

# 통치성의 관점에서 본 관방학에 대한 새로운 이해: 푸코의 주장을 중심으로

이문수\*

---

지금까지 관방학은 행정학 연구에서 오랫동안 잊혀진 주제이다. 그러나 본 논문은 Foucault가 70년대 후반에 한 강의를 중심으로 관방학의 역사적, 학문적 위상을 새롭게 하려는 목적이 시도되었다. Foucault는 16세기 후반에 오면서 통치(government)가 자율적이고 독자적 개념으로 등장한다는 점을 분명히 하고 있다. 통치성이란 통치를 인식하는 방식으로 역사적으로 변천을 거듭하는데, 관방학은 국가이성에 바탕한 17-18세기의 통치성을 학문적으로 체계화한 것이다. 19세기 개인의 자유를 활용하는 자유주의적 통치성의 시대가 오면서 관방학은 급속히 쇠퇴하지만 그 영향은 20세기의 복지국가의 이상에서 되살아나게 된다. 이러한 논의를 통하여 우리는 관방학이 단지 역사적 유물이 아니라 현재의 행정과도 밀접한 관련을 갖고 있음을 알 수 있다.

주제어: 관방학, 미셸 푸코, 통치, 통치성

---

## I. 서론

최근 들어 Foucault의 통치(government), 통치성(governmentality)에 관련된 논의들이 다양한 전공의 사회과학자들을 중심으로 국내에서도 활발하게 진행되고 있다. Foucault에 대한 국내 행정학계에서의 수용은 다소 늦은 듯하여, 올 해 들어서야 몇 편의 시론적 연구들이 보일 뿐이다(박광국, 신충식, 2009; 이광석, 최정열, 오수

---

\* 조지아대학(The University of Georgia) 정치학 박사(2002) 학위를 취득하였으며, 현재 대구가톨릭대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 행정철학, 현대행정이론, 정치경제학 등이다(mslee@cu.ac.kr).

길, 신충식, 2009). 새로운 권력 개념을 가지고 그전에는 보이지 않았거나 볼 수 없었던 개인, 집단, 조직들 간의 역학관계를 분석하는 Foucault의 주장들은 이론 형성과 관련하여서 뿐만 아니라 인식론, 방법론에까지 행정학의 발전에 지대한 공헌을 할 수 있음을 감안할 때 이에 대한 행정학적 관점에서의 면밀한 분석 작업이 시급하다고 여겨진다.

Foucault의 기나긴 학문적 여정에서 행정학자의 관심을 끄는 기간은 《감시와 처벌》이 출판된 1975년부터 자아의 주체화(subjectification of the self)에 관련된 연작이 출판되는 그가 죽은 해인 1984년 사이가 된다고 볼 수 있는데, 이 기간 동안 Foucault는 《성의 역사》를 빼고서는 저서 형태의 출판은 하지 않고 몇 편의 논문의 발표와 인터뷰를 하고 있다. 특히 최근 주목을 받고 있는 것이 1975년부터 1979년까지 Collège de France에서 그가 행한 강의이다. 서구 근대 국가의 형성과 발전을 주제로 한 이 강의들에서 Foucault는 그 전에 자신이 수행하였던 연구의 지평을 정치, 경제, 행정적 문제로 까지 확대시킴과 동시에 새로운 분석적 개념인 통치성을 제시하면서, “국가-사회,” “공적영역-사적 영역”이라는 고전적 문제들을 뛰어넘는 통치에 대한 새로운 인식을 추구하고 있다. 오디오 테이프만 접근 가능했던 이 강의들이 최근 영문으로 출판되면서<sup>1)</sup> Foucault의 통치와 통치성에 대한 행정학적 이해의 노력도 국내외적으로 증가하고 있다<sup>2)</sup>.

본 논문은 그의 강의를 역은 3부작을 중심으로 통치, 통치성의 의미를 분명히 하고, 그것이 행정학 발전과 어떤 연관이 가지는지를 밝히려는 목적에서 쓰였다. Foucault의 주장 가운데 여러 가지 주제들이 근대 행정의 발전과 직·간접적인 관련이 있어 보이지만, 본 논문이 특별히 주목하고자 하는 주제는 오랫동안 행정학자

1) Foucault의 강의 가운데 통치와 관련하여 중요한 것은 1975년에서 1979년까지의 강의를 3부작으로 묶은 것이다. 첫 번째(1975-76) “사회는 보호되어야 한다”는 부제로 출판된 것으로 권력, 지배, 전쟁, 주권, 민족 등의 주제를 계보학(genealogy)적 관점에서 분석하고 있다. 두 번째 책(1977-78)은 통치 논의에서 가장 중요한 것으로 간주되는 것으로 “안전, 영토, 인구”라는 부제를 갖고 있으면서 통치와 통치성에 관한 폭넓은 분석으로 시도하고 있다. 세 번째 책(1978-79)은 “생명정치(bio-politics)의 탄생”이라는 부제를 지닌 것으로 자유주의, 신자유주의라는 통치 합리성의 분석으로 통해 현대 정치의 핵심에 접근하려 시도한다. 본 연구에서는 두 번째와 세 번째 책을 중심으로 Foucault의 통치를 이해하려고 한다는 점을 미리 밝혀둔다.

2) 행정학에서 Foucault의 통치성을 분석의 도구로 사용하려는 시도는 1990년대 중반부터 포스트 모더니즘적 시각을 행정에 도입하려는 학자들을 중심으로 간헐적으로 있어왔다고 보인다. 그 예로는 Farmer(1995), Fox & Miller(1995; 2007)를 대표적인 것으로 볼 수 있다.

들의 학문적 관심범위에서 멀리 떨어져 있던 관방학에 대한 Foucault의 새로운 해석이다.

전통적 이해에 따르면, 관방학은 17-18세기에 독일, 오스트리아를 중심으로 한 유럽의 대륙 국가들에서 “국부 증진”과 “국민의 행복”을 기치로 절대왕정을 뒷받침하는 국가운영 원리를 체계적으로 정식화한 학문이라는 것이다. 이와 같은 해석에 따르면 절대주의 국가가 봉건제 국가에서 자본주의적 국가로 이행하는 사이에 나타났던 기형적이면서 과도기적 존재였던 것과 같이 관방학도 특정 기간에 특정한 정치적 필요에 따라 나타났다가 사라져간 학문이 된다. 이런 관점을 택한다면 경제적 자본주의와 정치적 민주주의의 존재를 선행적 조건으로 19세기 후반에서야 나타난 현대의 행정학은 18세기의 관방학과는 거의 아무런 관계가 없는 상태로 태동하고 발전해왔다고 말할 수 있는 것이다. 결국 관방학은 역사적 유물 이상도 이하도 아닌 것이다.

그러나 Foucault는 독자적 개념으로 16세기부터 인식되기 시작하였고 현실에서 적용되기 시작한 통치의 의미를 강조하면서 그의 통치성 강의를 시작하고 있다. 인간들 사이의 혹은 인간과 사물들 사이의 바람직한 위치나 관계를 상징하는 개념으로 16세기 후반에 처음으로 보이기 시작한 통치에 대한 새로운 사유는 주권(sov<sup>er</sup>ignty)과 병렬적인 새로운 형태의 권력관계를 작동시켰다는 것이다<sup>3)</sup>. 1648년 베스트팔렌 조약이후 확립된 근대 국가 체제에서 형성된 “국가이성(reason of state)”과 신스토아철학에 기초한 “시민적 신중함(civil prud<sup>en</sup>ce)”은 독자적 통치관념이 나타날 수 있는 인식론적 근거를 제공하였고, 이를 현실에서 실현할 수 있는 형태로 체계화한 학문이 관방학이라고 Foucault와 Pasquino와 같은 그의 동료학자들은 보고 있다. 여기서 관방학은 근대 국가가 출현하면서 등장하였던 특정한 유형의 통치성(govern<sup>men</sup>tality)을 지적으로 체계화한 것이 된다.

관방학을 이와 같이 근대의 성립이후 나타난 통치성의 초기 형태를 학문적으로 정식화한 것으로 본다면 19세기 후반에 출현하는 현대적 의미의 행정학은 19세기 전반에 등장하는 새로운 형태의 통치성 - Foucault는 이를 자유주의적 통치성이라 말한다 - 을 반영하여 등장한 학문이라는 가설이 성립하는 것이다. 이에 따라 관방학이나 행정학에 대한 올바른 이해는 결국 그것들이 기초하는 통치성을 이해해야

3) 주권과 통치와의 관계는 Hindess(1996: 96-136)을 참조.

만 가능한 것이 된다. 이와 같은 설명이 타당한 또 한 가지 이유는 20세기 후반에 들어오면서 전통 행정학에 도전하고 있는 신공공관리나 거버넌스 논의들도 기존의 사회국가적 통치성을 대체하는 신자유주의적 통치성의 출현 때문에 가능했다는 Foucault나 그의 학문적 동료들의 주장에서 찾을 수 있다(Burchell et al., 1991). 지식과 권력 사이에 존재하는 필연적 관계를 강조하는 Foucault의 기본적 관점에 비추어 볼 때 지금까지 대부분의 행정학 이론이라는 것은 해당 시대의 통치성을 반영하는 것으로 일정한 방향에서 통치를 이해하고 실천해가는 수단이라는 점에서는 모두 동일한 것이 된다. 결국 행정학자의 입장에서 중요한 것은 특정 시대를 지배하는 관념으로 통치와 통치성의 의미를 분명히 하고 이것과 행정학의 맺는 관련을 이해해야 하는 것이다. 이런 점에서 관방학에 대한 이해는 행정학 전체를 이해하는 단초가 될 수 있다고 보인다.

