



# 지구화와 민주주의

글 · 김윤태 고려대 사회학 교수/  
yunkim@korea.ac.kr

우리는 세계 어느 곳에서나 맥도날드, 코카콜라, 스타벅스와 같은 세계적인 식품 프랜차이즈를 볼 수 있다. 동시에 대부분의 나라에서 앰네스티, 그린피스, 옥스팜과 같은 시민조직이 활동하고 있다. 이러한 현상은 소위 지구화 현상을 보여준다. 지구화(globalization) 또는 세계화라는 용어가 널리 사용되기 시작한 시점은 1990년대이다. 학자들은 지구화가 세계의 모든 개인, 집단, 사회가 하나의 지구 안에서 서로 긴밀하게 상호작용을 하는 과정이라고 정의한다. 실제로 지구화가 진행되면서 세계의 특정한 장소에서 일어난 사건이 멀리 떨어진 사람과 사회에 영향을 끼치고 있다.

1960년대 이후부터 전화, 텔레비전, 해외투자, 초국적 시민운동, 국제항공의 이용, 외환시장의 거래를 통한 지구화가 급속하게 진행되었으며 1990년대에 와서 성숙한 단계로 발전했다. 1960년대 마셜 맥루한이 '지구촌'이라고 예측한대로 인공위성을 이용한 텔레비전이 등장하면서 '전자세계사회'가 형성되었다. 인터넷이 급속하게 확대되면서 지구상 어디에서나 자기 집에서 백악관과 교황청에 이르기까지 전 세계 웹사이트와 즉각 소통할 수 있다. 기후변화, 광우병, 조류독감의 전파도 지구화 과정에서 두드러진 사회적 사건이다. 이러한 변화는 단지 인간관계의 양을 확대한 것만이 아니라 질적인 차원을 변화시키고 있다.

## 지구화는 민주주의를 위협하는가?

지구화에 대한 논쟁은 간단하지 않다. 지구화를 지지하는 사람들은 지구화로 인해 경제가 성장하고 더 많은 사람들이 부의 혜택을 누릴 수 있을 것이라고 기대한다. 실제로 지구화가 진행되면서 수출주도경제를 추진한 신흥공업국이 발전하고 중국이 급부상한 것은 주목할 만하다. 외부지향적 경제정책을 추진한 중국에서는 1978년 38%에 달한 빈곤률이 1998년에 9% 수준으로 감소했다.

반면에, 지구화를 회의적으로 생각하는 사람들은 지구화가 민주주의 제도를 근본적으로 위협하고 있다고 본다. 이들은 지구화의 급속한 진행이 계층간 불평등을 심화시킨다고 지적한다. 지구화의 효과가 매우 불균등하다는 반론은 세계의 주변지역을 보면 상당히 설득력이 있다. 시장자본주의가 확산되면서 경제적으로 성공한 집단이 있는 반면에 빈곤의 늪에서 빠져 나오지 못한 사람들도 많다.

지구화는 두 가지 얼굴을 동시에 지니고 있다. 지구화는 민주주



의에 새로운 기회를 주는 한편 과거에 경험하지 못했던 위험을 만들기도 한다. 지구화 과정을 통해 자유민주주의가 확산되고 지구적 차원의 시민사회가 등장하고 있다. 지구적 시민운동의 네트워크가 발전하면서 사회운동의 국제연대가 발전하고 인권과 환경을 지키기 위한 지구적 차원의 행동을 조직하고 있다.

반면에 지구화가 투기자본의 번덕스런 이동, 기업의 해외이전, 빈부격차의 확대, 국제적 불평등의 심화 등 부정적 측면을 가져온 것도 사실이다. 무엇보다도 뉴욕의 월스트리트와 초국적기업이 전 세계에서 패권을 행사하고 있으며 상당수 나라에서 환경기준, 근로조건, 민주주의를 위협하는 것은 커다란 문제가 되고 있다. 이처럼 지구화는 한 가지 방향을 향해 변화하기보다 서로 모순적 특징을 동시에 만들면서 복잡하게 이루어지는 과정이라고 볼 수 있다.

