

거버먼트의 질: 개념적 성찰

임의영*

정부의 질이란 무엇인가? 이는 행정학의 근본적인 물음이다. 그럼에도 불구하고 행정학자들은 그 답을 찾는데 충분하게 관심을 갖지 않았다. 최근에 몇몇 행정학자들이 정부의 질 문제를 심각하게 생각하고 있으며, 주로 정부의 질을 측정하기 위한 지표를 만드는데 초점을 맞추고 있다. 그들의 궁극적인 목적은 각 국가의 정부의 질을 상대적으로 평가하는 것이다. 양적인 연구에 대한 관심은 강하지만, 규범적인 연구에 대한 관심은 상대적으로 약하다. 정부의 질 이론을 보다 발전시키기 위해서는 규범적인 논의를 활성화할 필요가 있다. 규범적인 연구의 첫 단계는 정부의 질 개념을 정교하게 다듬는 것이다. 그러나 그동안 이러한 노력이 충분하게 이루어지지 않았다. 이 글은 정부의 질을 개념화하기 위한 것이다. 정부의 질은 다면적인 개념이다. 따라서 정부의 질에 내포된 다양한 요소들을 범주화하는 것이 불가피하다. 범주화의 기준은 질 개념에서 도출된다. 일반적으로 질은 윤리적 차원에서 바름-그름 혹은 좋음-나쁨으로, 그리고 미적 차원에서는 멋있음-추함으로 판단된다. 이러한 질 판단의 원리에 따라 정부의 질을 구성하는 다양한 요소들은 바른 것, 좋은 것, 그리고 멋진 것으로 분류될 수 있다. 이 글은 각 범주의 요소들의 목록을 작성하고, 그 의미를 검토한다. 이는 지표를 만들거나 규범적인 논의를 전개하는데 도움이 될 것이다.

주제어: 정부의 질, 정부, 통치, 거버넌스, 불평부당성

I. 들어가며

1338년 2월 26일 아침 Ambrogio Lorenzetti는 도시국가 시에나(Siena)의 중심에 위

* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 강원대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정철학이다(eylim@kangwon.ac.kr).

치한 중앙관청(Palazzo Pubblico)의 홀 가운데 서서 넓은 벽을 바라보고 있었을 것이다. 그렇게 그는 1339년 5월 29일까지 1년 3개월간의 긴 여정을 시작하였을 것이다. 한창 번창하고 있던 시에나의 중심, 그것도 9인회(Council of Nine)가 국정을 논하는 중앙관청의 홀에 Lorenzetti는 도시국가의 자부심을 가득 담은 벽화를 그려야 했다. 그의 머리는 그 동안 구상했던 ‘좋은 거버먼트(good government)¹⁾의 이미지들로 가득 채워지고, 그것이 가져올 좋은 결과들이 파노라마처럼 펼쳐지고 있었을 것이다. 그는 그 이미지를 홀의 한쪽 벽에 그려 넣었다. 인격화된 시에나를 중심으로 양쪽에는 평화, 용기, 신중, 관대, 절제, 정의의 이미지가 가지런히 자리하고 있다. 그리고 저 왼편에는 천상의 지혜를 받은 정의와 그것이 실현된 조화의 이미지가 자리하고 있다. 더불어 인격화된 시에나의 머리 위에는 믿음, 희망, 자비의 천사들이 날아다니고 있다. 그리고 다른 한쪽 벽에는 ‘나쁜 거버먼트’의 음울한 이미지와 그것이 가져올 고단한 삶의 모습들을 그려놓음으로써, 시에나의 위대함을 더욱 돋보이게 하고, 타락의 유혹을 경계하게 하였다.²⁾ 서로 마주하고 있는 양쪽 벽면에 아직까지 선명하게 남아있는 ‘좋은 거버먼트’와 ‘나쁜 거버먼트’의 이미지는 단순한 그림이 아니라 엄청난 두께의 철학책이 되어 말을 걸고 있는 듯하다. “좋은 거버먼트란 무엇이라 생각하는가?”

행정학은 근본적으로 그리고 궁극적으로 ‘좋은 거버먼트’를 만들기 위한 학문적 노력이라 할 수 있다. 행정학 분야에서 만들어진 수 없이 다양하고 많은 자료들을 ‘좋은 거버먼트 찾기’라는 하나의 타이틀로 묶는데 대해 특별히 이견을 갖기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 좋은 거버먼트가 무엇인지를 ‘의식적으로’ 다루고자 하는 노력은 최근의 일로 보인다. 정부실패에 대한 비판적 인식과 대안을 모색하는 과정에서 ‘좋은 거버넌스(good governance)’에 대한 논의를 시작으로 최근에는 ‘거버먼트의 질(quality of government)’이나 ‘좋은 거버먼트’에 대한 논의가 이루어지고 있다. 단순히 학문적인 차원에서만이 아니라 현실적인 목적을 위해 이 주제가 학계와 국제기구들을 통해서 광범위하게 다루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 개념적인 모호성 때문에, 좋은 거버넌스, 거버먼트의 질, 그리고 좋은 거

1) government는 보통 ‘정부’로 번역하여 쓰고 있다. 그러나 그것이 갖는 의미의 포괄성과 이글이 초점을 맞추고 있는 개념적 관심 때문에 거버먼트를 그대로 쓴다.

2) 이 부분은 Polzer(2002)를 참고로 하여 구성되었다.

번먼트에 대한 논의가 산만하며, 사람에 따라 입장에 따라 주장하는 바가 천차만별이라는 인상을 지울 수 없다. 게다가 이론적 깊이 또한 충분하지 않다는 인상이 강하다. 가령 세계은행에서 주도한 좋은 거버넌스는 신자유주의 이데올로기에 편향되어 있다는 의구심으로부터 자유롭지 못하며, 거버먼트의 질에 대한 논의를 촉발시킨 Rothstein and Teorell(2005/2008)의 개념적 논의 역시 정교함을 갖추지 못함으로써 학문적 신뢰를 확보하는데 어려움이 있는 것으로 보인다.

사실상 좋은 거버넌스나 거버먼트의 질은 하나의 의미로 정의될 수 있는 개념들이 아니다. 오히려 Lorenzetti의 ‘좋은 거버먼트의 상징(Allegory of Good Government)’에서 볼 수 있는 것처럼, 그 개념들은 많은 규범적 요소들로 구성된 집합개념으로 다루어지는 것이 타당해 보인다. 문제는 각각의 개념들을 산만하게 나열하는 것이 아니라 묶을 것은 묶고, 나눌 것은 나누며, 개념들 간의 관계를 정리하는 작업일 것이다. 따라서 이 글에서는 개념을 정리하기 위한 뚜렷한 안내판이 있는 것은 아니기 때문에, 일단 안내판을 만들어보고, 그에 따라 개념체계를 구성해보고자 한다. 이를 위해 우선은 기존의 거버먼트의 질에 대한 논의들을 비판적으로 성찰하는 과정을 거치고자 한다. 그리고 성찰을 통해 발견된 문제들을 토대로, 원점에서부터 개념을 재성찰하는 작업을 진행할 것이다. 거기에서 개념들을 정리할 수 있는 안내판을 구상해보고, 이를 토대로 개념체계를 그려보고자 한다.

II. 기존의 논의에 대한 비판적 성찰

행정학은 거버먼트는 어떠한가 하는가를 지속적으로 고민하는 학문이라 하겠다. 그러한 의미에서 거버먼트의 질의 행정학적 기원과 의미를 논의한다는 것은 아마도 행정학설사 전체를 아우르는 일이 될 수도 있을 것이다. 고대사회에서도 행정행위가 있었다고 해서 행정학의 출발점을 거기에서 찾지 않듯이, 거버먼트가 어떠한가 하는지에 대한 논의가 지속적으로 있었다고 해서 곧 거버먼트의 질에 대한 의식적 고민이 원래부터 있었다고 말하는 것은 무리라 하겠다. 따라서 거버먼트의 질에 대한 성찰은 1980년대 말부터 진행된 ‘좋은 거버넌스’에 대한 논의로부터 시작하는 것이 적절해 보인다.³⁾

좋은 거버넌스 개념은 아프리카의 발전에 관한 세계은행(World Bank)의 보고서 *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-term Perspective Study*(1989)에서 공식적으로 등장한다. 보고서에서는 아프리카의 발전에 가장 큰 장애를 ‘거버넌스의 위기(crisis of governance)’에서 찾고 있다. 이 보고서는 거버넌스를 ‘국가의 공무를 관리하기 위한 정치권력의 실행’이라 규정한다. 그리고 좋은 거버넌스의 조건으로 효율적인 공공서비스, 독립적인 사법체계와 법적인 틀, 공적 재원에 대한 책임 있는 관리, 대의체에 책임지는 독립적인 공공감사, 정부의 모든 수준에서 법과 인권의 존중, 다원주의적인 제도적 구조, 그리고 자유언론 등을 제시하고 있다. 이후 세계은행은 경제발전의 관점에서 거버넌스 개념을 발전시키고 있다.

