

글로벌시대 국내유치 국제기구의 법인격

- 한·아시아산림협력기구(AFoCO) 사무국의 사례를 중심으로 -

최철영*

차 례

- I. 한·아시아산림협력기구(AFoCO)의 법적지위
- II. AFoCO 사무국의 국제법적 지위
 - 1. 국제기구로서 AFoCO의 지위
 - 2. 국제기구에 대한 법이론적 정의
 - 3. 국제기구에 대한 실무상의 정의
 - 4. 국제조약에서 국제기구의 정의
- III. 국제기구로서 AFoCO 사무국의 법인격
 - 1. 국제기구의 국제적 법인격
 - 2. 국내법인격
- IV. 국내법인격관련 조약 및 외국 입법례
 - 1. 국제기구 법인격인정을 위한 국제협약
 - 2. 미국의 국제기구면제법
 - 3. 일본의 관련 조약 및 국내법제
- V. AFoCO 사무국의 국제법적 지위와 법인격

* 법학박사, 대구대학교 법학부 교수

접수일자 : 2013. 5. 30 / 심사일자 : 2013. 6. 26 / 게재확정일자 : 2013. 6. 27

I. 한·아시아산림협력기구(AFoCO)의 법적지위

국제사회에서 열대림의 파괴, 사막화 등 기후변화가 큰 이슈가 되고 있는 현실에서 산림부문 협력 사업을 통해 아시아 지역에 있어 이들 문제 해결을 위한 창구역할을 목표로 우리 정부는 아시아산림협력기구(Asia Forest Cooperation Organization: AFoCO)의 설립을 주도적으로 추진하였다. 이를 위해 우리 정부는 아세안(ASEAN)을 포함한 국제사회와 산림협력을 추진한다는 정책방향을 설정하고 2009년 6월 제주도에서 열린 한·아세안 특별정상회의의 공동성명을 통하여 아시아산림협력기구 설립계획을 공식적으로 밝혔다. 당시 국제사회에서 기후변화 대응역량 강화를 위해 지역 협력의 중요성이 대두되고 있었지만 아시아지역 내 산림협력은 정보공유를 위한 정책협력 수준으로 실질적인 협력사업 개발에는 한계를 가지고 있었다. 우리 정부는 이러한 문제를 인식하고, 이를 해결하고자 아시아산림협력기구 설립을 추진하게 된 것이다. 이후 2년여의 협의과정을 거쳐 2011년 11월 18일 인도네시아 발리에서 개최된 한-아세안 정상회의에서 「한-아세안산림협력협정」(Agreement between the Governments of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations and the Republic of Korea on Forest Cooperation: 이하 AFoCO 협정)¹⁾이 체결되었다.¹⁾

AFoCO 협정의 규정에 따라²⁾ 2012년 9월 1일 한국에 문을 연 AFoCO 사무국은 아시아 지역에서 산림협력을 위한 중심으로서의 역할과 함께 AFoCO 협정의 실효적 이행과 안정성을 상징하는 실질적인 협정 운영조직이다. 아시아 지역에 있어 산림협력을 위한 기본 틀이 AFoCO 사무국의 형태에서 더 발전하게 되면 아시아산림협력기구는 총회, 이사회, 사무국, 보조기관과 산하기구 등으로 구성되는 확대된 국제기구로 모습을 갖추게 된다. 현재의 AFoCO 사무국은 회원국 간의 산림협력사업 추진과 함께 AFoCO의 확대를 통해 우리나라가 주도적 지위에서 아시아의 '저탄

1) 우리나라와 아세안 10개국 등 11개국이 당사국인 「한-아세안산림협력협정」의 체결과정의 주요쟁점에 관하여는 산림청, 녹색아시아의 꿈, AFoCO와 함께한 나날들, 산림청, 2013.2, 88-138쪽.

2) 「한-아세안산림협력협정」 제4조 제7항.

소 녹색성장'을 실천하는 녹색성장의 중심으로 자리매김하는 것을 목표로 하고 있다.

AFoCO 사무국의 국내 유치는 AFoCO 협정의 이행을 위한 상설 조직으로서 우리나라가 주도하여 체결된 국제조약에 근거하여 국내에 설립되는 최초의 국제기구라는데 중요한 의미가 있다.³⁾ 그럼에도 불구하고 총회와 이사회의 기능을 동시에 하는 관리이사회(Governing Council)와 사무국(Secretariat)만을⁴⁾ 갖추고 있는 기구 형태의 특수성으로 인해 국제기구로서 AFoCO 사무국의 국제법적 지위를 명확히 하기 위한 국제법적 이론근거에 대한 검토가 필요하다. 현재 우리 정부는 공식적으로 국제기구를 인정하는 기준을 마련하고 있지 않은 상태이며, 국제백신연구소(IVI)를 제외하고는 국제기구가 국내에서 법인격을 가지고 활동할 수 있는 국내법적 근거나 정부부처 차원의 국제기구 등록이나 국제기구 공인을 위한 법제도적 장치가 없는 현실이다. 따라서 우리 정부가 주도한 다자조약으로서 AFoCO 협정의 원활한 이행을 위한 행위주체로서 AFoCO 사무국의 국제기구로서의 지위를 설명하는데 필요한 미국과 일본 등 선진국의 국제기구관련 국내 법제에 대한 실증적 연구가 요구된다. 이를 통해 우리나라의 글로벌화 추세 속에 향후 지속적으로 추진될 국제기구 사무국의 국내유치에 따른 국제기구의 국제법적 지위와 국내법인격에 관련된 문제의 해결을 위한 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

3) 최근 우리나라가 유치한 국제기구로서 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute:GGGI)는 국내법에 의하여 설립된 후 2012년 10월 18일 국제기구로 전환된 사례이며, 녹색기후기금(Green Climate Fund:GCF)은 법적 성격이 약한 국제적 합의에 의하여 2012년 10월 20일 설립된 기구이다. 정민정, “녹색기후기금(GCF)의 법인격관련 문제:본부협정 체결능력과의 관계 및 국내 법률제정의 필요여부”, 『서울국제법연구』 제19권2호, 서울국제법연구원, 2012.12., 128쪽.

4) 『한-아세안산림협력협정』 제4조 제1항. “당사자들은 협정의 목적과 요건 달성만을 위하여 관리이사회와 사무국을 설치한다.”

II. AFoCO 사무국의 국제법적 지위

1. 국제기구로서 AFoCO의 지위

일반적으로 국가 간에 법적 구속력을 부여하기로 한 합의에 의하여 채택되고 효력이 발생한 국제적 문서에 의해 설립된 기관에 대하여 국제기구로서의 지위를 인정하는 것은 당연한 일이다. 하지만 AFoCO협정이 산림협력분야에서 보다 큰 국제적 기구의 설립을 목적으로⁵⁾ 하고 있다는 점에서 현재 AFoCO 사무국의 국제법적 지위에 대한 일부 의문이 제기되고 있어 AFoCO 사무국이 국제법상 국제기구인가에 대한 검토가 필요하다.

국제사회가 어떤 분야에서 공적 국제기구를 설립하게 되면 관련분야에 있어 국가 간의 협력은 안정성(stability), 항구성(durability), 그리고 응집성(cohesiveness)을 보유하게 된다. 하지만 이러한 기능적 설명의 용이성에도 불구하고 국제기구에 대하여 다양한 정의가 존재하고 국제적 또는 국내적으로 합의되거나 일반화된 정의는 이루어져 있지 않다.

엄격한 의미에서 국제기구(international organization)는 정부 간 공적 기구(public inter-governmental organization)와 공적 국제기구에 의하여 설립된 산하의 전문적 국제기구만을 의미하지 않고⁶⁾ 국제사회에 실재하고 있는 다양한 기관들을 광범위하게 포함하는 모호한 개념이다. 단지 국제기구라고 하면 이는 국가 간의 합의 또는 각국 정부 간의 합의에 의한 공적 기관 외에도 여러 국가의 국민들 개인 또는 법인격 있는 실체들에 의하여 합의되어 설립된 사적 기관도 포함된다. 일반적인 용어로서 국제의

5) 『한-아세안산림협력협정』 제2조 a).

