

## 國際聯合(UN)의 改革\*

- 사무총장의 개혁보고서를 중심으로 -

김 부 찬\*\*

### 目 次

- I. 서 론
- II. 유엔 개혁의 필요성 및 과제
  - 1. 유엔 개혁의 필요성
  - 2. 유엔의 개혁 과제
- III. 유엔 개혁안 및 개혁작업의 현황
  - 1. 유엔 개혁안의 현황
  - 2. 사무총장의 유엔 개혁안
  - 3. 유엔 개혁작업의 평가 및 보완방안
- IV. 결 론

### I. 序 論

國際聯合(the United Nations, 이하 '유엔'으로 칭함)이 창설된지도 벌써 53주년이 다가오고 있다. 유엔이 창설되고 나서 이미 반세기가 지났다는 사실은 과거 비슷한 성격의 國際聯盟(the League of Nations)이 겨우 20년간 존속하다가 실패로 끝났다는 사실과 비교하면 그 자체로서도 대단한 의미가 있다.<sup>1)</sup> 회원국의 수도 창설 당시 51개국에 불과하던 것이

\* 이 논문은 1998년도 대한국제법학회 제3차 학술대회에서 발표된 것으로, 『국제법평론』 통권 제9호 (1997-II)에 게재된 "국제연합의 개혁에 관한 연구"를 일부 수정·보완한 것임.

\*\* 제주대학교 법정대학 법학과 교수.

1) Chadwick F. Agler. "Thinking About the Future of the UN System. *Global Governance* Vol. 2 No. 3.

지금은 185개국에 이르고 있는 것을 보면 양적으로도 대단한 성공을 거둔 셈이다. 그러나 유엔은 창설 당시에 온 인류의 관심을 집중시키면서 그 역할에 대하여 많은 기대를 갖게 했던 것만큼 그 동안 뚜렷한 성과를 가져오지는 못하였다고 보는 것이 솔직한 평가이다. 유엔에 대한 대부분의 비판론 내지 비판론은 유엔이 그 동안 平和機構로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 데 근거를 두고 있다. 이는 대체로 그 동안 유엔을 둘러싸고 전개되어 온 국제관계의 현실이 冷戰(Cold War)體制의 한계를 벗어나지 못하고 있던 데서 비롯되었다고 보고 있다. 최근에 들어와서 냉전 체제가 종식을 고하면서 다시 유엔의 역할에 대한 기대가 고조되고 있는 것은 바로 이 때문이다.<sup>2)</sup>

오랫동안 지속되어 오던 냉전적 사고와 이념 대립의 종말은 국제관계에 있어서 중요한 변화를 가져오고 있으며, 또한 국제사회 및 유엔에 대하여 전례 없는 도전과 함께 새로운 기회를 열어 주고 있다. 그러나 냉전의 종식이 문제 해결의 시작이 아니라 또 다른 차원의 복잡한 문제의 시작을 의미한다는 점이 인식되면서 현재의 유엔 또는 '유엔 체제'(the United Nations system)<sup>3)</sup>가 이러한 문제점들을 효율적으로 해결하고 새로운 시대를 주도적으로 이끌어 가기에는 여러 가지 한계가 있다는 점도 지적되고 있다.<sup>4)</sup> 변화하는 국제사회 및 새로운 국제질서의 도전에 효율적으로 대처할 수 있도록 유엔이 변화되고 개혁되어야 한다는 주장이 많은 설득력을 얻고 있으며, 유엔 스스로는 물론, 국가들, 연구기관, 개별 학자의 입장에서 유엔의 개혁<sup>5)</sup>에 관한 다양한 의견 및 제안들이 나오고 있는 상황이다.

1996, p. 342.

2) Roger A. Coate, "The Future of the United Nations," Roger A. Coate ed., *U.S. Policy and the Future of the United Nations*, New York: The Twentieth Century Fund Press, p. 3.

3) '유엔 체제'는 유엔의 모든 조직과 관련 기구들(the UN system of organizations)을 총칭하는 의미로 사용되거나, 아니면 유엔 憲章에 규정되고 있는 "경제적, 사회적 목적의 달성을 위한" 유엔의 모든 부서와 아울러 유엔의 專門機關(Specialized Agencies), 그리고 공통의 목적을 위하여 유엔과 협력관계에 있는 '國際原子力機構'(International Atomic Energy Agency) 등을 포괄하여 지칭하는 용어로 사용되고 있다. 前者의 의미로는 Chadwick F. Agler, *op. cit.*, pp. 335-360; Lawrence S. Finkelstein, *Politics in the United Nations System*, Durham: Duke University Press, 1988 참조, 그리고 後者의 의미로는 Martin Hill, *The United Nations System*, London: Cambridge University Press, 1978; Kenneth K. S. Dadzie, "Reforming the United Nations to Eradicate Poverty and Maldevelopment," 4 *Transnational Law & Contemporary Problems*, 1994, p. 532 참조.

4) Yozo Yokota, "A Charter for a New World Organization: Comments on Mr. Maurice Bertrand's Proposal," Maurice Bertrand and Daniel Warner eds., *A New Charter for a Worldwide Organization*?, The Hague: Kluwer Law International, 1997, pp. 133-140.

5) '유엔의 개혁'(UN Reform)이라는 개념은 다양한 의미를 담고 있다. 개혁의 의미로서: ① 조직체계(organization-chart)를 바꾸고 쓸모없는 기구를 폐지하며 특히 고위직을 포함한 직책을 줄이는 것, ② 중요한 계획(programmes)에 가용한 자원을 집중시키기 위하여 진부한 계획을 폐기하는 등 계획의 우선순위를 조정하고 유엔체제의 統合性을 제고하는 것, ③ 국제공동체의 효율성과 대표성성을 제고하기 위하여 정부간 기구(intergovernmental machinery)를 再組織(reorganization)하는 것으로서, ④ 유엔 憲章의 개정을 수반하지 않는 기구의 개선(예를 들어, 총회와의 관계나 자신의 의제를 조정함으로써 또

유엔의 개혁 및 변화에 관한 의견이나 제안들은, 지금까지 제대로 수행되지 못해 왔던 유엔의 역할 및 기능을 憲章상의 그것에 걸맞게 활성화하는 데 주안점을 두거나 아니면 그 기능을 강화하기 위한 조직 재편을 시도하더라도 그 폭을 최소화하자는 입장으로부터, 보다 근본적인 차원에서 유엔을 변혁시키거나 새로운 형태의 국제기구의 설립을 통해서만 시대적 변화 및 도전에 대응할 수 있다는 입장에 이르기까지 다양하게 나타나고 있다.

본 논문에서는 먼저 국제사회의 변화와 아울러 그에 따른 개혁 요구가 고조되고 있는 유엔의 현실 및 문제점을 검토한 다음, 유엔의 변화와 개혁을 위한 제안들을 개괄적으로 살펴보고, 이어서 유엔 事務總長의 改革報告書에서 제시되고 있는 개혁안을 소개하고 그 문제점 및 보완 방안에 관하여 언급하기로 한다.

## II. 유엔 개혁의 필요성 및 課題

### 1. 유엔 개혁의 필요성

#### 1) 국제사회의 變化

제2차 세계대전 후 유엔이 출범할 당시만 하더라도 '國際主義'(internationalism) 및 '多者主義'(multilateralism)<sup>6)</sup>의 기초 위에서 세계평화의 달성이 가능하다는 前提<sup>7)</sup>가 널리 받아들여지고 있었다. 그러나 이러한 전제는 곧바로 전개되어진 미국과 소련을 중심으로 하는 東·西間의 이념적·정치적 대립으로 말미암아 많은 한계를 드러냈다. 때문에 근래 들어와

---

는 기구의 통폐합이나 간소화 또는 기구의 신설을 통하여 경제·사회이사회의 기능을 활성화하는 것), ⑥ 현장의 개정을 통한 주요기관의 再編(resructuring) 등이 포함된다고 한다. Maurice Bertrand, "The Historical Development of Efforts to Reform the UN," Adam Roberts and Benedict Kingsbury eds., *United Nations. Divided World—The UN's Roles in International Relations—*, Oxford: Clarendon Press, 1993, pp. 420-422 참조.

6) 多者主義는 국가간의 협의 및 합의에 의하여 국가들의 정책을 조정하려는 것을 의미한다. 이는 정책조정, 제도화와 공동문제에 대한 집단적 관리로서 설명될 수 있으며, 국제관계에 있어서 制度化的의 필요성을 말해 준다. John G. Ruggie, "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," 46 *International Organization*, 1992, pp. 567-568, 570-571.

7) 유엔은 ① 제2차 세계대전 중에 볼 수 있었던 강대국들(특히 미국, 영국, 소련)간의 결속이 戰後의 평화유지를 위해서도 계속 확보될 수 있으리라는 것, ② 국제평화에 대한 위협은 강대국들이 단결하는 한 실효적으로 방지할 수 있으리라는 것, ③ 모든 국가들이 평화에 대하여 동일한 생각과 이해를 갖고 있으리라는 것, 그리고 ④ 다양한 국가 이익들간의 조화가 가능하리라는 것 등, 네 가지 기본 전제 위에서 창설되었다고 한다. 이에 관해서는 박치영, 『유엔 政治論』, 법문사, 1994, pp. 58-60 참조.

탈냉전 또는 이념적 대립의 종식을 계기로 유엔의 현실 및 장래에 대하여 긍정적인 평가들이 나오고 있으며, 많은 사람들이 '유엔의 부활'(UN Renaissance)을 기대하고 있는 것도 사실이다. 그러나 냉전의 종식이 반드시 유엔의 장래에 대하여 낙관적인 전망만을 가능하도록 하는 것은 아니다. 냉전의 종식은 그 동안 세계적인 차원의 이념적 대립에 가려 내면적으로 잠복하고 있던 국내적 차원의 정치적·민족적·경제적·사회적 긴장 및 대립을 부각시키는 결과를 가져 왔으며 이로 말미암아 국제사회의 평화와 안전이 위협받는 경우도 점차 많아지고 있다. 탈냉전 시대에는 국내적 차원과 국제적 차원에서 영향을 미칠 수 있는 새로운 형태의 복잡한 갈등과 대립이 생겨나고 있는 것이다.<sup>8)</sup>

국내적 수준과 요인으로부터 야기되어지고 있는 갈등 및 분쟁의 해결을 위하여 국제사회가 부담해야 할 과제도 점차 많아지고 있다. 제3세계 또는 사회주의 국가들의 자유화·민주화 과정에서 발생하고 있는 갈등과 시장경제의 확대에 대한 요구 및 좌절을 둘러싼 갈등도 심각한 양상을 보이고 있다. 또 한편으로 그 동안 유지되어 오던 서구의 자유주의적 국민국가 및 민주주의(democracy) 철학에 대한 신뢰가, 다양한 전통과 문화적 배경, 소수민족들의 民族自決의 요구, 그리고 국가 구성원들간의 사회적·경제적 불균형 등으로 인하여 위협을 받고 있는 것도 사실이다. 특히 '가진 국가들'(haves)과 '못 가진 국가들'(have-nots) 사이의乖離 및 대립으로 인한 '南·北問題'(South-North Problem)는 여전히 중요한 문제로 남아 있으며, 개발에 대한 압력 및 천연자원에 대한 수요의 급증으로 인한 국제적 경쟁을 가속화시키고 있다. 전 세계적 범주에서의 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리는 물론 새로운 형태의 '집단적 권리'(group rights) 내지 '인민의 권리'(rights of peoples)의 보장에 관한 문제에 주목하도록 요구되어지고 있다. 인구 문제 및 고용 문제도 점차 중요해지고 있으며, '지속 가능한 개발'(sustainable development)을 패러다임으로 하는 개발과 환경의 문제, 지구 온난화(global warming) 및 오존층의 파괴(depletion of the ozone)로 인한 기후 변화의 문제, 그리고 공해, 남극대륙, 우주공간 등 국가관할권을 벗어나는 지역의 관리 및 이용을 둘러싼 법 체제의 문제도 크게 부각되고 있다.<sup>9)</sup>

지금까지 국가의 權利·義務를 중심으로 생각되어 오던 국제사회의 과제가 인간 중심의 과제로 전환되어가고 있다. 이제 국가 중심의 국제사회는 인간 중심의 世界共同體(world community)로 발전하고 있으며 국제사회의 규범인 國際法은 세계공동체의 규범으로서의 '世界法'(world law)으로 전환되어지는 과정에 있는 것이다.<sup>10)</sup> 인간의 존엄성을 보장하기 위

8) Thomas G. Weiss et al., *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder: Westview Press, 1994, pp. 83-88.

9) Jost Delbruck, "A More Effective International Law or a New 'World Law' ? —Some of the Development of International Law in a Changing International System." 68 *Indiana Law Journal*, 1993, pp. 712-713.

10) *Ibid.*, pp. 724-725.

한 인권 문제는 세계공동체의 핵심적 과제로 부각되고 있으며, 복지 및 환경적 측면에서 인간의 존엄성을 보장해 줄 수 있는 법·제도적 기반의 확립이야말로 국제사회가 안고 있는 최대의 과제로 부각되고 있다. 21세기를 앞 둔 현시점에서 국제사회의 모든 구성원들은 '世界秩序의 價値'(world order values)를 확인하고 그 구체적인 실현을 위한 방법론을 도출함으로써 인류의 공동문제 해결에 능동적으로 대처해야만 하는 과제를 안고 있는 것이다. 국가간의 상호의존관계는 점차로 심화되고 있으며, 이에 따라 다양한 형태의 국제조직들이 새롭게 결성되어지고 있다. 국제조직의 발달은 국제사회의 발달과 밀접한 관계를 가지고 있다. 오늘날 국제조직은 국제사회의 발달 내지 조직화의 상징이며 또한 국제정치 과정의 주요한 요소 중의 하나로 인정되고 있다. 모든 수준에서의 '정부간국제조직'(inter-governmental organizations, IGOs)의 수는 수천에 이르고 있다. 또한 최근 국제사회에는 국가들만의 상호작용을 통해서 해결할 수 없는 超國家的 관심사가 나타남에 따라 전통적 의미의 국제조직 이외에, '비정부간국제조직'(non-governmental organizations, NGOs), '多國籍企業'(transnational corporations, TNCs), 또는 개인들과 같은 다양한 國際法主體(international legal subject) 또는 국제적 행위자들(international actors)과 지방당국자, 언론, 기업 및 사업체, 다양한 전문가집단, 학술 단체 등과 같은 국내적 실체들도 국제적 또는 국내적 의제를 형성하고 해결해 나가는 데 있어서 중요한 역할을 수행하게 되었다. 더욱이 비정부간국제조직은 초국가적 조직망의 확대를 통하여 세계적인 환경 및 인권 문제로부터 지역적 문제에 이르기까지 사실상 모든 공적인 관심 분야를 망라하고 있으며, 지역적 단체로부터 '지구 頂上會議'(global summits)<sup>11)</sup>의 참석자들에 이르기까지 모든 수준의 사회적 단체 및 기구들과의 협력 체제를 통하여 활발히 활동하고 있다. 이에 따라 주권국가 중심적인 전통적인 국제사회 및 국제관계의 성격에 많은 변화가 나타나게 되었다. 이러한 변화는 '전통적인 국제사회로부터 세계공동체 내지 시민사회로의 변화'로 설명되고 있다. 인권 및 환경 문제의 국제화, 초국가적 경제력 및 기술의 확산, 그리고 정보화 등으로 인하여 '國家主權의 縮小'(abridgements of national sovereignty) 현상도 불가피하게 발생하고 있는 상황이다.

