

## 행정이념에 대한 시민사회의 인식 변화\*

박상필\*\*

.....〈目 次〉.....

- I. 머리말
- II. 한국 시민사회의 특성
- III. 행정이념에 대한 시민사회의 관점
- IV. 맺음말

〈요 약〉

시민사회는 국가와 개인 사이의 결사체와 이들이 만들어내는 공론장과 관련이 있다는 점에서, 정부와 밀접하게 상호작용한다. 따라서 시민사회의 각종 활동은 정부활동의 이념이나 사상에 대해 일정한 태도를 갖게 되고, 특히 동시대를 살아가는 인간의 다양한 욕구가 행정을 통해 충족되기를 바란다. 이런 점에서 시민사회의 활동은 행정이념, 나아가 실용행정에 대해 일정한 영향을 미치게 된다. 이 글은 해방 이후 한국 시민사회에서 바라보는 행정이념의 인식변화와 실용행정에 대한 요구변화를 추적하였다. 여기서는 한국 시민사회의 발전을 1987년 6월항쟁을 기준으로 하여 구분하고, 이후에는 각 정권별로 살펴보았다. 그리고 행정이념은 본질적 행정이념(공익), 절차적 행정이념(합법성, 민주성, 형평성, 책임성), 수단적 행정이념(능률성, 효과성) 등으로 구분하였다. 그리고 실용행정은 행정이념의 다원성, 적응성, 도구성 등 세 가지 차원으로 나누었다. 이러한 기준에 따라 살펴본 결과, 한국 시민사회는 김영삼 정권 이전에는 정부가 중시한 행정이념과는 상반되게 민주성, 합법성, 형평성 등과 같은 행정이념을 중시하였지만, 김영삼 정권에서 커다란 전환기를 맞게 되면서 정부가 중시한 효과성이나 능률성과 같은 수단적 행정이념을 중시하였다. 그리고 김대중 정권 이후에는 대체로 형평성을 중시하였다. 책임성은 전 정권에 걸쳐 강조되었다. 실용행정에서는 방법론적 경험주의나 대미관계를 제외하고는 행정이념의 다원성·적응성·도구성 등에서 대체로 실용적인 성격을 강하게 드러냈다.

【주제어: 행정이념, 실용행정, 시민사회, 시민단체, 시민운동】

\* 상기 논문은 2009년도 한국행정연구원의 기본과제인 “행정이념과 실용행정” 연구 프로젝트에서 연구비를 지원받았다.

\*\* 성공회대학교 NGO대학원 초빙교수(npongo@hanmail.net).

논문접수일(2009.10.12), 수정일(2009.11.11), 게재확정일(2009.11.24)

## I. 머리말

시민사회는 18세기 말 근대민주주의와 산업자본주의의 발달과 함께 존 록(John Locke), 볼테르(Francois Voltaire), 페인(Thomas Paine), 퍼거슨(Adam Ferguson), 루소(Jean-Jacques Rousseau) 등과 같은 계몽주의 사상가 의해 논의되기 시작하였다. 19세기에는 프랑스의 자유주의자 토크빌(Alexis de Tocqueville)과 같은 사상가에 의해 국가 중심의 사회운영을 극복하고 민주적 전제주의(democratic despotism)의 출현을 저지하기 위한 대안으로서 논의되기도 했지만, 이후 시민사회론은 세계 지성사에서 단절되어 잠복상태를 유지하였다. 그러다가 20세기 초 이탈리아의 사회주의 혁명가였던 그람시(Antonio Gramsci)가 옥중수고를 통해 시민사회를 사회주의 혁명을 성취하기 위한 피지배계급의 대항 해방모니 진원지로 설정하면서 재등장하였다. 그러나 자본주의를 극복하기 위한 대안을 맹렬하게 찾고 있던 지적·실천적 전위들에게 시민사회가 혁명의 중요한 수단임에도 불구하고, 역설적이게도 이후 시민사회론은 오랫동안 침잠하였다. 이러한 시민사회론이 20세기 후반 마치 땅 속에 묻힌 보석을 깨낸 것처럼 화려하게 부활하였다.

오늘날 시민사회는 캐러더스(Thomas Carothers)의 지적처럼, 모든 사람의 입에 오르내리고 냉전 이후 시대정신의 핵심으로 떠올랐다(Carothers, 2000: 91). 우리 시대에 시민사회가 활발하게 논의되고 있는 것은 여러 가지 이유에 연유한다. 그런데 그것이 국가와 시장을 보완하고 개화시켜 민주주의를 실질적으로 진척시키고자 하는 정치적 프로젝트이든, 아니면 근대문명에 대한 성찰을 통해 이성과 효율의 가치를 넘는 새로운 문명건설과 결부되어 있든, 분명한 것은 시민사회가 국가를 상대하고 있다는 사실이다. 실제로 시민사회는 18세기부터 절대체제에 저항하는 부르주아가 자신의 권리를 보호하기 위해 국가와 개인 사이에 다양한 결사체를 만들고, 여기에 활발한 공론장이 형성되면서 발달하기 시작하였다. 이처럼 시민社会의 본질은 국가와 개인 사이의 결사체와 이들이 만들어내는 공론장의 발달과 밀접한 관련이 있다. 따라서 시민사회를 지칭할 때, 그것은 국가의 대척지점에서 국가를 상대로 개인의 권리를 보호하고 민주주의를 성취한다는 목표와 연관되어 있다.

국가의 대척지점에서 국가를 개화시키기 위한 노력을 전개하는 시민社会의 위상은 한국에서도 예외가 아니다. 오히려 한국의 시민사회야말로 국가를 감시하고 견인하는 정치적 정체성이 매우 강하다. 한국에서 시민사회는 1980년대 민주화의 이행과 함께 본격적으로 발달하기 시작하였다. 1987년 이후 정치적 민주화로 인해 언론·집회·결사 등의 자유가 보장됨에 따라 시민사회가 폭발적으로 성장하기 시작하였다. 1987년 6월 항쟁 이후 한국 시민사회가 급속도로 성장하게 된 것은 정치적 민주화와 함께 여러 조건이 구비되고 다양한 지원이 동원되었기 때문이

다. 실제로 한국사회에서 1987년 이후 정치적 민주화와 함께 정부의 부정부패, 기업에 대한 불신, 중산층의 증대, 가치의 분화, 시민적 리더십, NGO (nongovernmental organization)의 분출 등 시민사회의 발달에 필요한 여러 가지 조건이 작동하였다. 이러한 조건 중에서 시민운동의 성립은 시민들이 분노하고 저항하게 하는 일정한 정치·사회적 상황과 밀접한 관련이 있다. 이 중에서 정부의 부정부패, 정부에 대한 불신, 민주주의 발전의 느린 걸음 등 정부에 대한 불만과 저항이 가장 대표적이었다.

정부를 상대로 불만을 표출하고, 정부활동을 감시하며, 정부를 개화시키기 위해 정책대안을 제시하는 각종 시민사회의 활동은 구체적으로 정부활동의 이념이나 사상에 대한 일정한 태도로 나타나게 된다. 정부는 정책을 형성하여 이를 집행하고 평가하는 과정에서 일정한 가치·규범·이념·사상 등에 근거하여 행동한다. 정부활동의 이념적·사상적 근거는 다양하고 다층적이지만, 이것을 포괄적으로 행정이념(idea of public administration)으로 지칭할 수 있다. 따라서 시민사회와 정부 간의 관계는 정부활동의 이념적·사상적 근거가 되는 행정이념을 매개로 하여 형성될 수 있다. 시민사회는 각종 활동에서 행정이념의 본질을 규정할 뿐만 아니라, 이것이 정부활동에서 실제로 지켜지고 있는지에 대해 의견을 표출하고 대안을 제시하기도 한다.

행정이념은 정부활동의 규칙 또는 지침으로서 행정주체들이 바라보는 행정의 이상에 대한 일정한 관념을 말한다. 행정이념이 가진 이러한 이상적이고 규범적인 속성은 그것이 마치 선협적으로 결정된 실재나 모든 것을 규정하는 도그마처럼 여겨지기도 한다. 그러나 실제로 행정이념은 고정불변의 원칙이나 진리가 아니다. 그것은 시대의 변화에 따른 시대정신을 반영하고 그 시대 인간의 욕구를 실질적으로 충족하는 수단적 성격을 지닌다. 또한 행정이념은 획일적으로 규정될 수 있는 것이 아니라, 다양한 조직과 세력의 이해관계를 통합하고 조율하는 진화론적 성격을 지닌다. 따라서 행정이념은 실제로 각종 사회문제를 어떻게 해결하고 인간의 삶을 얼마나 증대시키는가 하는 실용적 성격을 내포한다. 이런 점에서 행정이념에서 실용행정(pragmatism of public administration)의 정신이 강조될 수밖에 없다.

실용행정은 행정의 실행이 도그마적인 행정이념에 집착하는 것을 배격한다. 그 대신 행정이 실제로 사회문제를 해결하는 수단으로서 적절한지, 그리고 다양한 시민적 욕구를 충족시키는 성과를 산출하는지에 관심을 갖는다. 따라서 실용행정은 처방적이고 다원적인 성격을 강조한다. 이런 점에서 시민사회의 각종 활동은 실용행정의 정신을 중시하고 실용행정의 현실화에 민감하게 반응할 수밖에 없다. 시민사회의 각종 결사체들이 시민운동을 전개하는 대상은 선협적으로 정해진 민주주의의 원칙이나 고정불변의 행정이념이 아니다. 오히려 정부에 대한

시민사회의 관심은 시민의 요구를 제대로 파악하고 일상생활의 각종 욕구를 충족시키며, 궁극적으로 인간의 삶의 질을 중대하는 실질적인 정책과 행정인 것이다. 물론, 실용행정이 무엇인가에 대해서는 학술적으로 엄밀히 정의하기 어렵다.

이 글은 해방 이후 시민사회에서 바라보는 행정이념에 대한 인식의 변화, 나아가 실용행정에 대한 요구가 시대적으로 어떻게 변화해왔는가를 살펴보려는 것이다. 해방 이후, 한국사회에서는 행정이념의 본질과 우선순위에 대한 태도에서 일정한 변화를 보여왔고, 그 속에서 실용행정에 대한 내용도 달라질 수밖에 없었다. 이러한 변화는 행정을 바라보는 시민사회의 관점에서도 예외가 아니다. 해방 이후 시민사회가 발전하는 과정에서 시기마다 강조하는 행정이념의 우선순위가 달랐을 뿐만 아니라, 각 행정이념에서 실용적 내용과 강도도 변화해왔다. 이러한 변화를 추적하는 것은 행정이념에 대한 시민사회적 관점을 파악할 뿐만 아니라, 시민의 삶의 질을 중대하는 것을 목표로 하는 행정의 방향에 일정한 함의를 제공할 수 있다. 그러나 지금까지 한국에서는 사회학뿐만 아니라 행정학에서 시민사회와 행정이념의 양자를 결합하는 연구가 진행되지 않았다. 정책과정에 대한 NGO의 참여, 시민단체와 행정간의 파트너십, 거버넌스(governance)의 실제 등에 대한 연구가 많음에도 불구하고 시민사회와 행정이념을 핵심개념으로 하는 연구는 없다. 이것은 두 학문분과가 그렇게 친화적이지 않는데도 이유가 있지만, 시민사회라고 하는 거시적 개념과 행정이념이라고 하는 미시적 개념 간의 결합을 통해 정치학 연구를 생산하기 어렵기 때문이기도 하다. 여기서는 주로 문헌연구에 의존하여 통시적인 방식으로 연구를 진행하되, 구체적인 사건이나 활동을 분석하기보다는 거시적 차원에서 행정이념에 대한 시민사회의 인식변화, 그리고 실용행정에 대한 요구를 추적하기로 한다.