논의의 순서는 먼저 Foucault가 보는 통치와 통치성의 개념을 분명히 한다. 다음은 통치가 등장하는 역사적 배경을 살펴본다. 특히 이 부분에서는 Quentin Skinner의 주장을 중심으로 근대 국가가 그 전의 봉건 국가와 다른 독창적 특징을 지적한 후에 통치와 대비되는 개념인 주권(sovcreignty)에 대하여 알아본다. 그리고 관방학이 상정하는 통치관의 인식론적 근거가 되는 “사목 권력”과 “국가이성”에 대하여 알아본 다음 장을 바꾸어 관방학의 구체적 내용을 분석적 관점에서 서술할 것이다. 결론에서는 이상의 논의를 정리 한 다음 본 연구가 가지는 현대적 의의와 한계를 지적할 것이다.

## Ⅱ. 통치와 통치성

통치에 대한 새로운 시각의 출발점은 “안전, 영토, 그리고 인구”라고 명명되어진 Foucault(2007)가 1977-78년에 한 강의로 볼 수 있다. 여기서 Foucault는 통치(government)를 개인들을 책임 있는 권위 아래 놓으면서 일생동안 그들의 행위를 일정한 방향으로 이끄는 것으로 정의한다. 달리 간단히 말하면, 통치는 개인의 행위를 일정한 방향으로 유도, 지도, 인도하는 모든 행위로서 “행위에 대한 행위(conduct of conduct)”로도 간명히 표현될 수 있다. Foucault를 깊이 있게 연구한 학

자 가운데 하나인 Mitchell Dean(1999: 11)은 위의 정의를 다음과 같이 풀어 정의하고 있다:

통치란 다양한 권력 기구에 의하여 특수한 형태의 지식과 기술을 가지고 인간들의 행위를 일정한 방향으로 유도하기 위해 이루어지는 계산된 합리적 활동을 말한다. 이 활동은 특정한 목적을 달성하기 위하여 인간의 욕망, 기대, 이해, 그리고 믿음에 작용하는 것이며, 예상하였던 혹은 예상하지 못했던 결과나 효과를 야기한다. 결과적으로 통치에 대한 연구의 주요 대상은 통치의 주체가 되는 권력이나 기관의 유형, 이들이 사용하는 지식이나 기술의 형태, 통치되는 대상이 누구이고 이들이 어떻게 정의 되는가의 문제, 추구되는 목표, 그리고 통치 활동의 결과나 효과가 되는 것이다.

따라서 통치는 인간의 행위에 행위를 가하는 것을 의미하며, 인간 행위에 특정 목적을 부여하고 이를 실현하는 방법들의 노선을 결정하는 것을 말한다. 여기에는 타자의 행위에 작용을 가하는 측면뿐만 아니라 자신의 행위를 스스로 지도하는 것을 포함한다(Burchell, 1996). 그러므로 정부의 개념은 중앙의 정치권력에 의한 인간 행위의 규제를 나타낼 뿐만 아니라 가정, 직장, 학교, 병원 등에서 이루어지는 인간 행위에 대한 정상화(normalization) 권력을 통한 규제를 포함하며(Foucault, 1977), 또한 자기가 자신의 행위를 설계하고 이를 실현하는 “자아의 기술(technology of self)”까지를 아우르는 개념인 것이다(Foucault, 2007: 93-95).

행위에 행위를 하는 것을 본질로 하는 통치는 특정한 방향으로 자신의 또는 타인의 행위를 이끌려는 속성을 갖게 된다. 이 때 행위의 규제를 위한 기술들(technologies)과 프로그램의 구축과 사용이 통치 연구의 중요한 주제로 등장한다. 즉 적당한 기술과 프로그램을 개인이나 집단의 행위에 합리적으로 적용하여 원하는 결과를 얻는 것이 통치의 궁극적 목적이 되는 것이다(Miller & Rose, 2008). 또 위에서 본 자아의 기술이란 것도 개인이 자신의 행위를 스스로 규제하는 방법에 영향을 미쳐서 그 개인의 행위를 규제한다는 측면에서는 타자에 의한 자아의 규제인 것이다. 이런 관점에서 Rose(1999)나 Cruikshank(1999) 같은 학자들은 현대 행정에서 강조하는 조직 안에서의 개인의 자율성(autonomy) 증진과 권한부여(empowerment)라는 것도 “자유를 강제”하면서 개인들의 행위를 일정한 방향으로

이끌려하는 시도에 다름 아니 다고 주장하고 있다<sup>4)</sup>.

통치의 궁극적인 대상(target)이 인간의 행위라는 점에서는 고대이건 중세이건 현재이건 차이가 없다. 또한 정치, 경제, 사회 구조의 특징이 자유민주주의에 기초 하건, 사회주의에 기초하건 상관없이 이런 제도들이 인간의 행위를 특정한 방향으로 유도하려 한다는 점에서는 모두 동일한 것이다. 그러므로 Foucault(2007: 116)가 우리는 18세기에 처음 발견된 “통치성의 시대에 살고” 있다는 말한 이유는 통치가 이 때 처음 나타났다는 말이 아니라 이때가 돼서야 비로소 처음으로 인구(population)를 상대로 자율적 개념으로 통치를 인식하기 시작했고 이에 대한 의식적 사유가 이루어졌다는 말이다.

그럼 왜 Foucault는 통치가 아닌 통치성을 그의 연구의 중심에 위치시켰을까? 이는 통치가 가지는 명목론(nominalism)적 성격을 강조한 것으로, 중요한 것은 통치의 내용 자체가 아니라 특정 목적을 위해 통치가 특정 방식으로 사유되면서 합리성을 얻게 되는 과정을 Foucault는 강조하기 때문이다. 통치성<sup>5)</sup>이란 “govern”과 “mentality”의 합성어로 볼 수 있고 혹은 통치 합리성(rationality of government)으로도 볼 수 있는데, 이 둘 다 통치가 지니는 존재론이 아닌 인식론적 중요성을 강조하는 것으로 볼 수 있다. 즉 통치는 권력관계의 불균형에 따라 필연적으로 발생하는 것이라는 단순한 사고를 뛰어 넘어 통치 대상과 방법에 대한 특정한 사유나 진리체계를 전제하고 있음을 강조하는 것이다. 통치성은 특정한 목적을 달성하기 위해서 통치를 특정한 방식으로 사유하면서 등장하는 것이다. 즉 Foucault의 주된 관심은 권력의 정당성이나 기능에 있는 것이 아니라 그것이 개인들의 행위를 내적으로나 외적으로 어떤 목적의식을 가지고, 어떤 진리구조 아래에서, 어떤 기술을 가지고 규정 짓느냐에 있다고 볼 수 있다. 통치를 연구해야 하는 필요는 그것이

4) 국가기구가 어떠한 방식으로 개인의 행위에 행위를 하는가 하는 문제를 Peter Miller & Nikolas Rose (2008, 53-83)는 프랑스 사회학자 Bruno Latour(1978)의 actor-network theory에 기초하여 “원격지배(rule at a distance)”라는 개념 도구를 만들어 설명한다. 이들에 따르면, 자유주의적 자본주의 국가는 사회적 행위자들의 문제들(problematique)과 이를 이해하고 해석하는 합리성(rationality)을 국가의 의도와 목표에 부합시키는 방향으로 간접적 지배한다는 것이다. 예를 들어 국가의 목표가 국가경쟁력의 확보라고 하면 개인들의 생활의 기준도 자신 스스로 또는 그가 속한 회사의 경쟁력 증진에 놓이게 되는데 이처럼 층위 들 간의 목적을 공유시키는 기제는 translation이라고 말하고 있다.

5) Foucault의 통치성을 정리한 최근의 연구로는 Rose et al.(2006), Lemke(2001; 2002)를 참조.

현실에서 어떠한 구체적 모습과 수단을 통하여, 어떠한 이론적 기반 위에서, 어떠한 담론구조를 통해, 어떠한 객관적 진리라는 이름으로 행사되는지를 파악하는데 있는 것이다.

통치의 대상인 인간들은 로마시대와 같이 권리와 의무를 지니는 도시민으로, 고대 유대교와 기독교에서 보듯이 목자를 따르는 양떼로, 19세기 자유주의에서 보듯이 인구(population)의 한 구성 부분으로, 최근의 신공공관리론에서 보듯이 고객 등으로 달리 인식될 수 있다. 또한 통치의 주체 간의 관계도 관방학(cameralism)이 주장하는 것과 같이 국가에 의한 통치의 독점에서, 최근의 신자유주의가 강조하는 가족, 공동체, 사회적 네트워크, 개인으로 통치 기능을 분산시키는 것에 이르기 까지 다양한 모습을 띠는 것이다(Foucault, 2007: ch. 5). 그리고 통치의 객체, 주체, 그리고 방법을 둘러싼 위와 같은 규정은 그 시대의 진리구조 즉 인간을 대상으로 한 학문체계의 발전과 긴밀한 연관을 갖고 있다는 것이 Foucault의 믿음이다. 결국 통치는 몇 가지의 정해진 유형이 있는 것이 아니라 통치 대상을 어떻게 인식하고 통치의 실현을 어떻게 계획하느냐에 따라 모든 통치는 서로 다른 특징을 지니게 되는 것이고 각각의 통치는 자신만의 합리성을 갖고 있는 것으로 보아야 한다.

