

과학기술과 글로벌 거버넌스: NGO 및 지구적 시민사회의 참여

참여연대 시민권리팀장
한재각(newclk@pspd.org)

1. 들어가며

시민사회, NGO의 역할에 대한 강조가 점차 늘어나고 있다. 특히 NGO들이 한 국가의 내부에서 이루어지는 여러 사회적 의제에 참여하는 것을 넘어서서, 국제적인 의제에 대해서도 개입하여 영향을 미치는 것이 당연하고 필요한 일이며, 더 나아가 지지받아야 한다는 주장이 강력히 제기되고 있다. 그리고 이런 주장은 이제는 낡은 일이 아니며, 널리 받아들여지고 있다.¹⁾ 게다가 전통적으로 상당한 전문성을 요구한다고 여겨지는 분야(예컨대, 기후변화, 유전자변형생물체(GMO), 지적재산권, 인터넷 등의 과학기술과 직·간접으로 관련된 분야)의 국제적인 의제에까지도, NGO들의 참여는 적극적이다.

이 글에서는 과학기술과 관련된 글로벌 거버넌스에 NGO들이 어떻게 참여하고 있는지를 개략적으로 살펴보고자 하겠다. 이에 앞서 거버넌스(및 글로벌 거버넌스)와 과학기술 관련 글로벌 거버넌스에 대해서 잠시 살펴보면, 몇 가지 특징적인 모습을 검토하겠다.

2. (글로벌) 거버넌스와 그 특징

‘거버넌스’라는 개념은 세계화 및 그에 따른 개별 국가의 통치력의 한계에서 비롯된 것으로 이해한다. 즉, 거버넌스는 세계화된 조건에서 더 이상 개별 국가들은 이전과 같이 자신의 영토 안에서 배타적인 권력을 행사하면서 사회를 통치하기 어렵게 되었다는 국가의 위기 상황에서 비롯된 것이다. 이에 따라서 민간영역(기업)과 시민사회가 사회를 운영하는 의사결정 및 실행 과정에 참여해야 할 필요성이 제기되었으며, 또한 참여하고 있는 상황이다. 정부가 의사결정 및 실행 과정에서 배타적인 권력을 독점하고 행사해온 과거의 통치(government)와 구별하여, 다양한 이해당사자들에게 참여의 기회를 보장하고 권력을 분산한다는 점에서 거버넌스를 ‘공치(共治)’로 이해할 수 있다.²⁾

그렇다면 거버넌스에 참여하거나 대변되어야 할 시민사회의 다양한 이해당사자들은 무엇을 통해서 자신의 목소리를 전달하고 있는가? 세계에는 일국적 차원에서 혹은 국제적인 차원에서 공공의 이익을 대변하거나 사회적 약자/소수자들의 이익을 옹호하는 NGO들이 많이 있으며, 국가를 보완하면

1) 주성수, [글로벌 거버넌스와 NGO], 아르케, 2000년; 지구적 공치위원회, ‘새 천년과 개혁과제’, 조효제 편역, [NGO의 시대], 창작과비평사, 2000년.

2) 이해당사자들의 참여를 통해서 공동으로 사회를 운영한다는 점을 강조하기 위해서 governance를 ‘공치’라고 번역하는 학자도 있다. 예컨대 조효제는 유엔에서 구성한 ‘Global Governance Committee’를 ‘지구적 공치 위원회’라고 번역하고 있다. 조효제 앞의 책.

서 각종 사회적 서비스를 제공하는 NGO들이 많이 활동하고 있다. 이들 NGO들이 거버넌스의 한축을 형성하면서 시민사회를 대변하고 있다. 거버넌스에 대한 논의는 NGO를 제외하고는 불가능할 정도로 되었다.

한편 글로벌 거버넌스는 글로벌한 의제에 대한 거버넌스라는 것으로 설명될 수 있다. 그런데 글로벌 거버넌스는 거버넌스의 필연적인 측면이라고 할 수도 있을 것이다. 거버넌스가 제기된 주요한 원인이 세계화 현상으로, 일국적 국가가 해결하기 곤란한 과제들이 나타났기 때문일 것이다. 예컨대 초국적 금융자본이 국경을 넘어드는 움직임으로 인해서 한 국가—러시아, 한국을 비롯한 동남아시아 국가 등—의 경제가 위기를 맞이했던 90년대 후반의 상황이 이 점을 잘 보여준다. 이외에도 지구적 차원에서 진행되는 온난화 문제, 여러 국가들이 관여할 수밖에 없는 해양 관련 문제, 전세계적 차원으로 논의되고 있는 군비통제 문제 등, 개별 국가의 노력으로는 해결이 불가능한 의제들이 계속 제기되고 있다.

그렇다면 훌륭한 (글로벌) 거버넌스가 되기 위해서는 어떤 원칙이 지켜져야 할까? 여러 학자 및 국제기구들에 의해서 여러 가지 원칙—정통성, 일관성, 효과성, 개방성, 투명성, 책임성 등—을 제시하고 되고 있다. 그러나 무엇보다도 강조되어야 할 것이 우선 민주성의 원칙일 것으로 보인다. 앞서 지적한 것처럼, 거버넌스 자체가 배타적인 권력 행사를 다양한 이해당사자들의 참여를 통한 권력의 배분이라는 점에서 ‘공치’라고 했을 때, 민주주의의 원칙은 거버넌스에 필수적인 것이다.

