



2020.12.31

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-13호

한국의 국제기구 외교평가: 성과, 한계, 개선 방향

- 유엔 PKO·안보리, IMF, WHO, UNDP를 중심으로 -

유재광, 조원빈, 김남규, 홍미화, 이영주, 권재범



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 국제기구 외교평가: 성과, 한계, 개선 방향

- 유엔 PKO·안보리, IMF, WHO, UNDP를 중심으로 -

연구진

유재광 前 국회미래연구원 부연구위원(연구책임자)

조원빈 성균관대학교

김남규 고려대학교

홍미화 국민대학교

이영주 한국외국어대학교

권재범 한국외국어대학교

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

한국은 세계무대에서 명실상부한 중견국으로 자리매김해 왔고 이에 걸맞게 다양한 국제기구 외교를 적극적으로 수행해 왔습니다. 외교의 핵심이라 할 수 있는 유엔외교는 물론이로 국제경제외교 그리고 최근의 국제 보건 외교와 개발 원조 분야에서 괄목할 만한 성과를 보여왔습니다. 안보에서는 국제 평화를 경제에서는 국제거버넌스에 기초한 공동의 번영을 그리고 보건분야에서는 감염병으로부터의 자유를 그리고 개발 원조 분야에서는 남·북 간의 개발격차 축소를 위해 꾸준히 노력해 왔습니다.

좀 더 구체적으로 본 연구는 이런 한국 국제기구에의 외교를 안보, 경제, 보건, 그리고 개발 협력이라는 4가지 분야로 나누어 보고 이 분야의 한국 국제기구 외교를 종합적이고 포괄적으로 평가해 보았습니다. 먼저 이들 분야에서 한국 외교의 성과를 식별해 보았습니다. 안보 분야와 관련 한국의 유엔안보리 평화유지 활동 (PKO) 에의 적극적 참여 그리고 유엔안보리 비상임 이사국에의 2회 진출 등의 성과가 두드러졌으며 경제 분야에선 IMF 주도의 국제경제 거버넌스에서의 적극적인 참여와 IMF에 대한 꾸준한 재정 공헌도 증가가 주목할만한 성과였습니다. 보건과 관련하여서는 세계보건기구 (WHO)를 매개로 한 선도적인 감염병 예방을 위한 국제사회 노력에의 참여와 에볼라 및 에이즈등 국제적 감염병 퇴치를 위한 연구에의 참여가 마지막으로 개발 및 원조와 관련하여서는 유엔개발계획 (UNDP)을 통한 꾸준한 개발 원조 자원 제공 등이 주요한 성과로 식별되었습니다.

하지만 본 연구는 한국의 국제기구 외교가 여전히 극복해야 할 문제점 역시 확인할 수 있는 기회였습니다. 안보 분야와 관련 유엔 안전보장이사회에서 정권마다 북한 인권문제에 관해 상이한 목소리를 내는 일관성 부재의 문제, 한국의 유엔안보리 활동에 대한 국민의 무관심과 국회의 의사결정과정에서의 소외 등이 그것이며 IMF와 관련하여서는 여전히 한국의 경제력에 못 미치는 분담금 문제와 고위공직자 배출에서의 소극성 문제가 지적되었습니다. WHO 외교와 관련하여서는 유일하게 성과가 한계보다 많았는데 현재 진행 중인 코로나바이러스 19 대응과 관련 한국의 WHO 외교가 더욱 기대되는 이유이기도 합니다. 개발 원조와 관련해서는 과거 수여국에서 공여국으로 전환된 개발 원조 모범국인 한국이 개도국을 위한 맞춤형 원조 비중을 더욱 높여야 한다는 과제를 지니고 있음을 확인할 수 있었습니다.

본 연구는 이러한 한국의 국제기구 외교의 개선을 위한 노력이 국민과 국민의 대의 기관인 국회에 의해 주도되어야 함도 명확히 하고 있습니다. 위에서 언급된 현행 한국 국제기구 외교의 문제점 중 일부는 외교정책 결정 과정에서 국회나 국민이라는 기본적인 민주적 목소리가 제대로 반영되지 않은 결과임을 본 연구는 확인할 수 있었습니다. 이러한 맥락에서 본 보고서는 민의의 대변기관인 국회가 행정부의 국제기구 외교 행위에 좀 더 적극적으로 참여 예산, 관리, 감독 권한을 실질적으로 행사할 것을 제언하고 있습니다. 아울러 행정부와 국회 모두 국민의 국제 문제에 대한 상대적 무관심을 극복하기 위해 좀 더 적극적인 홍보 기능을 강화할 것을 제언하고 있습니다.

본 연구를 위해 여러 외부 연구진들이 수고해주셨습니다. 고려대학교의 김남규 교수와 국민대학교의 홍미화 교수는 기존의 국제기구 외교에 관한 연구를 자세히 리뷰해 주시고 이로부터 한국의 국제기구 외교를 분석할 수 있는 분석 틀 즉 주인 대리인 모델 (principal-agent model) 개발의 수고를 맡아주셨습니다. 경기대학교의 유재광 교수는 유엔에서의 한국의 안보 관련 외교의 장단점을 잘 파악해 주셨고 한국 외국어 대학의 이영주 교수는 국제경제 기구인 IMF에서의 한국 외교의 성과와 한계를 여러 자료를 통해 식별해 주셨습니다. 한국 외국어 대학의 권재범 교수는 최근 중요성이 급증한 세계보건기구의 비판적 평가에 관한 핵심 챕터를 작성해 주셨고 마지막으로 성균관 대학교의 조원빈 교수는 유엔개발계획에 관한 연구를 통해 여러 성과에도 불구하고 한국의 개발 원조 외교가 여전히 지니는 문제점들을 날카롭게 지적해 주셨습니다. 선행 연구가 많지 않은 상태에서 설득력 있는 분석들을 제시해 주시고 이를 풍부한 경험적 연구를 통해 입증해 주신 모든 연구진들께 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

2020년 12월
국회미래연구원장 김현곤

제1장 서론	1
제2장 한국 국제기구외교의 역사적 고찰과 이론적 접근	7
I. 국제기구를 통한 다자외교에 대한 이론적 검토	9
II. 한국의 외교 정책 환경	14
1. 한국 외교정책의 외부적 환경	14
III. 중견국 외교정책론(Middle Power Diplomacy)	23
1. 중견국 외교의 특징	24
2. 중견국의 국제기구 외교 행태 결정 모델	29
IV. 한국의 다자외교활동의 역사와 성과	32
1. 한국의 국제기구 가입 및 진출 현황	32
2. 재정적 기여	37
3. 유엔평화유지활동(UN Peace Keeping Operations, UNPKOs)에 대한 기여	46
4. 유엔 주요 기구 진출	51
V. 한국의 국제기구 외교정책결정과정에 있어서 국내적 요인 분석	57
1. 외교정책결정의 국내 요인에 관한 이론 검토	60
2. 한국 ‘외교정책결정’ 및 ‘국제기구외교정책결정’의 국내적 요인	71
VI. 소결: 한국의 국제기구외교활동에 대한 전반적인 평가 및 개선 방향	81
참고문헌	84

제3장 한국의 안보분야 국제기구 외교: 유엔 PKO와 안전보장이사회 95

I. 서론	97
II. 한국의 안보 관련 국제기구 외교활동	100
1. 한국의 유엔평화유지활동	101
2. 한국의 유엔안보리 외교	109
III. 한국의 안보 관련 국제기구 외교활동 평가	117
1. 성과	117
2. 한계 및 문제점	121
VI. 한국의 안보 관련 국제기구 외교활동 개선 방안	128
1. 한국의 유엔평화유지활동 개선 방안	128
2. 한국의 유엔안보리 비상임이사국 외교 개선 방안	131
V. 소결	134
참고문헌	136

제4장 한국의 경제 관련 국제기구 외교: IMF 외교 139

I. 서론	141
II. 국제통화기금 소개	145
1. IMF의 개요 및 설립 과정	145
2. IMF 주요 프로그램	147

3. IMF 조직 구성	151
III. 국제통화기금과 미국	156
1. IMF에서의 미국의 지위	156
2. 미 재무부와 의회의 IMF 외교 활동	157
IV. 국제통화기금과 한국	161
1. IMF에서의 한국의 지위	161
2. 기획재정부와 국회의 IMF 외교 활동	164
V. 한계 및 개선 방향	167
VI. 소결	170
참고문헌	171

제5장 한국의 보건분야 국제기구 외교: 세계보건기구(WHO) 203

I. 들어가며	205
II. 세계보건기구와 한국: 배경설명	207
1. 세계보건기구	207
2. WHO의 비전 및 임무, 활동 사례	210
3. WHO와 회원국 간 협력	214
III. WHO와 한국의 협력 역사	217
1. 1950-1960년대 한국-WHO 협력	217
2. 1960-1970년대: 공공의료보건 강화 협력	219
3. 1970-1980년대	221

4. 1980년대 이후	221
IV. 한국-WHO 협력프로그램	225
1. 한국-WHO 간 담배규제협약을 통한 협력	225
2. 국제암연구기관 협약	227
3. 한국-WHO 국가협력전략(Country Cooperation Strategies)	230
V. 감염병 대응을 위한 한국-WHO의 협력	234
1. 에볼라 바이러스와 한국-WHO 협력 사례	235
2. 중동호흡기증후군(메르스)와 한국-WHO 협력 사례	239
3. 코로나 19와 한국-WHO 협력사례	241
VI. WHO에 대한 한국의 기여	247
1. 인적 기여	247
2. 재정적 기여	249
VII. 한국-WHO 관계의 한계점 및 문제점	251
1. 인적 기여도 측면에서의 문제점	251
2. 북한 보건문제에 대한 한국-WHO 협력의 비효율성	253
VIII. 소결	256
참고문헌	258

제6장 한국의 개발협력 국제기구 외교 유엔개발계획(UNDP)과 한국 267

I. 유엔개발계획(UNDP) 수립 및 구성	269
--------------------------------------	------------

II. UNDP-민간부문 협력	273
III. UNDP 사업: 인간개발-법제지원제도	278
1. 정치 개입	279
2. 기관설립	279
3. 지역안전	280
4. 인권	280
5. 사법접근	281
6. 과도기정의	281
7. 젠더정의	282
8. 국제원조투명성기구(IATI)	282
IV. UNDP의 국가사업과 한국	284
1. 한국-UNDP 협력사업 도입	288
2. 협력사업 사례	294
3. 한국-UNDP 협력사업 중간 평가	302
V. 정책 제언	303
1. UNDP 개혁과제	303
2. 한국-UNDP 협력 모델	304
VI. 소결	307
참고문헌	309
 제7장 결론	 311
 Abstract	 317

표 목 차

제2장 한국 국제기구외교의 역사적 고찰과 이론적 접근

[표 1] 2020년 세계 군사력 순위	16
[표 2] 미국 정권 교체기 직후 북미관계	22
[표 3] 중견국 리스트	24
[표 4] 중견국 외교의 특징 및 요구되는 역량	25
[표 5] 유엔사무국 인구 대비 자국민 진출 정도	28
[표 6] 한국의 대 유엔외교의 목표	36
[표 7] 우리나라의 PKO 참여현황(구성비)(2018-2019년)	49
[표 8] 한국의 유엔 및 다자기구 고위직 진출 주요 현황(1996-2020년)	52
[표 9] 한국의 국제기구 이사국, 위원국 수임 현황(1996-2020년)	54
[표 10] 한국 국회가 가지고 있는 외교정책에 관한 헌법적 권한	77

제3장 한국의 안보분야 국제기구 외교: 유엔 PKO와 안전보장이사회

[표 1] 한국의 PKO 참여 현황(2020.1월 현재)	109
[표 2] 유엔 안보리 비상임이사국 선출 절차	111
[표 3] 한국의 유엔평화유지군 파병 의사결정 조직도-군(軍)을 중심으로	124

제4장 한국의 경제 관련 국제기구 외교: IMF 외교

[표 1] IMF 회원국 변천 과정	146
[표 2] 일반대출제도	149
[표 3] 양허성 대출 프로그램	150
[표 4] 역대 IMF 총재	153
[표 5] IMF 현 집행부 현황	154
[표 6] 쿼터 재조정에 따른 주요국의 지분 비중 변화	156
[표 7] 하원 금융위원회 위원장 및 위원 명단	160
[표 8] 한국의 쿼터 증액 내역	162

[표 9] 한국 그룹소속 이사 및 대리이사 보직순환 사항	163
[표 10] 국회 기획재정위원회 구성	165

제5장 한국의 보건분야 국제기구 외교: 세계보건기구(WHO)

[표 1] WHO의 한국 산모 및 영유아 건강 개선 지원	218
[표 2] 60-70년대 WHO의 한국 지원 활동	219
[표 3] 한국 소재 WHO 협력 연구센터 목록 2016.06.30. 기준)	222
[표 4] 담배수요감소조치와 해당 ‘담배규제협약’ 조항	227
[표 5] 국제암연구기관 재정적 기여도	229
[표 6] 한국-WHO 국가협력전략 기본 원칙	231
[표 7] 한국-WHO 협력의 전략적 우선순위	231
[표 8] 2000년 이후 주요 바이러스 감염병 유행 사례	234
[표 9] KDRT 활동 기간 및 구성	237
[표 10] 에볼라 대응 관련 한국의 대WHO 지원	238
[표 11] 메르스 대응 위한 한-WHO 합동평가단	239
[표 12] 코로나 19에 대한 WHO의 대응 사례	243
[표 13] 한국의 WHO 사무총장, 지역 사무처장, 집행이사 역임 사례	248
[표 14] WHO에 대한 한국의 재정적 기여상황	249
[표 15] 2019년 글로벌보건안보(GHS) 지수(괄호 안은 195개국 중 순위)	254

제6장 한국의 개발협력 국제기구 외교 유엔개발계획(UNDP)과 한국

[표 1] UNDP 민간부문 전략이 정의한 서비스 제공 수단과 UNDP 전략계획의 정합 관계	275
[표 2] 기간 별 UNDP 사업 영역, 1963-2009년	285
[표 3] 한국-UNDP 국가협력사업 추진실적 및 개요	287
[표 4] UNDP 남남기술협력 프레임워크	293

[표 5] 한국의 개발 경험을 통한 학습	294
[표 6] 핵의학 영상기술 교육 및 이용 촉진사업	295
[표 7] 지속가능한 공동체 개발을 위한 농업기술 교육사업	295
[표 8] 아시아-태평양지역 교육자 역량 구축사업	296
[표 9] 아시아 기후변화 교육 프로젝트	297
[표 10] 중남미 여성의 디지털 경제 참여를 위한 혁신전략	298
[표 11] 아프리카 3개국 교육리더십 역량강화사업	298
[표 12] 최저개발국을 위한 혁신시스템 진단 및 과학기술혁신전략 개발	299
[표 13] 개발도상국의 학교보건사업을 위한 역량강화 프로그램: 건강한 학교 만들기	300
[표 14] 개발도상국의 REDD+ 준비를 위한 능력배양	301

제2장 한국 국제기구외교의 역사적 고찰과 이론적 접근

[그림 1] 중견국 외교행태 결정 모델	30
[그림 2] 한국의 연도별 국제기구 가입현황	32
[그림 3] 남북한 국제기구 가입 수의 시계열적 추이	33
[그림 4] 유엔의 최대 분담금 기여국	37
[그림 5] 한국의 유엔에 대한 연도별 부담률	38
[그림 6] 각국의 유엔분담률과 전세계 경제에서 상대적 비중	39
[그림 7] 12개의 최대 재정 수혜 유엔 기구	40
[그림 8] 유엔 활동에 대한 항목별 지출 비율(2017년)	41
[그림 9] 재정의 원천, 수혜기구, 지출항목 별 유엔체제의 수입 플로우 차트	42
[그림 10] 한국 유엔 기부금의 할당 패턴(2010~2017년 시계열)	43
[그림 11] 한국 유엔 기부금의 할당 패턴(2017년 기준 기구별)	44
[그림 12] 한국 유엔 기부금의 기구별 중요도(2010~2017 시계열)	45
[그림 13] 한국 유엔 기부금의 기구별 중요도(2017 기구별)	45
[그림 14] 전세계 평화유지활동 현황(2020년 12월 현재)	47
[그림 15] 우리나라의 PKO 참여현황(2012~2018년)	48
[그림 16] 국별 병력 및 경찰력 기여순위(2020년 11월 30일 기준)	50
[그림 17] 한국인 연도별 국제기구 진출현황	51
[그림 18] 외교정책 결정과정의 종합적 이해	58
[그림 19] 문재인 정부의 대통령 비서실 조직도(2020년 7월)	73
[그림 20] 대통령의 정책선호와 정책화의 유형	74

제3장 한국의 안보분야 국제기구 외교: 유엔 PKO와 안전보장이사회

[그림 1] 평화를 위한 아젠다 개념도	105
-----------------------------	-----

제4장 한국의 경제 관련 국제기구 외교: IMF 외교

[그림 1] IMF 조직도	152
----------------------	-----

제5장 한국의 보건분야 국제기구 외교: 세계보건기구(WHO)

[그림 1] 국가별 WHO 의무분담금	208
[그림 2] WHO 재정 비율	209
[그림 3] WHO 프로그램별 예산 할당(2020-2021)	210
[그림 4] 난민 현황	213
[그림 5] 회원국과의 협력에 있어 WHO의 기능	215
[그림 6] 국가별 코로나 19 확산 현황	241
[그림 7] 코로나 19 확진자 및 사망자 추이	242
[그림 8] 회원국별 WHO 스텝 숫자	252

제6장 한국의 개발협력 국제기구 외교 유엔개발계획(UNDP)과 한국

[그림 1] 삼자협력 모델	291
----------------------	-----

요 약

본 연구는 한국의 국제기구를 통한 다자외교활동에 관한 종합적이고 포괄적인 평가이다. 본인-대리인 모델(Principal-Agent Model)이라는 분석틀에 기대어 한국의 국제기구 외교를 안보, 경제, 보건 그리고 개발 협력 분야로 나누어 이에 핵심적 역할을 하는 국제기구들-즉 유엔 평화유지활동(UN PKO)과 안전보장이사회(UNSC), 국제통화기금(IMF), 세계보건기구(WHO), 그리고 유엔 개발협력기구(UNDP)-에서의 한국 외교에 관한 분석-사례연구-을 진행하였다.

분석을 통해 본 연구는 영역별 한국 국제기구 외교의 성과와 한계 및 문제점을 식별하고 이로부터 개선 방안을 정책적 제언의 형식으로 도출하고 있다. 좀 더 구체적으로 성과와 관련하여서는 안보분야에서는 유엔 평화유지활동 증가와 비상임이사국 2회 진출, 경제 분야에서는 IMF 분담금 증가와 국제 금융 거버넌스 에의 참여 증대, 보건 분야에서는 WHO와의 협력관계 공고화 및 새로운 감염병 에의 선도적 대응 그리고 개발협력분야에서는 원조 수혜국에서 공여국으로의 전환과 이에 기반한 개발원조 비중 증대를 식별하였고 공통적인 한계점으로는 한국의 국제사회에서 중견국 위상에 못미치는 분담금, 국제기구 외교에서 국민의 대리인인 국회의 적극적이고 건설적인 참여 부재 그리고 일반 국민들의 국제기구 외교에 대한 상대적 무관심 등을 확인하였다. 이에 대한 공통적인 대안으로 행정부 차원에서 중견국 한국의 위상에 맞는 좀 더 적극적인 국제기금 분담금 증액이 필요하며 이에 비례하여 늘어날 국제기구 외교활동에 대한 국회의 좀 더 적극적이고 건설적인 관리 감독 활동이 반드시 필요하며 이런 제반의 활동들에 관한 대국민 홍보를 위한 정책 활동 강화를 제안하고 있다.

주제어: 한국, 국제기구, 외교, 유엔, 주인-대리인 모델, 유엔 평화유지활동, 안전보장이사회(UNSC), 비상임이사국, 국제통화기금(IMF), 세계보건기구(WHO), 유엔 개발계획(UNDP); 국회

제 1 장

서론

지난 반세기 한국의 국제기구 외교는 양적이고 질적인 측면에서 비약적인 발전을 보여 왔다. 각종 다자 국제기구에의 참여면에서 세계 최고의 멤버십을 자랑하고 있으며 이들 국제기구의 활동면에서도 그 내용도 풍부해지고 기여도 역시 빠른 속도로 증가하고 있다. 특히 1991년 남북한 유엔 동시 가입 이후 한국은 국제기구 외교의 상징이라 할 수 있는 유엔외교의 강화를 통해 국제사회의 책임 있는 구성원으로서 그 역할을 꾸준히 늘리고 있다. 안보 분야는 물론이고 경제, 보건, 문화 그리고 개발 협력까지 포괄적인 국제기구 외교활동을 벌이고 있으며 이에 따라 국제사회의 위신(prestige)과 명성(reputation) 또한 꾸준히 증가하고 있다.¹⁾

한국의 이러한 국제기구 외교 활성화는 한국의 중견국(middle power) 진입과 더불어 더욱 주목할만하게 발전한다. 국제정치에서 책임 있고 이타적이며 규범 친화적인 행위자로 불리우는 중견국은 국제기구외교에서 핵심적인 행위자이다.²⁾ 한국은 2010년 G-20 회의를 개최하면서 본격적으로 중견국 클럽에 진입하고 중견국 네트워크인 MIKTA(Mexico, Indonesia, Korea, Turkey and Australia)의 중추국으로서 국제무대에서 활동 영역을 넓히고 있다. 당연히 한국의 국제기구 활동은 그 질과 양적인 측면에서 폭발적으로 확대되어 왔으며 국제기구의 고위공직자 진출도 눈에 띄게 증가하게 된다. 이른바 한국 국제기구 외교의 황금기가 열린 것이다.

하지만 이런 성과에도 불구하고 한국의 국제기구 외교가 여전히 지니고 있는 문제점도 존재한다. 그동안 수많은 국제기구 외교에의 노력이 이루어졌지만 한국은 여전히 중견국 위상에 미치지 못하는 국제기구 기여(contribution), 즉 부족한 분담금 문제를 보이고 있다. 국제기구 의사 결정의 최정점에 위치하는 국제기구 고위 공직자 배출도 상대적으로 부족하다는 평가를 받는다. 좀 더 근본적으로 일반 국민들의 국제기구 외교에 대한 상대적 무관심문제도 존재한다. 이와 연관되어 국제기구 외교관련 국내 거버넌스에서 지나친 행정부 엘리트 중심의 의사결정으로 인한 대의(代議)기구인 국회의 소외문제 또한 지니고 있다.

이러한 문제 인식하에 본 연구는 한국의 국제기구 외교를 평가하고 그 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구가 중점을 두는 부분은 다음과 같다. 먼저 본 연구는

1) 유엔외교 독립패널, “한국 유엔외교의 비전과 미래전략,” 『외교부』 2018. 07.06, pp. 5-6.

2) Bruce Gilley and Andrew O’Neil(eds), *Middle Powers and the Rise of China*(Washington, DC: Georgetown University Press, 2014), pp. 78.

한국의 국제기구 외교가 생산해온 그동안의 성과를 평가해 본다. 그 다음으로 본 연구는 이러한 성과에도 불구하고 한국의 국제기구가 여전히 지니는 문제점 혹은 과제를 식별하고자 한다. 마지막으로 이러한 성과 평가와 문제점을 배경으로 한국의 국제기구 외교 개선을 위한 정책적 대안을 제시해 보려고 한다.

본 연구는 기존 학계의 국제기구 외교연구와 몇 가지 점에서 뚜렷한 차이를 지닌다. 가장 먼저 본 연구는 한국의 국제기구 외교 전반을 ‘포괄적’으로 조명한다. 기존의 연구들은 영역별로 한국의 특정 분야에서의 국제기구 외교를 부분적으로 연구해 왔다. 안보 영역에선 유엔의 평화유지활동관련 외교, 경제와 관련해서는 국제통화기금(IMF)이나 WTO(World Trade Organization) 외교연구 그리고 개발협력 기구인 경제개발 협력 기구 개발 협력 위원회(Development Assistance Committee: DAC)에 관한 연구가 그 직접적인 예이다.³⁾ 이들 연구는 해당 기구를 둘러싼 한국의 외교를 자세히 분석하고 그 장단점을 식별할 수 있다는 장점은 있으나 한국 국제기구 외교를 거시적이고 포괄적으로 평가하는데 약점이 있는바 본 연구는 이를 극복하고자 한국이 안보, 경제, 보건, 개발 협력 전 분야에서 펼치고 있는 국제기구 외교를 포괄적으로 살펴보려 하였다.

두 번째로 본 연구는 기존 연구에 비하여 한국의 국제기구 외교의 성과와 한계 모두에 균형 잡힌 논의를 진행하고자 하였다. 특히 기존의 연구가 한국 국제기구 외교의 성과에 집중되고 있는바 본 연구에서는 그동안 논의되지 못한 국제기구 외교의 문제점을 자세히 구명해 보고자 하였다. 이를 위해 한국의 국제기구에 대한 분담금 문제, 의사결정에의 참여 및 고위공직자 파견문제, 국제기구와의 협력문제, 그리고 국제기구 외교에 대한 국민의 관심여부 문제 등을 본격적으로 살펴보았다.

마지막으로 본 연구는 한국 국제기구 외교의 국내 거버넌스 문제를 ‘국회’라는 대의 기관에 초점을 두어 살펴보았다. 실제 한국의 국제기구와 관련된 국내 의사결정과정은 베일에 싸여있다. 국제기구 외교도 외교의 한 부분인 만큼 행정부 중 외교부가 주도할 것이라고 추측될 뿐이다. 하지만 국내 민주주의의 발전과 더불어 국민의 알 권리 신장

3) 이와 관련된 대표적인 연구는 다음과 같다. 이신화 “한국 국제평화활동의 양분화 고찰” 『아세아 연구』 제56권 2호(2013), p. 188-225; 김치욱, “G20의 부상과 중견국가 한국의 금융외교,” 『국가전략』 제15권 4호(2009), pp. 81-116; 문돈, “한국과 WTO 분쟁해결기구: 분쟁해결전략에 대한 법경제학적 접근,” 『국가전략』 제13권 4호(2007), pp. 5-40; 고경민, 김순임, 홍진혁, “공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의,” 『한국과 국제정치』 제26권 3호(2010), pp. 95-128.

및 국회의 관리·감독 기능 강화 요청과 더불어 한국의 국제기구 외교에 국회의 어떻게 거버넌스라는 이름으로 참여하고 있는지 그 연구의 필요성 또한 꾸준히 제기되어 온 것 역시 사실이다. 본 연구는 이런 요구에 응답하고자 한국 국제기구외교 전반에 걸친 국내 거버넌스 절차를 살펴보고자 했다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 한국 국제기구 외교 관련 기존의 학술적 연구를 리뷰하고 이 외교를 포괄적으로 평가할 수 있는 이론적 분석 틀을 주인-대리인 모델(principal-agent model)에 기반해 제시한다. 제3장에서 5장까지는 이러한 분석 틀에 기반 한 한국 국제기구 외교에 관한 사례연구로 구성된다. 사례연구의 구성은 한국 국제기구 외교의 영역(area)을 기준으로 안보, 경제, 보건 그리고 개발협력분야로 나누어 살펴보았다. 3장에서는 한국의 안보 분야 국제기구 외교의 사례로 한국의 유엔평화유지활동 외교와 유엔 안전보장이사회 비상임이사국 진출 외교를 살펴본다. 4장에서는 경제 분야 국제기구 외교의 사례로 한국의 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 관련 외교를 분석한다. 5장에서는 최근 중요성이 폭증하고 있는 보건 및 의료분야 국제기구 외교의 사례로 한국의 세계보건기구(World Health Organization: WHO) 외교를 평가한다. 마지막으로 6장에서는 한국의 개발 협력 분야의 국제기구외교인 유엔 개발계획(United Nations Development Programme: UNDP) 외교를 비판적으로 검토한다. 마지막 장인 결론 부분에서는 본 연구를 간략히 요약하고 연구의 성과와 정책적 시사점을 국회를 중심으로 도출하여 향후 한국 국제기구 연구를 위한 제언 등을 제시하며 마무리 한다.

제2장

한국 국제기구외교의 역사적 고찰과 이론적 접근

- I. 국제기구를 통한 다자외교에 대한 이론적 검토
- II. 한국의 외교 정책 환경
- III. 중견국 외교정책론(Middle Power Diplomacy)
- IV. 한국의 다자외교활동의 역사와 성과
- V. 한국의 국제기구 외교정책결정과정에서 있어서 국내적 요인 분석
- VI. 소결: 한국의 국제기구외교활동에 대한 전반적인 평가 및 개선 방향

I

국제기구를 통한 다자외교에 대한 이론적 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한 나라가 대외적 자율성(external autonomy)을 지니고 외교정책을 펼칠 수 있는 능력은 국가주권(national sovereignty)을 구성하는 중요한 요소 중 하나이다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 장대한 외교사를 살펴보면 1874년에 설립되어 현재까지 활동하고 있는 만국우편연합(Universal Postal Union, UPU)이 있고, 그리고 냉전으로 국가 간의 갈등과 반목이 극심했던 시기에도 국가들 간의 공식적, 비공식적 협력은 흔히 볼 수 있는 모습이었다. 심지어 2003년 이라크 전쟁 개전 시 세계 최강대국이었던 미국도 군사적 행동을 취하기 위해 사전에 유엔안전보장이사회(UN Security Council)의 승인(authorization)을 얻고자 부단히 노력했던 모습은 국제정치에서 국가들을 움직이는 동력은 흔히 군사력 또는 경제력으로 측정되는 물리적인 힘(power)이 다가 아니며, 강대국이라고 해서 항상 일방주의적 외교 정책을 선호하는 것이 아닐 수 있다는 것을 보여주는 일례라고 하겠다. 이에 국제정치학에서는 그동안 ‘국가주권(state sovereignty) 중심의 국제정치원칙’에도 불구하고 왜 국가들은 자발적으로 국제기구를 통한 공식적 또는 비공식적인 다자협력에 스스로 어느 정도의 주권을 양도하는가?’ 또는 ‘국가는 왜 국제기구를 통해 협력하는가?’라는 질문에 답해왔다.

국제정치학에서 국제레짐 연구에 대한 선구적인 학자인 존 러기(John G. Ruggie)는 다자주의(multilateralism)을 “어떤 특수상황에서 존재할 수 있는 집단의 특정한 이해나 전략적 필요성에 관계없이 일반화된 행위원칙들에 기초하여 3개국 이상의 국가들 관계를 조정하는 제도적인 형태”⁵⁾라고 하였다. 이러한 다자주의적 외교 정책은 보통 형식적 또는 비형식적인 제도 또는 레짐을 통해서 이루어진다. 국제정치학에서 가장 보편적으로 받아들

4) 1933년 국가 권리와 의무에 관한 몬테비데오 협약(Montevideo Convention on the Rights and Duties of States)에 따르면 경계가 정해진 영토(a defined territory), 영속적인 인구(a permanent population), 효과적인 정부(effective control by a government), 그리고 다른 국가들과 관계를 가질 수 있는 능력(the ability to enter into relations with other states)과 같은 네 가지를 국가를 정의하는 국제법적인 요소로 정의하고 있다.

5) John. G. Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*(New York: Routledge, 1998),p.109. 이신화(2020),p.187. 재인용.

여지고 있는 크래즈너(Krasner)의 정의를 살펴보면 국제 레짐이란 “주어진 특정 이슈 영역에서 행위자들의 기대가 수렴하는 암묵적인 또는 명시적인 원칙, 규범, 규칙 그리고 의사결정과정의 집합”(“sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decisionmaking procedures around which actors’ expectations converge in a given issue area”)⁶⁾이라고 할 수 있다.

국가들은 왜 공식적인 국제기구나 제도와 같은 다자주의의 틀 속에서 협력을 하는가? 먼저 국가들은 협력의 이득이 협력을 함으로써 지불해야 하는 비용보다 클 때 협력을 한다. 협력(cooperation)이란 행위자들 간에 어떤 성과를 내고자 하는 공통의 이해관계가 있고 그 성과를 내기 위해서는 반드시 함께 일해야 할 때 이루어진다.⁷⁾ 국제정치에서는 안보, 자유무역질서, 안정된 금융질서, 환경보호 및 인권증진과 같이 단독으로 노력하는 것보다는 여러 국가가 조금씩 자원을 보태어 함께 노력한다면 보다 모두에게 전체적으로 더 나은 결과를 낳을 수 있다는 협력의 절대적 이득(absolute gains)에 대한 욕구라는 논리적 추론에서 국가들 간의 협력을 설명해왔다.

그러나 문제는 안보, 개발, 환경, 인권과 같은 글로벌 공공재의 성격을 지닌 보편적 가치를 제공하기 위한 국제사회의 노력은 항상 집단행동의 문제(collective action problems)가 따르고 누구나 무임승차(free-riding)를 하고자 하는 유인으로 인해 이러한 보편적 가치를 고양하고자 하는 글로벌 공공재는 항상 불충분하게 생산된다(under-provided)는 것이다. 따라서 국가들은 국제기구나 국제법 등 협력을 공식적으로 제도화(institutionalize) 함으로써 이러한 국가들의 개별적이고 이기적인 유인을 완화시키고자 노력해왔다.

또한 국가들이 공동의 선(common good) 또는 상호 이득(mutual gains)을 위해 협력하기로 합의를 했다고 해도, 구체적으로 어떻게 협력할 것이냐를 두고는 또 다른 협상의 문제가 발생한다. 협력을 함으로써 이에 참가하는 국가들 모두는 협력 이전의 상태에 비해 절대적인 이득을 공동으로 누리지만, 구체적인 협력의 내용에 따라 누군가는 더 많은 상대적 이득을 누리고, 누군가는 더 많은 비용을 치루어야 하기 때문이다. 따라서 각 국제정치 이슈별로 상이하게 내재된 전략적 협력의 문제를 다루기 위해 국가들은

6) Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.” In *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner. (Ithaca: Cornell University Press 1982), p.1.

7) John. G. Ruggie(1998); 이신화(2020), 재인용

제3의 기구에 위임, 포괄적인 회원국 제도, 기한이 정해진 재협상 문구 등 다양한 구체적인 디자인 면에서의 제도적 차이를 두고 협력을 공식적으로 제도화한다.⁸⁾

전통적으로 국제정치학에서는 현실주의, 자유주의, 기능주의, 구성주의 등, 국제정치학의 대이론의 측면에서 국제기구를 통한 협력을 설명해왔다. 현실주의 이론에 따르면 국제기구 및 제도화된 협력은 단지 국제사회에 이미 존재하는 ‘힘의 분포’를 그대로 반영한 것이고, 따라서 그 작동 원리도 주로 강대국들의 힘과 국가 이익에 따를 수밖에 없다고 폄하해왔다. 그러나 국제제도 및 기구가 독립적인 의미가 없다면 왜 현실에서는 수많은 국가들 특히 강대국들이 그 많은 시간과 비용을 들여 국제제도 및 기구를 만들고 굳이 본국의 행동반경을 규범 및 규칙에 구속되도록 제한하며 이 속에서 외교정책을 펼치는지와 같은 현실 세계에서 목격할 수 있는 실제 국가들의 행동 패턴에 대한 논리적인 설명을 하지 못한다.

국제정치학 이론에 따르면 상호주의(reciprocity) 원칙과 상호 교류가 기한 없이 무한 반복될 것이라는 기대(unlimited reiterating interactions)가 있다면 무정부상태의 국제정치에서도 제도 없이 국가 간 상호 협력은 발생한다고 본다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 이러한 국가 간의 협력을 더욱 촉진하고 그 구체적인 이행 및 운영을 도와주는 측면에서 국가들은 공식적인 국제기구를 통해 제도화된 국제 협력을 선호한다는 것이다. 구체적으로 레짐과 같은 국제기구는 거래비용(transaction costs)을 줄여주고, 정보의 교류를 원활히 하고, 협약 위반의 비용을 증가시킴으로써 국가들 간의 협력을 도와준다.¹⁰⁾ 나아가 국가들은 이와 같이 거래비용을 줄이기 위해 국제기구를 이용하지만 동시에 정보, 아이디어, 규범, 그리고 기대를 형성하기 위해 그리고 특정 행동을 수행하거나, 특정 아이디어나 관행을 정당화하거나 정당하지 못한 것이라고 명명하고, 개별적 국가의 역량과 힘을 증진시키기 위해 국제기구를 이용하기도 한다. 그리고 바로 이러한 과정을 거쳐 국제기구는 반대로 국가들의 국가이익, 국가들 간의 이해의 정도, 그리고 국가들을 둘러싼 외교환경에 영향을 미치는 역동이고 독립적인 행위자로서 기능하기도 한다.¹¹⁾ 본 보고서는 애벗(Kenneth W. Abbott)과 스나이델(Duncan Snidal)의 분석

8) Barbara. Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International organization* 55-4(2001), pp.761-799.

9) Robert. Axelord, *The Evolution of Cooperation* (Basic Books, 1984).

10) Robert. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984).

틀(2015)에 따라 추상적인 거대 이론들 보다는 국제기구들의 보다 기능적인 측면에 집중하여 국가들이 국제기구를 통한 협력을 선호하는 동기에 대해서 살펴보도록 하겠다.

애및과 스나이델¹²⁾에 따르면 국제기구는 구체적인 안정적인 조직구조와 지원 가능한 행정기구들을 통해 국가들의 집단행동을 중앙 집중화(centralization) 할 수 있도록 도와준다. 중앙집중화된 국제기구는 국가들 간의 집단행동에 있어서 그 운영의 효율성을 증진시키고, 중앙집중화로 인해 동시에 국제기구가 국가들 간의 상호 이해와, 당면한 외교 환경 및 국가들의 이익에 영향 줄 수 있는 역량을 향상시킨다. 또는 국제기구는 정의된 영역 내에서 일정 수준의 자율성을 가지고 행동할 수 있는 독립성(independence)이 있다. 이는 국제기구는 국가 간 분쟁과 갈등을 다루는데 있어 중립적인 제 3자로서 일할 수 있는 역량이 있음을 의미한다. 물론 국제기구의 독립성이라는 것은 다분히 제한적인 것으로, 특히 강대국과 같은 회원국들은 국제기구의 자율성을 제한할 수 있고, 국제기구의 운영에 개입할 수 있으며, 국제기구의 권고를 무시하거나 국제기구를 재구성하고 심지어 해체할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 애및과 스나이델은 평범한 개인들 간의 거래에서도 그렇듯 부분적으로나마 자율적이고 중립적인 제 3자가 중재한다는 것이 그러한 협력을 위한 집단행동 및 그에 참여하고 있는 개인의 공여에 대한 효율성을 증진시키고 정당성을 향상시킨다고 보았다. 그들은 바로 이러한 이유로 강대국들조차 역설적으로 국제기구에 상당한 독립성을 부여하고자 하는 유인이 있다고 보았다.

국제기구는 협약에 대한 협상과 그 이행을 촉진하고, 분쟁을 해결하며, 갈등을 관리하고, 기술적 지원과 같은 운영 면에 있어서의 활동을 수행한다. 또한, 국제기구는 규범을 발전시키고 구체화하고, 국제 담론을 형성하는 등의 구체적인 기능을 맡고 있다. 따라서 국가들은 공식적인 국제기구의 이러한 기능으로 인해 국제기구를 통한 다자주의적 협력을 하는 가치가 국가들이 단독 행동을 통한 일방적인 외교정책을 수행하는 데 있어 제약을 스스로 가해야 하는 비용을 상회할 때 비로소 이러한 공식적인 국제기구들을 통해 서로 협력을 한다고 보았다.¹³⁾ 나아가 이러한 국제기구는 애초에 국가들이 만든 것이기는 하지만 구체

11) Connie L. McNeely, *Constructing the Nation-State: International Organization and Perspective Action* (Westport, CT: Greenwood, 1995).

12) Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal. "Why States Act Through Formal International Organizations" in *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, edited by Brian Frederick and Paul F. Diehl. Boulder(CO: Lynne Rienner Publisher. 2015), pp.28-29.

적인 성공의 경험을 쌓아가면서 오히려 국제 안보 및 평화, 자유무역 및 안정된 금융시장, 환경 보호, 인권 증진과 같은 보편적인 가치를 둘러싼 국제 공공재를 제공하기 위한 새로운 국제 규범과 국제사회의 열망(aspiration)을 발전시키고 법제화한다. 나아가 수립된 국제 규범과 국제법을 국가들이 이행하도록 규칙과 공약을 집행하는 국제공동체의 대표자가 되어 독립적이고 전향적인 역할을 수행하기도 한다.¹³⁾ 분명히 현실적으로 강대국들의 비뚤한 힘의 정치에 의한 제약을 받는 것이 사실이다. 하지만 동시에 지난 75년간의 다자주의에 바탕을 둔 국제제도를 통한 협력의 역사는 우리에게 그간 촘촘하고 광범위하게 발달되어 온 국제기구들도 주권국가에 의해 만들어진 피동적인 대상이거나 수단을 넘어서 그 자체로 보다 적극적이고 주도적인 역할을 맡고 있다는 것을 선명하게 보여준다.

13) Ibid, p.29.

14) Ibid, pp.51-54.

II

한국의 외교 정책 환경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

그렇다면 한국은 국제기구를 통한 국가 간 협력 또는 국제기구를 통한 다자외교에 대해 어떻게 이해하고 어떤 역할 및 외교 정책을 수립해왔는가? 한국의 국제기구외교를 이해하기 위해서는 먼저 한국이 처한 외교 정책 환경에 대한 분석이 필요하다. 크게 보면 한국이 처한 외교정책의 외부적 환경은 1) 국제체제 및 국제질서의 거대한 구조 변화, 2) 동북아시아 미국, 중국, 러시아, 일본, 4강이 주도하는 지역 질서의 변화, 그리고 3) 한국이 처한 특수한 지정학적 여건인 남북관계의 부침에 의해 영향을 받는다. 동시에 한국이 처한 외교정책의 내부적인 환경은 지난 1987년 민주화 이후의 민주주의의 성숙도에 의해 영향을 받는다. 이 장에서는 외부적 환경 요인에 대한 분석에 집중하고 한국 내부적 환경의 변화가 한국의 국제기구외교정책에 미치는 영향에 대해서는 『V. 국제기구외교활동의 국내의사결정과정』에 대해서 자세히 검토하도록 하겠다.

1 한국 외교정책의 외부적 환경

1) 4강 외교에 압도될 수 밖에 없는 동북아 지정학적 여건

한국이 처한 변하지 않은 국제정치 지정학적 여건은 한국은 물리적으로 세계 4강에 둘러싸여 있다는 것이다. 한국의 국내총생산(GDP) 순위는 OECD의 2020년 8월 전망 치에 따르면 전 세계적인 코로나 19의 팬데믹 상황에도 불구하고 선진국 및 주요 개발도상국 46개국 대비 작년 12위에 이어 9위로 증가할 것으로 예상된다.¹⁵⁾ 또한 2020년 7월에 미국의 군사력평가기관 글로벌파이어파워(GFP)에 따르면 한국은 국가별 군사력 순위에서 세계 138개국 중 6위에 올랐다.¹⁶⁾ 흔히 국가의 국력을 측정할 때 ‘군사력’과

15) 무역협회. “한국 GDP 순위, OECD 국가 중 9위 전망.” <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=59451&sSiteid=1>(검색일: 2020. 8. 10).

16) 연합뉴스. “세계 군사력 평가서 한국 6위...북한 18위→25위로 하락.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200721019700504>. 검색일: 2020. 7. 21).

언제든지 경제적 자원을 군사력으로 전환할 수 있는 잠재적 군사력으로써 ‘경제력’을 본다. 이에 따르면 한국의 절대적인 국력은 군사력으로 보나 경제력으로 보나 세계 10 위권의 지위에 있다.

그럼에도 불구하고, 한국은 역사적으로 실제 외교정책을 펼칠 때 자율성이 상당히 제약되어 왔던 것이 사실이다. 흥현익에 따르면 국제관계 속 한국의 지위 및 운신을 결정 짓는 굵직한 외교적 사건은 세계 강대국들에 의해 결정되는 글로벌 국제질서재편과 궤를 맞추어 벌어졌다.¹⁷⁾ 1945년 일제식민지배로부터의 독립도 국내적인 독립운동을 위한 노력과 함께 구조적으로 제2차 세계대전과 태평양 전쟁에서의 연합군의 승리가 결정적인 영향을 미쳤다. 이후 급속히 따라온 남북 분단 상황마저도 전후질서 재편이 미·소 냉전구도를 바탕으로 이루어지면서 결정되었던 것이 사실이다. 냉전기 한국의 외교정책은 미국과의 긴밀한 동맹관계를 중심으로 한미동맹과 미일동맹 삼각 협력 체제를 바탕으로 이루어져 왔다. 냉전의 해체 이후 동북아 지역에서의 강대국들의 세력 분포는 다소 느슨한 형태를 띠면서 한미일 3각 협력과 북중러 3각 협력 간 갈등이 되풀이 되면서도, 국가들은 냉전시대와는 달리 강력한 “동맹적 단결”보다는 “각자의 국익 증진”을 더 중요하게 생각하는 “실용주의적 연대”를 맺는 특징을 보였고,¹⁸⁾ 이에 따라 한국은 전통적인 동맹국 중심의 외교에서 중국과 러시아와 실용적인 목적에서 보다 협력적인 손길을 뻗는 외교를 펼칠 수 있었다. 이렇듯 한국이 위치한 동북아시아의 지정학적 위치는 미국, 중국, 러시아, 일본, 세계 4강이 그 영향력을 다투는 지정학적 이익이 첨예하게 엮여있는 공간이기 때문에, 한국은 상대적으로 약소국 또는 중견국의 입장에서 외교정책을 구상하고 실행할 수밖에 없는 제약이 있다. [표 1]에서도 볼 수 있듯이 한국이 전 세계 6위의 군사대국이라고 해도, 동북아시아에는 세계 1~5위까지의 군사대국 이웃 국가들이 포진해 있기 때문이다.

17) 흥현익, “한국의 외교정책” 『현대외교정책론』(서울:명인문화사, 2020), p. 222.

18) Ibid, p. 223.

[표 1] 2020년 세계 군사력 순위

순위	나라이름	군사력지수 PowerIndex)
1	미국	0.0606
2	러시아	0.0681
3	중국	0.0691
4	인도	0.0953
5	일본	0.1501
6	한국	0.1509
7	프랑스	0.1702
8	영국	0.1717
9	이집트	0.1872
10	브라질	0.1988

* 출처: Global Fire Power 2020).

2020년은 지난 11월 3일 대선으로 인해 미국에서 정권 변화가 있는 한 해였다. 바이든 대통령이 이전 트럼프 대통령의 글로벌 및 동북아 외교정책에서 얼마나 다른 외교 정책을 취할지 또한 이러한 변화된 미국의 외교정책이 미중관계 및 미러관계에 어떠한 영향을 미칠는지, 그리고 오바마 대통령 재임 시절 부통령으로서의 경험을 바탕으로 어느 정도 정책의 연속성이 있다고 했을 때, 대일 관계를 중요하게 염두에 둔 미국의 새로운 행정부가 경색된 한일 관계에 어떤 작용을 할지가 미국과의 긴밀한 양자동맹관계에 있지만 중국에 경제적 의존도가 높은 한국의 향후 전반적인 외교정책 및 다자외교에 큰 변수로 작용할 것이다.

바이든 대통령은 기본적으로 중국이 에너지 및 기술 규범 형성 및 개발 측면에서 미국에게 심각한 위협을 가하고 있다고 파악하고 있다는 점에서 트럼프 대통령의 반중정책 기조에서 크게 벗어나지 않을 것으로 보인다. 그러나 대부분 수사에 그치고 실질적인 중국 압박 정책은 성공하지 못했다고 평을 받는 트럼프 대통령에 비해 실질적으로 무역, 신기술 관련 규범 경쟁, 및 인권 분야에 있어 대 중국 압박 정책을 펼칠 것으로 예상된다. 그리고 선거 캠페인 동안 그리고 당선 소감 및 인수위원회 내부 논의에서 드러나는 바는 ‘동맹국들과 긴밀한 협력을 통해’ 중국에 대한 압박 정책을 펼칠 것이라는 사실이다. 바이든 대통령은 중국이 중국 기업을 부당하게 지원하고 미국 기업들을 차별하며 또한 미국의 지적재산권을 도용하는 등 국제통상규범을 위반하고 있다는 현상 파

악 측면에서 트럼프와 궤를 같이 한다. 그러나 “트럼프 행정부의 광범위한 관세 부과는 결국 미국에게 해를 끼칠 뿐이라고 보고 *바이든 대통령은 이와 달리 현존하는 통상법 체제 내에서 동맹국들과의 단결된 전선을 형성해서 대중국 정밀 타겟 보복조치를 수립 할 것을 구상하고 있다.*”¹⁹⁾ 구체적인 신 바이든 행정부의 예상되는 동북아시아 외교정책의 대강에 대해서 Council on Foreign Relations의 분석을 바탕으로 개괄 정리해 보도록 하겠다.²⁰⁾

바이든 대통령은 아시아 태평양 지역에 주둔하는 해군력을 증강하고 호주, 인도네시아, 일본, 한국과의 유대를 심화함으로써 미국이 태평양 세력이라는 것을 재천명하고 이를 통해 중국에게 미국이 아시아 태평양 지역에서 물러서지 않을 것이라는 신호를 보낼 것이라 하였다. 구체적으로 바이든 행정부는 중국 정부에 대해 1) 코로나 19 팬데믹 대처에 있어 중국 정부의 보다 높은 수준의 투명성을 요구하고, 2) 중국 정부의 새로운 국가보안법 하에 홍콩의 자율성과 민주적 절차를 침식하는 중국에 대해 합당한 제재를 가할 것이라 하였으며, 3) 최근 인공지능을 통해 감시사회로 가기 위한 신 디지털 기술을 둘러싼 규범 형성을 위한 중국의 노력에 대항해 신 디지털 기술을 둘러싼 글로벌 규범과 규칙 및 제도를 수립하기 위해 자유민주주의 국가들끼리 단합을 해야 한다고 보고, 4) 신장 지역의 100만명 이상의 무슬림들에 대한 감금 조치는 옳지 않으며 미국은 이에 대해 입장을 분명히 하고 유엔 안보리 결의와 같은 가능한 제재를 통해 목소리를 내야한다고 보고 있다. 5) 동시에 바이든은 기후변화 및 핵무기 등과 같이 더 기술적인 분야에 대해서는 중국과 협력을 지속해나가야 한다고 보았다.

바이든의 대러시아 정책도 대중국 정책과 비슷하게 민주주의적 가치, 규범, 제도에 대한 위협으로 보고 다자주의 및 민주주의 원칙에 기반한 외교정책을 펼칠 것을 표명하고 있다. 바이든의 푸틴 대통령 하의 러시아가 대서양조약기구(NATO)를 약화하고, 유럽연합(EU)을 분열시키고, 미국의 선거시스템을 훼손함으로써 서구 민주주의의 근간을 공격하고 있다고 본다. 바이든은 대서양조약기구(NATO)에 대해 오랫동안 지지를 보내왔고 대서양조약기구가 조지아나 우크라이나 등 러시아와 적대관계에 있는 동유럽 국가들로 멤버십을 확장하는 것에 대해 옹호해왔다. 따라서 러시아에 대해서도 우선적으로 대서양조약기구가 러시아의 침략을 억지하기 위해 동유럽 국가에 보다 많은 군을 주

19) Council on Foreign Relations, “President-Elect Biden on Foreign Policy.”(November 7 2020)

20) Ibid 2020).

둔시켜야 한다고 보았고, 유럽의 동맹국들과 협력해서 사이버 안보를 위한 기간시설을 강화하고, 온라인 플랫폼의 투명성을 증진하며, 국가 정보 수집 활동 및 법 강제 집행에 있어 보다 촘촘히 조율할 것이라고 밝혔다. 비민주국가들을 기존의 다자협력을 위한 국제제도의 틀로 편입해서 변화를 유도하고자 했던(engagement) 오바마 대통령이나 비민주국가들과 오히려 친밀한 관계를 유지했던 트럼프 대통령의 외교정책 기조와는 달리 바이든은 비민주국가들이 보편적 가치에 기반해서 옳지 않은 행동을 했을 때는 그에 합당한 대가를 치루어야 한다고 보는 듯하다. 2014년 크림반도 합병으로 인해 G7에서 퇴출당했던 러시아를 다시 받아들이고자 했던 트럼프의 정책에 바이든은 반대 입장을 표명해 온 것이 이러한 바이든 대통령의 입장 차이를 분명히 보여준다.

따라서 크게 반중·반러 정책이 예상되는 동아시아에서의 바이든 행정부 아래 미국의 외교정책은 구체적으로 미일동맹·한미동맹의 긴밀한 협력관계 속에서 진행할 것이 예상된다. 특히 현재 강제징용배상 문제를 비롯한 여러 가지 현안들로 인해 어느 때보다 악화된 한일관계 속에서 한미일 삼각동맹 기조를 공고화하고자 하는 미국의 요구에 한국은 어느 정도로 부합할 수 있는지 아니면 부합하고자 하는 선호가 있는지 어려운 외교적 선택을 해야 할 기로에 놓이게 될 것으로 예상된다. 나아가 트럼프 대통령의 개인적인 특징에 기인한 독특한 일방주의적 외교정책으로 인해 그동안 한국은 미중 관계 속에서 적당히 전략적인 이익에 따라 그나마 자율적인 선택을 할 여지가 있었다. 그러나 바이든 행정부의 원칙에 기반한 국가 이익(principled interests)을 추구하고자 하는 외교정책은 그 정책실현 수단으로 특히 동맹국들과의 긴밀한 공조 및 이를 위한 입장에 대한 조율을 강조하고 더욱 강화된 다자주의로의 회귀를 예고한다. 따라서 한국으로서는 대중관계에 있어서 그동안 한국이 선명한 입장을 낼 수 없었던 중국의 신장이나 홍콩 관련 인권 문제에 있어 민주주의 가치를 공유하는 오래된 동맹국으로써 더욱 확실한 목소리를 내길 기대하는 미국으로부터의 압력을 예상하고 대비할 수 있어야 할 것이다.

2) 남북분단의 특수성으로 인한 한반도 외교

한반도는 90년대 탈냉전 이후 세계에서 유일하게 냉전시대의 유산인 이념에 의한 분단을 극복하지 못하고 있는 곳이다. 따라서 한국의 외교정책은 거대한 국제정세 및 동북아 정세와 더불어 북한과의 관계에 큰 영향을 받아왔고 한국의 외교력의 초점도 4강

외교와 한반도 외교에 압도되어 왔던 것이 사실이다.

먼저 남북관계의 부침에 의한 한반도로 외교의 역사적 추이를 살펴보면 다음과 같다. 한국전쟁 종전 이후 한국이 발전국가 모델로 국가 주도의 급속한 경제발전을 이루었던 1980년대까지는 남북관계는 체제 우위를 위한 대결·경쟁 구도가 주를 이루었다. 이후 한국은 경제발전 정도로 측정한 국력의 비교 불가한 우위를 차지했고 이에 주변국과의 양자외교에 있어서도 교역국으로써 상대적으로 더욱 이득인 국가로 어느 정도 실질적인 우위를 차지하게 된다. 이에 따라 노태우 정부하에서 오히려 북한의 동맹국들인 소련, 중국을 향한 친선 정책인 북방정책을 취하고 김영삼 정부하에서는 되려 북한과 미국 간의 관계 개선에 제동을 걸었다.²¹⁾

김대중 정부 이후에야 “상호체제인정과 공존을 통한 화해·협력”을 기조로 대북정책의 큰 변화가 있었다. “북한의 체제를 인정하고 상호비방을 자제하여 화해·협력을 다져나간다면 인적·물적 교류가 증대되고 경제적 상호의존이 강화되어 남북경제공동체가 형성되고, 상호 방문과 교류가 자유롭게 된다면 통일”로 한 걸음 더 나아갈 수 있을 것이라 보았다.²²⁾ 북한이 경제 개혁을 이루고 동시에 경제적으로 대외에 개방할 수 있도록 유도하고, 이러한 남북간 경제협력에 바탕을 둔 평화체제를 보다 제도화하기 위해 한국은 북한이 미국, 일본과의 관계를 정상화하는 것에 지지를 보냈다. 이러한 김대중 정부하에서의 “대북 화해·협력” 정책은 이후 노무현 정부 아래에 “평화·번영”의 한반도 정책으로 계승되고 심화하였다.²³⁾

진보적인 성향 및 남북간 화해와 협력에 바탕을 둔 김대중, 노무현 정부의 대북 포용 정책은 한국의 국내정치환경이 다시 정권이 보수적인 성향을 바탕으로 한 이명박, 박근혜 정권으로 교체되면서, 그리고 북한 자체의 핵개발과 맞물려 다시 대립과 갈등의 국면으로 접어들었다. 이명박 정부는 “비핵·개방·3000” 구상을 통해 “북한이 핵을 포기하고 개방정책을 추진한다면 1인당 국민소득을 3,000달러로 증대하는 것을 지원”하겠다는 입장을 취했다.²⁴⁾ 그러나 2008년 북한의 금강산 관광객 피살, 2010년 천안함 피격 및 연평도 포격전과 같은 잇따른 북한의 무력 도발로 인해 개성공단 관련 사업을 제

21) 홍현익, “한국의 외교정책” 『현대외교정책론』 서울·명인문화사, 2020), p. 231.

22) Ibid, pp. 231-2.

23) Ibid, p. 232.

24) Ibid.

외하고는 모든 남북관계가 사실상 중단되었다. 동시에 한국 국민들의 대북 정서도 부정적으로 악화하였다.²⁵⁾ 후속 박근혜 정부는 “한반도신뢰프로세스”라는 대북정책의 기초 아래 통일을 준비하기 위한 정책을 펼치겠다고 했으나, 실질적으로는 “대북전단 살포를 용인”하고 “북한인권문제를 적극적으로 제기”하는 등 북한이 핵개발을 포기하도록 전방위 대북 압박 정책을 추진했다.²⁶⁾ 2015년 8월에 북한의 목함지뢰 도발 및 이후 남북 간 국지적인 군사적 충돌이 있었고, 2016년 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사 및 이에 대한 박근혜 정부의 개성공단 관련 사업의 전면 중단 대응으로 인해 남북관계는 긴장과 대립, 갈등 국면을 벗어나지 못했다.²⁷⁾

문재인 정부 하에서 남북관계는 대대적인 전환국면을 맞았다. 문재인 대통령은 “평화 공존, 공동번영”의 기초 아래 1) 북핵문제 해결과 항구적 평화정착, 2) 지속 가능한 남북관계 발전, 3) 한반도 신경제공동체 구현이라는 구체적인 3대 목표를 세우고 이를 단계적 포괄적 접근법, 남북관계 북핵문제 병행, 제도화를 통한 지속 가능성 확보, 호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성이라는 4대 전략으로 실현하고자 해왔다.²⁸⁾ 정부 출범 직후 2017년부터 북한은 6차 핵실험을 단행하고 신형 대륙간탄도미사일(ICBM) 화성-15형 발사를 통해 핵무력의 완성을 주장했다. 2018년 들어 세 번의 남북 정상회담과 9월 평양공동선언 발표 및 판문점선언 군사분야 이행합의서 채택 및 최초의 미북 정상회담이 열렸던 성과가 있었다. 그러나 2019년 미북 하노이 정상회담이 비핵화 및 제재 해제에 대한 큰 입장 차이로 합의문 도출 없이 결렬된 이후 북한은 남북공동연락사무소에서 철수를 통보하고 2020년 남북공동연락사무소 폭파로 이어졌다.²⁹⁾ 2020년 한 해는 코로나 19 국면으로 남북관계에 이렇다 할 진전이 없었고 향후 바이든 대통령의 당선으로 미국의 대북정책이 변화할 것으로 예상됨에 따라 남북관계도 조정기를 맞이할 것으로 예상된다.

바이든은 기본적으로 외교를 통한 북핵문제의 해결을 지지하는 입장이지만, 트럼프의 김정은과의 직접적인 국가수장외교는 일시적인 쇼맨십을 넘어서 실질적인 어떠한 양보도 얻어내지 못했다는 점에서 성공적이지 못했고 결국 “독재자를 정당화”해주는데 그쳤

25) Ibid.

26) Ibid.

27) Ibid.

28) 통일부, 『문재인 정부의 한반도 정책: 평화와 번영의 한반도』(2018).

29) 연합뉴스 “문재인 정부 출범 이후 남북관계” 2019.3.22. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190322176400504>.

다고 평한다.³⁰⁾ 따라서 바이든 대통령은 북한의 완전한 비핵화를 최종 목표로 김정은이 핵프로그램의 해체를 위한 구체적이고 명확한 단계를 이행한다는 조건하에 협상을 지속하길 바란다. 또한, 트럼프 전대통령과는 달리 협상의 형태도 김정은과의 직접적인 개인적 수장외교가 아니라 보다 실무진 사이에서 실질적인 사항들을 조율하는 과정을 우선하는 외교 및 협상 형태를 선호하고 있다. 이 과정에서 일관되게 강조하고 있는 사항은 북한과의 협상에 있어 미국 동맹국 특히 한국 및 관련 당사자인 중국을 논의에 포함하겠다는 사실이다. 바이든 대통령은 트럼프 행정부의 북미 핵협상은 동맹국 특히 한국이 소외되었다는 점에서 강하게 비판하곤 했다.³¹⁾ 구체적으로 바이든 행정부의 대북 정책은 1) “엄격한 상호주의에 바탕을 둔 대북 우세전략”, 2) “강력하고 신속한 북핵 위협 감소전략”, 3) “전략적 대북제재 운용”, 4) “북핵 문제 해결을 위한 국제 협력” 제고로 예상된다.³²⁾

국제정치이론에 따르면 민주주의 국가와 비민주주의 국가와의 무력분쟁에 있어서, 비민주주의 국가의 리더는 민주주의 국가의 정권 교체 직후 무력 도발을 할 가능성이 높다고 한다. 그 이유는 바로 민주주의 국가에서 선출된 이 새로운 지도자가 만약의 분쟁이 발생했을 경우 무슨 일이 있어도, 어떤 비용을 치르고서라도 물러나지 않을 의지(resolve)를 어느 정도의 수준으로 지니고 있는지 가늠하기 위해서이다.³³⁾ 역대 미국에서의 정권 교체 직후에 나온 북한의 행동 패턴의 역사를 살펴보아도 북미관계에서도 경험적으로 관찰되는 일관성이 있는 패턴이라 하겠다(표2 참조). 향후 바이든 행정부의 임기 초기에 북한의 무력 도발이나 강경책이 나올 가능성이 높음에 따라 한반도 정세가 단기적으로는 불안정할 가능성이 높다. 또한 최근 12월 21일 한국의 대북전단금지법 관련 미국 의회에서 공식적으로 우려의 지적이 나온 사실도 향후 북한문제 해결에 있어 바이든 정부와 한국 정부에 있어서 향후 인권문제 및 민주적 가치에 관해서 갈등 요소가 있을 수 있음을 예정한다.

30) Council on Foreign Relations, “President-Elect Biden on Foreign Policy.” (November 7 2020)

31) Ibid.

32) 정성윤, “바이든 행정부의 대북정책과 북·미관계,” 『통일연구원 Online Series』 11월14일 2020).

33) Christopher Gelpi and Joseph M. Grieco, “Attracting Trouble: Democracy, Leadership Tenure, and the Targeting of Militarized Challenges, 1919–1992.” *The Journal of Conflict Resolution* 45–6(2001), p.62.

[표 2] 미국 정권 교체기 직후 북미관계

연도	미국 신정부	주요 사건
1993	클린턴 민주당	✓ 북한의 NPT 탈퇴 선언 (1993.3)
2001	부시 공화당	✓ 부시 대통령의 '악의 축' 발언 (2002.1)
2009	오바마 민주당	✓ 북한 장거리 로켓 실험발사 (2009.4) ✓ 북한 2차 핵실험 (2009.5)
2017	트럼프 공화당	✓ 북한 ICBM 화성 14형) 실험 발사 (2017.7) ✓ 트럼프 대통령의 '화염과 분노' 발언 (2017.8)

출처: 정성윤(2020), pp. 7, <표 1> 재인용.

이번 장에서 살펴보았듯이, 한국은 물리적으로 어쩔 수 없는 지정학적인 특수성을 가지고 있다. 바로 세계 4강에 둘러싸인 동북아 한가운데 위치하고 탈냉전 이후 30여년이 지났음에도 불구하고 여전히 남북간 냉전의 긴장 구도에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 따라서 한국의 외부적 외교환경은 한국이 자율적인 외교정책을 구상하고 펼치는데 있어 상당한 구조적인 제약으로 작용한다. 이렇게 주어진 구조적 제약 속에 한국이 자율성을 확보하고 오히려 강대국들의 힘의 외교를 제약하기 위한 외교적 수단으로 국제법이나 국제기구 등, 미리 합의한 원칙 및 규범에 기반한 다자외교에 주목할 필요가 있다. 국제정치학에서는 '중견국 외교정책론'으로 한국과 같은 중견국들의 외교정책의 특징이자 강대국들의 힘의 정치 속에 중견국들만의 외교력을 증진시킬 수 있는 방안으로 중견국들의 국제기구외교 및 다자외교를 설명한다.

III

중견국 외교정책론(Middle Power Diplomacy)

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국제정치에서 ‘중견국(middle powers)’라는 개념은 강대국들 간의 세력 분포 및 변화가 국가들 간의 갈등 및 협력을 설명한다고 보는 강대국 중심의 국제정치학의 전통적인 이론적 설명에서 주목을 받지 못했다. 하지만, 현실 국제정치에서는 세계 제2차 대전 이후로 전승 강대국들이 새로운 전후 국제질서를 세울 때 이러한 제2그룹의 국가들이 다수 동참하고 새로운 전후 국제질서수립에 있어서 어느 정도의 지분을 요구함으로써 주목받기 시작했다. 김우상의 최근 연구에 따르면 이러한 중견국들은 ‘안보’와 같은 상위정치영역에 있어서는 “초강대국의 제1동행자로서 국제체제의 질서를 유지하는데 초강대국을 지원하는 동맹파트너의 역할”을 담당하고 경제, 환경, 인권, 보건 문제와 같은 하위정치영역에 있어서는 글로벌 도전 과제들에 대해 전지구적인 해결 방안을 논의하고 이행하기 위해 협력하는 파트너로서의 역할을 담당한다.³⁴⁾ 이러한 중견국들은 특히 다자주의 및 국제기구에 대한 상당한 물질적 지원, 책임감 있는 참여, 양질의 정치 리더십 발휘를 통해서 냉전기 유엔안전보장이사회에서 미국, 영국, 프랑스, 소련, 중국의 5개 상임이사국 사이에 합의 도출 실패로 인해 유엔이 제대로 임무를 수행하지 못할 때 유엔의 총회를 통한 의사결정이나 유엔의 실질적인 운영 면에 있어서 큰 기여를 해왔다.³⁵⁾ 냉전 이후에는 세계화의 심화에 따라 국제정치에 다양한 글로벌 도전과제들이 부각되고 이에 대처하기 위해서 중견국들로 하여금 특정 이슈 및 아젠다에 바탕을 둔 리더십을 행사할 수 있는 수많은 외교적 공간이 열리게 되었다.³⁶⁾ <표 3>은 이러한 중견국에 해당하는 국가들의 예시를 들고 있다. 통상적으로 한국, 호주, 터키, 브라질, 멕시코, 남아프리카 공화국, 뉴질랜드, 말레이시아, 싱가포르, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴과 같은 국가들이 흔히 국제사회에서 중견국의 위치에 있다고 하겠다.

34) 김우상, 『중견국전략: 미·중 사이 한국의 스마트 외교』 세창출판사, (2016), p. 19.

35) Carsten Holbraad, *Middle Powers in international Politics* (London: Macmillan, 1984), p. 69.

36) Andrew Fenton Cooper, *Niche Diplomacy: Middle powers after the cold war*. Houndmills Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1997).

[표 3] 중견국 리스트

중견국 타입	국가수	국가
중추적 중견국	21	한국, 인도네시아, 태국, 필리핀, 호주, 인도, 파키스탄, 방글라데시, 스페인, 폴란드, 네덜란드, 벨기에, 우크라이나, 터키, 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 남아프리카 공화국, 나이지리아, 이집트, 사우디아라비아
일반적 중견국	17	뉴질랜드, 말레이시아, 싱가포르, 그리스, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 아일랜드, 오스트리아, 체코, 포르투갈, 핀란드, 헝가리, 자메이카, 칠레, 알제리, 코트디부아르
불만족한 중견국	3	북한, 베트남, 이란

출처: 김우상(2016), pp. 203-204, 〈표 4-7〉 재인용.

1 중견국 외교의 특징

‘중견국’이라는 개념은 현실 정치에서 오스트레일리아나 캐나다 같은 국가들이 강대국의 지위에는 해당하지 않지만 약소국들과는 명확한 차이를 두고 본국의 외교적 정체성을 확립하기 위해 개념화하기 시작했다. 특히 1990년대 오스트레일리아의 외무장관이었던 에반스(Gareth Evans)는 중견국들은 외교정책에서 최대한의 성과를 올리기 위해서는 한정된 물적, 인적 자원을 자국이 비교우위를 가지고 있는 몇몇 분야(niche diplomacy)에 특화해서 투자하고, 이를 위해서 관련 분야에서 자국과 유사한 입장을 가진 뜻을 같이하는(like-minded) 다른 국가들과의 연합을 형성해서 추진해야한다고 보았다.³⁷⁾

중견국 외교의 특징은 크게 다음과 같다. 첫째, 중견국은 안정되고 예상 가능한 국제 질서를 선호하고 이를 유지하기 위해서 현존하는 국제규범, 국제법 및 국제제도를 중요시한다. 둘째, 중견국은 직접적으로 자국의 안보와 경제적 이익에 관련되지 않은 보편적 가치에 관련된 개발, 환경, 인권과 같은 글로벌 이슈 사안에서 국제 리더십을 형성하고 발휘함으로써 명성을 쌓고자 한다. 셋째, 국가 간 또는 국내 무력 분쟁 시 중립적이고 공정한 제 3의 중재자로서 갈등을 조율하기를 자처한다(〈표 4〉 참조). 이 중에서도 특별히 약소국과 대비되는 중견국의 특징은 두 번째 특징인 국제평화와 안보, 개발, 환경, 인권 등과 같은 보편적 글로벌 가치에 기반한 국제사회의 공공재의 제공에 상당한

37) 김우상, 『중견국전략: 미·중 사이 한국의 스마트 외교』 세창출판사, 2016), p. 19.

재정적, 인적, 그리고 물질적 자원을 전략적으로 투자할 의지가 있는지에 대한 여부라고 하겠다.

[표 4] 중견국 외교의 특징 및 요구되는 역량

특징	• “중견국은 기존의 국제법, 국제제도, 국제규범을 준수하고 유지하려는 경향이 있다.” • “중견국은 공적개발원조 ODA) 등 대외 경제지원에 적극적이다.” • “중견국은 분쟁해결을 위한 중재자역할에 적극적이다.”
요구되는 역량	• “중견국은 다자체제에서 리더십을 발휘하기 위해 촉매, 촉진자, 관리자 역할을 수행할 수 있어야 한다.” • “특화분야에 집중할 수 있는 전문가 확보, 정부 예산이 뒷받침되어야 하며, 관료들의 기술적 전문성을 확보하기 위해 관료사회의 끊임없는 재정비가 필수적이다.” • “특화분야에 대한 지도자의 의지가 확고해야 하며, 국내 정치적 지지도 확보하여 국제적 신뢰를 얻을 수 있어야 한다.”

출처: 김우상(2016), pp. 21-24, 저자가 재구성.

구체적으로 국제사회에서 중견국들은 국제제도를 무대로 **회의 소집자(conveners)**, **중재자(mediators)**, **조율자(coordinators)**, **의제 선정자(agenda setter)**, 그리고 **규범 주창자(norm entrepreneurs)**로써 활동을 하는 경향이 있다.³⁸⁾ 리 와 그의 동료들 (Lee et al.)³⁹⁾에 따르면 회의 소집자, 중재자, 조율자의 역할은 국제사회에서 행위자들 간에 가교역할(bridge)을 하는 것이고 조율자, 의제 선정자 및 규범 주창자는 국제사회에서 규범이나 제도를 형성하는 보다 더 적극적인 구성적인 역할(co-architect)을 의미한다. 그리고 회의 소집자의 역할에서 규범 주창자의 역할로 갈수록 보다 큰 재정적, 인적 자원을 투입하고자 하는 의지와 국제관계에서 민감한 이슈 및 첨예한 대립이 있는 이슈에 적을 만들 정치적인 위험을 감수하고자 하는 의지가 요구된다.⁴⁰⁾ 동시에 보다 더 큰 비용과 위험을 감수할수록 국제외교지형을 중견국이 선호하는 방향으로 전환할 수 있는 가능성도 동시에 커진다.⁴¹⁾

38) Daniel. Connolly, “Middle Power Diplomacy,” *Working Paper* 2018).

39) Lee. Sook Jong, Chun. chaesung, Suh. Hye Jung, and Patrick Thomsen, *Middle Power in Action: The Evolving Nature of Diplomacy in the Age of Multilateralism*. East Asia Institute, 2015.

40) Daniel. Connolly, “Middle Power Diplomacy,” *Working Paper* 2018).

41) Daniel. Connolly(2018); 김우상(2016) 참조

1) 회의 소집자(Conveners)

중견국들은 특정 국제 이슈에 대한 국제사회의 관심(issue awareness)을 환기하고 이에 대한 인식의 수준과 상호 이해 수준을 높이기 위해 주요 국제 회의 및 포럼을 개최할 의지가 있어야 한다. 통상 전문가나 정부 관료들을 초청한 국제회의의 개최는 상당한 예산과 인력을 필요로 한다. 또한 특정 국제회의는 국내 정치적으로 이에 대항하는 시위나 반발을 야기할 수 있으므로 국내 정치적 비용을 수반한다. 1999년 시애틀에서 개최되었던 세계무역기구 협상을 위한 회의에서 일어났던 반세계화 시위가 대표적인 예가 될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 회의에서 도출한 공동성명이나 구체적인 합의 사항들을 추후 논의를 위한 회의나 행동 지침으로 후속조치에 대한 기대 및 실행이 이루어지지 않는다면 회의 소집자로서의 역할은 가시성을 위한 일회성 이벤트로 그칠 가능성이 높다.

이러한 “전문가와 관료가 함께 참가하는 비공식적 1.5트랙 다자회의, 정부 간 공식적 다자회의 등을 기획하고 주관” 할 수 있으려면 일단 국가 수장 및 고위급 관료의 글로벌 이슈에 대한 개인적인 관심 및 열정, 그리고 이를 실현하기 위한 정치적 의지가 있어야 한다.⁴²⁾ 더불어 실질적으로 회의를 구상하고 기획하기 위한 특정 사안에 대한 특화된 전문성을 보유한 학자 및 관료 공동체의 전문가 집단이 형성되어 있어야 한다(상기의 <표 4> 참조).

2) 중재자(mediators)

중견국들은 타국에서 발생한 국제 분쟁에 대해 중립적인 중재자의 역할을 맡는 경향이 있다. 남아프리카 공화국의 지도자 넬슨 만델라의 팔레스타인 분쟁, 북아일랜드 분쟁에 대한 중재 역할⁴³⁾ 및 스웨덴의 1990년대 오슬로 평화협정 성사에 대한 기여⁴⁴⁾ 및 유엔 평화유지군에 대한 수많은 중견국 국가들의 인적 물적 기여가 이를 선명하게 보여준다. 중재자의 역할은 서로 다른 입장 및 이해관계를 가진 두 행위자로 하여금 합의의 이끌어 내도록 촉진하는 하는데 목적이 있고 보통 역사적으로 오래된 반목에 의한

42) 김우상, 『중견국책략: 미·중 사이 한국의 스마트 외교』 세창출판사, 2016), pp. 24-25.

43) Ibid, p. 23.

44) Daniel. Connolly, “Middle Power Diplomacy,” *Working Paper*(2018), p. 2.

분쟁의 경우가 많으므로 보다 장기적인 안목과 분쟁 종식을 위한 긴 호흡을 가진 인적, 물질적 헌신이 요구된다.

3) 조율자(Coordinators)

조율자로서의 중견국의 역할은 국제적 합의를 통해 성립한 국제 규범이 잘 지켜지고, 이행을 위한 구체적인 정책들이 잘 이행되도록 다자주의에 바탕을 둔 국제 제도들을 유지하고 지지하는 것이다. 현재 유엔에서 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드와 같은 북유럽 국가들은 국가 간 협력이 필요한 글로벌 이슈들에 대하여 지속성을 가지고 국제기구의 제도적 틀 안팎에서 외교력을 발휘하고 있으며, 이를 통해 인류 보편적 가치를 고양하는 것을 명백한 국가 이익으로 정의하고 있다. 이들은 현존하는 국제기구 내에서 고위직에 다수의 자국 인력을 진출시켜왔으며, 그에 따라 국제기구의 운영에 있어서 구조적인 영향력을 행사해오고 있다.⁴⁵⁾ Novosad와 Werker의 연구(2018)에 따르면 스웨덴은 여타 북유럽 국가들과 마찬가지로 유엔 사무국에 자국의 국민들을 대거 진출시켜왔고 결과적으로 다른 나라의 국민들에 비해 스웨덴 국민들은 유엔 사무국에 과하게 진출해있다. 아래 <표 5>은 1950년에서 2012년 평균치로 계산한 국가별 유엔 사무국에 있어서의 초과 대표성 수치(excess representation) 및 순위에 대한 몇몇 선별한 국가들의 정보를 보여준다. 초과 대표성 수치란 전세계 인구 대비 자국 인구의 비율에 대한 사무국 자리에 대한 자국의 점유율 비율로 정의된다.⁴⁶⁾ 노르딕 국가들이 단연코 상위 6위안에 자리 잡고 있는 것이 보인다. 예를 들어, 스웨덴의 인구는 전세계 인구 중 0.1% 정도에 불과하지만 유엔사무국에 고위직 자리는 4.4%나 차지하고 있다. 반면에 한국은 전세계인구의 0.8%나 차지하지만 유엔사무국에서 고위직 자리는 단지 0.4%만 차지하고 있어 단연코 유엔사무국에서 한국은 과소 대표되어 있다는 것을 알 수 있다.

45) Ibid, p. 2.

46) "Excess representation is defined as the ratio of a country's share of Secretariat positions to its share of world population..." (Novosad and Werker 2018). <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-017-9294-z#Tab2>.

[표 5] 유엔사무국 인구 대비 자국민 진출 정도

순위	국가	자리에 대한 지분	세계인구에 대한 지분	초과 대표성
1	핀란드	0.028	0.001	24.03
2	스웨덴	0.044	0.002	22.15
3	노르웨이	0.019	0.001	19.21
6	덴마크	0.014	0.001	11.80
...				
81	한국	0.004	0.008	0.45

출처: Novosad & Werker(2018, Table 2. Secretariat excess representation, all years)

4) 의제 설정자(agenda setters)

중견국들이 기존의 국제질서를 유지하고 안정을 선호하는 경향성이 있지만,⁴⁷⁾ 중견국들은 그 이상으로 국제사회가 보다 나은 공동체로 나아가기 위한 새로운 방향을 파악하고 선도함으로써 기존의 국제질서를 변화시키는 의제 설정자의 역할을 하기도 한다. 기존의 국가 중심의 국가안보개념에 바탕을 둔 국제사회 및 각국의 안보정책이 인간 개개인의 안위에는 오히려 위협이 될 수도 있다는 점에서 전통적인 사유방식 및 정책 수립에 대한 비판적인 문제의식을 가지고, 국가의 생존, 국가의 안위보호에서 인간 개개인의 안위로 그 보호의 대상에 대한 중심을 이동함으로써 안보 개념의 확장을 가져왔던 인간안보(human security)에 대한 논의를 주도했던 캐나다가 대표적인 예이다. 추후 캐나다 정부는 이러한 추상적이고 이론적인 담론 차원의 논의에서 국가 주권 중심주의 및 무력사용금지 원칙이라는 국제정치의 전통적인 근본 원칙에 대해 도전하면서 국가의 주권이란 결국 국민 개개인으로부터 도출된 것으로써 국가는 국민의 안위를 보호할 책임이 있고 이를 보호하지 못하거나 오히려 국가가 이를 해치는 주체가 된다면 그 국가의 국가주권은 스스로 훼손된 것이고 따라서 국제사회는 그 국민의 안위를 보호하기 위해 개입할 수 있다라고 하는 국제사회의 전향적이고 획기적인 국제 규범인 보호책임 원칙(Responsibility to Protect, R2P)이 국제사회에 받아들여지는 데 결정적인 역할을 했다.

47) 김우상, 『중견국책략: 미·중 사이 한국의 스마트 외교』 세창출판사, 2016), p. 21.

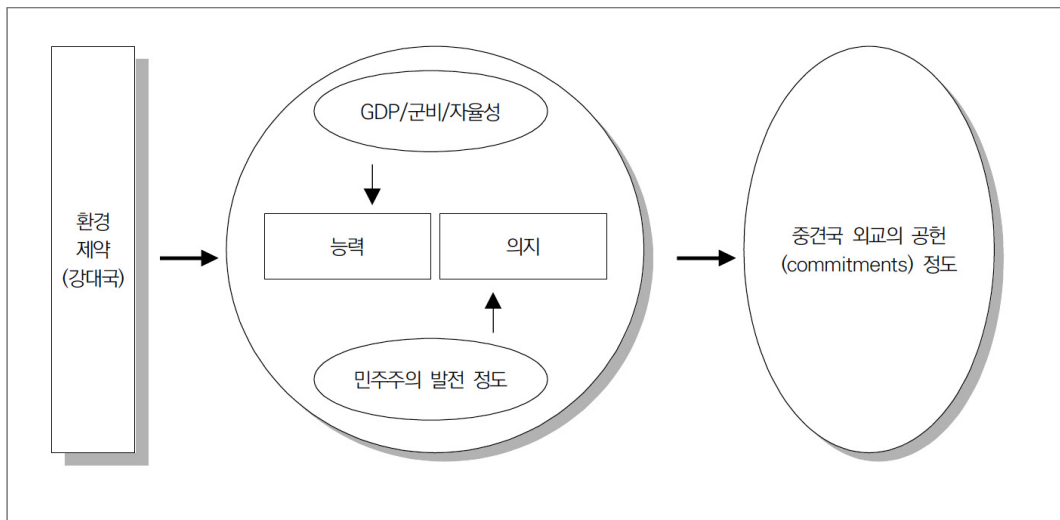
5) 규범 주창자(norm entrepreneurs)

규범 주창자로서의 중견국의 역할을 앞서 말한 의제 설정자로서의 역할과 긴밀하게 연관되어 있으나 보다 적극적이고 실질적인 성안 및 집행을 위한 행동이 따른다는 점에서 차이가 있다. 쇼크달(Björkdahl)에 따르면 규범의 주창은 다음의 세가지 단계를 거쳐서 일어난다. 첫째, 도덕적으로 납득이 가는 아이디어의 창조. 둘째, 외교를 통한 아이디어의 옹호. 셋째, 아이디어의 제도화가 그것이다. 캐나다는 인간안보(human security)에 바탕을 둔 보호책임원칙(responsibility to protect, R2P)이 2005년 유엔 총회에서 채택되도록 하는데 있어서도 주도적인 외교적 역할을 했다. 나아가 평화유지군의 개혁에 대한 상당한 기여를 해오고 있으며, 국제형사재판소 설립에 있어서 주도적인 역할을 했고, 대인지뢰 금지 협약의 성사에 있어서도 주도적인 역할을 했다. 이러한 새로운 규범 형성 및 전파를 위한 노력은 주로 유엔이나 유럽연합과 같은 기존의 국제제도라는 틀 안에서 논의된다. 중견국들은 국제사회에 새로운 규범을 주창함에 있어서 그 규범에 대한 폭넓은 공감대를 얻기 위해 마음을 같이 하는 우호 국가들(like-minded 또는 friends of...) 과 연합을 형성하고 합의 도출을 위해 지난한 협상을 실행하고 양보를 이끌어낼 수 있는 능력과 의지가 있다는 점에 주목해야 한다. 중견국들이 도덕적으로 올바른 규범을 옹호하고 지지하고자 하는 모범을 보임에 따라 이는 그들이 외교정책을 펼칠 때 있어서 오히려 도덕적 권위가 있거나 공정하고 신뢰할 만한 국가라는 국제적 명성 등과 같은 정통성(legitimacy)을 부여받게끔 한다는 점에서 중견국들의 국제규범, 국제법, 국제제도에 기반한 다자외교는 외교력 확보 및 확장을 위한 큰 자산이다.

2 중견국의 국제기구 외교 행태 결정 모델

따라서 중견국에게 국제기구는 외교정책을 위한 ‘최상의 가용수단’이기도 하지만 중견국이라는 지위에 따른 국가 정체성이 부여한 외교정책의 ‘중요목표’ 중의 하나이기도 하다. 중견국들은 강대국들의 힘의 정치에 의해 기존의 안정적인 국제질서가 흔들리는 것을 막기 위해 ‘보편적 가치’에 호소하고 ‘보편적으로 사전에 합의된’ 수단으로 강대국들의 정책 선호변화에 따른 일방적인 외교 행태를 제약하고자 한다. 다자 국제기구는 바로 강대국에 비해 미미하고 한정된 자원을 가진 중견국들이 비슷한 처지나 생각을 가

지고 있는 많은 국가들과의 수적인 연합을 통해 공감을 얻고 국제사회의 여론을 형성함으로써 그들의 외교적 영향력을 극대화할 수 있는 외교정책의 장이다. 이러한 수단적인 가치를 넘어서서 규칙 및 규범에 기반한 국제질서를 옹호하고 본국의 국가이익을 국제사회의 평화, 발전, 환경, 인권 증진과 같은 보편적 가치의 증진에 뒀으로써 강대국과 차별화되는 “설득의 힘”(the logic of appropriateness)에 바탕을 두고 새로운 글로벌 담론 및 새로운 국제 질서 환경을 조성하는데 주된 공헌자로서 기여할 수도 있다. 결국 아래 <그림 1>과 같이 중견국의 국제기구 공헌(commitment)의 정도는 강대국들의 힘의 정치에 의해 좌우되는 국제 정치 환경의 제약 하에 중견국의 한정된 경제력 및 군사력으로 대표되는 국력(capability)과 민주주의의 발달에 따른 국내적지지 또는 제약으로 결정되는 의지(willingness)의 상호작용으로 결정된다고 하겠다.⁴⁸⁾



출처: 유재광(2020), pp. 118, <그림 1> 재인용.

[그림 1] 중견국 외교행태 결정 모델

48) 유재광, “기रो에 선 중견국: ‘능력-의지 연계모델’을 통해 본 터키 중견국 외교 부침 연구.” 『국제정치논총』, 60(1)호 2020), pp. 5-18.

한국은 인구, 경제력, 군사력과 같은 외형적 크기 면에서나 강대국들 사이에 지정학적으로 전략적으로 중요한 위치에 놓여있다는 면에서나 국제법을 준수하고 국제제도를 내에서 외교 활동을 수행하는 것을 선호하는 등, 그 행태적 측면 등⁴⁹⁾ 어느 기준에서 보아도 중견국에 속한다. 따라서 한국의 국제기구 외교 행태도 상기의 중견국 외교 정책 이론으로 살펴볼 수 있을 것이다. 아래에서는 한국의 외교정책에 있어서 국제기구 외교가 의미하는 바가 무엇인지를 살펴보기 위해 역사적으로 한국의 국제기구를 통한 다자외교활동의 현황 및 성과에 대해서 개괄하고 이를 통해 한국이 국제기구 활동을 통해 얻고자 했던 외교적 목표가 무엇이었는지를 살펴봄으로써 한국의 국제기구 외교를 전반적으로 평가하도록 하겠다.

49) 김우상, 『중견국책략: 미·중 사이 한국의 스마트 외교』 세창출판사, 2016).

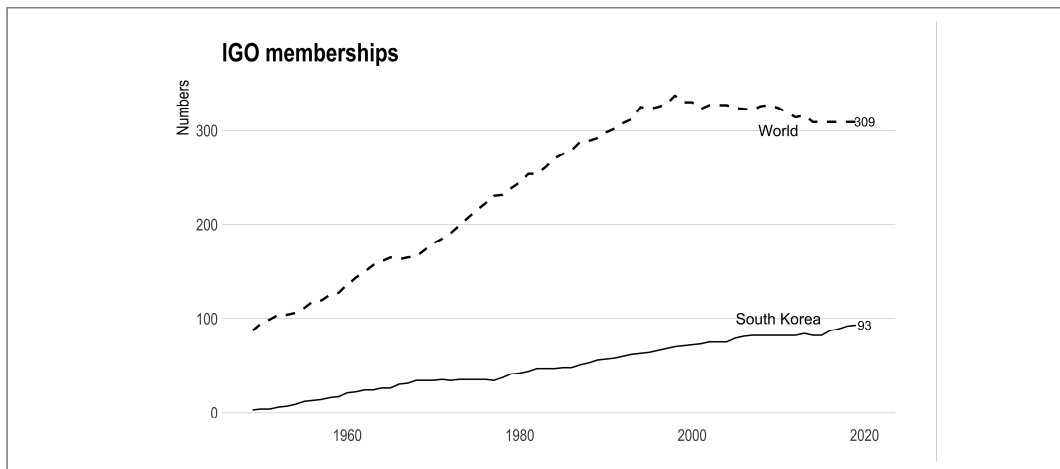
IV

한국의 다자외교활동의 역사와 성과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한국의 국제기구 가입 및 진출 현황

먼저 한국의 국제기구 가입 및 진출 현황부터 살펴보도록 하자. 한국은 1949년 만국우편연합(UPU), 세계보건기구(WHO), 유엔식량농업기구(FAO)에 가입한 이후 각종 유엔 산하·전문·독립기구와 정부 간 기구에 가입하였다. 아래 <그림 2>가 보여주듯이 한국이 가입한 국제기구의 수는 1970년대를 제외하고는 꾸준히 증대하였다.⁵⁰⁾



출처: Correlates of War 프로젝트의 International Governmental Organizations Data Set Version 3.0과 국가통계포털의 “한국의 국제기구 가입현황” 자료를 결합하여 저자가 재구성. www.kosis.kr, 2020.05.18.

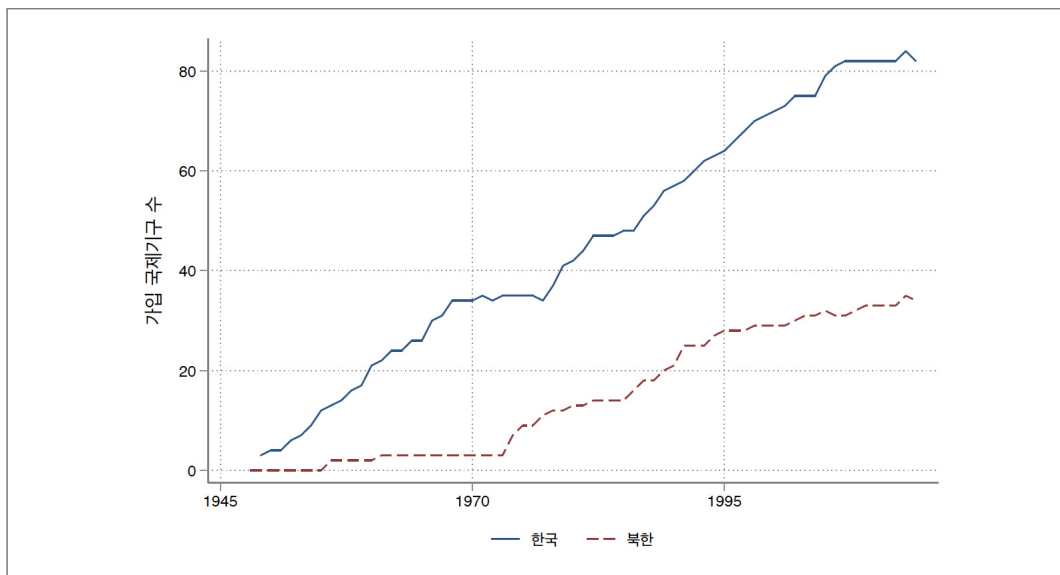
[그림 2] 한국의 연도별 국제기구 가입현황

유엔은 193개 회원국과 함께 하는 지역적 포괄성 그리고 안보, 개발, 환경, 인권, 보건 등 이슈 포괄성 면에서 현존하는 가장 보편적인 국제기구이다. 따라서 한국의 다자외교도 대부분 유엔을 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 한국의 유엔외교를 중심으로

50) 한국이 가입한 구체적인 국제기구는 부록의 <표A>와 <표B>를 참고하십시오.

로 그간 다자외교활동의 발자취 및 팔목할 만한 성과를 개괄해보도록 하겠다.

한국의 대 유엔 외교는 노태우 정권 하인 1991년 남북한 동시 가입을 기점으로 이전과 이후 시기 별로 양적, 질적으로 상당한 차이가 있다. 1991년 이전에 한국의 유엔 외교는 유엔을 통해 정부 승인을 받거나 남북 대결 구도 속에 국제사회의 정통성을 인정받기 위한 일련의 외교적 노력이라 할 수 있다. 1991년 유엔 가입 이후의 한국의 유엔 외교는 탈냉전 시기의 국제 질서의 구조적 변화와 맞물리면서 당면한 한반도 문제뿐만 아니라 국제사회에 중견국으로써 보편적 가치를 증진하기 위한 규범 외교 및 물질적 기여를 증진해 옴으로써 다자외교의 양적, 질적 지평을 넓혀 왔다고 하겠다. <그림 3>에서 볼 수 있듯이 1970년대 중반 이래로 동서 간 데탕트의 국제정세변화와 맞물리면서 남한과 북한은 서로 경쟁적으로 국제기구의 가입을 늘려갔다. 다만 현 국제질서 내에서 안정과 평화에 기여하고 주어진 규범을 준수하는 중견국으로서의 한국은 현 국제질서에 대해 불만족하고 수립된 규범에 도전하는 북한에 비해, 국제기구 가입 수가 약 2배 이상 많은 편이고 이러한 국제기구에 대한 공헌의 물리력 차이는 시간이 흐름에 따라 더욱 강화 공고화되어 가는 패턴을 볼 수 있다.



출처: Pevehouse et al.(2020) 데이터를 이용해 저자 직접 작성.

[그림 3] 남북한 국제기구 가입 수의 시계열적 추이

우선 한국은 그 국가 수립의 역사부터 유엔과 함께 했다고 해도 과언이 아니다.⁵¹⁾ 먼저 일제 식민지로부터의 독립 이후 유엔총회 결의 제 112(II) B호에 따라 유엔한국임시위원단(UN Temporary Commission on Korea: UNTCOK)이 설치되었고 그 감독 하에 총선을 실시하여 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 공식적으로 수립되었다. 이후 유엔한국임시위원단(UNTCOK)은 유엔한국위원단(UNCOK)로 계승 및 강화되었다.

