

범람하는 거버넌스에 관한 小考

채희태*

다양한 주체들이, 다양한 영역에서, 다양한 관점으로 거버넌스를 이야기한다. 교육 영역에선 전통적인 거버넌스의 주체인 민과 관 사이를 학이 비집고 들어와 당당한 주체로 참여하고 있고, 행정, 정치, 문화, 복지 등 다양한 전문사회학(professional sociology) 영역에서도 거버넌스를 어떻게 정의하고 적용할지 고심하고 있다. 거버넌스는 진보와 보수가 추구하는 가치를 넘어 거스를 수 없는 대세가 되었다고 보아도 무방할 것이다. 옳고 그름의 가치를 떠나 많은 사람들이 이야기하는 거버넌스가 하나의 방향으로 수렴되면 좋겠지만, 불행하게도 그런 것 같지는 않다. 거버넌스에 참여하고 있는 모든 주체들이 자신의 입장을 담아, 자신이 주로 활동하고 있는 영역에서, 자신에게 익숙한 거버넌스를 이야기한다.

인간은 두 차례의 세계대전을 통해 절대이성을 추구하며 신을 대체하려 했던 오만에서 벗어나 스스로 부실한 인간임을 깨닫게 되었다. 서로 다른 영역(주로는 국가와 시장)에서 전문성을 키워온 부실한 인간과 인간이 불확실성의 문제를 해결하기 위해 시작한 거버넌스를 부정적으로 볼 이유는 없다. 하지만, 절박한 필요성에 의해 시작한 거버넌스가 충분을 넘어 범람하는 지경에 이르렀다면 한 번쯤 멈춰 서서 지나온 길을 돌아볼 필요가 있다. 이 글의 목적은 다양한 전문사회학이 가지고 있는 입장에서 벗어나 공공사회학(public sociology)의 관점으로 범람하고 있는 거버넌스를 진단하는 것이다. 이 시도가 다양한 영역에서 의심과 주저함 없이 굴러가고 있는 거버넌스에, 그리고 거버넌스가 당면한 문제의 해결을 위해 작동하는데 조금이라도 도움이 되기를 기대한다.

| 주제어 |

거버넌스, 협치, 공공사회학, 전문사회학, 범람하는 거버넌스, 문제 해결, 시민의 성장

* 사회학 석사 / 사회혁신연구소, 브레인파크 연구위원

서울시교육청에서 혁신교육지구 업무를 담당(2015~2017)했고, 은평구청 정책연구단장(2018~2019)을 지냈다.

1. 서론: 왜 거버넌스인가?

20세기의 중반까지 안정적으로 유지되던 행정국가는 1980년대를 전후해 심각한 균열의 징후를 표출하게 된다. 즉 새로운 정치, 경제, 행정, 사회적 환경으로 인하여 전통적인 국민국가 중심의 통치 방식이 그 한계를 노정하고 있는 상황에서 과거와는 다른 방식의 국내·국제정치적 운영체제가 필요하다는 인식에 기초하고 있다. 대부분 국가의 정부의 비효율성과 낮은 생산성이 사회적 문제로 대두되면서 새로운 패러다임에 대한 수요가 증가하게 되었다. 이를 반영하는 거버넌스의 주요한 대두배경으로는 정부재정의 위기, 신우파의 약진, 세계화와 지방화 및 정보화 추세의 심화, 정부 실패의 확산, 정책결정의 부분화와 전문화 경향, 전통적 책임성의 약화 등을 지적할 수 있다(Pierre & Peters, 2000: 61-64; 라미경, 2009: 92에서 재인용).

거버넌스는 모순을 안고 성장하고 있는 자본주의의 경제 문제를 해결하기 위해 시작되었다. 보이지 않는 손에 의존했던 초기 자본주의는 1929년부터 시작된 세계대공황에서 벗어나기 위해 영국의 경제학자인 '존 메이너드 케인즈'의 이론에 따라 국가가 시장에 개입하는 수정 자본주의를 받아들였다. 그리고 '프랭클린 루즈벨트'는 1932년 대통령 후보 수락 연설에서 '공정한 기회와 질서를 위해 국가가 부의 분배에 개입'해야 한다고 주장하며 미국의 32번째 대통령에 당선되었다. 루즈벨트 대통령이 추진한 뉴딜(New Deal) 정책은 '시어도어 루즈벨트' 대통령의 스퀘어 딜(Square deal: 공평한 분배 정책)과 '우드로 윌슨' 대통령의 뉴 프리덤(New Freedom : 새로운 자유 정책)의 합성어이다(글로벌세계대백과사전/미국의 공황 대책).¹⁾

1) 위키백과, "뉴딜"에 대한 설명 중. <<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%89%B4%EB%94%9C>>. 2020/4/6 검색.

거시적으로 보면 농업혁명 이후 인류의 가장 큰 목표는 생산력의 확대였다. 인류는 자본주의를 통해 생산력의 급속한 성장을 이루어 냈지만, 경쟁의 심화와 분배의 실패로 마르크스가 예견했던 인간성 말살의 과정을 겪고 있는 중이다. 근대 산업화의 과정에서 제기되었던 사회주의는 충분한 생산력의 성장 이전에 성급하게 분배를 주장한 측면이 없지 않다. 2차 세계대전 이후 제3세계로 확산되며 자본주의를 위협하던 사회주의 실험은 1991년 12월 25일 소비에트연방이 해체되면서 사실상 힘을 잃었다. 중국의 ‘마오쩌둥’은 대약진운동을 통해 사회주의를 토대로 생산력 확대를 시도하였으나 결국 실패하였고, ‘덩샤오핑’은 사회주의 체제를 유지한 채 자본주의의 자유시장 경제를 도입시키는 이른바 개혁개방정책을 통해 중국 경제성장의 토대를 마련하였다.

자본주의 경제 체제를 유지하기 위해서는 자본의 파이가 지속적으로 확대되어야 한다. 자본가는 초기 자본주의의 관성에 따라 과잉생산을 통해 파이를 키우려고 하고, 노동자는 수정 자본주의의 과정에서 제도적으로 보장된 노동자의 권리를 앞세워 커진 파이만큼의 임금인상을 요구한다. 하지만 국가가 시장에 개입하는 수정자본주의 체제 하에서 파이의 확대는 제한적일 수밖에 없다. 그래서 동서냉전의 끝물에 사회주의 진영의 약화를 틈타 제기된 자본주의의 흐름이 바로 신자유주의이다. 신자유주의 체제에서 자본주의는 과거 제국주의가 식민지 지배를 위해 세계로 향하는 항로를 개척한 것과 다르지 않은 방식으로 금융이라고 하는 새로운 시스템을 앞세워 자본의 파이를 세계로 확장하고 있다.

신자유주의의 긍정성을 주장하는 사람들은 자본의 파이가 확대되었음을 내세우지만, 신자유주의의 부정성을 지적하는 사람들은 양극화로 인한 분배의 실패를 이야기한다. 이러한 자본주의 경제의 흐름 속에서 앞에서 인용한 Pierre & Peters의 주장처럼 정부재정의 위기, 신우파의 약진, 세계화와 지방화 및 정보화 추세의 심화, 정부실패의 확산, 정책

결정의 부분화와 전문화 경향, 전통적 책임성 약화 등의 문제가 발생하였고, 거버넌스는 이러한 다양한 문제들을 해결하기 위해 경제 영역을 넘어 국가의 경제 정책을 결정하는 정치 영역, 정치에 종속되어 정책을 집행하는 행정 영역, 인적 재생산의 역할을 담당하고 있는 교육 영역, 보편적 인권의 영역으로 자리를 잡아가고 있는 복지 영역 등으로 확장되어 왔다.

대한민국의 거버넌스는 1961년 박정희의 쿠데타로 인해 중단되었던 지방자치제도가 1995년 재개되면서 조금씩 행정에 도입되어 양적 성장을 거듭하다가, 2011년 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도 실시가 의무화되면서 질적인 변화를 맞이하였다. 서울시는 2011년 박원순 시장이 보궐선거를 통해 당선된 후 시민사회와 함께 협치를 표방한 강력한 거버넌스를 추진해 왔으며, 민선 5, 6기 대부분의 자치단체장들도 다양한 분야에서 거버넌스 실험을 해 왔다. 또한 일반행정과 분리되어 있는 교육행정 분야에서도 소위 진보교육감들을 중심으로 혁신교육지구²⁾와 함께 교육을 주제로 한 거버넌스를 의욕적으로 추진하고 있다.

민선 7기로 접어들고 있는 거버넌스는 지난 10년 동안 민과 관의 협력을 통해 다양한 지역에서 다양한 성과를 만들어 냈다. 하지만, 수면위로 드러난 성과 이면에 거버넌스가 기대를 충족시키지 못하고 있다는 시민의 패배감과, 거버넌스로 인해 누적되어가고 있는 행정의 피로감이 서서히 침잠되고 있는 것 또한 사실이다. 연구자는 2019년 ‘교육 거버넌스를 둘러싼 갈등 사례 연구’에서 거버넌스를 ① 특정한 주제와 관련하여, ② 이해관계를 가진 민·관의 다양한 주체들이 모여, ③ 수평적으로 협력하는 문제해결 방식”이라고 정의한 바 있다(채희태, 2019b: 17). 이에 연구자는 마치 전가의 보도처럼 다양한 분야에서, 다양한 형태로

2) 민선 7기 들어 혁신교육지구는 226개 기초자치단체 중 150여 개 지역으로 확산되어 추진하고 있는데, 지역에 따라 ‘행복교육지구(충남)’, ‘다행복교육지구(부산)’ 등 명칭이 다양하다. 이는 ‘혁신’이라는 용어에 대한 반감 때문인 것으로 추측된다.

범람하고 있는 거버넌스가 과연 다양한 주체들의 수평적 협력을 통한 문제해결 방식으로 작동하고 있는지 진단해 보고자 한다.

II. 다양한 관점의 거버넌스

현실에서 작동하고 있는 다양한 거버넌스는 기존의 질서를 지키려는 관성과, 기존의 질서를 변화시키려는 혁신 사이에서 보이지 않는 주도권 다툼이 치열하게 벌어지고 있는 듯하다. 거버넌스가 근대적 속성을 가지고 있는 다양한 사회적 체계들의 한계를 극복하기 위해 작동하고 있는지, 아니면 각 체계 속에서 소위 전문성을 중심으로 자신의 확대 재생산을 위한 수단(이철, 2015)으로 사용하고 있는지 객관적으로 들여다볼 필요가 있다. 본 장에서는 거버넌스를 행정 운영의 원리로 받아들이고 있는 행정의 관점과, 협력보다는 통치의 측면으로 접근하고 있는 정치의 관점, 그리고 마지막으로 일반행정과 분리되어 독립적 지위를 점하고 있는 교육의 관점에서 범람하고 있는 거버넌스에 대해 살펴볼 것이다.

1. 전통적인 민과 관의 관점³⁾

이견과 이견, 그리고 서로 다른 경험이 만나 특정한 목표를 위해 협력하는 거버넌스는 정체성이 다른 주체들이 함께 추진하는 것이므로 늘 다양한 갈등 사례가 등장한다. 대표적인 갈등 사례는 정체성 면에서 가장 큰 차이가 있는 민과 관의 갈등이다. 그렇다고 민과 민, 관과 관 사이에 갈등이 없는 것은 아니다. 거버넌스에서 민과 관, 민과 민, 관과 관의

3) 본 절은 연구자의 논문, “교육 거버넌스를 둘러싼 갈등 사례 연구(2019)” 제4장 일부를 가져와 본 연구의 내용에 맞게 수정, 보완하였다.

갈등은 서로 다른 원인과 양상으로 펼쳐진다.