## 2) 유엔의 법적 지위 및 한계

### ① 유엔의 법적 지위

유엔은 처음부터 '政府間國際組織'<sup>12)</sup>으로 설립되었다. 政治的 現實主義(political realis

11) 이러한 회의로서, 1992년 6월 리우데자네이루에서 열렸던 '유엔 환경개발회의'(UN Conference on Environment and Development), 1993년 6월 비엔나에서 열린 '유엔 인권회의'(UN World Conference on Human Rights), 1995년 3월에 코펜하겐에서 열린 '유엔 사회개발정상회의'(UN World Summit for Social Development), 그리고 1995년 9월 북경에서 열린 '제4차 세계여성회의'(the Fourth World Conference on Women) 등이 있다.

m)13)의 입장에서는 '정부간국제조직'이란 국가들의 자발적인 참여에 의하여 설립되지만 언제든 자신에게 불리하다고 판단되면 그것을 도외시하거나 탈퇴하면서 권력으로 정의되는 국익을 추구하는 국가들의 상호관계의 부속물로 간주되어진다. 이러한 접근 방법에 의하면 국제조직은 주권국가로서의 회원국들의 의사에 그 존립기반을 두고 있으며 국제체제가 허용하는 범위 내에서만 활동한다고 본다. 여기에 비하여 국제조직을 국제사회 속의 독립된 하나의 制度(institution)로 보는 입장에서는 국제조직을 국제정치적 독자적인 행위자로 가정하면서 국제조직을 통한 국제평화의 모색과 아울러 權力政治(power politics)의 현실의 극복을 가능한 것으로 보고 있다.<sup>14)</sup> 또한 국제조직을 포괄적인 '국제 레짐'(international regime)의 일부로 간주하는 입장에서도, 국제조직이 국제체제관리(international governance)와 관련하여 국가를 비롯한 국제적 행위자들에게 어떠한 방법으로 영향을 미치는가를 분석함으로써, 국가들이 國家主權의 원칙을 고집하기보다는 상호의 존이나 국제협력력을 더욱 모색하고 있다는 결론을 제시하고 있다.<sup>15)</sup>

유엔은 그 동안의 활동 과정을 보면 전통적인 현실주의의 관점에서 규정되고 있는 '정부

- 
- 12) 국제법상 '국제조직'(international organizations)이란 전적으로 또는 주로 국가들에 의하여 구성되며 이들간의 '설립조약(constitutive treaty)에 의하여 창설되어지는 조직을 지칭하는 것이다. 이러한 조직들은 흔히 '공공 또는 정부간국제조직'(public or intergovernmental international organizations)으로 불리운다. 그리고 보통 'intergovernmental international organizations'은 'intergovernmental organizations'(IGOs)으로 표기되며, 이러한 정부간 국제조직은 민간인으로 구성되는 '비정부간국제조직'(non-governmental organizations, NGOs)과 구별되고 있다. 이에 관해서는 Louis Henkin, Richard C. Pugh, Oscar Schachter and Hans Smit, *International Law*, St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1993, pp. 344-346 참조. '국제조직 연감'(Yearbook of International Organization)에서 제시하고 있는 8 가지의 국제조직의 기준을 비롯하여 여러 학자들이 제시하고 있는 국제조직의 定義에 관해서는 Clive Archer, *International Organizations*, London: George Allen & Unwin, 1983, pp. 32-35 참조. 그리고 국제조직의 목적, 한계 등에 대해서는 Mark Imber, "International Organizations," John Baylis and N.J. Rengger eds., *Dilemmas of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1992, pp. 174-202 참조.
- 13) 이러한 입장을 대표하는 견해로는, Hans Morgenthau, *Politics among Nations*, New York: Knopf, 1948; Raymond Aron, *Peace and War*, New York: Frederick A. Praeger Publishers, 1967; Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1977 등을 참조.
- 14) 이러한 견해에 관해서는 Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares*, New York: Random House, 1956; A. Leroy Bennett, *International Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980; Leland M. Goodrich, *The United Nations in a Changing World*, New York: Columbia University Press, 1974 참조.
- 15) 이에 관해서는 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Independence*, Boston: Little Brown, 1977; John Ruggie, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," 29 *International Organization*, No. 3, 1995, pp.557-584; Oran Young, "International Regimes: Problems of Concepts Formation," 32 *World Politics*, No. 3, 1980, pp.331-356 참조.

간국제조직'으로서의 한계를 여전히 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다. 유엔은 그 존립 기반 및 활동을 위한 자원의 확보에 있어서 전적으로 회원국들의 주권적 의사에 의존하고 있기 때문이다. 전통적 접근 방법에 따르면, 유엔은 회원국의 자발적인 협력을 통하여 평화 유지 및 국제협력의 목적을 달성하도록 되어 있는 '國際的'(international) 조직일 뿐이며, 국가의 의사를 강제할 수 있는 권한을 갖는 '超國家的'(supranational) 조직은 아닌 것이다.<sup>16)</sup> 유엔은 모든 회원국들이 유엔의 목적과 행동원칙에 대하여 동의하고 나아가 유엔의 활동에 대하여 전면적으로 협력할 때만 그 성공이 보장될 수 있으며, 스스로 주권적 관할권과 집행력을 보유하고 있는 국가나 세계정부(World Government)와는 근본적으로 다른 국제법주체(international subject)이다. 특히 유엔은 강대국들의 협조를 바탕으로 그 기능을 수행할 수 있을 뿐 직접 강대국들이 관련되고 있는 문제들을 능동적으로 다룰 수 있는 권한이나 힘은 아직 보유하지 못하고 있다.<sup>17)</sup> 이러한 관점으로 보면 유엔은 회원국들의 전폭적인 지지를 얻지 않고서는 현장상의 목적 달성은 물론 국제사회의 변화에 따른 스스로 개혁에도 성공할 수 없게 되는 것이다.<sup>18)</sup>

## ② 유엔의 현실 및 한계<sup>19)</sup>

정치적 의미에서 유엔의 중요한 변화는 근래에 들어와서 새로운 회원국들의 가입과 더

16) Donald Altschiller ed., *The United Nations' Role in World Affairs*. New York: The H. W. Wilson Company, 1993. pp.182-183.

17) 국제적 無政府狀態를 완화하기 위한 국제조직의 창설에 대한 이념적 기초로서 '契約的'(contractual) 관점과 '有機體的'(organic) 관점이 대립되고 있다. 前者는 주권국가(sovvereign state)를 완전하고도 정당한 사회로 보고 이러한 국가들이 신중하게 제한적이며 통제된 국제체제를 창설한다고 보는 입장이며, 後者는 인간사회의 全體性(entirety)을 전제로하여 인간사회가 다양한 수준의 정부제도—국내적 및 국제적—를 창출하는 것으로 보고 있다. 계약적 접근방법은 현실주의의 정치학 및 실증주의의 (positivism)의 입장에 해당하는 것이며, 이에 따르면 국제조직은 '二次的인 동시에 파생적인 實體'(secondary and derivative entity)에 불과하게 된다. 곧 국제조직은 국가정부들에 의해서만 창설되고 그 정당성을 가질 수 있게 되는 것이다. 이에 반하여, 유기체적 접근에 의하면 국제조직은 모든 구성원들에게 구속력 있는 규범 및 명령을 발할 수 있는 권위를 보유하고 또한 실효적인 강제력도 행사할 수 있어야 한다는 것이다. 현실적으로 국제조직은 계약적 모델을 벗어나지 못하고 있으나, 장차 유기체적 모델에 입각한 새로운 수준의 국제조직의 창설이 요청된다고 본다. 이에 대해서는 John H. Barton, "Two Ideas of International Organization," 82 *Michigan Law Review*, pp. 1520ff 참조.

18) John Groom이 지적하듯이, 국제사회가 '脫國家化'(non-state-centric)를 기초로 한 세계체제관리적 접근을 위하여 유엔과 같은 '국가중심적'(state-centric) 국제조직에 의존할 수밖에 없다는 데 딜레마가 있는 것이다. Victor-Yves Ghebali, "United Nations Reform Proposals Since the End of the Cold War: An Overview," Maurice Bertrand and Daniel Warner, *A New Charter for a Worldwide Organization ?*. The Hague: Kluwer Law International, 1997. pp. 79-111.

19) Peter Wilenski, "The Structure of the UN in the Post-Cold War Period," Adam Roberts and Benedict Kingsbury eds., *op. cit.*, pp. 437-467; Peter R. Baehr and Leon Gordenker, *The United Nations in the 1990s*. New York: St. Martin's Press, 1994.

불어 일어나고 있다. 현재 유엔 회원국의 수는 185개국에 달하고 있으며, '민족자결'(self-determination of peoples)의 추세가 보다 강력하게 지속이 된다면 그 수는 더 늘어날 가능성도 있다. 이제 유엔 普遍性의 原則이 어느 정도 실현되고 있는 것처럼 보인다. 국제조직 내에서의 이념적 대립의 종식 및 회원국의 대폭적인 증가는 유엔이 처리해야 할 안전과 의제의 범위를 대폭 증가시키는 결과를 가져 왔다. 국제조직으로서의 유엔이 향유하고 있는 힘의 가장 중요한 원천은 바로 '회원국의 보편성'(universality)과 '그 임무의 포괄성'(comprehensive scope of its mandate)에 있는 것이다. 냉전의 종식은 세계적 단결의 분위기를 가져왔으며 평화 및 안전의 유지를 위한 안전보장이사회의 기능은 다시 살아나고 있는 느낌을 주고 있으며, 본래의 '집단적안전보장제도'(collective security system)에 속하지 않는 '평화유지활동'(peace-keeping operation)<sup>20)</sup>도 급격하게 증가되고 있다. 유엔은 국제사회의 평화 및 안전보장을 제1의 목적으로 설정하고 있는 평화기구이다. 그러나 많은 제3세계 국가들은 유엔이 평화 및 안전의 보장에만 관심을 가지며 특히 이를 통하여 강대국들의 합의체제가 새롭게 부활되고 강화되는 것을 매우 의심스럽게 보고 있다. 이들은 부활되고 있는 강대국들의 합의체제 속에서 '世界的 共同領有'(global condominium)의 가능성을 엿보고 있다.

제도적 차원에서 유엔의 기본적 구조는 최근에 어떠한 변화도 일어나지 않았다. 사실 그 주요 기관들은 1945년 당시와 동일하게 유지되어 왔다. 최근에 들어와서 그 활동이 거의 없음에도 불구하고 信託統治理事會(Trusteeship Council)조차도 여전히 존속되고 있다. 주요기관들(principal organs)의 이사국의 수도 상당한 기간 동안 변함없이 그대로 유지되어 왔다. 안전보장이사회의 상임이사국은 유엔의 창설 당시부터 변함 없이 5개국이며, 또한 비상임이사국은 1963년에 6개국에서 10개국으로 증가된 이후 오랫동안 동일한 체제가 유지되어 왔다. 경제사회이사회의 이사국은 1973년의 헌장 개정에 의하여 54개국으로 증가된 이후 지금까지 변화가 없다. 최근에 들어와서 유엔 회원국이 급격히 증가되었지만, 이러한 변화가 유엔 구조 및 행정 체제의 실질적인 변화로는 연결되지 않고 있다. 그러나 유엔 및 유엔 체제의 제도적·행정적 문제점은 안전보장이사회를 비롯하여, 경제·사회이사회, 국제사법재판소(International Court of Justice, ICJ), 그리고 사무총장(Secretary-General)을 포함한 사무국(Secretariat) 등 조직 전반에 걸쳐서 지적되어 왔다. 특히 안전보장이사회의 경우는 그 구성과 운영에 관한 제도적인 문제 외에도 정치적인 고려가 크게 관련되고 있다. 국제사법재판소의 경우도 마찬가지다. 유엔의 창설 이래 국제사회 또는 국제관계에 있어서

20) 평화유지활동은 유엔 헌장에서 규정하고 있는 분쟁의 평화적 해결이나 강제조치와는 달리 停戰이나 국내 治安維持에 관하여 그 이행을 감시하고 무력충돌을 예방하기 위한 활동을 의미하는 것이다. 따라서 평화유지활동은 분쟁당사자의 승인이 있어야만 가능하고 평화유지군은 自衛의 목적으로만 무력을 사용할 수 있다. 활동 건수는 유엔 성립후 '87년까지 13건에 불과하였으나 '88년부터 '97년까지 30건의 활동이 이루어졌으며 '97년12월 현재 15건의 평화유지활동이 계속되고 있다.

