

# 반기문 유엔사무총장의 연임과 제2기의 과제

박 흥 순\*

## I. 서론

지난 6월21일 유엔(UN)총회가 제8대 반기문 유엔사무총장의 연임을 만장일치로 승인함으로써 2012년 1월부터 향후 5년간의 반 총장의 제2기 시대가 열리게 되었다. 유엔회원국들의 전폭적인 지지 속에 2주 만에 신속하게 마무리된 연임결정은 현직 사무총장으로서 그가 수행해 온 지난 5년여 간의 다양한 업적과 노력에 대한 긍정적인 평가와 기대의 반영이란 점에서 그 의미가 더욱 크다.

반 사무총장의 연임은 초임선출과 마찬가지로 본인이나 유엔가입 20주년을 맞이한 한국에게 커다란 자랑일 뿐만 아니라 유엔을 위해서 역사적인 계기라고 할 수 있다. 그러나 세계에서 가장 고귀한 직책, 세계의 대통령이라는 화려한 수식어와 함께 ‘세계에서 가장 불가능한 직책’이라고 일컬어지듯이 유엔사무총장직을 다시 5년간 수행하게 된 것은 영광인 동시에 커다란 부담이 아닐 수 없다.

제2기 반기문의 유엔은 여전히 산적한

과제에 직면해 있는 것이 현실이다. 국제적 당면과제로서 인권 및 민주화, 식량 및 에너지, 지속가능한 개발, 기후변화, 테러리즘, 지역분쟁, 핵 비확산 등의 커다란 과제에 직면해있다. 그리고 유엔의 역량강화를 위해서 회원국들의 협력 속에 해결해야 할 재정조달 기반의 확충, 유엔안보리 개혁이나 유엔기관의 권한의 조정 및 재분배 등과 더불어 내부적으로는 유엔의 관료주의 타파 등 행정개혁도 지속적인 과제로 남아있다.

반 사무총장이 유엔의 ‘최고 행정관’으로서 그리고 ‘세계의 대통령’으로서 지난 5년간의 경험과 업적을 바탕으로 앞으로 이룩하려는 비전과 계획은 야심차다. 그는 무엇보다도 강대국의 영향력 등 부당한 눈치 등을 살피지 않으면서 보다 유연하고 과단성 있게 유엔조직을 이끌고 유엔의 목적하는 바, 국제평화 및 안전, 인권의 보호와 신장, 경제·사회적 발전과 번영, 그리고 국가 간의 협력을 이끌어 낼 수 있는 기회를 맞이하였다.

동시에 유엔의 정체성이나 기본적 구조와 권한에 비추어, 유엔사무총장의 역할

\* 선문대학교 국제평화대학장, 한국유엔체제학회 회장

은 여러 가지 제약을 받지 않을 수 없다. 유엔사무총장은 유엔의 권위와 정당성, 그리고 국제기구의 수장으로서의 독립적인 역할을 발휘하면서도, 또한 첨예한 국가이익을 추구하는 ‘193개국의 보스’를 섬겨야 하는 어려운 직책을 수행해야 한다.

연임결정에 따라 국제사회의 기대가 그만큼 더 높아진 만큼, 반기문 사무총장은 그동안 유엔수장으로서의 경험과 교훈을 바탕으로 제2기에서 보다 더 원숙한 리더십을 발휘할 수 있을 것이다. 그리하여 그의 리더십을 통하여 유엔의 활동을 활성화함으로써 유엔과 세계 역사 속에서 반기문의 ‘유산(legacy)’을 남길 수 있을 것이다. 그리고 그의 성공적인 사무총장 임무수행은 비단 유엔과 세계뿐만 아니라 한반도 평화와 한국인에게도 커다란 함의를 갖게 될 것이다.

본 연구는 반기문 유엔사무총장의 연임을 계기로 제1기 사무총장직 수행에 관하여 그 평가와 더불어 의미를 파악하고, 나아가서 제2기의 비전과 당면과제를 파악하는데 중점이 있다. 이를 위해서 본 연구의 주요내용은 먼저 유엔과 유엔사무총장의 일반적 역할을 살펴보고 둘째, 제1기 동안의 주요활동과 성과에 대하여 평가를 한 다음 셋째, 반기문 사무총장이 당면한 과제를 파악하고 넷째, 한국에 대한 시사점을 제시하고, 끝으로 결론을 내린다.

## II. 유엔의 정체성, 유엔사무총장의 권한과 역할

유엔사무총장의 권한과 역할 그리고 기

여를 파악하기 위해서는 유엔의 존재의 의, 정체성과 역할에 대한 기본적 성격을 재음미할 필요가 있다. 유엔은 세계 193개 주권국가들로 이루어진 국가들의 연합체이며, 국가안보로 부터 ‘인간안보(human security)’에 이르는 수많은 의제들을 다루는 포괄적이고 보편적인 국제기구이다. 유엔의 목표는 현장에 나타난 바 국제평화 및 안전의 유지, 경제적 번영과 국제적 협력의 촉진, 그리고 인권신장과 민주주의의 확산이라고 할 수 있다.

유엔은 국제사회에 존재하는 다자외교의 수단이며, 상시적인 회의외교의 장소이며, 동시에 국제사회의 여론을 주도하거나 영향을 미치는 중요한 행위자라고 할 수 있다. 유엔은 국제사회에서 국제규범을 창설, 유지하며 ‘정당성’을 제공하고 투명성을 확보하며 회원국에게 필요한 정보, 자원, 기술을 제공하는 채널이란 점에서 국제질서의 유지와 국제사회의 발전에 기여한다. 신생 독립국이 유엔가입을 갈구하며, 유엔의 제재를 받은 이라크는 물론 북한이나 이란 등 어느 국가도 유엔을 이탈하려고 하지 않는 것은 유엔이 갖는 상징성과 유용성을 보여주는 것이다.

유엔사무총장의 역할이 주목을 받는 것은 특히 탈냉전시대에서 국제협력의 구심점으로서 유엔의 역할이 커졌기 때문이다. 전지구화(globalization)와 더불어 증대하는 국제적 난제의 해결을 위해서 개별국가의 이익을 넘어 협력과 공동대응이 필요한바, 유엔은 그러한 협력을 촉진하거나 주도할 수 있기 때문이다. 사무총장은 유엔의 최고 수장으로서 유엔 활동의 상징이며 주관자 역할을 하는 위치

에 있다. 유엔이란 단어가 거의 매일 뉴스를 장식하고 유엔사무총장은 세계에서 가장 주목받고 매력 있는 직책의 하나이지만, 동시에 ‘세계에서 가장 불가능한 직책(the most impossible job)’이라고도 불린다. 또한 유엔 ‘사무총장(Secretary General)’의 SG는 ‘희생양(Scapegoat)’을 상징한다는 수사를 통해서 사무총장직 수행의 어려움을 묘사하기도 한다.<sup>1)</sup>

사무총장의 역할은 유엔헌장(제7조, 그리고 제97조~101조)에 의거하여 크게 행정적 측면과 정치적 측면의 두 가지로 이루어진다.

첫째, 행정적 역할의 측면에서 보면, 유엔사무총장은 유엔의 ‘최고행정관(CAO, Chief Administrative Officer)’의 역할을 수행한다. 즉, 대내적으로 유엔사무국(Secretariat)의 모든 행정업무를 통괄하고 예산을 편성, 배정하며, 직원 임명 등 인사권 행사 등 유엔이 하나의 조직으로서 기능하기 위해서 필요한 ‘내부관리(housekeeping)’를 책임지고 있다. 유엔 사무국직원들이 국제공무원으로서 중립성, 능률성, 청렴성, 공정성을 가지고 유엔만을 위해서 봉사할 수 있도록 조직을 운영해 나가는 것이다. 또 다른 행정적 역할은 유엔이 원활한 ‘회의외교(conference diplomacy)’ 장소와 기회가 되도록 각종 회의, 회합을 위한 사무국의 지원업무를 통괄하는 것이다. 즉 회원국들이 총회, 안보리나 산하회의 등 상시적으로 회의를 진행하는 데 있어서 필요한 인원, 서비스, 장비, 시설을 지원하는 책임을 지는 것이다.

둘째, 더불어 중요한 것이 사무총장의 ‘정치적 역할’이라고 할 수 있다. 즉, 사무총장은 다른 주요기관, 즉 안보리나

총회 등에 사무총장의 자격으로서 참석하고(제98조), “사무총장의 의견상 국제평화와 안전의 유지를 위협할지 모르는 어떤 문제도 안보리의 주의를 환기할 수 있는” 권한(제99조)이다. 이것은 사무총장이 유엔의 최고기관인 안보리 등 유엔 내의 중요기관회의의 소집을 요청하거나, 회의에 참석하고 의견을 개진함으로써 유엔의 각종 의사결정과정에서 유엔의 각종 의사결정과정에 관여할 수 있는 광범위한 권한을 의미한다.

