

- Vernez, George, "Delivery of Urban Services: Production, Cost and Demand Functions, and Determinants of Public Expenditures for Fire, Police, and Sanitation Services", 1976
- Zellner A, "An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias," *Journal of the American Statistical Association*, vol. 57. 1962.
- Zellner A. and H. Theil, "Three Stage Least Squares: Simultaneous Estimation of Simultaneous Relations," *Econometrica*, vol. 30. 1962.

---

**金泰瑛** : 미국 코넬대학교에서 1998년 5월 The Application of Spatial Interaction Models to the Estimation of Intra-Urban Sales Tax Exporting Ratios라는 학위논문으로 도시 및 지역계획학 박사학위를 취득하였으며, 현재 한국지방행정연구원 재정컨설팅센타 수석연구원으로 근무하고 있다. 주요 연구관심분야는 지방 및 도시행정, 지방재정, 계량행정 등이며, 주요 연구로는 "A Study of Estimating Proper Sizes of Personnel for Local Governments in Korea" (2001), "A Comparison of Durbin Two-Step FGLS and First Order LAG Models in Forecasting" (2001), "지역개발기금 제도의 합리적 운영방안"(2002) 등이 있다. 연락처는 e-mail : kty@krila.re.kr 전화: 02-3488-7349 Fax: 02-3488-7305

## 90년대 독일 지방정부의 행정개혁

### Administrative Reform of German Local Governments in the 1990s

박 해 육(성균관 대학교 국제정보정책·전자정부 연구소 책임연구원)

본 논문은 1990년대 독일의 지방행정개혁의 대명사로 알려진 신조종모델(new steering model)의 특징과 구성요소를 설명하고, 이 모델의 집행실태를 분석하고 평가하여 우리나라의 지방행정개혁에 대한 시사점을 찾아보는 데에 그 목적을 두고 있다. 1980년대 이후로 전세계적으로 행정개혁과 관련하여 하나의 메가트랜드로 나타난 신공공관리의 영향으로 독일도 합법성에 중심을 두는 전통적인 행정에서 벗어나, 행정의 효율성과 경영성을 강조하는 모델을 개발하여 지방행정에 적용하고 있다.

독일의 지방자치단체는 신조종모델 적용에 있어서 여러 가지 수단들 가운데에서 자율적으로 선택할 수 있었다. 그뿐만 아니라 개혁과정에서 공무원들과 충분한 협의를 거쳐서 개혁을 집행해 나갔으며, 실현가능성이 있는 것부터 점차적으로 실현시켜 나갔다. 독일의 지방자치단체는 신조종모델을 도입하여 만성적인 재정적자의 문제를 해결하고, 행정의 관리적 측면을 부각시키기 위해서 노력하였다. 그러나 신공공관리를 행정개혁의 모델로서 광범위하게 적용하고 있는 앵글로색슨계 국가와는 달리 독일은 종래의 법치행정의 토대 위에서 지방행정이 지난 문제점을 개선하는 데에 중점을 두고 있다.

주제어: 행정개혁, 신조종모델, 신공공관리, 지방행정, 지방자치단체

#### I. 머리말

1980년대 이후부터 앵글로색슨계 국가에서는 신공공관리(New Public Management)로 대변되는 행정개혁이 활발히 전개되고 있다. 각 국가들간의 행정체제상의 커다란 차이에도 불구하고 신공공관리론은 다른 나라로 파급되어 국제적 차원에서 대표적 개혁모델로 자리를 잡았으며(Reichard, 1997: 647), 전 세계적 개혁운동의 메가트랜드로 특징 지워지고 있다(Hood, 1991; Cheng, 1997). 이러한 개혁운동은 선진국은 물론이거니와, 심지어 발전도상국에도 당연히 받아들여야 할 보편적 현상이 되고 있다.

독일도 전세계적인 개혁의 소용돌이 속에서 예외로 머물러 있을 수 없는 것은 당연하다고 하겠다. 통일이전까지만 하더라도 독일의 지방행정들은 신공공관리에 근거한 개혁의 필요성을 크게 느끼지 못했기 때문에 다른 유럽국가들에 비해서 독일은 상당히 늦게 개혁의 대열에 합류하게 된다. 통일에 따른 재정부담과 유럽통합의 가속화로 인해 공공부문의 개혁에 박차를 가하고, 국가들간의 개혁경쟁(Reformkonkurrenz)에 뛰어들게 되었다. 신공공관리에 중심을

둔 개혁이 주류를 이루지만 각 나라들마다 행정개혁(*Verwaltungsreform*) 또는 행정현대화(*Verwaltungsmodernisierung*)의 개별적 특성을 지닌 여러 가지 개혁이념이나 개혁모델이 생겨나게 되었다. 지방행정개혁에 관한 모델의 예로는 영국과 뉴질랜드의 신공공관리(*New Public Management*), 네덜란드의 Tilburg모델, 스위스의 결과지향적 행정관리(*wirkungssorientierte Verwaltungsführung*) 그리고 독일의 신조종모델(*Neues Steuerungsmodell*)<sup>1)</sup> 등을 들 수 있다.

독일에서는 1970년대 이후로 행정개혁은 학자들과 행정실무자들 사이에서 하나의 지속적인 과정으로 인식되어 왔다(Klages, 1995). 물론 시대적 상황에 따라서 주창되는 개혁이념이나 내용은 달랐지만 개혁에 대한 논의는 지속되었다. 행정간소화, 탈관료제화, 그리고 규제완화에 대한 논의를 그 예로 들 수 있으며, 이러한 논의는 1990년대 초에 나타난 신조종모델로 이어지게 된다. 독일 지방행정개혁을 심도 있게 파악하기 위해서 본 논문은 1993년 지방자치연합체(KGSt<sup>2)</sup>)에 의해서 만들어져, 각 지방자치단체에 하나의 개혁안(*Reformkonzept*)으로 제시되어 광범위하게 적용되고 있는 신조종모델의 구성요소와 특징은 무엇이며, 실제로 이 모델이 지방자체단체에 어느 정도 적용되는지를 분석하고, 평가하여 우리나라의 지방행정개혁에 대한 시사점을 찾아보는 데에 그 목적을 두고 있다.

## II. 지방행정개혁의 목표, 전략 및 동인

### 1. 개혁의 목표

관료제적 특성을 지니는 지방행정은 하나의 조직화된 무책임성(*organisierte Unverantwortlichkeit*)으로(Banner, 1991: 6) 오랫동안 시민의 비판을 받았다. 이러한 비난은 어떤 특정한 조직에 대한 비판이 아니라, 종래의 지방행정체제 전체에 대한 비판을 의미한다. 그밖에 도 과대한 조직, 지나친 세분화, 유연성과 경제성의 결여, 불투명한 행정절차 등이 비난의 주 대상이었다. 행정이 이러한 비판에서 벗어나기 위해서는 행정이 담당해야 할 업무를 줄여나가거나 제 3자에게 위임을 하며, 절차규정을 간소화하고, 행정조직을 축소하거나 유연하게 만들어야 한다.

지방자치연합체(KGSt)가 제시한 신조종모델이 지향하는 개혁의 근본목표는 전통적인 지방행정을 서비스기업(*Dienstleistungsunternehmen*)으로 전환시키는 것이다(KGSt, 1993: 7). 서비스 기업적 행정은 조직의 분권화와 자원책임에 대한 자율성 보장을 통해서 계층제가 지닌 문제점을 극복하고, 비용·효과 메카니즘을 도입하여 행정의 비용의식을 강화시키는 것이 일차적인 목적이다. 그 외에도 여러 가지 목표, 즉 효율성과 효과성의 증대, 시민지향성, 정치적으로 설정된 목표의 준수, 법에 충실한 업무수행 등을 포함하고 있다(Hill, 1995). 지방자치연합체의 주장에 따르면 기업가적 행정을 통해서 시민이나 기업의 요구에 보다 적절하게 대처할

1) 일부 학자들은 신조종모델을 신관리모델 또는 KGSt모델이라고 칭하고 있다. 신조종모델은 개혁을 추구하는 다른 선진국과 마찬가지로 전통적인 행정에 비해서 행정의 경영적 측면을 강조하는 공공관리의 특성을 많이 지니고 있다.

2) KGSt는 *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*의 축약어로 원래 “행정간소화를 위한 지방자치연합체”를 의미하나 여기서는 지방자치연합체로 약칭하기로 한다.

수 있고, 군살 없는 유연한 조직으로 만들 수 있다는 것이다.

