
정상회담 이후의 일본의 안보리진출 문제

전진호(미래전략연구원 남북국제연구위원 / 광운대 일본학과)

1. 서론

금년은 유엔창설 60주년을 맞는 해이며, 일본이 유엔에 가입한지 50년이 되는 해이다. 일본은 외무성에 유엔강화대책본부를 설치하고 대륙별로 유엔개혁담당 대사를 임명하는 등, 지난 10여 년 동안 유엔 안보리 상임이사국 진출을 위한 외교총력전을 전개해 왔다. 최근에는 안보리진출을 꾀하는 독일, 브라질, 인도와 함께 이른바 G4그룹을 결성하여 동반진출을 노리고 있다.

그러나 일본의 안보리 상임이사국 진출에 대해 주변국인 중국과 한국이 일본의 지역 대표성과 신뢰성에 의문을 제기하며 반대의사를 표명하고 있다. 미국과 영국, 프랑스 등의 지원에도 불구하고, 한·중의 반대는 일본이 안보리진출을 위해 넘어야 할 가장 높은 장애가 되어 있으며, 일본은 안보리 상임이사국 진출에 대한 한·중의 지지를 이끌어내기 위한 외교적 노력을 경주하고 있다.

최근 한일 양국관계가 독도문제와 역사교과서 문제, 수상의 야스쿠니신사 참배 등으로 경색되어 있어, 일본의 안보리진출 반대라는 한국정부의 기본입장에 변화는 없다. 그러나 일본의 안보리진출 문제는 동북아 국제관계나 한일관계의 미래에 중대한 영향을 미칠 수 있는 안전이며, 이러한 점에서 일본의 안보리진출이 가진 의미와 한반도에 주는 영향을 객관적으로 분석하고, 이에 대한 우리정부의 정책적 대응방향을 심층적으로 검토하는 것은 매우 중요하다 할 것이다.

2. 유엔개혁의 내용과 각국의 입장

1945년에 창설된 유엔 안보리는 2차대전 종전 직후의 국제관계를 반영하고 있다. 1965년에 신생 비동맹세력의 요구를 받아들여 2년 임기의 비상임이사국을 6개국에서 10개국으로 확대하는 개편이 한 차례 있었지만, 현재의 유엔 안보리는 탈냉전 이후의 국제환경을 반영하고 있지 않다. 지난 1993년 제48차 유엔총회는 실무그룹을 구성하여 안보리 개편을 논의하였지만, 회원국들 간의 이해관계의 조정에 실패해 결론을 도출하지 못했다.

창설 60주년을 맞은 유엔은 다양한 개혁안을 준비 중이며, 유엔개혁의 중심에 안보리 상임이사국의 확대가 있다. 2003년 코피 아난 유엔 사무총장은 총장의 자문기구인 '고위급위원회'를 설치하였고, 고위급위원회는 2004년 11월 최종보고서를 제출하였다. 최종보고서는 현재 15개국으로 구성되어 있는 안보리 이사국(상임이사국 5국, 비상임이사국 10국)을 24개국으로 늘리는 두 가지 방안을 제시하였다. 제1안은 거부권이 부여되지 않는 6개 상임이사국과 3개의 비상임이사국의 추가를 제안하고 있으며, 제2안은 4년 임기에 재임 가능한 8개 준상임 이사국을 도입하고, 현재와 같은 2년 임기의 재임이 불가능한 비상임이사국을 1석 확대한다는 안이다.

'고위급위원회'의 권고에 대해 G4는 당연히 제1안 지지를 공식적으로 표명하였으나, 유엔 내의 중진국그룹인 커피클럽 등은 상임이사국은 확대하지는 않고 자신들이 참여할 수 있는 비상임이사국을 확대하는 제2안을 지지하고 있다. 한편 거부권을 지닌 현재의 5개 상임이사국(P5)은 표면적으로는 제1안을 지지하고 있으나, 새로운 상임이사국들에게 자신들에게 주어진 것과 동일한 거부권을 부여하는 문제에 대해서는 부정적인 입장이다. 따라서 P5 역시 자신들이 적극적으로 지지하는 국가를 제외하고는 비상임이사국을 확대하는 제2안을 대안으로서 선택할 수도 있다. 또한 P5가 지지하고 있는 상임이사국 후보 역시 나라에 따라 상이하다. 미국은 일본의 안보리진출은 찬성하나, 독일에 대해서는 반대의 입장을 보이고 있으며, 중국은 반대로 독일의 진출은 지지하지만 일본에 대해서는 부정적이다. 영국, 프랑스, 러시아는 독일과 일본 양국의 진출을 지지하고 있다.

