

IIRI Online Series

국제기구와 글로벌 거버넌스

오 준

경희대 석좌교수, 전 유엔대사

2022. 6. 22

국제기구와 글로벌 거버넌스



오 준 | 경희대 석좌교수, 전 유엔대사

세계적 위기 속의 취약한 국제기구

코로나19 팬데믹에서 우크라이나 전쟁에 이르기까지 지난 2년여의 세계적 위기 상황은 국제문제 전문가나 일반인 모두에게 유엔과 같은 국제기구의 역할에 대해 회의를 갖게 한다. 세계정부는 없지만, 국제기구와 협약들을 중심으로 어느 정도의 글로벌 거버넌스가 제공되고 있다고 생각했는데, 그것이 착각이거나 아니면 너무 취약하다는 깨달음이 오는 것이다.

우리 시대 최대의 위기라는 코로나19 상황으로 전 세계에서 10초에 1명씩의 사망자가 나올 때도 국가들은 단합하지 못하고 각자도생의 모습을 보였다. 국제보건협력의 중심이 되어야 할 세계보건기구(WHO: World Health Organization)는 강대국의 눈치를 보며 협력이 아닌 분열의 장이 되었다. 금년 2월 시작된 러시아의 우크라이나 침공은 유엔이 구조적으로 가진 최대의 약점을 노출했다. 국제평화와 안보를 위해서 만들어진 역사상 가장 강력한 국제기구가 거부권을 가진 상임이사국에 의한 평화의 파괴에 있어서는 종이호랑이에 불과함을 전 세계인 앞에 보여준 것이다. 100년 전에도 1차 세계대전 후 스페인 독감의 유행으로 전쟁과 질병이 한꺼번에 인류를 고난에 빠뜨린 적이 있다. 하지만, 오늘의 세계는 20세기와 비교할 수 없을 정도로 세계화가 진전되어 있어 더욱

심각한 영향을 받을 수밖에 없다. 글로벌 거버넌스의 실패가 한국처럼 대외의존도가 높은 국가에 더 큰 타격이 되는 이유다.

재난 후에 오는 국제사회의 집단적 성찰?

20세기 이후 국제사회는 큰 전쟁이나 대 유행병 같은 재난을 겪고 나면 국제협력을 강화해서 인류의 미래를 확보하려는 진지한 노력을 보였다. 1차대전의 결과로 국제연맹(League of Nations)과 민족자결주의가 태어났고, 2차대전 후에는 유엔(United Nations)이 창설되어 집단안보에 우선순위를 부여하게 되었다. 필자는 이러한 움직임을 ‘집단적 성찰(collective soul-searching)’이라고 부르고 싶다. 위기 상황에서 부각될 수밖에 없는 ‘국가중심주의’가 불가피하게 국간 간의 충돌을 가져오고 인류의 생존까지 위협할 수 있음을 비싼 값을 치르고 깨닫게 되는 것이다.

현재의 세계적 위기가 국제사회에 어떤 변화를 가져올지는 예측이 쉽지 않다. 하지만, 21세기 세계화의 시대에 과도한 국가중심주의가 과거 어느 때보다 심각한 갈등을 초래할 것은 분명한 것 같다. 미국과 유럽을 중심으로 한 서방 민주주의 세력과 중국, 러시아 등 전체주의 세력 간의 대립 양상이 점점 더 분명해지는 것이 이를 입증하고 있다. 이러한 대립은 세계주의(globalism)와 국가주의(nationalism) 간의 갈등과 함께 앞으로의 국제관계를 복잡하게 만들 가능성이 높다. 서방 국가들이 반드시 세계주의를 옹호할 것이라고 착각해서도 안 된다. 미국 트럼프 전 대통령의 ‘미국우선주의(America First)’가 예고하였듯이, 민주주의가 포퓰리즘으로 쉽게 변질되는 오늘의 세계에서 어떤 나라도 국가주의의 광기로부터 자유롭다고 할 수 없다. 이렇게 생각하면, 국제사회의 이번 집단적 성찰은 특히 쉽지 않을 수 있다. 과거에는 국가들이 큰 재난을 함께 겪었다는 공통의 유대감이 이질성보다 컸는데, 이제는 그런 확신을 갖기가 더 어려워졌다.

국제기구에 의한 글로벌 거버넌스를 어떻게 강화할 수 있을까?

그럼에도 불구하고 ‘세계화’라는 우리 시대의 가장 중요한 현상에 주목할 필요가 있다. 인류는 오랜 시간에 걸쳐 과학과 기술의 발달로 세계를 하나의 지구촌으로 만들었다. 과거에는 국가들이 싸우고 반목하면 문

을 걸어 잠그고 살면 되었지만, 상호의존도가 절대적으로 높은 오늘의 세계에서는 그렇게 할 수 없다. 아무리 자기도취적인 국가주의 체제에서도 그런 각자도생의 길이 공멸로 간다는 사실을 깨닫는 건 별로 어렵지 않다. 따라서 국제사회가 어떻게 새로운 도전을 극복하고 글로벌 거버넌스를 회복 또는 강화할 수 있을지가 인류 공동체의 미래에 중대한 문제가 되고 있다.

보다 효과적인 글로벌 거버넌스를 확보하는 방안은 크게 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다.

