

---

# 유엔 안전보장이사회의 개혁:

## 라틴아메리카의 시각<sup>1)</sup>

후안 페드로 세풀베다·호르헤 리켈메 리베라

후안 페드로 세풀베다(Juan Pedro Sepúlveda)는 정치학자이자 칠레 외교관이다. 2007~2008년까지 유엔 안전보장이사회 개혁 협상에서 칠레 대표로서 활동하였으며, 현재는 제네바의 칠레 미션(Misión de Chile)에서 활동하고 있다. 호르헤 리켈메 리베라(Jorge Riquelme Rivera)는 정치학자로 학교와 연구기관에서 활동하며, 다양한 전문잡지에 글을 발표하고 있다. 현재 칠레대학교 교수이며, 칠레 외교부의 정치 분석가로도 일하고 있다.

---

### I. 서론

유엔의 총체적 개혁을 밀어붙이기 위해 2005년 9월에 열렸던 유엔 정상회담의 성과는 미미했다. 이 회담은 사전 목표를 그대로 담아낸 합의문 작성에 실패했다. 이처럼 개혁의 성과가 미미한 데다 미국의 이라크 전쟁도 막지 못하자(미국의 조지 부시 정부는 이라크에 대한 일방적인 공격을 결심한 뒤에 전쟁을 일으켰다) 유엔의 무능력을 질타하는 비판이 고조되었다. 이런 상황은 국제무대에서 힘의 논리가 유효함을 다시 한 번 부각시켰고, 당시 미국의 외교정책은 헤게모니 논리에 상당히 기울어 있었다. 이러한 요인들은 국제정치의 구조적 요소라고 할 수 있는 다자주의 및 국가 주권의 미약함을 드러냈다.

---

1) 이 글은 칠레 외교부를 대표하는 의견이 아니라 전적으로 저자들의 견해를 분명히 밝혀둡니다.

안전보장이사회(유엔 헌장이 규정한 집단 안전보장 시스템의 핵심)는 논란의 중심에 서게 되었고, 안전보장이사회의 개혁을 위해서 다양한 이해관계 그룹의 주장을 하나로 모으려는 노력이 집중적으로 전개되었다. 이 협상은 여러 가지 문제에 대한 다양한 입장차를 드러냈는데, 예를 들어서 새로운 안전보장이사회 회원의 숫자, 그들의 위상(상임이사국 또는 비상임이사국 또는 준상임이사국), 특정 회원국의 거부권, 안전보장이사회와 여타 유엔기구, 안전보장이사회와 유엔 총회 사이의 관계 같은 것들이다.

이 글에서는 방금 언급한 내용을 중심으로 안전보장이사회 개혁의 진행과정을 분석하고자 하는데, 특히 다양한 이해관계, 관련 주체들, 그들의 입장과 관점에 중점을 두려고 한다.

## II. 국제무대의 변화와 개혁의 긴급성

유엔은 1945년 세계 평화를 이루고 국제무대에서 전쟁을 억제하기 위한 목적으로 태어났다. 전신인 국제연맹의 실패로 인해, 새로 탄생한 유엔에 대한 기대도 컸다. 그럼에도 불구하고 얼마 지나지 않아서 2차 세계대전 이후의 복잡한 상황 앞에서 대응 능력의 한계를 드러냈다. 유엔 기구는 2차 대전 승전국의 이익을 반영했지만, 1940년대 말에 형성된 양극 질서를 제대로 반영하지는 못했다. 실질적으로 실비아 페라소가 주장하듯이(Perazzo 2007) 양대 세력화, 끊임없는 국제적 긴장, 변방에서 벌어진 분쟁은 집단 안전보장 메커니즘이 실제로 작동하는 것을 불가능하게 만들었고, 초강대국 미국과 소련은 유엔 이외의 채널을 통해서 분쟁을 해결하려고 했다.