법치주의(rule of law), 즉 '국제적 법치주의'(international rule of law)<sup>21)</sup>의 확대는 그 중요한 기능의 하나로 인정되어져 왔다. 국제사법재판소는 나름대로 국제적 법치주의의 확립을 위하여 노력해 왔으나, 국제정치적 역학관계와 제도적 한계로 인하여 본연의 역할과 기능을 충분히 수행하지 못하였다는 평가를 받고 있다. 통일적인 권력체계 및 집행력의 부재로 인한 국제사회의 본질적 취약성과 아울러 국제사법재판소의 구성 및 운영원리에 내재하고 있는 제도적 문제 때문에 그 효율성이 크게 저하되고 있다는 것이다. 경제사회이사회는 경제·사회적 개발 및 인도적 문제를 다루고 있는 부서, 회의체 및 위원회 등이 너무 많이 설치되어 있으며 이들 사이의 업무의 중복성과 비효율성은 물론 전문기관들을 포함한 유엔 체제의 전반적인 문제점이 거론되고 있는 실정이다. 현재 총회와 기타의 주요기관, 또는 총회와 전문기관과의 조정 역할이 제대로 이루어지지 않고 있으며 결정된 정책 및 의결도 실효적으로 집행되어지지 않고 있는 것이 현실이다.<sup>22)</sup> 유엔은 그 자체로서 또는 행정을 책임지고 있는 사무총장의 입장에서 독립적인 정책 결정권을 갖지 못하고 있다.<sup>23)</sup> 뿐만 아니라 유엔 체제 내에서도 통합적인 의사결정이나 집행이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 유엔의 전문기관들은 처음부터 독자적인 법적 기초(설립조약)와 사무국을 갖는 것으로 예정되었으며, 바로 이 때문에 유엔의 경제사회이사회나 사무총장의 입장에서 전문기관들을 효율적으로 통제하는 것도 매우 어려운 실정이다. 이와 같은 전문기관의 法的 '分離性'(separateness)은 현재 유엔 체제가 안고 있는 최대의 약점 가운데 하나로 평가되고 있다. 전문기관의 결정이 사무국에서 변경될 수도 없으며, 전체로서의 유엔의 기능 및 역할을 조정할 수 있는 권한이 총회나 관련 이사회에 부여되지 않고 있는 실정이다. 관련 업무의 조정을 위하여 설치된, 사무총장이 그 의장을 맡고 있는 '행정조정위원회'(Administrative Committee on Coordination)는 집행권이 없으며 이러한 임무 수행에는 부적절한 기구라는 것이다.<sup>24)</sup> 현실적으로 유엔의 주요기관 및 전문기관의 본부들이 여러 지역에 산재되어 있다는 점도 유엔 체제의 통합적 활동에 막대한 지장을 초래하고 있는 것이 사실이다.<sup>25)</sup> 그리고 동일 지역 및 현장에서의 유엔의 업무도 상호 협조가 잘 안 되고

- 21) 국제사회 또는 국제관계에 있어서의 법치주의는 '국제적 법치주의'라고 할 수 있으며, 이는 "국제사회에 있어서 단순한 힘이나 정치력이 주도하는 權力政治(power politics)를 규제하고 주권국가나 국제조직 등 국제적 행위자들의 기능이나 행동이 확립된 법원칙 및 법규칙으로서의 국제법에 따라 이루어지며, 또한 국제분쟁(international disputes)도 국제법 및 국제적 절차에 의거하여 평화적으로 해결되어지는 것"을 의미한다고 본다. 김부찬, "國際法上 法治主義에 관한 序論的 考察," 『法과 政策』 제 2호, 제주대학교 법과 정책 연구소, 1996, pp. 115-139 참조.
- 22) Marjorie Ann Brown(Reporter), "Effectiveness of the United Nations," 77 *American Society of International Law Proceedings*, 1993, pp. 191-212 참조.
- 23) Gabriel M. Wilner, "The Role of the United Nations in the Maintenance of Peace before and after the Year Two Thousand: Introduction," 26 *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1996, p. 2.
- 24) Martin Hill, *op. cit.*, pp. 24-42.

있으며 또한 업무가 중복적으로 이루어지고 있는 경우도 많다.

국제조직으로서의 유엔의 활동을 더욱 어렵게 만들고 있는 것은 재정적 취약성이다. 현재 유엔이 당면하고 있는 문제 가운데 가장 어려운 것이 재정 문제이다. '財政危機'(financial crisis) 상황은 유엔의 재정 상태를 설명해 주는 일반적인 용어가 되고 있는 정도이다. 유엔이 고질적인 재정적 위기를 겪고 있는 이유는 스스로 독자적인 자금원(sources of finance)을 갖지 못하고 있기 때문이다. 이와 같이 재정면에서 회원국에게 절대적으로 의존하고 있는 재정적 구조는 유엔의 독자적 정책 결정 및 기능 수행에 대한 치명적인 약점이 되고 있다. 현재 유엔은 정규예산(regular budget)의 경우 회원국들의 '의무적인 分擔金'(assessed contributions)으로, 평화유지활동의 경우는 별도로 부과되는 분담금으로,<sup>26)</sup> 그리고 인도적 활동 및 기타 개발 활동에 필요한 비용의 경우는 회원국의 '자발적 寄附金'(voluntary contributions)<sup>27)</sup>으로 충당하고 있다. 유엔은 재정적 기반을 위하여 거의 전적으로 회원국들의 성의(goodwill)에 의존하지 않을 수 없다. 회원국들은 의무적으로 납부하도록 되어 있는 분담금 외에도 특히 평화유지활동을 위한 경비 등과 관련하여 많은 재정적 부담을 요청 당하고 있는 것이 사실이다. 최근에 들어와서 유엔은 정규예산 외에 평화유지활동과 관련하여 급격한 재정적 수요에 직면하여 왔으며, 앞으로 유엔의 활동이 경제 및 사회개발과 관련된 분야로 확대되어지면 재정 문제의 심각성은 더욱 두드러질 것이다. 오늘날 회원국들의 분담금 납부의 지체는 날이 갈수록 확대되어 가고 있으며, 이는 유엔의 활동에 심각한 지장을 초래하고 있는 실정이다.

## 2. 유엔의 改革課題

첫째, 유엔은 이제 평화 및 안전의 유지라고 하는 고전적인 과제뿐만 아니라 배분적 정의(distributive justice) 또는 사회정의(social justice)의 실현과 인간의 존엄 및 가치에 근거한 인권의 보장, 그리고 환경의 보호 등 인류의 보편적 과제를 해결하기 위해 보다 막중

25) Erskine Childers and Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System*, New York & Uppsala: Ford Foundation & Dag Hammarskjold Foundation, 1994, Chapter 3.

26) 분담금은 총회 산하의 '분담금위원회'(Committee on Contributions)에서 정하며, '97년 현재 유엔이 부과하고 있는 정규예산 분담금의 비율을 보면, 미국 25%, 일본 15.65%, 러시아 4.27%, 독일 9.06%, 프랑스 6.42%로 되어 있으며, 평화유지 관련 예산의 경우 미국이 30%, 일본이 14%, 그리고 독일이 8.98%를 분담하고 있는 실정이다. 1997년말 현재 미국의 의무분담금 미납액은 13억 달러로 전체 미납액의 79%에 달하고 있다.

27) '93년 현재 액수로 보면 일본, 미국, 프랑스, 네덜란드, 캐나다, 스웨덴 등의 순으로 되어 있으며 국가별 GNP 수준으로 보면 북유럽 국가들의 기여도가 높은 것으로 나타나고 있다. Vicenc Fisas, *Blue Geopolitics—The United Nations Reform and the Future of the Blue Helmets—*, London: Pluto Press, 1995, p. 15 참조.

한 역할을 수행해야만 하는 시점에 와 있다. 유엔은 이제 국가간의 갈등뿐만 아니라 국가 내부의 갈등의 요소, 예를 들어 少數者(minorities)의 문제, 인구의 증가, 대규모의 인구 이동, 환경 파괴 등의 문제 해결을 위하여 상당한 역할을 할 수 있도록 개혁되어야 한다. 전통적 의미에서의 평화와 안전은 물론이고 사회적·경제적 개발을 통한 '인간안보'(human security)의 개념<sup>28)</sup>을 기초로 '종합적 안보'(comprehensive security)가 실현될 수 있도록, 유엔의 법적 지위 및 목표에 대한 개념적 차원의 개혁이 이루어져야 할 필요가 있다.<sup>29)</sup>

둘째, 유엔은 '普遍性的 원칙'(principle of universality) 및 '主權平等的 원칙'(principle of sovereign equality)의 원칙에 기초를 둔 '민주적 대표'(democratic representation)와 '민주적 정책결정 과정'(democratic process of decision-making)을 강화하는 방향으로 개혁되어야 한다. 이제 민주적 대표성 및 정책결정 과정은 이제 국가들뿐만 아니라 전 세계의 인민들과의 직접적인 관계 형성을 통하여 확보할 수 있도록 해야 할 필요가 있다.<sup>30)</sup> 이러한 관점에서 현재 유엔의 보편성과 민주성을 가장 잘 대변하고 있는 총회의 권한을 보다 강화하고 전 세계 인민들에 의하여 직접 선출되는 대표들로 구성되는 '제2의 총회'(second general assembly)의 창설도 적극적으로 검토되어야 한다고 본다. 그리고 유엔의 민주화를 위하여 상임이사국의 확대를 포함한 안전보장이사회의 再編 및 拒否權을 포함한 의결체도의 개선이 이루어져야 할 필요가 있다고 본다.<sup>31)</sup>

셋째, 유엔은 실효성과 비용효율성을 제고하는 방향으로 개혁되어야 한다. 유엔 및 유엔 체제의 방대한 기구와 조직들을 간소화(streamlining)하고 재편하며(restructuring) 업무의 統·廢合 내지 행동조정(coordination)에 관한 획기적인 개혁 방안이 마련되어야 한다.<sup>32)</sup>

28) '안전보장'(security)의 개념은 오랫동안 국가안보 또는 영토보전(territorial integrity)의 의미로 사용되어 왔다. 그러나 이제는 국가 차원이 아닌 인간적 차원에서의 안전의 개념으로 변화되어지고 있다. 구체적인 '인간안보'의 개념 속에는: ① 기본적 고용과 소득확보를 통한 경제적 안전, ② 최소한의 기본적인 생활의 보장을 통한 기본적 안전, ③ 공해 및 오염의 제거를 통한 환경적 안전, ④ 범죄, 사건, 그리고 사고로부터의 보호를 통한 개인적 안전, ⑤ 다양한 문화, 종교, 인종적 특성의 인정을 통한 공동체의 안전, ⑥ 인권의 보장, 정치적 참여, 민주주의, 그리고 법치주의의 확립을 통한 정치적 안전 등의 의미가 포함되고 있다. 콕창규, "사회개발정상회의(WSSD)의 개최배경과 논의과정"(인간사회개발 한 국포럼 제2차 workshop 발제논문), 1994, p. 3 참조.

29) Thomas G. Weiss *et al.*, *op. cit.*, p. 90.

30) Chadwick F. Agler, "Thinking About the Future of the UN System." *Global Governance—A Review of Multilateralism and International Organizations—* Vol. 2 No. 3, pp. 346-347.

31) *Ibid.*, pp. 93-96; Ronald I. Spiers, "Reforming the United Nations." Rogert A. Coate, *op. cit.*, pp. 27-35.

32) Louis B. Sohn, Jay M. Volgelson and Kathryn S. Mack, "Report on Improving the Effectiveness of the United Nations in Advancing the Rule of Law in the World." *29 International Lawyer*, 1995, pp. 293-295; Allen Overland(Reporter), "The United Nations Response to a Changing World: International Law Implications." *86 American Society of International Law Proceedings*, 1992, pp. 303-323.

현재의 유엔이 직면하고 있는 비효율성에 대한 치유책은 오로지 조직의 개편이나 관리 방법의 개선을 통하여 그 효율성을 증대시키는 방법뿐이다. 특히 경제·사회이사회로 하여금 경제 및 사회의 개발 및 인류의 복지의 향상을 위하여 專門機關들을 비롯한 모든 관련 기구들에 대하여 진정한 통제권을 갖는 기관으로 만드는 일이 중요한 과제로 등장하고 있다. 그리고 사무국의 경우는, 보다 통합적인 차원에서 유엔의 활동이 이루어질 수 있도록 事務局 자체 및 事務總長의 권한 및 역할이 강화되는 방향으로 개혁되어야 한다.<sup>33)</sup>

넷째, 유엔은 '國際的 法治主義'(international rule of law)의 강화에 기여할 수 있도록 개혁되어야만 한다. 유엔이 평화유지 및 배분적 정의의 실현을 위하여 채택하고 있는 여러 가지 접근 방법 중의 하나가 法治主義(rule of law)이다.<sup>34)</sup> 따라서 유엔은 스스로 국제법에 따라 권한을 행사할 뿐만 아니라, 평화유지 및 배분적 정의의 실현을 위한 국제법의 정립 능력을 강화하고, 나아가서 국제법 준수 및 집행에 관한 실효성을 증대시킬 수 있도록 해야만 한다.<sup>35)</sup> 유엔은 결국 모든 회원국들에 대하여 적어도 '세계적 체제관리'(global governance) 차원에서 그 권력을 통합하거나 제한할 수 있는 권한을 갖는 기구로 발전되어야 한다.<sup>36)</sup> 그러나 主權概念(concept of sovereignty)은 국제조직으로서의 유엔의 설립 기초이며 또한 거의 대다수의 유엔 개혁안들에 있어서도 여전히 유엔의 기본적인 개념적 기초로 전제되어지고 있다. 그리고 현실적으로 유엔은 국가들로 하여금 대·내외적으로 자신의 주권을 주장하고 입증할 수 있는 최선의 공간적 기반들을 국가들에게 제공하고 있다는 점도 사실이다. 그러나 오늘날 국가들은 밖으로부터는 '국제사회의 조직화' 또는 '국민경제의 초국가화'(transnationalization of national economies)에 의하여, 그리고 안으로부터는 自治(autonomy) 또는 自決(self-determination)을 지향하는 여러 집단 또는 실체들의 압력

33) Thomas G. Weiss *et. al.*, *op. cit.*, pp. 96-98.

34) Leo Gross, "The United Nations and the Role of Law," Roberts S. Wood ed., *The Process of International Organization*. New York: Random House, 1971, p. 341.

35) Richard A. Falk, "The United Nations and the Rule of Law," 4 *Transnational Law & Contemporary Problems*, 1994, pp. 611-642; Ernest S. Easterly, III, "The Rule of Law and the New World Order," 22 *Southern University Law Review*, 1995, pp. 161-183; John Quigley, "The New World Order and the Rule of Law," 18 *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1992, pp. 75-110.

36) Elisabeth Zoller, "Institutional Aspects of International Governance," in 3 *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1995, pp.121-123; 유엔이 '世界政府'(world government)로서의 역할을 수행하기를 기대하는 것은 어렵지만 적어도 '世界體制管理'(global governance)의 차원에서 그 기능을 수행하는 것은 가능하다는 것이다. 세계정부는 확립된 제도에 의한 집권적 권력의 행사를 의미하는 것이지만 체제관리는 권력의 협력적 행사를 통한 문제 해결을 시도할 수 있는 정도의 체제를 필요로 하는 것이다. 이에 관해서는 Anne-Marie Slaughter, "The Real New World Order," *Foreign Affairs* Vol. 76 No. 5, 1997, p.184 참조. 그리고 세계적 차원의 전반적인 governance의 문제에 관해서는 James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995 참조.