나아가서 유엔사무총장은 이와 같은 공식적 권한을 폭 넓게 해석할 뿐만 아니라 그 스스로의 주도에 의해서 보다 다양한 역할을 수행한다.<sup>2)</sup> 첫째, 사무총장은 대외적으로 유엔을 대표하는 최고위직 인사이다. 그것은 한마디로 사무총장은 전체적으로 유엔을 상징하고, 세계의 눈에는 유엔헌장의 이상과 원칙을 대변 혹은 구현하는 세계의 최고 외교관의 권위와 역할을 갖고 있다.

둘째, 유엔사무총장은 기본적으로 유엔이 전 세계에 걸쳐 전개하고 있는 활동의 세부적 이행에 대한 책임을 진다. 즉, 안보리나 총회 등 유엔의 기구들이 각종 결의문을 통하여 권고적, 강제적 조치를 결정 혹은 권고하는 경우가 대부분인 바, 그러한 ‘임무(mandate)’수행을 확인, 감독, 결과 보고도 흔히 사무총장이 담당하는 것이다.

셋째, 사무총장은 공개 혹은 비공개외교를 통하여 다양한 국제문제에 대한 사실조사, 정보수집, 예방외교, 중재활동을 하기도 한다. 이러한 국제분쟁에서 사무총장은 회원국이나 분쟁당사자의 신뢰를 바탕으로 의사소통의 통로가 되기도 하고 신호의 전달자이기도 하다.

유엔본부 뿐만 아니라 지역위원회 혹은 기능위원회를 운영하고, 평화유지활동(PKO) 사무소 등 현장기구(field office)의 운영, 유엔 현안에 대하여 ‘개인 사절(personal envoy)’ 혹은 ‘특별대표(special representative)’ 등의 특사활용, 그리고 국가원수나 세계지도자들과 직접 혹은 통신으로 접촉하거나 협의, 회담 등을 하기도 한다.

끝으로, 사무총장은 유엔의 연례보고서, 각종 제안서, 혹은 성명서, 연설 등을 통하여 국제사회의 과제와 유엔의 역할에 대한 관심과 ‘아젠다’를 제시하고 그 해결을 위한 국제적 이니셔티브를 행사한다. 한마디로 유엔사무총장은 유엔의 수장, 세계외교관, 그리고 국제지도자로서 법적, 정치적 위상은 물론 도덕적 권위와 정당성을 가지고 있다. 이러한 권위와 정당성에 기초하여 사무총장은 국제사회에 어필할 수 있는 심판자, 촉진자, 조정자로서의 ‘설득’과 ‘압력’의 영향력을 행사하는 것이다.

하지만 유엔사무총장의 폭넓은 역할에도 불구하고 그는 여러 가지 측면에서 제약을 갖고 있는 것이 현실이다. 유엔은 주권국가들의 연합체이므로 회원국들의 의지와 역량에 따라 그 임무를 제대로 수행할 수 있느냐가 정해진다. 따라서 유엔사무총장의 역할도 회원국들의 의지와 입장에 따라서 영향을 받게 된다.

또한 유엔사무총장은 ‘세계의 대통령’이라고 불리며 5만여 명에 이르는 유엔 직원을 통괄하는 수장이지만, 주권국가의 수반 같은 강력하고 독립적인 권한을 갖지 못하고 있다. 유엔의 예산은 회원국의 분담금 등으로 충당되며 그 예산의 편성, 승인은 총회가 담당한다. 유엔은

자체의 군사력이나 강제력을 갖지 못했기 때문에, 유엔의 다국적군 활동이나 PKO 등은 전적으로 회원국의 군사력 제공에 의존해야 할 수밖에 없다. 더구나, 사무총장은 어느 정부나 유엔이외의 당국으로부터 지시를 받지 않으며, 오직 유엔에 대해서만 책임을 지는 국제공무원으로서 정치적 중립성과 독립성을 유지해야 하는 책임을 지고 있다.

### Ⅲ. 반 사무총장의 제1기의 업적과 평가

#### 1. 2006년 반기문 사무총장 선출과 그 의미

지난 2006년 반기문 전 외교부장관의 제8대 유엔사무총장의 선출은 한국의 대 유엔외교와 한국의 역사에서 새로운 이정표를 쌓았다. 한국이 1991년에야 회원국이 된 후발가입국이면서 당시 불과 15년간의 유엔활동을 하는 등 경험이 적은 점, 그리고 오랫동안 한반도가 유엔의 논의와 관리의 대상인 점에서 한국의 유엔사무총장 배출은 기적에 가까운 쾌거로서 여겨졌다. ‘반기문의 도전’은 인물, 국력, 그리고 선거전략의 3박자에 의하여 성공을 거둘 수 있었다.<sup>3)</sup>

가령, 첫째 개인적 차원에서 보면 반기문 유엔사무총장의 선출은 그 개인의 역량이 ‘글로벌 스탠다드’에 이르기에 가능했다는 점이다. 국제적 브랜드급의 개인적 자질, 즉 외교관의 다양한 경험과 경력, 인간적 면모 등의 리더십과 성품

이 이와 같은 국제적 수준에 이르기엔 충분하였다.

둘째, 한국의 높아진 국가적 위상, 즉 비록 후발가입국이지만 1991년 유엔가입 이래 짧은 연륜에도 불구하고 중견국가로서 상당한 기여를 해온 점 등이다. OECD 국가이며, 세계 12위권의 경제력에 버금가는 유엔분담금, PKO 참여, 대외원조 등 국제사회를 위한 노력이 주효하였다. 한국이 근대화, 민주화의 성공모델로서 인정받고, 분단의 관리와 한국적 안보상황이 오히려 반 사무총장이 국제문제 해결의 잠재적 역량을 발휘할 수 있는 가능성이 큰 것으로 인정받은 것이다. 즉, 국제사회에서 ‘한국’이라는 브랜드가 갖는 호소력이 통한 것으로 집약할 수 있다.

셋째, 주도면밀하고 체계적인 선거 전략으로서 특히, 안보리의 5개 상임이사국(P5) 모두의 지지를 얻어내는 외교캠페인의 성공 덕분이다. 정부 및 반 사무총장의 개인차원에서 공식적, 비공식적으로 다각적이고 용의주도한 ‘후보 세일즈’ 외교가 체계적으로 진행되었다. 더구나 탈냉전의 유리한 국제적 여건에서 P5 간의 상호역학관계가 유리한 결과를 가져온 것이다. 대륙별 순환원칙에 따라 아시아의 차례라는 인식이 지켜졌고, 이러한 가운데 동맹국이인 미국의 지지와 아시아 주변국가로서 중국의 지지가 중요하였다.

전반적으로 반기문 유엔사무총장의 선출은 국가적, 국민적, 그리고 국가대외정책의 차원에서 매우 커다란 의의를 가지고 있다. 국가적 차원에서 한국의 유엔사무총장 배출은 한국의 대외적 위상을 제고하고 전반적으로 국제적 신뢰도

를 제고하는 데 기여하게 된다는 점이다. 사무총장은 유엔의 활동과 더불어 국제적 인사로서 활동함에 비추어 한국에 대한 이미지와 인식이 보다 긍정적으로 변화하게 되는데 기여한다. 또한 국민적 차원에서 유엔문제는 자연히 ‘한국문제’가 됨으로써 국민들의 ‘세계화’가 가속화되는데 기여하게 된다. 이제는 빈곤, 질병, 지역분쟁, 인도적 재난 등 국제사회에서 도움이 필요한 모든 분야에 한국이 참여하게 됨으로서 유엔을 통한 연성국력(soft power) 혹은 정치·외교적 리더십을 제고하는 기회가 확대된 것이다.

## 2. 제2기 연임의 결정

국민과 국제사회의 기대 속에 반기문 사무총장은 4년 반 가량의 임기를 무난하게 수행하였고, 그 결과 지난 6월21일 유엔총회는 만장일치로 제2기 임기를 위한 연임을 결정하였다. 이로서 반 사무총장은 2012년 1월부터 다시 5년간의 임무를 수행하게 되었다.

반 사무총장은 실제로는 지난 봄부터 조심스럽게 연임 출마를 위한 준비를 해왔다. 원래 3월 경 연임의사를 표명하려고 하였으나, 튀니지사태 등 북아프리카의 시위, 일본 후쿠시마 원전사고 등 긴급한 국제상황에 부딪혀 발표를 늦추게 된 것으로 알려졌다. 6월6일에 이르러 반 사무총장은 제1기에서 약속한 ‘보다 강력한 유엔(Stronger UN)’을 위해서 아직 할 일이 많다고 언급하고, 이를 위해서 국제사회가 부여한다면 한 번 더 봉사

하고 싶다는 의견을 공식천명하였다. 연임의사 표명이 있자마자 중국, 프랑스, 미국, 영국, EU 등이 차례로 연임에 대한 지지의사를 밝히는 등 국제사회는 전반적으로 환영의사를 표명하였다. 국제사회의 공개적 반대나 특별한 이의는 제기되지 않았고, 또한 그간 간헐적으로 룰라 전 브라질 대통령 등의 출마 가능성이 언급되기도 했으나 실제로는 공식 출마를 선언한 인사는 없었다.