유엔 헌장에 따르면 세계 안전보장과 평화를 유지하는 책임은 안전보장이사

회의 몫이고, 유엔 회원국은 안전보장이사회의 결정을 받아들이고 수행하는 의무를 부여받았다. 오늘날 안전보장이사회는 15개국으로 구성되어 있고, 그중 5개국은 상임이사국이고, 10개국은 임기 2년으로 유엔 총회에서 선출되는 비상임이사국이다. 상임이사국은 기본적으로 제2차 세계대전의 승전국으로 중국, 미국, 러시아, 프랑스, 영국이 차지하고 있다.

안전보장이사회가 안고 있는 본질적인 문제는 항상 상임이사국의 만장일치가 필요하다는 것인데, 풀어서 얘기하면 각 상임이사국은 언제든지 행사할 수 있는 거부권을 갖고 있다는 것이다.<sup>2)</sup> 이러한 거부권은 적절한 시기에 중요한 결정을 하지 못했다는 의미이고, 나아가 안전보장이사회의 비효율성을 극대화시켰다. 이것이 바로 소말리아와 코소보 분쟁에서 민간인의 대학살을 막지 못한 이유였는데, 이때 러시아와 중국의 강력한 반대는 세르비아 군이 자행한 반인륜적 범죄에 대한 개입을 봉쇄하였다. 이러한 상황은 북대서양조약기구(NATO)로 하여금 유엔의 영역 밖에서 개입하도록 만들었다.<sup>3)</sup>

방금 언급한 내용뿐만 아니라 냉전의 종식과 소비에트연방의 붕괴로 안전보장이사회와 유엔의 역할에 대한 논쟁을 다시 활성화되고 있다. 냉전체제 해체 이후 유엔은 역동적인 세계화로 야기된 새로운 차원의 문제에 봉착하게 되었다. 소위 '새로운 위협'이란, 전통적인 안보 개념을 희석시키면서 국제관계의 내용과 형식에 분명한 충격을 주었다. 이 점에 관해 칠레 학자인 호세 모란데는, 국제정치 무대에서 전쟁과 평화, 팽창주의, 민족주의와 같은 전통적인 우려 이외에 대량 살상무기, 환경의 점진적 파괴, 종교의 팽창과 압력, 엄청난 위력의 초국가적

2) 유엔 개혁에 관하여 유엔 헌장 108장은 이렇게 명시하고 있다. "본 헌장의 개혁은 안전보장이사회 상임이사국 전원의 찬성과 유엔 총회 회원의 3분의 2 이상의 참여에 의한 투표와 3분의 2 이상의 인준을 거쳐야 그 효력이 발생한다."

3) 이와 관련하여 왈쩌의 글(Walzer 1999)을 참고하라.

인 테러리즘의 위험이 덧붙여졌다고 말한다(Morandé 2004). 이 모든 것은 과거 양대 강국의 균형이 무너지면서 일시적으로 유일 강대국 체제로 변화된 것에 기인한다. 다시 말해서, 국제적이며 초국가적인 행위자의 다양화와 수요의 증가, 국제체제의 주요 행위자로서 국가의 중요성 상실, 다양한 지역통합에 기인한다.

이러한 복잡하고 험기증 나는 무대의 등장은 2001년 9월 11일 워싱턴의 펜타곤과 뉴욕의 쌍둥이 빌딩에 대한 공격으로 야기된 충격 때문이었다. 이 순간 이후로 안보 문제는 많은 국가의 정치에서 큰 부분을 차지하게 되었고, 국제적 안보를 위한 새로운 아젠다를 만들어냈다. 이와 함께 최근에 발생한 대부분의 분쟁이(이를테면, 국가 내부의 종교 문제, 민족국가 건설 문제) 양극화 시대의 유산과 같은 사회경제적 성격의 갈등에서 비롯되었다는 점이다.