에 의하여 그 권위를 침식당하는 소위 '세계화'(globalization)의 시대적 조류를 맞이하고 있다. 앞으로 유엔은 이러한 '주권개념의 완화'를 기초로 국제사회의 통합적 기구로 발전해 나가야만 하는 것이다.

다섯째, 앞서의 모든 유엔 개혁에 관한 논의는 심각한 유엔의 재정적 위기가 극복되지 못한다면 아무런 실효성이 없다고 보아도 무리가 아니다. 특히 장기간 계속되고 있는 회원국들의 고질적인 분담금의 체납 현상과 '번지점프'(bungee jump)와도 같은 맹목적 믿음에 의존하여 임기응변적으로 변동하고 있는 평화유지활동 기금의 불안정성이 극복되지 않고는 더 이상의 역할을 기대하기가 어려워질 것이다. 유엔의 재정적 위기는 회원국, 특히 많은 재정적 부담을 지고 있는 安全保障理事會의 상임이사국들의 책임 이행을 위한 의식 전환과 아울러 회원국에 의존하지 않는 독자적 재정적 출처를 확보하는 방안의 개발을 통하여 이루어져야 한다고 본다. 그리고 현재의 재정적 문제가 해결될 때까지 더 이상의 재정적 수요를 유발하는 사업을 억제하는 것도 필요하다고 본다.<sup>37)</sup>

### Ⅲ. 유엔 개혁안 및 개혁작업의 현황

#### 1. 유엔 개혁안의 현황<sup>38)</sup>

유엔은 그 출발점에서부터 개혁의 과제를 안고 있었던 것이 사실이다. 초기의 개혁안들은 샌프란시스코에서 채택된 憲章의 일부 기본적 특징에 대하여 불만을 갖는 중·소규모의 국가들에 의하여 제기되었다. 그러나 유엔의 경우 국제평화 및 안전과 관련된 문제점들이 개혁을 통해서만 해결될 수 있는 것들이 아니라는 점이 인정되고 있었다. 실제로 냉전의 종식에 이르기까지 유엔은 경제적·사회적 분야에 관해서만 개혁을 시도할 수 있었다. 그리하여 1969년 '60년대의 국제연합의 개발체제의 능력에 관한 잭슨 보고서'(Jackson Report on The Capacity of the UN Development System in the Sixties)<sup>39)</sup>와 1977년 12월에 채택된 '70년대의 구조개편에 관한 유엔 總會의 결의 32/197'(General Assembly Resolution 32/197 on Restructuring in the Seventies) 등 두 가지 중요한 시도가 이루어졌다. 1969년부터 1985년 사이에 '공동조사기구'(Joint Inspection Unit)의 이름으로 Maurice Bertrand에 의하여 제출된 선구적 보고서 덕분에 행정적 차원에서의 유엔의 활동을 위한 직원, 제안, 예산, 계획 및 감독 등과 관련된 문제들에 관하여 많은 인식을 하게 되었다.<sup>40)</sup>

37) Ronald I. Spiers. *op. cit.*, pp. 35-38.

38) 이 부분은 주로 Maurice Bertrand. *supra* 주 5, pp. 420-436; Victor-Yves Ghebali. *op. cit.*, pp. 79-111를 참조.

39) UN Document DP/5, 1965 (2 vol).

보다 나은 조정, 구조재편, 책임 및 비용의 효율성 등을 위하여 개혁은 계속 시도되었다. 그러나 유엔이 그 기반으로 하고 있는 '多者主義의 위기'(crisis of multilateralism)에 대한 대응은 대부분 관리·행정적 차원의 접근이었다.<sup>41)</sup> 유엔 총회는 유엔의 행정적·재정적 기능의 효율성을 보다 강화시키기 위한 방안을 강구하기 위하여 '정부간 고위급 전문가그룹'(Group of High-level Intergovernmental Experts)을 설치하였다. 그러나 이러한 대처는 위기의 정치적 근원들을 간과하는 것일 뿐이었다. 그 결과 1980년대 중반에 이르러서는 유엔 체제에 대한 근본적인 개혁 방안(new reform paradigm)으로서 '제3세대의 세계기구'(third-generation world organization)안이 제기되기에 이르렀다.<sup>42)</sup> '미국 유엔협회'(the United Nations Association)에 의하여 발간된 '계승자의 전망에 관한 보고서'(the Successor Vision Report, 1987)도 유엔의 '재정향'(reorientation)을 제안함으로써<sup>43)</sup> Maurice Bertrand의 입장에 동의하고 있는 것으로 보인다.

냉전의 종식 이후, 유엔의 개혁 문제는 새로운 방향으로 또한 새로운 기초 위에서 전개되어지기 시작하였다. 첫째로, 유엔 개혁안들은 평화와 안전에 관련된 유엔의 활동을 더 이상 제쳐놓지 않으면서 발전 의제와 같은 새로운 과제를 다루고 있다. 둘째, 유엔 개혁안들은 유엔의 내부로부터 보다는 외부로부터 훨씬 많이 제시되고 있다. 셋째, 이들은 일반적으로 긴급사태에 임기응변적으로 대처하는 것이 아니라 구조적인 세계적 문제에 대한 '장기적인 관점에서의 창조적 해결'(long-term creative solutions) 방안에 대하여 접근하고 있다. 넷째, 이들의 대부분은 현재의 유엔의 구조에 대한 '전면적 검사'(overhaul)를 요구하고 있다. 제안된 개혁안들 가운데 일부는 유엔 현장에 대한 실질적인 개정 아니면 백지상태에서의 현장의 再作成을 제안하고 있다.<sup>44)</sup>

유엔의 개혁안들은 4 개의 북유럽 국가들(Finland, Denmark, Norway, Sweden 등)의 보고서처럼 일부는 국가들에 의하여 제안되고 있으나, 대부분은 '비정부간국제조직'(NGOs)이

40) 중요한 보고서들은 다음과 같다: JIU/REP/69/7, JIU/REP/71/7, JIU/REP/72/10, JIU/REP/74/1, JIU/REP/77/1, JIU/REP/78/1, JIU/REP/85/10, 그리고 JIU/REP/85/11 등이다. Victor-Yves Ghebali. *op. cit.*, p. 79 주 3.

41) 상세한 것은 Victor-Yves Ghebali. *op. cit.*, p. 80 주 5 참조.

42) Maurice Bertrand는 "유엔의 개혁에 관한 몇 가지 회고"(Some Reflections on Reform of the United Nations)를 통하여 그 동안 유엔이 첫째, 집단적 안전보장이 현장의 규정에 기초하여 성취될 수 있다는 것; 둘째, 남반구의 貧國들이 분과적인 개발전략에 의하여 발전할 수 있으리라는 것; 그리고 셋째, 유엔이 가장 중요한 세계적 문제들을 논의하는 장소로서 그 지지자들에 의하여 널리 수락되지 않는다 하더라도 회원국들간의 외교적 교섭을 통하여 정치적 합의(consensus)를 도출할 수 있으리라는 것 등 세 가지 환상 속에서 활동해 왔다는 점을 지적하면서 보다 근본적인 차원에서의 유엔의 개혁을 주장하고 있다. JIU/REP/85/9: Victor-Yves Ghebali. *op. cit.*, pp. 79-80.

43) United Nations Association of the United States of America. *A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow*. New York: United Nations Association of the United States of America. 1987.

44) Victor-Yves Ghebali. *op. cit.*, p. 84.

나 개인들에 의하여 제안되어진 것들이다: 북유럽 이사회에 의한 *Nordic UN Project*:<sup>45)</sup> 유엔 체제의 전반적인 구조 개편에 관한 '함마솔트 재단'(Dag Hammarskjold Foundation)의 보고서<sup>46)</sup>; 집단적 안전보장제도의 개혁에 관한 '미국 유엔 협회'(the United Nations Association of the USA)의 보고서<sup>47)</sup>; '협력적 안보'(cooperative security)의 개념을 제시하고 있는 호주 외무장관인 Gereth Evans의 제안<sup>48)</sup>; 유엔의 강화 및 개혁 의제를 다루고 있는 '세계체제관리위원회'(Commission on Global Governance)의 보고서<sup>49)</sup>; '포드재단'(Ford Foundation)이 후원하는 '유엔의 미래에 대한 독립적 연구 그룹'(Independent Working Group on the Future of the UN System)의 보고서<sup>50)</sup>; '세계정책포럼'(Global Policy Forum)이 제시하고 있는 보고서("UN Reform: An Analysis," 1997); '남 연구센터'(South Centre)의 제안(*For a Strong and Democratic United Nations: a South Perspective on UN Reform*, 1996); '유엔 의원총회'(UN Parliamentary Assembly)의 창설을 제안하고 있는 '세계연방주의운동'(World Federalist Movement)의 제안;<sup>51)</sup> 유엔의 개혁에 관한 미국의 제안(United States Proposals on UN Reform, 1996) 및 의견서("U.S. Views on Reform Measures Necessary for Strengthening the United Nations System," 1996); 유엔의 개혁에 관한 캐나다 회의(Canadian Conference on UN Reform)의 보고서(1995); Joachim W. Muller의 제안(*The Reform of the United Nations*, 1992); Harold Stassen의 제안;<sup>52)</sup> Maurice Bertrand의 제안(Working Paper on the Establishment of a 'Charter-Objective' Project for a New World Organization, 1997);<sup>53)</sup> Tatsuro Kunugi, Makoto Iokibe, Takahiro Shinyo, Kohei Hashimoto의 제안(*Towards a More Effective UN*, 1996) 등이 그

45) Nordic Council. *The United Nations in Development. Reform Issues in the Economic and Social Fields: A Nordic Perspective. Final Report by the Nordic UN Project*. (Stockholm, distributed by Almqvist & Wiksell International, 1991)

46) Erksine Childers and Brian Urquhart. *Renewing the United Nations System*. Uppsala: The Hammarskjold Foundation, 1994.

47) The United Nations Association of the USA. *Partners for Peace. Strengthening Collective Security for the 21st Century. A Report of the Global Policy Project*. New York: The United Nations Association of the USA, 1992.

48) Gereth Evans. *Cooperating for Peace: Global Agenda for the 1990s and Beyond*. St. Leonards, Australia: Allen & Unwin, 1993. pp. 15-16.

49) The Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

50) Independent Working Group on the Future of the UN System. *The United Nations in its Second Half Century*. New Haven: Yale University Printing Service, 1995.

51) Dieter Heinrich. *The Case for a United Nations Parliamentary Assembly*. New York: the World Federalist Movement, 1992.

52) Harold Stassen. *United Nations: A Working Paper for Restructuring*. Minneapolis: Lerner Publications Company, 1994.

53) Maurice Bertrand and Daniel Warner. *op. cit.*, pp. 45-66.

것이다. 그리고 전 유엔 사무총장 부트로스-갈리(Boutros Boutros-Ghali)는 유엔의 개혁과 관련하여 '平和를 위한 議題'<sup>54)</sup>라는 보고서를 제출한 바 있다.

유엔의 변화 및 개혁에 관한 의견이나 제안들은 유엔의 조직 확대 및 기능의 강화에 대하여 어떠한 입장을 가지고 있는가에 따라, '最小主義的 接近方法'(minimalist approach)과 '最大主義的 接近方法'(maximalist approach)으로 나눌 수 있다. 前者의 접근방법은 앞에서 언급한 거의 대부분의 보고서나 논문에서 발견되어지고 있다. 이들은 기존의 유엔의 조직을 유지하거나 아니면 일부 기존의 기구 또는 조직을 통·폐합 하는 방법으로 제한적인 변화를 가져오는 것을 요구하고 있다. 이들은 또한 유엔의 '재편'이 아니라 단지 그 '활성화' 또는 '재건'을 요구하면서 유엔의 확대 또는 강화는 바람직하지 않다고 보거나 아니면 국제사회의 변화로 인한 새로운 임무를 수행할 수 있도록 유엔이 개혁·강화되는 데 동의 하더라도 그 개혁의 범위를 전통적인 평화기구로서의 유엔의 본질을 벗어나지 않는 범위에서 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 반면에 後者는 급진적인 접근방법으로서 기능의 활성화 내지 사소한 개혁을 통해서 유엔에 맡겨진 본연의 임무나 탈냉전 시대의 새로운 과제를 해결할 수도 없기 때문에, 유엔의 조직에 대한 보다 '근본적인 개혁'(radical reform)이 필요하다는 입장이다. 이는 주로 제 3세계 국가들과 진보적인 입장을 가지고 있는 개인들이 주장하고 있다. 이들은 특히 '發展을 위한 議題'(agenda for development)의 추구가 국제기구의 새로운 과제로 설정되어야 한다고 주장하고 있다.<sup>55)</sup>

## 2. 사무총장의 유엔 개혁안

### 1) 유엔 총회의 노력

유엔 총회는 사무총장과 더불어 유엔 개혁작업의 중심적 역할을 수행하고 있다. 총회는

- 54) 여기서 부트로스 갈리는 유엔이 추구해야 할 기본적인 목적을 다음과 같이 다섯 가지로 설정하고 있다: ① 위험원의 제거(eliminating sources of danger)를 의미하는 豫防外交, ② 갈등으로 인한 문제의 해결(solving the problems of the conflict)을 의미하는 平和創出, ③ 평화의 지속(preserving peace)을 의미하는 平和維持, ④ 충돌 후 국가 재건(national reconstruction)을 의미하는 平和定着. 그리고 ⑤ 갈등, 특히 경제적 좌절, 사회적 不正義, 그리고 정치적 억압 등의 근원적 원인들을 종식시키는 것. 이러한 부트로스 갈리의 제안은 소위 '積極的 平和'(positive peace)의 개념에 기초하고 있다고 본다. 이에 대해서 자세한 것은 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*. New York: United Nations, 1992 참조.
- 55) 전 유엔 사무총장 부트로스 갈리는 제3세계 국가들의 요구에 따라 『開發을 위한 議題』(An Agenda for Development)을 작성하여 제 49차 유엔 총회에 제출한 바 있다. 여기서 제시되고 있는 개발의 기초조건들은, 평화, 경제성장, 환경 보전, 정의 및 사회적 진보, 그리고 민주주의 등이다. Richard H. Stanley, "Comments on Maurice Bertrand's Working Papers," Maurice Bertrand and Daniel Warner, *op. cit.*, pp. 181-182.

