

국가를 넘어서는 정치권력: 통치의 문제들

니콜라스 로즈, 피터 밀러

이 논문은 통치 문제들(problematics)의 관점에서 정치권력 분석에 접근하려고 한다. 논문은 정치 논쟁과 사회 이론에서 '국가의 문제'에 대한 과잉평가에 반대한다. 수많은 개념적 도구들이 경제 활동, 사회생활, 개인행실(conduct)을 통치하고자 하는 정치 권위자들(authorities)과 여타 권위자들 간의 여러 가지 다양한 동맹에 대한 분석을 위해 제안되어왔다. 근대의 정치 권위자들과 통치 테크놀로지들은 지식의 발전과 전문지식의 권력과 내재적으로 연결되어 있다고 여겨진다. 우리는 통치에 대한 자유주의 문제들의 특성들을 검토하며, 그것들이 '원격 통치' 테크놀로지들에 의존한다고 주장한다. 원격 통치는 규제된 자율성을 작동시킬 수 있는 장소들, 실체들, 사람들을 창조하고자 한다. 우리는 '사회적' 통치의 한 양식으로 복지주의에 대한 검토를 통해서 분석을 증명한다. 논문은 국가와 시민사회라는 철학적 대립에 의해 구조 지어 진 분석적 언어가 정치 권력의 행사 방식들에서 일어나는 오늘날 변형들을 이해할 수 없다는 것을 보여주는 신자유주의에 대한 간략한 검토로 끝맺는다.¹⁾

니체가 말하길, 국가는

가장 냉혹한 괴물들 중에서 가장 냉혹하다...(국가는) 선악의 모든 언어들에 거주한다. 그리고 국가가 말한 게 뭐든 간에, 국가는 오직 그곳에 거주하며, 또한 국가가 가진 게 뭐든 간에, 국가는 오직 그곳에서 흥친다. 국가가 사라지는 곳에서, 비로소 필요에 의하지 않는 인간의 삶이 시작된다...²⁾

서구의 전후 '복지 국가들'과 동구의 중앙 집중화된 '당 국가들'이 도전에 직면했을 때, 현대의 정치 논쟁은 헤로우데다 잠재적으로 무시무시한 국가의 이미지로 가득 차게 되었다. 오직 '국가를 넘어서' 자유로운 인간 개인들에게 가치 있는

** 원문의 참고문헌은 모두 각주 처리했다. 번역과 기타 문의는 500miles@hanmail.net으로 연락 바란다.

1) 훨씬 길었던 초고에 대해서 많은 사람들이 우리에게 세심한 논평을 해주었으며, 이는 우리가 이 판본을 마련하는데 도움을 주었다. 우리는 특히 그라햄 버첼(Graham Burchell), 스투어트 클랙(Stewart Clegg), 미첼 딘(Mitchell Dean), 마이크 딜런(Mick Dillon), 미셸 도넬리(Michael Donnelly), 데이비드 가랜드(David Garland), 토니 기든스(Tony Giddens), 콜린 고든(Colin Gordon), 앤서니 홉우드(Anthony Hopwood), 앨런 헌터(Alan Hunt), 이언 헌터(Ian Hunter), 토마스 오스본(Thomas Osborne), 아레산드로 피초노(Alessandro Pizzomo), 미셸 파워(Michael Power), 스투어트 사이골드(Stuart Scheingold), 그라햄 톰슨(Grahame Thompson), 짐 톰린슨(Jim Tomlinson), 로버트 반 크리켄(Robert van Krieken)에게 특별히 감사한다.

2) Nietzsche, F.W. 1969 *Thus Spoke Zarathustra*, London: Penguin, p. 75.

삶이 시작될 수 있다고 여겨지고 있다. 확장된 국가의 과잉, 비효율, 불의를 비판하면서, 다양한 집단, 조직, 개인이 자유롭게 상호작용하는 '자유 시장'과 '시민 사회'의 건설이라는 관점에서 대안들이 제시되어 왔다. 이런 관심사가 사회 이론에서 병행되는데, 사회 이론에서 분석자들은 자유 다원주의 권력이론과 경제 결정론적 권력이론에 도전했고, 지정학적 관계를 이해하는데 있어서 뿐만 아니라 국가 영토를 넘어서는 권력 행사의 근대적 형태들을 파악하는데도 국가의 특정 형태가 매우 중요하다고 주장했다.³⁾

하지만 국가와 시민사회, 공과 사, 정부와 시장, 강제와 동의, 주권과 자율성 등의 대립으로 조직화된 정치적 어휘는 후기advanced 자유민주주의국가들에서 지배가 행사되는 다양한 방식을 적절히 특징짓지 못한다. 오늘날 정치권력은 경제 활동, 사회 생활, 개인 행실의 수많은 양상을 통치하려는 기획들에 참여하는 다양한 권위자들 사이에 유동하는 수많은 동맹을 통해서 행사된다. 권력은 시민들을 강제한다기 보다는 일종의 규제된 자유를 감당할 수 있도록 시민들을 '창조'한다. 개인의 자율성은 정치권력의 안티테제가 아니라 정치권력 행사의 핵심 조건이며, 대부분 개인들이 권력의 대상subjects일 뿐만 아니라 권력의 작동에 참여하기 때문에 더욱 그렇다.

이 논문에서 우리는 오늘날 정치권력의 이런 유동하는 메커니즘들을 분석하는 몇 가지 방법을 제시한다. 우리의 분석은 '국가'를 통치 문제들에 대한 조사 안에 다시 위치시킨다. 권력에 대한 우리의 생각을 조직했던 개념들이 근대 사회의 권력행사를 파악할 수 없다고 푸코가 주장한지 10년이 훨씬 지났다. 푸코는 유럽의 절대군주제를 진복한 정치 혁명들 이후 2세기 동안 정치적 사유의 영역에서 여전히 우리가 왕의 머리를 자르지 못했다고 주장했다.⁴⁾ '통치성'에 관한 언급에서, 푸코는 정치권력에 대한 대안적 분석을 묘사한다.⁵⁾ 통치성이란 용어는 인구의 부, 건강, 행복을 밝혀내고 통치하려는 모든 시도들에 구현된 특정 방식의 사유와 행동에 주목하고자 했다. 푸코는 18세기 이후 이런 방식의 권력에 대한 성찰과 권력을 작동시키려는 노력이 여타 정치권력 형태들을 압도했다고 주장했다. 이는 통치에 관계하는 일련의 기구들의 급증, 통치에 관한 지식들과 '노하우', 통치를 실행하는 수단들, 통치가 행사되던 사람들의 본성에 대한 복잡한 조직과 연결된다. 우리는 정치권력에 대한 이런 시각으로부터 우리에게 대립하고 우리를 지배하는 '냉혹한 괴물'로 간주하거나, 아니면 우리가 수많은 사회적·경제적 필수 기능들에 대한 본질적이지 특권적인 이행으로 여기는 '국가 문제'를 과대평가하는 데서 벗어 날 수 있다. 국가는 자신에게 귀속하는 불변성_{unity}도 없고 기능성도 없었다. 국가는 통치 영역 속에 특수한 장소를 가정했던 '가공의 추상'이었다. 오늘날에 이르러, 아마도, 정말로 중요한 것은 '사회에 대한 국가-지배가 아니라 국가의 "통치화"이다.'⁶⁾

이런 도식적인 발언들이 이 논문에서 제안된 통치에 관한 조사에서 출발점을 이룬다. 우리는 통치 문제들에 대한 '분석_{analytic}'의 일부 요소들을 제안하고, 이런 요소들을 '자유주의', '복지주의', '신자유주의'에 대한 예비 조사를 통해서 조명한다. 우리가 탐색하는 통치의 심성들과 책략들은 단순히 사회적 관계의 '실제' 변형들의 흔적들, 기호들, 원인들, 혹은 효과들이 아니다. 그런 심성들과 책략들이 구축하는 영역 자체가 자신의 밀도와 의미를 지닌다. 통치는 권위자들의 온갖 꿈들, 도식들, 전략들, 책략들이 접합되는 역사적으로 구축된 매트리스이며, 권위자들은 다른 사람들의 의지, 상황, 환경에 개입하여 그들의 신념과 행실을 원하는 방향으로 형성하려고 한다. 이런 통치 격자와 관련해서 근대 서양의 정치적 지배 형태들은 독특하게 스스로를 규정하고, 스스로의 범위를 한정하고, 스스로와 관계를 맺었다.

3) 우리는 '국가 문제'에 대한 최근의 네오 혹은 포스트 맑스주의 저술들을 염두에 두고 있으며, 이는 지안프랑코 포기Gianfranco Poggi, 찰스 톨리Charles Tilly, 테다 스코폴Theda Skocpol, 앤서니 기든스Anthony Giddens, 미셸 만Michael Mann, 존 홀John A. Hall이 대표적이다. 제출의 설득력 있는 다음 논평을 참조하라. Jessop, B. 1990 *State Theory*, Cambridge: Polity.

4) Foucault, M. 1978 *The History of Sexuality, Vol. 1: An Introduction*, London: Allen Lane, pp.88-9. 정치권력을 개념화하는 여러 방식들에 대한 광범위한 검토는 다음을 참조하라. Clegg, S. 1989 *Frameworks of Power*, London: Sage.

5) Foucault, M. 1979 'On governmentality', *I&C*, 6: 5-21. Reprinted in G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds), *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*, Hemel Hempstead: Harvester. 이와 관련한 분석들은 다음을 참조하라. Burchell, G., Gordon, C. and Miller, P. (eds) 1991 *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*, Hemel Hempstead: HarvesterWheatsheaf.

6) Foucault 1979: 20.

근대 통치 형태들의 가능성에 핵심적인 것은, 우리가 보기에, ‘정치적’으로 구축된 단위들^{entities}과 경제적, 법적, 영적, 의학적, 기술적 권위자들의 기획들, 계획들, 실천들 사이에 형성된 제휴관계들이며, 권위자들은 어떤 것이 선하고, 건강하고, 정상적이고, 도덕적이고, 효율적이고, 유익한지에 대한 인식이라는 관점에서 다른 사람들의 삶을 관리하려고 노력한다. 따라서 지식은 이런 통치 활동들과 통치 대상들의 형성 자체에 핵심적인데, 왜냐하면 통치가 인식, 계산, 실험, 평가의 영역이기 때문이다. 그리고, 우리가 보기에, 통치는 전문지식의 활동들에 내재적으로 연결되어 있는데, 그런 활동들의 역할은 ‘사회 통제’의 편재하는 망을 조직하는 게 아니라 교육, 설득, 유인, 관리, 고무, 동기부여, 격려의 끊임없는, 보통은 경쟁적인, 국지적 기술들을 통해서 행실의 다양한 측면들을 의도적으로 관리하려는 여러 가지 시도들을 실행하는 것이다.⁷⁾

통치의 문제들들은, 우선, 그것들의 **정치적 합리성들**, 즉 권력 행사가 개념화되는 변화하는 담론적 영역들, 다양한 권위자들에 의한 특수한 방식들의 권력 행사에 대한 도덕적 정당화들, 정치의 적합한 형태들 · 대상들 · 한계들에 관한 통념들, 그런 과업들을 세속적, 정신적, 군사적, 가족적 영역들에 적절히 분배하는데 관한 개념들에 관한 관점에서 분설될 수 있다. 하지만, 우리가 보기에, 통치의 문제들들은 또한 그것들의 **통치 테크놀로지들**, 즉 이를 통해 권위자들이 통치 야망을 구현하고 실행하려고 하는 복잡한 일상적 프로그램들, 계산들, 테크닉들, 기구들, 서류들, 절차들의 관점에서 분석되어야만 한다. 정치적 합리성들과 통치 테크놀로지들 간의 복잡한 상호 의존관계에 대한 분석을 통해서, 오늘날 후기 자유 민주주의국가들에서 권위자들의 열망들이다가 개인들, 집단들, 조직들의 삶을 연결하는 다양하고 정교한 네트워크들을 우리는 이해할 수 있게 된다.

1. 국가 대 통치

많은 사람들이 주권 국가의 철학적이고 헌정적인 이미지들이 오해의 소지가 있다고 인식해왔다. [이런 의미에서 통상 근대 국가는 [다른 모든 영역을] ‘지배’하기 때문에, 근대 국가는 자신을 구성하는 복잡한 제도들, 조직들, 기구들 사이에 형성된, 또한 자신과 비국가 제도들 간에 마련된 관계들의 정교한 네트워크에 토대하여 지배한다. 국가 형성에 대한 사회사가 입증한 바에 따르면, 유럽에서 수 세기 동안, 설사 한다고 해도, 국가와 전혀 관계없는 실천들을 통해서, 경제적 활동이 규제 받았고, 질서가 유지되었고, 법률이 공포되어 부과되었고, 병자와 빈민에게 보조금이 지급되었고, 도덕이 주입되었다. 국가는 단지 18세기에 와서야 제한되고 억제된 중앙 기구들로부터 변화하기 시작하여 국가 영토를 지배하는 일련의 제도들과 절차들 속으로 자신을 이식하기 시작했다.⁸⁾

역사 사회학자들은 국가 형성의 다양한 메커니즘들, 즉 국가 언어와 읽고 쓰는 등급의 부과, 공통 통화의 보급, 운송 · 통신 · 시간계측^{temporality}의 혁신을 통하여 영토의 단일한 시공간 체계로의 융합, 또한 법적 규정과 권위의 통합에 주목했다.⁹⁾ 지배의 핵심 실천들은 사무실과 기관들로 이루어진 중앙 집중화되고 어느 정도 영속적인 기구에 제도화되었는데, 이들 기구는 얼마간 명시적인 헌법적 형태를 부여받고, 조세의 형태로 기금을 마련할 능력이 주어지며, 규정된 영토에 대한 정당한 물리력 사용의 잠재적 독점에 의해 보증된다. 규정된 영토의 지배와 해당 영토 내에 있는 사람들의 생명과 활동을 관리하는 기획 및 기구의 이런 일치가 제시하는 것은 우리가 한 국가에 대한 권위적 권력을 행사하는 중앙

7) 다음 글을 참조하라. Cohen, S. 1989 ‘Thinking About Social Control’, paper presented at Workshop on Controlling Social Life, European University Institute, Florence, May 30-June 2, 1989.

