

# 문화시장개방, 국제규범, 글로벌 거버넌스

김은규\*

(중앙대 언론문화연구소 책임연구원)

---

신자유주의적 세계화가 강화되면서 문화시장 개방을 둘러싼 국제사회의 논쟁 역시 강화되고 있다. 시장개방 촉진자들은 문화영역의 생산물 역시 타 상품과 같은 조건에서 다루어져야 한다고 강변한다. 이의 반대자들은 문화란 개인과 공동체의 의식과 정체성에 영향을 주는 것이기에 상품교역에 있어서도 예외성이 인정되어야 한다고 강조한다. 이 같은 문화시장 개방을 둘러싼 국제 관계의 흐름은 국제사회의 의사결정과 관리에 대한 규범 창출의 이론적 틀을 제시하는 '글로벌 거버넌스(Global Governance)'의 중요성을 부각시킨다. 이에 본 논문은 문화시장 개방을 둘러싸고 서로 다른 입장을 취하고 있는 국제규범과 이의 행위자들에 대한 고찰을 글로벌 거버넌스라는 관점을 통해 살펴보고 있다. 구체적으로 문화시장 개방을 촉진하는 WTO, GATT, GATS와 같은 국제협약 및 행위자들을, 그리고 그 반대편에 위치하면서 '문화적 다양성' 논의를 이끌고 있는 국제협약 및 행위자들을 글로벌 거버넌스라는 틀 속에서 검토하고 있다. 이를 통해 본 논문은 문화시장 개방을 둘러싼 논쟁과 충돌은 패권국가의 힘에 기반한 국제질서가 아니라 다양한 국제사회의 행위자들이 참가하는 글로벌 거버넌스의 구축을 통해 그 해결책이 모색되어야 한다는 것을 강조하고 있다.

주제어: 글로벌 거버넌스, 문화시장개방, 국제규범, 문화다양성협약, WTO, GATT, GATS

---

## 1. 머리말

나는 내 집 사방이 벽으로 가로막혀 창문이 죄다 가려지길 원하지 않는다. 나는 모든 땅의 문화가 내가 사는 집 안팎으로 최대한 자유롭게 바람처럼 들락거리를 바란다. 그러나 나는 그 어떤 문화의 바람에 내 몸이 날아가게 되는 것은 거부한다.

— 마하트마 간디

---

\* kimegy@hanmail.net

문화에 대한 간디의 언급은 비록 20세기 벽두의 현실 속에서 제기된 것이었지만, 이는 아직도 유효하며 현재의 우리 현실을 반영하고 있다. WTO, GATS, FTA 등 국제(무역)협약 들은 상품교역을 넘어 문화의 영역에 있어서도 신자유주의적 개방을 강요하고 있다. 이러한 가운데 세계화라는 물결 속에서 문화시장 개방은 ‘어차피 막을 수 없는 것’, ‘최대한 우리에게 유리한 협상을 이끌어내는 것’이라는 논의가 개방론에 무게를 실어주고 있다.

하지만, 문화시장 개방의 문제는 그리 간단치 않은 문제이다. 문화산업을 둘러싼 문화상품, 문화서비스를 여타 상품과 똑같이 취급하여 국제무역 규범 속에서 동등하게 취급할 것인가라는 문제는 현재 문화시장 개방을 둘러싼 논의의 핵심으로 자리한다. 시장개방 추진자들은 문화영역의 생산물 역시 타 상품과 같은 조건에서 다루어져야 한다고 강변한다. 하지만 다른 한편에서는 문화란 개인 및 공동체의 의식과 정체성에 영향을 주는 것이기에 상품교역에 있어서도 예외성이 인정되어야 한다고 강조한다. 이러한 쟁점은 그간의 국제무역 협상 테이블에서 지속적으로 대립해 왔다. 예컨대, 우루과이 라운드에서 최초로 성립된 ‘서비스 무역에 관한 일반 협정(GATS)’ 협상과 OECD의 다자간투자협정(MAI) 과정에서 ‘문화적 예외론’ 논의가 불거지면서 협상 자체를 성립시키지 못하는 결과를 야기하기도 했다. 또한 2005년 체결된 ‘문화 다양성협정’은 이러한 논쟁을 배경으로 혹은 이러한 논쟁의 돌파구를 위해 새롭게 제시된 국제사회의 합의이다.

문화시장 개방을 둘러싼 국제 질서의 흐름은 국제사회의 의사결정과 관리에 대한 규범 창출의 이론적 틀을 제시하는 ‘글로벌 거버넌스(Global Governance)’의 중요성을 부각시킨다. 글로벌 거버넌스의 개념은 1990년대 이후 국제질서를 상징하는 세계화 흐름과 밀접한 연관성을 갖는다. 현실 사회주의의 붕괴로 인한 냉전 종식과 더불어 국제사회 이슈는 군사 및 정치적 영역에만 부과되었던 그동안의 무게중심이 경제, 문화, 환경 등의 영역으로 확산됐다. 나아가 주권국가의 권위가 약화되면서 국제기구, 비정부기구, 사적 기업 등 다양한 사회행위자들의 역할과 개입이 중요해졌다. 이에 따라, 새로운 국제질서의 갈등과 조정 메커니즘을 이해하기 위한 통합적이고 포괄적인

분석의 틀이 요구됐으며, 글로벌 거버넌스에 대한 논의가 활발해졌다.

본 논문에서는 문화시장 개방을 둘러싼 국제사회의 쟁점들을 글로벌 거버넌스의 이론적 틀을 토대로 살펴보고자 한다. 구체적으로 문화상품/서비스의 개방 문제를 놓고 국제사회의 논의 틀은 어떻게 구성되고 있으며, 이를 위한 행위자들은 어떠한 영역에서 어떻게 작동하고 있는지 살펴보고자 하는 것이다. 이를 위해, 본 연구는 첫째, 1990년대 이후 국제관계를 설명하기 위한 주요 이론적 틀로 부각된 글로벌 거버넌스에 대한 논의를 검토한다. 여기에서는 전통적인 국제사회의 주요 행위자로 인식되어 온 국가(정부)의 역할 외에, 국제관계의 새로운 주체로 부각되는 국제기구 및 비정부적 행위자들을 검토함으로써 글로벌 거버넌스의 주체와 역할들을 살펴본다. 둘째, 문화시장 개방을 촉진하는 국제규범들을 글로벌 거버넌스의 측면에서 고찰한다. 시장개방 촉진 기제로 작용하고 있는 WTO, GATT, GATS와 같은 국제기구 및 협약들의 역사적 맥락과 내용을 살펴봄으로써, 이들이 문화시장 개방을 위해 어떠한 역할을 수행하고 있는지 살펴본다. 셋째, 문화시장 개방의 반대 입장을 형성하는 국제규범에 대한 검토이다. 이를 위해 ‘문화적 예외론’에서 ‘문화적 다양성’으로 발전되고 있는 국제적 논의의 흐름과 ‘문화다양성협약’을 이끌어낸 국제기구 및 행위자들을 글로벌 거버넌스의 또 다른 축이라는 측면에서 살펴보고자 한다. 넷째, 이러한 국제규범 및 협약들이 상호 충돌하는 지점과 그 쟁점에 대한 검토이다. 문화시장을 둘러싸고 상반된 규범들이 국제사회에 형성되고 있는 가운데, 이러한 규범의 충돌은 어떻게 해소될 수 있는가는 또 다른 논의를 형성한다. 이러한 내용들을 바탕으로 본 연구는 결론적으로 진정한 의미의 글로벌 거버넌스 구축을 위한 현실적 방안들을 찾아보고자 한다. 요컨대, 본 연구는 문화시장 개방을 둘러싸고 상호 다른 입장을 취하고 있는 국제규범, 국제기구, 행위자들에 대한 고찰을 글로벌 거버넌스라는 관점을 통해 살펴봄으로써, 한미 FTA 체결을 앞두고 있는 현실 속에서 우리가 견지해야 할 전략을 어떻게 모색할 수 있는지 그 함의와 대안들을 모색하고자 한다.

## 2. 글로벌 거버넌스에 대한 이론적 논의

### 1) 국제관계 이론과 글로벌 거버넌스

글로벌 거버넌스에 대한 이론적 논의를 살펴보기 위해서는 먼저 거버넌스 개념에 대한 이해가 필요하다. 우선, 거버넌스(governance)와 혼동되는 개념으로는 거버먼트(government)를 들 수 있다. 두 단어는 비록 같은 어원을 가지고 있지만, 서로 다른 의미적 차별성을 갖는다. 두 개념 모두 어떤 규범을 지닌 시스템이며 목적을 지닌 행동이라는 점에서는 공통적 요소를 갖는다. 하지만, 거버넌스가 어떤 법적, 제도적인 권위체의 지원을 받지 않은 '상호주관적인 규칙체계(intersubjective system of rule)'인 반면, 거버먼트는 형식적인 권위체나 정책을 수행할 힘을 지닌 기관이 지원하는 활동들을 수행하는 조직이다(Rosenau, 1992: 4). 때문에 거버넌스는 정부(government)를 상징하는 통치와는 달리 수평적 성격의 개념이다. 통치는 위계적인 권위의 질서가 존재하고 정부가 부여받은 권위의 행사를 통해 이루어진다. 통치에는 강제력을 포함한 법, 제도 등이 중요한 역할을 한다. 반면에 거버넌스는 다양한 이해관계 당사자들이 공통의 목적을 달성하기 위해 수평적 협력을 통해 기능을 수행하는 것이다. 거버넌스는 자율적으로 규범을 설정하고 규칙을 규제하는 메커니즘이기에 중앙집중화된 권력이 존재하지 않아도 성립된다는 특성을 보여준다. 이로 인해 거버넌스 개념은 권력을 가진 행위자들뿐만 아니라 다양한 이해당사자들이 참여할 수 있는 관리방식으로 이해되기도 한다(유현석, 2005: 333).

