

연구논문

지구화시대 국가의 거버넌스 전략에 대한 비판적 고찰

임 의 영

행정학 분야에서 거버넌스에 거는 기대는 매우 크다. 실제로 거버넌스에 대한 이론적 소개는 거의 완료되고, 이제는 그 원리를 현실에 적용하기 위한 기술적 논의들이 등장하고 있다. 따라서 지구화, 국가모형의 변화, 거버넌스와 같이 어느 정도 정리된 개념들을 또 다시 들추어내는 것은 진부한 일인지도 모른다. 그러나 현대의 세계자본주의체제에서 관찰되는 제국주의적 경향성은 이러한 개념들에 대한 다시보기를 자극한다. 따라서 이 글은 행정학계에서는 익숙하지 않으며, 오히려 이단시 될 수도 있는 제국주의론의 관점에서 지구화, 국가, 거버넌스의 관계를 비판적으로 살펴보고자 한다. 이 논문에서 지구화는 자본축적의 메커니즘을 재편하는 미국패권적 제국주의의 보편화를 의미하며, 국가는 이러한 제국주의 질서에 적용하기 위한 전략으로서 거버넌스를 선택하거나 강요받고 있다는 점을 강조한다. 또한 거버넌스는 자본축적의 위기가 도래하면 시장실패, 정부실패와 더불어 거버넌스실패로 규정될 가능성을 가지고 있다는 점을 밝힌다.

주제어 : 지구화, 국가, 거버넌스, 제국주의, 신자유주의

1. 서론

임의영

고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 강원대학교 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 행정철학, 행정윤리, 사회과학방법론 등이다.

eylim@kangwon.ac.kr

지구화(globalization)와 거버넌스(governance) 개념은 행정학을 포함한 인문·사회과학분야 전반에 걸쳐 엄청난 ‘유행어’(buzzword)가 되었다. 특히 두 개념은 세계의 다양한 단위들이 조정을 통한 동의를 구하기 위해 구축하는 ‘글로벌 거버넌스’(global governance)나 선진국들이 후진국의 발전전략으로 권유하고 있는 ‘좋은 거버넌스’(good governance)’를 통해서 중요한 짝말이 되었다. 따라서 거버넌스를 이

해하는 데 지구화는 핵심적 요소라 할 수 있다.

‘지구화’라는 용어가 학계를 통해서 급속하게 확산된 계기는 현실적으로 사회주의 진영이 몰락하고, 이데올로기의 벽에 막혀있던 소통의 통로가 열리게 된 것에서 찾을 수 있다. Fukuyama(1989; 1992)는 자유주의의 승리를 선언하였으며, 역사는 그 종점에 도달했다고 주장했다. 이 시기를 전후하여 지구화 담론이 매우 활발하게 전개되었다. 지구화는 주관적으로는 ‘세계를 하나의 세계로 인식하는 경향성’을 의미하며, 객관적으로는 ‘상호의존관계의 강화’를 의미한다(Robertson, 1992). 하나로서의 세계는 자유주의 이념이, 그리고 경제적 삶의 방식에서는 자본주의체제가 보편화된 세계를 의미한다. 이러한 지구화 담론을 배경으로 1980년대부터 영미계열의 국가들에 의해 추진되었던 신공공관리(*new public management*) 정부혁신전략이 거버넌스 전략으로 확대 재생산되었다. 따라서 Pierre & Peters(2003: 89)는 다음과 같은 질문을 던지고 있다. “지구화란 무엇인가? 거버넌스에 대한 폭증하는 관심은 지구화와 어떠한 관련이 있을까? 이 두 가지 거의 유사한 정치-경제적 발전에서의 연결점은 무엇인가? 거버넌스는 국가의 거의 고갈된 정치통제 자원을 재주장하기 위한 국가의 필사적 시도인가? 혹은 반대로, 새로운 형태의 거버넌스가 민간자본의 지구화에 적응하기 위하여 국가들 사이와 내에서 일련의 전략으로서 개념화될 수 있는가?” 이러한 질문들은 지구화, 국가, 거버넌스가 상호 밀접한 관련을 가지고 있다는 점과 그것들의 관계에 대한 해석이 다양할 수 있으며 논쟁적이라는 점을 함축하고 있다.

행정학계에서는 거버넌스가 이제 상식을 넘어 진부하기까지 한 개념이 되었다. 따라서 최근의 관심들은 거버넌스를 구축하기 위한 방법론에 초점을 맞추고 있다. 이것은 거버넌스가 규범적 가치가 되었다는 것을 의미한다. 개방화, 탈규제, 민영화 등 시장중심적 신자유주의(*neoliberalism*)의 원리¹⁾가 ‘좋은 것’으로 수용되고, 그러한 논리를 관철시키기 위한 통치구조의 재편성 방법에 논의의 초점을 맞추고 있다. 이 논문은 과연 그것이 ‘좋은 것’인가라는 의문, 그리고 그것은

‘누구에게’ 좋은 것인가라는 보다 구체적인 의문, 보다 직설적으로는 그것이 ‘지구화의 덫’(Martin & Schumann, 1998)일 수도 있다는 의심에서 출발한다. 이러한 의심은 지구화와 거버넌스를 통해 배제되고 곤경에 처하게 된 자—개인이건 국가이건—의 시선을 통한 ‘다시보기’를 자극한다. 시장중심적 신자유주의 이념을 전제로 하는 지구화 및 거버넌스 해석에 대한 ‘다시보기’는 현대 자본주의의 성격에 대한 재검토를 통해서 이루어질 수 있다. 현대 자본주의는 순수한 자유경쟁과 국가의 무간섭, 결과적으로 효율적인 부의 배분을 이루어내고 있는 것인가? 어느 시대였던 순수한 자유경쟁은 존재하지 않았다는 점, 극단적으로 세계 제일의 경제대국이었던 영국에서 후진국의 보호장벽을 무너뜨리기 위한 전략으로 자유방임의 논리가 개발되었다는 점, 그리고 부익부 빈익빈은 자본주의 사건의 관용어가 되었다는 점은 중요한 의미를 갖는다. 시장에서의 경쟁은 국가간의 군사적, 외교적 갈등과 전쟁의 모티브가 되고 있으며, 국가들은 세계지배질서의 패권을 획득하고 제도화하기 위한 투쟁을 벌이고 있다.

따라서 자원과 시장을 선점하기 위해 식민지개척에 몰두했던 과거의 제국주의 질서는 영토적 점령의 형식은 사라졌지만, 내용적으로는 현재도 그대로 유지되고 있다. 열강들의 정치·군사적, 경제적 침탈을 이론적으로 규명하고 식민지해방을 위한 논리의 개발을 위해 제국주의론이 등장하였다. 사회주의의 몰락과 함께 제국주의론이 과거의 유물로 치부되기도 하였으나, 자본주의의 전일적 확산과 그를 지원하는 국가들의 작용들이 보다 분명하게 관찰되는 현실에서 제국주의론은 아직도 유효하다 하겠다. 따라서 이 논문에서는 행정학계에서는 거의 소개되지 않았던 제국주의론의 관점에서 지구화, 국가, 거버넌스의 관계를 재검토하고자 한다.

이 논문은 이러한 문제의식을 가지고, 지구화와 국가, 그리고 거버넌스의 관계를 제국주의론의 시각에서 ‘다시보기’(임의영, 2002)’를 시도하고자 한다. 따라서 제 2절에서는 제국주의론의 입장을 살펴보고, 제 3절에서는 거버넌스의 배경이 되는 지구화의 의미를 제국주의론의

시각에서 재검토하고자 한다. 제 4절에서는 국가가 거버넌스를 선택하는 논리를 비판적으로 검토하고자 한다. 그리고 제 5절에서는 거버넌스의 실패가능성을 이론적으로 살펴보고, 실패의 의미를 재검토하고자 한다.

2. 제국주의론의 관점

제국주의론은 사회주의 진영의 몰락으로 한동안 사회변혁운동 진영이나 학계에서 논의의 주변에조차 머물기 어려웠다. 그러나 자본주의의 전 지구적 확대와 심화가 가속화되는 과정에서 강대국들의 경제적 지배가 제도화되면서 제국주의에 대한 관심이 새로이 부각되고 있다. 물론 제국주의의 전개방식은 과거와는 다른 형태로 변화되었다. 본래 제국주의는 강대국들의 식민지(영토) 쟁탈전을 그 내용으로 하고 있다. 즉, 제국주의는 강대국들이 정치·외교적, 경제적, 군사적 힘을 이용하여 약소국의 영토를 점령함으로써 노동력, 원자재, 시장을 수탈하는 것을 의미하였다. 이러한 의미에서 제국주의는 정책이나 이데올로기를 의미하는 것이었다.

19세기 말에 영국은 제국주의를 영국의 번영과 같은 의미로 사용하기도 하였다. Lenin에 의해서 제국주의는 본격적 이론의 대상이 되었다. 특히 그의 논의가 갖는 중요성은 제국주의를 단순히 정책이나 이데올로기의 차원에서 이해한 것이 아니라, 자본주의 발전의 최종적 단계 — 국가독점자본주의 — 로 설정하였다는 점이다. 그리고 그는 제국주의의 특징으로 생산과 자본의 집중에 의한 독점의 형성, 산업자본과 은행자본의 결합을 통한 금융자본의 형성과 금융과두제의 등장, 자본수출의 증대, 콘체른·트러스트·신디케이트 등과 같은 독점자본주의적 기업합동의 등장, 열강들에 의한 세계적 영토분할 — 식민지 지배의 기초로서 — 의 완성 등을 제시하였다(Brewer, 1984: 131). Lenin에 의하면, 제국주의는 민족주의를 자극하기 때문에 전쟁은 불

가피하다고 주장하였다. 2차 세계대전이 종결되고 식민지 지배질서가 무너지면서 제국주의는 새로운 국면으로 들어서게 된다. 즉, 직접적인 영토적 지배가 아니라 경제적 지배를 통한 수탈이 중심이 되는 '신 제국주의'가 등장하게 된다.

제국주의론이 전개되면서 중요한 물음 가운데 하나는 자본주의는 어떻게 세계적 차원의 경제원리로 보편화되고 있는가이다. 모든 국가는 내적으로 자본주의가 발전할 수 있는 땅아를 가지고 있는가, 아니면 외적 충격에 의해 자본주의로 전화되는 것인가? 이른바 자본주의 이행론은 제국주의론의 중심적 이슈이다. 마르크스는 제국주의에 대해 본격적 논의를 전개한 바 없다. 그의 논의의 핵심은 영국(혹은 유럽)에서 자본주의의 형성사이다. 그가 제시한 자본주의로의 이행계기는 자본과 노동의 분리라는 '자본의 본원적 축적'이다. 따라서 마르크스의 관점에 따르면, 자본주의로의 이행은 일국의 내적 모순에 의해 이루어진다는 것이다. 자본주의는 기본적으로 노동과 자본의 대립 혹은 생산의 사회화와 생산수단의 사적 소유라는 모순관계를 가치증식의 계기로 하는 경제체제이다. 자본은 노동의 잉여생산을 매개로 지속적으로 순환하면서 가치를 실현하고 증식하는 성격을 갖는다.

