

## 세계금융자본의 위기와 정부의 역할

### The World Crisis of Finance Capitalism and the Role of Government

신충식 \_경희대학교

Shin, Chung-Shig \_Kyung Hee University

#### 초록

정부의 역할을 줄이면 줄일수록 경제에는 이로온가? 얼마 전 우리나라도 겪었던 세계금융위기 상황에서 자유민주주의 정부의 역할이 어떠해야 하는가? 자본주의가 지금까지 발명된 가장 효율적인 시스템이라는 사실을 누구도 부인하지 못할 것이다. 하지만 바로 이러한 이유로 자본주의는 아주 폭력적인 시스템이기도 하다. 자본주의의 폭력성은 자유민주주의 시스템 내에서 정치권력이 철저하게 시장경제원리에 입각해 행사된다는 데 있다. 이 논문에서 필자는 오늘날 정부의 핵심역할을 자본주의 게임규칙을 보장해주고 시스템이 가지고 있는 폭력성으로부터 국민을 보호하는 데서 찾고자 한다. 첫째, 세계금융자본주의의 이념적 원리라 할 수 있는 '신자유주의적 세계화'에 대해서 살펴볼 것이다. 둘째, 이에 따른 신자유주의의 '통치양식'을 살펴볼 것이다. 셋째, 세계금융자본주의의 위기 상황에 대처할 수 있는 정부의 역할을 살펴볼 것이다. 이는 자본주의의 제도에 직접 개입하는 것이 아니라, 여러 조직이 자기 통치능력을 극대화하는 것을 간접적으로 보장해주는 것이다. 마지막 절에서는 현재 한국 정부와 관련해 공공성의 문제를 다룰 것이다. 공공성의 문제야말로 자본주의 게임규칙을 제대로 보장할 수 있는 정부의 본령이기 때문이다.

□ 주제어: 정부의 역할, 신자유주의, 세계화, 통치성, 거버넌스, 탈정치화, 공공성

#### Abstract

If the role of government in the economy diminishes, will we see a boost in the economy? What roles should our government, based upon liberal democracy, have in the world crisis of finance capitalism? There is no doubt that the current capitalist system is the most efficient system that has been invented in our human civilization. However, it is also true that due to this very fact, industrial capitalism is extremely violent. Its violence has been bred badly because political power is exercised thoroughly according to the principles of market economy. In this

article, I attempt to find the key role of our government in ensuring a set of the game rules of the capitalist system, as well as protecting people from the violence originating from that system. First, I briefly review 'the neoliberal globalization' as the backbone of world finance capitalism. Second, I analyze the techniques of government in this neoliberal democratic system, which Michel Foucault called 'governmentality' in his important lectures of College de France such as *Security, Territory, Population* (1977-1978). *The Birth of Biopolitics* (1978-1979). Third, I suggest what the government can do when faced with a serious world finance crisis. Of course, I will not suggest that the government directly involve itself in the institution of capitalism, but that it indirectly guarantees maximization of the capabilities of self-governing that various governance systems keep. Last, I analyze the problem of publicity in regard to the Lee Myung-bak government, since it makes many competing teams of capitalism play fairly by a set of rules for competition monitored by appointed officials.

□ Key words: the role of government, neoliberalism, globalization, governmentality, governance, depoliticization, publicity

재정서비스 전문분야에서 최고의 연봉을 받는 비즈니스 스쿨은 경영보다는 재정분석을 가르치는 데 여념이 없다. 경영일반을 가르치는 75년 전통의 하버드 비즈니스 스쿨도 재정을 제2의 필수과목으로 선호하는 나머지 그 전통을 포기했다(Scott 2011, 615).

이상적인 시장과 가장 가깝다고 생각되는 주식시장이나 원자재 시장에서조차도 무엇이 거래될 수 있는지, 누가 거래할 수 있는지, 일정 기간에 얼마만큼 변동할 수 있는지 등에 대한 엄격한 규제가 있을 때에만 제대로 작동할 수 있다(장하준 2006, 348).

## I. 문제 제기

미국의 보수논객 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 1989년 「역사의 종언」(The End of History)이라는 논문을 발표하고 나서 일약 유명해졌다. 독일의 베를린 장벽이 무너졌던 1989년 11월 9일은 그의 말대로 새로운 세계질서가

열리는 해였다. 이 사건은 ‘역사의 종말’이라는 그의 유토피아, 즉 자유민주주의와 자본주의의 보편화에 대한 믿음을 확인시켜주는 듯했다. 사실 1990년대 후반 세계의 120여 국가가 선거민주주의를 이루었으니 세계자유 공동체의 도래가 바로 코앞에 있다는 믿음을 주기에 충분했고, 마침내 인류는 최적의 사회-경제적 질서의 공식을 찾아냈다고 믿을 만했다(후쿠야마 2011, 7).

그러나 이는 가장 단명한 세계질서라는 사실이 이내 판명되었다. 2001년 9월 11일에 발생한 세계무역센터의 붕괴는 새로운 세계질서의 쇠퇴를 예고했으며, 2008년의 금융시스템 붕괴는 온전한 역사로의 복귀를 의미했다. 9·11 사건이 아직은 세계 시장자본주의의 경제적 유토피아에 거의 영향을 미치지 않는 것처럼 보이지만 자유민주주의의 질서에 심대한 영향을 준 것은 사실이다. 클린턴 집권 이후 자유주의의 유토피아는 끝났다고 해야 할 것이다. 특히 9·11 이후 미국은 그들이 원하는 곳이면 어디든 자본주의의 시장질서를 수립하려는 기도와 군사적 개입으로 인해 새로운 고립주의에 직면하고 있다. 이에 상응하는 미국의 민주주의 역시 전혀 새로운 방식으로 전개되고 있다.

곧이어 2008년 금융붕괴의 대형 쓰나미가 밀려왔다. 이에 따른 위기는 자본의 순환이 완벽하게 스스로 유지할 수 있는 폐쇄회로가 아니라는 점을 환기해주었다. 2001년 닷컴 버블이 터져버리자 성장의 방향을 주택공급으로 돌리기 위해 신용대출을 용이하게 하자는 결정이 내려졌는데, 이것이 2008년 붕괴의 궁극적인 원인이 되었다고 볼 수 있다. 서브프라임 모기지에 따르는 금융붕괴 이후 모든 정부의 행동은 긴박해졌다. 상상도 할 수 없는 액수의 돈이 당장 마련되어야 했다. 경제수준에서 중대한 결정이 민주적으로 수립될 수 있을 것인가? 문제는 “실물경제라는 건강한 아기는 그냥 놓아두고 금융투기라는 더러운 물만 내다버릴 수 없다는 데”(지젝 2010, 35) 있다. 이로써 후쿠야마식 유토피아는 경제 측면에서도 종말을 고하게 되었다.

역설은 오늘날 우리가 이어받고 있는 자유주의적 정부의 유산, 예컨대 노동조합, 보통선거, 무상의무교육, 언론의 자유가 19세기와 20세기에 걸친 하층계급의 길고도 험난한 투쟁을 통해서 얻어진 산물임에도 현재 이들 계층이 당면한 불평등, 배제, 기아, 경제적 압박은 철저히 도외시된다는 점에 있다. 더욱이 2001

년 9·11 테러공격과 2008년 세계금융자본위기를 통해 미국의 전반적인 정치·경제시스템에 획기적인 변화는 없었다. 그 반대로 맨 처음 이 사건들을 유발했던 정치는 더욱 강화된 측면이 있다. 재정위기를 관리해야 할 금융시장은 이 위기를 키웠다고 할 수 있다. 결국 이에 따른 정부위기는 자유주의-민주주의-자본주의 질서의 유평파적 핵심 그 자체에 있는 것은 아닐까? 지금까지 미국은 평등, 인권, 민주주의, 시장경제 등 이념의 전파에서 지대한 영향력을 행사해왔고, 이는 미국의 국익에도 부합했다(스티글리츠 2013, 266). 정부의 위기국면과 더불어 자유민주주의적 자본주의가 가장 좋지는 않아도 최소한 가장 나쁘지 않은 사회형태라면, 우리는 기본적으로 이 시스템 안에서 정부의 역할을 재고할 필요가 있을 것이다.

자유주의의 미니멀리스트 정부의 역할 패러다임은 사회적으로 적정한 결과를 이룩하기 위해서 가격 메커니즘이 사적 행위자들의 행위를 조정할 것이라는 애덤 스미스의 중요한 통찰로 거슬러 올라갈 필요가 있다. ‘보이지 않는 손’을 소개하는 유명한 구절에서 그는 가시적인 관료기획보다 우위에 있는 방식으로 시장이 상이한 행위자들의 행위를 조정할 수 있다고 보았다(Smith 1998, 291-292). 1776년 그는 『국부론』(The Wealth of Nations)에서 제시한 정부는 국방, 정의행정, 공공선을 제공할 수 있어야 한다고 주장했다. 첫째, 정부는 내부 공격과 외부공격으로부터 시민과 사회를 보호하기 위해서 군사력을 제공할 수 있어야 한다. 이러한 군사력은 가난하고 야만적인 이웃의 침략에 대항하는 그러한 국가를 보호하는 데 필수적이며 국가의 영속성을 보장한다. 둘째, 정의행정은 평화, 안보, 교역을 위해서 필수적인 기능이다. 이러한 정부 역할의 중요성은 재산권의 가치와 양립하는 데서 발생한다. 그래서 스미스는 정의체계가 교역과 번영의 발전에 핵심적이라 주장한다. 셋째, 공공혜택을 낳는 재화는 사적 이윤 추구를 해서는 안 된다. 오늘날 우리가 공공재화라고 부르는 것은 정부의 핵심적인 기능으로 도로, 교량, 운하, 항만 등과 동일시된다. 스미스에게 있어서 정부가 교육의 의무를 담당하는 것 역시 중요한 공적 활동이자 정부의 역할이다.

애덤 스미스의 통찰을 계승하고 있는 19세기 자유주의자들에게 있어서도 민주주의 정부의 역할 역시 최소주의적인 것이었다. 한 사회가 야만적인 상황에

서 부를 축적할 수 있는 상황으로 나아가는 데 있어 정부는 다만 적정한 평화, 최소한의 정의, 낮은 세금을 유지하는 것만으로 족했다. 하지만 우리는 곧 오늘날 미니멀리스트 자유민주주의 담론으로 선진자본주의 사회에서 국가의 부와 생산성의 증대만큼이나 불평등으로 치닫는 경향을 어떻게 설명할 수 있느냐의 문제에 봉착하지 않을 수 없다.<sup>1)</sup>

이 논문에서 필자는 2008년 세계금융위기에 대면해야 하는 자유민주주의 정부의 역할이 어떠해야 하는지를 간단히 고찰하고자 한다. 민주주의의 정통성을 근본적으로 뒤흔드는 불평등 이슈에 대처하기 위해서 정부는 자본가들이 반드시 자기 행동에 책임질 수 있도록 하는 간접적인 거버넌스 시스템을 구축해야 한다. 그들의 자본주의는 지금까지 발명된 가장 효율적인 시스템이기는 하지만 바로 이러한 이유로 아주 폭력적인 시스템이기도 하다. 즉 자본주의적 폭력성의 문제는 자유민주주의의 시스템 내에서 정치권력이 철저하게 시장경제원리에 입각해 행사된다는 점이다. 이러한 의미에서 자본주의는 자체 내에 전복의 씨앗을 품고 있는 셈이다. 오늘날 정부의 역할은 자본주의 게임규칙을 보장해주고 시스템이 가지고 있는 폭력성으로부터 국민을 보호하는 데서 찾을 수 있을 것이다. 먼저 세계금융자본주의의 이념적 원리라 할 수 있는 ‘신자유주의적 세계화’에 대해서 살펴볼 것이다. 둘째, 이에 따른 신자유주의의 ‘통치양식’을 살펴볼 것이다. 셋째, 주로 콜롬비아대학교 경제학자 스티글리츠의 『불평등의 대가』(*The Price of Inequality*, 2012), 하버드대학교 경영학자인 스코트(Bruce R. Scott)의 최근 저작 『자본주의 개념』(*The Concept of Capitalism*)(2009)과 뒤이은 역작 『자본주의』(*Capitalism: Its Origin and Evolution as a System of Governance*)(2011)를 중심으로 세계금융자본주의의 위기 상황에 대처할 수 있는 정부의 역할을 살펴볼 것이다. 이들의 작업을 통해서 우리는 최근의 경기후퇴가 단순히 주택버블과 같은 일시적인 경기침체국면이 아니라 경제·정치체계 전반의 위기에서 비롯되는 것임을 주목해야 한다. 이러한 위기 국면에서 바람직한 정부의 역할은 무엇이어야 하는가? 그렇다고 정부가 자본주의의 제도에 직접 개입하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 오히려 정부는

1) 미니멀리스 민주주의를 선호하는 자유민주주의에 대한 가장 최근의 논의는 Fred Dallmayr, *The Promise of Democracy*(NY: The SUNY Press, 2010), 169-185 참조.

여러 조직이 자기 통치능력을 극대화하도록 간접적으로 보장해주는 것이 중요해 보인다. 마지막 절에서는 자본주의 게임규칙을 제대로 보장할 수 있는 핵심적인 정부의 역할이 공공성과 공직자의 윤리문제와 관련해 어떻게 논의될 수 있는지를 현재 한국 정부를 중심으로 살펴볼 것이다.

## II. 탈정치화 과정으로서 신자유주의적 세계화

이명박 대통령은 2008년 2월 25일에 가졌던 취임사에서 공적 기업을 민영화 하고, 교역과 산업을 탈규제화하며, 대단위 세금감면을 하고, 공적 지출을 감소 시키며, 조직화된 노동에 대한 엄격한 통제를 행함으로써 사회적인 제약들로부터 경제를 해방하고자 하는 자신의 신자유주의적 국정운영방침을 밝힌 바 있다. 먼저 그의 취임사 한 대목을 다시 읽어보자.

