

국가와 지구시민사회간 협력의
시안적(試案的) 모델: 국제안보에서의
국제NGO와의 협력을 중심으로

김현(Kim, Hyun)*

(hyunkim@khu.ac.kr)

논문접수일 : 2011년 1월 25일

논문심사일 : 2011년 1월 27일

게재확정일 : 2011년 2월 8일

*학위취득대학: 미국 City University of New York 정치학 박사
현직: 경희대학교 정치외교학과 교수

국가와 지구시민사회간 협력의 시안적(試案的)
모델: 국제안보에서의 국제NGO와의 협력을
중심으로*

<국문요약>

이 논문에서 제기하는 기본적인 질문은 왜 국가들은 지구시민 사회의 주 행위자인 국제NGO들과 국제안보 거버넌스 과정에서 협력을 추진하는가이다. 즉 어떠한 조건이나 요인들이 이러한 협력을 창출하는가의 질문이다. 이 논문의 목적은 이러한 질문에 답하기 위해 협력의 요인들을 파악하고, 이를 토대로 국가와 국제NGO간 협력관계를 포괄적으로 설명할 수 있는 분석모델을 제시하는 것이다. 이 논문에서 제시된 분석모델은 먼저 국제안보 거버넌스의 과정을 네 단계로 나누고, 단계별로 국가가 왜 국제NGO의 협력을 유도하는가를 설명하는 건인요인을 파악하였다. 그리고 왜 국제NGO가 국가에게 거버넌스에의 참여를 요구하는가를 설명하는 압력요인도 분석하였다. 또한 양자간 협력의 진전에 영향을 주는 매개요인을 파악하였다. 이러한 분석모델은 국가와 국제NGO 각각의 이익과 인센티브에 초점을 맞추어 협력을 포괄적으로 설명하려는 시도이다.

[주제어] 국제NGO, 지구시민사회, 국제안보, 국제협력, 글로벌 거버넌스

* 이 논문은 2005년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2005-005-J08701).

6 『인문사회과학연구』 제30집

I. 서론

탈냉전 이래로 국제안보 거버넌스에 있어 가장 중요한 변화 중 하나는 비국가 행위자들, 특히 국제NGO들의 역할과 참여가 증대되어 온 점이다. 1980년대 중반까지 국제NGO들은 국가들이나 정부간 국제기구(IGO)들과 경쟁적이고, 때로는 적대적인 관계를 형성해온 것이 다반사였다. 그러나 탈냉전이 도래하고, 지구화가 확대되고 심화되면서 국제NGO들의 수와 역할이 증대되었고, 국가와 IGO들이 주도하여 국제안보 문제를 해결하는 글로벌 거버넌스 과정에 이들의 참여가 양적으로 확대되고 질적으로도 새로운 양상을 띠는 사례가 증가해왔다. 국제NGO들이 국제안보 거버넌스 과정에 참여하게 된 요인들은 복합적이다. 우선 지구화의 진전이 초국적인 문제들을 양산하였고, 국가중심의 거버넌스로는 해결이 어렵거나 불가능하기 때문에 새로운 형태의 보다 효과적인 거버넌스가 요구되었기 때문이다. 다음으로 국가행위자들이 국제NGO들의 참여와 협력을 필요로 하는 동기화 이익이 있을 뿐 만 아니라 국제NGO의 입장에서조차 참여를 요구하는 이익과 참여에 따르는 인센티브가 있었기 때문이다.

이러한 초국적 공공-민간 협력관계(transnational public-private partnership)의 증가현상에 주목하며 이 논문에서 제기하는 기본적인 질문은 왜 국가들은 지구시민사회(global civil society)의 주 행위자인 국제NGO들과 국제안보 거버넌스 과정에서 협력을 추진하는가이다. 즉 어떠한 조건이나 요인들이 이러한 협력을 창출하는가의 질문이다. 이 논문의 목적은 이러한 질문에 답하기 위해 협력의 요인들을 파악하고, 이를 토대로 국가와 국제NGO간 협력관계를 포괄적으로 설명할 수 있는 분석모델의 개발을 시도하는 것이다.

국제안보 거버넌스의 주요 쟁점들에는 인도주의 군사개입, 핵무기 및 생화학무기 등 대량과괴무기의 국제적 확산방지 및 군축, 재래식 무기의 국제군축, 국제테러리즘 대처, 평화유지 및 구축활동 등이 있

다. 이러한 쟁점들은 전통적으로 상위정치(high politics)의 문제들로서 최근까지도 주로 국가 행위자들, 특히 강대국들의 개별적 혹은 집단적 노력에 의해 그 해결이 모색되어 왔다. 그러나 1990년대 중반 이래로 국제안보영역에서 새로운 거버넌스의 양상들이 나타나고 있다. 첫째, 강대국들 대신에 중견국들이 연합하여 주도적으로 국제안보의 쟁점들을 해결하려는 외교적 노력을 기울이는 사례가 증대되어 왔다는 점이다. 이러한 중견국의 외교는 대인지뢰금지, 국제형사재판소, 핵군축, 평화유지활동 등 일부 주요 쟁점에서 상당한 성과를 거둔 바 있다. 둘째, 국제안보 영역에서 새로운 국제규범이 촉진되고 제도화되고 있는 점이다. 예컨대 핵군축, 대인지뢰금지, 인도주의 범죄금지, 테러방지 등에 관한 국제규범이 새롭게 창출이 되어 국제조약 및 기구 등으로 발전하는 사례가 증대해왔다.

셋째, 비국가행위자들, 특히 NGO들이 국제안보 거버넌스 과정에 참여하는 범위와 정도가 증대되어 온 점이다. NGO들은 범세계적으로 연대하는 한편, 자국 정부에 대한 압력과 로비를 통해서 국가들의 정책을 변경하려는 주창(advocacy)활동을 증대해왔다. 또한 NGO들과, 국제위원회 및 싱크탱크 같은 인식공동체(epistemic community)들은 초국적 네트워크를 통해 국제규범을 창출하고 확산시키는데 중요한 역할을 담당해왔다. 넷째, 국제안보 거버넌스 과정에서 국가와 비국가행위자간 협력, 특히 국가와 NGO간 협력이 그 범위와 정도에 있어서 증대되어 온 점이다. 양자간 파트너십은 주요 쟁점에 있어서 국제규범을 촉진하는 과정, 국제레짐을 창출하는 과정, 또한 국제레짐을 이행하는 과정에서 점차 확대되고 심화되어 왔다. 이 논문에서 국제안보 거버넌스의 사례들을 다루는 이유는 마지막 두 가지 특징들이 이례적이고 주목할 만한 현상이고, 분석모델을 통해 이를 포괄적으로 설명하는 기존의 연구가 부진하기 때문이다.

이 논문의 제2장에서는 지구시민사회의 본질과 더불어 주 행위자인 국제NGO의 증가 및 특징을 설명한다. 제3장에서는 국가와 국제NGO간 협력을 분석하는 기존의 주요 국제정치이론들의 설명을 개괄

한다. 제4장에서는 우선 국가와 국제NGO가 어떠한 방식으로 협력을 해왔는가를 국제안보 거버넌스 과정의 단계별로 구분하여 서술한다. 그리고 협력요인들을 거버넌스 단계별로 파악하여 협력을 포괄적으로 설명할 수 있는 분석모델을 제시한다. 마지막으로 결론에서는 분석모델의 적실성과 한계를 논의한다.

II. 국제NGO: 지구시민사회의 주 행위자

일반적으로 ‘지구시민사회’는 1990년대 초에 이르러 출현한 지구적 차원에서의 시민사회 영역으로 간주된다. 다수의 학자들이 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 UN 환경개발회의에서 1,400여개 NGO들이 병행회의를 대규모로 개최하며 글로벌 거버넌스에 참여하여 중대한 영향력을 행사하게 된 것을 지구시민사회가 처음으로 출현한 시점이라고 보고 있다(Munck 2002, 350). 이후 1995년에 개최된 코펜하겐 사회개발정상회의와 베이징에서 열린 세계여성회의는 공식 프로그램에 대규모 NGO 포럼들이 포함되었는데, 피안타(Pianta Mario)는 이러한 회의들을 “지구시민사회의 가시성, 타당성, 동원화의 측면에서 되돌릴 수 없는 지점”이라고 규정한다(Pianta 2001, 174).

게다가 1990년대 중반이래로 NGO들이 초국적으로 범세계적 네트워크¹⁾를 구성해 국제규범을 촉진하고 이를 이행하는 국제레짐을 창출하기 위해 활동하는 양상이 두드러지고 있는 것도 지구시민사회가 실재하는 증거라고 할 수 있다. 이러한 초국적 NGO네트워크의 대표적인 예가 1997년 12월 대인지뢰금지조약(Mine Ban Treaty)이 체결되는데 중요한 역할을 한, 당시 60여 개국 1200여개 NGO들의 네트워크였던 지뢰금지국제캠페인(International Campaign to Ban Landmines: ICBL)과 국제형사재판소 설립을 위한 로마규정(Rome Statute)이

1) 네트워크는 “자발적이고 호혜적이며 수평적인 커뮤니케이션 패턴으로 특징 지워지는 조직의 형태들”을 의미함(Keck & Sikkink 1998, 8).

1998년 7월에 창출되는 과정에서 실질적 기여를 한 800여개 NGO들의 네트워크인 국제형사재판소연대(Coalition for the International Criminal Court: CICC) 등이다. 최근의 예로서는 2008년 12월에 체결된 집속탄금지조약(Convention on Cluster Munitions)의 성립과정에서 90여 개국 300여개 NGO들의 네트워크인 집속탄연대(Cluster Munition Coalition: CMC)가 있다. 이같이 학자들 사이에 하나의 실체로서 지구시민사회가 등장했다는 점에는 의견이 모아지고 있지만, 아직 지구시민사회가 정확히 무엇을 의미하는지, 또한 어떠한 공간적 경계가 존재하는지, 혹은 활동양상의 범위가 어디까지인지에 관해서 명확한 합의가 이루어 지지 않고 있다(김현 1996, 11).