또한 한국전쟁은 지난 75년의 유엔 역사상 드물게 집단안보(collective security)의 이름으로 무력사용이 승인되었던 사례이자 최초의 사례이기도 하다. 또한 냉전의 시작과 맞물려 소련의 거부권 행사로 안보리가 위기에 맞서 제대로 된 행동을 할 수 없게 되자, 안보리가 국제 평화와 안전 유지의 현장 상 일차적 책임을 다 하지 못할 경우, 유엔 총회에서 필요한 조치를 결의할 수 있도록 하는 ‘평화를 위한 단결 결의(Uniting for Peace)’가 총회결의 337(V)호로 채택된 역사적인 사례이기도 하다. 이처럼 유엔 초기에는 한국은 주로 유엔으로부터 도움을 받는 수혜국이었으며, 유엔이 세계 평화와 안보, 발전과 번영이라는 목표를 이루기 위해 구체적인 임무를 펼치고 새로운 작동원리에 대한 제도화를 이루어나가는 수동적인 대상국에 불과했다.

1950년 6월 25일 미국은 북한의 남침을 유엔 헌장 상 ‘평화의 파괴 및 침략행위’로 보고 유엔안전보장이사회의 긴급회의를 소집하여 북한의 ‘적대 행위의 즉각 중지’와 북한군의 38선 이북으로의 즉시 철수’를 요구하는 안보리 결의 82호를 채택하였다. 안보리는 4일 후 결의안 83호를 채택하여 “유엔 회원국들이 대한민국에 대한 무력 침공을 격퇴하고 이 지역의 국제평화와 안전을 회복하는데 필요한 원조를 제공할 것”⁵²⁾을 권고하였다. 동시에 8일 후 결의안 84를 채택하였는데, 이는 “1) 회원국들이 제공하는 병력 및 기타의 지원을 미국이 주도하는 통합 사령관(유엔군사령부) 하에 두도록 권고, 2) 미국이 통합 사령관을 임명할 것을 요청하고, 3) 통합사령부에 참전 각국의 국기와 함께 유엔기 사용 권한을 부여하였다.”⁵³⁾ 20일 후 유엔안보리에 중국의 대표성 문제로 보이콧을 해오던 소련이 복귀하고 빈번한 거부권을 행사함에 따라 한국전쟁에 대한 의미있는 안보리의 의사 결정 및 행동이 사실상 불능 상태에 빠지게 되었다. 이에 미국은 유엔 총회에 ‘평화를

51) 이 섹션의 한국의 유엔외교의 역사적 흐름에 대한 요약 정리는 대한민국 외교부 홈페이지의 “한국과 유엔과의 관계”를 참고했음. http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3873/contents.do 검색일: 2020. 11. 28).

52) 외교부 2020).

53) Ibid.

위한 단결 결의(Uniting for Peace)’안을 제출하고 이는 총회결의로 채택된다. 유엔 총회는 이에 따라 총회결의 376(V)호를 채택해 한국에 독립된 통일민주정부를 수립하고 전쟁 후 구호 및 재건의 임무를 수행하기 위해 7개국으로 구성된 유엔 한국통일부흥위원단(UN Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNCURK)를 설치하고, 또한 총회 결의 410(V)를 채택함으로써 유엔 한국재건단(UN Korean Reconstruction Agency, UNKRA)를 만들었다⁵⁴⁾. 1953년 7월 27일 전쟁 시작 후 약 3년 만에 판문점에서 휴전협정이 조인되었다.

이후 유엔에서는 연례적으로 한국문제가 상정되었으며 기본적으로는 한국통일부흥위원단의 활동을 지속하고 유엔의 감시 하에 인구 비례에 의한 남북총선거를 핵심으로 하는 ‘통한 원칙’에 대해 지지를 확인하는 유엔총회 결의안이 서구 민주주의 국가들의 압도적 다수로 채택되었으며, 북한은 총회에서 지지국가들과 함께 주한미국 철수 및 한국통일부흥위원단의 해체를 요구하는 결의안을 제출하였으나 부결되는 등,⁵⁵⁾ 남북한은 유엔 총회에서 정당성 수립을 위한 여론 형성에 대결, 경쟁 구도를 보였다. 이러한 유엔에서의 지지세력 확보를 위한 남북 간의 경쟁 구도는 유엔에서 한국문제 연례 상정으로 인한 피로감 및 외교력의 낭비라는 판단에도 불구하고 70년대 수많은 국가들의 독립 및 유엔 가입으로 인한 비동맹세력의 수적 증가에 따라 오랜 기간 지속되었다. “1975년 제30차 총회를 마지막으로 유엔에서의 남북한 대결 외교 경쟁은 진정되었고,” “1988년 노태우 대통령의 7.7 특별선언으로 천명된 한국의 대북한 대결 지양 외교정책”으로 인해 한국의 유엔외교는 “1) 매년 유엔총회에서 유엔회원국이 행하는 기조연설을 통해 남북대화와 긴장완화를 촉구하는 국제여론 조성 및 2) 한국의 유엔 가입에 유리한 국제여건과 분위기 조성을 목적으로 한 적극적인 유엔총회 참가활동으로 집약되었다.”⁵⁶⁾

1991년 남북한 유엔동시 가입으로 유엔의 회원국이 된 한국은, 동시에 냉전체제의 해소로 안보리에서 미·소 간 이데올로기 대결로 인한 교착상태가 풀리고 군축, 개발, 환경, 인권 등과 같은 국제 협력이 필요한 글로벌 의제에 대해 유엔이 보다 활발하고 의미 있는 활동을 펼칠 수 있으리라는 기대가 고조되는 국제질서의 구조적인 변화를 맞

54) Ibid.

55) Ibid.

56) Ibid.

이하게 되었다. 이에 따라 그간 괄목할만한 경제성장을 이루고 약소국에서 중견국의 준비된 회원국으로서 한국에게는 유엔을 통해 다자외교력을 확장할 수 있는 기회였다.

한국의 유엔외교는 “국제평화와 안전유지 및 인류 공동번영에 적극 참여하며, 유엔 및 각 국제기구에서 논의되는 모든 주요 문제에서 우리의 국익을 최대한 확보함과 동시에 한반도 통일에 대비한 사전 정지작업을 이룬다는 장기적 목표”⁵⁷⁾ 하에서 수립되고 이행되어 왔다 (아래 <표 6> 참조). 즉, 유엔이라는 공식적으로 제도화된 다자주의의 틀을 통해 국제사회의 보편적인 가치 증진을 위한 규범 형성 및 이를 바탕으로 한 국제협력에 참여함으로써 국제사회에 기여하면서도 유엔 및 기타 다자기구를 통해서 한국의 국익 및 통일 한반도를 위한 국제 사회의 여론 조성과 한반도 위기 상황 시 다자주의 규칙과 제도를 통해 관리하고자 하고 있다. 아래에서 구체적으로 살펴볼 테지만 주로 유엔 활동에 대한 분담금 납부 및 각종 개발사업에 대한 재정적 기여, 유엔평화유지활동 (Peace Keeping Operations)에 대한 인적, 재정적 기여, 그리고 유엔 주요 기구의 이사국 진출 및 주요 기구의 고위직 자리에 자국민을 진출시킴으로써 유엔에서의 한국의 중견국으로서의 브랜드를 확립하고 입지를 구축해오고 있다.

[표 6] 한국의 대 유엔외교의 목표

#	비전	목표
1	국제사회의 보편적 가치 증진에 기여	- 국제평화와 안전유지 - 인류 공동번영에 적극 참여
2	국익 증진	- 유엔 및 각 국제기구에서 논의되는 모든 주요 문제에서 국익을 최대한 확보
3	한반도 통일 준비	- 한반도 통일에 대비한 사전 정지작업

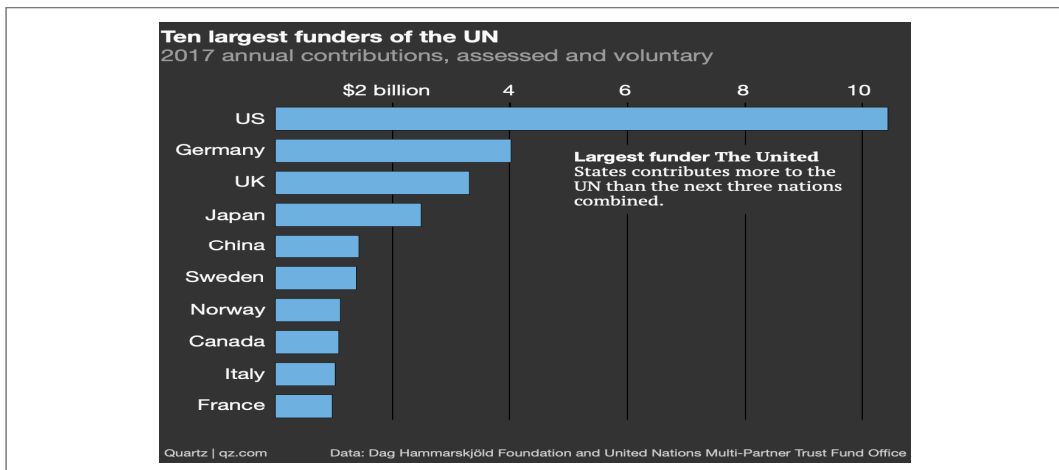
출처: 대한민국 외교부 홈페이지(2020년 11월 28일 검색)

(http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3873/contents.do#passLink03).

57) Ibid.

2 재정적 기여

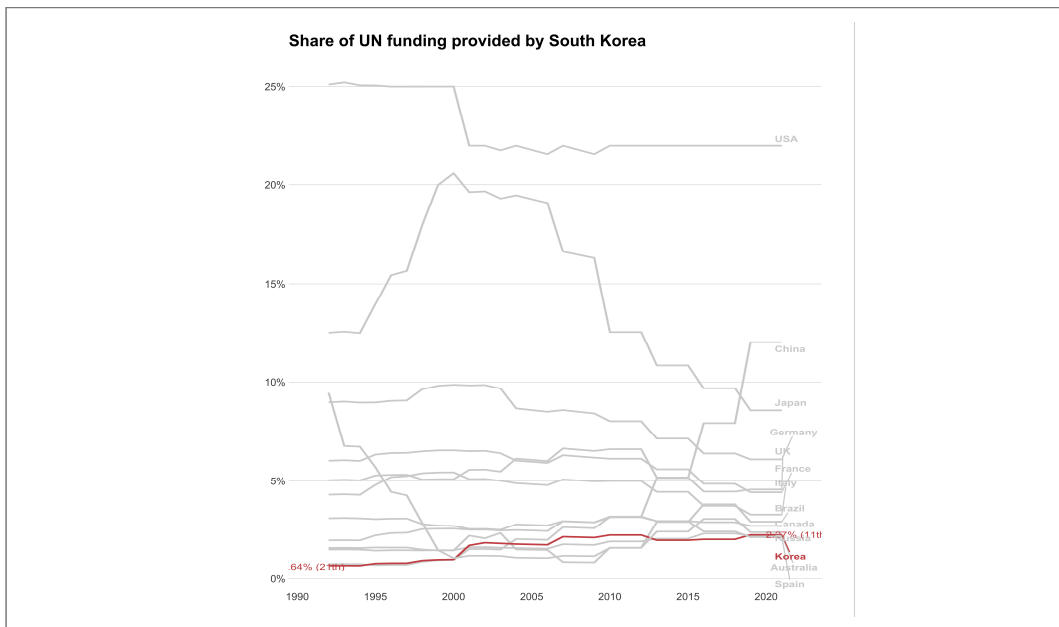
한국이 더 많은 국제기구에 가입함으로써 그 국제 활동 수준을 높이면서 한국의 국제 기구에 대한 재정적 기여도 함께 증대하였다. 국제기구에 납부하는 국제기구분담금은 크게 회원국이 부담하기로 동의한 분담률에 따라 의무적으로 분담하는 ‘의무분담금’과 특정 목적의 사업 추진 및 운영을 위해 국가들이 자발적으로 기여하는 ‘사업분담금’으로 구분된다. 가령 유엔분담금은 유엔 정규예산 분담금과 유엔 평화유지활동(Peacekeeping Operations, PKO) 예산분담금등을 포함하는데 각국의 총 국민소득과 일인당 국민소득을 고려하여 분담률을 산정하고, 매 3년마다 결정한다. 반면 사업분담금의 분담율은 정해져 있지 않고, 각국의 관심분야에 따라 기여액이 결정된다. 유엔 분담률은 유네스코(UNESCO)나 식량농업기구(FAO)와 같은 유엔전문기구와 국제원자력기구(IAEA)나 아시아생산성기구(APO)와 같은 다른 정부간 기구의 분담률을 산출하는데도 활용된다. 아래의 <그림 4>에서 볼 수 있듯이 유엔의 최대 분담금 기여국은 단연코 미국이다. 그러나 스웨덴, 노르웨이, 캐나다와 같은 중견국들이 최대 분담금 기여국 순위에 올랐다는 것은 이러한 중견국들의 유엔에 대한 상당한 재정적하고 있는 능력 및 의지를 보여주고 유엔이 하는 임무들에 대한 지지를 단적으로 보여준다고 하겠다.



출처: Dag Hammarskjöld Foundation and the United Nations Multi-Partner Trust Fund Office의 데이터를 바탕으로 Shendrunk 2019) 재구성.

[그림 4] 유엔의 최대 분담금 기여국

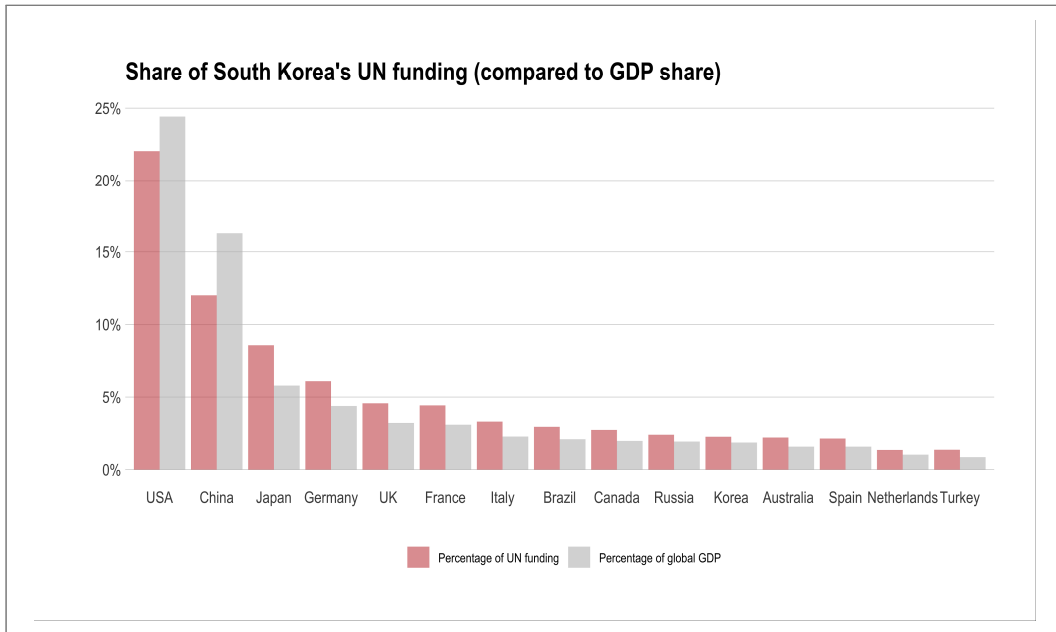
현재 한국의 국제기구 분담금은 2018년 예산을 기준으로 보면 의무분담금과 사업분담금을 합하여 7,429여억 원에 이르고, 매년 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.⁵⁸⁾ 좀 더 구체적으로 한국의 유엔에 대한 재정적 기여를 연도별로 살펴보기 위해 아래 〈그림 5〉를 살펴보자. 〈그림 5〉는 유엔 분담률 15위 이내의 국가들의 분담률 변화를 보여주는 데 한국의 경우 1991년 유엔 가입 당시 분담율은 0.64%로 전체 국가들 중 21위에 해당하였다. 그러나 이후 한국의 분담율은 꾸준히 증가하여 현재 분담률은 2.267%로 브라질, 캐나다, 러시아 아래에 위치한 11위에 해당한다. 특히 대부분의 국가들의 분담율이 해당기간 동안 감소한데 반해 한국의 분담율이 지속적으로 증가한 것은 한국의 국제적 위상이 꾸준히 상승하였음을 보여주는 증거이다. 지난 20년간 급격한 경제성장을 겪은 중국 다음으로 한국은 유엔분담율의 큰 성장을 겪었다. 아래 〈그림 6〉이 보여주듯이 한국의 분담율은 한국경제가 세계경제에서 차지하는 비율과 밀접한 관련을 맺고 있다.



출처: 유엔 홈페이지(<https://www.un.org/en/ga/contributions/scale.shtml>, 자료를 바탕으로 그래프 작성
검색일: 2020. 7. 15).

〈그림 5〉 한국의 유엔에 대한 연도별 분담률

58) 정현주·윤성일·남수정·박건우. “국제기구 분담금 체계적 관리를 위한 범정부 차원의 제도적 장치 마련 방안” 외교부연구용역과제 보고서, 2017).

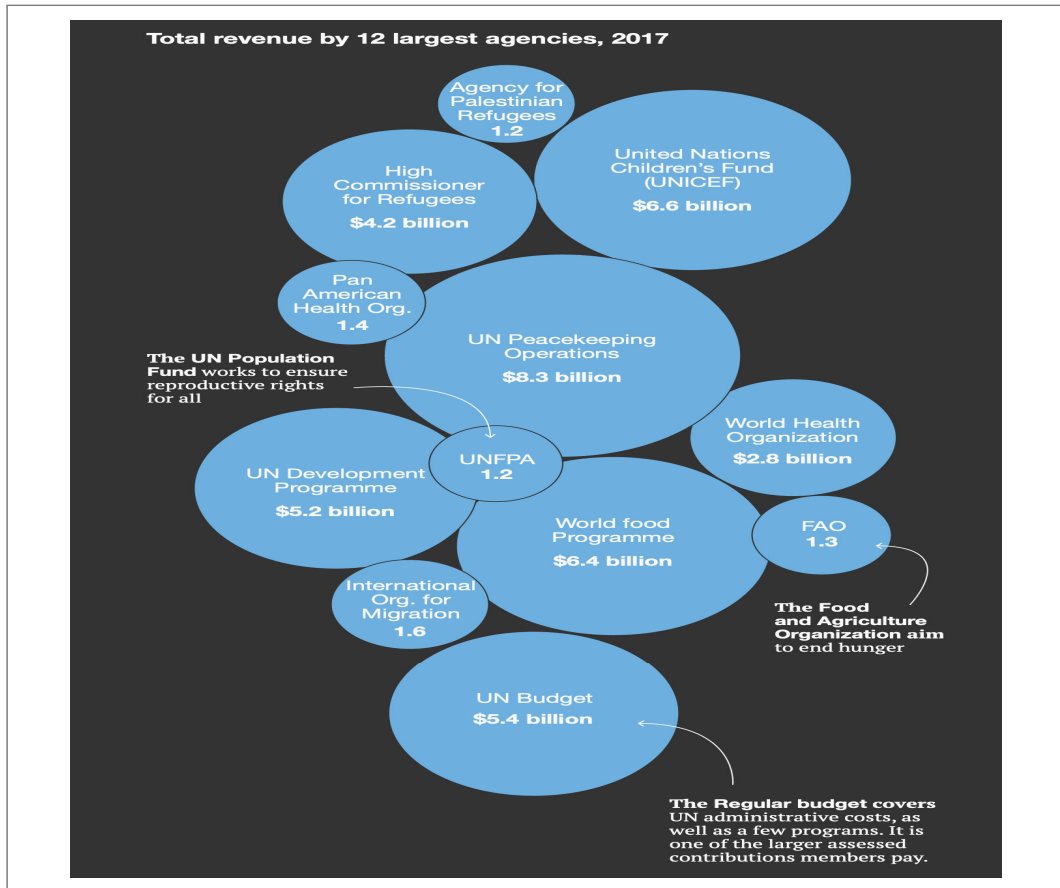


출처: 국내총생산(GDP) 자료는 세계은행의 World Development Indicator 자료 활용.

(<https://www.un.org/en/ga/contributions/scale.shtml>, 검색일: 2020.7.15).

[그림 6] 각국의 유엔분담률과 전세계 경제에서 상대적 비중

유엔체계 속에는 유엔6대 조직(총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회, 신탁통치이사회, 국제사법재판소, 유엔사무국) 외 유엔에 소속된 예하기구인 산하기구, 유엔과 협력관계를 가지면서 경제, 사회, 문화, 보건 등 여러 분야에서 특정한 목적과 임무를 수행하는 유엔전문기구, 유엔의 간섭 없이 독자적으로 임무를 수행하는 독립기구가 있다. 대표적인 유엔 산하기구는 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP)이 있고, 대표적인 유엔 전문기구는 유엔식량기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 국제통화기금(IMF)이 있다. 마지막으로 유엔 독립기구는 세계무역기구(WTO)와 국제원자력기구(IAEA)를 포함한다. 2017년 유엔에 기탁된 532십억 달러의 기금 중, 86%가 수많은 유엔기구 중 12개 기구로 배정되었다. 가장 큰 수혜 기구는 83십억 달러를 받은 유엔평화유지사무국(Department of Peacekeeping Operations, DPKO)이라 하겠다 (아래 <그림 7> 참조).

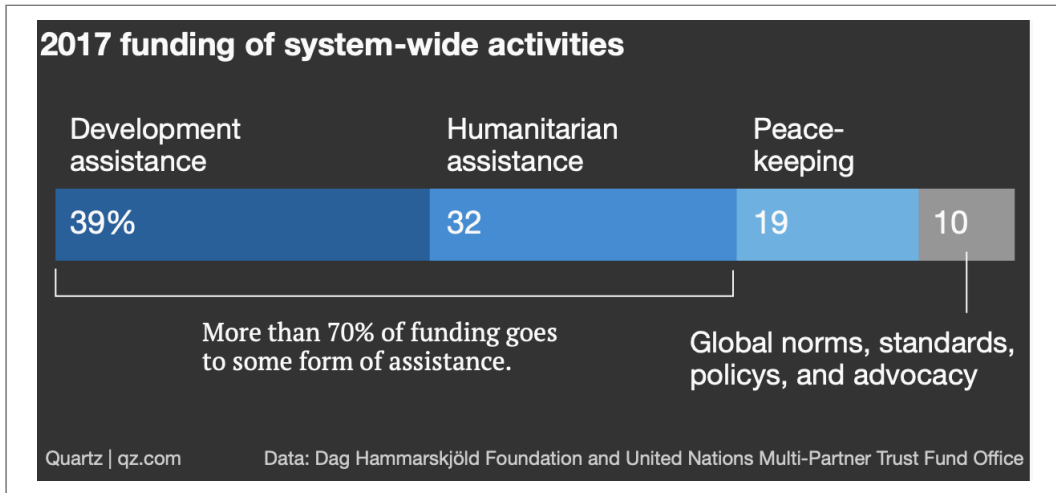


출처: Dag Hammarskjöld Foundation and the United Nations Multi-Partner Trust Fund Office의 데이터를 바탕으로 Shendruk 2019) 재구성.

[그림 7] 12개의 최대 재정 수혜 유엔 기구

유엔의 대부분의 지출은 지속가능한 발전을 통한 인류의 복지를 증진시키고 재난에 대한 신속한 대응을 제공하는 데 쓰인다.⁵⁹⁾ 즉 70% 이상의 기금이 인도주의적 그리고 개발 지원에 지출된다고 할 수 있겠다(아래 <그림8> 참조). 그리고 이러한 유엔의 대부분의 인도적 그리고 개발 지원은 아프리카 및 서아시아의 개발도상국이 혜택을 받는다.

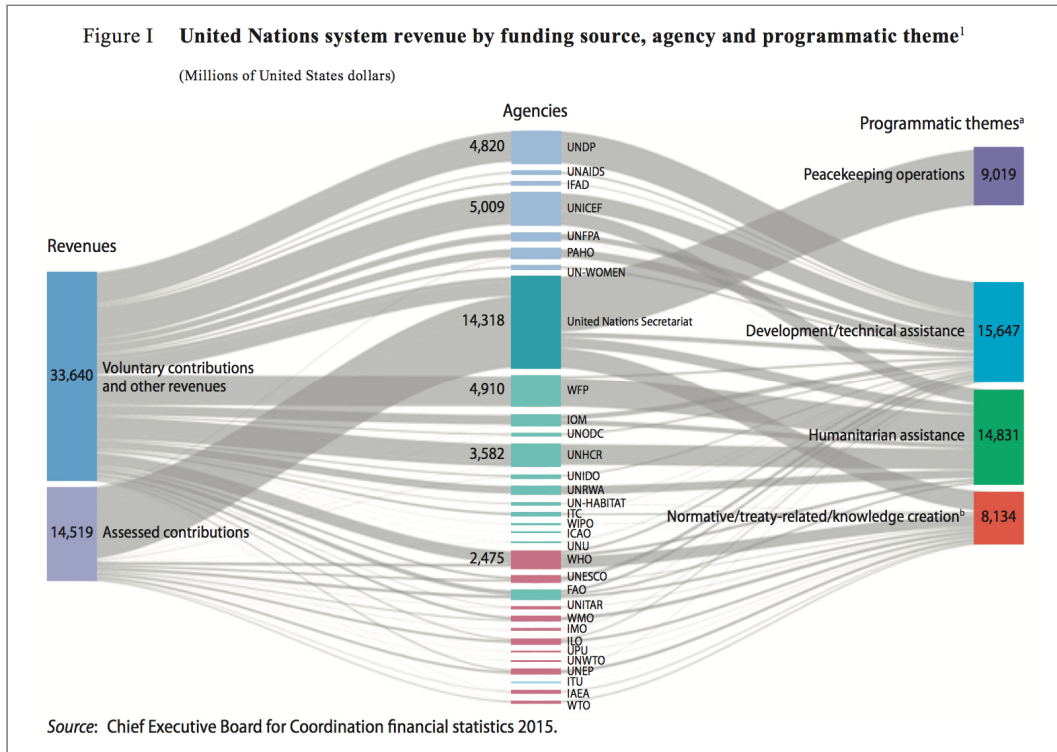
59) Amanda. Shendruk, "A Simple Guide to Exactly How the United Nations is Funded." *Quartz* September 24 2019).



출처: Shendruk(2019), 재구성.

[그림 8] 유엔 활동에 대한 항목별 지출 비율(2017년)

〈그림 9〉는 유엔체제 전체를 관통하여 2015년 데이터에 기반하여 의무분담금 및 사업분담금의 규모와 어떤 유엔 기구로 어떤 예산이 할당되며 그리고 그러한 기구가 받은 예산들은 어떤 목적으로 쓰이는지 한 눈에 보여준다. 의무분담금 거의 대부분이 유엔 사무국으로 들어가고 이는 대부분 유엔평화유지활동에 쓰이고 나머지는 규범 형성, 조약 제정, 그리고 지식 생산에 쓰이는 것을 볼 수 있다. 반면 사업분담금은 유엔계획, 유엔아동기금, 유엔식량프로그램, 유엔난민기구, 세계보건기구 등으로 대부분 들어가며 이러한 예산은 개발 및 기술적 원조 그리고 인도적 지원에 쓰인다. 세계보건기구에 할당된 예산의 상당부분이 지식 생산, 즉 질병 및 전염병에 대한 정보 및 연구, 개발에 쓰인다는 점에서 유엔이 세계보건기구에게 어떤 역할을 지금까지 기대해 왔는지 알 수 있다는 점에서 흥미롭다.

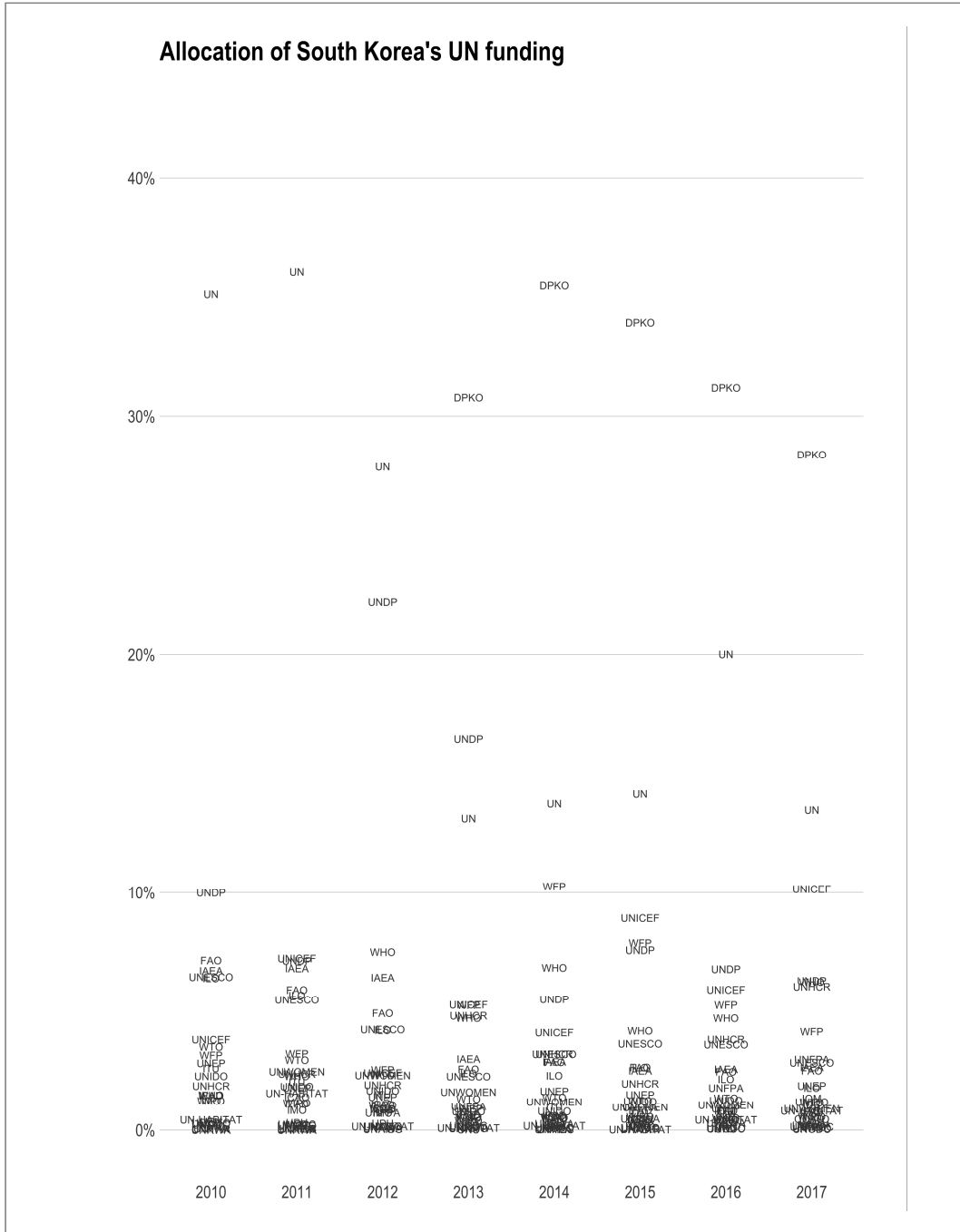


출처: Patz(2016). "The budget of the United Nations system: latest figures and research."

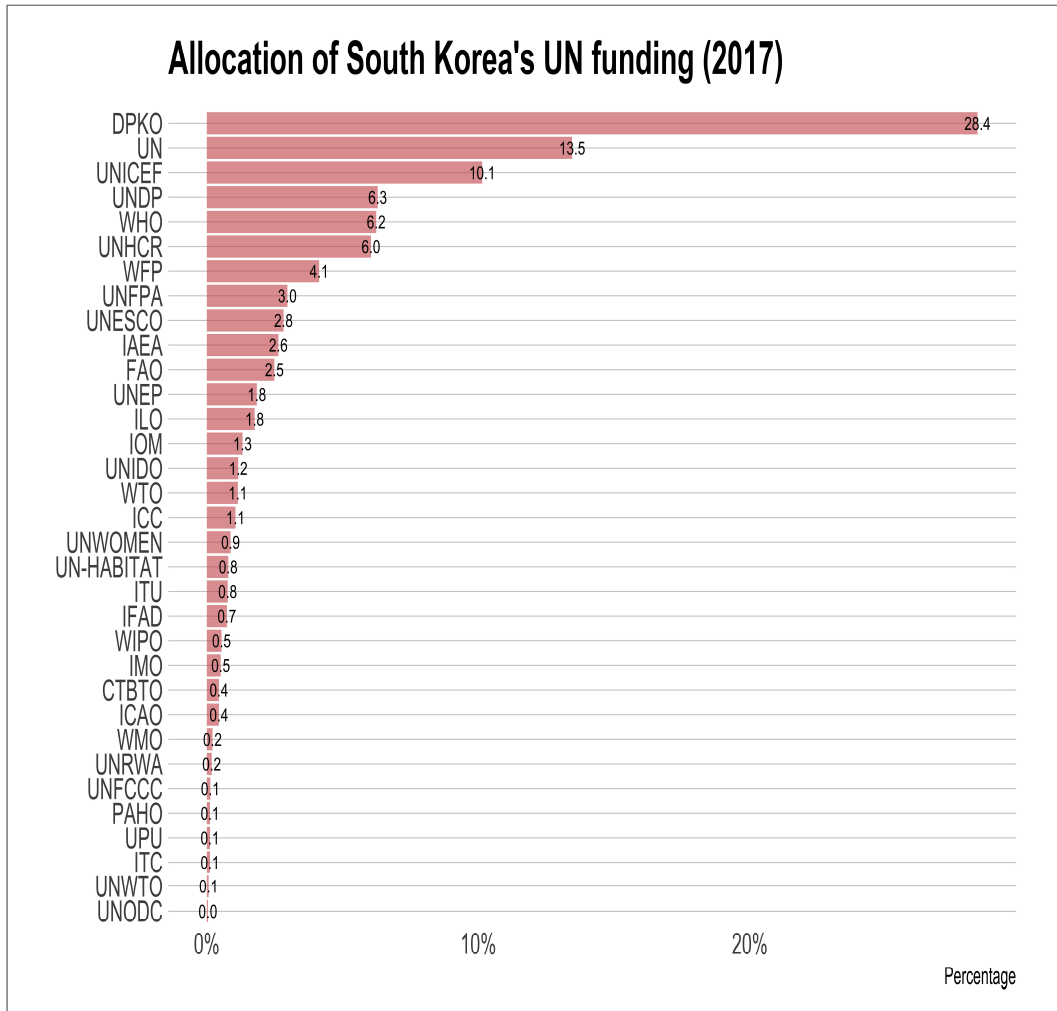
(검색일: 2020. 12.10.).

[그림 9] 재정의 원천, 수혜기구, 지출항목 별 유엔체제의 수입 플로우 차트

그렇다면 한국의 유엔 기부금은 어떤 기구로 많이 갔는가? 2012년까지는 유엔 정규 예산 분담금이 가장 큰 비중을 차지하였고 다음으로는 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동 기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO)로 기부되었다(〈그림 10〉, 〈그림 11〉 참조). 그러나 2013년부터는 한국의 유엔평화유지활동 예산 분담금 비중이 크게 증대하여 대량 한국 정부의 유엔 기부금 중 30% 이상이 유엔평화유지활동 예산으로 쓰여 지고 있고, 유엔예산 분담금의 경우 10% 좀 넘는 수준이다. 이는 앞서 살펴본 유엔 전체의 예산 중 각 기구가 차지하는 비중과 대체로 일치하는 패턴으로 한국도 개발, 아동, 보건 등 개발 협력에 대한 항목과 유엔평화유지 활동과 같은 인도주의적 협력에 대한 항목에 보다 많은 재정적 기여를 하고 있다고 하겠다.

출처: <https://www.unsceb.org/content/FS-D01-01?agency=DPKO>

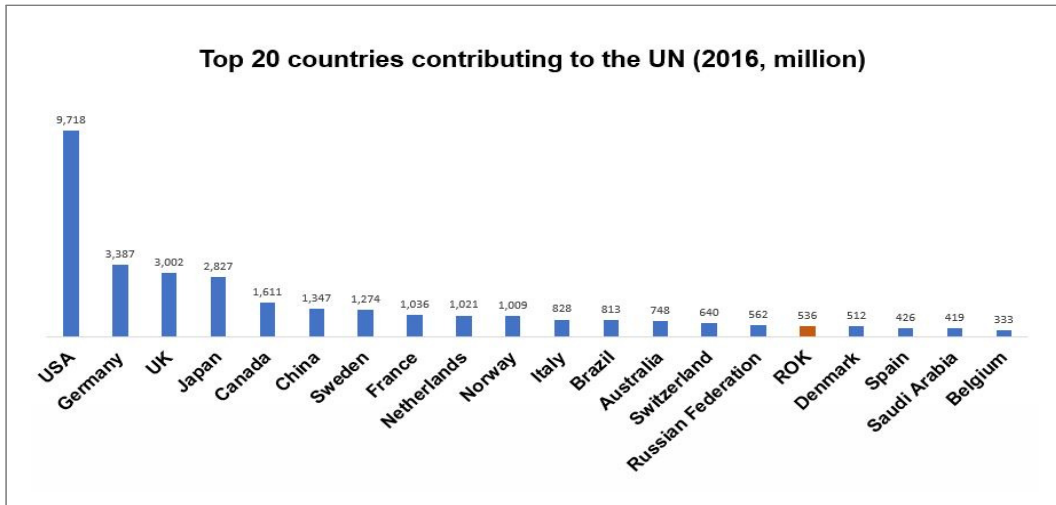
[그림 10] 한국 유엔 기부금의 할당 패턴(2010~2017년 시계열)



출처: <https://www.unsceb.org/content/FS-D01-01?agency=DPKO>

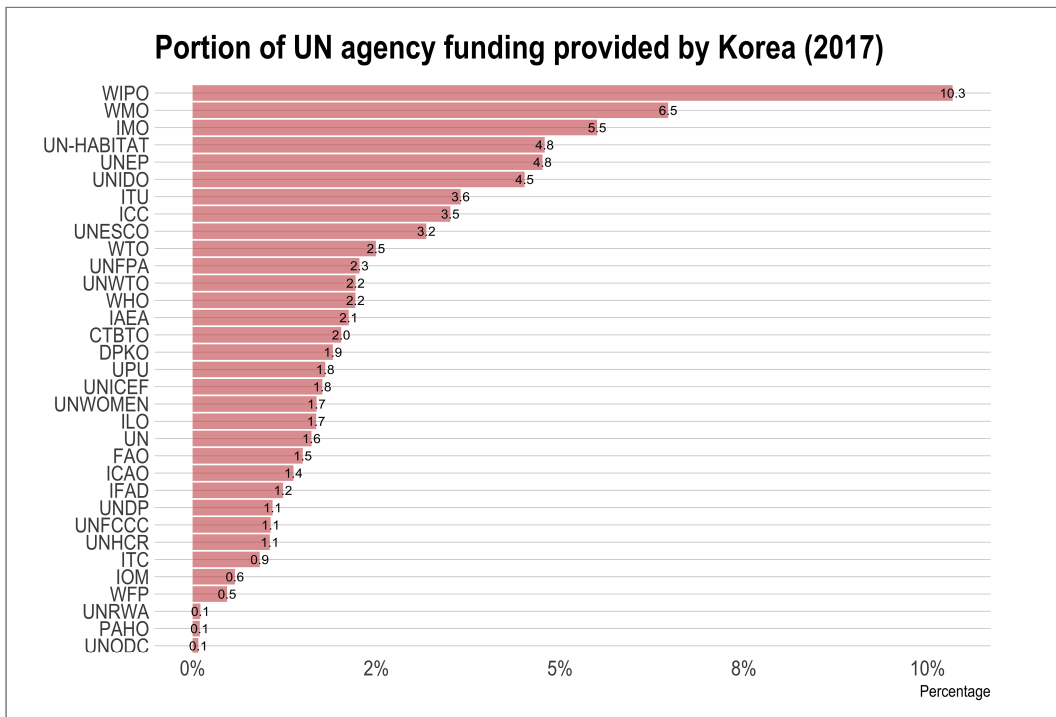
[그림 11] 한국 유엔 기부금의 할당 패턴(2017년 기준 기구별)

반면, 한국 기부금의 기구별 중요도는 다른 양상을 보이고 있다(〈그림 12〉, 〈그림 13〉 참조). 2010년부터 2017년 기간 내내 세계지적재산권기구(WIPO) 예산에서 한국 기부금이 가장 큰 비중을 차지하였고 그 다음으로는 국제해사기구(IMO), 세계기상기구(WMO), 유엔공업개발기구(UNIDO)등의 기구 예산에서 중요한 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.



출처: <https://www.unsceb.org/content/FS-D01-01?agency=DPKO>

[그림 12] 한국 유엔 기부금의 기구별 중요도(2010~2017 시계열)



출처: <https://www.unsceb.org/content/FS-D01-01?agency=DPKO>

[그림 13] 한국 유엔 기부금의 기구별 중요도(2017 기구별)

3 유엔평화유지활동(UN Peace Keeping Operations, UNPKOs)에 대한 기여

유엔평화유지활동은 유엔헌장 상 평화·안보, 발전 그리고 인권 3대 기둥 (three pillars)을 아우르는 오늘날 유엔 활동 중에 가장 가시적이고 중요한 임무 중 하나이다. 구체적으로 갈등이 있는 지역에서 조기 경보를 통해 분쟁을 예방하고, 분쟁지역에서는 영구적인 평화로 갈 수 있도록 분쟁 후 사회의 기반을 다지는 것을 돕는다. 구체적으로는 유엔안보리와 총회에서 규정한 임무를 다루는데 있어서 독특한 정당성을 부여받고, 국제사회와 고통을 분담할 수 있으며, 그리고 이를 위해 군인 및 민간 평화유지군과 통합해서 전 세계에 군력과 경찰력을 배치할 수 있는 능력이 있는 등, 유엔평화유지활동만의 독특한 강점이 있다. 따라서 유엔 평화유지군은 파견된 국가의 정치적 화해를 위한 과정을 지원하고, 수십만의 민간인들을 보호하며, 그리고 무엇보다 정전협정이 준수 되도록 모니터링을 함으로써 평화가 보다 탄탄하게 지속되도록 돕는데 목적이 있다. 지난 72년 동안 125개국 100만명의 인력이 71개의 유엔 평화유지미션에 참가했었다. 현재는 전세계에 13개의 평화유지미션에 95,000 평화유지군이 파견 되어 있다.⁶⁰⁾ 서부 사하라 지역의 MINURSO, 중앙 아프리카 공화국의 MINUSCA, 말리의 MINUSMA, 콩고 민주 공화국의 MONUSCO, 다르푸르 지역의 UNAMID, 콜란 지역의 UNDOF, 사이프러스의 UNFICYP, 레바논의 UNIFIL, 아비예이 지역의 UNISFA, 코소보의 UNMIK, 남수단의 UNMISS, 인도와 파키스탄 지역의 UNMOGIP, 그리고 중동에 UNTSO이 현재 진행 중인 13개의 평화유지미션이다(아래 <그림 14> 참조).

60) United Nations Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en>. 검색일: 2020. 12. 10).



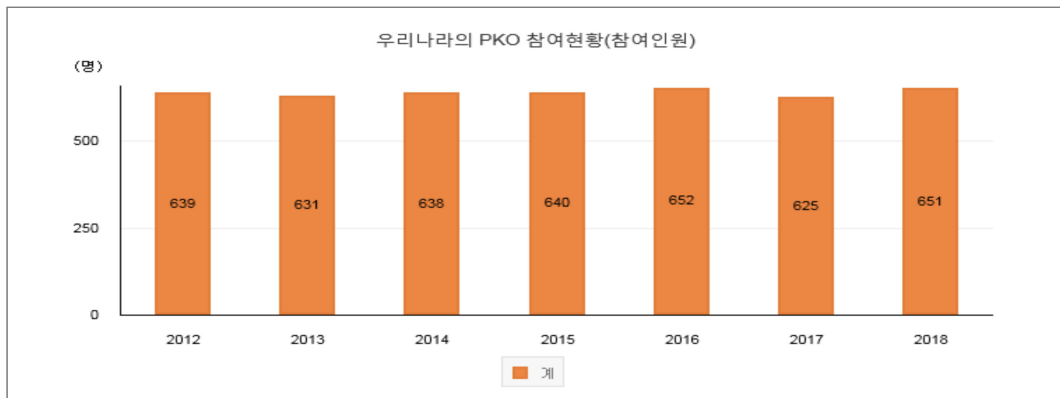
출처: United Nations Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en>. 검색일: 2020. 12. 10).

[그림 14] 전세계 평화유지활동 현황(2020년 12월 현재)

한국은 유엔평화유지활동 참여에 대해 다음과 같은 목적 의식과 기대효과를 가지고 적극적으로 기여해왔다. “1) 인류애의 실천을 위한 국제적 공조에 적극적으로 참여할 수 있는 기회임과 동시에 국제사회의 일원으로서 당연히 부담해야 할 공동의 안보책임을 지는 것이며, 2) 아직도 남북간 군사적 긴장을 근원적으로 해소하지 못하고 있는 현실에 비추어 국제평화유지활동 참여의 확대를 통해 한반도 문제에 대한 국제사회의 지원과 지지를 확보하는 기반을 구축함과 동시에, 3) 유엔 등 국제정치무대에서 외교적 역량을 강화할 수 있는 토대가 되며, 4) 경제적 측면에 있어서도 모범적인 지원활동을 통해 한국에 대한 호의적 인식을 심어 줄 수 있는 계기를 제공하고, 5) 보다 구체적으로는 분쟁 종료 후 임무지역에 대한 재건지원 및 후속 경제발전에 진출할 수 있는 교두보를 확보하는 실익을 고려해 볼 수 있으며, 6) 마지막으로 군사적인 측면에서 다국적 연합작전 경험 및 평화재건작전 경험을 축적할 수 있다”⁶¹⁾는 것이다.

61) 외교부 유엔과 2019년 12월). “우리나라의 평화유지활동 PKO) 참여현황.” <http://www.index.go.kr/potal/stts/idxM>

한국은 1993년 소말리아 공병부대 파병을 시작으로, 2020년 9월 기준으로 5개 임무단에 총 576명이 참여하고 있다. 한국의 유엔평화유지활동에 대한 재정적 기여는 전 회원국 가운데 12위에 해당한다.⁶²⁾ 우리나라는 〈그림 15〉에서 볼 수 있듯이 약 600명대의 인력기여를 꾸준히 해오고 있다. 구체적으로는 대부분 군인력 파견이고 민간 경찰력 파견은 매해 약 5명 미만으로 미미하다(아래 〈표 7〉참조).



출처: 외교부 유엔과(2019).

[그림 15] 우리나라의 PKO 참여현황(2012-2018년)

[표 7] 우리나라의 PKO 참여현황(구성비)(2018-2019년)

	2018			2019		
	민간경찰	군	계	민간경찰	군	계
인원(명)	6	645	651	0	580	580

출처: 외교부 유엔과 2019).

한국은 2001-2012년에는 동티모르에 다국적 평화유지군 439명을 파견했으나 대체로 우리나라의 경제력이나 전체 유엔회원국 중 10위 정도에 해당하는 평화유지활동 분담액에 대한 재정적 기여도에 비해 인적 기여도가 저조한 편이다.⁶³⁾ 그러나 2007년 이래로 레바논에 동명부대(UNIFIL, 359명), 아이티에 단비부대(MINUSTAH, 242명, 2010-2012년), 남수단에 한빛부대(UNMISS, 284명, 2013년) 파견 등 분쟁 지역에 적

ain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1678&board_cd=INDX_001.

62) 유엔외교독립패널 2018). p. 22.

63) 외교부 유엔과 2019년 12월).

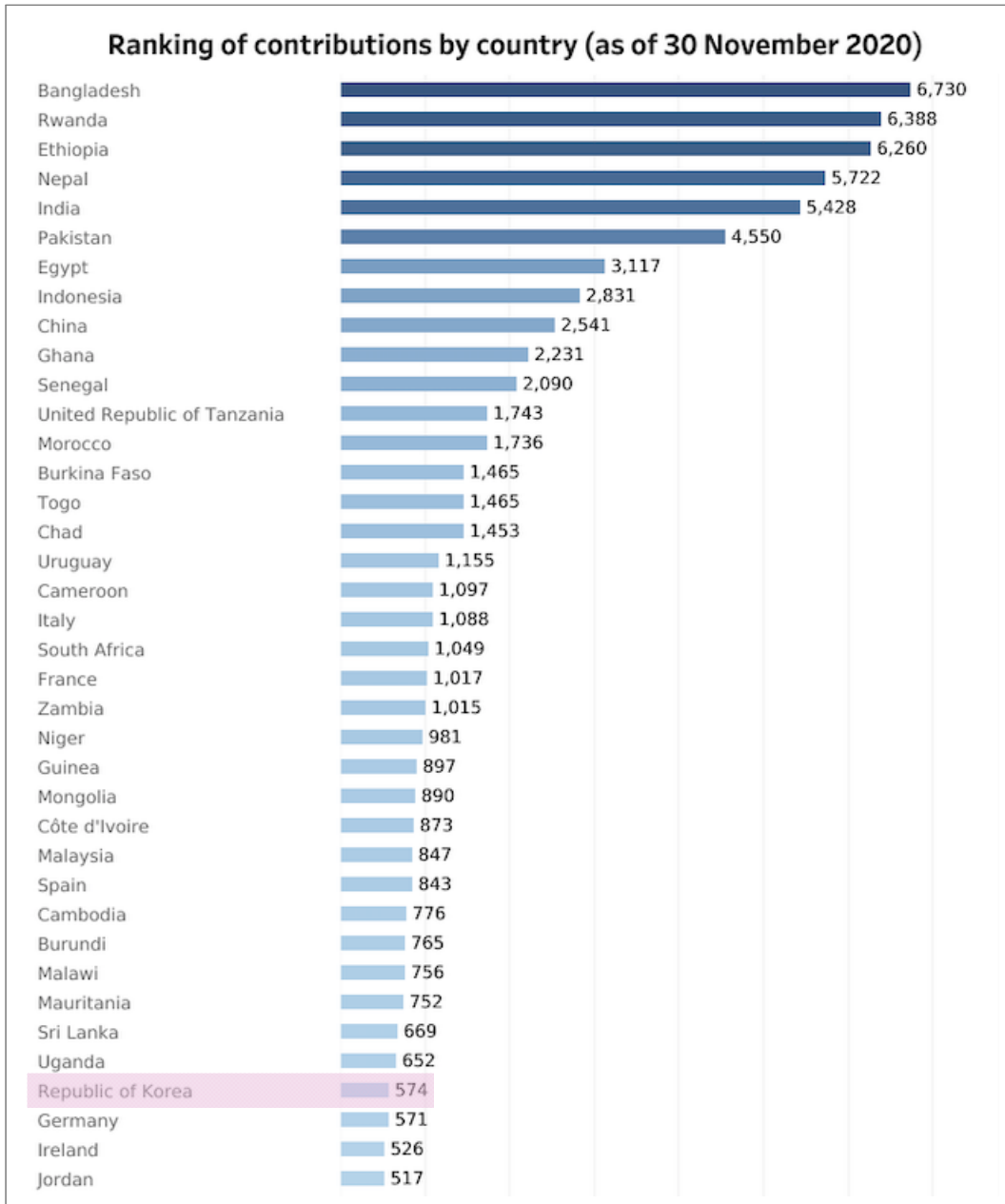
극적인 파병을 통해 우리의 역할을 확대해가고 있다.⁶⁴⁾ 이를 위해서 유엔평화유지활동 참여에 관한 법률이 2009년에 제정됨에 따라, 보다 신속하고 효율적으로 유엔평화유지활동에 참여할 수 있도록 국내법이 마련되고 정비되었다. “동 법률은 1,000여명 규모의 유엔 PKO 파병에 대해서는 파병규모, 파병지 등 파병관련 사항에 대해 국회의 이전이라도 정부가 유엔과 잠정적으로 합의를 할 수 있도록 규정”⁶⁵⁾하고 있다.

전세계적으로 국가들의 유엔평화유지활동에 대한 인적 기여정도를 살펴보면 대체로 개발도상국들이 선진국들보다 대규모의 파병을 하고 있는 것을 알 수 있다. 아래 <그림 16>를 보면, 2020년 11월 기준으로 PKO 파병국 상위 10위 안에는 방글라데시, 르완다, 에티오피아, 네팔, 인도, 파키스탄, 이집트, 인도네시아, 중국, 가나와 같은 국가들이 포진해 있고 이들은 2,000명 이상 7,000명 미만의 대규모로 PKO 파견을 하고 있다. 한국은 파병규모로는 35위에 그치는 실정이다. 이는 “유엔이 소요경비 전액을 부담할 뿐 아니라 일반 사병에 대해서도 월 1천 달러(USD) 이상의 보수를 지급”하고 있으므로, 파견국으로서도 PKO 파병으로 인해 국제사회의 평화와 안정에 기여할 수 있는 것과 동시에 “외화획득의 재원”으로도 활용할 수 있는 물질적 유인이 있기 때문인 것으로 파악된다.⁶⁶⁾

64) Ibid.

65) Ibid.

66) Ibid.



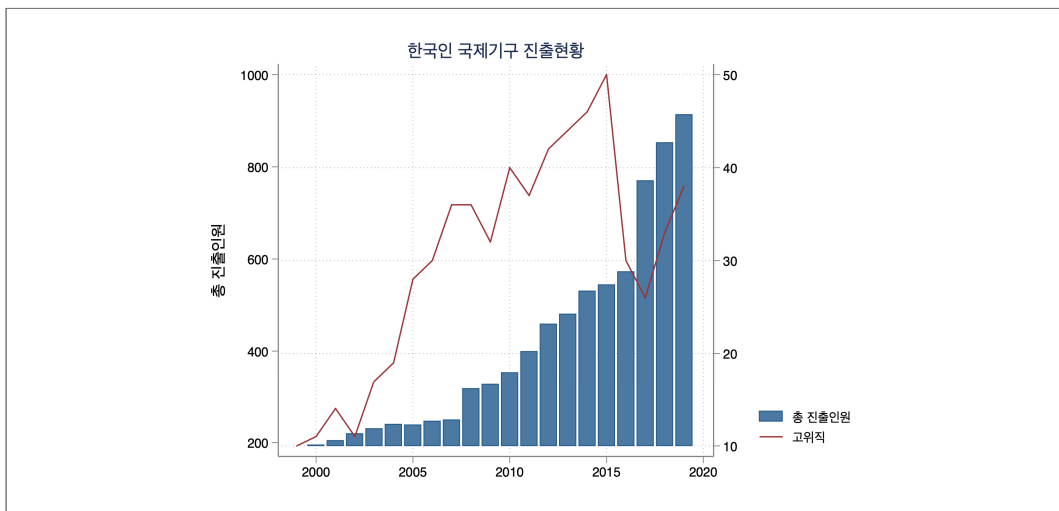
출처: United Nations Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en>. (검색일: 2020. 12. 10).

[그림 16] 국별 병력 및 경찰력 기여순위(2020년 11월 30일 기준)

4 유엔 주요 기구 진출

1) 유엔 및 다자 국제기구의 자국민 진출 현황과 고위직 진출 현황

국제기구에서의 한국의 위상과 영향력이 증가하면서 자국민의 국제기구 진출도 함께 증대하였다. 국제기구 및 국제이슈에 대한 자국민의 관심이 증가함에 따라 한국 국민의 국제기구 진출은 꾸준히 증가해왔다. <그림 17>에서 나타나듯이 1999년에는 26개의 국제기구에 193명이 진출하였으나 2019년에는 총 912명이 86개의 국제기구에 진출해 있다. 국제기구에 진출한 총 인원 수가 20년 기간 동안 거의 4배 이상으로 증가한 것이다. 마찬가지로 고위직 진출인원도 증가하여 1999년 10명 수준에서 2019년 38명으로 크게 증대하였다(구체적인 인물에 대한 선별된 정보는 아래 <표 8> 참조). 여기서 고위직이란 임명직 및 선출직을 포함하는 것으로 국장급 이상 사무국 직원, 이사회 및 위원회 의장, 이사 또는 위원, 국제재판소 재판관등으로 구성되어 있다. 고위직 진출 증대는 한국 정부가 증대된 재정적 기여에 상응하는 국제 위상을 확보하기 위해 적극적으로 자국민의 국제기구 고위직 진출을 추진한 결과라고 볼 수 있다. 그러나 우리와 유사한 수준의 유엔분담률을 부담하고 있는 국가들과 비교해 보면 여전히 유엔사무국 등, 유엔체제 전반에 걸쳐 우리 국민의 진출은 상대적으로 저조한 편이다.



출처: e-나라지표, “한국의 국제기구 가입현황”, www.index.go.kr(검색일: 2020.07.20.).

[그림 17] 한국인 연도별 국제기구 진출현황

[표 8] 한국의 유엔 및 다자기구 고위직 진출 주요 현황(1996-2020년)

년도	이름	직책
재판관/위원 수임		
1996-2008	박춘호(고)	국제해양법재판소재판관
2005-2008	정진성	불가촉천민문제에 대한 유엔인권특별보고관
2008-2013		유엔인권이사회사문위원 및 부의장
2018-2022		인종차별철폐협약위원
2008-2011	권오곤	옛유고슬라비아국제형사재판소재판관
2011-2016		옛유고슬라비아국제형사재판소부소장
2009-2015	송상현	국제형사재판소소장
2015-2024	정창호	
2009-2023	백진현	국제해양법재판소재판관
2017-2023		국제해양법재판소소장
2011-2022	박선기	구유고,르완다 국제형사재판소 잔여업무처리기구재판관
2012-2016	장승화	세계무역기구상소기구위원
2014- 현재	이양희	유엔미얀마인권특별보고관
2016-2020	김현중	세계무역기구상소기구위원
2006-2013	강경화	유엔인권최고대표사무소부대표
2013-2016		유엔인도지원조정관실긴급구호부조정관
2016.10-2017.5		안토니우구테레쉬사무총장인수팀장및정책특보
2017-2021	박기갑	유엔국제법위원회위원
2018-2023	전지선	유엔분담금위원회위원
2019-2022	신혜수	경제적, 사회적, 문화적권리위원회위원
2019-2022	김미연	장애인권리위원회위원
2014-2020	서창록	유엔인권이사회사문위원회위원
2021-2024		유엔시민·정치적권리위원회위원
2020-2021	백범석	유엔인권이사회사문위원회위원
2021-2023	김판석	유엔국제공무원위원회위원
의장/사무총장 수임		
2003-2006	이종욱(고)	세계보건기구사무총장
2007-2016	반기문	제8대유엔사무총장
2015-2017.4	김원수	유엔사무차장겸고위군축대표
2016-2023	임기택	국제해사기구사무총장
2017-2020	권오곤	국제형사재판소당사국총회의장
2018-현재	김종양	국제형사경찰기구총재

출처: 외교부 홈페이지(www.mofa.go.kr), 유엔외교독립채널(2018)을 바탕으로 저자 재구성.

2) 한국의 유엔 주요 이사국 진출 현황

한국은 가입 당시부터 준비된 유엔회원국으로써 1991년 회원 가입 이후 유엔 내 주요 사업에 대한 의사결정 및 이행 기구에 진출하기 위해 노력을 경주해 왔다(아래 <표 9> 참조). 유엔을 통한 새로운 규범 형성과 다양한 유엔의 인도적, 개발 사업에 보다 영향력 있게 참여함으로써 국제기구 거버넌스 확립에 보다 의미있는 공헌을 하고, 한국의 한반도 긴장 및 갈등 상황에 대한 관리 및 해결을 다자적인 제도 및 규범 내에서 추구하기 위함이었다.

먼저, 안보리 비상임이사국을 두 번(1996-1997년, 2013-2014년) 수입한 이력이 있다. 1996-1997년에 우리나라가 안보리 비상임이사국으로 활동할 때, 한국은 일단 유엔가입 이후 단기간에 최초로 안보리 비상임이사국 진출을 이루어냈다는 데 큰 의미를 두었고 비상임 이사국으로써 주요 국제분쟁 해결을 위해 논의에 참여하고 기여를 함으로써 안보리에서 사용되는 언어 및 맥락을 배우고 그리고 주요 네트워킹의 경험을 쌓았다는 데 의미가 있었다. 특히 1997년 5월 안보리 의장국을 수입하면서 ‘난민문제에 관한 공개토론’을 주도하고 관련해서 의장성명채택에 성공함으로써 수동적인 참석자가 아니라 냉전 이후 새롭게 대두한 글로벌 이슈인 난민문제에 대해 국제사회의 관심을 제고⁶⁷⁾하는데 의제 설정자로서 주도적인 역할을 했다고 평을 받는다.

2001년 9월부터 1년 임기로 한국의 역사상 최초로 제 56차 유엔총회 의장직을 한승수 외무장관이 수입하였다. 그러나 미국에 대한 9.11 테러로 인해 국제질서는 냉전 이후 대테러리즘(counter-terrorism)이라는 완전히 다른 안보 및 국제질서로 전환하는 국면이었다. 따라서 총회의장을 수입한 한국은 위기의 국제정세 속에 총회 및 유엔 시스템 전반에 걸쳐서 테러에 대한 대처를 중심을 중심으로 유엔의 의제로 설정 및 활동을 이어나가는데 있어 효과적인 리더십을 발휘했다고 평가된다.⁶⁸⁾

2006년 10월 13일 반기문 외교부장은 안보리결의1715에 의한 추천에 의해, 유엔총회결의(A/RES/61/3)에 의해 유엔 역사상 두 번째로 아시아 지역에서 제8대 유엔사무총장에 임명되었고, 이후 2011년 6월 21일 만장일치로 채택된 총회결의(A/RES/65/282)에 의해 연임이 결정되었다.⁶⁹⁾ 반기문 사무총장 임기 하에 유엔은 ‘2030 지속가능한 발전

67) 외교부 자료 참조 2020). http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3873/contents.do.

68) Ibid.

의제 Agenda 2030)’ 및 파리기후협약을 채택하고 2016년 세계인도주의 정상회의를 개최하는 등 다양한 분야에서 성과를 거두었다.

2016년에는 유엔경제사회이사회(ECOSOC)에 오준 당시 주유엔대사가 의장으로 선출됨으로써 우리나라 최초로 경제사회이사회의 의장직을 수임하게 되었다. “2015년 9월 유엔 개발정상회의에서 향후 15년간 국제사회에 적용될 2030 개발의제 및 지속가능개발목표(SDGs)가 채택되고, 그 이행체제를 수립해 나가는 시기에 우리나라 인사가 유엔경제사회이사회(ECOSOC) 활동함으로써 빈곤퇴치 및 지속가능발전 분야에서 우리의 역할을 강화하고... 유엔 내 우리의 위상을 높이는 계기가 되었다.”⁷⁰⁾ 무엇보다 “오준 의장은 2016년 6월 30일 ‘불평등에 대한 특별회의 ECOSOC Special Meeting on Inequality)’를 개최하여 유엔 회의 사상 처음으로 불평등 문제만을 논의하기 위한 장을 마련하였으며, 이 회의를 계기로 불평등 문제를 지속적으로 논의하기 위해 우리나라 주도로 각국 주유엔대표부 대사들이 참여하는 ‘SDG 10(불평등) 관심국 그룹’이 출범하였다.”⁷¹⁾ 이 후 한국은 유엔의 도움을 받던 가장 가난한 국가에서 가장 빠른 시간 내에 경제 발전 및 성숙된 민주화를 이룬 모범 국가(best practice)로써 ‘지속가능한 개발’에 대한 국가적 경험을 브랜드화 하여 유엔 외교에 플래그십 이슈 영역으로 특화해오고 있다.

[표 9] 한국의 국제기구 이사국, 위원국 수임 현황(1996-2020년)

진출기구명	임기
유엔안전보장이사회	1996-97, 2013-14
유엔총회	2001-02 * 제56차 유엔총회의장: 한승수
유엔경제사회이사회	1993-95, 1997-99, 2001-03, 2004-06, 2008-10, 2011-13, 2014-16, 2017-19, 2020-22 * '16년회기의장: 오준 대사
평화구축위원회	2009-10, 2011-12, 2015-16, 2017-18, 2019-20 * '17년도의회장: 조태열 대사
마약위원회	1963-68, 1982-85, 1992-2003, 2006-09, 2012-15, 2016-19
인구개발위원회	1996-2001
지속가능개발위원회	1993-95, 1999-2010

69) Ibid.

70) Ibid.

71) Ibid.

진출기구명	임기
여성지위위원회	1994-2010, 2010-14, 2014-18, 2018-22
통계위원회	2004-07, 2016-19, 2020-23
사회개발위원회	1996-16, 2016-20,
범죄예방및형사사법위원회	1995-97, 2098-00, 2003-08, 2009-11, 2016-18
아태통계연구소집행이사국	2016-18
유엔인권이사회	2006-11, 2013-15, 2016-18, 2020-22
장애인권리위원회	2011-14, 2015-18
인종차별철폐위원회	2018-21
유엔개발계획	1994-95, 1998-00, 2008-10, 2012-14, 2016-18
유엔인구활동기금	1998-2000, 2008-10, 2012-14
유엔난민최고대표(사무소)	2000-영구임기
유엔아동기금	1988-97, 2006-11, 2012-14, 2015-17, 2018-20, 2021-23
유엔여성기구	2010-13, 2014-16, 2017-19, 2020-22
유엔인간정주계획	1997-2000, 2009-12, 2013-16, 2017-20
유엔사업조정위원회	1993-2010, 2011-13, 2014-16, 2017-19, 2020-22
유엔공보위원회	1992-영구임기
대륙붕한계위원회	1997-2012, 2012-17, 2017-22
국제무역법위원회	2004-07, 2008-13
분담금위원회	2000-02, 2003-05, 2006-08, 2012-14, 2015-17
구유고국제형사재판소	2001-05, 2005-12, 2013-16
국제해양법재판소	2009-14, 2014-23
식량농업기구	1965-67, 1989-12, 2012-15, 2016-18
유엔교육과학문화기구	1987-2003, 2007-11, 2011-15, 2016-19, 2019-23
세계보건기구	1960-63, 2084-87, 2095-98, 2001-04, 2007-12, 2013-17
세계식량계획	2019-21
만국우편연합	- 관리아사국(1955-2009, 17-20) - 운영이사국(1955-2012, 17-20)
국제전기통신연합	1989-2010, 2010-14, 2015-18, 2019-22
국제노동기구	1996-2011, 2011-14, 2014-17, 2017-20
세계기상기구	2000, 2007-15, 2015-19, 2019-23
국제해사기구	1992-2015, 2016-19, 2020-21
유엔공업개발기구	- 공업개발이사회 IDB): 1998-2007, 2011-12, 2015-19, 2020-23 - 사업예산위원회 PBC): 1994-97, 2003-05, 2015-17
국제민간항공기구	- 2001-07, 2010-13, 2013-16, 2017-19, 2019-22

진출기구명	임기
세계지적재산기구	1989-영구임기
세계관광기구	2003-07, 2011-15, 2016-19
국제원자력기구	1957-59, 1965-67, 1973-75, 1977-79, 1981-83, 1985-89, 1991-93, 1995-2001, 2003-07, 2009-11, 2011-13, 2015-17
국제형사재판소	2003-15, 2015-24
국제해저기구	1996-08 E그룹, 2009-18 B그룹, 2019-22 이사국 - 법률기술위원 2017-21
화학무기금지기구	1997-2011, 2011-13, 2013-15, 2017-19, 2019-21
국제전기통신위성기구	1975-영구임기
국제표준화기구	2020-22

출처: 유엔독립패널(2018) 및 외교부 홈페이지(2020).

V

한국의 국제기구 외교정책결정과정에 있어서 국내적 요인 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

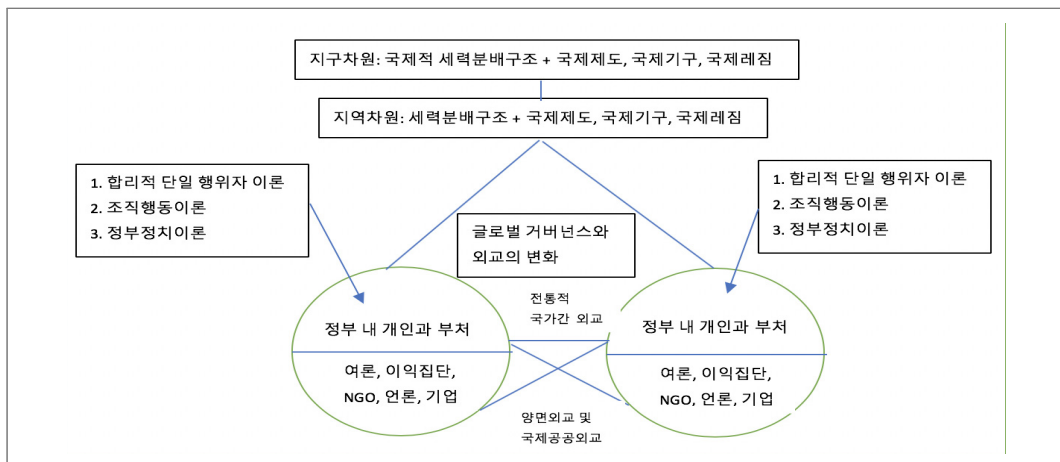
앞 장에서는 한국이 대외적으로 처한 세계 4강으로 둘러싸인 지정학적 요건과 분단상황에서 한반도 외교에 압도될 수 밖에 없는 외교환경을 살펴보고, 그럼에도 불구하고 세계 10대 경제대국이자 대표적인 중견국으로써 한국에게 국제기구 및 국제법에 바탕을 둔 다자외교가 어떠한 함의를 가지고 있는지를 중견국 외교정책론이라는 이론적 틀로써 살펴보았다. 이를 바탕으로 한국이 유엔을 중심으로 한 국제기구에서 펼친 활동 및 성과를 재정적 기여 및 고위직 그리고 중요 의사 결정 기구 진출이라는 측면에서 역사적으로 개괄하고 정리, 평가해 보았다. 이제까지 한국의 국제기구 외교정책은 정부라는 단일 행위자에 의해 수립되고 이행되는 것으로 진술이 되었으나, 실상 한 국가의 외교정책은 다양한 국내적 의사결정자들의 전략적 상호작용의 결과라고 보는 것이 최근 학계의 입장이다. 한국의 경우 냉전 하 분단상황이라는 특수한 안보 위기 속에 장기간 권위주의 정권의 집권 영향으로 외교정책이 청와대를 중심으로 하는 대통령 중심으로 이루어진 경향이 있다. 특히 국제기구 의사결정 및 참여에 요구되는 외교적인 전문성 그리고 국제기구의 수많은 전문적인 이슈를 다루어야 한다는 고도의 이슈 전문성이 요구된다는 국제기구 외교의 특수성으로 인해 특히 국제기구 외교는 외교부에 의해 주도되어 왔던 경향이 있다. 이 장에서는 먼저 외교정책결정론 중, 주요 이론을 개괄하고 한국의 구체적인 국제기구 외교 정책 및 활동이 도출되는 국내적 결정 요인이 무엇인지 자세히 살펴보도록 하겠다. 또한 국내적, 국외적 민주화의 요구로 인해 국제기구외교에 있어서도 보다 다양한 국내 행위자들의 참여가 기대되는데 한국의 경우 이를 집결할 수 있는 중개자 중 하나인 국회의 역할이 무엇이었는지에 대해 살펴보고 평가하도록 하겠다.

국제정치에서 벌어지는 전쟁의 개시, 종결, 무역 협정의 체결, 무역 분쟁, 정상회담의 개최 및 공동성명의 채택, 국제기구를 통한 인도적 구호 활동 등, 다양한 사건들은 여러 국가들의 외교정책 간 상호작용의 결과이다. 전통적으로 현실주의 시각에 바탕을 둔 국제정치학에서는 이러한 국가들의 외교정책으로 인한 국제정치적 현상, 즉 결과에만 관심을 두어 왔고, 이후에 자유주의 시각을 필두로 그러한 외교정책이 결정되는 정부의 “이데올로

기, 국민성, 국가신념체계(national belief system), 경제구조 등의 사회적 요인과 정부형태(regime type), 행정부와 의회, 관료기구, 정당과 이익집단, 여론 등의 정치적 요인 등”⁷²⁾ 국내수준의 요인들에 관심을 두어야 한다는 비판적 시각이 대두되기 시작했다.

외교정책론은 이러한 국제정치학의 한 세부 영역으로 국제정치의 장에서 특정한 사건(incidence)가 벌어지기 전에 한 국가 내에서 어떤 국내 정치 행위자들의 어떠한 상호작용을 거쳐 특정 외교정책이 결정되었는지를 살펴보는 학문이다. 물론 이러한 한 국가의 외교정책결정도 국내적 요소 뿐 아니라 국제정치의 구조(structure of the international system) 등과 같은 국제적 요소에 의해 촉진되거나 제한되기도 한다. 따라서 일견 한 국가의 일방적 의사결정처럼 보이지만 실상은 이면의 여러 국제적, 국내적 요소들을 미리 예측하여 고려한 전략적 상호작용의 결과이다.

본 장은 국제정치학에서 외교정책결정의 국내적 요인에 대한 기존 문헌을 상세히 검토하고 그 중에서도 특히 관료정치모델(Bureaucratic Politics)과 양면게임이론(Two-level Game Theory)의 일반론에 대해 살펴보도록 하겠다(〈그림 18〉 참조). 나아가 한국의 국제기구 관련 외교 정책 결정에 대한 국내 거버넌스 모델을 도출하고 특히 이 정책 과정 속에 왜 국회의 역할이 미흡한지 국제정치학 및 비교정치학적 이론에 바탕을 설명을 도출하기 위해, 주인-대리인 모델(Principal-Agent Model) 이론을 소개하도록 하겠다.



출처: 전재성(2014), p.71의 도표 3.1. 그대로 적용

[그림 18] 외교정책 결정과정의 종합적 이해

72) 유진석, “외교정책과 국내정치,” 『현대외교정책론』 서울: 명인문화사, 2014), p. 163.

한국의 외교정책 결정모델에 관한 기존 연구는 대부분 북한 핵문제, 남북 관계, 한미 동맹, 대 중국 정책, 대 일본 정책, 대 러시아 정책 등 한반도 안보 현안 및 주변 강대국 또는 양자외교정책에 집중되어있다. 또한 민주화가 된 지 근 30년정도 밖에 지나지 않았고 한국의 정치 제도는 권한이 중앙 정부에 집중된 강력한 대통령제에 바탕을 두고 있었던 이유로 외교정책 의사결정은 “대통령”의 선호 및 의지에 의해 압도되어 왔던 면이 사실이다.⁷³⁾ 한국은 북한이라는 당면한 안보적 현안이 상수로 존재하고 세계 12위의 경제규모를 지녔음에도⁷⁴⁾ 미국, 중국, 러시아, 일본이라는 세계 4강에 둘러싸여 있다는 지정학적인 제약으로 인해 국제구조의 문제가 국내외교정책의 방향을 상당부분 제한하고 있는 것이 주된 원인이기도 하다.

그러나 한국의 국력 및 글로벌 지위가 향상될수록 국제사회, 특히 다자주의에 기반을 둔 국제협력을 위한 국제기구에서의 더 큰 역할이 요구되고, 한국 스스로도 중견국으로써 상기의 강대국에 의해 제약되는 지정학적 한계를 벗어나 의미 있는 외교적 입지를 다지기 위해서도 힘에 기대기보다는 규칙에 기반을 둔 국제질서(rule-based international order)를 옹호하고 공고히 하고자 했다. 한국의 외교정책에 장기간 실무를 담당했던 고위 외무 공무원 및 외교부 정책 자문 및 국제기구에서 연계 업무를 담당한 경험이 많은 학계 시니어급 학자들과의 엘리트 인터뷰⁷⁵⁾를 통해 내릴 수 있었던 결론은 한국의 국제기구관련 외교정책결정 과정이 정적(static)으로 도식화하기 보다는 1991년 유엔 가입 이후, 그리고 2007년 반기문 전 외교부 장관의 유엔 사무총장으로의 선출과 같은 결정적인 사건들을 계기로, 그리고 국내 민주주의의 성숙을 계기로 지난 5-6년 정도 전부터 의미 있는 변화가 보이는 동적인(dynamic) 과정임을 새롭게 살펴보아야 한다는 점이다. 민주화가 진행되고 나아가 민주주의가 성숙해감에 따라 탑다운(top down)으로 결정되던 외교정책이 점차 주 부처인 외교부 뿐 아니라 각 이슈를 담당하는 행정부 관련 부처, 국회, 시민사회 등 다양한 국내 정치 행위자들의 선호를 아직 크지는 않지만 일정 부분 반영하기 시작했다. 그럼에도 불구하고 여전히 대통령 중심의 그리고 주무부처인 외교부 중심으로 국제기구 관련 정책들이 결정되고 실행된다는 것이 현실이기도 하다.

73) 배중윤, “한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해,” 『국제정치논총』 42(4)호 (2006), pp. 97-116.

74) 2019년 국내총생산(Gross Domestic Product)로 측정된 경제규모를 참고했음. 출처는 세계은행 데이터 뱅크.

<https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> 검색일: 2020. 7. 31).

75) 2020년 7월 27일 비공개 엘리트 인터뷰. 전직 국제기구 담당 고위급 외교 공무원 및 국제정치학계 시니어 학자.

본 연구에서는 정치학 일반이론에서 한 국가의 외교정책결정에 대한 국내적 요인을 살펴보고 한국의 외교정책결정에 대한 국내 거버넌스를 설명하기 위한 이론을 살펴보고자 한다. 국가의 국제기구 가입, 가입의 수준, 가입 후 투표 참여, 분담금 납부, 회의 소집, 국제 의제 설정을 위한 정책적 외교적 노력, 자국민 진출 등과 같은 가입 후 활동에 대한 국내정치적 의사결정 메커니즘에 대한 기존의 통합적, 개괄적 연구는 국내는 물론이고 해외에도 없다. 따라서 본 연구진은 일반적인 국가의 외교정책결정론에 대한 기존 연구 검토를 통해 중요한 독립 변수 및 이론적 메커니즘들을 개괄하는 것을 목적으로 한다.

1 외교정책결정의 국내 요인에 관한 이론 검토

1) 현실주의: 블랙박스로서의 국내정치적 요인

국제정치학의 주요한 이론으로써 세계정세분석 및 외교정책 수립에 있어 막대한 영향을 끼쳐왔던 전통적인 시각으로 현실주의(Realism) 이론이 있다. 이 이론은 국제정치에서 주요 행위자(primary actor)는 국가이고 국가는 합리적인(rational) 단일 행위자(unitary actor)라는 대전제에서 출발한다. 모든 국가는 따라서 동일하고 유일한 목표를 수행하기 위해 외교정책을 수립하는데 그 목표는 바로 국가 생존, 즉 안보의 극대화(security maximization)이다. 권력의 추구도 생존 확보라는 목표에 부합하는 한에서 이루어지는 도구적인 목적으로 보았다. 이에 특정 외교정책이 수립되기까지의 국내정치적 과정은 블랙박스(blackbox)에 남겨두고 국가의 외교정책수행 및 수립에 큰 영향을 미치지 않는다고 가정한다.

유진석(2014)⁷⁶⁾은 현실주의가 국제정치학의 지배적인 패러다임으로 등장한 역사적 흐름을 보여주면서 17세기 이후 유럽을 주목한다. 바로 이때 근대 국가가 형성되기 시작하면서 외교정책은 국내정치과정 중 어느 누구의 이익도 아닌 국가 전체의 이익을 위한 것이기 때문에 국내 어느 정책 보다 중요하다는 독일의 역사학자인 랑케(Leopold von Ranke)의 ‘대외정책 우위론’이 등장했다고 한다. “국제무대에서 독립의 유지와 보존이 가장 중요한 국가의 목표이며 다른 모든 국내 정책들은 국가의 목표를 달성하기

76) 유진석, “외교정책과 국내정치,” 『현대외교정책론』(서울: 명인문화사, 2014), pp.164-165.

위해 종속"되어야 한다는 것이다.⁷⁷⁾ 그는 파리드 자카리아(Fareed Zakaria)의 해석을 빌어 '대외정책 우위론'이 함의하는 바는 첫째, 국가들 간의 대외적 관계, 즉 국제정치적 요소가 국내정치를 압도한다는 뜻이라고 보았다.⁷⁸⁾ 또한 이는 국가의 외교정책은 국내정치적 목적이 아니라 적자생존이 난무하는 무정부상태의 국제정치의 장에서 살아남기 위해 순수하게 전략적인 국제정치적 목적을 위해 추구되어야 한다는 당위적 결론이 난다고 보았다.⁷⁹⁾ 이후 세계 제 2차 대전을 거쳐 한스 모겐소(Hans Morgenthau)와 케네스 왈츠(Kenneth Waltz)등의 학자들에 의해 냉전기 미국의 주류 국제정치학 및 국제안보학 그리고 실질적 안보 정책 담론을 형성하게 된다.

이렇게 무정부 상태 하에 생존(survival)이라는 궁극적 목적을 위한 권력(power) 추구가 국가이익(national interest)으로 정의되고, 국가들은 이를 위한 상대적 이득(relative gains)에 민감하게 반응하며 행동하는 당구공으로 묘사된다. 이러한 현실주의 모델이 국가들의 외교정책을 설명하는데 적실성을 가질 수 있었던 이유는 당시 냉전(Cold War)라는 국제정치의 환경이 자본주의/공산주의 이념 및 체제 대결을 위한 미소 두 초강대국의 안보 경쟁의 장이었고 그러한 경쟁이 핵무기(nuclear weapons)라는 초유의 대량살상무기 개발의 위협 속에서 진행되었기 때문이었다. 즉, 국가 안보(national security) 이슈가 국가들의 외교정책을 압도하고 공산주의 봉쇄 및 민주주의 확산이라는 절대적인 이념적 구호가 국내정치과정 속의 다양한 목소리들을 국가안보라는 이름으로 누를 수 있었던 구조적 제약(structural constraint)이 있었기 때문에 가능한 일이었다. 이는 냉전 초기 미국 연방 상원 외교위원회 위원장을 지낸 미시건 출신 공화당 소속 상원위원이었던 아서 반덴버그(Arthur Vandenberg)의 "정쟁은 국경 앞에서 멈춘다(Politics stops at the water's edge)"라는 유명한 문구로 요약될 수 있다.⁸⁰⁾ "반덴버그는 대통령, 국무부, 미 의회 양당 지도자들 간의 긴밀한 협의에 의해 이루어지는 합의(consensus)를 초당적 외교정책이라고 정의하면서, 민주당 트루먼 행정부가 추진한 트루먼 독트린, 마샬플랜, 나토(NATO) 결성 등 대소련 봉쇄정책을 위해 필요한 미 의회의 초당적 지지를 이끌어내는데 결정적인 역할을 수행했다"라고 평가된다.⁸¹⁾

77) Ibid, p. 165.

78) Ibid.

79) Ibid.

80) Ibid.

따라서 현실주의적 시각에 따르면 애시 당초 국제기구는 강대국이 자국의 이익을 가장 잘 반영하도록 설계된 국가 간 힘의 분배(distribution of power)가 그대로 반영된 또 다른 외교의 장(window-dressing)에 불과하고 국제기구 자체로 국제정치에 영향력을 미칠 수 있는 독자적 힘은 없다.⁸²⁾ 대표적인 현실주의 학자인 케네스 월츠는 냉전 이후 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)를 예로 들면서, 냉전 이후 NATO의 생존과 확장은 미국의 국력과 영향력을 보여주는 것이지 다자주의적 단체로서의 제도의 독자성을 보여주는 것이 아니라고 한다.⁸³⁾

2) 외교정책론

반면 오히려 한 국가의 외교정책을 이해하기 위해서는 국내의 외교정책결정 과정에서 드러나는 국내 주요 의사 결정 행위자들의 선호, 의지, 영향력과 이들의 국내 절차에 바탕을 둔 전략적 상호작용에 주목해야한다는 하위이론들이 나오기 시작했다. 초창기 연구로는 스나이더(Richard Snyder), 브룩(H.W. Bruck), 사핀(Burton Sapin), 로즈나우(James Rosenau), 앨리슨(Graham T. Allison) 등이 대표적이다.⁸⁴⁾ 주로 정책결정자 개인 및 국가 유형에 초점을 맞춘 연구들 속에서 그래엄 앨리슨이 『Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis』(1971) 저서에서 국내 정치에 기반을 둔 외교 정책 분석 모델이 돋보인다. 그는 “합리적 행위자 모델(제 1모델), 조직 절차 모델(제2모델), 관료 정치 모델 혹은 정부 정치 모델(제 3모델)”이라는 국내 정치 과정에 기반을 둔 모델로 쿠바 미사일 위기 시 미국의 외교 정책 결정을 분석했다.⁸⁵⁾

구체적으로 ‘합리적 행위자 모델’에서는 “국가라는 행위자가 다양한 대안을 고려하고 가장 높은 기대효용을 가져다주는 대안을 선택한 결과”가 외교정책이라고 보는 현실주의 시각과 맞닿아 있다.⁸⁶⁾ 두 번째, ‘조직절차모델’은 어떤 상황에 대한 “정책결정이란 합리적인 선택이라기보다 정형화된 행위규칙인 표준행동절차(SOP: Standard Operating

81) Ibid, p. 166.

82) Kenneth. Waltz, *Foreign Policy and Democratic Politics* (Boston: Little Brown 2000).

83) Waltz, p.20.

84) 유진석 2014), pp.166-167

85) Ibid, p.168.

86) Ibid.

Procedures)에 따라 작동하는 조직의 산출(output)”에 불과하다고 본다.⁸⁷⁾ 마지막으로 ‘관료정치모델’에서 보는 외교정책은 “단일적 행위자에 의해 내려진 합리적 선택의 결과도 아니고 조직의 산출도 아닌, 외교정책 결정과정에 참여하는 다양한 행위자들이 협상과 타협을 통해서 만들어낸 협상게임의 결과물”이다.⁸⁸⁾

외교정책결정에 있어서 국내적 요인에 주목하기 시작한 초기 연구들로부터 크게 다음의 이론들이 도출되었다. 먼저 국내제도의 특징이 주는 영향을 살펴보는 정부 형태 또는 레짐(regime) 유형의 차이에 주목하면서 민주주의 국가와 비민주주의 국가의 외교정책에서의 차이점을 설명하려는 ‘민주평화론(Democratic Peace Theory)’과 같은 연구들이 있다. 또한 대표적으로 외교정책결정 및 이행의 주 책임 부처들 간의 상호작용에 바탕을 둔 ‘관료정치모델’, ‘여론의 역할’, ‘속죄양 가설’, 그리고 로버트 퍼트남(Robert Putnam)의 ‘양면게임 이론’ 등이 있다.

3) 정부 형태 또는 레짐(regime) 유형: 민주주의 국가와 권위주의 국가의 외교정책의 차이

외교정책 수립 및 이행의 측면에서 정치 체제별 우위는 그 이론적으로 상반되고, 통계적으로도 일관성 있는 결론이 나지 않았다. 먼저, 권위주의 국가들이 외교정책의 장에서 더 우월하다는 주장이 있다. 그 이유를 유진석은 다음과 같이 정리한다.⁸⁹⁾ “첫째, 권위주의 정부는 국민에 대한 책임성이 약하고, 결정과정에 참여하는 엘리트의 수가 적기 때문에 신속한 결정을 내릴 수 있고 국제 정세의 변화에 대응해서 기존의 정책을 보다 신속하게 바꿀 수 있다. “둘째, 정책결정 권한이 집중되어 있고 명령의 위계가 뚜렷하며 불복종에 대한 처벌이 강하기 때문에 내부적 반발에 대한 염려 없이 일관된 정책을 소신 있게 추구할 수 있다.” 마지막으로, “협상의 측면에서 정보의 자유가 제약을 받는 권위주의 체제는 자국의 입장을 비밀로 유지할 수 있기 때문에 정보를 공개해야 하는 민주주의 체제보다 국제협상에서 효과적으로 대응할 수 있다”는 것이다.

반면에 민주주의 국가들이 외교정책의 장에서 더 우월하다는 주장도 팽팽하다. 먼저

87) Ibid.

88) Ibid.

89) Ibid, pp.169-170.

“권위주의 국가에서는 외교정책 결정 구조가 집중화되어 있어 권위주의 지배자가 원하는 정책을 무조건적으로 찬성하는 ‘예스맨(yes men)’을 양산하는 경향이 있으며 혁신적인 정책 변화를 추구하기 어렵다.”⁹⁰⁾ 다음으로 “권위주의 국가에서는 새로운 대안을 제시하고 다양한 대안을 검토하는 기회가 주어지지 않기 때문에 기존 정책에 의존하는 경향이 높고 외교정책이 경직”되어 있기 때문이다.”⁹¹⁾ 또한 민주주의 국가들은 외교정책 수립을 위한 보통 시간이 소요되는 국내적 숙의의 과정을 거치기 때문에, 일단 결정된 외교정책은 광범위한 국내적 지지를 바탕으로 한 탄탄할 가능성이 높아 그 실행에 있어 실패 확률이 적다.⁹²⁾

결국 정치체제에 따른 외교정책수립 및 집행의 우월성 논의는 논리적으로 상반된 두 가지로 귀결되고 경험적으로도 일관성있게 검증되지 못했다. 각 정치체제에 따른 외교정책의 효율성 및 효과성이 아마도 당면한 이슈별로 다르게 구현되기 때문이기도 할 것이다. 반면, 전쟁의 개시라는 측면에서는 국제정치학계에서 확고한 명제로 검증된 ‘민주주의 국가들끼리는 전쟁을 하지 않는다’는 민주평화론이 있다.⁹³⁾ 이는 민주주의 체제가 가지는 규범적 또는 제도적 원인 때문이라고 한다. 첫째, 민주주의 국가들은 “갈등을 협상과 타협을 통해서 평화적으로 해결하려는 규범을 공유하고 있으며, 국가 지도자는 이러한 규범을 사회화를 통해 내면화시키고 외교정책에 이러한 규범을 적용한다”.⁹⁴⁾ 결국 민주주의 국가들은 그들 사이에 갈등이 있을 때, 국내 정치에서와 마찬가지로 외교의 영역에서도 평화적인 분쟁 해결 방식을 택한다는 것이다. 둘째, 민주주의 제도는 지도자에 대한 국회 및 사법부와 같은 여러 제도적 견제와 균형과 같은 제약(constraint)이 존재하고 지도자는 정기적인 선거 제도를 통해 의사 결정에 대한 제도화된 국내적 책임을 진다.⁹⁵⁾ 따라서 민주주의 국가들 사이에서는 무력사용을 결정하기까지 국내적 합의의 과정이 오래 걸리고 지도자가 무력사용을 결정하기에도 신중할 이유가 민주주의의 국내 제도에 내재되어 있다는 것이다.

90) Ibid, p.170.

91) Ibid.

92) Kenneth. Waltz, *Foreign Policy and Democratic Politics* (Boston, Little Brown, 1967), p.311. 유진석(2014), p.170. 재인용

93) Michael. Doyle, “Liberalism and World Politics,” *American Political Science Review* 80-4(1986).

94) 유진석(2014),

95) Bruce. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*(NJ, Princeton University Press, 1993).

4) 관료정치모델(bureaucratic politics model)

연구 분석 수준을 당구공 모델 또는 블랙박스 모델과 같이 단일 행위자인 ‘국가’ 아니면 국가 ‘지도자 개인’에서 벗어나서 해당 외교 정책 결정 과정에 직접적으로 참여하는 최고 관료들의 전략적 상호작용에 주목하는 이론이 ‘관료정치모델’이다. 배종운(2006)은 그의 책에서 이 모델은 다음과 같이 정리하고 있다.⁹⁶⁾ “첫째, 행정부는 다양한 목표와 목적을 가진 개인들과 관료 조직들로 구성되어 있다. 둘째, 외교정책 결정과정에 참여하는 행위자들 중에서 절대적인 영향력을 행사하는 절대자는 없다. 대통령도 상대적으로 권력이 강할 뿐이지 절대자는 아니다. 셋째, 최종적인 결정은 다양한 행위자들간의 협상과 합의에 의한 정치적 타협의 산물이다. 넷째, 정책의 결정과 집행 사이에는 일반적으로 상당한 격차가 존재한다.”⁹⁷⁾

요약하면 관료정치모델은 국가 지도자가 국가 정책의 최종결정자이고 그는 그 앞에 제공된 모든 선택지의 비용편익분석을 통해 효용을 극대화하는 정책을 선택한다는 ‘합리적 선택이론’을 비판하면서, 실제로 외교정책이 선택되는 과정은 그렇게 간단하지 않다는 것이다. 대신 당면한 외교정책에 관여하는 주요 관료 조직을 대표하는 수장들 사이의 지난한 협상의 과정을 거친다는 것이다.⁹⁸⁾ 이 정치적 협상의 장에 참여하는 다양한 관료 조직의 수장들은 추상적인 국가 이익 보다는 본인이 대표하는 관료조직, 부처의 입장에서 파악하고 정의된 국가 이익을 우선시 하고 선택되는 최종 외교 정책에 반영하고자 한다는 것이다. 이 때 부처의 이익이란 “조직의 존폐, 부서에 할당된 예산, 조직 내부의 사기, 자율성” 등이다.⁹⁹⁾ 이 과정을 통해 협상의 우위를 차지한 부처의 입장이 최대한으로 반영되도록 최종 외교 정책이 만들어진다.

그러나 크래즈너(Stephen Krasner)와 같은 학자들로부터 관료정치모델이 대통령과 같이 특히 중앙집권화 수준이 높은 정치체제에서 최고 권력자의 정책결정에서의 결정적인 영향력을 과소평가하고 있다고 비판을 받았다.¹⁰⁰⁾ 국가의 리더야말로 최종 결정을 내리는 주체이고 그러한 외교정책결정을 위한 논의의 장에 어느 부처가 그리고 어느

96) 배종운, 『한국 외교정책의 새로운 이해』 서울:한국학술정보, 2006), p.110.

97) 유진석 2014), p.174.

98) Graham. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, 1971).

99) 유진석 2014), p.174.

100) Ibid, p.176.

부처의 누가 참여하는지를 애시 당초 결정하는 외교정책논의의 판을 짜는 것도 국가의 수장이라는 것이다.¹⁰¹⁾ 그리고 행정부 부처의 관료들 이외에 의회 및 정당과 같은 다른 국내정치 내 주요 행위자들의 역할 및 영향력을 경시한다는 비판을 받아왔다.¹⁰²⁾

5) 국내정치와 국제정치의 상호작용: 양면게임(two-level game)이론을 중심으로

국가의 정치체제 및 국내의 관료정치 다이내믹이 한 국가의 외교정책에 영향을 미치고 이렇게 형성된 다양한 국가들의 외교정책의 상호작용으로 국제정세가 이루어지기도 하지만, 그 반대 방향으로 영향력이 작동하기도 하고(제2이미지 역전이론, second-image reversed) 영향력이 동시에 작용하기도 한다(양면게임이론, two-level game).¹⁰³⁾

여기에서는 로버트 퍼트남(Robert Putnam)의 양면게임이론¹⁰⁴⁾을 간단히 소개하도록 하겠다. 양면게임이론은 한 국가를 대표하여 외국의 대표와 국제협상테이블에 마주한 협상대표자가 국제협상을 진행함과 동시에 동 이슈에 영향을 받게 되는 국내 관련자들과 국내협상테이블에서 두 가지 협상게임을 벌인다는 상황을 전제한다 아래 <도식1> 참조). 국내 수준에서는 국내 단체들이 그들에게 유리한 정책을 채택하도록 정부에 압력을 행사하는 것으로 그들의 이익을 추구하려고 하고 정치인들은 그러한 국내 단체들 사이에 연합을 구성함으로써 자신들의 권력을 추구하려 할 것이다. 국제 수준에서는 각 정부들은 외국과의 관계에 부정적인 영향을 최소화하면서 동시에 그러한 국내적 압력을 만족시킬 수 있는 자신의 능력을 극대화하려고 노력할 것이다. 이 둘 중 어떠한 게임도 정부의 최고 의사결정자로서는 무시할 수 없는 것이 현실이다.