8) Poggi, G. 1978 *The Development of the Modern State*, London: Hutchinson; Tilly, C. (ed.) 1975 *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ: Princeton University Press. 또한 다음을 참조하라. Foucault, M. 1980 ‘The Politics of Health in the Eighteenth Century’ in C. Gordon (ed.), *Michel Foucault, Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, Brighton: The Harvester Press.

9) Giddens, A. 1985 *The Nation State and Violence*, Cambridge: Polity.

집중화된 일련의 제도들과 개인들로 근대 민족-국가를 정당하게 주장하게 한다.¹⁰⁾ 게다가, 지정학적 관계와 군사적 갈등은 국가 기구 수준으로 국내 정치권력의 집중화를 자극하고 촉진했다. 이런 요인들은 분석자들이 국가를 국내에서는 지배하면서 세계무대에서는 외교와 전쟁을 수단으로 자신의 이해관계를 추구하는 상당한 자율성을 지닌 통일적 행위자로 취급하게 했다.¹¹⁾

우리는 그런 관점이 근대 정치권력 행태들의 특성을 모호하게 한다고 주장한다. 통치 문제들에서 보면, 사람들은 국가에 대해 명목론적이게 된다. 즉, 국가는 본질적 필연성이나 가능성을 갖지 않는다. 오히려, 국가는 통치의 문제가 담론적으로 코드화되는 특정한 방식이고, 국가가 지닌 지배의 특수한 특성들을 통해 '정치적 영역'을 국가에 연결되어야만 하는 다른 '비정치적 영역'들과 구분하는 방식이고, 특정한 통치 테크놀로지들이 일시적인 제도적 안정성을 부여받고 다른 통치 테크놀로지들과 특별한 종류의 관계를 맺게 하는 방식이다. 이런 관점을 취할 때, 질문은 더 이상 '국가의 권력' 관점에서 통치를 설명하는 게 아니라 어떻게, 그리고 어느 정도로, 국가가 통치 활동에 접합되는가를 알아내는 문제이다. 문제는 어떤 관계들이 정치 권위자들과 다른 권위자들 사이에 확립되는가, 어떤 기금, 세력, 사람, 지식, 정당성이 활용되는가, 어떤 장치(devices)와 테크닉들을 통해서 이런 다양한 전술들이 운용되는가이다.

여기에서 우리의 접근과 국가형성에 대한 새로운 사회학 간 세 가지 차이가 중요하다. 첫 번째는 '실재론(realism)'에 관련된다. 국가를 다루는 역사 사회학은 특정 역사 시기에 개인들, 조직들, 사건들의 실제 배치형태(configurations)의 특징을 묘사하고, 그것들 사이에 존재하는 세력 관계들을 분류하고, 결정요인들을 식별하고 변형들을 설명하려고 한다는 면에서 실재론적이다. 우리의 통치 연구는 사회학적 실재론, 설명이론, 인과론이라는 실재론의 부담을 삼간다. 우리는 실제로 사회생활이 어떠했고 왜 그런지를 밝혀내려 하지 않는다. 우리는 사람들이 의도했던 것, 그들의 실제 동기나 이해관계가 무엇인지를 알아내기 위해 그들이 말했던 것의 표면을 꿰뚫어 보려고 하지 않는다. 오히려, 우리는 과거의 권위자들이 다음과 같은 질문들을 스스로에게 던졌던 방식들에 주목한다. 그것은 우리의 권력은 무엇인가, 어떤 목적을 위해 권력이 행사되어야 하는가, 권력은 어떤 효과를 생산하는가, 우리가 알아야만 하는 걸 우리는 어떻게 알 수 있는가, 통치하기 위해서 우리가 행해야만 하는 건 무엇인가이다.

두 번째는 언어다. 통치 분석은 세입의 총액, 궁궐의 크기, 군대에 대한 지출, 군대가 매일 행군한 거리뿐만 아니라 이런 문제들, 장소들, 가시성의 형태들이 기술되고 중요성을 부여받는 담론적 영역을 중요하게 취급한다. 이런 담론적 영역 안에서 '국가' 자체는 지배하는 방법들을 개념화하고 접합하는 역사적으로 가변적인 언어적 장치로 출현한다. 우리가 담론에 부여하는 중요성은 '이데올로기'에 대한 관심에서 비롯하지 않는다. 언어는 관조적이거나 정당화하는 게 아니라 수행적이다. 정치 담론에 대한 분석은 우리가 권위자들이 통치의 문제들을 제출하고 상술했던 사유의 체계들뿐만 아니라 그들이 통치를 실행하고자 했던 행동의 체계들을 해명하도록 한다.

세 번째는 지식이다. 여기서 지식은 단순히 '관념들'을 뜻하는 게 아니라 그러한 통치의 핵심적 요소가 되었던 사람들, 이론들, 기획들, 실험들, 테크닉들의 광범위한 배열(assemblage)을 가리킨다. 이론들은 철학에서부터 의학에 이른다. 도식들은 도시 계획에서부터 사회보험에 이른다. 테크닉들은 복식부기부터 학생들에 대한 의무 의료검진에 이른다. 식견 있는 사람들은 장군들로부터 건축사와 회계사에 이른다. 다시 말해서, 우리의 관심사는 통치를 가능하게 한다고 약속했던 '노하우'에 있다.

우리의 분석은 어떤 국가 영토 내부 문제들뿐만 아니라 지정학적 이슈들에도 적용된다. '국가' 간 관계들은 군사-외

10) 예를 들어, 다음을 참조하라. Mann, M. 1986 *The Sources of Social Power Vol. 1.*, Cambridge: Cambridge University Press; Mann, M. 1988 *States, War and Capitalism*, Oxford: Blackwell; Hall, J.A. and Ikenberry, G.J. 1989 *The State*, Milton Keynes: Open University Press; Hall, J.A. (ed.) 1986, *States in History*, Oxford: Blackwell; Baechler, J., Hall, J.A. and Mann, M. (eds) 1988 *Europe and the Rise of Capitalism*, Oxford: Blackwell.

11) Wallerstein, I. 1984 *The Politics of the World Economy: The States, The Movements and the Civilizations*, Cambridge: Cambridge University Press; Giddens, 1985; Mann, M. 1988 *States, War and Capitalism*, Oxford: Blackwell.

교 복합체, 즉 특수한 행위자와 세력들에게 한 영토의 이름으로 발언하게 하고 행동하도록 권한을 위임하는 복잡한 과정을 통해서 형성된다.¹²⁾ 이런 관계들은 정치적 권위의 영역들에 한계를 설정하고 일관성을 부여하며, 정치적 지배의 지리적이고 개념적인 공간들을 구획하고, 한 인구에 대해 발언할 수 있는 특정 권위자들을 구성하고, 그들을 다른 '국가들'과의 특수한 '외부적' 배치형태에 속하게 하는 [동시에] 특정 지역들의 사건들과는 내부적 관계에 위치시킨다. 외교, 특사, 조약, 협정, 국경, 관세 등을 포함하는 하나의 '지정학적' 영역이 확정될 때 이와 함께 권위자들의 칙서는 한 국가를 구성하는 주체들과 활동들에 대해 승인을 요청한다.

그런 지정학적 이슈들 가운데 핵심 측면인 전쟁 자체가 특정 통치 실천들에 의존한다. 그것은 언어나 법률에 같은 실천들에 의해 통일되는 한 영토에 대한 국가 주권이라는 개념들의 정련, 다양한 유형의 관리 기구들의 발전, 개인들을 정체성과 권위의 특수한 장소들에 충성하도록 만드는 테크닉들이다. 중심지로부터 멀리 떨어진 사람들, 장소들, 재화들에 대한 지배의 실행으로서, 전쟁과 식민주의는 신민들을 군대로 배치하고, 그들을 훈육하고, 숙련과 단결을 주입하고, 장비와 용구를 생산하고 분배하고 유지할 뿐만 아니라 전략과 작전을 위해 요구되는 지적 테크놀로지들을 고안한다. 다시 말해서, 전쟁은 새로운 통치 실천들의 발명을 요구하고 고무한다. 우리는 지정학적 관계들에서도 국가는 무엇보다도 지배의 담론들과 테크닉들의 복합적이고 유동적인 결과물로 간주되어야만 한다고 주장한다.

2. 정치적 합리성들, 자유주의에 대한 분석

논문의 나머지에서 우리는 근대 통치 형태들을 분석하기 위한 몇몇 개념적 도구를 조망하고 정교하게 하겠다.¹³⁾ 정치적 합리성 개념을 보다 상세히 검토하는 것으로 시작해보자. 정치적 담론은 현실^{reality}을 재현하고 분석하고 교정하는 이상화된 도식을 형성하고 정당화하는 영역이다. 정치적 담론은 이론적 담론의 질서 잡힌 조직처럼 체계적이고 폐쇄적인 특성이 없지만, 그럼에도 불구하고, 우리가 정치적 합리성들이라 명명한 규칙성들^{regularities}을 식별할 수 있다. 첫째, 정치적 합리성들은 특성상 **도덕적** 형태를 띤다. 그것들은 권위자들에게 어울리는 권력들과 의무들을 상세히 설명한다. 정치적 합리성들은 정치적, 정신적, 군사적, 교육적, 가족적 [형태처럼] 상이한 유형의 권위자들 간에 과업들과 행동들의 적절한 분배를 다룬다. 그것들은 통치가 목표로 해야 할 이상들이나 원칙들, 즉 자유, 정의, 평등, 호혜적 책임, 시민권, 상식, 경제적 효율, 번영, 성장, 공정성, 합리성 등을 감안한다.

둘째, 정치적 합리성들은 이른바 **인식론적** 특성을 가진다. 말하자면, 그것들은 통치되는 대상들, 곧 사회, 국가, 인구, 경제의 본질에 대한 어떤 개념화와 관련해서 설명된다. 특히나, 정치적 합리성들은 통치가 행사되는 사람들에게 대한 어떤 설명을 포함한다. 폴 벤느^{Paul Veyne}가 언급한대로, 이들은 인도 받는 무리의 구성원으로, 권리를 지닌 법적 주체로,

12) 다음을 참조하라. Dillon, M. 1989 'Modernity, Discourse and Deterrence', *Current Research on Peace and Violence*, 2: 90-104.

13) 여기 총론적 분석은 해당 이슈들에 대한 우리의 선행 연구들을 바탕으로 한다. 다음을 참조하라. Rose, N. 1985 *The Psychological Complex: Psychology, Politics and Society 1869-1939*, London: Routledge and Kegan Paul; Rose, N. 1990 *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*, London: Routledge; Miller, P. and Rose, N. (eds) 1986 *The Power of Psychiatry*, Cambridge: Polity; Miller, P. and Rose, N. 1988 'The Tavistock Programme: The Government of Subjectivity and Social Life', *Sociology*, 171-92; Miller, P. and Rose, N. 1990b 'Governing Economic Life', *Economy and Society*, 19: 1-31; Miller, P. 1986 'Accounting for Progress National Accounting and Planning in France', *Accounting, Organizations and Society*, 83-104; Miller, P. and O'Leary, T. 1987 'Accounting and the Construction of the Governable Person', *Accounting, Organizations and Society*, 235-65; Miller, P. and O'Leary, T. 1989 'Hierarchies and American Ideals, 1900-1940', *Academy of Management Review*, 250-65. 또한 다음 글들을 참고하라. Gordon, C. 1980 'Afterword' in C. Gordon (ed.), *Michel Foucault: Power/Knowledge*, Brighton: The Harvester Press; Gordon, C. 1987 'The Soul of the Citizen: Max Weber and Michel Foucault on Rationality and Government' in S. Lash and S. Whimster, *Max Weber, Rationality and Modernity*, London: Allen & Unwin.

교육받는 아이로, 착취 받는 자원으로, 관리 받는 인구의 인자로 설명되었다.¹⁴⁾

셋째, 정치적 합리성들은 독특한 **언어** *idiom*로 표현된다. 정치적 담론을 형성하는 언어는 레토릭 이상의 것이다.¹⁵⁾ 반대로, 정치적 담론은 정치적 계산을 잘 받아들이게 하는 방식으로 현실을 사유가능하게 만드는 일종의 지식 기계 혹은 기구로 이해되어야 한다. 바로 이곳에서 ‘국가’라는 어휘가 정치권력의 본질과 한계에 이의를 제기하고 코드화하는 것이다. 간략히 말하자면, 정치적 합리성들은 도덕적으로 다양하며, 지식에 기반하고 있고, 언어를 통해 사유 가능해진다. 우리가 ‘자유주의’의 문제를 검토해보면 이런 세 가지 논점이 분명히 밝혀질 수 있을 것이다.

자유주의는 정치적 권위자들에 의한 정당한 권력 행사에 스스로가 한계를 부여하는 정치철학으로 보통 특징지어진다. 18세기 후반기에 ‘시민사회’라는 용어는 더 이상 특정한 유형의 질서 잡힌 정치적 결사체를 가리키지 않았고, 대신에 정치의 정당한 영역 밖에 있는 자유와 활동의 자연적 영역을 뜻하게 되었다.¹⁶⁾ 정치적 권위의 범위는 제한되었고 그에 대한 경계 *警戒*가 이루어졌다. 하지만, 동시에, 통치는 시민사회의 자가-조직 능력 축진을 자신의 의무와 정당한 과업 가운데 하나로 떠맡았다. 정치적 지배에 균형을 잡아주고 한계를 정해주는 시민사회를 형성하고 배양할 과업이 정치적 지배에 주어졌다.