## 2. 개혁의 전략

전세계적으로 많은 지방자치단체들이 행정을 개혁하고 있지만 국가의 경계를 초월하여 어느 지역에서나 동일하게 적용할 수 있는 완전히 통일된 개혁전략이 존재하는 것은 아니다. 개괄적으로 개혁을 추진하는 전략은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 행정의 행위책임을 외부화(Externalisierung)하는 전략이며, 둘째는 행정의 내부합리성(Binnenrationlisierung)을 추구하는 전략이다(König and Beck, 1997: 133).

첫 번째 전략은 공공업무의 새로운 설정, 핵심업무에 치중, 시장규정과 경쟁규정의 강화, 그리고 시민들에게 제공되는 서비스의 개선과 관련된다(Reichard, 1995: 64). 이러한 전략에서 가장 많이 나타나는 현상은 민영화나 행정업무를 제 3자에게 이양하는 것이다. 행정은 경제성이나 생산성의 기준을 근거로 많은 업무를 민간부문에 넘겨줄 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서 전제되어야 하는 것은 행정이 기존에 담당하고 있는 업무에 대한 타당성 검토를 통해서 어떤 업무가 반드시 행정에 의해서 처리되어야 할 것인가를 결정하는 것이다. 행정이 업무 수행을 검토하고 통제할 수 있는 방법이 강구되지 않은 한 행정업무의 외부이전이 반드시 경제성이나 생산성을 향상시키는 것은 아니다. 가장 대표적인 예로 시장실패를 들 수 있다.

두 번째 전략인 내부합리화는 프로세스조직, 분권화, 책임성강화, 목표와 결과지향성, 현대적 인사관리 등과 관련된다. 일반적으로 행정은 내부합리화를 통해서 행정성과를 최적화하려고 한다. 이를 위해서 행정내부의 조직, 권한 그리고 업무처리 과정을 재조정해야 한다. 지방자치단체들이 열을 올리고 있는 신조종모델의 도입과 적용도 내부합리화의 개혁전략을 기초로 하고 있다. 행정의 내부합리화는 자주 행정조직의 외부관계의 변화를 수반한다. 이러한 의미에서 내부합리화 전략과 외부이전 전략은 상호 의존관계를 유지하게 된다. 이 경우에 외부화 전략과 내부합리화의 전략의 명확한 한계를 설정하기는 어렵다.

## 3. 개혁의 동인

### 1) 기존행정에 대한 비판

종래의 지방행정이 지난 문제점들은 여러 가지로 들 수 있으나 지방자치연합체는 4 가지 요인, 즉 전략결여, 관리결여, 매력결여 그리고 정당성결여로 나누어 설명하고 있다(KGSt, 1993). 첫째는 전략결여(Strategielücke)로서 전통적 지방행정에는 중·장기적 발전 목표와, 그에 따른 목표의 우선 순위가 결여되어 있으며, 단기적 정책유형이 절대 다수를 차지한다는 것을 의미한다. 행정은 새로운 문제가 나타나면 인원이나 예산의 증대를 통해서 문제를 해결하려고 하며, 문제해결능력의 배양은 등한시한다. 이로 인해서 자치단체의 예산운용은 상당히 제약을 받게 된다. 불황인 경우에는 예산의 증대나 증원이 불가능하기 때문에 이러한 대응책으로는 문제를 해결할 수 없다. 따라서 지방자치단체는 문제해결을 위해서 시대상황에 적합한 중·장기전략을 세워나가야 한다는 것이다.

둘째로 행정의 관리결여(Managementlücke), 특히 성과관리의 결여를 들 수 있다. 성장위주의 시대에 부응하여 확대지향성을 추구해온 행정은 성과관리의 측면을 상당히 무시해 왔다. 일선부서는 정확하게 달성되어야 할 성과임무가 주어져 있지 않고, 엄격하게 정의된 예산운용

의 범위가 주어져 있지 않다는 점에서 성과관리의 결여가 분명하게 나타나고 있다. 그뿐만 아니라 하급부서는 재원 운용상의 자율성이 전혀 없으며, 지출을 감소시켜야 할 유인책도 전혀 없다. 인적·물적 자원의 분배는 총괄 부서에서 - 예를 들면 총무과, 인사과 그리고 예산회계과 - 이루어지며, 예산의 배분은 각 담당분야의 성과나 산출에 의해서 이루어지는 것이 아니라 투입지향적인 예산요구에 의해서 이루어진다. 따라서 업무책임과 예산책임이 분리된 상황에서는 행정이 성과를 개선하려는 노력이 뒤따르지 않는다.

셋째는 행정의 매력결여(*Attraktivitätslücke*)에 관한 것이다. 능력있는 사람을 공직에 충원하거나 기존의 공직자들을 행정에 지속적으로 붙잡아 둘 수 있는 인센티브가 점차로 감소되고 있다는 것이다. 지방자치단체가 고용주로서 많은 일자리를 제공하는 것은 사실이지만, 계층적이고 노동 분업적인 행정조직 내에서 개개인이 자신의 의지를 실현할 수 있는 가능성은 매우 회박하다. 이러한 체제 내에서 공직자들의 자발적인 참여와 업무상의 창의성을 유발하도록 하는 것은 거의 불가능하다.

넷째로 정당성의 결여(*Legitimitätslücke*)를 들 수 있다. 행정은 여러 경로를 통하여 표출되고 있는 행정에 대한 시민들의 불만을 해소시켜 주기 위해서 노력해야 한다. 행정이 정당성을 얻기 위해서는 이러한 불만해소 뿐만 아니라 시민을 보호해야 할 행정주체로만 인정하던 종래의 입장에서 벗어나 완전히 성숙한 파트너로 인정하는 것을 배워야 한다. 전통적인 행정은 이러한 측면을 등한시하였다는 점에서 정당성을 확보하기 어려웠다. 시민의식과 가치관의 변화로 인하여 시민들은 더욱 양질의 서비스를 행정으로부터 받기를 원하며, 행정의 성과와 가치에 대해서 구체적으로 알려고 한다. 따라서 지방행정이 산출한 성과에 비용이 얼마나 투입되었는지, 성과가 투자한 자원에 상응하는 가치를 지니는가를 시민들이 알 수 있도록 행정은 성과산출의 투명성을 유지해야 한다. 행정성과의 효율성, 효과성 및 질에 대해서 규칙적으로 설명하여 시민들이 필요로 하는 정보를 제공하며, 행정 스스로도 양질의 서비스를 산출할 수 있도록 자극을 주는 것은 행정이 정당성을 확보하기 위해서 필요하다.

## 2) 재정적자

재정적자는 독일의 지방행정이 개혁을 추진하도록 하는 데에 결정적인 기여를 하였다는 점에 대해서 많은 학자들과 실무자들이 공감하고 있다. 각 국가들의 열악한 재정상황은 긴축예산을 편성하도록 하였으며, 국가의 역할까지도 재정립하도록 하였다. 재정적자로 인해 행정은 더욱 더 효과적이고 효율적으로 업무를 처리해야만 했다. 지방자치단체도 재정수입의 급격한 감소로 인해 지출을 과감하게 줄여나가게 되었다. 상당수의 지방자치단체는 불필요한 재정지출을 줄이기 위해서 수영장, 극장, 그리고 문화예술관 등을 폐쇄하거나, 또는 인근 자치단체와 통합하게 되었다. 이러한 상황에서 지방행정은 업무를 축소시키거나, 더 적은 인원과 더 적은 예산으로 업무를 수행하도록 강요받게 되었다. 지방자치단체들이 재정적 위기로부터 벗어나기 위해서 행정을 간소화하거나 인원을 감축하였으며, 행정성과의 향상이나 효율성 증대를 위하여 민간분야에서 적용되고 있는 경영기법의 도입에 관심을 가지게 되었다. 이러한 맥락에서 열악한 재정은 하나의 커다란 도전임과 동시에, 진정한 의미의 개혁이 이루어지도록 하는 기회를 제공했다(Reinermann, 1995).

### 3) 가치변화

행정의 변화는 사회의 가치변화(Wertewandel)에 의해서 촉진될 수 있기 때문에 기존가치의 변화는 행정변화의 중요한 요인이다. 가치변화에 대한 연구는 1960년대에 처음으로 시작되었으며, 시간의 변화에 따른 사회가치의 변화를 주로 연구하였다. 가치변화와 행정과의 관계를 연구한 Klages에 따르면 과거에는 의무·수용가치<sup>3)</sup>(Pflicht- und Akzeptanzwerte)가 지배적이었으나 현재는 자아실현가치<sup>4)</sup>(Selbstentfaltungswerte)로 그 중심 축이 이동하고 있다는 것이다(Klaces, 1998). 의무·수용가치는 행정에 대해서 시민이 지켜야 할 의무를 중시하는 가치인데 비하여, 자아실현가치는 사회에서 자아실현을 통해서 얻는 가치를 중시한다. Klages는 의무·수용가치가 아닌 의미들이 감소되는 반면에 자아실현가치의 중요성이 증대되는 것을 “가치변화의 메가트렌드”(Megatrend des Wertewandels)로 칭하고 있다.