101) Ibid.

102) Ibid.

103) Ibid, p.183.

104) Robert. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games." *International Organization* 42-3(1988), p.434.

〈도식 1〉 양면게임의 구조

(레벨 1 게임): 임시 협정에 도달하기 위해 두 국가의 협상가들 사이에 이루어지는 협상
(레벨 2 게임): 협상 결과 도출한 임시 협정을 비준하기 위한 각 국가의 국내에서 이루어지는 국내 유권자들과의 논의 과정

출처: Putnam(1988, p.436)

퍼트남은 일견 두 협상의 게임이 순차적인 것처럼 보이지만 국가를 대표하는 협상가들은 실제로는 국제 협상에 임하기 전 수차례에 걸친 국내 논의 과정을 통해 어느 정도 합의 수준이어야 국내적 비준을 위한 승인을 얻을 수 있는지 대략의 기대치를 가지고 레벨 1의 협상에 임한다고 보았다.¹⁰⁵⁾ 기술적으로 퍼트남이 사용한 ‘비준(ratification)’이라는 단어는 미국의 경우 국제조약의 비준을 위해서는 헌법상 미 상원의원의 2/3의 동의를 얻어야 하는 등 각 나라마다 다른 국제조약의 국내적 효력 발생을 위한 국내법적 절차를 의미한다. 퍼트남은 양면게임에서 비준이란 이러한 국내법적 절차뿐 아니라 레벨 1에서 합의한 협정을 국내적으로 승인하고 이행하기 위해 필요한 모든 공식적 또는 비공식적인 국내적 의사결정과정을 지칭한다고 크게 조작적 정의를 내리고 있다. 이에 관련된 국내 행위자로는 의회뿐 아니라 행정부처관료, 이익집단, 사회적 계층, 또는 여론도 포함 된다는 것이다. 현실 외교의 장에서는 이러한 양면게임은 일회성이라기보다 반복 게임(iterative game)일 가능성이 크다.

특히 국내적으로 단순 가부 투표에 부쳤을 때 유권자 중 필요한 다수를 얻을 수 있는 모든 레벨 1의 가능한 국제협상의 협정안들의 집합으로 정의되는 “윈셋(win-set)”의 크기에 따라 논리적으로 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다고 한다.¹⁰⁶⁾ 먼저, 윈셋이 클수록 국제협상(레벨 1)에서 협정을 맺을 가능성이 커진다. 각 국의 윈셋이 중첩되는 부분이 있어야 국제협상에서 협정이 성사될 가능성이 높아지는데 각 국의 윈셋 자체가 크다면 서로의 윈셋이 겹칠 확률이 더 높다는 것을 의미하기 때문이다. 다음으로는, 국내 협상게임(레벨 2)에서의 윈셋의 상대적인 크기가 국제협상에서 얻게 되는 양국 공통의 이득에 대한 분배를 결정한다. 왜냐하면 국내적으로 설득의 여지가 좁다는 것이 국제적으로 협상에 있어 우위를 차지하게 하는데 큰 도움을 주기 때문이다.

105) Ibid, p.436.

106) Ibid, pp.437-438.

이러한 원셋은 다음의 세가지 요소에 의해서 그 크기가 결정된다.¹⁰⁷⁾ 첫째, 국내 유권자들 사이의 권력분배, 선호, 그리고 연합의 가능성이다. 보다 자족하는 나라의 경우 국내 고립주의자들의 목소리가 커서 원셋이 작고 따라서 이들은 보다 적은 수의 국제협정을 맺고 맺은 협정들은 치열한 협상의 결과일 가능성이 높다. 또한 국제협정에 대한 국내 관련자들의 선호가 균질한지(homogeneous) 이질적인지(heterogeneous)에 따라 협상가의 전략이 달라져야 한다. 균질적인 국내 관련자들을 대하는 협상가라면 최대한 자국에 많은 이익이 돌아오도록 협상의 전략을 취하면 된다. 국내 매파들의 반대가 극심하여 국제 협상에서 양보의 입지가 적다라는 입장으로 상대방을 설득할 여지가 있는 것이다. 반면 당면 협상의 대상이 되는 이슈에 대한 국내적 선호가 이질적일 때, 상대방의 협상대상자는 본국의 입장에 동조하는 상대국 국내 집단과의 초국가적 연대를 꾀하고 그들로 하여금 상대국 정부에 압력을 가하도록 함으로써 오히려 더 쉽게 국제협상을 성사시킬 수 있을 것이다.¹⁰⁸⁾

그러나 현실에서는 모든 국내 유권자들이 모든 외교 협상에 똑같은 관심과 열정을 가지고 지지를 보내는 것이 아니다. 특정 국제협정의 이행의 비용과 혜택이 특정 국내 그룹에 집중될 때, 그러한 특정 국내 집단이 자국의 정부에게 목소리를 낼 가능성이 크다. 마치 통상 이슈에 대한 협상에 있어서 레벨 2에서의 국내정치의 영향력이 국제 금융 이슈에 대한 협상에 있어서보다 더 중요하게 작용하는 것과 마찬가지로이다.¹⁰⁹⁾

셋째, 원셋의 크기는 국제협상(레벨 1)에 임하는 협상가들의 전략에 달려있다.¹¹⁰⁾ 국제협상에 임하는 국가대표로써는 상대방의 원셋을 가능한 크게 만들고자 하는 공통의 목표가 있을 것이다. 그러나 자국의 원셋 크기에 대해서는 복합적인 입장이 있을 수 있다. 먼저 자국의 원셋이 크다면 쉽게 국제 협정을 맺을 수는 있지만 타국의 협상 대표자에 비해 협상의 열위에 놓이게 된다. 국내적으로 반대 그룹의 목소리를 크게 하여 자국의 원셋을 최대한 좁게 만드는 것이 자국에 보다 유리한 국제협상 결과물을 도출할 수 있지만, 반대로 이러한 강경한 입장은 유권자들의 태도 형성에 돌이킬 수 없는 영향을 미치고 이는 추후 타협된 협정안을 비준하는 데 있어서 어려운 난관이 되기 때문이다.

107) Ibid, p.442.

108) Ibid, p.444.

109) Ibid, p.445.

110) Ibid, p.450.

6) 본인-대리인 이론(Principal-Agent Theory): 의회의 행정부 감시/감독 역할을 중심으로

행정부의 외교정책 및 활동에 있어서 의회와의 관계를 설명하는 이론으로 ‘본인-대리인 이론(Principal-Agent Theory)’이 있다. 이 이론은 원래 보험을 설명하기 위한 경제학계에서 처음 주창된 이론¹¹¹⁾인데 그 이후 정치학자들이 도입하여 정치적 “위임관계”에서 정보의 비대칭성(information asymmetries)으로 인해 나타날 수 있는 다양한 행동 및 유인을 설명하기 위한 모델로 발달되어왔다.¹¹²⁾ 이는 국민들을 대표하는 의회가 주인/본인이고 구체적인 정책을 집행하도록 주인/본인으로부터 위임을 받은 대리인이 행정부 및 관련 부처라고 할 때, 과연 실질적으로 정책을 수립하고 집행하기 위한 관련 정보 및 전문성을 갖춘 대리인인 행정부가 상대적으로 그러한 정보 및 전문성이 부족한 주인인 의회 및 국민이 원하는 바대로 정책을 수립하고 집행할 것인가? 그리고 대리인인 행정부가 본인인 의회 및 국민이 바라는 대로 정책을 수립하고 집행하도록 어떠한 유인을 제공해야 하는가와 같은 질문에 답하기 위한 이론적 모델이라고 할 수 있다. 본 모델에서의 중심은 대리인이 본인에 비해 가지는 “정보의 비대칭성”(information asymmetry)에 따른 우위가 본인 및 대리인의 효용에 영향을 미친다는 점이다.¹¹³⁾ 따라서 본인이 여러 가지 자원 및 도구를 이용하여 대리인으로 하여금 본인의 이익에 부합하도록 행동하게끔 하는 유인을 제공하는 것이 관건이다.

유권자, 국민 또는 대중의 대표자인 의회가 행정부가 수립하고 집행하는 외교정책 하나하나를 꼼꼼히 감시 감독하기에는 막대한 비용을 수반한다. 따라서 본인-대리인 이론에 따르면 정보의 비대칭성 및 막대한 감시 비용으로 인해 의회는 정부가 수행한 외교정책의 “과정”보다는 “결과”에 주목할 수 밖에 없다고 한다.¹¹⁴⁾ 결국 어떠한 정당한 정책적 이유로 특정한 외교정책을 수립했고 어떠한 과정을 통해 이행했는지 보다는 수행한 외교정책이 결과론적으로 그리고 가시적으로 성공적이었느냐 아니었느냐에 따라 행

111) Michael Spence and Richard Zeckhauser. “Insurance, Information, and Individual Action.” *The American Economic Review* 61-2(1971): 380-387.

112) Miller 2005).

113) Gary J. Miller. “The Political Evolution of Principal-Agent Models.” *Annual Review of Political Science* 8(2005), 203-25.

114) George W. Downs and David M. Rocke. “Conflict, Agency, and Gambling for Resurrection: the Principal-Agent Problem Goes to War.” *American Journal of Political Science* 38-2(1994): 362-380.

정부의 외교정책이 평가된다는 것이다. 이는 대리인인 행정부의 도덕적 해이(moral hazard)를 어느 정도 제어할 수 있다는 장점이 있지만 본인을 위한 최선의 정책을 집행하지 못한다는 비효율성(inefficiency)을 낳는 단점이 있다. 대리인은 가시적인 성과를 내기 위해 굳이 본인에게 이득이 되지 않는 위험이 담보되고 고비용을 수반하는 정책을 고집할 유인이 있다.

와인개스트와 모란(1983)의 연구에 따르면 그러나 의회의 감시 감독이 부재하다는 것이 의회가 행정부를 통제하지 못한다는 것을 의미하지는 않는다고 한다.¹¹⁵⁾ 의회는 정부의 정책이 집행된 결과에만 관심이 있을 뿐, 어떻게 집행되었는지에 대해서는 관심이 없다는 점에서 행정부의 행위 자체는 의회에 중요하지 않기 때문에 의회의 관련 위원회는 아마도 행정부의 행위에 대해 완전히 무지할지도 모른다. 그럼에도 불구하고 의회는 사후에 제재가 있을 것이라는 위협만으로도 사전에 행정부 부처로 하여금 의회의 선호에 맞도록 행동할 유인을 제공할 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 유인체계가 효과적이면 효과적일수록 실제로 우리는 청문회 및 국정조사와 같은 의회의 감시 감독 제재를 목격할 일이 줄어들 것이라고 보았다. 이러한 유인체계는 구체적으로 의회로부터의 제한된 예산 배정을 위한 행정부 부처 간의 경쟁, 행정부 부처의 고위급 인사 임명에 대한 의회의 영향력, 의회 청문회 및 국정조사와 같은 사후적 제재에 대한 위협이 그 예가 될 수 있다.¹¹⁶⁾ 따라서 행정부가 정책 집행에 있어 독립성과 자율성을 누릴수록 그리고 행정부의 행위가 의회가 부과하는 유인 구조에 의해 더 부합하도록 형성될수록 결과적으로 더 적은 경우의 실제에 있어서 의회 감시 감독과 제재가 일어나는 것을 목격하게 된다는 것이다. 결국 흥미롭게도 감시감독 및 제재의 측면에 있어서 행정부의 독립성과 의회의 행정부에 대한 장악력의 정도는 결국 동일하게 관측되는 현상이다.¹¹⁷⁾ 실제로 모니터링 기술의 발전에 따라 정보의 비대칭성이 완화될 가능성이 있지만 그래도 의회의 감시감독 기능에 적은 예산이 할당되고, 감시감독 행위도 체계적이지 않으며, 국회의원 및 직원들도 관련 분야에 있어 상대적으로 비전문적이고, 사실 모든 이슈에 대한 감시감독도 한정된 시간과 자원에 비추어 불가능하다는 점에서, 의회의 감시감

115) Barry R. Weingast and Mark J. Moran. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission." *Journal of Political Economy* 91(1983): 765-800.

116) Barry R. Weingast. "The Congresssional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective with Applications to the SEC." *Public Choice* 44(1984): 147-191.

117) Miller 2005), p. 210.

독 기능은 불완전할 수밖에 없다는 현실적인 한계가 있다. 따라서 행정부의 정책 집행 결과가 아니라 과정에 대한 직접적이고 지속적인 감시 감독은 대리인의 행동을 주인이 제약하고자 하는 비효율적인 체계가 될 수밖에 없다.

2 한국 ‘외교정책결정’ 및 ‘국제기구외교정책결정’의 국내적 요인

앞서 한국의 외교정책을 결정하는 국외적 환경 요인으로는 세계 4강이 재편하는 글로벌 국제 질서 및 그에 따른 동북아 국제 질서 그리고 한반도 특수성에 따른 남북관계의 부침에 주목했다. 이는 한국이 중견국으로써 외교정책을 펼치는데 있어 자율성을 제약하는 요소로 작용할 가능성이 크다. 이에 규범외교, 다자외교, 틈새외교, 국제기구 존중, 반패권주의, 갈등의 중재자 역할과 같은 통상적인 중견국 외교방식을 통해 평화, 개발, 환경, 보건, 인권 등 글로벌 공공재를 제공하고자 하는 국제사회에 대한 공헌의 정도는 중견국의 국력(capacity)의 정도와 의지(willingness)에 의해서 결정된다고 했다.¹¹⁸⁾ 이때 중견국의 의지(willingness)는 바로 국내정치 즉, 민주주의의 성숙도에 따른 국민들의 지지 또는 반대에 의해 영향을 받는다고 할 수 있다. 민주주의가 국내적으로 성숙되고 제도로서 공고화되었을 때야 비로소 국가리더가 의지를 가지고 국제적 책임성에 기반한 중견국 외교를 펼칠 수 있다는 것이다.¹¹⁹⁾ 국내적으로 민주주의가 미성숙한 단계에 머물면 일단 제도적으로 국가리더의 지대추구에 몰두하는 독단적인 선호를 의미있게 견제하고 책임을 물을 수 있는 의회, 시민사회, 및 언론과 같은 국내세력이 부재하고, 국내적으로 민주적 가치 및 규범에 기반한 정책 선호가 형성되어 있지 않기 때문에 국외적으로도 규범에 기반한 외교정책을 펼칠 가능성이 현저히 낮아진다는 것이다.¹²⁰⁾

한국은 1987년 민주화를 기점으로 이전에는 경직된 냉전대결이 팽배했던 냉전의 국제질서 및 동북아질서 내에서 권위주의 정부가 집권했고, 그 이후 문민정부가 들어서면서 민주주의가 성숙되고 공고화됨으로써 짧은 시간에 역동적인 국가의 정치적 정체성 변화과정을 겪었다. 이러한 국내정치적 민주주의의 발달 및 공고화가 한국의 외교정책 특히, 국제기구외교정책에 질적인 변화를 가지고 왔는지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

118) 유재광 2020), 그림 2 참조.

119) Ibid, p.119.

120) Ibid, pp. 5-18.

나아가 이러한 한국만의 특수한 여건 속에 국회가 행정부의 외교 정책 특히, 국제기구 외교정책에 대해서 어떠한 역할을 해왔는지에 대해 살펴볼 것이다.

1) 대통령 중심의 탑다운 방식 위주에 사안별 버팀업 방식의 포용

국제정치학의 외교정책결정론 중에 최종의사결정자인 국가원수가 바로 국가라고 한 국가의 외교정책을 이해하기 위해서는 국가원수 개인을 연구해야 한다고 보는 시각이 있다. 이러한 연구들은 각각 국가원수 개인의 통치스타일(바버(James Barber), 번즈(James Burns), 조지(Alexander George)), 심리와 인지 상태(리베라(Joseph de Rivera), 악셀로드(Robert Axelrod), 저비스(Robert Jervis)), 그리고 개인적 특성과 경험(마가렛 헐만(Margaret Hermann))을 외교정책결정에 영향을 미치는 주요 요인이라고 보았다.¹²¹⁾

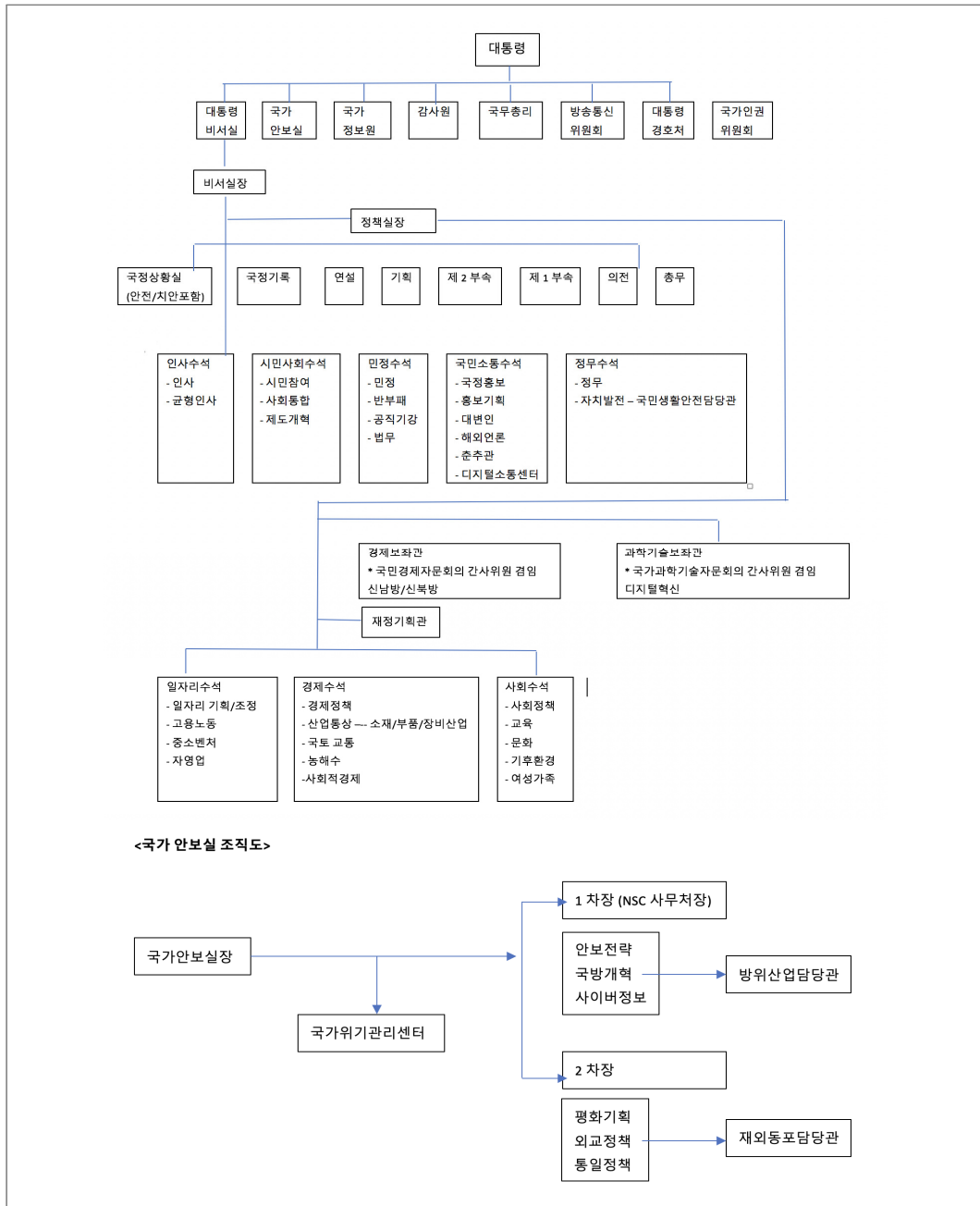
한국의 경우를 살펴보면 법과 제도적으로 보장하고 있는 대통령의 외교정책에 대한 권한은 타국의 순수 대통령제에 비하면 권한이 많이 제한되어 있는 편이지만, 한국전쟁 및 동북아에 직접적으로 투영된 냉전의 국제질서와 같은 국제 구조적 환경 그리고 한반도 특수성 및 군부정권의 장기집권 및 가부장적인 유교적 전통에 말미암은 역사적 경험으로 인해 이념적으로 편향된 “국가 안보” 이슈가 모든 국정 이슈를 압도하는 바에 따라 실질적으로 한국의 대통령은 외교정책결정에 있어서 절대적인 영향력을 행사해왔다.¹²²⁾ 국가 정치적 논의의 프레임이 기본적으로 안보위기에 집중되어 있었으므로 국가 위기 시에 이를 해결하기 위한 다양한 행위자들을 포함하는 제도화되고 일상적인 정치 과정을 거치기보다는 대통령에게 전권을 기탁하고 의지함으로써 위기 타파에 대한 조속하고 효율적인 강력한 선도를 기대하는 국내 정치 분위기가 군사정권 및 유교문화의 유산으로 지속되었던 것이다.

한국의 역대 대통령들은 내각과 관료조직을 중심으로 외교정책을 구상하기 보다는 청와대의 비서실 중심으로 외교정책을 구상하고 집행해왔다.¹²³⁾ 박정희, 전두환, 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정권을 통틀어 비서실의 조직이 비대화되고 마치 내각 및 관료조직과 같은 형태를 띠도록 구성되어 있다 문재인 정부의 비서실 조직도는 아래 <그림 19> 참조.

121) 배종윤, 『한국 외교정책의 새로운 이해』 서울:한국학술정보, 2006), pp105-106.

122) 배종윤(2006), pp.176-178.

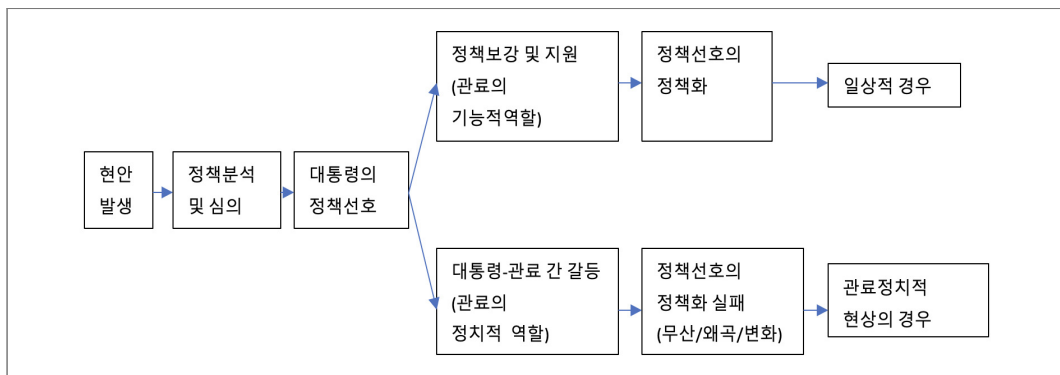
123) Ibid, pp.184-186.



출처: 청와대 홈페이지(www1.president.go.kr/about/organization, 2020년 7월 30일 검색).

[그림 19] 문재인 정부의 대통령 비서실 조직도(2020년 7월)

탈냉전 이전에는 외교적 여건이 이념적 대결에 압도되고 주요 안건도 안보나 동맹관계로써 단순했기 때문에 외교정책결정에 있어 특별히 전문성이 필요하지 않았고 이에 청와대 비서실의 정무수석을 중심으로 외교정책에 대한 논의 및 의사 결정이 진행되었다.¹²⁴⁾ 그러나 탈냉전 이후 동서 안보 이념 대결에 의해 억눌려있던 제약이 풀리고 기술의 발달 및 자유무역의 증진으로 국가 간 상호의존이 깊어짐에 따라 다양한 하위정치영역의 이슈들이 글로벌 핵심 과제로 등장하기 시작하였고 상위정치영역의 이슈들도 그 논의가 고도화되어 감에 따라 외교정책을 논의하고 결정함에 있어 고도의 전문성을 요하게 되었다. 이러한 외부적 정세 변화로 인해 노태우 정권 때부터 외교정책을 전담하는 외교안보팀이 비서실에 별도로 구성되기 시작했다.¹²⁵⁾ 김영삼, 김대중 정권에는 외교안보수석이 별도로 임명되었고, 노무현 정권 때는 국가안전보장회의가 비서실에 별도로 구성되어 중요해진 통일정책과 외교정책을 종합하고 총괄하는 임무를 담당했다.¹²⁶⁾ 따라서 한국의 외교정책결정은 청와대를 중심으로 한 대통령 개인의 중요성이 압도적이었고, 이에 각료 및 관료들은 다만 대통령이 선호하는 정책에 대한 보강 및 지원을 하는 기능적인 의미에서만 역할을 해왔다. 이는 아래 <그림 20>의 상단부분 외교정책결정과정의 도식에 해당한다. 따라서 한국의 외교정책결정은 상당부분 대통령 최측근들과의 논의 및 심의에서 형성된 대통령 개인의 정책선호가 대부분 실제 정책으로 채택이 되고 이것이 현실 정책으로 이행되어왔다.



출처: 배종운(2006), pp.216, <그림 IV-1>을 그대로 적용

[그림 20] 대통령의 정책선호와 정책화의 유형

124) Ibid, p.185.

125) Ibid.

126) Ibid.

배종윤은 민주화 이후 및 탈냉전기에 꼭 대통령이 선호하던 정책이 최종 정책으로 채택되고 실행되지 않는 경험적 패턴을 발견하고, 이는 관료집단의 부상에 따른 한국 외교정책결정에 있어서 관료정치적 현상이 나타나고 있는 반증이라고 하였다.¹²⁷⁾ 그리고 이는 관료들이 국가의 외교정책결정과정에서 더 이상 수동적인 기능적 역할에 그치는 것이 아니라 적극적으로 대통령과 갈등을 통해서 관료집단의 선호를 최종 외교정책에 반영하게 만드는 적극적이고도 정치적인 역할을 수행하게 된 것이라고 보았다. 그 실례로 우르과이라운드 협상과 쌀시장 개방 논의와 1992-93년의 대북 통일정책을 들고 있다.

실제적으로 국제기구외교에 관련한 국내적 의사결정 구조를 파악하기 위한 공개된 정보는 많지 않다. 또한 수없이 촘촘히 존재하는 국제기구들 관련한 외교사안들은 각 이슈별로 고도의 전문성 및 장기적인 안목을 가진 연속성이 요구된다. 따라서 본 연구진이 전 국제기구 대사 및 국제기구관련 연구 및 국제기구업무들 수년간 맡아서 업무를 수행한 경력이 있고 국제정치학자와의 심층 인터뷰를 통해 다음과 같은 전반적인 한국의 국제기구외교에 대한 국내의사결정 구도 및 변화를 추정해 볼 수 있었다.¹²⁸⁾ 기본적으로는 외교부 주관의 다자외교업무의 일환으로서 외교부 내의 절차를 따라 담당부처인 국제기구 유엔과가 주로 실무를 담당하고, 외교부 내의 의견을 수렴한 다음 우선 청와대 비서실의 국가안보실(문재인 정부의 경우)과의 협의를 거치는 과정을 거친다. 아주 중요한 사안의 경우는 청와대 비서실의 외교파트 뿐만이 아니라 국무회의와 같은 전반적인 협의 과정을 거치게 된다. 이후 예산 면에 있어서 기재부와 협의를 거쳐서 결정된다.¹²⁹⁾ 이와 같이 전통적으로 그리고 여전히 상당부분 한국의 국제기구외교정책은 탑다운의 방식으로 결정된다. 따라서 행정부 중 외교부가 주체가 되고 청와대의 대통령 비서실 및 대통령과의 협의에 의해 대부분 결정되는 것이 현실이다.

그러나 주목할 만한 변화는 기술의 발전 및 세계화의 진전에 따라 고도의 전문성을 요구하는 글로벌 도전 과제가 대두하고, 국내적으로도 민주주의의 고도화와 성숙에 따라 국제기구의 활동 및 업무에 대해 관심을 가지고 영향을 받거나 또 영향을 주고 싶어 하는 국내 이해 관계자, 시민사회, 국민들의 연계가 증가하고 있다는 것이다. 이러한 국

127) 2006).

128) 2020년 7월 27일 비공개 엘리트 인터뷰. 전직 국제기구 담당 고위급 외교 공무원 및 국제정치학계 시니어 학자.

129) 2020년 7월 27일 비공개 엘리트 인터뷰. 전직 국제기구 담당 고위급 외교 공무원 및 국제정치학계 시니어 학자.

내 유권자들의 선호 및 이해관계의 변화에 따라 한국의 국제기구 외교정책결정과정도 모든 사안에 대해서는 아니지만 안건 별로 바텀업(bottom up)방식의 의사결정으로 변화하고 있는 추이는 중요한 변화라 생각된다. 최근 유엔인권이사회에서 의제로 논의 중인 ‘지방정부와 국제인권’ 및 ‘디지털 신기술과 인권’과 같은 경우 시민사회에서 오히려 주의 환기를 하고 이슈에 대한 논의를 주도하여 외교부가 이를 받아들여서 우리 외교부 주도로 유엔에서 국제사회 공통의 의제로 성안이 된 케이스라고 할 수 있다.

또한 국제기구외교정책결정에 있어서 정부 부처 내의 수평적 다변화 및 분업화도 눈에 띄는 변화이다. 외교부가 기본적으로 협의의 중심이기는 하지만 유엔인권메커니즘 아래 자유권 규약 관련 정책은 법무부에서, 아동권리협약 관련 정책은 보건복지부에서, 여성차별철폐위원회 업무는 여성부에서 총괄하여 맡고 있다. 이는 국제기구 관련한 세밀한 이슈 영역들이 있고 이슈가 복잡하고 고도의 전문성을 요구하다 보니, 외교부라는 국가의 대외정책에 대한 일반적인 부처보다도 한 국가에서 관련 이슈에 대한 담당부처가 더욱 풍부한 전문성을 가지고 대처할 수 있다는 점에서 한국 국제기구외교활동의 전문성 및 국내정책과의 연계성을 제고할 수 있다는 점에서 바람직한 변화라 할 수 있다. 그러나 분절된 부처가 각자의 절차 및 우선순위에 따라 업무를 처리하다보니 국가전체의 일관된 입장을 유기적으로 조율하기 위한 국내적 의사결정과정의 아직 공식적으로 제도화되어 있지 않아 각자의 목소리가 조율되지 않은 채 각각의 국제기구외교정책에 반영될 수 있다는 어려움이 있다.

2) 국제기구외교정책에 대한 국회의 역할 및 개선 방향

의회는 전통적으로 민주주의 삼권분립의 원칙에 입각해서 행정부의 외교정책을 ‘견제’하고 ‘보완’할 수 있는 법률적 근거를 가진다. 아래 <표 10>에서 보듯이 한국의 국회는 입법, 예산, 인사, 국정감사 및 조사라는 측면에서 행정부의 외교정책을 감시하고 견제할 수 있는 막강한 권한이 있으며, 동시에 헌법개정, 법률안의결, 조약의 체결 및 비준, 군대 파견에 대한 동의권을 가지고 있다는 점에서 정부의 외교정책에 대해서 국내법 또는 제도적으로 지지 또는 제약을 할 수 있는 절대적인 권한을 가지고 있다. 그러나 이러한 법적으로 명시된 국회의 강력한 외교정책에 대한 권리와는 달리 현실적으로 한국의 국회는 외교정책 특히 국제기구 외교정책에 대해서는 적극적으로 참여하고

있지는 않다.¹³⁰⁾

[표 10] 한국 국회가 가지고 있는 외교정책에 관한 헌법적 권한

종류	권한
대정부 견제용 권한	- 입법권(제40조) - 예산에 관한 권한(제54조) - 국무총리 등 주요 임명직 인사들에 대한 임명 동의권(제86조) - 국무총리와 장관들에 대한 국회출석 요구권(제62조2항) - 국무총리와 장관의 해임 건의권(제63조) - 탄핵소추권(제65조) - 국정감사와 조사권(제61조)
실질적 외교정책결정 권한	- 헌법개정권(제128조, 130조) - 법률안의결권(제53조) - 조약의 체결 및 비준에 관한 동의권(제60조1항) - 군대파견에 관한 동의권(제60조2항)

출처: 배종윤(2006), pp.186-7, 저자가 표로 재구성.

한국은 근 30년 동안 장기적인 권위주의 군부 정권 하에서 국회의 지위가 대통령에 비해 약화되어 온 역사적인 경험에 있고 한국의 정당정치도 특정 정책이나 이념이 아닌 정치인 개인의 인물의 행보에 따라 그 존립과 운영이 결정되어 왔다.¹³¹⁾ 결국 위상과 기능이 약화된 국회는 상대적으로 외교정책결정에 있어서 대통령이 주도권을 잡도록 더욱 기여한 바가 있다. 실질적으로도 국회외교통일위원회의 활동내역도 양적인 측면에서 의안발의 및 처리 법률안 수도 미미하고 실질적인 내용도 대부분은 외교부가 외국과의 국교수립, 각종 조약, 외교와 관련하여 요청한 동의안들에 대한 동인 및 승인에 대한 것들이 대부분이라는 점에서 국회의 외교 분야 관련 활동이 매우 제한적이고 수동적이라는 점을 할 수 있다. 또한 의회가 행정부를 견제하기 위한 가장 효과적인 수단인 예산안 심사에 있어서도 대부분 별다른 논란 없이 정부안을 대부분 수정 없이 통과시킴으로써 행정부 주도의 외교정책결정사향은 상징적으로 추인하는 것이 관례이다.¹³²⁾

더구나 국제기구관련 외교정책은 그 관련 이슈 및 다양한 국제법 그리고 국제제도에 대한 전문성 및 외교의 정수라고 할 수 있는 다자외교에 대한 엘리트적인 특성으로 인

130) 배종윤 2006), pp.191-194.

131) Ibid, p.188.

132) Ibid, pp.191-194.

해 행정부 관련부처, 특히 외교부에 의해 주도에 의해 결정되어왔다. 타겟이 되는 명확한 외교정책의 당사자가 존재하고 정책적 수단(policy instrument)도 명확한 한반도정책 및 통일정책 관련한 대북한정책이나 강대국과의 양자외교정책과는 명백히 다른 외교의 영역이다. 따라서 국회가 한국의 국제기구외교정책결정에 있어 크게 영향을 끼치고 그 방향에 대한 제동을 걸거나 수위를 조절할 수 있는 여지가 크지 않다. 따라서 국회가 국제기구외교정책의 결정과 그 집행 결과에 대한 민주적 감시와 통제를 하는 기능을 맡고 또한 행정부의 국제기구외교활동에 민주적 정당성을 부여해 힘을 실어 줄 수 있음에도 국회는 그동안 상당히 소극적으로 외교정책관련 활동을 해왔다고 하겠다.

이러한 한국의 국제기구외교정책 수립 및 집행과 활동에 관련해서 소극적이고 미미했던 국회의 역할은 앞서 살펴본 국제정치이론 중 본인-대리인 모델(The Principal-Agent Model)을 적용하여 그 원인을 살펴볼 수 있겠다. 국민을 대표하는 본인(Principal)이 국회이고 이러한 국회로부터 국제기구에 관련한 외교정책을 수립하고 관련 활동을 집행해나가도록 위임받은 대리인(Agent)가 관련 행정 부처, 우리나라의 경우 외교부라고 할 수 있다.

국제기구외교는 국가 수장 및 외교관들에 의해 복잡한 국제법이나 의사결정절차가 정해진 국제제도를 통해 이루어진다. 또한 수많은 국제기구가 사안별 이슈별로 고도로 전문화된 영역을 관장하고 있다. 따라서 국회는 대리인인 정부 및 행정부처에 비해 본인이 이에 대해 가지고 있는 국제기구 의사결정절차 및 제도와 관련 구체적인 이슈 및 사안에 대한 전문성의 측면에 있어서 보유하고 있는 정보의 차이(information asymmetries)가 상당하다. 또한 촘촘히 존재하는 한국의 수많은 국제기구에 대한 공약 및 연단위로 빠르게 집행되는 관련 활동에 대해서 국회 및 외교통일위원회가 일일이 감시 및 감독을 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 다만 관련되어 직접적으로 이해관계를 가지는 유권자 및 이익집단이 문제를 제기함으로써 경보(fire-alarm)를 울렸을 때야 비로소 국회 및 외교통일위원회가 감시감독 사안으로 관심을 가지게 되는 것이 현실이다.¹³³⁾ 그러나 문제는 통상 국제기구관련 외교정책에 대해서 국내 정치적으로 선거에 참여하게 직접적으로 관련되는 이슈가 생기기is 않는다는 것이다. 국내적으로 통상 정책과 같이 유권자들에게 분배적 영향(distributional impact)이 크고 또는 이념적 간

133) Matthew D. McCubbins and Thomas Schwartz. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 28-1(1984): 165-179.

국(ideological divisions)의 정도가 클수록 의회가 대통령이나 행정부의 외교정책에 영향력을 미치고 제약을 가할 수 있는 여지가 크다고 한다.¹³⁴⁾ 국제기구관련 외교정책은 전반적으로 국내적인 분배적 영향이나 이념적 간극으로 인한 영향이 직접적이거나 그다지 크지 않다.

또한 한국에서 그간 장기화된 권위주의 정권의 영향 및 국가 안보 이슈가 압도해왔던 외교정책결정으로 인해 역사적으로 꾸준히 약화되어 온 국회의 입지 및 외교정책에 대한 추인의 관례로 정부가 독단으로 국제기구 관련 외교정책을 수립하고 집행한다고 해도 실질적으로 국회가 법률에 보장한 처벌 수단들을 사용할 의지가 적다. 국회의원의 목적은 지역구에서의 당선 및 재선인데, 보통 지역구민들이 국제기구에서의 외교활동에 우선순위를 두고 선거에서 그를 평가하지도 않고 국회의원은 국제기구외교정책 실패에 대해 직접적인 책임을 지지도 않는다. 따라서 국회는 지역구 이익 및 관심사와 밀접하지 않은 국제기구외교정책에 대한 관심이 떨어질 수 밖에 없고 의회의 감시 감독 유인도 그리 크지 않을 수 밖에 없는 것이다. 반면에 대리인인 대통령은 국제무대에서의 성과가 본인의 업적과 직접적으로 연동되고 평가되므로 국제기구외교에 개인적인 열정 및 관심으로 의제를 추진하고자 하는 유인이 충분하다. 따라서 정보의 비대칭성 및 재선에 미치는 미미한 이해관계라는 측면에서 그간 한국의 국제기구외교정책결정 및 활동에 있어서 국회가 소극적이고 제한된 역할을 수행해 온 원인을 찾을 수 있겠다.

다만 본인-대리인 이론에서 도출할 수 있는 이론적 함의와 같이 국회가 정부가 수립하고 집행하는 구체적인 국제기구외교활동에 대해서 세세하게 모른다고 해도, 국회가 사전에 관련 예산 배정, 관련 고위 인사의 임명 그리고 사후에 관련 활동 및 정책에 대한 공청회, 국정 감사 및 조사를 할 것이라는 암묵적인 위협의 마련과 같은 적절한 유인체제를 수립하고 운영한다면 고비용이 수반되는 국회의 직접적이고 지속적인 감시/감독 없이도 국회는 정부 부처로 하여금 국회가 선호하는 방식대로 애초에 국제기구의 교정책을 수립하고 집행하도록 행동을 유도할 수 있다.¹³⁵⁾ 그렇다면 과연 본질적으로 국회 즉 국민들이 선호하는 한국의 국제기구정책이 무엇인지에 대한 사전적 고찰이 필요하다. 한국은 그간 중견국으로써 양적으로 다양한 국제기구에 활발히 참여를 해오고

134) Helen V. Milner and Dustin Tingley, *Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy* Princeton, NJ: Princeton University Press(2015).

135) Weingast and Moran(1983); Weingast(1984).

있는데 과연 그 활동에 한국의 국가 정체성에 바탕을 두고 정권의 변화와 관계없이 연속성을 가지고 추진하는 브랜드 외교 및 플래그십 외교라 할 만한 것이 없다고 국내외적으로 지적받아왔다. 이에 대해서는 한정된 자원으로 최대의 외교적 성과를 내야하는 중견국으로써 정부 및 특히 외교부가 치열하게 고민을 해야 할 것이지만, 동시에 정부에 위임을 한 국회가 과연 한국이 다양한 국제기구에 진출하여 어떠한 목적을 이루고자 하는지에 대한 입장을 분명히 해야 한다. 둘째, 이를 바탕으로 사전 감시 감독 수단인 관련 예산 배정 및 고위 인사 임명에 있어 추인의 상징적 역할을 넘어서 예산 수립 및 할당 과정에 있어 실질적인 사전 협의에 보다 적극적인 역할을 수행해야 할 것이다. 마지막으로 사후에 이루어지는 국정감사 및 조사과정을 통해 국회가 검증하고자 하는 바에 대한 명확한 기대치를 정부에 공유하고 이에 대한 감찰이 실제로 제도화되어 있다면, 이러한 사후 절차에 대한 인식 및 예상만으로도 정부의 국제기구외교활동을 관리할 수 있을 것이다.

한국의 국제기구 외교정책결정 및 운영에 있어 국회의 적극적인 동반자 및 감시자로서의 역할이 필요하다. 이미 민주주의가 성숙한 한국은 국내적으로 다양한 목소리를 가진 다양한 세력들이 있고, 이들의 가치나 이해관계는 국제기구에서 형성되는 규범 및 다양한 정책들에 점점 더 직접적으로 영향을 받고 영향을 끼친다. 최근 국제조약의무의 국내적 이행을 촉진하는 의제가 발전, 환경, 인권 등 다양한 영역에서 국제사회의 주목을 받고 있기도 하다. 따라서 국회는 행정부의 일방적인 의사 결정이 아니라 사전 협의, 사후 감시 견제 기능을 통해 행정부가 집단사고의 오류나 실수를 저지를 수 있는 가능성을 막아주고 정부의 국제기구외교정책결정에 오히려 더 높은 수준의 정당성을 부여해 줄 수도 있다. 또한, 입법 기능을 통해 국제규범을 더욱 효과적으로 국내적으로 이행하는 기제를 만드는데 더욱 적극적인 역할을 할 수도 있다. 국제사회는 유엔과 같은 국제기구에서 한국이 그 경제력이나 위상에 걸맞는 보다 적극적이고 실질적인 공여를 하길 기대하고, 한국의 국제기구에서의 활동이 국내적으로도 시민, 지역, 국가에 직접적인 영향이 있는 만큼 국회의 국제기구외교정책결정과정에 있어서 법률에 보장하고 있는 것만큼의 실질적인 역할이 있어야 할 것이다.

VI

소결: 한국의 국제기구외교활동에 대한 전반적인 평가 및 개선 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장에서 살펴보았다시피 한국은 국가의 수립부터 유엔을 중심으로 하는 국제기구와 밀접한 관계를 가지고 있다. 사실상 유엔의 세가지 필라인 평화/안보, 개발/발전, 인권 측면에서 보면 유엔 입장에서 한국은 원조 수혜국에서 공여국으로 가장 빠른 시간 내에 탈바꿈하고 식민지 신생독립국에서 성숙한 민주주의 국가로 공고화된, 그리고 국가 간 폭력적인 전쟁을 멈추고 비물리적, 비군사적 방법으로 다자외교적인 중재와 협상을 통해 평화체제를 구축해나가고 동시에 군축 및 비핵화를 달성하고자 하는 가장 모범적인 회원국 중의 하나이다. 이는 어찌보면 1991년 유엔 가입 당시에 한국은 이미 상당한 수준의 경제발전과 민주화를 이룬 준비된 회원국이었기 때문에 어느 신규가입국도 해내지 못한 유엔을 비롯한 국제기구 내에서의 가시적인 활동성과를 이루어 낼 수 있었기 때문이기도 하다.

그러나 동시에 한국의 외교정책이 한반도 분단상황으로 인한 안보 및 남북관계외교에 압도되면서 이에 대한 연장선으로 유엔에서도 한국은 주로 한반도 문제에 집중하여 활동을 하거나 한반도 문제에 대한 수단으로 유엔의 활동에 참여를 했던 한계가 있다. 유엔의 성격이 지구상에서 가장 보편적인 회원국을 지니고 안보를 포함한 경제, 발전, 환경, 인권, 보건 등 실로 다양한 이슈영역을 관장하는 다자기구라는 점을 고려할 때, 한국이 유엔 내에서 보편적 정당성 및 나아가 다른 동료 국가에게 모범이 되고 긍정적이고 힘이 있는 영향력을 끼치는 입지를 확보하기 위해서는 한국의 유엔 내에서의 외교반경이 한반도 문제에 국한되어서는 안된다. 나아가 한국만의 국제기구외교 브랜드가 약하다는 한계도 있다. 한국은 정권이 바뀌는 것에 따라 아니면 국제기구에 부임한 외교수장의 개인적 관심사 및 열정에 따라 집중하는 영역이 결정되어 왔던 경향이 있다. 캐나다 하면 ‘평화유지 및 인간안보’, 스웨덴 하면 ‘평화구축 및 양성평등’과 같이 한국 하면 바로 연상되는 의제 브랜드가 필요하다. 최근 유엔에는 모든 글로벌 이슈가 유기적으로 상호 연관되어 있다는 판단 하에 통합적인 시각 및 접근법으로 이를 해결하려는 큰 움직임이 있다. 따라서 한국도 한국의 국가 정체성 및 역량에 바탕을 둔 한국만의

의제 브랜드를 개발한다면 모든 영역에 있어 그 의제 브랜드를 중심으로 국제기구외교를 펼치는데 인력 및 자원을 효율적으로 사용할 수 있고 그에 따른 가시적 성과 및 보다 영속성으로 가지고 오래 지속되는 영향력을 획득할 수 있을 것이다. 끝으로 한국의 국제기구외교에 대한 국내적 관심 제고 및 민주성이 강화되어야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존의 상징적인 추인 역할을 해왔던 국회의 예산 및 인사에 대한 실질적인 사전 협의, 필요한 경우 국제기구활동에 대한 사후 감찰 등을 통한 국회의 보다 적극적인 견제 및 정책 집행의 동반자로서의 역할이 요구된다.

2021년은 한국이 유엔에 가입한지 31주년이 되는 해이다. 최근의 국제정세는 유엔이 수립되었던 전후 냉전기 미국 패권 주도의 다자주의에 기반한 자유주의 질서에 실로 다양한 도전으로 인해 급박한 변화가 이루어지고 있고, 한국이 유엔에 가입했던 다자주의적 국제협력에 대한 기대가 어느 때보다도 컸던 탈냉전기 초입의 국제정세와도 그 모습은 다르다. 지난 4년간 트럼프 전 대통령으로 대표되는 반다자주의적 움직임이 낳은 국제질서에 대한 충격은 바이든 대통령의 확고한 미국의 다자주의로의 회복에 대한 공약에도 불구하고 쉽게 회복되기 어려울 것으로 예상된다. 이는 트럼프 전 대통령이 전통적인 미국 공화당의 고립주의 정책을 넘어서는 수립된 기존의 다자주의에 바탕을 둔 국제제도 및 국제법에 대한 공식적인 증오, 폄하 및 공격을 통해 본인의 일방주의, 양자 외교선호, 양자적 경쟁과 대립의 외교정책을 수립했기 때문이다. 이는 비단 미국에서만 의 문제가 아니라 서유럽 국가들 그리고 전세계적으로 극우세력과 포퓰리즘이 득세하면서 지구적 보편적 가치에 대한 반감 및 다자주의에 대한 폄해를 낳았다. 나아가 다자협력제도에 있어 미국의 지난 4년간의 부재를 넘어서는 적극적인 공격 속에, 러시아 및 중국과 같은 부유하지만 비민주적 가치를 옹호하는 권위주의적 거버넌스 모델이 아프리카나 남미, 아시아의 저개발 또는 개발도상국 권위주의 정권들에게 매력적인 대안으로 여겨지면서 새로운 세계질서를 수립하는 합의된 규범에 대해서 과연 '무엇이 올바른 가치인지'에 대한 미국과 중국 사이의 규범에 대한 경쟁으로까지 비화되고 있다. 이러한 기존의 다자주의 제도에 바탕을 둔 국제질서에 대한 회의는 디지털 혁명으로 일컫는 신기술의 개발 및 사용에 대한 새로운 글로벌 규제 레짐 형성을 둘러싼 미국과 중국 간의 규범 경쟁 및 코로나 19 바이러스라는 팬데믹에 대해 국제기구는 차치하고 기존의 서구 선진국들조차 효과적으로 대처하지 못한 모습에 대해 글로벌 위기 시 다자주의 협력의 효과성에 대한 현실적인 실망으로 구체화되고 있다.

그렇다면 급변하고 있는 이러한 국제정세 속에서 한국의 국제기구외교는 어떠한 모습이어야 할까? 현재 국제사회가 직면하고 있는 복잡다단하게 상호 연관된 글로벌 도전 과제들은 어느 국가 혼자서 해결할 수 없고, 어느 국가도 단독으로 그 영향에서 피해갈 수 없다는 점에서 다시금 역설적으로 다자주의적 협력에 대한 가치를 강조한다. 팬데믹, 기후변화, 비핵화, 글로벌 테러리즘 및 조직화된 범죄, 글로벌 이주 및 난민 위기, 여러 국가를 관통하는 전쟁으로 비화되는 장기화된 내전들, 글로벌 금융위기 및 불평등 문제들이 그러하다. 제도화된 다자주의적 협력이 무용한지 유용한지에 대한 논의에서 한걸음 더 나아가서 과연 어떻게 국제기구를 통한 다자주의적 협력을 개선하여 글로벌 도전과제에 보다 더 적합한 대처를 할 것인지에 대한 논의가 필요한 시점이다.

최근 정권 교체가 있었던 미국이 바이든 대통령 하에 동맹국 및 민주주의적 가치를 공유하는 국가들과의 연대를 강조하며 국제기구 및 국제법으로의 회귀를 선언했다. 그 첫 단추로 바이든 대통령은 취임 즉시 행정명령을 통해 파리기후협약에 복귀했다. 한국은 중견국으로써 국제법과 같은 원칙에 기반한 제도화된 다자국제협력이 세계 4강이 경쟁하는 동북아에서 한국의 외교적 지평 넓히고 강대국들의 힘에 의한 외교정책을 제약하고 견제함으로써 이들에 대한 한국의 외교적 입지를 강화할 수 있다는 점에 공감한다. 따라서 한국에게는 바이든 대통령의 다자주의로의 회귀 및 다자국제질서를 수리하겠다는 외교방향이 좋은 기회가 될 수 있으며 이에 민주주의적 가치를 공유하는 동맹 파트너로써 적극 동참하여야 할 것이다. 동시에 국내적으로 여성, 흑인 및 소수자에 대한 인권 보호 및 증진에 대해 확고한 입장을 바탕으로 당선된 바이든 행정부가 국제적으로도 중국, 러시아 및 북한과 같이 권위주의정부들에 대한 외교정책을 펼 때에도 원칙 및 가치에 기반한 조율된 같은 목소리를 내 줄 것을 한국에 기대할 가능성이 크다. 한국으로써는 전략적으로 민감한 사안에 대해 어떠한 입장을 취해야 할 것인지 어려운 상황이 올 것으로 예상되며 이에 대한 입장을 정리하고 대비하는데 있어 다자주의적 제도 및 보편적으로 받아들여지고 있는 국제법 및 국제규범이 '섀도우의 힘'을 갖추는데 도움이 될 수 있으리라 본다.

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 김우상(2016). 『중견국책략: 미·중 사이 한국의 스마트 외교』 세창출판사.
- 김주리(2020). “미 의회의 양극화와 정당정치가 미국 군사·안보 정책에 미치는 영향.” 『미국 국내정치와 외교정책』 사회평론아카데미.
- 마상운(2014). “미국의 외교정책,” 『현대외교정책론』 서울: 명인문화사, pp.257-297.
- 배종운(2002). “한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해,” 『국제정치논총』 42(4), pp.97-116.
- 배종운(2006). 『한국 외교정책의 새로운 이해: 외교정책 결정과정과 관료』 한국학술정보: 서울.
- 서정건·정진민(2015). “미국 의회와 한국 국회의원들의 외교정책 전문성 비교 연구,” 『OUGHTOPIA』 30(2), pp.247-277.
- 서정건(2020). “미국 국내정치와 외교정책의 상관성.” 『미국 국내정치와 외교정책』 사회평론아카데미, pp.19-52.
- 연합뉴스(2019). “문재인 정부 출범 이후 남북관계.” 3.22. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190322176400504>.
- 유엔외교독립패널(2018). 『한국 유엔외교의 비전과 미래전략』 외교부 국제기구국.
- 이수훈(2020). “부시 행정부의 ‘테러와의 전쟁’ 외교정책 결정 연구: 관료정치 모형의 적용.” 『미국 국내정치와 외교정책』 사회평론아카데미, pp.97-133.
- 이승주·장혜영(2013). “개발협력 정책의 국내적 책무성과 국회: 18대 국회의원의 인식을 중심으로.” 의회발전연구회 연구용역 보고서.
- 이신화(2014). “외교정책과 국제기구,” 『현대외교정책론』 서울: 명인문화사, pp.134-162.
- 이신화(2020). “국제기구외교,” 『현대외교정책론』 서울: 명인문화사, pp.184-218.

- 이정호(2004). “국회 외교위원회의 운영과 그 특성에 대한 검토.” 『21세기정치학회보』 14(3), pp.83-99.
- 이정희(2001). “외교정책 결정과정에서의 국회 상임위 활동연구.” 『사회과학논문집』 19권 1호, pp.37-69.
- 유재광(2020). “기로에 선 중견국: ‘능력-의지 연계모델’을 통해 본 터키 중견국 외교 부침 연구.” 『국제정치논총』 60(1), pp.99-153.
- 유진석(2014). “외교정책과 국내정치,” 『현대외교정책론』 서울: 명인문화사, pp.163-193.
- 유현석(2011). “외교정책에 관한 국회 역할 강화 방안: 법제도적 방안을 중심으로.” 『국회입법조사처 정책연구보고서』.
- 외교부 유엔과(2019). “우리나라의 평화유지활동(PKO) 참여현황.” http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1678&board_cd=INDX_001.
- 장혜영·손혁상(2016). “공적개발원조(ODA) 정책과정에서 의회 역할에 관한 비판적 검토: 캐나다와 미국 의회의 사례 비교와 한국적 함의.” 『한국정치연구』 25-3, pp.253-280.
- 전재성(2014). “외교정책 결정체계와 이론,” 『현대외교정책론』 서울: 명인문화사, pp. 51-72.
- 정성운(2020). “바이든 행정부의 대북정책과 북·미관계.” 통일연구원 Online Series. 11월 14일. pp.1-9.
- 정현주·윤성일·남수정·박건우(2017). “국제기구 분담금 체계적 관리를 위한 범정부 차원의 제도적 장치 마련 방안.” 외교부연구용역과제 보고서.
- 통일부(2018). 『문재인의 한반도 정책: 평화와 번영의 한반도』. <http://www.unikorea.go.kr/koreapolicy/index.html#page=1>.
- 홍현익(2014). “한국의 외교정책,” 『현대외교정책론』 서울: 명인문화사, pp.197-221.
- 홍현익(2020). “한국의 외교정책,” 『현대외교정책론』 서울: 명인문화사, pp.221-249.
- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal(2015). “Why States Act Through Formal International Organizations” in *The Politics of Global Governance*.

- International Organizations in an Interdependent World*. edited by Brian Frederking and Paul F. Diehl. Boulder: CO. Lynne Rienner Publisher.
- Allison, Graham(1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston.
- Axelord, Robert(1984). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books.
- Björkdahl, Annika(2018). "Swedish Norm Entrepreneurship in the UN." *International Peacekeeping* 14-4(2007), 538-52. <https://doi.org/10.1080/13533310701427959> March 19.
- _____(2018). "Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU." *Journal of European Public Policy* 15-1(2008), 135-54. <https://doi.org/10.1080/13501760701702272>(March 19).
- Bueno de Mesquita, B., & Smith, A(2012). Domestic explanations of international relations. *Annual Review of Political Science*, 15, pp.161-181.
- Connelly, Daniel(2018). "Middle Power Diplomacy," *Working Paper*.
- Cooper, Andrew Fenton, ed(1997). *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- Council on Foreign Relations(2020). "President-Elect Biden on Foreign Policy." on November 7. Available from <https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker>.
- Cox, Robert W. and Harold K. Jacobson(1974). *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*. Yale University Press.
- da Conceição-Heldt, Eugénia, and Patrick A. Mello(2017). "Two-level games in foreign policy analysis." *Oxford research encyclopedia of politics*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- de Vries, Catherine E(2010). "EU Issue Voting: Asset or Liability? How European Integration Affects Parties' Electoral Fortunes." *European Union Politics* 11-1, pp.89-117.

- Downs, George W. and David M. Rocke(1994). "Conflict, Agency, and Gambling for Resurrection: the Principal-Agent Problem Goes to War." *American Journal of Political Science* 38-2: pp.362-380.
- Doyle, Michael(1986). "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review* 80-4, pp.1151-69.
- Fearon, James. D.(1998). "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations." *Annual Review of Political Science*, 1-1, pp.289-313.
- Frieden, Jeffry A., David A. Lake, and Kenneth A. Schultz(2019). *World Politics: Interests, Interactions, Institutions*. 4th edition. New York: W.W.Norton & Company.
- Gelpi, Christopher and Joseph M. Grieco. "Attracting Trouble: Democracy, Leadership Tenure, and the Targeting of Militarized Challenges, 1918-1992." *The Journal of Conflict Resolution* 45-6(2001), 794-817.
- Global Fire Power(2020). "2020 Military Strength Ranking." Available at <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>. 2020년 12월 18일 검색.
- Hamilton, Daniel S. and Teija Tiilikainen(2018). *Domestic Determinants of Foreign Policy in the European Union and the United States*. Center for Transatlantic Relations and Finnish Institute of International Affairs: Washington, D.C.,.
- Holbraad, Carsten(1984). *Middle Powers in International Politics*. London: Mac millan, Available from <http://catalog.hathitrust.org/api/volumes/oclc/10705350.html>.
- Keohane, Robert(1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson and Duncan Snidal(2001). "The Rational Design of International Institutions." *International Organization* 55-4,

pp.761-799.

Krasner, Stephen D(1982). "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." In *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner. Ithaca: Cornell University Press, pp.1-21.

Lee, Sook Jong(2012). *South Korea as New Middle Power Seeking Complex Diplomacy*. EAI Asia Security Initiative Working Paper.

_____(2016). "South Korea Aiming to Be an Innovative Middle Power." In *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea's Role in the 21st Century*, ed. Sook Jong Lee. New York: Palgrave Macmillan.

Lee, Sook Jong, Chaesung Chun, Hye Jung Suh, and Patrick Thomsen(2015). *Middle Power in Action: The Evolving Nature of Diplomacy in the Age of Multilateralism*. East Asia Institute.

McCubbins, Matthew D(1984). and Thomas Schwartz. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 28-1: pp.165-179.

McNeely, Connie L(1995). *Constructing the Nation-State: International Organization and Prescriptive Action*. Westport, CT: Greenwood.

Moravcsik, A(1997). "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization*, 51-4, pp.513-553.

Miller, Gary J(2005). "The Political Evolution of Principal-Agent Models." *Annual Review of Political Science*, 8, pp.203-225.

Milner, H. V(1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Milner, Helen V. and Dustin Tingley(2015). *Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Novasad, Paul and Eric Werker(2018). "Who Runs the International System?"

- Nationality and Leadership in the United Nations Secretariat.” *The Review of International Organizations* 14, pp.1-33.
- Oppermann, Kai(2008). “Salience and sanctions: a principal-agent analysis of domestic win-sets in two-level games—the case of British European policy under the Blair government,” *Cambridge Review of International Affairs*, 21-2, pp.179-197.
- Patz, Ronny(2016). “The Budget of the United Nations UN) System: Latest Figures and Research.” *Polscieu*. November 25. <https://polscieu.ideasoneurope.eu/2016/11/15/budget-united-nations-un-system-latest-figures-research/>. 검색일: 2020.12.10).
- Pevehouse, Jon C. W., Timothy Nordstrom, Roseanne W. McManus, and Anne Spencer Jamison(2020). “Tracking Organizations in the World: The Correlates of War IGO Version 3.0 Datasets.” *Journal of Peace Research* 57-3, pp.492-503.
- Putnam, Robert(1988). “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games.” *International Organization* 42-3, pp.427-60.
- Russett, Bruce(1993). *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. NJ, Princeton: Princeton University Press.
- Schneider, Christina J(2013). “Globalizing Electoral Politics: Political Competence and Distributional Bargaining in the European Union.” *World Politics* 65-3, pp.452- 490.
- Schneider, Christina J(2018). “The Domestic Politics of International Cooperation.” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Shendruk, Amanda(2019). “A Simple Guide to Exactly How the United Nations Is Funded.” *Quartz*. September 24. <https://qz.com/1712054/who-funds-the-united-nations/>.
- Spence, Michael and Richard Zeckhauser(1971). “Insurance, Information,

and Individual Action.” *The American Economic Review* 61: pp.380-387.
United Nations Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en>. 검색일: 2020.
12. 10).

Waltz, Kenneth(2000). “Structural Realism After the Cold War.” *International Security* 25-1, pp.5-41.

Waltz, Kenneth(1967). *Foreign Policy and Democratic Politics*. Boston: Little Brown.

Weingast, Barry R(1984). “The Congresssional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective with Applications to the SEC).” *Public Choice* 44: pp.147-191.

Weingast, Barry R. and Mark J. Moran(1983). “Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission.” *Journal of Political Economy* 91: pp.765-800.

부록

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

[표 A] 대한민국의 유엔 및 유엔 산하·전문·독립기구 가입 현황

한국가입	기구명	소재지
1949	만국 우편연합(UPU)	베른
	세계보건기구(WHO)	제네바
	유엔식량농업기구(FAO)	로마
1950	유엔교육과학문화기구(UNESCO)	파리
1952	국제민간항공기구(ICAO)	몬트리올
	국제전기통신연합(ITU)	제네바
1954	유엔아태경제사회위원회(ESCAP)	방콕
1955	국제부흥개발은행(IBRD)	워싱턴
	국제통화기금(IMF)	워싱턴
1956	세계기상기구(WMO)	제네바
1957	국제원자력기구(IAEA)	비엔나
1961	국제개발협회(IDA)	워싱턴
1962	국제해사기구(IMO)	런던
1964	국제금융공사(IFC)	워싱턴
	유엔무역개발회의(UNCTAD)	제네바
1967	국제투자분쟁해결센터(ICSID)	워싱턴
	유엔공업개발기구(UNIDO)	비엔나
1975	세계관광기구(UNWTO)	마드리드
1978	국제농업개발기금(IFAD)	로마
1979	세계지적재산권기구(WIPO)	제네바
1988	국제투자보증기구(MIGA)	워싱턴
1991	국제노동기구(ILO)	제네바
	국제연합(UN)	뉴욕
1995	세계무역기구(WTO)	제네바
1996	제네바군축회의(CD)	제네바
2007	유엔중남미카리브경제위원회(ECLAC)	칠레

※ 유엔산하기구(Funds and Programs) 경우, 유엔 회원국 모두가 회원국으로 간주됨.

[표 B] 대한민국의 정부간 기구 가입 현황

한국가입	기구명	소재지
1950	아시아·태평양수산위원회(APFIC)	방콕
1953	국제곡물이사회(IGC)	런던
1953	세계동물보건기구(OIE)	파리
1954	국제면화자문위원회(ICAC)	워싱턴
1957	국제수로기구(IHO)	모나코
1959	국제도량형국(BIPM)	프랑스
1959	유엔기념공원(UNMCK)	부산
1961	아시아·태평양우편연합(APPU)	마닐라
1961	아시아생산성기구(APO)	동경
1962	국제교육국(IBE)	제네바
1962	동부지역공공행정기구(EROPA)	마닐라
1962	콜롬보플랜(Colombo Plan)	스리랑카
1963	국제전기기술위원회(IEC)	제네바
1963	아프리카·아시아농촌개발기구(AARDO)	뉴델리
1964	국제무역센터(ITC)	제네바
1964	국제의회연맹(IPU)	제네바
1966	동남아·뉴질랜드·호주중앙은행기구(SEANZA)	호주
1966	아시아개발은행(ADB)	필리핀
1967	국제전기통신위성기구(INTELSAT)	워싱턴
1968	국제문화재보존복구연구센터(ICCROM)	로마
1968	세계관세기구(WCO)	브뤼셀
1968	중동대서양수산위원회(CECAF)	가나
1970	대서양참치보존위원회(ICCAT)	마드리드
1970	아시아·아프리카법률자문기구(AALCO)	뉴델리
1970	아태식량비료기술센터(FFTC)	대만
1970	FAO/WHO 국제식품규격위원회(CAC)	로마
1971	아시아채소연구개발센터(AVRDC)	대만
1973	국제포플러위원회(IPC)	로마
1974	중서대서양수산위원회(WECAFC)	바베이도스
1978	국제법정계량기구(OIML)	파리
1978	국제포경위원회(IWC)	영국
1979	아시아·태평양전기통신협의체(APT)	방콕

한국가입	기구명	소재지
1980	아프리카개발기금(AfDF)	코트디부아르
1981	사법통일국제연구소(UNIDROIT)	로마
1981	아시아·태평양지역식물보호위원회(APPPC)	방콕
1982	상품공동기금(CFC)	암스테르담
1982	아시아·태평양개발센터(APDC)	쿠알라룸푸르
1982	아프리카개발은행(AfDB)	코트디부아르
1984	섬유수출개도국기구(ITCB)	제네바
1985	국제열대목재기구(ITTO)	요코하마
1985	국제이동위성기구(IMSO)	런던
1985	남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)	호주
1987	국제 연·아연연구그룹(ILZSG)	리스본
1987	세계박람회기구(BIE)	파리
1988	국제이주기구(IOM)	제네바
1989	아시아·태평양경제협력체(APEC)	싱가포르
1990	동남아중앙은행기구(SEACEN)	쿠알라룸푸르
1991	국제미작연구소(IRRI)	필리핀
1991	유럽부흥개발은행(EBRD)	런던
1991	OECD 개발센터(DEV)	파리
1993	국제설탕기구(ISO)	런던
1993	북서대서양수산기구(NAFO)	캐나다
1993	OECD 원자력기구(NEA)	프랑스
1994	유엔 외기권평화적이용위원회(COPUOS)	오스트리아
1994	지구환경금융(GEF)	워싱턴
1995	북태평양해양과학기구(PICES)	캐나다
1996	경제협력개발기구(OECD)	파리
1996	국제해양법재판소(ITLOS)	함부르크
1996	국제해저기구(ISA)	자메이카
1996	인도양참치위원회(IOTC)	세이셸
1997	국제결제은행(BIS)	스위스
1997	국제백신연구소(IVI)	서울
1997	헤이그국제사법회의(HcCH)	헤이그
1997	화학무기금지기구(OPCW)	헤이그
1998	국제유류오염보상기금(IOPC Funds)	영국

한국가입	기구명	소재지
1999	포괄적핵실험금지조약기구(CTBTO)	오스트리아
2000	상설중재재판소(PCA)	헤이그
2001	남방참다랑어보존위원회(CCSBT)	호주
2002	국제식물신품종보호연맹(UPOV)	제네바
2002	국제에너지기구(IEA)	파리
2003	국제핵융합에너지기구(ITER)	파리
2003	국제형사재판소(ICC)	헤이그
2003	북태평양소하성어류위원회(NPAFC)	벤쿠버
2004	중서부태평양수산위원회(WCPFC)	마이크로네시아
2005	미주개발은행(IDB)	워싱턴
2005	전미열대참치위원회(IATTC)	미국
2006	법을 통한 민주주의 유럽위원회(베니스위원회)	벨기에
2006	아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICA)	알마티
2006	아시아지역해적퇴치협정(ReCAAP)	싱가포르
2007	국제교통포럼(ITF)	파리
2009	금융안정위원회(FSB)	바젤
2009	바젤은행감독위원회(BCBS)	바젤
2009	자금세탁방지국제기구(FATF)	파리
2009	OECD 개발원조위원회(DAC)	파리
2011	국제재생에너지기구(IRENA)	아랍에미리트
2011	남동대서양수산기구(SEAFO)	나미비아
2012	글로벌녹색성장연구소(GGGI)	서울
2012	남태평양지역수산관리기구(SPRFMO)	뉴질랜드
2014	남인도양수산협정(SIOFA)	레위니옹
2015	북태평양수산위원회(NPFC)	동경
2015	아시아인프라투자은행(AIIB)	베이징
2016	불어권국제기구(OIF)	파리
2018	국제철도협력기구(OSJD)	폴란드
2018	아시아산림협력기구(AFoCO)	서울
2020	중미경제통합은행(CABEI)	온두라스

제3장

한국의 안보분야 국제기구 외교: 유엔 PKO와 안전보장이사회

- I. 서론
- II. 한국의 안보 관련 국제기구 외교활동
- III. 한국의 안보 관련 국제기구 외교활동 평가
- VI. 한국의 안보 관련 국제기구 외교활동 개선 방안
- V. 소결

I

서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 한국 국제기구(Inter-Governmental Organizations: IGOs) 외교 중 안보(security) 분야 관련 외교의 전반적인 상황을 진단하고 그 성과와 한계 그리고 개선 방안을 논의하고자 한다. 한국은 이미 수많은 국제기구에 가입 활발한 다자외교를 펼치고 있으나, 본 연구가 주목하는 부분은 한국의 안보 관련 외교 특히 유엔이라는 국제기구를 매개로 한 다자외교이다.

유엔은 명실상부한 안보 관련 최고의 권위를 보유하는 다자안보 국제기구이다. 2차 대전의 참화를 겪으면서 무정부적인 국제안보 환경에 질서와 제도의 필요성을 절감한 전승국들은 공동의 외교적 노력을 기울여 유엔이라는 포괄적인 안보기구를 설립하였고 유엔은 설립 이후 유엔 안전보장이사회의(UN Security Council: UNSC)를 중심으로 국제정치에서 전쟁과 평화와 관련해 최종적 결정을 내리는 핵심적 역할을 수행해왔다.¹³⁶⁾

유엔이 국제 안보에 행사하는 핵심 기능은 국가들 간의 무력사용에 관한 승인이나 불사용, 예방외교나 군사 제재, 그리고 군사적 목적을 가진 경제제재 여기서 더 나아가 적극적 평화를 실현하기 위한 평화유지군 활동 등 그 활동 영역으로만 봤을 때 국제분쟁과 평화 관련 활동에 영향력을 미치지 않는 곳이 없다 할 정도로 다양한 활동을 해왔다.

유엔안보활동의 범위도 2차대전 후와 냉전 시기 주로 국가 간 분쟁에 관한 평화유지에 중점을 두어왔다면 냉전의 붕괴 후에는 폭발적으로 증가한 내전과 국제전과 내전의 결합 그리고 이로 인한 인도주의적 위기등 거의 모든 국제평화를 위협하는 군사적 분쟁에 관여하는 포괄적 개입(comprehensive engagement)의 형식으로 확장되어왔다.¹³⁷⁾

이러한 다자주의에 입각한 포괄적 국제 안보기구인 유엔에 대한 한국의 참여는 상당

136) Ian Hurd, "Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council," *Global Governance* Vol. 8, No. 1 January-March 2002), pp. 35-52.

137) Peter V. Jakobse, "The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalization to the Conventional and End of the Cold War Explanation," *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* Vol. 37, No. 3, pp. 267-282.

히 늦게 시작되었다. 동서 냉전기 한국은 냉전의 논리로 인해 한반도에서 정치적 정당성을 북한과 경쟁하면서 유엔에서의 대표성 문제에 소련과 동구권 국가들이 반대했기 때문에 유엔 회원국이 되지 못하였다. 하지만 이러한 냉전 논리는 1989-1991년 시기 동구 유럽에서 진행된 시민혁명과 소련의 해체로 인해 무너져 내렸고 이를 배경으로 한국은 북한과 함께 1991년에야 UN에 공식 가입을 하게 된다. 결국 한국의 본격적인 유엔외교는 1991년 유엔 공식 가입 이후에 시작된 것이다.

하지만 한국은 신생 유엔 회원국 치고는 유엔이 주도한 국제안보 관련 외교에 비교적 빠르게 그리고 적극적으로 참가하게 된다. 그 배경에는 1993년부터 불거진 북한의 핵개발 문제가 자리 잡고 있었지만 최초의 수평적 정권교체로 등장한 한국 정부의 외교적 그리고 경제적 자신감도 큰 역할을 했다. 먼저 북핵 문제와 관련 한국은 미국과 양자의 교를 통해 북핵 문제를 접근하고자 했으나 동시에 북핵 문제의 이해당사자들이 집결한 안전보장 이사회에서도 이 문제를 다루고 해결하려 하였다. 특히 북한의 핵 문제가 본격적인 핵무기 문제로 비화 되고 북한의 핵실험이 미국 주도 유엔 안보리 제재결의안이 라는 국제사회의 반응을 가져오자 한국은 유엔안보리 비상임이사국 진출을 통해 좀 더 적극적인 다자외교에 들어선다.

한국의 외교적 그리고 경제적 자신감은 한국의 유엔 평화유지 활동이라는 유엔 다자 안보 외교에의 기여로 구체화 된다. 과거 북한만 상대하던 편협한 동아시아적 세계관에서 벗어나 세계를 대상으로 책임 있는 중견국으로서 세계평화에 기여하고자 하는 열망과 노력이 유엔평화유지활동에의 공헌으로 이어진 것이다. 단순한 유엔평화유지활동 기여금 증액에서 벗어나 전투병은 물론 선거감시단, 치안요원, 전후복구병력, 정전감시단 등 다양한 평화유지 인력이 해외로 파견되었고 그만큼 한국의 국제평화에 대한 기여도는 상승되었다.

하지만 이러한 한국의 안보 분야 국제기구외교가 성과만 존재하는 것은 아니다. 여전히 증대된 국력에 비한 낮은 분담금 문제, 지나친 북핵 문제와의 집착, 북핵문제에 관한 정권별 입장차, 고위급 인력의 안보 관련 국제기구 진출 부족, 국민의 관심부족, 그리고 행정부 엘리트 주도의 의사 결정 등 아직 산적한 문제들이 많다. 본 연구는 이러한 한국의 안보 분야 국제기구 외교와 관련된 포괄적인 평가를 시도한 연구이다. 지난 수 십년간 축적되어온 이 분야 성과뿐 아니라 그 한계점을 식별하고 이를 극복할 수 있는 정책적

대안을 국내 거버넌스-즉 국회의 국제기구 거버넌스-강화라는 차원에서 접근해 본다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 다음 단락에서는 한국의 유엔을 기반으로 한 안보 외교에 관련 선행연구를 비판적으로 검토한다. 특히 한국의 유엔에서의 안보외교를 유엔 평화유지군 활동에의 기여와 유엔안전보장이사회의 비상임이사국 진출을 중심으로 정리하고 주요 성과를 식별한다. 이어지는 장에서는 이러한 성과에도 불구하고 한국의 유엔 안보 관련 외교가 지니는 문제점 혹은 한계들을 비판적으로 검토한다. 그 다음 단락에서는 이 문제점을 극복하기 위한 대안을 유엔평화유지활동과 유엔안보리외교로 나누어 살펴본다. 마지막 장에서는 간단한 결론을 제시하고 본 연구가 한국 안보 분야 국제기구외교의 국내거버넌스 특히 국회의 외교·안보 분야 거버넌스에 주는 함의를 제시한다.

II

한국의 안보 관련 국제기구 외교활동

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 안보 관련 외교활동은 크게 보아 양자주의와 다자주의에 기반해 발전해 왔다. 양자주의(bilateralism)의 경우 외교·안보 이해관계가 걸려있는 상대국과 일대일의 외교활동을 하는 것을 지칭하며 다자주의(multilateralism)의 경우 두 개 이상의 이해 당사국을 대상으로 하는 외교·안보활동을 지칭한다. 특히 후자인 다자외교안보 활동의 경우 한국은 국제기구를 통한 다자외교활동과 국제기구를 통하지 않는 다수의 국가와의 셔틀 외교형식을 띤 다자외교안보를 수행해왔다.¹³⁸⁾ 본 연구에서는 전자인 국제기구를 플랫폼(platform)으로 사용하여 한국의 안보 관련 국익을 국제기구 가입국들을 상대로 추구하는 외교활동에 그 초점을 두고자 한다.

한국이 이런 다자주의 성격을 기본으로 하는 국제기구를 통한 안보 정책을 추진하는 가장 주요한 방식은 유엔을 통한 외교활동이다. 과거 냉전 시기 동구 공산권의 지지를 얻지 못해 유엔 회원국으로 활동할 수 없었던 한국은 1989-1991년 동구 공산권의 시민혁명과 이로 인한 동구 공산권 몰락 그리고 소련의 해체라는 세계사적 변환기에 적극적인 북방정책(Nordpolitik)을 통해 유엔에 북한과 함께 남북한 동시 가입이라는 역사적 사건을 만들어 내었고 이후 본격적인 국제 안보기구 즉 유엔을 통한 외교활동을 본격적으로 추진하기 시작한 것이다.¹³⁹⁾

한국이 안보의 영역에서 유엔을 통해 수행한 다자외교는 크게 두 가지 틀에서 진행되었다고 봐도 무방하다. 하나는 유엔주도의 국제 평화유지 작전(Peace Keeping Operation: PKO)에 대한 참가이고 다른 하나는 유엔의 핵심적 안보 관련 의사결정 기구인 유엔안전보장이사회(UN Security Council)에 비상임이사국 Non-Permanent Membership)으로 활동하면서 수행한 외교활동이다. 본 장에서는 이 두 가지 활동을 중점적으로 살펴볼 것이다.

138) 셔틀 외교형식의 다자외교는 하나의 급박한 안보 현안이 대두될 경우 현안을 발생시킨 국가가 현안에 이해관계가 걸려있는 다수의 국가를 대상으로 의견조율에 나서는 외교형태를 말한다. 한국이 북한과의 평화협정을 추진 시 유럽주요국과 미국 일본 그리고 중국을 차례로 방문하여 의견을 조율하고 이 조율된 의견을 다시 북한과의 협상 내용에 반영하는 외교가 그 대표적 예라 하겠다.

139) 김태호, “한국 외교정책 연구: 회고, 동향, 그리고 제언,” 국제정치논총 46집 특별호 2007), p.143.

1 한국의 유엔평화유지활동

한국의 안보 관련 국제기구 외교에서 유엔 특히 그중에서 유엔주도의 국제평화유지 활동에의 참여는 핵심 중에 핵심을 차지한다. 유엔 국제 평화유지 활동이란 “유엔시스템에 속하는 국가들 혹은 국가내 행위자들 중 해결이 힘든 지역의 안전과 평화를 회복하고 유지하기 위해 유엔이 중립적 입장에서 정전 감시나 평화유지 임무를 수행하는 것을 일컫는다.¹⁴⁰⁾

유엔주도의 국제평화유지 활동은 크게 두 가지 방식으로 나뉜다. 첫 번째로는 유엔의 공식적인 평화유지 활동(UN Peacekeeping Operation: UNPKO)으로 이 활동은 유엔의 안보 관련 최상위 의사 결정기구인 유엔 안전보장이사회의(UN Security Council) 혹은 안보리의 공식적인 결의안(resolutions)에 따라 유엔이 주도하여 평화유지군 혹은 정전 감시단을 구성하고 이들을 파견하는 임무를 수행하는 경우로 1948년 그 첫 임무를 시작한 이래 약 100여 개의 임무를 수행해왔다.

두 번째 방식은 일명 다국적 군에 의한 평화활동(Multinational Force Peace Operation: MNFPO)이다. 이 방식은 유엔의 위임을 받은 지역(안보) 기구나 특정 국가가 주도하여 구성된 다국적 군들이 수행하는 평화유지 활동으로 비유엔 평화유지활동 non-UN PKO)라 불리기도 한다.¹⁴¹⁾ 이 두 번째 평화유지 활동은 그 성공 여부를 떠나 국제기구를 통한 공식적인 외교 안보 활동이라 할 수 없다. 보통 세계의 경찰 혹은 지역의 맹주 역할을 하는 강대국들이 자신들의 영향력 혹은 외교 안보상의 이해관계를 우선 고려하여 우호적인 국가들의 참여를 독려하여 평화유지군을 구성하고 운용하는데 있어 사실상 책임을 진다는 의미에서 항상 그 공정성 및 중립성 등의 문제가 돌출

140) 유엔 평화유지 활동의 사전적 정의는 다음과 같다. “Peacekeeping has proven to be one of the most effective tools available to the UN to assist host countries navigate the difficult path from conflict to peace. Peacekeeping has unique strengths, including legitimacy, burden sharing, and an ability to deploy and sustain troops and police from around the globe, integrating them with civilian peacekeepers to advance multidimensional mandates. UN peacekeepers provide security and the political and peacebuilding support to help countries make the difficult, early transition from conflict to peace. UN Peacekeeping is guided by three basic principles: Consent of the parties; Impartiality; Non-use of force except in self-defence and defence of the mandate. Peacekeeping is flexible and over the past two decades has been deployed in many configurations.” 좀 더 자세한 내용은 다음 홈페이지를 참고할 것 <https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping> (검색일: 2020.12.01.).

141) 이신화, “한국 국제평화활동의 양분화 고찰: 유엔 PKO vs. 다국적군 파병,” 『아세아 연구』 56 2) 2013), pp.188-225.

될수 밖에 없고 그만큼 평화유지활동의 국제법적 정당성 역시 매우 약하다. 미국의 1991년 1차 걸프전 당시 다국적군 활동과 2003년 2차 걸프전 당시 다국적군 활동 등이 이에 속한다.¹⁴²⁾

한국은 일명 유엔주도의 평화유지활동에 주도적으로 그리고 모범적으로 참여하고 있으며 아울러 미국의 핵심 동맹국으로서 미국주도의 다국적군 활동에도 깊이 참여한 바가 있다. 하지만 본 연구의 목적이 한국의 안보영역에서 국제기구 외교의 성과 평가라는 점에서 유엔주도의 평화 유지활동에 그 초점을 맞추려 한다.

1) 유엔 평화유지활동 PKO)의 정의

유엔은 1948년 5월 당시 안보리 결의에 따라 이스라엘과 아랍국가들간 사에에 체결된 정전협정 감시를 목적으로 유엔 예루살렘 정전감시단(UNTSO)을 파견하면서 그 첫 번째 평화유지활동(Peace Keeping Operation: PKO) 임무를 시작하였다. 유엔이 직접 주도하는 이 평화유지활동은 유엔현장에는 명시되지 않았지만 주권국가의 주권 최우선을 원칙으로 하는 무정부적 국제사회에서 유엔은 주권 국가들 외에 무력(military force)을 동원하고 사용할 수 있는 거의 유일한 국제기구 혹은 법적 주체이다.

유엔의 평화유지활동이 본격적인 이름 즉 평화유지활동이라는 이름을 획득한 것은 냉전이 붕괴된 이후 즉 1990년대이다. 냉전의 붕괴로 수많은 구(舊)공산권 연방 국가들이 해체된 연방구조를 배경으로 자신들의 민족적 정체성(ethnic identity)을 기반으로 여러 비정규군 집단으로 나뉘어져 무장하고 치열한 내전(civil war)을 벌였으며 이 갈등을 중재하고 평화유지를 집행하기 위해 유엔 평화유지활동이 급증하게 된다.¹⁴³⁾

유엔의 평화유지 활동은 1992년 부트로스 갈리(Boutros Boutros-Ghali) 전 유엔사무총장이 발표한 평화를 위한 의제(An Agenda for Peace)로 거슬러 올라간다. 그는

142) 실제 지역 안보기구나 강대국 중심의 평화유지활동에 대한 비판은 차고 넘친다. 1990년대 말 비교적 성공적이었다고 평가되는 NATO의 코소보 평화유지작전을 제외하면 대부분의 다국적군 작전이 대부분 미국에 의해 주도되고 평화유지의 대상이 미국의 이해관계에 의해 선별적으로 선택되었다는 점 그리고 평화유지군 구성에서 미국과 이해관계를 같이하는 서방국가들 중심으로 구성되었음에도 중립적인 평화유지라는 이름을 사용했다는 점 그리고 무엇보다도 평화유지 활동이 대부분 소기의 성과를 제대로 달성하지 못했다는 점 등이 문제로 지적되고 있다. 이와 관련된 포괄적인 논의는 다음의 책을 참고할 것. Karen A. Mingst and Margaret P. Karns, *The United Nations in the 21st Century* Boulder, CO: Westview Press, 2012).

143) Laura Neack, *UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self?* Vol. 32 Issue 2 (1995), p.183.

전통적인 평화유지 활동에 예방외교(preventive diplomacy), 평화 만들기 혹은 조성(peace-making), 평화유지(peacekeeping) 그리고 평화구축(peace-building)이라는 새로운 유형을 첨가하여 유엔 평화유지 활동의 근간을 놓게 된다.

예방외교는 분쟁이 발생하지 전 단계에 대한 외교적 개입으로 이 단계에서 분쟁의 근본적인 원인을 제거하거나 분쟁이 발생하더라도 이것이 군사적 분쟁(militarized disputes)으로 발전하는 것을 막기 위한 외교적 활동을 가리키며 이를 위한 활동으로는 사실관계 조사(fact-finding mission), 조기경보(early warning) 체계 발동 그리고 무력 충돌 방지를 위한 군사력의 예방적 전개(preventive deployment) 및 비무장지대 설치(demilitarized zone) 설치등을 포괄한다.¹⁴⁴⁾

하지만 이런 예방외교는 그 실효성이 크지 않았는데 가장 큰 이유는 유엔헌장 제1장 2조에 명시된 ‘국가 주권 존중원칙’과 예방외교가 실제에선 충돌하기 때문이다. 군사력의 합법적 독점주체인 국가의 주권성이 국제질서의 근간인데 이들 국가간 혹은 국가내 분쟁상황에 제3자가 예방외교의 이름으로 개입할 경우 이는 당연히 내정간섭 혹은 주권침해 문제로 비화되기 때문이다. 따라서 유엔평화유지 활동은 현재까지도 국제사회는 물론 파병의 대상이 되는 국가 혹은 해당 국가의 무장세력들에게 그 정당성이 부정되기도 한다.

두 번째 활동인 평화 조성(peace-making)은 분쟁이 시작된 이후 분쟁의 평화적인 해결을 목적으로 행해지는 제반 활동을 지칭한다. 이는 유엔헌장 6장에서 제시하는 평화적 수단을 통한 적대 정치 집단들간에 전투를 중지시키거나 민주적 투표에 의한 선거를 받아들이도록 설득하여 이에 대한 합의를 이끌어내는 활동이다. 당연히 유엔이 파견한 일정규모의 외교관 집단 혹은 협상가 집단이 필요하므로 이들의 안전을 보장할 경호 병력 역시 유엔에 의해 파견되어야 한다.

평화 조성과 더불어 평화 강제 혹은 집행(Peace Enforcement) 활동도 이 아젠다의 중심 활동이다. 평화 강제는 분쟁의 당사자 중 어느 일방 혹은 그 일방의 주력 그룹이 국제사회에서 용납하기 어려운 대규모의 인도주의적 범죄-인종청소-를 저지를 경우 이를 즉시 제지하기 위해서 개입하는 활동이다. 평화 강제 활동은 유엔의 평화 관련 활동

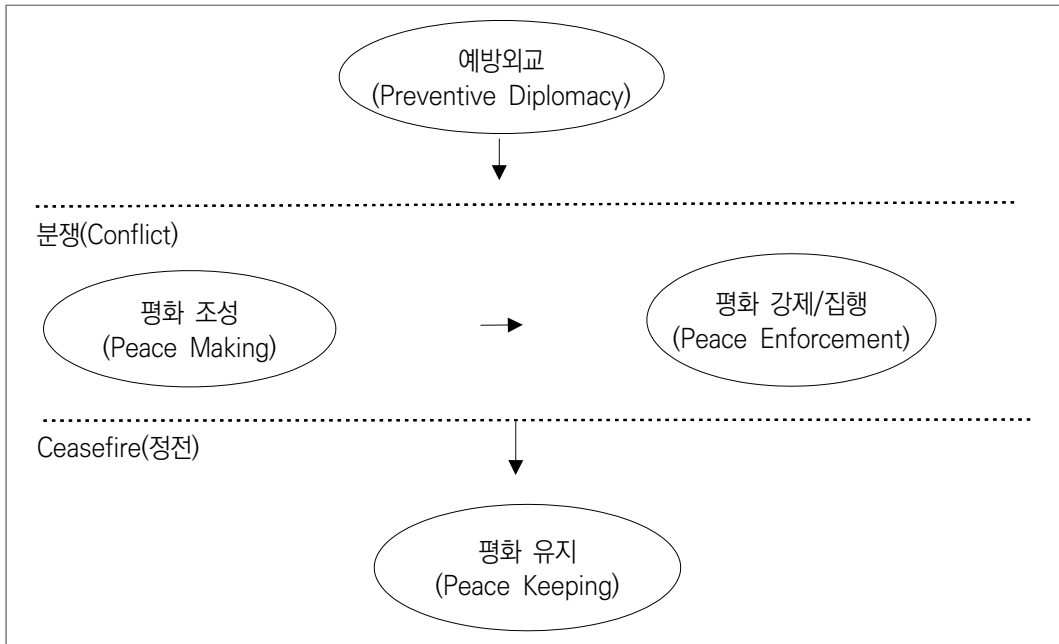
144) Boutros Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping,” International Relations Vol. 11, Issue 3 1992), pp.201-218.

중 가장 군사적 성격이 강한 활동으로 통상 외교관 출신이 임명되는 유엔사무총장이 지휘하기에는 어렵기 때문에 1996년부터 유엔안보리가 나토와 같은 지역 안보기구나 특정 국가에게 임무를 부여하여 시행하고 있다.¹⁴⁵⁾

그 다음이 유엔 평화유지(Peace Keeping) 활동이다. 평화유지 활동과 관련 두가지 방식이 존재하는데 먼저 전통적인 두 개의 국가가 기존의 평화를 깨고 전쟁을 벌일 경우 누가 먼저 위반하였는지를 감시하여 새로운 분쟁의 씨앗을 사전에 방지하는 것이다. 그 다음으로는 내전으로 평화가 붕괴된 경우의 평화유지 활동인데 이 경우 유엔 평화유지군은 국가 재건의 업무를 수행하며 선거를 위한 치안유지 및 주민등록 사업을 통한 선관위 구성, 행정-입법-사법부 구성을 위한 기본적인 인원 선발 및 교육 그리고 각종 법률제정 및 이 법률에 의거한 민주적 선거 실시와 관련된 모든 포괄적 정치적 준비작업을 당사국 국민들이 조직하고 실시하도록 지원하는 대규모 지원 활동이다. 이 평화유지에 참여하는 군대는 유엔사무총장이 직접 지휘하는 ‘평화유지군’(Peace-Keeping Forces: PKFs)과 ‘다국적군’이 있다.

마지막이 활동이 평화구축(Peace-Building)이다. 평화구축은 일련의 평화유지 활동을 통하여 그 국민들에게 의해 선출된 정치집단이 해당 국가를 운영하는데 미흡할 경우 그 미흡한 분야에 한정하여 국제사회의 지원을 연결해 주어 선출된 정치집단의 국정운영과 관련 멘토링과 인권 및 자금사용의 감시를 병행하는 일종의 민간 고문단 위주의 임무 및 활동을 가리킨다. 이상의 평화를 위한 아젠다의 핵심 활동을 도식화 하면 아래와 같은 그림으로 정리될 수 있다.

145) 코소보 인종청소당시 유엔안보리 건의에 의한 NATO의 공습이 그 대표적 예이다.



출처: Boutros-Ghali, 1992.

[그림 1] 평화를 위한 아젠다 개념도

유엔평화유지활동은 그 활동 자체가 유엔헌장에 명문화된 활동이 아닌 국제사회의 필요에 의해서 등장한 활동이다. 따라서 브트로스 갈리 총장의 평화를 위한 아젠다 이후 유엔 평화유지 활동의 성격과 의미에 관해 학계와 유엔 전문가들 사이에선 끊임없는 논쟁이 지속되어 왔다. 하지만 현재까지 그 실행과 경험을 축적하면서 유엔 평화유지 활동은 몇가지 원칙을 수립해 왔다.

첫 번째 원칙은 분쟁 당사자의 동의 원칙이다.¹⁴⁶⁾ 이는 분쟁지역에서 유엔평화유지 활동이 이루어지기 위해서는 분쟁 당사국의 동의가 있어야 한다는 원칙이다. 따라서 유엔 평화유지 활동은 몇 가지 절차를 거쳐야 하는데 먼저 평화유지군(Peace Keeping Forces: PKFs)의 파견여부를 유엔의 동의(안보리나 총회)를 받아야 하고, 그다음으로 는 분쟁 당사국(자)간의 UN 평화유지군 파견에 대한 동의가 있어야 하며, 마지막으로 평화유지활동에 참여하는 참가국들의 동의도 필요하다.¹⁴⁷⁾ 이렇게 평화유지활동의 전

146) 조윤영, “유엔의 평화유지 활동과 한국의 기여외교,” 평화학 연구 제 9권 2호 2008), p.99.

147) *ibid.*, p. 100.

과정에 ‘동의’가 핵심적으로 들어가 있는 것은 유엔헌장 2장의 주권존중 원칙을 실현하기 위함이다. 만약 평화유지활동이 안보리나 총회에서 결정되더라도 유엔은 분쟁당사자가 반대하거나 평화유지활동에 참여하는 국가의 동의없이 강제 참여가 이루어진다면 이는 주권존중원칙을 정면으로 위배하기 때문이다.

두 번째 원칙은 중립의 원칙이다. 이 원칙은 평화유지활동에 참여하는 요원들이 분쟁 지역 내에서 정치적 혹은 군사적 평화유지활동을 할 경우 그 활동에 있어서 공정성과 객관성을 확보하기 위해 반드시 중립적이어야 한다는 것이다. 만약 평화유지군이 분쟁 당사자중 어느 한쪽으로 치우쳐 활동을 할 경우 평화유지활동의 정당성은 물론 그 임무 수행이 중립을 의심한 세력의 무력공격을 받아 실패할 가능성이 높아지기 때문이다.¹⁴⁸⁾

세 번째 원칙은 자위(self-defense)의 원칙이다. 이는 평화유지활동 요원들이 오직 자신의 생명이 위협을 받을 경우에 한해 무력을 사용할 수 있다는 원칙으로 이런 원칙이 잘 지켜질 경우 분쟁 당사자로부터 조금 더 쉽게 유엔 평화유지군의 활동에 동의를 받을 수 있다.¹⁴⁹⁾

2) 한국의 유엔 평화유지활동 외교

한국과 유엔의 관계는 한국 정부의 수립과정에서부터 한국전쟁까지 밀접하게 연관되어 있다. 미국과 서방 우방국이 안보리 결의안에 따라 한국전쟁에 참전하여 북한의 침략에 맞써 싸운 것이 그 시발점이었다. 하지만 한국이 한국전쟁 이외에 안보 분야에서 유엔이라는 다자기구를 이용 외교를 추진하게 된 시기는 탈냉전 이후 1991년 남북한 동시 유엔가입이 이루어진 다음이다. 냉전 시기 ‘봉쇄’(containment)라는 안보논리에 의해 서방 진영으로 분류된 한국이 유엔에서 소련의 반대로 가입 및 활동 자체가 불가능했기 때문이다.