이런 측면에서, 자유주의란 총체적으로 관리되는 사회라는 유토피아적 몽상이 포기되고 자신의 고유한 자연스러움, 자신의 고유한 규칙들과 과정들, 자신의 고유한 자기-규제의 내적 형태들을 가지는 한 영역 즉, 시민사회-역사과 통치가 대립하게 되는 순간을 가리킨다.¹⁷⁾ 그래함 버첼이 지적했듯이, 자유주의는 국가이성 *raison d'état* 형태의 통치 합리성 *reason* 행사를 불가능하게 하게 하는데, 국가이성에서 군주는 국가 공간에 걸쳐 자신의 총체적 의지를 행사했었다. [이제] 한편으로, 권력은 통치에 의해 **결코 금지될 수 없는** 권리들을 부여받은 신민들과 대립한다. 다른 한편으로, 통치는 군주의 의지가 적합한 지식과 능력이 부족하기 때문에 그런 의지의 행사에 따라 **통치할 수 없는** 과정들의 영역을 다루어야 한다. 통치의 대상들, 도구들, 과업들은 시민사회의 최대 작동을 촉진한다는 목표를 지닌 이런 시민사회 영역에 준거하여 새로 만들어져야만 한다.

정치적 권위자들의 권력들에 대한 헌법적이고 법률적인 성문화와 한계설정은 권력의 무작위적 간섭으로부터 민간 영역을 ‘자유롭게’할 뿐만 아니라 시장 거래, 가족, 사업 수행처럼 ‘비정치적’인 데다가 형태와 한계를 스스로 정하는 어떤 영역들을 구성한다. 그러므로 법률 앞에 권력의 제한과 주체의 자유라는 자유주의의 주장들은 일련의 새로운 통치 테크놀로지들의 작동에 따라 발생했는데, 이런 통치 테크놀로지들은 권위자들에 의한 직접적 통제 형태를 취하지 않았고 이러한 ‘민간’ 영역들을 관리하면서 그런 영역들을 원하는 방향으로 프로그램하고 정형하려고 했다.

이는 자유주의가 국가를 자유라는 부속물로 위장하는 하나의 이데올로기였다는 뜻이 아니다. 유럽에서 자유주의 사회들의 출범은 근대 통치의 한 가지 핵심 특징, 즉 **원격 작용** *action at a distance*에 결정적 역할을 부여한다.¹⁸⁾ 자유주의 통치

14) 다음 글에서 인용했다. Burchell, G. 1991 'Peculiar Interests: Governing "The System of Natural Liberty"' in G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds), *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

15) Miller, P. and Rose, N. 1990a 'Political Rationalities and Technologies of Government' in S. Hanninen and K. Palonen, *Texts, Contexts, Concepts: Studies on Politics and Power in Language*, Helsinki: Finnish Political Science Association. 또 다음을 참고하라. Shapiro, M. (ed.) 1984 *Language and Politics*, Oxford: Basil Blackwell; Taylor, C. 1987 'Language and Human Nature' in M.T. Gibbons (ed.), *Interpreting Politics*, Oxford: Basil Blackwell; Connelly, W. 1987 'Appearance and Reality in Politics' in M.T. Gibbons (ed.), *Interpreting Politics*, Oxford: Basil Blackwell; McCloskey, D.N. 1985 *The Rhetoric of Economics*, Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press; Nelson, J.S., Megill, A. and McCloskey, D.N. 1987 *The Rhetoric of the Human Sciences Language and Argument in Scholarship and Public Affairs*, Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press.

16) Keane, J. 1988a 'Despotism and Democracy' in J. Keane (ed.), *Civil Society and the State*, London: Verso.

17) Foucault, M. 1986 'Space, Knowledge and Power' in P. Rabinow (ed.), *The Foucault Reader*, Harmondsworth: Penguin.

18) 우리는 이 용어를 부르노 라뚜어와 미셸 칼롱의 저술에서 차용한다. 다음 글을 참고하라. Callon, M. 1986 'Some Elements of a Sociology of Translation' in J. Law (ed.), *Power, Action and Belief*, London: Routledge and Kegan Paul; Callon, M. and

심성들은 행실의 규제를 단지 정치적 행동들, 즉 법률의 부과, 국가 공무원 혹은 공적으로 통제되는 관료의 활동, 전지적 인 경찰에 의한 감시와 훈육에만 의존해서 파악하지 않는다. 자유주의 통치는 '정치' 외부의 영역을 식별하여 그것의 존재와 자율성을 훼손하지 않으면서 그것을 관리하고자 한다. 이는 박애주의자, 의사, 위생학자, 경영자, 도시계획설계사, 부모, 사회복지사를 포함하는 수많은 독립적 행위자들의 활동들과 계산들을 통해서 가능하게 된다. 또한 이는 동맹관계 alliances의 구축에 달려있다. 동맹관계는 경제, 가족, 민간 기업, 개인 행실에 속한 사건들, 결정들, 행동들을 조절하려고 할 때, 한편으로 정치적 전략들과 이런 권위자들의 활동들 사이에서 발생하고, 다른 한편으로 이런 권위자들과 자유로운 시민들 사이에서 일어난다.

자유라는 자유주의 원칙의 정교화는, 시민과 사회 간 호혜적 관계라는 자유주의적 계약 관념을 작동시킬 수 있는 '주체적' 조건들을 생산함으로써 자유주의를 운영할 수 있게 하는 기획들과 병행했다.¹⁹⁾ 자신의 계약 의무를 이행할 수 없는 사람들은 이제 '반사회적'으로 간주되었고 새로운 정당성에 따라 감금되었다. 소동을 일으키거나 괴상한 사람은 단순히 감금이 아니라 치료를 위한 정신병원에서 갱신된 의학적 명령에 따르게 되었다. 범법자들과 악한들이 더 이상 산적이나 반란자의 신분을 누리지 못했고, 지식과 교정으로 치료할 수 있는 성격 결함이 유발하는 규범 위반자가 되었다.

감옥과 정신병원이라는 훈육 제도들의 발명은 법률가, 의사, 박애주의자, 기타 전문가들에 의한 다양한 프로그램들의 보급과 같이 이루어졌는데, 이들은 사업 활동, 가족생활, 개인의 도덕성을 유익한 방식으로 인도하는 방법을 안다고 주장했다. '국가'는 이런 통치 프로그램들의 발명자^{inspiter}도 아니었고 분명한 수혜자도 아니었다. 우리가 목도하는 것은 '국가 개입'의 획일적인 경향이 아니라 오히려 사회 조직의 다양한 장소에서, 집합적 대응의 어떤 조치를 요구하는 문제들로서 또한 그와 관련해서 정치적 권위자들이 다양한 여러 역할을 수행하는, 건강과 질병, 범죄와 처벌, 가난과 빈곤, 광기와 가족생활의 출현이다.²⁰⁾

따라서 정치의 영역은 다른 지배의 영역들로부터 구분되는 동시에 그런 영역들과 뗄 수 없을 정도로 엮인다. 정치적 세력들은 '원격으로' 통치하기 위해서 '국가'의 테크닉들과 행위자들 이외에 다른 테크닉들과 행위자들을 활용하고, 도구화하고, 동원하려고 했다. 다른 권위자들은 자신의 프로그램들에 따라 경제적, 가족적, 사회적 배치를 통치하려고 했고 자신의 목표를 위하여 정치적 자원들을 동원하고자 했다.

3. 통치 프로그램들

통치는 활동을 **문제화**하는데, 이는 지배자들의 의무를 그들이 다루려는 문제들의 관점에서 제기한다. 통치의 이상^{理想}은 통치가 순환시키는 문제들, 통치가 교정하려는 실패들, 통치가 치유하려는 질병들과 내재적으로 연결된다. 사실상, 통치의 역사는 문제화들의 역사로 기술된다고 해도 무리가 없는데, 문제화를 통해 정치인, 지식인, 철학자, 의료인, 군인, 여성주의자, 박애주의자는 이상과 비교하여 현실을 측정하고 현실에서 부족한 점을 발견했다. 인구감소의 위기, 빈곤에 의한 위협, 인종 감소의 예측에서부터, 도시 불안, 산업 분규, 생산성 결함의 문제화를 거쳐, 국제 경쟁력에 대한 오늘날의 관심에 이르기까지, 통치의 접합은 통치의 난점과 실패에 대한 끊임없는 식별과 결부되어 있다.

Latour, B. 1981 'Unscrewing the Big Leviathan: how actors macrostructure reality and how sociologists help them to do so' in K. Knorr-Cetina and A. Cicourel, *Advances in Social Theory*, Boston: Routledge & Kegan Paul; Callon, M., Law, J. and Rip, A. 1986 *Mapping the Dynamics of Science and Technology*, London: Macmillan. 이에 대한 보다 상세한 논의는 Miller and Rose, 1990a를 보라.

19) Foucault, M. 1977 *Discipline and Punish*, London: Allen Lane; Castel, R. 1976 *L'Ordre Psychiatrique*, Paris: Editions de Minuit.

20) Foucault, M. 1980 'The Politics of Health in the Eighteenth Century' in C. Gordon (ed.), *Michel Foucault, Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, Brighton: The Harvester Press을 참고하라.

이런 난점과 실패를 둘러싸고 **통치 프로그램들**이 정교해지게 된다. 프로그램적인 것이란 특정한 장소들과 관계들을 바람직하다고 생각되는 방식으로 형성하려는 철학자들, 정치경제학들, 중농주의자들, 박애주의자들, 정부 문서들, 조사 위원회들, 백서들, 그리고 기업, 노동자, 금융, 자선, 전문가의 조직들의 제안들과 대안들에 의해 추진되는 계획의 영역이다. 정치적 합리성들과 그런 통치 프로그램들의 관계는 파생이나 결정의 관계가 아니라 **번역**의 관계인데, 한 공간이 다른 공간으로 이동한다는 면에서 뿐만 아니라 다른 양식^{modality}에 대한 특수한 관심의 표현이라는 면에서도 그렇다. 따라서 20세기 초기 영국에서 국가 효율성의 언어는 통치가 처리해야 하는 목표들에 관련된 일반적인 정치적 이상들을 접합하는데 기여했으며, 다양한 정치 세력들로부터 비롯한 일련의 경쟁하는 프로그램들과 논쟁들을 진술하는 방식을 제공했다.²¹⁾ 마찬가지로, 전간기 미국에서 기업을 관리하고 경영하는 프로그램들은 개인의 자유, 주도권, 민주주의라는 미국의 이상들에 조응하는 방식으로 경영의 권위의 토대를 정교하게 했다. 미국의 정치문화와 전문 경영인을 가진 새로 출현한 거대 기업을 통치하는 프로그램들 사이에 번역가능성이 확립되었다.²²⁾ 정치권력의 도덕성들, 인식론들, 언어들과 특정한 문제 공간에 대한 통치 사이에 번역가능성은, 바람직 한 것과 정치 세력들의 계산된 활동들을 통하여 실현 가능해 질수 있는 것 간에 상호관계를 확립한다.²³⁾

콜린 고든이 지적했듯이 프로그램들이 단순히 바람이나 의도의 공식화는 아니다.²⁴⁾ 무엇보다도, 프로그램들은 처리되어야 하는 영역 혹은 문제에 대한 어떤 지식을 요구하는데, 다시 말해 경제, 건강의 본질, 빈곤의 문제에 대한 지식들은 경제, 건강, 빈곤에 대한 정당하고 계산된 지식을 실행하려는 프로그램들에서 핵심적인 요소들이다. 한 영역의 통치가 요구하는 바란 그런 영역이 자신의 진리를 간파하는 동시에 스스로가 의도적인 정치적 계산의 영역에 진입할 수 있는 형태로 자신을 재현한다는 점에서 표상, 즉 묘사될 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 사회과학, 경제학, 사회학, 심리학의 이론들은, 세계를 사유가능하게 하여, 즉 세계를 사유의 규율된 분석들에 종속시킴으로써 세계의 다루기 힘든 현실을 길들이는 절차들의 형태로, 통치를 위한 일종의 **지식 기계**를 제공한다.

그러므로 이론들과 설명들은 야심찬 지배자와 지배가 행사되는 사람들 간의 권력 관계들을 역전시키는데 있어 핵심 역할을 한다. 예를 들어, 사람들이 경제와 같은 영역을 관리하고자 하기 전에 우선 일련의 과정과 관계를 관리할 수 있는 경제로 개념화하는 것이 필요하다.²⁵⁾ 실은 '경제'란 경제 이론 자체에 의해 탄생했으며, 경제이론은 정치적이거나 자연적인 게 아니라 경제적이라 지칭된 일련의 특성들, 법칙들, 과정들을 규정하고 개별화한다. 이는 '경제'를 정치인, 학자, 기업가 등이 보기에 부와 이윤 따위를 증대시키기 위해 통치될 수 있고 관리되고 평가되고 프로그램 될 수 있는 것으로 만든다. 마찬가지로 사회학이란 국가를 고유한 규칙적인 변동을 보이는 일련의 총합 통계치로, 또한 자체적인 법칙과 순환을 지닌 인식 가능한 과정들로 규명하는 일련의 테크닉과 연구조사이자, 통치 가능한 실체로서 사회와 사회의 다양한 구성요소들과 영역들을 형성하는데 핵심 역할을 했다. 사회과학들과 통치 간에 호혜적 관계들이 형성된다. 통치가 이런 과학들에 자신의 언어들과 계산들을 의존하면서, 사회과학들은 통치의 문제들, 해결책에 대한 요구, 그리고 과학의 타당성과 사회적 영역의 합리적인 규율화 및 테크놀로지화를 전망하는 이론들에 대한 관심을 바탕으로 변창한다.

프로그램들은 현실이 프로그램 될 수 있다고 전제하는데, 즉 현실은 권위자들에 의해 개입될 수 있고 개선될 수 있

21) Rose, 1985; Miller, P. and O'Leary, T. 1990 'Making Accountancy Practical', *Accounting, Organizations and Society*, 15: 479-98.

22) Miller and O'Leary, 1989; 1990. 이런 이슈에 대한 보다 자세한 논의는 다음을 참고하라. Miller, P. 1992 'Accounting and Objectivity: The Invention of Calculating Selves and Calculable Spaces', *Annals of Scholarship*, 9, nos. 1/2.

23) 또한 Miller and Rose, 1988; Rose, 1990를 참고하라.

24) Gordon, 1980. 또한 Miller, P. and Rose, N. 1990a 참고하라.