반기문 사무총장의 연임 결정은 매우 신속하게 그리고 전폭적인 지지 속에 만장일치로 이루어졌다. 6월6일 출마 표명 후, 17일 안보리는 전체회의에서 만장일치로 반 총장의 연임을 추천하기로 하였다. 안보리의 추천이 무난히 이루어짐으로써 총회의 승인에도 매우 낙관적인 전망이 생겨났다. 6월21일 총회는 회원국 대표들의 박수 속에 연임을 최종 결정하였고, 반 사무총장은 수락연설을 함으로써 연임 결정이 확정되었다.<sup>4)</sup>

반 사무총장의 연임은 그동안 대부분의 전임 사무총장들이 연임을 해온 유엔의 관례를 그대로 지켜온 점에서 당연한 것이라도 할 수 있다. 그러나 출마선언을 한지 약2주 만에 안보리의 추천과 총회의 승인이 신속히 완료된 것이나 이러한 연임절차가 보기 드물게 임기만료 6개월 전에 확정된 점에서 매우 명예스러운 결과로 볼 수 있다

반 사무총장의 연임에 대한 지지발언은 그에 대한 매우 긍정적인 평가를 반영하였다. 데이스 의장은 “반 총장이 취임취임선서 때 약속했던 유엔에 대한 충성심과 신중함, 양심이라는 가치를 제대로 발휘했다”며 “이 가치들은 말로써가 아니

라 지난 5년 동안 일상 속에서 그를 행동으로 이끌어 왔다”고 찬사를 보냈다. 아프리카, 아시아, 남미, 유럽 등 지역 그룹 대표들도 “국제 사회를 위한 그의 지지 않는 노력은 연임을 하기에 충분한 자격을 갖췄다”고 찬사를 보냈다. 특히 수전 라이스(Rice) 미국 대사는 “반 총장은 평화와 안보의 챔피언이었다”며 “누구도 반 총장 만큼 유엔 사무총장의 역할이 갖는 부담을 이해할 수 있는 사람은 없다”고 칭송하였다.

한국의 김성환 외교통상부 장관도 팔레스타인 분쟁, 칠레와 아이티의 지진, 코트디부아르 사태 등에서 보여준 반 총장의 성과를 언급하면서 “인류의 번영과 평화를 위한 반 총장의 역할과 성취에 깊은 감사를 보낸다”면서 “더 나은 세상을 위한 강한 유엔을 만들고자 하는 그의 길에 한국 국민과 정부는 함께 할 것”이라고 말했다.

반 총장은 수락연설에서 연임결정에 대하여 감사를 표하고, 유엔사무총장으로서의 새로운 각오를 피력하였다. 그는 “유엔의 역할은 선도하는 것”이라면서 “미래를 바라볼 때 우리는 결정적이고 합심된 행동의 명령을 인지해야 한다”고 말했다. 그는 “시작만으로는 안 된다. 결과를 주어야 한다”면서 “사람들이 만지고 느낄 수 있는 결과, 세상이 변하고 있음을 느낄 수 있는 결과를 주어야 한다”고 강조했다.

그는 유엔의 회원국 사이에, 또 유엔과 다양한 국제파트너 사이에 ‘조화를 이루는 사람(Harmonizer)’, ‘가교를 만드는 사람(Bridge-builder)’의 역할을 수행할 것임을 밝혔다. 그는 나아가서, 앞으로 몇 달간 유엔회원국의 견해와 아이디어들을

받을 것이며 오는 9월 정기총회에서 광범위한 장기 비전을 제시할 예정이라고 공약하였다.

반 사무총장의 연임은 특히 취임 초 일부 서방 언론이나 유엔내부에서 그의 역량과 리더십에 대하여 의구심을 갖거나 비판을 하고, 심지어는 연임에 회의적인 시각이 있었던 점에 비추어 특히 의미가 크다. 가령 일부언론들은 간헐적으로 반 사무총장의 ‘카리스마 부족’ ‘성과 부족’ ‘친미성향’ ‘인권문제에 대한 무관심’ ‘한국인의 네트워크 확대’ 등을 거론하였다.

그러나 이러한 비판은 주로 취임 초기나 중반에 나온 비판으로서, ‘반기문식’의 외교 스타일이나 활동성과가 가시화되기 전에 나온 것들이다. 또한 이러한 비판은 단편적이고 지엽적인 것이어서 커다란 이슈로 부각될 수 없는 것들이었다. ‘워싱턴 포스트’가 지적한 바와 같이 반기문 총장을 겨냥한 내부자 비판의 내용은 유엔 조직 내부의 갈등과 유엔 내부감사를 둘러싸고 오래도록 지속돼온 격렬한 권력투쟁의 한 단면이라고 할 수 있다.

반 사무총장은 이와 같은 비판에 대하여 “정정당당하게 비판받고 수용하고, 또 이에 구애받지 않고 소신대로 일할 것”이라는 입장을 취하였다. 그는 리더십 부족을 지적하는 비판적 주장을 일축하고 “지도자들마다 각자의 문화와 전통, 리더십 스타일이 있다는 점을 존중해야 한다”면서 “다른 상황은 다른 리더십과 다른 카리스마가 요구되며, 나 역시 나만의 카리스마와 리더십이 있다”고 강조하기도 하였다.<sup>5)</sup>

그러나 반 총장에 대해 우호적 평가를

내린 해외언론도 적지 않다. 영국 BBC방송은 반 총장에 대해 “글로벌 리더십이 필요한 부분에서 역할을 하고 있다는 데 유엔 외교관들이 공감한다”고 보도하기도 하였다. BBC는 반 총장이 역점을 두고 있는 기후변화 문제는 그의 ‘조용한 외교’가 차별화를 이룰 수 있는 부분이라고 평가했다. AP나 AFP통신 등도 반 총장의 초반 임기 2년 반에 대해 비교적 괜찮은 점수를 매겼다.<sup>6)</sup> 유엔에 대해 비판적인 보수주의자 존 볼턴(Bolton) 전 유엔주재 미국 대사는 “감정을 자제하는 반기문 총장의 스타일이 세계 각국의 다양한 부분에서 폭넓은 지지를 받고 있으며, 유엔이 처리해야 하는 일들을 안정적으로 해왔다”고 평가했다.

이러한 비판과 성원 속에서 반 사무총장은 특유의 ‘조용한 외교’, ‘해결책을 찾는 외교’를 통해 새로운 리더십으로서 열심히 임무를 수행해 왔다. 특히 재임 후 반기에 이르러 그만의 색깔과 성과를 통하여 점차 일부의 우려와 비판을 극복하고 당당하게 연임에 도전, 성공을 거두게 되었다.

### 3. 제1기의 업적 및 평가

반 사무총장의 연임 확정에는 유엔의 관행에 따라 특별한 하자가 없는 경우 두 번까지 연임을 실시해온 관례에 따른 것이기도 하지만, 또한 그의 성공적인 제1기 임무수행을 반영한 것이라고도 할 수 있다.

제1기의 마무리를 계기로 반기문 사무총장이 보여준 리더십과 실제적 업적에

대하여 정리하고 이를 평가해보면 다음과 같은 내용으로 요약될 수 있다.

첫째, 그의 조용하고 부드러우면서도 단호한 ‘반기문식 리더십’을 통하여 유엔에 대한 국제사회의 신뢰를 제고하였다. 취임초기 국제사회는 과연 그가 어떠한 비전과 리더십을 가지고 유엔을 이끌 것인가에 대하여 많은 기대와 의구심을 가진 것이 사실이다. 동양적 리더십이 과연 ‘다이내믹’한 국제 아젠다를 다루어나가는 현재의 유엔체제에 적합할 것인가의 문제였다. 그러나 그는 그의 글로벌급 자질에 버금가는 리더십을 잘 발휘하였다. 반 총장은 화려하고 과시적인 리더십이나 순전히 실무적인 사무형이 아니라, 언행이 일치하는 중도형의 균형된 리더십을 발휘했다고 할 수 있다.

그는 취임시의 약속대로 근면하고 성실하게, 그리고 ‘본보기에 의한 리더십(Lead by example)’에 걸맞게 행동하였고 이러한 인식으로 국제사회에서 신뢰와 행동을 보여준 총장으로서 인정받았다고 할 수 있다. ‘아시아의 신사’가 보여준 조용하면서도 부드럽고 끈질긴 리더십이 국제사회에서 인정을 받은 것이다. 외유내강형, 감동의 리더십, 얼굴 없는 보스, 따듯하고 열정적인 모습, 원칙과 유연함을 갖춘 인물 등의 수식어가 반 총장의 스타일을 묘사하고 있다.<sup>7)</sup>

둘째, 꾸준한 유엔내부 개혁을 통하여 유엔을 보다 효율화하고 보다 신뢰성 있는 조직으로서 변화시키는데 기여하였다. 그는 취임초기 유엔 사무차장보 이상 고위공직자에 대한 재산등록 및 고위직 평가, 윤리실 설치, 유엔본부와 세계 각 지역 현장사무소 간의 인사 교류, 그

리고 전자 유엔(e-UN)을 통한 행정 및 업무절차의 개선과 투명성제고 등을 추진하였다. 그밖에 PKO에 관한 지원부서를 별도로 설치하였다.