그동안 학자들은 지구시민사회를 대체로 몇 가지 측면으로 정의해왔다. 첫째는 국가와 경제 영역에 의해 경계 지어지며 구분되는 공간, 영역, 혹은 분야로 정의하는 것이다. 2001년부터 지구시민사회 현상을 집중적으로 논의하여 출간하는 *Global Civil Society Yearbook* 첫 호에서는 이러한 시각에서 지구시민사회를 “가족, 정부 및 시장의 제도적 복합체 외부에 위치하면서 국가단위의 사회, 정치 및 경제의 한계를 넘어서 작동하는 사상, 가치, 기구, 조직체, 네트워크 및 개인들의 사회적 영역”이라는 의미로 정의하였다(Anheier et al. 2001, 17). 여기서는 지구시민사회의 특징을 1990년대에 등장한 사회 및 정치적 참여의 초국적 영역이고, 거버넌스와 경제관행과 구분되는 영역이며, 국가사회 혹은 지역사회의 경계를 초월하여 존재한다고 파악하고 있다(Anheier et al. 2001, 3-4).

이러한 정의에 입각해서 글라시우스는 사회적 서비스를 제공하거나 인권 및 환경규범을 촉진하는 비정부 행위자들의 영역, 또는 자본주의의 세계화에 저항하는 비국가 행위자들의 영역 등으로 지구시민사회의 실체를 파악한다(Glasius 2010). 포크(Falk 1998, 100)도 이 시각에 동조하며 지구시민사회를 “국내 및 초국적으로 자발적이며 비영리적 성격의 개인적, 집단적인 시민의 발의(initiatives)에 의한 행동 및 사고의 영역”으로 규정한다. 그러나 한정된 영역으로서 지구시민

사회를 정의하는 시각의 문제점은 시민사회가 국가와 경제영역과 항상 연계되어 있고 상호작용하고 있기 때문에 지구시민사회를 공간적으로 경계 짓기가 용이하지 않다는 점이다.

또 하나의 시각은 지구시민사회를 자발적인 결사체의 관행과 동일시하는 것이다. 이 시각에 입각한 정의로는 1992년 UN의 발의로 설립된 글로벌거버넌스 위원회(Commission on Global Governance: CGG)는 UN의 강화를 권고하는 보고서에서 지구시민사회가 “다수의 제도, 자발적 결사체 및 네트워크를 포함하는데, 여기에는 여성단체, 노동조합, 상공회의소, 농업협동조합, 주택협동조합, 자경단체, 종교단체 등이 있다”고 그 실체를 규정하였다(CG 1995, 17). 이러한 시각에서는 지구시민사회를 ‘선(善)’을 위한 세력으로 간주하며 규범적으로 인식한다. 즉 지구시민사회의 자발적 결사체들을 글로벌 거버넌스 제도들의 책임성을 향상시키는 정당한 형태의 정치조직체로 간주하거나 기존 현상을 비판하고 변혁할 수 있는 능력을 가진 진보정치적의 주요 형태로 인식한다(Amoore and Langley 2005, 141-143).

지구시민사회를 정의하는 또 다른 시각은 지구적 문제의 해결을 위한 과정으로 파악하는 것이다. 칼도어(Kaldor 2003, 107)는 지구시민사회를 일정한 공간이 아닌 과정으로 파악하면서 “개인들이 정치적, 경제적 권위의 중심들과 계약이나 협정들에 대해 논의하고 영향력을 행사하며 협상하는 지구적 과정”이라고 정의한다. 이 과정에는 개인들이 가입할 수 있고, 그들의 의견이 정책결정자들에 의해 결정될 수 있는 공식적, 비공식적 모든 조직들이 포함된다고 파악한다. 과정에 초점을 둔 또 하나의 정의로서 와켄틴(Craig Warkentin)은 지구시민사회를 초국적으로 규정되는바 “정치적인 개입을 위한 이념적으로 가변적인 메커니즘이나 기회체널,”이라고 규정하였다(Warkentin 1998, Warkentin and Mingst 2000, 239에서 재인용). 이러한 시각들을 종합해서 지구시민사회를 일반적으로 정의하면 국제적으로 결성된 NGO들, 또한 NGO들의 초국적 네트워크와 초국적 사회운동 결사체들이 공통의 관심사와 이익을 갖는 특정한 지구적 문제들을 해결

하기 위해 활동하는 영역 및 과정이라고 할 수 있다(김현 2006, 12).

대부분의 학자들은 지구시민사회의 주요 행위자로서 전문가집단인 인식공동체, 국제위원회 등을 포함하는 국제NGO들과 1990년대 후반 이래의 반세계화 운동 등과 같이 지구적 정의를 위한 초국적 사회운동 등을 들고 있다(Kaldor 2003, 78-108; Anderson & Rieff 2005, 26). 또 하나 2000년대 들어서 활성화되고 있는 행위자가 지구차원의 수평적이고 자발적인 커뮤니케이션 네트워크를 활용한 시민들의 여론운동이다. 즉 인터넷과 무선전화 등 커뮤니케이션 수단이 보편화되면서 시민들을 국내적 뿐 만 아니라 국외적으로 공통의 관심사를 논의하고 대화하며 집단적 결정을 하도록 조직하고 동원하는 운동이 전개되는 것도 지구시민사회의 또 다른 실체로 간주된다(Castells 2011, 86). 이러한 운동의 예로서 2003년 2월 15일에 세계적으로, 압박한 이라크전쟁에 반대하는 평화시위가 동시에 벌어진 것을 들 수 있다. 또한 최근 2011년 벽두에 일어난 튀니지에서의 민주화 시민혁명 이집트에서의 민주화 운동을 촉발하고 이웃 중동국가의 민주화 시위로 확대되는 것은 SNS와 휴대전화라는 커뮤니케이션 네트워크를 통해 여론이 초국적으로 조직화되고 동원된 지구시민사회의 한 양상이라 할 수 있다.

통상적으로 국제NGO는 지구시민사회의 대표적 행위자로 간주되고 있다. 지구시민사회를 중점적으로 연구해온 런던정경대(LSE)의 연구팀은 지구시민사회가 출현하게 된 주요 요인으로 1970년대 중반 이래로 국제사회에서 NGO의 수와 활동이 급격히 증가하면서 그 영향력이 증대된 현상을 지적한다. 즉 NGO의 수의 증가와 더불어 그 역할이 확대되고 심화되면서 지구적 문제를 다루기 위해 개인 및 NGO들 사이에 다양한 초국적 네트워크가 구축되기 시작하였고, 그 과정 속에서 지구시민사회가 형성되었다는 것이다(Anheier et al. 2001, 4-7). 또한 여러 학자들은 지구시민사회가 현실적으로 존재하고 성장하고 있다는 증거로서 국제NGO의 수적 증가와 활동 양상을 통해 설명한다(Glasius 2010). 지구시민사회에서 국제NGO는 자신을 비롯해

다른 행위자들이 네트워크의 형태로 결성되는데 폭넓게 참여하면서 주 행위자의 역할을 담당해왔다.

일반적으로 NGO는 자발적인 민간단체나 개인을 그 회원으로 하며, 지방이나 국가 혹은 국제수준에서 국가정부로부터 독립적으로 공익을 위해 활동하는 비영리단체를 의미한다. 이러한 NGO들이 국제적으로 조직되어 국제적인 임무를 띠고 활동하는 것이 국제NGO다. 세계적으로 널리 인정되는 『국제기구연감』을 발행하는 국제협회연맹(Union of International Associations)에 따르면, 국제NGO로 인정받으려면 (1) 최소한 3개국 이상에서 활동하며 국제적 목표를 지향하고, (2) 최소한 3개국 이상에서 개인이나 집단이 회원으로 구성되어야 하며, (3) 최소한 3개국 이상에서 재정이 충당되는 항시적인 단체 등의 요건이 갖추어져야 한다.²⁾ 요컨대 국제NGO는 개인 및 시민사회 조직간 초국적 네트워크를 구성하는데 그 참여의 범위에 있어 가장 포괄적인 행위자일 뿐 만 아니라, 이러한 네트워크와 정부, IGO, 다국적기업과의 초국적 상호작용에 광범위하게 참여하는 지구시민사회의 주요 행위자이다. 따라서 이 논문에서는 국가가 지구시민사회와 왜, 어떻게 협력하는가를 규명하기 위해 지구시민사회의 주 행위자인 국제NGO와의 협력에 초점을 맞춘다.

III. 국제협력이론의 설명

1. 기존의 협력이론

국가와 국제NGO간의 관계에 관해서는 세 가지 구별되는 이론적 시각이 존재한다. 우선 양자관계가 협력적이라는 시각이다. 둘째는 양자관계가 경쟁적이고, 경우에 따라서는 적대적이라는 시각이다. 세 번째 시각에서는 NGO가 국가가 하는 역할을 대신 수행한다는 시각

²⁾ <http://www.uia.be/print/book/export/html/163553>(검색일 2010.11.25.)을 참조.

이다(Ahmed and Potter 2006, 57-71). 첫 번째 시각은 국제NGO의 수와 능력, 정치적 영향력이 증대되면서 어떻게 국가가 이를 수용하여 글로벌 거버넌스 과정에 국제NGO의 참여를 촉진하고 유도하는가에 초점을 맞춘 시각이다. 즉 국가가 국제NGO를 경쟁과 견제의 상대라기보다는 제휴와 협력의 상대로 간주하여 국제NGO의 활동을 지원하고 촉진하는 방식과 이유를 규명하는데 중점을 둔 시각이다(Risse 2002; Sending and Neumann 2006; Reimann 2006). 따라서 이 시각에서는 국가와 국제NGO의 관계를 경쟁과 대립이 아니라 상호보완 및 협력의 관계로 보고 윈윈(win-win)게임으로 인식한다. 이 논문에서는 이러한 시각에 기반을 두고 국가와 국제NGO가 글로벌 거버넌스 과정에서 협력을 하는 조건들을 분석하는데 중점을 둔다.