거버넌스가 정부 외의 다른 행위 주체 혹은 이해당사자들의 수평적 협력을 의미한다고 할 때, 글로벌 거버넌스는 정부 간 혹은 국가 간의 협조뿐만 아니라 비정부기구, 다국적 기업, 그리고 세계 자본시장, 세계 언론매체 등의 다양한 세력들이 자발적 상호협조 체제를 구성해 당면한 문제를 해결하고자 하는 의사결정과정이라 할 수 있다(서창록 외, 2002). 나이트(Knight, 1999)에 따르면, 글로벌 거버넌스는 사회정치적인 것에서부터 군사안보 문제에 이르기까지 개별 국가들의 영역을 초월한 수많은 초국가적 딜레마들을 해결하기 위해

지구적, 지역적, 지방적 차원의 합의들을 조율하기 위한 노력이며, 국가 외의 다양한 사회세력들의 목소리를 수용하고 조율할 수 있는 것이다. 요컨대, 글로벌 거버넌스의 대상은 개별 국가적 차원을 넘어서는 초국가적 문제들이며, 이의 주체는 각국 정부를 포함한 다양한 이해당사자들인 것이다.

국제질서 및 국제관계에 대한 글로벌 거버넌스 논의는 신현실주의, 신자유주의 제도주의, 구성주의, 비판이론이라는 네 가지 관점으로 접근할 수 있다. 정치학자들이 정리해 놓은 네 가지 관점의 특징은 다음과 같이 구분된다(서창록, 2002: 206~214).

신현실주의는 국제질서가 무정부적(anarchy)이라는 시각을 토대로 하며, 베스트팔리언<sup>1)</sup> 주권국가가 국제질서의 합법적이고도 유일한 행위자로 간주된다. 국가는 외부의 환경으로부터 어떠한 제약이 가해져 올 때 국가의 안위를 위해 적절한 행동을 취할 자유가 있으며, 국제질서는 서로 자국의 이익을 추구하는 행위인 것이다. 이와 더불어 신현실주의에서 보는 국제질서는 위계적인 구조를 나타낸다. 자국의 안보와 이익을 위해 각 국가는 물리적 권력을 경쟁적으로 추구하고, 국가들은 권력의 능력과 힘에 따라 강대국, 약소국 등의 위계적 질서를 보여준다. 이처럼 무정부적, 위계적 시각을 바탕으로 하고 있는 신현실주의가 취하는 글로벌 거버넌스는 헤게모니 주도의 국가 간 상호작용이다. 결국, 패권국가(hegemony state)는 자신의 부와 지배적인 권력을 사용해 거버넌스 체계를 만들고 유지비용을 감수한다. 또한 물리적 위협이나 설득구조(안보보장 또는 경제보조)를 통해 다른 국가들의 참여를 유도한다.

신자유주의 제도주의는 국가를 가장 중요한 행위자로 인식한다는 점에서 신현실주의와 맥락을 같이한다. 하지만, 국제기구를 통해 국가들 간의 협력이 가능하고 국가 이외의 행위자들 역할을 강조한다는 점에서 신현실주의와 입장을 달리한다. 신자유주의 시각의 글로벌 거버넌스는 국가뿐만 아니라

1) 1648년 베스트팔렌 조약 이후 국제질서의 주요 행위자가 '국가' 단위로 재편되었고, 종교가 국가에 귀속되면서 진정한 의미의 국제질서, 즉 국가 간의 관계가 재편되었다.

비국가적 제도 설립과 이를 통한 각 국가의 정책 조정을 통해 협력을 추구하는 형태를 강조한다. 나아가 국제기구를 통한 협력 가능성에 대한 논의에 경제학적 개념을 적용하여 거래비용의 최소화를 위해 국가들이 상호협력을 도모한다는 것이다. 요컨대, 신자유주의 제도주의 관점의 글로벌 거버넌스는 물질적 부를 추구하는 국가가 국제관계의 문제에서 제도의 설립과 개선을 통해 정보를 공유하고 시장의 실패를 극복함으로써 상호연계하는 것이다. 또한 이의 행위자는 비단 국가에만 한정되는 것이 아니라 각국의 경제가 세계적으로 연계되면서 생겨난 비국가적 행위자들도 그 역할을 담당하고 있다고 간주한다.

구성주의는 국제정치 행위자의 정체성과 역할을 이미 주어진 것으로 인식하는 신현실주의와 신자유주의의 기본 가정을 비판하며 출발한다(Ruggie, 1998). 구성주의의 주요 전제는 상호주관적인 지식을 만들기 위한 법칙이 사회 시스템의 가장 중요한 요소라는 점이다. 그러므로 불변하는 법칙이나 원칙은 존재하지 않으며, 대화를 통해 늘 새로운 법칙이 탄생한다고 바라본다. 이러한 인식을 바탕으로 하는 구성주의 입장의 글로벌 거버넌스는 물질적 능력에 따라 국가들이 위계적으로 위치하고 있지만, 이는 동시에 사회적 관계에 의해 만들어지는 것이다. 나아가, 구성하는 국가들의 상호작용에 의해 정체성의 변화가 일어날 수 있고, 이는 더 나아가 사회적 관계와 행동 패턴에 변화를 가져올 수 있다. 요컨대, 구성주의 역시 국가를 기반으로 하는 무정부적 국제질서를 인정하지만, 지속적인 상호작용을 통해 구성권들의 정체성 변화가 일어나게 되고 정통성, 사회적 동의에 따라 글로벌 거버넌스 구조가 생겨난다는 것이다.

비판이론은 국가중심의 접근법에 거리를 유지하며, 정치질서에서 사회세력의 중요성을 특히 강조한다는 점에서 구성주의와 입장을 달리한다. 비판적 접근법은 글로벌 거버넌스를 인식하는 데 있어 사회세력의 성장에 따른 국제사회의 근본적 질서 변화를 강조한다. 비판이론 진영의 논자들은 기존의 ‘통치’ 개념 대신 ‘수평적 거버넌스’라는 개념을 제시하며(Knight, 1999), 국가주권(national sovereignty) 대신 ‘민중주권(popular sovereignty)’을 강조한다

(Williams, 1998). 비판이론에서 보는 글로벌 거버넌스는 신현실주의의 그것처럼 패권국가에 의해 주도되는 것이 아니라, 다양한 세계관을 가진 서로 다른 세력들이 공통의 가치를 확보하면서 상호 공존해 가는 것이다. 따라서, 진정한 글로벌 거버넌스를 이루기 위해서는 시민사회의 정치적 권위의 재구성이 필요하며, 이를 기반으로 하는 상향식 접근법이 필요하다고 강조한다.

이상에서 살펴본 것처럼 글로벌 거버넌스에 대한 시각은 국가 중심적 사고로부터 시민사회 중심의 비판이론에 이르기까지 다양한 스펙트럼을 가지고 있다. 이들 논의들의 핵심에는 국제관계에서 국가의 중심성에 대한 문제가 주요 영역으로 놓여있다. 하지만, 전통적인 접근법인 신현실주의의 시각이 국가의 우월성 및 국가중심적 위계질서에 의한 거버넌스를 강조한 것과 달리, 이후의 논의들은 다양한 수준과 영역에서 글로벌 거버넌스가 가능하다는 논의로 차별화되고 있다.

## 2) 국제기구와 글로벌 거버넌스

글로벌 거버넌스 논의의 주요 측면 중의 하나가 국제관계 행위자의 문제에 초점이 주어진다고 할 때, 국제기구나 국제 레짐<sup>2)</sup>과 같은 국제제도를 어떻게 바라볼 것인가라는 문제 역시 논의의 중심을 이루게 된다.

글로벌 거버넌스에서 국제기구나 국제 레짐의 역할을 강조하는 관점은 신자유주의 제도주의의 맥락이다. 이들 논자들은 지구적 변화가 기존의 국제제도의 기능과 역할, 그리고 구조 자체를 변화시켰다고 인식한다. 예컨대, 코헤인(Keohane, 1984)은 국제사회에서의 국가는 시장의 소비자나 같이 다양한 정책과 대안들 사이에서 희소성의 원칙과 기회비용의 원칙에 따라 정책을 조정 및 선택하며, 이 과정에서 제도가 중요한 이유는 국가들이 이러한 활동의 배분적 역할을 담당하기 때문이라고 지적한다. 국제 레짐 이론 역시 국제무대

2) 레짐은 논자에 따라 다소 상이한 의미로 사용되기도 하지만, 국제 레짐 이론에서는 보편적으로 국제관계의 영역에서 행위자들을 둘러싼 함축적 또는 명백한 원리, 규범, 규칙, 의사결정 과정 등을 의미한다(Krasner, 1983).

