

# 지수(index)의 세계정치: 메타지식의 생산과 지배권력의 재생산

김 상 배 · 김 유 정 | 서울대학교

- | 목차
  - I. 머리말
  - II. 메타지식과 메타권력으로 보는 지수
    - 1. 메타지식으로서 지수
    - 2. 지수의 메타권력
  - III. 신자유주의적 경제질서의 확대재생산
    - 1. 세계은행의 지수와 정책지식 생산
    - 2. 신용평가기관의 국가신용등급 발표
  - IV. 국가 이미지와 거버넌스 역량의 수치화
    - 1. 국가브랜드 및 국가경쟁력 지수
    - 2. 국가 거버넌스 역량의 평가
  - V. 고급인력과 지식 생산의 양적·질적 평가
    - 1. 대학순위평가와 싱크탱크의 분포
    - 2. 학술지 인용색인 지수
  - VI. 맺음말

| 주제어 지수, 세계정치, 메타지식, 메타권력, 지식질서  
Index, World Politics, Meta-knowledge, Meta-power, Knowledge Order

이 글은 지수(index)의 생산과 유통 및 소비 과정에서 작동하는 권력의 성격과 그것이 세계정치에 미치는 영향을 이론적 시각에서 살펴보았다. 정보화 시대를 맞이한 21세기 세계정치에서 지수가 차지하는 중요성이 커지고 있음에도 불구하고, 여태까지 국내외 국제정치학계에서는 지수의 세계정치에 대한 연구가 충분히 이루어지지 않고 있다. 해당 분야별로 구체적인 지수를 개발하고 그 의미를 살펴보는 연구가 간헐적으로 진행되었지만, 지수가 세계정치 전반의 권력게임과 세계질서의 작동 과정에 미치는 영향을 본격적으로 다룬 연구는 적었다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 메타지식(meta-knowledge)으로서 지수가 행사하는 권력의 성격을 메타권력(meta-power)의 개념을 원용하여 분석하였다. 아울러 이러한 지수의 세

\*이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2053683).

계정치를 보여주는 사례로서 현재 경제·정치·지식 분야에서 그 위력을 발휘하고 있는 지수들의 성격과 그 생산·유통·소비 과정을 살펴보았다. 예를 들어, 경제 분야에서는 세계은행과 신용평가기관의 지수, 정치 분야에서는 국가브랜드, 국가경쟁력 지수, 민주주의 관련 지수, 지식 분야에서는 대학순위평가, 싱크탱크 분포, 학술지 인용색인 등을 살펴보았다. 이러한 지수들은 기본적으로 서구 중심적 질서, 특히 현재 미국이 주도하고 있는 신자유주의적 세계질서의 지배권력을 재생산하는 데 기여하고 있다는 것이 이 글의 주장이다.

## I. 머리말

2011년 8월, 글로벌 신용평가기관인 스탠더드 앤 푸어스(Standard & Poor's)가 미국의 신용등급을 최상위 등급인 AAA에서 한 단계 낮춘 AA+로 조정했다. 미국의 신용등급 하락은 70년 만에 처음 있는 일이었다.<sup>1</sup> 이러한 지수의 하락이 글로벌 금융시장에 큰 파장을 일으켰음은 물론이다. 직접적으로는 미국 국채의 안전성과 재무 상태에 대한 평가, 더 나아가서는 세계 제일의 강대국인 미국의 경제력과 국력 전반에 대한 인식이 스탠더드 앤 푸어스라는 민간 신용평가기관의 판단 하나에 좌우되지는 상황이 되었다. 그런데 2016년 1월 현재까지 동일한 등급평가를 고수하고 있는 스탠더드 앤 푸어스에 비해서, 무디스(Moody's)나 피치(Fitch) 등과 같은 여타 신용평가기관들은 여전히 미국에 대해 가장 높은 신용등급(각각 Aaa, AAA)을 부여하고 있어 흥미로운 대비를 이룬다.<sup>2</sup> 이렇게 보면 세계 제일의 경제대국인 미국의 신용등급이라는 것도 객관적 실재이라기보다는 누가 어떠한 잣대를 들이대서 보느냐에 따라서 상이하게 나타날 수 있는 주관적 현실라고 할 수 있다.

더욱 흥미로운 것은 이러한 위력에도 불구하고 이들 신용평가기관들은 지수들을

1 *Wall Street Journal* (August 6, 2011).

2 *Trading Economics*, "Credit Rating," Accessed at <http://www.tradingeconomics.com/united-states/rating> (December 27, 2015).

산출하는 과정을 공개하지 않는다는 사실이다. 대부분의 경우 이들 기관들은 어떠한 과정을 거쳐서 얼마나 정확히 대상을 측정하고 있는지에 대해서 밝히지 않는다. 평가하는 기관에 따라서, 유사한 성격의 여러 변수들 중에서 유독 다른 값 하나만 끼워 넣어도 평가결과가 달라짐에도 불구하고, 왜 그러한지에 대해서 침묵하는 일이 다반사이다. 변수 하나의 차이로 인해서 대상이 상대적으로 과대평가되거나 또는 과소평가되는 결과가 산출되기도 함은 물론이다. 이러한 양상을 보면 지수를 매개로 하여 신용평가기관이라고 하는 ‘사적권력’이 ‘공적권력’의 담지자인 국가 행위자들을 상대로 독특한 형태의 권력을 행사하고 있다고 할 수 있다.<sup>3</sup> 이렇게 신용평가기관들이 발휘하는 권력은 ‘지식에 대한 지식(knowledge about knowledge),’ 즉 메타지식(meta-knowledge)의 생산과 유통 및 소비 과정을 통제하는 데에서 비롯되는 권력이다.

2000년대 이후 다양한 분야에서 국가의 능력을 측정하고 이를 국제적으로 비교·평가하는 지수의 생산이 부쩍 증가하였다.<sup>4</sup> 지수(index)란 각종 지표(indicator)를 활용하여 특정한 실재(reality)를 측정하고 이를 종합·편집하여 수치적 형태로 가시화하는 메타지식이다. 이러한 지수를 통한 국제비교와 순위평가는 한 국가가 보유하고 있는 군사력·경제력 등의 물질권력을 가시화함으로써 어떤 국가가 더 많은 힘을 보유하고 있는지를 판단하는 인식의 틀을 제공한다. 특히 개별 분야에서 드러나는 물질권력의 규모를 일일이 파악하는 것이 쉽지 않기 때문에, 이들을 국가 단위에서 종합적으로 이해하는 것을 돕기 위해서 다양한 지수들이 활용된다. 그런데 흥미로운 것은 이러한 지수들이 단순히 국력의 실재를 객관적으로 반영하기만 하는 것이 아니라, 역으로 그 현실을 주관적으로 재구성하는 힘도 발휘한다는 사실이다. 이렇게 보면 오늘날 권력게임에서는 단순히 물질권력을 양적·질적으로 더 많이 축적하는 것뿐만 아니라 이렇게 지수로 대변되는 메타지식을 누가 어떻게 장악하느냐

3 Timothy Sinclair, *The New Masters of Capital* (Ithaca: Cornell University Press, 2005).

4 Alexander Cooley and Jack Snyder, *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015), p. 102.

의 여부도 중요하다고 할 수 있다.

이러한 메타지식을 장악하는 권력은 ‘권력에 대한 권력(power about power),’ 좀 더 풀어쓰면 ‘물질권력에 대한 지식권력’이라는 의미에서 메타권력(meta-power)이라고 이해할 수 있다. 이러한 메타권력은 얼마나 많은 양의 지식, 그리고 얼마나 좋은 내용의 지식을 보유하고 있느냐를 묻는 ‘실체지식(substantive knowledge)’에 대한 논의를 넘어선다. 오히려 그러한 실체지식을 다루는 메타지식의 생산·유통·소비 과정과 관련된다. 다시 말해, 어떤 개념적 도구를 통해서 생산된 지식이 어떤 플랫폼을 타고 유통되어, 어떤 방식으로 소비되는지를 장악하는 과정과 밀접한 관련이 있다. 메타지식의 가치는 그 자체로서 판단되기보다는 오히려 얼마나 광범위하게 유통되어 얼마나 많은 사람들이 소비하느냐에 의해서 결정되는 속성을 갖는다. 이러한 메타지식의 궁극적인 효과는 무엇을 더 당연한 것으로 받아들여 따르게 할 것인가의 문제, 즉 표준의 수립에 달려 있다. 만약에 누군가 이러한 과정을 통제할 수 있다면, 단순히 양적·질적으로 높은 수준의 지식을 보유하는 것과는 또 다른 차원에서 권력을 확보하는 것이 된다.<sup>5</sup>

이와 같은 맥락에서 볼 때, 메타지식으로서 지수가 어떻게 생산되어 유통·소비되는지를 살펴보는 것은 세계정치 권력의 한 단면을 읽어내는 핵심이라고 할 수 있다. 이는 단순히 지식 영역에만 국한된 것이 아니라, 각국이 벌이고 있는 물질권력의 게임을 평가하고 그 전개 방향에도 영향을 미친다는 점에서 세계정치 전반에 관여한다. 이러한 점에서 지수의 권력은 국가 행위자가 물질권력을 기반으로 하여 행사하는 권력과는 그 성격이 질적으로 다르다. 오히려 국제기구, 신용평가기관, 싱크탱크, 대학, 연구기관 등과 같은 비국가 행위자들이 비물질적인 권력의 메커니즘을 활용하여 간접적이고 우회적으로 발휘하는 종류의 권력이다. 그렇기 때문에 지수가 행사하는 권력을 이해하기 위해서 영향력 있는 지수를 생산하는 주체의 능력과 이를 구성하는 물질·인적·조직적 역량의 내용을 묻는 것이 의미가 있다. 그러나 여

5 김상배, 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』 (파주: 한울아카데미, 2014), pp. 407-410.

기서 한 가지 유의할 점은 이러한 지수의 권력은 지수 자체를 생산하는 특정 행위자의 영향력이라는 차원을 넘어선다는 사실이다.

메타지식으로서 지수가 지닌 권력의 본질은 어느 행위자 차원이 아니라 시스템 전체가 작동하는 구조라는 차원에서 찾아야 한다. 구조 차원에서 작동하는 지수의 메타권력은 세계정치 시스템이 원활하게 작동하는 데 기여한다. 이러한 점에서 지수는 현 시스템 하에서 기득권을 가지고 있는 지배권력의 이익을 재생산하는 편향을 갖는다고 볼 수 있다. 이러한 편향은 지수 생산기관들의 의도와 관련된 것일 수도 있겠지만, 개별 기관의 의도와 상관없이 지수라는 메타지식 변수 자체가 담당하는 시스템 내의 역할에서 비롯되는 점이 크다. 이 글에서 살펴본 지수들은 거의 대부분이 미국과 서구 선진국 중심의 세계질서, 좀 더 구체적으로 신자유주의적 지구화를 지향하는 글로벌 자본주의 질서를 확대·재생산하는 방향으로 기능하고 있다. 이러한 시각에서 보면 서두에 언급한 신용평가기관들의 사례는, 약간의 편차가 있음에도 불구하고, 모두 미국과 서구 선진국들이 설계한 세계질서의 운영을 원활히 하는 데 기여하는 것으로 파악할 수 있다.

이상에서 제기한 바와 같이, 21세기 세계정치에서 지수가 차지하는 중요성이 커지고 있음에도 불구하고, 여태까지 국내외 국제정치학계에서는 지수의 세계정치에 대한 연구가 충분히 이루어지지 않아 아쉽다. 간혹 국력의 측정에 던지는 함의가 큰 분야를 중심으로 단편적인 연구가 이루어졌을 뿐이며, 지수가 세계정치 전반의 권력게임과 세계질서의 작동과정에 미치는 영향을 본격적으로 다룬 연구는 적었다.<sup>6</sup>

6 오랫동안의 침묵을 깨고 최근 국내외 국제정치학계에서는 예외적으로 지수의 세계정치에 대한 연구의 필요성에 대한 문제제기가 일고 있다. 해외 연구로는 Kevin Davis, et al. (eds.), *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings* (Oxford: Oxford University Press, 2012); Judith G. Kelly and Beth A. Simmons, "Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations," *American Journal of Political Science* 59(1) (January 2015), pp. 55-70; Alexander Cooley and Jack Snyder, *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015); Alexander Cooley and Jack Snyder, "Ranking Has Its Privileges: How International Ratings Dumb Down Global Governance," *Foreign Affairs* (Nov/Dec, 2015), pp.101-108 등을 참고하기 바란다. 국내 학계의 문제제기로는 김상배 외, 『지식 질서와 동아시아: 정보화시대 세계정치의 변환』(파주: 한울, 2008)을 들 수 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 메타지식으로서 지수의 생산·유통·소비 과정에서 작동하는 권력의 성격과 그것이 세계정치에 미치는 영향을 살펴보는 이론적 논의를 펼쳤다. 아울러 지수의 권력적 함의를 엿보게 하는, 경제, 정치, 지식 분야의 사례들을 원용하였다. 예를 들어, 최근 가장 빈번히 거론되고 있는 지수들로서, 경제 분야에서는 세계은행(World Bank)과 신용평가기관의 지수, 정치 분야에서는 국가브랜드, 국가경쟁력 지수, 민주주의 관련 지수, 지식 분야에서는 대학순위평가, 싱크탱크 분포, 학술지 인용색인 등의 성격과 그 권력적 함의를 살펴보았다.

