

# 서양 근대 행정개념의 기원에 대한 계보학적 연구: 아렌트, 푸코, 아감벤을 중심으로\*

이문수\*\*

본 논문은 아렌트, 푸코, 그리고 아감벤의 저작들 속에서 행정 개념의 계보학적 연원을 추적하는 것을 목적으로 한다. 막스 베버에 따르면 근대적 행정은 사람들이 신화, 종교, 전통에서 삶의 의미를 찾았던 시대와의 단절의 결과로 나타난 것이다. 그러나 아렌트, 푸코, 아감벤 모두 이와 같은 설명을 거부한다. 그들의 강조점이 어디에 놓이던 간에 현대의 행정은 비록 개념적인 것이지만 과거 전통의 유산인 것이다. 즉, 아렌트에게 현대의 행정은 고대 그리스에서의 가정에 대한 관리의 현대적 변용인 것이고, 푸코에게 행정은 중세의 사목 권력이 세속 권력과 결합하면서 등장하는 것이다. 아감벤에게 현대 행정의 의미는 서양의 철학과 기독교를 괴롭혔던 본질과 행동, 선형성과 내재성의 필연적인 충돌을 극복하려는 시도에 뿌리를 둔 것으로, 군림하지만 통치하지 않는 절대자(신 또는 주권자)의 위상을 유지시키면서 현실의 무질서를 극복하려는 시도에서 나오는 것이다. 결국 우리는 이와 같은 논의를 통해서 행정 개념에 내재하는 특정한 목적이나 가치를 파악할 수 있고 이를 무시하는 행정에 대한 연구는 태생적 한계를 지닐 수밖에 없는 것을 알 수 있다.

주제어: 행정 개념, 한나 아렌트, 미셸 푸코, 조르지오 아감벤

## I. 머리말

아리스토텔레스로부터 루소를 거쳐 아렌트에 이르는 서양의 정치철학에서 인

\* 본 연구는 대구가톨릭대학교 교내연구비(과제번호: 20131144) 지원으로 이루어진 것임.

본 논문에 대하여 사려 깊은 논평을 해 주신 심사위원 선생님들께 감사의 말씀을 전합니다.

\*\* 미국 조지아 대학에서 박사학위를 취득하고, 현재 대구가톨릭대학교 행정학과 교수로 있다. 관심분야는 행정철학, 행정윤리 등이다(mslee@cu.ac.kr).

간의 삶이 영위되는 곳은 가정(household)으로 이해될 수 있는 오이코스(oikos)와 정치적 공동체인 폴리스(polis)로 구분된다고 보는 것이 일반적인 견해였다. 여기서 가정은 인간의 생물적인 생존과 번성 그리고 물질적 행복이 추구되는 장소로서 “필요(necessity)”의 논리에 따라 구성되고 폭력이 허용되는 특징을 지녔다면, 폴리스는 시민으로서의 개인들이 공동체의 의사결정에 평등하게 참여하는 장소로서 “자유(freedom)”의 논리에 따라 구성되고 대화와 설득을 수단으로 사용한다는 특징을 지니고 있다. 인간의 삶의 조건을 이와 같이 보는 관점에 따르면, 가정의 영역이 비록 사람들의 생물적인 삶 자체를 보장하고, 그럼으로써 개인들의 정치적 활동을 가능하게 만드는 기초적인 조건을 형성하는 영역이지만, 인간이 다른 사회적 동물과 근본적으로 차이를 보이는 것은 바로 그들이 폴리스에서 누구와도 다른 자신의 특수성을 드러내 보이면서 공동체의 의사결정에 자유롭고 평등하게 참여한다는 사실에 있다.

본 논문은 인간의 삶의 영역을 오이코스와 폴리스로 구분하여 보는 서양의 정치철학적 전통에서 행정(administration)이라는 또 다른 삶의 영역이 어떻게 개념화되고 이해되어 왔는가를 밝히려는 목적에서 시작되었다. 우리가 현재 암묵적으로 전제하고 있는 행정의 의미, 즉 ‘국가 목적을 실현하기 위한 사람과 물자의 관리’라는 의미로서의 행정의 영역은 분명 오이코스의 영역도 폴리스의 영역도 아닌 독자적 특징을 지닌 영역으로 볼 수 있다. 행정에서 관리의 측면을 강조한다면 ‘가정의 관리’를 의미하는 오이코노미아(oikonomia)와 행정의 유사성을 말할 수 있겠지만 행정이 지니는 공공성(publicness)을 무시하는 것이 되며, 반대로 행정에서의 공공성을 강조하면서 그것과 폴리스와의 유사성을 말하는 것은 행정이 지니는 강제성과 관리의 측면을 축소시키는 것이 된다. 이와 같이 새로운 영역으로서의 행정의 영역을 전제한다면, 우리가 가지게 되는 중요한 질문은 과연 언제, 누구에 의해서, 어떠한 이유로 오이코스와 폴리스와 구분되는 또 다른 영역으로서의 행정이 인지되고, 개념화되고, 정당화되었는가 하는 것이다.

이와 같은 질문에 대한 답을 찾아가는 과정에서 본 논문은 우리에게 가치 있는 역사적, 철학적, 정치적 통찰과 동시에 풀기 어려운 과제를 제시한 세 사람의 정치사상가의 저술에 의존하면서 행정 개념의 출현 문제에 접근할 것이다. 이들은

한나 아렌트(Hannah Arendt), 미셸 푸코(Michel Foucault), 그리고 조르지오 아감벤(Giorgio Agamben)으로서, 모두 20세기의 비극적 사건들이 나타나게 된 원인들에 대하여 기존의 주장들과는 다른 견해를 제시하면서 계보학적인 연구를 통해서 현대 사회가 보여주는 여러 가지 문제들의 역사적 근원에 접근하려고 시도한 학자들이다<sup>1)</sup>. 본론 부분에서 명확히 하겠지만, 행정 개념의 생성에 대한 연구에서 이들의 작업에 대한 치밀한 연구가 중요한 이유는 이들 모두 비록 행정이라는 어휘를 자주 사용하고 있지는 않더라도 근대에 들어오면서 사회 또는 인구의 관리라는 의미로서의 행정이 출현하는 것에서 전시대와는 다른 형태의 권력의 출현과 사람들의 삶이 새로운 형식으로 조직화되는 원인을 찾고 있기 때문이다.

그래서 아렌트(1998: 28)는 19세기의 “사회의 등장(rise of the social)”은 오이코스와 폴리스와 구분되는 “전국가적 가정관리 행정(nation-wide administration of housekeeping)”이라는 의미로서의 행정의 등장을 결과했다고 하면서, 그것이 20세기에 등장하는 전체주의와 어떤 연관을 지니는지를 예리하게 분석하고 있다. 반면, 푸코는 국가 관리로서의 행정의 기원을 17-18세기로 앞당기는데, 그 이유는 이때가 되면 죽일 수 있는 힘으로 상징되는 주권적 권력과 대비되는 인구를 대상으로 사람들의 삶 자체를 총체적으로 그리고 생산적으로 관리하는 생명권력(biopower)이 등장하기 때문이다. 그러나 행정의 기원에 대하여 누구보다도 신선한 주장을 하는 학자는 아마도 아감벤일 것이다. 푸코가 현대의 행정권력으로 발전하는 생명권력의 시원을 서양 중세시대의 사목권력(pastoral power)에서

---

1) 행정 개념의 역사를 탐구하는데 왜 다른 사람이 아닌 위의 세 학자의 연구에 주목해야 하는가 하는 질문이 있을 수 있다. 그 이유는 위 세 학자 모두 서로 상이한 이론적 배경 아래에서 권력을 소수가 다수를 지배하려는 목적이 아니라 (과학 또는 효율이라는 이름으로) 사람이나 물자를 관리하는 목적으로 사용될 때 생기는 결과의 역사적 중요성을 강조한다는 사실이다. 그러므로 이들에게 왜, 어떠한 과정을 거치면서 정치권력(주권)과는 비견되는 행정권력(생명권력)이 탄생하였는가 하는 것은 가장 중요한 연구문제가 되었던 것이다. 이들에게 19세기 후반 복잡한 사회, 경제적 변화에 대응하여 정치와 구분되는 독자적 영역으로 행정의 영역이 형성되었다는 전통 행정학적인 주장은 근대 세계에서의 행정이 담당한 진정한 역할을 보지 못할뿐더러, 고대, 중세, 근대에 이르는 시기 동안, 때로는 교회의 교리와 조직 안에 또는 군림하지만 통치하지 않는 군주의 영광 속에, 현대 행정 개념의 싹이 잠재하고 있었다는 사실에도 눈을 감는 것이다.

찾으면서 신학적 요소를 행정의 기원에 대한 연구에 처음으로 도입했다면, 아감벤은 몇 걸음 더 나아가서 정치신학과 비견되는 행정신학을 주장하고 있다. 즉 현대 행정의 궁극적 기원은 중세나 근대가 아닌 고대, 특히 2-4세기 서양에서 기독교를 하나의 논리적인 종교이념으로 체계화, 합리화하고자 교부들이 완성한 ‘삼위일체설(trinitarian doctrine)’에 있다는 주장을 하고 있다. 이와 같은 아감벤의 주장은 서양 정치사의 아포리아인 “왕은 군림할 뿐 통치하지 않는다 (the king reigns but does not govern)”에 대한 답을 찾기 위한 계보학적 연구에서 나온 것으로, 본 논문은 일반적 행정학자의 상식으로는 언뜻 이해하기 어려워 보이는 아감벤의 주장을 분석하는데 상당부분 할애될 것이다.

왜 행정의 기원을 추적, 분석하면서 난해한 사상가들의 텍스트를 독해하는, 보기에 따라서는 다소 고답적이며 현학적인 접근을 취해야 하는 것일까? 그 이유는 행정이라는 개념은 단지 필요에 따라 생성된 중립적, 몰가치적 개념이 아니라 특정한 권력관계, 가치와 의미내용을 개념 내부에 지니면서 역사적으로 진화했다는 사실을 정확하게 인식할 필요성 때문이다. 이는 달리 말하면 우리가 현재 쓰는 행정 개념 속에는 그것이 처음 생성됐을 때 지니고 있던 의미가 도장처럼 각인되어 있다는 말이다.

아렌트에게 행정은 사회라는 괴물과 같은 실체가 등장하면서 비로소 성립된 개념이며, 오이코스의 공간적 확대와 폴리스의 축소와 맞물리면서 발전한 것으로, 인간의 자유로운 행위(action)가 지배하는 세계가 축소되면서 노동(labor)이나 작업(work)이 인간의 조건의 되는 세계로 전환되는 것을 전제로 하고 있다. 푸코에게 행정은 국민 ‘각자와 모두’를 대상으로 그들을 자본주의적 생산관계의 정착과 발전에 기여하게끔 생산적이고 적극적인 방식으로 규율화, 조직화, 주제화, 정상화(normalization)시키는 임무를 지니면서 발전한 것으로, 행위에 행위를 가한다는 의미의 통치성(governmentality)과 밀접한 관련을 지니면서 발전한 개념이다. 반면 아감벤에게 행정은 존재론적 의미라는 관점에서 형이상학적인 특징을 지니고 있는 철학적 개념이다. 즉, 행정은 본질과 실천, 초월성과 내재성, 성부(the Father)와 성자(the Son), 군림(reign)과 통치(govern)와 같은 존재론적 이분법에서 후자의 의미를 상징하는 것으로, 천상의 신이나 지상의 군주의 유일성과

존엄성을 훼손하지 않으면서 동시에 그들의 현실참여를 보장하는 하나의 문제 해결 장치로 구상되고 발전한 개념이다. 이와 같이 행정 개념의 역사성을 계보학적 연구를 통해 고찰하는 학자들의 주장을 무시하지 않는다면, 우리는 행정을 실천하거나 이와 관련된 연구를 하면서 행정이라는 개념 속에 존재하는, 오랜 역사를 거치면서 퇴적되고 침전된 가치와 의미를 결코 간과해서는 안 된다는 당위성을 얻을 수 있다. 동시에 만약 우리가 가치중립적으로 행정을 실천하고 연구할 수 있다고 주장한다면 이는 행정이라는 개념의 표피만을 보고 그 안에 들어있는 역사적으로 축적된 풍부한 내용을 보지 못하는 우를 범하는 것이다.

