

UN의 근본적 개혁을 위한 제안 12개조*

홍승목 (외교통상부 대사)

전 세계가 개도국 그룹과 선진국 그룹으로 나뉘어 있는 현실에서 한국이 개도국에서 선진국으로 진입했다는 사실은 한국이 세계를 위해서 중대한 역할을 맡아주어야 한다는 의미이기도 하다. 물론 국제기구의 최고관리자를 배출하고 중요한 국제회의를 유치하는 등 일정한 역할을 하고 있는 것은 사실이지만, 이런 것은 굳이 한국이 아니라도 맡으려는 나라가 많다. 한국의 진정한 역할은 '개도국' 또는 '선진국'이라는 틀 속에 갇힌 다른 국가들이 풀기 어려운 국제적 쟁점에서 '지혜로운' 해결책을 제시하는 것이다. 한국의 역할이 필요한 쟁점의 대표적인 사례로서 ODA 정책을 비롯한 빈곤대책, 지구온난화를 비롯한 지구환경보호, 그리고 UN 구조개혁 등 good global governance의 확보 등을 꼽을 수 있다. 이 글은 이들 쟁점 중에서 'UN 구조개혁'을 다룬 것이다.

UN 개혁(또는 안전보장이사회 개혁) 문제는 지난 20여 년간 UN 총회에서 많이 논의됐으나 전혀 합의점이 없었을 뿐만 아니라, 지금까지 논의된 사항의 상당 부분에서 극적인 합의에 이른다고 하더라도 과연 UN의 운영이 개선될지 의문스럽다. 문제의 근본 원인을 외면한 채, 일부 국가의 관심 사항만을 주로 다루고 있기 때문이다. 이 글에서는 지금까지의 UN 개혁 논의의 내용과 범위를 훨씬 넘어서 UN을 '인류 전체에 가장 효율적으로 봉사할 수 있는 기구'로 개혁하기 위한 12개의 구체적 방안을 제시하였다. 핵심은 아래와 같다.

1. 안전보장이사회(이하 안보리)를 개편하여 지역그룹의 대표국가들로 구성된 '상원'으로 한다. 이를 위해 전 세계를 9개의 지역그룹으로 나누며, 각 지역그룹은 안보리의 구성비율을 반영하여 2~4개의 대표국가를 자체적으로 선정한다(총 32개국).
2. 상원에 선출된 각 국가는 자체적으로 또는 이웃국가와 합동하여 UN 평화유지를 위한 병력 5,000명을 상비시키고 상원의 결정에 따라 이들을 분쟁지역에 파견시킬 의무를 부담한다.
3. 각 지역그룹은 소속국가의 종합적 부담금 규모에 따라 '완전한' 거부권 또는 '부분적' 거부권을 가진다. 거부권의 행사는 각 지역그룹을 대표하는 국가의 만장일치에 의해서만 행사할 수 있다.
4. 총회에서 '과반수'라 함은 참석국가의 과반수인 동시에 찬성국가의 부담금의 누적이 50%를 넘는 경우를 말한다. 이는 과반수가 아닌 다수결의 요건에도 준용된다.
5. OECD/DAC 회원국은 자국이 부담하여야 할 ODA 예산의 10%를 UN에 납부하며, 그 사용방법은 상기 표결방법에 따라 UN 총회에서 결정한다.
6. 상원과 하원(총회)은 하부기관으로서 각각 3개의 이사회를 가진다. 이사회는 '인간', '국가', '세계'의 기준에 따라 업무를 분장한다.

* JPI정책포럼 세미나(2012. 5. 11) 발표자료임.

목 차

1. 서론

- 가. 기존 ‘UN 개혁’ 논의의 평가 및 새로운 접근방식 제시
 - 나. 안전보장이사회의 주요 문제점 개관
- ### 2. 안전보장이사회의 구조적 개혁을 위한 구체적 제안
- 가. 정당성(legitimacy)과 대표성(representation)
 - 나. 상임이사국 제도
 - 다. 거부권 문제와 책임성(accountability)
 - 라. 효율성
 - 마. 권한과 의무의 연계: ‘특별한 지위’에 상응하는 ‘특별한 의무’
- ### 3. 안전보장이사회 개혁과 직결된 다른 문제
- 가. 총회에서의 투표권
 - 나. 이사회(상하원을 보조하는 헌장기관들)
- ### 4. 결론: 가장 이상적인 것이 가장 현실적인 경우

1. 서론

가. 기존 ‘UN 개혁’ 논의의 평가 및 새로운 접근방식 제시

- 국제연합(UN: United Nations)이 현장에서 적용한 ‘국가평등’은 비유하자면 이층 버스에 승객을 층별로 나눠서 태운 후 “같은 층의 국가 간에는 서로 평등하다”는 것임.
 - 즉, “더 평등한(more equal)” 국가들은 ‘중요한’ 문제를 다루는 안전보장이사회(Security Council)에서 다 같이 특권을 가지고, 그 외의 ‘사소한’ 문제에 대해서는 “덜 평등한(less equal)” 국가들끼리 총회(General Assembly)에서 의무(분담금)에 관계없이 “절대 평등하다”는 것임.
 - 이러한 자의적인 평등 개념을 적용한 결과, 지난 60여 년간 UN은 안보 문제에서는 수시로 손발이 묶여 필요한 행동을 못했을 뿐만 아니라, 개발협력 분야에서는 예산 부족으로 빈사상태가 계속되어 왔음.
- 이와 같이 안전보장이사회(이하 안보리)와 총회는 같은 뿌리에서 나온 공통의 문제를 안고 있음에도 불구하고 지난 20여 년간의 UN 개혁 논의에서는 ‘총회’의 문제는 도외시하고, 1994년부터 ‘안보리 개혁을 위한 실무작업반’(이하 ‘실무작업반’)을 운영하여 지금에 이르렀음.
 - 더욱이 ‘안보리 개혁’ 논의에서조차 ‘상임이사국’ 제도와 ‘거부권 문제’ 등 모순의 근본원인을 다루기보다는 일부 국가의 입맛에 맞는 표면적 개혁안만 제시되었고 결국 지금까지 아무런 진전이 없었음.
 - 이런 점에서는 세상의 많은 주목을 받았던 ‘High-level Panel’s report on Threats, Challenges and Change’¹⁾(이하 ‘High-level Panel’s report’)조차 비판을 면하기 어려움(이 보고서는 코피 아난(Kofi Annan) 당시 UN 사무총장의 요청으로 작성된 것이며, 동 사무총장은 후에 UN 총회 보고서를 통해 재차 그 내용을 지지하였음).²⁾
- 이 글에서는 ‘안보리’의 ‘구조적 문제(structural problems)’를 다루면서³⁾ 이와 긴밀한 것으로 판단되는 ‘총회의 투표권’ 문제도 함께 검토하고, 이에 대한 구체적인 개선방안을 제시하고자 함.
 - 특히 강조하고 싶은 것은, 첫째, 여기에서 제시되는 개선안은 상호 긴밀하여 ‘선별적이 아니라 일괄적으로’ 취급되어야 한다는 점임.

- 둘째, 철저하게 원칙을 추구한 후에 이에 입각한 해결책을 제시하는 동시에 권리와 책임 간의 형평성을 배려하였다는 점임.

- 지난 60여 년간의 경험을 바탕으로 UN을 진단하자면, UN의 핵심적 문제는 안보리에만 국한된 것은 아니며, 설사 ‘안보리’에 국한하여 보더라도 이사국의 숫자만 다를 것이 아니라 ‘극소수의 지배(oligarchy)’, ‘상임이사국 제도(permanent membership)’, ‘거부권(veto power)’, ‘책임성 결여(lack of accountability)’ 등의 문제점을 함께 다루어야 한다는 것임.

나. 안전보장이사회의 주요 문제점 개관

- 안보리 개혁 논의에서 흔히 간과되는 경향이 있으나, 안보리 문제의 근원은 ‘총회와의 관계 설정이 잘못되었다’는 것이 필자의 견해임.
 - 안보리는 명목상 총회의 하부기관인 ‘이사회’의 하나이면서도 실질적으로 그 ‘상부기관’인 총회에 비해 과도한 권한을 갖고 있어 정당성(legitimacy)이 결여될 뿐만 아니라 국가평등, 투명성, 책임성 등에서도 심각한 문제가 있는 것으로 판단됨.
- 안보리 개혁 문제는 1979년 이래 UN 총회의 의제에 포함되어 있었으며, 냉전의 종식과 이에 따른 안보리의 적극적 평화유지 활동으로 활력을 얻어서 1993년도 총회의 결정에 따라 1994년 이래 ‘실무작업반(working group)’이 지금까지 운영됐지만, 내용적으로 합의에 이른 것은 하나도 없음.
 - 이에 2008년 총회의 결정(62/557)에 따라 2009년 2월부터 실무작업반과는 별도의 정부간 협상(inter-governmental negotiations)이 진행 중이지만 주로 이사국의 숫자를 다루는 구태의연함에서 벗어나지 못해 그 장래는 밝지 못함.
 - 설사 극적인 합의가 이루어진다고 할지라도, 안보리의 여러 근본적인 문제를 외면한 정치적 타협이 기구의 장래를 밝게 해줄 것 같지는 않음.
- 이 글에서는 실무작업반에서의 쟁점이나 토의내용을 초월하여 안보리의 구조적 문제점을 아래의 다섯 가지로 보고, 이에 대한 대책을 제시하고자 함.

지난 60여 년간의 경험을 바탕으로 UN을 진단하자면, UN의 핵심적 문제는 안전보장이사회에만 국한된 것은 아니며, 설사 ‘안전보장이사회’에 국한하여 보더라도 이사국의 숫자만 다를 것이 아니라 ‘극소수의 지배’, ‘상임이사국 제도’, ‘거부권’, ‘책임성 결여’ 등의 문제점을 함께 다루어야 함

*UN의 관행을 보면,
총회와
안전보장이사회는
'수직적 관계'라기보다는
'수평적 관계'에 가까움.
그렇다면 이 두 기관의
법적 지위를 대등하면서
상호독립적인 것으로
만드는 것이 타당함.
이에 안전보장이사회를
UN의
'상원(Senate)'으로
설치할 것을 제안함*

- 정당성(legitimacy):
 - ‘소수’ 국가로 구성된 하부기관(이사회)이 ‘전체’ 국가로 구성된 상부기관(총회)의 통제에서 벗어나는 것이 정당한가?
 - 안보기관이 총회의 간섭을 받지 않으면서도 정당성을 확보할 방안은 무엇인가? (이 글은 이러한 문제를 출발점으로 다루고자 함.)
- 상임이사국 제도(Permanent Membership) 및 신규진입을 위한 기준:
 - 상임이사국 제도는 타당한가? 혹시 전후의 임시방편이라면 이제 그 수명이 끝난 것으로 보아야 하지 않는가?
 - 이를 계속 유지해야 한다면 그 근거와 신규진입을 위한 기준은 무엇인가?
- 거부권(Veto Power)의 근거와 책임성:
 - 한 국가가 다른 모든 국가의 의견을 저지할 권한을 가지는 것이 타당한가?
 - 타당하다면 어느 국가가 어떠한 근거로 그러한 권한을 가져야 하는가?
 - 거부권의 남용을 억제할 방법은 없는가?
- 대표성, 규모(안보리의 의석수) 및 효율성:
 - 안보리의 이사국이 자국의 편협한 이익을 넘어서 지역적(또는 전지구적) 시각으로 의사결정에 참여하도록 유인할 방법은?
 - 안보리의 대표성 확보와 효율성을 동시에 감안할 때 적정 의석수는? 안보리의 의석수를 대규모로 늘리면서 비효율성을 억제할 방법은 없을까?
- 권한과 의무의 연계성:
 - 안보리의 상임 또는 비상임 이사국에는 권한에 상응하는 의무가 부과되어야 하는 것 아닌가? 세계평화와 안보를 위해 이사국들에 부과되어야 할 적정의무는 무엇인가?