통치성 개념에 기초하여 역사를 본다는 것은 결국 특정한 목적의 달성을 위해 인간의 행위를 특정한 방향으로 이끌려하는 다소간의 합리적 기획, 프로그램, 기술, 그리고 여러 장치들을 발명하거나, 작동시키거나, 변형시키는 과정을 본다는 의미이다. 그러므로 통치성을 탐구한다는 것은 다음과 같은 질문에 답을 하려는 시도인 것이다: 개인들 행위의 특정한 측면이 역사적으로 특정한 시점에서 왜 그리고 어떤 방식으로 문제시되는가? 이 때 어떤 목적과 관심이 등장하고 사회적 힘, 사건, 권위 등이 어떻게 배치되어 있는가? 정치권력의 행사와 관련한 논쟁과 전략들이 어떤 방식으로 정치적 지배와 인간 행위의 다양한 측면을 연결 짓는가? 예를 들어 어떤 방식으로 선행과 악행에 대한 판단과 관리가 신학적, 교육적, 의학적, 정치적, 행정적 권위에 배분되는가, 또는 경제적 행위에 대한 규제가 어떠한 방식과 근거를 가지고 시장과 국가 기구로 배분 되는가 등의 문제들이다.

### Ⅲ. 근대적 의미의 통치 개념의 기원

#### 1. 국가와 주권

정치권력을 행사하는 주체로서 근대 국가의 기원은 역사적으로나 정치철학적으로 논쟁을 일으키는 주제이다(이문수, 편상훈, 2008; Jessop, 2007). 16세기 후반에서 17세기 초반에 걸쳐 유럽대륙에서 벌어졌던 30년 전쟁으로 알려진 종교전쟁은 중첩된 권위관계로 특징지어지는 봉건적 질서를 무너뜨림과 동시에 종교적 권위가 정치에 미치는 영향을 최소화함으로써 군주를 정점으로 하는 세속적 근대 국가의 탄생의 계기가 된다. 1648년 체결된 베스트팔렌 조약은 근대적 주권국가의 대내적, 대외적 탄생을 알리는 기점인 것이다. 이렇게 형성되는 근대 국가는 Quentin Skinner(1989: 112-6)에 따르면 그 전 시대의 국가와는 다른 두 가지 중요한 특징을 지닌다.

첫째는 지배자(군주)의 인격과 분리되는 국가 개념이 나타나기 시작한 것이다. 이는 Foucault도 그의 통치성 강의에서 강조한 부분인데, 특히 그는 16세기에 등장하는 Machiavelli의 군주론에 대한 당시 학자들의 비판에서 그 근거를 찾고 있다. 이 비판의 핵심은 Machiavelli 저서에서의 군주는 -지배영토를 탈취하거나 단지 상속 받으므로 해서- 그의 지배영토와 분리된 존재로 그려지고 있다는 것이다. 이렇게 되면 군주의 주권이라는 것은 자신의 지배를 유지하는 것 이상의 의미를 갖지 못하는 것이 되는데, 이는 근대 국가의 독자적 특성을 간과한 해석이 된다는 것이다(Foucault, 2007: 242-3). 즉 17세기 이후 등장하는 근대 국가는 로마의 공화정 이론에 기초하여 군주와 그의 영토 사이의 관계로 환원할 수 없는, 군주 개인의 특성과는 무관한 실체로 등장한다는 것이다.

두 번째로 Skinner가 강조하는 것은 군주로부터 분리된 국가는 또한 국가의 구성원인 국민과도 분리된 실체라는 것이다. 이는 사회계약론이나 자연법에 기초해 국가를 이해하는 학자들 사이에서 주로 나타나는 해석으로, 특히 Hobbes의 주장에 따르면 비록 국가의 형성은 자연상태에서의 사람들의 동의에 기초하여 가능한 것이지만, 일단 형성된 국가는 자신을 만든 사람들의 의지나 의사와는 무관하게 행동해야 한다는 것이다. Skinner가 당시의 문헌을 중심으로 국가라는 개념에 대



한 언어학적 분석을 통해 내리는 결론은 이때부터 국가라는 단어가 그 전의 시대와는 전혀 다른 의미를 지니고 사용되기 시작했다는 사실이다. 국가라는 개념이 새롭게 정의되고 있다면 국가의 정당한 활동 역시 새롭게 이해될 거라고 우리는 쉽게 예측할 수 있다. 정치적 담론구조에서 새로운 어휘의 등장은 정치현상을 보는 사람들의 인식의 변화와 밀접한 관련이 있음을 강조하는 Foucault는 이런 부분에 착안하여 16세기부터 통치에 대한 새로운 정의가 나타나고 있음을 밝히고 있는 것이다.

국가가 지배자와 피지배자 사이의 비대칭적 관계를 포착하는 개념이라고 가정한다면 이 때 통치는 지배(domination)를 핵심에 두는 개념이 될 것이다. 이는 Max Weber의 국가 정의, 즉 주어진 영토 안에서 정당화된 폭력을 독점한 조직을 중심으로 국가 활동을 보는 것이다. Foucault는 이렇게 지배를 중심으로 국가를 보는 관점을 주권(sovereignty)에 기초해 국가를 이해하는 것이라고 말한다. 이 때 주권의 핵심은 “삶과 죽음의 권력”에 있는 것으로, 이는 “생명을 빼앗고 그냥 살게 놔두는 권리(the right to take life and let live)”, 더 짧게 말하면 “죽일 수 있는 권리(the right to kill)”를 말하는 것이다(Foucault, 1979: 136). Foucault에게 주권의 상징은 날이 시퍼런 칼이 되는 것이고, 주권의 행사는 피지배자에게 무엇을 빼앗기 위해 이루어지는 공제적(deductive)인 것이다. 주권은 자신이 지배하는 사람으로부터 생산물, 돈, 서비스, 노동 그리고 피까지 뺏어가는 권력인 것이다.

Foucault에게 주권은 근대에서 현대에 이르는 발전과정에서 권력 관계의 한 축을 담당하고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 Foucault가 더욱 강조하고자하는 바는 위에서 본 Skinner의 새로운 국가개념의 등장과 더불어 새로운 통치 개념이 16세기부터 싹트기 시작되었고 이것이 17-8세기를 거치면서 주권의 의미를 약화시키는 기제로 작동한다는 점이다(Singer and Weir, 2009).

## 2. 도시적 게임과 사목적 게임

위에서 16세기에 오면서 기존의 주권 개념과는 대칭되는 통치에 대한 새로운 이해가 출현했음을 밝혔다. Foucault는 이와 같은 통치에 대한 새로운 인식을 “도시게임(city game)”과 “사목적 게임(pastoral game)” 간의 악마적(demonic) 결합이라

고 규정하고 있다(Golder, 2007). 논의가 약간 핵심에서 우회하는 것처럼 보일 수 있지만 이에 대한 이해가 관방학을 이해하는데 관건이 될 수 있는 것이기에 먼저 살펴보기로 하자.

“도시게임”이란 고대의 그리스나 로마에서 일반화되었던 지배관념을 말하는 것으로 여기서는 일정한 권리와 의무를 지닌 시민(citizen)을 중심으로 공동체의 공동업무를 일정한 규칙에 따라 처리하는 것을 말한다. 이 게임에 참여할 수 있는 사람들은 도시 내부의 남자들로 이루어진 권리와 의무의 주체인 시민만이 되면, 게임의 내용은 시민들의 개인적이고 사적인 부분(oeconomia)을 벗어난 공적인 업무를 토론하고 결정하는 것이 된다. 반면에 “사목적 게임”이란 모든 개인들의 내면적 심성과 외면적 행위에 대한 전반적 보살핌(care)을 핵심으로 하는 것으로 기독교의 발전과 깊은 연관을 맺고 있는 통치 관념이다(Foucault, 2007: 88). Foucault (2007, 183-4)는 특히 사목 권력(pastoral power)이 가지고 있는 개인에 대한 전인격적 지배와 규율화를 강조하면서 그것이 현대의 행정적 실천과도 깊은 관계에 있다고 보고 있기 때문에 이에 대하여 좀 더 심도 있는 고찰이 요구된다.

현대 행정이 목표로 하는 시민들의 삶에 대한 보살핌의 근원이 어디에 있을까라는 질문에 Foucault(2007: ch. 7)는 고대 유대교에 근원을 두고 기독교의 발전에서 명백히 보였던 사목 권력에서 그 답을 찾고 있다. 사목 권력은 신 또는 그의 대표자인 사제(pastor)와 신도 즉 기독교 공동체 사이의 관계에서 파생되는 것으로, 그 관계의 실질적 내용은 목자(shepherd)와 양떼(flock)와의 관계로 볼 수 있다. 이 관계의 특징은 첫째, 목자는 양들의 모든 행위에 대한 책임이 있다는 것으로 이는 목자와 양들 간의 심오한 도덕적 유대가 있음을 말한다. 두 번째 특징은 양들은 목자에 절대적 복종을 해야 한다는 것이고, 마지막으로 목자는 양 하나 하나에 대하여 깊이 있는 지식을 지녀야 한다는 것이다(Foucault, 2007: 125-29). 이와 같은 관계의 핵심은 “모두와 각자(*omnium et singulorum*: of each and all)”에 대한 전반적 보살핌과 지배에 있는 것으로, Foucault에 따르면 근대 복지국가의 이상이 바로 여기에 있다는 것이다. 이와 같은 사목 권력은 중세에 들어오면서 더욱 심화되는데, 특히 중요한 사실은 중세에는 시민적 게임을 대표하는 세속 군주 권력과 사목 권력을 대표하는 교회권력이 서로 분리된 체로 존재하였다는 사실이다.

근대 국가가 탄생하면서 동시에 통치가 독자적 관념이 된다는 것은 바로 이 두

권력이 결합을 시도하는 것을 의미한다. 그러나 Foucault(1988b, 71)가 이 결합은 “악마적(demonic)”이라고 한 사실은 근본적으로 양립하기 어려운 두 권력의 속성을 간파했기 때문이라 보인다. 우선 도시게임에서의 권력은 폴리스(*polis*)나 공화정(*res publica*)을 염두에 둔 것으로 이 때 권력은 자기 지배적인 정치적 공동체에 의하여 법률의 형태로 행사되게 된다<sup>6)</sup>. 그러나 사목적 게임에서의 권력은 인구의 “각자와 전체”를 상대로 그들의 생명, 죽음, 건강, 도덕 등을 규제하는 속성을 갖는 것이다. 연관된 문제로 두 권력이 전제로 하는 통치의 객체로서의 개인에 대한 정의에서도 두 게임이 양립하기 어려운 점이 보인다. 도시적 게임에서의 개인은 시민으로 권리와 의무를 지닌 법률적, 정치적 주체이다. 드러나 사목적 권력이 대상으로 하는 개인은 순종적이면서 욕구로 가득한 즉 살아있는 생물적 존재로서의 개인들인 것이다(Foucault, 2007: 123-29).

