

기획논문

정부 조직의 변화에 대한 사회학적 이해: 세계화와 정부의 패러다임 변화를 중심으로

박 준 식*

- I. 문제의 제기: 어쩌서 세계화와 정부인가?
- II. 세계사회의 도전과 국민국가, 정부의 위상과 기능 변화
- III. 세계화 세력과 정부: 속도와 이동성의 차이
- IV. 정부의 기능과 패러다임의 전환
- V. 결론과 함의

〈요약〉

이 글은 현대 정부 조직의 기능과 성격 변화를 요구하는 새로운 사회적 환경으로 세계화로 인해 정부에게 가해지는 제도적 변화 요구와 대한 정부의 성공적인 적응 여부가 정부 조직의 성격 변화를 이해하는 핵심 열쇠라는 하나의 시각을 제시하는 데 그 주된 목적이 있다. 이를 위해 우리는 국민 국가와 세계화, 세계 사회의 도전이라는 문제를 점검해 보고, 이에 기초하여 정부의 기능과 조직을 바라보는 패러다임 전환을 필요성을 제기한다. 이 글은 글로벌 세력과 정부의 관계에서 일어나는 구조적 불균형 문제를 속도의 차이라는 개념을 통해 조명해 본다. 마지막으로 우리는 세계 사회의 환경 속에서 한국의 정부에게 요구되는 새로운 과제, 정부 패러다임의 변화 방향에 대한 함의를 논의해 본다. 이러한 시각의 연구는 한국의 정부 기능과 미래 패러다임에 대해 새로운 역할 조정과 창조적 대응을 요구하고 있음을 시사한다. '효율 정부'를 넘어서는 '스마트 정부', '유연 정부', '창조 정부'의 필요성이 제기되거나, 최소한 그러한 정부 패러다임과 조직 모델, 혹은 조직 전략이 기존 패러다임과 끊임없는 접맥을 시도해야 하는 것도 이러한 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

[주제어: 세계화, 세계 사회, 국민국가, 동형화]

I. 문제의 제기: 어쩌서 세계화와 정부인가?

근대라는 사회적 시간과 공간은 '국민국가'라는 정치적, 행정적 조직의 탄생과 그 맥락을 공유해 왔다. 국민국가는 근대사회의 토대가 된 국가의 영토와 이

* 한림대학교 사회학과 교수(jsp@hallym.ac.kr)

에 속한 사람들을 ‘국민’이라는 이름으로 규정하는 것을 가능케 하였다. 근대적 정부는 이 국민국가의 비전과 의지, 여기에 속한 개인과 조직들에 대한 모든 일상을 관리하는 유일한 행정 관리 조직으로 오늘날까지 발전해 왔다. 이 글에서 우리는 ‘정부’(government)라는 개념을 특정한 지리적 영토와 그 속에 거주하는 국민을 통치의 단위로 발전한 근대적 행정 체제로서 ‘국민국가’(nation state)의 의지를 수행하는 행정적 위임 기관이라는 의미로 사용한다.

근대적 정부 조직은 근대 사회의 출현, 성장, 진화 및 발전과 한 몸을 이루면서 진화해 왔다. 근대 국가와 정부 조직은 국민국가의 내부 통합과 사회적 과제들을 해결하고, 동시에 외부 환경의 끊임없는 도전에 대응하면서 지속적인 변화를 모색하고 있다. 이는 정부라는 기관이 미래의 시간 속에서도 세계 사회의 중추 기관으로 지속적인 변화와 창조적 혁신을 거듭할 것임을 시사한다. 근대국가와 국민적 정체성의 불가피한 동반자인 정부 조직이 앞으로 어떤 요인들에 의해 어떠한 방식으로 그 역할과 기능을 조정해 갈 것인가의 문제는 초미의 사회학적 관심의 대상이 되었다.

정부조직의 지속과 변화에 대해서는 다양한 시각에서의 이해가 가능하지만, 한 가지 방법은 역사적, 구조적 맥락 속에서 환경의 도전과 창조적 대응이라는 시각으로 정부 조직의 기능과 패러다임 변화를 조명해 보는 것이다(Tilly, 1992; Sassen, 2006). 이러한 접근은 ‘역사사회학’과 ‘조직사회학’의 접근을 결합하여 오늘날 정부조직의 기능과 패러다임 변화를 거시적 시각에서 이해하려는 시도이다. 근대적 정부 조직이 근대 사회라는 구조적 맥락 속에서 제기된 환경의 도전에 대한 산물이었던 것처럼, 정부 조직의 진화와 혁신을 요구하는 현재의 환경 또한 오늘날의 정부에 대해 어떠한 변화를 요구하는가를 볼 필요가 있다.

정부 조직은 국민국가를 토대로 성장한 근대 국가의 이익과 의지를 실행하는 집행기관 기능을 총괄한다. 정부 조직은 국가와 이를 구성하는 국민의 생존과 안전, 미래의 선택을 이끌어가는 비전, 이슈, 변화, 그리고 분배의 주체이면서 이와 동시에 권력과 지배, 다양한 사회 세력과 이해 집단들 간에 벌어지는 ‘각축의 장’ 일 수밖에 없다. 문제는 정부 조직의 변화를 야기하고, 이끌어가며, 역동적 혁신에 대한 지속적인 압력을 제공하는 핵심적인 ‘동인’(動因)이 어디로부터 출현하는가에 있다. 우리가 오늘날의 사회에서 정부 조직의 변화를 이해하는 핵심 키워드

로 ‘세계화’와 ‘세계 사회’(World Society)의 영향에 주목해야 하는 이유는 바로 여기에 있다.

정부의 기능과 성격에 영향을 미치는 요인들은 다양하게 존재할 수 있다. 그러나 세계화는 그 구조적 토대가 강력하고, 장기간에 걸쳐 영향력을 미치고 있을 뿐 아니라, 모든 정부 기구들이 생존을 위해 직면하고 있는 불가결한 ‘사회적 생존 환경’이라는 점에서 다른 변화 요인들과 질적인 차별성을 지니며, 현대 세계에서 정부의 변화와 역동성을 설명하는 가장 중요한 환경 요인이다(Lechner and Boli ed., 2004). 근대 국가와 정부의 활동 무대인 글로벌 세계는 근대 세계 시장과 국가 체제의 탄생과 더불어 수축과 팽창을 거듭하면서 진화를 거듭해 왔다는 점에서 결코 새로운 환경일 수 없다(Wallerstein, 1979; Frieden, 2006). 그러나 우리가 정부 조직의 기능과 성격 변화를 논의하면서 세계화에 주목해야 하는 이유는 장기간에 걸쳐 지속된 이 구조적 변화의 규모와 강도, 속도가 전례 없이 강하고 빠르기 때문이다. 이에 따라 세계화라는 사회구조적 변동의 맥락과 환경이 요구하는 변화의 이슈와 문제의 수준 역시 전례 없는 영역으로 확장되어 정부의 능력, 기능, 성격의 변화와 혁신을 요구하게 된 것이다(Held and McGrew, 1999; Held, David, ed., 2003; Reich, 2008).

오늘날의 세계화를 정치, 경제, 사회, 문화, 행정 등 거의 모든 영역을 포괄하는 거대한 변화인 동시에 사회적 삶의 핵심 맥락으로 이해할 때 세계화가 요구하는 변화에 대한 정부의 기능 조정과 대응이 어떻게 전개될 것인가, 이러한 선택이 오늘날 정부의 기능과 조직에 어떠한 변화를 가져올 것인가의 문제는 정부 조직의 창조적 진화의 방향을 이해하는 키워드가 될 것이 분명하다. 근대 국가의 행정적 통치 기관인 정부의 선택이 근대 세계의 탄생 이후 발전해 온 민족과 영토 단위의 국가 체제를 어떠한 방식으로 변화시킬 것인가, 그러한 선택의 결과가 궁극적으로 국민국가를 또 다른 역사의 유물로 변화시킬 것인가 등의 문제에 대해 진지한 탐색이 필요한 시점이 되었다.

