



아산정책연구원 정책보고서

국제기구정책현황과 과제

2011 / 5 / 4

이 신 화

이 신 화

고려대학교 정치외교학과 교수 겸 글로벌리더십센터 소장으로 재직 중이다. 1994년에 미국 메릴랜드 주립대학교에서 국제정치학 박사학위를 취득한 후 1997년까지 미국 하버드대학에서 박사 후 연구과정을 지냈다. 미국 세계은행 연구원, 스웨덴 옉살라대 평화분쟁학과 및 SIPRI(스톡홀름 평화연구소) 연구원, 유엔난민고등판무관실(UNHCR) 수단지부 연구원, 미국 유엔본부 “르완다학살독립조사위” 코피아난 유엔사무총장 특별자문관, 동아시아비전그룹(EAGV) 의장자문관, 싱가포르 난양과기대 방위전략연구소(IDSS) 초빙교수, 한중일 차세대 포럼 한국대표, 미국 프린스턴대 동아시아연구원 초빙연구위원, 유엔체제학회(ACUNS) 집행이사, 미국 콜롬비아대 국제공공대학(SIPA) 초빙전임교수, 고려대학교 일민국제관계연구원 연구실장 등을 역임하였다. 현재 호주 “보호할 의무 R2P”센터 국제자문위원과 고려대학교 아세아문제연구소 HK프로젝트 분과장으로도 활동하고 있다. 주요 저서로 *Environment Matters: Conflicts, Refugees & International Relations* (2001), *Promoting Human Security* (2004), *South Korean Strategic Thought toward Asia* (2008), 『한국 외교정책의 새 패러다임과 과제』 (2010), 『유엔과 보호책임(Responsibility to Protect)』 (2010) 등이 있다. 2008년 일본 나카소네 야스히로 우수상(Award of Excellence)을 수상한 바 있다.

국제기구정책현황과 과제

목 차

요 약	3
I. 변환하는 국제질서와 글로벌거버넌스체제	7
1) 국제질서의 변화	7
2) 글로벌거버넌스체제의 부상	8
II. 국제기구의 역할 확대와 국제기구정책의 필요성	10
1) 다자외교정책의 의의와 한계	10
2) 국제기구 기능과 역할의 확대	12
3) 국제기구정책의 의의와 한계	13
4) 유엔역할의 확대와 한계	16
III. 한국의 유엔/국제기구외교의 이슈와 필요성	20
1) 한국의 유엔/국제기구외교의 이슈	20
2) 한국 국제기구정책의 필요성	22
IV. 한국 국제기구정책의 내용과 평가	25
1) 한국 국제기구정책의 주요 내용	25
2) 한국 국제기구정책의 평가	32
V. 한국 국제기구정책의 향후 과제	35
* 참고문헌	41
* 아산정책연구원 회의 프로그램	44

『아산정책연구원 정책보고서』는 아산정책연구원이 발간하는 비정기 보고서로서 한국이 당면한 국내외 주요 현안을 분석하고 정책 대안을 제시하는 데 목적이 있습니다. 『아산정책연구원 정책보고서』에 개진된 내용은 필자의 개인적인 의견으로 아산정책연구원의 공식견해가 아님을 밝힙니다.

요 약

세계화의 심화와 복잡한 상호의존시대로 대변되는 오늘날의 국제질서는 가변성 및 다양성을 특징으로 하고, 그 추이에 대한 예측이 힘들다. 또한 군사, 정치, 경제적 영역으로만 이해되던 외교문제가 환경, 인권, 개발 등과 관련한 다양한 비전통안보이슈를 아우르는 광범위한 영역을 다루고, 정부뿐 아니라 국제기구와 지역기구, NGO와 초국가적 기업 등 행동주체도 다양해지면서 외교·안보문제의 ‘포괄적(comprehensive)·다자적(multilateral) 접근’이 중요해지기 시작하였다. 그리하여 한 국가 내에서 정부가 수행하는 기능을 국제적으로 행하는 글로벌거버넌스체제가 부상하게 되었다.

글로벌거버넌스 프로세스가 진행되면서 다자주의, 협력과 소통, 중재와 이해 조정 등의 원칙이 강조되고 있다. 또한 환경문제나 초국가적 질병퇴치, 예방외교, 인간안보와 같이 상대적으로 새로운 영역에 관심을 갖고 중견국 외교 혹은 중견국 리더십을 추구해온 캐나다, 호주, 북구유럽국가들의 역할이 주목받기 시작하였다. 또한 국제기구나 국제레짐의 역할도 부각되고 있는데, 국제기구의 가장 대표적이고 범세계적인 기구라 할 수 있는 유엔은 ‘정부 없는 통치’의 질서를 수립하고 유지하는 주요 기구로 인식되고 있다. 이렇듯 유엔, IMF 등 국제기구들의 중요성이 강조되는 한편, 역으로 이들 기존 국제기구들의 정당성과 효율성 문제 및 개혁의 필요성이 대두되면서, 새로운 글로벌거버넌스를 이끌 대안적 기구나 체제의 수립을 요구하는 목소리가 커지고 있다.

하지만 각국은 국익의 극대화를 최고의 정책 목표로 삼고 있으며, 이는 다자외교정책이나 국제기구 외교정책에 있어서도 예외일 수 없다. 따라서 국제기구와 관련한 정책을 수립할 때 ‘국제사회에 대한 기여’와 ‘국익제고’라는 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는 전략이 필요하다.

특히 한국은 경제적 측면에서는 OECD 회원국이고 선진·신흥경제 협의체인 G20회원국으로 이미 중강국으로 자리매김하였고, 최고의 정보기술력을 가진 나라임에도 불구하고, 국제정치적 측면에서 아직까지 중견국으로서의 위상과 역할을 찾는 노력을 강화해야하는 실정이다. 따라서 외교의 다변화, 다원화를 통해 외교지평을 넓히고 유엔을 비롯한 국제기구 내에서의 입지와 위상을 강화할 전략을 마련해야 한다. 즉 지구촌 주요 이슈들을 글로벌 어젠다화하고, 유엔의 개혁을 비롯한 중요한 국제기구들의 절차나 운영방식 등을 논의하는 데 있어 한국의 지분과 참여를 확대할 필요가 있다. 이를 위해, 관련 이슈나 법적·제도적 절차 등에 대한 전문지식을 토대로 전략적 비전과 이행방안을 마련할 국제기구정책을 수립하고 개발해야 한다.

한국의 국제기구정책은 크게 국제기구 참여 및 회원국활동, 국제기구진출, 국제기구 전략으로 구분할 수 있다. 국제기구에 가입하고, 정부대표를 파견하고, 분담금 납부에 관한 방안을 마련하고, 이사국·의장국 선거나 국민의 국제기구 진출 확대를 위한 정책 수립 및 이행은 지난 20년 동안, 특히 1991년 유엔가입을 계기로 많은 진전을 이루었다. 하지만 여러 가지 측면에서 개선해야 할 소지가 있다.

첫째, 국제기구 전략 부분에 있어서는 국제행사유치 및 준비와 국제기구 유치 등을 통해 가시적 성과를 거두고 있으나, 글로벌 이슈 현안에 대한 범정부 전략 및 대응을 마련하는데 있어서는 미흡한 실정이다. 따라서 한국이 주도권과 옹호를 발휘할 수 있는 틈새이슈발굴과 틈새전략개발을 통해 국제사회와 유엔 내에서의 한국의 입지를 강화하는 노력이 필요하다. 기후변화, 녹색성장, 개발협력, 보호책임(Responsibility to Protect: R2P) 등과 같이 중요한 글로벌 어젠다이면서 중견국가 리더십을 필요로 하는 분야를 중심으로 한국 다자외교의 외연을 확대하는 것이 노력의 일레일 것이다.

둘째, 현재 우리는 분단국가로서 북한 문제를 관리하고 주요 국가와의 양자현안문제를 다루기 위해 한반도 중심의 외교를 소홀히 할 수 없는 한계를 가지고 있어, 새로운 다자외교 패러다임에 대한 방향을 모색하고 비전을 수립해야만 하는 실정이다. 따라서 중견국가로서 강대국들의 이해가 대립되는 이슈나 규범을 만드는 등의 측면에서 중재와 조정을 효과적으로 하기 위한 다른 중견국가들과의 연대 강화, 선후진국 간 가교 역할이나 진정한 중재자(honest broker) 역할을 통해 적극적 역할 발휘를 할 기회를 마련하기 위한 국제기구 전략을 모색해야 한다. 여기서 명심할 것은 다자외교란 단기적으로 성과를 내기보다는 장기적인 외교노력과 투자가 필요한 영역이라는 점이다. 그러므로 대외원조나 PKO 파병 등 세계공헌 분야에 대한 투자 및 비전과 가치를 공유하는 ‘친구국가들’을 많이 확보하는 ‘우(友)테크’ 외교를 추진해야 한다.

셋째, 국제기구정책을 담당하는 부서의 경우 실무 현안으로 업무가 집중되고 인력이 부족하며, 부서 내 다자외교에 대한 관심이 부족하고, 다자업무 수행국들 간 업무중복 및 업무협약의 소통의 한계, 범정부차원에서 전략수립과 이행을 총괄할 기관이나 시스템이 없는 등의 문제를 안고 있다. 장기적 안목과 비전을 가진 통합적인 다자외교와 국제기구 전략을 수립하고 국제기구정책의 효율적이고 효과적인 조정을 위해, 무엇보다도 외교통상부 내 국제기구국 이외에도 다자업무를 수행하는 다른 국들과의 긴밀한 업무협약의 소통 체제가 확립되어야 할 것이다. 이를 위해 외교통상부 내에 다자외교조정관을 중심으로 부서 간 긴밀한 업무협력을 확대해야 한다.

범정부적 차원에서도 기획재정부, 국방부, 행정안전부, 국토해양부 등 여러 부처들의 다자외교업무도 부처 내에서 뿐 아니라 부처 간 긴밀한 업무협력을 통해 이루어져야 할 것이다. 외교통상부를 비롯한 모든 정부부처들은 국익추구의 측면에서 다자외교 이슈에 관해 적극적으로 의견을 상호 교환하고 협력방안을 논의하여 특정 이슈들에 대한 전문성 제고와 해결책 등을 마련해야 한다. 이를 위해 각 부처 내에 특정분야의 전문가들에 대한 정보를 데이터베이스(DB)화 하여 인력풀제를 구성 및 운영하고, 필요시 부처 간에 효율적으로 인력을 수급하는 시스템을 구축하여 외교전선에서 적극 활용할 필요가 있다. 보다 근본적으로, 각 부처의 다자외교 및 국제기구외교 관련한 현안문제, 비전, 목표, 추진방향 및 전략, 우선순위, 예산과 인력, 행정업무 등의 효율적이고 효과적인 수립과 집행, 그리고 상호 인력교류와 정보교환, 공동연구과제 수행 등 범정부적 차원의 보완·협력관계를 제고하여 국제기구외교의 시너지효과를 창출해야 할 것이다. 이러한 과정을 총괄하기 위해 다자외교와 국제기구외교를 총괄할 ‘총리실 직속 컨트롤타워’ 혹은 사령탑을 만들고, 신속하고 일사불란한 업무체계를 갖추는 것이 시급하다.

넷째, 국제기구정책을 수립하고 이행할 때 정부 주도의 성격을 벗어난 민간전문가들의 의견을 수렴하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부와 민간이 역할을 분담하고 정보 공유 및 정책 마련을 상호 협력하여 진행해야 한다. 특히 대중을 계도하고 정책가들에게 비전 및 정책의 방향을 제시할 인식공동체 활성화를 위해 ‘다자외교 전문가 그룹(가칭)’을 구성하는 방안을 고려할 수 있다. 이와 동시에 다자외교와 국제기구외교에 대한 대 국민 홍보와 교육을 강화해야 한다. 다자외교도 엄연히 국가 간의 관계이다. 예를 들어, 다국적군 파병 등을 둘러싼 국내에서의 논란을 다른 나라가 이해해주거나 그 해결을 기다려주지 않는다. 따라서 국익을 위한 외교적 결정과 시행과정에 범국민적 지지를 보낼 수 있는 성숙함이 필요하며 언론도 즉각적이고 단순화된 기사를 보도하는 것을 자제하는 신중함을 가져야 한다.

특히 정부는 대외관계, 국내제도, 국민여론의 상호불가분의 연관성을 숙지하고, 국민과의 소통을 통해 다자외교에 대한 인식을 제고하는 노력을 해야 할 것이다. 특히 글로벌이슈나 국제기구 외교에 있어 한국 국민들의 역량과 동정심, 그리고 이해와 지지를 잘 이끌어내야 한다. 비록 국익과 직접적으로 연관되지 않아 소홀히 여겼던 지구촌 문제에 대해서도 관심과 참여를 확대할 방안을 마련하고, 체계적으로 교육하고 홍보하는 노력이 필요할 것이다.

국제기구정책현황과 과제¹⁾

이 신 화 (고려대학교)*

1) 국제기구정책은 유엔과 같은 여타 국제기구나 국제레짐과 관련된 한 국가의 외교정책을 일컬음. 본 보고서에서 다루는 국제기구정책은 3개국 이상이 일정한 이슈영역에서 의견을 조율하고 상호협력방안을 모색하는 다자(multilateral) 조약이나 협정을 다루는 다자외교정책의 범주에 포함됨. 또한 국제기구정책은 정부분야와 경제 분야로 나누어지는데, 본 보고서는 정부분야를 중심으로 작성됨.