여기서 우리는 근대에 들어오면서 등장하는 독자적 관념으로서의 통치를 “세속화된 사목적 권력”이라고 하는 의미를 어느 정도 이해할 수 있다(Foucault 2007, 192-3). 또한 결코 양립하기가 어려운 두 권력이 한 곳에 집중됨으로서 딜레마적인 상황이 나타날 수 있는 가능성, 그리고 Hannah Arendt(1958)의 전체주의 연구 또는 Giorgio Agamben(1998)의 일상화된 “예외상태”에서 보이는 주권과 생의 정치(biopolitics) 사이의 결합에 대한 이해도 가능해지는 것이다. 그럼 왜 16-17세기에 걸쳐 통치에 대한 새로운 인식이 나타났으며 어떠한 철학적, 이념적 바탕에서 그것이 가능했을까? 이에 대한 답을 다음에서 살펴보도록 하자.

### 3. 신스토아학파(Neostoicism)의 사회적 규율과 통치관념의 탄생

Foucault가 그의 통치와 통치성 개념을 가지고 근대 국가의 탄생과 발전을 연구하고 있을 때 독일의 역사학자인 Gerhard Oestreich(1982)가 비슷한 주제를 Foucault와 유사한 시각으로 연구했다는 사실은 흥미를 끌기에 충분하다. Oestreich에 따르면 서구 유럽에서의 16-17세기는 권위의 붕괴를 특징으로 한다. 두 가지가 특히 중

6) Plato도 그의 《정치가》에서 지배자와 피지배자의 관계를 목자와 양떼의 관계로 말하고 있다. 그러나 Plato는 현실적으로 정치적 지배자가 피지배자 하나하나에 대하여 세심한 주의를 기울이는 것은 비현실적인 것이라 하면서 이를 Polis의 이상과는 거리가 있는 것으로 상정한다(Gordon, 1991: 8-9).

요하다고 볼 수 있는데, 하나는 개인들의 외면적 행위를 주로 규정하면서 봉건제적 사회관계를 지탱하던 신분적 질서가 붕괴의 조짐을 보이기 시작한 것이고, 다른 하나는 개인의 내면적 심성을 규정하는 도덕적, 윤리적 질서의 대변자인 교회의 권위가 종교전쟁을 통해 특히 신교를 선택한 네덜란드나 독일의 여러 제후국을 중심으로 붕괴하기 시작했다는 점이다. 이런 과정에서 개인들의 행위에 대한 행위의 관점에서 개인들의 일상행위를 규제하는 다양한 칙령들이 이들 국가에서 만들어지기 시작하였고 이를 철학적으로 정교화 시킨 사람으로 Oestreich는 Justus Lipsius를 들고 있다.

Oestreich가 자신의 주장의 타깃으로 삼는 사람은 바로 Max Weber이다(Krieken, 1990). 익히 알려져 있듯이 Weber는 근대 자본주의와 합리적 관료제의 출현은 “사회생활의 합리화”에 기초를 두고 있는데, 이 합리화를 가능하게 했던 것이 16세기에 나타났던 현세 지향적 금욕주의라 할 수 있는 프로테스탄트 윤리라고 주장하였다. 이런 주장에 대하여 Oestreich는 신교가 주창하는 세계관이나 개인 심리는 사실 종교에 기원을 두고 있는 것이 아니라 사회에 전반적으로 영향을 미친 비신앙적인 문화적, 이념적 변화에 그 원인이 있다고 주장한다. “사회적 규율화(social disciplining)”로 규정할 수 있는 이런 변화를 Oestreich(1982: 162-5)는 종교가 아닌 신스토아철학(neo-Stoicism)에서 그 기원을 찾는데, 이 철학은 절대주의 국가로 상징되는 정치적 권위에서의 무조건적 복종과 개인의 합리적 자기규율에서 “선한 질서(good order)”가 나올 수 있다고 한다. 신스토아철학의 목적은 “새로운 종류의 인간으로 교육시키는데 있는데, 이 인간은 중세의 기독교를 능가하는 시민적 센스를 가지고 있으며, 고대 로마 공화정의 가치를 수용하고, 성격, 행위, 사고의 면에서 합리성의 중요성을 현시할 수 있는 자이다.” 이 철학은 훈련과 여러 강압적 규칙을 통해 인간의 외적 행위가 먼저 통제되어야 한다고 말하면서, 그 다음 이런 규율된 행동이 인간의 내면에 안정적 심리적 질서를 만들게 되고 이런 일련의 과정을 거치면서 사회적 규율이 달성된다고 보는 것이다.

이와 같은 정치적 환경에서 군주와 그의 외부에 있는 영토와의 관계에 초점을 두고 있는 Machiavelli의 지배론은 여러 방면에서의 비판에 직면하게 된다. Machiavelli에게 있어서 중요한 것은 지배군주가 상속을 해서든 아니면 정복을 통해서든 얻게 된 영토와 그 주민들에 대한 효과적 지배에 있지만, 위에서 살펴보았듯이 군주가 자

신의 영토에 대해서 갖는 초월적(transcendent) 관계가 아닌 군주의 인격을 떠난 객관적 실체로서의 국가라는 관념이 이 시기에 싹트면서 사회적 규율화를 중심으로 하는 독자적 통치 관념이 형성되는 것이다(Foucault, 2007: 89-92). 이 점에서 Foucault(2007, 96)가 인용하고 있는 1557년에 La Perriere가 한 통치에 대한 정의는 우리에게 시사하는 바가 크다: “통치는 편리한 목적에 이르기 위하여 정돈된, 사물들의 올바른 배치이다(government is the right disposition of things arranged so as to lead to a suitable end).” 이때의 ”things”는 사람과 사물을 다 지칭하는 말이고 특히 사람들 사이의 또는 사람과 부, 자원, 생존수단 그리고 영토와의 관계를 지칭하는 것이라고 Foucault는 지적한다.

Pasquino(1991)는 새로운 통치 관념의 선구자로 17세기 초반의 Strasburg의 고위 관료였던 Georg Obrecht를 들고 있다. 특히 뒤에서 살필 관방학의 기초를 세운 사람으로도 평가되는 Obrecht는 국가를 지배자의 개인 재산으로 보는 Machiavelli식의 통치관을 철저히 배격하면서 통치의 기초는 경찰(*polizei*)<sup>7)</sup>에 있는 것으로 이는 첫째, 인구나 영토에 대한 통계적 정보의 획득, 둘째, 국가의 부의 증대, 마지막으로 공공의 행복의 추구로 구성되어 있다고 말한다. 특히 그는 통치관은 라틴어 *census*와 *censura*로 상징되는 특징이 있는데, 여기서 *census*는 국민 각자가 세금을 내야 하는 의무를 말하고, *censura*는 사람들 “각자와 전부(of each and all)”의 삶을 국가가 책임져야 하는 것을 말한다. Obrecht에 오면 위에서 본 사목 권력의 세속화가 의식적으로 추구되었다고 볼 수 있는데, 특히 국민 각자가 자신의 일상적 문제에 대하여 국가기구에게 고해성사(confession)를 해야 한다는 구절에서는 그 저자가 Foucault가 아닌지 의심된다고 Pasquino(1991: 115)는 적고 있다.

이상의 논의에서 16-17세기에 오면서 Machiavelli의 《군주론》이 대표하는 전통적 지배 관념과 대비되는 독자적 통치 관념의 형성이 국가 관념의 형성과 동시에 진행되었음을 알 수 있다. 이것의 내용적 특징은 또한 사목 권력과 도시 권력의 결합이라는 것도 우리는 알 수 있다. 이와 같은 맥락에서 사목 권력의 세속화가 행정학 발전과 관련하여 중대한 의미를 지닌다는 다음과 같은 Michell Dean(1999, 83)의

7) 경찰(*polizei*)이 현재와 같이 질서유지나 범죄단속 등의 의미로 쓰이기 시작하는 시기는 19세기가 되어서 부터이다. 관방학이 성립할 당시의 경찰은 주로 사람과 사물들이 질서 잡힌 상태에 있는 안정된 균형을 뜻하면서 그 범위는 부의 증진, 교통과 통신의 진흥, 사회의 도덕성의 증진, 국민의 행복 추구와 같이 국민생활의 거의 모든 부문을 망라하고 있다.

주장은 경청할만한 것이다: “정치에 대한 근대적 관념이 고대의 Polis에 기원을 두고 있다면, 통치나 행정에 대한 근대적 관념은 사목적 모델에 기원을 두고 있는 것이다.” 다음은 새로운 통치에 이론적, 실천적 정당성을 부여했다고 평가 되는 “국가이성”에 대하여 살펴보겠다.

#### 4. 국가이성(*Raison d'État*)

Foucault에게 권력과 지식은 불가분의 관계에 있는 것이다. 그래서 통치 자체 보다는 통치하는 방법을 특정한 방향으로 사유하는 것을 뜻하는 통치성이 더 중요한 개념으로 부각된다. 통치를 사물들의 정연한 배치 혹은 행위에 대한 행위로 규정할 때 중요한 것은 어떤 문제의식(problematique)이 통치를 이처럼 정의하게 만들었으며 이 문제의식이 기초하고 있는 인식론은 무엇이고 어떠한 지식체계 혹은 기술, 프로그램들이 동원되고 있는지를 밝히는 일이라고 Foucault는 누차 강조하고 있다. 국가이성은 통치의 인식론적 기초를 한편으로는 객관적 실체로서의 국가에 그리고 다른 한편으로는 전통과 신앙이 아닌 이성애 정초시켰다는 사실로 인하여 근대적 통치 관념의 발생과 불가분의 관계에 있는 것이다.