6) UN 전문기관인 세계관광기구(World Tourism Organization:WTO)는 정부 간 국제기구의 성격을 가지고 있지만(WTO 규정 제1조), 기구 회원의 성격에 따라 회원을 정회원(full members), 준회원(associate members), 그리고 자매회원(affiliate members)으로 구분하고 있다.(WTO규정 제4조) 정회원은 주권국가에게 개방되고, 준회원 자격은 홍콩이나 마카오 등 대외관계에 대해서는 책임이 없는 영토 또는 영토집단에게 개방되며, 자매회원자격은 정부간, 비정부간의 모든 국제조직들과 상업적 실체와 단체들로서 관광분야에 이해관계가 있는 자들에게 개방되고 있다. 준회원으로 가입하기 위해서는 그 대외관계에 대해 책임이 있는 정부의 사전승인이 필요하며 자매회원이 될 수 있는 후보들 중에서 상업적 실체와 단체들의 경우에는 가입을 위해 신청자의 본부가 소재하는 국가의 허가가 필요하다.

개념은 국가간(inter-state)의 의미를 포함하고 있기 때문에 공적(public) 국제기구는 결국 정부 간 또는 국가 간의 합의에 의하여 설립된 기관으로 이해되어야 한다. 이러한 모호함을 제거하기 위해 국제기구법에서는 국제(international)이라는 용어가 아닌 정부 간(inter-governmental) 또는 국가 간(inter-state)이라는 용어를 사용하기도 한다.⁷⁾

또한 기구(organization)이라는 용어는 기관(institution)이라는 용어와 의미 구분 없이 사용되고 있다. 국제관계에서 기관은 기구의 한 형태로 이해할 수 있다.⁸⁾ 여기서 기관이란 법률에 의하여 또는 전통적 관행에 의하여 설립된 사회적 기구의 집합적 형태 또는 기본구조라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 국제기구는 규칙과 목적의 공적 체계, 그리고 내부적 운영규정과 사무실, 인적 구조와 같은 형식적 기술적 및 실질적 조직을 가지고 있는 합리화된 행정 부서 등을 포함하는 기관의 존재형식이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 기구와 기관은 동일하게 사용된다.⁹⁾ 경우에 따라서는 총회, 이사회, 집행위원회, 사무국 등을 국제기구의 기관으로 부르기도 하지만 이때는 국제기구의 세부조직을 의미한다.

2. 국제기구에 대한 법이론적 정의

국제기구의 정의와 관련하여 Wallace와 Singer는¹⁰⁾ 정부 간(inter-governmental) 기구를 세 가지의 기준으로 판단하였다. 첫째, 당해 기구는 국제 체제에서 최소한 2개 이상의 자격을 갖춘 회원으로 구성되어 있어야 하며 국가정부 간의 공식적인 합의문서에 의하여 창설되어야 한다. 다자간 국제기구가 일정기간 회원국의 감소로 2개국만 되는 경우에도¹¹⁾ 국

7) Clive Archer, *International Organizations*, Routledge, 1992, p. 1.

8) *ibid.*, p. 2.

9) 예컨대 같은 한자 문화권인 일본의 경우 국제기구라는 용어 보다는 국제기관이라는 용어를 일반적으로 사용한다. 일본 외무성 홈페이지 및 일본의 外務省組織令(政令第249号), 國際機關等に派遣される一般職の國家公務員の處遇等に關する法律(法律第117号) 참조.

10) M. Wallace and D. Singer, *International Organization*, MIT Press, 1970, pp. 245-247.

11) 1815년 설치된 라인강 위원회(The Rhine River Commission)가 여기에 포함된다. Jan Klabber, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, 2002, p.15.

제기구에서 배재할 수 없으므로 양국 간 국제기구도 국제기구에 포함한다. 둘째, 당해 기구는 10년에 1회 이상의 간격으로 정기적인 총회를 소집하여야 한다. 셋째, 당해 기구는 지속적인 임무를 수행하기 위해 항구적 본부협정을 통해 항구적인 사무국을 갖고 있어야 한다.

Paul Reuter는 국제사회에 존재하는 국제기구에 대한 여러 국가의 국내적 정의와 전문국제기구에 대한 전통적인 또는 관습적인 원칙들을 통해 국제기구라는 용어의 정의에 대해 어떤 아이디어를 모색하였다. 즉 국제기구를 ‘국제’라는 단어와 ‘기구’라는 단어로 나누어 살펴보고 정의를 시도하였다. 그는 ‘국제’라는 단어를 배타적은 아니지만 통상적으로 ‘국가들에 의하여 설립된’이라는 의미로 이해하였다. 물론 이러한 개념이해는 국가가 아닌 실체들의 국제기구 설립이나 가입을 부정하는 것은 아니다. 따라서 국가가 아닌 실체들이 회원인 국제기의 경우에도 국제적 법인격을 보유할 수 있다.¹²⁾ 국제기구는 국가들에 의하여 구성되기 때문에 국제기구의 내부기관은 각국의 정부 대표에 의하여 운영된다.

그리고 ‘기구’라는 단어는 그 회원국과는 구별되는 항구적 단체를 의미한다. 항구성이라 함은 당해 국제기구의 내부기관이 사실상 항상 그 기능을 수행하고 있어야 한다는 것을 의미하지 않지만 당해 국제기구의 활동영역 내에서 지속적으로 활동한다는 약속이 있어야 함을 말한다. 국제기구에 대한 사회학적 정당성은 당해 국제기구가 갖는 공동의 이익에 존재한다. 이러한 공동의 이익은 항구적이어야 하며 당해 국제기구가 공동의 이익에 대하여 지속적인 책임을 부담해야 한다. 다른 측면에서 국제기구의 항구적 성격은 그 독립성을 위한 수단이기도 하다. 국제기구는 법적으로 회원국의 의지와 별개의 자신만의 의지를 가지고 있어야 한다. 이러한

12) Paul Reuter, *International Institutions*, George Allen and Unwin Ltd., 1958, p. 217. 예컨대 국제적십자위원회가 이에 해당된다. 국제통신연합(ITU)과 국제우편연맹(UPU), 그리고 국제기상기구(WMO) 등은 진정한 의미의 자치권만 확보하고 있다면 독립적이지 않은 영역에 대하여도 회원의 자격을 부여한다. 『UN현장』 제71조에 근거하여 경제사회이사회(ECOSOC)는 그 기능범위에 속한 문제들과 관련하여 비정부간 국제기구와 적절한 약정(arrangement)을 체결할 수 있다. 이러한 약정은 국제기구 및 관련 회원국 정부와 협의 하에 회원국의 국내기구와도 체결할 수 있다. ICAO는 회원국의 항공회사와 그리고 UNESCO는 회원국의 학술단체 및 연구기관들과 약정을 체결할 수 있다.

측면에서 국제기구는 국가의 의지에 근거하여 구속력을 갖는 어떤 합의만을 이끌어 내기위한 회의(conference)와 구별된다. 국제기구 자신의 공동이익추구에 대한 의지(will)의 존재는 당해 국제기구가 분명하게 확정된 관할영역을 갖고 있음을 의미한다. 국제기구가 관할권을 갖게 되면 국제기구의 결정은 회원국 전원의 동의에 의한 것이 아니더라도 즉시적인 법적 효력을 갖으며 회원국에 대하여 구속력이 발생한다.¹³⁾

Pierre Gerbet는 “국제기구의 창설은 정부 간 또는 사회적 집단 간에 경계를 넘어서 지속적인 유대관계를 설정함으로써 국제관계에 질서를 유도하려는 시도의 결과이다. 국제사회에서 정부와 집단들은 자신의 의지를 표명할 수 있는, 그리고 이를 통해 그들 자신의 개체성이 인정되는 항구적 기구의 틀 내에서 자신들의 공동이익을 방어하고자 한다. 국내적 기구와 구별되는 이 기구는 국제적 중요성을 갖는 특정한 기능을 수행하는 역할을 해야 한다.”고 하였다.¹⁴⁾

프랑스의 국제법학자인 Virally는 국제기구는 “회원국들의 협정에 의하여 설립되며, 회원국들의 협력을 통하여 공동의 이익이라는 목적을 추구하는 것을 목적으로 하는 항구적 체제 또는 조직의 체제를 보유하는 국가들의 연합으로 정의할 수 있다.”고 하였다.¹⁵⁾

M. Karns 및 K. Mingst는 회원국이 3개국 이상이고 여러 나라에서 활동하며, 조약, 헌장, 규정 등 공식적인 국제정부간 협정을 통하여 설립된 기구라고 설명하고 있다.¹⁶⁾

정인섭은 국제기구의 특징을 다음과 같이 들고 있다.¹⁷⁾ 첫째, 다자조약에 의하여 수립된다. 둘째, 회원자격은 국가에 한정됨이 원칙이다. 따라서 통상적인 국제기구를 정부 간 기구라고 한다. 셋째, 기구 자체가 회원국

13) *ibid.*, p. 215.

