

글로벌거버넌스와 비국가행위자: NGO를 중심으로*

박 병 도**

목 차

- | | |
|-------------------------------|----------------------------|
| I. 들어가며: 웨스트팔리아체제의 한계 | VI. 글로벌 거버넌스에서 NGO |
| II. 글로벌 거버넌스의 등장과 국제법의 주체의 변화 | 1. NGO의 정의(定義)와 UN과의 관계 |
| 1. 전지구적 문제와 글로벌 거버넌스 | 2. UN에서 NGO의 승인 |
| 2. 글로벌거버넌스의 개념 | 3. NGO의 주요한 활동영역 |
| 3. 국제법 주체의 변화 | IV. 글로벌 거버넌스에서 NGO의 역할과 기능 |
| III. 글로벌 거버넌스의 이론적 토대 | 1. 의의 |
| 1. 현실주의 | 2. 의제설정과 국제법 정립과정에서의 참여 |
| 2. 자유주의 | 3. 정책의 연구개발 및 결정에서의 참여 |
| 3. 구성주의 | 4. 국제조약의 이행감독 |
| 4. 비판이론 | 5. 사법절차에서의 참여 |
| 5. 소결 | V. 결 론 |

I. 들어가며: 웨스트팔리아체제의 한계

1948년 웨스트팔리아평화조약(Peace Treaty of Westphalia)의 체결에 의해 시작된 근대 국제법질서는 주권국가들을 중심으로 형성되어 작동하는 체제이었다. 이 조약 이후 주권국가가 국제관계의 중심이 되었으며 로마 교황청이 보유하고 있었던 범세계적 권위는 와해되고 영토국가는 국가관할권을 행사하는 독립적인 주권을 향유하게 되었다. 즉 1648년

* 이 논문을 작성함에 있어서 건국대학교 대학원 박사과정에 재학 중인 소홍수준이 자료의 수집과 정리에 많은 도움을 주었다. 지면을 통해 고마움을 표한다.

** 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사.

이후 국제관계는 영토에 기초한 주권국가 간의 상호작용으로 전개되었고, 영토주권 국가가 국제법상 유일한 주체로서 그들 간의 관계가 국제법질서를 형성하는 바탕이 된 것이다. 물론 주지하듯이 당시 이러한 국제법질서는 유럽지역에 국한되어 형성되었고 적용되었다. 일찍이 벤담(Bentham)은 1789년 그의 저서(Introduction to the Principles of Morals and Legislation)에서 ‘international law’라는 용어를 처음 사용하였으며, 이 법을 ‘국가들 간의 법’(law between the nations)이라고 정의하였다.¹⁾ 국가중심적인(state-centric) 국제법질서는 17세기 중반이후부터 형성되어 이른바 웨스트팔리아체제를 구축하게 되었고, 19세기에 접어들어서는 법실증주의에 바탕을 두고 더욱 강화되었다. 이러한 국가중심적인 국제법질서는 주권국가들이 국제사회의 주요 관심사에 대해 주도적 역할을 하였다. 국제관습법을 국제법의 법원(法源)으로 중요하게 여긴 것도 국가의사를 존중한 결과이며, 영토주권, 국가관할권, 불간섭의 원칙, 국가면제 및 외교면제 등 국제법상의 주요한 내용들도 역시 이러한 체제에서 연유하는 것이며,²⁾ 당시 국제사회의 당면문제들이 주권국가의 의사와 그들 간의 합의에 의해서 해결되었다는 점도 당연한 귀결인 것이다. 이와 같이 웨스트팔리아평화조약 체결 이후 형성된 국가중심적인 국제법질서는 주권국가들의 이익을 실현하기 위한 수단으로 역할을 하면서 국가 이외의 실체들을 위한 활동공간과 법적 지위를 인정해주지 않았다.

그런데 20세기 초에 국제사회는 두 번의 세계대전을 겪으면서 기존의 국가중심적인 국제법질서가 변화하기 시작했다. 1차 대전 이후 국제연맹, 국제노동기구, 상설국제사법재판소 등 국가 이외의 국제법인격(inter

1) M. W. Jannis, “Jeremy Bentham and the Fashioning of International Law”, *American Journal of International Law* 제78권 제2호(1984), 408쪽.

2) 정서용, “글로벌 거버넌스와 국제법”, 서울국제법연구 제16권 1호(서울국제법연구원, 2009), 170쪽.

national legal personality)을 향유하는 실체들이 국제사회에 등장하여 주권국가 중심의 웨스트팔리아적인 국제법질서의 변화가 나타나기 시작한 것이다. 이러한 변화는 2차 세계대전 이후 UN의 탄생으로 더욱 더 강하게 나타났으며 교통통신수단의 발달로 국제사회의 교류가 활발해지면서 다국적 기업, 개인 등에게도 국제법상 일정한 권리와 의무를 부여하기 시작하였다. 물론 이러한 변화는 상당히 오랜 세월을 거치면서 나타났다. 1990년대 이후 급진전된 세계화와 현실 사회주의의 붕괴로 인한 냉전 종식과 더불어 외교무대에서 주요 의제가 정치 및 군사 문제에서 환경, 인권, 문화, 스포츠, 경제 분야로 변화되었다 나아가 주권국가의 권위가 상대적으로 약화 되면서 국제기구, 비정부기구(Non-Government Organization: NGO), 다국적 기업 등 다양한 비국가행위자들(non-state actors)의 개입과 역할이 증대하였다. 세계화와 냉전체제의 붕괴로 새로운 이슈들, 예컨대, 환경·인권·통상·여성·문화·평화 분야의 이슈들이 국제사회의 중요한 현안문제로 부각되었는데, 이러한 문제들은 한 국가의 노력만으로는 해결하기 어려운 성격을 가지고 있기 때문에 NGO의 역할이 필요하게 되었다. NGO는 각국 정부와 대립하거나 또는 협력의 관계를 구축하면서 정치, 사회, 문화 등 여러 영역에서 정부 못잖은 많은 역할을 하고 있다.³⁾

본 논문에서는 국제법 주체의 변화라는 맥락에서 1990년대 이후 대두한 글로벌 거버넌스(global governance)⁴⁾의 이론적 토대를 고찰하고 그

3) Pippa Norris, "The Growth of Critical Citizen", Pippa Norris ed., *Critical Citizen*(Oxford: Oxford University, 1999), 3쪽; 소병천, "NGO의 국제법적 주체성-국제환경법을 중심으로-", 국제법평론 통권 제23호(국제법평론회, 2006), 76쪽.

4) 현재까지 국내 학계에서 글로벌 거버넌스의 한국어 번역에 대해 합의의 이루지 못하고 대부분 영어를 그대로 음차해서 사용하고 있다. 본 논문도 이에 대해 합의된 용어가 없기 때문에 글로벌 거버넌스라고 그대로 표현하겠다. 글로벌 거버넌스를 '협치'(協治) 또는 '질서관리'로 번역하기도 하나 이들은 개념적 보편성을 기하기 어렵다. 참고로 글로벌 거버넌스를 '다양한 이해당사자들이 참여할 수 있는 관리 방식' (유현석, "글로벌 거버넌스에서 국가와 시민사회", 한국정치학회보 제39권 3호(한국정치학회, 2005),

국제법적 의미를 분석함과 동시에 국제관계의 새로운 주체로 부각된 비국가행위자들 중 NGO의 지위와 역할을 검토하고자 한다. 특히 글로벌 거버넌스에 있어서 NGO의 역할과 그의 국제법상의 지위에 대해서 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 글로벌 거버넌스의 등장과 국제법의 주체의 변화

1. 전지구적 문제와 글로벌 거버넌스

1990년대 이후 지구사회의 변화된 현상을 지칭하는 표현으로 세계화(globalization)라는 용어를 사용하기도 하지만 세계화는 기존 국제법질서의 근본적인 변화를 포함하기도 한다. 상호의존적인 관계가 날로 증대되는 국제사회에서 세계화의 진전에 따라 나타난 전지구적 문제들(global issues)에 대한 대처방안으로 크게 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 먼저, 개별 주권국가들이 소멸하고 지구상에 하나의 정부, 즉 세계정부를 수립하여 전지구적 문제들에 대처하여 해결해 나가는 방법을 고려해 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 세계정부의 실현가능성은 매우 낮다. 그렇다면 국제사회의 공동의 행위가 요구되는 환경, 인권, 문화, 경제분야에서 국제공동체의 공동 관심사(common concern)에 대처하기 위한 현실적인 대안 모색이 필요하다. 그 대안 중의 하나가 글로벌 거버넌스의 구축이다.⁵⁾ 세계정부가 부재한 국제사회의 현 단계에서 주권국가,

333쪽), ‘세계질서관리’(이상우, 국제정치학강의(박영사, 2005), 383쪽), ‘개별국가를 넘어서는 가치배분과 질서관리’(이신화, “글로벌이슈와 21세기 국제정치학”, 김형국/조운영 엮음, 현대국제정치학과 한국(인간사랑, 2007), 477쪽) 등으로 표현하기도 한다.

5) 글로벌 거버넌스의 구축이 전지구적 문제를 해결할 수 있는 유일한 방법이라고 주장하는 의견도 존재한다(Boutros Boutros-Ghali, “Empowering the United Nations”, Paul F. Diehl (ed.), *The Politics of Global Governance*(Lynne Rienner Publishers, 1997), 370-371쪽.

국제기구, NGO, 다국적 기업 등 다양한 행위자들이 상호 협력과 조정을 통하여 세계화로 인한 문제들을 해결하는 글로벌 거버넌스의 구축이 현실적인 대안으로 떠오르고 있는 것이다.

글로벌 거버넌스에서는 국가, 국제기구, NGO, 다국적 기업 등이 주요한 행위자(actor)로 역할을 하게 된다. 국제사회는 이들 간의 협력과 조정을 통하여 세계화로 인하여 제기된 전지구적 문제들을 해결하기 위한 방안으로 글로벌 거버넌스의 구축을 모색하게 된 것이다. 글로벌 거버넌스에 있어서 국제기구, NGO, 다국적 기업 등은 이제 국제법 무대에서 단순히 방관자 내지는 수범자의 지위에서 벗어나 적극적인 참여자 또는 행위자로 역할을 수행하게 된 것이다. 이와 같이 세계화가 진행되면서 국가중심적(state-centric)인 국제법체제가 변화하여 주권국가의 권위가 약화되고 국제기구, NGO, 다국적 기업 등 다양한 행위자들의 역할이 증대하고 있다. 전통적인 국제사회의 주요한 행위자로서 국가의 역할은 상대적으로 줄어든 반면에 국제관계의 새로운 주체로 부각되는 국제기구 및 NGO를 비롯한 비국가행위자들(non-state actors)의 역할이 증대하고 있는 것이다.

