일반논문 「행정논총」 제58권 제3호(2020. 9): 1~30 http://dx.doi.org/10.24145/KJPA.58.3.1

# 발전행정의 새로운 지향, 신발전거버넌스*

이승종**

〈目 次〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 발전행정이란 무엇인가
Ⅲ. 신발전행정(NDA: New Development Administration)
Ⅳ. 발전행정의 새로운 지향: 신발전행정을 넘어서 신발전거버넌스로
Ⅴ. 결 론

〈요 약〉

한국에 있어 행정은 민간의 역량이 크게 신장되었음에도 불구하고 여전히 국가발전을 위한 자원과 기능에 있어 상당한 비중을 차지한다. 문제는 현재 한국행정은 적절한 행정패러다임의 부재로 방향키없이 시가전적 행정의 혼란상을 보임으로써 국가의 지속발전에 기여하는 데 한계를 보이고 있다. 이와 관련, 본 논문은 과거 개도국에서 개발국으로 도약하는 과정에서 행정을 견인하였으나 지금은 잊혀진 발전행정을 새로운 시대적 상황에 맞추어 신발전거버넌스로 재정립함으로써 국가의 지속발전에 기여하도록 할 것을 제안한다. 본 논문이 제시하는 신발전거버넌스는: 첫째, 전통적 발전행정과 같이 발전목표로서 경제성장을 배제하지는 않지만 총체적 발전 내지는 행복증진을 중시한다. 둘째, 정부의 중심성을 기조로 하면서도 시민의 능동적 참여와 시장의 자율에 대하여 융통성있는 입장을 취한다. 셋째, 개도국만 아니라 정부역할을 중시하는 국가들에 보편적으로 적용가능한 패러다임이다. 넷째, 전통적 발전행정이나 90년대에 등장하는 신발전행정을 통합하는 패러다임이다.

【주제어: 발전행정, 거버넌스, 국가발전, 국민행복】

---

* 이 논문은 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5B1010910, NRF-2016S1A3A2924563)
** 서울대학교 명예교수(slee@snu.ac.kr)
논문접수일(2020.6.29), 게재확정일(2020.8.6)

# Ⅰ. 서 론

1960년대 정부주도의 국가발전모형으로서 제시된 발전행정은 개발도상국의 발전모형으로서 주목받았고 실제로 여러 개도국에서 국가발전을 위한 도구로서 적용되었다. 특히 대한민국은 발전행정을 국가발전의 견인차로서 적극적으로 활용한 대표적인 국가이다. 그 같은 선택은 권위주의 정권에 의하여 정치적 자유가 제약받고, 자유시장경제의 구축을 왜곡하였다는 부작용에도 불구하고, 국가보유자원이 취약하고 현대적 국가운영 경험이 일천한 상황에서 발전역량을 집중하기 위하여 불가피한 것이었으며, 1960년대 이후 대한민국이 개발도상국에서 선진국으로 도약해나가는 과정에서 상당한 정도로 기여한 것으로 평가받는다(정용덕, 2001: 722; 한영환, 2000: 5; 강신택, 2005: 27).

그러나 2000년대에 이르러 발전행정은 과거와 같이 활성화되어있지 않다. 최근까지도 정부의 실패를 비판하며 시장의 순기능을 강조하는 신고전파 경제학 내지는 신자유주의가 주류 패러다임으로 자리매김하는 과정에서 정부주도의 행정패러다임인 발전행정은 과거의 영광을 잃고 크게 위축된 상태이다. 한국에서의 발전행정의 현 주소 또한 마찬가지이다. 한국에 있어서 발전행정은 1960년대만이 아니라 1987년 민주항쟁 이후 노태우 정부 등장 이전까지 국가운영을 지탱한 기간 행정패러다임으로 작동했다. 그러나 1990년대 이후 발전행정은 잊혀진 과거의 행정패러다임으로 전락하였다. 그리하여 지금은 학계와 실무계를 막론하고 발전행정에 대한 언명을 듣기조차 어려운 상태이다. 이같은 상황은 당연한 것일 수 있다. 정치경제적 상황이 진전되고, 시민사회가 성숙해졌으며, 기본적으로 개도국에서 개발국으로 국제적 위상이 변화된 현재의 한국 상황에서 과거 저발전시대의 발전모형이 그대로 적용되는 데는 한계가 있을 것이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 발전행정을 구시대적 유물로 치부하여 폐기할 필요는 없다. 오히려 두가지 이유에서 발전행정의 잠재력을 점고할 필요가 있다. 첫째, 그간 발전의 성취와 사회상황의 변화에도 불구하고, '발전'은 여전히 중요한 국가의 목표이며, 그 발전을 위한 도구로서'행정'은 필요하기 때문이다. 특히 국가운영에서 행정이 차지하는 비중이 여전히 큰 한국적 현실에서 발전행정의 잠재력을 살리는 것은 국가의 지속적 발전을 위해 의미있는 노력이 될 수 있다는 점이 인식되어야 한다. 이와 관련, 양재진(2009)의 진단은 주목할만 하다. 그는 1987년 민주화 이후 한국발전국가모델이 수명을 다했다고 하면서도,[1] 정당과 의회의 취약한 정책능력, 행정부 중심의 정책조정, 시장규제, 취약한

1) 양재진(2009)은 한국의 발전국가의 진행을 발전국가 전성기(1961-1987), 쇠퇴기(1988- 1997), 및 발전국가 이후(1998-현재)로 구분하면서, 한국의 발전국가는 1987년 민주화 이후 발전국가의 기반인

복지재정에서 보듯이 한국발전국가의 제도와 관행이 소멸된 것은 아니라고 보았다. 그의 진단과 같이 아직 한국의 발전국가 패러다임이 현재 진행형이라면 발전행정이 새로운 시대적 상황에 맞추어 어떻게 변화되어야 하는지에 대한 점검은 의미있는 과제가 될 것이다. 둘째, 현재 한국에서는 발전행정 이후 한국행정을 견인해줄 대안적 행정모형이 정립되지 못한 상황이기 때문이다(이송호, 2000; 정승건, 2000). 최근까지 신자유주의의 등장과 퇴조, 그리고 이념적 기반이 상이한 정부의 교체 과정에서 한국행정은 방향을 잃고 혼란에 빠져있다. 과거 발전행정이 권위주의적, 일방적, 하향적 행정이라는 비판에도 불구하고 상당 기간 한국행정의 기반모형으로 작동하여 행정안정이 이루어지고 그만큼 국가발전에 기여했던 것과는 다른 상황에 처하여 있는 것이다. 이러한 상황에서 시대적 변화에 맞추어 적절한 변용이 이루어진다면 발전행정은 한국행정을 견인하는 행정패러다임으로 새롭게 자리매김할 가능성이 있다. 요컨대, 발전행정은 폐기의 대상이 아니라 오히려 변화 또는 발전의 대상이 되어야 마땅하다.

이 같은 인식에 입각하여 본 연구는 지금까지 국가발전의 기본모형이었던 발전행정의 현 주소를 점검해보고, 새로운 시대적 상황에 부응할 수 있는 발전된 행정패러다임을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 먼저 발전개념의 재해석에 기초하여 발전을 성취하기 위한 정책방향을 검토하고, 그에 기초하여 발전행정이 지향할 방향을 제시할 것이다. 그렇게 함에 있어서 과거와 달리 민간역량이 강화된 현 상황에서 정부의 중심성을 유지하면서도 시민사회와 시장과 연계 협력하는 가능성에 연구초점을 맞출 것이다. 결론부터 미리 제시한다면 본 논문은 시대적 상황변화에 대응하기 위해서 과거의 발전행정은 신발전행정을 넘어서 신발전거버넌스를 지향해야 한다는 제안을 하게 될 것이다.

# Ⅱ. 발전행정이란 무엇인가

## 1. 발전행정의 속성

1960년대에 발흥한 발전행정은 2차대전 후 개발도상국의 발전을 위하여 미국을 중심으로 개발된 행정패러다임이다. 이같은 발전행정은 정부에 대한 신뢰를 기반으로 큰 정

---

권위주의가 무너지고, 1997년 경제위기로 경제발전모델로서의 수명을 다했다고 진단한다.

부, 강력한 정부, 관료제 활용 등의 특징을 가진다(박동서, 1869: 666; 이도형, 김정렬, 2019: 9; 최항순, 2006: 43; 김태룡, 2014: 226; 오석홍, 1988). 이와 같이 국가발전을 위한 정부의 적극적 역할에 대한 지지는 실천적으로는 1930년 미국 불황기의 뉴딜(New Deal), 전후 유럽부흥을 위한 마샬플랜(Marshall Plan) 등에서 확인된 성과, 사상적으로는 서구문화의 우월성에 기반한 근대화 이론의 연장선상에 있다고 할 수 있다(Esman 1988).

발전행정이 무엇인가에 대해서는 Khator(1998)가 몇가지로 요약하여 잘 설명하고 있다. ① 발전수요는 개도국의 핵심수요이다. ② 개도국의 발전수요와 개발국의 발전수요는 다르다. ③ 발전은 관리될 수 있다. ④ 발전기술은 전이될 수 있다. ⑤ 정치사회문화적 맥락은 쉽게 변화될 수 있다. 이렇듯 발전행정은 기본적으로 변화 가능성에 대하여 긍정적이며, 그 기대를 행정을 통하여 달성하려는 행정패러다임이다.

## 2. 발전행정 개념의 성찰

발전행정에 대하여는 다양한 정의가 있다. “발전적인 정치적, 경제적, 사회적 목표의 달성을 위해 조직을 이끌어가는 과정”(Weidner, 1965), “발전목표에 기여하는 정책, 계획, 사업 등에 관한 행정”(Gant, 1979: 30), “발전목표의 달성을 위한 계획을 수행하기 위해 조직된 세력”(Riggs, 1966), “인간과 환경에 있어서 가시적 변화의 설계와 관련된 존재와 진행의 문제와 관련된 것”(김영종, 1989) 등을 예로 들 수 있다.

이렇듯 다양한 정의에도 불구하고, 일반적으로 발전행정은 Riggs가 설명하는 바와 같이 ‘발전사업의 행정(administration of development)’과 ‘행정(역량)의 발전(development of administration)’이라는 두가지 의미를 내포하는 것으로 이해된다. 여기에서 전자는 발전목표 달성을 위한 사업실천, 후자는 발전사업을 위한 행정연구의 성격을 갖는다. 당연히 전자는 정책적 성격이 강하고, 후자는 과학적 성격이 강하다 하겠으나, 현실적으로 양자는 불가분의 관계에 있다(박동서, 1989: 664). 행정연구 자체가 목표달성을 위한 도구적 학문의 성격을 갖기 때문이다. 나아가서, 전자는 행정의 ‘목표(또는 목적)’를, 후자는 목표달성을 위한 ‘수단’을 가리킨 것이다.[2] 목적과 수단은 분리해서

2) 엄격히 말하자면 목표(objectives)는 목적(goals)과 구분되는 개념이다. 목표는 목적달성을 위한 수단이다. 목적은 목표의 상위개념으로서 행동의 방향을 제시하지만 목표와 달리 구체적으로 행동과정을 제시하지는 않는다. 또한 목적에 대해서는 조작적 정의를 하는 경우가 드물지만 목표에 대해서는 효과성 측정의 수단으로 활용하기 위해서 조작적으로 정의하는 경우가 많다(박홍윤, 2008; Gulati et al, 2017: 97). 그러나 목표와 목적간의 구분은 상대적이다. 양자는 공히 구현하려는 바람직한 상태를 지칭하는 것으로서 구체성의 차이에 따라 목표와 수단의 연쇄관계로 파악할 수 있을 뿐이다. 본 논문

생각할 수 없다. 후진적 사회의 발전을 목표로 하는 행정이 필요하고. 또 그같은 발전목표에 기여하기 위해서는 행정 자체가 발전해야 하기 때문이다. 그러므로 발전사업의 행정과 행정의 발전은 구분하기보다는 연계 내지는 통합해서 사용하는 것이 바람직해 보인다. 그러므로 본 연구에서는 구분된 양 요소의 차이를 강조하기보다는 양자를 통합하여 '발전사업을 위한 행정의 실천적 및 학문적 패러다임'으로 발전행정을 규정하고자 한다.

