

독일지방자치의 변화와 자율경영의 투명성에 관한 고찰

A Study on the Changes and Self-Management's Transparency of Local Autonomies in Germany

한 형 서(Han, Hyung Seo)*

ABSTRACT

This article focuses mainly on the reform and changes in local governments of Germany. The purpose of this study is to examine the changes in administrative restructuring of German local autonomies and to analyze the matter of local affairs, participation of citizens, transparency, responsibility and autonomy with relation to local management. The results of this study indicates that a local government, as a possible key administration unit, would be more productive and quick in decision-making, since it is more horizontal autonomy structure. Furthermore, it would make residents participate more actively in major policy-making processes. And local government has made efforts for various tasks, such as information interchange, boosting economy, and coordinating a conflict between competing powers in diverse areas, and constructing an information network.

Finally, the author suggests that these changes and innovations of local autonomies are very valuable and point out a suggestive model for the public administration in Korea.

Key Words: local autonomy, participation of citizens, transparency, responsibility and autonomy, local network

* 한양대학교

I. 서론

독일에서의 지방자치는 연방정부와 주 정부에 귀속된 수직적 종속관계가 아니라 상호 독립적이고 수평적인 관계로 볼 수 있다. 따라서 지방정치의 발전은 아래에서 상위로 올라가는 “풀뿌리 민주주의”와 “정치교육의 장”으로 연결되고 있다. 이와 같은 맥락에서 지방자치도 아래에서부터 자연스럽게 학습하는 민주주의 교육과 제도화를 통하여 지속적으로 뿌리내려 왔다. 지역주민들은 오랜 전통과 제도를 통하여 주요 지역현안과 관심사에 대하여 자발적인 참여와 합리적인 해결방안을 찾는데 익숙해져 있다. 현재 독일의 지방자치는 다양한 역사적·정치적·사회적·문화적 환경 속에서 다양한 제도와 지역적 특수성이 고려되었고, 각 자치단체마다 상이한 정치적·행정적 다양성이 내포되어 있다. 원칙적으로 지역발전은 연방정부의 차원에서 복지국가의 틀을 마련하는 것이 중요한 과제이며, 균형적인 지역발전과 주민들의 삶의 질 및 복지정책을 구현하는 원동력이라 볼 수 있다.

독일기본법 제28조에 의하면 지방자치단체에 자율적인 자치권을 규정하고 지역에서 발생한 지역문제와 주요 현안을 자치적으로 해결할 수 있도록 자치권을 최대한 존중하고 있다. 그럼에도 불구하고, 지역의 현안이 국가전체의 이해관계와 관련된 경우, 기본법에 명시된 지방자치단체에 대한 자치권이라 할지라도 국가적으로 중요한 정책사항에 대해서는 예외적으로 연방정부를 통해 해결할 수 있다고 규정하고 있다(박응격, 1999: 93). 원래 지방자치는 지역공동체를 중심으로 발전되어 왔기 때문에 하위행정기관인 기초자치단체가 연방정부 혹은 주 정부의 간섭을 받지 않고 지역사회에 필요한 자치사무를 자율적으로 수행할 수 있도록 되어있다.

독일통일 이후 지방자치는 구동독을 중심으로 많은 변화와 개혁을 필요로 하였다. 특히 구동독과 서독은 오랫동안 서로 다른 정치·행정체제하에서 발전되어 왔지만, 통일 이후 대부분 정치·행정체제는 서독시스템을 중심으로 급격한 변화와 개혁을 경험하게 되었다. 최근 지방정부는 복잡한 지역현안과 관료사회의 갈등 및 주민들의 불만 등을 해결하기 위한 제도적 방안을 지속적으로 모색하고 있다. 이에 대한 문제해결은 연방정부 혹은 주정부보다는 지역주민과 밀접한 관계가 있는 자치단체의 역할이 강조되고 있다. 따라서 각 지방정부는 경제적·재정적인 위기와 사회적 갈등과 함께 게마인테를 중심으로 다양한 변화와 사고의 전환을 요구하고 있다.