이러한 갈등의 증가와 국제무대에서 일어나고 있는 변화에 맞추어 유엔 개혁에 박차를 가할 필요성이 점차로 더 분명해지고 있다. 반면에 유엔은 1963년 안전보장이사회 비상임이사국의 증원 외에는 이렇다 할 개혁이나 변화가 없었다는 사실을 상기해야 한다.<sup>4)</sup> 이런 의미에서 최대의 과제이자 가장 중요한 개혁은 안전보장이사회의 개혁일 것이다. 왜냐하면 유엔 헌장 24장에 따르면 안전보장이사회는 국제 평화와 안보를 책임지는 역할을 담당하며, 유엔 총회 결의안과는 달리 안전보장이사회 결의안은 법적인 효력을 갖고 있기 때문이다.

1990년대 이후 분쟁과 유혈사태가 다발적으로 발생했는데, 그중에 눈에 띄는 것으로는 아프가니스탄, 아이티, 콩고민주공화국, 이라크, 코소보, 루안다, 서사하라, 수단, 동티모르 분쟁이 있다. 이러한 분쟁은 안전보장이사회 개혁이 국제사회의 안정과 평화를 위해 필요불가결하다는 것을 보여주고 있는데, 전 유엔 사무총장 코피 아난이 개혁의 선구자였다.

4) 안전보장이사회 비상임이사국을 10개국에서 15개국으로 확대한 때는 1965년이다.

그러나 지금까지 국제정치의 중대사에 대한 정치적 타협이 거의 이루어지지 않았다는 사실이 유엔, 특히 안전보장이사회에 대한 총체적인 개혁의 진행을 가로막고 있다. 안전보장이사회의 구조와 역할은 강력한 비판을 받아왔다. 안전보장이사회는 해결해야 할 과제가 누적되고 있는데도 불구하고 점차 복잡다단해지는 국제 정세에 대한 대처 능력이 없다는 사실을 더 분명하게 보여주었을 뿐이다. 페라소가 주장하듯이, 분쟁해결의 지체, 정치적 타협의 부재, 특정 상황에서 안전보장이사회의 수동성과 작동 불능으로 거듭 중대한 실책을 범했다(Perazzo 2007, 17). 예를 들어, 앞서 언급한 지역의 대량학살을 막지 못했다.

안전보장이사회는 냉전 시대에 적절하게 대응하지 못했고, 냉전이 끝난 후에는 더욱더 그러하다. 이와 더불어 생각해야 할 점은 일부 신흥국이 보여주고 있는 역동성인데, 이들은 본질적으로 과두제 구조에 근거한 안전보장이사회에 비상임이사국으로 들어가기 위해서 압력을 행사해왔다.

이러한 이유 때문에 안전보장이사회의 구성, 권한행사, 역할이 현재로서 시대착오적이라는 점은 분명하다. 이러한 상황은 가장 중요한 안전보장이사회 주체들의 미미한 타협에 의해 더 침체화되고 있는데, 무엇보다도 적절한 지역 대표성을 담보하는 정말 중요한 개혁의 진행을 방해하고 있다. 다시 말해서, 안전보장이사회 개혁은 유엔 조직개혁의 본질이기 때문에, 좀 더 평등한 대표성, 개발도상국에 호의적일 수 있는 안전보장이사회 회원의 증원, 투명하고 참여적인 방법을 도입해야 한다. 방금 언급한 사항과 관련하여 안전보장이사회 개혁 협상안에는 거부권을 포함한 의사결정과정, 이사회 회원의 증원, 확대된 안전보장이사회에 대한 주기적인 감사, 업무처리와 투명성에 대한 논의가 포함되어야 한다.

현대세계의 복잡한 도전은, 세계 평화 유지와 안전 보장, 세계 개발과 인권이라는 샌프란시스코 헌장이 유엔에 부여한 근본적인 사명을 완수할 수 있도록 유엔 체계를 개혁하도록 압력을 가하고 있다. 유엔의 정당성은 반세기 이상의 역사와

국제사회를 가장 잘 대표할 수 있는 다원적인 기구이며 가장 보편적인 실체라는 사실에 기인한다.