I

변환하는 국제질서와 글로벌거버넌스체제

1 국제질서의 변화

- 국제질서의 복합성, 다양성 및 불확실성 증대 : 세계화의 심화, 중국의 급부상과 글로벌 전략환경의 변화, 자원확보경쟁, 초국가적 위협증대, 무역마찰, 신흥경제국의 부상, 시민사회의 참여확대 등 무한경쟁시대 및 복잡한 상호의존시대로 대변되는 오늘날의 세계질서는 과거와는 다른 복합성, 가변성 및 다양성을 특징으로 갖고, 그 추이에 대한 예측이 힘들어 불확실성이 증폭될 개연성이 높음.
- 통합화와 파편화 및 국가주권강화 현상의 혼재 : 세계화와 정보통신혁명 등으로 국가 간 혹은 비국가행위자들 간의 상호교류와 협력이 증대되고 네트워크 국가의 확산과 인류공동문제의 증가로 지역별, 혹은 이해관계국들 간의 통합화(integration) 현상이 나타나며, 동시에 민족분쟁 등으로 기존 국민국가의 파편화(fragmentation) 현상이 나타나고 있음. 이와 더불어 자국의 이익을 극대화하기 위한 무역 분쟁, 외교마찰, 민족주의 강화 등 주권국가 강화현상도 뚜렷함.
 - 이렇듯 국제관계에 있어 그 행위자, 구조, 과정 등이 다양화·복합화 되면서 통합화, 파편화 그리고 국가 간 경쟁의 심화와 같은 상반된 상황들이 혼재하게 됨.
- 새로운 외교·안보 패러다임의 필요성 : 군사, 정치, 경제적 영역으로만 이해되었던 외교문제가 정치·안보 이슈의 다양화로 다양한 비전통안보(nontraditional security) 이슈를 포함한 광범위한 안보영역을 다루게 되었고, 행위자도 다양해져 전통적인 국가중심에서 벗어나 다양한 외교행위주체가 생기면서 다자적 접근이 중요하게 됨.
 - 따라서 전통적 정치·군사이슈와 더불어 환경, 질병, 문화, 종교, 사회문제와 관련한 비전통적 안보이슈를 아우르는 포괄안보(comprehensive security)의 중요성과 국가행위자뿐 아니라 기업, 시민단체 및 다양한 NGO, 개인 등을 포함하는 비국가행위자들의 역할에 주목할 필요성이 늘어남. 즉 외교·안보문제에 대한 ‘포괄적·다자적 접근’의 필요성이 증가함.

2 글로벌거버넌스체제의 부상

- 범세계적 통치의 중요성과 글로벌거버넌스(global governance)의 부상 : 주권적 권위 없이 국경선을 초월하는 관계를 관리하는 것으로, 한 국가 내에서 정부부서가 수행하는 기능을 국제적으로 하는 범세계적 통치가 중요해지고 있음.

- 글로벌거버넌스란 글로벌차원의 문제들에 효과적으로 대처하기 위해 국가들이 상호 협력하여 ‘협동관리’ 혹은 ‘공동관할’하는 것을 의미하는 것으로, 전통적으로 국가 중심적 국제 관계를 보완하는 새로운 국제질서를 일컬음.²⁾

- 전 서독 빌리 브란트(Willy Brandt) 총리의 발안 및 스페인 정부의 주도로 1992년 유엔 내에 발족되었던 글로벌거버넌스위원회(Committee on Global Governance : CCG)는 1995년 보고서(Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance)를 통해 글로벌거버넌스란 ‘공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 이루기 위해, 자신들의 공동문제들을 관리하고 자원을 통제하며 권력을 행사하는 이해조정적이고 협력적인 다양한 방법들의 집합’이라고 정의함.³⁾

- 즉 거버넌스란 정부(government)와 구분되는 개념으로 국제사회의 통치, 관리운영, 자치의 의미를 포함하고, 공식적인 제도들과 레짐뿐만 아니라 일반인들이 동의하거나 자신들의 이해관계로 여기는 비공식적 관행들도 포함함. 이러한 맥락에서 글로벌거버넌스는 고도로 밀집되고 복합적인 네트워크 식으로 얹힌 국제질서 속에서 레짐, 국제기구, 국제비정부기구로 구성되는 새로운 형태의 조직 혹은 다자주의적 관리체제를 일컬음.⁴⁾

- 비국가행위자의 역할 증대 : 글로벌거버넌스는 국제질서의 관할행위자를 국가, 정부 간 기구, 비정부단체(NGO), 풀뿌리조직, 인식공동체(epistemic community) 등으로 다원화시키면서 이들의 복합적인 상호의존관계를 통해 다양한 지구촌 의제를 해결해나가는 것을 골자로 함. 특히 탈냉전기 국제기구의 역할에 대한 국제사회의 기대 확산 등으로 인해 정부를 통하지 않고 직접적으로 글로벌이슈에 ‘개입’하는 행위자들이 증가하게 됨.

2) 김석준 외, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002); Margaret P. Karns, International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance, 2nd ed, (Boulder: Lynne Rienner, 2009).

3) Commission on Global Governance, Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance (New York and Oxford: Oxford University Press, 1995).

4) John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens, The Globalization of World Politics, 4th edition (New York: Oxford University Press, 2007).

- 지금까지는 국제질서가 정부 간 관계로 간주되어왔지만, 글로벌거버넌스시대에는 국제기구, NGO와 시민운동, 초국가적 기업과 글로벌 자본시장의 역할이 국제관계에서 매우 중요해짐. 따라서 글로벌거버넌스는 다양한 행위자들이 공공의 목적을 이루기 위해 협력과 조정 및 소통을 통해 전 지구적 문제들에 대응해나가는 다차원적인 과정임.

○ 중견국 리더십의 기회 : 글로벌거버넌스가 점차 진행되면서, 다자주의, 협력과 소통, 중재와 이해 조정, 평화 수호 등의 원칙이 강조됨. 또한, 환경문제나 초국가적 질병퇴치, 예방외교, 인간안보, 인권증진과 같은 상대적으로 새로운 영역에 관심을 갖고 공헌해왔거나 기여하고 있는 중견국가들의 역할이 주목받기 시작함. 캐나다, 호주, 북구유럽국가들의 중견국 외교 (middle power diplomacy) 혹은 중견국 리더십(middle power leadership) 추구를 위한 노력이 대표적인 사례임.⁵⁾

○ 기존 국제기구의 위상 : 글로벌거버넌스체제의 필요성 증대와 더불어 국제기구나 국제레짐의 역할이 부각되기 시작함. 특히 국제기구의 가장 대표적이고 범세계적인 기구라 할 수 있는 유엔은 ‘정부 없는 통치’(governance without government)의 질서를 수립하고 유지하는데 있어 중심에 자리 잡게 됨.⁶⁾

- 이렇듯 유엔, IMF 등 국제기구들의 중요성이 강조되는 한편, 역으로 이들 기존 국제기구들의 정당성과 효율성 문제 및 개혁의 필요성이 나타나면서 새로운 글로벌거버넌스체제를 이끌 대안적 글로벌기구나 체제의 수립을 요구하는 목소리가 커지고 있음.

5) Andrew F. Cooper, *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1997).

6) James N. Rosenau, Ernst-Otto, Steve Smith, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

II

국제기구의 역할 확대와 국제기구정책의 필요성

1 다자외교정책의 의의와 한계

- 외교정책 : 한 국가가 자국의 정치적 목적이나 이익을 위해 타국에 대하여 취하는 정책을 일컬음. 외교정책은 ‘관계적’ 성격을 띠고, ‘과정인 동시에 결과’이며, 국내적 환경과 국제정세의 상호작용을 통한 ‘국내외 연계정치’(intermestic politics)적인 특성을 지님.⁷⁾

- 외교정책에 있어 ‘어떤 내용을 담고 있는가’(content), ‘어떤 방식과 과정을 통해 이행되고 있는가,’ 그리고 ‘어떤 결과를 초래하는가’(consequences)가 중요함.

- 다자외교의 중요성 및 복잡성 증대 : 다자외교란 외교의 한 형태로 3개국 이상이 공동으로 직면한 특정 이슈에 대해 상호 이해조정과 협력방안을 모색하는 과정을 의미하는 것으로, 한 국가가 상대국가와 일대일로 회동하는 양자외교와는 구별됨.⁸⁾ 다자외교는 개별국가를 넘어선 가치의 배분과 질서의 관리를 의미하는 글로벌거버넌스를 형성·진행하기 위해서도 중요한 몫을 차지함. 따라서 일반화된 행동원칙과 참여국가 간 포괄적 호혜성(diffuse reciprocity)을 토대로 어느 한 국가에만 득이 되지 않는 공동의 임무를 불가분성(indivisibility)의 원칙에 따라 추진해야함.⁹⁾

- 힘의 외교(diplomacy of power)보다 외교의 힘(power of diplomacy)이 중요해짐.¹⁰⁾ 또한, 환경, 경제, 해양, 인권, 질병, 테러 등 국제기구가 다루는 이슈가 전문화·복잡화되고 있어 전문지식과 구체적인 업무분담의 필요성이 커짐.

- 다자외교정책의 개념과 특성 : 다자외교정책이란 ‘세 개 이상의 국가들이 자신들의 국가정책을 조율하는 관행, 혹은 어떤 특수상황에서 존재할 수 있는 집단의 특정한 이해나 전략적 필요와 관계없이 일반화된 행위원칙에 기초하여 자국을 포함한 3개국 이상이 상호관계를 조정하는 전략 혹은 정책으로 규정할 수 있음.’¹¹⁾

7) 이신화, “한국 외교정책의 새 패러다임과 과제,” 함택영, 남궁곤 편, 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』 (서울: 사회평론, 2010).

8) 이신화, “다자외교시대 프롤로그,” 이신화편, 『다자외교 강국으로 가는 길』, 평화포럼 21, 통권 제 5호 (서울: 화정평화재단/21세기 평화연구소, 2009).

9) Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, Vol. 45, 1990 가을호.

10) 힘의 외교보다 외교의 힘을 강조하며 미국외교를 새롭게 하겠다는 버락오바마 미국 대통령이 2009년 취임하면서, 다자주의외교에 대한 국제사회의 기대가 높아졌다. Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4, July/August 2007.

- 다자외교에 대한 국제사회의 인식이 높아지고 한 국가의 외교정책에 있어 다자적 협력의 중요성이 강조되고 있음. 이는 국가행동은 국제적 요인뿐만 아니라 국가 내부 역학의 영향을 받기 때문에, 외교정책은 국가의 외부환경 및 사회적 환경, 정부의 형태, 주요 정책결정자의 개인적 성향 등의 복합적 상호작용의 결과임.

- 다자외교를 추진해가는 과정에서 국가 간 관계에 있어 진행원칙 및 절차적 중요성이 강조되고 있으며, 오늘날 아무리 강한 국가일지라도 다른 나라들과의 협력 없이 활동하는 것은 불가능함.

○ 다자외교정책의 현황 : 세계유일 초강대국인 미국도 안보와 평화유지문제에 있어서는 유엔 안보리의 다른 4개 상임이사국인 영국, 프랑스, 중국, 러시아와 의견을 조율해야 하며, 경제영역에 있어서도 G-8의 틀 속에서 일본, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 캐나다, 러시아와 협력해야 함.

- 미국의 '선별적' 다자주의가 국제사회의 비판이 되곤 하지만, 국제형사재판소(ICC), 교토의 정서, 대인지뢰금지협약 등 미국의 반대에도 불구하고 세계적인 공감대를 통해 이루어진 다자협약 및 그것의 실행을 위한 절차들은, 미국이 일방적으로 글로벌거버넌스를 주도해나갈 수 없음을 잘 대변해줌. 현 미국 오바마정부가 군사력과 경제력을 토대로 한 하드파워(hard power)와 외교, 문화, 아이디어, 호감도를 앞세운 소프트파워(soft power)를 접목한 스마트파워(smart power)를 통해 미국의 리더십과 신뢰를 회복하겠다고 강조한 것도 다자주의적 협력외교를 지향하는 외교정책 추진의 주요 배경임.¹²⁾

○ 다자외교정책의 한계 : 다자외교정책의 추진이나 다자적 제도운영이 국제관계에 있어 다자주의의 효율적 운영을 제고할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있음. 다수의 국가가 만나는 외교에 있어서도 다자회의는 상징적, 의례적 행사가 되고 다자회의에 참석한 국가들 간의 쌍무회동이 실질적인 관심사가 되거나 결실을 거두는 경우가 종종 있음. 또한 다자회동이나 국제기구회의에 있어 몇몇 강대국들의 이해관계가 회의의제나 결과를 좌지우지하는 경우가 많음.

- 즉 다자외교정책도 이를 수립·이행하는 개별국가들의 정치적 목적이나 입장 및 국익에 따라 그 향방이 결정되는 현실주의적 정치의 연장선에 있음. 어느 국가도 다자주의 구현을 위해 자국의 손해를 감수하지는 않음.

11) 이신화, "외교정책과 국제기구," 김계동 외, 『현대외교정책론』 (서울: 명인문화사, 2007), p. 217.

12) Richard Armitage and Joseph Nye, CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America (Washington D.C: Center for Strategic and International Studies, 2008).

- 또한 다자외교정책을 수립하고 추진하는데 있어서도 상대 국가들과의 관계 못지않게 국내 정치적인 측면이 중요하기 때문에 여론의 추이나 정치권 등의 의견에 민감할 수밖에 없음. 원칙적으로 다자외교정책을 지지하는 국민들이라도 정책이행과정에서 국익손실이나 주권 침해와 같은 결과가 초래되고 있는 것을 인지할 경우 지지를 철회하거나 강한 거부감을 나타낼 확률이 높음.

2 국제기구 기능과 역할의 확대

- 국제기구의 개념 : 국제기구(international organization), 국제레짐(international regime), 국제제도(international institution)가 무엇인가에 대한 학자들의 의견이 분분함.

- 예를 들어 코헤인(Robert Keohane)은 국제제도를 가장 포괄적인 개념으로 보고, 그 범주 안에 특정이슈영역에 관한 국가들 간 합의된 명시적 규칙이나 행위자들의 기대하는 바를 규정한 묵시적 규칙이나 관습들을 일컫는 국제레짐, 그리고 공식적이고 지속적인 구조물을 가지고 있는 국제기구가 포함된다고 봄.¹³⁾ 러기(John Ruggie)는 코헤인과 비슷한 개념으로 국제제도, 국제레짐, 국제기구를 정의내리고 있으나 국제레짐을 국제제도와 국제기구를 포괄하는 가장 상위개념으로 봄.¹⁴⁾

- 국제기구의 역사적 발전과 역할 : 다자외교를 이용하여 국익을 증대 및 창출하고자 하는 국가들이 증가함에 따라, 이러한 변화가 국제기구의 영향력에 어떠한 함의를 주고, 국제기구와 지역기구가 국가의 외교정책 결정과정에 있어 어떠한 역할을 할 수 있는가에 대한 관심이 부각됨.

