

# 신 발전국가의 민주주의 행정이론\*

유현종\*\*

〈目 次〉

I. 발전국가에 대한 비판적 성찰	III. 신 발전행정 패러다임과 한국 행정의 민주화
II. 신 발전국가, 자유민주주의의 그리고 민주행정이론	IV. 결 론

〈요 약〉

과거의 발전국가는 경제발전의 목표를 달성하였지만 자유의 억압과 권한 남용, 행정 내부 과정이 권위주의적인 통제와 조정에 의하여 움직인다는 점에서 민주적 가치와 상충되는 측면이 있었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 발전국가와 민주주의 및 법치주의의 관계를 규명할 필요가 있는데, 자유민주주의 하에서 민주주의 행정이론은 국가별로 역사적 맥락에 따라 차이가 있다. 미국의 행정국가는 행정의 사회적 역할이 증가함에 따라 행정의 정책결정권을 인정하는 대신에 헌법과 자유민주주의의 가치에 충실한 분권과 참여, 기능적 권위, 유연한 조직 등의 민주적 행정이론을 개발하고 행정부 이외의 의회와 사법부의 견제와 균형의 권한을 활용함으로써 행정권을 헌법에 충실하게 맞추려고 하였지만 프랑스와 독일에서는 기존에 역사적으로 형성된 유기적인 행정 관료제와 정치의 관계를 헌법에 명문화함으로써 민주주의와 행정의 관계를 안정적으로 설계하였다. 신 발전행정 패러다임은 발전국가의 핵심적 요소로 국가에 의한 합리적 목표설정, 효과적인 집행, 민간영역에 대하여 선별적 개입 역량은 유지하면서도 자유민주주의의 헌법 가치에 부합하도록 대통령에게 집중된 권력의 분산과 행정의 전문성에 대한 헌법적 보장, 민간이 제기한 사회문제에 대하여 국가가 포용하는 민주화된 사회기획, 이해관계자를 적극적으로 참여시키는 포용적 정책과정, 기능적 권위의 존중과 유연하고 창의적인 내부조직의 운영, 행정인의 공익정신과 직무윤리의 확보를 통하여 구현될 수 있다.

【주제어: 발전국가, 발전행정, 민주행정이론, 행정 민주화】

\* 필자의 논문 초안에 유익한 심사평을 제공해 주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

\*\* 보건복지부 공무원(active90@nate.com)

논문접수일(2020.7.16), 수정일(2020.8.30), 게재확정일(2020.9.7)

## I. 발전국가에 대한 비판적 성찰

한국은 1960-80년대 행정부 주도의 국가기획과 시장에 대한 선별적 개입을 통하여 압축적인 경제성장을 이룩하였고, 서구 학자들에 의하여 발전국가(development state)라고 불리며 연구되었다(Johnson, 1982; Amsden, 1989; White and Wade, 1988; Öniş, 1991; Caldentey, 2008).<sup>1)</sup> 그러나 발전국가론에 앞서 이미 1950-60년대에 미국의 원조 프로그램을 통하여 저개발국을 어떻게 근대화할 것인지에 관한 적실성의 차원에서 발전행정의 연구가 이루어졌으나(Riggs, 1965) 1970년대 이후에는 발전행정에 대하여 서구의 편견이라는 비판과 함께 연구에 대한 지원도 축소되었고, 개발도상국의 경제발전 등 상황이 변화함에 따라 발전행정이라는 특정한 분야보다는 일반 행정학의 연구로 전환되었다(오석홍, 1988: 78, 83). 발전(development)의 의미는 목표의식, 선호성 등 가치 판단적인 것으로 보는 견해(Katz, 1964), 공무원의 문제해결 능력의 향상, 행정구조의 분화, 예산편성 기준의 합리화와 같은 공동체의 능력 향상(Heady, 1966; Riggs, 1963; 1976), 체제의 환경변화에 대한 대응능력의 향상(Eisenstadt, 1964; 이한빈, 1968) 등과 같이 기술적이고 가치중립적으로 보는 견해, 경제발전 및 산업화만이 아니라 보다 체제적, 종합적인 것으로 보는 견해(LaPlombara, 1963) 등으로 제시될 수 있고, 국내에서는 “현재보다 질적으로 향상된 상태를 사회의 여러 면에서 이룩하는 것”(박동서, 1997:190)이라고 정의하거나 발전행정에 대하여 “발전도상국에서 행정체제가 국가발전을 선도·관리하고, 그러한 일을 하기 위해 행정체제 스스로의 발전도 추구하는 활동”(오석홍, 1988:79) 등으로 정의되고 있으나 이를 종합하면 발전은 단순히 기술적인 것이라기보다는 가치를 포함하는 체제적이고 전체적인 것으로서 현재보다 질적으로 향상된 상태를 이루어내는 것으로 볼 수 있다.

1960년대에 미국에서 시도된 비교행정과 원조프로그램에 따라 한국에서도 발전행정의 개념과 관료제의 역할에 대한 연구가 이루어졌다(박동서, 1965; 1968; 1972; 서원우, 1967; 김운태, 1975). 서구와 다른 맥락에서 다소 불균형적이라도 행정의 적극적인 역할을 통하여 발전적 관료제에 의한 국가목표 설정과 행정의 효과성을 통해 경제발전을 우

1) 발전국가는 주된 목적이 경제발전에 있고, 사회적 형평이나 복지나 같은 목표의 갈등이 국가에 의하여 회피될 수 있으며, 관료제의 기획합리성에 의하여 목표를 달성하는 국가(Johnson, 1982; Öniş, 1991), 경쟁적인 국제환경 속에서 국내 및 국제적 시장의 세력들을 길들이고 이를 국민경제의 이익을 위하여 활용하는 전략적 역할을 수행하는 국가(White and Wade, 1988:1)로 정의되며, 국가가 경제에 개입하지만 공적 소유보다는 간접적인 인센티브의 방식을 활용하고, 국가 개입의 범위와 방법은 상황에 따라 가변적이며, 관료제가 합리적 국가기획을 수립하고, 국가개입에 대하여 민간의 참여와 대응을 요구하는 특성을 지니고 있다(Caldentey, 2008:30-1).

선 이루고, 분배를 이루어야 하며, 중요한 것은 국가발전 목표에 일치된 정책의 결정이며 너무 지나친 법령에의 고집, 능률화의 집착은 고차적인 합목적성과 목적달성에 저해될 수 있다고 보는 입장도 있었고(박동서, 1967:54-5; 57),<sup>2)</sup> 발전국가에서 관료제의 적극적인 역할이 중요하지만 민주적인 통제 하에서 행정발전과 정치발전이 병행되어야 한다는 입장도 있었다(서원우, 1967). 한편 발전행정의 정치사관은 한민족의 역사적 경험에서 일제 식민지배와 남북분단의 부정적 상처를 치유하는 것으로 한민족의 역사 속에서 내재해 온 민족적 화(합)의 원리, 근본주의와 대동주의, 공화의 정신, 자주와 진보의 정신을 실현하는 것이라는 주장도 있다(김운태, 1975).

발전행정의 기본가정은 엘리트지향적이고 국가주의이며, 성장지향적이며 산업화를 실현하는 정치행정이론으로 활용되었으나 방법의 편파성과 서구적 편견의 개입, 권력집중과 독재의 조장, 행정 간여의 팽창과 관료의 탈선, 인간의 자유의 억압 등 반발전의 부작용을 초래하였다(오석홍, 1988:84-90). 한국의 경우에도 1960-70년대 발전행정은 목표 지향적이고, 쇄신성과 중립적인 기획합리성을 활용하여 산업화와 경제발전이라는 목표 달성에 기여한 측면이 있다. 그러나 1970년대 이후에는 독재정부 하에서 도구로서의 역할에 머물렀으며, 행정이 정치보다 우위에서 사회에 대하여 우월한 권한을 행사하였다. 특히 발전행정이라는 것이 서구 중심의 자본주의체제를 축으로 이루어져 왔고, 미소 냉전 하에서 미국의 원조를 받는 대신에 미국적 이데올로기를 수출하여 저개발국을 종속적인 위치에 두기 위한 것이라는 비판이 제기되기도 하였다(김광웅, 1986). 이처럼 발전국가로서 한국은 1980년대 경제성장을 기반으로 민주주의의 점진적 발전을 위한 과정에 있었고, 1987년 대통령 직선제를 통한 민주적 헌법이 부활되어 주기적인 선거에 의하여 정치권력이 교체되는 형식적 민주주의가 달성되었으며, 민주화, 세계화, 지방화라는 환경의 변화에 따라 1997년 외환위기를 겪게 되면서 발전국가에 대한 본격적인 개혁이 이루어지게 되었다.

그 결과 발전국가에 대안으로서 합리적 이익을 추구하는 개인 간의 경쟁을 통하여 효율성을 추구하는 신공공관리론(New Public Management: NPM)에 입각한 개혁이 진행되었다. 이후 발전국가에 대한 연구는 발전국가의 속성이 어떻게 변화되었는지 여부와 기존의 발전국가를 어떻게 개혁할 것인지에 초점이 맞추어졌다(정용덕외, 2014: 209-212). 대부분의 학자들은 신자유주의적 개혁에도 불구하고 발전국가의 제도적 지속성이 유지되고 있다는 입장이다(Jung, 2000; 김일영, 2001; 양재진, 2005; 강광하외,

2) 그러나 1970년대 발전행정이 행정부로의 권력 집중과 장기집권을 위한 독재정치로 국민의 자유와 권리를 억압하게 되자 1980년대에는 정치발전과 행정민주화를 강조하게 된다(박동서, 1998:2-4; 김현구, 2008).

2008). 그러나 발전국가를 어떻게 변화시킬 것인지에 대해서는 발전국가의 장점을 살려서 지속적인 국가발전을 이루어야 한다는 입장(Chang, 1999)이 있는 반면에, 신자유주의적 환경 속에서 발전국가는 한계가 있으며, 국가의 역할을 시장경제를 보완하는 제도형성과 규제에 초점을 맞추어야 한다는 입장이 있고(최병선, 2001; 이연호외, 2002), 질서자유주의에 의한 규제국가, 사회협약주의에 근거한 경쟁력 조합주의 모형, 국가주도의 신발전국가론이 상호 혼재되면서 시너지 효과를 낼 수 있는 융합적 발전모형을 제시하는 입장도 있다(양재진, 2005: 13-4). 그러나 발전국가에 대한 신자유주의적 개혁은 예상하지 못한 여러 가지 문제점을 초래하였다. 1997년 IMF 외환위기 이후 발전국가에 대한 신자유주의적 개혁에 대하여 “영미와 한국은 맥락이 다르므로 시장중심적인 행정개혁을 무조건적으로 추진하기 보다는 행정의 민주화와 정치발전을 선행하여야 한다.”는 비판도 있었지만(박동서, 1998: 5) 한국은 민주화와 복지국가를 충분히 시행하지 않은 채로 신자유주의적 행정개혁을 본격적으로 도입하였으며 그 결과 관료제적 기회주의, 형식적 성과에 집착, 공익정신의 후퇴, 법치주의 및 직업공무원제와의 충돌 등 다양한 문제점이 제기되었다(홍준형, 1999; 안병영·정무권, 2007; 임도빈, 2007).

발전국가는 국가에 의한 목표설정, 사회에 대한 전략적 개입, 국가 자율성과 권한의 집중을 활용하여 재원을 효과적으로 배분하고 국가 전체의 목표를 달성할 수 있다는 장점이 있지만(Leftwich, 2000) 그러한 국가주의적 경제 전략을 통해 권위주의적인 하향식 관료제가 시민들에게 막대한 권한을 휘두르는 결과를 초래할 수 있다는 비판도 있다(Held, 1989). 문제는 발전국가의 기획 합리성과 합리적인 국가능력은 유지하면서도 어떻게 국가의 자율성이 시민들의 자유와 권리를 해치지 않고 공익을 증진하기 위하여 사용될 수 있도록 하는가에 있다. 이와 관련하여 UN에서는 2000년 새천년 정상회의의 결과를 바탕으로 새천년 발전의 목표(the Millennium Development Goal)로서 빈곤과 기아의 퇴치, 보편적인 초등교육, 양성평등, 아동사망률의 감소, 모성 건강, HIV/AIDS, 말라리아(malaria) 등의 질병 퇴치, 지속가능한 환경, 발전을 위한 지구적 파트너십 형성 등의 목표를 제시한 바 있고(United Nations, 2005),<sup>3)</sup> 라틴아메리카의 국가에서 수입대체형 경제개발 또는 신자유주의적인 개혁이 실패하였다고 분석하면서 이 지역의 발전국가가 효과적일 수 있는 조건으로 약탈적인 방법으로 국가자율성을 활용하지 않도록 국가가 사회내에 고정되어야 하고, 국가가 지원하는 사회적 공급의 확대는 생산성의 향상과 국제경쟁의 강화를 수반하여야 하며, 국가에 의한 혼합경제 정책은 자본가의 이익을 무시하지 않아야 한다고 하면서 이러한 국가의 능력을 개발하고, 재원을 마련하는 것을 새로운 발

3) <https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2005progresschart.pdf> 검색일 2020. 8. 22.

전국가의 중요한 과제로 제시한다(Moudud and Botchway, 2008: 13-18). 한편 발전행정에서 제도의 중요성을 강조하는 입장으로서 1960년대 발전행정에서는 서구의 자유주의적인 법과 제도가 근대적이라는 전제 하에 저발전 국가에 이를 그대로 수출하려고 하였지만 실패하였고, 새로운 발전국가에서는 경제뿐만 아니라 사회적 및 정치적 영역과 법의 지배(rule of law)를 포함하게 되며, 발전을 위한 법률은 실험과 혁신을 촉진하여야 하고, 법 제도 자체가 발전의 일부라는 점을 제시한다(Trubek, 2016: 318-320).<sup>4)</sup> 결국 새로운 발전국가에 대한 논의는 발전국가의 단점에도 불구하고 이를 전면적으로 폐기하기 보다는 발전국가의 장점을 활용하여 경제적 영역뿐만 아니라 환경 등의 영역에서 국가 능력을 활용하여 지속가능한 발전을 이루기 위한 것으로 볼 수 있다(Dent, 2018).