왜 국가들과 국제NGO들은 상호협력을 하는가? 기존의 주요 국제협력이론들은 국가간 협력의 문제에 초점을 맞추고 있기 때문에 국가와 비국가행위자간 협력문제를 제대로 다루지 않고 있고, 따라서 적절히 설명할 수 있는 논리와 명제들을 제시하지 않는다. 우선 신현실주의 이론에서는 국제협력이 국가간 상호작용의 문제이다.³⁾ 반면에 이 이론에서는 국제관계에서 비국가행위자들이 대부분 별다른 영향력을 행사하지 못한다고 파악하여 그 역할을 경시하고, 국가와의 상호작용의 동학에 관심을 기울이지 않는다. 국제협력을 설명하는 가장 대표적인 기존 이론은 신자유주의적 제도주의 이론이다.⁴⁾ 이 이론에서는 국제협력이 국가간 공동이익이 존재하는 경우에 발생하고, 국가들은 협력을 원활히 하고 유지하기 위해 국제제도를 창설한다고 파악한다. 즉 국제제도는 국가들에게 정보를 제공하고, 불확실성을 줄이며, 거래비용을 줄이고, 상대국의 행태에 대한 예상을 가능케 함으로써 협력의 촉진자로 기능한다는 것이다. 그러나 이 이론도 국가간 협

³⁾ 신현실주의 협력이론은 그리코(Grieco 1993, 1995) 미어샤이머(Mearsheimer, 1994) 등을 참조.

⁴⁾ 신자유주의적 제도주의 협력이론은 코헤인(Keohane(1984, 1993), 악셀로드라 코헤인(Axelrod and Keohane 1986) 등을 참조.

력의 문제에 중점을 둔 국가중심적 시각이다.

1990년대 이래로 새롭게 등장한 구성주의 이론에서는 국가간에 공유된 국제규범이 국제협력을 창출하고 유지하는데 중요하다고 파악한다. 즉 공유된 국제규범은 국가들에게 보다 많은 공동이익을 제공하는 방향으로 국가이익과 선호를 창출함으로써 국제협력을 창출한다고 주장한다(O'Neill et al. 2004, 161). 그러나 구성주의 이론들도 대부분 국가간 상호작용과 협력의 동학에 초점을 맞추고 있는 국가중심적 시각이다. 물론 일부 구성주의자들은 '규범촉진자'로서 초국적 NGO연대가 국가들을 상대로 로비활동을 통해 국가들이 이익을 재규정하여 국제규범을 지지하도록 만드는 역할에 주목한다(Finnemore and Sikkink 1998, 896-901). 또한 주요 구성주의 학자인 러기(Ruggie 2004)는 국가와 비국가행위자들의 상호작용에 의해 구성되는 새로운 '지구적 공공영역'(global public domain)이 출현하고 있다고 주장하면서, 국제공공재의 생산이 더 이상 국가들만의 책임이 아니라 비국가행위자들이 책임을 분담하는 이러한 제도적 영역 안에서 점차 이루어지고 있다고 파악한다. 이러한 관점에도 불구하고 아직 구성주의 시각에서는 국가와 비국가행위자간 협력이 왜 일어나는지를 설명하는 이론의 발전이 부진한 실정이다.

2. 글로벌 거버넌스 이론

국가와 비국가행위자간 협력의 동학을 본격적으로 다루는 이론적 시각은 1990년대 이래로 발전해온 글로벌 거버넌스 시각(global governance perspective)이다.⁵⁾ 이 시각은 국가중심적 국제정치에 대해 비판적인 견해를 갖고 있다. 대신 국제관계에 있어 국가를 포함한 행위자들의 다양성을 강조한다. 즉 IGO, NGO, 다국적기업, 시민운동 등

⁵⁾ 글로벌 거버넌스 시각의 핵심에 관한 논의는 딩워스와 패트버그(Dingwerth and Pattberg 2006)를 참조.

비국가행위자들의 영향력과 역할에 주목한다. 또한 국가와 비국가행위자, 특히 국가와 국제NGO간 협력의 동학을 분석하는데 중점을 둔다. 그리하여 비국가행위자들이 국가들과 IGO가 주도하는 글로벌 거버넌스에서 파트너로서 어떠한 방식으로, 왜 참여하는가를 규명하려고 한다.

이러한 글로벌 거버넌스 시각에서는 이 논문의 핵심적 연구 질문인 국가와 비국가행위자간, 특히 국가와 국제NGO간에 협력이 왜 일어나는가를 규명하는데 대체로 두 가지 측면의 이론적 설명들을 제시한다. 첫째는 이러한 협력이 지구화의 심화에 따르는 국가중심의 거버넌스의 실패에 기인한다는 기능주의적 설명이고, 둘째는 국가 및 비국가행위자들이 갖는 인센티브 혹은 이익에 기초한 설명이다. 우선 기능주의적 설명에서는 지구화과정에서 새로운 형태의 거버넌스, 특히 초국적 공공-민간협력들에 대한 기능적 수요가 발생한다고 주장한다. 즉 범세계적으로 지구화가 확대되고 심화되면서 초국적 범죄, 국제테러리즘, 생태적 파괴, 환경오염, 질병의 확산 등 복잡한 초국적 문제들이 나타나는데 이들을 해결하기 위한 효과적인 거버넌스에 대한 수요가 창출이 된다. 그런데 국가 행위자들과 기존의 IGO들이 이러한 문제들을 해결하는데 비효율적이거나 실패하기 때문에 국제 NGO들을 비롯한 비국가행위자들의 정보, 자원, 전문지식, 정치적 영향력 등을 활용함으로써 이러한 거버넌스의 격차와 실패를 해결하려는 국가와 비국가행위자간 협력 거버넌스가 등장하게 된다는 것이다(Reinicke and Deng 2000, 1-7; Rosenau 2002).

그러나 다른 학자들은 거버넌스의 격차와 실패가 새로운 형태의 국가와 비국가행위자간 협력이 출현하게 되는 필요조건은 될 수 있지만 충분조건은 아니라고 주장한다. 행위자들의 인센티브나 상호이익이 보다 중요한 요인이라고 파악한다. 예컨대 앤도노바(Andonova 2006, 23-33)는 상당한 거버넌스 격차가 존재하는 평화, 안보, 인권 등의 영역에서는 공공-민간협력이 환경이나 건강 영역에 비해 상대적으로 저조하다는 점을 지적하면서 기능주의적 설명이 불충분하다

고 주장한다. 그리하여 기능주의적 수요의 측면 뿐 만아니라 국가 및 IGO 행위자들이 갖고 있는 이익, 인센티브 등 공급의 측면에서 환경 거버넌스에서의 공공-민간협력사례들을 분석하고 있다(Andonova 2006, 33-50).

이러한 시각에서는 국가와 국제NGO간 협력이 상호이익이나 인센티브에 의해 창출된다는 것이다(Raustiala 1997, 724-731; Andonova 2004). 이러한 설명에 따르면 국가들과 국제NGO들은 각각 상대와 협력을 모색하게 되는 인센티브와 이익을 갖고 있다. 우선 글로벌 거버넌스 과정에서 국가들이 국제NGO들과의 협력을 추진하게 되는 주요 인센티브 혹은 동기는 국제NGO들이 갖고 있는 정보와 전문지식에 대한 필요성 때문이다. 이러한 요인과 관련해서 에들러와 하스(Adler and Haas 1992)는 국가들이 왜 국제NGO들과 협력하는가를 설명할 수 있는 인식공동체 이론을 제시한다. 하스의 정의에 따르면 인식공동체는 “특정 분야에서 인정된 전문지식 및 능력을 갖고 있으며, 그 분야나 쟁점영역에서 정책관련 지식에 기초한 권위 있는 주장을 하는 전문가들의 네트워크”이다(Haas 1992, 3).

이 이론의 설명에 의하면 인식공동체는 몇 가지 주요 기능을 수행함으로써 글로벌 거버넌스 과정에서 중요한 영향력을 행사할 수 있다. 첫째, 인식공동체들은 국가 행위자들이 글로벌 거버넌스 과정에서 특정 쟁점에 대한 전문지식과 정책안을 제공한다. 둘째, 국제적 논의와 협상을 위해 해당 쟁점을 해석하는데 영향을 줌으로써 국가들이 자국의 이익을 규정하는데 도움을 준다. 셋째, 전문가 네트워크는 국제기준을 설정하고 규칙들을 발전시키는데 대한 영향력을 통해 국가간 정책조정과정에 영향력을 발휘한다. 넷째, 인식공동체들은 초국적 네트워크를 통해 다른 국가의 같은 분야 인식공동체에게 새로운 지식과 정책안들을 확산시킴으로써 다른 국가정부에 영향력을 행사할 수 있다. 다섯째, 인식공동체들은 국제레짐을 창출하기 위한 정책결정과정에 직접 참여하여 영향력을 끼칠 수 있다(Alder and Haas 1992, 372-385). 1990년대 들어서 환경, 보건, 안보, 인권 분야 등에서

전문지식, 정보, 정책노하우, 초국적 네트워크를 보유한 국제NGO들이 증가하면서 인식공동체로서 이러한 기능들을 수행할 능력을 갖추게 되자 국가들은 글로벌 거버넌스 과정에서 이들과의 협력을 적극 추진하게 되었다.