마지막으로 서론 부분에서 첨언해야 할 점은, 본 논문에서 살펴 볼 학자들은 현대적 행정의 정의나 의미 자체를 탐구한 것은 아니라는 사실이다. 이들은 국가 권력이 특정한 목적(예를 들면 경제적 재분배나 인구의 건강)을 가지고 인간이나 사물을 관리하는 활동들에 내재하는 인식론적 전제나 존재론적 의미 등이 역사적으로 변화되어 온 과정을 탐구한 것이지 현대 행정의 구체적 기원에 대하여 말한 것은 아니다. 그러므로 본 논문에서 말하는 행정 개념은 고대 그리스에서 가정의 관리라는 의미로 사용되었던 *oikonomia*가 그 의미론적 중핵(semantic nucleus)을 유지한 상태에서 점차 공공의 영역으로 확대되면서 형성되는 개념으로 이해한다.

논문의 구성은 행정의 기원과 관련된 아렌트, 푸코, 아감벤의 연구들을 순서대로 살펴보는 방식을 취한다. 이와 같이 순서를 배열한 이유는 아렌트의 연구가 시기적으로 가장 앞서며, 생명권력의 폭력성에 대한 푸코의 연구가 아렌트의 전체주의 연구에 상당부분 의존하고 있다고 보이기 때문이다. 마지막으로 아감벤을 배치한 이유는 우선 행정의 기원과 관련된 그의 책이 이탈리아어에서 영어로 번역되어 출판된 것이 2011년이고, 여기서 아감벤은 자신의 연구가, 물론 내용에 있어서는 큰 차이를 보이지만, 아렌트와 푸코의 영향을 가장 많이 받고 있다고 스스로 인정하고 있기 때문이다. 마지막 결론 부분에서는 행정의 기원과 관련된 세 학자의 주장을 비교하면서 현재의 행정 연구에 주는 함의를 도출해보고자 한다.

## Ⅱ. 아렌트와 전국적 가정관리로서의 행정

### 1. 사회의 등장

아렌트에게 고대 그리스에서 발견되는 인간들의 삶이 영위되는 장소로서의 오이코스과 폴리스의 구분은 절대적인 것이다. 오이코스는 ‘필요(necessity)’가 지배하는 영역으로 사람들은 이곳에서 가족을 이루고, 번식을 하며, 생물적인 욕구를 충족시키고, 물질적인 풍요를 추구하면서 살아간다. 이곳의 사람들에게는 생물로서의 인간이기 때문에 생겨나는 욕구의 충족이 다른 무엇보다도 우선시된다. 그리고 다른 동물 집단에서와 마찬가지로 가부장의 권위는, 자식을 노예로 팔거나 죽일 수도 있는 가부장을 의미하는 로마의 *paterfamilias*의 예에서 볼 수 있듯이, 폭력을 필연적으로 수반하고 있다. 즉, 아렌트에게 오이코스는 인간이 인간이기 때문에 지니는 숭고한 어떤 것도 존재하지 않는, 인간이 다른 사회적 동물과 동일하게 가지고 있는 특징 때문에 만들어지는 영역인 것이다(d’Ntrèves, 1994: 35-7; Villa, 1996: 19-21).

반면 고대 그리스의 폴리스는 인간의 삶에 수반되는 생물적 필요를 철저히 배제한 공적 관심이 지배하는 영역이다. 즉, 폴리스는 사람들 사이에서 공적 심의(deliberation)와 토론이 지배하는 정치적 영역으로서, 생물적 삶에 수반되는 폭력이 철저히 배제되는 영역인 것이다. 또한 폴리스 영역은 삶의 필요에 따른 제한을 받지 않는 자유의 영역이다. 이와 관련 하여 아렌트(1998: 27)는 “폴리스에서 산다는 것은 모든 것이 힘과 폭력이 아닌 말과 설득으로 결정되는 것”을 의미한다고 하면서, 필요, 폭력, 그리고 생존의 영역인 오이코스과 대비되는 자유, 자발성, 그리고 창조의 영역으로서의 폴리스를 진정한 인간성이 실현되는 공간으로 보고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

2) 오이코스는 필요의 논리가 지배하는 반면 폴리스에서는 자유의 논리가 지배한다는 생각은 기본적으로 아리스토텔레스 정치철학에 기초한 것이다. 반면에 플라톤은 폴리스가 인간 공동체의 생물적 생존을 위해서 등장했다는 반대의 의견을 내놓는다. 인간이 큰 무리를 지어 공동생활을 시작하면서, 생존을 위한 과제와 노동을 계획적으로 배분하면서 생존활동을 더

18-19세기에 들어오면서 모습을 나타내는 민족국가는 사회(the social)라는 새로운 영역을 등장시켰다고 아렌트는 말한다. 사회라는 영역의 등장은 개인들의 사적인 욕구와 이해가 오이코스 안에서는 해결될 수 없고 폴리스를 통한 해결을 필요로 한다는 인식의 확산에 따른 것으로, 자본주의적 산업화와 도시화 등이 진전되면서 나타나는 대중소비사회의 발전에 따른 결과라고 아렌트는 보고 있다. 사회의 등장은 또한 필연적으로 사적 요구를 공적으로 해결하는 기체로서의 관료제적 정부를 결과하는데, 이렇게 되면서 개인들의 사적인 이해와 관심은 공적인 성격을 띠는 것으로 변질되고, 다른 어떤 것보다도 경제적 관심사가 가장 중요한 정치적 이슈가 되는 것이다.<sup>3)</sup>

사회적 등장이 아렌트가 보기에 심각한 문제를 노정하는 근본적인 이유는 인간들의 생물적 과정 자체가 정치적 논의의 대상이 되기 때문이다(Braun, 2007; 8-10). 사회라는 것은 자체로는 공적인 것도 사적인 것도 아닌 회색지대를 형성하는데 그 이유는 개인들의 사적인 영역으로 볼 수 있는 생물적 삶 자체에 대한 공적인 행정적 관리가 이루어지게 되기 때문이다. 아렌트(1998: 46)는 사회적 영역에서 개인은 인간(human being)으로 존재하는 것이 아니라 동물로서의 인간 종(species)의 한 표본으로 존재한다고 말한다: “사회는 오로지 삶 자체를 위해 (사람들이) 상호 의존한다는 사실이 공적으로 가장 중요한 관심사가 되는 영역이며, 공적인 영역에 오로지 생존과 관련된 활동들이 나타나게끔 허용되는 장소”인 것이다.

---

잘 조직화하기 위해서 만든 것이 폴리스라고 주장한다. 그러나 아리스토텔레스는 그의 정치학 강의에서 비록 폴리스가 인간들의 생명유지를 더 잘 조직화시키기 위해서 생겨났지만, 그 의미와 목적은 단순한 생존이 아니라 ‘좋은 삶’, 즉 인간이 모두 자유롭고 아름다운 삶을 영위하는데 있다고 말하면서 이때 생명의 유지의 필연성이 최우선이 아니라는 주장을 하고 있는 것이다(Cartledge, 2009: 11-24).

- 3) 그래서 아렌트(1973)는 《On Revolution》에서 프랑스 혁명은 실패한 혁명이고 미국의 독립을 위한 혁명은 성공한 혁명이라고 말한다. 전자에서는 사회적, 경제적 요구가 혁명의 과정을 지배하면서 자유와 자발성의 영역으로서의 폴리스 영역의 붕괴를 초래했다면, 후자에서는 부의 상대적 평등을 바탕으로 국가의 독립을 위한 혁명이 자유의 헌법적 확보를 목적으로 철저하게 폴리스의 영역에서 이루어졌기 때문이다. 자세한 내용은 Bucker(2011: ch. 6)을 참고.

공적 영역을 사회가 정복하게 되는 현상은, 아렌트(1998: 47)에 따르면, “자연적인 것의 비자연적 성장(an unnatural growth of the natural)”를 초래하게 된다. 결국 인간의 자연적인 삶의 조건들이 공적 관심사가 되는 것으로 정의되는 사회의 등장은 정치의 위기를 초래할 수밖에 없다고 아렌트는 보고 있다. 고대 그리스에서는 절대적으로 금기시 되었던, 공적인 영역에서 인간의 생물적 삶을 논의하는 것이 가능해졌을 뿐만 아니라 정치의 상당 부분을 잠식해 들어간 것이다. 그래서 아렌트에게 현대 정치, 행정 조직은 모두 온전한 의미에서의 정치적 조직이 아니 것으로, “삶의 과정 자체”에 대한 공적 조직인 것이다. 이렇게 되면서 항상 새로운 것을 시작할 수 있으면서 - 이는 아렌트가 강조하는 인간의 고유한 본질로서의 탄생성(natality)을 말한다 - 말과 행동을 통해 자신의 진정한 독자성을 자유롭게 호소하고 실현시킬 수 있는 공간으로서의 공적인 영역 즉 폴리스가 철저히 파괴되는 것이다(Vatter, 2006). 폴리스가 사라진 세상에서는 삶 자체가 다른 모든 것의 준거가 되는 최상위의 기준이요 최고의 선이 되어버렸다.

## 2. 근대세계와 행정의 출현

아렌트가 근대 세계의 중요한 구성요소로서 행정 혹은 관료제를 언급하는 경우는 사회라는 새로운 범주의 등장을 비판적으로 고찰할 때이다. 그녀는 18세기 후반부터 시작된 경제영역의 급속한 확대와 더불어 경제적 활동이 공적영역을 완전히 잠식해 들어갔을 뿐만 아니라 공적 영역 자체를 인간의 물질적 욕구의 충족을 위해 존재하는 공간으로 변화시켰다고 말한다. 그래서 사회는 공공 영역을 “침투”하고 “정복”했으며, 사적 요구와 관심을 위해 존재하는 영역으로 탈바꿈시켰다는 것이다. 아렌트(1998: 33)의 말을 빌리면, “사회의 등장 즉 가정(oikos) 혹은 경제활동의 공적영역으로의 침투는 가정관리와 전에는 가정이라는 사적 영역에 속했던 모든 일들을 ‘집단적’ 관심사로 만들어 버렸다.” 이렇게 되면서 공적인 관심의 대상이 된 경제활동은 결국 정치의 목적과 내용을 규정하게 되었고, 공동체의 모든 정치적 활동은 가족이라는 모델에 기초하여 재구성되는 단계에 까지 이르게 된다. 이제 우리의 “매일 매일의 일들은 거대하고, 전국가적 가정관

리 행정에 의해서 보살펴져야하는 것”으로 규정되는 것이다(Arendt, 1998: 28). 오이코스과 폴리스, 사적 영역과 공적 영역을 구분하는 경계의 붕괴는 종국적으로 정치를 국가적 규모의 가정관리로 축소시키게 되면서, 행동(action)이 아닌 노동(labor), 자유가 아닌 지배, 집단적 토의와 설득이 아닌 관료제 행정이 우리의 삶을 규정짓는 가장 중요한 조건이 되는 것이다(Selmeczi, 2009: 522-7).