14) Pierre Gerbet, "Rise and Development", *International Social Science Journal*, vol. 29(1), UNESCO, 1977, p. 7.

15) M. Virally, "Definition and Classification: a Legal Approach", *International Social Science Journal*, vol. 29(1), UNESCO, 1977, p. 59.

16) Margaret Karns & Karen A. Mingst, *International Organizations*, Lynne Rienner Publishers, 2010, p. 5.

17) 정인섭, *국제법 강의*, 박영사, 2012, 664쪽.

과는 별도의 법인격을 가진다. 넷째, 상설사무국을 유지한다. 다섯째, 기구의 운영비는 회원국이 분담한다. 여섯째, 국제기구는 대체로 전체 회원국으로 구성되는 총회, 제한된 수의 국가만이 참여하는 집행기구, 상설사무국의 3개 기관을 통하여 운영된다.

3. 국제기구에 대한 실무상의 정의

국제기구연맹(UIA)에 의하여 발간되는 국제기구연감(The Yearbook of International Organization)은¹⁸⁾ 공적 또는 사적 성격을 구별하지 않고 국제기구의 정의와 관련하여 다음과 같은 8개의 기준을 제시하고 있다. 첫째, 최소한 3개국 이상을 포함하는 진정으로 국제적인 사항을 목적으로 하고 있어야 한다. 둘째, 회원은 완전한 투표권을 가지고 있는 최소한 3개국 이상의 개별적 또는 집단적 참여가 있어야 하며 당해 기구가 활동하고자 하는 분야에 있어 적절한 자격을 가지고 있는 개인 또는 실체에 대하여 개방되어 있어야 한다. 이를 통해 어느 한 국가가 조직을 통제하는 표결권을 갖지 않도록 해야 한다. 셋째, 헌장은 회원에게 주기적으로 집행기관 및 직원을 선출하는 권한을 부여함으로써 공식적인 조직을 규정하고 있어야 한다. 넷째, 모든 직원이 일정 기간을 초과하여 동일한 국가의 국민으로 구성되어서는 안 된다. 다섯째, 최소한 3개국 이상으로부터 실질적인 재정적 기여가 있어야 하며 회원들에게 이익을 배분하기 위한 시도를 하여서는 안 된다. 다른 기구와의 기구적 차원의 관계는 기구가 독립적으로 존재하며 자체의 직원을 선출하고 있음을 보여주어야 한다. 일곱째, 현재의 활동증거를 제시할 수 있어야 한다. 여덟째, 규모, 정치적 성향, 이념, 활동분야, 본부의 지리적 위치, 분류상의 명칭 등은 어떠한 기구가 국제기구인가 아닌가를 결정하는데 있어 관련이 없다.

18) UIA, *The Yearbook of International Organization*, UIA, 1976/7.

4. 국제조약에서 국제기구의 정의

1986년 채택된 「국가와 국제기구간의 조약법 협약」은¹⁹⁾ 국제조직이 일방의 당사자가 되는 조약(국제기구 체결조약)을 규율하기 위한 다자간 국제법 규범이다.²⁰⁾ 국제연합 국제법위원회에서 초안이 작성되었으며 전문 및 86개조와 부속서로 이루어져 있다. 이 조약은 1969년의 「조약법에 관한 비엔나협약」이 국가 간의 조약만을 규율의 대상으로 하고 있어 발생되는 적용범위의 한계를 극복하기 위해 국제조직의 조약체결능력과 분쟁처리절차 등을 중심으로 1969년 「조약법협약」을 수정한 것이다. 국제기구의 정의와 관련하여 동 협약은 제1조에서 조약의 적용범위를 국가와 국제기구로 규정하고 제2조에서 국제기구를 “국제정부간 기구”로 간략하게 규정하고 있다.²¹⁾ 이러한 규정은 1980년 효력이 발생한 1969년 「비엔나 조약법협약」의 국제기구에 대한 규정을 그대로 수용한 것이다.²²⁾

또한 UN의 국제법위원회(ILC)에서 논의하고 있는 국제기구의 국제책임(responsibility of international organizations)에 관한 잠정초안 규정의²³⁾ 제2조에서는 국제기구를 다음과 같이 정의하고 있다.

“본 초안규정 목적에 따른 ‘국제기구’라는 용어는 조약 또는 「국제법」에 의하여 규율되는 문서에 의하여 설립되고, 당해 기구 자체의 국제법인

19) Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Done at Vienna on 21 March 1986. Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, vol. II (United Nations publication, Sales No. E.94.V.5) 참조.

20) 1986년 3월 21일에 비엔나에서 채택되었으나 2013년 현재 미발효 상태이다.

21) Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986, Article 2(Use of terms) (i) ““international organization”” means an intergovernmental organization.

22) Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, Article 2(Use of terms) (i) ““international organization”” means an intergovernmental organization. 동 조약은 1969년 5월 23일 채택되었으며 1980년 1월 27일 효력을 발생하였다. United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

23) ILC Report(2003) on the work of its fifty-fifth session, General Assembly Official Reports, Fifty-eighth session, Supplement No. 10(A/58/10), Chapter IV; <http://www.un.org/law/ilc/reports/2003/2003report.htm>.

격을 보유하고 있는 기구를 말한다. 국제기구는 회원으로 국가 외에 다른 실체를 포함할 수 있다.”

여기에서 국제기구에 대한 정의는 당해 초안규정의 목적을 위한 것으로 제한되어 있기는 하지만 국제기구의 정의에 대한 최근의 경향을 반영하고 있다.²⁴⁾ 즉 앞서 살펴 본 1969년과 1986년의 「조약법 협약」은 국제기구를 정부 간 기구로 표현하기도 하지만 위 규정은 이를 의도적으로 회피하고 있다는 것이다. 또한 이 규정에 의하면 국제기구가 조약에 의해서 뿐만 아니라 국제법에 의하여 규율되는 기타 문서에 의해서도 수립될 수 있다. 대부분의 국제기구는 조약에 의하여 설립되지만 법적 근거 없이 운영되다가 후에 관련 조약이 체결되거나²⁵⁾ 국제기구나 국가들의 회의에서 채택된 결의(resolution)를 통해 수립되는 경우도²⁶⁾ 있다. 국제기구는 회원국과는 별개의 독립적 법인격을 가져야 한다.

Ⅲ. 국제기구로서 AFoCO 사무국의 법인격

1. 국제기구의 국제적 법인격

(1) 국제기구의 국제법인격 획득 조건

정부 간 국제기구는 당해 기구를 설립하는데 합의한 회원국들의 협정에 의하여 설립된 공적 기관이다.²⁷⁾ 국제기구의 일반적 형태는 회원국들이 공동의 목표를 위해 활동하는 기구로부터 혜택을 받는 것이다. 정부 간 국제기구로서의 자격을 갖추기 위해서는 첫째, 정부 간에 체결된 국제협정에 의하여 설립되어야 하고, 둘째, 전적으로 또는 부분적으로 특정

24) 김대순, 국제법론, 삼영사, 2006, 30쪽.

25) 이러한 예로 북유럽이사회(Nordic Council)가 있다. ILC Report(2003), p. 39.

26) 이러한 예로 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe:OSCE)와 석유수출기구(Organization of the Petroleum Exporting Countries:OPEC)가 있다. ILC Report(2003), pp. 39-40.

27) William. R. Slomanson, *Fundamental Perspectives on International Law*, Wadsworth Publishing, 2011, p. 124.

국가의 주권적 관할권으로부터 독립적으로 기능하는 새로운 국제적 법인격을 갖고 있어야 한다. 그리고 셋째로 국제법에 근거하여 설립되어야 한다.²⁸⁾ 국제기구가 법인격을 획득하기 위해서는 회원국들 또는 비회원국들과의 관계에서 권리를 행사하고 의무를 부담할 수 있는 능력을 부여받아야 한다. 하지만 예외적인 경우도 있다. 예컨대 1947년 「관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)」은 본질적으로 회원국들의 관세율에 관한 국제협약이었다. 「GATT 협정」의 채택에 따라 동 협정의 운영을 위한 국제무역기구(International Trade Organization: ITO)의 설립을 목적으로 하는 하바나 협정이 서명된 바 있으나 동 협정으로 인해 자국의 통상주권이 제한되는 것을 우려한 미국의회의 비준동의 거부로 하바나협정은 효력을 발생하지 못하였다. 결국 「GATT 협정」은 1995년 세계무역기구(WTO)의 설립을 위한 마라케시 협정에 근거하여 세계무역기구가 설립되기까지 협정의 목표 이행과 관련한 회원국들의 의견을 조율하기 위해 GATT 협정상의 근거 없이 사실상(de facto)의 국제기구로서 사무국에 의해 운영되었다.

