

# 민간부문, 사적권위, 그리고 글로벌 미디어 거버넌스\*

문상현\*\*

(광운대 미디어영상학부 교수)

---

본 연구는 정치, 경제, 문화의 영역에서 급속도로 진행되어 온 지구화가 결과한 국제 정치의 틸중심화 현상과 이를 상징하는 국제정치경제에서의 민간부문의 영향력 증대 현상을 글로벌 미디어 거버넌스와 관련하여 논의하는데 그 주요한 목적이 있다. 먼저 본 논문은 글로벌 거버넌스에서 민간부문의 영향력 강화 현상을 이론적으로 설명하고자 일군의 국제정치학자들이 제기한 사적권위라는 개념의 소개를 통해 어떻게 민간부문의 거버넌스 기능이 국가에 의해 행사되는 공적권위와 같이 정당한 것으로 인식될 수 있는지를 검토한다. 사적권위 개념의 등장은 국제정치에서 민간부문이 국가에 종속된 것으로서의 부차적 지위에서 벗어나 국가에 버금가는 거버넌스의 주체로 부상하고 있음을 보여주는 중요한 증거라고 할 수 있다. 이 같은 이론적 논의에 기반하여 본 논문은 민간부문의 영향력 강화로 특징져지는 국제정치의 틸중심화가 글로벌 미디어 거버넌스의 영역에서는 어떠한 형태로 나타나고 있으며, 그것의 함의는 무엇인지에 대해 시론적으로 논의한다.

---

주제어: 민간부문, 사적권위, 글로벌 미디어 거버넌스

---

## 1. 들어가는 말

1990년대 이후 사회과학계의 중요화두로 등장한 거버넌스(governance) 개념은 급속도로 변화하는 국내 및 국제 정치, 경제, 행정 혹은 경영환경을 이해하기 위한 새로운 문제들이 필요하다는 학문적, 정책적 공감대의 산물

---

\* 이 논문은 2004년도 광운대학교 교내 학술연구비 지원에 의해 연구되었음.

\*\* shmoon@kw.ac.kr

이라고 할 수 있다. 특히 국제정치학 분야에서 글로벌 거버넌스 개념과 이 개념을 실제 국제체제에서 제기되는 정책 문제들에 어떻게 적용시킬 것인가에 관한 최근의 활발한 논의는 지구화로 표현되는 국제정치경제의 구조적 변화가 파생시킨 다양한 정치, 경제, 문화적 이슈들에 대한 고민의 반영이라고 하겠다. 점증하는 개별 국가들의 경제적 통합, 이러한 경제적 통합이 동반한 글로벌 정치의 등장은 한 국가의 경제현상이나 정치적 의사결정이 그 특정 국가의 경계를 넘어서 다른 국가들의 정치경제체제에게 까지 중요한 함의를 갖게 하는 상호 연결된 지구체제의 형성을 결과하였다(Held & McGraw, 2002). 지구화의 진행과 함께 개별국가의 독립된 통치 영역을 넘어서는 새로운 지구적 이슈들 역시 급속도로 증가해 왔다. 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 학자들 간에도 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.

전통적인 국제정치학의 관점에서는 국가만이 국제체제에서 권위를 갖는 유일한 행위자로 간주되어 왔다. 그러나 지구적 수준에서의 급속한 국가경제의 통합은 급변하는 정책 환경 하에서 변화에 적응하려고 하는 국가에 많은 도전을 제기해 왔다. 특히 전문성과 자원의 결핍이라는 문제는 국가에 의해 독점되어 온 권위와 거버넌스의 효율성에 심각한 회의를 제기하는 계기가 되었다. 그 결과 다국적 기업, 지역기구, 시민단체 등 전문성에 있어서 국가에 비해 상대적 우위를 지닌 다양한 사회적 행위자들이 글로벌 거버넌스에 있어서 국가의 역할을 대신하거나 공유하는 경우가 증가하게 되었다. 이러한 글로벌 거버넌스의 탈중심적 변화 중 가장 주목할 만한 것은 자본주의의 구조적 변화와 함께 다국적 기업으로 대표되는 민간부문이 글로벌 거버넌스에서 강력한 권위의 한 양식으로 부상해왔다는 것이다. 국가경제가

하나의 글로벌 경제로 통합되어감에 따라 민간부문은 자신의 영향력을 국가의 경계를 넘어서 확대해 갔고, 국제규칙과 규범의 수립과정에서도 강력한 행위자로 부상했다. 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 국제 수준에서 이루어지는 정책협상 및 규칙형성과정에 적극적으로 개입하여 자신들의 이익을 대변하고 관철시키고자 하는 활동을 한다.

커뮤니케이션 산업이 다가오는 정보화 사회의 주력 경제영역으로 부상함에 따라 이를 영역에서 자신들에게 우호적인 규칙 및 규범체계를 수립하기 위한 민간부문의 역할이 주목할 정도로 증가해 왔다. 특히 인터넷으로 대표되는 네트워크 기술의 발전은 국내 및 국제 커뮤니케이션 정책의 근간이 되어 온 영토주의에 근본적인 도전을 제기해 왔다. 이와 함께 전지구적 미디어 시장의 확대와 신자유주의적 경제이념의 확산 역시 글로벌 미디어 거버넌스의 문제를 더욱 복잡하게 만들고 있다. 그럼에도 불구하고 전통적인 국제커뮤니케이션의 시각은 이러한 국제정치의 틸중심화와 민간부문의 영향력 강화라는 새로운 변화를 주변적인 것으로 보는 경향이 있다. 이러한 국가 중심주의적 경향은 이를 연구가 합리적인 행위자로서 국제문제에 대해 투표권을 행사할 수 있는 권한을 가진 정부나 혹은 정부 간 국제기구만을 배타적인 국제사회의 행위자로 보는 오랜 경향에서 기인한다. 특히 미디어관련 국제 이슈들에 관한 대부분의 연구들이 국가 간의 협력을 통한 합의의 형성이나 또는 투표권 행사를 통한 국가의 의사결정만을 미디어 산업에서의 국제적인 규칙이나 규범 형성의 유일한 메커니즘으로 간주함으로써 미디어 산업을 둘러싼 국제 정치경제적 환경의 변환을 제대로 이해하지 못하는 결과를 초래하였다. 이 같은 편협한 시각은 미디어에 관련된 규칙, 규범을 수립하고 운용하는 과정에 다양한 형태로 개입해 온 비국가적 행위자들의 기능과 역할을 부차적인 것이나 비결정적인 것으로 보는 결과를 낳았다. 그러

나 국제정치의 탈중심화로 인해 전통적인 국가중심적 사고는 새로운 변화의 성격과 본질을 이해하는데 근본적인 한계를 갖고 있다는 비판에 직면하게 되었고, 국제체제의 이러한 변화를 반영할 수 있는 보다 다원적인 접근의 필요성이 강력히 제기되었다.

이러한 문제의식으로부터, 본 논문은 정치, 경제, 문화의 영역에서 급속도로 진행되어 온 지구화가 결과한 국제정치의 탈중심화 현상과 이를 상징하는 국제정치경제에서의 민간부문의 영향력 증대현상을 글로벌 미디어 거버넌스와 관련하여 논의하는데 그 주요한 목적이 있다. 이를 위해 본 논문은 글로벌 거버넌스의 탈중심화와 민간부문의 영향력 강화 현상을 이론적으로 설명하기 위해 최근 일군의 국제정치학자들이 제기한 사적권위(private authority) 개념을 소개한다. 사적권위 개념의 등장은 국제정치에서 민간부문이 국가에 종속된 것으로서의 부차적 지위에서 벗어나 국가에 버금가는 거버넌스의 주체로 부상하고 있음을 보여주는 중요한 사례라고 할 수 있다. 이 같은 이론적 논의에 기반을 두어 본 논문은 민간부문의 영향력 강화로 특징져지는 국제정치의 탈중심화가 글로벌 미디어 거버넌스의 영역에서는 어떠한 형태로 나타나고 있으며, 그것의 합의는 무엇인지에 대해 시론적으로 논하고자 한다. 역사적으로 국내 및 국제적 수준에서 미디어가 수행해온 정치, 경제, 사회문화적 역할을 고려해 볼 때, 글로벌 미디어 거버넌스의 형식과 내용에서의 변화는 중요한 합의를 갖는다고 하겠다. 특히 국가에 의한 미디어 거버넌스에서 규범적 문제는 공적권위의 정당성과 그 성과를 평가하는 중요한 기준이 되어왔으며, 이는 국제적 맥락에서도 예외가 아니었다. 따라서 본 논문은 마지막 장에서 글로벌 미디어 거버넌스의 탈중심화와 민간부문의 영향력 강화가 어떤 규범적 합의를 갖는지에 대해 집중적으로 논의하고자 한다.

## 2. 권위와 글로벌 거버넌스

거버넌스는 사실 학계에서 오랫동안 사용되어 왔던 것으로 전혀 새로운 개념은 아니다. 그럼에도 불구하고 이 개념에 대한 명확한 정의나 구체적으로 거버넌스가 어떻게 작동하는지에 대해서는 학자들 간에 이견이 많았다. 그 한 예로 거버넌스가 정부(government)라는 개념과 혼동되어 사용되는 것이다. 비록 두 개념 간에 많은 공통점이 존재하기 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 정부제도를 뿐 아니라, 비공식적이고 비정부적 기제들을 포함하는 개념이다. 국제정치학에서 거버넌스에 대한 논쟁의 단초를 제공한 로즈노(Rosenau)에 따르면 거버넌스는 “사회구성원들간의 간주관적 의미(intersubjective meaning)에 의존하며 사회 대다수의 동의와 승인에 의해서만 작동하는 규칙들의 체계(a system of rules)”이다(1992, p.4). 이처럼 규칙과 그 집합체로서 제도(institutions)가 국제체제의 근본적인 특성이기 때문에, 거버넌스는 다양한 사회적 행위자들에 의해 규칙이 형성되고 변화되는 과정과 밀접하게 연관된다. 동시에, 거버넌스는 규칙과 제도를 통해 행위자들에 의해 작동되고 운영되는 것으로 이해되어야 한다. 국제정치학에서 거버넌스의 형성과 운용은 오랫동안 일정한 물리적 영토 안에서 공적권위를 가진 국가에게 배타적으로 귀속된 것으로 이해되어 왔다. 따라서 국제적 수준에서의 거버넌스의 내용과 형식 역시 개별 국가들 간의 상호협력과 경쟁의 산물로서 인식되어 왔다. 그러나 국제정치에서의 변화는 이러한 인식에 근본적인 도전을 제기해 왔는데, 그러한 도전 중 하나가 국가가 배타적으로 소유하고 행사하는 것으로 간주되어 온 권위(authority) 개념을 확장하려는 시도이다.

