

다산의 목민심서에 나타난 협치행정사상에 관한 연구*

A Study on the Governance Administration Idea in the Mokminsimseo of Dasan

김형빈(Kim, Hyung Bin)** · 이승원(Lee, Seung Won)***

ABSTRACT

This purpose of study suggests to the Governance Administration Idea in the Mokminsimseo of Dasan which is compiled on Silhak idea in the late Joseon Dynasty. In other words, this study considers to the Governance Administration factor on the administration idea of Mokminsimseo based on the Governance Administration meaning, and suggests the Governance Administration Idea of Dasan. Then, this study suggests an ideological standard for the Governance Administration in Korean society.

The administration ideas of Dasan are discussed with the concept and successful condition of Governance Administration. As a result, the Governance Administration Idea of Dasan is suggested as follows. First, the people is Minbon, Integrity and Diligence. Second, the public official is Mokmin, Integrity and Diligence. Third, the Hyanghoe and Hyangcheong is Minbon, Mokmin, Integrity and Diligence. Fourth, the ideological direction of Governance Administration system is Aemin, Hyulmin, Fairness and Social Equity. The ultimately ideological direction of Governance Administration is self-reliant and autonomous community.

Ultimately, the Governance Administration Idea of Dasan is creating continuous public interests system and resolving several problems through cooperation and compromise within community formed by each subjects in the region. So, the administration ideas appeared Mokminsimseo of Dasan are seen as Governance Administration Idea. Also, it can be said that modern Governance Administration suggests what kind of ideas it should progress.

Key words: Dasan Jeong Yak-yong, Mokminsimseo, Governance Administration, Governance Administration Idea.

* 본 연구는 동아대학교 학술연구비에 의해 연구되었음.

** 동아대학교 행정학과 교수(제1저자)

*** 동아대학교 대학원 박사과정 수료(교신저자)

I. 서론

세계화, 정보화, 지방화로 인하여 시간과 공간을 극복함으로서 국가와 국가, 국가와 지방, 지방과 시민 등 네트워크가 확장되고, 삶의 질이 높아지면서 시민들이 행정에 대한 다양한 수요가 나타나고 있다. 이러한 환경 변화에 국가 및 정부 중심의 통치방식으로는 한계에 직면하게 되어 이에 국가 운영에 적합한 기본 패러다임의 변화를 통해 국가의 행정관리를 다시 재정립해야 한다(강성권·김형빈, 2003: 1). 그래서 최근에 가장 활발하게 논의되고 있는 것이 거버넌스이다. 이는 국가의 행정이 다양한 시민들의 수요에 적극적으로 대응하기 위하여 고객의 개념에 의한 관계를 넘어 행정과 시장, 시민들이 협력관계를 형성하는 것을 강조하고 있기 때문이다. 거버넌스에 대한 논의는 각 국가마다 가지고 있는 행정의 역할과 형태에 따라 다르기 때문에 학자별, 학문영역별, 주제별에 따라 다양하게 나타나고 있다.

한국에서 거버넌스(Governance)는 협치행정(協治行政)으로 통용되어 사용되었고, 정부에 대한 시민들의 다양한 요구들을 수용하기 위한 노력의 일환으로 여러 학자들에 의해서 관련 연구가 이루어져 왔다. 초기 협치행정에 관한 연구는 주로 제도, 모델 등 시스템적인 분야에 한정하다가 오늘날에는 서구의 행정사상 및 이론분야로 확장하고 있다. 그동안 시민사회에서 협치행정의 중요성을 강조하고 요구하였으며, 정부 역시 정책적 실험을 하였지만 협치행정이 제대로 정착하지 못하고 있는 실정이다.

이는 우리가 가진 철학적·사상적 배경과 시대적인 흐름을 접목시켜 현실 적합한 사상 및 이론의 도입이 전제되어야 함에도 불구하고 서구의 이론을 접목 및 수용하는 과정에서 한국적의 정치·사회·문화적 맥락을 전혀 고려하지 못한 결과이다(강신태, 2013: 6). 다시 말해 역사적으로 한국의 정치·사회·문화적인 맥락과 다른 맥락을 가진 외국의 이론을 비판 없이 수용한 나머지 이론의 적실성이 떨어지는 한계를 보여 한국에서 토착화하지 못하였다(강신태, 2013: 6). 특히, 미국의 행정학을 수용하는 과정에서는 한국의 사상 또는 철학적 배경이나 시대적 상황에 관한 체계적인 검토 및 이해의 바탕 위에서 적합한 이론과 방법을 도입하지 못하였다(강신태, 2013: 6).

성공적인 협치행정을 통해 정부정책의 효율성과 투명성을 높이기 위한 전제조건은 적극적인 시민참여의 유도에 있다. 또한, 협치행정의 궁극적 방향은 공공의 이익을 창출할 수 있는 협력적인 유기체적 시스템을 형성함으로써 지속적인 공공사회의 발전을 가져오는 것이다. 이는 우리의 철학 및 사상적 배경을 전제하고 한국의 특수성을 반영하는 실학사상과 공통적인 요소들이 있다. 실학사상은 조선시대에 유교사상으로 혼란해진 사회를 개혁하기 위해 등장한 것으로, 행정이 사회에서 발생하는 공공문제를 탁상공론(卓上空論)적 해결이 아닌 민관의 협력을 위한 실사구시(實事求是)적인 방안들을 모색하였다. 특히, 실학사상을 집대성한 다산 정약용의 목민심서는 목민관의 윤리적·실무적 지침서로서, 지방의 목민관이

지역사회의 공동체를 형성하여 그 지역 내에 발생하는 문제를 공동체 내에서 지속적으로 해결할 수 있도록 하는 등의 협치행정의 내용을 함축적으로 담고 있다.

이에 본 연구의 목적은 조선 후기 실학사상을 집대성한 다산 정약용의 목민심서에서 나타난 협치행정적 사상을 고찰하여 한국 사회에 협치행정의 성공적인 정착을 위한 협치행정의 사상적 기준을 제시하고자 한다. 이에 다산의 협치행정사상을 고찰하기 위한 기준은 현대에 논의되고 있는 협치행정의 개념과 성공조건으로 하고, 이를 바탕으로 목민심서의 행정사상에서 나타난 협치행정적 내용을 통해 다산의 협치행정사상을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 협치행정

협치행정은 거버넌스(Governance)를 의미하는 것으로 학자들 또는 학문영역마다 다양하게 정의되고 있다. 거버넌스의 어원은 ‘조향하다(steer)’라는 의미를 가지고 있는 그리스어 ‘kybenan’와 ‘지배하다(rule)’의 뜻인 라틴어 ‘gubernare’에서 파생되었다(안청자, 2018: 8). 최근에 거버넌스는 정부의 미래에 대한 유용한 관리수단으로 인식되어지면서 다각도로 접근되어지고 있다(강성권·김형빈, 2003: 8). 특히, Jessop에 따르면, 거버넌스가 일반적으로 존재하지 않기 때문에 거버넌스에 대한 일반이론은 가능하지 않다고 하여 거버넌스의 실체와 본질을 명확히 이해하는 작업은 결코 용이하지 않다고 하였다(강성권·김형빈, 2003: 9). 이처럼 거버넌스의 개념이 다양한 것은 거버넌스가 국가마다 고유한 현실을 반영하고 있어 각 나라의 실정에 맞게 관리방식과 강조점에서 차이를 보이고 있기 때문이다(김정렬, 2000: 22).

거버넌스는 1970년대 이후 정부실패에 대한 반성과 이에 대응하는 새로운 형태의 통치체계의 대안으로 논의되었다. 이는 정부가 독점적으로 정책적 문제해결을 수행하여 실질적인 공공문제해결 능력을 발휘하지 못한다는 비판이 커지면서 이를 극복하기 위하여 정부독점에 의한 통치가 아닌 새로운 형태 통치 방식으로 대두되었다(최보희, 2015: 9). 구체적인 출현 배경은 첫째, 국가와 사회의 경계가 모호해지고, 둘째, 개방체제로 인하여 다양한 행위자들의 정부정책 관여, 셋째, 정부가 다루어야 할 사회쟁점이 점차 복잡하여 공공정책에 대한 결정이 증가, 넷째, 사회적 이슈가 서로 상호의존적으로 연결, 다섯째, 사회 이슈에 있어 유일한 행위자가 정부가 아니라는 것이다(라미경, 2009: 93).

거버넌스의 사전적 의미는 협치(協治)를 나타내며, 개념상 UNDP에서 제시한 행정적 권한으로 한정하여 볼 때 협치행정이라고 할 수 있다. 협치(協治)의 협(協)이란 뜻은 ‘화합하다’ 혹은 ‘함께하다’, 치(治)는 ‘다스린다’는 의미를 내포하고 있는 것으로, ‘화합하여 다스린다’

다’, 함께 다스린다’ 또는 ‘더불어 다스린다’란 의미로 본다(고승한, 2014: 5). 여기서 화합한다는 것은 결국 다양한 이해관계자가 소통을 통한 협력을 나타낸다. 즉, 기존의 수직적 의사결정과 대립적 추진체계 그리고 분절적 집행체제를 극복하고 다양한 이해관계자 간 소통과 연계, 그리고 협력의 중요성을 강조한다(함영진, 2016: 18).

이러한 측면에서 협치행정은 ‘공식적·비공식적 모든 요인(공공부문, 민간부문, 법, 제도)을 모두 포함하여 사회적 발전을 위한 공공의 문제를 해결하기 위해 공동의 목표를 세워 다양한 주체들이 네트워크를 형성하여 정책과정에 참여하고 협력 및 상호작용을 통해 합의적 의사결정을 도출하여 행정적 권한을 행사하는 것’으로 정의할 수 있다. 이러한 개념을 간략히 말하자면, 공공부문, 민간부문, 그리고 다양한 시민사회의 조직들이 자발적으로 상호의존 및 협력하여 네트워크 체계를 형성하고 행정적 권한을 행사하는 것으로 상호의존성 및 상호관계가 핵심적 개념이다(김관수, 2011: 8).