세계은행은 《거버넌스와 발전(*Governance and Development, 1992*)》에서 본격적으로 거버넌스 개념을 제시한다. 보고서는 거버넌스 개념을 정의하기 위해 《웹스터사전(*Webster's New Unabridged Dictionary, 1979*)》을 참고한다. 사전에서는 거버넌스를 첫째, 정치체제의 형태(의회중심체제 혹은 대통령중심체제, 군사정권체제 혹은 시민정권체제, 권위주의체제 혹은 민주주의체제); 둘째, 국가의 경제적, 사회적 자원의 관리과정에서 권력이 행사되는 과정; 셋째, 정책을 설계하고 형성하며 집행하는 그리고 일반적으로 거버넌먼트의 기능을 수행하는 거버넌먼트의 능력 등으로 정의하고 있다. 세계은행은 이러한 정의 가운데 두 번째 것에 초점을 맞추고, 거기에 제3세계의 '발전'에 대한 관심을 결합하여, '발전을 위해 국가의 경제적, 사회적 자원의 관리과정에서 권력이 행사되는 방식(World Bank, 1992: 3)'으로 거버넌스를 정의한다. 그러니까 발전에 저해되는 방식의 거버넌스는 나쁜 것이 된다. 가령 공사의 구분이 불명확하여 공적 자원으로부터 사적 이득을 취하는 것, 법의 지배(rule of law)⁴⁾가 확립되어 있지 않은 것, 시장을 위축시키고 지대추구 행위를 유발

3) 거버넌스는 여러 가지 의미로 사용되고 있다. Hirst(2000)는 좋은 거버넌스, 정부 없는 통치가 이루어지는 국제관계, 기업 거버넌스, 신공공관리, 네트워크 등 다섯 가지 의미를 제시하고, Rhodes(2000)는 기업 거버넌스, 신공공관리, 좋은 거버넌스, 국제관계, 사회의 사이버네틱 체계, 신정치경제, 네트워크 등 일곱 가지 의미를 제시한 바 있다. 이 글에서는 그 가운데 좋은 거버넌스에 한정해서 살펴본다.

4) rule of law를 ‘법치(法治)’로 번역하는 것이 일반적이거나, rule by law(법에 의한 지배)와의 혼동을 피하기 위해 ‘법의 지배’로 번역한다. 법의 지배는 법이 만들어지는 과정이나 절차를 포함하여 모든 정치공동체 구성원이 법에 구속되는 것을 말한다. 그에 반해 법에 의한 지배는 법이 만들어지는 과정이나 절차는 논외로 하고, 법이 지배의 원리로 적용되는 현상만을 설명한다. 따라

하는 과잉규제, 자원의 잘못된 배분, 그리고 의사결정의 불투명성 등이 나쁜 거버넌스의 전형적 특징으로 제시된다(World Bank, 1992: 9). 따라서 보고서는 공공부문의 관리체계 개선, 책임성 강화, 법의 지배 확립, 그리고 의사결정의 투명성 확보 등을 발전을 위한 좋은 거버넌스의 과제로 제시한다.

1989년부터 1992년까지 서구 국가들과 국제기구들이 정의하고 있는 좋은 거버넌스 개념은 세 가지 관점—체계적, 정치적, 행정적 관점—에서 설명될 수 있다(Leftwich, 1993: 611). 첫째, 체계의 관점에서, 조직으로서의 정부와는 달리, 거버넌스는 정치적, 사회경제적 관계들의 체계를 의미하며, 좋은 거버넌스는 ‘일반적으로’ 최소국가에 의해 주재되고 있는 민주주의적 자본주의 정치체제(democratic capitalist regime)를 의미한다. 둘째, 정치적 관점에서, 좋은 거버넌스는 민주적 권한의 위임과 전통적인 자유주의적 삼권분립의 원리에 따라 정당성을 가지고 권력을 향유하는 국가를 의미한다. 이는 대부분의 서구 국가들이 취하고 있는 입장이라 하겠다. 셋째, 행정적 관점에서, 좋은 거버넌스는 효율적이고 공개적이며 책임성 있는 공공서비스를 계획하고 집행할 수 있는 정부관료조직의 능력을 의미한다. 여기에는 경쟁과 시장논리의 확립, 민영화, 예산관리의 내실화, 행정의 분권화, 비정부조직의 활용 등 신공공관리의 논리가 포함된다(Williams and Young, 1994). 이는 세계은행의 입장이라 하겠다. 이러한 의미에서 보면, 세계은행의 좋은 거버넌스 개념은 신공공관리의 논리와 신자유주의의 논리를 결합시킨 것이라 하겠다(Rhodes, 2000: 57).

그 이후 세계은행의 좋은 거버넌스 개념은 Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton(1999)와 Kaufman, Kraay, Mastruzzi(2010)에 의해서 표준화된다.⁵⁾ 이들은 거버넌스를 ‘국가 안에서 권력(authority)이 행사되는 전통과 제도’로 정의하고, 좋은 거버넌스의 조건을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 정부가 선택, 감시, 교체되는 과정이 정치적으로 안정된 방식으로 이루어지고, 그 과정에 시민의 참여가 보장되어야 한다. 둘째, 정부는 건전한 정책을 효율적으로 형성하고 집행하는 역량을 갖추어야 한다. 특히 민간 부문의 발전을 촉진하는 규제를 실행하는 능력을 갖추어야 한다. 셋째, 정부와 시민 모두가 법의 지배 이념을 존중하고 부패가 없어야 한다.

서 법의 지배는 법에 의한 지배보다 포괄적인 의미를 갖는다(Barros, 324).

5) 세계은행은 1999년 이후로 현재까지 좋은 거버넌스를 측정해오고 있다.

거버먼트의 질에 대한 관심은 좋은 거버넌스의 연장선상에서 설명될 수 있다. 거버먼트의 질이 이론적으로 특별히 주목을 받기 이전에 이루어진 연구를 보면, 거버먼트의 ‘질’을 ‘좋은’ 거버먼트와 등치시키고 있으며, 특히 그것을 경제발전과 연결시키고 있다(La Porta, et al., 1999). 이들의 연구에서 거버넌스를 직접적으로 언급한 내용을 찾을 수는 없지만, 그들의 입장은 사실상 좋은 거버넌스를 경제발전과 연결시키고 있는 세계은행의 입장과 맥을 함께 하고 있다. 그러한 의미에서 거버넌스와의 차별화를 시도하면서 거버먼트의 질 문제를 본격적으로 다루기 시작한 것은 Rothstein and Teorell(2005/2008)이라 할 수 있다.⁶⁾ 이들은 우선 세계은행의 좋은 거버넌스 개념(Kaufman, et al., 1999/2010)이 지나치게 넓고 모호하다는데 주목한다. 다시 말해서 거버넌스 개념은 정치에 내포된 투입과 산출이라는 두 개의 계기, 즉 ‘권력에 대한 접근(access to power)’과 ‘권력의 행사(exercise of power)’를 분명하게 구분하는데 실패하고 있다는 것이다. 게다가 특정한 정책 프로그램의 내용과 통치절차를 구분하지 못하고 있다는 것이다. 거버먼트의 질이 좋은 거버넌스와 다른 점은 바로 이러한 구분을 명확히 하고 있다는 것이다. 다음으로 이들은 좋은 거버넌스가 일반적으로 경제발전에 너무 큰 비중을 부여하고 있다는데 주목한다. 그에 비해 거버먼트의 질은 비경제적인 요인들의 중요성을 충분히 반영하고자 한다는 것이다. 마지막으로 좋은 거버넌스는 부패가 없는 상태를 의미하지만, 거버먼트의 질은 단순히 부패가 없는 상태를 말하는 것이 아니라는 것이다. 거버먼트의 질은 부패—사익을 위한 공적 자원의 활용—처럼 보이지 않는 관행들, 가령 연고주의나 차별, 이익집단에 의한 정부의 포획과 같은 관행들에 대해서도 관심을 갖는다. Rothstein and Teorell은 좋은 거버넌스에 대한 비판을 통해서 거버먼트의 질의 개념적 우위성을 정당화한다. 그리고 거버먼트의 질을 ‘불편부당한 거버먼트 제도에 관한 이론’으로 규정하고 ‘불편부당성(impartiality)’을 거버먼트의 질의 근본규범으로 제시한다. 이로써 ‘질=좋은=불편부당성’이라는 개념적 등식이 성립된다.

6) 2004년 Gothenburg대학교 정치학과의 Sören Holmberg와 Bo Rothstein에 의해 Quality of Government Institute가 설립되었다. 연구소는 good governance와 Quality of Government(QoG)의 원인, 결과, 본성에 대한 연구에 중점을 두고 있다. 2005년 Rothstein and Teorell은 연구소의 working paper로 이 글을 작성하였고, 2008년에 학술지에 발표하였다. 이들의 주장에 대한 반론과 재반론은 Longo(2008), Wilson(2008), Rothstein and Teorell(2008b)참조.