이 글은 크게 네 부분으로 구성되었다. 제2장은 메타지식과 메타권력의 개념을 원용하여 지수가 갖는 (국제)정치학적 의미와 그 성격이 무엇인지를 이론적 시각에서 검토하였다. 제3장은 경제 분야의 물질권력의 평가와 관련된 지수로서 세계은행의 정책지식 생산과 신용평가기관의 국가신용등급을 살펴보았다. 제4장은 정치외교 분야에서 국가 이미지와 각국의 거버넌스 역량을 평가하는 지수로서 국가브랜드와 국가경쟁력 지수 및 민주주의 관련 지수들을 검토하였다. 제5장은 지식 분야에서 고급인력 양성과 지식생산 능력을 엿보게 하는 지수로서 대학순위평가, 싱크탱크의 분포, 학술지 색인 등을 검토하였다. 이들 장에 걸쳐서 이 글이 주장하고자 한 바는, 최근 상대적 쇠퇴의 논란에도 불구하고, 미국의 중심의 세계질서가 여전히 유지 및 재생산되는 이면에는 이러한 지수들이 일정한 역할을 담당하고 있다는 것이었다. 끝으로, 맺음말에서는 이 글의 주장을 종합·요약하고, 이 글에서 제시한 사례들의 상호연계성을 살펴보면서 향후 이루어져야 할 연구의 방향성을 제시하였다.

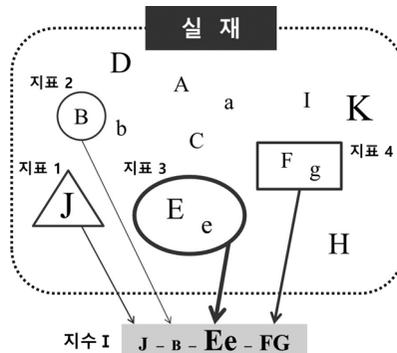
## Ⅱ. 메타지식과 메타권력으로 보는 지수

### 1. 메타지식으로서 지수

지수는 특정한 개념에 대한 조작적 정의를 바탕으로 실재를 양적으로 측정하여

지식으로 전환하는 일련의 과정을 통해서 생산된다. 특히 어떠한 지표를 사용하는지, 그러한 지표들 간에 가중치를 어떻게 부여할 것인지 등과 같이 지수를 구성하는 방법에 따라서 동일한 실재라도 전혀 다른 지식으로 전환될 가능성이 크다. 따라서 지수의 생산과정에서는 실재를 어떠한 프레임으로 바라볼 것인가를 결정하는 가치 판단이 개입하기 마련이다. 지표들을 적절히 활용하여 실재 가운데에서 강조하고자 하는 부분을 부각시키고 은폐하고자 하는 부분을 드러내지 않는 방식으로 지수를 만들 수 있다. 또는 유사한 요소를 통합하기도 하고, 그러한 요소를 미처 발견하지 못해 고려하지 않기도 한다. 실질적으로는 전혀 다른 두 요소를 함께 결합함으로써 왜곡이 일어날 가능성도 배제할 수 없다. 지표들 간의 서로 다른 가중치 역시 왜곡을 만들 수 있는 요인으로 작용한다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 실재-지표-지수의 생성과정



실재를 구성하고 있는 다양한 요소들 가운데 어떤 이유에서건 일부분을 취사선택하고 그 부분을 지표라는 도구를 통해서 모양을 다듬어 지수로 통합하는 과정에서 실재와 지수의 불일치 현상이 발생할 여지가 있다.<sup>7</sup> 대부분의 지수들이 순위평가를 위해 계량적·통계적 분석을 활용하기 때문에 복잡한 평가대상에 대한 단순화 작업

7 지수의 생산과정에서 이러한 문제를 다루고 있는 연구로는 Davis et al. (eds.), (2012), pp. 7-10; Rachel M. Gisselquist, "Developing and evaluating governance indexes: 10 questions," *Policy Studies* 35(5) (2014), pp. 513-531을 참조하기 바란다.

이 반드시 포함되기 마련인데, 이러한 과정에서 지수와 실재의 불일치가 발생할 가능성이 높다. 이러한 불일치는 수많은 요인들과 복잡한 조건 가운데 무엇을 보여줄 것인가를 선택하는, 일종의 권력의 반영물이라고 할 수 있다. 피오라몬티(Lorenzo Fioramonti)는 숫자를 활용하는 작업은 근본적으로 정치적 의도를 가질 수밖에 없으며, 그렇기 때문에 공동체의 의사결정과 거버넌스에 영향을 미친다고 주장했다. 특히 “공식 통계는 사회에 명령을 내리고 권력의 구조를 뒷받침하는 데 중추적 역할을 담당”한다고 지적한다.<sup>8</sup>

특히 지수의 결과 값이 숫자로 표현되는 경우, 사람들은 이를 직관적으로 좀 더 쉽게 받아들이는 경향이 있다. 즉 숫자가 지니는 고유한 특성 때문에 실재를 더욱 적나라하게 드러냄으로써 별도의 해석과정을 거쳐 비판적으로 수용하기보다는 마치 객관적인 현실을 그대로 보여주고 있다는 환상을 갖게 된다. 지수의 순위표는 이러한 환상을 만들어내기에 가장 좋은 도구로 활용된다. 해당 지수의 표준에 부합하도록 강제하는 효과를 낳을 뿐만 아니라 낮은 순위를 차지했다는 사실이 묘한 박탈감을 갖게 할 수 있다. 이러한 심리적인 영향은 자발적으로 그 순위표에서 더 높은 위치를 차지하는 노력을 벌이게 할 수도 있다. 이렇게 실재와 지수, 그리고 그 중간에서 작동하는 인간심리 간의 상호작용 구도에서 지수의 대상이 되는 인간 행위자는 지수가 만들어내는 순위에 점점 집착하게 되고, 그 결과에 집착하면 할수록 지수를 생산하는 주체는 실재-지표-지수의 생성과정에서 보이지 않는 권력을 행사하게 된다.

이러한 권력은 이른바 메타지식을 장악하는 과정에서 생성되는 권력이라고 개념화할 수 있다.<sup>9</sup> ‘지식에 대한 지식’이라는 뜻을 지닌 메타지식이 현실적으로 의미하는 바는 ‘걸러내고 엮어내는 기능을 하는 지식’에 있다. 다시 말해 실재를 걸러내

8 로렌조 피오라몬티, 박지훈 역, 『숫자는 어떻게 세상을 지배하는가』 (부천: 더좋은책, 2015), pp. 27-28.

9 이 글에서 원용하고 있는 메타지식의 개념과 그 권력적 함의에 대한 (국제)정치학적 논의로는 김상배, 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』 (파주: 한울, 2010)을 참조하기 바란다.

고 엮어서 데이터가 되고, 데이터를 걸러내고 엮어서 정보가 되고, 정보를 걸러내고 엮어서 지식이 되고, 지식을 걸러내고 엮어서 지혜가 되는 과정에 관여하는 ‘지식’이다.<sup>10</sup> 현실에서 이러한 메타지식은 지식을 분류하고 규칙을 부여하며 지식의 의미와 담론을 규정하는 ‘지식’이다. 역사적으로 이러한 메타지식은 분류체계, 서지학적 지식, 기술표준, 인식론과 방법론, 통계 등의 형태로 존재해 왔으며, 이 글에서 다루는 지수도 대표적인 메타지식이다. 이러한 메타지식은 우리가 일반적으로 말하는 ‘내용’을 의미하는 지식이라기보다는 그 내용적 지식에 ‘형식’을 부여하는 ‘지식’이라는 특징을 지닌다. 다시 말해, 이러한 메타지식은 지식에 ‘질서’를 부여하는 ‘지식’이다. 사실 정치학의 관점에서 보면, 이렇게 ‘지식에 질서를 부여하는’ 행위는 바로 권력이 행사되는 과정을 의미한다.<sup>11</sup>

## 2. 지수의 메타권력

이 글에서 주목하는 것은 바로 이러한 권력의 함의를 지니는 메타지식으로서 지수의 역할이다. 오늘날과 같이 전 세계적으로 수많은 지수들이 생산되면서 국가들 간의 비교가 이루어지고 순위가 매겨지는 현상이 자연스럽게 받아들여지고 있다. 실제로 현존하는 지수들의 3분의 2 이상이 2001년 이후에 만들어졌고 그 중 세계 언론이 주목하는 지수의 수만 해도 95개가 넘는다.<sup>12</sup> 세계질서를 규율하는 힘을 발휘하는 존재로서 지수는 국력을 분석·평가하여 국제비교 및 순위를 제공한다. 순위평가에 근거하여 국가들은 해당 지수가 담고 있는 표준에 얼마나 부합하는지의

10 김상배 (2010), pp. 44-45.

11 지식에 질서를 부여하는 권력에 대한 논의는 바로 미셸 푸코(Michel Foucault)의 작업이 가장 대표적이다. Michel Foucault, *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences* (New York: Vintage Books, 1970); Michel Foucault, *The Archaeology of Knowledge* (New York: Pantheon Books, 1972); Michel Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977* (New York: Pantheon Books, 1980); Michel Foucault, *Michel Foucault: Security, Territory, Population* (New York: Palgrave, 2007).

12 Cooley and Snyder (2015), “Ranking Has Its Privileges,” p. 102.

여부를 상대적으로 인식하게 되고, 더 나아가서는 여기에 더 적합한 형태로 국내 제도와 정책을 개선하려는 노력을 기울이게 된다. 특히 다양한 국제기구나 국제 투자 기관 및 민간기관 등이 생성하는 지수가 물질자원을 어떻게 분배할 것인가의 기준과 연동되는 종류일 경우, 그 지수는 단순한 인식의 도구를 넘어서 실질적으로 현실의 변화에 영향력을 행사하는 권력의 수단이 된다.<sup>13</sup>

이렇듯 지수는 평가대상들을 일정한 방식으로 규정할 뿐만 아니라 지수가 제공하는 표준에 더 부합하도록 유인하는 권력을 행사한다. 메타지식으로서 지수가 발휘하는 권력은 통상적으로 국제정치학에서 말하는 물질권력은 아니다. 메타지식에서 비롯되는 권력은 군사력이나 경제력과 같은 물질권력에 대한 논의의 지평을 넘어서 좀 더 복잡한 구조적인 맥락에서 작동하는 21세기 권력의 한 단면을 보여준다. 이러한 지수의 권력은 주로 지식권력의 형태로 이해되고 있는데, 이는 권력을 구성하는 자원의 초점이 지식으로 옮겨가고 있다는 이른바 ‘권력이동’에 대한 논의와 함께, 권력이 작동하는 방식도 지식 변수나 또는 이와 관련된 커뮤니케이션 변수에 크게 의존하게 된다는 논의를 배경으로 개념화된다. 이러한 맥락에서 보면 지수의 권력에 대한 논의는 최근 한창 논의되고 있는 21세기 권력변환에 대한 논의의 한 단면을 보여준다고 할 수 있다.<sup>14</sup>

13 이와 같은 문제의식을 바탕으로 다양한 지수와 지표들을 분석한 대표적인 연구로는 Cooley and Snyder, *Ranking the World* (2015); Davis et al. (eds), (2012); Kelly and Simmons (2015) 등이 있다.