에서 상호 독립적인 국가 간의 협력과정을 설명한다. 복잡하고 불확실성이 지배하는 국제 체제 속에서 상호이익을 증진시키기 위해 협력의 필요성을 잘 인식하고 있는 주권국가들은 공동의 이해를 반영하는 국제기구를 구성함으로써 상호간에 자율적인 규제를 강화하고, 궁극적으로 국제체제의 안정과 그 속의 개별 주권국가들의 번영을 도모할 수 있다고 보는 것이다(Krasner, 1983).

하지만, 신현실주의적 전통에서 보면 국제기구나 국제 레짐의 역할은 매우 제한적이다. 세계질서의 변화에 발맞추어 국제기구나 레짐의 역할이 부상하지만, 이러한 변화가 국제사회 주권국가들의 핵심적 지위를 위협하지 못한다고 주장한다(Mearsheimer, 1994). 현실적으로 미국과 같은 패권국가와 국제기구의 관계는 이러한 주장을 뒷받침하는 근거로 제시된다. 예컨대, 미국과 같은 초강대국이 자국의 이해관계를 중심으로 다자적 국제제도를 구성하고 국제적 이슈의 형성에서부터 영향력을 발휘하며, 다지주의를 통한 정당성 확보를 무기로 일방적인 지구적 관리를 행사한다는 것이다. 이에 이러한 관리 체제는 미국의 이해나 생각을 반영할 수밖에 없으며, 미국의 지원이나 동기가 없는 국제기구나 국제 레짐은 지구적 관리를 수행할 수 있는 실질적 능력을 가지 못하게 된다는 것이다(유현석, 2005: 336).

비판이론의 논자들은 현존하는 국제제도의 역할을 헤게모니적 관점에서 비판하며, 이를 초국적 신자유주의 연합으로 파악한다. 콕스(Cox, 2004)의 경우, 초국적 신자유주의 연합은 초국적 자본가들의 이해를 대변하며 이들은 IMF, 세계은행, 다보스 포럼과 같은 신자유주의 이념의 재생산 구조를 통해 세계경제를 지배한다고 지적한다. 이러한 기구 및 제도들은 단순히 시장에서의 영향력을 넘어서서 신자유주의적 이데올로기를 정당화하고 이를 확산시키는 헤게모니적 지배를 주도한다고 보는 것이다. 따라서, 비판이론의 관점에서 바람직한 글로벌 거버넌스의 성격은 신자유주의 이데올로기에 대항하는 대안적 거버넌스를 창출하는 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼, 국제기구나 국제 레짐의 역할과 성격에 대한 시각 역시 글로벌 거버넌스에 대한 여러 논의에 따라 관점을 달리한다. 하지만,



모두가 인정하는 사실은 국제질서의 변화와 더불어 국제기구의 역할이 증대되었으며, 이의 행위자들 역시 다양한 수준에서 다원화되었다는 것이다. 국제기구의 제한성을 강조하는 신현실주의 입장 역시 이러한 사실은 인정하고 있다. 다만, 국제기구가 영향력이 확대되었다 할지라도 국제관계에서 주권국가의 영향력이 여전히 우위를 가지고 있다는 것을 강조하고 있는 것이다.

### 3. 권위의 재배치: 비정부적 행위자들과 글로벌 거버넌스

글로벌 거버넌스 이론은 전통적인 국가 중심 시각에서 벗어나 국제관계에서 다양한 행위자들의 역할이 부상하고 있음을 강조한다. 이는 1990년대 이후 세계화로 상징되는 국제적 정치경제질서의 변화와 맞물려 있다. 예컨대, 1980년대 말 현실 사회주의권의 붕괴와 더불어 그동안 군사 및 정치적 이슈에 초점을 두어왔던 국제관계의 쟁점이 경제, 문화, 환경 등의 이슈로 확산되었으며, 이 과정에서 정부 또는 국가의 틀을 벗어난 다양한 이해당사자들의 영향력 역시 증가했다. 로즈노(Rosenau, 2004)는 이러한 상황을 ‘분열(fragmentation)’과 ‘권위의 재배치(relocation of authority)’로 설명하면서 새로운 국제관계의 분석틀로 글로벌 거버넌스를 제시했다. 요컨대, 과거에는 주권 국가들 간의 상호행동이 국제질서를 결정짓는 핵심이었던 반면에, 현대의 분열된 사회에서는 매우 다양하고 많은 비정부적 행위자들이 존재하며, 경계를 가로지르는 이들의 활동은 통치 메커니즘에서 권위의 변화를 가져옴과 더불어 국제관계에서 통합과 분열을 향한 상호행동의 핵심으로 자리하고 있다는 것이다.

국가를 제외한 글로벌 거버넌스 행위자들은 크게 정부간 국제기구(IGO: Inter-Governmental Organization)와 국제비정부기구(INGO: International Non-governmental Organization, 또는 비정부국제기구: NGO), 그리고 초국적 기업을 들 수 있다. 정부 간 국제기구는 정부적 임명을 부여받은 가운데 국제

적 합의에 기초한 국제협력체이다(성재호, 2002: 13). 개별 국가들은 국제적 문제의 관리와 해결을 위해 정부 간 국제기구를 활용해 왔으며, 협력이 가져다 주는 효과를 기대하고 주권의 부분적 양도를 허가한다. 주권국가들은 이러한 정부 간 국제기구를 통해 국제사회의 공동의 문제를 관리해 나가는 방식으로 글로벌 거버넌스를 행해 온 것이다. UN은 가장 광범위한 영역을 다루는 정부 간 국제기구로 인식되며, IMF, World Bank, WTO 등은 경제적 측면에서 글로벌 거버넌스를 행하는 대표적 정부 간 국제기구로 거론된다. 하지만, 이들 기구들은 패권국가의 이해가 반영될 수밖에 없는 태생적 한계를 보임으로써 진정한 글로벌 거버넌스의 핵심적 역할을 수행하기 위해서는 내부개혁과 목표의 재설정 등 개혁이 필요하다고 지적되고 있다(유현석, 2005: 335).

국제비정부기구(INGO) 역시 글로벌 거버넌스의 주요 행위자로 위치한다. INGO의 부상은 환경, 인권, 여성, 경제정의 등과 같은 다원화된 현대사회의 이슈가 지구적 수준으로 확산되는 변화를 반영한다. ‘Union of International Associations’의 자료에 따르면 2004년 집계된 전통적인 국제기구 7,552개 중 INGO는 7,306개로 전체 국제기구의 97% 수준을 육박하고 있다. 또한 INGO의 수 역시 꾸준히 증가하고 있으며, 정부 간 국제기구와의 상대적 비율에 있어서도 조금씩 늘어나고 있는 상황이다(<표 1> 참조).

<표 1> 국제기구 성장 비율(2000~2004년)

년도	INGO	IGO	총합
2004	7,306(96.74%)	246(3.26%)	7,552
2003	7,216(96.74%)	245(3.26%)	7,506
2002	6,584(96.51%)	238(3.49%)	6,822
2001	6,398(96.51%)	232(3.49%)	6,630
2000	6,357(96.32%)	243(3.68%)	6,600

출처: UIA. International Organizations and NGOs.

<http://www.uia.org/statistics/pub.php>

INGO들은 특정이슈에 대해 문제를 제기하고 이를 공론화하는 방법, 국제

적 협력을 통해 규범을 만들고 국제 레짐을 형성하는 방법, 로비 및 시위와 같은 직접행동을 통해 국제적 이슈에 영향을 미친다. 클러크 등은 비정부기구의 비교우위와 글로벌 거버넌스 참여의 문제를 다음과 같이 설명한다. 첫째, 복잡한 기능을 수행해야 하는 정부에 비해 비정부기구들은 단일 현안에 집중하기에 보다 효과적이다. 둘째, 현안에 대해 정부는 정책 우선순위에서 다른 사안에 종속시키거나 이를 간과하는 것에 비해 비정부기구들은 현안을 행동에 옮겨 실천한다는 것이다(Clark et al, 1998: 2).

글로벌 거버넌스 행위자로서 INGO의 부상은 UN과의 관계 속에서도 확인된다. UN현장은 경제사회이사회가 INGO에 자문지위를 줄 것을 인정하고 있다(제71조). 또한, 1996년 7월에 통과된 결의안 1996-31호는 경제사회이사회와 관련된 법 제정 과정에서 선도적 INGO들이 참여하도록 그 절차를 확대했다. 나아가, 1998년에는 ‘UN 체계의 모든 활동에서의 NGO들과의 상호작용을 위한 제도적 정비와 실천’이라는 UN 사무총장의 특별보고서를 통해 INGO들이 글로벌 거버넌스 참여와 역할을 공식적으로 인정하는 실질적인 제도 마련에 착수하기도 했다.