이러한 유엔내부의 개혁추진은 초창기 내부자들로부터 반발과 비판을 불러일으키기도 하였다. 그러나 유엔내부의 업무의식(work ethic)이나 문화를 바꾸는 노력은 서서히 자연스럽게 유엔공무원들의 새로운 환경으로 자리 잡고 있다. 유엔 개혁을 통한 투명성과 효율성 제고에도 큰 기여를 했다는 평가를 아울러 받고 있다. 권위적이거나 추상적인 리더십이 아니라, 보다 친화적이고 자상한 성품은 유엔 내부로 부터도 지지를 받고 있는 것이다.

셋째, 유엔회원국들의 입장에서 반기문 사무총장은 보다 중립적이고 원만하게 국제사회의 다양한 문제해결에 노력하는 리더 혹은 중재자로서 역할을 하였다. 가령 사무총장은 주요 지역분쟁(수단, 코트디브아르, 이집트, 리비아 등), 자연재해(미얀마, 아이티), 빈곤 및 저개발 지역(아프리카, 남미 등)의 현안해결에 직접 나서서 해결을 주도하거나 국제사회의 관심과 지원을 촉구하였다.

가령, 오랫동안 내전에 빠진 수단에 대한 유엔 PKO의 배치를 성사시켰고, 2011년 11월 대선 직후 ‘로랑 그바그보’ 코트디브아르 대통령이 대선 패배 결과에 승복하지 않고 국가 전체가 내전에 빠지자, 반 총장은 단호하게 정치·군사적 압박을 가해 결국 그의 퇴진을 이끌어냈다. 또한 ‘아랍의 봄’으로 불리는 튀니지, 이집트, 리비아로 이어지는 중동·북아프리카 사태 때 적극적으로 시위대 편에

서서 국제 사회 여론을 선도하고 유엔의 단호한 개입을 지지하는 등 강력한 리더십을 선보였다는 평가를 받고 있다.<sup>8)</sup> 이러한 조치는 국제인권의 보호와 개도국의 민주화를 신장하는데 진일보하는 효과를 가져왔다. 동시에 이와 같은 강력한 리더십은 반 사무총장이 인권문제에 소홀하다거나 유약하다는 인식을 불식하는데도 기여하였다.

넷째, 반 사무총장은 전반적으로 지난 5년간 국제사회의 주요 해결에서 주도적 역할을 하거나 새로운 시도를 하였다. 가령 코펜하겐 회의에서 교토의정서후속의 기후 변화협약 체제를 위한 노력 등 환경 문제, 여성문제의 의제화와 기구의 통합화('UN Women' 설치), 교육, 아동 (UN Academic Impact 창설) 그리고 MDG의 세부적 달성을 위한 개발 의제의 확장 등에 주력하였다.<sup>9)</sup>

개발의제의 경우 아프리카에 대한 성공모델로서 한국을 본보기로 하여 아프리카의 '새마을 운동' 등을 설파하기도 하였다. 반 총장이 6·25전쟁의 폐허 속에 가난을 경험했고, 그 후 눈부신 경제발전과 산업화 그리고 민주화를 성공적으로 이룩한 한국출신이라는 배경은 그의 식견과 경륜에 대한 신뢰를 주기에 충분하였다. 대다수 회원국들에게 반 사무총장은 세계이익의 관점에서 성실하게 봉사하는 공직자로서, 특히 많은 개도국 정부와 국민들에게 실질적인 성과를 가져온 지도자로서 인식되었다.

다섯째, 그는 유엔안보리 상임이사국은 물론 대다수 회원국들과 원만한 관계를 유지하였다. 현장상 상당한 특권을 가진 5개국(P5)은 사무총장과 밀접하게 협

력하여 활동하게 되어있다. 안보리는 사무총장의 연임여부에 관하여 전적인 권한을 가지고 있기 때문에 상임이사국의 지지는 절대 중요하다.

최근의 경향은 안보리 내에서 P5 간에 탈냉전시기의 단합된 '동지애'가 희석되고, 수단 내전부터 북한 및 이란핵문제, 그리고 천안함 사건 등을 다루는 데서 입장을 달리하거나 갈등을 일으킨 것이 사실이다. 그러나 이러한 분열은 사무총장에 대한 부정적 요소로서 작용하기보다는 오히려 사무총장의 역할을 확대하고 활성화하는 여지를 넓혔다. 상임이사국이나 대다수 회원국들과 지역협의 그룹들도 반기문 사무총장의 원만한 리더십과 공정한 업무수행에 대하여 호의적인 입장을 보였다.

끝으로 국제환경이 반기문 사무총장의 임무수행에 불리하지는 않은 점에서 행운이라고 할 수 있다. 전임 사무총장들 중에서 냉전의 희생양이 되거나(트리그브 리), 미국의 거부권의 대상이 되거나(브트로스 갈리), 코소보 분쟁 등 처절한 내전의 위기나 제 2차 이라크 전쟁 등에 따른 미국의 갈등이나 아들의 부패스캔들(코피 아난) 등을 겪기도 했다.

다행스럽게도 반기문 사무총장의 재임 기간 중, 이와 같은 강대국 간의 심각한 갈등이나 유엔의 역할에 부정적 역할을 미치는 커다란 국제분쟁은 발생하지 않은 것이다. 더구나 개인적으로 부정부패 등의 문제나 도덕성 등의 문제를 야기함이 없이 깨끗한 지도자로서의 면모를 보여주었다.

## IV. 반기문 제2기의 당면과제

제2기의 재임시대를 맞이하여 반 사무총장은 유엔과 국제사회를 위해서 더욱 매진할 수 있는 기회를 맞이하였다. 제1기에서의 업적과 경험, 그리고 교훈을 바탕으로 회원국들은 물론 국제사회의 요구와 기대에 부응하는 역할을 더욱 자신감 있게 적극적으로 수행 할 수 있을 것이다. 이러한 업무수행에 당면할 과제와 고려해야 할 사항으로서는 다음과 같은 점을 요약할 수 있을 것이다.

### 1. 21세기 유엔의 비전 제시

무엇보다도 반기문 사무총장은 중·장기적으로 유엔자체의 당면문제로서 탈냉전시대에 있어서 그리고 21세기에 있어서 유엔에 대한 국제사회의 요구와 기대, 그리고 그 자신의 철학과 신념을 바탕으로 유엔의 정체성과 역할, 발전방향에 대한 비전을 제시하는 하는 것이 필요하다. 1990년을 전후한 탈냉전시대의 도래와 함께 유엔은 ‘제2의 탄생’이라고 할 만큼 새로운 활성화의 시대를 맞이하였다.

그러나, 이제 20여 년이 경과한 후, 소위 ‘탈-탈 냉전시대(Post post-cold war)’ 시대에는 전 지구적인 의제가 확대되고, 또한 회원국들의 기대와 요구가 더욱 커지는데 비해, 그 역량은 한계를 가지고 있음이 또한 드러나고 있다. 따라서 반기문 사무총장은 이러한 기대에 부응하여 유엔의 역할을 재정립하고, 회원국들이 개별국가의 이익을 뛰어 넘어 세계 공

동이익을 도모하는 방편으로서 ‘유엔을 통하여, 유엔과 함께’ 협력하도록 보다 큰 새로운 비전을 제시해야 할 것이다.

반 사무총장은 제1기 재임기간동안 ‘신다자주의(new multilateralism)’를 주창하였다.<sup>10)</sup> 신다자주의는 유엔뿐만 아니라 미국 등에서 여러 가지 의미로 사용되지만 반 총장은 이를 “유엔중심으로 국제사회의 재원과 정치적 의지를 결집하여 국제적 난제를 해결하기위한 국제공공재(global public goods)를 제공하는 다자적 협력체제의 운영”으로서 규정하는 것으로 보인다.

가령 기아와 실직, 안보와 환경위협 등은 전 지구적으로 영향을 미치며, 한 국가에 의해서만 해결될 수 없기 때문에, 이 문제해결을 위해서는 유엔이 중심이 되어 빈곤의 해소를 위한 MDG(새천년개발계획), 분쟁지역에서의 평화정착과 안정, 전 지구적 보건의 향상, 테러리즘, 경제적 안정, 군축 및 비확산 등의 공공재를 제공해야한다는 견해를 반영한 것이다.<sup>11)</sup>

또한 취임 초부터 기후변화에 대한 전 세계적인 협력을 그의 최우선 순위로 정하고, ‘그린 뉴딜(Green New Deal)’의 슬로건을 주창하였다. 반 사무총장의 노력에도 불구하고 2009년 ‘코펜하겐 프로세스’는 ‘교토 의정서’를 대체하는 새로운 규범을 확정하는데는 실패하였다. 하지만 ‘그린 뉴딜’의 개념 하에 지속적으로 기후변화와 경제발전의 상호연관성을 강조함으로써 새로운 유엔의 활동 방향을 제시하였다.

