

글로벌 경제 거버넌스와 글로벌 네트워크에서 NGO의 역할*

김 성 수**

본 논문의 목적은 오늘날 국제무역을 중심으로 한 글로벌 경제 거버넌스가 어떻게 구축되어 있으며, NGO들이 주축을 이루는 글로벌 네트워크가 어떻게 글로벌 경제 거버넌스에 영향을 미치고 있는지를 살펴보는 데 있다. 본 연구는 이론적 분석 틀로서 경제적 세계화를 마르크스주의적 관점으로 살펴보고, 글로벌 네트워크의 역할을 사회운동의 시각으로 분석하고자 했다. 이러한 이론적 토대로부터 본 연구는 NGO가 주축을 이루는 세계시민사회의 글로벌 네트워크가 세계화 시대의 글로벌 경제 거버넌스 속에서 기능과 역할 그리고 문제점과 그 대안을 살펴보았다.

그 결과로 본 연구는 시장의 자율적공간의 확대에 대비하여 세계시민사회는 스스로를 더 책임감 있고 투명하게 함으로써 반헤게모니 불복을 형성해야 한다는 결론을 도출하고 있다. 조직의 투명도를 높이기 위해서 INGO 또는 NGO는 국제적이고, 조직적인 합의를 이끌어 내는 것부터 시작해야만 한다. 그리고 제3섹터에서의 투명성의 중요성을 의논하기 위한 공개토론의 장이 만들어져야 한다. 세계 양심과 공공 양심의 수호자로서의 역할을 위해 세계시민사회를 구성하는 주체들은 자율성과 투명성을 제고하는 노력이 필요하며 사회의 공공성을 구현하려는 의지를 포기해서는 안 될 것이다.

주제어: 글로벌 경제 거버넌스, 국제 NGO, 헤게모니, 반헤게모니, 제3섹터

* 이 논문은 학술진흥재단(과제번호: KRF2006-005-J01802)에 의해 지원되었다.

** 한양대학교

1. 서론

세계화, 민주화, 정보화와 같은 정치 환경의 변화는 기존의 국민국가 중심의 통치체제의 논의를 지구적 차원의 논의로 확대시키고 있다. 특히 국가 간 상호교류와 의존의 심화는 새로운 국제정치의 정책결정 방식으로서의 글로벌 거버넌스(global governance)에 대한 이론적 관심으로 연결되고 있다(Nye and Donahue 2000; Lipshutz 1996). 이러한 글로벌 거버넌스에 대한 논의는 세계정치질서가 단선적인 형태를 넘어 보다 복합적인 형태로 재편되고 있다는 점을 시사한다. 글로벌 거버넌스에 대한 연구들은 다양한 행위자들이 참여하는 방향으로 글로벌 거버넌스 범위가 확산되고 있으며 탈집중적인 네트워크의 형태로 그 구성의 원리가 변화하고 있다는데 주목하고 있다(Rosenau 1995). 특히 세계시민사회(Global Civil Society)¹⁾는 세계시장경제의 사적영역과 공적거버넌스의 공적영역으로 구분되는 외부영역의 결합 형태를(Scholte and Woods 2000) 지닌 제3섹터로서 양적·질적 측면 모두에서 급속한 성장을 거듭하며 글로벌 거버넌스의 한계에 대한 대안으로 떠오르고 있다. 세계시민사회는 거대하고, 상호 관련되어 있으며, 다층화된 사회공간이다. 이 공간내에서는 조직, 시민과 비즈니스 진취성, 사회운동, 언어적 공동체, 문화적 동질성 등의 놀라울만한 다양성이 포함되어 있다.

세계시민사회의 역할이 강조되는 글로벌 거버넌스가 매끄럽게 이루어지기 위해서는 국내 이슈뿐만 아니라 국제 이슈와의 연계(linkage)의 강화가 전제되어야 한다. 국내적 이슈가 국제적 이슈가 되고, 국제적 이슈가 국내적 이슈로 연계되는 상황에서(린다 하라심 2002) 글로벌 네트워크를 이끌어 갈 새로운 행위 주체들로 주목받고 있는 것이 바

¹⁾ 세계시민사회에 대한 보다 자세한 논의는 김성수(2007)를 참고.

로 NGO이다. 특히 급격한 정보화 혁명을 거치면서, NGO들은 더욱 다양화와 세계화 되고 있으며, NGO들 간의 국제적 연계는 이제 국제 정치에 있어서 새로운 영향력을 행사하고 있다(김성수 2007a).

지금까지 살펴 본 문제의식을 바탕으로 본 연구는 오늘날 WTO등을 중심으로 한 글로벌 경제 거버넌스가 어떻게 구축되어 있으며, NGO등이 주축을 이루는 글로벌 네트워크가 어떻게 글로벌 경제 거버넌스에 영향을 미치고 있는지를 살펴볼 것이다. 그리고 오늘날의 글로벌 경제 거버넌스를 비판적으로 연구하는 이론적 분석 틀로서 경제적 세계화를 마르크스주의적 관점으로 살펴보고, 글로벌 네트워크의 역할을 사회운동의 시각으로 분석하도록 하겠다. 이러한 이론적 토대로부터 본 연구는 NGO가 주축을 이루는 세계시민사회의 글로벌 네트워크가 세계화 시대의 글로벌 경제 거버넌스 속에서의 기능과 역할 그리고 문제점과 그 대안을 살펴보겠다.

2. 글로벌 경제 거버넌스와 NGO의 역할에 대한 분석틀: 마르크스주의를 중심으로

1950년대에 미국의 경제학자 폴 바란(Paul Baran, 1910-1964)은 세계 자본주의체제 안에서의 선진국은 제3세계 또는 개발도상국에서 자체 생산하였던 상품을 자국의 수출품으로 대체시킬 뿐만 아니라, 자급자족 되었던 농산물을 무역을 통하여 상업적 농산품으로 변화 대체시킴으로써 개발도상국의 부를 착취하게 된다고 하였다. 이러한 행위는 노조, 시민의 권리 그리고 민주주의를 저해하는 해외자본투자가가 자신의 투자이익을 극대화하기 위하여 기득권층과 정치적 연합을 추가하게 되어 권위주의 국가의 등장을 촉발시킬 수도 있다고 주장하였다

(Baran 1967). 이러한 관점에서 세계시민사회의 역할을 통한 글로벌 경제 거버넌스에 대한 논의의 등장은 세계자본주의체제가 확대되는 상황에서 필연적으로 등장할 수밖에 없다고 볼 수 있다. 이와 같이 시민사회에 관한 마르크스주의적 관점은 이전부터 진지하게 진행되어온 자연상태에 관한 논의, 즉 사회에서 국가로의 논의를 바탕으로 전개된 헤겔에 의한 시민사회 고찰과 마르크스와 엥겔스에 의한 토대와 상부 구조에 근거한 구조적 관점에서의 시민사회 고찰에 의해 형성되었다. 이러한 마르크스주의 관점은 그람시의 헤게모니적 인식에 의한 시민사회 고찰로 연결되었다(김성수 2007a, 50).

헤겔은 시민사회를 보편적 이성으로 간주되는 국가와 대비되는 이기적인 개인들의 욕망으로 가득 찬 사회로 보았다. 이러한 관점에서 그는 시민사회는 스스로 보편적 이기심을 극복할 수 없으며, 따라서 국가라는 차원 높은 권위가 시민사회의 보편적 이기심들의 갈등을 감독, 통제, 조정해야 한다고 하였다(Hegel 1975).

마르크스는 이러한 헤겔의 시민사회에 대한 국가중심주의적 개념을 비판하면서 등장한다. 마르크스는 헤겔과 달리 시민사회의 모순은 국가에 의하여 극복된다기보다는 오히려 시민사회 안에서 발생한 이해관계가 없는 무산계급인 프롤레타리아트에 의하여 극복되어야 한다고 주장한다. 또한 마르크스는 시민사회를 생산력과 교류관계를 의미하는 개념으로 사용하면서 시민사회를 경제적 맥락에서 해석하였다. 그는 특히 시민사회에 대한 이해는 정치경제에 대한 이해를 통해서만 가능하며, 시민사회는 부르주아계급의 가치에 의해서 지배되는 영역이라고 생각했다. 마르크스에게 있어 시민사회란 부르주아 시민사회이며, 자본주의적 생산양식이 이루어지는 토대로 정의되었다.