좀 더 구체적으로 국가이성의 특징을 살펴보면 다음과 같다(Foucault 2007, ch. 10). 첫째, 통치는 이성에 기초해야 한다는 원칙인데, 이는 통치의 수단 합리적 특성 즉 합리적 기술(art)로서의 통치를 강조하는 것이다. 두 번째로 통치의 대상은 자연적 객체로서의 국가가 된다. 이는 주권을 행사하는 법률적 존재로 국가를 보는 것이 아니라 사물과 인간의 집합체로 국가를 보는 것이다. 세 번째로 국가이성의 목적은 국가 자체의 강화에 있다. 이는 국가를 다른 나라와의 외부적 경쟁으로부터 보호하고 내부적 약점을 극복하면서, 국가의 부, 위대성, 그리고 국민의 행복을 극대화하는 것으로 볼 수 있다. 마지막으로 국가이성에 기초한 통치는 특수한 지식체계를 전제로 하는 것이다. 이 마지막 특징과 관련하여 1690년 영국의 William Petty가 아일랜드에 대한 Cromwell의 정복에 따른 전리품(spoils)을 계량화하면서 주장한 정치적 산술학(political arithmetic)과 독일에서 18세기부터 Statistics 라는 이름으로 등장하는 국가 내의 인구나 자원의 양과 분포에 대한 연구들은 바로 국가이성을 실천하는 지적인 시도로 볼 수 있는 것이다(Foucault, 2007: 274).

지금은 국익(national interest)이라는 다소 비학문적인 정치적 레토릭으로 알려져 있는 국가이성이지만 유럽의 근대국가가 한편으로는 기독교적 정당성의 근원으로부터, 다른 한편으로는 자연법이든 주권이든 법률적 근원으로부터 해방되어 자신의 존재 자체가 정당성의 근원이 되는 바탕에 국가이성이 있음을 Foucault는 강조하고 있는 것이다. 이 때 국가이성이 실질적으로 수행하는 역할은 위에서 본 바와 같이 국가가 모든 국민과 그들의 일상을 보살피게 되는 세속적 목자가 되게끔 하는 것이다. Foucault는 이런 관점에서 이때에 등장해서 지금까지 국가의 존립을 규정하는 문제의식을 “안전(security)”이라고 보고 있다. 이는 그의 통치 개념이 만들어진 77-78년 강의의 제목이 “안전, 영토, 인구(Security, Territory, Population)”이라는 점에서도 명확히 드러난다. 문제는 이 안전을 추구하는 방식이 통치에 대한 인식이 변화하면서 같이 변화하게 된다는 점이다.

## IV. 통치와 관방학

### 1. 관방학에 대한 전통적 이해

Woodrow Wilson(1987)도 《행정의 연구》(The Study of Administration)”에서 지적하고 있듯이, 행정학의 지적 기원으로 16세기에서 18세기 까지 유럽의 대륙 국가에서 성행하였던 관방학(Kameralwissenschaft)을 드는데 이의를 제기하는 학자는 많지 않을 것이다. 경찰학(polizeiwissenschaft)이나 국가학(Staatswissenschaft) 등의 용어와도 종종 혼용되고 있는 관방학은 지금의 행정학자들 사이에서는 실천적 그리고 이념적 의미를 모두 담고 있는 용어로 이해되고 있다. 실천적 의미에서 본다면 관방학이란 절대군주에 봉사하기 위해 만들어진 중앙집권적이고 정교한 행정체제를 말한다고 볼 수 있고, 이념적 의미에서 보면 군주의 이익을 위해 행정체제를 지속적으로 개선시키기 위한 일종의 과학인 것이다. 그러나 한 시대를 풍미했다고 보이는 관방학 또는 관방학자에 대하여는 1909년에 미국의 사회학자인 Albion Small(1909)에 의한 종합적인 연구 이후에는 특정 주제나 소수의 관방학자를 연구한 논문만이 몇 편 있을 뿐이다<sup>8)</sup>. 여기서는 비교적 최근의 연구를 중심으로 관방학에 대한

기존의 이해를 정리하고 난 후에 Foucault의 연구를 검토할 것이다.

전통적 해석에 따르면 관방학은 좁은 의미와 넓은 의미로 구분하여 볼 수 있다. 좁은 의미로 보면 *Kammer*가 가지는 어원적 의미 즉 “국가재정을 담당하는 관료가 있는 방”과 관련이 있는 것으로, 관방학을 군주의 재정과 관련된 사무로 정의할 수 있다(Small, 1909: 18). 이는 18세기 프러시아에서 특히 프리드리히 1세 때에 국가 재정을 통합해서 관리하는 관청이 형성되었고 또한 Frankfurt와 Halle의 대학에서 관방학이 독립된 학과로 설치되는 사실과 관련이 있다. 그러나 관방학을 국가재정에 국한시켜 보는 것은 지나치게 협소한 시각이다.

넓은 의미로 관방학을 볼 때도 강조하는 바가 무엇이나에 따라 다양한 정의가 존재할 수 있지만 여기서는 관방학이 추구하는 목적에 따라 국력이나 국부의 증진, 국민의 행복, 인구증가로 나누어 간략히 서술해 보겠다. 먼저 중상주의(mercantilism)와 관련하여 관방학을 해석하는 관점이다. 이는 관방학의 주된 목적은 정부 재정을 풍부하게 만드는 수단을 제공하는데 있다고 보는 것이다. 이는 Small의 다음과 같은 질문에 잘 반영되어 있다: “무엇보다도 즉시 사용할 수 있는 자금(ready money)을 확보하고 우선순위에 따라 국가 의무를 수행하기 위해서 현명한 정부는 어떠한 프로그램을 채택하여야 하는가?”(Small, 1909: 6) 따라서 정부는 즉시 현금화시킬 수 있는 “금과 은”의 확보가 무엇보다도 중요한 일이 되는 것이고 이를 위해서는 수출입을 규제하거나, 유치산업(infant industry)을 보호한다거나, 식민지를 포함한 타국의 영토를 병합하는 등의 중상주의 정책을 추진하게 되는데, 관방학은 이런 정책의 중심에서 국가 재정의 강화를 위한 여러 수단을 제공하는 역할을 수행한다는 것이다. 그러나 이런 해석은 관방학을 경제학의 일부분으로 보게 만든다는 난점을 갖을뿐더러, 같은 중상주의를 채택하였어도 왜 영국이 아닌 프러시아나 오스트리아에서 관방학이 발전했는지를 설명할 수 없다.

더 많은 학자들이 동의하는 관방학에 대한 정의는 이것이 일정한 영토나 신민에 대한 절대군주의 지배 권력을 강화시키는 기능을 수행하는 학문이라는 것이다. 주의해야 할 점은 이 때 군주의 권력은, Justi와 같은 관방학자에 따르면, 결코 자의적으로 군주 자신의 이익을 위해서 행사되는 것이 아니라 계몽군주에 의해서

8) 비교적 최근에 관방학을 주제로 나왔던 저서와 논문으로는 Tribe(1995), Spicer(1998), Rutgers(2001), Jackson(2005), Busch(2009)를 들 수 있다.



국가의 안전이나 국민의 행복과 같은 높은 차원의 목적을 위해서 행사되는 것이다(Busch, 2009). 17세기의 관방학자 Schroder 같은 학자는 “신민의 번영과 복지가 군주의 모든 행복의 기초가 되는 것이고,” “군주의 행복은 그의 신민의 행복과 결합되어 있다”라고 말하고 있다(Small, 1909: 142-3). 전체 국민의 행복을 추구하는 것이 군주의 책무이고, 관방학의 목적 역시 절대군주 아래에서 국민의 행복을 증진시키는 것이라고 이해되는 것이다.

국민 행복의 관점에서 관방학을 체계화시킨 사람은 학자로 또는 고위관료로 18세기 중반에 오스트리아와 프러시아에서 활동했던 Justi로 볼 수 있는데, 그는 행정은 세 가지의 목적을 달성해야 한다고 말한다. 첫째는 경작지의 증가, 둘째는 생산품의 증가, 그리고 세 번째가 가장 중요한데 이는 “최종적인 목적인 공동의 행복(common happiness)을 달성하기 위해서 요구되는 규율과 질서, 능력과 자질 등을 신민들에게 제공할 수 있는 보살핌(care)”을 제공하는 것이다(Small, 1909: 442). 특히 이 마지막 특징은 그 동안은 중요성이 인식되고 있지 못하다가 현대 행정의 사목 권력을 강조하는 Foucaultian 학자들의 주목을 받고 있는 것이다. 그리고 또 후술하는 Foucault의 관방학 정의와 관련하여 지적해야 할 사항은 Justi나 Sonnenfels와 같은 18세기 중반 이후의 관방학자들이 제시하는 행정의 대상에 대한 새로운 개념으로서의 인구(population)이다. 아직은 생물적인 삶(life)의 관리를 뜻하는 생명정치(biopolitics) 개념까지는 나가고 있지 못하더라도 행정의 대상으로 국민, 신민, 시민 등과 같은 권리와 의무의 주체가 아닌 반자연적 속성을 지닌 개념으로 인구가 등장하는 것은 시사하는 바가 큰 것이다(Foucault 2004). 물론 관방학자들의 인구에 인식은 아직 초보적이라 볼 수 있는 것으로 주로 국방력, 국세의 수입원으로서의 인구의 크기에 초점이 두어져 있는 것이다.