사회의 등장은 사람들이 서로 공유하는 세계 속에서 행위와 말을 통해서 독특하고 유일한 존재로 살아가야 한다는 사실을 망각하게 만들고, 모두가 세계와 자신의 본성으로부터 소외되는 대중사회(mass society)를 결과한다고 아렌트는 보고 있다. 이런 사회에서 사람들이 공유하는 것이라고는 그들이 같은 종의 생물이라는 점, 즉 동일한 생물학적 생존 욕구를 지닌 것밖에 없는 것이다. 사람들은 모두 비슷한 존재이고, 유사한 사적 이익들을 지니고 있으며, 예측 가능한 형태로 행동하는 것으로 기대된다. 이와 같은 대중사회는 아렌트가 “rule by nobody”라고 말하는 관료제에 의한 지배를 결과하기 쉬운 조건이 되는 것이다. 비록 지배하는 주체가 불명확하지만 관료제적 지배는 “특정 상황에서는 가장 잔인하고 전제적인 지배로 변할 수 있다”고 아렌트(1998: 40)는 말한다. 결국 사회의 승리는 우리가 “보이지 않는 손” 또는 “rule by nobody”에 의한 지배를 가능하게 하는 것으로 “우리가 전통적으로 국가 또는 정부라고 불렀던 것이 순수한 형태의 행정에 자리를 내주는 것이다”(Arendt, 1998: 44-5).

아렌트는 국가적인 가정관리를 담당하는 주체로서의 관료제는, 뒤에서 볼 푸코의 연구들을 예견하듯이, 지금까지 유래가 없는 수준으로 개인들을 합리화의 관점에서 규율화 시키려 한다고 말한다. 사회의 등장으로 인한 관료제적 행정의 전국적 수준으로의 확대는 개인들의 “자발적 행동이나 성취를 배제하고자 그 개인들을 정상화(normalize) 시키려는 경향이 있는 수많은 다양한 규칙들을” 만들어내게 되는 것이다(Arendt, 1998: 40).

지금까지 살펴본 바에 따르면, 아렌트에게 19세기에 오면서 국가적 규모의 오이코스로 정의될 수 있는 행정이 등장하는 것은 공적영역과 사적영역 사이의 기형적 융합체로서의 사회의 등장과 더불어 오이코스과 폴리스의 영역의 구분이 붕괴되고, 생물적 존재로서의 인간의 문제가 가정을 넘어선 국가적 관심사가 되

면서 정치영역에서조차도 필요의 논리가 자유의 논리를 대체하게 되는 것을 의미하는 것이다. 따라서 복잡해지고 다변화되는 사회의 요구에 정부가 새로운 방식으로 대응하면서 정치와는 구분되는 근대적 행정이 등장했다고 말하는 것은 행정 개념에 내포된 시대사적 의미를 보지 못해서 나온 편협한 견해라고 볼 수 있다. 즉, 아렌트가 보는 서양에서의 독자적 영역으로서의 행정의 등장은 고대 그리스 이후의 2500년 서양 정치사에 오랫동안 남아있던 오이코스과 폴리스를 구분하는 전통을 파괴하는 근본적 변화를 암시하는 역사적 사건인 것이다.

### Ⅲ. 푸코와 생명정치로서의 행정

#### 1. 주권과 사목권력의 ‘악마적’ 결합으로서의 통치

정치사학자 켄틴 스키너(1989: 112-6)에 따르면 30년 종교전쟁이 끝나고, 베스트팔렌조약을 거치면서 16-17세기에 형성되기 시작한 세속적 근대 국가는 그 전의 중세 국가와는 다른 두 가지 특징이 있다고 한다. 하나는 지배자(군주)의 인격과 분리되는 국가 개념이 나타나기 시작한 것이고, 다른 하나는 군주로부터 분리된 국가는 또한 국가의 구성원인 국민과도 분리된 실체라고 인식되었다는 것이다. 스키너가 당시의 문헌을 중심으로 국가라는 개념에 대한 언어학적 분석을 통해 내리는 결론은 이때부터 국가라는 단어가 그 전의 시대와는 전혀 다른 의미로서 사용되기 시작했다는 사실이다. 사람들이 국가라는 개념을 새로운 방식으로 이해하기 시작했다면 국가의 정당한 활동 역시 새롭게 정의할 것이라고 우리는 쉽게 예측할 수 있다. 정치적 담론구조에서 어휘의 의미가 변한다는 것과 정치현상을 보는 사람들의 인식의 변화와 밀접한 관련이 있음을 강조하는 푸코는 이러한 부분에 착안하여 16세기부터 국가 권력에 대한 새로운 정의가 나타나고 있음을 밝히고 있다.

국가가 군주와 독립된 실체로서 사유되고 있다는 사실은 군주의 권력을 의미하는 주권(sovcreignty) 이외의 권력이 등장하고 있는 것이라고 푸코는 생각한다.

여기서 말하는 주권이란 “삶과 죽음의 권력”인 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). 푸코에게 주권의 상징은 날이 시퍼런 칼이 되는 것이고, 주권의 행사는 피지배자에게 무엇을 빼앗기 위해 이루어지는 공제적(deductive) 성격을 가지고 있다. 그러나 17세기 이후로 군주와 국가를 동일시하던 습성에서 사람들이 벗어나서 독립된 실체로서 국가를 인정하면서부터 주권이 아닌 통치(government) 개념이 현실정치나 학문적 연구에서 중심적 위치를 차지하게 된다고 푸코는 말한다. 이 점에서 푸코(2007, 96)가 인용하고 있는 16세기 중반 *La Perriere*가 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 푸코는 지적한다.

그러나 16-17세기에 들어오면서 통치 개념이 갑자기 나타난 것은 물론 아니다. 푸코는 이점에 있어서 고대 그리스로부터 중세시대를 관통하고 있는 서양의 정치적 메커니즘의 속성을 꿰뚫어 보면서, 17세기 등장하는 통치 개념은 “도시 게임(city game)”과 “사목적 게임(pastoral game)” 간의 악마적(demonic) 결합에서 기원하고 있다는 주장을 하고 있다(이문수, 2009: Golder, 2007). 도시게임이란 아렌트가 소중히 생각하는 폴리스에서의 정치를 말한다고 볼 수 있는데, 여기서는 일정한 권리와 의무를 지닌 시민을 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 개인들의 생물적 욕구의 충족을 벗어난 공적인 업무를 집단으로 토론하고 결정하는 것이 된다. 반면에 사목적 게임이란 중세 유럽을 지배하던 기독교와 결합된 정치적 지배를 말하는 것이다. 이는 모든 개인들의 내면적 심성과 외면적 행위에 대한 전반적 보살핌을 핵심으로 하는 것으로 기독교의 발전과 깊은 연관을 맺고 있는 관념이다(Foucault, 2007: 88). 푸코의 사목권력은 근대 행정의 시작으로

의 생명정치와 깊은 관계를 지닐 뿐만 아니라 다음에 살펴볼 아감벤의 통치에 대한 계보학적 연구의 초석이 되는 것이기 때문에 좀 더 자세한 설명이 필요해 보인다.

근대에 들어서 나타난 통치 개념 안에 들어 있는 사람들의 내적, 외적 생활의 규율화와 보살핌의 근원이 어디에 있을까라는 질문에 푸코(2007: ch. 7)는 고대 유대교에 근원을 두고 있으면서 기독교가 발전시켰던 사목 권력에서 그 답을 찾고 있다. 사목 권력은 신 또는 그의 대표자인 사제와 신도 사이의 관계에서 기원했던 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 간에 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 사제가 신도 “모두와 각자(*omnium et singulorum* of each and all)”를 전반적 보살핀다는 것으로, 푸코에 따르면 근대 복지국가의 이상이 바로 여기서 시작된다는 것이다.

주권과 사목권력이 결합하면서 통치가 독자적 개념이 되는 것이 가능해졌다고 보는 것이 푸코의 생각이다. 그러나 푸코(1988b, 71)가 이 결합은 “악마적”이라고 한 사실은 중요한 의미를 지닌다. 이는 푸코가 통치 개념 안에 내포된 근본적으로 양립하기 어려운 두 권력의 속성을 간과했기 때문이다. 우선 도시게임에서의 권력은 폴리스나 공화정(*res publica*)을 염두에 둔 것으로, 이 때 권력은 자기 지배적인 정치적 공동체에 의하여 공공의 이익이라는 이름하에 공적 명령의 형태로 행사되게 된다.<sup>4)</sup> 그러나 사목적 게임에서의 권력은 인구의 ‘각자와 전체’를 상대로 그들의 생명, 죽음, 건강, 도덕 등을 규제하는 속성을 갖는 것이다. 또한 도시적 게임에서의 개인은 시민으로서의 권리와 의무를 지닌 법률적, 정치적 주

4) 플라톤도 그의 《정치학》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 폴리스의 이상과는 거리가 있는 것으로 상정한다 (Gordon, 1991: 8-9).

체이다. 그러나 사목 권력이 대상으로 하는 개인은 순종적이면서 욕구로 가득찬 즉 살아있는 생물적 존재로서의 개인들인 것이다(Foucault, 2007: 123-29). 이렇게 되면 위에서 아렌트가 그렇게 우려했던 결과 즉 오이코스에 의한 폴리스의 지배현상이 출현 할 수밖에 없는 것으로, 푸코는 이를 생명정치라는 말로 표현 하면서 현대 행정의 출현의 가장 중요한 단초로 보고 있다.

## 2. 생명정치와 행정

푸코에게 생명정치를 가능하게 만드는 생명권력은 근대성(modernity)을 상징하는 권력이다. “사회의 근대성으로의 문턱(threshold of modernity) 이라고 불리는 것은 정치적 전략 (선택)에 인간 종(species)의 삶이 고려되면서 도달되었다. 수천 년 동안 인간들은 아리스토텔레스가 규정한 상태로 존재했었다: 정치적 존재로서의 능력을 추가로 가지고 있는 살아있는 동물; (그러나) 근대의 인간은 정치가 그의 살아 있는 생명체로서의 존재를 의문시하는 동물이다”(Foucault, 1979 : 143). 생명권력이란 국가가 통치의 대상으로서의 인간을 생물적 존재로 보면서 그 인간의 생물적 삶에 긍정적이든 부정적이든 영향을 미치면서 특정 목적을 달성하고자하는 권력인 것이다. 아리스토텔레스는 정치의 목적이 ‘좋은 삶(good life)’을 추구하는 것이고 인간은 (물론 남성 시민만을 대상으로 하지만) 정치적 동물로서 그 목적의 달성에 적극적으로 가담하여야만 하는 존재로 보지만, 근대로 들어오면서 정치의 목적은 ‘삶’ 자체의 유지로 한정되고 인간은 그 삶을 사는 정도에서만 정치적으로 의미 있는 존재가 된다.

