

미국 민주주의재단(NED)을 통해 본 국제민주화운동과 상징권력

김 성 현*

국제민주주의 운동의 장은 다양한 지위와 이념을 가진 공공 및 민간 네트워크에 의해 구성된다. 본 연구는 미국 민주주의 재단(National Endowment for Democracy)의 형성과정 및 이 단체를 매개로 접속된 행위자들의 분석을 통해 최근에 인권 및 민주주의 운동의 장에 나타나는 중요한 변화들을 관찰한다. 냉전시기 소수 외교저명인사들(Foreign Policy Establishment)이 주도한 민주주의 영역에서의 반공보쇄정책은 정치경제적 분야에서뿐만 아니라 이데올로기적 지형에서도 수행되었으며 특히 국제적인 지형에서 인권과 민주주의의 보편성을 수립하기 위한 경쟁은 수많은 학자들과 이데올로그를 동원하였다. 이러한 엘리트 모델은 1960년대 사회적 상황의 변화로 인해 변화를 경험한다. 최근에 신보수주의자뿐만 아니라 미국의 외교정책 비판자까지 포괄하는 새로운 민주주의 운동은 미국의 외교행위자들이 보다 유연한 방식으로 민주주의 외교를 수행할 수 있게 해준다.

이 글은 공공행위자와 민간행위자가 동시에 참여하는 포럼의 성격을 가지고 있으며 국제적인 민주화 운동을 지원하는 정치단체이자 국제적 명성을 보유한 학자들의 연구를 지원하는 학술재단이기도 한 NED의 분석을 통해 민주주의 운동의 장의 복잡한 구조를 살펴본다.

주제어: NED, 국제민주화운동, 인권외교, 인권 NGO, 민주화 이행론

* 파리사회과학고등연구소 사회학 박사

1. 서론

민주주의와 인권을 옹호하는 사회운동과 학술활동은 오늘날 “성장 산업(growth industry)”이 되고 있다(Carothers, 1995). 국가권력이나 자본에 대항해온 인권운동가, NGO, 정치적 혹은 이데올로기적 연대에 기초한 네트워크들이 전통적으로 민주주의 운동의 대표자였다면 최근에는 이들의 비판적 대상이었던 수많은 제도적, 개인적 행위자들이 그들의 자원과 전문성을 급속하게 팽창하는 민주주의와 인권 분야에 투자하고 있다. 싱크탱크, 대그룹이 설립한 박애주의 재단, 정부기관, 국제연합, 세계은행, 각종 지역개발은행, 민간 자문회사, 직능단체, 인권 변호사, 민주적 이행을 연구하는 정치학자 등이 이 산업에 깊이 관여하고 있으며 이들의 역할은 특수한 개혁모델의 수출, 여론연구자들의 훈련, 법안의 작성, 정당원에 대한 교육이나 NGO의 전문성 함양, 뉴스 정보의 제공 등 여러 분야로 확대되고 있다.

이 산업은 또한 국제적인 전문성의 교환이 이루어지는 영역을 구축하기도 하며, 국내 행위자와 국제 행위자, 정부행위자와 비정부 행위자가 복잡하게 관련된 축을 중심으로 발달한다. 예를 들어 스웨덴 국제발전기구(Swedish International Development Authority: SIDA)와 미국의 국제발전을 위한 기구(Agency for International Development: AID) 등 정부기관들과 나란히 수많은 비정부조직들이 민주주의 촉진을 위한 중요한 행위자가 되었다. 이들이 활용하는 인적, 재정적 수단은 막대하다. 1994년 한 해 동안 AID는 전 세계에 자유민주주의 운동을 지원하고 확산시키기 위해 4억 달러 이상을 투입했다. 소로스 재단(Soros Foundation)같은 박애주의 재단들은 1984년 헝가리 민주화 운동을 후원한 것을 시작으로 22개국에서 활동하고 있다. 맥아더 재단(MacArthur Foundation), 포드 재단(Ford Foundation), 뉴욕의 카네기 코포레이션(Carnegie Corporation) 등과 같은

미국의 거대 민간재단 외에, 정부행위자와 민간행위자가 공동으로 참여하는 일종의 포럼 형식을 띤 수많은 기관들이 증가하고 있는데, 1983년 미국에서 설립된 민주주의 재단(National Endowment for Democracy), 1992년 영국에서 설립된 웨스트민스터 민주주의 재단(Westminster Foundation for Democracy), 1988년 캐나다 의회가 설립한 인권과 민주적 발전을 위한 센터(Center for Human Rights and Democratic Development), 1995년 스톡홀름에서 설립된 민주주의와 선거지원을 위한 국제연구소(International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 같은 기구들을 사례로 들 수 있다. 한편, 미국 변호사협회(American Bar Association), 기자보호위원회(Comité de Protection des Journalistes)나 자유유럽 라디오(Radio Free Europe) 같이 민간 이니셔티브에 의해 설립된 기관들은 국제기구들의 활동을 보완하는 민주주의 전파의 회로를 구축하고 있다(Jantiso, 1998).

이 글에서는 최근에 북한 인권과 민주화를 위한 국제 운동을 주도하고 있는 미국 민주주의 재단(National Endowment for Democracy: NED)의 분석을 통해 국제 민주주의 운동 과 전문성을 중심으로 이루어지는 공공 네트워크와 민간 네트워크의 접속에 대해 살펴본다.

2. 민주화와 전문성의 국제적 전파에 대한 최근의 연구동향

린즈(Linz)와 스테판(Stephan)이 “지구촌의 유일한 게임”이라고 부르기도 한 민주주의는 어떠한 경로를 통해 세계 각지로 전파되고 있는가? 이 질문에 답하기 위해서 화이트헤드 같은 저자들은 민주주의가 전파되는 세 가지 상이한 방식을 구분하려고 시도하였다(Linz, Stephan, 1996).

첫 번째 것은 모방적 전염으로서 민주주의 이념은 단순한 모방에

의해 한 나라에서 다른 나라로 전파된다는 것이다. 헌팅턴(Huntington, 1991)이나 스타(Starr, 1991)같은 학자들은 민주주의의 파도나 도미노 효과가 스페인과 포르투갈을 필두로 라틴 아메리카 대부분의 국가에 전파된다고 설명한다. 두 번째 모델은 외압에 의한 민주주의의 확산에 관련된다. 테리 칼(Terry Karl)이 주장한 바와 같이 민주주의의 발전은 미국의 군사적 개입을 경험한 나라에서 보다는 개입이 약했던 지역에서 먼저 이루어진 것으로 보인다. 이러한 접근에 입각한 연구들은 수많은 사례들을 제시하면서 특히 미국의 개입에 대해 자세하게 설명한다(Smith, 1994; Carothers, 1991; Lowenthal, 1991). 우리들의 관심을 끄는 세 번째 설명은 다양한 초국가적인 운동에 의한 민주주의의 세계적인 확산을 강조한다. 이 연구들은 국가들 간의 외교나 국제기구의 역할 외에, 교역이나 커뮤니케이션 같은 유연한 관계들을 통한 민주주의의 확산에 초점을 맞추으로써 정부 행위자들뿐만 아니라 초국가적인 행위자들의 역할을 비중 있게 다루고자 한다. 국가 행위자와 초국가적 행위자들은 이따금씩 경계를 구분하기 어려울 정도로 밀접하게 연결되어 있으며 상호간에 역할의 교환이 일어나기도 한다. 보다 미시적인 현상을 분석하는 연구들은 국가들 간의 외교뿐만 아니라 국제적인 운동을 통해 구조화된 정당들과(Sikkink, 1996) 국내와 국외의 싱크 탱크들의 역할을 강조한다(Stone, 1996).

이상에서 소개한 연구들이 국제정치학과 비교정치학의 전통에 입각해 민주주의가 확산되기 위한 국내적, 국제적 환경과 정치사회적 조건들에 대해 초점을 맞추어 왔다면, 보다 최근의 연구들은 민주주의 전파를 촉진하는 제도와 조직을 운영하는 정책 결정자들에 관심을 기울이고 있다. 특히 “인식공동체(epistemic community)” 개념을 활용한 연구들은 국제관계뿐만 아니라 정치학 일반에서 주류가 되어 왔던 합리주의 전통을 비판하고 정책 결정을 담당하는 행위자들이 공유하는 지식과 전문성의 역할

을 보다 주의 깊게 관찰할 필요성을 제기한다(Haas, 1992; Goldstein and Keohane, 1993; Odell, 1982; Sikkink, 1996). 즉 합리적인 행위자들의 이익에 입각한 행위의 설명 보다는 이들의 이익을 구성하는 요소로서 지식의 역할을 강조한다. 주로 영미학자들에 의해 활발하게 논의되고 있는 이 접근 방법은 지나치게 제도와 조직의 행태 주의적 분석에 치중해 온 사회과학에 새로운 연구주제를 제시하고 있으며 보다 미시적인 관점에서 민주주의나 특수한 경제지식을 전파하는 지식행위자들의 네트워크를 밝혀내고 있다는 점에서 중요한 공헌을 하고 있지만, 인식공동체의 전문성과 능력, 문제의식, 신념이 어떻게 사회적으로 구성되어 왔고 누구에 의하여 어떠한 과정을 통해 그들의 전문성이 “인정받게” 되는지 설명해주지 않고 있다.¹⁾ 즉 정치행위자로서 활동하는 전문가 집단의 지식과 권력을 매개하는 사회적인 과정에 대한 성찰이 부재하다.

이에 대해 프랑스의 사회학자 부르디외(Bourdieu)의 성찰 사회학은 특수한 가치, 제도, 게임의 규칙 하에 고유한 행위의 자원을 보유한 개인 행위자들 간의 상호작용으로 구성되는 실천의 영역, 즉 장(champ)의 역사적 구성과정과 이 장을 구성하는 개인행위자의 사회적 여정이 만나는 지점에서 관찰되는 전략적 행위에 주목하게 해준다. 특히 부르디외의 상징권력 개념은 장의 구조화에서 특수한 가치를 보편화하기 위한 행위자들 간의 경쟁과 교환을 이해하고 분석하기 위한 중요한 도구가 된다. 상징권력이란 ‘세계 자체를 정의함으로써 세계를 변화시키고, 새로운 인식과 판단의 범주들을 생산하며, 새로운 사회분업과 분배에 대한 시각을 규정하는’ 권력을 말한다(Bourdieu, 1987). 이러한 통찰은 인권, 신자유주의, 민주주의 등 보편적인 것으로 천명되는 지식, 전문성, 아이디어 등을 보여

1) 이 문제에 대한 이론적 비판과 대안적 연구를 소개한 연구로는 김성현, 2005를 참고.

된 것으로 간주하고 연구를 수행하는 것으로부터 탈피하여 그것을 특수한 사회적 구성으로 이해하고 그것이 형성되어 온 특수한 역사적 맥락과 과정을 고려하면서 객관적인 연구 대상을 정립하고 분석을 수행하도록 이끌게 된다. 즉 상징권력이란 특수한 지적 가치를 보편적이고 정당한 것으로 수용하게 만드는 권력이며 이러한 권력은 주로 지식세계와 정치권력을 매개하는 행위자들에 의해 수행된다. 이러한 부르디외의 상징권력 및 상징적 장에 대한 논의에서 출발해 드잘레이와 가쓰는 국제적인 지형에서 상징적 장이 구성되는 과정을 연구하고 있으며, 인권, 민주주의, 통화주의 경제학의 국제적 보편화와 전파 등을 경험적으로 분석한다(Dezalay, Garth, 2002).