(2) 국제기구에 부여되는 국제법인격의 내용

국제기구의 국제법인격 문제는 법인격의 존부에 관한 문제이며 당해 기구가 행사할 수 있는 권한의 문제와 구별되어야 한다. 국제법인격의 개념은 법인격(personality), 행위능력(capacity), 그리고 당사자 적격성(competence)의 세 가지 요소를 포함하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 기능적 필요성에 대한 고려가 국제기구의 활동능력 또는 특정한 행위를 할 수 있는 당사자능력을 제한하는 것은 사실이지만 이러한 사실이 국제기구가 국제법의 주체라는 사실을 변경하는 것은 아니다.²⁹⁾

예컨대 European Road Transport Agreement 사건의 판결에서 유럽법원(European Court of Justice)은 유럽공동체가 조약을 체결할 수 있는 능력(capacity)과 권한(authority) 사이에 중요한 구분을 하였다. 유럽법원에 따

28) H. Schermers & N. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p. 26.

29) Peter H. F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Springer, 1994, p. 57.

르면 조약체결능력은 유럽공동체의 국제적 법인격에서 나오는 것이지만 조약체결권한은 관련된 1차적 또는 2차적 유럽공동체법(EC Law)에 의하여 결정되는 것이다.³⁰⁾

국제기구가 향유하는 법인격과 국가가 향유하는 법인격과 다른 중요한 두 가지 차이점은 국제기구의 경우 국제문제에 대하여 일반적 당사자 적격성을 갖지 못한다는 것과 국민과 영역에 대한 주권적 권한을 항구적으로 행사하지 못한다는 것이다. 국제사법법원(ICJ)도 이러한 측면에서 국제기구는 국제법의 주체이지만 국가와 달리 일반적 당사자 적격을 갖지 못한다고 지적하였다.³¹⁾ 국제기구는 전문성의 원칙에 의하여 규율되며 국가들에 의하여 설립된 것으로 국제기구가 부담하는 제한은 당해 기구의 설립을 통해 촉진하고자 하는 공동의 이익을 목적으로 하는 기능의 제한이다.

하지만 국제기구의 설립현장에 의하여 정의된 설립의 목적은 회원국의 합의에 의해서 뿐만 아니라 회원국들의 관용 속에서 추후적 관행(subsequent practice)을 통해서도 수정된다. 더욱이 ICJ는 UN이 현장에 의하여 명백히 부여되지 않았다고 하더라도 UN의 임무를 수행하는데 있어 필수적이라고 간주되는 필요성의 합의를 통하여도 부여된다는 목시적 권한을 인정할 바 있다.³²⁾ 소위 '목시적 권한원칙'이라고 불리는 이러한 판결은 일반적으로 수용되고 있지만 그 범위는 합리적 제한 내에서 임무의 이행을 위한 것이며 명시적 권한을 넘어서까지 그 범위를 확대하는 것은 아니다.³³⁾

30) Case 22/70, Commission v. Council(re:ERTA), 1971. Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, Hart Publishing, 2006, p. 78 이하 참조.

31) Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p.226.

32) Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, I.C.J. Reports 1949, p.174.

33) Jan Klabbber and Asa Wallendahl, *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar, 2011, p. 44.

2. 국내법인격

(1) 국제기구의 국내법인격논의

국제기구가 국내법상 법인격을 갖는 문제는 당해 국제기구의 국제법인격 인정문제와 완전히 다른 그리고 독립적인 문제이다. 국제기구의 국내법상 법인격문제는 계약체결과 재산의 취득과 처분 능력, 소송당사자 능력, 그리고 당해 기구의 기능수행을 위해 필요한 기타 법률행위의 이행을 위한 능력을 포함한다.³⁴⁾ 국제기구의 국내적 법인격은 당해 기구의 국제법인격을 전제로 하는 것이 아니며, 국제법인격의 인정이 당연히 국내법인격의 획득을 의미하지도 않는다. 즉 국제법에 있어서 법인격은 국내법상의 법인격을 함축하고 있는 것이 아니다. 다른 한편, 국내법상의 법인격 결여는 당해 국제기구의 국제적 지위에 영향을 미치지 않으며, 국제책임으로부터 면제되는 것도 아니다. 또한 국가는 설립조약에 의한 존속기간의 제한 등 당해 기구의 국제법상 조건과 관련 없이 어떤 국제기구에 대하여 국내법인격을 부여할 수 있다.³⁵⁾ 그 반대로 국제법상 법인격을 보유한 국제기구는 회원국의 국내에서조차 자동적으로 국내적 법인격을 향유할 수 없다.

(2) 국제기구의 국내법인격 인정의무

국가는 국제법에 따라 특정 국제기구에 대하여 국내적 법인격을 부여할 의무를 부담할 수 있다. 그러한 의무는 종종 당해 「국제기구의 설립조약」에 의하여 부과되거나, 회원국 또는 비회원국과 체결되는 본부협정 또는 특권과 면제조약에 의하여 발생할 수도 있다. 그러나 어떤 국제기구에 대하여 국내적 법인격을 부여하는 의무는 당해 국제기구가 갖고 있는 국제법인격과 별개의 것이다. 결국 어떠한 국제기구에 대하여 법인격을 인

34) 「UN헌장」 제104조 및 UN의 특권과 면제조약 제1조, NATO지위협정 제4조, UNESCO협정 제12조 참조.

35) 유럽 안보 협력 기구(Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE)는 영국의 국내법인 국제기구법(International Organisations Act)에 기초하여 영국 내에서 법인격을 보유하고 있다.

정할 의무와 법률에 의해 이행하는 문제에 관한 「국제협정」의 규정은 단지 당해 국제기구가 체약당사국의 국내법에 따라 법인격을 획득하였다는 것을 의미할 뿐이다.³⁶⁾

국제기구의 설립과 관련된 문서에 규정이 없는 경우에도 국제기구의 회원국들은 관습법에 따라 당해 국제기구에 대하여 국내적 법인격을 부여해야 할 의무가 있다는 것은 일반적으로 수락되어 있다.³⁷⁾ Paul Reuter도 국제법인격을 보유한 국제기구는 각국 내에서 그 기능을 적절히 수행하기 위하여 각국의 국내법에 따른 법적 지위를 획득할 권리를 갖는다고 하였다.³⁸⁾ UN 행정법원의 판사였던 Chittharanjan F. Amerasinghe도 국제기구의 회원국들은 대체로 당해 국제기구에 대하여 각각의 국내관할권 내에서 법인격을 부여할 의무가 있다고 하였다.³⁹⁾ P. Sands와 P. Klein도 “비록 그와 같은 종류의 어떤 명시적 문서나 규정이 없더라도, 국제기구는 국내적 법질서 내에서 독립적인 법인격을 갖는 것으로 간주되어야 한다. 왜냐하면 이러한 국내법상 법인격의 부여는 국제기구가 일상적으로 그 기능을 이행할 수 있도록 하는데 필요하다는 것을 거의 항상 입증하고 있기 때문”이라고 하였다.⁴⁰⁾ 국제기구에 대하여 국내적 법인격을 부여할 의무가 있다는 것은 당해 국제기구를 유치한 국가(host state)의 경우 더욱 당연한 것이다. 왜냐하면 사실의 문제로서 국제기구는 최소한 당해 국제기구의 기능 수행을 위해 필요한 범위 내에서 국내적 법인격을 보유

36) Instituto Universitario Europe v. Piette, 1999, p.1313. Tarcisio Gazzini, "Personality of International Organizations", *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar, 2011, p. 45.

37) *ibid.* "it is generally accepted that member states are obliged under customary law to grant domestic legal personality to international organizations."

38) Paul Reuter, *op. cit.*, p. 232.

39) Chittharanjan F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 2005, p. 76. "the members of the organization are probably obliged to grant it legal personality in their respective jurisdiction."

40) Philip Sands and Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, Sweet & Maxwell, 2001, p. 477. "even in the absence of any explicit instrument or provision of that kind, any international organization must be deemed to enjoy an independent legal personality in domestic legal orders, since this will almost always prove necessary to enable it to discharge its functions on a daily basis."