2. 글로벌거버넌스의 개념

글로벌 거버넌스의 개념은 1990년대 국제질서를 상징하는 세계화와 밀접한 관련성이 있는 것으로 국제사회의 의사결정과 관리에 대한 규범을 창출하는 이론적인 틀을 제공하고 있다. 즉 세계화를 둘러싼 국제질서의 흐름은 국제사회의 의사결정과 관리에 관한 규범 창출의 이론적 틀을 제시하는 글로벌 거버넌스의 중요성을 부각시키고 있다. 글로벌 거버넌스는 사회·정치적인 문제에서부터 군사·안보 문제에 이르기까지 개별 국가의 영역을 넘어선 수많은 초국가적 문제(transnational dilemma)를 해결하기 위해 전지구적(global), 지역적(regional), 지방적(local)

차원의 합의를 이끌어내기 위한 노력이며, 국가 이외의 다양한 실체들의 주장을 수용하고 조정할 수 있는 것이다. 글로벌 거버넌스의 대상은 한 국가의 차원을 넘어서는 초국가적인 문제들이며, 이의 주체는 국가를 포함한 다양한 이해관계자들이다.⁶⁾ 논의의 전개를 위해 먼저 거버넌스 및 글로벌 거버넌스의 개념에 대한 이해가 요구된다.

오늘날 거버넌스(governance) 개념은 매력적인 개념으로 인식되어 하나의 유행어처럼 널리 사용되고 있지만 국제법학계, 특히 우리나라의 국제법학계에서는 생소한 개념으로 이에 논의가 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 거버넌스에 개념에 대한 통일된 정의는 존재하지 않으며 그 개념 정의도 쉽지 않다. 거버넌스는 다양한 이해관계와 당사자들이 공통의 목적을 달성하기 위해 수평적 협력을 통해 기능을 수행하는 것이다. 거버넌스는 자율적으로 규범을 설정하고 이행하는 메커니즘이기 때문에 집권화된 중앙권력이 존재하지 않아도 성립한다. 이런 측면에서 거버넌스 개념은 권력을 가진 행위자들뿐만 아니라 다양한 이해당사자들이 참여할 수 있는 관리방식으로 이해되기도 한다.⁷⁾ 거버넌스는 정부(government)를 상정하는 통치(統治)와 달리 수평적인 성격의 개념이다. 거버넌스를 정부 이외의 다른 행위자 또는 이해관계자들의 수평적 협력을 의미하는 것으로 이해하는 경우 글로벌 거버넌스는 정부간 또는 국가간 협력뿐만 아니라 국제기구, NGO, 다국적 기업 그리고 전문가집단 등 다양한 행위자들이 자발적 상호협력체제를 구성하여 당면한 문제를 해결하고자 하는 의사결정과정이라고 할 수 있다.⁸⁾ 정리하면, 글로벌 거버넌스란 전통적인 국제사회에서 주권국가들이 유일한 행위자로서

6) A. Knight, "Engineering Space in Global Governance: The Emergence of the Civil Society in Evolving New Multilateralism", M. Schechter (ed.), *Future Multilateralism*(London: Macmillan for the UN Univ. Press, 1999), 259-263쪽.

7) 유현석, 앞의 논문. 333쪽.

8) 서창록 외, "거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고", 김석준 외, *거버넌스의 정치학*(법문사, 2002), 20쪽.

그들의 관계로 형성되었던 국제관계가 국가 이외의 다양한 행위자들이 등장하고 새로운 행위자들이 국가들과 수평적 관계를 형성하게 되면서 국제사회의 다양한 문제를 해결해 나간다는 새로운 환경에서 등장한 개념이다.⁹⁾ 국제법 차원에서 글로벌 거버넌스는 국제공동체에서 다양한 행위자들을 전제로 이들이 전체 행위에 영향을 미치는 공식 및 비공식 절차 및 제도라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 때문에 기본적으로 국가중심적인 국제질서를 상정하고 있는 웨스트팔리아적인 국제법질서의 아래서는 다양한 행위자들을 전제로 하고 있는 이러한 글로벌 거버넌스 개념을 인정하기 곤란하다.

3. 국제법 주체의 변화

전통적인 웨스트팔리아적인 국제법질서에서는 로마법상의 ‘법인격자’ 개념을 원용하여 ‘국제법상 권리와 의무를 향유하는 자’, 곧 주권국가를 ‘국제법상 법인격자’라고 보았다. 당시 국제법의 관심은 어느 실체가 주권국가이고 주권국가 중심의 국제법질서 속에 편입되느냐에 관심을 가졌다. 따라서 국제법의 중심 개념은 ‘주권’, ‘국가’, ‘영토’ 등이었다. 2차 세계대전 이후 UN을 비롯한 많은 국제기구가 창설되어 활동하게 되자, 이때 국제법의 관심은 국가 이외에 국제기구, 개인에게도 국제법상 법인격을 인정할 수 있느냐, 즉 국제기구나 개인도 ‘국제법의 주체’(subject of international law)가 될 수 있느냐에 관한 문제로 변화되었다. 당시에는 이론적 측면에서 법인격(legal personality), 법의 주체(subject of law)¹¹⁾가 무엇인가에 대한 논의가 더욱 활발하게 전개되었고, 이를

9) 서창록, 국제기구—글로벌 거버넌스의 정치학(다산출판사, 2004), 5쪽.

10) Joseph S. Nye/John D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*(Brookings Institute, 2000), 12쪽; 정서용, 앞의 논문, 168쪽.

11) ‘법의 주체’란 ‘법인격을 가지고 있는 자’를 말하며 권리와 의무의 귀속자를 말한다. 그리고 ‘법의 주체’와 ‘법인격자’는 혼용될 수 있는 용어이다. Peter Malanczuk, *Akehurst's*

바탕으로 국제법학에서도 ‘국제법의 주체’에 대해 그 이론적 논의를 전개하였다.

국제법의 주체란 국제법에 의하여 직접적으로 권리와 의무를 향유하는 자를 말한다.¹²⁾ 다시 말하면 국제법에 의하여 권리·의무의 주체가 될 수 있는 능력 즉, 국제법상 권리능력이 있는 실체가 곧 국제법의 주체라고 정의할 수 있다.¹³⁾ 그러나 완전한 의미에서 국제법의 주체가 되기 위해서는 국제법상 권리와 의무를 향유하는 것만으로는 부족하고, 조약체결 등 국제법을 정립한 능력이 있고 또한 국제재판에서 원고 또는 피고가 될 수 있는 소송능력을 가지며, 자기 이름으로 소송을 제기하거나 추급(追及)을 당할 수 있는 책임능력이 있어야 한다는 주장도 강하게 제기되었다.¹⁴⁾ 전통적으로 국가들은 이러한 권리능력, 행위능력, 또는 소송능력, 책임능력을 충분히 갖추고 있는 실체였다. 그러나 국제사회의 변화에 따라 새로운 국제법주체로 등장하게 된 국제기구와 개인의 경우에는 이러한 행위능력, 소송능력, 책임능력의 유무와 관련하여 논란이 있었다.¹⁵⁾¹⁶⁾ 생각건대, 법의 주체란 위에서 설명한 바와 같이, 권리·의무의 직접적인 귀속자를 의미하며 그러한 권리의 실현 또는 의무의

Modern Introduction To International Law, 7th ed.,(Routledge, 2000), 91쪽.

12) Frederic L. Kirgis, Jr., *International Organizations in their Legal Setting, 2nd ed.,*(West Publishing Co., 1993), 7쪽; David J. Bederman, *International Law Frameworks*(Foundation Press, 2001), 49쪽.

13) 山本草二, 박배근 옮김, *국제법*(국제해양법학회, 1999), 150쪽.

14) Peter Malanczuk, 위의 책, 91-104쪽; 이한기, *국제법강의*(박영사, 1997), 149쪽; 김부찬, “국제기구의 법인격”, *국제법평론 통권 제25호*(국제법평론회, 2007), 2-3쪽.

15) 특히 개인의 경우에 국제법상 소송능력이 극히 제한되고 있기 때문에, 이러한 입장에 따르면 개인의 국제법인격이나 국제법주체성을 인정하기 매우 곤란하게 된다.

16) 국제사법재판소(ICJ)는 1949년 UN근무 중 입은 손해에 대한 배상사건(*Reparation for Injuries Suffered in the Services fo the UN*)에서 권고적 의견(*advisory opinion*)을 통하여 국제법의 주체, 즉 국제법인격자(*international person*)에 대해서 “국제적 권리와 의무를 보유할 능력이 있고, 그리고 …국제청구를 제기함으로써 자신의 권리를 주장할 자격이 있는 실체”라고 판시한 바 있다(ICJ Reports(1949), 174쪽).

이행 절차와는 직접적인 개념 관련성이 없다. 국제법주체성을 논하면서 행위능력, 즉 조약체결능력이나 책임능력 또는 소송능력을 근거로 삼는 것은 법의 주체나 법인격의 개념적 기초인 권리능력과 기타의 능력을 혼동하는 오류를 범하고 있는 것이다. 국제법인격이나 국제법주체성은 국제법상 권리능력과 관련 있는 개념이며, 조약체결 등 국제법상의 의사 표시를 하거나 수락하는 능력 또는 국제위법행위와 관련하여 스스로 국제청구를 제기하거나 그 추궁을 받는 등 능동적 또는 수동적 당사자가 될 수 있는 능력 그리고 국제재판에서 원고나 피고가 될 수 있는 소송능력 등의 행위능력은 모두 국제법상의 권리능력의 존재를 전제로 하는 것으로 곧 권리능력의 효과와 내용을 구성하는 것일 뿐이지 국제법의 주체와는 직접적인 관련이 없다.¹⁷⁾¹⁸⁾

1990년대 이후 NGO 등이 본격적으로 국제무대에 등장하여 국제관계에 강한 영향을 미치고 많은 역할을 하게 되면서 국제법인격 또는 국제법의 주체라는 기존의 개념으로 명확하게 설명할 수 없는 상황에 직면하게 되었다. 그래서 법의 주체라는 표현보다 국제법상 행위자라는 용어가 더욱 빈번하게 사용되기 시작했다.¹⁹⁾ 특히 환경과 인권분야의 국제법 분야에서는 법의 주체라는 용어보다는 행위자 개념이 자리를 잡아갔다. 이러한 상황에서 사회과학 영역에서 글로벌 거버넌스의 대두에 따른 연구가 활발하게 진행되었다. 그런데 국제법학을 포함한 법학분야에서는 전반적으로 이러한 변화를 담은 논의가 빈약하였다. 그러나 국제법과

17) 김부찬, 앞의 논문, 4-5쪽.