본 연구는 현재 국제민주주의 운동을 촉진하고 있는 NED를 사례로 사회운동과 지식의 세계의 경계에서 활동하는 행위자들의 사회적 여정을 살펴보고 정치권력과 시민운동의 접합으로 생겨나는 국제 민주화 운동의 모호한 영역을 해부하고자 한다. 보다 심도 깊은 논의를 위해서는 본 연구에서 다루어진 여러 제도와 그 제도에 소속된 행위자들의 다양한 실천, 특히 미국의 정치권력과 학계의 접촉의 결과로서 나타나는 연구 활동과 그것이 실천운동에 미치는 영향과 국제적으로 보편성을 획득하는 과정에 대해 설명해야 할 것이다. 그러나 이러한 설명은 NED에 대한 경험적 연구를 초월해 보다 다양한 사례의 제시와 더욱 복잡한 관계의 재구성을 요구한다. 또한 이렇게 구성된 보편성이 세계 각지에 전파되는 과정에 대해서는 수용하는 국가의 사회구조와 그것을 수입하는 행위자들의 사회적 여정과 논리를 분석해야 한다. 지면의 한계 상 본 연구에서는 이러한 포괄적인 논의를 전개하지 않으며, 경험적 사례를 통해 정부의 행위자와 실천적 지식인의 상호작용으로 구성되는 민주주의 운동의 특수한 사례를 소개하는 것으로 만족하고자 한다.

3. NED의 역사: 냉전 전문가에서 민주주의 전문가로

글을 시작하기에 앞서 최근에 한국 언론에 등장한 NED의 활동을 살펴 보자. 2001년 6월에 세종연구소는 NED와 공동으로 서울에서 4일간 “정치자금과 동아시아 민주주의: 제도, 운용실태 및 개혁방안”이라는 주제로 민주주의 포럼 국제회의를 개최하였다. 이 회의에는 칼 거쉬만 회장과 래리 다이아몬드, 마크 플랜트 등 NED의 주요 인사를 비롯한 국내외인사 58명이 참석했으며 한국 측에서는 정계, 학계, 노동계의 인사들이 참석해 ‘선거자금 기탁 및 지출에 대한 규제’ ‘선거자금 공개, 투명성 및 제도의 시행’ ‘정치자금의 민주화-개혁안 개발’에 관해 집중 논의하였다(국민일보 2002. 6. 25). 같은 해 9월, 워싱턴에서는 “미국 북한인권위원회”가 북한의 인권상황개선과 폐쇄체제 개방 등을 목표로 내걸고 설립되었다. 15명으로 구성된 이 조직의 이사회에는 레이건 행정부 당시 국방차관을 역임한 프레드 아이클, 스티븐 솔라즈 전 하원의원, 리처드 앨런 전 국가안보보좌관, 제임스 릴리 전 주한 미국대사, 인권운동가 로버트 번슈타인, 그리고 NED의 회장인 칼 거쉬만 등이 참석한다. 이 위원회는 북한의 인권상황을 성토하고 자신의 향후 활동 과제로서 북한 주민에게 원조로 제공되는 식량의 배분에 대한 감시, 대북 경제원조와 북한 인권개선 난민보호 및 기근구제의 조건부 연계, 탈북자 처벌금지 및 중국 내 탈북자 정치난민 자격 인정, 북한 주민에 대한 외부정보 개방 등을 제시했다. 이밖에 위원회는 북한 주민과의 다양한 접촉 및 교류 경로 확보, 인권단체 및 독립언론사의 대북접근 허용, 북한 주민과 근로자 보호를 포함한 행동규범 제도화를 통한 대북투자 환경 개선 등 7대 과제에 주력하기로 했다(연합뉴스 2001. 10. 26).

2002년 3월 2일 프라하에서는 제 4회 북한인권, 난민문제 국제회의가

개최되었는데, 이 회의에서 북한 인권시민 연합의 윤현 이사장과 칼 거쉬만 NED 회장은 북한의 인권과 민주주의 상황에 대해 국제적인 관심을 호소했다(연합뉴스 2003. 3. 2). 같은 해 7월 22일 한 인터넷 신문은 일본 마이니치신문과 칼 거쉬만 NED 회장의 인터뷰를 인용했는데, 거쉬만 회장은 "한국에는 탈북자 망명을 돕는 20개 정도의 NGO가 있으며 NED는 북한인권시민연합 등 복수의 NGO에게 자금 원조를 하고 있다고 밝혔다(프레스인 2002. 7. 22). 2003년 6월 미국 국무성은 거쉬만의 인터뷰를 뒷받침이라도 하듯 북한의 인권 상황을 점검하고 민주주의를 촉진하기 위해 NED를 통해 한국의 2개 NGO에게 25만 달러의 자금을 제공하기로 했다고 밝혔다. 이와 관련해 조선일보는 "두 단체 중 한곳이 북한인권시민연합(대표 윤현)인 것으로 알려졌다"고 보도했다(조선일보 2003. 6.25). 7월 16일에는 윤현 대표와 강철환, 안혁, 이순옥씨 등 세 명의 탈북자가 NED로부터 "2003년 민주주의 상"을 수상했다. 시상식이 있던 날 NED는 "강제 노동 수용소, 기근, 난민: 긴급한 북한의 인권 위기상황"을 주제로 한 세미나를 개최했다. 이날 행사에는 진 커크 패트릭 인권담당대사, 샘 브라운 백 상원 외교위원회 동아시아 태평양 소위원회 위원장 등이 참석했다(월간조선 2003. 9).

때로는 미국 공화당 극우파의 인권외교 첨병역할을 담당하는 NGO를 가장한 정치단체로 묘사되기도 하고 때로는 북한의 인권유린과 폭압을 국제사회에 알리고 민주주의를 촉진하는 양심적인 기관으로서 찬양되기도 하는 NED라는 기관은 국내 언론에 의해 정치적인 성향을 가진 NGO로만 간주되고 있다. 그러나 NED는 정치활동을 통해서 뿐만 아니라 학문적인 활동을 통해 인권과 민주주의에 대한 특수한 패러다임을 정당화하고 보편화하며 국제적으로 수출하는 작업을 진행하기도 한다. NED의 학술위원회는 베스트셀러를 양산하는 평론가들과 국제적인 명성을 가진 학자들이 다수 소속되어 있으며, 또한 이 조직은 보수라는 타이틀로도, 진보라

는 타이틀로도 설명하기 어려울 만큼 복잡한 성장과정을 거친 지식인, 관료, 정치인, 기업인들이 총망라되어 있는 기관이기도 하다.

1983년 레이건 행정부에 의해 설립된 이 기관은 범세계적인 민주화라는 소명을 부여받고 있다. 이 기구의 활동은 서구의 정치서적을 번역하는 데서부터²⁾ 여론 전문가들의 훈련, 인권교육 촉진, 기업문화의 함양, 심포지엄과 출판물을 통한 신자유주의 경제학의 국제화, 독립적인 뉴스보도, 정부와 미디어에 대한 브리핑 등에 이르기까지 지식시장의 매우 광범위한 분야에 걸쳐있다. NED는 워싱턴 D. C.에 본부를 두고 1500만에서 3500만 달러에 달하는 막대한 예산을 활용하며 60여명 가량의 직원을 보유하고 있다. 특히 이 기관은 해외에 있는 자신과 유사한 재단들과의 협력을 통해, 혹은 새로운 기관을 설립하고 자신의 운동방법을 전파함으로써 국제 민주주의와 인권을 촉진하기도 한다. 이러한 전문성에 대한 투자는 지식인들, 특히 정치적인 운동으로부터 학문적인 활동으로 이동한 정치, 사회학자들의 뒷받침을 받고 있다.

인권과 민주주의 운동의 특징 가운데 하나는 매우 제한된 수의 네트워크가 수많은 기관들의 뒤에 놓여 있다는 것이다. 민주주의 산업은 국무부에서부터 컨설팅 회사, 대학 또는 중요한 NGO들에 이르기까지 상호 인접한 권력의 장의 지위를 점유한 상대적으로 동질적인 사람들에 의해 운영된다. 이 행위자들이 각각의 영역을 초월한 지위들을 동시에 점유하고 있는 경우는 빈번하다. “이슈 네트워크(issue network)”나 인식공동체(epistemic community)라는 개념을 활용해 국제 민주화운동을 설명하려는 연구들은 그럼에도 불구하고 이 장에 위치한 행위자들의 복잡한 사회관계에 대해 그다지 관심을 기울이지 않는 경향이 있다. 이러한 무관심에는 이유가 있다. 이와 같은 지위들의 축적과 거기에서 얻어진 자원들의 혼합

2) 신자유주의 저작들의 번역에 관련된 재원에 대한 연구로는 Corn, 1993: 56을 참고.

은 전통적으로 지배자들이 불확실성과 위협을 줄임으로써 그들의 영향력을 보장할 수 있게 해주었던 만큼, 그들이 관여하는 기관들에 의해 은폐되는 경향이 있다. 공식적인 기능들의 제도적 경계와 구획화를 무비판적으로 수용하는 연구들은 따라서 그들의 멤버들의 네트워크들과 유동성의 상호침투를 은폐할 수 있다(Boltanski, 1973). 미국에서 외교 분야의 저명인사들(establishment)이 2차 세계대전 후 그들의 지위를 구축하고 외교정책의 수행에 지속적으로 영향을 행사한 것은 바로 이러한 메커니즘을 통해서였다(Dezalay, Garth, 1998b). 동부의 법률회사, 투자은행, 명문대학, 박애주의 재단과 외교위원회(Council of Foreign Relations)를 넘나들며 관계들을 구축한 저명인사들은 권력 브로커로서 활동하거나 행정부 최고위 엘리트의 풀(pool)을 이루면서 집단적인 영향력을 행사했다. 비밀주의와 폐쇄성에 대한 비판에도 불구하고, 이러한 외교방식의 본질은 크게 변하지 않았다. 물론 우리는 최근에 국가 권력으로부터 독립된 새로운 국제행위자들의 등장을 강조하지만, NED의 사례를 통해 알 수 있듯이 공적인 네트워크와 민간네트워크와의 접촉은 “풀뿌리 민주주의(grass-roots democracy)”, “비정부(non-state)” 혹은 “상향식(bottom-up)” 등의 수식어로 묘사되곤 하는 이 새로운 초국가적 실천의 영역의 모호성을 보여준다. 아래에서는 냉전시기 미국이 주도한 국제반공운동의 전사들과 여기에 저항한 좌익 지식인들이 어떠한 경로를 통해 NED에 진입하는지 살펴본다.

1) 반공인터내셔널과 냉전의 지식인들

1980년대의 민주주의 운동의 변화들을 이해하기 위해서 본 연구에서는 우선 2차 세계대전 이후 국제적 반공운동의 요소들이 NED에 유증되는 과정을 살펴본다. 냉전시기 미국이 주도한 반공을 위한 성전은 두 단계를

거쳐 수행되었다. 1950년대에 수행된 첫 번째 단계는 개혁적이고 진보적이며 실용적인 이데올로기로서 아메리카니즘을 수출하고, 동시에 정치적 이라기보다는 가치중립적인 사회과학을 내세우며 기술적인 정책의 개념을 수출하는데 집중되었다(Guilhot, 2001; Coleman, 1989; Gremion, 1999; Lasch, 1969; Cumings, 1997). 베트남 전쟁으로 상징되는 이러한 자유주의 인터내셔널의 한계는 1970년대에 시작되는 제2단계 성전으로 이어졌으며 보다 이데올로기적이고 운동가적인 용어들로 바뀌게 되었다.