이 글은 현대 정부 조직의 기능과 성격 변화를 요구하는 새로운 사회적 환경으로 세계화로 인해 정부에게 가해지는 제도적 변화 요구와 이에 대한 정부의 성공적인 적응 여부가 정부 조직의 성격 변화를 이해하는 핵심 열쇠라는 하나의 시각을 제시하는 데 그 주된 목적이 있다. 이를 위해 우리는 먼저 국민국가와 세

계화, 세계 사회의 도전이라는 문제를 점검해 보고, 이에 기초하여 정부의 기능과 조직을 바라보는 패러다임 전환을 필요성을 제기한다. 이와 더불어 글로벌 세력과 정부의 관계에서 일어나는 구조적 불균형 문제를 속도의 차이라는 개념을 통해 조명해 본다. 마지막으로 우리는 세계 사회의 환경 속에서 한국의 정부에게 요구되는 새로운 과제, 정부 패러다임의 변화 방향에 대한 함의를 논의해 보고자 한다.

II. 세계사회의 도전과 국민국가, 정부의 위상과 기능 변화

1. 세계화, 세계 사회와 국민국가

국민국가의 의지와 능력을 행정적으로 수행하는 정부 기구가 직면하고 있는 가장 큰 과제는 세계화 된 사회 환경의 도전으로 볼 수 있다. 근대 세계의 성립 이후 근대 국가는 국가와 시장, 국가와 사회, 그리고 국가와 세계 등과의 관계를 끊임없이 새롭게 조정하면서, 이 관계의 맥락으로부터 발생하는 문제들에 대응하면서 발전해 왔다. 글로벌 환경의 변화는 대외적 측면에서 정부의 기능과 과정에 지속적인 변화와 혁신을 강제하는 핵심 요인으로 볼 수 있다. 특히 세계 사회로부터의 압력은 90년대 이후 세계 경제의 전면적 통합과 글로벌 정보 인프라의 구축과 더불어 한층 더 강력한 힘을 발휘하고 있다.

근대 세계 체제는 세계 시장의 탄생과 더불어 그 불가결한 일원으로 근대적인 국민국가의 탄생으로 이어졌다. 지난 200여 년 동안의 산업화 과정에서 근대 국민국가의 탄생과 성장 과정은 이들 국가들 간에 벌어진 대규모 갈등과 투쟁, 파괴적 전쟁과 갈등을 동반하였고, 이 과정에서 현대 정부의 핵심 기능과 조직들이 완성도를 높여 온 것으로 볼 수 있다. 특히 근대 세계 체제의 형성 과정에서 국가들 간의 관계를 어떻게 설정하면서 세계체제의 안정과 평화를 유지할 수 있는가의 문제는 근대 인류 사회의 가장 큰 프로젝트의 하나였던 것으로 볼 수 있다(마이클 하워드, 2000).

인류는 20세기 내내 이 문제에 직면하여 적절한 해결책을 찾지 못한 채 ‘극

단의 시대'에 비유되는 대규모 전쟁과 갈등, 긴장의 과정을 거친 바 있다. 자본주의와 사회주의 간의 체제 경쟁이 막을 내린 이후에도 글로벌화의 과정에서 발생하는 긴장과 갈등들은 여전히 세계 곳곳에서 개별 국가의 노력만으로는 감당할 수 없는 새로운 도전 과제들을 제기하고 있다(Hobsbawm, 2001). 특히 전 세계 국가들이 함께 해결해야 할 긴박한 글로벌 이슈들이 다양한 영역에서 지속적으로 등장하는 오늘의 상황은 세계 전체가 하나의 사회로 가동되는 경향을 더욱 가속화 시킬 것으로 보인다(Held, 1995a; Held 1995b). 그리고 이 과정은 글로벌 영역에서 국가와 국가, 국가와 시장, 국가와 시민사회 간의 강력하고 긴밀하며, 효율성과 효과성이 높은 협력과 조정의 기제들을 요구하게 되는데, 이러한 경계 영역에서 정부의 새로운 기능들이 추가되고, 능력이 구축되며, 패러다임의 변화와 새로운 제도적 진화 과정이 가장 활발히 전개되고 있다.

마이어와 볼리(Meyer and Boli) 등은 이러한 현상을 근대 이후 '세계 사회'(World-Society)의 등장과 이에 따른 전 세계적 수준의 '합리화'의 과정으로 본다. 이들에 따르면 국민국가는 이미 탄생부터 세계 수준의 문화적, 결사체적 과정들을 통해 구성되고 주창되어 왔던 이념(ideas), 조직, 결사체(associations), 제도(institutions), 시민권(citizenship), 문화, 그리고 사회적 정체성(identity)에 관해 폭넓게 공유되어 온 국민국가의 '세계 모델'로부터 출발하여 오늘날까지 발전해 온 것이다. 이러한 모델들은 문화적 이념과 가치, 제도와, 기능, 사회경제 과정 전반에 걸쳐 근대사회의 전 영역에서 진행된 합리성, 구체성, 사회적 합의 수준을 반영하고 있다. '세계 모델'(world models)의 제도화는 현대적 국민국가들이 지니는 전통과 문화의 다양성에도 불구하고, 대다수 국민국가에서 거의 유사한 방식으로 관찰되거나, 기능적으로 동질화 된 제도들을 만들어냈다. 세계 모델을 통한 정부 기능과 조직의 '동형화'(isomorphism)는 특히 2차 대전 이후 세계화의 급진전과 더불어 가속화되었고, 국민국가의 행정 조직과 층위들은 개별 국가들의 의지와는 무관하게 유사한 방식으로 진화하고 있음을 볼 수 있다(Meyer and Boli, 1997; Meyer, 2009; Drori G. S. and John W. Meyer ed., 2006).

세계 사회론자들의 주장에 따르면 근대국가의 내부에서 진행된 사회 진화와 발전의 과정들은 거의 모든 기능과 제도 등에서 '합리화 된 세계 제도와 문화 질서'라는 외재적 기준의 변화 압력에 따라 유사한 된 방식으로 발전하고 있고, 이

러한 경향은 국민국가 수준, 조직과 결사체 수준, 개인과 인간 정체성의 수준 모두에서 점점 더 가속화되고 있으며, 개별 국가들은 문화와 전통, 지역적 다양성을 지닌다 하더라도, 결국에는 다른 모든 국민국가들이 지향하는 유사한 형태의 조직 변화를 따른다는 것이다. 이러한 변화의 결과 여성의 권익 신장, 인적자원 개발, 권력 구조, 개인의 권리, 교과과정 등 거의 대부분의 사회적 기능들의 동형화 추세가 나타나고 있다(Drori G. S. and John W. Meyer ed., 2006).

마이어와 볼리는 세계 사회가 국민국가에 가하는 변화의 압력을 세 가지로 적시한다. 그 첫째는 ‘정체성과 목적’의 구성이며, 둘째가 ‘행위자 정체성’을 체계적으로 유지하는 것이며, 세 번째가 국민국가로 하여금 국가 내의 개인과 조직들에게 ‘행위자 정당성’을 부여하는 것이다. 국민국가는 자신의 정체성과 목적을 세계 사회로부터 승인받고, 자신들의 존재 사유를 승인받는 것을 통해 세계 사회의 성원으로 그 모습을 드러내며, 이 과정에서 세계 사회 모델을 적극적으로 받아들이고, 수용한다(Meyer and Boli, 1997). 국민국가라는 틀을 통한 나라 만들기(nation-building)는 이러한 노력들의 산물이었다.