따라서 이 개혁은 유엔이 21세기 국제사회가 직면한 새로운 도전에 제대로 대처하기 위해서 민주적 결정, 책임성, 투명성, 효율성을 증대시키는 데 초점을 맞추어야 한다. 이러한 의미에서 모든 국가의 가장 중대한 목표 가운데 하나는 세계 평화와 안보를 위한 유엔의 역할을 강화하는 것이다. 그리고 유엔뿐만 아니라 각 지역별 기구, 시민사회, 현 국제정치의 다양한 주체들 또한 바로 유엔이 담보하는 세계 평화와 안보 위에서 자신들의 역할을 수행하여야 한다.

### III. 2005년의 유엔 정상회담: 개혁을 위한 기회

위에서 언급했듯이, 오늘날 유엔 개혁의 핵심은 가장 복잡하고 논란이 많은 현장의 개혁, 즉 안전보장이사회의 확대에 있다. 이 문제로 야기된 정치적 긴장은 다른 영역의 본질적인 개혁(특히 민주주의, 개발, 테러리즘)에 대해 논의할 시간을 잡아먹었고, 다자 체제를 효과적으로 개혁할 수 있는 가능성을 제한했다. 불편부당하게 얘기하면, 안전보장이사회의 개혁은 이 기구의 비효율성과 불평등성을 고쳐야 한다는 지상명령을 의미한다. 이러한 개혁 과정의 목표는 안전보장이사회를 좀 더 투명하고 민주적인 대표성을 가진 기구로 변모시키는 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위해 모든 국가, 특별히 대표성에서 현재 더 소외되어 있는 국가의 이익과 우려를 조정하는 것이 필요하며, 기득권을 가진 주요 국가의 입장이 모두 충족될 수 없고, 정부 간의 협상을 진전시키려면 타협을 통해 각기 다른 입장을 조율하는 데 있다는 것을 고려해야 한다.

2005년 정상회담에서 안전보장이사회를 포함하여 유엔의 개혁을 추진할 수

있는 정치적 모델템이 만들어졌다. 정상회담이라는 무대는 각기 다른 이해 그룹이 거부권과 운영방식을 포함하여 안전보장이사회의 확대를 위한 제안을 내놓을 수 있게 하였다.

G4(독일, 브라질, 인도, 일본)의 제안서는 상임이사국의 6개국 증원을 포함하고 있고(새로운 상임이사국은 G4에 아프리카의 두 나라를 더하는 것임), 비상임이사국은 4개국 증원하는 것이다(안전보장이사회는 25개국이 될 것이고, 여기서 11개국은 상임이사국이고 14개국은 비상임이사국이 될 것이다).<sup>5)</sup> 새로운 상임이사국에게 거부권을 부여하는 것에 대한 일반적인 반대로 인해, 개선안은 새로운 상임이사국이 15년간 거부권 행사를 유예하며(거부권에 대한 포기를 명시하지 않았다), 이후 조정회의에 다시 논의한다고 되어 있다.

아프리카연맹(Union Africana)의 제안서는 새로운 상임이사국에게 거부권을 부여하고, 아프리카를 위한 비상임이사국을 하나 더 신설한다는 점에서 앞의 G4 제안과 다르다.<sup>6)</sup> 결과적으로 안전보장이사회는 26개국이 될 것이다(상임이사국 11개국, 비상임이사국 15개국). 이 제안은 2005년 7월 4일 리비아의 시르테에서 개최된 아프리카연맹 정상회담의 합의를 반영하고 있다.