본 연구는 독일통일 이후 지방자치의 변화와 신사고를 알아보고, 특히 지방행정의 계층구조와 변화 및 지역발전을 위한 제도적 변화, 그리고 지역관리의 효율적인

관리를 위한 자치사무의 영역, 주민참여와 주민결정, 책임성과 자율성 및 지역정보화 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 지방자치의 배경과 유형

1. 지방자치의 역사

독일은 이미 중세시대의 수공업 중심의 학문 및 예술 등이 사회발전에 지대한 영향을 주었고, 지역공동체를 형성하여 지역문제를 하는데 지방자치의 역할을 중시하였다. 독일은 17-18세기에 지역발전을 위한 제도화로서 “시장과 도시구조” 및 “지방법규”를 제정하였고, 1794년 프로이센 일반국법(Das Preussische Allgemeine Landrecht)이 통과됨으로서 최초로 도시와 지방자치단체에 대한 통합으로 단일 법률체제가 이루어졌다(Heinrich Siedentopf, 1996: 74). 원래 독일지방자치의 근원은 “고대 도시국가로부터 중세도시국가로” 소급하여 논의하는 경우도 있으나, 통상적으로 19세기 초 프로이센의 행정개혁을 지방자치의 역사적 배경으로 보고 있다. 그 당시 나폴레옹 제1세와의 전쟁에서 패배한 프로이센은 전쟁의 대가로 경제적인 부담과 비용을 떠맡아 국가경제와 국민부담에 많은 고통을 안겨주었다(Hans-Georg Wehling, 1994: 5). 이러한 상황에서 Freiherr vom Stein¹⁾(1757-1831)은 국가를 재건하기 위한 목적으로 도시법(Städteordnung)과 함께 광범위한 행정개혁을 실시하였다. 이러한 사실은 1807년 그의 논문 “프로이센제국에 있어서 상급 지방, 재정, 그리고 경찰관청의 합목적 교육에 관한 연구”에서 그의 개혁적 사고를 찾아볼 수 있다.

실질적으로 지방자치의 시행은 1808년 11월 19일 Freiherr vom Stein의 도시법(Städteordnung)로 간주되며, 일명 “슈타인 도시법”(Steinische Städteordnung)라 칭하고 있다(Heinrich Siedentopf, 1996: 74). 그 당시 시 조례의 목표는 국가와 시민의 관계를 보다 긴밀한 관계로 만들어 정부와 지방간의 갈등관계를 완화시키는 동시에 행정에 대한 자발적인 주민참여를 통하여 지역의 공동사무와 정치적인 관심을 고조시키기 방안이었다고 볼 수 있다. 따라서 시민들이 자연스럽게 프로이센 국가의 재정적 부담과 경제적 재건에 동참할 수 있도록 하는데 큰 의미가 있었다

1) 그 당시 Freiherr vom Stein은 프로이센의 유명한 정치개혁자로서 독일지방행정개혁에 많은 영향을 주었다.

(Bundeszentrale für politische Bildung, 1983: 3). 또한 Freiherr vom Stein은 행정에 대한 중앙집권화를 강력히 비판하면서 지방자치의 활성화를 위한 자유로운 게마인데 구성을 강조하였다. 즉, 게마인데가 중앙정부로부터 정치적인 자유와 독립성을 유지하기 위하여 지방정부에 필요한 자치적 재원조달이 필수적이었다. 이와 같이 프로이센의 시개혁에 대한 핵심은 국가가 시정활동에 대한 감독을 가능한 한 최소화하여 제한하며, 시당국이 보다 자율적으로 자치사무를 처리할 수 있도록 자율성과 독립성을 부여하는데 있었다. 그 후 1831-1853년 사이에 시당국은 여러 차례 시개혁을 실시하였으나, 국가가 다시 시정부를 통제하는 방향으로 선회하면서 행정개혁에 대한 효과가 반감하는 양태로 발전되었다. 이러한 정치적인 상황 아래서 Freiherr vom Stein의 자유주의 사상이 지방발전을 하는데 이룩하는데 제약을 받게 되었다. 즉, 그의 자유주의 사상으로 시민들이 지역발전을 위하여 자치권과 독립성을 강조하였고, 자발적으로 자치도시를 만들어야한다는 이상은 산업화와 도시화 과정에서 무참히 붕괴되고 말았다(Adelheid von Saldern, 1993: 3)