세계화 과정에서 초국적 자본들 및 그들의 이해를 대변하는 경제·무역기구들이 추진하는 ‘자유무역’ 정책이 각 국 시민들의 삶을 곤란에 처하도록 만들고, 민주주의를 제약하고 있다는 점에서 거버넌스에서 민주주의는 중요한 원칙이다. 이에 따라서 ‘민주주의는 무엇보다도 먼저 세계화에 대응하는 글로벌 거버넌스의 필요성 혹은 명분이 되는 원칙’으로 제시되고 있으며, 무엇보다도 거버넌스에 참여하는 행위자들의 참여 혹은 대표가 가장 중요한 의제로 꼽히고 있는 것이다.³⁾

3. 과학기술과 (글로벌) 거버넌스의 관계 및 그 특징

과학기술과 거버넌스의 관계는 두 가지 차원을 가지고 있는 것으로 이해된다. 하나는 과학기술의 발전 자체가 거버넌스의 변화를 야기한다는 것이고, 다른 하나는 다른 의제들처럼 과학기술이 거버넌스의 대상이 되는 것이다. 그러나 과학기술이 거버넌스 과정 자체에 내포되어 있기 때문에, 거버넌스에 대한 과학기술의 영향과 거버넌스의 대상으로서의 과학기술을 구분하는 것은 쉬운 일은 아니다.

1) 3-1. 과학기술의 발전이 야기하는 거버넌스의 변화

거버넌스 자체의 변화는 과학기술은 주로 정보통신기술이나 교통기술의 발전에 의한 것으로 보인다. 과학기술의 빠른 발전은 거버넌스 자체에 몇가지 도전을 제기하고 있다. 우선 이것은 정책 결

3) 주성수, 앞의 책, 168쪽.

정 및 수행 과정에 연결된 시간적 측면과 관련이 되어 있다. 한편에서는 급속히 이루어지는 과학기술의 변화에 따라서 정책결정 과정에 필요한 시간이 극도로 제한되며, 다른 한편에서는 정책결정에 의해서 나타나는 결과의 시간축이 대단히 길어진다는 것이다.⁴⁾

정책결정 과정에 필요한 시간의 압축을 단적으로 보여주는 것이 대륙간 탄도미사일 및 그에 대한 방어무기 등이 관련된 전략적 무기체계 분야이다. 30분이 채 걸리지 않는 비행시간을 가지는 대륙간 탄도 미사일의 발사를 감시하고 이를 요격하기 위한 대응 미사일을 발사하는데 요구되는 시간이 너무나 짧아져서, 인간의 의사결정이 거의 배제된 채 자동화된 시스템에 의존한다. 이런 체계에서는 심지어는 대통령의 승인 과정조차도 고려되기 어렵게 된다는 것으로, 이것은 거버넌스의 심각한 도전이 될 것이다. 게다가 거버넌스 상의 긴급한 대응의 필요성 때문에 경제, 안보 분야 등에서 도입되는 보다 빠르고 자동화된 각종 기계(컴퓨터, 통신기기 등)에 대한 의존성이 가진 순환적 딜레마는 제외하더라도, 자동화된 시스템의 불안전성 및 그 시스템의 설계시에 전제된 특정한 가정과 입장은 민주적 공치라는 거버넌스의 이념을 위협하고 있다.

다른 한편으로 거버넌스의 대상이 되는 과학기술 관련 의제들의 시간축이 대단히 길어지고 있다는 점에서 어려움이 발생한다. 당장에 이루어지는 의사결정의 결과가 1~2년 내에, 혹은 의사결정자의 정치적 집권 기간 내에 나타나는 것이 아니라 세대를 거쳐서 몇백년, 심지어는 몇천년 이후까지 지속된다는 점이다. 대표적인 예가 지구온난화를 방지하기 위한 온실가스 감축을 둘러싼 논쟁이나 방사능 폐기물 처리장 설치 논쟁과 관련이 된다. 의사결정을 위한 비용/편익 분석의 시간축을 늘렸을 경우에, 어떤 결과를 얻게 될 것인지에 대한 불확실성이 현 단계에서 이루어져야 할 의사결정에 어려움을 초래하는 핵심적인 사항일 것이다.

또한 변화되는 기술에 사회 조직이 조용하지 못하는 괴리가 커지고 있다는 점이다. 이 점을 두고 Linstone는 “우리는 21세기의 기술, 20세기의 거버넌스 과정, 그리고 19세기 거버넌스 구조를 가지고 새로운 세기를 맞고 있다”고 묘사하고 있다. 그는 기술의 변화와 사회조직 사이의 괴리를 줄일 수 있는 하나의 모델로서, 지구화와 지방화를 동시에 성공적으로 이루어가고 있는 기업 조직을 제시하고 있다. 이런 조직은 중앙집중화와 분권화를 동시에 추구하기 위해서, 조정기능이 강화된 구조가 필요하다고 주장하고 있다.⁵⁾ 한편 법원과 같은 법률조직도 과학기술의 영향이 증대됨에 따라서 자신의 역할을 수행하기 위해서 어려움을 겪고 있으며, 이를 위한 조직적 변화의 필요성이 인정되고 있다.⁶⁾

2) (글로벌) 거버넌스의 과제로서 과학기술과 거버넌스의 특징

한편, 글로벌 거버넌스의 대상으로 과학기술은 우선 지구적 과제를 해결하기 위한 수단으로 인

4) Eugene B. Skolnikoff, 'International governance in a technological age', John de la Mothe ed., *Science, Technology and Governance*, Continuum, 2001.