첫째, 상호의존적 경제관계와 민주주의의 확산이다. 미국이나 유럽이 러시아에 부과한 강력한 제재는 전쟁이 끝난 후에도 효과를 보일 것이다. 세계화의 시대에 어떤 국가도 외부와 단절되어 살 수 없으므로, 대러 경제제재가 유엔의 군사개입보다 오히려 더 효과적 압박이 될 수 있다는 주장도 일리가 있다. 20세기 두 차례의 세계대전을 시작한 독일과 프랑스가 다시 싸울 가능성이 없어 보이는 것도 그들의 상호의존성이 너무 크고 민주주의가 지배하기 때문이다. “민주국가는 서로 싸우지 않는다”는 칸트의 명제에 동의하지 않더라도, 민주주의의 확산이 글로벌 거버넌스 강화에 유리함은 틀림없다고 본다. 여기에는 언론과 정보통신의 힘도 중요하다. 우크라이나 전쟁은 CNN과 텔레그램에서 생중계되고 있다. 과거 전쟁에서는 침략해 놓고서도 상대방이 먼저 공격했다고 하면 어느 쪽이 전쟁범죄인지 사실상 판단이 어려웠다. 이제는 누가 범죄를 저질렀는지 판단하기 위해서 전범 재판을 기다릴 필요도 없이 전 세계 시민들이 판정할 수 있게 되었다. 부분적 민주주의를 포함한 민주국가의 숫자는 30년 사이에 두 배 늘어나서 전 세계의 3분의 2에 가까워졌는데, 이러한 추세가 국가 간 합의와 협력에 기초한 글로벌 거버넌스의 토대를 튼튼히 할 수 있다.

둘째, 유엔과 같은 보편적 국제기구를 개혁하여 거버넌스를 강화하는 방안이다. 과거 국제연맹이 철저한 주권 평등의 원칙하에 효과적인 평화 유지가 불가능했음을 감안하여, 유엔은 강대국들에게 특권을 부여함으로써 현실을 반영한 강제력을 갖도록 했다. 이러한 현실 반영이 결국 상임이사국의 침략 행위에 대하여는 속수무책이라는 유엔의 최대 약점도 초래한 것이다. 또한, 유엔 창설 후 77년이 지난 오늘의 세계에서 인류가

처한 도전과 문제들은 평화와 안보에만 있는 것이 아니다. 평화와 안보 분야에서는 강대국들의 권한을 지나치게 인정해서 유엔의 행동이 제약되는 일이 흔하고, 반면에 경제, 사회, 환경 문제들에는 구속력 있는 결정을 할 수가 없어서 행동의 실효성이 의문시되는 경우가 많아졌다. 이렇게 보면, 유엔 전체가 제대로 역할을 하려면 안보리에서의 ‘현실 반영’은 완화하고, 유엔 내 다른 기관에서의 ‘현실 반영’은 강화할 필요가 있다.

구체적으로는 유엔의 개혁은 국가들의 주권을 인정해 주면서도 인구나 국력의 차이가 반영될 수 있는 거버넌스 체제를 찾을 수 있을지에 귀결될 것이다. 여기에 참고가 될 수 있는 예가 미국의 연방제도나 유럽연합(EU: European Union)의 의사결정방식이다. 미국은 50개 주의 자치권을 인정해서 연방 상원은 모든 주가 똑같이 2명씩 선출한 상원의원으로 구성되지만, 대통령과 하원은 인구에 기초한 선거를 통해 인구가 많은 주는 더 큰 영향력을 행사한다. EU도 원칙적으로 모든 회원국이 동등한 자격으로 가입하지만, 이사회는 회원국 55%, 전체 인구의 65% 찬성이라는 이중다수결 제도를 적용하고 유럽의회는 인구수에 따라 의석을 할당한다. 이러한 방식을 적용하여 유엔을 개혁하려고 할 경우, 국력, 인구에 있어서 세계 평균에 미치지 못하는 국가들은 자연히 주권 평등이 더 존중되기를 바랄 것이고, 그 반대의 경우는 현실의 반영을 더 중시할 것이다. 세계 26위의 인구(남북통일 시 18위)와 10위권의 경제력을 가진 한국으로서는 유엔의 글로벌 거버넌스가 강화되어 각종 지구적 도전에 더욱 효과적으로 대응할 수 있게 되는 것이 바람직하다고 본다. 물론 상임이사국의 동의 없이는 헌장 개정이 불가능한 현재의 유엔이 제대로 개혁되려면, 판을 완전히 새로 짜는 수준의 변화가 필요하다는 큰 ‘성찰’을 대전제로 하는 이야기다.

/끝/

저자 소개

오준 교수는 현재 경희대 석좌교수(Eminent Scholar Professor of United Nations Studies) 및 세이브더칠드런 이사장을 맡고 있다. 1978년 외무부 입부 이후 다자외교 조정관(2008~2010), 주싱가포르 대사(2010~2013)를 거쳐 2013~2016년에는 유엔 주재 대한민국 대표부 대사를 역임하였다. 특히 유엔대사를 역임하면서, 동 시기에 유엔 경제사회이사회(UN ECOSOC: Economic and Social Council) 의장, 유엔 장애인권리 위원회(UN CRPD: Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 의장 등 유엔의 주요 요직을 맡은 바 있다. 서울대학교 불어불문과에서 학사학위를, 미 스탠포드 대 국제정책학 석사 학위를 취득하였으며, 2015년 “생각하는 미카를 위하여”를 발간하였다. (Email: ohjoonkr@gmail.com)

