

〈특집: 사법학 연구의 첨단〉

[기념강연]

## 다가오는 지구촌에서 요구되는 새로운 국제적 법질서\*

宋相現\*\*

### I. 서론

이 강연에서는 어떤 해답을 제시하기보다는 아직은 세계적으로 초보단계에 머물러 있는 논의를 정리해보면서 어느 분야를 전공하든지 간에 법학자들이 곰곰 생각해보아야 할 화두를 던지고자 한다.

우선 현재의 국제적인 법적 시스템 (International legal system)을 평가해보고, 현재제를 갈음하는 법적 체제(legal regime)의 등장과 그 효과를 전망하면서 글로벌한 지배구조(global governance)로 가는 여러 가지 징표와 이를 창설하기 위한 노력을 概觀해보고자 한다.

그러기 위해서는 우선 변동하는 세계질서 속에서 현실적으로 누가, 무엇을, 어디서, 언제, 왜, 어떻게 하는가의 문제부터 검토해야 하는데, 이 주제에 대해서는 많은 학자들의 글이 있으므로 나로서는 몇 가지 우선적인 논점만을 종합할 수 있을 것 같다.

지난 10여년간 새로운 패러다임에 대한 논의를 하는 동안 학계에서는 냉전 종식후 세계화가 가속됨에 비추어 새롭게 등장할 세계질서에 관한 낙관적인 전망을 지지하는 자가 대부분이고 Fukuyama가 주장하는 대결 양상의 결론을 배제하는 경향이 보인다. 2001년 이전에는 대체로 세계화의 긍정적 측면을 반영했다. Thomas Friedman과 같은 NYT 논객은 글로벌 시장, 글로벌 통신망, 좀더 편리한 여행망 등등의 잇점을 지적하는 책을 써서 항상 베스트셀러가 되었다. 이런 학자들은 개방경제와 신기술의 발전을 강조했고, 여기서 생기는 利點을 어떻게 활용

\* 이 글은 2007년 3월 12일 법학연구소가 개최한 心堂 宋相現 教授 정년기념 학술회의 “사법학 연구의 첨단”에서 발표한 <기념강연> 내용을 녹취한 것이다.

\*\* 서울대학교 법과대학 명예교수

할 것인지를 구체적으로 제시했다.

그러나 이제는 9.11.을 위시하여 글로벌 테러공격이 초래한 엄청난 변화를 직시하면서 세계화에 관한 문헌들은 주로 테러리즘이나 이민문제와 같이 세계화과정에서 파생하는 위험과 위협 등의 문제를 국가안보의 맥락에서 논의하고 있다. 초강대국인 미국은 원래 이민자들에게 경제적 기회와 종교적 자유가 약속된 땅이었지만, 21세기의 기술발전으로 인하여 공간적 경계가 극복되었으므로 글로벌한 사회가 맞이하게 되는 기본적인 공간을 재구성하고 있다. 마찬가지로 국제사회도 지구촌의 공통된 놀이마당을 재구성하고 이 마당에서 적용될 경기규칙을 경기자들의 새로운 요구와 맥락에 맞추어 수정 내지 조정하지 않으면 안되게 되었다. 따라서 국제사회에 적용되는 기본규범의 성질과 역할 그리고 규범의 출처가 변화하고 있다.

## II. 현실서의 이해와 분석

우선 우리는 현재의 세계질서를 가져온 법체제의 성격을 정의하고, 법적 규범이 생산, 형성, 타협되는 방식을 이해해야 한다. 예컨대 이러한 법체제는 사회적 현실과 더불어 형성되는가 아니면 스스로 생성되는가? 국제적인 법질서는 얼마나 융통성있고 영향을 받기 쉬운가? 이는 형식과 내용면에서 無定形의 것인가? 등의 문제를 검토해야 한다.

오늘날 국제법은 기본적으로 글로벌한 사회의 바램과 이해관계가 아니라 각국가들의 이해관계에 기초하고 있다. 그런데 역사적으로 보면 글로벌한 법적 시스템은 당시를 풍미하는 사회정치적 합의의 반영 내지 선언이었다. 예컨대 민주주의는 강대국간에서 지난 50년간 가장 유력한 사회정치적 합의였고, 이것이 국제적인 법질서의 발전에 크게 기여했다. 그러나 앞으로 더 적절한 글로벌한 지배구조는 여러 민주주의 조직의 연방 내지 동맹체제가 아닐까? 그렇다면 이런 관점에서 국제법의 위치는 어디일까? 국제법을 종래의 입장과 같이 공법규범으로 이해하는 경우에는 지난 몇십년간과 마찬가지로 국가간의 관계를 규율하는 목적에 여전히 봉사할 것이다. 그러나 이제 세계질서를 국가간의 상호관계보다 훨씬 더 광범위한 것으로 이해하는 경우에는 이는 국가이외의 단체에도 당사자능력을 부여하여야 하고 그런 단체들도 정당한 국제법의 출처 내지 행위자로 인정되어야

한다. 그러므로 국제법이란 앞으로 그러한 다양한 구성원들의 가치와 규범을 반영할 수밖에 없다. 그러면 어떻게 그러한 다양한 문화적 배경을 모두 아우르는 균형을 달성할 수 있을까?

