

신공공관리의 세계화와 경로의존적 진화: 독일 슈레더 정부의 행정현대화 사례를 중심으로*

김정렬**·김성수***·조영희****·한인섭*****

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 이론적 검토와 분석틀
- III. 독일 슈레더 정부의 행정현대화 추진과정 분석
- IV. 독일과 한국의 행정개혁 비교: 슈레더 정부와 노무현 정부를 중심으로
- V. 결론

〈요약〉

신공공관리의 수렴과 발산 전반에 관한 체계적인 분석을 위해서는 주요 국가군 내외부를 관통하는 획단적 비교는 물론 특정 국가의 정권변화를 고려한 종단적 비교가 요구된다. 하지만 본고에서는 사례연구를 채택하는 연구방법의 특성을 감안해 상대적으로 분석효과가 클 것으로 기대되는 독일 슈레더 정부의 행정현대화에 주목하였다. 크게 성장기와 축소기 및 조정기로 구분되는 독일의 행정개혁은 관료제 행정의 공고화와 신공공관리의 전면적 도입을 거쳐 거버넌스의 구현에 초점을 부여하고 있다. 또한 조성적 국가에 초점이 부여된 독일 슈레더 정부의 행정개혁은 한국 노무현 정부의 행정개혁과 높은 수준의 유사성을 지니는 것으로 확인되었다. 한편 전후 독일과 한국의 행정개혁패턴은 현상유지에서 시장화를 거쳐 현대화로 변화되어 왔다. 결국 이러한 분석결과는 행정개혁을 추진함에 있어 기존 제도의 영향력이 얼마나 중요한 변수인지를 잘 알려주는 사례이다. 하지만 슈레더 정부의 성공적인 행정현대화가 신공공관리의 완전한 실패를 의미하는 것은 아니다. 대외적으로 부과된 국가경쟁력의 위기가 완전히 해소되지 못한 상황에서 강력한 이념과 리더십이 결부될 경우 중장기적으로 기존 제도의 변화가능성을 예상할 수 있기 때문이다. 특히 독일은 기민당 주도의 메르켈 신정부가 행정현대화 노선을 좀 더 시장친화적인 방향으로 수정할 개연성이 충분하다. 이런 점에서 대통령 선거가 임박한 한국의 행정개혁에 주는 시사점도 적지 않다고 하겠다.

【주제어: 신공공관리, 행정현대화, 조성적 국가, 독일】

* 본 연구는 학술진흥재단 기초과제(KRF-2005-079-BS0141)의 지원을 받은 분과논문 중 하나임.

** 대구대학교 도시행정학과 부교수(jykim@daegu.ac.kr)

*** 한국외국어대학교 행정학과 부교수(seskim@hufs.ac.kr)

**** 고려대학교 대학원 행정학과 박사과정(pub74@hanmail.net)

***** 조선대학교 행정복지학부 전임강사, 교신저자(hanis@paran.com)

I. 서 론

행정개혁은 보다 바람직한 공공관리와 거버넌스를 구현하라는 정부내외의 다양한 요구에 부응하기 위한 의도적 노력의 산물이다. 따라서 비록 상황이나 의도에 따른 추진강도의 차이는 존재하지만 지금까지 계속되어 왔고 앞으로도 계속될 상시적 개념이다. 또한 행정개혁의 추진자들이 가치중립적인 합리성을 표방해 왔음에도 불구하고 고도로 정치적인 관점에서 행정개혁이 추진되어 온 점도 부인하기는 어렵다.

본 연구는 이러한 행정개혁의 본질적 특성에 유의하면서 신공공관리의 세계화 추세가 상대적으로 관료제 행정에 친숙했던 독일 정부의 변화와 혁신에 미친 영향을 분석하는 기회를 마련하고자 한다. 여기서 신공공관리의 세계화란 대처와 레이건의 집권을 계기로 본격화된 관리혁명의 기풍이 1990년대 중반 이후 영미국가는 물론 지구촌 국가 전반으로 폭넓게 확산된 현상을 의미한다.¹⁾

국제경제사회 전반의 세계화 추세와 그 궤를 같이하는 신공공관리의 급속한 확산은 시장의 경쟁논리에 친숙하지 않은 일부 선진국가와 대다수 개발도상국 가들을 중심으로 경로의존적 진화를 산출하고 있다. 신공공관리의 완화 또는 속도조절을 의미하는 경로의존적 진화의 대표적 사례로는 상대적으로 행정국가의 기풍이 강했던 유럽대륙의 복지국가와 동아시아의 발전국가 및 세계화의 부작용에 취약한 대다수 개발도상국가를 지적할 수 있다.

신공공관리의 수렴과 발산 전반에 관한 체계적인 분석을 위해서는 주요 국가군 내외부를 관통하는 횡단적 비교는 물론 특정 국가의 정권변화를 고려한 종단적 비교가 요구된다. 하지만 여기에서는 사례연구를 채택하는 연구방법의 특성을 감안해 상대적으로 분석효과가 클 것으로 기대되는 독일 슈레더 정부의 행정현대화에 논의의 초점을 부여하고자 한다.

1998년 신중도(Neue Mitte)를 표방하면서 집권에 성공한 독일 슈레더 정부는 행정현대화(Modernize Administration)로 지칭되는 개혁 프로그램을 통해 영국 블레이어 정부에 필적하는 개혁 성과를 산출한 것으로 평가되고 있다. 이처럼 행정현대화 사례가 함축하는 높은 수준의 대표성에도 불구하고 본 연구는 특정 국가의 특정 정권을 대상으로 한 제한적 사례분석의 한계를 보완하기 위해 간접적 비교연구설계를 부가하고자 한다. 이때 간접적 종단 및 횡단비교의 초점은 각기 독일의 역대 정부와 한국의 노무현 정부에 부여하고자 한다. 특히 슈레더와 노무현 정부는 각기 콜과 김대중 정부가 추구한 급진적 신공공관리의 방향 전환을 모색하였다는 점에서 비교의 실익이 클 것으로 기대되기 때문이다.

1) 신공공관리의 세계화 추세와 전망에 대해서는 Kettl(2000)을 참고하기 바람.

II. 이론적 검토와 분석틀

1. 독일 행정의 제도적 특성과 역대 정부의 행정개혁 패턴

1) 독일 행정체제의 제도적 특성

신제도주의 접근의 인식논리를 반영하는 행정체제(civil service system)라는 용어는 전통적인 조직 개념과 구별되는 제도 개념에 기초하고 있다. 이때 조직(organization)은 공공서비스와 규제(정부), 법률(의회), 상품(회사), 예배(종교) 등과 같은 특정 목적을 달성하기 위한 사람들의 협동적 집단행위를 의미하는 반면에 제도(institutions)는 개인이나 조직의 행동을 제약하거나 인간의 상호작용을 형성하는 공식 및 비공식적 규범, 관행, 규칙, 약속, 모방, 문화 등을 의미한다 (Bekke, Perry & Toonen, 1996).²⁾ 따라서 우리는 조직에 주목하는 구제도주의와 제도를 중시하는 신제도주의로 구분을 시도할 수 있다.

이러한 방법론적 전제를 반영하는 독일 행정체제의 제도적 특성은 고도로 개입지향적인 관료제 행정의 형성과정을 통해 설명할 수 있다. 현대 독일의 행정은 1871년 통일군주의 출현, 1918년 바이마르 공화국 출범, 1933년 나치독재의 등장, 1945년 동서독 분단, 1990년 통일시대의 개막 등과 같은 급격한 변화를 경험해 왔다. 이 과정에서 행정의 성격은 경제사회 발전을 선도하는 개입지향적 행정국가(복지국가)로 제도화되었다. 특히 전후 강화된 복지국가는 국가의 활동 범위를 진보적으로 확장시키는 결과를 초래하였다.

행정국가의 제도화로 수렴되는 현대 독일의 제도적 특성은 국민국가(Nationalstaat), 연방국가(Bundesstaat), 법치국가(Rechtsstaat), 사회복지국가(Sozialstaat), 민주적 정당국가(demokratischer Parteienstaat), 유럽국가(europäisierter Staat) 등을 통해 설명할 수 있다(Goetz, 2000; Derlien, 1995). 여기서 현대 독일 역사의 산물인 여섯 가지 제도적 특성들이 현재의 행정체제와 관련하여 지니는 함의를 간략하게 설명하면 다음과 같다.

첫째, 국민국가는 19세기 후반 프러시아가 주도한 통일의 산물이다. 통일을 전후해 고양된 국민의식을 통해 발전역량을 결집하였기 때문이다. 특히 국가주도의 경제사회발전을 통해 선진국 따라잡기(catch-up)에 성공하였다는 점에서 행정은 근대화의 주역으로 이해될 수 있다. 따라서 고전적인 독일의 관료제 이론이 행정의 전문화와 사회경제적 진보 간의 연계성을 강조하는 것은 놀랄만한

2) 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의 등으로 구분되는 광의의 신제도주의는 각 분파에 따라 다소 상이한 제도 개념을 정립해 왔다. 일례로 규범과 관행은 역사적 제도주의, 규칙과 약속은 합리적 선택 제도주의, 모방과 문화는 사회학적 제도주의에서 선호하는 제도 개념이다. 따라서 본 연구에서 사용하는 제도 개념은 상대적으로 거시적인 역사적 제도주의에 초점이 부여되어 있다.

일이 아니다. 또한 관방학 혹은 경찰학의 발전배경이 암시하듯이 독일의 현대관료제는 절대군주체제의 발전과 밀접한 관련이 있다. 국가와 사회를 구분하는 정치이론을 원용하면, 이는 시민사회와 의회에 비하여 군주와 관료를 중심으로 하는 국가부분이 선행적으로 발전하였음을 의미한다.

둘째, 연방국가는 1871년 통일이전 소국으로 분산되어 있었던 독일의 분권주의 전통을 반영하고 있다. 따라서 나치의 지배기와 동독의 통치방식 등 예외적인 경우를 제외하면, 독일의 역사에 있어서 분권화가 정치 및 행정적 조직화의 핵심적인 원리가 되어 왔다. 연방공화국(Federal Republic)이라는 제도적 특성이 행정에 미친 주요한 영향은 크게 두 가지이다. 우선 국가적 차원의 행정(national civil service)이 존재하지 않는다는 것이다. 이는 연방정부, 주정부 및 지방정부의 행정이 제도적 독립성을 보유하고 있음을 의미한다. 또한 대부분의 공무원들은 중앙정부가 아니라 주정부나 지방정부에 고용되어 있다는 것이다. 일례로 독일은 한국과 달리 경찰이나 교육과 같이 노동집약적인 업무를 주정부가 담당하고 있다.