2. 안전보장이사회의 구조적 개혁을 위한 구체적 제안

가. 정당성(legitimacy)과 대표성(representation)

1) 안전보장이사회를 UN의 ‘상원(Senate)’으로

- 지난 60여 년간의 UN의 관행을 보면, 총회와 안보리는 ‘수직적 관계’라기보다는 ‘수평적 관계’에 가까움. 그렇다면 이 두 기관의 법적 지위를 대등하면서 상호독립적인 것으로 만드는 것이 타당함.

- 총회가 모든 국가를 구성원으로 하는 데 비해, UN 상원은 지역그룹을 구성원으로 하면 될 것임(안보리의 구성원을 지역그룹으로 하자는 의견은 이미 여러 방면에서 제시된 바 있음).⁴⁾
- 이는 특정국가보다는 지역그룹이 상임의석을 가진다는 의미를 내포하므로 대부분의 국가가 이를 선호할 것으로 예상된다.⁵⁾

[제안 1] 국제평화와 안보의 유지를 담당하는 UN 기관으로서 안전보장이사회를 대신하여 상원을 설치한다. 상원은 각 지역그룹(regional group)에서 선출된 대표국가들로 구성된다.

- 20세기 중반 UN이 창설될 무렵에는 대부분의 국가가 서구에 편재해 있어서 ‘지역그룹’이라는 개념이 성숙되지 못하였음. 그러나 이후에 다른 지역에서 많은 신생국가가 나타났으며, 이에 따라 UN의 안팎에서 다양한 지역그룹이 나타났음.
 - 특히 1970년대 이래 UN 총회에 5개의 ‘electoral groups’가 확립되었으므로, 이를 UN 현장에 반영하여 상원을 구성한다면 새 안보기관은 합법성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, ‘상임이사국 제도’, ‘거부권 문제’ 등 안보리의 다른 여러 문제점도 더욱 쉽게 해결할 수 있다는 장점이 있음.

2) UN 상원의 1차적 구성: 9개 지역그룹

- UN 상원의 지역구를 구성하기 위해 현재 UN 총회에서 통용되고 있는 electoral grouping을 그 출발점으로 삼을 수 있겠으나 여기에는 중대한 문제점이 발견됨.
 - 즉, 현재 electoral grouping 하에서는 지역그룹과 구성원(개별국가) 간의 유대가 느슨하여 “선출된 국가가 자신의 지역그룹을 대표한다”는 인식이 약한 경우가 많음.
 - 따라서 상원의 구성을 위한 지역그룹은 각국의 지정학적 위치, 경제발전 수준, 문화 등을 고려하여 아래와 같이 나누기로 함.

총회가 모든 국가를 구성원으로 하는 데 비해, UN 상원은 지역그룹을 구성원으로 하면 될 것임

〈표 1〉 UN 상원 구성을 위한 9개 지역그룹 제안

High-level Panel's report와 UN 총회에서 통용되는 5개 electoral groups 및 UNDP의 Human Development Report 2002를 기반으로 세계 각국을 9개의 지역그룹으로 나누어 UN 상원 구성을 제안함

대륙별	지역그룹
미주	① 북미
	② 중남미
유럽	③ 서구 1
	④ 서구 2
	⑤ 동구
중동아프리카	⑥ 중동/북아프리카(아랍/이란)
	⑦ 사하라 이남
아시아태평양	⑧ 아시아 1(동남아/서남아/중양아)
	⑨ 아시아 2(동북아)/태평양

[제안 2] UN 상원의 구성을 위하여 전 세계 각국을 위와 같이 9개의 지역그룹으로 나눈다.

- 상기와 같은 분류는 주로 아래의 3개 자료에 의거한 것임.
 - High-level Panel's report: 안보리 개혁을 위한 이 보고서에서는 전 세계를 4개의 대륙으로 나누었으나, 필자는 '미주'와 '중동아프리카'를 남북으로, 그리고 '아시아태평양'과 '유럽'을 동서로 더 세분화하였음. 또, UN 분담금의 비중을 감안하여 서구를 다시 2개의 그룹으로 나눈 결과 9개의 지역그룹이 됨.
 - UN 총회에서 통용되는 5개 electoral groups⁶⁾: 이 그룹에서 동구와 중남미는 그대로이나, 이들보다 큰 그룹인 중동아프리카와 아시아는 각각 2개 그룹으로 세분하였고, 지리적으로 느슨한 그룹인 서방 그룹은 지역에 따라 3개 지역그룹(서구그룹 2개 및 북미 그룹)으로 나누었음.
 - UNDP의 Human Development Report 2002⁷⁾: 이 보고서는 세계를 7개의 지역그룹(사하라 이남, 아랍, 동아시아/태평양, 서남아, 중남미, 동구 및 OECD 그룹)으로 나누고 있으며, 이 글도 동 보고서의 분류에 가장 가까움. 다만, 'OECD 그룹'은 상기와 같이 3개 그룹으로 세분하였고 동남아는 동아시아태평양에서 분리하여 서남아와 묶었음. 이는 동남아가 동북아의 경제대국(일본, 중국 등)의 영향으로 대표성이 약화되는 것을 예방하기 위한 방편이기도 함.

3) 상원의 총 의석과 배분 방식

- 상원이 전 세계의 대표성을 가지면서 동시에 효율적으로 운영되기 위한 총 의석 규모 및 각 지역그룹에 대한 의석 할당은 대단히 까다로운 문제이나, 일단 현재 안보리 의석(15)에 할당된 의석을 곱절(30)로 하면서 각 그룹에 할당된 의석수의 비율을 적용하면 아래의 결과가 나옴.
 - 서방: $5(\text{상임 } 3 + \text{비상임 } 2) \times 2 = 10\text{석}$
 - 중남미: $2(\text{상임 } 0 + \text{비상임 } 2) \times 2 = 4\text{석}$
 - 동구: $2(\text{상임 } 1 + \text{비상임 } 1) \times 2 = 4\text{석}$
 - 아프리카: $2.5(\text{상임 } 0 + \text{비상임 } 2.5) \times 2 = 5\text{석}$
 - 아시아태평양: $3.5(\text{상임 } 1 + \text{비상임 } 2.5) \times 2 = 7\text{석}$
- 이 글에서는 ‘서방’의 10석으로 서구 2개 그룹에 각 4석, 북미 그룹에 2석을 배분하였고, 아시아태평양의 7석에서 아랍/이란 그룹에 1석을 할애한 후 아시아(태평양) 2개 그룹에 각 3석을 배분하였음.
- 그 결과는 아시아의 2개 그룹이 현저하게 불리한 대우를 받고 있다는 점을 부각시켜 주므로, 약간의 조정이 필요함.
 - 즉, ‘아시아 2(동북아)/태평양’ 그룹의 경우 서구 그룹과 비교하여도, UN PKO 예산부담(25% vs. 20±2%)이나 인구(15억 vs. 2~3억)⁸⁾ 또는 국가 수(19 vs. 13±2)에서 오히려 우세이며, UN 분담금 순위(즉, 국가경제규모)에서도 세계의 12위 안에 4개국 포함되어 있으므로(일본: 2위; 중국: 9위; 한국: 11위; 호주: 12위) 서구 그룹 2개와 대등하게 취급되어야 할 것임. 따라서 이 지역그룹에는 3석이 아니라 4석을 할애하는 것이 적절함. 이는 태평양 국가(호주, 뉴질랜드, PNG 및 11개 도서국가)가 적어도 1석은 반드시 확보하기 위해 필요한 것이기도 함.⁹⁾
 - 한편, ‘아시아 1(동남아/서남아/중앙아)’ 그룹도 전 세계 인구(64억)의 1/3인 21억(이웃 ‘아시아 2/태평양’ 그룹을 제외한 모든 지역그룹 인구의 합인 ‘28억’의 3/4)을 품고 있다는 점을 감안하면, 적어도 ‘사하라 이남’ 그룹이나 ‘중남미’ 그룹과 대등하게 4석을 배분하는 것이 적절할 것임.
 - 이를 종합하면 각 지역그룹의 의석수는 아래와 같음.

상원이 전 세계의 대표성을 가지면서 동시에 효율적으로 운영되기 위한 총 의석 규모 및 각 지역그룹에 대한 의석 할당은 대단히 까다로운 문제이나, 일단 현재 할당된 안전보장이사회 의석(15)을 32석으로 늘릴 것을 제안함

UN 상원 의석을 32석으로 할 경우, 지역그룹 내의 작은 그룹도 상시 의석을 확보할 여지가 생기므로 진정 세계를 대표하는 기관이라고 할 만함. 따라서 평화유지나 국제테러리즘에 대응할 정당성과 도덕적 권위(moral authority)가 일층 강화됨

〈표 2〉 UN 상원 구성을 위한 지역그룹별 의석수 제안

대륙별	지역그룹	배분 의석수 (총: 32석)
미주	① 북미	2
	② 중남미	4
유럽	③ 서구 1	4
	④ 서구 2	4
	⑤ 동구	4
중동아프리카	⑥ 중동/북아프리카(아랍/이란)	2
	⑦ 사하라 이남	4
아시아태평양	⑧ 아시아 1(동남아/서남아/중앙아)	4
	⑨ 아시아 2(동북아)/태평양	4

- 이와 같이 의석을 32석으로 할 경우, UN 상원은 ‘태평양’, ‘북구’, ‘카리브’ 등 지역그룹 내의 작은 그룹도 상시 의석을 확보할 여지가 생기므로 진정 세계를 대표하는 기관이라고 할 만함. 따라서 평화유지나 국제테러리즘에 대응할 정당성과 도덕적 권위(moral authority)가 일층 강화됨.¹⁰⁾
 - 실리적으로도 매 의석당 UN의 평화유지활동을 위한 대기군 5,000명을 증가시키게 되는데, 이 점은 2장 마젤(권한과 의무의 연계)에서 설명하기로 함.
- 상원에 선출된 국가의 임기는 현재의 안보리처럼 2년을 기준으로 하되, 각 지역그룹에서 자체적으로 정하여 해마다 통보토록 하면 될 것임.