인간 존재의 생물화 또는 자연화로 불릴 수 있는 이러한 변화는 어떤 계기로 나타났는가? 이점에서 푸코는 아렌트보다 좀 더 역사적으로 소급하는 계보학적 연구를 하는데, 푸코가 보는 생명권력이 구체적으로 출현하는 과정은 18세기 후반에 자유주의적 통치성이 일반화되는 과정과 일치한다. 이 과정을 이해하려면 먼저 18세기에 경제영역이 오이코스과 폴리스와는 구분되는, 자연적인 법칙에 따라 움직이는 자율적 영역으로 인식되기 시작했다는 사실이 중요하다.

시장의 자연화는 필연적으로 시장 활동을 하는 개인들의 자연화를 가져온다

고 푸코는 믿고 있다. 그리고 개인들이 그들의 수명, 건강, 생활방식 등을 통해서 자연적 경제과정에 연결되면서 통치의 새로운 타깃이 되는 것이다. 이것이 바로 인구(population)이다.<sup>5)</sup> 국가의 통치의 대상이 개인에게서 (이 때 개인을 권리의 주체로 보긴 규율화의 대상으로 보긴 상관없이) 인구 수준으로 옮겨가면서 권력의 합리성과 실천에서 큰 변화가 나타난다. 국가의 시선(gaze)은 더 이상 개인의 행위로 가는 것이 아니라 개인들의 집합체로 만들어지는 인구의 자연적 과정으로 향한다. 생명권력에서 개인이 의미를 갖는 것은 인구 전체의 증가나 감소, 건강상태, 인종적 구성 등에 관계되는 한에서다. 이 때 자연적 과정과 질서로 경제를 인식하면서 고전과 경제학이 만들어지는 것과 같이 인구의 자연적 과정 즉 그것의 출생률, 사망률, 질병률, 건강정도, 지역적 분포와 이동, 주거지 위생, 범죄율 등을 연구의 대상으로 삼은 다양한 학문이 통치의 합리성을 보장하는 장치로 발전하게 된다. 특히 통계학의 발전은 생명권력과 관련하여 중대한 영향을 미치게 되는 것이다(이문수, 2010).

푸코에게 생명정치는 인구의 한 구성부분으로 살아있는 존재로서의 인간을 대상으로 하는 것이다. 서구에서는 18세기 후반부터 산아제한과 출산율에 관한 국가정책이 구체화된다. 또한 일정한 인구 안에서 특정 질병에 의한 사망을 통제 하려는 국가 정책이 나타나는 것도 볼 수 있다. 이와 같은 현상에 대한 국가적인 관심은 공공위생과 관련된 과학의 발전을 촉진시킨다. 생명권력과 관계된 다른 국가 개입의 영역은 고령, 사고, 질환, 그리고 다른 신체적, 정신적 비정상 상태를 포함한다. 이와 같은 생명정치에 기초한 국가 개입은 삶에 대한 집단적 보호장치로 다양한 형태의 사회보험을 탄생시킨다고 푸코는 지적한다. 생명정치에 기초한 통치는 사람들이 살아가는 환경을 통제하려 하는데, 상·하수도, 주거위생, 식품위생, 도시생활에 따른 여러 문제들이 이에 해당한다.

5) 푸코는 행정권력이 개인이 아닌 인구를 향하는 것을 말하면서, 주권과 규율권력과 대비되는 개념으로 안전(security)을 통한 통치라고 말한다. 통치의 핵심개념이 안전이 되면, 예를 들어 개개의 굶주림이 문제가 되는 것이 아니라 식량의 희소성(scarcity)과 가격이 문제가 되는 것이다. 다른 말로 하면 이제 기근(famine)은 없어져야 할 것이 아니라 식량의 원활한 공급을 위해서는 필요한 것이 된다( Foucault, 2007: 46-7).

여기서 우리는 19세기 중반 이후 더욱 본격화되는 푸코가 말하는 생명정치와 아렌트가 말하는 사회 안에서 사람들의 생물적 삶을 전국가적으로 관리하는 작업으로서의 행정의 출현이 밀접한 관계를 지니고 있음을 간파할 수 있다(Braun, 2007; Blencowe, 2010). 차이가 있다면 아렌트가 행동과 말을 사용하면서 진정한 인간성이 실현되는 영역으로서의 폴리스의 역사적 소멸을 애석해하고 있다면, 푸코(2008)는 주어진 현실 안에서 끊임없는 투쟁과 저항을 통해 개인들이 행정이 부여하는 규율화 되고 획일적인 생물적 존재에서 탈피하여 자신만의 새로운 형식으로 주체화(subjectivation)되기를 갈망하고 있다는 점일 것이다. 그러나 본 연구에서 중요한 점은 인간의 생명을 관리하는 것을 커다란 임무로 부여받으면서 출현하고 발전한 것으로 푸코가 행정을 보고 있다는 사실이다. 물론 생명관리로서의 행정은 긍정적 측면과 부정적 측면 모두를 가지고 있다. 모든 국민들이 행정작용을 통해서 건강하고, 물질적인 풍요를 누리며 살게 된다면 이는 물론 환영만한 일이다. 그러나 푸코가 말하는 생명정치에서는 어두운 측면이 더욱 부각된다. 예를 들어 나치는 자국민의 우생학적 의미로서의 인종적 변형을 위해서 그들 스스로 잡초, 불순물, 이(lic)로 간주하는 유대인이나 집시 등에 대하여 별다른 양심의 가책을 느끼지 않으면서 집단학살을 할 수 있었고, 푸코(2003: 240-7)는 이를 생명정치가 보여줄 수 있는 최악의 시나리오의 하나라고 말하고 있다.

푸코의 연구에서 행정 개념의 연원을 찾는 것은 쉬운 작업이 아니다. 그러나 아렌트와 비교해서 분명한 한 가지 점은, 푸코는 그 기원을 중세의 사목권력으로까지 소급해서 보고 있다는 사실이다. 그러나 다음에 살펴볼 아감벤은 이와 같은 푸코의 연구를 상당부분 수용하면서 더욱 급진적이면서도 학문적 경계를 초월하는 접근을 하고 있다.

#### IV. 아감벤과 행정 개념의 존재론적 기원

아감벤(1998)은 “호모 사케르(*Homo Sacer*)”라는 고대 로마법에 나타나는, 그를

죽여도 살인죄가 성립되지 않고 또 신전에 제물로도 바칠 수 없는 인간 부류의 탐구를 통해서 주권(sovcreignty)의 성립은 특정 부류의 인간들을 법의 외부와 내부의 경계에 위치시키는 생명권력의 탄생과 기원을 같이 한다는 주장을 한 학자로 지금은 널리 알려져 있다. 그러나 최근 들어 그는 서양 정치사를 관통하고 있으면서 현재 우리의 정치적 난관을 규정하는 핵심 개념은 폭력, 배제, 예외상태 등을 특징으로 하는 생명권력으로서의 주권뿐만 아니라, 지상에서의 신의 통치(divine government)를 신의 본질을 훼손시키지 않으면서 현실에서 실천할 수 있는 행정에 있다는 주장을 하고 있다. 즉, 서양 정치사의 비밀을 풀기 위해서는 주권뿐만 아니라 후에 행정이나 경제의 의미로 발전하는 *oikonomia*가 어떻게 사유되고 현실화되었는가를 보아야 한다는 것이다. 이 때 *oikonomia*는 희소자원의 배분과 같은 지금의 경제를 말하는 것이 아니라 사람이나 사물들의 질서 있는 배치와 관리라는 의미로 쓰이고 있기 때문에 지금 우리가 사용하는 행정의 정의 즉 ‘국가 목적을 실현하기 위한 사람과 물자의 관리’와 깊은 연관을 지닌 개념으로 볼 수 있다. 그래서 본 논문에서는 그의 *oikonomia*가 우리가 지금 행정을 사유하고 이해하는데 존재론적 의미에서 중요한 역사적 기원이 되고 있음을 전제로 논의를 전개할 것이다.

## 1. 정치신학에서 행정신학으로

칼 슈미트(2005: 36)는 그의 대표적 저서인 《정치신학》에서 현재 우리가 쓰는 많은 정치적 개념들은 다름 아닌 “세속화된 신학적 개념”이라고 말했다. 그러면서 그는 정치에서 말하는 주권은 유일신의 전지전능한 힘에서 파생되어 발전한 개념임을 밝히고 있다. 비록 그가 나치에 협력한 법률학자로서 비난의 대상이 되었지만, 그가 정의한 주권 개념은 아직도 정치신학의 중심 개념으로 자주 인용되고 있다. 그러나 조르지오 아감벤(2011)은 최근의 저서인 《The Kingdom and The Glory》에서 정치신학의 중심 개념은 주권이 아니라 *oikonomia*가 되어야 한다고 말하면서 서양의 정치사를 새로운 각도에서 조명해보아야 한다는 주장을 하고 있다. 우주에 대한 창조자이며 지배자로서의 신은 자신의 초월적인 지위를

유지한 상태에서도 인간들의 역사에 개입하면서 그 방향이나 내용을 결정할 수 있어야 한다. 그러나 이렇게 되면 제일 원인이며 초월적 창조자로서의 신과 현세에서의 인간들의 문제에 직접 개입하여 책임을 지는 신과의 관계를 어떻게 규정해야 하는가 하는 문제가 남게 된다. 즉, 기독교의 성립 후 가장 큰 문제는 어떻게 하면 타락한 육신들이 사는 세계에 개입하면서 생기는 신의 위상의 하락 또는 행정을 담당하는 또 다른 신들의 등장을 거부하면서 신의 본성 즉 초월성과 유일성을 유지할 수 있는가라고 아감벤은 말하고 있다. 그리고 2세기부터 등장하는 삼위일체론은 이 문제를 해결하기 위해서 나온 것으로, 그리스에서 발전한 *oikonomia* 개념을 신적 본성과 실천 사이의 관계를 논리적 모순 없이 설명하기 위해서 signature로서 차용하면서 발전한 신학이론이라고 아감벤은 주장하고 있다.

그리스어 *oikonomia*는 본래는 “가정의 행정(administration of the house)”이라는 뜻을 지닌 개념으로, 후에 경제(economy), 관리(management), 장치(*dispositif*, apparatus) 등의 의미를 내포하는 개념으로 발전하지만 이를 포괄하는 우리말은 행정이라고 볼 수 있다(Agamben, 2011: 17). 결국 아감벤은 주권(정치)이 아닌 행정(관리)이 서양 2000년 정치사의 중심 개념이며, 그와 같이 된 배경과 원인을 이해하기 위해서는 기독교 성립 시 있었던 교리논쟁과 그 해결, 그리고 중세시대의 사목권력의 신학적 정당화와 세속권력과의 결합을 연구해야 한다고 주장하는 것이다. 이렇게 되면 우리는 슈미트의 정치신학과 비견될 수 있는 행정신학을 말할 수 있으며, 지금 우리가 사용하는 많은 행정학적 개념 또한 세속화된 신학적 개념이라는 주장을 할 수 있을 것이다.