민의 인식 속에 자리하고 있는 관은 민이 직접 경험한 관보다 미디어를 통해 간접 경험한 관이 대부분이다. IT 기술의 발달로 대부분의 민원을 온라인으로 해결할 수 있게 되면서 민은 일상 속에서 관과 만날 수 있는 기회가 더 적어졌다. 하지만 미디어는 그 특성상 민과 관, 각각이 가지고 있는 고정관념을 다소 과장하여 표현한다. 이를테면 민이 교육청 장학사를 떠올린다면 현실 속에서 장학사를 만난 경험이 없기 때문에 과거의 기억이나 미디어를 통해 특정한 관점으로 가공된 장학사를 떠올리게 된다. 영화, ‘말죽거리 잔혹사’에서는 70년대 장학사의 단면을 소환했고, 영화 ‘도가니’에서는 미디어가 요구하는 장학사의 또 다른 단면을 등장시킨다. 민과 관이 서로 자주 만날 일이 없는 현대 사회에서 적어도 관은 ‘사실’과 무관한 민의 주관적인 ‘인식’의 영역 안에 갇힌 존재가 되었다.

반면 관은 자신에게 주어진 법적 권한과 역할 속에서 제한된 소수의 민을 만난다. 관이 만난 그 일부의 민은 지역 기관의 대표이거나 또는, 관의 행정 처리에 불만을 가지고 있는 민원인일 가능성이 높다. 그렇기 때문에 관은 민이 관을 미디어를 통해 접하는 것과 다르지 않은 정도의 편견을 소수의 민을 통해 고착시켜 왔을 것이다. 민 또한 존재의 실체와 무관하게 관의 주관적 인식 안에서 해석된다.

거버너스 이전의 민과 관은 서로에게 일방적인 행위만을 반복해 왔다. 관은 일방적으로 행정을 집행해 왔고, 민은 일방적으로 관에게 민원을 요구해 왔다. 민·관 거버너스의 갈등은 본질적으로 정체성 차이로 인해 발생한다. 정체성의 차이가 오랜 기간 동안 다른 경험, 다른 기준, 다른 상식을 만들어 왔다. 서로 일방적인 행위만 해 왔던 민과 관이 서로 상호작용을 하기 시작한 것이 바로 거버너스다. 그렇기 때문에 민·관 거버너스는 먼저 서로의 정체성을 인정한 후, 정체성의 차이로부터

비롯된 서로 다른 경험, 기준, 상식의 간극을 해소하는 과정이어야 한다.

2. 행정의 관점

행정은 20세기 들어 갈수록 복잡해지는 산업사회를 효율적으로 운영해야 하는 경제적인 측면과 민주주의의 성장과 함께 권력을 적절하게 분리해야 하는 정치적 측면의 사이에서 성장해 왔다. 특히 대한민국의 행정은 최근 100년 사이 일제 식민지배로부터의 해방, 박정희에서 전두환으로 이어진 군사독재, 그리고 독재와 맞서 이루어 낸 민주화 등 정치적 격변과 더불어 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 경제성장을 이루는 과정에서 지금도 진보와 보수의 양극단 사이에서 생존 게임을 벌이고 있다.

우리나라 행정목표의 역사적 유산으로 소위 ‘박정희 행정시스템’을 간과할 수 없다. 국가주도 경제성장의 전형으로 평가되는 박정희 행정부는 일련의 경제개발계획을 통하여 경제성장을 국정목표로 제시하고, 국가자원을 총동원하여 경제성장을 이루었다. 이러한 한국의 사례는 Chalmers Johnson(1982)이 고안한 발전국가의 범주에 속하는 것으로 볼 수 있다. 비록 1980년대의 민주화와 1997년 경제위기를 거치면서 발전국가의 성격은 과거보다 위축되었음에도 불구하고 여전히 그 제도적 지속성을 볼 수 있다(김근세, 2016: 14-15).

다소 과장을 하자면 대한민국의 행정은 지금까지도 동쪽끼리 총부리를 겨누었던 1950년 6·25 전쟁의 아픈 경험이 일상적이고, 반복적으로 재현되고 있는 듯하다. 6·25 전쟁 당시 마을을 누가 점령하느냐에 따라

다양한 형태의 학살이 일어났다. 공산당이 점령을 하면 으레 인민재판을 통한 지주들의 학살이 일어났다. 국군이 마을을 다시 회복하고 나면 이번에는 공산당 부역자에 대한 학살이 자행되었다. 이권에 대한 무관용은 이러한 역사적 아픔에 기인한다. ‘다르다’는 말에는 이권에 대한 인정이 포함되어 있다. 다른 것과 다른 것이 서로 투쟁해 온 정치 영역에서 다른 것을 다르다고 인정하는 것은 용납이 되지 않는다. 그래서 다른 것(different)은 틀린 것(wrong)이 되어야 했다. 그러한 인식이 언어와 문화를 바꾸었고, 지금은 그 언어와 문화가 지금은 우리의 인식을 규정하고 있다.

대한민국의 행정은 정치의 격변과 경제의 급성장, 그리고 갑작스런 시민의 등장 속에서 이리저리 휘둘러 왔다. 행정이 정치와 경제, 그리고 시민 속에서 생존할 수 있는 유일한 길은 법에 의존하는 것이다. 행정행위는 법의 테두리를 벗어날 수 없다. 그렇다고 법이 모든 행정행위를 규정해 놓은 것도 아니며, 그럴 수도 없다. 그래서 행정에게는 법을 준수하는 행위와 더불어 다양한 상황에 맞게 법을 해석하는 권한도 주어진다. 하지만 행정이 판단하고 집행한 행위에 대한 책임은 정치도, 경제도, 그리고 시민도 지지 않는다. 그 책임은 오롯이 행정의 몫이다. 그렇기 때문에 행정은 행정행위 이전에 책임의 문제를 먼저 생각할 수밖에 없으며, 그렇게 길들여져 왔다.

우리는 익숙하지 않은 사회문제를 대할 때 상반된 두 가지의 태도를 취한다. 일반적으로는 “어떻게 그럴 수 있지?”라는 몰이해의 태도다. 이 태도는 매우 절묘하다. 하나의 사회문제를 가지고 이해와 책임의 주체를 분리시킨다. 이해의 주체는 이해의 대상인 사회문제가 아니라 그 사건을 이해해야 하는 우리 자신이다. 우리는 흔히 ‘이해할 수 없다’는 말로 이해의 책임을 사회문제 그 자체나, 사회문제와 연관된 전문가에게 전가시키는데 매우 익숙하다.

사회문제를 대하는 다른 태도는 사건의 이유를 탐구하는 것이다. “도대체 왜 그럴까?” 하지만 우리는 언제부터인가 과정보다 결과에만 ‘집착’하게 되었다. 그리고 아이러니하게도 바로 인간이 만들어낸 사회문제의 원인 따위는 이제 더 이상 인간의 관심 영역이 아니다. 그렇게 사회문제는 점점 더 해결과 멀어지고 있다. 뭐 상관은 없다. 사회문제는 사회문제일 뿐, 사회문제가 당장의 불편함과 거시적인 생존을 위협할 수는 있어도 과거 자연이 만들어 낸 재앙처럼 인간의 생존 그 자체를 정조준하고 있지는 않기 때문이다.

인류가 그런 태도를 취하는 이유가 없지 않다. 연구자는 산업사회와 지금의 문명을 이끈 전문성의 분화가 그 대표적인 원인이라고 생각한다. 전문성이 분화된 이유가 분명히 있다. 하지만 지금은 그 이유 따위에는 관심이 없다. 사회문제를 해결하기 위해선 그 원인을 찾아야 하는데, 대중들은 전문가에게 책임을 전가하기 바쁘고, 전문가들은 각종 제도와 시스템을 동원해 책임으로부터 자신을 지키기 위해 몰입한다. 사회가 불평등한 이유는 분배에 실패한 정치의 탓이고, 불공정한 사회를 만든 건 행정의 모럴 해저드가 그 원인이고, 교육이 우리를 고통으로 내몰고 있는 이유는 교육 전문가의 무능 때문이다. 결과에 대해 반드시 책임을 물어야 하는 ‘책임의 구조화’는 근대사회의 가장 큰 특징 중 하나이다. 중세에는 책임을 전가할 신이라도 있었지만, 공식적으로 신의 종말을 선언한 근대에는 모든 책임을 인간, 그 중에서도 오롯이 전문가들의 몫이 되었다.

고통은 어떻게든 설명되어야 한다. 설명은 그 까닭을 밝히고 죄인을 쫓고 책임자를 색출한다. 크고 작은 고통은 언제나 있었고, 앞으로도 그럴 것이다. 고통 없는 삶과 세계는 현실일 수 없다. 고통 자체는 문제가 아니다. 이유를 알 수 없고, 의미를 찾을 수 없고, 정당한 것으로 받아들일 수 없으며, 무엇보다 고통을 일으킨 죄인이나

책임자를 찾을 수 없을 때 비로소 문제가 된다(전상진, 2014: 19).

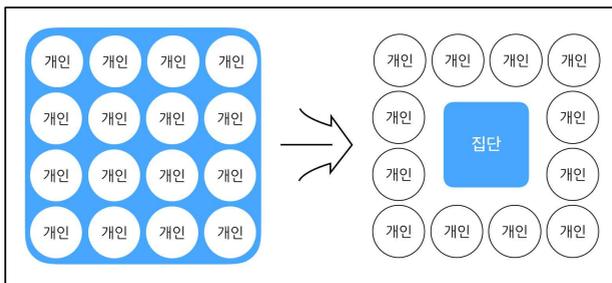
행정은 정치와 경제의 상호작용이 만든 결과에 따라 행정관리론, 유효수요론, 행정형태론, 발전행정론, 신행정론, 그리고 거버넌스를 행정 운영의 원리로 삼는 신공공관리론을 거쳐 최근에는 신국정관리론으로 변화, 발전해 왔다. 그 과정에서 가장 중요한 책임의 문제는 해결되지 않고 더 복잡하게 구조화되었다. 만약 거버넌스에 참여하고 있는 민과 관이 책임의 문제에 대한 새로운 접근 방식을 마련해내지 못한다면 거버넌스는 머지않아 중대한 위기를 맞이하게 될 것이다.

연구자가 제안하는 책임에 대한 새로운 접근 방식은 첫 번째, ‘어떻게 그럴 수가 있지?’라는 말로 손쉽게 사회문제에 대한 책임을 ‘대상화’하기 이전에 먼저 ‘도대체 왜 그럴까?’라는 질문을 통해 사회문제를 ‘구조화’하는 것이다. 노동자의 당파성에 입각해 자본가와 투쟁해야 한다고, 인류의 역사는 계급투쟁의 역사였다고 주장했던 마르크스도 자본론 서문에서 구조의 피조물인 개인에게 책임을 물을 수 없다고 밝힌 바 있다. 두 번째는 책임의 전가를 중심으로 제도화되어 있는 법을 거버넌스 영역에서만이라도 유연하게 적용하는 것이다. 거버넌스를 통해 민과 관이 합의한 결정이라고 하더라도 그 결정이 법에 어긋나면 담당 공무원은 감사의 칼날을 피할 수 없게 된다. 법을 어기라는 의미가 아니다. 법이 현장의 요구에 맞게 제대로 취지를 살릴 수 있도록 허용의 여지가 있어야 한다는 뜻이다. 판사가 정해진 법을 해석해 적용하는 성문법 대신, 영미권처럼 배심원의 결정을 참고해 시대에 변화에 따라 판결을 내리는 판례법을 거버넌스 영역에 일부 도입하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다. 마지막으로 세 번째는 이해관계자의 배제, 보편적 다수의 참여, 랜덤 민주주의의 도입 등 거버넌스 영역에서 민과 관이 함께 책임을 질 수 있는 제도를 마련하는 것이다.

