/diplomacy/20220426-un-raises-bar-for-using-security-council-veto> (최종검색일: 2022/07/22).

FRONTLINE. "U.N. seeks to force explanations for Security Council vetoes." <https://frontline.thehindu.com/dispatches/un-seeks-to-force-explanations-for-security-council-vetoes/article65396029.ece> (최종검색일: 2022/07/26).

Grieco, Joseph M. 1988. "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism" *International Organization* Vol. 42, No. 3, 485-507.

- Haas, Ernst B. 1964. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford University Press.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary. 2009. "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining." *British Journal of Political Science* Vol. 39, No. 1, 1-23.
- JAPANForward. "Humankind Suffers with UN Security Council's Impotence." <https://japan-forward.com/editorial-humankind-suffers-with-un-security-councils-impotence/>(최종검색일: 2022/07/26).
- Keohane, Robert. 1980. "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977." Center for International and Strategic Affairs working paper, University of California.
- Keohane, Robert. 1982. "The demand for international regimes." *International Organization* Vol. 36, No. 2, 325-355.
- Keohane, Robert. 1989. *International Institutions and State Power: Essays in international relations theory*. Boulder; Westview Press.
- Keohane, Robert and Nye, Joseph. 2001. *Power and Interdependence* (3rd ed.) New York: Longman.
- Lamy, Steven. 2001. "Contemporary Mainstream Approaches: Neo-Realism and Neo Liberalism." in Baylis, J. and Smith, S., 2<sup>nd</sup>eds. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. New York:Oxford University Press.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton.
- MIND. "The General Assembly will be convened automatically whenever the veto is used in the Security Council - a draft resolution." [https://mind.ua/en/news/20239591-the-general-assembly-will-be-convened-automatically-whenver-the-veto-is-used-in-the-security-council?\\_\\_cf\\_chl\\_f\\_tk=lkMtpmC.QPmUhsNs.tOgjMfGn6KfWl4HcDn4JkkGHbl-1663233576-0-gaNycGzNBtE](https://mind.ua/en/news/20239591-the-general-assembly-will-be-convened-automatically-whenver-the-veto-is-used-in-the-security-council?__cf_chl_f_tk=lkMtpmC.QPmUhsNs.tOgjMfGn6KfWl4HcDn4JkkGHbl-1663233576-0-gaNycGzNBtE) (최종검색일: 2022/07/22).
- Ministry of Foreign Affairs Singapore. "MFA Spokesperson's Comments on the Adoption of the United Nations General Assembly Resolution on a "Standing Mandate for a General

- Assembly Debate when a Veto is Cast in the Security Council”.”  
<https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2022/04/20220427unga> (최종검색일: 2022/07/26).
- United Nations. “UN General Assembly mandates meeting in wake of any Security council veto.” <https://news.un.org/en/story/2022/04/1116982> (최종검색일: 2022/ 07/01).
- OECD. 2019. The Contribution of International Organisations to a Rule-Based international System: Key results from the partnership of international organisations for effective rulemaking. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf> (최종검색일: 2022/07/20).
- Oneal, John R., Russett, Bruce and Berbaum, Michael L. 2001. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York, W.W. Norton.
- Rodrik, Dani and Walt, Stephan M. 2022. “How to build a better order: Limiting Great Power Rivalry in ana Anarchic World.” *Foreign Affairs*. September/October.
- Shannon, Megan, Daniel Morey, and Frederick J. Boehmke. 2010. “The Influence of International Organizations on Militarized Dispute Initiation and Duration.” *International Studies Quarterly* Vol. 54, No. 4, 1123-1141.
- Sinclair Adriana and Byers, Michael. 2006. “When US Scholars Speak of “Sovereignty.” What Do They Mean?” TranState Working Papers No. 44.
- THE STRAITS TIMES. “Singapore welcomes UN move to debate vetos used by Security Council permanent members.” <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-welcomes-un-move-to-debate-vetos-used-by-security-council-permanent-members> (최종검색일: 2022/07/26).
- The Times of Israel. “Seeking revamp, UN moves to hold Security Council veto-users accountable.” <https://www.timesofisrael.com/seeking-revamp-un-moves-to-hold-security-council-veto-users-accountable/> (최종검색일: 2022/07/22).

- UN. "Maintain International Peace and Security." <https://www.un.org/en/our-work/maintain-international-peace-and-security> (최종검색일: 2022/07/03).
- UN News. "UN General Assembly mandates meeting in wake of any Security Council veto." <https://news.un.org/en/story/2022/04/1116982> (최종검색일: 2022/07/10).
- VOA. "At UN, Veto Under Spotlight." <https://www.voanews.com/a/at-un-veto-under-spotlight/6545911.html> (최종검색일: 2022/07/22).
- VOA. "UN Security Council Veto Holders Could Face Accountability." <https://www.voanews.com/a/un-security-council-veto-holders-could-face-accountability/6526837.html> (최종검색일: 2022/07/22).
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- Waltz, Kenneth. 1986. "Reflection on Theory of International Politics. A Response to My Critics." in *Neorealism and Its Critics*, Columbia University Press, 322-345.
- Zoria, Yuri. "Language protection: what Ukraine can learn from three European countries." Euromaidan Press, April 25, 2019, <http://euromaidanpress.com/2021/02/12/language-protection-what-ukraine-can-learn-from-three-european-countries/> (최종검색일: 2022/07/03).

투고일 : 2022년 9월 15일 . 심사일 : 2022년 9월 27일 . 게재확정일 : 2022년 10월 6일

\* 장혜영은 University of Southern California에서 비교정치로 박사학위를 취득하고 현재 중앙대학교 정치국제학과 부교수로 재직 중이다. 주요 논문으로 "영국 지방분권 논의: 권한이양 협정(Devolution Deals)을 중심으로", "도시지역권(City-regions)vs.기능적 다핵 도시권(Functional Polycentric city-regions): 영국 파워하우스(Powerhouse)와 독일 메트로폴 루르(Metropole Ruhr) 사례(공저)", "도시지역권(City-regions) 거버넌스 분석: 독일과 영국 사례(공저)" 등이 있다.

<Abstract>

## Roles of United Nation General Assembly : Case study of Ukraine War

Chang Hyeyoung  
(Chung-Ang University)

This study aims to examine the role of international organizations in responding to the Russia-Ukraine war and conflict that broke out in February 2022. This study confirms the existing discussion on the relationship between conflict and international organizations and examines the recent activities of international organizations triggered by the Ukraine war. In particular, the impact of international disputes on international organizations was explained through the April 26 resolution emphasizing the role of the UN General Assembly as a check on the exercise of the veto by the permanent members of the Security Council as decided by the UN General Assembly. After the war in Ukraine, strong opposition from Russia, one of the Security Council's permanent members, did not show strong support for Ukraine and condemned Russia at the UN level. In response, the UN General Assembly adopted a resolution requiring the General Assembly to explain the exercise of the veto by the Security Council's permanent members. Although it is difficult for international organizations to play an active role in deterring the outbreak of disputes or ending disputes, international disputes are a factor in diversifying the role of international organizations in responding to conflicts by facilitating discussions on the reform of existing international organizations.

**Keywords** : Ukraine War, Intergovernmental Organizations, United Nation, Centralization function, Independence function