한편, 국제NGO들의 입장에서도 국가와 IGO 주도의 글로벌 거버넌스의 과정에 참여하려는 인센티브와 이익이 존재한다. 우선 국제NGO들은 그 수가 1980년대 중반부터 급격히 증가하여 1990년에 10,140개, 2000년에 13,119개, 2008년에 14,675개에 달하였다(Glasius 2010, 3). 국제NGO들은 그 수에 있어서 대폭 증가했을 뿐 아니라, 1990년대 들어서 정보기술과 민주화가 확산되면서 여론과 국가정책에 영향을 줄 수 있는 정보와 전문지식에 있어 상당한 능력과 초국적 네트워크를 증대시켜왔다. 이러한 국제NGO의 성장은 UN 경제사회이사회에서 일정한 자격에 따라 협의지위를 얻은 NGO의 수적 증가를 통해 입증된다. 즉 이러한 NGO의 수는 1990년대 이래로 급격히 증가하여 1985년에 760개에서 2005년 2,595개, 2009년 9월에는 3,413개로 증가했다.⁶⁾ 이러한 급격한 증가는 국제NGO들의 능력과 영향력 또한 현저히 증대됨을 입증하는 것이다.

국제NGO들의 수와 영향력이 증가하면서 이들은 우선 국가나 IGO에 대해서 거버넌스의 개혁을 주장해왔다. 특히 주창활동 NGO들은 국가 및 IGO 주도의 글로벌 거버넌스의 실패를 비판하면서 보다는 거버넌스를 요구해왔다. 둘째, 국제NGO들은 능력과 네트워크가 강화되면서 국가들의 거버넌스 노력에 영향을 주기 위해 자신들의 전문지식과 네트워크를 동원할 뿐 아니라 거버넌스 과정에 직접 참여할 것을 요구해왔다. 또한 국제NGO들은 전문성과 정치적 능력을 신장시켜 자체의 거버넌스 프로그램을 마련하고 공공기관과의 협력을 모색하기도 한다(Andonova 2005, 12-13). 셋째, 국제NGO들은 자신들의 운용 프로그램을 이행하기 위한 공적 자금을 안정적으로 지

6) <http://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do?method=search&sessionCheck=false>(검색일 2010.11.5.).

원받기 위해 국가정부들과의 협력을 추진한다. 국제개발 NGO들의 경우가 대표적이다. 세계은행에 따르면 국제개발 NGO들에 대한 국가 및 IGO들에 의한 공적자금지원이 1970년대 초에 이들 재원의 1.5%에서 1990년대 중반에 30%로 증가하였다. 게다가 개도국 NGO의 경우에는 공적자금지원이 80~90%에 달하였다. 이러한 수치는 국제개발 NGO들이 국가와 적극적인 협력을 추진하게 되는 중요한 인센티브가 된다는 것을 시사해준다(Ahmed and Potter 2006, 106).

이상의 논의를 요약하면 국가와 국제NGO가 글로벌 거버넌스 과정에서 상호협력을 추진하는 이유는 지구화의 진전에 따르는 거버넌스의 격차와 실패, 국가 입장에서의 인센티브와 이익, 국제NGO의 입장에서의 요구와 인센티브 등이 작용하기 때문이다. 그러나 어느 한 시각도 필요충분적인 설명을 제시하지 못한다. 따라서 양자간 협력의 조건을 포괄적으로 파악하기 위해서는 검토한 기능주의적 설명과 이익 혹은 인센티브에 기초한 설명을 통합하는 포괄적인 분석모델이 필요하다.

IV. 협력의 유형과 모델

1. 거버넌스 과정과 협력의 유형

국제안보 거버넌스 과정에서 국가와 국제NGO간 협력은 다양한 형태를 띠어왔다. 이 논문에서는 다양한 형태의 협력을 유형화하여 서술하기 위해 먼저 거버넌스의 과정을 4개의 국면 혹은 단계로 구분한다. 즉, (1) 의제설정, (2) 규범의 창출 및 촉진, (3) 정책의 수립, (4) 정책의 집행 단계 등이다. 첫째, 의제설정의 단계는 국제안보 문제의 본질과 범위가 인식되고 해석되는 국면이다. 전통적으로 국가들은 정부간 국제제도의 틀 속에서나 혹은 일시적인 정부간 국제회의에서 의제를 설정하고 채택하기로 결정하는 책임을 수행해왔다. 그러

나 국제NGO들의 능력과 전문성이 증대되면서 이러한 국제공론장에서 주요 쟁점이 정치적 의제로 설정되는데 있어 국제NGO들이 중요한 기여를 하는 경우가 늘고 있다(Carroll 2002, 18-19).

둘째, 규범의 창출 및 촉진 국면에서는 의제로 설정된 문제가 어떻게 해결이 되어야 하는가에 관한 원칙과 기준을 포함하는 국제규범을 만들어서 촉진하거나 기존의 규범을 재촉진하는 활동이 이루어진다. 일반적으로 국제규범은 “행위자의 공동체가 공유하는 적절한 행동에 대한 기대치”로 정의된다(Finnemore 1996, 22). 따라서 국제규범은 국가행위자들의 행태와 행동노선이 타당하지 않거나 타당하지 않은지를 구분하는 기능을 한다. 국제사회에서 규범의 촉진자들은 행위의 타당성 기준을 제시하는 국제규범에 대한 지지를 동원하면서 다른 국가들이 그 국제규범을 수용할 것을 외교적으로 설득하는 활동을 전개한다(Finnemore and Sikkink 1998, 897-901). 전통적으로 국가나 IGO가 국제규범을 창출하고 촉진하는 역할은 담당해왔지만 1990년대 이래로 국제NGO들이 초국적인 네트워크를 통해서 이들의 파트너로서 중요한 일익을 담당하는 사례가 나타나고 있다.

셋째, 정책의 수립단계에서는 일반적으로 국가와 IGO들이 국제안보문제에 관한 국제레짐을 창설하기 위해 다자적 논의와 협상을 진행하고 정책옵션들을 조정하며 최종 합의를 이끌어내기 위한 노력을 기울인다. 국제NGO들은 국제레짐을 창설하는 단계에서도 매우 중요한 역할을 담당해왔다. 특히 주창 NGO들은 새로운 국제레짐에 대한 일반대중의 인식과 지지를 동원하고 국가간 합의에 도달하는데 필요한 주요 국가들을 대상으로 로비활동을 함으로써 국제레짐의 창출에 유리한 조건들을 조성한다. 또한 인식공동체로서 국제NGO들은 정책안의 개발과 평가를 위한 연구와 분석을 제공함으로써 정책안에 대한 국가들의 정보 및 노하우의 부족문제를 해결하는데 도움을 준다. 게다가 국가대표단의 일원으로 협상에 직접 참여함으로써 자국정부 대표들에게 전문지식과 정보를 제공하고 정당성을 고양하는데 중요한 기여를 한다(Carroll 2002, 19-22).

넷째, 정책의 집행단계는 세 가지 측면을 포괄한다. 하나는 정부 간 회의나 IGO를 통해 합의된 국제안보에 관한 국제레짐이 국내적으로 이행되는 과정이고, 또 하나는 국가들이 제대로 이행하는지를 확인하고 감시하는 것이다. 다음으로 국가나 IGO가 추진하는 평화구축, 긴급구호 등의 거버넌스 프로그램을 집행하는 국면이 포함된다. 국제 NGO들은 집행단계에서도 참여하여 국가와 협력한다. 우선 국가들은 국제레짐을 이행하는 단계에서 국제NGO들의 감시 및 정보능력에 의존한다. 또한 국가들은 평화구축과 긴급구호 프로그램을 이행하는데 국제NGO들을 적극 활용한다. 왜냐하면 국제NGO들은 현지 사정에 밝고, 현지정부 및 사회와 다양한 접촉채널을 갖고 있어 국가가 직접 이행하는 것보다 효과적이고 비용이 절감되기 때문이다.

2. 협력의 분석모델

국가와 국제NGO간 협력의 조건들을 분석하기 위한 모델을 개발하기 위한 이 연구는 기본적으로 국가와 국제NGO들의 상호이익과 인센티브에 중점을 둔다. 그러나 거버넌스의 격차와 실패에 초점을 맞춘 기능주의적 설명의 논리도 반영한다. 분석모델을 만들기 위해 이 논문은 우선 상기한 글로벌 거버넌스 과정의 네 가지 단계에 있어 협력의 조건들을, 국가가 국제NGO의 참여와 협력을 끌어들이는 건인요인(pull factor)과 국제NGO가 국가에 대해서 NGO들의 참여와 협력을 수용하도록 요구하는 압력요인(push factor)으로 구분하여 파악한다. 그리고 협력을 촉진하는 매개요인들을 파악하여 이러한 요인들을 포괄하는 분석모델을 제시한다. 이러한 분석모델의 개념과 논리는 본 연구자가 스테팩(Steffek 2008)의 논문에서 제시한 IGO와 NGO간 협력을 설명하는 분석틀 7)을 참고하여 국가와 국제NGO간 협

7) 스테팩이 제시한 분석틀에서는 국제정책결정과정을 (1)의제설정, (2)연구와 분석, (3)정책수립, (4)정책결정, (5)정책집행, (6)정책평가의 6단계로 구분하여 각 단계별로 IGO가 NGO의 협력을 이끌어내는 요인을 건인요

력을 설명하기 위한 것으로 발전시킨 것이다.

