

독일 행정의 현대화 ; 경향과 개념, 그리고 이슈

Modernization of Public Administration in Germany;
Trends, Concepts and Issues

1980년대까지 독일은 당시 전세계적으로 주류를 이뤘던 신공공관리(NPM, New Public Management) 주도의 행정 개혁에 대한 논의를 철저히 외면했다. 이는 아마 오래 전부터 행정 현대화에 대한 인식이 일반화되었고(Wollmann, 2000a: 920 ff) 전통적으로 보충성의 원칙(subsidiarity)에 입각하여 사회서비스 제공을 비공익·비영리 기구에 아웃소싱 해왔기 때문일 것이다(Bönker/Wollmann, 2000).

그러나 1990년대 초 이후, 독일 통일로 예산 문제가 심각해지면서 지방자치단체(이하 지자체)는 비용절감과 경제효율을 달성하기 위한 해결책으로 NPM(독일어로 Neues Steuerungsmodell (New Steering Model))에 의존하게 된다(Banner, 1991).

대부분의 국가 특히, 단일정부·중앙집권적 국가와 대조적으로 1990년대 초 독일의 행정 현대화는 실질적으로나 개념적으로 분명하게 아래에서 위로의 운동이었다. 즉, 지자체 차원에서 시작하여 주정부로, 그리고 마지막으로 1990년대 후반에 가서야 연방정부 차원으로 퍼져나갔다(Jann et al., 2004; Wollmann, 2003).

지방자치단체 차원

1990년대 초 이후 지자체가 후원하는 컨설팅기구(KGST)가 제창하여 널리 보급한 바 있고 신공공관리(NPM) 관리주의와 네덜란드식 경험에 근거한 이른바 신행정모델(NSM, New Steering Model)의 인도 하에, 지자체는 개념면에서 그리고 실제면에서 앞서 나갔다(Banner, 1991; Reichard, 1994). 지



헬무트 볼만¹⁾
독일 훔볼트대 교수

자체의 NPM 개혁을 찬성하는 이들은 행정조직 개편(내부적 탈중앙화와 개별이익센터 등), 자원관리 현대화(투입위주 대신 산출위주의 예산배분), 통제시스템(성과측정과 신뢰계시스템), 인적자원관리, 정치와 행정간의 새로운 관계를 요청했다. 최근에는 특히 시민과의 관계 면에서 행정/지방행정의 일대 혁신으로 받아들여지는 전자정부에 점차 초점을 맞추고 있다.

‘10년 간의 NSM경험’에 대해 실시한 최근 조사 및 사례연구 등 포괄적 평가에는 상반되는 결과가 도출됐다(Bogumil et al., 2007; Kuhlmann et al., 2008). 10,000명 이상이 거주하는 모든 독일의 지자체(93%)는 1990년대 이후 실질적으로 행정 현대화를 추구했으며 그 가운데 80%는 NSM 개념의 도움을 받았지만 지금까지 다양한 NSM 개념과 틀들이 행정 전반에 걸쳐 사용된 경우는 드물었다. 조사 대상의 단 2%만이 행정 전반에 걸쳐 NSM 개념을 완벽하게 적용한 소위 ‘NSM 신봉자’로 분류된다. 흥미로운 점은, NPM/NSM에서 시작된 개념이 1970년대와 1980년대 전통적인 개혁개념에 녹아 들었을 때(잘 융화됐을 때) 행정 현대화 측정 시 주목할만한 개혁의 성과가 나왔다는 점이다(Jaedicke et al., 2000: 24; Wollmann, 2008a, 2008b).

1) Prof. Dr. Hellmut Wollmann at Humboldt University, Germany, hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

주정부 차원

1990년대 초 이후 주정부 역시 행정 현대화에 한층 박차를 가했다. 처음에는 통상적으로 정치인·행정관료·이익단체 대표자·학자로 구성되는 독립적 기구인 개혁위원회를 설립하고 다음으로는 주로 전통적으로 법률과 행정개혁을 담당하는 내무부에 개혁 분과를 만들었다(Reichard, 2004).