이러한 발전국가를 재조명하기 위한 이론적 논의에도 불구하고 새로운 발전국가가 무엇인지에 대하여 분명하게 정의하기는 어렵다. 라틴 아메리카에서 새로운 발전국가의 논의는 동아시아와 구별되는 새로운 지정학적 맥락에서 발전을 의미하는 것으로 보이고, UN 등에서의 발전의 목표는 저개발국의 삶의 질 개선에 초점을 둔 것으로서 한국에 적용하기에는 맥락이 다르다. 결국 신 발전국가에서 무엇이 새로운 것인지에 대한 정의는 해당 국가가 처한 맥락에 의하여 영향을 받으며, 환경과 연계된 새로운 목표와 관련된다고 볼 수 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 발전(development)의 의미를 체제적, 종합적인 것으로서 사회의 여러 분야에서 현재보다 질적으로 향상된 상태를 이룩하는 것으로 본다면 새로운 발전행정은 한국 사회가 처해 있는 현실에 대한 정확한 진단을 바탕으로 보다 바람직한 상태를 구현하는 지속적인 과정으로 보아야 한다. 서구의 사회발전의 이론들을 참고하면 국가형성-국민형성-참여-배분 등의 4단계로 발전하여 왔다는 입장도 있고(Almond and Powell, 1966), 국가의 형성과정을 침투(penetration), 통합(integration), 참여(participation), 정체성(identity), 정당성(legitimacy), 배분(distribution)의 6가지 단계로 구분하는 입장도 있다(Rokkan, 1970: 61-2; Raadschelders, 2000: 80-2). 한국 사회의 발전 단계로서 국가형성-국민형성-경제발전-참여-배분의 5단계의 발전이론을 제시하는 견해도 있다(박동서외, 1980: 16-7). 이에 따르면 한국 사회는 경제발전의 단계를 넘어 민주화를 통한 참여와 배분의 단계에 접어들었으며, 지속가능한 경제적 기반 위에서 민주적인 참여를 통해 복지, 노동, 인권, 문화, 환경 등의 영역에서 사회적 가치의 배분을

4) 국내에서도 새로운 발전국가에 대한 논의로서 민주화 이후 발전국가가 민주적 국가발전의 차원으로 재구성되지 못한 문제점을 지적하면서 영미 경쟁국가, 유럽 대륙 국가, 남미 국가 사례의 장점을 각각 벤치마킹하여 사회 구성주의적으로 통합하여 적용하자는 입장도 있고(김정렬, 2013), 발전국가에 대한 대안으로서 신자유주의적 개혁이 진행되어 발전주의와 신자유주의의 혼재성이 존재하지만 그것은 금융, 산업, 사회 등 정책의 영역에 따라 다르게 나타난다는 주장도 있다(박상영, 2015).

효과적으로 달성해야 할 새로운 목표를 지니고 있다.

그러나 이러한 새로운 과제들을 기존의 경제발전 단계에서 적용된 수직적이고 권위적인 발전국가의 국정운영 방식으로 수행하게 되면 개인의 자유와 권리를 침해할 뿐만 아니라 목표달성도 어려울 수 있다. 새로운 발전국가는 기존의 경제개발 단계의 발전국가의 장점은 유지하면서도 법치주의에 의하여 시민의 자유와 권리를 존중하고, 시민의 자발적 참여와 분권을 통하여 민주주의적 가치를 실현하는 새로운 국정운영 방식이 요구되는 것이다. 이러한 의미에서 기존의 발전국가와는 구별되기 때문에 신 발전국가(the New Development State)라는 용어를 사용하게 된 것이다. 신 발전국가는 발전의 목표와 과제뿐만 아니라 국정운영 방식의 새로운 변화를 요구하며, 발전국가의 장점인 국가의 기획합리성, 시민사회에 대한 선별적 및 전략적 개입, 재원의 효율적 배분 등은 유지하면서도 민주적 참여와 시민의 자유와 창의성을 존중하면서 사회의 여러 분야에서 현재보다 질적으로 향상된 상태를 이룩하는 국가로 볼 수 있을 것이다. 발전국가의 목표지향성과 합리성, 효율성 등의 장점을 유지하면서도 자유민주주의적 헌법가치에 어떻게 부합하게 할 것인지에 관한 문제에 대하여 기존의 연구는 부족한 상황이다. 이 연구에서는 발전국가 하에서 민주행정이론의 가능성을 탐색하고 한국적 맥락에서 발전국가의 민주행정이론을 구체적으로 적용해보고자 하며, 발전국가와 민주주의 및 법치주의의 관계를 규명하고자 한 점에서 이론적 의의가 있다.

## II. 신 발전국가, 자유민주주의 그리고 민주행정이론

### 1. 신 발전국가에서 민주행정이론의 필요성

경제발전이라는 일차적 목표를 달성한 발전국가가 지속적으로 노동, 복지, 인권, 환경 등 사회의 모든 분야에서 질적인 향상을 이루기 위해서는 새로운 과업에 부합하는 행정이론과 체계가 필요하다. 관치주의 경제와 권위주의 정권의 도구로서의 역할 수행 등 발전국가의 문제점을 개선하기 위하여 시도된 신자유주의 개혁은 기존의 발전국가의 수직적 통제와 유사한 속성을 지니고 있어서 쉽게 수용될 수 있었다. 발전국가는 국가에 의한 발전목표의 제시와 이를 효과적으로 달성하기 위한 국가의 전략적 개입과 조정을 특징으로 하는데(Johnson, 1982; White and Wade, 1988; Öniş, 1991; Caldentey, 2008), 이는 신자유주의적 국가에서 중앙집권화를 바탕으로 하여 개별 기관의 경쟁과

하향식 성과평가의 체제와 유사하기 때문이다. 따라서 발전국가에 대한 신자유주의적인 개혁은 관료제를 보다 더 수직적 계층제 내에서 정치권력의 명령에 복종하는 수단으로서의 성격을 강화시킴으로써 행정의 전문성과 소신, 봉사정신의 감퇴를 초래하게 된 것이다. 한편, 발전국가는 단일한 수직적 계층제 하에서 효율성을 강조한다는 점에서 미국의 윌슨(Woodrow Wilson)이 제시한 행정 체계와도 유사한 점이 있다. 그러나 윌슨의 행정패러다임은 민주적으로 선출된 정치의 우위 하에 정치와 행정의 분리를 가정하지만 (Wilson, 1887) 발전국가에서는 민주적 정당성의 문제는 고려하지 않고 정치 행정 일원론에 의한 목표설정 하에서 효과적인 집행을 강조한다는 점에 차이가 있다.

발전국가는 정치 행정 일원론에 의한 목표설정과 국가의 전략적 개입에 의한 지시와 조정 하에서 경제발전의 목표를 달성한 장점이 있지만 자유의 억압과 권한 남용 등의 문제가 있으며(오석홍, 1988; Moudud and Botchway, 2008: 18), 행정 조직 내부의 과정이 권위주의적인 통제와 조정에 의하여 움직인다는 점에서 민주주의의 가치와 상충되는 측면이 있다. 1987년 민주화 이후에도 이러한 발전국가의 특성은 근본적으로 개선되지 않고 있다. 1990년대 후반 신자유주의적 개혁의 과정을 거쳤지만 이 또한 원자화된 경쟁, 수직적 통제와 평가에 기초하고 있다는 점에서 비민주적인 측면은 여전히 유지되고 있었던 것이다. 따라서 새로운 발전국가 하에서는 기존의 발전국가처럼 가치의 다양성을 무시하고 국가에 의하여 정해진 목표를 효율적으로 집행하는 군대와 같은 수직적 관료제가 아니라 경제성장의 잠재력을 유지하면서도 복지, 인권, 환경 등 새로운 과제에 대하여 국가의 적극적인 역할 하에 개인의 자유와 권리를 보장하는 법치주의를 심화시키고, 분권과 참여를 통하여 국가가 다양한 사회적 가치를 수용하는 민주행정이론이 필요한 것이다. 그러나 이 문제는 해결하기 쉬운 문제가 아니며, 상호 역설적이면서도 상충될 수 있는 가치를 조화시켜야하기 때문이다.

## 2. 민주주의의 개념과 한계

한국의 발전국가에서 민주주의 행정이론을 제기하기에 앞서 민주주의의 의미에 대하여 우선 살펴볼 필요가 있다. 민주주의는 어원상 국민에 의한 통치(rule by the people)를 의미하는 것으로<sup>5)</sup> 국민이 나라의 주인이기 때문에 모든 국가권력은 국민으로부터 나와야 한다는 원리이다. 민주주의의 의미에 대하여 엄격한 구체성을 강조하는 입장은 다

5) 민주주의는 그리스어로 *dēmokratia*이고, *dēmos* ("people")와 *kratos* ("rule")를 결합한 것이며 BC 5세기 고대 그리스 아테네의 정치제도에서 유래한다. <https://www.britannica.com/topic/democracy> (검색일: 2020. 7. 12.)

수결제나 대의제와 같은 민주주의의 제도적 특성을 강조하지만(Sait, 1938) 민주주의의 내용으로서 자유, 평등, 박애와 같은 가치적 요소를 포함해서 실질적으로 정의하는 입장도 있다(Waldo, 1952: 82). 또한 민주주의의 의미에 대해서는 정치체제나 이념에 따라 자유민주주의, 사회민주주의, 인민민주주의 등 다양하게 적용되고 있지만 우리나라는 헌법 전문에 “자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여”라고 천명하고 있고, “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책”을 수립하고 추진할 것을 명시하고 있기 때문에(헌법 제4조) 자유민주주의에 입각하고 있다고 볼 수 있다.

자유민주주의(Liberal Democracy)는 자유주의와 민주주의가 결합된 개념으로 역사적으로 보면 민주주의가 먼저 발달되었고, 18세기에 미국과 프랑스의 시민혁명을 통하여 왕정이 붕괴되고 민주주의가 대두되자 자유주의 사상가들은 민주주의 하에서 다수의 지배를 통한 과격한 개혁조치들로 인하여 개인의 자유를 위협되는 것을 우려하였고, 개인의 생명, 재산을 보호하기 위하여 대의민주주의와 입헌정부를 통한 국가권력의 제한을 강조하였다(J.S. Mill, 1859; Dryzek and Dunleavy, 2009: 18-24).<sup>6)</sup> 그러나 민주주의를 치자와 피치자의 동일성으로 이해하는 입장에서는 민주주의의 전제로서 정치적 일체성을 요구하며, 내부적 동질성(Gleichartigkeit)에 기초한 평등을 추구하게 된다(Camus and Storme, 2012). 동질성에 기초한 평등을 추구하는 민주주의는 개인의 자유보호를 위한 제한된 의회민주주의로는 제대로 작동하기 어려우며, 보다 국민의 직접적 의사에 의하여 지도자를 선출함으로써 정국의 안정을 기할 수 있다고 보았다(Schmitt, 1921). 그러나 치자와 피치자의 동일성에 의하여 선출된 권력이 모든 권력을 행사할 수 있는 것으로 보면 소수자를 탄압할 수 있으며, 결국 독재로 흐를 위험도 있으므로 제한된 입헌정부와 법치주의에 의하여 민주주의가 보안을 이루는 것이 바람직하다.

자유민주주의는 국가의 입법과 집행 권력을 누가 행사해야 하는 지를 결정하는 자유

6) 민주주의는 고대 그리스에서 제한된 시민들에게 추천에 의한 직접적인 참정권을 허용하였고, 로마시대에는 보다 제한된 귀족 중심의 민주정치가 이루어졌으나 로마의 제정시대와 중세를 거치면서 민주주의는 사장되어 있다가 18세기 후반 미국과 프랑스의 혁명을 통하여 민주주의는 다시 부활하였다. 자유민주주의는 주로 앵글로 색슨 국가에서 홉스(Hobbes), 로크(Locke), 벤담(Bentham), 밀(Mill) 부자 등으로 이어지는 이질적 주장들의 논쟁을 통해 형성되었고, 루소(Rousseau)에 의하여 제시되고 마르크스주의로 이어지는 직접 민주주의와는 구별된다(Held, 1989:29). 18세기 자유주의자들은 주권이 국민에게 있기 때문에 대표제는 최소로 하고 국민이 절대적으로 주권을 행사하는 직접 민주주의를 강조하였으나 직접민주주의의 실현과정의 과격성으로 인하여 19세기에 와서는 선거를 통한 대의 민주주의로 전환되었다. 민주주의와 자유주의는 상호 긴장관계에서 시작되었으나 점진적으로 투표권이 확대되어 민주주의가 발전하게 되고, 국민들이 평등하게 선거를 통하여 국가의 업무에 참여하는 민주주의(democracy)와 자신이 동의한 헌법과 대표자에 의하여 제정된 법률에 의하여 자유와 권리를 보호받는 자유주의(liberalism)가 결합하게 되었다.



롭고 평등한 선거가 보장되고, 헌법과 법률에 의하여 시민의 기본적인 권리가 보호되며, 중립적이고 독립적인 사법 시스템에 의하여 집행되어야 하고, 공적인 직위와 정부의 기관의 권한을 특정하고 기관들의 관계를 정하는 헌법이 존재하여야 한다. 이와 관련하여 이상적인 자유민주주의 모델에 대하여 로버트 달(Robert A. Dahl)은 유권자의 효과적인 참여(effective participation), 투표의 평등성(voting equality), 유권자의 계몽된 이해(enlightened understanding), 유권자에 의한 의제통제(control of agenda), 시민권의 보호(protection of civil rights) 등의 5가지 기준을 제시한 바 있다(Dahl, 1998; 유현종, 2013: 12-4). 이에 따르면 첫째, 유권자의 효과적인 참여는 선거나 국민투표, 주민투표 등의 정치적 과정에 자유롭게 실질적으로 참여할 수 있음을 의미하고, 둘째, 투표의 평등성은 1인 1표의 동등한 가치를 말하며, 셋째, 계몽된 이해란 유권자들이 선거나 투표과정에서 유권자들이 합리적 선택을 할 수 있는 충분한 정보와 판단의 기회를 가져야 함을 말하며, 넷째, 유권자에 의한 의제의 통제는 소수의 엘리트에 의하여 선거의제가 설정되는 것이 아니라 유권자이면 누구나 언론의 자유에 따라 공론의 장에서 선거에서 논의될 의제를 주장할 수 있는 기회가 있음을 말하고, 다섯째, 시민권의 보호란 유권자의 정치참여를 위한 기본권으로서 사상과 양심의 자유, 신체의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유와 기본적인 생존권 등이 보장될 수 있어야 함을 의미한다. 이처럼 자유민주주의 국가에서 민주적인 행정은 국민들이 충분한 정보 하에서 자유롭게 평등한 선거를 통하여 대의기관을 선출하고, 주권자로서 국민들이 정치과정에 효과적으로 참여할 수 있는 기본권이 보장되며, 헌법에 따라 국가권력을 행사하는 국가기관의 권한과 관계가 명시되어 있다는 전제 하에서 이루어질 수 있다. 또한 자유민주주의 하에서는 국가와 시민사회의 역할이 상호 존중되어야 하며, 개인이 자유롭게 평등하게 생활하기 위해서 자율성과 독립성의 원칙이 존중되어야 하고, 이는 국가와 시민사회의 이중적 민주화의 과정을 통하여 이루어진다(Held, 1989: 167-8). 국가와 시민사회의 관계에서 어느 한 쪽이 다른 쪽을 대체하거나 압도하는 것이 아니라 국가기관은 입법과 정책을 통해 이해관계의 갈등을 방지하고 시민사회가 불평등하거나 압제적인 세력에 의하여 희생되지 않도록 하고, 시민사회의 행위자들은 스스로의 과업을 관리하고 통제할 수 있는 능력을 지니고 있어야 한다.