국민국가의 행위자 정체성은 세계 사회의 개념으로부터 체계적인 모델을 찾을 수 있다. 국가들은 발전 과정부터 경제사회 발전, 인권, 개인의 발전, 시민사회의 승인 등과 같은 개념들을 자명한 것으로 수용하며, 이러한 사회적 정체성을 개별 국가들이 부인하고, 자신만의 모델을 고집하는 것은 거의 불가능하다. 국민국가의 정체성, 정당성의 원천이 이러한 개념들로부터 출발하기 때문이다. 세계 사회는 또한 국민국가와 사회 성원, 개인, 사회 조직들 간의 관계에서 국제적 기준에 부합하는 책임 있는 행동에 대한 승인을 통해 관계의 정당성을 제공한다. 세계 사회와 문화의 주체들은 국민국가의 중심부는 물론, 다양한 영역과 층위에서 국경을 넘어서는 직·간접 접촉이나 정보, 아이디어의 공유 등을 통해 세계 사회와 문화의 기준을 국민국가로 침투시키는 적극적인 힘을 발휘한다.

이처럼 세계적 수준에서 전개되는 문화적, 결사체적 과정들을 통해 세계 사회 모델들은 국민국가의 정체성, 구조, 행동 패턴을 만들어가는 데 영향을 미치고 있는 것이다. 이 과정은 세계 사회 수준의 합리성이 국민국가들을 통해 관철되는 것으로 이해될 수 있으며, 결과적으로 국민국가들은 더욱 동질성이 높아지고, 공통성이 강화되는 것이다. 특히 2차 세계대전 이후 세계화의 가속화는 수많

은 국제적 문제와 갈등들에도 불구하고 세계 사회의 문화와 제도들이 확장되고, 더 많은 사람들이 더 높은 수준으로 연결되어가는 것을 보여주며, 이 과정에서 세계 사회와 국민국가는 불가분의 공생 관계를 형성할 수 있다.

세계화라는 새로운 사회구조적 변화의 환경에서 출현하는 인류 공동의 과제들에 대한 대응의 과정에서 국가 간 상호 관계의 거의 모든 영역에서 다층적이고 복합적인 협약이나 규제, 제도 간 상호 조정의 기제들이 출현하고 있다(Held, 1995b; Hollingsworth and Boyer, 1998). 군사와 안보, 무역과 금융, 기업 간 거래, 국제 투자, 이민과 노동력의 이동, 범죄 통제, 빈곤과 질병 퇴치, 과학과 기술, 문화와 학술 등 거의 모든 영역에 걸쳐 국민국가의 틀을 넘어서는 세계적 수준의 관계에서 어떤 ‘표준’을 설정하거나, ‘안전 망’을 구축하거나, ‘규제’를 도입하거나, ‘평가’를 시도하거나, 새로운 ‘의제’들을 도출하는 과정들이 전례 없이 대규모로 활성화되는 현상을 관찰해 볼 때, 대부분의 삶의 영역에서 정부가 다루어야 할 핵심 사안들은 국가의 내부 공간이 아닌 국가 간 공간, 혹은 국가를 넘어서는 세계 사회에서 논의되고 조율되며, 대안이 모색되는 것을 볼 수 있으며, 이러한 경향은 더욱 강화될 것이다(Sachs, 2005).

어떤 측면에서 이러한 경향은 근대 세계의 등장 이후 인류가 오랜 동안 꿈꾸어 왔던 ‘세계 정부’와 이를 기반으로 한 ‘세계 평화’의 실현이라는 인류사회의 거대한 프로젝트가 실현되고 있다는 낙관적 전망으로 이해될 수도 있다. 그러나 정부의 관점에서 볼 때 세계화의 과정들은 개별 정부의 ‘지위’와 ‘위상’에 큰 변화를 야기할 수 있는 근원적 잠재력을 지닐 수 있다. 다시 말해 개별 국민국가의 정부들은 세계 사회의 이슈들을 끌여가고, 의제를 발굴하며, 협상을 추진하고, 구속력을 지닌 협약을 도출하는 과정에서 점점 더 ‘독립 변수’가 아닌 세계 사회의 ‘종속 변수’, 혹은 ‘매개 변수’의 지위로 변화하고 있는 것이다.

이러한 과정은 글로벌 이슈들을 선점하고, 앞서 제기하며, 이를 이끌어가는 핵심 주체들이 지난 십 수 년 동안 크게 다원화되는 모습을 통해 관찰할 수 있다. 기업의 CEO, 국제기구, 국제 NGO, 미디어, 학술 모임, 체육 및 문화 엘리트들은 이제 그들 나름의 영역에서 국제사회에 독자적인 영향력을 미치고 여론을 주도하는 다양한 세력들로 그 위상이 크게 높아졌다. 강력한 글로벌 기업들, 국제적으로 연결된 민간 시민사회들, 개인들은 자신들의 영역에서 글로벌 이슈를

선점해 왔던 국가 엘리트들을 빠른 속도로 무대의 뒤에 밀어내고 있다. 이들은 정부 관료들을 대신하여 세계 사회의 새로운 엘리트들로 신분을 전환하였다. 국민국가의 이익을 대변하는 개별 정부 기관과 그 대표자들이 여전히 무대의 핵심 위치를 차지하고 있을지 모르지만, 이들의 영향력은 상당한 부분 상대화 되었을 뿐 아니라, 이러한 과정은 세계화의 진전과 더불어 더욱 강화될 것이다(Stiglitz, 2002; Kitching, 2001).

세계 사회의 등장으로 지적될 수 있는 이러한 현상은 개별 정부에 대해 즉각적인 영향을 미친다. 개별 국가에 한정된 능력을 통해 정부를 평가하고 이해하던 시대는 이미 지나가고, 세계 사회 속에서 효과적으로 입지를 선점하고, 세계적 기준에 부합하는 행정 능력을 갖추는 것 뿐 아니라, 세계가 요구하는 기준들을 선도하는 국가들, 세계적 기준에 부합하는 기준과 능력을 갖춘 국가들의 평판과 위상이 중요해지고 있다. 따라서 세계 사회에서의 지위와 평판에 따라 기업이 이동하고, 투자가 진행되며, 인재가 이동하는 새로운 환경에 대한 깊은 이해와 적응 능력을 갖추는 것은 오늘날의 정부가 해야 할 가장 도전적인 과제의 하나가 된 것이다. 여기에서 우리는 오늘날의 현대 국가와 정부가 직면하고 있는 새로운 환경 변화 요인들을 몇 가지 핵심적 측면들을 중심으로 살필 필요가 있다.

2. 새로운 도전들

국민국가 모델에 기초한 기존의 정부 모델과 패러다임에 대한 세계사회의 도전들을 다음과 같은 구조적, 역사적, 환경적 요인들 때문에 오늘날의 시점에서 더욱 큰 폭의 변화 압력을 정부에게 가하고 있는 듯이 보인다.

그러한 압력의 첫 번째 구조적 요인은 글로벌 정보통신 인프라와 이를 기반으로 성장한 ‘새로운 사회적 공간’의 등장이다. 정보통신 기술의 급속한 발전은 전 세계 사람들에게 국민국가의 시민권 영역을 완전히 넘어서는 초국가 차원의 사회적 공간을 제공하였다. 이론상 가입비용, 거래 비용, 세금 등이 거의 ‘0’에 가까운 새로운 정보 네트워크의 공간은 일순간에 정부의 통제와 규제를 벗어난 초유의 사회적 실험 공간을 출현시킨 것이다.