그러나 이러한 경제결정주의적인 마르크스의 고전적 이론은 네오 마르크스주의자인 그람시에 의해서 수정되어 진다. 그람시는(Gramsci

1982) 시민사회를 마르크스와 같이 토대에 속하는 것이 아닌 상부구조에 속하는 것이라고 하였다(하일민 1995, 218-219). 그람시에 의하면, 상부구조는 중요한 두 가지 차원으로 구성되는데, 하나는 시민사회 혹은 ‘사적인 것’이라 불리는 유기체들의 총체이고 다른 하나는 정치사회 또는 국가라고 보았다. 이 두 차원은 한편으로 지배집단이 사회를 통하여 행사한 헤게모니기능에 상응하고, 다른 한편으로는 국가와 ‘법률적’ 정부를 통해 행사된 직접적인 지배나 통치의 기능에 상응한다(Hoare and Smith 1971, 12). 그리고 국가란 정치사회(물리적인 강제)와 시민사회(헤게모니)의 결합이며, 시민사회는 문화적 헤게모니를 통한 자발적 동의에 의해서 국가를 대신하여 지배계급의 지배를 유지시키는 기능을 하는 영역임과 동시에 국가에 대한 전면공격을 막아주는 이데올로기적인 완충지대였다. 특히 이러한 현상은 합리성을 전제로 하는 자본주의체제에서는 더욱 강화 된다고 볼 수 있다(Ehrenberg 1999, 208-211).

그러나 다른 한편으로 그람시에 있어 시민사회 영역은 지배계급의 헤게모니 지배가 이루어지는 영역이기도 하지만, 동시에 노동자 계급의 대항 헤게모니가 조직될 수 있는 장소이기도 하였다(김성수 2008, 196-199). 그람시는 “토크빌의 마르크스주의화”를 시도하였는데, 즉 시민조직의 강화를 통하여 부르주아 민주주의를 변혁이 가능하다고 생각하였다. 그람시에 의하면 시민사회는 전체 사회에서 경제와 정치를 제거한 잔여부분으로서 사회의 ‘재생산’에 결정적인 기능을 하는 영역이며, 이러한 재생산은 헤게모니를 통해서 가능한 것이다(Gramsci 1982).

이 같은 전통 속에서, 전통적 마르크스주의와 네오 마르크스주의자 사이에는 세계시민사회에 대한 상반된 시각이 존재한다. 먼저 시민사회를 부정적인 영역으로 이해하는 고전적 전통의 마르크스주의 관점

은 시민사회를 부르주아계급의 계급지배를 위한 수단으로 인식한다. 따라서 이들은 정부와 기업이 대중에 대립하는 지배계급의 일부분이듯이, 세계시민사회 역시 지배계급의 이익을 반영하기 위한 것이며, 그것은 자본주의 체제를 인간화하기 때문에 부정적인 것으로 인식한다. 그러나 시민사회를 단순히 부정적으로만 인식하는 전통적 마르크스주의와 달리 시민사회를 긍정적 혹은 새로운 대안이 싹틀 수 있는 영역으로 인식하는 네오 마르크스주의적 관점은 크게 그람시와 그의 사상적 흐름을 이어받은 비판이론, 즉 프랑크푸르트학파에 의해서 대변된다. 프랑크푸르트학파는 종종 현대정치이론에서 혼돈을 야기한다. 프랑크푸르트학파의 접근방식은 혁명적 실험에 대한 신념을 여전히 견지하려는 구 마르크스주의자의 전통적인 입장을 고수하고 있는 입장과, 전통적 마르크스주의자의 범주를 급진적으로 변형시킨 수정주의적 해석을 하는 입장으로 나뉘어져 있다. 후자의 인식은 프랑크푸르트학파 내에 존재하는 근본적 접근방식의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다. 허버트 마르쿠제는 1970년대까지도 마르크스주의의 혁명이론과 실천원리에 대한 믿음을 고수하고 있는 반면 아도르노와 호르크하이머는 급진적 변화의 가능성을 포기하였다. 호르크하이머의 이론적 동기는 사회에 대한 비판이론을 수립하려는데 있었던 반면, 아도르노의 이론적 동기는 총체적인 사회이론이 불가능함을 목표로 삼았다(김성수 2007b, 7-25).

이들은 시민사회를 불평등과 불의, 그리고 권위주의 정부에 대항할 수 있는 대항 헤게모니를 생산할 수 있는 긍정적인 영역으로 생각한다. 이들은 기존의 전통적 마르크스주의와 달리, 첫째, 사회는 심리학적이나 경제학적인 것으로 완전히 환원될 수 없으며, 오히려 인간에 의하여 조사되어 질 수 있는 복잡한 하나의 유기체라고 본다. 둘째, 사회는 역사적으로 진화한다고 여겨지나, 어떠한 특정한 결과로 필연적

으로 귀납되는 것은 아니다. 마지막으로 이러한 네오 마르크스적 분석은 계급이라는 사회의 분화에 대한 개념과 함께 시작함에도 불구하고 고전적 마르크스주의와 달리 계급은 매우 다양하게 분화하며, 모든 계급적 행동은 개인의 행위와 모순되지 않고 일치한다고 바라본다 (Sherman 1995, 9).

이러한 이론적 배경을 바탕으로 네오마르크스적 관점은 세계시민사회가 비엘리트와 대중, 선구자(vanguard), 지식계급(intelligentsia) 등, 대중의 공공 이익을 나타낸다고 가정하기도 하고, 세계시민사회를 불평등과 부정, 그리고 권위주의 정부에 대항하는 일련의 국제적인 움직임들로 인식한다. 이러한 가정 속에서 세계시민사회는 일상적인 삶을 살아가는 보통 사람들에 기초한 공론장의 영역 내에서 작동하는 것으로서, 이것이 대중의 형태를 거치면서 보다 발전되면 국가와 강력한 기업체에 대항하는 형태를 나타내게 된다는 것이다. 이처럼 시민사회의 역할을 강조하는 네오마르크스주의의 급진적 정치 경제학은 가난, 인종, 성별, 환경, 실업, 저발전 같은 탈 근대적 문제의식을 가지고 있다. 따라서 이와 같은 관점은 세계시민사회를 분석함에 있어 그 분석 단위 역시 가정이나 시장, 국가 등을 그 분석기준으로 사용하기 보다는 NGO와 사회운동, 그리고 경제 세계와 정부 영역에서 발생하는 논쟁에 개입하고 있는 개인들을 세계시민사회를 조명하기 위한 분석단위로 삼는다. 또한 네오 마르크스주의적 관점은 세계시민사회가 가지는 몇 가지 특성들로 인하여 지배계급이 세계시민사회의 구성원이 되지 못할 수도 있으며 피지배계급의 헤게모니가 세계시민사회에서 형성될 수만 있다면, 보다 강화된 세계시민사회는 계급간의 갈등을 감소시키고 정의와 평등을 증진시킬 수도 있다고 바라보는 이중적 잣대를 가지게 된다.

대항 헤게모니로서의 세계시민사회는 자유화, 산업화, 교육 및 미디어

어 환경의 변화와 더불어 정치적 기회구조²⁾가 나타날 수 있다. 이러한 정치구조는 구조와 행위의 피드백 관계에 의해 변화되어 풀뿌리 조직이 활성화되는 동원의 구조를 만들어 낸다. 결국, 기존체제에 대한 의문점이 변화를 요구하게 되는 참여의 현상으로 나타나고 있다. 타로우는 권력에 대한 접근성의 가능성으로서 정치기회구조의 변화를 설명하고 있다. 즉 접근의 기회가 발생한다면 조직화의 수준이 낮더라도 저항의 효과는 크다고 말하고 있다(Tarrow 1994, 17-18). 맥아덤 역시 사회운동을 설명하면서 운동의 원인에만 초점을 맞출 것이 아니라 운동의 전 과정을 분석해야 한다고 주장하면서 운동 가능성이 정치경제적 구조로부터 나오며, 운동가능한 상황은 불변하는 것이 아니고 시간에 따라 변화된다고 하였다(McAdam 1982).

이러한 정의와 가정을 바탕으로 마르크스주의적 관점은 NGO와 사회운동, 그리고 경제 질서와 정부 영역에서 발생하는 논쟁에 개입하고 있는데, 글로벌 경제 거버넌스와 글로벌 네트워크 연구에서는 이상과 같은 행위 및 행위자들을 대상으로 분석단위로 삼는다. 즉 마르크스주의적 관점에서는 글로벌 경제 거버넌스와 글로벌 네트워크를 분석하는데 있어 가정이나 시장, 국가와 같은 기존의 제1·2섹터를 분석의 단위로 사용하지 않는 것이다(Pateman 1985). 결국 세계 질서 안에서의 불균형을 강조하는 마르크스주의적 관점에서 글로벌 경제 거버넌스와 글로벌 네트워크의 NGO의 역할을 강조하는 것은 의미 있다고 볼 수 있다.

²⁾ 정치적 기회 구조란 도전집단의 조직된 항의에 대한 정치체제 및 정치세력의 역학관계가 허용하는 수용성 또는 취약성이다.

