

글로벌 커뮤니케이션 거버넌스 연구를 위한 이론적 제안*

문상현**

(국민대 언론정보학부 강사)

본 논문의 주요한 목적은 커뮤니케이션 관련 이슈인 전자상거래 거버넌스의 형성 과정에 대한 기존 문헌들을 검토하여 이들 연구의 이론적 한계들을 지적하고, 국제 정치학과 정책학에서 최근 활발하게 제기되고 있는 구성주의(Constructivism)에 대한 이론적 논의에 의존하여 글로벌 거버넌스의 형성과정에 대한 보다 설명력 높은 대안적 접근법을 제안하는 데 있다. 이러한 접근은 기존 연구들의 합리주의에 기반한 행위자 중심의 접근과 국가중심주의가 노정하는 한계들을 극복할 수 있게 해준다. 구성주의적 접근은 국가 행위자들이 글로벌 거버넌스를 형성하기 위한 과정에서 구체적으로 어떠한 행동을 했는지에 초점을 맞추기 보다는, 문제시 되는 이슈들의 거버넌스가 어떠한 행동을 하고 이러한 거버넌스가 어떻게 운영되어야 하는지에 대해서 국가적 및 비국가적 행위자들을 포함한 다양한 사회적 행위자들이 갖고 있는 관념에 주목한다. 또한 이들 행위자들이 이러한 관념에 근거해서 거버넌스 형성 과정에서 벌이는 담론적 실천과 이를 통해 그 이슈에 대해 사회적 행위자들이 갖는 관념의 수정과 변화에 중점을 둔다. 다시 말하면, 사회적 행위자들이 자신들의 관념을 간주관적으로 받아들여지는 지배적인 관념으로 만들기 위해 규칙형성과정에서 벌이는 담론적 경쟁과 이로 인한 관념의 변화에 주목함으로써 거버넌스 형성과정을 분석하는 것이다. 특히 본 논문에서 제기한 구성주의적 접근은 민간부문을 포함한 다양한 사회적 행위자들의 역할을 고려함으로써 다극화되고 탈중심화된 국제체제의 역동성을 글로벌 거버넌스 형성과정에 투사할 수 있는 장점이 있다.

키워드: 글로벌 거버넌스, 담론, 사회적 행위자, 전자상거래

* 본 논문은 『언론과 사회』 제11권 2호에 실렸던 저자의 논문 중 이론적 논의 부분을 대폭 보완, 확대한 것이다.

** moon73sh@joins.com

1. 들어가는 말

1990년대 이후로 미국과 유럽을 중심으로 한 사회과학계에서 거버넌스(governance) 개념에 대한 학문적 관심이 꾸준히 증가해왔다. 이는 국제정치학을 포함한 정치학, 행정학, 그리고 경영학에 이르기 까지 그 개념적 정의와 운용방식 및 적용분야에 있어 개별 학문간에 차이가 있긴 하지만, 변화하는 정치, 경제, 행정 혹은 경영환경을 이해하기 위한 새로운 문제틀로서 거버넌스 개념이 유용하다는 인식이 널리 확산되어 왔기 때문이다. 특히 국제정치학 분야에서 글로벌 거버넌스 개념과 이 개념을 실제 국제체제에서 제기되는 정책 문제들에 어떻게 적용시킬 것인가에 관한 최근의 활발한 논의는 지구화(globalization)로 표현되는 국제정치경제의 혁명적 변환이 파생시킨 다양한 국제 이슈들에 대한 학문적 고민의 산물이라고 할 수 있다. 집중하는 개별 국가들의 경제적 통합, 이러한 경제적 통합이 동반한 글로벌 정치의 등장은 한 국가의 경제현상이나 정치적 의사결정이 그 특정 국가의 경계를 넘어서 다른 국가들의 정치경제체제에까지 중요한 함의를 갖게 하는 상호연결된 지구체제의 형성을 결과하였다(Held & McGraw, 2002). 그리고 이러한 상호연결된 글로벌정치경제의 등장에는 무엇보다도 정보통신기술의 발전이 핵심적인 역할을 했다. 지구화의 진행과 함께 개별국가의 독립된 통치 영역을 넘어서는 새로운 지구적 이슈들 역시 급속도로 증가해 왔다. 이러한 이슈들에는 UN으로 상징되는 과거 냉전체제에 기반해 있던 양극화된 대립적 국제체제의 운영논리와 방식으로는 효율적으로 해결되기 어려운 것들이 많았다. 특히 냉전의 붕괴로 인한 다극화된 국제정치, 경제통합이 결과한 다국적 기업의 증대된 영향력, 그리고 전세계적인 민주화 추세와 함께 국제정치영역에서 주요한 세력으로 부상한 글로벌 시민사회집단의 활동 등의 변화된 상황을 고려한 새로운 형태의 다자주의(multilateralism)가 국제체제에 필요하다는 인식이 확대되어왔다. 글로벌 거버넌스(global governance)는 중앙정부의 부재라는 특징을 가지는 국제체제의 정치경제적 변환에 대한 체제적 대응이라고 할 수 있다.

글로벌 거버넌스에 대한 점증하는 관심은 이 개념을 어떻게 정의해야 하며, 새로이 부각되는 국제 이슈영역들에서 글로벌 거버넌스가 형성되고 운용되는 과정을 어떻게 설명할 수 있는지에 대한 학문적 관심으로 이어졌다. 당연한 것이겠지만 이러한 시도는 국제정치학자들의 연구에서 가장 활발하게 이루어졌다(예를 들면, Rosenau & Czempiel, 1992; Hewson & Sinclair, 1999; Held & McGraw, 2002). 그러나 국제정치학자들 외에 법학, 경제학 및 커뮤니케이션 학자들 사이에서도 글로벌 거버넌스에 대한 관심이 증가하고 있다(커뮤니케이션에서의 예를 들면, Siochru, Girard & Mahan, 2002). 정보 및 커뮤니케이션 기술의 발전은 글로벌 거버넌스와 관련하여 두가지 중요한 함의를 가진다. 첫째는 앞에서 잠깐 언급한 것처럼, 정보기술의 발전 그 자체가 정치 및 경제적 지구화를 촉진시킴으로써 글로벌 거버넌스의 필요성을 제고시키는 계기가 되었다는 것이다. 이 과정에서 정보 및 커뮤니케이션 기술은 효율적인 글로벌 거버넌스의 중요한 인프라로 기능하고 있다. 두번째 함의는 정보 및 커뮤니케이션 기술의 발전이 미디어 영역에서의 지구화를 더욱 가속화 시켰을 뿐만 아니라, 국제적 차원에서 미디어 산업이 가지는 경제적 가치를 더욱 높여왔다는 사실과 직접 연관된다. 특히 커뮤니케이션 네트워크를 이용하여 국가간의 경계를 넘어서 이루어지는 전자상거래의 확대는 미디어 혹은 커뮤니케이션 관련 이슈들에 있어서 글로벌 거버넌스의 형성에 대한 필요성을 증대시켜왔다.¹⁾ 전자상거래의 글로벌 거버넌스를 수립하기 위해 1990년대 후반부터 진행되어 온 국제회의 및 다자협상은 이러한 필요에 대한 국제사회의 정책적 대응이라고 할 수 있다. 국제사회의 정책적 노력과 함께 학계에서도 글로벌 전자상거래 거버넌스의 형성과정에 대한 이론적 논의와 연구가 꾸준히 증가해 왔다. 이들 연구는 지구화 시대에 새로이 제기되는 전자상거래라는 커뮤니케이션 관련 이슈에 글로벌 거버넌스 개념을

1) 전자상거래는 단순히 경영학 혹은 경제학적인 관심만이 집중되는 분야는 아니다. 오히려 전자상거래가 커뮤니케이션 하부구조를 이용하고, 문화상품 및 서비스가 중요한 거래대상이라는 점에서 커뮤니케이션학 혹은 미디어 연구의 주 관심사에 더욱 관련된다고 볼 수 있다.

적용시켜 그 의미를 살펴보고자 했다는 점에서 중요한 시도라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 연구들은 그 접근방법에 있어서 적지 않은 문제점들을 노정하고 있고, 그로 인해 다양한 사회적 행위자들에 의해 전자상거래 거버넌스가 형성되는 역동적인 과정을 설명하는데 많은 한계를 드러내고 있다. 본 논문의 주요한 목적은 커뮤니케이션 관련 이슈인 전자상거래 거버넌스의 형성과정에 대한 기존 문헌들을 검토하여 이들 연구의 이론적 한계들을 지적하고, 국제정치학과 정책학에서 최근 활발하게 제기되고 있는 구성주의에 대한 이론적 논의에 의존하여 글로벌 거버넌스의 형성과정에 대한 보다 설명력 높은 대안적 접근법을 제안하는 데 있다. 그러나 본 논문의 의도는 어떤 완성된 분석모델을 제공하기 위한 것은 아니다. 오히려 보다 추상적이고 거시적인 제언을 통해 보다 구체적이고 실용적인 분석모델을 발전시키기 위한 이론적 시론이라고 보는 것이 더 적절할 것이다.

2. 기존 문헌의 검토

새로운 정보통신기술에 기반을 둔 전자상거래가 다가오는 정보화 사회의 중요한 경제행위로 인식됨에 따라, 전자상거래의 다양한 사회, 경제, 문화, 정책적 측면들에 대한 학문적 관심 역시 증가해왔다. 그 결과 지난 10년간 전자상거래 관련 이슈들을 다루는 연구들이 정치학, 경제학, 법학, 커뮤니케이션학, 컴퓨터공학 등 다양한 학문분야의 경계를 아우르며 수행되었다. 이러한 맥락에서 국제정치학, 국제법, 그리고 정책학을 연구하는 학자들을 중심으로 전자상거래의 태생적인 지구적 특성(born global nature)이 갖는 정책적, 법적, 경제적 함의에 대한 관심 또한 증가해왔다. 이들이 주목한 것은 전자상거래가 그 기술적 특성 때문에 국가간의 경계를 넘어서 이루어지는 경우가 많아지고, 이로 인해 개별 국가의 국내법으로 다룰 수 없거나 혹은 서로 다른 국내법을 적용할 경우 많은 문제점을 파생시키게 되는 새로운 이슈들을 제기하고 있다는 점이었다. 따라서 국가의 경계를 넘어서는 전자

상거래가 야기하는 법적, 규제적 이슈들을 다룰 수 있는 글로벌 전자상거래 거버넌스의 내용이 어떠해야 하며, 이러한 거버넌스를 수립하기 위해 다양한 사회적 행위자들이 국제사회에서 어떠한 활동을 벌여왔는지에 대한 연구들이 꾸준히 증가해 왔다. 이 장에서는 전자상거래에 있어서 글로벌 거버넌스에 대한 기존 연구들을 살펴봄으로써 이들 연구가 글로벌 거버넌스에 대한 이해의 폭을 넓히는데 어떠한 공헌을 하였으며, 그 이론적 한계는 무엇인지 살펴보고자 한다. 이를 통해 글로벌 커뮤니케이션 거버넌스의 형성과정을 보다 효과적으로 설명하기 위해서는 새로운 이론적 접근법이 필요함을 보여주고자 한다. 기존 문헌에 대한 논의는 다음 장에서 이어질 이론적 제언과의 논리적 연속성을 위해 세가지 범주에서 이루어질 것이다. 첫번째로 기존 문헌들이 거버넌스를 어떻게 이해하고 있는가에 대해 논의할 것이고, 두번째는 이들이 어떻게 거버넌스의 형성과정을 이해하는지, 그리고 마지막으로 거버넌스의 형성 주체를 누구로 보는가이다.