우리들은 첫 번째 전략의 완벽한 사례를 학문적 지형에서 반공보쇄정책의 최전선에 있었던 “문화적 자유를 위한 위원회(Congress for Cultural Freedom: CCF)”의 활동에서 발견할 수 있다.³⁾ 1950년대 초반에 베를린에서 1차 회의가 끝난 후 서독주재 미국 고등위원회(High Commission)가 출판한 “모나트(Der Monat)”라는 저널의 편집장 멜빈 라스키(Melvin Lasky)는⁴⁾ 아서 슐레진저(Arthur Schlesinger)에게 민주주의적 인터내셔널의 설립을 촉구하는 편지를 보냈다(Ninkovich 1981:166). 이 계획은 공산주의에 대항한 범세계적 지식인 연대를 촉진한 CCF의 활동으로 이어졌다. 1955년에 CCF는 밀란에서 국제학술대회를 조직하고, “자유와 미래(The Future of Freedom)”라는 주제로 토론했다. 이 회의에 참가한 진보적 지식인과 보수적 지식인들은⁵⁾ 서방에서 이데올로기적 갈등을 완화하기 위한

3) 이 조직의 자세한 역사와 활동에 대해서는 Saunders, 1999 참고.

4) 그는 후에 영국 저널 *Encounter*의 편집장이 된다.

5) 이 회의에는 레이몽 아롱(Raymond Aron), 다니엘 벨(Daniel Bell), 세이 무어 마틴 립셋(Seymour Martin Lipset), 에드워드 쉴즈(Edward Shils), 프리드리히 하이에크(Friedrich Hayek)등 국제적 명성을 누리는 학자들이 참석했다. 특히 프랑스의 레이몽 아롱은 미국 외교정책 저명인사그룹의 핵심 멤버였던 조지 볼(George Ball)과 깊은 친분관계를 맺고 있었다. 아롱과 그의 제자들은 프랑스 공산당원에서 탈당해 반공주의 노선으로 전환한 유대인 지식인들이 주도한 “에스쁘리(Esprit)”지를 통해 미국학과와 지속적인 관계를 맺어왔다. 조지 볼과 미국 외교정책 저명인사그룹의 관계 및 유럽 지식인들의 반공 네트워크 구축에 대해서는 Bill, 1997을 참고.

방법으로 한 가지 합의에 도달했다. 당시 유럽에서는 2차 세계대전이 끝난 후 좌익정당들이 나찌와 파시즘에 협력한 보수 엘리트를 대신해 세력을 확장하고 있었고 계급투쟁을 호소하는 분위기가 지배적이었다. 밀란 회의 참석자들은 이러한 갈등을 시대착오적이고 낡은 것으로 비판하고 과학적인 사회분석과 건전하고 합리적인 개혁주의가 정착되어야 한다고 주장했다. 특히 이 회의를 통해 강조된 “이데올로기의 종말”론은 기술적인 사회과학을 강조하며 아메리카니즘을 내세웠다. 그로부터 몇 년 후 립셋이 증언한 바와 같이 이데올로기 종말론의 이데올로기는 사실상 사회주의적 가치들을 자유민주주의 이데올로기에 부분적으로 수용함으로써 사회주의의 본질을 흐리게 하려는 시도였으며 좌익 지식인들은 그것을 별 비판 없이 수용하였다. 밀란 회의는 지식인들과 사회과학자들의 네트워크를 통해 공산주의보다 합리적이고 우월한 이데올로기로서 미국의 자유민주주의를 국제화하려고한 최초의 시도였다.

그러나 이러한 야심적인 계획은 단명하고 만다. 1960대 미국 사회의 갈등과 엘리트들의 분열은 1966년 CIA가 CCF, 국제법률가협회(International commission of Jurists)같은 국제민간단체 뿐만 아니라 전국학생협회(National Student Association) 같은 국내 조직에도 지속적으로 재정을 지원한 사실의 폭로로 이어졌고 결국 이 계획은 수포로 돌아가고 말았다.

그 후 학문적 지형에서 반공주의 확산의 대안을 모색한 존슨 행정부는 과거의 비밀주의에서 벗어나 미국의 국익과 공익을 위해 적절하다고 판단되는 조직들의 국제 활동에 공개적으로 재정을 지급하기 위해 니콜라스 카첸바하(Nicholas Katzenbach)를 의장으로 한 위원회를 구성했다(Sklar, Berlet 1992). 같은 시기에 노동계와 가까웠고 훗날 NED의 설립에 기여하기도 한 플로리다 출신 민주당 의원 단테 파셀(Dante Fascell)도 이와 유사한 목적을 가진 국제문제연구소(Institute of International Affairs)를 설립하기 위한 법안을 제출했으나 실패하고 말았다.

NED의 전신이 될만한 기구들이 유산된 이유에 대해서는 여러 가지가 있겠지만, 그것은 무엇보다도 미국사회의 갈등과 분열의 결과로 미국 외교정책의 목표와 그것을 달성하기 위한 수단에 대한 합의가 이루어지지 않은 점을 지적할 수 있을 것이다. 1960년대 후반과 1970년대는 냉전의 전성기에 미국 외교정책 엘리트들의 응집성을 보장해 온 “자유주의적 반공주의(liberal anti-communism)”의 점진적인 붕괴를 보여준다(Ehrman 1995). 2차 세계대전 후 외교정책을 지휘해 온 전통적인 엘리트들은 점차 중심을 상실했다. 베트남 전쟁은 이러한 내적 분열을 드러냈을 뿐만 아니라 그것을 가속화시키기도 했다. 해외 공산주의에 관한 이슈들에 대해 미국 내 뉴레프트(New Left)들이 취한 비판적 태도에 의해서 더욱 격화된 이 갈등은 1950년대의 초당적이고 자유주의적인 외교정책 합의를 해체했다. 1968년 닉슨이 당선될 무렵 학생운동, 반인종차별 운동, 뉴레프트 운동의 발흥과 CIA의 재정지원을 받은 자유주의 반공운동의 폭로는 미국 외교정책의 중심을 근본적으로 뒤흔들었다.

미국 외교정책 이데올로기의 위기는 또한 사회 계급 재생산 메커니즘의 위기이기도 했다. 이 점은 NED에 관여하는 엘리트들(특히 진보적 지식인들)의 이 기관에 대한 진입경로를 파악하기 위해 매우 중요하다. 대학의 급진화는 동부 엘리트 가문의 후광을 정당하고 능력주의적인 통치 권리로 전환시켜준 명문 교육기관의 역할에 대해서도 이의를 제기하였다. 명문가 출신 법률가들과 은행가들로 구성된 “현인(wise men)”들의 정부는 자유주의적이고 국제적인 상위 부르주아와 국제사업의 경험에 입각해 국제 업무를 일종의 취향처럼 다루어 온 WASP 귀족들의 온상이었다.⁶⁾

이러한 엘리트 세계는 1960년대 후반부터 분열되었다. 엘리트 세계는 대 가문 출신은 아니었지만 다른 경로들을 통해 대가문의 상속자들과 유

6) 데이빗 할버스타트(D. Halberstam, 1972)은 케네디 행정부에 관여한 저명인사들에 대한 분석을 통해 이들의 사회적 존재를 매우 생생하게 기록하였다.

사한 사회적 학문적 지위들을 축적한 사람들에게 점차 개방되었다. 고등교육의 대중화는 제한된 외교정책 서클에 침투하고자 하는 신참자들의 압력을 증가시켰으며 이것은 이데올로기적이고 구조적인 위기를 가져왔다.⁷⁾ 대 가문 출신자들로 구성되고 워싱턴에 동부 법률회사, 금융기관, 박애주의재단의 목소리를 전달하던 권력 브로커들은 그들과 같은 귀족적인 배경을 갖추지 못했지만 정책연구와 학위에 과학적인 투자를 함으로써 전문성을 갖춘 신세대 정책 전문가들에게 도전받게 되었다. 신세대는 계량적 접근과 통계 등과 같은 새로운 분석 도구들을 개발했고, 이들의 과학성은 점차 행정부에 의해 인정되었다. 그러나 베트남 전쟁에서 경험한 자유주의적 국제주의의 위기와 국내에서 드러난 근대화 프로그램의 한계들은 자유주의적이고 기술적인 낙관주의를 동요시켰다(Aaron, 1978). 그 결과 존슨 행정부 말기에는 연방정부에 관여한 지식인들에 대한 의구심과 회의주의가 만연했다. 연방프로그램의 정책 평가를 향한 정책분석의 전환은 스미스가 주장한 바와 같이(Smith, 1991) 많은 정책 전문가들 사이에서 과학적으로 사회개혁을 수행할 수 있는 가능성에 대한 이와 같은 회의주의를 확산시키는데 기여했다. 정책연구소(Institute for Policy Studies)같은 진보를 표방한 싱크탱크가 설립되고 미국기업연구소(American Enterprise Institute) 같은 전통적이고 보수적인 싱크탱크들이 자신의 이데올로기를 혁신한 것은 바로 이러한 분위기에서였다.

1970년대 초반의 정책전문가들에 대한 불신은 복잡한 정치적 입장의 재정립으로 이어진다. 특히 중요한 한 것은 훗날 레이건의 당선으로 권력을 장악하게 될 신보수주의(neoconservatism) 운동의 출현이었다. 주류 자유주의에 대한 회의적이고 비판적인 재평가를 거부하고 신 보수주의는

7) 고등교육기관 등록자 수는 1959년 3,639,847 명에서 1969년 8,004,660 명으로 증가했는데, 이러한 증가는 매우 예외적인 것이었다(US Department of Education, Biennial Survey).

1950년대의 미국 외교정책과 국내정책을 지탱한 자유주의적 컨센서스를 부활시키려고 했다. 이 운동은 또한 정책 전문가들의 사회적 권력을 보강한 이데올로기적 지형을 복원하고자 한 운동이기도 했다. 그럼에도 불구하고 신 보수주의와 전통적인 자유주의 사이에는 중요한 차이점이 있었다. 즉 50년대의 자유주의 컨센서스는 은밀했던 반면에 신보수주의적 합의는 외부에 공개되어 정적들의 공격에 대해 옹호되고 방어되어야 했다. 그 결과 신 보수주의는 기존의 보수적 정치담론의 복원이라기보다는 그것의 혁신과 현대화로 이어지게 되었다. 신 보수주의는 자신의 사상적 토대가 된 자유주의 유산을 위협했던 1960년대의 뉴레프트와 ‘저항문화(counterculture)’에 대한 반응으로서 발전했다. 이 운동은 또한 이 시기 동안 사회적 갈등을 허용하고 방치했던 “과도한 자유주의”에 대한 공격이기도 했다.

신보수주의자들은 “논평(Commentary)”, “미국학자(American Scholars)”, 혹은 “공공이익(Public Interest)” 등과 같은 고급 저널과 잡지를 통해서, 그리고 미국 기업연구소나(American Enterprise Institute) 헤리티지 재단(Heritage Foundation)같은 싱크탱크들을 통해 그들의 정치적 견해를 주장하고 뉴레프트의 급진성과 자유주의자들의 나약함을 비판했다. 이와 같은 정책연구 인프라스트럭처는 “사상전쟁(battle of ideas)”의 첨병이자 레이건의 대통령 선거 운동의 중심이 되기도 했다.