### 3. 민주행정이론의 내용과 실현방법

결국 민주주의 하에서 국가행정이 효과적이면서도 효율적으로 집행되기 위해서는 선출된 후에 국민의 의사와 동떨어져 상층부에 권력이 집중되는 해악을 피하면서 강력하

고 효율적인 정부의 장점을 활용할 수 있는 행정체계를 설계할 수 있는 지 여부에 달려 있는 것이다(Lilienthal, 1944). 이것이 국가행정의 효과성과 효율성은 유지하면서도 민주적인 가치가 유지되는 민주행정이론의 핵심적인 과제이다. 민주주의의 의미가 다양한 만큼 무엇이 민주행정이론인지에 대해서도 다양한 의견이 있을 수 있다. 신 발전국가에서 민주행정이론의 필요성이 적어도 수직적이고 억압적인 행정체계의 문제점을 해결하기 위하여 제시된 만큼 위와 비슷한 문제를 해결하기 위하여 제기된 기존의 민주행정이론을 확인하는 것이 필요하다. 반국가적 특성이 강한 미국은 한국과 맥락이 다르지만 수직적인 관료제의 비민주성에 관한 문제의식을 같이 할 수 있는 이론이 왈도(Dwight Waldo)에 의하여 제기된 바가 있다(Waldo, 1952). 미국에서 1930년대 이후 행정의 기능과 역할이 확대되는 행정국가의 시기가 도래됨에 따라 기존의 정치 행정 이분론에 의한 수직적 관료제를 민주주의의 가치에 충실하게 개혁하려는 논쟁을 불러일으켰다.

19세기말에서 20세기 초에 제시된 정치 행정 이분론(politics administration dichotomy)에 기초하여 정치적 영역은 민주적으로 선출되더라도 행정은 선출된 정치인을 정점으로 하여 수직적인 계층제를 구축함으로써 행정의 효율성을 달성하고자 한 윌슨주의 행정 패러다임(Wilsonian public administration paradigm)을 비민주적이라고 비판하고, 행정 내부에서도 가치판단과 정책결정 등의 의사결정이 이루어지고 민주적 참여와 분권에 원칙에 기초한 민주적 행정이론(the theory of democratic public administration)의 필요성을 제기한 것이다. 그러면서 민주행정의 장애요인으로 가치중립적인 정치와 행정의 이분론을 비판하고, 효율성은 가치중립적인 개념이 아니며 민주주의와 반대되는 명제가 아니라고 주장하였다(Waldo, 1952: 97). 또한 민주행정을 위하여 가장 장애가 되는 것은 효율성의 강조에 있는 것이 아니라 인간 조직에 대한 권위주의적(authoritarian) 사고에 있다고 보았다(Waldo, 1952: 98). 효율성이 문제가 아니라 효율성을 실현하는 행정조직의 권위적이고 억압적 특성이 문제되며, 사기업은 소유권의 우월, 공조직은 주권이라는 이름으로 억압적이고 지시적인 통제를 정당화하고 있다고 비판하였다.

결국 공조직이나 사조직이든 민주적 행정은 단순히 제도가 아니라 사람들의 창의적인 정신을 자유롭게 하는 것이 필요하며, 이는 집단정치(group politics)를 통해 달성될 수 있기 때문에 자발적인 참여를 위한 교육을 강조하였고(Follet, 1998), 지시와 명령의 수직적 사슬 대신에 구성원들이 사실과 지식을 공유하면서 지배하지 않는 권력으로서 기능적 권위(authority of function)를 중시하게 된다(Follet, 2013; Waldo, 1952: 96). 민주적 행정에서는 업무수행이 지배와 종속의 관계로만 이루어진 것이 아니라 행정의 어느

단계에서든 정도의 차이는 있지만 결정자(determiners), 행정가(administrators), 이용자(utilizers) 등의 기능을 모두 수행할 수 있는 것으로 보았다(Waldo, 1952: 102-3). 결국 민주행정이론(the theory of democratic public administration)은 공조적이든 사조적이든 분권과 구성원의 참여, 자유로운 창의성을 발현할 수 있는 보다 유연한 조직을 통하여 구현될 수 있다는 것이다.

왈도의 민주행정이론이 행정의 기능이 확대된 행정국가를 전제로 제기된 것이라면 1970년대 이후 보수적인 이론가들은 국가에 대하여 강한 불신을 제기하며 자유주의의 원칙에 따라 월슨주의 행정 패러다임의 권위적이고 억압적인 문제점을 비판하였다(Ostrom, 1974). 오스트롬(Vincent Ostrom)은 미국의 건국 초기의 연방주의자의 논문(Federalists Papers)과 토크빌(Alexis Tocqueville)의 저작, 시장자유주의적인 가치에 충실한 공공선택론이나 신제도주의 경제학 등의 영향을 받아 단일한 중심의 행정, 계층제적 구조, 정치와 행정의 엄격한 분리를 특징으로 하는 월슨(W. Wilson)과 베버(M. Weber)의 행정 패러다임과는 반대로 다양한 의사결정의 중심, 시민적 참여, 분절적이고 중첩적이며 분권화된 권위를 특징으로 하며, 개인의 선택을 중시하는 민주행정 패러다임(democratic public administration paradigm)을 제시하였다(Stillman II, 2010: 23). 그러나 오스트롬의 민주행정 패러다임은 중앙집권적 국가기능의 약화를 전제로 한 것으로서 국가주도의 경제성장과 사회발전을 추구하던 발전국가의 한국 행정과는 반대의 입장에 있는 것이었다. 그럼에도 불구하고 반국가주의적이고 개인의 선택을 강조하는 공공선택론은 발전국가를 비판하는 신자유주의 행정이론으로 1990년대 이후 한국 행정에서 주로 논의되었다.

오스트롬이 우파적 입장에서 월슨주의 정통 행정학을 비판했다면 같은 시기에 좌파적 입장에서 기존의 월슨주의 행정 패러다임이 평등주의와 인간적 가치에 장애가 되기 때문에 참여, 합의 형성, 아이디어의 공유, 상호 신뢰, 인류애에 바탕을 둔 신행정론(New Public Administration)을 제안하였다(Marini, 1971). 신행정론은 기존의 월슨주의 정통 행정이 빈곤, 복지, 인권 등 미국 사회의 문제를 해결하는 방법의 적실성에 대하여 문제를 제기하고 분권화된 집행과 시민참여, 일선 관료제에 대한 재량과 책임성을 강조하게 된다. 그러나 신행정론은 중앙집권적인 국가에 대하여 반대하며, 분권화된 사회에서 관료의 헌신과 책임을 강조한 것이므로 국가의 적극적 역할을 전제로 한 발전행정과는 맥락이 다르다고 할 수 있다.

앞에서 논의한 민주행정이론의 예로서 왈도의 민주행정이론, 공공선택론의 민주행정 패러다임, 신행정학 등은 모두 최고의사결정권자로의 권한 집중과 하향식 통제 체제를 비

판하고 분권과 책임을 강조하는 점에서는 공통되지만 왈도의 이론은 행정국가를 전제로 하고, 정치 행정 일원론의 입장에 있지만 공공선택론은 반국가주의적이고 정치 행정 이분론의 입장이며, 신행정학은 반국가주의적이고 정치 행정 일원론의 입장이라는 점에서 차이가 있다. 그러면 미국 이외의 다른 국가에서는 민주주의 원칙을 존중하면서도 수직적 관료제에서 나타나는 권위주의와 억압적 속성을 어떻게 해결하고 있는지를 확인할 필요가 있다. 유럽에서는 민주주의가 실현되기 전에 국가 관료제가 형성되어 있었고, 민주적으로 선출된 권력과 행정권의 관계를 정립하는 역사적 과정을 통하여 발전되었다. 프랑스 시민혁명의 초기에 인민주권을 전제로 루소와 같은 직접민주주의를 주장하는 정치권력의 과격성을 경험한 이후 자유주의적 입장에서 전체 국민에 대한 주권을 인정하면서도 대표자를 선출하는 대의민주주의가 제시된다. 이러한 대의민주주의 하에서는 국민에 의하여 선출된 정치 집단이 행정에 대하여 일반적인 방침으로서 정치적 지시(direction politique)를 내리고 그 결과에 대하여 국민에게 지는 정치적 책임성과 정치적 지시 하에서 전문성과 능력에 따라 권한이 부여되는 행정적 조치(gestion administrative)의 활동을 구별한다(Chevallier, 2019:150). 즉, 선출된 정치권력에 모든 것이 집중되는 미국의 정치 행정 이분론과 달리 프랑스의 행정은 정치의 영역이 우위에 있으면서도 정치의 영역은 일반적인 것이며, 행정도 전문성에 입각하여 자체적인 의사결정이 가능한 영역을 구분하는 것이다. 베버도 20세기 초 유럽의 행정 관료제와 미국의 행정 관료제에 대하여 이러한 차이점을 언급하고 있으며, 프랑스는 혁명을 통하여 왕에서 국민으로 주인이 바뀌었지만 기계와 같은 관료제는 변하지 않았으며, 행정 관료는 통신기술을 통제하고 내적인 합리적 구조를 형성함으로써 완전히 새로운 권위를 형성하게 되었지만 미국은 정치가 행정을 압도하고 있었으며 선출된 정치인이나 정치적으로 임용된 조직의 장에게 의사결정의 권한이 집중되는 카이사르(Caesar)와 같은 일인 중심의 행정체제로 분석하고 있는 것이다(Weber, 1921:650-678; Gerth and Mills, 1946; Stillman II, 2010:57, 63). 프랑스는 혁명에 의한 민주주의 체제의 전환에도 불구하고 대의민주주의와 자유주의 국가를 전제로 하며 정치의 국민으로부터 선출된 민주적 정당성과 국민에 대한 직접적 책임성이 있고, 행정은 일반적 이익(l'intérêt général)을 위하여 봉사하기 때문에 전문성과 안정성의 차원에서 정치와 구별될 뿐만 아니라 공적 영역이라는 측면에서 민간의 사회적 활동으로부터도 구별되는 이중적 자율성을 지니게 된다(Chevallier, 2019:150-1).

그러면 행정이 이중적 자율성을 지니면서도 어떻게 민주주의에 원칙에 충실하게 되는가? 이는 민주주의의 원칙에 따라 선출된 권력으로서 정치가 우위에 있으면서도 그 권한의 범위를 일반적이고 중요한 정책방향이나 국민의 기본적 권리와 의무와 관련된 헌법

적 문제로 제한하고, 행정이 자율성을 지니는 영역에서 행정 권한의 범위와 한계를 국민의 대표자가 헌법과 법률로 명확하게 정하고 행정 내외부의 사법적 기구에 의하여 국가 권력의 남용을 방지하기 때문이다. 이를 통하여 민주주의에서 다수파가 소수파를 탄압함으로써 민주주의에 의하여 민주주의가 파괴되는 것을 방지할 수 있는 것이다. 따라서 민주주의의 발전을 위해서는 역설적으로 민주주의의 한계를 정하는 것이 필요하다. 예를 들어 프랑스는 헌법 제5장에서 의회와 정부와의 관계(Des Rapports entre le Parlement et le Gouvernement)를 상세하게 규정하고 있으며, 의회의 권한인 법률(loi)에 해당하는 사항(프랑스 헌법 제34조)을 규정하고 그 이외의 사항에 대해서는 규제적 성격(un caractère réglementaire)의 행정입법으로 구분하고 있다(프랑스 헌법 제37조).<sup>7)</sup> 선출된 권력에 의한 입법사항과 행정의 고유한 규제사항을 구별하여 상호의 역할을 존중하게 하였고, 국회의 법률이 행정입법에 관한 사항을 침범하는 경우에는 행정법원인 공세유데타(Conseil d'État)의 의견에 따라 행정법령(décrets)을 통하여 법률도 개정할 수 있다.

또한 행정부 내에 합리적 의사결정과 권한의 남용을 방지하기 위한 자율적이면서도 사전적 통제기구로서 공세유데타(Conseil d'État)를 설립하고, 여기에 근무하는 행정공무원은 철저하게 능력과 경력을 중심으로 임용함으로써 민주적 정당성의 부족을 보완하고 있다. 행정 내부의 관료제를 엘리트 교육을 통하여 충원하여 능력에 따라 국가행정의 중요한 직위에 임명되도록 하고, 국민 전체의 이익에 봉사할 수 있도록 정치의 자의적

---

7) 의회의 소관사항인 법률(La loi)은 공적인 자유를 행사하기 위하여 시민에게 부여되는 시민적 권리와 기본적 보장에 관한 사항, 언론의 자유, 다양성, 독립성, 국가안전을 위하여 개인에게 부과되는 의무에 관한 사항, 국적, 개인의 지위와 능력, 결혼과 재산권, 상속제도, 중요한 범죄와 형벌, 형사절차, 사면, 사법권의 설치와 구성에 관한 사항, 조세의 근거와 세율, 징수방법, 화폐발행 등에 관한 사항을 전속적으로 관장하고, 법률은 의회 및 지방의회, 해외영토의 대표 선출, 공적 법인체의 종류의 설치, 공무원과 군인에 부여되는 기본적 보장, 기업의 국유화와 공기업의 민영화 등에 관한 규칙(les règles)을 정할 수 있으며, 법률은 국가안보의 일반적 조직, 해외영토의 자치정부, 교육, 환경보전, 소유권, 재산권, 시민적 및 상업적 의무, 고용법, 노동조합법, 사회보장 등에 관한 기본적 원칙(les principes fondamentaux)을 정할 수 있고, 재정법(les lois de finances)은 (국가) 조직법(loi organique)의 조건에 따라 국가의 수입과 지출을 결정하고, 사회보장재정법(les lois de financement de la sécurité sociale)은 조직법의 근거에 따라 사회보장의 예상 수입과 지출을 정하고 재정적 균형을 일반적 조건을 정하며, 프로그램(사업)법(Des lois de programmation)에서는 국가행위의 목표를 결정한다. 그리고 의회의 이러한 권한은 조직법에 의하여 보다 구체화할 수 있다(프랑스 헌법 제34조). 한편 의회법률 이외의 사항은 정부의 소관인 규제적 성격(un caractère réglementaire)에 해당된다(프랑스 헌법 제37조). 규제적 성격의 사항에 대하여 법률(loi)이 개입하여 형성된 규정에 대해서는 공세유데타(Conseil d'État)의 의견에 따라 행정법령(décrets)에 의하여 수정될 수 있으며, 현행 헌법이 효력이 발생한 이후에 의회의 법률이 통과되었다면 헌법평의회(le Conseil constitutionnel)가 그러한 규정이 규제적 성격에 해당한다고 선언하는 경우에만 행정법령(décrets)에 의하여 수정될 수 있다.