Rothstein and Teorell(2005/2008a)의 논의가 거버먼트의 질에 대한 표준화된 내용을 담고 있다고 보기는 어렵다. 그러나 이들의 연구를 제외하고는 거버먼트의 질에 대한 개념적 논의를 찾아보기 어렵다는 점에서 세밀한 관찰이 필요하다. 그들의 논의에서 특히 주목할 것은 하나의 근본 규범을 중심으로 체계적인 개념화를 시도하고 있다는 것이다. '질'의 문제는 정책이나 제도가 어떻게 설계되고 운영되어야 하는지에 대한 규범을 내포하는 개념이기 때문에 정치철학적 논의가 불가피하다는 것이다. 그렇다면 어떤 규범이 거버먼트의 질의 근본 규범이 되어야 할 것인가? 이를 찾기 위해 Rothstein and Teorell은 Walzer(1983)의 정의영역의 다원성에 대한 논의에서 실타래를 풀어간다. Walzer의 기본 아이디어는 사회에는 다양한 영역이 존재하고, 각각의 영역에는 분배의 원리가 다르게 적용되어야 한다는 것이다. Rothstein and Teorell은 사회영역들을 유형화하여, 각각의 유형에 적합한 핵심 규범을 모색한다. 그들은 이해관계(interest)를 유형화의 기준으로 삼는다. 그들은 이해관계를 범위에 따라 전체와 소수, 유형에 따라 타인지향과 자가지향으로 분류한다. 이 기준에 따라 사회영역은 국가(전체, 타인지향), 시장(전체, 자가지향), 가족(소수, 타인지향), 이익집단(소수, 자가지향)의 영역으로 유형화된다. 여기에서 거버먼트의 질의 관심은 국가영역에 맞춰진다. 국가영역은 모든 사람의 이해관계를 고려하고, 타인지향적인 성격을 갖기 때문에 평등의 관념이 핵심적인 수 밖에 없다. 즉, 정치적 평등(political equality)과 법 앞의 평등이 가장 핵심적인 규범이 되어야 한다는 것이다. Rothstein and Teorell은 이러한 평등규범을 국민에 대한 불편부당성으로 해석하고, 그것을 거버먼트의 질의 근본규범으로 제시한다. 불편부당성은 규정된 법이나 정책의 논리에 따라 권력을 행사하는 것으로, 사적인 이해관계나 호불호의 편견이 개입되어서는 안 된다는 규범이다. 정치과정에서 투입을 지배하는 규범은 정치적 평등이다. 이는 누구나 동등하게 정책결정과정에 참여할 수 있어야 한다는 규범이다. 정치적 평등은 곧 불편부당한 대우를 의미하는 것이다. 정치과정에서 산출 역시 공적인 권력의 행사를 의미하는 것으로 불편부당하게 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 의미에서 보면 불편부당성은 일종의 절차적 규범으로 이해될 수 있다. 게다가 불편부당성은 법이나 정책의 내용을 판단하는 규범이기도 하다. 즉, 법이나 정책의 내용이 사람들을 대우하는데 있어서 차별이나 편견이 내포되어 있다면, 불편부당성의 규범에 따라 옳지 않은 것으로

판단될 수 있다는 것이다. Rothstein and Teorell은 부패 개념도 이러한 차원에서 해석한다. 즉 부패는 불편부당성의 규범을 위반하는 것으로 매우 폭넓게 규정된다. 이러한 의미에서 보면, 불편부당성은 절차와 내용 모든 측면에서 근본 규범으로서 기능할 수 있다는 것이다.

Rothstein and Teorell은 불편부당성과 유사해 보이는 ‘민주주의’와 ‘법의 지배’가 어떻게 다른지를 살핀다. 먼저 민주주의는 정치적 권리의 평등을 강조한다는 점에서는 불편부당성과 일맥상통하지만, 다수에 의해 결정된 법과 정책 내용의 불편부당성을 보장할 수 없다는 점에서 한계를 갖는다. 따라서 민주주의는 불편부당성의 필요조건이 될 수는 있지만, 충분조건이 될 수는 없다. 법의 지배는 누구나 법 앞에 평등하다는 점에서는 불편부당성과 일치하지만, 그것이 ‘좋은’ 법의 지배라는 보장이 없다는 점에서 한계를 갖는다. 이러한 의미에서 법의 지배 역시 불편부당성의 필요조건이 될 수는 있으나, 충분조건이 될 수는 없다. 그런데 문제는 ‘효과성/능률성’이다. 거버먼트의 질을 말하는데 효과성/능률성을 언급하지 않는 것은 상식적으로 받아들여지기 어려울 것이다. 효과성/능률성은 수단적 개념으로서 무엇을 위한 능률과 효과인지를 전제해야 한다. 다시 말해서 효과성/능률성 자체만으로는 거버먼트의 질을 판단할 수 없다. 따라서 불편부당성은 효과성/능률성에 우선하고, 오히려 그 이념들의 실현에 도움을 줄 수도 있다는 것이다. 이처럼 거버먼트의 질은 민주주의, 법의 지배, 효과성/능률성 모두를 아우르는 개념으로 제시된다.

그렇다면 거버먼트의 질에 관한 논의에서 나타나는 문제점은 무엇인가? 첫째, 개념이 여전히 모호하다는 것이다. 먼저 ‘질(quality)’이 무엇을 의미하는지가 명확하지 않다. 단순히 질 앞에 형용사 ‘높은(high)’이 생략되어 있으며, 그 의미가 ‘좋은’을 의미하는 것이라 단정적으로 말할 수는 없다. 거버먼트의 질에 관한 논의에서는 직접적으로 거버먼트의 질과 ‘좋은 거버먼트’가 동일한 것이라고 언급하고 있지는 않지만, 일반적으로 받는 인상은 동일한 것으로 보고 있는 듯하다. 다음으로 거버먼트의 개념이 명확하지 않다. 때로는 거버넌스와 유사하게 사용하기도 하고, 때로는 다른 것처럼 사용하기도 한다. 또한 거버먼트와 거버넌스가 다르다는 것을 강조한다 하더라도, 거버먼트에 내포된 많은 의미들을 명확하게 살피는 노력이 보이지 않는다. 그러다 보니 거버먼트의 질이 도대체 무엇을 의미하는 것인

지가 명확하지 않다.

둘째, 거버먼트에 대한 관점이 다른 경우에 대한 의식적인 논의를 찾기 어렵다는 것이다. 다시 말해서 이데올로기적 혹은 정치적 입장에 따라서 거버먼트에 대한 관념이 다를 수 있다. 일반적으로 기존의 거버먼트의 질에 관한 논의는 자유주의적 전통에서 말하는 거버먼트를 전제하는 것인데, 마치 그것이 보편적인 입장인 것처럼 전제하는 경향이 보인다.⁷⁾ 이는 이론적 엄밀성과 발전을 추구하는데 적지 않은 장애가 될 수 있을 것이다.

셋째, 거버먼트의 질과 관련된 논의를 보면, 기왕에 행정학에서 다루어졌던 행정이념에 대한 논의를 떠올리게 된다. 거버먼트의 질은 민주주의, 불편부당성(평등), 투명성, 책임성, 반부패, 형평성, 법의 지배, 관료제의 특성, 효율성, 사회적 자본, 신뢰 등 수많은 개념으로 설명되고 있다. 그러다 보니 거버먼트의 질은 행정이념에 대한 논의와 연장선상에 있는 것으로 보인다. 그러나 이에 대한 충분한 인식이나 논의를 발견하기 어렵다.

넷째, 좋은 거버넌스와 마찬가지로 거버먼트의 질에 관한 논의 역시 서구 선진국의 발전모델을 역사진화의 표준모델로 보는 1960년대 근대화론의 원리가 내포되어 있는 것이 아닌가 하는 의구심을 받을 수 있다. 근대화론이 경제발전을 중심 가치로 놓고, 민주주의를 종속변수로 설정하고 있는데 반해, 좋은 거버넌스나 거버먼트의 질이 발전과 민주주의를 동시에 고려하고 있다는 점에서 차별성을 말하기도 한다(Leftwich, 1993). 그럼에도 불구하고, 지표개발을 강조하고 측정을 통해 국가별로 순위를 매기는 연구경향이 지배하는 한 쉽게 그러한 의구심에서 벗어나기는 어려울 것으로 보인다.

Ⅲ. 거버먼트의 질이란 무엇인가

거버먼트의 질을 이론화하는데 있어서 무엇보다 중요한 일은 개념적으로 그것이 의미하는 바를 가능한 한 명확하게 정리하는 일이라 하겠다. 일반적으로 개념

7) 좋은 거버넌스나 좋은 거버먼트를 논의하면서 의외로 복지에 초점을 맞춘 논의들을 찾기 어렵다.