한국이 안보 관련 유엔외교를 수행하는 가장 큰 두 가지 이유는 평화유지라는 국제안보 공공재 public goods)의 생산에의 참여와 분단 이후 최대의 문제인 대북한문제 영향력 행사를 위하이다. 전자가 좀 더 거시적인 차원에서 중견국 한국의 국제평화에 기

148) 위의글, p.100.

149) 위의글, p.100.

여를 목표로 하고 있다면 후자는 직접적이며 긴급한 위협인 북한의 도발을 억지하는 것을 목표로 하고 있다는 점에서 그 차이가 있다.

1991년 9월 유엔에 가입하면서 유엔헌장 상의 평화와 분쟁의 평화적 해결을 규범으로 받아들인 한국으로서는 이후 유엔이라는 초다자 국제기구를 통한 외교안보정책으로 평화유지 활동에 적극적 모범적으로 참여하여왔다. 특히 1991년 유엔 가입 후 등장한 김영삼 정부의 경우 ‘신외교’를 슬로건으로 국제적인 인권 보호, 평화 수호, 그리고 국제사회에서 한국의 역할 제고라는 적극적인 외교·안보 정책을 추진하였는데 이 정책의 결실이 한국의 유엔 안보리 비상임이사국 최초 진출과 유엔주도 국제평화유지활동(PKO)의 참여였다.¹⁵⁰⁾

한국의 유엔 PKO 참여는 1993년 내전으로 황폐화된 소말리아 재건지원을 임무로 하는 상륙수부대 파견으로 시작되었다. 1993년 2월 유엔이 한국이 소말리아 평화유지단에 참여할 수 있는지를 물어오자 당시 김영삼 정부가 유엔의 요청을 검토한후 참여가 가능하다고 판단 이내 참여 분야와 규모를 타진하기 위해 조사단을 소말리아에 파견하였고 이 조사단과 유엔의 의견에 따라 유엔 소말리아 PKO에 건설·공병부대를 1년간 파견토록 결정하고 도로보수, 주요시설 보수, 방호시설 구축, 지하수개발등의 임무 수행과 주민봉사활동을 진행하였다.¹⁵¹⁾ 이후 한국은 유엔주도의 PKO에 지속적으로 참여 앙골라, 동티모르, 레바논, 아이티, 남수단 등 분쟁 혹은 내전 지역에 대한 정전(armistice) 감시와 함께 복구 및 재건 활동에 참여하였다.¹⁵²⁾

한국의 의료부대 및 옵저버 파견도 주목할 부분이다. 1994년 2월 유엔은 한국에 의료부대 파견을 요청하여 왔다. 당시 정부는 관련 부처와 협의하여 합동군사단의 현지조사를 거쳐 1994년 9월 유엔 서부사하라 평화유지단(MINURSO)에 42명의 의료부대를 파견하였으며 같은 해 10월 그루지아 평화유지단(UNOMIG)에 6명의 군 옵저버를 파견하였으며 11월에는 인도·파키스탄 감시단(UNMOGIP)에 역시 5명의 군 옵저버를 파견하였다.¹⁵³⁾

매우 드문 예이기는 하나 한국이 보병부대를 유엔 평화유지활동에 참여시킨 경험도

150) 박태균, “남남갈등으로 표류한 김영삼 정부의 대북정책,” 『통일과 평화』 제6집 1호 2014), pp.3-4.

151) 왕임동, “신국제질서에서의 한국의 유엔외교의 방향과 과제,” 『한국동북아논총』 22집 2002), p.13.

152) 이선희·정한범 “한중일 유엔 평화유지활동에 대한 비교연구,” 『접경지역통일연구』 제3집 1호 2018), p.214.

153) 한국외교통상부, 외교백서 서울: 외교통상부, 1995), p.222.

존재한다. 1999년 9월초 인도네시아의 동티모르족 학살과 이로 이어진 유엔의 개입 그리고 동티모르의 독립 여부를 묻는 주민투표결과를 발표한 후 발생한 통합파 민병대에 의한 인명 살상 및 폭력 행위가 유엔에 의해 민주주의와 보편적 인권에 대한 도전으로 규정되자 한국은 민주주의와 인권신장이라는 기치하에 유엔 동티모르 평화유지군에 보병부대 419명을 파견하기도 했다.¹⁵⁴⁾ 하지만 이 부대 역시 실제 전투보다는 동티모르 독립 정부 수립을 지원하고 선거를 감시하는 임무를 수행했다.

이외에도 한국은 유엔평화유지활동의 주요업무인 국제 선거감시 활동 및 민주화 지원활동에도 폭넓게 참여하여 왔다. 1992년에 이미 캄보디아 평화유지단(UNTAC)에 행정요원 5명을 파견하여 캄보디아 총선을 감시하는데 일조하였고 1994년 6월에는 남아공 선거참관단에 6명의 감시단을 파견하였으며 같은 해 10월에는 모잠비크 선거 참관단에 6명의 감시단을 그리고 1996년 6월에는 보스니아에 선거감시단 12명을 그리고 1998년 7월에는 캄보디아 총선 참관단에 10명을 파견했으며 앞서 지적한 대로 1999년 8월에는 동티모르에 선거관리요원과 5명의 치안유지 요원이 파견하였다.¹⁵⁵⁾ 이러한 활동은 2020년 현재 총 다섯 개의 유엔 PKO 활동 참여와 580명의 군사 인원 파병이라는 결과로 이어지고 있다.

한국은 이러한 유엔 차원의 평화유지활동을 지원하기위해 2010년 국회에서 “국제연합 평화유지 활동 참여에 관한 법률”을 제정하였다. 이 법률안 통과와 의미는 상당한데 이 국내 근거법을 통해 국제사회의 요청이 있는 경우 국내정치의 절차적 정당성에 기반하여 신속하게 유엔평화유지 활동을 지원할 수 있는 법률적 정비가 이루어 졌음을 의미하는 것이다.¹⁵⁶⁾

이러한 제도적 정비 이후 한국의 유엔 평화유지활동 참여는 급증한다. 현재까지 약 25개의 국가 30여개의 분쟁지역에서 평화유지군 활동을 진행했으며 옵저버, 민간요원 그리고 다국적 군에의 참여 등 다양한 국제평화활동에 종사해 왔다.¹⁵⁷⁾ 직접적 군사력 혹은 군 관련 인원은 아니더라도 다수의 경찰, 의료지원 그리고 민간요원이 재건과 정전 감시 그리고 인도적 재건지원과 선거감시 그리고 의료지원에서 큰 활동을 보여왔다.

154) 외교부, 한국외교50년 서울: 외교통상부, 1999), p.227.

155) 한국외교통상부, 외교백서 서울: 외교통상부, 2000), pp.367-368.

156) 위익글, p.214.

157) 이신화, 2013, p.189.

아래는 2020년 현재 아직 활동 중인 한국의 유엔평화유지활동을 정리한 것이다.

[표 1] 한국의 PKO 참여 현황(2020.1월 현재)

구 분		현재 인원	지 역	최초 파견
부대 단위	동명부대(레바논 평화유지군)	280	티르	'07.7월
	한빛부대(남수단임무단)	278	보르	'13.3월
개인 단위	인·파 정전감시단(UNMOGIP)	7	스리나가	'94.11월
	남수단 임무단(UNMISS)	7	주바	'11.7월
	수단 다푸르 임무단(UNAMID)	1	다푸르	'09.6월
	레바논 평화유지군(UNIFIL)	4	나쿠라	'07.1월
	서부사하라 선거감시단(MINURSO)	3	라운	'09.7월
소 계		580		

출처: 외교부 홈페이지¹⁵⁸⁾

한국의 유엔을 통한 안보외교는 단순히 평화유지활동 참여로만 끝난 것은 아니다. 그동안 한국 정부는 한국 유엔평화유지활동 효과를 지원하기 위해 유엔의 주요기관 및 산하기관 및 전문기구에 한국인을 진출시키려는 노력을 광범위 하게 벌인다. 특히 평화유지활동 관련 한국은 크로아티아 PKO 단장, 인도·파키스탄 정전감시단장을 배출 하는 등 고위직 진출 외교에도 적극적인 모습을 보여왔다.¹⁵⁹⁾

2 한국의 유엔안보리 외교

유엔평화유지활동 이외에 한국의 유엔을 이용한 안보외교는 유엔 주요기관 그중에서 특히 유엔안보리 비상임이사국 진출에 초점이 놓여져 왔다. 앞서 지정한 대로 한국은 1991년 유엔 가입 후 유엔외교에 양적 그리고 질적 변화를 이끌어내기 위해 유엔의 주요기관 및 산하기관과 전문기구에 본격적으로 진출하기 시작했다. 이런 활동의 중심에 한국의 유엔 안보리 비상임이사국 진출이 놓여있다.

158) 좀더 자세한 내용은 다음 홈페이지에서 확인 가능하다(http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1678&board_cd=INDX_001 검색일: 2020.12.07.).

159) 송재익, “중견국 한국의 유엔 평화유지활동 PKO) 강화방안: 유엔의 국제평화활동 변화를 중심으로,” 『한국군사학논총』 제 5집 제1권 2016), p.243.

한국의 유엔 안보리 비상임이사국 진출은 유엔가입 이후 5년 만에 이루어진 눈부신 성과이다. 그만큼 당시 한국은 유엔이라는 무대에서 한국의 안보와 관련 다자외교의 필요성을 절감하고 있었던 셈이다.

먼저 한국의 91년 유엔가입 이후 우리의 대(對)유엔외교는 93년 2월 문민정부 출범과 함께 새로운 전기를 맞았다. 문민정부는 ‘신외교’의 기치하에 유엔을 통한 국제사회에 대한 기여제고를 주요 외교목표로 설정하고, 제반 유엔활동에 적극 참여하기 시작하였다. 먼저 국제평화와 안정유지 분야에서는 93년 소말리아 서부사하라, 캐시미르 및 그루지아 평화유지활동과 유엔평화유지 상비체제(Stand-by Arrangements)에 참여했다. 이외에도 캄보디아, 모잠비크 유엔 선거감시단 참여 등 개도국 민주화를 위한 활동과 유엔의 각종 개발사업에 대한 기여에도 나서면서 냉전시기 축적되어왔던 국가의 역량을 늦은 유엔가입을 통해 표출하는데 매우 적극적으로 나서게 된다.

이처럼 적극적인 활동 결과로 짧은 기간에 유엔에서 강한 인상을 남긴 한국은 유엔에 대한 보다 적극적인 참여기반을 다지기 위해 안보리 비상임이사국 진출을 추진키로 방침을 정하였다. 93년 9월 당시 한승주(韓昇洲) 외무장관이 유엔총회 기조연설을 통해 한국의 안보리 진출 의사를 밝힌 데 이어 94년 3월 유엔에 한국의 안보리 입후보 결정을 정식통보하기에 이른다. 정부는 이후 정상회교, 외무장관 등 고위인사교류, 각국 주재공관, 유엔대표부 등 모든 채널과 계기를 최대한 활용한 총력 교섭에 들어갔다. 이를 위해 당시 파견된 대통령 특사만 해도 44개국에 걸쳐 14명이나 되었다.

유엔의 안전보장이사회 체제는 5개 상임이사국(미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아) 및 10개 비상임이사국으로 구성되어 있다. 비상임이사국은 평화유지에 대한 회원국의 공헌과 지역적 배분을 고려하여 총회에서 2/3 다수결로 매년 5개국씩 선출되며 임기는 2년이나 계속 재선될 수 없다. 비상임이사국의 지역적 배분은 1963년 제18차 총회결의 1991호에 근거하며 아프리카 및 아시아가 5석, 과거) 동구 유럽이 1석, 그리고 라틴아메리카와 서구 유럽이 2석을 차지할 수 있다.

유엔 비상임이사국으로 선출되기 위한 기준은 지리적 배분과 국제평화와 안전의 유지 및 유엔의 기타 목적에 대한 공헌도를 종합적으로 고려한다. 선출 절차는 각 지역 그룹별 공석만큼 유엔 회원국들이 지지국을 기입하여 선출하며 총 유효투표의 (members present and voting) 2/3 이상 득표 국가 중 득표 순 대로 선출한다. 투표

에도 불구하고 공석을 채우지 못한 경우 최다 득표 국가를 대상으로 단 공석의 2배수 이내) 추가 투표를 실시하여 선출한다.

당시 한국은 아시아에게 남겨진 1개의 공석을 가지고 같이 입후보한 스리랑카와 경쟁하였는데 스리랑카는 한국과의 격차가 더욱 벌어지자 다른 아시아 회원국들로부터 사퇴 권유를 받고 이를 수용하였고 이후 한국에 대한 아시아그룹 추천문제가 본격 논의 돼, 결국 5월 19일 아시아그룹 국가들은 한국을 단일후보로 추천하였다. 1995년 5월 19일 뉴욕에서 개최된 유엔아주그룹회의는 지난 1년간 경합을 해오던 스리랑카가 고려 대상에서 제외됨에 따라 자동적으로 96~97년 임기 아주지역 안보리 비상임이사국에 한국을 단일후보로 추천하게 됐다. 아래 표는 안보리 비상임 이사국 진출 절차를 간략히 요약한 것이다.

[표 2] 유엔 안보리 비상임이사국 선출 절차

유엔안보리 구성 및 비상임이사국 선출절차

- 구 성 -

- 5개 상임이사국(미국, 영국, 불란서, 중국, 러시아) 및 10개 비상임이사국으로 구성
- 비상임이사국은 평화유지에 대한 회원국의 공헌과 지역적 배분을 고려하여 총회에서 2/3 다수결로 매년 5개국 씩 선출되며 임기는 2년이나 계속 재선될 수 없음.
- 비상임이사국의 지역적 배분(1963년 제18차 총회결의 1991)
 - 아프리카 및 아시아 : 5
 - 동구유럽 : 1
 - 라틴 아메리카 : 2
 - 서구유럽 및 기타 : 2

- 선출 절차 -

- 선출기준(헌장 제23조 및 총회의사규칙 제142조)
 - 국제평화와 안전의 유지 및 유엔의 기타 목적에 대한 공헌도
 - 지리적 배분
- 선출절차(총회의사규칙 제94조)
 - 각국은 각 지역 그룹별 공석만큼 지지국 기입
 - 총 유효투표의(members present and voting) 2/3이상 득표 국가 중 득표 순 대로 선출
 - 상기 투표에도 불구하고 공석을 채우지 못한 경우, 최다 득표 국가를 대상으로(단 공석의 2배수 이내) 추가투표 실시

출처: 외교부 홈페이지¹⁶⁰⁾

160) 이와 관련 좀 더 자세한 사항은 다음의 외교부 홈페이지에서 확인 가능함. http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3874/view.do?seq=305873&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq

당시 한국의 유엔 안보리 비상임이사국 진출은 한국의 안보 관련 국제기구외교의 최고의 성과로 인식되었다. 당시 불거진 북한의 핵문제와 관련 한국이 다자외교 분야에서 외교적 영향력을 증대시킬 수 있었을 뿐 아니라 유엔헌장에 기반한 지구적 가치의 실현에도 기여하기 시작했다는 평가를 받는다. 당시 김영삼대통령은 이와 관련 한국의 유엔 안보리 진출이 한반도문제를 유엔헌장 정신에 따라 평화적이고 민주적으로 해결하는데 큰도움이 될것"이라고 표명한바 있다.¹⁶¹⁾

당시 유엔 안보리는 냉전질서 해체 후 그 역할이 기하급수적으로 확대되고 있었다. 특히 유엔평화유지활동 PKO)의 활성화를 통해 안보리는 전통적인 휴전감시기능 외에도 선거감시, 난민송환, 과도행정 관리 등 비군사적 분야까지 역할을 확대하려 하고 있었다. 48~87년 총 13개 PKO가 설치된 것에 비해 88~94년 총 18개 PKO가 설치됐고, 95년 5월 17개 70여개국 7만5천여명이 참여했다는 것이 이를 방증하는 것이었다.¹⁶²⁾

한국의 안보리국 진출은 바로 이같은 국제질서 틀의 핵심 협의체에 강대국들과 어깨를 겨루며 주요 국제문제 해결을 위한 주도적 역할 수행과 그 과정에서 우리의 입장을 최대한 반영할 수 있게 된 것을 의미했다. 당시 한국의 유엔 안보리 비상임이사국 진출 가능성이 높아짐에 따라 많은 국가들이 한국에게 자국의 주요 관심 사항과 입장을 설명하고 이에 대한 한국의 이해와 지지를 요청해왔다. 이에 따라서 당시 한국은 한반도를 벗어난 각종 국제 안보 관련 이슈에 대해서도 독자적인 시각을 바탕으로 그 해결책을 제시해야 하는 막중한 책임을 떠맡게 된 것이다. 이를 당시 외교수뇌부는 한국 외교의 세계 중앙부대 본격 진출로 해석했다.

좀 더 구체적으로 한국의 안보리 비상임이사국 진출은 한국이 5개 상임이사국과 한반도 주변 4개 국가들과 함께 안보리에서 국제분쟁의 관리를 위해 활동하는 기회를 갖게 되었다. 그중에서도 1996년 9월 북한의 잠수함 침투 사건 등 한반도 안보와 직결된 사안뿐 아니라 1997년 7월 캄보디아 사태 등 아시아지역 문제와 이라크 사찰문제 등 중동지역문제에 대해서도 안보리조치를 결정하는 과정에서 5개의 상임이사국과 비동맹

_2=0&company_cd=&company_nm=&page=40 검색일: 2020.12.10.).

161) 최완수·김정욱, “안보리이사국 선출, 문민정부 도덕성 평가” 한국경제신문 1995. 11.09. <https://www.hankyung.com/politics/article/1995110901501> 검색일: 2021.01.29.).

162) Muzaffer Ercan Yilmaz, “UN Peacekeeping In the Post-Cold War Era,” International Journal on World Peace Vol. 22, No. 2(JUNE 2005), pp.13-28.

이사국 간에 합의를 촉진하는 중재자 역할을 성공적으로 수행하였다.¹⁶³⁾

좀 더 주목할 점은 한국은 1997년에는 유엔안보리 의장국 활동이다. 의장국이 된 한국은 당시 동구권 붕괴와 이로 인한 공산연방의 해체 그리고 내전으로 발생한 난민 문제 해결에 본격적으로 나서기 시작한다. 특히 의장국으로서 난민 문제에 관한 공개토의를 주도하고 이와 관련 의장성명을 채택함으로써 난민 문제에 관한 국제적 관심 제고에 큰 역할을 하였다.

한국의 이러한 유엔 안보리 비상임이사국 진출은 한국에게 부차적이긴 하지만 여러 가지 비(非)물질적 효과도 가져왔다. 이미 다수의 학술적 연구는 한 국가의 유엔 안보리 비상임이사국 진출이 그 국가의 국제적 위상(status)과 명성(prestige)에 영향을 줄을 입증해 왔다.¹⁶⁴⁾ 한국도 2년간 안보리 비상임이사국으로 국제사회로부터 새로운 주목과 신망을 받게 되었으며 면 한국의 총체적 국가 이미지 제고와 더불어 정치뿐만 아니라 경제·통상 등 여타 분야에서의 국익 증진을 위한 영향력이 증대에 기여하였다는 평가를 받게 된다. 또 이로 인한 국민들의 국제문제 관심도 역시 증가하였다.

한국은 이후 2013년 임기 2년의 안보리 비상임이사국으로 재선출 됨으로써 안보관련 다자외교의 중심에 다시 서게 된다. 물론 2001년 제 56차 유엔총회 의장으로 한승수 외무장관이 수임되기도 하였으며 이후 제 8대 유엔 사무총장으로 반기문 외교부 장관이 선출되어 2기 연임 (2007-2016)하여 유엔 전체 업무를 조절하는 핵심적 역할을 하기도 하였다. 하지만 한국의 유엔 회원국 자격으로 국제 안보영역에서 유엔이라는 다자외교무대의 중심에 다시 선 것은 2013년 유엔안보리 비상임이사국 재진입이었다.

2012년 10월 19일 한국은 유엔안보리 비상임이사국으로 두 번째 선출된다. 이날 미국 뉴욕 유엔본부에서 열린 안전보장이사회 선거에서 한국은 2013-2014년 2년 임기의 비상임이사국으로 선출되었는데 투표는 2차 투표까지 가 유효득표인 128표보다 21표를 더 얻은 149표로 당선되었다. 당시 한국 유엔 안보리 비상임이사국 진출을 전두지휘했던 김성환 외교부 장관은 기자회견을 열어 “이제는 우리(한국)가 직접 안보리의 이사국이 돼서 북한 문제를 논의하기 때문에 북한에 대한 억지력을 상당 부분 확보하고

163) 왕임동, 2002, p.14.

164) David Malone, "Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council," *Global Governance* Vol. 6, No. 1 (2000), pp.3-24.

있는 것이라고 생각한다”고 밝혔다.¹⁶⁵⁾

이 기자회견에서 드러난 것처럼 한국의 유엔 안보리 비상임이사국 두 번째 진출은 첫 번째 진출(1996-1997)과 그 진출 목적에서 차이를 보인다. 최초로 진출한 90년대 중반에는 북한의 핵 문제가 막 시작된 상황이었고 한국의 안보리 비상임이사국 진출은 한국의 안보 관련 국제기구에서의 위상과 입지를 넓히는데 그 목적이 놓여져 있었다. 따라서 각종 유엔주도 평화유지 활동에의 참여가 가장 큰 진출 이유였다.

하지만 두 번째 안보리 진출은 그 초점이 북핵 문제에 맞추어져 있었다. 그동안 북한의 핵 문제는 6자회담의 실패로 다자외교를 통한 그 한계가 드러난 상태였고 한국은 유엔 안보리라는 포괄적 국제 안보기구에서 이 문제에 대한 주도권을 두고 선진 상임이사국을 설득 북핵 문제를 해결해 보려고 했던 것이다. 김성환 장관이 기자회견 후 한국의 유엔 안보리 비상임이사국 활동 중 동북아 역사와 영토문제를 유엔 안보리 차원에서 다룰 것인가라는 질문에 이 문제는 기본적으로 동북아 국가들간의 양자 문제라고 말한 것도 한국의 안보리 이사국 진출이 북핵 문제 해결을 다자외교 차원에서 지원하기 위한 것이라는 의사를 밝힌 것으로 보인다. 당시 한국의 유엔 안보리 비상임이사국 진출을 실무차원에서 총지휘한 김숙 유엔대사도 19일 안보리 진출을 계기로 북핵 이슈등 한국 관련 의제를 주도적으로 이끌겠다는 뜻을 밝혔다.

특히 1996-1997년 안보리 비상임이사국이 되었을 때 한국의 위상과 2013-2014년 비상임이사국이 된 한국의 역량은 몰라보게 바뀌어져 있었다. 1990년대 중반 한국은 여전히 개발도상국 소리를 들으며 OECD로 상징되는 선진국 가입을 목말라 하던 상대적으로 약소국이었던 반면 2013년 한국은 G-20 정상회담과 핵안보정상회의를 주도했으며 유엔사무총장을 배출한 명실상부한 중견국의 대표주자로 성장해 있었다. 게다가 국제원조도 원조를 받는 국가에서 원조를 주는 첫 번째 국가가 되기도 했다.¹⁶⁶⁾ 2013-2014년 한국의 유엔 비상임이사국 활동은 이런 상승된 한국의 지위와 영향력을 가지고 북핵 문제에서 주도권을 쥐고 대북제재 결의안을 안보리가 채택하게 하는데 주도적 역할을 하려는 목적이 강하게 작용하였다.

165) 송정훈, “김성환 장관 “유엔 안보리 진출로 韓 글로벌위상 강화,” 중앙일보 2012. 10.19. <https://news.joins.com/article/9639852> 검색일: 2021.01.25.).

166) 이시기 한국의 중견국과 관련된 논의는 강선주, “중견국 이론화의 이슈와 쟁점,” 『국제정치논총』 제55집 1호 205), pp. 137-174를 참고할 것.

안보리는 유엔헌장에 따라 국제사회에서 무력사용 승인과 금융 제재 등 법적 구속력이 있는 강제권을 행사할 수 있는 유일한 국제안보 기구이다. 15개 이사국 중 상임이사국인 5개국-미국, 러시아, 중국, 영국, 프랑스-을 포함해 9개국 이상의 찬성으로 안보리 결의안이 채택되고 이 채택된 결의안은 190여개의 유엔 회원국들에게 이행의무가 부과된다.

안보리의 회의양식도 특이하다. 안보리 회의들은 기본적으로 '24시간 핫라인'이다. 회의가 매일 열리는 데다 안보리 이사국은 국제평화와 안정을 위협하는 사건에 대해 어느 때든 긴급회의를 소집할 수 있다. 특히 안보리 이사회 멤버인 15개국은 모든 결정을 비공개-밀실-로 논의한다. 따라서 한국은 이 밀실 회의의 이너서클에 속해서 북한 문제에 관한 논의를 주도할 수 있게 되었다. 한국은 그 다음해인 2013년 2월 안보리 의장국을 맡아 이사국들과 안보리에 상정할 어젠다와 회의일정을 성공적으로 조율하고 북핵 문제와 관련 한국의 입장을 선도적으로 알린 것으로 평가된다.

특히 북핵 문제와 관련 한국은 그동안 북한의 핵실험이 이거나 미사일 발사 도발이 있을 때마다 미국 등 우방국을 통해 한국의 목소리를 유엔에 알렸지만 2013-2014년의 시기엔 한국이 북핵 문제와 미사일 문제를 주도적으로 안보리 아젠다로 설정하고 이와 관련 안보리 결의안 채택에 상당한 외교적 영향력을 행사할 수 있었다.

하지만 한국이 유엔 안보리 비상임 이사국 활동이 북한 문제에만 매몰된 것은 아니다. 같은 달 한국은 안보리 의장 자격으로 시리아 및 말리 사태로 많은 민간인들이 희생되고 있는 상황을 개탄하며 2월 12일 "무력분쟁하 민간인 보호"를 주제로 한 안보리 공개토의를 개최 의장성명을 채택함으로써 민간인 보호가 안보리의 핵심적 책임임을 재확인하는데 기여하였다. 이 의장성명의 내용은 첫 번째로 유엔 회원국 민간인 보호책임 및 관련 국제법 준수 의무를 확인했으며 두 번째로 관련 국제법 위반자에 대한 불처벌 종식을 위한 소추국의 책임을 강조했으며 아울러 인도적 접근의 확보와 PKO 보호임무 시행 그리고 사무총장의 관련 보고서 제출의 정례화 등을 담고 있다.¹⁶⁷⁾

전반적으로 2013-2014년 동안 한국의 유엔 안보리 비상임이사국으로의 활동과 관련 한국은 안보리의 110건의 결의에 참여하고 50건의 의장성명 채택에 참여했으며 834건의 언론성명에 참여하였고 이중 북한 장거리 미사일 발사에 대한 결의 2087호

167) 위익글, p. 1.

(2013.1.22.)와 북한 3차 핵실험에 대한 결의 2094호(2013.3.7.) 채택을 주도하였고 이에 따라 한반도 북핵과 미사일 위기에 신속하고 효과적으로 대응했다고 자평하고 있다.¹⁶⁸⁾

이와 더불어 2013-2014년 한국의 안보리 비상임이사국 활동의 또 다른 측면은 북한 인권문제가 국제사회의 아젠다가 될 수 있도록 하였다는 점이다. 물론 미국을 중심으로 한 우방 강대국의 지원이 있었지만 그동안 북한의 국내문제로 여겨졌던 북한 인권문제를 안보리 의제로 채택될 것을 촉구하는 서한을 안보리 의장국에 보냄으로써 지난 2년간 한반도 문제의 당사자로서 한국의 입장을 비상임이사국 지위를 이용하여 국제사회의 대응방식에 적극 반영한 것으로 평가받고 있다.¹⁶⁹⁾

168) 대한민국 외교부 [보도자료] 외교부, 2013-2014년간 안보리 이사국 활동에 대한 기록을 “평화롭고 안전한 지구촌을 위하여” 제하 책자로 발간, “2015.5.20. http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=355042&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=532 검색일: 2020.12.12.).

169) 정상락, “韓, 두 번째 안보리 비상임이사국 임기 성공적으로 완료,” 뉴스와 이슈, 유엔한국협회(http://www.unarok.org/main/sub04_01_view.php?sid=257&page=2 검색일: 2020.12.07.).

III

한국의 안보 관련 국제기구 외교활동 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 성과

한국의 안보 관련 유엔외교는 짧은 시간 내에 상당히 많은 성과를 내었다고 평가할 수 있다. 1991년 유엔회원국이 되어 그 활동 기간만 놓고 보면 30여년의 아주 짧은 기간 동안 한국은 유엔회원국 어느 국가와 비교해도 손색이 없을 정도의 안보 분야 공헌을 매우 단시간 내에 달성해 내었다.

그중 가장 주목할 점이 다자외교를 통한 유엔평화유지군 활동에의 적극적인 참여를 통해 한국이 세계 평화와 안정에 진정한 관심이 있는 국가라는 일종의 명성(reputation)을 만들어 내었다는 점이다. 실제 유엔평화유지 활동은 국내 합의 절차문제부터 비용문제 그리고 파견인력의 안전문제 그리고 파견 대상 국가와의 이후 외교 문제등 치루어야 할 비용은 상당하지만 여기서 얻어지는 안보이익은 직접적이지 않고 즉각적이지 않기에 많은 국가가 선뜻 나서지 않는 다자안보활동이다.

게다가 활동의 범위도 전투 인력 파견부터 정전 감시와 선거감시 공병부대를 통한 재건과 복구지원 그리고 의료 지원 등 거의 모든 분야에 걸쳐 있으며 이 활동이 전쟁 혹은 내전으로 황폐화된 국가에서 진행될 경우 잘못하면 전투를 벌이는 정파 간의 한쪽편을 지원하는 것으로 오인될 가능성이 커 매우 어려운 작업이다.

하지만 한국은 1993년 첫 번째 유엔평화유지활동을 시작한 이래 특정 정치세력을 지원한다는 비난이나 기존의 정전상태를 붕괴시키려 한다는 비난 혹은 재건과 복구보다 파괴와 약탈을 일삼는다는 비난을 받아본 적이 없을뿐더러 오히려 ‘축복’ ‘모범’ ‘영웅’ 등 대부분의 찬사를 한 몸에 받아왔다.¹⁷⁰⁾ 그만큼 고도의 정치력이 요구되는 전장에서 중립성(neutrality)을 생명으로 본연의 평화유지 임무에 충실했다는 증거이기도 하다. 이런 현장에서의 활동은 한국이 국제사회에서 평화유지활동의 모범국이라는 명성과

170) 이신화, 2013, pp.202-205.

위신 상승이라는 주요한 성과를 이루어 내게 된 직접적 이유였다.

두 번째로는 유엔평화유지활동과 다국적군주도의 평화유지활동에 적절한 선 굵기에 상대적으로 성공한 것으로 평가된다. 특히 미국이 주로 주도하는 후자의 경우 극단적으로 정치화된 파병으로 이어져 수많은 국제사회의 비판과 조롱 위신추락 그리고 심지어 테러공격이라는 극심한 부작용을 수반했는데 한국은 유엔이라는 다자기구를 통한 평화유지활동에 중점을 두어 이 부작용을 최소화 했을뿐 아니라 후자의 다국적군으로 파병 시 전투병력의 파병을 최소화 하여 불필요한 분쟁에 말려들어 가지 않고 평화유지 활동의 공헌도를 살릴 수 있었다는 긍정적인 평가가 가능하다. 특히 강대국이 주도하는 다국적군에 자주 참여하여 특정 국가의 대리인으로 오인 받아 유엔주도의 평화유지활동에서도 편향된 이미지를 보유하여 유엔주도 평화유지 활동의 어려움을 겪는 위험을 미리 차단할 수 있었다는 점은 주요한 성과로 인식되어야 한다. 유엔평화유지활동 이외에 한국의 유엔 안전보장이사회 비상임이사국 진출과 이에 따른 여러 국제안보 관련 외교도 눈여겨볼 만한 성과이다. 유엔회원국 어느 국가도 30년이라는 아주 짧은 기간 동안 2차례의 비상임이사국 진출과 3번째 진출시도를 하고 있는 국가는 없다. 아울러 한국은 이시기 유엔 사무총장을 배출하기도 했다. 상대적으로 유엔의 신흥국인 한국이 이렇게 짧은 시간내에 안보 관련 최고의 다자국제기구인 안전보장이사회에 진출했다는 점은 그 외교력 측면에서 평가받아야 마땅하다.

안보리 비상임이사국으로 활동한 내용 역시 긍정적인 평가를 받아야 한다. 그중에 핵심은 한국이 ‘난민 문제’와 내전에 신음하던 국가들 국민들의 ‘보편적 인권문제’를 국제사회에 환기 시켰다는 점이다. 사실 한국의 외교는 유엔 무대로 진출하기 이전 철저하게 대북외교와 동북아외교로 그 한계가 명확히 정해져 있었다. 하지만 안보리 비상임이사국으로 진출한 1996년을 필두로 국제사회에 데뷔한 한국은 동구 유럽의 붕괴와 이로 인한 내전 여기서 발생한 대규모 난민 문제에 국제사회가 관심을 가지고 대안을 마련할 것을 강하게 호소하여 한국 외교의 지평을 넓힐 수 있었다.

이러한 한국의 국제안보이슈에서 인도주의적 관심은 2013-2014년 비상임이사국 활동 시기에 그 정점을 찍었는데 이를 잘 보여주는 것이 당시 시리아와 말리사태에 대한 “무력 분쟁하 민간인 보호” 의제 선정이다. 당시 안보리 의장국으로 활동하던 한국은 해당 의제를 중점의제로 선정하고 안보리 고위급 회담을 개최하여 반기문 유엔 사무총장

및 나비 필레이 유엔인권최고대표가 발표자로 참석하도록 노력하였고 아제르바이잔, 르완다, 그리고 브라질 등 74개 유엔회원국 대표가 토의에 참석하도록 리더십을 발휘하였다.¹⁷¹⁾

회의 개최를 주도한 것에서 그친 것이 아니라 한국은 의장국으로서 공개토의의 핵심 주제인 국제인도법과 인권법 위반에 대한 책임성 강화, 평화유지활동에서의 보호 임무 이행 제고, 민간인 보호, 특히 의료진, 여성, 아동 보호를 위한 국제인도법 및 인권법 준수 확보 등을 핵심주제로 선정하여 열띤 토론을 진행토록 하였다.¹⁷²⁾

안보 분야 최고권위를 지닌 다자외교의 장인 유엔 안전보장이사회에서 북한의 도발 문제를 의제화하고 이에 대해 국제사회의 주의를 환기시키며 공동의 대응을 모색했다는 점도 빼놓을 수 없는 성과이다. 예를 들어 2013년 2월 한 달 동안 유엔안보리 의장국으로 활동해온 한국은 2013년 2월 12일 북한의 3차 핵실험에 대응하여 긴급 안보리 회의를 소집 북한 핵실험에 대한 안보리의 단호한 반대 입장을 천명하는 언론성명이 신속하게 채택되는데 주도적 역할을 하였다.¹⁷³⁾ 당시 언론성명의 주요 내용은 첫째 북한의 핵실험이 안보리 결의(1718, 1874, 2087호)의 중대한 위반으로 강력 규탄한다는 점, 둘째 추가 도발 시 중대한 조치를 취하겠다는 결의인 2087호 환기, 세 번째 안보리 결의를 통한 적절한 조치 마련에 신속히 착수하겠다는 점 등이다.¹⁷⁴⁾

이런 흐름은 단지 언론성명으로만 끝난 것이 아니라 구체적인 안보리 결의안으로 이어졌는데 한국은 안보리 의장국으로서 미국 등 주요 이사국과 긴밀히 조율하여 결의안 협상에 참여한 후 안보리가 모든 유엔회원국들에 대하여 구속력을 갖고 있는 헌장 제7장을 원용하여 금융, 화물 검색, 선박 및 항공기 차단 등 거의 모든 분야에서 새로운 제재조치를 부과하고 기존의 결의 2087호에서 도입된 그물식 제재까지 포함된 포괄적이고 강력한 내용의 결의안 2094호를 만장일치로 채택하도록 하는데 산파 역할을 하였다.¹⁷⁵⁾

171) 외교부, 평화롭고 안전한 지구촌을 위하여(서울: 외교부, 2015), p.17.

172) 위익글, p.17.

173) 대한민국 외교부 [보도자료] 유엔 안보리 의장국 활동 결과 2013년 3월 3일, pp.1-3, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3874/view.do?seq=345553&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=(검색일: 2020. 12.09.).

174) 위익글, p. 1

175) 외교부, 2015, p.24.

한국은 2014년에도 안보리 비상임이사국으로 북한 도발에 대한 안보리의 강경하고 단합된 대응을 증대한다. 특히 북한의 지속적인 중·단거리 탄도 미사일 발사에 대해 3월 27일과 7월 17일 두 차례에 걸쳐 긴급회의를 개최하도록 노력하였고 이 회의에서 북한의 미사일 발사를 규탄하는 안보리 대안론 설명요소가 채택되는데 일정 역할을 하였다. 특히 단거리 탄도 미사일 발사에 대해서는 통상 안보리 차원의 결과물이 도출되지 않았던 전례를 감안할 때 이러한 안보리의 조치는 한국이 비상임이사국 수임기간 동안 이사국 간의 협력을 성공적으로 이끌어 북한 도발에 대한 국제사회의 엄중한 대처를 성공적으로 이끌어 내었다고 평가할 수 있다.¹⁷⁶⁾

한국은 또한 비상임이사국 활동 당시 안보리 산하 기구의 하나인 북한제재위원회에서 안보리가 채택 한 조치의 이행을 보다 강화하기 위한 노력을 진행하였다. 북한 제재위원회의 위원국으로서 제재 결의 이행을 촉진하고 감독하는 노력에 적극 참여했을 뿐만 아니라 북한 제재 위 의장국인 룩셈부르크를 포함한 주요 위원국들과 긴밀한 협조를 통해 대북제재 결의의 주요 제재 위반사건에 대한 제재위의 효과적 대응을 주도하는 한편 제재위의 효율적인 업무수행 및 아웃리치에도 깊이 관여하였다.¹⁷⁷⁾ 제재 위 차원의 대북 제재 결의 이행 강화를 위해 취한 대표적인 조치는 2014년 7월 28일 청천강호 사건과 관련된 북한 원양해운관리유한책임회사의 제재 대상 추가 및 이행안내서 발간이다. 북한 제재위는 대북제재시 최대규모의 재래무기 분야 제재위반 사건인 청천강호 사건에 대해 최초로 제재 대상을 추가하는 구체적이고 실질적인 조치를 취하였다.

마지막으로 한국이 안보리 비상임이사국으로 활동하면서 북한 인권문제에 관한 국제사회의 관심을 확보하고 그 심각성을 알린 것 역시 주요한 성과로 평가받을 수 있다. 2013-2014년 동안 한국은 북한 인권문제가 국제사회의 아젠다가 될 수 있도록 꾸준히 노력하였다. 물론 미국을 중심으로 한 우방 강대국의 지원이 도움이 되었지만 그동안 북한의 국내문제뿐만 아니라 북한 인권문제를 안보리 의제로 채택될 것을 촉구하는 서한을 안보리 의장국에 보냄으로써 지난 2년간 한반도 문제의 당사자로서 한국의 입장을 비상임이사국 지위를 이용하여 국제사회의 대응방식에 적극 반영한 것은 주요 성과로 평가되어야 한다.¹⁷⁸⁾

176) 위익글, p.25.

177) 위익글, p.26.

178) 정상락, “韓, 두 번째 안보리 비상임이사국 임기 성공적으로 완료,” 뉴스와 이슈, 유엔한국협회 <http://www.unarok.org/>

특히 2014년 12월 22일 북한에서 벌어지고 있는 심각한 인권상황이 한반도뿐만 아니라 국제평화와 안보의 불안요소로 작용할 수 있다는 판단에 따라 북한 상황을 안보리 의제로 채택하고 북한 인권상황에 관한 공식회의를 개최하기 시작한다. 물론 북한 인권 문제는 2005년부터 유엔총회 차원에서 논의되어왔으며 매년 북한 인권상황에 대한 유엔총회 결의가 채택되어왔으나 안보리가 북한 인권문제를 의제로 채택하고 공식회의를 개최한 것은 비상임이사국으로 활동하던 한국의 역할이 컸다.

무엇보다 한국은 안보리가 2014년 2월 북한 인권 조사위원회 보고서¹⁷⁹⁾를 발간하는데 중요한 역할을 하였는데 당시 유엔 인권이사회의 결의에 따라 구성된 유엔 북한 인권 조사위원회는 북한 내 인권침해가 세계적으로 유례가 없을 정도로 심각하며 인권침해 중 많은 경우가 "인도에 반하는 죄"에 해당할 수 있다고 결론을 내리고 안보리가 북한 상황을 국제형사법원에 회부하고 인권침해 책임자에 대해 선별적 제재를 부과하는 방안을 포함하여 북한 인권문제에 대해 논의할 것을 권고하는 내용의 보고서를 발표하는데 주도적 역할을 한 것이다.¹⁸⁰⁾

2 한계 및 문제점

한국이 유엔을 통한 외교안보정책을 추진 및 집행에 있어 가장 큰 문제로 지적되어온 것은 유엔 평화유지 활동 및 유엔안보리 비상임이사국 활동에 대한 범국민적 무관심이 핵심에 위치한다.

민주주의 국가에서 자국의 국민들 혹은 국내 청중들이 자신들의 일상생활에 영향을 미치는 국내 정책에 관해 관심을 더 보이는 반면 국제문제(foreign affairs)에 관해서는 관심도가 떨어진다는 주장은 수많은 학자들이 제기해 왔고 이 주장은 경험적으로 증명되어왔다.¹⁸¹⁾ 그리고 이 외교정책에 대한 상대적 무관심은 한국만의 문제가 아니고 비교적 외교정책이 정치의 이슈를 종종 차지하는 미국과 유럽 선진국의 경우도 피해갈 수 없는 문제이다.

main/sub04_01_view.php?sid=257&page=2 검색일: 2020.12.07.).

179) 본 조사위원회의 보고서 내용은 다음 웹사이트에서 전문 보기가 가능하다. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ColDPRK/Pages/ReportoftheCommissionofInquiryDPRK.aspx> 검색일: 2020.12.11.).

180) 외교부, 2015, p.28.

181) Benjamin I. Page and Marshall M. Bouton, *The Foreign Policy Disconnect Chicago: The Chicago University Press*, 2006) pp.17-38.

하지만 한국 국민들의 한국 국제기구 외교 특히 안보 관련 유엔 다자외교에 관한 관심은 상당히 미약하다. 가장 먼저 국민 대다수가 현재 한국이 어떤 종류의 유엔평화유지활동에 참여하고 있는지에 관한 사실관계 파악을 하고 있지 못하다. 아울러 이를 인지하고 있는 국민들조차 왜 한국이 한국의 안보 이해가 첨예하게 걸려있는 국가가 아닌 멀리 떨어진 내전과 전쟁의 상흔에 고통받는 국가에 유엔을 통해 파병해야 하는 이유에 대해 잘 인식하지 못하고 있다.

이는 유엔 평화유지활동이 벌어지는 국가가 대부분 한국인들의 관심이 상대적으로 없는 중동과 아프리카의 개도국이나 저발전국이기 때문이기도 하지만 이들이 유엔의 평화유지활동 지원을 받기까지의 과정 또한 복잡한 역사적, 정치적 그리고 경제적 부침을 겪었기 때문이기도 하다. 예를 들어 한국의 소말리아 유엔평화유지 활동 참여, 동티모르 평화유지활동 참여, 아프리카 콩고 참여 등 직업외교관들도 알기 어려운 역사적 정치적 지식을 간결하게 국민들에게 설명하고 여기서 파병이나 평화유지활동의 당위성을 이끌어 내기가 쉽지 않다. 당연히 정부는 유엔이라는 국제기구의 요청이 있었다는 사실에 방점을 찍으며 유엔의 평화유지 활동이 좋은 것이기에 한국의 참여도 바람직한 것이라는 당위론을 생산하게 되고 국민들은 이 당위론에 근거 한국의 유엔평화유지 활동을 암묵적으로 지지하게 되는 것이다.

이러한 파병에 관한 대중의 상대적 관심 부족은 유엔을 통한 평화유지 활동의 의사결정이 소수의 엘리트에 의해 아젠다로 세팅되고 집행 및 추진되고 국회와 국민이 이 결정과정에서 상대적으로 소외되는 부작용을 가져올 수 있다. 실제 인도파키스탄 접경지역, 레바논, 소말리아, 아이티, 콩고 등 수많은 분쟁지역에 군사 요원 및 관련된 지원인력을 파견할 때 국회에서의 활발한 토론과 이의 언론 보도 그리고 시민사회의 열띤 토론과 정책적 피드백이 일어나야 한다.

하지만 지난 시기 이러한 유엔주도 국제평화유지활동에 대한 국내정치적 과정은 거의 생략되었으며 “국제사회의 요구”에 따라 “책임 있고 능력 있는 중견국 한국”이 모범적으로 참여해야 한다는 상당히 추상적인 논리에 의해 유엔외교부 그리고 유관부처의 의사 결정 후 국회는 ‘국익’이라는 이름으로 이를 추인하고 예산을 지원하는 방식의 고질적인 행정부 주도 의사결정이 이루어져 왔다. 따라서 한국 국민들은 유엔평화유지활동이 어떻게 한국의 안보 관련 국익에 도움을 주며 이 활동의 확대 혹은 축소에 관해

진지하게 의사결정 요청을 받아본 적이 없다.

국회의 외교·안보 관련 전문성 부족 역시 유엔평화유지활동 의사 결정에서 행정부 주도성을 고착화 시킬 위험성을 키운다. 유엔평화유지 활동은 이 활동으로 얻어지는 이익과 비용에 관한 기초적인 분석이 선행되어야 한다. 한편으로는 국제사회 평화정착 노력 기여라는 긍정적 이미지와 국제기구 특히 유엔에서의 영향력 확대 그리고 향후 한국 관련 안보이슈가 유엔에서 논의될 때 지원군을 얻을 수 있다는 장점이 있는 반면에 지원을 받은 국가가 내전 종결 이후에 유엔과 적대적인 정권에 의해 장악될 경우 발생할 외교적 갈등, 파견 군인과 군무원 그리고 민간 봉사자의 생명 및 안전문제 등이 주된 비용으로 발생할 수 있다. 하지만 이러한 생산적 논의를 국회가 집중적으로 했다는 증거는 아주 산발적으로 존재한다.

이와 대조적으로 한국이 유엔이 주도하지 않는 특정 강대국을 통해 분쟁지역에 평화유지의 이름으로 파병하는 외교적 이슈는 지나치게 정치화되어 국내정치적 논쟁의 소용돌이로 빠져들어 가기가 부지기수다. 대표적인 것이 9/11테러로 인한 미국의 아프간 전쟁 참전 요구와 아무런 정당성도 지니지 못한 이라크 침공 후 한국에 요청한 병력지원 이슈이다. 당시 이 이슈는 진보의 반미프레임과 보수의 친미프레임으로 나뉘어져 외교안보이슈가 국내정치적 이슈로 급격히 전환되면서 극심한 사회 분열을 낳고 말았는데 기존의 유엔을 통한 평화유지활동이나 안보리 비상임이사국 진출이라는 이슈에 대한 상대적 무관심에 비추어 볼 때 지나치게 정치화된 사례라고 말할 수 있겠다.¹⁸²⁾

또 다른 문제는 유엔 PKO활동 관련 지원 법률의 부족과 준비 부족이다. 2009년 외교부의 노력으로 2010년 “국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률”이 국회를 통과하여 유엔주도 평화유지 활동에 대한 국내법적 근간을 놓았으나 후속 법률적 제도적 보완이 뒤따르지 못하고 있다. 보통 국제위기 발발 시 유엔은 상당히 신속한 파병을 원한다. 분쟁의 특성상 예측 가능성이 상당히 낮고 거대한 관료조직인 유엔이 이를 위기로 인식하고 대응책을 마련할 때 까지 상당한 시간이 지나 급박한 위기상황에서 파병을 요청받게 되는 것이다.

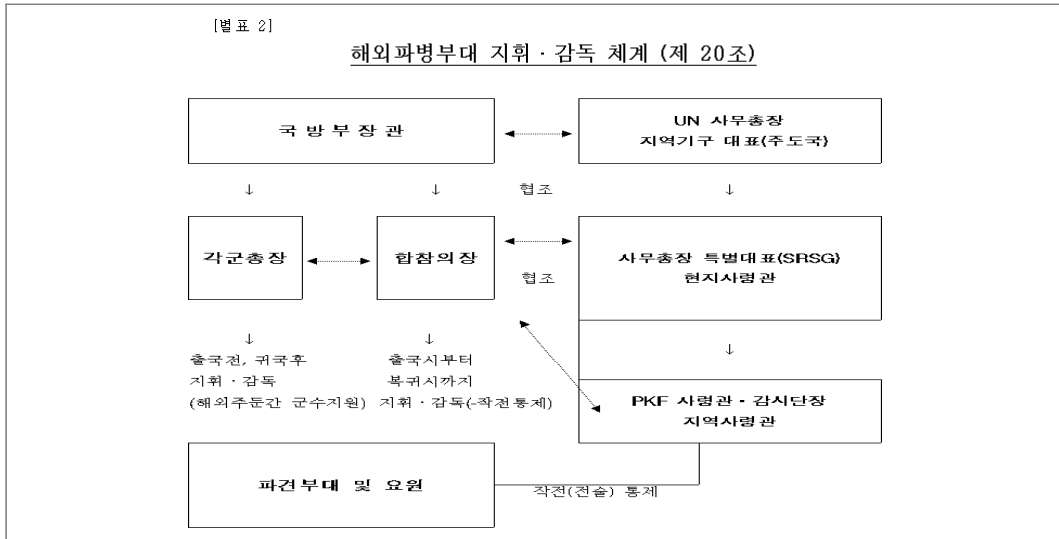
하지만 한국은 대북 억지 외에는 유엔 평화유지활동을 위한 상설 부대나 조직 그리고 장비 및 예산을 마련해 놓고 있지 못하다. 이런 전담부대나 요원 시설의 부재는 유엔이

182) 장훈, “이라크 추가파병(2003-2004년) 결정과정의 분석: 대통령과 국회, 시민사회의 역할 변화를 중심으로,” 『분쟁해결연구』 제13권 2호 2015), pp.105-135.

참여요청을 받고 한국이 파병 결정을 하더라도 상당히 시간이 지난 후에야 실질적인 평화유지 활동을 할 수 밖에 없는 시간 차(time lag) 문제를 만들고 있다.¹⁸³⁾

일단 파병이 결정된 이후 이를 총괄할 조직의 부재 문제 역시 끊임없이 문제로 제기되고 있다. 공식적으로 유엔이 주도하는 평화유지 활동은 외교부가 그리고 다국적군 편제 하에서 진행되는 평화유지 활동은 국방부가 담당하게 되어 있으나 전자의 경우에도 유엔의 파병 결정 요청 수리는 외교부가 담당하고 참여 결정 및 검토에는 외교부 국방부 청와대가 동시에 관여하다가 일단 그 참여가 확정되면 국방부가 개입하고 부대가 파견된 현장에서는 합참이 총괄하는 아주 다원화되고 파편화된 의사결정 시스템이 존재한다.¹⁸⁴⁾ 이 상황에선 만약에 하나 파병국에서 대규모 인명손실이 발생할 경우 청와대, 외교부, 국방부, 합참 등이 모두 책임을 져야 하거나 아무도 책임을 앓질 수 있는 의사 결정 구조가 아직 존재하는 것이다. 이와 관련 현재 유엔평화유지군파견과 관련 공식적인 의사 결정에 관한 조직도는 아래와 같이 군에 치중된 조직도가 존재할 뿐이다. 군을 넘어서 외교부와 군이 어떻게 의견을 조율하는지 공식적인 의사결정 과정이 보이지 않는다.

[표 3] 한국의 유엔평화유지군 파병 의사결정 조직도-군(軍)을 중심으로



출처: 국가법령정보센터

183) 이신화 2013, p.209.

184) 위의글, p.211.

유엔 평화유지활동에서 한국이 기여한 만큼 리더십을 확보하고 있는가 하는 문제 역시 지적되어야 한다. 한국은 그동안 파병과 관련 지나치게 수동적 입장으로 일관하여 왔다. 즉 유엔이라는 국제기구의 요청을 받는 이상, 요청에 따른 수동적 기여를 할뿐 그 이상의 활동 노력에 소극적이었다. 하지만 실상을 들여다보면 유엔의 리더십이란 것 역시 각각의 유엔 회원국들이 만들어낸 기여의 총합에 불과하다. 따라서 한국이 유엔 평화유지활동에 기여한 만큼 이 활동 전반을 책임지는 사무총장 특별대표(Special Representative of the Secretary General: SRSG)와 군사령관(Force Commander: FC), 그리고 감시단장(Chief Military Observer and Head of Mission: CMO) 등 고위직 외교관을 배출하는데 적극 관심을 보여야 했다. 특히 한국이 이미 상당한 국력을 보유하고 있다는 점 그리고 유엔평화유지 활동에 일관적으로 참여하고 있다는 점 그리고 그 활동에 대한 평가가 상당히 좋다는 점에 비추어볼 때 이런 리더십 확충 노력에 지나치게 소극적이었다는 점은 매우 아쉬운 점이다.¹⁸⁵⁾

유엔평화유지군 활동뿐 아니라 한국의 유엔안전보장이사회 비상임이사국 활동 역시 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 실제 대다수의 한국 국민들은 한국이 유엔 안전보장이사회의 비상임이사국이 된다는 것이 어떤 외교적 안보적 함의를 갖는지를 잘 알지 못하고 있다. 이뿐만 아니라 한국이 1995-1996년과 2013-2014년 안보리 비상임이사국으로 선출된 사실도 잘 인지하지 못하고 있을 뿐만 아니라 현재 2035년 안보리 비상임이사국 재진출을 위해 노력하고 있다는 것도 잘 모르고 있다.

사정이 이렇진대 한국이 안보리 비상임이사국에 진출해서 얻을 수 있는 여러 가지 무형의 이익이나 혹은 이 진출로 인해 받을 수 있는 손해에 대한 정보를 제대로 보유하고 있지 못하는 것은 당연하다.

이러한 국민적 관심사의 부재는 안보 관련 한국의 유엔외교 의사 결정에서 국회 역할의 축소로 이어지고 있다. 한국 국회의 민주적 대표성과 정치적 책임성에 관한 여러 논란이 있지만 이를 잠시 접어두고 보면 국회는 여전히 한국 민주주의의 교두보이다. 하지만 국회는 한국의 안보리 비상임이사국 진출에 관해 지나치게 소극적으로 대응하고 있다는 인상을 지울 수 없다. 최근의 한 예를 들면 기재부가 외교부 2035년 안보리 비

185) 손대선, “중견국 대한민국의 유엔 평화유지활동 리더십 발휘방안: 고위급 직책 배출을 중심으로,” 『국방정책연구』 제33권 1호(2017), p.59.

상임이사국 진출준비 예산을 전액 삭감한 부분에 대해 국회가 제대로 대처하지 못했다는 비판이 제기되기까지 하였다.¹⁸⁶⁾

한국의 유엔비상임이사국 활동과 관련 좀 더 근본적인 문제는 한국의 유엔에서의 대북문제 접근이다. 이미 외교부 및 당시 비상임이사국 진출 실무를 책임진 고위급 인사들과 외교관들은 한국의 비상임이사국 당선의 가장 큰 성과는 북한 문제와 관련 한국이 국제사회에서 한국의 이해관계에 맞는 목소리를 낼 수 있고 이에 기반하여 국제사회에 북핵 문제의 심각성을 알렸다는 점에 있다고 이구동성으로 이야기하고 있다.¹⁸⁷⁾ 특히 안보리 비상임이사국 진출 경우 안보리 회의장 밖에서 강대국-즉 미국, 중국, 프랑스, 영국, 러시아-에게 양자적으로 접근하여 북한 관련 결의안 채택과 제재내용을 설득해야 하는 비효율적이고 수고스런 외교의 비용을 줄일 수 있으며 회의장 안에서 공식적 이사국으로 대북문제 발언권을 높일 수 있다는 점을 들고 있다. 특히 알파벳 순서로 돌아가는 안전보장이사회의 의장국에 선출될 경우 대북 제재 결의안 채택과 제재 논의에서의 발언권은 극대화 될 수 있다고 말하고 있다. 유엔안보리가 국제안보 분야에서의 명실상부한 최고의 다자적 의사결정기구임을 감안하면 이런 안보리 비상임이사국 외교의 중요성을 충분히 납득할 수 있다.

하지만 문제점은 한국이 북한문제와 관련하여 유엔이라는 다자기구에서 단일한 목소리를 낼 수 있는 단일 행위자(unitary actor)인가의 여부이다. 부연설명이 필요치 않을 정도로 한국의 진보적 성향을 표명한 정부는 북한에 대해 화해와 협력을 선호하고 반대로 보수적 성향을 대표하는 정부는 억지와 봉쇄를 선호한다.¹⁸⁸⁾ 이는 각 정부의 선호에 따라 한국이 유엔에서 북핵 문제를 제기하거나 다루는 방식이 달라질 수 있다는 점이다.

예를 들면 진보 정부에서는 북한의 핵이나 미사일 도발에 대해 정부 차원의 비난 성명과 국가안전보장회의 차원의 비난 및 경계태세를 말할 수 있어도 이를 안보리 의장성명이나 안보리 언론성명 혹은 안보리 결의안까지 가져가려 하지 않으려 할 것이다. 반대로 보수적인 성향의 정부에 있어서는 북한의 도발을 안보리 차원의 비난 성명과 결의

186) 강병철, “일은 11번 했는데...정부, 안보리이사국 진출 사업예산 삭감” 연합뉴스 2017. 10. 05. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170929152300001>(검색일: 2020.11.28.).

187) 왕임동, 2000, pp.13-14.

188) Chaekwang You and Kiho Hahn, “The Perpetuated Hostility in the Inter-Korean Rivalry: A Theory of Multilevel Veto Players and the Persistence of South-North Korean Rivalry, 1954-2007,” Korean Observer Vol. 49, No. 2 (2018), p.245.

안으로 가져가려 할 것이다.

본 연구가 지적하려는 것은 북한의 도발에 대한 진보/보수진영의 대응에 대한 가치적 판단보다는 이 문제에 대한 국내적 합의의 부재 및 안보리 외교에서 진영논리의 개입문제이다. 국내에서 북한 문제에 대한 합의 부재와 진영논리 개입이 국제기구 외교에 영향을 주는 대표적인 예가 북한의 인권문제이다. 북한의 인권문제가 유엔에서 공식적으로 관심을 받기 시작한 이후 진보적인 정부는 대화와 협상을 위해 ‘침묵’으로 일관하려는 경향이 강했으며 반면 보수적인 정부는 북한의 도발에 대한 응징을 위한 정당성 제공을 위해 적극 ‘활용’하려는 성향을 보여왔다. 따라서 국내 정치세력간 북한 문제에 대한 최소한의 합의 부재는 유엔이라는 다자외교의 무대에서 애써 노력하여 비상임이사국으로 선출된 이후에 특정 시기에는 북한 인권에 대한 온건한 대응을 특정 시기에는 이에 대한 강경한 대응을 지지하는 분열적 양상으로 이어질 수 있다.

이런 우려는 이미 현실화되고 있는데 아주 최근 토마스 오헤야 퀴타나 유엔 북한인권 특별보고관은 유엔에서 채택된 북한 인권결의안 공동제안국에서 한국이 빠진 것과 관련해 “한국이 결의안과 관련해 2년 전의 입장을 바꾼 것은 북한에 좋지 않은 신호를 보낸 것”이라고 비판했다. 그는 특히 “북한 문제 당사자 격인 한국이 결의안 공동제안국에서 불참하고 컨센서스(만장일치 합의)에만 동참한 소극적인 행동은 충분치 않다”고 불만을 표시했다.¹⁸⁹⁾ 국제기구가 한 국가의 국익을 일관되게 실현하는 다자외교의 무대라는 점을 상기한다면 이러한 일관성 없는 행보는 문제의 소지가 있어 보인다. 북한 인권문제에 대한 비일관적 대응은 북한의 핵 및 미사일 도발과 관련된 한국의 안보리 결의안 채택 및 대북제재 관련 외교적 노력과도 상충 될 수 있다. 애써 군사적으로 도발하는 북한에 대한 성명 및 결의안 채택에 노력해 놓고 북한의 인권문제에서는 정권별로 다른 목소리를 낸다면 국제사회의 한국에 대한 이미지에 부정적 효과를 줄 가능성이 있다.

189) 조의준, “유엔 북한 인권보고관 “인권 입장바꾼 한국, 북한에 안좋은 신호” 조선일보 2020.11.22. <https://www.chosun.com/international/us/2020/11/22/6Z3SJPF0EFCEVAC7PRL65OOKEA/>(검색일: 2020.12.07.).

VI

한국의 안보 관련 국제기구 외교활동 개선 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 앞선 장에서 수행한 한국의 안보 관련 국제기구인 유엔외교 특히 유엔평화유지활동과 유엔안보리 비상임이사국 진출외교와 관련된 개선 방향을 제시하고 이 개선 방향이 국회에 주는 함의를 명확히 하고자 한다. 앞서 지적한 대로 한국의 안보문제 관련 유엔 다자외교는 비교적 빠른 시간내에 다양한 성과를 이루어 냈고 이는 시제 타국의 모범이라고 할 정도의 찬사를 받고 있음에는 분명하다. 하지만 이렇게 빠르게 앞만 보고 달려온 한국의 안보 관련 유엔외교에 몇 가지의 문제점 한계가 식별된 이상 이를 극복하기 위한 개선 방안을 살펴보는 것은 당연한 논리적 귀결이다.

1 한국의 유엔평화유지활동 개선 방안

위에서 살펴본 여러 가지 유엔평화유지군 활동의 한계를 보완하고 개선 시키기 위한 정책적 대안은 다음과 같이 제시될 수 있다. 가장 먼저 유엔이 향후 요청할 수 있는 평화유지활동과 관련 한국은 컨트롤타워(control tower)를 명확히 하고 의사결정체계를 일원화시킬 필요가 있다. 보통 국제위기 발발 시 유엔은 상당히 신속한 파병을 원한다. 분쟁의 특성상 돌발적 성격이 강하고 거대한 관료조직인 유엔이 이를 위기로 인식하고 대응책 차원에서 파병을 요청하기까지 급박하게 진행되며 한국은 수용여부도 기민하게 이루어져야 한다.

하지만 한국의 유엔평화유지활동 관련 의사 결정이 이원화된 상태였다. 주무관청인 외교부가 가장 앞장서 의사 결정을 하고 유엔의 요구를 수용할 준비 전반의 과정을 챙겼는데 만약 이 평화유지 활동에 전투 요원이 파병될 경우 국방부가 다시 의사결정을 내리는 이중구조였다.

따라서 강대국 중심의 다국적군 파병을 제외한 유엔평화유지활동의 경우 이를 주도적으로 관리할 중앙형 의사결정시스템이 마련되어야 한다. 이 시스템 마련시 고려되어

야 할 점은 유엔평화유지 활동이 외교적 성격과 군사적 성격을 동시에 지니는 특수성을 지닌다는 점이다. 유엔과 다른 평화유지국과의 관계를 고려해야 한다는 점에서 외교 활동인 동시에 많은 수의 평화유지 활동이 전투병 및 경찰 인력을 요구하기 때문이다. 따라서 상설조직으로 외교부 장관을 정점으로 하고 그 산하에 국방, 경찰, 정전 및 선거감시, 그리고 파병을 결정할수 있는 중앙집중형 의사결정체계가 준비될 필요가 있다.

물론 군이 대규모로 직접 파병되는 경우 최종 의사 결정이 외교부 장관에 귀속된다는 것이 문제가 될 수 있다. 이 경우 외교부와 국방부의 공동 지휘부를 하나의 대안으로 고려해 볼 수 있다. 실제 미국의 경우유엔 평화유지활동에서 불가피한 외교와 국방의 혼합문제를 해결하기 위해 국무부(The Department of State)와 정치군사문제 부서(Bureau of the Political-Affairs)가 해외 평화유지 활동의 공동책임을 지도록 하는 구조를 수립해 운영하고 있다.¹⁹⁰⁾ 유엔 평화유지 활동에서 외교와 국방을 완전히 하나만 분리할 수 없을 경우 이러한 부처간 조직을 대안으로 수립하자는 것이다.

주의할 점은 이런 중앙집권형 의사결정 시스템은 위의 한계점에서 지적되었듯이 행정부 엘리트 중심의 유엔평화유지활동이라는 문제점을 당연히 잉태하게 된다. 이 문제를 해결하기 위해 행정부 엘리트 중심의 의사결정체계에 국회가 파병 전후에 좀 더 깊숙이 개입하는 방안이 반드시 마련되어야 한다. 기존의 행정부 결정을 국익이라는 이름으로 일방적으로 추진하는 방식이 아닌 공청회 및 전문가 집담회 및 토론회를 활성화하여 유엔평화유지활동 파견 결정 여부에 국회의 적극적인 개입이 필요하고 파병 이후에도 여기에서 발생하는 비용 및 편익분석이 국회 외교통상위원회 차원에서 정기적으로 이루어 져야 한다. 특히 후자와 관련 해외평화유지 활동을 하는 선진국이 광범위한 효율성 평가 및 개선 방안 모색을 주기적으로 하는 것에 비추어 볼 때 한국의 상황은 훨씬 뒤쳐져 있는 것으로 평가된다.

두 번째 개선 방향은 평화유지활동 전반을 책임지는 고위직 외교관-군관을 포함-을 배출하는데 외교적 역량을 기울일 필요가 있다. 아쉽게도 지난 기간 이런 고위직 진출은 정부와 국회의 체계적인 노력보다는 개인적인 능력에 바탕을 둔 특별대표와 감시단장 배출에 초점이 맞추어져 있었다. 하지만 상승된 국력과 기여도에 걸맞게 이제 고위

190) US State Department, "U.S. Peacekeeping Capacity Building Assistance," <https://www.state.gov/u-s-peace-keeping-capacity-building-assistance/> 검색일: 2020. 01.23).

직책 파견 노력이 병행되어야 할 것으로 보인다. 한국이 이미 상당한 국력을 보유하고 있는 중견국이라는 점 그리고 다수의 유엔평화유지 활동에 일관적으로 참여하고 있다는 점 그리고 분단금과 파병규모가 지속적으로 증가하고 있다는 점 아울러 이와 관련된 활동에 대한 평가가 상당히 좋다는 점에 비추어볼 때 이런 리더십 확충 노력은 반드시 병행되어야 할 것으로 보인다.

이와 관련 국회가 정부에 좀 더 적극적인 요구를 할 필요가 있다. 외교에서 기존 관행을 중시하는 외교부의 입장에서 국익을 반영한 고위직 인사 증설을 밀어붙이는 것은 한계가 있다. 따라서 국민의 의사로 대변되는 국회가 재정기여도 증액을 화두로 삼으면서 국제사회에서 한국의 입장을 좀더 대변할 것을 주문하는 방식으로 평화유지활동과 관련된 고위직 직책 진출 활성화를 요구하는 것이다.

세 번째는 유엔평화유지활동을 한국의 소프트파워 증진의 기회로 삼아야 한다는 점이다. 그동안 한국의 유엔평화유지 활동은 논쟁적인 군 전투병력의 파견이 아닌 정전 및 휴전 감시, 선거감시, 치안유지 및 전후 복구와 재건에 중점이 맞추어져 있었다. 이는 한국의 평화유지 활동이 한국의 중견국 이미지-즉 갈등의 정직한 중개자, 평화 수호 국가, 이타적인 국가, 그리고 민주주의 수호자-를 크게 증진시킬 수 있는 기회가 될 수 있다는 점이다. 이런 전략적 마인드가 한국의 유엔평화유지 활동에 좀 더 투영되어 실제 평화유지 업무에 반영될 필요가 있다. 견강부회(牽強附會)한 국위선양이란 말은 전략적 의미가 반영되면 한국의 이미지와 명성을 증진시키는 행위이다. 유엔평화유지활동만큼 이것에 도움이 되는 외교적 활동은 없다. 따라서 이미지와 명성 증대를 통한 소프트파워 증대하는 명확한 목적의식을 평화유지활동을 통해 실현할 필요가 있다.

마지막으로 중장기적으로 유엔 평화유지활동을 지원하는 분담금을 대폭 상향할 필요가 있다. 국제평화라는 공공재를 제공하는 국제경찰과 사법부가 존재하지 않는 이상 이것은 결국 유엔 회원국의 분담금 혹은 기여금의 정치학에 의해 결정된다. 즉 기여가 많은 국가들이 이 정치에서 유리한 입장을 차지하는 것은 당연하다. 따라서 국제사회 다수가 합의하는 유엔평화유지활동을 안보 분야 공공재공급이라는 측면에서 인식하고 당장 유무형의 물질적 이해가 발생하지 않더라도 중장기적 국익 차원에서 투자할 필요가 있다. 이런 중장기적 마인드를 5년 단위의 행정부가 지니는 데는 한계가 있다. 시급한 국내문제를 해결하려 해도 재정 건정성 문제에 번번히 좌절되는 것이 행정부의 정책이

다. 따라서 국회가 장기적인 시야를 갖고 유엔평화유지활동에서 발생하는 국익을 명확히 설정해 주고 이를 달성하기 위한 물질적 지원을 아끼지 말아야 한다. 국익은 항상 국내의 특수이익의 합보다 크기 때문이다.

2 한국의 유엔안보리 비상임이사국 외교 개선 방안

한국의 유엔안보리 비상임이사국 진출 및 진출 후의 외교활동 관련 개선 방안은 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 가장 먼저 한국의 안보리 비상임이사국 진출과 관련 국내정치적 과정의 복원이 필요하다. 앞서 언급된 대로 2024-2025년 한국의 비상임이사국 진출 목표는 국내적 합의형성 과정이 생략되어 있다. 물론 시간이 아직 여유가 있어 이제 정지작업에 들어갔다고 말할 수 있으나 이와 관련된 여론 조성조차 되어있지 않아 보인다. 이를 보도한 언론기사검색에서 아주 소수이다. 그만큼 외교부가 한국의 비상임이사국 진출이라는 사안을 국민과 그 대리인인 국회와 공유하고 있지 못하다는 증거이다.

두 번째 국익차원에서 추진되고 있는 안보리 비상임이사국 진출에 관해 유관 부처와 국회의 협의가 제대로 작동하고 있지 않다. 언론보도에 따르면 2017년 국회는 외교부가 2024-2025년 비상임이사국 진출을 위한 교섭활동 및 정책홍보활동을 위한 약 6천만원의 예산을 기획재정부가 예산안 편성 과정에서 전액 삭감했다고 한다. 이 예산을 삭감한 기재부의 근시안적 자세도 문제지만 이를 문제삼고 나선 국회의원도 당시 박주선 의원 한명 뿐으로 보인다. 상식적인 의사결정 과정이라면 외교부는 유엔안보리 비상임이사국 진출의 필요성과 이 준비예산의 필요성을 기재부에 설명했을 것이고 이는 기재부가 예산안을 국회에 승인받는 과정에서 당연히 논의가 됐어야 한다. 하지만 비상임이사국 진출을 준비하기 위한 준비예산조차 정부의 정규예산에 반영되지 못하는 상황에서 국회에서 이 사안이 ‘국익’을 내용으로 하여 제대로 논의되기를 기대하기는 어려워 보인다. 따라서 국회 특히 외교통상위원회의 한국 안보리 비상임이사국 진출에 대해 좀 더 적극적인 관심이 필요하다. 이 문제와 관련 외교부 당국자와 국회외통위 의원들간의 정례적인 대화 포럼 혹은 공청회 등이 반드시 필요해 보인다.

세 번째 한국의 유엔안보리 비상임이사국 외교활동에서 북한 문제에 대한 국내 합의

형성이 필요해 보인다. 이 합의형성과 관련 본 연구가 제안하는 방법은 최소주의 접근 방법(minimalist approach)이다. 이 방법은 북한 문제와 관련 국내 진보와 보수진영의 접근법이 극단적으로 양분화 되어 있고 따라서 이것이 유엔안보리 비상임이사국과 같이 하나의 단일한 국가적 목소리를 내어야 하는 다자안보외교의 장에 어울리지 않으니 진보 보수가 북한의 군사적 도발과 인권문제와 관련 최소한 합의할 수 있는 지점을 만들고 이를 국제사회에서 대변하자는 것이다.

예를 들어 북한의 추가 핵실험이나 중장거리 ICBM 혹은 SLBM인 경우, 진보와 보수 상관없이 공동으로 안보리 성명 및 기존의 경제제재강화를 추진하며 반대로 발사체가 단순한 단거리 탄도 미사일이나 위성 관련 장치로 밝혀질 경우, 안보리 차원의 성명을 추진하지 않는다 정도의 최소한의 합의를 말한다. 북한 인권문제와 관련하여서도 공동제안국 성명서에 매년 이름을 올리기 보다는 콘센서스 형식의 결의안에 이름을 올리는 정도에서 최소한의 합의를 이루어 국제사회에서 단일한 모습을 보일 필요가 있다는 것이다.

마지막으로 한국의 앞으로의 유엔안보리 비상임이사국 외교 관련 조금 더 아시아 그중 동북아시아 안보 관련 이슈에 초점을 두자는 제언을 하고자 한다. 외교부의 안보리 비상임이사국 활동 회고록을 보면 크게 보아 북한 문제와 전 지구촌의 평화와 안전문제로 구성되어 있는데 이 시각에서 좀 아쉬운 점은 한국이 몸담고 있는 동아시아 특히 동북아시아의 안보문제에 대한 활동이 잘 드러나 있지 않고 있다는 점이다. 동아시아차원에서 안보협력이 아세안 지역안보 포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)외에는 마땅히 제도화된 협의체가 존재하지 않으며 ARF의 안보협력 기능도 유럽연합에 비하면 아주 초보적인 단계에 머물고 있다.¹⁹¹⁾

아울러 동아시아의 경우 중국의 부상과 이로 인한 미국과의 패권경쟁이 직접적인 영향을 미치고 있어 수많은 안보이슈가 제기되고 있다. 남중국해에서 관할권과 항행의 자유 문제, 중국과 인도의 국경갈등문제, 중국과 타이완의 갈등문제, 한반도에서의 북한 문제, 중국과 일본의 동중국해 갈등문제 등 풀어야 할 안보 현안이 산적해 있다. 하지만 2013-2014년 한국의 비상임이사국 활동내역을 보면 한국의 유엔 안보외교가 한국의

191) Shaun Narine, "ASEAN and the ARF: The Limits of the "ASEAN Way," Asian Survey Vol. 38, No. 1(1997), pp.961-978.

핵심이익이 더 중요하게 걸려있는 동아시아보다는 아프리카와 중동 지역에 더 방점이 찍혀있다는 느낌을 지울 수 없다.¹⁹²⁾

만약 한국이 2024-2025년 다시 안보리 비상임이사국으로 진출한다면 가장 먼저 미·중 패권갈등으로 인한 동아시아 안보의 불안정성을 세계안보의 가장 큰 위협으로 마주하게 될 것이고 북한의 핵 문제도 이 패권경쟁과 맞물려 돌아갈 가능성이 크다. 따라서 향후 한국의 유엔안보리 비상임이사국 외교는 세계의 평화와 안전도 중요 하지만 아시아의 평화와 안전실현이 세계 평화로 이어질 수 있다는 순환적 사고를 기반으로 진행되어야 한다.

192) 외교부, 2015, pp.42-47.

V

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 한국의 국제기구 외교 중 안보 분야 국제기구 외교에 관한 연구이다. 가장 포괄적이며 그 정당성 차원에서 이의가 별로 존재하지 않는 유엔의 평화유지활동과 유엔 안보리 비상임이사국 외교에 초점을 두고 지금까지 이 두 개의 국제기구에 대한 한국외교 실행 상황을 점검하고 그 성과와 한계를 식별한 후 좀 더 개선된 국제기구 외교를 위한 정책적 제안을 제시하고 있다.

본 연구가 밝혀낸 한국의 안보영역 국제기구-유엔-외교의 성과는 크게 두 가지이다. 첫 번째는 유엔 평화유지활동이다. 1993년 소말리아에서 처음 활동을 시작한 이후 한국은 다수의 국제분쟁의 해결과 평화유지활동에 일관적으로 참여해 온 것이 확인되었으며 이 과정에서 상당히 긍정적인 평가를 국제사회에서 받고 있음을 밝혀내었다. 특히 전후 복구와 재건, 정전 감시 및 선거감시를 통한 민주주의 회복 그리고 치안유지 활동 등에서 큰 성과를 내어 왔음을 알 수 있었다.

안보분야 국제기구 외교의 또 다른 축인 유엔 안전보장이사회의 비상임국외교에 관한 활동 역시 조명하고 그 성과를 식별하였다. 이미 두 차례 비상임이사국으로 활동하고 3번째 비상임이사국 진출에 도전하고 있으며 앞선 활동 기간 동안 난민 문제, 내전 중 민간인들의 보편적 인권문제, 대북 억지 및 대북인권 분야에서 한국의 유엔안보리 외교가 성공적으로 진행되어 왔음을 확인할 수 있었다.

하지만 여전히 해결해야 할 문제점들도 확인되었다. 유엔평화유지활동과 관련 한국 전체의 기여도 부족 문제, 국내 의사결정과정에서 행정부 엘리트중심의 의사결정문제, 의사결정의 이원화 문제 그리고 국민의 상대적 무관심 문제가 제기되었고 안보리 비상임이사국 외교와 관련 국내 의사결정에서 국회 역할의 상대적 축소, 지나친 대북문제 경도 그리고 안보리 차원에서 한국의 대북문제에서의 일관된 목소리의 문제가 지적되었다.

본 연구는 이러한 문제점을 극복하고 한국의 안보 관련 유엔외교가 한층 성숙하기 위

한 방안으로 국제문제에 대한 국민 관심도 증가, 유엔평화유지활동관련 일원화된 의사결정체계 마련, 행정부 주도의사결정과정에 국회의 좀더 적극적인 참여, 유엔 평화유지활동 기여도 증가, 북한 문제와 관련 최소주의 원칙 마련 그리고 유엔평화유지활동과 한국의 소프트 파워 증진방안 결합 등을 제시하고 있다.

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국문

- 강선주(2015). “중견국 이론화의 이슈와 쟁점,” 『국제정치논총』 55 1): pp.137-174
- 김태효(2007). “한국 외교정책 연구: 회고, 동향, 그리고 제언.” 『국제정치논총』 46 특별호: pp.141-158.
- 고성운(2009). 『국제평화유지활동의 미래구상』 국방정책 전문연구시리즈 2009-3. 서울: 한국국방연구원.
- 고성운·김열수(2007). 『유엔 평화활동 지역센터 구축방안 기초연구』 제주: 제주평화연구원.
- 김재두(2004). “한국군의 해외파병과 국가전략.” 『군사논단』 제 37권: pp.70-85.
- 손대선(2017). “중견국 대한민국의 유엔 평화유지활동 리더십 발휘방안: 고위급 직책 배치를 중심으로,” 『국방정책 연구』 33 1): pp.59-95.
- 송재익(2016). “중견국 한국의 유엔 평화유지활동(PKO) 강화방안: 유엔의 국제평화활동 변화를 중심으로.” 『한국군사학논총』 5 1): pp.231-256.
- 이선희·정한범(2018). “한·중·일 유엔 평화유지활동에 대한 비교연구.” 『접경지역통일 연구』 2 1): pp.207-238.
- 이신화(2013). “한국 국제평화활동의 양분화 고찰: 유엔 PKO vs 다국적군 파병.” 『아세아 연구』 56 2): pp.188-225.
- _____(2004). “국제분쟁과 유엔: 평화유지활동(PKO)의 역할을 중심으로.” 『신아세아』. 11 2) 2: pp.61-85.
- 왕임동(2002). “신국제질서에서의 한국의 유엔외교의 방향과 과제.” 『한국동북아논총』 22: pp.3-27.

- 전경만(2010). “국제평화유지활동의 기여외교 정책적 평가와 발전방안.” 『국방정책연구』. 제 26권 2호. 여름.
- 정상락, “韓, 두 번째 안보리 비상임이사국 임기 성공적으로 완료,” 뉴스와 이슈, 유엔 한국협회 http://www.unarok.org/main/sub04_01_view.php?sid=257&page=2(검색일: 2020.12.07.).
- 장훈(2015). “이라크 추가파병(2003-2004년) 결정과정의 분석: 대통령과 국회, 시민사회의 역할 변화를 중심으로.” 『분쟁해결연구』 13 2): pp.105-135.
- 전제국(2011). “한국군의 해외파병과 한반도 안조: 국제평화활동(PKO)의 국익증진 효과.” 『국가전략』. 17 2): pp.33-68.
- 정재관·정성운(2012). “유엔 평화유지활동에 대한 이론적 논쟁: 전략적 이해와 규범사이.” 『국방연구』. 55 2): pp.25-46.
- 조운영(2008). “유엔의 평화유지 활동과 한국의 기여외교.” 『평화학 연구』 9(2) 2008): pp.93-112.
- 조용만(2010). “유엔 PKO 활동분석가 한국 PKO의 전략적 실용화방안.” 『국제정치논총』. 50(1): pp.165-190.

2 영문

- Boutros-Ghali, Boutros(1992). An Agenda for Peace. UN Doc. A/42/277, S/24111. Browne, Marjorie Ann and Luisa Blanchfield. 2013.
- Daniel. Donald C. F. Danel, Partrica Taftand, and Sharow Wiharta eds. Peace Operations: Trends, Progress, and Prospects. Washington D. C: Georgetown University Press.
- Fortna, Virginia Page(2008). Does Peacekeeping Work?. Princeton: Princeton University Press.
- Hurd. Ian(2002). “Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council,” Global Governance 8(1): pp.35-52.
- Jakobse, Peter V. 2002. “The Transformation of United Nations Peace

- Operations in the 1990s: Adding Globalization to the Conventional and End of the Cold War Explanation,” *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 37(3): 267-282.
- Malone, David(2000). “Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council,” *Global Governance* Vol. 6, No. 1, pp.3-24.
- Mingst, Karen A. and Margaret P. Karns(2012), *The United Nations in the 21st Century*. Boulder, CO: Westview Press.
- Neack, Laura(1995). UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self? 32(2): pp.181-196.
- Narine, Shaun(1997). “ASEAN and the ARF: The Limits of the “ASEAN Way,” *Asian Survey* 38(1):. pp.961-978.
- Page, Benjamine I. and Marshall M. Bouton(2006). *The Foreign Policy Disconnect*. Chicago: The Chicago University Press.
- United Nations(1996). *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*. 3rd edition. New York: United Nations.
- Yilmaz, Muzaffer Ercan(2005). UN Peacekeeping In the Post Cold War Era. *International Journal on World Peace*. 22(2): pp.13-28.
- You, Chaekwang and Kiho Hahn(2018), “The Perpetuated Hostility in the Inter-Korean Rivalry: A Theory of Multilevel Veto Players and the Persistence of South-North Korean Rivalry, 1954-2007,” *Korean Observer* Vol. 49, No. 2, pp.239-268.
- United Nations(1996) *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*. 3rd edition. New York: United Nations.

제4장

한국의 경제 관련 국제기구 외교: IMF 외교

- I. 서론
- II. 국제통화기금 소개
- III. 국제통화기금과 미국
- IV. 국제통화기금과 한국
- V. 한계 및 개선 방향
- VI. 소결

I

서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국과 국제통화기금(International Monetary Fund, 이하 IMF)은 1997년 동아시아 외환위기와 이어진 한국의 IMF 구제금융을 통해 일반인들에게도 많이 알려지게 되었다. 물론 한국과 IMF의 인연은 가입 당시인 1955년까지 거슬러 올라간다. 당시 경제 개발의 재원 조달을 위해서는 세계은행(World Bank, 이하 WB)의 가입이 필수적인 상황에서 IMF에 가입을 하여야만 WB 가입의 자격이 주어졌기 때문에 한국전쟁 이후 혼란한 시기임에도 바로 가입하게 되었다.

그러나 이러한 이른 가입에도 불구하고 IMF가 한국 사회에 가장 큰 영향을 주게 된 계기는 1997년 한국의 구제금융 신청이다. 한강의 기적으로 불리며 고도성장을 유지하던 한국 경제는 태국 바트화의 위기로 시작된 1997년 동아시아 금융위기에 직격탄을 맞게 되었고, 결국 IMF에 구제금융을 신청하게 되었다. 당시 IMF로부터 받은 구제금융의 규모는 IMF 창립이라 가장 큰 규모의 지원이었으나, 2001년 8월 23일 한국은 구제금융 만기보다 이른 시점에 상환하게 됨으로써 IMF 위기를 조기 졸업하게 되었다.

하지만 한국 사회의 IMF 구제금융에 대한 경험에도 불구하고 한국 정부 혹은 의회의 IMF에 대한 활동 사항에 대해서는 여전히 단편적인 기사로만 접하는 것이 현실이다. IMF 대표단이 한국을 방문하여 한국 경제의 상황에 대해 담당 부처와 협의를 했다는 정도의 기사들이 일반 대중은 물론 학자들에게도 큰 관심을 끌지 못하고 있다.

특히 2020년 코로나 19(Covid 19) 상황이 2021년 현재까지 지속되고 있고, 언제 진정될지 확실할 수 없는 상황에서 경제가 계속 침체 국면으로 가던, 아니면 회복 국면으로 가던 IMF를 위시한 국제금융기구의 역할은 앞으로도 지대할 것으로 예상된다. 하지만 학문적으로 국제금융기구, 특히 IMF와 해당 부처 및 의회와의 관계에 대한 연구는 정치학 분야에서 지엽적으로 진행되었고, 학계가 아니더라도 종합적 정책 보고 역시 부족한 것이 현실이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 한국의 경제 관련 국제기구 외교, 특히 IMF 외교의

현실에 대해 살펴보고 정책적 한계와 개선점에 대해서 제시하고자 한다. 본 연구 목적 충실하게 다음과 같이 각각의 장을 구성하고자 한다. 제2장은 국제금융기구에 대해 전반적으로 소개를 하고, 그 가운데 본 연구의 핵심기구인 IMF에 대한 기본적인 내용을 정리한다. 특히 IMF에 대한 정리 작업이 필요한 이유(물론 모든 국제기구가 나름 전문성을 가지고 활동하고 있겠지만)는 무엇보다 IMF 자체의 활동 성격에 그 원인이 있다. 후술하겠으나, IMF의 경우는 다른 국제기구들과는 달리 국제금융기구의 특성, 즉 금융과 관련된 업무에만 집중되는 경향이 강하다. 국제안보기구나 국제인권기구 등이 안보 및 인권에 관련되는 업무라면 다소 방만하게 업무를 수행하는 경향을 보이는 데 반해, IMF는 금융(혹은 통화)에 한정해서 집중적으로 활동하고 있는 것이다. 그리고 각 회원국 역시 재원을 출자하고 통제하는 것 이외에는 IMF의 소속 스태프들의 권고사항에 일일이 관여하기도 쉽지 않다. 따라서 이후 장에 대해 충분한 설명을 하기 위해서는 제2장에서 IMF에 대한 기본적인 정리가 필요하다고 판단된다.

제3장은 IMF에서 가장 많은 쿼터를 보유하고 있으며, 막대한 영향력을 행사하는 미국의 활동 사항에 대해서 살펴볼 것이다. 다만 국제금융기구의 경우, 분야의 특수성과 전문성으로 인해 업무를 담당하는 해당 행정부처가 전반적인 업무를 책임지고 추후 의회에 보고하는 체계를 지니고 있다. 미국 역시 이러한 부분에서는 유사하므로 미 재무부(Treasury Department)의 IMF 활동 보고서를 내용을 검토한 후 의회의 활동에 대해 서술하고자 한다. 제3장의 작업이 필요한 이유는 제4장에서 한국 사례를 다루는데 비교 및 참조가 되기 때문이다.

물론 미국의 IMF에 대한 활동을 한국의 IMF 활동과 직접적으로 비교한다는 점은 문제점이 있을 수 있다. 무엇보다 국제사회 혹은 국제금융기구에서의 미국의 위상과 한국의 위상을 동일선상에 놓고 비교할 수 있는가 하는 문제이다. 후술하겠으나 IMF에서 영향력을 행사할 수 있는 능력인 쿼터(Quator) 비중만을 놓고 보아도, 미국과 한국은 8배 이상 차이가 난다는 사실은 이를 잘 의미한다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 본 연구에서 미국의 사례를 통해 한국과 비교하고자 하는 이유는 다음 세 가지가 있다. 첫째, 국가의 예산을 통해 국제금융기구에 출자하는 경우 의회가 이에 대한 통제권을 가지는 것은 당연하기 때문이다. 한국의 『국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률』을 보면 국제금융기구에 외환을 출자할 때 국회(기획

재정위원회)의 승인을 반드시 받게 되어 있다.¹⁹³⁾ 즉 정부내 IMF 담당 부서가 의회와 어떠한 상호관계가 있는지를 보는 것은 IMF에서 국가의 영향력과는 상관없다.

둘째, 한국 역시 경제 규모 전 세계 11위를 기록하고 있는 상황에서 비록 이사회 소속 그룹을 단독으로 구성하고 있지는 못하지만, 소속 그룹에서 호주와 교대로 대표하고 있다는 점이다. 게다가 단독으로 그룹을 구성하고 있는 이사국 가운데 한국이 보유하고 있는 쿼터 비중과 큰 차이가 나지 않는 국가들도 존재한다. 물론 쿼터 비중의 조정이라는 것이 단순한 경제력뿐만이 아니라 국제사회에서의 정치적 영향력도 고려 대상이 되기는 하지만 향후 한국 역시 단독 그룹을 구성할 가능성도 분명히 있다고 여겨진다. 즉 이러한 측면에서 IMF에서 가장 대표적인 국가인 미국을 살펴보고 정책적으로 벤치마킹하는 것은 당연하다.

마지막으로 학문적 측면에서 후속 연구를 위해서도 본 작업은 반드시 필요하다고 여겨진다. 사실 국제금융기구는 다른 국제기구들에 비해서 상당한 전문성이 요구된다. 회원국들로부터 자금 출자를 받는 과정, 출자받은 재원을 관리 및 집행하게 되는 과정, 그리고 지원한 대출을 상환받는 과정 등 소위 돈을 낸 나라의 눈치를 하나하나 볼 수밖에 없다. 게다가 대출 상환 과정에 문제라도 생기면, 즉 IMF 자체의 문제로까지 되면 국제금융체제는 당연히 위기에 처할 수밖에 없다. 따라서 해당 부처와 의회와의 관계가 가장 활발한 미국의 경우를 살펴본다면 학문적으로도 한국의 경우에 많은 도움이 될 것이기 때문이다.¹⁹⁴⁾

아울러 제4장은 역시 앞의 장과 유사한 구성을 통해 담당 부서인 기획재정부의 업무 사항과 의회 활동에 관해서 기술하고자 한다. 따라서 제4장에서는 법률적인 내용과 관계 부처의 보도자료 등을 이용되게 될 것이다. 마지막으로 제5장에서는 IMF에서 한국의 관련 활동(사례 중심), 성과, 문제점 및 개선방안을 논의하며 본 내용을 정리하고자 한다. 아울러 부록 등을 통해 IMF 관련 다양한 정보도 첨가할 예정이다.

덧붙이면, 본 연구의 전반적인 목적은 국제기구외교의 성과와 한계(본 연구 부분은 IMF)를 검토하고 향후 개선방안을 찾는 것이다. 그러나 국제금융기구의 특성상 각 회원

193) 자세한 내용은 본 보고서의 후반에 자세히 기술되어 있음.

194) 문제는 국제금융기구, 특히 담당 부처와 의회와의 관계에 대한 정치학 분야의 연구가 전혀 없다는 점이다. 이러한 부분은 본 연구의 〈부록 2〉를 통해 한국 정치학 분야의 대표 논문인 『한국정치학회보』와 『국제정치논총』을 통해 정리하고자 한다.

국이 재원을 출자하고 해당 기구가 관리 및 집행의 역할을 하며, IMF도 이와 같은 활동을 한다. 따라서 해당 회원국이 직접적으로 특정 프로그램 참여를 통해 도움을 주거나, 특정 프로그램을 주도하기는 불가능하다. 이러한 점을 고려한다면 각 회원국이 IMF에서 영향력을 높이기 위해서는 재원을 많이 지원하는 것이 첩경이기는 하지만 이 역시 쿼터 비중 조정 등의 내부 정치적 과정을 거쳐야 해서 쉽지 않다. 따라서 IMF에서 영향력을 높이기 위해서는 해당 부서(행정부)와 의회(입법부)가 보고 및 감시/감독 기능의 활성화를 통해 전문성을 쌓아나가는 것이 현실적으로 높다고 하겠다. 이에 본 연구는 이러한 점에 착안하여 본문 내용을 기술하고자 한다.

II

국제통화기금 소개

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 IMF의 개요 및 설립 과정

국제금융기구의 기본적인 목적은 국제통화체제의 안정성을 바탕으로 한 세계 경제의 안정적 성장이다. 두 차례의 세계대전이 발발하는 과정에서 보면 각국은 경제적 어려움을 극복하기 위해 보호무역과 자국 통화의 경쟁적 평가절하 등을 통해 자국의 위기를 타국으로 전가하려는 모습을 보였다. 제1차 세계대전 이전 및 전간기를 전후하여 이러한 과정들은 점차 빈번해지게 되었고, 다시 이는 경제적 파국으로 이어지게 되는 악순환이 반복되었다. 결국 제2차 세계대전 이후 국제사회는 이 악순환의 고리를 끊기 위해서는 국제통화체제의 안정만이 유일한 해결책이라는 신념으로 브레턴우즈 체제(Bretton Woods System)는 탄생¹⁹⁵⁾하게 되었다.