14 사실 오랫동안 국내외 국제정치학계는 보유자원에서 우러나오는 직접적 통제 차원을 넘어서는 권력의 메커니즘에 관심을 기울여 왔다. 예를 들어 기존의 연구들은 구조와 제도 및 관념 등의 탈 물질적 및 탈 행위자 차원에서 21세기 권력을 파악하기 위해서 다양한 시도들을 벌여 왔다. 그 중에서 최근 (국제)정치학에서 진행된 있는 대표적인 작업들만 뽑아보면, Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977); Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004); Wendy Larner, and William Walters (eds.), *Global Governmentality: Governing International Spaces* (New York: Routledge, 2004); Michael Barnett and Raymond Duvall (eds.), *Power in Global Governance* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2005); Ulrich Beck, *Power in the Global Age: A New Global Political Economy* (Cambridge, UK: Polity, 2005); Felix Berenskoetter and M. J. Williams (eds.), *Power in World Politics* (London and New York: Routledge, 2007) 등을 들 수 있다.

강조컨대, 이러한 지식권력은 단순히 얼마나 많은 지식을 보유하고 있는지의 기준만으로 보는 자원권력의 일례는 아니다. 오히려 자원의 개념으로 파악되는 지식 권력에 질서를 부여하는 과정에서 발생하는 권력이다. 어떠한 지식이 존재하는지 뿐만 아니라 그러한 지식이 어떻게 생산·유통·소비되는지의 구조와 그것을 획득하고 생산하는 주체들의 분포, 그리고 이러한 인적·지식자원의 생산 전반에 영향을 미치는 권력이다. 이렇게 지식의 생산·유통·소비가 이루어지는 ‘게임의 규칙’에 영향을 미치는 권력이라는 의미에서 보면, 지수의 권력은 일종의 ‘구조적 권력’으로 보아야 할 것이다. 더군다나 글로벌 지식질서에서 지수라는 메타지식이 차지하는 구조적 위상으로부터 그 권력이 생성된다는 사실을 고려하면 이러한 구조적 권력의 발상은 더욱 힘을 얻는다.<sup>15</sup>

이와 유사한 맥락에서 이 글은 지수가 발휘하는 지식권력을 메타권력(meta-power)<sup>16</sup>의 개념을 빌어서 이해하고자 한다. 사실 지수의 권력은 ‘실체권력(substantive power)’라기보다는 기본적으로 ‘권력에 대한 권력,’ 즉 메타권력의 모습을 하고 있는 것으로 파악된다. 여기서 메타권력은 여타 권력의 작동과정에 ‘질서’를 부여하는 권력 정도로 이해할 수 있다. 메타권력은 실제적인 권력처럼 항상 ‘현존하는(actual)’ 형태는 아니고, 일종의 ‘버추얼한(virtual)’ 형태로 존재하다가 상황의 요구에 따라서 필요한 권력자원이나 테크닉을 동원하는 방식으로 작동한다. 이러한 점에서 보면 메타권력의 개념은 최근 국내외 학계에서 관심을 끌고 있는 ‘네트워크 권력(network power)’의 개념과도 맥이 닿는다. 이러한 메타권력이 실제적인 권력을 무시하고 완전히 독자적으로 작동하는 것은 물론 아니다. 그럼에도 불구하고 21세기를 맞이하여 메타권력의 현상이 전례 없이 부각되고 있다는 것

15 글로벌 지식질서라는 맥락에서 작동하는 구조적 권력에 대한 국제정치학적 문제제기로는 김상배 외 (2008); 김상배 (2014)을 참조하기 바란다.

16 (국제)정치학에서 ‘메타권력(meta-power)’이라는 용어는 스테판 크라스너(Stephen Krasner)가 사용한 바 있는데, 이 책에서 사용하는 ‘메타권력’과는 의미가 다르다. Stephen D. Krasner, *Structural Conflict*, Berkeley (CA: University of California Press, 1985). 크라스너는 행위자들의 권력게임이 발생하는 ‘게임의 규칙’으로서 국제레짐과 같은 제도적 틀 그 자체를 바꿀 수 있는 능력으로 메타권력을 규정하였다.

또한 사실이다.<sup>17</sup>

21세기 세계정치에서 지수를 생산하여 유통시키는 기관들은 이러한 메타권력을 발휘한다. 즉, 지수의 생산과정을 통해 다양한 형태의 평가기관들은 지수의 구성방식과 데이터의 수집과 조사방법 등을 관장하면서 지수를 통해 글로벌 거버넌스와 관련된 표준을 설정하는 메타권력을 발휘하게 된다. 또한 지수 산정의 대상이 되는 국가 행위자들이 순위평가를 근거로 자발적으로 행위를 통제하고 변화시킴으로써 이러한 평가기관들은 세계정치 무대에서, 미셸 푸코(Michel Foucault)가 말하는 의미에서의 ‘거버넌탈리티(governmentality)’를 구현하는 토대를 얻게 된다.<sup>18</sup> 다시 말해 ‘무엇을 지식으로 만들 것인가’, ‘어떤 틀로 세상을 판단하고 무엇을 문제라고 인식하게 할 것인가’, ‘그러한 문제를 어떻게 해결할 것인가’ 등의 질문들이 메타지식으로서 지수를 생산하는 과정에 포함되기 마련이며, 이에 대해 해답을 제시하는 과정에서 지수를 생산하는 주체의 세계관과 가치관이 긴밀하게 내포될 수밖에 없다.

17 이 글에서 염두에 두는 네트워크 권력은 어느 행위자가 보유하고 있는 고정된 권력자원이 아니라 사회적 행위자들의 상호작용의 관계망 속에서 발생하는 권력을 개념화한 것이다. 학계에서 아직까지 네트워크 권력이라는 용어는 그리 흔히 사용되고 있지는 않다. 이 글에서 사용하는 맥락과 유사한 의미에서 네트워크 권력의 개념을 사용한 기존 연구로는 Manuel Castells (ed.), *The Network Society: A Cross-cultural Perspective* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004); David Singh Grewal, *Network Power: The Social Dynamics of Globalization* (New Haven & London: Yale University Press, 2008); Michael Hardt and Antonio Negri, *Empire* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2000); 김상배 (2014) 등을 들 수 있다.

18 권력/지식(power/knowledge)의 연속선상에서 푸코가 제시한 거버넌탈리티는 사물에 대한 지식을 바탕으로 하여 ‘부와 건강, 그리고 행복을 알고 다스리기 위한 모든 시도들에 체현된 사고방식과 행위양식’이다. 거버넌탈리티는 통치되어야 할 각각의 사물들의 ‘편의에 맞게끔’ 그들을 배열하는 방식이기도 하다. 이러한 점에서 거버넌탈리티는 개별적이면서도 전체적인 삶을 보장하고 유지하고 개선하는 데 기여하는 권력이다.; Michel Foucault, “Governmentality,” in Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1991), pp. 87-104; Cooley and Snyder, *Ranking the World* (2015), pp. 17-18; 김상배 (2010), pp. 240-241.

### Ⅲ. 신자유주의적 경제질서의 확대재생산

경제력은 물질권력의 핵심이라는 점에서 근대 국제정치의 중요한 목표로 자리매김해 왔다. 현대 세계정치에서도 물질적 경제력의 확보는 가장 중요한 국가적 목표이다. 그러나 빠르게 변화하는 세계질서에서 물질권력을 장악하는 문제뿐만 아니라 누가 이 분야 게임의 규칙을 장악하느냐의 문제가 점점 더 중요해 지고 있다. 이러한 점에서 경제력 확보를 놓고 벌이는 국가 간 경쟁에 영향을 미치는 메타지식에 대한 논의의 의미를 찾을 수 있다. 특히 현재의 신자유주의 세계경제질서 운영에 영향을 미치는 지수의 생산자로서 세계은행과 신용평가기관들이 담당하는 역할에 주목할 필요가 있다. 이들이 생산하는 메타지식은 미국을 비롯한 서구 선진국 중심으로 짜인 세계경제질서를 유지하고 개발도상국들로 하여금 이러한 질서에 적응케 함으로써 기성질서를 재생산하는 데 기여한다.

#### 1. 세계은행의 지수와 정책지식 생산

1944년에 설립된 세계은행은 금융기관으로서의 기능뿐만 아니라 개발문제를 비롯한 각종 경제 관련 문제에 대한 지식을 생산하는 역할을 수행하고 있다. 세계은행은 2030년까지의 장기목표를 첫째, 1.25달러 이하의 절대 빈곤선에 해당되는 극빈층 인구를 3%이하로 낮추고, 둘째, 모든 국가의 소득 하위 40%에 해당하는 사람들의 임금 인상을 통해 부의 재분배를 촉진하겠다는 것으로 삼고, 이를 위한 투자지원과 혁신적인 지식을 공유하는 데 노력을 기울이고 있다고 한다.<sup>19</sup> 이러한 ‘지식은행(Knowledge Bank)’으로서의 역할을 수행하는 과정에서 세계은행은 다양한 형태의 지수와 보고서 등을 생산하고 있다.

세계발전지표(World Development Indicator)가 대표적이며, 연차보고서(Annual

19 World Bank, “What We Do,” Accessed at <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do> (January 4, 2016).

Reports)나 기업환경평가(Doing Business), 글로벌 경제전망(Global Economic Prospects), 글로벌 금융발전 보고서(Global Financial Development Report), 글로벌 모니터링 보고서(Global Monitoring Report) 등을 출간한다. 이와 같은 보고서들은 일견 세계 각국의 경제상황을 분석하고 유엔의 새천년개발목표(MDGs)를 달성하기 위한 실행방안을 고민하는 것으로 보인다. 그런데 이렇게 생산된 지식에 담기는 내용들을 보면, 빈곤국이나 다른 정책대상들의 상황과 요구사항을 적극적으로 반영한 결과라기보다는 신자유주의적 시각에서 내려진 선진국들의 진단과 처방이라는 인상이 지울 수 없는 것이 사실이다.

대표적인 사례로 국제노동조합연맹(ITUC: International Trade Union Confederation)을 비롯한 국제적인 노동조합 조직들이 2009년 세계은행의 기업환경평가와 고용노동자지수(EWI: Employing Workers Index)와 관련하여 문제를 제기하였으나 제대로 반영되지 않은 사례를 들 수 있다. 세계은행은 2008년 세계 금융위기 이후 본격적으로 제기된 신자유주의에 대한 비판과 노동계의 반발을 표면적으로 수용하는 것 같은 태도를 보이면서도, 기업환경평가 보고서 2010년판에서는 노동계의 요구사항을 수용한 개혁이 가지는 효과에 대해서 회의적인 태도를 취하면서 신자유주의적인 관점을 견지하는 행태를 보였다.<sup>20</sup>

이와 같이 신자유주의적 편향을 갖는 정책지식을 생산하는 세계은행의 활동은 '지식경영'이라는 명목 하에 체계적으로 진행되고 있다. 세계은행 개발경제 부문 부총재를 중심으로 진행되는 지식경영은 세계은행 내부의 목소리를 하나로 일치시키는 효과를 낳는다. 예를 들어, 주로 영미권에서 경제학 박사학위를 취득한 인재들이 세계은행의 목표에 부합하는 성과를 내도록 유인하는 인사관리와 보상체계가 작동된다. 또한 내부에서 불협화음을 일으킬 수 있는 담론을 걸러내고, 세계은행의 입장을 뒷받침하는 데이터를 선별하는 등과 같은 지식생산 관리가 이루어진다.<sup>21</sup> 과연

20 Susan L. Kang, "Labor and The Bank: Investigating the Politics of the World Bank's Employing Workers Index," *J. Workplace Rights*, 14(4) (2009), pp. 486-496.

21 Robin Broad, "'Knowledge management': a case of the World Bank's research department," *Development in Practice*, 17(4-5) (2007), pp. 701-705.

이러한 지식생산의 환경 하에서 미국이나 일부 서구 선진국과는 다른 경제환경에 놓인 개도국들에 적합한 정책지식 개발이 이루어질 수 있는지에 대해서는 의문이 제기될 수밖에 없다.

그럼에도 세계은행이 제공하는 지수와 정책지식은 국가들의 행위에 직접적인 영향을 미치는 위력을 발휘하고 있다. 예를 들어, 세계은행이 생산하는 지수 가운데 기업환경평가지수(DBI: Ease of Doing Business Index)는 기본적으로 이른바 워싱턴 컨센서스가 제시하는 경제정책을 얼마나 잘 수행하는지, 특히 얼마나 투자하기 좋은 거시경제 환경을 만들어놓고 있는지에 따라서 국가를 평가한다. 스탠더드 앤 푸어스 등과 같은 시장분석기관들은 이러한 DBI와 함께 세계경제포럼(World Economic Forum)이 제시하는 세계경쟁력지수(GCI: Global Competitiveness Index)를 동시에 고려하여 국가들을 평가하는데, 이렇게 생산된 지수는 특정 국가의 경제현실을 자의적으로 규정하는 메타지식의 권력을 발휘하기도 한다.