Samuel Huntington은 이것이 불가능하다고 주장한다. 그의 문명충돌이론은 유대교 및 기독교국가와 이슬람세계 간에 공통된 도덕적 기반을 달성하기가 불가능하다고 예측한다. 그러나 나는 항상 어느 정도 다양한 도덕적 기초에 터잡은 시스템내에서 공통된 기초를 성취할 수는 없을까 하는 생각을 가지고 있다.

### Ⅲ. 국제적인 법적 시스템의 진화

물론 과거의 질서가 도전을 받은 것은 이번이 처음은 아니다. 중세초기부터 상인들의 관습적, 자치적 국제규범으로서 자생적, 자족적으로 생성되어 보편적으로 적용된 국제거래법이라고 볼 수 있는 *lex mercatoria*가 근대 중앙 집권국가의 성립시에 각국의 국내법으로 정착하였는데, 그후 나라마다 상이한 해석 및 적용의 결과 국제적 보편성을 상실한 예가 있다. 또 제1차 세계대전시 유럽의 국가시스템의 전통적 질서가 붕괴한 것은 20세기 전반기에 규범적 변천을 보여주는 특히 중요한 예라고 할 수 있다.

사실 국가나 공동체는 중세도시의 발달 이래 봉건체제에서 군주정체로, 군주정체에서 전제군주제로, 전제군주제에서 민족국가로, 민족국가에서 입헌국가로 단계별 발전을 해왔다. 이러한 진화의 각 단계마다 국제법은 변함없이 이런 공동체간의 관계를 규율해왔다. 역사적, 환경적, 지리적 등 다양한 환경요인들이 국가권력의 창설에 기여했지만, 결국 그러한 요인을 관리하고 세계의 장래방향을 결정하는 인물들이 있었다. 그리하여 세계의 법적 체제는 국경과는 관계없이 이 같은 지도자들의 선택과 그들이 다른 자들의 인생에 끼친 방대한 영향에 대하여 책임지게 하는 방향으로 발전해왔다. 국제형사재판소는 이를 시도하는 세계질서내의 한 기관이다. 따라서 이제는 개인과 국가 간의 질서와 국가 간에 형성되는 질서를 구분하여 국가 간의 법만이 중요한 주제라고 할 것이 아니라, 국민과 그들의 정부 간의 법률관계도 국제적으로 중요하게 검토되어야 한다. 그러므로 장래에 등장할 질서의 성격을 究明하기 위해서는 각국의 사회정치적 조망도 필요하다. 즉 위에 언급한 각 단계마다 정치지도자들이 법을 만들어간 이데올로기적 틀이

있었다. 물론 초기단계에서는 지배구조의 이념적 밑바탕이 복잡하거나 심오하지 아니했고, 전제군주시절까지는 지배구조에 대한 구체적 접근방법으로서 마키아벨리즘이 발달하였다. 시간이 지나면서 마키아벨리즘은 입헌주의에 의하여 대체되었고, 법은 사회적 권력의 현실적 관계에 관한 단순한 선언이라기보다 그 이상의 것이라고 인식된 결과 법은 비로소 정의의 이상과 공존할 수 있도록 체계화되었다. 사회계약이론은 법적 시스템의 역할과 기능을 정당화했고, 법은 국민의 동의에 의한 형식적 한계와 기본권과 관련한 실제적 한계를 가졌음을 보여주고 있다.