정부부터 유능한 조직으로 바꾸고자 합니다. ‘작은 정부, 큰 시장’으로 효율성을 높일 것입니다. ‘일 잘하는 정부’를 만들겠습니다. 앞으로 정부는 잘하는 곳은 더 잘하게 해주고 도움이 필요한 곳에는 힘이 되는 역할을 맡겠습니다. 꼭 정부가 해야 할 일이 아닌 것은 민간에 이양하겠습니다. 공공부문에도 경쟁을 도입하겠습니다. 세금도 낮춰야 합니다. 그래야 투자와 소비가 살아납니다. 공무원 수를 점진적으로 줄이고 불필요한 규제는 빠른 시일 내에 혁파하겠습니다. 국민 여러분께서는 머지않아 새 정부가 효율적으로 일하는 모습을 보게 될 것입니다. 기업은 국부의 원천이요, 일자리 창출의 주역입니다. 누구나 쉽게 창업하고 공장을 지을 수 있어야 합니다(이명박 2008).

위 취임사에 잘 드러나 있는 신자유주의는 개인이 공동체에 선행하고, 공동체는 경제활동의 영역이다. 신자유주의의 계보 역시 뉴딜이나 위대한 사회를 표방했던 자유주의가 아니라, 정부가 가능하면 기업, 학문, 종교에 간섭하지 말아야 한다는 고전적 자유주의를 이어받고 있다. ‘자유적’(liberal)이라는 다소 영

똥한 메타포를 떠안고 있는 신자유주의는 개인의 자유로운 재산증식활동이 보장되는 시장의 확대를 정당화하는 이데올로기이다. 이를 위한 정부의 주요 역할은 공동체적인 시장에서 평화를 유지하는 것이며, 국가는 개인의 자유를 방해하지만 개인의 소유권을 방어하기 위한 필요악이다.<sup>2)</sup>

고전적 자유주의 정신을 물려받고 있는 신자유주의 개혁 프로그램은 저비용 고효용 정부, 즉 ‘더 일 잘하고, 더 적게 쓰는’ 정부를 표방한다. 이러한 의미에서 신자유주의 정부개혁은 무엇을 할 것이냐는 문제보다는 정부가 어떻게 조직되고 운영되어야 하느냐는 문제에 초점을 맞추고 있다. 그러기 위해서 정부는 첫째, 규모와 범위를 축소하고(downsizing), 둘째, 정부에서 기업들이 활용하는 경영기술을 활용하는 관리주의(managerialism)를 도입하고, 셋째, 의사결정권을 서비스 수혜자와 조금 더 가까운 곳으로 이동시키는 분권화(decentralization)를 유도하고, 넷째, 과정보다는 결과를 강조하도록 정부를 재구조화하는 탈관료제화(debureaucratization)를 이끌며, 다섯째, 공공재화와 서비스의 분배를 기업에 이양하는 민영화 과정(privatization)을 더 적극적으로 수행하며, 여섯째, 정부에 의한 내적·외적 규제를 최소화하는 탈규제화(deregulation)를 이루어 나간다.<sup>3)</sup> 이러한 기준에 비추어 볼 때, 이명박 정부의 이데올로그들은 전형적인 신자유주의 자임을 알 수 있다.

세계 각처에서 21세기의 15년은 세계 전체의 성장과 평화를 표방하는 신자유주의적 세계화의 방향과 의미에 대한 새로운 이데올로기 투쟁의 시기라 할 수 있을 것이다. 이러한 세계화의 본질은 사실 세계적 규모의 자본축적 위기에 대한 대응으로 착취와 피착취의 구조, 혹은 계급관계를 재편성하는 것과 무관하지 않다. 특히 얼마 전 뉴욕의 월가 시위에서 잘 드러나고 있는 것처럼, 금융의 세계화가 촉진되면서 착취와 피착취의 구조가 더욱 극단화되며, 노동자 계급에 대한 억압이 더욱 강화되고 있음을 알 수 있다. 19세기 영국의 자유방임주의자

2) 따라서 국가는 악이고 개인의 자유는 절대 선이다. 로크, 노직, 프리드먼, 하이에크가 이에 대한 사상적 정당성을 부여한다.

3) 스코트의 분석에 따르면, 신자유주의의 탈규제화와 민영화 과정은 어떤 자본주의 체제보다 일찍이(1960년대 말) 미국에서 시작해 오늘에 이르렀다(Bruce Scott, *Capitalism: Its Origin and Evolution as a System of Governance*(New York: Springer), 514-583 참조).

들이 후진국의 보호장벽을 무너뜨리기 위한 전략으로 ‘자유방임론’을 전개했듯이, 오늘날 시장의 보이지 않는 손 역시 서구 제국주의에 역설적으로 동조해온 측면에서 보이지 않는 주먹 없이는 작동할 수 없음을 알 수 있다. 예컨대, 맥도날드는 F-15 제조업체인 맥도날 더글러스사(McDonell Douglas) 없이는 변창할 수 없다.

앞에서 살펴본 것처럼, 1990년대 새로운 세계질서에서 갈등과 위기 상황은 헌팅턴의 주장처럼 극단적인 종교나 문명의 충돌이라기보다는 신자유주의라는 새로운 이데올로기에서 기인한다. 무릇 신자유주의적 세계화는 “세계적 규모로 사회적, 경제적, 정치적, 문화적 상호연계와 상호의존이 심각할 정도로 강화된 상태를 반영하고 있는 전례 없는 시공적 압박”(Steger 2005, 342)이라 할 수 있다. 특히 신자유주의 세계화를 주도하는 이데올로그들은 공중(the public)을 소비자 중심의 자유시장 세계의 이념화된 이미지에 자족하도록 하면서 사회현실을 왜곡하며, 그들의 권력적인 이해를 정당화하고 선진화하며 집단적이고 개인적인 정체성을 형성해가고자 한다.<sup>4)</sup>

세계화는 여전히 시험단계의 과정으로서 점차 새로운 조건을 발생시키고 있으며, 이 조건의 궁극적 특징과 속성은 아직 제대로 결정된 바 없지만, 현 단계에서 우리가 주목해야 할 점은 사회경제과정으로서 세계화가 항상 규범적·이데올로기적 차원을 함께 가지고 있다는 것이다. 신자유주의적 세계화 담론이 감추고 있는 다음과 같은 신화적 요소들을 주의할 필요가 있다. 첫째, 세계화는 시장 자유화이자 시장의 세계적인 통합에 관한 것이라는 주장이다. 이 주장은 세계화가 정부에 대한 시장의 승리라는 데서 기인한다. 오늘날 사회의 원동력은 시장이며, 최근에 정부 역할이나 규모가 시장에 비해 움츠러들고 있다는 것이다. 따라서 정부의 역할이란 재화, 용역, 자본의 자유로운 흐름을 저해하는 장애물을 제거하는 것이다. 더욱이 자유화와 세계시장통합은 개인의 자유와 물질적 번영을 보장하는 자연현상이라는 것이다. 하지만 시장원리가 진정 세계화와 시장확대 사이의 깊은 내적 연관 때문에 팽창하고 있는 것인가? 세계화는 다분히 자유화(liberalization)와 시장의 통합논리가 결합한 지배적 정치담론의 결과라 할

4) ‘공중’과 공공성에 대한 자세한 논의는 V절 참조.



수 있다.

둘째, 사회진화론적 입장에서 세계화는 필연적이며 되돌릴 수 없는 현상이라는 의견이 지배적이다. 세계화는 서구문명을 선호하는 가차 없는 자연의 법칙, 완전경쟁의 자기 규제적인 경제모형이자 자유기업의 미덕이고, 국가개입을 악으로 삼으며 자유방임을 따름으로써 적자생존에까지 이를 수 있는 거역할 수 없는 진화의 과정이다. 이러한 불가피성의 이념은 일반대중에게 세계화의 짐을 공유하자고 설득시키는 것을 한결 쉽게 한다. 왜 거역하기 힘든가? 사실 세계화의 동력은 우리가 좋아하든 말든 일상을 더욱더 통합하는 막강한 힘의 기술과 높은 물질적 생활수준을 향한 열망이라 할 수 있다. 세계화는 자연경제의 통합을 필연적인 것으로 만들고 있는 기술혁신에 토대한 거역할 수 없는 시장력의 파급을 반영한다.

셋째, 누구도 세계화에 대한 책임을 지지 않는다. 시장의 자연법칙이 신자유적 역사과정을 미리 결정한다면, 세계화는 특수한 사회적 계층이나 집단의 자의적인 의제를 반영하지 않고 있다. 단지 그들은 초월적이고 거역할 수 없는 힘의 명령을 이행하고 있을 뿐이다. 이는 누구의 책임도 물을 수 없는 것이 된다. 누구(어떤 개인, 정보 또는 제도)도 통제할 수 없다는 것이 세계화의 가장 큰 매력이다. 하지만 세계시장의 통합과 자유화는 인간선택의 영역 밖에서 진행되지 않는다. 세계시장의 탈규제화와 통합의 주도권은 비균형적 권력관계를 창출하고 유지한다. 세계화의 주역은 세계경제의 규칙을 만들고 강요하는 WTO, IMF와 같은 북미 열강의 지원을 받고 있는 제도들이라 할 수 있다.

넷째, 많은 사람이 세계화는 모든 사람에게 그 혜택이 돌아간다고 믿고 있다. 이 주장은 세계화가 좋은 것인지 나쁜 것인지의 규범적 질문에 대한 긍정적 답변을 제공하는 세계주의의 핵심이다. 경제자유를 촉진하는 사회야말로 그 자체의 다이너미즘을 창출하고 모든 시민을 이롭게 하는 번영을 촉진한다. 그럼에도 최근 월가 시위에서 보듯 국가 간의 소득불균형은 최근 들어 더욱 커지고 있다. 세계적인 수준에서 이윤사냥은 가난한 사람들이 기술과 과학혁신을 즐기는 것을 더욱 어렵게 한다. 스티글리츠도 인정하고 있는 것처럼, 이러한 세계화 과정은 미국의 불평등에도 심각한 영향을 미치고 있다(스티글리츠 2013, 268).

다섯째, 최근 재스민 혁명을 통해서 보는 것처럼, 누구나 세계화가 민주화의 전파를 촉진한다고 알고 있다. 일반적으로 자유시장과 민주주의는 동일한 배를 타고 있다는 신자유주의적인 주장을 전제한다. 사회주의를 폄하함으로써 신자유주의자들은 민주주의와 시장이 동일하다는 대중의 지지를 끌어내고 있다. 특히 1989년 이래 경제자유화와 민주정치체제 등장의 함수관계를 강조하는 신자유주의가 힘을 얻었다. 하지만 현실은 세계의 더 많은 나라가 민주주의를 채택하는 반면에, 더욱 많은 기업이 전제주의를 선호한다(III 절의 포스트 민주주의 참조). 왜 그런가? 민주주의보다 권위주의 체제에서 임금이 더 낮은 경향이라 독재정치의 기업가들에게 수출할 경우에도 더 많은 통화혜택을 주기도 한다. 외국 투자자가 권위주의 체제를 선호하는 또 다른 이유는 이 체제가 낮은 임금, 노동조합 금지, 더 느슨한 환경법을 가지고 있기 때문이다.

그렇지만 타자를 고려하는 사회관계보다 자기 이해적인 시장관계를 선호하는 일방적인 세계화 과정은 윤리적으로 견뎌내기 쉽지만은 않을 것이다. 극단적 시장정책이 불평등 조건을 수십억 세계인에게 강요하고 있음을 부인할 수 없다. 바로 이 신자유주의 세계화 담론이 모든 자유민주주의 사회의 주요한 탈정치화(depoliticization) 과정을 주도한다. 탈정치화를 주창하는 입장은 늘 정치가는 탐욕스럽기에 이들 정치가가 강력한 이익집단으로부터 조용한 다수를 수호한다고 자처한다(장하준 2006, 138). 이는 곧 한 사회의 정치철학에 관한 질문으로서 일찍이 드와이트 왈도는 근대성 정치이론의 원리가 “정치이론을 폐기하려는 자들의 정치이론이라고 말하는 특징에 가깝다.”(Waldo 1984, xxxi)라고 했다. 개인주체에게 행위의 책임을 과도하게 떠넘기는 자유주의는 정치 갈등과 불평등의 문제를 개인화하고, 그 결과 자유민주주의에서 주체를 구성하는 다양한 규범과 사회관계, 예컨대 계급, 성차, 인종 등은 비가시화된다. 나아가서 사회구성원들을 구속하고 있는 종속과 불평등의 다양한 근원 역시 무시된다. 신자유주의의 근간이 되고 있는 정치 합리성과 시장 합리성 역시 오늘날 탈정치화를 심화시키고 있다. 인간의 모든 욕구와 인간관계를 합리적인 기업가나 소비자의 선택으로 설명함으로써 이러한 욕구와 관계를 구성하는 권력의 문제를 은폐한다(브라운 2009, 17-55). 다음 절에서는 탈정치화를 불러오는 통치양식에 대해서 살펴볼 것이다.

### Ⅲ. 신자유주의 통치양식

영국의 저명한 사회학자 콜린 크라우치(Colin Crouch)는 신자유주의적 경제 변동을 통해 정치가 탈정치화되고 문화화되면서 민주주의가 탈구(脫臼)되는 현상을 “포스트 민주주의”(postdemocracy)라 부른다. 이른바 포스트 민주주의는 비록 선거절차와 같은 민주주의의 형식적 요소가 그대로 남아있지만, 사회적 시민권의 질을 결정하는 기본요소인 공공사업이 상업화되어 복지국가가 제대로 작동하지 않는 상태를 뜻한다. 포스트 민주주의 모형하에서도 선거로 정부를 확실히 교체할 수 있지만, 선거를 통한 정치적 논쟁이 주로 설득기술의 능란한 전문가들로 구성된 경쟁적 선거운동에 의해 운영되고 치밀하게 통제되는 상징 정치를 통해서 이루어진다는 점이 문제이다. 포스트 민주주의에서는 다만 기업 로비를 통해서만 사회의 다른 부분과 연결되어있는 정치계급의 탄생과 시민대중의 수동화, 정치적 소통의 상업화와 미디어기업의 영향력 증대, 노조의 영향력 상실과 탈정치화한 사회운동 등이 복잡하게 발생한다.