[제안 3] 각 지역그룹은 상원에서 자신을 대표할 국가들의 명단을 할당된 의석수에 따라 매년 상원에 통보한다.

- 상원 의석 32개는 안보리의 15개의 2배를 넘는 것은 물론, 지금까지 제시된 의석수(예를 들면, High-level Panel은 24석 제시)를 훨씬 넘어서 효율성에서 우려가 야기되지만, 이는 ‘소수독재(oligarchy)’가 지배하던 안보리가 세계를 진정으로 대표하는 민주적 안보기관으로 대체하는 데 드는 비용이 될 것임. 더욱이 2장 라젤(효율성)에서 보듯이 32석의 UN 상원이 15석 또는 24석의 안보리에 비해 오히려 더 효율

적일 수도 있음.

나. 상임이사국 제도

- UN 상원에서 상임의 지위를 가지는 것은 개별국가라기보다는 각 지역그룹이라고 볼 수도 있음. 그러나 일부 국가는 ‘가중투표제’에 의해 매년 선출되어 ‘사실상 상임’이 될 것임.

[제안 4] 각 지역그룹에서 대표를 선출할 때는 ‘1국1표제’와 병행하여 분담금의 비율에 따른 ‘가중투표제’를 적용한다.

- 가중투표제를 기준으로 하면, 현재의 안보리 5개 상임이사국은 모두 사실상의 상임이 될 것임. 그뿐만 아니라, 일본과 독일을 포함하여 G-7 국가 전체 및 브라질, 인도, 멕시코, 남아공 등 개도국의 거대경제국가들도 모두 ‘사실상의 상임’이 될 것으로 전망됨.

〈표 3〉 UN 상원 구성 예상 국가

① 북미	(2석): 미국, 캐나다
② 중남미	(4석): 브라질, 멕시코 , [아르헨티나, 칠레], [카리브 1석]
③ 서구1	(4석): 영국, 독일 , [네덜란드, 벨기에], [북구 1석]
④ 서구2	(4석): 프랑스, 이탈리아 , [스페인 등 2석]
⑤ 동구	(4석): 러시아, 폴란드 , [헝가리, 체코 등 2석]
⑥ 중동/북아프리카	(2석): [북아프리카 1석: 리비아, 이집트], [중동 1석: 사우디]
⑦ 사하라 이남	(4석): 남아공 , [나이지리아, 코트디부아르 등 2석]
⑧ 아시아 1	(4석): 인도 , [파키스탄 등 1석], [ASEAN 대표 2석]
⑨ 아시아 2/태평양	(4석): 중국, 일본 , [한국, 호주, 뉴질랜드 등 2석]

- 굵은 글자: 사실상의 상임이 될 국가
 - 밑줄: 현 안보리 상임이사국
 - 괄호: 자주 선출될 것으로 예상되는 국가

UN 상원에서 상임의 지위를 가지는 것은 개별국가라기보다는 각 지역그룹이라고 볼 수도 있음. 각 지역그룹에서 대표를 선출할 때는 ‘1국1표제’와 병행하여 분담금의 비율에 따른 ‘가중투표제’ 적용을 제안함. 그렇다면 일부 국가는 ‘가중투표제’에 의해 매년 선출되어 ‘사실상의 상임’이 될 것임

- 한편, 각 그룹의 정치적, 경제적 변화에 따라 각 지역그룹에 할당되는 ‘의석수’와 ‘거부권 문제’(다음 절에서 설명) 등을 매 20년 주기로 재검토할 것을 제도화하는 것이 적절할 것임.

거부권 문제는
안보보장이사회뿐만
아니라 UN system
전반에서도 가장
왜곡된 모습의
하나이지만, UN 상원
제도를 도입하면
거부권을 개별국가가
아니라 이들이 속한
지역그룹에서
행사하도록 하는
방안을 고려해 볼
수 있음

[제안 5] 각 지역그룹에 할당되는 의석수와 거부권의 규모는 20년마다 재조정한다.

다. 거부권 문제와 책임성(accountability)

- 거부권 문제는 안보리뿐만 아니라 UN system 전반에서도 가장 왜곡된 모습의 하나이지만, 이를 개혁하려는 제안은 거의 전무하며, 기껏 “상임이사국은 거부권 행사를 자제해 달라”고 구걸하는 데 그치는 실정임.
 - 이는 “5개 상임이사국 모두를 설득시킬 개혁안은 있을 수 없다”는 체념에서 나온 것으로 추측됨.
 - 그러나 UN 상원 제도를 도입하면 거부권을 개별국가가 아니라 이들이 속한 지역그룹에서 행사하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 여기에서 1차적으로 생기는 의문은 “상임이사국의 거부권이 정당화될 수 없다면 어떻게 지역그룹의 거부권은 정당화될 수 있는가” 하는 문제이겠지만, 그 답은 “명백히 정당화될 수 있다”임.
 - 현실적으로 UN의 평화유지활동은 예산상 거의 전적으로 5개 상임이사국 중에서 4개국이 속한 4개의 지역그룹에 의존하고 있음(총 94.9%; 2개 서구그룹: 40.2%; 북미: 29.5%; 동북아/태평양: 25.2%).
 - 이에 비해 나머지 5개 지역그룹(동구, 중남미, 중동/북아프리카, 동남아/서남아/중양아 및 사하라 이남)의 부담은 합쳐서 5.1%에 불과함.
 - 이러한 상황에서 상임이사국이 포함되는 4개 지역그룹이 합의하지 않는 결정을 내린다면 UN 자체에 중대한 결과를 초래할 수 있을 것이므로 거부권 제도의 정당화 사유가 발견됨.
- 거부권의 사용권한을 개별국가에서 지역그룹에 넘긴다는 것은 구체적으로 미국이 아닌 북미 그룹(캐나다 포함)이, 영국이 아닌 ‘서구 1’(독일, 북구 포함) 그룹이, 프랑스가 아닌 ‘서구 2’(이탈리아, 스페인 포함) 그룹이, 그리고 중국이 아닌 ‘동북아/태평양’(일본, 한국, 호주 포함) 그룹이 거부권을 가진다는 의미임.
 - 이 기준에 의하면, 러시아가 속한 동구 그룹만은 거부권을 가질 정당성이 보이지 않으나, 제1차 재검토 시까지의 20년간은 경과조치로서 거부권을 부여하는 것이 바람직하다고 봄.

- 또한, 거부권은 일부 지역그룹만이 배타적으로 가지는 특권으로서 ‘전부 아니면 전무(all or nothing)’라는 절대적 개념에서 벗어나, 이는 “모든 지역그룹이 차별적으로 가지는 상대적 권리”의 개념을 도입할 것을 제의함.
- 즉, ‘완전한(full)’ 거부권을 갖지 못한 지역그룹도 ‘부분적(partial)’ 거부권을 가지게 함으로써 2개 지역그룹 이상이 합의하면 거부권을 행사할 수 있도록 하자는 것임.

[제안 6] 소속국가의 UN 분담금의 누적이 11.1%를 상회하는 지역그룹은 완전한 거부권을 가지고, 여타 지역그룹은 1/2의 거부권을 가진다. 다만, ‘동구’ 그룹은 최초의 재검토 시까지 완전한 거부권을 가진 것으로 간주한다.

- 거부권을 지역그룹이 가진 것으로 하면 거부권 제도가 타당성을 가진 것이지만, 한편 다수결 원칙을 제한하는 중대한 장애물이기도 함.
- 따라서 떳떳하지 못한 의도를 가지고 이를 남용하는 것을 억제함으로써 책임성과 투명성을 확보하는 것이 중요함. 이를 위해, 거부권은 각 지역그룹을 대표하는 국가의 ‘만장일치’에 의해서만 행사하도록 제한되어야 함.

[제안 7] 거부권은 각 지역그룹을 대표하는 국가의 만장일치에 의해서만 행사할 수 있다.

라. 효율성

- UN 상원 제도의 숨은 장점은 효율성 면에서 탄력적으로 적용할 수 있다는 점일 것임. 즉, 안보리의 이사국은 명목상으로는 세계를 대표할 뿐 실질적으로 자국의 이익만을 대표하므로 이사국 숫자를 늘릴수록 비효율을 초래할 것이 뻔함.
- 지금까지는 안보리의 5개 상임이사국이 ‘적법성 결여’ 또는 ‘밀실 결정’ 등의 비난에도 불구하고 사실상 이사회 내의 ‘집행위원회’ 역할을 맡아왔으나, 앞으로 이사회의 구성원이 늘어나면 그러한 역할은 심각하게 위축될 것임.
- 현행 제도상 안보리의 결정은 15개국 중에서 9개국의 찬성으로 이루어

거부권은 일부 지역그룹만이 배타적으로 가지는 특권으로서 ‘전부 아니면 전무(all or nothing)’라는 절대적 개념에서 벗어나, “모든 지역그룹이 차별적으로 가지는 상대적 권리”의 개념을 도입할 것을 제의함

UN '상원'은 9개 지역그룹으로 구성되어 이사국이 사실상 9개국으로 현저히 줄어드는 효과가 기대됨

어짐(헌장 제27조). 따라서 5개 상임이사국 간에 합의가 이루어진 사안에 대해서는 10개 비상임이사국 중에서 4개국의 찬성만으로 결정을 채택할 수 있었음. 즉, 10개 비상임이사국 중에서 7개국 이상이 합의하지 않는 한, 이들의 의견은 영향이 없었음.

- 그러나 안보리가 확대 개편되면 상황은 매우 달라짐.
 - 예를 들어, 이사국을 24개국으로 늘릴 경우 15개국의 찬성을 필요로 하게 되고(현재처럼 60% 이상의 지지를 필요로 할 경우), 이렇게 되면, 5개 상임이사국 외에도 10개 비상임이사국의 찬성이 있어야 하므로 상임이사국 그룹의 역할은 현저하게 위축됨.
- 이에 비해 '상원'은 9개 지역그룹으로 구성되어 이사국이 사실상 9개국으로 현저히 줄어드는 효과가 기대됨.
 - 특히 각 지역그룹을 대표하는 국가들의 수석대표로 구성된 '운영위원회(steering committee)'를 구성하여 '절차상의' 또는 '일상적인(routine)' 문제를 논의하는 것이 가능해짐.
 - 분담금의 규모상 UN 운영에 당연히 포함되어야 할 3개 국가(미국, 일본, 독일)를 '당연직으로' 배려하여 운영위원회를 구성한다면, 이 운영위원회의 구성은 아래와 같이 될 것으로 보임.