실제로 2009년에는 구 사회주의권 국가인 그루지야의 순위를 매기는 과정에서 흥미로운 일이 벌어지기도 했다. 그루지야의 2009 DBI 순위는 15위였으나, 2008/9년 GCI 순위는 90위를 기록하였다. 다른 국가들의 경우는 다소 간의 차이가 있더라도 전반적으로는 큰 차이가 없었던 반면에 그루지야의 경우에는 수치상의 큰 차이가 나타났다. 이러한 일이 벌어진 것은 DBI를 근거로 한 2009년 세계은행 기업환경평가보고서에서 그 단초가 발견된다. 해당 연도에 신자유주의적 경제정책을 추진하는 규제 시스템을 갖추었다고 평가되는 국가들이 높은 순위를 기록했는데, 그루지야가 이러한 기준에 부합하는 국가들 중의 하나였던 것이다.<sup>22</sup> 과연 세계은행의 기준에만 부합하는 개혁이 그루지야의 거시경제를 내실화하는 적절한 정책이었는지, DBI라는 개별지수에서만 높은 순위를 얻는다고 해서 실질적으로 거시경제 상황이 나아졌다고 판단할 수 있는지의 문제는 별개임에도 불구하고, 이러한 과정에서 세계은행의 지수가 그루지야의 정책 변화를 이끌어내는 위력을 발휘했음은

22 Cooley and Snyder, *Ranking the World* (2015), pp. 151-177.

부인할 수 없다.

## 2. 신용평가기관의 국가신용등급 발표

스탠더스 앤 푸어스, 무디스, 피치 등과 같은 신용평가기관들이 생산하는 지수, 즉 신용등급은 각종 국제적 비교평가를 내용으로 하는 세계적 차원의 지수들 중 가장 먼저 개발되어 아직까지도 막강한 영향력을 행사하고 있는 대표적인 사례이다. 싱클레어(Timothy Sinclair)는 현재 이들 신용평가기관들이 미국이라는 국가 행위자에도 버금가는 힘을 가진 세력이라고 주장한다.<sup>23</sup> 세계은행을 중심으로 한 지식생산이 공적 영역에서의 기성 경제질서를 유지하는 담론을 생산한다면, 신용평가기관은 글로벌 금융 자본주의의 한 축을 담당하면서 신자유주의적 경제질서를 유지·강화하는 민간 영역의 지식생산자의 역할을 하고 있다는 것이다.

이러한 맥락에서 과연 사적권력인 신용평가기관들이 생산하고 있는 지수들이 공적영역인 세계경제를 좌우할 만큼 객관적으로 실재를 반영하고 있는지에 관한 의문도 제기된다. 예를 들어 2008년 글로벌 금융위기의 원인으로 미국 중심의 국가 신용등급 평가에 기반을 두고 이루어진, 일부 기업들에 대한 신용 과대평가가 지적된 바 있다.<sup>24</sup> 이러한 우려에도 불구하고 이들이 생산하는 국가 신용등급은 각국 언론에서 중요한 관심거리이며, 거시경제에서 영향력을 행사하고 있다. 다시 말해 지수의 생산이 지니고 있는 문제에 대한 지적이 있음에도 불구하고, 신용평가기관들이 생산하는 지수의 유통과 소비는 여전히 진행되고 있다는 점은 이들 신용평가기관들이 발휘하는 영향력을 실감케 한다.

23 Timothy Sinclair (2005).

24 이와 관련된 연구로는 Lawrence J. White, "Credit-Rating Agencies and the Financial Crisis: Less Regulation of CRAs is a Better Response," *Journal of International Banking Law*, 25(4) (2010), pp. 170-179; Siegfried Utzig, "The financial crisis and the regulation of credit rating agencies: A European banking perspective," *ADBI Working Paper Series*, No. 188 (2010); Efraim Benmelech and Jennifer Dlugosz, "The credit rating crisis," *NBER Macroeconomics Annual 2009*, Vol. 24 (2010), pp. 161-207.

신용평가기관들은 외부에는 알려지지 않은 방법으로 각 국가들의 신용등급을 평가하고, 세계경제 행위자들은 이들 기관이 내놓은 지수를 기준으로 자산을 평가하고 금융거래를 한다. 설사 이들 신용평가기관이 상당히 정교한 방법론을 통해 국가들의 신용등급을 정확하게 판단한다고 하더라도 그 결과의 객관성에 대한 문제제기를 할 수 있다. 즉, 신용등급의 평가 내용 자체가 아니라 신용평가기관이 생산하는 지식이 가진 권위의 원천은 어디에서 비롯되며, 그것이 그러한 권위를 직접적으로 용인하지 않는 다른 국가들에게까지 절대적인 영향력을 행사하는 것이 정당하냐는 것이다.

특히 동일한 국가에 대한 신용등급이 평가기관별로 상이한 경우, 평가기준과 과정이 공개되는 않은 상황에서 어떤 신용등급을 더 신뢰해야 할 것인지의 문제가 제기된다. 만약에 현재 가장 권위 있는 것으로 받아들여지는 스탠더드 앤 푸어스, 무디스, 피치 등 3대 신용평가기관들이 내놓은 신용등급이 상호 간에 상이할 경우, 이를 어떻게 받아들여야 할 것인가? 각 기관들이 자신들의 신용등급 산출과정을 공개하고 있지 않은 현재의 상황에서, 단순 산술평균이나 수학적 조작만으로는 이들 기관 사이에서 나타나는 편차를 넘어서 객관적이고 정확한 신용등급을 확보하는 일은 쉽지 않다.

〈그림 2〉에서 살펴보는 바와 같이, 2016년 1월 현재, 3대 기관이 모두 신용등급을 발표한 96개국 중 신용등급이 모두 동일한 국가는 33개국으로 약 34.4%에 그친다. 나머지 3분의 2에 해당하는 국가들의 신용등급은 적어도 어느 한 기관은 상이한 평가를 내리고 있다. 게다가 3대 기관이 제시한 신용등급이 모두 상이한 경우도 10개국이나 된다. 특히 우크라이나의 경우에는 가장 큰 차이를 보이고 있다. 스탠더드 앤 푸어스는 우크라이나를 ‘투자 주의대상국’으로 평가하고 있으나(B- 등급), 무디스는 이보다 몇 단계 더 낮은 등급의 ‘매우 높은 투자 위험국’으로 평가하고 있으며(Caa3 등급), 피치는 ‘상환불능상태(RD 등급)’로 평가한다.<sup>25</sup>

25 Trading Economics, “Credit Rating.” Accessed at <http://www.tradingeconomics.com/country-list/rating> (January 12, 2016).

〈그림 2〉 각 국의 신용등급 비교 (2016년 1월 기준)

등급비교		국가 (신용등급 상위 순)
세 등급이 모두 동일한 경우		룩셈부르크, 스위스, 캐나다, 덴마크, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이, 오스트레일리아, 싱가포르, 쿠웨이트, 아랍에미리트, 프랑스, 카타르, 라트비아, 리투아니아, 말레이시아, 태국, 파나마, 아제르바이잔, 바레인, 콜롬비아, 루마니아, 인도, 포르투갈, 헝가리, 크로아티아, 방글라데시, 조지아, 수리남, 몽골, 잠비아, 케냐 (33개국)
S&P 등급만 상이한 경우	다른 등급보다 한 단계 높음	홍콩, 영국, 에스토니아, 체코, 키프로스, 도미니카 공화국, 세르비아 (7개국)
	다른 등급보다 한 단계 낮음	핀란드, 미국, 터키, 우간다, 레바논, 모잠비크, 나이지리아 (7개국)
무디스 등급만 상이한 경우	다른 등급보다 1-2단계 높음	오스트리아, 뉴질랜드, 한국, 폴란드, 멕시코, 페루, 과테말라, 파라과이, 남아프리카공화국, 앙골라, 엘살바도르, 가봉, 에티오피아 (13개국)
	다른 등급보다 1-2단계 낮음	벨기에, 슬로바키아, 스페인, 모로코, 인도네시아, 볼리비아, 브라질, 베트남, 에콰도르, 이라크, 그리스 (11개국)
피치 등급만 상이한 경우	다른 등급보다 한 단계 높음	카자흐스탄, 아이슬란드, 코스타리카, 러시아, 스리랑카, 이집트, 가나, 파키스탄 (8개국)
	다른 등급보다 한 단계 낮음	대만, 중국, 칠레, 일본, 이스라엘, 우루과이, 필리핀 (7개국)
세 등급이 모두 상이한 경우		사우디아라비아, 말타, 아일랜드, 슬로베니아, 이탈리아, 불가리아, 콩고공화국, 자메이카, 우크라이나, 베네수엘라 (10개국)

\*출처: Trading Economics, "Credit Rating," <http://www.tradingeconomics.com/country-list/rating> (검색일: 2016. 1. 12)에서 재구성.

위와 같은 결과가 나오는 것은 각 기관별로 투자고객들의 선호를 고려하여 평가 항목별로 상이한 가중치를 두기 때문이다. 이러한 ‘자의성’은 오히려 신용평가기관의 안목과 능력을 의미하는 것으로 볼 수도 있다. 그럼에도 신용평가기관이 생산하는 신용등급이 권위를 가지기 위해서는 그러한 등급이 실재 해당 기관의 신용 상태를 정확히 반영한다는 신뢰가 있어야 한다. 즉, 신용평가를 받는 대상과 그것을 기반으로 판단하는 각종 경제 주체들의 신용평가기관에 대한 신뢰가 있어야만 신용등급이 의미를 지니게 된다. 피오라몬티는 민간의 신용평가기관들이 상당한 영향력을 유지할 수 있는 이유는 ‘시장 참가자들의 신뢰’ 뿐만 아니라 “국가 또한 평가 등급을 금융 규제에 통합시켜 평가를 제도화”하였기 때문이라고 지적한다.<sup>26</sup> 게다가 이들 기관이 생산하는 신용등급의 타당성을 평가할 제3의 기관이 부재한 상황에서

신용평가기관의 영향력은 절대화될 수밖에 없다.

이러한 상황에서 미국을 비롯한 서구 선진국들이 직접 나서서 탈규제라는 구호를 외치지 않더라도, 각 국가들은 신용등급평가라는 신호를 따라서 신자유주의적 거버넌스를 수용할 수밖에 없게 되는 구조적 조건이 창출된다. 신용평가의 대상이 되는 국가들이 나서서 신용평가과정의 ‘자의성’ 과 ‘폐쇄성’ 을 지적하면서 새로운 대안을 제시하지 않는 한, 모든 국가들이 이러한 신용등급의 시스템에 의존할 수밖에 없게 되는 것이다. 국채의 가치나 투자처로서의 매력 등에 지대한 영향을 미치는 국가 신용등급에 무심할 수 있는 국가는 거의 없다는 점에서 신용등급이라는 지수의 메타권력은 작동할 근거를 얻게 된다.

#### IV. 국가 이미지와 거버넌스 역량의 수치화

국가 이미지는 세계정치 무대에서 개별국가가 동원할 수 있는 매력자원 중의 하나이다. 예를 들어, 어느 나라가 보유하고 있는 이미지에서 비롯되는 호감은, 반드시 그 나라가 군사력이나 경제력 측면에서 압도적인 우위에 있지 않더라도, 효과적인 권력자원으로 작용할 수 있다. 최근 이러한 국가 이미지를 단순히 추상적이고 감성적으로 인식하는 차원을 넘어서 수치화된 지수로 구체화해서 이해하려는 시도들이 늘고 있다. 국가 이미지를 국가브랜드나 국가경쟁력의 일부로 가시화시켜 순위를 매기는 작업은 이 글에서 논하는 지수의 메타권력을 엿볼 수 있는 현상이다. 또한 각국의 거버넌스 역량을 평가하는 다양한 지수들도 국가 이미지를 규정하는 메타권력의 한 축을 담당한다.