3. 글로벌 경제와 시민사회

WTO체제 출범 이후의 오늘날의 국제경제는 상호의존관계가 심화되고 있으며, 국가들은 자신의 경제적 이익과 발전을 독자적인 차원에서 추구하게 되었다. 제3세계라고 부르는 많은 국가들은 경제적 후진상태로부터 빠져 나오기 위하여 노력하고 있고, 전후 최대의 채권국으로 세계경제를 한 손에 잡았던 미국은 채무국으로 전락하여 보호무역주의적 자세를 취하고 있다. 그 결과 국제정치경제의 주요 현안들은 제3세계 국가들의 경제발전 문제, 무역면에서의 지나친 역조현상, 새로운 국제경제질서의 모색 등으로 이어지고 있다. 특히 이러한 상황 속에서 글로벌 경제 거버넌스가 주요한 국제경제의 핵심사항으로 떠오르고 있다. 글로벌 경제 거버넌스가 가지는 의미는 문자 그대로 세계 경제 정부이다. 이는 세계, 경제, 정부의 세 가지 명사들을 단지 혼합한 것이 아닌 전혀 새로운 메커니즘을 띠는 체제를 의미하는 것으로, 세계시민사회의 개념 규정과 동일한 수준에서 이해할 수 있는 것이다. 다시 말해, 글로벌 경제 거버넌스는 초영토성(NAFTA와 EU, 그리고 ASEAN과 WTO를 비교할 수 있다)에 근거하여 기존의 시장과 국가 중심의 개별 행위자들에 대한 의존을 뛰어넘어, 글로벌 거버넌스와 INGO, 글로벌 거버넌스와 NGO 등의 시민사회영역의 글로벌 경제 거버넌스에의 참여를 중요하게 생각하고 있다.

〈표 1〉 지역무역협정의 세계적 확산

구분	'55-60	'61-70	'71-80	'81-90	'91-00	'01-04.5
신규	3	3	14	9	124	55
누계	3	6	20	29	153	208

자료: 김성수(2005, 20).

NGO가 중심이 되는 시민사회의 주요 행위자들과 글로벌 경제 거버넌스와의 연계는 ‘글로벌 네트워크’의 확고한 기반을 통해서 이루어질 수 있다. 글로벌 네트워크는 국내 NGO와의 유대관계를 의미하는 용어로서, 지역적 기반을 두고 있는 NGO와 지역적 기반을 탈피한 NGO 간의 연대로 해석할 수 있다. 이러한 글로벌 네트워크를 통해 각 행위자들은 자국의 문제만을 이슈화 하지 않고, 범세계적인 이슈를 공감하며 각 행위자들 간의 상호교류를 실시하고 있다. 이 과정을 통하여 국제레짐 또는 거버넌스는 정당화되고 보편성의 획득을 시도하게 되며, 글로벌 경제 거버넌스를 통한 국제경제의 문제 해결을 모색할 것이다.

그렇다면 글로벌 경제 거버넌스의 문제점은 무엇일까? 첫째, 무역자유화를 통한 세계경제의 발전국가와 저발전국가의 무역불균형에 의한 양극화현상의 심화이다. 둘째, 저발전국가들의 산업발전과 그에 따른 산업경쟁력 확보에 필요한 기술지원과 금융지원이 발전국가들로부터 적절히 이루어지고 있지 않다는 점이다. 셋째, 무역과 관련된 많은 연계 사안들에 대한 발전국가들의 압력을 들 수 있다. 이러한 일반적인 논의 외에도 WTO의 원칙이 합의제를 채택하고 있음에도 불구하고 경제제재 압력, 시장접근 금지, 수출통제 위협, 국제기구의 탈퇴위협과 같은 강제적인 수단들이 동원되고 있다는 점을 들 수 있다. 제도적 측면에서도 선진국 주도의 제도의 규칙과 절차에 대한 권력행사가 있으며, 의제설정에도 있어서도 강대국 간의 연합, 발전국가와 저발전국가의 분리, 소수 저발전국가들에 대한 포섭 혹은 자국의 위치를 활용한 국내법의 확대적용 등이 나타나고 있다(김석우 2006, 53).

무엇보다 선진국들이 좌우하는 신자유주의적 국제경제규범은 두 가지 점에서 저개발 국가의 발전에 장애가 될 수 있다. 첫째는 개발의 초기에 있어서 반드시 필요한 공공부문의 산업육성과 보호, 공적인 투

자에 관련된 정책과 빈곤탈출에 필수적인 안정된 고용확대 정책을 가로막는다는 것이다. 예를 들어 세계은행, IMF, WTO, OECD 등 주요 국제경제기구가 주창하고 있는 빈곤축소전략(Poverty Reduction Strategy)은 저개발국에 대한 지원을 대가로 빈번하게 신자유주의적인 구조조정을 요구하고 있다. 2007년 우간다의 경우 세계은행으로부터 빈곤축소 차관을 받는 조건으로 197건의 구조조정에 합의해야했으며, 합의 내용은 수자원의 민영화와 대외무역 개방 등 워싱턴 컨센서스의 신자유주의 구조조정의 내용들이 대부분이었다(김성현 2007).

특히 흥미로운 점은 1990년대부터 국제사회에서 WTO를 비롯한 국제경제 및 금융기구에 대한 시민운동이 격화됨에 따라서 시민사회와 민주주의, 조합주의적인 정책모델, 갈등의 평화적 조정에 대한 관심이 이러한 국제기구 내부에서 증가하고 있다는 사실이다. 김성현은 IMF와 세계은행에서 시민의 참여, 권능강화, 책무성 중심으로 생산되는 빈곤축소과 거버넌스 담론은 사실상 공공부문의 축소와 민영화를 강조하는 신자유주의 논리와 관련이 있다고 주장한다. 그는 또한 심지어 빈곤축소라는 인도주의적 수사와 시민사회론을 적절히 조합한 마이크로 파이낸스조차 신자유주의 논리와 결합함으로써 민중을 저개발과 빈곤의 고리에서 탈출하기 어렵게 만들 수 있다고 경고한다(김성현 2007). 장하준과 베이트먼(Chang and Bateman 2009) 역시 최근 국제사회에서 저개발국가의 빈곤탈피 수단으로 강조되고 있는 마이크로파이낸스의 논리가 시민사회론에 입각해 공공부문의 재원을 산업발전과 중소기업육성보다 소규모 영세업자들을 양성하게 될 가능성에 대해 지적하고 이러한 논리가 완전경쟁 시장 모델과 민간시장을 맹신하는 신자유주의논리와 다르지 않다고 지적하였다. 김석우는 특히 WTO의 의사결정과정과 구조에 주목하여 비민주적인 의사결정과 다양한 권력을 통한 저개발국가들에 대한 압력을 문제로 지적하였으며 저자는 이

러한 문제에 대한 해결방안으로 회원국의 확대, NGO의 참여, 연합형성, 비공식회의 참석 등을 대안으로 제시하였다(김석우 2006).

이상의 연구들을 비교해보면 시민사회는 과연 글로벌한 차원에서 확산되는 신자유주의의 대안이 될 수 있을 것인가라는 쟁점이 부각된다. 시민사회라 불리는 ‘불투명한 영역’은 신자유주의적 세계화를 억제하는 대항권력으로 작동한다는 긍정적인 시각이 있지만 이 영역은 또한 국제적으로 ‘인정된’ 명망가들과 자본의 후원을 받는 수많은 조직들이 활동하는 열린 공간이기도 하다. 나아가 시민운동단체의 형식을 갖추고 활동을 하지만 사실상 정부의 단위처럼 활동하는 조직들도 다수 존재하고 있다. 마르크스주의의 전통에서 볼 때, 시민사회론은 하나의 이데올로기적 기제로서 작동할 수 있으며, 특히 지배계급의 지배에 정당성과 합법성을 제공하는 헤게모니의 토대로 기능할 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

아래에서는 신자유주의를 강요하는 국제경제기구 대 대항권력으로서 시민사회라는 단순한 도식을 넘어서 세계시민사회의 객관적인 존재양상을 살펴보고, 신자유주의에 보다 밀착된 NGO들의 문제에 대해 비판적으로 검토한다.