#### IV. 글로벌한 지배의 징표들

제2차 세계대전이후 각 국가들로서 구성된 세계공동체는 유엔의 창설, 여타 국제기구들의 성장, 전세계적 협력을 성문화한 조약을 통해서 글로벌한 지배를 실현하는 방향으로 진일보했다. 그러나 원래 국가권력중심체제에 대한 글로벌한 대안가능성에 관하여 최초로 서구적 관점에서 주목한 자는 Kant였다. 그는 *Jus gentium*에 대한 대안으로서 *jus cosmopolitanum*의 비전을 제시한 바 있다. 그리고 1980년대에는 신자유주의가 국제법 이론에 관한 연구를 다시 부활시킨 감이 있다. 신자유주의자들은 정부가 때때로 새로운 다자관계를 창설하기 위하여 그들의 주권의 일부를 포기할 용의가 있음을 증명했다. 동시에 글로벌한 지배구조의 틀이 바뀌는 모습을 보면서 종래의 행위자가 아닌 자에게 초점을 맞추기 위하여 국제법 이론을 수정하려고 시도하기도 한다. 예컨대 Slaughter는 국제적인 법적 시스템을 혁명적으로 바꾸기 위하여 세계적 네트워킹에 주목한다. 점차 각국 정부는 자금세탁자나 마약업자들과 마찬가지로 범세계적 네트워크를 통하여 운영되고 있기 때문이다. 따라서 예컨대 경찰이나 수사관, 금융감독당국자 등 행정공무원, 심지어는 재판관이나 입법의원들까지도 정보를 교환하고 국제적 범죄를 소탕하기 위하여 협조하며 세계적 차원의 공통문제들을 처리한다. 이같은 각 방면의 정부 네트워킹이야말로 21세기 세계질서의 근본적 특징이라고 할 수 있지만 막상 글로벌한 지배구조의 중심문제를 취급함에 있어서는 별로 주목을 받지 못한다. 예컨대 9·11 사태나 테러에 대처하기 위하여 각국이 취한 군사적 협력은 각광을 받았지만 금융감독당국자들의 네트워크가 테러리스트의 자산을 찾아내어 동결하거나, 법집행 당국자들의 네트워크가 테러 혐의자에 관한 중요한 정보를

공유하거나, 다음번의 동일한 공격을 예방하기 위하여 첩보기관들이 협력하는 네트워크 등은 배후에서 동시에 협력했으나 많이 알려지지 아니하였다. 사실 관세, 식품, 의약품, 안전, 기타 모든 국내의 감시기관들도 이제는 외국상대기관과의 협력을 통하여 새로운 안보수요에 대응하는 등 큰 탈바꿈을 하고 있다. 미국은 국제법상 미사일을 싣고 북한에서 예멘으로 가는 선박을 금지할 권한이 없다고 결론이 나자, 국내형사법의 역외적 적용에 협력하고자 관련 각국의 형사법 집행기관들에게 의지하였다. 네트워크는 강력한 국가적 직접통제로부터 벗어나게 하는 것 같으나 이들은 아직 배제와 불평등의 패러다임을 유지하는 권력도구를 구성하고 있고 또한 책임추궁을 할 수도 없다. Slaughter는 네트워크는 세계적 차원에서 민주적으로 책임지우는 장치가 없는 데에 대한 해결책이 되리라고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 좀 더 연구가 필요하다.

사실 Slaughter교수처럼 네트워크에 주목하지 않더라도 절대적인 국가주권이 현재 위로는 세계화의 전용차선으로 이동하고 있고, 양옆으로는 정보 초고속 도로(Information superhighway)를 통하여 분산되고 있으며, 그리고 밑으로는 NGO 등 자원봉사적, 비공식적 풀뿌리 기구조직으로 이동하고 있다. 동시에 局地的 충돌, 테러, 마약, 돈세탁, 무기거래, 핵무기확산, 독극물 및 방사성 물질의 비체계적 관리가 國家安保는 물론 人類生存에 대한 심각한 위협으로 등장하여 어느 국가도 혼자서 이를 감당할 수 없으므로 主權의 개념 및 政府의 역할을 다시 定義하고 구성해야 한다. 세계적 틀 속에서 글로벌한 支配構造의 메카니즘을 어떻게 발전시킬 것인가는 장치 법학의 새로운 주제가 될 것이다.

어쨌든 세계질서의 재편성으로 인하여 국제법은 공통적 또는 보편적 이해 관계의 촉진자로서 사회적 기능을 담당하게 되었지만, 세계주의의 등장이 새로운 독재주의를 유발할지도 모른다는 우려 때문에 법적 형식주의에 집착하는 경향을 보인다. 물론 민족국가체제의 제약과 그 결점을 인식하기 때문에 단일한 세계정부의 탄생을 주장하는 학자는 거의 없지만 그대신 네트워크 형태로 글로벌리즘을 향해 조금씩 나아가거나 지역적 정부간기구와 초국가적 기구의 확산에 논의가 집중되어있다.