## 1. 국가브랜드 및 국가경쟁력 지수

국가브랜드란, 한 국가의 자연환경, 국민, 문화, 전통, 정치체제, 경제수준, 사회안정, 제품, 서비스 등의 무유형 정보와 경험을 활용하여 내외국민들에게 의도적으로 해당 국가 또는 그의 집단, 제품, 서비스를 식별하고 다른 국가와 구별하도록 기획된 용어나 기호, 상징, 디자인 또는 이들의 조합, 즉 상징체계를 의미한다.<sup>27</sup> 브랜드라는 용어는 경영학 분야에서 고안되었는데, 주로 자산의 개념으로 이해되며, 궁극적으로는 특정 기업이 산업 내에서 우위를 점하고 이윤을 창출하기 위한 도구로서 활용된다. 국가브랜드 역시 일차적으로는 자국 산업의 이미지를 긍정적으로 형성하게 만들어 자국산 제품의 판매 촉진과 수출 증대에 기여하고, 투자 유치와 관광객 및 인재를 끌어들이기 위한 목적을 갖고 있다.<sup>28</sup> 따라서 대부분의 국가브랜드 관련 연구는 국가브랜드가 구체적으로 어떻게 형성되었는가를 추적하기보다는 그러한 국가브랜드를 경제적으로 어떻게 활용할 것인지에 대한 정책연구가 대부분이다.<sup>29</sup>

여기서 주목할 점은 대표적인 국가브랜드 지수들이 공통적으로 사용하는 지표들이 관광, 무역, 투자 등 국가 간 관계에서 인적·물적 교류를 통해 궁극적으로 경제적 이익을 얻을 수 있는 부분과 밀접하게 연결되어 있다는 사실이다. 대표적인 국가브랜드 지수들의 주요 측정요소를 살펴보면 아래의 <그림 3>과 같다. 결국 이러한 틀을 통해 도출된 국가브랜드 지수와 이에 근거한 순위평가는 ‘얼마나 해당 국가에 경제적으로 자원·자산을 투입할 수 있는가’의 평가로 연결될 수밖에 없다. 물론 국가브랜드라는 발상 자체가 경영학적인 배경을 토대로 출발했다는 점을 고려할 때, 이러한 국가브랜드가 국가 이미지라고 하는 다소 추상적이고 다원적인 개념과

27 차희원·정정주·이유나, 『빅데이터 분석을 통한 한국의 국가브랜드 연구』(서울: 한국언론진흥재단, 2013), pp. 26-36을 참조하여 정리하였다.

28 키스 디니, 김유경 역, 『글로벌 브랜드 가치제고를 위한 국가 브랜드의 전략적 관리』(파주: 나남, 2009), pp. 34-40, pp. 300-304.

29 대표적으로 사이몬 안홀트, 김유경 역, 『국가 브랜드, 국가 이미지』(서울: 커뮤니케이션북스, 2003); 이창현, 『국가브랜드와 한류: 한류의 분석을 통한 국가브랜드 육성방안』(파주: 한국학술정보, 2011); 김유경 외, 『공공브랜드의 전략적 관리』(서울: 한경사, 2014) 등을 꼽을 수 있다.

일치할 수는 없을 것이다. 또한 앞서 지적한 바와 같이, 지수라는 계량화 작업의 특성상 주관적인 인식을 완벽하게 포착해내는 것은 어려울 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 현재 국가브랜드 지수가 경제적 투자가치라는 측면에서 그 국가를 평가하는 중요한 지수 중의 하나로 기능하는 것은 엄연한 사실이다.

〈그림 3〉 국가브랜드 지수들의 주요 측정요소

지수	주요 측정 요소
안홀트-GfK 로퍼 국가브랜드 지수	국민, 관광, 문화·유산, 투자 유치, 수출, 정부
키스 디니의 국가브랜드자산모델	본래자산: 아이콘, 경치, 문화 육성자산: 내부 매입, 예술 후원, 로열티 수준 대리자산: 국가이미지, 대중문화 속 대외적 묘사 유포자산: 브랜드 대사, 브랜드 수출품, 해외 이주민
퓨처브랜드 사의 CBI (Country Brand Index)	(해당 국가의) 인지도, 친숙도, 연상, 선호도, 방문 고려, 선택·방문, 옹호

출처: 김유정 (2009); 키스 디니 (2009), p. 100을 참조하여 재구성.

한편, 국가경쟁력 지수는 좀 더 직접적으로 경제적 투자 가치라는 관점에서 개별 국가들을 평가한다. 국가경쟁력 지수 중 전 세계적으로 가장 공신력을 인정받으면서 활발히 유통·소비되는 것은 스위스 국제경영개발원(IMD)과 세계경제포럼(WEF)이 발표하는 국가경쟁력 지수들이다. 이들 지수는 국가경쟁력을 측정하는 작업의 표준과도 같은 역할을 하고 있다. IMD의 세계경쟁력지수(World Competitiveness Index)는 경제적 성과, 정부 효율성, 비즈니스 효율성, 인프라 등의 네 가지 분야에서 각각 83개, 70개, 71개, 114개의 항목으로 평가하고 있다.<sup>30</sup> WEF의 글로벌경쟁력지수(Global Competitiveness Index)는 국가가 지니고 있는 경쟁력을 측정하기 위해 12가지 분야를 중심으로 판단하며, 이들을 그룹으로 묶어 요소, 효율성, 혁신의 범주로 분류하여 평가한다. 교육이나 보건시스템 등 제도적인 측면도 포괄하고 있기는 하지만 기본적으로는 경제적인 관점에서 국가경쟁력이라

30 IMD, *IMD World Competitiveness Yearbook 2014* (Lausanne, Switzerland: IMD International, 2014), p. 480.

는 개념에서 접근하고 있다.<sup>31</sup> 결국 국가브랜드나 국가경쟁력 지수는 국력의 다차원적인 면을 보여주기보다는 경제적 가치의 측면에서 본 국가의 능력을 강조하여 이미지화·계량화하고 있다. 이는 앞서 살펴본 신자유주의적 글로벌 경제질서가 재생산되는 모습의 또 다른 측면을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

## 2. 국가 거버넌스 역량의 평가

경제 역량을 측정하는 변수가 아닌 잣대로 어느 국가의 정치적 역량을 평가하는 국제지수로서 민주주의 관련 지수들도 살펴볼 필요가 있다. 물론 얼마나 민주화를 달성했는지 여부가 그 국가의 정치적 역량을 곧바로 의미하는 것은 아니다. 그럼에도 지수의 소비자 입장에서 볼 때, 얼마나 더 민주적이고 자유로운 국가인지의 여부는 그 국가에 대한 이미지를 형성하는 데 있어 중요하다. 민주주의 관련 지수들 중 세계적으로 인정받고 통용되는 것으로는 폴리티 IV(Polity IV)와 이코노미스트(The Economist Intelligence Unit)의 민주주의 지수(Democracy Index), 프리덤하우스(Freedom House)의 자유지수 등이 있다. <그림 4>는 각 지수가 평가대상의 정치체제를 상대로 도출된 지수 값을 통해 어떻게 분류하고 있는지를 정리하였다.

<그림 4> 민주주의 측정 지수 비교

폴리티 IV		EIU 민주주의 지수		프리덤하우스 지수	
+10	매우 민주적	8.0 초과	전면적 민주주의	1.0~2.5	자유로움
~		8.0 이하 ~ 6.0 초과	불완전 민주주의	3.0~5.0	부분적 자유로움
		6.0 이하 ~ 4.0 초과	혼성 레짐		
-10	매우 독재적	4.0 이하	권위주의적 레짐	5.5~7.0	자유롭지 못함

\*출처: Marshall et al. (2015); The Economist Intelligence Unit (2015); Freedom House (2015)에서 재구성.

31 World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2015-2016* (Geneva: World Economic Forum, 2015), pp. 3-6.

첫째, 폴리티 IV는 170여 개국의 정치체제를 1800년부터 현재까지 얼마나 민주적인지 또는 독재에 가까운지를 판단할 수 있는 지수를 제공하고 있다.<sup>32</sup> 채점기준에 따라 민주주의 점수와 독재 점수를 매기고, 전자에서 후자를 뺀 결과 값을 기준으로 각 국가가 지니는 정치체제의 성격을 파악하는 방법을 원용하고 있다. 폴리티 IV의 채점기준으로는 대통령(정부수반) 선거의 경쟁성, 참여자 범위의 개방성, 행정부에 대한 견제 정도, 정치참여의 규제 정도, 정치참여의 경쟁성 등이 사용된다.

둘째, 이코노미스트의 민주주의 지수의 경우 위의 세 지수 중에서 가장 늦은 2007년부터 발표되기 시작하였다. 투표과정과 다원주의, 정부의 기능, 정치 참여, 정치 문화, 정치적 자유의 다섯 가지 지표를 각각 0점에서 10점까지의 범위 내에서 점수를 부여하여, 이를 산술평균한 결과로 제시된다.<sup>33</sup> 각각의 지표는 기본적으로 여론조사를 기반으로 점수화가 되며, 이를 통해서 각국의 국민들이 자국의 정치상황을 어떻게 인식하는지를 지수의 결과 값으로 연결시키는 방법을 사용하고 있다.

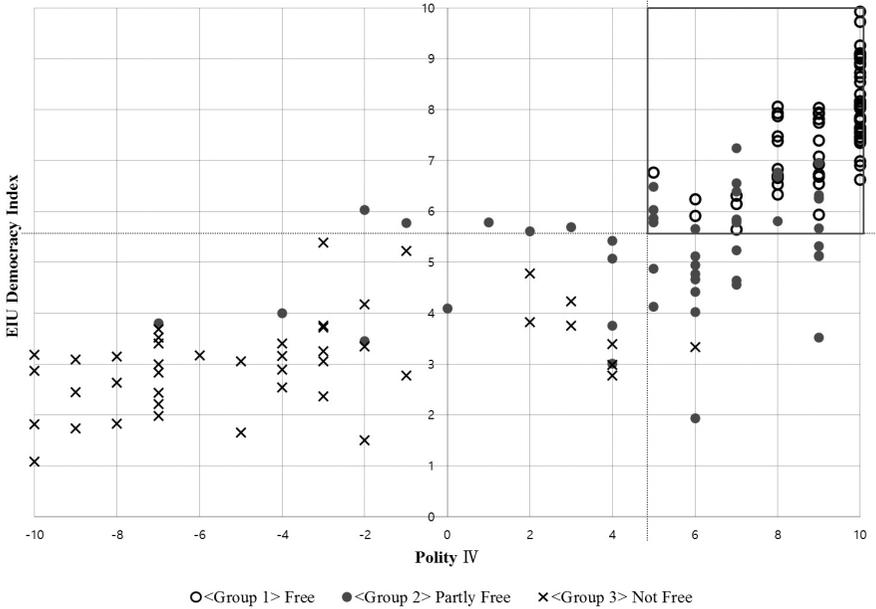
끝으로, 프리덤하우스의 자유지수는 민주주의 그 자체를 측정하지는 않지만 자유의 확보가 민주주의 달성의 중요한 요소가 될 수 있다는 점에서 세계적으로 주목받고 있는 민주주의 관련 지수 중 하나라고 할 수 있다. 1972년 이후 매년 각국의 정치적 권리와 인권의 두 가지 지수를 평가하고 있으며, 0.5점 단위로 1점부터 7점까지 13점 척도로 자유로운 국가에서부터 독재국가를 분류한다.<sup>34</sup> 정치적 권리의 경우 선거 과정, 정치적 다원주의 및 참여, 정부의 기능 등을 포함하는 10개 문항을, 인권의 경우 의사표현과 신념의 자유, 집회결사의 자유, 법치주의, 개인적 자율성과 권리 등을 포함하는 15개 문항을 체크리스트 형태로 전문가 의견조사를 실시하여 평가한다.<sup>35</sup>

32 Monty G. Marshall et al., *Polity™ IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2013 Dataset Users' Manual* (2015), Accessed at <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html> (December 5, 2015).

33 The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2014: Democracy and its discontents* (UK: The Economist Intelligence Unit Limited, 2015).

34 Freedom House, *Freedom in the World 2015* (2015), Accessed at <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015> (December 4, 2015).

〈그림 5〉 민주주의 지수 간 비교



\*출처: INSCR Data Page; The Economist Intelligence Unit (2015); Freedom House (2015)에서 재구성.

〈그림 5〉는 위에서 언급한 세 가지 지수의 2014년 결과 중에서 세 가지 지수의 데이터가 모두 확보한 156개국에 대해서 경향성을 파악한 그래프이다. 프리덤하우스가 제시하는 세 가지의 분류에 따라서 폴리티 IV와 이코노미스트 민주주의 지수 간에는 어떠한 상관관계를 가지는지를 살펴보고 있다. 2014년 기준 프리덤하우스의 자유지수에 따르면, 자유로운 국가(Free)는 156개국 중에 64개국, 부분적으로 자유로운 국가(Partly Free)는 48개국, 자유롭지 못한 국가(Not Free)는 44개국이 해당되었다. 〈그림 5〉에서 살펴볼 수 있듯이, 전반적으로 이코노미스트 민주주의 지수와 폴리티 IV 지수 간에 다소 간의 양(+)의 상관관계가 발견된다. 프리덤하우스 자유지수 그룹 내에도 약한 양(+)의 상관성이 존재하기는 하나 유의미할 정도는 아

니며, 자유로운 국가로 평가된 그룹 1의 경우만 전체적인 추세보다 상대적으로 약간 더 높은 양의 상관성을 보여준다.