〈표 4〉 UN 상원 운영위원회 구성 예상 국가

● '당연직' (3):	미국, 일본, 독일
● 지역그룹수석대표 (9):	영국, 프랑스, 캐나다, 러시아, 중국, 남아공, 인도 (또는 ASEAN 대표), 브라질 또는 멕시코, 사우디 또는 이집트
- 밑줄: G-7 국가	

[제안 8] UN 상원을 효율적으로 운영하기 위하여 '운영위원회'를 둔다. 이 위원회는 각 지역그룹의 수석대표국가 및 분담금의 비준상 상원이 특별히 지정한 '당연직' 국가들로 구성된다. 운영위원회의 권한사항은 상원이 정한다.

- 한편 현행 안보리의 효율성을 저해하는 주범으로 지목되는 것은 상임이사국의 '거부권 남용'임.

- 이 점에서 이제는 지역그룹 대표국가들의 ‘만장일치’ 요건에 의하여 거부권 남용은 크게 억제될 것으로 기대됨.
- 아울러 상원의 효율적 운영을 위하여 ‘운영위원회’와는 별도로 상원의 보조기관으로 3개 이사회의 설치를 제의함(아래 3장 나절 2) 상원의 이사회 참조).

마. 권한과 의무의 연계: ‘특별한 지위’에 상응하는 ‘특별한 의무’

- 안보리 제도는 상임 제도, 거부권 문제, 정당성 결여 등 갖은 문제점에도 불구하고 한 가지만 보완되었더라면 아주 심각한 비판의 대상이 되지는 않았을 것인바, 이사국(특히 상임)의 특권적 지위에 상응하는 의무가 없는 점임.
 - 2000년대에 들어와서 상임이사국들이 평화유지활동에서는 일반에 산에 비해 추가적 의무를 부담하는 결정이 채택되기는 하였지만 이들이 누리는 특권에 비하면 상징적 제스처에 불과함.
- 냉전과 대결의 시대에 안보리를 특징짓던 특권의식(sense of privileges), 협박(bullying), 무임승차(free-rides), 빈말로 생색내기(lip service), 그리고 좌절감(frustrations)의 문화를 이제 점차 협력의 분위기로 바꾸려면 ‘의무’와 ‘책임감’의 문화를 정착시키는 것이 중요함.
 - 그리고 이를 위해서는 안보 문제를 결정하는 권능이 평화유지활동을 감당할 ‘의지와 능력이 있는(willing and able)’ 국가에 맡겨야 함.¹¹⁾
 - 구체적으로 말하자면, 안보담당기관의 결정에 따라 평화유지군을 파견하는 나라가 안보담당기관의 구성원이 되어야 함(“a much tighter link between Council membership and a firm obligation to commit troops on the ground when Council members adopt a decision”).¹²⁾
- 이런 의미에서 “헌장 제43조에 의거한 특별협정의 체결”이 개별국가의 UN 상원 진출을 위한 필요조건이 되어야 함.
 - UN 헌장 제43조의 규정은 아래와 같음. “1. All member states undertake to make available ... armed forces ... necessary for the purpose of maintaining international peace and security. 2. Such agreement ... shall govern the numbers and types of forces ...”¹³⁾ 이 제는 UN 상원에서 봉사할 능력과 의사를 가진 국가에 대해서만이라도 이 규정을 온전히 적용할 때임.

**안보보장이사회는
이사국(특히 상임)의
특권적 지위에 상응하는
의무가 없음. 따라서
‘의무’와 ‘책임감’의
문화를 정착시키는
것이 중요함**

UN의 정상적 기능을 결정적으로 방해하는 것은 '1국1표제'임. '1국1표제'는 총회의 주요 기능을 여러 면으로 마비시켰을 뿐만 아니라 개도국에 대한 개발원조를 치명적으로 방해하고 있음

- 군대의 규모에 대해서는 일단 '의석당 5,000명'을 토의의 출발점으로 제시하고자 함. 즉, UN 상임국은 평화유지활동을 위한 병력 5,000명을 자국의 부담으로 상비해야 하며, 이들의 UN 활동을 위한 공수와 병참 등 추가비용만 UN이 부담하자는 것임.

- 특별협정은 개별국가를 대신하여 지역그룹이나 지역그룹 내의 국가 집단이 UN과 체결할 수도 있을 것임. 예를 들면, 북구 국가들은 상원에서 자신이 공유하게 될 1석을 위해 공동으로 병력 5,000명을 제공할 수 있을 것이며, ASEAN 회원국들은 공동으로 병력 10,000명을 제공하면서 상원의 2석을 배정받는 것으로 특별협정을 체결할 수 있을 것임. 물론, 특별협정은 당시 상원을 구성하는 국가에 대해서만 적용되어야 할 것임.

[제안 9] UN 상원에서 봉사하는 것은 UN 헌장 제43조에 의한 특별협정이 체결된 국가에 한한다. 다만, 지역그룹이나 국가집단과 UN 간에 개별 국가와의 특별협정을 대체하는 특별협정이 이미 있는 경우에는 이에 따른다. 이러한 특별협정에는 개별국가가 스스로 또는 다른 국가와 합동으로 의석당 최소 5,000명의 평화유지병력을 상비군으로 유지할 의무가 있음을 명시한다. 이 특별협정은 현재 상원에서 봉사하고 있지 않은 국가에 대해서는 적용하지 아니한다.

3. 안전보장이사회 개혁과 직결된 다른 문제

가. 총회에서의 투표권

1) '1국1표' 제도의 재검토

- 안보리의 시대착오적 제도(상임이사국 제도, 거부권 문제 등)를 '궤양(ulcer)'에 비유한다면, 총회에는 이와 직결된 것으로서 '악성 종양(malign tumor)'에 해당하는 것이 있음. UN의 정상적 기능을 결정적으로 방해하는 '1국1표'제를 말함.¹⁴⁾
 - 이 제도가 특히 비난을 받아야 하는 이유는 안보리의 문제가 기관 자체에 그치고 또 안보리의 역할을 와해하지는 않는 반면, 총회의 '1국1표제'는 총회의 주요 기능을 여러 면으로 마비시켰을 뿐만 아니라 UN system 전체에 만연되어 개도국에 대한 개발원조를 치명적으로 방해하고 있기 때문임. 그럼에도 불구하고 이에 대한 비판

이 좀처럼 들리지 않고 있다는 것은 더욱 심각한 문제임.

- ‘1국1표제’는 3가지의 중대한 방법으로 UN의 기능을 약화시켜 왔음.
 - 우선, 투표권과 분담금이 서로 연계되지 않았으므로, 선진국은 ‘UN 예산’ 자체를 억제하는 데 전력투구하여 왔으며,¹⁵⁾ 그 결과 UN의 활동은 극도로 제한될 수밖에 없었음.
 - 둘째로, 비슷한 이유로 원조공여국들이 총회에서 개발협력에 관한 토의를 기피하게 되어, 총회가 이 분야에서 자신의 정당한 역할을 수행하지 못하는 결정적 계기가 됨.
 - 마지막으로, ‘1국1표제’는 ‘consensus’라는 기형적 제도를 탄생시켜, 극소수의 국가가 쉽사리 의사진행을 방해하는 여건을 제공함.
 - 코피 아난 UN 사무총장은 consensus를 두고 다음과 같이 평가하였음.

“[Consensus] prompts the Assembly to retreat into generalities, abandoning any serious effort to take action, [rendering] real debates ... to focus on process rather than substance and many so-called decisions simply reflect the lowest common denominator of widely different opinions.”¹⁶⁾

- ‘1국1표제’는 얼핏 ‘주권평등’ 개념에 충실한 것처럼 보이지만, 이는 (이미 언급했듯이) “더 평등한” 국가들끼리 ‘특권적 평등’을 확보한 후에 “덜 평등한” 국가들에 나눠준 ‘짜구려 평등’일 뿐임. 따라서, 일부 국가들의 ‘특권적 평등’이 문제가 된다면 이 ‘짜구려 평등’의 타당성도 함께 검토되어야 함.
 - 그나마 ‘절대적 평등’ 개념이 권리와 책임 간에 일관성 있게 적용된 것도 아님. 즉, 권리에 있어서는 ‘절대적 평등’을 적용하고 재정적 부담에서는 ‘비례적 평등’을 반영하는 이중잣대(double standard)를 적용하였기 때문에 ‘특혜’와 ‘불공평’의 문제가 야기되는 것은 불가피함.¹⁷⁾
- 권리 행사에 있어서는 ‘1국1표제’를 채택한 것은 명백히 ‘국가 간의 절대적 평등’ 개념을 반영한 것이지만, 이에 비해 분담금 부담에서는 미묘한 ‘2원적’ 구조를 보이고 있음.
 - 우선, 각국이 경제규모에 비례하여 재정적 부담을 하도록 한 것은 국가를 ‘정치적 단위’보다는 ‘경제적 단위’로 본 것임. 반면에 어떤 국가든 경제규모와 관계없이 최소한 0.001%의 분담금을 부담하도록

**‘1국1표제’는 얼핏
‘주권평등’ 개념에
충실한 것처럼
보이지만, 이는 “더
평등한” 국가들끼리
‘특권적 평등’을 확보한
후에 “덜 평등한”
국가들에 나눠준
‘짜구려 평등’일 뿐임**

‘책임’ 분담에 있어서 절대적 평등과 비례적 평등을 병행하는 것이 타당하다면 같은 기준이 ‘권리’에서도 적용되어야 함. 이를 실현하는 방안으로서 ‘1국1표제’에 대하여 ‘가중투표제’를 병행하는 ‘2중 투표제’ 실시를 제안함

- 한 것은 국가가 ‘정치 단위’임을 강조하여 ‘절대적 평등’ 개념을 반영한 것임.¹⁸⁾
- ‘책임’ 분담에 있어서 절대적 평등과 비례적 평등을 병행하는 것이 타당하다면 같은 기준이 ‘권리’에서도 적용되어야 함. 이를 실현하는 방안으로서 ‘1국1표제’에 대하여 ‘가중투표제’를 병행하는 ‘2중 투표제’가 있을 것임.
 - 이 방안은 국가의 2중성, 즉 ‘정치성’과 ‘경제성’을 함께 반영하는 것이기도 함. 이러한 ‘2중 투표제’ 하에서 ‘과반수’라 함은 찬성국가의 수가 참석국의 과반수인 동시에 찬성국가의 가중투표의 누적이 과반수에 이르는 것을 의미함.¹⁹⁾
 - 이와 같이 국가의 경제적 성격을 인정하고 이를 반영할 때 비로소 경제 분야에서의 UN의 활동은 본격화될 것임.
 - ‘1국1표제’와 ‘가중투표제’를 병행하는 것은 국제사회에 낯선 것은 아님.
 - 의사결정방법으로 ‘2중 투표제’를 도입한 예로서는 1987년 Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer²⁰⁾와 1994년 Restructured Global Environmental Facility²¹⁾가 있음.
 - 또한 1997년 Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change에서도 발효 요건으로서 각국이 1표를 가지는 동시에 이산화탄소(CO₂)의 배출량에 따른 가중치를 행사하는 ‘2중 투표제’를 도입하였음(제25조1항).²²⁾
 - 가중치로서 간단명료하게 UN 분담금 비율을 그대로 반영한다면,²³⁾ 개도국 그룹(the global South)은 ‘1국1표제’에 의해 다수를 차지하고 선진국 그룹(the global North)은 ‘가중투표제’에 의해 다수를 차지하여²⁴⁾ 일방이 상대방을 강요하는 상황은 배제됨. 더욱이, 이제는 consensus라는 이름으로 극소수의 국가가 의사진행을 방해하는 상황도 예방됨.