전자상거래의 글로벌 거버넌스라는 주제에 관련된 문헌들에서 나타나는 공통적인 현상은 이들 연구들에서 거버넌스라는 개념이 빈번하고도 광범위하게 사용되는데 불구하고, 거버넌스가 무엇을 의미하는지에 대한 개념적 설명이 없이 사용되는 점이다(예를 들면, Spar, 1999; Schneider, 2000; Malawer, 2001). 즉 이들 연구자들은 거버넌스라는 개념이 이미 충분히 이론적으로 정의가 되었으며, 이러한 정의가 보편적으로 공유되고 있다고 가정하는 듯하다. 특히 거버넌스를 단순히 규제(regulation)와 동일한 의미로 사용하는 경우도 많다(예를 들면, Mathiason & Kuhlman, 1998). 물론, 일부 연구자들은 정치학이나 정책학에서 발전된 이론적인 개념들을 차용해서 거버넌스를 설명하기도 한다. 예를 들면, 굴드(Gould, 2000)는 “네트워크의 경영”이라는 로드스(Rhodes, 1996)의 정의를 차용하여 인터넷 표준수립과정에 거버넌스 개념이 적용될 수 있는지를 검토하였다. 카울스(Cowles, 2001) 역시 전자상거래에 관한 글로벌 프레임워크를 수립하는 과정에서 국제기업연합조직인 ‘Global Business Dialog on ecommerce(GBDe)’의 역할을 분석하는 논문에서 로드스를 포함한 몇몇 학자들의 상이한 거버넌스 개념을 소개하고 있다. 로드스의

개념 외에도, 쿠이만(Kooiman, 1993)의 “사회적, 정치적, 정부 행위자들의 통치행위에서 나타나는 양식들”, 그리고 나이와 도나휴(Nye & Donahue, 2000)의 “집단의 집합적 행동을 인도하고 제약하는 공식적, 비공식적 과정과 제도들” 등의 거버넌스 개념을 소개하였다. 그러나 카울스의 논문에서 거버넌스 개념에 대한 보다 심도 있는 논의는 이루어지지 않는다. 이는 그녀가 어느 거버넌스 개념이 더 설명력이 높은지에 관심이 있기보다는 이러한 개념들이 거버넌스에 있어서 정부와 국가의 역할을 어떻게 보는지에 주목하기 때문이다. 그녀가 설명하기를, 이러한 거버넌스 개념들에 의하면 국가나 정부는 네트워크를 운용하는(Rhodes, 1996) 혹은 권위를 가지고 행동하는 행위자(Nye & Donahue, 2000)이다. 이상에서 보듯이 기존 문헌들은 거버넌스 개념을 이론적이고 분석적인 개념이라고 보기보다는, 규제나 정부처럼 이미 그 의미가 보편적으로 공유되고 있는 대중적인 용어라고 보는 경향이 있다. 이러한 경향은 명확한 개념화에 근거해 거버넌스가 어떻게 형성, 발전하는지에 대한 이론적인 분석으로 연결되지 못하는 문제를 결과하게 된다.

거버넌스의 명확한 개념적 정의에 기반하든 그렇지 않든, 대부분의 문헌들은 전자상거래에 있어서 글로벌 거버넌스의 형성과정을 설명하고자 한다. 기존문헌의 분석은 전자상거래의 글로벌 거버넌스 형성과정에 대한 접근법에 있어서 하나의 보편적인 경향성이 있음을 보여준다. 즉, 대부분의 연구들이 전자상거래의 글로벌 거버넌스를 수립하기 위해 행위자들이 어떠한 행동들을 하였는가를 기술하는데 초점을 맞추고 있다는 사실이다. 다시 말하면, 이들 연구들이 특정 형태의 전자상거래 거버넌스가 등장하게 되는 과정을 설명하는 방법은 거버넌스 수립과정에서 주요 행위자들이 누구이고 이들이 그 과정에서 어떠한 행위들을 하는가에 주목하는 것이다. 이들 행위들은 의사결정, 공식적 비공식적 협상, 옹호(advocacy), 로비, 그리고 의제형성 등으로 매우 다양하다. 이러한 경향성은 각 연구들이 취하는 이론적 입장의 상이함에 관계없이 대부분의 연구들에서 광범위하게 발견된다. 예를 들면, 할란드(Harland, 2000)는 커뮤니케이션 네트워크를 통한 국경을 넘는 상거래 행위에 있어서 소비자 보호문제를 논의하면서, 전자상거래의 효과적인 규제를

위한 국제기구들의 협조적인 노력들에 대해 논의하였다. 프룸킨(Froomkin, 2000) 역시 세계지적재산권기구(WIPO)의 도메인명에 관련된 규칙형성과정 에 대한 연구에서, 그 과정이 공공기구와 사적 부문간의 협력으로 특징 지워 지는 반민간부문적(semi-private) 성격을 띠고 있다고 주장하였다.

이러한 행위자 중심의 접근법(actor-centered approach)은 전자상거래 거버넌스 형성과정 에 대한 이론적인 논문에서도 뚜렷이 나타나고 있다. 이러한 논문들의 대부분은 국제정치학자들에 의해 발전된 국제 레짐이론(international regime theory)을 그 이론적 기반으로 하고 있다. 레짐은 “국제관계의 주어진 한 영역에서 행위자들의 기대가 합치되는 명시적·묵시적 원칙, 규범, 규칙과 의사결정절차 등의 총합체”를 말한다(Krasner, 1983, p. 2). 레짐 개념은 국제체계에서 규칙과 규범의 중요성을 강조한다. 그러므로 레짐 개념을 분석틀로 사용한 연구들의 주요한 목적은 전자상거래에 있어서 국제적인 합의나 규칙들이 행위자들과 그들의 행동에 의해 어떻게 형성되는가를 검토 하는데 있다. 커뮤니케이션 및 정보기술의 표준화 레짐(standards regime)에 대한 사례연구에서 살터(Salter, 1999)는 글로벌화된 세계에서 여전히 글로벌, 국가 및 지역정치의 상호작용이 중요함을 논증하였다. 살터에 의해 제기된 또 다른 중요한 주장은 공공부문과 사적 부문간의 공동운용으로 특징지어져 온 표준화 레짐이 점차 사적 부문의 영향력이 강화되는 방향으로 바뀌어가고 있다는 것이다. 글로벌 지적재산권 레짐에서 어떻게 국제적인 합의가 형성되는가에 대한 연구에서, 칙(Cheek, 2001)은 각 국가의 관료들로 구성된 정부간 네트워크가 비공식적으로 수행한 역할이 레짐의 형성 및 변화과정에서 매우 중요한 기능을 담당했음을 보여주었다. 칙에 따르면, 이 정부간 네트워크는 각국의 관료들간의 아이디어의 교환을 촉진하여, 레짐의 핵심 행위자들인 정부간기구들의 기능을 활성화하고 국제간 합의형성에서의 그 효율성을 증대시키는 역할을 수행했다는 것이다(Cheek, 2001, p. 30).

기존연구들의 행위자중심의 접근법은 거버넌스가 형성되는 과정을 설명하는데 두 가지 한계점을 드러낸다. 첫째, 대부분의 연구들이 보여주는 것처럼, 행위자 중심의 접근은 거버넌스 형성과정에서 개별 행위자들간의 행동

들이 서로 어떻게 연관되는지, 그리고 이러한 행동들이 어떻게 거버넌스 형성과정에서 특정한 결과를 산출하는지에 대하여 설득력 있게 기술하거나 설명하지 못하는 문제가 있다. 또 하나의 문제로, 이러한 행위자 중심의 접근은 특정 행위자들이 거버넌스 형성과정에서 자신들의 목적을 성취하기 위해 어떻게 행동하는지에 대해서는 대체로 만족할 만한 설명을 제공하는데 반해, 이러한 행위자들이 왜 특정한 방식으로 행동하는지에 대한 이유를 설명해주지는 못하는 한계가 있다. 다시 말하면, 이 연구들은 개별 행위자들이 자신들의 이해(interests)와 선호(preferences)가 무엇인지를 잘 알고 있으며, 이는 다시 거버넌스 형성과정에서 그들의 행동을 인도한다고 가정하는 경향이 있다. 이러한 논리에서는 행위자들의 이해와 선호가 외적으로 주어진 것이며 물리적 힘과 같은 외부적인 힘에 의해 결정되는 것으로서, 행위자들의 상호작용에 의해서 생성되는 것이 아닌 것이다. 그러므로, 어떻게 이러한 이해와 선호가 직접적으로 규칙형성과정으로부터 형성되는지를 설명하는 것이 필요하지도 않을 뿐만 아니라 가능하지도 않게 된다. 이러한 입장은 규칙형성과정에서 행위자들의 행동이 그들의 가정된 이해와 상충될 때, 혹은 그들의 이해에 반하여 변화될 때 유지하기가 곤란하다는 문제가 있다.

마지막으로, 기존 연구들에서 발견되는 또 하나의 경향은 저자들이 국가, 정부, 정부간 국제기구 등과 같은 국가행위자들(state actors)에 일차적인 초점을 둠으로써, 전자상거래 거버넌스에 있어서 비국가적 행위자들의 점증하는 역할을 간과하고 있다는 점이다. 과거의 소위 브레튼우즈체제(Bretton Woods system)에서는 국가와 그들의 대표들로 이루어진 정부간 국제기구들이 국제 규칙형성과정에서 가장 중요하고 유일한 행위자로서 간주되었다. 국제정치학의 뿌리깊은 국가중심적 사고는 국제규칙형성과정에 대해 이루어진 국제정치학 관련 문헌들에서 보편적으로 나타나며, 이는 전자상거래 거버넌스에 대한 문헌들에서도 마찬가지라고 할 수 있다. 이러한 국가중심주의는 국제거버넌스의 탈중심화로 상징되는 국제정치경제의 역동성을 설명하는데 제한적일 수밖에 없다는 비판을 받아왔다. 따라서, 급격히 변화하는 국제정치경제에 주목하면서, 학자들은 기존에 정부와 정부간 국제기구들이 유일한

권위를 가진 것으로 인식되었던 다양한 정책분야의 거버넌스에 비국가적 행위자들의 참여가 집중하고 있다는 사실에 관심을 기울이기 시작했다.

특히 국제거버넌스에서 국가와 정부간 국제기구들로부터 비국가행위자들로의 권위(authority)의 집중하는 이양현상과 관련하여서, 학자들은 사적 부문과 그들의 역할들에 많은 관심을 기울이기 시작했고, 이러한 관심은 전자상거래 거버넌스의 형성과정에 대한 연구에서도 점차적으로 높아져왔다(예를 들면, Salter, 1999; Spar, 1999; Holitscher, 1999; Cowles, 2001). 대부분의 연구들이 전자상거래 거버넌스에서 사적 부문의 집중하는 역할들에 많은 관심을 가졌고, 이러한 사적 부문에 대한 관심은 전자상거래 거버넌스의 형성과정을 연구함에 있어서 국가적 행위자들이 여전히 핵심적인 행위자로 간주되는 연구들에서도 광범위하게 나타나고 있다(예를 들면 Froomkin, 2000; Harland, 2000). 특히 카울스(2001)는 국제정치학에서 최근 관심의 대상이 되고 있는 사적권위(private authority)라는 개념을 차용하여, 전자상거래의 글로벌 프레임워크를 마련하기 위한 과정에서 국제기업연합조직인 GBDe의 활동과 역할을 분석하였다. 그녀에 따르면, GBDe의 옹호활동과 전자상거래 영역에서 그것이 가진 전문성이 전자상거래 거버넌스에 대한 정당성과 권위를 획득하는데 중요한 역할을 했다. 셀(Sell, 1999, 2000) 역시 지적재산권 영역에서의 글로벌 규칙과 규범이 사적 부문에 의해 어떻게 수립되는가에 대한 연구에서, 미국에 기반을 둔 12개의 다국적 기업의 고위간부들과 그 조연자들로 구성된 지적재산권위원회(Intellectual Property Committee)가 지적재산권 거버넌스의 형성과정에서 수행한 핵심적인 역할들을 분석하였다. 한편, 전자상거래 거버넌스를 마련하기 위한 국제 회의와 협상들이 보여주듯이, 비정부기구들 혹은 시민사회행위자들 역시 전자상거래 거버넌스 형성과정에 적극적으로 참여해왔다. 그럼에도 불구하고 기존 문헌에서 시민사회 행위자들과 그들의 활동에 대한 관심은 매우 적을 뿐만 아니라 그들의 역할 역시 놀라울 정도로 저평가 되고 있다.