18) 배재식, 국제법 I (한국방송통신대학출판부, 1989), 198-199쪽.

19) 오늘날, ‘국제법의 주체’와 관련된 복잡한 논쟁을 피하고자 ‘국제법의 주체’라는 용어 대신에 ‘국제법의 참여자’(participants of international law)라는 용어를 사용하는 경향이 나타나고 있다. 이에 대해서는 Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use it*(Clarendon Press, 1995), 35-55쪽; Lung-Chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law: A Policy-Oriented Perspective*(Yale University Press, 1989), 24쪽.

국제정치학 등 학제적 연구가 이루어지면서 글로벌 거버넌스와 국제법과의 관련성에 관한 논의가 부각되고 이러한 논의가 일부 진행되고 있다. 다음은 이와 관련 있는 이론적 논의들이다.

Ⅲ. 글로벌 거버넌스의 이론적 토대

법학을 비롯한 다양한 사회과학 영역에서 진행되고 있는 글로벌 거버넌스에 대한 이론적 논의의 핵심은 전지구적인 의제(global agenda)의 형성과 글로벌 거버넌스의 등장과정에서 주권국가 이외의 다양한 이해관계자들의 지위와 역할을 어떻게 이해할 것인가에 관한 것이다. 국제관계의 다양한 면을 설명하고 예측하기 위하여 국가관계이론들을 사용한다. 각각의 이론은 국제체제의 개념에 대해서 뿐만 아니라 국가의 개념, 주권, 그리고 국가와 기타 행위자 간의 상호작용에 관한 일련의 핵심적인 이념에 근거하고 있다.²⁰⁾ 국제관계이론은 동시에 글로벌 거버넌스에 관한 이론이기도 하다. 따라서 국제관계 및 국제법에 대한 이론연구는 냉전체제 종식 이후 다양한 행위자들이 분산된 구조를 통해 상향적 권위를 지향하는 글로벌 거버넌스 현상을 담을 수 있는 접근이 요구된다. 여기서는 글로벌 거버넌스의 이론적 토대를 국제정치학의 영역에서 전개된 이론들을 바탕으로 분석하고 한다. 수많은 국제관계이론은 매우 다양하며 그 내용도 매우 혼잡하게 전개되고 있으나 대표적인 주요한 이론들, 즉 현실주의(신현실주의 포함), 자유주의(신자유주의 포함), 구성주의, 비판이론 등에 관하여 분석하고자 한다.

20) Margaret P. Kams/Karen R. Mingst, 김계동 외 옮김, 국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정(명인문화사, 2007), 43쪽.

1. 현실주의

국제정치학의 이론인 현실주의(Realism)는 국제관계를 힘의 정치로 이해하며, 권력정치를 국제관계의 요체로 규정하며 국제정치는 권력투쟁이 본질이라고 주장한다. 또한 국가 간의 갈등은 국제관계의 일반적 현상이라고 보며, 이는 권력의 불평등한 분배에서 연유하는 결과라는 입장이다. 현실주의는 대표적으로 투키디데스(Thucydides), 마키아벨리(Niccolo Machiaveli), 홉스(Thomas Hobbes) 등을 통해 전개되어 왔다.²¹⁾ 그 후에도 20세기에 접어들어 현실주의는 자유주의에 대한 부정으로부터 추동력을 얻었다. 두 번의 세계대전을 겪으면서 카(E.H. Carr)와 모르겐소(Hans Morgenthau) 등과 같은 현실주의자들은 법률적 장치를 통해 평화를 구현하려고 했던 자유주의자들을 이상주의자들로 비판하면서 국제관계는 ‘법’보다는 ‘힘’이 우선한다고 주장했다. 이러한 입장은 냉전시대에 왈츠(Kenneth Waltz)의 구조적 현실주의로 발전하였다. 구조적 현실주의 또는 신현실주의(Neo-realism)는 전통적 현실주의의 가정(假定)²²⁾에 체계적이고 과학적인 방법을 접목하여 현실주의를 발전시킨 학문적 경향을 말한다.

현실주의가 철저하게 국가중심적이라는 입장은 국제법의 주류이론인 법실증주의의 입장과 동일하다. 법실증주의도 국가만을 주권을 가지고 있는 유일한 실체로 보며 국가를 초월하는 주권적 실체를 인정하지 않는다.²³⁾ 현실주의와 법실증주의는 도덕론적 또는 당위론적 접근 보다

21) 김형국, 국제제도론: 정치와 법의 만남(한울아카데미, 2008), 44-45쪽.

22) 현실주의의 가정은 다음과 같이 4가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 국가가 국제정치 행위자의 가장 중요한 단위이다. 둘째, 국가는 단일적이며 합리적인 행위자이다. 셋째, 국제관계의 본질은 분쟁적이다. 넷째, 국가안보가 가장 중요한 국가이익이다(김형국, 앞의 책, 50-51쪽).

23) 따라서 법실증주의자들은 주권국가에 국제법을 준수하는 근거를 주권자의 강제적 명령에 기초한 국내법과는 달리 개별 국가의 동의(同意)에서 찾는다. 그리고 당연히

는 과학적 또는 경험론적 접근을 추구한다. 이와 같이 현실주의와 법실증주의는 ‘완벽하게 보완적’이라고 평가할 수 있다.²⁴⁾

현실주의의 시각에 따르면, 국제법을 비롯한 국제제도들은 매우 제한적인 영향을 미칠 뿐이고 국가들의 행위를 변화시키는데 중요한 변수로 작용하기 어렵다고 본다.²⁵⁾ 더 나아가 현실주의자들은 국제법을 통하여 국제사회의 평화를 이끌어가거나 국제사회에서 하는 일이 거의 없을 것이라고 주장하기도 한다. 또한 이들은 국제사회에서 입법부, 행정부, 사법부 등이 부재한 가운데 과연 법이라는 것이 국내 사회에서와 같은 역할을 할 수 있는지에 대해 매우 회의적이다. 그러나 현재 국제사회가 경험하고 있는 세계화의 진전 및 글로벌 거버넌스의 등장은 현실주의가 국제질서를 적절하게 분석하고 있는지에 대한 의문을 남게 한다. 주권국가의 절대적인 지위를 인정하던 웨스트팔리아체제의 변화가 명백하게 나타나고 있는 현실에서 이를 마냥 거부하는 이론은 더 이상 지탱하기 어려울 것이다.

2. 자유주의

자유주의(Liberalism)는 오랜 전통과 역사를 가지고 있으며, 정치, 경제, 철학 등 여러 분야에서 다양한 모습으로 현실에 구현되고 있는 입장으로, 정치적 이상주의에 뿌리를 두고 있으면서도 경제적 자유주의를 가미시켜 사회과학의 여러 분야에서 연구대상을 확대시켰고 그 연구방법도 다양하다. 자유주의에 따르면, 국가는 자기중심적 행위자로서 국제사회의 현상을 자기 이익을 중심에 두고 해석한다. 그리고 이의 시각에

법실증주의자들은 법과 도덕을 구별한다.

24) Garry Simpson, “The Situation on the Legal Front: the Power of Rules and Rule of Power”, *European Journal of International Law* 제11권 제2호(2000), 452쪽.

25) John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions”, *International Security* 제19호(1994-1995), 5-7쪽.

서 보면, 국제법은 주권적 평등에 기초하고 있고, 주권국가는 자기 의사에 따라 자유롭게 행동할 수 있는 무한한 자유를 향유한다. 자유주의는 현실주의에 대한 대표적인 도전이론이기도 하다.²⁶⁾ 자유주의 이론은 현실주의와 달리 국가 이외의 다른 행위자들의 역할과 기능을 강조한다. 국제관계에서 국가의 안과 밖에서 자유로이 교류할 수 있는 행위자를 중요한 단위로 파악하기 때문에 국가를 가장 중요한 단위로 접근하는 현실주의와는 대치된다. 자유주의는 국제법을 단순히 국가행위를 규제하는 규칙체계가 아니라 올바른 국제관계를 위한 정책결정과정의 일부라고 본다.²⁷⁾ 또한 자유주의는 국제법을 단순히 행동규제의 규칙으로만 보지 않고 행위자들 사이의 의사소통과 그들 행위의 정당화, 협력, 관습화 등을 가져오는 중요한 요인으로 이해한다.²⁸⁾

국제관계를 설명하는 이론으로 자유주의는 개인을 중시하는 전통적 자유주의와 이에 대해 국가의 역할에 긍정적인 자유주의적 제도주의(신자유주의), 그리고 제도주의에 대해 자유주의의 전통을 재정립하려는 구조적 자유주의로 구분한다.²⁹⁾ 신자유주의는 국가를 국제관계의 중요한 행위자로 그 역할을 인정하는 현실주의의 이론적 가정을 공유하고 있다.³⁰⁾ 다만 국제협력은 현실주의자가 생각하는 것보다 용이하게 전개된다고 이해한다. 신자유주의자들은 국제협상에 임하는 국가들이 항상 상대 국가를 속이려는 상황에 있다고 보지 않는다. 국가는 이성적 행위

26) 국제정치학에서 자유주의이론은 신기능주의(neo-functionalism), 신제도주의(neo-institutionalism), 상호의존이론(interdependent theory) 등으로 다시 부활했다.

27) Rosalyn Higgins, "Policy, Consideration and the International Judicial Process", *International and Comparative Law Quarterly* 제17권 제1호(1968), 58쪽.

28) Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*(Princeton University Press, 2004), 23쪽.

29) 김형국, 앞의 책, 54쪽.

30) 전통적 자유주의자들은 이런 측면 때문에 신자유주의가 자유주의라기보다는 국제협력을 인정하는 '수정된 구조적 현실주의'(modified structural realism)라고 비판한다(Andrew Moravcsik, "Taking Preference Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*(1997), 515쪽).