하지 않고는 그 기능을 원활히 수행할 수 없기 때문이다.⁴¹⁾ 어떠한 경우든 국제기구는 국제적 의무로써가 아니더라도 정치적 약속이나 편의에 기초하여 국내적 법인격을 부여받을 수 있음은 분명하다.

공적 국제기구에 대하여 국내법인격을 부여해야하는 분명한 의무가 존재하는 경우, 이를 준수하지 않는 국가는 국제불법행위(international wrongful act)를 행하는 것이며 국제책임이 발생한다. 그러나 국제적 의무의 존재와 무관하게 각 국내에서 국제기구의 위상은 관련 국가의 국내법에 의하여 결정되고 있다. 지금까지 국제기구의 국내법인격 문제를 다른 국내법원들에게 국가영역 내에 있는 국제기구 또는 그와 같은 실체의 법적 지위를 결정하는 기준은 국내법의 규범이었다.⁴²⁾

국제법과 국내법의 관계에 대한 「헌법」 또는 다른 법규범에 따라 국제기구의 국내적 법률행위능력은 관련 조약으로부터 직접 도출되거나 국내적 조치에 의한 입법을 요구할 수 있어야 한다. 현재 대부분 국가의 국내법 체계는 국제기구가 법인격을 보유하는지 결정하는 기준과 입법례를 가지고 있음에도⁴³⁾ 우리나라의 경우에는 세계화에 부응하는 국제기구의 법인격판단을 위한 기준이나 입법례가 객관적으로 존재하지 않는다.

(3) 국제기구의 국내법인격인정 사례

국제조약이 국내적 입법조치 없이도 국내법의 일부가 되는 국가에서는 회원국들에게 당해 국제기구가 국내적 법인격을 보유하도록 하는 의무를 회원국에게 부여하는 조약의 비준으로 국제기구의 국내 법인격은 충분히 확보된다. 예컨대 *Balfour, Guthrie & Co. Ltd et al. v. United States et al.* 사건에서 미국의 지방법원은 UN이 미국 내에서 법인격을 보유하기 때문에 「UN헌장」 제104조에 의한 소송개시 능력이 있다고 하였다.⁴⁴⁾

41) Josef Kunz, "Privileges and Immunities of International Organizations", *American Journal of International Law*, American Society of International Law, vol. 41, 1949, p.849.

42) August Reinisch, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, 2000, p. 46.

43) Chittharanjan F. Amerasinghe, op. cit., p. 69.

44) *Balfour, Guthrie & Co. Ltd et al. v. United States et al.*, (1950). 이와 유사하게 1972년 *M. v. Organisation des Nations Unies et Etat Belge* 사건에서 브뤼셀 민사법원은 「UN

영국의 경우 외국 소속의 실체(entities)는 영국정부가 승인한 외국의 법에 의해 법인격을 부여받았을 때에만 영국법원에서 법인격을 인정받는다. 국제기구는 한 개 또는 그 이상의 회원국 국내법에 의해 법인의 권한을 부여받았을 때 또는 비회원국의 영토에 본부가 소재한 경우 그 소재지국의 법에 의해 법적 권한을 부여받았을 때 법인격과 제소권을 인정받는다.⁴⁵⁾

이와 반대로 국제조약이 국내적 효력을 갖기 위해서는 국내적 입법이 있어야 하는 이원론(dualism) 국가의 경우에는 조약의 국내적 효력발생을 위한 입법이 있기 전에는 국제기구가 국내적으로 법인격을 갖지 못한다. 예컨대 JH Rayner Ltd v. Department of Trade and Industry 사건에서 국제법과 국내법의 관계에 있어 엄격한 이원론을 견지하고 있는 영국의 상원(the House of Lords)은 추밀원령(Order in Council) 없이 국제무역센터(International Trade Center)는 영국 내에서 어떠한 법적 지위도 갖지 못한다고 결정하였다. 즉 국제무역센터가 영국 내에서 법인격을 갖기 위해서는 추밀원령이 요구되며 법인격의 기초가 되는 추밀원령은 순수한 국내적 조치라고 하였다.⁴⁶⁾ 비회원국에서 국제기구의 국내법인격은 더욱 문제가 많다. 국제기구나 국내법상 법인격이 관련된 비회원국 사이에 적절한 국내적 조치에 의한 「특별(ad hoc) 협정」이 없는 상황에서 국제기구는 당해 국제기구가 최소한 1개 국가 이상에서 법인격을 가지고 있는 경우 국내적 법인격을 인정하는 것이 국제적 예양(comity)으로 이해되고 있다.⁴⁷⁾

헌장」 제104조에 의하여 UN은 회원국 국내에서 UN의 활동에 필요한 법적 능력을 갖는다고 판결한 바 있다.

45) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 2003, p. 655.

46) House of Lords, JH Ltd v. Department of Trade and Industry, 1990, p.712. Arab Monetary Fund v. Hashim(1991)에서도 영국은 주권국가들이 조약에 의하여 설립에 합의한 국제기구의 소송 제기를 허용할 수 없다고 하였다. 추밀원령에 의한 효력은 1986년 국제기구법(International Organizations Act)에 근거한 것이다. 국제기구는 영국 내에서 제정법으로서 입법을 통하여 국내적 법인격을 확보할 수 있다. Jan Klabbers and Asa Wallendahl, op. cit., p. 46, note 62.

47) Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, op. cit., pp. 999-1000.

IV. 국내법인격관련 조약 및 외국 입법례

1. 국제기구 법인격인정을 위한 국제협약

국제기구는 본부 소재지 국가 및 자신이 활동을 하는 국가의 특정 국내법체제 아래에서 법적 관계를 형성할 수밖에 없다. 특정 법체제가 국제기구의 법인격을 어느 정도까지 인정할 것인가는 관련 협약상의 의무에 의해 일정하게 변경되는 국내법에 달려 있다. 예컨대 「로마조약」 제211조는 유럽공동체가 각 회원국 안에서 법인들에 부여되는 최대한도의 법적 권한을 갖는다고 규정하고 있다. 물론 이러한 조항들의 효력은 조약의 국내법적 편입에 대한 각국의 헌법상 원칙에 좌우될 것이다.

국제민간항공기구(ICAO)의 경우 그 헌장이 동 기구의 법인격에 대한 정확한 내용을 규정하지 않아서 ICAO의 지위는 각 회원국의 국내법에 따라 달라진다. 프랑스와 스위스 간에 체결된 「발레-몰로즈(Bâle-Mulhouse) 공항의 운영과 관련된 협약」은 공항운영과 관련하여 프랑스의 국내법이 적용된다고 명시하고 있다.⁴⁸⁾ 「기상위성의 개발을 위한 유럽기구 설립헌장」의⁴⁹⁾ 경우 제1조 제3항에서 기상위성개발 유럽기구가 법인격을 갖는다고 명시하고 구체적으로 계약체결능력, 동산 및 부동산의 취득 및 처분능력, 그리고 소송의 당사자 능력을 갖는다고 규정하였다.⁵⁰⁾ 또한 동 헌장의 제4조는 기상위성개발 유럽기구가 이사회 및 사무총장으로만 구성된다고 규정하여 총회와 이사회 그리고 사무국이라는 전형적인 국제기구의 형태와 다른 내부 기관을 갖도록 하였다. 동 설립헌장의 제7조는 동 기구가 설치된 프랑스 및 회원국 내에서 사무국 직원의 특권과 면제를 규정하고 있다.⁵¹⁾

48) H. Schermers & N. Blokker, op. cit., p. 27.

49) Convention for the Establishment of a European Organization for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT), Signed on May 24, 1983, Entered into force June 19, 1986.

50) "EUMETSAT shall have legal personality. It shall in particular have the capacity to contract, to acquire and dispose of movable and immovable property and to be party to legal proceeding."