반기문 사무총장이 유엔의 유용성과 잠재적 가능성을 핵심으로 신다자주의나

‘뉴그린딜’을 제시한 것은 시의 적절하다. 그러나 이러한 개념이 국제사회에서 보다 체감있게 느껴지고 지지를 받기 위해서는 제2기에서는 이러한 개념들을 보다 포괄적으로 아우르면서 유엔회원국과 국제사회에 어필할 수 있는 비전을 제시하는 것이 좋을 것이다. 가령 현재의 ‘글로벌 거버넌스(global governance)’의 시대에서 회원국의 기여를 확대하면서도 세계시민사회와의 연대를 강화하는 제도와 방향을 제시할 수 있을 것이다. 특히 지방정부, 비정부기구, 지식인 집단, 그리고 대학 및 연구소 등의 참여를 확대하고, 또한 다국적 기업 등 기업과의 연대를 강화하는 것이 필요하다.

그러한 전 지구적인 참여체제는 가령, 일종의 ‘글로벌 거버니즘(global governism)’, 혹은 ‘신 유엔주의(Neo-UNism)’로서 명명될 수 있을 것이다. 반 총장은 유엔의 정당성 및 그 역할을 강화하여 회원국과 세계시민의 기대와 의지를 결집하는 노력, 그리고 다양한 의제에 대한 우선순위 및 선택과 집중, 유엔의 역할과 다른 기구 및 기관과의 역할 분담, 회원 국가들의 지속적인 지지 확보, 그리고 사무총장 권한행사의 적절한 위임 등에 대한 방안을 제시하는 것도 필요하다.

## 2. 주요 의제의 선택과 집중

반 사무총장은 21세기 유엔과 국제사회가 당면하는 주요의제에 대한 고민을 갖고 있다. 유엔은 통상적으로 50여 개의 이슈 등 전 지구적인 문제를 다루고 있으며, 그 모든 것이 중요한 의제라고

할 수 있다. 앞에서 언급한대로, 초국적 의제, 즉 에이즈(AIDS), 조류독감, 테러 행위, 조직범죄, 기후변화, 지역분쟁, 비확산, 난민, 식량문제 등과 중·장기적으로 빈곤과 저개발의 문제, 그리고 이에 따른 국제사회의 부의 불균형과 갈등 등의 문제를 다루어야 한다. 그러나 반기문 총장은 향후 5년간 이러한 의제들의 해결에서 우선순위를 정하고 이를 전략적으로 집중, 추진해야 할 것이다.

반 총장은 마침 두 번째 임기에서 주력할 의제로서 “기후변화, 에너지 문제, 지역 분쟁, 사회 개발, 인권 신장 등”을 글로벌 이슈로서 제시하였다. 그는 2기 임기 중의 우선 순위로서 큰 틀에서 ‘지속 가능한 개발(Sustainable development)’을 제시하였다.<sup>12)</sup> 이 SD는 이른 바 “후속세대에게 피해를 주지 않으면서 현 세대가 필요하는 수요를 충족시키는 개발”을 의미한다.

지속가능한 개발은 1992년 ‘리우’환경회의를 시발로 ‘환경보존과 개발’의 균형을 통하여 국제사회의 발전을 도모하는 중요한 패러다임으로서 등장하였다. 즉 성장발전을 위주로 하는 전통적인 접근과 생태 및 환경보전의 새로운 접근방법을 동시에 추구하는 개발이다. 이러한 SD적 인식과 접근은 “개도국 선진국 할 것 없이 전 세계가 식량 부족이나 에너지 위기, 물 부족사태, 질병 등을 한꺼번에 같이 해결해 나가자”는 취지이다.

탈냉전 후 유엔은 전방위적으로 수많은 의제를 다루어 왔고, 특히 중·장기적으로 분쟁과 갈등의 원인이 되고 있는 빈곤과 저개발을 문제에 접근해왔다. 가령 코피 아난 사무총장이 MDG를 통하여 2000년에 2015년까지 세계의 절대빈

곤을 절반으로 감소하자는 종합적인 추진을 제시하고 노력해왔지만, 각국의 참여나 실현의지가 부족하여 사실상 그 실현이 어려운 상황이다. 지속적인 세계경제의 침체와 서방국가의 금융위기 등으로 재정조달이 어려워지며, 특히 선진 각국의 GDP 대비 0.7%의 국제개발원조(ODA) 공약도 대부분 지켜지지 못하고 있기 때문이다.

따라서 반 사무총장이 ‘지속가능한 개발’의 모토 아래 이러한 글로벌 의제를 묶어 국제사회의 새로운 인식과 심기일전의 협력을 촉구, 결집하는 것은 매우 적절하다고 볼 수 있다. 그런 의미에서 2012년 6월 리우회의의 20주년을 맞이하여 ‘유엔환경개발회의’가 다시 리우에서 개최되는 것을 잘 활용하여 국제적으로 ‘지속가능한 개발’의 새로운 전기를 가질 필요가 있다.

지역적으로는 아프리카 등의 빈곤을 해소하고 개발을 촉진하기 위한 정치적 민주화 등에 대한 설득과 공감대 형성 등은 유엔의 커다란 역사적 업적이 될 것이다. 다만, 단순히 선언이나 공약을 넘어 어떻게 그러한 목표를 실질적으로 달성하는 자원(재원)과 각국의 정치적 의지를 결집하느냐가 반 사무총장의 리더십의 요체가 될 것이다.

### 3. 중동 및 아프리카의 민주화에 대한 지원

2011년 초부터 튀니지, 이집트, 리비아, 요르단, 예멘 등으로 이어지는 재스민 혁명은 ‘아랍의 봄’을 넘어 국제사회의 새로운 민주화의 열망과 바람을 상징

한다. 비록 그 배경과 원인은 다르지만, 결국 권위주의와 억압적인 통치체제, 그리고 엄격한 이슬람에 의해서 강요되는 사회적 불만이 장기집권을 하는 정치체제에 대한 저항으로서 표출된 것이다. 이러한 혁명은 해당회원국에게 커다란 사회적, 정치적 파장이 클 뿐만 아니라, 특히 이 과정에서 유혈사태나 내전 등으로 비화하는 등 인권유린, 분쟁이 야기됨으로서 국제적 현안으로 계속될 가능성이 있다.

이러한 과정에서 유엔이나 반기문 사무총장이 과연 어떻게 적절한 역할을 수행해야하는 문제가 대두될 것이다. 즉, 어떻게 안보리와 협력하여 군사적 압력이나 사무총장의 권위와 정치적 역할을 활용하면서 인권보호와 민주화를 달성하느냐의 문제가 제기될 수 있다. 가령, 인도적 개입(humanitarian intervention)이나 보호책임(RtoP) 등의 논란, 그리고 분쟁과정이나 분쟁 후 해당국가에 대한 지원문제 등이 그것이다.

이에 따라 예방외교, PKO, 중재활동(peace-making), 국가재건활동 등 평화구축활동(peace-building) 등의 유엔의 활동을 절적인 시기와 방법으로 잘 활용하는 전략이 필요하다.<sup>13)</sup> 반기문 사무총장은 이미 이 지역의 변화의 조짐에 결정적으로 영향을 미친 바 있거니와, 향후 이와 같은 노력을 지속하는 것이 필요하다.

결과적으로 세계에서 가장 민주화가 더딘 중동전체의 민주화를 촉진 혹은 평화적인 변화를 지원하는 것은 유엔의 매우 중요한 업적이 될 것이다, 그리고 이러한 중동국가들의 변화는 아프리카 대륙 등 다른 개도국의 변화를 통하여 세계

적으로도 큰 의미를 가져올 수 있을 것이다. 20여 년 전 냉전의 종식과 더불어 구 공산권의 해체와 민주화의 바람이 국제 사회를 거대한 변화였던 것처럼, 특히 이슬람권의 민주화는 또 다른 역사적 전환점을 가져올 것이기 때문이다.

#### 4. 새로운 국제규범의 제시와 국제의제

유엔사무총장은 국가이익과 세계이익의 조화를 통하여 유엔이 추구하는 국제 평화와 안전을 달성하는 국제사회의 지도자이다. 따라서 회원국들의 ‘국가이익’ 추구하고 현장에 나타난 바 ‘세계이익’의 추구라는 근본적 명제가 상충하는 경우가 생기는 경우 더욱 사무총장의 역할이 중요해 진다.