협치는 과거의 중앙집권적 관료체제 하에서 권위주의적 하향식 통치 방식을 벗어나 시민사회 참여와 파트너십을 형성하여 행정에서 기획 및 집행하는 일들을 함께 운용해 나가는 제도로 이해할 수 있다(고승한, 2014: 5). 우리나라에서는 1995년 지방자치제도 이후 정부 및 지방자치단체들에 의해서 추진되는 각종 공공정책 사업이 궁극적으로 시민과 지역주민들의 행정욕구와 복지증진을 충분히 해소해주지 못하고 있다는 일반적 인식을 가지고 있었다(고승한, 2014: 6). 더구나 민선자치 주변의 급변하는 환경은 지방정부가 지금까지 규정과 지시에 따라 단순히 서비스를 전달하던 기존의 역할에서 벗어나 지역 내 주민 및 다양한 행위자들의 요구에 대응하여 이해관계를 조정하고 지역발전을 도모하는 복합적인 역할을 수행하도록 요구받았다(강성권·김형빈, 2003: 11). 그래서 각종 공공정책 사업에 대한 불신과 부작용을 없애고 시민들의 요구에 대응할 수 있는 협치적 접근이 요구받게 된 것이다. 이러한 협치행정의 성공 조건은 다음과 같다.

〈표 1〉 협치행정의 성공적 요건

구 분	내 용
협치행정 성공적 조건	① 협치 주체사이에 지역문제를 공동으로 인식하고 공유 및 확산 필요 ② 지역 혹은 집단 이기주의가 아닌 사회적 대화와 타협에 대한 절차 필요 ③ 상대 인정 및 상호 존중 자세 필요 ④ 민주적·합리적으로 정책결정의 절차와 과정을 수행 ⑤ 정책과정에서 자발적 참여와 협력을 유도 ⑥ 법·제도와 더불어 사회적 자본 형성과 확산이 중요 ⑦ 정책결정 과정에 참여자들의 기본소양 및 전문성을 위한 인재양성 프로그램을 마련할 필요 ⑧ 정책과정에 참여자들의 대표성, 공정성, 권한과 책임, 전문성, 객관성, 중립성, 형평성 등의 제도적 절차와 장치를 마련 ⑨ 공무원들이 민간협력의 효율성을 높이기 위한 전문교육 과정 개설 및 이수

자료 : 고승한, 2014, 협치행정 성공조건을 참고하여 작성.

2. 목민심서

다산(茶山) 정약용(丁若鏞)은 1762-1836년 영조시기인 38년(1762) 6월 16일 광주 마재에서 출생하여, 헌종 2년(1836) 2월 22일 그의 나이 75세에 세상을 떠났는데, 18세기 후반에서 19세기 전반에 걸쳐 살았으며 영조·정조·순조·헌종을 거쳤다(김형빈·김두남, 2015: 64-65). 다산은 유형원(柳馨遠), 이익(李瀾)으로 이어지는 실학을 계승했으며 북학파의 사상까지 받아들여 실용지학(實用之學)·이용후생(利用厚生)을 주장하면서 실학을 집대성하였다(다산연구소, 2019). 다산은 기본적으로 유학자로서, 과거를 통해 출사하였으며 수많은 경학과 관련된 저술을 남겼고, 실학을 집대성한 학자로서 성호(星湖) 이익(李瀾)의 학풍을 계승한 경세치용(經世致用) 학파이다(김순양, 2016: 78).

다산이 목민심서를 쓰게 된 배경은 크게 4가지로 나눌 수 있다. 첫 번째로 실학의 실용적 가치에 대한 영향이다. 다산의 집안은 명망 높은 집안으로 남인계 소장학자들인 이가환(李家煥, 이익의 종손), 이벽(李穡), 이승훈(李承薰) 등과 교류하면서 실학의 증시조라 할 수 있는 이익(李瀾)의 유고를 읽게 되었는데 깊은 감명을 받고 사숙하였으며, 북학파의 사상까지 받아들여 실용지학(實用之學)·이용후생(利用厚生)을 주장하면서 실학을 집대성하였다(다산연구소, 2019). 두 번째로, 당시 상황적 배경의 영향이다. 당시 조선시대 후기 지속되어온 당쟁의 폐단과 부정부패는 결국 행정에 문란을 가져왔고, 정치, 행정, 경제, 사회, 문화 등 혼란을 야기하였다. 이에 다산은 국가의 사회적 제도와 기강을 바로 잡고, 국가개혁에 있어 지방의 행정개혁은 반드시 필요한 것으로 보았다.

세 번째로 천주교의 영향이다. 1795년 정약용은 둘째 형인 정약전과 함께 천주교와 관련하여 주문모 사건 및 황사영 백서사건에 연루되었다(다산연구소, 2019). 또한 1797년 다산은 정조가 임용한 동부승지(同副承旨)를 사양하면서 천주교에 대한 자신의 입장을 밝혔는데, 한때 천주교에 경도 되었지만 나중에 버렸다고 하는 변명이자 고백을 하였다(다산연구소, 2019). 네 번째로, 유배생활의 영향이다. 다산은 천주교 사건으로 인하여 강진으로 유배를 가게 되면서 오히려 학문적으로 연구만 정진할 수 있게 된다. 그는 강진에서 18년이라는 유배생활 동안 자신의 유학 및 실학에 관한 지식, 중앙관료 및 지방수령으로서의 경험, 자신이 지켜본 백성들의 생활실태 등을 토대로 전제, 세제, 관제, 법제, 병제에 이르기까지 방대한 저술을 집필하였다(김순양, 2016: 78).

이러한 배경으로 정약용이 집필한 대표적인 저서는 일표이서(一表二書)로 경세유표(經世遺表), 목민심서(牧民心書), 흙흙신서(欽欽新書)이다. 목민심서는 지방 관현의 윤리적(倫理的) 각성과 농민경제의 정상화 문제를 다룬 것으로, 지방 관리들의 폐해를 제거하고 지방행정을 쇄신코자 한 것이다(다산연구소, 2019). 즉, 목민심서는 민(民)을 근본으로 하는 지방관리의 윤리적·실무적 지침서이다. 이 책의 구성은 다음과 같다.

〈표 2〉 다산의 목민심서 구성 체계

편명		내 용	
	12편(篇)	6조(條)	구분
목 민 심 서	① 부임편(赴任篇)	제배(除拜) · 치장(治裝) · 사조(辭朝) · 계행(啓行) · 상관(上官) · 이사(莅事)	부임
	② 율기편(律己篇)	칙궁(飭躬) · 청심(淸心) · 제가(齊家) · 병객(屏客) · 절용(節用) · 낙시(樂施)	삼기 (三紀)
	③ 봉공편(奉公篇)	선화(宣化) · 수법(守法) · 예제(禮祭) · 문보(文報) · 공납(貢納) · 왕역(往役)	
	④ 애민편(愛民篇)	양로(養老) · 자유(慈幼) · 진궁(振窮) · 애상(哀喪) · 관질(寬疾) · 구재(救災)	
	⑤ 이전편(史典篇)	속리(束吏) · 어중(馭衆) · 용인(用人) · 거현(擧賢) · 찰물(察物) · 고공(考功)	육전 (六典)
	⑥ 호전편(戶典篇)	전정(田政) · 세법(稅法) · 곡부(穀簿) · 호적(戶籍) · 평부(平賦) · 권농(勸農)	
	⑦ 예전편(禮典篇)	제사(祭祀) · 빈객(賓客) · 교민(敎民) · 흥학(興學) · 변등(辨等) · 과예(課藝)	
	⑧ 병전편(兵典篇)	첨정(簽丁) · 연졸(練卒) · 수병(修兵) · 권무(勸武) · 응변(應變) · 어구(禦寇)	
	⑨ 형전편(刑典篇)	청송(聽訟) · 단옥(斷獄) · 신형(慎刑) · 홀수(恤囚) · 금포(禁暴) · 제해(除害)	
	⑩ 공전편(工典篇)	산림(山林) · 천택(川澤) · 선해(繕?) · 수성(修城) · 도로(道路) · 장작(匠作)	
	⑪ 진황편(賑荒篇)	비자(備資) · 권분(勸分) · 규모(規模) · 설시(設施) · 보력(補力) · 준사(竣事)	구휼
	⑫ 해관편(解官篇)	체대(遞代) · 귀장(歸裝) · 원류(願留) · 결유(乞有) · 은졸(隱卒) · 유애(遺愛)	이임

자료 : 다산연구소, 2019, 다산연구소의 목민심서 내용을 바탕으로 재구성.

조선시대 후기는 삼정문란(三政紊亂)으로 인하여 정치적·경제적 파탄을 맞이하게 된다. 다산의 목민심서에서 목민관이 업무 수행과 관련하여 적시한 사건은 삼정문란으로, 백성들이 지방 관료들에게 수탈당하는 고통과 애환을 배경으로 목민심서를 집필하였다(이무영, 2016: 685). 목민심서는 백성을 살리려는 구휼(求恤)의 절실한 의도로 저술된 것으로, 모두 12편에 각 6조로 이루어져 있고 총 72조로 구성되어 있으며, 12편 모두 다산의 사상이 녹아 있다(이광모 외, 2010: 148). 목민심서의 구성을 살펴보면, 부임지에 도착한 1편 ‘부임’에서 떠날 때까지 12편 ‘해관’까지 목민관이 유념해야 할 것들을 제시한 것으로, 근본적인 부분은 2편 ‘율기’, 3편 ‘봉공’, 4편 ‘애민’이며 이 세 가지 규율(規律)의 전제 하에 ‘이전’에서 ‘공전’까지의 육전(六典) 및 진황(賑荒) 등의 구체적인 실무가 이행되어야 하는 것이 정약용의 본의이다(김민제, 2014: 129).

