

## 정부의 질과 불편부당성(Impartiality)\*

김희강\*\*

본 논문의 목적은 Rothstein & Teorell의 불편부당성의 의미와 한계를 정부의 질 논의의 이론적 배경과 논거 속에서 살펴보는 것이다. 논문은 다음의 세 단계로 진행된다. 첫째, 기존 정부의 질 연구는 정부의 질을 평가하는 다양한 규범적 지표를 논의하고 있으나, 어떠한 이론적 배경과 맥락에서 이러한 지표가 개발되고 제시되었는지에 대해서 충분히 답하지 못하고 있다. 따라서 불편부당성 규범의 내용과 함의를 구체적으로 분석하기 전에, 정부의 질 논의에서 사용된 다양한 지표가 나오게 된 이론적 배경과 논거를 먼저 살펴본다. 둘째, 불편부당성의 규범을 소개하고 이를 자세히 분석해 본다. Rothstein & Teorell이 제시한 정부의 질의 “기본 규범”으로서의 불편부당성에 초점을 맞추어, 불편부당성이 무엇을 의미하는지, 어떤 근거에서 불편부당성이 좋은 정부의 성격에 부합하는지, 불편부당성이 어떻게 구현되는지, 불편부당성이 구현된 정부는 어떤 정부인지에 관해 구체적으로 알아본다. 마지막으로, Rothstein & Teorell이 제시한 불편부당성의 규범의 의미와 한계를 앞서 살펴본 정부의 질 논의의 이론적 배경과 논거 속에서 찾아본다. 불편부당성의 함의와 한계를 그것이 나오게 된 이론적 배경과 논거를 고려하여 기존에 논의된 정부의 질 지표와의 관계 속에서 살펴봄으로써, 전반적인 정부의 질 논의의 내용을 보다 풍성하게 하는데 이 연구의 의의가 있다.

주제어: 정부의 질, 불편부당성, Bo Rothstein, 민주주의, 법치, 반부패

### I. 서론

정부의 질(Quality of Government)에 관한 연구는 1990년대 후반부터 행정학 분

\* 이 논문의 초고는 2011년 한국행정학회 하계학술대회에서 발표되었음을 밝힙니다. 토론을 맡아주시고 논문을 수정하는데 유익한 논평을 주신 임의영 교수님께 감사드립니다.

\*\* 시카고 대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 조교수로 있다. 주요 관심분야는 공공철학, 정책의 규범적 분석 등이다(hcekangkim@korea.ac.kr)

야에서 관심 있게 논의되어 온 주제이다. ‘좋은 정부란 어떤 정부인가?’라는 질문을 필두로, 이에 대한 답으로서 좋은 정부와 그렇지 못한 정부를 평가하는 지표를 개발하거나 이미 개발된 지표를 기준으로 여러 정부를 비교하는 연구를 주로 한다(La Porta 외 1999; Helliwell & Huang 2008). 정부의 질을 평가하는 지표로는 경제발전, 민주주의, 법치, 반부패 등이 자주 언급되며 이러한 지표를 제대로 개개 정부의 좋음과 그렇지 못함의 정도를 비교하여 분석한다. 예를 들어, La Porta 외(1999)는 정부의 질을 정부성과(government performance)와 동일한 개념으로 사용하여, 정부성과를 측정하는 지표로는 정부개입, 공적부분의 효율성, 공적 부조(public good provision), 정부의 크기, 정치적 자유를 열거한다. La Porta 외에 따르면 이러한 지표를 기준으로 개개 정부의 질을 평가하고 비교한 결과, 경제적으로 가난하고, 적도에 가깝게 위치하고 있으며, 민족과 언어가 다양하고, 사회주의적 법체계를 가지고 있고, 카톨릭이나 무슬림 인구의 비율이 높은 정부일수록 정부성과의 수준이 낮게 나타난다고 설명한다. Heiliwell & Huang(2008)은 기존에 정부의 질을 평가하는 지표로 일반적으로 사용되었던 경제발전이나 일인당 소득 대신에, 시민의 삶의 만족도(life satisfaction)를 새로운 지표로서 제시한다. Heiliwell & Huang에 의하면 정부의 질과 삶의 만족도 사이에는 유의미한 관계가 있기 때문에 정부의 질을 측정하기 위해서 삶의 만족도를 측정하는 것이 필요하다는 것이다. 이들은 삶의 만족도를 측정할 수 있는 World Values Survey를 이용하여 정부 간 비교 분석 연구를 수행한다. 이러한 연구들이 보여주듯, 정부의 질 연구의 최근 경향은 평가의 대상과 기준이 경제 영역에 한정되지 않고, 평가의 대상이 다양한 영역으로 확장됨에 따라 다원화된 대상을 평가할 수 있는 다원화된 평가지표를 개발하여 사용하고 있다. 그 결과 정부 영역의 다양성을 인정하고 각 영역의 독자성을 존중함으로써 정부 간 비교 연구의 내용이 심화되고 그 범위도 넓어지고 있다.

이러한 정부의 질 연구 경향 속에서 Rothstein & Teorell(2008a, 2008b)의 논문은 특히 학계의 주목을 끌고 있다.<sup>1)</sup> 앞서도 언급하였지만 비록 정부의 질 논의가 ‘좋은 정부란 어떤 정부인가?’라는 질문을 중심으로 시작되었음에도 불구하고, 최근

1) Rothstein & Teorell(2008a)과 이를 반박하는 Longo(2008)와 Wilson(2008), 그리고 이 두 논문을 재반박하는 Rothstein & Teorell(2008b)은 Governance에 함께 실렸다. 본 논문의 주요 연구 대상은 Rothstein & Teorell(2008a, 2008b)이며 이 두 논문을 본고에서 인용할 경우에는 본문에 페이지 번호만 적었다.