25) Miller and O'Leary, 1989. 또한 다음을 참조하라. Hopwood, A.G. 1987 'The Archaeology of Accounting Systems', *Accounting, Organizations and Society*, 12: 207-34.; Thompson, G. 1986 'The Firm as "Dispersed" Social Agency' in G. Thompson, *Economic Calculation and Policy Formation*, London: Routledge and Kegan Paul; Tomlinson, J. 1981 *Problems of British Economic Policy 1870-1945*, London: Methuen; Tomlinson, J. 1983 'Where do Economic Policy Objectives Come From? The Case of Full Employment', *Economy and Society*, 12: 48-65.

는 어떤 결정요인들, 규칙들, 기준들, 과정들에 따르는 영역이라고 가정한다. 프로그램들은 개입을 계산하고 표준화함으로써 통치 대상들의 질병들을 진단하고, 처방하고, 치유하기 쉬워 보이게 하는 방식으로 통치 대상들을 사유 하게 만든다.

4. 통치 테크놀로지들

통치는 전략들, 테크닉들, 절차들의 영역이며, 이것들을 통해서 상이한 세력들은 프로그램들을 작동시키려 하고 그것들을 수단으로 권위자들의 열망들과 개인들 및 집단들의 활동들 간에 다양한 연결들이 설립된다. 이런 이질적인 메커니즘들을 우리는 통치 테크놀로지로 부른다.²⁶⁾ 테크놀로지들을 통해서 정치적 합리성들과 이것들을 접합하는 통치 프로그램들이 전개될 수 있다. 하지만 이는 이상적인 도식들을 현실에서 '실행'하는 문제도 아니고 권좌에서 사소한 일상까지 통제를 확장하는 문제도 아니다. 오히려, 이는 개인, 집단, 조직, 인구의 결정들과 행동들의 양상들이 권위적 기준들에 따라 이해되고 규제된다는 면에서 법적, 건축적, 전문가적, 행정적, 금융적, 비판적judgmental인 다양한 세력들의 복잡한 배치에 관한 문제이다. 우리는 권위자들이 통치를 구현하고 하는 평범하고 일상적인 메커니즘들을 연구할 필요가 있다. 표기, 계량computation, 계산 테크닉들, 검사와 평가 절차들, 설문조사와 같은 기법들과 테이블 같은 표현 방식의 발명, 훈련 체계의 표준화와 습관의 주입, 전문가의 전문주의와 어휘들의 도입, 건물 설계와 건축 형태들 등 목록은 이질적인데다가 원칙상 무제한적이다.

여기서 권력에 대한 부르노 라투어의 성찰이 시사적이다. 세력들을 하나의 네트워크로 구성할 때 권위자들의 성공으로 권력을 설명하는 대신에, 라투어는 그런 구성의 효과로서 권력이라는 시각을 제안한다.²⁷⁾ 권력을 지닌 행위자actor, 행위체agent, 제도란 주어진 시점에 존재하는 특정 상황에서 자신의 목표를 추구하기 위해 사람들, 절차들, 인공물들을 성공적으로 등록시키고 동원할 수 있는 것이다. 권력들은 오직 등록의 메커니즘들이 얼마간 지속하는 다양한 형태들 — 기계, 건축물architecture, 기입inscriptions, 학교 교육과정, 책자, 의무, 기록과 계산을 위한 테크닉 등 — 로 물질화되는 한에서만 지속적인 네트워크들 내에서 안정화된다. 이런 등록 메커니즘들은 부분적으로 그것들이 세력들의 국지적 구성에서 잠재적 자원으로 기능하기 때문에 네트워크들을 안정화한다. 따라서 건축물은 시간, 공간, 기능, 사람 간의 특정 관계들 — 예를 들어, 식사와 수면의 분리나 기업의 위계적 관계와 수평적 관계 — 을 구현하는데, 그런 관계들은 프로그램의 열망들을 물질화할 뿐만 아니라 특수한 건축 양식들을 추종하는 사람들의 삶을 구조화한다. 쓰기는 관습과 습관을 코드화하고, 관습과 습관을 표준화하고, 그것들을 자신을 다스리는 방법에 관한 반복 가능한 지침으로 전환하는 동시에 권위적인 판단의 수단들을 확립한다. '권력'은 개인들, 공간들, 의사소통들, 기입들이 어떤 지속가능한 형태로 동맹을 맺은 결과이다.

정부, 국가 부서, 지방 정부, 군대 지휘관, 기업 경영자의 '권력'을 주장하는 것은 세력들의 배치로부터 발생하는 것을 실현하는 것인데, 그런 세력 배치에 의해 특수한 목표들과 명령들이 다른 사람들의 행동들과 계산들을 형성할 수 있다. 또다시, 번역의 개념이 이런 다양성이 형성되는 과정을 포착한다.²⁸⁾ 행위자들이 자신의 상황을 유사한 언어와 논리에 따라 이해하게 되는 한에서, 그들은 유동적이고 느슨하게 연결된 네트워크들로 배치된다. 공유된 이해관계들은 정치적 담론들, 설득들, 협상들, 거래들 내부에서 또한 그것들을 거치면서 만들어 진다. 공통의 인식 방식들이 형성되는데,

26) Miller and Rose, 1990a.

27) Latour, B. 1987a 'The Powers of Association' in J. Law (ed.), *Power, Action and Belief*; Sociological Review Monograph; Latour, B. 1987b *Science in Action*, Milton Keynes: Open University Press; Callon, 1986을 참조하라. Foucault, 1978.

28) 우리는 이런 용법을 칼롱과 라투어에게서 차용하지만, 그들의 설명에서 번역 행위를 유발하는 '권력에의 의지'와 별개로 번역을 사용한다. Callon and Latour, 1981, p. 279를 참고하라.

이를 통해 어떤 사건들과 실체들은 이미 지나 말의 특정 레토릭에 의해 시각화된다. 생산자와 가게 주인, 의사와 환자 등 다양한 개인과 집단이 직면한 문제들의 본질, 성격, 원인 간에 관계들이 확립되는데, 어떤 사람의 문제들과 다른 사람의 문제들이 토대와 해법에 있어서 내재적으로 연결된 것처럼 보이기 때문이다.

이런 과정들은 또한 어떤 사람, 장소, 조건으로부터 다른 사람, 장소, 조건으로 이동한다는 문자 그대로의 의미에서 번역을 수반한다. 따라서 특수하고 국지적인 이슈들은 보다 큰 이슈들과 연결된다. 하나의 주장으로 출발한 것이 사실의 문제로 변형된다. 이런 유사한 작용들의 결과로 다양한 행위체들 사이에 유동적이고 '요변적(搖變性)'인 결속관계들을 확립하는데, 이때 각각 행위체는 결속관계가 제공하는 자원들을 '번역'하여 자신의 이익에 기능할 수 있게 함으로써 자신의 권력을 확장하고자 한다. 느슨하고 유연한 연결들이 시공간적으로 분리된 사람들 간에 형성되며, 또한 형식적으로는 떨어져 있고 자율적인 영역들의 사건들 사이에 만들어진다. 각자가 다른 사람들의 가치를 자신만의 용어들로 번역할 수 있을 때, 그것들이 자신만의 야망들, 판단들, 행실을 위한 규범과 표준을 제공하기 때문에, '원격' 지배를 가능하게 하는 네트워크가 형성된다.

5. 통치 테크놀로지로서 기록과 계산

정치권력의 '국가 중심적' 개념화를 반대할 때, 우리의 주장이 통치는 중심지들을 생산하지 않는다는 뜻이 아니다. 하지만 통치의 중심지들은 다양한데, 통치란 중앙집권화 된 국가 권력의 문제가 아니라 어떤 심성들과 장치들(devices)과 관련해서, 어떤 책략들, 동맹들, 활동들을 통하여, 어떻게 이러저런 장소가 하나의 중심지로 행동할 수 있는지에 관한 문제이다.

무엇보다도, 통계학 개념을 고려해보자. 18세기 유럽에서 통치에 관한 개념들은 통계학, 즉 국가의 과학에 관한 개념을 접합했는데, 통계학에서 통치되는 영역에 관한 사실들이 누적되고 도표가 작성되면서 통치의 작동이 가능하게 되었다. 이런 통계학적 기획으로부터, 또한 회계장부를 작성하고 소득신고를 하도록 기업들에 부과했던 규정들을 통해서, 그리고 센서스와 설문조사, 빅토리아시기 사회 개혁가들의 조사 작업들, 새로이 도입된 경찰과 학교 감독관에 의한 기록들을 통해서, 또한 국민총생산과 여러 경제들의 성장률, 물가상승률, 통화 공급에 관한 계산들을 통해서, 통치는 현실을 계산 가능한 형태로 만드는 엄청난 기업의 작업을 고취하고 그에 의존한다. 문서화된 보고서, 도안, 그림, 숫자, 도표, 그래프, 통계는 이를 달성하는 방식들 가운데 일부이다.²⁹⁾

통치되는 것의 '재현'은 능동적이고 기술적인 과정이다. 통치는 사건들과 현상들을 출생, 질병, 사망, 결혼, 이혼, 소득수준, 식품의 종류, 고용과 실업의 형태라는 정보로 변형하는 엄청난 조사 작업을 개시했는데, 우리는 부르노 라투어의 기록 장치 개념을 활용해서 어떤 대상에 대한 사유를 가능하게 하는 이런 물질적 조건들의 특징을 묘사할 수 있다.³⁰⁾ 기록을 통해서, 현실은 안정 가능하고, 유동 가능하고, 비교 가능하고, 결합 가능하도록 만들어진다. 현실은 논쟁되거나 진단될 수 있는 형태로 만들어 지는 것이다. 이런 의미에서 정보는 기록의 중립적인 기능의 결과가 아니다. 정보 자체가

29) Hacking, I. 1982 'Biopower and the Avalanche of Printed Numbers', *Humanities in Society*, 5: 279-95; Rose, N. 1991 'Governing by Numbers: Figuring out Democracy', *Accounting, Organizations and Society*, 16(7): 673-92. 또한 다음을 참조하라. Gigerenzer, G., Swijtink, Z., Porter, T., Daston, L., Beatty, J. and Krüger, L. 1989 *The Empire of Chance: How Probability Changed Science and Everyday Life*, Cambridge: Cambridge University Press; Hacking, I. 1990 *The Taming of Chance*, Cambridge: Cambridge University Press; Porter, T. 1986 *The Rise of Statistical Thinking, 1820-1900*, Princeton: Princeton University Press.

30) Latour, B. 1987b *Science in Action*, Milton Keynes: Open University Press. 또한 다음을 참조하라. Rose, N. 1988 Calculable minds and manageable individuals, *History of the Human Sciences*, 1: 179-200; Thevenot, L. 1984 'Rules and Implements: Investment in Forms', *Social Science Information*, 23: 1-45.

현실에 개입하는 한 방식, 즉 문제가 되는 영역을 평가하고, 계산하고, 개입할 수 있게 만드는 방식으로 현실을 기술하는 테크닉들을 고안하는 한 가지 방식이다.

이런 유동 가능하고 결합 가능한 흔적들로 현실을 기록하는 것이 라뚜어를 따라 우리가 **계산의 중심지**라고 부르는 것의 형성을 가능하게 한다.³¹⁾ 통치는 어떤 장소에서 다른 장소에 있는 사태에 영향을 미치는 방법에 대한 계산들에 의존한다. 정보 — 상품의 종류, 사람들의 연령, 건강, 범죄 등 — 는 국지적 장소들(locales) — 경영자의 사무실, 작전실, 케이스 발표장 등 — 에 전송되고 축적되어야만 하며, 그 결과 정보가 계산에 활용될 수 있다. 어떤 국지적 장소들에 특정 개인이나 집단들에 의한 기록의 축적은, 그것이 그들에게 특정한 계산에 개입하는 능력을 부과해 주고, 실질적인 의미에서, 즉 자기가 통치하려고 하는 것에 관해 그들이 **알고 있기** 때문에 자신의 계획들과 전략들에 대한 정당성을 주장할 능력을 준다는 의미에서, 그들에게 권력을 부여해준다. 한 개인이나 한 집단이 수집하고, 참조하고, 통제할 수 있는 세계에 대한 기록들은 이런 도표들에 항목이 되는 역할을 부여 받은 자들(즉, 피통치자들에게 그들이 권력을 행사하는데 핵심 역할을 한다.

수치들은 통치가 적용되는 영역을 변형한다. 사건들은 시공간을 넘어 합산되게 함으로써, 수치는 평가와 연관되고 개입이 목표로 하는 기준들과 과정들을 밝혀내고 구성한다. 수치 자체는 상이한 현상들 간에 관계들을 성립시키고 ‘인구’, ‘경제’, ‘공론’, ‘이혼율’을 그 나름대로 강도와 밀도를 지닌 계산 가능한 실체들로 생각할 수 있게 하는 메커니즘들이었다.

17세기 후반기 프랑스에서 기록, 계산, 통치 간의 복잡한 상호 의존은 이런 과정들을 명확하게 보여준다. 루이 16세 치하의 세기 첫 20년 동안, 상무부 장관 겸 재무부 장관이자 건설부 장관 겸 해양부 장관이었던 [장 바티스트] 콜베르 Colbert는 기록을 통한 새로운 통치 프로그램 형성의 지표를 만들 수 있었다.³²⁾ 이는 민간 기업을 대상으로 한 계산 테크놀로지의 혁신들과 관련되었다. 즉, 1673년 법령에 따른 법적 규제, 이 법령에 대해 설명하고 논평하여 상인들에게 일반적인 조언을 해주는 수많은 교재들의 출판, 이런 혁신들을 이해하기 위한 근거들의 정교화, 상인들에게 회계 테크닉들을 가르치기 위한 새로운 교육 메커니즘들의 출현이 그것이다. 이는 또한 여러 임무를 지닌 지방관으로 감독관 역할을 크게 신장하고 확장했는데, 이는 빈번한 대규모의 조사 작업을 통해 지방에서 중앙으로 보다 체계적이고, 규칙적이고, 정제된 정보 흐름을 구축했다.