3. 다산의 행정사상

1) 민본(民本)과 인정(仁政)

민본과 위민은 조선을 건국하면서 국정운영이념으로 내건 주자학적 통치이념인 동시에 행정이 달성하려고 하는 최고의 행정목표이자 행정 가치로서, 민본과 위민을 위한 통치방식이 인정주의이다(나중식, 2012: 266). 다산 역시 국정운영에 있어 최고의 가치는 인정(仁政)

이라고 하였다. 즉, 민본이념은 통치자에 있어 인정(仁政)을 기본으로 한 것이며, 어진정치의 여하에 달려 있는 것이다(나중식, 2012: 267). 특히, 목민심서는 수령의 본무(本務)에 관한 지침들이 백성을 사랑하고 구휼한다는 점에서 민본과 인정에 근거하고 있다.

다산의 민본은 주자성리학에서 나오는 민본과는 차이가 있다. 초기 유가 사상인 왕도정치에서 그 연원을 찾을 수 있는데, 백성들을 존중하고 위해주는 것을 통치의 근본 목적으로 하는 왕도정치를 뜻한다(이성윤, 2011: 147). 이는 민(民)의 권리가 함축되지 않은 것으로 통치권자인 군주는 왕권신수(王權神授)의 입장에서 만백성에게 자애를 베풀고 해야 한다는 의미에서 하향적 민본을 뜻한다(나중식, 2012: 267). 다산(茶山) 정약용(丁若鏞)은 주자성리학에서 제시한 하향적 민본과 다르게 상향적 민본을 의미하고 있다. 특히 원목(原牧)과 탕론(蕩論)은 다산의 철학과 사상이 상향적 민본에 근거하고 있다는 것을 제시한다.

“목민자(牧民者)가 백성을 위해서 있는 것인가, 백성이 목민자를 위해서 있는 것인가? 백성이 속미(粟米)와 마사(麻絲)를 생산하여 목민자를 섬기고, 또 여마(輿馬)와 추종(騶從)을 내어 목민자를 전송(餞送)도 하고 환영도 하며, 또는 고혈(膏血)과 진수(津髓)를 짜내어 목민자를 살찌우고 있으니, 백성이 과연 목민자를 위하여 있는 것일까? 아니다. 그건 아니다. 목민자가 백성을 위하여 있는 것이다.¹⁾”(다산시문집 제10권, 『원』, 「원목」)

원목의 서두를 살펴보면, “목민관은 백성을 위해서 존재한다”라는 점에서 백성이 국가의 주인이자 주체임을 설명하였다. 이는 민본이 단순히 위민(爲民)을 넘어서 의민(依民) 또는 주권재민(主權在民)적 민본에 유사한 행정사상 및 이념을 강조하고 있다. 즉, 다산의 민본 개념은 단순히 통치자나 관료들의 사랑과 배려만을 기다리는 수동적이고 객체적인 민의 개념에 머물지 않고 보다 적극적인 민의 개념을 상정(나중식, 2012: 267) 하는 것으로 이는 임금과 관료들이 근본적으로 백성들을 위해 존재한다는 것이다.

“탕왕(湯王)이 절(桀)을 추방한 것이 옳은 일인가. 신하가 임금을 친 것이 옳은 일인가. 이것은 옛 도(道)를 답습한 것이요 탕 임금이 처음으로 열어놓은 일은 아니다. . . . 대저 천자(天子)의 지위는 어떻게 해서 소유한 것인가. 하늘에서 떨어져 천자가 된 것인가, 아니면 땅에서 솟아나 천자가 된 것인가. 생겨진 근원을 더듬어보면 이리하다. 5가(家)가 1린(隣)이고 5가에서 장(長)으로 추대한 사람이 인장(隣長)이 된다. 5린(隣)이 1리(里)이고 5린에서 장으로 추대한 사람이 이장(里長)이 된다. 5비(鄙)가 1현(縣)이고 5비에서 장으로 추대한 사람이 현장(縣長)이 된다. 또 여러 현장들이 다같이 추대한 사람이 제후(諸侯)가 되는 것이요, 제후들이 다같이 추대한 사람이 천자가 되는 것이고 보면 천자는 여러 사람이 추대해서 만들어진 것이다. 대저 여러 사람이 추대해서 만들어진 것은 또한 여러 사람이 추대하지 않으면 물러나야 하는 것이다.²⁾”(다산시문집 제11권, 『논』, 「탕론」)

1) 牧爲民有乎。民爲牧生乎。民出粟米麻絲。以事其牧。民出輿馬騶從。以送迎其牧。民竭其膏血津髓。以肥其牧。民爲牧生乎。曰否否。牧爲民有也。

2) 湯放桀可乎。臣伐君而可乎。曰古之道也。非湯桀爲之也。 夫天子何爲而有也。將天雨天子

탕론에서 다산의 민본은 단순히 수동적인 통치의 객체로서 위민이 아니라 오히려 목자가 민의 눈치를 보아야 한다는 의민사상(依民思想)으로 전개되며 더 나아가서는 정치행정에 대하여 민이 통제 또는 저항할 수 있는 권리까지도 함축하고 있다(나중식, 2012: 268). 이처럼 다산의 행정사상은 하향적 민본이 아닌 상향적 민본에 토대를 두고 있는데, 이는 백성이 중심이 되어 백성을 위한 정치를 강조하면서 왕의 존재를 부정하지 않고 덕과 예를 기본으로 하는 왕정을 이상적인 정치라고 하였다.

2) 목민(牧民)

다산의 민본(民本)이 실현이 되기 위해서 목민(牧民)이 중요하다. 다산의 목민심서에 서문을 살펴보면 “목민지도(牧民之道)는 성현의 뜻을 이어받은 군자학으로서 수신(修身)이 그 반이요, 나머지 반은 목민(牧民)이다.”라고 말하는데, 여기서 목민의 개념은 요순시대의 치민(治民)의 뜻에서 본받아 확대 사용되었다고 스스로 밝히고 있다(나중식, 2012: 269). 이는 목민지도(牧民之道)를 위해 군자학으로서 성현은 항상 자신의 육체에 인(仁)을 함양하기 위하여 수신(修身)으로서 수양해야하며, 치민(治民)으로서 백성을 잘 관리하고 다스려야 한다는 것을 뜻한다. 다산의 목민지도(牧民之道)는 공자의 수기치인인 군자학과 연결되는 것으로, 공자의 인도(仁道)를 백성에게까지 확충하여 목민사랑(牧民慈)으로 발전시켰다(나중식, 2012: 269).

목민심서에서 정약용의 민본은 목민에 있어서 율기(律己)·봉공(奉公)·애민(愛民)을 삼기(三紀)라 하는데 율기·애민은 곧 수기치인(修己治人)이며, 육전(六典)을 진황(賑荒)으로 끝맺었음은 흠민지도(恤民之道)를 밝힌 것이니 애민과 흠민의 정신은 모두 백성을 본위로 삼는 목민자(牧民慈)의 기본인 것이다(장동희, 1997: 215). 즉, 목민심서의 저서 순서대로 민본을 실현시키기 위해 목자(牧子)가 목민(牧民)을 위한 지침을 밝힌 것으로 목민을 제시하였다.

3) 애민·흠민(愛民·恤民)

민본(民本)과 목민(牧民)을 보다 더 구체적으로 달성할 수 있는 하위의 행정가치가 바로 애민(愛民)과 흠민(恤民)으로, 이는 다산의 행정윤리에 바탕을 이루고 있는 사상이다(나중식, 2012: 270). 애민과 흠민은 목민관이 백성을 사랑하고 구휼해야 하는 것을 의미한다. 다산의 애민과 흠민의 사상적 함의는 목민심서(牧民心書)의 애민(愛民)6조와 진황(賑荒)6조에 드러난다. 먼저 애민6조는 목민심서의 주요한 절로써 양로(養老), 자유(慈幼), 진궁(振窮),

而立之乎。抑涌出地爲天子乎。五家爲鄰。推長於五者爲隣長。五鄰爲里。推長於五者爲里長。五鄙爲縣。推長於五者爲縣長。諸縣長之所共推者爲諸侯。諸侯之所共推者爲天子。天子者。衆推之而成者也。

애상(哀喪), 관질(寬疾), 구재(救災)로 구성되어 있으며, 모두 백성에 대한 사랑과 애정이 담긴 내용들이다(장동희, 1997: 207-208). 다산은 애민6조를 통해 수령의 직분이 농업번성, 호구의 증가, 학교의 진흥, 군정의 정돈, 부역의 균등, 사송(詞訟)의 간략, 간활(奸猾)의 금지 등 7사(事)에만 그치는 것이 아니라고 하면서 애민을 강조하고 있다(나중식, 2012: 270-271). 애민6조의 서(序)를 살펴보면 다음과 같이 서술하였다.