개입을 제한함으로써 공익을 위하여 행정의 전문성을 발휘할 수 있도록 보장하고 있는 것이다. 프랑스는 1789년 시민혁명에 성공한 후 기존의 봉건제도를 폐지하고 다시 구체제(Ancien Régime)가 등장하지 않도록 수도 파리에서 지역에 이르는 일체적인 중앙집권적 국가체제를 구축하고(Braibant, 1998; Meiniger, 2000: 190), 행정권의 자율성을 강화하기 위한 공세유데타(Conseil d'Etat), 회계감사원(la Cour des compte), 재무감사관(l'Inspection générale du Trésor) 등 관료제적 일체성을 형성하기 위한 내적인 통제기구들을 설립하고, 시민사회의 일반법과 구별되는 행정법을 발달시킴으로써 행정의 정신(esprit administratif)을 형성하고 사회적으로 영향이 큰 공적 기능을 행사하게 하였다(Chevallier, 2019: 151). 프랑스는 민주적으로 선출된 권력의 지도를 따르면서도 별도의 헌법기관으로 헌법평의회(Conseil constitutionnel)와 같은 헌법적 수호기관과 역사적으로 형성된 국가의 일체성, 행정 내부의 헌법기관인 공세유데타, 회계감사원과 같이 행정조치의 합법성과 합리성을 일차적으로 판단하는 내적인 사법기구를 둠으로써 정치권력의 지도라는 민주주의 원칙에 따르면서도 헌법적 가치와 행정의 합리성을 유지할 수 있도록 하였다.<sup>8)</sup> 또한 민주적 정당성은 부족하지만 행정이 공익을 위하여 봉사할 수 있도록 엘리트 공무원의 교육을 통하여 고위공무원단(Grand Corps)을 구축하고, 외적인 통제와 더불어 내부적인 통제가 가능하게 하는 집단정신(l'esprit de corps)을 형성하고 있다. 행정은 정치적 선출되거나 임용된 기관장에게 권한이 집중된 구조가 아니며, 엘리트 교육과 경쟁이 이루어지고, 노조 등 하위 직원의 의견이 반영되며, 전문성과 능력에 기초한 기능적 권위가 존중되기 때문에 철저한 국민에 의한(by the people) 통치라는 의미에서 민주주의라기보다는 국민에 의하여 선출된 정치인의 일반적 지도하에 국민을 위한(for the people) 민주주의의 원칙에 보다 충실할 수 있는 것이다.

독일의 경우에도 행정 관료제는 프리시아 계몽군주의 통치를 지원하는 역할을 수행하다가 민주주의가 발전함에 따라 민주적으로 선출된 정치권력에 대하여 봉사하는 역사적 진화과정을 거치게 되었지만 프랑스와 유사하게 행정의 자율적인 영역을 인정하고 있다. 독일의 행정은 헤겔(Hegel) 법철학의 영향을 받아 국가라는 사회적 유기체(state as

8) 공세유데타(Le Conseil d'État)는 역사적으로 법률(loi)과 행정명령(décret)을 준비하기 위하여 정부에 조언을 하는 기능, 행정행위(actes des administrations)에 관한 분쟁을 해결하는 최고행정법원으로서의 기능을 수행했으며, 전체적인 행정의 관할권을 결정한다. 공세유데타의 구성은 정치적 임용이라기보다는 공세유데타 내에서 연령과 직업적 배경에 따라 특정한 직위에 있는 다양한 공무원들로 구성되며 행정의 경험과 지식을 활용하여 국가의 중요한 정책과 규제에 대하여 조언을 행사한다[프랑스 행정구제법(Code de justice administrative), 제L121-7조]. 한편 프랑스의 헌법평의회는 구성은 대통령과 상원 및 하원의장이 각각 3인씩 임명하도록 되어 있어 대통령의 영향력이 압도적이지 않다(프랑스 헌법 제56조).

a social organism)의 필수적인 기관이며, 몽테스키외(Montesquieu)의 주장과 같이 입법과 행정이 상호 견제와 균형의 관계에 있는 것이 아니라 단일적 국가의 유기적인 기관으로서 입법은 일반적인 입법사항을 결정하며, 행정은 일반적 이익을 위하여 집행의 역할을 담당하는 것으로 보았다(Hegel, 1821, §269, §276; Sager et al. 2018:25-7). 특히 행정은 사회발전을 위하여 중요한 기능을 수행하므로 외부적 통제뿐만 아니라 행정 공무원의 공익의 집행자로서 도덕성과 자질에 대한 교육, 내부적 통제 조직의 필요성을 강조하였다. 이러한 헤겔의 유기체적인 국가관은 독일의 국가학과 행정법에 영향을 미치게 되었고, 입법과 행정이 상호 분리되어 경쟁하는 것이 아니라 공공복리를 위하여 함께 봉사하는 기관으로서의 자율적인 기능을 수행하며, 행정도 입법에 의하여 결정된 일반적 사항을 집행하는데 있어 일정한 재량과 결정권한을 지내고 있는 것을 인정하였다(Bluntschli, 1876: 467). 제1차 세계대전 이후 독일은 군주정에서 민주정으로 체제전환을 하면서 베버(Max Weber)에 의하여 열정을 가지고 선출된 아마추어 정치인과 합법성에 기초한 중립적이고 전문적인 관료제가 조화를 이루는 정치와 행정의 관계에 관한 모델이 제시되었다(Weber, 1952: 107; Sager et al. 2018: 54). 베버에 의하면 관료제는 정보의 비대칭성을 활용하여 자신들의 이익을 추구할 수 있으므로 의회의 강화로는 부족하고 정치지도자의 직접 선출 등 정치적 리더십을 확립할 필요가 있다고 제안한 것이다(Ringer, 2004). 그러나 베버의 합법적 권위에 기초한 관료제는 나치의 경험에서 보는 바와 같이 민주적으로 선출된 권력에 의하여 민주주의를 파괴하는 수단으로 이용될 수 있었다. 제2차 세계대전 이후 독일에서도 행정의 효율성과 전문성은 유지하면서도 민주적으로 선출된 권력이 관료제를 활용하여 자유를 억압하고 소수자를 탄압하는 문제를 해결하기 위한 국가개혁을 시도하였다. 우선 행정의 전문성을 보장하는 방법으로 기존의 법치국가의 전통에 따라 법률가로서 행정공무원이 행정법상 불확정개념이나 재량규정에 대한 법률적 적용(Rechtswendung)을 통하여 가장 합리적인 대안을 찾을 수 있도록 정책적 판단을 포함한 법적 판단(jurisprudence)을 인정하고 있다(Seibel, 1996: 74-5). 즉, 독일의 행정은 법치국가(Rechtsstaat)에 기초하여 헌법상 공직자는 적성, 능력, 직업적 능력에 따라 공직에 평등하게 접근할 수 있고, 종교적 및 정치적 신념에 따라 차별을 금지하고 있으며, 주권의 실행은 공법적 임무와 신뢰관계에 있는 공공서비스의 구성원들에게 상시적인 임무로서(als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes) 위임되며, 공공 서비스에 관한 법(Das Recht des öffentlichen Dienstes)은 기존에 확립된 공무원에 대한 기본원칙들(hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums)을 고려하여야 한다(독일 연방헌법 제33조).<sup>9)</sup> 또한 연방주의의 원

칙에 따라 연방공무원은 적절한 비율로 주정부(Länder)의 공무원들 중에서 충원하도록 규정하고 있다(독일 연방헌법 제36조). 이를 통해 독일의 행정은 유기적으로 형성된 법치국가의 전통을 유지할 수 있고, 정치적 변동에도 불구하고 합리성에 기초하여 국가유지 기능을 수행할 수 있으며, 연방정부의 공직자를 주정부의 소관 분야의 공무원들로 충원함으로써 행정의 분권화를 달성할 수 있다.

반면 민주적으로 선출된 권력에 의한 행정권의 남용을 방지하기 위하여 인간의 존엄성, 개인의 자유와 권리의 본질적 내용과 연방주의를 포함한 기본법을 제정하고, 국가와 시민간의 기본권의 문제, 연방과 주간의 권한과 공법적 문제에 관한 분쟁에 대해서는 연방헌법재판소가 전속적 관할권을 지니고(독일 연방헌법 제93조), 다른 연방최고법원으로 일반 민사 및 형사사건에 대한 연방사법법원이외에 조세, 노동, 사회보장 문제를 제외한 행정법적 문제에 대하여 연방행정법원, 조세에 관한 연방재정법원, 노동에 관한 연방노동법원, 사회보장에 관한 연방사회법원을 설치하였다(독일 연방헌법 제95조).<sup>10)</sup> 이를 통하여 민주적으로 선출된 다수파에 의하여 소수파의 권리가 침해되는 것을 방지하고, 전문성에 입각한 행정의 재량을 인정하면서도 일반 행정, 조세, 사회보장 등 행정 전문 영역에 따라 행정권의 남용을 사법적으로 통제하고 있다.

또한 독일에서는 다수결에 의하여 선출된 정치권력에 무조건 복종하고, 법규의 형식적 집행에 집중하는 베버의 관료제를 개혁하기 위하여 1950-60년대 미국의 행정과학이 도입되었지만 독일의 국가성과 공무원 체계의 핵심인 국가기구를 개혁하는 것은 법치주의의 안정성과 연속성을 해치기 때문에 이루어지지 못했고(Seibel, 1999: 103), 대신에 학술적 차원에서 행정과학의 연구가 이루어지다가 1990년대 이후 신공공관리론과 뉴거버넌스론 등의 영향으로 기존의 베버의 관료제를 수정하여 국가를 독자적인 규칙과 문화를 지니는 분명한 행위자로 인정하지만 국가 관료제를 보다 전문적이고 효율적이며 시민의 요구에 대응할 수 있는 조직으로 변화시키는 신베버주의적 행정이론이 제시된다(Politt and Bouckaert, 2011; 정용덕외, 2014: 198). 기존의 합법적 관료제에 분권적 특성을 반영한 뉴거버넌스, 성과측정, 투명성, 정보의 자유 등의 제도를 도입하면서도 신공공관리론의 외부계약, 책임운영기관, 서비스 사용자 위원회 등은 부수적으로 활용하고 있다.

9) 독일 연방의회 홈페이지([https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg\\_02-245124](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_02-245124)) 검색일: 2020. 7. 12.

10) 독일에서 일반사법, 행정, 조세, 사회보장 등 각각의 연방최고법원 재판관은 소관업무의 장관, 같은 수의 소관업무를 담당하는 주 장관과 연방의회의 의원들로 구성된 위원회를 통하여 결정한다(독일 연방헌법 제95조).



이처럼 20세기에 와서 행정의 역할이 강화됨에 따라 민주주의의 원칙에 충실하면서도 행정의 효율성과 전문성을 유지하는 이론과 제도들이 개발되어 왔으며, 프랑스와 독일 등 유럽의 국가에서는 기존에 역사적으로 형성된 유기적인 행정 관료제와 민주적으로 선출된 정치의 관계를 헌법에 명문화함으로써 민주주의와 행정의 관계를 안정적으로 설계하였다. 미국의 경우에도 행정국가화의 경향에 따라 등장하는 행정관청들이 헌법적 가치에 부합할 수 있도록 대통령에 의한 통제 이외에 헌법상의 권한을 활용함으로써 의회는 정보의 공개와 청문 등의 절차를 강화하여 행정부에 대한 통제를 강화하고, 사법부는 헌법의 기본권의 해석을 통하여 행정부의 권한 확대를 견제하였다(Rosenbloom, 2000). 미국의 행정국가(administrative state)와 민주주의 행정이론의 논의는 반국가적이고 자유주의에 기초한 미국 헌법을 강화된 행정의 권한 속에서 어떻게 운영할 것인지의 문제와 관련되는 것이다. 이와 관련하여 헌법상 권력분립을 완전한 독립성을 의미하는 것이 아니라 행정 공무원도 헌법의 충성의무와 재량이 주어진 영역에서 헌법의 설계자가 예상하지 못한 문제를 해결하면서 균형자로서 헌법을 운영하는(running the constitution) 역할을 수행할 수 있다는 주장도 있다(Rohr, 1986). 의회의 인준에 따라 대통령에 의하여 임명된 행정부의 공직자는 공직선서에서 헌법에 대한 충성과 재량권의 범위 내에서 미국 법체계에 대한 해석과 추론을 통하여 인권을 보호하고 헌법적 가치를 수호하는 역할을 수행할 수 있으며, 관료제가 느리고 효과적이지 못하다고 비판하고 있지만 행정의 이러한 역할이 정책변화의 충격을 흡수하고, 입법(legislature), 집행(executive), 사법(judiciary)이라는 축들의 균형을 유지하는 역할을 수행할 수 있다는 것이다.<sup>11)</sup> 그러나 이론적 담대성에도 불구하고 행정 공무원의 균형자적 역할에 대하여 미국 헌법에 규정이 없고, 헌법이 개정되지 않는 한 이러한 역할을 인정할 수 있는지 여부에 대해 명확하지 않지만 헌법이외의 가치인 효율성, 경제, 사회적 형평의 영역에서는 행정이 실제로 이러한 역할을 수행하고 있다는 주장도 있다(Rosenbloom and Rene, 2012: 639). 따라서 공무원의 전문성에 입각한 재량과 균형자로서의 역할을 헌법에 규정하고 권한의 남용을 통제할 수 있는 제도가 헌법에 구체화되어 있다면 입법, 집행, 사법과는 구별되는 행정 관료제(administrative bureaucracy)의 헌법적 역할도 인정할 수 있을 것이다.