1) 협력의 건인요인

이 논문에서는 국제안보 거버넌스 과정을 4가지 단계 혹은 국면인 (1) 의제설정, (2) 규범의 창출 및 촉진, (3) 정책의 수립, (4) 정책의 집행 단계로 구분하였다. 국가는 각 단계에서 NGO들의 협력을 끌어들이는 요인 혹은 동기를 갖고 있다. 첫째, 의제설정 단계에서 국가는 종종 국제NGO의 지원을 모색한다. 그 이유는 국제NGO들이 새로운 문제에 대한 정보와 전문지식, 그리고 그 문제에 관한 시민교육과 주장활동을 통해 국제적 관심과 여론을 환기시키는 능력을 보유하고 있기 때문이다. 특히 주요 국제NGO들은 기존의 국제레짐에 의해서 제기되거나 해결되지 않던 국제문제들을 인식하고 정제화하는데 범세계적인 정보 및 지식네트워크를 활용하기 때문이다(Brown et. al. 2000, 283). NGO들에 의한 의제설정 지원역할은 일반적으로 공식적인 정부간 공론장 밖에서 정부관리들이나 정치인들과의 직접대화, 언론매체, 시민대상 집회, 혹은 이러한 수단들의 결합을 통해서 이루어진다.

또한 국제NGO들은 IGO와의 협의지위를 통해 IGO와의 자문회의에 참여하여 정보와 전문지식을 제공함으로써 의제를 설정하는데 기여한다. 예컨대 UN 경제사회이사회와 협의지위를 가진 다수의 NGO들은 이사회 회의 및 산하기관회의에 참여하여 새로운 의제를 설정하는데 연구 및 실태보고서와 브리핑 자료를 통해 정보와 전문지식을 제공한다. 그리고 국제NGO들은 여러 의제설정 전략을 구사함으로써 국가들은 어떤 문제를 정치적 의제로 설정하는데 중요한 기여를 한다.

러더포드(Rutherford 2000, 80-92)는 1997년 12월에 체결된 대인지뢰금지조약의 성립과정 사례를 분석하며, 국제NGO들이 효과적인 의

인(pull factor), NGO가 참여를 요구하는 압력요인(push factor)을 파악하고 있음. 스테팩(Steffek 2008, 13-21)을 참조.

제설정을 위해 틀짜기(framing), 인지적 단순화(schema), 기폭제(priming) 등의 전략들을 구사한다고 설명한다. 틀짜기 전략은 국제적 관심을 불러일으키기 위해 국제문제를 일정한 시각에서 해석 또는 재해석하는 것이다. 국제NGO들의 초국적 네트워크인 ICBL과 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC)는 대인지뢰문제를 군사안보 쟁점이 아니라 인도주의 쟁점으로 재해석함으로써 국가들이 국제안보 거버넌스의 주요 의제로 논의하는 계기를 마련하였다(김현 2006, 26-27). 또 하나 최근의 예로서 2008년 12월에 체결된 짐속탄금지조약의 성립과정에서 NGO들의 세계적 네트워크인 CMC가 짐속탄의 군사적 유용성에 의문을 제기하는 한편, 인도적 피해를 집중 부각시킴으로써 범세계적으로 의제화하는데 성공한 바 있다(Bolton and Nash 2010, 180). 인지적 단순화 전략은 국제문제에 대해 통게치 같은 체계적인 지표들 제시함으로써 국가들이 그 문제를 인지하게 만드는 방법이다. 기폭제 전략은 상황의 심각성을 알리기 위해 그 문제로 인한 부정적 영향이나 피해사례들을 공개함으로써 정부관리들이나 일반대중들이 문제해결의 시급성을 깨닫게 하는 전략이다. 예컨대 대인지뢰문제의 경우에 지뢰로 인해 피해를 입은 민간인들의 실상을 미디어나 증언을 통해 널리 알리는 것이다. 짐속탄문제의 경우에도 CMC 소속 주요 NGO들이 코소보, 아프가니스탄, 이라크, 레바논 등 군사분쟁 지역에서의 짐속탄에 의한 민간인들의 피해를 집중 조사하여 공개함으로써 이를 금지하는 것이 시급함을 일깨우는 활동을 전개하였다.

둘째, 국가들은 새로운 국제규범과 규칙을 창출하고 확산시키는데 국제NGO와의 협력을 추진한다. 주요 국제NGO들은 초국적인 네트워크를 통한 주창활동을 통해 국제규범 및 규칙을 효과적으로 촉진하고 확산시킬 수 있는 능력, 노하우, 초국적 네트워크를 보유하고 있다. 대표적인 예로서 대인지뢰금지조약을 성립하는데 주도적인 역할을 했던 중견국들이 조약체결과정에서 ICBL과 ICRC와 긴밀히 협력하여 효과적으로 지뢰금지의 국제규범을 창출하고 확산시킨바 있다.

또 하나의 예로서 국제형사재판소를 설립하기 위한 로마규정이 1998년 7월에 창출되는 과정에서 NGO들의 초국적 네트워크인 CICC는 재판소 창설을 지지하는 주도국들과 긴밀히 협력하여 참가국 정부들에게 국제인권 및 인도주의 규범을 촉진하고 확산하는데 효과적인 역할을 담당하였다(Leonard 2005, 192-193).

셋째, 정책의 수립단계에서의 대표적인 과제는 국제안보에 관한 국제레짐을 창출하기 위해 관련국 정부대표들이 기존에 확립된 IGO 내에서, 혹은 임시로 조직된 정부간 국제회의에서 논의와 협상을 통해 국제레짐의 수립에 관해 합의를 이루는 것이다. 이 단계에서도 국가들은 몇 가지 이유에서 국제NGO들의 참여와 협력을 유도해왔다. 우선 국가들은 상황을 진단하여 정책옵션들을 개발하고 그 영향을 예측하여 평가하는데 구체적인 정보와 전문지식을 필요로 하기 때문에 국제레짐안을 논의하는데 정보원으로서 국제NGO들과의 협력을 모색한다(Raustiala 1997, 726-727). 국제NGO들은 정보원으로서 조직상의 이점을 갖고 있다. 우선 이들은 제한된 범위의 문제들에 관심과 자원을 집중하기 때문에 전문성을 갖추기 용이하다. 또한 압력집단으로서의 동질성 때문에 NGO들은 서로 경쟁하기 보다는 정보 및 자원 협력을 할 수가 있어서 상대적으로 취약한 분야를 강화할 수 있다. 이러한 이점 덕분에 자신의 전문분야의 정보를 수집하고 가공하는데 필요한 기술, 전문성, 네트워크를 발전시킬 수 있다(Bloodgood 2007, 17-18). 이러한 비교우위를 바탕으로 국제NGO들은 전문가 집단인 인식공동체로서 과학적, 경제적, 사회적, 기술적 분야에서 상당한 정보와 전문지식을 구축해왔다. 이들은 연구 및 실태 보고서를 발간하고 브리핑자료를 통해 국가들에게 최신 정보를 제공하며, 정부 대표들과 막후 논의를 통해 전문지식을 제공함으로써 정책옵션의 개발과 평가에 도움을 준다.

다음으로 국가들은 국제레짐 창출을 위한 정부간 협상과정에서 국제NGO들의 협력을 유도한다. 왜냐하면 NGO들이 주창활동을 통해서 대중의 지지와 국제여론을 동원하고 합의에 도달하는데 꼭 필요

한 주요 국가들을 상대로 로비활동을 함으로써 협상타결에 상당한 기여를 하기 때문이다. 예로서 대인지뢰금지조약이 성공적으로 체결된 이후에 실시한 서명국 대표들에 대한 설문조사에서 조약을 지지하는 결정을 내리게 하는데 가장 중요한 요인은 NGO들의 주창활동과 압력인 것으로 나타났다(Davenport 2002).

그리고 국가들은 자국NGO 대표들을 자국 협상단에 포함시키는 사례가 증가하고 있다. 그 이유는 복잡하고 전문적인 의제를 다루는 국제협상에서 NGO 소속의 기술적, 과학적, 법적 전문가들을 정부대표에 일원으로 참여시킴으로써 협상에 참여하는 정부의 협상력을 증대시키기 때문이다(Carroll 2002, 20-22). 게다가 이러한 NGO의 참여는 당사국 정부 입장을 정당성을 고양시키는 방편으로 활용이 되기 때문이다.

셋째, 정책의 집행단계에서는 국가들이 NGO들의 협력을 끌어들이려는 상당한 요인들이 있다. 먼저 국가들은 국제레짐을 이행하는데 국제NGO들의 전문성과 네트워크를 필요로 하는 경우가 있기 때문에 이들과의 협력을 모색한다. 특히 국가들은 다른 국가들이 국제레짐을 제대로 준수하는지 효과적으로 감시하기 위해 NGO들과의 협력을 추진한다. 예컨대 ICBL의 각국 NGO들은 자국이 대인지뢰금지조약의 규정들을 이행하는지 여부를 감시하고 이를 UN에 보고하는 역할을 담당해왔다. CMC 소속 NGO들도 최근 2010년 8월에 발효된 집속탄금지조약을 가입국들이 제대로 준수하는지를 모니터하고 감시하는데 이미 착수한 바 있다. 국제레짐의 이행은 주로 당사국들의 자발적인 의지와 행동에 의해서 이루어지고 통상적으로 자체보고서를 제출함으로써 이행여부를 판단한다. 그러나 대개 경우에 이행정보의 부족과 충실한 이행 의지가 부족한 경우에 이를 감시하고 검증하는 것이 곤란하다. 따라서 초국적 네트워크를 가진 NGO들에게 자국의 이행여부를 감시하는 역할을 위탁할 필요성이 존재한다(Raustiala 1997, 728-729). 국가들은 주권 및 국내문제 불간섭 규칙들에 의해 활동의 제약을 받고 있는 반면에, 국제NGO들은 보다 자유롭게 정보 및 감

시 활동할 수 있기 때문이다.

한편, 리세(Risse 2002, 260)의 분석에 의하면 국가들과 IGO들은 종종 자신들이 수행할 수 없거나 수행하기를 원치 않는 거버넌스 프로그램들을 국제NGO들에게 위탁한다. 특히 분쟁지역의 인도적 위기 시에 또한 분쟁종식 후 평화를 구축하는 단계에서 국가들과 IGO들은 서비스 NGO들과 하도급계약을 맺는다. 왜냐하면 이러한 단체들이 관료화되지 않아 보다 유연하게 활동할 수 있고, 원조를 필요로 하는 대상에게 보다 쉽게 접근할 수 있어 효과적이기 때문이다. 또한 이러한 NGO들은 현지사정에 밝고, 비효율적이거나 권위주의적 수원국 정부를 대신할 수 있기 때문이다(Kaldor 2003, 87-88).