2) 신보수주의자들과 인권외교

1950년대에 반공인터내셔널 계획은 자신들의 국제적 커넥션과 박애주의적이고 정치적인 자원을 통해 그것을 뒷받침한 미국 저명인사들의 이데올로기적 응집성에 의해 가능했다. 자유주의 인터내셔널과 저명인사들의 위기는 잠시 동안 이 계획을 중지시켰다. 이 계획의 재개를 위해서는 두

가지 조건이 달성되어야 했는데, 그것은 옛 저명인사들과 유사한 역할을 수행할 외교중심의 복원과 베트남 전쟁이 가져온 분열의 극복이었다. 이와 관련해 유명한 신보수주의 학자들은 1950년대의 자유주의 반공 저명인사들의 유산의 상속을 주장하였다. 다니엘 벨은 1976년 한 논문을 통해 과거에 외교정책과 안보문제를 담당했던 자신만만한 저명인사들에 대한 노스텔지어를 표현했고⁸⁾ 칼 거쉬만(Carl Gershman)은 1980년 “논평”지에 발표한 논문을 통해 “... 이러한 저명인사들이 물러감으로써 한 세대에 걸쳐 미국 외교정책을 유지하고 그것의 목표를 정의한 초당적 합의가 사라졌으며 분열과 도덕적 쇠퇴의 찌꺼기만 남았다”고 개탄했다 (Gershman, 1983: 13). 이러한 견해는 자신들을 자유주의 전통의 정당한 계승자로 간주한 신보수주의자들에게 공통된 견해였다. 1970년대 후반은 그러나 “베트남 전쟁 후 미국의 존재를 믿지 않았던” 이른바 “신외교정책 저명인사(New Foreign Policy Establishment)”들로 스텝을 구성한 카터 행정부에 길을 열어 주었다. 신보수주의자들의 견해에서 볼 때, 새 행정부는 반공 봉쇄정책을 자기 억제정책으로 대체하고 있었다.

레이건의 승리와 더불어 특히 외교와 경제 분야의 중요한 지위를 획득하게 된 신보수주의자들은 반공인터내셔널 수립이라는 숙원을 부활시킬 수 있었다. NED는 이러한 전략의 결정판이자 1982년 레이건 대통령이 웨스트민스터 연설에서⁹⁾ 명확하게 밝힌 새로운 성전을 달성하기 위한 선

8) Bell, 1976. Steinfels, 1979:248에서 재인용.

9) “내가 제시하는 목표는 매우 간단하게 설명할 수 있다. 민주주의 인프라스트럭처와 개인들이 자신의 문화를 발전시키고 평화적인 수단을 통해 자신들의 차이점을 극복할 수 있게 해주는 자유 언론, 노조, 정당, 대학 시스템을 발전시키는 것이다 (...) 미국에 있는 우리들은 우리의 동맹들이 이미 수행한 것처럼 이제 이와 똑같은 목표를 향해 한 걸음 전진할 것이다. 공화당과 민주당 의장과 다른 지도자들은 미국이 어떻게 민주주의를 위한 글로벌 캠페인에 기여하는 국가로서 가장 잘 기여할 수 있는지 결정하기 위해 초당적인 미국정치재단(American Political Foundation) 설립에 대해 연구하고 있다.” Reagan, 1982.

봉대였다. 이러한 반공 인터내셔널의 핵심은 무엇보다 자유주의적인 인권과 민주주의의 개념의 국제적인 확대에 맞추어졌다.¹⁰⁾ 미국의 국제적 헤게모니의 약화의 원인으로 간주된 카터의 인권정책에 대해 매우 비판적이었던 레이건 행정부는 처음에는 인권과 민주주의의 테마를 내세우는데 소극적이었다. 공화당 후보를 지지하기 위해 대중적 지원을 한 대부분의 신보수주의자들은 이 문제들을 레이건 행정부의 아젠다에 도입한 것을 자신들의 공으로 돌린다.¹¹⁾ 특히 레이건의 외교정책에 대한 그들의 기여는 인권에 대한 담론을 그들의 자유주의 적수들이 독점하도록 방지하지 않고 그것을 이데올로기적으로 재해석했다는 점에 있다.

미국의 외교정책 비판으로서 인권을 활용한 자유주의자들과 진보주의자들은 인권이 실정법과 경쟁한다는 (그럼으로써 기존의 정치구조들이나 정치체제와도 경쟁한다는) 자연법 전통을 따르고 있었다. 이러한 인권개념에 대해 신보수주의자들은 인권이 구조, 즉 특수한 유형의 정치체제에 뿌리를 내리고 있다고 해석한다. 이러한 해석은 국제관계에서 인권의 역할에 대해 중요한 결과를 낳는다. 즉 인권이 특수한 법률-정치 시스템에 자리 잡고 있는 것으로 간주된다면, 그리고 이 가치들이 특정한 국가의 구조에 의해 가장 잘 구현될 수 있다면 이 국가의 국익의 추구는 인권의 촉진과 크게 다르지 않게 된다. 레이건 행정부에서 국무성 인권담당 차관보가 되는 페어뱅크스(Fairbanks)가 작성한 대통령 선거 캠페인 문건은 “우리는 다음과 같이 말할 권리가 있다: 미국 국력을 강화시켜주는 것은 인권을 위해서도 바람직하다”고 주장했다(Guilhot, 2001:50).

이와 같은 인권에 대한 이데올로기적 해석의 또 다른 결과는 그것이 포괄적인 인권정책의 틀 안에서 외국의 정치체제에 대한 문제제기를 가능하

10) “(레이건) 대통령은 무엇보다 사상전에서 승리할 수 있다. 그는 자신의 정부의 정책을 정의하고 그것이 과거의 정부와 어떻게 다른지 설명하면서 인권을 강조한다.” Fairbanks, 1980: 5. Guilhot, 2001:47에서 재인용.

11) Muravchik. N. Guilhot와의 인터뷰(2001:48).

게 한다는 점이다. 인권이 특수한 세계관과 제도에 의해 결정되는 것으로 간주된다면, “인권을 위한 위대한 투쟁은 인권을 자신의 목표로 삼는 정부들을 수립하기 위한 투쟁이 된다.”¹²⁾ 결국 인권과 민주주의의 연결(나아가 정치기술의 수출정책과의 연결)은 단순한 담론활동 이상의 것이 된다. 이것은 동시에 이 장을 점유하고 있던 자유주의 저명인사들의 진보적 분파가 인권개념을 독점하는 것을 막기 위해 인권의 장에서 활동하는 다양한 조직들을 포섭하고 새로운 기관들을 설립하는 전략적 선택으로 이어진다. 박애주의 재단, 비정부단체, 그리고 대학 및 기타 연구소들의 비공식적인 네트워크는 사실 미국 정부의 외교정책 담당자들로부터 외형상 독립된 민간기관으로서 인권을 제도화한 장소였다. 신보수주의적 해석에 의해 뒷받침된 레이건 정부의 인권정책 발전과 더불어, 인권은 국가권력의 보유자들과 가장 자유적인 저명인사 분파와 미국시민자유연합(ACLU), 흑인지위향상협회(NAAP) 등 보다 운동가적 시민단체들이 참여하는 광범위한 동맹의 정치적 투쟁의 목표가 되었다(Dezalay, Garth, 1998b:33). 이점에서 신보수주의자들의 인권과 정치체제를 연결하는 해석은 국내적인 전략 목표를 가지고 있기도 했다. 첫째, 그것은 미국 외교정책을 비판하는 이상주의적 좌익-자유주의자들의 공격을 억제하는 효과를 가지고 있었다. 그것은 또한 레이건 행정부로 하여금 자신들과 적대적인 관계에 있던 운동가들과 사회단체의 에너지를 흡수하고 새로운 개입주의 외교정책을 위해 그들을 활용할 수 있게 해주었다. 이렇게 해서 인권에 대한 신보수주의자들의 투자는 인권 이론의 확립과 그것의 현실적 적용에 기여했다. 특히, 사회경제적인 권리보다 정치 법률적이고 시민적인 권리를 강조하는 인권개념의 정립은 레이건 행정부의 첫 번째 목표 가운데 하나였으며, UN주재 미국대사 진 커크패트릭(Jean

12) Mouravchik, 앞의 글.

Kirkpatrick)과 이른바 험프리 민주당원들은 이러한 새로운 인권해석의 중요한 옹호자였다.

3) 트로츠키주의로부터 NED로: “국무성 사회주의자들(State Department Socialists)”의 경로

냉전시기의 반공주의 성전을 수행할 임무를 부여받은 NED는 외교정책 담론과 실천에 있어서 또 다른 중요한 변화를 이루어냈다. 이 기관이 담당한 이데올로기에 대한 막대한 투자는 실용적이고 조심스러운 접근을 추구한 과거의 자유주의 저명인사들의 방식과는 대조를 이룬다. 1980년대의 외교활동가들은 이데올로기, 도덕적 가치, 그리고 역사적인 소명에 있어서 매우 교조적인 접근방식을 선택했다. 신보수주의 외교정책 엘리트는 과거의 저명인사들과는 매우 다른 사회 환경을 대표하고 있었다. 그들은 더 이상 거대 금융기관이나 법률회사의 대표자가 아니었으며 싱크탱크, 재단, 대학, 정책연구센터, 노동기관 등에 산재한 영향력 있는 정책 전문가 네트워크를 대표했다.

1980년대에 시작된 민주주의 캠페인은 따라서 미국 외교정책이 고안되는 공공부문과 민간부문의 경계에 위치한 기관들과 관계를 맺었다. 인권과 민주주의에 대한 투자, 공개적이고 시민운동이나 노동운동을 포함하기도 하는 국제주의는 전통적인 외교정책 엘리트들에게는 생소한 “좌익 반공주의”를 동원할 수 있게 해주었다. NED의 설립에 기여한 네트워크들을 분석함으로써 우리들은 신보수주의적 미국외교정책에 진보주의 정치문화를 도입하고 민주주의 산업을 개척한 매우 특이한 구성요소들을 발견할 수 있다. NED의 회장 칼 거쉬만, 연구위원회 멤버인 조슈아 무랍치크

(Joshua Muravchik), 세이 무어 마틴 립셋(Seymour Martin Lipset), 미국교원연맹(American Federation of Teachers)의 앨버트 쉐커(Albert Shanker), 자유노조연구소(Free Trade Union Institute)의 유제니아 켄블(Eugenia Kemble), AFL-CIO의 톰 칸(Tom Kahn) 등 민주주의 운동가들은 트로츠키주의자로 출발해 레이거니즘에 도달하는 복잡하고 역설적인 과거를 공유한다.

이 외교정책운동가들 중 많은 사람들의 반공주의는 그들이 젊은 시절에 소속되어 있었던 반 스탈린주의 혹은 비교조적 마르크스주의를 통해 발전되어 왔다. 이들 중 다수는 사실, 노동운동에 관여한 뉴욕 사회주의 출신자들이었다.¹³⁾ 어빙 크리스톨(Irving Kristol), 나탄 글레이저(Nathan Glazer), 세이 무어 마틴 립셋, 다니엘 벨, 멜빈 라스키 그리고 다른 보수주의 사상가들은 특히 뉴욕시립대학(City College of New York)을 기반으로 한 매우 특이한 비공산주의 사회주의 전통을 이어 받았다.¹⁴⁾ 시립대학은 좌파 내부에서 공산주의와 대립했던 실천적 지식인들의 요람이었다. 특히 미국 트로츠키주의의 선구자로 지명되곤 하는 막스 샤치만(Max Shachman), 시드니 후크(Sydney Hook), 필립 라브(Philip Rahv)의 지도하에 뉴욕 트로츠키주의자들은 진보운동에서 특이한 정치 사회그룹을 형성했다. 반 스탈린주의 마르크스 운동을 중심으로 연합한 그들은 훗날 미국 좌파의 운명에 중요한 영향을 미쳤다. 1930-40년대에 이 뉴욕 지식인들의 대다수는 혁명운동에 관여했지만 그들은 2차 세계대전 이후에 우익을 향

13) 1930년대부터 1946년까지 뉴욕시립대학에서 강의한 찰스 페이지(Page, 1982)의 회고록 “사회학적 기쁨 50년(Fifty Years in the Sociological Enterprise)”은 당시 뉴욕 시립대학의 지적인 분위기에 대해 자세한 설명을 제공한다.

