

독일 지방자치 개혁의 현주소: 신공공관리 행정개혁과 직접민주주의*

송재우 서울대 한국정치연구소

이미 1982년 콜의 집권과 더불어 목소리를 높이던 신자유주의 이론은 이른바 “작은 정부”를 요구했다. 그러나 결정적으로는 1990년 통일과 더불어 대규모 공공지출로 인해 공공채무가 급증하는 상태에서, 신조정모델(new steering model: 독일판 신공공관리론(new public management: NPM))은 예산문제를 다루는 접근방법과 누적적 적자에 대한 해결책으로 제시되어 초당적 관심사가 되었다.

독일 지방자치정부의 최근의 두 가지 변화의 요소는 신조정모델(NSM)과 직접민주주의의 요소를 포함한 민주주의 강화로 요약할 수 있다. 신조정모델에 따른 개혁은 본질적으로 경제적 효율성과 합리성을 강조하는 민간부문의 경영관리주의를 공공부문 행정에 활용하면서 진행되어왔다. 이 흐름과 구분되어 민주주의를 강화하는 방향으로 추진된 지방자치의 개혁은 공공행정의 정치적 내포성, 정치적 책무성 및 합리성이 강조되면서 이뤄지고 있다.

한편으로 신공공관리(NPM)나 신조정모델론에 따른 지방정부 개혁은 그 현실적 적실성과 이론적 한계를 안고 있다. 우선 신조정모델의 개념적도구적 핵심인 ‘생산물’ 개념을 구체화할 수 없을 뿐더러, 이를 평가하기 위해서 필수적으로 요구되는 개량화 불가능의 문제를 드러내었다. 뿐만 아니라, 행정에서 중시되던 형평성, 공익성 및 민주성 등의 가치가 약화되는 결과를 초래하자, “대다수의 지방 의회가 신조정모델의 마법에서 점점 깨어나”고 신조정모델에 따른 개혁이 한계를 드러냈다. 그러나 다른 한편으로 이러한 시장중심적 개혁 물살과 거의 시기를 같이 하여 추진된 직접민주주의적 요소의 도입과 민주주의를 확장하는 방향으로의 개혁은 이러한 신조정모델에 따른 개혁에 막힌 물꼬를 터주는 역할을 했다. 즉 “시민자치체”의 재발견을 계기로 신조정모델은 시민 권한의 부여를 추가하여 새로운 방향으로 조타하고

*이 논문은 2002년도 한국국제정치학회 추계학술회의(2002. 10. 11~12. 영남대학교)에서 발표한 내용을 수정한 것이다.

있다. 새로운 직접민주주의 절차의 도입, 특히 시장의 직선은 지방 행정의 정치적 책무성과 내포성을 강화하여 신조정모델에 정치성의 의미를 보완해 주었다. 10년 넘게 진행되어 오면서 이 두 흐름은 상호 충돌적이라기보다는 오히려 상호보완적인 방향으로 작용하고 있다.

I. 들어가는 말

지방자치는 세계화와 모순되거나 반대되는 개념이 아니다. 오히려 세계화의 시대에서 지방자치에 대한 논의는 더욱 필요하다. 지방자치는 선진국·후진국을 막론하고 세계 각국에서 여전히 매우 중요한 주제이다.

선발자본주의국은 세계화의 진행과 더불어 지방자치의 확대에 대해 새로이 주목하게 되었다. 서방에서 진행 중인 지방자치의 확대는 두 개의 예로 증명된다. 첫째로, 미국이 지난 20년 동안, 특히 레이건(Ronald Reagan)의 대통령 당선으로 시작된 공화당 집권시기 동안, 강력한 정부에서 작은 정부로 변했다는 사실은 이미 잘 알려져 있는 사실이다. 이것은 미국에서 중앙정부의 쇠퇴와 지방자치의 발전을 보여준다. 두 번째 예는 영국에서 찾을 수 있다. 스코트랜드 의회(parliament)와 웨일즈 의회(assembly)가 설립된 후, 1999년부터 시작된 소위 권리의 이전 과정(process of devolution)이라 불리는 놀라운 발전이 그것이다. 두 의회는 각 지역에서 국민투표를 통해 런던 의회로부터 완전히 독립하였다. 이는 중앙집권에서 지방자치로 국정을 재편하는 시발점이 되었다. 이러한 일은 유럽통합 과정이 빠르게 진행되는 시점에서 발생했던 것이다.

콜의 집권과 함께 도입되기 시작한 독일 내 신자유주의적 개혁의 정체성은 쉽사리 그 모습을 드러내지 못했다. 오히려 유럽연합이라는 외적 조건의 변화를 계기로 하여 내부변화의 필요성을 서서히 확인해가는 정도였다. 그러나 급격한 변화의 동인은 80년대 말 급격히 다가온 통일을 계기로 주어지게 되었다. 통일이라는 새로운 도전은 기존의 완고하던 독일체제의 문제점을 새로이 증폭시키는 계기로 작용했다. 통일에 의해 주어진 충격은 유럽연합의 산고를 더욱 증폭시켰고, 새로운 맥락적 조건과 기능적 필요를 발생시켰다. 독일의 신공공관리론, 즉 '신조정모델'에 따른 지방정부 개혁의 정체현상은 통일을 계기로 새로운 개혁운동과 접점을 형

성하여 그 추동력을 이어가고 있음을 밝히며, 그 내용을 구체적으로 살펴보는 것이 본고의 목적이다.

II장에서 연방주의와 지방자치제도의 관계에 대해서 본 후, 독일 지방자치의 발전에 대한 간단한 사적 개관과 1990년대 초부터의 개혁운동 이전까지의 지방자치제도의 유형과 특색을 살펴볼 것이다(III장). IV장에서 최근 진행 중인 지방자치정부의 개혁운동을 살펴본다. 먼저 그 사회·역사적 맥락을 살펴본 뒤(IV.1), 신조정모델(new steering model)을 중심으로 한 개혁의 내용과 한계를 밝히고(IV.2), 지방자치정부 내 직접민주주의적 요소의 도입 등을 포함해서 일반적인 민주주의의 강화를 위한 개혁의 내용을 고찰한 후(IV.3), 글을 맺기로 한다.

II. 연방주의와 지방자치제도

1. 연방정부와 주정부

독일의 지방자치제도를 이해하기 위해서는 우선 연방주의의 원칙과 자치제도라는 큰 틀에 대한 이해가 전제되어야 한다. 국호인 독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)에서도 알 수 있듯이 독일은 연방주의 체제의 국가이다. 통일을 거치면서 구서독의 11개 주(Berlin 포함)에서 16개의 주(Bundesländer)로 구성된 연방국가로 되었다. 독일연방을 이루고 있는 연방 주는 속주(Provinz)가 아니라 자신의 주권을 가진 하나의 나라(Staat: state)이다. 각 연방 주는 연방헌법인 기본법의 공화주의, 민주주의 및 사회적 법치국가의 원칙에 맞는 주 헌법(Landesverfassung)을 가지고 있다. 또한 각 연방 주는 연방의 구속을 받지 않고 주 헌법을 제정·개정할 수 있다. 이러한 연방국가의 원칙은 헌법(기본법)이 정한 불가침 원칙에 속한다(기본법 28조). 따라서 이러한 독일의 연방주의는 미국이나 스위스의 그것과 비슷해서 밖으로는 통일성을 안으로는 다양성을 나타내고 있다. 지역의 다양함을 보존하는 것이 연방주의가 지켜온 전통적인 과제이며, 문화재 보호, 도시계획의 전통 보존, 지역문화의 촉진 등은 지역에서 꾸준히 실행해 오고 있는 분야들이다.

연방 주는 무엇보다 연방(중앙정부)에 대한 자유성을 확보해야 한다. 동시에 주에게는 연방 차원의 정치적 의사형성에 참여하는 것도 보장되어 있는데, 상원

(Bundesrat)을 통한 각 주의 의사반영이 바로 그 대표적인 예이다. 기본법이 정한 바에 따르면 연방은 법 제정시 그 규정이 모든 주에 통일되어 적용될 것인지, 또는 규정 제정을 각 주에 맡겨야 하는지를 고려하도록 되어 있다. 각 주는 주 전체 내무의 행정권한을 가지고 있으며, 다른 한편 주의 각 기관들은 연방법과 연방규정을 실행해야 하는 책임을 지고 있다. 우선 연방 차원에서 절대 권한을 가지고 있는 분야는 외교행정, 국방, 통화 및 조폐제도와 항공교통, 노동정책, 국경보호 및 조세제도 중 일부이다. 둘째, 각 주는 연방의 법률이 동일하지 않은 대상을 규정하고 있는 경우에 한해 법 제정을 할 수 있는 권한을 갖고 있다. 셋째, 개별 주에 해당하는 법률 제정에 대해서는 연방정부는 큰 태두리만 정해주고 세세한 사항은 각 주에서 맡아서 하게 된다. 이에 해당하는 분야는 고등교육제도, 자연보호, 지역개발계획 및 치수정책 등이다.