## II. 한국 시민사회의 특성

### 1. 시민사회의 정의

시민사회는 근대 초기까지만 해도 국가와 명확하게 구분되지 않았다. 서양 고대사회에서 국가와 시민사회는 서로 구분되기보다 사적인 생활과 구별되는 공적 영역으로서, 시민들이 정치체의 의사결정에 참여하는 일종의 정치사회였다. 자연 상태 혹은 사적 영역과 구분하여 국가와 시민사회를 동일시하는 고전적 시민사회는 근대의 보댕(Jean Bodin), 흄스(Thomas Hobbes), 스피노자(Benedict Spinoza), 로크, 칸트(Immanuel Kant) 등으로 이어졌다. 예를 들어, 로크는—개념 사용에서 다소 혼란이 있기는 하지만—시민사회를 분쟁을 해결해줄 재판관이 없는 자연상태와 구분하여 공통의 법과 재판소를 가진 정치사회 혹은, 국가와 동일한 것으로

보았다(Locke, 1996: 84-85). 18세기에 퍼거슨이 시민사회를 국가로부터 독립된 사적 영역으로 보는 시각을 가지고 있었지만, 19세기 초 헤겔(G.W.F. Hegel)의 <법 철학>에 와서야 시민사회는 명확하게 국가로부터 구분되는 개념적 위상을 갖게 되었다. 가족·시민사회·국가로 진행되는 윤리적 발전단계를 설정하는 헤겔에게 시민사회는 사적 욕구를 충족하는 가족과 보편성이 실현되는 국가를 매개하는 변증법적 과정이지만, 하나의 독립된 실체였던 것이다(Hegel, 1990: 74-76).

헤겔에 의해 독립된 실체로 인정받기는 했지만, 단지 국가로 가는 과도기적 제도에 불과했던 시민사회는 오늘날 고유한 토대를 가지고 높은 언어권력까지 얻게 되었다. 현대사회에서 시민사회의 정의는 크게 3가지 갈래로 나눌 수 있다. 첫째, 자유주의적 관점이다. 이것은 이미 18세기에 시작하여 19세기에 서구사회에서 정립된 것으로서, 국가와 시민사회를 분리하고 국가로부터 개인을 보호하는 것을 기본으로 한다. 여기서 시민사회는 그야말로 국가의 개입 없이 법률적으로 동등한 개인이 자유롭게 활동하는 공간이다. 자유주의적 시민사회는 19세기 미국 민주주의를 연구한 토크빌의 사상에서 잘 나타난다. 둘째, 마르크스주의적 관점이다. 마르크스(Karl Marx)에게 시민사회는 시민이 법률형식상 동등하지만 자본의 사적 소유로 인해 불평등하고 실질적으로 부르주아가 지배하기 때문에 계급사회와 마찬가지였다. 이러한 연유로 시민사회에서 인간적 연대와 공동체적 요소가 해체되는 반면, 사익을 추구하는 개인들의 경쟁과 소외가 만연되어 있다고 보았다. 마르크스주의적 시민사회는 그람시를 거쳐 키(John Keane)과 헬드(David Held)로 이어지면서 포스트마르크스주의적 시민사회를 형성하게 된다.<sup>1)</sup> 셋째, 다원주의적 관점이다. 이것은 오늘날 국가주의 프로젝트의 한계, 신자유주의의 폐해, 지구적 환경위기 등과 같은 현실적 상황과 자원활동 및 공론장의 활성화를 통해 사회자본(social capital)을 확대하고 민주주의를 질적으로 증대하려는 규범적 명분을 동시에 추구하는 서구 선진국의 시민사회를 대변한다. 다원주의적 시민사회는 오늘날 하버마스(Jurgen Habermas)나 코헨(Jean Cohen)과 아라토(Andrew Arato)에 의해 잘 대변되고 있다.<sup>2)</sup> 예를 들어, 코헨과 아라토는 시민사회를 다양한 사회운동이 일어나고 언론과 결사의 자유가 보장되어 사회화와 문

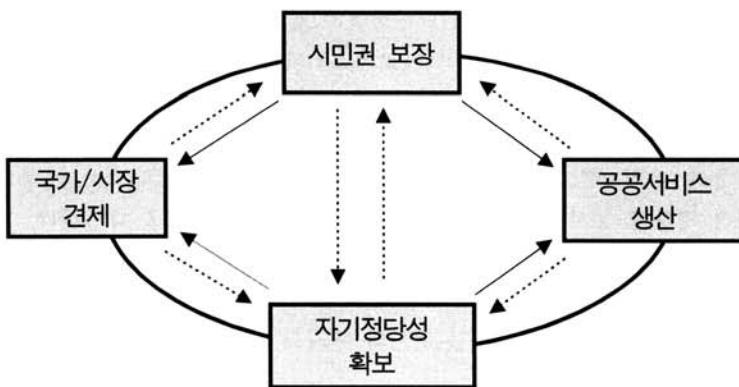
1) 포스트마르크스주의적 시민사회는 자유주의적 관점이 시민사회의 불평등과 국가의 민주화 계기를 무시한다는 이유로, 마르크스주의적 관점이 생산관계로 환원할 수 없는 시민사회의 민주적 잠재력을 무시한다는 이유로 양자를 동시에 비판한다. 그리고는 대중참여와 사회운동의 확장을 통해 민주적인 사회를 건설하기 위해 기존의 시민사회론을 재구성한다.

2) 하버마스와 코헨 및 아라토의 시민사회를 포스트마르크스주의적 관점으로 분류하기도 하고 다원주의적 관점으로 분류하기도 한다. 이들을 다원주의적 관점으로 분류할 때는 대체로 시민사회의 자율과 체계의 자율성을 동시에 중시하고, 국가에 대한 적극적 목표와 방어적 목표를 동시에 강조하기 때문이다.

화적 재생산이 이루어지는 곳으로 본다(Cohen and Arato, 1992: ix).

시민사회의 의미는 시대적으로 변화할 뿐만 아니라 국가간에도 상당한 차이가 있다. 한국에서는 시민사회 개념이 서구에서 도입되었기 때문에 복잡한 양상을 띠고 있다. 사용하는 사람에 따라 자유주의적 관점, 마르크스주의적 관점, 다원주의적 관점 등 다양하다. 그람시의 의견이 크게 지지를 받고 있는가 하면, 하버마스, 코헨, 아라토 등 다원주의적 시각도 많이 활용되고 있다. 서구사회와 마찬가지로 한국의 시민사회도 대체로 역사적으로 근대적 시민의 의식구조와 생활양식을 내포하고, 구조적으로 국가와 개인 사이의 자율적인 결사체 영역을 의미한다. 따라서 시민사회는 행동의 주체, 주체들의 결사체, 결사체가 산출하는 문화, 문화 속에 배태하는 가치를 포함한다.<sup>3)</sup> 여기서는 한국 시민사회를 다음과 같은 요소를 충족하는 것으로 본다. 첫째, 민주주의 원리가 작동하고 자본주의 발전에 의해 물적 토대가 구축됨으로써 언론·집회·결사 등 시민권이 제도적으로 보장되어 있다. 둘째, 국가와 시장을 감시하고 견제하는 기능을 수행한다. 셋째, 공동체의 생존과 발전을 위해 국가를 대신하여 공공서비스를 생산한다. 넷째, 윤리와 문화의 영역으로서 시민사회는 일정한 정당성을 가진다. 이런 점에서 한국 시민사회는 법적·기능적·문화적 성격을 동시에 지닌 다차원적 개념이라고 할 수 있다.

〈그림 1〉 한국 시민사회의 개념틀



이상 설명한 것을 그림으로 표시하면 <그림 1>과 같다.<sup>4)</sup> 시민사회는 횡단적으

3) 시민이라는 개념은 역사적 실체를 가진 것으로서 시대에 따라 변화를 겪어왔다. 오늘 날 시민은 정치공동체의 주체로서 권리와 의무를 가진 모든 법적 구성원을 말한다. 그렇다고 모든 사람이 시민사회를 표상하는 시민은 아니다. 시민사회의 시민은 단순히 사적 이익을 추구하는 공리적 인간이 아니라, 민주주의의 작동원리에 대한 이해와 공익에 대한 책임감을 보유하고 공동체의 발전과 인간의 존엄을 실현하기 위해 적극적으로 참여하고 실천하는 인간을 말한다.

로 국가와 시장 사이에 위치하기 때문에 국가와 시장 바깥의 결사체 영역 전체를 포괄한다. 그러나 여기서는 주로 정부와의 관계, 특히 행정이념에 대한 대응을 다루므로 결사체 중에서 주로 시민들의 자발적 참여를 통해 시민운동을 전개하는 영역으로 제한한다. 따라서 NGO(시민단체) 활동을 중심으로 살펴보기로 한다.<sup>5)</sup>

## 2. 한국 시민사회의 발전

지금까지 한국 시민사회의 형성과정에 대해서는 제한적인 연구만 진행되었다 (고성국, 1994; 신명순, 1995; 유팔무, 1995; 박상필, 2004). 손호철과 김성국 간의 논쟁에서 알 수 있듯이, 실제로 한국 시민사회가 언제 형성되었는가는 매우 논쟁적이다(유팔무·김정훈 공편, 2001). 그러나 한국 시민사회가 1987년 6월항쟁 이후 본격적으로 발달했다는 데는 대체로 의견이 일치하고 있다. 따라서 여기서는 한국 시민사회의 발전을 1987년을 경계로 하여 그 이전과 이후로 나누어 살펴보기로 한다.

### 1) 1987년 이전의 한국 시민사회

1987년 이전이라고 하더라도 19세기 말 동학혁명을 전후로 하여 한국 시민사회가 형성되기 시작했다고 보는가 하면, 1945년 해방 이후 한국 시민사회의 형성이 실질적으로 가능했다고 보기도 한다. 그런가 하면 일제의 억압으로부터 벗어나는 해방과는 무관하게 1960년대 국가 주도의 산업화가 한국 시민사회의 형성에 중요한 기점이었다고 주장하는 사람도 있다. 따라서 여기서는 1945년 해방, 1962년 본격적인 산업화를 경계로 하여 한국 시민사회의 발달을 추적해본다.

첫째, 1945년 해방 이전의 시기이다. 조선왕조나 일본식민지 통치 하에서는 시민권을 보장하는 제도적 장치가 존재하지 않았다. 갑신정변(1884년)이나 갑오경장(1894년)에서 신분제도 철폐에 대한 요구가 있었으나 매우 제한적이었다. 일본의 식민지 통치가 근대적인 법체계에 의존하기는 했지만, 이것은 시민의 자유와 권

4) 여기서 화살표 방향은 개념들을 구성하는 요소 간의 영향관계를 말하고, 실선은 직접적인 영향, 점선은 간접적인 영향을 의미한다. 그럼에서 알 수 있듯이, 시민권의 보장(법적 차원)과 자기정당성의 확보(문화적 차원)는 국가/시장 견제 및 공공서비스 생산이라는 기능적 차원에 직접적으로 영향을 미친다.