의 많은 연구들은 지표개발과 비교분석에 몰두한 채 무엇보다도 근본적인 질문을 간과하는 모습을 보여 왔다.<sup>2)</sup> 이에 반해 Rothstein & Teorell은 “정부의 질이 어떻게 개념화되는지에 대한 질문”에 답함으로써 기존 연구의 한계를 뛰어넘는 것이 자신들 연구의 핵심이라고 명백히 밝힌다(167). 이들 연구는 좋은 정부란 무엇인지, 즉 정부의 질을 어떻게 개념화 할 수 있는지에 대한 규범적이고도 철학적인 질문에 답하는 것을 목적으로 하며 불편부당성(impartiality)이라는 규범으로 정부의 질을 개념화한다. Rothstein & Teorell은 불편부당성을 정부의 질을 평가하는 “기본 규범(basic norm)”으로 설명한다(201). 정부의 질을 평가하는 대상과 영역은 다양하며 이를 평가할 수 있는 다양한 규범이 존재하지만, 불편부당성은 좋은 정부라면 추구해야 하는 가장 “우선하는” 규범이다(202). 기존 정부의 질 연구는 평가지표의 리스트(laundry list)를 나열할 뿐, 이들 지표 중에 어떤 지표가 가장 중요한지, 지표 간 충돌이 생겼을 때 어떤 지표가 우선하는지에 대해 설명해 줄 수 없다고 Rothstein & Teorell은 지적한다. 대신에 불편부당성이 정부의 질의 모든 면을 적절히 평가할 수 있는 “유일한” 지표는 아닐지언정, 다른 지표와 비교하였을 때 정부의 질을 평가하는 무엇보다도 “기본”이 되는 규범이라는 것이다(178).

본 논문의 목적은 Rothstein & Teorell의 불편부당성의 의미와 한계를 정부의 질 논의의 이론적 배경과 논거 속에서 살펴보는 것이다. 이를 위해 논문은 다음의 세 단계로 진행된다. 첫째, 기존 정부의 질 연구는 정부의 질을 평가하는 다양한 규범적 지표를 논의하고 있으나, 어떠한 이론적 배경과 맥락에서 이러한 지표가 개발되고 제시되었는지에 대해서 충분히 답하지 못하고 있다. 따라서 불편부당성 규범의 내용과 함의를 구체적으로 분석하기 전에, 정부의 질 논의에서 사용된 다양한 지표가 나오게 된 이론적 배경과 논거를 먼저 살펴보고자 한다. 이는 기존 연구의 이론적 기초와 사상적 기원을 살펴보는데 도움이 될 것이다. 둘째, 보다 본격적으로 불편부당성의 규범을 소개하고 이를 자세히 분석해 본다. Rothstein & Teorell이 제시한 정부의 질의 “기본 규범”으로서의 불편부당성에 초점을 맞추어, 불편부당성이 무엇을 의미하는지, 어떤 근거에서 불편부당성이 좋은 정부의 성격에

2) 예를 들어, 앞서 언급한 La Porta 외(1999)도 이러한 비판에 예외가 아니다. La Porta 외의 경우, 1)정부의 질과 정부성적을 동일시하고 있으나 무엇이 정부의 질을 의미하는지 명확하게 밝히고 있지 않으며, 2)이들이 제시한 평가기준이 어떠한 규범적인 근거에서 나왔는지, 평가기준 간에 서로 어떠한 관련성이 있는지에 대해 설명하고 있지 못하다.

부합하는지, 불편부당성이 어떻게 구현되는지, 불편부당성이 구현된 정부는 어떤 정부인지에 관해 구체적으로 알아보려고 한다. 마지막으로, Rothstein & Teorell의 불편부당성의 규범의 의미와 한계를 앞서 살펴본 정부의 질 논의에 대한 이론적 배경과 논거 속에서 찾아보려고 한다. 논문은 Rothstein & Teorell의 주장에 동의하고 불편부당성이 정부의 질을 평가하는 가장 중요한 잣대라고 주장하려는 것이 아니다. 대신에 불편부당성의 함의를 그것이 나오게 된 이론적 배경과 논거를 고려하여 기존에 논의된 정부의 질 지표 간의 관계 속에서 살펴봄으로써, 전반적인 정부의 질 논의의 내용을 보다 풍성하게 하는데 연구의 의의가 있다.

논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 정부의 질에 관한 이론적 배경과 논거를, III장에서는 Rothstein & Teorell의 불편부당성의 규범의 내용을, IV장에서는 Rothstein & Teorell의 불편부당성의 함의와 한계를 정부의 질에 관한 이론적 배경과 논거를 통해서 분석한다.

## II. 정부의 질: 이론적 배경과 논거

어떤 정부가 좋은 정부이고 그렇지 못한 정부인지에 대한 논의는 고대의 철학자들도 고민해온 매우 근본적인 질문이다. ‘정부(government)’라는 것이 근대적인 개념임에도 불구하고, 좋은 정부에 대한 논의가 정치공동체를 구성하는 구성원을 통치하는 정치적 권위체(political authority)를 기본적으로 전제한다는 점에서 어찌면 인류의 역사만큼이나 오래된 질문이다. 예를 들어, 고대의 아리스토텔레스는 그가 추구하는 시민의 좋은 삶(good life)이 좋은 정치공동체를 통해서만 실현 가능하다고 보았으며, 좋은 정치공동체를 설명하기 위해서 통치자의 수와 체제의 구성에 따라 정치공동체를 좋은 종류와 나쁜 종류로 나누어 설명하였다. 근대로 넘어와서 자유주의의 시발점인 홉스와 로크의 경우, 자연 상태의 인간이 자신이 가진 선형적인 권리를 포기하고 그 권리를 정부라고 불리는 공권력에 양도할 수 있는 이유와 목적을 설명함으로써 좋은 정부의 모습을 그리고 있다. 보다 최근에는 미국의 건국만큼 좋은 정부에 대한 논의가 이념적으로나 경험적으로 적용된 실제적인 사례를 찾기 어려울 듯하다. 미국 건국의 아버지들은 영국으로부터 독립된,

그리고 영국과 구별되는 새로운 정부의 건설을 의도하였고, 좋은 정부의 존재 이유와 목적, 좋은 정부의 구성과 법과 정치제도의 모습에 관해서 *The Federalist Papers*에서 구체적으로 적고 있다. 따라서 “좋은 정부와 나쁜 정부의 특징과 원인, 효과를 연구하는 것”으로 정치철학을 정의한 Miller(2003, 2)에 따르면, 정부의 질 논의는 고대로부터 중세, 근대, 현재에 이르기까지 정치철학의 방대한 영역을 아우르는 포괄적인 질문임과 동시에 쉽게 답하기 어려운 본질적인 질문임에 틀림없다.