이런 통치 테크놀로지의 구성 요소들은 완전히 새롭지는 않았지만 그것들이 함께 연결되었을 때 국가 및 국가의 신민들에 관해 매우 상세히 알고자하는 욕망을 정치적 지배의 본질적 자원으로 고양했던 통치 프로그램에서 결정적인 역할을 했다. 거리, 장거리 여행의 결과 발생하는 지체, 그리고 정보와 협력을 좌우하던 지역적 중계들과 네트워크들의 확립과 같은 다른 요소들은 의심할 바 없이 이런 ‘조사를 통한 통치’의 이상적 기구를 방해하고 좌절시켰다. 그럼에도 불구하고 콜베르 시기는 국가에 대한 일종의 지적 장악을 시도하여 국가를 통치하려는 테크놀로지의 형성을 분명히 보여준다. 생산과 무역의 개별 장소들로부터 중심지로의 세밀하고 체계적인 정보 흐름의 유동 네트워크를 확립하는 것은 구성 요소들을 ‘원격으로’ 파악하고 규제하는 단일한 경제 영역을 형성하게 했다.

복식부기의 발명에서부터 오늘날 현금흐름할인분석과 같은 현대적인 회계기법들의 전개까지, ‘민간’ 기업의 내부 영역에 해당하는 사건들이 이런 방식으로 통치에 연결되었다.³³⁾ 여기서 통치는 계산 테크놀로지라고 부를 수 있는 것을

31) Latour, 1987b.

32) Miller, P. 1990 ‘On the Interrelations Between Accounting and the State’, *Accounting, Organizations and Society*, 15: 315-38을 보라.

33) Miller, P. 1991 ‘Accounting Innovation Beyond the Enterprise: Problematising Investment Decisions and Programming Economic Growth in the UK in the 1960s’ *Accounting, Organizations and Society*, 16: 733-62을 참고하라. 관련된 분석으로는 다음을 참조하라. Burchell, S., Clubb, C. and Hopwood, A.G. 1985 ‘Accounting in its Social Context: Towards a History of Value Added in the United Kingdom’, *Accounting, Organizations and Society*, 381- 413; Hopwood, 1987; Hoskin, K.W. and Macve, R.H. 1988 ‘The Genesis of Accountability: The West Point Connections’, *Accounting, Organizations and*

‘민간’ 영역의 한가운데에 설치함으로써 작동하는데, 이는 경제 활동을 사유할 수 있는 새로운 방법들을 만들어 내고, 손익의 구성요소들에 새로운 가시성을 부여하고, 새로운 계산 기법들을 구현하고, 따라서 지식을 매개로 해서 민간의 결정들과 공적 목표들을 새로운 방식으로 연결한다. 이와 같은 메커니즘들은, 우리가 다른 데서 보여주었듯이, 중앙 계획 경제와 시장 경제 간의 차이를 문제화한다. 예를 들어, 제2차 세계대전 이후 영국에서 ‘국유화된’ 기업을 규제하는 문제들과 테크닉들은 ‘민간’ 기업들의 효율성과 수익성을 향상시키는데 사용되었던 것들과 그 방식에서 유사했다.³⁴⁾

기록 자체가 원격 작용의 한 가지 형태일 수 있다. 기업, 병원, 학교, 가족에 계산 테크놀로지를 도입하는 것은 이들 장소에 속한 사람들이 ‘자신이 어디에 있는지’를 계산하고, 스스로를 ‘자신이 있어야만 하는 곳’과 관련해서 측정하여, 한 상태로부터 다른 상태로 이동하는 방법을 고안하게끔 한다. 사람들이 사태를 기록하여 그것을 계산하게 하는 것 — 출생을 등록하고, 소득을 신고하고, 인구조사에 답하는 것 — 자체가 일종의 사람들에게 대한 통치인데, 즉 개인들로 하여금 그런 규준들에 따라 자신의 삶을 이해하게 하는 유인이다. 그런 메커니즘들을 통해서, 권위자들은 사람들에게 영향을 미칠 수 있으며 시공간상 권위자로부터 멀리 떨어져 있는 사람들을 그들의 ‘자유’나 ‘자율’을 훼손시키지 않고서도 — 사실상 정확하게 말해서 대개 맹목적인 습관을 선택할 수 있는 계산된 자유로 전환하여 자유나 자율을 극대화하라고 제안함으로써 — 사회적, 정치적, 경제적 목표들의 추구에 합류시킨다. 그런 메커니즘들은, 아래에서 우리가 주장하는 것처럼, 오늘날 통치 양식들에서 매우 중요하게 되었다.

6. 전문지식과 통치

현명한 인물로서 중립성, 권위, 숙련을 구현하고 ‘선악을 초월한’ 윤리적 코드에 따라 활동한다는 전문가 인격이 우리 사회에서 매우 중요하게 되는 과정에 관한 수많은 판본이 존재한다.³⁵⁾ 우리는 전문지식의 부상이 통치 합리성들과 테크놀로지들의 변형과 관련된다고 본다. 전문지식은 자유주의 통치 심성들과 대립하는 어떤 문제에 대한 가능한 해결책으로 출현했다. 사람들은 어떻게 정치적인 것의 영역을 제한해야만 한다는 원칙과 형식적으로 사적 활동들의 핵심적인 정치적 함의의 인정을 조화시킬 수 있었는가? ‘민간’ 기업은 국가가 경제생활을 통치하는데 핵심 장소가 되었으며, ‘사적’ 가족은 사회생활 통치의 자원이 되었다. 둘 각각은 밝혀낼 수 있고 관리될 수 있는 내적 관계들과 식별될 수 있고 프로그램될 수 있는 외적 효과들로 이루어진 복잡한 다가^{多價} 기계였다. 이런 사적 영역들의 거주자들은 개인의 희망, 야망, 실망의 장소이고, 다양한 유형의 사회적 곤란들의 원천이며, 사회적으로 바람직한 온갖 목표들의 기초가 되었다.

사회-정치적 목표들과 가정 및 공장의 미세한 일상생활 사이에 결정적인 연결이 전문가들에 의해 설립되었다. 전문가들은 일종의 이중적 동맹을 형성했다. 한편으로, 전문가들 스스로가 정치적 권위자들과 동맹을 맺었고 그들의 문제들에 초점을 맞추어 새로운 이슈들을 문제화했으며, 경제의 생산성, 혁신, 산업의 불안, 사회의 안정성, 법과 질서, 정성과 병리 등을 경영, 회계, 의료, 사회과학, 심리학의 어휘들로 번역했다. 다른 한편으로, 전문가들은 개인들 자체와 동맹을 형성하려고 했는데, 이들은 투자, 자녀 양육, 공장 조직, 섭식에 대한 개인들의 일상적 걱정과 결정을 진리의 권력을 주장하는 언어로 번역했다. 또한 전문가들은 개인들에게 그들이 보다 잘 관리하고, 보다 많이 벌고, 보다 건강하고 행복하게 자녀를 양육할 수 있게 하는 테크닉들을 가르쳐 준다고 제안했다.

Society, 37-73; Loft, A. 1986 ‘Towards a Critical Understanding of Accounting: The Case of Cost Accounting in the UK, 1914-1925’, *Accounting, Organizations and Society*, 137-69; Whitley, R. 1986 ‘The Transformation of Business Finance into Financial Economics: The Roles of Academic Expansion and Changes in U.S. Capital Markets’, *Accounting, Organizations and Society*, 171-92.

34) Miller and Rose, 1990b.

35) 예를 들어, Perkin, H. 1989 *The Rise of Professional Society: England Since 1880*, London: Routledge; MacIntyre, A. 1985 *After Virtue: A Study in Moral Theory*, 2nd edition, London: Duckworth.

그럼에도 불구하고 전문지식은 정치적 권위자들에게 문제를 제기한다. 전문가들은 우리가 인클로저(enclosures) 즉, 독점적 폐쇄지라고 하는 것을 창출하는 능력을 가지는데, 인클로저는 전문가들의 권력과 권위가 집중되고 강화되고 방어되는 상대적으로 한정된 장소들이나 판단의 유형들을 뜻한다.³⁶⁾ 인클로저는 다른 사람들이 쉽게 철회하거나 전유할 수 없는 비판적 자원으로 비전의 지식, 기술적 숙련, 확립된 직위를 사용하여 통치 네트워크들 내에 만들어 질 수 있다. 물론, 그런 인클로저는 단지 임시적일뿐이며 어떤 특정 전문지식에 대한 주장은 항상 논쟁의 대상이 된다. 하지만, 우리가 아래에서 살펴볼 영국 국민의료보험의 사례는 의사들이 공무원과 정부 각료의 이해관계를 자신들의 이해관계로 번역하기 위해 그들의 전문지식을 전개했던 방법들을 밝혀준다. 의사들은 그들의 주장들과 계산들이 전체 네트워크를, 말하자면, 수술실 에서부터 각료 사무실까지 또한 그 반대 방향을 흘러 다니는 세력선들의 작동을 위한 의무 양식으로 만들어 낸다.

전문지식을 구성하는 행위자들, 권력들, 제도들, 지식 조직들(bodies)의 복합체는 통치의 가능성과 정당성을 확립하는데 핵심 역할을 수행했다. 전문가들은 규제 문제 자체를 정치의 논쟁적 영역으로부터 제거하여 진리라는 고요하지만 매력적인 영역으로 재배치할 수 있다는 희망을 제시했다. 전문지식을 통해서, 자기 규제적 테크닉들이 자신의 사적 선택들과 통치의 목표들을 일치시키고자 하는 시민들 속에 자리 잡을 수 있다.³⁷⁾ 그러한 방식으로 시민들의 자유와 주체성은 정체(政體)와 사회의 평화로운 통치에 대한 위협이 아니라 동맹이 되었다.

7. 국가의 통치화

통치의 문제화는 통상적으로 국가의 관점에서 설명되는 정치 현상에 대해 상이한 관점을 제공한다. 공적 권력의 담론적, 법률적, 재정적, 조직적 자원 등은 다양한 방식으로 지배 네트워크들에 연결된다. 정치적 지배와 삶을 계산적으로 관리하려는 상이한 기획들과 테크닉들 간에 유동적인 경계선과 관계가 확립되었다. 정치적 행위자들은 다양한 요소들을 지배의 테크놀로지로 활용했는데, 그들은 선출된 공직을 차지하고, 정책과 우선순위에 대한 권위적 선언을 하고, 법률을 제정하여 그것을 실행하고, 국가예산을 계산하고, 세금을 인상하고 조세 수준과 부담을 조정하고, 복지수당을 지불하고, 산업 보조금과 자선기금을 지급하고, 관료 스태프들에게 명령하고 그들을 지휘하고, 온갖 종류의 규제 기관과 조직들을 설립하고, 어떤 경우에는, 폭력을 합법적으로 사용하는 조치를 취한다.

그런 '정치적' 세력들은 그들이 직접적으로 통제하지 못하는 자원들 — 은행, 금융 기관, 기업, 노동조합, 전문가, 관료, 가족, 개인 — 에게 영향력을 행사하고, 그들과 동맹을 맺고, 그들을 끌어들이(co-opting)으로써만 자신들의 통치 프로그램을 작동시킨다.³⁸⁾ '중심지'는 통치를 가능하게 만드는 테크놀로지들, 행위체들(agents), 행위능력들(agency)로 이루어진 복합체에 위치한 자신의 위치를 통해서만이 가능하다. 하지만, 일단 하나의 중심이 설립되면, 어떤 특정 장소는 특정한 자원들이 '중심지'를 경유하게 함으로써, 다른 행위체들 보다는 특정한 행위체들에게 영향을 미치는, 이들 테크놀로지와 네트워크를 통해서만 또한 그것들 주변에서만 그런 자원들이 이동한다고 확신할 수 있다. 중앙 정부에 의해 확립된 재정적·경제적인 통제는 민간 기업들과 기타 경제 행위자들이 계산 수행하는 조건이 되는 환경의 핵심 차원들을 설정한다. 조세를 올리는 공공 차입을 하던 간에 통화가 네트워크를 통해 특정한 국지적 중심지들로 지급되지만, 재정적 자원들의 지속적인 공급은 이해관계들의 정렬이 이루어 질 거라는, 즉 국지적 권위자들과 기업들 등이 어느 정도 확고한 동맹을 유지할 거라는 확신을 조건으로 한다. 따라서 기금 보류의 위협은 다른 행위자들 스스로를 네트워크에 머물게 하는 강력한 유인

36) 기든스의 '권력 컨테이너' 개념, 즉 그 안에서 행정 권력이 창출될 수 있는 폐쇄된 구역을 참조하라. Giddens, 1985, p. 13.

37) Rose, 1990.

38) 다음을 참조하라. Ashford, D. 1981 *Policy and Politics in Britain*, Oxford: Blackwell: 57ff.; Harden, I. and Lewis, N. 1986 *The Noble Lie: The British constitution and the rule of law*, London: Hutchinson: 155ff.

책이 되거나, 아니면 그런 행위자들이 자신들의 관심사와 전략이 번역 가능하고 공통적이라고 중심지였다가 설득하게 하는 장려책이 될 수 있다.

법률의 시행은 중심지를 창출하는 강력한 자원인데, 법률이 특정 행위체들이나 단위들을 설립하거나, 구속하거나, 그것들에 권력을 부여하고 그들 생각의 일부 핵심 조건들을 설정하는 메커니즘들로 통치 프로그램의 측면들을 번역하는 한에서 그렇다. 예를 들어, 면허증^{licensure} 체제의 부과는 특정 기관으로 하여금, 합법화하는 동시에 규제하는, 어떤 전문적 능력을 함양하려는 사람들을 규제할 권한을 부여한다. ‘아동의 최대 이익’이라는 원칙을 법률에 구현하는 건 사회복지사들과 법원의 결정을 **확정하는** 게 아니라, 그런 결정들이 계산되고 정당화되어야만 하는 조건들 가운데 하나를 설정하는 것일 수 있다. 중심지에서 형성된 프로그램들과 전략들은 규제하거나 협상하는 기관들을 설립하려는 시도로 이어질 수도 있고, 국무부나 지방 정부처럼 관료적 통치 망의 다른 측면들에 주어지는 어느 정도의 자율성에 이를 수도 있다.