셋째, 법치국가는 1871년 독일 통일 이전부터 정치적 사고의 핵심으로 자리해 왔다. 행정을 법적 절차와 기준에 입각해 수행함으로써 국가권력의 자의적인 지배로부터 보호할 필요성이 있었기 때문이다. 고도로 분화된 행정법 체계의 발전, 법률주의, 행정법원의 발전은 이러한 전통의 산물이다(König & Füchtner, 1998: 8-11). 또한 전후에는 기존의 법치국가 개념에 자연권(natural right) 사상이 유입되고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 나아가 법치국가의 특성이 행정에 미친 영향으로는 재량권의 축소, 정치적 압력에 대한 보호장치, 행정의 자율성 보장 등을 지적할 수 있다.

넷째, 사회복지국가는 법치국가와 마찬가지로 민주주의가 도래하기 이전부터 나타났다. 이러한 이유로 독일 제국시대에 복지국가에 관한 법률이 급증한 것은 국민들의 억압된 정치욕구를 대체하기 위한 수단이었다는 분석도 가능하다. 물론 빌헬름 체제하에서 출현한 초기 복지국가와 전후의 사회복지국가 간에는 많은 차이가 있다. 그러나 양자는 복지서비스의 제공에 관한 국가의 적극적인 역할을 인정하고, 사회적 권리의 효과적인 실현을 위한 국가의 의무를 부과한다는 점에서 공통점이 있다(Goetz, 2000). 그러나 전후 복지국가는 서유럽 전반의 경향과 일치한다는 점에서 보다 보편적인 사항이다. 나아가 복지국가의 확대는 규제 중심의 개입행정(Eingriffsverwaltung)에서 서비스 중심의 적극행정(Leistungsverwaltung)으로 행정의 패러다임 변화를 가능케 하였다.

다섯째, 민주적 정당국가의 개념은 역사적으로 고도의 양면성을 지니고 있다. 전후 민주주의 요소를 강화한 기본법(Basic Law)과 그와 관련된 연방대법원의 규정들은 ‘민주주의의 기관차’라는 별칭을 통해 알 수 있듯이 정당을 궁정적으

로 인식하게 하는 주요 계기로 작용하였다(한부영·신현기, 2000). 반면에 독일제국과 바이바르공화국 시절에 정당정치와 국민적 이익은 대개 적대적인 것으로 간주되었다. 결과적으로 전후 독일에서 부각된 정당국가화 현상은 정치인과 관료 간의 공생관계의 강화를 의미하는 카르텔정당(cartel parties)으로 묘사되고 있다. 하지만 새로운 정치-행정 관계의 등장에도 불구하고 법치국가에 기초한 독일 관료제의 자율성은 다른 유럽 국가들에 비해 안정적으로 유지되고 있다.

여섯째, 유럽국가는 정당국가와 더불어 전후 시기에 강화된 개념으로 독일의 전통적인 국가성격에 대한 긍진적 변화로 이해될 수 있다. 왜냐하면 유럽국가의 논리는 외견상 민족국가의 개념과 대척점을 형성하고 있기 때문이다. 하지만 19세기 통일제국의 출범을 전후해 주도권을 행사한 프러시아가 불균형 연방의 원칙을 정립한 것과 마찬가지로 유럽국가의 수용도 환경변화에 부응하는 독일의 새로운 발전전략으로 이해될 수 있다. 이점은 유럽연합의 주도권 확보를 위한 독일의 노력을 통해 잘 나타나고 있다.

결국 앞서 제시한 역사제도적 특성들은 기본적으로 베버가 정립한 관료제 이념형을 현실의 행정체제로 전환시키는 결과를 초래하였다. 부연하면, 첫째, 원칙적으로 주권과 규칙적 행정업무들은 정규직 공무원들이 수행하여야 한다. 둘째, 공무원 제도는 공식적인 교육자격, 전문직업주의, 연공서열, 정치적 중립성 등에 기초해 운영된다. 셋째, 공무원은 기본적(basic), 중개적(intermediate), 집행적(executive) 및 고급서비스(higer service) 등과 같은 네 가지 공공서비스 범주 가운데 하나로 채용되며, 경력제 원칙에 따라 각 범주의 가장 낮은 직위로부터 공직을 시작한다. 이밖에 공무원들은 직업공무원제로 대표되는 평생고용보장, 파업권 불인정, 국가에 대한 충성의무 등을 적용받게 되었다(Timmins, 2000).³⁾

또한 정부를 구성하는 다양한 행위주체들은 반복적 상호작용을 통해 새로운 제도를 산출하는 계기로 작용하고 있는데, 그 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 첫째, 총리원칙(Kanzlerprinzip; chancellor principle)으로, 이는 연방정부의 정책에 대한 책임은 총리가 단독으로 지는 것을 의미한다. 둘째, 부처원칙(Ressortprinzip; department principle)으로, 이는 정책의 기본지침에 일치하는 한 각 부처의 장관은 내부관리에 있어서 자율성을 지니며 내각의 개입을 배제한다는 것이다. 셋째, 내각원칙(Kabinettsprinzip; cabinet principle)인데, 이는 부처 간

3) 관료제 행정의 이면에는 상호간에 밀접하게 연관되는 세 가지의 사고체계가 존재한다. 첫째, 국가는 그 시민에 대한 내부통치권(internal sovereignty)으로 고취되어 정당한 강제적 수단에 대한 독점권을 가지며, 국가의 강제력 행사와 관련된 주권국가의 임무는 공무원만이 정기적으로 행사해야 한다는 것이다. 둘째, 제도적 수준에 있어서 행정은 공공재의 촉진자이자 보증인으로서 행동한다는 것이다. 셋째, 개인적 수준에 있어서 행정의 전통적인 원칙들은 주권국가의 임무를 행사하는 과정에서 불편부당성, 객관성 및 정규성을 확보하도록 도와줌으로써 공무원들이 공공재의 보호자로서 행동할 수 있도록 도와주는 보호장치라는 것이다(Goetz, 2000).

의 업무영역과 예산에 관해 갈등이 있는 경우에는 내각에서 이를 해결하는 것을 의미한다. 그러나 보다 근본적으로는 내각의 구성멤버는 동료(colleague)로서 대등한 권한과 책임을 갖으며, 정책결정은 공동의사결정의 형태로 이루어져야 한다는 점을 강조한다는 점에서 총리원칙과 대립되는 측면이 있다. 왜냐하면, 총리의 권한이 절대적이면서도 동시에 장관은 내각에서 동등한 권한을 갖고 있다고 해석할 수 있기 때문이다(Ellwein & Hesse, 1987: 319).

2) 독일 역대 정부의 행정개혁 패턴

기존 행정체제의 경쟁력 강화를 의도하는 행정개혁의 패턴은 크게 확장기와 축소기 및 조정기로 구분할 수 있다. 확장기의 행정개혁은 행정국가의 확대과정에서 관료제 행정의 공고화에 초점을 부여하였으며, 축소기의 행정개혁은 1970년대 오일쇼크로 축발된 재정난의 시대를 맞이하여 신공공관리를 활용한 기업형 정부의 구현에 주력하였다. 이와 달리 조정기의 행정개혁은 급진적인 신공공관리의 부작용을 치유하기 위해 거버넌스를 활용한 파트너십의 구현에 주목하는 경우가 많다(Pierre & Peters, 2000).

앞서 제시한 행정개혁의 패턴은 개별 국가의 환경이나 역사요인에 따라 다소간의 차이가 있지만, 영미국가와 대륙국가는 물론 현대적 행정체제를 구축하고 있는 대다수 국가들에도 적용할 수 있다.⁴⁾ 여기서는 독일의 행정개혁 패턴이 각기 1970년대 중반 이전의 관료제 행정, 1970년대 중반에서 1990년대 중반까지의 시기에 해당하는 신공공관리, 1998년 이후 거버넌스에 초점을 부여한 것으로 간주하고자 한다. 아울러 슈레더 정부의 행정개혁에 관한 본격적인 논의에 앞서 거버넌스에 초점이 부여된 절충 모델의 양극단을 점하고 있는 관료제 행정과 신공공관리를 반영하는 행정개혁을 검토하고자 한다.

(1) 정부 확장기의 행정개혁: 관료제 행정의 공고화

전후 독일의 행정개혁은 제2차 세계대전으로 붕괴된 연방차원의 행정을 재건하는 일에 주력하였다. 1945-1960년에 해당하는 국가재건기의 주요한 행정개혁은 연합군의 지도와 후원하에 권위주의적 공무원 제도를 폐지하고 연방행정기관을 분산 배치하고자 하였으나, 공무원 노조와 국민들의 반대로 무산되었다. 이에 따라 전후 국가재건기 이후 본격화된 정부 성장기의 행정개혁은 실질적으로 1960년대 이후에 시작되었다. 특히 독일경제의 고속성장과 더불어 사회민주

4) 한국의 경우 정부수립이래 1993년까지 관료제 행정, 김영삼 정부와 김대중 정부의 집권시기에 해당하는 신공공관리, 2003년 이후 노무현 정부의 집권시기에 해당하는 거버넌스로 행정개혁의 패턴 구분이 가능하다. 또한 영국의 경우 1970년대 말 이전의 관료제 행정, 1980년대 보수당 주도의 신공공관리, 1997년 이후 블레어가 주도한 거버넌스로 구분할 수 있다.

주의 정책이념이 득세하자 1969년 집권에 성공한 사민당은 빌리 브란트 총리의 주도하에 행정을 비롯한 정치, 경제, 사회, 문화 전반의 급속한 변화를 추구하였다.

관료제 행정의 체계화를 위해 당시 이루어진 행정개혁의 주요한 내용은 재정 개혁, 행정구역의 개편, 정부조직의 개혁, 공무원 인사개혁 등으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 첫째, 재정개혁은 1969년 재정개혁법(Finanzreformgesetz)을 제정하면서 재정상태가 양호한 주와 불량한 주 사이의 재정을 균등하게 해주는 주 재정 조정제도를 도입하여 초기의 성과를 산출하였다. 둘째, 행정구역개편은 주로 지방자치단체의 통폐합을 중심으로 전개되었다. 개혁결과 시(市)의 수는 24,000 여개에서 8,500개로 축소되었고, 광역자치단체인 크라이스는 425개(1968년)에서 237개로 감소하였으며, 독립시의 경우 135개에서 91개로 축소되었다. 셋째, 정부 조직 개혁은 연방부처와 그 산하 행정기관의 기획 및 조정 기능을 강화하는데 초점을 두었다. 1968년에 연방내무부 산하의 '정부 행정개혁 프로젝트팀'에서 구체적인 개혁내용을 개발하였는데, 총리실의 인사와 조직 강화, IT기반 정보체계의 구축, 인사체제의 유연성 확보, 상시조직의 축소 및 임시조직의 설치, 중간 조직의 기능 강화 및 상위 행정기관의 업무축소 등을 추진하였다. 이러한 개혁안은 1969년 브란트 총리의 집권과 더불어 일부 수용되기도 하였으나 슈미트에 의한 정권교체 이후 대부분 실행되지는 못하였다. 넷째, 공무원 인사개혁은 1971년 공공인사법 개혁을 위한 연구위원회가 설립되면서 공무원, 공공부문 사무원, 공공부문 노무자의 신분구별을 폐지하고, 대신에 모든 공공인력의 신분을 통합하는 새로운 인사제도를 구축하는 것이었다. 그러나 이것은 사민당의 연정 파트너인 자민당과 공무원 노조의 반대로 특별한 성과를 거두지 못하였다(총무처 직무분석기획단, 1997).