본 논문에서 정치철학 전반을 아우르는 좋은 정부에 대한 논의의 이론적 배경과 세부적인 논거를 모두 다룬다는 것은 불가능하다. 다만 이 장에서 제한적으로 주목하는 것은 좋은 정부에 대한 철학적 논의가 비록 명시적으로 다루고 있지 않지만 공통적으로 인정하는 전제와, 좋은 정부에 관한 철학적 논의의 유형화 시도이다. 이러한 유형화 시도는 향후 정부의 질 연구에 있어서 정부의 질을 평가하는 보다 세부적인 규범적 평가지표에 대한 체계적인 분석을 가능하게 하는데 도움이 된다.

이제까지의 좋은 정부에 대한 철학적 논의는 다음의 세 가지 전제를 공유한다. 이는 현재의 정부의 질 논의도 함께 전제하고 있는 점이기도 하다. 첫째, 공권력을 가지는 정치적 권위체의 정당성이다. 인간은 혼자살 수 없고 정치적 공동체를 이루고 살아야하며, 이를 위해서는 서로 상호의존하고 협력하는 것이 요구된다. 그리고 이러한 서로 간의 상호의존과 협력은 이를 규율하는 법과 정치제도를 통해서 가능하며, 정치적 권위체야 말로 법과 정치제도를 통해서 공동체 구성원을 통치하는 공권력을 가진 존재이다. 따라서 좋은 정부 논의에서 공권력을 가진 정치적 권위체는 그 존재의 필요성이 전제될 뿐만 아니라 정당화된다. 둘째, 정치적 권위체가 정당성과 중요성을 가지는 이유는 이러한 권위체가 구성원의 삶에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 이는 정치적 권위체의 존재 이유와 목적이 궁극적으로 정치공동체의 구성원으로부터 찾을 수 있음을 보여준다. 정치적 권위체의 성격에 따라 정치공동체에 속해 있는 구성원의 삶의 성격이 달라지기 때문에, 구성원의 좋은 삶을 위해서 좋은 정부가 논의되어야 하는 것은 당연하다. 물론 무엇이 좋은 삶인지에 대해서는 다양한 해석을 낳는다. 셋째, 좋은 정부에 대한 논의는 필연적으로 규범적이다(Wolff 1996, 2-3). 이는 좋은 정부에 대한 논의가 정부의 성격

을 단순히 묘사하고 설명하는 것을 넘어, 정부를 평가하고 비판하며 더 나은 정부로 나아갈 수 있는 방향성을 제시할 수 있어야 함을 의미한다. 정부의 질 논의도 그 성격이 역시 규범적이라는 것은 명확히 해 둘 필요가 있다.

좋은 정부에 대한 철학적 논의는 다음의 측면에서 유형화가 가능하다. 통치의 목적, 통치의 주체, 통치의 집행 영역에서 좋은 정부에 대한 논의가 이뤄질 수 있으며, 각각의 영역에서 좋은 정부를 설명하고 분석하는 다양한 규범적 가치가 논의될 수 있다. 물론 이러한 세 측면의 유형화로 좋은 정부에 대한 논의를 모두 포괄할 수 없겠지만, 적어도 유형화의 시도를 통해서 현재 정부의 질 논의의 철학적 배경을 알아보고 이론의 뿌리를 추적해 볼 수 있겠다.

첫째, 통치의 목적이란 정부의 존재 이유와 상응하는 개념이다. 정부가 어떤 통치의 목적을 가지고 있는지는 정부가 어떤 목적으로 존재하는지에 대해서 설명해 준다. 군주제에서라면 통치의 목적은 주로 군주가 지니는 품성과 덕성을 통해서 알 수 있었다. 그러나 근대 이후 통치의 목적은 정치공동체를 규율하는 법과 정치제도 즉, 법과 정치제도의 근간의 원리와 원칙을 통해서 발현된다. 예를 들면, 로크와 같은 자유주의자들은 자연권에 기초한 개인의 자유와 개인의 자율적인 삶이 정부의 통치 목적이 되어야 한다고 주장한다. 시민 개인의 자유(재산권을 중심으로 한)와 자율적인 삶을 보호하는 것이 좋은 정부의 통치의 목적이며, 동시에 좋은 정부의 존재 이유가 되어야 한다고 본다. 따라서 이러한 목적에 부합한 정부는 법과 정치제도의 근간의 원리와 원칙으로 자유와 자율을 상정한다. 반면, 벤담과 같은 공리주의자들은 정부의 통치의 목적으로 행복을 꼽는다. 단순화하자면, 통치의 목적은 시민 행복의 총합을 극대화시키는 것에 있기 때문에, 시민 행복의 총합을 극대화시킬 수 있는 정부만이 좋은 정부로서 정당성을 지닌다는 설명이다. 공리주의의 입장을 취한다면 정부는 법과 정치제도가 ‘최대다수의 최대행복’의 공리주의 원칙을 기반으로 제도화 된다. 또 다른 예로, 롤스와 같은 평등주의적 자유주의자의 경우, 평등과 공정(fairness)으로 대표되는 정의(justice)의 원칙을 기초로 법과 정치제도가 구성되어야 한다고 주장하며, 이상적인 정부는 정의의 규범이 법과 정치제도의 “덕성(virtue)”이 될 때 가능하다고 본다(Rawls 1971, 3).