4. 글로벌 경제 거버넌스에서 NGO의 역할

고전적 자유주의, 특히 기능주의와 공리주의적 관점에서 NGO는 사회의 다원화현상에 따른 집합적 재화 및 서비스에 대한 수요증가, 시민운동의 활성화, 정부 재정상황의 악화에 따른 공공서비스의 감축, 그리고 민영화와 민간위탁 등 민간조직을 통한 행정수행방식의 혁신 수단으로서 그 역할이 강조된다. 개념적으로 비영리조직(NPO), 시민

사회조직(CSO), 사회운동단체(SMO), 제3섹터 등과 중첩되고, 국가마다 조금씩 다른 개념을 내포하며, 아직 학계에서 일치된 개념규정은 없는 상태이다. 그러나 일반적으로 NGO라 함은 첫째, 자발성, 둘째, 정부로부터의 독립성, 셋째, 비영리적 조직, 넷째, 비정치적, 비당파적 성격의 조직, 다섯째, 공식성 등의 특징을 공통적으로 갖는다. 특히 NGO는 공적 영역과 사적 영역을 이어주는 공익적 역할을 담당하는데, 그 역할은 구체적으로 행정조정자의 역할, 시민과 정부 간의 매개 고리 역할, 통제 메커니즘의 역할, 정책 제언자의 역할, 정보 제공의 역할, 국제적 협조자의 역할 등으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 특징을 바탕으로 거버넌스 일반에서 NGO의 역할은 구체적으로 다음 네 가지로 나누어 살펴 볼 수 있다. 그것은 공공정책의 결정과정에 일반시민의 이해를 반영하는 역할, 투명성과 정보 유용성을 제고하는 역할, 정책의 성과를 높이는 데 기여하는 역할, 사회정의, 권익과 법의 지배를 확립하는 데 기여하는 역할 등이다(Manor 1999).

한편, 국제사회에서 글로벌 네트워크로서의 NGO³⁾는 다음과 같은 역할을 수행한다. 첫째, 의제설정의 역할로 국제사회의 주요 관심사가 되는 문제에 대한 국제 여론의 조성, 혹은 공론화의 과정에서 정부나 국제기구 등의 정책결정자들이 시민사회가 요구하는 이슈에 관심을 갖도록 하고 이를 의제로 설정하도록 하는 것이다. 예를 들어, 대인지뢰금지 활동의 경우, NGO들이 연대해서 대인지뢰에 의한 피해 문제를 알리고 이에 대한 세계적 관심을 촉구, 결국 세계 각국들이 대인지뢰 금지 협정에 서명하도록 이끈 사례가 있다. 둘째, 국제적 협력 창출의 역할로 주요 인권 조약이나 협약의 채택이 NGO들에 의해 가능했다. 또한 NGO들은 오늘날 존재하는 주요 국제기구들을 탄생시켰던

3) 자율적 단체로서의 NGO도 존재하지만 국제영역을 대상으로 만들어진 International Non Governmental Organization (INGO)의 역할도 고려할 수 있다.

주역이기도 하다. UN 전문기구였던 ILO, UNESCO, UNHCR(UN 난민 고등판무관실)등이 대표적인 실례가 된다. 셋째, 공론화와 대중적인 지지 동원을 통해 정부나 국제기구의 결정과 활동에 정당성을 부여함으로써 그 실효성을 증대시킨다. 넷째, 정부나 국제기구의 협조를 통해, 또는 독자적으로 문제를 해결하기 위한 실질적인 활동을 전개한다. 최근 난민과 기아민에 대한 구호활동, 개발 원조, 환경, 인권감시 활동 등에서 다양한 NGO들이 활발하게 활동하고 있다(김석준 외 2000, 251; Smith 2002).

그러나 이상에서 설명한 NGO의 개념과 기능과는 달리 현실에 있어서 ‘시민사회’는 매우 이질적인 NGO들의 활동공간이다. 시민사회의 NGO들은 조직의 목표와 이를 달성하기 위한 수단, 시장과 국가와의 친밀도 등에 있어서 큰 편차를 보인다. ‘시민사회’개념이 국제무대에서 사용될 때에는 더욱 큰 문제가 있다. 어떤 연구자들은 이 개념의 국제화 과정에 대해서도, 그리고 그것이 가져오는 결과에 대해서도 설명하지 않으면서, ‘세계시민사회’를 단지 국내 시민사회가 확장된 것으로 간주한다(Salamon et al. 1999). 또한 진보진영에서는 세계시민사회를 “보다 다자적이고 보다 정당한 세계의 구성을 가능하게 해주는 반체계모니적이고 진보적인 세력의 잠재성”, “정책결정과정의 민주화를 위해 작업하는 세력”, 나아가 “‘인류 공동체를 포괄하는 새로운 다문화주의’의 원형적인 구성”으로 정의하는 사람들이 적지 않다(Wapner 2000; Lipschut 1996). 그러나 이처럼 보편적인 주장이 성립하기 위해서는 다음과 같은 구체적인 질문에 답을 할 수 있어야 할 것이다. 즉 누가 어떻게, 어디에서, 언제, 그리고 어떤 목표를 가지고 무엇을 하며 누구의 이름으로 행위 하는가? 그리고 그들은 어떤 결과를 얻는가? 또한 상이한 행위의 네트워크들 간의 상호작용은 어떻게 구체적으로 조직되는가?

이 글은 다음과 같은 몇 가지 주제에 대한 논의를 제공하고자 한다. 즉 ‘세계시민사회’라는 표현으로 소개되고 있는 행위자들과 그들의 실천 과정. 구체적인 행동방식과 초국가적 동원의 현실, 모국의 정부와 자본에 대한 시민운동의 독립성. 끝으로 이러한 변화들이 대표성, 정당성, 그리고 책무성이라는 측면에서 제기하는 도전이 그것이다.

1) 헤게모니 블록과 세계시민사회 네트워크

세계시민사회에 대한 비판적 논의에 앞서, 아래에서는 카츠(Katz 2006)의 경험적 연구를 토대로 세계시민사회와 헤게모니 블록의 친밀성에 대해 살펴보고자 한다. 세계시민사회에 대한 그림시언들 사이에는 두 가지 상반된 시각이 존재한다. 하나는 세계시민사회가 경제적이고 정치적인 헤게모니 엘리트에 의해 좌우되고 있으며, 신자유주의적 가치와 그것에 대항하는 가치를 모두 제공함으로써 헤게모니적 이익을 촉진하고 있다는 시각이다. 또 다른 하나는 세계시민사회를 헤게모니에 대한 저항과 궁극적으로는 반헤게모니의 역사적 블록을 성장시키는 인프라스트럭처로 간주한다. 카츠는 통계분석을 통해 이처럼 상반된 시각을 검증하고자 했다. 세계시민사회의 네트워크 구조를 고찰하기 위해 카츠는 **UIA (Union of International Association)**의 국제 NGO 데이터셋을 활용하여 세계화, 글로벌 거버넌스, 국민국가/ 정당과 사회운동/ 세계화와 대안/ 신자유주의에 대한 투쟁과 세계사회포럼의 중요성 등 13개 항목에 해당하는 10,000여개의 조직들로 구성된 매트릭스를 구성했다.⁴⁾ 이 매트릭스에 속한 조직들의 네트워크는 협력기관들이나 후원기관, 주요 임원들 간의 교환, 재정적 연결, 공동활동 등 다양한 접촉으로 이루어졌다. 이러한 데이터셋을 활용해 카츠가 발견

4) 자세한 방법론에 대해서는 Katz & Anheier(2005)를 참고.

한 내용은 다음과 같다.

첫째, 세계시민사회 네트워크는 선진경제의 지배로 특징지어진다. INGO들의 네트워크에서 조직들의 분포와 접속은 부유하고 발전된 국가들을 향해 뚜렷하게 집중된 경향이 있다. 특히 INGO들의 접속지점과 연결고리의 절반 이상이 미국, 영국, 벨기에, 프랑스, 독일 등 5개국에 위치하고 있다(표 1).

〈표 1〉 지역과 소득수준에 의한 INGO의 분포

	INGOs	%	Links*	%
Region				
East Asia & Pacific	803	8.0	4,653	7.8
Europe & Central Asia	248	2.5	1,430	2.4
Latin America & Caribbean	504	5.0	3,083	5.2
Middle East & North Africa	187	1.9	1,205	2.0
North America	2,260	22.6	12,623	21.1
South Asia	185	1.8	1,206	2.0
Sub-Saharan Africa	454	4.5	2,753	4.6
Western Europe	5,097	51.0	31,285	52.4
Income level				
Low income	587	5.9	3,619	6.1
Middle income	1,107	11.1	6,628	11.1
High income	8,044	80.4	47,991	80.4

*Each link is counted twice, once when it is sent (out-degree) and once when it is received (in-degree).

출처: Katz 2006, 340.