아감벤의 행정에 대한 존재론적, 신학적 연구는 현재도 진행 중이다. 그래서 2013년에 출판된 ≪Opus Dei≫에서 아감벤은 공직자의 의무를 말할 때 그 의무 개념의 역사적 기원이 어디에 있는가를 파헤치고 있다. 공직자의 의무를 말하는 *Officium*은 “사제적 실천(priestly praxis)”으로부터 발전한 개념이라고 아감벤(2013: 87-8)은 말하면서, 그 후 이 개념은 성직자나 관료의 존재론 자체를 “being”에서 “having-to-be”로 전환시켰으며 또한 의무를 윤리학의 중요한 요소로 만들었다는 더욱 신선한 주장을 하고 있다. 그러나 진행 중인 아감벤의 연구 전체를 지금 말하기는 이른 감이 있기 때문에 본 논문에서는 ≪The Kingdom

and The Glory》를 중심으로 행정 개념의 역사적 형성과 발전만을 논하기로 한다.<sup>6)</sup> 또한 고대나 중세의 사료를 그대로 인용하면서 직선적이 아닌 우회적 설명을 주로 하는 아감벤의 주장을 현대의 연구자의 구미에 맞게 정리하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그래서 해석에 오류가 있을 수 있다는 가능성을 열어 둔 상태에서, 필자가 이해하는 한도 내에서 행정 개념과 실제의 신학적 기원에 대한 아감벤의 주장을 정리해 볼 것이다.<sup>7)</sup>

## 2. Signature로서의 *Oikonomia*

신학적 개념과 세속화<sup>8)</sup>된 사회과학 개념 간에 이동이 가능한 가에 대하여 의문이 제기될 수 있지만, 아감벤(2009)은 푸코의 “지식의 고고학”을 발전시킨 개념으로 서명, 기호라고 번역할 수밖에 없는 signature를 가지고 이 의문을 해결하려 한다. signature란, 아감벤(2011: 4)에 따르면, 개념이 형성되면서 만들어졌던 최초의 개념내용이 도장이나 사인처럼 각인된 형태로 그 뒤에 그 개념이 변화하는데 결정적인 영향을 미친다는 사실을 말하는 것으로, 시대와 영역을 넘나들 수 있는 개념의 핵심 내용이라고 말할 수 있다. 아감벤에게 signature의 기능이 중요한 것은, 특정 개념이나 기호들이 신성한 영역과 세속 영역을 그 의미내용의 커다란 변화 없이 이동할 수 있다는 사실을 설명할 수 있기 때문이다. 그래서 아감벤은 signature의 개념을 사용하여 세계에 대한 신적 통치(divine government)에

6) 이 책은 아감벤의 연작 시리즈 가운데 II-2의 위치를 차지한다. 참고로 시리즈를 말하면, I: Homo Sacer, II-1: State of Exception, II-2: Kingdom and Glory, III: Remnants of Auschwitz, IV: 앞으로 나올 Forms of Life.

7) 《The Kingdom and The Glory》는 아감벤의 저서 가운데 가장 분량이 많고, 또 전문적인 신학용어를 많이 사용해서 이해하기가 가장 어려운 책으로 보인다. 이 책을 읽는데 도움을 줄 수 있는 논문으로는 Toscano(2011), Fuggle(2009), Dean(2012)가 있다.

8) 세속화(secularization) 개념은 보통 무언가가 신성한 속성을 잃고 범속한 세상의 범주에 속하는 것으로 된다는 의미로 일반적으로 사용된다. 그러나 아감벤은 일상에서 우리가 모든 신학적 사유나 개념에서 해방되는 것을 환속화로 번역할 수 있는 profanation으로 개념화하면서, 세속화에 따라 만들어진 지금의 많은 사회과학적 개념들 속에는 신학적 요소가 중심에 자리 잡고 있다고 말한다.

대한 기독교적 논의의 핵심에서 바로 세속적 통치에 대한 논의로 전환할 수 있었던 것이다. 그래서 아감벤(2011: 111)은 비록 푸코가 토마스 아퀴나스의 《왕국(De Regno)》을 인용하면서 세속 군주도 “신으로부터 가정의 가부장”에 이르는 권위의 연속선상에서 통치를 한다고 말했지만, 《신학대전(Summa Theologiae)》에 있는 세계에 대한 신적 통치를 보지 못했기 때문에 통치 개념에 깃든 신학적 의미와 세속적 의미 사이의 융합을 간과하지 못했다고 말한다. 즉, 푸코도 좀 더 치밀한 문헌연구를 했더라면 군림/지배(reign)와 대비되는 독자적 개념으로서의 통치(government)에 대한 신학적 기원을 찾을 수 있었을 것이라고 아감벤은 보고 있다. 결국 아감벤(2011: 20)은 *oikonomia*, *ordo*, *gubernatio* 등을 signature로 보면서 이런 개념들이 세속적 개념으로 변하면서도 시초부터 지니고 있었던 이른바 “의미론적 중핵(semantic nucleus)”를 잃지 않고 있음을 강조하는 것이다.

아감벤이 추적하는 서양의 정치사에서 가장 중요한 역할을 한 signature는 *oikonomia*이다. 즉 *oikonomia*의 비밀을 풀 수 있어야만 현대의 행정이 정치를 앞도하면서 생명권력을 추구하는 방향으로 발전할 수밖에 없었던 이유를 파악할 수 있다는 것이 아감벤의 핵심주장인 것이다. 그래서 아래에서는 다소 고답적으로 보일 수 있는 논의를 통해서 *oikonomia* 개념의 역사적 변천에 대한 아감벤의 주장들을 살펴본다.

### 1) 고대 그리스의 *Oikonomia*

후에 기독교 신학으로 포섭되는 *oikonomia*의 의미론적 중핵은 이미 고대 그리스에서 형성되었다고 보는 것이 아감벤의 주장이다. 그 중핵을 찾아서 아리스토텔레스(Aristotle)와 크세노폰(Xenophon)의 텍스트를 검토한 후에, 아감벤(2011: 18)은 정치와는 구분되는 *oikonomia*의 고대 그리스적인 정의를 발견한다. 그것은 원래는 아렌트와 푸코도 인정하듯이 “가정의 질서 있는 기능의 규칙과 결합된 관리행위 또는 기능적 조직”으로 이해되었지만 점차 가정이 아닌 다른 영역이나 상황에서도 쓰이는 개념이 되면서, 각 개별적 상황에 적합하게끔 이루어지는 법의 지배를 받지 않는 그때그때의 적절한 조치, 방책 등으로 이해되었다는 것이

다. 예를 들어 크세노폰은 항해 중인 배를 예로 들면서, 항해 도중 계속 변하는 환경에 대응해서 시의 적절하게 이루어지는 행동이나 전략을 *oikonomia*라고 했음을 아감벤은 지적한다.<sup>9)</sup> 임시방편적이며, 법의 지배를 받지 않는 관리라는 의미를 중핵으로 하는 *oikonomia*는 수사학(rhetorics)과 같은 분야로도 비유적인 확장을 하는데, 수사학에서의 *oikonomia*는 상황에 맞게끔 연결 내용을 조직화시키는 것으로 이해되는 것이다(Agamben, 2011: 19-20).

고대 그리스에서 발전된 개념인 *oikonomia*가 다시 등장하는 것은 기독교가 하나의 독립된 종교로 성립되는 과정에서이다. 우선 아감벤(2011: 21-23)은 사도 바울(St. Paul)의 서신들에 주목하면서 거기서 언급된 *oikonomia*의 의미를 새롭게 규정한다. 지금까지의 일반적인 견해는 바울이 사용한 *oikonomia*를 신학적 의미를 지닌 개념으로 보았지만, 아감벤에 따르면, 이는 잘못된 견해로, 바울은 *oikonomia*를 그리스에서 형성된 의미로 보면서 비유적으로 사용하고 있다는 것이다. 즉, 바울이 *oikonomia*를 사용할 때는 하느님이 그에게 부여한 의무를 “관리”하고 “집행”한다는 의미로 사용했다는 것이다. 이 때 바울이 사용한 중요한 어구가 “신비의 행정(*oikonomia of mystery*)”으로서, 이는 신비로운 신의 계시에 대한 관리, 집행을 뜻하는 것이다. 이 부분의 논의를 끝내면서 아감벤은 초기 기독교에서는 메시아적 공동체를 행정이라는 의미로 이해하고 있었다고 말한다.

## 2) 삼위일체론(Trinitarian Doctrin)과 *Oikonomia*

아감벤은 초대교회의 교부들의 저술들을 분석한 후, *oikonomia*의 의미가 점차 교회 공동체에서 사람들의 구원을 위해 행하는 실천이나 관리로 이해되기 시작 되면서, 개념의 중핵을 유지한 채 의미를 확장해 갔다고 말한다. 여기서 아감벤의 관심은 두 교부인 히폴리투스(Hippolytus)와 터툴리안(Tertullian)으로 향하는데, 그 이유는 이들이 초기 교회를 뜨겁게 달구었던 하느님과 예수 그리스도 간

9) 이는 현대 행정 특히 Osborne & Gaebler(1992)의 《Reinventing Government》에서 행정의 역할을 배를 움직이는 노젓기(rowing)와 방향잡기(steering)와 비유한 것에서 보듯이, 현재 행정 개념 속에 있는 의미론적 중핵의 근원이 고대 그리스로까지 소급할 수 있음을 알려 주고 있다.

의 관계의 문제를 해결하는 삼위일체론을 정립하는데 *oikonomia*의 논리를 사용했기 때문이다. 당시에는 유대교의 유일신 전통을 계승하는, 오로지 하느님만을 완전한 신으로 보는 군주신자(Monarchian)들과 예수 그리스도도 다른 피조물과 같이 창조되었다고 하는 아리우스파, 그리고 이교도적 다신주의들이 신의 성격의 문제를 두고 대립하였고, 이 문제를 해결하고자 한 분의 하느님이 세 위격으로 존재한다는 삼위일체론이 정통으로 인정받게 된다. 아감벤이 보기에, 이 때 진정한 문제는 삼위일체설에 내재한 단일성과 다양성, 성부(the Father)와 성자(the Son), 본질과 실천 등을 어떻게 논리적 모순 없이 결합시키면서 설명할 수 있는가이다.

아감벤이 *oikonomia*가 신학적 의미를 지니게 되는 중요한 계기로 보는 것은 두 교부신학자 히폴리투스스와 터툴리안이 바울의 어구인 “신비의 행정(*oikonomia* of mystery)”을 “행정의 신비(mystery of *oikonomia*)”로 바꾸었다는 사실에 있다. 전자에서 행정은 “신의 의지나 말씀의 신비를 현시하거나 실현시키는 행동”이었다면, 후자에서의 행정은 예수 그리스도의 말씀을 통해서 현실에서 이루어지는 신적인 활동 자체를 말하는 것으로, 그것이 신비로운 것이 되는 것이다 (Agamben, 2011: 38). 이 때 주의해야 할 것은 신적인 활동을 말하는 *oikonomia*는 어떤 선형적인 신비로운 계획에 따라 이루어지는 것이 아니라 구체적 상황에서 즉각적이며, 임시적(ad hoc) 형태로 이루어지는 것이란 사실이다. 이와 같은 해석을 하게 된 이유는 삼위일체 교리에 따라 성부와 성자는 본질에 있어서는 하나 이면서 실천적 측면에서만 둘로 분리되는 것으로 보아야했기 때문이다. 아감벤 (2011: 41)은 삼위일체는 신적인 본질을 나누는 것이 아니라 단지 관리(manage)하는 것이라고 말하면서, “성부와 성자는 둘이다. 그러나 이것은 본질에 있어서는 분리가 아니라 행정적 배치(disposition)의 결과인 것이다”라는 터툴리안의 글을 인용하고 있다.