1992년부터 1995년까지 '유엔 개혁'의 다양한 측면을 연구하고 개혁안을 마련하도록 하기 위하여 총회는 5 개의 '임시 연구 그룹'(ad hoc Working Groups)<sup>56)</sup>을 설치한 바 있다. 1992년에는 '평화 의제'(an Agenda for Peace)에 관한 비공식 연구 그룹,<sup>57)</sup> 1993년에는 '安全保障理事會'(Security Council)에 관한 연구 그룹,<sup>58)</sup> 1994년에는 '개발 의제'(an Agenda for Development)에 관한 임시 연구 그룹과 '유엔의 재정상태'(the Financial Situation of the UN)에 관한 '고위급'(high-level) 연구 그룹, 그리고 1995년에는 '유엔의 強化'(the Strengthening of the UN)에 관한 고위급 연구 그룹이 설치되어 활동해 왔다. 이 중에서 유엔 체제의 강화에 관한 연구 그룹과 개발 의제에 관한 연구 그룹은 이미 그 임무를 종료한 바 있다.

이들은 모두가 '개방적인'(open ended) 연구그룹으로서, 전체 회원국들의 참여가 허용되고 있다.<sup>59)</sup> 평화를 위한 의제에 관한 연구그룹과 개발을 위한 연구그룹 등 두 개의 연구그룹은, 예방외교, 분쟁해결, 그리고 개발 등의 의제를 포함하여, 전통적으로 국제평화 및 안전의 유지를 주된 내용으로 규정하고 있는 '유엔의 目的'(the purposes and objectives)에 관하여 연구하여 왔다. 특히 개발의제에 관한 연구 그룹은 평화의제에 관한 연구 그룹의 협력자(counterpart)로서 선진국과 개발도상국사이에서 '지속가능한 개발'(sustainable development)과 '지속적인 경제성장'(sustained economic growth)이라는 상충되는 요청을 적절히 조정하는 역할을 수행하였다.<sup>60)</sup> 안전보장이사회에 관한 연구그룹은 안전보장이사회의 규모, 구성 및 '代表의 衡平性'(equitable representation) 문제, 拒否權 제도를 포함한 의

56) Open Ended Working Groups of the General Assembly. *Background Paper #1*. January 15, 1996: *Background Paper #2*. July 31, 1996. 이 논문의 내용은 Internet을 통하여 입수하였음.

57) 평화의제에 관한 연구그룹 내에는 '예방외교 및 평화적 분쟁 해결에 관한 소연구그룹'(the Sub-Group on Preventive Diplomacy and Peacemaking), '충돌 후 평화 정착에 관한 소연구그룹'(the Sub-Group on Post-Conflict Peace-Building), '행동의 조정에 관한 소연구그룹'(the Sub-Group on Coordination), 그리고 '제재에 관한 소연구그룹'(the Sub-Group on Sanctions) 등 4개의 소연구그룹이 설치되어 있다.

58) 정식 명칭은 '안전보장이사회에서의 대표의 형평성 및 이사국의 확대 문제에 관한 연구 그룹'(the Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council)이다.

59) 그러나 연구단의 회의는, 일반인은 물론 언론과 NGOs의 참여를 배제한 가운데 비공개로 열려 왔다. 주 이집트 대사가 의장으로 있는 평화의제에 관한 연구 그룹을 제외하고는 총회 의장이 의장을 겸하고 있다.

60) 개발의제는 결국, 유엔 활동에서의 개발의 중심적 과제, 개발도상국에서의 경제성장의 근본적 중요성, 민주주의와 자유의 근본적 역할, 그리고 여성의 권한 확대의 근본적 중요성 등 4개의 분야로 나뉘어져서 논의되고 있다. 연구 그룹이 작성한 최종문서(final document)는 선진국의 요청인 개방경제와 私的 경제영역(private sector)이 경제성장에 중요한 요소가 된다는 점과 아울러, 많은 국가들이 世界化(globalization)로 인한 이익으로부터 소외되고 특히 小國과 內陸國이 많은 어려움을 겪고 있으며, 따라서 국제적 원조와 강력한 공공경제영역(public sector)의 역할이 필요하다는 개발도상국들의 주장을 포함시키고 있다.

사결정 방식, 그리고 업무의 효율성 증대 방안에 대하여 연구하고 있다. 재정상태에 관한 연구그룹은 분담금 연체의 해소 및 기부금의 증대 방안 등 고질적인 유엔의 재정 문제를 해결하고 개선하기 위한 방법을 연구해 왔다.<sup>61)</sup> 그리고 유엔 체제의 강화에 관한 연구그룹은 특히 총회, 사무국 등의 유엔 기관과 관련 기구들의 기능 및 역할을 강화하고 개혁하며, 또한 비정부간조직(NGOs)을 비롯한 시민사회의 여러 행위자들과의 관계를 강화하기 위한 방안을 연구해 왔다. 이 연구 그룹은 유엔의 효율성과 실효성을 증진시키기 위한 100개의 조치들에 관하여 합의에 도달하였으며, 최종보고서 및 권고 사항들은 총회에 의하여 검토될 예정으로 있다.

Kofi Annan 유엔 사무총장은 1997년 7월 14일 '유엔의 재건: 개혁 프로그램'(Renewing the United Nations: a program for reform)과 '사무총장의 보고서'(Report of the Secretary-General Part I: Overview, Part II: Measures and Proposals)이라는 제목으로 유엔 개혁보고서를 유엔 총회에 제출하였다. 1997년 11월 14일 총회는 이 개혁 보고서를 심의한 끝에 이를 승인하고 또한 스스로가 유엔 개혁의 중심적 역할을 수행하기로 결의하였다(A/Res/52/12).

## 2) 사무총장의 改革報告書

사무총장이 마련한 改革報告書는 52년의 유엔 역사에 있어서 가장 광범위하고 대대적인 개혁안을 포함하고 있다. 이 보고서에서 기술되고 있는 유엔 개혁의 목적은, 이를 통하여 유엔에 있어서 '資源配置의 전략성'(strategic deployment of resources), '목적의 통일성'(unity of purposes), '노력의 결집력'(coherence of effort) 그리고 '기민성 및 탄력성'(agility and flexibility)을 제고하자는 것이다.<sup>62)</sup> 현재 국제사회가 당면하고 있는 공통의 이념과 가치를 실현하기 위하여 유엔이 부담해야 하는 임무는 매우 광범위하다. 유엔은 전례 없는 요구, 도전, 그리고 기회를 맞고 있다. 이 점이 바로 실효적이고 능률적인 유엔이 어느 때보다도 더 요구되고 있는 이유이다. 유엔은 스스로 자신만이 세계의 인민들과 정부들을 대신하여 요구되어지는 임무를 제대로 수행할 수 있다고 자부하고 있지만, 스스로의 평가에 의하면 현재 유엔은 해야 할 일을 제대로 할 수 없으며, 또한 변화의 요구에 신속히 대응할 수가 없을 만큼 관료화되어 있고 경직되어 있으며, 따라서 개혁이 반드시 필요한 시점으로 인식되고 있는 것이다.

61) 이 연구 그룹에서는 분담금 납부의무의 무조건적 이행, 유엔 헌장 제19조의 엄격한 적용, 분담금 납부를 위한 유인 방안, 분할납부 방식, 회원국의 분담금 납부능력 평가에 대한 문제 등을 다루고 있다.

62) 개혁보고서 para. 23.

## ① 유엔의 活性化 및 活動의 調整을 통한 개혁

이 개혁 보고서에서 요약되고 있는 제도적 개혁은 세 가지 형태의 조치들로 되어 있다.<sup>63)</sup> 첫째는, 사무총장이 유엔, 그리고 사무국의 계획과 기금의 관리에 대하여 그 자신의 주도적 역할을 통하여 수행할 수 있는 것들이다. 둘째는, 회원국들의 승인을 요하는, 정부 간 기구들의 조직과 기능을 포함한 회원국들의 관할권 내에 속한 보완적 조치들(complementary measures)이다. 그리고 마지막으로, 일부의 보다 근본적인 제안들은 진지한 검토와 심사숙고를 위하여 제출된 것이며, 이는 장기적으로 채택 가능한 것이다. 事務總長의 말에 의하면, '개혁은 하나의 사건이 아니라 과정이다'(reform is not an event; it is a process).<sup>64)</sup> 개혁 과정은 이 보고서의 내용으로 끝나는 것이 아니다. 따라서 여기에 포함되고 있는 제안들은 유엔을 보다 강력하고 보다 탄력적이며 또한 보다 융통성 있는 조직으로 만들어 나가는 특별한 방식으로서만 이 아니라 그 이행을 통하여 장차 유엔의 발전에 미치게 될 일반적 방향으로서도 중요한 의미를 가지고 있다.

아래에서 제시되고 있는 것들은 대부분 사무총장에 의하여 취해져야 할 조치들로서 즉각적으로 실시될 수 있는 것들이며, 주로 유엔 기능의 활성화 및 다소의 조직개편을 포함한 활동의 조정에 관한 것들이다.<sup>65)</sup> 다만 회원국들 간의 협의 및 협정 체결이 필요한 조치들의 실시를 위해서는 다소 장기간이 소요될 것이지만, 그러나 가능한 한 모든 것이 1999년 말까지 이루어지도록 하고 있다.<sup>66)</sup>

i. 事務局의 개혁<sup>67)</sup>

'先任管理 그룹'(Senior Management Group)을 설치하고, 사무총장실에 '戰略企劃團'(Strategic Planning Unit)을 설치하도록 한다. 그리고 4개의 '執行委員會'(Executive Committees)를 더 보강하고 주요한 업무 분야에 있어서 책임 있게 유엔을 이끌어가도록 한다. 총회로 하여금 '副事務總長'(Deputy-Secretary-General)을 두도록 한다. 유엔의 기능이 수행되어지는 개별국가 차원으로 '정책결정과정의 분권화'를 추진하고 유엔을 상징하는 "단일의 깃발"(one flag) 아래 유엔의 현장사무소를 통합한다. '사무총장의 특별대표'(Special Representative of the Secretary General)가 현장 활동이 많이 이루어지고 있는 국가들에 파견되어, 유엔 체제(UN system)의 다양한 구성원들의 노력들이 상호 보완적으로 이루어질 수 있도록 보장한다. 이 특별대리인은 군대 사령관, 민간0경찰 위원, 현지 조정관들, 그리고 人道的 調整官들을 통제하게 된다.

63) 개혁보고서 para. 24.

64) 개혁보고서 para. 25.

65) 개혁보고서 para. 26.

66) 개혁보고서 para. 80.

67) 개혁보고서 paras. 34-39. 117-119.

## ii. 組織의 간소화

현재의 예산을 凍結하며(no-growth budget), 10년 전에 비하여 그 동안 25% 증가한 1,000 개의 직책을 감축한다.<sup>68)</sup> 관리비를 33% 절감하며, 절약된 비용은 개발 분야에 투자한다. 문서의 양을 줄임으로써, 년 말까지 30%까지 용지 사용을 감소시킨다.

## iii. 財政狀態의 개선

회원국들로 하여금 '運轉信用基金'(Revolving Credit Fund)을 설치하여 10억 달러의 수준까지 조성한다.<sup>69)</sup> '개발재원조달사무소'(Office for Development Financing)를 설치한다.<sup>70)</sup> 행정체제로부터 경제·사회적 활동으로의 신속한 자원의 지원을 위하여 '개발배당금'(Development Dividend)의 설치를 제안한다.<sup>71)</sup> 이를 통하여 2002년까지 최소한 2억 달러 수준까지 확보하도록 한다.

## iv. 總會의 개혁

보편적이고 민주적인 특성을 구현하고 있는 총회의 기능을 강화한다. 총회로 하여금 보다 효율적으로 활동할 수 있도록 하기 위하여 최우선 순위를 갖는 과제를 중심으로 활동의 초점을 맞추도록 하고 그 회기를 단축하도록 한다.<sup>72)</sup> 총회로 하여금 새로운 유엔 조직 또는 주요한 기금의 조성 등과 관련한 사업의 추진을 위하여 한시적인 "日沒條項"(sunset provisions)<sup>73)</sup>을 제정하도록 한다.<sup>74)</sup> 총회로 하여금 새로운 豫算體制(new system of budgeting)—'투입회계'(input accounting) 예산으로부터 "결과기준 예산"(result-based budgeting)으로의 변화—를 채택하도록 한다.<sup>75)</sup> 회원국들로 하여금 일반적인 유엔체제—유엔 가족(UN family)의 본질적 구성원으로서의 專門機關들—의 근본적 변화에 대한 연구를 담당할 위원회의 설치를 고려하도록 한다.

68) 개혁보고서 para. 32.

69) 개혁보고서 para. 83.

70) 개혁보고서 paras. 165-169.

71) 개혁보고서 para. 57.

72) 개혁보고서 paras. 40-43.

73) '日沒條項'이란 집행기구(administrative body)로 하여금 입법기구(legislature)에 대하여 정기적으로 그 자신의 存立根據를 제시하도록 하는 법조항을 말한다(*Black's Law Dictionary*(fifth edition), St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, p. 1288 참조). 이러한 일몰조항을 두는 것은 유엔 활동에 관하여 그 적실성, 유용성, 그리고 실효성을 견지하도록 함으로써 유엔의 역할 및 권한을 강화할 수 있도록 하기 위함이다.

74) 개혁보고서 para. 44.