하지만 통치 네트워크상 단위들과 행위체들이 충실한 중계점들, 즉 어떤 중심적 중추에 위치한 통제자의 단순한 창조물은 아니다. 그들은 자신의 목적을 위해 필요한 자원들은 무엇이든 활용하고 배치하며, 그들이 다른 자들의 의지에 영향을 미치는 범위는 특정 시공간에서 세력, 에너지, 의미의 특수한 균형에 항상 의존한다. 각 행위자, 또 각 장소는 세력들 간의 교차 지점이며, 따라서 사유와 행동의 어떤 한 가지 방식에 대한 잠재적 저항 지점 혹은 상이하거나 대립되는 프로그램을 조직하고 형성하는 지점이다. 단위들은 어떤 네트워크에서 이탈할 수도 있고, 등록을 거부할 수도 있으며, 온전한 모습을 찾아볼 수 없을 만큼 특정 지점에서 자신의 작동을 변형할 수도 있다. 예산 보유자는 충분한 자금 제공을 거부하거나 자금 수혜자는 자금을 다른 용도로 전용한다. 전문가들과 학자들은 그들에게 열린 전술적 가능성들을 붙잡아서 자신의 이익을 위해 그런 가능성들을 편향되게 한다. 그리고 전문가 집단들은 어떤 프로그램 논리의 이상적인 도식에 부드럽게 조화를 이루고 완전히 순응하는 대신에 매우 상이한 주장들과 목표들에 기초해서 협상하고, 언쟁하고, 경쟁한다.

통치는 선천적으로 실패하는 작동이다. 완전한 규제 기계라는 숭고한 이미지는 프로그래머들의 정신에 본질적이다. [하지만] 프로그래머들의 세계는 이질적이고 경쟁적이다. 프로그래머들은 현실을 조형하는데^{complexify}, 따라서 한 프로그램을 위한 해결책들은 또 다른 프로그램을 위한 문제들이 되는 경향이 있다. 항상 사물들, 사람들, 사건들은 통치 프로그램들을 성격 짓는 지식의 조직을 벗어나고 그것들을 통치하려는 프로그램의 논리에 따라 반응하지 않는 것으로 여겨진다. 테크놀로지는 예기치 못한 문제들을 생산하고, 단지 테크놀로지를 운영만 할 거라고 간주된 사람들이 자신의 목적을 위해 테크놀로지를 활용하고, 또한 자금 부족과 전문가의 경쟁, 테크놀로지를 작동시키는 기술적 조건들 – 신뢰성 있는 통계, 효율적인 의사소통 체계, 명확한 명령 라인, 적절히 설계된 건물, 잘 고안된 규제 등 – 의 생산 실패로 인해 테크놀로지는 방해받는다. 계획되지 않는 결과들은 한 가지 테크놀로지와 다른 테크놀로지의 교차로부터 발생하거나, 한 가지 테크닉의 작동에서 생기는 예상치 못한 결과로부터 출현한다. 반대로, 어떤 목적을 위해 발명된 테크닉들이 다른 목적을 위해 자신의 통치 역할을 발견할 수 있으며, 매우 상이한 열망들로부터 발생한 테크닉들과 조건들의 계획되지 않은 결합은 명시적인 근거가 없거나 명시적 근거에도 불구하고 무언가를 작동시킬 수도 있다. 비록 우리가 프로그램들의 세계에 거주하고 있지만, 그런 세계 자체가 프로그래밍된 건 아니다. 우리는 통치 받는 세계가 아니라 ‘통치 의지’에 의해 횡단되는 세계, 다시 말해 ‘실패’의 끊임없는 기입, 열망과 결과 간의 불일치, 다음번에 보다 잘 하라는 끊임없는 명령에 의해 충당되는 세계에 살고 있다.

8. 복지와 국가의 통치화

정치 평론가들은 이 번 [20] 세기 초반기에 대다수 서양 사회들이 ‘복지 국가’로 전환했다고 동의하는 경향이 있다. 복지

국가에서 국가는 조세 체계와 투자의 활용, 경제에 대한 국가 계획과 개입, 사회 관리를 위한 광범위하고 관료적인 사무 기구의 발전을 통해서 높은 수준의 고용, 경제적 진보, 사회 안전, 건강과 주택을 보장하려고 노력했다. 그럼에도 불구하고, 우리의 관점에서 볼 때, 이는 새로운 국가 형태라기보다는 시민들의 경제적, 사회적, 개인적 삶에 대한 새로운 관리 양식이다. 우리가 '복지주의'라 이름 붙인 이런 관리 양식은 특정 원칙들과 이상들을 구현하는 정치적 합리성에 의해 구성되고, 사회와 그 주민의 본질에 대한 특수한 개념에 토대를 둔다. 이런 복지주의 합리성은 조세 제도로부터 사회보험에 이르는, 경영 훈련에서부터 개별사회사업³⁹⁾에 이르는, 공공직업소개소부터 노인요양시설에 이르는 일련의 서로 번역 가능한 프로그램들, 테크놀로지들, 기법들과 연결된다.

우리는 복지주의와 경제생활의 통치를 다른 글에서 논의했었다.⁴⁰⁾ 이곳에서 우리는 복지주의와 '사회적' 통치를 살펴보고자 한다. 이 경우 '사회적'이란 표현은 사회적 이슈들의 주어진 목록이 아니라, 통치 자체에 의해 존재하게 된 영역을 가리키는데, 이 영역은 어떤 문제들의 장소이자, 특정한 희망들과 공포들의 창고이고, 프로그램들의 표적이자, 특정 행정 기관에 의해 밝혀지는 공간이다.⁴¹⁾ 19세기에 급증한 사회 통치 프로그램들은 사회 조직의 다양한 장소들에서 발생한 문제들을 둘러싸고 형성되었던 민간 행위자들과 전문적 행위자들 — 박애주의자들, 자선 조직들, 의사들, 논객들 등과 국가 — 간의 복잡한 동맹관계와 연루되었다. 19세기 후반기 이래로, 이런 프로그램들, 그리고 그것들이 유발한 도식들은 점차 국가 기구들과 연결되었다. 이런 연결들은, 의심할 바 없이, 다양한 목적과 원칙에 의해 고안되었지만 사회적, 경제적, 도덕적 문제들을 계산하고 측정하여 그런 문제들을 통치하려는 정치적 권위자들에게 기회를 제공하거나 의무를 부여해주는 것으로 여겨졌다. 하지만 국가 기구들은 권력이나 결정의 다른 중심지들을 제거하지 못했고 할 수도 없었다. 반대로 국가 기구들은 그런 중심지들을 명령과 복종 메커니즘들을 통해서든 모든 사람을 끊임없는 감시와 규범화에 종속시키든지 간에 국가기구에 포함된 개인에게 환원하지도 못했고 할 수도 없었다. 복지주의는 개입주의 국가의 부상이라는 문제라기보다는 정치 세력들이 다양한 네트워크와 사회적 영역을 인식하고, 프로그램하고, 변형하려는 열망들을 연결시킴으로써 사회적·경제적 목표들을 달성하려고 시도한 다양한 메커니즘과 주장의 배열인 것이다.

복지 네트워크들을 통치하기

영국의 사례는 복지주의의 세 가지 특징을 보여준다. 첫 번째는 정치적 합리성과 통치 네트워크 형성 사이의 관계에 관한 것이다. 하나의 정치적 합리성으로서 복지주의는 사회적 책임의 촉진과 사회적 리스크의 상호관계를 통해 국가의 성장과 안녕을 증진하려는 소망에 의해 조직된다. 이런 합리성은 매우 다양한 방식으로 접합된다. 비버리지 보고서는 국가와 그에 속한 시민들 간 일종의 계약이라는 관점에서 틀이 잡혔는데, 보고서에 의하면 양 당사자는 각각 요구와 함께 의무를 지닌다.⁴²⁾ 국가는 — 생애주기에 따라 소득을 재분배함으로써 궁핍한 시기의 사회적 혼란과 기타 유해한 효과들을 방지하는 — 의료보험의 국유화, 완전고용에 대한 책무, 사회보험체계를 통해 '궁핍, 질병, 나태, 무지, 불결의 다섯 거인'을 공격할 의무를 져야 한다. 반대로, 시민들은 절약, 근면, 사회적 책임이라는 자신의 의무를 준수해야 한다. 반

39) [사회관계나 인간관계에 있어서 스스로 해결하기 곤란한 문제를 가진 개인 또는 가정에 대하여 개별적인 사회적 원조를 제공하는 활동 — 역사

40) Miller and Rose, 1990b, 또한 다음을 보라. Miller, P. and Rose, N. 1990c 'Programming the Poor: Poverty, Calculation and Expertise', paper presented at International Meeting on Deprivation, Social Welfare and Expertise, Helsinki, August 1990.

41) Donzelot, 1979a. 사회적인 것(과 경제적인 것)의 구분은 순전히 임의적인데, 왜냐하면 '경제적' 문제들이 '사회적' 수단들을 통해 해결되어 졌다. 예를 들어 규칙적인 노동에 대한 요건을 창출할 때 가족과 가족 임금이 중요한 역할을 한다. [반대로] '사회적' 문제들이 '경제적으로' 해결되었다. 예를 들어, 실업 수준을 낮춤으로써 범죄와 도시 불안을 해결하려는 반복되는 시도가 있었다.

42) Beveridge, W. 1942 *Social Insurance and Allied Services*, London: HMSO.

면에 노동당은 이런 합리성이 각자 모두에 대한 정의롭고 공정한 대우라는 관점에서 안전, 건강, 주택, 교육의 계획되고, 합리화되고, 보편적인 국가 제도에 의해 실현된다고 주장했다.⁴³⁾

복지주의의 합리성은 출산을 감소, 비행과 반사회적 행동, 가족 문제, 건강 악화의 사회적 결과들과 건강한 인구가 가져오는 혜택들, 공동체로 시민의 통합과 같은 일련의 특정한 문제화와 관한 프로그램에 따라 정교해졌다. 이들 문제화는 새로운 문제가 아니라 전후에 수많은 공인·비공인 전문가들에 의해 문제화되었고, 결정적으로는, 새로운 방식으로 통치된 것이었다. 복지주의의 결정적 혁신은 국가 기구의 재정적, 계산적, 관료적 능력들과 사회생활의 통치를 연결한 시도들에 있다. 전쟁 이전 사회적 장치들(devices)은 인구 가운데 문제가 되는 부분들의 사회적, 가족적, 개인적 행실에 대해 감시하고 규제하는 복합적 기계들로 이루어졌다. 이런 장치들을 구성했던 사람들, 절차들, 테크닉들은 특정한 장소들과 조직들, 즉 법정, 소년원, 학교, 진료소에 고착되어 있었다. 복지주의는 이런 다양한 요소들을 하나의 네트워크로 접합하여 그런 요소들을 중앙 집중적인 자원, 서비스, 요구의 계산이라는 관점에서 총괄했다.

그렇지만, 복지는 중앙 계획을 전개시키는 하나의 일관된 메커니즘이 아니다. 네트워크들은 화이트홀의 정부부처에서부터 주변적이고 임시적인 기관들에 이르기까지 다양한데다가 종종 적대적인 요소들로부터 조합되었다.⁴⁴⁾ 이는 '국가 기구'가 아니라 권위자들의 열망들을 개인들의 생활에 연결하는 여러 가지 시도를 했던 부서질 수 있고 움직일 수 있는 관계들과 의견관계들의 어떤 창출이었다. 그런 네트워크들의 조립과 유지는 다양한 집단들 간의 자원, 인정, 권력을 위한 투쟁, 동맹, 경쟁을 수반했다. 향후 30년 동안, 복지 기구를 통치할 수 있는 '중심지'를 형성하고자 했던 자들에게 제기되었던 문제는 자신의 전문적 혹은 관료적 전문지식을 이유로 재량권을 주장했던 사람들을 규제하는 문제였다.

보건의 사례는 지배의 테크놀로지로서 복지주의의 이런 곤경들을 밝혀준다.⁴⁵⁾ 어떻게 사람들이 내과의, 컨설턴트, 가정의, 간호사, 치과의사, 약사 등이 내리는 매일 매시간의 수많은 결정을 관리할 수 있었는가? 이런 각 행위자들은 외부에서 주어지는 계획에 기초하거나 다른 곳에서 그들에게 내려오는 기준들이 아니라, 훈련, 습관, 도덕적 신념, 제도적 요구에 따라 자신들이 결정할 권리를 요구했고 실천했다. 문제는 오히려 그들을 다른 권위자들의 계산들과 숙고들에 연결하는 것이었다.

1950년대에 보건부와 치료를 담당하던 의사들 사이에 복잡한 행정 구조가 마련되었다. 병원 부분에서만, 14개의 지역병원위원회, 36개의 수련병원관리위원회, 약 360개의 병원관리위원회가 구성되었다. 1944년 백서에서 예견된 것처럼 이 시스템을 '합리적이고 효율적인 방법'으로 관리하는 것은 정보의 문제를 제기했다. 중심지가 아닌 주변부에는 심지어 의사의 수와 분포에 대한 가장 기본적인 정보조차 없었다. 이런 [정보] '부족'이 의사의 활동들을 수치로 전환하려는 대규모 시도의 출발이었었는데, 그런 수치가 의료를 계산할 수 있게 했다. 문제화의 최초 형태는 새로운 테크놀로지가 의학 치료와 금전을 연결하는 옛 방식들을 변화시켰기 때문에 재정적이었다. 일련의 연구들은, 보건부가 보유한 병원들의 재무 행정에 관한 제한된 정보와 다양한 병원들의 상대적 효율성이나 행정 낭비를 판단할 비용 기준의 부재를 고발했고, 따라서 대부분 수정 없이 제출된 의료 행위자들 계획을 수용하거나 아니면 전반적인 [예산] 삭감을 얼마간 신중하지 못한 방식으로 적용하는 부당한 양자택일을 통탄했다.⁴⁶⁾

다양한 프로그램들이 보건 기구를 계산 가능한 세계로 변형하려고 했는데, 그런 세계에서 단위들(entities)과 활동들은

43) Morgan, K.O. 1984 *Labour in Power*, Oxford: Oxford University Press; Craig, F.W.S. 1975 *British General Election Manifestos 1900-1974*, London: Macmillan.