[제안 10] UN 총회에서 ‘과반수’라 함은 찬성국가가 참석국가의 과반수인 동시에 찬성국가의 분담금 누적이 분담금 전체의 50%를 상회하는 것을 말한다. ‘과반수가 아닌’ 다른 다수결에서도 같은 방법을 준용한다.

- 2) 개발협력 분야에서 UN의 역할을 강화하기 위한 ‘대 교환(global trade-off)’
- 지금까지의 제의가 수락된다면 안보리에서 5개 상임이사국이 거부권

을 이웃국가와 공유하는 양보를 하게 되고 총회에서는 개도국 그룹(the global South)이 투표방식에서 양보를 하게 됨. 그런데 이 그림에는 중요한 두 개의 그림조각이 빠져 있음. 그 하나는 “5개 상임이사국이 아닌 선진국들은 무슨 역할(양보)을 하느냐”의 문제이고, 다른 하나는 “경협, 특히 개발협력 분야에서 UN, 특히 총회의 역할을 어떻게 정상화시키느냐”의 문제임.

- 이제 그림에서 빠진 두 개의 조각 문제를 한꺼번에 해결하고자 함.
 - 즉, 선진국 그룹(the global North)의 국가들은 각각 자신의 개발원조 예산(ODA: Overseas Development Assistance)의 10%를 UN에 기탁하고,²⁵⁾ 이를 가중투표제가 도입된 총회의 결정에 따라 사용하자는 것임.
 - 이렇게 하면 총회는 “재원 부족, 정치적 의지 결여 및 결정사항의 이행수단 미비(inadequate resources, lack of political will, and the absence of mandatory implementation of decisions)”²⁶⁾라는 고질병을 극복하고 유엔의 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)와 같은 주요 경제 사항을 이행할 수단을 갖게 될 것임.
- 선진국 그룹의 이러한 조치는 개발원조가 “공여국 위주의 사업보다는 MDGs에 기초한 빈곤층 감축 등 다자간에 합의된 개발 목표에 쓰이도록 향하는(oriented to support [multilaterally agreed development goals such as] the MDG-based poverty reduction strategy, rather than to support donor-driven projects)”²⁷⁾ 데에 중대한 한 걸음이 될 것임. 또한 원조 공여국들은 ‘2중 투표제’가 도입된 총회에 신뢰가 간다면 UN을 통한 다자원조를 10%에서 점차 늘릴 수도 있을 것임.
- UN에 기탁된 예산은 1차적으로 MDGs 이행 등의 개발협력을 위한 재원으로 사용되겠지만, 2차적으로는 총회의 결정에 따라 ‘재난 구호(disaster relief)’ 등의 ‘인간안보(human security)’와 ‘전후 평화구축(post-conflict governance reinforcement; peace-building)’에도 사용될 수 있을 것임. 이렇게 되면 UN도 공여국이 자의적으로 기탁하는 예측하기 어려운 재원에만 기대지 않고 스스로의 재원으로 사업을 계획할 수 있게 됨.
- 선진국 그룹과 개도국 그룹 간에 UN 총회에서 ‘투표권의 균형’을 이루는 대신 ‘일부 ODA 예산의 사용방법을 공동으로 결정’하도록 함

선진국 그룹(the global North)의 국가들은 각각 자신의 개발원조예산(ODA: Overseas Development Assistance)의 10%를 UN에 기탁하고, 이를 가중투표제가 도입된 총회의 결정에 따라 사용할 것을 제안함

코피 아난 사무총장은 “UN system의 각종 전문기구와 보조기관을 그룹으로 묶어서 ‘개발’, ‘환경’, ‘인도적 조치’의 업무를 맡기는 방안을 검토할 것을 촉구함으로써, “총회 아래에 개편된 3개 이사회가 필요하다”는 개인적 비전을 암시한 바 있음

의하게 되면, 이는 ‘남북관계’의 획기적 개선을 가져올 것임. 이는 냉전의 종식에 따른 동서화합과 함께 ‘대결의 시대’를 ‘화합과 협력의 시대’로 바꾸는 결정적 계기로 역사에 기록될 것임.

[제안 11] OECD/DAC 회원국들은 공적개발원조(ODA)를 위한 예산의 10%를 UN에 맡기고, 그 사용방법은 UN 총회에서 ‘이중 투표제’를 적용하여 결정한다. 이 예산의 용도에는 개발원조, 재난구호, 평화구축 등의 사업이 포함된다.

나. 이사회(상하원을 보조하는 현장기관들)

1) 총회(하원)의 이사회

- UN 창설자들이 기구의 의결기관으로서 ‘총회’와 ‘3개의 이사회’를 구성한 것은 현명한 결정으로 보기는 어려움. 총회를 돕는 역할을 맡아야 할 3개의 이사회 중에서 안보리는 당초부터 상부기관인 총회를 도외시하는 기관이었고, 신탁통치이사회(Trusteeship Council)는 한시적으로 운영될 운명이었음. 결국 경제사회이사회(Economic and Social Council; ECOSOC) 홀로 남아서 총회를 돕는 ‘jack of all trades and expert of none’이 될 수밖에 없었음.
- 이러한 배경에서 High-level Panel은 ECOSOC의 보조기관인 Commission on Human Rights를 격상시켜 ECOSOC과 대등한 관계의 현장기관(“a Charter body that will stand alongside the ECOSOC”)인 Human Rights Council로 만들 것을 제의하였음.²⁸⁾
 - 이 제의는 코피 아난 사무총장의 보고서 ‘In larger freedom’에서도 재차 강조되어 2005년 제60차 UN 총회에서 압도적인 호응을 받았음.
 - 이어서 동 사무총장은 환경업무를 총괄적으로 담당할 기관의 필요성을 강조하면서 “UN system의 각종 전문기구와 보조기관을 그룹으로 묶어서 ‘개발’, ‘환경’, ‘인도적 조치’의 업무를 맡기는(grouping the various agencies, funds and programmes into tightly managed entities, dealing respectively with development, the environment and humanitarian action)” 방안을 검토할 것을 촉구함으로써,²⁹⁾ “총회 아래에 개편된 3개 이사회가 필요하다”는 개인적 비전을 암시한 바 있음.

- 코피 아난의 비전은 충분히 검토할 가치가 있다고 보면서, 필자는 UN이 당면한 문제만을 보고서 reactive하기보다는 예상하지 못한 문제가 발생할 미래에도 대비해 proactive 할 수 있도록 약간의 수정을 가한 제안을 하고자 함.
 - 즉, 3개의 이사회를 설치하되, 이들의 업무영역을 “개발, 환경, 인도적 조치(development, environment and humanitarian action)”라는 식으로 배타적으로 명시할 것이 아니라, “인간, 국가, 세계(humanity, states and the globe)”라는 식으로 포괄적으로 명시하자는 것임.
 - 그리고 이들 3개 이사회를 잠정적으로 각각 ‘인간존엄이사회(Human Dignity Council)’, ‘경제협력이사회(Economic Cooperation Council)’ 및 ‘인류공유자산이사회(Global Commons Council)’로 부르고자 함.

- 이와 같이 업무분담을 포괄적으로 해두면 예측하지 못했던 새로운 분야가 나타나도 어느 이사회인지 쉽게 가늠할 수 있고, 또 ECOSOC의 경우처럼 특정 이사회로 모든 업무가 집중되는 현상을 예방하기 쉬울 것임.
 - 예를 들어, UN 총회가 AIDS와 같은 특정 질병문제를 다루고자 할 때 이는 주로 ‘인간’에 관한 문제이므로 담당기관은 ECOSOC의 직계 후계자에 해당하는 경제협력이사회(Economic Cooperation Council)보다는 인간존엄이사회(Human Dignity Council)에 맡기는 것이 더 타당할 것이라고 쉽게 결정할 수 있음.

- 경제협력이사회(Economic Cooperation Council)는 MDGs의 달성을 조정하는 등 개발원조정책을 주도하고, 총회의 지휘에 따라 원조 공여국이 기탁한 ODA 기금을 다루는 기관으로서, UN 총회가 경제 분야에서 ‘적극적인’ 역할을 수행하도록 돕는 기관임. 대부분의 개도국 입장에서는 이 개발협력이사회가 총회의 3개 이사회에서 가장 관심의 대상이 될 것으로 보임. 동 이사회들의 주 업무는 개발협력이 되겠지만 이를 ‘개발협력이사회(Development Assistance Council)’로 하지 않고 ‘경제협력이사회’로 칭한 이유는 개발협력을 넘어서는 분야의 경제협력(예: 무역, 투자) 업무도 담당해야 하기 때문임.

- ‘인류공유자산이사회(Global Commons Council)’는 지구환경 및 인류 공동재산-공해(high seas), 남극, 외계(the outer space)의 활용과 보호를 담당하게 될 것임.