바이마르공화국시대의 지방자치는 헌법 제127조에 의하면 “법률의 범위 내에서 자치권을 가진다”라고 명시되어 있으나, 이 법률에 대한 헌법적 해석에 따르면 지방자치는 단지 국가에 의해서만 가능하다는 협의적 의미로 해석되었다. 이런 이유 때문에 지방자치권은 시민의 기본권이 아니라, 국가조직의 원칙에 귀속한 것으로 간주되었기 때문에 자율적인 자치권에 대한 많은 제약을 받게 되었다. 이와 같이 바이마르공화국의 수직적 권력배분에서 나타난 강력한 중앙집권화는 지방정부에서 자치권의 확립을 더욱 어렵게 만들었고, 또한 재정법으로 규제한 자치단체의 활동 영역에 많은 영향을 주었다(Heinrich Siedentopf, 1996: 75).

그밖에 나치정권 하에서는 지방자치발전에 대한 지속성과 연속성의 붕괴를 의미하고 있다. 왜냐하면 1935년 1월 30일 독일통합지방자치법(Deutsche Gemeindeordnung)의 제정은 공식적인 지방자치의 전통이 사라지고 획일적으로 지방자치법이 통합되었기 때문이다. 독일지방자치는 지역의 특수성과 전통에 따라 다양하게 발전되어 왔으나, 1935년 제정된 독일통합지방자치법은 지역의 특수성을 고려하지 않고 통일된 지방자치법 형태로 만들었기 때문에 이 법을 지방자치붕괴의 근원으로 보는 학자도 있다(Franz-Ludwig Knemeyer, 1993: 82).

그러나 제2차 세계대전 이후 연방정부는 수직적 중앙집권적 형태에서 야기된 행정의 문제점을 보완하기 위하여 지방자치의 민주화와 분권화를 보다 적극적으로 추진하였다. 특히 여기에서 지방정부의 관리유형은 연합군이 주둔한 지역에 따라 다양한 형태로 발전되었다(심익섭, 1998: 74). 예를 들면, 영국이 주둔한 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)과 니더작센(Niedersachsen)주의 경우에 영국 모델을 많이 도입하였고, 반면에 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)와 바이

에른(Bayern)주의 경우에는 미국의 모델을 지방정부에 적용하였다. 그리고 프랑스가 주둔한 라인란드-팔츠(Rheinland-Pfalz)와 자알란드(Saarland)주의 경우에는 프랑스의 영향을 많이 받았다고 볼 수 있다(Bundeszentrale für politische Bildung, 1993: 7; 김해룡, 1994: 30; 장지호, 1987: 69)

2. 지방자치단체의 조직유형

지방자치단체의 조직유형은 각 주 정부에 따라 크게 4가지 유형으로 분류할 수 있다(Rüdiger Voigt, 1992: 3). 이러한 유형은 각 주 정부에 따라 약간의 차이가 있으며, 기본적으로 역사적·정치적·문화적 환경과 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있다. 최근 독일통일 이후 많은 지방자치단체가 남독시장형을 학습모델로 하면서 많은 변화를 보이고 있다. 그러나 여기에서는 게마인데의 대표적인 3가지 유형으로 북독의회형, 남독시장형, 의회참사형 등을 중심으로 설명하고자 한다.