2. 콤포뮌(Kommune) 또는 게마인데(Gemeinde)

콤포뮌은 연방정부와 주에 이어 세 번째 차원의 자치단위로서 주에 속한다. 연방 기본법 28조 1항에는 “각 주와 군과 콤포뮌에서 국민을 대표하는 것은 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거로 선출된 조직체이다”고 명시되어 있고, 2항에서는 “법에서 정한 한계 내에서 지역사회의 모든 업무들을 규제할” 콤포뮌의 권리를 보장하고 있다. 28조에는 콤포뮌의 인사권, 재정권, 조직의 권한, 법제정의 권한, 조세권 다섯 가지 권리를 보장하고 있다.

지방자치정부의 하위단위로서 콤포뮌의 업무는 자율적인 행정수행으로서 고유업무와 연방과 주 정부에 의해서 법령으로 부여된 의무적으로 이행해야 하는 위임업무로 구성된다. 후자의 위임업무는 지방자치 행정단위의 사업에서 가장 큰 부분을 차지한다. 학교설립과 유지, 하수처리, 공공질서 조직, 사회복지, 도로교통시스템 혹은 경찰관할 등과 같은 상급단위 자치정부의 업무를 대행해주는 것이다. 자율적인 고유업무에는 건강센터 및 스포츠센터, 수영장, 보행구역 설계·설치, 녹지대 및 공원관리, 전차 및 버스 등의 대중교통수단 제공·운영, 도서관과 오페라 등에 이르기까지 수많은 문화시설의 책임·관리 등이 이에 속한다. 특히 문화영역에서 자치시나 콤포뮌의 독립성은 강하게 보장되어 있다.

주 산하의 지방자치단체로 중간 지방자치단위인 군(Kreis)과 콤포뮌을 꼽을 수 있

다. 1968년 쾰른이 재편성되기 이전에는 약 25,000여 독립적인 쾰른과 425개의 군이 있었으나 — 당시 5,000 미만의 쾰른에 총 1,900만 정도가 거주하고 있었음 —, 쾰른 내 인구집중이 높아지고 그 역할·책임이 커지면서 통폐합되어 현재는 약 8,500개의 쾰른과 235개의 군만이 구서독에 남아 있고, 구동독 지역에는 7500개의 쾰른과 87개의 군이 편재되어 있다. 주의회나 지방의회는 각 지방자치단체에 따라 상이하나 50~200명의 주의회, 40~100명의 군·자치시 의회, 그리고 게마인데¹⁾는 10~60명의 의회의원으로 구성된다.

III. 지방자치정부 변천사 및 그 유형

1. 지방자치정부 변천 역사

독일에서 시민의 자유와 시민 자신들에 의해 운영되는 분권화된 행정의 표출인 지방자치정부는 오랜 전통을 가지고 있다. 그 기원은 중세로 거슬러 올라가는데, 자유도시들이 누리던 자치도시권은 봉건 농노제의 구속으로부터 사람들을 해방시켰다. 즉 “도시의 공기가 자유를” 주었던 것이다. 나폴레옹의 점령기를 경험하면서 19세기에 발상된 지방자치정부는 당시 프러시아의 수상이었던 V. 슈타인(Freiherr vom Stein)의 대개혁, 특히 그에 의해 작성된 지방자치규약과 관계가 깊다. 그것은 1808년 11월 프러시아에서 법제화되었는데, 국가생활에 있어 황제와 함께 그 뿌리를 내리고 있는 관료제 대신, 국민의 중·상급계층을 정치, 행정의 담당자로 불러내야 한다는 생각이 V. 슈타인의 구상의 본질이었다. 즉, 주민의 자치행정에의 참여를 확대, 보장함으로써 거대한 국가조직체에 있어 하나의 총합적 과

1) 게마인데라는 용어는 작은 시골교구들, 즉 농촌 게마인데(Landsgemeinde)와 자치시(kreisfreie Stadt) 그리고 군 미만의 소도시(읍단위) 모두를 포함하는 표현으로, 쾰른과 동일하게 사용될 수 있다. 원래 Gemeinde는 권리연합체나 조합이 사용할 수 있는 재산이나 토지를 의미하는 단어였는데, 후에 그러한 권능을 가진 법적 연합체를 의미하다 최종적으로 지역공동체 내지 지역주민 전체를 의미하게 되었다. 게마인데, 군(Kreis) 내지 자치시(kreisfreie Stadt) 등 여러 가지 형태로 존재하는 지방자치단체들은 연방 및 주와 함께 제3의 공권적 작용 주체이다(슐러 1994, 2장 참조).

정을 확보하도록 하려는 것이었다. 선출된 시의원들에게는 자치단체 평의회를 설립하고 관리할 수 있는 권리가 주어졌는데, 이들은 평의회 내에서 명예직 활동에 만족했었고, 단지 법률고문, 재정과 건축관리를 위한 기능에 국한해서만 유급직원들이 배정되었다.

V. 슈타인 시절 동안 대체로 자율적이고 자립적인 체계를 갖추고 있던 쾰른과 지방자치체들은 이후 산업혁명과 동시에 급격한 변화를 겪었다. 사람들의 생활방식은 몇 십년 내 급격히 변화하였고, 도시에서 인구는 단시일 내에 폭발적으로 증가하였다. 예를 들어 베를린의 경우 1880년 110만이던 주민은 1910년 370만으로 폭증하였다. 그에 따라 지방자치체들은 밀려오는 사람들에게 주거문제를 해결해주는 것이 급선무였다. 이렇듯 지방자치체 당국은 꾸준히 증가하는 업무에 직면하게 되었고, 정치적으로 중립적인 상근 행정직원들이 필요해졌다. 그 외에도 근대 국가는 제 기능을 하는 행정구조가 필요했다.

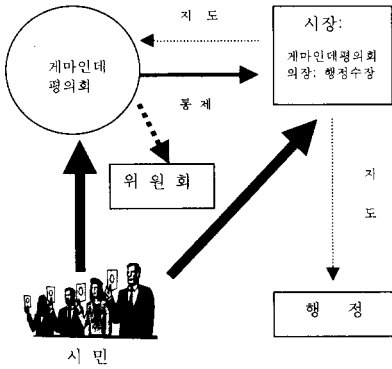
쾰른 차원에서 보통선거와 평등선거가 도입되고, 이어진 1918년 11월 혁명으로 지방자치정부법은 점차 개혁되었다. 독일제국에서 최초로 26개의 지방자치규약이 제정되었으나, 이것은 많은 변동성이 내재되어 있어서 그리 만족할만한 것은 못 되었다. 1935년 1월 30일 독일 자치규약이 성안되고 나서야 비로소 일관된 체계를 갖추었으나, 국가사회주의의 '지도자(Führer)' 원리가 가동된 이 규약은 45년에 출발한 새로운 민주주의의 기초로 활용될 가능성이나 희망은 전혀 없었다.

1945년 나치 정권의 붕괴와 함께 쾰른은 유일하게 기능하는 행정단위가 되었다. 전후 초기에 지방 당국은 극복하기 어려운 문제에 직면했다. 폐허로 변한 도시의 모습은 실로 비극적이었다. 주택공급과 제반 물자공급의 병목현상, 귀환하는 전쟁 포로, 동쪽에서 밀려오는 피난민들, 이 모든 문제들을 해결해야 했다. 이 시기에 독일을 점령한 연합국들은 지방자치체의 재건 및 질서회복에 영향력을 크게 미쳤다.

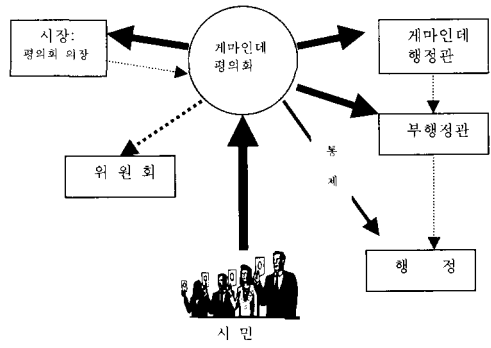
2. 지방자치제도의 유형과 특색²⁾

지방자치체는 시장(Bürgermeister) 혹은 행정참사회(Magistrat)의 지위, 권한, 역

2) 지방자치제도의 유형과 특색에 대해서는 Informationen zur politischen Bildung Nr. 197 참조.