전통적으로 정치학과 사회과학에서 권위의 개념은 베버(Weber)의 국가에 대한 정의와 밀접하게 연관되어 이해되어 왔다. 베버에 따르면 국가개념

에 있어서 핵심적인 특징은 그것이 “특정한 영토 내에서 물리적 힘의 정당한 사용을 독점하고 있다”는 점이다(1948, pp.77~78). 이러한 정당성(legitimacy)은 국가가 물리적 힘의 위협을 내재화한 법적 조항들을 통해 자신이 통치하는 국민들로부터 순응과 복종을 이끌어낼 수 있는 토대가 된다. 따라서 정당성은 권위를 이해하는 데 핵심적인 개념이 된다. 일반적으로 정치학에서 권위란 “권력(power)의 제도화된 형태나 표현”으로 이해된다(Buthe, 2003, p. 245). 이러한 권위는 권력개념과 매우 밀접히 연관되지만, 그럼에도 불구하고 권위와 권리개념을 차별화하는 것은 권위개념이 정당성을 핵심적인 요소로 갖는다는 점이다. 즉 권리가 종종 군사력, 재정적 혹은 분석적 수단에 기반을 둔 강제(coercion)에만 의지하는 경향이 있는데 반해, 권위는 정당성에 의존해서 행사되는 것이다(Nolke, 2003, p.1). 여기서 정당성이란 “규칙이나 제도에 순응해야만 한다는 행위자들이 갖는 규범적인 신념”을 의미한다(Hurd, 1999, p.381). 따라서 정당성이란 주관적인 특성을 가지며, 행위자와 제도 간에 관계적인 것으로서 행위자의 지각에 의해 규정되는 것이라고 할 수 있다(Hurd, 1999, p.381). 어떠한 실체가 권위를 갖는다는 것은 이러한 실체가 주장할 수 있는 권리를 가지고 있으며, 이러한 권위에 순응하고 복종하는 대상들이 그 실체에 의해 부여되는 의무를 정당한 것으로 인정한다는 것을 의미한다. 즉, 홀과 비어스테커(Hall & Bierstecker)가 주장한 것처럼, 권위를 갖는다는 것은 “규범적이고 강제되지 않은 동의의 형태가 존재하는 것을 의미하며, 지배를 받거나 통치를 받는 자들이 그러한 권위를 인식한다는 것”을 말한다(2002, p.5). 이러한 동의는 강제에 의한 것이기 보다는 설득, 신뢰 혹은 감정이입의 산물이라고 할 수 있다.

권위개념은 그것이 개인의 사적인 판단을 포기한다는 의미에서 공적특성(publicness)을 내포한다(Cutler, 1999, p.62). 어떤 개인이 권리와 함께 받아들인다는 말은 그 개인의 사적이거나 개인적인 판단을 포기한다는 뜻인데, 이는 그가 자신의 복종의 조건으로 자신이 납득할 만하거나 만족스러운 이유가 주어져야 한다고 요구하지 않기 때문이다. 통치 받는 자의 권리에 대한 인식은 지배의 권리를 부여받는 정치적 권리에게 핵심적이며, 특히 이러한 인식

은 반드시 공적인 것이어야 한다. 프리드만(Friedman)에 따르면, 어떤 개인의 언술이 권위가 있는 것으로 인식되기 위해서는 그 개인을 인지하는 공적인 방식이 반드시 있어야만 한다. 그리고 이러한 방식은 권위가 행사되는 대상들이 자신들의 사적인 판단을 포기할 때 그 권위를 인지하는 수단이 된다(1990, p.68). 정치학에서 국가는 이러한 권위의 공적인 특성을 대표하는 실체로 인정되어 왔다. 특히 베버의 정의에서도 나타나듯이 일정한 영토 내에서 국가가 소유하는 권위와 다양한 방식으로 이루어지는 그 권위의 행사는 그 영토적 경계 내에서 일어나는 정치, 경제, 문화적 사건들에 대한 국가의 절대적 영향과 결정력을 뒷받침해 왔다. 그리고 특정 영토 내에서 누리는 국가의 절대적 권위는 무정부 상태 혹은 중앙정부의 부재로 특징져 지는 국제체제가 국가 간의 체제이며, 이러한 체제에서 국가는 유일한 권위의 담지자라는 인식의 기반이 되어 왔다.

앞에서 언급했듯이 주류국제정치학이론은 권력과 권위가 국가에게 배타적으로 귀속되어 있는 것으로 간주해 왔다. 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, 국가들 간의 물리적 힘의 사용은 항상 가능성으로 존재하며 개별 국가의 안전은 이 같은 국제체제에서 모든 국가들의 가장 중요한 목표가 된다. 즉 이들 이론에 따르면, 국제체제에서는 모든 구성원들의 자발적인 동의에 근거한 복종과 순응을 이끌어낼 수 있는 정당성을 가진 중앙정부가 부재하기 때문에, 물리적인 힘의 강제적 사용이나 개별 국가의 자기이해에 근거한 협력이 가장 중요한 작동논리가 된다. 이러한 구조에서 국가는 주의 깊게 대안적인 행동의 비용을 계산하고 기대되는 효용성의 극대화를 추구한다는 의미에서 합리적인 존재로 간주된다(Keohane, 1986, p.165). 국가의 물리적 생존이 가장 중요한 목표가 되기 때문에, 주류국제정치학 이론에서, 국가들 간의 안보의 정치

학은 보다 광범위한 국제체제에서 경제관계의 양상을 결정하는 것으로 이해된다(Underhill, 2000). 이를 이론에 따르면, 국가의 가장 우선적인 관심은 안보의 고위정치(high politics)에 있으며, 국가는 모든 제 사회세력들과 비국가적 행위자들에 대해 지배적인 지위를 갖는다(Hobson, 2000, p.7). 이렇게 볼 때, 국제체제에서 국가는 유일한 권위의 담지자로서 다른 모든 행위자들에 비해 우월적인 지위를 가지며, 국가의 권위는 이러한 우월적 지위에 기반을 두어 물리적 강제력의 행사를 통한 상대적 이익의 획득 혹은 절대적인 의미에서 자기이해의 극대화라는 목표를 얻어내기 위해 독점적으로 행사된다고 볼 수 있다. 따라서 주류 국제정치학에서는 모든 국제체제에서의 의사 결정, 그리고 규범, 규칙 및 제도의 수립 및 이의 집행 등을 오로지 권위를 독점하고 있는 국가에 의해서만 배타적으로 행사되는 것이란 인식이 지배적으로 받아들여져 왔다.

그러나 국제체제가 점차적으로 복잡다기해지고 다른 사회세력들이 글로벌 거버넌스의 중요한 행위자들로 부상함에 따라, 이러한 국가중심주의적 사고는 실증적으로 그리고 이론적으로 정치한 겸증의 과정을 거치게 되었다(Rosenau, 1990). 예를 들면, 영(Young)은 국제 레짐에 대한 국가중심주의적 접근은 국제 및 국가 간 정세에서 현재 진행 중에 있는 수많은 흥미로운 발전들을 다루는데 실패할 위험이 있다고 경고하였다(1999, p.9). 이러한 새로운 발전을 추동한 것은 무엇보다도 지역 및 지구적 수준에서 진행되는 급속한 국가경제의 통합이라고 할 수 있다. 즉, 국가경제의 통합은 급변하는 정책 환경 하에서 변화에 적응하려고 하는 국가에게 많은 문제들을 야기하였을 뿐만 아니라, 효율적인 국내 및 국제 거버넌스를 위해 요구되는 전문성과 자원의 결핍을 초래하였다. 특히 새로운 전문적 지식과 복잡한 기술이 관련된 이슈영역들에서는 거버넌스의 공백상태가 야기되기도 하였다. 정치적으로, 냉전의 해체는 군사력과 물질적 자원에 기반 했었던 구세계질서를 상당히 약화시켰을 뿐만 아니라, 국제관계를 점차적으로 보다 규칙과 규범에 근거한 체제로 변화시켰다. 이러한 정치적 변화는 군사력과 같은 물리적 힘의 확보와 행사가 아니라 선호되는 규칙과 규범의 확립과 적용이 국제정

치의 행위자들이 추구해야 할 가장 중요한 목표가 되게끔 하였다. 이데올로기적으로, 시장기제에 대한 신뢰로 특징지어지는 신자유주의의 확산은 거버넌스가 국가에 의해서만 수행될 수 있다는 가정과 규범적 정당화의 토대를 현저히 약화시키는 계기가 되었다. 이와 같은 글로벌 거버넌스의 국제정치 경제적 환경의 변화와 함께, 로즈노가 말한 소위 “주권으로부터 자유로운 행위자들(sovignty-free actors)”이 국가와 함께 글로벌 거버넌스의 중요한 주체들로 등장하기 시작하였다. 즉, 다국적 기업, 지역기구, 인종집단, 관료기구, 정당과 여러 다양한 형태의 집합체들을 지칭하는 비국가적 행위자들은 국제정치경제의 상당히 많은 영역에서 국가에 의해 배타적이고 독점적으로 행사되던 기능과 권한을 공유하거나 대신하게 되었다(Rosenau, 1990, p. 36). 이들 비국가적 행위자들은 국제정치경제의 많은 영역들에서 국가의 거버넌스를 대신해 왔고 이러한 현상은 갈수록 두드러지고 있다. 하스(Hass)는 이러한 국가권위의 이전을 ‘국제적 탈중심화’로 묘사하였는데, 이는 “국가중심의 국제체제로부터 국가들이 국제기구들 및 다양한 비국가적 행위자들과 책임을 공유하는 보다 탈중심화된 체제로 변화해감을 의미한다”(1999, p.104).

### 3. 국제정치경제의 변화와 사적권위의 부상

글로벌 거버넌스의 탈중심적 변화는 국내 및 국제적 수준 모두에서 두드러졌다. 가장 중요한 변화는 자본주의의 구조적 변환과 함께 지난 20여 년 동안 시장제도, 다국적 기업, 비정부기구 등의 민간부문이 국내 및 글로벌 거버넌스에서 강력한 권위의 한 양식으로 부상해왔다는 것이다.<sup>1)</sup> 이들 중

---

1) 민간부문(the private sector)의 예로는 일반 기업 혹은 다국적 기업, 그리고 이들의 연합체인 각종 국내외 비즈니스 조직과 국내 및 국제수준에서 활동하는 개별 비정부기구(NGO)와 그들의 연합조직을 대표적으로 들 수 있다. 본 논문에서 구체적으로 명시한 경우를 제외하고는 민간부문은 전자의 경우를 지칭한다. 문

다국적 기업 등의 시장 행위자들의 영향력은 1970년대 이후로 국제정치경제에서 광범위하게 진행된 전후 케인스 복지주의로부터 신자유주의적 세계 체제로의 전환과 함께 급속히 증대해왔다. 이러한 신자유주의적 세계질서는 노동 그리고 심지어 국가에 대한 자본의 점증하는 우위로 특징 지워진다. 특히 다국적 기업의 역할에 관하여, 스트레이인지(Strange)는 신자유주의 세계 질서에서 국가로부터 시장으로의 권력이동은 다국적 기업들을 정치적 행위자로 만들었고, 이들은 글로벌 경제에서 핵심적인 조직자이자 성장의 원동력이 되었다고 주장했다(1996, 44~45쪽). 이러한 변화는 국가, 시장과 국제기구 등과 같은 중요한 정치, 사회 제도들의 실천과 조직양식에서 신자유주의 이데올로기의 확산을 동반했다(Gill, 1995, 69쪽). 그리고 이러한 변화는 국내 및 국제적 수준 모두에서 핵심적인 사회적 행위자들 간의 권력관계의 재배열에 직접적인 영향을 미쳤다.

국가경제가 하나의 글로벌 경제로 통합되어감에 따라 민간부문은 자신의 영향력을 국가의 경제를 넘어서 확대해 갔고, 국제규칙과 규범의 수립과정에서도 강력한 행위자로 부상했다.<sup>2)</sup> 이에 대해 머피(Murphy)는 지난 10년의 글로벌 거버넌스에서 진정으로 새로운 현상은 국가와 국제적 경제 및 사회적 삶의 많은 부분을 규제하는 사적권위의 부상이라고 주장하였다 (2000, 794쪽). 머피의 언급에서도 사용된 것처럼, 글로벌 거버넌스에서의 민간부문의 영향력 확대는 국제정치학 이론가들로 하여금 국제체제에서의 ‘권위’가 국가에 의해서만 독점적이고 배타적으로 소유되는 것이 아니라 민간부문에 의해서도 소유되고 행사될 수 있다는 인식을 확산시키는 계기가 되었다. 이들은 개념상의 모호성과 한계에도 불구하고 사적권위라는 개념이

---

액상 필요에 따라 혼용되는 시장행위자라는 개념 역시 이들을 지칭하는 것으로 서 특별히 개념적으로 구분된 의미를 갖는 것은 아니다.