이처럼 INGO는 그 양적 증가 및 활동력을 토대로 글로벌 거버넌스의 주요 행위자로서의 영향력을 확대하고 있다. INGO들은 국가의 행동을 감시하며 때로는 주권의 범주에 속하는 문제까지 자신들의 영향력을 행사하기를 시도한다. 하지만, 국가들은 글로벌 거버넌스에서 INGO의 참여를 선택적으로 허용하고 있으며, 참여의 수준 역시 상징적인 차원에서 제한하기를 원한다. 즉, 국가들은 이슈에 따라 INGO의 참여 수준을 결정하며, 이는 글로벌 거버넌스에 있어서 INGO의 참여는 국가의 재량권 행사에 달려있다는 것을 보여준다. 현실적으로 INGO들은 글로벌 거버넌스의 실질적 내용에 영향을 미친다기보다는 글로벌 거버넌스의 형성과정에서 참여의 제도화 수준에 머무는 협의적 지위를 가지고 있는 것이다(유현석, 2005: 340). 1990년대 세 곳의 UN 컨퍼런스를 대상으로 글로벌 시민사회의 역할을 분석한 클라크 등의 연구는 이러한 INGO의 상황을 보여주고 있다. 요컨대, UN 주도의 국제회의에서 INGO들의 참여는 계속 확대되었지만, 이들의 참여가 주권국가의 우월

적 지위를 위협하는 상황에서는 참여확대에 대해 부정적인 태도를 보여 왔다는 것이다(Clark et al, 1998).

글로벌 거버넌스의 영역에서 현실적으로 보다 강력한 영향력을 발휘하는 또 하나의 주요한 행위자는 다국적 기업(Multinational Corporation)이다. 다국적 기업과 같은 친시장 행위자들의 영향력은 1980년대 이후 국제 정치경제의 영역에서 맹위를 떨치고 있는 신자유주의적 세계질서의 확산과 함께 급속도로 증대해 왔다. 이와 관련 스트레인저(Strange, 2004)는 신자유주의 세계질서에 기초한 국가로부터 시장으로의 권력이동은 다국적 기업들을 정치적 행위자로 만들었고, 이들은 글로벌 경제에서 핵심적인 조직자이자 성장의 동력이 되었다고 언급한다. 동시에 이러한 변화는 글로벌 거버넌스의 영역에서 신자유주의 이데올로기의 확산에 기여했다.

글로벌 거버넌스 관련 다국적 기업에 대한 인식은 대체로 세 가지 시각으로 나누어진다(임혜란, 2002: 240). 첫째는 자유주의적 관점에서 다국적 기업이 존재하는 이유는 불완전한 시장 때문이며, 불완전한 시장은 정부의 규제, 무역장벽, 자본이동의 규제 때문이라고 바라본다. 이 관점에서 바라보는 다국적 기업은 시장실패를 극복하기 위한 효율적 수단이며, 세계경제의 효율성을 증진하는 긍정적 역할을 수행한다. 둘째는 비판이론적 관점에서 다국적 기업의 해외투자는 자본주의적 모순을 극복하기 위한 탈출구이다. 다국적 기업은 제한적 기술이전, 자본시장 왜곡, 사회 양극화, 문화제국주의적 유포, 노동의 억압 등 부정적 현상을 필연적으로 수반한다. 셋째, 중상주의적 관점은 다국적 기업의 해외직접투자를 정치적인 맥락과 결부시켜 파악하고, 패권 국가의 구조적 권력과 연계되어 있다고 강조한다. 이러한 시각에서 볼 때, 다국적 기업은 선진국 독점기업의 전략적 위치를 이용하여 자본, 기술통제, 시장개척, 자원독점 등의 역할을 수행한다. 다국적 기업의 긍정성과 이에 대한 적절한 대응 전략을 제시하는 이 같은 관점들은 결국 국제관계의 영역에서 다국적 기업의 부상을 역설한다.

민간영역으로서 다국적 기업은 글로벌 미디어 거버넌스의 영역에서도 그 영향력을 증대해 오고 있다. 특히, 정보통신기술의 발달은 국경 없는 시장경

제라는 지구적 틀을 일궈내는데 주요한 토대로 작용함으로써, 이를 둘러싼 글로벌 거버넌스의 역학에서 다국적 기업의 영향력 확산이 다차원적으로 진행되고 있다. 이와 관련 문상현(2005)은 글로벌 미디어 거버넌스 관련 민간 부문(다국적 기업)의 영향력 증대는 첫째, 국제기구 내부에서 발언권 강화와 참여 증대로 국제기구의 친시장적 구조개혁을 유도하고, 둘째, 글로벌 미디어 거버넌스에서 주도권 부침으로 이어지는 국제기구의 역학 관계 변화로 이어지고 있다고 지적한다.

첫 번째 사례의 대표적인 경우는 ITU의 변화를 들 수 있다. ITU는 애초 국제커뮤니케이션 영역에서 표준화, 주파수 할당 및 위성 할당, 통신요금 산정 등의 기능을 수행해 왔다. 그러나 정보통신기술의 발달과 시장의 강화 속에서 전통적 기능과 지위가 변해갔다. 즉, 정보통신 관련 기업들의 문호개방 압력과 친시장적 국제기구(WTO, OECD)와의 경쟁 속에서 ITU의 주요 이념이었던 보편적 서비스와 접근권이라는 원칙들이 약화되었고 친시장 정책으로 변화하게 된 것이다. 특히, 1990년대 초반부터 진행된 ITU 구조개혁을 통해 민간부문의 회원 확대가 급속도로 이루어졌고,<sup>3)</sup> 정보통신 관련 주요 정책들에 대한 협의 틀 속에 민간부문의 직접적인 참여를 허용하게 되었다. 1990년대 중반 이후, ITU가 표방한 정보통신 자유화와 탈규제, 경쟁의 도입 권장 등 친시장 정책 추구는 이러한 민간영역(다국적 기업)의 영향력 확대를 반증하고 있는 것이다(문상현, 2005: 91~92). 두 번째 국제기구의 역학 변화와 관련해서는 ITU를 비롯한 UN산하 국제기구의 주도권이 상대적으로 쇠퇴하고 WTO의 주도권이 강화되고 있다는 것으로 설명된다. 1995년 탄생한 WTO는 서비스교역에 관한 일반 협정(GATS), 지적재산권에 관한 협정(TRIPS) 등을 통해 상품무역의 차원을 넘어서 글로벌 미디어 거버넌스 영역에서도 확실한 주도권을 확보했다는 것이다. 여기에는 물론 시장행위자인 다국적 기업의 이해가 반영되었다(문상현, 2005: 94~95).

다국적 기업의 성장은 신자유주의의 확장을 가져오고, 신자유주의의 바람

3) 2006년 현재 ITU에는 190개의 정부회원과 649개의 민간회원(섹터회원)이 참여함으로써, 민간부문의 발언권과 영향력 확대를 반증하고 있다(ITU, 2006).

은 다국적 기업의 영향력을 확대하는 동전의 양면과 같은 모습으로 나타난다. 이러한 흐름 속에서, 다국적 기업의 영향력은 더욱 공세적으로 진행될 전망이다. 삼성경제연구소의 ‘글로벌기업 동향’ 보고서에 따르면, 2006년 글로벌 기업의 화두는 ‘공격적 성장전략’으로 상징된다. 다국적 기업의 공격적 성장 전략은 구체적으로 설비투자의 확대와 M&A, 전략적 제휴를 통해 몸집을 불리고, 시장지배력을 높이는 글로벌 과점화 전략으로 이어지고 있다는 것이다. 동시에 신흥시장의 기회를 선점하기 위한 적극적 투자의 진행 역시 다국적 기업의 글로벌 전략으로 분석되고 있다(문지원, 2006).

이상에서는 글로벌 거버넌스의 영역에서 영향력을 증대하고 있는 비정부적 행위자들을 살펴보았다. 주권국가의 영향력이 쇠퇴하는 한편, 국제기구, 국제비정부기구, 다국적 기업 등 다양한 행위자들이 다차원적이고 다양한 영역에서 부각되고 있다는 사실은 국제관계의 영역, 글로벌 거버넌스의 영역이 그만큼 복잡한 수준으로 진행되고 있음을 말해준다.

#### 4. 문화시장 개방과 글로벌 거버넌스

글로벌 거버넌스가 당면한 지구적 이슈에 대해 다양한 행위자들의 상호협조에 의한 의사결정과정이란 할 때, 이는 다양한 수준과 다양한 영역에서 이루어진다. 문화시장 개방을 둘러싼 국제적 협의 및 규범 창출 역시 이러한 글로벌 거버넌스의 한 영역인 것이다. 하지만 국제관계에서 거버넌스의 문제는 구속력이 있는 세계정부의 부재라는 점에서 국가 간 협력에 의한 관리 및 규제 도출이 근본적으로 어려울 수밖에 없는 난제를 안고 출발한다(임혜란, 2002: 235). 문화시장 개방을 둘러싸고 진행되고 있는 글로벌 거버넌스의 문제도 행위자들의 이해관계 속에서 국제 레짐이나 국제기구가 충돌하는 거버넌스의 어려움을 보여주고 있다. 이에 다음에서는 문화시장 개방을 둘러싼 글로벌 거버넌스의 행위자와 그 쟁점을 살펴본다.