11) 여기서 집행(executive)은 대통령, 수상과 같은 선출된 정부직 공무원과 정치적 임용직 등이 수행하는 특정한 국가목적에 위한 정치행정부의 행위를 의미하며, 기술적이고 통상적인 법의 집행으로서 행정(administration)과는 구별된다(von Stein, 1865).

#### 4. 발전국가에 대한 함의

위에서 살펴본 바와 같이 자유민주주의 국가에서 민주행정이론은 국민주권의 원칙에 따라 정치영역에서 자유롭고 평등한 선거를 바탕으로 국민의 대표자를 선출하고, 민주주의의 역동성을 보완할 수 있도록 행정의 전문성을 존중하는 권력의 역할 분담을 합리적으로 설정하며, 인권과 소수자의 보호를 위한 법치주의의 원칙과 중립적이고 독립적인 사법적 기구에 의한 통제를 두고 있음을 알 수 있다. 다만 미국의 경우에는 엄격한 정치 행정 이분론에 따라 민주주의에 봉사하는 행정의 수단적 성격이 강하며, 권력분립에서도 상호견제와 균형을 통하여 권력의 남용을 통제하는 경향이 강함에 비하여 프랑스와 독일의 경우는 민주주의의 우위를 인정하면서도 입법과 행정의 유기적 협력을 강조하며, 서로의 장점을 존중할 수 있는 입헌적 민주주의의 국가제도를 설계하고 있는 것이다. 그러나 서구의 민주행정이론을 한국의 발전국가에 적용하기 위해서는 맥락의 차이와 적실성의 문제를 고려하여야 한다. 1960년대 발전행정에서도 이 문제가 지적되었는데, 윌슨주의 행정 패러다임의 비민주성을 비판하기 보다는 미국의 행정기술을 수용하는 국가의 맥락이 미국과 유사한 맥락인지 여부를 판단하는 적실성(relevancy)의 문제로써 다루어졌다. 미국의 전통적인 행정학의 근간이 되는 정치 행정 이분론은 군주를 위해 봉사하는 유럽의 행정을 민주적이고 분권적인 미국의 정치적 맥락에 적합하게 도입하고자 제시된 것이고, 행정은 선출직 공직자에 의하여 감시되고 여론에 민감한 정치적 통제 하에 종속되도록 한 것이다(Wilson, 1887: 216; Riggs, 1965: 71). 그런데 1960년대 미국의 행정 시스템을 수출하면서 기술적인 지원만을 하는 것은 저개발국가의 군부 관료제 중심의 정치 행정 일원론을 더욱 강화시킬 뿐이며, 윌슨이 군주제 하의 유럽 대륙의 관료제를 민주적인 풍토 하의 미국에 효율적인 수단으로 도입한 것처럼 미국 행정 시스템이 저개발국의 발전행정에 도움이 되기 위해서는 민주적으로 선출된 정치권력이 저개발국의 국가 관료제를 통제할 수 있도록 정치발전이 선행되어야 한다고 주장한다(Riggs, 1965: 79).

이러한 주장은 한국의 신 발전국가에서 민주행정이론의 설계에도 참고가 될 만하다. 다만 반국가주의적이고 시민연합(civil association)적 성격이 강한 미국의 민주주의 행정이론을 도입할 때는 강한 국가성을 지니고 있는 한국과의 맥락적 차이를 고려할 필요가 있다. 미국은 시민사회가 더 우위에 있고 정치발전이 충분히 이루어진 이후에 행정발전이 진행되었으며, 개인의 자유를 보호하기 위하여 국가권력의 성장을 억제하는 시민연합적 성격을 지니고 있음에 비하여 독일, 프랑스 등의 대륙법계 국가에서는 국가행정의 발전이 진행된 이후에 민주주의가 발전되었으며 국가가 자율성을 지니고 사회발전을

위하여 일정한 목적을 제시하는 목적연합(purposive association)적 국가이다(Oakeshott, 1975; Spicer, 2002). 시민연합적 국가에서는 공사법의 혼합, 자연법으로서 법의 지배, 실질적 법치주의 등의 원리가 발전되었음에 비하여 목적연합적 국가에서는 공법과 사법의 구분, 성문법에 근거한 법치주의 등의 원리가 발전하게 된다. 한국의 발전국가도 시민연합적 국가라기보다는 산업화를 위한 국가행정의 발전이 이루어진 이후에 민주화가 이루어졌고, 사회에 대한 국가의 자율성과 목표제시 기능이 강한 목적연합적 국가로서의 성격이 강하다(유현중, 2011: 254).

발전국가는 국가가 사회에 대하여 적극적인 목표설정 기능을 행사하고 국가의 역할이 적극적이라는 점에서 미국의 소극적 국가와는 구별되며, 프랑스의 국가적 중앙집권성(la centralité étatique)의 특성과 유사하다. 따라서 반국가주의적 문화 하에서 국가기관의 견제와 균형을 통해 국가권력을 견제하고 개인의 자유로운 선택을 확대하려는 공공선택론(Public Choice Theory)이나 중앙집권이 아닌 완전한 분권 하에서 현장 관리자에게 재량권과 적극적 책임을 강조하는 신행정론(New Public Administration)과도 구별되는 것이다. 다만 중앙집권적 국가가 전체적으로 조정하는 역할을 하면서 시민사회의 다양한 행위자가 참여하는 네트워크를 통하여 공동으로 문제를 해결하는 거버넌스 이론은 국가성의 차이에도 불구하고 한국의 신발전국가의 민주행정이론에도 적용될 수 있다. 그러나 이 경우에도 국가가 적극적인 역할을 수행하며 전문가의 참여를 통하여 합리적인 국가기획안을 마련하고 다양한 행위자의 참여와 협업에 의하여 이를 집행한다는 점에서 국가성이 약한 국가에서 국가공동화(hollowing out state)를 추구하는 분권적 네트워크와는 구별된다. 또한 발전국가는 프랑스의 중앙집권적인 국가 관료제나 독일의 분권화된 유기적 관료제(organic bureaucracy)와 같이 역사적으로 형성된 기관이 아니고, 행정 관료들의 자율성과 집단정신(l'esprit de corps)이 형성되어 있지 못하다는 점에서 차이가 있다.

발전국가는 행정부에 의한 목표설정과 시민사회로부터 독립된 합리적 관료제에 의한 수직적 통제와 조정을 통하여 경제발전이라는 목표를 달성할 수 있었지만 정치권력의 장기집권을 위한 도구로서의 역할을 수행했다는 비판을 받았다(김광웅, 1986; 오석홍, 1988). 1987년 민주화를 통한 현행 헌법은 6월 항쟁의 결과로 대통령 직선제의 개헌을 이끌어 냈고, 대통령의 집권을 방지하기 위한 통치구조에 초점을 두었으며, 실질적인 민주주의의 관점에서 정치와 행정의 관계를 설정하고 민주주의와 헌법적 가치에 봉사하면서도 전문성을 유지하기 위한 행정 내부의 민주화, 소수자 보호를 위한 제도 등의 문제에 대해서는 충분한 논의가 이루어졌다고 보기 어렵다. 독재정권 타도를 외치는 장외의

물리적 대립 속에서 헌법 개정안은 충분한 사회적 논의가 없이 대통령 선거의 정치일정에 맞추어 통과가 되었으며, 미국의 연방주의자(Federalists)와 같은 헌법적 논쟁이나 서구 유럽에서와 같이 장기적으로 군주정에서 민주정으로 전환되는 과정에서 정치와 행정의 관계의 합리적 설계라는 접근이 부족했다. 그 결과로 이후 민주적 선거에 따라 정치적 주인이 바뀌더라도 상명하복에 의하여 대통령을 정점으로 지시를 충실히 이행하는 도구로서 행정에 대한 관점은 변화가 없었으며, 민주주의 체제 하에서 권위주의적 행정조직의 제도적 지속성이 유지될 수 있었던 것이다(안병영·정무권, 2007; 임도빈, 2007). 또한 1987년 이후 문민정부를 표방한 김영삼 정부에서 시도된 영미의 신자유주의적 행정개혁에 대하여 시장주의적 개혁이 아닌 정치와 행정의 민주화를 선행해야 한다는 비판이 제기되기도 하였다. “우리의 경우는 민주화의 정도나 관료권에 대한 통제력이 더욱 미약하여 여러 가지 권력행사의 비민주성이 노출되고 있다는 것을 인정하지 않을 수 없으며, 업적이나 봉사보다 권력 장악 위주의 행동을 적지 않게 보이고 있다.”고 하면서 “민주화나 관료권의 대한 통제 면에서 우리보다 발전된 독, 불, 일의 경우도 영미를 그대로 본받지 않는데 우리가 영미를 그대로 본 따려고 하는 것은 역사발전의 단계를 무모하게 뛰어넘으려고 하는 것”이라고 한 것이다(박동서, 1998:5).

발전국가는 시장자유주의에 의한 개혁으로 폐기해야 할 대상이 아니라 민주화라는 환경변화에 적응할 수 있도록 정치와 행정의 민주화가 필요하였고, 자유민주주의라는 헌법적 가치에 충실한 발전국가의 민주행정이론이 제시되었어야 했다. 발전국가의 민주주의 행정이론을 구축하기 위해서도 자유민주주의의 기본요소로서 자유롭고 평등하며, 충분한 정보 하의 주기적인 선거와 시민들의 효과적인 참여라는 민주주의의 원리, 시민들의 기본적 권리와 소수파 보호를 위한 법치주의 또는 법의 지배(rule of law)의 원리, 이를 위한 국가기관 간의 합리적인 역할 배분과 통치구조의 설계 등이 이루어져야 한다. 아래에서는 새로운 발전행정 패러다임의 구체적인 내용들과 한국 행정의 민주화를 위한 구조개혁 및 행태변화의 방안에 대하여 논의하고자 한다.

### Ⅲ. 신 발전행정 패러다임과 한국 행정의 민주화

#### 1. 신 발전행정 패러다임

신 발전국가는 경제 분야뿐만 아니라 노동, 복지, 환경 등 새로운 사회문제를 해결해

야 하며, 그 방식은 억압적이고 수직적 통제가 아닌 자유민주주의의 원칙에 부합하는 행정을 통하여 이루어진다. 신 발전행정 패러다임은 발전국가의 장점인 국가능력, 목표 설정과 기획합리성, 민간에 대한 선별적 개입 등은 유지하면서도 분권과 참여, 기능적 권위와 책임, 개인의 자유와 권리 보호 등을 동시에 추구하는 것이다. 따라서 신 발전국가는 신공공관리론이나 공공선택론과 같이 반국가주의의 패러다임이 아니라 강한 국가능력을 인정하면서도 시민사회의 자율과 참여, 개인의 권리를 존중하는 역설적인 과제를 안고 있는 것이다.

첫째, 발전국가의 장점인 국가능력과 목표설정, 기획합리성을 되살리기 위해서는 다수결 민주주의의 원칙을 존중하되 무분별한 정치적 개입으로부터 행정의 전문성을 보존할 수 있도록 헌법에 정치와 행정의 권한을 명확하게 배분하는 것이 필요하다. 정치는 국민들이 원하는 사회문제에 대한 큰 범위에서의 방향설정과 일반적인 정책지도를 담당하고 행정은 이를 구체화하는 하위 목표의 설정과 국가기획, 규제 및 정책집행의 역할을 담당한다. 이러한 정치와 행정의 권한 구분은 헌법과 법률에 의하여 구체화되며 이를 통하여 정권의 변동이 있더라도 개인의 자유와 권리를 안정적으로 보호할 수 있다. 또한 다수결 민주주의에 의하여 민주주의가 파괴되는 것을 방지하기 위하여 헌법재판소와 대법원 등 사법부 구성의 독립성과 중립성을 확보하고 행정권의 합리적 행사와 권한 남용을 방지하기 위하여 행정부 내에 대통령으로부터 독립된 자율적인 통제기구를 두거나 행정행위의 적법성과 타당성에 대하여 전문적으로 심사하고 국민의 기본권을 보호하는 최고법원으로서 행정법원을 별도로 설치할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 대통령 권력의 지시를 일방적으로 따르는 수직적 행정이 아닌 행정의 전문성에 기초한 기획합리성을 복원할 수 있고, 행정권의 남용을 중립적인 기구에 의하여 사전적 및 사후적으로 통제할 수 있는 것이다.

둘째, 발전국가의 핵심적 요소로 국가에 의한 목표설정과 기획합리성의 장점을 유지하면서도 민주적 의견 수렴과 국민의 참여를 통하여 민주주의의 가치와 조화를 이루도록 한다. 발전국가의 성공 요인은 국가가 합리적 정보능력을 지니고 민간영역에 대하여 선별적으로 개입하며 가급적 민간의 자율과 창의성을 존중하고, 목표달성을 위하여 필수적인 분야나 국가의 개입으로 사회전체의 이익이 증가할 수 있는 분야에 집중하는 전략적 선택 역량을 유지하였기 때문이다(Önis, 1991; Leftwich, 2000). 신 발전국가에서의 국가기획은 과거처럼 국가가 주도하고 민간이 수용하는 방식이 아니라 사회발전에 관하여 민간이 문제를 제기하고 국가가 국민의 다양한 의견을 포용하고 전문가와 함께 대안을 마련하는 민주적 사회기획(democratic social planning)이 되어야 한다(Mannheim,

1940). 신 발전국가에서 목표설정은 선거에서 제시된 공약에 대하여 충분한 사회적 토론과 정보의 제공이 이루어짐으로써 국민들의 합리적 선택을 이루어내고, 선거결과에 따라 채택된 공약은 국민의 투입으로서 핵심적인 내용은 유지하면서 국민, 정치인, 전문가, 관료 등이 사회적 토론을 통하여 합리적이고 실현가능한 목표와 대안을 구체화하는 과정을 거치게 된다. 이를 위해서는 전문성이 있으면서도 민간의 다양한 의견을 듣고, 토론과정을 통하여 조정할 수 있는 새로운 발전 관료의 역량이 필요하다. 또한 유능하고 공익정신에 충실한 인재가 공직에 진출할 수 있도록 관료제의 선발과 교육을 재정비할 필요가 있다. 한 번의 시험으로 엘리트 공무원의 공직 경로를 결정하기 보다는 5급 공채에 의하여 선발되는 인력뿐만 아니라 7급 및 9급으로 공직으로 진출하는 인력이라도 시험과 교육을 통하여 기획과 정책을 담당하는 엘리트 공무원으로의 진출 경로를 마련하고 공직생활을 통하여 자기발전을 이룰 수 있도록 하여야 한다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 국가기획의 과정에서 국민에 의한 선출된 대통령과 입법부 등 정치권력의 일반적인 목표설정과 지도하에 행정의 핵심 인재가 민간 전문가와 토론과 협업을 통하여 구체적인 목표와 과제, 합리적 대안을 마련할 수 있는 제도적 자율성을 보장하여야 한다. 신 발전국가에서 새로운 목표설정으로서 영국의 베버리지(Beverage) 보고서, 프랑스의 라로크(Laroque) 계획, 스웨덴의 국민의 집(People's Home) 모델과 같은 복지국가에 대한 장기적인 청사진과 재원조달, 인구감소와 고령화에 대한 대응, 제조업의 경쟁력 강화와 산업구조 개편, 기후변화와 환경오염에 대한 대응 등을 들 수 있다.