이런 맥락에서 Singer와 Slaughter가 이용한 연구대상은 유럽연합(EU)이다. EU는 민족국가의 다양한 영역을 가로지르는 좀더 능률적인 지배구조를 구축하기 위한 시도라고 볼수 있다. 초국가적 기구 내지 정부간 기구로서 유럽연합은 시민들에게 정치적, 사회적 권리를 부여함으로써 글로벌한 시민권을 향하여, 그리고

권력공유와 정책의 조화를 통하여 글로벌한 지배구조의 방향으로 움직인다. EU는 어떤 정책분야에서는 국가들의 권력을 모두 공유함으로써 회원국들의 주권행사를 약화시킬 것을 요구하기도 하는 일방, 국민들의 권리의 보호관리자로서 필요한만큼 그들의 권력을 강화하기도 한다.

그러면 과연 유럽연합의 성공이 다른 지역의 모범적 선례가 될 수 있는가? 이 같은 地域化(Regionalization)의 含義는 무엇인가? 지역화는 세계화, 즉 글로벌한 지배체제를 향한 진일보인가? 경제적, 정치적 결과는 긍정적임이 분명하나, 사회적, 문화적 영향은 아직 분명치 아니하다. 예컨대 유럽연합에서는 언어장벽이 오랜 지체를 가져왔고 때때로 입법자 간에 충돌과 갈등을 초래했다. 더 중요한 것은 유럽화 과정의 진전에 따른 現地地方文化의 상실이다. 따라서 지역화 과정을 통하여 얻는 잇점에 상응한 불리함도 적지 아니하다. 유럽연합의 경험은 아마 유럽에 고유한 것일지 모른다. 지리적으로나 역사적으로 유럽대륙은 어떤 의미에서는 여러 가지 쟁점들에 관하여 협력할 것으로 운명지워져 있어서 사실 다른 지역과 아주 다르다. 그들은 자유무역 지역으로서의 경제적 이익을 얻고 있고, 이와 함께 국가이익을 증진하는 최선의 경험과 실무를 공유하고 있다.

지역화와 함께 많은 다자조약이 글로벌한 수준에서 체결되고 있다. 그러나 Philip Allott는 20세기에 등장한 잠재적인 보편적 가치들이 사후에 합리화, 합법화, 제도화 및 관료화의 굴레를 벗어나지 못하여 좀 더 명확한 보편적 내용을 획득하기 전에 체계적으로 변형되어서 문화적 상대주의와 패권주의의 비난에 취약하게 되었다고 한다. 이 주장에 대해서도 좀 더 연구가 필요하다.

국제적인 법적 시스템의 근저를 이루는 이데오로기들은 점차 뉴앙스가 달라져가고 있어서 여기서 정확하게 요약할 수는 없고 계속 연구와 재정립의 대상이 되고 있다. 다만 인류의 普遍的 價値와 理想이 國際刑事裁判所에 반영되어 있는 것처럼 현대의 인권법과 국제형사법은 물론 세계무역법, 국제환경법과 국제인도법에도 반영되어 있다. 이와는 대조적으로 현실주의자들은 국가주권의 법원칙은 국익을 증진시키기 위하여 필요한 것은 무엇이든 할 수 있는 自由意志를 정부에게 주고 있다고 주장한다.

## V. 이론적 구성: 글로벌 시민권과 세계적 윤리

최근에 글로벌 시민권이라는 용어가 자주 사용되는데 이는 21세기 세계화의 맥락에서 국제사회가 그동안 보편적 규범과 모든 인간의 권리신장에 헌신해 왔다는 믿음으로부터 나온 것이다. 사실 자신을 世界市民이라고 주장한 자는 애당초 스토아학파의 철학자들이다. 2세기에 Diogenes는 그가 어디서 왔는가를 묻는 질문에 나는 세계의 시민이라고 대답한 바 있다. Thomas Paine도 기껏해야 프랑스, 미국 및 영국밖에 여행한 바 없었음에도 불구하고 18세기에 자기 자신을 세계시민이라고 불렀다. Diogenes나 Paine의 지역적 세계 또는 *lex mercatoria*가 통용되던 지역적 무대는 21세기의 안목으로 보면 아주 좁은 것이다. 이들은 세계시민권이란 전세계의 개인들이 다른 모든 사람들에게 미치는 영향을 토대로 자기들의 행동을 선택하는 윤리로서 이해하였다. 이는 도덕적 견해에 불과하지만 전 세계의 모든 인간은 단일한 사회에 속하고 그 사회는 발전되어야 한다는 생각과 맞아 떨어진다.