### 지구적 거버넌스의 중요성

지구화가 급속하게 진행되면서 국민 국가의 주권체제는 서서히 약화되기 시

작했다. 지구화 과정에서 국민 국가가 배타적인 주권을 행사하기 어려운 이유는 다음과 같다. 첫째, 특정 영토의 경계를 초월한 사회적 관계의 형성과 정보의 자유로운 이동은 사실상 주권 국가의 영토적 기반을 붕괴시키고 있다. 둘째, 경제적 지구화가 급속하게 진행되면서 개별 국가는 초국적기업의 활동과 지구적 금융 거러에 대한 통제력을 거의 상실했다. 셋째, 인터넷을 통한 자료의 공유, 휴대전화, 위성방송의 자유로운 확산은 언어와 문화에 대한 주권 국가의 통제력을 약화시켰다. 마지막으로 기술적 변화와 함께 지구화 과정은 국가주권의 정당성의 토대였던 국민적 정체성과 연대의식을 약화시켰다. 많은 사람들은 국가주권의 기반이 될 수 있는 민족적 소속감과 충성심보다 경제성장, 민주주의, 인권, 환경, 식품안전, 개인적 정체성을 더 중요하게 생각하는 경향이 커지고 있다.

노벨경제학상 수상자 조셉 스티글리츠는 “문제는 세계화에 있는 것이 아니라 그것이 어떻게 관리되느냐에 있다”고 말했다. 급속한 지구화 과정에 대응하여 국민 국가는 거버넌스(governance)에 관심을 가지기 시작했다. 거버넌스는 정부 이외에도 시민사회의 사회집단들이 토론을 통해 의사결정을 하는 것을 가리킨다. 한국에서는 ‘협치(協治)로 부른다. 유엔과 세계은행도 거버넌스를 사회발전의 핵심 요소로 평가한다. 유엔은 ‘좋은 거버넌스’의 특징으로 참여, 합의, 책임성, 투명성, 반응, 효과성과 효율성, 형평과 포용, 법의 지배를 지적했다. 거버넌스를 통해 소수의 의견을 존중하고, 의사결정 과정에서 가장 취약한 사회집단의 목소리도 들어야 한다고 강조한다.

### 지구적 거버넌스의 주요 행위자

지구적으로 통합되는 하나의 세계가 더 이상 주권 국가에 의해 좌우되

는 것이 아니라면 세계적 차원의 민주적 거버넌스는 어떻게 구성되어야 하는가? 오늘날 전통적 국민국가 이외에도 초국적 기구, 기업, 노동조합, 시민조직 등 다양한 행위자도 거버넌스 체제에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 이들은 지구적 차원의 거버넌스 체제에서 국민국가의 활동을 지지하거나 보완하는 역할을 수행하기도 하지만 때로는 경쟁하거나 갈등하기도 한다.

지구화가 진행되면서 국민국가가 독점하던 거버넌스의 일부 기능은 초국적 기구로 상향이동을 하고 있다. 지난 수십 년 동안 초국적기구의 수, 규모, 예산, 활동범위는 급속하게 확대되었다. 대표적인 조직은 유엔, 국제통화기금(IMF), 국제결제은행(BIS) 등을 꼽을 수 있다.

다른 한편 국민국가의 전통적 역할과 권한이 지방정부로 하향이동을 하고 있다. 연방제의 행정조직을 갖고 있는 미

국, 독일, 스위스의 지방자치단체는 경제, 조세, 재정의 상당한 자율성을 가지고 있다.

2차 세계대전 이후 초국적 거버넌스의 변화 가운데 가장 주목할 만한 것은 경제 부문이다. 전 세계적 차원에서 기업 활동을 전개하는 초국적 기업은 훨씬 더 경쟁적이고 지구적이고 혁신적 조직으로 변화했다. 상당수의 초국적기업들은 세계 대다수의 국민국가보다 더 큰 경제 규모를 가지고 있다. 지구적 금융시장은 초국적 규제 장치가 가장 발전하지 못한 분야이다. 적절한 규제구조를 갖추지 않은 금융시장 자유화는 경제 불안정을 가져올 수밖에 없다.

최근 지구적 거버넌스의 변화 가운데 새로운 관심을 끄는 행위자는 시민사회조직 또는 비정부기구의 역할이다. '지구적으로 사고하고 지역적으로 활동하라'는 목표를 내걸고 자발적 비영리조직이 광범위한 영역에서 활동하고 있다. 국제 엠네스티와 그린피스와 같은 국제적 시민조직은 1981년에는 13,000개에서 2001년에는 47,000개로 증가했다. 초국적 시민사회조직은 풀뿌리 차원에서 환경, 인권, 빈곤퇴치 등 다양한 분야에서 활동하며 지구적 네트워크로 발전하면서 '지구시민사회' (global civil society)를 형성하고 있다.