주정부의 개혁에서 일반적으로 나타나는 개혁개념과 측정방법은 조직마다 현저한 차이를 보이는데 이를 크게 두 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 일부 주정부가 개혁행정을 이슈로 들고나온 것은 1960년대와 1970년대로 거슬러 올라가지만 여전히 미완성으로 남아있다. 최근 행정 현대화 추세로 볼 때 다시 한번 개혁 문제를 다룰 수 있는 기회가 온 것이다. 예를 들어 특히, 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주와 라인란트-플라츠(Rheinland-Pfalz)주의 주정부는 지금까지 수차례의 폐지 시도에도 모두 살아남았던 중간지역구 행정(Regierungspräsidenten)의 구조조정에 마침내 착수했다(Fürst, 1996).

둘째, 거의 대부분의 주정부는 NSM 이름 하에서 주정부의 다양한 부문에 행정관리 요소를 도입하고 있다(Reichard, 2004).

그러나 지금까지 행정 현대화의 측정방법은 성과를 높이기 보다 주정부 행정의 비용과 지출을 줄이는 방향으로 진행됐다(Konzendorf, 1998, p. 64).

연방정부 차원

1990년 대 초 이후, 특히 주정부 차원에서 보여준 개혁의 역동성과 비교했을 때 연방 차원의 움직임은 느렸다.

1990년대 초에 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리 하에서 자유주의적 보수 성향의 연방정부는 정부와 행정조직의 현대화에 거의 관심을 보이지 않았다. 1993년 6월 연방의회가 연방정부의 대부분을 본에서 베를린으로 이전하겠다고 결정을 내려 연

방정부와 행정의 구조조정 가능성도 열렸으나 실제로는 거의 아무 일도 일어나지 않았다.¹⁾

1998년 9월 연방하원 선거가 끝나고 들어선 녹색당과 사회민주당(SPD)의 적록연정은 '활력을 불어넣는 정부(aktivierender Staat, activating state)'라는 신조어를 만들고 현대 국가-현대 행정 개념하에서 행정의 현대화를 위해 박차를 가했는데(Jann, 2004) 그 중에서도 특히 비용/성과 회계와 부처간 벤치마킹 프로젝트를 강력하게 추진했다(Bundesregierung, 2002). 이후 '분트온라인 2005(BundOnline 2005)' 기치 아래 주요 전자정부 프로젝트를 시작했는데, 이 프로젝트는 시민이 인터넷을 통해 정부서비스와 관련 법령 전반에 대한 정보를 사용할 수 있음을 의미한다. 그러나 여기서 기억해야 할 점은, 연방 정부는 법적으로 지방이나 지역에 지청 또는 지사를 둘 수 없기 때문에²⁾ 노동부(중앙)와 노동부 산하 지사를 제외하면, 연방 공무원의 시민과의 직접적인 대면접촉이 비교적 적다는 것이다.

요약하면, 1990년대 이후 독일의 행정/지방행정은 한편으로 독일의 법치국가(Rechtsstaat, rule of law) 전통에 뿌리를 둔 전통적 조직규범(Wollmann, 2000b: 6 ff)과 막스 베버(Max Weber)의 위계적 조직규범이, 다른 한편으로 민간 부문에서 파생된 관리주의(managerialist maxims)와 혼합되는 양상으로 발전하고 있다. 국제적인 비교분석을 통해 본 독일 행정의 현대화 과정은 '관리화와 현대화의 혼합(a mixture of maintaining and modernizing)'이라고 알려져 있다(Pollitt/Bouckaert, 2004). 따라서 독일의 행정/지방행정의 관점에서 볼 때, 한편으로는 전통적인 베버식 법치제와 위계적 관료제 규범을 따르고, 다른 한편으로는 한 걸음 더 나아가 민간 부문에서 비롯된 관리주의 개념을 적용하고 있다고 볼 수 있다. 이 새로운 현상을 표현하기 위해 신베버주의자(Neo-Weberian)라는 용어가 탄생했는데(Pollitt/Bouckaert, 2004) 일반적으로 긍정적인 의미를 내포하고 있다(Bogumil et al., 2007: 315). **KIPA**

1) 1995년, 헬무트 콜 총리의 자유주의적 보수주의 시대에 끝나갈 무렵, 슬림화된 정부(Sachverständigenrat Schlanker Staat, Lean State)라는 제하의 독립전문가위원회를 설립, 연방조직을 어디서 어떻게 현대화할 것인지에 대한 수많은 가이드라인을 내놓았다(König/Füchner, 1998)

2) 전체 공공부문 인력의 10%에도 못미치는 인력만이 연방정부 차원에서 고용된다.