75) 개혁보고서 paras. 45-46.

v. 平和 및 安全의 보장. 그리고 軍備縮小<sup>76)</sup>

국제평화 및 안전의 유지, 인권의 신장, 인도적 지원, 정의 및 국제법의 강화, 군축 등을 위하여 안전보장이사회의 개혁은 매우 중요한 과제로 인식되고 있다. 헌장 제7장에 의거한 경제적·군사적 제재의 효과를 거둘 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 지역적 기구들 및 기타 유엔 체제 외부의 행위자들과의 연대 및 협력관계를 강화해 나가도록 한다. 그리고 유엔은 점차로 예방적 조치들에 초점을 맞추어야 한다. 예방외교(preventive diplomacy)와 평화정착(peace-building) 방안에 관심을 가져야 하며 평화유지활동도 여전히 중요한 수단으로 활용되도록 한다. 회원국들로 하여금 '常備師團'(standby high-readiness brigade)의 설립을 위한 협정체결에 동의하도록 함으로써 유엔으로 하여금 신속하게 평화유지활동을 준비하고 군대를 배치할 수 있도록 하는 수단을 갖도록 한다. '정치문제과'(Department of Political Affairs)로 하여금 충돌 후 평화정착을 위한 유엔의 핵심적 기구로 활동하도록 한다. 유엔으로 하여금 군축 및 무기 규제에 대하여 보다 많은 관심을 기울이도록 한다. 특히 핵무기의 감축 및 非核地帶化의 확산, 그리고 화학 및 생물학적 무기의 금지를 위하여 노력한다. 그리고 사무총장보가 지휘하는 '유엔 군축문제 센터'(United Nations Centre for Disarmament)는 '군축·무기통제과'(Department for Disarmament and Arms Regulation)로 재편한다.

vi. 經濟 및 社會的 問題<sup>77)</sup>

경제적·사회적 개발의 조건을 증진하고 국제적 협력을 촉진하는 것은 여전히 유엔의 중요한 목적으로 간주되어야 한다. 따라서 헌장에 규정되고 있는 경제·사회이사회의 역할이 보다 활성화될 수 있도록 하며, 보조기관들의 통·폐합 및 재조직을 통하여 그 보충적 기능이 증대될 수 있도록 한다. 그리고 특히 '지속 가능한 개발'(sustainable development), '남·여간의 衡平'(gender equity), 다양한 현상으로 나타나고 있는 '세계化'(globalization), 그리고 범죄·테러리즘·마약매매에 관한 국제적 조직망의 확산 등의 문제들에 관한 유엔의 역할을 강화한다. 경제·사회 분야의 세 가지 부서를 새로운 '경제·사회문제과'(Department of Economic and Social Affairs)로 통합하고 경제사회이사회를 강화한다. 비엔(Vienna)으로 하여금 범죄·마약·테러리즘 타도에 관한 유엔의 통합적 노력을 위한 중심적 장소가 되도록 하며, 새로운 고위급의 '유엔 麻藥規制 및 國際犯罪防止事務所'(United Nations Office for Drug Control and International Crime Prevention)를 구성한다. '유엔 環境計劃'(United Nations Environment Programme)과 '인간 정착 센터'(Centre for Human Settlements) 등, 환경, 지속가능한 개발, 그리고 인간의 정착 문제와 관련 있는 두 개의 유엔 기구들을 강화하고 또한 가능한 한 조직을 재편하도록 한다.

76) 개혁보고서 paras. 63-67, 104-116, 120-125.

77) 개혁보고서 paras. 68-71, 127-137.

vii. 開發協力<sup>78)</sup>

개발활동과 관련된 유엔의 각종 기금 및 계획들을 마련하고, 개발활동들이 현재보다도 더욱 통합되고 협력적이 될 수 있는 방안을 모색해야만 한다. 부서와 기타 관련 기구들을 포함한 주요한 유엔의 개발계획들과 기금들을 포괄하게 될 '유엔 개발그룹'(United Nations Development Group)이 구성된다. 이 그룹의 목적은 공동의 정책 형성을 용이하게 하고, 계획들의 협력을 고무하며, 능률적인 관리를 실현할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 변화는 모든 유엔의 관련 계획들이 유엔 개발지원기구'(United Nations Development Assistance Framework)으로 통합되는<sup>79)</sup> 경우에는 지역적·국내적 차원으로까지 확대된다.

viii. 人道的 支援<sup>80)</sup>

자연재해 및 기타 비상사태의 희생자들을 지원하기 위한 인도적 지원 업무를 강화한다. 현재의 '인도문제과'(Department of Humanitarian Affairs)의 활동책임은 다른 적절한 부서로 이양된다. 그 조정 및 지원 역할은 '非常救濟調整官'(Emergency Relief Coordinator, ERC)에 의하여 수행된다. 또한 업무조정을 위한 운영위원회도 설치한다. '機構間常設委員會'(Inter-Agency Standing Committee, IASC)는 더 강화될 것이며 ERC 가 의장을 맡는, 인도적 기구들을 위한 주요한 협의기구로서 남도록 한다. IASC '운영위원회'(Steering Committee)는 앞에서 설명한 대로 6명의 구성원으로 설치된다. IASC는 절차를 조화시키는 조치들을 규정하도록 하고 또한 나아가서 각 기구의 이익을 비교·검토하면서 항의(appeals)가 필요하고 중요하다고 하는 점을 보장하기 위한 '統合抗訴節次'(Consolidated Appeal Process, CAP)를 개선하도록 한다. 현장에서, 복잡한 긴급사태들을 조정하기 위하여 지휘기구(lead agency)가 지정될 수도 있다.

ix. 人權의 보장<sup>81)</sup>

인권은 평화 및 안전의 증진, 경제적 복지, 그리고 사회적 형평 모두에 필수적인 것이다. 따라서 인권의 문제는 사무국의 4 개의 실질적인 업무계획들의 영역(평화 및 안전, 경제 및 사회 문제, 개발협력, 그리고 인도적 문제) 모두에 포함되는 것으로 본다 유엔의 주요한 과제는 인권관련 프로그램들을 제고하고 이를 유엔 활동의 범주에 완전히 통합시키는 데 있다. 몇 가지 중요한 변화들이 이미 이루어지고 있다. '인권고등판무관사무소'(Office of the High Commissioner for Human Rights)와 '인권센터'(the Center for Human Rights)를 '고등판무관사무소'(Office of the High Commissioner)로 통합한다. '副高等辦務官'(Deputy

78) 개혁보고서 paras. 72-75, 148-157.

79) 개혁보고서 para. 50.

80) 개혁보고서 paras. 76-77, 180-193.

81) 개혁보고서 paras. 78-79, 194-201.

High Commissioner)는 고등판무관에게 관리적 지원을 제공하며 고등판무관의 유고시에는 그 사무소를 대신 운영하게 된다. '고등판무관사무소'(Office of the High Commissioner)는 집행위원회들에 있어서 인권 관련 의제들에 관하여 수행되어진 활동들을 평가하고, 인권 차원의 현실적·잠재적 충돌 또는 충돌 후의 사태와 관련된 모든 단계의 유엔의 활동에 정기적으로 참여할 수 있게 된다. 고등판무관은 인권관련 분야에 있어서 유엔의 실제들에 의하여 제공되어지는 기술적 지원에 대한 분석업무를 맡고, 또한 조치의 補完性(complementarity)을 증진하기 위한 제안을 하도록 한다.

## ② 유엔 憲章의 改正을 통한 개혁

앞에서 제시한 것 들 외에도 변화가 요망되는 것들은 많이 있다. 일부는 아직 근본적으로 정치적 합의가 형성될 수 없는 성질의 것이다. 반면에 다른 것들은 유엔 헌장에 규정되고 있는 총회 및 사무총장 등의 권한을 넘어서는 것이어서 헌장의 개정이 필요한 것들이다. 그러나 만일 유엔이 21세기에 요청되어질 임무를 위해서 제대로 정립되어 있지 않다고 한다면, 이러한 광범위한 문제들을 지금 단계에서 제시하는 과정이 있어야만 한다고 본다. 이들은 유엔의 주요기관들, 유엔과 그 기구들의 관계, 다가오는 21 세기에 있어서 法治主義를 강화시키기 위한 새로운 '사법기구'(judicial body)의 창설, 그리고 시민사회와의 관계에 관한 것이다.<sup>82)</sup>

### i. 유엔의 財政擴充<sup>83)</sup>

유엔의 불안정한 재정적 상황은 직접적으로 일부 회원국들이 재정분담금의 '신속한 전액 납입'이라는 조약상 의무를 이행하지 않는 데 따른 것이다. 따라서 유엔의 재정적 상황을 영구적으로 해결할 수 있도록 하는 제도적 방안을 강구해야 한다.

### ii. 새로운 信託概念의 도입<sup>84)</sup>

현재로서는 기능을 다한 '信託統治理事會'를 계속 유지하되, 신탁통치이사회로 하여금 회원국들이 지구의 환경, 해양, 대기, 우주공간 등 국제적 공공지역(common areas)을 보전하는 데 있어서 그들 전체의 '集團的 信託管理'(collective trusteeship)를 수행할 회의체(forum)로 재구성되도록 한다.

### iii. 유엔 體制의 개혁<sup>85)</sup>

유엔 헌장은 유엔으로 하여금 '專門機關들'에 의하여 분권화된 체제에 입각하여 자신의

82) 개혁보고서 para. 81.

83) 개혁보고서 paras. 82-83.

84) 개혁보고서 paras. 84-85.

85) 개혁보고서 paras. 86-88.

업무를 감축하도록 규정하고 있다. 이러한 전문기관들의 각각은 정부들 간의 독립적 조약에 의하여 설립되었으며, 자신들의 관리기구(governing bodies)에 대해서만 직접 책임을 지도록 되어 있다. 유엔은 헌장에 의거하여 전문기관의 정책 및 활동들을 조정(coordination)하고 이를 위하여 필요한 勸告(recommendations)를 발하는 것으로 한정되어 있다. 이제는 유엔 조직 그 자체, 즉 유엔 사무국, 계획들, 그리고 기금에 초점을 맞추어 개혁이 이루어져야만 한다. 그러나 유엔의 목적들이 충분히 달성되기 위해서는 보다 많은 합의와 통합적 행동이 전체로서의 '유엔 체제' 가운데 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 사무총장은 전체로서의 유엔 체제가, 유엔이 당면하고 있는 새로운 도전에 적응할 수 있도록 하기 위하여, 사무총장이 그 의장으로 있는 '行政調整委員會'의 권한을 강화하는 방법으로, 통일적 체제에 포함되는 기구의 집행책임자들과의 긴밀한 관계 속에서 활동할 수 있도록 한다. 그리고 회원국들로 하여금 하나의 체제로서의 유엔이 21 세기의 세계공동체를 위해서 보다 나은 활동을 할 수 있도록 그 능력을 크게 제고시키는 데 영향을 미치도록 하기 위하여 유엔 헌장 및 전문기관들의 설립조약들에 대한 가능한 변화의 요구들을 검토하는 것을 목적으로 하는, 각료급 수준의 '특별위원회'(Special Commission)의 설치를 고려하도록 한다.

iv. 國際刑事裁判所의 설치<sup>86)</sup>

1998년 6월에 국제형사재판소(International Criminal Court)를 설립하는 조약의 내용을 마무리하고 채택하기 위한 국제회의가 로마에서 소집될 예정이다(UN Doc. A/Res/52/160(1997)).

v. 2000년대 총회(Millennium Assembly)의 소집<sup>87)</sup>

2000년에 소집되는 제55차 유엔 총회는, 정부의 수반들이 함께 모여서 새로운 '천년시대'(Millennium)에 대한 전망과 도전에 대한 관점들을 정리하고 유엔의 역할에 대한 근본적인 검토를 위한 절차에 응할 수 있도록 열리는 "2000년대 정상회의"(Millennium Summit)와 함께 "2000년대 총회"(Millennium Assembly)의 이름으로 소집되도록 한다. 그리고 시민사회의 대표자들로 하여금 Millennium Assembly의 파트너 격의 독립된 회의체로서 "2000년대 인민총회"(People's Millennium Assembly)를 소집하도록 권장하는 것도 고려한다.

vi. 市民社會와의 협력관계 구축<sup>88)</sup>

'非國家的 行爲者들'(non-State actors)의 출현은 변화하는 우리의 국제환경에 점차 많은 영향을 미치고 있다. NGOs는 소위 '市民社會'(civil society), 즉 사회적 운동단체들이 스스

86) 개혁보고서 para. 90.

87) 개혁보고서 para. 91.

88) 개혁보고서 paras. 59-60, 207-216.

로 목적, 구성원, 그리고 활동 주제를 정하는 사회의 가장 분명한 實體들의 예이다. 이러한 운동단체들은 여성, 청년, 그리고 토착주민 등의 특별한 집단을 포함하고 있다. 다른 행위자들도 국내적 및 국제적 의제들을 형성하는 데 점차로 중요한 역할을 수행하고 있다. 이들은 지방 당국들, 언론, 기업 및 사업체, 전문가 집단들, 종교 및 문화 단체들, 그리고 학술 및 연구 단체들을 포함하고 있다. NGOs와 기타 시민사회의 행위자들은 현재 정보 및 서비스의 제공자로서 뿐만 아니라, 평화 및 안전 문제든, 개발 문제든, 아니면 인도적 문제든 이러한 분야의 정책의 형성자로서도 인식되고 있다. 시민사회의 출현은 두 가지 연관된 과정들과 관계를 맺고 있다. 이는 보다 민주화되고, 투명하고, 책임 있고, 또한 능력 있는 體制管理(governance)와, 국내적 및 세계적 경제관리에 대하여 점차 지배적으로 확산되고 있는 시장경제적 접근이다. 국제사회의 부정적인 현상을 억제하고 정상적인 흐름으로 복귀하도록 하기 위하여 새로운 '多者主義的 接近'(multilateral approaches)과 아울러 비국가적 행위자들과의 '새로운 협력관계'(new partnerships)가 고안되어야만 한다. 유엔 체제는 정부 및 시민사회와의 '三者的 協力'(tripartite cooperation)의 기회를 보다 많이 설정하여야 한다.

### 3. 유엔 개혁작업의 평가 및 補完方案

#### 1) 유엔 개혁작업의 평가

1995년 유엔의 창설 50주년을 계기로 유엔의 개혁 문제가 활발하게 논의되어지고 있는 것은 매우 바람직한 일이다. 유엔 총회 및 사무총장에 의하여 추진되고 있는 개혁 작업의 현황을 보면, 개혁보고서의 개혁 내용 일부 기관의 통·폐합이나 고용의 동결 등 몇 가지 분야에서는 이미 개혁이 이루어졌거나 이루어지는 과정에 있다. 그러나 유엔의 개혁이 어떠한 분야에서, 어떠한 접근방법에 의하여, 그리고 어느 정도의 수준에서 이루어져야 할 것인가에 대해서는 회원국들 사이에 아직 충분한 합의가 이루어지지 않고 있다. 한편 사무총장에 의하여 총회에 제출된 개혁보고서를 보면 “보다 집중적이고, 보다 응집력이 있으며, 보다 신속히 대응하고, 또한 보다 비용 효율적인”(better focused, more coherent, more responsive, and more cost-effective) 유엔을 만드는 것이 목표로 설정되어 있다. 그 내용을 보면 주로 조직의 활성화, 업무의 조정을 위주로 하고 있으며 필요한 경우 조직 및 기구의 재편을 통한 효율성 제고를 위한 것도 다소 포함되고 있다. 그러나 유엔이 현재 겪고 있는 근본적인 제도적 한계 및 多者主義의 위기에 대한 대처는 단지 관리적·행정적 차원에서만 이루어지고 있는 것이다. 한 마디로 현실적·온건론적 접근방안에 해당되는 셈이다. 이러한 대처는 유엔의 한계 또는 위기에 대한 보다 근원적인 처방을 외면하는 것으로 보인다. 앞으로 유엔은 스스로의 독자적인 지위 및 권한이 보장될 수 있는 방향으로 개혁·발전되어 나가야 하며 이를 토대로 국제사회의 변화에 대응해 나갈 수 있도록 해야 할 것이

다. 유엔은 기구 활성화 및 활동의 조정만이 아니라 헌장의 개정에 의한 구조적 개혁을 통하여 보다 적극적인 역할 수행을 모색해야 할 필요가 있다고 본다.