3. 정치의 관점

2016년 촛불혁명은 시민이 직접 민주주의를 요구하며 정치의 전면에 등장한 시민혁명이라고 할 수 있다. 연구자는 대한민국에서 촛불혁명이 일어날 수 있었던 배경으로 다음의 세 가지를 꼽고자 한다. 첫 번째, 2002년 월드컵을 통해 대한민국은 처음으로 광장이 가지고 있는 역동을 전 국민이 동시에 경험하였다. 이전에도 몇 차례의 광장이 열리기는 했었지만, 그 규모나 자발성의 측면에서 2002년 월드컵에 비할 수는 없다. 두 번째, 2014년 4월 16일 우리는 하지 말아야 할 경험을 했다. 수학 여행을 가던 아이들이 세월호와 함께 바다에 수장되는 과정을 전 국민이 TV를 통해 목도한 것이다. 대한민국 국민들은 사고의 책임을 전가하기에 바쁜 국가의 부도덕과 아이들이 죽어가는 걸 지켜만 보았던 정치의 무기력을 집단적으로 경험하였으며, 이전까지 국가를 위해 존재해 왔던 대한민국의 국민들은 자신의 생존과 이익을 그 누구도 대변해 주지 않는다는 사실을 깨닫게 되었다. 마지막으로 세 번째, 과거와 달리 과학기술의 발달로 정보 권력을 국가나 기업뿐만 아니라 개인이 간편하게 누릴 수 있게 되었다. 과거의 집단이 개인의 집합으로 존재했다면, 지금의 집단은 개인과 이익을 두고 충돌하는 관계가 되었다. 이제 집단의 이익을 위해 손해를 감수하는 개인은 점점 더 줄어들고 있다.

〈그림 1〉 개인과 집단의 관계 변화



사실 18세기의 프랑스 대혁명은 진정한 의미의 시민혁명이 아닌 상업을 통해 부를 축적한 부르주아들이 귀족들의 귀족지위에 맞서 성취지위를 인정받기 위해 일으킨 ‘상인혁명’이었다. 인류의 역사는 생산관계의 변화에 따라 새로운 주도 세력이 자신의 이익에 부합하는 질서를 요구하며 성장해 왔다. 중세에서 근대로의 이행은 상업을 중심으로 성장한 시민(부르주아)들이 자신들이 축적한 부에 걸맞은 지위를 요구하는 과정이었다.

이제 아이들은 여전히 특정한 사회적 환경 - 귀족, 상인 혹은 수공업자의 자식으로서 - 에서 태어나긴 했지만 그가 나중에 무엇이 될 것인지는 적어도 원칙적으로 출생에 의해 미리 결정되지는 않았다. 이러한 생각은 특히 시민계급에게 만연되어 있었다(헤르만 기썸케, 1993: 28).

수렵과 채집을 통해 생산물을 공유하던 (원시)공산제 사회에서 계급 사회로 이행된 것은 농업으로 생산관계가 바뀌었기 때문이다. 정치는 한편으로 생산관계라는 토대 위에 수립된 계급 질서를 지키기 위해 작동한다. 지금 인류는 역사상 처음으로 개인의 권력이 집단의 권력을 넘어서는 새로운 정치 환경에 놓이게 되었으며, 그 새로운 정치 환경에 적응하기 위해 ‘협치’라고 하는 거버넌스 실험을 진행하고 있다.

입장이나 관점에 따라 거버넌스를 협치(協治)라고 부르기도 한다. 서울의 경우를 보면 서울시(청)에서는 ‘협치’라는 용어를 주로 사용하고, 서울시교육청에서는 거버넌스 앞에 ‘교육’이라는 주제만을 명시한다. 협치는 서로 돕는다는 의미의 ‘협(協)’과 다스린다는 의미의 ‘치(治)’ 결합된 합성어다. 하지만 거버넌스를 대하는 입장에 따라 누군가는 ‘협’에 방점을 찍고, 다른 누군가는 ‘치’에 방점을 찍어 읽는다. 행정의 입장에서선 시민의 참여를 요청하는 것이 ‘협치’이지만, 시민의 입장에서선 잘못된

행정을 바로 잡아야 하는 통치의 개념이 바로 ‘협치’일 수 있다. 거버넌스를 둘러싸고 민과 관이 갈등하는 이유는 이러한 입장의 차이에서 비롯된다. ‘협’이 행정의 운영 원리라면, ‘치’는 정치의 통치 논리다. 그래서, ‘거버넌스’가 다분히 행정 관점의 용어라면 거버넌스와 혼용되어 사용하고 있는 ‘협치’는 다분히 정치적인 용어라고 할 수 있다.

연구자가 거버넌스를 둘러싼 민과 관의 갈등을 부정적으로 보아야 한다는 주장하는 것은 물론 아니다. 하지만, 거버넌스가 꽃길이라고 주장하거나 그러한 기대를 갖게 해서는 곤란하다. 거버넌스(협치)는 민에게나 관에게나 익숙하지 않은 길이고, 때로는 자신의 익숙함을 포기해야 하는 가시밭길이다. 지금까지 우리는 시대에 따라 민에게는 가시밭길이지만 관에게는 꽃길인 길을 걸어왔거나 또는, 그 반대의 길을 걸어왔다. 거버넌스의 본질은 꽃길을 걷는 것이 아니다. 민과 관이 수평적으로 협력해 가시밭길을 헤쳐 나갈 수 있는 힘을 키워가는 것이어야 한다.

4. 교육의 관점

교육 분야에서 진행하고 있는 대표적인 거버넌스 무대는 경기도에서 2011년부터 시작해 2020년 현재 150여 기초자치단체가 참여하고 있는 혁신교육지구이다. 서울시교육청은 2015년부터 본격적으로 서울형 혁신교육지구를 추진하며 민·관 거버넌스를 필수과제로 지정했다.

애초에 2015년 서울형 혁신교육지구 필수과제 중 하나인 거버넌스 구축의 주체는 학이 빠진 민과 관이었다(서울시·서울시교육청, 2015: 6). 그러나 비공식적으로 사용하던 민·관·학 거버넌스가 특별한 합의의 과정 없이 2016년 기본운영계획에 포함되며 공식화되었다. 주지하다시피 대부분의 사람들이 인지하고 있는 거버넌스의 주체는 민과 관이다. 교육 거버넌스는 거버넌스의 주제가 교육으로 특화되어 일반적으로 널리 확산되고 있는 민·관 거버넌스에 학이 주체로 결합(채희태, 2019b: 14)

한 특별한 사례라고 할 수 있다.

〈표 1〉 2015, 2016 서울형혁신교육지구 필수과제 비교

2015년 필수과제	2016년 필수과제
<ul style="list-style-type: none"> ○ 학급당 학생수 25명 이하 감축 사업(중) ○ 학교·마을 연계 방과후 사업 ○ 일반고 진로·직업교육 지원 사업 ○ 민관 거버넌스(지역 교육공동체) 구축 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학급당 25명 이하 학생 수 감축 사업(중) ○ 진로직업교육 지원 사업 ○ 학교교육 지원 사업 ○ 청소년 자치 및 동아리 지원 사업 ○ 마을-학교 연계 지원 사업 ○ 민관학 거버넌스(지역 교육공동체) 구축 운영

※ 연구자 작성

학이 교육 거버넌스에 주체로 참여하는 것은 논란의 여지가 있을 수 있다. 교사는 자신을 민도 관도 아닌 학으로 대해주길 원한다. 그렇기 때문에 교육을 주제로 한 거버넌스에 학이 민과 관과 대등한 주체로 참여하는 것은 당연하다고 여긴다. 하지만 학이 교육 거버넌스에 주체로 참여하는 순간 거버넌스는 복잡하게 꼬인다. 주체로서 학 안에는 교사만 있는 것은 아니기 때문이다. 소위 교육의 3주체를 학생, 교사, 학부모라고 이야기한다. 이 중 학생과 학부모는 이미 민이고, 교사 또한 이미 관이다. 민과 관이 이미 뒤섞여 있는 학이 자신은 민도 관도 아닌 학이라고 주장하며 민·관 교육 거버넌스의 한 주체로 참여하고 있다(채희태, 2019b: 14-15). 민과 관으로 충분한 교육 거버넌스에 학이 별도의 주체로 참여하며 오히려 거버넌스의 범람을 부추기고 있는 것은 아닌지 한번쯤 의심해 보아야 한다.

지금 대한민국의 당면한 교육문제 해결을 위해 필요한 것이 가치일까, 아니면 합의일까? 우리는 절대적이었던 가치가 점점 상대화되어 가는 과정을 겪고 있다. 근대의 과정에서 인종, 성, 세대, 계급, 문화 등 많은 가치들이 다시 정의되었다. 많은 사람들이 부러워하는 교육선진국의 경우 교육 전문가들이 모여 교육정책을 결정하지 않는다. 비록 전문

성이 다소 떨어지더라도 사회의 다양한 구성원들이 함께 참여하여 교육의 방향과 속도를 숙의하고 논의한다. 전문가는 해당 분야의 가장 첨예한 가치의 이해당사자이기 때문이다. 핀란드나 덴마크에서 사회의 다양한 구성원이 참여하는 국가교육위원회를 운영하는 이유는 가치보다 다양한 구성원의 합의가 더 중요하다고 인식하고 있기 때문이다. 우리나라도 최근 국가교육회의를 통해 중요한 교육 정책을 결정하기 시작하였으며, 국가교육위원회로의 전환을 준비하고 있다. 대한민국에서 국가교육위원회가 정상적으로 작동하는데 가장 큰 걸림돌은 교육 전문가가 될 가능성이 매우 높다. 2018년 문재인 대통령이 유은혜 당시 고양시 국회의원을 교육부장관 겸 사회부총리로 임명하자 야당은 교육 전문성의 문제로 트집을 잡았다. 교육의 3주체 중에는 학부모가 포함되어 있다. 과거에 교사나 교수를 지낸 사람이 교육 전문가 대접을 받는 것처럼 현재 학부모이거나, 과거에 학부모였던 사람은 교육 전문가 대접을 받을 자격이 충분히 있다고 생각한다. 그런 이유가 아니더라도 적어도 거버넌스는 전문성에서 벗어나는 방향으로 나아가야 한다. 연구자는 당시 인터넷 신문에 교육부장관에게 필요한 것은 전문성이 아니라는 취지의 기고를 한 바 있다.

교육의 문제를 교육 전문가들의 관점에서 해결해야 한다는 주장은 교육을 종교화시키는 전근대적인 발상이다. 종교는 신도들이 신을 대리하는 성직자의 말과 가르침을 따른다. 그렇다면 교육이 종교인가? 교육 전문가들의 생각에 반하는 것은 '이단'이고, 교육 전문성이 없는 교육부장관이 시민의 상식에 준해 교육의 방향을 제시하는 것은 '박해'인가? 그렇다면 정치도 정치 전문가인 정치인만 해야 하는 것인가? 신성한 교육을 감히 정치 따위와 비교하는 것이 불쾌한가(채희태, 2018/9/4)?

2019년 ‘혁신교육지구 지방정부협의회’⁴⁾에서 주관한 북유럽 교육 연수에 참여한 적이 있다. 연구자는 핀란드 국가교육위원회에 관한 브리핑을 들으며 핀란드는 보다 공정하고 평등한 사회를 만들기 위해 노력해 왔으며, 그 노력을 지속가능하게 하기 위해 교육은 단지 거두고 있다는 느낌을 받았다. 핀란드 국가교육위원회는 교육이 전문가가 제시한 방향으로 빠르게 나아가는 것보다, 느리더라도 다양한 사회 구성원이 방향을 합의할 수 있도록 기다려주는 제도적 장치로 느껴졌다. 혹시 우리는 핀란드 교육에서 보다 공정하고 평등하기 위해 노력하는 달(핀란드)을 가리키고 있는 손가락(교육)만 보고 있는 것은 아닐까? 사회가 권위적이면 교육도 권위적이 되고, 사회가 불공정하면 교육도 수단과 방법을 가리지 않고 경쟁에 몰입한다. 대한민국은 사회가 가지고 있는 권위주의와 불공정의 문제를 가리기 위해 그 책임을 교육에 일방적으로 전가하고 있는 것은 아닐까?