앞에서 논의된 것처럼, 전자상거래 거버넌스에 대한 기존 문헌의 검토는 몇가지 중요한 연구의 제한점들을 드러내었고, 전자상거래 거버넌스의 형성

및 변화과정을 보다 적절히 설명하기 위한 이론적 분석들의 필요성을 제기하고 있다. 첫째, 거버넌스 개념에 대한 빈번한 사용에도 불구하고 이들 문헌들은 그것이 무엇을 의미하는지 설명해주지 않음으로써, 추상적인 거버넌스 개념과 연구들이 구체적으로 검토한 것들과 어떻게 연관되는지에 대한 분명한 이해를 독자들에게 제공해주지 못하고 있다. 따라서 무엇보다도 거버넌스 개념에 대한 보다 명확한 이론적인 명료화가 요구된다. 특히 거버넌스 개념이 기존 연구들이 암묵적으로 동일한 의미로 사용하고 있는 규제나 레짐 개념들 보다 더 포괄적인 개념이라는 점에서 이러한 필요성은 더욱 높다고 하겠다. 둘째로, 기존 문헌들은 거버넌스 형성과정에서 행위자들과 그들의 행동들에만 주목함으로써, 개별 행위자들이 왜 특정한 방식으로 행동하는지에 대한 설명을 제공하는 데 한계를 보여주고 있다. 앞에서 언급되었듯이 이러한 접근은 두 가지 문제를 노정한다. 하나는 행위자들의 이해와 선호가 외부로부터 주어지는 것이라고 상정함으로써, 거버넌스 형성과정에서 그러한 이해들과 선호가 변화하는 현상을 적절하게 설명할 수 없다는 점이다. 다른 하나는 거버넌스 형성과정에서 개별 행위자의 분절화된 조직 활동에 주로 초점을 맞추므로써 서로 다른 행위자들의 다양한 활동들이 서로 어떻게 연관되며, 어떠한 과정을 통해서 그러한 활동들이 특정한 형태의 거버넌스의 형성 및 변화를 결과하는지에 대해 체계적인 설명을 제공해주지 못한다는 것이다. 마지막으로, 비록 기존 문헌들이 전자상거래 거버넌스와 관련하여 비국가적 행위자들에 대해 점차적으로 높은 인식을 보이기는 하지만, 구체적인 분석 수준에서 보완되어야 할 부분이 여전히 존재한다. 즉 대부분의 연구들은 전자상거래 거버넌스와 관련하여 비국가적 행위자들의 역할을 분석함에 있어서, 이미 인터넷의 발명시기부터 비국가적 행위자들의 활동이 활발했던 표준화문제나 도메인 관련 이슈들에 치우치는 경향이 있다(예를 들면, Matsuura, 2000; Gould, 2000). 또한, 셀(1999, 2000)이나 카울스(2001)의 연구들처럼 분석단위에 있어서도 특정 행위자의 개별적인 활동에 국한시키는 경향이 대체로 많다. 물론 개별행위자들에 대한 연구 자체가 문제인 것은 아니다. 오히려 보다 근본적인 문제는 이들 비국가적 행위자들의

역할이나 활동이 정부나 정부간 국제기구들과 같은 국가적 행위자들의 그것들에 비해 여전히 부차적이거나 보조적인 것으로 폄하되는 것이라고 할 수 있다.

기존문헌의 검토는 이들이 취한 연구방법 혹은 접근이 전자상거래 거버넌스의 형성 및 변화과정을 이해하는데 많은 공헌을 함에도 불구하고 간과할 수 없는 한계를 드러내고 있음을 보여준다. 이러한 문제인식에 근거하여 본 연구자는 다음 장에서 글로벌 거버넌스의 형성 및 변화 발전 과정을 보다 체계적이고 역동적으로 이해하기 위한 통합적인 연구 분석틀의 이론적인 기초를 제고하고자 한다. 다음 장에서의 논의는 문헌연구에서 제기된 세가지 핵심적인 문제들에 대한 대안적 설명의 형식을 취할 것이다.

3. 글로벌 거버넌스에 대한 구성주의적 접근

1) 거버넌스: 규칙, 규범 그리고 제도

거버넌스는 사실 학계에서 오랫동안 사용되어 왔던 것으로 전혀 새로운 개념은 아니다. 그럼에도 불구하고 이 개념에 대한 명확한 정의나 구체적으로 거버넌스가 어떻게 작동하는지에 대해서는 학자들간에 이견이 많았다. 그 한 예로 거버넌스가 정부(government)라는 개념과 혼동되어 사용되는 것이다. 비록 두 개념간에 많은 공통점이 존재하긴 하지만, 두 개념은 동일하지 않다. 정부가 주로 공식적인 활동들에 의해 뒷받침되고 경찰력이 정책들의 집행을 보장하는 활동들인데 반해, 거버넌스는 비공식적인 활동들을 포함할 뿐만 아니라 그러한 행동들의 집행을 강제하고 불응에 대응하기 위해 경찰력에 반드시 의존할 필요가 없는 활동들을 의미한다. 즉 거버넌스는 공식적인 정부제도들 뿐 아니라, 비공식적이고 비정부적 기체들을 포함하는 개념이다. 이러한 의미에서 구성원들간의 공유된 목표에 의해 지지되는 거버넌스는 정부보다 훨씬 포괄적인 개념인 것이다(Rosenau, 1992, p. 4). 이런

의미에서 거버넌스는 집합적인 의미에서의 국가, 정부 또는 레짐 보다 광범위한 개념인 것이다.

거버넌스 개념에 대한 이론적인 접근을 시도한 학자들에 따르면, 규칙(rule)이라는 개념은 거버넌스의 의미와 그 작동방식을 이해하는데 핵심적이다. 거버넌스에 관한 국제정치학 분야에서의 논쟁을 촉발한 로즈나우는 거버넌스를 “사회 대다수의 간주관적(intersubjective) 의미에 의존하며, 이들 다수에 의해 받아들여질 때만 작동하는 규칙들의 체계”로 정의하였다(Rosenau, 1992, p. 4). 구성주의학자들로 불리는 일단의 학자들도 역시 규칙과 제도(institution)의 개념을 거버넌스에 직접적으로 연관시킨다. 이들에 따르면, 규칙은 특정한 유형의 행동들을 기술해줄 뿐만 아니라 그 행동들이 규칙 적용 대상자의 입장에서 볼 때 보증된 행동인지 아닌지를 알려주기 때문에 모든 사회체계의 근본적인 요소이다(Onuf, 1989, p. 78-81). 기든스의 논리를 따라 이들 구성주의자들은 작인(agents)과 사회구조가 서로를 공동 구성한다고 주장한다. 개인들은 자신들의 행위와 실천들을 통해 사회를 만들고 사회구조 역시 동일한 행동을 통해 개인을 구성한다는 것이다. 이러한 사회적 존재로서의 개인과 사회구조의 공동구성은 반복적이고 연속적인 과정이다. 규칙들이 사회 내에서 개인을 작인으로 만들뿐만 아니라 특정 사회의 제도들에서 발견되는 고유한 특성을 그 사회에 부여하기 때문에 규칙들은 이 과정에 핵심적인 것이다(Onuf, 1998, p. 172-3).

일반적으로 규칙은 “주어진 상황에서 특정의 행위자들을 위한 행동기준을 분별해주는 진술”을 가리킨다(Sandholtz, 1999, p. 81). 규칙들은 공식성(formality)과 특정성(specificity)의 두 가지 차원에 따라 분류가 가능하다. 공식적인 규칙들은 대체로 문서화되어 있는 데 반하여, 비공식적 규칙들은 무엇이 사회적으로 받아들여질 수 있는가에 대한 집합적인 이해를 의미한다. 일반적으로 국제관계론과 국제법 이론에서 규칙과 규범은 동일한 개념으로 혼용되곤 한다. 이것은 오너프가 예기한 것처럼 모든 규칙은 규범적이고, 모든 규범은 또한 오직 규칙의 형태로만 언급될 수 있기 때문이다(1997, p. 10). 그러므로 규범은 “특정한 정체성을 가진 행위자들을 위한 적절한 행동

에 대한 집합적 기대”라고 정의할 수 있다(Jepperson et al., 1996, p. 54). 다시 말하면, 규칙과 규범은 공동체내의 행위자들을 위한 공유된 해석과 의도를 구성한다. 순간적인 어떤 상호작용도 규칙을 필요로 하기 때문에, 넓은 의미에서 규칙과 규범의 존재는 인간 조건의 규정적인 특성이라고 할 수 있다. 위이너(Wiener, 2001)가 언급했듯이, 규칙과 규범은 최소한의 사회적 상호작용이 없다면 인식되지 않을 뿐만 아니라, 그것들의 구성 자체도 또한 사회적 상호작용에 기반한다(p. 23-4). 게다가, 규칙은 사회적 행위자들의 행동에 제약을 가하거나 그것을 가능케 함으로써 사회적 행위자들의 행동을 유발한다. 의미 있는 행동은 오로지 간주관적인 사회적 맥락에서만 가능하며, 행위자들은 규범과 실천이라는 매개를 통해서 타인에 대한 이해나 그들과의 관계를 형성하게 된다. 규범의 부재 속에서는 권력의 행사나 어떠한 행동도 그 의미를 상실하게 되는 것이다. 따라서 호프(Hopf, 1998)는 규범은 행동들을 특정화함으로써 정체성을 규정하고, 그 행동들은 다른 행위자들로 하여금 그 정체성을 인식하고 그에 적절한 방식으로 반응하게끔 한다고 주장하였다(p. 173).

특정한 규칙들은 언제나 그 내용과 기능에 있어서 다른 규칙들과 밀접하게 연관되어 있는데, 이러한 서로 연관된 규칙들의 집합을 ‘제도’라고 한다. 마치와 올센(March & Olsen)은 제도를 “특정한 상황에서 특정 집단의 행위자들의 적절한 행동을 규정하는 비교적 안정된 실천들과 규칙들의 집합”이라고 정의하였다(1999, p. 308). 제도는 유사한 개념으로 빈번하게 사용되는 조직(organizations)보다는 훨씬 포괄적인 개념으로, 오히려 조직이 제도의 하부체계라고 할 수 있다. 특정 규칙에 대한 모든 반응은 그 규칙 자체뿐만 아니라 서로 연관된 제도적 환경 속에서의 그 규칙의 위치에도 영향을 미치기 때문에, 규칙들과 이에 관련된 실천들은 사실상 분리할 수 없다. 구성주의자들은 국가도 제도의 한 형태라고 주장한다. 즉 국가는 매우 구체적인 행동들에 대한 규정과 발달된 조직적 도움을 갖는 매우 공식적인 규칙의 체계로 이루어져 있는 제도인 것이다(Sandholtz, 1999, p. 83). 다시 말하면 규칙은 제도의 본질인 것이다.

국제관계도 다양한 사회적 행위자들의 행위에 의해 구성되는 것이기 때문에 하나의 사회로 간주되어야 한다. 동시에 이러한 구성은 규칙에 의존하기 때문에 국제관계도 본질적으로 규칙에 의해 인도되는 행위라고 할 수 있다. 즉 국가나 가족 등의 다른 제도들처럼 국제사회 역시 공식성과 특정성이라는 차원에서 서로 상이한 많은 규칙들의 존재에 의해 특징을 가지게 되는 제도의 한 형태인 것이다. 마치와 올센(1998)은 이러한 규칙에 의거한 행동들은 언제나 의식적인 과정이라고 지적한다. 이러한 의식적 과정에 의해 사회적 행위자들은 특정한 상황에서 그들이 어떻게 행동하고, 어떻게 적절한 규범들을 적용하며, 수많은 서로 상충하는 규칙들 중에 어떤 규칙을 선택해야 하는지를 이해하게 되는 것이다. 샌드홀츠(1999) 역시 국제정치는 복잡한 규칙체계에 의해 형성된다고 주장하였다. 구성주의자들은 국제사회 역시 그것들이 제도의 한 형식이라는 점에서 국가와 다를 바가 없다고 주장한다. 즉 사회제도란 단순히 인간이 만든 제도들의 한 고안물이기 때문에, 구성주의자들은 국제체제와 국가는 모두 규범적으로 구성된 실체들이라고 보는 것이다(Kolowski & Kratochwil, 1994, p. 222-3). 국가와 국제사회는 단지 국가가 국제사회 보다 공식적이고 구체적인 규칙체제로 이루어져 있다는 점에서만 구별되는 것이다(Sandholtz, 1999, p. 83).