자로서 정보비용, 거래비용 등을 줄여 협력을 도모한다는 것이다. 신자유주의의 핵심적인 입장은 전통적 자유주의와는 달리 국가가 국제관계의 중심적 단위라고 보면서도 현실주의와는 달리 국제관계는 국가 이외의 다른 행위자들 간의 복합적 상호의존관계라는 시각을 가지고 있다.

신자유주의자들은 상호의존 협력을 통해 국제레짐(international regime)을 형성할 수 있다고 보면서도 자신들의 논의의 중심으로부터 국제법과 거리를 두고자 하는데, 이들이 주장하는 레짐은 “국제관계의 영역에서 행위자의 기대(actor's expectation)를 둘러싼 함축적(implicit) 또는 명백한(explicit) 원칙(principles), 규칙(rules), 규범(norms) 및 의사결정과정(decision-making procedures)”³¹⁾을 의미한다는 점에서 필연적으로 국제법과 관련이 있다. 최근에 이들은 레짐이 법적 구속력이 있는 의무들을 점점 더 많이 포함하고 있는 현상과 그 이유에 대해 관심을 보이고 있지만 아직 국제법과 국제제도, 특히 국제레짐과의 관련성 및 국제법과 국제레짐의 주체 간의 관련성에 대해 명쾌하고 설득력 있는 설명을 하고 있지 못하다.

3. 구성주의

구성주의(constructivism)는 20세기 후반 주목받기 시작한 이론으로³²⁾ 인식론적 측면에서는 현실주의의 입장과 비슷하지만 현실주의의 존재론적 입장과는 현저히 다르다. 구성주의는 흡스적 무정부 상태 개념으로는 국제관계를 설명할 수 없다고 주장하면서 무정부 상태도 행위주체들이 만든 국제구조의 현상이라고 이해한다. 구성주의는 현실주의와 같이 국가들 간의 관계에서 힘의 관계를 인정한다. 그렇지만 구성주의는 국가

31) D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequence”, D. Krasner(ed.), *International Regime*(Ithaca: Cornell University Press, 1983), 1-22쪽.

32) 대표적인 구성주의자들은 Nicholas G. Onuf, Alexander Wendt, Marlene Wind 등이 있다.

상호간의 행위는 단순히 힘에 의해서만 이해되는 것이 아니라 사회적 맥락(social context)에서 해석될 수 있다는 것이다. 사회적 맥락은 행위자의 정체성과 상호주관적 신념으로서 규범 등에 의해 결정된다고 한다.³³⁾ 구성주의는 상호의존적으로 행위주체와 구조의 관계를 파악하고자 한다. 구성주의의 시각은 행위주체와 국제구조의 상호작용을 통해 무정부 상태가 생길 수도 있지만 동시에 국제질서도 형성된다고 본다. 구성주의의 시각에서 보면, 국제관계를 지속하는 규범은 현실주의자가 주장하는 강제(coerce)도 아니고 신자유주의자가 강조하는 이익(interest)도 아니며 공유된 이념을 바탕으로 전개되는 정당성(legitimacy)이다.³⁴⁾

구성주의는 국가뿐만 아니라 모든 행위자들의 역할을 인정한다. 국가만이 단일하고 합리적인 행위자가 아니며, 국가를 중심으로 하는 국제관계 이론은 단지 이론의 한 요소이지 전체를 포괄하는 요인일 수 없다는 것이다. 비국가행위자의 역할과 기능을 수용한다는 점에서 구성주의는 자유주의와 유사하지만 구성주의는 규범의 진화적 변화과정에 중점을 두어 비국가행위자의 정체성과 규범체계를 강조하는 반면에 자유주의는 그러한 변화에 영향을 미치는 비국가행위자의 역할 그 자체만을 강조한다.³⁵⁾ 구성주의는 그 동안 국제관계론에서 경시되었던 정체성이나 규범적 규칙을 구조에 영향을 주는 주된 요인으로 인식한다. 그리고 구성주의는 국제법을 정체성의 표현과 규범 제정에 관한 담론(discourse)으로 이해한다.³⁶⁾ 국제관계는 분쟁과 협력의 양면이 있다고 보며, 이는 거래와 계약에 의해 만들어지는 것이 아니라 대화와 담론이 가능한 사회적 상호작용을 통해 만들어진다는 것이다.

33) 조한승, “문화다양성협약에 대한 국제정치-국제법학적 조망”, 한국정치학회보 제 42집 제4호(한국정치학회, 2008), 411-412쪽.

34) 김형국, 앞의 책, 70쪽.

35) David Armstrong/Theo Farrell/Hellen Lambert, *International Law and International Relations* (Cambridge University Press, 2007), 104쪽.

36) David Armstrong/Theo Farrell/Hellen Lambert, 위의 책, 107-108쪽.

최근에 국제법학에서도 구성주의 연구가 이루어지고 있는데, 국제법 분야의 구성주의의 입장은 다음과 같다. 첫째, 게임의 규칙으로서 윤리적, 법적 규범들을 강조하고 있다. 둘째, 세계정치의 구조는 물리적인 힘에 의해서만 형성되는 것이 아니라 사회적 구조도 포함하는데, 국제관습법은 그러한 사회적 구조 그 자체라고 이해한다. 셋째, 사회적 맥락은 변화하는데 그러한 변화를 이끄는 행위자는 국가뿐만 아니라 국내외 또는 초국가적(transnational) 시민사회와 같은 비국가행위자를 포함한다는 입장이다. 넷째, 사회적 구조로서의 국제법은 상호경쟁적인 신념과 이익들 간의 관계 속에서 만들어지는 것이고, 그래서 규범의 구성, 제정, 변화는 정치적인 과정이라는 것이다. 마지막으로, 국제법은 행위자들 간의 상호작용의 결과이며 동시에 국제규범을 해석하는 도구가 된다고 보며, 더 나아가 국내법체계 속으로 내재화된다고 설명한다.³⁷⁾

구성주의는 국제법적 관점에서 보면 법의 영향력을 더욱 중요하게 보고 있다. 구성주의자들은 국제법상의 규칙, 규범 등이 행위주체들의 행위에 제약 요인이 아니라 이들의 행위를 ‘구성’하는 요인으로 본다.³⁸⁾ 하지만 구성주의는 아직 법적 규범과 사회적 규범 또는 정치적 규범을 명확하게 구별하지 못하고 이들을 혼재하여 사용하고 있는 점은 극복해야 할 문제이다.

4. 비판이론

비판이론은 국가중심적인 접근법에 거리를 두면서, 또한 자유주의적 국제법 사고에 비판적 입장을 취한다. 그리고 특히 정치질서에 있어서 사회세력의 중요성을 강조한다. 비판이론은 글로벌 거버넌스를 인식함에 있어 사회세력의 성장에 따른 국제사회질서의 근본적 변화를 강조한

37) 조한승, 앞의 논문, 413쪽.

38) 정서용, 앞의 논문, 188쪽.

다. 비판이론은 기존의 통치(統治) 개념 대신에 수평적 거버넌스라는 개념을 제시하며, 국가주권(national sovereignty) 대신 민중주권(popular sovereignty)을 강조한다.³⁹⁾

비판이론의 입장에서 보는 글로벌 거버넌스는 신현실주의의 견해처럼 패권국가에 의해 주도되는 것이 아니라 다양한 세계관을 가진 서로 다른 세력들이 공통의 가치를 확보하면서 상호 공존해 가는 것이다. 따라서 진정한 글로벌 거버넌스를 이루기 위해서는 시민사회의 정치적 재구성이 필요하며, 이를 기반으로 하는 상향식 접근법이 필요하다고 강조한다.

그러나 비판이론은 국가들이 국제법에 대해서 일률적으로 절대적 준수를 하지 않는다고 하더라도 분명히 국가들에 의한 국제법의 해석 및 준수의 일정한 양상이 형성되는 사실을 충분히 설명하고 있지 못하다.

5. 소결

글로벌 거버넌스에 대한 이론들은 국가중심적인 사고로부터 시민사회 중심의 접근방법에 이르기까지 다양한 스펙트럼을 가지고 있다. 이들 이론들의 핵심에는 국제관계에서 국가의 중심적 지위 및 역할에 대한 문제가 자리 잡고 있다. 현실주의의 입장은 국가의 우월성 및 국가중심적인 국제질서에 의한 글로벌 거버넌스를 강조하는 반면에 이후의 다른 이론들은 다양한 수준의 영역에서 글로벌 거버넌스가 가능하다는 입장이다. 따라서 현실주의 시각보다는 구성주의와 비판이론에서 글로벌 거버넌스를 바라볼 때 더욱 긍정적인 역할을 전망해 볼 수 있을 것이다.

39) M. Williams, "Rethinking Sovereignty", E. Kofman & G. Youngs(eds.), *Globalization: Theory and Practice*(London: Printer, 1998), 30쪽.

Ⅶ. 글로벌 거버넌스에서 NGO

글로벌 거버넌스는 전통적인 국가중심적인 시각에서 벗어나 국제관계에서 다양한 행위자들의 역할과 기능을 강조한다. 앞에서도 설명했듯이 글로벌 거버넌스는 1990년대 이후 세계화로 상징되는 국제질서의 변화와 매우 밀접한 관계가 있다. 현실 사회주의의 붕괴와 더불어 냉전시대가 종식됨으로 그동안 군사 및 정치적 문제에 중점을 두었던 국제관계가 경제, 환경, 문화, 인권, 평화, 여성 분야 등의 이슈를 국제무대의 중심에 둬으로써 국가 또는 정부 단위의 관계를 뛰어 넘어 다양한 이해당사자들의 영향력과 역할이 증대하였다. 과거에는 주권국가 간의 관계를 중심으로 국제질서가 형성되었던 반면에 오늘날 국제사회는 다양한 비국가행위자들이 중요한 역할을 하게 되었다. 글로벌 거버넌스에서 행위자는 국가뿐만 아니라 정부간 기구(Intergovernmental Organization: IGO, 보통 국제기구라 한다), 비정부기구(Non-Government Organization: NGO), 전문가, 글로벌 정책네트워크, 다국적 기업 등이 있다. 글로벌 거버넌스가 당면한 전지구적 이슈들에 대해 이와 같은 다양한 행위자들의 상호협력에 의한 의사결정과정이라 할 때, 이는 다양한 수준과 다양한 영역에서 이루어진다. 여기서는 서론에서 밝힌 바와 같이 글로벌 거버넌스의 핵심적인 축인 NGO를 중심으로 검토해 보고자 한다. 국제사회에서 NGO에 대한 관심은 환경, 인권, 여성, 경제정의, 평화 등의 이슈가 전지구적 차원에서 다루어지면서 더욱 증대하고 있다. NGO는 그 양적 증가 및 활동력을 토대로 글로벌 거버넌스의 주요 행위자로 점점 더 영향력을 확대하고 있다.