“수령의 직분이 어찌 칠사(七事)³⁾에 그칠 뿐이겠는가? 오늘날 위에서도 이 칠사(七事)로 명령하고 아래에서도 이로써 받들어서 일체 칠사 이외에는 다시 힘을 만한 일이 없는 듯이 여긴다. 비록 인애(仁愛)하고 낙선(樂善)하는 사람이라도 아득히 손을 댈 바를 모르니 한심스럽지 않은가. 《주례(周禮)》 대사도(大司徒)의 보식육정(保息六政)은 참으로 수령으로서 먼저 힘써야 할 것이니, 이제 그 뜻을 간추려서 애민 6조를 만든다⁴⁾.”(목민심서, 「애민」, 서)

애민6조의 서에서 살펴보면, 수령이 칠사(지켜야 할 일곱 가지 사항)뿐만 아니라 주례 대사도의 보식육정을 통해 백성들의 교화(敎化)를 위하여 백성을 보호하고 편하게 살게 하고자 하는 것을 뜻한다. 이러한 구체적 내용은 다음과 같다. 제1조 양로(養老)는 노인을 공경하고 우대한다는 것, 제2조의 자유(慈幼)는 아동을 잘 보살피는 것, 제3조는 진궁(振窮)으로서 가난한 사람을 구제하는 것, 제4조는 애상(哀喪)으로서 상사를 당한 사람을 도와주고 보살피 주는 것, 제5조는 관질(寬疾)로서 장애인이나 병자에게 신역(身役)을 면제하는 등으로 편의를 도모하고 보살피 주는 것, 제6조 구재(救災)는 재난이 발생하면 구제하는 것을 말한다(김순양, 2016: 88-89).

이와 더불어 다산이 강조한 정신인 홀민(恤民)도 마찬가지이다. 홀민(恤民)은 ‘백성을 구출한다’는 의미에서 목민심서에 복지정책의 집행과정을 상세히 저서 해놓았다. 목민심서에서 진황6조는 다산의 홀민정신과 구민정신을 집약한 것이다(나중식, 2012: 271). 진황6조는 비자(備資), 권분(勸分), 규모(規模), 설시(設施), 보력(補力), 준사(竣事)의 여섯 가지의 조목으로, 비자(備資)는 백성을 구출하기 위한 물자를 비축하는 것, 권분(勸分)은 관내의 부자들로부터 하여금 빈민을 구제하게 하는 것, 규모(規模)는 구출에 앞서 필요한 양곡의 양과 구제대상자를 알아 대비하는 것, 설시(設施)는 곡식을 백성에게 제공하는 절차를 마련하는 것으로 진휼청이라 불리는 소과관청을 설립하고 구제정책을 실시하는 것, 보력(補力)은 다양한 사업을 통하여 모자라는 곡식을 보태는 것, 준사(竣事)는 구출정책의 평가를 통하여 잘잘못을 가리고 유공자를 표창하는 등 유종의 미를 거두는 것을 의미한다(나중식, 2012: 271).

3) 조선시대 지방 수령이 지켜야 할 할 일곱가지 사항으로 즉 농상성(農桑盛)·호구증(戶口增)·학교흥(學校興)·군정수(軍政修)·부역균(賦役均)·사송간(詞訟簡)·간활식(奸猾息)을 나타낸다.

4) 令之職。豈唯七事而已。今也。上以是詔之。下以是承之。壹若七事之外。再無可勉。雖仁愛樂善之人。茫然不知所以著手。豈不嗟哉。周禮大司徒保息六政。誠牧民之首務。今櫟括其意。爲愛民六條。

4) 공정성과 사회적 형평성(公正性和 社會的 衡平性)

다산(茶山)의 목민심서(牧民心書)에서는 공정성과 사회적 형평성을 직접적으로 언급하지는 않았다. 하지만 목민심서를 살펴보면, 그가 가져야 할 행정 이념은 공정성(fairness)과 사회적 형평성(social equity)으로 요약할 수 있다. 다산의 목민심서의 애민(愛民)6조와 진황(賑荒)6조를 통해 공공 서비스의 혜택이 사회적 불우집단에 더 많이 돌아가도록 해야 한다는 가치규범적인 공정성(fairness)과 사회적 형평성(social equity)을 강조한 것으로 사회복지사상이 함축되어 있다(김형빈·김두남, 2015: 85).

다산은 백성에게 부담을 지우는 세금과 요역(徭役)은 균등하고 공평해야 함을 강조하고 있으며, 여기서 공정성이란 어느 한쪽에 치우치지 아니하고 불편부당(impartiality)하게 행정이 이루어져야 한다는 것을 의미한다(나중식, 2012: 273). 이뿐만 아니라 다산은 애민행정이 되기 위해서 백성들에게 부과하는 병역이나 부역의 부담은 되도록 간소화하여야 하고 균등하고 공평하게 부담시켜야 한다는 원칙을 강조하였다(나중식, 2012: 273). 이는 지방관리가 백성들에게 있어 공정성과 사회적 형평성을 고려하여 백성들의 각자 형평에 맞추어 공정하게 행정업무를 수행하는 것이다.

또한, 애민(愛民) 6조는 노인, 어린이, 빈궁한 사람, 상사를 당한 사람, 불구자 또는 중환자, 재난을 당한 자를 구제 및 구휼하는 것으로 각 상황의 차이에 따라 그에 맞게 복지행정을 구현해야 한다는 점에서 사회적 형평성을 고려하였으며, 무엇보다 그 지역의 지역공동체를 통하여 소외계층에 대해 자율적으로 도움이 되도록 하며 공동체의 역량이 되지 않을 경우 국가 및 지방 관료가 이를 관리하고 통제하는 책임이 있다고 제시하였다. 그리고 진황(賑荒)6조도 흉년에 있어 수렁이 기민의 구호 및 구휼과 관련하여 필요한 정책을 제시한 것으로 사회적 형평성을 실현하기 위한 행정 정책을 제시하였다.

진황2조에 권분(勸分)은 행정행위를 통하여 부유한 사람들로 하여금 가난하거나 소외된 사람들에게 곡식이나 재물을 내놓거나 또는 직접 나누게 함으로서 상호 협조하도록 권하는 일도 행정(목민관)의 역할이라고 하였다. 또한, 국가는 백성이 잘 살 수 있는 기회를 많이 제공한 사람에게 보다 많은 혜택을 제공하도록 하였고 노인, 어린이, 장애인 등 자립능력이 부족한 사람들에게는 국가 책임을 강조하였다. 그리고 백성들은 자발적으로 복지공동체를 만들어 상호협력하게 하여 각자 노력한 만큼의 적절한 보상이 주어지도록 관리하는 것이 행정이라고 하였다(나중식, 2012: 274).

5) 청렴(淸), 근면(勤)

다산(茶山)은 무엇보다 목민관의 공직윤리를 중요시하였다. 수기(修己)로서 자신을 꾸준히 수양하고, 치인(治人)으로 백성을 돌보는 것에 있어 관리가 올바른 인(仁)을 갖추어야 한

다고 보았다. 그러한 의미에서 다산은 여러 제시한 행정 가치들을 구현하기 위해 공직자가 마땅히 지켜야 할 태도와 행동규범을 중요시 하였다. 즉, 민본(民本), 목민(牧民), 애민(愛民),恤민(恤民), 사회적 형평성 등을 구현시키기 위해 공직자의 공직윤리로서 가져야할 행동규범과 태도를 중요시하였다.

목민심서(牧民心書)에서 공직자의 윤리를 제시한 부분은 율기(律己)이다. 이는 칙궁(飭躬), 청심(淸心), 제가(齊家), 병객(屏客), 절용(節用), 낙시(樂施)의 조항들이 있다. 제1조 칙궁은 자신의 몸을 가다듬을 일을 말하는 것이며, 제2조 청심은 청렴한 마음가짐을 가지는 것이며, 제3조 제가는 가정을 바르게 다스리는 것을 뜻하며, 제4조 병객은 지방 관청에 있는 책객(冊客)·겸인(僉人) 등 객인(客人)과 외부로부터의 청탁을 물리치는 것이며, 제5조 절용(節用)은 씀씀이를 절약하는 것을 말하며, 제6조 낙시는 은혜 베풀기를 즐겨워하는 것을 의미한다(한국고전종합DB, 2019). 특히, 공직윤리로서 청렴은 율기의 청심(淸心)에서 가장 강조하고 있다.

“청렴은 수령의 본무로, 모든 선(善)의 근원이요 모든 덕(德)의 뿌리이니, 청렴하지 않고서 수령 노릇 할 수 있는 자는 없다. 예로부터 무릇 지혜가 깊은 선비는 청렴을 교훈으로 삼고, 탐욕을 경계하지 않은 사람이 없었다. 청렴은 천하의 큰 장사로서, 정말 크게 탐하는 자는 반드시 청렴해야 하며, 사람이 청렴하지 못한 것은 그 지혜가 부족하기 때문이다. 그래서 청렴한 자는 청렴함을 편안히 여기고 슬기로운 자는 청렴함을 이롭게 여긴다⁵⁾.”(목민심서, 「율기」, 청심)

청렴이야말로 수령의 본분이며, 모든 선(善)의 원천이고, 모든 덕(德)의 근본이라고 하면서 공직자들이 청렴한 마음을 지니고 실천에 옮기면 세상은 밝아지고 깨끗해진다고 하였다(나중식, 2012: 275). 이는 조선시대 후기의 문란한 사회를 타파하기 위한 공직자가 가져야 할 가장 근본적인 정신으로 보았다. 또한 다산은 중앙의 관직인 경직(京職)보다 지방의 관직인 외직(外職)을 더욱 중시하였는데, 그 이유는 중앙 관료들은 주로 왕을 상대하지만 지방 관료들은 경직과 달리 직접 백성을 다스리고 대면하고 허가하고 처벌하는 역할을 하기 때문에 이 과정에서 이권과 부정부패가 개입될 소지가 커 더욱더 지방 관리의 올바른 공직 윤리로서 청렴을 강조하였다(최병선 외, 2010: 119).

더 나아가 다산은 청렴만을 강조할 뿐만 아니라, 남을 다스리는 자는 항상 몸가짐과 행동이 바르고 부지런해야 한다고 하였다(나중식, 2012: 275). 다시 말해, 관직에 있는 자가 청렴을 가지는 것은 기본이며, 자신의 수양과 치민에 있어 근면 성실해야 한다는 것이다. 특히, 다산은 행정의 업무에 있어 치밀함을 강조하고 있는데, 이는 근면 성실함을 기본으로 하였

5) 廉者。牧之本務。萬善之源。諸德之根。不廉而能牧者。未之有也。 / 故自古以來。凡智深之士。無不以廉爲訓。以貪爲戒。 / 廉者。天下之大賈也。故大貪必廉。人之所以不廉者。其智短也。 / 余謂廉者。安廉。知者。利廉。何也。

을 때 가능하다고 보았다.