### 1) 시장개방 촉진 기제와 이해당사자들(Stakeholders)

1980년대 이후 국제질서의 근본적 이념변화는 친시장적 국제 무역체제를 만들어 냈고, 이는 다시 국제질서에 엄청난 변화를 가져왔다. 이러한 변화의 중심에서 경제 세계화의 규칙을 만들어내고 주도하는 국제기구(세계무역기구(WTO), 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF)의 삼각체제이다. 세 기구는 서로의 역할을 분담하고 있다. WTO는 세계 무역과 투자에 관한 규칙을 제정하고 이를 감시한다. 세계은행은 대규모 프로젝트에 금융을 지원하고, 구조조정 정책을 촉진하며, 자체 조사연구 부서를 통해 경제개발에 관한 논의를 지배한다. IMF는 단기 긴급융자를 통해 친시장적이고 개방적인 경제개혁을 촉진한다. 이 기구들의 기본적인 임무는 세계 각국의 경제를 하나의 공식에 따라 정렬시키는 것이다. 세 기구의 전반적인 목표는 (다국적) 기업활동에 대한 규제를 완화하고, 민영화를 촉진하며, 투자와 무역의 자유로운 흐름에 모든 나라들이 개방토록 하는 것이다. 요컨대, 신자유주의의 가치를 실현코자 하는 것이다. 때문에, 신자유주의적 질서를 거부하고 대안적 세계화를 주창하는 ‘세계화 국제 포럼’의 참여자들은 이들 세 기구를 ‘부도덕한 삼위일체(unholy trinity)’라고 지칭한다(International Forum on Globalization, 2004: 55).

애초 제2차세계대전 이후 국제무역에 관한 글로벌 거버넌스를 구축했던 것은 1947년에 성립된 ‘관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade)’이었다. GATT는 국제기구라기보다는 전후 세계무역 질서를 위한 규범체계인 국제 레짐으로 출발했다(Ruggie, 2004). GATT 창설 이후 세계무역은 비약적으로 성장했다. 하지만 제조품이나 산업 재화 영역에 대한 국제 협정 수준에 머물렀던 GATT는 갈수록 복잡해지는 경제적 글로벌 거버넌스 문제를 해결하지 못했다. 이러한 GATT의 한계에 돌파구를 마련한 것이 1993년에 타결된 ‘우루과이 라운드(1986~1993)’<sup>4)</sup>였

4) 1947년 GATT 성립 이후 국제무역규범 형성을 위한 다자간 협상이 연속적으로 진행되었다. 우루과이 라운드는 이러한 맥락에서 제8차 다자간 협상이며, 현재는 2001년에 시작된 ‘도하개발아젠다(DDA: Doha Development Agenda)’가 제9차 다자간 협상으로 진행되고 있다.

다. 우루과이 라운드는 보호무역주의를 저지하고 세계무역 질서의 재확립 및 무역확대를 추진하기 위한 제도들을 구축했다. 이를 위해 서비스교역, 지적재산권, 농산물, 시장개방, 분쟁해결 등의 문제가 다루어졌다. 그리고 GATT 체제를 대신해 세계무역질서를 관리할 공식 국제기구로서 WTO가 탄생됐다. 1995년 1월 1일 출범한 WTO는 서비스 영역 등을 포함해 보다 확대된 국제무역을 관리할 임무를 부여받았으며, 이를 위한 엄격한 강제장치를 내장했다. WTO와 GATT의 차별성은 첫째, GATT가 국제협정에 불과했다면 WTO는 회원국(2006년 현재 149개국)을 둘 수 있는 국제기구이며, 법적 체제 속에서 회원국의 무역관계를 관할 할 수 있게 되었다는 것이다. 둘째, 우루과이 라운드를 통해 국제무역 체계에 새롭게 진입된 서비스, 무역관련 투자조치, 지적재산권 보호 등의 새로운 의제들을 다루게 되었다는 것이다. 셋째, 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body: DSB) 등을 통한 법적구속력을 갖춘 분쟁해결체도를 정립함으로써 명실상부한 국제무역의 감시자 역할을 수행하게 됐다는 것이다(유현석, 2001: 112).

또한, 우루과이 라운드의 주요한 성과물 중 하나는 1995년 ‘서비스 무역에 관한 일반협정(GATS: General Agreement on Trade in Services)’이 체결되었다는 것이다. GATS는 서비스 분야의 무역 및 투자를 다루는데 있어서 법적 시행이 가능한 최초의 다자간 협정이다. GATS가 포괄하는 서비스 분야는 금융서비스(은행 및 금융시장 관리 포함), 보험서비스, 비즈니스서비스(장비 대여 포함), 시장조사, 컴퓨터 서비스, 광고 및 커뮤니케이션 서비스(전화, 전신, 데이터 전송, 라디오, TV 및 뉴스 서비스와 같은 텔레커뮤니케이션 서비스 포함)를 포함한다. 이 협정은 기본적으로 국제 무역 및 투자 영역에 있어서도 중요하지만, 특히 커뮤니케이션 및 문화산업을 아우르는 서비스 영역에 대한 국제무역 규범을 제시하고 있다는 점에서 중요한 부분이다(Thussu, 2000: 128). GATT가 공산품 위주의 국제무역 규범을 다루고 있다면, GATS는 문화산업 영역을 포함하여 서비스에 관한 국제무역 규범을 최초로 제시하고 있는 것이다.

우루과이 라운드 이후 WTO는 GATT(상품 영역)와 GATS(서비스 영역)를



두 축으로 하는 가운데 국제무역을 위한 글로벌 거버넌스의 핵심 역할을 수행하고 있다. 현재 거의 모든 국제 무역이 WTO의 규율에 따라 이루어지고 있으며, 사실상 WTO는 국제무역질서를 통치하는 국제기구인 것이다. 그리고 여기에는 세계은행, IMF와 같은 신자유주의 촉진 기구들이 뒷받침하고 있다. 하지만 WTO를 중심으로 진행되는 신자유주의적 국제무역 규범의 확대는 노동자, 농민, 환경운동 영역 등과 같은 시민사회 진영에 의해 거센 비판을 받고 있다. 지구시민사회를 구축하며 초국적 사회운동<sup>5)</sup>을 전개하고 있는 이들은 WTO가 글로벌 거버넌스의 기본 이념을 벗어나 미국과 같은 패권국가의 이해를 반영한다고 비판한다. 예컨대, '세계화 국제포럼'의 참가자들은 WTO가 개발도상국이나 시민사회의 이익보다는 미국 정부와 기업의 이익에 주로 봉사해 왔다고 지적한다. WTO의 탄생은 세계적 필요성이라기 보다는 느슨하고 신축적인 GATT 체제로는 더 이상 미국 기업의 이익을 보호할 수 없다고 판단했기 때문이며, WTO가 하는 규제란 각국 정부로 하여금 다국적 기업들의 이익을 보호하도록 한다는 것이다(International Forum on Globalization, 2004: 65~69). 이러한 인식 속에서 지구적 시민사회 진영은 대안적 세계화<sup>6)</sup>를 주창하며, 신자유주의적 국제기구와 국제회의에 맞서기 시작했다. 1999년 WTO 각료회담에 반대한 시애틀 시위, 2003년 멕시코 칸쿤

5) 세계화는 한편으로는 신자유주의적 국제기구의 강화를 가져왔지만, 다른 한편으로는 이에 저항하는 활동가들의 초국적 연대기구 역시 발전시켰다. 그리고 이들의 활동은 행위나 이슈의 차원에서 단일국가나 지역적 규모가 아니라 초국가적이라는 특성을 나타낸다. 1999년 뉴라운드 출범을 위한 WTO 각료회의를 무산시킨 '시애틀 시위'는 초국적 사회운동의 대표적 사례로 거론된다(초국적 사회운동에 대한 보다 자세한 논의는 김은규, 「초국적 사회운동과 인터넷 네트워크의 역할에 대한 연구」(2005) 참조).

6) 지구시민사회 진영의 활동은 애초 신자유주의적 세계화에 대한 저항을 의미하는 반세계화(anti-globalization) 운동으로 명명됐다. 그러나 세계화 자체에 대한 반대라는 오해의 여지가 있었고, 반세계화 운동 자체가 초국적으로 세계화되는 측면이 있었기에 자체적인 모순을 내포했다. 이에 보다 적절한 명칭에 대한 논의가 진행되었고, 1999년 시애틀 시위 이후부터 '대안적 세계화'라는 용어가 본격적으로 사용되기 시작했다.

시위 등 초국적 시위를 이어가며 신자유주의적 세계화에 대한 저항을 조직하고 있는 것이다.

결국, 시장개방을 둘러싼 글로벌 거버넌스의 행위자들은 크게 두 진영으로 구분된다. 한편은 자본의 세계화를 목표로 하는 블록이다. 즉, 초국적 자본을 토대로 하는 다국적 기업, 미국과 같은 패권국가, 그리고 이들의 이해를 반영하는 WTO, 세계은행, IMF 등의 신자유주의적 국제기구이다. 이들은 자본의 질서에 기초하여 사회문화 및 경제적 질서를 전 지구적으로 통합하고자 한다. 그리고 다른 한편에는 대안적 세계화를 주장하는 지구시민사회 진영이 존재한다. 이들은 신자유주의적 세계화를 인간의 삶과 환경에 부정적 영향을 미치는 것으로 규정하며 이에 대한 저항과 지구적 사회정의를 형성하고자 한다.

## 2) 문화시장 개방을 둘러싼 쟁점: 문화적 예외론 논쟁과 글로벌 거버넌스의 충돌

### (1) '문화적 예외론' 논쟁

WTO 체계에서는 문화 영역에 대한 별도의 체계적 규범이 존재하지 않는다. 하지만 문화산업의 생산물에 대한 문화상품으로서의 성격과 문화활동의 서비스로서의 성격이 인정되어 GATT와 GATS에 의해 적용된다. 구체적으로 GATS의 서비스 분류에는 문화산업이라는 독자 항목이 없으며 여러 항목 속에 흩어져 있다. 총 12개 영역으로 구분된 GATS의 서비스 분류에서 문화산업 관련 서비스 항목은 사업서비스, 커뮤니케이션 서비스, 오락·문화·스포츠 서비스 분류의 소 항목에서 찾아질 수 있다(<표 2> 참조).