이러한 포스트 민주주의 현상의 주범은 민중이 더는 실질적 주권자가 아니게 된 세계에서 새로운 지배자로 등장한 다국적 기업이다. 즉 기업모형의 변화로 인해서 노조와 협상하는 이해당사자 자본주의 모형을 종식시키고, 다국적 기업이 포스트 민주주의 세계의 핵심제도가 된 것이다. 금융시장의 유연성에 대한 대응의 결과로 가장 선진화된 기업은 금융에 관한 의사결정능력을 보유하고 있는 부분을 제외하고 거의 모든 부분을 하도급 주거나 외주화한다. 그러면서 기업은 브랜드를 관리할 뿐이고 실제 생산과 관련된 일은 거의 하지 않으며, 핵심 사업 부분을 보유하는 것 자체가 경직된 일이 된다. 생산의 측면에서 보면 다국적 기업은 유명회사이다. 이런 유명회사의 모습을 보고 기든스는 사회정치적 범주로서 자본이 분해되어 남은 산업사회의 계급분열은 마침내 종말을 고했다고 하는 데 반해서, 크라우치는 사회계급이 더는 존재하지 않는다는 현대정치학의 독트린 자체가 포스트 민주주의의 징후라고 주장한다. 기업이 자체를 스스로 해체할 수 있는 능력은 현대사회에서 기업지배의 가장 극단적인 형태를 보여줄 뿐이라는 것이다.

다국적 기업이라는 유명회사는 간접 고용된 이해관계를 함께할 필요도 없으며, 나아가서 각종 인수합병을 통해 브랜드를 바꿔가기에 시장에서의 고객평가에도 별로 구애받지 않는다. 이러한 상태에서 기업의 대외활동은 주로 정치계급에 대한 특권적 로비로 이어진다(크라우치 2008, 171-203). 로비의 결과로 정치계급은 기업의 대변자들과 세계를 공유한다. 다국적 기업모형은 정당체제에도 돌이킬 수 없는 영향을 미친다. 정당지도자, 국회의원, 정당인, 평당원, 지지자로 이어지는 동심원 모형은 정당의 동심원 바깥에 있는 기업과 연결되어 늘어진 타원형 모형이 된다. 이 정치적 타원의 핵심에는 정치지도자, 기업 로비스트, 전문가가 위치한다. 이들이 지배 블록을 형성하는 것이다. 포스트 민주주의의 관점에서 볼 때, 2008년 세계금융위기에 대한 부시정부의 안이한 대응도 납득이 간다. 이 무렵 백악관의 경제정책과 전략은 위기의 근본원인이었던 금융시스템을 과감히 개혁하려 하기보다는 납세자의 큰 희생을 대가로 이 시스템을 보존하려는 쪽으로 기울었다. 이는 곧 민주주의가 민주적 선거를 통해서 발생하는 체제보다는 선거를 강요하는 자체의 자유주의적 시스템 안에서 프레임이 만들어지는 순간이라 할 수 있다. 그래서 지안니 바티모와 산티아고 자발라 이들 두 정치철학자는 더 이상 발전할 수 없다는 자유민주주의의 완성을 하이데거식 표현을 빌려 “프레임 민주주의”(framed emocracy)라 부른다.<sup>5)</sup>

미국뿐만 아니라 한국 역시 오래전에 민주주의가 아닌 포스트 민주주의 시대에 살고 있음을 알 수 있다. 이 점에서 포스트 민주주의는 현상에 대한 서술적

5) 지안니 바티모와 산티아고 자발라는 최근 변화의 조짐이 없고 심각한 위기국면을 “비상상황”으로 받아들이지 않는 포스트 민주주의 현상을 “프레임 민주주의”나 “무장한 자본주의”라 부른다. 자유민주주의가 ‘진보’와 동의어인 역사의 승리인 것처럼, “프레임 민주주의”도 “역사의 발전, 실현, 개선의 완성”으로 이해된다. 그들이 오늘날 미국식 자본주의를 “무장한 자본주의”라 부르는 이유는 비교적 평화로운 시기였던 오바마 재임 시의 군사비 지출이 사회복지, 건강보험, 정부이자지불에 들어가는 필수예산에는 약간 못 미치지만 이미 세계 다른 모든 국가의 군사비를 능가했으며, 자국 내에서도 연방정부의 농업, 교육, 기후변화, 환경보호, 해양보호, 에너지시스템, 국가안전처, 저소득주택, 국립공원과 국유지 관리, 사법체계, 국제발전, 외교운용, 고속도로, 대중교통, 우주항공개발, 국가토목공사 외 다수 분야의 총예산을 초과한다는 점이다. 이는 지난 30년 사이에 미국이 역사상 그 어느 때보다 자주 외국에 군대를 파병하고 있다는 사실만 보아도 알 수 있다(Gianni Vattimo & Santiago Zabala, *Hermeneutic Communism*(New York: Columbia University Press, 2011), 39-40, 57, 151-154; Judith Butler, *Frames of War: When Is Life Grievable?*(London: Verso, 2009) 참조).

개념이기도 하지만 실천적 개념이기도 하다. 하지만 서구에서 민주주의의 퇴조와 한국에서의 민주주의 퇴조는 구조적 유사성을 가지면서도 차이가 존재한다. 신자유주의적 세계화의 영향으로 인한 한국의 포스트 민주주의 현상은 서구의 경우처럼 사회적 민주주의 아래에서 실현된 민주주의 과제들의 실현 후가 아니라, 실현 전의 상황과 결합되어 진행되고 있음을 알 수 있다. 결국 자본주의와 민주주의가 공존하기 위해서는 무엇보다 ‘국민국가적 지형’이 전제되어야 하며, 국민국가의 경계를 넘어 탈영토화된 자본운동에 적극적으로 대처할 수 있는 정부의 새로운 역할을 필요로 한다. 문제는 신자유주의적 세계화 시대에 국민국가적 민주주의가 어떻게 가능한가에 있다. 이는 곧 포스트 민주주의 시대에 제도화된 정당을 뛰어넘는 사회적 역동성, 그 일부로서의 사회운동이 제도화된 정당과 새로운 관계를 어떻게 맺을 것인가의 문제이기도 하다. 오늘날의 한국 역시 새로운 시민적 역동성이 정당 외부에서 발생한다는 사실에 비추어 기존의 정치적 관행과 정당의 행동방식에 대한 근본적인 전환의 시점에 봉착했음을 알 수 있다.

공식적으로 신자유주의가 도래하기도 전에 신자유주의적 통치 합리성을 발견한 정치철학자는 프랑스의 미셸 푸코였다. 그는 유럽의 근대국가가 형성되는 과정에 대한 철저한 분석을 통해서 행정권력에 내재해있는 새로운 국가이성 또는 통치 합리성을 도출해냈다. 푸코는 통치행위가 국가수반의 개인적 경륜과 기술에 관한 문제가 아니라 지식과 권력에 관한 것이며, 이러한 두 힘이 통치장치에 의해 실행되고 있음을 지적했다. 그러므로 오늘날 정부의 역할과 기능은 독자적 영도권력과 폭력수단의 독점을 요구하고 나서는 ‘주권’이 아니라, 철저히 목적과 수단의 계산망으로 구성된 ‘통치상’(governmentality)에서 찾을 필요가 있다. 푸코에게 통치성이란 사물이나 영토가 아닌 인구를 통치하는 기술이다. 그는 이 개념을 통해서 근대의 주권국가가 행정국가로 이행하는 과정을 포착하고자 했다(푸코 2011, 164).

예컨대, 한 국가의 복지 관련 경제는 언제 정부가 시장실패의 보상에 개입할 필요가 있는지에 대한 산출근거를 제시할 수 있어야 한다. 경우에 따라서는 계산 없이도 집단의 요구를 인지해내고 추론할 필요가 있다. 이 인지와 추론에

입각해서 이전에 아무 조치도 취하지 않았던 곳에 어떤 규칙들을 적용하고 강제하는 정부결정의 결과로 발생한 것이 자유주의 정부형식에서 가능한 통치행위라 할 수 있다. 하지만 푸코가 말하는 광의의 통치행위(governing)는 정부활동의 범주를 훨씬 뛰어넘는다. 이는 오늘날 정치권력이 다수의 대형기관과 기술을 통해서 행사되는 데서 입증된다. 여기서 통치성이란 계산된 행동지침이자 “인간들의 품행을 인도하는 방식”(푸코 2011, 527)이다. 문제는 정부가 우리를 어떻게 지배하는지가 아니라, 통치성에 따라 우리가 자기 자신을 어떻게 지배하는지에 있다.

신자유주의 체제에 적합한 통치는 “국민을 적절한 목적으로 이끌기 위해 사물을 올바르게 배치하는 일”이다. ‘적절한 목적’이란 가능한 최대의 부를 창출하고 가능한 한 많은 생계수단을 조달해 인구를 증가시키는 것이며, ‘사물’이란 자원, 식량, 부, 영토, 자연환경, 풍속, 습관, 사유, 기근, 전염병 등과 같은 주변사물들과 관계를 맺는 “인구”를 의미한다. 마지막으로 사물의 올바른 배치란 적절한 목적을 위해서 사물을 배치하는 기술 또는 전략이다. 요컨대, 통치는 인구를 주요 목표로 설정하고 정치경제학을 주된 지식형태로 삼으며, 안전장치를 주된 기술적 도구로 이용하는 지극히 복잡하지만 아주 특수한 형태의 전략을 행사하게 해주는 제도·절차·고찰·계측·전술의 총체를 말한다(푸코 2011, 162-165).

그래서 신자유주의적 통치합리화 과정에서 중요한 것은 살아있는 존재들, 특히 주민 또는 인구이다. 인구를 다스리는 일은 세세한 개별적 행위에 대한 주권행사와 전혀 별개의 사안이라 할 수 있다.<sup>6)</sup> 푸코는 이 둘 사이에 전혀 다른 권력체계가 작동한다고 주장한다. 요컨대, 국가가 인구를 다스리려 함에 있어서 중요한 관심 사안은 기후, 관개, 관습, 습속, 행위양식, 사고양식, 사고, 재난, 기근, 유행병, 죽음이 된다. 이때 통치성의 문제는 사회거주자에게 안전을 제공하는 것을 의미하는 것과 관계있는 더욱 확장된 담론이라 할 수 있다. 더욱이 푸코의 통치성은 사법적·행정적 국가장치와 인구가 맞물리는 이질적 영역들에

6) 푸코의 통치합리성 또는 행정권력에 반해서 주권성의 중요성을 강조하는 이론가로 아감벤과 통치성의 등장인 반드시 주권의 비활성화와 항상 일치하는 것만은 아니라고 주장하는 버틀러의 중도적 입장을 주목할 필요가 있다. 주디스 버틀러, 『불확실한 삶: 애도와 폭력의 권력들』(부산: 경성대학교 출판부, 2008).

대한 규칙을 취합하는 기나긴 과정이라 할 수 있다.

푸코가 말하는 통치성은 가정사, 영혼, 어린이, 지역, 수녀원, 수도회, 가족을 다스리는 것에 관한 것이다. 푸코는 유명한 1982년 버몬트 대학의 강의에서 오늘날 국가가 개인을 인구로 파악하고 있음을 극명하게 보여주고 있다.

이제 우리는 18세기 말 내치(內治, police)의 진정한 대상이 인구가 되고 있음을 본다. 이를 달리 표현하면, 국가는 본질적으로 사람을 인구로서 돌본다. 즉 국가는 살아있는 존재로서의 살아있는 존재에게 그 권력을 행사하며, 그러므로 국가의 정치는 생명관리 정치가 되어야 한다. 인구는 다만 국가가 자체를 위해서 돌보는 것이기에 필요한 경우에 국가에게는 물론 자기 인구를 도록할 수 있는 권한이 부여된다. 그래서 생명관리 정치를 거꾸로 하면 죽음정치(thanatos-politics)가 된다(Foucault 2000a, 416).

푸코가 말하는 생명관리정치는 인구를 중심으로 하는 지식, 실천, 개입이 개인과 인구 전체의 생명을 최적화하려는 규범에 의해서 합리화될 때 발생한다. 이 과정에서 통치의 목적은 주권자의 권력으로부터 인구의 복지로 바뀐다. 한마디로 생명정치의 핵심은 인구에 있다.

인구와 관련된 생명관리정치의 가장 비근한 예로 우리는 주변에서 사람들이 아이를 많이 낳을까 적게 낳을까에 대한 개인적인 선호도와 그들이 거주하게 될 주택의 위상과 같은 구조적 조건들을 문제 삼는 것을 들 수 있다. 생명관리정치를 통해서 권력은 더는 사법적인 사안이 아니라 다분히 물질적인 것이 된다. 생명관리정치에서 권력은 반드시 살아있는 존재자들인 국민의 건강, 위생, 출산율, 장수, 종족 등에 직간접적으로 행사된다. 나아가서 이러한 권력은 국가학(Statistik), 즉 통계학과 같은 인구의 관찰기술 및 국가 행정기관의 진화와 더불어 정교화된다. 우리 정부가 최근 메르스, 구제역, 불량식품 등과 같이 주민의 안녕과 결부된 이슈에 대해 ‘어떻게’ 대응하는지 역시 푸코가 말하고자 하는 통치성과 무관하지 않다. 국가는 통치성에 입각해 권력시스템과 경제시스템을 관리하고 통제하며 감독한다. 더 효율적인 통치를 위해서 국가가 인구 구성원인 살아있는 존재자들을 규정하는 현상들, 즉 건강, 위생, 출산율, 사망률, 기대수

명, 인종 등에 대한 총체적 지식을 관장하려 하는 것은 당연하다고 할 것이다. 하지만 지금까지 푸코식의 자유주의 통치성 개념이 놓치고 있는 것이 있다. 이는 다름 아닌 구조적 불평등과 폭력의 차원이다. 푸코는 신자유주의에서 체계적 범주화와 계층화를 통한 법적, 사회적, 법적 불평등관계가 정상적인 과정으로 고착화되고 있음에도 이에 대한 분석을 소홀히 했다(Lorey 2015, 14, 38 참조).