5) 시민사회 내의 각종 비영리단체(NPO: nonprofit organization)는 활동영역에 따라 크게 의료/보건단체, 교육/연구단체, 복지서비스단체, 예술/문화단체, 시민단체(NGO), 종교단체, 직능단체, 친목단체 등으로 분류할 수 있다. 그리고 NGO와 시민단체의 개념은 발생배경이나 이념적 속성 등에서 약간의 차이가 있지만, 개념적 범주가 거의 비슷하기 때문에 여기서는 서로 교환하는 개념으로 사용한다. 여기서 NGO란 비정부·비정파·비영리 결사체로서 시민의 자발적 참여로 결성되고, 회원가입의 배타성이 없으며, 주로 자원활동을 통해 공익을 추구하는 단체를 말한다(박상필, 2005: 219, 238-41).

리를 보장하기 위한 장치가 아니었다. 물적 토대에서 볼 때도 구한말부터 자본주의가 도입되고 상공업자가 늘어나기 시작했으나, 봉건적 요소가 잔존하고 민족자본이 제대로 형성되지 않았다. 해방 이전 국가권력과 시장권력을 견제할 수 있는 시민사회의 공간 또한 매우 제한적이었다. 조선왕조 하의 국가는 가족의 외연이었기 때문에 사회라는 공간이 거의 존재하지 않았고, 일본식민지 통치에서 시민적 정체성을 가진 집단이 국가를 감시하거나 정책과정에 참여하는 것은 거의 불가능하였다. 그럼에도 불구하고 구한말의 동학혁명(1894년)과 독립협회 활동(1896-98년), 3·1운동(1919년), 6·10만세운동(1926년), 그리고 1930년대 이후 민족해방운동 등에서 볼 수 있는 바와 같이 국가에 대한 저항이 간헐적으로 일어났다. 그리고 1920년대 이후의 노동운동에서 보여주는 바와 같이, 경제권력에 대한 저항도 산발적으로 있었다. 공공서비스의 생산에서는 생존을 위한 상호부조의 습속은 있었으나, 자원활동을 통해 사회문제를 해결하고 국가를 대신하여 사회서비스를 생산하는 의식이나 행동은 매우 빈약하였다. 시민사회 내의 시민규범이나 합리성 또한 제한된 교육수준과 도시화, 그리고 협소한 시민사회 공간으로 인해 제대로 생산·재생산될 여지를 갖지 못하였다.

둘째, 1945년 해방 이후의 시기이다. 일본식민지로부터의 해방, 특히 미군정 하의 국가권력 공백기는 시민사회의 담론전개와 조직화에 좋은 기회를 제공하였다. 그리고 1948년 전국과 함께 근대국가의 틀을 갖추게 됨에 시민권의 보장이 법적으로 가능하게 되었다. 그러나 이승만 정권 하에서 법률상의 시민권 보장과는 달리, 반공이데올로기와 자의적 권력행사가 작동함으로써 국가에 의한 억압과 테러가 상존하였다. 특히 1950년대 한국전쟁 이후에는 강성한 국가권력이 구축됨으로써 시민권이 크게 제한되었다. 해방 이후 자본주의가 도입되고 미국의 경제적 지원이 있었으나 국가자본주의의 성격이 강하였고, 대부분 절대빈곤에 허덕이고 있었다. 국가권력에 대한 견제기능에서는 이승만 정권의 반공이데올로기, 정부의 무능과 부정부패에 대한 민중봉기가起到了, 이것은 1960년 4월혁명으로 귀결되었다. 그러나 이때 시민권의 미발달과 시민사회의 물적 토대의 미비로 자기생존을 넘는 공공성의 형성과 서비스생산 능력은 매우 빈약했다고 볼 수 있다. 시민사회 내에 결사체가 많았으나 이승만 강한 정치적 성격을 띠거나 국가의 통치를 왜곡해 대리하는 관변단체가 많았기 때문에 시민사회의 도덕성 또한 커다란 결함을 지니고 있었다.

셋째, 1962년 이후의 시기이다. 군사쿠데타에 의해 탄생한 박정희 정권의 제3공화국도 발전권위주의의 성격으로 시민권의 보장수준이 매우 낮았다. 특히 1972년 이후 유신체제에서는 권력의 일원화와 사인화뿐만 아니라 법적으로도 시민권이 제한되었다. 박정희 사후 ‘서울의 봄’이라고 하는 일시적인 자유가 찾아왔지만, 이후 신군부세력의 집권으로 인해 시민권의 실질적 보장이 이루어지지 않았다.

이와는 반대로 국가 주도의 산업화가 물량적인 성공을 거두어 농촌해체, 노동억압, 빈부격차, 지역불균형 등의 문제에도 불구하고 중산층이 늘어나고 시민의식이 증대하기 시작하였다. 국가권력에 대한 견제능력에서는 강압적인 통치 속에서 암울한 시대였지만, ‘해야’라고 하는 특유의 비밀공간에서 다양한 형식의 투쟁이 일어났다. 한일회담반대투쟁(1964년), 3선개헌반대투쟁(1969년), 부마항쟁(1979년), 광주항쟁(1980년) 등이 있었고, 이러한 일련의 저항은 1987년 6월항쟁으로 이어졌다. 이러한 간단없는 국가에 대한 저항과는 달리 군부독재체제 하에서 권력을 확대한 자본에 대한 저항은 상대적으로 저조하였다. 자본주의의 발전과 함께 시민사회의 물적 토대가 구축되어감에 따라 시민사회의 공공서비스 생산능력도 조금씩 확대되어 갔다. 특히 1980년대에 들어와서 사회적 약자를 위해 서비스를 생산하는 단체가 늘어나기 시작했다. 시민사회의 정당성은 국가와 시장의 정당성 빙약과 함께 저조할 수밖에 없었다. 국가와 시장에 상대하는 시민사회의 입장에서 볼 때 상대적 도덕적 우위가 예상되지만, 실제로 시민사회는 분열되어 있었고, 반공과 성장 이데올로기에 포획되어 있었으며, 연고주의와 지역주의가 만연하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 한국 시민사회는 1960년대 이후에야, 그것도 초보적인 수준의 발달과정에 있었다. 그러나 한국 시민사회는 1987년 6월항쟁을 계기로 상황이 급변하게 된다. 자본주의의 발전에 따른 개인 소득의 증대, 교육의 확대 등으로 인해 시민의식이 발달하고 군부독재의 퇴진과 함께 정치적 민주화가 진행됨에 따라 시민권 보장과 관련된 정치적·경제적 조건이 갖추어지기 시작하였다. 그리고 민주화가 진행되는 공간에서 국가와 시장에 대한 견제능력도 크게 성장하였다. 물론, 공공서비스를 생산할 수 있는 능력이 상대적으로 낮고, 특히 1987년 이전의 각종 이데올로기가 그대로 연장됨에 따라 자기정당성에는 한계가 있었다. 그럼에도 불구하고 한국 시민사회는 1987년 이후 본격적으로 발달하기 시작하였다. 이상 설명한 것을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 한국 시민사회의 발전(1987년 이전)

시기구분	구성요소의 충족			
	시민권 보장	국가/시장 견제	공공서비스 생산	자기정당성 확보
1945년 이전	×	△	×	×
1945년 이후	△	△	×	×
1962년 이후	△	△	△	(△)
1987년 이후*	○	○	(○)	△

○ 상당히 있음 △ 약간 있음 × 거의 없음 (괄호는 그 수준에 미치지 못함을 표시함)

\* 1987년 이후의 상황은 이전과의 비교를 위해 별도로 첨가한 것임

## 2) 1987년 이후의 한국 시민사회

1987년 6월항쟁 이후 한국 시민사회는 세계사에서도 유례를 찾기 힘들 정도로 폭발적으로 성장하기 시작하였다. 다양한 영역에서 수많은 NGO가 결성되었고,<sup>6)</sup> 시민들이 적극적으로 참여하기 시작하였으며, 국가권력에 대한 영향력 또한 매우 강하였다. 물론, 1987년 6월항쟁 이후라고 하더라도 일률적인 것은 아니다. 노태우 정권 하에서의 공안정권, 김영삼 정권 말기에서의 보수화, 김대중 정권하에서의 보혁대결, 노무현 정권 하에서의 진보정당 성장 등은 시민사회의 정체성과 대정부 관계에서 커다란 변화를 초래하였다. 1987년 이후 한국 시민사회 발전의 시대적 구분은 간단하지 않다. 여기서는 각 정권이 민주주의의 발전이나 시민사회 의 정체성에서 독특한 의미를 갖는다는 점에서 정권별로 시대를 구분하기로 한다.

첫째, 1988년에 시작된 노태우 정권은 1979년 신군부 쿠데타와 1980년 광주항쟁의 살인적 진압에 직접적으로 연관된 세력이 집권했다는 점에서 군부독재의 성격을 갖는다. 전두환 정권과는 달리 국민의 직접선거에 의해 선출되었고 민주화가 진행되고 있었지만, 전두환 정권의 억압기구를 거의 그대로 물려받았다. 이러한 한계로 인해 1989년 이후 문익환 등 재야인사의 밀입북사건을 계기로 공안정권이 형성되었고, 1990년 3당합당 이후에는 반공이데올로기와 지역주의가 재생산 되기도 하였다. 이런 점에서 노태우 정권은 국가가 시민사회 위에 군림하고 여전히 정당성의 한계를 갖는 제한된 민주주의의 성격이 강하였다. 민주화가 진행되는 국면에서 민주주의가 제대로 발전하지 못하자 시민사회에서 시민적 요구를 표출하는 다양한 결사체가 결성되었고, 민주주의와 관련된 담론을 둘러싼 공론장이 활성화되었다. 이러한 시민사회의 공간은 시민의식의 발달에 크게 기여하였다. 특히 언론과 시민단체 간의 전략적 동맹으로 인해 시민단체의 활동이 대중들에게 홍보되고 시민단체에 대한 시민의 인지와 지지가 매우 높았다. 이로 인해 정부활동의 감시와 비판, 개혁정책 어젠다(agenda)의 표출, 정책대안의 제시, 사회적 갈등의 조정 등에서 시민사회의 역할이 매우 높았다. 가장 대표적인 것이 바로 경실련(경제정의실천시민연합)의 활동영역과 영향력, 그리고 단체에 대한 시민적 지지라고 할 수 있다. 불과 수천 명의 회원을 가진 시민단체에 불과했던 경실련의 영향력이 거대한 정부를 능가한다는 환상을 가질 정도였다.<sup>7)</sup> 노태우 정권 하에서는, 특히 3당합당 이후 지역대결이 노골화됨에 따라 조정과 통합을 향한 시민사

6) 2009년 현재 한국에는 약 4만 내지 5만 개 정도의 NGO가 있는 것으로 추정된다. 2006년 한국민간단체총람에 따르면 5,500여개의 단체 중에서 85% 이상이 1987년 이후에 설립된 것이고, 2009년 한국민간단체총람에서 조사된 1만여 개의 단체 중에서 90% 이상이 1987년 이후에 설립되었다.

7) 1992년 <시사저널>이 한국에서 집단의 영향력을 조사한 결과 경실련은 행정부, 입법부, 사법부, 군대, 언론, 재벌 등을 제치고 1위를 차지하였다.