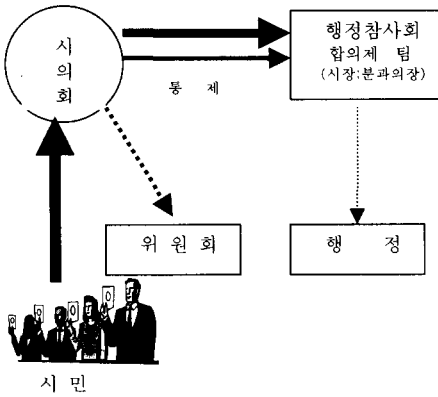
(바덴-뷔르템부르크, 바이에른 주)



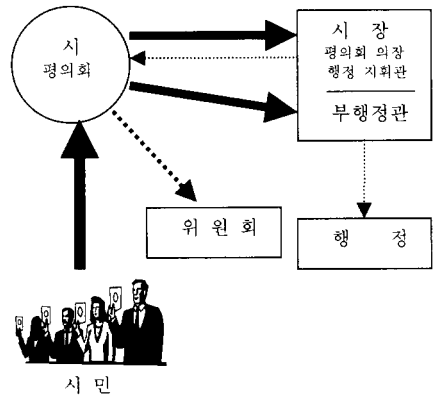
(니더작센, 노르트라인-베스트팔렌 주)

그림 1. 남독일 지방자치 제도

그림 2. 북독일 지방자치 제도



(헤센, 슬레스비히-홀슈타인 주)



(라인란트-팔츠, 자르란트 주)

그림 3. 행정참사회 제도

그림 4. 시장 제도

할, 선출방법에서도 상이하고 이들 시장과 지방자치체의 (평)의회와의 관계 등의 조직체계에서도 주별로 다른 모습을 띠고 있다. 이는 한편으로 독일 지방의 역사·문화적인 배경과 2차 대전 후 점령국가가 각각 상이한 영향을 끼쳤다는 점과, 다른 한편 연방이 지방자치제도에 대해 어떠한 간섭도 할 수 없다는 조건에 기인

한다. 독일의 지방자치제도는 통상 4개의 유형으로 분류되는데, 점령국 미국의 영향을 받은 남독일제도, 영국의 영향을 받은 북독일제도, 그리고 이 두 제도 사이에 합의제 행정참사회제도(Magistratsverfassung)와 시장제도(Bürgermeisterverfassung)가 있다.

첫째 유형인 남독일제도는 바덴-뷔르템베르크와 바이에른 주에서 실시되었다. 위의 그림 1에서 보는 것처럼 게마인데평의회(Gemeinderat) 의장이자 행정수장의 역할을 겸하는 시장은 주민의 직접선거를 통해 선출된다. 이외에도 시장은 모든 중요한 위원회의 의장직을 겸하고 있어 상당한 권력이 집중되어 있다. 따라서 남독일 제도에서 시장은 자신의 능력에 따라 의회 내 정파의 구성과 관계없이 독자적인 임무수행을 할 수 있으며, 이는 제도적으로도 보장되어 있다. 따라서 정책 결정과정 및 수행 책임의 소재 등이 분명하다는 특색을 가진다.

두 번째로 남독일제도와 대비되는 형태로 북독일제도는 점령지 영국의 영향을 받은 제도로서 노르트라인-베스트팔렌과 니더작센 주에서 실시되었는데, 독일 전통과 달리 입법부와 행정부가 분리되어 있는 특징을 가지고 있다. 즉 주민의 직선으로 구성된 게마인데평의회(Gemeinderat)는 자치단체에서 가장 강력한 위치를 점하는데(그림 2 참조), 게마인데평의회 의장인 시장과 행정수장인 게마인데행정관(Gemeindedirektor) 및 약간 명의 부행정관을 선출한다. 주민들에 의해서 직접 선출되는 유일한 직접선거기관으로 게마인데평의회가 가장 큰 힘을 가지기 때문에 남독일제도와 달리 의회와 정당의 영향력이 매우 크다는 특징을 갖는다.

셋째 유형인 행정참사회(Magistratsverfassung)제도는 헤센과 쉐레스비히-홀슈타인 주에서 시행되었다. 이 제도하에서는 주민들의 선거결과에 따라 구성된 시의회(Stadtverordneten-versammlung)가 행정참사회(Magistrat)를 선출한다(그림 3). 이 행정참사회는 시장과 분과의장들로 구성되는데, 시장과 분과의장은 합의제 원칙에 따라 행정을 관장한다.

마지막으로 프랑스의 영향을 받은 라인란트-팔츠와 자르란트 주에서는 주민들이 시평의회(Stadtrat)를 선출하고, 시장과 약간 명의 부행정관이 시평의회에 의해 간선으로 선출되는 시장(Bürgermeisterverfassung)제도가 시행되었다(그림 4). 시장은 평의회 의장이면서 행정수장이지만 남독일제도에서의 시장과 같은 강력한 권한을 갖지는 못한다.

IV. 지방자치제도의 변화 및 지방자치정부개혁

1. 지방자치제도의 변화

독일에서 근래 지방자치 제도의 변화 논의는 80년대 말 2원적 체제를 특징으로 하는 북독일자치제도의 개선 필요성 논의를 시발로 촉발된다. 북독일 지방자치제도 변경의 근거로는 다음과 같은 요인이 지적되었다. 즉, 게마인데평의회 의장인 시장과 행정 수장인 게마인데행정관 두 기관을 축으로 하는 체제는 오늘날 자치단체가 직면한 문제의 능동적 해결에 부적합한 제도로, 이러한 제도는 한편으로 정당의 영향력이 강하다는 장점이 있지만, 다른 한편 참여민주주의가 일반적인 경향으로 되어가고 있는 환경속에서 시민들의 정치참여가 제한되는 더욱 심각한 단점을 가지고 있고, 정책결정과 그 집행 사이에서의 책임성이 모호해지는 문제를 안고 있다는 것 등이었다. 노르트라인-베스트팔렌 주에서는 제도개혁에 대한 각 정당의 타협의 결과, 1994년 2원적 체제를 타파하고 정책결정 및 수행의 책임을 일원화하는 자치제도로의 개정이 이루어졌다. 개정법에 따라 임기 5년으로 선출되는 새 시장은 행정지휘관의 권한을 가지게 되어 행정수장과 동시에 게마인데평의회 의장으로, 그 역할과 권한이 강화되었다. 이후 1999년 선거에서부터 시장은 주민에 의해 직접 선출됨으로써 실질적으로 남독일식 자치제도로 바뀌게 되었다.

북독일자치제도에서 뿐만 아니라 헤센과 슐레스비히-홀슈타인 주에서의 행정참사제도와 라인란트-팔츠 및 자르란트 주의 시평의회-시장제도에서도 시장의 지위는 취약할 수밖에 없었고, 그 위치 또한 의회의 정파간 구성에 달려 있으며, 따라서 시 정책의 입안 및 수행에 한계가 있을 수밖에 없었다. 이러한 이유로 1990년대 광범하게 진행된 지방자체제도의 변경 및 지방자치정부 개혁의 물결에 휩싸여 시장 직선제로의 변화를 거치게 된다. 1994년 라인란트-팔츠와 자르란트 주, 1996년 슐레스비히-홀슈타인 주, 앞서 언급한대로 1999년 노르트라인-베스트팔렌 주와 메클렌부르크-포어폼머른 주, 그리고 2001년 니더작센 주에 시장 직선제가 도입되었다(정재각 2001).

요약하면, 급격한 변화 속에서 요구되는 지방자치정부의 보다 적극적이고 능동적인 문제해결 능력을 위해서는 기존의 2원적 체제와 간접선거에 의해서 선출되던

시장이나 지방자치 행정수장을 직접선거에 의해 선출하는 방식으로 변경할 필요가 광범위하게 공감을 얻어간 것이다. 즉 주민들의 직접선거를 통해 시장이나 지방자치행정의 수장을 선출함으로써 행정의 책임기관을 단일화하려는 방향으로의 제도적 변경이라 할 수 있다.

아래에서는 이러한 지방자치제도의 변화와 동시에 추진된 지방자치정부의 개혁에 대해 상세히 살펴보기로 한다.

2. 지방자치정부의 개혁

독일 지방정부 체계의 최근 발전을 충분히 이해하기 위해서는 1990년대 초 이래 지속되고 있는 지방자치정부 개혁의 두 흐름을 살펴보아야 한다. 이 두 흐름은 그 기원과 개념적 전제가 완전히 다르다. 그 하나는 행정현대화로서 이해되는 이른바 '신공공관리' (new public management: NPM)의 독일식 변형인 '신조정모델' (new steering model: NSM)의 지방행정에의 도입이고, 다른 하나는 이와 다른 배경에서 진행 중인 직접민주주의적 절차의 도입을 위시한 민주주의 강화 방향으로의 지방자치정부의 개혁이다.

1) 신조정모델(NSM)

1990년대 초반에 접어들어 독일 공공부문 현대화 논의가 이전과 다른 방향과 속도로 갑작스럽게 전환한 배경으로는 다음 세 가지를 지적할 수 있다. 우선 1990년대 초 이래로 모든 정부차원의 예산 증가를 들 수 있다. 이는 특히 독일통일과정 중 발생한 대규모 공공지출로 인해 공공부문의 채무가 급증한 데서 비롯되었다. 이미 1982년 콜의 집권과 더불어 목소리를 높이던 신자유주의 이론은 이른바 "작은 정부"를 요구했고, 이런 배경 하에 신공공관리(NPM)론은 예산문제를 다루는 접근방법과 누적적 적자에 대한 해결책으로 제시되어 초당적 관심사가 되었다.³⁾ 즉 모든 정부수준에서 개혁에 대한 관심이 날로 증대하고 있는 상황에서 공공행정

3) 1980년대 말에서 1990년대까지 독일의 주요 지방정부는 심각한 재정난을 겪었다. 재정 사용에서의 흑독할 정도의 '합리화' 조치로 1999년에 이르러서야 10년 이상의 적자지출을 깨고 최초로 긍정적으로 변화될 것으로 전망되었다(Die Welt, 1999. 3. 18).