가치를 증식하는 형태에 따라서 자본은 산업자본, 상업자본, 금융자본으로 분류된다. 첫째, 산업자본의 경우 자본가는 시장에서 생산수단과 노동력을 구입하고, 노동자로 하여금 생산과정에서 새로운 상품, 그리고 가치증식한 상품을 만들어내도록 하며, 이 상품을 팔아 원래의 가치와 잉여가치를 얻게 된다. 둘째, 상업자본의 경우는 자본가가 상품을 구매하여 판매하는 과정에서 매매차익을 상업이윤으로 획득하게 된다. 셋째, 금융자본은 은행의 경우처럼, 화폐자본을 일정기간 대부하고 만기일에 원금과 이자를 얻거나, 주식투자를 통해 이득을 얻는다(김수행, 1996). 자본주의는 유기적 구성의 고도화에 따른 이윤율의 경향적 저하와 생산의 무정부성으로 과잉생산 등의 내적 불안요인을 가지고 있으며, 그러한 불안정 요소는 공황이나 자본가들 간의 이해대립, 자본가계급과 노동자계급 간의 극단적 대립의 형태로

표출되기도 한다.

일국적 차원에서의 자본주의는 그 자체의 모순으로 다양한 위기를 만들어내고, 이를 해결하기 위해 밖으로 눈을 돌린다. 따라서 로자 룩셈부르크(Rosa Luxemburg)는 자본주의를 “그 자신의 존속을 위해 매개물과 토양으로서 다른 경제체제를 필요로 하는, 스스로 존재할 수 없는 최초의 경제양식”으로 규정한다(Brewer, 1984: 81). 즉, 자본주의는 전 자본주의 지역들에 침투하여 자본제적 생산양식을 형성시켜 착취를 구조화함으로써 자기존립의 가능성을 확보한다. 따라서 룩셈부르크에 의하면, 자본주의는 자본의 본원적 축적을 전 자본주의 사회에서 지속적으로 반복함으로써 존립하게 되는 기생적 경제양식이라는 것이다. 이러한 통찰은 그 진위를 떠나서 약소국에 해당되는 전 자본주의 국가들은 열강들의 정치적, 군사적, 경제적 침략에 의해 자본주의로의 이행을 경험하지만, 그것이 ‘발전’을 의미하지는 않는다는 것을 시사한다.

이러한 의식은 특히 신제국주의 단계에서 더욱 강하게 나타나는데, 약소국으로부터 강대국으로의 경제잉여의 이전에 관한 Baran의 주장, Frank의 저발전의 발전이론, 중심부에 의한 주변부의 착취관계를 설명한 Wallerstein의 세계체제론, Immanuel의 부등가교환론, Amin의 사회구성체론 등은 그 대표적 예에 해당된다. 이들이 공유하는 논지는 약소국에 대한 강대국의 경제적 착취는 현대 자본주의의 핵심적 특징이라는 것이고, 이러한 의미에서 자본주의는 제국주의를 자신의 생존방식으로 취하고 있다는 것이다(Magdof, 1982: 34). 이것이 신제국주의론의 핵심이다. 이러한 의미에서 현대의 자본주의는 제국주의적 자본주의체제이다. 이러한 측면에서 보면, 지구화의 의미는 보다 다른 의미로 해석될 수 있다. 그럼에도 불구하고 제국주의라는 용어를 비과학적이고 감정적인 용어로 치부하고, 오히려 ‘국제적 자본’이나 ‘초국적 자본’과 같은 용어들을 선호하는 경향이 있다.

그러나 이러한 경향은 세계가 순전히 자본재 생산의 기술적 요구의 표현인 경제법칙으로만 돌아가거나 국가와 정치, 외교와 군대가 역사

의 무대에서 사라지고 없는 것처럼 인식하게 만들 수 있다. 제국주의는 자본의 재생산에 필요한 조건들과 규칙들의 결합체이다. 이것은 이런 조건들과 규칙들의 이면에 있는 사회적, 국가적, 국제적 연합과 이러한 연합에 의해 사용되는 정치적 전략을 포함한다. 따라서 Amin (2000: 156)은 세계의 모순을 이해하기 위해서는 중심부와 주변부의 양극화를 논의의 중심에 두어야 한다고 주장한다.

3. 제국주의론의 시각에서 본 지구화

지구화란 무엇인가? 지구화 개념은 학자들의 수만큼 많다(Waters, 1998). 그래서 지구화는 개념이 아니라 1970년대 이후 발생한 지구적 현상들을 망라한 '목록'(catalogue)으로 이해하는 것이 오히려 바람직하다고 주장하는 경우도 있다(Marcuse, 2000). 그럼에도 불구하고 객관적으로 지구를 구성하는 단위들간의 '상호의존성'(interdependence)이 과거 그 어느 때보다도 강해졌으며, 주관적으로는 사람들이 사건을 이해하는 데 전 세계를 전제하는 '지구적 의식' 역시 매우 강해지고 있다는 것(Robertson, 1992)에 대해서는 누구나 동의할 것이다.

지구화를 설명할 때 많이 활용하는 '시공압축'(time-space compression; Harvey, 1995), '시공원격화'(Giddens, 1990), '네트워크 사회'(Castells, 2003) 등은 바로 상호의존성의 강화를 달리 표현한 것으로 볼 수 있다. 분명한 것은 지구화는 정태적 상태를 의미하는 것이 아니라 말 그대로 일련의 과정을 의미한다. 따라서 지구화는 "초대륙적·지역간 활동, 상호작용 및 권력행사의 흐름과 네트워크를 만들어 내는 사회적 관계 및 사회적 거래—범위·강도·속도·영향력으로 평가한—의 공간적 조직방식에서 큰 변화가 발생했음을 구체적으로 보여주는 일련의 과정들(Held, McGrew, Goldblatt, and Perraton, 2003: 36~37)"이다. 좀더 단순하게 표현하면, 주권적 국민국가들이 권력, 지향, 정체성, 네트워크에 대한 다양한 전망을 갖는 '초국적

행위자'들에 의해 포획되는 과정들이라 할 수 있다(Beck, 2000).

그렇다면 국민국가를 가로지르는 초국적 행위자들에 의한 지구적 포획이라는 의미의 지구화는 실제로 존재하는가? Hirst & Thompson (1999)은 실증적 분석을 근거로 이러한 의미의 지구화는 '신화'(myth)에 불과하다고 주장한다. 이들에 따르면, 세계경제를 이해하는 두 개의 논변은 국제경제론(*inter-national economy*)과 지구경제론(*global economy*)이다. 국제경제는 국가 단위의 경제들을 주요 행위주체로 설정한다. 반면, 지구경제는 국가단위의 경제들이 국제적 과정과 거래를 통해 하나의 시스템으로 포획되거나 재결합되는 원리에 주목한다.

따라서 지구경제를 특징짓는 다국적기업(MNC)의 초국적 기업(TNC)으로의 전환, 노동조직의 정치적·경제적 영향력 감소, 국제정치체제의 다극성(*multipolarity*) 등 다양한 지표를 가지고 통계적 확인작업을 시도한다. 확인의 결과 현재의 세계경제는 국제경제이지 지구경제라고 말하기 어렵다는 것이다. 또한 현재와 같이 고도로 국제화된 경제는 역사적으로 선례가 없는 현상이 아니라는 것이다. 특히 순수하게 초국적 기업들은 다국적 기업들에 비해 상대적으로 희소하고, 자본의 이동은 선진국에서 발전도상국으로 투자와 고용의 대규모 이동을 가져오지 않고 있다는 것이다. 오히려 외국의 직접투자는 실제로 선진국간에 집중되어 있으며, 제3세계는 투자와 무역에서 주변에 머물러 있다는 것이다. 순수하게 지구적이지 않은 세계경제는 중심부의 경제 안에 투자와 무역이 집중되어 있고, 세계시장은 초국적 자본을 규제할 수 없을 정도로 사회의 능력을 초월하는 것은 아니라는 것이다. 오히려 그러한 규제적 수단들을 금지하는 것은 엘리트들의 선호와 권력이라는 것이다. 엘리트들은 점증하는 국제화의 경향을 거부하지 않으며, 민족주의적 산업정책에 중요한 제약요인이 존재한다고 생각하지도 않는다. 따라서 국민국가는 여전히 정책수단들을 선택하고 활용할 수 있는 능력을 가지고 있다는 것이다.

물론 지구화된 경제가 어느 정도는 존재하는데, 그것은 소수국가독점적이라는 것이다. 그렇다고 그것이 지구화의 신화를 만들어내는 사

람들의 주장처럼, 완전한 시장경쟁에 의해서 만들어지는 것도 아니라는 것이다. 그럼에도 불구하고 Hirst & Thompson은 세계경제의 번영과 성장은 개방된 자유무역질서를 통해서 가능하다고 주장한다. 즉, 보호주의는 정체이고 자유무역은 성장이라는 것이다. 따라서 궁극적으로 이들은 자유시장주의 원리와 세계은행이 원하는 '좋은 거버넌스'에서 대답을 찾아야 할 것이라고 제안한다.

Wallerstein의 세계체제론(*world system theory*)을 경제중심주의로 비판하고, 문화적 측면에서 지구화의 의미를 추적한 Robertson(1992)의 관점에 따르면, Hirst & Thompson의 경제중심적 분석 역시 비판받을 수 있다. 물론 지구화의 의미는 경제적 차원에서뿐만 아니라 문화적 차원에서도 해석될 수 있다. 그러나 우리가 주목해야 할 것은 후기자본주의(*late capitalism*) 단계에서는 경제적인 것이 문화적인 것이 되고, 문화적인 것이 경제적인 것이 되는 현상이 지배한다는 점이다(Jameson, 1998).²⁾ 따라서 비록 경제적 분석에 초점을 맞추고 있지만, 초월적 행위자에 의한 전 지구적 포획으로서 지구화는 존재하지 않는다는 Hirst & Thompson의 주장은 타당하다고 할 수 있다. "지구화라는 유령이 세계정부들에 출몰하고 있다"는 Wolf(2001)의 언명은 존재하지도 않는 유령(=지구화)을 두려워할 필요가 없음을 우회적으로 표현한 것이다. 그러나 우리는 미래를 낙관적으로 전망하는 이들의 해석이 선진국들의 자기중심적 세계인식과 서로 중첩되고 있음을 목격하게 된다. 이들은 세계질서가 — 지구화이건 아니건 — '왜곡된' 형태로 구조화되고 있음을 외면하는 것이다(Tabb, 2001).

그렇다면 현대의 세계질서를 어떻게 규정할 수 있을까? 제국주의론의 입장에 따르면, 현대의 세계질서는 자본주의 세계인 동시에 자본주의 국가들간의 불평등한 위계구조로서의 제국주의적 자본주의 세계이다. 특히 현대의 제국주의는 자본이 다양한 비율로 국가적·초국가적 자본으로 구성되는 방식으로 상호 침투되고 있다는 점에서, 금융자본이 생산 및 산업자본을 지배하고 있다는 점에서, 그리고 가장 역동적인 특징으로서, 상품시장과 금융자본 이 모든 것들이 너무나 철

저하게 지구화되어 있기 때문에 전 지구적 군사능력을 가진 국가의 등장이 이러한 제국주의 시스템 그 자체의 객관적 필요조건이 된다는 점에서 새로운 단계의 제국주의라고 할 수 있다(Ahmad, 2003: 44).