2) 국제정치에서 다국적 기업 등의 시장행위자들의 영향력에 대한 연구에서, 하우 플러(Haufler, 1993)는 국제레짐의 수립과정에서 민간부문의 활동이 국가의 활동과 매우 유사함을 보여주었다. 특히 민간레짐을 형성하기 위한 경쟁하는 기업들 간의 국제적인 협력을 분석한 후, 하우플러는 글로벌 거버넌스의 가장 중요하고 중대하는 원천의 하나는 바로 민간부문이라고 주장하였다(Haufler, 1998).

지구화로 특정 지위지는 국제정치경제에서의 변화와 글로벌 거버넌스의 탈집중화를 이해하는데 매우 유용하다는 주장을 적극적으로 제기해 왔다. 이들은 권위가 공적(public)이라는 것이 반드시 국가나 공공기구가 그 권위의 담지자여야 한다는 것은 아니며, 오히려 그러한 권위의 담지자에 대한 사회적 인식이 공적으로 표현되어야 한다는 것이라는 주장을 한다(Hall & Biersteker, 2002, 5쪽). 이러한 해석은 권위가 폄연적으로 국가기구와 관련되는 것은 아니라는 주장을 가능케 할 뿐만 아니라, 사적이고 비국가적인 혹은 비국가적이지만 정당성에 기반을 둔 권위의 형성의 가능성은 열어놓게 된다(Hall & Biersteker, 2002, 5쪽). 완고한 국가중심주의로부터 벗어나 권위에 대한 보다 유연한 해석을 가능케 하는 현실적 조건은 민간부문이 전통적으로 공적권위에 기반을 두어 국가가 배타적으로 수행했었던 국내 및 국제영역에서의 거버넌스 기능을 점차적으로 대체하거나 위임받아 수행하고 있다는 사실이다. 특히 많은 국내 및 국제 경제 영역에서 기업들은 이미 국가를 대신하여 자신들의 기업 활동을 구조화하는 다양한 종류의 규칙, 규범 및 원칙들을 스스로 구성하고, 이러한 제도적 장치들을 통해 일종의 사적 권위를 행사하고 있다. 보다 중요한 사실은 이들의 역할이 전체는 아니지만 상당한 정도의 다수 대중에 의해 정당한 것으로 인식되고 있다는 것이다. 즉 사적권위라는 개념의 사용은 국내 및 국제체제에서 민간부문이 일정 형태의 합법적이고 정당한 권위를 행사할 수 있다는 사실을 인정하는 것에 다름 아니라고 할 수 있다.

시장행위자들의 사적권위와 관련하여 논란이 되고 있는 이슈들 중 하나는 이러한 사적권위가 어떻게 획득되는가의 문제이다. 국가는 종종 특정 경제상거래 영역에 필요한 규칙과 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 민간부문

이 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. 국제정치학에서 시장행위자들의 사적권위에 관한 논의를 활성화시키는데 기여한 *Private Authority and International Affairs*(1999)라는 저서를 편집한 커틀러, 하우플러와 포터(Cutler, Haufler & Porter)는 자신들의 책의 서문에서 경제관련 이슈들에서 기업들에 의한 사적권위는 주로 다양한 형태의 기업들 간의 협력을 통해서 작동하고 행사된다고 주장하였다. 커틀러(Cutler, 2002)에 따르면, 이미 오래 전부터 기업들은 서로 다양한 형태의 협력관계를 맺어 왔지만 전통적인 의미에서의 협력과 최근 논의되고 있는 사적권위사이에는 중요한 차이가 존재한다고 주장한다. 즉 전통적인 의미에서의 기업들 간의 협력은 윤리적 의무감(duty)이나 법률상 또는 사회적 관습상의 의무감(obligation)이 없이 이루어지는 경우가 많다. 대신에 협력을 위해 자신들의 행동을 조정하는 동기는 그러한 행위가 가져올 직접적인 이해인 경우가 많다. 반면에 앞에서도 언급된 것처럼, 권위는 단순한 이익의 계산보다 신뢰(trust)의 기반을 요구한다. 그러므로 사적권위의 행사를 위해서는 협력이 반드시 관행, 규칙, 규범과 공통의 기대 등에 기반을 두어야 한다(Cutler et al., 1999, 335쪽). 다시 말하면, 협력의 제도화가 반드시 요구되는 것이다. 이 과정에서 핵심적인 것은 참여한 기업들이 규칙과 관행들을 의무적인 것으로 받아들여야 한다는 것인데, 이는 이러한 의무감이 형성된 권위의 정당성을 받아들이는 것과 그러한 권위의 효율성의 여부에 직접적으로 관련되기 때문이다(Cutler, 2002, 27쪽). 기업들 간의 협력관계가 권위를 갖기 위해서는 그러한 관계가 일정정도 구속적이어야 하는 것이다.

커틀러 외에 따르면, 사적권위가 작동되고 행사되는 기업들 간의 협력의 형태에는 제도화의 여부와 포괄성의 정도에 따라 다음과 같은 6가지가 있다. 가장 덜 제도화되고 포괄적인 형태부터 언급해보면, 비공식적인 산업규범과 관행들, coordination services 기업, 생산제휴(production alliances)와 하

청관계 및 보완적 활동, 카르텔, 비즈니스 협회/연합(business association), 그리고 국제사적레짐(private international regime)의 순서가 된다(1999, 354쪽). 첫째, 비공식적 산업규범과 관행들은 가장 느슨한 형태의 기업 간 협력이라고 할 수 있으며, 대체로 이것들은 특정 산업이나 기업들 내에서 반복적인 실천을 통해 형성되는 경우가 많다(Cutler, 2002, 28쪽). 따라서 그 권위도 장기간에 걸쳐 획득된다. 둘째로, coordination service 기업은 다국적법 회계, 경영컨설팅, 보험, 주식교환, 신용등급평가 기업들처럼 다른 기업의 활동을 조정하기 위해 운영되는 기업들을 말한다. 이러한 기업들은 다른 기업들을 위한 활동 기준을 설정하여 규칙들을 부과하는 경우가 많으며, 이러한 규칙이나 규범은 비즈니스 연합이나 협회에 의해 만들어지는 경우가 많다(Cutler et al., 1999, 10쪽). 세 번째 기업 간 협력의 형태는 생산제휴, 하청관계 및 보완적 활동이다. 전략적 파트너십, 조인트벤처와 네트워크가 생산제휴의 대표적인 세 가지 형태라고 할 수 있는데, 일반적으로 경쟁관계에 있는 다른 국가의 기업들이 재화나 서비스를 공동 생산하기 위해 협약을 맺는 형태로 이루어진다(Cutler et al., 1999, 11쪽). 네 번째 기업 간 협력의 형태는 카르텔인데, 이는 기업들이 생산량과 가격을 서로 조절하기 위해 맺는 공식적 또는 비공식 협약을 지칭한다. 생산제휴와 카르텔 간의 차이는 카르텔의 경우 반독점법에 의해 제재를 받기 때문에 생산제휴처럼 합법성을 인정받지는 못한다는 점이다(Cutler, 2002, 29쪽).

다섯째, 비즈니스협회는 최근의 활발한 국제적 활동 때문에 많은 주목을 받고 있다. 비즈니스협회에는 대표적으로 두 가지 형태가 있다. 하나는 소속 기업들이나 산업전체의 활동을 구속하는 규칙이나 규범을 만드는 자율규제 조직(self-regulatory organization)이다. 비즈니스협회에 의해 만들어진 규범 하에서, 소속 기업들은 규범에서 명시된 규준을 준수하고 협회에 의한 모니터링과 규범의 위반에 따른 처벌을 받아들이게 된다. 비즈니스협회의 또 다른 형태는 대의조직(representative organization)이다. 이들 조직 또한 전체 산업을 위한 규준이나 규범을 만들며, 그 활동 역시 갈수록 국가의 경계를 넘어서고 있다. 그러나 이러한 조직의 보다 중요한 기능은 이들 조직이 국내

혹은 국제 정치시스템 내에서 활동한다는 것이다(Cutler et al, 1999, 12쪽). 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 정책결정 과정에 개입해 자신들의 이해관계를 관철시키기 위한 활동을 해왔으나, 국제협상이 비국가적 행위자들에게 점차적으로 개방됨에 따라 민간부문의 국제적 수준에서의 활동 역시 주목할 만하게 증가해왔다. 마지막으로, 사적 레짐은 그 활동이 매우 광범위하다는 점에서 앞의 다섯 가지 협력의 형태들과 구분되며, 경제이슈영역에서 거버넌스의 원천이 되는 공식적, 비공식적 제도들의 통합된 복합체이다(Cutler et al., 1999, 13쪽). 사적 레짐은 제도화의 측면에서 가장 발전된 형태의 기업 간 협력으로서 특정 산업 혹은 이슈 내에서의 기업들 간의 협상과 상호작용을 통해 형성된다. 사적 레짐에는 국내외의 수많은 비즈니스협회들이 참여하는 경우가 일반적이고, 참여 기업들 간 혹은 기업과 소비자들 간의 분쟁 등을 다루는 규칙과 절차 등을 포함한다(Cutler, 2002, 29쪽). 사적 레짐 내의 기업 간 협력은 다양한 수준에서 매우 복잡하게 이루어지게 되며, 국가와 상당한 정도의 상호작용과 협력을 하는 경우가 많다(Cutler, 2002, 29쪽). 하우플러는 민간부문이 사적 레짐을 통해 성취하려는 목표들에는 전지구적 상거래에 있어서 효율성을 증대시키기 위해 필요한 국제적 규준의 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

(2000, 126쪽).

사적권위가 위에서 설명된 다양한 형태의 기업 간 협력을 통해 운용되고 행사된다고 한다면, 제기되는 중요한 문제는 시장행위자들이 왜 이러한 사적권위의 거버넌스 기능을 받아들이고 그것이 정당하다고 간주하는가 하는 것이라고 할 수 있다. 즉 사적권위에 의해 수립된 규범과 절차 등에 내재한 의무를 받아들이고 그 집행의 정당성을 인정하는 이유가 무엇인가 하는 것이다. 부쓰(Butche, 2003, pp. 247)에 의하면, 사적권위에 대한 연구들은 몇 가지 이유들을 제시하는데, 먼저 국가가 특정한 사적 행위자에게 자신이 수행하던 거버넌스 기능을 명백히 위임함으로써 대부분의 기업들이 그 사적권위를 공적권위의 대행자로서 인식하기 때문이라는 것이다. 둘째, 국가가 필요한 공공재를 제공하는데 있어 보여준 실패 역시 암묵적으로 사적권위를 정당화하는 이유가 되었다. 마지막으로, 신자유주의 이데올로기의 광범위한 확산은 민간부문 행위자들의 사적권위에 대한 요구를 증대시켰을 뿐만 아니라 이들이 사적권위가 합법적이고 정당하다는 인식을 갖게 되고, 그러한 인식하에서 사적권위에 대해 순응하는 것이 필요하다는 인식의 기반이 되었다.