회의 활동도 강화되어 갔다.

둘째, 1993년에 시작된 김영삼 정권은 집권정당 내에서 권력을 획득했으나, 군부지배를 청산한 문민정권의 개막이라는 점에서 중요한 의의를 갖는다. 특히 공직자윤리법 개정(1993년), 금융실명제 실시(1993년), 정치관계법 개정(1994년), 지방자치제 전면 실시(1995년), 5·18특별법 제정(1995년) 등 국정 전반에 걸친 개혁을 통해 민주주의의 제도화를 추진하였다. 물론, 개혁의 즉흥적이고 권위주의적인 성격과 각종 부정부패 및 외환위기로 정당성에 한계가 있었지만, 민주주의의 발전이 착실하게 진행되었다는 점에서 이행기 민주주의의 성격을 지니고 있었다. 민주주의가 제도화되는 과정에서 시민사회는 전문가를 동원하고 상호 연대를 통해 영향력을 강화하였다. 이런 과정에서 국가는 시민사회 활동가를 중용하여 시민사회를 포섭하게 되었고, 시민사회는 정책과정에 직접·간접적으로 참여하여 시민사회적 가치를 실현하려고 노력하였다. 한편, 민주화가 진행되는 과정에서 중대하는 시장권력에 대해서도 견제활동을 강화였고, 각종 사회적 갈등에 대한 조정 역할도 수행하였다. 대표적인 것이 바로 1993년에 있었던 한약분쟁에 대한 경실련의 조정활동이다.<sup>8)</sup> 김영삼 정권은 세계화를 중요한 국정과제를 삼았기 때문에 시민사회는 시민사회의 국제적 연대, 세계시민의식의 강화 등에 관심을 가지게 되었고, 신자유주의와 세계화의 병폐에 대한 비판도 강화해갔다.

셋째, 1998년에 시작된 김대중 정권은 한국정치사에서 선거를 통한 정당 간의 실질적인 정권교체라는 의미를 지닌다. 이것은 곧 권력의 정당성이 그만큼 강화되었고, 정치엘리트들이 국가권력을 획득하기 위해서는 경쟁을 통해 국민의 지지를 받지 않으면 안 된다는 것을 의미한다. 예를 들어, 국민의 지지를 받기 위해 국민복지의 증진에도 관심을 두지 않을 수 없는데, 실제로 김대중 정권에서는 노사정 협력체제의 구축, 4대 사회보험과 국민기초생활보장법 등 사회보장 시스템의 정비, 복지예산의 대폭 증액 등 복지체제의 구축에 커다란 성과가 있었다(김태성·성경룡, 2000: 436-53). 그러나 당면한 외환위기를 극복해야 했고 세계화의 대세 속에서 국가권력이 제한을 받았기 때문에 실질적인 민주주의로의 발전에는 한계가 있었다. 따라서 이 시기에 인권과 복지 등의 분야에서 약진했음에도 불구하고 절차적 민주주의가 완성된 시기라고 할 수 있다. 절차적 민주주의가 완성된 이후 시민들의 관심은 사회서비스의 확대와 다양한 탈물질적 욕구의 충족이다. 따라서 시민운동이 빙곤의 해결과 부의 재분배뿐만 아니라, 인권·환경·평화·여성·문화·소비자 등 다양한 영역으로 확장되고, 이러한 영역에서도 외국인 노동자의 인권, 유기농산물의 장려, 명절날 여성혹사의 방지, 소수자의 문화 생산처럼

8) 한약분쟁에서 정부는 직접적으로 분쟁조정의 권한을 경실련에게 부여하지는 않았지만, 경실련이 사실상 문제해결을 위한 담론형성과 대안제시를 주도하고 정부가 이에 동조하거나 침묵하는 차원에서 진행되었다. 이에 대한 사례연구는 박상필(2001: 283-316) 참조.

다양하게 분화된다. 이러한 시민운동의 영역 확대와 분화는 정보화의 발달과 함께 더욱 용이해졌고, 온라인을 통한 시민운동도 발달하였다. 또한 아름다운재단의 설립(2000년)처럼 시민사회 내에서 직접 물적 토대를 형성하거나 자원활동의 활성화를 통해 다양한 공공서비스를 생산하려는 노력이 일어났다. 이러한 상황은 정부와 시민사회 간의 파트너십(partnership)이나 거버넌스를 활성화하게 되고, 사회적 경제(social economy)도 강화하게 된다. 한편, 2000년 국회의원 선거에서 일어난 낙선운동처럼 정치지체(potitical lag)에 대한 저항도 만만치 않았다. 이것은 한국의 정치지형에 커다란 변화를 초래하기도 하였지만, 진보세력의 강화에 따른 시민사회의 보혁갈등이 심화되는 계기도 되었다.

넷째, 2003년에 시작된 노무현 정권은 한국 최초로 비주류 세력이 국가권력을 획득했다는 독특한 성격을 지닌다. 한국은 오랫동안 군부세력이 지배하고 일당이 장기 집권하는 형식을 취해왔지만, 김영삼은 말할 것도 없고 호남지역을 배경으로 하고 야당에서 집권한 김대중조차 정치적으로는 주류세력에 속해 있었다. 그러나 노무현은 자신을 지지해줄 정치엘리트와 물적 지원이 매우 제한된 상태에서 대중의 지원과 인터넷 매체의 장점을 이용하여 집권하였다. 소수자의 집권을 통해 정권의 명목상 정당성을 높일 수는 있었지만, 집권 내내 주류세력의 방해를 받았기 때문에 실질적인 민주주의 발전으로 나아가지 못하였다. 따라서 소수자 민주주의라는 한계에 머물렀다. 정치적 소수가 집권한 상태에서 시민사회는 사회적 약자를 옹호하고 소수자의 권리에 민감하게 반응하는 감수성 때문에 정부와의 협력과 공조가 활발하게 이루어진다. 특히 이것은 진보적 시민사회의 특성을 지닌 한국 상황에서 더욱 두드러졌다. 이러한 특징은 2004년 현정사상 초유의 대통령 탄핵에 대한 시민사회의 즉각적이고 광범위한 저항에서 그대로 나타났다. 물론, 정권의 성격과 관계없이 사회의 분화, 인권의 강화 등과 같은 사조와 함께 시민사회의 활동이 소수자의 문화적 정체성과 권리옹호 영역으로 크게 확장되었다. 한편, 이러한 상황은 시민사회의 분열과 혜개모니를 둘러싼 대립을 가져오게 된다. 예를 들어, 진보적인 정권의 탄생 및 정부와 시민사회 간의 공조는 보수적인 시민단체의 반발을 사게 되었다. 이것은 보수적 시민단체의 중대, 보수연대의 강화, 시민사회의 보혁대결 심화라는 결과를 초래하게 되었다. 다른 한편에서는 사회의 복잡화와 다양화에 따른 일반적 특징으로써 정치적 이데올로기와 관계없는 시민사회의 분화도 확대되어갔다.

이상 1987년 6월 항쟁 이후 노태우 정권부터 노무현 정권까지 정권의 성격에 따른 시민사회의 특징을 정리하면 아래 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 한국 시민사회의 발전(1987년 이후)

대통령	집권 시기	정권의 성격	시민사회의 특징
노태우	1988-1993년	제한된 민주주의	각종 시민단체의 분출, 공론장의 활성화, 시민단체의 인지도 증대, 정부에 대한 영향력의 확대
김영삼	1993-1998년	이행기 민주주의	국가에 의한 시민사회의 포섭, 정책과정에 대한 참여 증대, 국가로부터 권한 위임, 갈등 조정역할의 강화
김대중	1998-2003년	절차적 민주주의	시민운동 영역의 확장, 시민운동의 분화, 공공서비스 생산의 확대, 정부와의 파트너십 및 거버넌스의 활성화
노무현	2003-2008년	소수자 민주주의	정부와의 협력과 공조 활발, 소수자 권리 옹호, 시민사회의 보혁 대결, 시민사회의 분화와 분열 심화

### III. 행정이념에 대한 시민사회의 관점

#### 1. 행정이념의 유형

행정이념의 유형에 대해서는 이미 많은 행정학자들이 논의한 바 있다. 행정학자들은 합법성, 민주성, 형평성, 능률성, 효과성 등과 같은 행정이념을 제시한 바 있다. 나아가 이처럼 행정이념을 나열하는 것을 넘어 일정한 차원에 따라 행정이념을 유형화하는 것으로 나아가고 있다. 예를 들어, 박연호(1994)는 법적, 정치·사회적, 경제적 차원으로 행정이념을 유형화하였고, 이종수·윤영진 외(2000)는 본질적인 행정가치와 수단적인 행정가치로 나누었으며, 임의영(2008)은 행정이념을 본질적인 것, 절차적인 것, 수단적인 것으로 분류한 바 있다. 시민사회적 관점에서 행정이념의 인식변화를 추적하는 것은 행정이념을 단일한 차원에서 나열하는 방식도 의미가 있다. 왜냐하면 차원을 달리하여 행정이념을 유형화하게 되면 이미 그 속에 행정이념에 대한 규범적 시각이 투입되기 때문이다. 그러나 여기서는 행정이념에 대한 인식변화뿐만 아니라 행정이념에서 실용행정의 내용이 어떻게 투입되고 변화되었는가를 추적하기 때문에 행정이념을 일정한 차원에 따라 유형화하기로 한다. 그리고 유형화에 있어서는 임의영이 제시한 구분에 따라 본질적·절차적·수단적 차원으로 분류하기로 한다.

임의영(2008: 41)은 본질적 행정이념으로서 공익, 절차적 행정이념으로서 합법성·민주성·형평성·중립성·책임성·투명성, 수단적 행정이념으로서 능률성과 효과성 등을 제시한다. 공익 대신에 공공성이란 개념을 사용하는 학자도 있지만, 공공성이란 개념이 매우 혼란스러운데다 다른 행정이념과 중첩적인 요소를 내포하고 있고, 더구나 공공성이라고 하더라도 그 개념적 중추는 결국 공익이므로 여기서는 그대로 공익이라는 개념을 사용하기로 한다.<sup>9)</sup> 다만, 중립성의 개념을 합법성

에 포함시키고, 투명성의 개념을 민주성에 포함시켜 전체를 7개로 축소하기로 한다. 따라서 본질적 행정이념으로서 공익, 절차적 행정이념으로서 합법성·민주성·형평성·책임성, 수단적 행정이념으로서 능률성·효과성 등으로 분류하기로 한다. 각 행정이념의 의미를 상세하게 설명하는 것은 이 연구의 본질적인 내용이 아니다. 그러나 시민사회가 시대에 따라 행정이념에 대해 독특한 인식을 갖는다고 할 때, 그 행정이념이 무엇을 의미하는가를 미리 규정해야 한다. 따라서 여기서는 한국 시민사회에서 행정이념이 일반적으로 받아들여지고 있는 의미를 간단하게 언급하기로 한다.