따라서 현대의 세계질서는 미국 패권적 제국주의체제(*hegemonic imperialism*)로 볼 수 있다. 패권은 어떤 국가가 국가간의 관계를 지배하는 규칙들을 유지할 만큼 충분한 권력을 가지고 있고 그렇게 하고자 하는 의지가 있는 상황을 의미한다. 미국은 경제력과 군사력을 바탕으로 불평등하지만 동맹과 파트너십을 형성하고 있으며, 다양한 국제기구들의 유지와 의사결정 과정에 강력한 영향력을 행사하고 있다(Tabb, 2003). G. Arrighi & B. J. Silver는 《근대세계체제의 혼돈과 거버넌스》(*Chaos and Governance in the Modern World System*)에서 세계적 규모에서 자본축적의 위기가 발생하고 자본의 금융화가 촉진되면, '패권의 이동'(*transition of hegemony*)이 발생한다는 역사적 경향성을 공식화한 바 있다(Moore, 2001).³⁾ 이들에 의하면, 새로이 등장하는 패권국가는 세계체제의 지리·정치적, 경제적 구조를 착취하기에 적합한 혁신적 조직기술을 개발하고, 그 과정에서 패권복합체(*hegemonic complex*)가 등장한다는 것이다.⁴⁾ 패권국가는 세계체제의 보편적 이익을 구현할 수 있는 능력을 보임으로써 국제사회의 '동의'를 확보하게 되고, 그 국가가 제공하는 자본축적의 기술은 '범세계적 모델'(Meyer, Boli, Thomas, and Ramirez, 1997)이 된다.

1970년대 들어, 미국은 자국의 경제적 위기, 세계경제의 위기(Brenner, 1998), 브레튼우즈체제의 붕괴, 베트남 전쟁의 패배 등으로 패권적 제국주의 국가로서의 면모를 상실할 위기에 처하였다. 그러나 자본의 축적체제가 금융주도로 전환함으로써 미국의 지배체제는 다시 회복된다. 1980년대에 미국은 신자유주의적 자본축적 모델을 개발하고, IMF, 세계은행, WTO, OECD 등의 패권복합체를 통해 이 모델의 지구화를 추진하였다(Stiglitz, 송철복 역, 2002). 기구들의 입장은 워싱턴에 본부를 둔 미국재무성, 미국연방준비제도이사회(Federal Reserve Board), IMF, 세계은행 간에 이루어진 워싱턴합의

(*Washington Consensus*)에서 보다 분명하게 확인될 수 있다. “우리는 민주주의, 발전, 자유무역을 세계의 구석까지 가져가기 위해 능동적으로 일을 해야 한다(Tabb, 2003에서 재인용).” 물론 이 합의에서 제시하는 세계 각국이 취해야 할 개혁의 방향성은 지적 노력들의 수렴을 통해 이루어진 것이 아니라, 말 그대로 워싱턴에 있는 경제기구들에 의해, 좀더 정확히는 세계적 규모의 자본과 이해관계를 공유하는 엘리트들에 의해 ‘단지’ 합의된 것이라는 사실을 염두에 둘 필요가 있다(Williamson, 2000).

그러한 합의는 최근에 이루어진 미국 부시 대통령의 선언을 통해서 ‘하나의’ 일관된 세계 도덕정치의 모범으로 강화된다. “개방무역은 단지 경제적 기회에 불과한 것이 아니라 도덕적 명령(*moral imperative*)이다. 무역은 실업자들에게 일자리를 창출한다. 우리가 시장개방을 위해 협상할 때, 우리는 세계의 가난한 사람들에게 새로운 희망을 주는 것이다. 우리가 개방 자유무역을 촉진할 때, 우리는 정치적 자유를 촉진하고 있는 것이다”(Tabb, 2003: 81에서 재인용).⁵⁾ 미국의 ‘위대한 이념’(*big idea*)은 명료하다. “개방성: 상품, 자본, 사람, 그리고 이념의 이동의 방해물 제거, 그럼으로써 미국의 이익에 도움이 되고, 미국의 규범에 의해 지배되며, 미국의 권력에 의해 규제되는 통합된 국제질서를 촉진하는 것”(Rose, 2003: 132)이다. 지구화는 바로 미국 패권적 제국주의의 정치적 전략이다. *The New York Times*의 우파적 컬럼리스트 T. Friedman(1999. 3. 28)의 주장은 미국 패권적 제국주의와 지구화의 본질적 연관을 분명하게 전달하고 있다. “지구화는 곧 미국이다(*Globalization is U.S.*). ... 시장의 보이지 않는 손은 보이지 않는 주먹 없이는 작동할 수 없다. ... 맥도널드는 F-15 제조업체인 맥도넬 더글러스(McDonnell Douglas) 없이는 번창할 수 없다”(정성진, 2002 재인용). 이렇게 해서 달러월스트리트체제는 미국의 전통적 군산복합체와 중첩된다.

제국주의적 관점에 따르면, 모든 세계의 성장과 평화를 의미하는 신자유주의의 지구화의 본질은 세계적 규모의 자본축적의 위기에 대

한 대응으로서 착취와 피착취의 구조, 혹은 계급관계를 재편성하는 것이다(Petras, 1999). 특히 금융의 지구화(Chesnais, 2003)가 촉진되면서 착취와 피착취의 구조가 더욱 극단화되고, 노동자계급에 대한 억압이 더욱 강화된다. 따라서 신자유주의적 지구화는 미국 패권적 제국주의의 주도에 의해 진행되는 자본축적 구조의 재구조화를 정당화하고 촉진하는 이데올로기로 볼 수 있다. 이러한 측면에서 제국주의론의 관점은 지구화의 정점에 있는 미국과 그 협력국가들, 그리고 후진국들의 파워엘리트들에 의해 추진되는 '위로부터의 지구화(globalization from above)'에 대항하여, 선진국이건 후진국이건 지구화의 물결에 희생당하는 사람들의 연대에 처한 '아래로부터의 지구화'(globalization from below)를 모색하는 계기를 제공할 것이다(Falk, 1999).

4. 국가의 거버넌스 전략

신자유주의는 개인의 자유로운 재산증식활동이 보장되는 시장의 확대를 정당화하는 이데올로기이다. 따라서 지구화론을 통해서 개인의 자유를 억압하는 국가의 쇠퇴에 대한 이데올로기적 희망을 확산시키고 있다. 거버넌스는 국가의 쇠퇴를 증명하는 개혁프로그램으로 이해되기도 하지만, 사실은 국가에 의해 전략적으로 선택된 것이라는 점에 대해서는 주목하지 않고 있다. 따라서 이 절에서는 국가가 쇠퇴하기 보다는 지구화의 압력에 대응하기 위해 '요동'(박병영, 2002)치고 있다는 것, 거버넌스는 오히려 그러한 측면에서 이해되어야 한다는 것, 그리고 궁극적으로 '좋은' 거버넌스의 모델화는 신자유주의적 지구화를 촉진하는 과정으로 볼 수 있음을 논증하고자 한다.

1) 국가쇠퇴론 비판: 강력한 국가모형의 변화

미국 패권적 제국주의에 의한 신자유주의적 지구화 전략은 보호주의, 발전주의, 케인즈주의 등에 입각한 기존의 강력한 국가모델을 새로운 모델로 변화시키고 있다. Ohmae(1999) 같은 친지구화론자들이 주장한 ‘국가종언’(the end of the nation state)론은 새로운 모델의 이념적 기반이다. 전통적인 경제적 활동의 기본단위인 국민국가는 투자, 산업, 정보기술, 그리고 사람의 이동을 가로막는 장애물에 불과하다는 것이다. 따라서 “현시대의 후기봉건적 중앙집권화 경향을 타파하고, 경제의 추가 국민국가들로부터 떨어져”(Ohmae, 1999: 219) 나오는 것이 바람직하다는 것이다. 경제적 의미에서 국민국가는 몰락하고 있다는 것이다.

Ohmae의 낭만적 국가종언론은 사실상 1970, 1980년대에 영국과 미국을 필두로 하는 선진국들이 자본축적의 위기를 극복하고 새로운 축적의 모델을 개발하는 과정에서 과거의 국가모델에 대한 ‘이데올로기적 비판’으로 파생된 것이다. 케인즈주의에 대한 불신, 동구권 국가의 몰락과 그로 인한 계획국가에 대한 관심의 약화, 조세부담의 증가로 인한 지하경제의 성장, 높은 세금과 적자재정이 사회복지 향상에 기여한다는 전제에 대한 비판 등이 바로 전통적 국가관에 대한 도전을 가져왔다(Tanzi, 1998). 이러한 비판적 의식은 ‘고비용 저효율’을 상징하는 발전/복지국가의 재구조화로 전개된다. 여기에는 순환의 논리가 적용되고 있다. 과거의 시장실패가 정부의 개입을 강화시킨 것과 마찬가지로, 정부실패는 시장에 의해 다시 교정되어야 한다는 논리가 생성된 것이다. 따라서 한때는 국가가 시장의 주인이었으나, 이제는 시장이 국가의 주인노릇을 하게 되었다는 주장(Strange, 2001)이 가능한 것이다.

앞에서의 주장처럼, 국가는 종언(end; Ohmae, 1999), 퇴각(retreat; Strange, 2001), 소멸(demise; Tanzi, 1998)의 길로 가고 있는가? 국가의 영토적 경계가 더 이상 경제 및 사회에 대한 정치적 권한의 한

계나 정도와 부합되지 않는가? ‘무능한 국가’(the powerless state)’는 지구화시대의 필연인가 아니면 신화(Weiss, 2002)에 불과한 것인가? 국가의 주권, 영역권, 국민이라는 측면에서 국가쇠퇴론의 문제점을 살펴보자.⁶⁾

첫째로, 주권은 대외적으로는 독립의 권력을, 대내적으로는 최고의 권력을 의미한다. 국가쇠퇴론의 가장 강력한 논거는 지구화로 인해 국가의 독립적 의사결정 범위가 축소되고 있다는 것이며, 지방화와 시민사회의 성장으로 의사결정에서 최고의 권력성이 약화되고 있다는 것이다. 그러니까 국가쇠퇴론은 국가가 타율적으로 의사결정의 자율성을 상실해감에 따라 주권의 크기도 비례해서 작아지고 있다는 점에 초점을 맞추고 있다. 이러한 주장은 두 가지 측면에서 재검토되어야 한다. 첫째, 모든 국가들의 자율성이 약화되고 있다고 일반화하는 것은 세계의 제국주의적 역학구도를 반영하지 않은 관념론에 불과하다. 즉, 세계에는 강대국과 약소국이 있으며, 후자의 경우에는 국가쇠퇴론의 논리가 어느 정도 타당할 수 있으나, 강대국의 경우는 타당성을 갖기 어렵다. 둘째, 주권의 개념과 관련해서 혼돈에 빠지기 쉬운 것은 주권이 하나인 것처럼, 국가의 ‘단일성’을 전제하는 경우이다. 이러한 단일성의 논리에 빠지다 보면, 국민경제들이 국제적 과정이나 거래에 의해서 포획되고 접합되는 경향성 때문에 당연히 국가는 쇠퇴하는 것으로 보일 수밖에 없다. 그러나 실제로 국가는 파편화된 조각들의 복합체이다(Ohanyan, 2003). “국가는 단일의 혹은 완전한 통제된 구조가 아니다. 국가는 다양한 부분이 서로 다른 연대와 기능, 그리고 (때로는) 방침을 나타내는 조직적 복합체이다. 다양하며 분절된 구조를 갖는다”(Weiss, 2002: 45). 따라서 국가의 거시경제적 차원에서 정책자율성이 약화되었다고 해서 국가의 여타 부문의 능력까지도 획일적으로 약화된다고 보는 것은 무리이다.