유령처럼 정부 주위를 맴돌고 다국적 기업 및 이의 시장 합리성과 더불어 오늘날 정부의 역할이 재검토되어야 하는 더 심각한 요인들이 있다. 첫째, 생태학적 적대이다. 자본주의의 무한한 적응력, 예컨대 생태학적 파국과 위기의 경우에 생태계는 새로운 자본주의적 투자와 경쟁의 장으로 전환될 수 있는데, 이러한 강력한 적응력에도 생태학적 위협의 본성 자체가 시장의 해결을 근본적으로 차단한다. 사실 자본주의는 오직 엄밀한 사회적 조건들 속에서만 작동하기 때문이다. 오늘날의 지평은 주관적 개입이 직접 역사적 실체로 개입할 가능성, 가령 생태학적 파국, 치명적인 유전자 돌연변이, 핵전쟁이나 이에 준하는 군사-사회적 재앙의 방아쇠를 당김으로써 역사과정을 돌이킬 수 없을 만큼 교란하는 예측 불가능한 상황에 놓여있다.

둘째, 지적 재산권의 사유화가 안고 있는 부적합성의 문제이다. 새로운 디지털 산업의 핵심적대는 어떻게 이윤추구가 가능한 (사유)재산형식을 유지할 것인가에 있다. 예컨대, 무료음악 유통이 가능한 냅스터의 경우 지적 소유권의 문제가 모호해지고 있다. 생명유전자에 대한 법적 분류역시 예외는 아니다. 앞으로 새로운 국제무역협약의 핵심쟁점은 지적 재산권 보호가 될 것이다.

셋째, 새로운 과학기술적 발전(특히 유전공학)이 지닌 사회적·윤리적 함의에 의해서 발생하는 적대이다. 유전공학의 윤리적 결과들에 관한 최근의 논쟁에서 잘못된 점은 논쟁이 이른바 서구인에게 ‘하이픈 윤리학’이라고 불리는 테크놀로지-윤리, 환경-윤리, 기업-윤리, 의료-윤리 등으로 전환한다는 것이다. 하이픈 윤리가 놓치고 있는 것은 윤리 그 자체이다.

마지막으로 새로운 형태의 불확실성(precarity), 새로운 장벽, 새로운 슬럼이 형성되고 있다는 점이다. 자유민주주의가 승리했고 이제 모든 탐색은 끝났다는 자유세계의 공동체가 지구촌 골목마다 편재해있어서 이 초특급 할리우드판 해



피엔딩의 장애물이 단지 경험적·우연적 사고에 불과하다는 것은 21세기의 처음 15년 사이에 무참히 깨지고 있다. 그래서 신흥 프롤레타리아의 위치는 새로운 거대도시 슬럼 거주자들의 위치가 되었다. 지난 20여 년간 슬럼의 폭발적 증가는 아마 우리 시대의 가장 중요한 지적 사건이 될 것이다(지젝 2009, 626-639). 후쿠야마가 자신의 분석에서 외면했던 도시빈민가의 불평등, 배제, 가난, 경제압박 등은 신자유주의 또는 프레임 민주주의의 결과이자 이의 최대 위협이라 할 수 있다. 하지만 자유민주주의의 완성태인 프레임 민주주의의 유일한 관심사는 자유주의의 강요와 재정시스템을 보존하고 어떤 변화에도 반대하는 글로벌 조건을 보호하는 데 있다(Vattimo & Zabali 2011, 64). 구체적 현장에서 발생하는 체제의 위기는 무엇보다 시장경제에 대한 정부 역할을 근본적으로 재고하게 한다. 다음 절에서는 다시금 도래할 수 있는 세계금융위기에 적절히 대응할 수 있는 ‘정부 역할’이 무엇인지를 살펴볼 것이다.

#### IV. 세계금융자본주의의 위기와 정부 역할

자본주의 사회에서 정부의 역할은 늘 논쟁의 중심에 있다. 정부의 역할이 정부를 전혀 믿지 못하는 무정부주의자들의 입장에서부터 국가가 경제와 사회를 완전히 통제해야 한다고 믿는 전체주의적 사회활동가의 입장에 이르기까지 매우 다양하다. 그렇지만 대부분의 사람은 이러한 극단 사이에서 중도에 대한 견해를 다소 달리할 수는 있을지라도 그 지점에서 크게 벗어나지 않는 것으로 보인다.

이 논문이 주목하는 2008년 금융위기 상황은 우리에게 전혀 다른 차원의 정부 역할을 들여다 볼 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 잘 알려져 있는 것처럼, 미국발 금융위기는 인터넷 관련분야가 성장하면서 선진산업국가의 주식시장이 지분 가격의 급속한 상승을 본 2001년 인터넷 버블, 미국이 주도한 연합군의 이라크 침공비용, 2005년 이후의 주택버블에 의해서 촉발되었다. 주택버블에 의한 주택시장의 붕괴는 주식시장의 붕괴를 가져왔던 2001년의 인터넷 버블보

다 훨씬 더 심각하고 장기간 지속되었다. 충격적인 사실은 2002년과 2006년 사이에 당시 미국연방준비제도 이사회 의장 앨런 그린스핀과 부시정부의 고위관료들은 두 버블에 대해 어떤 조치도 취하지 않았다는 점이다. 경제학자와 언론도 이 버블을 키우는 데 일조했고 최소한 이 버블이 터질 수 있음을 외면했다. 주택버블을 부추겼던 금융 분야의 경영진 역시 위기의 책임으로부터 자유로울 수 없다. 너무 비대해져서 실패할 수 없다는 대형 금융기관들은 무책임하게도 극도로 위험한 행동을 유발할 수 있는 인센티브 구조를 채택하기 시작했다. 이들 기관은 합리적 조절기능을 믿었고, 미국연방준비제도 역시 사회적으로 생산적이지 않은 방식으로 금융시장이 엄청난 자금을 이용할 수 있도록 했다(Baker 2009, 1-4). 이로 인해 결국 금융부문의 신뢰는 물론 경제 분야 전반에 대한 신뢰가 무너지게 되었다. 그 배후에는 신자유주의의 경쟁, 이윤극대화, 축적이라는 자본주의 지상명령이 있었다. 이 비상 국면에서 시장은 제대로 작동하지 않았고, 정치시스템은 시장실패를 바로잡지 못했으며, 현재 경제시스템과 정치시스템은 근본적으로 공정하지 않았다(스티글리츠 2013, 27, 242).<sup>7)</sup>

경제시스템이 대다수 국민에게 혜택을 베풀지 못하고 정치시스템이 금전적

7) 스코트에 앞서 스위스 IMD(International Management Development Institute)의 레만(Jean Pierre Lehmann)은 정부의 경제 통치방식을 세 모형으로 분류할 수 있다고 보았다. 첫째, 관리형 정부는 경제민족주의(nationalism)와 보호주의를 표방하고 민간경제활동에 깊이 간섭하며, 국가대표급 기업을 육성하는 방향으로 시장을 관리한다. 공공부문의 비중이 막강하고, 공공행정과 기업경영에 투명성이 적으며, 정경유착과 부정부패가 만연하는 것이 특징이다. 프랑스, 스페인, 이탈리아, 중국, 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아, 1986년 이전의 대만, 1990년 이전의 한국 정부가 이에 속한다. 둘째, 코치형 정부는 행정면에서 기업을 지도하고 각종 지원책과 보조정책을 시행하며, 정부와 기업이 밀접한 협력관계에 있다. 시장관리 측면에서 조직화된 경쟁과 인적 관계를 중요시하며 금융과 산업이 유착상태에 있다. 공공부문의 비중이 크고 공공행정, 기업경영의 투명성이 적으며 부정부패도 적지 않다. 독일, 스칸디나비아 제국, 일본, 태국, 1986년 이후의 대만, 1990년 후의 한국 등이 이 모형에 속한다. 셋째, 레프리형 혹은 심판자형 정부는 경제에 대해 비교적 중립의 위치에서 위법을 감시, 예방하고 징계(懲戒)하는 데 역점을 둔다. 이 유형은 공정하고 자유로운 시장질서를 떠받치고 있고, 금융기관은 산업에서 독립해있으며, 공공부문의 비중이 적다. 공공행정과 기업경영에서 투명성과 책임소재가 분명하고 부정부패는 적은 편이다. 미국, 영국, 홍콩, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 주로 앵글로색슨 문화권의 나라가 이 범주에 속한다. 하지만 레만이 부연한 대로 개별국가의 현실이 각 모형에 꼭 부합되는 것은 아닐 것이다. Lehmann, Jean-Pierre. 1997. "Government-Business Interface in the Age of Globalisation." *EWC/KDI Conference on Restructuring the National Economy*, 1997.

이해관계에 사로잡힌 채로 작동한다면, 미국의 자유민주주의와 시장경제에 충분한 자신감은 곧 무너질 것이라는 스티글리츠의 경고는 결코 지나쳐 보이지 않는다. 상위계층에 과도한 권력을 부여하는 미국 정치시스템에서 이들 계층은 권력을 이용해 소득 재분배의 정도를 제한하고 게임규칙을 자신에게 유리하게끔 만들어 일반대중으로부터 거액의 돈을 뽑아내고 있는 것이 현실이기 때문이다. 오늘날 미국에서 부자가 되는 비결 역시 개개인 스스로 부를 창출하거나 부를 빼앗아 가지는 것이라 할 정도이다. 전자는 사회의 부를 늘리지만, 대개 후자는 사회의 부를 감소시킬 것임은 당연한 일이다. 그래도 상위계층은 자신이 장악한 시장과 정치권력을 이용해 다른 사람들을 희생시켜 소득을 늘리는 일이 일반화되고 있다.

안타깝게도 성실히 부를 창출하는 사람들 역시 부를 획득하기 위해 독점가격을 형성하거나 지대(rent)를 놓고자 한다. 특히 기업가들은 정보의 불균형을 이용하거나 시장의 투명성을 떨어뜨려 <장외 시장>의 그늘에 가려진 위험한 파생상품 사업에서 많은 수익을 올리고 있다(스티글리츠 2013, 121-130 참조). 스티글리츠의 비유를 빌리자면, “공정한 게임을 통해 이기는 사람이 열심히 뛰 어가는 사람이라면, 자신이 이길 가능성을 증대시키는 방향으로 아예 게임규칙을 제정하는 사람은 고속철을 탄 사람이고, 심판까지 직접 고르는 사람은 제트기를 탄 사람이다”(스티글리츠 2013, 140). 이들이 제정한 게임규칙과 심판에 따라 경기에 임하는 모든 선수는 자본주의 체제 내에서 성공하기 위해 이른바 완전, 합리성, 자기 규제라는 금융시장의 이데올로기를 충실히 따라야 한다. 이러한 체제에 따르면, 정부는 너무 많은 업무를 떠맡아서 문제가 되는 것이 아니라 “너무 아무 것도 안 해서”(for doing too little) 문제인 것이다. 결국 2008년의 세계금융위기는 단순히 주택버블의 위기가 아니라, 미국 전체의 “정치적·경제적 체제”의 위기임을 알 수 있다. 다시금 스티글리츠의 말을 들어보자.

각 경기지는 각자가 해야 한다고 생각하는 것을 충실히 한다. 금융인들은 게임규칙에 준해 자기 소득을 극대화한다. 여기서 게임규칙은 여러 규제와 이를 승인하는 규제자들을 확보하고서 자신이 떠맡는 일부 기업이 가능한 한 많은 돈을 가지고 나갈 수

있도록 정치적 영향력을 행사하는 것이다. 정치인들도 게임규칙에 응했다. 이들은 선출되기 위해 정치자금을 모금해야 하고, 이를 위해 부를 거머쥔 강력한 유권자들을 흡족하게 해주어야 한다. 물론 정치인, 금융인, 규제자들에게 편리한 이데올로기를 제공했던 경제학자들도 있었다. 추정컨대, 이 이데올로기에 따르면 그들이 추구하는 정책과 실천은 모든 사람에게 혜택이 돌아갈 것이다(Stiglitz 2009a, 338).

통시적인 관점에서 세계의 금융위기가 야기된 배경으로 미국의 심각한 경제 구조의 변화를 들 수 있다. 제2차 세계대전 이후 중산층의 저변확대에 기여했던 제조업 부문에서 수백만 개의 일자리가 사라진 것이다. 개발도상국의 과학 및 기술의 진보로 인해 미국 노동자들이 발목을 잡힌 면도 없지 않다. 이들은 자신이 이룬 생산성 향상으로 인해 피해를 입는 모순된 상황에 직면하게 된 것이다. 그럼에도 세기 말과 세기 초의 주식시장 활황과 주택시장 버블로 소비경기는 살아났고, 이 덕분에 미국인들은 소득수준을 넘어서는 풍요를 누릴 수 있었다. 여기서 정부 역할은 모든 국민에게 혜택이 돌아간다는 탈규제화를 장려하는 것으로 엄격히 제한되었다. 정부의 탈규제화는 금융위기의 긴박성, 붕괴, 충격을 대수롭지 않은 것으로 받아들이고자 한다.