전체적으로 이 시기는 전후 행정개혁이 가장 광범위하게 추진된 시기라고 볼 수 있는데 행정구역 통폐합은 상당한 성과를 거두었고, 재정개혁 및 조직개혁은 어느 정도의 성과를 거두었지만, 인사개혁은 실패한 것으로 평가된다.

(2) 정부 감축기의 행정개혁: 신공공관리의 도입과 시장화의 구현

1970년대를 풍미한 사회민주주의 정책기조는 독일내 공공부문의 급속한 팽창을 초래하여 1965-1975년간 독일 공공분야의 고용비중은 6.85%에서 12.98%로 증가하였다. 이러한 정부성장세는 재정적 비효율성의 심화는 물론 비대화로 인한 행정의 대응성 저하라는 문제점을 산출하였다. 특히 1970년대 말 오일쇼크라는 대내외 위기상황은 당시 야당이었던 기민당은 물론 집권 사민당 내부에서 조차 과도한 규제로 대표되는 관료주의 행정의 폐해에 대한 비판을 확산시켰다.

1983년에 보수당인 기민당으로의 정권교체 이후에는 연방정부 차원에서 “법

률과 행정간소화를 위한 독립위원회”가 구성되어 독일 행정의 약 80% 이상을 규제하고 있는 법률명령과 행정규정의 간소화 작업이 추진되었다. 하지만 동 위원회는 뚜렷한 성과를 나타내지 못하였고, 민영화 부분에 있어서도 성과가 미흡한 것으로 평가되고 있다.

또한 주 정부는 1970년대 말에 중앙정부보다 먼저 활발하게 개혁논의를 전개 하였는데 주로 법적규정과 행정의 단순화에 초점을 두었다. 지방자치단체의 경우에는 1973년의 오일쇼크로 인해 심한 타격을 받으면서 예산삭감의 압력을 더욱 크게 받았기 때문이다. 일례로 행정간소화를 위한 지방행정협의체(KGSt)에서 핵심업무 분석을 통해 비용을 절감할 수 있는 전략개발에 필요한 합리적이고 분석적인 토대를 제공하였다.⁵⁾

한편 1990년대 이후 독일의 행정개혁은 통일의 후유증을 해소하기 위해 신공공관리의 확산에 주력하였다. 이를 반영하는 대표적인 사례가 정부감축자문위원회(1995)의 활동이다. 감축이라는 말이 의미하듯이 연방정부는 행정기능과 조직, 인력의 축소에 관심이 있었고 아울러 1980년대부터 강조되어온 민영화, 규제개혁, 법률 및 행정간소화, 행정서비스의 향상 등을 추진하였다. 부연하면 첫째, 베를린으로의 수도 이전이 연방정부의 기능과 조직을 대폭 축소할 수 있는 좋은 기회라고 판단하면서 행정기능 및 행정조직의 통폐합을 추진하였다. 그러나 실제 운영성과에서 볼 때 국 단위의 조직 수는 변화하지 않았을 뿐만 아니라, 연방부서 하부기관인 연방행정기관의 수에도 큰 변화가 없었다. 둘째, 연방정부 인사개혁은 1980년대 이후 지속적으로 제기된 내용으로 성과중심의 보수체계와 승진체계를 구축하는 것인데 공무원들의 강한 저항으로 큰 성과를 내지는 못하였다. 셋째, 민영화는 1990년대 신공공관리에 기초한 작은정부의 구현을 위한 핵심적인 수단으로 부상하였다. 독일 연방정부의 민영화 작업은 통신, 우편, 은행 등에서 일정한 성과를 산출한 것으로 평가되고 있다. 넷째, 규제완화는 유럽 통합으로 인해 내부에서부터가 아니라 외부로부터 추진되었다. 다섯째, 법률과 규정의 간소화는 행정의 비효율성 방지와 독일 산업경쟁력 약화를 막기 위해 모든 법률에 대해서 입안단계에서부터 통제를 강화하였다.

주 정부의 경우에는 연방정부와 지방자치단체의 중간에 위치한 특성을 가지고 있기 때문에 개혁의 범위도 연방정부에 비해 광범위하였다. 행정개혁의 이념은 연방정부의 행정개혁과 같은 신공공관리론으로 작은정부의 구현, 정부행정의 효율성 강조, 주민에 대한 행정서비스 강화 등을 추진하였다. 일례로 슬레스비

5) 지방행정협의체(*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*: KGSt)는 인구 10,000명 이상의 지방자치단체가 자발적으로 참여해 조직체로 새로운 관리모델의 유포를 통해 지방정부의 현대화에 크게 기여하였다. 이 모델의 주요한 특징으로는 정치와 행정의 명확한 구분, 계약관리제, 통합된 행정부처의 구조, 결과통제의 강조 등이다.

히-흘슈타인 주는 1998년 ‘Think Tank Unit’을 설립하여, 조사위원회를 임명하고 민간 경영전문가의 도움으로 주 행정기관에 대한 조직 및 기능진단을 실시하여, 그 결과를 토대로 민영화 및 이관대상 기능을 설정하였다.

지방자치단체에 대한 행정개혁의 강도는 재정적자로 인해 중앙정부와 지방정부보다 높았으며, 범위도 가장 넓었다. 행정조직에 대한 개혁의 성과는 책임경영을 바탕으로 하는 조직의 설치, 즉 사업부서화와 시민행정국의 설치 등에서 나타났고, 지방재정의 개혁은 통합예산제도의 도입, 결과 중심의 예산제도 구축, ‘비용’의 개념 도입 등의 상당한 성과가 있었다. 일례로 신공공관리의 도입으로 약70개의 시와 많은 군(county)들이 성과를 거두고 있지만 아직은 많은 지방자치단체들이 분권적인 자원관리를 함에 있어 핵심적인 부분보다는 주변적인 부분에 초점을 두었다.

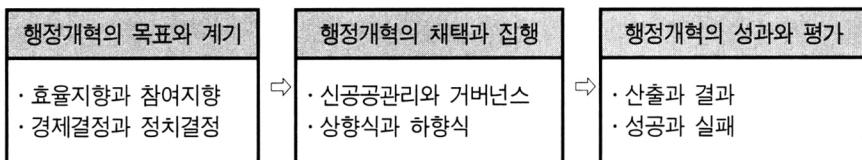
2. 분석틀

본 연구의 목적은 독일 사회당 슈레더 정부의 행정개혁 사례를 중심으로 신공공관리의 경로의존적 진화가 함축하는 의미를 다각도로 분석하는데 있다. 따라서 사례연구가 수반하는 일반화의 한계를 극복하기 위해 독일의 역대 정부와 한국의 노무현 정부를 종횡단 간접비교의 대상으로 설정하고 있다.

특정 국가의 행정개혁을 입체적으로 분석하기 위해서는 종단비교 및 횡단비교가 필수적이다. 먼저 신공공관리의 경로의존적 진화가 지니는 의미를 실체적으로 파악하기 위해서는 슈레더 정부의 집권이전 시기에 독일 행정의 전통적 모델로 자리해 온 관료제 행정은 물론 콜 정부가 주도한 신공공관리적 행정개혁에 대한 실제 규명이 선행되어야 한다. 다음으로 독일 슈레더 정부가 표출한 경로의존적 진화가 일반화 과정을 거치기 위해서는 적어도 인접 국가의 유사사례와 동일성을 확보할 수 있어야 한다.

우선 독일 슈레더 정부의 행정개혁 프로그램인 행정현대화에 관한 집중적 분석은 크게 목표와 계기, 형성과 집행, 성과와 평가 등으로 구분하고자 한다. 먼저 행정현대화의 목표와 계기에 관한 분석은 신공공관리의 부작용에 대한 보완기제로 등장한 네트워크 거버넌스와 조성적 국가(enabling state)가 지니는 의미를 탐색하는 일에 주력하고자 한다. 다음으로 행정현대화의 형성과 집행에 관한 논의에서는 슈레더 정부 행정개혁의 추진체계와 추진수단 및 집행전략을 검토하고자 한다. 또한 행정현대화의 성과와 평가에 관한 논의에서는 슈레더 정부가 추진한 행정현대화의 성과를 종합적으로 검토하고, 이를 토대로 성과에 대한 평가를 시도하고자 한다.

〈표 1〉 행정개혁 추진과정 분석의 단계와 기준



한편 독일 슈레더 정부와 한국 노무현 정부 간의 비교는 개별 사례분석과의 연계효과를 극대화시키기 위해 목표와 계기, 형성과 집행, 성과와 평가 등과 같은 동일한 비교기준을 적용하고자 한다. 더불어 구체적인 비교분석에 앞서 보다 거시적 견지에서 한국의 관료제 행정과 신공공관리가 독일의 행정개혁과 어떠한 유사성과 차이점을 지니고 있는지에 대해서도 주목하고자 한다. 이에 관한 논의는 독일과 한국의 행정체제와 행정개혁에 대한 유용한 학습기회를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

III. 독일 슈레더 정부의 행정현대화 추진과정 분석

1. 행정현대화의 목표와 추진계기:

거버넌스의 대두와 조성적 국가의 구현

거버넌스와 조성적 국가로 대표되는 슈레더 정부의 행정개혁은 기민당의 헬무트 콜 정부가 주도한 신공공관리적 행정개혁에 대한 보완과 직결된 문제이다. 이점에서 슈레더와 콜 정부는 1990년대 이후 급격히 약화된 독일의 국가경쟁력을 강화한다는 공통의 목표를 설정하고 있다. 하지만 독일의 기민당과 사회당은 각기 보수와 혁신을 대표하는 양대 정당이라는 점에서 행정개혁의 이면에는 높은 수준의 정치적 고려가 자리하고 있다.

1990년대 이후 독일이 안정된 국가(stable state)에서 정체된 국가의 대명사로 추락한 이면에는 자본과 노동시장의 경직성, 선거경쟁과 당파적 정책결정, 다층적 통치방식과 정책결정구조, 과도한 복지와 비효율적인 교육제도, 동서독 통일에 따른 재정압력 등이 작용한 것으로 평가되고 있다(Kitschelt & Streeck, 2003). 이 밖에 세계화에 따른 국제경쟁의 격화, 유연성을 요하는 지식기반경제의 등장, 유럽통합과 금융자유화 등은 물론, 나아가 그동안 발전의 선도자 역할을 담당해 온 정부관료제의 경직성에도 주목할 필요가 있다.