5) Harold A. Linstone, 'Technology and Governance : Introduction', *Int. J. of Technology Forecasting and Social Change*, Vol. 54, Nos. 1, January 1997에서 재인용.

6) Linstone, 앞의 논문, 8쪽; 위라만트리, '과학, 기술, 인권과 윤리', 유네스코한국위원회 편, [과학기술과 인권], 당대, 2000.

식되고 있다. 2000년에 <밀레니엄 선언>를 채택하면서, 유엔은 2015년까지 현재의 빈곤인구와 기아 및 부적당한 식수 섭취 인구를 절반으로 줄인다는 목표를 제시했다. 이런 목표를 달성하기 위한 주요한 수단으로 과학기술이 인식이 되고 있는 것이다. 이 문제를 논의하기 개최된 최근의 회의는 남북간에 과학기술 지식의 생성에 있어 극단적인 괴리를 보여주고 있는 상황에서 개발도상국의 개발 정책의 핵심에 과학기술을 위치지워야 한다는 점이 강조되었으며, 이를 위해 선진 산업국가들은 개발도상국의 필요를 충족시키기 위해서 연구개발의 방향을 재정립해야 하며 국제협력을 통해서 기술이전을 해야 한다는 점이 지적되었다.⁷⁾ 이런 논의와는 다르게, 선진 산업국의 과학기술정책가들은 산업경쟁력 강화를 목적으로 하는 기술혁신의 문제를 과학기술과 거버넌스의 주요한 의제로 삼고 있기도 하다.⁸⁾

특정 기술에 내재된 특징으로 인해서 그 기술 자체가 거버넌스의 대상이 되기도 한다. 예컨대 핵무기 기술이나 핵에너지 기술은 그 위험성으로 인해서 강력한 중앙집권적인 통제의 대상이 되었으며, 이를 규제하기 위한 국제적인 장치들도 일찍이 마련되었다. 최근 들어 급속히 발전하는 과학기술 분야도 글로벌 거버넌스의 대상으로 떠오르고 있다. 정보통신기술도 그 중에 하나다. 정보통신기술의 발전은 원활한 정보의 이동을 위한 전세계적인 차원의 표준의 제정, 해킹 등으로부터 네트워크의 안전성을 확보하기 위한 노력, 남북간 혹은 계층간 정보격차의 해소, 표현의 자유 및 프라이버시 보호를 위한 거버넌스의 필요를 제기하고 있다.⁹⁾ 또한 유전자변형 생물체(GMO)의 국가간 이동에 따른 환경과 보건 상의 위험을 예방하기 위한 국제적인 규제, 유전자원의 이용 이익의 공정한 배분 과제 등으로 인해서 생명공학기술도 글로벌 거버넌스의 대상으로 주목받고 있다.¹⁰⁾

그런데 최근 들어 급속히 발전하는 두 가지 기술분야—정보통신기술 및 생명공학기술—은 원자력 관련 기술에 대한 거버넌스와는 다른 새로운 도전을 던져주고 있다는 점에서 주목받고 있다. 핵기술, 항공기술, 전기통신 등과 같은 이전의 기술들은 체계적이고 집단적인 활동을 필요로 하며, 이를 위해서 대규모 사회적 하부구조를 요구하였다. 그래서 거버넌스는 관료적 체제를 통해서 하향식으로 이루어졌으며, 그런 중앙집중화된 기술체제에 대한 민주적 통제가 NGO 들의 관심사가 되었다. 그러나 1990년대 이후 급속히 발전한 기술분야인 정보통신기술과 생명공학기술은 기술의 통제와 이용이 개인적 수준에서 이루어지고 있어, 과거와 같은 중앙집중적인 방식으로는 이 기술의 확산이나 이용을 통제하기가 거의 불가능해지고 있다. 따라서 이 분야의 거버넌스에 새로운 도전이 제기되고 있는데, 이를 위해서 이전과는 다르게 상향식으로, 유연하고 비공식인 접근이 필요하다는 주장이다.¹¹⁾

7) 이 회의는 2001년 4월에 미국 하버드대학에서 '기술의 글로벌 거버넌스 : 개발도상국 요구의 충족'이라는 제목으로 개최되었다. 이 회의결과는 다음의 논문으로 출판되었다. Calestous Juma, et al., 'Global governance of technology: meeting the needs of developing countries', *Int. J. Technology Management*, Vol. 22, Nos. 7/8, 2001. 한편, 제1세계에서 제3세계로의 기술이전은 지적재산권 체제와 충돌하는 문제를 야기하기 때문에, 거버넌스의 과제로서 지적재산권 문제를 함께 고려해야 할 것이다.

8) Chihiro Watandbe, "'Visions" in Co-Evolution : A Japanese Perspective on Science and Governance', IPTS Report 45, 1999. 6.

9) 정보통신기술에 의해서 제기되는 거버넌스 과제의 대략적인 내용에 대해서는 다음을 참고할 수 있다. 정보사회 세계정상회의를 위한 시민사회 네트워크, [정보사회에 대한 한국 시민사회 선언문], 2003. 5.