둘째, INGO 네트워크의 밀도(density)는 매우 낮은 것으로 밝혀졌다. 특히 INGO들 간의 응집성(0.03%)은 대사관들의 접속밀도(0.147)나 무역에 의한 접속밀도(0.402)에 훨씬 못 미쳤다. 셋째, INGO 네트워크의 구조는 뚜렷하게 중심부, 반주변부, 주변부의 집중도를 보여주고 있다. 서유럽국가들은 다른 국가들을 합친 것보다 거의 8배나 높은 INGO 네트워크의 집중을 보여줌으로써 세계시민사회에서 과도하게 대표되고 있음이 밝혀졌다. 넷째, 위와 관련해 INGO들은 비슷한 소득수준의

국가들 사이에서 활발히 접촉하고 있으며 특히 유럽과 미국의 경우가 그러했다. 한편 유사한 운동 분야에서 활동하는 NGO들 간의 접촉은 높지 않았고 따라서 전문영역별 국제 네트워크의 형성이 활발하지 못한 경향이 있다. 오히려 샐러몬과 앤아이어의 국제비영리조직(ICNPO) 분류에 의해 상호 다른 분야에서 활동하는 것으로 파악되는 조직들 간의 접촉이 보다 빈번했다. 매트릭스에 속한 관계 중 70%가 ICNPO에 의해 서로 다른 영역으로 분류된 조직들 사이에서 이루어지고 있다.

카츠는 INGO 네트워크가 반헤게모니 블록으로 성장하기 위해서는 무엇보다 거대 INGO 네트워크상에서 분열과 파편화가 없어야 한다고 주장한다. 현재 INGO들의 글로벌 네트워크는 부유한 국가들과 저개발 국가들의 불균등한 조합으로 이루어져 있으며, 조직들 간의 응집성의 결여와 무분별한 분포도 글로벌 거버넌스에서 저항 권력을 이루어 내는데 장애요소로 작용한다고 지적한다. 선진국의 INGO들이 저개발국의 INGO들과 전략적이고 유기적인 연대를 맺기 위해 카츠는 선진국의 조직들과 저개발국의 조직들이 공동으로 참여하는 연례회의의 조직, 국제자문위원회의 설립, 저개발 국가의 NGO들의 능력향상을 위한 UN 기관들과 선진국의 거대 NGO들의 적극적인 지원 등을 요구한다. 그러나 카츠가 주장한 전략적이고 유기적인 연대를 가로막는 보다 구조적인 문제가 ‘세계시민사회’ 내부에 존재하고 있다. 아래에서는 이러한 구조적인 문제에 대해 지적하고 대안을 모색하고자 한다.

2) ‘세계시민사회’의 활동방식

“사회그룹들과 개인들이 갈수록 국가의 관여에서 벗어난 초국가적 관계들을 구축하고 있다”(Risse-Kappen 1995, 3)는 공통된 인식은 이제 일종의 상식처럼 받아들여지고 있다. 이러한 ‘초국가주의’(trans-nationalism)

는 서로 다른 수준의 권위를 가지고 활동하는 개인들과 그룹들이 이른바 공동의 가치와 담론에 의해 상호 연결되어 있으며, 긴밀하게 정보와 서비스를 교환하고 있다고 가정한다. 초국가적 관계들이 성장하고 있는 증거로는 NGO와 초국가적인 주창네트워크(Advocacy Network) 숫자가 점진적으로 증가하고 있는 점이 제시되곤 한다(Keck and Sikkink 1998). 그러나 이러한 주장은 매우 불충분한 통계에 의존하고 있으며 여러 조직들의 역사적인 궤적을 빈번하게 무시하고 있다. 상이한 네트워크들의 행위에서 일어나는 것들에 대한 구체적인 관찰은 이 그룹들이 초국가적인 차원에서 조직되고 표현되는 방식을 보다 잘 이해할 수 있게 해준다.

3) 초국가적 활동에 있어서 불평등과 위계서열

사회적 행위자들 간의 불평등은 이들이 국제무대에 접근할 때 매우 두드러진다. 보고 자료의 작성, 회의가 열리기 전 보고 자료의 배포, 여러 협상들에 동시에 참여할 수 있도록 충분한 인원들로 구성된 대표단의 파견, 미디어에 대한 접근 등은 비용이 매우 많이 드는 활동인 동시에 대다수의 조직들은 활용할 수 없는 것들이다. 1992년 환경 정상회담 당시에는 오로지 규모가 큰 NGO들만 (그리고 이들 대다수는 서구의 NGO 들이었다) 이러한 수단을 보유하고 있었다. 이 회의는 NGO들이 정부 간 회의가 열리던 바로 그 장소에서 운동을 전개하고 정부 대표자들과 함께 회의에 참석할 수 있도록 해주었다. 개발도상국의 NGO들은 (그들 중 대다수는 남미의 조직들이었다) 비정부 회의에만 참석할 수 있었고, 선진국의 동료들과는 전혀 협의할 수 없었다. 증언을 하거나 대중에게 알리기 위해 ‘중요한 인물들’이 필요했던 몇몇 미디어적 사건들을 제외하고, NGO들의 활동은 매우 제한된 소규모

위원회 내부에서 조직되고 토론이 이루어졌다.⁵⁾ 국제연합 환경 및 사회 위원회(ECOSOC)에 대한 자문 지위를 보유하고 있거나,⁶⁾ 혹은 이미 오래 전부터 국제회의에 초청되었던 관례에 따라 국제기구와 국제회의에 자주 참석하곤 했던 NGO들은 새로운 파트너들의 진입에 저항하면서도 세계시민사회의 대표자임을 자처하곤 한다. 이러한 과정은 1995년 다자간투자협정(MAI)에 대한 저항운동의 첫 번째 단계에서도 그대로 재현되었다. 세계자연보호연맹(WWF)과 지구의 친구들(Friends of Earth)은 그들이 이미 기득권을 가지고 있다는 이유만으로 매우 활발하게 활동했다. 이들은 자기들 스스로 부여한 대표성의 이름하에, 가능한 한 오랫동안 OECD 대표들과의 조정과 중재의 임무를 수행하고자 했다. 국제연합 인권위원회와 그 하위 소위원회들의 연례회의와 세계은행의 NGO 위원회에 자주 참석하는 사람들은 이러한 현상을 자주 접하게 된다. 1996년 ECOSOC에 대한 자문 지위에 변화를 가져온 장시간에 걸친 토론은 기득권을 유지하려는 몇몇 사람들의 의지를 극명하게 보여주었다.⁷⁾ 이처럼 세계시민사회는 사실상 상이한 자원, 즉 권력을 보유한 행위자 간의 매우 불평등한 상호작용의 공간이다. 즉 국제사회운동의 현실은 보편적으로 수용되고 있는 국가행위자와 비국가행위자 간의 구분이라기보다는 국제 포럼에 참여할 수단을 가지고 의제에 대해 영향력을 행사할 수 있는 사람들과 그 외의 사람들 간의

5) 김석우(2006)는 WTO의 의사결정과정에서 이와 똑같은 문제를 발견하였다.

6) 경제사회위원회는 국제연합의 경제 및 사회활동 조정기관이다. 국제연합헌장 71조에 입각하여 자문지위를 보유한 NGO들은 경제사회위원회의 공개회의와 이 기구의 위원회 및 소위원회, 그리고 국제회의에 옵서버를 파견할 수 있다. 예를 들어 인권분야에서와 같이 특정한 절차들에 대해서도 NGO들은 직접적이고 매우 공식적인 방법으로 정부를 저당할 수 있다. 덴마크의 국제기구는 시시사 이매에 이하 추외르 자드

구분이라고 할 수 있다.

여기에서 널리 퍼져있는 새로운 커뮤니케이션 기술이 초국가적인 동원운동을 촉진한다는 믿음에 대해서도 비판적인 성찰이 가능하다. 이 믿음을 뒷받침하기 위해 대부분의 연구자들은 일반적으로 두 가지 요소를 언급하곤 한다. 인터넷이 상대적으로 낮은 비용으로 대량정보의 의사소통 속도를 크게 향상시켰으며, 이용자들이 정보의 생산자인 동시에 소비자가 될 수 있는 진정한 쌍방향 의사소통을 가능하게 해 줌으로써 이 기술은 모든 위계질서에 대해 도전을 제기한다는 것이다 (Holmes 1997, 13; Rowland 1997, 340). 그러나 인터넷에 대한 접근은 기술적이고 경제적인 여러 가지 이유 때문에 여전히 매우 불평등한 상태에 놓여 있다. 부유한 국가들을 제외하고, 그것은 이미 상당히 ‘초국가화 되어 있는’ 소수 엘리트들에게만 해당된다. 대부분의 경우, 인터넷을 통한 운동은 현지의 행위자들이 과거에 지면을 통해 배포되었던 정보에 접근하는 것을 오히려 가로막을 수도 있다. 2001년에 발표된 인력 개발에 대한 UNDP 보고서가 강조한 바와 같이, “세계적인 네트워크들은 수단을 보유한 사람들만 연결해주고 소리 없이, 그리고 거의 드러나지 않게 그 외의 모든 사람들을 배제시켜 버린다”(UNDP 2001, 1). 또한 인터넷을 통해 NGO 네트워크가 전달하는 정보의 생산을 자세히 살펴보면, 조직의 상층부에 있는 이 과정은 매우 위계화된 소수 개인들에 의해 엄격하게 통제되어 있고, 실제적인 쌍방향성은 매우 제한되어 있음을 알 수 있다. 1995년과 1998년 다자간 투자협정(MAI)에 반대하는 캠페인에 대해 피터 스미스와 엘리자베스 스미스가 수행한 연구는 이러한 사실을 잘 보여주고 있다(Smith and Smythe 2000, 24-27).⁸⁾ 이처럼 대중적인 것으로 간주되는 새로운 커뮤니케이

⁸⁾ 이 연구가 제시하는 국가별로 인터넷을 활용한 운동비율부터 매우 의미가 있다. 미국 31.9%, 캐나다 17.6%, 오스트레일리아 8.9%, 독일 7.9%, 프랑스 0.5%(오직 두 개의

선 수단은 이미 충분한 양의 정보를 보유한 사람들 사이에서 정보를 매우 빨리 전파할 수 있게 해주지만, 소규모 그룹 내부에서는 개인관계에 기초한 전통적인 협력, 동원, 로비 방식을 대체하지는 못한다.