유의할 것은 발전목표와 별개로 행정의 발전을 논의하는 일반적 행정발전과 발전행정과는 구분될 필요가 있다는 점이다. 그렇지 않을 경우, 발전을 목표로 하지 않더라도 '발전된'(advanced) 행정 전부가 발전행정이 되어야 하기 때문이다. 실제로 일부 연구들은 발전행정이라는 명목 하에 '발전'과 특정적으로 연계되지 않은 '새로운' 사조의 행정 또는 '발전된'행정을 발전행정으로 취급하고 있다. 그런데 과연 새롭게 등장한 행정패러다임이 발전된 것인지도 불명하거니와, 설령 발전된 행정이라고 해도 그것이 발전행정의 목표로서의'발전'과 연관하여 형성된 행정패러다임이 아니라면 그것을 구체적 행정사조로서 발전행정으로 규정하는 것은 문제가 있어 보인다. 물론 행정의 발전은 국가발전으로 귀결되는 것(강신택, 2005: 204), 또는 행정학이 인간의 삶의 질 향상을 위한 학문으로서 궁극적으로는 미래지향적 가치개념으로서 발전을 추구하는 것(김영종, 2007: 13)이라는 인식을 수용한다면 모든 행정을 발전행정이라 부르는 것을 반드시 오류라고 할 수는 없을 것이다. 그렇다고 해서 발전행정의 외연을 지나치게 확장하는 것은 개념상 혼선을 일으킴은 물론, 향후 행정학의 하위분야로서의 발전행정의 발전도 어렵게 한다(김영종, 2007: 13). 또한 지금까지 일반적으로 발전행정은 발전을 목표로 하는 특정 행정사조를 지칭하는 용어로 사용되어왔다. 그러므로 발전행정이 막연하게 행정의 발전까지 의미하는 것은 확산되는 것은 곤란하다. 그렇게 되면 일반적 행정패러다임의 발전과 60년대 이후 국가주의에 기반한 발전행정과 그의 후속적발전과 구분하려는 노력에 혼선을 가져올 수 있다.

실제로 그 같은 혼선이 나타나고 있다. 일부 학자들이 발전행정의 진화에 대한 시대구분을 하고 있다. 예컨대, Mitchell-Weaver(1998)는 ① 개도국에 대한 서구의 행정기법 이식에 관심을 가진 태동기(1950-60년대 초), ② 관주도적 발전정책과 개발계획을 강조한 기획과 정책분석 모형기(60년대 중반-70년대 중반), ③ 분권적, 상향적, 참여적 발전추진체제모형기(70년대 중후반-80중반), ④자유화 및 파트너십 모형기(90년대 중반 이후) 등으로 발전행정의 진화단계를 나누었다. 한영환(2000: 9)은 발전행정의 진화를 ①

---

에서는 양자간 개념상 특정적 차이에 집중하기 보다는 유사개념으로 파악하여 혼용한다.

60-70년대의 구조창출형 ②70중반-80중반대의 복지배분형, ③80년대 이후를 혁신확산형 등으로 구분하였다. 지적할 것은 이같은 구분은 굳이 발전행정에 국한하지 않고, 일반행정의 발전에 그대로 적용하여도 크게 무리가 없다는 점이다. 즉, 발전행정과 일반행정과의 구분이 모호한 것이다. 이같은 혼성을 피하기 위해서는 발전행정을 행정과 발전과의 관계에 기반을 둔 정부주도의 패러다임으로 명확히 한정할 필요가 있다.

### 3. 발전행정의 기여

전후 신생국들은 국민의 생존욕구 해결을 위한 물적 기반의 구축이 급선무였으며, 이를 해결하기 위한 도구로서 행정이 중시되었다. 실제로 발전행정은 여러 신생국들이 단기간에 발전을 이룩하는데 기여한 것으로 평가받는다(최항순 2006: 50; Bresser-Pereira 2016). 특히 Werlin(1992)은 동아시아의 발전사례는 선진행정기술의 이전을 통하여 개도국 발전을 도모했던 발전행정의 의도가 틀리지 않았음을 지지해준다고 주장하여 주목된다.

물론 비판적 입장도 만만치 않다. 선진국 상황에 적합한 행정기술이 상황이 다른 개도국에 그대로 이식됨으로써 소기의 성과를 내는데 한계가 있었다는 비판, 서구자본주의에 기반한 개도국의 발전노력은 신생국의 자율역량을 강화하기 보다는 선진국의 착취대상으로 전락하게 한다는 Frank, Cardoso 등 종속이론가들의 비판, 집권적 성장전략에 따라 경제적 부문에서의 제한적 성취에도 불구하고 정치 민주화에 기여하지 못했다는 점 등에 대한 비판 등이 그것이다(최항순 2006: 50).

그러나 이에 대해서 생각컨대 국가간 기여도에 있어서 차이가 있을 수 있으나, 동아시아 국가를 중심으로 정부주도의 발전전략은 일부 부작용에도 불구하고 자원과 역량이 취약했던 개도국 발전에 상당한 기여를 한 것으로 판단된다. 이같은 발전행정은 처음에는 개도국 발전을 위한 수출용으로 제기되었으나 발전행정을 창도한 미국 자체에서도 발전의 문제가 관심을 모으게 되면서 점차 생활의 질 개선 등을 위한 내수용으로 접근되기도 하였다. 또한 발전행정은 양적 발전만이 아니라 사회의 질적 개선을 포함한 것으로 인식되었다(박동서, 1989: 666-667). 발전의 목표로서 빈곤의 해소, 선택기회의 증대와 함께 공사부문의 발전역량 증대를 제시한 Gant(1979: 18)의 견해도 이와 마찬가지라 하겠다. 이와 같이 발전행정은 양적인 것을 넘어 질적인 것을 포함하는 것이기는 하지만, 발전행정의 대두 배경이 개도국에 대한 지원 노력의 진행과정에서 특히 경제지원의 효과성을 제고하기 위한 실천적 이유에서 비롯된 것이었던 만큼 실제로는 질적 측면보다는 양적 측면에 대하여 더 많은 관심이 기울여졌다. 특히 한국에 관한 한 발전행정은

질적 문제를 외면하지는 않았다 하더라도 다분히 양적 성장에 초점을 맞추어 발전행정이 진행된 측면이 강하였다. 이를 감안하여 본 논문에서는 양적 성장에 초점을 둔 과거의 (전통적)발전행정을 새로운 시대적 상황에 맞추어 질적 발전에 초점을 맞추는 발전행정과 구별한다.

### 4. 발전행정의 요청

발전행정의 기본 전제는 정부주도에 의한 국가발전 전략이 필요하고 가능하다는 것이다. 이와 관련, 한영환(2000: 43)은 발전행정의 요구는 ① 국민의 삶의 질 향상을 위해서 추구해야 할 가치산출의 증대 및 ② 목표를 위한 체제역량의 증대가 핵심이라고 제시한다. 전자는 발전목표의 정립과 관련한 것이며, 후자는 그 같은 목표달성을 위한 전략수단으로써 행정역량의 향상을 말하는 것으로 이해된다. 물론 양자는 일정하게 연관된다. 발전목표의 정립없이 체제능력 강화 방향이 설정될 수 없고, 체제능력의 향상없는 발전목표의 성취는 불가능하기 때문이다. 그러므로 발전행정에 대한 논의에 있어서 목표에 대한 논의와 행정 자체에 대한 논의는 동시에 연관관계 속에서 이루어져야만 한다. 이를 고려하여 본 연구는 먼저 발전행정의 목표로서 '발전'에 대한 논의를 선행한 후, '행정'의 발전에 대하여 논의한다. '발전'에 대한 논의는 21세기에 들어와서 점고하고 있는 행복 또는 웰빙 관점에서의 발전에 대한 논의이며, '행정'에 대한 논의는 이 같은 속성을 고려한 행정의 요구에 대한 논의이다.

## Ⅲ. 신발전행정(NDA: New Development Administration)

발전행정의 새로운 지향에 대하여 논의하기 이전에 1960년대의 발전행정 이후 발전행정에 대한 논의가 진행되어 왔는지에 대한 점검이 필요하다. 전반적으로 1980년대 이후 발전행정에 대한 논의는 크게 위축된 가운데 그 이행 방향에서 혼선을 겪고 있는 것으로 판단된다.

### 1. 시장주의의 발흥과 신발전행정의 등장

전통적 발전행정(ODA: Old Development Administraton)은 1970-80년대에 등장한 시장주의의 확산에 따라 퇴조한다. 그 배경에 대해서 Werlin(1992)은 한편으로 서구국가

를 중심으로 과학적 관리, 정부에 대한 신뢰, 서구 근대화 이론 등에 대한 회의적 시각이 팽배해졌고, 다른 한편으로 과거 사회주의, 큰 정부, 권위주의를 선호하는 대신 자본주의나 분권에 대하여 회의적이었던 개도국 지도자들의 태도가 변화한데 기인한 것으로 설명한다. 더욱 넓은 시각에서 Khator(1998)는 세계화, 기술진보, 생태적 관심 증대 등의 시대변화가 발전행정의 중요성을 희석시키면서 발전행정이 쇠퇴하게 되었다고 진단한다. 이들을 포함하여 다양한 진단을 종합하자면 1980년대 발전행정을 위축시킨 핵심원인은 기본적으로 정부의 조정보다 시장의 자율조정기제를 더 신뢰하는 신고전파 경제학, 영미의 신자유주의, 신공공관리(New Public Management) 이론 등 시장주의가 확산되면서 발전행정이 지향하는 큰 정부 지향성에 대하여 반대하는 분위기가 강해진 데서 찾을 수 있다. 시장주의의 핵심 명제는 민간화, 탈규제, 작은 정부 등이다(McCourt & Gulajani, 2010). 이같은 시장주의의 확산에 따라 정부와 행정에 대한 신뢰가 위축되고, 정부의 성과보다는 실패가 부각되면서 정부보다는 민간, 규제보다는 자율, 큰 정부보다는 작은 정부가 대세로 변하였다. 특히 일부 개도국에서는 근대화론에 기반한 종속발전에 대한 비판이 대두되면서 과거 발전행정의 기반논리가 크게 위축되었다(Esman 1988, Hague, 2010).