10) 생명공학의 위험성 및 (남북간) 사회경제적 불평등의 확대 가능성에 대해서는 다음을 참고할 것. 권영근 편, [위험한 미래 : 유전자조작식품이 주는 경고], 당대, 2000.

또한 이 두 분야의 기술에 대한 거버넌스는 처음부터 지구적 차원에서 논의될 수밖에 없는 특성을 지닌다. 인터넷은 국경의 의미를 무색하게 만들고 있다는 점을 주지의 사실이며, 인간복제와 같은 생명공학기술의 연구도 법적으로 이를 금지하지 않는 국가로 쉽게 실험실을 옮겨서 진행할 수 있기 때문이다.¹²⁾

마지막으로 거버넌스의 대상으로 과학기술 분야를 다루면서 고려해야 할 점이 민주주의(이를 위한 이해당사자의 광범위한 참여)의 문제일 것이다. ‘공치’라는 의미에서 거버넌스는 전문가들의 배타적인 영역으로 이해된 과학기술에 비전문가들인 다양한 이해당사자, NGO 및 시민들이 참여하는 것을 필요로 하고 있다. 이것은 과학기술에 대한 전통적인 관념에서 벗어나는 것이기 때문에 다른 영역의 거버넌스에서 참여 문제와는 다르게 사회적 논쟁이 예상된다. 그러나 현대 과학기술의 복잡성 및 불확실성, 심대하고 광범위한 영향력, 그리고 과학기술(혹은 과학기술자 사회)에 대한 대중적 불신 등으로 인해서, 과학기술의 거버넌스에 있어서도 민주주의와 참여의 문제는 예외가 될 수 없다. 오히려 전문가의 배타적 영역으로 인식됨으로써 빚어진 거버넌스의 실패를 해결하기 위해서 보다 강조되어야 할 것이 참여의 원칙일 것이다.¹³⁾

4. 과학기술에 대한 글로벌 거버넌스의 NGO 참여

아래에서는 과학기술 관련 직·간접적 관련된 몇 가지 국제적 의제에 NGO들이 어떻게 참여하고 있는지에 대해서 간략하게 살펴보도록 하겠다.

1) 글로벌 기후 거버넌스의 NGO 참여 : CAN

1979년 처음 세계기후회의가 개최된 이후로 인간행동에 기인한 세계기후체계의 변화에 대한 우려가 점점 증가하기 시작했다. 1988년에 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)가 창설한 IPCC(기후변화에 관한 정부간 패널)가 기후변화의 심각성과 대응전략을 담은 보고서를 발간하면서, 기후변화에 방지하기 위한 기후변화협약이 1992년에 리우환경회담에서 채택되었다. 그리고 1997년에

11) 정보통신기술과 생명공학기술의 거버넌스의 특징에 대해서는 다음을 참고할 것. Francis Fukuyama, Caroline S. Wagner, Richard Schum, Danilo Pelletiere, 'Information and Biological Revolutions: Global Governance Challenges, Summary of a Study Group', Science and Technology Policy Institute(RAND), 2000를 참조할 것.

12) 한편 거버넌스 문제에 있어서 정보통신기술과 생명공학기술 사이에 차이점도 있다. 정보통신기술에 비해서 생명공학기술은 대중으로 심각한 우려의 대상이 되고 있다는 점이다. 이에 따라서 정보통신기술 분야는 거버넌스의 공백 상태는 어느 정도 허용할 수 있다는 태도이지만, 생명공학기술은 거버넌스의 어려움에도 불구하고 규제가 되어야 한다는 대중적 요구가 강력히 제기되고 있다고 한다. S&TPI, 앞의 보고서, 12-22쪽.

13) 과학기술에 대한 민주적 거버넌스에 대한 강조는 다음을 참조할 것. Moses A. Boudourides, 'Governance In Science and Technology', Contributed paper at the EASST 2002 Conference Responsibility Under Uncertainty, University of York, Uk, July 31— August 3, 2002. 한편 과학기술과 사회가 새로운 관계를 형성해야 한다는 점을 강조하고 있는 것으로는 1999년 헝가리 부다페스트에서 개최된 세계과학회의의 결과물인 '과학과 과학적 지식의 이용에 관한 선언' 및 '과학의제.행동강령' 참조(유네스코한국위원회, 앞의 책, 부록으로 게재). 한편 과학기술 영역에서의 시민참여의 구체적인 방법론을 제시하고 있는 것으로 참여연대 시민과학센터, [과학기술·환경·시민참여], 한울, 2002를 참조할 것.

는 기후변화협약 당사국회의에서 법적 구속력을 가지면서 보다 강도 높은 온실가스 감축계획을 담은 교토의정서를 채택하면서, 기후변화를 방지하려는 국제적인 노력이 본격화되었다. NGO들은 기후변화협약이 체결되기 이전인 1989년에 기후변화를 방지하기 위한 국제적인 연대기구로서 CAN(Climatic Action Network)을 구성하여 활동하고 있다.