지구화라는 정치경제적 변환은 국제체제의 성격과 주요 행위자들의 역할과 그들 간의 역학관계에 대한 인식에 근본적인 도전을 제기하고 있다. 특히 국제체제의 합법적인 공적 권위를 가진 유일한 행위자로 간주되어 온 국가에 대한 인식의 변화는 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 국내 및 국제 거버넌스의 주체로서 국가만이 배타적으로 누려오던 공적 권위에 대한 재인식은 국가에게 배타적으로 귀속되어 있던 거버넌스의 기능이 점차적으로 국가의 동의 또는 타의적 강제 하에 다양한 민간부문 행위자들로 이양되는 현실적 조건에서 비롯되었다. 권위라는 것이 그것이 행사되는 행위자들에 의해 정당한 것으로 인정되고 그러한 권위를 소유한 주체들에 대한 존중(respect)을 요구한다는 사실은, 권위의 가장 중요한 기반이 그것이 행사되는 행위자들에 의한 권위의 인식과 동의임을 잘 보여준다고 하겠다. 이러한 의미에서 사회적 인식과 동의가 존재한다면, 권위가 반드시 국가와 같은 공적행위자

에게만 배타적이고 독점적으로 귀속되는 것은 아니며 민간부문의 행위자들에 의해서도 소유되고 행사될 수 있다고 할 수 있다. 실제로 각종 경제관련 영역과 환경과 같은 사회영역에서 글로벌 거버넌스의 기능이 국가가 아닌 민간부문에 의해서 수행되고 있으며, 거버넌스 기능을 담당하고 있는 이들 비국가적 민간부문 행위자들의 권위는 관련 당사자들에 의해 광범위하게 인식되고 승인되고 있다. 미디어 영역에서도 국내 및 지구적 수준 모두에서 다국적 기업을 중심으로 하는 민간부문의 영향력이 꾸준히 증대되어 왔다. 이러한 영향력 확대는 단순히 국가의 국내 및 국제 미디어 정책결정에 민간부문의 의사가 반영되거나 발언권이 강화되는 차원을 넘어서, 민간부문이 국가 및 국제기구와 함께 미디어 거버넌스의 책임을 공유하거나 더 나아가 이들을 대신해 거버넌스 기능을 수행하는 수준으로까지 발전되었다.

#### 4. 글로벌 미디어 거버넌스의 탈중심화와 민간부문의 영향력 강화

1980년대 이후 급속히 진행된 국가경제의 통합과 정치적 이데올로기로서 신자유주의의 확산은 미국과 EU를 시작으로 대부분의 국가에서 탈규제와 자유화를 산업정책의 핵심원칙으로 받아들이게 하였다. 특히 미디어 산업은 융합으로 상징되는 정보통신기술의 발전에 힘입어 지난 20여 년 동안 국내 및 국제적 수준 모두에서 탈규제와 자유화가 빠르게 그리고 집중적으로 진행된 산업부문이다. 국내적으로는 미디어의 막대한 정치 문화적 영향력 때문에, 국제적으로는 국가의 문화주권이라는 명분으로 혹은 국가의 기간산업이라는 이유 등으로 대부분의 국가에서 미디어 산업은 보호무역장벽과 국가독점 등을 통해 국내 기업들간 혹은 외국기업들과의 시장경쟁으로부터 보호받아 안정적인 외형적 성장을 이루어 왔다. 국가간 이루어지는 미디어 상품의 교류나 커뮤니케이션 역시 일부 미디어 상품을 제외하고는 국가 간의 배타적 협약이나 통제 하에 제한적으로 이루어져 왔기 때문에 경제적

으로 그다지 큰 의미를 갖지 못했다. 따라서 국제커뮤니케이션의 주요한 논쟁적 이슈들 역시 정치적이거나 문화적인 영향력의 전파가 갖는 부작용 등에 국한되는 경향을 보여 왔다. 그러나 이러한 상황은 융합으로 상징되는 정보통신기술의 발전과 세계무역기구(World Trade Organization)로 대변되는 신자유무역체제의 도래로 근본적인 변화를 겪게 되었다. 시장접근을 특징으로 하는 신무역체제는 자국의 시장이든 타국의 시장이든 간에 상관없이 모든 시장 참여자가 동일한 규칙과 규범 하에서 경쟁할 것을 요구한다. 게다가 정보통신 기술의 발전은 미디어 상품의 교환과 소비과정이 국가의 영토적 경계에 구애받지 않고 상호연결 되어 있는 글로벌 네트워크를 통해 이루어질 수 있게 만듦으로써 일국의 경계 안에서 국가에 의해 배타적으로 이루어져 온 기존의 미디어 규제 혹은 거버넌스의 효율성에 근본적인 도전이 제기되게 되었다. 지구적 시장에서의 경쟁의 일상화와 국가의 경계를 넘어서 이루어지는 커뮤니케이션의 확대는 미디어 산업에 있어서 개별 국가들의 상이한 규제 혹은 법제체제를 아우르는 공통의 규칙과 규범, 그리고 제도의 필요로 이어지게 되었다. 최근 미디어 산업에서 글로벌 거버넌스가 핵심적인 이슈로 부각되어 온 것은 바로 이 같은 이유 때문이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

인터넷으로 대표되는 새로운 커뮤니케이션 기술의 발전으로 미디어 관련 영역에서 새로운 이슈들이 등장함에 따라 기존의 법적 제도적 틀이 변화된 커뮤니케이션 기술 환경을 반영하지 못하고 있다는 우려와 비판들이 제기되었다. 특히 인터넷 자체가 지구적인 본성을 가지고 있기 때문에 이러한 문제 제기는 자연스럽게 국제적 수준에서의 대응의 필요성으로 이어지게 되었다.

---

3) 정보 및 커뮤니케이션 기술의 발전은 글로벌 거버넌스와 관련하여 두 가지 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. 두 번째 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.

인터넷을 통한 상거래의 확산은 글로벌 미디어 거버넌스의 문제를 더욱 복잡한 이슈로 만들었는데, 이는 내용규제, 지적재산권, 표준화, 보편적 서비스 등 기존 미디어 관련 이슈들에 과세, 보안, 무역이슈 등 상법상의 이슈들 까지 더해져 글로벌 미디어 거버넌스의 범위와 내용이 확대되었기 때문이다. 미디어 문제를 다루는데 있어서 복잡한 기술적 지식과 다양한 전문지식의 필요성이 증가함에 따라 국내 및 국제적 수준 모두에서 국가에 의한 거버넌스의 효율성에 의문이 제기되기 시작했다. 이러한 현실에 대하여, 스파(Spar)는 “국제기구는 사이버 공간을 감시할만한 권력이 결핍되어 있고, 개별 국가의 정부는 권위를 결핍하고 있으며, 국가간 협약을 맺는데 자체되는 시간은 기술변화의 속도를 따라가지 못한다”고 지적하였다(1999, 47쪽). 하우플러 역시 “인터넷의 탈중심화 되고, 개방적이며, 지구적인 특성은 위로부터의 정부간 관계를 통해 인터넷에 대한 효율적인 규제를 디자인하고 이행하기 어렵게 만든다”고 주장하였다(2001, 82쪽). 이와 함께 급속히 발전하는 정보통신기술의 주요 생산자이며 기술표준화 결정과정에서 그 주도권이 더욱 강화되어 온 시장행위자들이 오히려 복잡해지는 미디어 영역에서 더 효율적인 거버넌스를 제공할 수 있다는 인식이 광범위하게 확산되었다. 이 같은 인식의 확산에는 국가에 의한 미디어 규제의 정당성을 뒷받침해온 미디어의 사회적 규제 필요성이 감소하고 산업규제 혹은 경제규제의 중요성이 더욱 부각되어 온 80년대 이후의 규제환경도 큰 기여를 했다. 그 결과 90년대 중반 이후 글로벌 미디어 거버넌스에서 민간부문 특히 시장행위자들의 주도적 활동이 주목할 만큼 증가해 왔다. 이 같은 추세는 원래 민간부문의 역할이 중시되어 왔던 표준화 같은 기술적 이슈 등에만 국한되는 것이 아니라 다양한 미디어 관련 이슈들에서 광범위하게 목도되었다.

1990년대 이후 글로벌 미디어 거버넌스에서 민간부문의 역할 확대와 영향력 증가는 글로벌 미디어 거버넌스의 전통적인 형태와 국제기구, 개별 국가의 정부 등 여타 주요 행위자들 간의 관계에 상당한 변화를 초래했다. 글로벌 미디어 거버넌스에서 민간부문의 역할과 그것의 함의를 검토하기 위해 본 논문은 이들 중 두 가지 중요한 변화에 대해 논의하고자 한다. 첫

번째는 오랫동안 글로벌 미디어 거버넌스의 핵심적 행위자로 기능해 온 정부 간 국제기구 내에서의 또는 국제기구들 간의 역학관계의 변화에 관한 것이다. 이와 관련하여 중요한 사실은 이러한 국제기구 내 및 기구들 간의 역학관계의 변화가 이들 기구 내에서의 민간부문의 영향력 강화와 직접적인 연관성이 있다는 점이다. 특히 정부의 영향력이 강하거나 정부에 의해 대표성을 인정받은 관료 등의 관련자들만이 참여할 수 있었던 국제기구들에서 민간부문의 활동 및 발언권이 늘고, 더 나아가서 이들이 공식적인 정식 회원으로 참여하게 되는 경우가 늘어 왔다. 전기통신분야에서 중요한 역할을 담당해 온 정부 간 국제기구 ITU(International Telecommunication Union)는 그 대표적인 사례이다. 1865년에 설립된 ITU는 국제커뮤니케이션 영역에서 표준화, 라디오 주파수 및 위성의 할당, 국제통신의 요금산정 등 정치경제적으로 중요한 기능을 수행함으로써 상당히 큰 영향력을 행사해왔다. 그러나 7,80년대 이후 신국제정보질서운동의 소멸과 냉전의 해체, 그리고 무역패러다임의 득세와 같은 국제정치경제의 변동과 정보통신기술의 급속한 발전은 ITU의 전통적인 기능과 지위에 상당한 도전을 제기했다. 먼저 미국과 영국 등의 선진국들은 1국 1투표제와 같은 UN기구들의 운영방식에 대해 비판을 제기하면서 자신들의 경제적 역할에 걸 맞는 지위를 요구하였다. 이들은 개발도상국들의 수적 우위에 의해 자신들의 이해관철이 어려워지자 탈퇴하겠다는 위협을 하면서 ITU의 구조개혁을 요구했다. 또한 정보통신기술의 발전으로 인한 새로운 시장행위자들(장비제조업자, 정보서비스제공자 등)의 증가는 ITU의 주도세력이었던 각국 정부들과 통신독점회사들(telecommunication monopolies)에 문호개방의 압력으로 작용했다. 게다가 선진국 정부와 다국적기업들의 이해관계와 일치하는 친시장적 정책을 보다 노골적으로 표방한 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)와 WTO가 인터넷 등의 정보통신 관련 정책형성에 적극적으로 개입하면서 ITU와 이들 간에 글로벌 미디어 거버넌스의 주도권을 놓고 경쟁이 치열해졌다. 이 같은 내, 외적 압력은 ITU의 구조개혁과 친시장적 정책기조로의 변화를 불가피하게 만들었다.