또한 중장기적 과제에 대한 국가기획의 실행은 하향식의 지시와 통제 대신에 이해관계자인 국민의 참여를 통하여 구체적이고 현실적인 대안들을 마련하고 의견을 조정해 나가는 포용적 정책결정(inclusive policy making)의 과정을 통하여 실현된다(OECD, 2016). 발전국가의 특성인 적극적이고 강력한 국가의 권한을 활용하여 경제적 영역뿐만 아니라 노동, 복지, 인권, 환경 등의 사회적 제 이익을 국가정책의 영역으로 끌어들여 정책 수립의 초기 단계부터 협업적으로 문제를 해결하는 민주주의의 가치를 중시하게 된다. 대표적으로 스웨덴은 다양한 이해관계를 적극적으로 국가영역으로 끌어들여 복지, 환경, 노동 등 사회정책의 해결방안을 제시하는 적극적이면서도 포용적인(actively inclusive) 국가이며(Dryzek and Dunleavy, 2009), 조사(utredning)제도를 통해 정부가 법안을 제출하기 전에 의원, 공무원, 전문가, 과학자, 이해관계자가 참여하는 독립된 위원회에서 정책과 법안의 초안을 마련하고 정부의 공식 보고서(Statens Offentliga Utredningar: SOU)로서 국민에게 공개한다(유현중, 2020: 346-7).<sup>12)</sup> 이를 통해 중요한 정책결정에 대한 합리적

12) <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation---how-laws-are-made/>

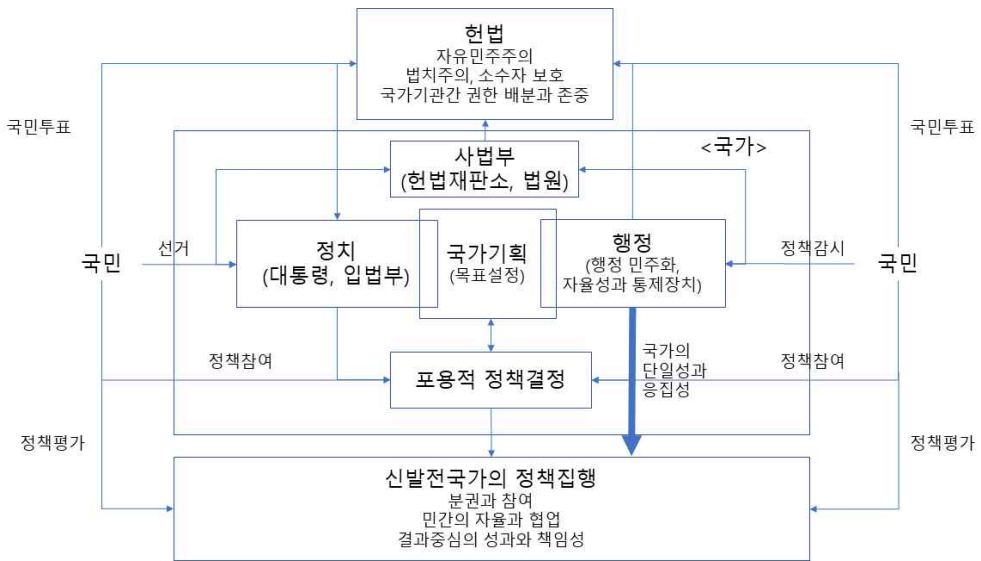
대안을 마련하고 사회적 논의의 과정을 거치게 된다. 이러한 포용적 정책과정에서 공무원원은 해당 분야의 다양한 이해관계자를 포용하고 조정하는 정치적 역할을 수행할 수도 있고, 단순히 정치적 주인의 지시를 집행하는 수단이 아니라 공무원이자 시민의 일원으로서 행동할 것이 요구된다. 즉, 사회적 공론장에서 적극적으로 대화하고 다양한 의견을 포용하는 탈근대적인 수탁적 책임성(fiduciary responsibility)이 요구되는 것이다.

시민들의 참여에 의한 포용적 정책결정은 중앙단위에서만 이루어지는 것이 아니라 광역 및 기초단위의 지방정부에서도 활성화될 수 있으며, 정치적 대리인, 공무원, 전문가, 이해관계자의 토론과 조정과정을 통하여 기획안을 마련하고 합의에 따라 집행하게 된다. 과거의 발전국가 시기에 경제발전계획을 수립하고 추진할 때에도 월간경제동향보고회의(경제기획원 주관), 수출진흥확대회의(상공부 주관) 등을 통하여 대통령의 주재 하에 정치인, 관료, 전문가, 기업가 등의 다양한 행위자가 참여하여 합리적 대안과 합의점을 모색한 바가 있으며(강광하외, 2008), 신 발전행정에서도 복지, 노동 등 새로운 사회 정책적 문제에 대하여 이러한 포용적 정책결정을 법적으로 보장할 필요가 있다. 정치권력의 일반적 지도와 목표설정, 관료와 전문가의 협업, 구체적 실행과정에서 이해관계자의 참여, 언론 등을 통한 국민들의 감시가 이루어짐으로써 행정에 의한 국가기획이 민주적 절차와 국민의 동의라는 가치와 조화를 이룰 수 있게 된다.

셋째, 신 발전국가의 국가기획은 각 단계에서 응집력 있는 국가기구와 행정체계를 통하여 효율적이고 효과적으로 집행되면서도 그 결과에 대하여 책임성이 확보된다. 이를 위해서 국가가 정치, 행정, 사법의 기능으로 유기적으로 구성되면서도 집행조직은 원칙적으로 중앙-광역-기초단위에 이르기까지 단일한 일체를 이루는 조직으로 설계되어야 한다. 즉, 신 발전국가의 목표달성을 위해서는 이를 효과적으로 달성할 수 있는 행정체계와 서비스 전달체계의 구조개편이 필요하다. 그러나 신 발전국가의 정책집행은 제시된 목표를 일방적으로 집행하는 것이 아니라 집행 과정에서 분권과 참여를 통하여 현장의 의견이 상향식으로 전달되고, 전문가로서 관료의 기능적 책임성을 확보할 수 있는 행정 민주화가 이루어지며, 국민이 원하는 사회문제가 해결되었는지 여부에 따라 결과적 책임성을 확보할 수 있어야 한다. 이를 통하여 국가의 일체적 집행기구가 지닐 수 있는 수직적 권위주의의 문제점을 통제할 수 있다. 결정된 정책의 이행 여부를 하향식으로 평가하는 억압적 권위주의가 문제되는 것이지 일관된 집행체제에서 권한의 위임에 의한 자체적 책임성과 내외부의 참여를 확보하게 되면 집행의 효과성과 민주성을 동시에 추구할 수 있는 것이다. 신 발전국가에서 성과평가는 수치 위주의 하향식 평가가 아

나라 사회문제 해결이라는 결과중심의 상향식 평가와 분권화를 통하여 행정 공무원의 전문가적 책임성을 묻게 될 것이다. 권한의 위임에 따라 시민들의 생활에 본질적으로 중요한 문제에 대하여 자율적인 성과목표를 설정하고, 그 결과에 대한 정보를 국회에 제공함으로써 대의기구에 의한 통제를 가능하게 하고, 행정 관료들 간의 자율적인 평가와 인사를 연계함으로써 기능적 책임성도 확보할 수 있다. 자유민주주의적 헌법가치와 민주행정이론에 맞추어진 신 발전행정 패러다임의 내용을 요약하여 제시하면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 신 발전행정의 패러다임



## 2. 한국 행정의 민주화: 구조 개혁과 행태 변화

새로운 발전행정의 패러다임을 실현하기 위해서는 정치개혁과 행정의 민주화가 병행되어야 한다. 첫째, 자유민주주의적 가치를 존중하면서 발전국가의 장점을 유지하기 위해서는 이를 이해하고 정치권력을 행사할 수 있는 사람들이 정치권으로 진출하여 국민의 뜻을 제대로 반영할 수 있도록 정치발전이 이루어지고, 정치의 민주적 정당성은 존중하면서도 전문성의 부족을 보완할 수 있는 행정권의 제도화가 필요하다. 발전행정의 체계적 이론이 제시한 바에 따르면 행정발전을 위해서는 정치발전이 선행되거나 적어도 동시에 이루어질 필요성을 강조하고 있는 것이다(Riggs, 1965; 서원우, 1967; 박동서, 1998). 자유민주주의라는 헌법원칙 상 국민으로부터 선출된 정당성이 있는 정치가 행정



에 대하여 우위에 있게 되는 것을 부인할 수 없다. 그러나 선거과정에서 정당의 공천과정이 폐쇄적으로 이루어지고, 공약에 대한 사회적 논의가 제한되며, 유권자에게 충분한 정보가 제공되지 않은 상태에서 단순 다수결에 따라 승리한 정당이 집권하여 선거공약에 대하여 무조건적으로 행정집행을 강행하게 되면 실질적으로 다수의 국민들이 찬성하지 않는 정책이 도입됨으로써 행정낭비와 국민의 분열을 초래할 수 있고, 다수결로 집권한 정치권력이 소수자를 탄압하게 되면 민주주의에 의한 민주주의의 파괴가 발생할 수 있다. 이러한 문제점에 대하여 영국과 같이 의원내각제 국가에서는 현행 내각의 중요 정책에 대하여 사회의 여론이 분열되어 있는 경우 의회를 해산하고 다시 국민의 뜻을 확인함으로써 정책 추진의 정당성을 확보하고 있고, 프랑스와 같이 이원집정부제 국가에서는 대통령과 행정을 총괄하는 총리의 권한을 구분하고, 대통령의 선출에서 결선투표제를 도입함으로써 절대과반수의 지지를 확보하도록 하며, 무엇보다도 정치와 행정의 권한과 역할에 대하여 헌법에 상세하게 규정하고, 행정 내부에 공세유대타와 같은 자율적인 통제기구를 두고 있는 것이다. 한국의 경우에도 이러한 기능을 수행할 수 있는 기관으로 헌법재판소와 행정법원, 행정부 내에 법제처가 있지만 법제처는 대통령의 통제하에 있는 대통령의 참모조직이고, 행정법원은 대법원의 하부조직으로서 구체적 사건에 대하여 규범통제를 하며, 최종적으로 대법원의 결정에 구속되고 행정부 내에서 사전적 규범통제 기능을 행사하는 것은 아니다. 또한 헌법재판소의 구성에서도 대통령의 영향력이 강하게 개입할 수 있다.<sup>13)</sup> 앞에서 논의한 바와 같이 한국의 관료제는 서구의 관료제와 달리 계급적 기초와 집단정신이 취약하고 권위주의 체제에 봉사하였다는 비판 때문에 1987년 헌법 개정 과정에서 행정의 전문성과 자율성을 확보하기 위한 적극적인 노력을 취하지 않았고, 정치권력도 여기에 별로 관심을 두지 않았다. 선거제도와 정당공천 절차의 개선을 통하여 정치적 리더십과 능력을 갖춘 대표자가 정치적 영역에 진출하고, 이들을 통해 제도개혁의 출발이 이루어져야 한다.

둘째, 발전국가의 장점은 살리면서도 권위주의적 억압성과 수직적 통제라는 문제점을 개선할 수 있는 내부적 분권과 민주적 절차, 기능적 권위와 합리성의 존중이라는 행정

13) 예를 들어 헌법재판소의 구성에는 대통령이 9인의 헌법재판관을 임명하며, 이 중 헌법재판소장에 대해서만 국회의 동의를 얻도록 하고, 재판관 중 3인에 대해서만 국회에서 선출한 자를 임명하며, 나머지 헌법재판관에 대해서는 대통령이 국회의 동의 없이 3인을 임명할 수 있고, 대통령이 국회의 동의를 얻어 임명한 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명할 수 있도록 하고 있다(헌법 제111조). 대법원의 구성에서도 대법원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명함으로써(헌법 제104조) 대통령과 국회로부터 공동의 민주적 정당성을 확보하도록 하고 있으나 국회의 다수를 정부 여당이 차지하고 있는 경우에는 대법원도 대통령의 영향 하에 놓일 수 있게 된다.

민주화를 위한 구조개혁이 이루어져야 한다. 신 발전행정에서는 조직의 일인자에게 의사결정권을 집중시키고 POSDCORB라는 보고와 명령으로 이어지는 위계적 사슬 구조를 완화하는 조치가 필요하다. 미국의 경우는 정치 행정 이분론에 따라 선출직 의사결정권자를 지원하기 위하여 이러한 방식을 활용하였지만 한국은 정치 행정 일원론 하에서 조직의 장에게 모든 권한을 집중하고 있기 때문에 행정부의 수장인 대통령에게 더 권력과 정보가 집중되며, 모든 사안에 대해 대통령과 참모조직이 보고를 받고 지시와 명령을 통해 집행되는 권위적인 행태로 나타난다. 제왕적 대통령제의 폐해를 해결하기 위해서는 헌법 차원에서 대통령의 권한을 보다 축소하여 중요한 업무에 주력하게 하고, 헌법 개정을 통하여 통상적인 행정의 권한을 총리에게 부여하는 책임총리제를 실시하거나 행정부가 전문성을 지니고 결정할 수 있는 권한을 헌법적으로 보다 명확하게 하고, 행정권의 남용을 통제하기 위하여 사법부의 인적 구성에서 독립성을 확보하며, 행정부 내에 행정행위의 합법성과 합리성을 심사하는 독립적인 헌법기구와 절차를 둬으로써 대통령에게 집중된 권력을 법치주의에 의하여 통제할 수 있도록 하여야 한다.