195) IMF의 설립은 제2차 세계대전 이후 형성된 브레턴우즈 체제에 근거하고 있다. 제2차 세계대전의 발발에 대한 원인은 다양하게 지적될 수 있으나, 국제금융의 측면에서 보면 전간기 1929년 대공황(Great Depression)으로 인한 각국의 자국 통화에 대한 경쟁적 평가절하와 이로 인한 보호무역이 가장 중요한 원인이다. 즉 대공황을 기점으로 각국은 자국 산업의 보호라는 명목하에 무역장벽을 강화하게 되었고, 가장 먼저 취한 조치가 환율의 자의적 저평가를 통해 자국의 교역 상황을 개선하기 위한 노력이었다. 이러한 조치는 결과적으로 각 국가들 간의 자국 통화의 경쟁적 평가절하로 이어지게 되었던 것이다. 국제금융의 측면에서 보면 이러한 일련의 과정을 통해 국가 간 교역은 급속히 붕괴하기 시작했고 제2차 세계대전 역시 이 과정의 연장선상에서 발발한 것으로 판단한다. 따라서 제2차 세계대전 이후의 세계 경제 회복을 위해 가장 시급한 것은 통화체제의 복구와 안정이 될 수밖에 없는 상황이었다. 이를 위해 제2차 세계대전이 끝나갈 무렵인 1944년 각국 정부의 대표와 경제정책 담당자들이 미국 뉴햄프셔주(New Hampshire) 브레턴우즈(Bretton Woods)의 마운트 워싱턴 호텔에서 모여 전후 국제금융 및 세계 경제 질서의 복구 방안을 논의한 것이 브레턴우즈 체제의 시작이다. 국제금융체제의 안정이라는 명제하에 당시의 논의는 크게 두 가지 방향에서 진행되었다. 전간기와 같은 각국 통화의 경쟁적 평가절하를 통제하고 국제통화체제를 안정시키기 위한 목적의 국제금융기구의 설립이 그 하나이고, 다른 하나는 기축통화의 성격 규정에 대한 논의였다. 전자의 경우는 관련 당사국들간에 비교적 쉽게 합의가 이루어졌으나, 후자 경우, 즉 전후 기축통화를 어떠한 식으로 규정할지는 영국과 미국의 입장이 상당 부분 달랐다. 우선 영국의 입장을 대변하게 된 케인즈(John M. Keynes)는 새롭게 창설될 국제금융기구가 세계 화폐를 만들고 이를 관리하는 방안을 제시하였다. 소위 '뱅크(Bancor)'로 불리는 것으로, 케인즈는 이에 대해 다음과 같이 정의하고 있다. 향후 변할 수도 있지만 일단 금과 연계돼 그 가치가 고정돼 있고, 영연방 국가들, 미국, 그리고 다른 회원국 모두가 금과 동등하게 가치를 인정하며, 아울러 국제수지의 조절을 위해 활용할 수 있는 국제은행권(international bank money). 다시 말하면, 각국의 중앙은행은 국제통화기구에 고유한 청산계좌(Clearing Accounts)를 가지며, 각국 통화에 대한 방코의 환율을 통해 적자와 흑자를 기록하게 한다. 이에 반해 미국의 입장을 대변한 화이트(Harry D. White)는 새롭게 창설되는 국제금융기구가 방코와 같은 세계 화폐를 만드는 대신, 각 회원국이 출자하는 자본금을 통해 향후 위기에 대처하는 방안을 제시하였다. 화이트안은 결과적으로 신규 화폐를 만들지 않기 때문에 기존의 가장 강한 통화인 달러가 기축통화로 기능할 가능성을 열어 두게 되었다고 볼 수 있으며, 전후 금본위제가 달러본위

[표 1] IMF 회원국 변천 과정

시기	신규 회원국	주요 국가
창립기 (1945년)	29	미국, 영국, 프랑스, 캐나다, 중화민국, 인도, 멕시코, 페루, 칠레, 필리핀 등
제2차 세계대전 패전국 및 신생독립국 가입기 (1950년~1963년)	57	한국, 서독, 일본, 뉴질랜드, 아르헨티나, 스페인, 말레이시아, 차드, 카메룬, 중앙아프리카 콩고 등
태평양·중남미 등 신생소국 가입기 (1977년~1982년)	17	세이셸, 부탄, 몰디브, 수리남, 도미니카, 짐바브웨, 바누아투, 벨리즈 등
구소련/구소련연방 가입국 및 동유럽국가 가입기 (1990년~1992년)	28	러시아, 아르메니아, 벨로루시, 에스토니아, 몽골, 그루지아, 우크라이나, 카자흐스탄 등

출처: 최광해, 『IMF 견문록』(서울: 21세기북스, 2016). p. 261 재인용 및 재구성.

2020년 현재 190개 회원국으로 구성된 국제통화기금은 제2차 세계대전의 이후 설립된 브레턴우즈 체제의 한 축으로 국제통화체제(International Monetary System)의 안정 및 환율안정 문제를 다루기 위해 1945년에 설립된 국제기구이다. 전반적으로 국제경제체제의 안정을 추구하기 위해 설립된 IMF는 글로벌 통화 협력의 촉진 및 금융시장의 안정과 국제 무역의 활성화를 통한 높은 고용, 경제 성장 및 빈곤퇴치 활동을 주요 목적으로 활동하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 IMF는 세계 경제 및 회원국 경제 상황에 대한 상시적 모니터링(Economic Surveillance), 자금 지원(Lending), 역량개발(Capacity Development) 등의 프로그램을 제공하고 있다.

출범 당시 29개국으로 시작했던 IMF는 1946년 39개국으로 확대되고, 1980년대 아프리카와 태평양 신생국들이 대거 가입하게 되었다. 또한 냉전 붕괴 이후 1990년대 동유럽 국가들과 구소련 연방에서 독립한 국가들까지 참여하게 되었다. 이어 신생국들이 대거 가입하게 되었고 2020년 현재 전체 회원국은 190개국에 이르고 있다.

제의 형태를 지니게 된 점이 이를 잘 나타낸다고 하겠다. 결국 미국 측 화이트안을 대폭 수용하여 마련한 초안을 중심으로 1945년 IMF는 공식 출범하게 되었다.

2 IMF 주요 프로그램

IMF의 기본적인 역할은 국제통화시스템의 안정을 위해 세계 각국의 경제상황을 모니터링(Economic Surveillance)하고 국제수지 적자국에 대한 긴급자금지원(Lending)하며, 경제적 측면에서 회원국들에게 실질적인 도움을 주기 위한 역량개발(Capacity Development) 프로그램 운영 등의 세 가지로 요약된다. 이 세 가지는 IMF의 주요 프로그램의 형태 집행되며, IMF는 1990년대 중반부터 이 모든 정책적 프로그램에 대한 통합적 거버넌스를 강조해 왔다.

1) 경제 상황 모니터링(Economic Surveillance) 프로그램

IMF의 역할 가운데 하나인 경제 상황 모니터링(Economic Surveillance) 프로그램은 국제통화 시스템을 관리·감독하며, 190개 회원국들의 경제 상황 및 재정정책(financial policies)에 대해 지켜보는 작업이다. 이러한 모니터링 과정은 전 지구적 차원 및 지역별 차원에서 진행되며, 개별 회원국 수준에서도 진행된다. IMF는 경제 상황 모니터링 업무를 통해 발생 가능한 금융위기를 조기에 식별함과 동시에 잠재적 경제 위기 가능성 높은 국가들에게 필요한 정책적 조언(필요시 역량개발 정책 활용)을 한다. 경제 상황 모니터링 작업을 통해 각국 및 전 세계의 경제 안정과 성장 리스크를 면밀한 검토를 할 수 있다는 점은 무엇보다 중요하다. 특히 최근 전 세계 경제가 통합되어 있다는 점을 고려할 때, IMF의 모니터링 작업은 더욱 중요하다고 할 수 있다.

IMF의 경제 상황 모니터링의 1차 작업은 전형적으로 회원국들의 방문을 통해 진행된다. IMF 스태프들은 회원국 정부 및 중앙은행 담당자와 접촉해 국내 경제의 위험 요인에 대해 논의한다. 이러한 논의 과정에는 환율, 통화정책, 재정정책, 규제정책과 함께 거시적인 구조개혁에 대한 부분도 포함된다. 또한 IMF 스태프는 국회의원, 사업체 대표, 노동조합 및 시민사회와도 접촉하여 다양한 논의를 진행한다. IMF 경제 상황 모니터링의 1차 작업은 근거로 IMF 스태프는 관련 내용을 집행이사회에 보고하며, 집행이사회는 검토 후 해당 국가 정부에 조언을 하게 된다.

IMF 경제 상황 모니터링 작업은 지역 및 전 지구적 차원에서의 경제 상황을 점검하고, 회원국의 경제 정책이 주변국이나 전 세계 경제에 어떠한 영향을 미치는지도 관심

을 가진다. IMF는 이러한 전반적인 내용을 World Economic Outlook, Global Financial Stability Report, Fiscal Monitor 등과 같은 보고서에 담고 있다. 아울러 IMF는 경제 상황 모니터링 프로그램에 대해 주기적으로 자체 점검을 하여, 세계 경제의 변화 양상에 적합하게 적응하기 위한 노력을 한다.

2) 자금지원(Lending) 프로그램

자금지원(Lending)은 IMF의 대표적 구제금융 프로그램으로 회원국들 가운데 국제수지(balance of payments)의 실질적 혹은 잠재적 어려움을 겪는 국가에 자금을 지원하는 정책이다. 이를 통해 IMF 구제금융을 받은 국가는 외환 보유고(international foreign reserves) 안정과 자국 통화 및 환율의 안정을 도모하고 경제 상황의 개선을 추진하게 된다.

IMF의 자금지원은 크게 일반대출제도와 양허성 대출제도로 구분된다. 일반대출제도는 회원국들이 이용할 수 있는 가장 보편적인 대출 제도로 대기성 차관(SBA: Stand-By Arrangement), 확대협약(EFF: Extended Fund Facility) 및 신속금융제도(RFI: Rapid Financing Instrument)로 구분된다. IMF의 모든 회원국은 국제수지에 문제가 있을 시 언제든지 자금을 지원받을 수 있으며, 자금지원 정책은 각 국가의 상황에 맞춤형(tailored) 지원이 가능하다는 장점 역시 가지고 있다.

일반적으로 가장 많이 알려진 대기성 차관을 살펴보면, 1997년 외환위기 당시 한국이 이용한 제도로 차입국이 출자한 쿼터(quota) 대비 상한 내에서 자금을 차입할 수 있으며, 이 경우 차입금에 대한 이자는 특별인출권(SDR: Special Drawing Rights, 이후 SDR) 금리에 연동된 차입 이자를 납부하게 된다. IMF는 신흥국이든 선진국이든 특정 국가가 경제 위기를 겪을 시 대기성 차관의 형태로 사후지원을 하고 있으며, 주요 용도는 단기성 국제수지 불균형을 해소하는데 사용된다. 다만 대기성 차관 정책은 저개발국의 경제 위기시에는 적용 및 집행하지 않는다. 그 이유는 저개발국의 경우 대기성 차관을 통한 지원보다는 저개발국 상황에 맞는 지원 정책을 통해 위기를 해소가 더 효과적이라고 IMF는 판단하고 있기 때문이다.

대기성 차관이 단기성 국제수지 불균형에 대한 사후 지원적 성격을 지니고 있다면, 확대협약은 구조적 원인으로 인한 대외불균형의 지속과 이로 인한 경제 성장의 하락을

겪는 국가들에게 중기적 구조개혁을 지원하기 위한 대출 제도이다. 확대협약은 포괄적인 정책 프로그램을 권고함으로써 구조적인 불균형을 시정할 수 있도록 기획되어 있다. 이를 위해 확대협약은 IMF의 다른 어떠한 대출 프로그램 보다 장기간에 걸쳐 대출금 상환을 하도록 설계되어 있다.

일반대출제도 가운데 신속금융제도는 경제 위기 발생시 긴급하게 자금을 수혈하기 위한 제도로 긴급하게 지원받는 만큼 지원 당시 IMF의 정책적 조건은 최소한으로 요구되거나 생략된다. 주로 물가 폭등, 자연재해, 내전 등의 상황이 여기에 해당된다.

[표 2] 일반대출제도

	대기성 차관 (SBA)	최대협약 (EFF)	신속금융제도 (RFI)
성격	단기위기 사후지원	중장기 구조개혁	단기위기 적시대응
지원대상	단기 국제수지 불균형	중장기 구조개혁	긴급한 국제수지 불균형
인출요건	분기별 성과 검토 후 단계적 인출	이행평가와 연계	이행평가와 연계
인출한도	연간 200% 누적 600% (예외 확대 가능)	연간 200% 누적 600% (예외 확대 가능)	연간 37.5% 누적 75%
금리	쿼터 200%: 기본금리 200%~300%: 기본+1% 300% 초과: 기본+2% (기타 약정 및 인출 수수료 부담)		
대출기간	통상 1~2년 (3년까지 연장 가능)	통상 3년 (4년까지 연장 가능)	1~2년
상환만기	3년 3개월~5년	4년 6개월~10년	3년 3개월~5년

출처: 최광해, 『IMF 견문록』(서울: 21세기북스, 2016). p. 263 재구성.

아울러 IMF는 저개발국을 위해 대기성 차관, 확대협약, 신속금융제도와 같은 일반대출제도와는 별도의 양허성 대출 프로그램을 운영하고 있으며, 여기에는 확대신용제도(ECF: Extended Credit Facility), 대기성신용제도(SCF: Standby Credit Facility), 긴급신용제도(RCF: Rapid Credit Facility) 등이 포함된다. 양허성 대출 프로그램의 특징은 저개발국에 양허 조항을 적용하여 무이자로 자금을 제공해 저개발국이 경제위기로부터 신속히 회복되게 하고자 함을 목적으로 한다. 앞서 언급한 일반대출제도와는 달리 양허성 대출 프로그램은 소수의 국가들이 별도의 기금을 형성하여 제공하는 빈곤

감축 및 성장기금(PRGT: Poverty Reduction and Growth Trust)을 통해 무이자를 원칙으로 하고 있다.

우선 확대신용제도는 저개발 국가의 구조적 국제수지 불균형의 문제를 해결하기 위해 고안된 제도이며, 따라서 예방적으로 확대신용제도를 사용하는 것은 불가능하다. 확대신용제도와는 달리 대기성신용제도는 구조적 국제수지의 불균형이 아니라 저개발 국가의 단기적 국제수지 불균형을 조정하기 위한 제도이기 때문에 전자와는 달리 예방적 사용이 일부 가능하다. 마지막으로 긴급신용제도는 저개발 국가가 긴급하게 국제수지 위기를 겪을시 지원하는 제도이다.

[표 3] 양허성 대출 프로그램

	확대신용제도 (ECF)	대기성신용제도 (SCF)	긴급신용제도 (RCF)
지원자격	2013년 기준 1인당 GNI \$1,195 이하인 국만 지원 가능		
지원대상	구조적 국제수지 불균형	단기 국제수지 불균형	긴급한 위기상황 하에서 국제수지 불균형
이행요건	있음	있음	있음
대출한도	연간 100% 누적 300% (예외적: 연간 150%, 누적: 450%)		연간 25% 누적 75%
금리	0%	0%	0%
대출기간	통상 4.5년~10년	4년~8년	5.5년~10년
예방적 사용	불가능	가능 (쿼터 대비 50% 이내)	불가능

출처: 최광해, 『IMF 건문록』(서울: 21세기북스, 2016). p. 263 재구성.

3) 역량개발(Capacity Development) 프로그램

IMF의 역량개발 프로그램은 회원국을 대상으로 한 경제 자문 및 정책 권고 기능으로 볼 수 있다. 본 프로그램을 통해 회원국들은 올바른 경제 정책을 수립하고 효율적인 경제 제도를 설립하게 된다. 이는 결국 회원국들로 하여금 지속가능한 개발 목표(Sustainable Development Goals)를 설정할 수 있게 하여 향후 안정적인 경제 성장을 가능하게 해준다. IMF의 역량개발 프로그램에는 공공재정정책 조언, 통화 및 금융

정책 조언, 거시경제 체제 공고화를 위한 제언, 법적 조언 및 통계 구축에 대한 조언 등이 포함된다.

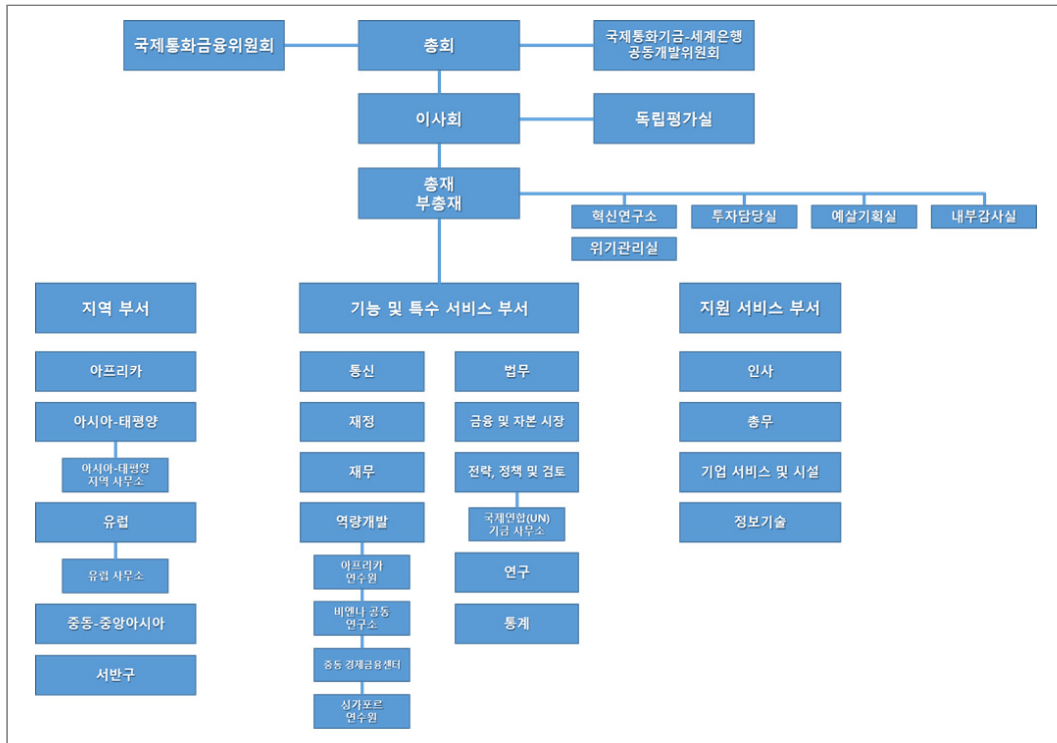
공공재정정책 조언으로 IMF는 정부의 수입 지출 균형 및 재정 건전성 확보 방식, 사회간접자본과 같은 공공시설에 대한 투자, 사회안전망, 투명성 제고, 투자자 유치를 위한 내용이 들어가 있으며, 통화 및 금융 정책에 대한 조언으로는 IMF는 중앙은행의 역할, 금융분야의 규제 및 감독, 금융 시스템의 강화 및 은행 감독 등에 대한 부분이 포함되어 있다. 또한 IMF는 거시경제 체제 공고화와 관련된 조언으로 거시경제 분석에 대한 정부의 역량 강화를 요구하고 있다. 법적 조언 관련해서 IMF는 국제기준의 법적 도입과 더불어 부패 척결과 자금세탁 방지와 관련된 내용을 조언하고 있으며, 통계 구축에 대해서는 경제 정책 수립을 위한 정교한 통계 작업에 대한 조언을 하고 있다. IMF의 역량강화 프로그램은 IMF의 기존 프로그램, 즉 경제 상황 모니터링 프로그램 및 자금 지원 프로그램과 연동하여 운영되는 것이 특징이다.¹⁹⁶⁾

3 IMF 조직 구성

1) 조직 현황

IMF의 조직은 전통적인 국제기구와는 그 형태가 다소 상이하다. 일반적인 국제기구는 총회, 이사회, 사무국 및 기타 기관으로 조직이 구성되지만, IMF는 총회, 집행이사회, 총회 자문기구인 국제통화금융위원회 등으로 구성되어 있다. 또한 총재 산하에 약 2,600여 명에 달하는 소위 스태프가 근무하고 있으며, 이들은 전 세계 명문 대학의 경제학 및 유관 분야의 박사들로 구성되어 있다. 후술하겠으나 IMF가 운영하는 다양한 프로그램 집행에 실질적인 권한은 소속 스태프가 가지고 있다고 할 수 있다.

196) 역량개발 프로그램의 국가별 사례는 다음을 참조. <https://www.imf.org/en/Capacity-Development/cd-stories> (검색일: 2020. 12. 10).



출처: IMF

[그림 1] IMF 조직도

우선 총회는 협정문 개정, 신규 회원국 가입승인, 특별인출권 배분 쿼터 증액, 연례회의 등 중요 사안에 대한 의사결정 권한을 갖는 IMF내 최고의사결정기구이다. 총회에서 행해지는 투표는 타 주권 평등의 원칙이 유지되는 국제기구의 1국 1표제가 아닌 회원국의 출자지분인 쿼터를 바탕으로 결정된다.

IMF에는 총회 다음으로 이사회가 존재한다. 공식적으로는 IMF의 최고의사결정기구가 총회이나 실질적인 정책 결정 권한은 이사회에 있다. IMF 이사회는 24개국으로 구성(국가 혹은 국가별 그룹)되며 2020년 현재 미국, 일본, 중국, 러시아, 독일, 프랑스, 영국, 사우디아라비아의 경우만 개별 국가로 한 그룹을 구성하고 있으며, 나머지 17개 그룹은 여러 나라가 함께 그룹을 구성하고 있다.¹⁹⁷⁾

197) 집행이사회 그룹 및 쿼터와 관련한 자료는 분량을 많이 차지하는 관계로 본 내용의 IMF 관련 부록을 참조.

이사회 총재는 보편적으로 유럽인이 맡고 수석 부총재는 미국인이 맡는다. IMF 협정문을 보면 이사회에서는 복수로 총재 후보를 추천하여 이 중 투표를 통해 선출할 것을 규정하고 있다. 그러나 이사회에서는 보통 이사국들간의 합의를 통해 총재가 선출되기 때문에 의결권의 다수를 가진 미국과 유럽인 서로 협상을 통해 총재 후보를 선정하고, 이에 소수 지분을 가진 개도국이 추진하는 형식이다. 즉 원칙상 총재와 부총재가 IMF 모든 회원국에서 나올 수 있지만, 총재는 유럽인이 수석 부총재는 미국인이 맡는 것이 관례로 되어있다.

[표 4] 역대 IMF 총재

	이름	국적
제1대	Camille Gutt	벨기에
제2대	Ivar Rooth	스웨덴
제3대	Per Jacobsson	스웨덴
제4대	Pierre-Paul Schweitzer	프랑스
제5대	Johan Witteveen	네덜란드
제6대	Jacques de Larosière	프랑스
제7대	Michel Camdessus	프랑스
제8대	Horst Köhler	독일
제9대	Rodrigo Rato	스페인
제10대	Dominique Strauss-Kahn	프랑스
제11대	Christine Lagarde	프랑스
제12대	Kristalina Georgieva	불가리아

2020년 현재 IMF의 현 집행부는 불가리아 출신의 크리스탈리나 게오르기예바(Kristalina Georgieva) 총재(2019년 10월 1일 5년 임기 시작)를 필두로 하여, 미국 국적의 제프리 오카모토(Geoffrey W.S. Okamoto) 수석 부총재, 라이베리아 출신의 앙투아네트 사예(Antoinette Sayeh) 부총재, 일본 및 중국 출신의 미츠히로 후루사와(Mitsuhiro Furusawa) 및 타오 장(Tao Zhang) 부총재로 구성되어 있다. 현 게오르기예 IMF 총재는 WB 공공서비스 분야에서 환경 경제학자로 국제기구 활동을 1993년 처음 시작하였다. 이후 관련 부서에서 지속적으로 경력을 쌓은 뒤, 2010년대 중반 EU 집행위원회, 2017년부터 2019년까지 세계은행 CEO로 다양한 업무에 종사한 경력을 지니고 있다.

[표 5] IMF 현 집행부 현황

직책	이름	국적
총재 (Managing Director)	Kristalina Georgieva	불가리아
수석 부총재 (First Deputy Managing Director)	Geoffrey W.S. Okamoto	미국
부총재 (Deputy Managing Director)	Antoinette Sayeh	라이베리아
부총재 (Deputy Managing Director)	Mitsuhiro Furusawa	일본
부총재 (Deputy Managing Director)	Tao Zhang	중국

2) IMF 쿼터와 의결권

IMF의 재원은 회원국에 배당된 지분(이하 쿼터)에 의해 충당되며, 회원국이 국제수지 불균형을 겪을 시 이를 조정하기 위한 신용의 재원이 된다는 점에서 IMF 운영 및 활동에 가장 중요한 요소가 된다.¹⁹⁸⁾ 즉 IMF 쿼터는 IMF의 자원(Resource Contributions), 투표권(Voting Power), 자금지원 규모의 척도(Access to Financing), 특별인출권 할당(SDR Allocations)에 직접 연동되어 있다는 점에서 중요하다고 할 수 있다.

IMF는 총회에서 일반 쿼터 심사는 5년마다 행해지며, 이때 쿼터의 규모 및 배분에 대해 점검을 하고 있다. 각국의 쿼터 배분 비율을 조정하기 위해서는 회원국의 85% 이상이 찬성해야 한다. 신규 회원국의 쿼터 결정은 경제 규모가 비슷한 IMF 기존 회원국의 쿼터 범위와 유사하게 정해진다. 물론 쿼터 배분에 있어 공식적으로는 이러한 절차를 거치기는 하지만, 사실상 쿼터는 회원국의 투표권을 결정하는 기준이 된다는 측면에서 회원국들 사이의 정치적 협상으로 분배되는 것이 관행이라 할 수 있다.

또한 앞서 언급한 것처럼 IMF 쿼터는 SDR의 할당과도 연동되어 있는데, SDR은 외견상으로는 케인즈가 제안한 방코와 유사한 면이 있기는 하다. 그러나 SDR은 특정 실물(예: 금 등)에 연동된 것이 아니라 회원국의 쿼터 비율에 따라 배분되는 가상통화라는 점에서 차이가 있다. SDR의 규모를 살펴보면, 2010년 12월 제14회 쿼터 일반검토

198) 쿼터 관련 내용 역시 본 내용의 IMF 관련 부록을 참조.

(General Review of Quotas)에서 총 2,384억 SDR을 4,768억 SDR로 100% 증액하고 출자할당액의 6% 재분배 등을 결정하였다.¹⁹⁹⁾ 총 출자할당액이 두 배 증가한 이유는 당시 출자할당액을 근거로 한 표의 배분이 현실을 제대로 반영하지 못하고 있음을 중국을 위시한 개도국들이 지적하였기 때문이다.

정리하면 IMF 쿼터는 IMF의 소위 가상통화인 SDR의 결정하는 기준이 됨과 동시에 투표권과 관계가 있어서 IMF 권력 관계를 고려할 때 가장 먼저 고려해야 할 사항임을 잘 알 수 있다.

199) 자세한 내용은 International Monetary Fund, *Annual Report* Washington D.C: IMF, 2011) 참조.

III

국제통화기금과 미국

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 IMF에서의 미국의 지위

IMF에서의 미국의 지위는 IMF 설립 당시 화이트안이 중심으로 초안이 수정되어 선택된 것만 보더라도 막강한 영향을 지니고 있다고 판단할 수 있다. 또한 쿼터 비중이나 이사회에서 단독으로의 소속 그룹 구성, 그리고 세계은행과의 관계 등등을 보면 사실상 IMF의 정책을 좌우할 수 있을 정도의 지위를 지닌 것으로 판단된다.

쿼터 비중의 측면에서 살펴보면, IMF의 주요 안건이 통과되기 위해서는 협정문에 규정되어 있는 일반안건 70%와 중요안건 85% 이상이 되어야 가능하다. 그러나 시기별로 조금씩 차이가 있기는 하지만 미국의 경우 항상 15% 이상의 쿼터를 확보하고 있으므로, 사실상 중요안건의 경우는 미국 협조 없이 통과되는 것은 불가능하다. 게다가 미국에 우호적인 국가(서유럽 국가 및 일본 등)들의 쿼터를 여기에 합산한다면 30%가 넘어가기 때문에 일반안건 역시 통과되기 쉽지 않다.

[표 6] 쿼터 재조정에 따른 주요국의 지분 비중 변화

	미국	일본	중국
12차(2003년)	17.1(1위)	6.3(2위)	2.2(11위)
13차(2009년)	16.7(1위)	6.2(2위)	3.8(6위)
14차(2016년)	17.5(1위)	6.5(2위)	6.4(3위)

출처: 최광해, 『IMF 건문록』(서울: 21세기북스, 2016). p. 268 재구성.

개혁개방 이후 급속한 경제 성장을 달성하고 G2로 불리는 중국도 비록 쿼터 비중이 3위까지 올라오기는 했으나, 미국은 물론이고 일본보다 쿼터 비중이 작다는 점은 IMF 내에서의 미국의 위상(혹은 미국에 우호적인 국가들까지 포함)은 여전히 공고하다고 할 수 있다.

또한 쿼터 비중과 이어지는 맥락에서 이사회 소속 그룹을 단독으로 구성하고 있는 국

가들 가운데 미국에 우호적인 국가들이 포진하고 있다는 점 역시 IMF에서 미국의 영향력을 발현할 수 있는 기반이 되고 있다. IMF의 단독 이사국은 미국, 일본, 중국, 독일, 영국, 프랑스, 러시아, 사우디아라비아이다.²⁰⁰⁾ 산유국인 사우디아라비아를 포함하여 미국에 우호적인 국가들인 일본, 독일, 영국, 프랑스 등이 소속 그룹을 단독으로 구성하고 있다는 뜻이며, 이는 미국이 IMF 외교에서 큰 지원군이 있음을 의미하는 것이다.

유럽 국가들과의 관계에서도 미국은 IMF에 직간접적인 영향력을 행사할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼, IMF 총재의 경우 이사국들간의 합의를 통해 선출되는데 총재는 유럽 출신으로 수석 부총재는 미국 출신이 맡는 것이 관례로 되어있다. 미국의 쿼터의 15% 이상을 항상 보유하고 있다는 사실을 고려한다면 미국이 반대하면 유럽 출신은 총재가 될 수 없다. 반면 WB에서는 총재는 미국 출신이 맡는 것으로 합의되어 있다. 즉 서로 각각의 국제금융기구를 교차로 관리할 수 있게 되어있다는 점과 미국의 쿼터 비중이 15% 이상이라는 점은 결과적으로 IMF에서 미국의 영향력의 핵심이 되는 것이다.

2 미 재무부와 의회의 IMF 외교 활동

미 재무부는 IMF 활동과 관련해서 직접적인 업무를 담당하는 부서이고, 의회 역시 미 재무부의 IMF 활동에 대한 감시와 감독이 철저한 편이다. 미 재무부는 의회의 다음 사항을 정기적으로 보고하고 있는데 이는 크게 두 부분으로 구분된다. 첫째, IMF 회원국들의 지원 프로그램에 대한 미국 입장에 대한 보고서(U.S. Vote on IMF Country Programs)와 둘째, 미 재무부의 IMF 활동 및 관련 이슈에 대한 보고서(Reports to Congress on IMF Activities)가 그것이다. 특히 두 번째 미 재무부의 IMF 활동 및 관련 보고서는 다양한 형태의 보고가 포함되는데, IMF 법적 조항이나 정책에 대해 미국의 입장, 경제 관련한 IMF에 보고한 내용, 특정 국가에 IMF 자금 지원에 대한 보고서 등이 포함되며, 정기적 보고와 더불어 특정 사안이 발생할 때마다 부정기적으로 보고하는 내용이 있다. 따라서 여기서는 미 재무부가 의회에 어떠한 보고를 하는지에 대한 구체적인 사례를 살펴보는 것을 통해 의회와의 관계를 파악해 보고자 한다.

200) 산유국인 사우디아라비아를 제외하면 사실상 G7 국가이기도 하며, 독일과 일본을 추가로 제외하면 UN 안전보장이사회 상임이사국이라는 점은 국제정치뿐만이 아니라 국제경제에서도 이들의 영향력이 막대하다는 점을 간접적으로 보여준다고 하겠다.

우선 가장 최근 2020년 2분기 IMF 지원을 요청한 회원국들에 대한 미국의 입장을 기술한 보고서²⁰¹⁾를 보면 미국은 긴급신용제도(RCF) 관련 지원 프로그램을 요청한 르완다(80.1백만 SDR), 마다가스카르(122.2백만 SDR) 등등에 지원에 찬성하는데 반해, 이슬람 국가인 모리타니가 요청한 RCF에는 반대를 하고 있다. 다만 이 보고서에는 반대한 사유에 대해서는 언급되어 있지 않은데, 의회 보고 과정에 이 부분이 되었을 것으로 추정된다.

다음으로 미 재무부가 의회에 IMF의 활동에 관한 보고 사항 중 환율 감시와 관련한 미 재무부의 활동 사항 사례이다. 미 재무부는 2019년 보고서²⁰²⁾를 통해 회원국들은 자국의 환율 문제를 IMF의 감시하에 보다 투명하게 접근할 수 있게 해야 한다고 강조하며 중국의 환율 문제를 언급하고 있다. 또한 미국은 중국 정부의 환율 시장 개입과 투명성 문제에 대해 IMF의 적극적인 조치에 대해서도 지지하는 입장이라고 밝히고 있다. 본 보고서에는 또한 거버넌스, 부채에 대한 투명성, 금융 시스템에 대한 강화 방안 등 각각의 사안별로 미국 정부가 IMF에 요구하는 사항이나 IMF의 입장을 지지하는 입장 등이 담겨있다. 미 재무부는 또한 매년 IMF 출자금, SDR 등에 대한 보고도 의회에 주기적으로 하고 있다.

한편 미 재무부는 IMF가 지원을 요청한 국가들이 성실하게 지원 프로그램을 준수하고 있는지 최종 평가를 하기 전에 그 국가들의 상황을 의회에 보고하고 있다. 가장 최근의 성공적인 예를 들어보면, 자메이카에 대한 평가를 미 재무부가 의회에 보고한 내용이 좋은 사례이다.

자메이카는 2013년 GDP 대비 공공 부채가 약 145%를 기록하고 있었다. 그러나 IMF 지원 프로그램을 도입 후 2018년/19년 99.6%로 해당 공공 부채가 감소했다. 2013년 당시 자메이카가 지원 신청한 프로그램은 확대협약(EFF)이었다. 앞서도 설명한 것처럼, EFF는 구조적 원인으로 인한 대외불균형이 지속되는 국가들을 대상으로 중장기적 구조개혁을 위해 IMF가 지원하는 일반대출제도이다. 따라서 EFF는 포괄적인 정책 패키지를 권고하며 구조적 불균형을 시정할 수 있도록 장기간에 걸쳐 대출금을 상환할 수 있도록 설계되어 있다.

201) <https://home.treasury.gov/system/files/206/2Q-REPORT-20.pdf>(검색일 2021. 1. 27).

202) <https://home.treasury.gov/system/files/206/2019-Legislative-Mandates-Report.pdf>(검색일 2021. 1. 27).

2013년 이와 같은 EFF 프로그램을 도입한 자메이카는 IMF가 요구한 13개 조건(conditions)을 성공적으로 이행하였는데, 여기에는 지원받는 기간 동안 GDP 대비 재정 흑자를 최소 7%를 유지해야 하고 2025년/26년까지 GDP 대비 부채 비율을 60%까지 줄이는 것이 포함되어 있었다. IMF EFF 프로그램을 성공적으로 수행한 자메이카는 이후 본 프로그램을 대기성 차관(SBA)로 전환하였는데, SBA 프로그램이 단기성 국제수지 불균형에 대한 사후 지원적 성격을 지니고 있다는 점을 고려한다면 사실상 자메이카 경제에 큰 문제가 없이는 굳이 지원을 받을 필요가 없다는 것을 의미한다. 실제로 자메이카는 2016년 EFF 프로그램을 3년 만기 SBA로 전환하였고, 2019년 현재까지 경제 외적 변수의 심각성(예: 유가 급등, 국제경제의 변동성 증가, 자연재해 등)이 없는 상황에서는 이를 집행하지 않고 있다.²⁰³⁾

이러한 자메이카의 EFF 프로그램 도입과 SBA로의 전환에 대해 미 재무부는 의회에 자메이카 정부의 성공적 이행 조건 실행 과정, 부채 비율의 감소 의미, 향후 의심되는 취약성 등을 보고하며, 결론적으로 미 재무부는 의회에 자메이카에 지원한 금액에 대한 상황에 대해 큰 문제 없을 것이라고 보고하고 있다. 이러한 사례를 통해 미 재무부가 IMF 재원 집행이나 사후 관리 등에 대해 상세히 의회에 보고하고 있다는 사실과 함께 지속적으로 특정 문제에 관심을 가지고 있다는 점도 알 수 있다.

한편 의회(하원) 역시 미 재무부의 IMF 활동에 대해서 감시/감독 하고 있는데 의회에서 미 재무부의 IMF 관련 활동을 담당하는 위원회는 하원의 금융위원회(US House Committee on Financial Services)이다. 금융위원회는 은행 및 연방 통화 정책, 거시 경제 및 생활 경제 부분, 상공업 자금지원, 보험, 국제 금융 및 통화 기구 등등에 대해 전반적인 감독 권한을 가지고 활동하고 있다.

따라서 하원 금융위원회는 국제금융기구에 파견되는 미 재무부 산하 이사 파견에 대해서 인사청문회(hearing)를 실시하며, IMF 쿼터와 관련된 사항(예: 증액건 등) 대해서도 심사를 한다. 또한 IMF 구제금융을 받은 나라에 대한 성과도 보고를 받는데, IMF의 구제금융을 받은 그리스에 대한 의회 보고²⁰⁴⁾가 좋은 예이다.

203) 최근 코로나 19 상황에 관한 내용은 아직 추가되지 않았다는 점을 공지함.

204) <https://docs.house.gov/meetings/BA/BA20/20170518/105995/HHRG-115-BA20-Wstate-NelsonR-20170518.pdf>(검색일 2021. 1. 27).

결론적으로 미 재무부는 의회에 IMF에서의 활동 사항을 구체적으로 보고하며 의회 역시 활동 사항에 대해서도 필요하면 자료 요청 및 청문회를 개최하는데, 의회가 사실상 인사와 재원에 관한 전반적인 보고를 받는다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 IMF에서 미국이 자국의 이익을 위해 행정부와 입법부가 긴밀히 협조하고 있다는 것으로 양자의 보고 및 감시/감독 기능이 상당히 잘 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

[표 7] 하원 금융위원회 위원장 및 위원 명단

Maxine Waters(위원장)		
Carolyn B. Maloney	Ritchie Torres	French Hill
Nydia M. Velázquez	Stephen F. Lynch	Tom Emmer
Brad Sherman	Alma Adams	Lee M. Zeldin
Gregory W. Meeks	Rashida Tlaib	Barry Loudermilk
David Scott	Madeleine Dean	Alexander X. Mooney
Al Green	Alexandria Ocasio-Cortez	Warren Davidson
Emanuel Cleaver	Jesús “Chuy” García	Ted Budd
Ed Perlmutter	Sylvia Garcia	David Kustoff
Jim A. Himes	Nikema Williams	Trey Hollingsworth
Bill Foster	Jake Auchincloss	Anthony Gonzalez
Joyce Beatty	Patrick McHenry	John Rose
Juan Vargas	Frank D. Lucas	Bryan Steil
Josh Gottheimer	Bill Posey	Lance Gooden
Vicente Gonzalez	Blaine Luetkemeyer	William Timmons
Al Lawson	Bill Huizenga	Van Taylor
Michael San Nicolas	Steve Stivers	Sean Casten
Cindy Axne	Ann Wagner	Ayanna Pressley
Roger Williams	Andy Barr	-

출처: 미 하원 금융위원회.

IV

국제통화기금과 한국

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 IMF에서의 한국의 지위

한국은 1955년 8월 26일 59번째 회원국으로 IMF에 가입하였다. 당시 한국이 IMF에 가입을 하게 된 주요 원인은 경제 개발 자원이 절실했던 상황에 필요한 재원을 조달하기 위해서는 WB 가입이 필수적이었기 때문이었다. 애초 가입 당시 한국의 쿼터는 12.5백만 SDR로 전체 쿼터에서 차지하는 비중이 불과 0.14% 밖에 되지 않았으나 현재는 전체 쿼터의 약 1.8%를 차지하고 있다.

국제금융기구의 특성상 출자금을 기준으로 각 국가의 투표권이 정해진다는 점을 고려할 때 쿼터 비중의 증가가 의미하는 것은 해당 국가의 국력을 반영한다고 볼 수 있다. 즉 한국의 경우 가입 당시에 출자금을 바탕으로 한 투표 영향력이 0.14였으나, 현재는 1.80이라는 사실은 IMF에서의 한국 위상이 13배가량 커졌다는 것을 의미한다.

또한 전체 쿼터가 증가 비중에서 한국의 쿼터 증가 비중을 보면 IMF에서 한국의 위상에 대해 더욱 잘 이해할 수 있다. IMF 협정문에는 5년 단위로 각국의 쿼터를 조정하도록 명문화되어 있다. 창립 이래 총 14번의 쿼터 재조정을 하였는데, 세계 경제의 규모가 제2차 세계대전 직후와 비교할 수 없을 정도로 증가하는 상황에서 각국의 쿼터뿐만 아니라 전체 출자금 규모도 함께 증가해 왔다. 애초 설립 당시 재원으로 IMF는 약 75.14억 SDR이 책정되었고, 현재는 이 규모가 4,750.15억 SDR까지 확대되었다. 따라서 IMF 총 재원의 증가 비율과 한국의 출자금 증가 비율을 비교해 보면 한국의 위상 변화를 더 잘 알 수 있다.

[표 8] 한국의 쿼터 증액 내역

(백만 SDR, %)

연도	증자규모	쿼터누계(쿼터비중)	비고
1955		12.5(0.14)	IMF 가입
1959	6.25	18.75(0.13)	일반증액
1965	5.25	24.0(0.11)	일반증액 및 특별증액
1968	26.0	50.0(0.24)	특별증액
1970	30.0	80.0(0.28)	일반증액 및 특별증액
1976	80.0	160.0(0.41)	일반증액 및 특별증액
1978	95.9	255.9(0.43)	일반증액 및 특별증액
1983	206.9	462.8(0.52)	일반증액 및 특별증액
1990	336.8	799.6(0.55)	일반증액
1997	833.9	1,633.6(0.77)	일반증액
2006	1,293.7	2,292.7(1.35)	특별증액
2011	439.1	3,366.4(1.41)	특별증액
2012	5,216.3	8,582.7(1.80)	일반증액

출처: 한국은행. 『국제금융기구』(서울: 한국은행, 2011). p. 99 〈표 1-1-21〉 재구성.

즉 IMF의 재원이 창립 당시부터 지금까지 재원의 규모가 63배 증가한 것에 비해 한국의 출자금은 12.5백만 SDR에서 약 86억 SDR로 증가하여 약 69배 증가하였다. 다시 말하면 IMF 총 재원의 증가 속도보다 한국의 출자금 증가 속도가 높다는 것이며, 이는 IMF에서 고스란히 한국의 발언권이 높아진다는 것을 의미한다.

또한 한국은 IMF 이사회에서도 중요한 역할을 하고 있다. IMF 이사회는 기구 내 최고의 의사결정기구이다. 따라서 IMF 프로그램 및 활동은 이사회의 승인과 결정을 통해 사무국이 집행하는 순서로 진행되고 있다. IMF 이사회는 당연직인 의장과 24명의 이사로 구성되며, 24명의 이사는 각 그룹을 대표한다. 각 그룹의 이사는 해당 그룹의 투표를 통해 선출되는데, 여기서도 쿼터의 비중만큼 투표권이 주어지기 때문에 그룹 내의 최대 지분국이 이사로 선출된다.

한국은 호주, 뉴질랜드 등과 함께 소속 그룹을 형성하고 있으며, 2011년 현재 한국의 쿼터는 3,366.4 백만 SDR이고 호주는 3,236.4 백만 SDR로 각각 1위 및 2위를 기록하고 있다. 한국의 경우 1978년 사우디아라비아가 단독 이사국이 되면서 호주가 속해

있는 이사국으로 소속을 변경한 이후 지금까지 호주보다 많은 쿼터를 보유하게 되면서 소속 그룹에서 한국과 호주는 2년마다 교대로 이사직을 맡고 있다.

[표 9] 한국 그룹소속 이사 및 대리이사 보직순환 사항

기간	이사	대리이사
2008.11~2010.10	한국	호주
2010.11~2012.10	호주	한국
2012.11~2014.10	한국	호주
2014.11~2016.10	호주	한국
2016.11~2018.10	한국	호주

출처: 한국은행, 『국제금융기구』(서울: 한국은행, 2011). p. 101 〈표 1-1-23〉 재구성.

* 2016.11~2018.10까지 한국의 이사는 최남희 이사의 국내 인사이동으로 인해 장호연(전 주미 대사관 경제공사)가 잔여 임기를 채우게 되었음.

소속 그룹에서 IMF 이사직을 호주와 교대로 맡게 되었다는 점 역시 IMF에서 한국의 위상이 지속해서 높아지게 되었다는 점을 잘 알 수 있는데, 무엇보다 한국이 속한 그룹의 투표권 비중이 전체 24개 그룹 가운데 미국 등 단독 이사국을 제외하면 4위를 차지하고 있다는 사실은 역시 이러한 한국의 위상을 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다.

정리하면, IMF 내에서 한국의 위상 변화는 크게 두 방향에서 논의될 수 있다. 첫째, 쿼터 및 출자금 측면에서 논의해 보면, 1955년 가입 당시보다 13배가량 증가한 쿼터의 비율과 IMF 전체 재원의 증가폭(63배) 보다 한국의 출자금 규모의 증가 속도(69배)가 빠르다는 부분이다. 국제금융기구의 특성을 고려해 볼 때, 기구에서 영향력을 향상하는데 가장 핵심적인 부분은 출자금의 규모이며, 이러한 부분에서 한국의 기여도가 많아져 왔다는 사실은 한국의 위상을 잘 설명해 줄 수 있다고 여겨진다.

다음으로 이사국으로서의 위상이다. 물론 이 부분 역시 앞의 쿼터 비중 부분과도 맥락을 같이 하는 것이기는 하지만 호주와 교대로 소속 그룹의 이사를 맡고 있다는 점은 해당 그룹을 넘어서 전체 이사국과의 관련 논의에 한국의 참여 가능성이 높다는 사실을 보여준다. 특히 한국의 경우 1997년 외환위기를 겪었다는 점을 고려해 볼 때, 이사국으로서 외환위기를 겪는 국가들에게 다양한 조언과 경험을 전수해 줄 수 있다는 측면에서 의미가 있다고 하겠다.

2 기획재정부와 국회의 IMF 외교 활동

앞서 언급한 것처럼, IMF 이사회는 의장과 24개 그룹의 이사들로 구성된다. 그리고 각각의 그룹을 대표하는 이사는 소속 그룹에서 선출되며, 각 국가를 대표하는 대표는 자국을 대표하는 기관이 정해져 있다. 한국의 경우는 기획재정부 장관이 대표이며, 이사는 각 회원국 대표의 대리인이다.

따라서 한국은 IMF와 관련한 업무를 주로 기획재정부가 담당하고 있으며, 기획재정부 내에서도 국제금융국 산하 다자금융과에서 주로 담당하고 있다. 다만 IMF와 관련한 업무 자체가 통화 및 금융과 관련된 전문성을 요구하는 만큼 기획재정부 내의 기타부서(국제금융국 등)에서도 관련 업무를 분담하고 있는 것이 현실이며, 타 기관으로는 한국은행 역시 관련해서 협업하고 있다.

IMF의 경제 상황 모니터링 프로그램에 따르면, 각 회원국은 매년 IMF 협의단과 함께 연례협의를 통해 자국의 경제 상황에 대해 진단 협의(Article IV Consultation)를 하게 되어있다.

우선 가장 최근에 연례협의를 한 사례는 2021년 1월 13일부터 28일까지 IMF 측과 한국의 기획재정부를 포함한 유관 단체(금융위원회, 한국은행, 금융감독원, 한국개발연구원, 한국조세재정연구원 등)와 협의를 하였다. 특히 이번 연례협의를 코로나 19 상황으로 모든 일정이 화상으로 진행되었고, 협의 내용은 코로나 19 대응 정책 및 재정정책 등에 대한 내용이 포함되었다.

국내에서 IMF를 담당하는 부서가 기획재정부라는 점에서 국회에서는 이를 담당하고 있는 위원회는 기획재정위원회가 이를 맡고 있다.²⁰⁵⁾ 기획재정위원회의 소관 기관은 정부 기관의 경우 기획재정부, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청이며, 관련 기관으로는 한국은행, 한국수출입은행, 한국조폐공사, 한국투자공사, 한국재정정보원, 국제원산지정보원을 포함하고 있다.

기획재정위원회는 경제·재정부문(46개)과 조세부문(28개)의 소관 법률을 다루며,

205) 기획재정위원회와 더불어 국회 산하 국회예산정책처는 역시 IMF 관련 활동을 하고 있다. 국회예산정책처는 2010년부터 IMF 연례협의단과의 면담에 참여해 왔으며, 2018년에는 IMF 재정국 재무정책부에서 방한하여 재정준칙 등에 대해 면담을 진행하였다.

IMF와 같은 국제금융기구와 관련해 국회가 관리·감독 할 수 있는 근거는 『국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률』에 두고 있다.

본 법률의 제2조(출자대상기구와 출자금) 1항(①)을 보면 ‘이 법에서 국제금융기구는 다음의 각호의 어느 하나에 해당하는 기구를 말한다’와 함께 명기된 제일 처음 국제기구가 국제통화기금(기타 16개)이다. 아울러 제2조 2항(②)에는 ‘정부는 국제금융기구에 출자(출연을 포함한다. 이하 같다)하려는 경우에는 미리 국회의 의결을 받아야 한다.’로 명기하고 있다.

제3조(출자방법) 1항(①)을 보면 ‘기획재정부장관은 국제금융기구에 출자를 할 때에는 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 각 국제금융기구의 협정에서 규정하는 바에 따라 미합중국통화 또는 그 밖의 자유교환성 통화나 금(鎊)·지금(지금) 또는 내국 통화로 그 출자금을 한꺼번에 또는 분할하여 납입할 수 있다.’로 명기되어 있으며, 제5조(위원)의 1항(①)에는 ‘기획재정부장관은 각 국제금융기구의 대한민국의 정위원(정위원)이 되며, 한국은행 총재는 그 대리위원이 된다.’로 명기되어 있다.

[표 10] 국회 기획재정위원회 구성

제21대 국회(2021년 1월) 기준

구성	위원명	소속정당
위원장	윤후덕	더불어민주당
간사	고용진	더불어민주당
	류성걸	국민의힘
위원	기동민	더불어민주당
	김경협	더불어민주당
	김두관	더불어민주당
	김수흥	더불어민주당
	김주영	더불어민주당
	박홍근	더불어민주당
	양경숙	더불어민주당
	양향자	더불어민주당
	우원식	더불어민주당
	이광재	더불어민주당
	이인영	더불어민주당

구성	위원명	소속정당
	정성호	더불어민주당
	정일영	더불어민주당
	김태흠	국민의힘
	박형수	국민의힘
	서병수	국민의힘
	서일준	국민의힘
	유경준	국민의힘
	윤희숙	국민의힘
	조해진	국민의힘
	추경호	국민의힘
	장혜영	정의당
	용혜인	기본소득당

출처: 국회.

2페이지로 정리된『국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률』을 근거로 국회재정위원회는 IMF와 관련된 정부(기획재정부 및 관계 기관)부처를 관리·감독하는데, 본 법률에 의하면 IMF에 출자하는 금액에 대해서 국회의 의결을 통해 점검하고, 사전에 기획재정부장관이 그 규모를 대통령의 승인을 받아 정할 수 있다.

따라서 『국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률』에 근거하면 사실상 국회는 IMF와 관련해 정부가 출자하는 일을 제외하고는 거의 통제할 방법이 없으며, 파견되는 대리이사들에 대해서도 청문회와 같은 절차가 명문화되어 있지 않기 때문에 감독 수단이 없다고 볼 수 있다. 물론 1997년 외환위기와 같은 상황이 직면하면 긴급 현안 질의 등을 통해 관여할 수는 있으나, 이는 사전 조치라기보다는 사후적 조치로밖에 볼 수 없다.

V

한계 및 개선 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 언급한 IMF에서 한국의 활동 사항에 대해서 정리하면 다음과 같다. 첫째 기획재정부(관계 기관 포함) 중심의 연례협의를 통해 한국의 거시경제의 전반적 상황에 대해 IMF에 통보하고 IMF로부터 관련 조언 등을 통해 향후 한국의 경제 정책의 방향을 정하는 데 도움을 받는다. 이 과정에서 국회는 재원 출자와 같이 부분을 제외하고는 기획재정부로부터 간단한 현황 보고받는다. 물론 미국과 같이 청문회 등을 통해 파견되는 이사를 검증하거나, 한국의 쿼터에 따른 영향력 행사에 따른 사후 보고 등은 전혀 없다. 사실상 재원 출자시 기획재정부의 요청에 따라 승인을 하는 일(lubber stamp) 이외에는 전혀 없다고 할 수 있다.

이러한 상황임을 고려할 때, 한국의 IMF 활동에 대해 앞서 언급한 미국의 사례와 비교해 개선 방향을 몇 가지 제안하고자 한다.²⁰⁶⁾

첫째, 인사청문회 제도의 활성화를 들 수 있다. 일반적으로 입법부가 행정부를 통제할 방법은 법률 제정과 예산이다. 입법부는 문자 그대로 법률을 제정하고 필요시 이 법률에 의해서 행정부의 권한을 통제한다. 예산 역시 국민의 세금을 행정부가 자의적으로 거두거나 집행하지 못하게 하기 위해 입법부가 통제하는 역할을 한다. 이러한 부분은 입법부의 기본적인 업무이나, 이에 더해 정부 부처의 고위 인사에 대해 입법부가 검증 작업을 거치는 것도 일반화되어 있다. 소위 인사청문회로 불리는 제도로 현재 한국은 공직후보자에 대해서 임명동의안(국회의장 등)을 대통령이 요청하면 국회가 인사청문회를 실시하게 되어있다.

그러나 현재 한국의 인사청문회 제도는 국제기구, 심지어 주재국 대사 등이 제외되어, 도덕성 및 전문성 검증이 전혀 이루어지지 않고 있다. 국제기구에 파견되어 가는 이사들의 경우 자국의 국제기구를 담당하는 기관장을 대리하는 사람이 파견된다. IMF의 경우는 기획재정부가 그 담당 역할을 하고 있기에 기획재정부 장관이 대리하는 이사가

206) 본 개선 방안에 대한 내용은 〈부록 1〉에 포함된 최광해 전 대리대사의 인터뷰를 부분 참조했음.

파견된다. 하지만 한국은 파견 이사(혹은 대리대사)에 대해 전혀 인사청문회를 실시하지 않고 있다.

미국의 경우를 보면, 미국은 하원 금융위원회에서 미 재무부를 대리하는 파견 이사에 대해 인사청문회를 실시하며, 해당 인사청문회에서 개인적인 신상의 문제에서부터 IMF 활동(전문성 등)에 대한 전반적인 내용을 검토하는 것으로 알려져 있다. 이 과정을 통해 IMF에 파견되는 이사는 책임감과 전문성을 가지고 IMF 혹은 IMF 회원국을 상대로 외교 활동을 펼칠 수 있다. 따라서 한국도 인사청문회를 통해 도덕성과 전문성이 검증된 인사들을 IMF 등에 파견한다면 현장에서의 외교 활동에 보다 도움이 될 것으로 판단된다.²⁰⁷⁾

둘째, 미국의 경우와 마찬가지로 IMF에서의 활동(소속 그룹에서의 입장 및 쿼터에 따른 투표권 행사 입장)에 대해서도 정기적으로 국회에 보고하는 제도(정기적 혹은 사안별 청문회 등)를 마련할 필요가 있다.

한국은 현재 소속 그룹에서 호주와 교대로 이사국 역할을 담당하고 있으며, 한국이 대표하는 소속 그룹은 호주를 비롯해 뉴질랜드, 우즈베키스탄, 파푸아뉴기니, 몽골, 바누아투, 사모아, 세이셸, 솔로몬군도, 키리바시, 미크로네시아, 마셜군도, 팔라우, 투발루로 구성되어 있다. 호주와 교대로 이사국 역할을 맡기는 하지만, 이사국일 경우 이들 국가들로부터 소속 그룹 이사회의 의견을 일치시키기 위해서는 각각의 국가를 상대로 한 다양한 외교 활동이 필요한 것은 자명하다. 또한 소속 그룹 이사회에서 결정된 내용을 전체 이사회 통보하고, 전체 표결을 거치는 과정에서도 각 그룹별 사전 논의 과정 역시 진행된다.

사실 IMF에서의 활동 대부분은 자금을 지원하고, 지원한 금액의 상환 여부에 대한 업무가 주를 이룬다. 즉 대출 심사와 상환 과정에 대해 세세한 검토한 필요한 업무인 것이다. 따라서 이 과정에 대해서 파견 이사와 입법부가 소통을 이룬다면 IMF 외교 활동에 대해 더욱 도움이 될 것으로 판단된다. 예를 들어, 대리 이사를 통해 기획재정부가 청취하는 정보는 대부분 IMF 스태프의 보고서나 주재국 외교 채널을 통한 것이 대부분이다. 그러나 IMF 활동에 대해 입법부에 정기적 혹은 사안별로 보고를 하게 되면, 의원

207) 물론 지금까지 IMF에 파견된 이사들의 경우 국내에서 다양한 경험을 가진 분들이 파견되었으나, 국내정치적인 문제로 도중에 교체되는 일이 있었던 만큼 보다 안정적으로 IMF 활동을 하기 위해서는 이러한 제도가 반드시 필요하다.

들이 가지고 있는 다양한 해외 네트워크(의원 외교 등)를 통해 IMF 회원국의 현 상황을 더욱 광범위하게 알 수 있다.

다만 이 부분의 필요성에 대해서는 실효성의 측면에서 논의가 분분하다. 앞서 언급한 IMF 활동에 대한 정기적 혹은 사안별 보고가 IMF 외교 과정에 도움이 된다는 입장이 라면, IMF에서의 활동을 구체적으로 입법부가 보고 받을 필요성에 대해 회의를 가진 입장도 역시 존재한다. 이러한 측면에서 지적하는 점은 국제금융의 집행과 같은 부분에 집중되어 있다. IMF에 국제금융을 신청하는 나라들의 경우 외환위기나 금융위기로 인해 신청하는데 이러한 위기는 그 성격상 매우 급하게 진행되는 것이 일반적이다. 즉 빠른 검토와 집행이 필요한 상황에서 이사회에 투표권 행사를 위해 세세하게 입법부에 보고하고 감시/감독을 받는 것이 비효율적이라는 지적이다.

셋째, IMF 채용 과정에 한국의 전문인력이 많이 참여하는 것인데, 이 부분은 국제기구 진출과 관련된 내용이다. 소위 이코노미스트 프로그램(Economist Program)으로 불리는 IMF 채용 과정은 해마다 약 20명 내외를 선발한다. 국제금융기구 IMF의 특성상 국제경제 및 국제금융과 관련된 전문가를 선호한다. 이들은 수련 과정을 거치면 IMF 전문 스태프로 각국의 경제 상황에 대한 보고서를 작성해서 이사회에 제공한다. 따라서 이 과정을 통해 IMF에 전문인력이 많이 진출한다면 IMF 외교 활동에 있어 많은 도움이 될 것이다. 물론 이 부분은 IMF 자체의 중장기 계획과 맥락을 같이 하게 때문에 이에 대한 상황 검토도 필요할 것으로 보인다.

결론적으로 IMF에서 한국의 위상을 높이고 IMF 외교를 보다 활성화하기 위해서는 행정부(기획재정부)와 입법부의 관계 설정을 통해 보다 전문성을 높여 나가는 것이 현재로는 최선일 것으로 판단된다. 예를 든 미국 정도의 수준으로 높여나가는 것은 어려울 수 있을지 모르겠으나, 청문회를 통해 행정부가 보고하고 입법부가 관리/감독하는 체계가 형성된다면 IMF 활동과 관련해서 전문성이 높아질 것이다. 아울러 IMF 스태프에도 많이 진출하는 것이 도움이 될 것이다. 현실적으로 IMF 총재와 WB 총재를 각각 유럽과 미국이 맡고 있다는 점에서 UN과 같이 사무총장을 배출하기는 어려워 보인다. 따라서 스태프 진출을 통해 IMF 내에서의 위상을 높여 나간다면 IMF 외교에도 많은 이점이 될 것이다. 이외에도 1997년 한국의 외환위기 경험과 극복했던 과정에 대해 회원국들에 전수하는 작업이 병행된다면 IMF 외교에 있어서도 한국만의 강점이 될 것이다.

VI

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 한국의 IMF 활동에 대해 한계 및 개선 방향에 대해 살펴보았다. 다만 본 연구에서 아쉬운 점은, 서론에서도 언급했다시피, 다른 국제기구의 활동과는 다르게 IMF에서의 활동 자체가 정형적인 측면이 존재한다는 점이다. 즉 회원국이 재원을 출자하고 IMF가 자체적 판단으로 집행하고 구제금융 대상국은 상환하게 되는 과정이 그것이다. 그리고 회원국은 대리 이사를 파견에 그 과정에 대해 IMF에 대한 보고를 받고 정부에 보고하는 절차를 진행한다. 사실상 이 과정이 IMF 활동의 대부분을 이루고 있으며, 그 이외의 활동은 거의 없다. 다시 말하면 IMF 활동 자체에 외교 활동을 통해 개입할 여지도 크지 않고, 다른 프로그램을 통해서 한국이 이바지할 수 있는 부분도 적다는 것이다. 물론 내부 의사 결정 과정에서 기타 국가들과 협의하는 과정 및 관련 문서(공개 녹취록 등)가 있다면, 이 부분에 대한 검토를 통해 IMF에서 한국의 위상을 위한 전략 정립의 정책적 대안을 제시할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 자료 자체의 존재 여부가 확실하지 않고 기타 자료 자체에 대한 접근도 제한적이라는 측면에서 본 연구는 한계점이 있을 수밖에 없으며, 추후 연구를 통해 이 부분이 보완된다면 IMF 외교에 대한 의미있는 연구 결과가 있을 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 김계동 외. 『국제기구의 이해』 서울: 명인문화사, 2020).
- 김기수. 『국제통화체제와 세계경제패권』 파주: 살림, 2011).
- 이하경. 『달러 없는 세계』 서울: 바른북스, 2019).
- 최광해. 『IMF 전문록』 서울: 21세기북스, 2016).
- 한국은행. 『국제금융기구』(서울: 한국은행, 2011).
- 강민·김옥경. “국가의 변혁능력을 위한 정책 네트워크.” 『한국정치학회보』 제36집 1호 2002).
- _____. “한국에서 금융위기관리 거버넌스의 딜레마.” 『한국정치학회보』 제34집 3호 2000).
- 강성학. “유엔가입과 한국외교.” 『국제정치논총』 제41집 4호 2001).
- 강윤희. “글로벌 여성인권 거버넌스와 러시아.” 『한국정치학회보』 제42집 4호 2008).
- 구갑우. “세계무역기구(WTO)의 다자주의와 지역주의.” 『한국정치학회보』 제35집 2호 2001).
- 김계동. “多者安保機構의 類型別 比較研究.” 『한국정치학회보』 제28집 1호 1994).
- 김면희. “한국 금융산업 구조조정과 노동조합운동.” 『한국정치학회보』 제38집 2호 2004).
- 김상기·김근식. “북한의 국제적 사회화 전망.” 『국제정치논총』 제55집 2호 2015).
- 김왕식. “IMF경제안정화 프로그램의 효과.” 『한국정치학회보』 제25집 1호 1991).
- 김영일. “유럽통합에 나타난 연방주의 이념.” 『한국정치학회보』 제39집 2호 2005).
- 김이연. “HIV/AIDS 대응과 국제기구의 역할.” 『한국정치학회보』 제49집 5호 2015).
- 김치옥. “세력확산의 국제정치.” 『국제정치논총』 제55집 1호 2015).

- _____. “국제금융제도 개혁과 중견국가.” 『한국정치학회보』 제43집 3호 2009).
- 김태환. “러시아 금융개혁의 정치경제.” 『국제정치논총』 제43집 1호 2003)
- 남궁곤·조동준. “국제규범의 국내확산경로.” 『한국정치학회보』 제44집 3호 2010).
- 문돈. “WTO 분쟁에서 공-사 네트워크.” 『한국정치학회보』 제43집 4호 2009).
- _____. “WTO 분쟁 해결제도 변화의 정치협상 분석.” 『한국정치학회보』 제38집 5호 2004).
- _____. “국제 법제화 현상과 법제화된 분쟁해결기제.” 『국제정치논총』 제43집 2호 2003)
- 박동. “한국에서 ‘사회협약 정치’의 출현과 그 불안정성 요인분석.” 『한국정치학회보』 제34집 4호 2001).
- 배정인. “국제사회의 대북 인도적 지원.” 『국제정치논총』 제44집 1호 2004)
- 선학태. “신생민주주의공고화의 가능성과 한계.” 『한국정치학회보』 제36집 4호 2002).
- 안문석. “한국의 국제개발협력에 대한 국제정치이론 관점의 성찰.” 『국제정치논총』 제53집 4호 2013)
- 양재진. “구조조정과 사회복지.” 『한국정치학회보』 제35집 1호 2001).
- 우승지. “탈냉전 시기 북한의 의존 네트워크 분석.” 『한국정치학회보』 제48집 2호 2014).
- 이태흥. “유럽 자동차 산업의 對 유럽연합(European Union)로비.” 『한국정치학회보』 제28집 2호 1995).
- 이효원·함지현. “세계화 시대의 노동조건 개선.” 『국제정치논총』 제58집 1호 2018)
- 조동준. “‘인류공동의 유산’의 국제제도화 과정.” 『국제정치논총』 제50집 4호 2010)
- 조양현. “냉전기 한국의 지역주의 외교.” 『한국정치학회보』 제42집 1호 2008).
- 조혜지. “IMF 프로그램과 개발도상국의 거버넌스.” 『국제정치논총』 제57집 3호 2017)
- 지주형. “한국 국가형태와 권력행사방식의 전환.” 『한국정치학회보』 제43집 4호 2009)
- 한양환. “캐나다 퀘벡주의 분리독립 문제와 불어권국가연합기구(O. I. F.)의 향후 위상 전망.” 『한국정치학회보』 제35집 2호 2001).
- 한인택. “IMF 내 권력관계의 분석.” 『국제정치논총』 제46집 4호 2006)
- 현재호. “한국사회의 이데올로기 갈등” 『한국정치학회보』 제42집 4호 2008).

- International Monetary Fund(IMF). 2011. *Annual Report*. Washington D.C.: IMF.
- Baekseok Song. "State Form and State Strategy." *Korean Political Science Review* 40-4 (2006).
- Han Intaek. "The Political Economy of Reserve Accumulation in the Developing World." *Korean Political Science Review* 46-5 (2006).
- Hye Jee Cho. "Do IMF Programs Discipline Budget Deficit?." *The Korean Journal of International Studies* 49-6 (2009).
- Hyo Won Lee. "Do Relative Gains Matter?." *Korean Political Science Review* 50-6 (2016).
- James F. Paradise. "Power Through Participation." *Korean Political Science Review* 51-6 (2017).
- YANG Jae-jin, JUNG Yuiryong. "Why Are Active Labor Market Policies Underdeveloped in South Korea?." *Korean Political Science Review* 49-6 (2015).

부록

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

부록 1 최광해 우리금융경영연구소와의 인터뷰

아래의 내용은 2020년 7월 31일(금) 국회미래연구원 주최로 최광해 우리금융경영연구소 대표(전 IMF 대리대사)와의 인터뷰 내용을 정리 및 재구성한 것이다.²⁰⁸⁾

- IMF에서의 한국의 위상

질문: 최 대사님께서서는 근무하신 경력은 어떻게 되시는지요?

최광해 전 IMF 대리대사(이하 IMF 대리대사): 경제협력개발기구(OECD)에서 1999년부터 2002년까지 근무한 경험이 있습니다. 당시 OECD에 근무할 때 소위 분담금과 투표권에 대해 논란이 많았습니다. 즉 OECD 분담금의 경우 미국이 약 50%, 그리고 일본이 25% 정도 출자하게 되어 총 75%의 출자금이 미국과 일본이 출자하게 되어 있습니다. 그런데 OECD의 경우 다른 국제금융기구(IMF 등)과는 달리 1국1표제를 채택하고 있으므로 출자금에 비해서 자기들의 의사를 관철할 수 있는 힘이 없는 겁니다. 이에 비해 IMF는 철저하게 투표권과 출자금이 연결되어 있습니다. 미국의 경우 약 17%(2020년 현재 미국은 약 16.51% 보유)²⁰⁹⁾를 가지고 있습니다. IMF에서 가장 중요한 의사결정을 하려면 85%의 동의가 필요한데 미국이 소위 '개헌저지선'을 확보하고 있다는 겁니다. 즉 미국이 반대하면 전혀 일을 할 수 없는 겁니다.

208) 인터뷰 내용을 재구성한 것으로 답변하신 분의 의도가 정확히 반영하지 않았을 수도 있다는 점을 공지하며, 이 점에 대해서는 본 집필자의 전적인 책임임을 밝혀 둡니다. 아울러 인터뷰 진행 당시 질문자(권재범 박사, 김남규 박사, 유재광 박사, 이영주 박사, 조원빈 박사)는 5명이었고, 참관자(우병원 박사)는 1명이었습니다. 따라서 질문자 및 참관자의 질문은 하나로 통일(질문으로 통칭)해서 기술하고, 답변은 최광해 전 IMF 대리대사로 기술.

209) <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>(검색일: 2020. 12. 10).

질문: 그러면 한국의 지분 비율은 어떻게 됩니까?

IMF 대리대사: 한국은 IMF에서 약진을 한 경우입니다. IMF 지분의 경우 사고 싶다고 해서 살 수 있는 것도 아니고, 포기하고 싶다고 해서 포기할 수 있는 것도 아닙니다. 저희가 처음 가입(1955년 8월, 58번째 회원국)했을 당시 한국의 지분율은 0.55%였습니다. 당시는 회원국 수가 그리 많지 않았을 때라 이 비율은 거의 의미 없는 수준이었습니다. 반면 지금은 약 1.8%를 가지고 있습니다. 현재 회원국의 수를 고려할 때 1.8%의 지분은 18번째 정도의 수준입니다. 다시 말해 1% 이상 지분을 가지고 있는 건 IMF에서도 굉장히 많이 가지고 있는 것으로 볼 수 있습니다.

질문: 한국은 현재 IMF 이사국이기도 하죠?

IMF 대리대사: IMF의 이사국(혹은 집행이사회)은 24개 국가로 구성되어 있습니다. 한국은 호주와 한 그룹으로 형성되어 있는데, 과거 한국은 호주 아래 대리이사를 했었습니다.²¹⁰⁾ 따라서 IMF에서 영향력을 높이기 위해서는 국가가 성장할 수밖에 없습니다. 지분을 결정하는 가장 중요한 요소가 GDP이기 때문에 그렇습니다. 물론 GDP 이외에도 수출입 및 개발 등등이 포함되기는 하지만 GDP가 약 70%~80%를 차지합니다.

- IMF의 전문성

질문: IMF 자체의 권력에 대해서 이야기 할 때, 이사회의 영향력을 많이 이야기 합니다. 물론 쿼터와 연계하여 이야기를 하는 것인데, 실제 어떠한가요?

IMF 대리대사: IMF 같은 경우는 사실상 가장 전문적인 국제기구입니다. 전문적인 국제기구라는 뜻은 해야 하는 일이 명확하다는 의미입니다. 그래서 이사회의 힘이 압도적이지 않습니다. 오히려 스태프의 전문성이 중시되는 곳입니다. 그래서 스태프의 분석이나 조언에 대해 이사회가 거부하기 쉽지 않습니다. IMF는 189개 회원국을 대상으로 하고 있기 때문에 개별 국가들의 사정을 다 알아야 합니다. IMF 스태프들은 개별 국가에 대해 항상 모니터링하고 분석하기 때문에 이사회에

210) 2020년 현재 한국과 호주가 속한 그룹에서 양국의 투표권은 한국이 87,285표이고 호주가 67,182표이다. 자세한 내용은 <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx> 참조(검색일: 2020. 12. 10).

서 이 부분에 영향력을 행사하기 쉽지 않다는 것이죠. 예를 들어, 특정 국가가 외환위기든 금융위기든 돈을 빌려야 한다는 입장일 경우, 경제적으로 굉장히 전문적인 판단에 기초해서 의사결정이 이루어집니다. 따라서 이사회들이 영향력을 행사하기 굉장히 어려운 구조입니다. 물론 1997년 한국이 IMF로부터 지원을 받을 당시 이사회가 일정 부분 주도를 한 측면이 있기는 합니다. 그 이유는 당시 IMF가 한국에 지원해 주는 금액이 너무나 큰 금액이었기 때문이었습니다. 즉 만일 한국이 지원을 받고 갚지 못하면 IMF 자체가 파산이 날 정도의 금액이었습니다. 당시까지 IMF 역사상 가장 많은 돈을 지원한 나라가 한국이었기 때문에, 이사회가 일정 부분 정치적 고려를 한 것은 사실입니다.

질문: 그렇군요. 요약을 하면 IMF는 전문적인 국제기구로 이사회가 정치적 결정을 하기 쉽지 않은 구조이다. 오히려 경제 관련 분석 및 조언을 하는 스태프의 전문성을 중시하는 곳이다. 물론 1997년 한국의 경우는 대출 금액이 천문학적이어서 이사회가 일정 부분 관여를 한 정도이다. 이렇게 이해를 하면 되겠습니까.

IMF 대리대사: 보충해서 말씀드리면, IMF는 일종의 은행입니다. 은행의 입장이기 때문에 쉽게 돈을 주지 않습니다. 즉 IMF는 소위 조건(conditions)을 제시하고 돈을 빌려주는데, 한국은 1997년 당시 상당히 그 규칙을 잘 지켰습니다. 그런데 아프리카 국가들은 대부분 실패를 하는데, 그 이유는 IMF의 조건이 너무 엄격하면서 지키지 않기 때문입니다. 그러면 IMF는 은행의 입장이기 때문에 대출 지원을 중단해 버립니다. 집행을 중지해 버리는 거죠. 사실 이러한 부분만 봐도 지원 과정 역시 전문성에 기반해 이루어진다는 겁니다. 예를 들어 100억 달러를 지원하기로 했는데, IMF의 요구사항을 철저히 이행하고 있는지를 확인 후 집행을 한다는 겁니다. 그리고 이 과정에서 이사회가 정치적 고려를 하고 말고는 전혀 없고, 스태프 의사결정이 거의 모두라고 보시면 됩니다.

- IMF와 국내 거버넌스

질문: IMF와 국내 거버넌스의 관계에 대해 한번 들어보겠습니다. 국제기구, 즉 IMF의 경우 과거 1997년에 한국이 경험이 있기도 하지만, 정부의 IMF에서 활동과 관련해서 의회가 통제하거나 점검하는 장치들이 있습니까? 어차피 IMF에서 활동

하고 국내로 들어오면 관련 내용을 국내에 보고하는 절차가 필요하지 않나요?

IMF 대리대사: 국제기구에 가입할 경우, 국회의 승인을 받아야 합니다. IMF에 외환 보유고로 출자를 할 경우에는 한국은행이 국회에 보고만 하면 되고, 예산으로 출자를 할 경우에는 국회에 보고를 하고 동의를 받아야 합니다. 그런데 사실 이러한 기본적인 부분을 제외하고 IMF와 관련된 활동에 있어서 국회의 통제를 받아야 하는지는 의문입니다. 무엇보다 구체적인 세부활동에 대해 국회의 통제를 받는 것이 효율적인지는 생각해 봐야할 겁니다. IMF의 기본적인 목적은 외환위기와 같은 위기를 방지하는 것이 목적이기 때문에 한국의 경우는 이 부분은 기획재정부나 한국은행이 하도록 되어 있습니다. 사실 외환위기와 같은 부분은 급박하게 진행되는 성격이 있기 때문에 효율성의 측면에서 국회가 통제하는 것은 비효율적인 것으로 판단됩니다.

질문: 그러나 미국의 경우는 물론 아주 예외적인 국가이기 때문에 한국의 비교준거로 삼기는 그렇지만, IMF에서의 활동에 대해 의회가 소위 가이드라인을 만들어 놓았습니다. 예를 들어 인권을 유린하는 국가들에게는 지원을 하지 못하게 하는 법을 제정해 놓은 겁니다. 이러한 부분을 의회 통제의 한 부분을 볼 수 있지 않을까요?

IMF 대리대사: 미국이 쿠퍼를 모두 납부해야 끝나는 상황이라 결과적으로 미국의 힘이 강한 건 사실입니다. 미국의 경우와 비교하기는 쉽지 않다고 할 수 있습니다.

질문: IMF에서의 활동과 관련해서 기획재정부나 청와대에서의 감시/감독은 어떠한가요? 앞서 의회와 관련한 내용을 살펴보았지만, 오히려 전문성은 기획재정부나 청와대에 더 있을 듯하여 말씀드립니다.

IMF 대리대사: 필요한 부분은 청와대에서 협조를 합니다만 사실상 기획재정부가 전문성을 지니고 있기 때문에 기획재정부가 많은 일을 합니다. 다만 청와대에서는 큰 틀에서 이야기를 하는 정도이지 세부 내용까지 관리하지는 않는 듯 합니다.

- IMF와 한국

질문: 한국은 1997년 외환위기 당시 IMF로부터 지원을 받은 경험이 있어서 그런지

신자유주의 및 워싱턴 컨센서스 등을 이야기하면서 IMF를 부정적으로 보는 경향이 있는 듯 합니다. 이 부분에 대해서 어떤 말씀을 해 주실 수 있으신지요?

IMF 대리대사: 소위 신자유주의에 반대하시는 분들은 워싱턴 컨센서스가 하나의 거대한 세력을 형성 자신들의 패러다임을 강요하는 것으로 말씀을 많이 하시는데, 이 부분은 오해가 있는 듯 합니다. 사실 국가의 경제 위기는 대부분 재정위기가거나 금융위기가 대부분입니다. 재정이 부실해서 문제가 생겼다면 재정을 줄이는 프로그램을 도입해야 할 것이고, 금융이 부실해서 문제가 생겼다면 부실 대출 문제를 처리해야 합니다. 다시 말하면 처방은 거의 비슷하다는 겁니다.

질문: 한국 이야기를 하다보니 IMF의 지역전문성에 대해서 계속해 이야기 하도록 하겠습니다. 즉 IMF의 처방이 지역에 대한 이해에 기반하지 않고 있기 때문에 지원을 받는 국가의 입장에서는 전혀 도입할 수 없는 조건만 IMF가 권고한다고 생각한다는 겁니다. 이러한 부분은 2003년 이후에 굉장히 많이 언급되고 있는 측면이 있는데, 어떻게 생각하시는지요?

IMF 대리대사: 물론 이 부분에 대한 비판이 있는 것도 사실입니다. 그러나 IMF는 은행이고 채권을 확보해야 되는 기구라고 생각을 해보면 심플할 수 밖에 없습니다.

질문: IMF의 입장을 일정 정도 인정한다고 하더라도 IMF의 요구 조건이 너무 복잡해지고 있는 것도 사실입니다. 특히 80년대 후반부터 90년대 초반까지 그렇습니다.

IMF 대리대사: 말씀하신 것처럼 IMF의 요구 조건이 많아지고 복잡해지는 이유는 과거와는 달리 재정정책 혹은 금융정책에 대한 조언만으로는 경제 위기를 극복하기 쉽지 않을 만큼 복합적인 위기라는 것이죠. 그리고 IMF의 총재나 스태프들 위기라는 것은 결국 구조의 문제이고 구조조정을 통해 해결할 수밖에 없다는 생각을 가진 사람들입니다. 물론 구조조정의 정도에 대해서는 차이가 있겠지만, 결코 정치적 성향을 가지고 권고를 하는 것은 아니라고 생각합니다.

질문: IMF와 한국과의 관계로 다시 돌아와서 말씀을 드리면 IMF에서 보는 한국의 위상은 어떠한지 말씀해 주시기 바랍니다.

IMF 대리대사: IMF에서 한국은 이미 선진국으로 대접받고 있습니다. 고도의 경제성장과 1997년 외환위기 극복 경험 등이 이미 한국을 선진국으로 보고 있는 것입

니다. 그런데 사실 우리는 그런 사실을 잘 모른다는 겁니다. 국제사회에서의 인식에 맞게 IMF에서 활동할 필요가 있습니다.

- 본 연구에 대한 제언 및 한국의 역할

질문: 마지막으로 저희 연구 주제에 대해 보충할 점이나 IMF에서 한국의 향후 역할에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

IMF 대리대사: 연구에 대한 제언보다는 IMF에서 한국의 향후 역할 등에 말씀드리겠습니다. 한국이 IMF에서 위상을 높이기 위해서는 국가의 실력, 특히 경제력이 커져야 합니다. 보다 구체적으로 말씀을 드리면, IMF를 포함한 국제기구에 출연을 많이 해야 한다고 생각합니다. 일반적으로 내는 분담금을 제외하고 기타(혹은 추가) 출연 개념의 돈을 더 내는 게 좋습니다. 그런데 이 부분이 쉽지 않습니다. 왜냐하면 추가 출연의 경우 예산으로 형성되는데 국회에 가서 설명을 해야하는 부분입니다. 예를 들어 IMF에서 투발루 관련 조사를 하고자 하니, 한국측에서 비용을 부담하면 좋겠다고 하고 하면 한국 국회에서 인정하지 않을 것 같습니다. “투발루하구 무슨 관계가 있지?” 라는 생각이죠. 하지만 이런 비용을 한국측에서 부담하면 투발루와의 관계도 좋아지지만, IMF 이사들과의 관계도 굉장히 좋아집니다.

IMF 대리대사: 또한 한국 스스로 개도국 마인드를 버려야 할 듯 합니다. 한국은 선진국 중에 또 강국입니다. 강대국이라고 인정하는 근거는 크게 두 가지인데, G20하고 OECD회원국 여부입니다. 이 두 곳에 모두 가입되어 있는 나라는 10개입니다. 한국은 여기 모두에 가입되어 있습니다. IMF에서도 한국을 개도국으로 보는 국가는 아무도 없습니다. 따라서 국제무대에서도 강대국의 마인드로 문제를 바라볼 필요가 있습니다.

- 소결

여기까지는 최광해 전 IMF 대리대사님과의 인터뷰를 정리한 내용이다. 이를 근거로 IMF와 국내거버넌스를 다음과 같이 소결을 내릴 수 있다.

첫째, IMF에서 한국의 활동에 대한 행정부에 대한 입법부의 통제 혹은 감독은 비효율적일 것으로 판단된다. 왜냐하면 외환위기 혹은 금융위기의 경우 전혀 예상하지 못한 경우에 발생하는 것이 대부분이고, 긴급하게 자금을 지원해야 하는 상황 역시 대다수라는 점을 고려한다면 행정부에 대한 입법부의 과도한 통제는 오히려 문제를 악화시킬 소지가 크다. 물론 미국의 경우 의회가 소위 인권유린 국가들에게 IMF가 자금을 지원하는 것에 반대 표명을 하며 IMF 관련한 미 행정부의 활동에 제한을 가하는 일도 있기는 하지만 이는 상당히 예외적인 상황이다.

둘째, 그렇다고 해서 행정부의 활동에 입법부가 전혀 관여 하지 않는 것도 문제의 소지가 크다고 할 수 있다. 따라서 입법부도 의원들의 전문성 향상을 통해 행정부의 자율성을 보장하는 가운데 행정부를 관리/감독 할 수 있는 역량 강화가 필요하다고 여겨진다.

셋째, 이 부분이 중요한 이유는 본 인터뷰에도 나와 있다시피, 국제무대에서 한국이 IMF를 통해 추가 지원 등을 할 때 의원들이 국제 상황에 대해 잘 알지 못한다면 오히려 IMF에서의 행정부 일을 방해하는 결과로 이어질 수 있기 때문이다. 즉 IMF 등과 같은 국제기구에서 한국의 위상을 높이기 위해서는 전문성을 통한 관리/감독과 함께 필요에 따라 입법부가 행정부를 지원해야 하는 등 다각도의 노력이 필요할 것으로 판단된다.

부록 2 IMF관련 정치학 분야 연구 동향

〈부록 2〉에서는 IMF와 관련된 정치학계에서의 연구 동향을 살펴보고자 한다. 연구 동향에 대한 검토가 필요한 이유는 다음의 세 가지 이유이다. 첫째, 건국 이후 한국 사회의 변화가 가장 급하게 일어나 최근의 사례가 1997년 IMF 외환위기이며, 이를 기점으로 한 한국 정치학계의 연구를 검토해 보는 것은 학문적으로 의미 있는 일로 판단되기 때문이다. 둘째, 한국 정치학계에서의 IMF에 대한 연구 동향 및 흐름에 대한 파악을 통해 향후 IMF와 관련한 국제기구 연구에 대한 방향성을 검토해 볼 수 있다. 셋째, 이러한 과정을 통해 IMF 및 국제기구에 대한 한국 정부의 정책적 함의를 도출할 수 있기 때문이다. 이러한 점들을 종합적으로 고려할 때, IMF와 관련된 한국 정치학계의 연구 성과를 검토하는 것은 반드시 필요하다. 따라서 여기에서는 한국 정치학계를 대표하는 한국정치학회의 한국정치학회보와 한국국제정치학회의 국제정치논총을 중심으로 국내 학술정보 포털 DBpia를 통해 기존의 연구 성과를 점검하도록 하겠다.²¹¹⁾

우선 한국정치학회보의 경우 1990년 이후 게재 논문만을 대상으로 하며 중심 키워드는 IMF, 국제기구 등을 통해 검색하고자 한다. 국제정치논총 역시 1990년대 이후 게재된 논문만을 대상으로 하며, 키워드 역시 한국정치학회보가 같은 IMF 및 국제기구 등을 사용해 검색 및 분류화 작업을 진행할 것이다.

다만 직접 검색을 해보면 키워드 검색만으로는 검색에 노출되는 논문이 제한적이기 때문에 한국정치학회보의 경우 전체 검색으로 설정하고, 국제정치논총은 IMF 키워드의 경우는 전체 검색으로 설정하고, 국제기구 키워드는 키워드 검색으로 진행하고자 한다. 국제정치논총에서 국제기구를 키워드 검색을 한 이유는, 전체 검색으로 설정하면 100여 편에 이르는 논문이 검색되고 이 가운데 대부분은 국제기구와 직접 관련이 없는 것으로 보이기 때문이다. 가급적 많은 논문을 통해 연구동향을 살펴보는 것이 중요하겠으나, 불필요한 논문의 노출로 인해 정확한 집계가 되지 않는 점을 지향한다는 측면에서 국제정치논총의 검색은 위와 같은 방법을 사용하고자 한다.

또한 두 논문집 모두 위에서 언급한 주제별 분류와 더불어 해당 연구가 게재된 시점에 대해서도 분석을 하고자 한다. 게재 시점에 대한 분석이 중요한 이유는 IMF와 관련

211) 한국정치학회보와 국제정치논총 국문본과 영문본을 함께 집계하였다.

해 언제 연구가 집중되었는지 알 수 있기 때문이다.

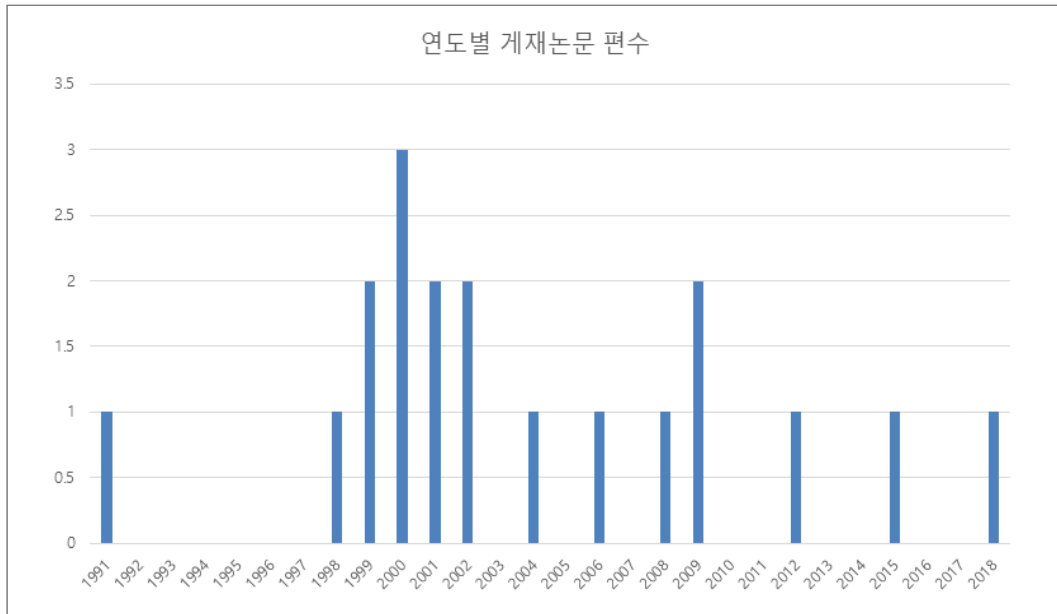
- 한국정치학회보

한국정치학회보에서 키워드 IMF로 검색했을 때 1990년대 이후 총 19편이 게재되어 있다. 19편의 논문을 주제별로 구분하면 IMF 역할에 대한 논문은 1편(김왕식, 1991. IMF경제안정화 프로그램의 효과)이다. 또한 IMF와 국가의 역할 및 성격에 대한 논문 6편(지주형, 2009. 한국 국가형태와 권력행사방식의 전환; 송백석, 2006. 국가형태와 국가전략; 강민·김옥경, 2002. 국가의 변혁능력을 위한 정책 네트워크; 양재진, 2001. 구조조정과 사회복지; 박동, 2001. 한국에서 ‘사회협약 정치’의 출현과 그 불안정성 요인 분석; 강민·김옥경, 2000. 한국에서 금융위기관리 거버넌스의 딜레마)으로 집계되며, IMF 위기 이후의 한국 사회 관련 논문은 4편이 집계(양재진·정의룡, 2015. Why Are Active Labor Market Policies Underdeveloped in South Korea?; 현재호, 2008. 한국사회의 이데올로기 갈등; 김면희, 2004. 한국 금융산업 구조조정과 노동조합운동; 선학태, 2002. 신생민주주의공고화의 가능성과 한계) 된다. 기타 8편의 논문은 IMF 자체와 직접 관련이 없는 논문으로 파악되었다.

[부록 표 1] 한국정치학회보 IMF 관련 논문의 주제별 분류

주제별	편수(총19편)
IMF의 역할	1
IMF와 국가의 역할 및 성격	6
IMF 위기 이후의 한국 사회	4
기타	8

이렇게 주제별로 분석된 논문들을 논문 게재 시점별로 살펴보면, 논문의 게재 시점이 1997년 IMF 외환위기 이후와 2008년 미국발 금융위기 이후에 집중있다는 점을 알 수 있다. 다시 말하면 외환위기 및 금융위기가 전 세계적 파국으로 다가올 때만 IMF에 대한 관심이 집중된다는 것을 알 수 있는데, IMF와 국내 거버넌스에 직접적으로 연관된 연구는 거의 없다는 점은 한국정치학회보의 저널 성격으로 볼 때 아쉬운 점이라고 할 수 있다.



[부록 그림 1] 한국정치학회보 IMF 관련 논문의 게재 시점

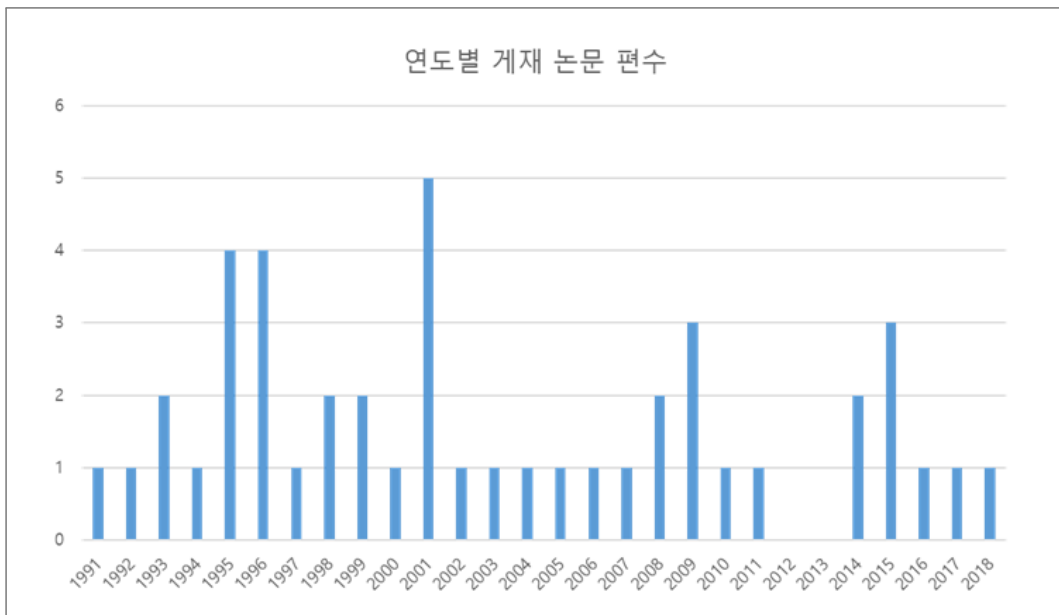
다음으로 한국정치학회에서 국제기구라는 키워들 중심으로 검색하면 총 47편의 논문이 검색되며, 이렇게 검색된 논문을 주제별 분류해 보면 다음과 같다. 국제기구 일반과 관련 논문 5편(김이연. 2015. HIV/AIDS 대응과 국제기구의 역할; 김영일. 2005. 유럽 통합에 나타난 연방주의 이념; 문돈. 2004. WTO 분쟁 해결제도 변화의 정치협상 분석; 구갑우. 2001. 세계무역기구(WTO)의 다자주의와 지역주의; 김계동. 1994. 多者安保機構의 類型別 比較研究), 국제기구와 국내정치로 접근한 논문 4편(남궁곤·조동준. 2010. 국제규범의 국내확산경로; 강윤희. 2008. 글로벌 여성인권 거버넌스와 러시아; 한양환. 2001. 캐나다 퀘벡주의 분리독립 문제와 불어권국가연합기구의 향후 위상 전망; 김왕식. 1991. IMF 경제안정화 프로그램의 효과), 국제기구와 국가이익의 측면에서 접근한 논문 7편(James F. Paradise. 2017. Power Through Participation; Hyo Won Lee. 2016. Do Relative Gains Matter?; 우승지. 2014. 탈냉전 시기 북한의 의존 네트워크 분석; 문돈. 2009. WTO 분쟁에서 공-사 네트워크; 김치욱. 2009. 국제금융제도 개혁과 중견국가; 조양현. 2008. 냉전기 한국의 지역주의 외교; 이태흥. 1995. 유럽 자동차 산업의 對 유럽연합로비), 나머지 기타 논문 29편으로 검색되었다. 기타 논문은 국제기구

의 키워드를 주제어로 사용하고는 있으나, 간접적으로 국제기구만을 언급하고 있다.

국제기구 키워드 분석은 IMF 키워드 분석보다는 종류가 다양하고 시기별로도 고르게 분포되어 있으나, 본 연구에 적합한 논문 역시 많지 않다는 것을 알 수 있으며, 비록 유사한 분야가 일부 존재하기는 하지만 직접적으로 국내 거버넌스를 다루는 연구는 거의 없다는 것을 알 수 있다.