그러나 이 같은 위협요인에도 불구하고 Werlin(1992)의 관찰과 같이 발전행정이 폐기되지는 않았다. 과거 전성기에 비하여 위축되기는 하였지만, 발전행정은 시장주의의 확산이라는 상황변화에 대응하여 새로운 방향을 모색하였다. 다만, 그 방향은 일치된 방향이 아니라 정반대의 방향으로 나타났다. 하나는 신자유주의 내지는 고전경제학을 배경으로 하는 시장주의를 반영하여 정부역할에 소극적인 발전행정 접근이며, 다른 하나는 시장주의에 대항하여 정부의 중심성을 견지하려는 적극적 발전행정 접근이다. 전자는 전통적 발전행정으로부터 이탈하는 접근으로서 신발전행정(NDA: New Development Administration)으로 불린다. 후자는 한국, 대만, 일본 등 동아시아 국가의 성공사례에 힘입어 전통적 발전행정의 맥락을 견지하는 접근이지만, 특정 명칭이 부과되지 않고 있다. 대체로 전자는 개발국 학자 중심으로, 후자는 개도국 학자 중심으로 전개되는 경향을 보인다. 기본적으로 양자는 지향방향이 다르게 전개되고 있기 때문에 양자를 구분할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 양자를 통합하여 신발전행정(NDA)이라 부르되, 전자를 신발전행정1(NDA1), 후자를 신발전행정2(NDA2)라 지칭하여 양자를 구분한다.

## 2. 신발전행정1 (NDA1)

앞에서 언급한 바와 같이 1980년대 시장주의의 확산에 따른 위협의 증가에도 불구하고 발전행정의 명맥이 끊어지지는 않았다. Esman(1988)이 "The maturing of development administration"에서 처음 조명한 바 있거니와, 1980년대 후반 일부 서구 학자들에 의하여 발전행정의 맥을 잇는 노력으로써 이른바 신발전행정(NDA1)이 대두되었다. 이 같은 움직임에 있어서 일관된 합의점에 도달한 것은 아니지만, 대체적으로 시장주의를 비판적으로 수용하는 입장에서 최소정부, 민간화, 탈규제, 대중참여, 점증주의 등과 같은 공통주제가 형성된다(Esman 1988, Werlin 1992, Khator 1998).[3)]

그러나 이 같은 NDA1는 발전행정 패러다임으로서 몇 가지 한계를 갖는다. 첫째, 전통적 발전행정(ODA)이 정부에 대한 신뢰를 기반으로 하는 것과는 달리 신발전행정1은 정부에 대한 위축된 신뢰 또는 시장에 대한 신뢰를 기반으로 한다. 발전행정과 마찬가지로 발전을 목표로 하지만, 정부의 중심성에 대해서 소극적인 것이다. 발전행정이 목적으로는 발전지향, 수단으로는 정부중시라는 두 가지 요소를 핵심적 명제로 삼고 있는 것을 고려할 때, NDA1은 이 같은 핵심명제로부터 근본적 이격이 있는 접근으로서 신'발전'행정이라 부르는 데 한계가 있다.[4)] 기본적으로 NDA1은 시장중심의 발전패러다임 성격을 갖는다. 이 같은 성향은 큰 정부와 집권적 관료제에 대한 시장주의의 비판에 상당 부분 영향받은 것이다. NDA1의 주제 역시 1960년대의 발전행정의 기조와는 상당한 괴리가 있다. 그럼에도 불구하고 Esman(1988)은 이러한 접근을 가리켜 새로운 환경하에서 지속되고 있는 발전행정패러다임으로서 개도국의 발전과 행정기능과 관련하여 성숙하고 현실적 접근이라고 긍정적으로 평가한다. 물론 NDA1이 발전을 목표로 하고, 초기 발전론자들을 주축으로 포함하며, 시대변화에 따른 불가피한 수용 노력이라는 점에서 그 같은 평가에 일정 부분 수긍이 가지만, 발전과 정부라는 발전행정의 두 가지 핵심요소에 대하여 중대한 수정이 가해진 접근이라는 점에 대해서는 비판적 인식이 필요해 보인다. 재론하거니와 신발전행정1은 정부중심성에 기반한 발전행정에서 이탈하여 시장주의에 기반

---

3) Esman(1988)은 신발전행정의 중심주제를 ①정부역량의 한계, ② 시장, 시민사회 등 민간부문 기여의 중요성, ③행정의 다원성, ④시민참여 중시, ⑤사회적 맥락의 중요성, ⑥ 인위적 발전노력의 한계, ⑦ 정부역할의 변화 등으로 정리하였다.

4) 사실 NDA1은 발전행정의 핵심명제인 정부중심성을 양보한다는 점에서 발전행정이라 부르는 것은 잘못된 명칭일 수 있다. 성격상 오히려 시장주의 행정 또는 새로운 행정이라 부르는 것이 더 적합해 보인다. 그럼에도 불구하고 행정의 역할을 전혀 배제하지 않는 점, 기존의 신공공관리(NPM)와 혼동될 수 있는 점, 이미 신발전행정으로 불리우고 있는 점 등을 고려하여 그대로 신발전행정의 범주에 포함하여 부르기로 한다.

한 행정패러다임으로의 진화를 시도한 것으로서 발전행정의 이름을 유지하는 대신 내용적으로는 발전행정을 위축시킨 것이다. 그러므로 신발전행정(NDA1)이 발전행정의 대안적 모형으로 자리매김하는 데 실패했다고 한 Khator(1998)의 지적이나, 신자유주의의 타격으로 단절적, 비논리적, 그리고 불명확한 상태가 신발전행정(NDA1)의 현주소라고 한 Hague(2020)의 진단이 더욱 적실한 것으로 판단된다.

둘째, 신발전행정1의 확산은 제한적이며 발전행정의 확고한 대안적 패러다임으로 정착하지 못하였다. ODA가 먼저 개도국 실천을 추진하였고 차후 개발국 내부에서의 적용 가능성을 모색한 것과는 달리, NDA1은 개발국에서 대두된 이후 개도국에 전파되었다. 그 이유는 역시 신발전행정1이 시장주의에 기반했기 때문에 시장기능이 더욱 강한 개발국에서 적용되고 향후 상대적으로 시장기능이 강하지 않은 개도국으로 전파되는 모습을 보인 때문이라 하겠다. 실제로 여러 개도국은 NDA1의 확산에 따라 신공공관리, 모범사례(Best Practices), 좋은 거버넌스(Good governance) 등 급진적인 시장주의 개혁을 진행하였다(Hague, 2020). 그러나 그 적용의 범위나 성과에 있어서는 개발국의 경우와 차이가 나타났다. Riggs(1964)의 표현과 같이 개도국은 개발국과 달리 상당 부분 프리즘 사회 내지는 과도적 사회의 성격을 갖는다고 했을 때, 서구 개발국 행정패러다임을 개도국의 생태나 여건에 맞추지 않고 획일적으로 적용함으로써 개혁의 실질적 적용 범위와 강도가 크지 않았고, 개혁의 효과가 다를 수밖에 없었기 때문이다. 이같은 이유로 시장주의 개혁모형으로서의 NDA1은 개발국과 개도국을 관통하는 확고한 발전행정패러다임으로 정착되지 못하였다.

셋째, NDA1은 발전행정 패러다임이기보다는 사실상 일반행정 패러다임이다. 서구 개발국을 중심으로 소수의 발전행정론자들은 열악한 환경에도 불구하고 발전행정론을 잇고자 하는 노력을 기울였다(Esman 1988). 그러나 연구자가 많지 않은 것은 차치하더라도 대부분의 논의가 '발전을 위한 행정'보다는 '발전된(advanced)' 행정 내지는 '새로운' 행정을 제시하는 데 그치고 있다. 즉, 발전행정의 맥을 잇는 신발전행정이 아니라, 다분히 새로운 방향으로의 행정을 논의한 것이다. 그러나 양자는 다른 것이다. 전자는 발전이 특정적 목표이지만, 후자는 반드시 발전을 목표로 하지 않을 수도 있다. 물론 행정 자체가 국가발전을 위한 수단이라는 측면에서 본다면 모든 행정은 발전행정이라 할 수도 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 발전행정을 발전을 특정하여 목적으로 하는 특정 행정사조를 말하는 것이라 했을 때, 일반적 의미의 발전과 연관된 신발전행정1을 발전행정의 연장으로 파악하는 것은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 논자들은 이를 신발전행정으로 지칭한다.

### 3. 신발전행정2 (NDA2)

앞서 논의한 바와 같이 시장주의적 관점의 대두와 개도국에서의 종속발전론적 관점에서의 비판으로 발전행정은 정부중심성에 대한 회의적 시각을 반영한 NDA1으로 변화하였다. 문제는 개발국에서 새롭게 대두된 NDA1의 처방이 상대적으로 시장과 시민사회가 취약한 개도국 실정에 잘 맞지 않는다는 것이다(Hague 2010). 그리하여, 1990년대에 들어서면서 개도국 학자들을 중심으로 개도국 실정에 맞는 발전행정에 대한 논의가 이어졌다(이도형, 김정렬 2019: 3, Mohapatra, 2014). 서구 개발국에서 발전행정이 위축된 것과 달리 개도국에서 발전행정의 맥이 이어지고 있는 것이다. 서구학자들을 중심으로 제시된 신발전행정1이 다분히 시장주의적 행정패러다임인 것과 달리 이들의 논의는 기본적으로 정부에 대한 신뢰를 바탕으로 과거 발전행정의 맥을 잇는 행정패러다임으로서의 특징을 보인다. 그러므로 이를 특정하여 신발전행정이라 부르는 것이 타당해 보인다. 문제는 현재 대체로 신발전행정1 만을 신발전행정이라 부르는 경향이 있어(예, Khator, 1998) 개념상 혼선이 예상된다는 것이다. 그러므로 본 논문에서는 개발국 중심으로 진행되는 시장주의적 발전행정을 신발전행정1(NDA1)으로, 개도국 중심의 정부중심적 발전행정 패러다임을 신발전행정2(NDA2)라 구분하여 양자간 혼선을 막고자 한다.

내용적으로 신발전행정2는 전통적 발전행정의 맥을 그대로 잇고 있다. 실제로 여러 개도국은 전통적 발전행정이 제시한 바와 같이 발전사업을 위한 기관과 인력양성을 지속해오고 있으며, 정부가 사회경제발전을 위하여 (배타적은 아니지만) 적극적 역할을 해야 하며, 관료기구는 발전노력을 위한 (단독은 아니지만) 핵심도구라는 신념을 유지하고 있다. 이를 통하여 NDA2가 전통적 발전행정과 크게 다르지 않다는 점을 확인하게 된다. NDA2와 관련하여 Esman(1988)은 이같은 개도국의 발전행정에 대한 지속적 관심은 발전행정의 퇴출이 아닌 성숙화를 위한 가능성을 보여주는 것이며, 행정이 사회경제발전을 위한 필수불가결의 요소라는 대전제가 아직 견고함을 입증한다고 진단한다. 이 같은 자신감은 상당 부분 동아시아 국가의 성공적 발전성과에 지지된다. Werlin (1992)도 유사한 진단을 한다. 그는 동아시아 신흥 개발국의 발전사례를 돌아볼 때, 개발국 모형을 개도국에 적용하려는 발전행정의 시도를 실패라고 자책할 필요가 없다고 하면서, 전통적 발전행정의 관점에서 벗어나있는 NDA1를 비판한다. 그의 비판은 두가지로 요약된다. 첫째, NDA1이 주장하는 분권화, 개도국 관료의 역량부족과 부패, NGO 및 사적분야 활용 증대, 커뮤니티 주도, 점증주의 등은 재고가 필요하다고 본다. 둘째, NDA1은 이론적 기반이 약하다고 비판한다. 예컨대, NDA1은 분권을 주장함에 있어서 언제, 어떻게, 왜 분권이 필요한가에 대한 설명이론을 제시하지 못하면서 분권을 주장한다고 비판한

다. 이같은 비판을 바탕으로 그는 행정이 발전성과를 거두기 위해서는 전통적 발전행정의 연장선상에서 강한 리더십, 유능한 관료제, 서비스 수혜자의 협력, 정치적 탄력성[5] 등이 요청된다고 주장하였다. 이는 NDA2에 대한 지지에 다름 아니다.