인터넷을 중심으로 불과 10여 년 사이에 연결된 글로벌 정보 네트워크의 세계는 이론상 세계의 모든 참여자들이 정보를 이용하고, 전달하고, 공유하는 데 요구되는 비용을 0에 가까운 쌍방향 소통 시대의 문을 활짝 열었다. 네트워크 참여자들 간에 소통의 장벽을 완전히 제거하고, 정보 이용에 따른 거래 비용이 0에 근접함에 따라 정보의 독점과 통제에 의존해 온 정부의 통치 개념은 근본적인 도전에 직면하였다. 정보의 생산과 분배를 독점해 온 전통적인 거대 미디어와 자본의 힘 역시 크게 흔들리고 있다. 그 틈을 전 세계에 산재한 개인과 시민사회, 작은 정보 생산 단위들이 파고들어 정보의 소통과 활용에 기초한 새로운 사회적 공간들을 속속 만들어가고 있다.

글로벌 네트워크의 공간에서 개인과 조직들은 독재 국가, 거대 권력에 도전하거나 이들과 전선을 형성하지만, 정부는 이들이 어디에 존재하는지조차 파악하기 힘들다. 테러리즘과 인신매매, 마약 거래 역시 전 세계에 산재한 네트워크 조직으로 움직이는 경향이 더욱 뚜렷하게 전개된다. 하이퍼 텍스트로 연결되고, 국경을 넘어 연결된 네트워크와 개별 정부의 싸움은 이미 어느 정도 정부의 패배로 귀결될 공산이 크다. 정부가 전 세계에 산재한 하이퍼 텍스트의 개인들을 규제하고 통제할 수단이 없기 때문이다(Davidson, 1999). 오늘날의 개인들은 갑자기 네트워크의 장에서 전 세계의 모든 사람들과 소통할 수 있는 엄청난 힘을 획득하였지만, 정부는 이러한 개인들과 대면할 수 있는 기능과 수단을 구축하지 못하고 있다. 정부의 정보 독점력과 통제력이 크게 흔들림에 따라 국민국가의 의지를 수행하는 정부의 개념과 역할 역시 새롭게 정의될 수밖에 없을 것이며, 이러한 문제들은 앞으로 정부가 다루어야 할 가장 큰 문제의 하나가 될 것이 분명하다. ‘프라이버시’와 ‘표현의 자유’를 비롯한 수많은 근대 국가의 문제들이 국경을 넘어선 세계적 공간에서 논의되어야 하는 상황에 왔지만, 개별 정부들은 이에 대해 적절한 거버넌스 방식을 마련하지 못하고 있는 것이다.

둘째, 정부에 대한 글로벌 세계의 새로운 도전은 이른바 ‘위험’(risk)의 글로벌화 경향을 통해서도 뚜렷이 찾아볼 수 있다. 근대국가는 특정한 영토를 기반으로 국민의 안전 보장을 그 존재 근거로 탄생하였다. 국민들은 근대국가의 대리인인 정부의 울타리 속에서 개인의 안전을 확보하고, 외부 세계의 위협으로부터 자신을 지킬 수 있었다. 위험의 세계화는 이러한 국민국가의 기능을 크게 변화시키는

압력이 되고 있다. 무역과 금융, 투자, 환경, 핵, 범죄, 테러, 인구 이동 등이 세계적인 수준에서 전개되어감에 따라 사회에 대한 위협 요인들 역시 국민국가의 경계를 넘어 전 세계 차원에서 수시로 돌출하고 있는 것이다. ‘위험의 세계화’로 지칭되는 이러한 변화는 정부가 직면하는 체제의 위험 요인들이 그 심도와 폭에서 점점 더 긴밀한 글로벌 협력 체제를 요구하고 있음을 의미한다. 근대 국가와 정부의 핵심 존재 근거였던 국민 단위의 안전 보장 기능이 근본에서부터 큰 변화에 직면하고 있는 것이다(울리히 벡, 1997).

셋째, 정부의 기능에 대한 글로벌 사회의 새로운 도전은 경제 영역에서도 빠른 속도로 전개되어 왔다. 지난 수 십 년에 걸쳐 성공적인 기업들은 자신들의 시장과 생산 기지, 활동 근거, 상거래의 네트워크를 글로벌의 장으로 급속히 확대시켜 왔으며, 이로 인해 성공한 기업들은 크건 작건 거의 대부분 자신들이 독자적으로 개척한 글로벌 네트워크에 의존하여 활동하고 있다. 이들이 구축한 글로벌 네트워크는 개별 정부의 규제 틀을 이미 벗어나 있으며, 경우에 따라서는 개별 국가들의 경제력과 통제의 힘을 넘어서는 강력한 독자적 영향력을 발휘하고 있다(Yergin, 2002).

글로벌 시장을 기반으로 성장한 크고 작은 글로벌 기업들이 전개하는 제품과 서비스의 네트워크는 이미 국가의 별다른 지원과 통제 없이도 스스로 자기 진화를 거듭하는 기관들이며, 이들과 국가는 점점 더 새로운 협력과 경쟁의 관계를 구축해야 할 필요성에 직면하고 있는 것이다. 글로벌화와 더불어 개별 국가 내에서도 중앙정부의 통제나 국민경제에 대한 의존을 넘어 독자적인 경제적 공간을 형성하는 ‘지역 경제’ 단위들이 뚜렷이 부상하고 있는 것은 이른바, ‘국경 없는 경제’의 전개가 어떠한 정부를 요구하고 있는지를 단적으로 보여주고 있으며, 이에 따라 정부의 역할과 성격 역시 상당한 정도의 조정을 요구받게 될 것이다(Ohmae, 1999).

넷째, 글로벌화의 급진전과 더불어 국가를 넘어선 ‘세계 시민사회’의 꿈이 현실화되고 있다. 세계화로 인해 열려진 새로운 사회적 공간은 정부의 직접적인 통제와 간섭으로부터 독립된 개인과 조직이 글로벌 거버넌스의 주요 플레이어가 될 수 있는 기회를 제공한다. 세계 사회의 이슈를 선도하는 정치, 경제 엘리트들은 이제 의사당과 국무회의가 아닌 ‘다보스’에서 세계를 이끌 공공 의제들을 제

시하고, 이를 확산시키는 데 가담하고 있으며, 이러한 움직임들은 ‘소프트 파워’의 영역에서 국가를 대신하여 권력과 문화, 권위와 정통성의 새로운 소스 코드를 제시하고, 이러한 것들을 국가를 통해 확산시킴으로써 국민국가, 국민정부를 넘어서는 글로벌 거버넌스의 중요한 축으로의 진입을 시도하고 있다. ‘다보스 문화’로 불리는 이러한 움직임들은 ‘민족주의’에 대응하는 ‘코스모폴리탄’ 문화를 세계 곳곳으로 확산시키고 있으며, 세계화 세력의 소프트 파워를 주도한다(피터, L. 버거, 2002), Peter Berger, 1997).

세계화에 대항하는 반세계화, 혹은 대안 세계화 세력들 역시 그들의 전선을 글로벌 사회운동에서 찾는 것 또한 세계 사회의 풍부하고 역동적인 패러독스이다. 2차 세계대전 이후 진행된 글로벌화와 더불어 시민사회의 영역에서 국민국가의 경계를 넘어서는 비정부 기구나 국제적 민간단체들의 활동은 부침을 거듭하며 그 수가 증가하였고, 규모가 커졌으며, 활동 영역이 크게 확장되어 왔다. 국제 엔지오(International NGO)로 불리는 이들 기구들은 스스로 글로벌 거버넌스의 한 축으로 전환하면서, 그 기능과 역할, 주도권의 일부를 정부로부터 할양받을 것을 원한다. 전문가들 중심의 학회와 ‘교수 클럽’, 글로벌 기업들이 주도하는 국제 컨벤션과 학술 모임의 규모는 이미 국가들 중심의 모임들을 능가할 정도로 그 규모와 다양성이 커졌다. 이들 중 일부는 ‘다보스 클럽’이나 ‘IMF’, ‘세계은행’ 등과 참여한 대립 전선을 형성하면서 거대 글로벌 금융 기관에 대항하는 마이크로 크레딧(micro credit), 로컬 푸드, 공정 무역, 환경 보존 등 대안적 세계화를 주장하는 ‘세계 사회 포럼’을 주창하고 있다(Friedman, 2005; Yunus, 2007).