*UN 총회(하원)에
‘인간존엄이사회’,
‘경제협력이사회’,
‘인류공유자산이사회’를
설치할 것을 제안함*

**UN 상원에 아래와 같이
‘인간안보이사회’,
‘평화구축이사회’,
‘지구안보이사회’를
둘 것을 제의함**

2) 상원의 이사회

- 코피 아난은 UN 총회에 대한 사무총장의 보고서 ‘In larger freedom’에서 전쟁 후의 국가(post-conflict states)에서 평화구축사업(peace-building activities)이 필요함을 역설하면서 전쟁에서 평화정착으로 이전하는 국가를 효과적으로 돕는 업무를 담당할 기관이 UN에 결여되어 있음을 개탄하였음(“[T]here is a gaping hole in the United Nations institutional machinery: no part of the United Nations system effectively addresses the challenge of helping countries with the transition from war to lasting peace”).³⁰⁾
 - 사실 이러한 개탄스런 상황은 자연재해나 전쟁발생의 희생자를 구조하는 분야 등에서도 마찬가지임.
- 이런 점을 감안하여, 상원에도 하원(총회)에서와 같이 업무를 보조할 3개 이사회를 설치하고 총회의 이사회처럼 각각 ‘인간, 국가, 세계(humanity, states and the globe)’의 업무를 담당하도록 할 것을 제의함.
 - 이들 3개 이사회를 잠정적으로 각각 ‘인간안보이사회(Human Security Council)’, ‘평화구축이사회(Peace-Building Council)’ 및 ‘지구안보이사회(Global Security Council)’로 부르고자 함.
 - ‘인간안보이사회(Human Security Council)’는 주로 급작스런 자연재해(질병발생 포함)의 희생자나 전쟁의 난민, 내란의 피난민 등의 개인에 대한 긴급구호 업무를 담당하는 기관임.³¹⁾
 - ‘평화구축이사회(Peace-Building Council)’는 전후 복구를 관리(post-conflict management)하고 법질서 구축을 지원하는(help buildup governance) 업무를 맡게 될 것임. High-level Panel이 설치를 권고한 ‘평화구축위원회(Peace-building Commission)’와³²⁾ 유사하지만 특정 국가에서의 활동기간은 시한부(예: 10년)가 되어야 할 것임. 이는 총회 아래에 있는 경제협력이사회(Economic Cooperation Council)와 업무가 충돌하는 것을 예방하기 위한 것임.³³⁾
 - ‘지구안보이사회(Global Security Council)는 국제평화와 안전에 대한 중대한 위협을 다루며, 범법자에 대한 징계와 처벌도 담당업무에 포함됨. 국제테러리즘도 지구안보이사회의 담당업무에 포함될 것이지만, 동 이사회의 역할은 ‘국제범죄’의 개념이 확대되어야 더욱 본격화될 것임. 예를 들면, ‘지구환경에 대한 중대한 가해’ 등을 말함.

[제안 12] 총회(하원)의 업무를 보조하는 헌장기관(Charter bodies)으로서³⁴⁾ 인간존엄이사회(Human Dignity Council), 경제협력이사회(Economic Cooperation Council) 및 인류공유자산이사회(Global Commons Council)의 3개 이사회를 둔다. 또한, 상원의 업무를 보조하는 헌장기관으로서 인간안보이사회(Human Security Council), 평화구축이사회(Peace-Building Council) 및 지구안보이사회(Global Security Council)를 둔다.

4. 결론: 가장 이상적인 것이 가장 현실적인 경우

- UN은 기능장애와 실정을 이유로 끝없는 비난을 받아 왔고, 많은 사람들이 이 기구가 ‘날아빠진 선박’이나 ‘거추장스러운 공룡’인 양 생각하기에 이르렀음. 그러나 UN의 업적과 약점을 함께 두고 저울질한다면 이러한 비판은 “나무만 보고 숲을 보지 못하는” 우매함에 불과함. UN은 여러모로 당초의 목표를 초과 달성하였음.
- UN은 “정복이나 영토확장을 국가정책으로 삼아서는 안 된다”는 원칙을 확립하였음. 오늘날 영토확장을 국가정책으로 공언하는 국가는 사실상 사라졌음.
 - 사담 후세인(Saddam Hussein)의 쿠웨이트 침략이 마치 지나간 시대의 일을 보듯 이상하게 느껴졌던 것은 이러한 원칙이 상당히 확립되었다는 증거임.
 - UN이 출범하기 전까지는 대부분 전쟁의 주요 동기는 ‘영토확장’에 있었고, 제2차 세계대전도 마찬가지였다는 것은 엄연한 사실임.
 - UN은 종종 무력충돌에 대해 아무런 조치를 취하지 않는다고 비난을 받지만, 사실 이러한 무력충돌의 대부분은 최근까지도 다수국가가 ‘국내 문제’라는 이유로 UN의 개입을 탐탁하게 여기지 않던 것이었음.
- 식민지 해방이나 인권신장도 UN 없이는 생각하기 어려운 중대한 업적임. 이러한 분야에서 UN은 명백히 창설자의 기대를 초과 달성하였음. 그러나 가장 큰 업적은 국제관계에서 법질서(rule of law)를 확립하는 데 크게 기여하였다는 점임.
 - UN이 창설될 무렵까지 수 세기 동안 세계는 ‘무정부 사회(anarchical society)’에 불과하여 ‘세력균형(balance of power)’만이 평화를 확보하는 유일한 수단으로 간주되었음.
 - 이에 비해, 전형적인 ‘세력균형’이던 냉전이 종식되어도 이를 안도와 환

UN은 기능장애와 실정을 이유로 끝없는 비난을 받아 왔으나 UN 없이는 생각하기 어려운 중대한 업적을 달성하였음. 특히 식민지 해방, 인권 신장, 국제관계에서 법질서 확립 등에 크게 기여하였음

**국제사회에서의
주요역할과 중대한
업적에도 불구하고,
UN은 과거의
속박에서 벗어나
현재와 미래의 기대에
부응하도록 변화해야
할 긴박한 필요성이
있음**

- 호로 받아들이고 “평화를 확보하던 수단이 사라졌다”면서 비관하지 않을 수 있었던 것은 그만큼 법질서 확립에 대한 신뢰가 있었기 때문임.
- 냉전이 끝난 후 지난 20여 년간 “냉전을 대체하는 세계질서는 어떤 형태일까?” 하는 문제는 정치인들이 당장 해결해야 할 시급한 문제가 아니라 학문적 호기심을 자극하는 문제에 불과하였음. 이러한 변화는 그동안 UN이 다양한 분야에서 다자협약을 채택하고 국가 간의 규범을 세우는 데 주도적 역할을 하였기 때문임을 알아야 함.³⁵⁾
- 이 모든 업적은 사무국을 포함하여 UN이 세상에 중요한 자산임을 웅변적으로 보여주는 것임. 특히 주목할 것은 UN의 경비가 전 세계 방위비의 1%에도 미치지 못한다는 점임.³⁶⁾ “인류가 만든 어떠한 기구도 이렇게 보잘것없는 경비로 이만큼 엄청난 혜택을 가져온 사례가 없다”고 해도 과장은 아닐 것임.
 - 그럼에도 불구하고, UN이 과거의 속박에서 벗어나 현재와 미래의 기대에 부응하도록 변화해야 할 긴박한 필요성이 있음은 부인하기 어려움. 이는 특히 ‘개발협력’ 분야에서 두드러짐.
- 이 글을 쓴 1차적 목적은 각국의 입장에서 안보리가 ‘그들의 것’이 아니라 ‘우리들의 것’이 되도록 구조를 조정하려는 방안을 제시하는 것임.
 - 이를 위해 대표국가 수를 늘리고 새로운 구성방식을 제시하였는데, 이 과정에서 “이웃국가 간에 평화와 협력이 증진되도록” 배려하였음. ‘지역그룹(Regional Grouping)’을 구성하고 이를 공식화한 것은 이웃국가 간에 협력을 강화하도록 유도하기 위해 “판돈을 키운(up the ante)” 것임.
 - 내부 분열된 지역그룹은 거부권을 행사할 수 없게 되어 세계무대에서 발언권이 약화할 수밖에 없음. 따라서 어느 지역에서 무력충돌의 조짐이 보이면 그 지역의 이웃국가들이 이를 말리도록 여건을 조성한 것임.
- 안보리의 개편보다 더 궁극적인 이 글의 목적은 총회와 그 하부기관으로 하여금 개발협력에서 주요 역할을 수행하도록 만들기 위한 것임.
 - 이를 위해서는 안보리와 총회에서 적용되는 위선적 ‘이층 버스식 평등’을 폐지하고 이를 의무 또는 책임과도 연계된 ‘공정한’ 평등으로 대체하여야 함.
 - 이를 위해 이 글은 “총회의 의사결정에서 ‘절대적 평등’과 ‘비례적 평등(가중투표제)’을 함께 적용하자”고 제의하였음.

- 이 글은 두 가지 면에서 국가에 관한 전통적 개념을 벗어나 있음.
 - 그 하나는, 국가가 ‘정치적 단위’이면서 ‘경제적 단위’임을 솔직히 받아들이면서, 각국의 권리(투표권)와 의무(재정적 부담)를 제한적으로나마 서로 연계시키자는 것임.
 - 다른 하나는, ‘지역그룹’ 개념을 전면에 등장시켜 이를 ‘국가’와 ‘세계’의 중간에 놓인 실체로 인정하는 것임. 이러한 새로운 개념을 인정한다면, 세계를 몇 개의 국가그룹으로 나누면서 각 그룹에 속한 국가의 수를 비슷하게 만들기 위해 역지를 쓸 필요는 없게 됨.³⁷⁾

- 안보리 개혁 논의가 진전을 보지 못하자 일부에서는 “아주 부서진 게 아니라면, 어설픈 손대지 말고 그냥 두자(if it ain't broke, don't fix it)”는 논리로 개혁 논의 자체를 포기해야 한다고 주장함.³⁸⁾ 그러나 이럴 때는 오히려 “고쳐서 제대로 작동하게 하든지, 부수고 새로 짓든지(make it, or break it)”라는 논리가 더 어울릴 것임.
 - UN이 너무 기형적이어서 시대에 적응하지 못한다면 체념 속에서 민주주의를 포기할 것이 아니라 “UN을 대체할 더 건강한 기구를 세우는”³⁹⁾ 것은 주인들(즉 국가들)이 마음먹기 나름이기 때문임.
 - 다른 선택의 여지가 있다는 점을 감안하면, 안보리의 개혁, 나아가서는 UN의 개혁에서는 “가장 이상적인 개혁안이 가장 현실적인 개혁안이 될 수도 있다”는 결론이 도출됨.

- 명심할 것은 5개 상임이사국을 포함하여 모든 국가를 만족하게 하는 개혁안은 있을 수 없다는 점임. “특권과 특혜를 가진 국가가 반대하지 않을 개혁”이란 개념 자체만으로도 모순임. 온 세계가 일부 국가의 인질로 남아 있을 수는 없음. 다른 선택의 여지가 없다면 세계는 분연히 일어서서 UN과는 다른 다음 세대의 국제기구를 설립하면 되는 것임. 대다수의 국가가 같은 의견이라면, 국가의 기본권을 심각하게 침해하는 문제가 아닌 한 소수국가는 다수의 의견에 따라야함. 그것이 바로 ‘민주주의’임. 만약에 다수국가가 타협의 대상이 될 수 없는 이러한 기본원칙을 주장할 용기조차 못 가진다면, 이러한 다수는 아직 민주주의의 주인이 될 준비가 되지 않은 하인들의 집단일 뿐임.