*oikonomia* 원칙을 사용하여 삼위일체론을 정립한 교부들이 가장 피하려고 했던 것은 세 개의 위격을 사용하면서 있을 수 있는 유일신의 균열 즉 다신교적 전통의 부활이었다. 그래서 히포클리투스(200)는 신은 본질(ousia)에서는 하나이며, 행정(*oikonomia*)의 면에서만 셋으로 나뉜다고 했고, 터툴리안은 행정의 배치는 결코

본질의 분열을 결과하는 것이 아니라고 했던 것이다(Agamben, 2011: 53). 즉, 교부들은 그들이 말하는 세 개의 위격은 존재론이 아닌 행정적 실천 수준에 있는 것이기 때문에 신의 유일성은 보존된다고 주장하는 것이다. 그러나 그토록 피하려고 했던 존재의 수준에서의 단절(caesura)이 신과 그의 행동, 존재론과 실천론 사이에서 나타날 수밖에 없었고, 신적 본질을 그의 행정으로부터 분리시키려는 시도는 중국적으로는 신 안에서 존재와 행동, 본질과 실천을 구분하는 결과를 초래하게 되었다고 아감벤(2011, § 3)은 말한다. 그래서 아감벤은 신적 존재와 신적 행동을 구분했던 것이야말로 기독교가 보여준 가장 큰 혁신이라고 말하는 것이다.

이와 같은 신적 존재와 행동의 분리는 역사적 사건이라고 아감벤을 보고 있다. 그 이유는 그전의 고대 철학(특히 아리스토텔레스의 형이상학)에서는 신 안에서 그의 존재와 행동을 분리시키는 것은 생각조차 할 수 없었기 때문이다. 아리스토텔레스에게 부동의 동자(unmoved mover)로서의 신은 현실의 세계를 움직이려고 “결정”하는 것이 아니라 모든 것이 그의 본성에서 자연스럽게 나타나는 것이다. 그러나 기독교는 신적 본성을 그의 행동과 분리시켰고, 그 행동은 신의 의지(will)의 산물로 이해하게 된다. 그리고 이후의 기독교 신학은 분리된 이 둘을 어떻게 이해해야 하는가의 문제를 둘러싸고 이루어진 것으로 아감벤은 분석하고 있다.<sup>10)</sup>

존재와 행동의 분리는 기독교에서 신학과 행정의 분리를 가져오게 되고, 신학자들은 이 두 영역이 각기 자신의 고유한 논리에 따라 움직이는 것으로 보게 된다. 그러나 여기서도 아감벤(2011: 60-4)은 그리스도단의설(monothelitism)을 둘

10) 아감벤(2011: 58-60)은 기독교에서 성부와 성자의 위상을 둘러싸고 벌어졌던 논쟁에서 일반적 견해와는 달리 아리우스파와 정통주의자 간의 유사성을 강조한다. 즉, 이 두 파 모두 성자는 시간 이전에(before time) 어떤 의미에서 창조되었다는데 동의한다는 것이다. 그리고 실질적인 문제는 성자가 근원 즉 *Arche*가 있는가 없는가하는 것이었다는 사실이다. 이때 니케아 공의회는 교부들은 성자도 성부와 같이 절대적으로 근원이 없는 것이라고 하면서 “성자도 성부와 같이 절대적으로, 무근원적으로, 영원하게(absolutely, anarchically, and infinitely) 지배(reign)한다”는 것이다. 여기서 아감벤은 성자에게도 행정이라는 의미에서 절대적이며, 무근원적인 행동을 할 수 있는 권위가 부여된 사실을 강조한다. 즉 기독교 철학에서는 존재와 행동의 분리가 일어났으며 이 분리는 그 후 철학에서 존재론과 윤리학(실천)을 구분하는 초석이 되었다는 것이다.

러싼 논쟁을 분석하면서, 중국적으로는 행정이 신학과 행정 간의 관계를 조정하는 최종적 개념이라는 주장을 하고 있다. 복잡하게 전개되는 신학적 논쟁을 여기서 다룰 수는 없지만, 중요한 것은 아감벤에게 행정 개념은 성자의 지상에서의 구원의 행동들을 말할 뿐만 아니라 성부와 성자, 존재와 행동, 선행성과 내재성, 본질과 실천의 관계를 최종적으로 통제하는 형이상학적인 개념이라는 사실이다.

### 3. 지배(Reign)와 통치(Government)

신적인 존재 안에서 본질과 행동, 선행성과 내재성의 분리가 이루어졌고, 행정으로서의 *oikonomia*가 신학적 개념들의 형성에 큰 영향을 주었음을 고대문헌에 대한 검토를 통해 분명히 한 후에, 아감벤은 신적 권위에 비견되는 왕의 주권을 실질적으로 초월하는 권능인 행정적 의미로서의 통치(government)가 출현하게 된 배경과 이유를 다양한 사료를 동원하여 검토한다. 이는 다른 말로 하면 아감벤은 “왕은 군림하지(reign), 통치(govern)하지 않는다”라는 서양의 오래된 전통에 대한 설명을 시도하는 것이다(Dean, 2012).

아감벤은 성배(Holy Grail)의 전설에 나오는 “피셔킹(Fisher King)” 이야기를 통해서 고대에서 중세에 이르는 기간 동안 주권 개념의 변화를 간파한다. 크레티앵 드 트루아(*Chrétien de Troyes*)의 이야기에 따르면, 피셔킹으로 불리는 전설적인 왕은 전쟁에서 허벅지에 큰 상처를 입어서 서있을 수도 말을 탈 수도 없었다. 그래서 왕은 여가 시간이면 배에서 낚시만 할 뿐 그의 여러 신하들이 실질적인 사냥을 했었다. 이야기의 다른 버전에 의하면 아버지 왕은 “상처 입은 왕”으로 궁 안에서만 살면서 성배를 지키고 있고, 아들 왕은 성 밖에서 사냥을 하고, 손님을 영접한다는 것이다. 이 이야기를 통해 아감벤이 말하고 싶은 것은 중세 이후로 왕을 상징하는 주권은 분열되면서 무기력한 것이 된다는 사실이다. 전설에서 보듯이, 왕은 말도 못타고 사냥할 수도 없으면서 성 안에 갇혀있어야 했고, 그의 신하(ministers) 들이 왕의 이름으로 실질적인 통치를 했다는 것이다. 또한 피셔킹 신화에서 보이는 왕의 주권의 분열은 서양의 왕권에 내재한 두 가지 기능, 즉 마술-종교적 기능과 실질적인 정치적 기능의 분리 이상의 것을 보여주는데, 그것

은 이 신화에서는 철저하게 공적인 통치 업무에서 배제되고 세상과도 단절된 부 상당한 왕의 무능력한 특징이 강조되고 있다는 사실이다. 그래서, 아감벤(2011: 69)에 따르면, 피서왕 전설은 “군림하지만 통치하지 않는 근대적 군주에 대한 기대를 내포”하고 있으면서, 현대의 정치, 행정 간의 관계를 이해하는데도 큰 시사점을 준다는 것이다.<sup>11)</sup>

아감벤은 정치신학을 둘러싸고 논쟁을 벌였던 칼 슈미트와 에릭 페터슨도 왕권과 통치를 구분하고 있는 점을 강조한다. 특히 페터슨은 고대 그리스의 사료를 분석하면서 이때에도 신은 직접 통치하는 것이 아니라 지금은 관료제로 알려진 중간 계층 - 이는 천사들의 계층제를 의미한다 - 을 사용하여 통치한다고 사람들이 생각했다는 것이다. 그리고 이때부터 권위를 뜻하는 *auctoritas*와 위임된 권력을 말하는 *potestas*의 구분이 나타났다고 한다(Agamben, 2011: 75).

왕에 의한 군림과 행정적 통치의 분리를 계보학적으로 추적하는 아감벤(2011: 79-84)의 노력은 아리스토텔레스의 형이상학에까지 이르게 된다. 지금까지 많은 학자들은 아리스토텔레스는 선험성(transcendence)을 상위의 개념으로 놓고서 내재성(immanence)을 포섭하려 했다고 이해하고 있었다고 아감벤은 말하면서, 그러나 진실은 아리스토텔레스는 선험적 질서 - 신이 만든 사물들에 대한 질서 - 와 내재적 질서 - 사물들 사이의 질서 - 를 조화시키려했다는 것이다. 특히 아감벤(2011: 88-91)은 아리스토텔레스의 형이상학에서 초월성(군림)과 내재성(통치)의 관계를 인식하는데 있어서 중요한 단어가 질서를 말하는 *taxi*라고 말한다. 그는 아리스토텔레스의 *taxi*가 하나의 signature로 작용하면서, 서양의 존재론을 탐

11) 아감벤은 군림과 통치를 분리하는 전통 역시 신학적 기원을 가지고 있음을 분명히 한다. 영지주의(Gnosticism)의 영향을 크게 받은 신화에서는 두 개의 신을 인정했는데, 하나의 신은 초월적이고 작동하지 않는(inoperative) 신이고 다른 한 신은 지상에서의 통치에 적극 개입하는 신이다. 그래서 아감벤(2011: 77-8)은 “군림과 통치의 분리는 근대 정치에 대한 영지주의의 유산의 일부이다”라고 말하고 있는 것이다. 또한 아감벤은 *basileus*와 *behemonein*의 구분도 같은 맥락에서 이야기 하고 있는데, 이때도 전자는 제 1의 신을 말하고 후자는 지상에서의 명령과 인도를 하는 제 2의 신이 되는 것이다. 특히 *behemonein*의 어원을 추적하면서 그것이 무리를 이끄는 동물, 마차의 운전자, 군 사령관, 지방 수령의 의미를 지니고 있음을 밝히고 있다.

구하는데 있어서 본질의 범주로부터 실천 혹은 관계의 범주로의 전환이 일어났다고 보는 것이다.

이와 관련하여 아감벤은 중세의 토마스 아퀴나스가 질서의 문제를 어떻게 해석했는지를 다루고 있다. 아리스토텔레스가 본질과 존재, 신과 세계 사이의 “아포데틱한 관계”로 *taxis*를 강조하고 있다면, 아퀴나스는 *taxis*와 유사한 의미를 갖는 *ordo*를 신과 세계를 매개하는 개념으로 사용하고 있다. 아퀴나스의 *ordo*는 한편으로는 창조물과 신과의 관계를 다른 한편으로는 창조물 사이의 관계를 말한다. 아퀴나스는 모든 창조적 활동은 신으로부터 나온다는 사실을 뛰어넘어 신 자신도 질서를 만드는 *oikonomia*적인 활동을 할 수 밖에 없다고 말한다. 궁극적으로 신도 삼위일체의 과정을 거치면서 자신에게 질서를 부여한다는 것이다: “삼위일체적 행정(*oikonomia*), 질서(*ordo*), 통치(*gubernatio*)는 분리할 수 없는 트리아드(triad)를 만들며, 그 용어들은 서로 바꾸어 쓸 수 있고, 이런 방식으로 기독교 신학은 근대성에 유산으로 존재론적 상징을 남기는 것이다”(Agamben, 2011: 91).

이 부분에서 아감벤의 주장을 좀 더 거시적 관점에서 조망해 볼 필요가 생긴다. 즉 왜 아감벤은 행정, (신적인) 질서, 그리고 통치가 분리될 수 없는 트리아드를 만들고 있다고 말하고 있는가? 그것은 인간의 역사에서 필연적으로 대두하는 존재(being)와 행동(acting), 초월적인 신과 내재하면서 활동하는 신, 내세와 현세, 성과 속 사이의 단절과 간극을 덮고 메우는데 있어서 *oikonomia*, *ordo*, *gubernatio*는 같은 기능을 하는 것이기 때문이다. 그렇기 때문에 통치(government) 개념 역시 초월적인 신의 권리로 간주되는 주권과 세상의 무질서 사이의 관계를 매개하는 장치로서 사유되고 현실화된 것이다.