이에 따라 1990년대 초반부터 ITU는 구조개혁을 단행하는데, 이 구조개혁은 국제커뮤니케이션에서 시장의 영향력이 얼마나 커지고 있는가를 잘 보여준다. 이를 가장 잘 보여주는 구조개혁의 내용은 정보통신영역에서 갈 수록 기술개발 주도권이 커져가는 민간부문의 ITU 참여와 권한을 강화한 것이다. 이를 위해 ITU는 표준화, 발전 및 라디오 커뮤니케이션 등 대부분의 중요이슈들에 대한 협의에 민간부문의 직접적인 공식참여를 허용하였다. 이러한 참여는 정부회원과는 별도로 민간부문을 위한 섹터회원과 준회원 제도를 도입하는 것에 의해 이루어졌다(Siochru, Girard & Mahan, 2002, 49쪽). 특히 인터넷 같은 새로운 정보통신기술의 발전으로 인해 기존 통신업자들 외에 새로운 사업자들이 ITU의 회원으로 가입하게 되었고, 이는 ITU의 중요한 이념이었던 보편적 서비스와 접근권 같은 원칙들을 약화시키는 계기가 되었다(Winseck, 2002, 23쪽). ITU의 민간부문에 대한 개방정책은 회원 수에서 정부에 대한 민간부문의 우위가 더욱 심화되는 결과를 초래하였다. 즉 1990년대 초 민간부문과 정부 회원의 수가 각각 450, 187이었던데 반해 2005년에는 627과 189였다ITU, 2005). 이러한 변화는 필연적으로 ITU의 주요 정책논의 및 의사결정과정에서 민간부문의 발언권과 영향력이 더욱 커지게 되는 결과를 낳았다.<sup>4)</sup> 1990년대 중반 이후 ITU가 추진해 온 친시장적 정책 — 개발도상국에 정보통신 자유화와 탈규제, 규제개혁, 경쟁의 도입 등을 권장하고 이를 적극 지원하는 활동을 한 것이나 전자상거래 도입 지원 프로그램을 추진하고 있는 것 등 — 들은 이러한 변화의 산물이라고 할 수 있다.

ITU 외에도 전통적으로 부유한 나라들의 클럽으로 여겨져 왔던 OECD에서도 시장행위자들의 발언권과 영향력이 주목할 만큼 커져왔다. 사실

---

4) ITU가 민간기업의 지원으로 정보통신정책에 대한 콜로키엄을 개최하고, 세계통신자문위원회(World Telecommunication Advisory Council)라는 새로운 조직을 만든 것 역시 ITU내에서 민간부문의 영향력을 확대하는 중요한 계기가 되었다. 특히 WTAC를 통해 민간부문은 보다 손쉽게 기술표준위원회와 ITU위원장에 접근할 수 있게 되었다(Winseck, 2002, p.23).

OECD 조직 자체의 성격상 회원 국가들의 이념적 경향과 이해관계가 민간부문의 상업적 이해관계와 일치하는 것은 어쩌면 당연하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 소수의 선진국들 간의 정책조정 기능 등에 치우쳐왔던 OECD가 과세, 소비자보호, 브라이버시, 보안, 인터넷 거버넌스, 디지털 디바이드 등 다양한 미디어 및 통신관련 이슈들에서 주도적 역할을 자임하고 나서고 실제 이러한 행보에 힘이 실리는 중요한 이유들 중 하나는 민간부문과 OECD간의 긴밀해진 관계 때문이라고 할 수 있다. 최근 몇 년간 OECD에 의해 주도된 전자상거래 거버넌스에 관한 국제협상과정에 민간부문이 공식적, 비공식적으로 적극 참여해 온 것은 이러한 관계를 명백히 보여주는 것이라고 하겠다. 이와 관련하여 뒤에서 언급되는 AGB(Alliance for Global Business)는 OECD의 전자상거래 정책방향과 내용에 상당한 영향을 미쳤다. 주목할 만한 것은 전자상거래 정책 형성과정에서 선진국과 민간부문이 주도하는 OECD가 자신들의 직접적인 이해관계에 매몰되지 않고 개발도상국들과 비정부기구들의 요구조건들을 적극적으로 반영하는 포용정책을 꺼냈다는 것이다. 이는 OECD가 전자상거래 거버넌스에서 지배적 협회모니를 확립하는 중요한 요인이 되었다(문상현, 2003).

1990년대 중반 이후 통신 및 미디어 부문에서 자유화와 탈규제 정책을 확산시키고, 국제커뮤니케이션의 정책이념으로서 무역 패러다임을 확립하는데 주도적인 역할을 담당한 WTO는 말할 필요도 없이 다국적기업의 영향력이 광범위하게 행사되는 친시장적이고 친기업적인 국제기구라고 할 수 있다. 비록 ITU처럼 민간부문의 참여를 공식적인 형태로 보장하지는 않지만 대기업의 고위직에 기구의 디렉터들이 옮겨 간다든가 하는 식의 비공식적인 인맥의 형성이나 기구의 분쟁조정 패널에 기업의 인사들이 참여한다든가 하는 방식들을 통해 오히려 민간부문이 더 일반적이고 큰 영향력을 행사한다(Siochru, Girard & Mahan, 2002, 68쪽). 특히 무역관련 규칙과 제도를 마련하는 WTO의 정책결정과정에 미치는 민간부문의 영향력은 막대한데, 예를 들면 무역관련 지적재산권에 관한 협정(TRIPS)의 전반적인 내용은 다국적 기업들의 컨소시엄에 의해 쓰여 졌다(Madeley, 2003, 37쪽).

이처럼 중요 정부 간 국제기구들에서 민간부문의 공식적, 비공식적 참여가 증가하고 정책결정과정에 민간부문의 영향력이 커짐에 따라 글로벌 미디어 거버넌스를 위한 규칙과 규범들의 내용에 민간부문의 이해관계가 직접적이고 광범위하게 반영되어 왔다. 1990년대 이후로 진행된 국제기구들내에서의 민간부문의 영향력 확대과정은 민간기업이 로비활동을 통해 국제기구의 정책결정에 간접적으로 영향을 미치던 전통적인 방식과는 다른 양상을 보인다. 즉 전통적인 방식뿐만 아니라, 민간부문은 정부와 등등한 지위와 권한을 갖고 정책결정과 거버넌스 과정에 직접 참여해 자신의 이해관계를 관찰시키는 보다 직접적인 방식을 사용하는 것이다. 이러한 변화는 민간부문이 글로벌 미디어 거버넌스의 독점적 행위자로 인정받아 온 국가와 거버넌스의 권한과 기능을 공유하게 되었다는 또 하나의 증거라고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

민간부문의 국제기구들내에서의 영향력이 증대함에 따라 나타난 또 하나의 현상은 국제기구들 간의 역학관계에 나타난 변화라고 할 수 있다. 미디어 관련 이슈들에서 주도권을 행사해 왔던 기존 UN 산하 국제기구들이 신자유주의의 확산을 통한 탈규제, 자유화 추세, 그리고 기술개발 및 정책결정과정에서의 민간부문의 영향력 증대 등으로 그 주도권 및 영향력이 쇠퇴하게 된 것이다. 대표적인 예들로 지적재산권 영역에서 WIPO(World Intellectual Property Organization)로부터 WTO로의 권력의 이동, 각종 정보통신 및 전자상거래 이슈영역에서 ITU의 상대적인 영향력 약화와 OECD의 부상 등을 들 수 있다. 앞에서 언급했듯이 1990년대 중반 이후 글로벌 미디어 거버넌스에서 WTO와 OECD의 부상은 전지구적 정치경제적 변환과 그 맥을 같이 한다. WTO는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 및 서비스교역에 관한 일반협정(GATS), 그리고 1997년 이후 기본통신에 관한 WTO 협정 등 통신부문에서의 국제협약체결과정을 주도함으로써 ITU를 제치고 글로

---

5) 국제표준화 거버넌스는 국가와 민간부문간의 거버넌스 기능 공유의 좋은 사례이다. 국가와 국제기구에 의해 행해져 온 국내와 국제 수준에서의 표준화는 급속한 기술발전과 지구화로 인해 비효율적이라는 비판에 직면했다. 이에 따라 국제표준화과정에 민간부문의 참여와 주도가 급증해왔다.

별 미디어 거버넌스에서 가장 영향력 있는 국제기구로 부상했다. 또한 WTO는 새로운 정보통신 기술의 발전으로 지적재산권보호의 강화 필요성을 절감한 민간부문의 요구를 적극적으로 수용해 무역관련 지적재산권에 관한 협정(TRIPS) 체결을 성사시켰다. TRIPS의 체결은 UN산하기구인 WIPO가 서구 다국적기업의 지적재산권을 보호하는데 미온적이라는 불만을 표시해 온 민간부문이 지적재산권 거버넌스의 장을 자신들에게 우호적인 WTO로 옮기고자 한 결과이다. TRIPS 협상 및 체결과정에서 미국의 12개 다국적 기업의 CEO들로 구성된 IPC(Intellectual Property Committee)가 보여준 활동은 국제정책결정과정에서 민간부문의 역할과 그 영향력이 얼마나 큰가를 보여주는 좋은 사례이다(Sell, 2003).

본 논문의 주제와 관련하여 보다 중요한 또 하나의 변화 경향은 국내 및 국제 수준에서 고도로 조직화된 민간부문이 적극적으로 글로벌 미디어 거버넌스를 위한 원칙, 규칙 및 규범을 수립하는 국제정책결정과정에 중요한 행위자로 참여할 뿐만 아니라, 특정 미디어 관련 영역에서는 직접 이러한 규칙과 규범을 만들고 이를 운용하는 거버넌스 기능을 수행한다는 것이다. 앞에서 논의한 것처럼, 이는 사회경제부문에서 국가의 공적권위를 대신하여 글로벌 거버넌스를 수행하는 사적권위가 미디어 관련 영역에서도 형성되고 있는지를 가늠해보는 사례가 될 수 있을 것이다.<sup>6)</sup> 미디어 분야에서 민간부문의 역할과 관련하여 학자들의 관심을 끈 이슈들 중 하나는 인터넷 도메인 체계와 이를 관리하는 ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)의 활동에 관한 것이다. 글로벌 인터넷 거버넌스로 지칭되는 ICANN의 도메인 관련 활동은 인터넷 자체의 중요성뿐만 아니라, ICANN

6) 커틀리와 그의 동료들(1999)에 따르면, 사적권위의 존재는 경험적으로 세 가지 기준에 의해 확인될 수 있다. 첫째는 특정 민간부문의 시장행위자들에 의해 만들어진 규칙이나 결정에 적용을 받는 행위자들이 그들의 정당성을 인정하고, 전문가들 및 권위가 있는 사람들의 대표로서 받아들여야 한다. 둘째는 그러한 규칙들과 결정에 대해 상당히 높은 정도의 준수가 있어야만 한다. 마지막으로, 민간부문 행위자들은 다른 행위자들을 위한 결정을 내릴 권리와 관련하여 정부 들에 의해 명백히 혹은 암묵적으로 그 권한을 부여받아야만 한다(p.19).