CAN은 인간의 활동으로부터 야기된 기후변화를 방지하고자 하는 전세계 287여개의 NGO들이 참여하고 있으며, 아프리카, 동부유럽, 유럽, 라틴아메리카, 북아메리카, 남아시아, 그리고 남동아시아 7개 지역에 지역 협력을 위한 사무소를 운영하고 있다. CAN에는 세계야생동물기금(WWF), 그린피스, 지구의벗 등과 같은 거대 국제조직부터 모리타니아(필자주: 서북아프리카의 공화국)의 Terre Vivante, 필리핀의 The Green Coalition와 같은 작은 지역적 그룹까지 참여하고 있다.¹⁴⁾

CAN은 국내적, 국제적 수준에서 기후관련 정책뿐만 아니라 기후협상에 영향을 주기 위해 활발히 모니터링과 조사를 하고 있다. 특히 CAN은 기후변화를 방지하기 위한 탄소배출량의 의무감축 등을 다루는 기후변화협약 당사국회의 등에 참여하여, NGO들의 입장을 반영하기 위해서 노력하고 있다. CAN은 기후변화에 관한 국제협상의 참여를 공식적으로 인정받고 있으며, 실제로 2002년에 인도 뉴델리에서 열린 8차 당사국회의의 본회의장에서 CAN의 대표가 대표연설을 하기도 했다. 한편 CAN은 1993년부터 기후변화와 관련된 거의 모든 국제회의의 협상진행 현황을 모니터하여 보고하는 뉴스레터인 <ECO>를 발행하고 있다. <ECO>는 회의에 참여하고 있는 각국 정부대표 및 언론인들이 협상의 진행사항을 파악하는 중요한 수단이자, NGO들의 입장을 접할 수 있는 주요 매체로서 영향력을 인정받고 있다.¹⁵⁾ 이런 활동을 통해서 CAN은 온실기체 감축을 위한 선진국과 개도국 협력사업에서 원자력발전을 사실상 배제하기로 결정을 이끌어내는 등, 기후변화를 위한 국제적인 노력에 기여하고 있다고 평가받고 있다.¹⁶⁾

2) 생명공학 관련 글로벌 거버넌스의 NGO 참여

최근 들어 유전자변형생물체(GMO) 문제만큼 국제 및 국내 차원 모두에서 대중들의 관심과 우려를 폭발적으로 증가시킨 이슈는 드물 것이다. 1996년에 짓무르지 않는 유전자조작 토마토가 시장에 나온 이래, 유전자조작식품의 안전성, 비윤리성, 남북간의 불평등의 심화 등을 둘러싼 수많은 논쟁들이 벌어지고 있다. 이런 논쟁들의 한 축을 형성하는 유전자조작농산물의 종자를 개발하여 공급하는 몬산토와 같은 초국적기업들, 그리고 이들의 이익을 대변하고 있는 WTO와 같은 국제기구 등의 지구화된 움직임에 대응하여 NGO들의 활동은 제1세계와 제3세계를 가리지 않고 전세계적인 차원에서 진행되고 있다.¹⁷⁾

14) 우리나라는 환경운동연합이 참여하고 있다. 자세한 내용은 CAN의 웹사이트. <http://www.climatenetwork.org/> 참조

15) ECO에 대해서는 <http://www.climatenetwork.org/eco/index.html>를 참조할 것.

16) 이상훈, '기후회의의 10년 약평', 에너지대안센터 웹사이트(기후변화자료실/ www.energyvision.org), 2002년 11월.

17) 유전자조작식품 등에 대한 지구적 차원에서 진행되고 있는 논쟁 및 그에 대응하고 있는 다양한 NGO들의 활동 및 입장에 대해서는 다음을 참조할 수 있다. 다이엔 오스굿(번역, 한재각), '진실을 파헤쳐라 : 식물 생명공학에 대한 지구적 시민사회의 대응'(근간).

유전자조작식품에 대한 전세계적 저항운동은 그린피스와 같은 국제적인 NGO로부터, 유럽의 환경단체, 인도의 농민단체, 일본의 소비자단체 등의 개별국가 혹은 지방의 NGO들까지 다양한 차원에서 진행되고 있다. 또한 그 방법도 유전자조작곡물 수송선 점거 혹은 시범재배지 파괴와 같은 직접 행동, 유전자조작식품에 대한 불매운동과 표시제 도입을 위한 서명운동, 환경안전 절차 위반 및 반독점법 위반 등에 대한 집단소송, 인터넷을 통한 항의메일 보내기 운동 등 다양하게 이루어지고 있다.¹⁸⁾

이런 활동 등은 국제적으로 활동하는 NGO—그린피스, 지구의 벗, 국제농약행동망(Pesticide Action Network; PAN), 제3세계네트워크(Third World Network; TWN), 국제소비자연맹(Consumer International), 국제유전자원행동(Genetic Resource Action International; GRAIN)들에 의해서 공유되고 지원받고 있다. 이중 우리에게 비교적 잘 알려진 그린피스와 같은 국제환경단체보다는, 제3세계의 이해를 대변하는 국제 NGO인 TWN를 잠시 살펴보도록 하자.¹⁹⁾ 이 단체는 제3세계의 경제, 사회, 환경 이슈에 대해서 연구·출판·회의를 개최하고 있으며, UN회의 및 협의과정에서 참여하여 제3세계의 이해와 입장을 반영하고 있다.