일반행정과 교육행정, 그리고 마을과 학교가 만나 진행하고 있는 교육 영역에서의 거버넌스도 앞에서 살펴본 행정과 정치의 경우처럼 다양한 입장이 범람하기는 마찬가지이다. 학교는 마을에 단지 도움만 청하고 있고, 마을은 학교를 통치하기 위해 달려들고 있다. 서울시교육청에 있을 때 혁신교육지구에 참여하고 있는 한 구청의 거버넌스 회의에 참석했던 적이 있다. ‘혁신교육이란 무엇인가?’라는 질문에 주로 교사는 마을이 학교를 도와주는 것이라고 답변했고, 대부분의 마을 활동가들은 학교가 마을을 향해 굳게 닫혀 있는 교문을 먼저 열어야 한다고 주장했다. 다음 장에서는 범람하는 거버넌스 속에서 거버넌스의 정상적 작동을 방해하고 있는 요소들에 대해 살펴보겠다.

4) 혁신교육지구에 참여하고 있는 기초지방자치단체들의 협의체. 2020년 현재 전국 226개 기초자치단체 중 혁신교육지구에 참여하고 있는 자치구는 150여 개이며, 그 중 53개 자치구가 혁신교육지구 지방정부협의회 회원구로 참여하고 있다.

Ⅲ. 거버넌스를 방해하는 요소들

일반적으로 민·관 거버넌스를 하는 과정에서 민과 관은 서로에게 답답함과 답답함을 넘어선 불만을 표출한다. 민은 관을 영혼이 없는 조직이라고 비판하고, 관은 민의 책임지지 않으려는 행위를 비판한다. 아직 우리는 거버넌스에 진입조차 못했는지 모른다. 거버넌스로 진입하기 위해서 반드시 거쳐야 할 단계가 바로 상대방의 부정성 이면에 숨어 있는 긍정성을 찾아 이해하는 것이다(채희태, 2019b: 32). 민과 관이 상대방에게 갖고 있는 주관적 인식과 오해를 덜어내고, 거버넌스의 수평적 협력 대상으로 나아가기 위해 거버넌스를 방해하고 있는 민과 관의 요소들을 살펴보겠다.

1. 이견에 대한 태도

이견은 언제나 사실이 아닌, 사실을 바라보는 관점으로 인해 분화한다. 이를테면 컵에 물이 반 정도 담겨 있다는 사실 하나를 가지고 다음과 같이 대략 세 가지의 관점 분화가 일어날 수 있다. 첫 번째는 단순히 물이 아직 반이나 남았다고 이야기하거나, 또는 반밖에 남지 않았다고 이야기하는 ‘취향의 관점’이다. 취향은 이익이라는 가치가 결합하기 전의 단계다. 취향에 가치가 묻어 있을 수는 있지만, 굳이 취향에 가치를 결합시킬 필요는 없다. 자장면이 좋은지, 짬뽕이 좋은지는 철저히 취향의 문제이다. 첫 번째의 취향에 자신이나 자신이 속한 진영의 이익이 걸려 있다면 취향은 두 번째, ‘가치의 관점’으로 이동한다. 평소 습관적으로 물을 많이 마시지 않거나, 갈증을 느끼지 않는 사람의 입장에서선 컵에 반 정도 담겨 있는 물이 충분하다고 인식할 수 있다. 반면 평소 물을 많이 마시거나, 당장 갈증을 느끼는 사람의 입장에서선 컵에 반 정도 담겨 있는 물의 양이 적다고 느낄 것이다.

이 예를 현실에 한번 대입해 보자. 현실은 멈춰있는 것 같지만 언제나 시간이라는 상수와 그 시간 위에서 살고 있는 인간이라는 변수가 상호 작용하면서 변화한다. 그리고 현실의 변화 과정에서 제도와 문화는 다양한 경험들을 양적으로 축적해 나아간다. 변화의 과정에 있는 현실의 제도와 문화가 자신의 이익을 침해하거나, 또는 기대에 미치지 못할 경우 사람들은 ‘더 이상 참을 수 없다.’며 제도와 문화의 질적인 변화를 요구한다. 하지만, 현실에 크게 불만이 없거나 그렇게 인지하고 있는 대부분의 사람들은 ‘아직은 때가 아니다.’라며 질적인 변화를 거부한다. 객관적으로 존재하는 현실에 대한 이러한 태도에 단단한 신념이 더해지면 각각 진보주의와 보수주의가 된다. 진보주의와 보수주의는 프랑스 혁명이라는 구체적인 사건과 만나 부르주아의 입장을 대변해 기존의 질서를 무너뜨리려는 공화파(자코뱅파)는 좌파로, 귀족의 기득권을 지키기 위해 기존의 질서를 유지하려는 왕당파(지롱드파)는 우파로 불려지기 시작했다. 현실의 변화와 유지에 대한 확신 사이에 더 많이 존재하고 있는 중도는 그때그때 자신의 물리적, 심리적 이익에 따라 진보의 편에 서기도, 보수의 편에 서기도 한다.

진보주의와 보수주의라가 확증편향에 빠져 투쟁을 거듭하는 사이, 현실은 시간이라는 상수와 인간이라는 변수의 상호작용을 통해 객관적으로 변화해 왔다. 과학이 더 발달하면 어떻게 될지 알 수 없지만, 아직 시간은 인간이 조작할 수 없는 상수의 영역이다. 거버넌스가 다루어야 할 것은 상수가 아닌 변수의 영역이다. 그러려면 절대 변하지 않는 가치라고 여겨왔던 진보와 보수의 신념을 먼저 변수로 만드는 것이 거버넌스의 전제가 되어야 한다. 진보주의든 보수주의든 모두 신이 아닌 부족한 인간의 신념일 뿐이다. 『바른 마음』의 저자로 잘 알려져 있는 ‘조너선 하이트’는 ‘에릭 리우’와 ‘닉 하나우어’가 쓴 『민주주의의 정원』 추천사에서 ‘국가통제주의자(좌파)들은 유기적 시스템이 가지고 있는 상호

연관성을 이해하지 못하며, 자유시장주의자(우파)들은 우리가 살고 있는 이 사회가 돌봐야 할 존재임을 알지 못한다.’고 지적했다.⁵⁾ 연구자는 근대라는 시간 속에 존재해 온 좌파와 우파의 신념 중 어느 하나가 절대적으로 옳거나 그르다고 볼 수는 없고, 그렇게 보아서도 안 된다는 입장이다. 오히려 각각의 긍정성과 부정성을 살펴 현실의 문제를 해결하기 위해 적극 융합해야 한다. 그러기 위해서는 주관적으로 작동해 온 다양한 신념의 객관적 쓸모에 주목해야 한다. 4장에서는 거버넌스가 범람하는 과정에서 발생하고 있는 다양한 주관적 신념들을 객관화시키는 작업을 진행할 것이다.

마지막으로 사실을 바라보는 세 번째 관점은 컵에 담겨 있는 물이 정말 반인지, 아닌지를 정확하게 따져 보아야 한다고 주장하는 ‘기계적 관점’이다. 기계적 관점은 과학 기술의 발달, 스마트폰의 보급으로 인한 정보 빅뱅을 배경으로 급속히 부상하고 있는 관점이다. 기계적 관점은 가짜뉴스가 마치 전염병처럼 창궐하는 시대에 사실, 그 자체에 집중해야 한다는 설득력으로 포장하고 있지만, 자칫 인간이 오랜 역사 속에서 축적해 온 다양한 취향과 가치를 모두 무력화시킬 수 있다는 문제점을 가지고 있다. 사실을 바라보는 기계적 관점에 대한 내용은 주제를 벗어나는 내용이라 본 연구에서는 다루지 않겠다.

2. 혁신에 대한 오해

좌와 우가 경제적 성장을 위한 이견이 아닌, 서로 배척하고 나아가 반드시 소멸시켜야 할 정치적 대상으로 여겨왔던 대한민국은 ‘혁신’이라는 단어에 대한 인식도 양극화 된 상태로 존재해 왔다. 혁신이라는 단어는 언젠가부터 진영을 가르는 표식이 되었고, 그래서 누군가는 그 말에

5) 팔호 안 (좌파)와 (우파)는 연구자 표기

이끌리기도 하지만, 또 다른 누군가는 경기를 일으키며 경계하기도 한다. 이러한 두 경향성은 애초에 혁신이라는 단어가 가지고 있었던 ‘랑그’와는 무관하게 개개인이 가지고 있는 주관적 ‘빠롤’이 이념과 결합한 결과라고 할 수 있다.⁶⁾ 민족국가를 기반으로 형성된 근대에는 ‘랑그’의 힘이 강했겠지만, 개인이 집단을 압도하고 있는 현재는 사람의 수만큼 다양한 ‘빠롤’이 더 강력한 힘을 발휘한다. 이에 나는 ‘혁신’이라는 랑그에 대한 합의를 먼저 시도해 보겠다.

인류는 아주 오래전부터 동물의 가죽을 이용해 왔다. 주지하다시피 피(皮)와 혁(革)은 모두 동물의 가죽을 뜻하는 한자어이다. 이미 ‘피’라는 한자어가 있는데 왜 중국 사람들은 굳이 ‘혁’이라는 한자어를 또 만들어 사용했을까? 마치 매일 보는 눈(雪)을 구별하기 위해 백 개가 넘는 단어를 사용하는 에스키모처럼 같은 가죽이라도 구분이 필요했기 때문이었을 것이다. 문자(文字)의 어원으로 잘 알려져 있는 허신⁷⁾의 설문해자(設文解字)⁸⁾에서는 피와 혁을 다음과 같이 구분해 놓았다.

피(皮): 짐승의 가죽을 벗긴 것

혁(革): 짐승의 가죽에서 털을 제거한 것

동물에서 벗겨낸 자연 그대로의 가죽에 인간의 수고로운 노동이 더해져 털을 제거한 것이 바로 혁(革)이다. 혁신이라는 말은 근거도 없이

6) 랑그(Langue)와 파롤(Parole)은 구조주의 언어학의 시초인 소쉬르가 처음 사용한 낱말로, 언어활동(불어: langage)에서 사회적이고 체계적 측면을 랑그라고 하였고 개인적이고 구체적인 발화의 실행과 관련된 측면을 파롤이라고 불렀다. 랑그와 파롤은 서로 상반되지만 서로 상호 보완적으로 작용한다. 다시 말하자면 파롤은 같은 내용의 언어가 사람마다 달라지는 것을 뜻하는 것으로 실제 발화 행위이며, 이러한 다양한 파롤을 가능하게 하는 것이 랑그이다. (위키백과)

7) 허신(許慎)은 후한 중기의 학자로, 중국 최고(最古)의 자전 《설문해자》의 저자이다.

8) 한자를 처음 만들어질 때의 뜻과 모양 그리고 독음(讀音)에 대해 종합적으로 해설한 중국 최초의 자전(字典)

막연한 공포감을 조성하기 위해 시작된 누군가의 주장처럼 사람의 가족을 벗겨 새롭게 만드는 것이 아니다. 혁신에 대한 이러한 오해는 아마도 혁이라는 단어가 애초에 시작된 의미와 무관하게 한때, 혁명(革命)이라는 강력한 단어를 만들어 냈기 때문이라고 생각한다. 그리하여 현실에서는 혁신이라는 ‘랑그’와 무관하게 혁명을 좋아하는 사람은 혁신도 좋아하며, 혁명에 거부감이 있는 사람은 혁신도 거부하는 ‘빠롤’이 되었다.