을 명확히 하기 위한 출발점은 사전을 살피는 일이라 하겠다. 거번먼트의 질에서 ‘질(quality)’이 의미하는 바가 무엇인지를 먼저 살펴보자. Merriam-Webster 온라인 사전에 의하면, 그것은 다음과 같이 정의되고 있다.

- ① 본성(nature), 속성(property), 능력/역할(capacity/role); ② 등급(grade), 탁월성(superiority in kind); ③ 계급/지위(rank), 귀족(aristocracy); ④ 특성(characteristic); ⑤ 논리적 명제에서 긍정 혹은 부정의 성격; ⑥ 색조의 선명성(vividness of hue); ⑦ 음색(timbre); ⑧ 어느 다른 감각과는 달리 자신을 본질적인 것으로 만드는 기초적인 감각의 특성⁸⁾

사전적 정의에 따르면, 첫째, 질은 어떤 대상의 본성, 속성, 역할(능력), 특성을 의미한다. 이는 정체성과 관련된 것으로서, 어떤 대상이 어떤 범주에 속하는지를 판단할 수 있는 근거가 된다. 둘째, 질은 정도나 등급을 의미한다. 그러다 보니 이것은 비교 즉, 서열화의 가능성을 내포한다. 셋째, 질은 이성적 판단을 뛰어넘어 감각적 판단을 의미한다. 이것은 미적 판단의 가능성을 내포한다.

질은 그 자체로는 아무런 의미가 없으며, 어떤 대상을 전제로 할 때, 구체적인 내용을 갖게 된다. 가령 사람의 질, 작품의 질, 삶의 질, 사회의 질 등과 같이 대상이 주어질 때, 그 대상을 대상에게 하는 본성, 속성, 역할(능력), 특성들을 말할 수 있으며, 또한 대상을 대상답게 하는 속성의 정도를 판단할 수도 있다. 심지어 대상에 대한 미적 체험이 발생할 수도 있다. 이처럼 질에는 판단(judgement) 혹은 평가(evaluation)의 요소가 내포되어 있다. 즉 질은 존재론적 차원(ontological dimension)에서 있음-없음 판단, 윤리적 차원(ethical dimension)에서 목적론적으로 좋음-나쁨 판단, 의무론적으로 바름-그름 판단, 그리고 미적 차원(aesthetical dimension)에서 멋짐-추함 판단을 내포한다. 이러한 의미에서 거번먼트의 질은 곧 거번먼트란 무엇인가? 좋은(good) 거번먼트 혹은 바른(right) 거번먼트란 무엇인가? 그리고 멋진(beautiful) 거번먼트란 무엇인가? 라는 질문을 내포하고 있다 하겠다. 따라서 거번먼트의 질은 곧 거번먼트의 본질, 바른 거번먼트, 좋은 거번먼트, 멋진 거번먼트를 의미하는 것으로 볼 수 있다. ‘질=본질(정체성), 질=좋음, 질=바름, 질=멋짐’이라

8) <http://www.merriam-webster.com/dictionary>

는 등식이 성립한다.

이러한 의미에서 거버먼트의 질에 관한 논의는 ‘거버먼트란 무엇인가’에서 출발해야 한다. 이를 위해 우선 거버먼트의 어원과 사전적 의미를 살펴보자. 영어 government의 동사형인 govern은 13세기 후반부터 사용되었는데, 그 어원은 항해와 관련된 ‘배를 조종하는 것(to steer a ship)’을 의미하는 그리스어 kybernan에서 유래한다. 추정컨대 kybernan은 에트루리아인(Etruscan)을 거치면서 k가 g로 바뀌어 라틴어 gubernare로 바뀌게 된 것으로 보인다. gubernare는 ‘지휘하는 것, 지배하는 것, 인도하는 것, 통치하는 것’을 의미한다. 14세기 후반부터는 govern의 명사형으로 ‘통치 혹은 지배 행위’를 의미하는 government와 ‘통치 행위 혹은 방법’을 의미하는 governance가 사용되기 시작하였다. 단어의 생김새나 어원 그리고 근본적인 의미가 유사하지만, government는 주로 ‘통치가 이루어지는 체제(system by which a thing is governed), 특히 국가’를 의미하는 것으로, governance는 ‘국가에서의 통치력(the governing power in a state)’을 의미하는 것으로 발전한다.⁹⁾ 어원을 통해서, government는 ‘통치 행위’와 ‘통치가 이루어지는 체제’를 본질적인 의미로 담고 있는 것을 확인할 수 있다.

이제 government의 사전적인 의미를 살펴보자. Merriam-Webster 온라인사전에서는 다음과 같이 정의되어 있다.

- ① 통치행위 혹은 통치과정; ② 통치관청, 통치당국, 통치기능; ③ 지배, 정치단위에 대한 지속적인 권력행사와 그것을 위한 기능수행; ④ 하나의 정치단위가 권력을 행사하고 기능을 수행하는 조직, 그 조직은 권력의 분배에 따라 분화/ 통치기능이 수행되는 정치적 제도, 법, 관습의 복합체; ⑤ 정치단위의 통치당국 혹은 조직을 구성하는 사람들의 집합체/ 정치단위의 통치체를 구성하는 그리고 활동기관으로서 조직을 구성하는 공직자들의 집합체/ 미국연방정부의 집행부/ 국가 혹은 다른 정치단위의 주요한 정치적 집행사무를 담당하고 동시에 공무의 지휘와 감독에 책임이 있는 사람들의 소규모 집합체-의원내각제의 내각, 행정; ⑥ 정치학¹⁰⁾

거버먼트에 대한 사전적 정의 역시 어원에서 발견한 것과 마찬가지로 크게 두

9) http://www.etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=govern&searchmode=none

10) <http://www.merriam-webster.com/dictionary>

가지 의미를 내포하는 것으로 보인다. 하나는 ‘통치’이며, 다른 하나는 통치기능을 수행하는 조직으로서 ‘정부’이다.

먼저 ‘통치’의 의미를 살펴보자. 통치는 ‘공권력을 행사하는 과정’을 의미한다. 이러한 의미에서 보면, 거버넌트는 ‘국가에서 권력을 행사하는 과정’으로 규정된 거버넌스 개념과 구별되지 않는다. 통치는 국가와 사회의 관계에서 이루어지는 권력 현상이다. 국가에 대한 사회의 영향(투입)과 사회에 대한 국가의 영향(산출) 간에 존재하는 비례관계에 따라서 통치의 성격이 달라진다. 투입과 산출의 비례 관계를 기초로 통치체제를 유형화하고, 주권과 통치권의 관계를 살펴보자. 첫 번째 유형은 국가의 산출이 일방적으로 사회에 영향을 미치는 반면, 사회의 투입능력이 완전히 상실되어 국가와 사회의 영역구분이 사실상 불가능한 형태로서 전체주의적 통치체제(totalitarian governing system)라 할 수 있다. 이 경우 주권은 전체주의적 통치체제의 권력중추에 속하는 것이며, 통치권과 주권은 구분이 되지 않는다. 두 번째 유형은 사회의 투입기능이 활성화되고, 그것에 의해 국가의 산출이 제한되는 형태로서 민주주의적 통치체제(democratic governing system)라 할 수 있다. 이 경우 주권은 국민의 손에 있으며, 통치권은 주권에 의해 위임된다. 세 번째 유형은 국가를 사회의 영향력으로부터 차단시킨 반면, 국가의 사회에 대한 영향력을 강화하는 형태로서 권위주의적 통치체제(authoritarian governing system)라 할 수 있다. 이 경우 주권은 형식적으로 국민의 손에 있으며, 통치권은 실질적으로 주권으로부터 자유롭다. 네 번째 유형은 제도적으로 보장된 다양한 사회세력들이 사회와 국가의 투입과정에 참여하여 적절한 균형을 찾는 형태로서 제도적 통치체제(institutional governing system)라 할 수 있다. 이 유형은 국가, 시민사회, 시장의 협치(co-governing)를 내용으로 하는 일반적인 거버넌스 원리와 일맥상통한다. 이 경우 주권은 국민의 손에 있으며, 통치권은 주권에 의해 위임된다(허영, 2008: 203-205 참조).¹¹⁾ 요약하면, 통치는 권력이 작용하는 ‘과정’에 초점을 맞춘 개념이다.

다음으로 ‘정부’의 의미를 살펴보자. 정부는 지속적으로 권력을 행사하고 기능을 수행하는 사람들의 집합체로서 조직을 의미한다. 그리고 그것은 통치 기능을

11) 민주주의적 통치체제를 본래는 ‘자유’민주주의 통치체제로 명명하였다. 그러나 민주주의에는 사회적 투입의 영향과 그에 대한 국가의 산출반응을 강조하는 경우가 자유민주주의 말고도 사회민주주의가 있다. 이러한 투입과 산출의 관계를 자유민주주의로 적시하는 것은 타당성이 떨어져 보인다. 따라서 이 글에서는 민주주의체제라는 포괄적 명칭으로 수정하였다.