의 효율성 증대를 약속했다. 둘째로, 독일행정 능력과 질에 대한 자만에 가까운 자기확신의 붕괴를 들 수 있다. 체계적이고 발달된 법질서를 근간으로 한 공공행정의 선진성은 독일의 공공행정 능력과 질에 대한 전문가들과 학계에 자신감을 불어 넣기에 충분했다. 그러나 이런 자신감은 1992년 베르텔스만(Bertelsmann) 재단의 후원으로 실시된 국가간 경쟁력비교의 결과가 발표되면서 산산이 무너졌다.⁴⁾ 셋째로, 이러한 여세를 몰아 독일 지방정부 개혁논의를 급작스럽게 변화시키는 결정적인 역할을 한 것은 지방자치정부 및 공무원에 자문을 하는 비영리단체 ‘행정간소화를 위한 지방자치연합회’(Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: 이하 KGSt)와 연합회 회장 반너(Gerhard Banner)였다. KGSt는 1980년대 후반까지도 ‘베버 모델’의 전통적 조직원리에 기반하여 지방정부 조직의 계획을 다듬고 조언했었다. 그러나 1991년 방향을 급진적으로 바꾸었다. 즉 KGSt는 ‘신조정모델’(NSM)이라는 이름으로 신공공관리론(NPM)의 독일식 변형을 만들었던 것이다. ‘신조정모델’은 오랫동안 인정받고 있는 KGSt의 권위와 캠페인처럼 일던 확산 동력에 힘입어 처음에는 서독에서, 그리고 얼마의 간격을 두고는 통일과 더불어 지방자치정부의 개혁을 추진하던 구동독의 점점 넓은 지역의 여러 지방자치와 공무원으로 신속하게 퍼져나갔다.

서구유럽에서 지방자치의 개혁운동은 이미 1980년대부터 신공공관리론(NPM)의 이름으로 뉴질랜드, 영국 및 미국 등에서 전개되었다. 독일에서 공공부문에서의 신공공관리 방식 논의는 한편으로 정치·사회적 변화 요구에 근거하고, 다른 한편으로 공공부문 지도부 내에서 유행처럼 번져나간 가치전환 논리에 기초해 발전해 나갔다.⁵⁾ 물론 이에겐 공무원 차원의 직무수행에서의 결함이나 관리공백의 문제들을 극복, 개선하기 위한 차원에서 시장경제 이론이나 기업 경영관리 모델의 전형이 그 중심적 이론으로 작용하고 있다.

4) 이 비교조사 결과에 따르면, 세계에서 가장 혁신적인 도시로는 미국 애리조나 주의 피닉스(Phoenix)와 뉴질랜드의 크라이스트처치(Christchurch)가 선정된 반면, 독일의 도시들은 대부분 바닥권을 면치 못하는 것으로 나타났다. 이러한 순위 발표는 일반 독일국민 뿐만 아니라 전문가들에게 경계신호로 여겨졌다.

5) 1998년 독일도시연맹(Deutscher Städte- und Gemeindebund: DStGB)의 조사에 따르면 동조직 회원도시의 약 90%가 ‘신조정모델’ 노선에 따른 개혁에 주력하고 있는 것으로 나타났다(Banner 2000).

베버의 관료제론과 구분되어지는 의미에서 신공공관리론은 공공서비스를 가능한 작은 조직단위에서 제공할 수 있도록 분해(disaggregation)하고, 공무원들이 효율적으로 일할 수 있도록 유인(incentive)을 제공하며, 공공부문에도 사적부문(기업)에서와 마찬가지로 경쟁과 비용개념을 도입하여 경영원리로 움직이도록 해야 한다고 주장한다. 즉 신공공관리론은 시장의 효율성을 믿는 고전경제학에 근거를 두고, 민간기업에서 사용되는 실제적인 기법이 공공부문의 그것보다 우월하다는 믿음이 전제되어 있다(Terry 1998).⁶⁾ 이에 덧붙여 신공공관리론은 이론적 핵심의 하나로 경영학적 메니징(managing) 개념과 수단을 도입하고 있다. 다른 한편 현실적인 측면에서는 공공부문에서의 재정위기와 행정 내적, 구조적 문제에 따른 필요 동기가 강하게 작용하고 있었다. 이 과정에서 당시의 행정구조와 행정에서의 경직된 조직, 즉 관료제의 문제가 강하게 비판되었다. 즉 “관료주의적 시스템은 조직된 무책임성의 시스템”이라는 반너 KGSt 회장의 비판에서 문제의식을 엿볼 수 있다.

이러한 이론·현실적 비판적 인식에 근거해 ‘신조정모델’은 구체적으로 첫째

- 6) 이러한 인식에 근거해 신공공관리 행정조직의 특성은 베버의 관료제와 비교되어 다음과 같이 설명된다(임도빈 2000, 59-60).

특성	베버식 관료제	신공공관리론적 조직
행정의 주요기능	계획	평가
조직내부운영	권위	교환
업무처리의 기준	법률	목표
바람직한 특성과 가치	예측성	융통성(적응성)
공무원 업무평가 기준	책임성, 합법성	효과성
행정조직의 재원	세금	수수료(사용료)
조직의 존재 기반	일반이익	독자적 이해관계

행정의 주요기능이 베버식 모델에서는 국가사회의 문제를 예측하고 이에 대한 적절한 해결책을 모색하는 기획 혹은 계획 중심이었다면, 신공공관리론에서는 이러한 기능은 무의미해졌고, 오히려 일어난 행정조직 내외의 현상이나 문제를 객관적으로 평가하는 것이 중요해졌다고 주장한다. 그러나 이러한 신공공관리론의 비교우위론적 주장이나 신공공관리론이 베버의 관료제론을 대체할 수 있다는 주장은 견지될 수 없으며, 특히 현실세계에서 신공공관리론은 그 적실성을 확보할 수 없다(임도빈 2000). 독일판 ‘신공공관리론’인 ‘신조정모델’의 내용과 한계에 대해서는 아래에 상술.

“기업으로서 도시”라는 개념을 제출하였다. 즉 지방행정을 “서비스를 제공하는 기업”으로 전환해야 한다는 것이다.⁷⁾ 그래서 신조정모델은 공공행정에 내부조직의 분권화 및 자원관리와 책임의 자치를 도입하여 전통적 ‘하향식’ 위계주의의 타파를 일차 목표로 삼았다. KGSt의 초기 개념은 기업으로서 공공행정이 수행하는 ‘업무’를 ‘생산물’(product)로 인식하게 하는데 중점을 두었다. 이 때 ‘생산물’이란 자원과 비용(‘투입’)뿐만 아니라 달성목표(‘산출’)에 관한 정보를 제공하고, 결과적으로 완전히 새로운 비용-산출계산과 통제시스템에서 핵심 역할을 하고 있다.

두 번째, 신조정모델은 선출된 의회의 지방행정에 대한 영향력과 통제력을 예산과정의 재편을 통해 강화시킨다. 전통적 ‘투입’ 중심적 예산과는 달리, 이른바 ‘산출’ 중심적이면서 ‘정액적(포괄적)’ 예산편성·집행 방식은 지방정책수립시 선출된 의회가 ‘사소한’ 문제 대신 ‘중차대한’ 핵심적인 프로젝트의 결정에 관심을 집중하도록 한다는 것이다. 예산 투입 지표, 통제 보고서, 그리고 (정치적)계약 등에서 선출된 의원들의 행정과 책임자들에 대한 권한을 강화하는 방향으로 설계되었다.

신조정모델은 공공직무수행과 정치적 조정을 개선하기 위하여 무엇보다도 경영학적 관점과 정치와 행정 사이의 새로운 관계설정이라는 문제의식을 끌어들었다. 신조정모델의 핵심요소로는 다음과 같은 것을 꼽을 수 있다. 즉, 시민과 고객 중심성, 계약경영관리, 분산적 자원관리·책임운영과 예산책정, 비용과 산출계산, 산출과 성과 중심, 그리고 통제와 보고체제 등(Han 2000).

가) 시민과 고객 지향

오늘날 행정이 시민, 즉 고객을 위해서 무엇을 해야 할까라는 것은 더 이상 고압적인 행정과는 아무런 관계가 없다는 것이다. 지금까지의 행정구조·절차 속에서 시민들은 고객으로 대접받지 못하였고, 현대적 개념에 따라 서비스센터로 변화한 많은 도시는 콤포뮌(Kommune) 차원에서 새로운 조직형태로 발전했다. 이러한 변화를 통해 추구하는 목표는 시민들에게 서비스나 대민업무를 현장에서 즉시 제공·처리해주고 1인의 전문가적 직무자가 수행함으로써 시민에게 더욱 가까이 다

7) 경우에 따라 ‘서비스제공 기업’ 혹은 ‘콘체른으로서 도시’라던가 ‘신공공관리’ 혹은 ‘신조정모델’ 등의 개념이 사용되는데, 이는 거의 동일한 내용을 표현하는 것이라 할 수 있다. 이 개념은 1993년 칼스루에에서 개최된 독일도시평의회총회(Deutscher Städtetag)에서 모토로 제시되었다(Schwarting 1997, 17; Reinermann 1993, 42-43).