14) 이와 관련해 앞에서 설명한 CCF 밀란 회의에 관여했고 유럽에서 미국의 반공주의 파트너가 되었던 레이몽 아롱(Raymond Aron)과 그가 이끈 “에스쁘리(Esprit)”그룹의 주요 인사들도 과거에 공산주의 운동에 관여했다가 반공주의로 전환한 경력을 가지고 있었으며, 현재 NED와 밀접한 관련을 맺은 한국의 북한민주화위원회의 주요 인사들도 과거 주사파 학생운동으로부터 북한인권운동가로 변신했거나 탈북자 출신이라는 점도 흥미롭다.

한 긴 여정을 시작하게 된다. 즉 그들은 전쟁이 종결된 후 혁명적인 반 스탈린주의로부터 점차 ‘자유주의적 반공주의’로 이행하면서 소비에트 체제에 대한 트로츠키의 비판을 활용했다. 반공봉쇄정책에 대한 가장 강력한 지식인들의 지원이 막스 사치만의 노동자당(Workers Party)을¹⁵⁾ 중심으로 한 정치집단과 이 정당의 하위 단체인 “청년사회주의동맹(Young People Socialist League:YPSL)”로부터 제공되었다는 사실은 매우 역설적이다. 이 조직들은 1960년대에 YPSL에 가입한 젊은 활동가들을 우익의 길로 이끄는 창구가 되었다. 이들은 외교문제에 있어서 제3세계 민족주의를 공산주의 음모를 위한 위장에 불과한 것으로 간주하고 미국의 베트남 전쟁을 “스탈린주의에 대항한 진보전쟁”으로 주장하기에 이른다.¹⁶⁾ 사치만의 후계자들은 사회당의 우파와 가까웠으며, 1972년 사회당의 분열을 거쳐 미국 사회민주당원(Social Democrats USA: SDUSA)이 되었다.¹⁷⁾ 이들은 카터 행정부의 ‘신외교정책 엘리트(new foreign policy elite)’가 소련에 대해 나약한 태도로 일관하고 있다고 비판하였다. 나아가 서방으로 망명한 소련 반체제 인사들이 발전시킨 “전체주의(totalitarianism)” 이론을 수용한 이들은¹⁸⁾ 신보수주의자들과 반전체주의 이데올로기를 공유했다. 비록 미국 사회민주당원의 멤버는 아니었지만 진 커크패트릭은 이 당의 간부들과 매우 가까운 관계를 맺고 있었다.

SDUSA는 개종한 좌파의 사회운동 에너지가 민주주의를 위한 성전의 이름으로 레이건 정부에 흡수되는 중요한 창구가 되었다. 그들은 레이건 행정부가 이 전략을 위해 국내의 시민운동을 동원할 수 있게 해준 창구이기도 했다. 이들은 레이건 정부에서 ‘국무성 사회주의자(State

15) 이 당은 훗날 사회당(Socialist Party)에 통합되었다.

16) 사치만의 표현. Wald, 1987: 328.

17) 레이건 정부에 진출한 미국사회민주당원에 대해서는 Massing, 1987을 참고.

18) 솔제니친(Solzhenitsyn)은 AFL-CIO, 혹은 Social Democrats USA의 포럼에 자주 초청되어 연설을 하곤 했다. Guilhot, 2001:59.

Department Socialists) 혹은 “우익 볼셰비키(Right-Wing Bolsheviks)”라 불리는 그룹을 형성했으며(Massing, 1987), 행정부의 지위들을 점유함으로써 운동가적이고 국제적이며 진보적인 정치문화를 행정부에 도입하는 역할을 담당하였다.

NED에 이르기까지 칼 거쉬만의 여정

우리들이 위에서 살펴본 사회적 변화와 정치적 입장의 재편과정은 NED의 대표자인 칼 거쉬만의 사회적 여정을 통해 보다 구체적으로 살펴 볼 수 있다. 그의 여정에 대한 전기적인 분석은 이러한 복잡한 실천의 장이 접속되는 지점들을 발견할 수 있게 해준다.

1943년 뉴욕에서 출생한 거쉬만은 예일 대학과 하버드 대학에서 수학했으며 1968년 교육학 석사학위를 받았다. 학위를 취득하던 시기에 그는 피츠버그 노동운동기구에서 자원봉사자로 관여했다. 이와 같은 명문대학의 졸업장과 사회운동의 경험은 거쉬만이 대표한 옛 좌파 운동가들의 성장과정에서 매우 중요한 특징을 이룬다. 젊은 시절 거쉬만은 피츠버그 포인트(Pittsburgh Point)지에 학생운동, 공산주의, 뉴레프트에 대한 단편들을 발표하였다. 그는 60년대 후반에 청년사회주의 동맹(YPSL)에 가담하였다. 이 조직에서 거쉬만은 톰 칸(Tom Khan), 레이첼 호로비츠(Rachelle Horowitz), 펜 캄블(Penn Kemble), 조슈아 무랍치크 등과 함께 이른바 사회당 내부의 “수정주의 분파”를 형성하였다. 사회당의 수정주의분파는 민주당 내부의 디스크라트(Dixcrats)의 권력을 깨기 위해 시민운동을 동원하였다. 이 전략에 따라 조직된 노동자들은 시민운동에 지원을 보냈고 청년사회주의 동맹은 이들을 연결하는 역할을 담당했다. 이 전략에 의해 AFL-CIO의 재정지원을 받고 막스 사치만의 강력한 지지를 받은 시민운동가 베이야 러스틴(Byard Rustin)이 설립한 필립 랜돌프 연구소(A. Philip Randolph Institute)가 설립된다. 60년대 말 이 그룹은 급진 정치운동에 소극적인 입장이었다. 거쉬만은 이 연구소에 있으면서

“뉴 리더(New Leader)”지와 “논평(Commentary)”지에 최초의 논문을 기고했다. 이 논문들을 통해 그는 뉴레프트의 “반지성주의”, “조직능력의 부족”, “캠퍼스 외부에서 사회적 토대의 결여” 등을 비판했다. 이후 사치만 직계의 승리와 더불어 그는 YPSL에서 1970년부터 74년까지 부의장, 공동의장, 의장으로 급속하게 승진하였다. 이 시기에 그는 사치만이 소련에 대한 강경한 태도와 국내의 개혁주의를 결합한 자유주의자로서 지지를 보낸 헨리 잭슨(Henry Jackson)의 1972년 민주당 대선 후보 캠페인을 위한 운동을 이끌었다. 민주당의 그 어떤 후보보다 YPSL의 외교 및 국내정책에 대한 입장과 가까웠던 잭슨은 개발도상국에서 전체주의 승리를 억제할 수 있는 정치세력으로서 노동운동을 강화해야할 필요성에 대해 역설했다. 베트남 전쟁 반대와 소련의 팽창주의에 맞서 세력균형을 달성하기 위해 이스라엘을 지지해야 한다는 잭슨의 논리도 YPSL의 지도자들의 논리와 유사했다.

거쉬만은 1980년까지 SDUSA의 지도부에 머물다가 1980년에 프리덤 하우스의 선임연구원으로 고용되었다. 오늘날 각 국가별로 민주주의 지수를 작성하는 것으로 유명한 이 재단에는 베이야 러스틴이 사무위원장으로 재직하고 있었다. 레이건 행정부가 출범한 후 SDUSA의 지도부와 가까웠으며 국제연합 대사로 임명된 진 키크패트릭은 거쉬만을 자신의 팀의 선임 자문으로 임명했다. 이 팀을 통해 거쉬만은 20세기 펀드(Twentieth Century Fund) 출신이자 “공익(Public Interest)”지의 공동 편집장이기도 했던 마크 플래트너(Marc Plattner)와 만나게 된다. 플래트너는 훗날 NED로 자리를 옮겨 이 기관을 보다 지적이고 톱크 탱크적인 속성을 갖추도록 만드는데 기여하였다. 거쉬만은 1984년까지 진 키크패트릭의 팀에서 활동하다 잠시 동안 “중양아메리카에 대한 키신저 위원회(Kissinger Commission on Central America)”에 관여 한 후 레이건 대통령에 의해 NED의 회장으로 임명되었다.

4. NED와 민주주의 전문가들

NED는 민주주의와 인권을 촉진하는 국제 NGO들에 대해 재정을 지급하는 정치조직으로서의 성격뿐만 아니라 학술단체로서의 성격도 가지고 있다. NED의 “원칙 및 목표 헌장(Statement of Principles and Objectives)”에 따르면 “이 재단은 학계와 정책 연구소들과 밀접한 관계를 발전시키기 위한 다양한 방법을 모색하며 (...) 실용적인 활동중심으로서 뿐만 아니라 지적인 역할도 확장한다.” 이 관계들이 미국에 한정되어 있지 않음은 물론이다. 이 기구가 설립된 직후인 1984년, 10만 달러가량의 재정이 후안 린즈, 세이 무어 마틴 립셋, 그리고 후버 연구소 연구원이었던 래리 다이아몬드가 수행한 제3세계 민주주의 연구에 수여되었다. NED의 이너씨클과 밀접한 관계를 맺고 있던 이 저자들의 민주주의 연구는 NED의 활동을 위한 이론적인 토대를 제공하였다. 그러나 설립 후 약 10년 동안 NED의 활동에서 학문적 연구가 차지하는 비중은 그다지 크지 않았고, NED는 외교정책 서클의 외부에는 그다지 알려지지 않았다. NED의 학문 활동은 1990년 “민주주의 저널(Journal of Democracy)”의 창간과 더불어 본격화되었다. 존스 홉킨스 대학 출판부를 통해 발행되는 이 저널은 미국 정치학자들과 해외 기고자들의 논문을 싣고 있다. 학계와 NED를 연결하는 또 다른 회로는 1994년에 설립된 “민주주의연구를 위한 국제포럼(International Forum for Democratic Studies)”이다. 이 포럼은 전 세계에서 연구원을 초빙하고, 민주적 이행에 관련된 다양한 주제들에 대해 학술회의들을 개최하며 “저널(Journal)”지를 발행한다. 이 기관은 또한 학자들과 NED 간부들, 정부 관료, 그리고 외교정책 공동체가 만나는 장소이기도 하다. 이와 같은 NED의 학술활동은 100여명가량의 학자들과 기타 민주주의 전문가들로 구성된 연구위원회의 지휘를 받는다. 이 위원회에 참석하는 학자들은 대부분 국제적인 명성을 보유하고 있다.

이러한 기관들을 설립함으로써 NED는 학문적인 신뢰를 얻기 위한 중요한 투자를 할 수 있었다. 학문적 전문성의 촉진은 NED로 하여금 매우

이데올로기적인 색깔로부터 벗어나 과학성에 입각한 초국가적 민주주의 운동을 표방할 수 있게 해주었다. 냉전의 종식은 이 재단의 존재이유 중 가장 큰 부분을 사라지게 만들었으며 정치적인 장에서 이 기관의 지위를 약화시켰다. 워싱턴의 정책공동체는 이러한 기관이 공산주의가 사라진 후에도 존재할 수 있을지에 대해 질문했다.¹⁹⁾ 인권운동 초창기의 반공투쟁과 다소 거리를 두고 민주화과정에 내재한 문제들에 대해 기술적인 초점을 맞추으로써 NED는 냉전의 붕괴가 가져온 불리한 상황을 벗어날 수 있었으며 나아가 정권교체에 대해서도 내구성을 가질 수 있었다.