또한 민주적으로 선출된 권력이라고 하더라도 합법적 권위에 의한 명령이 아닌 자의적으로 권력을 행사할 수 없도록 대통령의 참모조직과 일반 행정 관료의 관계를 보다 구체적으로 설정할 필요가 있다. 미국에서 공직의 정치화(politicization)는 행정부의 고위직 중 일부를 대통령의 국정철학을 실현할 수 있는 정치적 충성도를 기준으로 임명하고 이들은 철새(birds of passage)로 불리면서 정권과 운명을 같이 하는데 비하여 (Stillman II, 2010:173-178), 한국의 정치적 임용직은 미국에 비하여 적은 반면에 행정관료가 스스로의 신념과 무관하게 집권세력의 철학과 정책에 맞추어 정책을 입안하고 청와대에 파견되어 집권세력에게 도움을 주고 원래의 부처로 승진하여 내려옴으로써 다른 공무원보다 빨리 승진하고 조직을 장악하는 정치적 역할을 수행하는 것이다.<sup>14)</sup> 따라서 같은 공무원이 정권의 변동에 따라 반대되는 정책을 입안하고 홍보하는 상황이 발생할 수도 있다. 직업 공무원이 청와대라는 고도의 정치적 업무를 담당하는 기관에 파견되면 보통은 해당 부처를 관할하는 비서관실에 소속되어 대통령의 국정과제의 추진, 부처 업무추진의 동향파악과 정보 보고, 중요 행사의 의전준비 등의 업무를 담당하고, 국장급 이상의 행정관은 수석비서관과 협의하여 해당 부처의 대통령의 공약을 챙기며, 청와대

14) 정권 초기에 직업공무원으로서 청와대에 행정관으로 파견되는 직급이 사무관(5급)이면 1~2년 뒤 해당 부처로 복귀할 때 과장급으로 내려오고, 4급 과장으로 파견되면 3급으로 승진하여 선임 과장급이 되며, 3급으로 파견되면 국장급으로 승진해서 내려오고, 국장급으로 파견되면 부처의 실장급으로 내려오게 되며, 비서관(1급)으로 파견되면 차관급으로 승진해서 복귀하는 것이 통상적인 관례이다.

내부의 상황을 해당 부처에 전달하고 부처의 입장을 청와대에 대변하는 역할을 하는 것이다. 부처의 이익을 대변하는 역할을 제외하고는 대통령과 운명을 같이 하는 미국의 정치적 임용직이 수행하는 역할과 유사하지만 한국의 대통령 비서실에서 근무하는 행정 관료는 정권이 바뀌어도 이전에 승진한 직위로 해당 부처에서 근무하게 된다는 점에서 차이가 있다. 청와대 파견 관료는 부처의 엘리트적 위치를 차지하게 되고, 대통령 비서실에서 대통령의 과제를 점검하며 정보보고와 연락기능을 수행하지만 집권 후반기로 갈수록 정권이 바뀔 경우에 대비하여 복귀할 부처의 이익을 더 챙기게 된다. 보통은 정치적 감각을 가지고 지역이나 인맥 등으로 정권과 코드가 맞는 사람이 청와대에 들어가고, 부처의 정보를 잘 알고 있기 때문에 마음만 먹으면 부처의 업무를 모두 청와대가 장악할 수도 있는 것이다. 그렇기 때문에 행정의 자율성의 영역이 존중되기 어렵고, 모든 문제를 청와대의 지시를 받아 처리하게 되는 수직적 통제체제가 강화되는 것이다. 발전국가의 행정 민주화를 위해서는 대통령 비서실에 일반 공무원의 파견을 최소한으로 하고, 대통령의 정책참모는 시민사회의 전문가나 선거과정의 정책참모 중에서 충원하여 참모 기능에 충실하도록 하고, 국방과 외교 등 특수한 분야에서만 현직 공무원이 파견될 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 대통령 비서실 이외에 기획재정부, 행정안전부, 법제처, 인사혁신처 등으로 분산된 중앙관리기능을 통폐합하여 대통령 또는 통상적인 행정을 총괄하는 기관(책임총리)의 정치적 통제 하에 두고, 감사원 등 내부의 독립적 준사법적 기구 등에 의하여 견제가 되도록 할 필요가 있다. 이들 부처는 다른 부처에 대하여 소관 분야에서 보고와 통제 등 권력적 기능을 행사하는데 이러한 비민주적 억압기능은 하부로 내려오면서 각 부처의 기획조정실, 보조기관인 실국의 주무, 과의 주무로 연결되고 하향적 지시전달과 보고통제의 위계적 사슬구조를 형성하게 되는 것이다.

셋째, 신발전행정의 민주주의 행정에서는 실질적인 분권과 참여의 제도화가 필요하다. 행정의 분권화는 중앙정부 내에서 권한의 위임과 중앙과 지방간의 관계로 나눌 수 있다. 중앙정부의 행정 분권화를 위하여 행정 관료제의 계층을 보다 단순하게 축소하면서 행정부의 주요 직위를 법률이나 대통령령 수준에서 정할 필요가 있다. 발전국가의 문제점인 수직적 계층제의 억압성은 직위에 따른 권한과 명령에서 나오기 때문에 불필요한 위계적 지시가 내려오지 않도록 대국대과주의를 확립할 필요가 있다. 또한 국가행정의 중요한 기능적 단위로서 국장의 직위는 대통령이 단독으로 임명할 것이 아니라 국무회의의 심의과정을 통하여 임명하도록 하는 것이 바람직하다. 공직의 명령이 기능적 권위를 지니기 위해서는 검증을 통하여 인정받는 인재가 책임이 있는 직위에 임명되고, 그 지시가 법적인 근거를 가지게 될 때 합법적 권위를 지니게 되며 민주주의의 가치와도

조화를 이룰 수 있다. 특히 현재 각 부처의 실장급인 고위공무원 가급(과거 1급 공무원)은 신분보장이 되지 않기 때문에 집권 정당의 요구에 순응할 수밖에 없고 수직적 명령체계 하에서 이들을 통해 각 부처의 관료제를 하향식으로 통제할 수 있다. 따라서 신분보장이 되지 않는 실장 직위는 폐지하고 정치적 임용직의 외부 인사나 전문가 중심의 차관보로 운영하는 것이 바람직할 것이다.

행정조직 내부의 참여의 제도화를 위해서 현장 공무원이나 중앙정부 조직의 평직원들의 의견이 정책결정과정에서 반영될 수 있는 절차가 필요하다. 현재 공무원 노조나 직장협의회가 설치되어 주로 근무조건과 관련하여 장차관 등의 정무직 공무원과 협의를 하고 있지만 부처의 장기적 발전계획이나 업무계획에도 현장 직원들의 의견이 반영될 수 있도록 내부적 의견개진과 참여의 절차가 마련될 필요가 있다. 또한 계층제적 직위뿐만 아니라 공직 내의 유능한 인력이 능력을 발휘할 수 있도록 팀(team)제를 활성화할 필요가 있다. 2005년 기존의 과단위의 조직 외에 기관장의 의지에 따라 신속하고 효율적으로 처리할 업무를 위하여 팀을 설치하여 운영하였고, 팀의 유지가 기관장에 거취에 따라 좌우되는 단점이 있지만 조직 내 경쟁과 승진의 기회를 제공하는 효과가 있다고 본 연구도 있으나(김병섭·오시영, 2005) 실제로 팀제는 작은 인원의 직원으로 구성되며, 과장으로 진입하기 전의 무보직 서기관들에게 보직을 제공함으로써 과장 직위를 받는 전 단계에서 시험과 훈련의 수단으로 활용되고 있다. 수직적이고 통제중심적인 발전국가의 관료제를 민주적이고 유연한 조직으로 전환하기 위해서는 특별히 중요한 전문적 사안이나 공동의 협력이 필요한 문제에 대하여 직급을 초월하여 능력과 전문성을 중심으로 리더를 발탁하는 수단으로 팀제를 활용하고, 팀 내의 역할을 고려한 인력을 팀원으로 배정하여 기존의 계급제적 집행조직과는 다른 근무방식이 적용되는 직무규칙과 절차를 제도화할 필요가 있다. 이러한 행정민주화를 위한 대국대과주의나 팀제와 같은 조직 운영은 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부에도 실정에 맞추어 적용이 가능하다.

또한 중앙과 지방정부의 관계에서도 실질적인 분권화가 필요하다. 과거 발전국가에서 지방정부는 내무부의 직속기관으로서 중앙정부에서 기관장이 임명되었고 내치를 담당하는 국가기구의 지방조직에 불과하였다. 민주화 이후 지방자치제가 실시되어 내무부가 폐지되고 총무처와 합쳐서 행정자치부가 되었지만 지방재정과 조직을 통하여 통제하는 권한은 여전히 유지되었으며, 지방정부는 중앙정부의 이전재원과 지침에 따라 행정을 수행하고 있다. 신 발전행정에서는 중앙정부의 기획이 지방정부를 통하여 효과적으로 집행되면서도 권위적이고 수직적인 통제가 아닌 다양성과 민주성에 입각한 관계로 전환되어야 한다. 현장의 정보를 보다 잘 아는 지방정부가 국가기획의 큰 범위 내에서 지역

단위의 주민들의 참여와 전문가의 협업을 통하여 자체적인 계획을 마련하고 주민들로부터 공공서비스 제공의 평가를 받는 체제를 구축하는 것이 필요하다. 특히 신 발전행정의 새로운 목표로서 복지, 문화, 환경 등과 관련된 업무는 지방의 역할이 중요한데 지방분권의 일괄적인 개혁을 통하여 사무와 재원을 대폭 지방에 이양할 필요가 있다. 지방정부의 방만한 운영과 예산 낭비 등의 문제에 대해서는 행정안전부와 교육부와 같은 총괄적 지방사무의 감독 기구를 두기 보다는 재무회계의 투명성과 재정성과에 대한 사후평가를 중심으로 한 감독체제로 전환하여야 한다. 또한 지방정부의 역량이 부족하거나 전국적 통일성이 필요한 정책으로서 국가가 직접 수행할 필요가 있는 부분은 단일하고 통합적인 행정체제를 구축하되 권한을 지역의 특별행정기관에 이양하여 지역실정에 맞는 공공서비스를 기획하고 지역의 자원을 조정하여 통합적으로 서비스가 제공되도록 할 필요가 있다.

넷째, 새로운 발전행정의 공무원의 행태변화를 유도할 수 있도록 헌법에 대한 충성과 공익정신의 함양이 필요하다. 과거에는 행정의 민주화와 관련하여 행정인, 구조, 환경 중에서 권력기관에 해당하는 조직들에 대한 통합과 분리 등 외형적인 조직개편이 이루어져 왔다(박동서, 1999: 7). 그러나 발전행정이 자유민주주의와 법치주의라는 헌법적 가치에 부합되도록 행정인의 행태변화에 연관되는 개혁은 부족하였고, 그러한 개혁이 이루어지더라도 의식의 변화에는 시간이 많이 걸린다. 신 발전행정의 패러다임에서 행정인은 환경이나 구조에 비하여 더 중요하다고 볼 수 있는데, 헌법적 가치의 존중, 공익정신, 기획합리성과 전문성을 갖추고 일반적 이익을 위하여 봉사하는 것을 전제로 하여 행정의 자율성을 헌법적 차원에서 보장하기 때문이다. 발전국가가 민주적 가치와 조화를 이루기 위해서는 행정 공무원이 정치 행정 이분론에 기초한 중립적 역량(neutral competence)을 발휘하는 것에 머무르기보다는 공익정신에 대한 교육과 헌법적 차원의 자율성의 보장을 통해 선출된 권력에 대해서도 민주주의를 위한 견제 기능을 수행할 수 있어야 한다(Levitan, 1942; Waldo, 1952: 90). 특히 고위공무원으로의 승진은 헌법과 공익정신을 실제로 적용하기 위한 장기간의 교육과정을 통하여 이루어져야 하고, 기술적 교육뿐만 아니라 민주주의와 법치주의에 관한 헌법가치, 공익에 대한 판단, 청렴성과 도덕성에 관한 교육을 강화하여야 하고 이를 통하여 관료제의 집단정신이 형성되도록 하여야 한다.

## IV. 결 론

이 연구는 발전국가의 목표지향성과 기획합리성, 민간에 대한 선택적 개입 등의 장점을 유지하면서도 자유민주주의적 헌법가치와 원칙에 부합할 수 있도록 신 발전국가에서 민주행정이론의 가능성을 탐색하고 한국적 상황에 적용해보고자 하였다. 연구의 결과를 요약하자면 과거의 발전국가는 경제발전의 목표를 달성하였지만 자유의 억압과 권한 남용 등의 문제가 있으며, 행정 내부 과정이 권위주의적인 통제와 조정에 의하여 움직인다는 점에서 민주적 가치와 상충되는 측면이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로서 신 발전국가는 발전의 목표와 과제뿐만 아니라 국정운영 방식의 새로운 변화를 요구하며, 발전국가의 장점인 국가의 기획합리성, 시민사회에 대한 선별적 및 전략적 개입, 재원의 효율적 배분 등은 유지하면서도 자유민주주의의 기본 가치인 시민의 자유와 권리, 민주적인 참여를 존중하면서 사회의 여러 분야에서 현재보다 질적으로 향상된 상태를 이룩하는 국가로 볼 수 있을 것이다. 그러나 자유민주주의 하에서 민주적 행정의 구현방식은 해당 국가의 역사적 및 제도적 맥락에 따라 차이가 있다. 미국의 행정국가는 정치 행정 이분론의 환경 속에서 행정의 사회적 역할이 증가함에 따라 행정에 대해서도 정책결정을 인정하는 대신에 미국 헌법의 가치와 자유민주주의에 충실한 분권과 참여, 기능적 권위, 유연한 조직 등의 민주주의 행정이론을 개발하고 엄격한 권력분립 하에 행정부 이외에 의회와 사법부의 견제와 균형이라는 헌법적 권한을 활용함으로써 행정부의 권한을 헌법에 충실하게 맞추려고 하였지만 프랑스와 독일 등 유럽의 국가에서는 민주적으로 선출된 정치와 역사적으로 형성된 유기적인 행정 관료제의 관계를 헌법에 명문화하고 행정 내부의 자율적인 통제기구 또는 독립적 사법기구를 통해 행정권의 남용을 통제함으로써 민주주의와 행정의 관계를 안정적으로 설계하였다. 한국의 경우는 강한 국가성과 정치 행정 일원론의 상황에서 발전행정의 권위적인 요소를 자유민주주의에 부합하도록 개선할 필요성이 있는 것이다.