가가고 만족함을 꾀야 한다는 것이다. 즉 효율성·효능향상을 검비함과 아울러 시민 가까이 다가가며 고객 중심적인 행정 현대화를 추구하는 것을 의미한다. 하나의 업무를 처리하기 위해 ‘끝없이 오가’야 하거나 이 부서 저 부서를 뱅뱅 돌아다녀야 하는 ‘행정부처 뱅뱅이 돌기’는 없어져야 하며, 그러기 위해서는 언급된 행정서비스 개선 외에 정보를 한 곳에서 얻을 수 있도록 하는 것도 중요하다는 것이다. 한 걸음 더 나아가 시민, 즉 ‘고객’이 서비스에 대해서 얼마나 만족하는지, 그 만족도를 직접 확인할 수 있도록 하는 방식의 활용이 필요한데, 이를 위해서 현재의 정보체계의 발전, 예를 들어 인터넷 등을 활용할 수 있다고 주장한다.

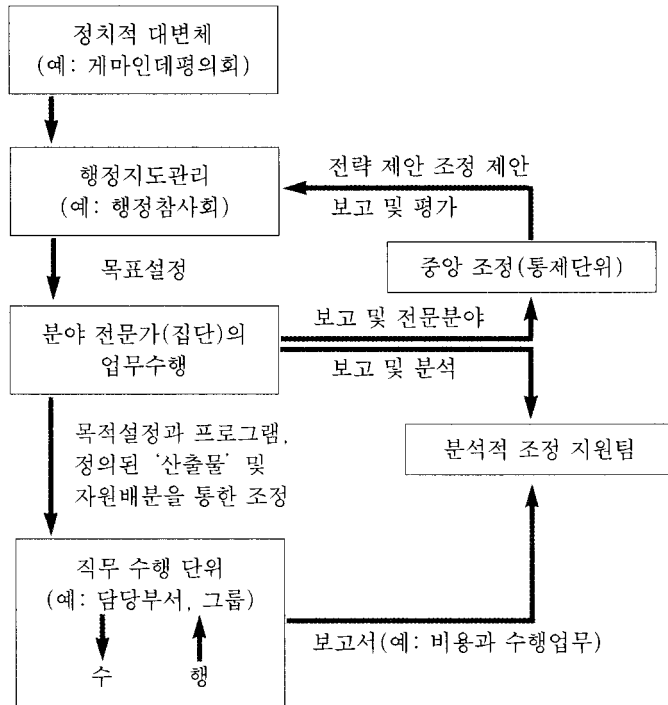
나) 계약경영관리

신조정보델에 있어 행정구조의 최적화와 정치와 행정의 새로운 관계설정의 측면에서 관건적 요소는 계약경영관리이다. “계약경영관리제는 조정, 계획기제이며 동시에 통제기제이다. 계약경영관리란 특정 기간 동안 한 조직단위의 지휘와 하나의 하위 관료체계의 경영·관리 사이에 책임있는 약속이나 이행계약을 체결하는 것을 의미한다. 직무자 사이에 합의가 이루어진 후에는 약속사항, 즉 합의된 업무의 이행 등에 대해서 전적으로 직무관리자가 책임을 지는 것이다”.⁸⁾

계약이라는 단어에서 엿볼 수 있듯이 목표설정은 기존의 행정업무처리에서처럼 일방적으로 정해진 후 전달되는 것이 아니라, 정치와 행정 사이의 목표설정 및 확정을 위한 과정 내에서 최종적인 합의가 찾아지는 것을 말한다. 즉 계약경영관리란 정치와 행정 사이의 전략적 조정을 위한 여지를 남겨둔다는 기본 취지에 근거하고 있다고 한다. 이를 위해서 업무인지(認知)의 과정에서 정치는 “무엇을”에 대해서, 그리고 행정은 “어떻게”에 대해서 명료히 해야 한다는 논(論)이다. 계약경영관리 아래에서 정치와 행정, 행정지휘자와 분야별 전문가, 그리고 전문가와 개별 행정직원 사이의 관계가 조정되게 된다. 계약경영관리 하에서 위의 각각의 관계가 조정되는 방식을 구체적으로 서술하면 다음과 같다.

행정과 정치 사이의 새로운 관계: 행정 행위는 특정 목표설정의 틀 내에서 공공업무의 이행·수행만이 아니라, 그것은 동시에 정치와 행정 사이에서 목표에 대한

8) KGSt-Bericht, Dezentrale Ressourcenverantwortung (KGSt-Bericht 12/1991), Köln 1991, p. 42 (Han 2000, p. 410 재인용).



출전: Helmut Klages, *Verwaltungsmodernisierung "Harte" und "Weiche" Aspekte II*. Speyer Forschungsberichte 181. Speyer, 1998, p. 20; Han(2000), p. 412 재인용.

그림 5. 신조정모델 설명도

합의를 이뤄내는 과정을 통해 각 프로그램 또는 강령의 실천·이행을 보장해야 한다. 그런 한에서 행정은 정치적 대변의 목적에 정향(定向)돼 있어야 하며, 다른 한편 행정참사회(Magistrat)는 설정된 목표와 관련하여 행정을 효율적으로 통제할 수 있어야 한다. 여기에서 행정참사회와 행정은 중요한 계약당사자로서 이해되어질 수 있다. 계약경영관리에는 정치와 행정 사이에 분명한 역할분담이 있어야 한다. 즉 정치와 행정은 '무엇'이 이행돼야 하는지(행정참사회), 그리고 '어떻게' 수행돼야 하는지(행정)를 결정해야 한다는 것이다.

아래 그림 5가 보여주듯이 정치적 대변체와 행정 사이의 계약경영관리에서 이러한 약속이 가능해진다는 것이다 — 물론 이에는 두 당사자 사이에서 이행돼야 할

과제와 이를 위해 제공되는 재정원에 대한 합의가 전제된다 —. 이로써 정치는 어떤 서비스·생산품(product)이 시민들에게 제공돼야 하는지에 대해 책임을 지게 된다. 이에 반해서 행정은 공급의 최적화와 정치와 행정 사이의 합의에 따른 과제 수행에 대해 전적으로 책임을 진다. 그리고 연말에 게마인데평의회 합의된 목표를 실현했는지에 대한 콘트롤·통제보고서가 나온다는 것이다.

이러한 합의는 정치적 대표에 의해서 수행돼야 할 업무 요구와 그리고 행정측에 의해서 요청되는 업무수행에 따라 산출되는 비용 사이에 이루어지는 협상과정의 산물이다. 특정 시간 동안 — 일반적으로 분기별로 — 당해 행정단위(체)는 각 분야별 전문가(집단)가 업무수행을 위해 제출한 보고서에 근거해서 합의된 목표의 이행 정도를 통제한다. 그럼으로써 통제와 보고내용을 토대로 합의된 목표를 점검하고, 설정된 정치적 목표가 달성되는지 어떤지를 평가한다.

행정수장과 분야별 전문가(집단) 사이의 관계: 행정수장과 전문가(집단) 사이의 계약이란 각 분야전문가에게 자원의 경제적 운용에 있어 가능한 많은 재량권을 주는 것을 의미한다. 즉 필요로 되는 수단은 해당분야 전문가가 가능한 유연하게 사용할 수 있도록 해주는 것이다. 행정지도와 해당분야 전문가 사이에서 경영관리 계약이 체결될 수 있다는 것을 알 수 있다. 행정지도자와 분야별 전문가들은 정해진 기간 중 전문분야에서 총출돼야 할 업무들, 즉 산출물과 이를 위해서 사용할 수 있는 재정수단에 대해 합의해야 한다. 정해진 목표와 총예산의 분배에 대한 기본적인 정치적 결정 범위 내에서 개별 전문분야별로 목표달성을 위해 요구되는 수단을 어떻게 사용·투입할 것인지를 결정하는 것이다. 여기에서 결정적인 것은 계약경영관리와 예산을 결합하는 것이다. 그러나 이러한 계약경영관리가 분야전문가(집단)의 자립화를 초래할 경향이 있기 때문에 통제단위는 조정수단으로서 기능할 수 있어야 한다. 절약분(分)의 일정 정도 혹은 일부는 분야 전문가(집단)에게 인센티브(incentive)로 주어져야 한다.