특히, 생물다양성협약의 부속의정서로 1999년 콜롬비아 카르타헤나에서 채택될 것으로 예상된 생명공학안전성의정서가 미국을 포함한 곡물수출국 5개 나라의 반대로 무산되자, TWN 등의 NGO들은 과학적·법적 전문가들을 동원하고 대중적 압력을 조직하여 의정서 체결을 위한 집중적인 캠페인을 전개하였다. 이런 과정에서 유전자변형생물체의 위험성 평가를 둘러싸고, NGO들은 미국 등이 주장한 소위 ‘건전한 과학(Sound Science)’에 맞서 ‘사전예방의 원칙(Precautionary Principle)’을 제시하면서 과학적 논쟁을 진행하기도 했다.²⁰⁾ 한편 TWN은 체결된 의정서에 대해 각국 정부가 보다 충실한 이행을 촉구하고, 각국이 제정해야 할 생명공학안전법의 모델을 제시하면서 해당 국가의 NGO들이 입법운동과 모니터에 이용할 수 있도록 지원하고 있다.²¹⁾

한편 생명공학에 관한 거버넌스에는 유전자원(genetic resources)의 공정한 이용, 생명특허의 비윤리성이라는 차원에서 지적재산권의 이슈가 포함되어 있다. 생물다양성협약은 생물다양성을 보호한다는 것 이외에도, 제3세계 국가에 비교적 집중되어 있는 유전자원의 이용과 이익의 공정한 분배에 대한 원칙을 포함하고 있다. 그러나 제1세계는 초국적기업들은 제3세계 농촌공동체가 오랜 역사기간을 통해서 발굴하고 보존하고 있는 유전자원을 WTO의 TRIPs 협정을 통해서 사적으로 소유하고자 시도하고 있다. 이에 대해서 국제농촌진흥재단(Rural Advancement Foundation International; RAFI)

18) 허남혁, ‘우리의 안전한 먹거리를 위하여 - 국내외 GMO 반대운동의 현황과 전망’, [위험한 미래 - 유전자조작식품이 주는 경고], 2000.

19) TWN은 말레이시아에 본부를 두고 인도, 아프리카, 남아메리카 등의 제3세계와 국제적 활동의 무대가 되고 있는 제네바에 사무소를 두고서 국제적인 활동을 펼치고 있다. TWN에 대한 보다 자세한 이해는 이 단체의 사이트를 방문하면 좋다. www.twn.org.sg.

20) 사전예방의 원칙에 관해서는 다음을 참조. 한재각, ‘안전하다고 확인될 때까지는 위험하다 - 위험사회에 대한 시민사회의 대응 : 사전예방원칙’, [시민과학] 2000년 8월 Vol. 5, No. 8; 김병수, ‘사전예방원칙의 적용 및 사례’, [시민과학] 같은 호.

21) TWN은 말레이시아의 원로변호사이자 TWN의 법률고문인 Gurdial Singh으로 하여금 국가 생명공학 안전법의 모델을 제시하고, 이를 담은 책자(TWN, *Model National Biosafety Law*, 1999)를 출판하여 보급하고 있다. 자세한 내용은 이해경, ‘국제 NGO가 제안하는 Biosafety Law의 원칙’, [올바른 유전자조작생물체(GMO) 규제법을 위한 시민·사회단체 토론회] 자료집, 2000년 11월을 참고.

과 GRAIN 등은 WTO의 TRIPs 협정이 '농민의 권리'를 인정한 국제농업기구(FAO)와 생물다양성협약의 원칙을 준수할 것을 요구하면서, TRIPs 국제회의에서 제3세계의 입장을 대변하여 로비활동을 전개하고 있다.²²⁾ 특히, RAFT는 국제적인 차원에서 생물특허에 관한 집중적인 모니터 활동과 전문적 연구조사를 통한 대안적 보고서 발간 등으로 국제적인 영향력을 발휘하고 있다고 평가받고 있다.²³⁾

3) 의약품 접근권을 제약하는 국제적인 지적재산권 체제와 NGO의 도전

전세계적으로 필수적인 의약품에 대한 접근권을 주장하면서 보건의료 및 인도주의 NGO들이 활동하고 있다.²⁴⁾ 특히 이들에게 있어서 가장 관심의 초점이 되고 있는 의약품은 AIDS 치료제다. 전세계적으로 널리 확산되고 있는 이 질병은, 특히 사하라사막 이남의 아프리카와 동남아시아에서 급격히 증가하고 있다. AIDS 치료제의 가격이 그 지역의 소득수준에 비해서 지나치게 높아 치료를 받을 수 없기 때문이다. 지나치게 높은 AIDS 치료제 가격의 핵심에 지적재산권이 있다. 제약산업체들이나 이들의 이익을 대변하는 미국 등은 지적재산권으로 보호되지 않으면 새로운 의약품 개발의 유인동기가 사라지므로 궁극적으로 질병치료에 장애가 된다고 주장하는 반면에, NGO들은 현행 지적재산권 제도는 환자들의 목숨을 담보로 하여 이윤을 창출하려는 시도일 뿐이며 충분히 값싸게 의약품을 제공할 수 있다고 일축하고 있다.²⁵⁾

지난 2001년 11월에 도하에서 열린 WTO 제4차 각료회의에서 'TRIPs 협정과 공중 보건에 관한 각료선언'이 채택되면서, 본격적으로 의약품의 접근성과 지적재산권이 충돌하여 전세계적인 논쟁으로 발전하였다. 논쟁의 핵심에 있는 나라가 남아프리카공화국(이하, 남아공)이다. 남아공은 성인의 16%, 임산부의 24.5%, 심지어 군인의 45%가 HIV에 감염된 것으로 알려져 있을 정도로 AIDS 문제가 심각한 국가로서, 국가에서 활동하는 국내·국제 NGO들이 지적재산권 체제에 대한 강력한 도전을 시도하고 있기 때문이다.