이러한 지수 간 비교를 통해서, 어떠한 지표와 측정도구를 사용하는지에 따라서 동일한 국가에 대한 평가가 달라질 수 있음을 확연히 알 수 있다. 그러나 특이한 점은 산발적인 분포를 보인 부분적으로 자유로운 국가들(그룹 2)과 자유롭지 않은 국가들(그룹 3)에 비해서 자유로운 국가들(그룹 1)은 <그림 5>에서 우상단에 직사각형으로 표시한 일정한 범위 내에 모두 분포한다는 사실이다. 그리고 이들 64개국에는 북미(미국, 캐나다)와 유럽(서유럽, 남유럽, 러시아를 포함한 동유럽), 오세아니아의 주요 2개국(오스트레일리아와 뉴질랜드)을 아우르는 37개국이 포함되어 있으며(약 55%), 지리적으로 이들 대륙에 포함되나 그룹 1에 속하지 못한 국가는 9개국(그룹 2에서 6개국, 그룹 3에서 3개국)에 불과하다.

결국 이러한 결과는 지수들의 다양성에도 불구하고 민주화를 더 많이 달성했다고 평가되어 어느 한 지수에서건 높은 순위를 차지한 국가들은 전반적으로 긍정적인 국가 이미지를 획득하고 있다는 것으로 보여준다. 다시 말해, 민주주의 관련 지수의 경우에는 지수들 간의 일관성이 어느 정도 유지되어 어떠한 지수를 들이대더라도 상당히 안정적으로 자국의 정치적 이미지를 유지하고 있는 것으로 평가된다는 것을 의미한다. 지수들을 구성하는 지표들의 다양성에도 불구하고 이른바 서구식 민주주의에서 중요시 하는 제도적 장치와 가치들이 표준의 지위를 차지하고 있는 상황에서, 비서구적 정치체제를 지닌 국가들은 이러한 국가 거버넌스 역량 평가에서 근본적으로 불리할 수밖에 없다는 지적이 나오는 것은 바로 이러한 이유 때문이다.

## V. 고급인력과 지식 생산의 양적 · 질적 평가

21세기 정보화 시대에는 지식 그 자체가 중요한 권력자원이 된다. 그러나 단순히 지식자원을 많이 보유하기만 해서 지식권력을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 질적

으로 고급 지식에 대한 접근성이 높고, '좋은' 교육을 받아 어떠한 일을 하고 있는지, 그리고 이를 기반으로 해서 볼 때 지식질서의 어디에 위치하고 있는지를 아는 것이 지식권력의 보유 여부를 판별하는 또 다른 기준이 된다. 특히 고급인력과 지식 생산과 관련된 게임의 규칙을 정하는 능력, 즉 이 글에서 말하는 메타지식의 생산과 유통 및 소비를 통제하는 메타권력을 보유하는 것은 지식권력을 행사하는 중요한 조건이 된다. 이러한 메타권력을 지닌 기관으로서 대학과 싱크탱크, 그리고 학술지 인용색인을 관장하는 기관들의 활동에 주목할 필요가 있다.

## 1. 대학순위평가와 싱크탱크의 분포

전 세계 대학순위의 경우, 어떤 기관이 평가하는지와 상관없이 주로 이른바 아이비 리그(Ivy League)라고 불리는 미국 대학들이 상위권을 차지해 왔다. 서구권 평가기관 이외에 중국 상해교통대학 교육대학원 세계일류대학연구센터에서 2003년 6월에 처음 발행한 세계대학학술순위(ARWU: Academic Ranking of World Universities)에서도 미국의 대학들이 상위를 차지하고 있는 점은 흥미롭다. 2015년도 세계대학학술순위에 따르면, 상위 20개 대학 가운데 4개교를 제외하고는 모두 미국 소재 대학이며, 나머지 4개교는 모두 영국과 스위스 소재 대학교이다.<sup>36</sup> 중국 소재 대학은 상위 100위 내에 한 군데도 없었으며, 상위 200위 이내에는 2014년도 기준으로는 9개교, 2015년도 기준으로는 10개교가 분포하고 있다.

물론 자국에서 만든 지수에서 자국의 학교가 반드시 높은 순위를 차지해야 하는 것은 아니지만, 중국 기관의 평가가 다른 서구권에서 제시되고 있는 대학순위평가와 유사한 결과를 산출하고 있다는 점은 주목할 만하다. 이러한 결과가 도출된 것은 평가기준이 미국을 중심으로 짜여있는 현재의 글로벌 지식질서의 현황을 그대로 반영하는 지표를 사용했기 때문이다. 6개의 항목의 지표로 세계 대학에 대한 순위 평

36 Shanghai Ranking Consultancy, "세계대학학술순위 2015 순위통계," Accessed at <http://www.shanghai ranking.com/ko/ARWU-Statistics-2015.html> (January 5, 2016).

가를 진행하며, 구체적으로 졸업생의 노벨상 및 필즈상 수상실적, 교수의 노벨상 및 필즈상 수상실적, 인용빈도가 높은 연구자 수, 네이처(Nature)와 사이언스(Science) 학술지 논문 게재 수, 과학인용색인(SCIE)과 사회과학인용색인(SSCI)에 수록된 논문 수와 1인당 학술평가를 포함하였다.<sup>37</sup>

오늘날 미국의 지식패권은 상당한 정도로 축적된 연구결과물과 이를 뒷받침하는 학문적 담론들의 존재로 인해 가능했다. 미국이 실질적인 지식역량을 보유하고 있을 뿐만 아니라, 적어도 여태까지는 세계 여타 국가들로부터 이를 대체할 만한 도전이 제기되고 있지 않다. 이렇게 미국 대학이 학문 활동에 있어서 가장 유리한 여건을 제공하고 있다는 사실은 동시에 많은 사람들이 미국의 대학으로 진학하기를 원하게 되는 상황을 낳는다. 이러한 인재들의 집중은 미국 대학의 연구 결과물을 더욱 뛰어나게 만들어 미국 대학이 상위 순위를 유지할 수 있는 선순환 구조를 만들어 줄 가능성이 크다. 다시 말해, 인재들의 집중은 미국 대학의 글로벌 지식패권을 확대재생산할 가능성이 크다는 것이다. 특히 미국 대학에서 훈련 받은 대다수의 유학생들로 하여금 그들이 배운 지식체계와 더불어 미국 대학이 제공한 교육과 연구 환경에 대한 일종의 도덕적 우월성을 느끼게 한다는 것이다.<sup>38</sup>

게다가 이러한 유학과정을 거친 인재들이 자국으로 돌아와 학위와 인맥을 바탕으로 하는 상징권력을 행사하면서 사회 내 요직을 점하고, 이들 간의 네트워크가 해당 국가 내 정책결정과 정치경제 전반에 영향력을 행사할 가능성이 커진다. 이러한 과정에서 미국이 주도하는 글로벌 지식질서에 편입되어 이를 적극적으로 수용하고 전파하는 주체로서 유학을 다녀온 인재들이 미국의 지식패권을 국내에서도 재생산하는 역할을 하게 되는 것이다.<sup>39</sup> '미국 학위'가 가지는 사회적 가치와 이를 토대로 한

37 Shanghai Ranking Consultancy, "랭킹방법," Accessed at <http://www.shanghairanking.com/ko/ARWU-Methodology-2015.html> (January 5, 2016).

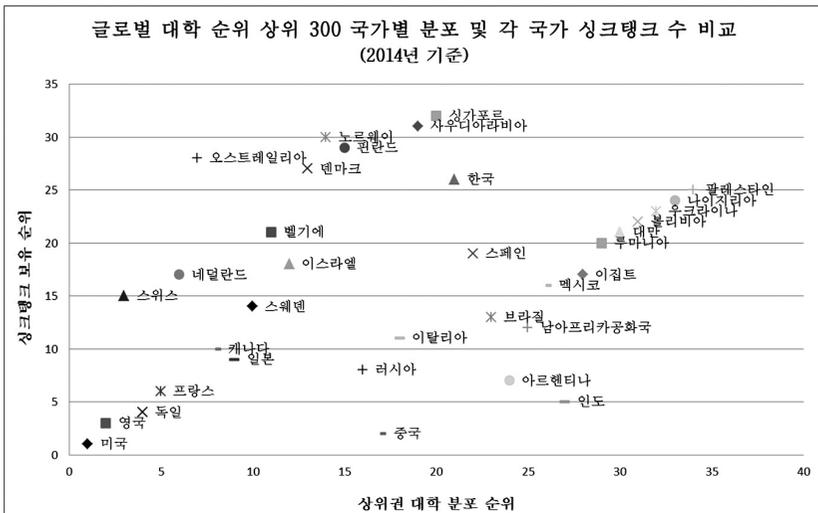
38 이러한 '도덕적 우월성'의 문제와 관련하여 김종영(2015)은 미국 대학의 글로벌 패권은 '지식 격차'뿐만 아니라 '윤리적 격차'를 유발할 수 있다고 비판적 관점을 제시한다. 김종영, 『지배받는 지배자: 미국 유학과 한국 엘리트의 탄생』(파주: 돌베개, 2015), pp. 32-33.

39 이브 드잘레이 · 브라이언트 가스, 김성현 역, 『공정전투의 국제화』(서울: 도서출판 그린비, 2007).

계급의 재생산은 단순히 학문과 지식질서의 패권뿐만 아니라 지식질서를 구성하는 사람들의 인식 속에서 미국의 패권 질서가 자연스러운 것으로 여겨지도록 함으로써 보다 장기적이고 치밀한 패권 유지를 가능하게 한다.<sup>40</sup>

한편, 대학과 더불어 적극적인 지식생산의 주체로서 싱크탱크가 담당하는 역할도 역시 미국의 패권적 지식질서의 한 단면을 보여준다. 미국 펜실베이니아 대학의 싱크탱크와 시민사회 프로그램(Think Tank&Civil Societies Program)에서 제시한 글로벌 싱크탱크 지수(GGTTI)에 따르면, 미국 내에는 1,830개의 싱크탱크가 존재하며, 2위인 중국(429개)과 싱크탱크 수는 1,401개가 차이 난다. <그림 6>은 2014년 지수를 기준으로 세계 상위 300위 내 대학이 많이 분포되어 있는 국가 순위와 싱크탱크 보유 수 순위를 비교한 것으로, 상위권 대학을 많이 보유하고 있는 국가일 수록 싱크탱크 보유수도 대체적으로 많은 것으로 나타나고 있다.

<그림 6> 상위권 대학 분포 순위와 싱크탱크 보유 순위 (2014년 기준)



\*출처: Shanghai Ranking Consultancy, "세계대학학술순위 2014 순위통계"; The University of Pennsylvania TTCSP (2015)를 참조하여 재가공.

40 국내 사회과학계의 서구 의존성에 대한 비판적 논의로는 김경만, 『글로벌 지식장과 상징폭력: 한국 사회과학에 대한 비판적 성찰』 (파주: 문학동네, 2015)을 참조하기 바란다.

전통적인 의미에서 지식 자체의 생산·유통·소비의 핵심적인 역할을 하는 양대 축을 이루는, 글로벌 경쟁력을 갖춘 대학과 싱크탱크의 전 세계적 분포가 유사한 경향을 보인다는 점은 주목해 볼 필요가 있다. 물론 위의 비교에서 사용된 지표가 ARWU와 단순 싱크탱크 수라는 점에서 엄밀한 비교는 어렵겠지만, 지식생산의 지리적 편향성이 나타나고 있다는 점은 분명하다. <그림 5>에 표시된 34개국 중에서 유럽 및 북아메리카 대륙에 속하는 국가가 16개국으로 약 47%를 차지하며, 아시아 및 오세아니아 대륙은 10개국으로 약 29.4%, 중남미 대륙은 5개국으로 약 14.7%, 아프리카 대륙은 3개국으로 약 8.8% 등으로 나타나고 있다. 유럽 및 북아메리카 대륙에 속해 있는 국가들이 대부분 상위권을 차지하고 있다는 점에서 글로벌한 차원에서 지식생산의 주체가 얼마나 편향적으로 분포하고 있는지를 알 수 있다.