주류 국제정치학 이론인 현실주의와 신현실주의에서는 국제체제에서의 집합적 행동의 문제를 설명하기 위해 거버넌스라는 개념보다는 “서로 다른 국가이익의 조정”이라는 개념이 선호되어 왔다. 이들 이론에 따르면, 국제 협력은 모든 국가들이 합의에 도달할 경우나 하나의 패권국가(hegemon state)가 모든 국가들 사이에서 합의를 이끌어낼 때에만 가능하다. 더 나아가서 이 이론들은 무정부 상태라는 특징을 가지는 국제체제에서 이루어지는 서로 다른 국가 이익들 간의 조정은 주권국가들이 서로 협력하겠다는 합리적인 결정을 내린 결과라고 본다.²⁾ 야흐텐폭스(Jachtenfuchs, 1997)가 언급한 것처럼

2) 주류 국제정치학 이론인 현실주의와 신현실주의는 합리적 선택 모델(rational choice model)에 근거하고 있다. 이 모델에 의하면 인간의 행동은 효용의 극대화(utility maximization)라는 측면에서 이해되고 설명될 수 있다. 모든 개인은 다양한

럼, 개별 국가들은 그들 자신의 이익을 추구하기 위해 서로 협력한다. 국제 사회의 다양한 제도들 역시 본질적으로는 자국의 이익을 추구하기 위한 주권국가들의 합리적인 결정에 근거한 것일 뿐만 아니라, 제도는 이러한 협력 과정에서 거래비용을 감소시키는 중요한 기능을 수행하는 것으로 이해된다(Jachtenfuchs, 1997, p. 43). 이러한 관점에서 보면, 국가는 전략적 행위를 통해 자신의 이익을 실현하고자 하는 이기적인(self-interested) 행위자들이다. 이해관계는 대체로 고정되고 협력이 이루어지기 전에 독립적으로 존재하는 것으로 간주되는데 반해, 규범이나 제도는 “기껏해야 수단-목적의 계산하에 이루어지는 이기적인 국가의 선택이나 행동을 제약하는 정도의 것으로 간주된다”(Checkel, 1998, p. 327).

반면에, 구성주의자들은 국가의 행동을 효용의 극대화라는 측면에서 해석하는 합리주의적 선택모델을 거부하며, 대신에 국가를 일종의 역할 연기자(role-player)로서 바라볼 것을 주장한다(Hasenclever, Mayer & Rittenberger, 1997, p. 156). 역할연기의 관점은 마치와 올센(1989)이 설명한 “적절함의 논리(logic of appropriateness)”에 의해 가장 잘 설명될 수 있다. 이 논리에 따르면, 사회적 존재로서 개인은 특정한 상황에서 그에 맞는 가장 적절한 행동이 무엇인가를 규정해주는 제도적 역할, 규칙과 관행들 내에서 행동하기를 바라는 존재이다. 마치와 올센(1998)은 인간 행위자들이 특정한 정체성을 특정 상황에 연결시켜주는 규칙들을 따르는 존재라고 주장한다. 구성주의자들에게 제도는 세상이 어떻게 작동하는가에 대한 행위자들의 생각 혹은 관념과 분리되어서 존재할 수 없는, 본질적으로 인지적인 실체이다(Wendt, 1992, p. 399). 국제체제 내에서 국가간의 협력을 설명하기 위해 구성주의자들은 특정한 행동에 의해 형성되는 기대들(expectations)이 정체성과 이해관계에 영

선택의 기회에 놓일 때, 항상 자신의 이해(interests)와 선호(preferences)를 가장 잘 충족시켜줄 수 있는 경우를 선택한다는 것이다. 그리고 국제정치학 이론에서 많은 경우, 이러한 이해들은 권력 혹은 부와 같은 물질적인 재화를 의미한다. 합리적 선택모델은 현실주의와 신현실주의를 비판하고 나온 신자유주의적 제도론(neo-liberal institutionalism)의 이론적 기반이기도 하다.

향을 미치는 방식에 주목한다. 이러한 의미에서 웬트(1992)가 지적했듯이, 제도를 만드는 과정은 “단순히 외부적으로 구성된 행위자들의 행동에 대한 외적 제약을 만드는 것이 아니라, 자아와 타인에 대한 새로운 이해를 내면화 하는 것의 하나인 동시에, 새로운 역할정체성을 획득하는 것”이 된다(p. 417).

결론적으로, 규칙과 제도가 국제체제의 근본적인 특성이기 때문에 이들은 거버넌스 개념과 그것의 작동에 관한 논의에서도 핵심적인 지위를 차지하는 것으로 보아야 한다. 이러한 의미에서, 거버넌스는 다양한 사회적 행위자들에 의해 규칙이 형성되고 변화되는 과정과 밀접하게 연관된다. 동시에, 거버넌스는 규칙과 제도를 통해 행위자들에 의해 작동되고 운영되는 것으로 이해되어야 한다. 따라서 영(Young, 1994)은 거버넌스가 “상호의존적인 행위자들의 세계에서 서로간의 대립을 해소하고, 협력을 촉진하며, 집단 행위문제를 완화할 수 있는 사회제도를 수립하고 운영하는 것”이라고 정의한다(p. 15). 베이리넨(Vayrynen, 1999) 역시 국제 거버넌스를 “적대적인 초국가적, 국제적 및 국내 문제들의 원인과 결과들에 대처하기 위해 국제 규범과 제도를 확립하는 집합적 행위”로 규정하고 있다(p. 25). 이렇게 볼 때, 국제사회에서 다양한 규칙, 규범 및 제도의 출현과 변화는 글로벌 거버넌스의 형성과 그것의 작동의 명백한 징후라고 할 수 있다.

2) 관념, 담론 그리고 글로벌 거버넌스의 형성

만약 거버넌스를 사회적 행위자들간에 일어나는 다양한 형태의 상호작용을 다루기 위한 규칙과 제도의 확립이라고 정의한다면, 다음으로 제기되는 질문은 그렇다면 이러한 거버넌스가 어떻게 형성되고 확립되는가 하는 것이다. 게다가 이 질문은 이미 확립된 규칙과 제도들이 어떻게 진화하거나 변화하는가의 문제와도 직접 연관된다. 이 문제들에 답하기 위해 학자들은 사회적 상호작용에서 관념과 담론의 역할들에 이론적인 관심을 갖게 되었다. 국제관계론과 정책학에서 관념과 담론 개념은 외교정책과 국가행동에서의 변

화를 설명하고자 하는 학자들의 주목을 받아왔다. 비록 이들의 입장이 관념과 담론이 얼마나 중요한가, 그리고 관념과 물질적 이해간의 관계가 무엇인가에 대한 인식에 따라 매우 다양함에도 불구하고, 관념과 담론이 국제정치와 정치적 결과물에 영향을 미친다는 합의가 이들 학자들 간에 형성되기 시작했다.

일반적으로 주류 국제정치학자들은 관념이 사회현실을 구성하거나 구조화하지 못하며 단지 물질적 세계를 반영하고 물질적 동인들을 정당화하는데 복무한다고 본다(Adler, 1997, p. 324). 주류 국제관계론의 합리주의 모델이 설명 못하는 변화에 불만을 표시하며, 신자유주의 제도론자들은 국제정책 및 정치적 결과물들에 대한 관념의 영향에 주목하였다(Goldstein & Keohane, 1993). 관념을 개인들의 신념이라고 정의하면서, 이들은 특정한 관념이 정당화하는 것처럼 보이는 정책들과 관념을 인과적으로 연결시킨다. 이러한 방법을 통해 제도론자들은 관념이 외교정책과 국가행위에 어느 정도로 영향을 미치는지 밝혀내려고 하였다(Laffey & Weldes, 1997, p. 193). 관념의 역할을 인과적 신념으로 이해하는 이 학자들은 또한 관념이 행위자들을 위한 지도(road maps)의 역할을 한다고 보았다. 즉 골드스타인과 코헤인(1993)이 지적한 것처럼, 관념은 행위자들이 정책 목표에 대해 명확한 관점을 가지지 못할 때 인과적 신념이 지도의 역할을 함으로써 정책에 영향을 미치게 되는 것이다. 국제체제에서 특정한 정치적 결과물을 설명하는 데 있어서 관념적 요소들의 중요성을 강조한 이들 신자유주의 제도론자들의 접근은 기존 현실주의와 신현실주의의 물질적 자원에 대한 과도한 강조가 낳은 문제점을 극복하는데 많은 기여를 해왔다. 그럼에도 불구하고 관념의 역할에 대한 이들의 이해 역시 많은 한계점들을 노정하면서 비판의 대상이 되어왔다. 래피와 웰즈(Laffey & Weldes, 1997)가 적절히 지적한 것처럼, 이들 신자유주의적 제도론자들의 관념의 역할에 대한 이해는 주류 국제정치학의 이론적 모델인 합리주의 전통에 대한 심각한 도전이기보다는 부분적인 수정에 머무르고만 것이다(p. 194). 비판가들에 따르면, 이러한 합리주의적 문제들에서는 관념은 사회적 현상이기보다는 개인적인 현상으로 개념화된다. 이는 합리주의

가 개인을 기본적인 분석단위로 삼고 개인의 합리성에 초점을 맞추기 때문이다(Laffey & Weldes, 1997, p. 196).³⁾ 그 결과 신자유주의적 제도론의 접근 역시 외적인 이해관계의 형성(exogenous interest formation)을 전제하는 합리주의적이고 실증주의적인 모델에 근거한 주류 국제관계론들에 대해 행해진 비판들로부터 자유로울 수 없게 되었다(Wiener, 2001, p. 19). 다시 말하면 신자유주의적 제도론은 이해가 관념에 의해 형성되거나 구성되는 것이 아니라, 관념으로부터 구분될 수 있으며 그 것과 무관하게 결정될 수 있다고 보는 것이다. 이러한 접근이 결과하는 문제점에 대한 비판에서 래피와 웰드스(1997)는 이해와 관념에 대한 구분을 고수하는 것은 관념을 단순히 정책결정자들이 국제 엘리트들, 국내의 공중 혹은 관료들을 조작하기 위해 사용하는 도구들로 이해하는 경향을 낳게 된다고 주장하였다. 만약 정책결정자들의 이해가 관념들과 분석적으로 구분되어 정의된다면, 관념은 이미 주어진 물질적 이해에 의해 결정된 정책의 사후 합리화와 같은 단순한 정당화 정도로 치부되게 되는 것이다. 그러므로 이러한 관념과 이해의 구분을 유지하는 것은 이미 주어진 물질적 이해를 성취하기 위한 싸움에서 관념을 무기로 사용하는 합리적이고, 계산적인 의사결정자로서의 행위자 모델에 도전하기 보다는 이를 더욱 강화하게 된다는 것이다(Laffey & Weldes, 1997, 200-1).

반면에 구성주의자들은 관념의 역할, 그리고 이해와 관념의 관계에 대해 합리주의적 해석과는 다른 입장을 갖는다. 이들은 관념과 지식이 사회현실을 구성하는 핵심적인 요소라고 본다. 즉, 관념은 물질적 이해에 의해 결정되거나 그것을 단순히 반영하는 것이 아니다. 사회적으로 공유되는 관념과 지식이 사회적 행위자들이 어떻게 그들의 물질적 환경을 해석할 것인가를 규정하기 때문에, 이러한 관념과 지식은 행위자들의 사회적 정체성을 규정하고, 나아가서는 그들의 이해관계를 구성하고 행동을 형성한다(Price &

3) 신자유주의적 제도론의 대표적 학자들인 골드스타인과 코헤인 역시 자신들의 저작인 *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*(1993)에서 관념의 역할에 대한 자신들의 접근이 인간은 항상 자기이해 중심적이고 합리적으로 행동한다는 합리주의적 전제 자체에 도전하는 것이 아니라고 분명히 하였다(p. 5).

Reus-Smit, 1998, p. 266). 이러한 의미에서 관념은 물질적 이해에 선행할 뿐만 아니라 그러한 이해와 후속 행동들을 결정한다. 관념이 한 개인에게 있어서 무엇이 인지적으로 가능하고 불가능한지를 규정하기 때문에, 관념은 사회적 행동의 매개체이자 추동력인 것이다(Adler, 1997, p. 325). 다시 말하면, 어떤 행위자들이 가지고 있고 이들이 옹호하는 특정 관념은 다른 행위자들이 사회현실을 지각하는 방식에 영향을 미치며, 나아가서는 그들의 이해관계를 변형시킬 수 있는 것이다. 사회적 행위자들이 관념을 규범구조로 변형하기 때문에, 구성주의자들은 행위자들이 규칙과 제도들이 기반하고 있는 간주관적 의미를 어떻게 창조하는가에 많은 관심을 보여 왔다(Payne, 2001, p. 38).