대중문화의 세계화 역시 문화적 정서와 감성의 영역에서 개별 정부들의 손을 벗어난 독자적인 영역을 구축해가고 있다. ‘글로벌 대중문화’는 정부의 규제와 통제를 넘어 전 세계의 소비자들을 대상으로 물건과 상징을 유통시키는 데 성공하였다. 이들은 문화와 테크놀로지의 환상에 가까운 결합을 통해 정부의 강력한 규제와 통제에 길들여진 정신과 문화의 영역조차 일순간에 허물어버리는 엄청난 위력을 발휘하고 있다. 기업, 개인, 학회, 문화, 비정부기구 등 사회의 전 영역에서 국민국가의 틀을 넘어서는 조직과 개인의 네트워크들이 세계화의 새로운 주도 세력들로 성장하였고, 이들과 국민국가 간의 관계를 어떠한 방식으로 설정한 것인가를 둘러싼 치열한 모색이 필요한 시점이 된 것이다.

국민국가와 정부에 대한 세계화의 도전이 제기하는 사회적 논란은 궁극적으로 ‘우리는 과연 누구인가?’ 라는 질문, 즉 사회적 정체성의 문제를 조준하고 있다. 물건과 서비스, 정보와 조직, 문화와 사람이 글로벌화라는 새로운 소우주 속에 뿔뿔 뿔쳐짐에 따라 이렇게 연결된 모든 사람들은 과연 어떤 정체성을 갖게 될 것인가의 문제가 제기된다. 활발한 인구 이동과 문화의 혼합, 이민이나 직업 이동 등이 전 세계를 무대로 자유롭게 이동하는 상황에서 국민국가의 성원들에게 강력한 정체성과 끈끈한 유대를 제공하던 ‘국민’과 ‘국적’의 개념이 유동화 되고 있는 것이다(Jacobson, 1997). 국민과 국적이 절대적 소속이 아닌 상대적 선택의 문제가 될 경우 국민국가와 정부는 어느 순간 그들의 통치와 존립의 근거가 소멸할 수도 있다는 위협에 직면한다.

국적의 전환이 용이하게 이루어지고, 한 가족 내에서도 다양한 국적이 존재할 수 있고, 가족을 제외한 가장 강력한 ‘친밀성’과 ‘정체성’의 기반을 제공하던 국가가 그 역할을 다할 수 없을 때 우리는 누구인가, 우리는 무엇을 공유하고 있는가, 그리고 우리를 연결시켜 주는 유대의 끈은 어디에서 찾아야하는가 라는 ‘친밀성’(intimacy)의 근원에 대한 질문이 얼마든지 제기될 수 있는 것이다(엔소니 기든스, 1996). 선진 각국에서 오래 전부터 고질화 된 정부에 대한 불신, 정부의 능력에 대한 심각한 의문, 전통 정치 질서에 대한 회의 등은 세계화의 도전으로 인해 야기되고 있는 정체성의 위기와 불안의 징후들로 볼 수도 있다(Huntington, 2005). 국민국가와 정부가 이러한 도전들에 대해 어떻게 대응할 것인가, 어떠한 방식으로 국민국가가 세계화의 도전에 성공적으로 대응할 것인가의 문제는 오늘날 정부가 풀어가야 할 핵심적인 과제의 하나가 되고 있다. 문제는 세계화의 도전에 대한 정부의 대응이 쉽지 않다는 데 있다.

III. 세계화 세력과 정부: 속도와 이동성의 차이

글로벌 환경에서 정부와 세계화 세력 간의 관계는 정부의 주도권과 우위가 지속적으로 도전받는 방향으로 이동해 왔다. 글로벌 세력들과의 관계에서 국민국가의 상대적 영향력이 소멸하였거나, 국가의 기능이 결정적으로 쇠퇴한 것은 결

코 아니지만, 정부는 이른바 ‘세계화’의 흐름에 신속하고 영민하게 편승하여, 그 기회를 활용하면서 영향력을 키우는 ‘코스모폴리탄’ 지향의 ‘세계화 세력’과의 관계를 새롭게 정립해야 하는 큰 도전에 직면해 있는 것이다.

이러한 변화와 도전의 가장 큰 요인은 ‘속도’(speed)와 ‘이동성’(mobility)의 차이로부터 발생할 수 있는 정부와 글로벌 세력들 간의 구조적 교섭력 격차에서 그 출발점을 찾을 수 있다. 국가에 대한 개인과 조직의 속도와 이동성을 크게 강화시킨 결정적 요인은 정보통신 인프라의 혁명이었다. 특히 90년대 중반 인터넷을 보급으로 일어난 정보통신 혁명은 정보의 전달과 소통, 분배와 공유 비용을 거의 ‘제로’ 수준으로 낮추는 혁명적 결과를 초래하였다. 변화의 속도와 이동성의 차이는 세계화 세력에 대한 국가의 대응 속도, 이에 따른 전략적 입지를 근본에서 약화시키는 중요한 요인이 되었다.

전 세계를 무대로 활동하는 세계화 세력들은 ‘유동성’을 특징으로 하지만, 국가와 정부는 특정한 영도와 지리적 경계, 국민과 제도에 고정되어 있다. 이론적으로만 볼 때 개인과 기업, 결사체들은 언제라도 그들의 근거지를 신속하게 옮길 수 있는 전략적 유연성을 지닐 수 있다. 반면 국가나 정부는 영토와 국민을 떠날 수 없다. 따라서 국가와 정부의 이동성은 제한될 수밖에 없다. 세계화 세력의 변화와 전략에 대한 정부의 반응 역시 대부분 사후 규제나 대응이라는 수동적 대응에서 벗어나는 적극적이고 능동적인 전략을 취하기 어렵다. 이로 인해 양자 간에 전략적 불균형이 지속적으로 발생한다. 세계화에 대한 국가의 대응력, 규제력이 큰 도전에 직면했다는 징후는 여러 곳에서 나타나고 있다(Sassen, 2007).

자본과 정부의 관계에서 일어나는 속도와 이동성의 불균형이 어떠한 결과를 만들어낼 수 있는가를 보여주는 단적인 사례로 최근의 세계적 금융 위기를 들 수 있다. 통화 당국과 금융 규제 기관들의 영향력과 행동 범위는 국가를 넘어설 수 없는 반면, 금융 자본은 그들의 활동 무대를 전 세계로 설정하고 아무 때나 어느 순간에나 수도 없이 자유롭게 국경을 이동할 수 있다고 가정할 때 양자 간의 관계는 구조적 불균형 상태에 놓일 수 있다. 실제로 세계 금융 시간에서 일어나는 화폐와 신용, 금융 상품의 거래는 정확하게 이러한 방식으로 전개된다. 국가와 정부, 국민은 장소의 속박으로부터 벗어나지 못하는데, 자본과 정보는 전 세계를 실시간에 제집처럼 넘나드는 행동 범위와 전략적 자유도를 누릴 수 있다

면 정부의 상대적 영향력은 약화될 수밖에 없을 것이다(Glyn, 2006).