현재 시민권이란 자치와 의사결정참여를 위한 법적 사회적 기준이긴 하지만, 시민권이 당연히 정치구성체의 구성원간에 존재하는 공통성의 사회적 결합 수단이라는 신념은 모든 국가에 다 적용될 수 있는 것은 아니다. 오히려 다른 구별 기준인 국가, 종교, 부족 그룹 등은 사람의 신분에 대한 일차적 정의로서 시민권보다 우선순위의 기준이 될 수도 있다. 아무튼 민족국가의 역할의 축소가 좀더 지역화(Regionalization) 내지 현지화(Localization)의 개념을 증폭시킬 것인지는 불분명하다. 또 개인을 모두 포용하는 상호주의적 세계사회를 발전시키기 위하여 공간적, 생물학적, 이념적 분열을 극복해야만 하는 것인지도 분명하지 아니하다.

그의 저서, *One World*에서 시종일관 Singer는 점점 더 많은 문제가 글로벌한 해결을 요구하고 있으므로 각 국가가 독자적으로 자기네 장래를 결정하는 정도가 줄어들었다고 하면서 점점 진화하는 세계질서를 유지하기 위하여서는 글로벌한 시민들에게 의무를 지우는 세계적 의사결정기관들을 강화할 필요가 있다고 주장한다. 글로벌 시민권은 도덕적 개념으로서 각국의 개인들에게 책임과 권리를 부여하고 있지만, 과연 이를 통일할 수 있는가? 국가를 통한 경우가 아니면 이를 어떻게 관리할 수 있는가? 하는 또 다른 의문은 좀 더 연구할 문제이다.

## VI. 글로벌 시민권을 위한 법적 체제(Legal Regime)

글로벌 시민권을 위한 기본적 틀은 그동안 이루어진 각종 조약, 협정 또는 선언 등에서 발견된다.

人權에 관한 國際權利章典은 世界人權宣言, 市民的, 政治的 權利에 관한 國際協約 및 經濟的, 社會的 및 文化的 權利에 관한 國際協約으로 구성되어 있다. 후자의 2개 다자협약은 세계인권선언에서 밝힌 기본적 원칙에 효력을 부여함으로써 구속력을 가진다. 세계인권선언의 전문은 모든 인간의 존엄과 양도할 수 없는 권리를 인정하고 모든 언론과 신앙의 자유 그리고 공포와 궁핍으로부터의 자유를 언급하고 있다. 이것이 광범위하게 채택되었음에도 불구하고 세계인권선언이 문화적 포용성을 결여하고 있다고 비판하는 학자도 있다. 오늘날에는 192개국이 유엔의 회원국이지만 이 문서를 기초할 때 유엔은 오직 56개국뿐이었고 아프리카와 아시아 대륙은 이 선언의 탄생에 관여하지 않았다. 비참여국가들은 국제법 맥락에서 인권을 위한 유효한 보편적 원칙으로서 이 선언을 받아들이지 않으려는 경향이 있다. S.N.Guha-Roy는 이 원칙은 관습이 생성되었거나 채택한 나라 간에만 구속력이 있다고 주장한다. 그러나 인권선언의 의사록이나, 1993년 비엔나선언 및 2000년 유엔총회의 선언을 보면 세계인권선언을 완전히 존중하고 지지할 것을 재확인하였다.

물론 서구사회에서도 확대된 사회적 권리의 혜택을 못받는 한계그룹이 있고 글로벌 시민권을 위한 최소한의 국제적 기준은 아직 사회적 권리를 포함할 만큼 근접하지 못했다. 국가마다 인권선언의 해석도 많이 다르다. 또 지금까지의 국제법의 발전과정에서도 인권의 개념은 국내에서 개인에 대한 국가의 행위를 제한하는 정도였고, 인권을 인간에 내재하는 요소로서 고려하는 좀 더 종합적 보편적 수준에까지는 아직 도달하지 못하였다.

## VII. 同心圓 모양의 지배구조(Governance)와 민족국가의 장래

이러한 연구에서 야기되는 이론적 딜레마는 종종 集中化 내지 世界化와 多元主義 간의 선택이라는 주장이 있다. 그러나 이 두 가지는 서로 배타적인 것이 아니다. 마치 우리가 상이한 맥락에서 상이한 신분을 내세우는 것처럼 새로이 형성



되어가는 세계질서도 한 개의 동심원의 중심축에서 바깥쪽으로 많은 원이 형성되어가듯이 그 성격상 다원적 수준의 것일 수 있다. 내가 유럽에 가면 한국인이라고 불리우고 한국에 돌아오면 서울사람이라고 분류되고 학교에서는 교수라고 구분되는 것과 마찬가지로이다. 우리는 이처럼 끊임없이 우리 자신을 차별화할 수 있다. 따라서 이러한 기본원칙들이 점차 보편화되는 과정에서 정치나 문화에 터잡은 신분의 차이로 인하여 격렬한 충돌을 초래하리라고 걱정할 필요는 없어 보인다. 다만 세계질서를 건설하기 위해서는 범위밖에 있는 다른 사람들의 필요에 주의를 기울임과 동시에 지역적, 국가적 필요를 끊임없이 재평가해야 한다.