분야전문가와 개별 행정직원(그룹): 직무수행 계약내용 중에는 특별한 직무의 대상과 목적이 정의되고, 이를 위한 비용지불 조건 및 절차, 그리고 수행결과의 증명 절차 등이 규정될 것이다. 분야별 전문가에게 일시적으로 행정직원이 업무를 진전시키는 것을 도와주도록 위임하는 것도 가능한 방법이다. 재정적으로 성과급제도를 도입하는 것도 가능하다. 즉 행정요원이 주어진 과제를 수행하는 데 부여된 예산을 다 활용하지 않고 절약하였을 경우, 그 일부를 보상으로 지불하는 방식을

고려해 볼 수 있다. 목표의 합의를 이루어내는 과정에서 전문가와 일반행정요원 사이의 대화과정에서 — 목표달성 정도 및 목표변경에 대한 내용을 — 상호보고 의무를 부과함으로써 업무과정의 효율성을 제고할 수도 있을 것이다.

이 계약에서 전문분야의 책임자는 자신의 과제수행 예산을 제시할 것이다. 이를 위해 그는 자신의 업적을 가능한 구체적으로 기술하고 자신이 필요로 하는 재원을 신청해야 할 것이다. 그리고 계획안에 대해서 개별 행정직원(혹은 그룹)과 흥정을 할 것이다. 분야전문가와 일반행정직원 사이에 합의가 이루어지면서 개별공무원 들은 계획을 실현하기 위해서 합의된 목적과 자유 재량의 여지를 확보하게 될 것이다.

다) 평가

우선 지방자치정부가 신조정모델에 따라 추구하는 행정구조의 최적화나 정치와 행정의 새로운 관계설정의 관건적인 요소내지 수단으로 추구하는 계약경영관리는 결코 간단하지 않다. 즉 모든 지방자치정부의 정치적 행위를 위해 적절한 목표치를 정하기 위해서 필수적인 실질적 이행의 문제가 가장 어려운 것으로 나타났다.

먼저 신조정모델이 봉착한 심각한 난관은 신조정모델의 개념적·도구적 핵심인 ‘생산물(product)’ 컨셉(concept)에서 비롯된다. 많은 지역에서 상당히 공들여 마련한 생산물 목록은 거추장스러울 만큼 세밀하게 많이 나열되어있는 반면, 실현 가능한 비용-성과 계산체계에 필요한 수행목표(Output)와 필요자원·비용(Input)에 관한 — 실질적인 주요 지표를 토대로 하는 — 명세서는 여전히 부족하거나 거의 없다. 게다가 ‘생산물’을 기준으로 만들어진 정교한 시스템을 설치하고, 업데이트(up-date)하고, 운영하는 데 필요한 재무적, 인사적, 기술적 비용은 터무니없이 비쌀 수밖에 없다. 이런 이유로 많은 지방자치단체에서는 간단하고 다루기에 용이한 비용-성과계산 방식으로 바뀌고 있는 실정이다(Wollmann 2001).

위와 유사한 이유로 새로운 예산작성 시스템은 잘 작동되지 않는다는 문제점이 심각하다. 새로운 예산편성절차는 너무나도 빈번히 어려움을 겪고 있어, 각 부서와 지방행정부문에 대해 자원할당량의 상한선을 설정해주거나 충돌이 잦은 부족자원 분배의 책임을 당사자들에게 떠맡겨 한계를 설정하게 하는 정액방식을 택하고 있는 정도이다. 다른 한편 선출된 의회로 하여금 예산산출 방식과 통제피드백을 통해 지방행정에서 예산과 관련해 역할을 강화할 수 있도록 만드는 것은 여전히 어려운 상태이다. 그렇다면 위에서 설명된 신조정모델에 따른 계약경영관리란

현실적으로 불가능하다는 것이다.

성과주의를 행정에 활용하기 위해서는 행정의 성과를 계량화하여야 하는데 이는 매우 어렵다. 무엇보다도 행정의 추상성으로 인하여 목표를 명확히 나타내기가 매우 어렵다. 목표를 명확히 나타낸다는 것은 목표를 가능한 계량화하여야 한다는 것을 말하는데, 행정의 추상적인 목표를 수치로 나타내기란 매우 어려운 일이다. 또한 목표를 정확히 반영하도록 계량화할 수 있는 변수를 선정하여야 하는데, 특정 변수 몇 개를 가지고 목표를 객관적으로 나타내는 것은 어렵다. 이 경우 계량화가 가능한 목표만을 설정할 수 있는데, 이렇게 되면 본질적인 목표를 간과하고 계량화하기 쉬운 하위목표들만을 중시할 가능성이 높다. 대체적으로 상위목표이자 근본적 목표일수록 추상성이 강하며 하위목표로 갈수록 계량화하기 쉬운 것들이기 때문에, 계량적 목표를 중시하게 되면 될수록 행정의 본질적 목표를 점차 무시하게 된다(윤태범 1999, 40-41).

셋째로 계약경영관리에서 공기업의 사유화에서 보여지는 것과 유사한 경향이 드러나지 않는지 물어져야 한다. 즉 게마인데평의회는 행정에 대한 통제권의 상실을 두려워하는데, 이러한 소극적 태도는 한편으로는 계약체결의 허용가능성이나 법제화의 불확실성에, 그리고 다른 한편으로는 업무수행에서 차질이 빚어질 불확실성에 기인한다. 계약은 합의된 목표의 이행에 대해 — 행정법이나 공법적 관계에서처럼 — 강제력을 가질 수 없다. 문제는 이러한 정치와 행정 사이의 계약관리가 법적 계약이 아니라, 단순한 합의, 즉 하시라도 변경되거나 해제될 수 있으며 아무런 법적 구속력도 없는 합의에 지나지 않는다는 사실에 있다(Han 2000, 414-415). 이런 상황 하에서는 정치와 행정책임 사이에 신뢰관계나 예상되는 권한의 경계설정만이 전제되어질 뿐이기 때문이다.

네 번째로 신조정모델에 의한 지방행정 현대화 운동에서 가장 큰 문제점은 지방 시민들뿐만 아니라 선출된 지방의회 대부분이 완전히 무시되고 있다는 점이다. 이러한 이유에서, 최근의 설문조사결과에 따르면, “대다수의 지방 의회가 신조정모델(NSM)의 마법에서 점점 깨어나고 있는 것”으로 나타난다(Wollmann 2001). 신조정모델이나 신공공관리론에 따른 개혁 조처들, 민간위탁이나 인원감축 등으로 인건비가 절약되었다든지 고객지향적 행정을 통하여 서비스의 수준이 향상되었다든지 하는 부분적인 성과가 있는 것도 사실이다. 그러나 이렇게 달성된 성과로 인하여 민주성과 같은 더욱 중요한 가치들이 위축되고 있다는 주장도 많다. 즉 신조

정모델에 따른 개혁이 시장의 효율성을 믿는 고전경제학에 근거를 두고, 민간기업에서 사용되는 실제적인 기법이 공공부문의 그것보다 우월하다는 믿음을 전제하고 있는 상태에서 행정을 탈정치화시키고, 이에 따라 민주성을 위축시키게 된다는 주장이다(Hardley & Young 1990; Cook 1998). 시장원리로 정부조직을 운영한다는 것은 정치원리의 배제를 의미하는 것이고, 정치체제의 작동에 의한 것이 아니기 때문에 시민의 견해를 반영하지 못하게 된다는 것을 의미한다. 아울러 경제성에 입각한 행정은 공익성이나 형평성과 같은 이념을 위축시키게 된다는 우려도 있다. 개혁방안이 적용되면서 행정에 있어 중시되던 형평성, 공익성 및 민주성 등의 가치가 능률성이나 효과성 또는 생산성 등의 가치에 비해 위축된 것이다. 행정을 이런 현대화 과정에서 경제적 및 재정적인 측면에서의 문제에 대한 반응으로 — 부분적으로는 거기에 대항하려는 시도에서 — “시민지방자치체”의 개념이 근래(재)등장하였다. 여기서 시민지방자치체는 시민의 결함을 보장한다는 이해와 의도가 내포되어있다. 아래에서는 이에 대해 자세히 살펴보기로 한다.

2) 지방자치정부 내 민주주의의 강화

1990년대 초반에 지방정부의 제도적 구성에 영향을 준 다른 하나의 강력한 흐름은, 대의정당민주주의의 원칙이 지배적인 것으로 알려진, 지방정치에 직접민주주의 절차의 도입이다. 그 구체내용으로는 지방자치정부 차원에서의 주민발의제도와 주민투표제(local referenda), 지방자치정부 행정수장의 직접선거, 그리고 주민투표에 의한 소환제도 도입을 들 수 있다.

가) 주민발의 및 주민투표제

1950년대 중반부터 최근까지 주민발의 및 주민투표제도는 바덴-뷔르템베르크주에서만 실시되었지만, 1990년대 초에 들어서 이 제도는 거의 모든 주에서 제도화되었다. 처음 변화가 나타난 곳은 1990년 4월에 지방 주민투표를 도입한 슐레스비히-홀슈타인 주이다. 같은 해 5월 통일사회주의당(SED) 정권을 끌어내리는데 지대한 영향을 미친 시민운동을 반영하여 당시 독일민주공화국(동독: DDR) 의회는 이 제도를 지방자치조항에 명문화하였다. 그 후 서독에서도 입법부의 포괄적인 활동으로 나타났고, 대부분의 주가 이를 따랐다. 주민발의 및 주민직접투표제가 지방정치에서 정당의 위상이나 역할을 축소할 것을 두려워한 대부분 주 의회는 원래 이러한 사법적 변경을 꺼려하였다. 그러나 1990년대 시민들의 정치에 대한 더

많은 영향력 행사의 요구는 이러한 제도를 지지하고 있었기 때문에 제도권 정치세력도 이를 거부할 수 없었던 것이다(Banner 2000).