정치와 행정은 가치변화로 인해 생겨난 시민들의 빗발치는 요구에 대응할 줄 알아야 하며, 이를 위해서 공무원들도 각자의 태도를 변화시켜 나가야 한다. 시민들의 행정에 대한 인식이나 태도변화에 대한 실증조사에서 시민들이 지방행정에 거는 기대와 요구들이 과거에 비해서 다양해졌다는 것이 확인되었다(Klaces, 1988). 시민들은 추가적인 비용을 쉽사리 부담하지 않으려고 하면서도 행정에 대해 더 많은 성과나 서비스를 기대하며, 행정의 성과에 대해 적어도 지출비용에 대한 등가적 가치(value for money)를 요구한다. 시민들은 행정이 업무처리과정에서 고객지향적이고, 효율적이며, 효과적이기를 기대한다. 따라서 행정은 시민들의 가치변화에 따른 기대와 욕구분출에 신속하고 민감하게 대처해야 할 것이다.

### 4) 세계화

세계화의 원동력은 경제와 기술의 발전이라고 할 수 있다. 국제무역의 확대와 기술발전으로 인하여 국제적 연계가 심화되고 지리적 거리가 좁아지게 되어 세계는 하나의 지구촌이 되어 가고 있다. 세계화로 인해 국민국가의 정치는 직·간접적으로 국제적 요인들에 의해 영향을 받게 되어, 개별국가들이 단독적으로 결정할 수 있는 영역들이 점차로 줄어들게 된다(Voigt, 1998). 세계화는 전통적으로 내려오는 국가성을 약화시키며, 특정지역 내에서 조직화된 민주적 통제와 영향을 약화시킨다. 세계화는 국민국가의 황폐화를 초래할 수 있기 때문에 개별국가의 입장에서 볼 때 이는 하나의 커다란 도전이다.

세계화로 인하여 가중되고 있는 산업과 기술분야의 경쟁은 국가간의 경쟁으로 이어지게 된다. 예를 들면 지역경제 발전을 위하여 지방자치단체는 국내·외의 투자자들에게 신속·정확한 양질의 서비스를 제공해야 한다. 폐쇄적이고, 경직적인 지방행정은 이러한 추세에 부응할 수 없다. 따라서 행정의 역할은 세계화의 파고 속에서 끊임없이 변해가게 될 것이다. 국제사회에서 증대되는 경쟁압력으로 인해 행정은 지속적 적응을 강요받게 되었다. 그 어느 때보다도 강하게 요청되는 것은 세계화의 추세에 대응해 나갈 수 있는 효과적이고 효율적인 행정이라는 것이다. 세계화에 능동적으로 대처해 나가기 위해서는 효율성, 투명성 그리고 유연성을 강조하

3) 의무·수용가치는 사회적인 관점에서 볼 때에 규율, 순종, 의무이행, 근면, 겸손 등과 관련되며, 개인적인 관점에서 볼 때는 자제, 정확성, 복종, 절제 등을 말한다.

4) 자아실현가치는 사회적인 측면에서 볼 때에 평등, 참여, 민주주의, 권위로부터 해방, 사회구성원의 자율성과 관련되며, 개인적인 차원에서는 독창성, 자발성, 비구속성, 독자성, 모험, 변화추구, 감정의 중시 등에 관한 가치를 지칭하는 것이다.

는 행정이 반드시 필요하다.

### III. 신조종모델의 핵심요소와 특징

#### 1. 신조종모델의 핵심요소

1990년대에 광범위하게 전개된 행정개혁은 지방자치단체에서 시작되어 주정부와 연방정부 순서로 전개되었다. 즉 지방자치단체는 연방이나 주에 비해서 개혁의 선구자역할(Vorreiterrolle)을 하게 되었다(Klages, 1997: 133). 따라서 독일은 유럽의 다른 여러 나라들과는 달리 아래로부터의 개혁, 즉 하의상달식(bottom-up)의 개혁이 이루어지게 되었다<sup>5)</sup>. 이와 같은 하의 상달식의 행정개혁은 지방의 문제는 법의 테두리 내에서 자치단체의 책임하에서 결정한다고 규정하고 있는 독일의 기본법(1949년 제정) 제28조 2항의 규정에서 연원한다고 볼 수 있다. 하의상달식 개혁의 추진은 60년대 이후의 지방자치단체의 행정개혁에서 두드러지게 나타나고 있으며, 이러한 개혁방법은 지방자치단체의 장기적인 학습이나 변화에 대한 적응을 용이하게 만들었다(Wollmann, 2000).

주정부나 연방정부와는 달리 지방차원에서는 신조종모델을 중심으로 하는 개혁이 진행되고 있다. 지방자치연합체(KGSt)가 지방행정개혁을 위한 하나의 대안으로 제시한 신조종모델(Neues Steuerungsmodell)은 독일식 신공공관리론(NPM)이라고 볼 수 있다(Reichardt, 1995; Jann, 1998: 72). 지방자치연합회는 1992년 이후 독일에서 논의되고 있는 지방행정개혁에 관한 모든 조치나 수단들 전체를 포함하는 개혁의 대명사로 신조종모델을 사용하고 있다. 신조종모델은 정치·행정의 명확한 구분, 계약관리, 분권적 자원책임, 결과지향성, 경쟁의 활성화, 현대적 인사관리 등과 같은 요소들로 구성되어 있다. 이러한 내용에 대해서 아래에서 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

##### 1) 정치·행정의 명확한 구분

신조종모델은 정치와 행정사이의 책임과 권한을 엄격하게 구분한다. 정치가 무엇(was)에 관한 것이라면 행정은 어떻게(wie)에 관한 것이다. 다시 말해서, 정치는 전체적인 목표를 결정하는 일에 주력하며, 행정은 이러한 목표를 어떻게 실현할 것인가에 관한 것으로, 목표달성의 방법, 자원의 사용, 그리고 업무수행에 필요한 조직의 구성 등을 행정이 스스로 결정한다. 정치와 행정의 책임영역을 구분하면, 정치는 정치적 프로그램의 설정, 정책영역의 성과목표와 재정 목표의 개발, 집행기관과 계약합의, 수권자의 역할수행, 집행기관에게 업무결정권 위임, 보고체계를 통한 행정조정·통제 등을 담당하며, 행정은 의결기관과 계약합의, 목표달성을 대한 책임, 수임자의 역할수행, 개별업무에 대한 자기책임성, 목표달성에 관한 보고 등을 담당하게 된다.

정치와 행정의 책임소재를 명확하게 구분하여 정치와 행정간의 책임전가 현상을 방지할 수 있으며, 정치의 불필요한 행정개입을 제한할 수 있다. 이를 통하여 정치는 보다 근본적인 목표

5) 일부 논문에서 독일의 지방행정개혁이 중앙의 주도 하에 상명하달식(top-down)으로 진행되었다는 주장은 잘못된 것이다.

설정에 주력할 수 있으며, 행정은 자기책임의 범위 내에서 고객중심적 행정을 구현해 나갈 수 있을 것이다. 따라서 행정은 행정성과의 품질을 책임지고 있는 내적 고객인 행정인의 요구뿐만 아니라, 행정으로부터 서비스를 제공받고 있는 외적 고객인 시민들의 요구를 지역정책이나 사업에 적극적으로 반영하는 일에 더 많은 노력을 기울일 수 있다는 것이다. 이와 같은 정치·행정의 구분은 주인과 대리인 이론(Prinzipal-Agenten-Theorie)에 입각하여 정치는 주인으로서 거시적 차원에서 목표를 설정하며, 행정은 대리인의 입장에서 이를 잘 집행하도록 하는 것이다.

## 2) 계약관리

계약관리는 정치·행정의 명확한 구분, 즉 새로운 노동분업에서 출발하고 있다. 계약관리(Kontraktmanagement)는 목표설정을 통한 전략적 관리를 의미한다(Hill, 1995: 6). 정치적인 측면에서 계약관리는 일반적이고 추상적이며, 법 원칙이 없는 입법의 구체화라고 볼 수 있다. 행정적인 측면에서 계약관리는 행정관리의 유연화(Flexibilität)를 가능하게 하며, 결과지향성의 구현에 기여한다.