첫 번째 활동은 1998년 국제제약사본들이 남아공의 지적재산권 관련 법률이 자신들의 지적재산권을 침해하고 있다는 소송을 제기하면서 벌어졌다. 보다 값싸게 AIDS 치료제를 환자들에게 공급할 수 있는 방법으로 특허제도 상에 강제실시 및 병행수입 제도²⁶⁾를 도입한 것을 문제삼은 것이다. 이 소송은 즉각적으로 국제적인 관심을 끌었다. 이 소송은 지적재산권으로 인해 ADIS 치료제 구입을

22) 허남혁, '지적재산권 vs 농민·지역공동체의 권리, 누가 생물다양성을 보존할 것인가? - WTO TRIPs 협약의 의미와 제3세계의 저항', [다른과학] 2000년 봄/여름호.

23) 오스굿, 앞의 글. RAFT는 최근에 ETC Group(Action Group on Erosion, Technology and Concentration)으로 이름을 바꿨다. ETC Group에 대한 자세한 사항은 사이트에서 볼 수 있다. www.rafi.org

24) 관련된 몇몇 NGO를 소개하면 다음과 같다. 국경없는의사회(Medecins Sans Frontieres)/ www.msf.org, ACT UP(AIDS Coalition to Unleash Power)/ www.AIDS.org, HEALTH Gap(Global Access Project)/ www.healthgap.org, 기술에대한소비자프로젝트(Consumer Project on Tehcnology)/ www.cptech.org.

25) 건강권과 지적재산권의 충돌에 대해서는 다음을 참고. 양희진, '의약분야의 지적재산권 : 건강하게 살 권리와 세계화', [다른과학] 8호, 2000년 봄·여름; 남희섭, '특허권과 인권 - 글리벡 사건을 중심으로', [민주사회를위한변론], 2001년 11/12월호.

26) 지적재산권체제 내에서 공익을 목적으로 특허를 특허권자의 동의없이 이용할 수 있는 보완적인 제도를 마련하고 있는데, 강제실시, 병행수입 등이 그것이다. 이에 대한 자세한 설명은 다음을 참조할 것. 남희섭, '특허발명의 강제실시 - 공익을 위한 통상실시권 설정의 제정을 중심으로', 정보공유연대 편, [왼쪽에서 보는 지적재산권], 2003년 5월.

위해 막대한 비용을 지출하고 있는 제3세계 정부와 NGO들과, 보다 강화된 지적재산권을 주장하고 있는 국제제약업체와 선진산업국의 정부의 대리전으로 보였던 것이다. 국제적 NGO인 ‘국경없는의사회(MSF)’는 남아공에서 활동하고 있는 AIDS단체인 TAC(Treatment Action Campaign)과 함께, 이 소송에 대항하기 위해서 국제적인 캠페인을 조직하여 130개국에서 28만명의 서명을 받아 내기도 했다.

두 번째 활동은 현행 지적재산권 제도를 실질적으로 무력화하는데 초점이 맞추어졌다. 2002년 1월에 TAC는 MSF와 함께 AIDS치료에 사용되는 항레트로 바이러스제에 대한 국제제약회사들의 특허를 무시하고, 브라질의 공공제약회사로부터 약품을 수입하였던 것이다. 기금은 MSF가 제공하였다. 이렇게 수입된 약품은 재원이 부족한 국가에서는 항레트로 바이러스제에 의한 치료가 불가능하다는 주장을 반박하기 위한 시범사업에 투입되었으며, 치료비용을 절반 가량 낮출 수 있다는 점을 보여주었다. 이런 활동을 계기로, TAC는 특허로 인한 비싼 약값이 문제였다는 점이 드러났으므로, 특허권자가 아닌 다른 회사가 특허약을 생산할 수 있도록 남아공 정부가 자발적 실시 및 강제실시를 해야 한다고 주장하고 있다.²⁷⁾

남아공에서 이루어진 이런 활동들은 의약품 접근성을 제약하는 지적재산권에 도전하는 전세계 NGO들의 활동을 고무시키고 있다. 남아공 요하네스버그에서 지속가능개발 세계정상회담(WSSD)이 열렸던 지난 2002년 8월, 21개 아프리카국가에서 모인 70여명의 AIDS 활동가들은 범아프리카에이즈 치료접근성운동(Pan-African HIV/AIDS Treatment Access Movement; PHATAM)을 선포하였다. 이 자리에서 AIDS 활동가들은 아프리카 정부들에게 도하선언에서 제시된 의약품 접근성을 높일 수 있도록 한 병행수입 등을 실시하고, 미국 등이 이를 허용할 것을 주장하였다.²⁸⁾ 한편 브라질 정부는 2001년 2월에 AIDS 치료제 Nelfinavir에 대한 강제실시를 시도하여, 가격인하를 이끌어냈다. 한국에서도 2002년 1월에 백혈병 치료제인 글리벡에 대한 강제실시가 청구되어 있는 상황이다.