혁신은 언젠가부터 사회의 보편적 성장과 무관하게 존재해 온 다양한 사회적 체계가 다시금 사회적 쓸모를 갖도록 하는 것이다. 이는 인간을 사회의 일부가 아닌 사회 환경의 일부라고 주장한 니클라스 루만의 말처럼 이 사회를 구성하고 있는 모든 사회적 체계들이 자신의 확대재생산에만 몰입하게 되면서 ‘혁’이 아닌 낯 것 그대로의 ‘피’가 되었기 때문이다. 혁신은 진보의 전유물도 아니고, 보수가 공격해야 할 대상도 아니다. 혁신은 특정한 가치를 주장하는 것이 아니라 진보와 보수가 자신도 모르게 길들여진 각자의 익숙함에서 벗어나는 것이다.

3. 거버넌스를 방해하는 관의 3요소⁹⁾

먼저 거버넌스를 방해하는 관의 3요소를 살펴보자. 민은 거버넌스 파트너인 관의 칸막이, 순환보직, 그리고 지나친 경직성을 비판한다. 과연 민의 지적대로 칸막이, 순환보직, 경직성에 부정적인 면만 있을까?

거버넌스를 방해하는 관의 첫 번째 요소인 칸막이는 법을 집행하는 공무원들이 지켜야 하는 책임과 권한의 선이다. 그 선을 넘는 것은 공무원에게 월권에 해당한다. 근현대사를 거치는 사이 공무원의 월권은 시민사회의 견제의 대상이었고, 공무원 또한 “맹목적으로 자기(재)생산에

9) 본 장의 3절과 4절은 연구자의 논문, “교육 거버넌스를 둘러싼 갈등 사례 연구(2019)”의 제4장 5절을 가져와 본 연구의 내용에 맞게 수정 보완하였다.

물두(이철, 2015/12/23)“한 결과 어느 정도 칸막이 안에서 자신을 보신 할 수 있게 된 측면도 없지 않다. 그렇게 칸막이는 행정의 비효율성을 상징하는 단어가 되었다. 하지만, 칸막이는 결정된 정책을 추진하는 데는 매우 효과적으로 작동한다. 칸막이가 불편해서 칸막이를 없앤다면 우리는 또 다른 문제에 직면하게 될 것이다. 칸막이를 극복하는 방법은 여러 개의 칸막이 위에 거버넌스 방식의 민·관 콘트롤 타워를 구축하는 것이다. 정책의 논의와 결정은 칸막이 위에서 하고, 그렇게 결정된 정책이 칸막이 안에서 추진된다면 칸막이는 거버넌스의 방해 요소가 아니라 가장 강력한 동력이 될 것이다.

두 번째, 미루어 짐작하건대 순환보직은 과거 한곳에 오래 고여 있으면서 부패했던 행정을 극복하기 위한 대안으로 행정 밖에서 먼저 제안했을 가능성이 높다. 그렇게 시작되었을지도 모르는 순환보직이 이제는 행정의 지속성과 전문성을 약화시켜 거버넌스를 방해하고 있다. 순환보직제도는 공무원들의 입장에서 격무부서의 탈출구이자 승진의 조건이 되기도 한다. 현재 많은 행정기관에서 순환보직으로 인해 발생하고 있는 업무 지속성과 전문성 문제를 개방형 인사를 채용해 극복하고 있다. 2015년 서울형혁신교육지구 공모에 참여한 서울시의 자치구청 중 구로, 관악, 도봉, 동작, 양천 등에서는 교육을 전담하는 교육정책보좌관을 외부에서 채용해 그 효과를 톡톡히 보았다. 또 금천과 영등포에서는 교육에 전문성이 있는 공무원을 교육 전문관에 배치하여 보다 긴 기간 동안 업무에 집중하도록 하고 있다.

마지막으로 관은 지나친 경직성으로 인해 사업의 목표와 기대효과가 불일치하는 경우가 많다. 관이 사업 계획을 세우고 예산을 편성하고 나면 그 계획에 문제가 있다고 하더라도 끝까지 밀고 나가는 경우가 많다. 정해진 법을 집행해야 하는 관은 계획을 수립하기 위해 수없이 많은 법적 근거를 검토한다. 관에게 있어 사업 계획은 그 사업의 기대효과보다

는 법적으로 문제가 없어야 한다. 만약 그렇게 수립된 계획이 잘못되었다면 그 계획을 수정하는 데는 계획을 수립할 때보다 더 많은 법적 검토뿐만 아니라, 이전에 세운 계획을 부정할 명분이 필요하다. 관의 경직성은 태생적 한계인 동시에 관만이 가지고 있는 장점이기도 하다. 만약 관이 편의에 따라 사업 계획을 수정하고 예산을 편성한다면 더 큰 문제가 발생할 수도 있다. 관을 비판하는데 몰입한 나머지 잊고 있었다면 상기 하자. 거버넌스는 국가 정책의 실패로부터 비롯되었다. 행정이 가지고 있는 이러한 요소들은 비판의 대상이 아니라, 거버넌스를 통해 보완해야 할 요소들이다.

4. 거버넌스를 방해하는 민의 3요소

다음으로 거버넌스를 방해하는 민의 3요소를 살펴보자. 논의의 각을 세우기 위해 여기에서는 포괄적인 민이 아닌 주로 거버넌스에 목적의식을 가지고 참여하는 시민단체를 그 대상으로 하겠다. 한국사회에서 시민단체는 주로 정치적으로 관을 견제하고 비판하면서 성장해 왔다. 이러한 시민단체의 장점은 관이 주목하지 않는 미래 가치를 위해 노력해 왔다는 것이다. 비록 경제적 성장에는 미치지 못하지만 한국사회가 이룩한 민주화의 성취는 가치를 중심으로 끊임없이 저항하고 투쟁해 왔던 깨어있는 시민단체의 덕분이라고 해도 과언이 아니다. 하지만 관에 입장에서 보면 늘 자신을 비판하고 견제해 온 민 또한 달갑기만 한 상대는 아닐 것이다. 그래서 관은 민의 가치 지향성, 진영논리, 유연성을 비판한다.

거버넌스를 방해하는 민의 첫 번째 요소는 가치 지향성이다. 자신이 옳다고 생각하는 가치를 지키며 성장해 온 민에게 ‘가치’는 공무원이 생각하는 ‘승진’만큼 중요하다. 가치 지향의 결과는 권력의 쟁취가 아니라 가치의 확대여야 한다. 하지만 간혹 민의 지나친 가치 지향성은 그 빠

른 목적 달성을 위해 권력 지향성을 띠기도 한다. 또한 민의 지나친 가치 지향성은 때때로 상대방의 가치를 인정하지 않으려는 편향된 결과로도 이어진다. 거버넌스는 참여하는 주체가 가지고 있는 가치의 상대성을 인정할 때 가능하다. 거버넌스의 작동원리는 ‘수평적으로 협력하는 문제해결 방식’이기 때문이다.

두 번째, 민의 가치에 대한 지나친 집착은 간혹 민을 자기 진영에게만 관대하고 자기 밖의 진영에게는 철저한 ‘진영논리’의 함정에 빠뜨리기도 한다. 진영논리가 민에게만 있는 특별한 문제는 아니지만, 간혹 민은 진영논리로 인해 ‘무엇’이나 ‘어떻게’보다 ‘누구’에 집착하는 경향이 있다. 대표적인 진영논리의 예로 연구자는 2017년 말 교육부가 추진하려고 했던 ‘교육국제화특구’ 무산 사례를 들고자 한다. 전교조를 비롯한 교육시민단체는 ‘교육국제화특구’는 이명박 정권에서 추진했던 교육적 폐라며 반대했다. 서울시교육청 조희연 교육감은 “독소조항을 빼고 추진하겠다.”고 밝혔지만(최대현, 2017/11/16), 결국 무산되었다. 교육시민단체의 ‘교육국제화특구’ 반대 명분에 ‘누구’와 ‘무엇’은 있었지만, ‘어떻게’는 빠져 있었다.

세 번째, 민은 경직된 관과 달리 유연한 특징을 가지고 있다. 유연함은 창조적 결과를 만들어 내는 데 매우 필요한 능력이다. 경직된 과정의 결과는 예측 가능하지만, 경직성을 벗어난 유연한 과정의 결과는 예측이 불가능하다. 그래서 민의 유연함은 때때로 예측하지 않은 창조적 결과로 이어지기도 한다. 하지만 결과를 예측해야 하는 관의 입장에서 이러한 민의 유연함은 불안한 모험으로 보일 수 있다.

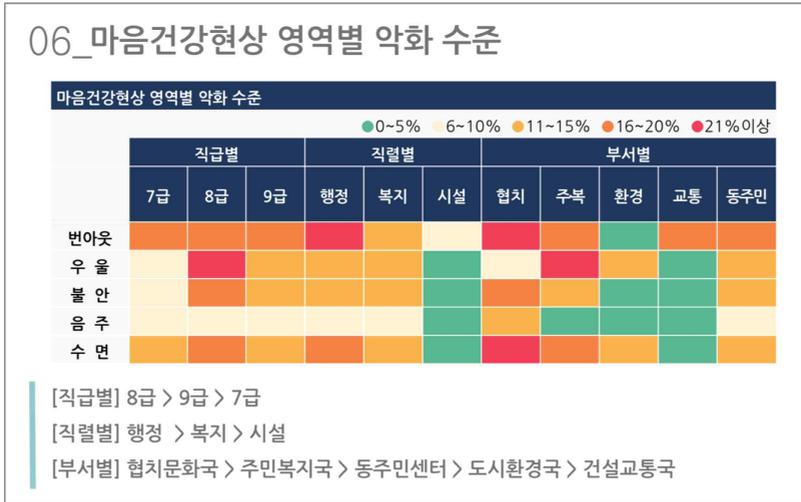
지금까지 열거한 민과 관의 거버넌스 방해 요소는 모두 긍정적 측면과 부정적 측면을 가지고 있으며, 부정적인 측면은 민과 관이 가지고 있는 긍정적 측면으로 보완 가능하다. 민이나 관이나 모두 거버넌스를 하고자 한다면 먼저 자신의 모습을 객관적으로 바라볼 필요가 있다. 나아

가 상대방이 가지고 있는 부정적 모습 이면에 있는 긍정적 쓸모를 찾아 낼 수 있어야 한다. 사실 서로가 불편해 하고 있는 민과 관의 부정적 모습에 대한 결과의 책임은 당사자의 몫일지 모르지만, 적어도 그 원인에 대한 구조적 책임은 우리 모두에게 있기 때문이다.

5. 민과 관을 고통으로 내몰고 있는 거버넌스

누가 거버넌스를 원할까? 거버넌스는 누구에게 편익을 주고 있을까? 은평구청은 2017년 스트레스가 심한 공무원의 마음 건강을 치유할 수 있도록 강북삼성병원에 마음건강 컨설팅을 의뢰했다. 강북삼성병원은 컨설팅을 수행하는 과정에서 공무원들의 마음 건강 상태를 진단한 보고서를 제출했다. 진단 결과 직급별로는 8급이, 9급과 7급보다 스트레스 상태가 더 높았고, 직렬별로는 예상과 다르게 행정 분야에서 근무하고 있는 공무원들이 복지직, 시설직보다 스트레스 지수가 높게 나타났다. 마지막으로 부서 별로는 과거와 큰 변동이 있었는데, 일반적으로 민원으로 인해 가장 스트레스를 많이 받아 소위 격무 부서로 불리던 건설교통국이나 도시환경국은 예상과 달리 스트레스가 낮게 조사되었고, 거버넌스를 추진하고 있는 협치문화국이 전통적 격무부서인 주민복지국보다 마음건강상태가 더 낫다는 결과가 나왔다.