둘째, 통치의 주체란 정치공동체를 지배하는 공권력이 누구에게 있는지에 대한 것이며, 보다 구체적으로 법과 정치제도를 만들고 집행하는 권한을 누가 가지는

지에 대한 것이다. 일반적으로 통치하는 주체의 수에 따라 정부의 형태가 달라진다. 고대로부터 근대로 이르기까지 정치철학의 일반적인 논의는 1인 통치나 소수에 의한 통치를 이상적인 정부의 형태로 지목하여 왔다. 이는 군주제나 과두제의 형태이다. 그러나 근대 이후의 좋은 정부에 대한 대부분의 논의는 다수에 의한 지배인 민주주의를 가장 이상적인 정부의 형태로 본다. 어떤 경우는 1인과 소수, 다수에 의한 통치가 혼합적으로 나타나는 모습이 이상적인 정부의 형태로 지목되기도 하는데, *The Federalist Papers*에 따르면 미국의 경우 1인 통치는 대통령제로, 소수에 의한 통치는 상원제로, 다수에 의한 통치는 하원제로 구현되며, 이러한 혼합적인 통치의 주체를 택하는 핵심적인 이유는 각각의 정부 형태가 지닌 단점이 이들 간의 균형과 견제가 이루어졌을 때 보완된다고 보기 때문이다. 그러나 앞서도 설명했듯이 통치의 주체에 관한 근대 이후 좋은 정부의 논의는 민주주의로 귀결된다. 더불어 이상적인 정부 형태로서 민주주의에 대한 논의의 폭이 넓어지고 다각화되는 양상을 보인다. 민주주의가 기본적으로 전제하는 정치적 자유와 평등, 규칙적인 선거와 정당제도 이외에도, 최근에는 민주주의의 실질적 조건의 세분화, 참여 정도와 형태의 구체화, 다양한 대표제의 모색, 그리고 대표제의 한계를 극복하고자 하는 토론과 심의의 가치가 통치의 주체 영역에서 논의되고 있다.

셋째, 정부라는 것은 강제적인 공권력을 정당하게 행사할 수 있는 정치적 권위체의 존재를 그 자체로 전제한다고 설명하였다. 따라서 통치의 집행은 공권력을 집행한다는 의미이다. 통치의 목적과 통치의 주체가 어떤 목적으로 공권력이 행사되어야 하며, 누가 공권력을 행사하는지에 관한 질문이라면, 통치의 집행은 실제로 공권력이 어떻게 행사되는지에 대한 질문이다. 이는 가장 기본적으로 법과 정치제도에 의한 지배를 의미하고, 보다 세부적으로는 법과 정치제도 속에서 직접적으로 집행을 담당하는 사람들(예를 들면, 공무원, 경찰이나 군인)에 의한 지배를 의미한다. 좋은 정부란 통치의 집행이 어떠한 규범적 가치를 기준으로 이루어지는지에 따라 달리 논의 될 수 있다. 통치의 집행에 요구되는 규범적인 가치로는 법치, 관료제, 집행의 효율성, 공직자의 리더십과 반부패 등이 포함된다.

위의 이론적 논의를 기초로 정부의 질을 평가할 수 있는 영역과 각 영역에서 유추될 수 있는 규범적 평가지표를 정리해 보면 다음과 같다.

&lt;표 1&gt; 정부의 질의 평가영역과 평가지표

평가영역	평가지표의 예
통치의 목적	자유, 자율, 행복, 평등, 공정 등
통치의 주체	민주주의, 선거제도, 정당제도, 대표성, 책임성, 토론, 심의, 참여 등
통치의 집행	법치, 관료제, 효율성, 리더십, 반부패 등

### Ⅲ. 불편부당성: 정치제도로의 투입(공권력으로서의 접근)과 정치제도로부터의 산출(공권력의 행사)

불편부당성이 매우 논쟁적인 개념이라는 것을 Rothstein & Teorell 스스로도 지적한다(174). 불편부당성은 그 개념을 정의하는 것 자체가 어려운 작업일 뿐만 아니라 혹자에 의하면 도달 불가능한 이상이거나 심지어 바람직하지 못한 이상으로 비판받고 있다는 점도 인정하고 있다(174).<sup>3)</sup> 그러나 이러한 개념상의 어려움과 비판에도 불구하고, Rothstein & Teorell은 어떠한 논리로 불편부당성을 정부의 질을 평가하는 기본 규범으로 간주하는 것일까? 불편부당성의 구체적인 내용과 의미는 무엇일까? 불편부당성이 구현된 좋은 정부는 어떤 모습일까?

아이러니하게도 Rothstein & Teorell 역시 불편부당성을 명료하게 정의하고 있지 않다. 대신에 불편부당성이란 정치제도를 평가하는 기본 규범이라고 재정립하면서 불편부당성의 적용 범위를 상세히 한다. 즉, Rothstein & Teorell에게 좋은 정부란 좋은 정치제도를 가진 정부이며, 좋은 정치제도란 불편부당한 정치제도라는 지적이다(166). 따라서 불편부당한 정치제도가 무엇인지를 설명하면서 불편부당성의 개념 정의를 시도한다. 불편부당한 정치제도는 다음의 두 가지 측면으로 나뉜다. 하나는 정치제도로의 “투입”이 불편부당한 것이고, 다른 하나는 정치제도로부터의 “산출”이 불편부당한 것이다(169). 달리 표현하면, 불편부당성은 “공권력으로서의 접근”으로 이해되는 정치제도로의 “투입”과 “공권력의 행사”로 이해되는 정치제도로부터의 “산출”을 함께 규율하는 규범이다(169-170, 201). 불편부당성은

3) 불편부당성을 바람직하지 못한 이상으로 비판하는 입장은 불편부당성의 규범성을 전면으로 반박하는 것이다.