둘째로, 영역권이라는 측면에서 국가쇠퇴론의 문제를 검토해보자. 국가쇠퇴론은 극단적으로 영토적 경계의 무의미성을 강조한다. 그러나 경제의 지구화는 제도적 현상일 뿐이다. 예를 들어, 다국적 기업

이나 금융자본이 지구화를 촉진하는 전략적 기지로 선택하고 있는 '지구적 도시들'(global cities)은 관할권을 가지고 있는 국가들의 다양한 정책과 제도에 의존해서 형성되고 있다. 따라서 지구경제의 확대·심화를 국가의 영토적 관할권과 제로섬관계에 있다고 생각하는 것은 오류이다(Sassen, 2000; Taylor, 2000).

셋째로, 국민이라는 측면에서 국가쇠퇴론의 문제를 검토해보자. 현상적으로 지구화된 엘리트들의 이동, 관광산업의 발달로 인한 관광객의 이동, 그리고 노동자들의 이동이 엄청난 속도로 증가하고 있다. 따라서 국가에 대한 소속감—제도적, 정서적 차원—을 갖는 존재로서 국민 개념이 점차 모호해질 것이라는 것이 국가쇠퇴론의 주장이다. 지구화된 엘리트들의 이동이 급속히 증가하고는 있지만, 이들의 이동은 지극히 소수에 불과하다는 점에서,⁷⁾ 관광객의 이동은 일시적 성격을 갖는다는 점에서, 그리고 노동자의 이동의 경우는 국가들간에 엄격한 통제가 이루어지고 있다는 점에서(Bauman, 2003) 국가쇠퇴론의 근거로 보기 어렵다. 제국주의시대에는 민족주의가 강력하게 작용한다.⁸⁾ 1989년 이후 발생한 민족문제의 폭발과 국가들의 급증은 하나의 민족이 한 국가의 구성원, 즉 국민이 되어야 한다는 의식이 오히려 더욱 강화되고 있음을 보여준다.

국가구성의 3대 요소의 측면에서 보면, 국가쇠퇴론은 타당하지 않다는 것을 알 수 있다. 따라서 국가쇠퇴론은 미국 패권적 제국주의와 선진국들, 그리고 패권복합체들의 비호 아래, 다국적 자본과 금융자본이 좀더 자유롭게 활동하기 위한 공간을 확보하기 위해 만들어진 논리라 할 수 있다. 다시 말해서 그것은 선진국들의 후진국들에 대한 은밀한 개입주의를 정당화하기 위한 이데올로기적 장치라는 것이다. 실제로 국가들은 자본통제방식을 개발하기 위해 노력하고 있다. 즉, 적극적 자본유치를 통해 국민경제를 보호하고 국가경쟁력을 강화하는 '경쟁국민국가모형'을 구축하는 것이 하나의 범세계적 경향으로 나타나고 있다(황병덕, 1998; 이호근, 2001).⁹⁾ 이러한 의미에서 보면, 국가는 지구화에 의해 쇠퇴하는 것이 아니라 전략적 선택을 통해서 자

신의 기능을 재설정하고 변화시키면서 '적응'하고 있는 것이다.

현상학적 의미에서 보면, 국가는 세계사회의 국가모델을 체현하는 '설정(enactment) 기능'을 적절하게 수행하고 있다(Meyer, Boli, Thomas, Ramirez, 1997). 그리고 역사적으로도 국가는 마치 생명체와도 같이 고유한 주권을 유지하면서 창조적으로 환경에 적응하는 '변형능력'을 보여주고 있다. 국가는 최초에 스스로를 군사업무를 수행하기 위한 조세 수취자로 규정했다(18세기까지 가장 중요했음). 두 번째로는 국민경제의 보호자와 산업의 대리자로(19세기 이후), 세 번째로는 사회적 시민권의 팽창을 통한 국민국가의 건설자로(주로 20세기 현상) 규정했다. 과업의 전환은 과거의 과업을 버리는 것이 아니라 새로운 기능과 제도를 더하고 입히는 것을 의미했다(Weiss, 2002: 36~37). 이러한 의미에서 보면, 국가의 쇠퇴로 보이는 현대국가의 모습은 국가에 의한 '전략적 선택'의 결과이다. 따라서 국가의 현재적 상황은 기능축소라기보다는 국가의 적응방식의 변화를 의미하는 것이며, 국제화의 희생양이 아니라 그 산파라는 것이고, 국가적, 지역적 교역과 투자의 망을 결합하는 '축매'국가의 출현으로 볼 수 있다.

2) 거버넌스¹⁰⁾ 전략의 선택

미국 패권적 제국주의와 그것에 영합하는 국가들 및 패권복합체(국제기구들)는 거버넌스 전략의 개발을 통해 경쟁국민국가모형을 수립·보급함으로써, 국내적 및 국제적 차원에서 자본축적의 구조를 재구축하고, 그럼으로써 세계질서를 유지하고자 한다. 전쟁 이후, 자본주의의 황금기는 국민국가 단위의 경제성장으로 특징지을 수 있다. 국민국가 단위의 경제성장은 곧 국가 단위의 계급구성에서 중산층의 비율을 상대적으로 증대시키는 효과를 가져왔다. 따라서 자본가와 노동자라는 현저한 두 개의 계급만이 아니라 중산층이라는 새로운 중간계급이 사회적 의제설정과 의사결정 과정에 중요한 행동단위로 등장하게 된 것이다. 물론 이러한 현상은 1960년대의 선진국에서 쉽게 발견할

수 있다. 11) 그러나 개발도상국의 경우는 그보다 훨씬 뒤에야 그러한 현상이 부분적으로 나타나고 있으며, 후진국의 경우는 아직도 발견하기 어렵다.

이러한 일련의 사회적 변화로 인해서 국가는 지배와 권력행사에 의존하는 전통적 통치방식의 적실성을 상실하게 되고, 이른바 ‘통치가 능성의 위기’(*crisis of governability*)를 경험하게 된다(Merrien, 1998). 이제 국가는 위기를 벗어나기 위해 자본가계급과 노동자계급만을 주요 파트너로 설정하는 과거의 통치방식에서 시민이라고 하는 중간계급의 참여를 전제로 하는 새로운 통치방식으로 전환하지 않을 수 없게 되었다. 즉, 국가와 시민사회, 그리고 시장이 새로운 통치방식에서 행동의 주요 범주로 설정된 것이다. 노동자계급의 강화, 중간계급의 증대와 참여확대, 국가의 자본보호능력의 상대적 약화 등은 자본의 격렬한 저항에 부딪히게 되는데, 그것이 자본의 일탈과 금융화이다. 이 시기에 다국적기업과 금융자본의 규모가 폭발적으로 증가한 것은 일종의 자본의 반격이라 할 수 있다. 결국 국가는 단순히 지배하고 권력을 행사하는 데서 정당성을 찾는 것이 불가능하게 되었고, 효율적이고 능률적인 사회의 관리방식에 초점을 맞추게 된다. 따라서 영국과 미국, 그리고 뉴질랜드와 호주 및 캐나다 등 영미계열의 국가들은 일차적으로 사회의 효율적 관리를 위한 정부개혁에 초점을 맞추게 된다(황윤원 외, 2003). 이러한 개혁프로그램을 신공공관리 혹은 정부재창조(*reinventing government*)라 한다.

그렇다면 이러한 개혁프로그램이 지향하는 것은 무엇인가? 개혁이 추구하는 목표는 기본적으로 “더 잘 일하고, 더 적게 쓰는” 정부를 만드는 것이다(Gore, 1994). 따라서 개혁은 정부가 무엇을 할 것인가 하는 문제보다는 정부가 어떻게 조직되고 운영되어야 하는가 하는 문제에 초점을 맞추고 있다(Kamensky, 1996). ‘저비용 고효율’의 정부를 만들기 위한 첫째 원리는 정부의 규모와 범위를 축소하는 다운사이징(*downsizing*)이다. 둘째는 정부에서 기업들이 사용하는 기법들을 활용하는 관리주의(*managerialism*)이다. 셋째는 의사결정권을 서비스

수혜자에게 좀더 가까운 곳으로 이동시키는 분권화(*decentralization*)이다. 넷째는 과정보다는 결과를 강조하도록 정부를 재구조화하는 탈관료제화(*debureaucratization*)이다. 다섯째는 공공재화와 서비스의 분배를 기업에 이양하는 민영화(*privatization*)이다. 마지막으로서는 정부에 의한 내적·외적 규제를 최소화하는 탈규제화(*deregulation*)이다 (Vigoda, 2002; Osborne & Gaebler, 1992).

이러한 개혁의 목표를 추진하기 위해서는 공직자들의 행동과 태도가 바뀌어야 하는데, 일차적으로 조직을 운영하는 데 시장지향적(*market-driven*) 태도를 가져야 한다는 것이다. 따라서 공공관리자들은 기업가적(*entrepreneurial*) 관리자로서 재창조되어야 하며, 서비스의 수혜자로서 시민은 고객 혹은 소비자로서 재창조되어야 한다는 것이다 (Osborne & Gaebler, 1992; deLeon & Denhardt, 2000). 그리고 이러한 재창조를 자극하기 위해서는 공공관리자들이 다양한 행정체제에 의해서 부과되는 규제와 루틴으로부터 해방되어야 한다는 것이다 (*liberation of manager*; Kaboolian, 1998). 이상에 정리한 정부개혁 프로그램의 핵심은 민영화와 탈규제 — 자본의 이동에 대한 탈규제로서 자유화를 포함해서 보통은 신자유주의의 기본원리로 강조되고 있다 — 를 통한 ‘작은 정부’ 만들기이다.

신공공관리와 정부재창조는 주로 정부조직의 개편과 운영에 초점을 맞추고 있다. 그러나 이러한 개혁은 프로그램이 의존하는 공공선택이론, 대리인이론, 거래이론 등 경제학적 이론들의 전제가 가지는 한계, 즉 합리적이고 이기적이며 기회주의적인 인간모형의 한계, 그리고 그러한 한계에서 파생되는 기업가로서의 관리자와 민주주의 가치간의 갈등가능성, 특히 고객/소비자로서의 시민권이 가지는 비민주적 관점 등으로 인해 많은 도전에 직면하게 된다 (Kaboolian, 1998; Terry, 1998; Bellone & Goerl, 1992; Schachter, 1995).