주민투표의 발의를 위해서는 최소한도의 지지 서명이 필요한데, 대략 전체 유권자의 10~15% 범위로 주마다 상이하다. 그리고 발의안이 통과되려면 유권자의 25~30%의 참여와 투표자 과반수 이상의 지지를 받아야 한다고 규정하고 있다. 주민투표는 원칙적으로 지방자치정부 관할권 내의 모든 문제를 대상으로 하고 있으며, 예외적으로 지방행정의 예산 문제와 내부조직 문제는 지방주민투표로 물을 수 없도록 돼있다. 그러나 이런 절차상 및 운용상의 제한을 차치한다면, 주민발의 및 직접투표가 직접민주주의적 지방정치 의사결정 메커니즘으로 떠오를지 모른다. 즉 이 제도가 의회가 여태껏 다루기 꺼려했던 결정을 매듭짓도록 하거나 이미 내려진 결정을 철회하도록 의회를 자극할 것이기 때문이다. 물론 직접민주주의의 고향인 스위스나 이런 지방자치단체의 민주주의가 발전한 미국에 비해서 독일의 주 법률에 규정된 주민직접투표의 법은 상당히 뒤떨어진다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 이런 직접민주주의적 요소의 지방정치 차원에서의 도입은 장기적으로 독일 내 정치문화의 변화를 초래하는 요인으로 작용하리라 예상된다.

나) 시장 직접선거

주에서 실시된 또 다른 제도적 변화로는 1990년대 초의 입법활동의 결과로 도입된 시장 혹은 게마인데 행정수장의 직접선거가 있다. 앞에서 본 대로 1945년에 제정된 지방자치헌장에서는 두 개의 주, 바이에른 주와 바덴-뷔르템베르크 주에서만 남독일의 시장-의회 모델에 의해 지방자치의 수장을 직접 선출하도록 하였다. 각 주별 지방자치헌장의 세부사항 간에는 차이가 존재하지만, 시장 — 혹은 지방 의회에 의해 선출된 동등한 지위를 가지는 합의제 기구 행정참사회(Magistrat) — 에 관해서는 상당히 비슷하다. 남독일 모델에서는 간소화된 대통령제의 지방정치제도적 변형을 볼 수 있고, 다른 것에서는 의회제의 지방적 변형을 볼 수 있다.

다) 지방 주민투표에 의한 시장 소환

대부분의 주에서는 직접선거에 의해 선출된 시장의 소환절차를 도입하여 직선제를 보완하였다. 이 제도는 투표를 통해 시장을 소환할 수 있는 권리를 주민에게

9) 이들 나라에서는 주민투표의 발의와 실시를 위한 엄격한 요구사항이 존재하지 않으며, 재정 및 예산에 관한 문제도 주민투표의 대상이 된다.

부여하는 것이다. 대부분의 주 법에서는 시장의 소환을 위한 주민투표는 오직 지방위원회에서 투표인원의 일정 비율 이상의 동의를 얻어 발의된다 — 대부분의 경우 2/3 동의를 얻어야 한다 —. 이들 주에서 선출된 의회는 지역주민이 직접민주주의의 소환절차를 이용하는데 대의민주주의의 문지기 역할을 한다. 오직 3개의 주(슐레스비히-홀슈타인과 두 개의 과거 동독주 브란덴부르크와 작센)에서만 소환투표발의를 지역주민의 고유한 권리로 인정한다.¹⁰⁾ 주민이 투표를 발의하려면 유권자 10~33.3%의 지지를 받아야 한다.

라) 평가

지방정치의 차원에서 주민발의 및 주민직접투표의 도입을 지방정치의 민주주의와 지방정부에 관한 법적 설계의 차원에서 보면 확실히 참신하고 혁신적이지만, 지방정치의 정치적 실행 차원에서 볼 때 새로운 직접민주주의적 절차와 질서는 아직 지방 주민들에게 익숙하지 않다.¹¹⁾ 이렇게 실행률이 낮은 주원인은 무엇보다도 정치문화에서 찾을 수 있을 것이다. 직접민주주의 절차의 실행은 거의 알려지지 않은 상태에서 그 절차에 익숙해지고 적극 활용하는 데는 상당한 시간이 걸릴 것이다. 지방정치에서 주민발의·투표제도는 비록 현재는 상당히 낮은 수준에서 활용되고 있지만, 정치문화의 변화에 기여할 것으로 기대된다. 즉 “의회가 지금까지 주저했던 지역의 결정을 제기하여 매듭짓게 하거나 의회에서 이미 통과된 결정을 취소하게 하는 효과”가 예상된다 하겠다.

시장의 직접 선출에 대한 효과는 선출된 지방의회와의 관계, 지방자치 행정과의 관계, 지방주민과의 관계, 정부와의 관계 등 네 차원에서 분석해 볼 수 있다.¹²⁾

10) 예로 브란덴부르크 주는 발의에 필요한 서명 인원수를 유권자의 10%로 정하고 있는데, 새로운 법이 통과된 1993년 말 이래, 전체 시장의 10명 중 1명은 소환투표로 해임되었다.

11) 지방 주민발의 및 직접투표제도가 도입된 1990년대 초반 이래, 실제로 이 제도가 시행된 것은 모든 시에서 고작 1,000여 건에 달한다. 빈도수수에 의하면, 도시 당 주민투표의 평균 시행건수는 200년에 한 번 정도이다. 단지 바이에른 주와 노르트라인-베스트팔렌 주에서만 투표수가 상당히 높다: 지금까지 관찰한 실행 횟수를 기초로 산출해 보면, 바이에른의 도시들은 18년에 한 번 실시하고, 노르트라인-베스트팔렌에서는 42년에 한 번 실시하는 것으로 나타난다. 이를 통해 바이에른과 노르트라인-베스트팔렌의 주민들을 포함한 지방 주민들은 주민발의 및 주민직접투표를 여전히 활용하지 않는다는 사실을 알 수 있다. 이 통계는 Wollmann(2001)에 따른다.

직선 시장 - 지방의회와의 관계: 시장의 지위는 의심의 여지없이 매우 강화되었다. 첫째, 직선으로 민주적 정당성을 확보 받는 시장은 선거유세 기간 동안에는 특정 정당의 후보로서 행동하는 반면, 일단 선출되면 무소속으로 행세하며, 일종의 지방정치의 대통령으로 행동한다. 그래서 지방의회 내에서 일어나는 정당정치와 거리를 유지하려 한다. 둘째, 지방의회에 제도적 압력을 가한다. 군주적 시장이 지방 행정을 이끌어갈 뿐만 아니라, 의회와 각종 위원회를 이끌고 견제한다. 이를 통해 시장은 의회의 심의와 결의에 — 의안을 제안하고, 표를 행사하는 등 — 영향을 주는 추가적 권력을 누린다.

직선 시장 - 지방 행정부와의 관계: 직접 선출된 시장의 '소통령' 적 지위는 지방행정과 적합한 조직·인사 구조에 관한 지방의 '최고 주재자'로서 시장의 지위를 더욱 강화시킨다.

직선 시장 - 지방 주민 - 선거구민과의 관계: 직접선거를 통해 시장과 지방 주민들 간에 '직접적 연결고리'가 형성된다. 일단 선출되면 시장은 지방 선거구민에 대한 직접적인 '정치적 책임'을 갖는다. 특히 재선을 준비한다면 더욱 그러하다. 선거구민에 대한 '정치적 책임'의 제도적 수단으로 '소환 절차'가 있는데, 이는 '디모클레스의 검'처럼 시장의 정치적인 생명을 끊을 수도 있다.

지방 선거구민에 대한 직접정치적 책임 인식은 정치적 위협을 — 소환 절차에 직면해야 하는 영구적인 '위협'을 포함하여 — 안겨주기도 하여, 원대한 문제의 의사결정에서 정치적으로 소극적으로 만든다. 그래서 시장은 혁신과는 거리가 먼, 상대적으로 리스크가 적은 정책을 선택하게 된다.

직선 시장 - 상급단위 주정부와의 관계: 민주적 정통성을 가진 시장은 상급단위 주 정부나 그 소속 기관들과의 관계에서 정치적 자신감과 안정감을 갖게 된다. 여러 가지 사항에 대한 주정부 대표와의 협상에서 시장은 직접민주주의의 정통성을 부여 받은 자로 행동한다. 이는 시장의 역할 인식에서 자신의 태도를 강화시킨다.