1. NGO의 정의(定義)와 UN과의 관계

오늘날 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: IC

RC), 국제사면위원회(Amnesty International: AI), 그린피스(Greenpeace), 국경없는 의사회(Médecins Sans Frontières: MSF), 국제투명성기구, 세계 야생생물기금, 인권감시단, 아동구호단체 등은 한국에서도 매우 익숙한 단체들로, 이들은 국제적인 민간단체이며 국제적인 문제에 활발한 역할을 수행하고 있다. 이들은 정부 또는 국가간의 협정에 의해 설립된 것이 아니고 공동 목적을 달성하기 위해 모인 개인이나 조직을 구성원으로 하는 사적이고 자발적인 기구이다.⁴⁰⁾ NGO는 1990년대 이후 급속히 확산되었고 그들의 활동영역은 매우 폭넓고 다양하여 인권, 평화, 환경, 재난구조 및 사회적 경제적 정의, 인도적 구호, 교육, 여성, 그리고 스포츠 분야 등에서 활동을 하고 있다.⁴¹⁾ 특히 NGO는 이와 같은 영역에서 국제법 제정과정(특히, 국제협약의 체결과정)에 영향을 미치고 그 과정을 더욱 투명하게 하고, 국제규범의 이행을 위한 감시와 사실조사와 관련하여 더 강한 영향을 미치고 있다. NGO의 이러한 역할은 특히 인권 및 환경 분야에서 두드러지게 나타난다.

NGO는 사적 단체(private organization), 독립적인 영역(independent sector) 또는 제3 부문(the third sector)이라는 용어와 일반적으로 서로 대체할 수 있는 것으로 비영리활동(non-profit)에 종사하는 사적(私的)이며, 비국가적인 자발적 조직이라고 정의내릴 수 있다. 이러한 정의는 UN경제사회이사회(Economic and Social Council)에서도 지지하고 있다.⁴²⁾ NGO란 용어를 최초로 정의한 UN경제이사회의 결의⁴³⁾ 및 UN헌장의 해석에서 찾는 것이 일반적인 견해이다. 그런데 UN헌장에는 NGO와 협의를

40) H.H.K. Rechenberg, "Non-Governmental Organizations", *Encyclopedia of Public International Law*(Instalment 9, 1986), 276-282쪽.

41) Peter Malanczuk, 앞의 책, 96-97쪽.

42) Arrangement for the Consultation with Non-Governmental Organization, E.S.C. Res. 1296, U.N. ESCOR, 44th sess., Supp. No.1, at 21, U.N. Doc. E/4548(1968). 특히 경제사회이사회회의 이 결의는 재원이 자발적 기부에 의해 충당되어야 함을 강조하였다.

43) E.S.C. Res. 31, U.N. ESCOR, 49th Sess., Supp. No. 1, p.54, U.N. Doc. E/1996/96(1996).

위해 적절한 약정(arrangement)을 체결할 수 있음은 승인하는 규정만 두고 있지⁴⁴⁾ 직접적으로 NGO를 정의하고 있지 않다. UN경제이사회에 따르면 UN은 NGO에 관해 다음과 같은 원칙을 정의함으로써 NGO의 목적과 활동범위를 제시하고 있다. 첫째, 정부간 국제기구(International Governmental Organization: IGO)가 국제법에 따라 국가들의 합의로 설립된 기구인 반면, NGO는 국내 민법에 따라 개인 및 민간단체에 의해 설립된다. 둘째, NGO의 활동은 정부의 정치적·경제적 영향력에 구속되지 않는다.⁴⁵⁾ 셋째, 이윤을 추구하는 조직이 될 수 없다. NGO가 영리성을 갖는 경우에는 다국적기업과 구분이 어렵게 된다. 넷째, 폭력을 사용해서는 안되고 또한 지지해서도 안된다. 넷째, 마지막으로 국내문제 불간섭의 원칙을 존중해야 한다.⁴⁶⁾

최근 NGO는 그 수에 있어서나 그 활동영역이 급속하게 확대되고 있다. 앞으로 그 활동이 더욱 활발해 질 것이며 세계정치에 있어서 중요한 역할을 하게 될 것이 확실하다. NGO는 정부 및 국제기구들, 특히 UN과 그 전문기구들(specialized agencies)과 관계에서 역동적인 역할을 해 왔으며, 다양한 정책과 현안에 관련된 초국가적 활동 네트워크에서 매우 중요한 요인으로서 그 역할이 증대되었다. NGO의 대표적인 활동 분야는 인권, 환경, 인도적 구호, 평화, 교육 등이나 인권과 환경에 가장 많은 NGO들이 활약하고 있다.

2. UN에서 NGO의 승인

UN에서 NGO의 승인(accreditation)은 UN활동에 대한 NGO의 접근과

44) UN헌장 제71조.

45) 김성원, “국제법상 NGO의 활동에 관한 연구”, 한양법학 제11권(한양법학회, 2000), 318쪽.

46) 서창록, 앞의 책, 303쪽.

참여의 중요한 부분이다. 특별한 협상을 위한 승인 이외에 NGO는 UN경제사회이사회의 공식적인 승인을 받도록 되어있다. 승인절차는 UN후원하의 외교과정에서 옵저버(observer)로서 참가할 수 있는 자격을 심사하는 과정이다. UN헌장 제71조는 이와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다. “경제사회이사회는 그 권한 내에 있는 사항과 관련 있는 비정부기구와 협의를 위하여 적당한 약정을 체결할 수 있다. 그러한 약정은 국제기구와 체결할 수 있으며, 적절한 경우에 관련 있는 UN회원국과 협의한 후에 국내기구와도 체결할 수 있다.”⁴⁷⁾

위와 같이 NGO와 관련 있는 규정은 두고 있으나 이 조항에는 NGO의 승인기준을 규정하고 있지 않다. 그러나 그 동안 UN에서는 관련단체의 본국이 당해 단체의 참여에 관하여 거부권을 가진다는 점은 확립되었다. 승인을 신청한 NGO는 UN회원국에 의한 거부권 아래에 놓여 있다. 그리고 NGO의 승인과 관련하여 경제사회이사회는 결의1296을 통해 UN의 중심적 사업과의 밀접한 관련성, UN활동에 대한 지원, 국제적 규모, 계급조직(hierarchical structure), 본부(headquarter)의 설립 등이 승인기준이라고 밝힌 바 있었다.⁴⁸⁾ UN의 승인을 필요로 하는 관련단체는 그 회원, 목적, 위치 그리고 기타 UN에 의해서 관련 있는 사항으로 취급된 요소들을 증명하는 서류 및 정보를 제출하여야 한다.

UN헌장 제71조는 결론적으로는 NGO의 존재와 기능을 인정하는 증거이며, UN경제사회이사회로 하여금 특별협정의 체결을 통해 위와 같은 자격을 갖춘 NGO에게 협의지위(consultative status)를 부여할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 협의지위라는 용어는 부차적 역할을 하는 지위를

47) UN Charter Art.71 “The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of United Nations concerned.”

48) E.S.C. Res.1296, U.N. ESCOR, 44th Sess., Supp. No.1, at 21, U.N. Doc. E/4548(1968).

나타내기 위해 경제사회이사회에 의해 의도적으로 사용된 것이다. 즉 NGO는 조언(advice)의 제공자이지 의사결정과정의 일부를 의미하는 것은 아니라는 것이다.⁴⁹⁾ NGO가 UN헌장 제71조를 통해서나마 UN과 관계를 갖고자 했던 이유는 경제사회이사회 및 그 산하기관에게 NGO가 활동하고 있는 전문분야에서 여론을 전달하여 정책에 반영할 필요가 있었기 때문이다. 또 다른 이유는 UN이 NGO가 가지고 있는 전문적인 지식과 능력에 기초한 정보와 조언이 필요하였기 때문에 NGO와 관계를 맺을 필요가 있었기 때문이다.⁵⁰⁾

3. NGO의 주요한 활동영역

3.1. 인권 분야

NGO의 활동분야는 어느 영역보다 인권분야에서 눈에 띈다. 인권분야의 NGO는 관련 정부의 행위를 감시하고 인권상황을 정기적으로 보고하며, 인권침해가 있을 경우 이를 방지하기 위해 압력을 가하는 등 국제적 인권보호 장치를 창출하는데 기여하고 있다. 인권의 보호와 관련한 NGO는 국제사면위원회(Amnesty International), 국제인권연맹(the International League of Human Rights), 국경 없는 의사회(Doctors Without Borders) 등 다양한 단체들이 있다. 인권분야의 NGO들 중에는 세계교회협의회(World Council of Churches)처럼 인권관련 활동을 수행하나 종교나 기타 규범에 의해 활동하는 단체도 있고, 노예제, 노예무역 등의 문제를 치증하는 국제반노예연대(Anti-Slavery International), 그리고 인권 분야 중 특정한 쟁점이나 지역에 국한된 문제에 대해 활동하는 단체들도 있다.⁵¹⁾

49) Peter Willetts, "From 'Consultative Arrangement' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN", *Global Governance* 제6권(2000), 191쪽.

50) 박재영, *국제관계와 NGO*(법문사, 2003), 196면.

51) 오경택, "글로벌 거버넌스에 있어서 유엔과 NGO의 파트너십 연구", 한국동북아논총

이와 같은 단체들 중에서도 일찍이 먼저 국제적 주목을 받은 NGO는 국제사면위원회이다. 1961년 영국인 변호사 베네슨(Peter Beneson)에 의해 조직된 국제사면위원회는 1977년 노벨평화상을 받았다. 베네슨은 영국의 양심수 석방을 위해 노력하던 중 양심수 문제가 영국만이 아니라 전 세계 모든 지역의 양심수 문제에 관심을 가질 것을 강령으로 채택했다. 국제사면위원회는 영국에서 국내 시민운동단체로 출범했지만 2년 뒤 세계사무소를 설치하고 급성장하게 된다. 10년 뒤에는 세계 28개국에서 1천여 명의 자원봉사자들이 이 기구의 캠페인에 동참했고 1977년에는 세계 33개국에서 활동을 벌이게 되었다. 국제사면위원회는 양심수 석방 외에도 잊혀진 죄수들, 즉 무고하게 장기복역하고 있는 수감자들에 대한 석방운동과 고문철폐 등으로 활동영역을 넓혀 나갔고 1970년대 이후에는 사형폐지 운동을 주요 목표로 삼아왔다.⁵²⁾ 이들 이외에도 많은 인권분야의 NGO들이 UN경제사회이사회로부터 협의적 지위를 인정받아 여러 UN의 인권기구들에 적극적으로 참여하고 있다.