- 19세기가 ‘국제회의의 세기’였다면 20세기는 ‘국제기구의 세기’라고 일컬을 정도로 20세기, 특히 그 후반기 동안 정부 간 기구와 국제비정부단체 등이 증가하고 그 역할도 다양해짐.

- 국제기구는 국가 간 공동협력이 필요한 이슈나 양자관계를 넘어 국가들이 복합적으로 연관되어 있는 지역적 혹은 글로벌 차원의 문제를 논의하기 위해 만들어진 조직임. 따라서 국제기구는 국제문제를 다자적으로 해결하는 상설기구로서 다자외교의 수단이자, 장(場)이고 독립된 행위자임.

13) Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power Essays in International Relations Theory* (Boulder and London: Westview Press, 1989).

14) John Gerard Ruggie, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organizations*, Vol. 29, No. 3, Summer 1975.

- 1874년 만국우편연합(Universal Postal Union: UPU)의 설립 이래 130여 년 동안 해양의 이용, 상품과 서비스의 교역, 교통과 통신의 이용, 노동력 이동 등과 관련하여 다방면으로 국가들 간의 협력을 논의하는 장이 되어온 국제기구는 국제정세나 국가 간 관계에 따라 국제사회의 행위자로서의 위상이 강화되기도 하고 약화되기도 하였음.
- 냉전종식 후 유엔을 비롯한 국제기구의 기능과 역할에 대한 국제사회의 기대가 높아짐. 범 세계적 문제해결을 위한 국제기구의 노력이 필요하다는 인식이 강화됨. 특히 글로벌차원의 경제통합과 정보통신, 교통의 발달로 인한 세계화의 진전으로 국제기구는 국제사회의 핵심 행위자로서 재각인 되었고, 국제정치라기보다 글로벌거버넌스의 시각에서 국제기구의 중요성이 강조되기 시작함.
- 국제기구는 국제여론을 주도할 이슈를 만들어내고 정책 대안을 만들어내는 토론의 장이자 정책결정의 공간임. 특히 국제기구의 운영방식이나 내용에 영향을 미치는 회원국들은 국제기구에 가입하고 활동하는 것을 통해 자신들의 정당성을 확보하고 국제사회의 공적인 신뢰를 얻고자 함. 국제기구의 운영방식은 의사결정에 있어 국가 간 합의를 원칙으로 하기 때문에 특정 안전에 대한 제안국과 후원국 간의 긴밀한 협력이 중요함.

3 국제기구정책의 의의와 한계

- 국제기구정책의 개념과 특성 : 국제기구정책이란 한 국가가 다자외교 이슈와 정책을 추진시키기 위해 정부 간 기구인 국제기구에 참여하고 그를 활용하고자 하는 정책을 일컫음.¹⁵⁾
- 한 국가의 국제기구정책이란 다자외교정책의 일환이라 할 수 있으며, 이 두 개념은 종종 혼용하여 쓰임. 국제기구정책은 셋 이상의 국가들 간 지속적이고 국제법적 구속력이 있는 (legal binding) 협력관계를 추진하는 것으로, 회원국들 모두에게 예외 없이 적용되는 공동의 행동원칙이 존재하며, 이 원칙 하에서 각국 간 정책적 이견을 조정하고 상호 협력하는 전략 및 과정 등을 총칭함.
- 국가들은 국제기구나 지역기구를 통해 다양한 국가 간 이해관계나 목표를 조정·관리하고, 특정 이슈나 관점 혹은 가치 등을 둘러싼 국가 간 갈등을 해결하기 위한 장으로 이 기구들을 활용함. 요약하면, 국제기구는 국가 간 가교역할을 수행하고, 국제적 정당성 부여, 정보 공유, 국가 간 상호협력과 갈등의 조정역할 그리고 약소국이나 중견국의 집단적 이익대변이나 옹호역할을 수행함.¹⁶⁾

15) 국제기구정책에 대해 독립적인 개념 정의가 없어, 다자외교정책에 대한 기존의 개념적 논의를 토대로 필자가 내린 정의임.

- 약소국이나 중견국들은 국제사회에서 상대적 힘의 약세를 만회하기 위하여 다자적 협력이 나 다자주의적 접근을 통해 국제문제를 해결하고 국제무대에서의 위상을 높이하고자 하며, 이에 따라 적극적인 국제기구정책을 모색함. 강대국들의 경우도 국제사회에서 정당성을 확보하거나, 우방국을 확대하고 동맹국의 지지를 공고히 하기 위해 국제기구나 지역기구를 활용하는 경향을 보임.

- 세계화, 정보화, 민주화 등으로 특징지어지는 오늘날 국제사회에서 어느 국가가 국제적 정당성을 획득하여 국제기구나 국제제도에서 리더십을 발휘할 수 있는가, 지구촌을 이끌어갈 이념이나 문화 등을 제시할 수 있는가, 글로벌시민사회의 지지와 호응을 얻을 수 있는가 등이 중요한 파워요소로 등장하면서, 국가들의 다자기구에 대한 관심이나 참여도가 높아지고 있음.

- 특히 세계화가 심화·확대되면서 다양한 국가들의 활동을 조정하는 국제기구의 기능강화가 중요해짐.

- 국제기구정책의 내용 : 국가가 국제기구정책을 수립할 경우 크게 3가지에 역점을 두는데, 즉 국제기구 참여 및 회원국으로서의 활동배가, 국제기구 진출확대노력, 국제기구에서 다루는 글로벌 이슈에 대한 대응이나 주도적 노력을 위한 전략마련 등에 주력함.¹⁷⁾

- 보다 구체적으로, 특정 국제기구의 회원국으로서 해당 국제기구에 정부대표를 파견하고, 분담금을 지불하고, 여타 지원을 하는 한편, 자국민의 해당 국제기구 진출이나 자국의 이사국, 의장국 진출 등을 위해 노력함. 또한 주요 글로벌 이슈 현안에 대한 자국의 입장표명 및 국제기구 유치나 국제행사유치 및 준비 등에 대한 전략을 마련함.

- 국제기구 역할의 한계 : 다자외교나 국제기구외교가 중요해지고 있음에도 불구하고 국가들의 최고 정책목표는 국익의 극대화이며, 이는 다자외교정책이나 국제기구외교정책에 있어서도 예외일 수 없음. 결국 국가와 국가 내 주요 행위자들은 국익에 따라 외교정책의 향방을 결정하게 되는 현실주의적 정치 속에 있으며, 국제기구는 국가들에 대하여 영향력을 행사하는데 여전히 한계가 있음.

16) Karnes, 상동.

17) 국제기구정책의 내용에 대한 사항은 필자가 2011년 5월 4일 아산정책연구원 라운드테이블 “국제기구 정책 현황과 과제”에서 발표한 내용에 대한 기획재정부 이강호 국고운영과장, 외교통상부 이경철 유엔과장, 외교통상부 김지준 경제기구과장의 토론을 바탕으로 작성한 것임.

- 국제기구는 기본조약이나 법 등을 토대로 일정한 목적을 가지는 기능적 기관으로 국가와 같은 권력적 기관과는 구별됨. 특히 국제기구의 영향력에 있어 핵심은 설득(persuasion)인데, 개별 국가의 이해관계가 국제기구가 추구하는 바와 다를 경우 설득이 불가능하거나 한계가 있을 수 밖에 없음.¹⁸⁾
- 국제기구 회의론 혹은 무용론을 제기하는 사람들은 국제기구가 글로벌문제를 관리·해결할 능력이 없다고 주장함. 2002년 47개국, 3만 6천명을 대상으로 국제기구 신뢰도를 조사한 세계경제포럼(WEF)에 따르면, 유엔을 신뢰하는 비율은 55%, 세계무역기구(WTO)는 44%, 세계은행은 43%, IMF는 39% 등으로 나타남. 이는 국제기구의 효과적인 임무수행을 위해서는 더 높은 신뢰가 요구됨을 뜻함.¹⁹⁾
- 국제개발협력활동의 경우 원조가 가장 핵심적 요소인데, 1960년대까지는 선진국 중심의 국가주도적 계획 하에 개발원조가 주류를 이루었으나 1970년대 두 차례 오일파동을 겪으면서 선진국들이 인플레이션 통제를 목적으로 긴축정책을 채택하고 보호주의적 무역정책을 펴면서 국제개발원조가 시장 중심적 패러다임으로 바뀜. 특히 미국 레이건 행정부가 들어서면서 경제발전원조보다는 군사원조, 다자적 원조보다는 쌍무적 원조를 강조하면서, 국제원조기구(International Development Agency: IDA)와 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development: IFAD)에 대한 재정적 기여를 줄였고, 세계은행(IBRD)의 자본증자 및 국제통화기금(IMF) 쿼터증액에 반대함. 또한 경제협력개발기구(OECD) 회원국가들의 원조기여금도 전반적으로 축소됨.²⁰⁾
- 1995년 국제개발원조에 관한 코펜하겐 회의는 개발협력이 경제문제를 넘어 정치적 쟁점이라는 것을 재차 확인시켜준 회의였음. 즉 개발자원으로서 외부재원의 필요를 강조한 후진국과 개도국들이 군비축소와 자원의 효율적 분배를 통해 자체적으로 재원을 충당해야 한다고 요구한 선진국의 대립이 첨예하게 나타남. 국제무역의 경우, 2001년 무역장벽 제거를 목적으로 WTO 주최로 열린 다자간 무역협상인 도하라운드에는 10년째 교착 상태에 빠져 타결 가능성이 적음.²¹⁾

18) Songying Fang, Randall W. Stone, "Trust and International Organizations," Working Paper, 2010, http://www.rochester.edu/college/psc/stone/working_papers/Trust%20and%20IO_7,5.pdf.

19) World Economic Forum, "Trust Will Be the Challenge of 2003: Poll Reveals a Lack of Trust in All Institutions, including Democratic Institutions, Large Companies, NGOs, and Media Across the World," Press Release, 8 November 2002, http://www.globescan.com/news_archives/Trust_Survey.pdf; 모종린, 「국제기구 개혁과 미래: 한국과 G20 리더십」(서울: 아산정책연구원, 2010)에서 재인용. 2002년 이후 업데이트된 자료는 찾지 못함.

20) 이연호, "개발: 국제개발협력의 투명성과 정당성," 이신화 편, 2009, 상동.

21) World Trade Organization (WTO), "Doha Development Agenda: Negotiations, Implementation and Development," http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm.

○ 2008년 세계금융위기와 기존 국제경제기구에 대한 비판 : 유엔을 비롯한 기존의 국제기구들이 변화하는 국제질서에 부합하지 못하는 문제가 지적됨. 특히 2008년 미국발 세계적인 경제·금융위기 후 IMF, WTO, 세계은행, OECD, APEC 등 기존의 국제기구와 경제협력체들의 비민주성, 선진국 중심주의, 신자유주의 구조조정정책의 강요 등에 대한 비판의 목소리가 높아지면서, IMF 개혁을 포함한 글로벌거버넌스체제의 변화를 촉구하는 요구가 증대함.

- 하지만 기존 국제경제기구를 대체할 새로운 제도적 장치를 마련하는 것은 쉽지 않음. 대표적인 예로 신흥시장국가들의 협조 없이 세계금융위기를 해결하는 것이 불가능하다는 사실을 인식한 서구선진국들은 G7/G8을 확대 개편하여 G20을 중심으로 국제금융정책의 공조 노력을 하게 됨. G7과 유럽연합(EU)의장국 및 신흥시장 12개국 등 세계 주요 20개국을 회원국으로 하는 재무장관 및 중앙은행 총재회의로 1999년 발족한 G20은 2008년 세계금융위기 발발 이후 선진국과 신흥국 간 긴밀한 공조의 필요성이 강조되면서 정상급회의로 격상됨.

- 그러나 G20은 회원국 간 정책적 차이문제뿐 아니라, 회원국 간 합의사항의 이행을 감시·감독할 권한이나 명분이 없음. 더욱이 G20은 정책 공조를 위한 논의의 장(포럼)이지 집행기구가 아니라는 제도적 한계를 지님.²²⁾

4 유엔 역할의 확대와 한계

○ 유엔 기능과 역할의 변화와 확대 : 냉전종식 이후에도 유엔은 국제사회의 안전을 유지하는데 있어 그 역할을 종종 발휘하지 못하고, 자국 이익의 보호나 확대만을 도모하는 회원국들에 의해 이용만 당해왔다는 회의적인 시각이 많음. 그러나 이 때문에 유엔이 더 이상 그 창립 목적에 부합되지 않는다고 결론짓는 것은 지나치게 성급한 판단임.

- 탈냉전기 분쟁과 인도적 위기상황 등에 있어 법과 정당성, 그리고 상호성을 바탕으로 활동하는 유엔의 활동은 지구촌 평화를 지속하는 노력의 중심부에 있음. 또한, 유엔이 세계평화와 안보를 진작하는데 있어 전통적인 군사영역을 초월하여 보다 광범위한 임무를 수행하고 있음.

22) Peter I. Hajnal, *The G8 System and the G20 (Global Finance)* (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007); 강동호, 『G20의 탄생과 세계경제』 (서울: 21세기북스, 2010); 김기석, 주미영, 조충제, 이재영, 김광수 저, 『글로벌 경제질서 재편과 G20 정상회의』 (서울: 부글북스, 2010); 모종린, “G20 성공요인과 한국 다자외교 리더십,” 모종린, 이상현, 정서용, 최원기, 『G20 정상회의 이후 한국의 글로벌 리더십 과제』, 아산정책연구원 정책보고서 11-01, 2011년 2월 15일.

- 평화와 안보 영역에서 이루어지는 유엔의 활동은 군비축소와 대량살상무기(WMD)의 비확산으로부터 평화유지, 인도적 원조, 선거지원, 전후 재건활동, 유엔의 여러 부속 기관들과 전문기구들을 통한 제반 활동까지 다양한 영역에서 이루어지고 있음.