또한 구성주의자들은 논증, 토의와 설득 같은 담론적 실천들은 사회적 상호작용의 특징적인 양식이라고 주장한다. 그러므로 이들은 사회적 행위자들이 특정 상황의 정의와 그 배후의 규칙구조에 대한 합의에 관하여 어떻게 간주관적 의미를 발전시키는지를 이해하기 위해서는 이러한 담론적 실천들에 주목할 것을 제안한다(Risse, 2000). 따라서 구성주의자들은 국제규칙과 규범의 형성과 변화과정에서 담론과 커뮤니케이션이 수행하는 역할에 많은 관심을 둔다. 이러한 관심의 기저에는 사회적 행위자들의 상호작용에서 언어의 사용은 사회현실을 해석하고 이해하는 집단적 과정의 기본이 된다는 인식이 있다. 담론과 사회적 행위자들 간의 담론적 실천은 이들로 하여금 자신들의 행동과 이러한 행동이 이루어지는 상황을 재해석하게끔 해준다. 이것은 나아가서 그들이 자신들의 이해관계를 추구하기 위해 동원하는 행동 전략에도 영향을 미치게 된다. 이러한 의미에서, 구성주의자들에게는 심지어 물질적 이해관계도 불안정하고 담론적 실천에 의존하는 것으로 간주된다(Braun, 1999, p. 22).

구성주의자들에 따르면 규칙과 규칙의 체계로서 제도는 끊임없이 변하며, 이러한 변화를 야기하는 것은 규칙과 실천간의 상호작용이다(Sandholtz, 1999, p. 87). 샌드홀츠는 규칙과 행동의 의미에 관하여 사회적 행위자들간에 이루어지는 대화(dialogue)가 규칙과 실천들을 연결시키며, 이들 규칙과 실천들이 함께 변화하게 만든다고 주장한다. 다시 말하면, 머피(Murphy, 2000)가

언급한 것처럼, 구성주의자들에게 있어 “제도는 국가적이거나 국제적이거나 관계없이 대화적 현상(dialogical phenomena)과 국제적 행위자들간의 상호작용에 의해 창조되는 상태”로서 간주되는 것이다(p. 797). 사회적 행위자들과 그들의 행위는 서로에 대한 약속(commitment)과 담론적 실천을 통해 수립된 규칙구조에 의해 제약당하거나 가능케 된다. 그러므로 사회적으로 구성된 제도의 세계에서 중요한 것은 사회적 행위자들이 상대방에게 자신의 관념과 행위가 정당한 것임을 입증시키기 위해 사용하는 설득 커뮤니케이션이다. 피넬모어와 시킨(Finnemore & Sikkink, 1998)는 ‘설득’을 “작인의 행위가 사회 구조로, 관념이 규범으로, 그리고 주관적인 것이 간주관적인 것으로 되는 과정”이라고 정의하였다(p. 914).

비록 구성주의자들이 규칙과 제도의 형성 변화과정에서 담론적 실천의 역할을 강조하지만, 그들이 이 과정에서 담론만이 중요하거나 권력 및 물질적 자원이 의미가 없다고 주장하는 것은 아니다. 오히려 이들은 권력과 물질적 자원이 사회적 행위자들의 담론적 실천과 그러한 실천에 의해 규칙과 제도가 형성되고 변화되는 과정에 상당한 영향력을 행사할 수 있다는 점을 잘 인식하고 있다. 구성주의자들이 관심을 갖는 것은 담론적 실천, 물질적 이해 그리고 권력이 규칙과 제도의 사회적 구성과정에서 어떻게 접합 되는 가하는 것이다. 구성주의자들이 규칙과 제도의 형성과정에서 담론과 권력의 관계를 어떻게 이해하는지는 샌드홀츠(1999)의 다음과 같은 주장에서 잘 드러난다.

물질적 자원을 소유한 사회적 행위자들은 자신들의 주장과 해석에 동의하도록 다른 행위자들을 매수하거나 강제할 수 있다. 그러므로 더 많은 권력을 가진 행위자들은 그렇지 못한 행위자들보다 논쟁에서 자신들의 주장을 더욱 빈번하게 관철시킬 수 있다. 그러나 이러한 사실이 능력(capabilities)이 모든 것을 설명할 수 있다고 말하는 것은 아니다. 오히려, 행위자들이 권력을 행사하는 동기가 되는 목적(purposes)은 역할, 이해, 심지어 어떻게 이익과 손실을 계산할 것인가 까지도 규정하는 규칙들에 의해 형성된다. 권력은 목적으로부터 분리될 수 없으며, 목적은 사회적으로 구성된 역할들과 가치들에 의존한다. 더 나아가서, 심지어 가장

많은 권력을 가진 행위자들 역시 자신들의 행동을 정당화하고자 한다. 그렇게 함에 있어서, 그들은 오직 기존 규칙구조 내에서 이용가능한 범주들과 규범적 원칙들만을 차용할 수 있을 뿐이다(p. 88).

대화적 상호작용과 담론적 실천을 통해 사회적 행위자들은 규칙을 해석, 적용, 협상 및 수정하는 것이다. 보다 중요한 것은 이러한 실천들과 상호작용이 다양한 관념과 규범들이 서로 치열하게 경쟁하는 상황에서 이루어진다는 것이다. 기존 규칙에 대한 협상과 이에 따른 변화는 종종 수정되거나 혹은 완전히 새로운 규칙의 등장으로 이어진다. 이러한 수정되거나 혹은 새로운 규칙은 후속 행동들을 위한 논거와 기초가 된다.

구성주의자들은 관념적, 담론적 실천의 역할을 설명하기 위하여 다양한 개념들을 사용해왔다. 이러한 개념들 중 프레임(frame)은 국제규칙형성과정의 담론적 성격을 설명하기 위해 국제정치학과 정책학 학자들에 의해 활발히 사용되어왔다. 프레임은 사회적 행위자들이 간주관적 의미를 창조하기 위해 사용하는 일종의 설득장치이다. 구성주의자들은 정책문제들이 “모호하고 미결정된 현실로부터 구성되고, 특정한 것들이 사람들의 주의(attention)를 끌고자 선택되며 특정 프레임에 적합하도록 이름을 짓게 된다”고 주장한다(Schon, 1979, p. 264). 문제영역에 할당된 이름은 우리로 하여금 특정요소에 주목하도록 하는 한편 다른 요소들은 무시하게끔 한다(Rein & Schon, 1991, p. 270). 이름짓기(naming)와 틀짓기(framing)의 과정은 정책상황을 사회적으로 구성하는데 기여하며, 그 상황의 문제들을 정의하고 나아가 그 문제를 해결하기 위한 행동양식에 대한 지침을 제공한다(Rein & Schon, 1993, p. 153). 서로 다른 행위자들에 의해 정의된 다수의 현실과 동일한 정책문제에 대한 다양한 정의가 가능하다는 것을 인식하며, 구성주의자들은 서로 다른 프레임이 서로 다른 정책적 대안의 채택으로 이어질 수 있다고 주장한다(Jachtenfuchs, 1996, p. 25). 대립하는 당사자들이 서로 충돌하는 프레임들을 지지할 때 필연적으로 정책논쟁이 생기게 된다. 정책문제의 정의를 둘러싸고 벌어지는 투쟁과 정책과정의 통제를 위한 경쟁은 “이슈 영역의 사회적

의미를 놓고 벌어지는 상징적 다툼이라고 할 수 있다”(Rein & Schon, 1994, p. 29). 프레임이 특정 상황에서 어떤 행동이 적절한 것인지를 규정하고 알려 주기 때문에, 프레임은 “광범위하게 공유되는 규칙과 규범들의 구성을 위한 기본적 형성요소(building blocks)이며 규범적 질서를 정당화하는데 기여한다”(Payne, 2001, p. 39).

3) 사회적 행위자들과 글로벌 거버넌스

거버넌스에 관한 이론적 논의의 마지막 주제는 거버넌스의 수립 및 운용의 주체가 누구인가 하는 점이다. 특히 무정부상태와 중앙정부의 부재로 특징 지워지는 국제체제에서 핵심적인 사회적 행위자들이 누구인가를 살펴보는 것은 전자상거래 거버넌스의 집중화 혹은 탈중심화를 예측해볼 수 있는 중요한 단초가 된다고 하겠다. 주류국제정치학 이론인 현실주의와 신현실주의는 권력과 권위가 국가에게 배타적으로 귀속되어 있는 것으로 간주해왔다(Higgott, Underhill & Bieler, 2000, p. 1). 이들에게, 국가는 무정부적 특성(anarchical state of nature)을 갖는 국제체제의 가장 중요한 단위이자, 합리적이며 일관되고, 자율적인 행위자이다. 이들 이론은 국가는 그 자신의 생존과 이해관계에 필연적으로 매몰될 수밖에 없다고 전제한다. 개별국가의 이해는 필연적으로 다른 국가들의 이해와 충돌할 수밖에 없고, 이러한 충돌을 다룰 수 있는 중앙정부나 정치적 권위가 부재하기 때문에, 국가들간의 물리적 힘의 사용은 항상 가능성으로 존재하며 개별 국가의 안전은 이 같은 국제체제에서 모든 국가들의 가장 중요한 목표가 된다. 이러한 구조에서 국가는 주의 깊게 대안적인 행동의 비용을 계산하고 기대되는 효용성의 극대화를 추구한다는 의미에서 합리적인 존재로 간주된다(Keohane, 1986, p. 165). 주류국제정치학 이론에서, 국가들 간의 안보의 정치학은 보다 광범위한 국제체제에서 경제관계의 양상을 결정하는 것으로 이해된다(Underhill, 2000). 이들 이론에 따르면, 국가의 가장 우선적인 관심은 안보의 고위정치(high politics)에 있으며, 국가는 모든 사회세력들과 비국가적 행위자들에 대해 지배적인 지위

를 갖는다(Hobson, 2000, p. 7).

그러나 국제체제가 점차적으로 복잡다기 해지고 다른 사회세력들이 글로벌 거버넌스의 중요한 행위자들로 부상함에 따라, 이러한 국가중심주의적 사고는 실증적으로 그리고 이론적으로 정치한 검증의 과정을 거치게 되었다(Rosenau, 1990). 예를 들면 영(1999)은 국제 레짐에 대한 국가중심주의적 접근은 국제 및 국가간 정세에서 현재 진행 중에 있는 수많은 흥미로운 발전들을 다루는데 실패할 위험이 있다고 경고하였다(p. 9). 이러한 새로운 발전을 추동한 것은 무엇보다도 지역 및 지구적 수준에서 진행되는 급속한 국가경제의 통합이라고 할 수 있다. 즉, 국가경제의 통합은 급변하는 정책환경 하에서 변화에 적응하려고 하는 국가에게 많은 문제들을 야기하였을 뿐만 아니라, 효율적인 국내 및 국제 거버넌스를 위해 요구되는 전문성과 자원의 결핍을 초래하였다. 게다가, 냉전의 해체는 군사력과 물질적 자원에 기반했었던 구세계질서를 상당히 약화시켰을 뿐만 아니라, 국제관계를 점차적으로 보다 규칙과 규범에 근거한 체제로 변화시켰다. 국가에 의한 행위로서 이해되어왔던 국제 거버넌스가 이처럼 복잡 다양해짐에 따라, 로즈나우가 말한 소위 “주권으로부터 자유로운 행위자들(sovereignty-free actors)”이 국가와 함께 국제 거버넌스의 중요한 주체들로 등장하기 시작하였다. 다국적 기업, 지역기구, 인종집단, 관료기구, 정당과 여러 다양한 형태의 집합체들을 지칭하는 비국가적 행위자들은 국제정치경제의 상당히 많은 영역에서 국가의 권한을 대신하게 되었다(Rosenau, 1990, p. 36). 이들 비국가적 행위자들은 국제정치경제의 많은 영역들에서 국가의 거버넌스를 대신해 왔고 이러한 현상은 갈수록 두드러지고 있다. 하스(Hass, 1999)는 이러한 국가권위의 이전을 ‘국제적 탈중심화’로 묘사하였는데, 이는 “국가중심의 국제체제로부터 국가들이 국제기구들 및 다양한 비국가적 행위자들과 책임을 공유하는 보다 탈중심화된 체제로 변화해감을 의미한다”(p. 104).