51) Article 7. 5. "The Member States shall respect the international character of the

2009년에 뉴질랜드의 오클랜드에서 체결된 「서태평양공해어업자원보존 및 관리협약」은⁵²⁾ 제6조에서 당해 기구가 국제법에 따라 법인격을 보유하며 설립협정의 목적을 달성하고 그 기능을 수행하기 위해 필요한 법인격을 갖는다고 규정하고 있다. 이와 동시에 당해 기구와 그 직원은 회원국 내에서 특권과 면제를 향유하며 당해 사무국을 유치한 회원국을 포함하여 당해 기구의 회원국과 협정을 체결할 권한이 있다고 명시하였다.⁵³⁾

「국제투자분쟁해결센터(ICSID)에 관한 협약」은⁵⁴⁾ 제18조에서 당해 기구가 완전한 국제법인격을 가진다고 규정하고 법인격은 계약체결, 동산 및 부동산의 취득 및 처분, 소송절차의 개시 등을 위한 능력을 포함한다고 하여 법인격의 구체적 내용을 정하고 있다.⁵⁵⁾ 또한 제19조는 센터가 그 기능을 수행하기 위하여 각 회원국의 영역 내에서 당해 협약이 정한 특권과 면제를 향유한다고 규정하고 있다.⁵⁶⁾

국가가 자국 영토에서 국제기구의 인원과 자산에 대한 모든 법적 보호를 거부하면 조약상의 의무와는 상관없이 국제적 책임을 지게 될 수 있다. 국제기구의 재산이나 활동에 관련된 법적 분쟁은 관련 협약에 의한 국제기구의 관할권면제나 일반 국제법의 면제원칙과 상관없이 국제사법의 원칙에 따라 해결될 것이다.

responsibilities of the Director and members of the Secretariat."

52) Convention on the Conservation and Management of High Seas Fishery Resources in the South Pacific Ocean. done at Auckland, 14 November 2009.

53) Article 6. 3. "The Organization shall have legal personality in accordance with international law and shall enjoy in its relations with other international organizations and in the territories of the Contracting Parties such legal capacity as may be necessary to perform its functions and achieve the objective of this Convention. The immunities and privileges which the Organization and its officers shall enjoy in the territory of a Contracting Party shall be subject to an agreement between the Organization and the Contracting Party including, in particular, an agreement between the Organization and the Contracting party hosting the Secretariat."

54) Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States. 17 U.S.T. 1270. I.L.M. vol. 4(1965), p. 532.

55) Article 18. "The Centre shall have full international legal personality. The legal capacity of the Centre shall include the capacity 1. to contract; 2 to acquire and dispose of movable and immovable property; 3. to institute legal proceedings."

56) Article 19. "To enable the Centre to fulfil its functions, it shall enjoy in the territories of each Contracting State the immunities and privileges set forth in this Section."

2. 미국의 국제기구면제법

미국은 국제기구가 미국 내에서 법인격을 갖추고 운영될 수 있도록 하기 위한 일반적 법규범으로서 연방 법률인 『국제기구면제법(International Organizations Immunity Act)』⁵⁷⁾을 제정하여 운영하고 있다. 동 법에 따르면 “국제기구라 함은 조약에 근거하여 미국이 회원국으로 참여하고 있는 ... 이 법에 따른 특권과 면제를 향유할 수 있도록 대통령이 지정한 공적(public) 국제기구를 의미한다.”⁵⁸⁾ 또한 동법에 의하면 “국제기구는 이 법이 정한 다음과 같은 지위, 면책 그리고 특권을 향유한다. (a) 국제기구는 당해 기구를 설립하는 문서에 정한 범위 내에서 (i) 계약을 체결하고, (ii) 동산 및 부동산의 취득과 처분을 하며, (iii) 소송을 진행할 수 있는 능력을 보유한다.”⁵⁹⁾

이와 같은 『국제기구면제법』의 규정은 동법의 적용대상으로서 공적 국제기구를 정의하고 있다. 동법의 적용을 받는 국제기구는 조약에 따라 또는 조약참여에 관한 권한을 위임하거나 조약참여를 가능하도록 하는 연방규정에 따라 미국이 참여한 공적국제기구이어야 하며, 동법의 특권과 면책, 그리고 면제를 누릴 수 있도록 적절한 시행령(executive order)을 통해 대통령에 의하여 지정된 공적국제기구이다. 이 규정은 문언 상 국제기구를 ‘법정요건’과 ‘대통령의 지정’이라는 두 가지 요건을 충족하고 있는 기구로 정의하고 있으나 실제에 있어서는 대통령의 지정행위만으로 동법의 적용을 받는 기구로서 자격을 갖게 된다. 왜냐하면 동법의 규정에 부합하는 국제기구는 대통령 시행령을 통한 지정행위를 통해서만 동법의 적용을 받을 수 있기 때문이다. 결국 국제기구를 지정하는 대통령의 권한은 국제기구를 『국제기구면제법』의 적용대상이 되도록 이송하는 유일한

57) 59 Stat. 669, 22 USCA §§ 288(a)-(f).

58) “For the purpose of this subchapter, the term “international organization” means a public international organization in which the United States participates pursuant to any treaty or under the authority of any Act of Congress authorizing such participation or making an appropriation for such participation, and which shall have been designated by the President through appropriate Executive order as being entitled to enjoy the privileges, exemptions, and immunities provided in this subchapter.”

59) *ibid.*, § 288(a).

수단의 역할을 한다. 엄격하게 대통령은 이 법에 따른 면제를 부여할 수 없지만 어떠한 기구를 이 법이 정한 기준을 충족하는 국제기구로 지정하는 것이다. 이러한 지정행위는 대통령의 권한 내 행위이다. 그리고 동법에 의하여 국제기구로 지정되는 국제기구가 누릴 수 있는 구체적인 특권과 면책 그리고 면제의 내용은 법으로 정한다. 하지만 대통령이 지정한 국제기구 또는 그 직원이 이 법에 정한 특권, 면책 그리고 면제를 남용하는 경우, 대통령은 언제라도 국제기구의 지정을 취소할 수 있다.

『국제기구면제법』은 대통령 시행령을 통해 국제연합(United Nations)과 시행령에 열거된 국제기구에 적용된다. 이 법이 적용되는 국제기구는 동법의 별표에 열거되어 있다.⁶⁰⁾ 실제에 있어 어떤 국제기구가 세법상 국제기구로서 이익을 향유하기 위해서는 대통령 시행령에 의하여 당해 국제기구가 국제기구로 지정되어야 한다. 왜냐하면 미국의 내국세법(Internal Revenue Code)은 ‘국제기구’를 『국제기구면제법』에 의하여 특권, 면책, 그리고 면제를 누릴 권한이 부여된 공적국제기구로 정의하고 있기 때문이다.

3. 일본의 관련 조약 및 국내법제

일본은 자국 내에 설립된 국제기구의 법인격과 관련하여 단일 법률을 통해 규율하지 않고 여러 개별법을 통해 직접적 또는 간접적으로 국제기구의 국내법인격을 규정하고 있다.⁶¹⁾

60) Notes following 22 U.S.C.A. §288

61) 일본의 국내법 중 국제기관이 표제에 포함되어 있는 법령의 목록은 다음과 같다.

1. 國際機關等に派遣される一般職の國家公務員の處遇等に関する法律 (昭和45年12月17日法律第117号) 法令沿革 審議經過
2. 國際機關等に派遣される防衛省の職員の處遇等に関する法律 (平成7年10月27日法律第122号) [國際機關等に派遣される防衛廳の職員の處遇等に関する法律] 法令沿革 審議經過
3. ある種の國際機關の著作物に對する千九百七十一年七月二十四日にパリで改正された万国著作権條約の適用に関する同條約の第二附屬議定書 (昭和52年8月3日條約第7号) 法令沿革 審議經過
4. 國際機關等に派遣される一般職の國家公務員の處遇等に関する法律の施行に伴う國家公務員等の退職手筈に関する經過措置を定める等の政令 (昭和45年12月28日政令第350号) 法令沿革 審議經過
5. 國際機關等に派遣される防衛廳の職員の處遇等に関する法律の施行期日を定める政令

예컨대 일본은 1980년 12월 22일 아세안회원국과 「동남아시아제연합국 무역투자관광촉진센터」를 설립하는 협정」을⁶²⁾ 체결하였다. 국제조약으로서 동 협정은 제11조에서 “아세안센터는 법인격을 갖으며 이에 근거하여 계약체결하고, 동산 및 부동산의 취득 및 처분하며, 소(訴)를 제기할 수 있다”고 하여 국제기구로서 아세안센터의 법인격을 직접 규정하고 있다.⁶³⁾