**안보리이사회 개혁
논의가 진전을 보지
못하자 일부에서는
“아주 부서진 게
아니라면, 어설픈
손대지 말고 그냥
두자”는 논리로 개혁
논의 자체를 포기해야
한다고 주장함. 그러나
이럴 때는 오히려
“고쳐서 제대로
작동하게 하든지,
부수고 새로 짓든지”
라는 논리가 더 어울릴
것임**

기획 및 감수: 이성우(제주평화연구원 연구위원)

편집: 이지영(제주평화연구원 연구원)

강지혜(제주평화연구원 인턴)

저자 약력

■ 홍승목

現 한국국제협력단 이사 및 외교통상부 대사. 서울대학교 법과대학 및 동 대학원 석사과정을 수료하였고(국제법 전공), Sussex(U.K; 국제관계, M.A.), Adelaide(Australia; 지구환경), Harvard(USA; 국제기구)에서 수학하였음. 1980년 이래 외교통상부에서 근무 중이며, UNESCO 사무국에서 5년간 근무하였음(대외협력실 아태과장). Adelaide 환경대학원에서 쓴 지구온난화대책 논문 ‘An International Policy Instrument for Curbing Atmospheric Build-up of Carbon Dioxide’는 탁월한 논문으로 인정받아 Occasional Paper No.12로 출판되었고(1997), “독도영유권 문제-프랑스 학자와의 대화”도 중대한 기록으로 인정되어 대한국제법논총에 게재됨(2003).

주석

* 필자가 2005~2006년 Harvard에서 연구하면서 완성된 글을 줄여서 한글로 처음으로 소개하는 것임.

- 1) See ‘**A more secure world: Our shared responsibility**’ (UN document A/59/565; 2 December 2004; hereinafter ‘**High-level Panel’s report**’), at paras. 251-4. According to one of the two models proposed in the report (‘Model A’), 6 new permanent seats shall be provided for the Security Council, to be distributed to four major regional areas: Africa 2; Asia and Pacific 2; Europe 1; and America 1. Seeing no lucid explanation by the Panel regarding what criteria were applied in arriving at such figures, however, we can only infer that the panel had the conclusion from the beginning.
- 2) See ‘**In larger freedom: towards development, security and human rights of all**’ (UN document A/59/2005; 21 March 2005; hereinafter ‘**In larger freedom**’), at para.170
- 3) 이 글에서 ‘구조적 문제’라 함은 ‘유엔 현장의 개정이 필요한’ 상황을 의미함.
- 4) For example, at a symposium on ‘United Nations reform’ held in May 1992 in Rome, **Dusan Sidjanski** argued: “... it is logical to wonder how [regions or regional organizations] should be represented at the Security Council ... especially if one agrees that the sharing of the responsibilities and tasks must be decided between the United Nations and the regional organizations ...” See ‘The Proceedings of the International Symposium: Prospects for reform of the United Nations system’ (**Italian Society for International Organization**, Padova, CEDAM, 1993, pp.443~453), at p.448.

More recently, **James Paul** and **Céline Nahory** of **Global Policy Forum**, a U.S. research organization based in New York, advocate ‘informal regional arrangements’ that will ultimately be replaced by ‘regional seats’, as the way to representation on the Council. *See* their article ‘Theses toward a Democratic Reform of the Security Council’ (13 July 2005), at p.6. This article is available at <http://globalpolicy.igc.org/security/reform/2005/0713theses.htm>.

Professors **Paul Kennedy** and **Bruce Russett** of Yale University also ask: “*Why not consider ... permanent regional membership on the Security Council, whereby different countries take turns representing their part of the world?*” *See* their article ‘Reforming the United Nations’ (**Foreign Affairs**, Sep. 1995, Vol.74~5), at p.61.

- 5) **Italy** has been for years a vociferous proponent of ‘group representation’ by EU in the Security Council. In April 2005, it further expanded the notion of ‘group representation’ to all the regional groups, by proposing to “*add 10 permanent regional seats [to the current 15 national seats] that each group would manage independently with its own principles and mechanisms to ensure regional representation rather than a national occupation of their seats*” (Quotation from ‘Security Council Reform: Membership including Expansion and Representation’ by the **Global Policy Forum**, available at <http://globalpolicy.igc.org/security/reform/cluster1index.htm>).
The **African Union** also claims that the Union should have the “[*responsibility*] for the selection of Africa’s representation in the Security Council.” *See* item 4 of ‘Common African Position on Reform of the United Nations’ (7-8 March 2005; reproduced at <http://globalpolicy.igc.org/security/reform/cluster1/2005/0428auposition.htm>).
- 6) 현재 UN에서 통용되는 electoral grouping은 ‘첨부 참조.
- 7) The text of this UNDP report (hereinafter ‘**Human Development Report 2002**’) is available at <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>.
- 8) These figures (for the year 2004) are based on the ‘Key indicators of development’ to be found in **World Development Report 2006: Equity and Development** (World Bank), at pp.292~3.
- 9) Otherwise, this sub-group will have to share the third seat with South Korea, North Korea and Mongolia, because China and Japan are expected to occupy, in perpetuity, 2 of the 3 seats of the Group.
- 10) **The Economist** magazine seems to strike a chord in all those who advocate reform of the Security Council, when it says: “[*If*] the UN is to do more to assert its moral authority and to lead the way in combating international terrorism, its authoritative body, the Security Council, needs to have much greater, and more recognized, legitimacy.” *See* ‘United Nations: Fighting for survival’ on 18 November 2004 (e-version).
- 11) The **High-level Panel’s report** argues that greater involvement in Security Council decision-making of those who contribute most, among others, is required to increase both the effectiveness and the credibility and to enhance its capacity and willingness to act in the face of threats (para.248). Submitting the same report to the General Assembly, Kofi Annan emphasizes in his Note (at para.6): “*The report argues that capable and responsible States must be on the front line in combating today’s threats. I share the Panel’s view ... [and] welcome their recommendations in this field.*” (Emphasis is found in the original text.)
- 12) *See* ‘A Security Council Numbers Game: All Bets Off’ by **Jeffrey Laurenti** (19 July 2005; available at <http://www.tcf.org/list.asp?type=NC&pubid=1061>). *See* also his other article ‘What reinforcement for the Security Council?’ (supra note 1) at p.80, where he elaborates: “[*E*]very member state assuming a seat on the Security Council ... could (and

should) be required during that state's tenure as a member to commit appropriately determined military units to a rapid deployment force capability under the authority of the Council."

- 13) 60년이 넘는 UN 역사에서 현장 제43조의 '특별협정'을 안보리와 체결한 나라는 전혀 없음. 현장을 기초한 사람들이 현장 전체에서 가장 중요한 조문의 하나로 꼽았을 내용이 사실상 망각된 것은 아이러니임.
- 14) In this regard, **Human Development Report 2002** (supra note 15, at p.8) says: "*It is perhaps no coincidence that the more representative international institutions, such as the UN Economic and Social Council and the UN General Assembly, are considered the least powerful.*"
- 15) In 2005, UN regular budget was about US\$ 1.4 billion (peace-keeping budget aside), that was about 1% of the annual budget of the European Union (Euro 105 billion = US\$ 133 bil.) or that of South Korea (US\$ 189 bil.), and about 0.1% of that of the US (US\$ 2,466 bil.) or that of Japan (US\$ 1,775 bil.). See <http://globalpolicy.igc.org/finance/tables/tabsyst.htm> for the UN, http://en.wikipedia.org/wiki/European_Union_statistics#EU_Budget for the EU, and 'The World Factbook' by CIA (available at <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2056.html>) for the governments. It is also to be noted that, since 1978, there has been no budget increase in real terms (price-index adjusted). According to **Klaus Hüfner**, Senior Research Fellow of the **Global Policy Forum**, the UN expenditure in 2002 was the same as in 1978, with minor fluctuations in the intervening years. It then dropped by 2.4% ((from 334 to 326 in 'constant 1971 dollars') in 2003, the last year for which the index is available. See <http://globalpolicy.igc.org/finance/tables/reg-budget/currentreal.htm>.
- 16) '**In larger freedom**' (supra note 5), at para.159.
- 17) It seems that the ICIV system is based on an analogy that, "*A state is to the UN, as a human being is to a country*", that is to say, "*As differentiated tax pay by individuals does not justify differentiated human rights, so does differentiated financial contribution by states not justify their differentiated rights at the UN.*" However, this analogy is fundamentally flawed on at least two points. First, the UN is not the 'world government'. In the case of a state government, it provides its constituents safety, orderliness, services and infrastructure for economic and social activities, and in exchange taxes its people. Therefore, it is warranted that more taxes are levied on bigger economic beneficiaries. Moreover, a state usually has the power and authority to impose its will on individuals. In contrast, the UN is only a forum among states. Neither does it provide notable services to the states, nor does it have the authority or means to impose its will on states: it count on the voluntary cooperation of individual states for the implementation of its decisions. To the UN, the states are as much its clients as its constituents. If the UN is found unattractive, it is less cared for by important clients, and thus doomed to languish. Second, the dignity and value of human beings are considered so sacred as to eclipse the differences in individual's economic contributions to the state. Therefore, discrimination in individual's rights can hardly be justified. In contrast, a state does not carry such an aura of sacredness as a human being does, as the destiny of the former Soviet Union or Yugoslavia eloquently showed. The demise of a country usually means no other than the birth of a plural number of countries, a process so often considered a boon by people inside. Or conversely, people living in several states may decide, with the blessing and sometimes envy of the outsiders, to end the lives of their existing states to create a new state. In sum, there is nothing sacred about the life of a state. In fact, a state is arguably no more than an institution for the welfare of its constituents, the people. The same

cannot be said of human beings.

When the Soviet Union, and Yugoslavia a few years later, broke up into several Republics, the world observed that their successor countries inherited more than their predecessors had had, in terms of votes at the UN General Assembly. That provides an uncanny lesson on the double standard applied at the UN: if the same multitude of people gathered around one flag decide to gather around several flags, they can increase the sum-total of their rights by that many times, whereas the weight of their responsibilities remains virtually unchanged.

In the case of independence of former colonies, the voting rights of newly independent countries could be seen as awakening from dormancy. However, the breakup of an existing country poses several new questions to the world: What should be the limit to the number of new Republics to be born out of an old 'Empire'? Why should the voting weights of other countries or peoples be affected at all by another group's internal decision? And, in an extreme case, what if the world sees a country breaking up into, let's say, two hundred republics which consequently claim an absolute majority of vote in the General Assembly?" Setting aside the possibility of such an extreme scenario coming true, at least the question betrays the fragile basis of the exclusive 'ICIV' system, thus leads one to revisit the interpretation of 'sovereign equality'.