독일의 정체현상을 해결하기 위해 콜 정부가 주도한 신공공관리적 행정개혁에도 불구하고 구조적 제약요인으로 인해 독일의 경제적 상황은 나아지지 않았

고 1998년에 들어서면서 실업률과 빈부격차가 더욱 심화되어 갔다. 또한 1990년 이루어진 독일 통일의 후유증으로 인해 집권정당에 대한 독일 국민들의 신뢰는 점차 하락하고 새로운 정권에 대한 요구가 급격히 증가하면서 결국 오랜 세월 제1여당의 자리를 지켜왔던 기민당 정권은 사민당에게 자리를 넘겨주게 된다. 이러한 대대적인 정권교체의 상황에서 독일 사민당의 슈뢰더 총리는 1998년 독일식 ‘제3의 길’에 해당하는 신중도(Neue Mitte)를 표방하면서 새로운 정권을 출범시켰다.

독일 사민당이 제2차 세계대전 이후 50여년의 독일 정당사에서 주로 야당의 위치에 머물렀던 이유는 사회적 정의와 분배를 강조하는 사민당의 정당이념이 탈전통화와 탈이념화로 대표되는 새로운 환경의 요구에 부합하지 못하였기 때문이다. 또한 기민당이 기독교 신자뿐만 아니라 보수성향의 노동자, 시민, 농민 등까지 포괄하는 양극화 전략으로 우위를 점하게 되자 사민당은 사회의 중간을 겨냥하는 이른바 현실순응전략을 취하게 되는데 이것이 바로 신중도 노선이 탄생하게 된 배경이라고 할 수 있다.

신중도 노선은 세계화 시대의 신자유주의와 독일 정치행정체계의 오랜 전통인 사회주의와의 혼합을 의미하는 ‘사회민주주의’적 성격을 띠기 때문에 진보(좌파) 성향의 전통주의자와 보수(우파) 성향의 중산층 혁신주의자들을 모두 만족시킬 수 있는 정책노선이라고 할 수 있다. 즉, 신중도 노선은 국가개입이 불가피한 사민당의 전통적 진보가치인 ‘사회정의 및 복지’와 ‘자유경쟁 및 효율성’을 강조하는 우파개념인 혁신을 얼마나 조화롭게 현실 정책으로 구현시킬 것인가에 대한 해답을 추구한 결과물이라고 할 수 있다. 이처럼 독일 슈뢰더 정부의 신중도 노선은 보수와 진보라는 양극단의 이데올로기적 요소가 적절히 조합된 탈이데올로기적 중도개념으로서 아젠다 2010⁶⁾과 같은 슈뢰더 정부의 정치, 경제, 행정 등 정책 전반의 기초가 되었다.

신공공관리와 거버넌스는 다양한 측면의 차이점에도 불구하고 관료제 행정의 대안을 모색한다는 점에서 높은 수준의 유사성을 지니고 있다. 전통적으로 독일 행정은 정치적 변화에도 불구하고 경제사회 전반의 안정을 담보하는 수호자의 역할을 요구받아 왔다. 이점은 독일 헌법은 물론 연방대법원의 판결을 통해 확인되고 있다(Goetz, 2000). 하지만 이러한 전통적 행정상은 급격히 퇴색하고 있다. 따라서 주권국가, 공공재 및 공공관료제의 관념 자체가 진부해진 시대에 행정에 대한 보호막을 효과적으로 설치하는 일은 어려워지게 되었다. 예컨대, 국가주권 대신에 조성적 국가 또는 네트워크 국가로 대체됨에 따라서 계층제적

6) 아젠다 2010은 독일의 장기적인 경제부진을 타개하기 위해 슈뢰더 정부가 마련한 경제개혁 정책으로서 주요 내용으로는 노동시장의 유연성 제고, 복지제도의 축소, 경제활성화, 재정·교육훈련 혁신 등으로 구성되어 있으며, 핵심은 복지제도의 축소 및 노동시장의 유연화로 요약된다.

방식으로 국가-사회 관계의 개념화를 시도하는 일은 적실성을 상실하고 있다. 다시말해 주권국가는 국가목표를 달성하기 위해서 명령과 통제보다는 협상과 거래 및 설득에 의존하는 협력국가(co-operative state)를 지향하고 있다. 그리고 이러한 현상은 서비스 행정은 물론 규제 행정 분야로까지 급속히 확산되고 있다.

한편 슈뢰더 정부는 기존의 정권과는 달리 탈이데올로기 정책기조를 중심으로 새로운 개혁정책들을 시도하였는데, 공공부문에서는 이른바 ‘행정현대화’라는 개혁프로그램을 시도하였다. 행정현대화의 추진과정에 있어서 신중도 노선이 가지는 의미는 정치나 경제정책에서 전통적인 이념구도, 즉 보수와 진보 간의 이데올로기적 조화를 추구한 것이 아니라, 경제적 효율성을 강조하는 신공공관리적 요소에 참여와 조정을 강조하는 거버넌스적 요소를 추가한 것으로 해석할 수 있다.

2. 행정현대화의 형성과 집행

독일 사회당의 슈뢰더 총리는 집권 직후인 1999년 12월 신중도 노선에 입각한 행정현대화 프로그램인 ‘현대국가-현대행정(Modern State-Modern Administration)’을 발표하였다. 그 주요 내용은 적극적이고 포괄적인 국가개입의 축소 및 탈관료제화, 행정의 효율성 및 효과성 강조, 긴축재정 및 예산삭감의 실시, 탈규제 및 공공부문 외부의 활동화대, 전자정부, 참여와 조정기능의 확대 등으로, 신공공관리적 요소뿐만 아니라 자유방임적 신자유주의에 통제를 가하는 신중도적 정책기조가 반영되어 있다.

이처럼 독일 슈뢰더 정부의 행정현대화 전략은 이전 헬무트 콜 정부의 신공공관리적 행정개혁에 그치지 않고, 정책결정과정에 다양한 계층과 집단의 참여를 보장하고 협평성을 강조하는 거버넌스 요소를 가미한 것으로 규정할 수 있다. 이는 독일 슈뢰더 정부가 행정현대화의 추진에 있어서 신공공관리를 반영하는 능률적 국가(lean state)가 아니라 조성적 국가를 제시한 점을 통해서도 잘 나타나고 있다.

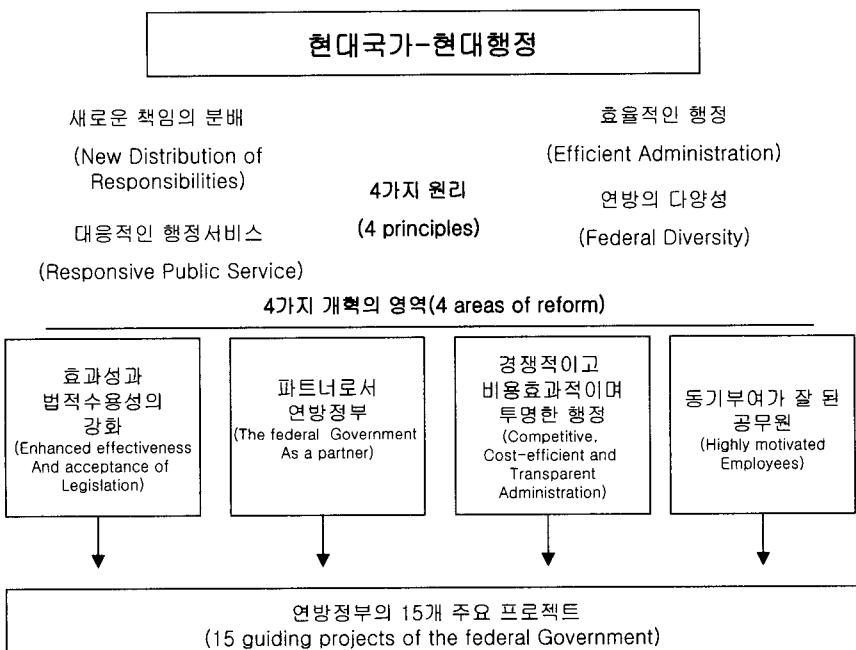
1) 행정현대화 프로그램의 형성: 추진체계와 정책수단

독일 슈뢰더 정부가 표방한 조성적 국가의 논리에 따르면 국가의 역할은 핵심적인 공공업무를 수행하는데 한정되어야 한다는 것이다. 왜냐하면 정부에 비해 민간기업이나 시민단체들이 사회복지와 같은 공공서비스의 집행기능을 보다 잘 수행할 수 있기 때문이다. 따라서 국가는 이러한 사회의 자기규제 메커니즘을 증진시킴으로써 시민사회를 강화시킬 수 있을 뿐만 아니라 행정의 효율성도 증가시킬 수 있다고 가정한다. 또한 관료제 행정의 핵심 요소인 규제와 개입 이

외에 새로운 행정의 지향점인 참여와 조정 간의 조화를 추구하였다.

조성적 국가의 구현을 표방한 행정현대화 프로그램의 추진체계는 4가지 원리와 4가지 영역 및 15개의 가이딩 프로젝트(guiding projects)를 기본골격으로 한다. 여기서 4가지 원리는 새로운 책임의 분배(new distribution of responsibility), 효과적인 행정(efficient administration), 대응적인 행정서비스(responsive public service), 공공기관의 다양성(diversity of public bodies) 등이고, 행정개혁의 4가지 영역은 효과성과 법적 수용성의 강화, 파트너로서 연방정부, 경쟁적이고 비용효과적인 투명한 행정, 동기부여가 높은 공무원 등이다. 나아가 23개의 후속 프로젝트들을 활용해 정부는 물론 시장이나 시민사회에 대한 행정개혁 대안의 집행력을 확보하였다(Federal Ministry of the Interior, 1999).

<그림 1> 현대국가-현대행정 프로그램의 제1단계 추진체계



출처: Federal Ministry of the Interior(1999)

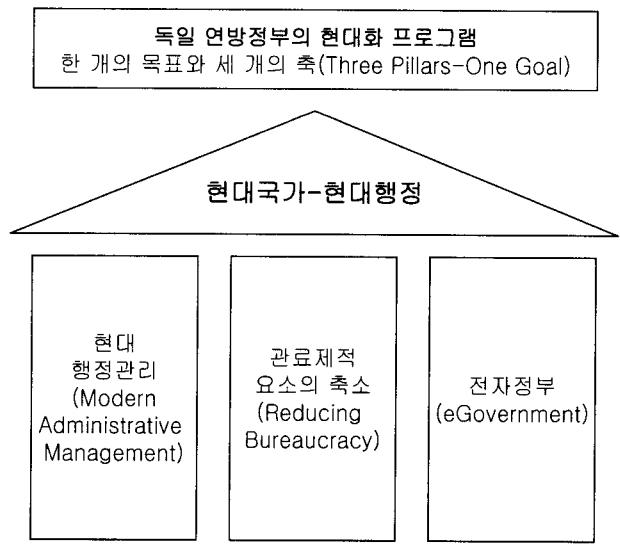
한편 구체적 정책수단인 4개 영역 15개 주요 프로젝트의 주요 내용은 다음과 같다(Federal Ministry of the Interior, 1999). 첫째, 효과성과 법적수용성의 강화를 위해 ① 법규의 영향력을 평가하기 위한 매뉴얼(연방내무부, 2000년 6월 종료)과 ② 법규의 문제점 발견과 장애요소의 제거(연방내무부와 교육개발부, 2001년 종료)를 의도하였다.