## 지구시민사회의 발전

지난 수십 년 동안 환경 파괴의 위험은 지구시민사회의 발전에 커다란 영향을 미쳤다. 특히 1980년대 인도의 보팔과 우크라이나의 체르노빌에서 발생한 대참사는 세계적 관심을 촉발했다. '지속가능한 개발'이라는 개념이 공식적으로 사용된 것은 '환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)'가 1987년에 발표한 <우리의 공동의 미래>라는 보고서이다. 소위 '브룬트란트 보고서'라고 불리는 이 보고서는 지속가능한 개발을 '미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 가능성을 손상시키지 않는 범위에서 현재 세대의 필요를 충족시키는 개발'이라고 정의했다.

1992년 6월 브라질 리우 데 자네이루에서 개최된 지구환경 정상회담(Rio Earth Summit)은 지구시민사회의 탄생을 알리는 역사적 순간이었다. 각국 환경운동가들이 대거 참여해 환경의 가치를 전 세계에 확산하는 계기가 되었다. 그 후 기후변화에 대응하는 국제사회의 협력이 강화되었다. 1997년 각국 정부가 교토에서 탄소 배출을 줄이기 위한 '교토 의정서'를 체결했다. 2009년 코펜하겐에서 선진산업국가와 개발도상국이 모여 탄소 배출을 감축하기 위한 국제협상을 벌였다. 여기에 그린피스, 지



구의 친구들, 시에라 클럽 등 다양한 시민조직도 참여했다.

2001년 1월 브라질의 포르투 알레그레에서 개최된 세계사회포럼(WSF)에는 약 11,000명이 참여했다. 이들은 스위스의 다보스에서 개최된 세계경제포럼(WEF)이 개최된 시기에 대한 조직을 만들고자 시도했다. 또한 지구적 의제로 빈곤, 불평등, 환경파괴, 전쟁, 인권침해에 대한 대안을 마련하기 위한 토론을 조직했다. 이는 지구적 시민조직들이 정부와 기업과 다른 대안적 정책을 제시하려는 시도로 볼 수 있다.

지구화에 대응하는 지구적 시민조직의 활동은 정부와 협력하기도 하고 새로운 대안을 제시하려고 노력하기도 한다. 지구적 시민조직들의 전략적 선택은 차이가 있지만 '아래로부터의 지구화' 운동은 점점 강해지고 있다. 이들은 국제사회의 법률과 규제를 만드는 과정에서 큰 영향력을 행사할 수 있다. 거대한 초국적기업도 시민사회조직의 비판을 수



용해야 한다. 그러나 지구시민사회가 아직 충분하게 발전한 것은 아니다. 기업의 급속한 지구화에 비해 시민조직은 충분히 지구화되지 못하고 있으며 소수의 사람들만 지구적 시민행동에 참여하고 있다. 대다수 시민조직은 선진국의 중산층이 주도하

며 개발도상국의 빈민층이 참여하는 경우는 적다. 유엔에 자문하는 비정부조직의 15% 미만이 개발도상국에 기반을 두고 있다.

## 지구적 민주주의의 미래

2011년 일본 원전 사고 이후 '제2 체르노빌 원전사고 가능성이 상존'한다는 공포감이 커졌다. 이제 원자력 문제는 일국의 문제가 아닌 세계인의 이해가 걸린 초국적인 문제이다. 최근 국제사회에서 국제원자력기구(IAEA)를 강화하고 원자력 발전소 건설과 보안, 투명한 정보공개를 요구하는 목소리가 커졌다. 환경단체와 시민사회조직은 거리에서 캠페인과 시위를 벌이며 정부에 강한 압력을 행사하고 있다. 그렇지만 지구적 차원의 행동은 충분하지 않다.

아직도 지구적 차원의 거버넌스는 매우 취약하다. 유엔 등 초국적기구의 힘은 제한적이다. 유럽연합, 아시아태평양 경제협력체 등 지역 연합도 아직 시작 단계에 불과하다. 지구화되는 세계에서 주요 정책의 결정과정과 집행과정은 대부분 소수의 엘리트에 의해 독점되고 있다. 특히 초국적 기업과 금융자본을 규제하는 민주적 장치는 아주 미약하다. 지구시민사회에 참여하는 수준도 매우 낮다. 더욱이 제도적 영역에서 민주적 개혁을 추구하는 사람들의 열정과 노력이 부족하다. 우리가 지구적 차원에서 개인과 집단의 자유, 안전, 평등을 위한 대중적 정치운동을 지속적으로 벌이지 않는다면 어떠한 지구적 민주주의도 성취하지 못할 것이다. *SW*