계약관리는 크게 정치적 계약관리와 행정적 계약관리로 구분해 볼 수 있다(KGSt, 1993). 첫째, 정치적 계약관리(politisches Kontraktmanagement)는 자치단체의 의결기관과 집행기관간의 성과와 예산에 대한 합의를 의미한다. 의결기관과 집행기관의 장은 협상을 통해 1년 동안 달성해야 할 목표와 이를 위해서 사용할 수 있는 예산을 확정하게 된다. 둘째, 관리계약(Managementkontrakte)으로 불리는 행정계약은 집행부 내에서 상하간에 이루어지는 계약을 말한다. 집행기관의 장은 정치적 계약의 구체적 목표를 달성하기 위해서 의결기관과 합의한 범위 내에서 일선책임자와 행정적 의미의 계약인 관리계약을 맺게 된다. 집행기관의 장과 일선책임자는 수행해야 할 업무와 가용자원에 대해서 목표합의(Zielvereinbarungen)를 하게된다.

관리계약의 당사자는 목표합의에 관한 상담(Zielvereinbarungsgespräch)을 통해서 달성해야 할 목표와 이를 위해서 필요한 예산을 확정하게 된다. 목표합의를 통해서 구체적으로 무엇을, 누구에 대해서, 어느 정도의 가격으로, 그리고 어느 시점에서 달성해야 하는지를 구체적으로 확정하게 된다. 즉 성과범위, 산출물, 산출의 품질확보에 관한 절차, 재원투자 및 기한 등을 확정하고, 이를 구체적으로 명시한다. 계약당사자 모두가 성과산출과정의 주요 단계나 구성요소, 문제점 등에 대해서 명확히 알고 있어야 한다.

계약당사자 가운데 상급 부서는 컨트롤링(Controlling)을 통해서 하급 부서를 지휘·감독하게 된다. 이는 완전히 새로운 형태의 통제로 과거의 통제방식과는 명확히 구분이 된다. 기존의 통제가 과거지향적이고, 업무상의 과실을 밝혀내어 그 책임자를 처벌하는 것에 중점을 둔다면, 컨트롤링은 미래지향적으로 계획하고 감독하며, 업무가 잘 수행되도록 지원하고 조력하는 것에 중점을 둔다. 따라서 컨트롤링의 기본과제는 효율적인 행정관리를 위해 기획, 통제, 정보 등에 관한 체계들을 조정하는 것이다(Becker, 1997: 4).

## 3) 분권적 자원책임

전통적인 행정은 업무책임과 자원책임을 명확하게 구분하고 있다. 사업부서의 장은 단지 업무에 대해서 책임을 지고 있으며, 총괄부서들은 자원을 관리하고 통제한다. 이와 같은 책임의

분리로 인하여 사업부서의 장은 그들에게 배당된 예산을 효율적으로 사용하는 것에 별 관심을 갖지 않는다. 예산절약에 대한 관심보다도 어떻게 하면 배당된 예산을 해당회기 내에 모두 사용할 것인가에 골몰하게 된다<sup>6)</sup>. 예산회계 원칙상 절약한 예산은 다음 회계연도로 이월되지 않을 뿐만 아니라, 예산을 절약한 부서는 다음 해에 삭감된 예산을 배당 받을 수 있기 때문에 현재의 예산제도하에서는 예산절약에 대한 유인가가 전혀 없다는 것이다. 분권적 자원책임(dezentrale Ressourcenverantwortung)은 이러한 상황을 근본적으로 변화시켜야 한다는 것이다. 따라서 업무결정권 뿐만 아니라 자원책임도 총괄부서에서 사업부서로 이전시켜 주어야 한다는 것이다. 실제로 업무를 담당하는 사업부서가 배당된 예산에 대해서도 책임을 지도록 하여, 자원책임과 업무책임의 분리로 인하여 생겨나는 무책임성, 비능률, 그리고 예산낭비를 방지하도록 하는 것이다.

비용계정방식에서도 지출에 중점을 두는 단식부기에서 벗어나 복식부기를 도입해야 한다. 그밖에도 경직되고 통제 중심적이며, 개별적 지출품목에 따른 예산분류체계에서 벗어나 총괄예산제도를 도입해야 한다. 총괄예산제도는 배정된 예산의 범위 내에서 기관장에게 세부지출을 광범위하게 위임하는 제도이다. 이는 총괄부서의 통제와 감독을 최대한 줄이고 사업부서의 재량권을 늘려서, 사업부서가 배당된 예산을 각자의 사업순위에 따라 사용할 수 있도록 한다는 것이다. 예산이 어디에 우선적으로 사용되어야 하는가는 실제로 사업을 담당하는 부서가 가장 잘 알고 있을 것이다. 따라서 사업수행에 대해서 가장 정확하고 많은 정보를 가지고 있는 부서가 책임을 지고 예산을 사용할 수 있도록 하여 사업목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있도록 한다.

#### 4) 결과지향성

결과지향성(Ergebnisorientierung)은 계약관리와 더불어 신조종모델의 핵심요소 중의 하나이다. 신조종모델은 전통적 지방행정이 추구하던 투입중심에서 벗어나 성과목표나 결과, 즉 산출(output)에 중점을 둔다. 지방행정이 투입지향적이라는 것은 예산계획에서 분명하게 드러난다. 예산계획은 단지 어떤 한 부서가 얼마나 많은 예산을 사용할 수 있는가에 대한 정보만 알려주며, 이러한 예산으로 달성해야 할 성과의 양이나 질, 대상집단이나 고객이 누구인가에 관해서는 아무런 정보도 제공하지 않고 있다(Blume, 1992: 129). 즉 예산계획에 예산과 성과의 연계성이 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 지방의회는 예산계획이 지방의 모든 사무를 통제할 수 있도록 하는 주요한 수단이라고 주장한다. 실제로 이러한 주장은 자기기만이다. 왜냐하면 실질적인 행정통제는 단지 성과를 통해서만 가능하기 때문이다.

행정이 산출해야 하는 생산물(Produkte)이 정의되어 있지 않다면, 예산이나 인원의 배분을 통한 투입에 집착하게 될 것이다. 이러한 경우에 집행기관은 무수히 많은 성과의 내용적 구성과 관련하여 민주적으로 도저히 정당화될 수 없는 과도한 자유재량을 가지게 될 것이다. 집행기관이 배당된 예산으로 무엇을 할 것인가에 대해서 지방의회에 보고하지 않는다면, 예산은 의회가 의도한 목적으로 사용되지 않을 소지가 많다. 지방의회는 행정이 스스로 성과를 정의하는 것을 감수해야 하는데, 이는 의회의 예산통제권의 본질을 말살하는 것과 같다(Banner,

6) 12월의 열병(Dezemberfiber)이 이러한 상황을 잘 설명해 준다. 예산은 일년주의 원칙에 입각하여 집행되기 때문에 기본적으로 다음 해로 이월되지 않는다. 12월에는 배당 받은 예산을 모두 사용해야 하기 때문에 미처 사용하지 않은 돈을 모두 어디에 사용할 것인가로 고민을 해야 한다는 것이다.

1991). 자원투입과 성과산출의 확실한 연계부족은 현재의 행정이 지닌 설계상의 하자(*Konstruktions-mangel*)로서 정치권의 일시적인 개입으로 해결되기 어렵다. 따라서 투입과 성과간의 괴리를 줄여나가기 위해서 행정은 결과를 중시하는 방향으로 전환되어야 한다는 것이다.

### 5) 경쟁·준경쟁의 활성화

경쟁은 행정의 비용을 줄이고 질을 높일 수 있는 최고의 수단이다. 행정은 서비스 공급에 있어서 독점적인 위치를 지니고 있기 때문에 사실상 경쟁이 없는 상태이나 경쟁상태에 있을 때에 행정이 산출하는 성과를 쉽게 평가할 수 있을 것이다. 행정성과의 투명성 확보나 비교를 통해서 경쟁을 해나가도록 해야 할 것이다. 경쟁은 효율성을 증대시키고, 고객에 대한 대응성을 강화시키고, 혁신을 촉구하며, 조직구성원의 성과동기를 강화시키는 데에 크게 기여할 것이다(Nullmeier, 1997: 83).