수행하는 제도, 법, 관습의 복합체이다. 통치조직으로서 정부는 권력을 분리할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 가령 전체주의적 통치체제나 권위주의적 통치체제에서는 권력이 하나의 권력중추에 집중된다. 그에 반해 민주주의 통치체제나 제도적 통치체제에서는 권력의 분화를 통한 견제와 균형의 원리가 작동한다. 네 가지 통치체제에서 정부의 의미는 국가의 통치조직(기관) 전체를 아우른다. 그리고 권력의 분화를 전제하는 통치체제의 경우, 정부는 입법이나 사법 기능과 대비되는 집행기능을 담당하는 조직을 정부로 보는 경우도 있다. 즉, 정부는 입법부, 사법부, 집행부를 아우르는 넓은 의미와 집행부 혹은 정부관료제만을 지칭하는 좁은 의미를 모두 가지고 있다(권영성, 2002: 961 참조). 공간적 차원에서 정부는 중앙정부와 지방정부로 분류될 수 있다. 중앙과 지방정부의 분화가 권력의 계층적 질서에 따라 이루어진 것이라면 중앙집권적 통치체제이며, 권력의 분화 원리에 따라 이루어진 것이라면 지방분권적 통치체제라 하겠다. 그밖에도 컴퓨터 및 정보통신기술의 발달과 함께 오프라인(offline) 정부와 대비되는 온라인(online) 정부 혹은 ‘전자정부’가 등장하였다. 한마디로 요약하면, 정부는 권력을 집행하는 ‘조직 구조’에 초점을 맞추고 있으며, 다양한 유형을 포괄적으로 지칭하는 개념이다.

이상에서 거버먼트의 질을 존재론적으로 살펴보았다. 거버먼트는 과정적 측면과 구조적 측면을 동시에 갖는다. 과정적 측면은 투입측면과 산출측면으로 구성된다. 투입측면은 사회의 권력에 대한 접근을, 산출측면은 정부의 사회에 대한 권력의 행사를 의미한다. 구조적 측면은 제도화된 정부조직의 형태를 의미한다. 거버먼트의 과정과 구조는 사람들에게 영향을 미치며, 사람들은 제도화된 과정과 구조의 요구를 수행하면서 다시 영향을 미친다. 따라서 거버먼트는 과정, 구조, 그리고 사람들의 행태를 포괄한다.

지금까지 거버먼트의 질을 개념적으로 살펴보았다. 여기에서 우리는 거버먼트의 질의 개념체계를 구성하는데 필요한 기준들을 찾아보았다. 거버먼트는 과정(투입-산출), 구조, 그리고 행태로 구성된다. 질은 바름-그름(the right vs. the wrong) 판단, 좋음-나쁨(the good vs. the bad) 판단, 멋짐-추함(the beautiful vs. the ugly) 판단의 차원으로 구성된다. 다음 장에서는 이러한 기준들이 교차하는 곳에서 거버먼트의 질을 평가할 수 있는 속성들을 찾아보고자 한다.

IV. 거버먼트의 질의 다차원성

거버먼트의 질에 관한 논의는 기본적으로 규범적이다. 거버먼트는 과정, 구조, 행태를 아우르는 개념이다. 이들은 그 자체로는 아무런 의미가 없다. 이들에 생명을 불어넣는 것은 바로 이념이다. 이념이라는 기준이 있어야 과정, 구조, 행태가 적절한 것인지 아닌지를 따질 수 있는 것이다. 이념은 거시적 차원에서 국가의 정체를 토대로, 그리고 미시적 차원에서는 행정이념을 토대로 제시될 수 있다. 먼저 거시적 차원에서 대부분의 국가들이 형식적이건 실질적이건 헌법에서 민주주의를 국가의 정체로 규정하고 있기 때문에, 이 글에서는 ‘민주주의적 정치체제’를 대전제로 삼는다. 미시적 차원에서 거버먼트가 수행되는 과정에서 일반적으로 따라야 할 이념들은 행정이념에 대한 논의에서 다루어지고 있다(임의영, 2009). 따라서 거버먼트의 미시적 이념 혹은 속성들을 논의할 때는 행정이념들을 기초로 삼는다. 다만, 이들 이념들을 무작위적으로 나열하는 것은 오히려 개념적 혼돈을 가져올 수 있다. ‘질’은 이미 지적인 것처럼, 의무론적 차원, 목적론적 차원, 그리고 미적 차원에서 논의될 수 있다. 따라서 각각의 차원에서 추구되어야 하는 행정이념들을 살펴보고자 한다.

1. 의무론적 차원: 바른 거버먼트의 조건 탐색

윤리학에서 의무론은 바름이 좋음에 우선한다는 입장이다. 다시 말해서 바름을 위해 어떤 조치들이 취해진다면 그것이 바로 좋은 것이라는 입장이다. 이러한 입장을 대표하는 Kant는 바름을 무조건적인 명령, 즉 정언명령(categorical imperative)으로 정식화하는데, 그 첫째가 자신이 세우고자 하는 삶의 원칙이 보편적인 것이 되도록 행동하라는 것이다. 다시 말해서 자신이 세운 원칙이 합리적인 사람이라면 누구나 타당하다고 생각할 것인지 아닌지를 따져보라는 것이다. 그리고 이러한 정언명령에 따라 구성된 두 번째 정언명령은 인간을 수단이 아니라 목적적 존재로 대우하라는 것이다. 이 명령에 대해서는 모든 사람이 보편적으로 동의할 것으로 본 것이다. 그리고 이러한 인간의 목적성이야말로 인간의 존엄성을 실현하는 길이라는 것이다. 타인의 명령에 수동적으로 따르는 경우, 인간은 수단적 존재

가 된다. 자신이 결정한 것에 스스로 복종할 때 인간은 목적적 존재가 된다. 따라서 목적적 존재는 자율적 존재를 의미한다. 자율성(autonomy)은 자아(self)와 규칙(rule)의 합성어로서 스스로 규칙을 만드는 자기결정과 스스로 복종하는 자기복종을 두 축으로 하는 개념이다. 사실 인간의 자율성에서 인간의 존엄성을 찾은 Kant(백종현 역, 2005)의 논리는 Rousseau(이환 역, 1999)의 정치학적 자치원칙을 윤리학적으로 해석한 것이다. Kant는 자치원칙에서 인간의 존엄성에 대한 보편적인 규범을 도출한 것이다. 그러나 우리의 논의는 거꾸로 진행된다. 인간의 자율성을 실현할 수 있는 정치체제의 원칙은 바로 ‘자치원칙’이라는 것이다. 정치공동체의 구성원으로서 단순히 명령을 받는 것이 아니라 구성원들이 함께 규칙을 만들고, 자신들이 만든 규칙을 준수하는 자치원칙은 공동체를 구성하는 개개인의 존엄성을 보장하는 근간이 된다. 사적 자율과 공적 자치는 상호규정적인 관계에 있다 하겠다.

의무론적 차원에서 ‘자치원칙’은 바로 정치공동체의 정언명령, 즉 바름이다. 그렇다면 자치원칙을 구성하는 요소들은 무엇인가?

정치공동체에서 자치는 구성원들이 스스로 규칙을 정하고, 자발적으로 그것을 준수하는 것이다. 핵심은 공동체 구성원들이 선택한 규칙이 그들 자신의 정치적 삶을 지배하는 것이다. 따라서 ‘법의 지배’(Rose, 2004; O'Donnell, 2004)는 자치원칙의 근간을 이루는 이념이라 하겠다. Platon이 말하는 ‘지혜의 지배(rule of wisdom)’는 철인왕과 대중의 지적 불평등성, 신정체제에서 말하는 ‘신의 지배(rule of God)’는 신과 인간의 존재론적 불평등성, 그리고 ‘사람의 지배(rule of man)’는 지배자와 피지배자의 인격적 불평등성을 전제하기 때문에 인간의 목적성을 보장할 수 없다. 그에 반해 법의 지배는 법 앞에서 평등한 존재로서 인간을 전제하기 때문에 인간의 목적성을 보장하는데 상대적으로 유익하다. 개개인은 자신들이 선택한 공동체 전체의 의지인 법을 자발적으로 준수함으로써 정치적 차원의 자치와 개인적 차원의 자율을 동시에 실현할 수 있을 것이다.