- 특히 1948년 예루살렘정전감시단(UNTSO)로 시작되어 유엔헌장 상에는 명시되어있지 않은 유엔평화유지활동(PKO)은 군 병력뿐 아니라 경찰과 민간요원들로 구성됨. 유엔 PKO는 지난 60여 년간 64개 임무를 수행해 왔으며, 그중 51개 임무가 1988년 이후에 이루어짐. 2011년 4월 현재 12만 2천 5백여 명의 평화유지요원들이 14개의 PKO 임무를 수행하고 있음. 특히 탈냉전 이후 국가나 민족 간 분쟁중재, 새로운 국가건설의 지원, 인도적 지원, 전후 평화구축활동 등 다양한 임무를 수행해옴.²³⁾

- 경제개발 및 개발협력과 관련하여 2000년 유엔정상회의에서는 “지속가능한 발전을 위한 새천년개발선언문”을 통해 8개의 새천년개발목표(UN Millenium Development Goals)를 설정하고 2015년까지 달성할 것을 결의함. MDG는 유엔의 영역을 넘어 2001년 WTO의 도하라운드를 포함한 여타 국제기구 및 국제개발회의의 개발협력의제로도 논의되고 있음.²⁴⁾

- 한편, 유엔을 중심으로 인권을 보장하기 위한 법적 도구와 국제제도도 확대되었고 관련 행위자들도 다변화되고 있는데, 1993년 비엔나 세계인권회의에서의 제안을 토대로 설치된 인권고등판무관실(High Commissioner for Human Rights)의 설립(1994년 2월), 대량학살, 전쟁범죄, 침략행위 등에 책임이 있는 개인을 기소할 수 있는 장치를 마련하는 계기가 된 국제형사재판소 조약의 발효(2002년 7월 발효), 경제사회이사회 산하의 인권위원회를 안보리나 경제사회이사회 수준으로 격상시킨 인권이사회(United Nations Human Rights Council: UNHRC)로 대체함(2006년 3월).²⁵⁾

○ 유엔의 한계 : 유엔은 냉전종식 이후에도 재정문제, 사무국 효율성문제, 기구 내(부국과 빈국 사이) 존재하는 남북 분열과 강대국 힘의 논리를 포함한 여러 가지 어려움에 직면해 있는 실정임.

23) United Nations Peacekeeping, “Peacekeeping Operations,” <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/>.

24) United Nations, “A Gateway to the UN System's Work on the MDGs,” Millennium Development Goals, <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

25) UN Human Rights Council, “The Human Rights Council,” <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>.

- 유엔을 ‘국익 각축장’이라고 부르기도 하는데, 이는 유엔이 자국 이익을 최우선시하는 주권 국가들의 연합체로서 국제정치의 현실을 반영함을 일컬음. 또한 회원국의 출연금(재정 부담금)에 상당부분 의존하고 있는 유엔의 예산은 독립적인 예산조달 능력이 없음. 또한 1국 1표제를 원칙으로 하는 유엔의 운영에 있어서도 재정능력과 실제 기여를 토대로 유엔에서 자국의 정책이나 입장을 관철시키거나 더 많은 자국출신 유엔직원 채용을 요구하는 국가들이 있음.

- 안보리와 총회는 국제정치에 있어 각각 지정학적, 규범적 ‘무계중심’이 되어왔음에도 불구하고, 회원국들의 이해관계에 따라 법과 정당성에 대한 기준과 평가가 엇갈리면서 종종 협력보다는 갈등의 장이 되었음. 특히 안보리에서 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국 등 5개 안보리 상임이사국은 거부권이라는 독점적 권한을 가지고 있어 신규회원국 가입 및 축출 문제, 사무총장 선거, 무력사용문제 등 유엔기관의 구성과 운영 및 주요 결정사안에 막대한 영향력을 지님.

- 급작스런 글로벌 위기상태에서 유엔의 대응능력이나 타당성(relevance)에 대한 회의적 시각도 적지 않음. 2001년 9/11 테러사태 이후나 2008년 세계금융위기에 대응하는 과정에서 주요 강국들이 유엔을 의도적으로 배제했다는 주장도 있음. 또한 유엔의 주요 업무분야인 개발과 환경 분야에 있어서도 G20이 유엔보다 더 효율적이고 주도적이라는 시각이 있음.²⁶⁾

○ 유엔개혁문제 : 1945년 유엔헌장을 토대로 만들어진 유엔에 대한 개혁문제가 끊임없이 진행되어옴. 코피아난 전 사무총장 재임기간 중 유엔안전보장이사회의 개혁을 포함한 개혁문제가 전 세계적 이슈로 부상함.

- 유엔개혁의 대표적 이슈로는 평화와 안보분야에서의 유엔역할 제고, 사무총장의 권한 강화, 지속적인 개발을 위한 유엔능력 향상, 유엔의 재정난 해소방안 마련, 안보리의 민주적 개혁 등을 들 수 있음.²⁷⁾

- 궁극적으로 유엔과 국제사회가 직면한 진정한 도전은 국제분쟁 예방과 평화유지를 위한 제안이나 결의를 정치적·재정적 문제에 구애받지 않고 효과적으로 이행할 수 있는 방안을 마련하여 실천하는 것임. 특히 조직 자체는 변화된 것이 거의 없는데 국제환경은 급변하고 있으므로 개혁의 필요성이 대두됨.

26) 모종린, 상동.

27) United Nations, "Strengthening the UN: Process of Renewal," <http://www.un.org/en/strengtheningtheun/>

- 하지만 정작 그 실천에 있어서는 국제사회가 일관된 응집력을 보이지 못하고 있는데, 이는 세계 각 분쟁지역에 대한 대응에 있어 회원국들(특히 강대국들)이 정치적 의지와 재정적·군사적 지원 면에서 이중적 잣대를 사용하는 경우가 종종 있기 때문임. 즉 자원, 지정학적, 경제적 요소 등 전략적으로 중요한 지역에서 발생한(혹은 발생 개연성이 높은) 분쟁을 예방하거나 조정하기 위해서는 신속한 개입을 하고 있는 반면, 그렇지 못한 지역의 분쟁에는 미온적 태도를 견지해옴.

- 2009년 유엔기구 업무에 관한 사무총장보고서(Report of the Secretary-General on the Work of the Organization) : 유엔의 신뢰도와 투명성 및 책임을 제고시켜 보다 효율적인 기구로 만들기 위한 일환으로 다음과 같은 제안을 포함하는 보고서를 발표함: Delivering results for people most in need(개발, 평화와 안보, 인도적 문제, 인권, 법치, 대량학살방지, 보호책임, 민주주의, 바른 거버넌스 관련); Securing global goods(기후변화, 글로벌건강, 반테러리즘, 무장해제와 비확산 관련); Creating a stronger United Nations(사무국, 정부 간 기구, 유엔체제 간 일관성, 지역기구 및 시민사회와의 파트너십 강화 등).²⁸⁾

28) United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, General Assembly, the 64th session, A/64/1, 4 August 2009, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/443/89/PDF/N0944389.pdf?OpenElement>.



한국의 유엔/국제기구외교의 이슈와 필요성

1 한국의 유엔/국제기구외교 이슈

○ 다자외교 · 국제기구외교의 이슈 : 전통적으로 한국은 미국 중심의 양자동맹관계를 주축으로 안보문제를 다루어왔기 때문에 다자안보체제에 대한 이해나 관심이 적었음. 다자외교를 고려하거나 추진한 경우도 통상이나 군축분야가 일반적이었음. 그러나 탈냉전기 범세계적 이슈들을 다루는 다자외교의 중요성이 점점 커지면서 한국의 다자외교정책/국제기구정책에 있어 핵비확산이나 무역통상뿐 아니라, 환경, 인권, 공적개발원조(ODA), 긴급구호, 정보통신 등을 주요 이슈로 인식하고 다루기 시작함.

- 한국의 국제기구외교의 이슈로는 i) 대 유엔외교(PKO, 유엔개발, 인도적 지원 등); ii) 군축 비확산; iii) 인권사회; iv) 안보 · 대테러국제협력; v) 공적개발원조(ODA); vi) 녹색성장, vii) 한반도문제 등을 들 수 있음.

- 경제 분야의 경우, 경제협력개발기구(OECD), 아시아개발은행 (ADB), 그리고 유엔전문기구인 국제통화기금(IMF)과 세계은행 (World Bank) 등 여러 국제기구 내에서 금융, 통화, 조세, 무역, 개발, 원조 등의 이슈가 논의되는데, 한국정부는 이 국제기구들의 회원국으로서 이러한 이슈들을 글로벌 어젠다화하고, 관련규정과 제도들을 만드는 것에 적극적으로 동참해옴.

○ 적극적인 대 유엔외교 : 한국은 산업화와 민주화를 빠른 시기 안에 이룬 모델국가로서 유엔에서 경제, 개발, 인권, 민주화 영역에서의 위상과 역할 찾기에 노력해옴.

- 발전경험 공유 : 개도국들이 기아와 빈곤으로부터 벗어날 수 있도록 발전경험을 공유, 재정적 지원과 더불어 발전모델을 찾을 수 있도록 지원; ODA 이행공약 준수를 위한 정책마련, World Friends Korea 프로그램을 통한 봉사활동(IT, 의료, 농업기술, 거버넌스 개발경험 전수)

- 기후변화에 적극 대응, 저탄소 녹색성장전략 선도국가로서의 정책을 마련하고자 노력함. 특히 2010년 6월 공식출범한 글로벌녹색성장연구소(GGGI)는 한국의 글로벌 환경협력 리더십 제고를 위한 발판으로서의 역할뿐 아니라, 개도국들의 온실가스 배출저감과 함께 성장 가능한 방법을 적극 개진함으로써 기후변화 협상과정에서 선진국과 개도국 간의 중재자역할 수행을 목표로 하고 있음.

- 군축, 비확산 체제 강화노력 : WMD 관련 군축, 미사일 확산방지, 핵비확산(NPT)활동, 2009년 확산방지구상(PSI)에 정식으로 참여하여 국제협력활동노력, 세계핵테러방지구상(GICNT) 참여 및 2011년 제 7차 GICNT 회원국 총회의 유치, 2012년 핵안보정상회의의 유치하는 등 핵안보분야에서의 위상을 제고하고 있음.
- 재래식 무기분야 규제노력 : 대인지뢰 및 확산탄 규제, 인도적 피해경감을 위한 특정재래식무기금지협약(CCW), 소형무기 및 경화기의 불법거래 방지, 대응 및 근절을 위한 유엔행동계획(UN PoA), 재래식 무기의 국제이전에 관한 법적 구속력이 있는 무기거래조약(Arms Trade Treaty)의 법안마련에도 적극적으로 참여하는 중임.
- 한국의 PKO 참여확대 노력 : 2010년 12월 현재, 유엔에 대한 PKO 분담금 10대 기여국, 인적참여는 645명(11개 유엔 PKO 임무단)으로 116개 PKO 파병국가 중 31위 수준임.²⁹⁾
- 유엔 인권이사회 활동 : 2006년 6월 인권이사회(Human Rights Council) 창설시 이사국으로 피선, 2008년 재선되어 2011년까지 임기를 수행중임. 전 세계 인권보호와 향상을 위한 국제사회의 노력에 적극적으로 기여하는 한편, 인권이사회에 상정된 북한인권결의안에 공동제안국으로 참여(2009년, 2010년)하고 찬성투표함.
- 유엔총회를 통해서도 북한 및 미얀마 인권상황에 대한 결의안에 공동제안국으로 참여하고 찬성투표함. 이밖에도 인권, 환경, 노동 부문에서 유엔이 규정하는 기준이 국내법에 반영·집행될 수 있도록 한국정부는 노력을 기울여옴.
- 민주주의 증진 노력을 위한 외교적 활동 : 민주주의공동체(CD), 아태민주주의협력체(APDP), 발리 민주주의포럼(BDF), 민주적 거버넌스 협력체(PDG) 등 국제·지역 협력체에 참여하고 있음. 특히 PDG의 창립회원국으로 Steering Group Meeting 참여와 재정기여(2008-2010년 연간 미화 30만 불)를 통해 취약국가의 민주제도 및 거버넌스 역량을 구축하는데 기여함.
- 취약계층의 인권을 증진하기 위한 외교적 활동 : 여성, 아동, 장애인, 난민, 이민자 등 취약계층의 인권보호와 향상을 위한 노력의 일환으로 유엔 여성지위위원회 위원국으로서 여성권리와 역량제고를 위한 의제개발, 유엔 내의 여성관련 업무와 기능을 통합한 'UN Women'의 설립에 적극 참여하고 2010년 11월 그 최대 집행이사국(2010-2013년)으로 당선됨. 유엔아동기금(UNICEF)의 집행이사국으로 아동권리 보호를 위한 국제적 노력을 주도하고 있고, 문명간 연대(Alliance of Civilization) 활동에 적극 참여하여 문명, 문화, 종교간 상호이해와 관용의 문화 확대에 노력하고 있음.³⁰⁾

29) 2011년 5월 외교통상부 유엔과의 협조로 얻은 수치임.

- 2010년 제65차 유엔총회기조연설을 통해 본 한국의 유엔외교 : i) 유엔새천년개발목표(MDGs) 이행, 개발협력, 녹색성장, 유엔평화유지활동(PKO), 비확산, 유엔개혁 등 국제현안에 대한 입장을 밝힘; ii) 유엔 PKO 참여법제정(2010), G20 서울정상회의 개최(2010), 제4차 원조효과고위급포럼(HLF-4) 개최(2011), 핵안보정상회의 개최(2012) 등 한국의 대외적 기여노력을 소개함; iii) 한국의 ‘평화, 경제, 민족의 3대 공동체 통일방안’을 설명하는 한편, 북한에 대해 천안함 사건에 대한 책임인정과 추가도발자제 촉구, 안보리결의(1718호, 1874호)와 한국의 그랜드바겐 구상 등 북핵문제 해결을 위한 국제사회의 요구에 부응할 것을 촉구함.³¹⁾

2 한국 국제기구정책의 필요성

○ 한국 다자외교 · 국제기구정책의 필요성 : 한국의 경우 경제적인 측면에서는 이른바 선진국 모임인 OECD 회원국가이자 선진 · 신흥경제 20개국의 협의체인 G20 회원국으로 이미 중강국(中強國)으로 자리매김하였고, 정보기술(IT)로는 최강국으로 손꼽힘. 그러나 국제정치적인 면에서는 아직까지 중견국(中堅國)으로서의 위상과 역할을 찾는 노력이 강화되어야 함.