4) 정보통신기술의 이용, 정보사회의 인권 보호를 위한 글로벌 거버넌스의 NGO 참여

정보통신기술과 관련된 영역에서도 NGO들의 활동이 활발히 이루어지고 있다. 정보통신 관련 NGO들은 저렴한 가격으로 전세계적인 의사소통과 정보공유를 가능하게 한 인터넷을 사회운동의 자원으로 활용하며, 인터넷 상의 표현의 자유 등 민주적 권리를 지키기 위한 전세계적인 네트워크인 APC(Association for Progressive Communications)를 결성하였다. APC는 1990년에 창립되었으며, 1995년에는 유엔 경제사회이사회의 협의체 자격을 획득하였다. 이 네트워크는 정치적인 이유로 폐쇄된 NGO 서버의 이전 및 관리, 아프리카에서의 정보격차 해소, 정보통신기술 이용에 있어서 여성참여의 확대, 표현의 자유를 위한 캠페인 등을 진행하고 있다.²⁹⁾ 한편 지역 차원에서도 정보통신 NGO들의 협력을 이루면서, 인터넷 등의 정보통신기술을 이용한 거버넌스에 NGO들의 참여를 확대하기 위한

27) 오병일, ‘강제실시의 의미와 외국의 사례’, 정보공유연대 편, [2002년 활동자료집], 2003년 2월.

28) MSF Prees Release. 26. 08. 2002. ‘AIDS activist from 21 African countries launch Pan-African HIV/AIDS treatment access movement’.

29) 자세한 내용은 www.apc.org를 참조.

방안을 모색하고 있다³⁰⁾

2003년 12월에 제네바에서 개최될 예정인 정보사회 세계정상회의(World Summit on Information Society; WSIS)의 준비 과정에서의 NGO의 참여도 살펴보도록 하자.³¹⁾ 지구적 시민사회는 2002년 7월과 2003년 3월에 개최된 1, 2차 준비회의에 참여하면서, 준비회의 및 본회의에서의 시민사회의 참여를 확대하고 제도화할 것을 계속 요구해왔다. 특히 WSIS에서 생산하게 되는 선언문과 행동강령 작성 작업에 정부 이외의 이해당사자, 특히 NGO들의 참여와 의견 반영을 요구했다. WSIS 집행 사무국은 이런 요구에 대응하여 내부에 시민사회부서(Civil Society Division)를 설치했으며, NGO들은 2차 준비회의 기간 동안에 시민사회진영의 원활한 참여와 개입을 위한 공식적 창구로서 시민사회 사무국(Civil Society Bureau)을 구성하였다. 한편 제2차 회의 때부터는 문서작성을 위한 워킹 그룹에 시민사회에도 공식적으로 발언할 기회가 부여되었다. 대륙별로 진행되는 준비회의에서도 NGO들의 참여가 이루어지고 있다. 2003년 1월 도쿄에서 열렸던 아시아지역회의에서는 NGO들은 도쿄선언문에 NGO들의 입장을 반영하기 위해서 노력했으나, 원활하지 않아서 별도의 NGO 선언문을 작성해서 발표하기도 했다.³²⁾

한편 WSIS의 실제적 내용이 되는 선언문과 행동강령 초안에도 시민사회의 의견이 반영되고 있다. WSIS를 실질적으로 준비하고 있는 국제통신기구(International Telecommunications Union; ITU)가 주로 통신인프라와 테크놀로지 중심의 관심 쪽으로 편향되어 있는 탓에, 정보사회의 내면적 이슈—정보사회의 공공정책, 시민의 커뮤니케이션 권리, 시민적 자유의 문제 등—에 대한 심도 깊은 논의는 어려울 것이라는 전망이 많았다.

그러나 시민사회의 참여는 정보사회의 과제를 정보인프라 구축·확장에 초점을 맞추는 정부(혹은 민간섹터(기업)를 포함한) 주도의 국가적 프로젝트로만 이해하는 것에 변화를 불러오고 있다. 시민사회는 정보사회가 인프라 확장에 못지 않게, 실질적 요구에 부응하는 정보/컨텐츠의 개발 및 공유 정보의 증대를 강조하고 있으며 정보사회에서도 표현의 자유, 프라이버시, 정보 및 정보통신매체에 대한 접근권과 같은 시민적 권리가 확보되고 신장되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이런 노력에 의해, 충분하지 않지만, 선언문과 행동강령의 초안에 의미있는 변화가 나타나고 있다고 평가받고 있다.³³⁾

30) 이에 대해서는 아시아 지역의 정보통신 NGO들의 네트워크인 인터독-아시아링크 1999년 워크숍 결과를 참고하면 좋다. 장여경·오병일, '인터독-아시아링크 워크숍', [다른과학], 1999년 가을·겨울호.

31) WSIS 준비회의의 진행과정 및 시민사회의 대응에 대한 내용은 다음을 참고할 것. 정우혁·오병일·박운정, '정보사회 세계정상회의의 2차 준비회의의 참가 보고서-2003년 2월 17-28일, 제네바', [정보사회 세계정상회의의 2차 준비회의의 참가 보고 자료집], 진보네트워크, 2003년 4월.

32) 아시아지역회의의 참가자(전응휘)의 구두 보고 중. 아시아지역회의에서 작성된 NGO 선언문을 비롯한 각종 문서는 정보사회 세계정상회의를 위한 시민사회 네트워크 사이트 www.wsis.or.kr에서 찾을 수 있다.

33) 전응휘, '정보사회 세계정상회의의 내용과 전망', [정보사회 세계정상회의를 위한 시민사회 워크숍] 발표문, 2003년 5월, 성공회대학교.