[부록 표 2] 한국정치학회보 국제기구 관련 논문의 주제별 분류

주제별	편수(총45편)
국제기구 일반	5
국제기구와 국내정치	4
국제기구와 국가이익	7
기타	29



[부록 그림 2] 한국정치학회보 국제기구 관련 논문의 게재 시점

- 국제정치논총

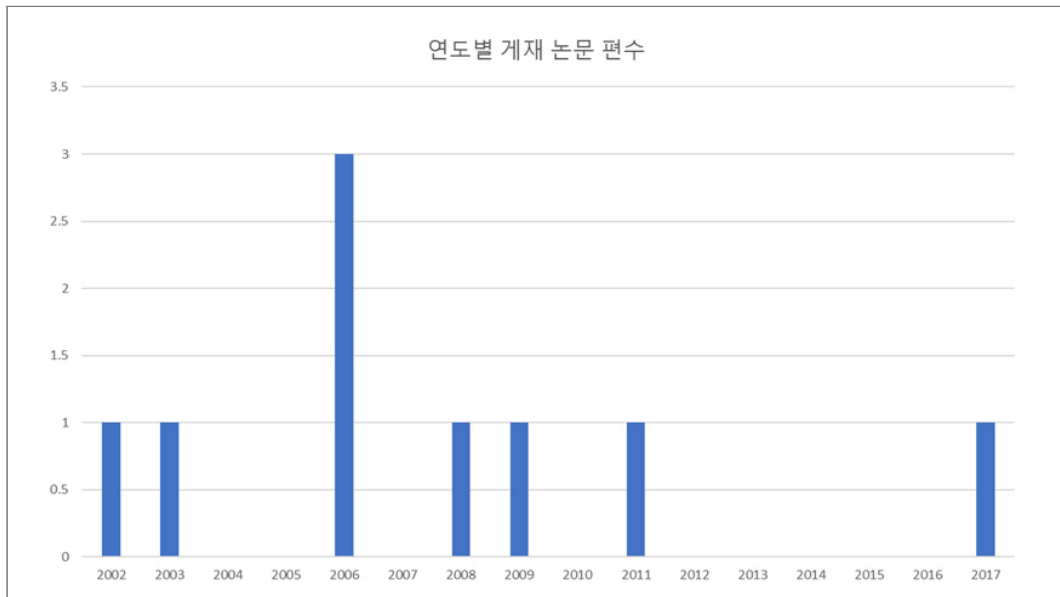
국제정치논총 역시 한국정치학회보와 유사한 방식으로 키워드 검색(IMF 및 국제기구)을 하였다. 우선 1990년대 이후 IMF와 관련해 키워드 IMF로 검색했을 때 총 9편이

검색되었다. 이를 주제별로 분류하면, IMF 역할 3편(조혜지. 2017. IMF 프로그램과 개발도상국의 거버넌스; Hye Jee Cho. 2009. Do IMF Programs Discipline Budget Deficit?; 한인택. 2006. IMF 내 권력관계의 분석), IMF와 국가의 역할 및 성격 2편(Han Intaek. 2006. The Political Economy of Reserve Accumulation in the Developing World; 김태환. 2003. 러시아 금융개혁의 정치경제), IMF 위기 이후의 한국사회 0편, 그리고 기타 논문 4편으로 집계되었다. 기타 논문은 한국정치학회보와 마찬가지로 IMF에 대해 간접적으로만 언급하였다.

[부록 표 3] 국제정치논총 IMF 관련 논문의 주제별 분류

주제별	편수(총9편)
IMF의 역할	3
IMF와 국가의 역할 및 성격	2
IMF 위기 이후의 한국사회	0
기타	4

이렇게 주제별로 분석된 논문들을 논문 게재 시점별로 보면, 오히려 1990년대 후반에는 관련 연구가 없었다는 점과 간헐적으로 연구가 진행되었다는 점을 잘 알 수 있다.



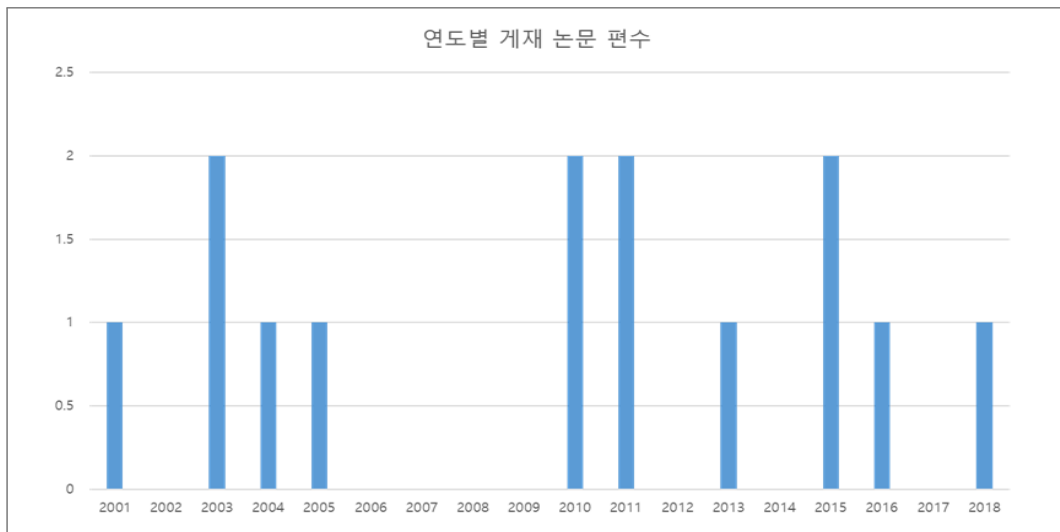
[부록 그림 3] 국제정치논총 IMF 관련 논문의 게재 시점

다음으로 국제정치논총에서 국제기구라는 키워드로 키워드 검색을 하게 되면, 총 14편의 논문이 검색된다. 역시 각각을 구분하면, 국제기구 일반 5편(유엔가입과 한국외교; 김치욱. 2015. 세력확산의 국제정치; 조동준. 2010. ‘인류공동의 유산’의 국제제도화 과정; 배정인. 2004. 국제사회의 대북 인도적 지원; 문돈. 2003. 국제 법제화 현상과 법제화된 분쟁해결기제), 국제기구와 국내정치 0편, 국제기구와 국가이익 3편(김상기·김근식. 2015. 북한의 국제적 사회화 전망; 안문석. 2013. 한국의 국제개발협력에 대한 국제정치이론 관점의 성찰; 강성학. 2001. 유엔가입과 한국외교), 그리고 기타 6편으로 구분되었다.

[부록 표 4] 국제정치논총 국제기구 관련 논문의 주제별 분류

주제별	편수(총14편)
국제기구 일반	5
국제기구와 국내정치	0
국제기구와 국가이익	3
기타	6

아울러 각 논문의 게재시점을 살펴보면, 2000년대 이후 비교적 고르게 1~2편 정도 게재되고 있음을 알 수 있다.



[부록 그림 4] 국제정치논총 국제기구 관련 논문의 게재 시점

- 소결

지금까지 한국정치학계를 대표하는 한국정치학회의 한국정치학회보와 한국국제정치학회의 국제정치논총을 통해 IMF 및 국제기구와 관련된 연구 성과를 살펴보았다. 물론 다른 논문집이나 다른 키워드 등을 통해서도 관련 연구 성과를 살펴보고 분류화하는 작업이 필요하겠으나, 그 자체로 상당한 시간과 노력이 투여될 작업으로 판단된다. 따라서 본 연구는 앞서 설명한 것처럼 한국정치학계에 대표 학회에서 발간하는 두 논문집만을 통해 관련 연구 동향을 살펴보았다. 이에 대한 소결은 다음과 같다.

첫째, 두 학회 논문집 모두 예상과는 달리 관련 연구가 충분하지 못하다. 한국의 경우 1997년 IMF 외환위기를 겪었고, 이를 전후에서 한국 사회는 큰 변화를 겪었다. 아울러 국민경제의 대외의존도가 높은 상황으로 세계 경제의 등락에 많은 영향을 받고 있다. 그러나 이러한 현실과는 달리 두 학회의 논문집 모두에서 IMF에 대한 연구가 많이 부족하다.

둘째, 연구의 부족과 더불어 기존 연구 역시 특정 주제로 편중되어 있다. 두 논문집 모두에서 IMF 자체에 대한 연구보다는 IMF가 한국 사회에 미친 영향 등에 대한 연구가 많다. 물론 이러한 연구 역시 중요하다고 할 수 있으나, 국제기구와 국내 거버넌스에 대한 연구의 부족은 상당히 아쉬운 점이라고 볼 수 있다.

부록 3 회원국 쿼터 비율

Director Alternate	회원국	국가별 투표수	총 투표수	지분
Mark Rosen Vacant	미국	831,400	831,400	16.51
Takuji Tanaka Ken Chikada	일본	309,663	309,663	6.15
Jin Zhongxia Zhengxin Zhang	중국	306,287	306,287	6.08
Paul Louis Cerial Hilbers Anthony De Lannoy Vladyslav Rashkovan	안도라	2,283		
	아르메니아	2,746		
	벨기에	65,565		
	보스니아 헤르체코비나	4,110		
	불가리아	10,421		
	크로아티아	8,632		
	키프러스	4,496		
	조지아	3,562		
	이스라엘	20,667		
	룩셈부르크	14,676		
	몰도바	3,183		
	몬테네그로	2,063		
	네덜란드	88,823		
	북마케도니아	2,861		
	루마니아	19,572		
	우크라이나	21,576	275,236	5.47
Ruediger Wilhelm von Kleist	독일	267,802	267,802	5.32
Klaus Gebhard Merk				
Pablo Moreno Garcia	콜롬비아	21,903		
Leonardo Villar Gomez	코스타리카	5,152		

Director Alternate	회원국	국가별 투표수	총 투표수	지분
Alfonso Humberto Guerra de Luna	엘살바도르	4,330		
	과테말라	5,744		
	온두라스	3,956		
	멕시코	90,585		
	스페인	96,813	228,483	4.54
Alisara Mahasandana Firman Mochtar	브루나이	4,471		
	캄보디아	3,208		
	피지	2,442		
	인도네시아	47,942		
	라오스	2,516		
	말레이시아	37,796		
	미얀마	6,626		
	네팔	3,027		
	필리핀	21,887		
	싱가포르	40,377		
	태국	33,577		
	통가	1,596		
	베트남	12,989	218,454	4.34
Domenico G. Fanizza Michael Massourakis	알바니아	2,851		
	그리스	25,747		
	이탈리아	152,158		
	몰타	3,141		
	포르투갈	22,059		
	산마리노	1,950	207,906	4.13
Arnaud Fernand Buisse Pierre-Eliott Rozan	프랑스	203,009	203,009	4.03
Shona E. Riach David Paul Ronicle	영국	203,009	203,009	4.03
Chang Huh	호주	67,182		
Angelia Lee Grant	키리바시	1,570		

Director Alternate	회원국	국가별 투표수	총 투표수	지분
Christopher Nicholas White	한국	87,285		
	마셜군도	1,493		
	미크로네시아 연방	1,530		
	몽골	2,181		
	나우루	1,486		
	뉴질랜드	13,979		
	팔라우	1,489		
	파푸아뉴기니	4,090		
	사모아	1,620		
	세이셸	1,687		
	솔로몬제도	1,666		
	투발루	1,483		
	바누아투	1,696	190,437	3.78
Louise Levonian Feargal Paul O'Brolchain	앤티가 바부다	1,658		
	바하마	3,282		
	바베이도스	2,403		
	벨리즈	1,725		
	캐나다	111,697		
	도미니카	1,573		
	그레나다	1,622		
	아일랜드	35,957		
	자메이카	5,287		
	세인트키츠 네비스	1,583		
	세인트루시아	1,672		
	세인트빈센트 그레나딘	1,575	170,034	3.38
Mika Uolevi Poso Jon Thorvardur Sigurgeirsson	덴마크	35,852		
	에스토니아	3,894		
	핀란드	25,564		
	아이스란드	4,676		
	라트비아	4,781		
	리투아니아	5,874		

Director Alternate	회원국	국가별 투표수	총 투표수	지분
	노르웨이	39,005	165,404	3.29
	스웨덴	45,758		
Daniel Palotai Halil Ibrahim Azal Christian Just	오스트리아	40,778	162,288	3.22
	벨라루스	8,273		
	체코	23,260		
	헝가리	20,858		
	코소보	2,284		
	슬로바키아	11,468		
	슬로베니아	7,323		
	터키	48,044		
Afonso Bevilaqua Frank Alexis Fuentes Brito Bruno Walter Coelho Saraiva	브라질	111,878	154,513	3.07
	카보베르데	1,695		
	도미니카 공화국	6,232		
	에콰도르	8,435		
	가이아나	3,276		
	아이티	3,096		
	나과가라	4,058		
	파나마	5,226		
	수리남	2,747		
	동티모르	1,714		
	트리니다도바고	6,156		
Surjit Singh Bhalla Yuthika Manjiri Indraratna	방글라데시	12,124	153,634	3.05
	부탄	1,662		
	인도	132,602		
	스리랑카	7,246		
Ita Mannathoko Willie Nakunyada Osana Jackson Odonye	앙골라	8,859		
	보츠와나	3,430		
	부룬디	2,998		
	에리트레아	1,617		
	에스와티니	2,243		
	에티오피아	4,465		

Director Alternate	회원국	국가별 투표수	총 투표수	지분
	감비아	2,080		
	케냐	6,886		
	레소토	2,156		
	라이베리아	4,042		
	말라위	2,846		
	모잠비크	3,730		
	나미비아	3,369		
	나이지리아	26,003		
	시에라리온	3,532		
	소말리아	3,092		
	남아프리카 공화국	31,970		
	남수단 공화국	3,918		
	수단	3,155		
	탄자니아	5,436		
	우간다	5,068		
	잠비아	11,240		
	짐바브웨	8,526	150,661	2.99
Piotr Trabinski Marcel Peter	아제르바이잔	5,375		
	카자흐스탄	13,042		
	키르기스스탄	3,234		
	폴란드	42,412		
	세르비아	8,006		
	스위스	59,169		
	타지키스탄	3,198		
	투르크메니스탄	3,844		
	우즈베키스탄	6,970	145,250	2.88
Aleksei V. Mozhin Lev Valentinovich Palei	러시아	130,495		
	시리아	4,394	134,889	2.68
Hossein Mirshojaeian Hosseini Mohammed El Qorchi	아프가니스탄	4,696		
	알제리	21,057		
	가나	8,838		
	이란	37,129		

Director Alternate	회원국	국가별 투표수	총 투표수	지분
	리비아	17,190		
	모로코	10,402		
	파키스탄	21,768		
	튀니지	6,910	127,990	2.54
Mahmoud Mohieldin Sami Geadah	바레인	5,408		
	이집트	21,829		
	이라크	18,096		
	요르단	4,889		
	쿠웨이트	20,793		
	레바논	7,793		
	몰디브	1,670		
	오만	6,902		
	카타르	8,809		
	아랍에미리트	24,570		
	예멘	6,328	127,087	2.52
Maher Mouminah Ryadh Mohammed A Alkhareif	사우디아라비아	101,384	101,384	2.01
Aivo Handriatiana Andrianarivelo Regis Olivier N'Sonde Facinet Sylla	베냉	2,696		
	부르키나 파소	2,662		
	카메룬	4,218		
	중앙아프리카 공화국	2,572		
	차드	2,860		
	코모로	1,636		
	콩고 민주 공화국	12,118		
	콩고 공화국	3,078		
	코트디부아르	7,962		
	지부티	1,776		
	적도 기니	3,033		
	가봉	3,618		
	기니	3,600		
	기니비사우	1,742		
	마다가스카르	3,902		

Director Alternate	회원국	국가별 투표수	총 투표수	지분
	말리	3,324		
	모리타니	2,746		
	모리셔스	2,880		
	니제르	2,774		
	르완다	3,060		
	상투메 프린시페	1,606		
	세네갈	4,694		
	토고	2,926	81,483	1.62
Sergio Chodos Luis Oscar Herrera	아르헨티나	33,331		
	볼리비아	3,859		
	칠레	18,901		
	파라과이	3,472		
	페루	14,803		
	우르과이	5,749	80,115	1.59
Total of eligible Fund votes		4,996,418		99.23

출처: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>(검색일: 2020. 12. 10).

[부록 표 5] 회원국 SDR 보유 현황

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
아프가니스탄	323.8	0.07	4,696	0.09
알바니아	139.3	0.03	2,851	0.06
알제리	1,959.90	0.41	21,057	0.42
안도라	82.5	0.02	2,283	0.05
앙골라	740.1	0.16	8,859	0.18
앤티가 바부다	20	0.004	1,658	0.03
아르헨티나	3,187.30	0.67	33,331	0.66
아르메니아	128.8	0.03	2,746	0.05
호주	6,572.40	1.38	67,182	1.33
오스트리아	3,932.00	0.83	40,778	0.81
아제르바이잔	391.7	0.08	5,375	0.11

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
바하마	182.4	0.04	3,282	0.07
바레인	395	0.08	5,408	0.11
방글라데시	1,066.60	0.22	12,124	0.24
바베이도스	94.5	0.02	2,403	0.05
벨라루스	681.5	0.14	8,273	0.16
벨기에	6,410.70	1.35	65,565	1.3
벨리즈	26.7	0.01	1,725	0.03
베냉	123.8	0.03	2,696	0.05
부탄	20.4	0.004	1,662	0.03
볼리비아	240.1	0.05	3,859	0.08
보스니아 헤르체코비나	265.2	0.06	4,110	0.08
보츠와나	197.2	0.04	3,430	0.07
브라질	11,042.00	2.32	111,878	2.22
브루나이	301.3	0.06	4,471	0.09
불가리아	896.3	0.19	10,421	0.21
부르키나 파소	120.4	0.03	2,662	0.05
부룬디	154	0.03	2,998	0.06

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
카보베르데	23.7	0.005	1,695	0.03
캄보디아	175	0.04	3,208	0.06
카메룬	276	0.06	4,218	0.08
캐나다	11,023.90	2.32	111,697	2.22
중앙아프리카 공화국	111.4	0.02	2,572	0.05
차드	140.2	0.03	2,860	0.06
칠레	1,744.30	0.37	18,901	0.38
중국	30,482.90	6.41	306,287	6.08
콜롬비아	2,044.50	0.43	21,903	0.44
코모로	17.8	0.004	1,636	0.03
콩고 민주 공화국	1,066.00	0.22	12,118	0.24
콩고 공화국	162	0.03	3,078	0.06
코스타리카	369.4	0.08	5,152	0.1

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
코트디부아르	650.4	0.14	7,962	0.16
크로아티아	717.4	0.15	8,632	0.17
키프로스	303.8	0.06	4,496	0.09
체코	2,180.20	0.46	23,260	0.46

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
덴마크	3,439.40	0.72	35,852	0.71
지부티	31.8	0.01	1,776	0.04
도미니카	11.5	0.002	1,573	0.03
도미니카 공화국	477.4	0.1	6,232	0.12

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
에콰도르	697.7	0.15	8,435	0.17
이집트	2,037.10	0.43	21,829	0.43
엘살바도르	287.2	0.06	4,330	0.09
적도기니	157.5	0.03	3,033	0.06
에리트레아	15.9	0.003	1,617	0.03
에스토니아	243.6	0.05	3,894	0.08
에스와티니	78.5	0.02	2,243	0.04
에티오피아	300.7	0.06	4,465	0.09

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
피지	98.4	0.02	2,442	0.05
핀란드	2,410.60	0.51	25,564	0.51
프랑스	20,155.10	4.24	203,009	4.03

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
가봉	216	0.05	3,618	0.07
감비아	62.2	0.01	2,080	0.04
조지아	210.4	0.04	3,562	0.07
독일	26,634.40	5.6	267,802	5.32

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
가나	738	0.16	8,838	0.18
그리스	2,428.90	0.51	25,747	0.51
그레나다	16.4	0.003	1,622	0.03
과테말라	428.6	0.09	5,744	0.11
기니	214.2	0.05	3,600	0.07
기니비사우	28.4	0.01	1,742	0.03
가이아나	181.8	0.04	3,276	0.07

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
아이티	163.8	0.03	3,096	0.06
온두라스	249.8	0.05	3,956	0.08
헝가리	1,940.00	0.41	20,858	0.41

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
아이슬란드	321.8	0.07	4,676	0.09
인도	13,114.40	2.76	132,602	2.63
인도네시아	4,648.40	0.98	47,942	0.95
이란	3,567.10	0.75	37,129	0.74
이라크	1,663.80	0.35	18,096	0.36
아일랜드	3,449.90	0.73	35,957	0.71
이스라엘	1,920.90	0.4	20,667	0.41
이탈리아	15,070.00	3.17	152,158	3.02

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
자메이카	382.9	0.08	5,287	0.11
일본	30,820.50	6.48	309,663	6.15
요르단	343.1	0.07	4,889	0.1

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
카자흐스탄	1,158.40	0.24	13,042	0.26
케냐	542.8	0.11	6,886	0.14

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
키리바시	11.2	0.002	1,570	0.03
한국	8,582.70	1.8	87,285	1.73
코소보	82.6	0.02	2,284	0.05
쿠웨이트	1,933.50	0.41	20,793	0.41
키르기스스탄	177.6	0.04	3,234	0.06

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
라오스	105.8	0.02	2,516	0.05
라트비아	332.3	0.07	4,781	0.09
레바논	633.5	0.13	7,793	0.15
레소토	69.8	0.01	2,156	0.04
라이베리아	258.4	0.05	4,042	0.08
리비아	1,573.20	0.33	17,190	0.34
리투아니아	441.6	0.09	5,874	0.12
룩셈부르크	1,321.80	0.28	14,676	0.29

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
마다가스카르	244.4	0.05	3,902	0.08
말라위	138.8	0.03	2,846	0.06
말레이시아	3,633.80	0.76	37,796	0.75
몰디브	21.2	0.004	1,670	0.03
말리	186.6	0.04	3,324	0.07
몰타	168.3	0.04	3,141	0.06
마셜 제도	3.5	0.001	1,493	0.03
모리타니	128.8	0.03	2,746	0.05
모리셔스	142.2	0.03	2,880	0.06
멕시코	8,912.70	1.87	90,585	1.8
미크로네시아 연방	7.2	0.002	1,530	0.03
몰도바	172.5	0.04	3,183	0.06
몽골	72.3	0.02	2,181	0.04
몬테네그로	60.5	0.01	2,063	0.04
모로코	894.4	0.19	10,402	0.21

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
모잠비크	227.2	0.05	3,730	0.07
미얀마	516.8	0.11	6,626	0.13

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
나미비아	191.1	0.04	3,369	0.07
나우루	2.8	0.001	1,486	0.03
네팔	156.9	0.03	3,027	0.06
네덜란드	8,736.50	1.84	88,823	1.76
뉴질랜드	1,252.10	0.26	13,979	0.28
니카라과	260	0.05	4,058	0.08
니제르	131.6	0.03	2,774	0.06
나이지리아	2,454.50	0.52	26,003	0.52
북마케도니아	140.3	0.03	2,861	0.06
노르웨이	3,754.70	0.79	39,005	0.77

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
오만	544.4	0.11	6,902	0.14

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
파키스탄	2,031.00	0.43	21,768	0.43
팔라우	3.1	0.001	1,489	0.03
파나마	376.8	0.08	5,226	0.1
파푸아뉴기니	263.2	0.06	4,090	0.08
파라과이	201.4	0.04	3,472	0.07
페루	1,334.50	0.28	14,803	0.29
필리핀	2,042.90	0.43	21,887	0.43
폴란드	4,095.40	0.86	42,412	0.84
포르투갈	2,060.10	0.43	22,059	0.44

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
카타르	735.1	0.15	8,809	0.17

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
루마니아	1,811.40	0.38	19,572	0.39
러시아	12,903.70	2.71	130,495	2.59
르완다	160.2	0.03	3,060	0.06

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
사모아	16.2	0.003	1,620	0.03
산마리노	49.2	0.01	1,950	0.04
상투메 프린시페	14.8	0.003	1,606	0.03
사우디아라비아	9,992.60	2.1	101,384	2.01
세네갈	323.6	0.07	4,694	0.09
세르비아	654.8	0.14	8,006	0.16
세이셸	22.9	0.005	1,687	0.03
시에라리온	207.4	0.04	3,532	0.07
싱가포르	3,891.90	0.82	40,377	0.8
슬로바키아	1,001.00	0.21	11,468	0.23
슬로베니아	586.5	0.12	7,323	0.15
솔로몬 제도	20.8	0.004	1,666	0.03
소말리아	163.4	0.03	3,092	0.06
남아프리카 공화국	3,051.20	0.64	31,970	0.63
남수단 공화국	246	0.05	3,918	0.08
스페인	9,535.50	2	96,813	1.92
스리랑카	578.8	0.12	7,246	0.14
세이트키츠 네비스	12.5	0.003	1,583	0.03
세인트루시아	21.4	0.004	1,672	0.03
세인트빈센트 그레나딘	11.7	0.002	1,575	0.03
수단	169.7	0.04	3,155	0.06
수리남	128.9	0.03	2,747	0.05
스웨덴	4,430.00	0.93	45,758	0.91
스위스	5,771.10	1.21	59,169	1.18
시리아	293.6	0.06	4,394	0.09

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
타지키스탄	174	0.04	3,198	0.06
탄자니아	397.8	0.08	5,436	0.11
태국	3,211.90	0.68	33,577	0.67
동티모르	25.6	0.01	1,714	0.03
토고	146.8	0.03	2,926	0.06
통가	13.8	0.003	1,596	0.03
트리니다드 토바고	469.8	0.1	6,156	0.12
튀니지	545.2	0.11	6,910	0.14
터키	4,658.60	0.98	48,044	0.95
투르크메니스탄	238.6	0.05	3,844	0.08
투발루	2.5	0.001	1,483	0.03

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
우간다	361	0.08	5,068	0.1
우크라이나	2,011.80	0.42	21,576	0.43
아랍에미리트	2,311.20	0.49	24,570	0.49
영국	20,155.10	4.24	203,009	4.03
미국	82,994.20	17.44	831,400	16.51
우르과이	429.1	0.09	5,749	0.11
우즈베키스탄	551.2	0.12	6,970	0.14

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
바누아투	23.8	0.01	1,696	0.03
베네수엘라	3,722.70	0.78	38,685	0.77
베트남	1,153.10	0.24	12,989	0.26

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
예멘	487	0.1	6,328	0.13

회원국	쿼터		투표	
	Millions of SDRs	비율	투표수	비율
잠비아	978.2	0.21	11,240	0.22
짐바브웨	706.8	0.15	8,526	0.17
TOTALS: General Department and Special Drawing Rights Department.				
	475,808.30	100.04	5,035,103	100.04

출처: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx> 검색일: 2020. 12. 10).

제 5 장

한국의 보건분야 국제기구 외교: 세계보건기구(WHO)

- I. 들어가며
- II. 세계보건기구와 한국: 배경설명
- III. WHO와 한국의 협력 역사
- IV. 한국-WHO 협력프로그램
- V. 감염병 대응을 위한 한국-WHO의 협력
- VI. WHO에 대한 한국의 기여
- VII. 한국-WHO 관계의 한계점 및 문제점
- VIII. 소결

I

들어가며

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국은 70년대와 80년대를 거치면서 눈부신 경제성장을 이룩하는 한편 민주화에도 성공을 하며 국제무대에서도 영향력 있는 국가로 자리잡고 있다. 그리고 이러한 과정에서 한국은 다양한 문제를 다루는 여러 국제기구에 가입을 했고, 이들과 전지구적 문제에 대처하기 위해 많은 기여를 해오고 있기도 하다. 한국은 90년대 초 국제연합(UN, United Nations)에 가입한 이래 국제사회의 일원으로써 전쟁과 평화, 인간 개개인의 존엄 및 생명 보호를 위해 UN의 활동에 기여를 해오고 있다. 또한 한국은 핵의 평화적 이용과 핵무기의 확산을 방지하기 위해 국제원자력기구(IAEA, International Atomic Energy Agency)의 활동에도 적극적으로 참여하고 있으며, 최근 인간안보에 대한 여러 가지 위협요인에 대처하기 위해 국제식량농업기구(FAO, Food and Agriculture Organisation)나 유엔환경계획(UNEP, United Nations Environment Programme) 등에도 많은 기여를 해오고 있다.

세계보건기구(WHO, World Health Organization) 역시 한국이 국제적 질병 및 보건, 인류의 건강 문제에 대처하기 위해 적극적으로 협력을 하고 있는 대표적인 국제기구이다. 2019년 말 발생한 코로나 19(Covid 19)는 과거의 다른 질병 및 감염병들과는 달리 1년이 지난 지금까지 많은 사람들의 안전을 위협하며 국제사회에 심각한 도전을 가하고 있다. 특히 코로나 19는 1년이 지난 지금까지도 그 위험성이 사라지지 않았을 뿐만 아니라, 국제사회에서는 여전히 이 신종감염병에 대한 확실한 백신조차 개발하지 못하고 있는 상황이다.

이렇게 코로나 19가 전세계에서 맹위를 떨치는 상황 속에서 특히 국제사회의 이목을 끌고 있는 것이 WHO의 역할이다. 국제사회에서 인류가 보다 건강한 삶을 살 수 있도록, 그리고 다양한 질병과 감염병의 위협에서 자유로워질 수 있도록 각 국가와 지역, 그리고 더 나아가 국제사회의 보건 및 위생환경을 개선하기 위해 노력하는 WHO는 현재 각 국가들과 함께 코로나 19에 대처하기 위한 최전선에 서 있는 국제기구로 평가받고

있다. 그리고 코로나 19에 적극적으로 대응하고 있는 한국 역시 전 세계적인 코로나 19 문제를 해결하는데 있어 WHO와의 공조를 강화하며 국제 보건 협력체계 확립에 책임있는 일원으로서 그 역할을 하고 있는 중이다.

국제보건환경을 개선하고 국제적 협력체계를 강화하는데 있어 한국과 WHO는 오랜 시간 동안 긴밀한 협조체제를 구축해온 역사와 경험을 가지고 있다. 비단 코로나 19 뿐만 아니라 한국과 WHO는 2000년대 이후 발생한, 한 국가의 국경을 벗어나 지역과 전 세계를 아우르는 초국경적 수준의 전염력을 보여준 질병에 대처하는데 있어 긴밀한 협력을 이어온 바 있다.²¹²⁾ 여기에 더해 흡연 문제나 에이즈 문제(AIDS) 등은 물론이고 게임 중독 문제 등과 같이 국민 개개인의 육체적, 정서적 문제에 대처하는데 있어서도 한국은 WHO에 대한 다양한 지원을 이어가고 있는 상황이다. 즉, 한국은 현재 WHO에 대한 재정적 기여 측면에서 세계 11-13위권 규모의 의무분담금과 자발적분담금을 납부하고 있으며, 인적 기여 측면에서도 WHO 사무총장과 지역사무처장 등을 배출하는 등 다양한 형태의 기여를 하고 있다.

본 장에서는 이러한 한국과 WHO 간의 협력관계를 종합적으로 분석하는데 목적을 두고 있다. 60여년의 역사 속에서 과거 최빈국에서 눈부신 경제성장을 이룩한 한국과 인류의 건강 및 보건 문제에 대응하는 대표적 국제기구인 WHO는 어떠한 협력관계를 만들어가고 있는가? 한국과 WHO가 가장 먼저 관계를 맺은 때부터 지금에 이르기까지 이들은 어떤 모습으로 협력을 해왔는가? 최근 초국경적 신종 질병과 감염병이 발생하는 상황 속에서 한국과 WHO는 어떻게 공조를 해오고 있는가?

즉, 여기서는 한국과 WHO 간의 협력의 역사와 함께 현재 한국이 WHO에 어떠한 측면에서 기여를 해오고 있는지를 살펴보고자 한다. 이와 함께 메르스나 에볼라, 그리고 오늘날의 코로나 19에 이르기까지 지금까지 국제사회를 위협했던 여러 질병 및 감염병들에 대처하는데 있어 한국과 WHO가 어떻게 공조를 하고 협력체계를 구축해왔는지도 살펴볼 것이다.

212) 2000년대 이후 발생한 초국경적 질병으로는 사스(SARS), 조류독감(AI), 신종플루(Influenza A), 에볼라바이러스(Ebola Virus), 메르스(MERS), 지카바이러스(Zika Virus) 등을 들 수 있다.

II

세계보건기구와 한국: 배경설명

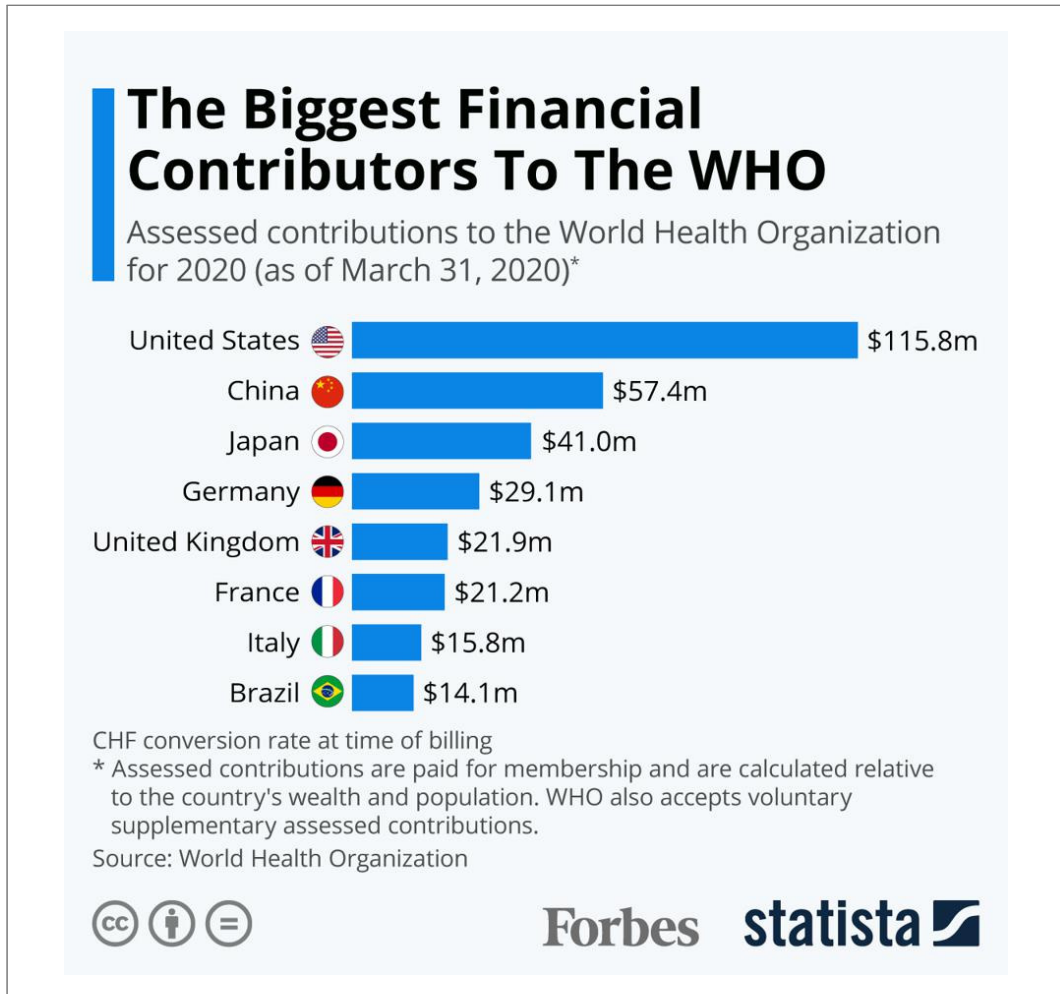
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 세계보건기구²¹³⁾

전쟁과 같은 국가들 간의 군사적 충돌이나 내전 등과 같은 국내 정치무대에서의 폭력 행위는 인간 개개인의 삶을 위협하고 생명을 앗아가는 주요 요인으로 인식되어왔다. 그러나 실제로 국제사회에서 인간 개개인의 존엄을 해치고 삶을 앗아갈 수 있는 요인에는 이러한 전쟁과 내전 등 뿐만 아니라 다양한 요소들이 존재해왔다. 홍수나 쓰나미, 지진 등과 같은 자연재해나 스모그 등과 같은 환경오염은 과거에도 많은 사람들의 생명을 앗아갔던 대표적인 사례라고 할 수 있다. 그리고 여기에 빼놓을 수 없는 요인이 바로 질병과 보건 문제이다. 상기했듯 최근 국제사회는 초국경적 전염 능력을 보여주고 있는 다양한 종류의 질병들로 큰 어려움을 겪고 있으며, 많은 저개발 국가들과 개발도상국가의 사람들은 사회경제적 문제로 인해 바이러스와 질병, 기타 다양한 종류의 병으로부터 적절한 치료를 받지 못한 채 고통받고 있다.

국경과 상관없이 전염되는 바이러스 등은 더 이상 한 국가의 능력으로는 쉽게 대처할 수 없는 문제이기도 하다. 또한 저개발 국가 등의 낮은 평균 수명이나 높은 사망률은 그 국가들의 사회경제적인 환경의 영향이 큰 만큼 개별 국가가 대처하는데에도 무리가 있다. 이러한 상황 속에서 국제사회는 국제 보건환경을 증진시키고, 초국경적 질병과 바이러스에 효과적으로 대처하며, 저개발 국가들의 사회경제적 환경을 개선하기 위한 국제보건기구의 설립 노력의 필요성을 인식하게 되었고, 그 노력의 결과 중 하나가 바로 ‘세계보건기구(WHO)’의 설립이었다.

213) WHO에 대한 일반 정보 역사, 설립배경, 목표 등)에 관해서는 다음 자료들을 참고, 정리하였다; World Health Organization, “About WHO,” <https://www.who.int/about> 검색일: 2020.07.08); Kaiser Family Foundation, “The U.S. Government and the World Health Organization,” <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-u-s-government-and-the-world-health-organization/> 검색일: 2020.07.08.).



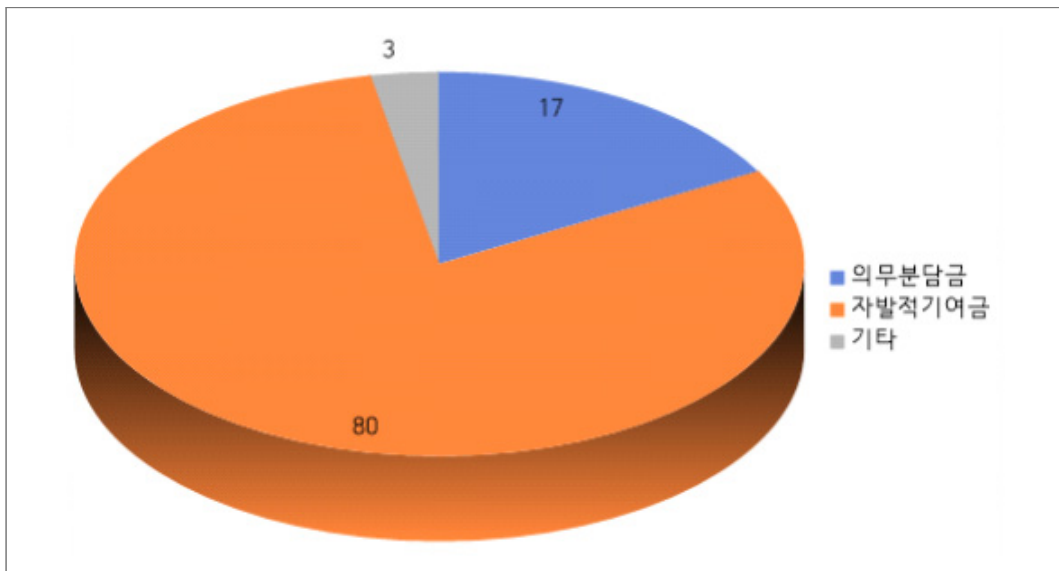
출처: Forbes, "Which Countries Are The Biggest Financial Contributors To The World Health Organization?"
<https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2020/04/08/which-countries-are-the-biggest-financial-contributors-to-the-world-health-organization-infographic/#31b2ff50494c> 검색일: 2020.08.25.).

[그림 1] 국가별 WHO 의무분담금

WHO는 세계 인류가 가능한 한 최고의 건강 수준에 도달하는 것을 목표로 한 유엔의 전문 기구 중 하나로 1946년 61개 국가들이 '세계보건기구헌장' 서명 후 1948년 4월 26개 회원국가들의 비준을 거쳐 정식으로 발족되었다. 이후 이러한 목표를 위해 여러 회원국들과 각종 비정부기구들과의 공조 및 협력 관계를 강화해오고 있으며, 현재는

194개 국가가 회원국으로 가입된 상황이다. 다른 국제기구들과 마찬가지로 WHO는 첫째, 정책결정과 본부 사무국장 임명, 재정감독 및 예산 심의 승인 등을 담당하는 ‘세계보건총회(World Health Assembly)’와 둘째, 총회 결정이나 정책을 시행하고 사업계획 작성 및 총회 제출, 총회 회의의제 준비 등을 담당하는 ‘집행이사회(Executive Board),’ 집행이사회의 경우 6개 대표 지역 34개 회원국들이 순환제 형식으로 임무를 담당하고 있는데, 아프리카 7개국, 아메리카 6개국, 동지중해 5개국, 유럽 8개국, 동남아시아 3개국, 서태평양 5개 국가로 숫자가 배정되어 있다. 그리고 마지막으로 사무국이 존재한다. 사무국은 스위스 제네바에 본부를 두고 있으며, 이외에도 6개 지역에 지역회의(regional organization)와 지역 사무처(regional office)를 설치하고 있다.²¹⁴⁾ 이들 6개 지역 사무처들은 각 지역의 정책을 조직화하고 지역 활동 관찰 임무 및 현지 프로그램 추진 등의 임무를 책임지고 있다.

(2018-2019, 단위: %)



주: Kaiser Family Foundation, "The U.S. Government and the World Health Organization," <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-u-s-government-and-the-world-health-organization/> 검색일: 2020.08.24.).

[그림 2] WHO 재정 비율

214) WHO의 지역사무소는 인도 뉴델리(동남아시아), 이집트 카이로(동지중해), 덴마크 코펜하겐(유럽), 미국 워싱턴(아메리카), 콩고 브라자빌(아프리카), 그리고 필리핀 마닐라(서태평양)에 설치되어 있다.

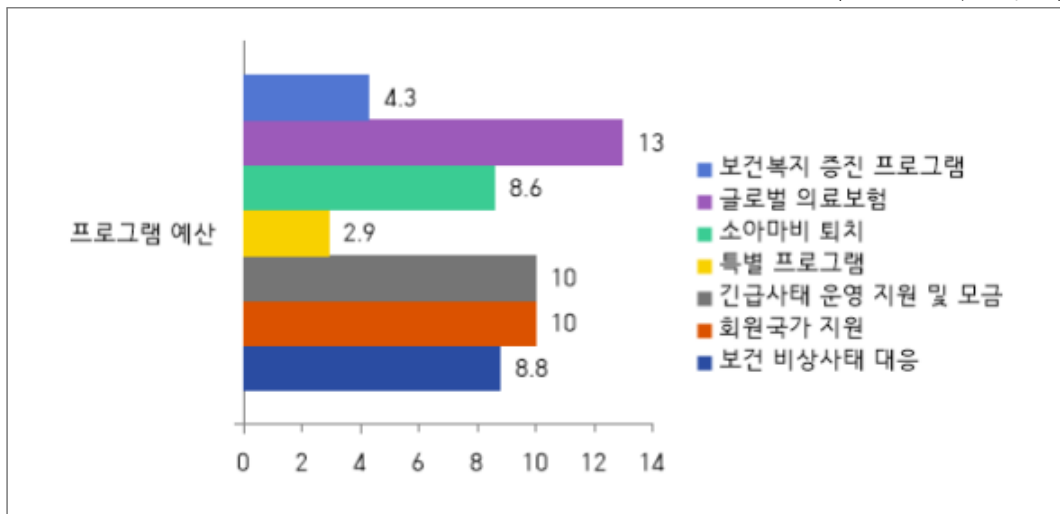
WHO의 활동을 위한 예산은 주로 회원국들이 분담하는 의무분담금(assessed contributions)과 자발적 기여금(voluntary contributions)으로 충당된다. 의무분담금의 경우 각 회원국들의 경제적 규모와 인구를 기준으로 정해지는데, <그림 1>에 소개되어 있듯 일반적으로 미국이 가장 큰 분담금을 납부하고 있으며, 중국과 일본, 독일 등이 의무분담금 규모 측면에서 그 뒤를 잇고 있다.

자발적 기여금의 경우는 각 회원국 및 비정부기구들이 자발적으로 납부하는 형태로 이뤄지고 있으며, 의무분담금과 자발적 기여금 간의 비율은 2018-2019년 기준으로 약 2:8 수준으로 보고되어 있다 <그림 2> 참고).

2018-2019년 예산 중 의무분담금이 약 9억 5천만 달러, 자발적 분담금이 약 44억 달러였던 것으로 나타났다. 그리고 향후 2년 간(2020-2021) WHO의 활동을 위해 책정된 전체 예산은 약 48억 달러로 보고되어 있다.

2 WHO의 비전 및 임무, 활동 사례

(2018-2019, 단위: %)



주: World Health Organization, "How WHO is Funded," <https://www.who.int/about/planning-finance-and-accountability/how-who-is-funded> 검색일: 2020.08.24.).

[그림 3] WHO 프로그램별 예산 할당(2020-2021)

현재 WHO는 인류의 건강을 위협하는 모든 종류의 요인들을 활동의 대상으로 삼고 있다. 이러한 요인들에는 최근 코로나 19 등과 같은 전염병과 이외의 비전염병²¹⁵⁾, 환경문제, 각 국가의 보건 체계 등이 포함되어 있으며, WHO는 바로 이러한 다양한 요인들에 대해 대처하기 위한 다양한 활동을 전개하며 프로그램을 진행 중이다. 이러한 문제들에 대처하는 과정에서 WHO는 국제보건의료 사업의 지도 조정 및 연구를 진행하고 있으며, 저개발 국가와 개발도상국을 중심으로 각 국가의 보건의료 발전을 위한 재정지원과 기술훈련, 자문활동을 전개하고 있다. 또한 각종 질병퇴치 사업 및 보건관계 단체 간 협력 증진을 위해 주도적인 역할을 하는 한편 이러한 질병 문제들에 대한 국제적 공조를 강화하기 위해 회원국 간의 회담 개최와 합의문 제언, 보건 관련 국제규범 및 기준 제정 등의 역할을 하기도 한다. WHO는 이러한 문제 해결에 우선순위를 두고 이들 문제에 대응하기 위한 다양한 프로그램에 중점적으로 예산을 배분하고 있다 <그림 3> 참고).

그리고 주목할 만한 것은, WHO의 임무에는 질병이나 환경문제 등과 같은 인류의 건강에 해를 끼치는 위협요인에 대한 대처 뿐만이 아니라 사람들의 복지 증진까지 포함된다는 사실이다.²¹⁶⁾ 저개발 국가나 개발도상국들의 경우 다양한 사회·경제적 문제들로 인해 복지 시스템이 제대로 갖춰져 있지 않아 많은 사람들이 삶을 영위하는데 있어 많은 불편함을 경험하기도 한다. 또한 인프라가 제대로 구축되지 않아 이들 국가에 살고 있는 사람들은 교육을 제대로 받지 못하거나 필요한 양의 깨끗한 물을 마시지 못하는 경우가 많다. WHO는 이러한 문제들까지 해결하기 위해 다양한 프로그램을 전개하며 이들 저개발 국가에서 교육이나 직업훈련, 그리고 인프라 구축을 통해 인적자본 확충에도 노력하고 있다.

또한 WHO는 최근 많은 국가들에서 떠오르고 있는 사회적 문제와 국제적 이슈에 대해서도 적극적인 대응을 하고 있다. 현재 많은 국가 내에서는 게임 중독 문제가 사회적 이슈로 떠오르고 있는 것은 주지의 사실이다. 2019년 WHO는 이러한 게임 중독 문제를 사람들의 정신적 건강에 심각한 해를 입히는 요인으로 인정하는 한편 게임 중독을 정신건강 질병으로 규정하기도 했다.²¹⁷⁾

215) 비전염병에는 모든 종류의 암, 파킨슨 병(Parkinson's disease), 학대 등으로 인한 육체적 질병, 정신적 질병 등을 포함한다.

216) World Health Organization, "What We Do," <https://www.who.int/about/what-we-do> 검색일: 2020.07.08)

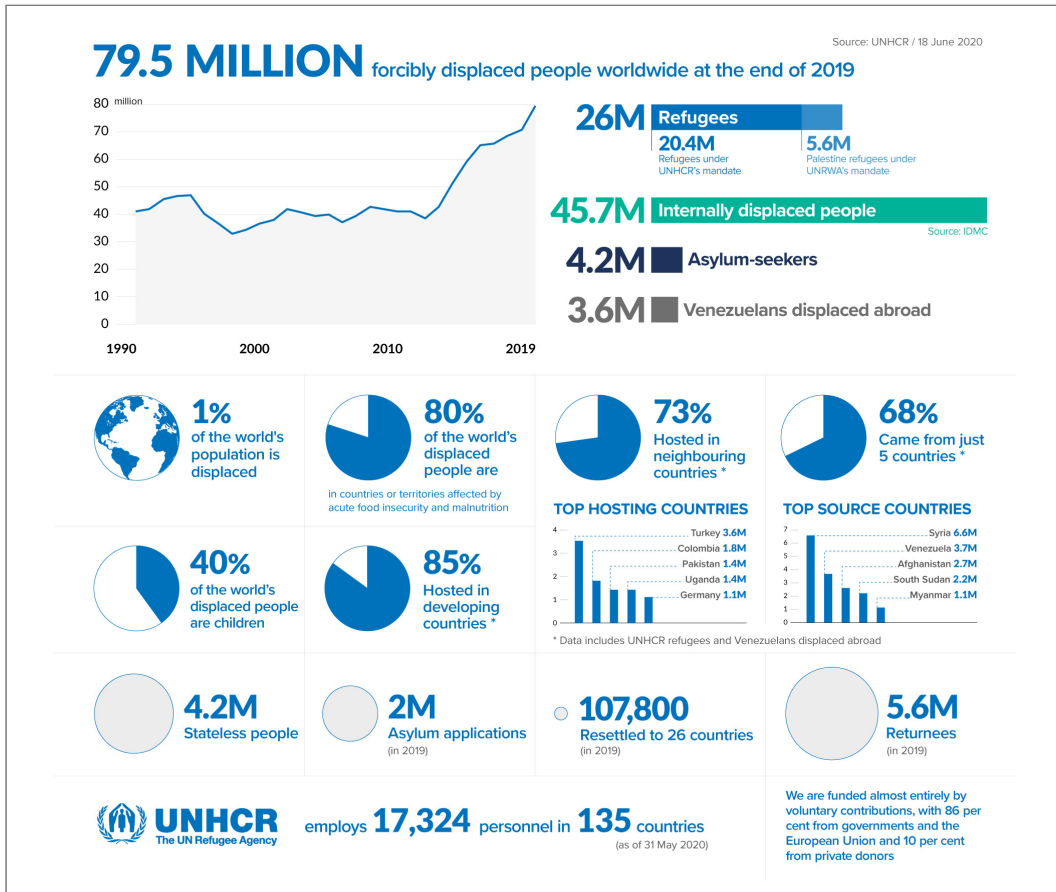
217) USA Today, "Video Game Addiction is Officially Considered a Mental Disorder, WHO Says," <https://www.>

또한 과거 몇 년 전부터 흡연에 대한 경각심이 높아지고 있는 바, WHO 역시 흡연 문제 해결에 있어서도 적극적인 역할을 하고 있는 중이다. 특히 2003년에 채택된 ‘담배 규제협약(Framework Convention Tobacco Control)’은 담배표시와 광고, 판촉 등과 같은 담배의 생산에서 소비에 이르기까지 전 과정을 통제하는 것을 목적으로 하는, 보건분야 최초의 국제협약이라는 점에서 흡연 문제에 대처하고 있는 WHO의 노력과 역할을 확인할 수 있다. 즉, 담배에 대한 국제적인 경각심과 흡연으로 인한 사람들의 건강 문제와 발맞춰 WHO는 담배 규제조치에 대한 기본틀을 제공함으로써 광범위하게 이뤄지고 있는 흡연 및 담배 연기에 대한 노출을 지속적이고 실질적으로 감축하려는 노력을 진행 중이다.

국제적 이슈 중에 최근 들어 WHO가 강조하고 있는 문제 중 하나는 난민의 건강과 복지, 삶의 질 문제이다. 과거 몇 년 동안 난민 문제가 국제적 이슈로 떠오르고 있으며, 특히 난민들의 생활환경, 건강, 복지 문제가 국제사회의 중요 문제로 부각되고 있다. 유엔 난민기구에서 발표한 자료에 따르면 2019년 전세계적으로 약 7,900만 명의 사람들이 자연적, 인공적 원인으로 인해 삶의 터전을 잃고 어려운 생활을 한 것으로 보고되었다 <그림 4> 참고). 또한 <그림 4> 속의 그래프에서 보이듯 그러한 숫자는 해마다 지속적으로 늘어나는 경향을 보이고 있기도 하다.

난민들의 경우 자연적 혹은 인위적 상황으로 인해 원래의 삶의 터전을 떠난 후 다른 지역, 다른 국가에서 힘든 삶을 이어가는 경우가 많다. 그리고 더 큰 문제는 이들 난민들이 삶의 터전을 피해 정착한 지역 역시 대부분 자신들의 국가와 인접한 국가 및 지역이라는 점인데, 아프리카나 중동 지역의 난민들이 정착한 국가들 역시 저개발 국가인 경우가 많다. <그림 4> 속의 도표에도 난민의 73%가 이웃 국가에 정착해 있으며, 그 순위는 터키와 콜롬비아, 파키스탄 우간다 순으로 나타나 있다. 이들 역시 난민들에 대한 충분하고 안전한 삶의 환경을 제공할 여력이 부족한 국가군으로 인식되고 있기에, 이들 나라에 정착한 난민들 역시 여전히 고단한 환경 속에서 삶을 영위할 수 밖에 없는 상황이라 할 수 있다.

usatoday.com/story/tech/news/2019/05/28/who-officially-classifies-video-game-addiction-mental-disorder/1256352001/ 검색일: 2020.07.09.)



출처: United Nations High Commissioner for Refugees, "Figures at a Glance," <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> 검색일: 2020.08.24.).

[그림 4] 난민 현황

이에 대해 WHO는 이러한 난민들이 처해 있는 환경을 개선하기 위한 노력을 해오고 있다. 그러한 노력의 사례로 2019년 제 27차 총회에서 공표한, 난민 및 이민자의 복지를 포괄적으로 해결하고 이들의 건강을 국제적으로 증진시키는 것을 목표로 하는 '2019-2023 난민 및 이민자 건강 증진계획(Promoting the Health of Refugees and Migrants, Draft Global Action Plan, 2019-2023)'을 들 수 있다. 이 계획 아래 WHO는 회원국가와 유엔인권위원회 등과의 공조를 통해 난민과 이주민들이 보편적인 보건서비스를 제공받을 수 있는 전략을 마련하는 한편 파트너십과 모니터링 시스템

을 강화함으로써 난민의 건강문제 해결을 위한 적극적인 노력을 진행 중이다.²¹⁸⁾

과거 수십년 동안 다양한 전염병 및 비전염성 질병 등의 해결을 위해 노력한 WHO는 실제로 많은 질병을 박멸하는 성과를 보이기도 했다. 그 사례 중 하나로 천연두 퇴치를 들 수 있다. 1966년 WHO 제 19차 총회에서 천연두 퇴치를 위한 전 세계적인 퇴치 프로그램 개시가 선언되었고, 이후 약 15년 후인 1980년 제 33차 총회에서 천연두의 완전 퇴치가 선언되기도 했었다.²¹⁹⁾ WHO는 천연두 퇴치 프로그램을 통해 백신 발명과 저개발국가의 보건환경 개선 사업을 진행했고, 이러한 노력은 최초로 전염성 질병을 완전히 박멸한 결과로 이어지게 되었다.

3 WHO와 회원국 간 협력

국제보건 및 회원국 내의 보건체계 정립을 지향하는 WHO는 그 목적 달성을 위해 회원국들과의 공조가 필수적인 바, 다양한 프로그램과 전략을 통해 회원국 및 여러 비정부기구들과의 협력을 강화하고 있다. 현재 WHO는 전 세계에 146 곳에 현장 사무소를 설치하고 보건복지 및 의학 분야 전문인력을 파견하고 있다.²²⁰⁾ 현장사무소에 파견된 인력들은 해당 국가의 보건복지 관련 부서에 자문을 하거나, 질병 등과 같은 문제 대응에 있어 물적·인적 지원, 보건분야 전반에 걸친 서비스를 제공 등과 같은 임무를 담당하며 파견 국가의 보건시스템 발전 등에 기여를 하고 있다.

현재 회원국들에 대한 WHO의 협력은 <그림 5>와 같이 이뤄지고 있다. 첫 번째로 각 회원국들에게 있어 보건 및 건강과 관련한 문제 해결을 위해 WHO는 주도적 역할을 제공한다. 특히 WHO의 회원국 중에는 아프리카나 남미, 중동 지역, 그리고 태평양 도서 국가들과 같은 저개발 국가나 개발도상국들의 비중이 높으며, 이들 국가들은 여러 가지 건강 및 보건 관련 문제에 대처하는데 있어 체계가 정립되지 않은 경우가 많다. WHO

218) World Health Organization, "Refugee and Migrant Health," <https://www.who.int/migrants/en/> 검색일: 2020.07.08.).

219) World Health Organization, "Commemorating Smallpox Eradication," <https://www.who.int/news-room/detail/08-05-2020-commemorating-smallpox-eradication-a-legacy-of-hope-for-covid-19-and-other-diseases> 검색일: 2020.07.10.).

220) World Health Organization, "What WHO does in countries," <https://www.who.int/country-cooperation/what-who-does/en/> 검색일: 2020.07.08.).

는 이러한 국가들에 전문인력 등을 파견하고 위기상황 발생시 주도적인 역할 수행을 통해 문제에 대처하고 있다. 둘째, 회원국 국민들의 건강을 위협하는 다양한 요인들에 대한 연구 어젠다를 구체화한다. 그리고 이러한 연구결과를 회원국들 간의 공유시킴으로써 위협요인 대처를 위한 지식의 전파에 기여한다.



출처: World Health Organization, "What WHO does in countries," <https://www.who.int/country-cooperation/what-who-does/en/> 검색일: 2020.07.08.).

[그림 5] 회원국과의 협력에 있어 WHO의 기능

셋째, 질병 등 위협요인 대처를 위한 규범과 기준을 확립하고, 각 회원국들이 이러한 규범 및 기준 시행하는지에 대한 감시 기능을 수행한다. 넷째, WHO는 각 회원국들에 대한 기술적 지원을 제공하기도 한다. 이를 통해 회원국들이 질병 문제 대처에 있어 보다 체계적이고 지속 가능한 제도적 능력을 향상시키는데 기여한다. 마지막으로 다섯째, 각 회원국들의 보건 복지 및 건강 문제들에 대한 상황을 감시함으로써 문제에 대한 선 제적 예방 기능을 한다. WHO는 이러한 기능들을 중심으로 각 회원국들과의 공조 및 협력을 이어가고 있으며, 각 회원국들의 보건 복지 시스템 구축, 질병에 대한 적극적인 대처 등을 위해 노력한다.

여기에 더해 WHO는 회원국가들과의 맞춤형 협력전략을 발전시키기 위한 방안으로

각 회원국들과의 ‘국가협력전략(Country Cooperation Strategies)’을 체결하여 시행 중이다.²²¹⁾ 이는 WHO가 회원국들과의 기술적 협력을 위한 중장기적인 비전을 수립하고 해당 국가의 보건 의료 시스템 구축을 지원하기 위한 전략을 마련하는 것이 목적이다. WHO는 해당 국가의 국가 경제발전전략과 국가 보건 정책 및 의료 체계 발전 전략 등과 연계하는 한편 해당 국가의 우선순위를 고려하여 국가협력전략을 수립, 시행함으로써 회원국들에 대한 맞춤형 보건 및 의료시스템 확립을 추구하는 전략이라고 할 수 있다.

221) World Health Organization, “WHO Country Cooperation Strategies,” <https://www.who.int/country-cooperation/what-who-does/ccs/en/> 검색일: 2020.07.08.).

III

WHO와 한국의 협력 역사²²²⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국은 1949년 8월 17일 서태평양지역 소속으로 WHO에 가입한 이래 70여년 동안 WHO와의 협력관계를 공고히 구축해나가고 있다. 1962년에는 한국에 WHO 연락사무소가 개설되어 한국 의료제도 발전에 핵심적 기여를 하기 시작했으며, 3년 후인 1965년에는 연락사무소가 대표부로 승격되어 WHO의 지원이 확대되는 전기를 맞이했다. 특히 이 시기 WHO의 지원 내용에는 1차 진료에 기초한 지역 의료 시스템에 대한 시범적 시행과 한국 보건의료계 분야에서의 전문인력 양성을 위한 장학금 등이 포함되어 있기도 했다. 여기에 더해 1970-1980년대를 거치면서 WHO는 지속적으로 한국 내의 여러 전염성 질병과 정신적 질병, 아동 건강 문제 해결에도 다양한 차원에서의 지원과 도움을 제공하기도 했다. 요컨대 WHO는 전쟁 직후 상당한 경제, 사회적 시스템이 붕괴된 한국이 의료체계를 재건하고 발전해나가는데 있어 굉장히 중요한 역할을 해온 것으로 평가된다.²²³⁾

1 1950-1960년대 한국-WHO 협력

2차 세계대전이 끝나고 WHO가 창설된 이후 국제사회에서의 질병 및 감염병 퇴치, 인간의 건강 증진 등을 위해 WHO가 추진한 가장 중요한 프로젝트는 바로 WHO 펠로우십 프로그램(WHO Fellowship Programme)이었다. 이 프로그램이 고안된 목적은 의료인력의 역량을 구축함으로써 의료인력의 생산 규모를 확대하고 회원국들의 의료 시스템을 개선하기 위함이었는데, 1년 과정과 3개월 과정이 제공되었고, 이 과정을 통해 학생들은 의료 및 보건 분야의 고급 지식과 관리 기술을 습득할 수 있었다.²²⁴⁾

222) 1950년대 이후 한국과 WHO 간 협력의 역사는 다음을 주로 참고, 정리하였다; World Health Organization Western Pacific Region Office, "70 Years Working Together for Health: The World Health Organization and the Republic of Korea," <https://apps.who.int/iris/handle/10665/251888> 검색일: 2020.07.08.).

223) 대한민국 보건복지부, World Health Organization, "WHO Country Cooperation Strategy 2019-2023 : Republic of Korea," <https://apps.who.int/iris/handle/10665/279858> 검색일: 2020.07.11.), p. 18.

한국에서는 1951년 WHO 펠로우십 프로그램을 통해 2명의 수혜자가 선정되면서 본격적으로 시작되었고, 이후 WHO 및 UNKRA Health Planning Mission의 추천을 받아 매년 2명에서 14명의 수혜자가 다양한 분야에서 교육을 받을 수 있었다. 1956년에는 공중보건, 농촌보건, 환경위생학 학사학위를 취득할 수 있도록 4명의 수혜자가 처음 선정되었고, 1957년에는 성병, 한센병, 검역 및 항만 위생, 결핵, 기생충학, 마취과 같은 또 다른 전문 분야로 프로그램이 확대되었다. 1950년대 후반에서 1960년대 초 사이에는 보건 통계와 말라리아 통제, 천연두와 결핵 백신의 생산, 도시 하수 및 배수 설계, 중간훈련, 의료 교육으로까지 프로그램 범위가 다시 한번 확대된 바 있다. 무엇보다도 한국인들은 WHO 펠로우십 프로그램 아래 다양한 의료 및 공중보건 분야에서의 체계적 교육을 받을 수 있었으며, 그 결과 한국은 의학 및 공중보건 전문가들을 양성함으로써 장기적으로 국가역량을 강화하고 의료 서비스를 대폭 개선하는 전기를 마련했다.

이 시기 WHO는 한국의 모자보건(Maternal and Child Health) 프로그램을 진행하기도 했다(〈표 1〉 참고). 무엇보다도 미국대외원조기구(USOM, United States Operations Mission)의 한국 보건 서비스 보고서에 따르면, 세계보건기구 소아간호사 및 산파 고문이던 더글러스 버드(Dugald Baird)가 경제 조정관실의 모자보건 서비스에 대한 국가의 지원을 계획하는데 중요한 역할을 한 바 있고, 이러한 다각적인 노력을 통해 이 프로그램이 진행되는 동안 대한민국의 산파, 간호사 수가 크게 증가하여 체계적인 모자보건 서비스 발전의 토대 마련하기도 했다.

[표 1] WHO의 한국 산모 및 영유아 건강 개선 지원

시기	내 용
1950년	WHO 지역사무소에서 모자보건 전문가와 간호사를 한국에 최초 파견
1955-1956년	산파용 배달키트(Deliverty kits for midwives) 한국 보급
1956-1957년	모자보건 및 아동재활학과 펠로우십 학생 선발. 모자보건 전문 인재양성 지원 시작
1956-1957년	WHO 지역사무소는 미국 국제통신국의 지원 아래 한국 산파들에게 교육 및 훈련 제공

출처: World Health Organization Western Pacific Region Office, "70 Years Working Together for Health: The World Health Organization and the Republic of Korea," p. 21.

224) World Health Organization, "WHO Fellowship programme," <https://www.who.int/hrh/education/fellowships/en/> (검색일: 2020.07.08.).

한편 이 과정에서 USOM은 WHO와의 협력 아래 전직 시카고 간호대학 교수를 한국에 파견해 산파 훈련을 보다 체계적으로 시키고, 이경춘 원장이 이끄는 개정보건연구소가 농촌지역 교육 제공에 앞장서기도 했다. 또한 한국 중앙간호원이 주도적으로 모자보건과 공중보건 지도자를 교육하고, 수료한 이들은 탄광촌 사복, 거제 등 전국 외진 지역의 모자보건과 직업보건 서비스에 전념하기도 했다. 결국, 산모와 신생아의 사망률을 줄이고, 이들의 건강을 개선하기 위한 목적으로 시행된 이 프로그램은 특히 한국의 영유아 사망률을 줄이고 산모의 건강을 개선하는데 굉장히 중요한 역할을 한 것으로 평가받는다.

2 1960-1970년대: 공공의료보건 강화 협력²²⁵⁾

1960년대 들어 WHO는 특히 한국의 공공의료보건 능력을 강화하기 위한 지원을 체계적으로 이어갔다. 무엇보다도 이 시기 WHO는 한국 의료서비스 발전에 굉장히 중요한 역할을 한 것으로 평가받고 있는데, 이 시기 WHO의 활동은 <표 2>와 같다.

[표 2] 60-70년대 WHO의 한국 지원 활동

시기	내 용
1962.10.	WHO, 서울에 국가연락사무소 설치
1963-1967	충청남도 지역 보건 의료 시범 사업 지원
1965.01.	국가연락사무소에서 WHO 대표사무소로 승격
1971	용인군 원삼면 시범사업(General health-care development project in Yongin-gun) 지원
1973.03. - 1974.12.	WHO, 한국정부의 가족계획사업 지원

출처: World Health Organization Western Pacific Region Office, "70 Years Working Together for Health: The World Health Organization and the Republic of Korea."

이 시기 한국 의료 및 보건 발전에 WHO의 중요한 기여 중 하나가 바로 나병(한센병) 퇴치이다. 한국은 과거 나병(한센병)으로 많은 사람들이 고통을 받은 바 있다. 이에

225) World Health Organization Western Pacific Region Office, "70 Years Working Together for Health: The World Health Organization and the Republic of Korea," pp.15-16, 62.

1951년 WHO가 한국에서의 나병 치료를 위해 한국정부에 지원을 결정한 바 있으며, 이후 지속적으로 다양한 지원을 했다. 1960년에는 WHO가 한국 의대 교수 및 의대생 양성을 위해 2,400 달러를 책정·지원하였으며, 이후 한국정부에 대한 지원금액은 증가했다. 한편, 이 시기 WHO와 한국은 공동으로 나병에 대한 기초연구를 실시하였으며, 일련의 프로젝트들을 수행하며 한국에서의 나병 퇴치를 위해 긴밀한 협조체제를 구축하기도 했다.

1961년과 1970년 사이에는 WHO와의 공조를 통해 한국정부가 나병통제 프로그램을 시행하였고, 1962년과 1963년에는 WHO의 권고에 따라 한국에서 보건소와 감염병 예방에 관한 법률이 개정되어 나병 환자들에 대한 가정치료 서비스가 제공되기 시작했다. 1964년에는 인도 WHO 대표사무소의 상주 고문인 프란스 헤메리섹스(Frans Hemerijchx)가 방한하여 소록도에 있는 병원을 방문해 나병 환자들을 위한 의료 지원을 제안했으며, 이에 따라 1964년 11월 아이다 클라센스(Ida Claessens)와 안네 마리 게일(Anne Marie Gaily)이라는 두 명의 간호사가 소록도 병원에 파견되어 나병 환자들에 대한 진료가 시작되었다. 한편 데미안 재단의 에머레이크 명예회장이 한국나병복지협회의와의 간담회를 통해 한국 나병관리 프로그램에 대한 지원 의사를 밝혔으며 그 결과 1966년 4월 15일 벨기에에서 데미안 재단의 설립과 함께 한국 보건사회부와의 협약을 통해 향후 5년 간 나병 통제 프로그램에 대한 지원이 이뤄졌다. 특히 이 협약을 바탕으로 데미안 재단은 소록도 국립병원에 이동식 클리닉과 성형외과 운영을 위해 5년간 90만 달러를 지원하였으며, 소록도 국립병원 건물 2층을 개조해 50개의 병상이 설치된 병동과 물리치료실 설치를 지원하기도 했다. 그리고 같은 해 9월부터는 재단 대표이자 성형외과 의사인 반 드로겐브룩(Van Droogenbroeck)을 포함한 7명의 의료진이 소록도에서 본격적인 의료행위를 시작했다.

1970년대에는 WHO 나병 전문가위원회 5차 회의에서 나병 치료에 대한 보다 발전된 기술이 도입되어 한국에도 적용되었고, 이후 한국정부는 WHO의 권고에 따라 1978년부터 리팜피신, 클로파지민(rifampicin and clofazimine)등의 행정명령 가속화(accelerated the administration of rifampicin and clofazimine)하여 나병 퇴치를 위해 박차를 가했다. 결국 한국 정부의 노력과 WHO의 지속적인 지원 아래 한국 내에서의 잠정 나병(putative leprosy)의 발병률이 1971년 1만명당 2.3명에서 1975년

1.9명, 1978년 1.4명으로 급격히 감소하는 성과를 보여주기도 했다. 결과적으로 이 시기에는 WHO의 지원 아래 한국이 콜레라, 결핵, 나병, 말라리아, 필라리아병 등 여러 질병과 감염병을 퇴치하는데 성공적인 성과를 보였다고 평가할 수 있다.

3 1970-1980년대

그리고 70년대 이후 경제성장이 본격적으로 진행되기 시작하면서, 기존에 WHO의 도움을 받던 한국은 WHO와 공조하여 국제사회에서의 건강 및 질병 문제 해결을 위한 지원 국가로 변모하게 되었다. 특히 이 시기를 거치면서 한국은 국제보건환경 개선에 기여를 하기 시작했고, 다른 저개발 국가 및 개발도상국가를 돕기 위한 목적으로 WHO에 의료 보건 분야 전문가와 자문단을 파견하기도 했다. 이와 함께 한국은 WHO에 금전적, 인적 기여를 높여가며 과거 수혜국에서 공여국으로 지위 변화를 겪었으며, 이후 한국은 다양한 분야에서 WHO와의 협력관계를 구축하며 한국 국민들의 건강 증진 뿐만 아니라 국제무대에서의 보건 및 안보 환경 조성에도 기여를 하고 있는 상황이다.²²⁶⁾

4 1980년대 이후

1980년대 들어 한국과 WHO 간의 협력관계에는 또 다른 변화가 나타났다. 이 시기 WHO의 한국에 대한 지원은 계속되었지만, 그 초점이 변화한 것인데, 과거에는 감염성 질병과 모자보건 프로그램에 대한 지원이 주를 이뤘다면, 80년대 이후부터는 HIV/AIDS, 암, 환경오염 등의 이슈에 대한 지원이 주를 이루게 된 것이다. 1983년부터 1996년까지 WHO는 한국의 일차보건의료 강화를 위한 시범사업(고성군 프로젝트, 연천군 프로젝트, 대명동 프로젝트)에 지원을 하기도 했다.

1997년 이후로는 한국-WHO 협력관계에 있어 공여국으로서의 한국의 역할이 보다 더 강화되었고, 과거 WHO가 한국에 대해 지원했던 프로그램이 성공적으로 끝을 맺기도 했다. 일례로 2004년에는 WHO에서 한국의 나병 퇴치 프로그램이 성공적으로 이행했음을 공식적으로 선언한 것이다. 이외에도 2006년부터 2009년까지 WHO와 한국은 과

226) *ibid.*, p.18.

거의 경험을 바탕으로 북한의 모자보건 의료사업을 공동으로 지원하기로 합의했고, 2011년에는 증가 추세를 보이던 결핵을 2020년까지 퇴치하는 계획을 수립하기도 했다.

한편 한국은 1970년대 이후 WHO와 공동으로 한국 내에 다양한 협력연구센터를 설립하면서 지속적으로 협력관계 및 공조체제를 확대·발전시켜 나가고 있다(〈표 3〉 참고).

[표 3] 한국 소재 WHO 협력 연구센터 목록 2016.06.30. 기준)

레퍼런스 번호	기관명	타이틀	지정기간
KOR-9	가톨릭대 가톨릭 산업 의료 센터	WHO 산업보건 협력센터	1972.01.01. - 현재까지
KOR-11	서울대 인구의학 연구소	인간생식연구 WHO협력센터	1974.01.01. - 2006.01.30.
KOR-13	연세대 열대의학 연구소	기생충성질환연구 WHO협력센터	1979.03.01. - 2004.02.20.
KOR-1	고려대 바이러스성 질병 의과대 연구소	바이러스 레퍼런스 및 연구 WHO협력센터 (신증후성 출혈열)	1981.01.01. - 1995.06.02.
KOR-14	서울대의과대, 풍토병 연구소	연충병 WHO협력연구센터	1981.03.01. - 2004.02.19.
KOR-15	가톨릭대 간질환 가톨릭 연구소	바이러스간염연구 WHO협력센터	1982.10.01. - 2004.09.13.
KOR-2	2서울대 병원서비스 연구소	병원행정 WHO협력연구센터	1984.04.01. - 1992.03.01.
KOR-16	연세대 간호대학	1차 보건의료의 간호발전을 위한 연구 및 18교육WHO협력센터	1988.01.27. - 현재까지
KOR-17	경희대 동서 의학 연구소	전통의학 WHO협력연구센터	1988.04.18. - 현재까지
KOR-18	서울대 천연물과학 연구소	전통의학 WHO협력연구센터	1988.04.18. - 현재까지
KOR-19	연세대 의과대학 예방의학과	의료체계 WHO협력연구센터	1989.06.26. - 현재까지
KOR-20	목암생명공학연구소	백신 및 진단 시약 연구 및 개발 WHO협력센터	1989.11.13. - 2004.07.16.
KOR-21	경북대 중앙전자현미경실	바이러스성 간염 예방 및 관리에 관한 면역학적 WHO연구협력센터	1990.03.08. - 2004.05.11.

레퍼런스 번호	기관명	타이틀	지정기간
KOR-22	경북대 생명의학연구원	바이러스성 간염 예방 및 관리에 관한 면역학적 연구 WHO협력센터	1990.06.23. - 2004.10.13.
KOR-3	한국의료체계연구소(정확한 연구소 존재 확인하지 못함)	의료체계관리 WHO협력연구센터	1993.04.06. - 1999.02.11.
KOR-23	서울대 의과대학 체력과학노화연구소	건강증진을 위한 체력과학노화 WHO협력연구센터	1994.11.10. - 2007.11.15.
KOR-24	대한결핵협회 결핵연구원	결핵에 관한 연구, 교육 및 레퍼런스 연구실 WHO협력센터	1995.05.16. - 현재까지
KOR-25	가톨릭대 간호대학	WHO호스피스 협력센터	1995.09.28. - 2010.02.18.
KOR-26	아산생명과학연구원	바이러스조사연구(한타바이러스) WHO협력센터	1996.08.21. - 2004.09.13.
KOR-27	용인정신병원	용인정신병원 WHO협력센터	2003.04.15. - 2015.10.27.
KOR-28	목암생명과학연구소	백신 및 진단 시약 연구 및 개발 WHO협력센터	2005.02.25. - 2013.02.01.
KOR-84	국립암센터	WHO 암 관리 및 예방 협력센터	2005.07.12. - 현재까지
KOR-5	경북대 생명의학연구원	바이러스성 간염 예방 및 관리에 관한 면역학적 연구 WHO협력센터	2005.10.11. - 2010.02.07.
KOR-86	안전보건공단 (현재: 한국산업안전보건공단)	WHO 산업보건 협력센터	2008.10.07. - 현재까지
KOR-90	식품의약품안전처	바이오의약품 효문화 분야 WHO 협력센터	2011.01.28. - 현재까지
KOR-89	한국한의학연구원	전통의학 WHO 협력센터	2011.02.24. - 현재까지
KOR-94	한국보건복지정보개발원 (현재: 한국사회보장정보원)	WHO보건의료분야 표준화 협력센터	2012.12.17. - 현재까지
KOR-97	국립환경과학원	WHO 환경보건 협력센터	2014.01.06. - 현재까지
KOR-98	서울대 보건대학원	WHO 보건체계 및 재정 협력센터	2014.02.06. - 현재까지
KOR-99	서울대 의학도서관	WHO 의학정보문헌 협력센터	2014.02.17. - 현재까지

한국의 국제기구 외교평가: 성과, 한계, 개선 방향 ...

레퍼런스 번호	기관명	타이틀	지정기간
KOR-96	연세대 의료법윤리학연구원	WHO 보건의료법, 생명윤리 협력센터	2014.02.20. - 현재까지
KOR-100	대한적십자사 혈액관리본부	WHO 수혈안전성 협력센터	2014.07.10. - 현재까지
KOR-101	순천향대 건강도시 및 건강영향평가연구소	WHO 건강도시와 범 정책 건강전략수행 협력센터	2014.12.29. - 현재까지
KOR-102	서울대 이종욱글로벌의학센터	WHO 의료인력개발 협력센터	2015.09.15. - 현재까지
KOR-104	가톨릭대 간호대학 호스피스연구소	WHO 호스피스 협력센터	2016.04.01. - 현재까지

출처: World Health Organization Western Pacific Region Office, “70 Years Working Together for Health: The World Health Organization and the Republic of Korea,” <https://apps.who.int/iris/handle/10665/251888> 검색일: 2020.07.08.), pp.182-183.

IV

한국-WHO 협력프로그램

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

현재 국제사회에서 인간 개개인의 건강을 위협하는 요소는 굉장히 많으며, WHO는 이러한 위협요소를 없애기 위한 노력을 진행하고 있다. 특히 WHO는 오랜 시간 동안 사람들의 건강을 위협해온 여러 병이나 바이러스는 물론이고, 이들의 정신적 건강을 위협해온 다양한 요인들까지도 대처를 하는 중이다. 그리고 이러한 위협요인들을 없애기 위해 WHO는 여러 가지 프로그램과 프로젝트들을 진행하고 있는데, 이러한 프로그램 및 프로젝트에는 한국 역시 적극적으로 참여를 하는 중이다.

1 한국-WHO 간 담배규제협약을 통한 협력

한국과 WHO 간의 협력 관계는 다양한 프로그램을 통해서 나타나고 있다. 그 대표적인 사례 중 하나가 바로 ‘담배규제협약’을 중심으로 한 한국과 WHO 간의 협력관계이다. WHO는 과거부터 담배가 인류의 건강에 상당한 악영향을 미치고, 사망률을 높이는 주요 요인으로 인정한 바, 흡연을 줄이기 위한 ‘세계금연행동(Tobacco Free Initiative: TFI)’을 1998년에 채택한 바 있다. TFI는 흡연으로 인해 야기되는 각종 종류의 질병과 사망의 전지구적 부담을 낮추고 동시에 흡연 및 간접흡연으로 인해 발생할 수 있는 건강, 사회, 환경, 경제적 악영향으로부터 현 세대와 미래 세대를 보호하는 것을 목표로 삼고 있다.²²⁷⁾ 그리고 이러한 목표 아래 전 세계적으로 담배 소비를 줄이기 위한 실질적인 행동원칙을 담은 ‘담배규제협약(Framework Convention on Tobacco Control)’을 체결했다. 즉, ‘담배규제협약’은 담배로 인한 건강 피해가 전 지구적인 문제가 되었음을 인식하는 동시에 담배를 통제하기 위한 효과적 수단과 국제적 협력을 제고하기 위한 각종 국제적 의무·권고사항을 담은 보건분야 최초의 국제협약인 것이다.²²⁸⁾

227) World Health Organization, “WHO Tobacco Free Initiative's Mission,” <https://www.who.int/tobacco/about/vision/en/> 검색일: 2020.08.21.).

228) World Health Organization, “Guidelines and Policy Options and Recommendations for Implementation of

이 협약은 2003년 제 56차 WHO 총회를 거쳐 채택되었고, 2005년 2월 27일 발효되면서 세계 최초의 보건분야 국제협약이 되었다.

한국 역시 흡연으로 인한 피해 감경과 담배 소비 감소를 위한 WHO의 노력에 발맞춰 WHO와의 공조를 강화하고 있다. 한국은 2003년 당시 보건복지부 김화중 장관이 UN 본부에서 정부를 대표해 ‘담배규제협약’에 서명을 함으로써 본격적으로 협약 가입국이 되었다.²²⁹⁾ 한국은 ‘담배규제협약’을 바탕으로 담뱃값 인상 및 담뱃갑 경고 그림 도입, 금연구역 확대 등과 같은 정책을 펼침으로써 담배규제 정책에서 큰 진전을 보이기도 했다.²³⁰⁾ 일례로 현재 WHO에서는 각 협약 서명국가들의 흡연 문제에 대한 대처, 담배수요 감소조치 등을 2년마다 평가하고 국가별 상황을 소개하는 ‘세계흡연실태보고서(WHO report on the global tobacco epidemic)’를 발간하고 있는데, 2019년에 발간된 제 7차 보고서에서는 한국을 우수사례로 소개한 바 있다.²³¹⁾ <표 4>는 ‘담배규제협약’을 바탕으로 각 국가들이 이행해야 할 담배수요감소조치를 소개해주고 있는데, 해당보고서에 따르면 한국은 총 7개의 평가 지표 중 ‘담배사용 정보수집,’ ‘금연지원서비스,’ ‘금연홍보’ 정책 분야에서 최고 이행수준을 보이고 있는 것으로 평가받았다. 이와 함께 한국 정부의 국가적 지원을 바탕으로 성인남성 흡연을 역시 1998년의 66.3%에서 2017년의 38.1%로 크게 줄어들어 흡연 문제에 대한 대처에 있어 한국과 WHO 간의 공조가 강화되고 있을 뿐만 아니라 긍정적 효과가 도출되고 있음을 알 수 있다.²³²⁾

the WHO FCTC,” https://www.who.int/fctc/treaty_instruments/en/ 검색일: 2020.08.21.).

229) 대한민국 보건복지부, “김화중 장관, 담배규제협약 서명 및 한-미 보건분야 양해각서 체결위해 방미예정,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=26244 검색일: 2020.08.21.).

230) 대한민국 보건복지부, “흡연율의 획기적인 감소를 위해 강력한 금연정책 필요 이제는 선진국 수준의 담배규제정책을 펼쳐야 할 때!” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=237360 검색일: 2020.07.09.).

231) 대한민국 보건복지부, “WHO, 우리나라 금연지원서비스를 세계 우수사례로 소개,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=350318 검색일: 2020.08.21.).

232) 대한민국 보건복지부, “WHO, 우리나라 금연지원서비스를 세계 우수사례로 소개,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=350318 검색일: 2020.08.21.).

[표 4] 담배수요감소조치와 해당 ‘담배규제협약’ 조항

담배수요 감소조치	담배규제기본협약(FCTC) 관련 조항
담배사용 및 규제 정책 정보 수집(모니터링) (Monitor tobacco use and prevention policies)	제20조 연구, 감시, 정보 교환 (Research, surveillance and exchange of information)
담배연기로부터 보호 (Protect from tobacco smoke)	제8조 담배연기에의 노출로부터 보호 (Protection from exposure to tobacco smoke)
금연지원서비스 제공 (Offer help to quit tobacco use)	제14조 담배의존 및 금연에 관한 수요 감소 조치 (Demand reduction measures concerning tobacco dependence and cessation)
담배의 위험성 경고 (Warning about the dangers of tobacco) 1. 건강경고 부착(Health warning label) 2. 금연캠페인 Anti-tobacco mass media campaigns)	제11조 담배제품의 포장 및 라벨 (Packaging and labelling of tobacco products) 제12조 교육, 의사소통, 훈련 및 대중의 인식 (Education, communication, training and public awareness)
담배 광고, 판촉 및 후원금지 (Enforce bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship)	제13조 담배광고, 판촉 및 후원 (Tobacco advertising, promotion and sponsorship)
담뱃세 인상 (Raise taxes on tobacco)	제6조 담배수요의 감소를 위한 가격 및 조세조치 (Price and tax measures to reduce the demand for tobacco)

출처: 대한민국 보건복지부, “WHO, 우리나라 금연지원서비스를 세계 우수사례로 소개,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=350318 검색
일: 2020.08.21.).

2 국제암연구기관 협약

한국과 WHO 사이에 진행되고 있는 또 다른 프로젝트의 예로는 ‘국제암연구기관(International Agency for Research on Cancer)’을 들 수 있다. WHO는 이미 암에 대한 경각심을 가지고 암 연구를 위한 국제적 협력의 필요성을 깨닫고 있었다. 그리고 암의 발병 원인과 치료를 위한 다양한 연구의 국제적 협력 추진을 위해 WHO는 1965년 제 18회 총회에서 WHO의 부속기관으로서 ‘국제암연구기관’ 설립을 천명하였다.²³³⁾ 즉, ‘국제암연구기관’은 국제적 차원에서 암의 원인을 규명하여 암의 발병률을 낮추는 한편 암의 치료법을 연구하여 모든 인류가 암으로부터 받는 고통을 줄이는 것을

주 목적으로 하고 있으며 이러한 목적을 위해 암 연구, 암 연구 관련 정보 제공, 글로벌 암 바이오뱅크(biobank)²³⁴⁾ 운영, 교육 및 훈련, 각 국가들의 암 관련 정책 가이드라인 제공 등과 같은 다양한 역할을 해오고 있다.²³⁵⁾

암 연구에 대한 한국과 WHO의 협력관계는 2000년대 중반부터 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 한국 역시 매년 약 22만명의 암환자가 발생하고 있으며 그중 약 7만 4천명이 암으로 사망하는 등 적지 않은 한국인들이 암으로 고통받고 목숨을 잃고 있다.²³⁶⁾ 이러한 상황 속에서 한국은 2005년 암역학관리연구부를 ‘국가암관리사업지원평가연구단’으로 확대·개편하는 한편 암 관리를 위한 법 제정을 통해 보다 본격적으로 암에 대한 국가적 대응체계를 갖춰나가기 시작했다. 이러한 국내적 움직임과 발맞춰 한국은 2006년 ‘국제암연구기관’에 참여를 하게 되었고, 다른 참여국들과의 협력관계를 맺으며 국제적 차원에서의 암 연구활동에도 활발히 참여 중이다.²³⁷⁾ 한국은 다른 회원국들과의 공동연구 확대 및 정보공유를 통해 국내 암 관련 연구의 질적 향상을 도모하는 한편 다른 국가들의 암 연구기관들과의 네트워크 구축을 기반으로 국내 암 관리체계 구축을 도모하는 계기를 마련할 수 있었다. 또한 국내 암 연구 인력의 훈련 프로그램 개발과 교육훈련프로그램 참여를 통해 암 연구 인력 활성화의 기반을 마련할 수 있었고, 동시에 한국은 국제암연구기관 이사국으로서 국제적 차원에서의 암 연구와 암 관련 정책개발 등에 대한 결정권을 행사할 수 있게 되었다.²³⁸⁾

현재 한국은 재정적으로도 ‘국제암연구기관’에 상당한 기여를 하고 있기도 하다. 한국은 다른 참여국들과 마찬가지로 의무분담금과 자발적기여금의 형태로 국제암연구기

233) International Agency for Research on Cancer, “About IARC,” https://www.iarc.fr/cards_page/about-iarc/ 검색일: 2020.08.22.)

234) ‘바이오뱅크’란 혈액이나 세포 등과 같은 인체 자원을 수집해 보관하는 일종의 ‘인체 자원은행’으로써 연구기관 등에서 요청하면 이들 인체 자원들을 제공하는 역할을 한다.

235) International Agency for Research on Cancer, “IARC’s Mission: Cancer research for cancer prevention,” <https://www.iarc.fr/about-iarc-mission/> 검색일: 2020.08.22.)

236) 국립암센터, “국립암센터 소개,” https://www.ncc.re.kr/main.ncc?uri=hq_enterprise01 검색일: 2020.08.22.)

237) 한국은 2006년 5월 WHO 산하 전문기관인 ‘국제암연구기관’에 가입을 하였다. 당시 국제암연구기관의 가입국은 독일, 프랑스, 이탈리아, 영국, 미국, 러시아, 호주, 네덜란드, 벨기에, 일본, 스웨덴, 캐나다, 핀란드, 노르웨이 덴마크, 스페인 등 16개 국가들이었으며 한국은 인도와 동시에 가입을 한 바 있다: 대한민국 보건복지부, “한국 18일, 세계보건기구 산하 국제암연구소 가입,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=37850 검색일: 2020.08.22.)

238) 대한민국 보건복지부, “한국 18일, 세계보건기구 산하 국제암연구소 가입,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=37850 검색일: 2020.08.22.)

관에 대한 재정적 기여를 하고 있는데, 특히 2020-2021 기간 동안 한국의 재정적 기여금 규모는 1,765,991 유로로 호주와 브라질, 캐나다, 이탈리아, 러시아 등과 비슷한 규모를 기록하고 있다²³⁹⁾ <표 5> 참고).

[표 5] 국제암연구기관 재정적 기여도

(단위: 유로)

참여국	편당 규모
모로코, 아일랜드, 카타르, 핀란드	1,236,194
노르웨이, 네덜란드, 덴마크, 벨기에, 스위스, 스웨덴, 오스트리아, 인도	1,501,094
러시아, 브라질, 스페인, 이탈리아, 캐나다, 한국 , 호주	1,765,991
독일, 영국, 프랑스	2,295,788
미국, 일본	3,355,385

출처: International Agency for Research on Cancer, "Funding," <https://www.iarc.fr/about-iarc-funding-assessed-contributions/> 검색일: 2020.08.22.).

또한 한국의 국립암센터와 WHO의 협력관계도 주목할만 하다. 여전히 한국인의 사망원인 1위로 암이 지목되는 가운데, 한국은 보다 높은 수준의 암 등록통계, 역학조사, 암 정보 공유, 교육 등의 업무를 진행하기 위해 ‘국립암센터’를 건립하였고, 국민의 암 사망률 감소 및 암 생존률 상승이라는 중장기적 목적을 위해 WHO와의 협력관계를 구축해나가고 있다. 일례로 2012년에는 WHO 서태평양지부의 지원으로 국립암센터에서 ‘아시아태평양 지역의 금연지원서비스 개설 및 활성화를 위한 국제 훈련 워크숍’을 개최하여 각 국의 전문가들이 참여한 가운데 흡연으로 인한 암 문제 및 대응 사례 등을 공유한 바 있다.²⁴⁰⁾ 이외에도 WHO는 2005년에 국립암센터를 ‘세계보건기구 암등록·예방 및 조기검진 협력센터(Collaborating Center for Cancer Control and Prevention)’로 지정하였고, 이후 WHO와 국립암센터는 ‘분자종양역학 국제교육훈련 과정’(2006년), ‘암등록과 암역학의 적용’(2008년), ‘비전염성 질병 관리’(2010년), ‘만성질환의 감시체계와 모니터링’(2012년), ‘암 리더십과 암 관리 역량강화’(2013년) 등 다양한 암 관련 문제를 다루는 워크숍들을 지속적으로 개최해오고 있다.²⁴¹⁾

239) International Agency for Research on Cancer, "Funding," <https://www.iarc.fr/about-iarc-funding-assessed-contributions/> 검색일: 2020.08.22.).

240) 국립암센터, “국립암센터 뉴스레터 2012,” http://www.ncc.re.kr/webzine/201209/sub_01.jsp(검색일: 2020.08.22.).

요컨대, 한국은 2000년대 중반 이후 국제암연구기관에 참여를 하게 되었고 암 연구와 관련해 WHO와의 협력관계를 강화해나가고 있다. 한국은 WHO의 회원국으로써 암 연구를 위한 기반 확립, 암 관련 연구의 질적 향상, 국제 암 정책(cancer policy)의 개발, 그리고 암의 조기 발견을 위한 국가 프로젝트 진행 등에 중요한 역할을 담당하고 있다.²⁴²⁾

3 한국-WHO 국가협력전략(Country Cooperation Strategies)

한국과 WHO는 ‘국가협력전략’을 체결함으로써 향후 한국 내의 의료 및 보건환경 개선 등을 위한 양자 간의 공조 강화 토대를 마련하기도 했다. ‘국가협력전략’이란 WHO가 각 회원국들의 개별 상황을 고려하여 해당 국가 내의 보건환경 개선, 보건 정책 수립, 다양한 지원 강화 등을 목적으로 하는 국가별 맞춤형 전략이라고 할 수 있다. 즉, 국가협력전략은 각 회원국들 내에서 WHO의 활동 효율을 높이기 위한 지침을 제공하는 한편 중장기적으로 개별 회원국들에 기술적인 협력을 제공하거나 해당 국가의 의료 및 보건 정책, 전략, 계획을 수립하는데에도 맞춤형 지원을 제공하는 역할을 한다.²⁴³⁾ 이를 통해 WHO는 각 회원국들이 처해 있는 다양한 상황에 맞춰 지원 및 기술협력의 종류를 결정하는가 하면 각 국가에 맞춤형 의료 및 보건 정책 도입을 도움으로써 해당 국가 국민들이 삶의 질과 환경 개선을 도모하고 있는 것이다.

한국의 경우 2019년 1월 WHO와의 국가협력전략을 체결한 바 있다. 한국-WHO 간 국가협력전략의 주요 목표는 대한민국 국민과 서태평양 지역의 주민 건강 증진으로, 이러한 목표 달성을 위해 세 가지 기본원칙(foundation)을 채택한 바 있다 <표 6> 참고).²⁴⁴⁾

241) 국립암센터, “국립암센터 뉴스레터 2016,” http://www.ncc.re.kr/webzine/201609/sub_07.jsp(검색일: 2020.08.22.).

242) World Health Organization Western Pacific Region Office, “70 Years Working Together for Health: The World Health Organization and the Republic of Korea,” <https://apps.who.int/iris/handle/10665/251888> 검색일: 2020.07.08.), p. 127.