〈그림 2〉 출처: 은평구청 직원 마음건강 컨설팅 결과 보고서 (2017. 9. 4)



그렇다면 거버넌스에 참여하고 있는 민의 만족도는 어떨까? 정확히 계량해 보지는 않았으나 민도 자신에게 익숙하지 않은 관과 만나 일을 도모하는 것이 쉽지는 않을 것이다. 얼마 전 모구청의 요청으로 구정연구단 연구원 채용 심사를 갔던 적이 있다. 연구자는 모든 응시자에게 같이 일하는 공무원과 의견이 안 맞으면 어떻게 하겠냐고 물었다. 모두가 한결같이 다양한 방법으로 그 공무원을 설득하겠다고 답했다. 그 누구도 자신이 틀릴 수 있음을 전제하는 사람은 없었다. 공무원은 반드시 틀렸고, 틀릴 수밖에 없고, 틀려야 한다는 확신, 그리고 그에 비해 자신은 반드시 옳다는 오만을 가진 듯 했다. 인간인 내가 감히 전지전능한 신을 심사하려 간 것일까? 돌이켜 보면 연구자 또한 다르지 않았던 것 같다. 관에 비해 상대적으로 도덕적으로나 능력 면에서 하자가 없다고 여기고 있는 민이, 하자 투성이인 관을 마음대로 쥐락펴락해야 하는데, 그래서 거버넌스라는 테이블에 마주 앉았는데, 현실적으로 그게 쉽지 않으니 얼마나 속이 터지겠는가!

민과 관이 협력하는 거버넌스가 범람의 지경에 이르렀지만, 그 거버넌스에 참여하고 있는 민도 관도 만족스럽지 않다면, 거버넌스는 도대체 누구를 위해 하고 있는 것일까? 성장의 과정에서 갈등은 당연한 것이니 민과 관 모두 이 고통스러운 상황을 단지 견뎌야 할까? 연구자는 거버넌스가 각 주체가 고통스러워하는 문제를 해결할 수 있는 솔루션이 되어야 한다고 주장한다. 참여 당사자가 고통스럽게 여기고 있는 문제들을 해결할 수 없다면 거버넌스가 아니라 거버넌스의 할아버지라고 하더라도 마냥 받아들여서는 안 된다는 입장이다.

현실은 고통스럽다. 인류는 과학기술의 발달로 마침내 기아와 질병으로부터 벗어나고 있지만, 그렇다고 과거보다 더 행복하다고 느끼는 사람이 많아진 것 같지는 않다. 우리는 아프리카에서 아디다스 축구공을 만들고 있는 어린 노동자를 동정한다. 그 아이가 일 년 동안 열심히 월급을 모아도 자신이 만드는 축구공을 살 수 없다는 사실에 분개한다. 하지만 그 아이는 우리가 생각하는 것만큼 그렇게 불행하지 않을지도 모른다. 그 아이의 행복과 불행을 왜 지구 반대편에서 살고 있는 우리가 판단하는가! 그 아이는 자신이 만들고 있는 아디다스 축구공을 갖고 싶어하지 않을지도 모른다. 주변에 아무도 그 비싼 공을 차고 노는 아이들이 없기 때문이다. 오히려 아이는 자신이 번 돈으로 동생에게 과자를 사주며, 그리고 일자리를 잃은 부모를 봉양하며 더없는 행복감을 느낄지 모른다. 이 지구상에서 삶에 대한 만족도는 우리가 그렇게 목을 매고 있는 GDP와 반드시 연동되지는 않는다. 행복은 절대적 지표가 아니라 상대적 지표이기 때문이다.

상대적으로 기대가 높지 않다면 현실에 대한 불만도 높지 않을 수 있다. 2019년 개봉되어 아카데미 음악상과 남우주연상을 수상한 영화 “조커”는 배트맨의 빌런, 조커의 탄생을 그린 영화다. 시도 때도 없이 웃음이 터지는 조커가 악당이 되는 과정을 단순화하면 한마디로 “기대의 배

신”이다. 처음에는 단순히 코미디언이 되는 게 꿈이었던 아서는 시장 출마를 앞둔 토마스 웨인에게 보내는 어머니의 편지를 통해 자신이 고담시 최대의 갑부 토마스 웨인의 아들이라는 사실을 알게 된다. 비참하게 살아가고 있는 자신의 현실과 갑부의 아들이라는 기대 사이의 간극이 증폭되는 순간이다. 하지만 그 기대는 보기 좋게 무너진다. 현실은 단지 기대가 무너지는 것에서 그치지 않고 아서를 감당할 수 없는 밑바닥까지 끌어내린다. 자신의 아이가 아니라는 토마스 웨인의 이야기를 듣고 병원 기록을 확인해 본 결과, 어머니는 과대망상증 환자일 뿐만 아니라 친모도 아니었으며, 자신이 앓고 있는 ‘해피한’ 정신병도 과거 어머니의 학대에 의한 것임을 알게 된다. 비참한 현실과 소박한 기대 속에서 살아온 아서에서 고담시 최대 갑부의 아들이라는 기대와, 자신을 정신병자로 만든 어머니를 지극정성으로 모셨던 현실 사이의 간극은 지극히 평범한 정신병자 아서를 희대의 악당 조커로 폭주하게 만든다.

어느 때나 계급을 나누는 기준이 있었다. 중세 이전엔 그 기준이 혈통이었고, 자본주의 시대엔 자본의 유무가 계급의 기준이 되었다. 그리고 언제부터인가 무한히 확장되고 있는 정보에 얼마나 근접해 있는지가 계급을 나누는 기준이 되고 있다. 계급사회인 동시에 관료사회였던 조선 시대, 최만리를 비롯한 사대부들이 세종대왕의 한글반포에 반대했던 이유는 쉬운 한글을 통해 자신들이 독점하고 있는 정보를 어리석은 백성들과 공유하는 것에 대한 공포감을 느꼈기 때문이다.

네 놈도 모르는 것이냐? 개팔이와 연두가 단 이틀만에 글자를 익혔을 때, 네 놈은 어찌 그리 놀랐느냐? 아이들에게 한자를 가르칠 때, 어찌하여 천자문을 먼저 떼게 하고, 그 다음으로 소학과 명심보감까지 떼게 한 후 작문을 가르치느냐? 소양이 없는 자가 글을 써선 안되기 때문이야. 글자는 무기니까. 소양을 갖추지 못한 자들이 함부로 글을 쓰게 되면 어찌 되겠느냐? 글로 사람을 죽일 수도,

살릴 수도 있게 되는 것이야. 글자란 그만큼 무서운 것이다. 헌데, 이도가 만든 이 글자는 소양이 없는 자라도 단 이틀이면 배울 수 있다. 그래, 네 놈은 개팔리와 연두를 보며 본능적으로 그 공포를 느꼈던 것이다. 이도는 그런 어마어마한 것을 세상에 내 놓으려는 것이야. 헌데, 이 사대부라는 놈들은 어찌 그것을 모른단 말이나! (드라마, “뿌리 깊은 나무” 중 정기준의 대사)

드라마, “뿌리 깊은 나무”에 나오는 정기준의 대사에서 우리가 간과 하면 안 되는 두 가지가 있다. 하나는 위에서도 언급했듯 글자, 나아가 정보가 가지고 있는 가치이다. 다른 하나는 쉬워도 너무 쉬운 한글로 인해 파생된 역설적 결과이다. 정기준의 말대로 한글은 특별한 지적 능력을 가지지 않아도 누구나 쉽게 익힐 수 있다. 문제는 그렇기 때문에 읽는 행위와 이해하는 행위를 분리하지 못할 뿐만 아니라, 다른 사람도 자신과 같은 의미로 이해하고 있다고 착각을 한다는 것이다. 예를 들어보자. 거버넌스라는 말은 민도 관도, 진보도 보수도, 유치원에 다니는 아이도 나이가 들어 거동이 불편하신 어르신도 읽고 쓸 수 있다. 그렇다면 우리는 모두 거버넌스라는 단어를 같은 의미로 이해하고 있을까? 모두 쉽게 읽을 수 있다는 기대와, 다르게 이해하고 있다는 간극이 우리가 하고 있는 거버넌스를 궁지로 몰아가고 있다.

사회적 고통은 행동과 그 결과가 일치하지 않을 때, 다른 사람과의 격차가 커질 때 발생한다. 행한 바가 실제 사정과 일치하지 않으면 세상은 공정하지 못한 것이다. 재화와 행운이 부당하게 분배되면 세상은 더 이상 정의롭지 못한 것이다. 말하자면, 기대에 현실이 미치지 못하여 그 ‘간극’이 커질 때 문제가 생긴다. 간극에서 비롯한 불공정, 불만족, 부정의, 불평등은 고통을 참아내기 힘들게 만든다(전상진, 2014: 20).

우리 시대엔 다양한 격차, 즉 간극이 존재한다. 그냥 존재하고 있는 것이 아니라 정보가 팽창하는 속도에 비례해 광속으로 커지고 있다. 우리가 경제적으로 느끼는 고통의 원인은 그 물질적 풍요가 부족하기 때문이 아니다. 경제문제가 우리사회를 고통으로 내몰고 있는 가장 큰 이유는 빈과 부의 양극화가 갈수록 커지기 때문이다. 정치문제는 권력을 대의하고 있는 정치인과 직접 참여를 하려고 하는 시민의 간극이 문제다. 교육의 문제는 근대교육의 주목적이 성장이 아닌 선발이 되면서 교육에 대한 (선발)기대와 교육이 만들어 낸 (선발)결과에 대한 간극이 날이 갈수록 커지고 있기 때문에 발생한다. 연구자는 거버넌스가 지향해야 하는 궁극의 목표는 각자 자신의 확대, 재생산에만 몰입하고 있는 다양한 사회 체계들로 인해 발생하고 있는 입장의 간극, 그리고 신념의 간극을 해소하는 것이어야 한다고 생각한다. 그리고 거버넌스에서 가장 문제가 되는 대표적인 간극은 바로 거버넌스 테이블에 마주 앉아 있는 민과 관이 서로를 바라보고 있는 인식의 차이이다.

IV. 시대진단의 필요성과 접근 방법

현대의학이 과학혁명을 바탕으로 비약적으로 발전하게 된 배경에는 현미경의 발명이 있었다. 인류는 현미경을 통해 질병의 원인이 신의 저주가 아니라 미생물 때문이라는 것을 알게 되었고, 이것이 현대 의료과학의 토대가 된 진단의학의 시작이다.

진단검사의학은 의학적 의사결정에 중요한 역할을 한다. 가장 먼저 사용된 검사는 소변검사로 환자의 진단에 소변의 양상을 이용하여 진단하였고, 이후 채취방법 및 검사법의 발전으로 20세기부터 검사실에서 정규검사로 사용되었다. 현미경의 발명으로 혈액학

이 발전하여 혈액 내 성분의 검사들이 시행되었다. 17세기부터 임상화학검사의 요구가 있어왔고, 18세기부터는 환자 혈액을 이용한 화학검사에 대한 연구가 시작되어 20세기에는 분광광도계의 발전으로 의학에서 사용하기 쉬운 검사법으로 화학검사가 시행되었다. 콜레라의 대유행 이후 많은 환자의 진단에 필요한 미생물 발견 및 검사법의 발전으로 검사실에서 미생물을 검출하는데 기여하였다. 수혈의학은 혈액을 섭취하는 데서 시작하여 15세기 수혈이 시작되어 현재에는 의학의 치료요법 중 하나로 자리 잡았다. 면역회독에 관한 가설이 18세기에 증명이 되면서 발전하여 다양한 면역 측정법이 개발되었다. 19세기 멘델의 유전법칙의 발표 이후 20세기부터 발전된 현대 유전학의 기틀 위에 분자진단은 급속도로 발전하여 진단검사의학에서 현재 가장 발전하는 분야가 되었다. 이렇게 진단검사의학은 근간을 이루는 기초의학의 발전을 토대로 하나의 학문이 되었다. 인간 수명 100세를 앞둔 현 시대에 현대의 학은 더욱 더 발전할 것이고, 그 발전의 길목에서 진단검사의학이 중요한 근거를 제시할 것이다(이현지 외, 2017).