Oakeshott(1975)의 근대 정치사 연구를 관방학에 적용시키는 Spicer(1998; 2001)에 따르면 관방학은 기본적으로 국가를 목적적 연합(purposive association)을 보고 중앙집권적 국가를 강화시키려는 분명한 목적(telos)을 지닌 학문이다. 즉 관방학은 국가와 시민들 간의 이해관계가 분화되기 전의 시대에 국가 운영의 목적을 한 곳에 집중시키는 기능을 하는 학문인 것이다. 반면에 Lindenfelds(1997)의 연구를 보면 관방학은 어떤 특정한 목적을 지닌 학문이라기보다는 16-17세기 사회질서의 붕괴 후에 바로 시작되었던, Norbert Elias(1982)가 문명화과정(civilizing processes)라

고 부르는, 규율의 내면화 과정과 불가분의 관계를 맺으면서 등장한 것이다. 그는 특히 독일을 구성하는 소국들의 특징들 즉 신성로마제국으로부터의 분리에 대한 열망과 협소한 영토로 인해서 Aristotle의 가정(household)을 뜻하는 *Oikos*를 국가경영의 기본틀로 계속 사용했다는 사실이 관방학이 독일에서 성행하게 되는 요인이 되었음을 강조한다.

다음에는 이와 같이 다양한 해석이 가능한 관방학에 대한 Foucault와 그의 동료들의 주장을 살펴볼 것이다. 물론 이때 관방학에 대한 이해는 위에서 상술한 통치에 대한 새로운 발견과 밀접한 연관이 있다는 전제 아래 추구되어질 것이다. 그러나 관방학에 대한 Foucaultian의 해석을 살펴보기 전에 주의할 점이 하나 있다. 비록 Foucault가 보는 관방학은 통치 관념에 기초하여 등장하는 학문으로, 보다 근대적 의미가 강하다고 볼 수 있지만 분명한 것은 아직 관방학은 전근대적 요소 또한 풍부하게 가지고 있다는 사실이다. 특히 중요한 것은 관방학이 상정하는 권력은 부분적으로는 통치에 기초한 듯이 보이지만 본질적으로는 군주의 주권에 기초한 면이 큰 권력이다. 이 점에서 근대 관료제론으로 유명한 Max Weber가 근대 행정의 기초를 말하면서 관방학을 언급조차 하지 않은 사실은 시사하는 바가 큰 것이다. Colin Gordon(1987: 301-2)에 따르면 Weber가 그의 전체 저작에서 관방학을 언급하는 것은 한두 번에 불과한데 이것도 중국의 관료제의 전근대성을 설명하면서 비유적으로 관방학을 거론했다는 점이다. 결국 관방학에 대한 완전한 이해는 근대적 요소와 전근대적 요소를 균형 잡힌 시각으로 보는 바라보면서 가능해질 것이다.

## 2. 관방학의 인식론과 문제의식

국가이성이 국가 운영의 기준이 되면서 자율적으로 합리적인 근대적 의미의 통치가 등장했음은 위에서 밝혔다. 국가이성 아래서의 통치의 원리는 우주론적이며 신학적인 질서에 더 이상 종속하지 않게 되었으며, 국가의 원리는 국가 자체에 내재(immanent)하는 것이 되었다. 국가를 어떻게 통치하는 가를 알려면 국가만을 바라보아야 하는 것이다. “만약에 우리의 사유가 통치되는 것의 속성(여기서는 국가)만을 고려한다면 이 때 통치는 합리적이 된다: 국가이성이란 국가 자체의 힘에

따른 통치인 것이다”(Foucault, 1981: 246).

Foucault는 국가이성을 중심으로 통치를 인식하는 이와 같은 사유가 가장 극명하게 나타나는 것으로 관방학을 지적한다. 수많은 예측할 수 없는 상황에서 국가이성에 기초해서 국정을 운영한다는 것은 먼저 각각의 상이한 상황에 대한 아주 구체적인 지식체계를 요구하는데 이를 충족시키는 관방학인 것이다. 그래서 관방학은, Gordon(1991: 10)에 따르면, 개인들 생활의 구석구석에 대한 전반적 지식으로까지 확장되는 “국가의 통치현실에 대한 자세한 지식”을 추구해야 하는 것이다. 국가가 국민의 행복이나 복지를 추구해야 한다는 관방학의 이상은 국민 각자와 모두(of each and all)에 대한 지식이 가능하다는 전제를 가지고 있다. 개인과 사회에 대한 총체적인 지식의 추구는 통치대상에 대한 지식이 가능하다는 전제에서 가능하기 때문이다. 즉 통치대상이 우리의 인식주관에 대하여 투명하게 존재한다는 전제가 깔려있는 것이다. 이에 반하여 18세기 후반 Adam Smith에 의하여 시작되는 자유주의적 통치성은 이를 정면으로 반박하는 것으로, 이 관점에 따르면 우리의 인지능력으로는 사회나 시장과 같은 통치 대상에 대한 완전한 지식의 획득은 불가능한 것이다. 즉 통치대상은 거의 자연적 질서와 같아서 자신만의 고유 논리로 움직이는 것으로, 이에 대한 총체적인 지식의 획득이 불가능할 뿐만 아니라 설부터 개입은 혼란을 초래한다고 보는 것이 자유주의 통치성의 인식론적 출발이 된다. 이와 같이 관방학은 19세기의 자유주의적 사회과학과는 통치 대상을 보는 관점이 기본적으로 다른 것으로 여기서 우리는 관방학이 지니는 역사적 독자성을 보게 되는 것이다.

관방학은 국민 각자와 전체의 삶(life)을 통치의 대상으로 보고 있는 학문이다. 개인들 하나하나의 생존, 번영, 그리고 행복이 관방학이 추구하는 근본적인 목적이라고 Foucault는 말하고 있다. 이러한 관방학의 목적에 따라 관방학이 다루는 주제의 범위는 거의 무한정 늘어나게 된다. 즉 그 주제는 안전, 관습, 상업, 무역, 건강 등과 같은 현재의 일반 행정에 해당하는 것뿐만 아니라, 예를 들어 부모와 아이들 간에 사용하는 호칭의 문제, 결혼식 날 먹는 술과 음식의 문제, 의복에 대한 규정 등 개인들의 일상에 관련된 거의 모든 부분으로 확대되는 것이다(Pasquino, 1991: 110).

그럼 개인의 행복을 추구한다고 하면서 왜 국가가 개인의 일상에 대한 세부적

통제를 하게 되는 “세속적인 정치적 목자(secular political pastorate)”가 되는 것을 관방학은 주장하는가? 이 질문에 대한 대답에 대하여 Foucault나 Oestrich 모두 지적하는 것이 17-18세기 유럽의 많은 국가가 직면하였던 사회질서의 와해이다. 특히 중요한 것이 중세적 질서를 보장했던 종교적 권위와 신분사회(*Ständegesellschaft*)가 와해되면서 개인들의 도덕적, 윤리적 자의식이 크게 악화되었다는 사실이다. Pasquino(1991: 111)는 이 당시의 독일영토는 ”봉건세계의 전통 관습, 확립된 관할권과 분명한 권위, 복종, 보호, 연합관계가 더 이상 지배하지 않은 무주공산(no man's land)”과 같았다고 말한다. 이런 상황에서 “공동체의 질서 잡힌 상태” 또는 “공공문제의 좋은 질서”를 뜻하는 경찰(*polizei*)이 국가가 우선적으로 추구해야 하는 이상이 되는 것은 당연하다고 볼 수 있다(Knemeyer, 1980: 172-81). 17세기 관방학자 Georg Obrecht는 지방행정관들은 자신들의 의무로서 주민 개개인들이 기독교적인 삶을 영위할 수 있도록 개인적 삶의 문제를 (행정관 앞에서) 고백하게 만들어야 한다고 까지 주장하고 있다. 또한 관방학의 철학적 기초로서 신스토아주의의 선구자인 Justus Lipsius가 지배자나 피지배자 모두가 반듯이 갖추어야 할 최고의 덕목으로 “일관성(*constantia*)를 주장하면서, 복종은 결코 자기부정이나 의지의 비굴함을 뜻하는 것이 아니라 삶-행위의 적극적 형태라고 주장하고 있다(Gordon 1991, 13). 이러한 논의들을 종합해보면 관방학은 세속적인 사목 권력을 발휘하면서 개인 각자와 모두에 대한 규율화(*disciplinization*)을 제일의 목적으로 추구했다고 말할 수 있는 것이다.

관방학과 규율의 관계는 Nobert Elias(1982)의 문명화 과정과 비교하여 볼 수도 있다. 즉 관방학이 추구하였던 규율은 자기규율(*self-regulation*)인 것으로, 이는 대내적 안정과 폭력 수단의 국가에 의한 독점이 완료되면서 인간 행위에 대하여 기존의 외적 규제나 규율이 내부화되어 간다는 Elias의 주장과도 맥이 닿는 것으로 볼 수 있다. 즉 절대국가의 왕정(*court*)에서 정착하는 세련된 매너(*manner*) 같은 것도 당시에 계층을 불문하고 요구되었던 자기통치(*self-government*)의 다른 표현인 것이다(Smith, 1999).