다양한 사람들이 함께 살아야 하는 정치공동체에서는 선택이 이루어지지 않을 수 없다. 그 선택의 방식 역시 인간의 존엄성을 보장하는 방식이어야 할 것이다. Aristoteles의 고전적인 도식에 따르면, 통치체제는 군주정, 귀족정, 민주정으로 유형화가 가능하다. 군주정은 군주 1인에 의해, 귀족정은 소수의 귀족에 의해, 그리

고 민주정은 다수의 공동체 구성원에 의해 선택이 이루어지는 체제이다. 군주정과 귀족정에서는 ‘지혜의 지배’, ‘신의 지배’, ‘사람의 지배’가 이루어질 가능성이 크다. 특히 사람과 사람의 불평등성을 당연한 것으로 받아들일 수 있다. 따라서 이들은 인간의 목적성을 실현하는데 근원적으로 한계를 가질 수밖에 없다. 반면, 민주정은 다수의 지배로서 공동체 구성원 자신들의 선택을 전제하기 때문에 인간의 목적성을 보장하는데 상대적으로 유리한 체제라 하겠다. 정치공동체에서 만장일치는 거의 불가능하다. 따라서 다수의 의지가 선택의 근거가 되는 것은 불가피하다 하겠다.

정치공동체의 구성원들이 민주적 절차를 통해 선택된 규칙에 복종하는 일련의 과정은 자치원리의 핵심이다. 그러다 보니 당연히 두 가지 측면에 주목하게 된다. 하나는 투입 측면에서 참여와 관련된 것이고, 다른 하나는 산출 측면에서 책임성/반응성이다. 공동체에서 선택되는 규칙들은 구성원 모두에게 적용되는 것이다. 결정과정에서 선택될 규칙과 관련된 모든 구성원들이 그 과정에 참여하는 것은 당연하다 하겠다. 정치공동체의 규모나 결정해야 할 문제의 성격에 따라 참여의 방식은 다양하게 선택될 수 있다. 참여의 방식이 어떠한 형태를 띠건, 중요한 것은 그것이 배제적(exclusive)이 아니라 포용적(inclusive)이어야 자치원칙을 충실히 실현시킬 수 있다는 것이다(Young, 2000). 즉, 투입에 있어서 정치적 평등이 보장되어야 한다는 것이다. 다음으로 책임성/반응성은 정부가 공동체 구성원의 요구에 적절히 응답하고, 해야 할 일을 수행해야 함을 의미한다. 투입만 있고, 산출이 없다면, 그것은 자치원칙의 실현을 불가능하게 만들 것이다. 참여적 요구에 대해 어떤 형태로든 선택 혹은 반응을 보이는 것은 정부의 당연한 책임이다.

법의 지배, 민주성, 참여와 책임/반응은 어떤 상황에 대한 정보와 지식을 내용으로 한다. 정보와 지식이 독점되거나 왜곡된다면, 합당한 자치를 보장할 수 없다. 일반적으로 관료제가 갖는 위험을 전문적 정보 및 지식의 독점과 비밀주의에서 찾고 있다. 정보의 독점과 비밀주의는 관료조직을 특권집단화함으로써 사회를 일종의 계층적 질서로 재구조화하게 된다. 그렇게 되면 관료계급에 의한 사회의 지배라는 반자치적인 결과를 가져올 수 있다. 따라서 정보와 지식의 ‘공유’는 자치의 중요한 조건이 아닐 수 없다. 이러한 의미에서 정보의 공개와 접근가능성을 강조하는 투명성(transparency)은 자치원리를 실현하는 중요한 이념이라 하겠다.¹²⁾

자치원칙을 충실하게 실현하는데 적합한 조직형태는 어떤 것일까? 하나의 답을 찾는 것은 불가능하다. 그러나 일반적인 상황, 즉 공동체구성원의 다양성과 공적인 사무의 다양성을 고려할 때, 획일화된 중앙집권적 조직형태보다는 분권화된 조직형태가 상대적으로 자치원칙을 실현하는데 적절한 것으로 보인다. 정치적 투입 창구를 다양화하고, 조직 내에서 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 하고, 조직구성원의 조직 활동이 단지 수단적으로 전락하는 것을 어느 정도 막을 수 있는 조직형태는 분권화된 구조(decentralized structure)라 하겠다.

그렇다면 자치원칙을 실현하는데 요구되는 조직구성원의 태도는 어떠한 것이어야 할까? Kant에 의하면, 정언명령은 이해관계와 같은 조건을 초월하여 따라야 하는 원칙이다. 이러한 차원에서 보면, 공무원에게는 거버먼트의 투입과 산출측면에서 이해관계가 개입하여 선택이나 집행과정이 왜곡되지 않도록 해야 할 의무가 있다. 이러한 태도를 일반적으로 불편부당성 혹은 공정성이라 부른다. 자치원칙을 실현하고, 더불어 인간의 존엄성을 보장하는 정도는 공무원들이 불편부당성 혹은 공정성의 이념에 충실한 정도와 비례관계에 있다고 하겠다.

2. 목적론적 차원: 좋은 거버먼트의 조건 탐색

윤리학에서 목적론은 좋음(善)이 바름(正)에 우선한다고 보는 입장이다. 다시 말해서 좋음을 위해 어떤 조치들이 취해진다면 그것이 바로 바름(正)이라는 입장이다. 사실 의무론은 좋음의 내용이 사람마다 다르고 상대적이기 때문에, 보편적인 윤리적 원칙을 구상하는 것이 불가능하다는 인식을 깔고 있다. 그러한 인식은 여전히 유효하다. 그렇다고 의무론이 목적론보다 보편성을 갖기 때문에 우월한 입장이라고 말할 수는 없다. 왜냐하면 사람들의 행동은 의무에 기초하기도 하지만 목적에 기초하기도 하기 때문이다. 그것은 거버먼트의 질을 말할 때도 마찬가지이다. 의무론적 측면에서의 이념들은 거버먼트의 형식에 초점을 맞추고 있다면, 목적론적 측면은 거버먼트의 내용에 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 보면, 목적론

12) Transparency International: The Global Coalition Against Corruption에서 Transparency International's Corruption Perceptions Index(CPI)를 활용하여 200여 개 국의 부패인지 수준을 순위화하고 있다(<http://www.transparency.org>).

적 차원에서 논의는 거버먼트가 내용적으로 추구하는 바가 무엇인지를 밝히는 데서 시작되어야 할 것이다. 그런데 그것은 하나가 아니라 다양할 수밖에 없다는 문제가 있다. 따라서 우리가 대전제로 삼고 있는 민주주의를 주장하는 몇 가지 대표적인 입장들에서 거버먼트가 내용적으로 추구하기를 바라는 것이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 여기에서는 자유주의(liberalism), 공리주의(utilitarianism), 공화주의(republicanism), 그리고 사회주의(socialism)를 논의 대상으로 삼는다.

첫째, 자유주의의 입장이다. 자유주의는 기본적으로 개인의 권리를 그 무엇보다도 우선하는 것, 즉 절대적인 것으로 본다. 개인의 권리는 생명권, 자유권, 재산권을 말한다. 그런데 사람들이 악하거나, 선하거나, 아니면 선악을 말할 수 없는 상태에 있더라도, 그들은 의도적이건 비의도적이건, 의식적이건 무의식적이건 서로에게 좋은 영향뿐만 아니라 나쁜 영향을 줄 수 있다. 특히 나쁜 영향은 개인의 권리에 해를 끼치는 것을 말한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 조정의 기구가 필요하다. 이것이 바로 거버먼트이다. 거버먼트는 결국 개인의 권리를 보호하기 위한 도구로서 인식된다. 거버먼트는 개인의 권리를 보호한다는 조건 혹은 한계 안에서만 유의미한 것이 된다. 비록 좋은 의도에서 그 범위를 넘어서서 거버먼트가 작동하게 되더라도, 개인의 권리를 침해하는 것으로 본다. 개인의 권리는 좋은 것이며, 그것을 실현하기에 적합한 거버먼트가 바른 것이다. 개인은 권리를 가지며, 그 권리는 평등하게 배분되어야 한다. 따라서 공무원들은 개인들을 불평부당하게 대우해야 한다. 요약하면, 자유주의의 핵심적인 이념은 기본권(basic rights) 혹은 시민적 자유(civil liberties)이다.¹³⁾ 그것을 이루기 위한 정부는 기능적으로 구조적으로 작아야 한다. 그리고 공무원은 중립적이어야 한다.