“공권력으로의 접근”과 “공권력의 행사”의 두 가지 측면을 모두 평가함으로써 정부의 질을 “보다 정밀하게” 개념화할 수 있다고 설명한다(169-170).

“공권력으로의 접근”이 불편부당하다는 것은 시민 모두가 평등하게 공권력에 접근할 수 있는 기회를 보장하는 민주주의를 뜻한다. 그러나 Rothstein & Teorell이 이해하는 민주주의는 단순다수결의 원칙 이상의 의미이다. 불편부당성은 시민이 공권력에 접근하는데 있어 실질적으로 평등한 기회가 보장하는 민주주의이다(178). 민주주의가 단순다수결로 이해된다면 불편부당성의 규범에 충분하지 않다고 본다. 이 점에서 불편부당성은 형식적인 의미의 민주주의보다는 실질적이고 폭 넓은 의미의 정치적 평등과 개념상으로 유사하다.

“공권력의 행사”가 불편부당하다는 것은 “법과 정책을 집행할 때 정부의 공직자는 법과 정책에 규정된 것 이외의 개개 시민이나 다른 사건을 고려해서는 안 되는 것”으로 정의된다(170). 예를 들어, 공무원, 경찰관, 판사 등의 공직자는 이들의 행동과 의사결정에 있어서 사익이나 사적인 선호를 반영해서도 안 되고, 인맥이나 청탁에 반응해서도 안 되고, 지연이나 학연에 치우쳐서도 안 되며, 다만 법과 정책에 규정된 사실 그대로를 “불편부당하게” 적용하고 집행해야 한다는 것을 의미한다(170, 176, 184). 이로써 “공권력의 행사” 측면의 불편부당성은 “행정적인 실천(administrative practices)”과 직접적으로 관련됨을 알 수 있다.

그렇다면, 불편부당한 정치제도를 갖춘 정부는 어떤 정부일까? 불편부당성이 구현된 정부는 어떤 모습일까? Rothstein & Teorell에 따르면, 불편부당성이 구현된 정부는 시민을 “평등한 관심과 존경(equal concern and respect)”으로 대하는 정부라고 설명한다(182).<sup>4)</sup> 시민을 “평등한 관심과 존경”으로 대하는 것은 시민 스스로가 자신의 삶을 설계하고 추구하도록 돕는 것이며, 이것은 바로 개인의 자율성을 보장하고 증진하는 것을 의미한다(Rothstein 1998, 32). 이와 관련되어서 시민의 자율성을 보호하고 증진시키기 위해서 정부는 중립적이어야 한다고 본다.<sup>5)</sup> 정부가 중

4) Rothstein & Teorell은 “평등한 관심과 존경”이라는 표현과 의미를 Dworkin(1977)에서 빌려 왔다(182).

5) 정부의 중립성과 개인의 자율성과 관련되어서 Rothstein & Teorell은 Barry(1995)의 입장을 정면으로 반박한다. Rothstein & Teorell과 마찬가지로 Barry도 정부가 추구해야 할 정의의 원칙으로 불편부당성의 원리를 제시하였다. 그러나 Rothstein & Teorell에 따르면, Barry는 불편부당성을 도덕적 규범으로 여긴 반면, 자신들은 불편부당을 단지 공적 규범으로 여긴다고 설명한다. 즉, Barry에게 불편부당성은 법과 정치제도의 내용을 결정하는 도덕적 규범인 반면, 자신들에게

립적이라 함은 도덕, 종교, 철학의 가치와 관련된 문제에 있어서 정부가 특정한 입장을 취하지 말아야 함을 의미한다. 정부의 특정한 도덕적, 종교적, 철학적 관점은 공권력에 접근하고 공권력이 행사되는 공적영역에서 투영되어서는 안 된다. 이 점에서 “공권력으로서의 접근”과 “공권력의 행사” 규율하는 불편부당성은 절차적인 규범이며, 따라서 중립적이다(171-173). 불편부당성은 좋고 나쁨을 판단하는 도덕적 규범이 아니라, 다양한 도덕적, 종교적, 철학적 가치와 무관하게 혹은 독립적으로 공적영역에서 시민이 동의할 수 있는 최소한의 절차적 합의이다. 정부는 공적영역에서 시민 행동의 옳고 그름을 판단할 수 있는 공적 규범의 잣대를 제시할 수 있어야 하지만, 그것이 개인 행동의 좋고 나쁨을 판단할 수 있는 도덕적 규범의 잣대는 아니다. 정부의 역할은 도덕적, 종교적, 철학적 가치에 중립적인 채 ‘옳음’과 ‘그름’을 판단할 수 있는 공적 규범의 원리를 제시하는 것에 제한된다.

요약하건대, 정치제도의 불편부당성은 정치제도로의 투입과 정치제도로부터의 산출의 두 가지 측면으로 나뉘며, 전자는 정치적 평등이 실질적으로 보장되는 민주주의를, 후자는 공직자에 의한 “불편부당한” 법과 정책의 적용과 집행을 의미한다. “규범적인 관점에서 이해되는 정부의 질은 공권력으로서의 접근에서는 민주주의를, 공권력의 행사에서는 불편부당성을 모두 필요로 한다”고 Rothstein & Teorell은 정리한다(180). 그리고 이러한 불편부당한 정치제도가 구현된 정부는 시민을 “평등한 관심과 존경”으로 대하는 정부이다.