### 3. 관방학과 통치

비록 독자적 개념으로서의 통치의 출현과 세속적인 사목 권력을 통한 국민 “각자와 모두”에 대한 규율화가 관방학의 내용을 규정 짓는다고 할지라도 19세기 자유주의적 통치성이 등장하기 전까지는 군주의 주권적 권력도 무시할 수 없는 것이었다. 권력은 주권적 군주의 신체에 내재하고 있었고 그는 아직 일정한 영토 안에서 삶과 죽음의 권력 형태로 그의 의지를 행사하고 있었다. 관방학도 통치의 대상을 이해하고 통치의 기술이나 방법을 발전시키는데 있어서 아직 “죽이거나 혹은 살게 놔두는(make die and let live)” 주권적 권력 인식의 틀에서 “살게 만들거나 혹은 죽게 놔두는(make live and let die)”는 적극적인 통치에 대한 인식으로는 발전하지는 못한 상태였다(Foucault, 1979: 136; 2003: 241). 이와 같은 과도기적 특징을 보여주는 것으로, 관방학이 가정하고 있는 이상적인 통치상태를 들 수 있다. 이는 개인-가정-국가가 별개의 부분이 아니라 하나의 연속선 상에 있다고 보는 것이다. 특히 중요한 연결 고리는 Foucault(1991: 92)가 “가족 모두의 공동복지를 위한 가정에 대한 현명한 통치”라고 정의하는 *oeconomy*가 된다. “아버지가 자신의 가정에 대한 관계를 모델로 하는, *oeconomy*로 지칭되는 가정에 대한 통치”는 군주, 가부장, 부인, 자식 등 사회 구성원 모두의 행위를 규정하고 평가하는 기본적인 잣대가 된다(Foucault, 1979: 10). 이런 맥락에서 좋은 국가적 통치라는 것은 아버지가 가정에 대해 기울이는 섬세한 주의로서 군주가 국가를 경영할 때 가능해지는 것이다. 따라서 가정에서 개인들, 물건들, 그리고 재산에 대한 올바른 경영과 증식으로 이해할 수 있는 *oeconomy*가 관방학이 추구하는 좋은 통치의 모델이 되는 것이다.

통치의 모델을 *oeconomy*로 본다면 국가의 부(wealth)도 가정들 간의 부의 순환으로 보게 된다. 즉 국가의 현명한 행정이란 무엇보다도 그 국가 안에 있는 가정들 간의 재산의 순환을 촉진함으로써 군주의 금고가 충실해지는 것을 목표로 한다고 볼 수 있다. 아직 경제(economy) 개념이 미분화된 상태에서 가정 재산의 증식이나 가족 간의 올바른 행실 등을 주제로 하는 *oeconomy*가 통치의 모델이 된다는 것은 아직 관방학이 주권 관념으로부터 독립한 완전한 통치성에 대한 인식에까지는 이르지 못하고 있음을 말하는 것으로, 자신만의 운동논리를 지니는 그래서 *oeconomy*와는 독립된 실체로 볼 수밖에 없는 사회나 경제에 대한 새로운 인식이

나타나면서 관방학은 그 존립기반에 있어서 위기를 맞게 되는 것이다.

이와 비슷한 해석을 우리는 관방학이 보는 인구(population)에 대한 인식에서도 찾을 수 있다. Foucault를 연구하는 학자들이 공통적으로 지적하는 것 중 하나가 통치의 대상으로 인구를 발견하면서부터 “통치성의 시대(era of governmentalization)”가 열리고 “근대로의 문턱(threshold of modernity)”을 넘어서게 된다는 것이다. 그러나 Michell Dean(1999: 94-95)이 적절히 지적하는 바와 같이 인구를 적극적 통치대상으로 보는 생명정치(biopolitics)가 시작되는 시기는 단순히 인구를 통치 대상으로 보는 것을 넘어서서 인구가 개인들의 건강, 위생, 복지에 대한 관리기술면에서의 행위나 통제와 관계되는 때이다. 즉 인구가 자체의 고유한 또한 객관적으로 인지할 수 있는 출생률, 사망률, 유아사망률, 질병률 등을 가진다고 보고 이에 대한 정보나 지식이 추구되고 또 이를 기초로 국가가 개인을 생명 단위로 보고 개입하면서 비로소 근대적 의미의 생명정치는 탄생된다고 볼 수 있는 것이다(Butler, 2007: 478). 그러므로 19세기 초기에 나오는 Malthus의 인구론과 Ricardo의 지대이론 이후 인구와 자원의 희소성이 연관되면서 인구가 통치에서 중요성을 지니게 되는 것이다.

그러나 관방학에서 보는 인구는 아직 위와 같은 인식에 도달하지 못하고 있으며, 단지 양적의 면에서 인구의 증감을 보고 있다. 특히 중상주의적 국부론과 연계되어 인구의 증가가 세수의 확대를 초래하고 병력의 조달을 용이하게 하면서 전체적 국가의 힘을 증진시키는 요소로 보는 것이다. 이러한 입장을 대변하는 Justi는 “누가 만약 진정하고 현명한 관방학자의 최고의 관심이 한 단어나 개념으로 표현될 수 있는가 하고 묻는다면, 나는 아무 주저 없이 소리쳐 왜치겠다. **인구**”라고 강한 어조로 말하고 있다(Small, 1909: 477). Justi는 인구의 증가를 위해서는 할 수 있는 모든 수단을 써야 한다고 말하면서, 음식공급과 고용의 보장, 자국으로의 이민의 장려, 질병의 예방, 음주와 같은 도덕적 악의 해소, 도시의 청결의 보장 등을 방법으로 제시하고 있다(Small, 1909: 342-3). 19세기 후반의 저명한 관방학자인 Sonnefels도 역시 다음과 같이 말하면서 관방학에서의 인구의 중요성을 강조하고 있다: “인구에 대한 지식은 . . . 모든 행정학 연구 분야에서 필요불가결(indispensible)한 것이다”(Small 1909, 503). 그러나 이들의 인구에 대한 인식은 그저 많으면 좋은 것이라는 초보적인 것으로, 아직 인구 안에서 자연적 희소성을 극복하기 위한 투쟁을 해야만 하는 생물학적 인간의 삶을 포착하지 못하고 단지 그 수

의 증가만을 강조하고 있는 것이다.

마지막으로 지적하고 싶은 것은 과연 관방학 쇠퇴의 원인이 Foucault의 주장대로 새로운 유형의 통치성의 발견에만 있는 지에 대해서 의문이 든다는 사실이다. 이 질문이 중요한 이유는 자유주의적 통치성이 영미 국가에서는 18세기 후반부터 그 모습을 분명히 하는데 비하여 프러시아를 비롯한 대륙국가들에서는 19세기가 되어도 자유주의적 사고나 관행은 뚜렷이 부각되지 않았다는 사실 때문이다. 특히 관방학의 중심지인 프러시아는 1794년 프러시아 일반법령(Prussian General Code)이 반포되면서 법률을 통한 지배가 강화되는 현상을 볼 수 있다. 즉 프러시아에서 관방학의 쇠퇴는 곧 바로 자유주의적 통치를 결과하지 않고 19세기 초의 슈타인·하르텐베르크의 개혁을 통해 관료제를 강화하고 법치를 강조하는 방향으로 나아갔다는 점을 Foucault의 관방학에 대한 설명이 간과하고 있지 않나하는 점이다. 물론 Foucault의 저술의 특징이 일반적 역사서술의 방법이 아닌 현재의 역사(history of present)를 계보학적으로 추적하는데 있다고 하더라도 관방학의 쇠퇴와 자유주의적 통치성이 바로 연결된다는 주장은 무리가 따른다고 볼 수 있다.

## V. 결론

관방학이 가지는 역사적, 학문적 위상에 대한 Foucault의 주장은 행정학 교과서의 한쪽 구석에서 잠시 언급되는 정도로 넘어갔던 주제에 대한 우리의 주의를 끌기 충분한 것이었다. 관방학은 통치에 대한 근대적 인식이 싹트면서 출현하였으며, 그 통치를 현실에서 가능하게 하는 지식체계, 기술(art), 프로그램 등을 제공하는 역할을 하였다. 그리고 관방학이 가지고 있었던 인구의 “각자와 모두”에 대하여 세속적 권력에 의한 사목적 보살핌(care)이 가능하다는 믿음은 그 후 복지국가의 이상과도 결부되어 아직도 우리가 풀어야 할 과제로 남아있는 것이다. 아래에서는 통치성의 관점에서 행정현상을 연구해야하는 이론적, 실천적 의의와 한계를 간략히 정리해 보도록 하겠다.

행정현상의 연구에 있어 통치성의 관점을 택한다는 사실은 행정권력의 영향력의 범위, 대상, 영역, 층위 등을 구분하여 총체적으로 그것을 연구한다는 의미이

다. 즉 행정권력은 개인의 외면적 행태적 특성에 영향을 미칠 뿐만 아니라 내면적 심성이나 세계관, 인생관에 이르기까지 영향을 미침으로써 타자에 의한 자아의 규제뿐만 아니라 자아에 의한 자아의 규제 즉 “자유의 부여를 통한 지배”를 가능하게 만든 것이다. 또한 자유주의적 질서에서는 행정권력을 정부가 직접 행사하는 것이 아니라 개인-전문가집단-정부 사이에 연결망을 형성하여 원격지배(rule at a distance)하려는 경향이 강화된다. 결국 통치를 중심으로 연구를 진행한다는 것은 행정권력의 영향력이 미치는 모든 곳에서 어떤 목적의식이 존재하는가, 왜 이것은 문제가 되고 저것은 문제가 되지 않는가, 진실(truth)이라는 이름으로 권력의지가 행사되는 것은 아니냐 등의 질문을 하고 이에 대한 답을 찾는 과정인 것이다. 지금 관방학을 다시 문제시하는 것도 그것이 당시 사회의 가장 첨예한 문제의식을 반영한 것이고 이를 정치적으로 극복하려는 시도이었음을 강조하고자 함이다.