아래에서는 NED의 연구위원회의 구성과 활동을 분석함으로써 인권과 민주주의라는 상징적 장(champ symbolique)을 구성하는 행위자들을 파악하고자 한다. 또한 이 행위자들이 이 장에 진입하는 다양한 사회적 경로들을 발견하고자한다. 일반적인 지식이나 아이디어와는 달리 전문성(expertise)은 일정한 인증의 과정을 필요로 한다. 즉 부르디외와 바깡이 주장한 바와 같이 전문성은 개인들이 권위자에 의해 그들의 지식이나 기술의 인증을 통해 권위적인 공동체 멤버로서의 존재를 확인하는 동시에 그들 스스로 권위를 주장할 수 있는 활동의 영역을 구성하는 과정의 결과이다(Bourdieu & Wacquant, 1992: 243). 인증의 과정은 대개 학문적인 신임장을 통해 이루어진다. 인증서는 인증받은 능력을 보유한 사람들이 이 능력을 적용할 영역에 대해 일정한 정도의 통제, 즉 상징권력을 행사할 수 있게 해준다. 이 점에서 NED에 관여하는 민주주의 전문가들의 프로필과 민주주의에 관련된 전문성의 생산 및 인증기관으로서 NED의 성격에 대한 고찰은 매우 중요하다.

19) 1980년대 초 카토재단(Cato Institute)같은 보수적인 싱크탱크나 신보수주의자들의 헤리티지 재단이 작성한 회의록은 바로 이 문제에 대해 고민했으며 다양한 입장을 채택했다.

1) NED와 전문가들의 네트워크

민주주의연구를 위한 국제포럼의 설립 취지에 대해 NED는 다음과 같이 밝히고 있다. 그것은 “전 세계에 걸친 민주주의 발전의 이론과 실무를 분석하기 위한 주도적인 센터가 될 것이다. 또한 세계 곳곳에서 민주주의를 달성하고 유지하기 위해 활동하는 그룹들과 기관들의 다양한 활동과 경험에 대한 정보교환센터로서 기여할 것이다” (NED 1998:69). 이 포럼의 활동은 전 세계의 민주주의 전문가들과 학자들로 구성된 연구위원회(Research Council)의 학문적 권위에 의존하고 있다. 연구위원회는 공식적인 회기를 갖고 있지 않으며 NED 내부에 물리적인 부서를 갖추고 있지 않다. 이처럼 연구위원회는 하나의 구조로서 존재하기보다는 일정한 단계에서 NED에 관여했거나 이 재단의 기관지인 민주주의 저널에 정기적으로 기고하는 사람들, 또는 NED의 활동을 위해 자신의 이름, 즉 권위를 빌려준 사람들의 네트워크이다.

NED의 내부 자료를 바탕으로 수행된 니콜라 길오의 분석에 따르면 연구위원회는 교수(44%), 정책 싱크탱크(32%), 외교위원회(12%), 국무성 및 안보기관(7%), NGO 관련자(5%) 등으로 구성되어 있다(Guilhot, 2001:75-96). 물론 NED의 공식 자료에 근거한 이 데이터는 길오가 밝힌 바와 같이, 중요한 요소들을 고려하지 않고 있는데, 그것은 개인들이 동시에 여러 가지 지위들을 겸임하는 사례가 빈번하다는 점이다. 이러한 데이터 상의 한계를 고려한 상태에서 각 범주들을 살펴보면 다음과 같은 특징들이 발견된다.

우선 압도적인 지위를 차지하고 있는 교수들을 분석해 보면 아이비리그 대학 교수들의 비율이 21.1%에 달하고, 그 중에서도 특히 워싱턴 지역에 위치한 대학 교수들의 비중이 25%를 차지한다. 이것은 학계에서 엘리트 지위에 있는 인물들이 연구위원회에 참여하고 있음을 보여준다. 이들

을 전공별로 분류해 보면, 절대 다수가(92.3%) 정치학 전공자들이다. 또한 이들의 세부 전공을 살펴보면 국제관계, 비교정치학, 지역연구, 공공정책 분야가 두드러지며 전공지역별로는 라틴아메리카 연구(19%), 아시아 연구(17.5%), 비교정치 일반(12.7%)의 순위로 분포된다. 위원회에 관여하는 주요 학자로는 메인워링(S. Mainwaring), 맥클린토크(C. McClintock), 로웬탈(A. Lowenthal), 슈미터(P. Schmitter), 코르넬리우스(W. Cornelius), 오도넬(G. O'Donnell) 등 라틴아메리카 전문가들과 버메오(N. Bermeo), 해가드(S. Haggard), 브래튼(M. Bratton) 같은 국제정치경제학자, 달(R. Dahl), 린츠(J. Lintz), 쉘보르스키(A. Przeworski), 립셋(S. M. Lipset), 버거(P. Berger), 스칼라피노(R. Scalapino) 등 정치학 일반 및 민주주의의 이론가, 그리고 헌팅턴(S. Huntington), 후쿠야마(F. Fukuyama) 같은 베스트셀러 학자 및 평론가들이 포함되어 있다. 특히 흥미로운 것은 과거에 비교정치연구의 주류였던 근대화이론(Modernization Theory)의 대표자들이 종속이론으로부터 출발했지만 훗날 종속이론에 대해 비판적 입장을 취한 학자들 및 미국의 대외정책에 대해 비판적 입장을 취하는 학자들, 그리고 새롭게 각광받는 민주화 이행론의 대표자들과 함께 연구위원회에 참여하고 있다는 점이다.

다음으로 싱크탱크 관련자 그룹은 주로 전략 및 국제연구소(Center for Strategic and International Studies), 후버연구소(Hoover Institute), 카네기 국제평화재단(Carnegie Endowment for International Peace), 국제전략연구소(International Institute of Strategic Studies) 등 연구기관과 보다 정치적인 성향을 가진 미국기업연구소(American Enterprise Institute), 브루킹스 연구소(Brookings Institute)에 종사하는 사람들이다. 또한 소수에 불과한 NGO 종사자들은 주로 휴먼 라이트워치 관련자들이다.

NED의 연구위원회의 특징 중 하나는 전통적으로 미국 외교정책에서 중요한 행위자였고 민주주의 촉진 운동에서 자유주의적 국제주의를 대표했던 법률 전문가들이 눈에 띄지 않는다는 점이다. 반대로 정치전문가들

의 존재는 NED가 과거와 같은 규범적 접근보다 기술적인 접근을 중시하고 있음을 반영한다. 학계의 저명인사들로 구성된 연구위원회는 상이한 이념을 가진 학문 엘리트들을 위한 학문적 정당화의 심급으로서 작동한다. NED에 관여하는 학계의 인물들은 이러한 정당화 기능을 보장할 만한 지적 권위자들이며, 다른 한편으로 국제문제에 대해 유사한 시각을 워싱턴의 기관들과 공유하고 있다.

NED에 관여하는 라틴아메리카 민주주의 전문가들의 입장은 여러 가지 면에서 역설적이다. 그들 중 대다수는 1960년대와 70년대에 반제국주의, 반권위주의 투쟁을 경험한 세대이며 그중 일부는 냉전의 성전을 뒷받침한 헤게모니적 전문성 생산에 관여했다. 이들 중 보다 급진적인 분파는 진 커크패트릭이 옹호한 권위주의 정권에 대한 제국주의적 지원정책에 반대하는 연구를 수행하기도 했지만 1990년대 초반에 결국 커크패트릭과 그녀의 옛 측근들이 운영하는 조직에 그들의 학문적 권위를 빌려주게 된다. 이 학자들은 아래에서 설명하게 될 특수한 경로를 통해 NED에 관여하게 되었다.

2) 비판적 지식인들의 역할

반공의 성전으로부터 민주주의와 인권의 전문적 장을 향한 이행은 NED를 설립한 소수 이데올로그 그룹의 확대를 동반했다. 이와 같은 민주주의 전문성의 장의 변화는 특히 상호간에 정치적으로 무관심했거나 심지어 대립하기도 한 이데올로그 그룹과 지식인 그룹의 접근을 가져왔다는 점에서 더욱 흥미롭다. NED가 대표한 이데올로기 운동은 정치학자들이 1980년대 초반에 라틴아메리카 연구를 통해 주장한 내용들에 그다지 관심을 기울이지 않았다. 거쉬만에 따르면 NED의 초창기 이사회는 그다지 “지적인 성격의 이사회는 아니었다”(Guilhot, 2001:96). 그리고 정치

학자 조지 어그리(George Agree)와 역사학자 앨런 웨인스타인(Allen Weinstein) 같이 NED의 설립에 참여한 소수 학자들은 학계에서의 활동보다는 정책 싱크탱크와 특정 정파의 정책을 옹호함으로써 권력 브로커 역할을 수행하였다.²⁰⁾ 다른 한편으로, 당시까지 민주화에 대한 젊은 정치학자들의 연구는 NED, 국무성, 그리고 UN주재 미국 대표부의 모호한 정책에 대한 지적이고 정치적인 비판의 산물이었다. 미국 정치학에서 민주화 이행연구의 선구적 저작이 된 오도넬, 슈미터, 화이트의 “권위주의 통치로부터의 이행(Transition from Authoritarian Rule)”은 우드로우 윌슨 센터가 지원한 미주협의체(Inter-American Dialogue) 프로젝트와 관련을 맺고 있었는데 이 프로젝트는 미국 국가기관의 제3세계 권위주의 국가에 대한 지원정책에 직접적으로 도전하는 것이었다(Guilhot, 2001:97). 이러한 민주주의에 대한 학문적 생산은 초기에 국무성과 같은 국가기관 내부에는 그다지 잘 알려지지 않았다. 카로더스는 “우리는 이 연구들을 읽지 않았고 주의를 기울이지 않았으며 토론하지도 않았다. 그것은 우리의 레이더 스크린에 있지 않았다”고 주장했다.²¹⁾

따라서 NED가 설립한 연구위원회가 냉전시대에 반공의 성전을 둘러싸고 서로 대립한 학문적 전통의 학자들과 이데올로그들을 모두 포함하고 있다는 사실은 매우 놀랍다. 이 학자들은 공산주의와의 투쟁의 논리에 따르고 미국의 헤게모니 정책들의 영향 하에 있던 지역, 특히 라틴아메리카

20) 어그리는 워싱턴의 정치 컨설턴트였고 웨인스타인은 신보수주의자들과 가까운 역사학자였다. 보스턴 대학과 조지타운 대학의 역사학 교수로서 전략 및 국제연구센터(Center for Strategic and International Studies)가 발행하는 *Washington Quarterly*의 이사이기도 했던 웨인스타인은 현재 민주주의 센터(Center for Democracy)의 회장이기도 하다. 이 센터는 “1985년 민주화 과정을 촉진하고 강화하기 위해 설립된” 재단이다. 1982년부터 1984년까지 웨인스타인은 NED의 설립에 기여하게 될 연구를 지휘하였다.

21) T. Carothers. N. Guilhot와의 인터뷰. 카로더스는 현재 카네기 평화재단의 프로그램 이사로서 있으며, 당시에는 국무성의 공무원이었다.