2) 협력의 압력요인

첫째, 의제설정의 단계에서 국제NGO들은 자신들이 중시하는 새로운 문제를 의제화하기 위해 정보 및 주창활동을 통해 일반대중과 정부들의 관심을 불러일으키고 정부간 공론장에서 정치적 의제로 설정되도록 요구하고, 때로는 압력을 가한다. 예컨대 1990년대 중반에 ICBL은 대인지뢰문제가 인도주의 관점에서 심각한 문제라는 것을 공론화하여 이를 규제하기 위해 찬성국가들과 연대하여 주요 정부들과 국민들을 상대로 주창활동을 적극적으로 전개하여 정치적 의제화에 성공한 바 있다(Rutherford 2000). 또 하나의 예로서 2000년 5월에 개최된 제6차 핵확산금지조약(NPT) 평가회의에서 핵무기보유국 모두를 포함한 당사국들이 핵군축을 위한 “13개 실질적 조치들”⁸⁾에 합의하는 성과를 거두는데 있어서 반핵 NGO들의 역할을 들 수 있다. 이러한 성과를 가져온 결정적 요인은 범세계적 핵군축을 달성을 위해 결성된 중견국들의 협의체인 신의제연합(New Agenda Coalition: NAC)의 효과적인 다자외교였는데, 여기서 반핵 NGO들의 초국적 네트워

⁸⁾ “13개 실질적 조치들”의 전문은 The 2000 Review Conference of the NPT, Final Document, NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II), 2000, <http://www.reachingcritical/legal/npt/2000FD.pdf> p. 14-15를 참조.

크었던 '세계법원 프로젝트'(World Court Project: WCP)가 의제설정 단계에서 중요한 역할을 하였다. 즉 1992년에 출범한 WCP는 같은 입장의 비동맹국가들을 설득하여 국제사법재판소(ICJ)가 핵군축 협상 추진의 법적 의무와 이행을 권고하는 의견을 내게 함으로써 핵군축 문제가 국제정치적 의제로 재설정되는데 중요한 기여를 하였다(김현 2008, 16-17). 최근의 예로서 CMC의 네트워크 하에서 소속 NGO들은 자국 정부들에 집속탄 금지의 불가피성을 적극 호소하며 설득하는 주창활동을 통해 같은 입장을 가진 중견국들을 중심으로 범세계적으로 의제화하는데 성공하였다(Bolton and Nash 2010, 178-180).

둘째, 국제NGO들은 국제규범이 창출되고 확산되는데 중요한 역할을 한다. 우선 이들은 특정 행동영역에 대한 관심과, 그 영역에서 일정한 행태가 중지되어야 한다는 신념 혹은 이러한 행태에 대한 경험이나 지식에 기초해서 새로운 규범을 도입한다. 그리고 규범을 확산하려는 의도에서 그 규범의 행동기준과 요구사항들을 국가들에게 홍보하고 국가들을 설득하여, 규범을 준수하고 그에 부합되는 행동을 하도록 요구한다(Finnemore and Sikkink 1998, 899-901). 더 나아가서 국가들이 그러한 규범을 구체적으로 규정하는 국제레짐을 창출하도록 설득하고 협조한다. 이러한 역할의 사례로서 1995년에 구성된 캔버라위원회(Canberra Commission)가 핵군축규범을 촉진하고 확산하는데 중요한 기여를 한 것을 들 수 있다. 이 위원회는 핵관련 전문가 집단인 일종의 인식공동체로서 국제NGO였다. 1996년에 8월에 발표된 위원회 보고서의 권고안들은 NAC 국가들과 대다수의 비핵국가들이 NPT 평가회의를 중심으로 핵군축규범을 촉진하고, 이를 확산하는데 상당한 기여를 한 것으로 평가된다(Hanson 2005, 135).

또 다른 예로서 2000년 9월에 설립된 인식공동체로서 개입·국가주권 국제위원회(International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)가 인도주의 군사개입에 관한 원칙과 책임을 규정한 보고서⁹⁾를 2001년 12월에 UN에 제출함으로써 이후 UN 총회를 중심으로 한 국제사회가 대량학살, 전쟁범죄, 인종청소 등 반인륜범죄

로부터 자국민을 보호해야 할 책임에 관한 원칙들로 이루어진 국제안보규범인 '보호책임'(Responsibility to Protect: R2P)규범을 창출하고 촉진하는데 중요한 기여를 하였다(김현 2009, 9-11).

셋째, 국제레짐이 창출되는 정책의 수립단계에서 국제NGO들은 자신들의 입장이나 정책옵션들을 국제레짐에 반영하기 위해 정부간 협상과정에 적극적인 참여를 추진한다. 이 과정에서 국제NGO들이 활용하는 대표적인 전략은 입장을 같이하는 국가들과 비공식적인 연대를 구성하여 협상에 영향력을 행사하는 것이다. 이러한 연대를 통해서 정보를 공유하고, 정책옵션들을 논의하며, 국제레짐의 초안을 공동작성하여 자신들의 입장과 이익을 반영하는 정부간 합의가 이루어지도록 노력한다. 또한 국제NGO들은 자국정부 상대로 로비활동을 하여 국제협상에서 자신들의 입장과 이익을 대변할 수 있도록 요구하기도 한다.

국제NGO들이 국제레짐의 창출을 위한 정부간 협상과정에서 자신들의 입장을 반영하도록 적극적 요구하고 로비활동을 하여 성과를 거둔 대표적 사례는 대인지뢰금지조약을 체결한 오타와과정이다. ICBL은 조약의 초안작성 과정에 초기부터 참여하여 자신들의 정책안을 조약에 포함시키는데 성공하였다. 지뢰피해자에 대한 지원 조항, 조약준수의 촉진 및 조정근거 조항 등이 그것이다(Short 1999, 488-489). 국제형사재판소 설립을 위한 로마규정을 초안하는데 있어서도 초국적 NGO 연대인 CICC는 주요 역할을 담당하였다. 즉 CICC는 비공식 회의와 공세적인 캠페인을 통해 정부대표들에게 중요 정보와 전문적 분석을 제공함으로써 최종 로마규정에 NGO 공동체의 기본 입장을 반영시키는 성과를 거둔바 있다(Leonard 2005, 40).

넷째, 정책의 이행단계에서 국제NGO들은 국제레짐이 보다 보편적으로 적용되기 위해 국제레짐의 당사국들과 협력을 도모한다. 이러한 국제NGO 노력의 초점은 여러 형태의 주창활동을 통해 국제레짐

⁹⁾ 보고서의 구체적인 내용은 ICISS(2001)를 참조.

에 아직 참여하지 않은 비회원국들에 대해 가입을 촉구하고 압력을 행사하는데 초점을 둔다. 이러한 활동은 비회원국의 NGO들이 자국 정부를 상대로 로비활동을 하고, 미디어를 통해 여론을 조성해 압력을 행사하기도 한다. 또한 회원국 NGO들과 초국적으로 연대하여 비회원국의 관련쟁점의 실태에 관한 보고서를 발행하고 세미나를 개최하여 국제레짐 가입을 촉구하는 국내외 여론을 조성하는 노력을 기울인다.

또한 ICBL, CMC, Amnesty International 같은 주요 국제NGO들은 자신들이 지지하는 국제레짐의 원칙, 규칙, 정책들을 회원국들이 잘 준수하는지 감시함으로써 회원국들이 국제레짐을 효과적으로 이행하는데 도움을 준다. 국제NGO들의 이러한 활동은 새로운 레짐을 창출하거나 기존의 국제레짐을 수정하는데 필요한 정보수집과 연구의 기반으로 작용할 수 있다. 그리고 인도주의 NGO 등과 같은 서비스 NGO들은 운용활동 재원을 보다 많이 확보하기 위해 국가들이나 IGO가 위탁할 프로그램을 적극 개발하고, 자기능력을 증진시키며, 국가와 IGO를 상대로 프로그램과 재원을 확보하기 위한 로비활동을 전개한다.

3) 협력의 매개요인

글로벌 거버넌스 과정에서 국가와 국제NGO간 협력이 추진되는데 영향을 주는 매개요인으로서, 첫째로 해당 국제문제를 다루는 IGO의 존재여부이다. 신자유주의적 제도주의 이론에 의하면 전통적으로 IGO를 포함한 국제제도가 국제협력을 촉진하고 유지하는 역할을 담당한다. 즉 국제제도는 국가들이 부정적 국제체제하에서 직면한 협력의 장애를 제거해줌으로써 협력을 촉진해준다는 것이다. 구체적으로 국제제도는 국가들에게 신뢰할만한 정보를 제공함으로써 여타 국가들의 의도와 행동에 관한 불확실성을 줄이는데 도움을 준다. 그리고 국제협정의 협상, 이행, 이행감시, 제재 등과 관련된 정보 및 거래 비용을 줄여준다. 또한 국제제도는 반복적이고 다수 쟁점이 관련된

상호작용을 촉진하여 "미래의 그림자"를 가능케 하여 국제협정을 위반할 동기를 줄이는 효과를 낳는다. 이러한 요인들이 국제협력을 촉진하는 결과를 초래하는 것이다(Keohane 1984, 97-98). 한편, IGO는 논의의 공론장을 마련하고, 국제규범을 창출하고 확산시키는 '유기적 플랫폼'(organizational platform)¹⁰⁾을 제공하며, 국제레짐을 창출하기 위한 협상의 장을 제공함으로써 국가와 국제NGO간 협력을 촉진하는 역할을 해왔다.