좀 더 논의를 발전시키면, 주권적 정치와 구분되는 현세에서의 사람들이나 사물들에 대한 질서 있는 배치라는 의미에서의 행정 개념의 출현은 세상을 창조하고 지배하는 원리인 신적인 섭리(providence)에 대한 신학적 해석에 뿌리를 두고 있다고 아감벤은 보고 있다. 스토아 철학에 따르면 이 세상의 모든 일 들은 신의 섭리에 따라 일어나는 것이다. 그러나 이렇게 되던 초월적인 신이 세상의 일에 종속되는 것이 되는데 이는 아프로디시아스의 알렉산더(Alexander of Aphrodisias)와 같은 철학자에게는 결코 용납될 수 없는 것이다. 그 이유는 신은 양치기가 양

을 돌보면서 양들에 종속되는 것과는 다르게 인간들의 일을 관장하면서 그들에 종속될 수 없기 때문이다. 그러면 인간 세상에서의 일들은 신의 섭리가 개입하지 않는 채로 무질서하게 진행되는 것일까? 그것도 말이 안 되는 것이 전지전능한 신이 사전에 계획하지 않는 것은 존재할 수 없기 때문이다. 그래서 알렉산더는 새로운 신학적 이론을 제시하는데, 이것에 따르면 세상의 일들은 보편적 섭리(*providentia generalis*)와 특수한 섭리(*providentia specialis*)가 일치하게끔 이루어진다는 것이며, 이 때 중요한 개념이 “이차적, 부수적 피해(collateral damage)”가 된다. 즉, 알렉산더에 따르면, 신은 보편적 섭리를 통해서 세상을 창조하였고 그 안의 모든 사람과 사물들은 신의 보편적 섭리에 따라 만들어진 자신만의 질서(본성)를 갖게 된 것이다. 그리고 사람과 사물들은 (신이 만들어준) 자신들의 본성에 고유한 내재적 질서를 관리해나가야만 하는 것이다. 이렇게 되면서, “세상에 대한 통치는 외부적 일반 의지의 전제적인 강요도 아니고 단순한 우연도 아닌 것에 의해서 이루어진다. (세상에 대한 통치는) 사물들의 본성에서 ... 나오는 이차적 효과(collateral effect)에 대한 알고 있는 기대를 통해서 이루어지는 것이다. 그러므로 주변적 현상 또는 이차적 효과처럼 보이는 것이 바로 통치의 패러다임이 되는 것이다.”(Agamben, 2011: 118-9).<sup>12)</sup> 결국 신은 초월적 존재자로서 군림하는 것이 인정되는 것이고, 사물의 본성 때문에 나타나는 이차적, 부수적 피해(효과)는 통치를 통해서 질서로 환원시켜야 하는 것이 된다.

필자가 이해한 한도에서 지금까지 말한 것을 정리해보면, 우선 아감벤은 한국가가 존립하기 위해서는 군림(reign)과 통치(government)가 그 구체적 내용이 *auctoritas*와 *potestas*, 창조와 보존, 근본원인(primary cause)과 2차적 원인(the secondary cause), *dignitas*와 *administratio*, *potentia absoluta*와 *potentia ordinata*, 그리고 “구성하는 권력”과 “구성된 권력” 어떤 것이든 양자의 질서 있고 조화로운 공존

12) 다음과 같은 아가벤(2011: 119-20)의 언급은 이 부분을 이해하는데 도움을 준다: “근대적 통치 이성(이성)은 섭리의 이중구조를 재생산 한다. 정부의 모든 행동들은 주된 목표(primary target)를 향하지만, 바로 위에서 말한 이성 때문에 구체적으로 기대하거나 기대하지 못한, 그러나 어떤 경우에도 당연시되는 이차적, 부수적 효과로 향하게 된다. 상당할 수도 있는 이차적, 부수적 효과의 계산은 ... 통치 논리의 핵심적 부분이 되는 것이다.”

이 필요하다는 주장을 하는 것이다. 그러나 더욱 중요한 것은 이와 같은 이분법에서 전자는 거의 상징적 의미만을 지니고 있으며 후자가 실질적인 역할을 한다는 점이다. 아감벤은 복음서에서 예수의 제자가 칼이 두 자루 있다고 하니까 예수가가 그것으로 충분하다고 했다는 말을 상기시킨다. 그리고 이때 칼 한 자루는 영적인 것을 상징하는 것으로 항상 칼집 속에 있어야 하는 것이고, 다른 칼 하나는 현실에서 실제로 사용하는 칼이다. 아감벤은 이와 유사한 예를 여럿 들지만 그가 주장하는 것은 기독교의 성립 이후로 많은 사람들은 세계에는 오직 두 자루의 칼이 필요한 것으로 보았으며, 더욱 중요하게는 그 가운데 한 자루는 상징적 의미만을 지닌 채 칼집에만 있어야 한다는 것이다. 그리고 한 걸음 더 나아가 4장 끝 부분에 가서 아감벤은 신 또는 군주의 무능력이 이 세계를 조화롭게 질서 지우게 만드는 전제조건이 된다고 말한다: “신의 무능은 세계를 정의롭게 통치하는 것을 가능하게 한다”(Agamben, 2011: 106). 이를 현대의 행정학자가 이해할 수 있는 말로 옮기면, 정치와 행정은 오랜 역사기간 동안 신적 영역과 세속적 영역 양 부분에서 공존했었고, 양자의 관계를 만들고 지속시키는데 있어서 행정의 역할이 정치의 역할을 압도했다는 사실이다.

## V. 행정의 존재론적 의미

현대적 의미의 행정학이 처음 태동하면서 행정 개념의 본질을 이해하려고 시도하였던 학자들은 행정 현실에 대한 존재론적 의미 즉 행정의 형이상학적 기초를 의식적이든 무의식적이든 생각하지 않을 수 없었다. 그래서 군노우는 행정 개념은 우리가 일상에서 상식적으로 지니는 이분법, 즉 “형성과 수행, 결정과 행동의 심리적 필요성”에 기초하여 발전한 것이라고 말하는 것이다(Catlaw, 2007: 9). 물론 위에서 보았듯이 이와 같은 이분법이 관습적으로 만들어져서 사람들의 마음속에 있는 것이 아니라 플라톤에서 시작하는 서양의 형이상학의 핵심 내용이었다는 것을 군노우는 말하고 있지 않지만 말이다. 왈도(2007: 21) 역시 행정 개념을 탐구하는데 있어서 그 개념이 어떠한 존재론적(형이상학적)의 의미를 지니

면서 발전해 왔는지를 보는 것이 필요한 것이라고 주장했었다.

어떠한 정치이론도 현실의 본성에 대한 궁극적 개념, 즉 형이상학에 기초한 것이다. 근대 시기의 흄으로부터 시작되는 선례를 따르는 행정학자들은 현실의 본성에 관한 과학적 심판(verdict of science)을 - 좀 더 정확하게는 과학적 심판에 대한 일반적 생각을 - 수락하려고만 해왔었다. (그러나) 현실에 대한 이와 같은 개념들이 서로 일관된 것인지, 그들이 자신의 영역에서 유효한 것인지, 그리고 유효하다면 그들이 자신의 유효성의 경계 넘어서까지 확장될 수 있는 지에 대하여 물어보아야 한다.

왈도(2007: 17)는 또한 미국에서의 행정 개념은 사람들이 가지고 있었던 종교적인 최고법에 대한 신념과 민주주의에 대한 신념 사이의 관련 아래에서 출현했음도 밝히고 있다. 특히 그의 《행정국가론》은 시각을 조금만 달리해서 보면 행정신학론으로도 불리 수 있다고 보이는데, 예를 들어 그는(2007: 66-70) 능률성이나 과학을 설명하면서 “복음(gospel), “신념(faith)”이라는 신학적 개념을 동원할 뿐 아니라 20세기 행정의 목표가 “천상의 도시(heavenly city)”를 지상에 건설하는 것이었다라고 까지 말하고 있다.

그러나 애석하게도 행정학 내부에서는 현실에서 가지는 행정 개념의 존재론적 의미를 탐구하려는 노력은 이제는 거의 찾아보기 어렵게 되었다. 그 이유는 여기서 굳이 자세히 말하지 않아도 많은 사람들이 공감하고 있다. 특히 행정학 내부에서 일반화되어 있다고 보이는, 현실이 언어적, 역사적, 사회적으로 구성된 것으로 보지 못하고 단순하게 주어진 것으로 보는 인식론, 왈도가 말하는 “과학적 심판”에 대한 절대적 믿음, 그리고 개체적, 이성적 주체(subject)에 대한 무비판적 신뢰 등이 그 원인으로 보인다(McSwite, 1997; Stivers, 2000). 그래서 우리는 비록 행정학자가 아니지만 행정 개념의 형이상학적 토대, 즉 존재론적 의미를 파헤치려는 다른 학자들로 눈을 돌릴 수밖에 없는 것이다.

막스 베버는 근대적 관료제가 출현하는 가장 중요한 계기로 탈주술화(disenchantment, de-magification)를 말하고 있다. 즉 그에 따르면 근대적 행정은

사람들이 신화와 종교에서 삶의 의미를 찾았던 시대와의 단절의 결과로 나타난 것이다. 그러나 아렌트, 푸코, 아감벤 모두 이와 같은 설명을 거부한다. 그들의 강조점이 어디에 놓이던 간에 - 아렌트가 고대 그리스 시대의 철학을 강조한다면 푸코와 아감벤은 기독교 전통을 강조한다 - 현대의 행정은 비록 개념적인 것이지만 과거 전통의 유산인 것이다. 즉, 아렌트에게 현대의 행정은 고대 그리스에서의 가정에 대한 관리의 현대적 변용인 것이고, 푸코에게 행정은 중세의 사목권력이 세속 권력과 결합하면서 등장하는 것이다. 아감벤에게 현대 행정의 의미는 서양의 철학과 기독교를 괴롭혔던 본질과 행동, 실험성과 내재성의 필연적인 충돌을 극복하려는 시도에 뿌리를 둔 것으로, 균립하지만 통치하지 않는 절대자(신 또는 주권자)의 위상을 유지시키면서 현실의 무질서를 극복하려는 시도에서 나오는 것이다.

행정 개념의 역사적, 존재론적 기원을 찾는 작업은 결코 지적인 유희가 아니다. 행정이라는 개념 속에 오랫동안 퇴적된 의미를 찾는다는 것은 바로 현대 행정이 노정하는 근본적인 문제점들에 정면으로 대면하는 것을 뜻한다. 그래서 아렌트의 관점을 적극 수용한다면, 현대 행정의 가장 중요한 문제는 지금의 대중사회에서 수동적인 객체로 전락하여 권력의 노리개로 변한 개인들에게 언어와 행위를 돌려줌으로써 자신의 자유와 독자성을 공적 공간에서 실현시킬 수 있는 개인으로 회복시키는 것이 문제가 된다. 푸코에게 현대 행정이 나가야 할 방향을 묻는다면 그는 지식-권력 복합체에 기초한 자유주의적 통치성(자유의 부여를 통한 통치, 즉 인간 행위에 대한 행위)에서 중추적 역할을 하는 행정을 비판하면서 인간을 특정한 방향으로 규율화, 정상화시키려는 모든 시도를 중단할 것을 주장할 것이다. 아감벤에게 현대 행정의 문제는 몇 가지 해결책으로 해소될 수 있는 성질의 것이 아니다. 그 이유는 행정이라는 개념은 정치적 주권과 대칭되는 것으로, 신과 세계, 초월과 내재, 균립과 통치라는 이분법적 사유에서 한 축을 담당하는 것이기 때문에 전체의 구조가 무너지지 않는 한, 즉 메시아가 등장하는 극적인 상황이 출현하지 않는 한, 생명정치로서의 속성을 유지할 수밖에 없기 때문이다. 그래서 현재의 사태를 변화시키는 것은 “...하지 않을 가능성”을 말하는 잠재성(potentiality)의 또 다른 해석에 기초한 무위(無爲)적 태도가 필요한 것으로 아

감벤은 보고 있다(고은강, 2012). 이것은 허만 멜빌의 소설에서의 바틀비가 계속 말하는 “안 하는 편을 택하겠습니다 (I would prefer not to)”가 뜻하는 수동적이면서 동시에 전복적인 전략을 택하는 것임을 아감벤(1999: 243-71)은 암시하고 있다.