3.2. 환경 분야

환경영역에 있어 NGO들은 그 기능과 활동에 따라 매우 다양하고, 때로는 상호 연관을 맺으며 활동하고 있다. 자연 및 자연자원 보존을 위한 국제연합(International Unions for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN), 국제과학자연합위원회(International Council for Science Union: ICSU), 국제사회과학위원회(International Social Science Council: ISSC) 등과 같은 기본적으로 과학적 분야에 있어서의 국제적 전문단체들이 있는가 하면, 세계자원연구소(World Resource Institute: WRI), 국제환경개발연구소(International Institute for Environment and Development:

제21집(한국동북아학회, 2001), 176쪽.

52) Power, Jonathan, *Amnesty International: The Human Rights Story*(New York: McGraw Hill, 1981).

IIED) 등과 같이 교육이나 연구를 주목적으로 하는 단체들도 있다. 또한 지구의 벗들(Friends of the Earth: FOE), 국제그린피스(International Greenpeace), 시에라 클럽(Sierra Club), 세계자연기금(World Wide Fund for Nature: WWF) 등은 대표적인 환경NGO들이다. 그런가하면 해양오염자문위원회(Advisory Committee on Protection of the Sea: ACOPS)같이 여러 혼합된 단체들도 있다.⁵³⁾ 대표적인 국제환경단체인 그린피스의 환경운동은 1971년 몇몇 지원자들이 알래스카 북부 암치커해(海)에 작은 보트를 몰고 나가 그곳에서 미국정부가 비밀리에 벌이던 핵실험을 목격하고 이를 세계에 알리면서 시작되었다.⁵⁴⁾ 그 이후 환경오염 현장을 직접 목격하고 고발한다는 것은 그린피스의 전통이 되었다. 캐나다에서 출범한 그린피스의 캠페인은 지구 온난화 방지, 원시림 보존, 해양보존, 고래보호, 유전자조작 방지, 핵실험 반대 등에 초점을 맞춰 활발하게 전개해 오고 있다. 그린피스는 환경운동의 중립을 지키기 위해 정부의 지원금을 받지 않는다는 원칙을 스스로 세워 개인이나 단체 기부금만으로 운영되고 있고 레인보우 워리어호(Rainbow Warrior)⁵⁵⁾ 사건 이후에도 자체 선박을 이용해 세계 각국의 환경보호 실태를 감시하고 고발하는 환경보호운동을 지속하고 있다.⁵⁶⁾

53) 김동춘 외, NGO란 무엇인가(아르케, 2000), 74쪽.

54) www.greenpeace.org/international_en/aboutus.

55) 1985년 8월에 그린피스 선박인 레인보우(Rainbow Warrior)호는 히로시마 원자폭탄 40주년을 맞아 프랑스령 기지인 폴리네시아의 모루노아한초 일대를 시위 항해하기 위해 뉴질랜드의 오클랜드항 정박 중이었는데 이 때 프랑스 정부가 동 선박을 폭파하여 침몰시켰다. 이 사건으로 포르투갈 사진작가가 사망했으며 사건의 배후에 프랑스 대외안전국이 관여하였음이 밝혀졌다. 프랑스 미테랑 정부를 최대의 위기로 몰고 간 이 사건은 오히려 그린피스를 전 세계에 알리는 계기가 되었고 그 영향력을 높여주는 계기가 되었다.

56) 지구환경보호와 관련한 NGO의 활동에 대해서는 David A. Wirth, "Public Participation in International Processes: Environmental Case Studies at the National and International Levels", *Columbia Journal of International Environmental Law and Policy* 제7권(1996), 1-17쪽; Kevin Stairs/Peter Taylor, "Non-Governmental Organizations and the Legal Protecti

3.3. 인도적 분야

NGO의 활동이 가장 두드러진 영역은 바로 인도적 구호(humanitarian relief)이다. 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC)가 대표적인 인도적 구호 NGO이다. ICRC는 1859년에 조직된 세계에서 가장 오래되고, 가장 광범위하며, 잘 조직화된 국제 인도적 구호 단체이다. 정치적 중립성을 강조한 ICRC의 활동은 주로 전쟁터, 무력분쟁지역이나 재난지역에서 이루어지고 있다. ICRC는 UN을 비롯한 국제기구들과 다르고 또한 다른 NGO와도 그 지위에 차이가 있다. UN의 공식적인 기구는 아니지만 유엔인권최고대표(UHCHR)이 UN헌장이 부여하는 국제법상의 지위와 권한을 누리듯이 ICRC 또한 1949년 제네바 협약과 1997년 두 개의 의정서들이 부여한 특별한 지위와 권한을 갖는다.⁵⁷⁾

1999년 노벨평화상을 수상한 국경 없는 의사회(Med Sans Frontiers: MSF)는 1971년에 프랑스 의사 10명에 의해 설립되었다. 이들은 의료지원이 필요한 곳이라면 정치적 상황과 관계없이 지원을 받을 권리가 있다는 이상에 기치를 두고 단체를 설립하였다. 국경 없는 의사회 결성 초반기 주요사업은 니카라과 지진과 레바논 내전, 아프가니스탄 전쟁 그리고 아르메니아 공화국 지진 등 자연재해와 전쟁으로 인한 부상자들을 치료하는 것이었다. 그리고 제3세계 가족계획이나 난민들의 전반적인 위생상태 등을 돌보는 것으로 활동영역을 넓혀 나갔다.⁵⁸⁾

옥스팜(Oxfam)은 기아해방을 위한 옥스퍼드위원회(Oxford Committee

on of the Oceans: A Case Study”, *The International Politics of the Environment*, Andrew Hurrell & Benedict Kinsbury eds.(Oxford: Clarendon Press, 1992), 110쪽; Phillipe J. Sands, “The Environment, Community and International Law”, *Harvard International Law Journal* 제30권(1989), 393쪽 이하 참조.

57) <http://www.ifrc.org>

58) <http://www.doctorswithoutborders.org>

for Famine Relief)의 준말이다. 2차 세계대전 중에 영국 지식인들에 의해 설립된 이 단체는 지난 1941년 그리스가 나치에 봉쇄당해 주민들이 기아 위기에 처했을 당시 영국 지식인들이 구호활동에 나서면서 시작됐다. 1942년에 영국에서 본격적인 활동을 시작했고 지금은 여러 나라에 지부를 두고 이들 간에 연합한 옥스팜 인터내셔널(Oxfam International)이란 형태로 운영되고 있다. 옥스팜은 지식인들의 기부문화 활성화와 베희시장을 통한 구호기금 마련 운동을 시작해 조직을 활성화시켰다. 옥스팜은 몇몇 지시인과 부유층이 시작한 구호활동이 각국에 점조직으로 확산돼 전 세계적으로 네트워크를 구성하게 된 사례이다.⁵⁹⁾ 인도적 구호활동을 하는 NGO들은 조기 경보를 통한 사태의 예방적 활동, 인권 모니터링, 구호와 복구 등 현장 활동, 분쟁과 재난지역에서 중재를 통한 갈등조정 역할까지도 수행한다.⁶⁰⁾

IV. 글로벌 거버넌스에서 NGO의 역할과 기능

1. 의의

글로벌 거버넌스에서 NGO는 어떤 역할과 기능을 하는가? 먼저 거버넌스 일반에서 NGO는 공적기관들에 대해 조직화된 이해당사자로 참여하고 영향력을 행사한다. 그렇게 함으로써 공동체 구성원들 간의 신뢰관계를 강화시키는데 기여를 한다. 일반적으로 NGO의 역할은 다음과 같다. 첫째, 정치와 공공업무에 관심을 모으고 참여를 유도하는 기능이다. 둘째, 투명성과 정보유용성의 제고이다. NGO는 정책결정과 집행에 관

59) <http://www.oxfam.org/eng/about.htm>

60) P. Aall, *NGOs and Conflict Management*, *Peacework* No.5(Washington D.C.: U.S. Institute of Peace, 1996), 55쪽.

한 투명성과 정보의 유용성을 높이는 역할을 한다. NGO는 입법과 정책의 집행 등에 필요한 정보의 발굴, 출판 및 보급의 활동을 하며, 정책의 추진에 대한 압력을 행사하고 투명성을 요구하는 역할을 맡는다. 셋째, 사회정의, 권리 보호 및 법의 지배 차원에서도 역할을 한다.

NGO는 국가의 행동을 감시하며 때로는 주권의 범주에 속하는 문제까지 자신의 영향력을 행사하기를 시도한다. 하지만 국가들은 글로벌 거버넌스에서 NGO의 참여를 선택적으로 허용하고 있으며, 참여의 수준 역시 상징적인 수준으로 제한하고자 원한다. 갈수록 NGO의 활동이 확대되고 있지만, 이들의 참여가 주권국가의 우월적 지위를 위협하는 상황에서는 참여 확대에 대해 관련 국가들은 부정적인 입장을 보여 왔다.⁶¹⁾

2. 의제설정과 국제법 정립과정에서의 참여

NGO는 국제사회의 주요 관심사가 되는 문제에 대한 국제여론을 조성하고 의제설정(*agenda setting*)의 역할을 한다. 의제설정이란 국제사회의 주요 관심사가 되는 문제에 대한 국제여론의 조성 혹은 공론화의 과정이라고 말할 수 있다. 여기에서 NGO들은 정부나 국제기구 등의 정책결정자들이 시민사회가 요구하는 이슈에 관심을 갖도록 하고, 이를 의제로 설정토록 하는 역할을 한다. 가장 대표적인 실례가 국제대인지뢰금지캠페인(ICBL)으로, 세계 350여 NGO들이 연대해서 대인지뢰로 인한 피해의 심각성을 세계인들에게 알리고 이에 대한 세계적 관심을 촉구, 결국 1977년 ‘대인지뢰의 사용·비축·생산·이전의 금지 및 파기에 관한 협약’(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and

61) A. Clark, E. Friedman/K. Hochstetler, “Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women”, *World Politics* 제51권 제1호(The Johns Hopkins University Press, 1998) 1-35쪽.

transfer of Anti-personnel Mines and on their Destruction, 일명 대인지뢰사용금지협정)을 체결하는데 결정적인 역할을 하였다.