### 1) 본질적 행정이념

본질적 행정이념으로서 공익은 분명 행정이 추구해야 할 중요한 가치임에 틀림없다. 공익은 행정활동의 정당성의 근거이자 정책결정의 준거로서(민진, 2000: 161), 각종 행정행태를 구체화하는 신화적 역할을 한다(Presthus, 1975: 420). 따라서 행정주체는 공익에서 벗어나서 행동하기 어렵다. 그러나 실제로 공익을 규정하는 것은 간단하지 않다. 주지하듯이, 많은 학자들이 공익의 개념을 정의하기 위해 도전했지만 실패했고, 공익 개념의 모호성으로 인해 개념 자체의 존재나 유효성을 부정하는 학자도 많다. 특히 시민을 권력의 주체로 하는 민주주의에서 공익이란 그 자체로서 논쟁적이며, 나아가 공익은 시대적 산물이기 때문에 끊임없이 변화할 수밖에 없다. 공익이란 일정한 사회단위 내에서 사회구성원 불특정 다수와 사회적 약자의 합당한(reasonable) 이익이라고 할 수 있다(박상필, 2005: 226). 따라서 여기서는 공익에 사회적 약자의 이익을 포함하고,<sup>10)</sup> 단순한 사회적 이익의 총합을 넘어 사회적으로 수용가능한 것으로 본다. 물론, 공익은 사익과 상충되는 것은 아니다.

### 2) 절차적 행정이념

절차적 행정이념으로서 합법성은 행정행위가 법이 정한 규칙에 따라야 하는

- 9) 공공성(publicness)의 개념은 매우 다의적이고 개념적 구성요소간에 상호 충돌이 나타나기도 한다. 심지어 공공성의 개념 자체가 무용하다는 주장도 있다. 행정학에서는 공익(public interest)이나 공공선(public good)과 같은 개념과 유사하게 사용되어 왔으나, 하버마스의 공공성(öffentlichkeit)이나 롤스의 정의(justice)와 같은 개념도 사용되고 있다. 공공성은 기본적으로 다수의 사람이 참여하는 사회에서 자신을 공개하고 공익을 도모하는 것과 관련된다.
- 10) 사회적 약자 혹은, 소수자의 이익은 프랑스 혁명의 이념이면서도 이후 적극적으로 주목하지 않았던 가치이다. 그러나 이러한 가치는 롤즈(John Rawls)나 드루즈(Gilles Deleuze) 등과 같은 철학자에 의해 적극적으로 논의되고 있다. 외부경제(external economies)의 논리에서 볼 때도 사회적 약자의 이익은 공익에 중요하다.

것을 말한다. 이것은 근대 입헌민주주의의 성립 이후 국민의 대표기관인 의회에 의해 정부활동을 규제하기 위한 것으로서 행정활동에 대한 법의 우위를 보여주는 것이다. 그러므로 행정주체가 재량권을 행사할 때도 일정한 제재를 받아야 하며, 특히 사익을 추구하는 방식으로 부패해서는 안 된다고 본다. 또한 행정활동이 개인의 정치적 신념과는 관계없이 특정 정당에 대해 편견을 가지지 않고 정치적 중립을 지킬 것을 강조한다. 민주성은 행정행위가 권력의 주체인 국민의 요구에 민감하게 반응하고 이를 행정에 반영해야 하는 것을 말한다. 그러므로 행정을 투명하게 공개하고, 시민의 요구에 반응적이며, 권력이 분산되어야 한다고 본다. 특히 현대사회에서 참여민주주의가 발달함에 따라 공공업무에 대한 시민의 적극적인 참여를 강조한다. 형평성은 행정행위가 규칙의 기계적인 적용이 갖는 문제를 극복하기 위해 동일 범주를 동일하게 취급하고, 개인이나 집단의 능력에 따라 다르게 대우하는 것을 말한다. 따라서 형평성은 기계적 평등이 아니라 공정한 평등을 유지하는 것으로서 사회정의를 실현하는 것과 밀접한 관련이 있다. 이때 사회정의는 롤즈(John Rawls)의 사회정의론에 나타나는 것처럼, 전체의 이익을 훼손하지 않는다면 사회적 약자에게 차등적으로 대우하는 것을 포함한다(Rawls, 1998: 3-12). 책임성은 행정주체가 시민의 삶을 질을 중대하기 위해 업무에 필요한 능력을 구비하고 최선을 다해 봉사하는 것을 말한다. 특히 현대사회에서 민주주의의 이념이 발달하게 됨에 따라 법규에 충실하게 따르는 소극적인 의미를 넘어, 전문적이고 도덕적 차원의 책임까지 요구한다(임의영, 2008: 50). 심지어 행정국가의 발달과 함께 위임입법이 늘어남에 따라 시대적 과제를 해결할 입법 책임을 지거나 미래의 행정수요를 올바로 예측하는 능력까지 요구받고 있다.

### 3) 수단적 행정이념

수단적 행정이념으로서 능률성은 행정과정의 비용과 편익의 대비를 말하는 것으로서, 최소의 투입으로 주어진 산출을 생산하거나 주어진 투입으로 최대의 산출을 생산하는 것을 말한다. 능률성은 국가의 행정활동이 시작된 이래 가장 먼저 나타난 개념이면서 신공공관리(new public management)를 통한 정부혁신을 중시하게 되면서 다시 강조하게 된 개념이다. 그러나 오늘날 능률성은 단지 기계적인 의미로서 가치중립(value free)을 의미하는 것이 아니라, 사회적 의미로서 인간적인 관계도 중시한다. 효과성은 행정행위가 사전에 계획한 목표를 달성하는 것을 말한다. 효과성은 1960년대 이후 산업화의 과정에서 발전행정의 사고가 지배하면서 중시된 이념이지만, 오늘날에도 여전히 중요한 행정이념이다. 물론, 오늘날 미래예측의 수단이 발달하고, 특히 생태주의 정치가 강조됨에 따라 단기적 관점을 넘어 장기적 관점도 중시한다.

이상 설명한 각 행정이념의 의미를 정리하면 <표 3>과 같다. 각 행정이념의

내용은 엄격하게 상호 배타적이기보다는 중첩적인 측면이 있고, 서로 충돌하는 모순도 있다는 점을 염두에 두어야 하겠다.

〈표 3〉 행정이념의 차원·유형·의미

차원	유형	의미
본질적	공익	사회구성원 불특정 다수와 사회적 약자의 합당한 이익
질차적	합법성	법이 정한 규칙에 따라야 하며 정치적 중립을 유지한다
	민주성	권력의 주체인 국민의 요구에 민감하게 반응하고 행정활동에 시민참여를 강화한다
	형평성	동일 범주를 동일하게 취급하고 개인이나 집단의 능력에 따라 다르게 대우한다
	책임성	시민의 삶을 질을 증대하기 위해 업무에 필요한 능력을 구비하고 최선을 다해 봉사한다
수단적	능률성	최소의 투입으로 주어진 산출을 달성한다
	효과성	사전에 계획한 목표를 달성한다

## 2. 행정이념에 대한 시민사회의 관점 변화

앞서 살펴본 바와 같이 행정이념은 다양한 유형이 있고 시대에 따라 내용과 우선순위가 변화하기도 한다. 이러한 행정이념의 다양성과 유동성은 시민사회적 관점에서 바라볼 때도 예외가 아니다. 실제로 한국 시민사회의 속성이 변화함에 따라 행정에 대한 요구도 달라질 수밖에 없다. 따라서 시민사회가 중시하는 행정이념도 달라지게 된다. 여기서는 시민사회적 관점에서 바라보는 행정이념의 내용과 우선순위에 대해 살펴보기로 한다. 시대적 구분은 앞서 설명한 것처럼, 1987년 이전에 한국 시민사회가 매우 협소한 공간을 가지고 초보적인 수준의 발달단계였다는 점을 고려하여 1987년 6월항쟁 이전을 단일한 시기로 설정하고, 1987년 이후는 각 정권에 따라 시기를 구분하기로 한다. 이러한 구분에 근거하여 각 시기마다 시민사회의 특성에 따라 행정이념의 어떤 유형, 어떤 내용이 강조되었는가를 살펴보기로 한다.

### 1) 6월항쟁 이전

해방 이후 한국은 서구 민주주의를 도입하여 국가를 형성하고 국가 주도의 근대화를 추진하였다. 따라서 명목상으로는 시민권이 보장되고 시민적 결사체가 국가를 상대하여 활동할 수 있게 되었다. 그러나 실질적으로 시민의 집단활동은 국가권력에 의해 상당한 제약을 받았다. 이러한 가운데 시민사회는 국가의 이데올로기 포획장치에 의해 분열되었고, 특정세력은 국가의 하위파트너로서 독재정치

를 뒷받침하였다. 따라서 시민사회는 ‘재야’라고 하는 매우 협소한 공간에서 활동하였다. 심지어 ‘야학’처럼 국가를 대신하는 공공서비스생산조차 비밀스런 방식으로 진행되었다. 이러한 시민사회의 폐쇄적 공간은 정권의 성격에 따라, 또는 정권이양의 과도기에 일시적으로 확장되기도 했지만, 완전한 개화는 1987년 6월항쟁을 기다려야만 했다.

6월항쟁 이전에 행정이념에 대한 시민사회의 요구는 민주성에 집중되었다. 정부는 시민의 요구를 무시한 채 권력집중과 비밀행정을 통해 행정활동을 했기 때문에 시민사회는 주권재민의 원리에 따라 권력의 분산, 행정활동의 공개, 국정에 대한 시민참여 등을 요구하였다. 그리고 행정이 법이 정한 규칙을 넘어 과도한 재량권을 행사하면서 부패하고, 나아가 집권정당에 편향되어 있다고 보고 합법성이 지켜지는 것을 중시하였다. 또한 시민사회가 시민의 안전과 복리에 대해 무관심하고 무능력한 행정을 비판했다는 점에서 책임성도 강조했다고 볼 수 있다. 이렇게 본다면 1987년 이전 행정이념에 대한 시민사회의 요구는 주로 민주성·합법성·책임성 등 절차적 행정이념에 집중되었다. 이승만 정권의 퇴진 이후 1960-61년의 장면 정권 하의 집단시위, 박정희의 사망 이후 1980년 서울의 봄, 전두환 정권에서의 1983년 학원자율화 조치와 1985년 2·12총선 이후 대학·교회·공장 등에서의 정치공론 형성 등은 결국 민주주의에 대한 시민적 요구의 표출이라고 할 수 있다. 물론, 본질적 행정이념으로서 공익과 형평성에 대한 요구도 기저에서 작동하고 있었다고 볼 수 있다. 이런 점에서 군부권위주의 체제 하에서 정부가 산업화를 달성하기 위해 효과성이나 능률성과 같은 수단적 행정이념을 중시했던 것과는 커다란 차이가 있다.

## 2) 노태우 정권

1987년 6월항쟁 이후 억압기제가 완화되고 민주주의를 구축하는 과정에서 공론장이 활성화되자 시민요구가 급증하였다. 그런데 시민사회가 가진 공공적인 성격으로 인해 시민단체의 일차적 관심은 사적 이익보다는 대의(大義)와 관련된 것이었다. 노태우 정권 하에서 활발하게 활동하였던 경실련, 여성민우회, 공추련(공해추방운동연합, 환경운동연합의 전신) 등이 내세운 것도 일차적으로는 민주주의의 제도화였다. 정부가 시민의 요구에 귀를 기울이고 이를 국정에 반영하라는 요구가 핵심이었다. 더구나 1989년 공안정권의 형성과 1990년 3당합당 이후 이러한 요구는 점증하였다. 또한 포괄적인 의미에서 공익을 강조했다고 볼 수도 있다.