둘째, 파트너로서 연방정부를 위해 정부간 관계의 활성화를 추구한 ③ 주정부의 역량강화(연방정부, 2000년 5월 종료), ④ 주정부와 지방정부의 개입을 증진시키기 위한 조치(연방내무부, 2000년 봄 종료), ⑤ 연방건설업무의 재구조화(연방재무부, 2002년 종료) 등은 물론 정부-시민사회 관계의 활성화를 의도한 ⑥ 공-사 파트너십에 관한 법적 규정(연방내무부, 2001년 종료), ⑦ “독일 21-정보시대를 향한 새로운 출발”(연방정부, 2002년 종료), ⑧ 정보보호를 위한 감사의 강화(연방내무부, 2001년 종료) 등을 추진하였다.

셋째, 경쟁적이고 비용효과적이며 투명한 행정을 위해 ⑨ 연방행정과 군대조직에 현대적 관리기술을 도입(연방내무부, 외무부, 재무부, 경제기술부, 국방부, 2002년 종료), ⑩ 발생주의 회계를 위한 기준개발과 검증(연방재무부, 영구프로젝트), ⑪ 벤치마킹/우수사례연구(연방정부, 2001년 종료), ⑫ 정보자유법(연방내무부, 2001년 종료), ⑬ IT전략(연방교통주택부, 내무부, 2002년 종료) 등을 추진하였다.

넷째, 동기부여가 높은 공무원을 위해 ⑭ 공무원법의 수정(연방내무부, 2001년 중반 종료)과 연방정부의 인력개발(연방정부, 2001년 종료)을 추구하였다.

〈그림 2〉 현대국가-현대행정 프로그램의 제2단계 추진체계



출처: Federal Ministry of the Interior(2005)

슈레더 정부는 1999년 이후 본격화된 ‘현대국가-현대행정 프로그램’의 제1단계 목표가 달성되자 2004년 6월 16일에는 행정현대화의 지속적인 확산과 강화를 위한 제2단계 계획을 수립하였다. 동 계획은 크게 현대적 행정관리(Modern

Administrative Management), 관료제의 축소(Reducing Bureaucracy), 전자정부(e-Government) 등과 같은 세 개의 프로젝트로 이루어져 있으며, 궁극적인 목표로 공공서비스의 대응성을 중시하는 고객중심의 행정과 효율성과 효과성을 지향하는 행정을 설정하였다.⁷⁾

그리고 슈레더 정부는 이러한 목표달성을 위한 구체적 실행전략의 일환으로 BundOnline 2005를 추구하였다. 정보기술에 기반한 BundOnline 2005는 행정서비스에 대한 새로운 접근방식을 가능하게 하고, 미디어간의 비연속성(discontinuity)을 제거하며, 행정절차의 처리시간을 단축시키고, 투명성을 제고시키고 있다. 또한 관료제의 감축 조치와 관련하여, 혁신을 자극하고 외부자본이 투자하기 좋은 환경을 만들기 위하여 개인과 기업에게 불필요한 정부규제를 완화시키기 위한 노력을 전개하였다.

참고로 2006년 기민당 메르켈 정부의 등장 이전까지 슈레더 정부가 지속적으로 추진한 제2단계 행정현대화 프로그램의 주요 정책수단을 소개하면 다음과 같다. 첫째, 자원사용의 최적화를 통한 효율성 증대를 위해 공공서비스 공급능력의 향상(고용정보센터, 연방메일링서비스, 정부기관의 감축 등)과 지식정보관리(연방인트라넷, 연방전자정보도서관, 전자조달 등)를 강화시켰다.

둘째, 인력개발을 위해 지식행정의 강화, 전자학습(e-Learning)의 기회 확대, 성과지향적 단체교섭, 인력교류 강화, 제안제도 활성화 등을 추진하였다.

셋째, 효과성 제고와 직결된 평가기능의 확대를 위해 중장기 비전설정과 직결된 전략기획 확대, 비용편익분석, 다양한 수준의 파트너십을 확대하는 거버넌스 역량의 강화, 규제영향평가의 도입 등을 추진하였다.

넷째, 고객지향적인 사고를 고양하기 위해 콜센터로 대표되는 공공정보서비스 확대, 자발적 결사체의 활동 지원, 전자민주주의 기반의 확대, 소수자 보호와 직결된 평등지향적 정책사고 등을 추진하였다.

2) 행정현대화의 집행전략

슈레더 정부는 행정현대화 추진을 위한 집행조직으로 ‘현대국가-현대행정 위원회’와 ‘실무작업단’을 운영하였다. 먼저 위원회(Committee of Permanent Secretaries)는 연방내무부 산하기관으로서, 연방행정의 현대화를 위한 프로그램의 집행 및 업무조정을 담당하였다. 다음으로 실무작업단(Task Forces)은 연방내무부와 총리실의 지원을 받아 운영되는 임시조직이다. 이 조직의 주요 업무는 가이딩 프로젝트 관련 부처 간의 조정 및 지원 업무, 프로젝트의 전체적인 내용을 정부와 시민들에게 홍보하는 업무, 현대화 과정의 추진과정에 대하여 내각에

7) 여기에 관한 자세한 내용은 주로 독일 연방내무부가 작성한 Federal Ministry of the Interior(2005)를 참조하기 바람.

보고하는 의무, 주 정부에 개설된 현대화 관련 실무팀들과의 업무협력 등이었다 (Federal Ministry of the Interior, 1999).

위원회와 실무작업단으로 대표되는 행정현대화 추진조직의 존재는 적어도 외 견상으로는 하향식 집행전략이 채택되었을 가능성을 시사한다. 하지만 독일의 행정현대화는 시장화(marketization)나 축소·감축(minimization)과 같은 급진적 구조개혁 보다는 상대적으로 점진적인 과정이나 행태 개혁에 주력하였다는 점에서 상향식 집행전략과 친화력을 지니고 있다(Wollmann, 1997). 이점은 연방주의를 채택하고 있는 독일의 국가구조상 실질적인 행정개혁의 주도권이 주나 지방 정부에 부여되어 있다는 사실을 통해서도 잘 나타나고 있다.

특히 독일의 행정현대화는 관리자(management)와 노동조합(trade union) 간의 합의를 토대로 추진되었다는 점에서 급진적 집행전략과는 거리가 있다. 또한 급진적 행정개혁의 필수조건인 강력한 리더십이나 이념지향성이 연방 수준에서 부각되기 어려웠다는 점에도 주목할 필요가 있다. 이점은 독일 정치체제의 특성으로 연방총리가 갖는 정치적인 권력이 미국의 대통령 혹은 영국의 총리에 비하여 크지 않다는 사실을 통해 설명될 수 있다. 그리고 독일의 경우 총리가 행정개혁의 목표 및 기본 방향을 정하지만 최종적으로는 내각의 심의과정을 거쳐야 하고, 실제 행정개혁이 집행되기 위해서는 연방부처에서 각 부처 장관의 책임하에 집행되어야 한다. 그런데 독일식 내각제에서는 장관의 권한이 상당히 강하기 때문에 연방정부 혹은 개혁추진 기구에서 특정 분야에 대한 개혁안이 결정되었다고 하더라도 해당 부처가 이를 거부할 경우에는 집행되기가 어렵다. 따라서 장관의 권한과 부처의 자율성이 크기 때문에 부처 관료에게 불리한 개혁 내용이 실현되기 어려운 특성이 있는 것이다.⁸⁾

특히 슈레더 정부의 행정현대화는 이전 콜 정부에서 추진했던 신공공관리적 행정개혁의 집행전략과 비교해 보더라도 상향식에 가까운 편이다.⁹⁾ 일례로 주나 지방의 하위정부들이 주도한 혁신 노력과 실험을 연방에 전파하는 경우가 자주 목격되었는데, 이는 행정현대화의 주체가 연방정부, 주정부, 지방자치단체에 분산되어 행정개혁이 급진적이지 않고 경로의존적으로 진화되고 있음을 보

8) 관료주의, 형식주의, 절차주의 등은 효율성 측면에서 독일 행정의 약점으로 지적된다. 하지만 행정관료의 높은 전문성과 청렴성, 행정에 대한 국민의 신뢰 등은 다른 국가에 비하여 높은 것으로 평가된다.

9) 콜 정부는 신공공관리적 행정개혁의 집행을 위해 정부감축자문위원회(Sachverständigenrat "Schrank Staat")를 설치하였다. 동 위원회의 구성은 여당 원내 부대표를 위원장으로 하여 정당, 연방정부, 주정부, 학계, 경제계, 노동조합 등 각계에서 선정된 인사들로 이루어졌다. 또한 정부감축자문위원회 이외에 독일 연방행정의 개혁에서 중요한 기구로 행정조직조정위원회가 있다. 동 기구는 행정개혁을 효과적으로 추진하기 위한 차관급 협의체로 구체적인 계획, 프로젝트를 설정하는 임무를 담당하였다(양현모, 2006).

여준다.¹⁰⁾ 나아가 독일 슈뢰더 정부의 행정현대화 전략은 단기적인 결과가 아니라, 여러 행정계층 및 다양한 이해관계자들의 참여를 통한 합의된 목표를 바탕으로 장기적이고 지속적으로 추진되었다. 이를 통해 자칫 일회성 행사로 끝나버릴 수도 있는 행정개혁의 과정을 연속화하려는 노력을 기울였다는 점에도 유의할 필요가 있다.

앞서 제시한 논의결과를 종합할 때, 독일 행정현대화의 집행전략은 ‘상향식 혁명(bottom-up revolution)’으로 일반화할 수 있다. 그러나 동서독 통일 이후에도 구동독과 구서독 지역의 지방정부들이 행정개혁을 추진하는 방법에는 차이가 있었다. 낙후한 구동독 지역에서는 관료제 행정의 공고화에 초점이 부여되었던 반면에 구서독 지역에서는 신공공관리의 구현에 대한 관심이 상대적으로 높았던 것이다(Wollmann, 1997).