이 공적인 기구가 아니라 순수하게 비영리적 사적기구라는 이유 때문에 더욱 많은 주목을 받아 왔다. ICANN은 인터넷 도메인 이름과 주소관리에 필요한 규칙과 규범, 그리고 이를 집행하는 다양한 절차들을 스스로 만들 뿐만 아니라 분쟁조정절차를 통해 이해당사자들 간에 파생되는 문제점을 정부나 국가기구의 직접적인 개입 없이 자율적으로 해결하고 있다. 또한 인터넷 도메인 이름과 주소를 얻기를 원하는 조직, 기업 및 개인들, 그리고 ICANN의 역할을 개별 국가에서 대행하는 지역 기구들은 ICANN의 규칙, 규범 및 절차를 정당한 것으로 받아들이고 준수하고 있다. ICANN이 비록 정부 간 국제기구도 아니고 어느 특정 국가에 대해 책임을 지지 않음에도 불구하고, 그것이 미국 상무성의 주도하에 만들어지고 미국의 영향력과 이를 견제하려는 다른 선진 국가들의 직간접적인 영향으로부터 자유롭지 못하다는 점은 ICANN의 큰 한계로 받아들여지고 있다. 그러나 이는 역으로 ICANN이 국가의 공적권위를 다양 받아 거버넌스의 기능을 대행하고 있다는 사실을 입증하는 것이기도 하다. 이러한 특성들에 근거하여 학자들은 인터넷 도메인네임과 주소를 관리하는 ICANN을 미디어 관련 영역에서 국가로부터 글로벌 거버넌스의 권위를 다양 받은 사적권위의 대표적인 사례로 들고 있다(김의영, 2002, 372쪽).

새로운 미디어로서 인터넷의 발전과 인터넷 기술을 플랫폼으로 한 전자상거래의 급속한 보급과 확산은 기존 미디어 법규와 제도의 효율성에 많은 도전을 제기해 왔다. 이에 따라 서구 선진국을 포함한 일정 수준의 기술적 하부구조를 갖춘 국가들에서 인터넷과 인터넷 상거래 관련 이슈들을 다룰 수 있는 보다 포괄적이고 새로운 제도적 원칙과 규범의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 문제제기의 핵심중 하나는 인터넷을 통한 커뮤니케이션과 상거래 자체가 지구적인 특성을 갖고 있기 때문에 이를 원칙과 규범들의 내용이 지구적인 보편성을 담보해야 한다는 것이었다. 그 결과 인터넷 및 전자상거래에 관한 새로운 규범과 제도를 마련하기 위해 지난 90년대 중반 이후 수많은 국제회의 및 협상이 진행되었고, 다양한 이해를 가진 행위자들은 자신들에게 우호적인 제도를 만들기 위해 국제정책수립과정에

적극적으로 참여해왔다. 이 과정에서 민간부문의 참여와 활동은 주목할 만한 것이었다. 특히 전자상거래나 새로운 미디어로서 인터넷의 사용에 관심이 있는 전 세계의 주요 기업들은 비즈니스협회 같은 독자적인 국제조직을 만들어 이 과정에 집합적으로 개입해 왔다. 인터넷 또는 전자상거래에 관련된 국제 규칙과 규범 수립에 직, 간접적 영향력을 행사해 온 대표적인 국제 비즈니스조직들에는 TABD(Transatlantic Business Dialogue)와 AGB, 그리고 최근 그 역할과 관련하여 국제적으로 많은 주목을 받고 있는 GBDe (Global Business Dialogue on Electronic Commerce) 등이 있다.

TABD는 기업간 포럼의 형태로 1995년에 결성된 국제비즈니스조직이다. 유럽연합과 미국의 주요 기업의 최고경영자들로 구성된 TABD는 양 대륙의 기업들과 정부들 간의 협력을 강화하기 위한 실천적인 틀을 제공하는데 많은 기여를 해왔다. 특히 TABD는 전자상거래에 관한 국제적인 논의가 본격화되자 1997년에 전자상거래를 주요 의제에 포함시키고 특별이슈그룹을 만들어 전자상거래 관련 활동을 조직적으로 벌여왔다. 이와 함께 TABD는 전자상거래에 관한 국제적 논의가 시작되던 초기에 민간부문과 정부들에게 전자상거래와 그 규제방식에 대한 논의의 장을 제공하는 중요한 역할을 하였다. 전자상거래에 관련된 TABD의 초기 활동은 개인 정보 및 프라이버시, 디지털서명, 암호화, 과세와 관세 그리고 지적재산권의 다섯 가지 이슈들에 집중되었다(TABD, 1997). 무엇보다도 TABD는 전자상거래이슈들에 대한 유럽연합위원회(European Commission)의 시각에 상당한 영향력을 미쳤다 (Simon, 2000, 374쪽). 반면에, AGB는 정보화 사회 및 전자상거래 이슈들에서 민간부문의 리더십을 확립하기 위해 전 세계의 주요 기업들이 만든 협의체라고 할 수 있다. TABD와 GBDe가 기업의 CEO들로만 구성된 데 반해, AGB는 전 세계 140여 개국의 기업들로 이루어져 있다. 이들 기업은 선진국 및 개발도상국의 정보기술 개발 및 사용자, 규모에서는 다국적 기업 및 지역 중소기업을 모두 망라하고 있다. AGB의 주요활동은 전자상거래에 관한 민간부문의 다양한 이해관계와 의견의 조정을 통해 공통의 입장을 도출하고 이를 국제협상과정에서 적극적으로 개진, 관철시키는데 있다. 특히

AGB는 전자상거래에 관한 국제협상을 주도해 온 OECD와 밀접한 관계를 맺어, OECD내에서의 협상에 큰 영향을 미쳤다. 1998년 OECD에 의해 개최된 전자상거래에 관한 장관회의에 AGB가 제출한 The Global Action Plan for Electronic Commerce는 이후의 국제협상에서 전자상거래 거버넌스를 위한 규칙과 규범의 가이드라인의 역할을 하였다. 참여기업의 수나 조직 규모의 측면에서 AGB는 지역과 국가의 경제력에 무관하게 전 세계의 기업을 아우르는 대표성을 가졌다고 할 수 있으나, 그 주요 활동이 국제정책결정 과정에서 민간부문의 이해와 입장을 관철시키기 위한 로비와 옹호(advocacy) 역할에 집중되었다는 점에서 자율규제조직이라기보다는 대의조직의 성격이 더 강하다고 볼 수 있다.

최근 국제적 주목의 대상이 되고 있는 GBDe는 1999년에 전 세계의 62개 주요 IT기업들의 CEO들과 경영위원회 위원들로 결성된 비즈니스연합조직이다. 크게 미주, 유럽 및 아프리카, 그리고 아시아 및 오세아니아의 3개 지역으로 나뉘어 각 지역을 대표하는 서비스제공자, 미디어 컨텐츠 사업자, 제조업자 등의 기업들의 고위 경영자들이 주 회원으로 참여하고 있다. 특히 GBDe는 출범 당시 조직의 주요 활동 목표로서 전자상거래에 관한 지구적 공공정책의 토대를 마련하기 위해 글로벌 전자상거래에 관한 원칙, 규칙과 규범을 만들고 이를 발전시키는 것이라고 명시적으로 제시하였다. 이러한 점에서 GBDe는 지구화 시대의 커뮤니케이션 영역에서 새로이 부상하고 있는 사적권위의 한 형태라고 볼 수 있다. 사실 GBDe의 설립을 구상하고 제안한 것은 유럽연합의 정보통신정책 커미셔너였던 마틴 방게만(Martin Bangemann)이었다. 그는 1997년에 전지구적 정보경제에 걸맞은 정치적, 법적 프레임워크의 필요성을 주장하면서, ‘전지구적 커뮤니케이션 협장’(Global Communication Charter)의 수립을 제안하였다(Cowles, 2001, 9쪽). 비록 그는 이 협장의 목적이 또 하나의 정부규제를 만드는데 있지 않다고 역설했으나, 미국을 중심으로 한 기업들과 시민단체들은 그의 제안이 결국 정부에 의한 전지구적 법적규제의 확립으로 이어질 것이라는 비판을 제기했다(Kleinwachter, 2002, 63쪽). 누가 이러한 프레임워크를 만드는데 주

체가 될 것인가에 관한 2년여에 걸친 논의 끝에 등장한 것이 바로 GBDe였다. 이런 의미에서 GBDe는 민간부문만의 독자적인 추진에 의해 형성되었던 것보다는 공적이니셔티브와 민간부문 주도성의 복합적 산물이라고 할 수 있다. 보다 중요한 사실은 원래 아이디어 형성단계에서부터 GBDe의 설립 목적이 전자상거래에 관한 전지구적 공통규범과 원칙을 수립하는데 있다는 점을 명확히 한 것이다. 이러한 점은 GBDe와 전자상거래나 미디어관련 영역에서 활동하는 다른 국제비즈니스 조직을 구분하는 중요한 특징이 된다.

1999년 출범 이후로 GBDe는 전자상거래에 관한 국제규칙형성과정에 적극적으로 참여해 민간부문의 입장을 대변해 왔다. 이들이 조직결성 당시 중요 활동영역으로 내건 9가지 이슈들 — 소비자 신뢰, 융합, 사이버 보안, 디지털 격차, e-정부, 지적재산권, 인터넷 지불, 과세 및 무역 — 을 보면 이들의 활동이 단순히 상거래가 아니라 전통적인 주요 미디어관련 이슈들을 모두 아우르고 있음을 알 수 있다. 또한 GBDe는 주요 국가의 정부, EU, APEC, ASEAN 등의 지역기구, WTO, UNDP(United Nations Development Program) 등의 다자간 협상기구 등과의 지속적인 대화를 통해 민간부문이 선호하는 전자상거래 거버넌스의 내용을 제시하고 이들로부터 동의를 이끌어내 왔다. GBDe는 OECD 등의 국제기구들이 주최한 국제협상 및 회의에 적극 참여했을 뿐만 아니라, 자체적으로 1999년 파리에서의 첫 번째 회의를 시작으로 매년 전자상거래에 관한 국제회의를 개최하고 정부 및 국제기구 관계자, 기업들을 초청해 왔다. 이 국제회의는 전자상거래에 참여하고 있는 기업들과 정부 및 국제기구 관계자들에게 GBDe가 전자상거래 이슈들에서 정부나 다른 국제기구들이 갖지 못한 차별화된 전문성과 지식을 소유하고 있음을 인식시켜주는 기회가 되었다. 이를 통해 GBDe는 기업들은 물론이고 정부 및 국제기구 관계자들로부터 전자상거래 영역에서 규칙과 규범을 개발할 만한 권위가 있는 조직으로 점차 인정받게 되었다. 권위형성에 필요한 사회적 인식과 동의의 기반이 형성되게 된 것이다.

비록 공적권위를 지닌 정부와 같은 기능을 수행하고 있지만, 전자상거래의 규범과 원칙을 마련하기 위한 국제논의가 진행 중에 있기 때문에 GBDe

가 전자상거래 영역에서 완결된 의미의 사적권위라고 결론내리는 것은 아직 시기상조라고 할 수 있다(Cowles, 2001, 3쪽). 미국과 유럽연합 국가들 사이의 서로 다른 규제문화의 차이, 선진국과 개발도상국 정부들이 처한 서로 다른 기술적, 경제적, 법적 환경, 정부와 기업들 간의 이견, 급속도로 그 영향력을 확대해가고 있는 비정부기구와 시민단체의 반대 등 다양한 변수들로 인해 GBDe가 민간부문의 이익을 극대화하는 프레임워크를 만드는 것은 물론이고 모든 이해세력들이 협의할 수 있는 원칙을 도출하는 것조차도 쉽지 않은 실정이다. 특히 GBDe가 전자상거래 거버넌스의 사적권위로 인정받는데 가장 중요한 자율규제 원칙에 대한 이해당사자들의 동의가 난항을 겪고 있어 아직도 많은 장애물이 놓여 있다고 할 수 있다. 전자상거래에 있어서 자율규제원칙의 확립은 정부 등의 공적권위의 개입을 최소화하여 GBDe가 독자적인 권위를 행사할 수 있는 토대가 되는 동시에, 기업들과 소비자들로부터 GBDe가 만든 규범과 원칙에 대한 상당한 정도의 준수(compliance)를 담보할 수 있는 필수 조건이 된다는 점에서 매우 중요하다. 이러한 어려운 상황에도 불구하고, GBDe는 지속적인 대화와 협상을 통해 선진국 및 주요 개발도상국의 정부들, 국제기구와 관련 기업들로부터 자신들이 주도적으로 만든 전자상거래 거버넌스를 위한 규범과 원칙에 대한 동의를 얻어내고 있다. 특히 2003년에는 조직의 숙원사업이었던 세계 최대의 소비자 단체인 Consumer International과 대안적 분쟁해결 가이드라인(Alternative Dispute Resolution)에 관한 협정체결에 성공함으로써, 소비자와 기업들로부터 전자상거래에 관한 GBDe 활동의 정당성과 그 권위를 인정받을 수 있는 중요한 계기를 마련했다.