경쟁은 크게 가상적 경쟁(virtueller Wettbewerb)과 실질적 경쟁(faktischer Wettbewerb)으로 구분해 볼 수 있다(Nullmeier, 1997: 84). 가상적 경쟁은 비교를 통한 경쟁을 의미하며, 성과나 비용의 비교, 밴치마킹, 우수단체의 시상 등을 예로 들 수 있다. 가상적 경쟁에서는 어떤 조직이나 행위자가 경쟁에 참가하지 않더라도 시장에서 제외시키거나, 이를 규칙위반이라고 처벌하는 것은 불가능하다. 그에 비해서 실질적 경쟁은 참여자 관점에서의 경쟁을 말한다. 다수의 참여자들이 서로서로 경쟁자로서 행동을 하며, 경쟁규칙이 준수되지 않으면 손해를 보거나 경쟁이 작용하는 시장에서 배제된다. 공개입찰경쟁을 통한 특정업무의 위탁, 정부의 계획에 의한 시장이나 준시장의 확립, 과거 행정에서 담당하던 업무를 민간의 경쟁시장에 위임하는 것 등이 실질적 경쟁에 속한다.

지방행정의 일부분야, 예를 들면 문화, 교육, 그리고 사회부문에서는 벌써부터 경쟁이 많이 도입되고 있는 상태이다. 그러나 지방행정의 대부분이 시장으로부터 경쟁압력을 직접적으로 받지 않기 때문에 아직도 독점적 성격이 강하다. 비능률성, 비효율성, 고비용 등의 문제를 해결하기 위해서는 행정에 경쟁개념의 도입은 필수적이다. 성과비교는 아직까지 일부 분야에 한정되어 있으나, 많은 지방자치단체들이 상호간의 성과비교(interkommunale Leistungsvergleiche)<sup>7)</sup>나 민간과의 가격비교 등을 통해서 경쟁을 활성화시키려 노력하고 있다.

### 6) 현대적 인사관리

인력은 행정의 성공을 위해서는 매우 중요한 자원이다. 행정개혁에 관한 논의에서는 인력은 주로 비용요소로 간주하려는 경향이 강하다. 그러나 신조종모델이 성공을 거두기 위해서는 이러한 고정관념의 탈피와 인력관리를 위해서 더욱 개선된 리더십이 요구된다. 현대적 인사관리는 과거의 정태적 인력관리방식을 개선하는 데에 많은 노력을 기울여야 한다. 따라서 인력을 공무원법에 따라 단지 법적으로 관리하는 방식에서 벗어나 현대적인 인사관리나 인력개발의

7) Bertelsmann재단이 1991년 처음으로 자치단체간의 성과비교를 주장하기 시작하였으며, 1993년 실재로 자치단체의 성과를 비교하였다. 이어서 지방자치연합체는 1996년 지방자치단체간의 네트(IKO-Netz)를 구성하고, Bertelsmann재단과 함께 성과비교를 위해서 노력하였다. 그러나 Bertelsmann재단은 1998년부터 성과비교에 관한 모든 연구를 지방자치연합체에 넘겨주고 이 분야에서 철수하였다. Bertelsmann재단은 지금까지 공과금 업무, 외국인업무, 녹지업무, 자동차등록업무, 내부보고업무, 보건업무 등의 분야를 대상으로 지방자치단체간의 성과를 비교하였다.

차원으로 대치되어야 한다. 일선관리자가 자율책임 하에서 담당업무를 능률적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 조직 내에서 책임의 분권화가 이루어져야 한다.

전문지식이나 성과산출에 직접적인 참여를 통해서 효율성을 증대시킬 수 있는 잠재적인 요인들을 누구보다 잘 알고 있는 사람들은 일선행정의 담당자들이다. 이들이 자기책임 하에서 업무를 수행할 수 있고, 성과에 대해 적절한 보상을 받을 수 있을 때 효율성이나 생산성의 증대를 위해서 노력하게 될 것이다. 장기적으로는 이들이 재교육을 통해서 지속적으로 능력을 발전시켜 나갈 수 있도록 해야 한다. 따라서 인력을 단순히 비용측면에서 접근하는 전통적 행정과는 달리 신조종모델은 인력을 혁신의 샘(I Innovationsquelle)으로 인정할 필요가 있다는 것이다(Banner, 1995: 93). 또한 현대의 행정은 공무원들이 새로운 사고방식과 행동방식을 학습할 수 있는 기회와 장을 제공해야 한다. 이를 위해서 행정은 학습하는 조직(lernende Organisation)으로 변해야 하며, 조직관리자도 새로운 리더십유형, 즉 협력적 리더십(kooperative Führung)을 필요로 한다는 것이다.

## 2. 신조종모델의 특징

신조종모델은 네델란드의 Tilburg모델로부터 많은 영향을 받았다. Tilburg모델은 신공공관리에 그 이론적 토대를 두고 행정조직의 구조와 과정을 합리화하고, 행정에 여러 가지 민간기업적 요소를 도입하여 고객지향적이고, 결과지향적이며, 유연한 행정을 추구하고 있다(KGSt, 1992). 신조종모델의 핵심요소인 계약관리, 업무와 자원책임의 일치, 비용성과계정 등은 Tilburg모델로부터 어느 정도 영향을 받은 것은 사실이나, 행정의 전통이나 법체계상의 차이로 인해 일부 요소들만 도입되었다. 유럽의 여러 나라들과는 달리 독일헌법에 규정되어 있는 법치국가 원칙과 사회복지 국가 원칙은 행정을 하나의 기업처럼 관리하려는 Tilburg모델의 도입에 명확한 한계를 설정하고 있다.

신조종모델은 종래의 행정구조와 과정에 대해서 의문을 제시하고, 행정의 좌표를 새로이 설정하는 데에 중점을 두고 있다. 이는 전통적인 행정의 전제들, 즉 행정서비스의 통일성, 표준화된 절차, 계층제를 통한 통제 등에 의문을 제시하면서, 전통적인 행정에서 고려되지 않은 새로운 요소들을 많이 도입하고 있다. 정치·행정관계, 책임소재, 담당업무, 조직관리, 인력관리 등의 기준에서 볼 때 신조종모델은 관료제적 특성을 강조하는 현재의 행정과는 명확하게 구분될 수 있을 것이다. 신조종모델이 관료제모델과 어떻게 차이가 나는가는 <표 1>에서 확인해 볼 수 있다.

신조종모델의 여러 요소들은 완전히 새로운 것만은 아니며, 일부는 과거에도 논의되었다. 예를 들면 목표관리, 성과합의와 측정, 책임의 분권화, 행정조직의 외부화, 인력개발 등은 1970년대 이래로 개혁과정에서 논의되거나 부분적으로 적용되었다(Wollmann, 2000). 그렇다고 해서 이러한 개혁요소들이 그 가치를 상실한 것은 아니며, 오히려 새로운 아이디어나 개념요소들과 연결되어 개혁이론과 실제를 더욱 풍부하게 만들고 있다. 신조종모델에서 실질적으로 새로운 요소는 경쟁과 준경쟁의 활성화, 고객지향성과 산출지향성의 강조, 분권화된 자원책임성, 고객의 참여와 동기부여의 강조 등을 들 수 있다(Damkowski and Precht, 1998: 32). 일부 학자들은 이러한 요소들의 도입으로 공공관리를 중시하는 방향으로 행정의 중심이 옮아가는 것을 지방행정의 패러다임 변화로 간주한다(Reinermann, 1995).

〈표 1〉 관료제모델과 신조종모델의 특징비교

관료제모델	신조종모델
투입에 대한 통제	목표·결과에 의한 통제
세부관리	목표관리
과도한 중앙집권	분권적 조직체의 자율조정
조직화된 무책임성 (업무·자원배분책임의 분리)	단계화된 결과책임성 (업무·자원배분책임의 일치)
지나친 전문화	분화된 업무의 재통합 (전체과정의 최적화)
행정내부 지향성	시민·고객지향성
규칙적합성	광범위한 품질지향성
시장압력의 배제	시장지향성과 경쟁
자체생산의 선호	핵심업무에 주력 (보장책임성, 성과심도정책)
단식부기	비용과 성과의 투명성 (비용-성과계정)
법적인 인사행정	인사관리 (성과급제, 리더십, 인력개발)

출처: Jann, 1998: 72.

지방행정의 개혁과 관련된 개혁모델이나 개혁프로그램들이 과거에도 많이 만들어 지고, 그에 대해서 논의도 되었지만 실제로 성공적으로 집행된 경우는 그리 많지 않다. 과거의 많은 개혁안들은 토론의 과정도 거치지 못하고 서류함 속으로 사라지는 경우가 적지 않았다. 그 이유 중의 하나는 학자들을 주축으로 하여 개발된 개혁모델이 행정현실과 괴리되어 있거나 추상적이라는 것이다. 그러나 신조종모델은 기존의 개혁 프로그램들이 학자나 컨설팅회사들에 의해 만들어진 것과는 달리 행정실무자들의 손에 의해서 만들어 졌다(Reichard, 1997: 655). 이러한 사실은 지방행정에 종사하는 사람들 스스로 변화가 필요하다는 것과 실제로 지방행정에 적용할 수 있는 모델이 필요하다는 점을 절실히 느꼈다는 것이다.