의사는 환자가 가지고 있는 질병에 대한 ‘진단’을 바탕으로 어떻게 치료할지 판단하는 ‘처방’을 한다. 단순한 소화불량을 위암으로 진단한다면 정상적인 치료 행위는 불가능할 것이다. 질병을 치료하기 위해선 이렇게 객관적이고 과학적인 진단을 선행해야 한다. 현대의학의 관심은 이제 진단과 처방의 단계를 넘어 질병의 원인을 제거하는 예방의학으로 진화하고 있다. 인간의 사회적 관계를 들여다보는 사회과학은 자연과학보다 훨씬 더 변화무쌍하다. 자연을 구성하고 있는 객체는 주로 상수화되어 있는 경우가 대부분이지만, 사회를 구성하고 있는 객체인 인간은 쉽게 상수화시킬 수 없기 때문이다. 1999년 호주의 뉴 사우스 웨일즈 대학교 연구원으로 재직 중인 ‘리처드 테일러(Richard Taylor)’ 박사가 ‘잭슨 폴록’의 그림에서 프랙탈의 규칙을 밝혀낸 것처럼 자연의 규칙은

아무리 복잡해 보이더라도 증명 가능한 영역에 존재한다. 하지만 내가 현재 쥐고 있는 손을 계속 쥐고 있을지, 아니면 떨 지는 연구를 통해 증명할 수 있는 영역이 아니다. 우리는 자연의 문제보다 훨씬 더 복잡한 사회문제를 해결(치방)하는 과정에서 문제의 원인을 객관적으로 진단하기는커녕, 주관적 신념으로 미래를 예단(예방?)해 오히려 변수를 증폭시켜 왔다. 사회문제를 치방하기 위해선, 개인적 경험이나 주관적 신념에 기초한 확신을 거두고, 과학적이고 객관적으로 시대를 진단하기 위한 노력을 선행해야 한다.

1. 시대진단을 위한 세 가지 접근 방법

그렇다면 사회문제를 어떻게 진단해야 할까? 나는 시대진단을 위한 세 가지 접근 방법을 제안한다. 첫 번째는 사회문제가 발생하게 된 원인인 ‘수직적 인과관계’를 살피는 것이다. 아니 뎀 굴뚝에 연기가 날 리 없다. 현실을 고통스럽게 만들고 있는 사회문제는 반드시 그 원인이 과거에 숨어 있다. 거버넌스가 시작된 원인은 시장을 중심으로 치열하게 이루어졌던 양극단의 실험이 결과적으로 저성장이라는 비효율성과 양극화라는 분배의 실패에 봉착했기 때문이다. 대한민국의 거버넌스가 문제의 해결보다 주도권 다툼의 양상을 띠고 있는 이유는 경제문제를 해결하기 위해 시작된 서구와 다르게 대한민국의 거버넌스는 정치적 문제의 해결이 우선이라고 생각하기 때문이다. 경제를 중심으로 한 생태계 안에서는 생산자와 소비자가 서로의 입장을 인정해야 하지만, 정치 생태계 안에서의 이견은 투쟁의 대상이기 때문이다.

두 번째는 ‘수평적 이해관계’를 들여다보는 것이다. 사회체계이론을 정립한 니클라스 루만은 “모든 체계는 사회의 필요성에 의해 출발하지만 중국에는 자신의 확대, 재생산에만 몰입한다.”고 지적한 바 있다.¹⁰⁾ 당면한 사회문제를 제대로 들여다보기 위해선 각자 자신의 확대, 재생

산에만 몰입하고 있는 사회적 체계들이 공유하고 있는 수평적 시간 속에서 어떤 이해관계를 가지고 있는지 객관적으로 살펴야 한다.

교육체계의 자기서술, 즉 교육의 성찰이론인 교육학에게 교육은 '모든' 것이다. 교육은 오로지 교육의 관점에서, 경제는 오로지 시장의 관점, 정치는 오로지 정치의 관점에서 다른 체계들을 살핀다. 예컨대 정치 체계가 '민주시민의 소양을 충분히 양성하지 못했다.'고 비판하거나, 경제 체계가 '기업의 요구하는 자격을 갖추지 못한 졸업생을 양산했다.'고 비난할 때 교육의 반응은 쉽게 예측할 수 있다. 교육체계는 각 체계가 나름의 필요와 수요에 따라 다른 체계의 성과, 이 경우 교육적 성과를 수용하는 특성을 인정하기보다, 비교육적 기준으로 교육을 재단하는 시도들이라 비난한다(전상진·김무경, 2010: 242-243 요약).

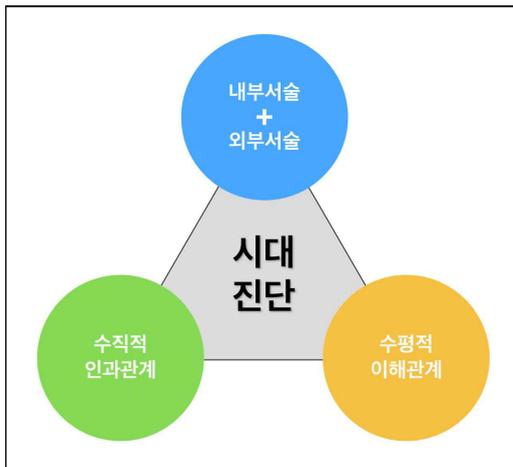
마지막으로 사회문제를 바라볼 때 주관과 객관을 통합하여 인식해야 한다. 가끔 나의 의도와는 다르게 나를 인식하는 사람들이 있다. 아니, 나 이외의 모든 사람들은 내가 생각하는 나와 다르게 나를 인식한다. 그것이 당연하다. 그래서 가끔은 억울하기도 하고, 더 가끔은 고맙기도 하다. 그 인식이 나한테 이익이 된다고 해서 맞고, 해가 된다고 틀린 것이 아니다. 사회적 관계 속에서 살아가고 있는 나는 내가 주장하는 나와, 다른 사람이 인식하는 내가 통합된 존재이기 때문이다. 난 교육 전문가나 관료, 그리고 정치인들이 의도적으로 이 사회를 벼랑 끝으로 끌고 가고 있다고 생각하지는 않는다. 오히려 그들은 각자의 입장에서 자신들에게 주어진 사회적 책임을 다하기 위해 최선을 다하고 있다. 그러나 교

10) 모든 체계는 맹목적으로 자기(재)생산에만 몰두한다. 루만은 바로 이 점에서 혼란 비판의 대상이 되는 경제나 정치 외에도, 교육소통의 무능력, 맹목성, 확장성을 지적한다. 교육체계는 성찰이 필요하며, 이 성찰은 교육학과 교육사회학의 몫이다. (이철, 2016. "끊임없이 확장하는 소통의 의미장 ... 루만의 '교육소통'이란?". 교수신문)

육, 행정, 정치 체계의 밖에 존재하는 대부분의 사람들은 모두 교육, 행정, 정치 등이 이 사회를 불행하게 만들고 있다고 아우성이다.

“내부적 관점(internal point of view)”과 “외부적 관점(external point of view)”(Kieserling, 2004: 48)으로 표현할 수 있는 두 가지 서술 방식은 근대사회의 가장 중요한 특성인 기능 분화의 결과다. 배타 분화된 근대사회의 각 부분 체계는 이중적 서술의 대상이 된다. 기능 체계의 소속원으로서 성찰이론들은 내분적 관점에서, 무소속인 사회학은 외부적 관점에서 각 부분 체계를 관찰한다. 체계의 자기서술에서 나타나는 대상과 서술자(성찰이론)의 관계는, 루만이 표현한 바처럼, “충성과 긍정의 관계”다(Luhmann, 1997: 965). 자기서술은 “각 기능에 상응하는 체계를 구축하는 것이 의미가 있다는 것을 회의적이거나 허무주의적인 방식으로 의심”하지 않는다. 왜냐하면 자기서술의 중요한 쓰임새는 이미 위에서 언급했듯이 기능 체계의 정당화에 있기 때문이다(전상진·김무경, 2010: 242).

〈그림 3〉 시대진단을 위한 세 가지 접근 방법



그렇기 때문에 사회문제를 객관적으로 진단하기 위해서는 내부서술에만 몰입할 것이 아니라, 각 체계가 충실히 자신에게 주어진 책임을 한 결과에 대해 이야기하는 외부서술에도 귀를 기울여야 한다.

2. 거버넌스와 횡단성

2017년 11월, 프랑스의 니오르에서 열렸던 ‘사회적 경제 연대 포럼’에서 접했던 가장 인상 깊었던 말은 횡단성(transversity)이라는 단어였다. 세계의 다양한 국가에서 사회적 경제를 이야기하는 많은 활동가들이 입을 모아 횡단성이 중요하다고 강조했고, 연구자는 횡단성이라는 단어를 통역을 통해 반복적으로 들었다. 농업혁명 이후 인류가 생산력의 문제를 해결하기 위해서는 다양한 전문성들이 필요했다. 그러나 근대 자본주의를 성장시켜온 다양한 전문성들이 지나치게 자신의 전문성에 몰입한 결과 인류의 생존을 위협하는 다양한 문제를 발생시켰다. 하나의 예를 들어보겠다. 다음 글은 연구자가 “반반(反半) 전문가의 전문성 비판”이라는 제목으로 ‘브런치’라는 온라인 플랫폼에 올린 글의 일부이다.

한번은 학교 밖 청소년들 대상으로 사업을 하고 있는 한 공공기관에 운영위원으로 위촉되어 회의에 참석한 적이 있다. 대부분의 공공기관이 그렇듯 운영위원 앞에서 자신들의 전문성과 그 노력을 한껏 뽐내고 싶었으리라. 자신들은 작년엔 몇 명의 학교 밖 아이들을 만났고, 올해에는 더 많은 학교 밖 아이들을 만나기 위해 다양한 사업을 계획하고 있다고 했다. 발표를 들으며 난 고개를 갸웃거렸다. 그리고 이렇게 질문했다.

“이 기관이 점점 더 발전하려면... 우리나라의 청소년들은 계속 더

불행해져야 하나요?”

그 기관을 비난하고자 든 비유가 아니다. 그 기관의 대표는 매우 헌신적이며, 서울시에서 이동 쉼터를 위탁받은 그 기관 또한 누구보다 우리나라 청소년들의 인권을 위해 노력해 왔다는 것을 잘 알고 있다. 그저 한껏 복잡해진 사회 속에서 누군가의 전문성이 과연 무엇을 향하고 있는지도 모른 채 그저 성실하게 이 사회의 구조적 모순을 심화시키고 있는 것은 아닌지 묻은 것이다(채희태, 2019a).