44) Bulpitt, J. 1986 'The discipline of the New Democracy: Mrs Thatcher's Domestic Statecraft', *Political Studies*, 34: 19-39.: 24.

45) 우리는 다음과 같은 루돌프 클라인의 유익한 설명에 크게 빚지고 있다. Klein, R. 1983 *The Politics of the National Health Service*, London: Longman, 또한 다음을 참고하라. Pollitt, C. 1984 'The State and Health Care' in G. McLennan, D. Held and S. Hall (eds), *State and Society in Contemporary Britain*, Cambridge: Polity; Starr, P. and Immergut, E. 1987 'Health Care and the Boundaries of Politics' in C.S. Maier (ed.), *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge: Cambridge University Press.

46) Jones, 1950, Klein, 1983: 48-9에서 재인용했다.

지도가 그려지고, 낱말이 계산되고, 정보로 번역되고, 중심지로 전송되고, 축적되고, 비교되고, 평가되고, 프로그램 되었다. 각 행위자와 장소의 의무들은 규범들, 표준들, 제약들의 형태로 네트워크를 따라 중계되어 그들에게 되돌아 왔다. 계산가능성의 문제들은 향후 30년에 걸쳐 상이한 정치적 합리성들과 프로그램들에서 반복적으로 제기되었다. 하지만 1950년대에 보건부의 정책 형성은 권고 고시 — 1950년대에 걸쳐 일 년 평균 120회 — 를 수단으로 운용상 다소간 제한적이었으며 [보통 이런 정치적 권고들은 무시되었다. 왜냐하면 의학계는 의학적 인클로저인 국민의료보험^{NHS}을 설립했기 때문이다. 의사들은 질병을 억제하고 건강을 촉진하는 의학의 능력에 대하여 엄청난 낙관주의에 의존했는데, 건강에 관련된 '정책 의제'를 형성하고 비전문가들의 범위를 넘어서는 특정 이슈들을 제기하는 데 성공했던 다양한 기술들을 활용했다.⁴⁷⁾ 게다가, 의사들은 보건 행정 네트워크들을 장악하여 의료-행정 블록을 형성했는데, 이는 비의학적 용어를 통해 건강을 계산할 수 있게 하려는 모든 시도들에 저항하는 것으로 여겨졌다.

1960년대를 거치면서, 보건 기구를 통치하는 방법에 관한 기술적 질문들이 통치 합리성들의 보다 일반적인 변화 속에서 다시 제기되었다. 계획 메커니즘들을 통해서 효율성과 합리성이 달성될 수 있다는 개념은 경제 정책 및 사회 정책의 경계와 정당의 범위를 넘어섰다. 1961년 플로덴 보고서^{Plowden Report}는 안정적인 장기 계획의 수단으로 공공지출 통제와 활용을 요구했는데, 이는 특히 '수리적 테크닉, 통계학, 회계학의 보다 광범위한 적용'을 강조했다.⁴⁸⁾ 일련의 새로운 테크닉들 — 공공지출조사위원회^{PESCO}, 그리고 비용편익분석, PPB(계획, 프로그램, 예산산정), PAR(프로그램 분석 평가)의 사용 — 이 고안되었으며, 이를 통해 공무원과 관리자는 공공지출을 계산하여 통제할 수 있었다. 또한 풀튼 보고서^{Fulton Report}와 같은 공식 서류들은 이런 테크닉들이 공무원 및 관리자들을 행정 전문가 집단, 즉 경영 테크닉과 계산 테크닉의 전문가 집단에 포함시킴으로써 그들에게 통치 기구^{machinery}를 장악케 한다고 예상했다.⁴⁹⁾

경영, 수학, 통화주의정책^{monetarisation}은 통제를 벗어날 위험이 있는 통치 복합체의 격렬한 과잉을 잠재웠다. 보건부는 1959년 경영효율자문위원회를 설립했으며, '병원 효율 연구'에 대한 지출이 1963-4년 1만 8천 파운드에서 1966-7년 25만 파운드로 증가했다. 보건 경제학자들이 탄생했고 보건부 안팎에 자리 잡았는데, 이들이 문제를 규정하고 해결책을 프로그램 하는 새로운 어휘를 접합했다.⁵⁰⁾ 하지만 약 15년 동안, 합리적 기준에 따른 중앙 계획의 이런 새로운 메커니즘들은 실패에 처할 것으로 여겨졌다.

비로소 1970년대에 보건의 의료-행정적 인클로저가 부서졌다. 정치인들과 계획자들은 의료 서비스에 대한 요구의 탐욕을 주장하고 따라서 국민의 요구에 정치적으로 수용할 수 있는 제한을 부과할 필요를 주장하기 시작했다. 첨단기술 진료를 촉진하는 의학의 성공 자체는 치료비용을 엄청나게 증가시켰다. 사회학자들과 인구통계학자들은 고령 인구의 기대수명 증가가 보건 기구에 대한 수요에 미치는 영향에 대해 심각한 전망을 제기했다. 일반의와 컨설턴트가 주도권을 쥐기 위한 경쟁적 주장을 펼치기 시작했다. 간호사, 물리치료사, 작업 요법사 같은 새로운 행위자들이 보건 네트워크들 상에 급증했고, 자신들을 '전문가' 세력들로 조직하기 시작했다. 이들은 자신만의 비전 지식과 훈련에 토대를 둔 특수한 숙련들을 주장했고, 보건 행정에 대한 발언권을 요구했으며, 의학 전문지식의 우월성에 대한 전제들에 이의를 제기했다. 보조 노동자들은 점차 노동조합을 조직하여 임금 상승 압력을 가했다. 합리적 계획과 전문가 권력 간의 갈등이 보다 명확해졌다. 보건 기구가 통치 불가능하게 될 수 있다는 조짐을 보이자, 보건 경제학의 담론에 뿌리를 둔 새로운 형태의 합리적 전문지식이 의사들의 특권에 도전하려고 했던 자들에게 자원을 제공하기 시작했다. 다양한 치료와 결정에 대한 비용과 편익을 평가하기 위해 새로운 기법들이 개발되기 시작했는데, 이는 그런 치료와 결정을 의사나 지역 정치인들이 아니라 경영자들에 의해 이루어지는 비^非임상적 판단들에 종속시켰다.⁵¹⁾

47) Klein, 1983:27.

48) Chancellor of the Exchequer 1961, Klein 1983: 65에서 인용했다.

49) Committee of the Civil Service 1968 Report, Cmnd. 3638, London: HMSO.

50) Office of Health Economics 1967 *Efficiency in the Hospital Service*, London: Office of Health Economics.

51) Ashmore, M., Mulkay, M.J. and Pinch, T.J. 1989 *Health and Efficiency: A Sociology of Health Economics*, Milton Keynes:

게다가, 부분적으로 의학 사상 자체의 발전은 보건 소비자를 변형시켰는데, 이들은 의사들의 관리를 감사히 받아들이는 수동적 환자로부터 효과적 치료와 확실한 예방을 위해 보건 행정에 능동적으로 개입하는 사람이 되었다. 이제 환자는 정확한 진단과 효과적 치료를 위해 상담실에서 자기 경험을 표현해야 했다. 나이가 환자들이 보건 통치에 능동적으로 등록되었는데, 이들은 섭식과 생활방식, 노동이 건강에 미치는 영향에 대해 끊임없이 상세히 탐구하도록 교육받고 설득 받았다. 그리고 환자들 서로가 스스로를 조직하고 대표하여 건강을 위한 투쟁에 나섰다. 1979년까지, 230개 환자 및 장애인 조직들이 명부에 올라 왔는데, 특수한 조건들에 있는 환자와 그들의 친척들을 위한 포럼을 조직하고, 편두통부터 신장이식에 이르는 문제들에 대한 자원을 증가시키기 위해 압력을 가하고, 출산 장소로부터 사망 관리에 이르는 모든 것에 관한 결정들에 그들의 발언권을 요구했다. 프로그램들, 전략들, 저항들의 이런 연속으로부터, 보건의 새로운 '신자유주의' 통치 양식이 형태를 갖추었다.

복지와 책임을 지는 시민권

복지주의는 시민과 공적 권력 간의 관계에 관한 특수한 개념을 구현한다. 비버리지 프로그램의 '계약적' 언어가 가리키는 바대로, 복지주의는 [시민 자신이 '책임을 지는' 통치 양식이다. 비버리지가 자신의 보고서에서 중심 항목으로 잡았던 사회보험이 이를 잘 보여준다.⁵²⁾ 보험은 시민을 사회 질서에 결합하는 메커니즘들을 근본적으로 변형한다. 질병, 실업, 상해, 장애, 과부, 은퇴에 의한 소득의 손실이나 중단의 경우에 개인의 안전에 대한 특정 조치가 제공된다. 하지만 동시에 이들 위험에 노출된 주체들은 사회적 책임의 소재를 부여받고 사회적 리스크의 연쇄 속에 위치지어 진다.

아마 보험 [등장] 전에는 고용주와 고용인 간의 관계가 주로 사회적으로 규제받았다. 보험 테크놀로지는 고용계약상 제3자로서 국가의 직접적 개입을 수반 할뿐만 아니라, 이런 [고용주와 고용인의 고용 관계를 보험에 가입한 개인과 사회가 맺는 상이하지만 상보적인 계약 내부로 접합한다. 이런 계약은 양 [계약 당사자들] 각각이 권리를 가지고 의무를 지는 상호간 의무 관계를 도입한다. 보험 프로그램은 단순히 결핍과 빈곤의 예방만을 열망한 게 아니라, 노동과 관계없이 개인들을 사실상 사회의 고용인으로 보장함으로써 실업과 같은 경제적 사건들의 사회적·정치적 영향을 줄이려고 했다. 복지주의의 정치 합리성 내에서, 보험은 개인을 연대 체계와 공동 상호의존으로 결합된 시민으로 형성한다. 보험 테크놀로지는 보험료가 리스크에 따라 조정되거나 분담금이 미래의 급여를 제공을 위해 누적되는 모종의 메커니즘을 설계하지 않는다. 오히려, 보험의 어휘와 납입 테크닉은 이것이 보험에 가입한 시민을 분명한 도덕적 관습에 따르게 할 거라는 믿음에서 선택되었다. 즉, 납입금은 개인에게 급여를 받을 자격을 부여했으며, 근로 급여와 비근로 급여를 구분했으며, 계약의 의무, 절약, 책임의 교훈을 가르쳤다.

복지주의와 정치의 기술[주의]화

사회보험의 체계는 특정한 정치-윤리적 열망들을 구현했다. 그렇지만, 그것은 정치적인 것에서부터 기술적 영역에 이르는 어떤 이슈들과 문제들을 축출하는 역설적 효과를 가져왔다. 이는 복지주의의 세 번째 핵심 특징, 즉 전문지식에

Open University Press.

52) Rose, N. 1980 'Socialism and Social Policy: The Problems of Inequality', *Politics and Power*, 2: 111-36. 또한 보험에 대한 문제는 다음을 보라. Defert, D. 1991 'Popular Life and Insurance Technology' in G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds), *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf; Ewald, F. 1991 'Insurance and Risk' in G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds), *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

부여된 역할을 보여준다. 전문지식을 중앙에서 통솔되는 네트워크에 통합함으로써, 복지주의는 기술적 계산들이 정치적 결정을 지배하는 영역들의 창출을 촉진한다.

대부분의 유럽 사회들에서, 질병 및 보험 기금들은 자발적 결사체, 노동조합, 정당, 종교집단에 의해 발전되었다. 그것들이 이런 급여들의 관리에 대한 결정에 피보험자를 일부 참여시켰고, 노동자 조직들의 토대를 제공했고, 집합적 정체성 창출의 자원으로 기능했고, 선거와 파업과 같은 이슈들에 구성원들을 동원하게 했다는 점에서 직접적인 '정치적' 형태를 취했다. 그런 이슈들은 두 가지 방식으로 '탈정치화' 될 수 있었는데, 그런 이슈들이 개인의 시장 거래를 통해 해결되는 '사적' 문제로 재배치되거나, 아니면 객관적이고 외견상 중립적인 기준과 관련된 합리적 지식 및 전문가의 전문지식을 적용함으로써 해결되는 기술적, 전문적, 행정적 문제로 변형되었다.⁵³⁾

심지어 T. H. 마샬처럼 직관 있는 논평자도 사회보험에 관해, '이 새로운 교양은 정치적 현상이 아니라 과학적 현상이다……이는 근대 산업사회의 본질적 부분이었던 문제들에 대해 보편적으로 타당한 테크닉들을 적용한다'⁵⁴⁾고 언급했다. 하지만 자크 몽클로가 주장한 것처럼, 보험의 가장 중요한 결과 가운데 하나는 사회적 갈등의 탈원근화인데, 이는

'사회적 악들'의 기원에 책임 소재를 가리는 문제들을 생략하고, 또한 이슈들을 고용, 임금, 수당 등의 '최적화'에 필요한 다양한 매개변수들의 변동에 관한 여러 가지 기술적 옵션들로 변경함으로써 [가능해 진다].⁵⁵⁾

그리고 동시에 보험은 보험 수급자들의 수동적 연대성의 형태를 창출하는데, 이는 노동조합이나 공제조합 같이 불경기에 대비한 집합적 메커니즘들에 대한 그들의 적극적 참여와 저축을 통한 그들의 개인적 자활 추구를 덜 강조한다. 분명 보험은 하나의 '기술적' 옵션이지만, 사회적 영역을 변경하는 동시에 한편으로는 정치적인 것 — 투쟁, 논쟁, 억압 — 의 영역과 다른 한편으로는 경제적인 것 — 임노동, 시장의 역할, 생계, 빈곤 — 의 영역을 재조정하는 하나의 테크놀로지이기도 하다.