신조종모델은 여러 가지 내용이나 수단들을 하나의 개념 속에 포함하려고 한다. 완전히 새로운 것은 개혁과정에 있어서 체계적이고 포괄적인 접근방법을 취하고 있다. 과거의 행정개혁에 비해서 신조종모델은 총체성, 급진성, 그리고 집행정도에 있어서 그 전례가 없다고 하겠다(Hill, 1997: 8). 신조종모델은 우선적으로 행정의 전문화된 관리, 즉 공공업무수행과 관련하여 총체적인 관점에서 개념을 사용하며, 종합적인 측면에서 개혁을 관리하고, 집행하는 것에 기여한다. 이러한 관점에서 볼 때에 과거의 개혁안이나 모델에 비해서 신조종모델은 매우 성공적인 개혁프로젝트라고 볼 수 있다(Wollmann, 2000).

## IV. 행정개혁의 집행실태와 시사점

### 1. 집행실태와 특성

독일의 많은 지방자치단체들은 자치연합회가 제시한 신조종모델의 여러 가지 요소들을 도입해 왔다. 신조종모델의 도입은 각 지방자치단체들에 따라서 시기적으로 다르게 나타나고 있으나, 대다수의 자치단체들은 이러한 개혁운동에 동참하였다. 독일도시연합회(Deutscher Städtetag)는 지방자치단체의 개혁실태를 파악하기 위해서 1998년 227개의 자치단체를 대상으로 실증조사를 하였다. 여기서는 개혁의 동인, 개혁목표, 개혁의 요소들에 대한 조사결과만 간단히 살펴보기로 한다.

개혁의 동인은 무엇인가에 대한 질문에 대해서 대다수의 자치단체들은 재정적자와 예산긴축의 필요성을 첫째로 들었으며(81%), 둘째는 개혁이 불가피한 행정구조(78%), 셋째는 행정행위의 투명성부족(63%), 넷째는 시민친화성의 부족(40%), 다섯째는 공무원의 동기부족이며(19%), 그 다음으로는 투자지역으로서의 매력부족(9%) 등을 들고 있다(Gröming and Gruner, 1998: 581). 앞에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 재정적자, 경직된 행정구조, 그리고 행정의 불투명성은 행정을 개혁하도록 하는 데에 커다란 원인을 제공하였다.

개혁의 목표가 무엇인가에 대한 질문에 대해서 거의 모든 자치단체들이 행정능률과 효과성의 증대를 최우선 목표로 삼았으며(96%), 둘째는 시민지향성(77%), 셋째는 재정의 건전화(74%), 넷째는 공무원의 동기부여(31%), 다섯째로는 투자지역으로서의 이미지개선(13%) 등이 중시되었다(Gröming and Gruner, 1998: 582).

이러한 개혁목표를 달성하기 위해서 지방자치단체는 어떤 개혁요소들을 새로이 도입하였는가? 비용성과계정이 가장 많이 도입되었으며(74%), 새로운 예산편성방식(73%), 행정과정의 최적화(70%), 컨트롤링이나 새로운 보고방식의 도입(69%), 분권화된 자원책임(67%), 시민만족도조사(37%), 업무타당성의 검토(50%), 품질관리(24%) 등의 순서대로 자치단체에 도입되어 적용되었다(Gröming and Gruner, 1998: 585). 우선순위 측면에서 볼 때 자치단체들은 성과계정의 도입, 새로운 예산편성방식, 컨트롤링, 분권화된 자원책임 등과 같은 경영원리를 강조하는 개혁요소를 선호하고 있다. 이와 같은 요소들이 중시된 이유는 몇 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째로 예산긴축을 목표로 설정하고 이를 추구하는 것은 명확하고, 신속한 성과를 가져올 수 있을 뿐만 아니라 정치권이나 언론에 상당한 파급효과를 가져오게 할 수 있기 때문이다. 둘째로 공무원들의 개혁에 대한 저항이 비교적 적게 나타나는 분야이기 때문에 쉽게 적용할 수 있다는 것이다. 셋째로 개혁과정에 공무원들의 많은 참여를 유도할 수 있다. 넷째로 추가적인 개혁단계를 위해서 적절한 사전조건의 역할을 하거나, 학습효과가 발전될 수 있는 분야들이다(Klages, 1997: 134).

개혁의 접근방법에 있어서도 자치단체에 따라 커다란 차이가 있었다. 개혁을 경영학적으로만 접근하느냐 또는 다른 분야도 포함시키느냐, 시범적으로 또는 전체적으로 다루어야 하는가, 단기적 혹은 장기적으로 추진할 것인가, 자율적으로 혹은 타율적으로 개혁프로그램을 개발할 것인가에 대해서 개별 자치단체나 도시들에 따라서 상이하게 나타나고 있다. <표 2>에 예시된 것처럼, 자치단체는 상당한 자율성을 가지고 그들이 지난 문제해결에 적합한 접근방법들을 선택할 수 있었다.

〈표 2〉 접근방법상의 차이점

- ▷ 경영학적 접근 ↔ 광범위한 접근
  - ▷ 시범적인 접근 (소수) ↔ 전체적인 접근 (소수) vs.  
두 가지 접근법 혼합 (다수)
  - ▷ 구조의 재조직화에 근거한 접근 ↔ 현행조직을 보완하는 접근  
(Herten시) (Ludwigshafen시)
  - ▷ 자율적 현대화 ↔ 자문회사의 도움  
(Mainz시, Soest군) (Berlin시, Ludwigshafen시, Wuppertal시)
  - ▷ 신속한 현대화 (Wuppertal시) ↔ 장기적 과정으로서의 현대화
  - ▷ 계획에 따른 현대화 (Herten시) ↔ 개방된 과정 (Saarbrücken시)
  - ▷ 상명하달식 현대화 ↔ 하의 상달식 현대화  
(Ludwigshafen시) (Saarbrücken시)

출처: Klages, 1997: 137.

자치단체가 제안한 신조종모델은 하나의 지침이 아니라 대안이기 때문에, 자치단체는 각자에게 적합한 개혁요소들만 선별하여 적용하거나, 경우에 따라서는 독자적으로 개혁방법을 모색하였다. 상당수의 자치단체들은 행정서비스 개선의 차원에서 정보통신망으로 연계된 민원실(Bürgeramt)<sup>8)</sup>을 설치하여 시민들에게 한 번에 일괄적으로 민원서비스를 제공하였다.

또한 일부 자치단체는 앞에서 제시한 접근방법에서 벗어나 행정개혁이나 현대화를 위해서 사기업에서 이용되는 관리기법, 예를 들면 총체적 품질관리(TQM), 업무과정의 리엔지리어링(BPR) 그리고 린관리(Lean Management) 등을 행정에 도입하였다. 대표적인 예로 TQM을 도입한 Saarbrücken시와 BPR을 도입한 Wuppertal시나 Kerpen시를 들 수 있다. 그러나 지방자치단체는 이러한 관리기법들을 행정의 모든 분야에 도입하는 것이 아니라 사업적 성격이 강한 분야에 우선적으로 도입하였다. 이러한 사기업적 관리기법들은 공통적으로 업무과정에 중점을 두고 있으며, 생산성 향상이나 경쟁력 확보를 위한 대안으로 인식되고 있다(Park, 1999). 그러나 관리적 측면을 중시하는 관리기법들이 주로 민간분야에서 발달되었기 때문에 행정에 그대로 적용하기 어렵다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 특히 법치행정에 뿌리를 두고 있는 독일의 지방자치단체는 개혁을 설계하고 집행함에 있어서 그 한계를 설정해 놓고 있다.

## 2. 집행상의 문제점

신조종모델이 성공적으로 집행되기 위해서는 새로운 가치지향성과 기본이념의 확립을 비롯하여, 정치와 행정의 적극적인 노력이 강구된다고 하겠다. 그러나 신조종모델은 경영적 측면과 행정내부의 합리화만을 강조함으로써 행정과 정치와의 관계, 행정과 시민과의 관계 등 외적인 측면을 등한시한다는 비판을 받고 있다(Klages, 1998: 139; Oppen, 1999).

정치적인 측면에서 지방의회가 개혁에 관한 기본원칙들을 결정하고, 법개정을 통해서 지방자치법에 실험조항(*Experimentierklauseln*)들을 신설하여 법 집행상의 신축성을 부여하였을 뿐만 아니라, 집행기관이 행정개혁을 실험할 수 있도록 하였다(Reichard, 1998). 그러나 지방

8) 민원실은 자치단체에 따라 시민사무실(Bürgerbüro), 시민상점(Bürgerladen), 시민상담실(Amt für Bürgerberatung) 등으로 부르기도 한다.