그러나 국가와 국제NGO들은 기존의 IGO들이 해당 국제문제를 해결하는데 비효과적이거나 실패하는 경우에 IGO가 제공하는 공론장을 무시하는 한편, 별도의 일시적인 회의체를 구성하여 국제문제 해결을 도모하는 임시방편적이고 신속한 방식(fast-track)의 거버넌스를 추진한다. 이러한 거버넌스의 예로서 대인지뢰금지조약을 창출하기 위해 1996년 10월~1997년 12월에 진행된 '오타와과정'(Ottawa Process)과 국제형사재판소를 창설하기 위한 1998년 5~6월의 로마회의, 집속탄금지조약을 체결하기 위해 2007년 2월~2008년 5월에 추진된 "오슬로과정"(Oslo Process) 등이 있다. 이러한 국제안보 사례들에 있어서는 기존의 IGO가 국가와 국제NGO간 협력에 오히려 장애요인으로 작용하였다.

협력의 진전에 영향을 주는 또 하나의 매개요인은 거버넌스 과정에 국제NGO들이 참여하는 것을 기꺼이 수용하는 국가들의 개방적 태도여부이다. 이러한 수용적 태도는 근본적으로 국제NGO들을 경쟁자나 적대자가 아니라 협조자로 인식하여 이들의 참여를 필요하고도 바람직한 것으로 여기는 국제규범에서 비롯된다. 이러한 NGO 친화적 규범은 1990년대 초부터 UN이 주최한 주요 국제회의에서 제도화되기 시작하였다. 그리하여 모든 UN의 주요회의 문서에는 NGO들이 UN과 회원국들의 "파트너"로 규정하였다. 또한 각종 UN 세계회의에

¹⁰⁾ '유기적 플랫폼'은 국제규범을 창출하고 확산하는데 활용되는 일정한 조직을 갖춘 공론장을 의미함. 피네모어와 시킨크(Finnemore and Sikkink 1998, 899-901)을 참조.

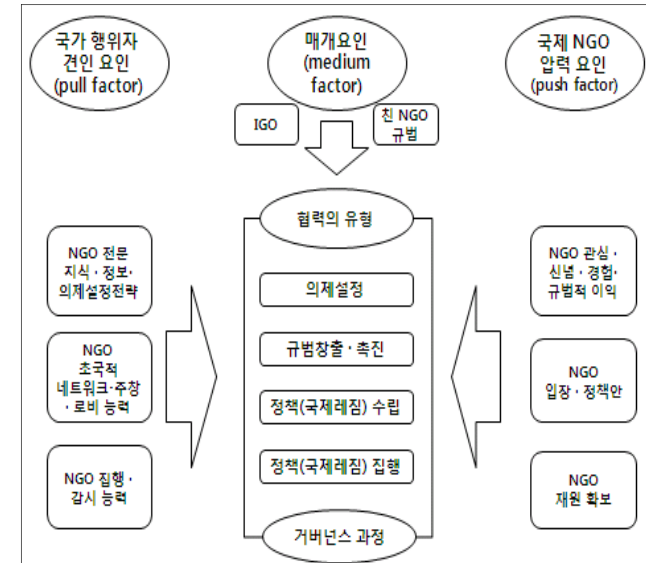
서 수립된 다양한 행동계획들에 NGO가 UN의 공식파트너로 포함이 되었다. 그리고 1990년대 중반이래로 국제원조 공여국들과 주요 IGO들이 이러한 친(親)NGO 규범을 수용하여 자신들의 프로그램에 적극적으로 NGO들을 활용하고 참여시키기 시작하였다(Reimann 2006, 59-60).

중견국 외교(middle-power diplomacy)¹¹⁾를 추진하는 국가들도 냉전 종식 이후에 거버넌스 과정에서 NGO들과 적극적으로 협력을 모색하는 경향이 증대되어 왔다. 냉전시대의 전형적인 국가중심의 외교와는 다르게 중견국들은 NGO들에 대해 개방적인 태도를 보이며 관련 의제들을 상호 논의하고 정보와 아이디어를 공유하며 입장이 같은 경우에 비공식적인 연대를 구축하여 국제문제를 해결하는데 긴밀한 협력을 하는 사례가 증가하고 있다. 중견국들의 이러한 우호적 태도는 NGO들과의 연대를 모색케하여 대인지뢰금지조약, 국제형사재판소, 짐속탄금지조약 등을 성공적으로 창출하는데 주요 요인으로 작용하였다. 그러나 이러한 친NGO규범은 모든 국가들이나 IGO에 보편화되어 있지 않다. 예컨대 미국 등 글로벌 거버넌스에서 주도적 역할을 하는 강대국들은 상대적으로 이러한 규범을 수용하지 않는 경향이 있다. 또한 국제경제 거버넌스를 주도하는 WTO나 IMF 등의 IGO는 NGO들의 참여에 대해 유보적이거나 부정적인 태도를 보여왔다(Steffek 2008, 20-21).

국가와 국제NGO간 협력의 요인들에 관한 이상의 분석과 논의를 종합하여 분석모형화하면 다음의 <그림 4>와 같다.

11) 전통적인 중견국 외교의 특징은 (1) 다자적 해결책의 모색, (2) 국제분쟁에서의 타협적 경향, (3) 외교를 주도하기 위한 '선한 국제시민의 역할'의 관념들을 추구하는 경향 등임. 쿠퍼와 히고트(Cooper and higgott et. al. 1993, 19-20)등을 참조. 1990년대 이후의 중견국 외교의 새로운 특징은 (1) 개혁적 성향, (2) 중견국간 정책연합을 결성하는 스타일의 외교, (3) 규범의 창출자 및 촉진자로서의 역할, (4) NGO와 협력을 모색하는 것 등임. 김현(2008, 10-13)을 참조.

<그림 4> 국가와 국제 NGO간 협력의 분석모델



이러한 모델의 유용성은 우선 거버넌스 과정의 주요 단계에서 협력이 촉진되는 요인들에 관한 가설을 개발하는데 이용할 수 있다는 점이다. 예컨대, 의제설정 및 규범창출 단계에서 국제NGO의 정보능력과 네트워크 능력이 크면 클수록 협력을 모색할 가능성이 높다는 가설을 설정할 수 있다. 또 하나의 유용성은 쟁점영역에 따라 견인요인과 압력요인간 상대적 중요성에 관한 비교 사례연구를 위한 분석틀로 활용할 수 있는 점이다. 그리고 이 모델은 매개요인으로서 거버넌스 과정에서의 IGO의 존재여부를 상정함으로써 국가간 협력에 있

어 IGO의 역할에 관한 기존의 이론이 국가와 NGO간 협력을 설명하는데 유용한지 검증할 수 있는 기회를 마련해 준다. 게다가 또 하나의 매개변수로서 국가의 친 NGO 규범을 제시함으로써 왜 국가에 따라 혹은 쟁점영역에 따라 협력이 상대적으로 원활하거나 어려운지를 설명하는 대안적 시각을 제공해 줄 수 있다.

V. 결 론

국제안보 거버넌스에 있어서 국가와 국제NGO간의 협력문제는 1990년 중반까지 국제정치이론에서 거의 분석의 대상이 아니었다. 그 주된 이유는 개발, 환경, 인권 등 여타 쟁점영역에서의 거버넌스와 달리 국제안보 거버넌스는 주로 국가행위자나 IGO 중심으로 이루어져왔기 때문이다. 그러나 냉전이 종식된 이래로 안보 쟁점관련 NGO들의 수적 증가와 더불어 전문성과 능력이 증대되는 한편, 국제안보에 있어 인간안보의 관점이 중시되고 안보영역이 확대되면서 국가와 국제NGO간의 협력이 모색되고 성과를 거두는 사례들이 증가해왔다. 그러나 기존의 국가중심의 국제협력이론으로는 이러한 사례들을 설명하는데 한계가 있기 때문에 이러한 공공-민간 파트너십을 분석하는 글로벌 거버넌스 이론들이 발전해왔다. 그러나 여전히 국가와 국제NGO간 협력을 포괄적으로 설명하는 모델이나 이론은 미흡한 실정이다.

이 논문에서는 국가와 국제NGO가 왜 협력하는가를 포괄적으로 분석하는 시안적 모델을 제시하였다. 이 분석모델은 먼저 거버넌스의 과정을 네 단계로 나누고, 단계별로 국가가 왜 국제NGO의 협력을 유도하는가를 설명하는 건인요인을 파악하였다. 그리고 왜 국제NGO가 국가에게 거버넌스에의 참여를 요구하는가를 설명하는 압력요인도 분석하였다. 또한 양자간 협력의 진전에 영향을 주는 매개요인을 파악하였다. 이러한 분석모델은 국가와 국제NGO 각각의 이익과 인

센티브에 초점을 맞추어 협력을 포괄적으로 설명하려는 시도이다. 그럼에도 불구하고 이 분석모델은 시안적인 수준에 그치고 있다. 협력을 초래하는 요인들간의 관계와 상대적 중요도를 파악할 수 있는 검증 가능한 가설을 제시해야하는 과제가 있다.