1) 북독의회형(Norddeutsche Ratsverfassung)

북독의회형은 북부에 위치한 니더작센(Niedersachsen)와 쉬레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein)주의 일부에서 채택하고 있다. 북독의회형 제도는 지방의회가 행정진반에 걸쳐서 강력한 권한을 가지고 있으나, 이에 반하여 집행부는 지방의회에 비하여 권한이 약한 것이 그 특징이라 할 수 있다. 특히 주민의 직선으로 구성된 지방의회가 자치단체에서 강력한 권한을 가지고 있으며, 의회에서 선출된 대표인 의회의장과 시장을 겸하면서 외부를 대표하는 자치단체를 대표한다. 또한 의회는 지방자치단체를 관리하는 행정책임자를 선출하며, 이는 행정집행관(Gemeindedirektor, 도시의 경우는 Stadtdirektor)으로서 집행부의 법적인 대표자인 동시에 전문행정관리인으로 행정업무를 수행한다. 여기에서 행정집행관은 행정에 관련된 정치적 결정권이 없으며, 의회의 결정에 성실히 수행하는 단순한 도구적 기능을 하고 있다(정재각, 2004: 203). 이 제도의 특징은 의회가 행정의 중요한 정책사항을 관장하면서 행정에 많은 영향력을 행사할 수 있는 강력한 권한을 가지고 있다는데 있다. 그밖에 지방의회와 행정집행관 사이에 제3의 행정기관으로 행정위원회가 설치되어 있다. 여기서 행정위원회는 일종의 소자문위원회로서 행정사무에 대한 논의가 필요한 경우에 비공식회의로 진행되고 여러 가지 행정사무를 최종적으로 결정하는 권한을 가지고 있다. 동시에 행정위원회는 의회의 모든 결정사항이 원활히 수행할 수 있도록 합리적인 대안을 제시할 수 있다. 이에 대한 행정위원회의 구성은 시장, 선임된 지방의원, 최고집행관 및 계약직 공무원 등으로 구성되어 있다. 이와 같이 행정

위원회의 역할은 의회와 최고집행관 사이에 정책갈등을 조정하고 행정집행을 위한 의회의 지지를 얻는데 많은 영향력을 행사하는 조정기구의 역할을 하고 있다.

노르트라인-베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen)는 행정집행관제도로서의 지방자치단체가 직면한 현안과 문제를 능동적으로 대체할 수 없다는 비판을 받아 왔고, 한편 시민들의 정치참여가 제한되고 있으며, 과대한 정당의 영향력이 모든 행정영역에 정책결정과 책임성 결여로 지적되었다. 따라서 1994년 노르트라인-베스트팔렌주에서는 각 정당들이 정치적 타협으로 시장과 행정집행관의 2원적인 행정체제를 타파하고, 행정의 집행과 책임성을 일원화하는 제도적 개선을 하였다. 임기 5년으로 선출되는 새 시장은 행정집행관의 권한과 역할을 행사하며, 이것은 행정의 수장이자 자치단체의 대표 및 의회의 장으로 그 역할과 권한이 강화되었다. 시장은 1999년부터 주민에 의해 직선으로 선출하게 되었기 때문에 북독 의회형제도에서 남독시장형의 제도로 전환됨을 의미한다. 또한 니더작센주도 1996년부터 시장선거 방식에 과도기를 거쳐, 2001년부터는 시장의 직선제가 도입됨으로써 남독시장형제도로 전환하고 있다(정재각, 2004: 203).

2) 남독시장형(Süddeutsche Buergermeisterverfassung)