이상의 논의에서 보듯이 1990년대 이후로 미디어 영역에서 민간부문, 특히 다국적 기업 등의 시장행위자들의 활동과 그 영향력이 주목할 만큼 증가해 왔다. 미디어 영역이 정보통신기술의 발전에 직접적인 영향을 받음으로써 미디어 거버넌스에 상당한 정도의 기술적 지식과 전문성이 요구된다는 점은 국가에 의한 미디어 거버넌스가 비효율적이 될 개연성을 높인다고 할 수 있다. 특히 국가와 기업 모두의 입장에서, 정보통신산업이 국가의 핵심

전략산업으로 부상함에 따라 이러한 비효율성의 결과는 양자에게 모두 큰 손해가 될 수 있다. 변화하는 정치 경제적 미디어환경과 함께, 이러한 요인들은 미디어 거버넌스에 있어서 민간부문의 역할을 증대시키는 요인이 되었다. 이 같은 국가권위의 민간부문으로의 이양 추세에서 민간부문 자체의 노력도 매우 중요했다. 그러한 노력의 좋은 사례가 국제비즈니스연합의 활동이라고 할 수 있다. 물론 이러한 거버넌스의 탈중심화 혹은 사사화 (privatization)현상을 국가가 무력해진다거나 민간부문이 독점적인 권위를 행사한다는 식으로 해석하는 것에는 분명 문제가 있다. 미디어영역에서 국가의 공적권위와 거버넌스 기능은 여전히 지배적인 지위를 차지하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 글로벌 미디어 거버넌스에서 민간부문의 영향력 강화와 더 나아가서 사적권위의 행사를 주변적이고 부차적인 것으로 해석하는 것 역시 변화하는 국제커뮤니케이션의 지형을 이해하는데 큰 장애가 될 것이다. 전체적인 글로벌 미디어 지형에서 이러한 민간부문의 역할 증대는 다양한 사회적 행위자들의 역학관계에 큰 변화를 가져왔다. 앞에서 언급한 글로벌 미디어 거버넌스를 둘러싸고 국제기구 내에서 그리고 국제기구들 간에 일어난 역학관계의 재배열은 그 좋은 예라고 할 수 있다. 그리고 이러한 변화는 국내 및 국제수준 모두에서 미디어의 정치, 경제, 사회문화적 역할과 관련하여 중요한 함의를 갖는다고 하겠다.

### 5. 맷는 말: 글로벌 미디어 거버넌스와 민주적 책임성

지구화로 대변되는 국제정치경제의 구조적 변환은 공적권위에 기반을 둔 국가의 거버넌스 능력과 효율성에 많은 도전을 제기하였다. 그 결과 전문성과 기술 및 지식 등의 자원들을 소유한 다양한 형태의 비국가적 행위자들이 국내외에서 국가를 대신하거나 혹은 국가와 함께 사회경제이슈 영역들에서 거버넌스의 기능을 수행하게 되었다. 최근 일군의 국제정치학자들에 의해 사용되기 시작한 사적권위란 개념은 이 같은 국제정치경제의 구조적 변화를

이론적 틀 내에 담아내기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 사적권위 개념의 의미와 그것의 현실적 존재여부에 대한 논란에도 불구하고, 이 개념의 사용자나 비판자들이 모두 공유하는 것은 현실국제정치에서 민간부문의 역할과 성격이 근본적인 변화를 겪어 왔으며 국제체제 내에서의 민간부문의 영향력이 비약적으로 커져왔다는 점이다. 이 같은 경향은 1990년대 이후 미디어영역에서도 광범위하게 목도되었다. 정보통신기술의 발전에 따라 미디어 거버넌스의 형식과 내용이 큰 영향을 받는다는 점을 고려해 볼 때, 이러한 기술의 주요 개발자이며 전문적인 지식을 소유한 민간부문의 역할이 증대되는 것은 필연적일 수밖에 없다고 하겠다. 따라서 미디어를 포함한 다양한 사회경제 영역에서 민간부문이 수행하는 거버넌스 기능과 그 영향력에 대한 객관적 인식은 새로이 형성되고 있는 글로벌 거버넌스의 내용과 성격을 올바로 이해하는 출발점이 된다고 할 수 있다.

본 논문에서 연구자는 글로벌 미디어 거버넌스에서 민간부문의 역할이 커지게 된 정치경제적 조건과 그 구체적인 유형들에 대해서 논의하였다. 그리고 사적권위라는 개념의 소개를 통해 어떻게 민간부문의 거버넌스 기능이 국가에 의해 행사되는 공적권위와 같이 정당한 것으로 인식될 수 있는지를 검토하였다. 이러한 논의로부터 드러난 중요한 사실중 하나는 민간부문에 의한 거버넌스와 그것의 정당성에 대한 평가가 많은 부분 자원할당의 효율성이라든가 전문적 지식의 소유 여부 같은 경제적이거나 기능적인 척도에 의해 이루어지는 경향이 있다는 것이다. 국가 혹은 정부간 국제기구에 의해 수행된 거버넌스에 대한 문제제기와 비판 역시 이러한 관점에서 진행되어 왔다. 즉 국가 혹은 정부의 무능력이나 비효율성에 대한 대안으로서 시장 역할의 확대를 주장하는 논리가 그 바탕에 깔려있는 것이다. 실제로 1980년대 이후 우리나라를 포함한 대부분의 국가에서 신자유주의 이데올로기가 산업정책의 이념적 근간을 이룸으로써 정부의 시장개입을 절대적처럼 여기는 분위기가 팽배해 왔다. 특히 자원 사용과 할당의 효율성 측면만을 강조하면서 정부의 실패를 지나치게 부각시킴으로써 정부가 사회경제 분야에서 오랫동안 수행해 온 부의 재분배 같은 사회적 효율성의 담보라는 성과를

지나치게 폄하하는 경향마저 보여 왔다. 그리고 이러한 경향은 국가간 협약이나 국영 또는 공공 독점기업들 간의 카르텔 형태로 유지되어 온 글로벌 미디어 거버넌스에 대한 인식에도 그대로 나타났다. 물론 통신영역에서처럼 정부가 보편적 서비스 같은 공공재를 제공하는 데에도 실패했다면서 사회적 효율성 측면에서의 국가에 대한 긍정적 평가에 동의하지 않는 시장주의자의 주장도 나름대로 근거가 없지는 않다. 사실 많은 개발도상국이나 후진국가에서 국가는 통신, 전기 등 가장 기본적인 공공재들을 자국민에게 제공하는데 실패해 왔다. 오히려 이들 국가에서는 세계무역자유화 이후 시장 진입과 직접투자가 가능해진 서구의 다국적 기업들이 이 같은 공공재들을 훨씬 효율적으로 공급하고 있다.

이러한 긍정적인 측면들에도 불구하고 민간부문에 의해 수행되는 글로벌 거버넌스는 규범적(normalative) 문제제기로부터 자유롭지 못하다. 권위는 주권(sovereignty) 개념과 분리될 수 없는데, 국가에 의한 거버넌스와 그 권위가 정당성을 인정받는 것이 영토적 경계 안에서 국가에게 부여된 절대적 권력 때문임은 이미 앞에서 밝힌바 있다. 이러한 주권의 내적 특성은 국가들로 이루어진 국제사회에서 한 국가의 영토나 정책이 다른 국가에 의해 간섭 받지 않을 근거가 되며, 이것이 주권의 외적 특성이다. 따라서 주권과 권위는 특정한 영토 내에서 국가가 자신의 국민에게 책임을 진다(accountable)는 사실과 밀접하게 연관되어 있다. 그리고 국제체제에서의 국가의 행위 역시 자국민에 대한 책임성과 분리되어 사고될 수 없다. 한편, 국가와 함께 국제 체제에서 거버넌스 기능을 담당해 온 UN 등의 국제기구들 역시 기구의 주 구성원인 각국 정부의 대표나 각 국가로부터 대표권을 인정받은 개인이나 조직이 자국의 정부와 국민에 대해 행위의 책임을 진다는 점에서 책임성의 존재 여부와 소재가 명확하다고 할 수 있다. 그러나 다국적 기업 등에 의한 민간부문의 거버넌스는 국가나 국제기구와 달리 책임성의 존재여부나 소재가 불분명하다. 이는 일반적으로 다국적 기업으로 대표되는 민간부문은 소유주와 자본가에게만 책임을 질뿐이지 특정 국가나 정부 혹은 국민 전체에 대해 책임을 지지 않기 때문이다. 이러한 측면에서, 민간부문에 의해 수행되

는 거버넌스는 누구에게 책임을 지는가의 문제는 그것의 경제적 혹은 기능적 효율성과는 또 다른 차원의 이슈를 제기한다. 이와 관련하여 왜곡된 (distorted) 글로벌 거버넌스에 대한 비판으로부터 제기되어 온 민주적 책임성(democratic accountability)의 문제를 글로벌 거버넌스에서 민간부문의 역할과 영향력이 강화되는 현 시점에서 보다 진지하게 고민할 필요가 있다. 민간부문에 의한 거버넌스가 민주적 책임성의 문제제기에 취약한 이유는 시장이 인권, 복지, 빈곤의 퇴치와 같은 민주적 가치를 제고하는데 큰 관심이 없다는 사실에 기인한다. 헬드와 맥그류(Held & McGrew)에 따르면, 왜곡된 글로벌 거버넌스는 국가 간의 불평등, 전지구적 자본의 이해관계의 특권화, 그리고 지구적 정책결정과정의 기술관료적 성격 등이 상호강화 되면서 나타난 결과이다(2002, 12쪽). 국제사회에서 그 영향력이 높아지고 있는 시장행위자들의 대부분이 미국을 비롯한 소수의 강대국에 근거지를 둔 다국적 기업들이라는 사실과 이를 상호간의 밀접한 유착 관계는 민간부문에 의한 글로벌 거버넌스에 대한 우려를 불러일으켜 왔다. 특히 미국을 비롯한 소수 강대국에 의한 비민주적 거버넌스에 대해 적잖은 피해의식을 갖고 있는 대부분의 저개발 국가들이 그 책임소재 마저도 불분명한 민간부문에 의한 거버넌스에 대해 의혹의 눈길을 보내는 것은 당연할 수밖에 없다고 하겠다. 그리고 이러한 의혹은 과거 10년간 세계무역자유화의 주요 희생자들이 이들 국가들이었으며, 이 같은 친시장주의적 국제질서형성의 주도적 세력이 다국적 기업 등의 민간부문이었다는 사실을 고려하면 이해할만하다고 하겠다. 이러한 맥락에서 민간부문에 의한 글로벌 거버넌스나 그것을 뒷받침하는 사적권위에 대한 회의나 우려는 사적권위 개념이 오류라거나 그것의 형성이 불가능하다는 주장과는 궤를 달리한다. 오히려 그러한 사적권위의 형성과 행사가 특정국가의 국민이나 집단이 아니라 전체 인류구성원에게 보다 나은 거버넌스(good governance)를 제공해 주며 보다 평등한 삶을 영위할 수 있는 조건을 만들어 주는가에 대한 문제제기라고 할 수 있다.