발전국가의 민주행정이론을 구축하기 위해서는 자유민주주의의 기본요소로서 자유롭고 평등하며, 충분한 정보 하에서 주기적인 선거와 시민들의 효과적인 참여라는 민주주의의 원리, 시민들의 기본적 권리와 소수자 보호를 위한 법치주의의 원리, 이를 위한 국가기관 간의 역할 배분과 헌법적 통치구조의 합리적 설계 등이 이루어져야 한다. 신 발전행정 패러다임은 발전국가의 핵심적 요소로 국가에 의한 합리적 목표설정, 효과적인 집행, 민간영역에 대하여 선별적 개입 역량은 유지하면서도 자유민주주의의 헌법적 가치에 적합하도록 대통령에게 집중된 권력의 분산과 행정의 전문성에 대한 헌법적 보장,

민간이 제기한 사회문제에 대하여 국가가 포용하는 민주화된 사회기획, 이해관계자를 적극적으로 참여시키는 포용적 정책과정, 기능적 권위의 존중과 유연하고 창의적인 내부조직의 운영, 행정인의 공익정신과 직무윤리의 확보를 통하여 구현될 수 있다. 또한 신 발전행정이 민주주의적 가치를 수용하더라도 발전행정 특유의 성과주의나 행정 효율성의 가치 추구하고 모순되는 것은 아니며, 사회문제를 실제로 해결되었는지에 대한 결과적 책임성은 여전히 확보되어야 한다.

한국 행정의 민주화를 위한 실천적인 시사점을 제시하자면 첫째, 선거제도와 공천과정의 개혁 등 정치발전이 이루어지면서 민주주의의 원칙에 충실하면서도 소수자를 보호하기 위한 정치와 행정의 관계 설정, 행정권의 남용 방지를 위한 독립적 사법제도의 개혁 등 헌법 차원의 제도변화가 이루어져야 하고, 둘째, 권위주의 시기의 발전국가와 신자유주의적 행정개혁에 의하여 고착된 수직적이고 억압적인 행정 구조를 개혁하여야 하며, 셋째, 행정조직 내부와 중앙과 지방의 관계에서 실질적인 분권과 참여의 제도화가 필요하고, 넷째, 공무원의 행태변화를 유도하기 위한 공무원의 헌법적 가치에 대한 충성, 공익정신 등에 관한 교육이 중요하다. 이 연구의 한계를 제시하자면 무엇이 행정의 자율성의 영역이고 행정권의 남용을 견제할 수 있는 내외적 통제장치를 어떻게 설계할 것인지에 대한 이론적 논의가 더 필요하다. 또한 한국적 맥락과 유사한 상황에서 정치적 통제 이외에 행정의 자율성을 보장하는 경우 행정성과에 어떤 영향을 미칠 지에 대한 경험적 연구도 필요하다.

## 참고문헌

- 강광하·이영훈·최상오. (2008). 「한국 고도성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진기구」. 한국개발연구원.
- 김광웅. (1986). 발전행정의 이념적 반성. 「행정논총」, 24(1):1-22.
- 김병섭·오시영. (2005). 정부조직의 틈새: 신화와 현실. 「행정논총」, 43권 4호. pp. 411-436.
- 김운태. (1975). 발전적 정치행정관의 배양. 「행정논총」, 13(2):54-75.
- 김일영. (2001). 한국에서 발전국가의 기원, 형성과 발전 그리고 전망. 「한국정치외교사논총」, 23(1): 87-126.
- 김정렬. (2013). 한국형 신발전국가를 위한 발전모델의 융합적 조망: 신제도주의와 거버넌스를 활용한 통합모델의 재구성. 「한국행정논집」, 25(1): 281-300.
- 김현구. (2008). 박동서 교수의 권력통제이론, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집(1)」. pp.

603~627.

- 박동서. (1965). 발전행정의 개념과 문제점. 박동서(편). 「발전론서설」. 박영사. pp. 235-280.
- 박동서. (1967). 한국 행정이론 서설. 「행정논총」, 5(2):9-26.
- 박동서. (1968). 발전행정과 한국인사행정이론. 「행정논총」, 6(1): 25-43.
- 박동서. (1972). 발전행정하의 정책결정모형. 「행정논총」, 10(1): 35-47.
- 박동서. (1997). 「한국행정론(제4전정판)」. 법문사.
- 박동서. (1998). 한국행정의 연구와 개혁 — 궤도수정. 「한국행정학보」, 32(1): 1-10.
- 박동서. (1999). 「한국행정의 쇄신사례」. 서울: 법문사.
- 박동서외. (1980). 「발전행정론」. 서울: 법문사.
- 박상영. (2015). 발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰. 「아태연구」, 22(4): 5-40.
- 서원우. (1967). 발전국가에 있어서의 관료제의 역할 - 행정개혁과 정치적발전과 관련하여 -. 「행정논총」, 5(2): 55-81.
- 안병영·정무권. (2007). 민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국 행정연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서. 「한국행정학보」, 41(3): 1-40.
- 양재진. (2005). 발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래. 「한국행정학보」, 39(1): 1-18.
- 오석홍. (1988). 발전행정과 행정체제. 「행정논총」, 26(1): 77-112.
- 유현중. (2011). 한국행정의 국가이론적 재검토: 국가성의 변화와 대안을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3):251-277.
- 유현중. (2013). 「선택 2012의 분석: 정치행정 개혁의 비전과 과제」. 법문사.
- 유현중. (2020). 「사회정책론: 비교 역사 및 제도적 접근」. 법문사.
- 이연호·임유진·정석규. (2002). 한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계. 「한국정치학회보」, 36(3): 199-222.
- 이한빈. (1968). 발전행정론의 이론적 전개. 「한국행정학보」, 2: 287-298.
- 임도빈. (2007). 관료제, 민주주의 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제. 「한국행정학보」, 41(3):41-65.
- 정용덕 외. (2014). 「현대국가의 행정학(제2판)」. 법문사.
- 최병선. (2001). 정부주도의 경제사회 운영과 행정윤리. 「행정논총」, 39(4): 81-111.
- 홍준형. (1999). 신공공관리론의 공법적 문제 - 공무원인사제도개혁을 중심으로 -. 「행정논총」, 37(1):93-110.
- Almond, Gabriel Abraham and Powell, G. Bingham. (1966). Comparative Politics: A Developmental Approach. Boston: Little, Brown.
- Amsden, Alice H. (1989). Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization, New York, Oxford University Press.



- Bluntschli, J. K. (1876). *Lehre vom modernen Stat.* Vol. 3: Politik. Stuttgart: Cotta'schen Buchhandlung.
- Braibant, G. (1998). An Overview of the French administration in F. Gallouedec-Genuys' (ed.), *About French Administration*, Paris: La Documentation Francaise.
- Caldentey, Esteban Pérez. (2008). The Concept and Evolution of the Developmental State. *International Journal of Political Economy*, 37(3): 27-53.
- Camus, Anaïs and Tristan Storme. (2012). Schmitt and Tocqueville on the Future of the Political in Democratic Times. *The Review of Politics*, 74(4): 659-684.
- Chang, Ha-Joon. (1999). The Economic Theory of the Developmental State. In Meredith Woo-Cumings, *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Chevallier, Jacques. (1996). Public Administration in Statist France. *Public Administration Review*, 56(1): 67-74.
- Chevallier, Jacques. (2019). *Science administrative*(6<sup>e</sup> édition mise à jour). Thémis droit puf.
- Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press.
- Dent, C. M. (2018) East Asia's new developmentalism: state capacity, climate change and low-carbon development. *Third World Quarterly*, 39(6):1191-1210.
- Dryzek, John S. and Patrick Dunleavy. (2009). *Theories of the Democratic State*. Palgrave Macmillan.
- Eisenstadt, S. N. (1964). *Continuity of Modernization and Development of Administration*. CAG.
- Follet, Mary Parker. (2013[1940]). *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett*. Martino Fine Books.
- Follett, Mary Parker. (1998). *The New State: Group Organization the Solution of Popular Government*. Penn State Press.
- Gerth, H. H. and Wright Mills. (1946). *Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Heady, Ferrel. (1966). *Public Administration: A Comparative Perspective*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Hegel, G.W.F. (1821). *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Berlin: Nicolaische Buchhandlung.
- Held, David. (1989). *Political Theory and the Modern State: Essays on State, Power, and Democracy*. Stanford University Press: Stanford, California.
- Johnson, Chalmers. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Jung, Yong-duck. (2000). Globalization and the Institutional Persistence of the Developmental State in Korea. *Korean Journal of Policy Studies*, 15(2): 27-40.
- Katz, Saul M. (1964). *A System Approach to Development Administration*. CAG, ASPA.
- LaPalombara, Joseph. (1963). *Bureaucracy and Political Development*. in Joseph LaPalombara(ed),

- Bureaucracy and Political Development(Princeton: Princeton University Press).
- Leftwich, Adrian. (2000). *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge, UK: Polity.
- Levitan, David M. (1942). The Neutrality of the Public Service. *Public Administration Review*, 2(4): 317-323.
- Lilienthal, David E. (1944). *T.V.A.-Democracy on the March*. New York City, Harper & Brothers.
- Mannheim, Karl. (1940). *Man and Society in an Age of Reconstruction*. New York: Harcourt, Brace and Co.
- Marini, F. (ed.). (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton, Penn.: Chandler.
- Meiniger, Marie-Christine. (2000). The Development and Current Features of the French Civil Service System. in A.J.G.M. Bekke and Frits M. Meer. *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Mill, John Stuart. (1859). *On Liberty*. Batoche Books: Kitchener 2001 <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/liberty.pdf>.
- Moudud, Jamee K. and Karl Botchway. (2008). The Search for a New Developmental State. *International Journal of Political Economy*. 37(3): 5-26.
- Oakeshott, Michael. (1975). *On Human Conduct*. Oxford, UK:Clarendon Press.
- OECD (2016), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264257993-en>.
- Öniş, Ziya. (1991). The Logic of the Developmental State. *Comparative Politics*, 24(1):109-126.
- Ostrom, Vincent. (1974). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press.
- Politt, C. and G. Bouckaert. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*(3rd edition). Oxford: Oxford University Press.
- Raadschelders, Jos C.N. (2000). *Handbook of Administrative History*. Transaction Publishers: New Brunswick(USA) and London(UK).
- Riggs, Fred W. (1963). *Development Administration*. CAG, ASPA.
- Riggs, Fred W. (1965). Relearning An Old Lesson: The Political Context of Development Administration. *Public Administration Review*, 25(1): 70-79.
- Riggs, Fred W. (1976). The Group and the Movement: Notes on Comparative and Development Administration. *Public Administration Review*, 36(6): 648-654.
- Ringer, F. (2004). *Max Weber: An Intellectual Biography*. Chicago, IL: University of Chicago

Press.

- Rohr, J. A. (1986). *To run a constitution: The legitimacy of the administrative state*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rokkan, Stein. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. New York: David McKay.
- Rosenbloom, David H. (2000). Retrofitting the Administrative State to the Constitution: Congress and the Judiciary's Twentieth-Century Progress. *Public Administration Review*, 60(1):39-46.
- Rosenbloom, David H. and Helena K. Rene. (2012). "How Can a 'Real American' Love OSHA?": John A. Rohr's Audacious Project to Legitimate the U. S. Administrative State. *Administrative Theory & Praxis*, 34(4): 635-641.
- Sager, Fritz, Christian Rosser, Céline Mavrot and Pascal Y. Hurni. (2018). *A Transatlantic History of Public Administration: Analyzing the USA, Germany and France*. Deward Elgar Publishing: Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
- Sait, E. M. (1938). *Political Institutions: A Preface*. D. Appleton-Century Company.
- Schmitt, Carl. (1921). *The Concept of the Political*, trans. George Schwab (London: University of Chicago Press, 2007).
- Seibel, Wolfgang. (1996). Administrative Science as Reform: German Public Administration. *Public Administration Review*, 56(1):74-81.
- Seibel, Wolfgang. (1999). Administrative science as reform: German Public Administration. in Walter J. M. Kickert and Richard J. Stillman II. (ed.) *The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*. Edward Elgar.
- Spicer, M. (2002). The War on Terrorism and the Administration of the American State. *Public Administration Review*. 62: 63-8.
- Stein, Lorenz von. (1865). *Die Lehre von der vollziehenden Gewalt, ihr Recht und ihr Organismus: Mit Vergleichung der Rechtszustände von England, Frankreich und Deutschland*. Stuttgart: Verlag der J. G. Cotta.
- Stillman II, Richard J. (2010). *Public Administration: Concepts and Cases*. Wadsworth, Cengage Learning.
- Trubek, David M. (2016). Law and Development: Forty Years After 'Scholars in Self-estrangement'. *The University of Toronto Law Journal*, 66(3): 301-329.
- United Nations. (2005). UN Millennium Development Goals.  
<https://www.un.org/millenniumgoals/>
- Waldo, Dwight. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review*, 46(1): 81-103.

Weber, M. (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft*, part III, chap. 6. pp.650-78.

Weber, M. (1952). Die Drei reinen Typen der legitimen Herrschaft. In J. Winckelmann (ed.), *Ligitimatät und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie* (pp. 106-20). Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

White, Gordon and Robert Wade. (1988). Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction.” Gordon White and Robert Wade (ed.), *Developmental States in East Asia*. London: Macmillan.

Wilson, Woodrow. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

Wilson, Woodrow. (1892). *The State: Elements of Historical and Practical Politics; A Sketch of Institutional History and Administration*. Boston: D.C. Heath & Co.

## ABSTRACT

**The Democratic Theory of Public Administration in the New Developmental State**

Hyun-Jong Yoo

This study explores the possibility of a democratic theory of public administration in the developmental state in the Korean context. To summarize the results of the study, the Korean developmental state has achieved the goals of economic development, but it has been criticized as oppressive of freedom and abusive of authority, with authoritarian control of the internal administrative process, and which conflicts with democratic values. In order to solve these problems, it is necessary to examine the relationship between the developmental state and liberal democracy. The rule of law and democratic theory of public administration in a liberal democracy differs by country according to the historical context. Acknowledging the increasing role of public administration, the administrative state in the United States developed democratic administrative theories such as decentralization and participation, functional authority, and flexible organization and moreover strived to retrofit public administration to the values of the Constitution by utilizing the constitutional powers of the Congress and the judiciary. In contrast, European countries such as France and Germany designed the relationship between democracy and administration to be stable by stipulating it concretely under the Constitution. A new developmental administration paradigm can be constructed through the decentralization of the powers concentrated in the president, a constitutional guarantee of the specialization of administrative bureaucracy and functional authority, democratic social planning, an inclusive policy process, effective implementation, flexible and creative internal organization, securing a public interest spirit and job ethics for civil servants while maintaining rational goal setting by the state, and the capacity for the state to intervene selectively in the private sector.

【Keywords: developmental state, new development administration, the democratic theory of public administration, the democratization of public administration】