- 따라서 한국과 같은 중견국가의 경우 외교의 다변화와 다원화를 통한 외교지평을 넓히고, 국제기구 및 유엔 내에서의 입지와 위상을 강화할 전략 마련이 중요함. 특히 중견국가로서 강대국들의 이해가 대립되는 이슈나 규범형성 등에서 중재와 조정 역할을 효과적으로 하기 위한 다른 중견국가들과의 연대, 그리고 다자외교 및 국제기구를 통한 선후진국 간의 가교국가(bridge state) 역할을 바탕으로 적극적 역할을 발휘할 기회를 마련해야 함.

- 하지만, 유엔, IMF, G20 등 글로벌거버넌스를 구현하는 국제기구나 국제제도들의 운영방식과 과정은 아직까지도 미국과 서구유럽들의 관점이나 이해관계를 중심으로 이루어지는 면이 많음. 이에 반해 글로벌거버넌스나 국제기구외교 등에 대한 한국정부의 입장이나 정책은 원론적인 수준에 머무르고 있는 실정임.³²⁾ 따라서 지구촌 주요 이슈들을 글로벌 어젠다화하고, 유엔개혁을 비롯한 여러 가지 주요한 국제기구들의 절차나 운영방식 등을 논의하는 데 있어 한국 지분과 참여를 확대하는 것이 중요함. 이를 위해 관련 이슈나 법적 · 제도적 절차 등에 대한 전문지식을 토대로 전략적 비전과 이행방안을 강구할 국제기구정책 마련이 필요함.

30) 외교통상부, 『2010 외교백서』, 제 5장, 2010년 7월.

31) 외교통상부 유엔과, 제 65차 유엔총회 기조연설, 보도자료 제 10-510호, 2010년 9월 26일.
<http://www.mofat.go.kr/state/multiplediplomacy/unitednations/index.jsp>.

32) 모종린, 상동.

- 또한 한반도의 안보와 통일문제 해결을 위해 국제기구를 유용한 장으로 활용해야 함. 이에 더하여 한반도 지평을 넘어선 지역적·국제적 차원의 평화와 번영에 이바지할 채널 역할을 수행할 수 있는 구체적이고 체계적인 다자외교·국제기구 정책마련이 필요함.

○ 부처별 다자외교·국제기구외교 담당부서 : 한국 정부에서 다자외교나 국제기구외교를 담당하는 부처는 이슈별로 나누어져있으나, 중복되는 경우도 많아, 포괄적이고 체계적인 다자외교·국제기구외교정책이 필요함.

- 예를 들어, 외교통상부에는 다자외교조정관 산하 5국 17과가 있음. 즉 외교통상부의 국제기구 및 다자외교 담당부서는 i) 국제기구국(유엔과, 군축비확산과, 인권사회과, 국제안보과), ii) 개발협력국(개발정책과, 개발협력과, 인도지원과), iii) 국제법률국(국제법규과, 조약과, 영토해양과), iv) 문화외교국(문화외교정책과, 문화예술협력과, 문화교류협력과), v) 재외동포영사국이 있음. 담당업무는 크게 유엔, 군축비확산, 인권사회, 안보·대테러국제협력, 공적개발원조(ODA)를 다루는 정부분야와 다자통상외교(APEC, WTO, 다자협상), 국제경제협력(G20), 국제환경협력을 다루는 경제통상분야로 구분됨.³³⁾

- 한편 외통부 통상교섭본부장 하에 다자통상국(통상기획홍보과, 세계무역기구과, 다자통상협력과, 경제공동체과), 지역통상국(동아시아통상과, 북미EU통상과, 통상투자진흥과), 국제경제국(에너지기후변화환경과, 경제협력과, 경제기구과), FTA 정책국, FTA 교섭국 등 5국이 있음. 이 중 국제기구국 외에 개발협력국, 국제법률국, 문화외교국, 다자통상국, 지역통상국, 국제경제국 등이 다자업무를 수행하고 있음.

- 범정부차원에서 볼 때, 다른 부서에도 국제협력과 다자외교를 담당하는 여러 국, 과, 팀 등이 있음. 기획재정부에도 국제금융국 국제금융정책관 산하에 국제금융과, 외화자금과, 외환제도과, 국부운영과, 금융협력과, 국제기구과 등 6과가 있고, 대외경제국 대외경제협력관 산하에 대외경제총괄과, 국제경제과, 통상조정과, 통상정책과, 개발협력과, 남북경제과, 국제개발정책팀, 남북경협팀 등 6과 2팀이 있음. 이 중 국제기구과에서는 세계은행, ADB, IDB 인력진출 등을 담당하고, EBRD, AfDB, 조달시장 진출관련 업무를 수행하며, 세계은행 정책분석도 맡고 있음. 한편 금융협력과에서는 ASEAN+3/EAS, ABMI, APEC, ASEM, CMIM, APEC, FTA 등을 다루고, 국제경제과에서는 기후변화협상 업무를 하고 있음.³⁴⁾

33) 외교통상부, “조직현황.” <http://www.mofat.go.kr/introduction/organized/chart/index.jsp>.

34) 기획재정부, “조직과 직원.” http://www.mosf.go.kr/_info/info03/info03a.jsp.

-
- 국방부의 경우 국방정책실 국제정책관 산하에 국제정책과, 미국정책과, 동북아정책과, 국제평화협력과 등 4개 과가 있음. 이중 국제정책과는 국제협력기획, 국제정책총괄, 군사조약, NATO 관련 업무를 맡고 있으며, 국제평화협력과는 국제정책총괄, UN DPKO 요원선발, UN 경비보전, 파병정책 등을 담당하고 있음.³⁵⁾
 - 행정안전부의 국제행정발전지원센터에서는 국제협력사업평가, 국제기구, 국가브랜드가치제고, ODA 등의 업무를 수행하고 있으며,³⁶⁾ 국토해양부의 기획조정실 정책기획관 산하 국제협력담당관은 ASEAN, APEC, OECD, UNESCAP 등 국제기구와의 협력업무, WTO, DDA/GPA, FTA, 대외경제장관회의 등의 업무를 맡고 있음.³⁷⁾

35) 국방부, “조직 및 직원안내,”

http://www.mnd.go.kr/mndIntro_2009/organFunction/organFunction_1/index.jsp?topMenuNo=6&leftNum=12,

36) 행정안전부, “조직과 기능,” http://www.mopas.go.kr/gpms/view/korea/korea_index_vm.jsp?cat=int&menu=int_02_01,

37) 국토해양부, “주요 조직안내,” http://www.mltm.go.kr/USR/WPGE0201/m_212/DTL.jsp.

IV

한국의 국제기구정책 내용 및 평가

1 한국의 국제기구정책의 주요 내용

- 한국의 국제기구정책의 내용은 크게 i) 국제기구 참여 및 회원국 활동, ii) 국제기구 진출, iii) 국제기구 전략으로 구분할 수 있음.
- 국제기구 참여 및 회원국 활동: 국제기구에 회원국으로 참여하는 것은 국제기구에 정부대표를 파견하고, 총회에 참석하고, 분담금을 지불하며, 국제기구에 대한 홍보와 지원을 하는 것을 일컬음.
- 한국의 국제기구 가입현황 : 외교통상부 자료에 따르면, 2010년 12월 현재 정부 간 국제기구에 총 75개(표 1 참조), 유엔 및 유엔 산하·전문·독립기구에 총 38개가 가입되어 있음(표 2참조).
- 기획재정부에 따르면 2010년 1월말 현재 한국이 유치하고 있는 국제기구는 중앙정부 유치기구 6개, 지자체 유치기구 15개, 비정부기구(NGO) 6개 등 총 27개인데, 대부분 2000년 이후 한국에 들어온 국제기구들임. 한국정부는 2010년 이래 10개의 국제기구에 대해 한국 유치를 검토하거나 창설을 추진 중임.³⁸⁾

38) 기획재정부 정책조정총괄과, “국제기구 유치 활성화 방안”, 2010년 1월 27일,
http://www.mosf.go.kr/_policy/policy01/policy_search_new.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=&cvbnPath=&sub_category=&hdnFlag=&cat=&hdnDiv=&hdnSubject=%EA%B5%AD%EC%A0%9C%EA%B8%B0%EA%B5%AC&&actionType=view&runno=4005560&hdnTopicDate=2010-01-27&hdnPage=1

[표 1] 한국의 정부 간 기구 가입현황 - 2010년 12월 현재

	국 제 기 구 명	가입년도	소재지
1	경제협력개발기구(OECD)	1996	파리
2	아시아·태평양경제협력체(APEC)	1989	싱가포르
3	아시아개발은행(ADB)	1966	필리핀
4	유럽부흥개발은행(EBRD)	1990	영국
5	아프리카개발기금(AfDF)	1980	코트디부아르
6	아프리카개발은행(AfDB)	1982	코트디부아르
7	동남아중앙은행기구(SEACEN)	1990	쿠알라룸푸르
8	동남아·뉴질랜드·호주 중앙은행기구(SEANZA)	1966	호주
9	아시아·태평양개발은행(APDC)	1982	쿠알라룸푸르
10	국제백신연구소(IVI)	1997	서울
11	유엔기념공원(UNMCK)	1959	부산
12	국제무역센터(ITC)	1964	제네바
13	국제결제은행(BIS)	1997	스위스바젤
14	세계관세기구(WCO)	1968	벨기에
15	아시아생산성기구(APO)	1961	동경
16	아시아·아프리카법률자문기구(AALCO)	1974	뉴델리
17	아프리카·아시아농촌개발기구(AARDO)	1963	뉴델리
18	아시아·태평양지역식물보호위원회(APPPC)	1981	방콕
19	아시아·태평양우편연합(APPU)	1961	마닐라
20	아시아·태평양전기통신협의체(APT)	1979	방콕
21	국제의회연맹(IPU)	1964	제네바
22	FAO/WHO 국제식품규격위원회(CAC)	1970	로마
23	콜롬보플랜(Colombo Plan)	1962	스리랑카
24	동부지역공공행정기구(EROPA)	1962	마닐라
25	국제교육국(IBE)	1962	제네바
26	국제전기기술위원회(IEC)	1963	제네바
27	국제도량형국(IBWM)	1959	프랑스
28	지구환경금융(GEF)	1994	워싱턴
29	국제납·아연연구그룹(ILZSG)	1987	포르투갈
30	상품공동기금(CFC)	1982	제네바
31	섬유수출개도국기구(ITCB)	1984	제네바
32	화학무기금지기구(OPCW)	1997	헤이그
33	아시아채소연구개발은행(AVRDC)	1971	대만
34	국제면화자문위원회(ICAC)	1954	워싱턴
35	대서양참치보존위원회(ICCAT)	1970	마드리드
36	국제문화재보존복구연구센터(ICCR)	1968	로마
37	국제이동위성기구(IMSO)	1985	영국
38	국제전기통신위성기구(INTELSAT)	1967	워싱턴

	국 제 기 구 명	가입년도	소재지
39	정부간해양학위원회(IOC)	1961	파리
40	국제수로기구(IHO)	1957	모나코
41	아시아·태평양수산물위원회(APFIC)	1950	방콕
42	중서대서양수산물위원회(WECAFC)	1974	바베이도스
43	중동대서양수산물위원회(CECAF)	1968	가나 아크라
44	인도양수산물위원회(IOFC)	1967	로마
45	인도양참치위원회(IOTC)	1996	세이셸
46	동남대서양수산물위원회(ICSEAF)	1981	마드리드
47	북서대서양수산물기구(NAFO)	1993	캐나다
48	남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)	1985	호주
49	국제법정계량기구(OIML)	1978	파리
50	국제포경위원회(IWC)	1978	영국
51	북태평양해양과학기구(PICES)	1995	캐나다
52	국제이주기구(IOM)	1988	제네바
53	국제포플러위원회(IPC)	1973	로마
54	국제사탕기구(ISO)	1993	영국
55	국제사법통일국제연구소(UNIDROIT)	1981	로마
56	국제수역국(OIE)	1953	파리
57	국제곡물이사회(IGC)	1953	런던
58	국제열대목재기구(ITTO)	1985	일본
59	세계박람회기구(BIE)	1987	파리
60	국제해저기구(ISA)	1995	멕시코
61	Wassenaar 체제	1996	오지리
62	상설중재재판소(PCA)	2000	헤이그
63	국제에너지기구(IEA)	2002	파리
64	국제식물신품종보호연맹(UPOV)	2002	제네바
65	미주개발은행(IDB)	2004	워싱턴
66	아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICA)	2006	알마티
67	법을 통한 민주주의 유럽위원회(베니스위원회)	2006	벨기에
68	국제미작연구소(IRRI)	1991	필리핀
69	아시아에서 선박에 대한 해적활동 퇴치를 위한 지역협력협정 정 보공유센터(ReCAAP ISC)	2006	싱가포르
70	국제유류오염보상기금(IOPC Funds)	1998	영국
71	포괄적핵실험금지조약기구(CTBTO)	1996	오지리
72	아태식량비료기술센터(FFTC)	1970	대만
73	남방참다랑어보존위원회(CCSBT)	2001	호주
74	금융안전위원회(FSB)	2009	바젤
75	바젤은행감독위원회(BCBS)	2009	바젤

[표 2] 한국의 유엔 및 유엔 산하·전문·독립기구 가입 현황 - 2010년 12월 현재

	유엔기구명	가입년도	소재지
1	국제연합(UN)	1991	뉴욕
2	세계보건기구(WHO)	1949	제네바
3	유엔식량농업기구(FAO)	1949	로마
4	만국 우편연합(UPU)	1949	베른
5	유엔교육과학문화기구(UNESCO)	1950	파리
6	국제전기통신연합(ITU)	1952	제네바
7	국제민간항공기구(ICAO)	1952	몬트리올
8	국제통화기금(IMF)	1955	워싱턴
9	국제부흥개발은행(IBRD)	1955	워싱턴
10	국제개발협회(IDA)	1961	워싱턴
11	국제금융공사(IFC)	1964	워싱턴
12	국제투자보증기구(MIGA)	1988	워싱턴
13	국제투자분쟁해결본부(ICSID)	1967	워싱턴
14	세계기상기구(WMO)	1956	제네바
15	국제해사기구(IMO)	1962	런던
16	유엔공업개발기구(UNIDO)	1967	비엔나
17	세계지적재산권기구(WIPO)	1979	제네바
18	국제농업개발기구(IFAD)	1978	로마
19	국제노동기구(ILO)	1991	제네바
20	세계관광기구(UNWTO)	1957	마드리드
21	세계무역기구(WTO)	1995	제네바
22	국제원자력기구(IAEA)	1957	비엔나
23	제네바군축회의(CD)	1996	제네바
24	유엔아태경제사회위원회(ESCAP)	1954	방콕
25	유엔중남미카리브경제위원회(ECLAC)	2007	칠레
26	유엔무역개발회의(UNCTAD)	1965	제네바
27	유엔환경계획(UNEP)	-	나이로비
28	유엔아동기금(UNICEF)	-	뉴욕
29	유엔개발계획(UNDP)	-	뉴욕
30	유엔여성통합기구(UN Women)	-	뉴욕
31	유엔봉사단(UNV)	-	본
32	유엔자본개발기금(UNCDF)	-	뉴욕
33	유엔인구기금(UNFPA)	-	뉴욕
34	유엔난민최고대표사무소(UNHCR)	-	제네바
35	세계식량계획(WFP)	-	로마
36	유엔팔레스타인난민구호기구(UNRWA)	-	가자 등
37	유엔정주계획(UN-HABITAT)	-	나이로비
38	유엔마약범죄사무소(UNODC)	-	비엔나

출처 : 외교통상부 유엔과 제공

표 註 : 유엔 산하기구(Funds and Programs)의 경우, 유엔 회원국 모두를 회원국으로 간주하므로 가입연도를 표기하지 않음.