국제 자본 이동과 투자 역시 오래 전부터 정부의 통제를 벗어난 글로벌 제국을 지향해 왔다. 제조업으로부터 시작된 글로벌 투자는 이제 문화와 소프트웨어, 언어를 아우르는 모든 산업 분화로 확장되었고, 여기에 경제적 활동 기반과 전략적 우위를 지향하는 기업과 개인들은 국민국가, 정부, 지자체가 제공하는 각종 유인들을 비교한다. ‘레짐 쇼핑’(regime shopping)을 의미하는 이러한 현상은 이미 세계 투자 시장에서 정부와 기업의 관계에 큰 패러다임 전환을 촉진해 왔다. 기업과 정부와의 관계에서 글로벌 기업들과 정부의 교섭력 격차는 점점 더 커지고 있으며, 기업들은 이러한 기회를 결코 놓칠 생각이 없다. 오늘날의 세계 경제에서 글로벌 기업들은 불과 몇 년 이내에 그들의 제조 거점들을 이동시킬 수 있으며, 금융이나 미디어 기업들은 자신들의 지역 거점을 몇 달 내로 옮길 수 있다. 이들은 더 큰 시장, 더 나은 기업 환경, 더 낮은 비용, 더 좋은 인력 등 조건과 이익이 맞는 한 언제고, 얼마든지 이동할 수 있는 힘을 보유하고 있다. 국민국가의 정부는 근본적으로 거주, 이전의 자유가 없는 반면, 개인과 기업은 점점 더 높은 이동의 자유, 점점 더 빠른 속도로 무장한 ‘슈퍼 자본주의’(Super Capitalism)의 도전에 직면하고 있는 것이다(Reich, 2009). 아이러니하게도 오늘날 세계화 세력에게 이처럼 높은 자유도를 부여한 것은 지난 십 수 년 간 꾸준히 이어진 정부의 규제 완화와 시장 개방 노력 덕분이었다.

오늘날의 정부는 세계주의의 가치를 내세우는 글로벌 세력과 국민적 이익을 지향하는 세력 사이에서 교섭의 주도권을 상당한 부분 잠식당해 왔으며, 이로 인해 세계화 세력과 국민주의 세력 간에는 세계의 많은 국가에서 정치, 경제, 문화 등 다양한 영역에서 격차 확대로 인한 거리감이 커지고 갈등이 표출되고 있다. 심지어 세계화의 중심에 있다고 여겨지는 미국에서조차 국가적 가치와 국민적 통합을 지향하는 국민주의 세력과 국가의 견제를 벗어나려는 세계주의 세력 간의 미묘한 시각 차이는 경제적 이익 갈등의 차원을 넘어 문화와 가치의 미묘한 갈등전선으로 확대될 조짐을 보이고 있다(Huntington, 2005). 금융자본의 규제를 둘러싼 미국 내에서의 논란, 자동차 등을 포함한 내수 지향 산업과, 수출산업 간의 긴장, 지역 단위의 중소 상공인들과 세계적 공급 사슬 네트워크에 의존하는 대규모 할인 마트 간의 빈발하는 갈등은 글로벌 세력과 국민 정부 간의 이익이

일치하지 않을 수 있으며, 사회경제적 격차의 확대가 사회의 내부의 구조적 긴장으로 연결된다는 것을 보여준다.

20세기 후반 세계화의 문을 열어 온 것은 국가들 간의 협력이었고, 이를 결정적으로 촉진한 것은 정보통신과 수송비용의 획기적인 감소에 있었다. 이동 비용의 감소는 개인과 시민사회에 대한 강력한 족쇄를 풀어 놓은 엄청난 효과를 발휘하였다. 개인과 시민사회가 정부를 대신하여 국제사회의 새로운 세력으로 곳곳에서 큰 영향을 미치고 있는 것이다. 언어와 교육, 여행과 모임의 세계화는 세계적 차원에서 개인과 개인, 개인과 집단, 집단과 집단 간의 연결 망 형성을 촉진하였고, 이는 개인들의 국제적 코디네이션을 훨씬 용이하게 만들었다. 이러한 과정들은 개인과 단체들의 역동성과 창의력에 무한한 힘을 부여하였다는 점에서 압도적으로 긍정적 영향을 미쳤지만, 사회적 위험 요인의 글로벌화를 촉진하는 예상치 못한 결과를 초래하였다. 테러리즘, 마약과 무기 거래, 인신 매매, 질병 등, 국경을 넘어서지 못했던 사회적 위험 요인과 그 담지 세력들은 훨씬 큰 정보와 행동의 자유도를 획득하게 되었고, 이들 역시 교묘하고 혁신적인 방법으로 글로벌 세계에 진입하였다.

정보, 기업, 개인, 단체 등의 급속한 세계적 팽창과 이들의 자유로운 활동은 정부보다 훨씬 높은 창의성과 기동성을 실현하고 있는 반면, 장소에 고정되고, 속도가 제한된 정부는 새로운 도전에 어떻게 대처해야 할 것인가의 딜레마에 직면한 것이다. 국민국가의 정부가 속도와 이동성을 특징으로 하는 세계화 세력들과 어떠한 방식으로 공존의 틀을 확보할 것인가의 문제는 향후 정부에 대한 친밀성과 신뢰에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 요인이 될 것이 분명하다.

IV. 정부의 기능과 패러다임의 전환

1. 시각의 전환과 역할의 재조정

자본주의 산업화와 세계화, 글로벌 사회의 급속한 발전은 근대 국민국가의 통치 기구이자 행정적 기능을 수행해 온 정부에 대한 새로운 시각의 접근을 요

구하고 있다. 글로벌 환경의 도래는 정부 역시 세계 사회에서 국가들 간의 치열한 경쟁과 동시에 긴밀한 협력의 역동적 주체로 새롭게 자리매김 되면서, 그러한 맥락 속에서 정부의 기능과 역할을 재조정할 것을 요구한다. 근대 국가는 국민에 대한 통치와 안전의 공급자로, 권력의 독점에 도전할 수 없는 유일한 ‘통치권’의 주체로 거의 완벽한 독점적 지위를 누려 왔으나, 이제 그러한 정부의 독점적 지위는 점점 더 큰 도전에 직면해 있다.

정부의 독점 서비스 기능이 급속히 해체하면서 전통적인 정부의 위상과 기능에서도 변화와 혁신이 요구되고 있다. 국제사회에서 국가의 평판과 위상을 높은 수준에서 유지하기 위해 정부 자체가 경쟁의 단위가 되어가고 있다. 기업과 마찬가지로 국가들 간의 경쟁력을 평가하는 국가 경쟁력(national competitiveness)이 새롭게 주목받고 있는 것이다(Porter, 1998). 이는 결국 국민들에 대한 높은 수준의 공공 서비스와 안전을 보장하지 못하는 정부는 자신들의 고객들을 상실하여 몰락의 비운을 맞이할 처지에 있음을 시사한다. 끊임없이 새롭게 제기되는 국민들의 더 나은 삶에 대한 욕구와 사회적 긴장 및 갈등 요인들을 효과적으로 처리하면서 국가적 역동성의 기반을 지속적으로 확대하기 위해서는 국가 스스로 ‘혁신’과 ‘창조’ 프로세스의 담당자가 되어야 할 것을 요구한다.

그러나 이러한 과정은 국가 스스로 고도의 내부 갈등 관리와 동시에 새로운 비전 창출 능력을 구비할 것을 요구한다. 지속적인 변화와 혁신은 필연적으로 높은 수준의 긴장과 갈등을 수반할 수 있으며, 국가 기능의 재조정은 이해 당사자들 간에도 이해 각축을 지속적으로 양산할 수 있기 때문이다. 정부가 이러한 기능들을 효과적으로 수행하기 위해서는 정부를 바라보는 시각이 전환되고, 정부가 수행해야 할 공공 서비스의 내용과 기능들이 신속하게 조정되어야 하며, 끊임없이 유동하며, 새롭게 도출되는 이슈에 대응할 수 있는 유연한 조직 능력의 구축을 요구한다. 결과적으로 이는 정부의 기능과 역할에 대한 새로운 패러다임을 요구하게 될 것이며, 이를 한 마디로 규정하는 것이 ‘기업가적 정부’(entrepreneurial government)의 개념이 될 것이다(Osborne, David. and Ted Gaebler, 1993). 기업가적 국가는 스스로 변화와 혁신, 역동성을 창출하면서 이와 동시에 자신이 세계 사회의 모든 분야에서 국가 간 경쟁과 협력의 선도자가 되는, 다시 말해 국가 스스로 기업가적 행동의 주체가 되는 것을 의미한다.