다음으로 ‘세계시민사회’는 공동의 가치에 기반하고 있다고 간주된다. 이러한 관점에서, 1990년대 초반 이후 증가해온 여러 주제들에 대한 세계회의들은 상호 간에 승인의 표시라고 간주될 수 있는 개념을 생산하고 발전시키면서 초국가적인 이슈네트워크의 구축을 촉진해왔다. 특히 최근에 국제관계연구에서 관심을 모으고 있는 ‘인식공동체(epistemic community)’ 연구는 공동의 가치와 이익을 공유한 전문가 집단의 활동을 강조한다.⁹⁾ 그러나 실제 과정은 우리가 상상하는 것만큼 초국가적이지도, 민주적이지도 않다. 위에서 언급한 위계질서는 대개 ‘규범의 기획자들’인 소수 그룹이 통제하는 메커니즘으로부터 나타난다. 이 소수 그룹들은 권력 네트워크에 가장 가깝고, 그들의 코드를 잘 알고 있기 때문에 이러한 수단을 보유하고 있다. 전문가들의 역할은 상이한 영역에서의 토론에 접근할 수 있는 기술적 능력을 고려할 때, 갈수록 결정적인 것이 되고 있다.

‘보편적인’ 담론들과 ‘현지의’ 이익 간의 현실적 괴리의 배후에는 현지의 운동원들이 그들의 이름으로 말하는 사람들의 담론을 수용하고, 그것들을 다른 의미로 투자하며, 현지 공권력과 그들의 갈등, 혹은 협상에서 그것을 활용하는 경우가 적지 않기 때문이다. 예를 들어 환경분야에서는 산림과 조류 혹은 해양보호가 인류의 공통된 이해로부터 발현된다는 보편적 교리와 반대되는 수많은 사례들이 발견된다(Smouts et al. 2000, 114-175). 와프너는 조류보호 운동을 사례로 INGO

반세계화 운동 사이트만 존재함).

⁹⁾ 이 개념에 대한 이론적 비판과 대안의 모색은 김성현. 2007. “국제관계에서 지식과 전문성의 순환.” 홍성민 편저. 『지식과 국제정치: 학문 속에 스며있는 권력』. 서울:한울 참고.

들이 주도하는 ‘공동재화’의 보호가 현지 주민들을 보호하는 문제와 경쟁에 돌입하게 되는 사례를 제시하였다(Wapner 1997, 213-231).

4) 시민사회, 국가, 시장

1967년 국제식량 정상회의 이래로, 국제회의들과 나란히 개최되는 포럼들을 조직해 왔던 행위자들에 의해 국제기구에 대한 NGO들의 참여는 계속 고무되어 왔고, 이것을 촉진하는 구조와 규칙들은 국제기구와 ‘세계시민사회’의 상호작용을 구조화 하고 있다. 그러나 구체적인 상황에 대한 분석은 한편으로 개별국가와 ‘세계시민사회’의 상호작용이 여전히 강하게 유지되고 있으며, 다른 한편으로 특정 분야에서는 여러 가지 규칙들이 (영리적인) 민간행위자들과 직접적으로 협상되고 있다는 사실을 보여준다. 초국가적인 동원은 그 게임의 본질적인 목표가 국내적 혹은 지방적인 공간에 맞추어져 있는 활동을 지원하기 위한 것인 경우가 적지 않다. 국경 밖으로의 활동의 연장은 보충적인 자원을 조달하려는 목표를 담고 있기도 하다. 가시성, 나아가 국제적인 수준에서의 인정, ‘보편적인’ 가치들의 활용은 국내적인 영역에서 보다 큰 정당성으로 활용될 수 있다. 여기에서 이 단체의 사회적 토대가 인정받느냐 아니냐는 부수적인 문제가 될 수도 있다. 또한 활동의 초국가화는 물질적인 자원들 (금융, 유용한 정보, 언론에 대한 접근 등)에 접근할 수 있게 해준다. 국내적인 영역에서 NGO라는 상표를 활용해 이미 확보한 경제적 이익들은 국제적인 무대로 연장되면서 더욱 증가한다. 개인적인 선택에서 유래하곤 하는 이러한 전략은 특정 인사들과 그룹들이 그들이 국내에서 구축할 수 없었던 (특히 인맥이나 지연, 학연 등 자연적인 ‘토대’를 유증하는 사람들에 대해) 정당성을 외부에서 추구할 수 있게 해준다(드잘레이, 가스 2007).

심지어, 이 행위자들이— 국제회의 동안, 혹은 국제기구에 대해 — 국제무대에 등장할 때조차도 구체적인 활동의 중요한 부분은 국내적인 영역에서 이루어진다. 이 맥락은 상황에 따른 사회적, 정치적 게임과 관련이 있을 뿐만 아니라, 구조적으로 이 행위자들이 특수한 역사적 맥락에서 그들의 활동방식과 사회생활을 인지하는 방식과도 관련이 있다. 대부분의 경우, 초국가적인 투쟁과 그것의 유용성의 진정한 의미는 국내적인 정치투쟁에서 일어나는 것에 의해 결정되곤 한다 (Tarrow 1998, 176-195). 반대로, 국제운동은 그것이 촉진하고자 하는 이상과는 거리가 먼, 매우 고전적인 국내적 균열에 의해 약화되기도 한다. 국경없는 의사회 같은 NGO들은 르완다 사태나 유고슬라비아 분쟁 같은 위기에 직면해 국내적인 파벌들 간의 견해차이가 너무 심각해서 현지에서도 의견의 불일치와 고통스러운 분열을 겪게 됨을 너무나 잘 알고 있다. 또한 국내에서 얻은 상표와 이미지가 너무나 무겁게 작용하기도 한다. 국제협상의 장소에서 — 예를 들어 대인지뢰에 대한 협약과 국제형사법원 설립의 사례에서처럼 — 각국의 정부 대표단은 공공연하게 ‘그들의’ NGO들과 밀접한 관계를 맺고 작업한다. 게다가, 각국 대사관은 모국의 NGO들과 합의하여 ‘그들의’ NGO를 보유하고 있다. 경제 분야에서 환경이나 금융, 그리고 이른바 ‘윤리적’으로 될 것을 강조하는 특정 무역 분야에서는 규범, 법규, 혹은 다른 척도들이 NGO들과 자문회사, 그리고 다국적 기업, 거대 유통회사, 보험회사 등 민간 영리부문 사이에서 직접적으로 토론된다. 국제적인 규제는 따라서 전적으로 민영화되고 있으며 모든 정치적인 중재를 벗어나고 있다.¹⁰⁾

¹⁰⁾ 이브 드잘레이와 브라이언트 가쓰는 “시민적 덕목의 다국적 기업”이라는 말을 통해 지배의 형식으로서 저항의 형식을 강조하는 전적으로 엘리트적인 네트워크들 간의 공생관계를 강조한다. 특히 Dezalay, Yves and Bryant Garth 1996과 Hume and Edwards (eds.) 1997을 참고.