의 민주화, 권위주의, 그리고 해방의 정치에 관심을 기울여 왔다. 특히 이 연구 중 비판적 시각은 1966년에 설립된 라틴아메리카 연구협회(Latin America Studies Association: LASA)를 통해 제도화되었다. 이 협회가 설립될 당시, 라틴아메리카 지역연구는 주류 근대화이론의 방법론의 지배하에 놓여있었다(Cumings and al., 1997). 다른 학문기관에 비해 상대적으로 젊은 학자들이 지휘한 이 협회는 1960년대와 70년대 동안 증가한 미국 사회의 비판적 에너지의 상당부분을 흡수했다. 초창기 LASA의 입장은 정치학 자체가 근대화이론의 형태로 라틴 아메리카에 수출되고 있다는 미국정치학에 대한 비판적 인식에 기초해 있었다. 이러한 비판의식은 젊은 학자들을 종속이론과 네오 마르크스주의적 국가이론을 향해 이끌었다. 급진이론을 수용한 LASA의 학문적인 연구는 라틴아메리카에 대한 미국의 정책과 현지의 독재 권력에 대해 매우 비판적인 정치적 입장을 취하였다(Packenham, 1992).

심지어 카터행정부조차도 인권정책에도 불구하고 LASA의 학자들로부터 격렬한 비판을 받았으며, 라틴아메리카 연구에 대해 예외적으로 보수적인 입장을 견지했던 팩켄햄(Packenham)은 1980년에 개최된 제 9차 LASA회의에서 (이 회의의 의제는 니카라과 사태였다) 미주 문제 국무차관보였던 제임스 치크(James Cheek)가 “계속된 분노의 합성과 야유, 모욕을 받았다”고 회고했다(Packenham, 1992:278). 레이건 행정부가 들어서고 새로 UN 대사로 임명된 진 커크패트릭이 미국의 제3세계 권위주의 정권에 대한 지지를 이론화함으로써 이러한 비판은 더욱 증가했다.²²⁾ LASA가 1984년 니카라과 선거를 관찰하기 위해 대표단을 파견하고, 미국의 작전을 비판한 보고서를 발표했을 때, 이 보고서의 저자

22) 커크패트릭은 권위주의 정권(authoritarian regime)과 전체주의 정권(totalitarian regime)을 구분하고 미국은 독재 권력이 국민의 모든 자유를 억압하는 전체주의 폭정에는 반대하지만 경제발전의 일정한 단계에서 국민의 자유를 일부 제한하는 권위주의 정권에 대해서는 지지를 보낼 수 있다고 주장하였다.

들은 이러한 보고서가 “레이건 대통령의 정적들을 돕게 되기를” 희망했다. 이러한 비판자 역할은 외교정책 기관들에 의해 감지되었다. 카로터스에 따르면 “미국 정부와 NED 내부에서 라틴 아메리카를 담당하는 사람들은 이 학자들을 적대적이고 좌편향적으로 간주했다”(Pachenham, 1992:286). 신보수주의자들은 이 학자들을 의심스러운 눈초리로 바라보았고, 대학을 “새로운 급진주의의 온상”으로 간주하기도 했다(Berman, 1968:145). 국무성 사회주의자들과 레이건 행정부에서 외교정책 담당자가 되고 NED의 설립에 기여한 과거의 반 스탈린주의 좌파출신 인사들에게도, LASA의 학자들은 니카라과나 쿠바에 동조하는 국제공산주의의 동맹자로 보였다.

그렇다면 이와 같은 정치화된 라틴아메리카 전문가들과 그들이 강력하게 비판한 외교정책 담당자들 간의 수렴을 어떻게 설명해야 할 것인가? 물론 NED의 연구위원회에 자신들의 이름을 빌려준 수많은 라틴아메리카 전문가들 모두가 이 학문공동체의 가장 비판적인 분파를 대표하는 것은 아니다. 낸시 버메오(N. Bermeo), 마이클 코페지(M. Coppedge) 같은 사람들은 온건한 입장을 대표하는 것으로 분류되는가하면, 미국기업연구소 소속인 마크 팔코프(M. Falcoff) 같은 인물은 심지어 NED의 정치노선과 매우 유사한 입장을 취하기도 한다. 그러나 보다 중요한 것은 LASA의 회장인 웨인 코넬리우스(W. Cornelius), 레이건 행정부의 라틴아메리카 정책에 반대해 설립된 조직인 미주협의체(Inter-American Dialogue: IAD)의 설립자인 에이브러햄 로웬탈(A. Lowenthal), IAD의 회장 피터 하킴(P. Hakim), 관료적 권위주의 국가를 이론화한 길레르모 오도넬(G. O'Donnell), 신조합주의 이론가이자 민주화 이행에 대한 비교연구로 우리에게 잘 알려진 필립 슈미터 등 비판적, 진보적 라틴 아메리카 연구자들이 NED에 그들의 학문적 권위를 빌려주고 있다는 점이다.

갈등을 낳을 수도 있는 보수주의자들과 진보주의자들의 이러한 수렴에

대해서는 설명이 필요하다. 이들의 동거를 탈 정치적이고 과학적인 느슨한 학문공동체로 설명하기에는 우리들이 앞에서 살펴본 바와 같이 NED의 성격과 양측의 이데올로기적 갈등의 골이 너무 깊다. 이러한 수렵에 대한 가장 일반적인 설명은 좌편향적 지식인들과 그들의 학문적 연구의 전문화와 탈정치화에 관련된다. 예를 들어 시릴 레빗(Cyrril Levitt, 1984)은 뉴레프트 학생운동 세대가 직업인이 됨에 따라 캠퍼스에서 응축되어 있던 그들의 급진주의가 경제 사회적 현실세계에서 희석된다고 설명한다. 이와 유사하게 캣시아피카스(Katsiaficas, 1987: 188)는 1970년대를 정점으로 학생운동의 에너지가 전문화되고 직업적인 배출구로 흘러나가며 그로인해 운동의 파편화가 일어났다고 주장한다. 그러나 이러한 설명은 비판적인 행위자들이 점진적으로 지배질서에 순응하게 되는 과정을 가정하고 있으며, 여전히 비판적인 입장을 견지하면서 이념적 적대자들과 동거하는 행위자들을 설명해주지 못한다.

이에 비해 피에르 부르디외(P. Bourdieu)의 장(champ) 개념에서 출발한 이브 드잘레이와 브라이언트 가쓰가 활용하는 이중 행위자(Double-agent) 모델은 상이하고 심지어 모순되기도 하는 행위의 자본들을 조합하고 가끔씩은 자신도 모르는 사이에 상반되는 장에 동시에 속하게 되는 학자들을 설명하는데 보다 유용할 것으로 보인다. 부르디외의 장 개념을 미시적인 관점에서 살펴보면, 한 개인은 각각 특수한 규칙과 위계서열을 가진 여러 가지 세계(즉 장)에 소속될 수 있다. 예를 들어 어느 경제학자가 재무부장관으로 임명될 경우, 그는 학계와 관료계라는 각각 특수한 규칙과 논리를 보유한 실천의 세계에 속하게 된다. 나아가 그가 관료 생활을 접고 재계에 영입될 경우 그는 학문적 장과 관료의 장, 경제의 장에서 동시에 활용할 수 있는 자본을 보유하게 된다. 드잘레이와 가쓰가 활용하는 이중행위자라는 개념은 이처럼 장과 장의 경계를 이어주고 각각의 장에서 축적한 자본들(학력자본, 정치자본, 경제자본 등)을 조합해 행위의 자원으로 활용

하는 사람들을 설명하기 위한 개념이다.

1990년대 민주화에 대한 새로운 전문성(특히 민주화 이행론)의 생산에 기여한 학자들은 정치학의 비판적인 이론들을 동원하는 한편, 학문의 정치적 급진화에 반대하기도 한다. 레이건 행정부가 추구한 라틴 아메리카 정책에 대한 자유주의적 비판자들과 로웬탈 같은 LASA의 멤버들은 LASA의 과도한 정치화가 유발한 “전문 규범(professional norm)의 위반”에 대해 비판하기도 했다.²³⁾ 또한 길레르모 오도넬은 종속이론의 주제들을 주류 정치학의 방법과 결합함으로써 보수주의자들로부터 종속이론 운동가라는 비판을 받기도 했다. CCF를 통해 살펴 본 바와 같이 냉전의 초창기부터 비판적인 학문 공동체의 일부 대표자들은 바로 이러한 양면적인 자원들 때문에 그들을 흡수함으로써 민주주의 운동을 더욱 정당화하고 전문화하려고 한 반공 성전의 귀중한 동맹자가 되기도 했다. 그들의 비판적인 입장은 NED가 인정하는 민주화 기술에 대해 보다 학문적이고 도덕적인 신뢰를 부여하는데 기여했다. 또한 그들이 이중 행위자 역할을 수행하기 위한 지위에 있었던 것은 바로 그들이 자신의 진영으로부터 완전히 이탈하지 않았기 때문이기도 했다. 그들은 민주주의와 인권에 대한 관심을 자극한 미국 외교정책을 비판한 지식인인 동시에 미국에 바탕을 둔 정치와 경제 개념을 수출하기 위해 바로 이 개념들과 가치들을 활용한 헤게모니적 전문성의 행위자이기도 했다.

물론 이러한 구조적 변화는 거시 정치적 요소들, 특히 사회주의 국가의 붕괴에 의해 훨씬 더 용이해졌다. 1980년대에 이미 소비에트 헤게모니의 후퇴와 남미에서 우익 독재정권에 대항한 마르크스주의적 운동의 약화는 미국 행정부와 NED로 하여금 이 지역에서 제한적이거나 자유화를 보장하게 했다. 마찬가지로, NED도 자신의 반공주의를 완화시켰으며 그들의

23) A. Lowenthal. Pakenham 1992: 275에서 재인용.

옛 비판자들의 시각에서 볼 때 보다 합리적이고 심지어 매력적이기도 한 입장들을 채택하였다. 라틴아메리카를 연구한 강단좌파의 태도에서 중요한 전환점이 된 것은 1988년 칠레 총선이었으며, 이 선거에서 NED는 피노체트에 반대하는 정치세력들을 지원했다. 이와 동시에, NED의 반공주의 전사들은 이데올로기적이고 상징적인 무기로서 인권을 강조하면서 미국 외교정책의 비판자들과 탈 이데올로기적이고 보편적이며 보다 기술적인 공통의 언어를 사용하게 되었다. 이와 같은 인권과 민주주의에 대한 투자는 1989년 이후에 국무성 사회주의자들의 반 전체주의(anti-totalitarianism) 이데올로기와 라틴 아메리카 연구자들의 반권위주의 정책 간의 미묘한 수렴을 촉진하였다. 이러한 접근은 NED의 기술적인 인력의 증가를 통해 확인된다. 실무자들이 장기간에 걸쳐 여전히 이데올로기적 교조주의를 유지하고 있었다면, 국가별 분석과 재정재원을 담당할 사람들은 보다 실용적이고 탈 정치화되었다. 지역 전문가들은 이렇게 해서 그들의 정치적인 성향보다 학문적이고 전문적인 인증서들을 기준으로 영입되었다. NED가 1990년대 초반에 포드 재단에서 페루와 칠레 프로그램을 담당했던 마이클 쉬프터(Michael Shifter)를 라틴 아메리카 및 카리브해 프로그램 지휘자로 영입한 것은 이러한 변화를 보여주는 사례가 된다.