통치성의 관점이 행정학 연구에 절실한 또 다른 이유는 과연 현재 우리가 생각하고 실현하고 있는 행정과 행정학의 역할이 어떤 것인가를 비판적 시각에서 재검토할 필요가 있기 때문이다. 이는 행정의 대상, 행정이 시민을 보는 관점, 행정이 해결해야 할 문제라고 간주하는 것 등이 어떤 본질적 이유가 있기 때문이 아니라 우리가 통치를 이해하고 규정하는 인식론에 기초하기 때문이다. 가까운 예로 올해 초의 용산참사에서 많은 시민들이 목숨을 잃었는데 이 때 행정은 단지 기술적인 것이기 때문에 이와 같은 정치적 사건에 대하여 아무 할 말이 없다고 말하는 것 자체가 통치성이 행정에 미치고 있는 지대한 영향을 대변하고 있는 것이다. 현재 행정이나 행정학이 풀어야 할 과제로 생각하는 것, 행정의 대상이 되는 시민을 권리의 주체로 보는 지 아니면 생물학적 존재로 보는 지, 행정권력의 다차원성(예를 들어 재개발을 허용하는 권력과 기존의 주택을 철거하는 권력이 동일한 것이지 하는 문제) 등과 같은 문제에 대한 답을 찾아 들어가는데 Foucault의 통치성이 나름대로 지시등의 역할을 할 수 있다고 보인다.

마지막으로 통치성을 중심으로 연구를 하는데 따르는 한계는 Foucault가 기존의 권력 즉 주권개념을 비판하면서 통치를 강조하면서 필연적으로 수반하는 문제라고 보인다. 이와 같은 맥락에서 Michell Dean(2007)은 최근의 저서에서 세계화와 더불어 통치와 통치성 개념의 학문적 유행은 국가나 사회와 같은 개념을 좀비(zombie) 범주화 시켰음을 강하게 비판하고 있다. 즉 강제, 폭력, 예외적 상태, 법률,



권리와 의무 등 주권에 기초한 개념들의 유용성은 특히 2000년대 들어서면서 국가 주권의 재강화 현상과 맞물리면서 결코 쉽게 폐기할 수 없는 개념임을 강조하고 있다. 행정학자인 Stivers(2008) 역시 최근 들어 병영국가화 되는 미국을 바라보면서 주권 개념의 중요성을 인식하고 참여민주주의적인 해결책만이 “어두운 시대”에서 나올 수 있는 방법이라고 주장하고 있다.

위와 같은 주장들은 주권의 시대에서 통치의 시대로 역사가 발전했다고 보는 단순한 논리를 논박하는 것이다. 물론 Foucault가 주권-규율-통치의 복합적인 관계를 이해할 때 근대적 권력의 본질에 접근한다고 주장했더라도, 통치를 다른 권력 형태 보다도 현대의 정치, 행정의 전면에 두었다는 점에서 위와 같은 비난을 피하기 어려워 보인다. 결국 우리의 과제는 주권과 통치와의 관계를 어떻게 정의하고 이해하는가로 좁혀진다고 볼 수 있다. 관방학에 대한 연구 역시 Foucault의 통치 개념을 활용함으로써 우리는 많은 새로운 사실에 접하게 된다. 그러나 이 역시 주권 개념과의 균형에서 이루어져야 할 필요가 있다. 즉 당시 주권 국가들 사이의 역학관계, 형성 초기 단계에 있는 국가, 군주의 의지, 권리와 의무의 주체로서의 개인 등에 관한 면밀한 고찰이 없이 단지 통치 하나의 개념으로 모든 것을 설명하는 것은 무리가 있는 설명이 될 수 있다.

#### ■ 참고문헌

- 박광국·신충식. 2009. “푸코의 통치성 개념에 대한 행정학적 이해.” 《강원행정학회 한국행정학회 2009년도 공동춘계학술대회 발표논문집(下)》 2009. 4: 221-238.
- 이광석·최정열·오수길·신충식. 2009. “정부성 연구의 필요성과 방향성.” 《강원행정학회 한국행정학회 2009년도 공동춘계학술대회 발표논문집(下)》 2009. 4: 239-257.
- 이문수, 편상훈. 2008. “유럽에서의 합리적 관료제 형성에 관한 이론적 고찰.” 《한국행정논집》 20(1): 109-130.
- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press.
- Arendt, Hannah. 1958. *The Origins of Totalitarianism, 2nd edn*. London: Allen and Unwin.
- Bevir, Mark. 1999. “Foucault and Critique: Deploying Agency against Autonomy.” *Political Theory* 27(1): 65-84.

- Burchell, Graham. 1991. Peculiar Interests: Civil Society and Governing The System of Natural Liberty. in G. Burchell et. al. (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. Liberal Government and techniques of the Self. in A. Barry et. al. (eds.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Busch, Hans-Christoph Schmidt am. 2009. "Cameralism as Political Metaphysics: Human Nature, the State, and Natural Law in the Thought of Johann Heinrich Gottlob von Justi." *European Journal of History of Economic Thought* 16(3): 409-430.
- Butler, Nick. 2007. "The Management of Population." *Ephemeris* 7(3): 475-480.
- Cruikshank, Barbara. 1999. *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dean, Mitchell. 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Thousand Oaks: Sage.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Governing Societies*. Milton Keynes: Open University press.
- Elias, Nobert. 1982. *The Civilizing Process, Vol. 2. State Formaiton and Civilization*. Oxford: Basil Blackwell.
- Farmer, David John. 1995. *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*. Tascaloosa: University of Alabama Press.
- Foucault, Michel. 1979. *The History of Sexuality, Vol. 1. An Introduction*. London: Allen Lane.
- \_\_\_\_\_. 1980. *Power/Knowledge*. Brighton: Harvester.
- \_\_\_\_\_. 1988a. Technology of the Self. in L. H. Martin et. al. (eds.), *Technologies of the Self*. London: Tavistock.
- \_\_\_\_\_. 1988b. "Politics and Reason." in *Politics, Philosophy, Culture: Interviews and Other Writings 1977-84*. New York: Routledge
- \_\_\_\_\_. 2001. The Subject and Power. in *The Essential Works 1954-1984, Vol. 3: Power*. London: Allen Lane.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Society Must Be Defended, Lecture at the College de France 1975-1976*. Trans. by David Macey. New York: Picador.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Security, Territory, Population. Lecture at the College de France 1977-78*. Trans. by Graham Burchell. New York: Palgrave.

- \_\_\_\_\_. 2008. *The Birth of Biopolitics. Lecture at the College de France 1978-79*. Trans. by David Macey. New York: Picador.
- Golder, Ben. 2007. "Foucault and the Genealogy of Patorial Power." *Radical Philosophy Review* 10(2): 157-176.
- Gordon, Colin. 1987. "The Soul of the Citizen: Max Weber and Michel Foucault on Rationality and Government." in Scott lash and Sam Whimster (eds.) *Max Weber, Rationality and Modernity*. London: Allen & Unwin.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Governmental Rationalities: An Introduction," in G. Burchell et. al. (eds.), *The Foucault Effect*.
- Hindess, Barry. 1996. *Discourse of Power: from Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell.
- Jackson, Michael. 2005. "The Eighteenth Century Antecedents of Bureaucracy, the Cameralist." *Management Decision* 43(10): 1293-1303.
- Jessop, Bob. 1998. "From Micro-powers to Governmentality: Foucault's Work on Statehood, State Formation, Statecraft and State Power". *Political Geography* 26: 34-40.
- Krieken, Robert Van. 1990. "Social Discipline and State Formaiton: Weber and Oestreich on the Historical Sociology of Subjectivity." *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 17(1): 3-28.
- Latour, Bruno. 1987. *Science in Action*. Milton Keynes: Open University press.
- Lindenfeld, David F. 1997. *The Practical Imagination: The German Sciences of State in the Nineteenth Century*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lemke, Thomas. 2001. "The Birth of Bio-politics: Michael Foucault's Lecture at the College de France on the Neo-liberal Governmentality," *Economy and Society* 30(2): 190-207.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Foucault, Government, and Critique," *Rethinking Marxism* 14(3): 49-64.
- Miller, Peter and Nikolas Rose. 2008. *Governing the Present*. Malden, MA: Polity Press.
- Miller, Hugh and Charles Fox. 1995. *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks: Sage.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Postmodern Public Administration: Revised Edition*. New York: M.E.Sharpe.
- Oakeshott, Michael. 1975. *On Human Conduct*. Oxford: Claredon Press.
- Oestreich, Gerhard. 1982. *Neostoicism and the Earley Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasquino, Pasquale. 1991. "Theatrum Politicum: The Genealogy of Capital - Police and the State of Prosperity," in G. Burchell et. al. (eds.), *The Foucault Effect*.

- Rose, Nikolas. 1999. *Power of Freedom: Reframing Political Thought*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. Pat O'Malley, and Mariana Valverde. 2006. "Governmentality," *Annual Review of Law and Social Science* 2006 (2): 83-104.
- Rutgers, Mark R. 2001. "The Prince, His Welfare State, and its Administration: Christiaan Von Wolff's Administrative Philosophy." *Public Choice* 4(3): 29-45.
- Skinner, Quentin. 1989. "The State." In T. Ball, J. Farr and R.L. Hanson eds. *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Singer, Brian C.J. and Lorna Weir. 2009. "Sovereignty, Governance and the Political: The Problematic of Foucault." *Thesis Eleven* 94(August): 49-71.
- Smith, Dennis. 1999. "The Civilizing Process and The History of Sexuality: Comparing Nobert Elias and Michel Foucault." *Theory and Society* 28: 79-100.
- Small, Albion. 1909. *Cameralists*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Spicer, Michael W. 1998. "Cameralist Thought and Public Administration." *Journal of Management History* 4(3)149-159.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Public Administration and the State*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Stivers, Camilla. 2008. *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Tribe, Keith. 1995. *Strategies of Economic Order: German Economic Discourse, 1750-1950*. Cambridge: Cambridge University Press.