243) World Health Organization, “WHO Country Cooperation Strategies,” <https://www.who.int/country-cooperation/what-who-does/ccs/en/> 검색일: 2020.08.23.).

244) 대한민국 보건복지부, “한국-세계보건기구(WHO), 국가협력전략 체결,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347426 검색일: 2020.08.23.).

[표 6] 한국-WHO 국가협력전략 기본 원칙

기본원칙	주요내용
기본원칙 1: WHO는 대한민국의 모든 사람들의 건강에 기여	• 대한민국 보건정책 기획 조력 • 신종감염, 건강 불평등, 만성질환 관리, 건강재정, 인력 개발 등에 대한 기술 자문 • 대한민국의 의료 개혁 지원
기본원칙 2: 중요한 글로벌 보건 파트너로서 한국은 WHO의 우선 순위에 기여	• 대한민국의 보편적 의료보장과 만성질환 관리 분야의 전문 지식과 경험을 공유 • 인력 및 재정적 지원
기본원칙 3: 대한민국과 WHO는 지속가능개발목표에 부합하는 건강 결과를 위해 공동으로 노력	• 강화된 협력을 위한 파트너십 프로그램 개발 및 이행 • 2030 SDG 달성을 위한 공동의 노력 경주 • 보건 분야의 정보, 지식, 경험 공유

출처: 대한민국 보건복지부, “한국-세계보건기구(WHO), 국가협력전략 체결,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347426(검색일: 2020.08.23.).

그리고 한국과 WHO는 지속적 협력을 위한 기술협력분야 가이드를 설정하고 양자 간 협력에 있어 전략적 우선순위를 제시하여 보다 효율적이고 효과적인 협력 강화를 위한 제도적 기반을 마련하기도 했다. 한국-WHO 국가협력전략의 가이드라인에서 제시된 양자 간 전략적 우선순위는 <표 7>와 같다.

[표 7] 한국-WHO 협력의 전략적 우선순위

전략적 우선순위	내용
정책대화 및 보건 개혁	• 건강 개혁 정책대화 추진 및 보건체계 강화 위한 전략적 지원
기술적 조언 및 규범의 설정	• 정부의 업무를 지원하기 위해 최신 지침을 지속적으로 제공 • 한국과 WHO는 기후 변화, 환경 등 공중 보건 관련 다부문 협력체계 수립을 위해 기술 지원 또는 협력
보건제도 및 보건인력 개발 강화	• WHO와 한국 정부 간 긴밀한 협력을 통해 전통의학 의제를 발전시키고 지역의 보편적인 건강보험 혜택 향상 기여 • 한국은 현재 다른 국가에 의료 종사자 교육 및 훈련 프로그램을 제공 중이며 교육 효과 향상을 위해 WHO와 협력 • WHO는 한국의 젊은 보건전문가에게 국제기구 수습 기회 제공
남·북한의 협력 지원	• 북한의 건강상태 개선을 위해 인력 및 재정지원 필요하며 이를 위해 WHO는 북한 보건문제와 관련하여 중재자 및 정책 고문 역할 수행
SDG 달성을 위한 협력	• 한국은 WHO와 협력하여 세계 보건 및 국제 원조에 기여

출처: 대한민국 보건복지부, “한국-세계보건기구(WHO), 국가협력전략 체결,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347426(검색일: 2020.08.23.).

즉, 한국과 WHO는 국가협력전략 체결을 통해서도 양자 간의 협력을 확대하고 있는 모습을 보이고 있다. 현재 국가협력전략 아래 한국 정부와 보건복지부 등 유관기관, 그리고 WHO 등은 보건정책 및 연구분야에 관련한 다양한 정보를 공유하고 있으며 한국에 특화된 제도적 조언을 받고 있기도 하다.

특히 여기서 남·북한의 협력을 지원하는 전략은 앞으로 신종 전염병 발생시 한국과 북한 간의 협력관계를 구축하고, 더 나아가 한반도 평화체제를 구축하기 위해서도 중요하다 볼 수 있다. 현재 한국과 북한의 관계는 다시 경색되어 있다는 평가를 받고 있으며, 특히 보건분야를 포함한 모든 분야에서의 협력이 사실상 중단된 상태다. 하지만 현재 코로나 19 위기상황에서 한국과 북한 간의 보건협력은 남북한 주민들의 건강을 지키기 위해서는 꼭 진행되어야 할 문제라고 할 수 있다. 한국은 최근 제3차 유행이라고 불릴 정도로 코로나 19가 다시 한번 확산세를 보이고 있다. 그리고 북한 역시 코로나 19로 인해 많은 피해를 받고 있는 것으로 추측된다. 사실 북한 정권과 사회의 폐쇄적인 특성상 현재 북한에 코로나 19로 인한 확진자와 사망자가 구체적으로 얼마나 발생했는지, 그리고 어떤 추이를 보이고 있는지에 대한 명확한 자료는 얻기가 힘들다. WHO에 따르면 코로나 19의 전세계적 발병 이후 2020년 11월 현재에 이르기까지 북한에서는 코로나 19 확진자와 사망자가 모두 전혀 없는 것으로 보고되고 있는데, 이는 WHO 역시 북한 정부의 보고에 의존하고 있기 때문으로 보인다.²⁴⁵⁾

하지만 최근 여러 매체를 통해 북한 내에서 코로나 19 의심증상을 보이는 사람들이 급격히 증가하고 있으며, 이에 따라 북한 내 지정시설에 격리된 사람들의 숫자 역시 큰 폭으로 증가하고 있다고 한다. 북한은 현재 전국에 10곳의 시설을 지정해 코로나 19 의심환자들을 격리하고 있는데, 앞서 언급한 것과 같이 2020년 11월 현재 이들 10개 격리시설에는 8만 명이 넘는 코로나 19 의심환자들이 격리되어 있는 것으로 보도되고 있다.²⁴⁶⁾ 여기에 더해 사망자에 대한 숫자 역시 정확히 알려진 바 없지만, 한 언론매체의 보도에 따르면 평안남도에서 위치한 국가지정시설에 격리되어 있다 사망한 사람들의 숫자만 300명 이상이라고 전해진다.²⁴⁷⁾

245) World Health Organization, "WHO Coronavirus Disease COVID-19) Dashboard: Democratic People's Republic of Korea," <https://covid19.who.int/region/searo/country/kp> 검색일: 2020.11.22.).

246) 데일리NK, "북 내부 집계 결과... '코로나 의심 누적 격리자 최소 8만명'," 2020.11.04.), <https://www.dailynk.com/20201104-6/> 검색일: 2020.12.20.).

247) Ibid.

그럼에도 불구하고 북한 현재까지도 북한 내에서 코로나 19로 인한 확진자와 사망자가 발생하지 않았다는 입장을 고수하고 있다. WHO의 평양사무소에 따르면 2020년 10월 말 기준으로 북한에서는 총 1만 2천여명을 대상으로 코로나 19 검사가 시행된 바 있으며, 검사결과 전원이 음성판정을 받았다는 북한 보건성의 보고가 있다고 한다.²⁴⁸⁾

다만, 앞서 언급한 바와 같이 현재 북한에서 의심환자와 격리대상자의 숫자가 급격히 늘고 있다는 점, 그리고 북한 정부의 폐쇄성, 여기에 더해 열악한 것으로 평가되는 북한 주민들의 영양상태와 북한의 의료 및 보건체계 등을 종합적으로 고려해볼 때 북한에서 지금까지 코로나 19 확진자와 사망자가 발생하지 않았다는 북한 정부의 보고는 신뢰하기가 힘들다고 판단된다. 북한은 과거 사스(2003), 에볼라(2014), 메르스(2015) 당시에 북한 내 확진자가 한 명도 없다고 주장을 한 바 있으며, 신종플루(2009) 창궐시에는 약 7개월이 지난 후에야 확진자가 발생했음을 공개한 바가 있기 때문에 북한의 공식 발표 자체에 대한 신뢰도에도 의문이 제기되는 상황이다.²⁴⁹⁾ 아울러 한국 및 외국 언론 역시 북한 내에서 3-4월 경 이미 코로나 확진자와 질병으로 인한 사망자가 발생했음을 보도한 바 있기도 하다. 요미우리 신문에서는 2월 말 이후 북중 국경 인근에 위치한 군부대 내에서 코로나 19로 인해 사망한 것으로 의심되는 사망자의 숫자가 100명 이상이 넘을 것이라는 보도를 한 바 있으며,²⁵⁰⁾ 일본 지지통신을 인용한 조선일보 역시 2020년 3월 말까지 평남도 지역에서 코로나 19로 의심되는 40명의 사망자를 포함해 북한 전역에서 약 260명의 사망자가 발생한 것으로 보도했다.²⁵¹⁾

결국 한국과 마찬가지로 북한 역시 지금까지 코로나 19로 인해 많은 인적피해를 받은 것으로 추측할 수 있는데, 한반도에서의 위기상황을 극복하기 위해서라도 남북한 간의 보건 협력은 필수적이라 할 수 있다. 만약 한국-WHO 국가협력전략의 틀 속에서 보다 체계화되고 제도화된 남북한 간의 협력시스템이 구축될 수 있다면 이는 앞으로 남북 관계를 개선할 수 있을 뿐만 아니라 향후 발생하게 될 신종 감염병을 대처하는데 있어서도 상당한 도움이 될 것으로 예측된다.

248) YTN 뉴스, "WHO "북한 1만 2천 명 코로나 19 검사...모두 음성", 2020.11.10.), https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_202011100915017467 검색일: 2020.12.11.).

249) 장혜원·윤병수, 2020, "북한의 방역체계와 코로나 19 대응현황 평가," 하나 북한정보 13호, p.3.

250) 연합뉴스, " "북한군 코로나 19 의심 사망자 100명 이상"〈요미우리〉", 2020.03.29.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200329015000073> 검색일: 2020.12.11.).

251) 조선일보, "日 언론 "평양 등 코로나 사망자 260명 달해", 2020.04.01.), https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/01/2020040104538.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news 검색일: 2020.12.11.).

V

감염병 대응을 위한 한국-WHO의 협력

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

[표 8] 2000년 이후 주요 바이러스 감염병 유행 사례

항목 \ 병명	사스	신종플루	에볼라	메르스	COVID-19 (2020.12.기준)
확산국 수	32개국	129개국	4개국	24개국	216개 국가·지역
유행시기	2002-2003	2009년	2014-2015	2012-2015	2019년-현재
감염자 수(명)	8,273	25,584,595	8,396	1,154	72,851,747
사망자 수(명)	775	14,378	4,032	471	1,643,339
치사율(%)	9.3	0.056	48	40.8	2.25

출처: World Health Organization, “Surveillance and Risk Assessment,” http://www.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/countryprofilesselect.cfm 검색일: 2020.12.19.); World Health Organization, “WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard,” <https://covid19.who.int/> 검색일: 2020.12.19.).

인류의 역사가 시작된 이후 많은 질병 혹은 감염병들이 창궐하여 많은 사람들이 고통을 받고, 목숨을 잃었다. 그리고 과거와 비교해 볼 때 의학이 발전하고 사람들의 삶의 수준이 높아졌으며, 건강 및 보전에 대한 의식이 많이 개선되었음에도 불구하고 국제사회는 여전히 치명적인 감염병의 위협과 마주하고 있다. 범위를 2000년대 이후로 좁히더라도, 2000년대를 전후해 사스(SARS), 조류독감(AI), 신종플루(Influenza A), 에볼라바이러스(Ebola Virus), 메르스(MERS), 지카바이러스(Zika Virus), 그리고 최근의 코로나 19 등과 같은 다양한 신종 질병 및 감염병들이 발생했고, 이들 감염병들은 모두 한 국가의 국경을 벗어나 지역과 전세계를 아우르는 초국경적 수준의 전염력을 보여준 바 있다 <표 8> 참고).

그중에서도 2019년 말 발생한 코로나 19는 국제사회의 예측에서 벗어나 지금까지 인적·물적 자원의 자유로운 이동으로 대표되는 세계화 시대에 심각한 도전을 가하고 있으며 인류를 위협하고 있다. 특히 코로나 19는 2020년 12월 현재 전 세계적으로 7천

2백만 명 이상의 확진자와 160만 명이상의 사망자를 초래하며 국제사회에 심각한 과제를 던지고 있다.²⁵²⁾ 무엇보다도 과거의 전염병 사례와는 달리 코로나 19로 인한 사망자는 미국 30만명, 유럽 50만 명 등을 포함해 선진국에서도 큰 인명피해가 보고되고 있는 상황이다.²⁵³⁾ 즉, 코로나 19는 일반적으로 방역체계가 상대적으로 우수하다고 평가받는 선진국에도 많은 피해를 유발하고 있는 중이라고 할 수 있다.

이렇게 신종감염병들은 국경을 무시하고 심각한 인적, 물질 피해를 끼치고 있다. 더욱 우려스러운 것은 세계화의 심화로 인해 국내 방역체계만으로는 초국경적 질병들을 퇴치할 수 없다는 점과 현대 의학으로 해결하지 못하는 변종 바이러스가 지속적으로 발생하고 있다는 점이다. 오늘날 선진국과 개도국 모두 협력 없이 이러한 감염병들로부터 자유로울 수 없다는 인식이 커지고 있으며, 향후 더 심한 감염병이 등장할 수 있다는 예측이 국제사회의 우려를 증폭시키고 있는 상황이다. 결국 이러한 질병 및 감염병 문제에 대응하기 위해서는 개별국가 차원이 아닌, 국제사회 차원에서의 공동의 대처가 요구되고 있다. 특히 이를 위해서는 WHO의 역할이 무엇보다도 중요하며, WHO 회원국들 역시 국제사회의 일원으로서 WHO와 보조를 함께 해야 하는 시점이라 할 수 있다.

이러한 상황 속에서 한국은 지금까지 질병 및 감염병 문제를 대처하는데 있어 WHO와 긴밀한 협력관계를 구축해오고 있다. 과거 에볼라 바이러스라든지 메르스, 그리고 오늘날 국제보건 문제의 최대 화두라 할 수 있는 코로나 19에 이르기까지 한국은 이들 전염병 문제를 해결하기 위해 WHO와 여러 측면에서 협력을 지속해온 경험을 가지고 있다.

1 에볼라 바이러스와 한국-WHO 협력 사례

에볼라 바이러스는 1970년대 발견되었고, 이후 주로 아프리카 지역에서 맹위를 떨치며 많은 사람들의 목숨을 앗아가며 전세계적으로도 가장 치명적인 바이러스 중 하나로 인정받고 있다. 이후 국제사회는 에볼라 퇴치를 위한 노력을 지속하였고, 그 노력의 결과 에볼라 바이러스의 맹위는 어느 정도 사그라든 것으로 보였다. 하지만 2013년 12월

252) 2020년 12월 19일 기준. <https://covid19.who.int/>

253) 유럽의 경우 유럽 내 모든 국가들의 코로나 19로 인한 사망자 총합임; <https://covid19.who.int/>

서아프리카 기니의 동남부 삼림지역에서 에볼라 바이러스로 인한 출혈열 환자가 발생한 것으로 보고되었고, 국제사회는 다시 한번 에볼라 바이러스의 위협과 마주하게 되었다.²⁵⁴⁾ 이후 에볼라 바이러스는 기니, 라이베리아, 시에라리온 등 서아프리카에 빠른 속도로 번졌고, 발병한지 약 1년 동안 서아프리카 지역에서만 7천 명의 사람들이 에볼라 바이러스로 인해 목숨을 잃은 것으로 보도되었다.²⁵⁵⁾ 이후 WHO에서는 미국, EU 등 여러 회원국들과의 공조 아래 에볼라 바이러스에 대응하기 위한 총력을 다했고, 이후 바이러스는 다시 한번 그 힘을 잃기 시작하며 2016년 서아프리카에서의 에볼라 바이러스가 종식되었음이 선언되기도 했다. 하지만 WHO에서는 2018년 다시 증가한 에볼라 바이러스에 대한 위험성을 인지했고, 2019년 “국제공중보건위기 상황”을 선포하였다.²⁵⁶⁾

WHO가 에볼라 바이러스를 종식시키는데 총력을 다하는 과정에서 한국 역시 국제사회의 일원으로써, 그리고 WHO의 회원국으로써 많은 기여를 해온 것으로 평가할 수 있다. 우선 인적 측면에서 한국은 몇 차례에 걸쳐 전문 의료진들로 구성된 구호단을 WHO와의 공조를 통해 서아프리카 지역으로 파견하였다. 한국정부는 서아프리카에서 에볼라 창궐이 보고된 후인 2014년 8월에 질병관리본부 역학조사관, 국립중앙의료원 감염내과 전문의, 외교부 직원 등 4명으로 구성된 에볼라 대응팀을 나이지리아에 파견해 현지 의료수준, 에볼라 출혈열 확산 양상, 현지 의료기관의 대응 현황, 교민들의 건강 상태 등을 종합적으로 점검하였다.

또한 박근혜 전 대통령이 2014년 10월 16일 이탈리아 밀라노에서 개막한 ‘제10차 아시아유럽정상회의(ASEM) 전체회의에 참석해 “에볼라 바이러스에 대응하기 위해 인도적 지원 제공한 데 이어 보건인력 파견하기로 결정했다”고 밝히며 에볼라 바이러스 대응을 위한 한국의 적극적인 협력을 약속한 바 있다.²⁵⁷⁾ 이후 한국은 이후 세 차례에 걸쳐 에볼라 대응 회외긴급구호 의료대(KDRT, Korea Disaster Relief Team)를 파

254) 연합뉴스, “서아프리카, WHO 에볼라 대응 목표 달성 실패,” 2014.12.01.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20141201018500009?input=1195m> 검색일: 2020.12.15.).

255) 연합뉴스, “WHO “에볼라 주요발병국 사망자 7천명 육박,” 2014.11.30.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20141130006900009?input=1195m>(검색일: 2020.12.15.).

256) 경향신문, “천연두, 페스트, 에볼라, 코로나까지...역사를 바꾼 전염병들,” 2020.10.01.), http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202010011048001&code=970100(검색일: 2020.12.15.).

257) 연합뉴스, “한국 에볼라 진화에 동참...사상 첫 의료진 해외파견,” 2014.10.17.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20141017001100017> 검색일: 2020.12.15.).

견했다 <표 9> 참고).

[표 9] KDRT 활동 기간 및 구성

	파견 기간	구성
1진	2015.12.29. - 2015.01.23.	민간·군 의사, 간호사 9명
2진	2015.01.26. - 2015.02.20.	민간·군 의사, 간호사 9명
3진	2015.02.23. - 2015.03.21.	민간·군 의사, 간호사 5명

출처: 외교부 발표자료를 필자가 정리

<표 9>에서 확인할 수 있듯 민간·군 의사 및 간호사 9명으로 구성된 1진은 2015년 12월 13일 출국하여 영국에서 1주일 간 사전 교육훈련을 받은 후 21일에 시에라리온에 입국했고, 이후 또 1주일 간의 현지적응훈련 후 1월 23일까지 의료활동을 실시했다.²⁵⁸⁾ KDRT 2진은 1진의 임무가 완료되기 전인 2015년 1월 12일에 출국하여 1진과 동일한 과정을 거쳐 시에라리온으로 입국했고, 이후 2월 20일까지 의료활동을 펼친 후 23일에 귀국하였다.²⁵⁹⁾ 마지막으로 KDRT 3진은 2015년 2월 23일부터 3월 21일까지 의료활동을 실시했는데, 이때에는 원래 11명의 의료진으로 구성될 계획이 변경되어 군의관 2명과 군간호사 3명으로 구성된 의료진이 파견되기도 했다.²⁶⁰⁾

한편, 한국은 정부 및 코이카(KOICA) 차원에서 에볼라 바이러스에 대처하는데 있어 금전적으로도 기여를 해왔다 <표 10> 참고). 한국은 에볼라 바이러스 발생 초기부터 WHO를 통해 기니와 시에라리온 등 서아프리카 주요 국가들에 총 10만 달러를 지원하였고, 2014년 8월에는 다시한번 WHO를 통해 50만 달러를 추가지원하였다.²⁶¹⁾ 그리

258) 대한민국 외교부·국방부·보건복지부, “에볼라 대응 해외긴급구호 의료대 1진 귀국,” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=353563&srchFr=&srchTo=&srchWord=%EC%97%90%EB%B3%BC%EB%9D%BC&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2 검색일: 2020.12.15.).

259) 대한민국 외교부, “에볼라 대응 대한민국 해외긴급구호대 KDRT) 2진 파견,” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=353360&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=150 검색일: 2020.12.15.).

260) 대한민국 외교부, “에볼라 대응 해외긴급구호대 3진 격리 관찰 해제, 구호대 활동 공식 종료,” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=354170&srchFr=&srchTo=&srchWord=에볼라&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 검색일: 2020.12.11.).

261) 대한민국 외교부, “서아프리카 에볼라 바이러스 피해 확산 방지 관련 50만불 인도적 지원 결정,” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=351540&srchFr=&srchTo=&srchWord=에볼라&srchTp=

고 동년 12월에는 KDRT 파견을 계기로 시에라리온의 에볼라 치료소 운영 지원과 시에라리온 정부의 에볼라 대응 위기 역량 강화를 위한 목적으로 500만 달러를 추가적으로 지원하기도 했다.²⁶²⁾

2016년 이후 에볼라 바이러스가 다시 한번 아프리카에서 유행하자 한국 역시 2017년 7월, WHO의 긴급대응기금(Contingency Fund for Emergencies)에 100만 달러를 지원한 바 있고,²⁶³⁾ 2018년 8월에는 DR콩고에서 발생한 에볼라에 대응하는 WHO의 활동을 보조하기 위해 50만 달러를, 2019년에도 50만 달러를 지원하기도 했다.²⁶⁴⁾

[표 10] 에볼라 대응 관련 한국의 대WHO 지원

(단위: 달러)

대상	지원 시기	규모
기니, 시에라리온 등 에볼라 피해국가	2014.4.28.	5만
	2014.7.12.	5만
에볼라 피해 국가 추가지원	2014.8.	50만
쿠바 (개인보호장비 지원)	2014.11.28.	100만
에볼라 치료소 (운영 경비)	2014.12.	300만
시에라리온	2014.12.	200만
세계보건기구 긴급대응기금	2017.7.26.	100만
세계보건기구 긴급대응기금	2018.3.	100만
콩고민주공화국	2018.8.	50만
콩고민주공화국	2019.5.	50만

출처: WHO 외 여러 신문보도자료 등을 필자가 정리; World Health Organization, “Ebola response funding,” <https://www.who.int/csr/disease/ebola/funding/en/> 검색일: 2020.12.11.).

0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=4 검색일: 2020.12.11.).

262) 대한민국 외교부, “에볼라 대응을 위한 500만불 추가 지원 결정,” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=353270&srchFr=&srchTo=&srchVWord=에볼라&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2 검색일: 2020.12.11.).

263) World Health Organization, “Republic of Korea contributes US\$ 1 million to speed up WHO’s operational response to health emergencies,” <https://www.who.int/emergencies/funding/contingency-fund/republic-of-korea-contributes-one-million/en/> 검색일: 2020.12.11.).

264) 대한민국 외교부, “정부, 콩고민주공화국 에볼라 대응을 위해 세계보건기구(WHO)를 통한 50만불의 인도적 지원 결정,” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=369188 검색일: 2020.12.11.).

2 중동호흡기증후군(메르스)와 한국-WHO 협력 사례

2012년 4월부터 사우디아라비아 등 중동 국가들을 중심으로 메르스라 명명된 급성 호흡기 감염병이 발병하였고 전세계적으로 471명의 목숨을 앗아갔다. 한국에는 2015년 5월 20일 첫 환자가 발생했고, 그로부터 1년이 채 되지 않은 2015년 12월 23일에 공식적인 종식이 선언되었다. 하지만 이 과정에서 한국은 메르스라는 신종 감염병에 대한 미흡한 대처능력을 보여주었고, 결국 186명의 확진자와 38명의 사망자를 기록하였다.²⁶⁵⁾

무엇보다 한국은 중동 이외의 국가들 중에서도 메르스에 많은 피해를 받았다. 하지만 한국은 메르스 환자가 처음으로 보고된지 1년도 되지 않은 시점에서 메르스의 종식이 선언했는데, 이 과정에서도 한국은 WHO와도 긴밀한 협조체제를 구축하기도 했다. 우선 한국은 WHO와 함께 합동평가단을 구성해 한국 내 메르스 확산 현황과 한국정부의 대응능력 등을 종합적으로 평가했다. 이 합동평가단은 WHO와 국내외 보건의료 및 질병 전문가 16인으로 구성되었고 <표 11> 참고), 한국의 질병관리본부와 협력하여 역학 조사 및 감염관리 분야 논의, 메르스 바이러스 특성 분석 등을 진행했다.²⁶⁶⁾

[표 11] 메르스 대응 위한 한-WHO 합동평가단

	이름	소속 및 직함
WHO	Dr. Keiji Fukuda(공동단장)	WHO 보건안보·긴급대응 사무차장
	Dr. Li Ailan	WPRO 보건안보·긴급대응 국장(Director)
	Dr. Kidong Park	WPRO 국가지원 unit coordinator)
	Dr. Abdullah Assiri	사우디 보건부 감염예방관리과 과장
	Dr. David Hui	홍콩중문대 감염병학부 학과장
	Dr. Maria Van Kerkove	파스퇴르 연구소 국제보건 역학조사 TF팀장
	Dr. Malik Peilis	홍콩대 인플루엔자 센터 및 WHO H5 Reference Laboratory, 바이러스 학과장
	Dr. Martin Cetron	미국 질병관리본부 국제보건과장

265) YTN 뉴스, “메르스, 7개월여 만에 공식 종료,” 2015.12.23.), https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201512231847544063 검색일: 2020.12.11.).

266) 대한민국 보건복지부, “한국-세계보건기구(WHO) 메르스 합동평가단 6월 9일부터 활동 개시,” http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=13&CONT_SEQ=323189&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EB%A9%94%EB%A5%B4%EC%8A%A4 검색일: 2020.12.11.).

	이름	소속 및 직함
한 국	이종구(공동단장)	서울대학교 의과대학 이종욱글로벌의학센터 소장
	지영미	질병관리본부 면역병리센터장
	박 옥	질병관리본부 생물자원은행 과장
	정해관	성균관대학교 예방의학과 교수
	이무식	건양대학교 예방의학과 교수
	김홍빈	분당서울대병원 감염내과 교수
	오향순	우송대학교 간호학과 교수
	송대섭	고려대학교 약학과 교수

출처: 대한민국 보건복지부, “한국-세계보건기구(WHO) 메르스 합동평가단 6월 9일부터 활동 개시.”

또한 한국에서 메르스 감염이 최초로 보고된지 약 1달이 지난 후 한국에서의 메르스 대응 등을 논의하기 위해 마거릿 찬(Margaret Chan) WHO 사무총장이 한국을 방문했다.²⁶⁷⁾ 이때의 방한에서 마거릿 찬 WHO 사무총장은 윤병세 당시 외교부 장관과 면담하며 한국의 메르스 대처를 위한 한-WHO 간 협력 방안 등을 논의한 바 있다.

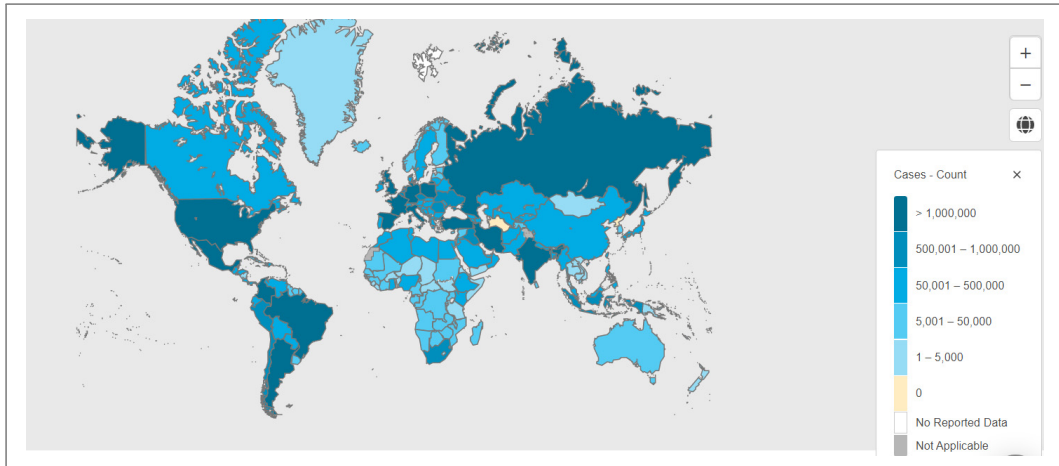
2015년 12월 한국정부는 메르스 종식을 공식적으로 선언했다. 하지만 지금까지도 메르스는 완전히 퇴치되지 않고 있으며, 여전히 많은 사람들의 생명과 안전을 위협하는 상황이다. 특히 2015년을 지나면서 메르스도 유행시기를 지났지만, 중동지역에서는 지금도 산발적인 감염사례와 발병이 계속 보고되고 있는데, 문제는 메르스바이러스에 대한 특별한 예방법 및 치료방법이 없다는 점이다. 즉, 지금은 메르스로부터의 위협 수준이 낮아졌다고는 하지만, 이 질병이 언제라도 다시 세계적으로 확산될 수 있다는 가능성을 배제하지 못한다. 이러한 상황에 대비하기 위해 현재 WHO와 여러 국가들이 메르스바이러스 퇴치를 위한 백신 개발 등에 심혈을 기울이고 있는데, 한국 역시 WHO 및 국제백신연구소와 공동으로 메르스코로나바이러스(MERS-CoV) 백신을 개발하기 위한 노력을 기울이고 있다. 그 일환으로 한국은 2018년 백신개발 심포지엄을 개최한 바 있는데, 이 심포지엄에는 전염병대비혁신연합, 한국 식품의약품안전처, 질병관리본부 관계자 등을 포함한 백신 업계, 학계, 국제기구와 각국 정부기관 120여 명의 전문가가 참가한 것으로 보도되기도 했다.²⁶⁸⁾ 특히 이 심포지엄에서는 메르스코로나바이러스의 백

267) 대한민국 외교부, “마거릿 찬(Margaret Chan) 세계보건기구(WHO) 사무총장, 한국의 메르스 상황에 대해 진단하다,” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=355352 검색일: 2020.12.11.).

신 개발 현황에 대한 정보가 공유되었으며, 백신 연구개발을 가속화하기 위한 협력방안이 논의되었다.

3 코로나 19와 한국-WHO 협력사례

2020년 초 중국 우한에서 최초 보고된 후 코로나 19는 이제 전세계로 확산되어 수많은 사람들의 생명을 앗아갔으며, 여전히 곳곳에서 사람들의 안전을 위협하고 있다. 특히 코로나 19는 선진국과 개발도상국, 저개발국가를 가리지 않고 확산되고 있으며, 국제사회는 이 신종감염병이 발생한지 1년이 넘는 지금까지도 퇴치를 하지 못하는 상황이다.



출처: World Health Organization, "WHO Coronavirus Disease COVID-19) Dashboard."

[그림 6] 국가별 코로나 19 확산 현황

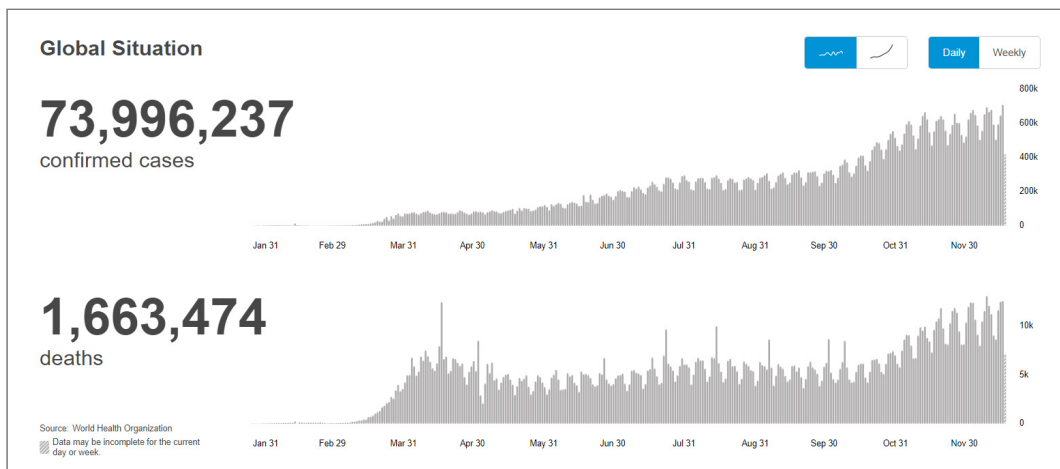
〈그림 6〉은 현재까지 각 국가별 코로나 19의 확산 현황을 보여주고 있다. 범례에서 표시가 되어 있듯 짙은 파란색일수록 확진자의 숫자가 많음을 의미하는데, 가장 짙은 파란색으로 표시된 국가들은 현재까지 코로나 19로 인한 누적 확진자 숫자가 10만 명이 넘는 경우이다. 〈그림 6〉에서 확인이 되듯 약 1년이라는 시간이 흐르면서 미국, 영국, 프랑스, 독일, 러시아, 인도, 브라질 등 지역에 관계 없이 많은 나라들에서 10만 명

268) 국제백신연구소, "국제백신연구소(IVI), 세계보건기구(WHO)와 메르스코로나바이러스 백신 개발 심포지엄 공동 개최," <https://www.ivi.int/국제백신연구소ivi-세계보건기구who와-메르스코로나/> 검색일: 2020.12.11.).

이상의 확진자가 발생하고 있으며, 한국 역시 코로나 19에는 비교적 잘 대응을 하고 있다는 평가를 받고 있기는 하지만 2020년 12월 20일 기준으로 48,570명의 누적 확진자와 659명의 사망자가 발생한 상황이다.²⁶⁹⁾

무엇보다도 <표 8>에서도 알 수 있듯이 코로나 19는 기존의 다른 질병 및 전염병들과 비교할 때 치사율은 낮지만 그 확산의 범위는 비교를 할 수 없을 정도이며, 확산 규모면에서도 타의 추종을 불허한다. 즉, 사스(32개국 확산, 8,273명 확진), 신종플루(129개국 확산, 약 2500만명 확진), 에볼라(4개국, 8,396명 확진), 메르스(24개국 확산, 1,154명 확진) 등 과거 질병들의 확산 범위와 비교해볼 때 코로나 19(현재까지 216개 국가 및 지역 확산, 7,200만명 확진)는 유례없는 감염병이라고도 할 수 있다.

<그림 7>은 전세계적으로 코로나 19로 인한 누적 확진자와 사망자의 추이를 보여주고 있는데, 어느 정도의 등락은 있지만, 여전히 증가세는 1년이 지난 지금까지도 꺾이지 않는 것으로 보인다.



출처: World Health Organization, “WHO Coronavirus Disease COVID-19) Dashboard.”

[그림 7] 코로나 19 확진자 및 사망자 추이

269) World Health Organization, “WHO Coronavirus Disease COVID-19) Dashboard: Republic of Korea,” <https://covid19.who.int/region/wpro/country/kr> 검색일: 2020.12.20.).

이러한 상황에서 WHO 역시 코로나 19에 대응하기 위한 총력을 펼치고 있다. 지금까지 질병 및 감염병들이 등장했을 때마다 적극적인 대응을 해오고 있는 WHO는 이번 코로나 19가 확산되는 상황에서도 많은 노력을 기울이고 있는 것이다(〈표 12〉 참고).

[표 12] 코로나 19에 대한 WHO의 대응 사례

시기	대응
2020.01.10.-2020.01.12.	새로운 질병 출현에 대한 '포괄적인 가이드 패키지(Comprehensive package of guidance documents for countries)' 발표
2020.01.30.	코로나 19에 대한 사무총장의 '국제적 공중보건 비상사태' 선언
2020.02.11.-2020.02.12.	연구혁신포럼(Global Research and Innovation Forum) 소집. 48개국 300명 이상의 전문가와 자금 지원자 참여, 150명 온라인 참여
2020.02.24.	WHO-중국 합동보고를 위한 컨퍼런스 소집
2020.03.07.	기존의 가이드를 통합한 패키지 발표
2020.03.18.	WHO와 파트너들 간의 연대 임상실험
2020.04.04.	백만 건 이상의 코로나 19 감염사례 보고
2020.04.14.	WHO-유엔식량계획(WFP, World Food Programme), 에티오피아에 의약품 수송
2020.04.14.	코로나 19 전략 업데이트(strategy update) 발간
2020.04.18.	WHO와 Global Citizen의 'One World: Together at Home' 콘서트 공동주최.
2020.04.20.	WHO 사무총장, 세 번째 IHR 비상위원회 소집. 회원국 확대
2020.05.18.-2020.05.19.	제73회 세계보건총회에서 코로나 19 대응 관련 논의
2020.06.04.	글로벌 백신 정상회담(Global Vaccine Summit) 개최
2020.06.05.	코로나 19 통제를 위한 마스크 착용 권고
2020.06.17.	코로나 19 치료제 발견을 위한 임상실험 중단. 하이드록시클로로퀸(hydroxychloroquine)이 코로나 19 환자들의 사망률을 낮추지 못했음을 발견
2020.07.01.-2020.07.02.	제2차 연구혁신 정상회담(summit on COVID-19 research and innovation) 개최.
2020.07.09.	WHO 사무총장, 5월 세계보건총회 결의안에 따라 IPPR(Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response)을 코로나 19 팬데믹에 대응하기 위한 공동 의장성명 발표
2020.07.31.	WHO 사무총장, 네 번째 IHR 비상위원회 소집
2020.08.27.	WHO 사무총장, IHR의 기능에 대한 평가위원회 소집 계획 발표

출처: World Health Organization, "Timeline: WHO's COVID-19 response," <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#!> 검색일: 2020.12.20.).

WHO는 특히 코로나 19라는 신종 감염병에 대한 정보와 감염 사례 등을 회원국들에게 공유하는 한편, 질병 대처를 위한 모금활동을 벌이고 있다. 일례로 2020년 2월 11일과 12일에 걸쳐 WHO는 연구혁신포럼을 개최하고, 이곳에서 전문가들 간의 논의의 장을 제공하는 한편, 그 결과를 회원국에 전달해준 바 있고, 2020년 7월 1일과 2일에는 1,000명이 넘는 전문가들이 참여한 제2차 연구혁신 정상회담을 개최하여 코로나 관련 연구 상황과 효과적인 보건정책 발전을 위한 논의를 제공하기도 했다(〈표 5〉 참고). 또한 WHO는 현장에서 코로나 19에 대응하는 보건전문가들을 지원하기 위해 2020년 4월 18일 Global Citizen과 공동으로 콘서트를 개최하였고, 약 1억 2천만 달러를 모금해 5천 5백만 달러를 코로나 19 공동대응기금에, 7천 2백만 달러를 각 지역 보건 인력들에 지원한 바 있다.

한국 역시 WHO가 코로나 19에 대응하는 과정에서 WHO와의 협력체제를 구축하고 많은 기여를 하고 있다. 현재 한국은 코로나 19에서의 선제적 대응을 통해 다른 나라들과 비교하면 비교적 훌륭한 방역 능력을 보여주었고, 그러한 능력을 바탕으로 신뢰성을 갖춘 방역모델을 국제사회에 소개하고 있다. 이러한 상황 속에서 2020년 4월 WHO의 테드로스 아드하놈 게브레예수스(Tedros Adhanom Ghebreyesus) 사무총장이 한국 정부에게 아프리카 국가들을 위한 코로나 19 진단키트 제원을 요청하는 한편, WHO 세계보건총회에 아시아 대표로 기조발언을 요청하는 등 코로나 19 대응을 위한 한국-WHO 간 협력방안을 논의했다.²⁷⁰⁾ 2020년 5월에 개최된 WHO 세계보건총회에서 한국의 문재인 대통령이 한국 대통령으로는 처음으로 기조연설을 하기도 했는데, 이 연설을 통해 문재인 대통령은 한국정부가 코로나 19 백신 개발을 위한 협력을 아끼지 않을 것이며, 한국의 방역 경험을 취약국가들과 공유할 것을 선언함과 동시에 코로나 19에 대해 고통받는 저개발 국가들에게 인도적 차원에서 1억 달러 규모의 지원을 약속하기도 했다.²⁷¹⁾

이후에는 본격적으로 아프리카 국가에 코로나 19 진단키트를 지원하기로 한국과 WHO 간의 합의가 이루어졌다. 2020년 8월 한국은 WHO와 코로나 19 진단키트 지원

270) 연합뉴스, “WHO, 문 대통령에 “세계보건총회서 아시아 대표로 발언해달라”, 2020.04.06.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200406164100001?input=1195m> 검색일: 2020.12.13.).

271) 아시아경제, “文대통령 “코로나 19 백신은 인류 공공재…전 세계 공평하게 보급돼야”, 2020.05.18.), <https://view.asiae.co.kr/article/2020051818394353757> 검색일: 2020.12.13.).

에 관한 약정서(MOU)를 체결했고, 아프리카 24개 국가들에게 600만 달러 규모의 코로나 19 진단키트를 지원하기로 약속했다.²⁷²⁾ 이후 한국정부는 55만회 분량의 국내 유전자 증폭 추출 및 진단키트들을 에티오피아 아디스아바바(Addis Ababa)로 수송하고, 이 진단키트들은 이후 아프리카 각 국가 WHO 사무소측으로 전달될 예정이다. 한편, 2020년 9월 WHO는 코로나 19의 신속진단키트 1억 2천만개를 개발도상국에 지원하기로 발표한 바 있는데, 한국은 이 계획에도 참가를 했다.²⁷³⁾ 앞으로 개발도상국에 지원될 신속진단키트 공급사에 한국의 에스디바이오센서가 포함된 것이다. 이외에도 한국은 WHO 및 각 국가들의 요청 속에 아프리카 이외의 국가들에도 진단키트를 지원할 계획이다. 한국은 2020년 3월 이미 아랍에미리트(UAE)에 약 5만개의 한국산 코로나 19 진단키트를 수출한 바 있으며, 현재까지 한국에 대한 20여개국의 진단키트 지원을 접수하여 여력이 되는 한 지원을 할 계획으로 알려져 있다.²⁷⁴⁾

한국은 코로나 19 진단키트 뿐만 아니라 백신의 전세계적 분배 문제에 있어서도 WHO와 공조체제를 강화하고 있다. WHO는 감염병혁신연합(CEPI), 세계백신면역연합(GAVI) 등과 함께 코로나 19 백신의 공동구매 및 배분을 보다 효과적으로 실행하기 위한 목적으로 ‘코백스 퍼실리티(COVAX Facility)’ 체계를 구성한 바 있다.²⁷⁵⁾ 이 코백스 퍼실리티는 자력으로 코로나 19 백신을 구매할 능력이 있는 국가들이 우선 충분한 재정을 확보한 후 백신이 개발되면 이를 공동으로 구매해 전세계에 배분하는 메커니즘을 말한다.²⁷⁶⁾ 이에 한국정부 역시 6월 30일에 코백스 퍼실리티에 대한 가입신청서를 제출했고 WHO와의 공조 아래 백신의 공동구매 및 배분 논의에 적극적으로 참여하는 한편, 국내에서 개발 중인 백신과 치료제의 개발을 지원할 방침도 세웠다. 그리고 2020년 11월에 한국은 WHO의 코로나 19 백신 품질인증(PQ) 평가에도 참여하기로 결정하며, 백신 개발에도 더욱 의미 있는 역할을 하게 될 것으로 예측된다. WHO는 앞서 한

272) 파이낸셜뉴스, “한국, 아프리카에 71억 규모 코로나 19 진단키트 지원,” 2020.08.16.), <https://www.fnnews.com/news/202008161324327337> 검색일: 2020.12.13.).

273) 한국경제, “WHO, 한국산 포함 코로나 진단키트 1.2억개 개도국에 공급,” 2020.09.24.), <https://www.hankyung.com/it/amp/202009292220> 검색일: 2020.12.13.).

274) 뉴스1, “코로나 19 진단키트 첫 수출…UAE에 5만1000개,” 2020.03.17.), <https://www.news1.kr/articles/?3876649> 검색일: 2020.12.13.).

275) 동아사이언스, “정부, 코로나백신 국제 분배기구 ‘코백스’ 참여 확정... “최소 70%인구 접종 물량 확보,” 2020.08.21.), <https://n.news.naver.com/article/584/0000010039> 검색일: 2020.12.13.).

276) 동아사이언스, “정부, 코로나백신 국제 분배기구 ‘코백스’ 참여 확정... “최소 70%인구 접종 물량 확보”.”

국이 참가한 코백스 퍼실리티를 통해 향후 개발될 코로나 19 백신을 공급할 계획인데, 한국은 그 백신들의 품질인증 평가에 심사자 자격으로 참가하게 된 것이다.²⁷⁷⁾ 이는 백신 개발 및 심사 측면에서 한국의 능력이 국제적으로 인정받았을 뿐만 아니라 WHO를 중심으로 진행되는 코로나 19 해결을 위한 국제적 노력에도 한국이 보다 적극적인 기여를 할 수 있는 사례라고 볼 수 있다.

277) 연합뉴스, “식약처, WHO 코로나 19 백신 품질인증 평가에 심사자로 참여,” 2020.11.22.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201122049000530> 검색일: 2020.12.13.).

VI

WHO에 대한 한국의 기여

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1980년대 말 이후 한국은 보다 더 WHO에 대한 다양한 방식으로 지원을 확대하며 국제보건 및 건강 시스템 구축에 기여를 해오고 있다. 1990년대 탈냉전시기 한국은 UND의 정식 회원국으로 가입을 하게 되어 국제무대의 일원으로서 보다 적극적인 활동을 시작했고, 국내적으로는 의무의료보험체계의 확립과 환경부 설립 등을 통해 WHO와 보다 활발한 협력관계를 구축할 수 있는 기반을 마련했다.²⁷⁸⁾ 그리고 경제성장과 사회적 자본 및 인적자원의 확충을 바탕으로 한국은 WHO에 대한 다양한 기여활동을 확대해 나가고 있다. 무엇보다도 한국은 WHO 사무총장을 포함해 고위직 인사들을 WHO에 진출시켜왔고, 재정적으로도 상당한 기여를 하고 있다는 평가를 받는 중이다.

1 인적 기여

한국은 1960년대 이후 인적 측면에서 WHO에 다양한 측면에서의 기여를 해오고 있는 것으로 평가할 수 있다. 우선 한국은 WHO 총회 및 지역회의에도 대표단을 파견해 오고 있을 뿐만 아니라 제32차 WHO 서태평양지역 회의(1981년), 제47차 서태평양지역회의(1996)를 한국에서 개최함으로써 지역 안보 현안 문제 논의에 있어 의미 있는 역할을 하기도 했다.²⁷⁹⁾

또한 한국은 WHO에 가입한 이래 WHO 사무총장을 포함한 고위직 인사를 배출해오고 있다. 특히 고(故) 이종욱 박사가 제6대 WHO 사무총장을 역임하기도 했으며(2003-2006), 고(故) 한상태 박사는 서태평양지역사무처 사무처장을 역임하기도 했다(1989-1999). 한국은 한 차례의 WHO 사무총장과 두 차례의 서태평양지역 사무처장

278) World Health Organization Western Pacific Region Office, "70 Years Working Together for Health: The World Health Organization and the Republic of Korea," p.91.

279) World Health Organization Western Pacific Region Office, "70 Years Working Together for Health: The World Health Organization and the Republic of Korea," p.92.

을 배출해오고 있다(〈표 13〉 참고).

WHO 집행이사회는 3년 임기의 34개 집행이사국으로 구성되는데, WHO 총회나 집행이사회 등에서 이루어지는 활동 예산 및 결산, WHO가 추진하는 주요 사업 전략 수립, WHO의 운영 방안 수립 및 검토 등에 중요한 역할을 한다.²⁸⁰⁾ 한국은 〈표 13〉에서 볼 수 있듯이 1960년 이후 현재에 이르기까지 총 7명의 집행이사를 배출해오고 있으며, 그 중 가장 최근에는 김강립 보건복지부 차관이 WHO 집행이사로 지명된 바 있다. 이를 통해 한국은 현재 전세계적으로 이슈가 되고 있는 코로나 19를 포함한 다양한 국제 보건 현안 해결 뿐만 아니라 WHO 집행이사회 등에서 이뤄지는 예산 및 결산, 주요 사업 계획 및 추진방안 수립 과정에도 주도적인 역할을 수행할 것으로 기대되고 있다.²⁸¹⁾

[표 13] 한국의 WHO 사무총장, 지역 사무처장, 집행이사 역임 사례

직위	재임년도	이름
WHO 사무총장	2003-2006	이종욱 박사
WHO 서태평양지역사무처장	1989-1999	한상태 박사
	2009-현재	신영수 서울대 의대 교수
집행이사	1960-1963	이용승 중앙보건소장
	1984-1998	이성우 국립보건원장
	1995-1998	신영수 한국보건 의료관리연구원장
	2001-2004	엄영진 보건복지부 사회복지실장
	2007-2010	손명세 연세대 의대 교수
	2013-2016	전만복 보건복지부 기획조정실장
	2020-2023	김강립 보건복지부 차관

출처: 다양한 자료들을 필자가 정리함; 보건복지부 홈페이지; World Health Organization Western Pacific Region Office, “70 Years Working Together for Health: The World Health Organization and the Republic of Korea,” <https://apps.who.int/iris/handle/10665/251888> 검색일: 2020.07.08.)

280) 대한민국 보건복지부, “김강립 보건복지부 차관, 세계보건기구(WHO) 집행이사 지명,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=354611 검색일: 2020.07.11.).

281) 대한민국 보건복지부, “김강립 보건복지부 차관, 세계보건기구(WHO) 집행이사 지명.”

2 재정적 기여

한국의 WHO에 대한 기여의 정도는 재정적 측면에서도 잘 나타나고 있다. 상기한 바와 같이 현재 WHO의 재정은 주로 회원국들의 의무분담금과 자발적 기여금으로 충당되고 있는데, 한국 역시 의무분담금과 자발적기여금의 납부라는 형태로 WHO에 재정적 기여를 하고 있다. 한국은 2008년부터 현재에 이르기까지 194개 WHO 회원국 중에서 11-13번째 규모의 의무분담금을 납부하고 있는 것으로 나타났다. <표 14>에 나타나 있듯 한국은 2014-2015년 약 5,100만 달러의 재정적 기여를 했으며, 2016-2017년에는 약 4,500만 달러 규모의 분담금 및 자발적 기여금을 납부한 바 있다. 그리고 2019년에는 전체 약 7천만달러 의무분담금 1900만달러, 자발적 기여금 약 5,100만 달러)를 납부함으로써 재정적 측면에서도 지속적으로 중요한 기여를 하고 있는 것으로 나타났다.²⁸²⁾

[표 14] WHO에 대한 한국의 재정적 기여상황

(단위: 백만 달러)

년도	의무분담금(AC)	자발적기여금(VC)	핵심 VC	총합
2018-2019	19.5	50.8	-	70.4
2016-2017	18.7	26.6	-	45.3
2014-2015	18.5	32.9	-	51.5

출처: World Health Organization. "The WHO Programme Budget Portal 2018-2019"; 대한민국 보건복지부, World Health Organization, "WHO Country Cooperation Strategy 2019-2023: Republic of Korea," <https://apps.who.int/iris/handle/10665/279858>(검색일: 2020.07.11.), p. 19.

2020-2021 년도에는 한국은 계속해서 2.2671%의 의무분담금을 납부해야 하는데, 이 비율에 따라 한국이 부담해야 하는 의무분담금의 규모는 2020년과 2021년에 각각 약 1,084만 6,820달러 수준으로 알려져 있다.²⁸³⁾ 또한 자발적기여금의 경우 보건복지부가 감염병 및 고령화 관련 사업 추진을 위해 WHO에 각각 21억원의 자발적 기여금

282) World Health Organization, "Contributors by Country: Republic of Korea," <https://open.who.int/2018-19/contributors/contributor?name=Republic%20of%20Korea> 검색일: 2020.07.08.).

283) 한국일보, "트럼프가 돈줄 끊는다는 WHO, 한국 정부는 얼마나 내나," 2020.04.19.), <https://www.hankookilbo.com/News/Read/202004161793363675> 검색일: 2020.08.24.).

을 지불한 바 있으며, 이와 별도로 외교부 등 다른 정부 부처에서도 자발적 기여금의 형식으로 WHO에 대한 재정적 지원을 이어가고 있다.

이러한 의무 및 자발적 분담금 이외에도 한국은 국제 보건문제에 대처하는 WHO를 돕기 위해 틈틈이 자금을 지원하고 있기도 하다. 일례로 2014년, 한국은 북한에 대한 인도적 지원과 북한 내 의료 시설 개선 등을 위해 WHO에 630만달러를 지원하기도 했다.²⁸⁴⁾ 이를 통해 WHO는 북한에 의약품 제공, 진료시설 개선, 의료분야 교육 및 기술 훈련 프로그램을 실시하게 되었다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 2017년 7월에 개최된 한국-WHO 간 고위급 회담에서 한국정부는 WHO의 감염병 긴급대응기금에 백만 달러 지원을 약속함으로써, 향후 WHO가 국제적, 그리고 회원국들의 위기상황에 보다 신속하게 대처할 수 있는 능력을 기르고, 이러한 활동을 위해 필요한 지속적인 자금조달에 중요한 기여를 하기도 했다.²⁸⁵⁾

요약하자면, 한국은 지속적인 경제성장을 바탕으로 WHO에 대한 재정적 지원을 점진적으로 확대해 나가며 기여도를 높여가고 있다. 2016-2017년 한국의 WHO에 대한 의무분담금 비율은 1.9941% 였는데, 2018년에는 그 비율이 2.0391%로 오른 바 있으며, 2020년에 들어서는 2.2671%로 높아져 호주(2.2101%)와 스페인(2.1461%)을 제치고 규모면에서 11위에 오르기도 했다.²⁸⁶⁾ WHO가 운용할 수 있는 자금의 규모가 커질수록 WHO의 국제적 감염병 및 여러 비상 사태에 대한 대응 능력은 강화될 수 있을 것이고, 따라서 WHO에 대한 한국의 재정적 기여가 높아진다는 것은 WHO의 역량 강화, 국제적 수준에서의 보건 및 의료 문제 해결에 있어서 한국의 기여가 높아진다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

284) 뉴데일리, “통일부, 국제기구 대북사업에 1,330만 달러 지원,” 2014.08.11.), <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2014/08/11/2014081100020.html> 검색일: 2020.12.11.).

285) World Health Organization, “Republic of Korea contributes US\$ 1 million to speed up WHO’s operational response to health emergencies.”

286) 한국일보, “트럼프가 돈줄 끊는다는 WHO, 한국 정부는 얼마나 내나.”

VII

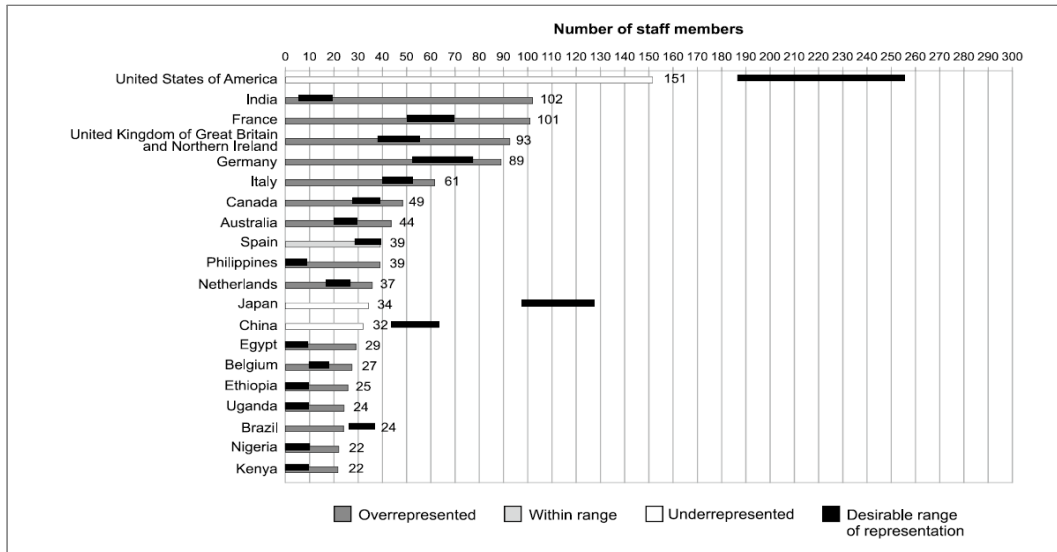
한국-WHO 관계의 한계점 및 문제점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 살펴본 바와 같이 70여년이 넘는 시간 동안 한국과 WHO는 다양한 분야에서의 협력관계를 구축해오고 있으며, 여러 협력프로그램을 통해 공조를 강화해 나가고 있다. 또한 국제사회에 초국경적 질병이 발생한 경우에도 한국은 적극적으로 WHO의 활동에 협력을 하고 있을 뿐만 아니라 평시에도 인적, 재정적 기여를 하고 있다. 그럼에도 불구하고, 몇몇 분야에 있어서는 한국과 WHO 간의 협력관계에 한계 및 문제점들도 지적되고 있다.

1 인적 기여도 측면에서의 문제점

가장 대표적으로는 인적 기여 측면에 있어, 특히 고위직을 제외한 일반 스텝 인력을 중심으로 보았을 때 한국의 WHO에 대한 인적 기여도가 다른 국가들보다 뒤쳐진다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국은 지금까지 한 명의 WHO 사무총장과 두 명의 서태평양지역 사무처장, 그리고 7명의 집행이사를 배출하는 등 다수의 WHO 고위직 인사를 배출하며 인적측면에서 상당한 기여를 해온 바 있다(〈표 13〉 참고).



출처: World Health Organization, "2014 Human resources: annual report Report by the Secretariat," p.7.

[그림 8] 회원국별 WHO 스텝 숫자

그런데, 이러한 고위직이 아닌, WHO 일반 스텝 차원을 중심으로 살펴본다면 한국의 WHO에 대한 인적 기여도는 그리 높다고는 할 수 없는 수준이다. 2014년 발표된 WHO의 연간인사보고서(Human Resources: Annual Report)에 따르면 WHO에는 196개 회원국 출신의 직원들이 근무하고 있는데, 이들 회원국들에게는 각자의 경제규모, 의학수준, 인구 등 다양한 기준들을 종합해 WHO에서 근무하는 적절한 인원 숫자가 지정되어 있다. 즉, WHO는 여러 기준들을 종합적으로 판단해 미국 국적의 직원들의 숫자는 약 190명에서 250명 사이가 적절하다고 판단하고 있다(〈그림 8〉 참고). 그런데 한국의 경우를 살펴보자면, WHO에서 근무하는 일반 스텝들의 숫자는 이러한 적절한 인원의 숫자에서 부족하다고 보고되어 있다.²⁸⁷⁾ WHO에서 근무하는 한국 국적의 직원들의 숫자는 한국의 종합적인 국력에 비해 부족하다고 할 수 있으며, 이는 한국이 고위직이 아닌 일반 스텝의 차원에서 WHO에 대한 인적 기여도가 그리 크지는 않다고 평가할 수 있다. 앞으로 한국이 WHO와의 협력관계를 더 강화하고, 더 큰 기여를 하기 위해서는 고위직 뿐만 아니라 일반 스텝 차원에서의 인적 기여도를 높일 필요가 있다.

287) World Health Organization, "2014 Human resources: annual report Report by the Secretariat," p.7.

문제는 WHO로 진출할 수 있는 루트가 많지 않다는 점이다. 현재 한국 외교부는 한국인의 국제기구 진출을 돕기 위한 다양한 정책을 추진하고 있는 바, 그중 하나가 바로 JPO(Junior Professional Officer) 파견제도이다. 그런데 한국의 JPO 제도 대상에는 WHO가 포함되어 있지 않다.²⁸⁸⁾ JPO 제도가 다양한 국제기구에 진출하려는 뜻을 가진 자국민을 위한 전문가 양성 프로그램이라는 점을 감안한다면 WHO가 대상 기구에 포함되지 않은 점은 다소 아쉽다고 할 수 있다. 따라서 WHO로의 진출을 독려하고 인적 기여를 제고하기 위해서라도 한국은 자국민이 WHO로 진출할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.

2 북한 보건문제에 대한 한국-WHO 협력의 비효율성

한국과 WHO 간의 협력 관계에 있어 지금까지도 가시적인 성과를 도출하지 못한 부분 중 하나는 바로 북한 문제라고 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 한국과 WHO는 국가협력전략을 추진하는데 있어 우선순위 목표 중 하나로 남·북한의 협력 지원을 내세우고 있다. 즉, 북한 국민들의 건강상태 개선과 북한의 보건 및 의료시스템 개선 등을 위해 한국과 WHO는 협력을 추진한다는 내용을 담고 있다. 실상 북한의 의료 및 보건 체계는 세계적인 수준에서 볼 때 기준 이하이며 상당히 낙후된 것으로 평가받는다. 일례로 ‘글로벌보건안보지수(GHS: Global Health Security Index)’에 따르면 북한의 보건안보 대응능력은 현저히 낮은 수준으로 파악된다. <표 15>는 195개국 중 한국과 북한의 GHS 점수를 표시해주고 있다. 한국의 경우 감염병 검사 및 보고 분야(5위)와 신속대응 분야(6위) 등과 같은 분야를 중심으로 모든 분야에서 상위권-최상위권 점수를 받아 전체적으로 보건안보 능력에 있어 굉장히 높은 평가를 받은 반면, 북한은 195개 국가들 중 193위를 기록해 보건안보역량이 시각히 낮은 것으로 평가받고 있다. 특히 전염병 등에 대한 대응능력이라든지 질병 검사 및 보고 부분에서도 북한은 아프리카의 저개발 국가들과 비슷한 수준인 것으로 평가받고 있는 상황이다.

288) 외교부의 JPO 제도 대상 기구는 유엔사무국, FAO, IAEA, ICAO, ILO, IOM, UNDP, UNEP, UNESCO, UNHCR, UNICEF, WFP, WIPO, UNV 등이다; 대한민국 외교부, “JPO 소개,” https://unrecruit.mofa.go.kr/new/jpo_ncre/jpo.jsp 검색일: 2021.01.20.).

[표 15] 2019년 글로벌보건안보(GHS) 지수(괄호 안은 195개국 중 순위)

국가명	한국	북한
Overall Score	70.2 (9)	17.5 (193)
Prevention	57.3 (19)	19.0 (164)
Detection and Reporting	92.1 (5)	7.0 (185)
Rapid Response	71.5 (6)	11.3 (195)
Health System	58.7 (13)	12.2 (145)
Compliance with International Norms	64.3 (23)	27.3 (191)
Risk Environment	74.1 (27)	35.6 (172)

출처: 글로벌보건안보지수(GHS Index) 보고서, 2020, <https://www.ghsindex.org>.

이러한 북한의 상황을 고려하면 북한의 건강 증진을 위한 한국과 WHO 간의 협력은 긴급히 추진되어야 할 사안으로 보인다. 그런데 북한 보건의료 문제를 둘러싼 한국과 WHO 간의 협력은 현재까지 가시적인 성과를 도출해내지 못했다고 평가할 수 있다. 일례로 2018년 한국과 북한 간 정상회담 선언문에서는 전염병 확산 방지 등을 위한 보건의료 협력 구상 내용이 포함되어 있었다. 하지만 코로나 19가 확산되는 와중에도 한국과 북한 간의 협력은 교착상태에 빠져 있고, WHO 역시 별다른 적극적인 역할을 하고 있지는 못하다. 한국은 다른 국가들과 비교할 때 비교적 성공적으로 코로나 19에 대처해오고 있으며, 그만큼 전염병과 관련해 뛰어난 대처능력을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 여기에 더해 한국은 국제적으로도 우수한 의료 및 보건 시스템을 갖추고 있기에 이러한 능력을 바탕으로 WHO와의 협력을 통한 대북한 지원이 이전부터 적극적으로 추진되어야 했다. 하지만 양자 간의 대북 협력은 효율적으로 추진되고 있지 못했으며, 결국 북한의 GHS 지수를 높이는 데에도 큰 기여를 하고 있지는 않아 보인다. 여기에는 남북한 간의 특수한 관계성과 국제기구라는 WHO의 역할 한계 등을 원인으로 지목할 수 있다. 특히 WHO는 북한에 연락사무소를 설치해놓고 있기는 하지만 국제기구의 입장에서 북

한의 주권을 침해할 수 있을 정도로 북한의 의료 및 보건체계에 개입할 권한을 갖추고 있지 못하다. 한국 역시 북한과의 특수한 관계로 인해 대내외적 환경에 따라 협력관계가 상당히 유동적일 수 밖에 없다. 결국 이러한 요인들로 인해 북한에 대한 한국과 WHO 간의 협력은 비효율적으로 진행될 수 밖에 없다는 한계를 보이고 있다.

결국 이러한 한계를 극복하기 위해서는 보다 적극적인 해결방안을 모색할 필요가 있다. 우선 한국과 WHO는 북한의 보건문제에 대처하기 위해 효율성을 제고해야 한다. 특기할 만한 것은 한국과 북한은 지리적으로 같은 동북아시아에 위치해 있음에도 불구하고 WHO 조직상 서로 다른 지역사무처에 속해 있다. 한국은 현재 서태평양지역 사무처(WPRO) 소속이며, 북한은 동남아시아 지역 사무처(SEARO)에 속해 있는 것이다. 이렇게 다른 지역사무처에 속하게 되면 감염병 등과 같은 위기상황 발생시 한국과 북한이 각기 다른 지역사무처의 통제와 지침을 받아야 할지도 모른다는 것을 의미하며 이는 결국 긴급한 상황 속에서 한국과 북한 간의 신속한 보건협력이 어려워질 수도 있다는 것을 뜻한다.²⁸⁹⁾ 이러한 상황을 극복하기 위해서는 한국과 WHO 모두 북한의 소속을 서태평양 지역 사무처로 옮길 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

289) 오마이뉴스, “‘코로나 19 보건 협력해야 할 남북한, WHO 지역사무소도 다르다’,” 2020.11.18.), http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002694002&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news 검색일: 2021.01.20.).

VIII

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

세계화의 진전으로 인해 국제사회는 과거와 비교했을 때 질병의 확산에 보다 더 취약한 상황에 놓여있다고 할 수 있다. 특히 교통수단의 발달, 인적교류의 확대 등으로 인해 한 지역에서 발생한 감염병은 더 이상 그 지역에서만 머물지 않고 다른 지역까지 확산되는 경우가 많아졌다. 2000년대 이후만 보더라도 사스나 조류독감, 메르스, 지카바이러스 등 신종 감염병들이 국경을 무시한채 여러 국가로 확산되었고, 많은 사람들이 고통을 받게 되었다. 또한 최근에는 환경오염 문제 역시 초국경적 특징을 보이게 됨으로써 이제 한 국가 국민들의 건강과 안전을 위협하는 요소들 해결하기 위해서는 개별국가의 능력만으로는 절대적으로 부족한 상황에 이르게 되었다. 결국 이러한 상황을 해결하기 위해서는 무엇보다도 WHO와 회원국가 간, 그리고 국가들 간의 협력과 공조 강화가 필수적이라 할 수 있다.

그런 측면에서 현재 한국과 WHO의 협력은 긍정적으로 평가할 수 있다. 60-70년이라는 시간 속에서 WHO와 한국은 긴밀한 협력관계를 형성해왔다고 볼 수 있다. 과거 WHO는 전쟁으로 파폐해졌던 한국의 의료 및 공중보건 체계를 갖추고, 한국인들의 건강 증진을 위해 다각도의 지원을 펼쳐온 바 있다. 그리고 한국정부 역시 WHO의 여러 권고사항을 적극적으로 받아들이고, WHO에서 추진하는 다양한 교육 및 훈련 프로그램을 성실히 이행하면서 국내에 산적해 있던 여러 의료 및 보건 관련 문제들을 해결할 수 있었을 뿐만 아니라 점차 의료 선진국으로 성장할 수 있는 발판을 마련할 수 있었다.

이후 한국은 경제성장 과정을 거쳐 국제사회에서 상당한 경제적 역량을 갖추게 되었을 뿐만 아니라 의료, 공중보건, 전염병 대응 분야에서도 괄목할만한 성장을 보였다. 그리고 이제 한국은 국제무대에서 사람들의 건강과 생명을 위협하는 문제들에 대처하는데 있어 WHO와의 쌍방향적 협력관계를 구축하고 있으며, 많은 분야에서도 WHO에 기여를 하고 있기도 하다. 특히 WHO가 현대인들의 심적, 육체적 건강을 위협하는 문제들(흡연문제, 암 관련 문제 등)을 해결하기 위해 추진하고 있는 여러 프로그램에도 현

재 한국이 적극적으로 참여를 하고 있으며, 에볼라나 메르스, 코로나 19 등과 같이 국경을 초월하여 전세계 사람들의 안전과 생명을 위협하는 질병 및 감염병에 대처하는데 있어서도 WHO와 한국을 발을 맞추고 있다.

다만 이러한 협력관계와 기여에도 불구하고 북한 보건문제에 대한 한국과 WHO의 대응, 일반 스텝 차원에서의 WHO에 대한 인적 기여는 다소 아쉬움이 남는다고 할 수 있다. 한국으로서는 이러한 한계점과 문제점들을 극복하기 위해서 보다 적극적인 대응 방안을 모색할 필요가 있다. 여기에 더해 최근 WHO는 코로나 19에 대응하는데 있어서도 미국과 중국이라는 강대국 사이에서 본연의 주도적인 역할을 하고 있지 못하다는 비판도 존재한다. 특히 미국과 중국 간의 경쟁과 갈등이 심화되는 상황 속에서 코로나 19의 책임소재 역시 두 국가 간의 갈등사안으로 떠오르고 있다. WHO는 두 강대국 사이에서 코로나 19 대응에 적절히 대처해오고 있지 못하다는 비판을 받고 있는데, 특히 미국은 WHO가 중국의 재정적 지원 때문에 중국의 입장을 대변하고 있다는 비판을 하기도 한다. 현재까지 코로나 19 팬데믹 상황은 1년 넘게 이어지고 있으며, 발원지가 어디인지에 대한 WHO의 조사 조차 지지부진한 상황이다. 백신이 개발되었다는 소식들이 들리고 있지만 여전히 WHO는 주도적으로 백신의 배포에 대한 역할을 하지 못하고 있는 상황이다. 이렇게 WHO는 코로나 19에 대처하는데 있어 정치적 문제점을 노출하고 있다. 이런 위기상황에서 한국의 보다 적극적이고 주도적인 역할도 필요하다고 판단된다. 무엇보다도 한국은 적극적으로 코로나 19에 선제대응한 결과 방역의 모범사례로 꼽히고 있으며, 한국의 방역모델 역시 국제사회의 주목을 끌고 있다. 이러한 능력을 바탕으로 국가 간의 가교 역할을 하게 된다면 국제보건협력 분야에서 한국의 기여도는 보다 올라갈 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 경향신문. “천연두, 페스트, 에볼라, 코로나까지...역사를 바꾼 전염병들.”(2020.10.01.).
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202010011048001&code=970100(검색일: 2020.12.15.).
- 국립암센터. “국립암센터 소개.” https://www.ncc.re.kr/main.ncc?uri=hq_enterprise01(검색일: 2020.08.22.).
- 국립암센터. “국립암센터 뉴스레터 2012.” http://www.ncc.re.kr/webzine/201209/sub_01.jsp(검색일: 2020.08.22.).
- 국립암센터. “국립암센터 뉴스레터 2016.” http://www.ncc.re.kr/webzine/201609/sub_07.jsp(검색일: 2020.08.22.).
- 국제백신연구소. “국제백신연구소(IVI), 세계보건기구(WHO)와 메르스코로나바이러스 백신 개발 심포지엄 공동 개최.” <https://www.ivi.int/국제백신연구소ivi-세계보건기구who와-메르스코로나/> 검색일: 2020.12.11.).
- 글로벌보건안보지수(GHS Index) 보고서. <https://www.ghsindex.org>(검색일: 2021.01.20.).
- 뉴데일리 “통일부, 국제기구 대북사업에 1,330만 달러 지원.” 2014.08.11.). <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2014/08/11/2014081100020.html>(검색일: 2020.12.11.).
- 뉴스1. “코로나 19 진단키트 첫 수출...UAE에 5만1000개.” 2020.03.17.). <https://www.news1.kr/articles/?3876649> 검색일: 2020.12.13.).
- 동아사이언스. “정부, 코로나백신 국제 분배기구 ‘코백스’ 참여 확정... “최소 70%인구 접종 물량 확보.”(2020.08.21.). <https://n.news.naver.com/article/584/0000010039> 검색일: 2020.12.13.).
- 대한민국 보건복지부. “김화중 장관, 담배규제협약 서명 및 한-미 보건분야 양해각서 체결위해 방미예정.” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_

MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=26244 검색일: 2020.08.21.).

대한민국 보건복지부. “한국 18일, 세계보건기구 산하 국제암연구소 가입.” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=37850 검색일: 2020.08.22.).

대한민국 보건복지부. “흡연율의 획기적인 감소를 위해 강력한 금연정책 필요 이제는 선진국 수준의 담배규제정책을 펼쳐야 할 때!” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=237360 검색일: 2020.07.09.).

대한민국 보건복지부. “김강립 보건복지부 차관, 세계보건기구(WHO) 집행이사 지명.” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=354611 검색일: 2020.07.11.).

대한민국 보건복지부. “한국-세계보건기구(WHO), 국가협력전략 체결.” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347426 검색일: 2020.08.23.).

대한민국 보건복지부. “한국-세계보건기구(WHO) 메르스 합동평가단 6월 9일부터 활동 개시.” http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=13&CONT_SEQ=323189&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EB%A9%94%EB%A5%B4%EC%8A%A4(검색일: 2020.12.11.).

대한민국 보건복지부, “WHO, 우리나라 금연지원서비스를 세계 우수사례로 소개,” https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=350318 검색일: 2020.08.21.).

대한민국 보건복지부. World Health Organization. “WHO Country Cooperation Strategy 2019-2023 : Republic of Korea.” <https://apps.who.int/iris/handle/10665/279858> 검색일: 2020.07.11.).

대한민국 외교부. “마가렛 찬(Margaret Chan) 세계보건기구(WHO) 사무총장, 한국의 메르스 상황에 대해 진단하다.” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=355352 검색일: 2020.12.11.).

대한민국 외교부. “서아프리카 에볼라 바이러스 피해 확산 방지 관련 50만불 인도적 지

원 결정.” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=351540&srchFr=&srchTo=&srchWord=에볼라&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=4 검색일: 2020.12.11.).

대한민국 외교부. “에볼라 대응 대한민국 해외긴급구호대 KDRT) 2진 파견.” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=353360&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=150 검색일: 2020.12.15.).

대한민국 외교부. “에볼라 대응 해외긴급구호대 3진 격리 관찰 해제, 구호대 활동 공식 종료.” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=354170&srchFr=&srchTo=&srchWord=에볼라&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 검색일: 2020.12.11.).

대한민국 외교부. “에볼라 대응을 위한 500만불 추가 지원 결정.” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=353270&srchFr=&srchTo=&srchWord=에볼라&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2 검색일: 2020.12.11.).

대한민국 외교부. “정부, 콩고민주공화국 에볼라 대응을 위해 세계보건기구(WHO)를 통한 50만불의 인도적 지원 결정.” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=369188 검색일: 2020.12.11.).

대한민국 외교부. “JPO 소개.” https://unrecruit.mofa.go.kr/new/jpo_ncre/jpo.jsp 검색일: 2021.01.20.).

대한민국 외교부·국방부·보건복지부. “에볼라 대응 해외긴급구호 의료대 1진 귀국.” http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=353563&srchFr=&srchTo=&srchWord=%EC%97%90%EB%B3%BC%EB%9D%BC&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2(검색일: 2020.12.15.).

테일리NK. “북 내부 집계 결과...“코로나 의심 누적 격리자 최소 8만명”.(2020.11.04.).

- <https://www.dailynk.com/20201104-6/>(검색일: 2020.12.20.).
- 아시아경제. “文대통령 “코로나 19 백신은 인류 공공재…전 세계 공평하게 보급돼야.” 2020.05.18.). <https://view.asiae.co.kr/article/2020051818394353757> 검색일: 2020.12.13.).
- 연합뉴스. “한국 에볼라 진화에 동참…사상 첫 의료진 해외파견.” 2014.10.17.). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20141017001100017> 검색일: 2020.12.15.).
- 연합뉴스. “WHO “에볼라 주요발병국 사망자 7천명 육박.” 2014.11.30.). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20141130006900009?input=1195m>(검색일: 2020.12.15.).
- 연합뉴스. “WHO, 문 대통령에 “세계보건총회서 아시아 대표로 발언해달라.” 2020.04.06.). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200406164100001?input=1195m> 검색일: 2020.12.13.).
- 연합뉴스. “서아프리카, WHO 에볼라 대응 목표 달성 실패.” 2014.12.01.). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20141201018500009?input=1195m> 검색일: 2020.12.15.).
- 연합뉴스. “식약처, WHO 코로나 19 백신 품질인증 평가에 심사자로 참여.” 2020.11.22.). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201122049000530> 검색일: 2020.12.13.).
- 연합뉴스. “북한군 코로나 19 의심 사망자 100명 이상<요마우리>,” 2020.03.29.). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200329015000073> 검색일: 2020.12.11.).
- 오마이뉴스. ““코로나 19 보건 협력해야 할 남북한, WHO 지역사무소도 다르다,” 2020.11.18.). http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002694002&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news 검색일: 2021.01.20.).
- 장혜원·윤병수(2020). “북한의 방역체계와 코로나 19 대응현황 평가.” 하나 북한정보 13호.
- 조선일보. “日 언론 “평양 등 코로나 사망자 260명 달해.”(2020.04.01.), https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/01/2020040104538.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news 검색일: 2020.12.11.).
- 질병관리본부. “코로나바이러스감염증-19 국외 발생 현황.” <http://ncov.mohw.go.kr>

/bdBoardList_Real.do?brdId=1&brdGubun=14&ncvContSeq=&contSeq=&board_id=&gubun= 검색일: 2020. 07.25).

파이낸셜뉴스. “한국, 아프리카에 71억 규모 코로나 19 진단키트 지원.” 2020.08.16.).
<https://www.fnnews.com/news/202008161324327337> 검색일: 2020.12.13.).

한국경제. “WHO, 한국산 포함 코로나 진단키트 1.2억개 개도국에 공급.” 2020.09.24.).
<https://www.hankyung.com/it/amp/202009292220i> 검색일: 2020.12.13.).

한국일보. “트럼프가 돈을 끊는다는 WHO, 한국 정부는 얼마나 내나.” 2020.04.19.).
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/202004161793363675> 검색일: 2020.08.24.).

YTN 뉴스. “메르스, 7개월여 만에 공식 종료.” 2015.12.23.). https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201512231847544063 검색일: 2020.12.11.).

YTN 뉴스. “WHO "북한 1만 2천 명 코로나 19 검사...모두 음성".” 2020.11.10.).
https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_202011100915017467).

Forbes. “Which Countries Are The Biggest Financial Contributors To The World Health Organization?” <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2020/04/08/which-countries-are-the-biggest-financial-contributors-to-the-world-health-organization-infographic/#31b2ff50494c> 검색일: 2020.08.25.).

International Agency for Research on Cancer. “About IARC.” https://www.iarc.fr/cards_page/about-iarc/ 검색일: 2020.08.22.).

International Agency for Research on Cancer. “Funding.” <https://www.iarc.fr/about-iarc-funding-assessed-contributions/> 검색일: 2020.08.22.).

International Agency for Research on Cancer. “IARC’s Mission: Cancer research for cancer prevention.” <https://www.iarc.fr/about-iarc-mission/> 검색일: 2020.08.22.).

Kaiser Family Foundation. “The U.S. Government and the World Health Organization.” <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-u-s-government-and-the-world-health-organization/> 검색일: 2020.07.08.).

United Nations High Commissioner for Refugees. “Figures at a Glance.” <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> 검색일: 2020.08.24.).

USA Today. “Video Game Addiction is Officially Considered a Mental Disorder, WHO Says.” <https://www.usatoday.com/story/tech/news/2019/05/28/who-officially-classifies-video-game-addiction-mental-disorder/1256352001/> 검색일: 2020.07.09.).

World Health Organization. “About WHO.” <https://www.who.int/about> 검색일: 2020.07.08.).

World Health Organization. “Commemorating Smallpox Eradication.” <https://www.who.int/news-room/detail/08-05-2020-commemorating-smallpox-eradication-a-legacy-of-hope-for-covid-19-and-other-diseases> 검색일: 2020.07.10.).

World Health Organization. “Contributors by Country: Republic of Korea.” <https://open.who.int/2018-19/contributors/contributor?name=Republic%20of%20Korea> 검색일: 2020.07.08.).

World Health Organization. “Ebola response funding.” <https://www.who.int/csr/disease/ebola/funding/en/> 검색일: 2020.12.11.).

World Health Organization. “Guidelines and Policy Options and Recommendations for Implementation of the WHO FCTC.” https://www.who.int/fctc/treaty_instruments/en/ 검색일: 2020.08.21.).

World Health Organization. “How WHO is Funded.” <https://www.who.int/about/planning-finance-and-accountability/how-who-is-funded> 검색일: 2020.08.24.).

World Health Organization. “2014 Human resources: annual report Report by the Secretariat.”

World Health Organization. “Refugee and Migrant Health.” <https://www.who.int/migrants/en/> 검색일: 2020.07.08.).

World Health Organization. “Republic of Korea contributes US\$ 1 million to

- speed up WHO's operational response to health emergencies.” <https://www.who.int/emergencies/funding/contingency-fund/republic-of-korea-contributes-one-million/en/> 검색일: 2020.12.11.).
- World Health Organization. “Surveillance and Risk Assessment.” http://www.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/countryprofileselect.cfm 검색일: 2020.12.19.).
- World Health Organization. “Timeline: WHO's COVID-19 response.” <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#!> 검색일: 2020.12.20.).
- World Health Organization. “What We Do.” <https://www.who.int/about/what-we-do> 검색일: 2020.07.08.).
- World Health Organization. “What WHO does in countries.” <https://www.who.int/country-cooperation/what-who-does/en/> 검색일: 2020.07.08.).
- World Health Organization. “WHO Country Cooperation Strategies.” <https://www.who.int/country-cooperation/what-who-does/ccs/en/> 검색일: 2020.07.08.).
- World Health Organization. “WHO Coronavirus Disease COVID-19) Dashboard.” <https://covid19.who.int/> 검색일: 2020.12.19.).
- World Health Organization. “WHO Coronavirus Disease COVID-19) Dashboard: Democratic People's Republic of Korea.” <https://covid19.who.int/region/searo/country/kp> 검색일: 2020.11.22.).
- World Health Organization. “WHO Coronavirus Disease COVID-19) Dashboard: Republic of Korea.” <https://covid19.who.int/region/wpro/country/kr> 검색일: 2020.12.20.).
- World Health Organization. “WHO Fellowship programme.” <https://www.who.int/hrh/education/fellowships/en/> 검색일: 2020.07.08.).
- World Health Organization. “WHO Tobacco Free Initiative's Mission.” <https://www.who.int/tobacco/about/vision/en/> 검색일: 2020.08.21.).

World Health Organization Western Pacific Region Office. “70 Years Working Together for Health: The World Health Organization and the Republic of Korea.” <https://apps.who.int/iris/handle/10665/251888> 검색일: 2020.07.08.).

제6장

한국의 개발협력 국제기구 외교 유엔개발계획(UNDP)과 한국

- I. 유엔개발계획(UNDP) 수립 및 구성
- II. UNDP-민간부문 협력
- III. UNDP 사업: 인간개발-법제지원제도
- IV. UNDP의 국가사업과 한국
- V. 정책 제언
- VI. 소결

I

유엔개발계획(UNDP) 수립 및 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)은 인도주의와 관련된 UN 산하 기구 중 가장 늦게 설립되었다. UNPD는 1965년 제20차 UN총회 결의 제2029호에 따라, UN기술원조확대계획(UNEPТА)과 UN특별기금(UNDF)이 통합되면서 1966년부터 활동을 시작했다. 1979년을 시작으로 UNDP는 1999년, 2001년, 2004년 등에 정기적인 감사를 받았으며, 특히 지원 활동 진행 상황을 점점 받고 최종 결과를 직접 검증 받는 등 감사 강도가 점점 강해지고 있다.

UN 헌장의 정신에 따른 UNDP의 지원원칙은 개발도상국가들의 정치와 경제적 자립과 사회, 경제발전 달성을 목표로 하고 대상국가의 국가 발전 목표와 일치하는 원조를 지속적이고도 체계적으로 제공하는 것이다. 다시 말해, UNDP가 지원하는 대상국의 활동 프로그램은 UN전략협약(United Nations Strategic Framework)에 근거를 두고 인도적, 경제적 위기가 시작되기 이전 수준으로 대상국 국민들의 생활을 회복하려는 정부의 목표를 지원하는 것이 그 원칙이다.

UNDP는 UN의 모든 개발지원 활동을 조정하는 핵심기구이다. 개발지원정책을 결정하는 최고 정책결정기관은 집행이사회(Executive Board)이며 이사회는 UNFPA, UNV, UNFSD, UNIFEM 등의 개발기금을 관리하고 있다. 집행이사회의 구성은 경제사회이사회가 선출하는 36개 이사국(아프리카 8개국, 아시아 7개국, 중남미 5개국, 서유럽 및 기타 12개국, 동유럽 4개국)으로 구성되어 있으며 임기는 3년이다. 집행이사회는 연 1회 연례회의와 연 3회 정기집행이사회를 개최하도록 규정되어 있다.

UNDP 전체집행이사회(Entire Executive Board)는 대상국에 UNDP 상주 대표부를 설치하여 지원 업무를 보다 효율적으로 수행하도록 결정하는 권한을 보유하고 있다. 대상국 내 모든 UNDP 프로그램은 미국 등 회원국들로 구성되는 UNDP 집행이사회의 승인을 받도록 되어있으며, 실질적으로 미국의 영향력이 가장 크다. UNDP는 1980년부터 농업복구 및 환경계획(Agricultural Recovery and Environmental Plan:

AREF)이라는 프로그램을 도입하였다. 이 프로그램을 통해 UNDP는 식량 생산성 증대를 위한 농경지 복구, 제방 건설, 수로 및 하천 개발 등을 대상국에 지원하고 식량 생산량을 높이기 위한 이모작 농사 확대, 감자 농사 증산, 식량 작물 다양화, 국제기술협력 모색 등을 실행해 왔다.²⁹⁰⁾

UNDP가 수행하는 주요 업무 중 우선으로 삼는 것은 농업과 임업, 광업, 상공업 등과 관련된 개발 자원 현황을 조사하고 평가하는 것이다. 두 번째, 기술 전문 인력 양성과 훈련을 실시하는 것이다. 세 번째, 개발투자 자원을 유치하고 경제·사회개발계획 수립을 지원하며 개발도상국 간 기술협력(TCDC)을 촉진하는 것이다. 21세기 접어들어 UNDP의 주요 업무가 변화하기 시작했다.²⁹¹⁾

UNDP가 주요 사업으로 삼는 분야는 시기별로 달라져 왔다. 현재 UNDP는 해당국의 지속가능한 성장을 위해 어떻게 보다 효율적으로 국가경제계획과 대외경제관계를 설정하여야 하는가에 주력하고 있다. UNDP는 대상국의 경제난 극복이나 국가경제계획은 UN이 설정한 지속가능발전목표(SDGs)와 부합되도록 유도하는 것을 주요 사업내용으로 삼고 있다. 이를 위해 UNDP는 대상국의 국가예산과 세금정책, 부채관리, 감사 및 회계 등 금융관리 개선을 지원하고 해외교역 금융업무 능력 향상 제고를 위한 지원도 하고 있다. UNDP는 UN이 설정한 SDG의 기준에 맞도록 환경개선, 지속가능한 에너지 개발 지원, 보건위생, 교육, 아동 및 모성 건강의 영양 등 광범위한 사업계획을 가지고 있다.

2019년 현재, 전 세계 166개국에 걸친 개발 네트워크를 바탕으로 개발의 지식과 경험, 자원 공유를 촉진하고 변화를 추구하는 조직으로서 UNDP는 다른 개발원조 기구들과 협력하여 각국 정부와 민간단체들이 자국 국민들의 복지를 증진시키는 일을 지원하고 있으며, 특히 과거 오랜 활동에서 얻은 풍부한 경험과 협력자들과의 네트워크를 통해 개발도상국 및 최빈국 정부, 민간단체의 능력을 배양하고 개발과정에 있어서 그들의 주인의식을 고양시키는데 중점을 두고 있다.

21세기를 맞으며 세계 각국의 지도자들은 절대빈곤층 인구를 2015년까지 절반으로 줄이는 것을 포함한 일련의 개발목표인(Millennium Development Goals: MDGs)에 동의하고 그 달성을 위해 노력할 것을 다짐했다. UNDP는 목표달성을 위한 세계적 및

290) 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후과제,” 『KIEP 세계경제』 제6권 제6호(2003, 6), p.75.

291) 한국개발연구원, “UNDP의 대북지원 전망,” 『KDI북한경제리뷰』 제9권 제4호(2007), p.29.

각 국가별 노력을 서로 이어주고 조율하는 일을 최우선 과제로 삼고 있다. UN 사무총장의 요청에 따라 UNDP는 목표달성의 성과를 관측하고 MDGs를 널리 알리는 역할도 수행했다.

특히, UNDP의 주안점은 개발도상국과 최빈국들이 1) 민주적인 거버넌스, 2) 빈곤 퇴치, 3) 위기방지와 회복, 4) 에너지와 환경, 5) HIV/AIDS 등의 분야에서 나타나는 문제점들을 해결하고 그 해결책을 다른 국가들과 공유하는 것이다. 또한 그 과정에서 인권 보호와 남녀평등의 원칙이 지켜지도록 장려한다.

UNDP는 전체 UN조직 내에서 개발분야 선봉대 역할을 담당하고 있는데, 이는 크게 두 가지 면에서 조명해 볼 수 있다. 첫 번째, UNDP는 UN 전체의 개발담론을 주도해 왔다. 두 번째, 전 세계에 걸쳐 있는 사무소 조직망을 바탕으로 UN 주재 책임자(Resident coordinator) 제도를 통해 각국에 상주하고 있는 유엔기구들의 활동을 지원, 조율하는 것이다.

‘인간개발(Human Development)’라는 용어는 UNDP의 Mahbub Ul Haq이 1990년 ‘인간개발보고서(Human Development Report)’에서 최초로 사용하였다. 그에 따르면, 개발의 기본적인 목적은 사람들의 선택의 폭을 넓히는 것이며 이는 가시적인 경제성장을 뛰어넘어 지적 성장, 영양과 건강 상태의 개선, 보다 안정적인 생계, 범죄와 폭력으로부터의 보호, 여가선용, 정치적·문화적 자유 및 공동체 활동에의 참여를 포함한다. 즉, 개발의 목적은 사람들이 건강하고 창조적이며 장수하는 삶을 영위할 수 있는 환경을 구현하는 것이다.

인간개발 개념과 개발정도의 측정을 주제로 한 첫 보고서를 시작으로 매년 인간개발과 관련되는 주요 주제들을 다루는 인간개발보고서는 경제, 사회, 정치 및 문화와 관련된 개발 현안들의 주요 쟁점과 정책적 선택을 논의함으로써 국제적인 관심을 환기시키고 개발담론을 주도하고 있다. 보고서에 포함되는 인간개발지수는 국가별 비교와 연도별 변화를 측정할 수 있도록 해주는 도구로 널리 사용되고 있다.

이와 별도로 1994년부터 발간되기 시작한 지역별 인간개발보고서는 개발 성과의 측정 및 변화를 촉구하기 위한 도구의 목적을 띠고 있다. 이 지역별 인간개발보고서는 그 지역에 해당하는 특정 개발 문제들, 예를 들어 인권, 빈곤, 교육, 경제개혁, HIV/AIDS 및 세계화 등에 대한 접근을 시도한다. 국가별 보고서는 인간개발의 문제가 국가 정책 차원에서 다루어질 수 있도록 하기 위한 시도로서 인간개발을 정책의 우선순위에 두는

것에 대한 국민적 합의 도출을 위한 능력배양(capacity building), 다자간 협력관계 증진, 불평등 문제의 분석 및 개선된 상태의 측정 등을 목적으로 하며 1992년 카메룬을 시작으로 현재까지 총 600여건의 국가별 보고서가 발간되었다.

인간중심의 개발이라는 개념은 1995년 UNDP 행정관이었던 James Gustave Speth에 의해 ‘지속가능한 인간개발’로 확대된다. 모든 개발 프로그램과 프로젝트들은 인간중심, 환경적으로 적합해야 할뿐 아니라 지속가능해야 한다는 그의 주장은 지속가능한 개발의 일반적인 개념을 실질적인 차원, 즉 개개의 개발 프로그램 및 프로젝트 차원으로까지 적용한 것이다.

MDGs는 세계 각국 정부가 합의한 개발 목표이며, 2015년까지 유엔기구만이 아니라 세계은행을 비롯한 각종 개발은행, 각국 정부의 개발협력기구들, 비정부단체 등 빈곤 퇴치와 인간, 사회개발을 목적으로 하는 각급 기구들이 노력을 모아 달성하기로 결의한 목표이다. UN 내 MDGs 캠페인을 주도하는 기구로서 UNDP는 한 국가 차원에서 이루어지는 유엔기구들의 개발원조사업의 모든 측면에 MDGs를 통합하고 다른 국제기구들과 협력하여 개도국들이 MDGs 달성을 향한 진행상황을 보고하는 것을 돕고 있다. 또한 사회 각계각층에서의 캠페인을 실시하여 목표달성을 우선시하고 재원의 효과적인 이용 등 국가적인 합의를 도출하도록 돕는 것을 전략으로 삼고 있다.

UNDP의 주요 역할 중 하나는 주재 책임자(resident coordinator) 제도를 통해 한 국가 내 다양한 유엔기구들의 활동을 조정하고 지원하는 것이다. 주재 책임자는 주재국 내에서 유엔 사무총장을 대리하여 유엔이 비교우위를 가진 분야에 집중하여 전체적인 유엔 원조 활동의 효과를 증진하도록 모든 유엔 기구들의 활동을 조정하는 역할을 수행한다. 거의 모든 국가들에서 UNDP 국가사무소의 대표(resident representative)가 주재 책임자의 역할을 맡으며, 분쟁지역이나 분쟁 후 지역에서는 인도주의 지원 책임자(humanitarian coordinator)의 역할을 겸하기도 한다. 이는 코피 아난 사무총장이 1997년 취임하면서 시작된 유엔개혁의 일환으로 각 기구의 전문분야를 살리면서 여러 분야의 문제를 통합적으로 접근하여 주재국의 개발요구에 더 효과적으로 부응하는 한편, 기구 간 제도를 간소화, 일련화 하여 효율성을 높이는데 목적을 두고 있다. 이러한 유엔기구 간 조화(harmonization)와 더불어 UNDP는 주재국 정부를 도와 각종 해외 원조를 조정하여 원조 효과성(aid effectiveness)을 높이는 일에도 기여하고 있다.