물론 실제로 이들 싱크탱크에서 어떠한 지식이 생산되는지, 그것이 실제 정책결정과정에 어떠한 영향을 미치며 어떠한 경로로 소비·유통되는지는 또 다른 논의가 필요한 사항이다. 그럼에도 불구하고 압도적인 숫자의 차이는 미국이 생산하는 지식의 양과 질이 전 세계를 압도케 하며, 이는 미국 중심의 패권적 지식질서를 유지·재생산하는 데 중요한 역할을 할 것으로 예견된다. 더불어 싱크탱크라는 지식생산의 형식이 미국에서 기원하고 있으며, 이를 통해 국가경쟁을 위한 전략적 지식을 생산하기 위한 목적을 추구한다는 점은 미국이 이 분야를 선도하고 있음을 보여주는 또 다른 일례이다. 예를 들어, 세계질서에 대한 구상을 외무부가 아닌 '국무부'에서 다룬다는 미국식 발상 자체에 국제관계와 관련된 지식이 무엇을 다루어야 하는지에 대한 미국적 편향이 내포되어 있다고 할 수 있다.<sup>41</sup>

## 2. 학술지의 인용색인 지수

이상에서 언급한 미국 중심의 인력배출과 지식생산 활동에 대한 평가 과정에도

41 강원택·박인휘·장훈, 『한국적 싱크탱크의 가능성』(서울: 삼성경제연구소, 2006), pp. 19-25.

지수의 세계정치가 깊게 관여한다. 이러한 평가과정에서 ‘얼마나 뛰어난 학자인가’의 기준으로서 가장 중요하게 원용되는 것은 ‘얼마나 공신력 있는 학술지에 얼마나 많은 편수의 논문을 게재하였는가’의 문제이다. 논문 편수의 경우 객관적인 측정이 가능하여 평가의 기준으로서 심각한 결격사유를 가지고 있다고 보기는 어렵다. 그러나 ‘어떤 학술지에 게재할 것인가’의 문제는, 그 학술지의 자격에 대해서 평가할 수 있는 상위의 평가기관이 존재해야만 가능하다는 점에서 이 글에서 다루고 있는 메타권력의 문제를 제기한다. 이러한 학술지와 해당 학술지에 실린 논문의 평가기준으로서 전 세계적으로 가장 널리 유통되고 있는 지수는 과학인용색인(SCIE), 사회과학인용색인(SSCI), 예술·인문학인용색인(A&HCI)이다. 이들은 모두 미국 과학정보연구소(ISI: Institute for Scientific Information)에 의해서 만들어졌으나 현재는 글로벌 기업인 톰슨 로이터(Thomson Reuters)가 소유하고 있다.

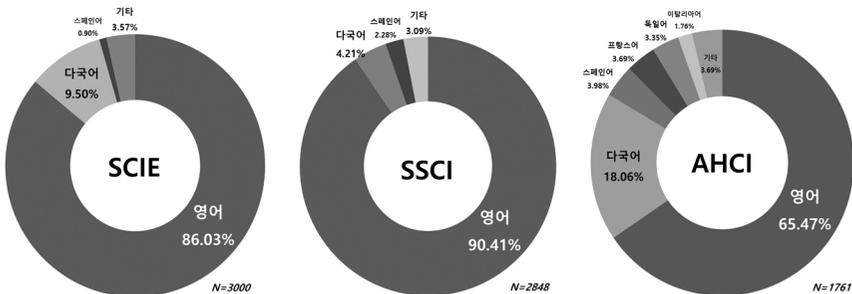
톰슨 로이터의 ISI 데이터베이스에 속하는 저널에 출판된 저작 수나 인용 수는 학술연구의 다양한 자원배분이나 대학들의 순위평가, 학자 개인의 연구계획 등의 관점에서 상당히 중요하게 여겨진다.<sup>42</sup> 위에서 이미 살펴본 대학순위평가에도 SCIE, SSCI, A&HCI 게재 논문 수가 상당히 중요한 지표가 되고 있는 것처럼 학계의 다양한 수준의 조직들과 학자 개개인에게 이들 지수의 영향력은 상당하다고 하겠다. 특히 앞서 살펴본 경제·정치 분야에서의 지수들과 달리 ISI 인용색인은 좀 더 미시적인 차원에서 학계에 직접적인 영향력을 행사할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 경제·정치 분야의 지수들은 이들의 평가와 발표가 곧바로 개인들이 인지할 수 있는 수준의 직접적인 자원 배분으로 이어지지는 않는다. 오히려 거시적인 차원에서 국가가 동원할 수 있는 자원에 영향을 미치는 종류의 것들이다. 이에 비해 ISI 인용색인을 중심으로 한 랭킹 게임은 학계 내의 한정된 자원배분과 밀접하게 연결되어, 누구에게 더 많은 경제적 지원과 지위의 보장이 돌아갈 것인지, 어떤 기

42 Chuing Prudence Chou, “Why the SSCI Syndrome Is a Global Phenomenon?” in Chuing Prudence Chou ed. *The SSCI Syndrome in Higher Education: A Local or Global Phenomenon* (Rotterdam; Boston; Taipei: Sense Publishers, 2014), pp. vii- x v.

관이 더 많은 국가지원을 받고 더 우수한 인재를 유치할 것인지 등의 결정에 직접적인 영향을 미친다.

이러한 ISI 인용색인 지수들은 실질적으로 신자유주의적 세계질서의 원활한 작동에 기여하는 지식생산 활동을 강화할 가능성이 있다. 다시 말해 글로벌 학계로 하여금 ISI 인용색인의 형식에 맞추어 생산된 연구결과물들을 일종의 표준으로서 자연스럽게 받아들여도록 규율하는 효과를 낼 수 있다. 이와 관련하여 추(Chung Prudence Chou)는 대만의 사례를 핵심적으로 지적하면서, ISI 인용색인이 글로벌 지식질서에서 차지하는 위상으로 인해 발생할 수 있는 문제점들을 다음과 같이 지적하고 있다. 즉, 영어의 패권이 강화될 수 있으며, 대학에서 연구와 교육 간에 충돌이 발생할 수 있고, 실제 연구 성과와 이를 측정하는 도구 사이에서의 괴리가 발생하며, 연구결과물의 지역적·공간적 맥락에서의 의미를 퇴색시킬 수 있다는 것이다.<sup>43</sup> 이러한 지적은 특히 교육과 연구의 정치·사회·문화적 배경이나 사용하는 언어의 특징 등과 같은 변수에 영향을 많이 받는 사회과학이나 인문학 분야에 해당된다.

〈그림 7〉 ISI 인용색인 학술지 공식 언어 채택 현황



\*출처: Thomson Reuters, *Source Publication List for Web of Science: Science Citation Index Expanded; Social Science Citation Index; Arts & Humanities Citation Index* (2015)에서 재가공.

〈그림 7〉은 2015년 8월 기준, ISI 인용색인에 등록된 학술지에서 채택하고 있는 공식 언어의 현황을 나타내고 있다. 세 학문분야의 인용색인은 편차가 있기는 하나

43 Chou (2014), p. x.

모두 영어로 출판되는 학술지의 수가 가장 많으며, 특히 SSCI의 경우는 영어 출판의 점유율이 90%에 육박한다. 또한 다국어론 공식 언어로 채택하고 있는 학술지가 그 다음 비중을 차지하고 있으며, 이를 고려할 때 실제로 영어로 출판되는 학술지 수 또는 논문편수는 압도적인 다수를 나타낼 가능성이 높다. 실제로 ISI 인용색인 지수를 중심으로 보상체계가 작동하는 연구문화 하에서 이러한 지수가 발휘하는 위력을 무시할 수 없는 것이 현실이다.

## VI. 맺음말

이 글은 지수의 생산과 유통 및 소비의 과정이 21세기 세계정치의 권력 메커니즘에 던지는 함의를 살펴보았다. 정보화 시대를 맞이한 세계정치에서 지수가 차지하는 중요성을 인식하고 분석한 연구는 여태까지 제대로 진행되지 못했다. 해당 분야 별로 구체적인 지수를 개발하고 그 의미를 살펴보는 연구가 간헐적으로 진행되었지만, 지수가 세계정치에 미치는 영향이 그 과정에서 발견되는 권력적 성격에 대한 연구는 적었다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 메타지식으로서 지수의 의미를 이해하는 이론적 논의를 벌였으며, 그 연속선상에서 지수의 권력적 성격을 엿보게 하는 경제, 정치, 지식 분야의 경험적 사례들을 검토하였다. 경제 분야에서는 세계은행과 신용평가기관의 지수, 정치 분야에서는 국가브랜드 및 국가경쟁력 지수와 민주주의 관련 지수, 지식 분야에서는 대학순위평가와 싱크탱크 분포, 학술지 인용색인 등을 살펴보았다.

이 글에서 세 분야로 나누어 살펴본 지수들은 그 나름대로의 상호 연계성과 보완성을 지니면서 경제·정치·지식 분야 세계질서의 원활한 작동을 위해서 기능하고 있다. 경제 분야에서 생산되는 대표적인 지수들은 신자유주의적 경제질서를 강화시키는 방향으로 생산되는데, 이는 국가의 역량을 평가하는 국가브랜드나 국가경쟁력 지수와도 밀접한 연관을 가진다. 특히 주로 경제계에서 발표하는 국가경쟁력 지수

는 사실상 신용평가등급과 같이 한 국가의 거시경제 상황과 기업환경을 기준으로 평가되므로 표면적인 명칭과 산정방식이 상이할 뿐, 실질적으로 생산되는 지식은 거의 유사한 패턴을 보인다고 할 수 있다.

국가 역량의 비경제적 측면을 포착하고자 하는 민주주의 관련 지수들의 경우에도, 신용평가등급이나 국가경쟁력 지수 등과는 상이한 결과 값을 보이기는 하지만, 미국 또는 넓은 의미에서 서구 중심적인 가치가 내포되어 있는 민주주의 가치와 제도를 표준으로 삼는다는 점에서 경제 분야의 지수와 그 성격이 크게 다르지 않다. 서구식 민주주의가 제대로 정착되지 않은 국가에서는 대부분 정치적 위험요인이 많기 때문에 기업 활동이나 투자환경이 열악하다는 평가를 받기 쉬우므로, 경제 분야 지수들과 민주주의 평가 지수들이 평가하는 방식은, 부분적인 상이함에도 불구하고, 대체적으로 연동되어 있다고 할 수 있다.

지수의 세계정치에 대한 논의를 펼침에 있어서 세계질서의 운영에 필요한 정치경제의 정책지식이 미국을 중심으로 하는 글로벌 지식질서 하에서 잉태되어 생산되고 전파된다는 사실을 잊지 말아야 할 것이다. 미국식 교육과 연구 시스템은 세계질서의 운영을 위해서 필요한 정책 및 학술지식의 생산을 유발하는 토양이다. 특히 SCI, SSCI, A&HCI 등에 얼마나 많은 논문을 게재했는지가 해당 학자나 전문가의 역량을 평가하는 핵심적인 지표로 활용되는 평가 시스템 하에서 이러한 경향은 더욱 강화된다. 뿐만 아니라 이와 같은 시스템 하에서 높은 평가를 받고 성장한 인제가 자연스럽게 경제·정치 분야의 지수를 생산하는 싱크탱크나 국제기구, 민간기관 등으로 유입되는 선순환의 구조가 형성된다. 이러한 과정을 거치면서 인력의 공급과 지수의 생산은 자연스럽게 연동될 수밖에 없으며, 미국 또는 서구 중심적인 가치가 내재된 지수가 재생산되는 유통과 소비의 구조가 형성된다.

여러 지수들의 상호 연계와 보완이라는 시각에서 보면, 오늘날 지수의 세계정치는, 경제·정치·지식 분야의 지수들이 서로 복합적으로 작용하고 있는 모습으로 그려진다. 이들 지수가 생산되고 유통 및 소비되는 기저에는 물질권력의 세계질서를 주도해온 미국의 글로벌 패권이 자리 잡고 있음은 물론이다. 다시 말해 이들 지

수들이 담아내려고 하는 객관적 실재 또는 주관적 현실은 미국이 주도하여 만들어 가고 있는 신자유주의적 경제질서의 일부이며 동시에 자유 민주주의 국가들이 구성하는 정치질서의 한 부분이다. 그리고 이러한 경제·정치 질서는 미국적 토양에서 교육받고 활동하며 평가받는 인력에 의해서 운영되고, 더 나아가서는 다시 평가받는다. 이상의 과정에서 지수가 행사하는 권력은 지배권력을 재생산하는 메타권력으로 개념화할 수 있다.