#### IV. 불편부당성의 함의와 한계

이 장에서는 Rothstein & Teorell의 불편부당성의 함의와 한계를 앞서 살펴본 정부의 질에 대한 이론적 배경과 논거 속에서 논의해 보고자 한다. Rothstein & Teorell에게 정치제도의 불편부당성은 “공권력으로서의 접근”과 “공권력의 행사”를 포함하며, 불편부당한 정치제도를 갖춘 정부는 시민의 자율적인 삶을 보호하고

---

불편부당성은 법과 정치제도의 내용을 결정하지는 않는다는 것이다. Barry의 불편부당성은 결국에는 법과 정치제도가 추구하는 특정한 가치를 포함하는 개념인 “합당성(reasonableness)”으로 이해되고 있으나, 자신들의 불편부당성은 중립적이고 절차적인 규범일 뿐 법과 정치제도가 추구하는 특정한 도덕적, 종교적, 철학적 가치를 담고 있지 않다고 강조한다(171-172).

보장하는 정부라고 보았다. III장에서 논의한 정부의 질에 대한 평가영역의 유형화와 유형화에 따른 평가지표의 예에 근거해서 Rothstein & Teorell의 정부의 질 논의를 분석해 본다면, ①통치의 목적 영역에서는 시민의 자율적인 삶, ②(“공권력으로의 접근”은 통치하는 공적 권위체의 주체에 관한 이슈이기 때문에) 통치의 주체 영역에서는 불편부당성, ③(“공권력의 행사”는 통치하는 공적 권위체로부터의 권위의 집행에 관한 이슈이기 때문에) 통치의 집행 영역에서도 불편부당성을 평가지표로 삼고 있다. 이것을 정리한 것이 <표 2>이다.

<표 2> Rothstein & Teorell의 평가지표

평가영역	Rothstein & Teorell의 평가지표	정부의 질 평가지표의 예
통치의 목적	시민의 자율적인 삶	자유, 자율, 행복, 평등, 공정 등
통치의 주체	불편부당성*	민주주의, 선거제도, 정당제도, 대표성, 책임성, 토론, 심의, 참여 등
통치의 집행		법치, 관료제, 효율성, 리더십, 반부패 등

\* Rothstein & Teorell은 불편부당성이 민주주의, 법치, 반부패와 구별되면서도 동시에 이들 보다 포괄적인 개념으로 사용한다.

<표 2>를 통해서 보았을 때, Rothstein & Teorell이 제시한 정부의 질 평가지표로서 불편부당성은 다음의 한계를 드러낸다.

첫째, Rothstein & Teorell에게 불편부당성은 통치의 주체와 통치의 집행 영역 모두를 평가하는 평가지표로 사용된다. 그러나 통치의 주체와 통치의 집행 영역을 평가하는데 쓰였던 기존의 평가지표(예를 들면, 민주주의, 법치, 반부패)와 불편부당성이 어떠한 차이점이 있는지 명확하지 않다.

통치의 주체 영역에서 불편부당성과 민주주의와의 구별이 모호하다. Rothstein & Teorell에 따르면 민주주의와 불편부당성은 개념적으로 중복된다고 인정하고 있지만(이는 앞장에서 살펴보았다) 서로의 의미는 상이하다고 설명한다. 개인의 정치적 권리와 의사결정의 평등한 접근을 보장하는 민주주의의 원리는 불편부당성의 원리와 어느 정도 상응함에도 불구하고 민주주의의 원리와 불편부당성이 동일하지 않은 이유는, 민주주의의 원리만으로 “공권력의 행사” 영역을 포함할 수 없기 때문이다(179-180). 민주주의는 통치의 주체만 다를 뿐 통치의 집행에는 적용

되지 않는 규범이라는 설명이다. 따라서 불편부당성은 민주주의를 포함하지만 민주주의보다는 확장된 개념이라는 것이다.

통치의 집행 영역에서 **불편부당성**과 **법치**와 **반부패**와의 구별이 모호하다. Rothstein & Teorell에 따르면 법치와 불편부당성, 반부패와 불편부당성이 개념적으로 중복된다고 지적하고 있지만 서로의 의미는 상이하다고 본다. Rothstein & Teorell에게 “공권력의 행사”가 불편부당하다는 것은, “법과 정책을 집행할 때 정부의 공직자는 법과 정책에 규정된 것 이외의 개개 시민이나 다른 사건을 고려해서는 안 된다”는 의미라고 살펴보았다(170). 그러나 이러한 개념적인 중복에도 불구하고 법치와 불편부당성, 반부패와 불편부당성은 동일한 규범이 아니라고 지적한다.

법치와 불편부당성이 동일하지 않은 이유는, 법치는 공직자가 법과 정책에 규정된 것을 기계적으로 단순히 따르는 것을 의미하는 반면, 불편부당성은 공직자가 법과 정책에 규정된 것을 원칙적으로 따르지만 상황에 따라 공직자의 전문성과 유연성이 발휘될 수 있는 여지를 부여하기 때문이다(203). 또한 반부패와 불편부당성이 동일하지 않은 이유는, 반부패는 사익을 추구하기 위해 공익을 희생하는 것을 배제하는 개념인 반면, 불편부당성은 반부패를 포함하면서도 부패로 이해되지 않는 다양한 형태의 특수주의(particularism)를 배제하는 개념이기 때문이다(169, 171). 따라서 반부패와 불편부당성의 중요한 차이점은 불편부당성의 보편성에 있다.<sup>6)</sup> 반부패는 보편성을 충분히 갖추지 못했기 때문에 어떤 문화에서는 부패로 인식되는 행동도 다른 문화에서는 부패로 인식되지 않는 경우가 가능하다고 지적한다. 실제로 부패를 (혹은 반부패를) 어떻게 정의하는가는 “문화적으로 상대적”인 문제가 될 수 있다(171). 이 점에서 Rothstein & Teorell은 기존의 많은 정부의

6) Rothstein & Teorell에게 불편부당성은 보편적인 규범이다. 보편성이라는 것은 앞서 제시한 기본성과 함께 불편부당성의 중요한 특성 중의 하나이다. 불편부당성이 다른 규범과 비교하여 상대적인 우위를 갖게 되는 이유가 기본성 때문이라고 한다면, 다양한 정부의 질을 비교하여 평가를 가능하게 하는 것은 불편부당성의 보편성 때문이다. 이는 정부의 질과 관련하여 불편부당성을 기준으로 정부 간 비교 연구가 가능하다는 의미이다. 따라서 불편부당성이란 시공간을 초월하여 모든 정부(폭 넓게는 정치공동체를 포함한다)를 평가하는데 적용될 수 있는 기본규범이라고 설명한다. 더불어 불편부당성의 보편적 특성은 정부 간 정부의 질을 비교 평가할 수 연구를 가능하게 할 뿐만 아니라 모든 정부에서 적용되는 공동의 이론을 찾는 데도 기여할 수 있다고 주장한다.