그러나 구체적인 국면에서는 민주주의를 구축하는 과정에서 사회혼란을 틈탄 부정부패를 비판하고, 부정선거 방지와 정부의 정치적 중립을 요구하였다. 그리고 부동산투기와 함께 불로소득이 만연된 상태에서 사회정의에 대한 요구와 사회적 약자의 권리를 옹호하는 활동이 활발하였다. 나아가 정부가 시대적 혼란에 제대

로 대처하지 못하고 민주주의를 제도화하기 위한 개혁능력이 부족한 것을 비판하였다. 따라서 합법성·형평성·책임성 등과 같은 행정이념을 중시했다고 볼 수 있다. 물론, 이외에도 정부의 각종 활동이 비능률적이라는 지적도 있었다. 노태우 정권 하의 행정이념에 대한 시민사회의 이러한 관점은 그 당시 대표적인 시민단체였던 경실련의 활동을 추적해보면 잘 알 수 있다. 1989년에 설립된 경실련은 초창기에 공익의 실현이라는 가치 아래 금융실명제 실시, 토지공개념 도입, 재벌 경제의 해체 등을 줄기차게 주장하였다. 특히 사회질서가 이완된 과정에서 각종 부정부패와 부동산투기로 인한 불로소득의 만연을 비판하였다.<sup>11)</sup> 노동자·도시빈민·노점상인·세입자 등 사회적 약자의 이익을 보호하기 위한 정책주문도 활발하였다. 1992년 선거에서는 부정선거를 감시하는 한편, 안기부의 선거개입에 대한 진상조사를 촉구하기도 하였다(경실련, 1990; 1991; 1993).

### 3) 김영삼 정권

김영삼 정권의 주요 담론은 정부개혁으로서 이것은 바로 시민사회가 오랫동안 주장해온 것이기도 하였다. 그리고 김영삼 정권은 민주주의의 이행기에서 개혁법률의 제정, 군부엘리트의 퇴진, 정경유착의 청산, 지방자치제의 실시 등 민주주의의 제도화를 착실하게 진행하였는데, 이것 또한 시민사회의 요구사항이었다. 따라서 시민사회와 정부 간에는 일종의 암묵적 연대가 형성되었고, 정부에 의한 시민사회의 포섭이 일어났다. 이로 인해 시민사회는 국정에 직간접적으로 참여할 수 있게 되었다. 이러한 상황에서 행정활동에 대한 시민사회의 이념적 지향은 커다란 변화를 겪지 않을 수 없게 된다.

김영삼 정권 시기에는 정부와 시민사회 간에 직간접적인 상호 교류와 연대가 이루어졌기 때문에 민주성이나 합법성과 같은 행정이념은 어느 정도 충족되었다. 따라서 개혁의 성공을 위해 효과성·능률성 등과 같은 수단적 행정이념에 대한 요구가 강하였다. 즉, 시민사회는 각종 개혁정책들이 제대로 달성되고 있는지를 점검하고 이에 대한 비판과 지지를 보냈다. 그리고 국정이 능률적으로 이루어지고 있는가에 대해서도 지대한 관심을 가졌다. 또한 1993년 한약분쟁을 필두로 하여 노사분쟁, 지역대립, 세계화에 대한 찬반논쟁 등 사회갈등이 일어나자, 시민사회는 국민고충처리위원회처럼 정부기구의 설립을 제안하여 상시적 정부기구에 참여하고, 한약분쟁의 조정처럼 암묵적으로 권한을 위임받아 조정역할을 수행하였다.<sup>12)</sup> 이와 함께 갈등을 중재할 정부능력의 빈약을 비판하고 능력강화를 주문했

11) 노태우 정권 하에서는 갖가지 사회비리가 만연하였는데, 경실련이 제기한 비리사건은 인천 소래포구 공유수면 매립 특혜, 국방부 국유재산 군인공제회 무상대여, 제주도 탑동 공유수면 매립 대기업 면허, 삼성자동차산업 허용, 수서비리, 정보사부지 매각, 건영주택 특혜 등을 들 수 있다(박상필, 2001: 236-37).

다는 점에서 책임성과 같은 행정이념을 중시했다고 볼 수 있다. 물론, 1994년에 설립된 참여연대의 문제제기와 활동에서 잘 나타나는 것처럼, 정부개혁·사법개혁·경제개혁처럼 사회의 전반적인 개혁추진과 소액주주를 비롯한 사회적 약자의 인권옹호를 중시했다는 점에서 민주성이나 형평성과 같은 행정이념도 간과할 수 없었다. 또한 1995년 지방자치선거와 1996년 제15대 국회의원 선거의 패배로 정권 후반기에 보수화되면서 개혁작업이 늦어지고 대형 비리사건이 터지자 정부에 대한 비판이 증대하였는데, 이때에는 책임성과 더불어 합법성과 같은 행정이념을 강조하지 않을 수 없었다.

#### 4) 김대중 정권

김대중 정권은 강한 정당성을 가지고 출범했음에도 불구하고 당면한 경제위기를 극복하기 위해 그에 따르는 개혁에 집중하지 않을 수 없었다. 가장 대표적인 것이 정부기능을 조정하고 정부영역에 성과주의를 도입하는 등 신공공관리를 강화하는 것이었다(강선택, 2008: 25). 그러나 시민사회와 파트너십이나 거버넌스를 강화하는 등 시민사회와도 일정한 협력을 강화시켜 갔다. 야당에 의한 집권, 진보적인 정책실시, 남북관계의 새로운 정립, 특히 2000년 총선시민연대의 정치개혁운동 등으로 인해 시민사회 내에 보혁갈등이 일어나고 사회적 합의가 제대로 이루어지지 않았다는 점에서 시민사회가 민주성과 같은 행정이념을 강조했다고 볼 수 있다. 그러나 이때 한국 시민사회가 여전히 진보적인 성격이 강했고 절차적 민주주의가 완성되었다는 점에서 민주성과 같은 행정이념은 부차적인 것이었다.

김대중 정권 시기에 시민사회가 가장 강조한 행정이념은 책임성이라고 할 수 있다. 시민사회는 시민의 삶을 질을 중대하기 위해 정부의 외부에서는 감시를 강화하고 정부의 내부에서는 거버넌스의 행위자로 참여하여 활동하였던 것이다. 그리고 시민운동이 분화되면서 공공서비스 생산을 강화하고, 특히 사회적 약자나 소수자의 이익에 관심을 기울였다는 점에서 책임성 외에 형평성과 같은 행정이념에 초점을 두었다. 나아가 신자유주의에 대한 논쟁이 치열하게 전개되고 1990년대 이후 한국사회의 주요 담론으로 제기된 근대·후근대에 대한 논쟁과 함께 비합리성, 타자윤리, 생태주의, 소수자 등과 같은 가치가 부상했다는 점에서도 형평성이나 공익과 같은 행정이념이 중시되었다고 볼 수 있다. 물론, 공익에 대한 논쟁은 2000년 총선시민연대의 낙선운동과 2001년 언론개혁운동 이후, 특히 정권전반에 걸쳐 대북정책에 대한 논쟁과 함께 일관되게 제기된 것이었다.

12) 경실련은 김영삼 정부에 국민고충처리위원회의 설치를 제안하여 국무총리 부속기관으로 설치되자 신대균 경실련 사무처장이 위원으로 참여하였다. 그리고 한약분쟁이 일어나자 보건사회부는 경실련이 제안한 조정안의 골격을 받아들여 약사법 개정안을 마련하였다.

## 5) 노무현 정권

정치적으로 소수에 속하는 진보세력이 집권한 노무현 정권에서 시민사회는 정권을 보호하는 한편, 대대적인 정부혁신을 주문하였다.<sup>13)</sup> 시민사회는 정부의 각종 기관에 참여하거나 거버넌스의 중요한 행위자로서 개혁의 동반자 역할을 하였고, 정부도 시민사회의 국정참여에 개방적이었다.<sup>14)</sup> 물론, 2003-2004년 이라크전쟁 파병반대, 2003년 새만금갯벌 개발반대 삼보일배, 2004년 천성산터널 반대 100일 단식, 2007년 한미 자유무역협정(FTA) 반대처럼 정부정책에 대한 시민사회의 반대도 만만치 않았다. 그러나 전반적으로 시민사회가 정권에 친화적이었다는 점에서 책임성과 같은 행정이념이 중시되었다고 볼 수 있다. 그리고 무엇보다도 시민사회가 분화되고 소수자가 정권을 획득한 상황에서 사회적 소수자에 대한 관심이 증대함에 따라 형평성과 같은 행정이념이 중시되었다. 한편, 노무현 정권에서는 김대중 정권 후반기에서 나타나기 시작한 시민사회 내의 보혁갈등이 심화됨에 따라 공익의 본질과 행정활동의 공익적 일치에 대한 논쟁이 치열하게 전개되었다. 특히 노무현 정권에서 진보적 시민단체와 정부 간의 암묵적·실질적 연대에 대한 반발로써 자유주의연대, 뉴라이트 등 많은 보수 시민단체가 설립됨으로서 진보적 성격이 강하던 한국 시민사회가 진보와 보수가 팽팽하게 대립하는 세력균형으로 바뀌게 되었다.<sup>15)</sup> 이처럼 세력균형과 이념대립으로 인해 시민사회의 한쪽에서 공익에 대한 요구가 강하게 제기되었다.

이상 설명한 시대에 따른 행정이념의 변화정도를 정리하면 아래 <표 4>와 같다.

13) 노무현 정권은 정부혁신의 철학에 대한 진지한 논의가 부재하고 이념적 갈등으로 인해 결국 관리지향적 쇄신으로 끝났음에도 불구하고, 대체로 정부혁신이 성공적으로 이루어졌다고 평가받고 있다(강선택, 2008: 26).

14) 노무현 대통령은 2002년 대통령에 당선된 후 2003년 직접 시민단체의 신년모임에 참여하여 정부와 시민단체간의 동반자적 관계를 강조하기도 하였다(한국일보, 2003/1/3).

15) 2002년 바른사회를 위한시민회의가 설립된 후, 2004년 설립된 자유주의연대, 2005년에 설립된 뉴라이트를 비롯하여 많은 보수 시민단체가 노무현 정권 하에서 설립되었고, 이러한 세력 간의 연대도 강화되었다.