<표 2> GATS 문화산업 관련 서비스

분류항목	세부업종
1. 사업서비스 F. 기타사업 서비스	a. 광고서비스 b. 사진서비스 r. 인쇄, 출판
2. 커뮤니케이션 서비스 D. 시청각 서비스	a. 영화 및 비디오 제작, 배급서비스 b. 영화상영서비스 c. 라디오·TV 서비스 d. 라디오·TV 전송서비스 e. 음반녹음 f. 기타 서비스
10. 오락, 문화, 스포츠 서비스	A. 엔터테인먼트서비스 B. 뉴스 에이전시 서비스 C. 도서관, 박물관 및 기타 문화 D. 스포츠, 기타 오락 서비스 E. 기타 서비스

출처: WTO(1991). Services Sectoral Classification List.

문화시장 개방을 둘러싼 쟁점의 핵심은 문화상품/서비스에 대한 상호 견해 차에서 비롯된다. 한편에서는 문화상품/서비스를 오락상품으로 인식하고 상업적 측면에서 여느 상품과 비슷하며, 따라서 국제무역 규정을 적용받아야 한다고 주장한다. 이에 반해, 다른 한편에서는 문화는 가치와 개념, 의미를 내포하는 것이기에 특정 공동체의 정체성을 성립하는데 기여하는 주요한 자산으로 생각한다. 따라서 문화상품/서비스는 국제무역 협정 분야에서 제외되어야 한다는 ‘문화적 예외론’을 주장한다(Cohen, 2000).

‘문화적 예외론’ 논쟁은 우루과이 라운드에서부터 표출되었고, OECD의 ‘다자간 투자협정(MAI: Multilateral Agreement on Investment)’에서 이해 당사국들 간의 갈등으로 나타난 바 있다. GATS를 탄생시킨 우루과이 라운드에서는 GATS의 협상안에 영화, 음반, 방송 등 시청각 서비스를 그 대상에 포함시키는 문제를 놓고 쟁점이 형성되었다. 미국문화의 일방적 침투를 우려하면서 문화 분야는 교역 협상에서 예외로 해야 한다는 유럽연합 측과 예외를 인정할

수 없다는 미국 측이 입장이 첨예하게 대립했다. 하지만 GATS 협상에서는 이에 대한 뚜렷한 결정 없이 양허안(개방)을 내놓은 국가들과 최혜국 대우(MFN: Most Favoured Nation)<sup>7)</sup> 면제를 신청한 국가들로 나뉘면서 종결되었다. 이후, 이에 대한 쟁점은 1995년에 시작된 OECD의 MAI에서 재개됐다. MAI에서는 회원국들의 투자환경에 대한 탄력적 적용을 위해 MAI의 의무가 면제되는 조항을 일반적 면제, 일시적 면제, 국가별 유보의 세 가지 단계로 나누어 놓았다. 이와 관련 프랑스를 주축으로 한 일부 유럽 국가들은 문화산업을 일반적 면제에 위치시킬 것을 강력히 주장했고, 미국은 이에 반대했다. 결국, 가장 강력한 주장을 전개하던 프랑스가 협상에서 탈퇴함으로써 MAI 자체가 결렬되는 결과를 낳았다(문화관광부, 2004: 129~132).

## (2) 글로벌 거버넌스의 충돌: 문화다양성협약 vs. WTO

문화적 예외론 논쟁은 문화산업과 시장개방의 문제를 놓고 국제규범들이 상호 충돌하는 양태로 이어졌다. 2005년 10월, 유네스코(UNESCO) 제33차 총회를 통해 ‘문화다양성협약(문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약)’이 154개 참가 회원국 중 148개국의 압도적 찬성으로 통과됐다. 미국과 이스라엘이 반대 했으며, 4개국이 기권했다. 문화다양성협약의 핵심은 협약 당사국의 특수한 상황을 고려하여 그 영토 내에서 문화적 표현의 다양성 보호 및 증진을 목적으로 하는 조치를 채택할 수 있다(제6조)는 것이다(유네스코, 2005a). 예컨대, 스크린쿼터와 같은 국내 문화상품 보호제도를 정당화 한 것이다. 협약은 30개국 이상이 비준한 후 3개월 뒤 정식 발효된다. 비준하지 않은 나라에는 협약의 구속력이 없다는 한계가 있지만, 협약이 발효되면 18개국으로 구성된

7) 최혜국 대우는 어느 국가가 무역장벽을 낮추거나 시장을 개방할 때, 항상 모든 교역상대국으로부터 수입되는 동일한 상품/서비스에 대해 같은 대우를 한다는 것을 의미한다. 이는 무차별의 원칙에 입각한 것으로, 차별대우가 공정한 시장경쟁을 왜곡하기에 이를 방지하기 위한 것이다. 무차별의 원칙을 위한 또 다른 제도로는 관세를 납부하고 반입절차를 마친 수입상품에 대해서는 국내 상품과 동등한 권리나 특권을 부여한다는 자국민대우(National Treatment)가 있다(서창록, 2004: 156).

4년 임기의 정부 간 위원회가 구성되고, 2년마다 유네스코 총회 기간에 협약 당사국 총회가 열리게 된다. 미국은 문화다양성협약이 사상·지식·문화의 자유로운 유통을 저해하며, 유네스코의 소관 범위를 넘어서서 무역자유화의 흐름을 악화시킬 수 있다며 28개 조항의 수정안을 제시했다. 미국의 수정안은 문화다양성 협약이 다른 협약과의 관계에서 보여주는 비종속성 및 상호보완성 조항을 삭제하고, 동 협약이 다른 협약의 의무조항을 변경시키지 못하도록 하는 내용을 골자로 하는 것이었다. 그러나 수정안이 모두 기각 당함으로써, 1984년 유네스코 탈퇴 후 19년 만에 복귀<sup>8)</sup>했던 미국은 문화부문에서 외교적으로 고립되는 상황을 맞게 된 것이다(유네스코, 2005b).

문화다양성협약은 문화산업 보호를 위한 새로운 글로벌 거버넌스 창출을 의미한다. 이를 위한 논의 과정에서는 이해를 달리하는 주권국가 간의 갈등, 그리고 문화적 다양성을 강조하는 INGO들의 목소리가 어우러졌다. 이는 시장개방과 문화를 둘러싼 글로벌 거버넌스의 화두가 ‘문화적 예외론’에서 ‘문화적 다양성(cultural diversity)’ 개념으로 전환되면서 시작됐다. 애초 문화적 예외론 논쟁을 이끌었던 프랑스 등의 유럽 국가들은 국제무역 규범이 문화에 중대한 영향을 미칠 수 있다는 인식을 확고히 했다. 이에 1998년 캐나다에서 열린 문화정책에 관한 국제회의를 통해 ‘문화정책에 관한 국제 네트워크(INCP: International Network on Cultural Policy)’를 만들었다. INCP는 문화적 다양성을 지지하는 가운데 문화적 안전에 있어서 각국 정부의 관점을 교환하며 문화정책을 교환하는 정부 간 비공식기구이다. 현재 67개 회원국이 참가하고 있으며, 한국 정부도 2003년 6차 총회부터 참석하고 있다(INCP, 2006). INCP와 함께 문화다양성 협약을 이끌어냈던 국제비정부기구로는 ‘문화다양성 국제네트워크(INCD: International Network for Cultural Diversity)’와 ‘문화다양성을 위한 국제연대(CCD: Coalition for Cultural

8) 미국은 개발도상국들을 중심으로 제기됐던 1970년대 신국제정보질서운동(NWICO)에 거부감을 표시하며 이의 주 무대가 되었던 유네스코를 1984년에 탈퇴한 바 있다. 이후 문화다양성 협약이 유네스코를 중심으로 제기되자 이의 반대를 위해 2003년에 재가입했다.

Diversity)’를 들 수 있다. INCD는 70여 개국 500여 문화단체와 예술가들로 구성되어 있으며, 문화주권의 확장과 문화적 다양성 존중을 목적으로 하는 비정부기구로 2000년 출범했다(INCD, 2006). 문화다양성협약을 위한 초안을 마련하는 등 적극적인 활동으로 문화다양성 운동의 전개에 상당한 힘을 실어 주었다. CCD는 1998년 캐나다 퀘벡 주의 문화전문가단체들에 의해 구성된 후, 세계 90여 개국 600여 전문단체들의 참가로 문화예술 분야를 대표하는 국제연대 기구로 확장됐다(CCD, 2006). CCD는 2001년, 2003년 총회를 통해 문화와 문화상품은 자유무역협상에서 제외되어야 한다는 성명서를 제출하는 등 문화적 다양성을 위한 노력을 경주하고 있다. INCP, INCD, CCD는 문화적 다양성을 위한 글로벌 거버넌스 확립의 주요한 행위자로 역할 했다. 이들은 문화는 교류의 대상이지 교역의 대상이 아니라는 인식을 토대로 문화적 다양성을 위한 국제사회의 규범 확립을 강조했고, 결과적으로 문화다양성협약을 이끌어냈다.