따라서 이러한 한계를 극복하기 위해서는 기존의 개혁프로그램을 수정·보완할 필요가 발생하는데, 일차적으로 시민사회와 시장의 참여 — 노동자는 시민사회나 시장이라는 범주로 추상화된다 — 를 제도

화함으로써 정당성을 확보하는 '정책전략'을 구축하는 데 초점을 맞추게 된다. 보통은 이러한 새로운 전략을 거버넌스라고 규정하고 있다. 이것은 국가가 권력의 공유와 파트너십을 통해서 공공지출을 삭감하고 규제 효율성을 극대화함으로써 정당성을 확보하고자 하는 '마술적 해결책'(magic solution)이라 할 수 있다(Merrien, 1998). 거버넌스는 수직적 지배구조로서의 계층제(hierarchy)와 대별되는 것으로서 '수평적 지배구조'(heterarchy)를 갖는다(Jessop, 1998). 수평적 지배구조는 타협과 동의에 기초한 자기조직화의 논리에 의존하는데, 수준별로 보면 개인수준에서는 개인간 네트워크, 조직수준에서는 조직간 관계의 자기조직화, 체계수준에서는 체계간 방향잡기로 유형화될 수 있으며, 수준간에도 밀접한 상호작용이 발생하는 복잡한 구조를 갖는다. 거버넌스는 참여단위들간의 평등한 혹은 균등한 권력크기를 전제로 한다(Senardlens, 1998). 그리고 대표적 참여자는 공공기관, NPO, 그리고 이윤추구 기관 등이다.

사영역의 능률성과 시민사회의 참여를 통해 정부에 새로운 정당성을 부여하는 거버넌스의 기본전제는 다음과 같다. 첫째, 개별 행위자들이 목표를 달성하기 위해서는 다른 행위자들의 행위가 필요하며, 따라서 상호적응(mutual adjustment)은 매우 중요한 조건이다. 둘째, 바람직한 결과를 얻기 위한 지식과 자원은 다른 사람들에게 분배되어 있으며, 자원들의 중요성은 주어지는 것이 아니라 다른 사람들에 의해 부여된 가치에 의해 결정된다. 셋째, 상이한 행위자들간의 상호작용과 협상과정들은 복잡성(complexity)을 증가시킨다. 따라서 정부가 이러한 복잡성을 적절하게 인정하고 반응할 때, 파트너십에 근거한 거버넌스가 가능해진다(Teisman & Klijn, 2002). 전통적 관료조직의 구조, 문화, 행태 등으로는 이러한 복잡성에 대응할 수 없다(Kettl, 2000). 따라서 신공공관리와 정부재창조에 의한 정부조직의 재구조화는 거버넌스 전략을 관철시키기 위한 전제조건으로 이해될 수 있다. 이러한 측면에서 보면, 거버넌스를 위한 정부개혁 혹은 좀더 광범하게는 사회통치방식의 개혁은 일차적으로 정부조직의 개편을 통해서

좁게는 국가와 시장, 넓게는 국가와 시민사회의 관계를 재정립하는 것을 목표로 하고 있다. 그리고 이를 통해서 사회의 다양한 세력들이 동의하는 조화로운 정책들을 만들고 효율적으로 목표를 관리하고 집행하는 것이 궁극적 목표이다.¹²⁾

3) '좋은' 거버넌스의 지구화

거버넌스의 개념이 본격적으로 활용된 계기는 선진국들의 자기개혁의 필요성보다는 패권복합체의 지구화 전략에서 찾아볼 수 있다. '좋은' 거버넌스에 대한 관심은 후진국에 원조를 제공하는 데 유리한 환경을 조성하려는 세계은행(World Bank)의 노력에서 촉발된다. 그리고 그 뒤를 이어, OECD나 IMF 등이 합세하여 '좋은' 거버넌스를 통치개혁의 범세계적 모델로 제시하고 있다. 세계은행은 "발전의 전망 속에서 국가의 경제적, 사회적 자원을 관리하는 데 권력이 행사되는 방식"으로, OECD는 "사회적, 경제적 발전을 위한 자원의 관리와 관련해서 사회에서 정치적 권위를 사용하고 통제를 행사하는 것"으로 거버넌스의 개념을 규정하고 있다. 이들의 개념은 경제적인 측면에 초점을 맞추고 있는 경쟁국민국가모형의 기본전제를 따르고 있다.

그리고 이러한 거버넌스가 '좋은 것'이 되기 위해서는 법의 지배, 투명성, 책임성을 확보하기 위한 제도적 개혁이 필요한데, 신공공관리나 정부재창조가 바람직한 방향으로 권고된다. 더불어 비정부기구와 사기업의 참여가 활성화된다면 참으로 '좋은' 거버넌스로서의 자격을 갖추게 된다는 것이다(Senarclens, 1998; Rhodes, 2000; 문순홍·정규호, 2000). 그리고 이러한 '좋은' 거버넌스 구축의 성공여부가 국가의 실질적 발전이나 정체 혹은 후퇴에 결정적 역할을 한다는 것이다(Werlin, 2003). 따라서 후진국이나 발전도상국들에서 '좋은 거버넌스'라는 용어는 갈등하는 정치세력들이 개혁의 주도권을 잡기 위한 정치적 수사(*political rhetoric*)로 활용되기도 한다.

예를 들어, 말레이시아의 경우는 정부에 대한 저항세력들이(자유민

주주의적 성격) 정치개혁을 요구하면서 좋은 거버넌스를 요구하고 있는 반면, 싱가포르의 경우는 국가의 지배 엘리트들이(엘리트주의적 성격) 정부개혁을 주도하면서 좋은 거버넌스를 활용하고 있다 (Subramaniam, 2001). 한국사회의 경우도 강조점이나 입장이 조금씩은 다르지만, 정부와 학계, 재계, 그리고 시민사회가 '좋은' 거버넌스의 구축을 위한 대안들을 모색하고 있다. 그만큼 '좋은' 거버넌스는 정치적·경제적 발전의 가능성을 증가시켜 주는 희망으로 자리잡게 된 것이다.

과연 '좋은' 거버넌스는 희망을 안겨주는 선물상자인가? 거버넌스는 누구에게 '좋은' 것인가? 패권복합체가 원하는 '좋은' 거버넌스는 당해 국가들의 불확실성을 최소화함으로써 원조제공의 안정성과 외국자본(금융자본이건 다국적기업이건) 출입의 용이성을 극대화하는 효과를 가져올 것이다. '좋은' 거버넌스는 우선 서구의 신자유주의적 자본주의체제를 특징짓는 국가와 시장의 관계를 구축하는 것이다. 즉, 비효율적 공공부문의 활동들을 최대한 민영화하고, 사기업의 활동에 대한 규제를 최대한 완화함으로써 발전을 위한 경제적 조건들을 구축한다는 것이다. 그리고 '좋은' 거버넌스는 정치적 불확실성의 요소들을 정부의 통치과정에 흡수—정치과정의 탈정치화—함으로써 발전을 위한 정치적 조건을 구축하는 것이다. 정부-기업-노동계가 합의의 주체가 되어 정치적 안정성을 확보하는 조합주의의 논리가 궁극적으로는 노동계의 정치적 불확실성을 통치과정에 흡수하는 수단이 되어버린 것과 마찬가지로, 정부-기업-NPO가 합의의 주체가 되는 거버넌스는 NPO의 정치적 불안정성을 흡수하는 수단이 될 수 있다는 것이다.¹³⁾ 이를 통해서 국내자본과 외국자본에 의한 실질적 투자의 가능성을 극대화할 수 있다는 것이다. 외국자본투자의 확대가 해당국가의 발전에 어느 정도 기여할 것인가? 물론 자본투자의 조건은 시장중심적 통치구조의 개혁이다. Gibert(2001)의 시장지향적 복지정책의 변화에 대한 연구와 Mishra(2003)의 그러한 개혁이 궁극적으로 사회복지 시스템을 어떻게 파괴하고 있는가에 대한 연구를 종합해보면, '좋은' 거버

년스의 권고안을 따르는 후진국이나 발전도상국들에서는 교육, 의료, 주거 등과 같은 복지부문이 오히려 악화되고, 빈부의 격차가 극대화 되는 현상이 확인되고 있다.¹⁴⁾ 이러한 현상들의 확대·심화는 ‘좋은’ 거버넌스가 하나의 이데올로기에 불과하다는(윤정길·강황선, 2001), 그리고 그것은 패권복합체의 이해관계를 철저하게 반영하고 있다는 의혹을 불러일으키고 있다. 결국 ‘좋은’ 거버넌스의 범세계적 모형화는 서구추동적 지구화의 촉진을 의미하는 것으로 볼 수 있다(Doorbos, 2001).

‘좋은’ 거버넌스의 참여단위들 가운데 이윤극대화를 추구하는 기업과 과중한 짐을 덜어내려는 정부는 다른 단위들에 비해 상대적으로 강한 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 노동강도의 강화와 노동조건 의 열악화, 실업, 빈부격차의 심화, 사회복지의 파괴 등 수많은 부작용들이 심화될 가능성이 크다(Haque, 2001). 또한 장기적으로 ‘좋은’ 거버넌스는 공익 및 사회의 응집성을 약화시키고 정부의 정당성 위기를 오히려 부추길 가능성이 있다(Kazancigil, 1998; 임의영, 2003). 따라서 ‘정치 없는 정책결정’(policy-making without politics)’으로서 거버넌스는 ‘정치의 종말’(the end of politics)을 가져올 수 있으며, 단지 신자유주의의 변호론(apologia)에 불과할 수도 있다는 의심을 받을 가능성이 크다(Senarclens, 1998).

5. 거버넌스 실패의 가능성과 의미

시장실패는 시장이 ‘보이지 않는 손’의 법칙이 작동하지 않으므로 해서 자원과 재화의 합리적·효율적 배분에 실패한 경우를 의미한다. 그리고 정부실패는 시장의 적절한 관리를 통해 자원과 재화를 합리적·효율적으로 배분하는 것과 더불어 ‘공동체의 보편적 이익과 사회적 응집성’을 실현하고 유지하는 데 실패한 경우를 의미한다. ‘좋은’ 거버넌스는 이러한 실패들을 극복하는 대안으로서 제시된 것이다. 과

연 거버넌스는 대안적 가치를 갖는 것인가? 실질적 차원이 아니더라도 순수하게 이론적이고 논리적인 차원에서 우리는 거버넌스가 실패할 수 있는 가능성들을 생각해볼 수 있다(Jessop, 1998; Stoker, 1998).

첫째, 경제적 차원에서 거버넌스 실패(*governance failure*)의 가능성을 살펴보자. 거버넌스는 자본주의를 특징짓는 자본가계급과 노동자계급의 대립관계를 극복할 수 있을 것인가? 산업이 발전하면서 자본가계급에 대한 노동자계급의 저항이 강화되자 국가의 억압적 개입전략이 도입되었다. 그러나 노동자계급의 저항이 자본가계급뿐만 아니라 국가에 대한 공격으로 확대되자 국가는 복지와 동의라는 전략으로 사회적 평화를 도출하고자 하였다. 복지국가모형과 조합주의적 정책 결정 모형은 이러한 계급간 갈등의 산물이다. 그러나 이 모형은 다시 자본가계급의 저항에 직면하게 되고, 이에 따라 거버넌스라는 새로운 전략이 등장하게 된다. 즉, 거버넌스는 국가의 의사결정 파트너를 시장과 시민사회라는 추상적 범주로 설정함으로써 노동자계급의 구체적 현존—예를 들어, 정규노동과 비정규노동, 내국인 노동자와 외국인 노동자—과 열악화—실업과 빈곤의 공포, 노동강도의 강화—를 희석화한다. 이러한 의미에서 보면, 거버넌스는 시장실패와 정부실패를 극복하는 제 3의 대안이라기보다는 그람시가 말하는 동의에 근거한 헤게모니를 확보하기 위한 계기이며, 동시에 자본주의의 근본 모순을 은폐하는 또 하나의 공간을 제공하는 것으로 볼 수 있다(Jessop, 1998). 따라서 계급간 평화가 깨질 수 있는 가능성은 항상 존재한다.