- 국제기구 분담금 : 국제기구 회원국으로서 의무 이행과 투표권 등의 권리행사를 제대로 하기 위해 분담금 체납액을 적시 납부하는 것이 바람직함. 따라서 한국 정부는 분담금의 단계적 체납액 해소나 적시 납부 등을 추진하기 위한 방안마련에 노력해옴.

- 유엔 정규예산에 기여하는 분담금의 경우, 2010년 기준, 미국(22%), 일본(12.43%), 독일(8.018%), 영국(6.604%), 프랑스(6.123%), 이태리(4.999%), 캐나다(3.207%), 중국(3.189%), 스페인(3.177%), 멕시코(2.356%)에 이어 한국은 2.26%를 분담함. 이는 연 5,300만 달러정도로 192개 회원국 중 11위임.³⁹⁾

- 한국정부의 국제기구 분담금 체납액은 2007년 미화 2천 682만 달러, 2008년 3천 648 달러, 2009년 9천 672만 달러, 2010년 1억 2천만 달러로 매년 늘고 있음. 2010년 체납금 전액은 유엔평화유지활동(PKO)예산 분담금인데, 2009년 말까지 PKO 체납액을 모두 해소했으나, 2010년 신규 PKO 분담금이 요청되어 다시 금액이 증가함.⁴⁰⁾

○ 국제기구 진출 : 국제기구 진출을 위한 정책은 이사국·의장국 선거, 국민의 국제기구 진출 등에 대한 것임.

- 국제기구 이사국·의장국 진출노력 : 국제무대에서 이루어지는 안보, 개발, 인권 등과 같은 주요 지구촌 이슈들의 논의에 한국의 입장을 최대한 반영하고, 제반 국제기구활동에 한국의 참여와 영향력을 확대하기 위해 이들 기구의 의장국 혹은 이사국이 되기 위해 노력해옴. 대표적인 예로 1996년 OECD에 가입하였고, 2006년 유엔인권이사회의 초대 이사국으로 선출되었고, 2009년 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입하였고, 2013-14년 2년 임기의 유엔안전보장이사회 비상임이사국에 공식 입후보한 것 등을 들 수 있음.

- 국민의 국제기구 진출노력 : 유엔을 비롯한 각종 국제기구에 소속되어 주어진 공무를 수행하는 직원을 국제기구 직원, 혹은 국제공무원이라고 일컫음. 한국 정부는 국가 경제규모와 국제영향력에 부합하는 위상확립을 위해 능력과 자질 및 글로벌 감각을 갖춘 우수한 인력을 유엔 및 국제기구 직원으로 진출시키기 위해 다방면으로 노력해옴.

39) United Nations Secretariat, "Assessment of Member States' advances to the Working Capital Fund for the biennium 2010-2011 and contributions to the United Nations regular budget for 2010," Contributions by Member States to the United Nations Regular Budget for the Year 2010, ST/ADM/SER.B/789, 2009년 12월 24일.

40) 2010년 외교통상부가 국회 외교통상통일위에 제출한 국정감사자료에 따르면, 당해 9월 현재 유엔을 포함한 국제기구에 체납한 금액이 1억 2천만 달러에 달함. "한국 국제기구 분담금 1억 2천만 달러 체납," <연합뉴스>, 2010년 10월 3일.

- 유엔을 비롯한 국제기구에는 건축, 인권, 경제, 금융, 환경, 행정지원(행정, 전산, 인사, 봉급) 등 다양한 전문가들을 필요로 함. 국제기구직원은 전문직원(professional staff), 필드전문가(technical assistance project personnel) 및 일반직 직원으로 나뉨. 유엔은 직원 채용 시 지리적 배분원칙에 따라 국가별 안배와 예산분담률 대비 적정진출규모 등을 감안하여 국별 경쟁시험(National Competitive Recruitment Examination: NCRE)을 통해 신규 채용함. 한국의 경우 2000년까지는 적정진출범위에 속했으나, 2001년부터 유엔분담률이 상승하여 과소진출국으로 분류되어 2002년부터는 매년 NCRE 시험을 유치함. 2010년 12월 제 65차 유엔총회 결의에 따라 2011년부터 NCRE 제도를 폐지하고, Young Professional Program(YPP)으로 대체함.⁴¹⁾

- 외교통상부는 한국인의 국제기구 진출을 적극적으로 지원하기 위해 2002년부터 국제기구 채용정보 홈페이지(www.UNrecruit.go.kr)를 통해 국제기구 관련 자료, 공식정보 등을 제공함. 또한 2011년 3월, 국제기구 채용정보 홈페이지와의 연계, SNS(페이스북, 트위터)를 활용한 실시간 채용정보 및 관련 문의 응답, 가이드북 출간, 설명회 개최, 국제기구 진출자 초청 간담회나 멘토링 실시 등을 목적으로 ‘국제기구 인사센터’를 세움.⁴²⁾

- 또한 한국 젊은이들의 국제기구 진출을 지원하기 위해, 젊고 유능한 인재를 선발하여 정부의 경비 부담 하에 유엔 등 국제기구에 1-2년간 파견시키는 ‘국제기구 초급전문가(Junior Professional Officer: JPO) 제도를 시행하고 있는데, 기존 5명에서 2011년에는 15명으로 확대함. JPO는 국제적 역량과 경험을 갖춘 젊은 전문 인력을 양성하고, 국제기구에 대해 인적 기여를 높이는 제도임. 한국 정부는 1996년 이래 2010년까지 총 73명의 JPO를 선발하여 유엔사무국을 비롯한 각종 국제기구(UNICEF, UNDP, UNHCR, UNEP, ILO, WFP, UNESCO, WHO 등)에 파견하였고, 파견기간이 만료된 59명중 80%에 해당하는 49명이 국제기구 정규직원으로 채용됨.⁴³⁾

- 외교통상부 집계에 따르면, 유엔 사무국, 유엔 산하단체 및 전문기구, 국제금융기구, 그리고 기타 정부 간 기구 등 각종 국제기구에 진출한 한국인의 수는 1991년 유엔가입당시 139명, 1999년 193명이었으나 2009년 326명으로 증가하였고, 2011년 5월 기준 398명임.

41) 외교통상부, “국제기구직원이란,” 국제기구진출가이드, <http://www.mofat.go.kr>.

42) 외교통상부 유엔과, “외교통상부 ‘국제기구 인사센터’ 개소,” 외교통상부 보도자료, 2011년 3월 8일, http://www.mofat.go.kr/help/include/newopenmofat.jsp?MOFATNAME=%ED%99%88&INDEXNAME=MOFAT_HOME&PK=332084KEY235&SEQNO=332084&PARTNAME=TYPE_DATABOARD&CATEGORY=%ED%99%88%20%EC%96%B8%EB%A1%A0/%ED%99%8D%EB%B3%B4&LOCATION=%ED%99%88%20%3E%20%EC%96%B8%EB%A1%A0/%ED%99%8D%EB%B3%B4.

43) 외교통상부 유엔과, “2011년도 국제기구 초급전문가(JPO) 선발시험 계획,” 외교통상부 보도자료, 2011년 3월 7일, http://mys.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=235&seqno=332056&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&iu=&vu=&iu=&du=.

이 중 유엔 사무국과 37개 유엔 산하단체 및 전문기구에 진출한 인원이 233명인데, 이중 유엔 사무국에 64명으로 가장 많은 수가 근무하고 있음. 국제금융기구에는 133명(2011년 6월 기준 기획재정부 집계), 기타 정부 간 기구에는 5월 기준 22명(7개 기구), 경제협력개발기구(OECD)에 12명이 근무 중임.⁴⁴⁾

- 이들 한국인 국제기구직원들 중 37명이 고위직에 근무 중인데, 국제기구 사무국 국장급(D-1) 이상의 22명, 선출직 의장단과 위원 11명, 국제재판소 4명이 활약 중임.⁴⁵⁾ 한국인의 국제진출 중 가장 대표적이고 성공적인 예는 2006년 12월 반기문 외교통상부 장관이 유엔사무총장에 선출된 것이고, 이어 2011년 6월 만장일치로 재임에 성공한 것임. 하지만 유엔의 정규 예산분담금 비율 대비 한국인의 유엔근무 직원 수가 상대적으로 적어 2011년에도 유엔 '과소진출국'으로 분류됨. 이는 향후 한국인의 유엔 진출가능성이 아직도 높은 것을 의미함.

- 한편, 유엔기구 이사국 혹은 의장국으로의 진출에도 적극적인 노력을 기울여, 한국은 i) 안전보장이사회 비상임이사국(1996-97년); ii) 인권이사회 초대이사국(2006) 및 재선(2006-2011); iii) 2010년 10월 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 이사국 선거에서 2011-13년 임기의 ECOSOC 이사국으로 당선, 유엔가입이래 5차례 이사국 수임; iv) 2010년 10월 국제전기통신연합(ITU) 이사국으로 재선하는 등의 성과를 거둬.

○ 국제기구 전략 : 주요 글로벌이슈 현안에 대한 범정부 전략 및 대응, 주요 국제행사 유치 및 준비, 국제기구 유치, 국제기구 대북한 사업 모니터링 등이 국제기구 전략에 속함.

- 한국정부는 유엔을 글로벌이슈에 대한 입장과 노력을 표명하는 장인 동시에 북한의 핵문제와 대남도발규탄 등을 비롯한 한반도문제 논의의 장으로 활용해옴.

- 1991년 9월 유엔가입 이후 유엔이 주요기관과 산하기구에 적극참여, PKO 노력과 저개발국 경제사회원조, 인도적 구호활동 등에 대한 인력 및 재정기여를 해옴. 또한 기후변화, 경제위기와 같은 주요 글로벌현안문제에 대해 국익을 지키면서도 더불어 사는 지구촌 공동책임을 함양하는 방향으로 정책을 수립하고 범정부차원에서 조정 노력을 하는 것이 중요하다는 인식이 높아지고 있음.

44) "가슴에 태극마크, 398명 활약," 『Weekly 공감』, 대한민국 정책정보지.
<http://www.korea.kr/newsWeb/pages/search/wsearch.jsp>, 2011년 6월 28일.

45) 상동.

- 한편, 한국 정부는 각종 국제기구 유치를 위해 다각적인 노력을 기울여 옴. 대표적인 예로 1997년 독립적인 비영리 국제기구로 공식 출범한 국제백신연구소(IVI)는 한국에 본부를 둔 최초의 국제기구로 주로 개발도상국의 어린이들을 위한 백신 개발과 도입의 촉진을 목적으로 하는 세계 유일의 국제 연구기관임.⁴⁶⁾
- 2006년 개소한 유엔거버넌스센터(UNPOG)는 한국에 세워진 최초의 유엔 산하기구로 효율적인 정부거버넌스를 제고하기 위해 정부혁신, 분권화, 전자정부화 등의 분야에서 국제협력을 주도하고 있음.⁴⁷⁾ 또한 2010년 출범한 한국 주도 최초의 국제기구로 2012년 국제기구로 전환하게 될 글로벌녹색성장연구소(GGGI)는 환경의 지속가능성과 발전을 조화시키는 비전과 실천을 추구하는 전략적 거점으로서의 역할이 기대됨.⁴⁸⁾
- 또한 주요 국제행사를 유치하고 이를 위한 준비에도 많은 노력을 기울여 옴. 가장 대표적인 예로 2000년 아시아 10개국과 구주연합 등 총 26개 회원국 정상들과 정부대표들이 참석한 제3차 아셈(ASEM)회의, 2010년 11월 서울 G20 정상회의, 2012년 핵안보정상회의(예정)의 개최 등 다자외교 노력을 배가하고 있음.

2 한국 국제기구정책의 평가

- 한국의 기존 다자외교 · 국제기구외교 평가 : 세계평화와 안보, 인권, 환경, 개발, 군축 등과 관련한 유엔의 국제적 활동에 적극적으로 참여하려는 노력을 다방면으로 기울이고 있고, 각종 국제회의의 유치와 이사국 진출 등에서 가시적 성과를 내고 있지만, 한국이 주도적으로 발의하고 논의를 이끌 수 있는 특정분야의 이슈개발이 필요함.
- 새로운 외교패러다임의 부재 : 오늘날 국제사회는 기존의 전통적인 동서이념 대결 혹은 선진 · 개도국 대결을 벗어나 이슈에 따라 입장을 같이하거나 달리하는 국가들의 합종연횡이 활발한 새로운 국제협력과 갈등의 양상을 보이고 있음.
- 그러나 한국은 북한 문제를 관리하고 주요국가와의 양자현안문제를 다루기 위해 한반도 중심의 외교를 소홀히 할 수 없는 한계를 가지고 있고, 이로 인해 새로운 다자외교 패러다임에 대한 비전과 방향이 부재한 실정임.

46) International Vaccine Institute, "What is IVI," http://www.ivi.int/about_us/introduction.html.

47) UN Project Office on Governance, "About UNPOG," <http://www.unpog.org/>.

48) Global Green Growth Institute (GGGI), "About GGGI," <http://www.gggi.org/>.