그리고 NGO는 새로운 국제조약이나 협약을 창출해내는데 기여한다. NGO는 국제협약의 초안을 작성하기도 하고 직접 협약의 체결과정에 참여함으로써 국제법의 발전에 많은 공헌을 하고 있다. 특히 국내 및 국제인권법, 국제인도법, 국내 및 국제환경법 분야에 이러한 움직임이 두드러진다. 예컨대, 주요 인권 조약이나 협약들은 국제인권분야 NGO들의 활약으로 채택된 것이라 할 수 있다.⁶²⁾ 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 UN협약(United Nations Convention against Torture Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment and Punishment, 일명 고문방지협약)이나 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Child) 등은 NGO가 UN과 협력하여 만들어 낸 작품이라고 할 수 있다. 국제환경 분야에서는 멸종위기에 처한 야생동·식물의 국제거래에 관한 협약(Convention on the International trade in Endangered Species: CITES), 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity) 등이 IUCN과 같은 NGO의 주도적인 역할에 의해서 체결되었다.⁶³⁾ CITES는 NGO를 조약내용의 이행과 관련한 활동에 편입시킨 최초의 주요한 다자간환경조약으로서, 향후 국제조약의 체결과정에 NGO의 참여 정도를 결정할 때 CITES는 명백한 이정표가 될 수 있을 것이다. 또한 1992년 UN환경개발회의, 1994년 인구개발회의 및 1995년 세계여성회의와 같은 중요한 국제회의는 새로운 국제법 정립의 모태가 되었는데, 이와 같은 국제회의에 많은 NGO가 참가할 수 있게 된 것은 기존의 국제법의 정립 주체인 국가, 국제기구와 함께 국제법의 정립 주체로서 NGO의 역할을 국제사회가 인정하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

62) 주성수/서영진, UN, NGO, 글로벌 시민사회(한양대 출판부, 2000), 116쪽.

63) 소병천, 앞의 논문, 85-86쪽.

3. 정책의 연구개발 및 결정에의 참여

NGO는 국제협약의 초안 작성 및 체결과정에 참여를 통해서 뿐 아니라 국제기구의 정책결정을 포함하여 국제공동체의 정책결정에 직간접적으로 영향을 미치고 있다. 국제기구의 정책에 영향을 미친 대표적인 예로서 세계은행의 지원에 환경영향평가(Environmental Impact Assessment)를 도입시킨 것을 들 수 있다. 과거 세계은행과 같은 국제금융기관들이 개발도상국의 경제적 개발을 위해 융자를 하는 과정에서 해당 개발사업의 환경적·사회적 영향에 대한 고려를 하지 않아 NGO들에게 개발도상국의 환경파괴의 주범이라는 비판을 들어왔다. NGO들은 국제금융기관에게 비난의 화살만을 던진 것이 아니라 구체적인 정책대안을 제시하는 움직임을 보였는데, NGO들이 제시한 대안은 개발도상국에게 재정적인 지원시 환경영향평가제도의 도입이었다.⁶⁴⁾ 비록 세계은행의 설립헌장에는 환경적 고려라는 규정은 전혀 없었지만 환경을 고려한 경제개발이라는 소위 지속가능한 개발은 1987년 브룬트란트 보고서(Brundtland Report)에서의 논의된 이후 당시 국제사회의 공감대를 형성해가고 있던 것이 사실이다.⁶⁵⁾ NGO들의 비난과 정책대안 제시라는 전략 앞에 세계은행은 자체적으로 친환경적 정책을 고려하였고 1989년 채택된 환경영향평가에 관한 운영규칙(Operational Directive on Environmental Assessment)은 이러한 세계은행의 정책을 구체화하였다. 1991년 일부 개정된 본 운영규칙에 의하면 재정지원 사업으로 영향을 받는 주민과 해당 국가의 NGO의 의견을 고려하여 시행사업을 수정하도록 하고 있는데, 특히 NGO와 협의를 강조하여 이들 기구에게 사업의 목적 및 예상되는 악영향

64) Stephanie C. Guyett, "Environment and lending: Lessons of the World bank, Hope for the European Bank For Reconstruction and Development", *International law and Politics* 제24권(1992), 889-919쪽.

65) Jose O. Castaneda, "The World Bank Adopts Environmental Impact Assessment", *Pace Yearbook of International law* 제4권(1992), 241-270쪽.

등과 관련된 정보를 제공하고 그 영향을 최소화하기 위해 NGO들과의 협의를 하도록 하고 있다.⁶⁶⁾ 또한 해당 사업의 환경영향평가 업무 자체를 국제적으로 신뢰가 높은 환경연구소와 같은 NGO에게 이를 위임하고 있다는 사실이다.

NGO는 국가의 공식대표로서 국제회의를 참석하기도 한다. 예를 들어 런던국제환경법센터(London Center For International Environmental Law)는 소도서국가연합(Alliance of Small Island States)의 공식대표의 자격으로 남극협약에 관한 환경의정서(Environmental Protocol to the Antarctic Treaty)와 UN기후변화협약의 논의과정에 참가하였다.⁶⁷⁾ 그러나 일반적으로는 NGO들이 국제협약을 위한 여론형성을 하며 많은 국제회의에 참여를 한다고 할지라도 이는 엄격하게 옵서버의 자격으로 참여하거나 또는 정부 간 회의와 별도의 NGO들 간의 회의를 통해서 별도의 결의안을 내놓는 정도의 수준이지 직접적으로 정부대표들과 같은 테이블에서 동등한 자격으로 조약안에 대해 토의하며 체결하는 경우는 거의 없다.⁶⁸⁾

4. 국제조약의 이행감독

NGO가 가장 두드러진 활동을 보이고 있는 분야는 국제법의 이행과정에서의 준수사항여부를 감독하는 것이다. 즉 NGO는 국가로 하여금 국제법상의 의무를 준수하도록 감독함으로써 국제법을 이행을 감시·감독하는 역할을 한다. 국제사회는 주권존중이라는 차원에서 타국 또는 국제기구가 자국에 관한 정보를 직접적으로 수집하는 것에 대해서는 극도로 거부감을 가질 수밖에 없다. 그리고 실질적으로 한 국가가 협약의 의무를 준수했는지의 여부는 국가 자체의 보고에 의존하고 있는 실정이어서

66) Operation Directive 4.01 19항.

67) 김성원, 앞의 논문, 324쪽.

68) 소병천, 앞의 논문, 91쪽.

일부 보고서의 경우는 신뢰성에 상당한 의문이 있는 것도 사실이어서 이 경우 해당 국제기구는 왜곡된 정보 또는 허위의 보고에 기인하여 정책의 오류를 범하기도 한다.⁶⁹⁾ NGO는 이러한 점에서 당사국의 법집행을 감시하는 역할을 담당한다. 실질적으로 UN체제 내에서 인권관련 자료와 인권감시활동은 실질적으로 NGO에 의존하고 있으며, 예를 들어 CITES에서 NGO는 야생생물거래를 추적하는 것 또는 보존제도 자체에 대한 평가 등에서 효과적인 역할을 담당하며 기후변화협약에서도 NGO는 정책이행의 평가를 개별 국가별로 배포하는 역할을 담당하고 있다.⁷⁰⁾

국제법 이행의 감독자로서의 NGO의 역할이 국가로 하여금 국제법을 준수하도록 권고하고 감독하는 것과 같은 수동적이거나 보충적인 활동에 국한된 것은 아니다. 예를 들어, 그린피스는 국제환경보호의 목적을 달성하기 위하여 국가나 다국적기업을 상대로 상당한 영향력을 행사하고 있는데, 종종 이러한 위법행위를 국제환경보호의 과정에서 발생하는 부수적인 결과로 간주하며, 자신들의 목적 달성에 우위를 둬으로써 위법행위에 대한 비난에 별다른 관심을 보이지 않는다. 이와 같이 NGO는 조약 이행의 감독자의 역할을 수행하고 있으며, 때로는 이들의 실행행사가 국제법 이행에 영향을 미치기도 한다. NGO의 실행행사는 때로는 무제한적으로 방치될 수 있기 때문에, 그 목적과 취지에 부합하도록 NGO의 확립에 필요한 규범과 규제를 위한 국제규범의 확립이 필요하겠다.

5. 사법절차에의 참여

전통적으로 국제사법절차에서 NGO를 소송당사자로 인정하지 않고

69) Matthew Schaefer, "International law and Global Environmental Protection: Developing a Comprehensive and Effective Relationship for the 21st Century", *Transnational Law and Contemporary Problems* 제2권(1992), 619쪽.

70) 홍성찬/박병도, "국제환경법에 비정부간기구의 역할", 사회과학연구 제10집(건국대학교 사회정책연구소, 1999), 37쪽.

있다. 따라서 NGO는 국제법정에 직접적으로 소를 제기할 수 없다. 그러나 NGO는 간접적으로 소송개시를 위한 여론형성 및 중재재판을 이용하여 국제분쟁의 사법적 해결을 요구하기도 한다. 그 뿐만 아니라 NGO는 이른바 법정조언자(amici curiae)로써 재판에서 사실관계의 분석이나 법률적 전문가로서 역할을 담당함으로써 국제법 발달에 공헌하기도 한다.⁷¹⁾ 최근 국제사회에서 사법절차가 진행되는 사례가 증가하고 있으며, 국가 간의 분쟁 중에는 개인의 이해관계가 얽혀 있는 경우가 많다. 이런 경우 사법기관은 개인에게 충분한 정보를 제공하기 위하여 법정조언자의 역할을 필요로 하는 경우가 발생한다.⁷²⁾ 특히 환경분쟁과 같이 사실관계의 파악에 있어 전문가의 도움이 필요한 경우 법정조언자의 의견서는 중요한 의미를 가진다. 또한 새로운 논점이나 기술적 논점의 해결에 있어 도움을 주고, 고소인과 피고소인 정부 사이가 정확하게 적대적 입장에 있지 않는 경우에 대안적 관점을 제공할 수도 있다. 이러한 관점에서 국가와 개인이 소송당사자인 경우 NGO의 법정조언자로서의 역할을 확대할 필요성이 있다.