II

UNDP-민간부문 협력

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

UNDP는 50여 년 역사에 걸쳐 민간부문과 활발한 개발협력 활동을 수행해 왔다. UNDP는 민간부문의 개발과 협력에 관한 전략, 산업발전을 위한 공동 지원, 민간 협력의 촉진과 지지를 위한 플랫폼의 설립 및 응용, 양자기관과 다자협력을 위한 이니셔티브 운영 등 다양한 방식으로 민간 협력을 추진하고 있다.

UNDP의 민간부문 협력에 관한 오랜 경험은 지속적인 전략 차원의 노력으로 인하여 진화되어 발전하고 있다. UNDP는 민간과의 협력을 기관의 전략적 우선순위로 두고 관련 전략의 수립 및 개정, 보완을 지속적으로 수행하고 있다. 2007년 UNDP는 민간부문전략(Private Sector Strategy)을 수립하였다. 이 시기에 UNDP에서는 민간부문 전략에서 큰 변화가 있었다. 그 큰 변화는 전세계의 금융위기와 관련성이 깊다. 많은 수원국은 해외 원조를 궁극적으로 민간부문에 의해 제고되는 교역과 발전을 위한 단기적 촉매 역할로 인지하는 경향이 강해지고 있었으며, 어떤 방식으로든 민간부문의 참여 촉진이 궁극적인 개발에 있어서 중요한 변수로 인지되고 있었다.

2007년 전략 설정 이후, UNDP는 다양한 민간참여 사업을 추진하였다. UNDP의 민간참여 사업은 양적으로 괄목할 성장을 거두었으며, 질적으로도 기술 및 금융지원, 민간투자 및 가치사슬연계의 중계역할 등 다양한 역할을 수행한 것으로 평가된다. 하지만, 체계적으로 구조적인 다자간 파트너십의 부족, 민간부문에 특화된 성과지표에의 집중, UNDP의 목표와의 연계성 미흡, 민간부문과의 제도적 연계 구축 미흡, 민간부문과의 협력에 필요한 전문성 부족, 민간부문 참여 촉진을 위한 제도적 절차의 부족 등도 지적된 바 있다.

2007년 전략의 수립 이후 발행한 대내외 환경 변화를 반영하고 민간부문 참여 부분을 업데이트하여, 2007년 전략을 보완하는 새로운 민간부문협력전략(Strategic for Working with the Private Sector)을 2012년에 발표한 바 있다. 2012년 전략은 2007년 전략과 비교하여 큰 기조에는 변화가 없었으나 일부 개선 사항이 있었다.

UNDP는 수원국의 지속적이고 포용적인 성장을 지원하고, 고용 창출을 통한 경제 회복 가속화에 중점을 두고 UNDP의 중기 전략 관점에서 민간부문의 참여를 향상한다는 지향점을 설정하였다. 이를 위해 UNDP는 1) 다양한 레벨의 민간부문과의 관계 정립, 2) 포용적 시장 발전을 위한 민간부문 파트너십 지원을 위한 기타 개발기관의 지지, 3) UN 특수 기관 및 기타 개발기관의 협력 및 4) 전략적 파트너십 이니셔티브의 시범적 추진을 기획하였다.

이후 2016년 SDGs의 채택과 UNDP 조직 개편을 반영한 새로운 민간부문 및 재단 전략(UNDP's Private Sector and Foundation Strategy for the Sustainable Development Goals 2016-2020)을 수립하여 발표하였다. 2016년 전략은 크게 기업, 비즈니스 중개기관, 사회적 기업, 상호신용 조직, 국영기업 등 민간부문과의 협력과 자선재단과의 협력의 두 부분으로 구성된다. 2012년에는 민간부문 전략과 자선재단 전략으로 구분되어 민간부문과의 협력 전략이 수립된 바 있었으나, 2016년 새로운 전략에서는 이들 두 요소를 통합하였다. 이는 포용적 시장의 설계를 위하여 기업뿐만 아니라 모든 섹터의 민간을 통합해야 한다고 보고, 단기의 기업 주도의 파트너십에서 전환적이고 체계적인 파트너십으로 변화가 중요하다고 인식하였기 때문이다. 2016년 전략에서 UNDP는 민간의 참여를 유도하려면 SDGs 달성을 위한 다양한 혁신적 금융 메커니즘이 필요하며, 명료한 이행계획과 성과지표가 있는 구체적인 개발 이슈를 중심으로 협력이 이루어져야 함을 강조한다.

UNDP는 2020년 8월, '민간부문개발과 파트너십 전략 2018-2022(Private Sector Development and Partnerships Strategy 2018-2022)'을 발표하였다. 이 새로운 전략은 각국이 민간부문 활동과 투자를 2030 의제에 부합하도록 하는 활동을 돕고자 수립되었다. 특히, 시장이 빈곤층과 소외된 지역사회를 포용하면서 SDGs에 부합하도록 하기 위한 정부, 기업, 시민사회의 파트너십을 모색하는 데에 집중한다. UNDP의 민간부문 전략은 전략적 우선순위를 1) SDGs 달성을 위한 민간재원 조달, 2) 기업의 전략 및 경영과 SDGs의 일치, 3) 포용적인 녹색경제 촉진정책의 수립 및 이행에 두고 이를 진전시킬 14가지 서비스 제공 수단(service offers)을 제안했다. UNDP 민간부문 전략의 성공 여부는 UNDP의 전략계획(UNDP Strategic Plan 2018-2021)에 대한 기여에 따라 결정된다고 보고, 전략계획의 핵심 분야에 대한 각 서비스 제공 수단의 기여 가능성을 확인하였다.

[표 1] UNDP 민간부문 전략이 정의한 서비스 제공 수단과 UNDP 전략계획의 정합 관계

서비스 제공 수단	UNDP 전략계획 성과	핵심분야	UNDP 전략계획의 우선순위 산출물
1. SDGs 영향 플랫폼	성과 1: 빈곤퇴치	빈곤	1.2.2 SDGs 달성을 위한 공공/민간 자원 확대 환경 조성
2. 지속가능한 가치사슬과 포용적인 비즈니스를 위한 정책 및 생산역량	성과 1: 빈곤퇴치	환경 빈곤	1.4.1 지속가능한 상품 및 포용적인 녹색 가치사슬을 포함하여, 천연자원의 지속가능한 관리 증대 1.1.2 소외 받은 취약계층이 지속가능한 생계수단과 일자리로부터 생산역량과 혜택을 얻을 수 있도록 기초서비스와 재정적 자산 접근성 취득에 관한 역량 강화
3. 민간부문과 성평등	성과 1: 빈곤퇴치	젠더	1.6.1 성평등과 여성 역량 강화를 위한 국가 주도의 조치 촉진
4. SDGs 지향적인 영세·중소기업으로 전환	성과 1: 빈곤퇴치 성과 3: 충격과 위기에 대한 회복력 강화	빈곤 환경	1.4.1 지속가능한 상품 및 포용적인 녹색 가치사슬을 포함하여, 천연자원의 지속가능한 관리 증대 3.4.1 지속가능한 회복을 위해 개발, 조달, 적용될 자연 기반의 혁신적인 젠더 책임성 있는 해결책
5. 2030 의제 이행수단으로서 민간부문과의 다중이해관계자 파트너십 개발과 이행	성과 2: 조직적 성과		3.2 UNDP의 통합적인 SDGs 이행 지원
6. 유엔자본개발기금(UNCDF) 주도의 시 재정	성과 1: 빈곤퇴치	빈곤	1.2.2 SDGs 달성을 위한 공공/민간 자원 확대 환경 조성 1.2.1 포용적인 지방 경제개발을 증진하고 HIV와 관련 서비스를 포함하는 기초 서비스를 이행하기 위한 국가 및 지역 수준의 역량 강화
7. UNCDF 주도의 금융 포용 및 디지털화	성과 1: 빈곤퇴치	빈곤	1.1.2 소외 받은 취약계층이 지속가능한 생계수단과 일자리로부터 생산역량과 혜택을 얻을 수 있도록 기초서비스와 재정적 자산 접근성 취득에 관한 역량 강화
8. 기업환경을 조성하고 지속가능한 사업과 투자 관행을 구성하는 정부정책	성과 2: 구조전환과 지속가능 발전 촉진	거버넌스	2.2.1 공공서비스와 기타 정부 기능의 개선을 위해 디지털기술과 빅데이터 활용 2.2.3 정의에 대한 접근성을 확대하고 차별에 맞서기 위해 역량, 기능 및 재정이 강화된 국가 인권 제도 및 시스템

서비스 제공 수단	UNDP 전략계획 성과	핵심분야	UNDP 전략계획의 우선순위 산출물
9. 보험 сек터에서 UNDP의 역할: 프로그래밍과 시범적 혁신을 통한 회복력 창출	성과 2: 구조전환과 지속가능 발전 촉진	회복력	2.3.1 재해위험을 줄이고, 기후변화에 대항하며, 갈등 위험을 방지하기 위해, 데이터 및 위험 인지형의 개발정책, 계획, 시스템 및 재정이 통합적이고 젠더 책임성 있는 해결책을 통합
10. 포용적 비즈니스를 통해 극빈층의 생계 개선	성과 1: 빈곤퇴치	빈곤	1.1.2 소외 받은 취약계층이 지속가능한 생계수단과 일자리로부터 생산역량과 혜택을 얻을 수 있도록 기초서비스와 재정적 자산 접근성 취득에 관한 역량강화
11. 에너지 격차 해소	성과 1: 빈곤퇴치 성과 2: 구조전환과 지속가능발전 촉진 성과 3: 충격과 위기에 대한 회복력 강화	에너지	1.5.1 청정하고, 적절한 가격의 지속가능한 에너지에 대한 보편적인 접근을 달성할 해결책 채택 2.5.1 빈곤퇴치와 구조적 전환을 위해, 에너지 효율 및 청정에너지와 재료배출 개발로의 전환을 위한 규모 있는 해결책의 개발, 조달 및 적용 3.5.1 위기의 영향을 받는 인구와 위험 인지적이고 지속가능한 회복을 위해 에너지 접근성 재구축
12. 국가결정기여를 위한 민간부문 자원 유도	성과 2: 구조전환과 지속가능발전 촉진	빈곤	2.1.1 경제 다각화와 녹색성장 증진을 위해, 국가, 지역 및 сек터 개발 계획과 정책에 저배출 및 기후 회복력 관련 목적 포함
13. SDGs 지향적인 이슬람금융 동원	성과 1: 빈곤퇴치	빈곤	1.2.2 SDGs 달성을 위한 공공/민간 자원 확대 환경 조성
14. 파리협정 이행을 위한 산림벌채 없는 금융 조달	성과 2: 구조전환과 지속가능발전 촉진	환경	2.4.1 국제협약 및 국가법의 일환으로, 천연자원의 보전, 지속가능한 사용 및 공평한 이익공유를 위한 법제도 프레임, 강화된 정책 및 제도, 해결책 채택

자료: UNDP (2020)

UNDP와 민간부문은 상호 협력을 기반으로 새로운 시장의 발굴과 이에 대응하는 신제품, 서비스 등을 도출 하는 한편, 특정 아젠다에 대한 민관협력 정책 대화를 유도하는 것을 공동의 목표로 보고 있다. UNDP의 주요 관심 분야는 빈곤층 시장을 중심으로 한 빈곤퇴치 및 지속가능한 성장이며, 정부와 공여자에 대한 정책자문 기능의 전문성을 중시하고 있다. 한편, UNDP 관점에서의 민간부문의 관심 영역은 자원 부족, 빈곤 및 불안정에 기인한 사업 위험, 신시장 개척, 효율 개선, 관련 제도에 대한 이해 부족 등의

문제 완화 등을 포함한다.

UNDP는 포용적 비즈니스(inclusive business) 모델²⁹²⁾을 제시함으로써 민간부문의 역할에 주목하며 기업의 참여를 독려한다. 포용적 비즈니스는 빈곤층이 소비자, 고용자, 생산자로서 기업활동에 참여하는 비즈니스로 정의된다. 그러나, 포용적 비즈니스는 비즈니스 친화적 환경이 갖추어지지 않은 상태에서의 기업활동이라는 점에서 다양한 제약요인들이 존재한다: ① 시장정보 부족, ② 규제 환경 부재, ③ 물리적 기반시설 미비, ④ 지식과 기술 결여, ⑤ 금융서비스 이용 제한 등. 이러한 제약요인의 해결 방법을 유형화하여 UNDP는 포용적 비즈니스의 다섯 가지 전략을 제시하였다.

- (1) *제품과 비즈니스 과정을 현지에 적응*: 예를 들어 유선 통신망이 열악한 인프라로 인해 발행하는 제약을 무선 기술을 이용하여 극복
- (2) *시장의 제약요인을 제거하기 위한 투자*: 현지의 지식과 기술의 결여 문제가 비즈니스 수행에 주요 제약이 된다면 빈곤층에 기술교육을 제공하여 생산성 제고
- (3) *빈곤층의 강점 활용*: 빈곤층을 대상으로 판매할 제품과 서비스를 공동 개발, 또는 현지 사회의 네트워크 활용
- (4) *다른 조직과 자원을 공유하고 역량 결합*: 기업뿐만 아니라 공공기관, 비정부기구 등과 함께 협력하여 보다 효과적으로 지역사회 역량을 강화하고 제품과 서비스에 대한 수요 증진
- (5) *정부와 정책 대화에 참여*: 기업은 시장 제약요인에 대하여 정부 관계자와 적극적인 대화를 통하여 정책 결정에 영향을 미치고 성공적인 포용적 비즈니스를 위한 환경 구축에 기여

292) UNDP, *Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor*. UNDP. 2008.

III

UNDP 사업: 인간개발 - 법제지원제도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

UNDP는 법치주의(rule of law)를 정착시키고 인권(human rights)을 증진시키는 것은, 지속가능한 인간개발을 달성하기 위한 구조적인 전환을 달성하고 이러한 전환과정이 가져오는 충격을 예방하고 이를 극복할 수 있도록 하며 극단적인 빈곤을 제거하는 UNDP사업의 토대가 된다고 이해하고 있다.²⁹³⁾

UNDP의 ‘평화유지와 개발증진을 위한 법치주의 및 인권 강화에 관한 글로벌 프로그램’(Global Programme on Strengthening the Rule of Law and Human Rights for Sustaining Peace and Fostering Development) 이하 UNDP 법제지원제도는 2008년부터 시작되었다. 이 제도는 법치주의와 인권에 관한 지식센터 역할을 하면서 국가 파트너, UN기구, 공여국, 시민사회, 연구기관 등을 연결지어 주면서 지원의 질을 지속적으로 높이는 역할을 하고 있다.²⁹⁴⁾

UNDP 법제지원제도에는 크게 7가지 분야가 존재한다.

- 1) 정치 개입(political engagement),
- 2) 기관설립(institution building),
- 3) 지역안전(community security),
- 4) 인권(human rights),
- 5) 사법접근(access to justice), 6) 과도기정의(transitional justice),
- 7) 젠더정의(gender justice) 등이 그것이다.²⁹⁵⁾

293) UNDP Rule of Law, Justice, Security and Human Rights 웹사이트 <https://www.undp.org/content/undp/en/home/2030-agenda-for-sustainable-development/peace/rule-of-law-justice-security-and-human-rights.html>; 최종방문: 2020년 8월 7일)

294) UNDP, 2017 Global Programme Annual Report: Strengthening the Rule of Law and Human Rights, 2018, p.17.

295) UNDP Rule of Law, Justice, Security and Human Rights 웹사이트 <https://www.undp.org/content/undp/en/home/2030-agenda-for-sustainable-development/peace/rule-of-law-justice-security-and-human-rights.html>; 최종방문: 2020년 8월 7일)

이하에서는 이 7가지 분야별 내용을 살펴보도록 한다.

1 정치 개입

UNDP는 법치주의와 인권 강화를 위한 프로그램이 민주주의적 감시와 거버넌스를 강화하고, 투명성과 책임성을 강화하는 데 기여하도록 기획하고 있다. UNDP는 이를 위한 정치적 환경이 만들어질 수 있도록 분쟁에 대한 분석, 자원 동원, 정치적 지지 확보, 민간의 감독체계 강화, 포용적 개혁 촉진 등 다양한 방식으로 지원 하고 있다.²⁹⁶⁾

구체적인 사례로 부르키나 파소(Burkina Paso)에서 시행 되었던 안전분야개혁(Security Sector Reform: SSR)를 들고 있다. 이 개혁 절차는 UNDP의 지원을 기반으로 13개의 행정구역과의 협의를 통해 수집된 제안내용을 바탕으로 이루어졌다.²⁹⁷⁾

2 기관설립

UNDP는 기관설립에 있어서 통합적인 접근방법을 취하고 있으며, 사회와 국가 간의 신뢰를 형성하는 것을 강조하고 있다. UNDP는 기관설립을 통해 판사와 검사, 변호사, 공무원, 시민사회, 경찰 등의 지식과 기술 강화를 지원하고 있으며 범죄율을 낮추기 위해 치안기관의 효과성과 적법성을 증진시키는 사업도 하고 있다.²⁹⁸⁾

기관설립을 보여주는 사례를 보면 중앙아프리카 공화국(Central African Republic)이 UNDP의 지원을 받아 2015년에 중대한 인권침해에 대해서 조사하고, 기소하고, 판결을 내리는 특별형사법원(Special Criminal Court)을 설립하여 운영하기 시작했다. 또한, 레바논(Lebanon)은 UNDP의 지원을 받아 국내치안아카데미(Internal Security Forces Academy)를 설립하고 262명의 지역경찰 연수과정을 마쳤다.²⁹⁹⁾

296) UNDP, 2017 Global Programme Annual Report: Strengthening the Rule of Law and Human Rights, p.24.

297) UNDP, 위의글, p.28.

298) UNDP, 위의글, p.30.

299) UNDP, 위의글, p.32.

3 지역안전

UNDP는 지역안전을 위해 지역 내 다양한 구성원들이 안전을 저해하는 요인을 찾고 이에 대한 해결책을 찾는 데에 지원을 하고 있다. 여기에는 소형무기의 확산 방지를 위한 지원도 포함된다. UNDP는 또한 분쟁상황에서 안전을 담당하는 인력들이 전문적이고, 책임성 있고, 인권을 존중하도록 보장하는 역할도 한다. 안전서비스에 대한 민간의 감시를 강화하고, 지역의 치안방식을 개발하고, 경찰들에게 연수기회를 제공하는 것은 서비스의 질을 향상시키고 평화로운 공존을 강화하는 핵심수단이 된다.³⁰⁰⁾

지역안전을 보여주는 사례를 보면 보스니아-헤르체코비나(Bosni and Herzegovina)는 UNDP의 지원으로 1,636톤의 불안정한 무기를 폐기하였으며, 이를 통해 지역 내 과잉무기의 숫자를 46% 줄였고, 예상폐기기간을 10년으로부터 5년으로 단축시킬 수 있었다. 엘살바도르(El Salvador)는 UNDP의 지원으로 시민들의 안전강화를 위한 정책을 수립하고 이를 실행함으로써 살인율을 2015년 인구 10만명당 살인 인원 103명에서 2017년 기준 60명으로 현저하게 낮출 수 있었다.³⁰¹⁾

4 인권

UNDP는 법치주의와 인권은 서로 보완적인 성격을 가진다는 점과 이 두 가지는 변혁을 유지하고, 사법접근성을 높이고, 회복탄력성을 갖도록 하는 데 핵심이 된다는 점을 강조하고 있다. 특히 국가인권위원회(National Human Rights Institution: NHRI)은 입법부, 행정부, 사법부와 같은 다양한 기관을 대상으로 인권문제와 관련하여 감독하고 권고하는 독립적인 기관으로서 그 중요성을 강조하고 있다.³⁰²⁾

인권 분야 사례를 보면, 우크라이나(Ukraine)의 의회옴부즈만 네트워크(Network of the Ukrainian Parliamentary Commissioner)는 UNDP의 지원으로 24개의 전지역으로 활동범위를 확장하였으며, 5,236명에게 자문을 제공할 수 있었다. 시에라리온(Sierra Leone)의 인권위원회(Human Rights Commission)는 UNDP의 지원으로

300) UNDP, 위익글, p.34.

301) UNDP, 위익글, p.36.

302) UNDP, 위익글, p.38.

원격민원(mobile complaint) 제도를 설립하고 이를 통해 4개 지역에서 44개 민원을 처리할 수 있었다.³⁰³⁾

5 사법접근

UNDP는 안전과 사법, 인권과 관련한 수요자측면에 초점을 맞추고 있으며, 접근가능하고 효과적인 서비스를 지원함으로써 대중의 신뢰를 강화하고 있다. UNDP는 특히 여성과 청소년, 장애인, 취약계층 등이 사법접근성을 갖을 수 있도록 하는 데에 지원하고 있다.³⁰⁴⁾

사법접근 분야 사례를 보면, 콩고민주공화국(Democratic Republic of the Congo)에서는 UNDP의 지원으로 법원에 출석이 어려운 사람들을 위해 9개의 원격법원(mobile court) 심리를 실시하여 심각한 인권침해사건을 다루기도 했다. 키르기스스탄(Kyrgyz Republic)에서는 UNDP는 11개 무료법률구조센터 설립을 지원하였고 이들 센터는 4,539명에게 사법 서비스를 제공할 수 있었다.³⁰⁵⁾

6 과도기정의

UNDP는 각 국가가 보유하고 있는 진실과화해위원회 등과 같은 과도기정의 매커니즘 및 피해자에 대한 회복조치의 촉진, 공식적인 사법기구의 강화 등을 통해서 과거의 국가폭력문제를 해결하는 것을 지원하는데 초점을 맞추고 있다.³⁰⁶⁾

과도기정의 분야 사례를 보면, 튀니지(Tunisia)의 ‘진실과 존엄성 위원회(Truth and Dignity Commission)는 UNDP의 지원으로 8번의 공청회를 개최하였고, 46,302번의 개별청문을 실시하였는데 이 과정에서 9,934명의 여성들이 증언에 참여할 수 있었다. 콜롬비아(Colombia)에서는 UNDP의 지원으로 6-7개 지역에서 집단적 회복계획

303) UNDP, 위의글, pp.40-41.

304) UNDP, 위의글, p.42.

305) UNDP, 위의글, pp.44-45.

306) UNDP, 위의글, p.46.

(collective reparation project)를 시행하여 분쟁지역 내 20,486명의 권리를 구제하였다.³⁰⁷⁾

7 젠더정의

UNDP는 각국의 파트너가 성범죄(Sexual and Gender-Based Violence: SGBV)를 예방하고 이에 대응할 수 있는 역량을 키우는 것도 지원하고 있다. 또한 UNDP는 여성들이 사법기관에 참여하고 리더십을 발휘할 수 있도록 지원하고 있다.³⁰⁸⁾

젠더정의 분야에 대한 사례를 보면, 이라크(Iraq)에서 UNDP 지원 하에 7개의 벌률 원조팀이 쿠르드 지역의 난민들에게 무료법률지원과 보호관련 서비스를 제공하였다. 네팔(Nepal)에서는 여성멘토십 프로그램을 통해 18명의 여성법률가들이 도움을 받았다. 이 프로그램을 통해 이들 여성법률가들은 사법기술 역량을 강화하고 이 분야에서 계속 일할 수 있다는 자신감을 획득할 수 있도록 지원했다.³⁰⁹⁾

8 국제원조투명성기구(IATI)

국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative: IATI)는 개발협력에 참여하는 공여국, 국제기구, 민간기관 등이 참여하여 원조사업과 관련된 정보 공개를 통해 투명성 증진을 위한 활동을 전개하는 자발적인 국제적 협의체다. 이 기구는 2008년 아크라에서 개최된 제3차 원조효과성 고위급포럼을 계기로 활동을 추진하게 되었으며, 2009년에 공식적으로 출범하였다. 2020년 현재 14개 공여국(과 22개 국제기구(기관) 및 다수의 NGO들이 국제원조투명성기구에 참여하고 있다. 한국은 2015년 12월 국제원조투명성기구에 가입했으며, 2016년부터 회원국으로 활동하고 있다. 한국 정부는 IATI 회원국으로 IATI가 제시한 정보공개 기준에 따라 IATI 정보공개 항목 39개 중 기관정보 8개 항목 및 사업정보 23개 항목에 대한 정보를 공개하고 있다. 공개되

307) UNDP, 위익글, pp.48-49.

308) UNDP, 위익글, p.50.

309) UNDP, 위익글, pp.52-53.

는 정보에는 기획재정부, 외교부, 한국국제협력단(KOICA), 한국수출입은행(EDCF), 보건복지부 등 총 45개 기관에서 2019년에 개발도상국에 지원 중이거나 지원 예정인 프로젝트 사업 약 2,144건에 대한 정보가 포함되어 있다.³¹⁰⁾

310) http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/category02/L03_S03_01.jsp 최종방문, 2020년 8월 5일).

IV

UNDP의 국가사업과 한국

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

UNDP와 한국의 관계는 1963년에 UNDP의 전신인 유엔기술원조기구와 유엔특별기금이 한국의 경제, 사회 발전에 기술 원조를 제공하기 위해 한국 사무소를 설립한 것에서 시작된다. UNDP의 원조가 우리 사회에 미친 영향은 국가협력사업 도입 이전(pre-Country Programme, 1963-1971)기간과 7차에 거친 국가협력사업(Country Programme, 1972-2009)기간으로 구분된다. 국가협력사업 도입 이전 기간의 특징은 UNDP가 주도하고 결정하는 사업들이 수행 되었으며, 주로 농림수산업과 경공업 분야에 치중되었다. 국가협력사업 단계에 접어들면서 한국 정부는 스스로 발전 목표에 부합하는 국가산업계획을 수립하고, 이에 UNDP는 필요한 자문과 전문 기술을 제공하는 방식으로 사업이 진행되었다.

아래 <표 1>은 1963-2009년까지 UNDP와 우리의 협력사업 영역을 기간 별로 정리한 것이다. <표 1>이 보여주듯이, 이 기간 실행되었던 총 사업 수는 34개였으며, 이 중 14개가 농림수산업, 7개가 공업, 5개가 일반개발 분야 사업 등으로 구성되었다. 1960년대 UNDP의 지원은 대부분 농림수산업분야를 중심으로 이루어졌다. 1970년대에는 농림수산업분야에 대한 지원은 점차 축소되고 공업분야에 대한 지원이 꾸준히 증가하기 시작했다. 공업분야에 대한 UNDP의 지원은 1980년대까지 지속되어, 한국의 제조업이 기반을 갖추고 확장하는데 기여했다고 평가할 수 있다. 1990년대 UNDP가 지원을 확대한 분야는 환경과 여성을 포함한 사회개발 분야였다.

제1차(1972-1976년)와 제2차(1977-1981년) 국가사업은 한국이 경제 기반을 다지고 도약할 수 있도록 도움을 주었다. 공업과 과학기술 분야에 UNDP의 다각적 지원이 이루어졌고, 또한 기술집약산업으로의 이행을 위한 인력을 개발하는데 집중하게 된다.

[표 2] 기간 별 UNDP 사업 영역, 1963-2009년

영역	국가협력사업도입 이전 (1963-1971)	제1차	제2차	제3차	제4차	제5차	제6차	제7차	
정치									0
일반개발	5	3	6	10	5	9	6	4	48
통계						2	1		3
천연자원		2	3	2	2		1		10
에너지					1	2			3
농림수산업	14	9		5	2	3	3		36
공업	7	13	5	17	6	1			49
교통			2		3	1		1	7
정보통신	1	1		2			1		5
무역개발									0
인구									0
인간정주		1				1		1	3
건강	1	2	1	1		1	1	4	11
교육	4		1	1	2	1	1	3	13
고용		3		1	4	2		1	11
인도적 지원과 재난관리						1			1
사회개발		2		1	1	8	4	4	20
문화					1			2	3
과학기술	2	5	5	6	12	2	3	4	39
환경					1	4	4	4	13
합계	34	41	23	46	40	38	25	28	275

제3차(1982-1986년) 국가사업은 한국이 5개년 경제개발계획을 수행하는 데 큰 영향을 미쳤다. 이 시기에 이루어진 통계개선작업, 5차 개발계획 수정작업 지원, 구조조정 및 정책관련 연구, 공기업 성과분석 시스템 개발 등의 UNDP 사업들은 한국 정부의 정책기획 능력을 높이는 데 기여할 수 있었다. 특히 3차 국가사업부터 해외 전문가들이 아닌 국내의 사업 책임자들이 사업을 수행하기 시작했다는 점이 주목할 만하다. 또한 UNDP 사업을 통해 개도국 간 기술협력(Technical Cooperation among Developing Countries)이 점차 구체화 되면서 한국은 다른 개발도상국과 성공경험을 공유하기 시작했다.

제4차(1987-1991년) 국가사업은 다양한 영역의 국가 연구기관 설립과 연구개발기구의 역량 강화로 요약될 수 있다. 한국과 UNDP의 협력관계는 제5차(1992-1996년) 국가사업에 이르러 새로운 전환기를 맞이한다. 한국 정부가 국가사업을 직접 집행하는 체제로 전환되면서 사업이 보다 신속히 진행되었고 비용 효율성이 높아진 것이다. 경제성장을 목적으로 했던 사업의 주체들이 점차 환경이나 인간개발의 영역으로 관심을 옮기게 되었다. 또한 제5차 사업기간 동안 한국은 국제원조의 순공여국으로 부상하였고, 변화된 지위를 이용하여 국가 간 협력을 뛰어넘는 지역협력사업을 추진하게 되었다. 두만강유역 개발사업이 그 대표적인 사례였다. 제5차 국가사업이 종료된 후에 UNDP는 한국을 미래 원조대상국가에서 제외하기로 결정한다.

1996년 제5차 국가사업 종료와 함께 한국은 원조대상국가에서는 제외되었지만, 1997년 말 한국이 IMF 구제금융을 받는 특수한 상황에 직면하면서 UNDP는 국가협력프레임워크(Country Cooperation Framework: CCF)라는 후속사업을 제6차 국가사업으로 지원하게 되었다. 제1차 CCF(1998-2000년)은 환경과 개발에 대한 UN 회의, 사회개발 정상회의, 여성에 대한 세계회의에서 도출된 의제들에 영향을 받아 한국이 환경, 과학기술, 여성, 빈곤 등의 분야에서 국가역량을 더욱 강화시키는 계기를 만들어 주었다. 제2차 CCF(2001-2004년)를 통해 한국은 비로소 UNDP의 개발협력국이라는 지위를 획득하고 UNDP에 자금만 제공하는 단순한 역할에서 벗어나 개발도상국에 모범 사례를 전파하는 데 집중하기 시작했다. 제6차(1997-2004년) 국가사업부터 한국은 남남협력의 일환인 개도국 간 기술협력(Technical Cooperation among Developing Countries: TCDC)을 통해 국제사회에 기여하기 시작했다. 개도국 간 기술협력은 개도국의 기관들이 직접 사업을 집행하고 관리하는 방식으로 각자의 경험과 기술역량을 공유하는 대표적 남남기술협력이다.

개도국 간 기술협력을 통해 한국은 1997년 아시아 국가들에게 고급의 기술교육훈련을 제공하기 시작했다. 한국기술교육대학이 수행한 이 사업은 파키스탄과 인도네시아, 베트남의 기술자들에게 선진 직업기술교육과 훈련을 제공하여 숙련된 고급기술을 활용할 수 있도록 하였다. 한국은 1970년대와 1980년대 중고등 교육과정의 기술훈련을 통해 숙련기술자들을 많이 양성하였고, 이러한 경험을 바탕으로 기술지도자와 실습설비가 부족한 개도국들의 상황과 발전목표를 고려하여 선진 직업기술교육을 제공하였다.

개도국 간 기술협력 사례로 베트남의 공중보건 향상 사업을 들 수 있다. 공중보건 향상에 중요한 역할을 하는 백신을 안전하고 효과적으로 다루기 위해 UNDP는 베트남 국민을 대상으로 안전한 백신 투여로 공중보건과 빈곤을 개선하는 사업을 실행하였다. 사업자금은 일본이 제공하고 사업의 집행과 관리는 한국 정부가 맡았으며 국제백신연구소가 사업을 수행했다.

이렇듯 한국은 남남협력의 거점국가로서 한국의 개발경험과 능력을 개도국을 대상으로 공유함으로써 개도국 간 기술협력에 주도적 역할을 수행해 왔다. 특히, 과학기술 분야에서 한국이 주도하는 남남협력을 더욱 촉진하기 위해 지난 2000년에 UNDP 남남기술협력 특별반(SU-TCDC)과 한국 정부가 공동으로 서울과학기술포럼을 개최하였다. 이 포럼은 개발을 위한 과학과 기술의 역할과 도전에 주목하며 과학과 기술 부문이 남남협력을 촉진하기 위한 포괄적인 프로그램을 한국에 제안했다.

마지막 제7차(2005-2009년) 국가사업에서는 한국의 성공적 개발경험을 개발도상국과 공유하는 것을 목적으로 UN MDG나 빈곤퇴치 등 UN의 최근 사업방향을 고려한 사업들이 설계되었다. 사업분야는 일반개발과 보건, 교육, 사회개발, 과학기술, 환경 등으로 다양해진 반면 국제협력이라는 공통된 성격을 띠고 있다.³¹¹⁾

UNDP 사업의 재원은 대부분 UNDP와 대상국의 정부가 분담하는데, 그 분담 비율은 대상국의 경제 발전 정도에 따라 다르다. 국민소득이 상대적으로 낮은 국가는 UNDP가 비교적 많은 부분을 분담하고 국민소득이 높은 국가는 정부가 분담하는 비율이 높아진다.

[표 3] 한국-UNDP 국가협력사업 추진실적 및 개요

(단위: 만 달러)

사업 기간	중점자원분야	UNDP 지원금	한국 부담금	계
국가협력사업 도입이전 (1963-1971)	농림수산부문, 전문가 초청자문 및 훈령생 파견	1,697	0	1,697
제1차 (1972-1976)	주곡지급 및 농어민 소득증대	1,447	0	1,447
제2차 (1977-1981)	중화학공업육성 및 기술인력 양성	1,494	0	1,494

311) 교육과학기술부, 「대한민국과 유엔개발계획(UNDP)」, 2009), pp.54-60.

사업 기간	중점지원분야	UNDP 지원금	한국 부담금	계
제3차 (1982-1986)	산업기술개발촉진 및 에너지기술지원	1,382	0	1,382
제4차 (1987-1991)	전략적 산업기술개발 및 기초과학 육성 중소기업 전산화 및 핵심기술 개발 지원	1,285	54	1,339
제5차 (1992-1996)	산업구조 재조정 및 사회개발 개도국 기술이전 및 환경관리 두만강지역 개발	492	900	1,392
제6차 (1997-2004)	지속가능한 인간 개발: 환경보존, 여성의 사회 참 여 확대 및 빈곤타파 개도국간 협력(TCDC)	88	516	604
제7차 (2005-2009)	과학기술, 환경, 복지, 문화, 노동, 양성평등, 인 력양성 등 제 분야 MDGs 달성을 위한 국제협력	0	1,390	1,390
계		7,885	2,860	10,745

자료: 교육과학기술부(2009) 『대한민국과 유엔개발계획(UNDP)』 p. 26.

〈표 3〉이 보여주듯이, 1963년부터 1986년까지 23년 동안 수행된 국가협력사업은 UNDP가 우리를 위해 6,020만 달러를 전적으로 지원한 것이다. 우리는 1987년 제4차 국가협력사업이 시작되면서 소규모 부담금(54만 달러, 약 4%)을 부담하기 시작했다. 제 5차 국가협력사업 기간에서는 총 사업비용 1,392만 달러 중 약 65%인 900만 달러를 우리가 부담했다. UNDP와 함께 해온 국가협력사업 부담금 중 처음으로 우리 정부의 지분이 더 커지기 시작한 시기였다. 1997년 이후 국가협력사업 대부분의 사업비를 우리 정부가 부담하기 시작했다.

1 한국-UNDP 협력사업 도입

1) 필요성

UNDP의 한국 국가사업이 막을 내리자 책임 있는 원조국가로서 한국의 위상변화와 역할을 반영할 새로운 형태의 사업이 필요해졌다. 이에 한국은 그간의 경험과 역량을 국제사회에 더 많이 기여하기 위해 UNDP 남남협력 담당기구와 새로운 협력사업³¹²⁾을

2010년 10월에 시작하게 되었다. 남남협력이란 전통적인 선진국(북)과 개도국(남) 사이의 양자원조와 대비되는 개념으로 현장의 활동가들, 개발학자, 정책입안자들은 남남협력이 개발도상국의 역량을 강화하는 데 중요한 역할을 한다는데 점점 동의하고 있다. 비슷한 발전 상황에 있지만 상대적으로 좀 더 발전한 개도국과 발전이 덜 된 저개발국 사이에 이루어지는 남남협력은 상호이해의 바탕 위에서 점진적으로 변화를 모색할 수 있고 전문지식과 경험을 공유하는 데 유연성이 있기 때문에 좀 더 실질적인 사업이 가능해진다.³¹³⁾ 대부분의 남남협력에서 선진부국은 협력형태의 외부에 위치하며 공여국으로서 개발 자금을 제공하는 역할만을 수행한다. 이에 비해, 한국-UNDP 협력사업에서 한국의 역할은 개발 자금을 제공하는 동시에 여타 개도국들과 남남협력을 이루는 주체로 참여한다.

2) 개도국 간 기술협력³¹⁴⁾

한국은 이미 제6차 국가사업부터 남남협력의 일환인 개도국 간 기술협력(Technical Cooperation among Developing Countries, TCDC)을 통해 국제사회에 기여하기 시작했다. 개도국 간 기술협력은 개도국의 기관들이 직접 사업을 집행하고 관리하는 방식으로 각자의 경험과 기술역량을 공유하는 대표적 남남협력 사업이다.

개도국 간 기술협력을 위해 한국은 1997년 아시아 국가들에게 고급의 기술교육훈련을 제공하였다. 한국기술교육대학이 실행한 이 사업은 인도네시아, 파키스탄, 베트남의 기술자들에게 선진 직업기술 교육과 훈련 제공하여 숙련된 고급기술을 활용하도록 하였다. 한국은 1970년대와 1980년대 중고등 교육과정의 기술훈련을 통해 숙련기술자들을 다수 양성하였고, 이러한 경험을 바탕으로 기술지도자와 실습설비가 부족한 개도국들의 상황과 발전목표를 고려하여 선진 직업기술교육을 제공하였다. 이밖에도, 개도국 간 기술협력의 사례로 베트남의 공공보건 향상 사업을 들 수 있다. 공공보건 향상에 중요한 역할을 하는 백신을 안전하고 효과적으로 다루기 위해 UNDP는 안전한 백신 투여로 공중보건과 빈곤을 개선하는 사업을 실행하였다. 본 사업자금은 일본이 제공했고 사

312) 본 협력사업의 영문 명칭은 'Facility/Programme for Capacity Development for Poverty Reduction through South-South and Triangular Cooperation in Education, Science and Technology'이다.

313) 교육과학기술부(2009), p.70.

314) 교육과학기술부(2009), pp.69-73.

업을 집행하고 관리하는 임무는 한국정부가 담당했으며 국제백신연구소가 사업을 수행했다.

3) 한국-UNDP 협력사업에서 한국의 역할

□ 삼자협력 모델

삼자협력이란 일반적으로 개도국 간 협력 측, 남남협력이 선진공여국과 국제기구 등의 지원을 받는 형태를 의미하는 것이다. 선진국과 국제기구가 선진공여국으로 하여금 제3의 개도국(수혜국, beneficiary country)에서 프로젝트나 프로그램을 수행하도록 지원하는 것이다.³¹⁵⁾ 삼자협력 모델에서 선진국은 수혜국에 주로 재정과 기술을 지원하고 국제기구는 다양한 주체의 참여를 촉진시키는 동시에 연구 및 훈련, 기술자문, 경험공유, 네트워킹, 기술이전 등을 제공하는 역할을 수행한다. 삼자협력 모델 내에서 국제기구의 참여는 다자 원조기관 간 연계 강화, 국제규범 준수와 생성에 적극 참여, 국제기구 진출 확대, 인도적 지원강화를 기할 수 있다. 한국의 경우처럼 한때 원조의 수혜자였던 신흥공여국은 유용한 개발경험과 함께 적절한 전문지식, 저렴한 가격의 서비스와 기술을 수혜국에 제공할 수 있다.

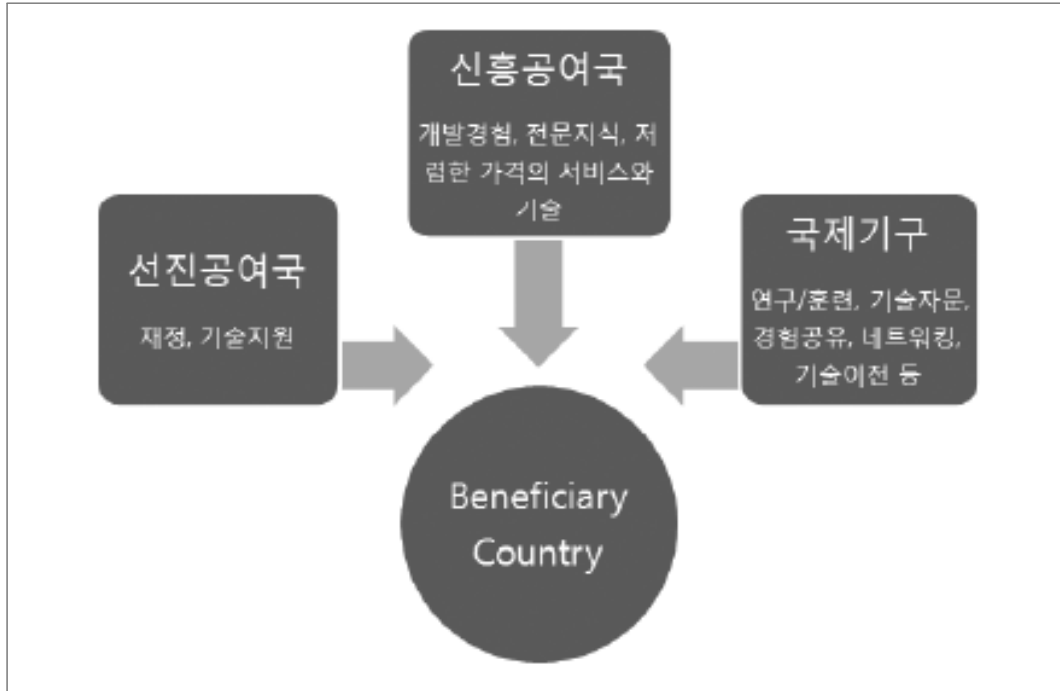
UN DESA의 국제개발협력보고서는 신흥공여국의 역할이 강조된 삼자협력 모델의 장점을 다음과 같이 서술한다. 1) 신흥공여국은 수혜국이 마주하고 있는 개발문제를 비교적 최근에 직접 경험했기 때문에 선진공여국에 비해 보다 실질적인 개발경험을 전수할 수 있다. 2) 신흥공여국은 수원국과 지리, 언어, 문화적 유사성과 상호 연대감을 공유할 수 있다. 3) 신흥공여국의 전문성을 활용하는 경우 선진국 전문가를 활용하는 것보다 저렴하고 기술수준의 적용 가능성도 상대적으로 더 높기 때문에 비용적 측면에서도 더 효과적이다.³¹⁶⁾

기본적으로 남남협력의 토대 위에 세워진 한국-UNDP 협력사업은 다양한 개발경험을 겪은 한국과 개도국 및 저개발국이 상호 협력하는 데 더 많은 관련 당사자들이 참여하고 이를 지원할 수 있도록 삼자협력(Triangular Cooperation) 방식을 추구한

315) 삼자협력에 대한 자세한 내용은 UN ECOSOC, Trends in South-South and Triangular Development Cooperation, Background Study for the UN ECOSOC Development Cooperation Forum, 2008) 참조.

316) 정지원 외, 「국제사회의 남남협력 현황과 우리의 추진방안」, 대외경제정책연구원. 2011), pp.176-177.

다.³¹⁷⁾ 어떤 의미에서 개도국 간 남남협력은 더 많은 당사자로부터 다양한 발전 자원을 얻을 수 있는 삼자협력을 전제한다고 할 수 있다.



출처: 김남실·이명진(2013), p.159

[그림 1] 삼자협력 모델

삼자협력은 주된 양자협력이 어떠한지에 따라 크게 세 가지 방식으로 나눌 수 있다.³¹⁸⁾ 첫째, 이미 구축된 남측 공여국과 개도국의 남남협력을 선진국이 지원하는 방법이다. 이런 경우 선진국은 직접적인 협력형태의 외부에서 위치하며 공여국으로서 재원을 공급하는 역할만을 담당하는 것이 일반적이다. 둘째, 남측 공여국과 선진국의 양자협력이 수원국인 개도국을 지원하는 방법이다. 셋째, 개도국과 선진국 간의 양자 협력에 남측 공여국이 추가적으로 참여하는 방법이다. 여기서 삼자는 양자 외의 모든 종류

317) UNDP, *Facility/Programme Document for Capacity Development for Poverty Reduction through South-South and Triangular Cooperation in Education, Science and Technology*. 2010), Annex 1. p.5.

318) 정지원 외, 「국제사회의 남남협력 현황과 우리의 추진방안」, pp.178-180.

의 다자를 아우르는 의미로 사용되며, 남남협력이 갖고 있는 한계들은 협력네트워크를 확대함으로써 극복할 수 있다.³¹⁹⁾

이러한 협력 속에서 한국은 핵심국(pivotal country)로서 남남협력의 개발협력자(development partner)가 되는 동시에 가장 중요한 요소인 재정 자원을 제공하는 공여국(donor country)의 역할을 추가로 담당하게 된다. 삼자협력에 대한 직접 참여는 이전의 남남협력 사업에 참여한 경험이 있거나 개도국과의 협력 경험을 겸비한 한국의 유권 기관을 통해 이루어진다. 한국의 발전경험과 기술역량을 개도국과 공유하던 과거의 남남협력으로부터 한국이 공여국으로서 개도국에 우리의 기술을 이전하고 전수하는 역할이 강조된다.

4) 한국-UNDP 협력사업 목적 및 추진방식

한국-UNDP 협력사업의 궁극적 목표는 개도국의 개발 역량을 강화함으로써 UN의 MDG를 달성하는 데 기여하는 것이다. UN의 MDG는 세계의 지속가능한 발전을 위해 가장 중요하게 해결되어야 할 8가지 목표로 빈곤과 기아 퇴치, 초등교육의 보편화, 성 평등, 유아사망률 감소, 산모 건강, HIV/AIDS와 말라리아 등 각종 질병 퇴치, 지속가능한 환경, 글로벌파트너십을 통한 협력 등이다.³²⁰⁾

한국-UNDP 협력사업은 한국정부와 한국의 관련 기관들, 대상국가와 대상국가 관련 기관들, 그리고 UNDP를 비롯한 UN 내 협력지원체제들이 참여하는 다자간 사업이다. 이 사업은 대상국 현지나 한국에서 프로그램을 추진하도록 구성되어 있다. 사업 기간은 2010년부터 2014년까지 5년간 지속되고, 이 기간 동안 교육과학기술부는 국가분담금으로 UNDP에 총 450만 달러를 지원하게 된다. 한국 측 대표 2인과 UNDP 남남협력 담당기구 대표 2인으로 구성된 운영위원회는 매년 공모를 통해 협력사업을 구성하는 세부사업을 선정한다. 선정된 사업들은 2년 혹은 3년에 걸쳐 수행되는데 주로 정책자문, 정책결정자-교사-연구자 대상의 훈련 및 워크숍, 교재개발 및 발간, 장비 지원 등의 활동을 통해 대상국의 교육과 과학기술 문제 해결에 기여한다. UN 기구 중 남남협력을 주도적으로 담당하는 UNDP는 아래 프레임워크에서 남남기술협력을 추진한다.

319) CUTS-CITEE, "Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend," *Briefing Paper* No.1/2005 (2005).

320) www.un.org/millenniumgoals/ 검색일: 2020년 10월 21일).

[표 4] UNDP 남남기술협력 프레임워크

제1차 프레임워크	- 지역별 거점국 설정 - 남남협력 성공사례 공유 - 삼자협력 추진과 공여국의 참여 촉진 - G77과의 협력 강화
제2차 프레임워크	- 남남협력을 통한 글로벌협력체계 구축
제3차 프레임워크	- 주요 협력부문 설정 - 정책대화, 민관협력, 개도국 개발지식 공유
제4차 프레임워크	- MDG 달성을 위한 남남협력 활용 - 개도국 경험과 지식 활용 - 남남협력의 영향력 확대

출처: 김남실·이명진 「삼자협력을 통한 과학기술 ODA」, (2013), p.164.

선정기준은 사업의 목표, 대상 국가, 협력의 활성화, 참여자의 기여, 자원 활용도 등으로 나누어진다.³²¹⁾ 사업 선정에서 가장 중요하게 고려되는 사항은 본 협력사업의 궁극적 목적인 MDG와의 연관성과 이에 대한 기여도이다. 대상 국가는 지역의 제한 없이 최저개발국을 우선순위로 삼도록 유도하고 있다. 또한 다자협력을 지향하는 사업이므로 최대한 많은 관련 기관들이 참여하는 것이 중요하다. 특히 협력네트워크를 보유하고 이를 활용할 수 있다면 협력이 더욱 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다. 이와 관련하여 사업을 핵심적으로 이끌어갈 한국의 관련 기관들이 사업 전반에 어떠한 기여를 할 것인지가 중요하게 판단된다. 그 외 사업 결과물의 활용도나 예산 운용의 효율성 등이 선정 기준이 된다.

본 협력사업은 비용을 나누어 부담하는 방식으로 운영된다. 한국의 수행기관들과 협력사업에 참여하는 개도국의 관련 기관들은 모두 현금 혹은 현물을 기여하여 프로젝트에 참여한다. 한국 기관들은 스스로 제안하는 사업의 규모에 따라 매칭펀트(matching fund)에 대한 현실화 계획을 제안해야 한다.

321) 2010년 10월 21일 중국 상하이에서 열린 제1차 운영위원회(Streering Committee)에서 결정되었다.

2 협력사업 사례

1) 1차년도 선정사업(2011-2013년)

2010년 12월에 총 12개의 공모 사업 중 5개의 1차년도 사업이 최종 선정되었다. 한국의 수행기관으로는 학교와 전문연구기관, 시민단체 등 다양했으며, 사업 내용도 다양했다. 아래는 1차년도 5개 사업에 대한 서술이다.

□ 사업 1. 한국의 개발경험을 통한 학습

서울대학교 기술경제경영정책대학원이 수행한 사업으로 한국의 개발경험에 대한 총체적 연구와 교육 프로그램을 제공한다. 한국의 산업과 과학기술 발전 경험 사례를 체계적으로 연구하고 데이터베이스를 구축하여 개발도상국과 저개발국들에 적용할 수 있는 새로운 과학기술혁신 정책개발을 추진하는 것을 목적으로 하고 있다. 이와 더불어, 교육 프로그램이나 워크숍을 통해 축적된 정보와 자료를 공유하고 활용할 수 있는 기반을 조성한다.

[표 5] 한국의 개발 경험을 통한 학습

목적	한국의 발전 경험 사례 체계화를 통해 개도국 적용을 위한 기반 마련 및 관련 분야 연구 선도	
수혜국	아시아태평양 개도국들	
주요활동	한국의 산업 및 과학기술 발전 경험 연구 및 데이터베이스 축적 네트워크를 통해 교육프로그램 제공 및 연구성과물 공유	
기대효과	한국과 개도국의 발전 경험 일반화 저개발국과 개도국에 적합한 STI 정책개발 추진	
협력구조	서울대학교 기술경제경영정책대학원	Partnership
	과학기술정책 사례 DB 구축 교육훈련 개최 및 국제협력네트워크 구축	개도국 공무원 및 관련기관들: 사례연구에 참여

출처: 김남실·이명진(2013), p.166.

□ 사업 2. 핵의학 영상기술 교육 및 이용 촉진사업

원자력 기술이 바탕이 된 핵영상 이미지 기술은 각종 질병을 신속하고 정확하게 치료하는 데 효과적이다. 아시아태평양 원자력협정 사무국(RCARO)은 지역 내 개도국들에게 관련 기술을 전수하여 의료보건 수준을 향상시키고 기술혁신을 추구하려 한다. 또한 이 지역 내 네트워크를 형성하여 기술교육과 전문가 참여, 기술 혜택 확대 등을 이루려 한다.

[표 6] 핵의학 영상기술 교육 및 이용 촉진사업

목적	핵영상 이미지 기술을 이용하여 각종 질병을 신속, 정확하게 진단 핵의학 영상분야의 인력 양성 및 지식과 기술 수준 제고	
수혜국	아시아태평양 개도국들 및 RCARO 회원국	
주요활동	핵영상 이미지 기술에 대한 교육과 기술 전수 전문가와 핵영상 시설 구축을 위한 지역 내 네트워크 형성	
기대효과	개도국의 질병(암) 진단과 진료 혁신 추구 및 관련 기술의 혜택과 응용 확대	
협력구조	RCARO	Partnership
	원자력과학기술의 연구, 개발 훈련을 수행하는 정부 간 협의체 전문가 그룹 구성 및 교육참가자 선정	아시아지역 핵의학협의체(한국, 싱가포르, 호주): 핵영상 이미지기술 및 훈련프로그램 제공 서울대학교 핵의학과 등 한국 내 대학병원들: 훈련에 필요한 인력 및 시설 지원

출처: 김남실·이명진(2013), p.165.

□ 사업 3. 지속가능한 공동체 개발을 위한 농업기술 교육사업

가나안농군학교가 주축이 되어 필리핀과 인도네시아, 미얀마 농촌 커뮤니티들에게 농업기술과 리더십 교육을 제공하여 지속가능한 농촌사회를 만드는 데 기여하기 위한 목적의 사업이다.

[표 7] 지속가능한 공동체 개발을 위한 농업기술 교육사업

목적	개도국의 지속가능한 농촌사회 지원 및 한국 농촌사회의 발전 경험 공유
수혜국	필리핀, 인도네시아, 미얀마
주요활동	지역사회 리더들에게 농업기술 및 리더십 교육 교육 후 현지커뮤니티 활동사항 모니터링

기대효과	지속가능한 농촌사회이 토대 마련 대상국과 한국 간 농촌개발 상호협력모델 구축	
협력구조	가나안농군학교	Partnership
	대상지역 연수생들 정신교육, 생활교육, 적정기술, 농업기술교육, 리더십, 프로젝트 매니지먼트 및 훈련	필리핀: South East Asia Leadership Institute 인도네시아: Bina Swadaya 미얀마: Metta Development Foundation

출처: 김남실·이명진(2013), p.165.

□ 사업 4. 아시아-태평양지역 교육자 역량 구축사업

국가의 시민들에서 글로벌시민으로 나아가기 위해서는 국제이해교육이 중요하다. 아태이해교육원과 관련 기관들은 글로벌시민교육을 담당하고 있는 교사교육자의 역량을 강화하기 위해 교육자 연수 및 교육자료를 개발하고 소지역별로 특성화된 교육개발 어젠다와 교사교육 전문성을 발굴함으로써 교육혁신을 모색하고자 하는 사업이다.

[표 8] 아시아-태평양지역 교육자 역량 구축사업

목적	글로벌시민을 기르기 위한 교사교육자 역량 강화 국제이해교육의 중요성 제고	
수혜국	이란과 아프가니스탄, 파키스탄, 네팔, 부탄, 인도, 스리랑카, 몰디브, 태평양 도서국가 최빈국들	
주요활동	국제이해교육에 대한 TOT(Training for Trainers) 제공 교사교육모듈 공유	
기대효과	소지역 개발목표와 국제이해교육 연계 세계시민사회를 지향하여 전지구적인 개발문제에 기여	
협력구조	아시아태평양국제이해교육원	Partnership
	전문가 및 참가자 구성 연수프로그램 운영	UNESCO 아시아태평양국제이해교육원 및 테에란 사무소 UNDP 이란 사무소 및 이란 교육부 UNESCO 연수국가 사무소 UNDP 연수국가 사무소

출처: 김남실·이명진(2013), p. 165.

□ 사업 5. 아시아 기후변화교육 프로젝트

기후변화로 인한 자연재해 등에 가장 먼저 피해를 보는 이들은 대부분이 저개발국 및 개도국 사람들이다. UNESCO 한국위원회와 관련 기관들은 교육과학기술협력을 통해 아시아 개발도상국들이 기후변화에 대응할 수 있는 역량을 강화시키고, 학교와 지역사회가 연계된 기후변화 교육 및 실천모델을 발굴하고 지원하는 사업이다.

[표 9] 아시아 기후변화 교육 프로젝트

목적	아시아 저개발국 및 개도국의 기후변화 대응 역량 강화	
수혜국	아시아 저개발국 및 개도국	
주요활동	아시아 기후변화교육 프로젝트 선발 및 지원 UNESCO 네트워크를 통해 우수 사례 확산	
기대효과	지역사회가 연계형 기후변화교육 확산 기후변화에 대한 윤리적 성찰	
협력구조	UNESCO 한국위원회	Partnership
	기후변화교육 프로젝트 운영 국가별 연수 운영	UNESCO 한국위원회 및 협동학교 UNESCO 각국 지역사무소 에너지관리공단 태국 치앙마이 YMCA UNESCO 기후변화교육 및 지역발전 전문가 네트워크

출처: 김남실·이명진(2013), p. 165.

2) 2차년도 선정사업(2012-2014년)

국내 전문가 사전심사와 운영위원회의 심사를 거쳐 2차년도 사업으로 최종 5개 과제가 선정되었다. 사업분야는 ICT와 교육, 과학기술, 보건, 환경 등이며 대학교와 연구소, NGO 등이 국내 수행기관으로 참여했다. 특히, 2차년도 사업들은 대상 국가를 아시아 태평양 지역에 한정시키지 않고 아프리카와 중남미 지역 등으로 확대했다.

□ 사업 1. 중남미 여성의 디지털 경제 참여를 위한 혁신전략

중남미 지역 내 페루와 콜롬비아, 에콰도르 등에 거주하는 여성들과 청소년들이 빈곤의 장벽에서 벗어나 경제활동에 참여할 수 있도록 지원하는 사업이다. 인터넷 상거래를 통해 여성 기업가들의 경제적 참여 촉진을 추구하고 한국 사례를 참고로 남미 여성과

청소년의 디지털 경제 참여를 돕기 위한 혁신전략을 개발하고 수행할 기관을 설립할 수 있도록 지원한다.

[표 10] 중남미 여성의 디지털 경제 참여를 위한 혁신전략

목적	ICT와 디지털 경제 기획의 이점을 통하여 중남미 국가들의 여성 기업가 및 청소년의 기업가적 역량 강화 및 성 평등 촉진과 여권 신장	
수혜국	페루와 콜롬비아, 에콰도르	
주요활동	국내 워크숍 및 교육자료, 커리큘럼 현지화 대상국의 디지털 경영 지역 연수 및 온라인 추구 교육을 통한 관련기관 역량 강화 현지 디지털 경영 연수 및 창업자금경진 대회 개최 사회 관리, 모니터링 및 회의	
기대효과	페루와 에콰도르, 콜롬비아 여성의 디지털 경제 참여를 통한 사회적, 경제적 역량 강화 대상 국가의 디지털 경영 담당 기관의 역량 강화	
협력구조	아시아태평양 여성정보통신원	Partnership
	모델 전수 및 현지 연수	숙명여대 아시아태평양 여성정보통신원 미주청소년사업신탁 페루, Sagrado Corazon 여자대학교, 여성개발부, 교육부 에콰도르, 미주청소년사업신탁 콜롬비아, Javeriana 대학교, Parquesoft 등

출처: 김남실·이명진(2013), p. 165.

□ 사업 2. 아프리카 3개국 교육리더십 역량강화 사업

아프리카 국가들이 교육을 통해 스스로 역량을 개발할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하는 사업이다. 아프리카 국가들이 스스로 교육발전과 사회발전을 위한 개혁안을 마련하고 이를 통해 국민들이 지속가능한 발전에 필요한 기술을 습득할 수 있도록 교육리더십 역량을 강화하기 위한 사업이다.

[표 11] 아프리카 3개국 교육리더십 역량강화사업

목적	대상국들의 자발적인 교육정책과 제도 진단을 통해 교육개혁정책을 마련하고 집행하여 자체 교육리더십 역량을 강화
수혜국	콩고공화국과 모잠비크, 나미비아
주요활동	국내 전문가 자체평가, 국제 전문가 진단평가, 국가별 컨설팅, 사업성과 평가 등

기대효과	MDGs와 만민교육 달성을 위해서 참가국 정부가 스스로 교육시스템을 개선할 수 있는 역량 강화 아프리카 전문가들의 교육정책분석 역량 향상 남남교육협력 강화 아프리카 국가들과 한국 간의 상호호혜적인 교육 분야 협력 강화	
협력구조	국경없는 교육기회	Partnership
	사업의 틀과 기준 설정 예산 운영 한국인 전문가 파견 및 한국정부와 3개국 정부 간 협력 지원	국경없는 교육기회 아프리카교육개발협회 콩고공화국과 모잠비크, 나미비아 교육부 ADEA, 국제전문가팀 구성 및 활동주관

출처: 김남실·이명진(2013), p.165.

□ 사업 3. 최저개발국을 위한 혁신시스템 진단 및 과학기술혁신전략 개발

최저개발국들의 발전을 이루기 위해 혁신계획 수립이 중요하다. 그럼에도 불구하고, 대부분 저개발국들은 발전을 위한 혁신계획이 부재하거나 산업발전, 고용창출, 경제발전과 제대로 부합하지 않는 경우가 많다. 이에 최저개발국들이 스스로 과학기술혁신계획을 수립하는 것을 지원하는 사업이다.

[표 12] 최저개발국을 위한 혁신시스템 진단 및 과학기술혁신전략 개발

목적	혁신시스템에 대한 리뷰와 진단을 통해 대상국들에게 과학기술혁신정책 개발에 대한 가이드라인과 전략 제언	
수혜국	네팔 라오스	
주요활동	대상 국가의 과학기술혁신시스템 진단 경제개발을 위한 과학기술혁신정책 가이드라인 및 전략 제언 성과확산을 위한 국제회의	
기대효과	제안된 과학기술정책 가이드라인 및 전략은 최저개발국의 경제발전을 통한 기아 및 빈곤퇴치 달성에 기여 실질적 ODA 이슈 발굴을 통해 선진국-후진국간 국제협력 강화	
협력구조	과학기술정책연구원	Partnership
	과학기술혁신전략 부분 전문가그룹 구성, 혁신시스템 검토 및 진단 국별 연수 운영	과학기술정책연구원 아시아태평양지역 기술이전센터(APCTT), 전문가그룹과 최저개발국가들을 연결하는 역할, 수혜국가 확인

출처: 김남실·이명진(2013), p. 165.

□ 사업 4. 개발도상국의 학교보건사업을 위한 역량강화 프로그램: 건강한 학교 만들기

WHO는 건강개선을 위한 포괄적 학교 기반 사업인 건강증진학교 사업을 수행중이다. 이 사업은 개발도상국을 위한 맞춤형 건강증진학교 프로그램을 수행하는 데 필요한 역량을 개발하고 그 평가를 목적으로 한다.

[표 13] 개발도상국의 학교보건사업을 위한 역량강화 프로그램: 건강한 학교 만들기

목적	학교 전문가와 자원 발굴 성공적이며 지속가능한 학교보건사업을 성취하기 위한 학교 역량 강화 강력한 파트너십과 전략적 리더십 및 과학적 근거를 통한 맞춤형 건강증진학교 프로그램 개발, 수행 및 평가	
수혜국	네팔, 라오스, 스리랑카, 몽골	
주요활동	개발도상국의 문화와 현황을 반영한 학교 역량강화 프로그램 개발 개발도상국 현황에 맞게 학교 역량강화 프로그램에 근거한 교육, 훈련 개발도상국에 맞춤형 건강증진학교 프로그램 개발, 수행 및 평가에 대한 단계별 기술지원	
기대효과	교육 받은 개발도상국의 학교 전문가(교장, 교사, 관련 공무원 등)들이 직접 자신의 학교 문화와 현황을 반영한 맞춤형 건강증진학교 프로그램을 개발, 수행 및 평가 할 수 있는 역량 개발 학교보건 사업 수행에 있어 과학적 근거 기반 사업 수행 및 평가, 지역사회 자원을 확보한 여러 부문 협력체계 수립 학교를 중심으로 한 건강증진 사업은 학생과 교사를 건강하게 하여 학교 출석을 향상시키고 교육성과 증진 학생과 교사의 가정을 통하여 지역사회의 건강 지표 향상에 기여	
협력구조	한양대학교 지역사회보건연구소	Partnership
	학교전문가 및 역량강화 프로그램 개발	한양대학교 지역사회보건연구소 한국국제의료재단 G-HANDS, 개도국의 학교전문가 모집 및 선발 Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, 역량강화 프로그램 개발

출처: 김남실·이명진(2013), p.165.

□ 사업 5. 개발도상국의 REDD+ 준비를 위한 능력배양

산림전용과 황폐화로 인한 온실가스감축(REDD)에 산림의 탄소축적량 증대를 위한 활동, 산림보호, 지속가능한 산림관리를 포함한 것이 REDD+이다. REDD와 REDD+는 자국의 산림을 보호하기 위해 노력하는 개발도상국에 보상금을 지급하는 방법으로 산

림활동을 증진 시키는 프로그램이다. 그러나, 대부분의 개발도상국은 REDD+에 필요한 전문가를 보유하지 못하고 있다. 이에, 본 사업은 해당 개발도상국이 이 프로그램을 운영할 수 있는 전문가를 양성하고 이들과 함께 이해당사자와 정책결정자가 함께 참여해 자국의 현실에 맞는 프로젝트를 개발하고 운영할 수 있는 능력을 가화하려 한다.

[표 14] 개발도상국의 REDD+ 준비를 위한 능력배양

목적	개발도상국의 산림 전문가 및 지역의 이해 당사자들이 온실가스 감축(REDD) 준비를 위해 필요한 측정·보고·검증 및 모니터링 기술 증진 참여형 산림 거버넌스 능력 배양	
수혜국	인도네시아, 필리핀, 몽골, 말레이시아, 미얀마	
주요활동	아시아 기후변화교육 프로그램 선발 및 지원 UNESCO 네트워크를 통해 우수 사례 확산	
기대효과	지역사회가 연계형 기후변화교육 확산 및 기후변화에 대한 윤리적 성찰	
협력구조	서울대 산림과학대학원	Partnership
	REDD+ 관련 커리큘럼 개발 및 교육	서울대 산림과학대학원 산림청: 교육 교재 재작을 위한 재원지원 한국 녹색사업단: 개도국 초청 대학원생을 위한 재정 지원 및 조언 식량농업기구: 국제교육훈련 워크숍을 위한 재정 및 인력 지원

출처: 김남실·이명진(2013), p.171.

3 한국-UNDP 협력사업 중간 평가

첫 번째, 연구역량과 지역의 전문성이 강화되었고 2014년까지 최소 10개 기관들이 한국의 기관들과 협력하는 경험을 쌓게 되었다. 본 협력사업에 참여하는 기관 및 전문가들의 목표는 사업결과를 해당 외 지역으로 확대하는 것이었으며, 이 목표는 충분히 달성되었다. 이 협력사업에 포함된 구체적 혁신연구나 25개 사례발굴 사업 등에 10개 이상의 기관들이 참여하고 있으며, 참여 전문가 수도 수십 명이다. 혁신체제 진단에 대한 공공연구는 최소 5개 이상 최저개발국이 참여하고 삼자협력을 이루게 되었다.

두 번째, 연구결과가 체계적으로 문서화 되어 기후변화와 음식안보, 공중보건 등의 분야에서 활용 가능성을 높일 수 있게 되었다. 구체적으로 25개 사례 연구를 제외하고 연구 활동의 방법론이나 연수자료 등을 체계적으로 문서화 했다. GSSD EXPO에 기관들이 직접 참여하여 자신들의 사업 수행 내용을 알려 공유하고 다른 유사 연구기관들과 네트워크를 확대할 수 있는 기회를 가졌다.

세 번째, 파트너기관들의 개발협력 역량을 강화할 수 있었다. 예를 들어, 교육을 매개로 경제와 사회, 기술적 요구를 연결시켜 교육 현장인 학교를 개발교육(빈곤감소, 보건, 기후변화)의 넥서스로 활용할 수 있게 되었다. 한-UNDP 협력사업 중간 평가 단계에서 아직 사업의 수행결과가 미미할 수 있으나, 지속적인 모니터링을 통해 측정 가능한 결과들을 도출할 수 있도록 했다.

V

정책 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 UNDP 개혁과제

지속가능한 인간개발의 논의는 성장 위주의 개발론을 넘어 사회, 문화, 경제 차원에서 인간복지 및 인권, 환경보호 등 포괄적이고 다차원적인 접근을 요구한다. 개발도상국 및 최빈국의 복잡 다양한 개발의 문제를 다루기 위해 다양한 국제기구와 여타 민간기구들이 각 분야에서 고도로 전문화된 활동을 벌이고 있다. UN의 개발 네트워크로서 개발에 관련된 지식과 경험, 자원을 제공하는 UNDP는 전 세계에 걸친 조직을 바탕으로 각국 정부와 민간단체를 도와 포괄적, 통합적, 다차원적, 성과 중심의 개발원조를 목적으로 한다.

UNDP의 전반적인 문제점이라면 유엔 전체의 문제라고 할 수 있는 자원 확보 문제이다. 회원국들의 유엔 분담금 납입이 상대적으로 줄어들고, 보다 많은 재원이 각 국가별 해외원조기관들(Bilateral aid agencies)로 가면서 독립적으로 개발도상국의 개발요구를 충족시킬 수 있는 유엔 재원이 줄어들고 있다.

국가별 해외원조기관들도 수원국의 요구를 우선시 하는 것을 원칙으로 하고 있지만 많은 경우 원조 공여국의 정책적 제한이나(인권문제 등을 이유로 한) 단순한 국가적 이해관계에 따라 원조의 액수나 방식에 제한이 생기게 된다. UNDP 프로그램 중 상당 부분은 공여국이 재원을 지원하고 UNDP가 기획, 실행하는 경우인데 때로 자원 확보를 위해 수원국의 조건을 간과한 원조공여국의 요구를 충족시켜야 하는 상황이 생길 수 있다. 이런 경우, 꼭 필요한 프로그램을 수행하기 위한 자원 확보를 위해 수원국과 공여국 간의 이해 상충을 UNDP의 원칙을 고수하면서 균형 있게 조정하는 능력이 필수적이다. 한 예로 2005년 인도네시아 사무소의 총재원은 7천만 달러이며 이중 10%만이 UNDP의 재원이고 나머지 9% 중 상당 부분이 원조공여국으로부터 확보한 재원이었다.

두 번째 문제점은 전통적으로 UNDP가 주도해 온 원조(grant) 중심의 개발 프로그램

분야들에 다른 기구들의 참여가 증가하면서 UNDP의 주도적 위치가 흔들리고 있다는 점이다. 특히 개발은행들이 개발의 중점을 차관(Loan)을 이용한 대규모 인프라 구축과 같은 하드웨어에서 정치, 경제, 사회 및 문화 부문과 같은 소프트웨어로 옮겨가면서 UNDP의 분야라고 부를 수 있는 부분들이 사실상 없어지고 있다. 고도로 발달된 비정부 부기구들(NGOs)의 급성장도 몇몇 부문에서 상대적으로 관료적인 유엔 체제에 얽매인 UNDP를 앞서는 결과를 가져왔다.

동일한 유엔 체제 내에서도 목적 자체가 뚜렷하고 그 역할도 매우 가시적인 다른 기구들(예를 들어, 국제아동기금이나 세계식량기구)에 비해 UNDP는 전반적인 개발 문제, 특히 복합적이고 때로 그 효과가 직접 보이지 않는 문제들(지식 네트워크 개발, 정책 개혁, 능력배양, 개발을 통한 평화구현 및 유지 등)을 주로 다루고 있다. 또한, 주요 개발 파트너들도 정부 기관으로 일반 대중에게 잘 알려지지 않아서 UNDP 특유의 정체성을 확립하는 것이 쉽지 않다.

이러한 UNDP의 당면문제들은 하루아침에 생겨난 것이 아니며 따라서 이에 대처하기 위한 다각적인 노력이 벌써 오래 전부터 이루어지고 있다. 특히 UNDP 행정관이었던 Mark Malloch Brown이 2000년부터 주도했던 지식과 실행(practice) 중심의 개발 네트워크로서의 브랜딩 및 조직체계 개선 등이 개혁정책으로 실행되어 왔으며 긍정적인 평가를 받고 있다.

2 한국-UNDP 협력 모델

한국의 ODA 규모는 지속적으로 증가하여 2010년 11.7억달러에서 2019년 25.2억달러를 기록해 2배 이상 증가했으며, 이는 DAC 전체 회원국 가운데 15위 수준이다. 한국의 GNI 대비 ODA 비율(ODA/GNI)은 0.15%로 2018년(0.14%) 대비 0.01% 증가하였다. 한국이 OECD DAC에 가입한 2010년 이후 스페인과 그리스 등 일부 DAC 회원국들이 어려운 국내외 여건으로 인해 점진적으로 ODA를 축소함에 따라, 2019년 현재 DAC 전체 회원국들의 연평균 ODA 증가율은 약 2.4% 수준이다. 이에 비해, 2010년부터 2019년까지 한국의 연평균 ODA 증가율은 회원국 가운데 가장 높은 수준인 11.9%이다. 동기간 중 한국 다음으로 ODA 증가율이 높은 국가로는 헝가리(10.5%)

와 독일(7.0%)이 있다.

국제개발협력사회 뿐 아니라 한국에서도 ODA의 양적 증가와 더불어 질적 향상을 이루기 위한 논의가 활발하게 진행 되어 왔다. 2005년 ‘파리선언’에서 제시된 원조 효과성(Aid Effectiveness) 원칙으로 1) ‘수원국의 주인의식(ownership)’, 2) ‘수원국의 개발정책 및 수요와 공여국 프로그램 간 일치(alignment)’, 3) ‘공여국 간 원조프로그램의 조화(harmonization)’, 4) ‘결과 중심의 원조프로그램 관리(Managing for Results)’, 5) ‘수원국과 공여국의 상호책임성(mutual accountability)’ 등을 강조하고 있다. 2011년 부산에서 개최된 제4회 세계개발원조총회에서는 원조 효과성을 넘어 원조 정책이 수원국에 미치는 개발효과를 중심으로 추진되어야 한다는 논의와 함께 개발원조의 4대 원칙으로 ‘주인의식’과 ‘결과 중심’, ‘포용적 파트너십’, ‘투명성과 상호책임성’을 채택하였다.³²²⁾

원조 효과성 원칙과 개발원조 원칙이 공통으로 강조하고 있는 것은 수원국의 주인의식, 수원국과 공여국의 상호책임성, 포용적 파트너십 등이다. 개발원조의 궁극적 목표를 달성하기 위해서는 ODA 활동에 참여하는 다양한 행위자들 간의 협력구조와 네트워크가 매우 중요하다는 것을 의미한다.

한국은 남남협력을 대표하는 신흥원조국에서 2010년 OECD DAC의 회원국으로 가입 이후 남남협력의 성과들을 토대로 새로운 원조모델을 개발해야 하는 상황에 직면해 있다. ‘한-UNDP 협력사업’은 선진국과 개도국을 연결하는 가교형 ODA 사업의 좋은 사례로써 수원국으로 부터 공여국으로 발전한 한국의 개발경험을 개도국에 전달하는 삼자협력 모델을 지향한다. 한국이 공여국과 중간개도국의 역할을 동시에 수행하고 있기 때문에 일반적인 삼자협력 모델에서의 선진국과 신흥개도국의 파트너십 강화를 강조하기 보다 수혜국을 대상으로 하는 사업에 최대한 많은 이해당사자와 다른 개도국의 관련 기관들이 참여할 수 있도록 유인하는 열린 파트너십을 강조할 수 있다.

한국이 중간개도국의 역할이 아니라 공여국으로서 삼자협력을 수행할 경우에는 중국과 인도, 브라질, 남아프리카공화국 등 주요 신흥 개도국과의 협력체제를 강화하여 개도국의 발전을 위해 그들의 전문성과 기술, 자원을 보다 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 확대해야 할 것이다.

322) 배영자, “과학기술외교와 ODA-북한외교의 관점”, 『과학기술정책』, 제21권 제4호(2012), p.7.

국제기구와의 협력 강화를 통해 국제개발사업의 규범준수와 계획수립 과정에 적극 참여함으로써 국제기구를 통한 ODA로 국제활동을 강화할 수 있을 것이다. ‘한-UNDP 협력사업’과 같이 국제기구와 함께 ODA 사업을 수행할 경우 국제기구가 보유한 남남협력 혹은 삼자협력 사업의 노하우와 조직적인 확산 네트워크를 활용하여 한국 ODA의 효과성을 향상시킬 수 있을 것이다. 한국의 수행기관들은 이러한 협력사업을 통해 국제기구의 전문성을 활용하여 개발협력에 관한 아이디어와 전략, 기술 등을 상호 교환할 수 있을 것이다. 더불어 이들 수행기관들은 개발협력 프로젝트 관리 및 운영 등의 핵심 역량도 향상시킬 수 있게 될 것이다.

ODA의 궁극적 목적은 수혜국이 스스로 발전 역량을 강화하는 것이다. 이를 달성하기 위해서는 남남협력 경험을 바탕으로 수혜국이 자국의 개발수요에 안성맞춤인 모델을 스스로 개발할 수 있도록 지원하고, 기존의 프로젝트 중심의 사업보다는 프로그램 중심으로 원조하는 중장기적인 방향의 개발협력 사업을 진행해야 한다. 현재 개발협력에 참여하고 있는 개발협력 기관들이 수행하는 프로그램은 한국의 개발 경험으로 전수하는 데 효과적이지만, 수혜국이 실질적으로 마주하고 있는 현실에 적용하기에 충분하지 않을 수 있다. 예를 들어, 한-UNDP 협력사업 중 하나인 가나안농군학교의 사례가 보여 주듯이 연수 후속교육과 현지 협력기관을 통한 장기간 교육 훈련을 지원한다면 개발협력 모델의 현지화를 이룰 수 있을 것이다.

이에, 행정부를 견제하는 국회도 한국이 국제개발사회의 중심적 주체자로 참여하고 새로운 롤모델을 제시할 수 있도록 제안하고 지원해야 한다. 한국이 추구해야 할 개발협력 모델은 더이상 한국의 경제발전을 위한 수단으로서 개발협력이 아니라 개발협력 대상국가의 개발에 기여하고 한국의 개발협력 리더십을 수립하는 방향으로 이어져야 한다.

VI

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

UNDP는 UN의 모든 개발지원 활동을 조정하는 핵심기구이다. UN 현장의 정신에 따른 UNDP의 지원원칙은 개발도상국가들의 정치와 경제적 자립과 사회, 경제발전 달성을 목표로 하고 대상 국가의 국가 발전 목표와 일치하는 원조를 지속적이고도 체계적으로 제공하는 것이다. 2019년 현재, 전 세계 166개국에 걸친 개발 네트워크를 바탕으로 개발의 지식과 경험, 자원 공유를 촉진하고 변화를 추구하는 조직으로서 UNDP는 다른 개발원조 기구들과 협력하여 각국 정부와 민간단체들이 자국 국민들의 복지를 증진시키는 일을 지원하고 있다. UNDP는 2020년 8월, ‘민간부문개발과 파트너십 전략 2018-2022 Private Sector Development and Partnerships Strategy 2018-2022’을 발표하였다. 이 새로운 전략은 각국이 민간부문 활동과 투자를 2030 의제에 부합하도록 하는 활동을 돕고자 수립되었다. 특히, 시장이 빈곤층과 소외된 지역사회를 포용하면서 SDGs에 부합하도록 하기 위한 정부, 기업, 시민사회의 파트너십을 모색하는 데에 집중한다는 것이다.

1963년에 시작된 UNDP의 한국 국가사업이 2009년에 막을 내리자 책임 있는 원조 국가로서 한국의 위상변화와 역할을 반영할 새로운 형태의 사업이 필요해졌다. 이에 한국은 그간의 경험과 역량을 국제사회에 더 많이 기여하기 위해 UNDP 남남협력 담당기구와 새로운 협력사업을 2010년에 시작하게 되었다. 대부분의 남남협력에서 선진부국은 협력형태의 외부에 위치하며 공여국으로서 개발 자금을 제공하는 역할만을 수행한다. 이에 비해, 한국-UNDP 협력사업에서 한국의 역할은 개발 자금을 제공하는 동시에 여타 개도국들과 남남협력을 이루는 주체로 참여하고 있다. 한국-UNDP 협력사업은 한국정부와 한국의 관련 기관들, 대상국가와 대상국가 관련 기관들, 그리고 UNDP를 비롯한 UN 내 협력지원체제들이 참여하는 다자간 사업이다.

ODA의 궁극적 목적은 수혜국이 스스로 발전 역량을 강화하는 것이다. 이를 달성하기 위해서는 남남협력 경험을 바탕으로 수혜국이 자국의 개발수요에 안성맞춤인 모델

을 스스로 개발할 수 있도록 지원하고, 기존의 프로젝트 중심의 사업보다는 프로그램 중심으로 원조하는 중장기적인 방향의 개발협력 사업을 진행해야 한다. 한국은 국제기구와의 협력 강화를 통해 국제개발사업의 규범준수와 계획수립 과정에 적극 참여함으로써 국제기구를 통한 ODA로 국제활동을 강화할 수 있을 것이다. '한-UNDP 협력사업'과 같이 국제기구와 함께 ODA 사업을 수행할 경우 국제기구가 보유한 남남협력 혹은 삼자협력 사업의 노하우와 조직적인 확산 네트워크를 활용하여 한국 ODA의 효과성을 향상시킬 수 있을 것이다. 이에, 행정부를 견제하는 국회도 한국이 국제개발사회의 중심적 주체자로 참여하고 새로운 롤모델을 제시할 수 있도록 제안하고 지원해야 한다. 한국이 앞으로 추구해야 할 개발협력 모델은 더 이상 한국의 경제발전을 위한 수단으로서 개발협력이 아니라 개발협력 대상국가의 개발에 기여하고 한국의 개발협력 리더십을 수립하는 방향으로 이어져야 한다.

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 김남실·이명진(2009). 「삼자협력을 통한 과학기술 ODA」, 『과학기술정책』 제23권 제1호 (2013)
- 교육과학기술부, 『대한민국과 유엔개발계획(UNDP)』.
- 이종운(2003, 6). “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후과제,” 『KIEP 세계경제』 제6권 제6호.
- 배영자, “과학기술외교와 ODA -복합외교의 관점-”, 『과학기술정책』 제21권 제4호(2012).
- 정지원·권 울·정지선·박수경·이주영(2011), 「국제사회의 남남협력 현황과 우리의 추진 방안」, 연구보고서 11-17, 대외경제정책연구원.
- 한국개발연구원(2007), “UNDP의 대북지원 전망,” 『KDI북한경제리뷰』 제9권 제4호.
- CUTS-CITEE, “Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend,” *Briefing Paper No.1/2005* 2005)
- UN ECOSCO(April, 2008). *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, Background Study for the UN ECOSOC Development Cooperation Forum.
- UNDP(2008). *Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor*. UNDP.
- UNDP(2010). *Facility/Programme Document for Capacity Development for Poverty Reduction through South-South and Triangular Cooperation in Education, Science and Technology*.
- UNDP(2018). *2017 Global Programme Annual Report: Strengthening the Rule of Law and Human Rights*. New York: UNDP.
- UNDP(2020). *UNDP's Private Sector Development and Partnership Strategy, 2018-2022*. UNDP.

제7장

결론

본 연구는 한국 국제기구 외교에 대한 포괄적인 평가와 제언이다. 그동안 한국이 안보, 경제, 보건, 그리고 개발 협력 분야에서 진행해온 국제기구를 매개로한 외교활동의 과거, 현재를 주인-대리인 이론의 시각에서 포괄적으로 평가하고 그 성과와 한계를 식별한 후 향후 개선 방향을 정책적 제언의 형태로 대의기관인 국회에 제시하고 있다.

한국의 국제기구 외교를 분석하기 위해 연구가 기대고 있는 분석틀은 ‘본인-대리인(Principal-Agent) 모델’이다. 본 분석틀에 의하면 한국 행정부-특히 외교부-는 국제기구외교정책을 수립하고 집행하도록 위임받은 대리인이라고 할 수 있으며 유권자 및 그들을 대표하는 국회는 본인이고 결국 국제기구외교는 국가 수장 및 외교관들에 의해 복잡한 국제법이나 의사결정절차로 대변되는 국제제도를 통해 이루어지는 제반 활동을 말한다. 이러한 시각에서 본 연구는 대리인 즉 행정부가 안보, 경제, 보건 그리고 개발 협력 분야에서 해당 국제 기구-즉 유엔 평화유지활동과 안보리, 국제통화기금(IMF), 국제보건기구(WHO), 그리고 유엔개발계획(UNDP)-에서 어떤 외교 활동을 펼쳐 왔으며 그 성과와 한계 혹은 문제점은 무엇인지 그리고 이 문제점을 개선하는 방법 즉 대리인인 국회와 국민의 감시와 모니터링 역할을 강화하는 방안은 무엇인지를 정책적 제언 혹은 합의의 형태로 도출한 연구이다.

한국의 국제기구 외교에 대한 전반적인 평가와 관련하여 본 연구는 지난 시기 한국 외교가 다양한 성과에도 불구하고 지나치게 한반도/북한 문제에 경도되어 왔으며 선택과 집중문제에서도 약점을 드러냈음을 밝히고 있다. 또한 주인-대리인 분석틀의 기반하여 주인격인 국민과 국회가 국제기구 외교 의사결정에 제대로 참여하지 못한 점을 지적하고 이와 관련된 예산 및 인사에 대한 실질적인 사전 협의와 사후 통제 문제에 국회가 적극 나서야 한다는 점을 상기시키고 있다.

구체적인 사례연구와 관련 본 연구는 안보 분야에서 한국의 유엔평화유지활동관련 외교와 유엔 안전보장이사회 비상임이사국 진출외교를 중심으로 분석하였다. 분석 결과 한국은 두 핵심 국제기구 외교에서 짧은 시간 내에 괄목할 만한 성과-다양한 평화유지활동에의 중립적이고 일관적인 참여 및 안전보장이사회의 비상임이사국 2회 진출 및 이에 필적하는 적극적 평화외교-를 보여 왔으나 국내 행정부 엘리트 위주의 의사결정시스템과 국회의 소극적 역할, 국민의 무관심, 유엔 분담금 상대적 부족, 일원화된 의사결정시스템의 부재 그리고 대북문제에서의 일관된 목소리의 부재라는 문제점을 지니고

있음이 밝혀졌다. 이를 보완하기 위한 정책적 대안으로 본 연구는 국내 의사결정시스템의 일원화와 국회 감독 기능 강화, 대국민 외교활동 인지도 높이기, 일원화된 평화유지 활동 의사결정시스템 수립 그리고 대북 문제 관련 초당파적 단일화된 목소리 마련 등을 제시하고 있다.

경제영역 국제기구 외교의 사례로 살펴본 국제통화기금(IMF) 외교와 관련 본 연구는 한국이 꾸준한 IMF 기여도 상승 및 의사결정에의 참여비율 증진이라는 성과에도 불구하고 지나치게 IMF 주문에 수동적으로 반응하고 있으며 국내 의사결정과정과 관련하여 입법부가 지나치게 비효율적인 감독 및 통제를 하고 있음을 지적하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 입법부 의원들의 국제경제기구 전문성 향상을 통해 행정부의 자율성을 보장하는 가운데 좀 더 효율적인 관리/감독 할 수 있는 역량 강화가 필요함을 제시하고 있다.

보건 관련 분야의 국제기구 외교와 관련 세계보건기구(WHO)에 관한 한국 외교의 전반적인 평가도 진행하였다. 연구결과 현재 국제사회는 질병-사스나 조류독감, 메르스, 지카바이러스 등 CVOID-19를 포함한 신종 감염병들-의 확산에 어느때보다 취약한 상태인데 이런 측면에서 지금까지 한국과 WHO의 협력은 상당히 긍정적이었다고 평가하고 있다. 특히 한국이 WHO의 여러 권고 사항을 적극적으로 받아들이고, WHO에서 추진하는 다양한 교육 및 훈련 프로그램을 성실히 이행하면서 국내에 산적해 있던 여러 의료 및 보건 관련 문제들에 협조했다는 점이 높게 평가되었다. 하지만 한국이 높은 경제성장장에 걸맞게 WHO와의 쌍방향적 협력관계를 더 공고히 하고 현대인들의 심적, 육체적 건강을 위협하는 문제들(흡연문제, 암 관련 문제 등)을 해결하기 위해 추진하고 있는 여러 프로그램에도 더 적극적으로 참여할 필요가 있다는 개선방안을 도출하고 있다. 아울러 최근 불거지고 있는 미·중경쟁의 심화와 이로 인한 국제보건이슈에서의 리더십 충돌문제와 관련하여 한국이 미리 준비할 것을 주문하고 있다.

한국의 개발협력분야 국제기구 외교는 유엔개발계획(UNDP) 외교를 분석하여 살펴본 있는데 이 연구에 따르면 한국은 2010년 경제협력기구 개발원조 위원회(OECD DAC)의 회원국으로 가입 이후 수여국에서 공여국으로 위치가 질적으로 전환된 가장 큰 성과를 보였음에도 불구하고 이후 남남협력의 성과를 새롭게 만들어 내기위한 원조모델을 개발해야 하는 과제를 지니고 있다고 평가되었다. 이 문제에 대한 대안으로 본 연구는

가장 먼저 한국이 더이상 개발원조를 경제발전 수단으로 인식하는 것을 멈춰야 한다고 지적한다. 아울러 선진국과 개도국을 연결하는 가교형 개발원조 모델뿐 아니라 개도국이 스스로 개발의 역량을 키울 수 있게 도우는 실속형 원조사업을 개발해야 함을 강조하고 있다.

이런 연구결과를 종합하자면 한국의 국제기구를 통한 다자외교활동은 안보, 경제, 보건 그리고 개발 협력 분야에서 비교적 짧은 시간 내에 괄목할만한 성장을 보인 것으로 평가된다. 그 핵심적인 동인은 한국의 꾸준한 경제 발전과 이를 통한 국제기구에서의 공여 혹은 분담금의 증가 및 다자외교 활성화가 위치하고 있다. 이를 배경으로 안보 분야에서는 유엔 평화유지활동과 비상임이사국 진출, 경제 분야에서는 IMF 분담금 증가와 국제 금융 거버넌스에의 참여 증대, 보건 분야에서는 WHO와의 협력관계 공고화 및 새로운 감염병에의 선도적 대응 그리고 개발협력분야에서는 원조 수혜국에서 공여국으로의 전환과 이에 기반한 개발원조 비중 증대로 구체화된 것으로 볼 수 있다.

하지만 이런 성과에 안주만 하기에는 한국이 마주하고 있는 대내외 환경이 녹록치 않다. 지난 4년간 트럼프 전 대통령으로 대표되는 반다자주의적 움직임이 낳은 국제질서에 대한 충격은 바이든 대통령의 확고한 미국의 다자주의로의 회복에 대한 공약에도 불구하고 쉽게 회복되기 어려울 것으로 예상된다. 전세계적으로 극우세력과 포퓰리즘이 득세하면서 지구적 보편적 가치에 대한 반감 및 다자주의에 대한 폄해를 가져온 점도 문제이다. 이 와중에 미·중 경쟁은 더 치열해지고 있으며 설상가상으로 신종 코로나 바이러스(Covid-19)가 국제 협력의 근간을 뒤흔들고 있다.

국내적으로도 한국은 정치와 경제의 양극화를 경험하고 있다. 북한 문제는 말할 것도 없고 미·중을 중심으로 한 국제협력의 주요 대상을 누구로 설정해야 하는가의 문제와 이들이 주도하는 국제질서에서 어느 편에 서야 하는지에 관한 진영논리가 거세다. 코로나 백신과 관련 국익 우선론과 국제협력의 의견충돌도 하루가 다르게 심화되고 있는 실정이다.

한국 외교는 이러한 이중 위협속에서 단일화된 목소리를 만들고 국익추구와 국제협력의 선순환을 만들어야 한다는 과제를 안고 있다. 이 과제극복을 위한 시작은 국내정치적 합의형성에서 출발해야 된다. 이 과정에서 당연히 국민 공감대에 근거한 국회의 전략적 마인드 복원이 필요하다. 국익에서는 진영이 있을 수 없다. 대의기관인 국회가

주도하여 한국이 추구할 국익에 대한 최소한의 합의를 형성하고 이것이 행정부의 국제기구 외교에 반영되도록 노력해야 한다. 행정부는 중견국 지위에서 전문성을 기반으로 규칙기반의 국제질서 우선과 제도화된 다자국제협력이라는 기본 시대정신을 외교전략의 청사진으로 제시하며 국회와 소통해야 한다. 국회는 이런 청사진 내에서 중·장기적인 국익을 식별하고 대리인인 행정부에 일관성있고 효율적인 안보, 경제, 보건 그리고 개발협력 정책을 요구해야 한다. 이러한 상호 협력만이 갈등과 분열로 점철된 국내 및 국제정치의 위기를 슬기롭게 헤쳐 나갈 대안을 제공할 것이다.

Abstract

Research on ROK's Diplomacy in International Organizations: Achievements, Limitations, and Suggestions for Improvement

-Case studies of UN PKO, UN Security Council, IMF, WHO, and UNDP-

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This research is a critical but comprehensive assessment of South Korea's multilateral diplomacy through inter-governmental organizations or IGOs. Grounded in the principal-agent model, a series of case studies was carried out in key areas of diplomacy such as security, economy, health, and development, with a focus on the UN PKO, UN Security Council, IMF, WHO and UNDP. In particular, the research attempts to highlight both the achievements and limitations the diplomacy has displayed, and to present solutions designed to overcome such limitations. In the area of security, the research notes ever-growing participation in UN PKO, and two-time entries into non-permanent membership in UNSC as major achievements. Both a greater contribution to the IMF bail-out fund and participation in global financial governance are considered major achievements of Korea in the global economy. Regarding global health governance, Korea's preventive response to novel infectious diseases has been identified as its major contribution, while a sharp increase in ODA has been considered a major breakthrough Korea has made in the global developmental regime. But the research points out that Korea's diplomacy in the above-mentioned areas still suffers from a lack of further financial contribution, the negligible role of the National Assembly in the diplomacy and the relative ignorance of foreign affairs among the Korean public. Accordingly, the research suggests that the Korean administration, notably the Ministry of Foreign Affairs, must work more with the National Assembly over the issue of increasing

contribution in international organization and oversight of its activities, and convince the Korean public to show a greater concern for foreign affairs.

Key Words: South Korea, Ministry of Foreign Affairs, Intergovernmental Organization (IGO), Principal-Agent Model, UN PKO, UNSC, IMF, WHO, UNDP, National Assembly, Korean public

한국의 국제기구 외교평가: 성과, 한계, 개선 방향

- 유엔 PKO·안보리, IMF, WHO, UNDP를 중심으로 -

인 쇄	2020년 12월 27일
발 행	2020년 12월 31일
발 행 인	김 현 곤
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인 쇄 처	(주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-27-4 (93300)

내일을 여는 국민의 국회