질 연구가 정부의 질을 평가하는 규범으로서 반부패를 사용하고 있는 점에 대해서 우려를 표한다. 대신에 불편부당성은 보편성에 근거해 다양한 형태의 특수주의를 배제하는 비차별(non-discrimination) 원칙과 유사하다고 설명한다(182). 결과적으로, 불편부당성은 법치와 반부패를 포함하지만 법치와 반부패보다는 포괄적 개념이라는 것이다.

정리하건데, Rothstein & Teorell은 불편부당성이 기존의 규범과 비교하여 더 나은 점은, 민주주의, 법치, 반부패와 같은 기존의 규범이 정치제도를 평가하는데 적절하지 못하거나 의미가 없기 때문이 아니라 불충분하기 때문이라고 본다(178-179). 민주주의, 법치, 반부패는 불편부당성과 개념적으로 상당히 중복되지만, 각각의 기존 규범이 불편부당성을 온전히 대체한다고는 볼 수 없다는 것이다. 그러나 Rothstein & Teorell 스스로가 불편부당성의 개념을 명확하게 제시해주지 않는 이상, 불편부당성 개념 자체가 모호할 뿐만 아니라 다른 규범과 어떤 차이와 어떤 장점으로 인해 “기본 규범”으로서 인정되어야 하는지에 대해서 명확하지 않다. 어찌 보면 Rothstein & Teorell에게 불편부당성이란 민주주의, 법치, 반부패를 포괄하는 내용 없는 애매모호한 개념에 지나지 않을 뿐이다.

두 번째 한계는 불편부당성이 정치제도로의 “투입”과 정치제도로부터의 “산출” 영역에서 작동하는 동일한 규범으로서 가능한지에 대한 의문이다. 이 점에서 필자는 정치제도로의 “투입”과 정치제도로부터의 “산출”의 두 영역은 동일한 규범으로 평가되고 비교될 수 없는 상이한 영역이라고 주장한다. 전자는 공권력으로의 접근이 시민에게 평등하게 보장되어야 하는 통치의 주체에 관한 이슈인 반면, 후자는 법과 정치제도를 통해 공권력이 행사되는 통치의 집행에 관련된 이슈이다.<sup>7)</sup> 통치의 주체와 통치의 집행은 서로 다른 영역이기 때문에(비록 두 영역이 서로 연관성을 지닌다고 할지라도), 각 영역을 평가할 수 있는 서로 다른 규범적 평가지표를 필요로 한다. II장에서도 살펴보았듯이, 통치의 주체와 관련되어서는 민주주의, 정치적 평등과 자유, 선거제도, 정당제도, 대표성, 책임성, 토론, 심의, 참여 등이 평가지표의 예가 될 수 있으며, 반면에 통치의 집행에 관련되어서는 법치, 관료제, 효율성, 리더십, 반부패 등이 평가지표의 예로써 사용될 수 있겠다. 그러나 Rothstein & Teorell의 한계는 정치제도로의 “투입”과 정치제도로부터의 “산출”

7) 전자는 시민이 통치의 주체인 영역인 반면, 후자는 시민이 통치의 대상인 영역이다.

을 불편부당성이라는 동일한 규범을 통해 다루려고 함으로써 평가 영역 간의 독립성과 상이성을 간과한데에 있다.

## V. 결론

본 논문에서는 Rothstein & Teorell의 불편부당성의 의미와 한계를 정부의 질 논의의 이론적 배경과 논거 속에서 살펴보았다. 불편부당성이란 정부를 질을 개념화하는 규범으로서, 보다 상세히는 정치제도를 평가하는 규범으로 제시된다. 불편부당한 정치제도는 다음의 두 가지 측면으로 나뉘는데, 하나는 정치제도로의 “투입”이 불편부당한 것이고, 다른 하나는 정치제도로부터의 “산출”이 불편부당한 것이다. 정치제도로의 “투입”이 불편부당하다는 것은 통치의 주체를 다루는 “공권력으로의 접근”이 불편부당하다는 의미이고, 정치제도로부터의 “산출”이 불편부당하다는 것은 통치의 집행을 다루는 “공권력의 행사”가 불편부당하다는 의미이다. Rothstein & Teorell에 의하면, 불편부당성은 정치제도로의 “투입”과 정치제도로부터의 “산출”의 영역에 모두 작동하는, 즉 통치의 주체와 통치의 집행에 동시에 관련된 규범이다. 그러나 앞서 강조하였듯이, Rothstein & Teorell 논의의 치명적인 한계는, 통치의 주체와 통치의 집행의 상이한 영역이 불편부당성이란 동일한 규범으로 평가될 수 없다는 점에 있다. 더불어 또 다른 한계는 정부의 질의 다양한 영역을 평가하는 기존의 규범이 있음에도 불구하고, 개념의 모호성이라는 위험을 감수하면서 기존의 규범을 포괄하는 불편부당성이라는 동일한 규범을 제시하는 Rothstein & Teorell의 노력이 어떠한 장점이 있을 수 있는지에 대한 물음이다. 불편부당성이 민주주의, 법치, 반부패를 포함하고 더불어 이들 합한 것 보다 포괄적 개념이라고 설명하지만, 이는 오히려 불편부당성이 얼마나 복잡하고 애매한 개념인지를 증명하고 있을 뿐이라고 생각한다. 정부의 질의 다양한 영역을 평가하는데 있어 민주주의, 법치, 반부패는 각각의 유의미한 규범적 잣대로서 활용되고 있으며, 불편부당성이라는 동일한 규범 보다는 개개의 영역에 적절한 개별 잣대를 이용하여 평가하는 것이 정부의 질을 보다 세밀하고 분석적으로 살펴보는 데 도움이 된다고 필자는 주장한다. 따라서 정부의 질의 다양한 영역을 평가하는