의회가 지속적인 관심을 가지고 개혁과정에 관여하는 경우는 그리 많지 않았다. 행정이 결과나 목표를 지향하도록 하기 위해서는 정치가 미래지향적이고 전략적인 기획을 기초로 하는 개혁안들을 만들어 나가는 것에서부터 시작하여, 이러한 대안에 중심을 둔 개혁이 성공적으로 집행되는지를 지도·감독해야 한다. 그렇지 않으면 행정이 그들의 목표를 스스로 설정하게 되며, 목표달성을 자의적으로 평가하기 쉽다. 이러한 경우에 행정개혁은 단지 행정의 내부에 국한된 내향적인 과정(introvertierter Vorgang)으로 전락될 우려가 있다. 또한 정치인들이 정치활동과정에서 행정개혁의 중요성을 제대로 인식하지 못하거나, 행정행위의 결과로부터 목표 달성을 측정할 수 없다는 사실을 알게 되면 그들은 쉽게 실망하거나 개혁을 사소한 것으로 취급하게 될 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정치인들의 가치변화와 지속적인 관심을 필요로 한다.

두 번째 문제점은 행정과 시민과의 관계에 관련된 것이다. 행정일선에서 지배적으로 적용되고 있는 지표와 수치의 개발이나 이러한 지표에 근거한 비용성과계정은 하나의 재정지표 들이다. 그러나 재정지표에는 시민들에게 아주 중요한 것으로 여겨지는 산출물의 질은 거의 고려되지 않고 있다. 비용성과계정은 전적으로 효율성에 중점을 두고 있어서 결과지향성을 추구하는 것은 아니다. 그 뿐만 아니라 행정의 산출물들이 이용자, 즉 시민의 관점이 아니라 행정의 활동구조에 중점을 두고 만들어지기 때문에 이 또한 상당히 내향적인 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 지방자치연합체가 주장한 시민지향성(Bürgerorientierung)은 개혁과정에서 상당히 무시되었다고 할 수 있다. 개혁이 시민들의 관점에서 이루어지지 않음으로써 생겨날 수 있는 불만은 행정에 대한 불만으로 나타날 것이며, 시민들의 행정서비스에 대한 총체적 만족(Gesamtzufriedenheit)에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 따라서 일부 자치단체들은 보다 적극적으로 시민지향적인 행정을 구현하기 위해서 기업가적 자방행정에서 벗어나 지방자치의 근본인 풀뿌리 민주주의를 강화할 수 있는 시민자치단체(Bürgerkommune)의 확립으로 그 좌표를 바꿔어 나가고 있다(Banner, 1998; Plamper, 1998). 이에 대한 논의는 여러 선진국에서 나타나고 있는 시민사회, 공동체주의(Kommunitarianismus), 비정부조직(NGO) 등의 발달에 힘입어 행정개혁의 새로운 테마로 자리 매김을 하게 될 것이다.

### 3. 신조종모델의 시사점

신조종모델에 근거한 독일의 행정개혁이 한국의 지방행정개혁에 어떤 함의를 지니는가에 대해서 대략 5가지 측면으로 구분하여 고찰하기로 한다.

첫째는 행정개혁의 접근방법에 관한 것이다. 지방행정의 개혁은 근본적으로 지방자치단체가 필요로 하는 개혁안을 만들어 자발적으로 집행해 나가는 것이 바람직할 것이다. 행정이 지난 구체적인 문제점은 각 자치단체가 어느 누구보다도 잘 알 수 있기 때문에 이러한 문제를 해결하는 데에 가장 적합한 방법들을 제시할 수 있을 것이다. 그러나 우리의 경우 지방행정개혁은 중앙에서 만들어진 개혁프로그램들을 성실히 집행하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 지방자치가 제도적으로 정착되기 이전은 물론이거나 지방자치가 실시된 이후에도 상의하달식의 개혁방법은 크게 변하지 않았다. 국민의 정부에 들어와서도 지방자치단체는 구조조정이나 관리지향적 개혁의 실행에 있어서 중앙정부가 제시한 지침이나 개혁안을 수용하기에 급급한 실정이다. 이러한 상황에서 자치단체가 중앙의 개혁안이나 지침을 지역실정에 맞게 변화시키거나 탄력적으로 집행하기는 매우 어려운 것이다. 지방자치의 지속적인 발전은 통일성 내에서 다양성을

추구하는 것이 아니라 각 자치단체가 지닌 다양성 속에서 행정의 통일성을 유지할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 지방의 특성이 전혀 고려되지 못하는 상의하달식의 개혁방법은 점차적으로 바뀌어 나가야 한다.

둘째는 총괄부서와 사업부서의 역할과 기능이 새로이 정립되어야 한다. 신조종모델은 단지 행정을 위해서만 존재하지만 여러 조직 중에서 가장 큰 영향력을 행사하는 부서인 총괄부서의 기능을 최소화하고, 사업부서의 역할을 강화시키기 위해서 노력하고 있다. 시민의 입장에서 볼 때에 행정은 개혁을 통해서 시민서비스의 개선이나 성과산출의 최적화를 위해 노력해야 한다. 그러나 사업부서에 종사하는 직원들은 생산성향상이나 서비스의 개선보다도 승진을 위해서, 또는 보다 많은 예산을 따내기 위해서 총괄부서와 긴밀한 관계를 유지하려고 노력한다. 총괄부서의 인사나 예산담당자와의 관계를 돈독히 하는 것이 성과향상보다 절실히 요구되는 상황에서는 행정이 추구하는 생산성 향상을 이룩한다는 것은 불가능하다. 따라서 현재 내부관리나 감독을 위해서 필요한 부서인 총무과, 인사과, 예산과 등의 기능을 축소하고, 대민업무를 주로 담당하게 될 부서의 역할을 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 행정개혁의 상당부분이 조직내부의 권력정치(Machtpolitik)에 의해서 처음에 의도한대로 집행되지 않는 경우가 많다는 측면을 고려할 때에 행정성과의 산출에 직접적으로 가담하지 않는 총괄부서의 개편에 대한 논의가 필요하다고 하겠다.

셋째는 개혁이 성공하기 위해서는 공무원들의 자발적 참여와 개혁을 학습할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 개혁의 성공을 위해서는 실제로 현장에서 근무하는 공무원들의 참여가 반드시 필요하다고 하겠다(Klages, 1998). 공무원들을 단지 개혁의 대상으로만 간주할 것이 아니라 행정개혁이나 혁신의 원천으로 간주되어야 한다. 그뿐만 아니라 그들에게 재교육과 능력개발의 기회를 제공해야 한다. 현직에 종사하는 공무원들이 환경의 변화에 따른 개혁의 필요성을 인식하고 이를 자발적으로 실천하려는 의식이 생겨나지 않는다면 개혁은 항상 타율적인 것으로 여겨질 것이며, 일과성 행사로 끝나기 쉬울 것이다. 행정의 개혁이나 혁신은 다만 공무원들의 머릿속에서 혁신이 일어날 때에 비로소 가능하다고 볼 수 있다.

개혁은 조직이나 조직구성원들 간의 갈등을 수반하며, 여러 가지 부작용들을 야기할 수 있기 때문에 충격요법을 통해서 한꺼번에 모든 것을 해결하려는 인식에서 벗어나 실현 가능한 것부터 점차적으로 개선시켜 나가는 것이 바람직하다. 그밖에도 각 조직들이 개혁을 실험할 수 있는 여건을 조성시켜 나가는 것이 보다 바람직할 것이다. 개혁이 초래할 결과들을 정확하게 예측하는 것은 상당히 어려울 뿐만 아니라 많은 요인들에 의해서 영향을 받을 수 있다. 따라서 행정이 개혁을 학습해 나가는 과정에서 일어날 수 있는 불가피한 시행착오는 일정한 기준이나 범위 내에서 허용될 수 있는 방안이 검토되어야 할 것이다.

넷째로 개혁은 교육훈련이나 인력개발과 병행되어야 한다. 인력감축이나 조직축소는 공무원이 담당해야 할 업무를 증대시키거나 승진기회의 상실을 초래할 수 있기 때문에 공무원들의 사기를 떨어트릴 수 있으며, 업무처리의 과부담이나 지역으로 인하여 행정서비스의 질 저하가 초래될 수 있다. 따라서 행정개혁과정에서 업무와 서비스의 질을 유지하거나 개선하기 위해서는 공무원들의 능력개발이나 교육훈련이 반드시 필요하다. 비용측면에서 본다면 인력감축은 아주 효과적인 개혁조치일 수 있으나 행정의 생산성과 문제해결능력의 향상을 위해서 반드시 효과적인 교육훈련이나 인력개발이 병행되어야 한다. 교육훈련이나 학습능력을 고양시키기 위한 노력이 수반되지 않는 상황에서 단순한 인력감축은 서비스의 질을 떨어트리게 될 것이며, 행

정의 지속적인 변화와 발전을 가로막는 장해요인이 될 것이다. 개혁으로 인해 비용이 절감되는 것만은 아니며 다른 측면에서 비용이 유발되는 것은 이런 연유에서 기인한다.