가령, 국제사회의 변화와 더불어 국제 규범과 원칙이 변화하는 가운데, 유엔헌장이나 국제법의 해석 그리고 유엔결의문의 해석에 있어서 충돌이 일어나기도 한다. 2003년 미국의 이라크 공격을 둘러싼 적법성 그리고 최근 리비아의 카다피 정권에 대한 NATO의 군사적 공격에 대한 논란과 전직 독재자에 대한 ‘반인도범죄’ 등을 이유로 한 체포영장 등이 그 대표적 예이다. 전통적인 국가주권 혹은 국가안보에 대응하는 ‘인간안보’의 문제가 점차 주요한 과제로 대두되었다. 따라서 가령, 인권에서의 개인주권과 국가주권의 갈등, 국가주권과 ‘인도적 개입’의 문제, 테러리즘의 증가와 인권보호, 에이즈(AIDS), 사스(SARS) 및 조류독감 등 보건문제와 전통적 안보와의 우선순위 등에서 개별국가와 국제사회의 이익

을 조화시키는 것이 필요해 진다.

이러한 경우, 유엔사무총장은 유엔을 대표하여 주권국가의 이익과 개인주권의 이익을 조화시키는데 있어서 적절한 입장을 피력해야 한다. 즉, ‘규범창설자(norm entrepreneur)’의 역할을 통하여 국제사회에서 유엔의 역할의 정당성과 유용성을 제고하는데 기여해야 한다.

반 사무총장이 이집트와 리비아의 초기 사태에 직면하여 단호하게 민주화를 위한 국민적 열망을 지지하고 무바라크나 카다피 정권의 퇴진을 촉구한 것은 매우 단호한 입장의 피력이었다. 그러나 간혹 국제사회는 유엔사무총장의 역할이 미국이나 서방국가의 가치나 입장을 옹호한다는 인식이나 편견을 가질 수 있다. 그리하여 분쟁지역의 유엔사무소나 PKO요원들에 대한 무력공격을 하는 경우가 발생하는 것이다.

더구나, 회원국들은 아시아, 아프리카 등 대륙별 지역그룹, 77그룹(G77)이나 비동맹 그룹, 아랍연맹(Arab League) 등의 공식·비공식 협의그룹 등 지역적, 경제적, 이념적으로 다양하게 분류되어 있다. 그러므로 반 총장은 강대국과 약소국 그리고 선진국과 개도국 그리고 지역간의 이해관계를 조화시켜, 합의를 이끌어 내는 동시에 그 스스로가 세계의 이익이라고 간주하는 목표의 달성을 위해서 역량을 발휘해야하는 어려움을 극복할 수 있어야 한다.

#### 5. 유엔의 개혁 과제

유엔의 개혁은 유엔의 정체성, 유용성

이나 효율성을 둘러싸고 유엔이 국제기구로서 오랫동안 논의해온 중요한 의제의 하나이다. 특히 안보리개혁은 유엔회원국들이 참여한 대립을 보이는 주요 의제이다. 전반적으로는 대부분의 회원국들이 P5의 과도한 특권, 안보리의 책임성, 민주성 등 그 정당성에 의문을 제기하면서 안보리 이사국의 구성, 규모, 권한 등에 대한 개혁요구를 주장하고 있는 것이 현실이다. 기존 상임이사국은 대체로 현상유지를 고수하는데 비해, 이른바 상임이사국 진출열망국가(G4, 즉 일본, 독일, 인도, 브라질)와 저지국가(UC, 이른바 ‘커피클럽’의 중견국가로서 한국, 이태리, 멕시코 등) 간의 대립 등은 계속되고 있다.

2005년 한때 표면화되었던 개혁논의는 반 사무총장의 취임이후 총회에서 공식논의로 다루어지면서 실무단회의를 통하여 보다 구체적으로 논의되고 있는 상황이다. 비록 안보리개혁논의는 주로 G4 등의 주도로 다시 활성화될 가능성이 크고, 사무총장의 역할은 제한적이지만 안보리개혁 문제가 ‘뜨거운 감자’로 계속 제기될 전망이다. 그러므로 기득권을 가진 P5는 물론 G4, UC, 그리고 AU(아프리카연합)이나 77그룹 등 간의 이해문제를 어떻게 조정하면서 개혁 아젠다를 추구할 것인지가 관건이다.<sup>14)</sup>

동시에 유엔내부의 문제로서 유엔의 행정 및 재정개혁의 문제는 유엔의 가장 중요한 과제의 하나이다.<sup>15)</sup> 반 사무총장은 사무총장의 선거과정과 취임초기부터 개혁의지를 강력하게 표명하였다. 국제사회에서 유엔의 관료화, 비율화 그리고 부정·부패 등의 문제가 꾸준히 제기되

어 온 것이 사실이다. 가령, 주요 분쟁지역에서 PKO 요원의 수취사건이나 성추문사건이 빈번하고, 이전에도 이라크 ‘석유식량교환프로그램(OFFP)’의 부정사건 등이 그 예이다.

또한 행정개혁은 미국 등 선진국이 지속적으로 요구해온 관심사항이기도 하다. 그러나 유엔 직원들은 직무규정, 노조규정 등을 무기로 급격한 행정개혁에 저항하고 있는 상황이다. 가령, 코피아난 사무총장시절, 통·번역, 발간을 포함하여 일부 업무를 민영화하거나 외부수주(outsourcing)로 전환하는 계획을 제시하였으나, 유엔직원노조가 반발하고 유엔역사상 처음으로 사무총장에 대하여 불신임 결의를 하기도 하였다. 또한 유엔 사무총장의 직권으로 필요에 따라 일부 직원의 재배치와 예산전용을 하는 안을 제시하였지만, 77그룹의 강력한 반대로 좌절되었다.

따라서 반 사무총장은 유엔행정개혁 노력에 저항하는 유엔공무원들과 총회의 권한축소를 대다수 회원국들의 영향력을 제한하려는 선진국들의 음모로 여기는 개도국들을 설득해야 한다. 유엔의 개혁에 대한 요구와 기대에 부응하면서, 동시에 대다수 유엔사무국직원과 개도국들의 우려와 이해관계를 극복하면서 개혁을 추진하느냐가 관건이 될 것이다.

## 6. 남북관계의 개선과 통일의 지원

오랫동안 한반도는 유엔의 관심과 논의의 대상이 되어왔고, 북한 인권관련 결의안이나, 최근에는 북한 핵을 둘러싼

안보리의 논의, 그리고 유엔의 제재 등이 주요한 문제로 다루어지고 있는 것이 현실이다. 유엔 사무총장은 필요한 경우 한반도에 관련된 문제들을 다루어나가고 중요한 결정을 할 수 있는 위치에 있다. 그런 점에서 한국인 반기문 사무총장이 그의 조국의 평화정착과 통일을 위한 노력에 대한 기대가 큰 것이 사실이다.

사실상 반 사무총장은 그동안 남·북한간 혹은 6자회담을 통한 평화적 대화나 해결을 촉구하면서도, 또한 유엔의 대북제재에서 북한의 의무이행을 단호하게 주장하기도 하였다. 그러나 제1기 임기 시에는 비교적 소극적 입장을 취하였다. 또한 현재 남·북한 관계나 미·북대화는 주로 양자적 접근이나 6자회담 등 지역적 협력 논의에 의존하고, 당사자들이 유엔의 개입이나 관여를 배제해온 것이 현실이다.

그러나 2기 임기 시에는 반 사무총장은 보다 적극적인 입장에서 독자적으로 혹은 안보리나 총회의 위임에 따라 현재의 북한핵문제의 해결이나 남북한 간의 대화와 관계개선을 위한 노력의 일환으로 북한방문이나 남·북한의 동시방문 등을 통하여 중재노력을 할 수 있을 것이다. 다만, 유엔의 역할을 위해서 방문을 위한 방문이나 북한과의 의례적인 협의를 위한 방문은 득실이 없거나 오히려 유엔이나 사무총장직의 권위와 명예를 해칠 수 있다. 반기문 사무총장도 “북한방문의 가능성은 늘 열어 놓고 있다. 그러나 평양 방문 시에는 제반 여건이나 현안, 방문 시 성취할 수 있는 문제 등이 조정돼야 한다고 생각한다”고 피력한 것은 적절한 입장이라고 여겨진다.

만약 사무총장의 방문이나 역할이 의미가 있기 위해서는 북한과의 사전조율이나 협상을 통하여 북한 핵의 양보나 남북관계 등에 대한 전향적인 입장변화가 보장되는 등의 선결요건이 해결돼야 할 것이다. 다만, 반 사무총장은 중립적 입장에서 보다 능동적으로, 적극적으로 북한정권을 설득하고 비핵화와 더불어 북한의 체제보장 및 개혁개방을 촉진하는 타협안 등을 중재안으로 설정, 추진할 수 있을 것이다.

## 7. 주요 국가와의 협력

유엔사무총장의 임무수행에서 고려해야 할 중요 요소로서 회원국들과의 원만한 관계가 있다. 특히, 사무총장에게 있어서 중요한 것이 강대국, 특히 안보리의 5개 상임이사국과의 관계이다. 물론 더 이상 연임을 위한 상임이사국의 동의 등의 부담을 덜어낸 반 사무총장은 제2기 임무수행에서는 1기보다 더 자유롭고 의연한 입장에서 업무를 수행할 수 있는 입장이다.