이러한 글로벌 거버넌스의 탈중심적 변화는 국내 및 국제적 수준 모두에서 두드러졌다. 가장 중요한 변화는 자본주의의 구조적 변환과 함께 지난 20여 년 동안 민간부문이 국내 및 글로벌 거버넌스에서 강력한 권위의 한

양식으로 부상해왔다는 것이다. 1970년대 이후로 국제정치경제에서 전후 케인스 복지주의로부터 신자유주의적 세계체제로의 전환은 광범위하게 목도되었다. 이러한 신자유주의적 세계질서는 노동 그리고 심지어 국가에 대한 자본의 점증하는 우위라는 특징을 가지게 된다. 특히 다국적 기업의 역할에 관하여, 스트레인지(Strange, 1996)는 신자유주의 세계질서에서 국가로부터 시장으로의 권력이동은 다국적 기업들을 정치적 행위자로 만들었고, 이들은 글로벌경제에서 핵심적인 조직자이자 성장의 원동력이 되었다고 갈파했다(p. 44-5). 이러한 변화는 국가, 시장과 국제기구 등과 같은 중요한 정치, 사회 제도들의 실천과 조직양식에서 신자유주의 이데올로기의 확산을 동반했다(Gill, 1995, p. 69). 게다가 이러한 변화는 국내 및 국제적 수준 모두에서 핵심적인 사회적 행위자들간의 권력관계의 재배열에 직접적으로 영향을 미쳤다.

국가경제가 하나의 글로벌 경제로 통합되어감에 따라 민간부문은 자신의 영향력을 국가의 경계를 넘어서 확대해갔고, 국제규칙과 규범의 수립과정에서도 강력한 행위자로 부상했다. 이에 대해 머피(2000)는 지난 10년의 글로벌 거버넌스에서 진정으로 새로운 현상은 국가와 국제적 경제 및 사회적 삶의 많은 부분을 규제하는 사적권위의 부상이라고 주장하였다(p. 794). 사실 민간부문이 다자간 무역협상에서 자신의 이해관계가 반영되게 하거나, 불공정한 무역관행을 벌이는 국가를 대상으로 보복조치를 가하도록 정부에 대해 로비를 벌이는 것은 아주 오래된 민간부문의 관행이었다. 그러나 지구화된 세계에서 최근 민간부문이 수행하는 역할들 중 가장 주목할 만한 것은 기업들 간에 연합, 결연 혹은 공식조직을 형성하여 국제규칙형성과정에 영향력을 행사하고자 하는 일련의 집합적 노력이다. 이러한 민간부문의 조직들은 한편으로는 특정 정책이슈에 대한 구성원들의 상이한 이해관계들을 조정하여 합의를 도출하고, 나아가서는 국내 및 국제수준에서 이루어지는 정책협상 및 규칙형성과정에 적극적으로 개입하여 자신들의 이익을 대변하고 관철시키고자 하는 활동을 한다. 과거에 이러한 조직들은 주로 자국의 정책결정과정에 개입해 자신들의 이해관계를 관철시키기 위한 활동을 해왔

으나, 국제협상이 비국가적 행위자들에게 점차적으로 개방됨에 따라 민간부문의 국제적 수준에서의 활동 역시 주목할만하게 증가해왔다.

민간부문과 관련하여 글로벌 거버넌스 메카니즘에서 또 하나의 중요한 발전은 국가가 민간부문에게 공적 책임을 이양하는 방식이다(Underhill, 2000, p. 35). 국가는 종종 특정 경제상거래 영역에 필요한 규범과 규범을 수립하는 과정에 개입하기를 꺼려하기도 한다. 이러한 경향은 특히 이들 영역의 거버넌스가 그 범위에 있어서 전지구적이거나 국가가 갖지 못한 지식과 전문성을 요구하는 경우에 더욱 빈번하게 나타난다. 이 같은 거버넌스 문제에 대한 대응으로서, 국가는 민간부문에게 거버넌스의 권위를 이양하기를 선호해왔다. 이러한 권위의 이양은 앞에서 언급한 이유들 때문에 국가가 주도하기도 했지만, 반면에 민간부문이 국가로 하여금 그러한 권위를 포기하도록 강제하기도 했다. 기업들은 이들 상거래 영역에서 국가로부터 이양 받은 권위에 힘입어 자신들 스스로와 다른 이해당사자들의 행동을 규제하고 인도할 규칙과 규범들을 수립하기 위해 서로 협력한다.⁴⁾ 국제정치에서 비국가적 행위자들의 영향력에 대한 연구에서, 하우플러(Haufler, 1993)는 국제레짐의 수립과정에서 민간부문의 활동이 국가의 활동과 매우 유사함을 보여주었다. 특히 민간레짐을 형성하기 위한 경쟁하는 기업들간의 국제적인 협력을 분석한 후, 하우플러는 국제거버넌스의 가장 중요하고 증대하는 원천의 하나는 바로 민간부문이라고 주장하였다(Haufler, 1998).⁵⁾

4) 커틀러, 하우플러와 포터(Cutler, Haufler & Porter, 1999)에 따르면, 기업들간의 협력의 형태에는 제도화의 여부와 포괄성의 정도에 따라 다음과 같은 6가지가 있다. 가장 덜 제도화되고 포괄적인 형태부터 언급해보면, 비공식적인 산업규범과 실천, coordination services firms, 연합(alliances)의 결성, 하청관계 및 보완적 활동, 카르텔, 기업협회(business association), 그리고 민간 레짐(private regime)의 순서가 된다(p. 354).

5) 또 다른 연구에서 하우플러(2000)는 민간부문이 민간 레짐을 통해 성취하려는 목표들에는 전지구적 상거래에 있어서 효율성을 증대시킬 필요에 의해 요구되는 국제적 기준의 수립, 정부규제의 사전 방지를 통해 산업의 자율성을 유지하는 것, 거래의 보안성을 보장하는 것, 그리고 기업 활동에 대한 사회적 수요와 기대에 부응하기 위한 것 등이 있다고 주장하였다(p. 126).

글로벌 거버넌스에서 중요한 역할을 담당하고 있는 또 다른 형태의 비국가적 행위자들에는 비정부기구들(nongovernmental organizations)이 있다. 이들 기구들은 이미 오래 전부터 존재해왔고 주로 국내수준에서 다양한 사회적 이슈들을 제기하면서 활발한 활동을 해왔다. 그러나 비정부기구들의 활동과 관련하여 최근 들어 특히 주목할 만한 현상은, 이들이 그 수에 있어서 폭발적인 증가세를 보여왔다는 사실과 다양한 국제적 이슈들에 대해서 상당히 적극적으로 개입해왔다는 점이다. 국가경제의 운명과 관련하여 글로벌 시장 기제의 영향력은 갈수록 막대해지는 데 반해 이러한 외부적 힘에 적절한 보호를 제공하지 못하는 국가의 무능력에 직면하여, 시민사회행위자들은 지구화과정에서 소외된 시민들의 관심사를 제기하고 국제적 이슈의 토의 및 협상과정에 시민들의 이해를 반영하는 것이 시급하다는 사실을 절감하게 되었다. 이러한 인식에 기반하여 국내수준에서 활동하던 다양한 비정부기구들은 국제조직을 결성하고 집합적으로 국제규칙형성과정에 개입하기 시작했다. 비정부기구들의 폭발적인 수적 증가와 국제적 수준에서의 활동의 증가는 무엇보다도 급속도로 진행된 커뮤니케이션 수단의 개선 및 발전에 기인한다. 발전된 커뮤니케이션 및 정보기술은 비정부기구들로 하여금 자신들의 국가의 경계 밖에서 일어나고 있는 사건들에 대해 보다 많고 정확한 지식을 갖게끔 하였을 뿐만 아니라, 교통수단의 발전과 더불어 다른 나라에서 활동하고 있는 비정부기구들과의 접촉 및 정보교환을 훨씬 쉽고 효율적이게 하였다. 특히 인터넷은 공동의 관심사에 집합적으로 대응하고자 하는 각국의 비정부기구들이 서로 네트워크를 형성하고 제휴하는 데 드는 비용을 획기적으로 감소시켰다(Braitwaite & Drahos, 2000, p. 497). 게다가 사회주의 몰락 이후 전세계적으로 고양된 민주주의에 대한 새로운 관심은 선진민주주의 국가들로 하여금 구사회주의 국가들 및 비민주주의 정치체제를 유지하고 있는 국가들에서 시민사회지원프로그램을 적극적으로 지원하도록 이끌었고, 이에 따라 전세계적으로 상당히 많은 수의 비정부기구들이 새로이 결성되었다(Ottaway, 2001, p. 271).

비정부기구들의 수적 증가와 국제연대조직의 활발한 결성은 자연스럽게

국제체제에서 이루어지는 다양한 정책협상 및 결정과정에서의 비정부기구들의 참여와 개입의 증가로 이어져왔다. 비정부기구들이 글로벌 거버넌스에 개입하는 방식에는 여러 가지가 있다. 비록 본 논문에서의 주요한 이론적 관심은 글로벌 거버넌스의 형성 및 변화과정에서 이루어지는 비정부기구들을 포함한 사회적 행위자들의 담론적 실천이지만, 이러한 담론적 실천 외에도 비정부기구들은 글로벌 거버넌스에 여러 가지 방식으로 개입한다. 이러한 개입방식들에는 급속도로 진행되고 있는 지구화가 파생시키는 문제점들을 국제적으로 환기시키거나, 국제적인 거버넌스 관련 실천들을 인도하거나 제한하기 위해 새로운 가치와 규범들을 제기하고, 대안적인 거버넌스의 내용과 형식을 옹호하기 위해 국제적인 연합조직을 형성하기도 하며, 현재의 제도적 틀에서는 충족되지 않는 필요들에 부응하기 위해 국제제도들을 변화시키고자 하기도 하며, 국제적으로 적용될 수 있는 사회적 개선방안들을 유포, 확산시키며, 국가간의 갈등이나 의견의 불일치 문제들을 해결하기 위한 타협방안들을 협상하는 데 개입하기도 하며, 그리고 중요한 공공문제들에 대해 자원들을 동원하거나 직접적으로 행동을 취하는 것 등이 있다(Brown, Khagram, Moore & Frumkin, 2000, p. 283).

이상에서 논의된 것처럼, 국제정치가 점차적으로 다극화되어감에 따라 국가는 더 이상 국제거버넌스에 대해 독점적인 책임과 권한을 지는 유일한 행위자로 인식되지 않게 되었다. 지구화로 대변되는 국제정치경제의 구조적 변형이 지구적 이슈들을 다루는데 있어서 많은 어려움을 국가에게 제기함에 따라, 보다 많은 전문성과 자원들을 갖고 있는 다양한 형태의 비국가적 행위자들이 국가와 함께 국제정책을 결정하고 집행하는데 있어서 중요한 역할을 담당하게 된 것이다. 그러므로 글로벌 거버넌스는 더 이상 국가의 정부들과 그들이 권한을 양도한 정부간 국제기구들에게 독점적으로 귀속되는 것으로 보아서는 안된다. 이에 대해 나이와 도나휴는 “민간기업들, 기업들의 연합조직, 비정부기구들, 그리고 비정부기구들의 연합조직 이 모든 사회적 행위자들이 거버넌스를 수립하기 위해 정부기구들과의 연관 속에 때로는 정부권 위 없이, 거버넌스에 모두 개입하고 있다”고 주장하였다(Nye & Donahue, p.

12). 또한 그람시 헤게모니이론을 국제정치학 이론에 적용하는 데 많은 공헌을 해온 머피(2000) 역시 새로운 글로벌 폴리티(global polity)의 주요 특징으로 “전세계적인 영향력을 행사하고 있는 신자유주의적 이데올로기, 세계의 전 지역을 가로질러 팽창하고 있는 공적 그리고 민간레짐의 점증하는 네트워크, 글로벌 정부간 국제기구의 체제, 그리고 기존에 국제공적기구들에 의해 행사되던 전통적인 서비스기능의 적지 않은 부분을 담당할 뿐만 아니라 레짐들과 국제통합의 새로운 체제를 수립하기 위해 활동하는 다국적 조직들”을 들고 있다(p. 796).