## 2) 유엔 개혁작업의 보완 방안

### ① 근본적인 유엔 개혁방안의 검토

유엔으로 하여금 전통적인 '정부간국제조직'으로서의 성격을 탈피하여 보다 새로운 시대적 요구를 감당할 수 있도록 개혁하는 방안을 신중하게 검토해야 한다고 본다. 최소한 초국가주의적 국제조직으로서의 성격을 명확하게 규정함으로써 유엔으로 하여금 국제사회의 변화와 도전에 대하여 보다 능동적으로 대응할 수 있도록 하자는 것이다. 급진적인 대안이긴 하지만 궁극적인 평화체제의 구축을 위해서는 '聯邦主義'(federalism) 또는 '新聯邦主義'(neo-federalism)에 의한 세계연방정부구조의 도입 및 세계적 헌정질서의 수립이 필요하다는 견해에 관심을 가질 필요가 있다고 본다.<sup>89)</sup> 유엔 출범 당시부터 연방주의자들은 포괄적인 유엔 개혁을 통한 세계연방정부의 구성을 목표로 하고 있었으나,<sup>90)</sup> 최근에 나타나고 있는 신연방주의는 국가주권을 정면에서 부인하는 것이 아니라 국가주권을 조금씩 축소하면서 점차 세계연방정부(World Federal Government)의 수립을 위한 목적으로 현행 유엔 및 유엔 체제의 기관들을 강화하자는 입장을 가지고 있다.<sup>91)</sup>

또한 유엔의 성격에 대한 근본적인 개혁 방안(new reform paradigm)으로 제시되고 있는 '第3世代的 世界機構'(third-generation world organization)의 설립 방안에 관해서도 관심을 가져야 한다고 본다. 1985년에 Maurice Bertrand는 "유엔의 개혁에 관한 몇 가지 회고"를 통하여 보다 근본적인 차원에서의 유엔의 개혁을 주장한 바 있다. 그는 특히 23개 이사국으로 구성되는 '經濟安保理事會'(Economic Security Council)의 창설을 제안하고 있다. Bertrand 보고서는, 그것이 평화보다는 경제·사회적 개발에 우선적 관심을 갖는 기구를 구상하고 있기 때문에 전통적인 유엔의 개혁안들 가운데 새로운 이정표를 보여주는 것이다. 지금까지와는 전혀 다른 형태의 사무국의 설치를 주장하는 Bertrand의 방식은 단순히 직원의 충원이나 강력한 리더십에 의한 사무국의 재편을 주장하고 있는 개념들과는 판이하게 다른 것이다.<sup>92)</sup>

89) William J. Jacobs, *Search for Peace —The Story of the United Nations—*, New York: Charles Scribner's Sons, 1994, pp. 99-108.

90) Grenville Clark and Louis Sohn, *World Peace through World Law: Two Alternatives*(3rd ed.), Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966: .

91) Donald F. Keys, "The New-Federalists," *New Federalist Reprint Paper 1*, Washington, D.C.: World Federalist Education Fund, 1973, p. 7.

92) Victor-Yves Ghebali, *op. cit.*, pp. 86-92.

② 安全保障理事會의 개혁<sup>93)</sup>

유엔의 주요 목적으로 규정되고 있는 '집단적 안전보장'(collective security system)의 개념 요소인 '안전보장'의 개념이 보다 폭넓게 정의되어야 한다고 본다. '包括的'(comprehensive), 또는 '共同'(common) 安保는 현재 시점에서 국가간 또는 국내적 차원 모두로부터 야기되는 정치적·군사적·경제적·사회적·인도적, 그리고 환경적 위협 등 '인간안보'(human security)와 관련된 총체적인 것을 고려해야만 한다. 또한 그 목적은 민족국가(nation states)의 보호에만 국한되어서는 안 되며, 보다 작은 단위, 즉 民族(peoples), 국내의 少數民族들(national minorities), 그리고 개인들을 포함한 전 '지구촌'(Village Earth) 차원으로까지 확대되어야 한다고 본다.<sup>94)</sup> 따라서 안전보장이사회의 확대·강화가 제도적으로 마련되어야 한다. 안전보장이사회는 우선 민주적 대표성, 정치적 정당성, 그리고 기능적 효율성을 강화하기 위하여 그 규모가 확대되어야 하고 운영의 민주화가 확보되어야 한다고 본다. 우선 안전보장이사회의 이사국을 현행 15개국으로부터 적어도 20-30 개국으로 확대하는 방안을 검토하는 것이 필요하다고 본다.<sup>95)</sup> 그리고 이사국의 선정 기준 및 절차와 아울러, 이사국의 범주(常任理事國 및 非常任理事國)를 새롭게 정의하는 것이 필요하다고 본다. 이와 관련하여 하나의 방안으로서 현행의 거부권을 유지하게 되는 기존의 5개 상임이사국과 거부권 없이 지역들(아프리카, 라틴 아메리카, 아시아 등)과 특정 국가군(독일, 일본 등)으로부터 선출되는 상임이사국들 사이에 차별을 인정하는 '二重的 常任理事國의 구조'(two-tiered structure of permanent membership)를 도입하는 방안이 적극 검토될 필요가 있다고 본다. 그리고 유엔의 민주화를 위하여 거부권을 폐지하거나 제한하는 방안<sup>96)</sup>에 대해서도 적극적으로 검토해야 한다고 본다.

보다 전향적인 관점에서 집단적 안전보장제도의 실효성을 증대하는 방안이 마련될 필요가 있다고 본다. 세계공동체적 차원에서 보다 효율적인 수단을 가지고 법질서를 정당하게 유지하는 것은 매우 바람직하다고 보며, 법질서의 권위를 유지할 수 있는 데 필요한 최소한의 強制力을 직접 유엔이 보유할 필요가 있다고 본다.<sup>97)</sup> 따라서 국제평화와 안전을 위한

93) *Ibid.*, pp. 92-98.

94) *Supra* 주 28 참조.

95) 예를 들어, 1997년에 '안전보장이사회에 관한 연구그룹'의 의장인 Mr. Razali Ismail은 상임이사국의 수를 5개 늘리고 비상임이사국의 수를 4개 늘림으로써 안전보장이사회의 이사국의 수를 24개로 하는 방안을 제시한 바 있다. 그는 아프리카, 아시아, 그리고 남미 및 카리브해 연안의 개발도상국群으로부터 각각 1개국씩, 그리고 선진국群에서 2개국(독일과 일본)의 상임이사국을 선임하고 아프리카, 아시아, 동유럽, 그리고 남미 및 카리브해 연안국群에서 각각 1개국씩 모두 4개국의 비상임이사국을 선정 하자는 제의를 한 바 있다. 그러나 현재까지 이 제안은 채택되지 않았다.

96) Keith L. Sellen, "The United Nations Security Council Veto in the New World Order," 138 *Military Law Review*, 1992, pp. 187-256.

97) Louis B. Sohn, Jay M. Vogelsson and Kathryn S. Mack, "Report on Improving the Effectiveness of the United Nations in Advancing the Rule of Law in the World," 29 *International Lawyer*, 1995, p.

안전보장이사회의 결정에 신속하게 대처하는 警察 및 平和軍으로 활동하게 될 상설의 '유엔군'(United Nations Legion)이나 '유엔 신속대응군'(UN Rapid Reaction Force)의 설립을 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있는 것이다.<sup>98)</sup> 유엔의 회원국들은 부분적으로 자국 군대에 대한 통제권을 유엔에 이양하는 데 기꺼이 동의함으로써 평화유지 및 평화조치(peace enforcement)를 위한 유엔의 능력을 강화하는 데 기여해야만 할 것이다.

### ③ 經濟·社會理事會의 개혁<sup>99)</sup>

우선 경제·사회이사회의 분리를 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다. 경제사회이사회를 상호 협동작업을 하며 또한 개혁된 안전보장이사회와 협력하게 될 두 개의 다른 기관들, 즉 '經濟理事會'(Economic Council)와 '社會理事會'(Social Council)로 분리할 필요가 있다는 것이다.<sup>100)</sup> 현재의 경제사회이사회의 업무가 너무 방대하여 그 효율적인 업무 수행에 어려움이 많다고 보기 때문이다. 경제이사회는 경제 문제와 관련된 유엔의 기구들, 제도들, 프로그램들, 그리고 사무소들의 업무를 통합하고 주도하도록 하며, 사회이사회는 환경의 보호, 교육, 보건, 인구, 인권 및 자유, 저개발 국가에 대한 지원 등 사회개발에 관한 문제를 다루도록 한다. 그리고 少數者의 보호를 위해서 '少數民族理事會'(Council of National Minorities)를 설치하는 것을 적극적으로 검토해야 한다고 본다. 이는 소수자들이 평화적으로 인종적·문화적·민족적 열망을 표현하는 방법을 검토하고, 이들의 요구에 대한 적절한 해결 방법을 제시하기 위한 것이다.

### ④ 國際的 法治主義의 기반 조성

국제사법재판소의 이용을 증대할 수 있도록 가능한 한 국제조직이나 개인들에게도 제소권을 부여하도록 하며, 유엔의 회원국과 國際司法裁判所規程(the Statute of the ICJ)의 당사국들에 대하여 強制管轄權(compulsory jurisdiction)을 갖는 방향으로 국제사법재판소의 규정을 개정하고,<sup>101)</sup> 현재 유엔의 주요기관 및 전문기관들에 한하여 인정되고 있는 勸告的意見(advisory opinion)의 요청권을 다른 국제기구 및 일반 국가에게도 허용하는 것을 고려한다.<sup>102)</sup> 분쟁 당사자간에 '재판부탁합의'(compromis)의 도출이 어려운 것을 감안하여 '—

294.

98) Vicenc Fisas, *op. cit.*, pp. 120-122, 129-130.

99) Victor-Yves Ghebali, *op. cit.*, pp. 99-102.

100) Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations(A project supported by the Ford Foundation), 1995 참조.

101) The Commission on Global Governance, *op. cit.*, pp. 316-318, 333; Vicenc Fisas, *op. cit.*, p.47.

102) Leo Gross, "International Court of Justice: Consideration of Requirements for Enhancing its Role in the International Legal Order," 65 *American Journal of International Law*, 1971, pp. 320-323. 현재까지만 ICJ는 단지 21건의 권고적 의견을 부여 한 바 있다.

方的(*ex parte*) 提訴' 제도를 도입하거나,<sup>103)</sup> 현재 '유럽 연합'(European Union)의 사법재판소가 채택하고 있는 '先決的 裁決'(preliminary rulings) 방식<sup>104)</sup>의 도입을 고려하여야 한다. 안전보장이사회, 총회, 사무총장 등 유엔의 기관들로 하여금 법적 문제에 관하여 국제사법재판소의 의견을 '유권적인' 것으로 받아들여도록 하는 방법을 제도화하며,<sup>105)</sup> 나아가서 국제사법재판소의 결정을 이행하지 않을 때 안전보장이사회가 재판소의 결정 및 기타 국제법적 의무 이행을 강제할 수 있도록 하는 보다 실효적인 조치를 제도화할 필요가 있다. 인권보장에 대한 유엔의 역할을 강화하기 위하여 국제사법재판소의 산하에 또는 별도의 기구로 '國際人權裁判所'(International Human Rights Court)를 설치하는 문제도 적극적으로 고려한다. 그리고 국제법의 法典化를 위한 '國際法委員會'(ILC)의 노력을 보다 강력하게 뒷받침하고, 총회의 決議에 대한 최소한의 법적 구속력을 인정하는 등의 방법으로 유엔의 국제법 정립능력을 제고시켜야 할 필요가 있다.

④ 財政的 基盤의 확충<sup>106)</sup>

유엔으로 하여금 '독자적인 재정적 기반'(independent source of revenue)을 보유하도록 하는 방안이 강구되어야 한다. 현재 유엔은 그 자신에 할당된 임무와 관련하여 심각한 자금 부족을 겪어야만 할뿐만 아니라, 관행적인 납입의 지체, 특별한 유엔의 활동 또는 계획들에 불만을 갖고 있는 국가들에 의한 부과된 분담금 납부의 보류, 그리고 이기적 국익 추구에 의하여 촉발되는 '거액의 분담금 납입국들'(biggest contributors)의 '정치적 협박'(political blackmail)으로 인하여 빈발하는 재정 위기의 긴장 속에 있어야만 하게 되어 있다. 따라서 특히 '분담금제도'의 개선 방안과 '國際的 課稅'(international taxation) 방안에 관하여 보다 관심을 기울여야 한다. '의무적 분담금'(assessed contributions)에 관하여 세계체제관리위원회의 보고서는 유엔이 어느 한 국가의 분담금에 지나치게 의존하지 않도록 권고하고, 이어서 어느 한 국가의 분담금의 上限을 정하도록 권고하였다. Dag Hammarskjold Foundation은 상한선이 정규예산의 경우 10-12%에 해당하도록 해야 한다고 제안하고 있다. 이는 분담금의 납부를 명분으로 삼아 유엔의 정책결정이나 집행에 관여하는 것을 방지할 수 있다는 점에서 그 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다고 본다.

'國際的 徵稅'(international levies)에 관해서, 세계체제관리위원회는 외국과의 무역거래에 대한 국제적 과세와 다국적기업에 대한 '국제법인세'(international corporate tax)의 적용을 제안하고 있다. 세계체제관리위원회는 또한 '항공로'(flight corridors), '해양항로'(sea lanes),

103) *Ibid.*, p. 280.

104) B. A. Wortley, *An Introduction to the Law of the EEC*. New York: Oceana Publications, Inc., 1972, pp. 51-66.

105) Vicenc Fisas, *op. cit.*, p. 48; The Commission on Global Governance, *op. cit.*, pp. 319-323.

106) Victor-Yves Ghebali, *op. cit.*, pp. 107-109.