이러한 상황 속에서 코피 아난 유엔 사무총장은 '고위급위원회'가 제안한 2개의 모델을 토대로 금년 총회에서 유엔개혁에 대한 회원국들의 합의가 이루어지도록 권고하고 있다. 그러나 '고위급위원회' 및 사무총장의 이러한 권고에 대해 미국과 중국이 금년이라는 시한을 못 박아 안보리 개편을 논의하는데 반대하고 있으며, 유엔에서 가장 큰 영향력을 발휘하고 있는 미국이 최근 일본을 포함한 2개국을 상임이사국에 추가하는 새로운 안을 제시하였다. 즉, 상임이사국 2개국 추가, 비상임이사국 2-3개국 추가라는 제안이 그것이다. 미국으로서는 지나친 상임이사국의 확대는 안보리에서의 자신의 영향력을 저하시킬 수 있기 때문에, 일본을 포함한 2개국 정도를 상임이사국에 추가하려는 것이며, 비상임이사국을 2-3개국 추가하여 커피클럽 및 기타 중립세력의 지지를 도출하려는 것으로 보인다.

한편, 동반진출을 노리는 G4에 대해서도 강력히 반대하는 국가들이 존재하고 있다. 즉, 일본에 대해서는 한국과 중국이, 독일에 대해서는 이탈리아가, 인도에 대해서는 파키스탄이 강력히 반대하고 있으며, 남미에서는 멕시코, 아르헨티나 등이 브라질의 안보리진출에 반대하고 있다. 많은 회원국들이 제2안보다는 제1안을 지지하고 있기는 하지만, 유엔 내의 갈등 및 대립구조는 유엔개혁을 더디게 할 가능성이 매우 크다.

금년 가을 유엔 총회는 안보리 확대개편을 포함한 유엔개혁을 단행할 것인가, 그렇지 않으면

금년이라는 시한설정을 폐지한 채 논의를 지속할까를 결정할 것이다. 각각의 안에 대해 회원국들 간의 의견이 분열되어 있으며, 이러한 점을 고려해 본다면 코피 아난 사무총장이 계획하고 있는 금년 내의 안보리 확대개편은 사실상 어려워졌다고 할 수 있다.

3. 일본의 안보리진출 노력과 가능성

지난 수년간 일본은 안보리 상임이사국진출을 일본외교의 최대목표로 설정하여 일본의 안보리진출에 대한 회원국들의 지지를 확보해 왔으며, 이를 위해 일본 외무성에 유엔개혁과 일본의 안보리 진출을 담당하는 유엔강화대책본부가 설치되어 있다. 주변국인 한국과 중국이 일본의 안보리 상임이사국진출에 반대하고 있지만, 미국을 포함한 안보리 국가들과 회원국들의 다수는 일본의 안보리진출에 호의적이다. 물론 중국이 거부권을 지닌 안보리 멤버이며, 중국이 적극적으로 반대하는 한 일본의 안보리진출은 불가능하다. 또한 일본의 상임이사국화는 아시아 지역의 대표성을 의미하는 것이므로 한국과 중국의 동의는 매우 중요한 전제조건이 될 수도 있다.

그동안 일본은 경제력을 바탕으로 100여국 이상의 지지를 확보하였다는 보도도 있으며, 코피 아난 유엔 사무총장 및 미국이 일본의 상임이사국진출을 강력히 지원하고 있으므로 일본의 상임이사국진출은 기정사실에 가까운 것으로 인식되어 왔다.

일본은 유엔에 대한 일본정부의 재정적 기여(1990년대 이후 명실상부한 제2위의 유엔분담금 부담국)뿐만이 아니라, 그 동안 일본정부가 행해온 국제평화유지활동 및 국제공헌활동 등을 이유로 안보리진출을 주장하여 왔다. 여기에 중국을 제외한 안보리 상임이사국이 일본의 상임이사국화를 지지하고 있으며, 일본은 유엔에서의 외교활동을 통해 지지국가의 수를 늘려나가고 있다. 비록 동북아시아의 주변국가인 한국과 중국이 일본의 안보리진출에 부정적인 입장을 보이고 있으나(중국정부는 정부의 공식입장으로 일본의 안보리진출을 반대한 적은 없으나, 신화사통신 등이 일본의 안보리진출에 대한 중국정부의 부정적인 입장을 대변하여 음), 우리가 피부로 느끼는 것보다 일본은 안보리 상임이사국에 근접해 있다고 볼 수 있다.

최근, 중국이 2005년 9월이라는 상임이사국 개편의 기한설정에 반대의사를 표명하였고, 미국이 이에 동조함으로써 연내 일본의 상임이사국 진출에 제동이 걸리게 되었으며, 한국을 중심으로 하는 커피클럽 역시 안보리 확대개편에 대해 공식적으로 반대 입장을 표명한 바 있다. 또한 미국이 일본, 독일을 중심으로 하는 G4의 동반진출에 부정적인 입장을 보이고 있으며, 일본에 개발도상국 중 1국을 더한 2개국만을 안보리 상임이사국에 추가하는 새로운 방안을 내 놓았다. 일본으로서는 기존의 G4와의 동반진출이라는 정책과 새로운 미국의 제안에의 동조라는 선택 중의 하나를 강요받고 있다. 결론적으로 미국의 미온적인 지지와 중일관계의 악화, 주변국들의

부정적인 입장 등으로 일본의 안보리진출은 최대의 위기국면을 맞고 있다.