시장의 이러한 구조적 변화에 정부의 역할은 어떠해야 하는가? 현실적으로 가장 시급한 과제는 대다수 국민에게 고통을 떠안기는 노동시장과 주택시장의 구조를 개선하는 것이다. 예컨대, 주택소유자보다 은행의 편익을 우선시하는 게임규칙은 반드시 바뀌어야 할 것이다. 스티글리츠는 이때 정부의 가장 중요한 역할은 “게임의 기본규칙을 정하는 것”(스티글리츠 2013, 156)이 되어야 한다고 주장한다.

더 효율적인 경제와 더 공정한 사회는 시장이 시장답게, 즉 경쟁을 강화하고 착취는 줄이는 방향으로 움직이면서 시장의 과도한 방종을 완화할 때 탄생한다. 게임규칙은 경제시스템의 효율성뿐만 아니라 소득분배의 효율성에도 중대한 영향을 미친다. 나쁜 규칙은 경제의 효율성을 저하시키고 사회의 분열을 촉진한다(스티글리츠 2013, 433).

스티글리츠는 여전히 미국의 재정위기 상황이 개선될 수 있다고 낙관한다. 미국에서 형평성이 심각히 훼손되어 있기는 하나 민주주의를 근간으로 하는 국가라는 점에서 개혁의 가능성이 없는 것은 아니다. 무엇보다 중요한 점은 하위 99퍼센트 소득층이 상위 1퍼센트의 농간에 놀아나고 있고 상위 1퍼센트에게 이로운 것이 자신들에게 이로운 것이 아님을 깨닫는 것이다. 역으로 상위 1퍼센트도 지금까지 미국에서 진행되어온 일들이 미국인 모두의 가치에 부합하지 않을 뿐만 아니라, 자기 이익에도 부합하지 않는다는 사실을 깨닫는 것이다(스티글리츠 2013, 431-462 참조).

그렇다면 상위 1퍼센트에게 이로운 것이 국민 모두에게 이로운 것이라는 자유주의 시장경제이론은 그 근본부터 심각히 재고되어야 할 것이다. 시카고 경제학과 대부인 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)의 자유시장에 대한 신념이 그 대표적인 경우이다. 스티글리츠에 따르면, 그의 신념은 “경제분석보다는 이데올로기적인 확신”(스티글리츠 2013, 418)에 기반을 둔 것이었다. 프리드먼은 소비를 결정하는 요인에 관한 선구적인 연구로 노벨경제학상을 받게 된 명저 『자본주의와 자유』(Capitalism and Freedom)에서 역사에 초점을 맞춘 완전, 합리성, 자기 규제의 금융시장 이데올로기를 여실히 보여준다. 그가 강조하는 것은 시장에서 임의적인 쌍방향 거래를 통한 경제행위자들의 조정이다. 그 체계의 핵심주체는 경제자본주의의 역할을 경제자본주의 체계와 정치적 자유를 위한 필연적 조건으로 정교화하는 것이다.

프리드먼은 자신의 자본주의 개념, 즉 경쟁적 자본주의 개념에서 주로 교역과 관련된 정치적 자유에 대해 관심을 보인다. 시장의 경제적 자유가 이의 정치적 자유에 있어서도 핵심적이라는 것이다. 하지만 그에게 있어서 정치적 자유는 한 개인이 다른 사람들에 의해 강요를 받지 않는 것을 의미한다.

자유에 대한 근본위협은 군주가 되었던 독재자이건, 과두제 또는 일시적 다수주의권 강요하는 권력이다. 자유의 보존이 최대한 권력의 집중을 배제하고, 이것이 배제될 수 없는 권력이라면 이를 분산시키고 분배할 필요가 있다. 다시 말해서, 견제와 균형의 체계이다. 정치권위의 통제에서 경제활동의 조직을 배제함으로써 시장은 이 강제

권력의 근본을 제거한다. 재강요(再強要)보다 정치권력의 전제가 되는 경제적 강점을 가능하게 하는 것이 바로 정치적 자유이다(Friedman 1962, 15).

이것이 프리드먼이 제창하는 자유주의 시장철학이다. 이러한 철학은 앞에서 언급한 애덤 스미스의 고전적인 보이지 않는 손에 의해 지배를 받고 있다. 프리드먼 역시 자본주의를 스미스처럼 인간행위자 개념이 부재한 정부로 이해한다. 그에 따르면, 경제시장은 특수한 재화와 서비스를 두고 경쟁하는 행위자들의 수요공급을 자발적으로 조정하는 가격 메커니즘의 ‘보이지 않는 손’을 활용하는 과정이라 할 수 있다. 하지만 실질적으로 인간행위자라는 보이는 손은 가격 메커니즘이라는 보이지 않는 손을 안내하는 과정에 포함되어있다. 결국 프리드먼이 그토록 제창했던 가격 메커니즘이라는 것도 의회의 입법과정을 통한 정부의 효과적 집행 없이는 선택적인 조정역할을 이룩할 수 없을 것이다. 그럼에도 프리드먼을 추종하는 대부분의 학자는 자본주의 체계 내에서의 정부 역할을 무시할 뿐만 아니라, 적극적으로 거부한다. 그들에게는 자의적·쌍방적 처리야말로 자기규제 자본주의 시스템의 본질이며, 여기서 시스템은 정부의 강요로부터 자유로워야 한다(Scott 2009, 39f.).

따라서 자본주의는 간접적인 거버넌스 시스템으로 이해되어야 한다는 스코트의 주장을 진지하게 숙고할 필요가 있다. 조직스포츠로 비유될 수 있는 자본주의는 경제관계에 대한 세 층위의 거버넌스, 즉 시장, 제도의 토대, 정치권위로 구성된다. 이의 마지막 층위인 정치권위는 자본주의에서 ‘보이지 않는 힘’이 아니라, 가시적인 인간행위의 역할이 되어야 할 것이다. 정치권위야말로 자본주의 시스템을 형성하는 행정기회와 책임을 떠맡기 때문이다. 이 시스템은 특정한 이익집단과 그 시스템을 근대화하려는 기업책임을 선호할 수 있다. 그렇지만 궁극적으로 자본주의는 사적 재화뿐만 아니라 공공재화를 위한 거버넌스 체계로 기능하지 않으면 안 된다. 공공재화 중에서 가장 중요한 것은 시장시스템 그 자체가 될 것이다. 여기서 정치권위는 보이지 않는 시장의 힘 대신에 이를 다스리는 데 핵심기능을 담당한다. 나아가 정치권위는 어떤 전략에 따르는 자본주의를 형성하는 데 결정적으로 기여한다. 정치시장과 경제시장이 정치권위의

성격을 결정하게 되며, 정치 거버넌스 체계와 경제체계는 상호의존할 뿐만 아니라 경제행위자와 정치행위자가 각자 권력을 위해 경합하게 되는 경쟁의 무대가 된다.

이처럼 스코트의 새로운 자본주의 개념정의는 신고전주의 순수경제학의 시장원리를 뛰어넘고자 한다. 그렇게 함으로써 정치학, 사회학, 법의 통찰을 포함하는 더 총체적인 분석이 가능하다(Scott 2009, 2; Scott 2011, 27). 오늘날 국가의 지배시스템으로 두 체계의 거버넌스, 즉 경제행위자에 관여하는 자본주의와 정치행위자에 관여하는 민주주의가 있다. 이들은 상호 간에 영향을 미친다. 한 체계의 참여자들이 자신의 입장을 활용할 수 있고 다른 체계 안에서 권력을 경주할 수 있도록 그 체계를 토대로 이용할 수 있다. 경제행위자들에게 절대적인 자유를 보장해주는 프리드먼의 이론과 달리 자본주의 시스템의 현실은 경제 행위자들의 자유가 거의 예외 없이 가언적(conditional)임을 주목할 필요가 있다. 즉 교역 파트너의 임의행동은 물론 국가가 수립한 규제 측면에서도 가언적임을 알 수 있다. 이 과정에서 ‘정부 역할’의 본령은 개별행위자들이 권력을 남용하지 못하도록 억제하는 데 있다. 이렇듯 자본주의 자유는 가언적이며, 정치권위는 다른 상이한 권력을 가지는 경쟁자들 사이에서 공정한 경기를 확실히 보장하는 조건을 형성해야 한다(Scott 2009, 40). 자본주의 시스템의 현실과 관련해 경제 시장의 자유경쟁이 자본주의의 핵심으로 보일지라도, 사실 자본주의 시스템은 인간행위자들을 고무하는 경쟁개념과 자신의 행위를 조정하는 가격에 달려있을 뿐만 아니라, 경제행위자들이 관여하도록 되어있는 실천을 제한하는 ‘규제’개념에 달려있음을 주목할 필요가 있다. 규제는 항상 합법적인 권위와 강제적 권력을 가진 높은 차원의 실체를 필요로 한다. 이것이 곧 정치권위인 것이다. 요컨대, 자본주의 시스템은 법체계, 행정, 궁극적으로 정부와 같은 제도의 뒷받침을 필요로 한다. 이러한 제도의 설계, 제도 내에서 경제행위자들의 모니터링 및 필요한 경우에 교정행위를 요구하는 강제력을 적용하는 것이 어떤 자본주의 거버넌스 체계 내에서 정치권위를 가질 필요가 있는 매우 중요한 기능이 될 것이다.

역사적으로도 시장과 경제를 형성하는 제도수립에 있어서 강력한 정부의 역할은 중요했다(Scott 2009, 41). 일찍이 경제 거버넌스의 필요성은 유럽에서 자

본주의 제도가 근대화되는 과정에 드러났다. 즉 이 과정에 독립성을 유지하고 군사력을 재정적으로 후원할 수 있는 국가역량이 있었던 것이다.<sup>8)</sup> 이러한 맥락에서 중상주의 정책들이 반드시 어리석은 것만은 아니었다. 오늘날에도 세계화가 진행되는 동안에 민족주의 요소가 어느 때보다 더 강력하게 부상하고 있음이 이를 방증한다.<sup>9)</sup> 물론 자본주의의 성장과정에서 조정에 의한 시장이 장기간 가장 바람직하고 효율적인 체계였음이 입증되었음은 의심할 여지가 없다. 그렇지만 균형 그 자체를 적절한 거버넌스에 효율적인 지표로 삼아서는 안 될 것이다. 경제시장은 대단히 왜곡된 상황을 낳을 수 있는 바람직하지 못한 균형을 이룩할 수도 있기 때문이다. 물론 어떤 위기국면에서 시장이 종종 균형을 잃을 수는 있겠지만 자칫 체계를 내파시키는 상황으로 몰고 갈 수 있다는 점이 문제이다.

그 대표적인 사례가 ‘리먼 브라더스’(Lehman Brothers Holdings Inc.) 파산에 이은 혼란이다. 리먼 브라더스는 파산하기 전까지 투자은행업무, 주식매매, 조사 및 거래, 투자관리와 개인 은행업무를 취급했다. 미재무증권시장에서는 4대 주요 달러였던 리먼의 파산원인은 서브프라임 모기지 사태로 인한 투자자들에게 대한 신뢰의 상실과 함께 공매도 사기(short selling allegations)인 것으로 알려져 있다. 리먼은 계속되는 서브프라임 모기지 사태로 많은 손실을 입었다. 리먼은 당시 서브프라임 및 저금리 모기지 채권을 많이 보유하고 있었고 2008년 내내 저금리 MBS(mortgage-backed securities)로 엄청난 손실을 입었다고 한다. 2008년 1/4분기에 리먼은 28억 달러의 손실을 입었고 6십억 달러에 해당하는 자산을

- 
- 8) 더욱 구체적으로 말하면, 영국과 네덜란드 같은 국가는 신권에 의한 인위적 지배를 전복시켰는데, 프랑스와 스페인 같은 절대군주제에 의한 통치국가보다 용이하게 자금을 끌어모을 수 있었다. 전자는 후자에 의한 적대적인 전복의 반복된 시도로부터 스스로 보호할 수 있도록 용병을 고용할 수 있었다. 이러한 상황에서 자율성의 확보가 경제적·정치적 목표로서의 효율성보다 선행했으며, 이 목표를 달성하는 것이야말로 사회적 통제를 뛰어넘는 자원동원을 수동적으로 받아들이는 것보다 능동적인 자원동원능력을 유지하는 데 필수적이었다.
- 9) 사실 중상주의는 민족국가건설의 정신에 주요한 공헌을 하고 있으며, 중상주의의 쇠락이야말로 민족주의 쇠락을 가리키는 바로미터이다. 속담에 나오는 고양이처럼 중상주의가 내세우고 있는 정부의 개입정책에는 수많은 생명체가 들어있다. 여전히 고통을 겪고 있는 대부분의 세계에 대해 각 나라의 정부가 더욱 많은 관심을 보이지 않는다면, 우리가 미래에 후퇴할 가능성이 계속 남아있을 것이다. Krugman & Smith, eds., *Empirical Studies of Strategic Trade Policy*(Chicago: University of Chicago Press, 1994)참조.



매각해야 했다. 파산 당시 리만에 투자했던 여러 투자자 역시 큰 손실을 입었는데 그중 가장 크게 당한 곳이 AIG였다. AIG를 결정적으로 붕괴시킨 원인은 기초자산에 따라 수익이 결정되는 위험도가 높은 파생상품이었다. 리먼 브라더스의 파산과 함께 금융위기의 상황을 알리는 대규모 구제금융이 시행될 때 뉴욕 연준 은행총재는 어느 금융기관을 구제하고 어느 은행을 내칠 것인지, 누구에게 얼마를 지원할 것인지를 결정했다. 이때 AIG는 막대한 규모의 구제금융을 받을 수 있었다. 미국계 은행뿐만 아니라 외국계 은행의 마지막 의지처였던 미국 연준은 금융권 규제와 감독의 책임을 지고 있음에도 이를 방기했던 것이다. 결국 1,820억 달러 AIG 구제금융의 이득을 본 최종 수혜자는 골드먼삭스였고, 이와 복잡한 금융거래를 해온 대규모 외국은행들도 그 수혜자가 되었다. 이는 독립적인 중앙은행이 여러 금융부문에 포획되어 금융부문의 신념과 이해관계를 대변하는 결정을 내린 대표적인 사례라 할 수 있다. 이러한 조정과 균형은 분명 왜곡된 상황에 의해서 이룩된 것이었다(스티글리츠 2013, 409-414).