3. 행정현대화의 성과와 평가

독일 슈뢰더 정부의 행정현대화는 역대 정부의 행정개혁에 비해 대체로 성공적이었다는 것이 대내외의 일반적인 평가이다. 이러한 행정현대화의 성과는 낮은 비용-높은 효과, 책임분배와 작은 국가, 보다 많은 서비스 제공과 탈관료제 등으로 구분할 수 있다(Federal Ministry of the Interior, 2002).

첫째, 낮은 비용으로 높은 효과를 거두는 이른바 경제적 효율성의 차원의 성과로는 우선 현대적 공공관리의 도입을 들 수 있다. 현대적 공공관리의 구체적인 사례로는 가이딩 모델(guiding model), 통제(controlling), 합의된 목표(agreed goals), 발생주의 예산, 창의성과 혁신관리, 성주류화 정책 등이 있다. 여기서 가이딩 모델이란 각 정부기관이 추구하는 특정한 가치를 실현하는데 지침이 되는 것으로 각 기관이 스스로 자체평가를 통해 구축하였으며, 구체적인 전략적 목표는 이러한 가이딩 모델을 바탕으로 그 틀이 마련된다. 슈뢰더 정부에서 가이딩 모델을 활용하는 행정기관의 수는 1998년 이후 지속적으로 증가하여 2002년 현재 365개의 독일 정부기관에서 활용되고 있다. 통제(controlling)는 각 정부기관이 추구하는 목표들을 얼마나 효과적으로 달성하고 있는지 지속적인 모니터링을 하는 것을 말한다. 1998년에 이러한 통제기법을 활용하는 독일의 정부기관은 25개에 그쳤으나, 이후 4년 동안 215개로 대폭 증가하여 행정의 효과성을 극대화하였다. 합의된 목표는 각 기관이 무엇을 성취해야 하는지, 어떠한 노력을 기울여야 하는지, 목표의 달성을 어떻게 평가해야 하는지, 상위정부와 하위정부간의 목표를 어떻게 조정하고 합의해야 하는지 등의 목표와 관련된 폭넓은

10) 개혁프로그램을 단계별로 확산시키는 점진적 집행전략은 다양한 장점에도 불구하고 이중구조(dual structure)의 유발과 개혁의 섬(islands of reform)을 위험에 노출시킬 개연성이 크다는 점을 지적할 수 있다(Pollitt & Bouckaert, 2004).

내용을 포함하며 효과적인 목표달성을 위한 수단이 되었다. 이처럼 합의된 목표의 원리를 활용하는 독일 정부기관은 지속적으로 증가하여 2002년 현재 193개에 달하고 있다. 또한 발생한 비용과 이룩한 성과와의 관계를 정확히 파악하기 위해 발생주의 예산을 도입하였다. 1998년에는 이를 사용하는 기관이 33개에 불과하였으나, 2002년 현재 306개의 연방기관 등 다양한 정부기관에서 활용하고 있다. 또한 슈뢰더 정부의 행정현대화는 개방된 토론회나 제안시스템 등을 통하여 공공부문 종사자들의 창의성과 능력을 발휘할 수 있는 틀을 마련하였는데 이와 관련하여 ‘Idee21: 21세기 창의성과 혁신관리’라는 가이드라인을 도입하였다. 이 프로그램의 실행결과, 프로그램 실시 이전보다 아이디어를 제출한 직원의 비율과 제출된 아이디어가 실제로 집행되는 비율이 크게 증가하여 행정비용의 절감에 기여하였다. 이밖에 성과를 촉진하기 위한 경쟁과 이것이 가능한 효율적인 구조를 마련하고 구성원들의 잠재력을 극대화하기 위한 각종 인력개발, 공무원법의 검토, 파트타임 및 비정규직의 도입을 통한 공공부문 노동시장의 유연성 시도, 남여 근로자의 차별을 근절하는 성평등 정책, 담당자에게 최대한 권한을 위임하는 권한부여 등의 현대적 관리기법을 도입하였다. 또한 업무집행에 있어서 전자파일이나 IT를 활용한 경비절감, 행정규정에 관한 데이터베이스, 문서관리시스템 등 다양한 현대적 기술을 활용하였다.

둘째, 책임분배와 작은 정부의 지향과 관련한 성과로서, 효율적인 국가와 행정현대화를 위해 정부간 혹은 정부와 민간부문과의 전략적 파트너십을 강조하였다. 이를 위해서 하위계층의 정부기관 뿐만 아니라, 사회내의 다양한 이해관계자와 집단에게 보다 많은 자유와 재량권을 보장하고 불필요한 규제 및 관료제적 요소를 축소하였다. 1999년 개최한 행정부 수뇌회의(Conference of Minister-Presidents)에서 대폭적인 규제완화를 요체로 하는 제안서가 제출된 것은 이의 단적인 예라고 할 수 있다. 또한 2000년 5월 3일에는 독일 연방정부가 주 정부에게 더 많은 권한을 이양하기 위한 두 번째 시도로서 26개의 연방 법안을 철폐하였으며, 이에 따라 주 정부는 연방업무로부터 구조적인 자율권을 향유하게 되었다. 또한 행정현대화 프로그램의 가이딩 프로젝트인 연방행정의 통합규칙(New Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries)은 주정부와 지방정부의 자발적 책임을 명시하여 주정부와 지방정부로 하여금 그들의 이해관계가 얹혀 있는 법규를 정하는 입법과정에서 이들의 적극적인 참여와 조정이 가능하도록 하였다. 그리고 기업의 행정비용을 경감하기 위해 관료제의 불필요한 개입을 억제시켰다. 이와 관련된 제도적 장치로는 규제영향평가의 도입을 들 수 있다. 이밖에 독립된 전문가를 활용한 감사를 통해 정부의 경쟁력을 증가시키고 형식적인 접검의 횟수를 줄일 수 있었다. 또한 각종 개발정책에 있어서 공·사 파트너십을 형성하고 정보화 시대를 대비한 조치로서 정보기술 및 의사소통기술의 향

상을 위한 정부와 사기업간의 새로운 협력적 관계를 모색하였다.

셋째, 보다 많은 공공서비스의 제공과 탈관료제와 관련한 성과로서, 서비스 제공자로서의 정부 역할을 강조하였다. 독일 슈뢰더 정부의 행정현대화 프로그램의 가장 큰 특징 중의 하나는 전자정부의 지향이다. 이는 정보화 시대에 맞춰 온라인을 통해 시민들에게 보다 신속하고 양질의 서비스를 제공함과 동시에 행정정보공개와 시민들의 정책참여를 유도하여 보다 투명하고 민주적인 행정을 실현하고자 한 것이다. 이러한 점은 행정현대화가 단순히 경제적 효율성만을 추구한 것이 아니라, 기존의 신공공관리적 요소에 거버넌스적 요소를 도입하여 새로운 차원의 행정개혁을 추구하였다는 것을 보여준다. 특히 ‘BundsOnline 2005’는 슈뢰더 정부가 야심차게 시행한 전자정부 프로젝트로서, 이 때문에 독일 시민들은 과거에 비해 보다 많은 양의 행정정보를 공유할 수 있게 되었고 온라인을 통한 각종 정책참여의 기회가 늘어나게 되었다. 또한 행정기관 간의 정보교환 및 공유가 이루어지고 업무협조가 활발히 진행되면서 정부 내부 기관간의 갈등이 많이 감소하고 조정능력이 향상되었다. 이 밖에 전자정부의 실현을 위해 각종 행정업무 및 전자거래가 이루어지고, 이를 위한 전자서명과 암호화가 상용화되었으며, 이를 가능하게 하는 실질적인 기술지원과 법적인 틀이 마련되었다.¹¹⁾

〈표 2〉 독일 슈뢰더 정부의 행정개혁 성과

낮은 비용 높은 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 현대적 공공관리: 발생주의 예산, 창의성과 혁신관리 등 - 성과를 촉진하는 경쟁 - 효율적인 행정구조 - 동기화된 구성원: 남녀평등, 권한위임 등 - 현대적 행정기술: 전자파일, 출장관리시스템 등
책임분배와 작은 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 자유와 재량권의 보장: 개혁에 대한 하위정부의 권한강화 - 입법과정에의 참여 - 탈규제: 관료제의 축소, 규제영향평가 등 - 새로운 행위의 범위: EU환경감사, 정보보호감사 - 새로운 형태의 협력: 민관협력, 사이버 거버넌스
보다 많은 서비스 제공과 탈관료제	<ul style="list-style-type: none"> - 전자정부서비스: 연방정부 포털, 전자서명과 암호화 등 - 투명성과 참여: 정보자유법, 인터넷 확대

한편 행정현대화 프로그램이 독일 역대 정부의 행정개혁에 비해 양호한 성과를 산출한 주요 이유는 다음과 같다(Federal Ministry of the Interior, 2002). 첫째, 큰 정부와 작은 정부라는 소모적 논쟁을 초월하는 조성적 국가의 개념화를 통

11) 이상의 자세한 내용에 관한해서는 Federal Ministry of the Interior(2002).

해 행정의 경제적 효율성을 강조하면서도 다양한 수준의 정부와 시민사회의 참여를 강조하는 작지만 강한 정부를 추구하였다는 점이다.

둘째, 행정현대화의 가장 큰 특징 중의 하나는 과거 콜 총리가 주도한 신공공관리적 행정개혁과 달리 모든 행정계층을 포함하는 포괄적 개혁이었다는 점이다. 특히 연방정부가 주도권을 행사하기보다 주나 지방의 행정개혁 실험을 조장하였다. 또한 각 행정단위 간에 정보와 경험을 공유하고 불필요한 비용을 감소하기 위한 긴밀한 협력이 이루어졌다.

셋째, 행정현대화 프로그램이 실천지향적인 전략에 근거했다는 것이다. 위에서 살펴보았듯이 행정현대화 프로그램의 목표를 달성하기 위해 크게 4가지 분야로 나누어 이의 실천을 위한 15개의 가이딩 모델과 38개의 개별 프로젝트를 선정하였는데, 이 가운데 20여개 프로젝트는 이미 종결되었고 나머지는 현재 진행중이다. 그리고 지속적인 모니터링과 각 부처내 행정현대화 프로그램을 전담하는 담당자를 두고 이들간의 네트워크를 만들어 상호간의 협력을 제도화하고 있다.

넷째, 독일 슈뢰더 정부의 행정현대화 전략은 이전 정권들과 차별화되는 전략으로 소수자 보호 차원에서 성차별과 관련한 각종 편견과 차별들을 발견하고 이를 법규로 명시하는 성주류화 정책을 강조하였다.

다섯째, 행정현대화는 행정 그 자체가 아니라 시민에게 서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 정부조직을 시민들의 요구와 이해가 반영되도록 구상하였으며 제2단계에서는 전자정부를 지향하고 인터넷을 통한 시민들의 활발한 참여를 보장하였다.