다른 한편, ‘합의를 위한 단결’(Uniting for Consensus) 그룹의 제안은 상임이사

5) A/59/L.64 결의안 제안은 <안전보장이사회의 균등한 대표성 문제와 그 회원 수의 확대>와 관계된 유엔 총회 아젠다로서 2005년 7월 6일 제출되었고, 이는 다음과 같은 국가들에 의해 지지를 받았다. 독일, 아프가니스탄, 벨기에, 부탄, 브라질, 덴마크, 피지, 프랑스, 그루지아, 그리스, 아이티, 온두라스, 인도, 아일랜드, 솔로몬제도, 일본, 키리바시, 라트비아, 몰디브, 나우루, 팔라우, 파라과이, 폴란드, 포르투갈, 투발루, 우크라이나. 동시에 2007년 9월 11일 G4에 동조하는 그룹은 A/61/L.69 안을 제안했는데, 상임이사국과 비상임이사국의 확대와 섬나라와 소국의 이사국 참여와 관계된 조항을 이 안에 덧붙였다. 이 안을 함께 제안한 국가는 다음과 같다. 베냉, 부탄, 브라질, 카보베르데, 콩고, 피지, 그러나다, 아이티, 인도, 솔로몬군도, 자메이카, 라이베리아, 모리셔스, 나우루, 나이지리아, 팔라우, 파푸아뉴기니, 세인트빈센트 그레나딘, 세이셸, 남아프리카공화국.

6) A/60/L.41 결의안 제안은 2005년 12월 14일 가나, 나이지리아, 세네갈, 남아프리카공화국에 의해서 「안전보장이사회의 회원 확대와 균형적인 대표성의 문제」와 관련된 유엔 총회 아젠다 내에서 제안되었다.

국의 확대에 반대하며, 10개국의 비상임이사국(임기 3년, 연임 가능) 증원을 지지한다.<sup>7)</sup> 이렇게 하면 안전보장이사회는 지금과 마찬가지로 5개의 상임이사국과 각기 다른 임기의 비상임이사국 20개국으로 구성될 것이다.

이와 더불어 특정한 G4와 경쟁하는 다양한 지역의 강국들은 G4의 안전보장이사회 진입을 막기 위해 애를 쓰고 있는데, 경쟁국 위상의 격상에 따른 자기 국가의 국제적 위상 하락을 막자는 목표를 공유하고 있다. 다시 말해 이탈리아(독일에 맞서고 있음), 아르헨티나와 멕시코(브라질에 맞서고 있음), 중국과 한국(일본에 맞서고 있음) 그리고 파키스탄(인도에 맞서고 있음)이 그 예이다.

캐나다와 같은 국가들은 적절한 다자간 시스템을 만들려는 순수한 목적으로 효율적인 민주화를 요구하고 있는데, 이 안에 따르면, 새로운 국가의 안전보장이사회 참여 기회를 크게 확대하는 것이다. 안전보장이사회의 확대는 새로운 불평등을 야기하기 때문에 상임이사국의 확대를 반대한다. 하지만 G4의 의도를 부분적이나마 충족시켜줄 수 있는 준상임이사국은 수용가능하다고 생각한다.

한편, 안전보장이사회의 개혁과 민주화를 원하는 중소 국가들은 상호 타협과 이익에 근거해서 G4 제안의 일부 또는 전부를 지지하는데, 라틴아메리카의 칠레, 우루과이, 페루와 같은 나라들이다.

상임이사국에 대해 특별한 기대를 하지 않지만 안전보장이사회 개혁과 관련하여 정치적 위상을 높이고자 하는 일부 국가는 자신들의 이익에 맞추어 아프리카 국가의 역할을 담아내는 도구로 개혁하고자 한다(그러한 경우가 이집트, 알제리, 나이지리아, 남아프리카, 세네갈, 케냐이다).

마지막으로 포용성과 능률의 관점에서 안전보장이사회를 개혁하려는 논의도

7) A/59/L.68 결의안 제안은 2005년 7월 21일에 '안전보장이사회의 균등한 대표성 문제와 회원 수 확대'와 관계된 유엔 총회 의제로 제출되었고, 아르헨티나, 캐나다, 콜롬비아, 코스타리카, 스페인, 이탈리아, 몰타, 멕시코, 파키스탄, 대한민국, 산마리노, 터키가 제안하였다.