둘째, 공리주의의 입장이다. 사실 공리주의는 자유주의와 맥락을 같이 하는 것으로 따로 논의하는 것이 적절하지 않은 것으로 보일 수도 있다. 그러나 고전적 공리주의는 자유주의와 일치하는 면과 함께 중요한 차이를 가지고 있다. 공리주의는 개인의 행복¹⁴⁾에 절대적인 중요성을 부여한다. 이러한 측면에서 개인의 권리

13) 보수적인 단체인 Freedom House에서는 매년 각 국가의 자유 수준을 평가하여 발표하고 있다. (<http://www.freedomhouse.org>)

14) 공리주의에서 행복은 쾌와 고통의 가감에 의해 계산된다. 그러다 보니 경제학적으로 행복은 효용이라는 개념으로 재정의된다. 행복의 총량은 효용의 총량으로 해석되곤 한다. 후생주의적 경제학은 공리주의의 전통을 따르고 있다고 하겠다. 그러나 최근에는 행복지수를 개발하

에 절대적 중요성을 부여하는 자유주의와 일치하는 것으로 보인다. 이 부분만 부각시켜서 보면, 쾌와 고통의 가감을 통해 계산되는 ‘개인’의 행복총량을 극대화할 수 있는 선택이 윤리적으로 합당하다. 그러나 공리주의는 그러면서도 동시에 ‘사회’의 행복총량에 절대적인 중요성을 부여한다. 이러한 측면에서 가장 바람직한 사회 상태는 최대다수가 최대의 행복을 느끼는 경우, 다시 말해서 사회의 행복총량이 극대화되는 경우이다. 거버먼트는 사회의 행복총량이 극대화될 수 있도록 작동할 때, 바른 것이 된다. 따라서 사회의 행복총량을 극대화하기 위한 정책적 선택과 정부의 설계가 요청되는데, 그것은 상황의존적일 수밖에 없다. 자유주의와는 달리 거버먼트가 기능적으로 구조적으로 작아야만 한다고 주장하지 않는다. 사회의 행복총량을 극대화되는데 유리하다면, 거버먼트의 규모를 축소시킬 수도 있고 확대시킬 수도 있다. 따라서 공무원들에게는 불편부당성보다는 사회의 행복총량을 극대화하는데 가장 능률적/효과적인 대안을 선택하는 것이 무엇보다 중요한 행동의 근거가 된다. 요약하면, 공리주의의 핵심은 사회의 행복총량을 극대화하는 것이다. 이를 이루기 위한 정부의 구조는 전략적으로 선택된다. 그리고 공무원들의 행태는 능률적/효과적이어야 한다.

셋째, 공화주의의 입장이다. 개인의 권리의 기원을 천상에서 찾는 자유주의와는 달리 공화주의는 지상의 정치공동체에서 찾는다. 따라서 공동체가 공유하고 있는 가치 혹은 공동선(common good)은 개인의 권리가 분배되고 행사되는 방식을 선택하는데 결정적인 영향을 미친다. 그런데 공동선은 주어진 것이기도 하고, 만들어지는 것이기도 하다. 즉, 공동선은 구성원들의 정치적 참여과정에서 확인되기도 하며, 수정되기도 하는 것이다. 따라서 공화주의는 공동체 구성원들의 적극적인 참여와 소통을 무엇보다도 중요하게 생각한다. 이러한 의미에서 공화주의는 개인과 집단의 조화를 추구하는 정치원리라 하겠다. 공화주의는 반집단적이면서 동시에 반원자적인 특성을 갖는다. 공화주의의 구성주의적 성격 때문에 그 무엇보다도 정치적 평등이 중요한 의미를 갖는다. 그리고 참여를 통해 이루어진 선택에 대해 공동체 구성원 스스로 책임지는 자치의 원칙이 강조된다. 요약하면, 공화

고 측정하는 시도가 이루어지고 있다. 이 경우는 행복을 심리적인 상태로 보고 있다. 흥미로운 것은 심리적 상태로서의 행복은 경제적 발전이나 효용의 극대화와 정비례의 상관관계를 갖지 않는다는 것이다.

주의적 관점에서 공동선이 최고의 가치며, 그것을 실현하는데 적절하게 작동하는 거버넌트가 바른 것이다. 정부의 구조는 사회의 다양한 투입을 수용할 수 있는 분권화된 형태가 바람직하다. 그리고 공무원의 행태는 사회 구성원들의 참여와 의견을 존중하는 민주적 태도가 무엇보다 바람직하다.

넷째, 사회주의의 입장이다. 사회주의는 실질적 의미의 평등을 무엇보다 중요한 가치로 삼는다. 평등이 실질적으로 보장될 때, 자유 역시 실질적으로 보장될 수 있다는 것이다. 특히 경제적 불평등으로 인해 사회적 관계가 계층화 내지 계급화 되면, 자유는 형식적인 것이 되고 만다는 것이다. 그런데 일반적으로 욕구충족 기제로서 자본주의체제는 그 효율성에도 불구하고, 경제적 불평등을 확대·심화시키는 특성을 갖기 때문에, 전적으로 그것에 의존하는 것은 개인적 자율과 정치적 자치를 실현하는데 심각한 장애요인이 된다. 따라서 사회주의는 계획(planning)과 재분배(redistribution)를 통해 자본주의가 가져올 수 있는 불평등을 극복하고자 한다. 이를 통해 사회경제적 평등을 실현하게 되면, 개인의 자율과 정치적 자치가 자연스럽게 보장되고 실현될 수 있다고 본다. 따라서 개인이 인간적 삶을 향유하는데 필요한 노동, 교육, 보건복지 등의 최소치를 보장하는 것, 즉 사회적 권리(social rights)를 보장하는 것을 중요하게 여긴다. 요약하면, 사회주의의 관점에서 평등은 최고의 가치이며, 이를 실현하는데 적절하게 작동하는 거버넌트가 바른 것이다. 정부는 계획과 재분배를 실현하기 위해 구조적으로 커야 하며, 공무원은 형평성을 추구하는 태도를 취하는 것이 바람직하다.

3. 미적 차원: 멋진 거버넌트의 조건 탐색

미는 이성적 차원에서 논의될 수도 있으며, 또한 감성적 차원에서 논의될 수도 있다. 가령 미의 본질에 대한 지식을 가지고 대상을 봄으로써 미적 가치를 판단할 수 있다. 그것은 비평이 될 것이다. 반면 순수하게 감성적으로 대상을 보면서 느끼는 미적 경험에 초점을 맞출 수 있다. 그것은 감상이 될 것이다. 또한 미의 문제는 윤리적 차원에서 논의될 수도 있으며, 그렇지 않을 수도 있다. 윤리적 차원에서 진과 선에서 미의 원천을 찾을 수 있다. 이 경우 미의 문제는 윤리학의 대상이 된다. 반면 모든 이해관계나 규범적 요구를 괄호로 묶고 대상을 드러나는 그대로 체험

하는데 초점을 맞출 수도 있다. 이 경우 미는 윤리학의 대상이 될 수 없다. 미에 대한 이러한 입장의 다양성 때문에 미적 차원에 대한 논의는 미에 대한 이론적 입장들에 기초해서 멋진 거번먼트의 조건을 탐색하고자 한다. 여기에서는 고전적 객관론과 그에 대한 비판적 대안으로 등장한 취미론과 미적 태도론을 중심으로 살펴본다(오병남, 2004; 미학대계간행회, 2007 참조).

첫째, 고대 그리스에서부터 르네상스 이후까지 미 이론을 주도한 것은 객관론이다. 이 입장에서는 미를 감각이나 상상에서 ‘느끼는 것’이 아니라 관조와 이성적 사유를 통해 ‘아는 것’이라 본다. 형이상학적 사유를 통해 도달한 미의 본질은 ‘완전성’이며, 그것은 ‘비례’와 ‘조화’를 통해 실현된다고 본다. 이러한 의미에서 보면, 미는 보는 사람에 따라 다르게 느껴지는 것이 아니라 객관적으로 존재한다. 객관론은 미를 진, 선과 본질은 하나이면서 다른 이름을 가진 것으로 본다. 심지어는 성(聖)과 일치시키기도 한다. 한마디로 객관론은 미를 이성과 마음에 의해 파악되는 객관적인 형식적 성질로 보며, 찬미적이다. 객관론에 따르면, 멋진 거번먼트는 거번먼트의 본질을 완벽하게 실현하는 것, 다시 말해서 거번먼트가 갖추어야 할 바른 속성들과 좋은 속성들이 비례와 균형의 원리에 따라 조화를 이루는 상태라 하겠다. 고전적 미의 개념을 따르고 있는 르네상스 화가 Lorenzetti의 ‘좋은 거번먼트의 상징’은 이념들의 비례와 균형이 실현된 조화로운 도시국가의 모습을 표현한 것이다. 각각의 가치 자체보다는 가치들이 비례와 균형 속에서 보여주고 있는 전체의 조화로운 이미지가 바로 멋진 거번먼트라 하겠다.