IV. 독일과 한국의 행정개혁 비교: 슈뢰더 정부와 노무현 정부를 중심으로

1. 독일과 한국의 행정전통과 행정개혁

1) 독일과 한국의 행정전통

독일과 한국은 역사문화적 기반, 경제사회발전 단계, 통치체제의 설계원리 등 여러가지 차이점에도 불구하고 전후 비교적 안정적으로 관료제 행정을 유지하고 있다는 공통점을 지니고 있다. 특히 독일과 한국의 행정전통은 경제사회 전반을 주도하는 강한 관료제와 안정적인 직업공무원제를 요체로 한다.

하지만 독일과 한국의 행정전통은 다양한 차이점도 지니고 있다. 먼저 독일의 관료제는 역동적인 정치적 변화와 불안정 속에서도 포괄적인 법률 및 규정

으로 높은 수준의 독립성과 자율성을 유지하고 있을 뿐만 아니라 전문적이고 기능적인 차원에 머무르지 않고 개인의 자유보장이나 사회적 불평등을 시정하는 가치지향적인 특징을 갖고 있다. 반면에 한국의 관료제는 최고 행정수반인 대통령에게 권한이 집중되어 있고, 관료집단은 수동적이고 권위적이며 보수적인 행태를 보이는 특징을 가지고 있다.

다음으로 행정체제의 제도적 분화 측면에서 독일은 연방주의와 지방분권을 통한 수평적·수직적 분화가 이루어진 반면에 한국의 정부간 관계는 높은 수준의 불균형을 특징으로 한다. 또한 독일의 정책결정은 사회조합주의를 토대로 민주적이고 협력적인 방식으로 이루어지고 있지만, 한국의 경우에는 사회 전반의 민주화 추세에도 불구하고 중앙정부의 정책주도가 좀처럼 시정되지 못하고 있다. 나아가 독일은 행정계층간에 균등화된 재정제도를 운영하고 있으나, 한국의 경우 행정계층간 재정격차가 심한 상태이다.

이러한 여러 가지 차이점에도 불구하고 양국은 행정체제의 성격을 규정하는 가장 핵심적 요소인 인사행정의 측면에서 계급제 전통을 유지하고 있다는 점에서 공통성이 있다. 즉, 양국의 인사관리는 모두 경직성과 폐쇄성을 특징으로 하는데, 이는 독일과 한국의 관료들의 자기보호 성향이 강함을 의미한다. 그리고 이러한 특성은 행정개혁의 추진과정에서 조직적인 반발과 저항으로 나타나고 있다.

〈표 3〉 독일과 한국 행정전통상의 공통점과 차이점

	공통점	<ul style="list-style-type: none"> - 강한 관료제(개입행정) - 직업공무원제 - 경직적이고 폐쇄적인 인사행정 - 변화와 개혁에 대한 저항적인 관료행태
차이점	독일	<ul style="list-style-type: none"> - 관료제의 독립성과 자율성 - 적극적이고 가치지향적인 관료제 - 실질적인 제도적 분화(연방주의와 지방분권) - 분권적인 정책결정과정(사회조합주의) - 행정계층간 재정균등화제도
	한국	<ul style="list-style-type: none"> - 권력의존적 관료제(대통령에게 행정권한 집중) - 권위적이고 수동적인 행정관료 - 형식적인 제도적 분화(강한 중앙정부, 약한 지방정부) - 중앙집권적인 정책결정(국가주의) - 행정계층간 재정불균형

2) 독일과 한국의 행정개혁: 관료제 행정의 공고화와 신공공관리의 도입

독일과 한국은 2차대전이 연합군의 승리로 종결되면서 미국의 영향력 하에서 과거 군국주의 행정의 폐해를 극복하기 위한 제도개선을 시작하게 된다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 관료제 행정으로 대표되는 양국의 행정전통이 크게 약화되지는 않았다. 따라서 연합군의 신탁통치 이후 양국이 실질적인 자율권을 행사한 1950년대 이후의 행정개혁은 관료제 행정의 공고화에 초점이 부여되었다.

특히 1960년대 이후 양국은 행정국가화 추세, 즉 복지국가와 발전국가의 구현을 위해 정부관료제의 선도역 역할을 허용하였다는 점에서 과거의 행정전통과 단절을 추구하기는 어려웠다. 특히 1960-70년대를 통해 양국이 이룩한 경제 사회발전의 성과는 각기 라인강의 기적과 한강의 기적으로 평가될 정도였다. 이 점에서 비록 강도의 차이는 있지만 1990년대 이전에 양국에서 진행된 행정개혁은 관료제 행정의 공고화를 위한 노력으로 규정할 수 있다.

하지만 1990년대 이후 양국은 세계화의 심화라는 새로운 환경에 직면하여 국가경쟁력의 약화를 경험하게 된다. 우선 독일은 1980년대 이후 복지국가의 부작용을 치유하기 위해 시작된 행정개혁의 성과가 부진하였을 뿐만 아니라 1990년 이루어진 동서독 통일의 후유증이 가중되었다. 한국도 역시 1980년대 이후 발전국가의 부작용을 완화하기 위한 행정개혁의 성과가 미진하였고, 1993년 군사정부를 종결시킨 김영삼 정부의 출범을 전후해서는 세계화의 위협이 가중되어 결국 1997년 IMF 구제금융으로 귀결되었다.

이러한 문제상황에 직면하여 양국은 기존의 행정전통과 구별되는 신공공관리의 도입을 추구하게 된다. 각기 콜과 김대중 정부가 주도한 양국의 신공공관리는 적어도 외견상 관료제 행정으로 대표되는 기존 행정체제의 전면적인 변화를 요구하였다. 일례로 영미국가를 벤치마킹한 민영화, 규제완화, 성과관리, 고객만족, 인적자원개발, 전자정부 등과 같은 각종 혁신기법들은 관료제의 계획을 시장의 경쟁으로 대치할 것을 요구하였기 때문이다.

하지만 양국의 신공공관리는 현상유지를 선호한 관료들의 조직적인 반발에 직면하여 의도한 성과를 산출하는 일에는 실패한 것으로 평가되고 있다. 이는 1998년과 2003년에 출범한 슈뢰더와 노무현 정부가 신공공관리의 속도조절에 초점이 부여된 새로운 행정개혁 전략을 제시한 사실을 통해서도 잘 나타나고 있다.

2. 독일 슈뢰더와 한국 노무현 정부 간의 행정개혁 비교: 거버넌스의 지향

독일 슈뢰더 정부는 신중도 노선을 표방하면서 과거 헬무트 콜 정부가 추진했던 경제적 효율성과 시장경쟁의 원리를 강조하는 신공공관리의 방식과는 달리 거버넌스 요소를 강조하는 새로운 형태의 행정개혁, 즉 행정현대화를 시도하

였다. 이는 1990년대 이후 전세계로 급속히 확산된 신공공관리적 행정개혁의 경로의존적 진화를 대표하는 사례이다.

그러나 최근 부각된 신공공관리의 경로의존적 진화는 비단 독일뿐만 아니라 영미국가를 벤치마킹하는 방식으로 신공공관리를 도입한 많은 나라에서 목격할 수 있는 보편적인 현상이라고 할 수 있다(OECD, 2002). 특히 한국 노무현 정부의 행정개혁은 독일 슈레더 정부의 행정현대화와 높은 수준의 친화력을 지니고 있는 것으로 분석된다.

노무현 정부는 참여정부를 표방하면서 IMF 경제위기를 전후해 심화된 시장 편향적이고 보수적인 기존의 이념지형을 탈피하기 위해 새로운 국정운영의 기조로 중도혁신을 표방하였다. 이러한 정책기조는 새로운 국정운영 원리로 제시된 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율 등을 통해 잘 나타나고 있다. 이점에서 노무현 정부의 국정운영 방식은 제3의 길 노선을 표방하면서 집권에 성공한 독일의 슈뢰더 정부의 신중도 노선과 유사하다고 할 수 있다. 물론 노무현 정부가 표방한 행정개혁의 목표가 실제로 얼마나 달성되었는가의 여부와 관련하여 논쟁의 소지가 존재하고 있음을 부인하기는 어렵다.

이는 김영삼 정부와 김대중 정부의 집권기를 통해 확대일로에 있었던 한국의 신공공관리가 노무현 정부의 출범이후 새로운 방향으로 진화하고 있음을 시사한다. 물론 노무현 정부는 기본적으로 김대중 정부가 추구한 신공공관리적 행정 개혁의 기조를 계승하면서도 새로운 개혁목표와 수단으로 정부간 관계측면의 분권화, 정부-기업관계를 반영하는 계급타협, 정부-시민사회 관계를 반영하는 자율화 등과 같은 거버넌스의 가능성에 주목하였다는 점에서 슈뢰더 정부가 표방한 독일식 거버넌스 모델(New Steering Model)과 유사하다고 할 수 있다.

또한 노무현 정부는 효율적인 정부의 구현과 관련된 정부감축의 측면에서 이전 정부들과는 달리 양극화 해소 차원의 복지기능을 강화하는데 초점을 두었기 때문에 눈에 띄는 성과를 발견하기기는 어렵고 오히려 부분적으로 정부의 역할이나 규모가 팽창한 경우도 있다고 할 수 있다. 더불어 종합적인 문제해결능력을 배양하기 위해 청와대와 행정부처 사이에 각종 위원회를 설치·운영하여 정부의 조정능력을 강조하였다는데 특징으로 지적할 수 있다.

한편 내각의 자율적인 조정능력을 제고하기 위해 책임총리제, 부총리급 확대, 각 부처 고위직의 확대 등과 같은 조치를 시행함으로써 감축과 축소 위주의 신공공관리에 역행하는 측면이 있다고 할 수 있다. 이처럼 신공공관리와 거버넌스 간의 절충을 추구한 노무현 정부의 정부혁신은 기본적으로 인위적이고 양적인 측면의 정부감축보다는 질적 측면의 기능재배분을 통한 일하는 방식의 개선을 통해 공직사회 전반의 경쟁력 강화에 초점이 맞추어졌다. 이를 반영하는 대표적인 사례로는 BSC로 대표되는 성과평가의 강화, 팀제로 대표되는 결재단계의 축

소, 전자정부로 대표되는 혁신마인드의 배양, 기록관리의 강화 등을 지적할 수 있으며, 이는 앞서 살펴본 독일 슈뢰더 정부의 행정현대화 프로그램과 상당부분 일치하고 있다.