문화적 다양성을 위한 글로벌 거버넌스의 또 다른 주요 행위자로는 국제기구인 유네스코를 들 수 있다. 유네스코는 프랑스를 비롯한 주권국가들과 비정부기구 등이 주창하는 문화적 다양성 논의를 공식적 국제 논의의 장에 상정했고, 2001년 ‘문화다양성에 관한 보편적 선언’을 채택함으로써 이 논의를 가속화시켰다. 또한, 2003년 제32차 유네스코 총회에서는 문화적 다양성에 대한 이슈를 공식 안건으로 제출했고, 이후 유네스코 전문가회의를 통해 협약의 기틀을 마련했으며, 2005년에는 문화다양성협약을 성립시켰다(정정숙, 2005). 이를 계기로 1980년대 신국제정보질서(NWICO) 운동의 쇠퇴 이후 약화되었던 유네스코의 역할은 다시 한 번 주목받았다. 협약 결성의 주무대가 되었던 유네스코의 역할은 글로벌 거버넌스의 행위자로서 국제기구의 중요성을 확인시키는 것이라 평가할 수 있다.

문화다양성협약의 체결은 문화시장 개방을 쟁점으로 하는 글로벌 거버넌스의 충돌을 예고한다. 즉, 상품/서비스의 예외 없는 시장개방을 촉진하고자 하는 WTO의 규범과 문화적 다양성 보호를 위한 규범의 충돌이다. WTO의 궁극적 이념은 국경 없는 자유로운 무역이며, 이를 관철하기 위한 주요 틀은

GATT와 GATS이다. 그리고 여기에는 최혜국대우와 자국민대우의 원칙이 존재한다. GATT의 경우, 문화관련 산업에 대한 조항은 제4조 자국산 영화에 대한 쿼터 조항과 20조 (f)항의 예술적, 역사적, 고고학적인 국가적 보물을 보호하기 위한 조치이다. 이들 두 가지를 제외하고는 문화상품 역시 다른 상품과 똑같이 취급하고 있다. 서비스 무역에 관한 협정인 GATS는 문화상품/서비스에 대한 예외 조항을 두고 있지는 않지만, 문화 분야에 대한 양허(개방)를 하지 않거나 최혜국대우 면제를 선언함으로써 문화 분야에 대한 예외를 성립시킬 수 있도록 하고 있다. 하지만 점진적인 개방(19조 1항)을 명시함으로써 개방 양허에서 각국의 절대적 재량이 아닌 지속적 협상대상임을 명시하고 있다. 최혜국 면제 역시 10년 이상을 초과할 수 없으며, 초과된 경우 협상을 통해 조기 만료되도록 하고 있다(정갑영, 2004).

이 같은 WTO의 규범과 문화다양성협약의 충돌은 동일 사안을 두고 서로 다른 행위들을 결과할 수 있기에 갈등의 핵심이 되고 있다. 이에 문화다양성협약은 제20조 1항 '다른 협약과의 관계'를 통해 상호지지, 보완 및 비종속을 명시하고 있다(유네스코, 2005a). "(a) 당사국은 본 협약과 자신이 가입한 다른 조약간의 상호지지성을 촉진하고, (b) 당사국이 가입한 다른 조약의 해석과 적용시 혹은 다른 국제조약을 체결할 경우 본 협약의 관련 조항을 고려하여야 한다"고 명시함으로써 문화다양성 협약의 우선 고려를 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 규범의 충돌 여지는 여전히 남는다. 제20조 2항은 "본 협약의 어떠한 조항도 자신이 가입한 다른 조약상의 권리와 의무를 수정하는 것으로 해석되지 아니한다"고 명기함으로써 해석상 논란의 빌미를 제공하고 있는 것이다. 이는 문화상품/서비스에서도 자유로운 흐름과 개방을 강조하며 갈등을 빚어왔던 미국의 입장을 반영한 것으로 해석된다. 문화다양성협약이 발효될지라도 미국의 경우 제20조 2항을 기반으로 WTO 규범의 우선성을 강조할 것이 분명히 예상된다. 문화시장 개방을 둘러싼 이해당사자들의 갈등이 규범의 대립으로, 글로벌 거버넌스의 충돌로 이어지고 있음이다.

## 5. 맺음말

본 연구는 글로벌 거버넌스 이론을 토대로 문화시장 개방을 둘러싼 행위자들과 규범의 문제들을 고찰하고자 했다. 본문에서 살펴보았듯이, 글로벌 거버넌스는 세계화가 진척되는 국제관계 속에서 주권국가의 권위가 축소되면서 국제기구, (국제)비정부기구, 다국적 기업 등 다양한 행위자들이 참가하여 국제질서의 규범을 창출하는 과정임과 동시에 관리체제를 의미한다. 문화상품/서비스에 대한 시장개방의 문제를 둘러싼 논의 및 쟁점 역시 이러한 글로벌 거버넌스를 구축했다. 대표적으로 유네스코라는 국제기구의 틀 안에서 체결된 문화다양성협약은 문화상품/서비스의 문제에 대한 새로운 글로벌 거버넌스로서 의미가 있다. 대다수 국가들의 지지에 따라 새로운 규범을 창출했고, 비정부기구들은 이러한 규범의 형성에 힘을 보탰었다. 이 과정에서 국제무역에서 ‘문화적 예외’라는 인식이 ‘문화적 다양성’이라는 보다 적극적인 개념으로 전환되었다.

하지만 문화시장 개방을 둘러싼 글로벌 거버넌스의 결과는 국제규범들 간의 충돌이라는 새로운 불씨를 낳고 있다. 이미 존재하고 있는 WTO의 규범들과 이의 지지자들은 문화상품/서비스에 대한 교역을 여타의 교역과 차별적으로 진행할 것을 강조한다. 이에 반해 문화다양성협약은 문화는 교역이 아니라 교류의 대상이라는 인식을 바탕으로 개별 국가의 문화상품/서비스 보호를 지지한다. 여기서 주목할 만한 내용은 미국과 같은 패권국가의 힘이 여전히 우세하게 작용한다는 것이다. 다국적 기업의 자본을 바탕으로 하는 미국의 힘은 국제무역을 위한 글로벌 거버넌스에서 주도적 위치를 차지하고 있으며, 문화다양성협약의 최종 결과에서도 자신들의 입장을 관철시킬 수 있는 씨앗을 남겨놓았다. 더불어 우려되는 지점은 문화적 글로벌 거버넌스에 대한 향후 미국의 행보이다. 미국은 문화다양성협약의 추진과정에서 국제사회의 지지를 받지 못한 채 고립되는 결과를 낳았다. 1970, 1980년대 신국제정보질서 운동을 반대했던 미국은 유네스코 탈퇴를 강행함으로써 결과적으로 국제기구의 약화를 초래하고 헤게모니적 주권국가의 힘을 과시한 바 있다.



이러한 역사적 교훈은 이후 문화시장 개방을 둘러싼 글로벌 거버넌스의 관리 과정에서 충분히 되새김질 되어야 한다.

결국, 문화시장 개방을 둘러싼 논쟁과 충돌은 다양한 국제사회의 행위자들이 참가하는 글로벌 거버넌스의 구축을 통해 그 해결책이 모색되어야 한다. 패권국가가 자신의 힘을 바탕으로 국제사회의 지배적 거버넌스 체계를 형성하고 있다는 신현실주의적 해석이 여전히 설득력을 가지고 있는 것도 사실이다. 그러나 국제사회의 의사결정 과정에서 국제기구, 비정부기구, 민간영역 등과 같은 다양한 행위자들의 역할과 개입 역시 증대했다. 글로벌 거버넌스는 주권 국가 뿐만 아니라 다양한 이해당사자들이 참여하는 국제질서의 구축 방식이며 관리 메커니즘이다. 패권국가가 자신의 힘을 바탕으로 국제질서를 형성하는 것을 견제할 수 있는 것은 결국 다양한 행위자들이 참여하는 진정한 의미의 글로벌 거버넌스 구축을 통해서 가능할 것이다. 문제는 어떠한 방식과 경로를 통해 이러한 글로벌 거버넌스를 구축할 수 있는가에 대한 경로와 방법의 모색이다.

이에 본 논문에서는 결론적으로 글로벌 거버넌스 이론에 입각해 다음과 같은 대안을 제시하고자 한다. 첫째는 UN 기구의 구조개혁 및 위상강화이다. UN은 2차 세계대전 이후 정치, 경제, 사회, 문화 등 광범위한 국제질서를 논의하는 대표적인 글로벌 거버넌스 체계이다. 신자유주의적 국제무역 질서의 촉진자인 WTO, World Bank, IMF 역시 UN의 전문기구 또는 관련기구로 편재되어 있다. 그러나 이들 기구들은 미국 중심의 패권구조 속에서 마치 별도의 조직체인 것처럼 UN기구와 경합했고 그 영향력을 발휘해 왔다. 이에 따라, 동일한 지구적 이슈를 두고 서로 다른 국제규범들이 충돌하는 양상을 빚는 것이다. 때문에, UN의 권한과 기능을 재확인하고 개혁함으로써 국제사회의 다양한 이해관계자들을 조율하는 글로벌 거버넌스의 틀을 강화할 필요가 있다는 것이다.