Kwame Anthony Appiah의 글로벌 시민권에 관한 세계주의적 접근방법은 주로 Juergen Habermas의 저작에서 따온 것인데, 핵심지역 및 세계공동체를 대표하는 원과 함께 여러 개의 동심원으로 구성되어있다. 이런 모델에서는 개인은 다양한 수준에서 책임과 의무를 가진다. 즉 사회정치적 신분을 제거하고 대신하는 것이 아니라 각 정치공동체내에서의 법에 대한 준수와 공존한다. 이러한 아이디어는 David Held의 저작에서도 발견된다. Held는 여러 수준의 정치적 약속을 하는 것은 개인들에게 여러 가지 종류의 시민권을 경험할 수 있게 해주는 것이 아니라 그들이 자신의 이해관계에 따라 각개 수준에서 차별작용 또는 상호작용을 통하여 자기네의 필요를 다양한 초점에 맞추는 것으로 본다. Mary Kaldor도 역시 초국가적 지배체제를 국가주권에 대한 제한이기는 하나 아직 하나의 세계국가를 구성하지 아니한 지배체제의 한 단계층이라고 표현했다. William Hitt같은 학자도 역시 다양한 수준의 구성원의 참여와 함께 한 단계 높은 정체에서의 시민권을 재구성하고자 한다. 이들 학자는 모두 그들의 목표가 이상주의적이기는 하나 입법적으로 성취 가능한 범위 내에 있다고 주장한다.

Hans Morgenthau같은 현실주의자도 세계정부에 관한 아이디어의 지지자인데 유엔과 그 구성기관들의 가치란 그들이 가진 최종적인 세계권위에 있다고 한다. 그는 유엔 등에는 세계국가를 유지하는데 필요한 도덕적 기준과 정치적 행동을 갖춘 공동체를 창설하는 수단이 있다고 한다. 그는 국제기구들의 활동을 통하여 공통된 글로벌 가치가 소개될 수 있고, 모든 국가의 이해관계와 생명이 점진적으로 통합될 수 있으며, 세계질서는 집단적인 정치적 행동에 의하여 유지될 수 있다고 한다. 따라서 민족국가 위에 군림하는 글로벌 국가의 위협은 근거가 없는 것이며 글로벌 지배체제는 국가가 표창하는 이해관계의 다른 표현형식으로서 다가올 것이다.

## VIII. 다섯 가지 글로벌 행정유형

Benedict Kingsbury, Nico Krisch 등은 글로벌 지배체제를 입법적 및 사법적 요소도 갖춘 행정단위로서 이해하면서 다섯 가지 유형을 구분한다.

1. 공식적 국제기구에 의한 행정,
2. 국가공무원들의 초국가적 네트워크를 통한 행정,
3. 국제협동체제하에서 국내 규제자들이 수행하는 분산행정,
4. 혼성기관 (정부간 및 민간과의 협조) 에 의한 행정,
5. 순수민간기구에 의한 행정.

다양한 다국간 규제시스템이나 협조체제가 창설된 다음에는 규제적 결정은 글로벌체제가 민간 당사자를 상대로 직접 집행하거나 좀 더 보편적으로 국내 조치를 통하여 집행된다. 그러나 국제적 쟁점을 관리하는데 있어서 국가의 동의에 더 얽은 시스템의 한계는 항상 존재한다.

세계화의 논의가 처음 등장했을 때 학자들은 금융거래와 소득 및 소비, 사람들의 이동 그리고 인터넷과 그것이 정보흐름에 주는 영향 등 세 가지 분야의 규제 필요성을 역설하였다. 이제 이들 분야는 어느 정도 규제되고 있기는 하나 후 2자의 규제는 제한적 성공뿐이다. 동시에 전세계적 규제가 필요한 테러리즘, 마약 등은 아직도 효과적 규제에 관한 논의가 진행 중이다.

세계화과정을 단순히 좋다 나쁘다고 하는 것은 무익한 일이다. 더구나 규제라는 말은 특히 부정적 의미를 내포하고 있어서 세계화는 부정적이거나 파괴적이어서 책임있는 지도자들이 이를 통제해야 한다는 주장도 있다. 여기서 우리는 집단 간의 불평등을 보기도 하고 누가 규제하는가의 문제는 Kingsbury 등의 다섯 가지 분석을 기초로 검토할 수 있으나, 종종 어떤 행동이 규제대상인지는 중구난방임을 본다.