○ 국제사회에서의 인식제고 문제 : 한국은 빠른 경제성장과 민주화를 통해 중견국가로 발돋움 하긴 했지만 아직도 주변 강대국인 중국과 일본의 그늘에서 벗어나기에는 경제력이나 군사력 그리고 외교적 이미지에 있어 간극이 큼.

- 이러한 ‘경성권력 적자’(hard power deficit) 및 ‘전통외교 적자’(traditional diplomacy deficit)의 폭을 좁히기 위해 연성권력(소프트파워)을 증진시키고 우리의 독자적인 장점을 부각시키는 인식제고를 위해서는 많은 시간과 노력이 필요함.

- 특히 세계유일의 분단국이라는 현실과 불안정하고 도발적인 북한을 끌어안고 외교를 해야 하는 제약이 큰 부담으로 작용할 뿐 아니라 많은 기회비용이 들고 있음. 또한 단일민족으로서의 자부심과 이웃국과의 역사적 반목이나 영토문제 등으로 인한 지나친 민족주의 경향과 불필요한 피해의식 등도 국제사회의 중견국가, 재고 책임국가로서의 역할수행을 위한 새로운 외교패러다임 구축에 장애요소가 되어옴.

- 따라서 다자외교 및 국제기구외교 역량을 강화하기 위해 중견국가와의 연대강화 및 선진국과 개도국의 교량 역할 혹은 ‘진정한 중재자’(honest broker)가 되기 위한 국제기구 전략을 모색해야 함.

○ 국제기구정책 담당부서의 한계 : i) 실무적 현안에 업무집중, ii) 한반도와 동북아를 넘어서는 비전과 전략부족, iii) 인력부족 문제, iv) 외교통상부 내 다자외교에 대한 관심부족과 다자업무 수행국들 간 업무중복 문제 및 업무협약의 소통의 한계; v) 범정부차원에서 전략부문을 담당할 컨트롤타워 혹은 사령탑의 부재 등으로 인해 여러 가지 한계를 노정함.

- 국제기구와의 업무협조(분담금 지급, 국제기구 조달참여)와 국제기구 진출(직원, 이사국진출, 국제기구 선거 등) 등 실무적 현안에 업무나 역할이 집중되어 있음.

- 한반도 문제의 중대성과 시급성으로 인해 한국외교의 현안과제인 한반도와 동북아문제를 뛰어넘는 글로벌 이슈에 대한 비전과 목표 및 전략적 사고가 부족한 실정임.

- 인력부족으로 여러 분야의 다자외교이슈를 효율적으로 다루기 힘든 경우가 많고, 외교통상부 내에서도 여러 부서에서 이슈별로 다자외교를 수행하고 있어 통합적이고 체계적으로 다자외교를 수행하기 위한 인력 및 조직강화 등의 현실적인 지원과 노력이 시급한 실정임.

- 외교통상부 이외에도 정부 내 여러 부서에서 다자외교업무를 수행하고 있는데, 이들 기관들 간의 긴밀한 소통과 업무 협의체제가 미흡한 실정임. 국제협력제고 및 글로벌 차원뿐 아니라 지역차원에서 국제기구와의 협력관계 등을 추진하는 부서들 간 업무 중복이 있으나, 이를 전략적으로 조정할 '사령탑' 혹은 '컨트롤 타워(control tower)'가 부재함. 특히 많은 이슈가 여러 국/여러 과에 흩어져있고, 이들의 의사결정기구가 다르고 추구하는 목적이 나 가치가 다를 수도 있어 통합과 조정이 힘들.

- 국제기구 전략의 부족 : 한국의 국제기구정책 3대 주요 내용인 국제기구 참여 및 회원국 활동, 국제기구 진출, 국제기구 전략 중 정부대표 파견이나 분담금 지불 등과 관련한 국제기구 참여와 국민의 국제기구 진출이나 이사국 선거 등과 관련한 국제기구 진출 부분은 가시적인 성과를 거두고 있음. 그러나 국제기구 전략 분야는 미흡한 상황이며, 범정부 차원의 정책 수립과 조정이 필요함.



한국 국제기구정책의 향후 과제

- 국제사회 기여와 국익제고라는 “두 마리의 토끼” : 적극적인 다자외교와 국제기구 정책추구를 통해 세계평화와 번영에 이바지하는 중견국가의 적극적 역할을 모색하고, 한반도의 안보와 통일문제 해결을 위해 국제기구를 활용함으로써 국가위상 제고와 국가이익의 최대 확보를 위한 전략을 마련해야 함.
- 다자외교 환경의 변화에 따른 새로운 외교패러다임 : 급변하는 글로벌 전략 환경과 국제관계에 있어 다양한 행위자 및 이슈의 등장으로 인해 기존의 양자외교나 전통적인 다자외교방식으로는 해결할 수 없는 분야가 증가하고 있음을 인지해야 함.
 - 따라서 양자외교를 보완하는 측면에서가 아니라 핵심적인 새로운 외교패러다임으로서 다자외교와 국제기구 정책을 수립해야 함.
- 중견국가 간 연대 강화 및 선진국과 개도국 간 공정한 중재자 전략 : 중견국가 연대와 선진국과 개도국 간 교량역할 수행을 한국의 핵심 국제기구 전략으로 삼고, 이를 위해 지속적으로 효과적인 외교적 교섭 노력을 펼쳐야 함.
 - 중견국가들과는 공동 이슈들을 개발하고, 성공사례를 공유하고, 협력방안을 같이 모색하면서 ‘우장’을 쌓아가야 하고, 선진국과 개도국 간의 입장 차를 조율하고 대립을 중개하는 리더십을 발휘하기 위한 전략을 마련해야 함.
- 장기적 안목과 ‘우(友)테크’ 전략 : 다자외교는 단기적으로 성과를 내기보다는 장기적인 외교 노력과 투자가 필요한 영역임. 오히려 짧은 기간 내 가시적인 성과를 얻으려하거나 무리하여 양적 확대를 추구할 경우 역효과가 날 수 있음.
 - 따라서 대외원조나 PKO 파병 등 세계 공헌 분야에 대한 투자 및 비전과 가치를 공유하는 ‘친구국가들’을 많이 확보하는 ‘우(友)테크’ 외교를 추진할 필요가 있음.
- 틈새이슈와 전략을 통한 한국 주도의 다자외교 구상 : 한국이 주도권과 오퍼십을 발휘할 수 있는 틈새이슈 발굴과 틈새전략 개발을 통해 국제사회와 유엔 내에서의 한국의 입지를 강화하는 노력을 해야 함.

-한류의 세계화, G20의 성공적 개최 등과 같이 한국의 리더십 잠재력을 증명할 수 있는 기회를 증대시키기 위해 선택과 집중의 원칙을 토대로 글로벌 어젠다를 발굴해야함. 특히 기후변화, 녹색성장, 개발협력, 보호책임(Responsibility to Protect: R2P) 등과 같은 중요한 글로벌 어젠다를 중심으로 한국외교의 외연확대 노력을 기울여야함.

-특히 발굴된 이슈분야의 어젠다 세팅을 한국 국익을 극대화할 수 있게 설정하기 위한 전략과 정책마련에도 노력해야함. 이를 위해 i) 국제사회에의 기여, ii) 국익제고, iii) 한반도 문제에의 활용 등 세 가지 목표를 동시에 추구하여 성과를 볼 수 있는 정책의 마련을 위해 범정부, 전문가그룹, 학계, 시민사회를 망라하는 협력 노력 및 실질적 파트너십을 강화해야 함.

○ ‘플러스 알파’ 세계 공헌 전략 : 한국이 세계가 인정하고 신뢰하는 공헌국가나 선도국가가 되기 위해서는 글로벌 이슈의 관심영역을 확대하고 국제사회의 평균을 웃도는 재정적, 물질적, 인적 기여를 해야 함.⁴⁹⁾

-설득력과 신뢰성을 토대로 국제무대에서 일정한 영향력을 행사하기 위해서는 개도국의 이익을 대변하는 리더로서의 이미지를 축적해가는 동시에, 개도국의 경제성장과 복원력을 증진하기 위해 민간투자, 인적자원, 인프라 구축과 같은 분야에 대한 실질적인 지원을 증대해야 함.

○ 유엔과 국제기구에서의 한국 역할과 역량에 대한 정확한 인식제고 : 변화하는 국제 정세를 정확하게 파악하고 한국의 역할을 찾아야 함. 한국이 유엔과의 특별한 역사적 관계를 지나치게 강조한다거나, 국가의 능력을 냉철하게 고려하지 않고 모든 국제 활동에 적극 참여하거나 새로운 프로그램에 참여하는 것은 바람직하지 않음.

-즉, 중견국가로서 한국의 위상과 국력에 걸맞은 역할을 하고 있는지에 대한 재평가가 필요함. 즉 국제사회에 대한 기여도와 역할의 제고 노력을 경주하는 동시에 “과시적 성과 쌓기”를 경계하여야 함.

○ 다자외교의 질적 개선 : 국제기구 선거나 인력진출 등 정량적 확대에 치중하는 경향에서 벗어나, 상대적으로 소외되었으나 국제적으로 중요한 역할을 하는 국제기구들에 적극 참여하고 관심이 저조했던 특정 이슈들에 적극적인 관심을 보여 한국의 다자외교가 질적 도약을 할 수 있는 계기를 마련해야 함.

49) 김치욱, 모종린, 손열, 유현식, “한국의 세계공헌 전략: 중견국 소프트파워 공헌의 전형,” 한국선진화재단, 2010년.

○ 다자외교 전문 인력의 확충과 교육 : 다자외교 이슈가 점점 다양화되고 국제기구 조직과 업무가 전문화·복잡화되어가는 환경적 변화에 신속히 그리고 효과적으로 대응하기 위해 환경, 국제개발, 경제금융, 인권, 분쟁 등 구체적으로 분야를 구분하고 각 분야에 대한 외교 전략을 정립·수행해 나갈 다자외교전문가의 확충이 시급함.

- 따라서 비전과 창의력, 책임감과 추진력, 열정과 배려심을 가진 전문외교인력 양성을 위한 시스템이 확대되어야 함. 또한 다자외교 의제 발굴과 전략마련 및 다자외교전문가 양성 프로그램을 개발·활성화하기 위해 외교통상부 차원에서뿐 아니라 외교아카데미와 같은 전문외교인력양성소, 그리고 학교나 연구소 및 국제기구 등에서 다자업무 및 글로벌리더십 관련 교육 및 훈련을 할 수 있도록 교육인력과 재정을 대폭 확충하거나 관련 교육담당 기관에 인센티브를 제공하는 방안을 모색해야 함.

○ 양자외교와 다자외교의 접목 : 전통적으로 양자외교 중심으로 이루어진 한국외교 및 동북아 외교를 다자외교에 접목시키는 방안을 강구해야함. 특히 동북아 및 한반도의 복합적인 역동성을 감안할 때, 양자적, 삼자적, 다자적 형태의 다양한 협력관계를 병행하여 외교관계를 추진하거나 국제기구와의 연계를 통해 국가 간 다자관계를 관리해가는 것이 바람직함.

- 한미동맹과 같은 양자적 안보체제를 보완하고 한반도의 다자주의를 신장함으로써 북한의 무력도발이나 급변사태 등과 같은 한반도 유사상황 시 유엔의 집단안보체제 아래 한국의 안보문제에 접근할 수 있음.

- 주요국과의 양자관계를 통한 현안문제에만 매몰되어 있던 개도국형 외교에서 탈피하여 G20 같은 글로벌 이슈에 대해 능동적이고 유연하고 창의력 있게 대처하는 선진국형 글로벌 다자외교를 지향해야함. 특히 글로벌 운영그룹으로서 G20의 지속적인 확대와 발전을 모색해야 하며, 이를 위해 선진국과 개도국, G20 참여국과 비참여국 간 중간자적 입장에서 가교 역할을 할 수 있어야함. 특히 저개발국과 G20 비참여국들의 이익을 대변하는 역할을 충실히 이행함으로써 G20 과정에서 개도국의 리더로서의 이미지를 확립하고 ‘미들과 워 리더십’을 제고할 수 있는 전략적 방안을 마련해야 함.

○ 외교정책과 경제정책의 접목 : 국제기구정책에 있어 외교부문과 경제부문을 포괄적으로 아우를 수 있는 방안을 강구해야 함. 정치외교, 경제 및 사회문화, 환경문제들 중 서로 밀접하게 연결되어 나타나는 문제들을 글로벌거버넌스 구축의 관점에서 이해하고 일국대응으로 해결될 수 없는 문제들을 파악(identify)하고 대응책을 마련하는 것이 필요함.

- 특히 경제부문은 세계금융위기 등 전환(transition)점이 될 수 있는 상황이 뚜렷한 반면, 정치외교이슈는 유엔과 연결되어 지속적으로 움직이고 있고 커다란 전환의 계기는 없었음. 이 경우 정부와 경제를 통틀어 새로운 거버넌스체제를 구축해나갈 수 있는지에 대한 논의도 필요함.

○ 국제기구를 활용한 비전통외교의 활성화방안 제고 : 중견국가로서 소프트파워, 인권, 인간안보, 환경 분야 등 비전통적 영역의 외교 분야를 개척할 필요가 있음.

- 다른 중견국과 긴밀한 연대협력관계를 맺고, 다자외교정책결정과정에서 시민사회의 참여를 독려하고, 다자외교 이슈를 추진하는 과정에서 정부-기업-NGO의 동반자정신 혹은 파트너십을 제고하여 삼각협력을 구축하는 등 비전통외교의 활성화방안을 마련해야함.

- 한반도상황과 주변 4강의 역학을 고려할 때 한국외교는 하드파워보다는 다른 국가들의 동조와 지지 및 협력을 이끌어낼 수 있는 소프트파워에 의한 리더십 제고에 역점을 두는 것이 보다 현실적인 대안으로 보임.

○ 글로벌거버넌스에서의 효율적 참여 전략 제고 : G20과 같이 새로이 부상하는 국제거버넌스 체제와 기존의 국제기구들과의 공존 및 협력적 분업관계 구축, 시너지 효과 제고를 위한 국제사회의 노력에 적극적으로 동참해야 함.