민주주의와 인권운동의 전문화 전략과 전문성의 생산과 수출은 과거에 적대적이었던 진영 간에 단일한 지식과 인력의 순환회로를 마련해 주었다. 인권과 민주주의에 토대를 둔 반공 인터내셔널을 추구했던 진영과 이단적인 급진 정치학자들 간의 접근은 또한 “프롤레타리아(proletariat)” “민중(population)” 등의 개념을 “시민(civil)” 혹은 “민초(grass-root)”라는 탈계급적인 용어로 대체한 운동을 뒷받침하는 국제적 전문성의 생산을 가져오기도 한다(Guillhot, 2001:104). NED의 입장에서는 명망 있는 정치학자들이 과거의 이념을 버리고 완전히 개종하거나 전적으로 NED에 소속된 행위자로서 활동하기보다 자신의 고유한 학문적 전략을 추구

하면서 NED와 다른 정치 행위자들을 연결하는 이중 행위자로 활동하는 것이 보다 중요하다. 한 인터뷰를 통해 페어뱅크스(Fairbanks)는 “나는 (정치학자들이) 나의 주장을 정당화해주는 것에 매우 감사한다. 나는 그들이 학문적인 장에서 그러한 작업을 수행해 왔다고 생각한다”고 말했다(Guilhot, 2001:104).

국제 민주화 운동에 있어서 “초국가적 민간네트워크”를 강조하는 최근의 연구들은 민간이니셔티브를 강조하는 NED 같은 조직이 국가 관료주의에 대해 (마르크스주의적이든, 신 자유주의적이든) 적대적이었던 학문그룹으로부터 정당성과 과학성을 인정받을 수 있게 해주기도 한다. 또한 이러한 학문적 담론과 정치운동의 범은 새로운 민주주의 전문성 생산과 시장을 열어준다. 키글리(Quigley, 1997: 566)는 “(최근에) 새로운 글로벌 환경을 반영해 커리큘럼이 바뀌었고 교과목이 수정되었다. NGO, 시민사회, 민주주의에 관한 다양한 새 강의들과 이에 관련된 토픽들이 도입되었다”고 설명한다. 특히 민주화에 대한 비교연구의 범은 다른 한편으로 외교정책 담당자와 사회과학자 간의 수렴을 촉진하기도 한다. “민주적인 이행을 지원하기 위한 프로그램의 작성을 담당한 관료들은 사회과학자들이 답해야 하는 것에 대해 보다 민감하고 관심이 있는 것처럼 보이기도 한다. 왜냐하면 그들은 같은 질문에 대한 대답을 필요로 하고 있기 때문이다”(Barkan, 1997:376).

이와 같은 지식생산 메커니즘에 대한 구체적인 정보가 부족한 상태에서 국가들 간의 힘의 불균형에 따라 국제적으로 순환하는 전문성은 중심부의 특수한 가치를 국제적인 보편성으로 정당화한다(Dezalay, Garth 2002). 국제적으로 인정되는 전문성의 생산자들은 지식의 규범을 정의할 수 있는 지위를 점유한 상징적 공간의 권력자이며, 그것의 소비자들은 국제적인 언어와 지식을 습득할만한 물질적 지적 자원을 보유한 행위자들이다. 이들은 지배적인 가치를 정당화하건 거기에 도전하건 자신의 전문

성을 국제시장의 전문성에 맞추어 조정하면서 공공부문과 민간부문에 걸쳐 오피니언 리더로서 활동한다. 이들을 통해 수입되는 전문성은 상징적 장뿐만 아니라 다양한 실천의 장의 재구조화를 촉진하고 있다.

5. 결 론

우리들이 NED를 통해 살펴 본 바와 같이, 민주주의와 인권의 장은 냉전의 이데올로기적 성전과 제국주의와 권위주의에 대한 비판의 역설적이고 모호한 수렴을 통해 발전해 왔다. 냉전시대 미국 저명인사들의 엘리트주의적이고 폐쇄적인 국제 민주주의 운동은 1960년대 사회적 분열을 통해 그 정당성을 상실했으며 전통적 엘리트들의 딜레탕트적이고 박애주의적인 인권과 민주주의 외교는 전문성에 투자한 새로운 엘리트에 의해 도전을 받게 되었다.

이러한 역사적 맥락에서 민주주의 운동은 옛 엘리트의 자유주의적 유산을 계승한 신보수주의자들과 뉴레프트 운동가들, 그리고 진보운동에서 출발해 신 보수주의로 귀결되는 이데올로그의 운동으로 분열되었다. 우리는 이러한 민주주의 운동가들이 NED에 진입하는 경로를 살펴봄으로써 민주주의 운동의 장을 구성하는 복잡한 논리들을 확인할 수 있었다.

이와 같이 상이한 자본과 지위들을 결합한 행위자들은 민주화 운동의 전문화와 정부의 네트워크와의 접촉을 통해 점차 일정한 지점을 향해 수렴되고 있다. 이러한 수렴을 가능하게 한 것은 무엇보다 미국 정부의 민주주의 네트워크를 활용한 외교정책의 변화였다. 소수 엘리트가 주도한 폐쇄적인 공동체가 주도했던 인권외교는 점차 다양한 민간 행위자들에게 개방되었고 국가는 이 행위자들이 보유한 네트워크를 활용해 보다 유연한 방식으로 민주주의 인권외교를 수행할 수 있게 되었다. 특히 냉전적인 반

공 인터내셔널의 구축을 목표로 설립된 NED는 점차 학술재단으로서의 기능을 강화함으로써 자신의 정치적 입장을 감추는 동시에, 민주주의와 인권 운동의 과학화와 전문화, 즉 탈정치적 객관성을 매개로 상이한 정치적 견해를 가진 학자들을 포용할 수 있었다.

국가와 민간 네트워크의 접속은 국가기관이 사회운동의 에너지와 운동 방식을 활용할 수 있게 해주고, 반대로 민간 행위자들에게는 이중 행위자로서 자신의 전문분야에서의 활동과 정부의 대외정책을 위한 활동을 동시에 수행할 수 있게 해준다. 이러한 관찰은 국가의 감시자로서 NGO의 역할에 대해 무한한 신뢰를 부여하는 연구들에게 보다 주의 깊은 성찰을 촉구 한다. 서론에서 언급한 바와 같이 현재 국제인권과 민주주의 운동의 장은 정부행위자와 비정부의 행위자의 네트워크가 상호 교차하는 지점에서 형성되고 있으며 따라서 연구자들은 일부 민간 행위자들은 정부에 대한 비판자 역할을 수행하면서 축적한 도덕성을 통해 정부의 특정 정책을 지원할 수도 있다는 가능성을 고려해야 할 것이다.

참고문헌

- 김성현. 2005. “국제관계에서 상징적 장의 구성과 지식의 순환”, 한국국제정치학회 2005 연례학술회의 논문집.
- Aaron, H. J. 1978. *Politics and the Professors: The Great Society in Perspective*, Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Barkan, J. D. 1994. "Restructuring Modernization theory and the Emergence of Civil Society in Kenya and Nigeria", in D. Aprter and C. Rosberg (eds), *Political Development and the New Realism in Sub-Saharan Africa*, 86-116.
- Berman, R. 1968. *America in the Sixties: An intellectual History*, New York: The Free

Press.

- Bill, J. 1997. *George Ball: Behind the scene in US foreign policy*, New Haven (Conn): Yale University Press.
- Boltanski, L. 1973. "L'espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe", *Revue Française de Sociologie*, 14(3), 3-26.
- Bourdieu, P. & Waquant, L. 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Bourdieu, P. 1987. *Choses dites*, Paris: Minit,.
- Carother, T. 1995. "Recent U.S. Experience With Democracy Promotion", *IDS Bulletin* 26(2). 62-69.
- Carothers, T. 1991. *In the Name of Democracy: US Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley: University of California Press.
- Coleman, Peter. 1989. *The Liberal Conspiracy: The Congress for Cultural Freedom and the Struggle for the Mind in Postwar Europe*, New York: The Free Press.
- Corn, D. 1993. "Beltway Bandits", *The Nation*, 12.
- Cummings, B. 1998. "Boundary Displacement: Area Studies and International Studies During and After the Cold War", in Christopher Simpson (ed), *University and Empire*, 159-188; New York: The New Press.
- Dezalay, Y. and Garth, B. 1998a. "Le Washington Consensus: contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme", *Acte de Recherche en Sciences Sociales*, 121-122, 3-12.
- Dezalay, Y. and Garth, B. 1998b. "Droits de l'homme et philanthropie hégémonique", *Acte de Recherches en Sciences Sociales*, 121-122, 23-42.
- Dezalay, Y. and Garth, B. 2002. *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ehrman J. 1995. *The Rise of Neo-conservatism: Intellectuals and Foreign Affairs 1945-1994*, New Heaven: Yale University Press.
- Gershman, C. 1980. "The Rise & Fall of the New Foreign-Policy Establishment", *Commentary*, 70, 13-24.
- Goldstein, J., Keohane, R. O. (eds.) 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, NY: Cornell university Press.

- Grémion, Pierre. 1995. *Intelligence de l'anticommunisme: Le Congrès pour la liberté de la culture à Paris 1950-1975*, Paris: Fayard.
- Guilhot, N. 2001. *The Democracy Makers: Foreign Policy Activists, Political Scientists and the construction of an International Market for Political Virtue*, Florence: European University Institute.
- Haas, P. M and al. 1992. "Epistemic Community", *International Organization*, 46(1).
- Halberstam, D. 1972. *The Best and the Brightest*, London: Barrie & Jenkin.
- Huntington, S. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: Oklahoma University Press.
- Jantiso, J. 1998. "Circulation des idées et relations internationales " in M-C. Smouts (sous la direction de), *Les Nouvelles Relations Internationales: pratiques et théories*, Paris: Presse de Science Po.
- Karl, T. "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23(1), 1-21.
- Katsiaficas, G. 1987. *The Imagination of the New Left: A Global Analysis of 1968*, Boston: South End Press.
- Levitt, C. 1984. *Children of Privilege: Student Revolt in the Sixties*, Toronto: University of Toronto Press.
- Linz, J., Stepan, A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Countries*, Baltimore & London: Johns Hopkins University Press.
- Lowenthal, A. 1991. *Exporting Democracy : The United States and Latin America 2*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Massing, M. 1987. "Trotsky's Orphans: From Bolshevism to Reaganism", *The New Republic*, 22, 18-22.
- Ninkovich, F. A. 1981. *The Diplomacy of Ideas: U.S. Foreign Policy and Cultural Relations 1938-1950*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Odell, J. S. 1982. *US International Monetary Policy : Markets, Power and Ideas as Sources of Social Change*, Princeton: Princeton University Press.
- Packenham, R. A. 1992. *The Dependency Movement: Scholarship and Politics in Development Studies*, Cambridge: Harvard University Press.
- Page, C. H. 1982. *Fifty Years in the Sociological Enterprise*, Amherst: The University

of Massachusetts Press.

- Quigley, K. F. 1997. "Political Scientists and Assessing Democracy: Too Tenuous Links", *PS: Political Science & Politics*, 30(3), 564-567.
- Saunders, F. S. 1999. *The Cultural Cold War*, New York: The Free Press.
- Sikkink, K. 1996. "The Effectiveness of US Human Rights Policy, 1973-1980", in L. Whitehead (eds.) *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press. 93-124.
- Sklar H. and Berlet C. 1991-1992. "NED, CIA and the Orwellian Democracy Project", *Covert Action Information Bulletin*, 39.
- Smith, P. H. 1991. "Crisis and Democracy in Latin America", *World Politics*, 43, 608-634.
- Smith, T. 1994. *America's Mission: The United-states and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton: Princeton University Press
- Starr, H. 1991. "Democratic Dominoes: Diffusion Approaches to the Spread of Democracy in the International System", *Journal of Conflict Resolution*, 35(2).
- Steinfels, P. 1979. *The Neoconservatives: Changing America's Politics*, New York: Simons & Schuster.
- Wald, A. M. 1987. *The New York intellectuals: The Rise and Decline of the Anti-Stalinist Left From the 1930s to the 1980s*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.