4. 맺는말

급속도로 진행되어 온 지구적 차원에서의 정치, 경제 그리고 문화적 통합은 국가의 경계 안에서 주권이라는 이름 아래 존중되어 온 개별 국가의 정책 운용의 자율성과 독립성에 심대한 영향을 미쳐왔다. 이러한 지구화 현상이 국가 권력의 쇠퇴를 초래했는지는 학자들간에도 이견이 많지만, 그럼에도 불구하고 부인할 수 없는 사실은 지구화가 개별 국가들이 국내 수준에서 권력 혹은 권위를 행사하는 방식과 국제적 수준에서 서로 권력을 공유하던 방식에 근본적인 변화를 가져왔다는 점이다. 이러한 변화는 1980년대 이후로 탈규제와 자유화가 하나의 규범으로 받아들여져 온 경제정책분야에서는 더욱 뚜렷이 드러난다. 특히 21세기 디지털 경제의 총아로 불리는 정보통신과 매스미디어 등 커뮤니케이션 산업부문은 이러한 글로벌 정치경제의 변화가 가장 응집된 형태로 드러나는 분야라고 할 수 있다. 국가의 문화주권이라는 명분으로 혹은 국가의 기간산업이라는 이유 등으로 무역장벽과 국가독점 등을 통해 시장논리로부터 보호받아 온 커뮤니케이션 산업이 WTO(World Trade Organization)로 대변되는 신자유무역체제의 핵심 부문으로 편입되게 된 것이다. 이러한 새로운 체제에서는 자유로운 시장접근과 공정경쟁이 가장 중요한 규범이자 운영원리가 되었다. 즉 원칙적으로는 자국의 시장이든

타국의 시장이든 간에 상관없이 모든 시장 참여자가 동일한 규칙과 규범에 따라 서로 경쟁해야만 하게 된 것이다. 지난 10년 동안 커뮤니케이션 산업에서 이루어진 수많은 국제협상들은 변화된 글로벌정치경제 환경에서 요구되는 공통의 규칙과 규범, 즉 글로벌 거버넌스를 수립하기 위한 과정이라고 할 수 있다. 게다가, 정보통신 기술의 발전은 커뮤니케이션 상품의 교환과 소비과정이 국가의 경계에 구애받지 않고 끊임없이 상호연결 되어 있는 글로벌 네트워크를 통해 이루어질 수 있게 만들었다. 이것은 커뮤니케이션 산업에 있어서 개별 국가들의 상이한 규제 혹은 법제체제를 아우르는 공통의 거버닝 프레임웍(governing framework)이 시급히 요구되는 중요한 요인이 되었다. 본 논문의 서두와 문헌검토에서 언급된 것처럼 전자상거래 거버넌스를 형성하기 위한 국제사회의 노력은 이러한 필요에 대한 반응이라고 할 수 있다.

이처럼 커뮤니케이션 영역은 환경문제나 국제금융의 문제들 이상으로 글로벌 거버넌스가 핵심적인 이슈로 부각될 수밖에 없고 또 실제로 부각되고 있는 분야라고 할 수 있다. 이러한 중요성에도 불구하고 기존 국제커뮤니케이션의 연구들은 커뮤니케이션 영역에 있어서 새로이 부상하고 있는 글로벌 거버넌스의 내용과 그 형성과정을 연구하는데 적지 않은 한계를 갖는다. 이는 기존의 국제커뮤니케이션 연구가 정보 또는 문화상품의 국가간 흐름이나 문화제국주의 연구 등에 집중함으로써 세계경제에서 커뮤니케이션 산업의 점증하는 중요성, 국제정치체제의 탈중심화, 새로운 사회운영원리로서 신자유주의를 근간으로 하는 신국제질서의 등장 등 글로벌 커뮤니케이션 환경의 근본적인 변화와 이로부터 제기되는 새로운 글로벌 규범과 제도의 필요성 등의 문제를 포괄해내지 못하고 있기 때문이다. 본 논문에서 논의된 글로벌 거버넌스에 대한 구성주의적 접근은 기존 국제커뮤니케이션 연구들의 이러한 한계를 극복할 수 있는 유용한 대안이 될 수 있을 것이다. 게다가 글로벌 거버넌스의 구성주의적 접근은 전자상거래에 관한 국제논의에 조응하여 최근 몇 년간 꾸준히 증가해온 전자상거래 거버넌스 연구들에서 나타나는 이론적인 제한점들을 극복할 수 있는 대안적 분석틀로서도 상당한 유용성을

갖고 있다. 보다 이론적인 측면에서 볼 때, 관념과 담론적 실천의 역할을 강조하는 구성주의의 입장은 국제사회의 다양한 사회적 행위자들간에 이루어지는 상호작용과정에서 커뮤니케이션의 중요성을 잘 인식하고 있다는 점에서 전통적인 커뮤니케이션 연구의 이론적, 방법론적 관심과도 직접적인 연관성을 갖는다고 할 수 있다.

본문에서의 논의에 근거해 간략하게나마 구성주의적 접근이 어떻게 전자상거래를 포함한 커뮤니케이션 영역에서 글로벌 거버넌스가 형성되는 과정을 연구하는 데 이론적인 분석틀로 사용될 수 있는지를 논의할 필요가 있다. 이러한 논의는 실제 글로벌 커뮤니케이션 거버넌스의 형성과정을 연구하는 과정에서 유용하게 적용될 수 있는 이론적 지침의 역할을 할 수 있을 것이라고 본다. 첫째, 무엇보다도 국제사회에서 이루어지는 새로운 규칙과 규범 및 제도의 형성을 거버넌스 개념으로 이해할 필요가 있다. 단순히 규제와 같은 협소한 의미나 국가간의 협력 행위 또는 패권국가의 이해관계에 따라 강요되는 합의의 형성이 아닌 다양한 이해와 관념을 가진 사회적 행위자들간의 경쟁과 갈등에 열린 과정으로서 국제규칙형성과정을 이해할 필요가 있는 것이다. 거버넌스에 대한 이러한 명백한 개념화는 연구자가 무엇에 주목해야 하는지를 구체적으로 확정해준다. 즉 커뮤니케이션 관련 이슈들에서 어떠한 새로운 규칙과 규범이 등장하는지 혹은 기존의 규칙과 규범이 어떻게 변화 혹은 강화되는지가 거버넌스 연구의 핵심임을 분명하게 해주는 것이다.

둘째, 앞의 논의와 관련하여, 전통적인 국제커뮤니케이션 연구들뿐만 아니라 최근 수행된 전자상거래 거버넌스의 연구들은 명백한 국가중심주의의 편향을 보이고 있다. 이는 이들 연구가 합리적인 행위자로서 국제문제에 대해 투표권을 행사할 수 있는 권한을 가진 정부나 혹은 정부간 국제기구만을 배타적인 국제사회의 행위자로 보는 경향으로부터 나온다. 특히 국가간의 협력을 통한 합의의 형성이나 또는 투표권 행사를 통한 국가의 의사결정만을 국제적인 규칙이나 규범 형성의 메커니즘으로 이해하는 편협함은 필연적으로 규칙형성과정에 대한 다양한 사회적 행위자들의 개입이나 관여를 부차

적인 것이나 비결정적인 것으로 간주하게 만드는 결과를 초래하게 된다. 그러나 글로벌 정치경제의 변화로 인한 국제정치의 탈중심화는 국가편향의 관점이 새로운 변화의 성격과 본질을 이해하는데 심각한 한계를 노정할 수밖에 없게 만든다. 따라서 국제체제의 이러한 변화를 반영할 수 있는 보다 다원적인 접근이 필요하다. 즉 본문에서 언급되었듯이 글로벌 커뮤니케이션 거버넌스 형성과정에서 주권으로부터 자유로운 사회적 행위자들의 역할에 대한 주목이 필수적인 것이다. 특히 커뮤니케이션 분야에서 그 영향력을 강화해 온 민간부문의 역할을 간과해서는 안된다. 이미 많은 커뮤니케이션 이슈들에서는 민간부문의 역할이 국가의 역할보다 그 중요도에서 더 의미 있는 경우가 많다. 민간부문의 역할과 관련해서 커뮤니케이션 분야에서는 두 가지 변화에 주목해야 한다. 하나는 국내 및 국제 수준에서 고도로 조직화된 민간부문의 직접적인 거버넌스 형성 및 운용 과정에의 개입이다. AGB (Alliance for Global Business)와 GBDe(Global Business Dialogue on Electronic Commerce), 그리고 TABD(Trans-Atlantic Business Dialogue) 같은 민간부문의 국제연합조직은 이미 오래전부터 커뮤니케이션과 관련된 국내 및 국제규칙 형성 과정에 조직적으로 참여해왔다. 또한 인터넷 도메인네임과 주소를 담당하는 ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)은 이미 국가로부터 글로벌 거버넌스의 권위를 이양 받은 사적권위의 좋은 예이다. 민간부문의 역할과 관련된 또 하나의 변화는 기존 정부간 국제기구 내에서의 혹은 국제기구들 간의 힘의 균형의 변화라고 할 수 있다. 예를 들면, 기존 정부의 영향력이 강하던 통신 분야의 주요 기구인 ITU(International Telecommunication Union)와 지적 재산권 문제를 관장하는 WIPO(World Intellectual Property Organization) 등에서 최근 민간부문의 발언권과 영향력이 주목할 만큼 커졌다는 것이나, 지적재산권 영역에서 WIPO로부터 WTO로의 권력의 이동, 각종 정보통신 및 전자상거래 이슈영역에서 ITU의 상대적인 영향력 약화와 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)의 부상 등은 모두 국제정치에서 점증하는 민간부문의 권력의 반영이라고 할 수 있다.

마지막으로, 국가 및 다양한 사회적 행위자들의 의사결정 행위나 그들이 갖는 이해관계에 주목하기보다는 그들이 문제시 되는 이슈들에 대해서 갖는 관념, 그리고 이러한 관념을 보편적이고 지배적인 것으로 만들기 위해 다른 행위자들과 벌이는 담론적 실천에 일차적인 관심을 두어야 한다. 이는 특정한 이슈에 대해서 사회적 행위자들이 갖는 관념이 이슈와 관련된 이해관계를 구성하게 되고, 나아가서는 그러한 이해관계를 달성하기 위한 구체적인 행동의 내용과 형태에 영향을 미치기 때문이다. 따라서 글로벌 커뮤니케이션 거버넌스와 관련하여 선진국 및 후진국, 정부간 국제기구, 개별 그리고 국제적으로 조직화된 민간부문, 글로벌 시민사회 등이 갖는 상이한 관념들의 내용과, 이들이 규칙형성과정에서 다른 행위자들을 설득함으로써 자신들의 관념을 어떻게 지배적인 것으로 만드는지, 즉 다른 행위자들의 관념을 어떻게 수정·변화시키는지에 연구의 초점을 맞추어야 한다. 구체적인 연구에서 사회적 행위자들의 관념이나 담론적 실천을 분석하는데 사회적 행위자들에 의해 출판된 정책문서는 매우 유용한 연구 자료가 될 수 있다. 전통적으로 정책문서는 특정 행위자의 이해관계를 직접적으로 반영하기 때문에 객관적인 연구의 대상으로는 적합지 않게 여겨져 왔다. 그러나 정책문서는 특정한 관념과 신념, 의견, 가치관 등의 집합체로서 담론의 한 형태이고, 나아가서 다양한 담론들이 서로 경합하고 갈등하는 담론적 실천의 장으로 이해될 필요가 있다.