5) 정치적인 도전: 대표성, 정당성, 책무성

이상의 문제들은 NGO들의 정당성을 어떻게 정의할 것인가라는 문제를 제기한다. 여기에서 핵심적인 문제들은 대표성, 정당성, 그리고 책무성과 효율성에 관한 것이다. 현실에서는 여러 가지 결정들이 선출되지도 않았고 국제 협상에서 특정한 이익을 대표하는 사람들의 압력에 의해 이루어진다. 그런데 그들이 민주적으로 선출된 통치자들과 대립하게 되는 경우가 발생한다. 나아가 민주화 과정이 진행 중인 곳에서 ‘시민사회’를 촉진하는 정책은 현지의 민주적 과정을 통해 선출된 대표를 열세에 몰아넣을 수도 있다. 그렇다면 국제무대에서 자신을 부각시키는 특정 조직의 대표자들의 대표성은 어디에 있는가? 그들은 누구를 대표하는가? 어떤 근거에서? 누가 그들에게 재정을 지급하는가? 이익 당사자 대부분은 그들이 특수한 이익을 대표하지 않고 인류 전체를 옹호한다는 동기를 내세우면서 이 같은 유형의 토론을 거부한다. 이러한 담론들은 세 가지 유형의 문제들을 제기한다. 우선, 그것은 본질적으로 다양성의 표현의 장소인 ‘시민사회’를 마치 동질화할 수 있는 것처럼 주장한다. 둘째로, 그것은 구체적인 과정들을 제시하지 않으면서 일반이익 – 그리고 이것이 가정하는 중재들 – 의 정의를 당연한 것으로 간주한다. 셋째로, 그것은 구체적인 사회적, 정치적 과정들과는 관련이 없다는 듯이, 이해당사자에게 당연히 주어진 것으로서, 그들 자신의 행위의 정당성에 기초해 스스로에게 권위를 부여하는 경향이 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 정당성에 대한 담론은 본질적으로 보편적인 가치의 옹호에 기초해있다. 그것은 이해당사자들이 특수한 이익들을 옹호하는 영리부문과 자신을 구분하는 근거로 제시되곤 한다(이러한 구분은 영미세계에서 활용되는 이해당사자(stakeholder) 개념에서는

더욱 불투명하다). 세계화가 보편적인 접속(**connectedness**)이라는 느낌을 제공하고 있지만, 그것은 공유되는 신념과 가치에 기초한 공동체에 대해서는 보편적인 것 같다는 느낌을 주지 않는다. 현장 운동원들과 국제적인 로비를 수행하는 사람들 간에는 분명한 균열이 존재하며, 일반 운동원들에게는 ‘세계화된’ 담론들이 그들의 구체적인 상황들과는 일치하지 않는 것으로 간주된다. 정당성은 이처럼 의사결정의 상위차원에서만 주장되는 것이 아니다. 하위차원에서는 풀뿌리민주주의에 관련된 주장들이 대표성을 뒷받침하는 경향이 있다. 발전지원, 교육, 공공보건 등 **NGO**에 일반화된 하청은 (현재 국제기구들뿐만 아니라 각국 정부들에 의해서도 광범위하게 수행되고 있다) 이러한 논리에 양분을 제공하고 그것으로부터 자신이 양분을 제공받기도 한다. 한편 이러한 풀뿌리민주주의의 정당성의 주장과 양립하기 어렵지만, 풀뿌리 조직들에게조차 수용되고 있는 또 다른 정당성의 담론들이 발견되기도 한다. 즉 국제적인 차원, 전문적 관점, ‘신중하고’, ‘권위 있는’ 주장들이 정당성의 근거로 주장되는 것이다. 지배자들이 그들과 대화할 상대로서 **NGO** 대표자들을 선택하고 검증할 때 ‘신중함’과 ‘전문성’을 그토록 자주 요구하는 것은 바로 여기에서 비롯되며, 모든 주제와 모든 영역에서 정치인들은 **NGO**들을 다루기 위해 ‘신중하고 정당함’ **NGO**들의 리스트를 관리하고자 한다. 인권이나 환경문제에서 명확하게 발견할 수 있는 바와 같이 기술적인 담론들과, 상호 간에 인정을 주고받고, 소수 발안자가 주도하는 폐쇄적인 공동체들이 중시하는 전문 용어들이 정치적 정당성을 대체하는 경향이 있으며, 이 점은 상이한 이익 간의 중재가 이루어지는 기준들에 대해 심각한 질문들을 제기한다.

따라서 ‘세계시민사회’임을 주장하는 운동들의 책무성이 정의되고 언급되는 방식에 대해 질문해야만 한다. 이것은 우선 재정을 지원하는

사람들에 대해 제기되어야 하는데, 왜냐하면 선거 등을 통해 자신들에게 권한을 위임한 사람들이 없다면, 운동 조직들은 그들에게 재정을 지불하는 사람들 앞에 (다른 말로 정부들과 국제기구들 앞에) 책임을 져야 하기 때문이다. 그런데 현재 시민사회의 재정적인 투명성은 그다지 분명하지 않다. 민간 영리부분으로부터 자신의 활동자금의 큰 부분을 의존하고 있거나 정당으로부터 큰 지원을 누리는 조직들은 이러한 관계들을 운동원 자신들에게 빈번하게 은폐한다.

5. 맺는말

세계시민사회라는 불분명한 영역에서 일부 NGO 와 INGO들은 각국의 기업, 정부, 그리고 각종 재단의 재정적 지원을 통해 운영된다. NGO들은 일반 대중과 정부 사이의 의사소통 기구처럼 행동한다. 거대자본과 정부는 헤게모니적 지배, 즉 정당성과 합법성, 그리고 피지배자의 동의에 기반한 지배를 위해 개발, 사회정의, 인권, 풀뿌리 민주주의 등 수많은 명목으로 NGO단체들을 후원한다. 이렇게 ‘돈’에 대한 자유를 얻은 NGO단체들은 영리성으로부터 완전히 독립된 엘리트 조직처럼 행동한다.

세계화의 단계에서, 특히 구소련과 동유럽 체제의 붕괴 이후에, NGO들은 그들의 주된 과제를 세계화와 자유화의 악영향 중화에 두어왔다. 그들은 세계화에 반대하지 않지만 UN 당국이 말하였듯 그것이 사람을 동반하여 혹은 ‘참여하는 세계화’로 수행되기를 바란다. 그들은 사람의 얼굴을 한 세계화, 지속 가능한 개발과 같은 것들을 위한 운동을 펼친다. 그들은 사람들 사이에, World Bank, IMF, WTO, ADB 등의 제국주의 기관들을 개혁하는 것이 가능하다는 환상을 만들어낸

다. 또한 그들은 제국주의를 향한 군중들의 분노를 희석시키려 하고 그들의 방향을 개혁적인 이데올로기 쪽으로 바꾸려 한다.

그들은 분배의 정의를 내세우는 담론은 개인의 창의성을 중시하는 시대에서 뒤떨어지게 되었고 공공성의 영역은 시민의 자발적인 노력을 통해 달성되어야 하며 ‘인간의 얼굴을 한 세계화’를 촉진해야 한다고 주장한다. 그들은 겉으로 보기에 진보의 궤도에도 역시 부합해 보이는, 국가에 대항적인 자세를 점한다. 그러나 그들은 그들의 지배자들이 거시적 수준에서 하는 것과 같이, 미시적 수준에서의 민영화를 완성시키려 노력한다. 다시 말해, 국제 자본이 경제를 규제하는 국가의 역할을 맹렬히 공격하면서 시장이 국가 간섭 없이 자유롭게 돌아가길 원하는 동안(실제에서 이것이 얼마나 다르냐 하는 것은 또 다른 이야기다), NGO들은 자조, 협력, 공동체 개발과 같은 것들을 이야기한다. 국가는 그리하여 교육 제공, 건강 증진, 깨끗한 식수 제공, 하수도, 관개, 고용 등 개인들과 사적 단체의 손에 맡겨진 것들에 있어서, 사람들에게 대한 모든 사회적 책임을 면제 받는다.

시민사회는 그들 스스로를 더 책임감 있고 투명하게 함으로써 반헤게모니 블록을 형성해야한다. 우리는 공공의 이익을 주창하는 그룹을 누가 장악하고 있는지 묻는 질문에 대해 두려워해서는 안 된다. 그렇지 않으면 그들은 그들의 신뢰도와 자립성을 잃어버릴 위험을 감수해야 한다. NGO들이 투명성을 위한 기준과 책임성에 대한 토론의 기본 골격을 만든다는 관점에서 필요한 대화와 협동, 무엇보다 상호 비판적인 견제는 스스로를 더 잘 인식하게 하고, 단결력을 높이며, NGO 영역을 좀 더 효과적으로 만들 것이다.

조직의 투명도를 높이기 위해서 NGO 사회는 국제적이고, 조직적인 합의를 이끌어 내는 것부터 시작해야만 한다. 시민운동은 운동주체의 정책, 재정, 조직구성의 투명도를 높이기 위한 방법을 담아야만 한다.