동일한 규범으로서 불편부당성을 제시하고자 했던 Rothstein & Teorell의 시도는 결과적으로 성공하지 못했다고 보아도 좋을 것이다.

그러나 Rothstein & Teorell이 정부의 질을 개념화하는데 결과적으로 실패했으며, 불편부당성이 정치제도를 평가하는 규범으로서 특별한 의미가 없음이 증명되었다고 할지라도, 정부의 질을 규범적으로 개념화 하려는 Rothstein & Teorell의 시도는 그 자체만으로도 학계의 주목을 받아야하는 충분한 이유가 된다고 결론을 대신해 필자는 강조하고자 한다. 정부의 질을 개념화하려는 Rothstein & Teorell 시도의 의의는 무엇이 좋은 정부인지에 대한 규범적인 논의가 선행되지 않고서는 정부의 질 논의가 불가능하다는 것이다. 이러한 측면에서 정부의 질 연구는 정치철학에 주목하지 않을 수 없다는 Rothstein & Teorell의 지적은 의미가 있다. 어떤 정부가 좋은 정부인지에 대한 개념을 규정하는 작업은 필연적으로 “규범적인 문제”이며, 규범적인 문제를 다루는 것은 본질적으로 “정치철학에 근거한 질문”이다(169). 질이 높은 정부와 그렇지 못한 정부, 좋은 정부와 그렇지 못한 정부를 나누고 평가하는 노력 그 자체가 바로 규범적인 작업이다.<sup>8)</sup> 정부의 질 논의가 지표 개발과 비교분석에 있어 가시적이고 직접적인 연관성이 없다는 이유로 규범적이고 철학적인 논의의 중요성을 소홀한 채 진행된다면, 이는 든든한 이론적 버팀목 없이 지어진 사상누각(砂上樓閣)에 불과할 것이다. 비록 정부의 질을 새롭게 개념화하거나 불편부당성을 대신할 대안 규범을 제시함이 논문의 목적은 아니었지만, 본 논문은 정부의 질의 평가영역을 유형화하고 유형화된 영역에서 평가지표를 탐

8) 이와 관련되어서 Rothstein & Teorell은 효율성이 정부의 질을 평가하는 기준으로 적합하지 못하다고 제시하는데, 그 이유는 바로 효율성이 그 자체로 충분히 규범적이지 못하기 때문이다. 그 결과 정부의 질을 평가하는 기준의 우선순위를 고려해 본다면 효율성은 불편부당성 보다 언제나 후순위이어야 한다고 지적한다(178). 쉽게 말해, 효율적인 정부 보다 불편부당한 정부가 보다 질이 높은 정부, 좋은 정부라는 뜻이다. 불편부당성이 규범적인 원리라는 점은 논문 전반에 걸쳐서 언급되기 때문에 재차 강조하는 것은 불필요하다. 대신에 여기에서 강조하고 싶은 것은 불편부당성과 효율성의 관계이다. Rothstein & Teorell에게 불편부당성이 유의미한 이유는 그것이 갖는 규범성 자체와 더불어, 그것이 사회적, 경제적으로도 유의미한 결과를 초래하기 때문이다. 규범성의 측면에서 불편부당성은 효율성과의 관계에서 항상 우선하며, 경험적인 측면에서 불편부당성은 효율성과 정(+)의 관계를 갖는다고 설명한다. 불편부당성은 그 자체로 규범적인 가치이면서 동시에 효율성을 증진시키는데도 기여한다는 것이다. 불편부당성이 효율성과 얼마만큼 정(+)의 관계를 갖는지 실증적도 증명 가능하다고 설명한다(178, 183). 불편부당성이 갖는 경험적이고 실증적인 측면에 대해서는 Teorell(2009) 참조.

색하는 작업을 통해서 규범적 논의의 방향성을 시론적 수준에서나마 제시하였다고 본다. 앞으로 정부의 질 논의에서 지표개발과 비교분석의 작업은 끊임 없는 규범적인 성찰과 병행되어야 할 것이다.

#### ■ 참고문헌

- Barry, Brian. 1995. *Justice as Impartiality*. Oxford: Clarendon Press.
- Dworkin, Ronald. 1977. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Helliwell, John F. and Haifang Huang. 2008. "How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being." *British Journal of Political Science* 38: 595-619.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics & Organization* 15(1): 222-279.
- Longo, Francisco. 2008. "Quality of Governance: Impartiality is Not Enough." *Governance* 21(2): 191-196.
- Miller, David. 2003. *Political Philosophy: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo and Jan Teorell. 2008a. "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance* 21(2): 165-190.
- \_\_\_\_\_. 2008b. "Impartiality as a Basic Norm for the Quality of Government: A Reply to Francisco Longo and Graham Wilson." *Governance* 21(2): 201-204.
- Teorell, Jan. 2009. "The Impact of Quality of Government as Impartiality: Theory and Evidence." Paper Presented at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto, Canada, September 2-6, 2009.
- Wilson, Graham. 2008. "The Quality of Government." *Governance* 21(2): 197-200.
- Wolff, Jonathan. 1996. *An Introduction to Political Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.