- 18) A more sophisticated method of apportionment would be to charge each state a differentiated amount proportional to its economic size (proportional equality) **in addition to** a certain amount common to all the member states (absolute equality). Such a nicety, however, has seldom been a forte of the UN General Assembly.
- 19) If developing countries take the view that their dominance in the General Assembly based on 'ICIV' is a boon for them, it is time they should give a second thought to this concept. In fact, their majority vote can be no more than a 'mixed blessing'. For most of the people and countries of the global South, poverty eradication or 'freedom from want' is unquestionably the most urgent and important national goal. Where poverty is prevalent, even a secured 'peace' is no more than a hollow blessing. Therefore, they should find a way to turn the UN General Assembly, the most universal global forum, into a major forum for discussions on 'economic development'. They should ask themselves: "*if 'freedom from fear' is the primary subject of the Security Council, why is 'freedom from want' not the primary subject of the UN General Assembly?*" The reality is that, with the majority vote in the hands of the global South, rich countries (i.e., donor states) are little inclined to bring the issues of economic cooperation into the General Assembly where they have to run a high risk of ending up with increasing burden, but without commensurate power. When the wise old saying of "He who pays the piper calls the tune" is ignored, it is inevitable to see that the music just stops. One might even say that "The global South has been given enough rope to hang itself".
- 20) At the Meetings of the Parties to the **Montreal Protocol**, decisions are made by "*a two-thirds majority of the parties present and voting who represent at least 50 per cent of the total consumption of controlled substances*". See '**Bowett's Law of International Institutions**' (5th ed; by **Philippe Sands** and **Pierre Klein**; 2001), at p.123 para.4-021, or Article 2(9)(c) of the Montreal Protocol. The text of the Protocol is available at <http://www.unep.ch/ozone/pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf>.
- 21) The 'Instrument for the Establishment of the **Restructured Global Environmental Facility**' (available at http://thegef.org/GEF_Instrument3.pdf) stipulates at para. 25(c)(i): "*[D]ecisions ... shall be taken by a double weighted majority; that is, an affirmative vote representing both a 60 % majority of the number of participants and a 60 % majority of the total contributions.*"

- 22) The text of the Kyoto Protocol is available at http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php.
- 23) As another method of weighted voting, Professor **Joseph E. Schwartzberg** (Institute for Global Policy, **World Federalist Movement**) suggests that each state be assigned a weighted vote that is the average of three factors: population, contribution to the UN budget and unit share of the UN membership. According to him, this method would give the USA a weighted vote of roughly 9.1%, China 7.7%, India 6.0%, Germany 3.8%, France 2.6%, the UK 2.3%, etc. (See his article ‘Revitalizing the United Nations: Reform through weighted voting’, especially at Executive Summary, pp.11-16 and Appendix 1, that is available at http://www.globalsolutions.org/programs/intl_instit/UN_ref/Schwartzberg_Weighted_Voting.pdf.)
A grave drawback of this formula is that the population is doubly weighted, because the contribution to the UN budget also reflects the population. Contribution is roughly based on the scale of national economy (GNP) that is decided by ‘per capita income’ multiplied by ‘population’. It is unimaginable that small-population countries or big stakeholders, namely, major budgetary contributors, accept such a formula that lopsidedly favors big-population countries.
- 24) Proposing creation of a ‘UN Economic Security Council’, **Human Development Report 1994** suggested the introduction of a voting system “*to have all decisions ratified not just by a majority of all members but also by majorities of the industrial and developing countries*” See pp.83~4. [Reproduced in summary form in the **Human Development Report 2002** (supra note 15) at p.118, Box 5.5.] If this voting method is applied in the General Assembly, it will bring about a result somewhat similar to that of the ‘dual vote’ system proposed in this essay. However, there will be a basic difference in the two approaches. The UNDP Report divides countries into industrial states and developing ones, and then accords each state ‘equal’ weight within its own group. In contrast, this essay accords each country its own weight based on the same standard for all. The UNDP approach is likely to cause an ever increasing problem, as an increasing number of developing countries graduate from ‘developing’ status.
- 25) According to OECD, the global ODA by the 23OECD/DAC(Development Assistance Committee) member states stood at \$133.5 billion in 2011. This amount constitutes 0.31% of GNI of the donor countries, as compared with the long-standing target of 0.70% that was agreed on at the UN General Assembly in 1970 and was reaffirmed in the Monterrey Consensus in 2002. See ‘**Preliminary data – Official Development Assistance (ODA) data for 2011 (April 2012)**’, at http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_34447_1894347_1_1_1_1,00.html.
- 26) See ‘A Radical Vision for the Future of the UN’ by **Tasos Papadimitriou** who says: “... [UN] critics point out that many of its stated objectives regarding peoples’ well-being in the developing world (e.g. the Millennium Development Goals) represent little more than wishful thinking, due to inadequate resources, lack of political will, powerful (national) vested interests and the absence of mandatory implementation of decisions.” (ZNet, 24 October 2004; Reproduced at <http://globalpolicy.igc.org/security/reform/cluster1/2004/1024radical.htm>)
- 27) See ‘Recommendation 7’ (at p. xvi) of the ‘**Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Overview**’ (Millennium Project report to the UN Secretary-general; hereinafter ‘UN Millennium Project 2005’) by **Jeffrey D. Sachs** and others. The Project report is available at <http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewEngLowRes.pdf>.
- 28) **High-level Panel’s report** (supra note 4), at para.291.

- 29) **In larger freedom** (supra note 5), at paras.198 &212.
- 30) **'In larger freedom'** (supra note 5), at para.114.
- 31) The concept of 'human security' employed in this essay is much more limited than that used by UNDP in its **Human Development Report 1994** or that used by the independent **Commission on Human Security(CHS)**, a foundation launched at the 2000 UN Millennium Summit at the initiative of the Government of Japan. The UNDP employs the term 'human security' as comprehending problems involving "*population growth, economic disparities, migration, environment, drug and terrorism.*" [See p.34 of the **Human Development Report 1994** that is available at <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>] And the CHS also defines 'human security' comprehensively as the protection of "*the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and fulfillment*" including health and education. [For the concept of human security and discussions on it by the CHS, see 'Human Security' at <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?MenuID=10473&Page=1494> and the Commission's report '**Human Security Now**' (2003), available at <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>] In contrast, this essay confines the concept of human security to "*urgent relief activities for victims of unanticipated natural disasters or breakout of armed conflicts*" that will fit with the mandate of the Senate as the successor to the Security Council. This narrower definition is necessitated for a clearer division of labor with two other Councils proposed in this essay to be established under the General Assembly: 'Human Dignity Council' and 'Development Cooperation Council'.
- 32) See '**High-level Panel's report**' (supra note 4), at paras.261-265. The report, at para.264, identifies the core function of the Peace-building Commission to be
- *to identify countries which are under stress and risk sliding towards State collapse;*
 - *to organize, in partnership with the national Government, proactive assistance in preventing that process from developing further;*
 - *to assist in the planning for transition between conflict and post-conflict peace-building; and in particular*
 - *to marshal and sustain the efforts of the international community in post-conflict peace-building over whatever period may be necessary.*
- 33) If the '**Peace-Building Council**' finds it necessary to extend its work for a specific country beyond the limit of the given timeframe, it could either transfer the work to the Economic Cooperation Council (under the General Assembly) or get a prior consent of this Council for an extension.
- 34) Article 7 of the UN Charter calls the Councils (together with General Assembly, International Court of Justice and Secretariat) '**principal organs**' of the UN, as compared with 'subsidiary organs' to be established as may be necessary. However, barring the Security Council that is obviously *sui generis*, the Councils in fact have no authority to make decisions of their own on any important matters, and are apparently subsidiary to the General Assembly. In that sense, '**Charter organs**' or '**Charter bodies**' seems more appropriate than 'principal organs' for the term characterizing the Councils.
- 35) Those who blame the UN General Assembly to be 'a talk shop with no action/decision' should be advised that the same cynicism is typically leveled at the Parliaments in developing countries where people are more accustomed to the 'straightforward' process of authoritarianism than the 'inefficient and time-consuming' process of democracy. It should be noted, too, that when discussions on a specific topic drag on for years, it is not because delegations like to continue talking, but because the Capitals are not politically prepared to reach agreement. It can hardly be considered wise to rush to decision when

many countries are politically hesitant. Anyway, a major culprit causing inefficiency is the 'consensus' system in which a few rogue countries can easily block what is agreeable to most countries. This can be cured by the introduction of a dual-voting system, as explained in the previous Chapter.

- 36) Annual global defense expenditure is assumed to exceed US\$ 1 trillion, or US\$ 1,000 billion, whereas the annual budget of the whole UN system is way under US\$ 10 billion (in 2004, a total of US\$ 6.7 billion - UN regular budget: 1.4 billion; UN peacekeeping operations budget: 3.3 billion; and UN Specialized Agencies: 2.0 billion), 1% of global defense expenditure. *See* <http://globalpolicy.igc.org/finance/tables/tabsyst.htm> for the UN statistics.
- 37) The '**High-level Panel's report**' (supra note 4) divided the world into 4 regional groups based on the concept of 'continents', although Latin American Panel members had preferred to have GRULAC as separate from North America (*See* para.251 of the Report). The Panel must have concluded that it was important to have an ostensible 'balance in the number of countries' among the groups. This 'balance in the number' notion is further pushed by **Professor Walter Hoffman** (Ramapo College, New Jersey) who detach the 14 Pacific states from 'Asia' to combine with 'America' in order to arrive at some parity in number between the two continents. [*See* 'A Competing Model: A Security Council with 20 members' ('U.N. Reform Watch' no. 8), published by **Center for U.N. Reform Education**, and available at http://www.centerforunreform.org/textpages/unreformwatches/unreformwatch8_2.htm.] However, if the Pacific states are to be given their due weight by whatever criteria, they should be capable of carrying that weight, regardless of whether they are with Asia or with America. Therefore, it makes little sense to realign them, away from Asia, with America.
- 38) **Thomas G. Weiss** (supra note 9), at p.149
- 39) **Donald Blinken** and **Pera Wells** of the **World Federation of the United Nations Associations (WFUNA)** state "... *there is already talk of the need for another 'San-Francisco'-style UN Charter conference to negotiate a new compact, or new 'rules of the game'*", although they are of the opinion that the idea is "*tempting but unrealistic.*" *See* 'Reforming the United Nations: Back to First Principles' in **American Foreign Policy Interests** vol.26 (2004; pp.235~240), at p.237.



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24(697-120)

전화: 064)735-6500 **팩스:** 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr **http://www.jpi.or.kr**

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760