둘째, 미적 자극을 받아들일 준비가 되어 있는 주관의 미적 감각을 전제하는 취미론이다. 객관론은 미의 본질이 인간의 주관 저 너머에 존재하는 것으로 전제한다. 그러나 취미론은 미의 본질을 찾아가는데 있어서 주관의 미적 감각을 부각시킨다. 따라서 취미론은 미적 감각을 자극하는 대상의 성질이나 속성에 주목한다. 취미론에 따르면, 인간은 마음속에 미를 느낄 수 있는 내적인 감각을 가지고 있으며, 이러한 감각을 자극하는 외적 대상이 존재할 때, 즐거움과 같은 미적 지각을 하게 된다. 조화로우며, 우아함, 숭고함 등과 같은 속성이 미적 감각을 자극하는 것으로 제시된다. 취미론은 미적 감각과 외적 대상이 상응함으로써 미적 지각이 발생하는 것으로 보기 때문에 객관론과 다르며, 순수하게 주관적 감각만을 강조하는 입장과도 다르다고 할 수 있다. 그러나 취미론은 절충적 특성 때문에 객관론과

주관론의 입장을 동시에 가지며, 양자가 가지고 있는 한계를 동시에 보이기도 한다. 가령 미적 감각을 자극하는 조화로움, 우아함, 숭고함이 모든 사람들의 미적 감각을 똑같이 자극할 수 있다고 말하는 것은 불가능하다. 취미론에 의하면, 미적 지각을 불러일으키는 거변먼트의 성질을 찾아 실현할 때, 멋진 거변먼트가 될 수 있다. 바른 속성들, 좋은 속성들의 조화로움, 우아함, 숭고함 등이 멋진 거변먼트의 미적 속성이라 하겠다.

셋째, 순수한 미적 경험을 강조하는 현상론, 혹은 미적 태도론이다. 이는 대상을 대상이 보이는 대로, 들리는 대로, 혹은 느껴지는 대로 단순히 향수하기 위해서 주목하는 경우에 초점을 맞춘다. 미적 태도는 모든 이해관계를 괄호로 묶고, 드러나는 대상 자체를 주목하고 관조하는 것이다(Stolnitz, 오병남 역, 1991: 38). 미적 대상은 대상 그 자체가 아니라 ‘드러나는’ 대상, 즉 현상적 대상을 말한다. 이러한 의미에서 보면, 자연이나 예술 작품뿐만이 아니라 세상의 모든 것들이 미적 대상이 될 수 있다. 그리고 미적 태도론은 미적 감수성이 “우리가 행하는 모든 것과, 접하는 모든 대상, 그리고 이 세계의 모든 국면들에서 새로운 관심을 창조하는데”[Warbeke, 1951: 19(Stolnitz, 오병남 역, 1991: 51에서 재인용)] 기여할 수 있다고 본다. 이는 무엇보다도 주관적인 미적 체험에 방점을 찍고 있다. 그러다 보니 일견 상대주의로 빠질 가능성을 배제할 수 없다. 미적 태도론에 따르면, 거변먼트는 설명이나 이해 혹은 윤리적 원리들을 추구하는 과학적 혹은 규범적 연구의 대상일 뿐만 아니라 즐거움을 줄 수 있는 미적 체험 혹은 경험의 대상일 수 있다. 미적 체험은 감성적이기 때문에 과학적, 규범적 연구에 영향을 미칠 수 있다. 그러한 영향은 거변먼트에 대한 기존의 관념에 대한 파괴와 창조를 유인하는 자극제가 될 수 있다. 이렇게 본다면, 미적 태도론은 거변먼트의 질을 연구할 수 있는 지평을 넓히는 계기를 제공할 수 있을 것이다.

V. 나가며

행정학의 기본적인 개념에 대한 성찰은 행정학의 주제나 방법에 대한 재고찰을 가능하게 한다는 점에서 중요한 의미를 갖는 것으로 보인다. 그러한 점에서 거변

먼트의 질에 대한 개념적 성찰은 행정학의 주제나 방법에 대해 의미 있는 고민을 자극하는 계기가 될 수 있다고 본다. 두 가지 측면에서 거번먼트의 질에 대한 논의가 갖는 의미를 제시하는 것으로 이 글을 마무리 하고자 한다.

첫째, 거번먼트의 질에 대한 논의를 통해서 거번먼트의 개념이 갖는 포괄성에 주목하게 된다. 이것은 행정학의 연구대상이 포괄적이라는 사실을 새삼 확인하게 만든다. 행정학의 연구대상이 정부라는 조직구조에만 국한된 것이 아니라 통치라는 정부와 환경 간의 동태적인 과정을 아우르고 있다는 것이다. 특히 통치개념은 거번먼트가 정당성을 생명으로 한다는 것을 시사한다. 행정학의 고전적인 어법으로 말하자면, 거번먼트를 구성하는 정부조직과 통치과정은 곧 행정과 정치의 일원성을 보여주고 있는 것이다. 그리고 거번먼트는 시장성을 지향하는 행정학의 흐름에 대해 통치과정의 중요성을 상기함으로써 정치적 정당성이나 공공성의 문제가 행정학의 보다 본질적인 과제가 되어야 함을 보여준다.

둘째, 거번먼트의 질에 대한 개념적인 성찰을 통해서 거번먼트를 연구하기 위한 방법이 보다 다양하게 개발될 필요가 있음을 보게 된다. 거번먼트의 질에 대한 연구가 대체로 지표의 개발과 측정, 그리고 의도했던 하지 않았던 결과적으로 국가 간의 순위를 매기는 데 집중되고 있다. 그러나 개념적인 차원에서 본다면, 거번먼트는 다양한 차원에서 입체적으로 연구되어야 할 주제임에 틀림없다. 양적 방법은 말할 것도 없고, 다양한 질적 방법과 규범적인 연구를 시도할 필요가 있으며, 심지어는 미학적 차원에서의 비평적 연구까지도 가능하리라 본다. 이처럼 방법론이 개방된다면, 거번먼트의 질에 대한 연구는 행정학의 새로운 장을 열 수 있는 계기를 제공할 수도 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 권영성. 2002. 《헌법학원론》. 서울: 법문사.
 미학대계간행회. 2007. 《미학의 문제와 방법, 미학대계 2권》. 서울: 서울대학교출판부.
 오병남. 2003. 《미학강의》. 서울: 서울대학교출판부.
 임의영. 2009. “행정이념의 이해.” 이민호·윤수재·채종원(편저), 《한국행정이념과 실용행정》, 145-177. 서울: 법문사.

- 허영. 2008. 《헌법이론과 헌법 (신2판)》. 서울: 박영사.
- Apter, D.E. 1979. Government. in D.L. Sills(ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol.6, The Macmillan Company & The Free Press.
- Barros, R. 2008. “독재와 법의 지배: 칠레 피노체드 정권에서 규칙들과 군부세력.” J. Maravall & A. Przeworski 편, 《민주주의와 법의 지배》, 안규남·송호창 옮김, 321-368. 서울: 후마니타스.
- Kant, I. 2005. 《윤리형이상학 정초》, 백종현 역, 서울: 아카넷.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P. 1999. *Governance Matters*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2196, Washington, D.C.: World Bank.
- Kaufman, D, Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank Policy Research Working Paper Series No.5430. Washington, D.C.: World Bank.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Vishny, R. 1999. “The Quality of Government.” *Journal of Law, Economics and Organization* 15(1): 222-279.
- Leftwich, A. 1993. “Governance, Democracy and Development in the Third World.” *Third World Quarterly* 14(3): 605-624.
- Longo, F. 2008. “Quality of Government: Impartiality Is Not Enough.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21(2): 191-196.
- O'Donnell, G. 2004. “Why the Rule of Law Matters.” *Journal of Democracy* 15(4): 32-46.
- Polzer, J. 2002. “Ambrogio Lorenzetti's ‘War and Peace’ Murals Revisited: Contributions to the Meaning of the ‘Good Government Allegory’.” *Artibus et Historiae*. 23(45): 63-105.
- Rhodes, R.A.W. 2000. “Governance and Public Administration.” J. Pierre(ed.), *Debating Governance*, 54-90. New York: Oxford University Press.
- Rose, J. 2004. “The Rule of Law in the Western World: An Overview.” *Journal of Social Philosophy* 35(4): 457-470.
- Rothstein, B. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. University of Chicago Press.
- Rothstein, B. and Teorell, J. 2005. *What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions*. QoG Working Paper Series. The QoG Institute.
- Rothstein, B. and Teorell, J. 2008a. “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions.” *Governance: An International Journal of Policy,*

- Administration, and Institutions 21(2): 165-190.
- Rothstein, B. and Teorell, J. 2008b. "Impartiality as a Basic Norm for the Quality of Government: A Reply to Francisco Longo and Graham Wilson." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21(2): 201-204.
- Rousseau, J.J. 1999. 《사회계약론》, 이환 역, 서울: 서울대학교출판부.
- Stolnitz, J. 1991. 《미학과 비평철학》, 오병남 역, 서울: 이론과 실천사 [*Aesthetics and Philosophy of Art Criticism—A Critical Introduction*. The Riverside Press, 1960].
- Warbeke, J.M. 1951. *The Power of Art*. New York: Philosophical Library.
- Williams, D. and Young, T. 1994. "Governance, the World Bank and Liberal Theory." *Political Studies* 42(1): 84-100.
- Wilson, G. 2008. "The Quality of Government." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21(2): 197-200.
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-term Perspective Study*. Washington D.C.: World Bank.
- Young, I.M. 2000. *Inclusion Democracy*. Oxford University Press. <http://www.merriam-webster.com/dictionary>