'공해어장'(ocean fishing areas), 그리고 '電磁周波數帶'(electromagnetic spectrum) 등의 '세계적 공동자원'(common global resources)의 사용에 대한 과세를 제안하고 있다. Dag Hammarskjold Foundation는 분담금 납입을 위한 통화로서 유엔 '特別引出金'(Special Drawing Right, SDR)의 사용을 제안하고 있다. 특히 부트로스 갈리 전 유엔 사무총장은 유엔의 평화유지활동에 소요되는 비용은 회원국들의 외교예산보다는 국방예산에서 지출되어야 한다고 주장한다. 현재 유엔의 특별 기금 조성을 위하여 '臨時平和維持基金'(A Temporary Peace-Keeping Reserve Fund), 5천만 달러 규모의 '人道的 回轉基金'(A Humanitarian Revolving Fund), 10억 달러 규모의 '유엔 平和基本財産基金'(A UN Peace Endowment Fund) 확보 방안이 거론되고 있다. 유엔의 독자적인 재정 확보를 위하여 국제 거래, 특히 무기 등의 판매에 대한 국제적 과세 외에도, 국제 항공여행에 대한 세금 부과 방안을 적극적으로 검토하고, 나아가서 세계은행(World Bank)이나 국제통화기금(IMF)으로부터의 차관 도입, 그리고 기타 재단, 기업, 개인들에 의한 기부금 유치 방안 등도 고려해야 할 것으로 본다.

#### IV. 結 論

전 유엔 사무총장인 Dag Hammarskjold의 "유엔의 목적은 인류를 天國으로 이끄는 것이 아니라, 다만 이들을 地獄으로부터 구출하는 것이다"(the purpose of the UN is not to get us to heaven but to save us from hell)<sup>107)</sup>라는 주장이 아직도 유효할 지 모른다. 다시 말하면 유엔의 창설 목적은 여전히 유효하며 아직도 충분히 달성되지 못한 채 우리로 하여금 많은 노력을 요구하고 있는지도 모른다는 의미이다. 어쨌든 그 동안 많은 어려움과 문제점들이 있었음에도 불구하고 유엔은 평화와 안전을 추구하는 국제사회 및 전 인류의 마지막 보루로 존재해 왔다. 그러나 이제 유엔은 인류를 지옥으로 빠지지 않도록 하는 역할만이 아니라 인류의 희망과 이상을 담기 위한 유일하고도 진정한 '容器'(vessel)가 되도록 요구되고 있다. 21세기는 '유엔의 시대'(UN era)라고 해도 과언이 아니다. 그러나 그러한 꿈과 희망을 실현시켜 주기 위해서는 유엔은 대폭적으로 활성화되고 개혁되어지지 않으면 안 된다. 21세기에 있어서 인류 공동체가 맞게 될 과제는 지금보다도 훨씬 많아질 것이며 또한 훨씬 어렵고 복잡해질 것으로 예상된다. 유엔은 이제 자신에게 부과된 역할과 책임을 효율적으로 수행하고 나아가서 시대의 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 하기 위하여 보다 새롭게 개혁되어야만 한다.

유엔은 스스로도 총회와 사무총장을 중심으로 개혁작업을 추진하고 있다. 특히 사무총장

107) Thomas G. Weiss *et al.*, *op. cit.*, p. 242.

이 유엔 개혁을 위한 報告書를 총회에 제출함으로써 유엔 개혁작업이 보다 구체적이며 종합적인 차원에서 진행될 수 있도록 한 것은 매우 중요한 의미가 있다고 본다. 이 보고서는 사무총장 스스로가 평하고 있듯이 유엔의 역사상 “가장 광범위하고 대대적인” 개혁안을 포함하고 있다. 이는 유엔의 목적을 보다 통합적으로 실현할 수 있도록 하고, 그에 관한 노력을 결집시키며 점차 역동적이고 복잡해지는 세계의 변화에 대응하기 위한 것이다. 그러나 이번의 개혁안이 그 자체로서 충분한 것인지 또한 유엔에서의 토의를 거쳐서 얼마나 반영될 수 있을 지는 의문이다. 앞으로 유엔은 끊임 없는 변화와 개혁의 과정을 거치면서 자신의 존립 기반을 증명해 나가야 할 것이다. 유엔이 ‘事實上’ 새로운 국제조직으로 재조직되어야 한다거나 아니면 ‘本質的으로’ 다른 차원의 국제조직에 의하여 대체되어야 한다는 주장에도 계속 관심을 가질 필요가 있는 것이다. 사실 기존의 유엔 체계의 구조를 유지하면서 임시방편으로 결함을 보완하는 방식으로는 21 세기의 새로운 변화에 대응할 수 없다는 것은 분명하다고 본다. 따라서 필요하다면 현장의 개정에 의한 조직의 재편을 통하여 실질적인 개혁을 이루어야만 할 것이다.

중요한 것은 유엔의 성공은 단순히 법·제도적 개혁에만 좌우되는 것은 결코 아니라는 점이다. 평화기구로서 그리고 앞으로 인류공동체의 이상을 실현하기 위한 중심체로서 보다 많은 성공을 거두고자 한다면, 국가들을 비롯한 유엔에 참여하고 있는 모든 국제사회의 구성원들의 새로운 인식 전환이 필요하다고 본다. 특히 강대국들을 중심으로 모든 회원국들이 지금까지의 국가주의 및 권력정치적 태도를 과감히 버리고 유엔의 이념인 평화주의 및 인도주의, 그리고 인권존중의 이념에 대한 보다 확고한 신념을 바탕으로 적극 협력해 나가야만 할 것이다.

## 부록 1 : 개혁보고서에 의한 권고 사항

### ① 총회의 개혁에 대한 권고

a) 2년 전에 미리 1 주일 단위의 특별한 토의 주제로 삼을 의제에 관해서 결정하도록 한다; b) 유엔 회의의 주요한 특징들을 총회의 활동 방법으로 규정하도록 한다; c) 주요 위원회 각각이 그 활동을 위한 연례의 주제별 관심분야를 정함으로써 총회의 회의에 많은 현안들을 제시하는 집단적 노력을 대신하도록 한다; d) 유엔의 중기계획상 8개의 중요한 영역에 관련된 의제를 개념설정하고 조직하도록 한다; e) 회원국 및 국제공동체에 대한 '규범적 정책권고들'(normally policy recommendation)이 決議의 형식으로 반영될 수 있도록 한다; f) 9월의 세 번째 화요일에 시작되는 연례 회기가 11월을 넘어서지 않도록 한다.

### ② 평화유지활동에 대한 권고

a) 관련 능력을 가지고 있는 정부들은 예방조치에 관한 노력을 강화할 사무총장에게 정보를 제공하는 관행을 정립하도록 한다; b) 안전보장이사회와 총회는 유엔의 신속한 대응 능력을 제고하기 위한 조치들을 고려하도록 한다; c) 평화유지활동을 실시함에 있어서 안전보장이사회는 유엔과 수용국 간에 해당 평화유지활동을 위한 '군대의 地位에 관한 協定'(SOFA)의 체결을 위한 시간 계획을 설정하고, 그러한 협정이 체결될 때까지는 '標準 SOFA' (document A/45/594)가 적용되도록 한다.

### ③ 경제사회이사회의 활동에 대한 권고

a) 경제사회이사회는 당해 연도의 이사회에 의하여 소집된 회의들의 전체적 기간에 영향을 주지 않는 범위에서 그 해에 이미 정해진 다양한 기간들에 있어서 여러 회의기간들을 확보하는 것을 검토한다; b) '개발계획위원회'(Committee for Development Planning)는 임시로 ECOSOC에 의하여 설치되고 그 구성원들이 사무총장의 권고에 의거하여 지명되어 지는, 다양한 정책 의제에 관한 '전문가위원회'(panels of experts)에 의하여 대체된다; c) 개발을 위한 활동조치들에 관한 회의는 그 기간을 늘리고 회의에 低開發國들(LDCs)로부터의 공무원들을 참석하게 함으로서 그 성과를 높여야 한다.

### ④ 경제·사회이사회의 보조기구들의 활동에 대한 권고

a) '재생 가능한 새로운 에너지 자원 및 개발 에너지 위원회'(the Committee on New and Renewable Sources of Energy and Energy for Development)와 '천연자원 위원회'(the Committee on Natural Resources)가 '지속 가능한 개발 위원회'(the Commission on

Sustainable Development)로 통합되도록 한다: b) '과학·기술 위원회'(the Commission on Science and Technology)는 위원회에 대하여 계속하여 실질적인 사무 업무를 지원하는 유엔 무역·개발회의(UNCTAD)의 사무국과 함께 UNCTAD의 '무역·개발 위원회'(Trade and Development Board)의 보조기구가 되도록 한다: c) '범죄방지 및 형사재판 위원회'(the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice)와 '麻醉性醫藥品委員會'(the Commission on Narcotics Drugs)를 조약에 기초한 기능을 완전히 수행할 수 있도록 보장하는 협정을 체결하는 방법에 의하여 하나의 위원회로 통합한다. '국제 마취성 의약품 규제 위원회'(the International Narcotics Control Board)는 이 새로운 위원회에 보고하도록 한다: d) '회계 및 보고의 국제적 기준에 관한 정부간 전문가 그룹'(the Intergovernmental Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting)이 UNCTAD의 '투자, 기술 및 관련 재정문제 위원회'(Commission on Investment, Technology and Related Financial Issues)를 통하여 보고를 하는 전문가 기구로 설치·유지되어야 한다: e) '국제과세에 관한 임시 전문가 그룹'(the Ad Hoc Group of Experts in International Tax Matters)의 작업은 현재의 위임 사항을 완료한 다음에 검토되어야 한다: f) '경제·사회·문화적 권리 위원회'(the Committee on Economic, Social and Cultural Rights)는 '인권위원회'(the Commission on Human Rights)를 통하여 '경제·사회·문화권'에 보고하도록 한다.

## 부록 2 : 개혁이 이미 이행되었거나 이행중인 사항

\* 1997년 3월 이후 사무총장에 의하여 개혁이 이루어졌거나 현재 진행중인 것으로 1997년 11월 12일 총회가 승인한 사항 \*

① 사무국에 '경제·사회문제부'(Department of Economic and Social Affairs)를 설치하는 것:

② 비인을 중심으로 이루어지는 범죄, 마약매매, 돈세탁, 그리고 테러리즘 퇴치 프로그램들을 집행관(Executive Director)이 지휘하는 단일의 사무소로 통합하는 것:

③ 제네바에 본부를 둔 인권 관련 프로그램들을 '인권고등판무관'(High Commissioner for Human Rights)이 지휘하는 단일의 사무소로 통합하는 것:

④ '비상구제조정관'(Emergency Relief Coordinator)이 지휘하에 인도적 지원을 조정하는 사무국의 기구를 재편하는 것:

⑤ 개발활동에 관한 유엔의 기금과 프로그램들을, 공동 목적의 달성을 용이하게 하고

개별국가의 영역 내에서 주재 조정관(Resident Coordinator)의 지휘하에 단일한 '유엔의 집' (UN House)에서 유엔의 활동을 조정할 수 있도록 하기 위하여 '유엔 개발그룹'(UN Development Group)으로 통합하는 것:

⑥ 군축의제를 촉진하기 위하여 '군축 문제과'(Department of Disarmament Affairs)를 설치하는 것:

⑦ '정치문제과'(Department of Political Affairs)로 하여금 유엔의 핵심 부서로 활용함으로써 '충돌 후 평화정착'(post-conflict peace-building) 능력을 강화하는 것:

⑧ 회의 지원 업무를 '총회 문제 및 회의 지원과'(Department of General Assembly Affairs and Conference Services)로 통합하는 것:

⑨ 향후 4년 동안 운영비용을 최소한 2억 달러 감축하는 것:

⑩ 조달업무(procurement services)를 통합하고, 절차를 간소화하며, 전자구매를 확대하고, 정보 기술과 전기통신 인프라(infrastructures)를 제공할 수 있는 단일 체계를 개발하고 전산체계에 의한 문서 이용을 확대함으로써 유엔의 관리 수준을 제고하는 것:

⑪ 시민사회, 업계, 노동조합, 비정부간기구, 그리고 학계와 유엔간의 협의와 협력체제를 증진시키는 데 앞장서는 것:

⑫ 특히 개별국가의 국민에 대하여 유엔의 역할 및 활동 범위를 분명하게 설명할 수 있는 능력을 제고하기 위해, '정보활동'(information activities)을 모든 유엔의 업무 가운데 필수적인 요소로 포함시키는 것 등이다.

### 부록 3 : 개혁보고서 내용 중 총회가 적극적으로 지지하는 사항

#### 1) 1997년 12월 19일 결의에 의하여 수용한 사항

① 사무국의 업무 관리를 보조하고 경제·사회 분야에서의 유엔의 역할 및 지도력을 제고하기 위하여 '副事務總長'(Deputy Secretary-General) 직을 신설하는 것:

② 평화 및 안전 분야에 있어서 분쟁을 예방하고, 유엔의 정보수집 능력 및 신속한 배치 능력을 제고하기 위한 총회와 안전보장이사회의 노력을 지원하는 것:

③ 개발 프로그램에 활용될 수 있도록, 행정개혁에 의하여 절감되는 경비를 '개발기금'으로 적립하는 것:

④ 경제·사회이사회 및 여러 보조기관들의 절차는 물론 총회를 포함한 모든 유엔의 '정부간 기관'(intergovernmental organs)의 업무를 더 간소화하는 것:

⑤ 새로운 사무국의 지휘·관리 기구의 설치를 지원하는 것:

⑥ 사무국의 인력자원에 관한 정책, 관행, 그리고 방법에 대한 전면적 조사를 지원하는 것 등이다.

## 2) 현재 심의 중인 사항

① 총회는 사무총장으로 하여금 '2000년대 총회'(Millenium Assembly)와 '인민의 2000년대 총회'(People's Millenium Assembly)의 개최 요구에 대한 권고를 진전시키도록 요구하고 있다.

② 총회는 공동의 관심사에 대한 검토를 위하여 UNDP/UNFPA와 UNICEF의 '집행이사회'(Executive Boards) 간의 밀접한 관계를 맺도록 한 제안을 계속 검토 중이다.

③ 유엔의 지급능력을 보충하기 위하여 제안된 '운전신용기금'(Revolving Credit Fund)에 대한 결정을 앞두고 있다.

④ 유엔과 독립적인 '전문 기관들'(specialized agencies)간의 관계를 검토하기 위한 '고위급 위원회'(high-level commission)의 설치에 대한 결정이 계류 중이다.

⑤ 총회는, 5개의 '지역위원회'(Regional Commissions)들의 업무를 통합하고 보다 합리화하는 데 대한 전망을 평가하기 위하여 경제·사회이사회가 이들에 대한 기능 점검을 시작해야 하는지 여부에 대하여 결정을 하도록 되어 있다.