이러한 모든 과정에서 시장이 가지고 있는 보이지 않는 손은 수많은 국가경제행위자의 수요공급에 대한 균형을 유지하기 위해서 투쟁했지만, 결국 보이지 않는 손은 그들 행위자 사이에 상호행동이 발생했던 시장구조의 설계과정이 적절했는지에 대해 전혀 판단할 수 없게 되었다. 한마디로 대부분의 경제행위자와 규제자들 또한 시스템의 적절성을 판단할 능력을 상실했음이 입증되었다. 대신 자유시장 시스템의 어떤 결과도 이상적인 것은 아니지만 받아들이는 것을 믿을 수밖에 없는 그러한 판단에 관여하게 되었다. 이러한 상황에서 정치권위가 가지고 있는 규제적 역할의 근본적인 함의를 무시함으로써 이데올로기는 그 분석을 대체하고 급기야 혼란을 초래한다(Scott 2009, 42-43).

그래서 스코트는 자본주의가 시장에서 가격 메커니즘이라는 보이지 않는 손을 통해 조정되는 경제 관계시스템이 아니라 ‘거버넌스 시스템’이 되어야 한다고 주장한다. 이를 위해서 무엇보다 사회적 목표달성을 향해 작동하고 있는 시장구조를 안내하는 ‘정치비전’을 제시할 필요가 있으며, 이 구조가 작동할 수 있도록 ‘정치권력’을 동원해야 할 것이다. 나아가서, 시장을 형성하고 경쟁자들이 규칙을 따를 수 있도록 확고히 하는 행위와 시스템을 모니터할 필요가 있으

며, 필요한 경우에 이 제도적 구조를 수정해나가야 한다.<sup>10)</sup> 스코트에 따르면, 경제와 정체(polity)는 반드시 상호작용한다. 그 과정에서 서로가 변화하게 되고, 문제해결 메커니즘으로서 이들이 행위자를 필요로 한다는 점을 재인식할 필요가 있다. 결국 자본주의는 “사회, 행정, 정치, 경제, 법의 혼합물”이다. 이를 뒷받침하는 자본주의 이론 또한 반드시 경제수준, 행정수준, 나아가서 정치권위의 수준이라 부르는 정치수준을 반영해야 한다(Scott 2009, 44; Scott 2012, 50-53).

자본주의에서처럼 스포츠에 있어 정치권위의 수준이 두 개의 분명한 역할을 포함한다는 점이 정부의 역할을 재조명하는 데 시사하는 바가 크다. 첫째, 행정적인 것이다. 규칙을 강제하고 감시하기 위해서 승인된 팀과 규칙을 가지고 있는 기존의 시스템 및 조직을 유지하는 것이다. 둘째, 기업가적인 것이다. 새로운 팀을 인정하고 경쟁의 장소나 시간을 변경하며, 규칙과 규정을 바꾸고 수입배분을 변경하기 위해 입법부 내의 선거에서 승리할 수 있도록 권력을 적절히 동원할 수 있어야 한다. 매번 정치권위는 변화를 바라고, 그 지도자들은 현재의 위치를 보호하려는 힘들을 극복할 수 있는 권력을 동원해야 한다는 것이다.<sup>11)</sup> 궁극적으로 이러한 비유는 ‘규칙이 없는 운동경기와 같이 모든 사람에게 자유로운 상황을 불러오는데, 이에 대해서 정부는 무엇을 할 수 있는가?’의 문제로 수렴된다. 바로 그 지점이 ‘정치적 권위’가 개입할 수 있는 공간이다. 즉 시장 거버넌스 역시 축구경기에서 FIFA와 유사한 권위를 필요로 한다. 그것의 책임성이 민주주의의 권위의 체제이건 간에 제도를 수립할 수 있도록 하기 때문이다. 제도,

10) 분명한 점은 어떤 보이지 않는 손도 이러한 구조들을 만들어낼 수 없으며, 더욱이 그것들을 모니터링할 수 없을 뿐만 아니라 바람직하지 않은 부작용을 조정하는 수정시스템을 작동시킬 수 없다는 것이다. 자본주의의 핵심적 제도는 사회의 필요에 따라서 인간행위자들의 투입(input)부문을 발전시킬 수 없다는 점이 문제이다(Bruce Scott, *Capitalism: Its Origin and Evolution as a System of Governance*(New York: Springer), 46-47).

11) 팀 스포츠에서 정치지도자들은 프로팀을 가지려는 리그 프랜차이즈를 구입함으로써 권력에 대한 자신의 지위를 획득하게 된다. 그들이 전형적으로 정치시스템을 통해 작동하고 있는데 반해서 리그 입법부의 구성원들은 자기 자리를 확보하고자 한다. 게다가 팀 스포츠에서 정치권력을 행사하는 쪽의 기업가적인 측면은 민주자본주의에서 정치권력을 행사하는 기업가들의 양상과 매우 다르다. 대부분의 팀 스포츠에서 정치권위가 반트러스트법으로부터의 면책특권하에서 작동한다는 점에서 그렇다. Bruce Scott, *The Concept of Capitalism*(New York: Springer 2009), 44 참조.

규제, 경쟁을 촉발하는 형식적인 시장에 실질적인 규제자가 필요한 것이다.

나아가 자본주의 시스템 안에서 정치권위의 이중적인 역할을 고려할 필요가 있다. 자본주의 시스템의 지속적 성장은 변화하고 있는 시장조건과 사회적 선호도에 의해서 지적되고 있는 것처럼, 법적이고 규제적인 프레임워크의 ‘주기적 근대화’에 달려있다. 그러므로 정부는 행정가로서의 역할과 기업가로서의 역할을 동시에 수행할 필요가 있다. 정부의 역할에 대한 스코트의 말을 직접 들어보자.

의사정태적인 단기적 시각에서 볼 때 정부와 관료들은 기존의 물질적이면서 사회적인 제도들을 관리한다. 장기적인 시각에서 정부는 이러한 제도들을 여건에 맞추어서 근대화할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 그 두 번째 역할은 수요(needs)를 인지할 수 있는 예측능력과 법제화를 통해서 필요로 하는 변화에 효과를 미칠 수 있는 충분한 권력을 동원하는 기업가적 수완을 필요로 한다. 성공적인 자본주의는 모든 시점과 환경에 최상인 어떤 고정된 관계도 존재할 수 없다는 전제로부터 수립된다는 거버넌스 시스템을 필요로 한다. 여기서 거버넌스 시스템은 거버넌스의 책임에 부합하는 효율적 방식으로 자체의 능력과 정당성을 관리할 수 있어야 한다(Scott 2009, 45f.).

애덤 스미스와 프리드먼이 간과한 것은 자본주의 제도를 지속적으로 근대화하는 과정에서 필요로 하는 ‘기업가적 정부 역할’이다. 이러한 문제는 예컨대, 행정법과 행정제도가 복잡한 사회에서 주기적으로 그 법과 제도들을 근대화하고 조정함으로써 기업가적인 정부책임에 다했는지, 현행 특허법이 발명가나 투자자 및 소비자를 보호할 수 있도록 행정이 잘 지원해주고 있는지 등에 관해 기업가적 역할을 필요로 한다(Scott 2009, 46). 2005-2007년 미국에서 발생했던 주택가격의 인상과 매우 불규칙적인 모기지 다운 페이먼트 및 이자율 제로와 같은 부동산 시장에 대한 정부의 적절한 대응 역시 이러한 ‘기업가적 정부 역할’의 좋은 예라 할 수 있을 것이다.

나아가서 정부는 경제행위자들이 자신의 위험을 어떻게 공유할 것인가를 결정할 수 있도록 장려하는 반면에, 정부 스스로 제정하고 합법화한 제도적 틀을 통해 다양한 경제행위자 가운데에서 여러 방식으로 모험을 분배할 수 있어야

한다. 거시적인 수준에서 정부의 기업가적 역할을 인정하는 것은 정부부문에 있어서 행위자가 존재하고 있음을 인정하는 것을 함의할 뿐만 아니라, 자본주의에 수많은 다양성이 존재할 수 있음을 인정하는 것이다. 그 다양성은 사회적 선호를 반영하는 정치적 선택에 영향을 주며, 그래서 자본주의는 간접적 거버넌스로 이해되고 정부가 간접적으로 시장을 형성하는 결과에 영향을 미치는 다양한 사회적 선호도가 있음을 고려할 필요가 있다. 정부가 집행하고자 하는 이러한 사회적 선택에 있어서 가장 중요한 것은 사회의 공동자원이나 공공재화를 어떻게 다루는가이다.

결국 자본주의는 “환경으로부터 방어체계, 법, 자본주의와 민주주의 제도에 이르기까지 공공재화를 위한 거버넌스 체계”(Scott 2009, 49)가 된다. 따라서 공동재화와 자본주의 제도에 있어 상업적인 공동요소를 규제하는 것이 중요하다. 간접적 거버넌스 형식으로서 자본주의는 “일말의 공통적인 재화, 즉 상업적 공동재화를 창출하게 되는데, 그 안에서 많은 행위자는 여러 종류의 자원에 접근하기 위해서 경쟁할 권리”(Scott 2009, 51)를 가지고 있는 것이다. 경제 거버넌스 체계가 제대로 작동할 수 있게 될 때, 상업적 공공재화의 효율적 활용과 이에 대한 효과적인 보호가 가능할 것이다. 공공재화를 규제하는 정치권위가 그 자체가 규제하는 것을 선택하는 방식에 따라 수동적으로 또는 능동적으로 어떤 권위의 과도한 행사를 인정할 수도 있다는 점을 고려할 때 거버넌스 역시 합법적인 정치권위에 의해서 인도되는 자본주의 체계를 필요로 한다는 것을 알 수 있다 (Scott 2009, 52).

그렇다면 자본주의 체계와 버금가는 정부의 역할은 무엇인가? 우리는 몇 가지 가능한 시나리오를 상정해볼 수 있다. 첫째, 정부는 자본주의와 거의 관계없다. 물론 우리는 어떤 규칙과 가이드라인을 필요로 하지만 정부개입은 최후의 수단이 되어야 할 것이다. 정부가 GM 자동차 회사와 크라이슬러 회사에 관여하지 않는 것처럼 자본주의 시스템의 기본에 관여하지 말아야 한다는 것이다. 둘째, 이 세상에 자유시장과 같은 것은 없다. 시장 안의 요소들이 자연스럽게 시장에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 그러므로 어떤 시장도 자유로운 것은 아니다. 이런 맥락에서 정부의 구조는 시장들이 따라야 할 조직적 프레임워크의

한 예라 할 수 있다. 그렇게 함으로써 오늘날 전 세계가 긴박하게 직면하고 있는 시장붕괴를 막을 수 있을 것이다. 셋째, 자본주의는 개인과 조직이 모험을 택하는 능력을 중시한다. 자본주의 사회에서 성공한 사람들은 예외 없이 자신의 삶 속에서 지속적으로 계산된 모험을 감행했던 이들이다. 이는 정부의 중요한 역할이 규칙(법)을 강요할 수 있는 인프라 구조를 만들어내고 그 경계들을 짓는 것이 될 것이다. 여기서 정부 역할은 자본가들이 자신의 행위에 책임을 질 수 있도록 확실히 해주는 것이다. 넷째, 자기 규제의 시장이 충분하다고 가정하는 것은 인간행위의 현실을 설명해내지 못한다. 예컨대, 개개인은 자신에게 기회가 주어졌을 때 자기 이익을 위해서 어떤 체계를 이용하려 할 것이다. 이 경우에 있어서 정부 역할은 자본가들이 자신의 행위에 대해 책임을 질 수 있도록 확실히 하는 것이다. 광범위한 규칙을 제정하고 이들을 집행하며, 이들의 혜택을 지켜주려 하기보다 더욱 악화된 규칙들을 파기하는 결과물을 제시할 필요가 있다.

이러한 가능한 시나리오에 비추어 지금까지의 논의를 요약하면, 첫째, 자본주의는 경제 관계를 위한 세 층위, 즉 정치적, 행정적, 경제적 체계의 간접적 거버넌스이다. 조직화된 시장은 소유권 개념에서 기인하는 다양한 권리와 책임을 수립하는 일련의 제도적 토대 없이는 존재할 수 없다. 이러한 토대는 국가와 같은 정치권위의 후원 아래에서 강조되고 정당화되며, 규제되고 주기적으로 근대화된다. 이것은 사적 경제행위자들이 아닌 정부와 정부 행위자들이다. 여기서 행위자들은 생산과 교역을 안내하는 법과 규제를 창조하고 궁극적으로 강요한다. 재산권이 자연의 선물이 아니라 사회적 구성물이라는 점에서 볼 때 이러한 권리는 사회 그 자체, 예컨대 튼튼한 중산층을 가지고 있는 민주주의가 적절한 정치과정에 의해 수립된다면 이 권리를 통해 사회적 비용과 혜택을 적절히 설명할 수 있다.

둘째, 자본주의는 세 가지 주요 조정 메커니즘을 가지고 있다. 이 셋 중 둘은 인간행위자에 의존하고 있는 반면에, 가격 메커니즘의 보이지 않는 손은 자동적으로 작동한다. 보이는 손들 가운데 하나가 정부에 속하며, 그 정부는 명시적이든 아니든 세계를 안내한다. 다른 보이는 손은 기업경영에 속한다. 정부와 달리 관리의 보이는 손은 다국적 토대에 입각해서 생산의 흐름과 재정적인 처리를

조정할 수 있다.