- G20과 같은 비공식적인 협의체와 유엔, IMF, 세계은행과 같은 공식적인 국제기구와의 관계설정 문제를 잘 해결하고, 협력관계를 구축할 필요가 있음. 예를 들어 G20에서 합의된 사안이라 하더라도 국제기구를 통해 성공적으로 이행되리라는 보장은 없고, 이럴 경우 G20의 유용성이나 타당성(relevance)은 약화될 수 있음.

- 특히 2010년 G20 서울정상회의는 중견국가, 신흥리더국가로서의 한국의 리더십 잠재력을 전 세계에 알린 좋은 기회였음. 특히 전통적인 이슈보다는 개발과 녹색성장과 같은 새로운 이슈를 개발하여 오피니언 리더십을 발휘할 수 있었음. 따라서 G20과 같은 새로운 국제거버넌스 구조 속에서의 한국의 역할과 기존의 유엔에서의 역할을 잘 조정할 수 있는 역량을 갖춰야함.

○ 통합적 다자외교 및 거시적인 국제기구 전략 수립 : 실무와 한반도 현안문제에 치중된 기존의 다자업무와 정책을 글로벌거버넌스 개혁 참여, 글로벌 리더십 강화, 글로벌거버넌스 인재양성 등 한국의 글로벌 역량과 리더십 강화를 위한 방향으로 전환해야 함. 이를 위해 장기적인 안목과 비전을 가진 통합적인 다자외교와 국제기구 전략 수립이 필요함.

○ 외교통상부 내 다자외교업무 조정·협력 : 국제기구정책의 효율적이고 효과적인 조정을 위해, 외교통상부 내 국제기구국 이외에도 다자업무를 수행하는 다른 국들과의 긴밀한 업무협 의와 소통체제가 확립되어야 함. 이를 위해 외교통상부 내의 다자외교조정관을 중심으로 부 서 간 긴밀한 업무협력을 확대해야 함.

○ 각 부처 간 범정부적 교류협력 제고 및 인력 풀(pool)제 운영 : 범정부적 차원에서 기획재정 부, 국방부, 행정안전부, 국토해양부 등 여러 부처들이 수행하고 있는 다자외교업무도 부처 내에서 뿐 아니라 부처 간 긴밀한 업무협력이 제고되어야 함. 외교통상부를 비롯한 모든 정 부부처들은 국익추구의 측면에서 다자외교 이슈에 관해 적극적으로 의견을 상호교환하고 협 력방안을 논의하여 특정 이슈들에 대한 전문성 제고와 해결책 등을 마련해야 함.

- 부처 간 업무협력확대 노력과 더불어 체계적인 인력풀제를 활용해야 함. 즉, 각 부처 내에 특정분야의 전문가들에 대한 정보를 데이터베이스(DB)화 하여 인력풀제를 구성·운영하고 부처 간 필요시 효율적인 인력수급을 할 수 있는 시스템을 구축함으로써 외교전선에서 적 극 활용해야함.

○ 정책 수립을 위한 총리실 직속 ‘사령탑’(컨트롤 타워) 신설 운영 : 다자외교를 총괄할 컨트롤 타워 혹은 사령탑을 만들고, 신속하고 일사불란한 업무체계를 갖출 필요가 있음.

- 각 부처의 다자외교 및 국제기구외교 관련한 현안문제, 비전, 목표, 추진방향 및 전략, 우 선순위, 예산과 인력, 행정업무 등의 효율적이고 효과적인 수립과 집행, 그리고 상호 인력 교류와 정보교환, 공동연구과제 수행 등 범정부적 차원의 보완·협력관계를 제고하여 국제 기구외교의 시너지효과를 창출해야함.

○ 인식공동체(epistemic community)의 역할 제고 : 국제기구 유치나 국제기구 관련 회의유치 시 정치적으로 접근하다 보면 준비과정에서 민간분야의 참여가 과도하게 제한됨. 정부주도 의 성격을 벗어난 민간전문가들의 의견수렴이 필요함.

- 이를 위해 정부와 민간 간 역할을 분담하고 상호 협력 아래 정보 공유 및 정책 마련을 위 한 노력을 해야 함. 특히 대중을 계도하고 정책가들에게 비전 및 정책방향을 제시할 인식 공동체 활성화를 위해 ‘다자외교 전문가 그룹(가칭)’을 구성하는 방안을 고려할 수 있음.

-
- 대중적 지지와 언론의 신중함(prudence) 제고 : 다자외교도 국가 간의 관계임. 다국적군 파병 등을 둘러싼 국내에서의 논란을 다른 나라가 이해해주거나 그 해결을 기다려주지 않음. 국익을 위한 다자외교정책이나 과정에 범국민적 지지를 보낼 수 있는 성숙함이 필요하며 언론도 즉각적이고 단순화된 기삿거리를 보도하는 것을 자제하는 신중성을 가져야 함. 이를 위해 지구적 책임감을 갖고 ODA 및 PKO 확대에 적극적인 필요가 있음.
 - 대국민 소통과 홍보 및 체계적 교육의 활성화 : 대외관계, 국내제도, 국민여론과의 상호불가분의 연관성을 숙지하고, 국민과의 소통을 통해 다자외교에 대한 인식을 제고하도록 노력해야함. 특히 글로벌이슈나 국제기구 외교에 있어 한국 국민들의 역량(capacity)과 동정심(compassion), 그리고 이해와 지지를 잘 이끌어내야 함. 비록 우리의 국익과 직접적 연관이 없어 소홀히 여겼던 전 지구적 문제에 대한 관심과 참여를 확대할 방안을 마련하고 체계적으로 교육, 홍보하는 노력이 필요함.
 - 지역기구의 활용과 기여도 제고 : 지역적 수준에서 다자외교협력체와 프로세스를 활용하여 지역협력을 강화하고 국제기구의 이슈나 정책에 지역차원에서 기여할 영역과 방안을 모색해야함.
 - 한국의 경우 APEC, ASEAN+3, 동아시아공동체(EAS) 등 지역협력체제나 프로세스에 적극 참여하고 주도적 역할을 수행하며 중국과 일본, 그리고 여타 지역 국가들 간 'honest broker'의 역할을 발전시켜야함. 또한 북한문제에 있어 전통적 군사안보문제 뿐 아니라 경제난, 인권유린문제, 난민문제, 북한급변사태와 같은 비전통안보문제를 아우르고, 더 나아가 한반도 통일문제 등을 지역기구를 통해 효과적으로 관리할 수 있는 전략적 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 이러한 정부간 Track I 차원에서뿐만 아니라 비정부간 Track II의 지역적 협력모색을 통한 한국의 지역리더십을 강화하는 노력도 병행할 필요가 있음. 이를 위해 민간 파트너십의 강화가 중요함.

참고문헌

강동호, 『G20의 탄생과 세계경제』 (서울: 21세기북스, 2010).

국방부, “조직 및 직원안내,”

http://www.mnd.go.kr/mndIntro_2009/organFunction/organFunction_1/index.jsp?topMenuNo=6&leftNum=12,

국토해양부, “주요 조직안내,” http://www.mltm.go.kr/USR/WPGE0201/m_212/DTL.jsp,

기획재정부, “조직과 직원,” http://www.mosf.go.kr/_info/info03/info03a.jsp,

기획재정부 정책조정총괄과, “국제기구 유치 활성화 방안,” 2010년 1월 27일,

http://www.mosf.go.kr/_policy/policy01/policy_search_new.jsp?boardType=general&hbnBulletRunno=&cvbnPath=&sub_category=&hbnFlag=&cat=&hbnDiv=&hbnSubject=%EA%B5%AD%EC%A0%9C%EA%B8%B0%EA%B5%AC&&actionType=view&runno=4005560&hbnTopicDate=2010-01-27&hbnPage=1

김기석, 주미영, 조충제, 이재영, 김광수 저, 『글로벌 경제질서 재편과 G20 정상회의』 (서울: 부글북스, 2010).

김석준 외, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002).

김치욱, 모종린, 손열, 유현석, “한국의 세계공헌 전략 : 중견국 소프트웨어 공헌의 전형,” 한국선진화재단, 2010년.

모종린, “G20 성공요인과 한국 다자외교 리더십,” 모종린, 이상현, 정서용, 최원기, 『G20 정상회의 이후 한국의 글로벌 리더십 과제』, 아산정책연구원 정책보고서 11-01, 2011년 2월 15일.

모종린, 『국제기구 개혁과 미래 : 한국과 G20 리더십』, AIPS Series on Governance 1 (서울: 아산정책연구원, 2010).

외교통상부, 『2010 외교백서』 (서울: 외교통상부, 2010).

외교통상부, “조직현황,” <http://www.mofat.go.kr/introduction/organized/chart/index.jsp>,

외교통상부, “국제기구직원이란,” 국제기구진출가이드, <http://www.mofat.go.kr>.

이신화, “한국 외교정책의 새 패러다임과 과제,” 함택영, 남궁곤 편, 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』 (서울: 사회평론, 2010).

이신화 편, 『다자외교 강국으로 가는 길』, 평화포럼 21, 통권 제 5호 (서울: 화정평화재단/21세기 평화연구소, 2009).

이신화, “외교정책과 국제기구,” 김계동 외, 『현대외교정책론』 (서울: 명인문화사, 2007).

이연호, “개발: 국제개발협력의 투명성과 정당성,” 이신화 편, 2009. 상동.

행정안전부, “조직과 기능,”

http://www.mopas.go.kr/gpms/view/korea/korea_index_vm.jsp?cat=int&menu=int_02_01,

Armitage, Richard and Joseph Nye, CSIS Commission on Smart Power : A Smarter, More Secure America (Washington D.C: Center for Strategic and International Studies, 2008),

Baylis, John, Steve Smith and Patricia Owens, The Globalization of World Politics, 4th edition (New York: Oxford University Press, 2007),

Commission on Global Governance, Our Global Neighborhood : Report of the Commission on Global Governance (New York and Oxford: Oxford University Press, 1995),

Cooper, Andrew F, Niche Diplomacy : Middle Powers after the Cold War, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1997),

Fang, Songying, Randall W. Stone, “Trust and International Organizations,” Working Paper, 2010,

http://www.rochester.edu/college/psc/stone/working_papers/Trust%20and%20IO_7.5.pdf,

Global Green Growth Institute (GGGI), “About GGGI,” <http://www.gggi.org/>,

Hajnal, Peter I, The G8 System and the G20 (Global Finance) (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007),

International Vaccine Institute, “What is IVI,”

http://www.ivi.int/about_us/introduction.html,

Karns, Margaret P, International Organizations : The Politics and Processes of Global Governance, 2nd ed, (Boulder: Lynne Rienner, 2009),

Keohane, Robert O, “Multilateralism : An Agenda for Research,” International Journal, Vol. 45, 1990 가을호,

Keohane, Robert O, International Institutions and State Power Essays in International Relations Theory (Boulder and London: Westview Press, 1989),

Obama, Barack, “Renewing American Leadership,” Foreign Affairs, Vol. 86, No. 4, July/August 2007,

Rosenau, James N, Ernst-Otto, Steve Smith, Governance Without Government : Order and Change in World Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 1992),

Ruggie, John Gerard, “International Responses to Technology : Concepts and Trends,” International Organizations, Vol. 29, No. 3, Summer 1975,

United Nations, “A Gateway to the UN System’s Work on the MDGs,” Millennium Development Goals,

<http://www.un.org/millenniumgoals/>,

United Nations, “Strengthening the UN: Process of Renewal,”

<http://www.un.org/en/strengtheningtheun/>.

United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, General Assembly, the 64th session, A/64/1, 4 August 2009, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/443/89/PDF/N0944389.pdf?OpenElement>.

UN Human Rights Council, “The Human Rights Council,”

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>.

United Nations Peacekeeping, “Peacekeeping Operations,”

<http://www.un.org/en/peacekeeping/about/>.

UN Project Office on Governance, “About UNPOG,” <http://www.unpog.org/>.

United Nations Secretariat, “Assessment of Member States’ advances to the Working Capital Fund for the biennium 2010–2011 and contributions to the United Nations regular budget for 2010,” Contributions by Member States to the United Nations Regular Budget for the Year 2010, ST/ADM/SER.B/789, 2009년 12월 24일.

World Economic Forum, “Trust Will Be the Challenge of 2003: Poll Reveals a Lack of Trust in All Institutions, including Democratic Institutions, Large Companies, NGOs, and Media Across the World,” Press Release, 8 November 2002.

World Trade Organization (WTO), “Doha Development Agenda : Negotiations, Implementation and Development,”

http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm.

회의 프로그램

국제기구정책현황과 과제

일시 : 2011년 5월 4일 (수), 오후 4시 ~ 6시

장소 : 아산정책연구원 3층 회의실

4:00 ~ 4:10	등 록	
4:10 ~ 6:00	국제기구정책현황과 과제	
	사회	모종린, 연세대학교 교수
	발제	이신화, 고려대학교 교수
	토론	강선주, 외교안보연구원 교수 김지준, 외교통상부 경제기구과장 이강호, 기획재정부 국고운영과장 이경철, 외교통상부 유엔과장

아산정책연구원 거버넌스 연구시리즈

『국제기구 개혁의 미래: 한국과 G20 리더십』 (단행본, 2010)

『*G20 and Global Governance Reform*』 (회의록, 2010)

『G20 서울 정상회의: 전망과 향후 과제』 (회의록, 2010)

『G20 정상회의 이후 한국 글로벌 리더십 과제』 (정책보고서, 2011)

* 아산정책연구원 홈페이지(<http://www.asaninst.org/index.php>)에서 더 많은 자료를 확인하실 수 있습니다.

아산정책연구원은 한국, 동아시아, 그리고 지구촌의 중요한 이슈들에 대한 객관적이고 효과적인 정책 대안을 제시함과 동시에 필수적인 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향하고 있습니다. 특히 통일-외교-안보, 공공 거버넌스, 환경과 에너지 등의 분야에 역량을 집중하여 통일과 선진화, 세계화, 기후변화 등 우리가 대내외적으로 직면하고 있는 도전에 대한 심도 있는 분석을 제공하고 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 그리고 번영을 위한 국제적인 여건 조성을 위해 노력하고 있습니다. 또한 아산정책연구원은 정책분석과 연구뿐만 아니라 공공외교와 유관분야 전문가 육성을 통하여 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는데 일익을 담당하고자 합니다.