그러나 상임이사국 간의 협력관계, 그리고 사무총장과 상임이사국 간의 협력관계 등이 사무총장의 역할 수행에 큰 영향을 미치게 마련이다. 주요 국제적 현안에서 P5의 의견이 일치하는 경우, 유엔의 역할이 활성화되고, 집행자로서 사무총장의 업무수행은 비교적 수월해지면서 훨씬 그 무게가 실리기 때문이다. 그러나 2003년 미국의 이라크 침공이나 천안함 피격처럼 안보리 이사국 간의 분열은 전반적으로 유엔의 권위와 역할에 부

정적 요인으로 작용하였다.

그중에서도 초강대국이며 유엔의 최대 재정지원국가인 미국의 입장과 정책이 매우 중요한 관건이 될 것이다. 부시(G. W. Bush)행정부 하에서 ‘네오콘(Neo-Con)’을 중심으로 ‘유엔 때리기(UN Bashing)’를 통하여 유엔과 사무총장에 대한 압력을 가하고 유엔행정개혁을 강력히 요구하였다. 다행인 것은 최근 대부분의 상임이사국은 물론 미국조차도 유엔의 국제적 정당성을 새롭게 인식하고 있다는 점이다.

특히 오바마(Obama) 행정부는 다자주의를 선호하여 유엔을 통한 협력외교를 추구하는 것으로 보이며, 그 어느 때 보다도 유엔과의 관계가 우호적이다.<sup>16)</sup> 그러나 미국의 관점에서 관심을 가지고 있는 주요 아젠다에 대해서 사무총장이 어떤 입장을 취하느냐의 문제가 대두될 수 있을 것이다. 이 경우 반 사무총장은 독립적인 유엔기구의 입장과 강대국 간의 입장사이에서 지혜롭고 과단성 있는 의견을 제시할 수 있어야 할 것이다.

## V. 한국에 대한 시사점

반기문 사무총장의 연임은 한국의 유엔 외교와 대외정책에서 매우 경사스러운 사건이라고 할 수 있다. 2006년 유엔의 수장을 배출한 국가로서 그리고 반 총장이 거둔 지난 5년 여간 성공적인 업무수행은 국가의 위상 제고 등 한국에게 유형·무형의 프리미엄을 가져온 것이 사실이다. 이번에 반 사무총장의 연임을 통하여 한국은 향후 5년간 더 이와 같은 사무

총장의 출신국으로서 유엔과의 특별한 인연을 지속해나갈 수 있게 되었다.

따라서 이미 지적한바, 반 사무총장의 향후 당면과제를 해결하는 것과 더불어, 한국도 이와 같은 기회를 한국의 대유엔 외교와 국제사회에서의 역할을 강화하는 기회로 활용하는 노력이 필요하다.

첫째, 한국은 반 사무총장이 중립적인 국제공무원 그리고 유엔의 수장으로서 세계이익을 위해서 봉사하는 역할에 대하여 존중을 해야 한다. 그는 한국인 출신이기는 하지만 한국의 국가이익과는 무관하게 국제사회의 공복으로서 봉사해야 하는 업무의 특성과 역할을 인식해야 한다. 뿐만 아니라 반 사무총장의 당면과제, 비전과 리더십에 대하여 지지와 충언을 보냄으로써 ‘성공’하는 사무총장이 되도록 뒷받침해야 한다. 반 사무총장이 유엔의 도움에 힘입어 수혜국에서 시혜국으로 탈바꿈한 한국의 모델을 선양하고 활용할 수 있도록 성원해야 한다.

둘째, 한국은 모범적인 유엔 회원국이 됨으로써 다자외교의 수준과 비중을 강화해야 한다. 유엔이 한국과 같은 중견 국가에게 있어서 매우 유용한 외교의 수단이며, 이른바 soft power의 핵심을 이루는 용소인 것이 분명하다. 따라서 반 사무총장이 이끄는 유엔, 즉 ‘반기문 모멘텀’을 활용하여, 국가의 격을 높이고 명실 공히 선진국으로서 다자외교의 강국으로 도약하는 발전전략이 필요하다. 따라서 우선 유엔분담금 등 유엔의 재정 부담을 충실히 이행하고, 공적원조(ODA) 증대, PKO 참여 확대, 인권 및 인도적 지원 확충 등 유엔의 활동에 적극 기여해야 한다. 반기문 사무총장도 한국정부의

적극적인 기여를 누차 강조한 바 있다.

셋째, 한국은 외교 인프라의 강화를 통하여 유엔외교 등 다자외교역량을 대폭 확충해야 한다. 한국의 다자외교의 전문성, 국제적 역량을 통하여 외교적 리더십을 발휘할 수 있도록 다자외교 인력의 대폭 확충, 충원, 보직 및 훈련방식의 보완이 필요하다. 또한 현재 4강 외교와 한반도 외교를 넘어 인권, 환경, 여성, 테러, 보건 및 질병, 개발 등 '인간안보'의 다양한 이슈 등에서 주도적 역할을 할 수 있도록 외교의제의 폭을 확대하고 정부차원 뿐만 아니라 관련 학계, 연구 및 교육계, 그리고 NGO 등 시민사회와의 체계적 협력과 참여를 제도화 하여야 한다. 다자외교의 주요 이슈에 대한 심층적 연구와 지적, 정책적 역량이 축적되어야 비로소 국가정책의 수립도 가능하고 외교적 주도권을 행사할 수 있는 것이다.

전반적으로 반 사무총장의 연임과 그것이 주는 기회를 한국은 국가적, 외교적 정체성과 국제정치적 역할에 대하여 새로운 모색을 하는 계기로 삼아야 할 것이다. 국가발전에 맞추어 정부가 역대로 소위 '중견국가' '아시아 중심국가' 혹은 '세계 선진 국가' 지향의 국가적 목표와 외교방향에 관한 노력을 해온 것이 사실이다. 따라서 한국은 세계12위권의 경제력을 확보한 '성공신화'에서 이제는 그에 걸맞게 정치·외교력 그리고 국제적 영향력도 제대로 갖추는 국가의 정체성과 외교적 비전, 그리고 전략을 모색하여, 명실 공히 '선진 중견국가' 혹은 '중강국가(Advanced Middle Power)'의 내실과 국제적 위상을 확립하는데 힘써야 할 것이다.

## VI. 결론

유엔사무총장은 유엔자체, 회원국, 국제사회 등의 다양한 이해관계를 조절하는 독특한 역할과 임무를 갖고 있다. 유엔사무총장의 직위가 갖는 국제적 권위와 상징성, 그 권한과 정치적 역할에 비추어 유엔사무총장의 리더십은 유엔의 역할과 국제사회에 미치는 영향력이 매우 크다고 할 수 있다.

반기문 사무총장은 제1기 임무를 비교적 무난히 수행함으로써 이미 유엔의 역사에서 커다란 족적을 남겼다고 할 수 있다. 그는 선출당시의 글로벌급 자질과 경륜을 바탕으로 유엔의 수장으로서 어려운 과업을 잘 수행하였다. 다만, 초기에는 반기문식 업무추진과 리더십 스타일에 대하여 여러 가지 비판과 견제가 제기되었던 것이 사실이다.

하지만 반 사무총장은 조용하면서도 강단있는 외유내강형, 혹은 아시아적인 겸손과 근면한 리더십의 새로운 스타일로서 유엔조직을 운영하고 다양한 국제문제의 해결에 앞장서 왔다. 그는 유엔에 대한 신뢰를 회복하고, 유엔의 내부행정개혁, 주요국제분쟁의 중재 및 해결, 기후변화 등 주요외교의 추진, 회원국가들과의 원만한 관계유지 등의 성과를 이룩하였다. 이와 같은 성과와 긍정적인 평가는 결국 그의 성공적인 연임결정으로 잘 반영되었다.

반 사무총장이 2007년 1월부터 새로운 임기를 시작하면서, 지난 5년여 간의 경험, 시행착오 그리고 성과 등을 바탕으로 1기보다 더 체계적이고 의욕적으로

임무를 수행할 수 있는 유리한 입장에 있다. 그는 더 이상 연임을 위한 조바심이나 부담에서 벗어나 보다 더 소신있게 그의 비전과 유엔의 목적달성을 위한 역할을 해 나갈 수 있을 것이다. 그는 이미 신 다자주의, 뉴 그린딜을 주창한 바 있고, 이러한 프레임 하에서 유엔이 기후 변화, 여성, 인권과 민주화, 지역분쟁 해결 등에서 성과를 거두는데 기여하였다. 그는 제2기에서 ‘지속가능한 개발’의 모토아래 주요한 국제의제를 해결하기 위한 야심찬 청사진을 준비하고 있다. 그러나 그가 구체적으로 어떤 스타일과 비전으로 향후 5년간 유엔을 이끌어 갈 것인가는 전적으로 그의 의지와 역량에 달려있다.