셋째, 보이는 손으로서 정부는 경제에 직접적이고 간접적으로 개입하는 두 가지 양식을 가지고 있다. 간접적 개입양식은 모든 시장의 토대가 되고 있는 제도적 틀의 유지와 작동을 포괄한다. 이것은 선택사양이 아니라 자본주의 체계의 작동에 있어서 필수적인 것이다. 직접적 역할은 훨씬 더 선택적이라 할 수 있는데, 예컨대 공적 기업의 소유와 통제 또는 중요한 영역의 권력에 의한 토지의 취득이 있다.

넷째, 정부는 어떤 자본주의 경제에 있어서도 떼말게 되는 두 가지의 아주 상이한 역할을 가지고 있는데, 이는 행정가와 혁신가로서이다. 국가 관료제가 행정적 역할에 대한 책임의 대부분을 떠맡고 있는 반면에, 정치지도자들은 관료를 구성하고 있는 핵심적 행정관리들을 선택할 뿐만 아니라 제도에 있어서 기업적 혁신을 위한 필요를 인지하고 적절한 방식으로 그 제도들을 성취해야 하는 책임을 떠맡게 된다. 개인 행위가 사회를 위해 최선이 되는 것에 더해진다면, 정부의 규제적이고 여타 제도적인 기능들이 기업적 역할에 있어서 떠맡고 있는 것과 같이 시장구조를 획득하고 경제행위자들의 재산권을 확고히 하지 않으면 안 된다. 민주사회의 이 거버넌스 영역에 어떤 올바른 대답이 있을 수 없는 반면에, 경제시장이 사회적 비용과 혜택을 적절히 유지하는 정도에 따라서 권리를 완화하는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 이의 성취는 거버넌스 체계의 정치시장이 얼마만큼 사회적 이해를 잘 반영하고 있는지에 달려있다.

다섯째, 시장의 힘만으로는 이러한 목표를 달성할 수 없다. 자본주의의 특징 중의 하나는 시장이 자기 조정기능을 가지고 있다는 점이다. 과도한 공급은 가격의 인하와 수요의 감소를 초래한다. 하지만 시장구조는 자기 조정적이지 않다. 이러한 구조는 공해비용이나 과도한 규제와 같은 자체의 불완전성을 조정할 방도를 가지고 있지 않다. 오직 국가의 개인만이 자본주의 또는 다른 조직집단의 이익을 위해서 공동성을 남용하는 것을 예방하고 공익을 촉진하는 올바른 수단을 제공할 수 있다.

결국 효율적인 자본주의 발전은 국민을 위한 정부에 의해서 가장 잘 보장될 수 있다. 국민은 또한 그런 목적을 달성하기 위해서 준비되어있는 정치제도를

필요로 한다. 국민에 의한 정부는 필수적이지만 이러한 목적을 달성하는 데 있어서 아직 충분하지는 않다. 물론 자본주의는 새로운 자원, 기술, 환경에 대한 적응과 사회의 발전을 도모하는 능력을 가지고 있다는 점에서 절대적인 강점을 가지고 있는 시스템이다. 하지만 자본주의 시스템 내에서 어떤 실질적인 변화는 사회지도자, 특히 정치권위를 가지고 있는 지도자 없이는 불가능하다. 요컨대, 자본주의는 시장, 기업, 개별 경제행위자 그 이상을 요구한다. 그것은 정부가 인간적 결정의 형식으로 끊임없이 변하고 있는 환경에서와 같이 일관되고 꾸준히 제공할 수 있는 구조, 안전망, 적응능력을 요구한다. 우리는 정부들의 결정적인 역할을 필수적 특징으로 받아들여야만 자본주의를 거버넌스의 체계로 이해할 수 있게 될 것이다. 2008년의 세계금융위기 역시 전쟁의 충격이나 쓰나미 또는 오일공급의 금지조치와 같은 예측 불가능한 사건에 의해서 발생한 것이 아니다. 오히려 이 위기는 주요 행위자들 사이에 잘못된 이념과 신념에 의해서 야기되었다. 이러한 잘못된 이념들은 반복되는 정책실수로 이어졌다. 위기는 실물경제에서 시작한 것이 아니라, 1980년 이후 점점 미끄러졌던 재정분야에서 시작되었음을 알 수 있다(Scott 2011, 614-633 참조). 바로 이 지점에서 자본주의는 자기 규제시스템이 아니라, 정당하고 효과적인 정치권위에 의존하는 형식적 규제시스템을 필요로 한다. 이 시스템을 구축하는 문제가 공공성에 대한 정부의 기능이다.

## V. 정부의 역할과 공공성의 문제

2008년 금융위기 이후 신자유주의에 기반을 둔 정부의 역할에 다소 변화가 감지된다. 우리는 이러한 변화를 이른바 포스트 신자유주의(post-neoliberalism)라 부를 수 있을 것이다. 무엇보다 포스트 신자유주의는 기존 정부의 역할 변화를 강력히 요구한다. 공교롭게도 이 운동은 주로 남미지역의 국가지도자들로 중심으로 이루어지고 있다. 이는 국가의 기간산업이라 할 수 있는 석유와 가스를 국유화하고 더 많은 복지국가의 혜택과 자국의 고질적인 빈곤문제를 해결하

고자 정부가 경제에 더욱 적극적으로 개입하는 방식으로 진행되고 있다. 미국의 경우에 포스트 신자유주의는 기본적으로 자유주의의 시장원리를 유지하며, 금융위기의 재발을 방지하기 위해 미연준의 관리감독을 강화하자는 정도인 것으로 보인다. 그나마 일각에서 기업이 사회의 유기적 발전을 위해 불평등 문제에도 관심을 가져야 한다는 ‘자본주의 4.0’에 대한 논의는 다행스런 일이 아닐 수 없다. 전 세계적으로 2008년의 세계금융위기는 자본주의와 민주주의의 관계를 재정의하고 이를 조금 더 원만히 발전시킬 수 있는 절호의 기회임이 분명하다. 이러한 맥락에서 우리 정부도 의무교육, 정부주도 의료보험, 연금제도 등과 같은 일련의 프로그램을 통해서 복지국가를 선진화할 수 있는 방안에 대해서 심각하게 논의할 수 있을 것이다. 결론 절에서는 자본주의의 게임규칙을 제대로 보장할 수 있는 핵심적인 정부의 역할을 우리의 공공성 문제를 중심으로 논의하고자 한다.

우리나라 정부 역할 또한 정치, 경제, 사회, 환경 등의 영역으로 점차 확대되고 시민의 합리적 생활시스템, 교통시스템, 커뮤니케이션 방식, 사회 각계각층의 민관협력관계에 더 깊숙이 관여한다. 특히 계층 간 격차의 심화, 복지국가체계의 부실, 서울과 지역 간의 격차, 민주화의 미성숙, 미국발 금융위기로부터 비롯된 한국경제의 불확실성 등 이 모두가 정부의 역할증대에 기여했다.

그럼에도 우리는 정부 역할이나 규제를 줄이면 줄어들수록 경제에 이로울 것이라는 환상에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 의미에서 정부는 “우리 등에서 떼어내야 하는”(Miller 2007, 33) 거추장스러운 것이다. 특히 1997년 외환위기를 계기로 한국은 분명 ‘기업사회’로 변했다. 이때 다국적 기구들이 한국에 금융지원을 나서며 기업지배구조는 말할 것도 없고 우리의 경제정책뿐만 아니라 정치적·법률적·사회적 거버넌스 조건(governance conditionalities)까지 바꾸기를 강요했다. 이러한 조건하에서 대기업의 범죄는 범죄로 간주되지도 않는다. 더 심각한 문제는 공(公)과 사(私)의 구분이 와해되고 있다는 점이다. “무능한 공보다는 유능한 사가 더욱 공적이다.”라는 논리가 횡행하고 있는 실정이다. 급기야 경제부처는 물론 기업활동과 무관한 통일부나 외교부 과장급 이상 관리들이 삼성인력개발원에 가서 재교육을 받는 사태가 벌어졌다(김동춘 2006, 13-32; 장하준



2006, 10-33 참조). 어디서부터 잘못된 것인가? 기업사회에 맞설 수 있는 정부의 역할은 무엇이어야 하는가? 그 해법의 한 축은 정부의 공공성 회복에 있다. 사적인 것과 공적인 것의 구분이 점차 불분명해지고 있는 신자유주의 시대에서 무엇보다 중요한 것은 정부가 그 무엇에도 예속되지 않는 공공서비스를 복원하고 이의 공공성을 보장해주는 것이다.

우리가 당면한 사회제반 문제들을 공공성의 측면에서 접근하고자 할 때 정부의 역할은 18세기까지 거슬러 올라간다. 유럽 계몽주의의 영향을 받은 시민은 봉건주의에 대항해 공공성의 필요를 제기했으며, 19세기에는 노동자들이 연대해 자본가계급의 억압에 대항하는 구조로 발전했다. 사회의 모든 구성원에게 실제로 적절한 것들이 통합되는 경험의 일반적인 사회지평으로서 공공성은 특수한 제도, 기관, 실천, 예컨대 법집행, 언론, 여론, 공공성, 거리, 광장 등과 관련된 것을 가리킨다(Negt & Kluge 1993, 1). 이렇듯 공공성은 일련의 전문가, 즉 정치가, 편집국장, 노동간부의 문제이자 다른 한편으로는 모든 사람이 관심 있어 하는 무엇, 즉 사람들의 마음속에 더 많이 실현될 수 있는 무엇이라 할 수 있다(Negt & Kluge 1993, 2).

공공성은 본래 부르주아지를 위한 개념으로서 정치와 윤리 사이의 매개기능을 담당한다. 이러한 매개기능이 곧 칸트가 주장하는 법적인 사회들의 원리이자 계몽의 방식이다. 혁명적 부르주아지의 정치가 표출될 수 있는 유일한 매개는 공공영역이다. 이의 원리는 비밀사회가 참된 정치에 참여하는 것이 적절치 않음을 보여준다(Negt & Kluge 1993, 9). 여기서 공공성은 국가에 관계된 공식적인(official) 것 또는 국가, 법, 정책 등을 통해 국민을 대상으로 실시하는 활동을 가리킨다. 예컨대 공공사업, 공공투자, 공적 자금, 공교육, 공안 등의 용어는 이 범주에 속한다. 이와 대비되는 것이 민간의 사적 활동이라 할 수 있다. 둘째, 공공성은 특정한 누군가가 아니라 모든 사람과 관계된 공통적인 것(common)의 의미를 가진다. 여기서 ‘공공성’은 공통의 이익, 재산, 공통적으로 타당한 규범, 공통 관심사 같은 것을 가리킨다. 예를 들어 공공의 복지, 공익, 공동의 질서, 공공심 같은 것이 이 범주에 속한다. 이 경우와 대비되는 것은 사권, 사리, 사익, 사심 등이 될 것이다. 셋째, 공공성은 누구에게나 열려있음(open)을 의미한다.

이런 의미에서 공공성은 누구의 접근도 거부하지 않는 공간이나 정보 같은 것을 가리킨다. 공공연한 사실, 정보공개, 누구나 접근할 수 있는 공원 등의 용어가 이 범주에 속한다. 이 경우에는 비밀, 프라이버시 같은 것과 대비된다. 예컨대, 이명박 정부의 4대강 사업과 같이 국가 행정활동으로서의 공공사업은 실질적으로 공공성이나 공익성을 목표로 하고 있지만, 국가활동의 개방성(openness) 측면에서 공공성을 거부하려 한다. 즉 공통된 것과 개방적인 것의 공공성은 여러 측면에서 대립하게 된다. 공통적인 것 역시 공공성을 일정범위 내에서 제한하지 않을 수 없다는 측면에서 볼 때 개방성과 충돌할 소지가 충분히 있다(사이트 2009, 13-20).

위 세 가지 의미에서 공공성은 ‘정치적 중립’을 견지하려는 정부기능의 차원에서 이해될 필요가 있다. 예컨대, 정부가 교육내용에 관여하지 않고 시민사회의 다원성을 인정한 가운데 여러 형태의 교육을 지원하는 것 역시 정부가 반드시 수행해야 할 중요한 과제가 될 것이다. 최근 서울시 교육감들의 사례에서 보는 것처럼, 정부가 어느 쪽을 부정하거나 어느 편을 입장을 특별히 선호하는 것이 아니라, 각자의 다양한 스펙트럼을 존중할 필요가 있다. 사실 한국에서의 교과서 문제는 정부가 교육의 중립성을 훼손하고 있는 매우 심각한 사안이다. 뉴라이트에서 현재의 검인정 교과서에 대해 친북 또는 반미 운운하는 것이나 교과부, 집권여당, 심지어 대통령까지 뉴라이트의 주장을 내세우는 것은 정부 역할이 주요 요소인 정치중립성을 지키지 못하는 사례라 할 수 있다. 오늘날 공공서비스가 대면하고 있는 어려움은 공공성에 지식과 권력의 역학관계가 반영되고 있다는 점이다. 예를 들어 정책분석, 통계학, 연구방법, 관리, 조직행위, 보관, 여러 기획과 사회공공행위는 사회과정을 안정화하고 규제하며 향상하는 효과적인 통치(푸코 2011, 379-381; Stivers 2008, 144)를 위해 필요로 하는 기법이기도 하다. 윤리문제 역시 공공서비스 프로그램의 핵심주제이다. 하지만 문제는 그 포커스가 아무래도 지식과 권력을 효과적으로 행사하는 양태들에 있다는 점이다. 예컨대 부패방지, 전문적인 표준의 고수, 가장 효율적인 결정에 필요한 지식 등이 그것이다. 결국 정부가 시민사회의 다양한 정치활동에 재정적으로 뒷받침하되 그 내용에 대해서는 간섭하지 않는 성숙성과 윤리성을 견지하는 것

자체가 정부의 주요 역할이라 할 수 있다.