마지막으로 개별 국가의 행정에 적합한 개혁방법이나 개혁모델을 개발하기 위한 노력이 강구되어야 한다. 각 국가가 처한 문제상황이나 행정의 발전정도에 따라서 개혁의 우선순위나 접근방법은 상당히 달라질 수 있다. 그 이유는 각 국가가 지니고 있는 정치적, 경제적 그리고 사회적 특성으로 인하여 개혁의 목표, 범위와 방법이 다른 경우가 많기 때문이다. 독일의 경우 법과 괴리된 행정개혁은 무의미하거나 실현가능성이 없기 때문에 독일정부는 어떻게 하면은 기본법에 명시된 법치국가의 범주 속에서 행정을 효율적·효과적으로 개혁해 나갈 것인가에 대한 방안들을 모색하는 일에 주력하고 있다. 즉 법치행정이 지금까지 지녀온 장점들을 유지하면서 단점들의 보완과 개선을 통해서 지속적으로 독일의 행정발전을 이룩하자는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때에 신자유주의에 근거한 영국식 개혁모델의 도입에 급급한 한국행정의 개혁에 대한 근본적인 성찰을 요구한다(Park, 2001). 한국행정이 지난 여러 가지 특성들을 전혀 고려하지 않고 외국의 개혁모델을 무분별하게 도입하여 적용하려는 것은 바람직하지 않으며, 이러한 문제해결방법은 한국행정의 발전을 위해서 반드시 개선되어야 한다. 외국에서 성공적이었기 때문에 우리나라에서도 그와 유사한 성과를 가져다줄 것이라는 명시적 혹은 묵시적 기대보다는 우리 행정특성에 적합한 모델의 개발에 더 많은 노력을 기울어야 할 것이다.

## V. 맺는 말

관리나 경영적 측면을 중시하는 새로운 행정모델들은 독일에서만 찾아 볼 수 있는 것이 아니라, 행정체제가 서로 상이한 여러 선진국가에서 전개되고 있는 신공공관리에 관한 논의에서 쉽게 발견할 수 있다. 신공공관리는 과거에 주로 법치논리에 의해서 지배되어 왔던 행정에 경제·경영적 논리가 중시되어야 한다고 주장한다. 다시 말해서 신조종모델이 이전의 다른 개혁들과 구별되는 것은 행정의 경영화(Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung)를 상당히 중시한다는 것이다(König, 1997: 240). 물론 재정적자와 부채의 증대로 인해 행정의 업무수행이 지장을 받는 상황하에서 효율적이고, 효과적인 행정은 그 어느 때보다도 강하게 요청된다고 하겠다. 그렇다고 해서 행정행위의 기준으로서 합법성을 무시해도 된다는 것을 의미하지는 않는다. 그러므로 법률적 논리에 근거한 독일의 지방행정이 신조종모델의 도입으로 관리를 중시하는 행정으로 대치되었다고 보기는 어려우나(König and Beek, 1997: 148), 지방자치단체에 경영적 마인드를 불러일으킨 것만은 사실이다. 그 뿐만 아니라 경제적·경영적 측면이 행정행위의 척도로 고려되기 어려운 분야까지도 비용의식을 강화시켜 나가도록 하고 있다. 아직까지도 인적자원, 물적자원, 조직 등의 부문에서 합리화를 시킬 수 있는 잠재력이 많이 존재하는 곳에서 이러한 척도들은 당연히 큰 효력을 발휘하게 될 것이다. 그러나 지방자치단체들이 안고 있는 모든 문제가 행정의 경영화로만 해결될 수 있는 것은 아니다.

신조종모델은 앞에서 살펴본 바와 같이 결과지향성, 업무책임과 예산책임의 일치, 경쟁의 강화, 분권화 등의 요소들을 도입하여 행정의 광범위한 변화를 추구한다. 과거의 폐쇄적이고 경직된 조직이나 업무수행방식은 복잡·다양하게 변화하는 현대사회에 더 이상 부합하지 않기 때문에 과감하게 개선해야 한다. 따라서 신조종모델은 결과지향성과 경쟁을 행정조직에 도입하고, 적극적 인사관리를 추진하며, 정보통신 기술을 적극적으로 활용하여 통합적 개혁을 달성하고

려고 한다. 그뿐만 아니라 정치는 개혁의 비전을 제시하여 행정이 나아갈 방향을 설정하게 하며, 법은 각 행정조직들이 실험을 할 수 있는 재량을 부여하여 행정이 혁신을 이루어 나갈 수 있도록 하고 있다. 권한과 책임의 분권화를 통해서 동기를 부여하며 성과나 비용의식을 강화시키고, 조직내의 의사전달과정을 개선해 나간다. 물론 신조종모델이 모든 문제해결에 적합한 대안은 아니지만, 과부하가 걸린 지방행정의 개혁에 커다란 기회를 제공하고 있다. 이 모델은 관료제의 경직성을 타파하고 지방자치단체가 효율적으로 업무를 수행하는 데에 크게 기여할 것이다.

### 참 고 문 헌

- 김재형. (1997). 독일 뒤스부르그시: 대기업 뒤스부르그의 탄생. 이계식 · 고영선(편). 「아래로부터의 행정개혁」. 389-431. 서울: 박영사.
- 심의섭. (1998). 통일독일의 행정통합에 따른 지방자치의 발전전망. 「지방자치학회보」. 10: 67-86.
- Banner, Gerhard. (1991). Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. VOP. 6-11.
- Banner, Gerhard. (1995). Neue Organisationsmodelle auf dem Prüfstand - Leistungsanreize um jeden Preis?. In Deutscher Beamtenbund(Hrsg.). *Reformmodell Verwaltung*. 80-93. Bonn: DDB-Verlag.
- Banner, Gerhard. (1998). Von der Ordnungs- zur Dienstleistungs- und Bürgergemeinde. *Der Bürger im Staat*. 4/'98: 179-186.
- Becker, Ralph. (1997). Steuern mit Konzept - Ein Controllingkonzept für öffentliche Verwaltung. In Horváth & Partner(Hrsg.). *Neues Verwaltungsmanagement*. C 6.1. Losebl.-Ausgabe. Stuttgart.
- Blume, Michael. (1992). Führung und Steuerung großer Verwaltungen: Kontraktmanagement in den Niederlanden. *Die Gemeindekasse*. 5-6/'92: 129-133 & 161-169.
- Cheng, Anthony B. L. (1997). Understanding Public-Sector Reforms: Global Trends and Diverse Agenda. *International Review of Administrative Sciences*. 63: 435-457.
- Damkowski, Wulf und Precht, Claus. (1998). Public Management in Deutschland. In Damkowski, Wulf und Precht, Claus(Hrsg.). *Moderne Verwaltung in Deutschland*. 15-33. Stuttgart: Kohlhammer.
- Gröming, Erko und Gruner, Kersten. (1998). Reform in den Rathäusern. *der Städetag*. 8/'98: 581-587.
- Hill, Hermann. (1995). Ziel der Verwaltungsmodernisierung. *Landkreis*. 8-9/'95: 357-360.
- Hill, Hermann. (1997). *Verwaltung im Umbruch*. Speyerer Arbeitshefte. Nr. 109. Speyer.
- Hood, Christopher. (1991). A Public Administration for All Season?. *Public Administration*. 69: 3-19.
- Jann, Werner. (1997). Neues Steuerungsmodell. In Bandemer, Stephan von et al.(Hrsg.). *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 70-80. Opladen: Leske+Budrich.
- KGSt.(Hrsg.). (1992). *Wege zum Dienstleistungsunternehmen - Fallbeispiel Tilburg*. Nr. 19. Köln.
- KGSt.(Hrsg.). (1993). *Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*. Nr. 5. Köln.
- Klaces, Helmut. (1988). *Wandlungen im Verhältnis der Bürger zum Staat. Thesen auf empirischer Grundlage*. Speyerer Vorträge. Heft 10. Speyer.
- Klaces, Helmut. (1995). Modernisierung als Prozeß. In Klages, H. et al.(Hrsg.). *Reform der Landes-*