둘째, 정치적 차원에서 거버넌스 실패의 가능성을 살펴보자. 거버넌스에 의하면, 국가는 사회의 다양한 행위자들을 파트너로 설정하고 반성적 합리성(*reflexive rationality*)¹⁵⁾을 극대화함으로써 바람직한 의사결정을 이루어내야 한다. 따라서 국가는 거버넌스의 한 구성단위이면서 동시에 거버넌스를 관리하는 중요한 기능을 담당한다(*primus inter pares*). 이러한 기능을 수행하기 위한 기본적 조건은 '정보'를 공유하는 것이다. 공공선택이론, 대리인이론, 거래이론에서 전제하는 것처럼 사람들은 이기적이고 기회주의적이다. 따라서 거버넌스에 참

여하는 공공기관의 엘리트들은 자신들의 정보상의 우위성을 잃지 않으려고 할 것이다(Teisman & Klijn, 2002). 또한 시장을 대표하는 자본가는 자체의 경제력과 조직력을 이용해서 거버넌스를 통해서 기업이 활동하기 유리한 공간을 만드는 데 최선을 다 할 것이다. 물론 시민사회의 NPO가 견제기능을 어느 정도는 수행할 수 있겠으나, 후진국이나 발전도상국의 경우는 이들의 견제력이 미미한 수준에 불과하다. 따라서 거버넌스는 국가나 자본가들에 의해서 왜곡될 가능성이 있다(Jessop, 1998). 또 하나의 문제는 의사결정의 결과에 대한 책임의 문제이다. 다양한 관련자들이 의사결정에 참여하기 때문에 결정과 결정의 집행으로 나타나는 부작용에 대해서는 책임회피와 속죄양 만들기 방식의 대응들이 활용될 가능성이 크다. 이러한 가능성은 공익과 사회적 응집성의 확보라는 정부의 정치적 기능의 훼손을 의미한다. 따라서 넓게 보면, 거버넌스와 민주주의가 조화를 이루지 못할 가능성이 존재한다(Stoker, 1998).

셋째, 거버넌스의 핵심적 원리인 자기조직화 자체의 차원에서 실패의 조건을 살펴보자. 자기조직화에서는 해결해야 할 문제의 정의, 그리고 문제해결에 참여해야 할 행위자의 설정, 개인, 조직, 체계수준 간의 관계 조정, 거버넌스의 관리 등이 핵심적 문제로 대두된다(Jessop, 1998). 자기조직화는 문제가 인지되고, 인지된 문제를 문제라고 판단하는 관련자들이 스스로 모여서 공동의 해결책을 모색하는 일련의 과정이다. 문제의 인지는 인지하는 사람의 성격, 태도, 가치관, 상황, 소속된 집단에 대한 몰입도 등 다양한 변수에 의해서 영향을 받는다. 따라서 문제인가 아닌가, 문제가 얼마나 급박한 것인가를 판단하는 과정에는 객관적 인과지식이 활용되기보다는 주관적 이해가 작용할 가능성이 크다. 물론 참여자의 범위도 그렇게 결정될 가능성이 크다. 이처럼 자기조직화는 '참여와 배제'라고 하는 필연적 원리를 통해 이루어질 수밖에 없는 것인데, 거기에는 정치적, 사회적, 경제적, 문화적 편견이 동시에 작용한다. 따라서 자기조직화는 비참여단 위뿐만 아니라 참여단위로부터 신뢰를 얻지 못할 가능성이 있다.¹⁶⁾

Stoker(1998)에 의하면, 거버넌스는 명령하거나 자신의 권위를 이용하는 정부의 권력에 의존하지 않고도 일이 잘되게 하는 능력을 의미하는데, 아무리 정부가 방향을 잘 잡아주고, 집합적 행위를 유연하게 관리한다하더라도 실패할 가능성이 있다는 것이다. 이러한 측면에서 보면, 거버넌스는 시장실패와 정부실패를 극복하는 데 만병통치약이 될 수는 없다.

그렇다면 시장실패, 정부실패, 거버넌스 실패의 진정한 의미는 무엇일까? 먼저 시장실패를 보면, 역사의 어느 단계에서도 시장이 국가로부터 벗어나 자유롭게 작용한 경우는 없다. 국가는 자본축적구조를 보완하기 위해 때로는 자유주의적 정책을 선택했고, 때로는 보호주의적 정책을 선택했다. 자유주의와 보호주의가 비록 대립되는 정책이라 할지라도 국가는 두 개의 정책을 동시에 선택하기도 한다.¹⁷⁾ 따라서 시장실패나 정부실패는 말 그대로 시장이나 정부의 실패를 의미하는 것이 아니라, 본질적으로는 자본의 축적구조가 변경되어야 하는 당위성을 강조하기 위한 수사로 볼 수 있다. 거버넌스는 현단계에서 자본의 축적구조를 보완하는 '좋은' 대안으로 제시된 것이지만, 장기적으로 자본의 축적과정과 거버넌스가 갈등을 일으키게 되면 — 예를 들어, 거버넌스의 한 축으로서 시민사회의 권력이 상대적으로 강화되어 자본축적 과정이 견제를 받게 되면 — 그것 역시 실패로 규정될 가능성이 존재한다. 이러한 의미에서 보면, 시장실패나 정부실패, 혹은 거버넌스 실패는 단지 정치적 수사나 은유에 불과한 것으로 볼 수 있다.

6. 결론

이 논문은 지구화시대에 국가의 거버넌스 전략이 무엇을 의미하는가 하는 문제의식을 가지고 논의를 전개하였다. 그 의미를 '다시 보기' 위해 행정학에서는 생소할 뿐만 아니라 '이단시 될 위험성'이 있는 제국주의론의 관점에 의존하였다. 이러한 시도가 가능한 첫 번째 이유

는 지구화나 거버넌스 개념이 단지 행정학만의 전유물이 아니고, 학제적 성격을 가지고 있기 때문이다. 두 번째 이유는 역설적이지만 동구권이 몰락한 이후 맑스주의가 이데올로기적 족쇄로부터 해방되었고, 따라서 부담 없이 그것을 하나의 사회분석 틀로 이용할 수 있게 되었다는 것이다. 세 번째 이유는 놀랍게도 미국의 정치적 스펙트럼에서 보면 극우파에 해당되는 사람들이나 집단들이 미국을 제국(empire)이라고 서슴없이 표현하고 있다는 점이다. 이러한 이유에서 제국주의론의 관점이 분석의 틀로 선택되었다. 제국주의의 렌즈를 통해서 바라본 지구화는 미국 패권적 제국주의와 G8으로 표현되는 선진국들과 IMF, 세계은행, WTO 등의 패권복합체가 신자유주의 이데올로기를 앞세워 추진하는 자본축적의 재편과정을 의미한다. 그리고 이러한 과정에서 국가의 쇠퇴론이라는 허구적 논리가 개발·유포되고, '좋은 거버넌스'라고 불리는 통치방식의 개혁이 요구되고 있다. 이러한 개혁의 요구에는 자본축적의 위기를 극복하려는 의도가 숨어 있다. 물론 거버넌스는 실패할 가능성을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 선진국들은 후진국과 발전도상국에 이러한 개혁을 강력하게 요구하고 있다. 선진국의 입장에서는 동서간의 대립이 사라진 이후 국가의 자율성이 더욱 강화된 반면, 후진국과 개발도상국의 자율성은 상대적으로 약화되고 있다. 이것은 국가의 일반적 쇠퇴가 아니라 제국주의적 세계질서의 원색적 재편성을 의미할 뿐이다.

행정학자공동체에서는 거버넌스가 새로운 패러다임으로 수용되고 있는 분위기이다(박우순, 2002). 그리고 주로 긍정적인 측면에서 소개되고 이론화되고 있다. 일견 거버넌스가 그동안 행정학에서 문제시되었던 관료제의 비효율성과 비민주성, 그리고 신공공관리론의 지나친 시장편향성을 비판하는 중요한 수단을 제공하기 때문에 긍정적 측면만이 주로 부각되었다고 볼 수 있다. 그러나 새로운 개념의 형성과 정교화 과정에는 지속적 비판이 함께 해야 실패의 가능성을 최소화할 수 있을 것이다.

■ 주

- 1) 신자유주의는 기본적으로 개인의 자유에 절대적 가치를 두고 있으며, 특히 인격의 근거로서 소유권의 중요성을 강조한다. 그리고 국가는 개인의 자유를 방해하지만, 개인의 소유권을 방어하기 위한 필요악에 불과하다. 따라서 국가는 악이고 개인의 자유는 절대선이다. 현대의 국가에 대한 반감과 불신이 국가의 실패에서 비롯된 것으로 해석되고 있지만, 본질적으로는 신자유주의에 내재하는 필요악으로서의 국가관에 보다 본질적인 이유가 있다. 신자유주의의 사상적 정당성은 J. Locke, R. Nozick, M. Friedman, F. A. Hayek 등에 의해 제시되고 있다.
- 2) 문화적 차원에서 보면 지구화는 두 가지 측면에서 이해된다. 하나는 특수성의 보편화 혹은 파편화 (*fragmentation*; Clark, 1997)를 의미한다. 즉, 지구화의 물결에서 소수민족들이 민족적 정체성에 근거해서 새로운 국가를 만들고자 하는 경향이 강화되고, 국가들이 고유한 문화적 정체성을 형성해 나가는 측면을 강조한다. 따라서 지구화는 특수성이나 고유성을 추구하는 일반적 과정을 의미한다. 그러나 아직 분명하지 않은 것은 경제자립, 일방주의, 고립 등을 의미하는 파편화를 지구화와 동일 시할 수 있는가 하는 문제이다. 또 다른 측면에서는 문화들간의 혼성화 (*hybridization*; Pietrese, 1995)를 강조하는 경우도 있다. 즉, 다른 문화를 일방적으로 수용하거나 배척하는 것이 아니라, 문화들이 서로 혼합되면서 더 많은 새로운 문화들이 창출되는 경향을 지구화로 이해하는 것이다. 특수성을 강화하는 지구적 경향을 지구화로 보긴, 문화의 혼성화 경향을 지구화로 보긴 문화적 차원에서의 지구화는 다양화 (*diversification*)를 의미한다. 따라서 모든 것의 확립적 상품화를 지향하는 경제적 의미의 지구화와 대립되는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 후기자본주의체제에서 문화적 정체성이나 특수성, 다양성의 의미는 그것들이 상품화될 때 지구적 의미를 갖게 된다. 그리고 상품으로서의 지구적 의미는 미디어를 통해서 규정되고 전파되는데, 미디어 역시 자본에 의해서 지배되고 있다 (Schiller, 1992). 따라서 문화와 상품은 구별되지 않는다.
- 3) Polanyi (1957)에 따르면, 영국의 패권이 미국으로 넘어가기 직전인 19세기 말과 20세기 초에 바로 자본축적의 위기가 발생하고 자본의 금융화가 촉진되었다. 이것은 영국이 세계질서를 유지할 수 있는 능력을 상실했음을 의미한다. 이러한 경험에 비추어 이들은 현대의 자본축적 위기와 자본의 금융화 경향은 미국 제국주의의 패권이 이동하는 징조라고 주장하고 있다. Frank (2003)와 Todd (2003) 역시 미국의 패권이 더 이상 유지되기 어려울 것이라고 주장하고 있으나, 오히려 미국이 주도적으로 금융자본의 지구화를 촉진함으로써 패권을 지속시키고 있는 것으로 보는 것이 타당하다.
- 4) 패권복합체는 거버넌스 이론에 의하면, 글로벌 거버넌스 (*global governance*)에 해당된다. 글로벌 거버넌스란 개별국가가 독자적으로 해결할 수 없는 사회적, 정치적 이슈를 효과적으로 처리하기 위한 노력, 혹은 독립적 행위자로 구성된 국제사회에서 갈등을 해결하고 상호협조를 목적으로 하는 게임의 규칙을 정할 수 있는 사회적 제도를 수립하고 운영하는 것, 혹은 개인과 제도, 공공부문과 민간 부문에 걸쳐 공동관심사를 다루는 다양한 방법의 총화로서, 상호대립하는 다양한 이해관계를 해결하기 위한 협조적이고 지속적인 과정 등으로 정의할 수 있다 (김석준 외, 2000: 135). 이 논문에서는 글로벌 거버넌스를 논의로 하고 있지만, IMF나 WTO는 가장 대표적인 글로벌 거버넌스의 예이