그러나 과연 앞으로도 이와 같은 미국 중심의 메타지식의 세계질서가 지속적으로 유지되고 확장할 것이냐에 대해서는 좀 더 조심스러운 전망이 필요하다. 이 글은 세계적으로 통용되고 있는 대표적인 지수들 중에서 기성질서를 확대·재생산하는 의미가 있는 지수들의 사례에 초점을 맞추어서 논의를 펼쳤다. 하지만 지수의 생산과 유통 그리고 소비가 반드시 물질권력(또는 자원권력으로서 지식권력)의 담지세력에 의해서만 행사된다고 볼 이유는 없다. 게다가 오늘날 지수의 세계정치에서 미국의 표준이 완벽하게 그 구조를 장악하고 있는지에 대해서도 의문의 여지가 있다. 아무리 물질권력이 부족하더라도 지수권력의 생성에 도전해 볼 수 있음은 물론이다.<sup>44</sup> 그렇지만 기성 지수의 편향성을 지적하면서 자기 나름의 지수를 개발한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 강대국이 아닌 국가들의 이러한 일을 벌일 경우에는 더욱 그러하다. 비강대국이 개발한 지수가 과연 얼마나 세계적으로 공신력을 얻을 수 있느냐가 관건이기 때문이다. 이는 지수가 단순한 숫자에 불과한 것이 아니라 세계정치에서 엄연히 작동하고 있는 메타권력의 한 표현이기 때문이다.

요컨대, 메타지식으로서 지수의 세계정치 이면에 작동하는 메타권력의 메커니즘을 읽어내는 것은 오늘날 매우 중요한 국가전략의 과제가 아닐 수 없다. 이러한 점에서 이 글에서 시도한 지수의 세계정치에 대한 연구는 시론(試論)의 차원을 넘어서 좀 더 본격적으로 진행되어야 할 것이다. 특히 지수의 메타지식이 단순히 지식 영역에만 국한된 것이 아니라, 세계정치에서 각국이 벌이고 있는 권력게임의 미래에도

44 이러한 유사한 문제제기로는 임도빈, 『한국정부 왜 16위인가?: 정부경쟁력 2015 보고서』(고양: 도서출판 문우사, 2015)를 참조하기 바란다.

영향을 미친다는 점에서 이러한 필요성은 더욱 커진다. 무엇보다도 지수의 세계정치는 우리가 지난 백여 년간 경험했던 근대 국제정치의 권력게임과는 그 성격상 질적으로 다른 논리로 작동하고 있다는 사실을 이해해야 한다. 지수의 메타권력 게임이 발생하는 이슈영역의 성격이 다를 뿐만 아니라 이에 참여하는 행위자들의 성격도 근대 국제정치 게임에서 보던 것과는 다르다. 그야말로 지수의 세계정치는 새로이 부상하고 있는 신흥권력(emerging power) 게임의 한 자락을 엿보게 한다.

## 참고문헌

- 강원택 · 박인휘 · 장훈. 『한국적 싱크탱크의 가능성』 서울: 삼성경제연구소, 2006.
- 김경만. 『글로벌 지식장과 상징폭력: 한국 사회과학에 대한 비판적 성찰』 파주: 문학동네, 2015.
- 김상배. 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』 파주: 한울, 2010.
- 김상배. 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』 파주: 한울, 2014.
- 김상배 외. 『지식질서와 동아시아: 정보화시대 세계정치의 변환』 파주: 한울, 2008.
- 김유경. 『국가브랜드 자산 평가 모델에 관한 연구: 브랜드자산 구성요소를 중심으로』 서울: 한국방송광고공사 광고연구원, 2009.
- 김유경 외. 『공공브랜드의 전략적 관리』 서울: 한경사, 2014.
- 김종영. 『지배받는 지배자: 미국 유학과 한국 엘리트의 탄생』 파주: 돌베개, 2015.
- 드잘레이, 이브 · 브라이언트 가스. 김성현 역. 『궁정전투의 국제화: 국가권력을 둘러싼 엘리트들의 경쟁과 지식 네트워크』 서울: 그린비, 2007.
- 디니, 키스, 김유경 역. 『글로벌 브랜드 가치제고를 위한 국가 브랜드의 전략적 관리』 파주: 나남, 2009.
- 사이몬 안홀트, 김유경 역. 『국가 브랜드, 국가 이미지』 서울: 커뮤니케이션북스, 2003.
- 이창현. 『국가브랜드와 한류: 한류의 분석을 통한 국가브랜드 육성방안』 파주: 한국학술정보, 2011.
- 임도빈. 『한국정부 왜 16위인가?: 정부경쟁력 2015 보고서』 고양: 문우사, 2015.
- 차희원 · 정정주 · 이유나. 『빅데이터 분석을 통한 한국의 국가브랜드 연구』 서울: 한국언론진흥재단, 2013.

- 피오라몬티, 로렌조, 박지훈 역. 『숫자는 어떻게 세상을 지배하는가』 부천: 더좋은책, 2015.
- Barnet, Michael and Raymond Duvall, (eds.), *Power in Global Governance*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2005.
- Beck, Ulrich. *Power in the Global Age: A New Global Political Economy*. Cambridge, UK: Polity, 2005.
- Benmelech, Efraim and Jennifer Dlugosz. "The credit rating crisis." *NBER Macroeconomics Annual 2009* Vol.24 (2010) pp.161-207.
- Berenskoetter, Felix and M. J. Williams, (eds.), *Power in World Politics*. London and New York: Routledge, 2007.
- Broad, Robin. "Knowledge management: a case of the World Bank's research department." *Development in Practice* 17(4-5) (2007) pp.700-708.
- Castells, Manuel, (ed.), *The Network Society: A Cross-cultural Perspective*. (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004).
- Chou, Chuing Prudence. "Why the SSCI Syndrome Is a Global Phenomenon?" In Chou, Chuing Prudence ed. *The SSCI Syndrome in Higher Education: A Local or Global Phenomenon*. (Rotterdam; Boston; Taipei: Sense Publishers, 2014). pp.vii- x v.
- Cooley, Alexander and Jack Snyder. "Ranking Has Its Privileges: How International Ratings Dumb Down Global Governance." *Foreign Affairs* (Nov/Dec, 2015), pp.101-108.
- \_\_\_\_\_. *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015.
- Davis, Kevin, et al. (eds), *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Foucault, Michel. *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. New York: Vintage Books, 1970.
- \_\_\_\_\_. *The Archaeology of Knowledge*. New York: Pantheon Books, 1972.
- \_\_\_\_\_. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. New York: Pantheon Books, 1980.
- \_\_\_\_\_. "Governmentality." In Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller. eds. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1991. pp.87-104.

- \_\_\_\_\_. *Michel Foucault: Security, Territory, Population*. New York: Palgrave, 2007.
- Freedom House, “Freedom in the World 2015.” (2015). Accessed at <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015> (December 4, 2015).
- \_\_\_\_\_. “Methodology.” Accessed at <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2014/methodology> (December 5, 2015).
- Gisselquist, Rachel M.. “Developing and evaluating governance indexes: 10 questions.” *Policy Studies* 35(5) (2014), pp.513–531.
- Goldfarb, Zachary A. “S&P downgrades U.S. credit rating for first time.” *Washington Post* (August 6, 2011). Accessed at [https://www.washingtonpost.com/business/economy/sandp-considering-first-downgrade-of-us-credit-rating/2011/08/05/gIQAqKelxI\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/business/economy/sandp-considering-first-downgrade-of-us-credit-rating/2011/08/05/gIQAqKelxI_story.html) (December 27, 2015).
- Grewal, David Singh. *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*. New Haven & London: Yale University Press, 2008.
- Hardt, Michael and Antonio Negri. *Empire*. Cambridge MA: Harvard University Press, 2000.
- IMD. *IMD World Competitiveness Yearbook 2014*. Lausanne, Switzerland: IMD International, 2014.
- INSCR Data Page. Accessed at <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html> (December 4, 2015).
- Kang, Susan L.. “Labor and The Bank: Investigating the Politics of the World Bank’s Employing Workers Index.” *J. Workplace Rights* 14(4) (2009), pp. 481–501.
- Kelly, Judith G. and Beth A. Simmons. “Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations.” *American Journal of Political Science* 59(1) (January 2015), pp. 55–70.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977.
- Krasner, Stephen D. *Structural Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press, 1985.
- Larner, Wendy, and William Walters. (eds.), *Global Governmentality: Governing International Spaces*. New York: Routledge, 2004.
- Marshall, Monty G. et al. “Polity™ IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2013 Dataset Users’ Manual.” (2014). Accessed at

- <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html> (December 5, 2015).
- Nye, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- Paletta, Damian and Matt Phillips. "S&P Strips U.S. of Top Credit Rating." *Wall Street Journal* (August 6, 2011). Accessed at <http://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903366504576490841235575386> (December 27, 2015).
- Shanghai Ranking Consultancy. "랭킹 방법 ." Accessed at <http://www.shanghairanking.com/ko/ARWU-Methodology-2015.html> (January 5, 2016).
- \_\_\_\_\_. "세계대학학술순위 2014 순위통계." Accessed at <http://www.shanghairanking.com/ko/ARWU-Statistics-2014.html> (January 5, 2016).
- \_\_\_\_\_. "세계대학학술순위 2015 순위통계." Accessed at <http://www.shanghairanking.com/ko/ARWU-Statistics-2015.html> (January 5, 2016).
- Sinclair, Timothy. *The New Masters of Capital*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- The University of Pennsylvania TTCSP. "2014 Global Go To Think Tank Index Report." (2015). Accessed at <http://gotothinktank.com/2014-global-go-to-think-tank-index-report/> (December 3, 2015).
- The World Bank. "What We Do." Accessed at <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do> (January 4, 2016).
- Thompson Reuters. "Source Publication List For Web of Science: Science Citation Index Expanded." (2015). Accessed at <http://ip-science.thomsonreuters.com/mjl/> (January 12, 2016).
- \_\_\_\_\_. "Source Publication List For Web of Science: Social Sciences Citation Index Expanded." (2015). Accessed at <http://ip-science.thomsonreuters.com/mjl/> (January 12, 2016).
- \_\_\_\_\_. "Source Publication List For Web of Science: Arts & Humanities Citation Index Expanded." (2015). Accessed at <http://ip-science.thomsonreuters.com/mjl/> (January 12, 2016).
- Trading Economics. "Credit Rating." Accessed at <http://www.tradingeconomics.com/united-states/rating> (December 27, 2015).
- Utzig, Siegfried. "The financial crisis and the regulation of credit rating agencies: A European banking perspective." *ADBI Working Paper Series* No.188

(2010).

White, Lawrence J. “Credit-Rating Agencies and the Financial Crisis: Less Regulation of CRAs is a Better Response” *Journal of International Banking Law* 25(4) (2010), pp. 170–179.

World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2015–2016*. (Geneva: World Economic Forum, 2015).

## The World Politics of Index: Producing Meta-knowledge, Reproducing Hegemonic Power

Sangbae Kim · Youjung Kim | Seoul National University

This paper examines the nature and implications of knowledge power working in the process of producing, distributing and consuming indexes, which are conceptualized as meta-knowledge in this paper. In the age of information, the importance of indexes have been increased in world politics, yet little research has been conducted to deal with the world politics of indexes. Truly, there has been a lot of literature that pays attention to particular indexes in specific issue areas, but most of the literature have neglected the ways in which indexes affect the power games of world politics and the operation of world order as a whole. In this context, this paper from the perspective of International Relations applies the concept of meta-power to analyze the transformative nature of power exercised by the producers of indexes. Indexes that are currently displaying this kind of power in economic, political, and academic fields are presented as the examples to support the argument of this paper. Those indexes are divided into three groups: first, indexes produced by the World Bank and credit-rating agencies for the economic sphere; second, national brand indexes, national competitiveness indexes and democracy indexes for the political field; finally, rankings of world universities, the spread of think-tank, and academic journal citation indexes for the fields of knowledge. The paper concludes that these indexes contribute to consolidate and reproduce the Western-centric hegemonic order, that is, the neo-liberal world order led by the United States.

투고일: 2015년 12월 31일 | 심사일: 2016년 1월 25일 | 심사완료일: 2016년 2월 17일