반기문 사무총장이 제2기의 성공을 위해서 당면하거나 해결해야 할 과제가 많이 놓여 있다. 가령, 유엔의 정체성과 발전을 위한 비전, 주요의제의 우선순위, 선택과 집중, 중동 및 아프리카의 민주화 지원, 유엔의 개혁, 남부관계개선을 위한 지원, 그리고 주요 회원국과의 협력 등이 그것이다. 다만, 유엔사무총장의 역할 수행은 상당한 재량성과 독립성에도 불구하고, 현실적으로는 유엔의 독특한 정체성과 역할, 그리고 구주와 권한

속에서, 특히 국제정치적 역학 등에 의해서 영향을 받게 되어 있다.

반기문 유엔사무총장의 임무수행도 이런 점에서 여러 가지 가능성과 제약을 가질 것이 분명하다. 유엔사무총장은 흔히 사무총장(Secretary General)으로서 주로 관리자로서의 역할, 즉 비서(secretary)의 역할에 충실해야하느냐, 아니면 강력한 리더, 즉 지도자(general)의 역할에 충실해야 하느냐의 문제에 부딪힌다. 다행스럽게도 반 사무총장은 지금까지 보여줬듯이 성실감, 책임감, 그리고 근면함으로 유엔이 당면한 과제와 도전을 잘 다루어 나가는 비전, 역량, 그리고 의지를 가지고 관리자(Secretary)와 지도자(General)의 역할을 동시에 충실히 수행해 나갈 것으로 기대된다. 그렇게 된다면, 반 총장은 유엔역사와 국제사회에 위대한 유산을 남긴 훌륭한 사무총장으로 영원히 남게 될 수 있을 것이다.

마침 유엔가입 20주년을 맞이한 우리 정부와 국민은 한국출신 유엔사무총장의 성공을 위해서 지속적인 성원을 하는 한편, 유엔에 및 다자외교의 역량과 영향력을 대폭 강화하는 계기로 활용함으로써 반기문 제2기 연임의 영광을 극대화할 수 있어야 한다. **외교**

## 註

1) 국제공무원제도의 발전 및 유엔사무국의 역할에 관한 논의는 John Mathiason, *Invisible Governance: International Secretariats in Global Politics* (Kumanan, Press, New York, 2007), 그리고 유엔 사무총장의 다양한 역할에 관한 체계적 분석은

Simon Chesterman, ed., *Secretary or General: The UN Secretary-General in World Politics* (Cambridge University Press, New York, 2007)

참조

2) 줄고 “유엔사무총장의 중재역할,” 박홍순 편 『국제기

- 구학』(동림사, 2004) pp. 289-302 참조
- 3) 2006년 반기문 사무총장의 선출 관련한 논의에 관하여는 즐고, “반기문 유엔사무총장의 선출: 의미와 향후 과제” 『선문대 사회과학논집』(2006, 9권 1호) pp. 275-304 참조
  - 4) 6월21일 오후에 개최된 총회에서 ‘넬슨 메소네’ 안보리 의장이 반 총장의 연임 추천 결의안을 제안한 뒤 ‘조지프 데이스’ 유엔총회 의장이 반 총장 재선 안건을 공식 상정하자 192개 전 회원국 대표들이 박수로 통과시켰다. 반 총장은 연임이 확정된 뒤 회원국 대표들의 기립박수 속에 회의장에 입장했고, 전체 회원국을 대표하는 5개 지역그룹 대표들의 지지와 찬사 연설을 들은 뒤 유엔 헌장에 손을 얹고 “국제 평화와 안전을 위해 최선을 다할 것”임을 선서했다.
  - 5) 유엔사무총장의 리더십스타일은 불가피하게 그의 철학, 신념, 종교 등의 ‘가치’에 의해서 영향을 받을 수밖에 없다. 이러한 점에 관한 전임 사무총장들에 관한 흥미있는 개별적 논의는 Kent J. Kille, ed, *The UN Secretary-General and Moral Authority: Ethics and Religion in International Leadership* (Georgetown University Press, Washington D.C., 2007)
  - 6) 언론의 평가와는 달리, 국내, 외의 학계에서 반 기문 사무총장의 성과나 리더십에 대한 본격적인 연구나 평가는 아직 가시화되지 않았다. 다만 사무총장직의 일반적인 분석과 관련한 논의는 Leon Gordenker, *The UN Secretary-General and Secretariat, 2nd., ed.* (Routledge, New York, 2010), 그리고 박재영, 『유엔과 사무총장』(예음, 2006) 참조
  - 7) 반 사무총장의 유엔수장으로서의 철학, 원칙 및 우선순위를 “Lead by example”, “Seek excellence with humility”, “Set the highest ethical standard”, “Pursue dialogue and engagement” “Play the role of harmonizer and bridge-builder”, “Make transparency and accountability the cornerstone of my tenure”, “Be animated by both passion and compassion in achieving our goals”, “Be sensitive to the concerns of all Member States, big and small”로 제시하고 있다. (<http://www.un.org/sg/priority.shtml#>)
  - 8) 반 총장은 리비아에 특사를 파견하여 카다피 정권에 경고를 하기도 하고, 지난 3월 안보리 회의에 출석해 “리비아가 안보리 결의 1970과 결의 1973에 따른 그들의 의무를 이행하기 위한 조치를 취하고 있지 않다”고 전하며 “오히려 카다피 군은 민간인들에 대한 공격을 계속하고 있다”며 그들의 공격에 비판의 목소리를 높였다. 이러한 적극적 역할은 유동적인 사태진전에서 상당한 영향력을 미침으로서 결국 카다피 정권의 몰락을 가져오는 계기를 가져왔다고 볼 수 있다.
  - 9) 예를 들어 2010년에는 전문가로 구성된 The High-level Panel on Global Sustainability를 설치하였다.
  - 10) 반 사무총장은 한 미국대학 졸업식 연설에서 다음과 같이 설파하였다. “우리는 새로운 비전, 담대한 행동, 그리고 항구적인 평화와 번영을 위한 강력한 파트너십을 필요로 합니다. 그것이 제가 신 다자주의를 주창하는 이유입니다. 그것은 전지구적 재화(global goods)를 제공하는데 중점을 둔 다자주의입니다: 즉, 기아, 보건, 교육으로부터의 자유와 공포 혹은 아마켓돈의 위협으로 부터의 안전입니다. 무엇보다도 유엔을 도구로 하는 다자주의는 그들에게 요구되는 것을 할 수 있는 권한과 자원을 가지고 있습니다.”, “Global Leadership in a Time of Crisis”, in Washington, D.C., on 21 May, 2009 (UN Secretary-General SG/SM/12263)
  - 11) “Ban, in Princeton, urges a ‘new multilateralism’” (17 April 2009) (<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30501&Cr=multilateralism&Cr1=>)
  - 12) 반 사무총장은 연임수락 직후 한국특파원들과 만난 자리에서 사무총장 2기 청사진과 관련해서 “기후변화 문제를 포함한 지속개발을 최우선 순위에 두겠다”면서 “세계 인구의 반을 차지하는 여성지위 향상을 위한 노력, 그리고 핵 없는 세상, 질병 예방 등을 포함하여 유엔총회 때 새로운 비전을 제시토록 하겠다”고 밝혔다. 그는 2015년을 목표로 한 기존 새천년개발목표(MDGs)의 달성노력과 함께 오는 9월 유엔총회에서 이것을 뛰어넘는 새로운 포괄적이고 새로운 개발의제를 제시할 것임을 밝혔다.
  - 13) 반기문 사무총장은 시리아 사태 해결을 위해 국제사회가 행동에 나서야 한다고 재차 촉구하고 있다. 반 총장은 ‘바샤르 알 아사드’ 시리아 대통령이 자국민들에게 죄를 짓고 있다면서 “유엔 회원국들이

하나로 뭉쳐 통일된 조치를 취할 때”라고 말했다. 반 총장은 그러나 현 시점에서 개인적으로 군사적 조치를 선호하는지에 대해서는 밝히지 않고, “사무 총장이 군사개입을 포함한 구체적 조치들을 직접 언급하는 것은 적절하지 않다”면서 “특정한 조치는 유엔 회원국들이 위임할 수 있는 사항”이라고 설명했다. “반 총장, 국제사회, 대시리아 행동 나설 때” (연합뉴스, 2011.9.7)

14) 유엔안보리 개혁에 관한 포괄적 논의는 좋고, “유엔 안보리개혁과 글로벌 거버넌스” 백진현 편, 「글로벌

거버넌스와 한국」(해성국제문제연구소, 2009) 참조

15) 줄고, “유엔의 제도 개혁-현황과 쟁점 「외교」(한국 외교협회, 78호) (2006.7) pp. 88-103

16) 미국의 보수주의 지도자들이나 공화당 대통령 후보였던 매케인은 유엔을 대체하는 ‘민주주의 연대’ (“League of Democracies”)의 창설을 주창하고 있다. 가령, Wolfgang Kerler, ‘U.N. Hopes for “New Multilateralism” Under Obama’ (2008.11.5) (<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=44590>)