만약 통치 합리성으로서 복지의 오늘날 '위기가 부분적으로 그것을 작동시켰던 테크놀로지가 낳은 장애들로부터 발생한다면, 새로운 통치 합리성에 따라 복지를 대체할 가능성은 사적 행위자의 활동을 규제하는 일련의 다양하고도 훨씬 간접적인 수단들의 증가로부터 발생한다. 이는 계산 테크놀로지들의 이식과 특정한 결정들에 실제적이거나 심리적인 보상을 결합하면서 다른 결정들의 금융적으로 혹은 문화적으로 매력을 떨어뜨리는 다양한 테크닉들의 발전을 포함한다. 통치는 상품 생산자와 서비스 공급자의 기업가적 활동, 새로운 계산 방식으로 무장한 경영자들의 전문지식, 생산자와 공급자의 활동을 능동적으로 자신의 '라이프스타일'과 '삶의 질'을 극대화하려는 소비자의 선택에 맞추는 시장의 작동에 전념하게 되었다.

9. 복지에서 신자유주의로

우리가 처음에 출발했던 확장된 국가에 대한 오늘날의 정치적 도전으로 되돌아 가보자. 주요 정치 논쟁 노선들은 『노예의 길』 출간 이후 약 30년 동안 '개입주의 국가'에 대한 신자유주의의 적대감을 유별나게 보았다.⁵⁶⁾ 1970년대 중반 이후

53) Star and Immergut, 1987.

54) Marshall, T.H. 1975 *Social Policy*, London: Hutchinson, : 69.

55) Donzelot, J. 1979b 'The Poverty of Political Culture', *I&C*, 5: 73-86. Reprinted in G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds), *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

56) von Hayek, F.A. 1944 *The Road to Serfdom*, London: Routledge and Kegan Paul; von Hayek, F.A. 1960 *The Constitution of Liberty*, London: Routledge and Kegan Paul; Friedman, M. 1962 *Capitalism and Freedom*, Chicago: Chicago University Press.

영국, 미국, 유럽 등지에서 신자유주의적 분석들이 보수주의 정치 프로그램과 선언의 주장을 뒷받침하기 시작했다. 신자유주의의 정치적 심성은 도덕률, 설명, 어휘의 층위에서 복지주의와 단절한다. 사회생활과 경제생활의 질병들을 정부의 활동에 의해 해결한다는 전제에 대해서, 신자유주의는 정부의 비용이 과도하고 과중하게 된다고 경고한다. 신자유주의는 계획 경제의 비효율성을 승자를 선택하는 시장의 강점과 대조한다. 신자유주의는 케인즈주의 수요 관리가 인플레이션 기대와 통화 가치 하락의 악순환을 작동시킨다고 주장한다. 신자유주의는 큰 정부가 비효율적일뿐더러 해롭다고 주장하는데, 정당들이 득표 경쟁을 위해 선심성 공약으로 내달리고, 이는 대규모 공공차입으로만 충족될 수 있는 양대한 기대를 부채질한다.⁵⁷⁾ ‘복지국가’가 관료제에 의존하기 때문에, 복지국가는 관료들 자신의 제국을 확장하려는 끊임없는 압력에 직면하며, 이는 다시 정부 기구의 낭비적이고 비효율적인 확장을 초래한다. 개인을 위해 [만일의 사태와 노후를 준비하는 게 국가의 역할이라는 관점을 복지국가가 배양하기 때문에, 복지국가는 시민들에게 도덕적으로 해로운 영향을 미치고 있으며, 따라서 실제로는 개인들 [자신만이 할 수 있는 것을 정부가 제공할 거라는 [잘못된] 기대에 근거를 둔 ‘의존의 문화’를 창출한다.

신자유주의는 자유주의 원칙들, 즉 모든 것을 최선으로 다스리는 정치적 권위자들의 능력에 대한 회의주의, 다시 말해 통치하려는 정치적 권위자들의 시도에 대한 경계를 재가동한다. 신자유주의의 언어는 친숙해서 거의 예행연습이 필요 없다. 시장이 경제 활동의 규제자로서 계획을 대체한다. 복지를 정치적 책임으로 간주했던 통치의 측면들은 가능한 한 시장 원리에 따라 상품화된 형태로 변형되고 규제되어야 한다. 경제적 기업가정신이 규제를 대체하는데, 자신의 이익을 극대화하려는 능동적 행위자들이 자기 자신의 일에 대한 정당한 결정권과 함께 행동 및 결과를 가장 효과적으로 계산하기 때문이다. 그리고 보다 일반적으로, 능동적 기업가정신은 책임을 부여받는 연대의 수동성과 의존성을 대체하는데, 개인들이 자기 자신과 자기 가족의 삶의 질을 최적화하도록 촉구받기 때문이다.

신자유주의는 정치적 담론에서 국가의 위치를 다시 코드화한다. 국가는 국제적 공간에서 국민^{nation}의 이해관계를 방어할 만큼 강력해야만 하고 사회생활과 경제생활에 법률적 틀을 제공함으로써 질서를 보장해야만 한다. 하지만 이런 틀 안에서(만) 자율적인 행위자들 – 기업, 가족, 개인 – 은 자신이 사업을 자유롭게 시작하고, 자신이 의사결정을 내리고, 자신이 운명을 결정하게 된다. 신자유주의 정치 합리성들은 이런 철학적 테마들을 하나의 작동 가능한 정치적 담론으로 엮는다. 국민, 가족, 영국의 전통적인 위대함, 법과 질서의 미덕, 전통에 대한 존중이라는 미사여구는 신자유주의와 우익의 전통적 가치들 간에 번역 가능성을 제공해주고, 동시에 통치 프로그램들의 정교화를 위한 복잡한 공간을 열어준다.

신자유주의의 레토릭이 무엇이든지 간에, 통치의 문제를 측면에서, 신자유주의는 개입주의 국가와 비개입주의 국가를 대조함으로써 인식될 수 없다. 오히려, 신자유주의는 통치의 문제들을 일종의 현대적인 통치 테크놀로지들에 정렬하는 정치적 합리성들의 재조직화로 간주되어야 한다. 새로운 정치적 계획들은 보통 국가로부터 단위들^{entities}의 의도된 ‘자율화’라는 형태, 차라리, 사업과 복지 조직 등의 행동과 계산에 대한 직접적 통제 및 책임으로부터 국가의 자율화라는 형태를 취한다. 그런 계획들은 국가의 공식적 제도들과 다른 사회적 행위자들 간의 거리를 창출하고, **동시에** 그것들 각각에 상이한 방법으로 개입하려고 시도하는 일련의 장치들의 채택을 포함한다.

신자유주의의 핵심 메커니즘들 가운데 하나는 ‘시장’을 창출하고 유지하는 전략들의 급증인데, 경제적 교환의 형태들을 계약적 교환에 기초해서 개조하기 위해서이다. 새로운 정치의 민영화 프로그램들은 아마도 그런 전략들의 가장 가시적인 부분, 즉 시장 대^對 국가라는 정치적 이상에 가장 잘 어울리는 부분을 구성했다. 하지만 최소한 경제적 규제와 관련해서 국영 기업과 민영 기업 사이에 엄격한 구분은 오해의 여지가 있다. 한편으로, 국영 기업의 활동에 대한 정치적 지시의 정도는 가변적이었으나 대수롭지 않았으며, 아마 개입이 이뤄졌던 주된 형태는 투자 자본의 공급이나 거부 [정도]였다. 다른 한편으로, 민간 부문 기업은 매우 다양한 방식으로 원격 작용 메커니즘들에 개방되어 있었는데, 전문가 지식, 경제 정책, 기업 의사결정 간의 매개자로 부상한 경영자와 함께 그런 메커니즘들이 후기 자유민주주의 사회들에서 급증

57) Schumpeter, J.A. 1950 *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3rd ed., New York: Harper and Row.

했다. 물론, 국가가 더 이상 공식적으로 회사를 소유하지 않고 따라서 [국영 회사가] 이윤의 명령에 따를 때, '시장의 힘'은 [기존 국가와] 다른 방식으로 투자 의사결정 등과 교차한다. 하지만 우리가 경제 규제 형태의 이런 재구성을 중앙 계획의 현실적 실패에 맞선 혁명이 아니라, 그런 [중앙 계획의] 합리성들이 구현했던 지식의 이상, 권력, 계획의 효과성에 대한 거부라고 간주할 수도 있다.

레토릭과 프로그램의 수준에서, 신자유주의는 또한 사회생활을 통치하는 메커니즘들의 심층적 변형을 구현한다. 집합적 준비와 사회적 연대 대신에 새로운 통치 합리성은 보험 상품의 사적 구매를 통해 제공되는 안전, 개인들이 구매하고 의료 산업이 제공하는 건강관리, 민간 부문을 통해 공급되는 주택, 시장의 경쟁 규율에 따라 보장되는 효율성이라는 개념들을 제안한다. 복지와 사회 안전의 공적 공급은 더 이상 정치적 안정성과 사회적 효율성을 위한 프로그램의 주된 부분으로 여겨지지 않는다.

통화정책은 복지 기구 내부에 전문지식의 인클로저들을 부수는데 핵심 역할을 수행했다. 예를 들어, 현재 영국의 병원들이 수술실에서부터 세탁실까지 병원의 치료 활동들을 현금 등가물(즉, 가치로 번역하도록 요구받을 때, 새로운 형태의 가치성이 그런 활동들에 부가되고, 새로운 관계들이 성립되고, 의사결정의 새로운 절차들이 만들어지게 된다. 우리가 이미 주장한 바대로, 사람들이 사물을 기록하게 만드는 것, 즉 사물의 본질을 사람들이 기록하게 하는 것 자체가 일종의 사람들에게 대한 통치이며, 사람들이 자기 활동의 특정 측면들을 어떤 기준에 따라서 사유하고 주목하게 한다. 권력은 기록을 결정하고, 그런 기록들을 추적하고, 그것들을 합산된 형태로 감안하고, 그 결과 단지 지표 상에 등록된 타인들의 활동들을 단지 비교하고 평가할 수 있는 중심지나 행위체로 흘러간다.

컨설턴트가 아닌 경영자들이 이런 새로운 네트워크에서 강력한 행위자가 되며, 권력이 수많은 계산과 경영의 현장을 거쳐 수술실에서 내각 방향이 아니라 반대방향으로 이동한다. 이는 이전까지 아무도 존재하지 않았던 곳에 권력을 부여하려는 시도가 아니라, 계산 방식을 의학에서 재무로 변형하는 것, 따라서 보건 네트워크의 버팀대를 변경하려는 시도이다. 이런 새로운 원격 작용 양식들은 결코 보건 기구를 자율화하는 게 아니라 보건 기구의 통치 가능성을 높여준다. 마찬가지로, 복지의 요소들을 '민간' 혹은 '자발적' 부문으로 이전하는 것이 그런 요소들에 대한 통치를 반드시 약화시키지는 않는다. 분명, '정치적' 제도들이 권력 네트워크들에서 '탈중심화'되면 번역과 동맹의 상이한 절차들이 수반된다. 하지만 국가와 비국가 간의 대립은 이런 변형들의 특징을 묘사하는데 부적절하다.

또한 신자유주의는 개인 생활의 통치를 위한 프로그램들의 재조직을 포함한다. 자유와 자율로 넘치는 기업가적 개인의 언어가 정치적 권력의 윤리적 주장들과 통치 프로그램들에 대한 거의 모든 다른 평가들을 압도하게 되었다. 자유의 영역은 자율적인 행위자들이 자신의 의사결정을 내리고, 자신의 선호를 추구하고, 자신의 삶의 질을 극대화하려는 곳으로 (재)구축된다. 신자유주의에 따르면, 정치적 주체는 집합체의 구성원에서 비롯하는 권력과 의무를 지닌 사회적 시민이라기보다는 능동적 시민권을 지닌 개인이다. 이런 시민권은 공적 부조의 수혜자가 아니라 개인 완성의 열정적 추구와 이를 달성하게 해주는 끊임없는 계산에서 나타난다.⁵⁸⁾

신자유주의는 영국에서 1960년대와 1970년대에 형성된 정치적 합리성들과 자아_{self}의 규제를 위한 테크놀로지들 간에 일종의 정렬을 만들어 낸다. 의심할 바 없이 이런 정렬이 유일하게 가능한 것도 아니고 가장 바람직한 것도 아니다. 그럼에도 불구하고, 복지 개혁을 위한 신자유주의 프로그램들은, 같은 시기에 시민 자유지상주의자_{libertarians}, 여성주의자, 급진주의자, 사회주의자, 사회학자 등으로부터 출현했던, 사회 통치 메커니즘들에 대한 여타 일련의 도전과의 일치로부터 힘을 얻었다. 이들 재조직화된 통치 프로그램은 경영, 가족생활, 라이프스타일의 온갖 전문가들을 활용하고 도구화했는데, 이런 전문가들은 사회-정치적 열망들과 자기-향상_{self-advancement}의 욕망들이 교차하는 지점에서 급증했다. 행위자들_{agents}, 계산들, 테크닉들, 이미지들, 상품들의 이런 느슨한 배열을 통하여, 자신의 선택이라는 자유를 수단으로 개인들

58) Gordon 1987; Meyer, J. 1986 'Social Environments and Organizational Accounting', *Accounting, Organizations and Society*, 345-56.

이 통치될 수 있다.

결론

위에 제시된 대부분의 분석은 예비적이지만, 분석의 핵심 논점은 단순하다. 정치철학의 언어, 즉 국가와 시민사회, 자유와 제한, 주권과 민주주의, 공과 사는 근대 정치권력을 조직하는데 중요한 역할을 한다. 그렇지만, 정치철학의 언어는 오늘날의 통치 문제들을 분석하기 위한 지적 도구를 제공해주지 못한다. 우리가 정치권력 행사를 사유하는 상이한 방식을 채택하지 않는 한, 우리는 오늘날 지배 형태들을 좀처럼 이해할 수 없을 것이며, 따라서 이용할 수 있는 대안들을 적절히 평가하기 어려울 것이다.