글로벌 거버넌스 형성과정에 대한 구성주의적 접근은 기존 연구들의 합리주의에 기반을 둔 행위자 중심의 접근과 국가중심주의가 노정하는 한계들을 극복할 수 있게 해준다. 또한 민간부문을 포함한 다양한 사회적 행위자들의 역할을 고려함으로써 다극화되고 탈중심화된 국제체제의 역동성을 글로벌 거버넌스 형성과정에 투사할 수 있는 장점이 있다. 본 연구자가 또 하나의 외국이론 혹은 타 분야의 이론을 끌어들이는 비판을 감수하고 이 글을 쓴 것은 글로벌 커뮤니케이션 거버넌스의 연구가 커뮤니케이션학에 있어 매우 중요한 연구문제라는 확신과 함께, 이 이론적 접근법이 실제 분석틀로도 유용하게 사용될 수 있다는 생각 때문이다(예를 들면, 문상현, 2003).

◆ 참고문헌

- 문상현 (2003). 거버넌스, 담론 그리고 사회적 행위자들: 전자상거래 거버넌스의 사회적 구성. 『언론과 사회』, 11권 2호, 10-71.
- Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363.
- Braithwaite, J. & Drahos, P. (2000). *Global Business Regulation*. London: Cambridge University Press.
- Braun, D. (1999). Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. In D. Braun, & A. Busch(Eds.), *Public Policy and Political Ideas*(pp. 11-29). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Brown, D., Khagram, S., Moore, M. & Frumkin, P. (2000). Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations. In J. Nye, & J. Donahue(Eds.), *Governance in a Globalizing World*(pp. 271-296). Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Checkel, J. (1998). The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics*, 50(1), 324-348.
- Cheek, M. (2001). The Limits of Informal Regulatory Cooperation in International Affairs: A Review of the Global Intellectual Property Regime. *George Washington International Law Review*, 33, 1-31.
- Cowles, M. (2001). Who Writes the Rules of E-Commerce: A Case Study of the Global Business Dialogue on e-commerce. AICGS Seminar Paper. American Institute for Contemporary German Studies. The Johns Hopkins University.
- Cukier, K. (1998). Rich Man, Poor Man: The Geopolitics of Internet Policy Making. Paper Presented to the Internet Society(ISOC) Conference, 1998. [WWW document] URL: http://www.isoc.org/inet1998/proceedings/5a/5a_2.htm
- Cutler, C., Haufler, V. & Porter, T. (1999). Private Authority and International Affairs. In C. Cutler, V. Haufler, & T. Porter(Eds.), *Private Authority and International Affairs*(pp. 3-28). New York: SUNY Press.

- Finnemore, M. & Sikkink, K. (1999). International Norm Dynamics and Political Change. In P. Katzenstein, R. Keohane, & S. Krasner(Eds.), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press
- Froomkin, M. (1999). Symposium: Of Governments and Governance, *Berkeley Technology Law Journal*, 14, 1-13.
- Froomkin, M. (2000). Semi-Private International Rule-making: Lessons Learned from the WIPO Domain Name Process. In C. Marsden(Ed.), *Regulating the Global Information Society*(pp. 211-232). London: Routledge.
- Gill, S. (1995). Theorizing the Interregnum: The Double Movement and Global Politics in the 1990s. In B. Hettne(Ed.), *International Political Economy: Understanding Global Disorder*(pp. 64-99). New Jersey: Zed Books.
- Goldstein, J. & Keohane, R. (Eds.) (1993). *Ideas and Foreign Policy: Belief, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gould, M. (2000). Locating Internet Governance. In C. Marsden(Ed.), *Regulating the Global Information Society*(pp. 193-210). London: Routledge.
- Harland, D. (2000). The Consumer in the Globalized Information Society: The Impact of the International Organizations. In T. Wilhelmsson, S. Tuominen, & H. Tuomola(Eds.), *Consumer Law in the Information Society*(pp. 3-29). Boston : Kluwer Law International.
- Hasenclever, A., Mayer, P. & Rittenberger, V. (1997). *Theories of International Regimes*. London: Cambridge University Press.
- Hass, P. (1999). Social Constructivism and the Evolution of Multilateral Environment Governance. In A. Prakash, & J. Hart (Eds.), *Globalization and Governance* (pp. 103-133). London: Routledge.
- Haufler, V. (1993). Crossing the Boundary between Public and Private: International Regimes and Non-State Actors. In V. Rittberger(Ed.), *Regime Theory and International Relations*(pp. 94-111). Oxford:

- Clarendon Press.
- Haufler, V. (1998). Private Sector International Regimes: An Assessment, *Polibus*, 4 (1), 14-17.
- Haufler, V. (2000). Private Sector International Regimes. In R. Higgott, G. Underhill, & A. Bieler(Eds.), *Non-State Actors and Authority in the Global System* (pp. 121-137). London: Routledge.
- Held, D. & McGrew, A. (Eds.). (2002). *Governing Globalization: Power, Authority and Governance*. Polity.
- Hewson, M. & Sinclair, T. (Eds.). (1999). *Approaches to Global Governance Theory*. SUNY Press.
- Higgott, R., Underhill, G. & Bieler, A. (Eds.). (2000). *Non-State Actors and Authority in the Global System*. London: Routledge.
- Hobson, J. (2000). *The State and International Relations*. New York: Cambridge University Press.
- Holitscher, M. (1999). Global Internet Governance and the Rise of the Private Sector, *Swiss Political Science Review*, 5(2), 134-142.
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 23(1), 171-200.
- Jachtenfuchs, M. (1996). *International Policy-Making As a Learning Process?* Aldershot.
- Jachtenfuchs, M. (1997). Conceptualizing European Governance. In K. Jorgensen (Ed.), *Reflective Approaches to European Governance*(pp. 39-50), Macmillan Press, Ltd.
- Jepperson, R., Wendt, A. & Katzenstein, P. (1996). Norms, Identity, and Culture in National Security. In P. Katzenstein(Ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*(pp. 33-78). New York: Columbia University Press.
- Keohane, R. (1986). Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond. In R. Keohane(Ed.), *Neorealism and Its Critics*(pp. 158-203). New York: Columbia University Press.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance: Introduction. In J. Kooiman(Ed.), *Modern Governance: New Government-Society*

- Interactions (pp. 1-9). London: Sage.
- Koslowski, R. & Kratochwil, F. (1994). Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System. *International Organization*, 48(2), 215-247.
- Krasner, S. (1983). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In S. Krasner(Ed.), *International Regimes*(pp. 1-21). Ithaca: Cornell University Press.
- Laffey, M. & Weldes, J. (1997). Beyond Belief: Ideas and Symbolic Technologies in the Study of International Relations. *European Journal of International Relations*, 3(2), 193-237.
- Malawer, S. (2001, June/July). Global Governance of E-Commerce and Internet Trade: Recent Developments, *Virginia Lawyer*, 14-19.
- March, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. & Olsen, J. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943-69.
- March, J. & Olsen, J. (1999). The Institutional Dynamics of International Political Orders. In P. Katzenstein, R. Keohane, & S. Krasner(Eds.), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*(pp. 303-330). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Mathiason, J. & Kuhlman, C. (1998). International Public Regulation of the Internet: Who Will Give You Your Domain Name? Paper Presented to the International Studies Association Conference, Minneapolis, MN, march 21, 1998.
- Matsuura, J. (2000). Internet Governance: To find the Internet's Once and Future King. Paper Presented to the Internet Society(ISOC) Conference, 2001. [WWW document] URL:
- Murphy, C. (2000). Global Governance: Poorly Done and Poorly Understood. *International Affairs*, 76(4), 789-803.
- Nye, J. & Donahue, J. (Eds). (2000). *Governance in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Onuf, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory*

- and International Relations. Columbia, SC: university of South Carolina.
- Onuf, N. (1997). A constructivist Manifesto. In K. Burch, & R. Denmark (Eds.), *Constituting International Political Economy*(pp. 7-17). Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- Onuf, N. (1998). *The Republican Legacy in International Thought*. New York: Cambridge University Press.
- Ottaway, M. (2001). Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business. *Global Governance*, 7, 265-292.
- Payne, R. (2001). Persuasion, Frames and Norm Construction. *European Journal of International Relations*, 7(1), 37-61.
- Price, R. & Reus-sMit, C. (1998). Dangerous Liaison? Critical International Theory and Constructivism. *European Journal of International Relations*, 4(3), 259-294.
- Rein, M. & Schon, D. (1991). Frame Reflective Policy Discourse. In P. Wagner, C. Weiss, B. Wittrock, & H. Wollmann(Eds.), *Social Science and Modern States*(pp. 262-89). London: Cambridge University Press.
- Rein, M. & Schon, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In F. Fisher & J. Forester(Eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 145-166). Durham, NC: Duke University Press.
- Rein, M. & Schon, D. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books.
- Rhodes, W. (1996). The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44, 652-67.
- Risse, T. (2000). "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics. *International Organization*, 54(1), 1-39.
- Rosenau, J. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, J. (1992). Governance, Order, and Change in World Politics. In J. Rosenau, & E. Czempiel(Eds.), *Governance without Government:*

- Order and Change in World Politics(pp. 1-29). New York: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. & Czempiel, E. (Eds.). (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge.
- Salter, L. (1999). The Standards Regime for Communication and Information Technologies. In C. Cutler, V. Haufler, & T. Porter(Eds.), *Private Authority and International Affairs*(pp. 97-127). New York: SUNY Press.
- Sandholtz, W. (1999). Globalization and the Evolution of Rules. In A. Prakash, & J. Hart(Eds.), *Globalization and Governance*(pp. 77-102). London: Routledge. Schneider, V. (2000). Global Economic Governance by Private Actors: The International Chamber of Commerce. In J. Greenwood, & H. Jacek(Eds.), *Organized Business and the New Global Order*. New York: Macmillan Press Ltd.
- Schon, D. (1979). Generative Metaphor and Social Policy. In A. Ortony(Ed.), *Metaphor and Thought*(pp. 255-283). London: Cambridge University Press.
- Sell, S. (1999). Multinational Corporations as Agents of Change: The Globalization of Intellectual Property Rights. In C. Cutler, V. Haufler, & T. Porter (Eds.), *Private Authority and International Affairs*(pp. 169-197). New York: SUNY Press.
- Sell, S. (2000). Structures, Agents and Institutions: Private Corporate Power and the Globalization of Intellectual Property Rights. In R. Higgott, G. Underhill, & A. Bieler. (Eds.), (2000). *Non-State Actors and Authority in the Global System*(pp. 91-106). London: Routledge.
- Siochru, S., Girard, B. & Mahan, A. (2002). *Global Media Governance: A Beginner's Guide*. Rowman & Littlefield.
- Spar, D. (1999). Lost in(Cyber)space: The Private Rules of Online Commerce. In C. Cutler, V. Haufler, & T. Porter(Eds.), *Private Authority and International Affairs*(pp. 31-51). New York: SUNY

- Press.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. London: Cambridge University Press.
- Underhill, G. (2000). *From Ships Passing in the Night to a Dialogue of the Deaf: The Contribution of International Relations Theory to Understanding Organized Business*. In J. Greenwood, & H. Jacek(Eds.), *Organized Business and the New Global Order*(pp. 20-39). New York: Macmillan Press Ltd.
- Vayrynen, R. (1999). *Norms, Compliance, and Enforcement in Global Governance*. In R. Vayrynen(Ed.), *Globalization and Global Governance*(pp. 25-46). New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Wendt, A. (1992). *Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics*. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wiener, A. (2001). *Social Facts in World Politics: The Value-Added of Constructivism*. Paper prepared for presentation the 42nd Annual Convention of the International Studies Association, Chicago, 20-25 February 2001. [URL] <http://www.isanet.org/archive/wiener.html>
- Young, O. (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Young, O. (1999). *Governance in World Affairs*. Ithaca: Cornell University Press

(최초 투고 2003. 8. 22., 최종 원고 제출 2003. 10. 14)

Governance, Discourse and Social Actors

A Constructivist Approach to the Global Rule-Making Process

Sanghyun Moon

Lecturer

College of Communications, Kookmin University

As e-commerce has led to profound changes in the way economic transactions are made and has spurred the rapid integration of global markets, governance of e-commerce has emerged as an important policy agenda around the globe. Given the broader social and economic implications of e-commerce, it is of no surprise that the rule-making process for global e-commerce has increasingly captured the attention of scholars. Despite the substantial contributions to understanding this process, a review of the literature reveals some weaknesses in the study of emerging forms of governance in global e-commerce. This paper addresses these weaknesses and proposes an alternative theoretical framework that underscores the role of ideas and discourse in the global rule-making process.

keyword : global communication governance, idea, discourse, social actors.