## VI. 맺음말

오랫동안 행정학을 연구하는 학자들은 행정의 기원이나 발전과정을 설명하면서 정치와의 관련 안에서 논의를 전개해왔다. 즉, 이론적 또는 실천적 의미로 정치로부터 행정이 독립하는 것을 행정이 시작되는 것으로 보았고, 이 후로도 정치와의 관계가 어떤 것이냐에 따라 정치행정 일원론 또는 이원론의 주장들이 있어 왔던 것이다. 그러나 행정의 역사를 계보학적으로 보지 못하고 이와 같이 도식화된 시각으로 보는 것은 행정의 출현이 내포하고 있는 권력관계의 변화, 통치 합리성과 기술의 변화, 그리고 행정 개념에 침전되어 축적된 역사적 의미 등을 보지 못하는 우를 범하는 것이다. 물론 이는 행정이 정치와 긴밀한 상호작용을 거치면서 형성되었다는 사실을 부정하는 것이 아니다. 그러나 본 논문에서 강조하고자 하는 것은 행정이라는 개념이 형성되는 역사적 지평은 결코 백 몇 십 년으로 축소시킬 수 없는 것이고, 또한 관계의 구체적 내용 역시 단순히 정책형성과 정책집행 사이의 구분을 초월하는 철학적, 신학적 의미를 내포하고 있는 것으로, 종국적으로는 세계 안에서의 인간의 실존 문제와 보다 나은 인간다운 삶을 찾아가는 과정과 깊은 연관을 지니고 있다는 사실을 인식해야 한다는 점이다.

현재까지 역사적 현상으로서 행정이나 행정 개념에 대하여 계보학적으로 연구한 것은 거의 없는 실정이다. 어떤 현상을 계보학적으로 연구하는 것은 단지 그것의 역사적 기원이나 발전과정을 연구하는 것이 아니다. 계보학적 연구는 푸코의 말대로 “현재의 역사(the history of the present)”인 것으로, 예를 들어 현재의 행정이 현재와 같이 된 것은 어떤 필연적인 이유 때문이 아니라 어떤 것은 선택되고 어떤 것은 어둠 속으로 밀려나면서 가능하게 된 것을 밝히는 것이다. 즉,

계보학적으로 행정을 연구하는 것은 현재의 행정이 다를 수 있었을 가능성이 왜, 누구에 의해서, 어떤 이유로 배제되었는가를 분명히 하는 것이다. 그렇기 때문에 행정의 기원이나 발전을 어떤 필연적인 이유나 근거를 - 예를 들어 19세기 말에 미국에서 행정에 대한 새로운 인식의 등장 - 들면서 설명하는 것은 지금의 행정 이 다를 수 있었을 가능성을 사전에 배제하는 것으로 올바른 접근법이 아니 것이다.

위에서 본 세 학자는 주어진 현실을 당연한 것으로 보는 것을 거부한다. 이들 모두 우리의 삶은 오이코스에서의 삶과 폴리스에서의 삶으로 구분될 수 있다는 전제에서 논의를 시작한다. 그리고 모두 생물학적 삶을 보장하는 오이코스적 삶의 논리가 근대로 들어오면서 국가 통치의 가장 중심적 내용이 되면서 자유와 자발성의 영역인 폴리스를 잠식했다는 점도 동의하고 있다. 차이가 있다면, 아렌트가 19세기의 사회의 출현에서, 푸코는 16세기 이후로 사목권력과 주권이 결합하면서 만들어지는 생명정치에서 오이코스의 국가적 확장을 말하고 있다면, 아감벤(1998)은 우리 모두가 잠재적인 호모 사케르가 되는 근대의 어느 시점에서 행정에 의한 인간의 지배가 시작되는 것으로 보고 있다. 그리고 위에서 고찰한 최근의 저서에서 아감벤은 행정 개념의 연원을 분석하면서, 그리스의 *oikonomia*를 signature로 삼아서 그것의 개념적 중핵이 기독교의 삼위일체론, 또 그 후의 중세 시대의 “비어있는 왕좌(empty throne)”가 상징하는 군주 주권 개념을 통해서 현재에까지 이르고 있음을 밝히고 있다.

세 학자 모두 현대 행정에서 관리라는 이름하에 행해지는 인간 존재의 생물화를 경계하고, 그 과정에서 사회의 건전성과 정상성(normality)을 유지하기 위해 필연적으로 나타날 수밖에 없는 ‘배제된 삶’, ‘헐벗은 삶(bare life)’, ‘잉여적 존재’, ‘가치가 없는 삶(life not worth living)’에 대하여 비판적 입장을 취하고 있다. 그리고 역사의 전개는 이들의 우려를 현실로 만드는 방향으로 나아가고 있다고 보인다. 테러와의 전쟁이라는 미명하에 미국에서 이루어졌던, 전체 사회의 안전을 위해서는 일부 의심 가는 사람들을 인권이 없는 생물적 존재로 전락시킨 것이 그 예이다. 동시에 생물적 생존과 번영을 추구하는 오이코스의 영역이 폴리스의 영역을 무력화시키면서 공공의 의미도 변하게 되는데, 이제 공공의 영역은 점차 인

간의 자유가 실현되는 장이라는 의미를 상실하고 집단적 복지나 경제적 생존을 위해 정부정책이 결정되는 영역으로 대부분의 사람들이 인정하고 있다.

여기서 우리는 위에서 검토한 학자들이 다음과 같은 중요한 메시지를 행정학자들에게 주고 있음을 알아야 한다. 행정을 하거나 연구하는 사람들이 스스로 비판적 관점에서 행정 개념의 생성과 발전을 보지 못한다면 앞으로 우리는 20세기의 전체주의 역사 이상의 비극을 맞이할 수밖에 없다는 점이다. 아감벤이 보여주었듯이, 행정 개념의 역사는 실로 장구한 것이었다. 그것은 행정이 그만큼 인간의 실존과 깊은 관계를 지니고 있다는 의미이다. 아감벤에 의하면 현대의 많은 행정 개념은 이미 세속화된 신학적 개념인 것이다. 행정 개념은 자체에 역사적으로 축적된 특정한 가치와 의미 내용을 지니고 있으면서 역사의 진행 방향을 규정할 수도 있는 것이다. 그러나 이와 같이 중요성을 지닌 행정의 역사적 의미에 대하여 행정학자들은 거의 아무런 논의를 하고 있지 않다. 학문의 발전은 그 학문이 연구하는 대상에 대한 깊이 있는 성찰이 전제되어야 가능하다고 볼 때 독자적 학문으로서의 행정학의 미래는 그리 밝지 않아 보이는 것이다.

## ■ 참고문헌

- 고은강. 2012. “아이히만 구하기: 아감벤의 ‘말없는 저항의 형식’에 대한 일고찰.” 《인문연구》 65: 289-310.
- 이문수. 2009. “통치성의 관점에서 본 관방학에 대한 새로운 이해 : 푸코의 주장을 중심으로.” 《정부학연구》15(3): 29-56.
- \_\_\_\_\_. 2010. “사목권력과 생명권력 : Foucault가 보는 행정권력의 기원과 현재.” 《한국행정논집》22(3): 939-958.
- Agamben, Giorgio. 2013. *Opus Dei: An Archaeology of Duty*. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2011. *The Kingdom and Glory: For a Theological Genealogy of Economy and Government (Homo Sacer II, 2)*. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2009. *The Signature of All Things: On Method*. New York: Zone Books.

- \_\_\_\_\_. 1999. *Potentialities: Collected Essays*. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press.
- Arendt, Hannah. 1998. *The Human Condition*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 1973. *On Revolution*, London: Penguin.
- Blencowe, Claire. 2010. "Foucault' and Arendt' Insider View' of Biopolitics: A Critique of Agamben." *History of the Human Sciences*. 25(5): 113-130.
- Braun, Kathrin. 2007. "Biopolitics and Temporality in Arendt and Foucault." *Time & Society*. 16(1): 5-23.
- Bucker, Steve. 2011. *Hannah Arendt and Political Theory: Challenging Tradition*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Catlaw, Thomas, J. 2007. *Fabricating the People: Politics and Administration in the Biopolitical State*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Cartledge, Paul. 2009. *Ancient Greek Political Thought in Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dean, Mitchell. 2012. "Governmentality Meets Theology: The King Reigns, But He Does Not Govern." *Theory, Culture and Society*. 29(3): 145-158.
- d'Ntrèves, Maurizio Passerin. 1994. *The Political Philosophy of Hannah Arendt*. London: Routledge.
- Foucault, Michel. 2008. *The Birth of Biopolitics. Lecture at the College de France 1978-79*. New York: Picador.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Security, Territory, Population. Lecture at the College de France 977-78*. New York: Palgrave.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Society Must Be Defended, Lecture at the College de France 1975-1976*. New York: Picador.
- \_\_\_\_\_. 1979. *The History of Sexuality, Vol. 1. An Introduction*. London: Allen Lane.
- Fuggle, Sophie. 2009. "Excavating Government: Giorgio Agamben's Archaeological Dig." *Foucault Studies*. 7: 81-98.
- Golder, Ben. 2007. "Foucault and the Genealogy of Pastoral Power." *Radical Philosophy Review* 10(2): 157-176.
- Gordon, Colin. 1991. "Governmental Rationalities: An Introduction," In G. Burchell et. al.

- (eds.), *The Foucault Effect : Studies in Governmentality*. Chicago : University of Chicago Press.
- McSwite, O. C. 1997. *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*. Newbury Park: Sage Publications.
- Osborne, David. and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Schmitt, Carl. 2005. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Translated by G. Schwab. Chicago: University of Chicago Press.
- Selmezi, Anna. 2009. "... we are being left to burn because we do not count: Biopolitics, Abandonment, and Resistance." *Global Society*. 23(4): 518-38.
- Skinner, Quentin. 1989. "The State." In T. Ball, J. Farr and R.L. Hanson eds. *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stivers, Camila. 2000. *Bureau men, settlement women: Constructing public administration in the progressive era*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Toscano, Alberto. 2011. "Divine Management: Critical Remarks on Giorgio Agamben's the Kingdom and the Glory." *Angelaki* 16(3): 125-36.
- Waldo, Dwight. 2007. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vatter, Miguel. 2006. "Nativity and Biopolitics in Hannah Arendt." *Revista de Ciencia Política* 26(2): 137-59.
- Villa, Dana. 1996. *Arendt and Heidegger: The Fate of the Political*. Princeton: Princeton University press.