또한 일반 국내법으로서 「소득세법」은 소득세를 부과하지 않는 소득의 대상으로 “외국정부, 외국의 지방공공단체 또는 정령(政令)으로 정하는 국제기관에 근무하는 자”의 소득을 규정하고⁶⁴⁾ 있다. 이에 따른 소득세 면제 대상의 범위와 관련하여 「소득세법시행령」은 직원의 급여가 비과세 되는 국제기관의 범위를 “국제간에 체결된 조약에 근거하여 설립된 기관으로서 일본이 구성원이 되고 타국도 구성원으로 하는 것으로 재무대신이 지정하는 것을 말한다”고 규정하고⁶⁵⁾ 재무대신은 이에 따른 지정을 할 때, 이를 고시하도록 규정하고 있다. 이러한 고시의 사례로 재무대신은 ‘대장성의 직원의 급여에 대하여 소득세가 부과되지 않는 국제기관을 지정하는 등의 건’ 고시를 통해 동남아시아 무역투자관광촉진센터와 범

(平成 7年12月28日政令第437号) 法令沿革 審議経過

6. 國際機關等に派遣される防衛省の職員の處遇等に關する法律施行令 (平成 7年12月28日政令第438号) [國際機關等に派遣される防衛廳の職員の處遇等に關する法律施行令] 法令沿革 審議経過
7. 不正競争防止法第十六條第一項及び第三項並びに第十七條に規定する外國の國旗又は國の紋章その他の記章及び外國の政府若しくは地方公共団体の監督用若しくは証明用の印章又は記号並びに國際機關及び國際機關を表示する標章を定める省令 (平成 6年4月19日通商産業省令第36号)[不正競争防止法第九條第一項及び第三項並びに第十條に規定する外國の國旗又は國の紋章その他の記章及び外國の政府若しくは地方公共団体の監督用若しくは証明用の印章又は記号並びに國際機關及び國際機關を表示する標章を定める省令] 法令沿革 審議経過
8. 職員の國際機關等への派遣 (昭和45年12月25日人事院規則18—0) 法令沿革 審議経過
9. 所得稅法施行令の規定に基づき職員の給与について所得稅を課さない國際機關を指定 (昭和47年12月 8日大藏省告示第152号)
- 62) 東南アジア諸國連合貿易投資觀光促進センターを設立する協定, 1980. 12.22. 昭和56(1981). 5. 25 효력발생
- 63) 위 협정 제11조. (1), (2), (3) 항. 동 협정은 그 외에도 센터의 각종 특권과 면제, 그리고 사무국직원의 특권과 면제를 상세히 규정하고 있다. 동 협정 제12조 내지 18조.
- 64) 所得稅法 (非課稅所得) 第九條. (非課稅所得) 第九條
- 65) 所得稅法施行令 (職員の給与が非課稅とされる國際機關の範圍) 第二十三條

죄의 방지 및 범죄자의 처우에 관한 아시아 및 극동연수소를 국제기관으로 지정한 바 있다.⁶⁶⁾

『국제기관 등에 파견되는 일반직의 공무원의 처우 등에 관한 법률』에서는 “임명권자가 조약 기타 국제적 약속 또는 그에 준하는 것에 기초하거나 아래에 열거된 기관의 요청에 부응하여 당해 기관의 업무에 종사하도록 하기 위하여 부내의 직원을 파견할 수 있다”고 규정하고⁶⁷⁾ 그 첫 번째 기관으로 일본이 가맹한 국제기관을 열거하고 있다. 국제기관 등에 파견되는 방위성의 직원의 처우 등에 관한 법률은 방위대신이 조약 또는 국제적 약속 등에 기초하여 직원을 파견할 수 있는 기구를 나열하고⁶⁸⁾ 이에 근거하여 동법의 시행령에서는 국제기관을 “우리나라가 체결한 조약 기타 국제약속에 의하여 설립되는 국제기관의 설립의 준비를 위하여 설치된 기관”으로 규정하고 있다.⁶⁹⁾

V. AFoCO 사무국의 국제법적 지위와 법인격

국제기구에 대한 학자들의 다양한 논의와 별개로 관련 국제조약에서는 비교적 단순하게 국제기구를 정의하고 있다. 1986년 『국가와 국제기구간 조약법협약』은 제1조에서 조약의 적용범위를 국가와 국제기구로 규정하고 제2조에서 국제기구를 “국제 정부 간 기구”로 간략하게 규정하고 있다. 또한 국제기구의 국제책임에 관한 잠정초안의 제2조에서는 “본 초안 규정 목적에 따른 ‘국제기구’라는 용어는 조약 또는 국제법에 의하여 규율되는 문서에 의하여 설립되고, 당해 기구 자체의 국제법인격을 보유하고 있는 기구를 말한다. 국제기구는 회원으로 국가 외에 다른 실체를 포함할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이러한 국제기구에 대한 정의를 기준으로 AFoCO 사무국의 국제법적 지위를 살펴보면 AFoCO 사무국은 AFoCO

66) 大藏省 告示 第152号. 昭和47年.

67) 國際機關等に派遣される一般職の國家公務員の處遇等に関する法律, (職員の派遣) 第二條

68) 國際機關等に派遣される防衛省の職員の處遇等に関する法律, (職員の派遣) 第二條

69) 國際機關等に派遣される防衛省の職員の處遇等に関する法律施行令, (派遣先機關等) 第二條

협정에 근거하여 동 협정이 규정하고 있는 공적인 목적을 위하여 정부 간의 합의에 기초하여 설립된 조직이다. AFoCO 사무국은 산림분야에 있어서 한국과 아세안 국가들 간의 협력사업 수행을 목표로 하는 국제조약에 의하여 설립된 행정적 기관이므로 한국과 아세안 회원국들이 당사국인 다자간 지역 국제기구라고 할 수 있다. 하지만 우리 정부가 글로벌 시대에 부응하여 좀 더 많은 국제기구를 적극 유치하고자 한다면 유치하는 국제기구에 대하여 사례별로 또는 국제법 이론에 근거하여 국제기구로서의 지위를 갖도록 할 것이 아니라 외교부 소관의 법률로 가칭 ‘국제기구 유치지원에 관한 법률’을 제정하여 명시적인 국내법 규정에 근거하여 국내 유치 국제기구에 대한 법적 지위를 부여하는 방안과 함께 국제기구의 국내유치를 지원하는 방안을 모색해야 할 것이다.

또한 국제기구의 법인격문제는 오랜 논의의 대상이었지만 해결되지 않은 채 여전히 논쟁의 대상이 되는 복잡한 문제이다. 국제기구의 법인격 문제에 대해서는 많은 연구가 존재하고 각국 정부, 국제기구 자신 그리고 학자들의 관심도 여전하다. 비록 국가가 갖는 법인격과는 차이가 있지만 공적 국제기구가 국제법상 그리고 국내법상 법인격을 보유한다는 점에 대하여는 더 이상 이론의 여지가 없다. 국제기구가 조약을 체결하고 국제적 소송을 제기하거나 소송의 대상이 될 수 있으며 국내법원에서 특권과 면제를 향유한다는 점도 의심의 여지없다. 그러나 어떻게 국제기구가 법인격을 보유하게 되는가 하는 문제, 회원국 또는 비회원국의 국내에서 국제기구는 어떠한 법인격을 갖고 활동할 수 있는가 하는 문제, 어떤 측면에서 국제기구의 법인격과 국가의 법인격이 다른가 하는 문제, 국제기구의 불법행위에 대한 국제책임은 어떻게 국제기구와 회원국들에게 배분되어야 하는가 등의 문제들은 아직까지 해결되지 않은 채 논쟁의 대상으로 남아있다.

AFoCO 사무국은 한국과 아세안 회원국정부가 당사국이 되어 합의를 도출하고 국제법의 규율을 받는 조약으로 성립된 AFoCO 협정을 체결하여 설립되었다는 점, 국제기구는 당해 기구의 설립을 위한 국제법적 문서에 의하여 명시적으로 법인격이 부여되지 않아도 설립목적의 달성을 위해 필요한 범위 내에서 법인격을 보유한다는 묵시적 권한이론에⁷⁰⁾ 의하여 법인격을 갖는다는 점 등을 고려할 때 국제조약이 규정하고 있는 국

제기구의 모든 요건을 갖추고 있다. 따라서 우리 정부에 의하여 AFoCO 협정 사무국이 국제기구로 지정 고시되거나 국내법을 통해 국내적 법률 행위능력을 부여하는 과정을 거치지 않는다고 하더라도 국제기구로서의 법인격은 당연히 향유한다. 그렇다고 하더라도 외교부는 최소한 AFoCO 사무국을 외교부에 외교공관으로 인정되는 정부간 국제기구로 등록하여야 할 것이다.