전통적 발전행정의 대표적 성공사례이며, 행정의 비중이 여전히 큰 한국의 경우, Esman이나 Werlin의 진단은 유용한 시사를 제공한다. 즉, 전통적 발전행정을 폐기할 필요는 없으며, NDA1의 수용에 비판적 검토가 필요하다는 것이다. 특히 분권화에 대해서는 비판적 검토가 필요해 보인다. 여러 논자들이 신발전행정1의 주장으로서 분권화를 제시하고 있지만, 엄밀히 볼 때 분권화는 시장주의적 속성이기보다는 권력구조적 속성이므로 시장주의적 신발전행정의 특성으로 규정할 필요가 없다. 즉, 전통적 발전행정에 입각하여 정부 또는 관료제를 핵심 발전도구로 채용하더라도 중앙정부와 지방정부, 또는 중앙관료와 지방관료간 기능분화를 수용할 수 있는 것이다. 사실 분권화는 위로부터의 분권화와 아래로부터의 분권화가 동시에 가능하다. 또한 집권화 후의 분권화, 분권화 후의 집권화도 가능하다(Conyers, 1983). 기본적으로 분권화는 시계추와 같이 역동적 과정을 거쳐 국가사회의 권력중심점을 찾아가는 과정이기 때문이다.

### 4. 신발전행정의 한계

1980년대 확산된 시장주의에 대응한 발전행정은 과거 전통적 발전행정의 발흥기에 비하여 위축된 가운데 시장주의의 비판적 수용(NDA1)과 정부주의의 견지(NDA2)라는 이중적 대응의 모습을 보이고 있는 것으로 요약된다. 양자는 공히 '발전'에 관심을 갖는다. 그러나 발전의 도구로서 행정의 역할에 대해서는 차이를 보인다. 전자는 행정의 기여에 소극적 입장이라는 점에서 발전'행정'의 연장선상에 있다. 후자는 행정의 기여에 적극적 입장이라는 점에서 '발전'행정의 연장선상에 있다. 이렇듯 전반적으로 볼 때 신발전행정은 아직 내부적으로 합의점을 찾지 못하여 기존의 발전행정을 대치하는 안정적 행정패러다임으로 정착하지 못하고 있다. 관련 연구도 많지 않거니와 특히 NDA1은 동시대에 제기되는 다른 시장주의 행정패러다임(예, NPM)과 별개로 구분할 수 있는지도 의문이다. 아울러 신발전행정의 방향성이 일관되지 않은 만큼 발전을 위한 처방에 있어서 혼선을 보이고 있다. 예컨대, NDA1은 관료무능과 부패 때문에 시장친화성을 강화해야 한다고 처방하는 반면, NDA2는 관료의 적극적 역할이 중요하다고 본다. 진단은 같이, 처방은 따로의 형국이다.

이러한 진단은 향후 발전행정의 발전을 위해서는 양자간 차이를 해소할 수 있는 모형

5) 경성권력과 연성권력을 융통성있게 사용할 수 있는 지도자의 역량을 말한다(Werlin 1992).

의 개발이 필요함을 시사해준다. 이같은 요청에 부응하여 본 논문은 시장기반의 NDA1과 정부기반의 NDA2의 입장을 발전적으로 통합한 패러다임으로서 신발전거버넌스(NDG: New Development Governance)를 제시하고자 한다. 신발전거버너스를 제시하기 위해서는 발전개념을 재조명하는 일이 선행되어야 한다. 발전행정은 어디까지나 발전을 목표로 하는 수단적 패러다임이며, 따라서 발전행정의 내용은 목표로서의'발전'의 방향에 맞추어 재구성되어야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 신발전행정은 목표로서의 발전보다는 행정의 과정에 관심을 집중하였다. 그렇게 함으로써 발전을 특정적 목표로 하지 않는 다른 행정패러다임과의 차별화에 성공하지 못하였다. 이렇듯 목표로서의 발전에 대한 적실한 이해없이 정부의 역할을 논의하는 것은 한계가 있다. 자칫 열심히 노를 저어 잘못된 목표에 도달할 우려가 없지 않다. 더욱이 21세기에 들어서면서 발전개념 자체의 성격이 변화하고 있는 상황에서 이같은 발전목표의 성격변화에 맞추어 발전행정이 재규정될 필요가 있다. 이같은 이유로 본 연구는 새로운 발전행정 패러다임을 제시함에 있어서 발전에 대한 논의를 선행하고자 한다.

# Ⅳ. 발전행정의 새로운 지향: 신발전행정을 넘어서 신발전거버넌스로

## 1. 발전의 재개념화

발전이란 무엇인가? 발전(development, progress)은 현대에 와서 새롭게 생성된 개념이 아니라 고대로부터 추구되어온 것으로서 물질적, 도덕적, 심리적 발전을 포괄한다(Nisbet 2009: xiii). 또한 발전에 대한 정의는 다양하지만, 대체적으로 바람직한 또는 소망스러운 방향으로의 상향적 변화(최항순 2006: 64), 또는 열위로부터 우위로의 변화(Nisbet 2009:5)를 말하는 것으로 이해된다.[6] 그러나 무엇이 상향적이고, 바람직한 변화인지는 명확하지 않다.

과거 발전행정이 추구했던 발전은 사실상 성장이었다. 물적 기초가 취약한 신생국 지원이 주요 동기였기 때문이다. 물론 당시에도 개념적으로는 발전이 성장만이 아니라 통

6) 이외에도 발전은 다양하게 규정된다. 구조와 기능의 분화(Riggs, LaPalombara, Pye), 변화에 대한 대응능력의 증진(Eisenstadt, Diamond), 목표의 달성을 위한 계획적 변화(Esman, Weidner, Montgomery), 역량의 강화(Sen) 등이 그것이다(최항순, 2006: 64). 한편, 발전은 서구적 편향이 있는 근대화, 동일한 방향으로의 발전을 의미하는 진화론과는 차별된다(박동서, 1989: 664-665).

합, 분화를 포함하기도 했지만, 기본적으로는 개도국의 취약한 물적 기초의 조기 구축이 핵심목표였기 때문에 발전행정의 핵심은 성장에 있었다. 이같은 발전관은 현대사회의 일반적인 발전관을 그대로 수용한 것이기도 하다. 현대 사회에서 발전은 주로 경제적 성과를 기준으로 인식되어 왔고 따라서 GDP로 측정되는 경제성장이 곧 발전이었다. 제2차 세계대전 후 세계안정을 위한 브레튼 우즈(Bretton Woods) 회의의 결과의 하나로서 당초에는 GNP를 발전의 지표와 지침으로 사용하도록 하는 협정이 맺어졌으나, 후에 보다 적실한 비교를 위하여 GDP로 대체되지만(Anonymous 2018), 측정지표야 어떻든 기본적으로 세계 각국은 개발국, 개도국을 막론하고 경제성장을 최우선의 발전목표로 하여 치열하게 경쟁하였다. 정부만이 아니라 개인과 기업도 경제성장이 최고의 목표였다.

그러나 2000년대에 들어서면서 발전에 대한 인식의 변화가 일어나기 시작했다. 즉, GDP로 대표되는 경제성장이 국민의 행복이나 웰빙을 전적으로 담보하지 못한다는 인식이 확산되면서 종래의 성장 대신 행복(또는 웰빙)을 발전으로 보는 시각으로의 이행현상이 나타난 것이다. 또한 이를 반영하여 서구 개발국을 중심으로 GDP 대신 행복 또는 웰빙을 국가발전목표로 적극 수용하려는 움직임이 적극화되고 있다(이연경, 이승종, 2017). 김태룡(2104: 227)은 이 같은 현상을 다음과 같이 요약한다.

> "과거에는 정부발전을 경제발전에 국한시키는 경향이 많았다. 그러나 현재는 비경제적 요소의 중요성에 대한 인식이 증대하였다. 발전이 내포하는 범위도 경제만이 아니라 정치, 사회, 문화 등 사회 전반에 걸친 포괄적인 것으로 변화되었다. 이에 따라 발전을 규정할 때, 정치발전, 국민형성, 권력과 가치의 배분, 참여 등의 용어를 사용한다."

이와 같이 경제중심의 발전관에서 총체적 관점의 발전관으로의 변화 움직임을 통틀어 'beyond GDP movement'이라고 할 수 있겠거니와 이 같은 움직임에는 학계만이 아니라 정부, 나아가서 UN을 포함한 국제사회가 포함되어 있다. 즉, 현재 세계는 성장국가 경쟁 이후, 복지국가 경쟁을 거쳐 행복국가 경쟁으로의 전환 추세를 보이고 있는 바, 그야말로 21세기는 행복의 시대라 할 수 있다(Lee, forthcoming). 물론 행복에 대한 관심증대 추세가 경제성장을 발전의 범주에서 배제하는 것은 아니다. 경제성장은 행복을 위한 기초로서 여전히 발전의 중요한 요소로 인식된다. 그럼에도 불구하고, 경제성장이 인간의 웰빙과 직결되는 것은 아니라는 반성이 제기되면서 비경제적 측면의 발전에 대한 관심이 크게 증가하고 있는 것이다.[7] 그리고 이렇듯 발전의 내용이 변화하고 있다면 발전을

7) 이를 정책과정으로 보면 정책산출로서의 양적(소득증대), 질적(소득분배) 측면에 대하여 산출의 영향으로서 행복측면까지를 고려하는 것이라 할 수 있다.

목표로 하는 발전행정 역시 발전의 재해석에 바탕을 두고 재조정되어야 한다. 즉, 경제성장을 배척하지 않으면서도 비경제적 발전을 발전목표의 중요한 요소로 포함시켜야 하는 것이다.

## 2. 행복지향 발전행정에 대한 요청

발전에 대한 최근의 인식변화는 향후 발전행정이 경제성장 중심의 발전을 넘어 질적 발전으로서 행복 또는 웰빙 중심의 발전을 목표로 포함할 것을 요구한다. 그런데 행복(웰빙)은 경제성장 또는 소득과 달리 기쁨, 만족, 의미와 같은 개인의 정서적 판단에 기반한다. 이렇듯 행복은 개인의 주관적 정서와 관련된 것이기 때문에 정부 차원에서 접근하더라도 그 기반은 개인차원을 기본요소로 한다. 즉, 개인행복과 괴리된 국가의 행복은 있을 수 없기 때문에 국민행복(national happiness)은 있어도 국가행복(state happiness)은 없다. 이와 같은 행복을 발전목표로 추구하는 행정의 방향을 정립하기 위해서는 '행복'의 속성에 대한 이해가 필수적이다.