있다. 이러한 제안은 안전보장이사회의 운영 방식과 관련된 것으로 스몰파이브(Small Five) 국가(코스타리카, 요르단, 리히텐슈타인, 싱가포르, 스위스)와 소국가연합이 주도하고 있다.<sup>8)</sup> 이 제안의 의도는 안전보장이사회의 확대와 같은 주제에 초점을 맞추는 것을 지양하고, 좀 더 기술적이며 포용적이며 과정적인 역동성을 불어넣기 위한 것이다.

#### IV. 내부 옵션

현재 유엔 회원국은 자신들의 원래 입장을 포기하지 않고 유엔 개혁을 구체적으로 진행시키기 위해서 안전보장이사회 개혁의 임시적인 기준을 만들기 위해 머리를 짜내고 있다. 이는 잠정 합의를 의미하는 것으로, 기간을 정해놓고(15년에서 20년 사이) 조정회의를 통해서 합의안을 만들자는 안이다. 이 안에는 회원국이 지속적으로 검증하고자 하는 다양한 옵션이 들어 있다. 협상 대상으로는 잠정 합의 기간, 그 내용, 그리고 최종 합의 성격이 포함된다. 협상 중에 회원국이 합의하지 못한 안건은 최종 합의에 도달할 때까지 미룰 것이다. 결과적으로, 이 기간 중에는 어떤 이해 당사국도 자국의 원안을 포기하지 않을 것이다.

이러한 임시 협상으로 안전보장이사회를 개혁하고자 하는 주요한 관점 중의 하나는 안전보장이사회 내에서 새로운 세력 균형을 만들자는 것이다. 일부 국가가 보기에 그러한 세력 균형은, 일부 개발도상국가(비록 일정 기간 거부권을 사용하지 못한다 하더라도) 거부권을 갖게 될 때에만 가능하다. 그런 의미에서 회원국 확대, 비상임이사국 연임, 순환시스템 도입과 같은 다양한 선택을 고려하기

8) A/60/L.49 결의안 제안은 2006년 3월 17일 새천년정상회담에서 제안되었다.

위한 유연성은 아주 중요하다.

안전보장이사회 진입 기준으로는 이사회 후보국이 특별히 세계 평화와 안보에 관련된 내용에서 신뢰할 만한 약속과 모두가 인정할 수 있는 유엔에 대한 기여도를 보여줘야만 한다는 것이 있다. 이러한 선에서 미국과 같은 주요 국가들은 안전보장이사회를 어떻게 개혁하든 결정권을 축소해서는 안 된다는 점을 반복해서 강조하고 있다. 거부권에 관해서 현재 안전보장이사회 상임이사국은 손댈 수 없다는 점을 분명히 하고 있다.

회원국에게 상임이사국에 입후보한 국가가 재정 기여에 관한 제안을 낸다는 것은 토의의 중요한 부분이다. 이 점에서 회원국이 선출한 국가의 역할이 만족스럽지 않다면, 일정 기간이 지난 후에 교체할 수 있도록 해야 한다고 제안하고 있다.

## V. 개혁을 위한 도정, 정부 간 협상

원론적인 입장이 제안하는 목표치에 완전히 도달하기는 어려워 보인다. 그럼에도 불구하고 현상유지는 안 되며, 이 개혁은 안전보장이사회의 개혁이 없다면 불완전하다는 데 모두의 의견이 일치한다.<sup>9)</sup> 위에서 지적했듯이, 현재 변화를 위해 잠정적으로 접근해가고 있는데, 이는 원래의 입장을 포기하지 않은 채, 정해진 기간 내에 안전보장이사회의 역할을 재조정하는 조정안을 마련하기 위

9) 1993년 12월 3일 48/26 유엔 총회 결의안은 안전보장이사회 회원의 확대와 이와 관련된 모든 안전을 조사하기 위한 열린 그룹을 구성하기로 결정했다. 동시에 각국 정상의 새천년정상회의 선언은 안전보장이사회 개혁에 관한 구상과 관련하여 모든 면에서 안전보장이사회의 광범위한 개혁을 배가시키기로 결의했다(유엔 총회 첨부문 30 문서의 55/2 결의안을 참고). 2005년 9월 16일 새천년정상회의의 최종 결의문은 안전보장이사회의 조속한 개혁을 지지하고, 안전보장이사회가 적당한 방법론을 채택할 것을 권고하고 있다(유엔 총회 첨부문 153y 154의 60/1 결의안을 참고).