이러한 모색은 제3 섹터 내에 존재하는 매우 다양한 기술과 지식을 필요로 할 것이나, 특히 조직의 기능적인 생존보다 미래에 대한 전망이 선행되어야 할 것이다. 분배의 정의와 공공성의 구축을 지향하는 전망과 이를 달성하기 위한 사회운동의 조직구성과 운동수단의 투명성은 NGO에 대한 신뢰의 치명적인 손실로부터 보호해 줄 것이다. 개인 기부자들, 국가정부, 그리고 국제조직들은 이러한 노력들을 실행하기 위해 도와야 하며, NGO사회가 전 세계 NGO의 투명성에 대한 원칙을 정의하고 실행하기 위해 필요로 할 모든 요소를 제공해 주어야만 한다. 일단 NGO의 투명성을 위한 규범의 틀이 만들어지면, 이 틀의 정립과 채택을 위한, 그리고 NGO섹터에서의 투명성의 중요성을 의논하기 위한 공개토론의 장이 만들어져야 한다. 그 기준의 적용은 유연해야 하며, NGO가 활동하는 정치적, 사회적 환경에 대한 고려가 반드시 포함되어야 하지만, 이러한 상대성이 운동의 기본원칙들을 절대로 손상시켜서는 안 된다.

투명성에 관하여, 이상적인 다음 단계는 NGO에 의해 정의된 투명성이 고려된, 목표를 달성하기 위한 분명하고 통합적인 행동 계획에 향한 움직임이다. 이는 모든 NGO가 그들의 행위와 정직함에 대해 책임질 수 있게 만드는 국제적인, '최대한의 실행'과 '최소한의 기준'으로 다져진 NGO 사회 안에 내재된, 국적을 초월한 책임감 있고 투명한 사회를 만들어야만 이루어 질 수 있을 것이다. 이것에 대한 기준들과 '최대한의 실행' 들은 반드시 개발되고 실행되어야만 하며, 각 섹터 간의 교류를 통해 감시되어야 한다. 시민사회는 급속한 양적 팽창과 영향력의 증대를 경험했고, 그 과정에서 일부 조직들은 지배블록의 구성원이 되고 말았다. 그것은 결국 다른 조직과 시민들에게 무거운 짐을 안겨주고 있다. 앞으로의 세계 양심의 역할로서, 공공 양심의 수호자로서의 역할을 위해 세계시민사회의 구현을 위하여 시민사회를 구

성하는 주체들은 자율성과 투명성을 제고하는 노력이 필요하며 사회의 공공성을 구현하려는 명백한 비전과 의지를 포기해서는 안 된다.

(2010년 4월 7일 접수, 2010년 5월 10일 채택)

참고문헌

- 김석준 외. 2000. 『뉴거버넌스 연구』. 대영문화사.
- 김석우. 2006. “WTO 거버넌스의 정치학: 의사결정과정과 구조를 중심으로.” 『세계지역 연구논총』. 24(1).
- 김성수. 2005. “통상정책 방향정립을 위한 분석틀의 모색.” 『2005 산업자원부 보고서』.
- 김성수. 2007. “서평: Global Civil Society.” 『시민사회와 NGO』. 5(1).
- 김성수. 2007a. “세계시민사회이론의 비교분석: 자유주의적, 맑스적, 구성주의적, 사회학적 관점을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』. 29(1).
- 김성수. 2007b. “이성과 현실사이: 초기 프랑크푸르트학과 비판 이론에서 변증법의 역할.” 『국제정치논총』. 47(1).
- 김성수. 2008. “온라인 공론장을 둘러싼 정당과 시민사회운동의 헤게모니 경쟁에 대한 분석.” 『시민사회와 NGO』. 6(2).
- 김성현. 2007. “국제금융기구와 빈곤축소 프로그램.” 『경제와 사회』. 80.
- 김성현. 2007. “국제관계에서 지식의 순환과 상징권력.” 홍성민. 편저. 2007. 『지식과 국제정치: 학문 속에 스며있는 권력』. 한울.
- 린다 하라심 엮음. 박승관 등 옮김. 2002. 『글로벌 네트워크』. 전예원.
- 서창록. 2004. 『국제기구 글로벌 거버넌스의 정치학』, 다산.
- 이브 드잘레이, 브라이언트 가스 지음. 김성현 옮김. 2007. 『공정전투의 국제화』. 그린비.
- 조희연. 2001. 『NGO가이드: 시민·사회운동과 엔지오 활동』. 한겨레신문사.

주성수. 2000a. 『글로벌 가버넌스와 NGO』. 아르케.
최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.
하일민. 1995. 『시민사회의 철학』. 한길사.

- Aall, P. 1996. *NGOs and Conflict Management*. Washington D. C.: US Institute of Peace. Peacework. 5.
- Anheier, H. M. Koldor and M. Glasius (eds.). 2006. *Global Civil Society, 2005/6*. London: Sage.
- Baran, Paul. 1967. *The Political Economy of Growth*. Monthly Review Press.
- Dezalay, Yves and Bryant Garth. 1996. *Dealing in Virtue*. Chicago: University of Chicago Press.
- Chang, Ha-Jun and Milford Bateman. 2009. "The Microfinance Illusion." *Mimeo*. 38.
- Ehrenberg, John. 1999. *Civil Society: The Critical History of An Idea*. New York: NYU Press.
- Eisinger, Peter. 1973. "The Conditions of Protest Behavior in American Cities." *American Political Science Review*. 67.
- Gramsci, Antonio. 1982. *Selections from Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart.
- Hegel, F. 1967. *Lecture on the Philosophy of Right*. Oxford University Press.
- Hoare, Q. and G. N. Smith (eds.) and trans. 1971. *Selections from the Prison Notebook of A. Gramsci*. International Publishers.
- Holmes, David. 1997. *Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace*. London: Sage.
- Hume, David and Michael Edwards (eds.) 1997. *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?*. St. Martin's Press.
- Katz, Hagai. 2006. "Gramsci, Hegemony and Global Civil Society Networks." *Voluntas*. 17.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy*

- Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- Kennedy, Paul, Dirk Messner and Franz Nuscheler. 2002. *Global Trends and Global Governance*. Pluto Press.
- Knight, Andy, and Krause Keith. 2001. *State, Society and the UN System: Changing Perspectives on Multilateralism*. United Nation University Press.
- Lipshutz, Ronnie. 1996. *Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*. State University of New York Press.
- Marx, K. and F. Engels. 1967. "The German Ideology." *Marx/Engels Collected Works Vol 5*. Moscow: Progress.
- Manor, J. 1999. "Civil Society and Governance: A Concept Paper." *Institute of Development Studies*. University of Sussex.
- McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. University of Chicago.
- Miliband, Ralph 1965. *Marx and the State, Socialist Register*. Merlin Press.
- Nye, Joseph Jr. and John D. Donahue (eds.) 2000. *Governance in a Globalizing World*. Brookings Institute Press.
- Pateman, C. 1985. *The Problem of Political Obligation: a Critical of Liberal Theory*. Polity Press.
- Risse-kappen, Thomas (eds.) 1995. *Bringing Transnational Relations Back In: Non State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge University Press.
- Rosenau, James N. 1995. "Governance in the Twenty-First Century." *Global Governance*. 1.
- Rowland, Wade. 1997. *The Spirit of the Web: The Age of Information from Telegraph to the Internet*. Somerville House.
- Salamon, lester M. et al. 1999. *Global Civil Society: Dimensions of nonprofit sector*. The Johns Hopkins Center for Civil Studies.
- Scholte, Jan Aart and Ngaire Woods(ed.) 2000. "The Political Economy of Globalization" *Global Civil Society*, Macmillian.

- Shaw, Martin. 1995. *Theory of the Global State: Globality as an Unfinished Revolution*. Cambridge University Press.
- Sherman, Howard J. 1995. *Reinventing Marxism*. The Johns Hopkins University Press.
- Smith, Jackie. 2002. *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movement*. Roman and Littlefield Publishers, Inc.
- Smith, Peter and Elizabeth Smythe. 2000. "Citizenship and Technology: MAI Meets the Internet." ISA Annual Convention.
- Smouts, Marie-Claude. et al. 2000. "Politiques de la biosphere." *Critique Internationale*. 9.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement*. Cambridge University Press.
- UNDP. 2002. *Human Development Report. 2001: Making New Technologies work for Human Development*. United Nations Development Programme.
- Wapner, Paul and Lester J. Ruiz. 2000. *Principled World Politics*. Rowman & Littlefield.
- Wapner, Paul. 1997. "Environmental Ethics and Global Governance: Engaging the International Liberal Tradition." *Global Governance*. 3(2).

The Role of NGOs to the Global Economic Governance and Global Network

Sung-Soo Kim

This study examines the organization of global economic governance and the effects of the global civil networks on the global economic regime. Starting from the marxist theories, it reflect on the role of global civil society and its networks to the global economic governance, its function, and the problems.

The alternatives this study proposes are that the global civil society should construct a counter-hegemonic bloc. This new social movement can be realized by the transparency and the autonomy of the civil society vis-a-vis capitals and the State power. To improve its transparency, the NGOs and INGOs should secure international and organizational consensus and constitute opened public sphere to discuss the agenda and the functions of their organization.

Key words: global economic governance, international NGO, hegemony, counter-hegemony, the third sector