- 고, 이러한 글로벌 거버넌스를 통해서 신자유주의적 지구화가 추진되고 있다(Farazmand, 1999).
- 5) 최근 미국의 대외정책은 극히 보수적인 일부 엘리트들의 정책적 입장일 뿐이라고 해석하는 경우도 있으나, 자본주의와 제국주의라는 본질적이고 구조적인 측면에서 해석되어야 한다. 왜냐하면, 레이건 정부 이후 지금까지 일관된 미국의 신자유주의적 대외정책은 미국의 침체된 경제를 구출하고자 하는 근본적 과제에서 비롯된 것이기 때문이다(Foster, 2003).
 - 6) 국가의 의미에 대해서는 권영성(2002: 114~126)과 Pierson(1997)을 참조.
 - 7) 다양한 분야에서 지구화된 엘리트들이 급속하게 등장하고 있으며, 이들의 이동 역시 증가하고 있다. 이들의 심리적 특성은 민족주의나 국가에 대한 엘리트로서의 책임감 등이 거의 존재하지 않는 점이다. 따라서 Lasch(1999)는 이러한 현상을 엘리트의 반역이라고 규정하고 있다.
 - 8) Anderson(2002)에 의하면 민족은 상상의 공동체이며, 민족주의는 제국주의의 정치학이다.
 - 9) 지구화시대에는 역설적이게도 국가에 대한 윤리적 요청이 존재한다. 지구화로 인해 세계정부가 존재하지 않는 상황에서 지구화의 희생자를 보호하는 역할이 국가에 주어진다. “국가가 자본주의 세계체제의 중요한 하나의 제도로서 기왕에 세계체제의 양극화에 기여하는 방향에서 작동해온 것도 엄연한 현실이지만, 양극의 아래 극단에 위치한 세계의 하층인구를 위한 최소한의 복지를 보장할 수 있는 역할과 기능이 국가에 있다”(이수훈, 1996: 49). 따라서 국가는 자본의 유입을 위한 최적의 조건을 구축하기 위한 정책적 노력을 경주하면서도, 밑으로부터의 요구를 부분적으로 수용하는 통치방식을 발전시키게 될 것이다(나종만, 1996).
 - 10) 거버넌스는 신공공관리, 좋은 거버넌스, 국제적 상호의존, 사회사이버네틱 혹은 자기조직화, 네트워크, 최소국가(Rhodos는 1996년에 이를 거버넌스 이론에 포함시켰으나 2000년에는 배제했다) 등 다양한 이론으로 설명되고 있으나(Rhodes, 2000), 이들은 이론이라기보다는 오히려 거버넌스의 다양한 특징들을 표현한 것에 불과한 것으로 볼 수 있다(Merrien, 1998). 따라서 이 논문에서는 관료제적 통치방식에서 탈피한 국가의 통치방식을 거버넌스라고 규정하고, ‘좋은’ 거버넌스 — 이 개념의 문제는 본문에서 좀더 자세히 다루게 될 것이다 — 는 ‘거버넌스의 바람직한 형태’를 지칭하는 일반적 개념으로 사용하고자 한다.
 - 11) 1960년대부터 서구에서는 사회변혁운동의 중심이 노동운동에서 신사회운동으로 전환된다. 이에 대한 자세한 논의는 Scott(1993), Melucci(1993), Offe(1993), Touraine(1993) 등 참조.
 - 12) 입장에 따라서는 신공공관리나 정부재창조와 거버넌스를 사상적 연원이 별개인 것으로 주장하는 경우도 있으나(이명석, 2002), 기본적으로 신공공관리와 정부재창조, 그리고 거버넌스는 신자유주의라는 이데올로기적 우산 아래 있으며, 신공공관리와 정부재창조는 거버넌스의 필요조건이다.
 - 13) 이종원(1999: 143)은 거버넌스를 “현대 정부관리의 불확실성을 해소하고, 정부와 민간 간의 상호협력력을 통한 문제대응력을 높이고자 네트워크에 기반하여 효율적으로 국정을 관리해나가는 기술(*art*)이고 행정이며 체제이다”라고 설명하고 있다.
 - 14) 좋은 거버넌스의 실질적 수혜자가 누가 될 것인가 하는 문제는 대단히 중요하다. 좋은 거버넌스에 의한 개혁프로그램의 논리에 따르면, 민영화와 탈규제를 통해서 시민들이 보다 나은 양질의 사회적 서비스를 받을 수 있다는 것이지만, 서비스의 가격이 결국은 자본가의 논리에 따라 결정될 것이라는 점에서 사회복지나 사회안전망이 심각하게 훼손될 가능성이 있다. 이러한 측면에서 보면, 정부 개혁프로그램은 일차적으로 자본축적의 영역을 확대·심화시켜 주는 효과를 가져온다.

- 15) 시장에서는 절차적 합리성을, 그리고 정부에서는 실질적 합리성을 추구하지만, 거버넌스에서는 참여자들간의 의사소통을 중시한다. 따라서 대화와 타협을 통해 동의에 이르는 과정을 강조하는 반성적 합리성을 추구한다(Jessop, 1998).
- 16) 이러한 문제와 관련해서 거버넌스의 효능을 극대화하기 위해 사회적 자본(*social capital*)을 강조하기도 한다(성도경·박희봉·장철영, 2004). 일반적으로 사회적 자본은 사람들이 협동을 하면 사회가 더 나아질 수 있다는 가정을 전제로 사람들 상호간의 이익을 위한 조정 및 협동을 촉진하는 규범, 신뢰, 네트워크로 규정되고 있다(Fukuyama, 1996; Putnam, 2004). 이러한 의미에서 본다면, 사회적 자본의 핵심은 참여자들이 약속한 규범과 원칙을 준수할 때 이익을 얻을 수 있다는 신념이다. 따라서 거버넌스의 이론적 목적이 이루어지기 위해서는 수준 높은 사회적 자본의 형성이 필수적이다. 사회적 자본은 거버넌스 실현의 조건이며, 역으로 거버넌스의 건강성은 사회적 자본의 조건이다. 즉, 사회적 자본과 거버넌스는 상호작용한다. 양자가 선순환할 것인지 혹은 악순환할 것인지를 결정하는 데 핵심적 영향을 미치는 요소가 바로 자기조직화이다. 참여와 배제에 개입하는 편견이나 권력관계를 누가, 어떻게 관리할 것인가 하는 문제는 매우 어려운 과제라 할 것이다.
- 17) 최근 미국의 경제정책을 보면, 대외경쟁력이 있는 자국의 산업에 대해서는 자유무역을 강조하면서도, 취약한 자국의 산업에 대해서는 보호주의적 입장을 견지한다.

■참고문헌

- 권영성. 2002. 《헌법학원론》, 법문사.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. 2000. 《뉴거버넌스연구》, 대영문화사.
- 김수행. 1996. “자본의 세계화 경향에 관한 일 고찰,” 서울대학교경제연구소, 《경제논집》 35(2): 201~215.
- 나종만. 1996. “세계화시대 국민국가와 지방,” 《삶의 질과 지역불균등》 1: 31~65.
- 문순홍·정규호. 2000. “거버넌스와 젠더: 젠터친화적 거버넌스의 조건에 관한 탐구,” 《Post-IMF Governance 하계학술회의: IMF관리체제 이후의 한국 정치·사회 변화》, 한국정치학회하계학술대회.
- 박병영. 2002. “지구화의 진전과 국민국가의 동요,” 《현상과인식》 26(4): 153~172.
- 박우순. 2002. 《행정학의 새로운 패러다임》, 법문사.
- 윤정길·강황선. 2001. “거버넌스이론의 이데올로기성 비판,” 건국대학교, 《사회과학논총》 25권.
- 성도경·박희봉·장철영. 2004. “사회자본과 거버넌스 증진을 위한 정부와 시민사회의 역할,” 《대한정치학회》 12(1): 419~437.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스,” 《한국행정학보》 36(4): 321~338.
- 이수훈. 1996. “세계화, 지역화와 (국민) 국가의 위상,” 《사회과학연구》 2: 39~52.
- 이종원. 1999. “레짐이론의 발전과 과제,” 《정부학연구》 5(2): 137~156.
- 이호근. 2001. “세계화 경제 속의 국가의 변화와 서유럽 다층적 통치체제의 발전,” 《한국정치학회보》 35(2): 345~365.

- 임의영. 2003. “공공성의 개념, 위기, 활성화의 조건,” 《정부학연구》 9(1): 23~50.
- _____. 2002. “행정에 관한 철학적 사유의 조건,” 《한국행정논집》 14(4): 809~828.
- 정성진. 2002. “21세기의 자본주의와 제국주의,” 경상대학교사회과학연구원 엮음, 《제국주의와 한국사회》: 15~51, 한울아카데미.
- 황병덕. 1998. “자본주의 세계경제와 국민국가,” 동국대학교, 《사회과학연구》 6: 49~67.
- 황윤원 외. 2003. 《정부개혁론》, 박영사.
- Ahmad, A. 2003. “Imperialism of Our Time,” *Socialist Register 2004*, London: The Merlin Press: 44, “우리시대의 새로운 제국주의: 지구화와 약탈,” 《정치비평》, 2004(상반기): 16에서 재인용.
- Amin, S. 1989. *Eurocentrism*, Monthly Review Press, 김용규 역, 《유럽중심주의》, 세종, 2000.
- Anderson, B. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso, 윤희숙 역, 《상상의 공동체: 민족주의의 기원과 전파에 관한 성찰》, 나남출판, 2002.
- Bauman, Z. 1998. *Globalization: The Human Consequences*, Polity Press, 김동택 역, 《지구화, 야누스의 두 얼굴》, 한길사, 2003.
- Beck, Ulrich. 1999. *What is Globalization? Translated by Patrick Camillier*, Cambridge: Polity Press, 조만영 역, 《지구화의 길: 새로운 문명의 길이 열린다》, 거름아카데미, 2000.
- Belloné, C. J. & Goerl, G. F. 1992. “Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy,” *Public Administration Review* 52(2): 130~134.
- Brenner, Robert. 1998. “The Economics of Global Turbulence: A Special Report on the World Economy, 1950-98,” *New Left Review*, 229.
- Brewer, A. 1980. *Marxist Theory of Imperialism: A Critical Survey*, London: Routledge & Kegan Paul, 염홍철 역, 《제국주의와 신제국주의: 마르크스에서 아민까지》, 사계절, 1984.
- Castells, Manuel. 1996. *The Information Age I: The Rise of the Network Society*, Oxford/New Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 김묵한·박행웅·오은주 역, 《네트워크사회의 도래》, 한울아카데미, 2003.
- Chesnais, F. (ed.). 2001. *La Mondialisation Financiere*, Syros, 서익진 역, 《금융의 세계화: 기원, 비용 및 노립》, 한울, 2003.
- Clark, Ian. 1997. *Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 정현주 역, 《지구화와 파편화: 20세기 국제관계사》, 일신사, 2001.
- deLeon, L. & Denhardt, R. B. 2000. “The Political Theory of Reinvention,” *Public Administration Review* 60(2): 89~97.
- Doornbos, Martin. 2001. “‘Good Governance’: The Rise and Decline of a Policy Metaphor,” *The Journal of Development Studies* 37(6): 93~108.
- Falk, Richard. 1999. “Resisting ‘Globalization-From-Above’ Through ‘Globalization-From-Below,’” in R. Robertson & White, E. Kathleen (ed.), *Globalization: Critical Concepts in Sociology IV*, London · New York: Routledge, 2003, pp.369~377.