인간이라는 집단은 아주 먼 과거나 현재나 모두 그 전체를 살필 수 없는 숲 속에 살고 있다. 원시시대의 인간은 인간과 독립적으로 존재하고 나무와 야생동물이 득실거리는 숲 속에서 자신을 지키기 위해 관계 능력을 발휘했다. 그러나 근대 인류가 살고 있는 숲은 자연이 아닌 인간이 만든 숲이다. 그 숲 속에서 자신을 위협하고 있는 존재는 인간과 독립적으로 존재하는 자연이 아니라 나와 적극적으로 관계되어 있는 통제 불가능한 자발적 인간이다. 원시인류는 무지라는 불확실성으로 인해 공포스러워했지만, 현대 인류의 공포는 무지의 영역이 아니라 통제가 불가능한 영역에서 발생한다. 그리고 정치와 언론, 그리고 인간이 만든 모든 전문성이 그 통제 불가능한 영역을 자신의 이익을 중심으로 분화시키고 있다는 것이 인간의 공포심을 더욱 키우고 있다. 장님의 눈으로 코끼리를 만지면서 자신이 장님이란 생각 자체를 하지 못하는 인간의 오만과 확신으로 인해 우리는 점점 더 공포스러운 미래를 맞이할 것이다. 그렇기 때문에 인류의 지속가능한 생존을 위해서는 전문성과 전문성을 연결하는 횡단성이 절실하게 필요하다.

근대 한국의 독재와 중앙집권은 압축적 경제성장이라는 명분을 위해 필요했다. 아니 경제 성장의 결과가 중앙집권의 명분을 넘어 면죄부가 되었다고 보는 것이 더 맞을 것이다. 그리고, 포스트모던 사회를 살고

있는 우리는 여전히 중앙집권이라고 하는 구조적 딜레마 속에서 살고 있다. 사회연대경제 포럼에서 말하고 있는 ‘횡단성’을 한국사회에 실천적으로 적용하기 위해서는 중앙이든, 현장이든 그 개념을 위와 아래의 위계질서로 인식할 것이 아니라 역할의 수평적 다양성으로 치환해서 인식해야 한다. 그래야 횡단성이 가능해진다.

상하가 존재하는 위계질서를 역할의 수평적 다양성으로 치환하는 것이 한국사회에서는 문화적으로 매우 어려운 과제일 수 있다. 한국사회는 존재하는 모든 것을 상하의 위계질서로 이해하는 것에 매우 익숙하다. 갈수록 복잡해지는 현대 산업사회에서 직업은 역할의 다양성이다. 아니 역할의 다양성이어야 한다. 하지만 우리는 그 다양한 역할에 상하의 위계질서, 즉, 귀천을 부여해 왔다. 빙산의 일각이 수면 위로 떠오르기 위해선, 더 큰 빙산의 덩어리는 물 아래에 잠겨 있어야 하는 역할의 다름을 한국사회에서는 상하의 관계로만 인식한다. 우리 사회는 빙산의 일각으로 떠오른 성공한 일부와 차디찬 바닷물 속에 잠겨 있는 실패한 다수가 구조적으로 존재할 수밖에 없는 사회이다. 사회적 경제 연대 포럼에서 강조하는 ‘횡단성’이 한국사회에서는 분야 간의 횡단이 아니라, 상하로 존재하고 있는 위계질서를 넘어뜨려 수평적 역할의 다양성으로 작동할 수 있어야 한다. 그것이 바로 거버넌스이다.

V. 제언: 시민의 성장과 문제 해결을 위한 거버넌스

모두가 상식을 주장한다. 하지만 우리는 진보와 보수의 상식이 다르고, 민과 관의 상식이 다르고, 마을과 학교의 상식이 엄연히 다르다는 사실을 일상 속에서 경험한다. 그리고 상식을 주장하는 강도와 빈도를 통해 우리는 “일반적인 사람이 다 가지고 있거나 가지고 있어야 할 지식

이나 판단력”인 상식이 이미 사라졌음을 깨닫는다. 상식이 사라진 시대, 상식을 주장하기 위해 우리가 해야 할 일은 대략 두 가지다. 첫째, 더 이상 상식을 주장하지 않거나, 둘째, 상식을 포기한 채 모든 것을 “상식의 제도적 강제 장치”인 법에 의존하는 것이다.

〈그림 4〉 법과 인정, 그리고 개인의 이익을 중심으로 확장되고 있는 불신의 영역



민과 관이 갈수록 확대되고 있는 인식의 간극을 해소하기 위해서는 각자가 생각하는 상식이 그저 자신의 상식일 뿐이라는 사실을 먼저 인지해야 한다. 우리는 그 어떤 집단, 심지어 국가라고 하더라도 집단의 이익을 위해 개인의 자유를 억압하거나 통제할 수 없는 시대에 살고 있다. 한때 ‘집이 곧 국가’라고 얘기했던 절대군주도 있었지만, 지금은 모든 개인이 국가에 준하는 지위를 갖는 직접민주주의의 시대이다. 그리고 그렇게 생각하고 있는 개인은 한 명이 아니라 우리나라에만 대략 오천만 명이 넘는다. 상식이라는 것이 사람 수만큼 존재하고 있고, 각자

자신의 경험과 지식과 신념을 바탕으로 소위 상식이라는 것을 소유하고 있다. 그런 시대에 남아 있는 유일한 상식은 그나마 법뿐이다. 법의 영역을 인정이라는 영역이 얇게 둘러싸고 있고, 그 밖은 모두 나와 다른 것을 믿지 않는 불신의 영역이다. 불신의 영역은 밖으로 팽창할 뿐만 아니라, 끊임없이 인정이 차지하고 있는 영역을 압박해 들어오고 있다.

이러한 시대의 문제를 극복할 수 있는 방법으로 떠오르고 있는 것이 바로 '시민의 성장'이다. 쉬운 한글의 역설로 '시민'의 '성장'에 대한 개념의 오해를 막기 위해 내가 생각하고 있는 '시민'과 '성장'의 개념을 한번 설명해 보겠다. 먼저, 누가 시민인지에 대한 정의가 필요하다. 조희연 서울시교육감은 학생들을 '교복 입은 시민'이라고 이야기한다. 나 또한 학생들이 관리나 통제의 대상이 아닌 스스로 존엄한 시민이라고 생각한다. 그렇다면 공무원은 시민일까, 아닐까? 공무원도 이 시대를 살아가고 있는 어엿한 시민이다. 학생들이 교복을 입은 시민인 것처럼, 공무원은 공적 업무를 위임받은 시민이라고 인정해 주어야 한다. 비슷하게 개념을 확장해 보면, 교사는 가르치는 시민이고, 학부모는 자신의 아기가 선발되기만을 바라는 시민인 것이다.

다음은 연구자가 생각하는 성장의 개념에 대해 이야기를 해 보겠다. 흔히 성장을 키(신장)로 생각한다면 키가 계속 크는 것을 성장으로 생각할 수 있다. 하지만 그것은 키가 큰 사람을 특정한 목적을 위해 선발할 때만 의미가 있다. 10명의 아이가 무거운 나무를 함께 들고 있다고 생각해 보자. 개인에 국한해서 보면 키가 크는 것이 성장일지도 모르겠지만, 집단인 사회의 관점으로 보면 나무의 무게를 효과적으로 분산시키기 위해 키의 차이(간극)를 줄이는 것을 성장으로 보아야 한다. 나아가 이 시대를 가장 고통스럽게 만들고 있는 사회문제가 간극에서 비롯한 불공정, 불만족, 부정의, 불평등이라면 그 간극을 줄이는 것이야말로 이 시대가 필요로 하는 진정한 성장이다. 즉, 누군가 혼자 앞서나가 사회적

간극이 확대된다면, 앞서나가지 못하게 하는 것도 성장의 한 방법이 될 수 있다. 그래서 연구자는 지금까지 설명한 ‘시민’과 ‘성장’이라는 개념을 결합해 ‘시민의 성장’은 시민의 다양성이 인정받고, 존중되는 것이고, 다양성의 간극을 줄이는 것이고, 다양성이 균형을 잡는 것이어야 한다고 주장한다. 또한 연대와 협력이라는 당위만 가지고는 지속가능한 거버넌스를 기대하기 어렵다. 거버넌스가 가치 이외에 당면한 사회문제의 해결이라는 실질적인 편익을 제공해야 한다. 시민의 성장은 지속가능한 거버넌스를 위한 최고의 솔루션이다. 그러기 위해선 첫째, 주장보다는 성찰하는 시민, 둘째, 요구보다는 참여하는 시민, 셋째, 함께 구조적인 사회문제에 대해 책임지는 시민이 필요하다. 근대의 시민은 투쟁의 과정에서 등장했지만, 근대를 벗어나고 있는 현재 시민은 성찰을 통해 성장할 수 있기 때문이다.

참고문헌

- 김근세(2016). “한국행정의 목표:다원적 행정가치와 전략”. 『한국행정학보』 50(4), 11-42.
- 라미경(2009). “거버넌스 연구의 현재적 쟁점”. 『한국거버넌스학회보』 16(3), 91-107.
- 이 철(2015). “끊임없이 확장하는 소통의 의미장... 루만의 ‘교육소통’이란?”. 『교수신문』 (12/23). <<http://bitly.kr/54b0> (검색일: 2018/5/1)>
- 이현지·오승환·장철훈(2017). “진단검사의학의 기원과 역사”. 『Lab Med Online』 Vol. 7, No. 2: 53-58.
- 전상진(2014). 『음모론의 시대』. 제1판 제2쇄. 문학과지성사.
- 전상진·김무경(2010). “사회학의 위기에 대처하는 두 가지 방법”. 『사회와이론』 17.
- 채희태(2018). “교육부 장관의 필요조건은 전문성일까?”, 『미디어스』 (9/4)
<<http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=133525> (검색일: 2020/3/13)>
- _____(2019a). “반반(反半)전문가의 전문성 비판”. (9/13)
<<https://brunch.co.kr/@back2analog/13>>
- _____(2019b). “교육 거버넌스를 둘러싼 갈등 사례 연구”. 『교육연구』 34(1).
- 최대현(2017). “서울교육감, ‘교육적폐’ 교육국제화특구 강행”. 『교육희망』 (11/16).
<<http://bitly.kr/hcz7> (검색일: 2018/6/15)>
- Giesecke, Hermann(2002). 『근대교육의 종말』. 조상식 역. 내일을 여는 책.
- Liu, Eric·Hanauer, Nick(2017). 『민주주의의 정원』. 김문주 역. 웅진지식하우스.
- Pierre, Jon. & Peters, B. Guy(2000). “Governance, Politics and the State”. New York: St. Martin’s Press.
- 서울시·서울시교육청(2015). “2015학년도 서울형혁신교육지구 기본운영 계획”.
- _____(2016). “2016 서울형혁신교육지구 운영 계획”.
- 은평구청(2017). “직원 마음건강 컨설팅 결과 보고서”.

Abstract

Research on Overflowing Governance

Heetae Chae

(Researcher at Social Innovation Lab, Brainpark)

Various stakeholders talk about 'governance' from different perspectives, in different domains. In the field of education, the education experts have squeezed in between the people and the government, the main stakeholders of traditional governance, and are participating as a confident entity. Also, in various areas of professional sociology including administration, politics, culture, and social welfare, people are searching for ways to define and apply governance. It is safe to say that governance has become an irresistible trend that beyond the values pursued by progressives and conservatives. It would be nice if governance that many people talked about would converge in one direction, regardless of the value of right and wrong, but unfortunately it doesn't look that way. Every subject involved in governance talks about governance that is familiar to him, in the area where he is mainly active.

Through the two World Wars, man has come to realize that he is a poor man himself, breaking away from the arrogance of seeking absolute reason and trying to replace God. There is no reason to look negatively at this situation that a group of imperfect people and the other imperfect who have developed each other's respective expertise in different areas(mainly the state and the market) are talking about governance to address the problems of uncertainty. However, if governance that began with desperate needs are now on the verge of overflowing, we'd better stop and look back.

This article is written to diagnose the overflowing governance from the perspective of public sociology, away from the positions of various professional sociology. It is hoped that this attempt will help governance, which is rolling without doubt and hesitation in various areas, and that governance will work to solve the problem at hand.

Key Words: governance, public sociology, professional sociology, overflowing governance, solution of problem, citizen growth

논문신청일: 2020.03.13.

논문심사일: 2020.03.26.

게재확정일: 2020.04.19.