이러한 과정에서 정부의 상이한 기관과 전문지식 사이에, 사적인 것과 공적인 것 사이에 매우 긴밀한 협조를 이루어나갈 필요가 있다. 통치에 대한 정부의 지식과 기술은 정부기관, 비영리 조직과 네트워크 및 이와 관련된 여타 조직 안에서 수행되기 때문이다. 이렇듯 사회가 평탄하게 돌아가기 위해서 정부의 통치행위가 요구되고 그 가운데에 전문가의 식견이 지극히 중요한 기능을 담당하게 된다. 정부의 수행능력을 유지 발전시키고, 사회문제들을 확인하고 인구를 연구 분류하며, 사회의 일탈적 요소를 통제하고, 작동 가능한 사회정책들을 발전시키고 이행하며, 문제 해결을 위한 직원들을 관리하기 위해 전문가의 지식과 기능이 요구된다. 특히 이러한 전문가는 자신의 지식이 필수적일 뿐만 아니라, 일반시민이 자기 삶의 조건에 대한 지식을 압도한다고 가정하는 경향이 있다. 나아가 정부의 전문인력은 국가시민(the state's citizens), 즉 국민의 자기 이해를 형성하는 데 주요 역할을 담당한다. 그들은 단순히 국민을 정부고객, 수혜자, 승인이 필요한 응모자, 납세자, 학생, 환자, 죄수 등으로 이해한다. 그래서 스티버스는 근대국가의 시민이 어떤 방식으로든 많은 부분 자기 자신에 대한 의미를 정부에 대한 관계로부터 형성해간다고 주장한다(Stivers 2008, 145). 사실 정부의 통치기능은 국민이 국가에 소속되는 범위 내에서 자신을 이해하도록 부추기는 셈이다.

한나 아렌트가 잘 지적한 것처럼, 우리 시대의 근본적인 암울함은 ‘공공성’이 점점 사라지고 있다는 데 있다. 그녀에게 이 영역은 “사람들이 자신의 행위나 말 가운데에 보여줄 수 있는 현상(appearances) 공간을 제공함으로써 자기 문제들을 조명하는 것”(Arendt 1968, viii)이다. 현상공간 즉 ‘정치세계’야말로 자유가 나타날 수 있는 장소이다. 암울한 시대는 양차 세계대전과 같은 괴물적인 사건들의 결과물이 아니라, 바로 사람들 사이에 놓여있는 정치세계의 상실에서 비롯된다는 것이다. 이러한 정치세계는 상이한 사람들이 공통관심사에 대해서 함께 말하고 각자가 옳다고 믿는 바를 들어주는 장소이다(Arendt 1968, 11; Lorey 2015, 84-87).

따라서 공공서비스는 상부의 지시를 아무 생각 없이 고수하려 하기보다는

이성의 활용에 근거하며, 이러한 의미에서 서비스는 노예적인 복종과 전혀 무관하다. 많은 정부의 행정작용은 “어떤 지시가 상부책임자에서 유래하건 직접 법 자체에서 유래하건 간에 이에 대한 해석(interpretation)을 요구한다. 사실 공공서비스는 적절한 법의 어떤 양상이 그 특수한 경우들에 들어맞는지와 ‘왜’에 대한 판단의 적용에 좌우된다. 우리는 공무원이 자기 결정에 답하고, 자신이 시행한 것을 합리적 사례로 만들어 가리라 기대한다”(Stivers 2008, 27). 그래서 공공서비스의 진실은 우리의 공적 삶, 대화, 행위로부터 비롯됨을 알 수 있다. 이것이 곧 시민이 현실의 모든 공식적 구조에 대해 의심해야 하는 이유이다.

이처럼 소통을 통한 공적 삶의 진리모형에 반해서 우리는 흡스식의 현실주의 입장 또는 패러다임을 생각할 필요가 있다. 흡스에 따르면, 정부의 궁극적 책임은 내적·외적 위협으로부터 안전을 제공하는 것이다. 그의 사고에서 안전이나 안보가 근본적인 이유는 그것 없이는 사회 자체가 불가능하다고 파악하기 때문이다. 이러한 현실주의는 인간의 본성이 기본적으로 폭력적이라는 데 그 뿌리를 두고 있다. 불확실성에 대면하고 공격의 위협에 대한 불안과 공포가 인간으로 하여금 그 공포들을 없애기 위해서 국가의 권위에 호소하도록 한다. 그래서 흡스적인 정부에서의 안전문제는 국민의 복종에 달려있다. 우리가 더 많은 안전을 희구할수록 우리의 자유는 제한되게 된다. 이러한 제로섬 게임이 오늘날 9·11 이후 미국정부나 천안함 정국 이후 이명박 정부가 추구하는 정부의 중요한 역할이라 할 수도 있을 것이다.

이러한 공안정국에서 오늘날 공직자에게 주어진 문제는 자신이 정부에서 일정한 역할수행과 관련된 지식을 습득하고 그 지식에 기초한 기능들을 실천하는데 있다. 특히 여기서 중요한 것은 공직자가 이를 실천함에 있어 행사하게 될 권력의 정도이다. 즉 얼마만큼의 권력, 다시 말해서 국민의 삶에 영향력을 행사하고 있다는 사실과 국민이 달리 생각할 수 있는 여지를 얼마만큼 인정해주느냐에 있다. 물론 푸코나 스티버스의 비판적 주장은 단순히 행정국가를 비난만 하는 것이 아니다. 그들이 공히 느끼고 있는 문제는 관료제 조직형식 그 자체가 아니라 성찰하지 않는 관료들이다. 여기서 관료들은 자신이 처리해야 할 업무, 이를 이행하는 데 필요한 권력 및 자기 자신에 대한 감수성 사이에 일정한 거리

를 유지하지 못하고 있는 것이다(Stivers 2008, 145). 그렇다면 이제 중요한 질문은 어떻게 공직자가 정부에서의 역할을 수행하며 자기 권력을 이용하고 강화하려는 것에 저항하는 방식으로 전문지식을 향상하고 행사할 수 있느냐이다.

사실 신자유주의적 세계화를 통한 정부의 역할과 관련해 살펴본 논의는 매우 비판적이기는 해도 이는 단순히 행정국가에 대한 비판만을 의미하지 않는다. 오히려 더욱 심각한 국면은 수단과 방법의 계산만으로 촘촘히 구성된 ‘실천’으로서 통치성을 극복하려는 핵심사안이 통치권력의 양식 그 자체가 아니라, 성찰과 비판기능을 제대로 발휘하지 못하는 예측화된 우리 자신, 즉 주체들이라는 점이다. 이 모든 것은 아렌트, 푸코, 스티버스(Stivers 2008), 이사벨 로리(Lorey 2015) 등이 공히 강조한 것처럼, 칸트의 다음 한마디로 요약될 수 있을 것이다. “우리 시대의 비판에 과감히 동참하라!”(Sapere Aude!) 즉 우리가 신자유주의의 통치성으로부터 벗어날 수 있는 가장 확실한 길은 이처럼 행정권력과 기업사회에 예측되는 자기 통치를 거부하며 새로운 삶의 양식을 검증하려는 자기 행위로 전환하는 데 있다. 이러한 전환은 매우 지난한 과정이 될 것이다.

- ▶ Submitted : 2015. May. 14.
- ▶ Reviewed : 2015. May. 28.
- ▶ Accepted : 2015. May. 28.

## References

- Agamben, Giorgio. Park Jin Woo, trans. 2008. *Homo Sakeru*. Seoul: Saemulgyeol.
- \_\_\_\_\_. Kim, Sang Woon · Yang, Chang Ryul · Hong, Chul Gi, trans. 2011. *Minjujuui neun Jugeonneunga?* Seoul: Nanjang, 2011.
- Arendt, Hannah. 1968. *Men in Dark Times*. CA.: H. Brace.
- Baker, Dean. 2009. *Plunder and Blunder: The Rise and Fall of the Bubble Economy*. Sausalito: PoliPointPress.
- Bevir, Mark. 2004. "Governance and Interpretation: What are the Implications of Postfoundationalism." *Public Administration* 82(3): 605-625.
- Butler, Judith. 2009. *Frames of War: When Is Life Grievable?* London: Verso.
- Butler, Judith. Yang, Hyo Sil, trans. 2008. *Bullwaksilhan Sam: Aedo wa Pongnyeok ui Gwonlyeokdeul*. Busan: Kyungseong University Chulpansa.
- Calhoun, Craig. 1992. *Habermas and the Public Sphere*. MA.: The MIT Press.
- Dallmayr, Fred. *The Promise of Democracy*. Albany, NY: The SUNY Press, 2010.
- Denhardt, Janet & Robert. 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: Sharpe.
- Foucault, Michel. Autrement, trans. 2011. *Anjeon, Yeongto, Ingu*. Seoul: Nanjang.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *Power*. trans. R. Hurley and Others. New York: The New Press.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "The Political Technology of Individuals," In *Power*. trans. R. Hurley and Others. New York: The New Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France 1978-1979*. trans. Graham Burchell. New York: Palgrave Macmillan.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fukuyama, Francis. 1992. *Yeoksa ui Jongmal: Yeoksa ui Jongjeom e Seon Choehu ui Ingan*. Lee, Sang Hoon, trans. Seoul: Hanmaeumsa.
- Jang, Ha Jun. 2006. *Gukga ui Yeokhal*. Lee, Jong Tae · Hwang, Hae sun, trans. Seoul: Buki.

- Kagan, Robert. 2008. *The Return of History and the End of Dreams*. New York: Random House.
- Keurauchi, Kollin. Lee, Han, trans. 2008. *Post Minjujuui*. Seoul: Mijibukseu.
- Kim, Dong Chun. 2006. *1997nyeon Ilu Hanguksahoe ui Seongchal: Gieopsahoe roui Byeonhwan gwa Gwaje*. Seoul: Gill.
- Krugman, P. and Smith, A. eds. 1994. *Empirical Studies of Strategic Trade Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lee, Myung Bark. 2008. Daetongnyeong Chwiimsa. [http://www.president.go.kr/president/speech/speech\\_view.php](http://www.president.go.kr/president/speech/speech_view.php) (Geomsaekil: 2015.05.05, 22:30).
- Lehmann, Jean-Pierre. 1997. "Government-Business Interface in the Age of Globalisation." *EWC/KDI Conference on Restructuring the National Economy*, held in East-West Center, Honolulu, August 7-8.
- Lipford, Jody W. and Jerry Slice. 2007. "Adam Smith's Roles for Government and Contemporary U.S. Government Roles: Is the Welfare State Crowding Out Government's Basic Functions?" *Independent Review* 11(4): 485-501.
- Lorey, Isabell. *State of Insecurity: Government of the Precarious*. trans. Aileen Derieg. London: Verso.
- Miller, Hugh & C. Fox. 2008. *Postmodern Public Administration*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Negt, Oskar and Alexander Kluge. 1993. *Public Sphere and Experience: Toward an Analysis of the Bourgeois and Proletarian Public Sphere*. trans. Peter Labaynyi, Jamie Owen Daniel and Assenka Oksiloff. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.
- Polanyi, Karl. 2009. *Geodaehan Jeonhwan : Uri Sidae ui Jeongchi · Gyeongjejeok Giwon*. Hong, Ki Bin, trans. Seoul: Gil.
- Saito, Junichi. Yoon, Dae Seok · Ryu, Soo Yeon · Yoon, Mi Ran, trans. 2009. *Minjujeok Gonggongseong: Habeomaseu wa Arenteul Neomeoseo*. Seoul: Ieum.
- Scott, Bruce R. 2009. *The Concept of Capitalism*. New York: Springer.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Capitalism: Its Origin and Evolution as a System of Governance*. New York: Springer.
- Smith, Adams. 1998. *The Wealth of Nations*. Oxford: Oxford University Press.

- Steger, Manfred B. "Globalism: The New Market Ideology," *The Logos Reader: Rational Radicalism and The Future of Politics*. eds. S. Bronner & M. Thomson. Kentucky: Kentucky University Press, 2005: 341-352.
- Stiglitz, Joseph. 2009a. "Too Big to Fail or Too Big to Save? Examining the Systemic Threats of Large Financial Institutions." Testimony for the Joint Economic Committee hearing, April 21, 2009, Washington D.C. [http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/papers/2009\\_JFC\\_TooBigToFail.pdf](http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/papers/2009_JFC_TooBigToFail.pdf)(accessed in May 5, 2015).
- \_\_\_\_\_. 2009b. "The Anatomy of a Murder: Who Killed America's Economy?" *Critical Review* 21, nos. 2-3 (June 2009): 329-39.
- \_\_\_\_\_. 2013. Soonhee Lee trans. *Bulpeongdeng ui Daega* (The Price of Inequality). Seoul: Yeolin Books.
- Stivers, Camilla. 2008. *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Vattimo, Gianni & Santiago Zabala. 2011. *Hermeneutic Communism*. New York: Columbia University Press.
- Waldo, Dwight. 1984. *The Administrative State*. 2nd Ed. New York: Holmes & Meier Publishers.
- Žižek, Slavoj. "How to Begin From the Beginning." Douzinas, Costas & Slavoj Žižek eds. *The Idea of Communism*. London: Verso, 2010. 209-226.
- \_\_\_\_\_. Park, Jung Soo, trans. 2009. *Ireobeorin Daeui reul Onghohanyeo*. Seoul: Geurinbi.
- \_\_\_\_\_. Kim, Sung Ho, trans. 2010. *Cheoeum eneun Bigeug euro, Daeum euro Huijeug euro: Segyegeumnyungwigi wa Jabonjuui*. Seoul: Changjak gwa bipyeongsa.