미디어 영역은 오랫동안 여러 가지 이유로 국가의 역할이 강조되어 왔던 부문이다. 미디어에 대한 국가의 법적, 경제적, 사회적 규제는 미디어가 한

국가 내에서 수행하는 정치적 기능, 독특한 사회문화제도로서의 역할, 그리고 주파수의 희소성 같은 기술적 제약 등의 이유로 정당화되어 왔다. 이와 함께 자국의 경계를 넘어서 이루어지는 커뮤니케이션에 대해서도 국가는 언어적, 문화적 정체성과 문화주권의 보호라는 명분 하에 상당한 통제권을 인정받아 왔다. 예를 들면, 국가 간 무역이슈를 다루기 위해 1947년에 형성된 GATT에서도 미디어 부문은 시장원리의 적용으로부터 예외를 인정받았고, 이에 따라 각국은 자국 미디어 산업에 대해 정부보조금을 지급하거나 스크린쿼터제 혹은 TV 프로그램의 쿼터제 등의 보호무역정책을 쓸 수 있었다. 이렇게 볼 때, 국내 그리고 국제적 수준에서 국가의 미디어 거버넌스는 오랫동안 경제적 효율성보다는 보편적 서비스의 제공, 문화적 정체성의 보전, 공동체적 유대감의 유지 같은 규범적 목표의 실현을 더욱 중시하는 토대에서 이루어져 왔다고 하겠다. 과정적인 측면에서 볼 때, 각 국가의 구성원들은 미디어 영역에서 문화주권의 원칙 하에 이루어지는 국가의 거버넌스에 대해 정당성을 부여해 왔고, 국가는 이에 기반을 두어 공적권위를 행사하고 자신의 행위에 대해 국민들에게 여러 가지 제도적 방식으로 그 책임을 지는 형태를 띠었다. 앞에서도 언급했듯이, 민간부문에 의한 거버넌스는 전통적인 거버넌스의 형식과는 많은 부분에서 차이를 보인다. 특히 책임성의 문제는 민간부문에 의한 거버넌스가 실제 그러한 거버넌스의 대상이 되는 시장 행위자들 뿐만 아니라, 직접적 이해당사자들인 소비자와 구매력이 없어서 시장에서 소외되는 일반 대중, 그리고 자신의 권위를 민간부문에 이양한 국가로부터 정당성을 인정받는데 핵심적인 관건이 된다고 하겠다.

현 국제정치경제환경에서 경제적 효율성에 가장 큰 가치를 두는 시장에 의한 글로벌 미디어 거버넌스는 저항하거나 거역할 수 없는 대세처럼 보인다. 이러한 상황을 초래한데는 외적인 변화뿐만 아니라 국가에 의한 미디어 거버넌스의 비효율성과 경직성에도 상당한 책임이 있다. 일부 학자들은 민간부문에 의한 거버넌스에 국가나 국제기구에 의한 거버넌스에 요구되었던 책임성을 동일하게 적용하는 데에는 문제가 있다고 지적한다(Keohane & Nye, 2003). 특히 이들은 민간부문의 거버넌스에 민주적 책임성이이라는 기준

을 적용하는 것은 불가능하다고 주장한다. 그러나 급속도로 통합되어 가는 지구화 시대에 미디어 거버넌스는 일국의 영토적 경계나 국민들에 국한되어 사고되기 보다는 보다 거시적으로 전지구적 사회와 전지구적 시민의 형성이 라는 문맥에서 이해될 필요가 있다. 지구화된 사회에서 한 행위자의 특정한 행동은 다른 사람들의 삶과 운명에 갈수록 많은 영향을 미치고 있다. 누구에 의해서 행해지건 지구적 차원에서의 거버넌스는 전지구적 시민들 모두에 직접적이고 중요한 영향을 미치기 때문에 민주적 책임성은 글로벌 거버넌스를 평가하는 핵심적인 기준이 되어야 할 것이다. 과거 10년 동안 다양한 의견들이 제시되고 자유로운 공론의 장이 되어야 할 미디어 영역은 갈수록 덩치가 커지는 소수의 다국적 기업들에 의해 독점되어 왔다. 어느 기업인이 이야기 한 대로 미디어 산업에서 핵심은 콘텐츠가 아니라 규모가 되어버린 것이다. 앞에서 살펴보았듯이 주로 미국에 근거지를 둔 이 소수의 기업들은 글로벌 미디어 거버넌스의 형성과 수행에서 주도적인 역할을 하고 있다. 이 같은 현실을 고려해 볼 때, 민간부문에 의한 글로벌 미디어 거버넌스가 책임 있고 민주적이길 기대하는 것은 어떻게 보면 매우 순진한 발상일 뿐만 아니라 비판적인 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고 시장행위자에 의한 글로벌 미디어 거버넌스가 아무 저항 없이 순조롭게 이루어지지는 않을 듯싶다. 시장행위자들과 함께 중요한 세력으로 부상하고 있는 또 하나의 민간부문인 시민사회행위자들이 지속적으로 시장에 의한 미디어 거버넌스의 내용과 방향에 대해 문제를 제기하고 있기 때문이다.

글로벌 미디어 거버넌스의 탈중심화와 시장행위자의 발언권 강화가 대세가 되어가는 현 시점에서 다시 좋은 글로벌 미디어 거버넌스는 무엇인지에 대한 규범적인 질문으로 되돌아갈 필요가 있다. 보다 구체적으로 말해서, 우리에게 프라이버시와 커뮤니케이션의 보안이 필요하다면 그것이 인간이 반드시 누려야 할 권리로서 소통의 자유 때문인지 아니면 신용카드 정보의 누출을 막으면서 안전하게 상거래를 하기 위한 것 때문인지 질문할 필요가 있는 것이다. 또 우리가 최소한 공공도서관에서라도 인터넷을 사용할 수 있는 기회를 부여받아야 하는 이유가 표현의 자유와 소통의 자유가 기본적인

인권이기 때문인지 아니면 인터넷을 통해 보다 값싸고 질 좋은 물건을 사기 위해서인지 질문할 필요가 있다. 전통적인 북반구와 남반구의 대립이라는 문제의식에서 본다면, 기본적인 의식주도 해결하지 못해서 기아에 허덕이는 인구가 절대다수를 차지하는 남반구의 후진 국가들이 한정된 국내자원과 북반구의 선진 국가들의 영향력으로부터 자유롭지 못한 국제기구들에 의해 지원되는 재원을 네트워크 하부구조 건설에 쏟아 붓는 것이 전 인류의 균형 발전과 평등의 학립이라는 가치에 부합하는 것인지 진지하게 고민할 필요가 있는 것이다.

### ◆ 참고문헌

- 김의영. (2002). 인터넷과 거버넌스: ICANN과 인터넷 거버넌스, 김석준 외 편, 『거버넌스의 정치학』, 371~391쪽, 법문사.
- 문상현. (2003). 거버넌스, 담론 그리고 사회적 행위자들: 전자상거래 거버넌스의 사회적 구성. 『언론과 사회』, 11권 2호, 10~71쪽.
- Buthe, T. (2003). Governance through Private Authority? Non-State Actors in World Politics, *Journal of International Affairs*, 57(1), 245~253.
- Cowles, M. (2001). Who Writes the Rules of E-Commerce?: A Case Study of Global Business Dialogue on e-commerce, *A Publication of the American Institute for Contemporary German Studies*.
- Cutler, C. (1999). Locating “Authority” in the Global Political Economy, *International Studies Quarterly*, 43, 59~81.
- \_\_\_\_\_. (2002). Private International Regimes and Interfirm Cooperation. In R. Hall, & T. Biersteker (Eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, pp.23~40, Cambridge University Press.
- 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.

- Friedman, R. (1990). On the Concept of Authority in Political Philosophy. In J. Raz (Ed.). *Authority*, pp.56~91, Basil Blackwell.
- 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.
- Hall, R. & Biersteker, T. (2002). The Emergence of Private Authority in the International System. In R. Hall, & T. Biersteker (Eds.). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, pp.3~22, Cambridge University Press.
- Hall, R. & Biersteker, T. (2002). Private Authority as Global Governance. In R. Hall, & T. Biersteker (Eds.). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, pp.203~222, 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.
- \_\_\_\_\_. (1998). Private Sector International Regimes: An Assessment, *Polibus*, 4(1), 14~17.
- \_\_\_\_\_. (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.
- \_\_\_\_\_. (2001). *The Public Role of the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Held, D. & McGrew, A. (Eds.). (2002). *Governing Globalization: Power, Authority and Governance, Polity*.
- Hobson, J. (2000). *The State and International Relations*. New York: Cambridge University Press.

- Hurd, I. (1999). Legitimacy and Authority in International Politics, *International Organization*, 53(2), pp.379~408.
- International Telecommunication Union. (2005). Memberships. (<http://www.itu.int/aboutitu/overview/membership.html>)
- 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.
- Keohane, R. & Nye, J. (2003). Redefining Accountability for Global Governance, In M. Kahler & D. Lake (Eds.). *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*, pp.386~411, Princeton.
- Kleinwachter, W. (2002). Trilateralism, Co-regulation and Governance in the Global Information Society, In M. Raboy (Ed.). *Global Media Policy in the New Millennium*, pp.55~75, University of Luton Press.
- Madeley, J. (2003). Transnational Corporations and Developing Countries: Big Business, Poor Peoples, The Courier ACP-EU, January-February, pp.36~38.
- Murphy, C. (2000). Global Governance: Poorly Done and Poorly Understood. *International Affairs*, 76(4), 789~803.
- Nolke, A. (2003). Transnational Private Authority and Corporate Governance. Unpublished Manuscript.
- Rosenau, J. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (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.
- Sell, S. (2003). *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge University Press.
- Simon, L. (2000). NetPolicy.Com: Public Agenda for a Digital World. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.
- 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.
- Transatlantic Business Dialogue. (1997). Final Communiqué From the 1997 TABD Meeting, Rome, Italy.
- 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.
- Weber, M. (1948). Politics as Vocation. In H. Gerth & C. W. Mills (Eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. Routledge.
- Winseck, D. (2002). The WTO, Emerging Policy Regimes and the Political Economy of Transnational Communications, In M. Raboy (Ed.). *Global Media Policy in the New Millennium*, pp.19~37, University of Luton Press.
- Young, O. (1999). *Governance in World Affairs*. Ithaca: Cornell Univ. Press.

(최초 투고 2005. 2. 21, 최종원고 제출일 2005. 4. 5)

## The Private Sector, Private Authority and Global Media Governance

Sang-hyun Moon

Professor

(Kwang-woon University)

This study examines the increasing influence of the private sector in global media governance, which represents decentralization of international politics resulted from the rapid globalization in the areas of politics, economy and culture. Introducing a concept of the private authority which theoretically explains increasing power of the private sector, including transnational corporations and business associations in global governance, this study discusses how the private sector and its governance activities can be recognized as legitimate as those of the state. Based on this theoretical discussion, the study examines what the increasing role and power of the private sector in global media governance imply with regard to democratic accountability.

Keywords: the private sector, private authority, global media governance