〈표 4〉 행정이념에 대한 시민사회의 인식 변화

시기	본질적 행정이념	절차적 행정이념					수단적 행정이념	
		공익	합법성	민주성	형평성	책임성	능률성	효과성
6월항쟁 이전	△	○	○	△	○	○	×	×
노태우 정권	△	○	△	○	○	○	△	×
김영삼 정권	△	△	△	△	○	○	○	○
김대중 정권	○	×	△	○	○	○	×	×
노무현 정권	○	×	△	○	○	○	×	×

○ 상당히 중시함 △ 약간 중시함 × 거의 중시하지 않음

### 3. 실용행정에 대한 시민사회의 요구 변화

하버마스의 지적처럼 시민사회는 국가와 시장의 체계(system)와는 달리 생활세계(life world)에 속한다. 체계는 권력과 화폐를 조정매체로 하여 관찰자의 관점을 중시하고 목적합리성이 작동하지만, 생활세계는 일상생활의 영역으로서 행위자의 관점을 중시하고 의사소통적 합리성이 작동한다(Habermas, 2006). 그만큼 시민사회의 행위자는 자율적인 행위주체의 정체성을 가지고 스스로 권력을 행사하려고 한다. 그리고 집단활동을 통해 당면하고 있는 사회문제를 구체적으로 해결하고 일상의 권리를 실현하는 것을 중시한다. 이런 점에서 정부활동에 대한 시민사회의 관점은 도그마적인 행정이념을 넘어 실용행정을 강조하게 된다. 더구나 현대인의 욕구가 경제적 효용을 넘어 일상생활의 다양하고 구체적인 삶을 중시한다는 점에서 실용행정이 더욱 강조될 수밖에 없다. 실용행정은 행정이 특정한 시기의 환경과 사건의 맥락 속에서 시대정신을 대변하고, 문제를 해결하기 위한 수단을 중시하며, 질적 다원성을 보존하려는 특성을 지닌다. 따라서 여기서는 행정이념의 다원성, 적응성, 도구성 등 세 가지 요소에 맞추어 실용행정에 대한 한국 시민사회의 관점을 살펴보도록 한다.

앞서 살펴본 바와 같이, 실제로 한국 시민사회가 중시한 행정이념은 단일한 것이 아니었다. 각 시기마다 핵심적인 행정이념이 여러 개일 뿐만 아니라, 부차적으로 중시된 행정이념도 여럿 있었다. 1987년 6월항쟁 이전과 노태우 정권 하에서는 사회가 매우 급변하는 상황이었기 때문에 중시된 행정이념의 숫자가 많았다. 김영삼 정권도 민주주의의 이행기이기도 하지만, 정권의 전반과 후반 사이에 변화가 있었기 때문에 행정에 대한 시민사회의 요구가 달라 중시한 행정이념이 상대적으로 많았다. 김대중 정권 이후 민주주의가 제도화되고 정치적 안정이 이루어지면서 행정이념의 다원적 성격은 축소되는 경향이 있었다. 그러나 사회의 다원화에 따른 시민운동의 분화, 시민사회의 보혁대결에 따른 공익논쟁이 치열하게 전개되면서 행정이념의 우선순위에 대한 논쟁도 심하였다. 이런 점에서도 행정이

념의 다원성을 엿볼 수 있다. 행정이념을 바라보는 한국 시민사회의 관점은 전 시기에 걸쳐 책임성을 중시했다는 특성을 지닌다. 이것 또한 실용행정의 다원적 특성에 대한 중요한 함의를 지닌다. 행정이념에서 책임성이란 행정이 시민의 삶의 질을 증대하기 위해 법적·전문적·도덕적 차원의 능력을 요구하는 것이다. 요구하는 능력이 다차원적 일뿐만 아니라, 인간의 다중적 욕구에서 본다면 삶의 질이란 것이 매우 다원적인 개념이기 때문에 책임성에 대한 요구가 강하다는 것은 그만큼 행정이념의 다원적 성격을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

시민사회가 중시한 행정이념이 시대정신에 제대로 적응했는가를 살펴보기 위해서는 각 시기의 시대적 과제와 주요 행정이념을 대비시켜보면 된다. <표 5>에 나타난 바와 같이, 1987년 이전의 시대정신은 바로 절차적 민주주의의 확립과 보편적 민주가치의 보장이었고, 노태우 정권 하에서는 공정하고 정의로운 사회의 구축이라고 할 수 있다. 이런 점에서 각각의 시기에 한국 시민사회가 중시한 행정이념은 시대정신을 잘 반영한다고 볼 수 있다. 그리고 김영삼 정권 하에서 국정 전반에 걸친 개혁의 성공이 중요한 시대정신이었다는 점에서 변화된 환경에 적응하여 한국 시민사회는 효과성과 능률성과 같은 행정이념을 중시하였다. 김대중 정권은 초기에 긴급한 경제위기를 극복하는 것이 주요 과제였다. 이런 점에서 효과성이나 능률성과 같은 행정이념이 중요하다고 볼 수 있다. 그러나 김대중 정권의 전 시기를 개괄한다면 경제성장과 민주주의의 동시적 성장, 생산적 복지 등의 국정방향에서 나타나는 것처럼, 인권을 신장하고 사회적 약자를 보호하는 것도 행정이념의 중요한 과제였다. 따라서 시민사회가 강조한 책임성과 형평성의 행정이념이 대체로 시대정신을 잘 반영한 것이라고 할 수 있다. 노무현 정권에서는 이미 정치적 소수자가 집권할 정도로 민주주의가 발달했다는 점에서 다원적 가치를 보존하고 삶의 질을 증대하는 것이 중요한 과제였다. 이런 점에서 시민사회가 요구한 형평성과 책임성은 시대적 환경에 대한 적절한 적응이라고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 김대중 정권의 후반기부터 시작하여 노무현 정권에서 격화된, 시민사회 내에서의 공익논쟁도 사회가 분화되고 가치가 다원화되던 그 당시 한국사회 현실의 자연스러운 반영이라고 할 수 있다.

행정이념의 도구성은 각 시기별 주요한 행정이념에서 한국 시민사회가 문제해결을 위해 어떤 수단을 제시했는가를 살펴보면 알 수 있다. 첫째, 1987년 6월항쟁 이전에 한국 시민사회는 행정의 민주성을 살리기 위해 정권의 퇴진이 필요하고, 최소한 헌법의 개정이 이루어져야 한다고 보았다. 합법성에서는 군부세력이 실질적으로 지배하는 상황에서 법치주의가 실현되기 어렵다고 보고 시민사회가 국가

16) 노무현 정권 하에서의 행정이념은 김대중 정권 하에서의 행정이념과 비슷하다. 이것은 행정이념의 경직화라기보다 양 정권의 시대정신이 비슷한 측면이 있기 때문에 거기에 따른 적응이기도 하다. 그리고 같은 행정이념에서도 다른 각도에서 대응하고 있다.

를 통제할 수 있는 장치를 마련하거나, 특히 전두환 정권 말기에 야당의 주장에 동조하여 거국내각의 구성을 주장을 하였다. 둘째, 노태우 정권 시기에 한국 시민사회는 경실련의 활동에서 나타나는 바와 같이, 합법성의 측면에서 법의 엄격한 적용을 강조하였다. 형평성에서는 특권계층에 대한 비판과 함께 재벌중심의 경제체제를 해체할 것을 주장하였다. 또한 책임성에서 본다면 이미 세계적으로 신자유주의가 정치경제의 패러다임이 되었음에도 불구하고, 작은 정부나 신공공관리보다는 복지증진을 위해 정부가 앞장서서 기본적 법률의 제정할 것을 강조하였다.<sup>17)</sup> 셋째, 김영삼 정권 시기에 효과성의 측면에서 본다면, 한국 시민사회는 개혁을 성공하기 위해 구체적인 법률의 제정을 주문하고 실질적인 성과를 상시적으로 체크하였다.<sup>18)</sup> 능률성에서는 개혁을 성공시키기 위해 금융과 예산제도의 개혁을 강조하였다. 책임성에서는 한약분쟁의 조정에서 나타나는 것처럼, 갈등조정을 위해 정부의 능력증진과 적극적인 개입을 요청하였다. 넷째, 김대중 정권 시기에 책임성의 측면에서 볼 때, 한국 시민사회는 경제위기를 극복하고 시민복지를 증진하기 위해 정부가 민간영역과 적극적으로 협력할 것을 주문하였다. 또한 형평성에서는 적극적인 복지정책의 제도화를 주문하였을 뿐만 아니라, 다양한 영역에서 법률안을 만들어 정부와 국회에 제공하였다.<sup>19)</sup> 공익에 대한 논쟁에서도 시민사회는 실용주의적 지향을 보여주었다. 예를 들어, 아직 진보적 시민단체가 주류를 이루었던 한국 시민사회는 남북관계에서 북한의 노동당 규약이 남한을 주적으로 규정하고 있어도, 한반도의 평화를 위해 화해적인 대북정책을 지지하였다. 다섯째, 노무현 정권 시기에 형평성의 측면에서는 동성애자, 이주노동자, 희귀병환자, 혼혈아, 트렌스젠더 등 각종 소수자에 대한 시각전환과 적극적인 수용을 요청

17) 1987년 6월 항쟁 이후 민주화의 진행에도 영향을 받았지만, 한국사회에서 복지는 노태우가 실질적으로 권력의 핵심으로 떠오른 1987년 후반기 이후 제도화되기 시작하였다. 1987년 후반기에 초보적 복지국가에 필요한 국민연금법 및 최저임금법의 시행령과 시행규칙이 제정되어 1988년 1월 1일 실행되었고, 의료보험법이 보편주의를 지향하는 쪽으로 개정되었다. 그리고 1989년에 산업재해보상보험법, 1990년에 장애인고용촉진에관한법률, 1991년에 사내복지기금법 등이 제정되었다. 한국사회에서 복지국가를 향한 본격적인 걸음은 김대중 정권에 와서 시작되었다(김태성·성경률, 2000: 371-413).

18) 김영삼 정권 기간 동안 경실련의 활동을 추적해보면, 개혁입법 중 어떤 것이 제정되었고, 어떤 것이 제정되지 않았는지 체크하였다. 예를 들어, 1995년 이후 한국은행 독립, 금융·세제 개혁, 재벌개혁, 금융실명제의 엄격한 실시 등을 주장하였다. 경실련이 김영삼 정권 후반기에 정부와의 협력보다는 견제에 초점을 두고 1996년 개혁평가에서 부정적인 의견을 내놓은 것도 이러한 이유 때문이다(박상필, 2001: 238-42).

19) 김대중 정권의 기간 동안 시민단체에 대한 재정지원 관련 법률이 제정되었을 뿐만 아니라, 과거사 정리, 의문사 규명, 녹색정치, 여성권리 등과 관련된 다양한 법률이 논의되거나 제정되었다. 이러한 법률은 거의 시민사회가 입법을 주장한 것으로서 시민사회에 의해 입법청원이 된 것이다.

하였다. 책임성에서는 다원화된 현대사회에서 시민의 삶의 질을 증대하기 위해 민간의 자원적 에너지를 적극적으로 투입할 것을 강조하였다. 따라서 관료제를 통한 문제해결보다는 정부 산하에 각종 위원회 중설을 주장하고 시민사회도 적극적으로 참여하였다.<sup>20)</sup>

이상 설명한 것을 정리하면 아래 <표 5>와 같다. 실용행정의 도구적 성격 중에서 방법론적 경험주의의 적용에 대한 한국 시민사회의 관점은 대체로 실용성이 부족했던 것으로 보인다. 시민사회는 문제해결을 위해 정부가 객관적인 자료나 실험에 의존해야 한다고 주장하기보다는 정치적 결정을 강조하는 경향이 강하였다. 물론, 인권·복지·소수자 등의 문제에서 스스로 실험하고 정치한 통계숫자를 사용하거나 현장체험을 통해 문제를 제기하고, 나아가 이러한 방법을 정부에 요청하기도 하였다. 그러나 시민사회는 재정과 전문능력의 한계로 인해 대체로 정치적 차원에서 자신의 의견을 주장하는 경향이 강하였다. 또한 노무현 정권 시기에는 진보·보수 세력이 대립하고 일정한 균형을 갖춘 상태에서 이라크전쟁의 파병과 한미 자유무역협정에 대한 반대에서 나타나는 것처럼, 공익적 관점에서는 실용주의적 시각이 제대로 나타나지 못하였다.