〈표 1〉 행복지향 발전행정에 대한 요청

| 행복의 속성 | 행복주도(happiness-driven) 행정에 대한 요청 |
|---|---|
| 개인의 중요성 | - 정책의 미시화 (작은 것이 아름답다)<br>- 근접행정단위 (지방, 커뮤니티)를 통한 주민접촉 강화 |
| 주관적 만족의 중요성 | - 맞춤형 서비스 |
| 개인책임의 중요성 | - 시민혁신: 역량과 덕성, 생산소비자 역할 강화 |
| 정부역량의 중요성 | - 정부혁신: 역량과 책임성 강화 |
| 협치의 중요성 | - 정부 재구조화: 민관협력, 정부간 협력 |

발전목표로서 행복(웰빙)의 속성은 ①개인적 측면이 강하다는 점, ②만족과 같은 주관적 정서라는 점, ③행복증진을 위한 개인의 노력이 중요하다는 점, ④행복증진을 위한 공적기반 조성을 위한 정부의 노력이 필요하다는 점, ⑤행복증진을 위한 참여자간 조정과 협력이 필요하다는 점 등 다섯 가지로 요약할 수 있다. 그리고 이같은 행복의 속성에 따라 행복을 목표로 하는 발전행정은 〈표 1〉에서 제시한 바와 같은 요구에 적극 대응하여야 한다. 이를 상술하면 다음과 같다. 첫째, 행정단위의 미시화(microzation)가 요구된다. 행복을 목표로 하는 행정의 수행단위는 큰 것보다는 작은 것이 아름답다. 행복은 기본적으로 개인차원의 문제이며 따라서 개인이 행정대상의 기본단위가 되고 개인과의 접

촉이 중시되기 때문이다. 그러므로 행복정책을 추진하는 공공단위의 중심은 정부에서 지방으로, 지방에서 커뮤니티로 이행할 것이 요구된다. 이는 분권체제가 중요함을 말하는 것에 다름 아니다.

둘째, 행정서비스의 미시화가 요구된다. 개인의 행복을 증진시키기 위해서는 개인의 개별적 수요와 욕구에 대응하는 맞춤형 서비스(tailored service)의 제공이 필요하다. 즉, 행정서비스의 미시화가 요구된다. 이때 맞춤형 서비스를 제공하기 위해서는 시민과 가까운 현장중심의 행정을 해야만 한다. 그러므로 행정서비스의 미시화와 행정단위의 미시화는 밀접하게 연관되는 것이다. 나아가서 맞춤형 서비스의 제공을 위해서는 행정의 선제화(preemptive) 또는 적극화(proactive)가 요구된다. 정부는 개인이 요구하기 이전에 사전적으로 개인의 서비스 수요를 파악하여 현장에서 시민에 먼저 다가서서(outreach), 개별 수요에 맞추어 체감할 수 있는 서비스를 제공해야 하는 것이다. 또한 개인의 만족이 강조되므로 서비스의 공급자보다 수요자가 우선시된다.

셋째, 시민혁신 내지는 시민역량의 강화가 요구된다. 즉, 행복증진과 관련하여 시민이 일방적 서비스의 수혜자를 벗어나 생산소비자(prosumer)가 될 것이 요구된다. 이를 위해서는 개인의 주체적 노력과 덕성 회복이 필요하다. 이같은 시민혁신이 병행되지 않는 상황에서 행복요구는 공공자원의 고갈로 지속가능하지 않을 것이다.

넷째, 정부혁신이 요구된다. 우선, 정부를 구성하는 공직자의 태도 및 역량이 개선되어야 한다. 그 방향은 수동적 행정에서 적극적 행정으로의 전환이다. 앞에서 제시한 선제적 서비스 또는 Denhardt & Denhardt(2002)가 강조하는 봉사성이 기본방향이 되어야 한다. 물론 이 같은 적극적 서비스의 수행과정에는 정부능력과 자원의 제약이 한계로 작동한다. 이때 자원의 제약이 고정적인 상황인 경우, 공직자의 역량개선은 더욱 중시되어야 한다.

다섯째, 거버넌스의 재구조화가 요구된다. 상충하는 참여자(공공-민간, 중앙-지방)간 이익을 조정하고 조율하기 위해서는 일차적으로 행정과정의 참여자간 교호작용의 확대가 요구되는 것이다. 이들 참여자간 호혜적 교호작용의 확대는 참여거버넌스의 확장을 의미하는 것이다. 정부의 중심성을 유지하되 독점적 정부주도행정이 아니라 시민참여에 의하여 보정되는 참여거버넌스로 재구조화되어야 하며, 중앙정부 중심의 집권체제는 중앙과 지방간 호혜성에 근간한 협력체제로 전환될 필요가 있다.

이들 다섯 가지 요청은 다시 ①행정의 미시화(행정수행단위와 행정서비스의 미시화) 및 ② 거버넌스 구축(시민과 정부역량의 강화 및 거버넌스의 재구조화) 두가지로 요약할 수 있다. 기존의 전통적 발전행정(신발전행정2)이나 신발전행정2는 이 같은 요청에 대응

하는 데 한계가 있다. 그러므로 이 같은 요구에 대응하는 발전행정패러다임의 개발이 필요한 것이다. 그리고 그 방향은 행복(웰빙)을 발전목표로 적극 수용하며, 그의 달성을 위하여 정부 중심성을 유지하는 가운데 거버넌스 요소를 강화하는 것이 되어야 할 것이다.

### 3. 신발전거버넌스의 제안

지금까지의 논의를 바탕으로 본 연구는 행복(웰빙)을 발전목표로 추구하는 행정은 기본적으로 '발전거버넌스'를 지향해야 할 것을 제시한다. 여기에서 '발전'은 발전행정의 목표로서 발전에 대한 최근의 인식변화를 반영한 것이며, '거버넌스'는 앞에서 제시한 바와 같이 행복을 지향하는 행정에 요구되는 속성으로서 정부 중심성을 유지하면서도 시민사회, 시장과의 협력이 필요함을 반영한 것이다. 이것이 새로운 시대상황에 맞추어 발전행정이 지향해야 할 방향이며 이를 '신발전거버넌스(NDA: New Development Governance)라 부를 것이다. 이 같은 패러다임은 내용적으로 발전'행정'에 대비하여 발전'거버넌스'를 제시하는 것이므로 '신'이라는 접두사 없이 '발전거버넌스'라고 지칭하는 것이 더 적절해 보인다. 그럼에도 불구하고 한편으로 지금까지 논의되고 있는 신발전행정의 연장선상에서의 논의를 위하여, 다른 한편으로 일반적 거버넌스와의 차별화를 위해서'신'발전거버넌스라 칭한다.

신발전거버넌스란 무엇인가? 신발전거버넌스는 기본적으로 발전을 목표로 하는 행정에 관심을 갖고, 정부의 적극적 역할을 중시한다는 점에서 기존의 발전행정과 맥을 같이 한다. 그러면서도 변화된 발전목표의 성취를 위해서는 그 발전목표의 성격에 대응하여 행정체제를 새롭게 구성하고자 하는 점에서 차이가 있다. 요약하여 말하자면 신발전거버넌스는 발전성취를 위하여 정부의 중심성을 중시하면서도, 정부독점이 아닌 민간과의 협력(거버넌스)을 근간으로 하는 행정패러다임이다. 이같은 신발전거버넌스는 기존의 계층제 기반의 발전행정(전통적 발전행정, NDA2)에 비해서는 정부영역의 외연이 상대적으로 개방적이며, 시장요소를 강화한 신발전행정(NDA1)에 비해서는 거버넌스에 있어서의 정부중심성을 보다 강조하는 점에서 차이가 있다.

나아가서 신발전거버넌스는 시장기반의 NDA1과 정부기반의 NDA2의 입장을 발전적으로 통합하는 패러다임의 성격을 갖는다. 기존의 신발전행정은 기본적으로 정부, 시민, 시장, 지방 등 행정참여자의 역할에 대하여 과도하게 이분법적 접근을 하는 경향을 보였다. 그리하여 정부/시장, 큰 정부/작은 정부, 집권 vs 분권, 관료/시민 등과 같이 대립하는 요소를 양분하여 한 쪽을 중시하는 접근경향을 보여온 것이다. 그러나 어느 한쪽 요소에 경도된 입장은 새롭게 변화된 발전목표에 제대로 부응하기 어려우며, 또한 시민과

시장의 역량이 강화된 현 시대에서 적용상 한계가 있으므로 NDA1이나 NDA2의 입장은 발전적으로 통합될 필요가 있다. 즉, 정부/시장, 큰 정부/작은 정부, 집권 vs 분권, 관료/시민 등은 각각 거버넌스, 적정 정부, 상호의존, 기술민주주의(technodemocracy) 또는 공사협력 등으로 융합되는 것이 바람직할 것인 바, 신발전거버넌스는 이같은 요청을 수용하여 제시된다.[8] 본 연구가 제안하는 신발전거버넌스의 핵심적 특성은 다음 몇가지로 요약할 수 있다. 첫째, 발전목표로서 경제성장을 배제하지는 않지만 총체적 발전 내지는 행복증진을 중시한다. 둘째, 정부의 중심성을 기조로 하면서도 시민의 능동적 참여와 시장의 자율에 대하여 융통성있는 입장을 보인다. 즉, 정부 주도성을 강조하지만, 정부독점이 아니라 정부와 민간과의 유기적 협력관계 곧 거버넌스에 기반하여 발전을 추구하는 것이다. 거버넌스의 유형을 정부중심, 시장 중심, 및 시민중심으로 나눌 경우, 신발전거버넌스의 거버넌스는 정부중심 거버넌스를 지향하는 것이라 하겠다. 그리고 이같은 입장은 거버넌스를 지향하면서도 정부의 중심성을 견지한다는 점에서 발전행정의 맥을 잇는 것이다. 셋째, 정부 또는 관료의 역할은 과거의 노젓기(rowing), 방향제시(steering)로부터 봉사(serving)를 강조하는 방향으로 이행한다. 아울러 중앙과 지방의 협력관계 그리고 근린행정 단위를 기반으로 한 맞춤형 서비스의 제공이 중시된다. 넷째, 발전목표가 경제적 총량을 넘어 총체적, 질적 발전으로 이행하는 만큼 정부성과의 평가에 있어서 산출을 넘어 영향 측면에 대한 관심이 증대된다. 아울러 투입과 산출간 인과관계에 비하여 투입과 영향간 인과관계가 희박한 것과 관련하여 정책과정에 있어서 증거기반 정책에 대한 관심이 강화된다.

이같은 신발전거버넌스의 속성은 신발전행정의 속성과 비교함으로써 보다 분명해질 수 있다. 〈표 2〉에 이들 간의 차이를 세부 항목별로 비교하여 제시한 것이다.