6) 자립적·자율적 공동체주의(自立的·自律的 共同體)

목민심서(牧民心書)에서 자립적이고 자율적인 공동체주의에 대해 직접적으로 언급하고 있지는 않지만, 관리가 지역을 어떻게 다스려야 하는지에 대해 제시하면서 지역의 백성들이 공동체의 형성을 통한 자립적·자율적으로 집단적 생활이 필요하다고 함축하였다. 여기서 자립(自立)이란 타인에게 의지하지 아니하고 본인 스스로 문제를 해결하려는 의지이고, 자율(自律)이란 본인 스스로의 의지로 보편적인 도덕률을 세워서 자신의 행동을 조절해나가는 특성이다(이광모 외, 2010: 145). 특히, 자립적·자율적 공동체는 목민심서(牧民心書)의 애민6조(愛民六條)와 진황6조(賑荒六條)에 잘 나타난다.

먼저, 자립공동체 또는 자립사상은 애민 6조에서 잘 나타난다. 애민 6조는 양로(養老), 자유(慈幼), 진궁(振窮), 애상(哀喪), 관질(寬疾), 구재(救災)로 구성되어지는데, 이 여섯 가지 중에서 모두 어려움에 처한 사람들을 국가가 도와주어야 함을 의미하지만, 양로와 자유의 경우는 가족의 중요함을 강조하고 있다(최병선 외, 2010: 232).

“양로(養老)의 예가 폐지된 후로 백성들은 효도에 뜻을 두지 않으니 수령이 된 사람은 다시 거행(舉行)하지 않아서는 안 된다⁶⁾.”(목민심서, 「애민」, 양로)

“양로(養老)의 예에는 반드시 말을 구하[乞言] 절차가 있으니, 백성의 폐해를 묻고 질병을 물어서 이 예(禮)에 맞추도록 해야 한다⁷⁾.”(목민심서, 「애민」, 양로)

“때때로 노인을 우대하는 혜택을 베풀면 백성들이 노인에게 공경할 줄을 알 것이다⁸⁾.”(목민심서, 「애민」, 양로)

당시 조선시대의 문란한 사회에 효(孝)도의 예가 무너져 내렸으며, 이는 가족에서부터 시작하여야 한다고 보았다 또한, 수령은 마을의 노인을 공경하는 것이야말로 효도의 예를 쌓아 올리는 것이며 수령이 먼저 앞서서 이를 실천해야 한다고 다산은 주장하였다. 즉, 노인을 공경함으로 효(孝)와 예(禮)를 회복하고 마을에 도덕적인 규범질서를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다고 하여 마을 전체가 도덕적 규범질서 및 위아래의 질서를 확립하는 자체가 공동체를 형성하는 기초이며, 공동체가 자립할 수 있게 만드는 근본이 된다고 볼 수 있다.

“백성들이 곤궁하게 되면 자식을 낳아도 거두지 못하니, 이들을 타이르고 길러서 내 자식 처럼 보호해야 한다⁹⁾.”(목민심서, 「애민」, 자유)

6) 養老之禮廢。而民不興孝。爲民牧者。不可以不舉也。

7) 養老之禮。必有乞言詢癘問疾。以當斯禮。

8) 以時行優老之惠。斯民知敬老矣。

9) 民既困窮。生子不舉。誘之育之。保我男女。

“흉년 든 해에는 자식 버리기를 물건 버리듯 하니, 거두어 주고 길러 주어 백성의 부모가 되어야 한다¹⁰⁾.”(목민심서, 『애민』, 자유)

“만일 기근이 든 해가 아닌데도 유기하는 자가 있을 경우는 민간에서 거두어 기를 사람을 모집하되 관에서 그 식량을 도와주어야 한다¹¹⁾.”(목민심서, 『애민』, 자유)

자유(慈幼)는 고아가 된 아이들을 거두어 기르는 것을 주로 다루고 있지만, 실제로는 백성들로 하여금 자신의 자식들을 버리지 않고 책임을 지도록 하는 것이 근본적인 목적이다(최병선 외, 2010: 232). 이는 당시 조선시대 사회는 삼정문란으로 백성들의 생활에 어려움이 많아 흉년이드는 해에는 자식을 낳아도 기를 수 없으니 이를 관에서 도와주어 자식을 버리지 못하게 한다거나 다른 백성들이 거두어 도와주어야 한다는 것이다. 이러한 점을 볼 때 자유에서 버려진 아이는 관이나 백성들이 도와줌으로 자립할 수 있도록 하였으며, 또한 마을내의 민관이 상호협조 하여 지역문제를 해결하려고 하였다는 점에서 공동체를 형성하는 하나의 기틀을 마련하고자 한 것이다.

이뿐만 아니라 진궁(振窮)에서는 혼인을 하지 못하는 자들을 관에서 추진하여 혼인을 하게 만들어 주었으며 어느 나이까지 혼인을 하지 못하는 경우 벌금을 매기는 등 혼인을 장려하였다. 즉, 관에서 주도적인 혼인 장려 정책을 펼쳤으며, 혼인 대상자를 구하는데 있어 주변의 여러 친척과 재산이 있는 사람들에게 독촉하여 성혼하도록 하였고 이에 태만한 자는 벌을 주도록 하였다. 혼인에 있어서도 수령은 백성들의 삶에 관여하였으며, 이를 여러 백성들끼리 협조하여 혼인을 장려하였다는 점에서 서로 상호 협력하며 자립적 공동체를 형성하려 했다고 볼 수 있다.

애상(哀喪)은 상을 당한 자에게 요역과 군 면제를 해주었으며, 상을 지내는데 어려움이 있는 백성들은 다른 백성들이 이를 무시하거나 돕지 아니한다면 벌을 주려고 하였다. 관질(寬疾)은 불치병자나 지병을 가진 사람들 또는 장애인들을 대상으로 관에서 보호하여 안주하게 하는 등 백성을 자립할 수 있도록 도와주었다. 이처럼 다산은 복지의 책임을 가장 먼저 가족에 두고 있으며, 국가는 가정이 보살피지 못하는 상황이나 개인적 불행에 책임을 져야 한다는 것으로 애민6조는 이를 다룬다(최병선 외, 2010: 233).

진황 6조에서는 자율(自律)적 공동체의 의미를 내포하고 있다. 진황 6조는 비자(備資), 권분(勸分), 규모(規模), 설시(設施), 보력(補力), 준사(竣事)인 6개의 조항으로 이루어진다. 이는 천재지변에 대비하여 물자를 준비하고(備資), 재난을 당했을 때는 가진 자가 베풀도록 하며(勸分), 철저한 세부계획을 세워서(規模), 구휼의 구체적 시행방법을 강구하고(設施), 더 불어 민생안정대책을 강구하며(補力), 마지막으로 재난의 마무리를 잘함으로써 신속한 민심수습책(竣事)을 주문하고 있다(이광모 외, 2010: 153).

즉, 진황6조는 수령이 하나의 지역사회에 있어 구휼의 지침을 제공하는 것으로, 궁극적으

10) 歲值荒儉。棄兒如遺。收之養之。作民父母。

11) 若非饑歲而有遺棄者。募民收養。官助其糧。

로 수령의 지시 아래 백성들과 협력하여 그 지역사회의 문제를 해결하고자 하는 것으로 공동체의 형성에 함축적 의미를 나타낸다고 할 수 있다. 이는 다산이 구휼의 모든 책임을 국가가 지기에는 한계를 가지는 것으로 보았으며, 자율적으로 지역사회가 하나의 공동체로서 서로를 도와 복지문제를 해결하는 것이 바람직한 구제 방법임을 강조하고 있다(이광모 외, 2010: 153).

이러한 진황6조 중에서도 권분(勸分)은 특히 자율적 의지를 가진 공동체의 의미를 함축하고 있다. 권분의 의미는 ‘흉년이 들었을 때 부유한 사람들에게 권장해 절량 농민을 구제하기 위한 곡식이나 재물을 내놓거나 직접 나눠 주도록 하는 일’을 의미하는 것으로, 실제로 부유한 사람과 그렇지 않은 사람을 하늘이 정한 것이 아니기 때문에 언제 누가 도움을 줄 위치에 있고 누가 도움을 받을 위치에 있게 되는지를 예측할 수 없기 때문에 어려울 때 서로 지역의 백성들끼리 상호 협조하도록 권하는 것을 의미한다(최병선, 2010: 234).

“옛날에는 백성에게 목·인·임·홀(睦婣任恤)¹²⁾을 가르쳤으며, 그 가르침을 따르지 않는 자는 형벌을 다스렸다. 흉년에 곡식을 나누어 먹도록 권한다면 백성으로서 어찌 나누어 먹지 않는 자가 있겠는가? 형제에게 나누어 주고 인척에게 나누어 주고, 이웃에게 나누어 주고, 가난하고 외로운 이에게 나누어 줌으로써 왕명을 받는 것이요, 그 재물을 관가에 바쳐서 만민에게 나누는 것이 아니다¹³⁾.”(목민심서, 「진황」, 권분)

이처럼 권분에서는 자율적으로 지역사회가 하나의 공동체 스스로 서로를 도와 복지문제를 해결하는 것을 바람직한 구제 방법으로 국가가 강제로 재물을 걷어 어려운 사람에게 나누어 주는 방법보다 지역사회 스스로 자립하도록 하고 자율적으로 조절하여 지역의 공동체 속에서 서로 돕도록 하였다(최병선, 2010: 234). 이에 다산은 국가가 강제로 부자나 백성의 재산을 빼앗아 베푸는 것이 아니라 실제로 백성들이 스스로 생산한 재물을 국가가 강제로 취해 남을 도와주는 데 백성들 스스로 공을 세우지 못하게 하고, 국가가 그 공을 가로채는 데에 지나지 않는다고 하였다(최병선, 2010: 235).