<표 5> 각 시기별 시대적 과제와 실용행정에 대한 요구

시기	시대적 과제	실용행정에 대한 요구 사항
6월항쟁 이전	절차적 민주주의의 확립과 보편적 민주가치의 보장	정권퇴진 혹은 헌법개정을 통한 주권재민의 확립과 권력의 분산(민주성), 거국내각의 구성을 통한 정치적 중립(합법성)
노태우 정권	공정하고 정의로운 사회의 구축	평등하고 격차한 법 적용(합법성), 특권계층에 대한 비판과 재벌해체(형평성), 위임입법에 의한 적극적 개입(책임성)
김영삼 정권	국정 전반에 걸친 개혁의 진행과 민주주의의 제도화	개혁의 성공을 위한 제도화와 장기적 시각 견지(효과성), 금융과 예산제도 개혁(능률성), 갈등조정에 대한 정부의 능력증진과 적극적 개입(책임성)
김대중 정권	당면한 경제위기의 극복과 복지의 증대	파트너십과 거버넌스의 강화(책임성), 제도화를 위한 입법청원의 강화(형평성), 유연한 정책 지지(공익)
노무현 정권	질적 다원성의 확보와 삶의 질의 증대	소수자의 적극적 수용(형평성), 공적 영역에 대한 시민사회 자원적 에너지의 투입(책임성)

20) 실제로 노무현 정권은 위원회 공화국이라고 할 정도로 많은 위원회가 생겨났고, 시민社会의 각종 인사가 위원회에 참여하였다. 이러한 위원회는 나중에 제대로 작동하지 않은 채 예산을 낭비한다는 비판을 받기도 하였다.

#### IV. 맷음말

한국 시민사회는 1980년대 이후 폭발적으로 성장하기 시작하여 각 정권마다 일정한 변화를 겪어 왔다. 각 시기별 시민단체의 수, 운동을 전개하는 방식, 지향하는 목표, 정부에 대한 관계 등에서 차이가 있었다. 이러한 차이에 따라 시대정신이 다를 수밖에 없었고 시민들의 요구사항도 달랐다. 이러한 차이는 행정이념에 대한 인식에 적용되어 각 시기별 중시하는 행정이념이 달랐다. 그리고 행정이념의 다원성, 적응성, 도구성 등에서 볼 때 대체로 실용성에 대한 요구가 강하였다. 물론, 시민사회라고 하더라도 다양한 영역으로 구성되어 있고 각 영역의 조직화 정도, 리더십, 운동의 방식, 지향하는 가치 등이 다르기 때문에 일률적으로 규정짓기는 어려울 것이다. 예를 들어, 노무현 정권 하에서 시민사회의 보수진영이 미국과의 관계에서 실용적으로 대응한 반면, 진보진영은 경직된 이데올로기를 주장하는 경향이 강하였다.

행정이념에 대한 시민사회의 인식은 앞으로 시민사회의 지형변화와 시민들의 욕구변화와 함께 변해갈 것이다. 특히 실용행정에 대한 요구가 강화될 것으로 보인다. 한국사회는 전통·근대·후근대가 역사적 시간으로서 동시적으로 공존하는 복합사회라고 할 수 있다. 이것은 한국사회가 전통적 요소가 강하게 남아있기는 하지만, 한편에서는 근대화된 측면이 많이 있고, 다른 한편에서는 후근대적 경향도 있다는 것을 말해준다. 복합적이고 다원적인 사회구조, 지구화와 정보화의 확산, 공적 영역에 대한 시민참여의 강화, 탈물질적 가치에 대한 욕구의 증대 등을 결국 새로운 형태의 행정이념을 요구하게 될 것이다. 오늘날 한국 시민사회가 거버넌스와 사회자본과 같은 통치기제 혹은 가치를 중시하고, 자원활동이나 사회적 경제에도 적극적으로 참여하고 있다. 이것은 단순히 정치적 구호나 이데올로기적 집착을 넘어 인간의 실질적인 욕구 충족을 중시하고, 이러한 과정에서 정부의 지원이나 개입도 찬성한다는 것을 의미한다. 그런 의미에서 앞으로도 한국 시민사회는 실용행정을 강조할 것으로 보인다.

그렇다면 노무현 정권 이후 이명박 정권은 실용행정을 중시하고, 특히 한국 시민사회가 행정과정에 실용성을 요구하고 있는가. 이에 대한 대답은 간단하지 않을 것이다. 바라보는 사람에 따라 다를 수 있기 때문이다. 이명박 정부는 스스로 실용정부라고 지칭하고 있다. 그러나 민주주의의 절차를 동한시하고 경제적 가치에 집중한다는 측면에서 실용성이 떨어진다고 볼 수 있다. 오늘날 시민적 요구는 공적 업무에 참여하여 스스로 권력을 행사하고 경제적 가치를 넘어 다양한 탈물질적 가치를 충족하는 것이다. 정부는 행정활동에서 이러한 시민적 요구를 제대로 반영하고 있지 못하다. 그리고 이명박 정부 하의 한국 시민사회 또한 실용행정의 요소를 제대로 요구하고 있지 못하다. 사실 오늘날 한국 시민사회는 보수적

인 시민단체가 주도하고 있고, 보수적인 신문이 시민사회를 일정한 경향으로 유도하고 있다. 보수 시민단체가 주도하는 한국 시민사회는 시민들의 요구를 제대로 반영하여 이를 정부에 요구하기보다는 오히려 편향된 정책을 지향하는 정부를 지지하고, 행정과정에 대한 시민의견을 적극적으로 투입하는 역할도 제대로 수행하지 못하고 있다.

## 참고문헌

- 강신택, “행정이념과 실용행정,” 한국행정연구원(편), 『행정이념과 실용행정』, 2008.
- 경실련, 『경실련 출범1주년 기념자료집』, 1990
- \_\_\_\_\_, 『경실련 출범2주년 기념자료집』, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『경실련 출범3주년 기념자료집』, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『경실련 출범4주년 기념자료집』, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『경실련 출범5주년 기념자료집』, 1995
- 고성국, (1994). “한국 시민사회의 형성과 발전,” 『유럽과 동아시아에서의 시민사회의 형성 비교 연구』, 한림대학교 아시아문화연구서 학진 연구보고서, 1994.
- 김경희, “공공철학의 제 문제,” 한국행정연구원(편), 『행정이념과 실용행정』, 2008.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 서울: 나남, 2000.
- 민진, 『행정학개설』, 서울: 고시연구사, 2000.
- 박상필, 『NGO와 현대사회』, 서울: 아르케, 2001.
- \_\_\_\_\_, “시민사회론의 한국적 적용과 변용,” 『NGO연구』, 2(1): 99-139, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『NGO학: 자율·참여·연대의 동학』, 서울: 아르케, 2005.
- 박연호, 『행정학신론』, 서울: 박영사, 1994.
- 박정택, 『공익의 정치행정론』, 서울: 대영문화사, 1990.
- 신명순, “한국에서의 시민사회의 형성과 민주화과정에서의 역할,” 안병준 외, 『국가, 시민사회, 정치민주화』, 서울: 한울, 1995.
- 유팔무, “한국 시민사회론과 시민사회 분석을 위한 개념틀의 모색,” 유팔무·김호기(공 편), 『시민사회와 시민운동』, 서울: 한울, 1995.
- 유팔무·김정훈(공편), 『시민사회와 시민운동2』, 서울: 한울, 2001.
- 이유선, “실용주의의 이론적 논의,” 한국행정연구원(편), 『행정이념과 실용행정』, 2008.
- 이종수·윤영진 외, 『새행정학』, 서울: 대영문화사, 2001.
- 임의영, “행정이념의 제 문제,” 한국행정연구원(편), 『행정이념과 실용행정』, 2008.
- 정태석, 『시민사회의 다원적 적대들과 민주주의』, 서울: 후마니타스, 2007.
- 참여연대, 『참여연대 창립기념 자료집』, 1994.

- \_\_\_\_\_, 「참여연대 제1회 정기총회」, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「시민의 힘이 세상을 바꾼다」, 1997.
- 『한국일보』, 1월 3일, 2003.

- Carothers, Thomas. “시민사회에 대한 오해,” 조효제(편역), 『NGO의 시대』, 서울: 창작과비평사, 2002; Civil Society, *Foreign Policy*, 117, 1999–2000.
- Cohen, Jean and Anderw Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: The MIT Press, 1992.
- Deleuze, Gilles and Claire Parnet, 「디알로그」, 허희정·전승화(공역), 서울: 동문선, 2005; *De l'esprit*, Paris: Flammarion, 1987.
- Gramsci, Antonio, 「그람시의 육중수고 I, II」, 이상훈(역), 서울: 거름, 1987; *Selections from the Prison Notebooks* edited by Quintin Hoare and Geoffrey Smith. New York: International Publishers, 1978.
- Habermas, Jurgen, 「의사소통행위 이론 I, II」, 장춘익(역), 서울: 나남출판, 2006; *The Theory of Communicative Action I, II*(Translated by T. McCarthy), Boston: Beacon Press, 1984.
- Hegel, Georg Wilhelm, 「법철학강요」, 권웅호(역), 서울: 홍신문화사, 1990; *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Hamburg: Felix Meiner Verlag, 1970.
- Held, David, 「민주주의의 모델」, 이정식(역), 서울: 인간사랑, 1989; *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1987.
- Keane, John, *Democracy and Civil Society*, London: Verso, 1988.
- Rawls, John, 「정치적 자유주의」, 장동진(역), 서울: 동명사, 1998; *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1993.
- Locke, John, 「통치론」, 강정인·문지영(공역), 서울: 까치, 1996; *Two Treatises of Government*, Edited by P. Laslett. Cambridge: Cambridge University Press, 1952.
- Presthus, Robert, *Public Administration*. New York: the Donald Press, 1975.
- Tocqueville, Alexis de, 「미국의 민주주의 I, II」, 임효선·박지동(공역), 서울: 한길사, 1997; *Democracy in America*, New York: Vintage Books, 1957.

## Abstract

# Changes in Recognition of the Ideas of Public Administration in Korean Civil Society

Sangpeel Park

This paper intends to analyze changes in recognition of the ideas and practice of public administration in Korean civil society after 1945. The developmental process of Korean civil society was initially divided into two parts based on the June Struggle in 1987. After 1987, it was divided into several stages by political regimes. Ideas of public administration were classified as substantive (public interest), procedural (legality, democracy, equality, responsibility), and instrumental (efficiency, effectiveness). The practice of public administration was also classified into the three levels of diversity, adaptability, and instrumentality. The results based on these inquiries show some differences in the ideas of public administration between regimes. Korean civil society put great stress on democracy, legality, and equality in the ideas of public administration through the government of Roh Taewoo. However, this trend faced a turning point in the administration of Kim Youngsam, in which effectiveness and efficiency were emphasized as the ideas of public administration. Following the Kim Daejung administration, equality was regarded as an important idea of public administration. Responsibility was stressed throughout all administrations, whether before or after 1987. Korean civil society in general took a serious view of diversity, adaptability, instrumentality in the practice of public administration except for methodological empiricism and relations with the United States of America.

【Key words: idea of public administration, practice of public administration, civil society, civic organization, civic activism】