---

8) 본 연구와 유사하게 Khator(1988)는 경제성장에 초점을 둔 과거의 발전행정과 달리 향후의 발전행정은 지속적 발전(sustainable development)를 지향해야 한다고 제시하여 주목된다. 다만, 이 연구는 지속가능성을 강조하여 생태적 균형을 강조하는 대신, 보다 중립적이고 포괄적 의미의 웰빙 지향성을 편향 또는 축소시키는 경향이 있는 점(cf. Anderson 2017: 이도형, 2002), 그리고 제시된 모형이 여전히 기존의 신발전행정의 이분법적 접근에 머물고 있는 점에서 한계를 보인다.

〈표 2〉 신발전거버넌스의 속성: 발전행정과의 비교[9)]

| | 신발전행정2(NDA2)/<br>전통적 발전행정(ODA) | 신발전행정1(NDA1) | 신발전거버넌스(NDG) |
|---|---|---|---|
| 목표 | 양적발전, 경제성장 | 양적발전, 경제성장 | 질적발전(wellbeing),<br>총체적 발전(holistic) |
| 이념 | 효율성(규모의 경제) | 경쟁효율 | 효율과 민주 |
| 정부역할 | 노젓기, 서비스 공급자 | 방향제시, 촉진자 | 봉사, 지원 |
| 정부규모 | 큰 정부, 정부신뢰 | 작은 정부, 시장신뢰 | 적정 정부,<br>정부-시민에 대한 균형적 신뢰 |
| 정책결정<br>양태 | 하향적(수직적),<br>집권적,<br>기술통치(technocracy) | 상향적(수평적),<br>분권적,<br>시장화/ 민간화 | 협력,<br>협의적,<br>기술민주통치technodemocracy) |
| 정부간관계 | 집권화 | 분권화 | 교호적, 상호의존적 |
| 관료제 역할 | 적극적, 선도적 | 소극적, 부차적 | 적극적, 선도적 |
| 시민 | 수동적 수혜자 | 고객 | 생산소비자 |
| 시장 | 규제 | 탈규제 | 유연한 규제 |
| 성과 | 산출 | 산출 | 영향 |
| 적용대상 | 개도국 | 개발국 | 개도국, 개발국 |

초기의 행정 논의가 이른바 POSDCoRB를 핵심내용으로 표방하였거니와, 일반적 행정패러다임은 목표보다는 과정관리에 상대적 초점을 둔다. 이와는 달리 발전행정은 전통적 발전행정, 신발전행정 또는 여기에서 제안하는 신발전거버넌스를 막론하고 발전이라는 목표 성취에 관심을 갖는다는 점에서 공통점을 갖는다. 그러면서도 발전행정과 신발전거버넌스 패러다임간에는 목표, 이념, 정부의 역할과 규모, 정책결정 양태, 정부간 관계, 시장기능, 관료제와 시민의 역할, 정부성과, 적용 범위 등에서 차이가 있다.

① 목표에 있어서 발전행정(NDA1, NDA2, ODA)이 물적 또는 경제성장에 집중하는 데 비하여 신발전거버넌스는 행복과 같은 질적발전 또는 총체적 발전에 상대적 관심을 기울인다. ② 행정이념에 있어서 신발전행정2는 규모의 경제에 기반한 효율을, 신발전행정1은 경쟁에 기반한 효율을 지향하는 데 비하여, 신발전거버넌스는 민주화 효율의 균형을 지향함으로써 민주나 효율의 극대화가 아닌 발전성과의 극대화를 추구한다. 이때 민주와 효율의 균형은 정부와 시민의 혁신을 통한 거버넌스 역량 강화에 기반한 기술민주주의(technodemocracy)를 전제로 한다. ③ 정부규모에 있어서 신발전행정2는 정부신뢰를 바탕으로 큰 정부 내지는 적극적 정부를 선호하고, 신발전행정1은 시장에 대한 신뢰

9)ODA와 NDA2는 기본적으로 같은 속성을 갖고 있으므로 한 범주로 통합하였음.

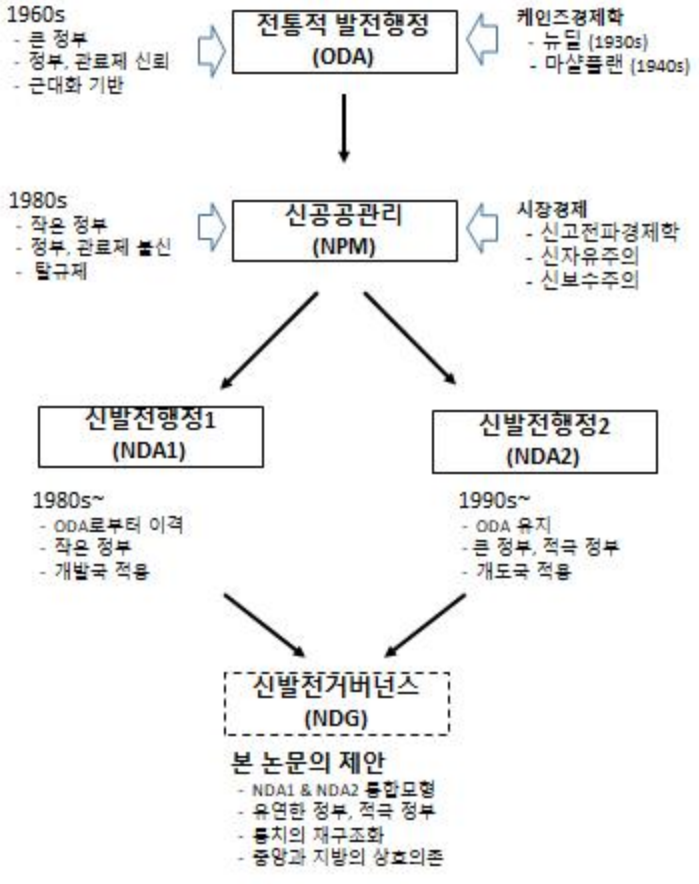
를 바탕으로 소극적 정부 내지는 작은 정부를 수용하는 데 비하여, 신발전거버넌스는 정부와 시민의 협력에 대한 신뢰를 기반으로 적극적이면서 적정한 정부를 지향한다. 적극적이라 함은 공공문제에 관하여 정부가 주도적 역할을 담당한다는 것이며, 적정한 정부란 획일적으로 큰 정부나 작은 정부가 아니라 민간부문의 자율성이 필요한 부분에서는 작은 정부를, 민간부문의 보호나 보완이 필요한 부분에서는 큰 정부를 지향하는 융통성을 갖는 것을 의미한다. 정부의 규모가 외형적 규모와 기능적 규모를 포함하는 것이라 한다면, 신발전거버넌스가 예정하는 정부의 규모는 신발전행정2와 신발전행정1의 경우에 비하여 중간적 규모가 될 것이다. ④ 정부의 역할에 대하여 신발전행정2는 정부의 역할을 노젓기로 보며, 신발전행정1은 촉진으로 보는 데 비하여, 신발전거버넌스는 봉사로 본다. 이를 공공서비스의 공급측면에서 보면 각각 서비스 공급자, 서비스 촉진자, 그리고 서비스 협력자가 된다. ⑤ 정책결정에 있어서 신발전행정2는 기술관료제에 기반한 하향적, 수직적 정책결정 양태를, 신발전행정1은 시장주의 내지는 민간화에 기반한 상향적, 수평적 정책결정 양태를 선호하는 데 비하여, 신발전거버넌스는 기술관료와 민간의 협력에 기반한 협력적, 호혜적 정책결정 양태를 지향한다. ⑥ 정부간 관계에 있어서 신발전행정2는 집권체제를, 신발전행정1은 분권체제를, 신발전거버넌스는 상호의존체제를 선호한다. 신발전거버넌스는 중앙과 지방간 상호의존체제를 중시하면서도 일차적으로는 맞춤형 서비스 제공을 위해서 주민과 가까운 지방, 특히 근린 차원을 중시한다. 그러나 신발전거버넌스가 지방이나 근린을 중시한다고 해서 일방향의 분권화를 전제하는 것은 아니다. 오히려 신발전거버넌스는 주민행복증진의 관점에서 중앙과 지방의 호혜적 협력관계에 관심을 갖는 것이다. 이와 같은 입장을 분권측면에서 보면 집권 또는 분권경도가 아니라 적정분권을 지향하는 것이다. 그렇기 때문에 지방자치에 있어서 보충성(subsidary)의 원칙만이 아니라 호혜에 기반한 조정의 원칙도 중시된다. ⑦ 관료제와 관련하여 신발전행정2는 엘리트 중앙관료의 적극적, 선도적 역할을 중시하고, 신발전행정1은 관료제의 소극적, 보조적 역할을 선호하는데 비하여, 신발전거버넌스는 적극적 봉사자로서 관료제의 역할을 요구한다(Denhardt & Denhardt 2003). ⑧ 시민적 역할에 있어서 신발전행정2는 시민을 수동적인 서비스 수혜자로, 신발전행정1은 시민을 서비스 고객으로 보는데 비하여, 신발전거버넌스는 시민을 공공서비스의 생산과 공급에 적극적으로 참여하는 공동생산자 또는 소비와 생산에 동시에 참여하는 생산소비자(prosumer)가 될 것을 요구한다. 이같은 시민혁신의 요구는 권리를 요구할 뿐아니라 동시에 공공책임을 담당하는 시민품격(civic dignity)을 요구하는 것이기도 하다. ⑨ 시장의 역할에 있어서 신발전행정2는 시장을 규제의 대상으로 보며, 신발전행정1은 탈규제의 대상으로 보

는 데 비하여, 신발전거버넌스는 경쟁시장의 조절은 시장기제에 맡기고, 비경쟁시장의 조정에 대해서 정부개입을 추구한다. ⑩ 정부의 성과 또는 공공서비스의 성과에 있어서 신발전행정2나 신발전행정1은 경제적 산출(output)을 중시하여 성과평가가 명확한 편이지만, 신발전거버넌스는 경제적 산출에 더하여 행복이나 웰빙과 같이 영향을 중시하기 때문에 명확한 성과평가가 쉽지 않다. 그리하여 증거기반 정책에 대한 관심이 강화되며, 시민의 주관적 평가에도 더 많은 관심을 갖게 된다. ⑪ 패러다임의 적용에 있어서 신발전행정2는 개도국에, 신발전행정1은 개발국에 적용 가능성이 상대적으로 높을 것인데 비하여, 신발전거버넌스는 개발국과 개도국 모두에 적용될 수 있을 것으로 기대된다. 물론 이에 대해서는 신발전거버넌스는 경제기반이 열악하고, 민간역량이 취약한 국가에 적용이 어려울 것이라는 비판이 있을 수 있다. 그러나 오늘날에는 개발국뿐 아니라 상당수 개도국의 정부 및 민간역량이 과거에 비하여 크게 향상되어 있으므로 그만큼 신발전거버넌스의 적용 범위는 확산될 수 있을 것으로 판단된다. 특히 최근까지 비약적 경제성장을 이루고 민주화, 자율화의 진전으로 민간역량이 크게 강화된 대한민국의 경우, 신발전거버넌스의 적용가능성은 당연히 높을 것으로 판단된다.

## 4. 발전행정에서 신발전거버넌스로의 진화

본 논문이 제시하는 신발전거버넌스는 과거 전통적 발전행정의 맥을 이으면서도, 1980년대 이후 제기된 신발전행정의 논의를 발전적으로 통합하는 패러다임의 성격을 갖는다. 이를 명확하게 하기 위하여 전통적 발전행정, 신발전행정 그리고 신발전거버넌스로 이어지는 연계를 〈그림 1〉에 요약적으로 제시하였다. 이에 대한 이해는 발전행정의 새로운 방향 정립과 실천에 관한 후속 논의를 위한 기반으로서 중요하므로 아래에서 간단히 설명한다.