또한 이 모델은 협력의 포괄적 이유를 설명하는데 유용성이 있지만 협력의 효과성 요인, 혹은 성공조건들에 관한 설명을 제시하지는 못한다. 여기서 협력의 효과성은 해당문제를 해결하기 위한 국제정책이나 국제레짐을 성공적으로 창출하는가의 문제이다. 물론 이 모델은 효과적인 협력에 필요한 몇 가지 조건들을 시사해준다. 우선 효과적인 협력을 위해서 전문성과 초국적 네트워크를 가진 능력 있는 NGO들이 협력에 참여해야 한다. 둘째, 거버넌스의 주도국들이나 IGO가 NGO의 참여와 역할에 대해 개방적이고 우호적인 태도를 갖고 있어야 한다. 따라서 그동안 NGO의 참여에 대해 우호적인, 영향력 있는 중견국들이 주도하는 경우에 협력이 효과적일 가능성이 높다. 셋째, 국가와 국제NGO간 파트너십이 포괄적인 문제 보다는 매우 특정한 문제에 초점을 맞출 때에 성공가능성이 높다. 왜냐하면 해당문제에 대한 전문성과 정보를 확보해 집중해서 활용할 수 있기 때문이다. 넷째, 국가와 국제NGO간에 해당문제에 관한 국제규범을 공유할 때에 문제해결에 관한 공동이익이 형성되어 협력이 성공할 가능성이 높다. 이러한 효과적인 협력의 조건들을 보다 정확히 파악하기 위해서는 제시한 모델을 적용해서 다수의 협력사례를 분석하는 작업이 이루어져야 하는데, 반드시 성공한 사례와 더불어 실패한 사례들도 포함되어야 한다.

< 참고문헌 >

- 김 현, 2009, “인간안보에 있어서 중견국의 역할과 신외교: 보호책임(R2P) 국제규범 사례를 중심으로”, 2009 한국세계지역학회·경희대 인류사회재건연구원 공동학술대회 논문집, 11월 27일.
- _____, 2008, “국제안보에 있어 중견국(middle power) 외교: 핵군축 문제 사례분석,” 『인문사회과학연구』 제19집, pp. 5-49.
- _____, 2006, “국가와 지구시민사회의 관계: INGO를 통한 협력을 중심으로” 『신아세아』 제13권, 4호, pp. 7-39.
- Adler, Emanuel, and Peter Haas, 1992, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program," *International Organization*, Vol. 46, No. 1, pp. 367-390.
- Ahmed, Shamima, and David Potter, 2006, *NGOs in International Politics*, Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Amoore, Louise, and Paul Langley, 2005, "Global Civil Society and Global Governmentality," in Randall Germain and Michael Kenny (eds.), *The Idea of Global Civil Society: Politics and Ethics in a Globalizing Era* (New York: Routledge), pp. 137-155.
- Andnova, Liliana, 2006, "Globalization, Agency, and Institutional Innovation: The Rise of Public-Private Partnerships in Global Governance," Goldfarb Working Paper Series, http://digital.archives.colby.edu/goldfarb_wpec/3.
- _____, 2005, "International Institutions, Inc: The Rise of Public-Private Partnerships in Global Governance," Paper prepared for Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin, Dec. 2-3.
- _____, 2004, "Public-Private Institutions in Global Governance," Paper prepared for the 2004 Annual Meeting of the APSA, Chicago, IL, September 1-5.
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius, and Mary Kaldor (eds.), 2001, *Global Civil Society 2001*, Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, Kenneth., and David Rieff, 2005, "Global Civil Society: A Sceptical View," in Helmut Anheier, M. Glasius & M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2004/5*, (London: Sage) 29-39.
- Atwood, David, 2002, "NGOs and Disarmament: Views from the Coal Face," *Disarmament Forum*, Vol 2, No.1, UNIDR, 5-14.
- Axelrod, Robert, and Robert Keohane, 1986, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," in Kenneth Oye (ed.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press, pp. 226-254.
- Bloodgood, Elizabeth, 2007, "Information, Norms, and NGO's Influence in International Relations," <http://politicalscience.concordia.ca/faculty/discussions/documents/InformationsNorms.pdf>
- Bolton, Matthew, and Thomas Nash, 2010, "The Role of Middle Power-NGO Coalitions in Global Policy: The Case of the Cluster Munitions Ban," *Global Policy*, Vol. 1, Issue 2, (May), pp. 172-184.
- Brown, L., Sanjeev Khagram, Mark Moore and Peter Frumkin, 2000, "Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations," in Joseph Nye and John Donahue (eds.), *Governance in Globalizing World*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Carroll, Simon, 2002, "NGO Access to Multilateral Fora: Dose Disarmament Lag Behind?" *Disarmament Forum*, Vol 2, No. 1, UNIDR, 15-26.
- Commission on Global Governance, 1995, *Our Global Neighborhood*, <http://sovereignty.net/p/gov/chap1.htm>
- Cooper, Andrew, Richard Higgott and Kim Richard Nossal, 1993, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver: UBC Press.
- Datan, Merav, 2003, "Nuclear Norms: Prohibitions, Postivism, and Realism," in Kenneth Rutherford, Stefan Brem, and Richard Matthew, *Reframing The Agenda: The Impact of NGO and Middle Power Cooperation in International Security Policy*, Westport, CT: Praeger.

- Davenport, David, 2002/03, "The New Diplomacy," *Policy Review*, Issue 116 (Dec./Jan.), pp. 17-30.
- Dingwerth, Klaus, and Philipp Pattberg, 2006, "Global Governance as a Perspective on World Politics," *Global Governance*, Vol 12, pp. 185-203.
- Falk, Richard, 1998, "Global Civil Society: Perspectives, Initiatives, Movements," *Oxford Development Studies*, Vol. 26, No. 1, pp. 99-110.
- Finnemore, Martha, 1996, *National Interests in International Society*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink, 1998, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No.4, pp. 887-917.
- Glasius, Marlies, 2010, "Dissecting Global Civil Society: Values, Actors, Organizational Forms," *Open Democracy*, November 2, <http://www.opendeomocracy.net>
- Grieco, Joseph, 1993, "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," in David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.
- _____, 1995, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Internationalism," in Charles Kegley (ed.), *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York: Martins Press.
- Haas, Peter, 1992, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1, pp. 1-35.
- Hanson, Marianne, 2005, "Regulating the Possession and Use of Nuclear Weapons: Ideas, Commissions, and Agency in International Security Politics: The Case of the Canberra Commission," in Thakur, Ramesh, Andrew Cooper, and John English, *International Commissions and The Power Ideas*, Tokyo: United Nations Press, pp. 123-141.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), 2001, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, Canada: International Development Research Center, December, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>
- Kaldor, Mary, 2003, *Global Civil Society: An Answer to War*, Cambridge: Polity Press.
- _____, Helmut Anheier, and Marties Glasius, 2004, "Global Civil Society in An Era of Regressive Globalization," Mary Kaldor et. al, *Global Civil Society 2003*, New York: Oxford University Press.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink, 1998, *Activists Beyond Border: Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, Robert, 1984, *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- _____, 1993, "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War," in David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.
- Leopard, Eric K., 2005, *The Onset of Global Governance: International Relations Theory and the International Criminal Court*, Burlington, VT: Ashgate.
- Mearsheimer, John, 1994, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 738-770.
- Munck, Ronaldo, 2002, "Global Civil Society: Myths and Prospects," *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 13, No. 4, pp. 349-361.
- O'neill, Kate, Jorg Balsiger, and Stacy VanDever, 2004, "Actors, Norms, and Impact: Recent International Cooperation Theory and the Influence of Agent-Structure Debate," *Annual Review of Political Science*, Vol. 7, pp. 149-175.
- Pianta, Mario, "Parallel Summits of Global Civil Society," Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor (eds.), 2001,

- Global Civil Society 2001*, (Oxford: Oxford University Press), pp. 169-194.
- Raustiala, Kal, 1997, "States, NGOs, and International Environmental Institutions," *International Studies Quarterly*, Vol. 41, pp. 719-740.
- Reimann, Kim D., 2006, "A View from the Top: International Politics, Norms and the "Worldwide Growth of NGOs," *International Studies Quarterly*, Vol. 50, pp. 45-67.
- Reinicke, Wolfgang, and Francis Deng, 2000, *Critical Choices: The United Nations Networks and the Future of Global Governance*, Ottawa: International Development Research Center.
- Risse, Thomas, 2002, "Transnational Actors and World Politics," Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London: Sage, pp. 255-274.
- Rosenau, James, 2002, "Governance in a New Global Order," in David Held and Anthony MacGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, MA: Polity, pp. 70-86.
- Ruggie, John G., 2004, "Reconstructing the Global Public Domain: Issues, Actors and Practices," *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 4, pp. 499-531.
- Rutherford, Kenneth, 2000, "The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonal Landmines," *World Politics*, Vol. 53, pp. 74-114.
- Sending, Ole, and Iver Neumann, 2006, "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power," *International Studies Quarterly*, Vol. 50, pp. 651-672.
- Short, Nicola, 1999, "The Role of NGOs in the Ottawa Process to Ban Landmines," *International Negotiation* 4, pp. 481-500.
- Steffek, Jens, 2008, "Explaining Cooperation between and IGOs and NGOs: Push Factors, Pull Factors, and the Policy Cycle," Paper presented at the Annual Meeting of the ISA,

- San Francisco, March 26-29.
- Warkentin, Craig, and Karen Mingst, 2000, "International Institutions, the State, and Global Civil Society in the Age of the World Wide Web," *Global Governance* Vol. 6, No. 2, pp. 237-257.

**A Tentative Model of Cooperation
between States and Global Civil Society:
Focusing on Their Cooperation with
International NGOs in International
Security Governance**

Kim, Hyun
(KyungHee University)

Abstract

A key research question this paper raises is why states seek cooperation with international NGOs as major actors of global civil society. In other words, the question refers to what conditions or factors produce such cooperation. The purpose of this study is to develop and present a tentative model through which to comprehensively explain cooperation between states and international NGOs on the basis of exploring factors yielding such cooperation. In the model developed and presented in the study, the process of international security governance is divided into four stages, and pulling factors are identified to explain why national governments cooperate with international NGOs in each stage of governance. The study also identifies pushing factors to account for why international NGOs demand to take part in the governance process. In addition, it explores intermediate factors affecting the development of such cooperation. To develop such a model is an

attempt to comprehensively explain cooperation between states and international NGOs by focusing on their respective interests and incentives.

Keywords : international NGOs, international cooperation, international security governance