Ⅲ. 다산의 협치행정사상

다산(茶山) 정약용(丁若鏞)에 대한 연구는 주로 행정개혁 또는 복지행정과 관련하여 행정

12) 목·인·임·홀이란 형제간에 화목함과 인척간에 사랑하며 이웃간에 도움을 주며 가난한 사람을 구휼하는 것을 뜻한다.

13) 鏞案, 古者。敎民睦婣任恤。其不帥敎者。刑以糾之。卽不睦不婣不任不恤之刑。卽不睦不婣不任不恤之刑。凶年勸分其餘。民安有不分食者乎。分於兄弟。同族也。分於婚姻。分於鄰里。分於窮獨。以遵王命。非輸其財于公府。以分萬民也。

사상들을 논의하고 있다. 특히, 다산이 저서한 목민심서(牧民心書)는 행정개혁사상과 복지행정사상 등과 관련하여 민본, 목민, 형평, 애민, 홀민, 자립적·자율적 복지공동체 등을 제시하고 있다. 이러한 면에서 본 연구는 다산의 저서에 함축하고 있는 행정개혁과 복지행정과 다르게 협치행정과 관련 있는지를 고찰해보고, 이에 대한 다산의 협치행정사상을 제시해 보고자 한다.

협치행정이란 공식적·비공식적 모든 요인(공공부문, 민간부분, 법, 제도)을 모두 포함하여 사회적 발전을 위한 공공의 문제를 해결하기 위해 공동의 목표를 세워 다양한 주체들이 네트워크를 형성하여 정책과정에 참여하고 협력 및 상호작용을 통해 합의적 의사결정을 도출하여 행정적 권한을 행사하는 것으로 정의하였다. 이에 협치행정의 개념에 대해 전반적으로 구성되어지는 요인들은 다음과 같이 나타난다.

〈표 3〉 협치행정 개념의 구성요인

구분	내용
협치행정 (거버넌스) 개념 구성요인	다양한 주체(시민, 공직자, 여러 단체 등)간의 교류, 상호의존 및 협력, 공동의 의무, 공동의사결정체계, 파트너십과 네트워크, 정책과정 참여, 공공문제 해결,

또한, 협치행정의 성공적인 요건들의 구성요인들을 살펴보면, 공동에 대한 인식, 사회적 대화와 타협에 대한 절차, 상대 인정 및 존중 자세, 정책참여와 결정에 있어 민주적·합리적 수행, 기본 소양 및 전문성을 가진 인재 양성, 참여자들의 대표성·권한과 책임·공정성·객관성·형평성을 보장할 제도적 절차, 공무원들의 전문교육 등이 그러하다. 이러한 협치행정의 개념과 성공조건은 다산의 목민심서에 나타난 협치행정사상의 내용을 도출하기 위한 기준이 된다. 즉, 협치행정의 개념과 성공조건을 바탕으로 목민심서에 나타나는 행정사상들에 함축적으로 협치행정적 내용들을 가지고 있는지를 분석하고 다산의 협치행정사상을 제시하고자 하는 것이다.

1. 백성-민본, 청렴과 근면

먼저 협치행정에서 참여자들인 주체는 기본적으로 시민이며, 시민들은 기본 소양 및 시민의식, 참여 의지를 갖추어야 한다. 즉, 이는 사람의 내면적으로 갖추어야 할 요인이다. 그리고 협치행정은 시민들이 행정에 참여하여 의사를 주장을 할 수 있다는 점에서 주권재민적인 요인들이 있다. 이는 다산의 민본에서도 마찬가지이다. 다산의 민본은 백성에게 그 근본이 있으며, 백성이 우선적이어야 한다는 것으로 적극적인 민의 개념을 상정한다.

즉, 다산의 왕도정치는 하향적 통치 목적이 아닌 상향적 통치가 목적으로 계급은 인정하

되 아래인 백성을 존중하고 그들의 의견을 수용하는 정치를 하여야 하며, 왕이 이를 제대로 못할 시 백성이 왕위를 바꿀 수 있다는 것이다. 그래서 왕의 정치는 덕과 예에 입각한 이상적인 왕도정치를 해야만 한다. 이러한 점에서 다산의 민본은 협치행정에 있어 시민의 참여 의지 및 정책적 참여와 연관된다. 즉, 협치행정은 시민이 근본이고, 행정은 시민들의 참여를 통해 시민의 의사를 반영해야 한다. 이에 협치행정은 수요자 중심 또는 시민의 입장을 중요시 한다는 점에서 다산의 민본과 일맥상통한다고 할 수 있다.

이와 더불어 다산의 저서인 목민심서에 나타난 청렴과 근면은 시민들에게 기본적인 소양 및 정신을 제시한다. 목민심서의 수령이 목민지도로서 수신(修身)을 통해 치민(治民)하는 것은 그 지역의 도덕적 규범을 확립하여 수령의 인(仁)을 백성에게 전달하는 것과 같이 백성이 수령의 청렴과 근면에 영향을 받는다. 이는 협치행정의 주체로서 참여하는 시민들 또한 공직자의 가치에 따라 정책결정과정상에서 청렴 내지 투명성을 전제할 수 있다.

2. 목민관-목민, 청렴과 근면

협치행정이 제대로 이루어지기 위해서는 공무원의 정신, 가치와 사고가 아주 중요하다. 협치행정의 의사결정과정에서 반영되어진 정책을 수행하는 것은 공무원을 통해 이루어진다. 그리고 공무원 또한 정책과정에 참여하는 주체로서 기본소양을 갖추어야 한다는 점에서 업무를 수행하는 공무원의 가치와 사고는 중요하다. 다산의 목민심서(牧民心書)에서 나타난 목민(牧民)은 이러한 공무원의 가치와 사고에 대한 기준 또는 규범을 제시해주는 공직 윤리를 반영한다.

목민에 있어 목민지도(牧民之道)는 군자학으로 수신하며 치민하는 것으로 수기치인(修己治人)의 의미를 반영한다. 즉, 지방 수령은 항상 자신을 수양하는 것으로 효(孝)를 통한 부모, 형제, 군신 간의 사랑을 실천하여 인(仁)을 쌓아서 백성들을 다스려 훔민·구휼해야 한다는 것이다. 또한 수령은 구휼을 행함에 앞서 수령의 본분은 청렴해야 하며, 선(善)을 행하고 덕(德)을 쌓아야 한다는 점에서 청렴과 근면을 바탕으로 한다. 이는 결국 수령이 백성을 위해 구휼하는 정책에 있어 청렴해야하며 올바르고 어진 마음 그리고 사랑하는 마음으로 공직자로서의 도덕성을 가져야 한다는 것을 의미한다.

이러한 행정가치는 협치행정에서도 마찬가지이다. 공직자는 협치행정의 관리자로서 기본적인 소양을 갖추어야 하며 시민과 협력하고 타협하기 위해서는 상호 존중하는 자세를 가지고 공공서비스를 제공해야 한다. 다산의 목민에서도 수령이 자신을 수양하여 청렴 및 근면해야 하며 백성을 사랑하고 어진 마음에서 구휼행정을 수행하는 것은 결국 백성을 존중해주는 것을 의미한다. 이러한 부분에서 다산의 목민은 협치행정의 공직자가 가져야할 내면적 가치와 일치한다. 즉, 공직자는 행정을 수행하는데 있어 청렴하고 근면해야하며, 백성을 사랑하고 어진 마음을 바탕으로 협력 및 타협을 통해 상호존중 하는 자세로 공공서비스를 제

공해야 한다. 이에 다산의 목민, 청렴 및 근면은 협치행정에 공직자의 내면적인 가치와 정신을 반영해주는 행정사상이라고 할 수 있다.

3. 향회·향청-민본, 목민, 청렴과 근면

조선시대 당시 오늘날의 전문가, 시민단체, 기관을 대표하는 단체는 향청(鄉廳)과 향회(鄉會)이다. 향청제도(鄉廳制度)는 지방행정관서 단위로 하는 지방자치기관이며, 군·현의 수령을 직접적으로 보좌하고 향리의 각종 악폐를 방지하기 위함이다. 해당 지역에 가장 덕망 있고 연로한 좌로서 민선으로 선임되고, 주로 문벌세력가들로 구성되어 수령에 대한 자문, 아전규찰, 관리천거, 정령전달, 민정대변, 풍속교정 등의 기능을 수행하였다(온라인행정학사전, 2019). 이는 향민을 대표하였다. 사실 좌수는 향회(鄉會)에서 선출하여 수령의 일을 보좌하면서, 수령의 권력을 견제하는 기능을 담당했지만 조선 후기 사족 지배 체제가 무너지면서 구성원이 사족에서 이향층(吏鄉層)으로 바뀌게 되어 수령에 의해 임명되었다.

향회제도(鄉會制度)는 거주하는 사족(士族 : 조선 후기 향촌사회에서 농민을 지배하던 계층)이 중심이 되어 운영한 지방자치회의로서, 지방주민으로 하여금 지방 공공사무의 처리에 참여할 수 있게 함으로 한 군(郡)을 지배할 수 있었던 실질적인 최고기구였다(온라인 행정학사전, 2019). 이는 조선 후기 사족체제가 무너지면서 향임은 수령에 의해 임명되었지만, 후에 수령과 대립갈등을 형성하였다. 그 이유가 이향층이 그 지역의 조세를 담당하고 있었기 때문이다.