한 것이다. 그런 의미에서 2008년 총회는 61/557 결의안에 의거한 정부 간 협상을 통하여 안전보장이사회의 개혁 문제를 논의할 것을 결의하였다.

지금까지 협상 테이블에 올라온 안전보장이사회 확대안이 재조정을 포함하고 있다는 사실은 이들 제안이 잠정적임을 보여준다. 아프리카 그룹의 제안이 예외인데, 이는 어떤 아프리카 국가를 신규 상임이사국으로 세울 것인가를 결정하지 못한 내부 사정과 관계가 있다.

아무튼 총회 결의와 합치된 개혁을 구체적으로 실행시키는 현재의 협상 진행과정을 지켜보는 것이 필요한데, 이 과정에서 칠레는 중심적 역할을 맡고 있다. 사실 칠레 대사인 헤랄도 무뇨스는 위의 결정에 도달하는 협상과정에서 중요한 역할을 해냈다. 무뇨스는 61차와 62차 세션의 총회에서 안전보장이사회의 개혁을 위한 정부 간 협상대표 사이에서 대화를 이끌어내기 위하여 세 번이나 조정자로 임명되었다. 동시에 A/61/47과 A/62/47 총회 보고서에서 칠레 대표는 유럽, 아시아, 아프리카 대사들과 함께 작업하면서, 안전보장이사회의 개혁에 대한 입장을 분명하게 정리했다.

## VI. 결론을 대신하여

다자주의는(그 중심에 유엔이 있다) 분명한 규정과 투명한 원칙을 지향하고, 모든 주체에게 기회를 부여하는 국제적 시스템에 의해 유지된다. 다양한 관점을 존중하는 다자주의는 세계화된 세계의 도전에 맞서기 위해 필요불가결한 요소이다. 집단 안전보장시스템을 조정하고 강화하는 일은 국제 공동체에 필요하다.

냉전의 종말과 세계화의 가속화로 인하여 현재 국제 정치가 경험하고 있는 놀라운 변화를 겪고 있으므로 지구적 프로세스와 새로운 구조의 구축은 피할 수 없게 되었다. 2001년 9·11 테러와 지속되는 갈등과 협박 그리고 일방적인 무력 사용은 안전보장이사회의 개혁과 유엔의 개혁을 국제사회의 최우선적인 과제로 만들었다.

국제무대에서 일어난 이러한 변화와 유엔의 미흡한 대응력 앞에서 비판은 주로 조직의 지나친 관료화, 비효율성, 비일관성 그리고 대응력의 부족에 맞추어졌다. 이런 의미에서 안전보장이사회 개혁은 아직 미해결의 문제로, 국제 정치에서 힘의 불균형과 밀접하게 관련이 있다. 오늘날 세계에 적절하게 대응할 수 있도록 안전보장이사회를 재구성하기 위해서 다른 무엇보다도 개발도상국의 대표성을 강화시킬 수 있는 제안, 그들의 입장, 그리고 이 협상에 연루된 모든 그룹이 받아들일 수 있는 틀을 만들어내는 방향으로 가는 것이 필요하다.

앞서 언급했듯이, 임시 협상에 초점을 두는 것은 안전보장이사회에서 더 적극적인 역할을 수행하고자 하는 국가가 회원국 확대 또는 재선(상임 이사국과 비상임이사국과는 별도의 범주에 속하는 회원국)을 추구한다는 뜻이다. 이 같은 임시 협상 지향은 원론적인 입장에 대한 대안이 된다. 원론적인 입장을 견지하는 아프리카 그룹의 입장은 이 대륙 정상들 사이의 미묘한 기류와 입장의 불일치로 인하여 가장 합의에 이르기 어려운 사안 가운데 하나이다. 이러한 상황과 몇몇

국가들이 보여주는 유연성에도 불구하고, 안전보장이사회 개혁에 대한 결정적인 합의는 어려워 보인다.