〈그림 1〉 신발전거버넌스의 발전행정과의 연계




1960년대 등장한 (전통적)발전행정은 과거 신생국의 성장을 지원하는 행정패러다임으로 주목을 받았지만 한편으로는 개도국의 경제성장, 다른 한편으로는 1970-80년대 신자유주의의 확산에 따라 위기에 처한다. 그러나 정부중심성에 기반한 발전행정이 완전히 소멸되지는 않았다. 1980-90년대에 들어서면서 발전행정에 대한 관심이 미약하나마 이어졌고 이를 신발전행정이라 부른다. 그러나 신발전행정(NDA) 패러다임이 안정적으로 정착된 것은 아니다. 기본적으로 신발전행정의 흐름은 두 갈래로 나뉘었다. 하나는 1980년대를 풍미한 시장주의(신고전파경제학, 신자유주의, 신보수주의 등을 통칭함)를 수용하여 정부의 중심성에서 이탈하여 시장기제에 기반한 발전을 강조하는 입장이며(신발전행정1), 대체로 서구 개발국에서 진행되었다. 다른 하나는 1990년대에 이르러 동아시아 정부의 성공사례에 힘입어 개도국을 중심으로 제기되고 있는 발전행정 패러다임으

로 전통적 발전행정이 지향하는 정부 중심성을 유지하려는 입장이다(신발전행정2). 이에 따라 발전행정은 발전주의 정부의 행정논리와 시장주의 정부의 행정논리 사이에서 적절한 행정패러다임을 찾는데 혼선을 겪고 있다(정승건, 2000). 생각컨대 신발전행정1은 정부의 중심성을 포기한다는 점에서 전통적 발전행정과궤를 달리하는 것일 뿐 아니라 일반적 행정패러다임과의 구분이 어려운 한계도 있다. 발전노력에 있어서 정부의 중심성을 인정한다는 점에서 볼 때, 신발전행정1보다는 신발전행정2가 전통적 발전행정의 맥을 잇고 있다.[10)]

어떻든 관점의 차이는 있지만 Esman(1988)이 평가하듯이 발전행정의 맥은 끝나지 않고 성숙되고 있는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 신발전행정이 하나의 뚜렷한 행정패러다임으로 자리매김할 정도로 역동적이지는 않다. 게다가 앞에서 언급한 바와 같이 신발전행정은 정부와 참여자의 역할에 대하여 과도하게 이분법적 접근을 하는 한계를 보였고 이에 따라 시대적 변화에 대한 적응성에 한계를 보인다. 이렇게 볼 때, 발전행정이 "성숙되었을 뿐 아니라 여전히 역동적"(mature but dynamic still)이라고 한 Esman의 진단은 과장되거나 성급하다. 발전행정에 대한 관심은 이어지고 있지만 새로운 모형정립 노력은 아직 혼선을 빚고 있는 상황이며, 따라서 발전행정의 실태는 이제 다시 소생의 움직임을 보이는 정도(mature but reviving yet)에 머물고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 다만, 소생의 강도가 취약함에도 불구하고 발전행정이 과거의 유물이 아니라 현재에도 지속적으로 진화과정에 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 그리고 이와 같은 맥락에서 본 연구가 제안하는 신발전거버넌스는 기존의 신발전행정의 한계를 보완하여 양 모형을 발전적으로 통합하는 패러다임으로서 제시되었다. 이같은 신발전거버넌스는 정부중심성에 기반한 거버넌스를 지향한다.

---

10) 참고로 신발전행정과 연관되는 이념적 패러다임으로서 신발전주의(Neo Developmentalism)에 대하여 언급한다. 1990년대 후반 이후 시장기능을 과신하는 신자유주의적 접근에 대한 대항 패러다임으로서 동남아, 남미를 중심으로 정부주의적 요소를 새롭게 조명하는 발전패러다임이 등장했는데, 이것을 과거 고전적 발전주의에 비교하여 신발전주의라 한다(Ban 2013, Trubeck 2010). 신발전주의는 경쟁시장의 조절은 시장기제에 맡기더라도, 비경쟁시장의 조정은 계획과 규제 즉, 정부적 개입이 필요하다는 점을 강조한다(Bresser-Pereira 2016, Ban 2013). 이같은 신발전주의는 정부차원의 능동적 정책을 중시한다는 점에서 고전적 발전주의의 맥을 잇는 것이며, 따라서 시장친화적인 NDA1보다는 정부의 적극적 역할에 주목하는 NDA2와 친화적이다. 기본적으로 신발전주의와 신발전행정의 구분이 명확한 것은 아니다. 신발전주의가 보다 거시적으로 정치경제학적 관점에서 접근하는 발전패러다임인데 비하여 신발전행정은 상대적으로 행정과 발전과의 관계에 초점을 맞춘다는 정도의 차이가 있을 뿐이다. 당연히 신발전주의는 정치행정학도를 넘어 경제학, 개발학 등 다양한 분야의 연구자를 포괄하지만, 신발전행정은 정치, 행정학자를 주축으로 한다.

# V. 결 론

서두에서 언급한 바와 같이 과거 개도국에서 개발국으로 도약하는 과정에서 발전행정은 한국정부를 견인하는 행정패러다임으로서 상당한 역할을 하였다. 그러나 개발국으로 도약한 현 시점에서 발전행정에 대한 관심은 크게 위축되었다. 이같은 현상은 개도국 현실에 특화된 행정패러다임으로 출발한 발전행정이 도약적 발전이 이루어진 현재 한국 상황에그대로 적용되기 어려울 것이라는 점에서 이해된다. 문제는 민간의 역량이 과거에 비하여 크게 신장된 현재에도 국가발전을 위한 노력과 자원에 있어서 정부의 역할비중이 여전히 큰 상황에서, 과거 발전행정을 대치하여 한국행정을 선도할 수 있는 행정패러다임이 정립되지 못하고 있다는 것이다. 이같은 상황의 해소는 시급한 과제이다. 대외적으로는 국제 경쟁과 갈등이 심화되고, 대내적으로 사회적 양극화가 심화되고 성장동력이 고갈된 상황에서 국가발전을 지속적으로 선도해야 할 한국행정은 오히려 방향키 없이 '시가전적 행정'의 모습을 보이고 있기 때문이다(cf. Yates, 1977). 이렇듯 정체성의 위기에 처하여 국가발전을 선도하지 못하고 있는 한국행정을 감안할 때, 지금까지 성공적으로 한국정부를 견인해 온 발전행정 패러다임을 시대 상황에 맞게 재성찰하고 재정립하려는 노력이 필요하다. 이같은 요청은 특히 현재 한국이 과도한 정치화로 인하여 국가발전을 위한 행정의 전문적 기여가 제약받으면서 행정국가화의 우려보다는 정치국가화의 우려가 훨씬 심해졌기 때문에 더욱 중요해졌다(cf. 정정길 외, 2017: 476). 이같은 인식 하에, 본 연구는 변화한 시대적 상황에 맞추어 지속적 국가발전을 선도할 수 있는 행정패러다임으로서 신발전거버넌스를 제시한 것이다.

신발전거버넌스를 제안함에 있어 몇 가지 관련 논의를 결론으로 첨가한다. 첫째, 이론적 측면에서 정부의 중심성을 방기하지 않는 선에서 발전행정 패러다임에 대한 논의가 진전되어야 한다는 것이다.[11] 원래 발전행정의 요체는 발전에 대한 정부의 기여를 기반으로 하는 것이므로 이에서 과도하게 이탈하는 입장은 사실상 발전행정 패러다임이라 하기 어렵다. 그렇다고 해서 정부의 독점적 역할을 고수하자는 것은 아니다. 오히려 시민사회와 시장의 확산을 반영하는 거버넌스적 입장으로 전환되어야 함을 제시하였다. 그러면서도 어디까지나 정부중심성에 기반한 거버넌스가 필요하다는 것이다.

둘째, 적용 범위에 관한 논의이다. 신발전거버넌스는 한국의 현재 상황에 적합한 행정패러다임이 될 것으로도 기대된다. 앞에서 언급한 바와 같이 현재 한국은 과거 6~70년대에 비하여 비약적으로 경제성장이 이루어졌고, 시민사회와 시장의 역량과 역할 역시

11) 특히 한국과 같이 국가사회에서 정부가 차지하는 중심성이 큰 국가의 경우가 그러하다.

크게 강화되었음에도 불구하고, 여전히 국가의 역할비중이 큰 상황이다. 이 같은 상황은 경제가 취약하고 시장과 시민사회가 취약했던 과거 한국과도 다르고, 정부의 비중이 상대적으로 약한 대신 민간역량이 강한 서구 개발국과도 다르다. 이같은 상황에서 획일적으로 정부의 역할을 확대 또는 축소하거나 민간의 역할을 강화 또는 축소하는 것이 유효한 대안이 되기 어렵다. 즉, 현 상황에서 60년대의 발전행정이나, 시장주의 기반의 NDA1이나, 정부주도의 NDA2 공히 그 적실성에 있어서 한계가 있게 된다. 생각컨대, 현재 한국적 상황에서는 정부의 적극적 역할을 수용하면서도 시장과 시민사회와의 교호를 융통성있게 포함하는 신발전거버넌스가 유효하고 적용성이 높은 행정패러다임으로 자리매김할 수 있을 것으로 기대된다. 물론 신발전거버넌스가 한국적 상황에만 적용가능한 것은 아니다. 신발전거버넌스 패러다임은 기본적으로 국가발전을 위한 노력으로서 정부의 역할을 중시하는 국가들에 보편적으로 적용 가능하다고 판단된다. 물론 각 국가는 정부, 시장, 시민사회의 상대적 역량에 따라 거버넌스의 중심성 또는 참여자 관계를 탄력적으로 조율할 수 있을 것이다.

셋째, 행정패러다임에 대한 영향논의이다. 신발전행정이나 신발전거버넌스를 막론하고 발전행정이 소멸되지 않고 명맥을 잇고 있는 것은 발전행정의 존속 측면에서만 아니라, 전반적 행정의 진전을 위하여 의미가 크다. 과정중심의 행정패러다임 경향을 목표지향의 패러다임으로 보완하는 의미가 있기 때문이다. 지금까지 일반적인 행정패러다임은 다분히 목표보다는 과정중심의 패러다임으로 진화되어 왔다. 즉, 일반적으로 행정패러다임은 인적, 물적, 정보 자원의 관리를 어떻게 하는 것이 효율적인가하는 문제에 관심의 초점을 맞추었다. 전통적 계층제 모형, 신공공관리론, 뉴거버넌스론, 신공공서비스론, 네트워크론 등을 막론하고(Pierre & Peters, 2000; Bevir, 2012; Denhardt & Denhardt, 2011) 대개의 행정패러다임은 행정과정의 관리에 집중한 것이다(이승종, 2016). 그러나 원래 행정은 그 자체가 목적이 아니라 수단이라는 점에서 이같은 과정기반 패러다임은 늘 보완이 필요한 접근이었다. 과정의 발전은 당연히 목표와 연계된 발전이어야 했음에도 불구하고, 많은 경우 행정패러다임에 대한 논의는 목표와의 연관성에 대한 고려가 미흡한 상태로 과정에 집중하여 진행되어 왔다. 이같은 경향과 관련, 명시적으로 발전을 지향하는 목표패러다임으로서의 발전행정 패러다임의 진화와 발전은 이같은 궤를 수정하는 것으로서 의미가 크다. 행정패러다임 전반에 걸쳐 과정과 목표에 대한 균형적 고려의 계기가 될 수 있을 것이기 때문이다.