정부와 시장, 정부와 사회, 정부와 개인 등 정부와 사회를 구성하는 주요 요인들과의 관계 역시 관계의 패러다임 변화 압력을 받고 있다. 주민에 대한 기본 공공 서비스나 안보의 보장이 정부의 핵심 기능이였다면, 오늘의 정부는 글로벌 환경 하에서 제기되는 세계적 이슈들에 대한 적극적인 대응의 주체가 되어야 한다. 경제와 금융, 문화와 국제 협력 등에서 전통적인 국가의 정체성과 정부의 역할을 기능을 크게 변화시킬 수 있는 요인들이 계속 등장함에 따라 세계 사회의 참여자들과 국가의 관계 역시 새롭게 규정되고 그 관계가 구성되어야 할 것이다.

이러한 과제들은 경우에 따라 정부 스스로 정부를 넘어서고, 정부를 극복하거나, 정부에 대해 경제적, 도덕적 강제력을 행사할 수 있는 다양한 세계적 협력 체제의 등장에 대한 대응을 포함할 수 있다. 세계 사회의 도래로 인해 정부는 이제 제도의 지배자가 아닌 새로운 세계 거버넌스의 일부로 기능할 수도 있다. 글로벌 사회의 등장이 국민국가와 정부의 위상을 결정적으로 약화시키는 일은 결코 일어날 수 없으며, 그럴 필요도 없다. 더 중요한 것은 국민국가와 정부가 세계사회와의 관계 속에서 새로운 역할과 기능을 수행해야 하며, 그러한 차원에서 위상과 기능의 변화는 불가피하다. 어떤 의미에서 세계사회 속에서 정부는 자신의 기능과 정체성, 조직의 패러다임을 효과적으로 조정함으로써 더욱 중요한 역할을 수행할 수도 있다. 국가와 정부가 스스로의 위상을 변화시키고, 자신을 넘어서는 새로운 제도와 질서 창조의 주체가 되어 세계 체제 구성원으로 진화의 길을 성공적으로 완수할 수 있을지는 정부 스스로의 혁신 여부에 상당한 부분 달려 있을 것으로 보인다.

2. 기능 패러다임의 전환

정부를 바라보는 시각의 변화는 정부의 조직 패러다임에서도 큰 변화와 전환의 필요성을 제기하고 있다. 세계화의 압력은 정부의 기능 패러다임 전환에 결정적인 계기가 되고 있다. 정부의 기능 전환은 지난 십 수 년에 걸쳐 상당한 기간 동안 일관된 모습으로 진행되어 왔다. 그것은 과거 이념 대립과 안보, 성장을 중시하던 ‘물질적 가치’가 정부의 우선 과제로 설정되던 시대로부터 국민의 행복과 일상의 안전, 삶의 질과 사회적 자산에 대한 투자, 학습과 창의성이 정부가 수행

해야 할 최우선 과제로 인식되는 시대로의 전환을 의미한다. 이러한 전환은 최근 십 수 년 동안 선진 자본주의 경제권을 중심으로 꾸준하고도 일관된 방식으로 진행된 것처럼 보인다(Ingelhart, 2009).

세계적 의제들을 설정하고, 세계 사회의 표준을 제시하며, 국제적 협력과 평화의 기본 틀을 만들어가고, 세계 시장의 불안정성을 능동적으로 보정하면서, 세계 사회의 성원들이 함께 풀어가야 할 공동의 과제를 만들어가는 것이 세계 사회 시대의 정부의 중요한 일이 되고 있다. 글로벌 세계에서의 새로운 리더십은 이러한 과제들을 능동적으로 제기하고, 경제와 문화의 새로운 지침을 선도하는 국가들을 중심으로 구성될 가능성이 매우 높다. 군사력과 이념의 대립을 대신하여 경제와 삶의 질, 학술과 문화의 리더십이 글로벌 헤게모니의 새로운 축으로 떠오르고 있고, 많은 선진국들이 의도적으로 이러한 노력들을 선도하고 있는 것은 21세기의 글로벌 사회에서 정부의 기능이 새롭게 규정되고 있음을 시사한다(Nye, 2005).

V. 결론과 함의

세계화 시대의 도래와 더불어 국민국가의 제도적 대리인으로서 정부는 새로운 역할을 부여받고 있다. 세계 사회의 선진국들은 오래 전부터 글로벌 시대에 적합한 정부의 과제와 목표를 설정하고, 기능을 재조정하며, 새로운 역할을 찾기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 오늘날의 선진 정부들은 전통적인 정부의 문제들과 끊임없이 씨름하는 것과 더불어 세계 사회의 이슈와 의제들을 규정하고, 세계화로 인해 발생하는 도전에 대한 창의적 대응 전략을 마련하는 것과 더불어, 정부의 조직 체계와 기능을 새롭게 재정비하고, 새로운 국가 간 협력의 틀과 발전의 기준을 확보해야 하는 과제를 안게 되었다.

세계화의 급진전과 더불어 폭발적으로 성장한 세계 사회는 국민국가에 의존해 왔던 전통적인 정부의 역할을 상대화 시켰고, 전통적인 방식의 규제와 개입의 힘을 약화시켰다. 오늘날의 세계 사회에서 정부는 기업, 비정부기구, 민간 엘리트 등과 새로운 경쟁과 협력의 관계를 정립해야 할 처지가 되었다. 그럼에도 불구하고

하고 세계화 시대에 정부의 역할은 결코 사라지거나 축소되지 않을 것으로 보인다. 이보다는 기존의 기능과 역할 패러다임을 과감히 넘어서는 정체성의 재정립, 역할과 기능의 변화를 통해 국민국가와 정부의 위상을 찾아가야 하는 상황이 도래한 것으로 이해해야 할 것이다. 금융과 무역 등에서 제기되는 새로운 위험들을 관리하는 것, 세계화 세력과 국민주의 세력의 균형 추 역할을 수행하는 것, 다문화 다국적 사회에서 사회 통합의 새로운 토대를 마련하는 것과 더불어 세계적인 리스크 관리를 위한 거버넌스의 주축 멤버로, 새로운 제도적 진화의 주체로, 국민국가와 정부의 창조적 역할을 대체할 세력은 아직 찾아볼 수 없기 때문이다. 세계화의 도전 속에서도 정부는 전통적 기능과 역할을 그 속에 내장하면서도 환경의 도전에 직면하여 새로운 역할들을 확충하거나, 기능의 재조정을 수행해야 할 것이며, 이것이 앞으로 국가가 수행해야 할 역동적이고 혁신적인 역할의 일부로 볼 수 있다(Riech, 1992; 2009).

세계 사회의 성원으로 개별 정부 기구들은 보다 효과적인 인재 육성 시스템, 삶의 질 향상 노력, 지역 경제 활성화 전략, 위험 사회 관리 능력 등을 둘러싼 선의의 경쟁과 협력 작업을 수행해야 한다. 극적으로 신장된 개인의 힘, 글로벌 세력으로 성장한 기업들, 정부의 통제를 벗어난 금융 시장, 국제적 비정부기구 등과 정부가 어떠한 방식으로 협력하고, 경쟁할 것인가의 문제 역시 새로운 정부의 의제가 되고 있다. 세계화 된 환경에서 끊임없이 새롭게 제기되는 인류 공동의 의제들을 회피하는 정부는 더 이상 새로운 세계에서의 영향력과 리더십을 발휘할 수 없으며, 세계화의 기회들을 국가 선진화와 국력 신장의 새로운 기회를 활용하는 정부들에게 자신들의 지위를 양보할 수밖에 없다. 새로운 비전을 창안하고, 문화와 인재를 육성하며, 사회적 불균형을 조정하고, 위험을 관리하며, 경제적 역동성을 창출하는 일이야말로 세계화 시대의 선진 정부에게 요구되는 핵심 역량일 수 있다.