이처럼 향청(鄉廳)과 향회(鄉會)제도는 오늘날 여러 기관 또는 시민단체, 전문가를 대변한다고 볼 수 있다. 이들은 그 지역의 백성을 대변하는 지방의회 또는 자치조직 기구로서 활동을 하였고, 수령과 같이 타협하거나 견제하는 등의 성질을 가진 조직들이었다. 이는 백성을 대변한다는 입장에서 주권재민적 요인을 가지는 민본, 그 지역의 정책결정에 중대한 영향을 미치는 관리자로서 가져야 할 가치와 규범인 목민, 백성과 목민관이 공통적으로 가져야 할 청렴과 근면 등의 사상을 가질 수 있다. 즉, 향회와 향청은 협치행정에 전문가, 시민단체, 기관 등의 역할을 수행하는 점에서 현대 협치행정에서 시민과 일치하는 백성이 가져야 할 사상과 정신 그리고 공직자와 일치하는 수령이 가져야 할 사상과 정신의 영향을 모두 반영하는 것이다. 그러므로 향회와 향청은 민본, 목민, 청렴과 근면 등의 행정사상을 가질 수 있다.

4. 협치행정 제도의 사상적 방향- 애민,恤民, 공정성, 사회적 형평성

협치행정이란 다양한 주체들이 정책결정과정의 참여를 통해 사회의 공공문제를 해결하기 위하여 상호존중을 통한 대화와 타협으로 정책을 결정하여 공공서비스를 제공하는 것을 의

미한다. 이는 결국 사회 발전을 도모하는 것으로 모두에게 공공의 이익을 창출하는 것을 의미한다. 즉, 협치행정의 제도와 절차는 무엇보다 시민 중심적이어야 하며, 시민들에게 사회적 문제를 해결하고 공공서비스로서 복지서비스를 제공하는 것이다. 또한 서비스를 제공하는데 있어 또 다른 갈등을 일으키지 않도록 공정해야 하며, 대상의 주체 간에 따라 형평성을 고려하여야만 한다.

다산의 애민과恤民, 공정성과 사회적 형평성은 협치행정의 제도적 절차와 구조에서 나아가야 할 이념적 방향과 일맥상통한다. 즉, 협치행정의 제도와 절차 과정은 시민을 위해 공공서비스를 제공해야 한다는 점에서 다산의 애민과恤民, 이에 의사결정에 대한 정책이 시행되어질 때 모두에게 공정하게 하되 각 주체에 따른 사회적 형평성을 고려해야 한다는 점에서 다산의 공정성과 사회적 형평성이 일맥상통한다.

다산은 백성에게 부과하는 병역이나 부역에 있어 균등하고 공평하게 부담하여야 하고 세금이나 부역 또한 상위 관리의 명령이더라도 법령과 사리를 고려하여 합리적인 처리 즉, 공정성을 강조하였다. 그리고 다산은 공공서비스의 혜택이 불우집단에 더 많이 제공되도록 해야 한다는 점에서 사회적 형평성(social equity)을 강조했다(나중식, 2012: 274). 특히, 상이 당한 자들을 요역(徭役)을 감해주었거나, 장애인이거나 병을 가진 환자들은 조세(租稅)와 요역(徭役)을 면제해주는 등 사회적 형평성을 고려하였다.

5. 협치행정의 궁극적인 사상적 방향-자립적·자율적 공동체

협치행정의 궁극적 방향은 협력적인 유기체적 시스템을 형성하여 앞으로의 사회적 문제를 해결하고 공공의 이익을 창출하며 민주성을 확보하는데 있다. 즉, 협치행정에 있어 각 주체는 네트워크를 형성하고 정책결정과정에 참여하여 자율적인 판단을 통해 협력 및 타협함으로써 사회적 문제를 해결하고 공공의 이익을 이끌어내는 것이다. 또한 이러한 시스템을 구축하여 지속적인 공공의 이익을 창출해내는 것이다. 이는 다산의 목민심서에서 함축적으로 제시하고 있는 자립적·자율적 공동체와 일치한다. 다산의 목민심서는 수령이 도덕 및 규범을 확립하여 서로가 상호존중 하여 도울 수 있도록 하고, 한 지역 내에 협력하는 자립적·자율적 공동체 구축을 통해 그 지역에서 발생하는 공공문제를 해결하여 결국 공공의 이익을 창출하려고 하였다. 또한 공공문제 해결을 위해 다른 지역에 자립적·자율적 공동체와 협력하여 네트워크를 형성하려고 하였다.

목민심서 봉공 제3조 예제(禮際)에 따르면, “이웃 고을과는 서로 화목하고 예로써 대접하면 뉘우침이 적을 것이다. 이웃 수령과는 형제의 의가 있으니 저쪽에 잘못이 있더라도 그와 같아서는 안 될 것이다”¹⁴⁾라고 하여 이웃 마을과의 관계를 중시하여 네트워크를 강조하

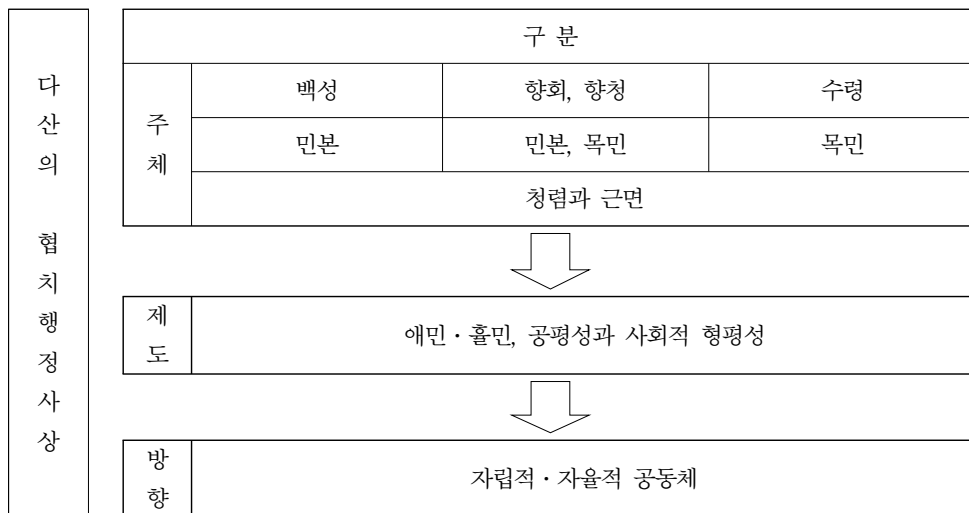
14) 隣邑相望。接之以禮。則寡悔矣。隣官有兄弟之誼。彼雖有失。無相猶矣。

였다. 이는 마을에 곡식이 부족할 경우 다른 마을에서 곡식을 사들였다는 점에서 마을간 네트워크의 형성을 강조하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 각 마을의 수령은 백성인 노인이나 버려진 아이 등에게 복지서비스를 제공하여 자립할 수 있게 하였으며, 그들이 지역 공동체 내에서 도덕적인 규범 하에 자율적 판단을 통한 역할 및 행동을 조절할 수 있게 하여 상호 간의 협력체계를 구축하였다.

현대 협치행정의 궁극적인 목적은 사회적 문제 해결을 통해 공공의 이익을 창출하는 것으로, 각 주체간의 참여를 통해 함께 정책을 결정하고 집행하여 공공서비스를 제공하는 것이다. 다시 말해 의사결정과정 속에서 공공문제를 해결하기 위해 시민, 기관, 시민단체, 전문가, 공직자 등이 참여하여 상호 협력을 통해 정책을 결정하는 것이다. 이는 협치행정의 제도적 과정과 다산이 형성하고자 하였던 자립적·자율적 공동체의 과정이 일맥상통한다고 할 수 있는데, 다산 또한 지역 내에 자립적·자율적 공동체를 통해서 사회적 문제를 해결하고 공공의 이익을 창출하려고 하였다. 이처럼 현대 협치행정의 궁극적인 방향과 다산의 자립적·자율적 공동체의 궁극적인 방향이 일치함으로 협치행정적 요소를 가지고 있다.

이러한 측면에서 다산이 갖는 협치행정사상은 한국사회에 협치행정의 사상적 방향을 제시한다고 하겠다. 즉, 다산의 협치행정에 궁극적인 사상적 방향은 지역사회에 각 주체들이 그 지역 문제를 해결하기 위해 협력하는 자립적·자율적 공동체 시스템을 형성하여 공공의 이익을 창출해야 한다는 것이다. 이와 같이 다산의 목민심서에 나타난 여러 행정사상들은 궁극적으로 협치행정사상의 의미를 반영하고 있다. 다산이 협치행정에 있어 직접적으로 구체적인 제도와 모델을 제시한 것은 아니지만, 사상적으로 협치행정이 가져야할 의의와 방향을 제시한 것이라 할 수 있다. 이를 다음 그림과 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 1〉 다산의 협치행정사상



IV. 결론

다산(茶山) 정약용(丁若鏞)은 조선시대 후기 실학을 집대성한 당대의 최고의 학자로서 정치·경제·행정 등 다양한 연구를 통해 조선의 후기 여러 사회적 문제를 해결하고자 많은 저서를 남겼다. 그 중 대표적인 저서 목민심서는 목민관(수령)이 해당 지역의 자립적·자율적 공동체를 형성하여 지역 공동체 내에서 다양한 문제를 해결할 수 있도록 행정체계를 구축하는 윤리 내지 실무적 지침서이고, 목민심서에 나타난 행정사상은 민본과 인정, 목민, 애민과 홀민, 청렴, 근면, 자립적·자율적 공동체 등이 있다. 이에 목민심서에서 나타난 행정사상을 현대 협치행정 개념과 성공조건을 기준으로 하여 협치행정적 내용을 고찰하고, 한국 사회에서 협치행정의 성공적인 정착을 위한 사상적 기준을 제시하였다.