4. 한국의 대응전략

이러한 상황 속에서 한국정부가 취할 수 있는 정책선택지에는 어떠한 것이 있는가? 우리 정부는 유엔의 '고위급위원회'가 제시한 2개의 안 중에서는 비상임이사국의 확대를 제안한 제2안을 지지하며, '안보리 상임이사국의 확대개편 및 일본의 안보리진출 반대'라는 공식적인 입장을 표명한 바 있다. 이러한 정부의 입장은 일본의 불철저한 과거반성 및 역사왜곡에 대한 정부의 대응적 차원에서 표방되었으며, 우리정부의 입장에 유엔의 다수 회원국들, 특히 안보리 상임이사국인 중국이 동조할 것이라는 판단에 의한 것일 것이다.

그러나 유엔에서 다양한 안보리 확대 개편안이 논의되고 있으며, 유엔에서의 논의의 진전에 따라 일본을 포함한 거부권을 갖지 않는 상임이사국의 확대에 중국만이 반대하기 힘든 상황이 올 수도 있다. 예를 들어 일본의 안보리진출에 대한 중국의 찬성을 조건으로 수상의 야스쿠니 참배중단을 교환하는 전략적 선택도 있을 수 있기 때문이다. 이런 경우 우리정부만 일본의 안보리진출에 공식적으로 반대하는 유일한 국가가 되며, 우리정부는 일본이 지역의 대표성과 신뢰성을 얻지 않은 한 일본의 안보리진출에 반대한다는 기존입장을 유지할 것인가?

유엔 및 안보리 개편은 현재의 상임이사국 및 총회의 결정으로 이루어지는 만큼 우리의 기대와는 다른 결과도 나올 수 있다는 점을 염두에 두고 우리정부는 대응책을 마련해야 할 것이다. 콘돌리자 라이스 미 국무장관도 노무현 대통령 예방시에 미국은 일본의 안보리 진출을 지지한다는 입장을 재천명했다. 우리의 예상보다 일본은 안보리 상임이사국에 가까이 가 있는 것이다.

이러한 상황인식을 전제로 정부는 일본의 안보리진출 문제에 대해 우리가 선택할 수 있는 정책적 선택지에 대해서 충분히 고려해야 할 것이다. 일본의 안보리진출 문제에 관련해 객관적으로 재점검되고 고려되어야 할 점은 다음과 같다. 먼저 유엔 및 안보리 개혁에 대한 우리정부의 입장은 무엇이며, 이를 위해 정부는 어떠한 노력을 하고 있는가? 일본의 안보리진출이 우리에게 주는 득과 실은 무엇인가? 일본의 안보리진출 문제에 대해 우리정부의 적극적인 태도표명은 필요한 것인가? 태도표명이 필요하다면 어떠한 방향과 내용이 적절할 것인가? 이와 관련하여 우리정부는 기존의 입장을 유지하는 것이 바람직한 것인가? 등이 우선적으로 점검되어야 할 것이다. 마지막으로 이러한 검토 위에서 우리정부의 일본의 안보리진출에 대한 입장이 최종적으로 확립되어야 할 것이다.

이러한 점에서 일본의 과거청산 및 역사인식에 관련한 주요한 정책변화 및 공개적 약속 및 이행의 이행을 전제로 한 상임이사국 진출 용인이라는 조건부 찬성이라는 카드에 대한 검토 역시 필요한 시점이라고 생각된다. 일본의 안보리진출은 지역에서의 대표성과 신뢰성을 전제조건으로 한다는 원칙 하에서 일본의 변화를 유도하고 자극하는 전략적 카드를 정책선택지의 하나로 검토해 보는 것이다.

한일 국교정상화 이후의 한일관계 40년을 회고해 보면, 한일 간의 역사인식문제 및 과거사청산의 문제는 일본 스스로의 자각 및 변화에 의해서만이 가능하다는 것을 알 수 있다. 한중 양국의 문제제기는 매우 중요하나, 변화는 일본의 결단과 선택에 의해서만이 가능한 것이다. 따라서 일본의 안보리진출이 우리에게 주는 득실을 냉정하게 계산해 보고, 과거사 및 역사인식에 대한 일본의 인식 및 행동의 변화를 전제로 일본의 안보리 진출문제를 재검토하는 것 역시 일본의 변화를 유도할 수 있는 유력한 수단의 하나가 될 수 있다고 생각된다.

일본이 스스로 변화할 능력과 의사가 없다는 것이 현 정부의 대일판단이라면, 일본이 변화할 수 있는 계기를 제공하는 것 역시 대일정책의 주요한 선택지로서 고려될 수 있을 것이다. 이러한 우리의 노력에도 불구하고 일본이 지역의 대표성과 신뢰성을 획득하려는 노력을 하지 않는다면, 우리정부로서는 일본의 안보리진출에 대한 반대 입장을 재확인하면 될 것이다. 일본이 자신의 미래와 동북아 협력에 대해 보다 진지하게 고민할 기회를 우리가 제공해 보면 어떠한가?

<2005년 6월 28일 미래전략연구원>