끝으로, 현재 상황에 대한 논의이다. 불행히도 2020년도 초부터 전 세계로 확산된 COV19 팬데믹 사태는 발전행정을 새롭게 되돌아보게 하는 또 다른 계기가 되었다. 동

팬데믹(pandemic)은 건강에 대한 직접적 위협을 넘어 경제, 비경제 부문을 막론하고 사회전반에 걸쳐 총체적 위기요인이 되었고, 이에 대한 대응과정에서 각 국가는 방역의료, 산업 및 소비 금융지원, 의약품 지원, 시민의 이동 및 집회규제 등 광범한 사회분야에 걸쳐 전례없이 적극적 역할을 수행하고 있다. 과거 세계는 신자유주의 내지는 시장주의의 확산으로 국가역할의 확대에 대하여 비판적 분위기가 팽배했었고, 최근까지 기세가 위축되기는 했으나 국가역할에 대한 회의적 분위기는 여전히 지속되어 왔다. 그러나 코로나 팬데믹 사태 이후 강화된 국가적 개입에 대한 시민적 수용도가 높아졌을 뿐 아니라 오히려 국가의 적극적 개입을 요구하는 상황마저 나타나고 있다. 이 같은 변화는 팬데믹 현상에 대한 우려가 쉽게 종식되지 않고 오히려 재확산 또는 새로운 전염병의 출현이 우려되는 상황에서 상당 기간 지속될 것으로 예측된다. 과거 80년대 국가론의 재흥을 선도하던 Skocpol(1985)의 표현을 빌면 예기치 않던 "국가의 재현(Bringing the state back in)" 상황이 나타나고 있는 것이다. 이는 곧 발전행정 패러다임의 요체인 정부의 중심성이 시장에 우선하여 새롭게 부각되고 있는 것에 다름 아니며, 이는 발전행정의 재흥에 새로운 지지요인이 될 것이다.

동시에 팬데믹 확산은 종래 경제 위주의 발전관을 수정해야 할 필요성에 대해서도 지지요인이 되고 있다. 선후진국을 막론하고 팬데믹이 확산되면서 경제만이 아니라 좋은 삶(good life)이 중요하다는 인식이 강화됨에 따라 경제위주의 발전목표를 행복지향의 발전목표로 수정할 수 있는 긍정적 토양이 형성되고 있기 때문이다. 물론 팬데믹 확산은 좋은 삶에 대한 위협만이 아니라 고용, 산업, 소비 등 경제 전반에도 중대한 위협요인으로 작용하기 때문에 좋은 삶에 대한 관심증대요인이기만 한 것은 아니며, 경제요인에 대한 감수성 증대요인이기도 하다.[12] 그러므로 팬데믹 시대에는 경제관심과 좋은 삶(행복, 웰빙)에 대한 관심이 동시에 강화되는 이슈의 이중화 현상이 두드러질 것으로 전망된다. 주목할 것은 팬데믹 확산 이전과 비교하였을 때 좋은 삶에 대한 감수성 증대는 경제요인에 대한 감수성 증대만큼 또는 그 이상일 것이라는 점이며, 이는 행복 또는 웰빙을 목표로 하는 발전행정의 진화를 지지하는 요인으로 작동할 것이다.

요컨대, COV19 사태는 확산범위가 전 세계적이고, 충격의 강도가 큰 만큼 정부 중심성의 증대 그리고 국가발전 목표의 전환요청을 새롭게 부각시키는 계기가 되고 있다.

---

12) 단, 경제문제의 성격이 변화하고 있다. 팬데믹에 따른 사회적 충격이 사회에 전방위적으로 확산되면서 성장에 대한 희망을 기대하기 어려운 상황에서 경제관심의 초점은 경제성장보다는 경제불안으로부터의 회복 내지는 경제안정에 대한 관심으로 모아지고 있다. 예컨대, 소득증대보다는 고용안정을 중시하게 되는 것이다. Herzberg 등(1959)의 표현을 빌면, 경제문제는 과거와는 달리 동기요인보다는 위생요인으로서의 중요성이 커질 것으로 판단된다.

과거 80년대 후반 시장주의의 등장으로 발전행정의 존재가 위협받았다면, 이제 뜻하지 않은 팬데믹의 확산으로 국가주의, 그리고 행복주의가 새롭게 조명되면서 발전행정의 새로운 성숙의 계기가 열리고 있다고 할 수 있다. 물론 그렇다고 해서 새로운 시대의 발전행정이 경제와 민간 역량이 취약하던 과거 개도국 상황에서의 발전행정과 같을 수는 없을 것이며, 발전된 현 상황에 맞게 새롭게 정립되어야 할 것이다. 그 방향은 바로 신발전행정을 넘어 신발전거버넌스로의 지향이다.

## 참고문헌


강신택. (2005).「한국행정학의 논리」. 박영사.

김선엽·임영제·이상엽. (2007). 신발전행정을 위한 시민참여의 새로운 접근방법.「한국비교정부학보」, 11(2): 121-142.

김영종. (1989).「발전행정론」. 법문사.

김영종. (2007).「신발전 행정이론」. 숭실대학교출판부.

김태룡. (2014).「행정이론」. 3정판. 대영문화사.

박동서. (1989).「한국행정론」. 법문사.

박홍윤. (2008). 지방자치단체의 전략적 비전에 대한 내용분석.「지방행정연구」, 22(3): 31-67.

양재진. (2009). "발전국가론 다시보기." 박종민, 정무권 편저,「한국행정연구: 도전과 과제」, 박영사: 63-84.

오석홍. (1988) 발전행정과 행정체제.「행정논총」, 26(1): 77-112.

이도형. (2002). 발전행정론의 재구성을 위한 시론.「한국행정학보」, 36(4): 43-63.

이도형·김정렬. (2019).「비교발전행정론」. 4판. 박영사.

이송호. (2000). 비교 및 발전행정 분야 교과서분석과 향후 과제.「한국행정학보」, 34(4): 365-374.

이승종. (2016). 서문: 과정패러다임에서 목표패러다임으로.「한국행정학보」, 50(4): 1-10.

이연경, 이승종. (2017). 사회계층이 행복에 미치는 영향에 관한 연구: 객관적 계층과 주관적 계층 의식을 중심으로.「행정논총」, 55(1): 1-39.

정승건. (2000). 발전주의와 신자유주의를 넘어서: 한국행정개혁이론의 모색.「한국행정학보」, 34(2): 39-59.

정용덕. (2001).「현대국가의 행정학」. 법문사.

정정길. (2017).「새로운 패러다임 행정학」. 대명출판사.

최항순. (2006).「발전행정론」. 신원문화사.

한영환. (1998). 자유화 시대의 발전행정을 위한 새 파라다임의 모색.「한국공공관리학보」, 12(0):

193-216.
한영환. (2000). 「발전행정론」. 아세아문화사.

Anderson, R. (2017). "Community Functioning That Fosters Sustainable Social Well-Being." in R. Phillips and C. Wond eds. Handbook of Community Well-Being Research. Springer. 3-10. Cite as

Anonymous. (2018). "Happiness and sustainable development: How the sustainable development Goals could promote happier communities, cities, and countries." International Juounal of Community Wellbeing, 2, forthcoming.

Ban, C. (2013). Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy?. Review of International Political Economy, 20(2): 298-331.

Bevir, M. (2012). Governance: A very short introduction. OUP Oxford.

Bresser-Pereira, L. C. (2016). Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism. Brazilian Journal of Political Economy, 36(2): 237-265.

Conyers, D. (1983). Decentralization: the latest fashion in development administration?. Public Administration and Development, 3(2): 97-109.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). The new public service: Serving, not steering. ME Sharpe.

Esman, M. J. (1988). The maturing of development administration. Public Administration and Development, 8(2): 125-134.

Gant. (1979). Development Administration. 이은재 역, 1988, 발전행정, 대영문화사.

Gulrajani, N. (2010). New vistas for development management: examining radical-reformist possibilities and potential. Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice, 30(2): 136-148.

Hague, Shamsul M. (2010). Rethinking development administration and remembering Fred W. Riggs. International Review of Administrative Sciences, 76(4): 767-773.

Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B. B. (1959). The Motivation to Work, John Wiley & Sons. Inc., New York

Khator, R. (1998). The new paradigm: from development administration to sustainable development administration. International Journal of Public Administration, 21(12): 1777-1801.

Lee, Seung Jong (forthcoming). Public Happiness. Springer.

McCourt, W., & Gulrajani, N. (2010). The future of development management: Introduction to the special issue. Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice, 30(2): 81-90.

Mitchell-Weaver, C. (1998). Development Administration. International Encyclopedia of Public Policy and Administration, 2(0): 670-675.

Mohapatra, Bishnu Prasad (2014) The New Development Administration in India-Issues and Challenges. https://www.academia.edu/11326651.

Nisbet, R. A. (2009). History of the Idea of Progress. Transaction publishers.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Governance, politics and the state. Red Globe Press.

Riggs, F. W. (1964). Administration in developing countries: The theory of prismatic society. Houghton Mifflin.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategied of analysis in current research. in Skocpol, T., Evans, P., & Rueschemeyer, D. (1985). Bringing the state back in. New York: Cambridge. ch1: 3-43.

Trubek, D. M. (2008). Developmental states and the legal order: towards a new political economy of development and law. Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper, (1075).

Weidner, E. (1965). Midwest Journal of Political Science, 9(4), 415-418.

Werlin, H. (1992). Linking decentralization and centralization: A critique of the new development administration. Public Administration and Development, 12(3): 223-235.

Yates, D. (1977). The ungovernable city: The politics of urban problems and policy making (p. 8). Cambridge, MA: Mit Press.

# ABSTRACT

## New Development Governance, Beyond New Development Administration

Seung Jong Lee

Public administration in Korea still occupies a significant portion of the resources and functions for national development although the capacity of the private sector has been greatly strengthened. The problem is that current Korean administration is limited in contributing to the continued national development by exhibiting administration with the confusion of a street fight, without a rudder due to the lack of an appropriate administrative paradigm. In this regard, this paper proposes to contribute to the sustained development of the nation by re-establishing development administration, which was forgotten in the past in the process of the leap forward from a developing country to a developed country, as new development governance in accordance with the situation of the new period. New development governance is presented here with several features. First, it does not exclusively target economic growth as a development goal like traditional development administration, but emphasizes overall development or achievement of happiness. Second, while maintaining the centrality of the government, it takes a flexible position regarding active citizen participation and market autonomy. Third, it is a paradigm universally applicable not only to developing countries but also to countries that value an active government role. Fourth, it is a paradigm that integrates the traditional developmental administration and the new development administration that emerged in the '90s.

【Keywords: development administration, governance, national development, national happiness】