그럼에도 불구하고 임시 합의는 가능한 해결책으로 여겨진다. 왜냐하면 이 안은 상반되는 이해관계를 갖고 있는 G4를 지지하는 페루와 우루과이, 그리고 ‘합의를 위한 단결’ 편에 서 있는 한국과 같은 국가의 지지를 받고 있다는 점이다. 동시에 프랑스와 영국과 같은 두 상임이사국도 이 안을 지지한다는 점도 잊지 말아야 할 것이다.<sup>10)</sup> 이 안을 진지하게 연구해보겠다는 러시아의 자세도 어떤 의미에서 지지의 표시로 해석할 수 있다. 중국의 입장은 아직도 모호하다. 그럼에도 불구하고 이런 임시 합의안에 대한 지지를 표시를 하지 않은 주요한 주체가 남아 있는데, 특히 미국이 그렇다.

또 하나 고려할 사항은, 안전보장이사회 개혁 협상은 국제적 역학관계와 밀접하게 관련이 있다는 사실이다. 이런 의미에서, 상임이사국을 포함한 협상의 주요 대상국은 중동, 이란, 북한의 에피소드들과 안전보장이사회의 역동적인 아젠다를<sup>11)</sup> 예의 주시하고 있다. 유엔 헌장은 안전보장이사회 회원국 구성에 대한 어떠한 개혁도 상임이사국이 거부권을 행사할 수 있다고 명시하고 있기 때문에 상임이사국 전원 합의는 피할 수 없는 과제이다. 안전보장이사회에서 적극적인 역할을 떠맡으려는 국가들의(특히 상임이사국의 자리를 원하는 국가들) 노력은 현 상임이사국의 승인에 달려 있다. 이런 의미에서 잘못된 정보는 협상의

10) 이와 관련하여 2008년 3월 27일 프랑스 대통령과 영국 수상은 다음과 같은 성명을 발표했다. “우리는 이러한 목표를 가진 협의가 담보상태에 있다는 것을 유감스럽게 생각하면서, 잠정적인 해결을 위해 노력을 다할 것이다. 이는 현재 선출된 이사국보다 더 큰 권한을 갖는 새로운 카테고리의 회원국을 추가시킬 수 있으며, 이 권한은 다음에 다시 부여될 수 있으며, 새로운 유형의 회원이 상임이사국으로 바뀌는 것을 결정할 수 있다.”

11) 안전보장이사회 의제의 약 60% 정도가 아프리카 대륙과 관계되며, 대부분은 유엔의 평화유지 임무에 집중되어 있다.

진행을 위협 속으로 빠트릴 수 있다. 예를 들면, 브라질과 이란의 접근은 미국 정부와의 긴장을 조성하고, 상임이사국에 진입하려는 브라질 외부부의 열망을 아주 힘들게 만들 것이다.

주지하듯이, 각국의 정치적 의지가 안전보장이사회 개혁 협상의 원동력이다. 국제 세계의 새로운 도전에 맞서는 조직을 만들고자 하는 안전보장이사회 개혁은 이러한 각국의 의지 없이는 한동안 어려움에 처할 것이다.

\_ 전해찬 옮김

원제와 출처

“La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina”,  
*Nueva Sociedad*, N° 230, noviembre-diciembre de 2010, pp. 23-36.

## 참고문헌

- Perazzo, Silvia(2007), “Reforma de Naciones Unidas: redimensionar el sistema de seguridad colectivo”, *Política y Estrategia* No 107, 7-9/2007.
- Morandé, José(2004), “Notas y alcances sobre el Estado-nación en la política mundial del presente: una reflexión desde las relaciones internacionales”, *Estudios Internacionales* No 145, 4-6/2004.
- Wälzer, Michael(1999), *Kosovo, Reflexiones sobre la guerra*, Barcelona: Paidós.