21세기의 세계화 시대에 적합한 새로운 정부 패러다임의 모색은 한국에 대해서도 많은 시사점들을 제공한다. 70년대와 80년대 경제발전과 국가 안보가 국가의 지상 명제였던 시기에 정부는 사회의 모든 세력들에 대해 절대적 우위를 점하는 강력한 견인력을 행사해 왔고, 이를 통해 유례없는 압축적 성장을 달성할 수 있었다. 그러나 이러한 정부의 역할은 80년대 후반부터 90년대에 이르는 민주

화의 시대를 거치면서 사회 갈등을 봉합하고, 성장에서 분배로 국가 자원의 재조정을 수행하며, 시민의 인권과 사회 민주화의 목소리를 수용하는 방향으로 크게 전환되어 왔다. 개발과 성장으로부터 지속과 보존으로, 집권화로부터 분권화로, 권위주의로부터 민주주의로의 이행에 맞추어 국가의 역할과 기능 역시 재조정되었고, 이에 따라 새로운 국가 기구와 기능들이 추가되고, 국가 내에서 자원의 재 배분과 제도적 기구들 간의 위상 재조정이 진행되었다.

그러나 90년대 후반의 경제위기와 산업구조 조정, 정보통신 혁명의 도래, 냉전시대의 해체와 글로벌 시장 경쟁 체제의 본격화, 그리고 세계적 환경 의제 등의 등장은 한국에 대해서도 과거와는 다른 새로운 역할 조정과 창조적 대응을 요구하고 있다. 민주화 시대에 자원 배분과 사회적 각축을 조율하던 갈등의 장이었던 정부는 물질적인 성공 뿐 아니라 문화와 가치, 삶의 질 등에서도 세계 사회를 선도하는 리더십 그룹의 일원으로 자신의 역할과 책임을 온전히 수행해야 하는 새로운 과제에 직면하고 있는 것이다.

우리의 정부 조직이 세계 사회가 요구하는 선진적 리더십 기준에 부응하기 위해서는 지금까지 우리가 지녀 왔던 정부 조직의 관성과 기준을 대폭적으로 수정해야 할지도 모른다. 세계 사회의 선도 그룹이 되기 위해 우리에게 요구되는 높은 수준의 도덕적, 사회적 책임을 회피할 수 없다면, 우리 정부 스스로 빈곤 퇴치, 기후 변화, 환경 보존, 인권 신장, 사회적 약자 보호 등 세계 사회의 도덕적, 환경적, 사회적 이슈와 책임 의제들을 창조적으로 선도하는 것이 바람직한 국가 전략일 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 세계 사회의 다양한 영역과 층위에서 지속적으로 도출되는 세계적 의제 형성 과정, 정치경제 및 문화 이벤트, 국제 협상, 등의 과정에서 신속하고 유기적으로 결집과 해산을 반복하는 유연한 정부 조직의 중요성이 부각되고 있다. 다른 한 편 국민국가와 세계 사회의 경계에서 새롭게 생성되는 지식과 제도적 기제들과, 국민국가 수준에서 안정적으로 제도화된 조직 관행 간에 발생할 수 있는 인지 불일치, 사회 갈등, 문화 격차 등의 문제들을 현명하게 풀어감으로써 세계사회와 국민국가의 조율 작업을 수행하는 책임 또한 국가가 짊어져야 할 중요한 과제이며, 현대 정부는 이러한 능력을 구축하는 데 많은 노력을 기울여야 한다. ‘효율 정부’를 넘어서는 ‘스마트 정부’, ‘유연 정부’, ‘창조 정부’의 필요성이 제기되거나, 최소한 그러한 정부 패러다임과

조직 모델, 혹은 조직 전략이 기존 패러다임과 끊임없는 접맥을 시도해야 하는 것도 이러한 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

참고문헌

- 마이클 하워드 (안두환 옮김) (2000). 「평화의 발명」, 전통과 현대.
- 앤소니 기든스 (배은경, 황정미 옮김) (1996). 「현대사회의 성, 사랑, 에로티시즘」, 새물결.
- 올리히 백 (1997). 「위험사회: 새로운 근대성을 향하여」, 새물결.
- 피터 L. 버거 외(김한영 옮김) (2002). 「진화하는 세계화」, 아이필드.
- OECD 정부혁신아시아센터 엮음. 2005. 「정부혁신 패러다임, 어떻게 변하고 있는가?」, 삶과 꿈.
- Berger, Peter (1997). "Four Faces of Global Culture", *The National Interest*, Fall.
- Davidson, James D. (1999) *The Sovereign Individual: Mastering the Transition to the Information Age*, Simon and Schuster.
- Drori G. S. and John W. Meyer ed. (2006) *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change*, Oxford.
- Frieden, Jeffrey A. (2006). *Global Capitalism*, New York: Norton.
- Friedman, Thomas L. (2005). *The World Is Flat*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Glyn, Andrew (2006). *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization, and Welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Held, David (1995a). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press.
- Held, David, ed. (1995b). *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Polity.
- Held, David and Anthony McGrew (1999). *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, Stanford University Press.
- Held, David, ed. (2003). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Polity.

- Hobsbawm E. J. (2001). *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*, Peter Smith Pub Inc..
- Hollingsworth J. Rogers and Robert Boyer (1998). *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge Univ. Press.
- Huntington, Samuel (2005). *Who Are We?: The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster.
- Ingelhart (2009). *Cosmopolitan Communications: Cultural Diversity in a Globalized World*, Cambridge.
- Jacobson, David (1997). *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Johns Hopkins Univ. Press.
- Kitching, Gavin (2001). *Seeking Social Justice through Globalization. Escaping a Nationalist Perspective*, Penn State Press. http://www.gavinkitching.com/africa_3.htm.
- Lechner F. J. and John Boli ed. (2004). *The Globalization Reader*, Blackwell.
- Meyer John. W. (2009). *World Society: The Writings of John W. Meyer*, Oxford Univ. Press.
- Meyer J. W. and John Boli, (1997) "World Society and the Nation-State," *American Journal of Sociology*, pp. 144-175.
- Nye Jr. (2005). *Soft Power: The Means To Success In World Politics*, Public Affairs.
- Ohmae, Kenichi (1999). *The Borderless World, rev ed: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Harper.
- Osborne, David. and Ted Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Books.
- Porter, Michael (1998). *Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.
- Reich, Robert (2008). *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*, Vintage.
- Reich, Robert (1992). *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Vintage.
- Sachs, Jeffrey (2005). *The End of Poverty*, New York: The Penguin Press.
- Sassen, Saskia (2006). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global*

Assemblages, Princeton University Press.

Sassen, Saskia (2007). *A Sociology of Globalization*, Norton and Company.

Sheila L. Croucher (2004). *Globalization and Belonging: The Politics of Identity in a Changing World*, Rowman & Littlefield.

Stiglitz, Joseph E. (2002). *Globalization and Its Discontents*, New York: W.W. Norton.

Stiglitz, Joseph E. (2006). *Making Globalization Work*, New York: W.W. Norton.

Tilly, Charles (1992). *Coercion, Capital and European States: AD 990 - 1992*, Wiley-Blackwell.

Yergin, Daniel (2002). *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy*, Free Press.

Yunus, Muhammad (2007). *Creating a World Without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism*, Public Affairs.

Wallerstein, Immanuel (1979). *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press.