- Farazmand, Ali. 1999. "Globalization and Public Administration," *Public Administration Review* 59(6): 509~522.
- Foster, J. B. 2003. "The New Age of Imperialism," *Monthly Review* 55(3): 1~14.
- Frank, A. 1989. *Reorient*, 이희재 역, 《리오리엔트》, 이산, 2003.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press of Simon & Schuster Inc., 구승희 역, 《트러스트: 사회도덕과 번영의 창조》, 한국경제신문사, 1996.
- _____. 1992. *The End of History and the Last Man*, 이상훈 역, 《역사의 종말: 역사의 종점에 선 최후의 인간》, 한마음사.
- _____. 1989. "The End of History," *The National Interest* 16(Summer): 3~18.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, Neil. 1994. *From Welfare State To Enabling State*, 김영화·임성욱·공정원 역, 《복지국가에서 능력개발국가로》, 한울아카데미, 2001.
- Gore, Al. 1994. "The New Job of the Federal Executive," *Public Administration Review* 54(4): 317~321.
- Haque, M. S. 2001. "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance," *Public Administration Review* 61(1): 65~82.
- Harvey, David. 1989. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford/New Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 구동희·박영민 역, 《포스트모더니티의 조건》, 한울.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., and Perraton, J. 1999. *Global Transformation: Politics, Economics, and Culture*, Cambridge: Polity Press/Stanford: Stanford University Press, 조효제 역, 《전지구적 변환》, 창작과비평사, 2003.
- Hirst & Thompson. 1999. *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, 2nd(ed.), Cambridge: Polity Press/New Malden, Mass.: Blackwell Publishers.
- Jameson, Frederic. 1998. "Notes on Globalization As a Philosophical Issue," in R. Robertson & White, E. Kathleen(ed.), *Globalization: Critical Concepts in Sociology* 1: 309~328, London · New York: Routledge, 2003.
- Jessop, Bob. 1998. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development," *International Social Science Journal* 155: 29~45.
- Kaboolian, L. 1998. "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate," *Public Administration Review* 58(3): 189~193.
- Kamensky, J. M. 1996. "Role of the 'Reinventing Government' Movement in Federal Management Reform," *Public Administration Review* 56(3): 247~255.
- Kazancigil, Ali. 1998. "Governance and Science: Market-like Mode of Managing Society and Producing Knowledge," *International Social Science Journal* 155: 69~79.
- Kettl, D. F. 2000. "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of

- Government," *Public Administration Review*, pp. 488~497.
- Lasch, C. 1995. *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, NY: W. W. Norton & Co., 이두석·권화섭 역, 《엘리트의 반란과 민주주의의 배반》, 중앙M&B, 1999.
- Magdof, H. 1982. *The Age of Imperialism: The Economic of U.S. Foreign Policy*, 김기정 역, 《제국주의의 시대》, 풀빛.
- Marcuse, Peter. 2000. "The Language of Globalization," *Monthly Review* 52(3): 23~27.
- Martin, H. P. & Schuman, H. 1996. *Die Globalisierungsfalle*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag GmbH, 강수돌 역, 《세계화의 덫: 민주주의와 삶의 질에 대한 공격》, 영림카디널, 1997.
- Melucci, A. 1993. "새로운 사회운동에 대한 이론적 접근," 정수복 편역, 《새로운 사회운동과 참여민주주의》, 문학과지성사, pp. 130~161.
- Merrien, F. 1998. "Governance and Modern Welfare State," *International Social Science Journal* 155: 57~67.
- Meyer, J. M., Boli, J., Thomas, G. M., and Ramirez, F. O. 1997. "World Society and the Nation-State," *The American Journal of Sociology* 103(1): 144~181.
- Mishra, Ramesh. 1999. *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar Publishing Ltd., 이혁구·박시종 역, 《세계화와 복지국가의 위기: 지구적 사회정책을 향하여》, 성균관대학교출판부 2003.
- Moore, J. W. 2001. "Globalization in Historical Perspective," *Science & Society* 65(3): 386~397.
- Offe, C. 1993. "새로운 사회운동: 제도정치에 한계에 대한 도전," 정수복 편역, 《새로운 사회운동과 참여민주주의》, 문학과지성사, pp. 78~129.
- Ohanian, Anna. 2003. "Nationalism on a Globalizing Context: Governance Focused Intervention in The Developing World," *International Journal on World Peace* 20(1): 29~53.
- Ohmae, Kenichi. 1995. *The End of the Nation State*, Mckinsey & Company Inc., 박길부 역, 《국가의 종말》, 한·연, 1999.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Petras, J. 1999. "Globalization: A Critical Analysis," *Journal of Contemporary Asia* 29(1): 3~37.
- Pierre, J. & Peters, B. G. 2000. *Governance, Politics, and the State*, NY: ST. Martin Press, 정용덕 외 역, 《거버넌스, 정치, 그리고 국가》, 법문사, 2003.
- Pierson, P. 1996. *The Modern State*, London: Routledge, 박형신·이택면 역, 《근대국가의 이해》, 일신사, 1997.
- Pieterse, J. N. 1995. "Globalization as Hybridization," in R. Robertson & White, E. Kathleen (ed.), *Globalization: Critical Concepts in Sociology* 1: 265~290. London·New York: Routledge, 2003.
- Polanyi, K. 1957. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.

- Putnam, R. D. 1994. *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 안청시 외 역, 《사회적 자본과 민주주의》, 박영사, 2004.
- Rhodes, R. A. W. 2000. "Governance and Public Administration," in J. Pierre(ed.), *Debating Governance*, New York: Oxford University Press, pp. 54~90.
- Robertson, Roland. 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London/Newbury Park/New Delhi: SAGE Publications.
- Rose, Gideon. 2003. "Imperialism: The Highest Stage of American Capitalism?" *The National Interest* 71: 131~135.
- Sassen, Saskia. 2000. "Territory and Territoriality in the Global Economy," *International Sociology* 15(2): 372~393.
- Schachter, H. L. 1995. "Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models of Improving Government Performance," *Public Administration Review* 55(6): 530~537.
- Schiller, H. 1986. *Information and the Crisis Economy*, Norwood, N.Y.: Ablex Publishing Corp., 강현구 역, 《현대자본주의와 정보지배의 논리》, 나남출판, 1992.
- Scott, A. 1993. "새로운 사회운동의 이데올로기와 조직," 정수복 편역, 《새로운 사회운동과 참여민주주의》, 문학과지성사, pp.190~216.
- Senarclens, P. 1998. "Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulation," *International Social Science Journal* 155: 92~104.
- Stiglitz, J. E. 2002. *Globalization and Its Discontents*, 송철복 역, 《세계화와 그 불만》, 세종연구원.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal* 155: 29~45.
- Strange, S. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 양오석 역, 《국가의 퇴각: 세계경제 내 권력의 분산》, 푸른길, 2001.
- Subramaniam, Surain. 2001. "The Dual Narrative of Good Governance: Lessons for Understanding Political and Cultural Change in Malaysia and Singapore," *Comparative Southeast Asia* 23(1): 65~80.
- Tabb, Willam K. 2003. "The Two Wings of the Eagle," *Monthly Review* 55(3): 76~82.
- _____. 2001. "Questioning Globalization," *Monthly Review* 53(5): 56~60.
- Tanzi, Vito. 1998. "The Demise of the Nation State?" *IMF Working Paper* 98/120.
- Taylor, P. J. 2000. "World Cities and Territorial States under Conditions of Contemporary Globalization," *Political Geography* 19: 5~32.
- Teisman, G. R. & Klijn, Erik-Hans. 2002. "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme," *Public Administration Review* 62(2): 197~205.
- Terry, L. D. 1998. "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement," *Public Administration Review* 58(3): 194~200.
- Todd, E. 2003. *Après L'empire*, 주경철 역, 《제국의 몰락: 미국 체제의 해체와 세계의 재편》, 까치.

- Touraine, A. 1993. "노동운동의 제도화와 새로운 사회운동의 전개," 정수복 편역, 《새로운 사회운동과 참여민주주의》, 문학과지성사, pp. 41~67.
- Vigoda, E. 2002. "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizen, and the Next Generation of Public Administration," *Public Administration Review* 62(5): 527~540.
- Waters, M. 1995. *Globalization*, London: Routledge, 이기철 역, 《세계화란 무엇인가》, 현대미학사, 1998.
- Weiss, Linda. 1999. "State Power and the Asian Crisis," *New Political Economy* 4(3): 317~342.
- _____. 1998. *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge: Polity Press, 박형준·김남줄 역, 《국가불락의 신화: 세계화시대의 경제운용》, 일신사, 2002.
- Werlin, H. H. 2003. "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance," *Public Administration Review* 63(3): 329~342.
- Williamson, J. 2000. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *The World Bank Research Observer* 15(2): 251~264.
- Wolf, Martin. 2001. "Will the Nation-State Survive Globalization?" *Foreign Affairs* 80(1): 178~190.

4. The Critique on the Governance as a State Strategy In the Time of Globalization

Lim, Euy Young

Governance is an old-fashioned concept in public administration. It is recognized as the best alternative to cope with a surge of globalization. In the recent time, the theoretical attention of governance is paid to the technical application. The concepts of

governance and globalization introduced to public administration is based on the neoliberalism which emphasizes the privatization and the deregulation. Neoliberalist claims that the best road to the hopeful future have to be illuminated by globalization and governance. However, in the different perspective, globalization may be interpreted as the universalization of American hegemonic imperialism. If this understanding is recognized, governance which is recommended to the underdeveloped countries as 'good' may be construed as a strategy to secure the economic domination of the developing countries, especially the strongest America. This article is to reinterpret the relationship between globalization and governance in the light of theory of imperialism, which is not accustomed to the scientific community of public administration. We will be able to reflecting on the various consequences which could not be predicated by the neoliberalist perspective.

Key Words : Globalization, Governance, Imperialism, State, Neoliberalism