이외에도 NGO는 정당성을 부여하는 역할을 한다. 즉 NGO는 공론화와 대중적 지지와 동원을 통해 정부나 국제기구의 결정 및 활동에 정당성을 부여함으로써 그 실효성을 증대시킨다. 각국 정부와 국제기구들이 NGO와 정례적으로 회합하고 그 지지를 구하는 것도 NGO의 이 같은 기능 때문이라 할 수 있다. 또한 NGO는 정부나 국제기구와 협조를 통해

71) 특히 유럽인권법원과 미주인권법원은 NGO를 법정조언자로서 인정하여 적절히 활용함으로써 인권법 발전을 도모하고 있다(Dinash Shelton, "The Participation of Nongovernmental Organizations in International Proceeding", *American Journal of International Law* 제88권(1994), 611쪽).

72) 국제사법재판소는 1950년 남서아프리카사건의 권고적 의견에서는 NGO의 법정조언자의 역할을 부인하였으나, 1997년 Gabčíkovo-Nagymaros 댐 사건과 관련하여 NGO의 법정조언자로서의 역할을 인정한 바 있다(소병천 앞의 논문, 98쪽; 이석우, "국제법상 전문가 의견의 지위", 법학연구 제6집(인하대학교 법학연구소, 2003), 3쪽, 27-29쪽 참조).

서나 또는 독자적으로 어떠한 문제를 해결하기 위한 실질적인 활동을 전개한다. 예컨대, 지금도 수많은 NGO들은 세계 도처에서 난민 및 기아민을 위한 구호활동, 평화운동, 문화활동, 환경 및 인권감시 활동을 하고 있다. 특히 NGO가 수행하는 갈등조정의 역할은 국제사회에서 NGO의 새로운 역할로 주목받고 있다.⁷³⁾

V. 결 론

오늘날 국제사회에서 비국가행위자들은 다양한 영역에서 눈부시게 왕성한 활동을 하고 있다. 이제는 세계화에 따른 국제법의 주체는 국가에 국한되지 않고, 국제기구, 다국적기업, NGO 등으로 확대되어 가고 있다. 이러한 현상에 대해 국가만이 국제법상 유일한 주체라고 보는 전통적인 국제법관, 즉 웨스트팔리아적인 국제법질서는 한계에 봉착하고 있는 것이다. 따라서 엄연하게 국제법질서의 형성과 실현에 참여하고 있는 비국가실체들을 국제법의 울타리 밖으로 차버리는 것은 오늘날 국제법이 국제사회에서 이루어야 할 목적과 역할을 망각하는 것이다. 비국가행위자들의 영향력과 역할의 증대는 변화하는 국제환경의 증표이자 동시에 운동이 되어 왔다. NGO의 활동의 증가는 국제사회의 환경변화를 반영한다. 유혈분쟁, 기아사태, 테러, 반인륜적 범죄 등에 대응하는 문제, 절박한 지구 환경문제, 인권보호 및 인도적 지원문제는 오늘날 국제사회에 해결해야 할 중요한 문제들이다. 그런데 이러한 전지구적 문제들의 가장 두드러진 특징은 그에 대한 개별 국가적 차원의 대응은 효과적이지 못하고 주로 국제적 협력을 필요로 한다는 점이다. 국제사회의 규모가 커지면 커질수록 해결해야 할 문제의 규모도 커져 개별 국가

73) 이에 대해서는 P. Aall, 앞의 책, 56쪽.

또는 UN이 혼자서는 적절히 대처하는데 한계를 가지게 된다. 그런 가운데 역할이 증대된 NGO는 조직력, 자발적 동기, 비정치적 성격 바탕으로 국제사회 곳곳에서 발생하고 있는 전지구적 문제들에 적극적으로 참여하고 있다. 이러한 NGO의 활동영역은 점점 확대될 것이며, 국제법의 여러 분야 즉 의제설정, 국제법의 정립, 국제법의 이행감독 등의 역할을 비롯해 다양하고 많은 분야에서 NGO의 역할은 더욱 강조될 것이다.

UN은 그 동안 다양한 차원에서 그리고 다양한 방법으로 NGO에게 문호를 개방하려는 노력을 기울여왔다. 이러한 노력은 1990년대부터 일련의 세계정상회담과 외교회의들에서 가장 가시적인 성과를 이뤘었다. 이런 성과들을 지속적으로 이어나가기 위해 모든 UN체제 내에서 그리고 UN의 거의 모든 활동영역에서 NGO와의 상호협력을 강화하는 조치들이 취해져 왔다. 특히 글로벌 가버넌스의 주체로서 NGO의 역할에 대하여 그 기대가 매우 높아지고 있다. 냉전체제의 붕괴와 함께 지구촌의 힘의 공백을 매우는 역할을 맡아왔던 UN도 NGO의 역할과 기능을 인정하고 있다. 글로벌 가버넌스의 구축을 위해서는 UN이 NGO의 역할을 인정하고 NGO와의 파트너십을 구축하는 것이 필요하다. 전통 국제법 질서에서는 오로지 주권국가만이 유일한 국제법의 주체로서의 지위를 향유했으나, 국제법도 이제는 국가 이외에도 다른 행위자의 국제법성 주체성을 적극적으로 인정하고, 변화하고 있는 지구사회의 요청을 반영하고 있는 글로벌 거버넌스의 구축에서도 다양한 행위자들이 적절하게 참여할 수 있도록 새로운 국제법적 이론 정립과 개발이 필요하다.

(투고일 2009년 11월 12일, 심사일 2009년 11월 18일, 게재확정일 2010년 1월 12일)

주제어 : 웨스트팔리아조약, 국제법의 주체, 국제법인격, 글로벌 거버넌스, 비국가행위자, 비정부기구

참고문헌

1. 단행본

- 김동춘 외, NGO란 무엇인가, 아르케, 2000.
- 김형국, 국제제도로론: 정치와 법의 만남, 한울아카데미, 2008.
- 박재영, 국제관계와 NGO, 법문사, 2003.
- 배재식, 국제법 I, 한국방송통신대학출판부, 1989.
- 山本草二, 박배근 옮김, 국제법, 국제해양법학회, 1999.
- 서창록, 국제기구-글로벌 거버넌스의 정치학, 다산출판사, 2004.
- 이상우, 국제정치학강의, 박영사, 2005.
- 이한기, 국제법강의, 박영사, 1997.
- 주성수/서영진, UN, NGO, 글로벌 시민사회, 한양대 출판부, 2000.
- Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.
- David Armstrong/Theo Farrell/Hellen Lambert, *International Law and International Relations*, Cambridge University Press, 2007.
- Frederic L. Kirgis, Jr., *International Organizations in their Legal Setting*, 2nd ed., West Publishing Co., 1993.
- Joseph S. Nye/John D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institute, 2000.
- Lung-Chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law: A Policy-Oriented Perspective*, Yale University Press, 1989.
- Margaret P. Karns/Karen R. Mingst 지음/김계동 외 옮김, 국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치와 과정, 명인문화사, 2007.
- Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction To International Law*, 7th ed., Routledge, 2000.

Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use it*, Clarendon Press, 1995.

2. 논문

김부찬, “국제기구의 법인격”, 국제법평론 통권 제25호, 국제법평론회, 2007.

김성원, “국제법상 NGO의 활동에 관한 연구”, 한양법학 제11권, 한양법학회, 2000.

소병천, “NGO의 국제법적 주체성－국제환경법을 중심으로－”, 국제법평론 통권 제23호, 국제법평론회, 2006.

오경택, “글로벌 거버넌스에 있어서 유엔과 NGO의 파트너쉽 연구”, 한국동북아논총 제21집, 한국동북아학회, 2001.

유현석, “글로벌 거버넌스에서 국가와 시민사회”, 한국정치학회보 제39권 3호, 한국정치학회, 2005.

정서용, “글로벌 거버넌스와 국제법”, 서울국제법연구 제16권 1호, 서울국제법연구원, 2009.

조한승, “문화다양성협약에 대한 국제정치－국제법학제적 조망”, 한국정치학회보 제42집 제4호, 한국정치학회, 2008.

홍성찬/박병도, “국제환경법에 비정부간기구의 역할”, 사회과학연구 제10집, 건국대학교 사회정책연구소, 1999.

A. Clark, E. Friedman/K. Hochstetler, “Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women”, *World Politics* 제51권 제1호, The Johns Hopkins University Press, 1998.

A. Knight, “Engineering Space in Global Governance: The Emergence of

- the Civil Society in Evolving New Multilateralism”, M. Schechter (ed.), *Future Multilateralism*, Macmillan for the UN Univ. Press, 1999.
- Boutros Boutros-Ghali, “Empowering the United Nations”, Paul F. Diehl (ed.), *The Politics of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequence”, D. Krasner(ed.), *International Regime*, Cornell University Press, 1983.
- Kevin Stairs/Peter Taylor, “Non-Governmental Organizations and the Legal Protection of the Oceans: A Case Study”, *The International Politics of the Environment*, Andrew Hurrell & Benedict Kingsbury eds., Clarendon Press, 1992.
- M. Williams, “Rethinking Sovereignty”, E. Kofman & G. Youngs(eds.), *Globalization: Theory and Practice*, Printer, 1998.
- Pippa Norris, “The Growth of Critical Citizen”, Pippa Norris ed., *Critical Citizen*, Oxford University, 1999.

[Abstract]

Global Governance and Non-state Actors

Byung-Do Park*

The purpose of this article is to analyze changes in the subject of international law and examines the role and functions of non-state actors in global governance. Modern law and order was a state-centric system. Sovereign state was the only subject of international law. This system lasted for a long time. However, international law is changing. After the 2nd World War, many international organizations including the United Nations is founded and these has become more and more activities. International organizations enjoy the rights and obligations under international law to have been recognized on an international legal personality. In addition, multinational corporations, individuals were recognized as subjects of international law a limited range.

In the 1990s, the end of the Cold War and the progress of globalization, in international society that has emerged global governance. About global governance in the social sciences are being actively discussed. In the field of law, but relatively little discussion about global governance was not conducted. Therefore, in the Abstract based on international legal theory, global governance is to introduce the discussion about the theory. Global governance is decision-making process participating of states and governments, international organizations, non-governmental organizations

* Professor of Law School, Konkuk University.

(NGO), multinational corporations, professional groups.

The NGO in global governance will play an important role. The NGO is actively participating international agenda-setting and in the international legislative process. NGO is responsible for supervising the implementation of international agreements and. play a role of coordinator of the conflict.

Key Words : Peace Treaty of Westphalia. subjects of international law, international legal personality, global governance, non-state actors, non-government organization(NGO)