이렇게 국제기구로서 국제적 법률행위능력을 보유하는 AFoCO 사무국은 외교부 의전장실 의전기획관실과 협의하여 AFoCO 사무국의 외국인 직원(international staffs)들의 특권과 면제의 구체적 내용과 이들의 면제 및 특권을 위한 신분증 발급 등을⁷¹⁾ 합의해야 한다. 이와 별개로 AFoCO 사무국은 협정의 발효 사실을 입증할 수 있는 문서를 첨부한 공문을 통하여 외교부에 AFoCO 사무국을 국제기구로 등록하고 외교부 홈페이지의 주한 외국공관의 명단에 게재하도록 요청해야 할 것이다.

현재 우리 정부는 국제기구의 국내적 특권 및 면제와 관련하여 일반적인 국내법제를 통해 국제기구에게 부여되는 특권과 면제를 규정하지 않고 개별적 조약에 의하여 합의한 내용에 기초하여 부여하는 방식을 채택하고 있다. 따라서 국제기구로서 AFoCO 사무국 직원의 특권과 면제에 대하여는 외교부의 특권 및 면제 담당부서와 논의를 통해 사안별로 그 범위가 결정되어야 한다. 하지만 좀 더 원론적인 방식은 우리나라가 체결 당사국인 특정 조약의 내용 또는 특정 국제기구를 설립하기 위한 조약에 따라 설립된 국제기구를 우리나라에 유치하는 경우 당해 국제기구와 본부협정(headquarter agreement)이라는 법적 문서 형식으로 당해 국제기구의 국내 법인격, 당해 국제기구 자체의 특권과 면제, 당해 국제기구 직원의 특권과 면제 등을 부여하는 것이다.⁷²⁾

70) Jan Klabber and Asa Wallendahl, op. cit., p.34.

71) 국제기구에 근무하는 한국인 직원(local staff)들에게 부여되는 특권과 면제의 범위와 내용은 국제적 합의에 의하여 특권과 면제가 보장되는 당해 국제기구의 외국인 직원과 달리 국적국인 우리 정부가 인정하는 예외적이며 제한적인 범위에서만 인정된다. 외교관계에 관한 비엔나협약(1961) 제38조.

72) 현재 우리 정부가 체결한 본부협정은 「대한민국정부와 국제백신연구소간 본부협정」, 「한·UN정보통신 아태훈련센터 본부협정」 등이 있다.

참 고 문 헌

- 산림청, 녹색아시아의 꿈, AFoCO와 함께한 나날들, 산림청, 2013.
- 정인섭, 국제법 강의, 박영사, 2012.
- 김대순, 국제법론, 삼영사, 2006.
- 정민정, “녹색기후기금(GCF)의 법인격관련 문제:본부협정 체결능력과의 관계 및 국내 법률제정의 필요여부”, 『서울국제법연구』, 서울국제법연구원, 제19권2호, 2012.12.
- August Reinisch, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, 2000.
- Chittharanjan F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 2005.
- Clive Archer, *International Organizations*, Routledge, 1992.
- Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 2003.
- Jan Klabber, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, 2002.
- Jan Klabber and Asa Wallendahl, *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar, 2011.
- Margaret Karns & Karen A. Mingst, *International Organizations*, Lynne Rienner Publishers, 2010.
- M. Wallace and D. Singer, *International Organization*, MIT Press, 1970.
- Paul Reuter, *International Institutions*, George Allen and Unwin Ltd., 1958.
- Peter H. F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Springer, 1994.
- Philip Sands and Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, Sweet & Maxwell, 2001.
- William. R. Slomanson, *Fundamental Perspectives on International Law*, Wadsworth Publishing, 2011.
- UIA, *The Yearbook of International Organization*, UIA, 1976/7.

Josef Kunz, "Privileges and Immunities of International Organizations", American Journal of International Law, vol. 41, American Society of International Law, 1949.

M. Virally, "Definition and Classification: a Legal Approach", International Social Science Journal, vol. 29(1), UNESCO, 1977.

Pierre Gerbet, "Rise and Development", International Social Science Journal, vol. 29(1), UNESCO, 1977.

Tarcisio Gazzini, "Personality of International Organizations", in Research Handbook on the Law of International Organizations, Edward Elgar, 2011.

<국문초록>

우리정부는 AFoCO 협정의 이행을 위한 상설 행정조직으로서 AFoCO 사무국을 국내에 유치하였다. 그럼에도 불구하고 우리 정부는 공식적으로 국제기구를 인정하는 기준을 마련하고 있지 않은 상태이며, 국제기구가 국내에서 법인격을 가지고 활동할 수 있는 국내법적 근거나 정부부처 차원의 국제기구 등록이나 국제기구 공인을 위한 법제도적 장치가 없는 현실이다. 이 글은 AFoCO 사무국의 국제기구로서의 지위를 설명하는데 필요한 국제법 이론과 국제기구의 국내법적 지위와 관련된 미국과 일본 등 선진국의 국제기구관련 국내 법제를 실증적으로 검토하였다. 이를 통해 우리나라의 글로벌화 추세 속에 향후 지속적으로 추진될 국제기구의 국내유치에 따른 국제기구 사무국의 국제법적 지위와 국내법인격의 문제의 해결을 위한 시사점을 찾고자 하였다.

AFoCO 사무국은 한국과 아세안 회원국정부가 당사국이 되어 합의를 도출하고 국제법의 규율을 받는 조약으로 성립된 AFoCO 협정을 체결하여 설립되었다는 점, 국제기구는 당해 기구의 설립을 위한 국제법적 문서에 의하여 명시적으로 법인격이 부여되지 않아도 설립목적의 달성을 위해 필요한 범위 내에서 법인격을 보유한다는 묵시적 권한이론 등을 고려할 때 국제기구로서의 지위를 가지며 법인격을 향유한다. 따라서 AFoCO 사무국은 산림분야에 있어서 한국과 아세안 국가들 간의 협력사업 수행을 목표로 하는 행정적 기관으로서 한국과 아세안 회원국들이 당사국인 다자간 지역 국제기구라고 할 수 있다.

하지만 우리 정부가 글로벌 시대에 부응하여 좀 더 많은 국제기구를 적극 유치하고자 한다면 유치하는 국제기구에 대하여 사례별로 또는 국제법 이론에 근거하여 국제기구로서의 지위를 갖도록 할 것이 아니라 외교부 소관의 법률로 가칭 ‘국제기구 유치지원에 관한 법률’을 제정하여 명시적인 국내법 규정에 근거하여 국내 유치 국제기구에 대한 법적 지위를 부여할 뿐만 아니라 국제기구를 국내에 적극적으로 유지하도록 지원하는 방안을 모색해야 할 것이다.

주제어 : 한아세안산림협력협정, 국제기구, 국제법인격, 국제기구면제법, 국제기구 특권과 면제

Review on the Legal Status and Personality of International
Organization Hosted in Korea
- In Case of AFoCO Secretariat -

Choi, Cheol-Young*

In 2012, the Korean government has hosted the AFoCO Secretariat in Seoul. The AFoCO Secretariat is established by Agreement between the Governments of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations and the Republic of Korea on Forest Cooperation (AFoCO Agreement) which is initiated by the Korea. The Korea government, however, does not have any laws and regulations to regulate the matter of legal status and legal personality of nationally hosted international organizations including the AFoCO Secretariat. Therefore, the legal status and legal personality of AFoCO Secretariat in international and domestic arena are still not clear.

To articulate such issues and to propose some answers, this article analyzes the international and domestic legal theory and practice about the status and legal personality of public international organizations. As a result, it is common in the literature to delimit international organizations by some standards. One characteristic is that international organizations are usually created between states. A second characteristic is that they are established by means of a treaty. And as a third characteristic, international organizations must possess at least one organ which has a will distinct from the will of its members. According to those criteria, the AFoCO Secretariat can be categorized as a public international organization. It means that the AFoCO enjoys certain privileges and immunities as a public international organization and must confer legal capacity in Korea even there is no domestic laws and regulations conferred the status and legal personality to it.

It, however, will be a better way to confer domestic legal personality on the AFoCO Secretariat through a domestic act like an "Act on the Assistance of

* Professor of Law, Daegu University College of Law

International Organization Attraction". This act will stipulate the legal status of international organization in Korea including the privileges and immunities as well as the matter of assistance of hosting international organizations.

Key Words : AFoCO Agreement, International Organization, International Legal Personality, International Organizations Immunity Act, Privileges and Immunities of International Organization