〈표 4〉 슈뢰더 정부와 노무현 정부 간의 행정개혁패턴 비교

구분	독일 슈뢰더 정부	한국 노무현 정부
개혁의 주요목표	효율, 참여, 조정의 조화	효율, 참여, 분권의 조화
개혁의 추진계기	경제적 위기, 이념조정 (경제적 요인에 초점)	이념조정, 세대교체 (정치적 요인에 초점)
채택수단의 범위	기능재분배	행태와 문화개혁의 확산
집행과정의 특징	깊이 중간, 속도 느림 (상향식 집행전략)	깊이 중간, 속도 느림 (상향식 집행전략)
개혁의 주요성과	장기적 효과	상징적·장기적 효과
개혁의 주요함의	신중도 노선의 제도화	실질적 제도화에 주력

V. 결 론

일반적으로 행정개혁의 패턴은 그 강도에 따라 현상유지(Maintain), 현대화(Modernize), 시장화(Marketize), 최소화(Minimize) 등과 같은 네가지 'Ms'전략으로 유형화가 가능하다(Pollitt & Bouckaert, 2004). 부연하면 첫째, 현상유지 전략은 행정체제를 통제하는 전통적인 방법인 정부지출 제한, 공무원 임용동결, 정부의 낭비와 부패에 대한 캠페인 시행 등을 활용하는 방법이다. 둘째, 현대화 전략은 예산, 관리, 회계, 서비스 전달 등 보다 신속하고 유연한 행정서비스를 제공하는 방법이다. 이러한 현대화 전략은 주로 행정국가의 전통이 강한 대륙형 국가에서 목격되고 있으며, 시장메커니즘의 제한적 활용을 특징으로 한다. 셋째, 시장화 전략은 시장의 문화(culture), 가치(value), 실제(practice)들을 행정체제에 전면적으로 수용하자는 것으로, 신공공관리가 표방한 기업식 정부를 추구한다. 넷째, 최소화 전략은 민영화나 민간위탁을 통해 행정의 기능과 업무를 최대한 많이 시장 영역에 넘기는 것을 말한다. 따라서 사회보장, 교도소, 안보 등과 같이 고전적인 행정의 업무까지 공익단체나 민간기업이 운영하는 국가의 공동화를 초래한다.

이와 같은 행정개혁의 유형을 원용할 때, 독일의 행정개혁은 현상유지에서 시장화를 거쳐 현대화로 나아가는 것으로 평가될 수 있다. 이는 1990년대 초 독일 기민당 콜 정부가 추진한 시장화가 독일의 관료제 행정으로 대표되는 독일의 전통적인 행정체제에 부합하기 어려웠다는 점을 시사한다. 따라서 경로의존

적 진화 논리에 기초해 시장화에서 현대화로 회귀한 슈레더 정부의 선택은 충분한 합리성을 확보하고 있다. 또한 독일이 경험한 신공공관리의 경로의존적 진화는 한국을 비롯한 많은 국가들의 사례를 통해 일반화 과정을 거치고 있다는 점에도 유의할 필요가 있다.

신제도주의를 반영하는 경로의존적 진화는 행정개혁을 추진함에 있어 기존 제도의 영향력이 얼마나 중요한 변수인지를 잘 알려주는 사례이다. 독일의 경우 슈뢰더 정부 뿐만 아니라 과거 역대 정부의 행정개혁도 영미국가에 비해 점진적인 방식으로 추진되었다. 그 이유는 법치주의, 사회민주주의, 직업공무원제 등 오랜 기간에 걸쳐 형성되어 온 독일 행정체제의 제도적 특성에 기인하는 바가 크다. 특히 독일 관료들은 기존 제도를 활용해 철도, 통신 등 일부 민영화된 영역에서조차 이전에 누리던 특권을 확고하게 유지하고 있을 정도이다.

하지만 슈레더 정부의 성공적인 행정현대화가 신공공관리의 완전한 실패를 의미하는 것은 아니다. 세계화와 정보화의 심화 추세下에서 약화된 국가경쟁력의 위기가 완전히 해소되지 못한 상황에서 강력한 이념과 리더십이 결부될 경우 중장기적으로 기존 제도의 변화가능성을 예상할 수 있기 때문이다. 특히 독일은 기민당 주도의 메르켈 신정부가 행정현대화 노선을 좀 더 시장친화적인 방향으로 수정할 개연성이 충분하다.¹²⁾ 물론 이점에서 차기 대통령 선거가 임박한 한국도 예외가 아니다.

지금까지 제시한 본 연구의 주요한 분석결과는 현재진행형의 성격을 지니고 있다는 점에서 매우 논쟁적인 주제이다. 또한 고도로 가치함축적인 관련 주제에 대한 학술적 검토가 아직 시작 단계에 불과하다는 점에서 일반화된 결론을 도출하는 일에는 근본적인 한계를 지니고 있음을 부인하기 어렵다. 특히 독일과 한국 역대 정부의 행정개혁의 패턴에 관한 유형화, 경로의존적 진화를 구체화시키는 분석틀의 미비, 슈레더와 노무현 정부간의 제한적인 비교분석 결과 등은 후속 연구를 통해 보완할 필요가 있다는 점을 본 연구의 한계로 밝혀두고자 한다.

참고문헌

- 양현모. (2006) 「독일정부론」. 서울: 대영문화사.
총무처 직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」, 서울: 동명사.

12) 독일 메르켈 정부의 행정개혁은 집권 1년이 지난 아직까지 대체로 전임 슈레더 총리의 행정개혁 노선을 계승하고 있는 것으로 나타났다. 이점은 메르켈 정부 행정개혁의 초점이 슈레더 정부가 표방한 현대행정관리, 관료제 축소, 전자정부 등과 일치하고 있다는 사실을 통해 잘 나타나고 있다. 특히 현대행정관리는 인사 측면의 리더십, 조직 측면의 협동 서비스, 통제 측면의 성과관리에 주력하고 있다(<http://www.staat-modern.de>).

- 한부영·신현기]. (2002). 「독일행정론」. 서울: 백산자료원.
- Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry & Theo A. J. Toonen. (1996). *Civil Service Systems: In Comparative Perspective*. Indiana University Press.
- Bundesministerium des Innern. (2004). Initiative Bürokratieabbau. www.staat-modern.de.
- Bundesministerium des Innern. (2004). Modernisierung der Bundesverwaltung.
- Bundesministerium des Innern. (2004). Strategien zur Modernisierung der Bundesverwaltung. www.staat-modern.de.
- Bundesministerium des Innern. (2006). Zukunftorientierte Verwaltung durch Innovationen.
- Derlien, H. (1995). Public Administration in Germany: Political and Societal Relations. In J. Pierre, ed. *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Vermont: Edward Elgar Pub.
- Die Bundesregierung. (1999). Moderner Staat - Moderner Verwaltung : das Programm der Bundesregierung.
- Ellwein, T., und J. Hesse. 1988. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen.
- Federal Ministry of the Interior. (1999). Modern State-Modern Administration: The Programme launched by the Federal Government. www.staat-modern.de.
- Federal Ministry of the Interior. (2002). Modern State-Modern Administration: Progress Report 2002. www.staat-modern.de.
- Federal Ministry of the Interior. (2002). Modern State-Modern Administration: Progress Report 2002. www.staat-modern.de.
- Federal Ministry of the Interior. (2004). Modernizing the Federal Administration.
- Federal Ministry of the Interior. (2005). Progress Report 2005 of the Government Programme "Modern State-Modern Administration" in the field of Modern Administrative Management. www.staat-modern.de.
- Federal Ministry of the Interior. (2005). Progress Report 2005 of the Government Programme "Modern State-Modern Administration" in the field of Modern Administrative Management. www.staat-modern.de.
- Federal Ministry of the Interior. (2006). eGovernment 2.0. www.staat-modern.de.
- Goetz, Klaus H. (2000). The Development and Current Features of the German Civil Service System. in Hans A. G. M. Bekke & Frits M. van der Meer(eds). *Civil Service System in Western Europe: Civil Service*

- Systems in Comparative Perspective.* Edward Elgar(Cheltenham UK: Northampton, MA. USA).
- Hesse, J. J. (1997). Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe. in J.E. Lane (ed.). *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems.* London: Sage.
- Kettl, Donald F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance.* Brookings Institution Press. Washington D. C.
- König, K., und N. Füchtner. (1998). *Schlanker Staat – Verwaltungsmodernisierung im Bund.* Speyer : Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung.
- Naschold, Frieder (1995). Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Berlin: Ed. Sigma.
- OECD. (2002). Distributed Public Governance. Paris.
- OECD. (2002). Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Change Management Government of the Future: Getting From Here to There. Public Management Service, Public Management Committee.
- Pierre, John. & Peters, B. Guy. (2000). *Governance, Politics and the State.* New York: St. Martin's Press.
- Politt, Christopher & Bouckaert, Geert. (2004). *Public Management Reform: a Comparative Analysis,* Oxford University Press.
- Statistisches Bundesamt. (2006). Einführung des Standardkosten-Modells Methodenhandbuch der Bundesregierung
- Timmins, Graham. (2000). Germany. in J. A. Chandler(ed). *Comparative Public Administration.* Routledge.
- Wollmann, Hellmut. (1997). Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A Story of Fragmented Incrementalism. in Michio Muramatsu & Frieder Naschold(eds.). *State and Administration in Japan and Germany.* Walter de Gruyter.
- Yamamura, Kozo & Streeck, Wolfgang. (2003). *The End of Diversity?: Prospects for German and Japanese Capitalism.* Cornell University Press.
- Zülka, Jochen. (2005). Standardkosten-Modell : erstes Deutsches Handbuch für das Messen und Reduzieren administrativer Belastungen für Unternehmen und Betriebe in Deutschland. NordWest Consult.

Abstract

The Globalization of New Public Management and Path-dependent Evolution: A Focus on the Modernized Administration case of the Schroeder Government in Germany

Jung-Yul Kim·Seong-Soo Kim·Young-Hee Cho·In-Sup Han

There is no doubt that both horizontal and vertical analyses are necessary for systematically investigating the increase and decrease of New Public Management (NPM). In this respect, this paper vertically examines the case of the Schroeder government in Germany as well as horizontally comparing the case with Korean public administration reform, so as to show clearly the tendency of NPM. German public administration reform is divided into three chronological stages: growth, shrinkage, and settlement. The stages of reform focused on confirmation of bureaucratic administration, sweeping changes to NPM, and the embodiment of governance, respectively. An investigation of German reform is meaningful in that the reforms of the Schroeder government had noticeable similarities with the Korean government led by President Roh Moo-hyun from the perspective that the concept of "enabling state" was continuously emphasized, and that the reforms developed following the process of maintain, marketize and then modernize administration. As a result of this investigation, the analysis of this paper shows that extant institutions critically influence the performance of public administration reform. Nevertheless, successful administrative modernization (Modernized Administration) is not a synonym for the utter failure of NPM. In the context of the current crises of national competitiveness, robust ideology and confident leadership allow extant institutions to be transformed in the long term. Further, the current German government which is steered by Angela Merkel, the new Chancellor of Germany, is expected to adjust the basic line of governmental policies sufficiently from Modernized Administration into Marketized. In this respect, the German case is fairly worth considering for Korea where a presidential election is approaching.

【Key words: New Public Management, Modernized Administration, enabling state, Germany】