이들 관찰과 몇몇 증거들은 1990년대 초 이래 도입되고 있는 직접민주주의의 절차

12) 이 문제에 대한 경험적 자료의 해석 시에는, 1950년대 이래로 시장을 직선으로 선출해 온 남독일의 2개 주, 즉 바덴-뷔템베르크와 바이에른을 제외한 다른 주에서는 시장의 직선제도 최근에 들어서야 도입되었기 때문에 체계적 연구결과는 제한적인 범위로만 이용 가능하다는 사항을 염두해야 한다. 선거제도 변화의 효과 분석은 주로 Wollmann (2001)에 의존한다.

와 메커니즘은 지방정치와 지방정부에 영향을 미치고 있다는 사실을 말해 준다. 그 중에서 시장 직선의 효과가 가장 즉각적으로 나타나고 있다. 반면에 주민발의·투표제 도입의 영향은 아직 논의되고 있지 않지만 점점 더 중요해질 것이다. 이러한 움직임은 향후 정치문화의 변화를 이끌 것으로 예측할 수 있다.

V. 맺음말

독일 지방자치정부의 최근의 두 가지 변화의 요소는 신조정모델과 직접민주주의 요소를 포함한 민주주의 강화로 요약할 수 있다. 신조정모델에 따른 개혁은 본질적으로 경제적 효율성과 합리성을 강조하는 민간부문의 경영관리주의를 공공부문 행정에 활용하면서 진행되어 왔다. 이 흐름과 구분되어 민주주의를 강화하는 방향으로 추진된 지방정치의 개혁은 공공행정의 정치적 내포성, 정치적 책무성 및 합리성을 강조하면서 이루어지고 있다.

한편으로 신공공관리나 신조정모델론에 따른 지방정부 개혁은 그 현실적 적실성과 이론적 한계를 안고 있다. 우선 신조정모델의 개념적·도구적 핵심인 '생산물' 개념을 구체화할 수 없을 뿐더러, 이를 평가하기 위해서 필수적으로 요구되는 개량화 불가능의 문제를 드러내었다. 유사한 이유에서 그에 따른 예산작성 시스템이 작동할 수 없다는 사실에서 그 현실적 실현성에 근본적인 한계가 있다는 것을 확인하게 되었다. 이렇듯 근본적 내용에서 한계를 갖는 공공행정 조직의 시장원리에 따른 운영은 정치원리를 내포할 수 없을 뿐만 아니라, 행정에서 중시되던 형평성, 공익성 및 민주성 등의 가치가 약화되는 결과를 초래한다. 이러한 이유로 "대다수의 지방 의회가 신조정모델(NSM)의 마법에서 점점 깨어나"고 신조정모델에 따른 개혁이 한계를 드러냈다. 그러나 다른 한편 이러한 시장중심적 개혁 몰살과 거의 시기를 같이 하여 추진된 직접민주주의적 요소의 도입과 민주주의를 확장하는 방향으로의 개혁은 이러한 신조정모델 개혁에 막힌 물꼬를 터주는 역할을 했다. 즉 "시민자치체"의 재발견을 계기로 신조정모델은 시민 권한의 부여를 추가하여 새로운 방향으로 조타하고 있다. 새로운 직접민주주의 절차의 도입, 특히 시장의 직선은 지방 행정의 정치적 책무성과 내포성을 강화하여 신조정모델에 정치성의 의미를 보완해주었다. 10년 넘게 진행되어 오면서 이 두 흐름은 상호 충돌적이

라기보다는 오히려 상호보완적인 방향으로 작용하고 있는 것이다.

세계화는 사회 전 분야에서 치열한 경쟁을 강요하고 있다. 세계화는 어떠한 것도 세계적 규준과 수준을 지키고 업그레이드 해야 하는 요청으로부터 자유롭지 못하다. 지방자치행정도 이에서 벗어날 수 없다. 지방자치정부는 단지 수동적 대응에 만족하는 것이 아니라, 국제적 환경변화에 능동적으로 대응하기 위한 조건을 스스로 갖출 것을 요구받고 있다. 이러한 시대적 요청에 부응하기 위해 최근 독일에서 일어난 지방자치정부의 개혁운동의 물결은 힘을 얻고 있으며, 단기적·일과적 캠페인으로 끝나지 않을 전망이다. 오히려 향후에도 이 개혁 흐름은 지속될 전망이다. 이는 90년대 초반부터 시작된 행정 및 지방자치정부 개혁운동이 시장주의적 개혁 요구에 충실했기 때문이 아니라 '아래로부터' 추동되었다는 사실 때문이다. 즉 독일의 1990년대 이후 추진중인 지방자치단체·정부의 개혁운동을 주정부나 연방정부로부터 혹은 시장메커니즘에 의해서가 아니라 꿈핀과 게마인데로부터 추진되었다. 둘째, 최근의 개혁운동은 학자나 전문가 혹은 싱크-탱크에 의해서만 아니라 실천가에 의해 동시에 추진되었기 때문에 쉽게 멈추지 않을 것이다. 끝으로 현재 진행 중인 개혁운동은 효율성에만 관심이 있는 것이 아니라, 민주주의와 책임성에 크게 관심을 두고 진행 중이기 때문에 쉽게 멈출 수 없을 것이다.

참고문헌

- 솔러, 하인리히. 1994(김해룡 역). 『독일 지방자치법 연구』. 한올아카데미(서울)
- 윤태범. 1999. “지방자치단체에서의 목표관리제(MBO)의 전략적 추진과 활용 — 결과에서 과정으로.” 한국지방정부학회 1999년 추계학술대회 발표논문.
- 임도빈. 2000. 신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교. 『행정논총』, 38(1), 2000/6.
- 정재각. 2001. “독일 지방자치 선거제도의 이해.” 『지방자치정보지』. <http://fnf-cla.hanyang.ac.kr/rsh/mag/132/body3.html>(검색일: 2002. 10. 5).
- Hellmut Wollmann(2001), “독일 지방정부의 최근 개혁 흐름: 지방 직접민주주의와 행정 현대화의 두 가지 충격.” 제14차 지방자치에 관한 국제합동세미나 <The 14th International Seminar on Local Autonomy>(2001년 10월) 발표논문. http://fnf-cla.hanyang.ac.kr/rsh/source/18th/14th/05_1.html(검색일: 2002. 10. 5).
- Banner, Gerhard. 2000. “Reinventing Local Government — the Case of Germany.” Paper prepared for the International Symposium of the Korea Local Authorities Foundation for International Relations (KLAFIR) sponsored by the Friedrich Naumann Foundation, held in Seoul on 13. October 2000. <http://www.fnfkorea.org/news/klafirbanner1.html>. (검색일: 2002. 10. 5).
- Cook, Brain J. 1998. “Politics, Political Leadership and Public Management.” *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3.
- Die Welt, 1999. 3. 18
- Han, Hyung-Seo. 2000. “Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsreform in der deutschen Kommunalverwaltung.” 『한독사회과학논총: Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft für Sozialwissenschaften』, 10권 2호(2000년/겨울).
- Hardley, Roger & Ken Young. 1990. *Creating a Responsive Public Service*. Harvester Wheatsheaf
- Informationen zur politischen Bildung (Nr. 197). *Politik in der Gemeinde*.
- Reinermann, Heinrich. 1993. “Lean Gouvernment — Schlankheitskur auch für die öffentliche Verwaltung?” in: *Office Management*, No. 9 (1993).
- Schwarting, Grunnar. 1997. *Effizienz in der Kommunalverwaltung*. Berlin.
- Terry, L.D. 1998. “Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement.” in: *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3.

ABSTRACT ■■■■■

The Modernization of German Local Government: Administrative Reform of New Public Management and the Direct Democracy

Song, Tae Soo : Seoul National University

Already in the year 1982 with Kohl's assuming office as Federal Chancellor the 'small government' was required from neo-liberal position. However, the 'New Steering Model' (NSM: German version of 'New Public Management', NPM) was significantly accepted by fast all sides of political parties as a solution to budgetary problems, when the debts of government climbed at enormous measures in 90s, as a result of unification between West- and East-Germany.

The two axis of local state reform are the New Steering Model and the reinforcement of democracy, inclusive of the direct democratic factor. The reform according to NSM is carried out, applying the principles of private sector managing which set basically high value on efficiency. The reform of local politics lead through the strengthening democracy is concurrently accomplished, in laying accent on the political attribute and political rationality of administration.

On the one hand, German local government modernization according to the NSM or NPM has the limit with regard to the real political praxis or theoretical reason. First of all the concept of 'product', i.e. the principal notion of NSM, cannot be realized in practice. Added to this, the values like equality, publicity and democracy were weakened. And by most local parliament's representatives the spell of NSM-type reform was broken, and the reform process was retarded. But on the other hand, the local government modernization of reinforcing (direct-)democracy in local politics has given high-powered impetus to this reform process. With the

reinventing self-governing through citizens, the NSM is guided into a new direction. The introducing of direct democratic factors, especially like direct election of mayors, has increased the political attribute or quality of the local administration, and it has complemented the political meaning of NSM. Both axis of local government reform, i.e. NSM and the reinforcement of (direct-)democracy, have supplemented to each other; and as a result, the reform process of local politics is driven furthermore forwards.