다산의 협치행정사상에서 백성은 시민으로서 주체이자 주권재민적 요인을 가지는 민본 그리고 청렴과 근면을, 목민관은 공직자로서 협치행정의 관리자이기 때문에 목민 그리고 청렴과 근면을, 향회와 향청은 시민단체·전문가·기관의 입장으로 시민을 대변하며 관리자를 대신한다는 점에서 민본, 목민 그리고 청렴과 근면이다. 또한 협치행정 제도의 사상적 방향은 현대 협치행정의 제도와 절차적 과정이 시민을 위해 공공서비스를 공정하고 형평성에 맞게 제공해야 한다는 점에서 애민과 홀민 그리고 공정성과 사회적 형평성을, 협치행정의 궁극적인 사상적 방향은 사회에 협력적인 시스템 구축을 통해 사회의 공공문제를 해결하여 지속적인 공공의 이익을 창출 하는 것으로 자립적·자율적 공동체이다.

결과적으로 다산은 협치행정사상을 직접 언급하지는 않았지만, 그가 추구하고자 하였던 이상적인 사회의 모습은 현대 협치행정의 모습을 함축적으로 담고 있다고 할 수 있다. 즉, 다산은 그 지역 내에 있는 관리와 백성 및 세력들이 지역 공동체를 형성하여 그 지역 내에 있는 공공문제를 자립적·자율적으로 해결하여 공공의 이익을 창출 하였다는 점에서 현대 협치행정이 추구하는 가치를 담고 있다. 이러한 측면에서 목민심서에서 나타난 협치행정사상이 현대 협치행정이 나아가야 할 사상적 기준을 제공한다.

이처럼 다산이 협치행정사상을 제시하였다는 것은 민주적 행정 수행에 있어 가치가 있다고 하겠다. 다산은 조선시대 후기 혼란한 사회의 문제를 해결하기 위해 다양한 경험과 학문을 섭렵하고 실학을 바탕으로 집대성하여 여러 저서들을 남긴 학자이다. 즉, 그의 정신은 오늘날 서구의 행정사상과 이론을 받아들인 우리의 현대행정에 사상적 기준을 제시해준다는 점과 한국행정의 정체성을 고찰하는데 그 기틀을 마련해줄 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강신택(2013). 『행정사상과 연구의 논리 - 한국행정의 역사적 맥락에서 -』. 조명문화사.
- 고경훈·이병기(2017). 『부산시 협치제도의 실태와 지속가능한 협치행정 방안 연구』. 한국지방행정연구원.
- 고승한(2014). 『협치행정 실현을 위한 정책방향과 과제』. 제주발전연구원.
- 곽효문(1995). 丁若鏞의 福祉理念에 관한 研究. 『韓國行政史學誌』, 4(1): 105-127.
- 김관수(2011). 『로컬거버넌스가 주민자치센터의 이용 만족도에 미치는 영향에 관한 연구 - 경기도 부천시를 중심으로 -』. 박사학위논문. 단국대학교 행정대학원.
- 김민제(2014). 다산 정약용의 ‘청렴관’에 대한 일고찰 - 『목민심서』 『율기』편을 중심으로 -. 『철학논집』, 36(2): 117-150.
- 김석준·곽진영·이선우(2000). 『뉴거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김순양(2016). 다산(茶山) 정약용(丁若鏞)의 사회복지사상에 대한 현대 노인복지 관점에서의 재조명: 목민심서(牧民心書) 애민(愛民)1조 ‘양로(養老)’를 중심으로. 『지역발전연구』, 25(2): 73-123.
- 김정렬(2000). 정부의 미래와 거버넌스 - 신공공관리와 정책네트워크 -. 『한국행정학보』, 34(1): 21-39.
- 강성권·김형빈(2003). 『부산광역시 협치행정 모델개발과 추진전략에 관한 연구』. 부산발전연구원.
- 김형빈·김두남(2005). 제3장 정약용의 행정개혁사상. 『민족사상』, 9(4): 61-92.
- 나중식(2012). 『한국행정사상사 - 삼봉, 율곡, 반계, 다산을 중심으로 -』. 서울경제경영.
- 라미경(2009). 거버넌스 연구의 현재적 쟁점. 『한국거버넌스학회보』, 16(3): 91-107.
- 명성준·홍준현(2010). 다산 정약용의 행정사상에 비추어 본 행정개혁안의 고찰. 『사회과학연구』, 17(3): 83-111.
- 박재욱·류재현(2000). 로컬 거버넌스(local governance)와 시장리더쉽. 『한국행정학회 학술발표논문집』, 34-47.
- 박종민(2010). 행정학: 미국행정학인가 한국행정학인가. 『한국행정학회 학술대회발표논문집』, 2202-2212.
- 박희봉·김명환(2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력. 『한국행정학회 학술발표논문집』, 475-495.
- 안청자(2018). 『로컬 거버넌스 구성요인이 도시창조성과 도시브랜드에 미치는 영향 - 부산광역시를 중심으로』. 박사학위논문. 부경대학교 국제지역대학원.
- 윤기석(2011). 『민관협치를 위한 소통 전략 방안』. 대전발전연구원.
- 이광모·엄운섭·김형준(2010). 다산의 복지공동체 행정사상 연구 - 『牧民心書』의 “愛民6條”·“賑荒6條”를 中心으로. 『한국공공관리학보』, 24(3): 139-164.
- 이명석(2002). 거버넌스의 개념화 - ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스 -. 『한국행정학보』, 36(4): 321-338.
- 이무영(2016). 다산 정약용 목민심서에 나타난 행정사상 연구 - 공무원 윤리적 함의를 중심으로 -. 『인문사회』, 7(5): 677-694.
- 이성윤(2011). 조선후기 실학사상에 나타난 복지이념에 관한 연구. 『韓國行政史學誌』, 28(0): 133-170.

- 이을호(2015). 『다산의 생애와 사상』. 다산학연구원.
- 최병선·심준섭(2010). 『다산의 행정사상 - 현대적 해석과 평가 -』. 대영문화사.
- 최보희(2015). 『로컬 거버넌스를 통한 지역공동체 활성화에 관한 연구』. 박사학위논문. 건국대학교 행정대학원.
- 최창현(2003). 지방의 협치(Local Government)와 시민단체의 협치연결망. 『한국행정과 정책연구』, 1: 157-180.
- 한승준(2004). 분권화시대의 지역 거버넌스에 관한 연구 - 프랑스의 계획계약제도를 중심으로 -. 『한국행정학보』, 38(5): 281-302.
- 한영우(1983). 『정약용의 ‘여유당전서’, 실학연구입문』. 서울: 일조각.
- 함영진(2016). 지역사회복지를 위한 민관협치. 『보건복지포럼』, 237: 18-30.
- 다산연구소(<http://www.edasan.org>)
- 온라인행정학사전(http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_list.php)
- 한국고전종합DB(<http://db.itkc.or.kr>)
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Grote, J. R., & Gbikpi, B. (2002). *Participatory governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske+Budrich.
- Jessop, B. (1997) 'The Governance of Complexity and the Complexity of Governance', in A. Amin and J. Hausner(eds), *Beyond Markets and Hierarchy*, Chelmsford: Edward Elgar.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag.
- Kooiman, J. (2002). Governance. A social-political perspective. In *Participatory governance*, 71-96. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kooiman, J., & Van Vliet, M. (1993). Governance and public management. In: Eliassen, K. - J. Kooiman (eds.): *Managing public organization*. London: Sage.
- Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag.
- Pierre, Jon. & Peters, B. Guy. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pierre, Jon. (ed.). (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Stoker, G. (2000). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In J. Pierre. *Debating Governance*. Oxford University Press.
- World Bank. (1997). *Non-Governmental Organizations and the World Bank*. Washington, D.C.

투고일자 : 2019. 08. 22

수정일자 : 2019. 09. 27

게재일자 : 2019. 09. 30

<국문초록>

다산의 목민심서에 나타난 협치행정사상에 관한 연구

김형빈 · 이승원

본 연구는 조선 후기 실학사상을 집대성한 다산 정약용의 목민심서에 나타나는 행정사상에서 협치행정사상을 연구하는데 있다. 즉, 현대 협치행정의 의의를 바탕으로 목민심서의 행정사상에서 협치행정적 요인을 고찰하고, 다산의 협치행정사상을 제시하였다. 이는 한국 사회에 협치행정이 이루어질 수 있는 사상적 기준을 제시한다.

목민심서에서 제시하는 것은 목민관(수령)이 그 지역의 자립적·자율적 공동체를 형성하여 그 지역사회의 여러 문제를 공동체 내에서 해결할 수 있는 시스템을 구축하게 하는 윤리적·실무적 지침들이다. 목민심서에서 민본과 인정, 목민, 애민과 홀민, 청렴·근면, 자립적·자율적 공동체 등은 다산의 목민심서에서 제시하는 행정사상들이다. 이를 통해 다산의 목민심서에 나타난 행정사상과 협치행정의 개념 및 성공조건을 고찰해본 결과, 다산의 협치행정사상에서 백성은 민본 그리고 청렴과 근면을, 수령은 목민 그리고 청렴과 근면을, 향회와 향청은 민본, 목민 그리고 청렴과 근면을, 협치행정 제도의 사상적 방향은 애민과 홀민 그리고 공정성과 사회적 형평성을, 협치행정의 궁극적인 사상적 방향은 자립적·자율적 공동체로 도출하였다. 궁극적으로 다산의 협치행정사상은 그 지역 내에 있는 각 주체들이 지역 공동체를 형성하여 공동체 내에서 협력 및 타협을 통해 그 지역의 문제를 해결하고 지속적인 공공의 이익을 창출하는 시스템을 구축하는 것이다.

주제어: 다산 정약용, 목민심서, 협치행정, 협치행정사상