## IX. 현재 세계질서의 위협과 약점

현재의 세계질서의 강점, 약점, 기회 및 위협은 무엇인가? 먼저 약점과 위협을 보자.

- 1) 현재의 세계질서의 약점은 세계 초강대국들에게 풍미하는 신보수주의적 일

방주의의 결과로서 초래된 불공평과 불협화음이라고 할 수 있다. 이러한 약점은 국제사회가 자주 바뀌는 리듬에 잘 적응하지 못하는 데에서 발생한다. 즉 조약 등의 기초자들은 종종 경제, 문화 및 정보기술의 발달을 받아들이지도 이해하지도 못한다. 예컨대 유엔헌장을 기초할 때 제2차대전 이후에 발생할 잠재적 위기를 예측함이 없이 2차대전을 촉발시킨 직접적 상황에만 관심을 보였던 것이다. 그 결과 기초자들은 수세대에 걸쳐 국가의 행동을 지배할 것으로 믿는 체제를 고안하였으니 國家를 동등한 主權者로 보고, 內政干涉를 금지했으며, 유엔안보리가 허가하는 아주 제한적인 경우에 한해서(즉 평화에 대한 위협, 평화의 위반 또는 침략행위에 의하여 촉발된 경우) 非防禦的 武力使用을 허용하는 것이었다. 1945년 당시 가장 중요한 유엔헌장의 핵심은 국가 간의 충돌이었으므로 침략을 규제하는 것이었으나 오늘날 세계안전 보장에 대한 관심은 훨씬 더 다양하다. 따라서 우리는 현재 결합있는 시스템을 운영한다기보다 잘못된 엔진에 맞게 디자인된 시스템을 운영하고 있는 격이다.

2) 과거 몇십년 동안 경제적 세계화가 초래한 현상중의 하나는 경제적 패권이 다. 사실 한 사회내에서 경제적 발전과 사회정치적 발전 간에 존재하는 상관관계를 무시할 수 없다. Martin Wolf에 의하면 효율적인 국가제도는 경제적 상호의존 관계에 아주 중요하다. 그런데 다국 간 비즈니스와 다국적 기업은 더 광범위한 사회적 목표를 가진 새로운 세계질서를 건설함에 있어서 도전을 제공하고, 정치적 관점으로부터 사회적 권리의 맥락에 이르기까지 글로벌 시민권의 실현에 제약으로 작용한다. 특히 개도국들은 장래의 세계 시스템을 논할 때 사회경제적 평등과 경제정의에 높은 우선순위를 준다. 공정거래개혁과 富의 글로벌한 재분배는 글로벌 시민권의 필수전제라는 것이다.

3) 또한 사회정치적 세계화가 경제적 세계화보다 뒤쳐지고 있는 것은 분명하다. 그리고 법적 체제의 혁신에 더 큰 위협은 변화에 적응하는 능력의 부재이다. 지난 반세기 동안 본 것처럼 법은 항상 금지적이어서 사회 발전의 변화를 따라 잡지 못하고 있다.

## X. 강점과 기회: 주권의 수정?

나는 새로운 국제적인 법적 시스템에서 법적 실체로서의 국가의 역할과 장래를 예측하기 어려우나 민족국가의 개념은 일단 극복할 수 있다고 생각한다. 그러므로 민족국가가 사라지고 국가의 가치가 비판적으로 검토됨과 동시에 법적 시스템은 위에서 언급한 혼성지배구조에 관한 실험기간을 통과하게 되지 않을까 싶다. 아무튼 이제는 국내와 국제를 나누는 전통적 二元主義는 더 이상 유지될 수 없다. 장래의 질서는 서구선진국의 지정학적 이해관계를 지나 좀 더 강력한 다국간 의제를 건설하고 조장해야 한다. 예컨대 안전보장 문제는 오늘날 더 광범위하고, 學際的이면서 다면적이고 역동적인 주제이다. 이같은 변화를 위해서는 창조적 사고와 변화의 의지가 요구된다. 법률가들은 Slaughter가 말하는 글로벌 네트워크의 배후에 있는 메카니즘을 이해하여야 하고, 공동체 지배와 관련하여 점점 더 다양한 역할을 하는 공공-민간 혼성체와 같은 독특한 실체에게도 법인격을 부여하도록 해야 한다. 또한 비정부기구와 시민단체들은 법적 시스템을 계도하는 중요한 정보를 생산하고 나아가 주권국가의 방향과 함께 국제법의 방향을 결정하므로 그들의 역할을 조정하고 결집함은 법률가들에게 추가적인 도전이 될 것이다.