둘째는 ‘문화다양성협약’이 국제규범으로서 실질적 효력을 발휘할 수 있도록 하는 것이다. 지난 2005년 10월, 유네스코의 틀 안에서 148개국의 찬성에 의해 통과된 문화다양성협약은 30개국 이상의 비준을 거친 뒤 3개월 후 실질

적 효력을 발휘할 수 있도록 명시되어 있다. 현재, 캐나다와 모리셔스가 문화 다양성협약에 가입한 상태이며, 유럽 국가들의 가입이 예상된다. 국내의 경우, 문화다양성협약이 통과된 직후인 2005년 11월 국회 문화관광위원회 소속 의원들이 국회 비준 지지를 천명한 바 있지만, 한미 FTA 논의에 밀려 물밑으로 가라앉아 있는 상태이다. 문화다양성협약은 문화상품/서비스가 국제무역의 대상이 될 수 없다는 것을 확인한 국제사회의 규범이다. 문화시장과 관련 국제사회가 합의한 규범이 글로벌 거버넌스에서 실질적 효력을 발휘할 수 있도록 힘을 모아주어야 한다. 국내 시민사회 진영은 문화다양성협약이 국회에서 비준 처리될 수 있도록 촉구해야 할 것이다.

셋째는 지구적 시민사회의 연대이다. 글로벌 거버넌스는 다양한 이해관계자들의 참여를 통해 이루어진다. 정부, 정부 간 국제기구, 국제비정부기구, 민간영역 등 다양한 행위자들의 목소리가 반영되고 조율되어야만 진정한 글로벌 거버넌스를 구축할 수 있다. 이러한 측면에서 지구적 시민사회의 연대는 자본의 논리로 무장한 신자유주의적 세계화를 넘어서기 위한 대안적 소통 구조로 자리한다. 이와 관련, ‘문화다양성 국제네트워크(INCP)’, ‘문화다양성을 위한 국제연대(CCD)’와 같은 지구적 연대가 이미 문화다양성협약의 추진을 위해 활약한 바 있다. 또한, 세계사회포럼(World Social Forum), 지구적 연대문화(Global Cultures of Solidarity) 등과 같은 시민사회 연대가 다양한 행동주의와 결합하면서 신자유주의적 세계화에 대항하고 있음을 볼 수 있다. 지구적 시민사회 연대는 글로벌 거버넌스의 주요하고도 핵심적인 행위자로서 기능하고 있는 것이다. 국내의 시민사회 진영 역시 이러한 지구적 연대를 적극적으로 활용할 필요가 있다. ‘한미FTA’와 같은 쌍무적 협상이 지역적으로 진행된다 할지라도, 이는 결국 신자유주의적 세계화의 흐름을 벗어나지 않기 때문이다.

정리하자면, 일국의 패권적 영향력에 기반을 둔 국제질서 또는 경합적으로 전개됨으로써 빚어지는 국제규범의 충돌은 국제사회의 다양한 이해당사자들이 참여하는 가운데 구축된 글로벌 거버넌스를 통해 재정립되어야 한다는 것이다. 이를 위해, UN의 구조개혁을 통한 본질적 기능 회복이 요청되며,

특정 행위자의 독주를 견제하기 위한 지구적 시민사회의 연대 역시 필요하다. 문화다양성협약은 국제사회 다양한 행위자들의 참여를 바탕으로 자본과 패권 국가의 일방적 독주를 견제하는 글로벌 거버넌스의 실천적 사례로서 주목된다. 하지만 이러한 글로벌 거버넌스가 성공적으로 기록되기 위해서는 세계 각국 정부, 국제기구, 국제비정부기구, 지구적 시민사회의 지속적인 노력을 필요로 한다.

## Ⅰ 참고문헌

- 김은규 (2005). 초국적 사회운동과 인터넷 네트워크의 역할에 대한 연구. 『한국언론학보』, 49(5), 254~282.
- 문상현 (2005). 민간부문, 사적 권위, 그리고 글로벌 미디어 거버넌스 『한국언론정보학보』, 29호, 73~110.
- 문지원 (2006). 2006 글로벌기업 동향. 『CEO Information』, 536호 삼성경제연구소
- 문화관광부 (2004). 『문화산업백서』, 문화관광부.
- 서창록 (2004). 『국제기구: 글로벌 거버넌스의 정치학』. 서울: 다산출판사.
- \_\_\_\_\_ (2002). 국제기구와 거버넌스: UN 개혁을 중심으로 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』(203~230쪽). 서울: 법문사.
- 서창록·이연호·곽진영 (2002). 거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』(3~34쪽). 서울: 법문사.
- 성재호 (2002). 『국제기구와 국제법』, 서울: 한울.
- 유현석 (2001). 『국제정세의 이해』. 서울: 한울.
- \_\_\_\_\_ (2005). 글로벌 거버넌스에서 국가와 지구시민사회. 『한국정치학회보』, 39-3, 331~352.
- 임혜란 (2002). 다국적 기업과 거버넌스 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』(231~256쪽). 서울: 법문사.
- 유네스코 (2005a). 문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약. Available: <http://www.unesco.or.kr/kor/dataroom/culdiv.html>.
- \_\_\_\_\_ (2005b). 제33차 유네스코 총회-문화분야. 『유네스코뉴스』, 594호

정갑영 (2004). 문화다양성 국제협약 대응 방안 연구. 한국문화관광정책연구원.  
정정숙 (2005). 국제기구를 통한 문화협력 사업 활성화 방안. 한국문화관광정책연구원.

Clark, A., Friedman, E. & Hochstetler, K. (1998). The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women. *World Politics*, 51(1). 1~35.

Cohen, E. (2000). Globalization and Cultural Diversity. *World Culture Report 2000* (pp.6~52). UNESCO.

Cox, R. (2004). The formation of classes and historic blocs. in T. Sinclair (ed.). *Global Governance: Critical Concepts in Political Science, vol.IV* (pp. 3~39). New York: Routledge.

International Forum on Globalization (2004). *Alternative to Economic Globalization: A Better World is Possible*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.

Knight, A. (1999). Engineering Space in Global Governance: The Emergence of Civil Society in Evolving New Multilateralism. Schechter, M. (ed.). *Future Multilateralism* (pp.259~263). London: Macmillan for the UN University Press.

Krasner, D. (1983). Structural Causes and Regime Consequences. in D. Krasner (ed.). *International Regimes* (pp.1~22). Ithaca: Cornell University Press.

Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University press.

Mearsheimer, J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5~49.

Rosenau, J. (1992). Governance, Order and Change in World Politics. in J. Rosenau & E. Czempiel (eds.). *Governance without Government* (pp.1~29). New York: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ (2004). Governance in the twenty-first century. in T. Sinclair (ed.). *Global Governance: Critical Concepts in Political Science, vol.I* (pp. 179~209). New York: Routledge.

- Ruggie, J. (1998). *Constructing World Polity*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2004). International Regimes, Transactions, and Change. in T. Sinclair (ed.). *Global Governance: Critical Concepts in Political Science, vol.II* (pp. 387~425). New York: Routledge.
- Streang (2004). The State of the State. in T. Sinclair (ed.). *Global Governance: Critical Concepts in Political Science, vol.III* (pp. 287~307). New York: Routledge.
- Thusu, D. (2000). *International Communication: Continuity and Change*. 배현석 역 (2004). 『국제커뮤니케이션: 연속성과 변화』. 서울: 한울.
- Williams, M. (1998). Rethinking Sovereignty. in E. Kofman & G. Youngs (eds.). *Globalization: Theory and Practice*. London: Pinter.
- CCD (2006). Who we are. Available: [http://www.cdc-ccd.org/Anglais/Liensenanglais/framewho\\_we\\_are.htm](http://www.cdc-ccd.org/Anglais/Liensenanglais/framewho_we_are.htm)
- INCD (2006). About the INCD. Available: <http://www.incd.net/about.html>
- INCP (2006). About Us. Available: [http://www.incp-ripc.org/about/index\\_e.shtml](http://www.incp-ripc.org/about/index_e.shtml)
- ITU (2006). ITU Membership includes. Available: <http://www.itu.int/membership/index.html>
- UIA (2006). International Organizations and NGOs. Available: <http://www.uia.org/statistics/pub.php>
- WTO (1991). Services Sectoral Classification List. Available [http://www.wto.org/English/tratop\\_e/serv\\_e/mtn\\_gns\\_w\\_120\\_e.doc](http://www.wto.org/English/tratop_e/serv_e/mtn_gns_w_120_e.doc)

(최초 투고 2006.5.29, 최종 원고 제출 2006.7.25)

## Opening of Cultural Market, International Norms, and Global Governance

Eun-Gyoo Kim

Lecturer / Researcher

Communication & Culture Research Institute, Chung-Ang University

As neoliberal Globalization is reinforced, the debating of international stage about cultural market is heated up. People who insist market opening claim that cultural product has to be handled in condition such as other goods. However, the dissenter of cultural market-opening assert 'cultural exception' in goods trade because culture affects in individual and community consciousness and identity. The dispute encompassing cultural market raise the concept of Global Governance which presents theoretical frame about international society's decision-making and administration. Thus, this article explore international norms which encompass cultural market and its stakeholder through Global Governance frame. Specifically, first, this article review the theory of Global Governance. Second, this article examine international norms such as WTO, GATT, GATS, and also study its opponent who advocate 'cultural diversity'. Consequently, this article argue that the debating and conflict about cultural market should be resolved, not by hegemony state, by Global Governance frame which all stakeholder take part in.

Key words: Global Governance, International Norms, Cultural Market, Cultural Diversity, WTO, GATT, GATS