그러면 주권의 장래의 목적과 의미는 무엇인가? 글로벌 지배체제를 향한 움직임은 현재 세계질서에 관한 세 가지 아이디어를 재검토하게 만들었다. 첫째 국가는 세계적 규제활동의 주행위자이다. 둘째 시민참여와 민주원칙에 대한 확신의 증대는 상대적 평화의 유지에 긴요하다. 세째 모든 인간은 기본적 인권의 보호를 보장 받는다. 그리고 최근에는 국가가 범죄와 싸우고 인권위반을 재판하기 위하여 그 주권을 국제기구나 지역기구에 위임하는 경우도 있다. 이런 방법이 다른 대안적 구조보다 좀 더 효율적인지 판단함은 시기상조이나 국제형사재판소의 초기적 성공에 비추어 긍정적 예측을 할 수 있을 것 같다. 더 나아가 Pinochet사건은 보편적 관할권의 문제를 다시 한번 국제법의 전면으로 끄집어 내었다. 보편적 관할권에 대한 비판자들은 무책임한 재판관에 관해 우려를 하지만, 지지자들은 세계에서 가장 잔혹한 범죄에 대한 보편적 관할권행사에 반대하는 것은 그같은 잔인한 범죄자들에 대한 면책으로 이어진다고 주장한다. 국제형사재판소 설립 조약은 이러한 논란을 회피하면서도 대다수국가가 비준하는 경우 보편적 관할권 이론이 추구하는 많은 동일한 효과를 달성할 수 있도록 제정되었다.

이같은 논란은 국가시스템의 유지목적을 비판적으로 재평가할 필요를 느끼게 한다. 분명 국가는 필요하나 국경은 별로 강조할 필요가 없다. 유럽연합은 정치적 국경을 제거하고 지역적 旅券을 도입할 잠재적 가능성을 제시한다. 카리비안 공동체와 아프리카의 일부는 조만간 지역여권을 실현하게 된다. 그 여권의 목적은 차별화와 안전통행의 보장이다. 다만 회의론자들은 원활한 경제와 안전의 관점은 상충할 수도 있으므로 지역여권을 가졌다고 하더라도 사람의 완전한 자유이동을 불가능하게 할 수 있음을 지적한다. 따라서 전연 국경을 없앤다고 함은 정치적 협조만 요구하는 것이 아니라 완전한 경제통합까지 필요로 한다. 이같은 고려에도 불구하고 주권의 의미는 지역적이든 아니든 국제적인 법적 질서의 변화를 자극하면서 새롭게 생성하고 있다.

## XI. 결 론

Foreign Affairs 2006년 9/10월호를 보면 Daalder와 Goldgeier는 어떻게 NATO가 세계화되었는지를 논하고 있다. 나토는 소련의 권력이 강대할 때에 서구라파를 보호하기 위하여 창설되었지만, 현재는 다른 지역도 보호하도록 확대되었다. 저자들은 나토체제의 확대는 탈냉전시대의 정치적 질서의 산물이라고 한다. 나토는 세계의 군사권력으로서 글로벌한 범위의 전략적 방어를 통하여 글로벌한 적과 싸우는 체제이고, 어떤 의미로는 안보리가 하지 못하는 것을 집행하는 기관이다.

무슨 법적 근거에서 나토는 그런 행위를 수행하는 권한을 갖게 되었는가? 물론 권한이 없는 경우도 많다. 1999년 나토의 코소보 폭격은 안보리가 승인한 바 없다. 그것은 필요하고 적절하였는지는 몰라도 합법적인 것은 아니었다. 나토 지도자들은 밀로세비치의 행동을 범죄적인 것으로 규정하고 사태를 스스로 떠맡았던 것이었다. 이는 국제형사법의 위반에 대한 거시적 수준의 반응이었다. 그러나 강조하고 싶은 것은 장래의 국제적 법적 시스템은 거시적 및 미시적 영역을 모두 포함해야 한다는 점이다.

이상적으로 말하면 국제적인 법적 시스템의 새로운 패러다임은 국가의 자기결정적인 이해관계보다 인간사회의 공동이해관계를 그 기본적 구성 요소로 하는 시스템이어야 하고, 이 시스템은 개인으로서 세계에 관한 우리의 비전과 그 속에서 우리의 위치를 다시 정립하도록 요구할 것이다.