남독시장형은 주로 남부지방의 바이에른주(Bayern)와 바덴-뷔르템베르크주(Baden-Württemberg)에서 도입하고 있는 제도이다. 이 유형은 북독의회형과 비교한다면, 지방자치단체의 최고 의사결정기관인 의회와 집행기관인 시장의 기능과 역할이 상당히 다르다고 볼 수 있다. 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지위와 자치단체의 최고 의사결정기관으로서 지위를 가지며, 의원의 임기는 바덴-뷔르템베르크주에서 6년으로 규정되어 있고, 바이에른주(Bayern)에서는 5년으로 1년이 더 짧다. 지방정부의 집행기관인 시장은 행정집행을 위한 강력한 권한을 가지고 있으며, 동시에 행정의 최고 책임자인 동시에 의회의장과 위원회의 위원장을 겸하기 때문에 강력한 행정추진력을 발휘할 수 있다. 또한 시장의 임기는 바덴-뷔르템베르크주에서는 8년이고, 바이에른주에서는 6년으로 되어있다. 이것은 시장이 정책집행을 하는데 있어서 재임기간 동안 주어진 정책을 보다 장기적이고 안정적으로 집행할 수 있다는 많은 장점을 가지고 있다. 이 유형의 특징은 일반적으로 지방의회와 시장의 관계에서 상호 견제와 균형을 강조하고, 지방의회의 권한보다 시장의 권한이 강력하기 때문에 시장이 원하는 방향으로 정책집행을 추진하는데 많은 장점이 있다(Franz-Ludwig Knemeyer, 1993: 85). 최근에 독일의 많은 지방자치단체가 효율적인 행정관리의 모델로써 남독시장형을 선호하는 경향이 강하게 일어나고 있다.

3) 의회참사형(Magisteratsverfassung)

의회참사형은 헤센(Hessen)주와 쉼레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein)주에서 도입하고 있는데 전통적인 프로이센의 슈타인 시 조례를 많이 답습하고 있다고 볼 수 있다. 이 유형은 지방의회와 참사회가 자치단체의 권력배분을 이원적 체제로 운영하고 행정사무에 대한 처리를 의회와 참사회가 적절히 역할분담을 하도록 한 것이다(Hinrich Lehmann-Grube, 1981: 150). 여기서 자치단체의 최고의사결정은 주민에 의해서 선출된 의회가 행사하며, 동시에 지방의회는 행정에 대한 주요 정책결정과 정책집행을 원활히 수행할 수 있도록 지원하며, 행정집행의 감시자로서 역할을 성실히 수행하고 있다. 또한 의회는 주요 정책에 대한 사무를 처리하기 위하여 위원회의 형태로서 구성되며, 위원회의 역할과 기능이 강조되고 있다. 위원회의 임기는 헤센주가 6년이고, 쉼레스비히-홀스타인주는 6-12년으로 되어 있다. 여기에서 헤센(Hessen)주의 시장은 주요 행정업무를 처리하는 행정의 수장으로서 역할을 하고 있지만, 의회의 의장을 겸하지 아니하며, 단지 대외적으로 자치단체를 대표하는 대표자로서의 역할을 하고 있다. 이와 같이 독일지방자치법은 각 주정부에 따라 의결기관인 의회와 집행기관인 자치단체장 사이에 그 역할과 기능이 다르기 때문에 독일지방제도의 특징은 이러하다고 확실히 정의하기란 매우 어렵다. 따라서 각 지방정부는 과거의 전통과 지역의 특수성을 고려하여 독특한 제도를 발전시키고 있다.

III. 지방정부의 계층구조와 변화

1. 지방자치의 계층구조

지방자치의 계층구조는 그 규모에 따라 소규모 게마인데형, 대규모 게마인데형, 도시 게마인데(소도시, 중소도시, 대도시)형 등으로 분류하는 학자도 있다(Werner Thieme, 1995: 78). 일반적으로 자치단체의 유형은 군(Kreis), 자유시(kreisfreie Stadt), 게마인데(Gemeinde) 등으로 분류되고, 그밖에 게마인데연합과 목적조합을 특별지방자치단체의 유형으로 추가하고 있다. 그러나 지방행정단위의 계층구조는 다음과 같은 계층구조로 분류할 수 있다:

연방정부(Bundesregierung: 1),

주정부(Landesregierung: 16),
 주정부관구²⁾(Bezirksregierung: 29),
 광역군(Lankreise: 323)과 자유시(kreisfreie Städte: 116)
 게마인데(Gemeinde: 12,629)

이와 같이 계층구조를 볼 수 있으나, 행정계층은 군(Kreis)과 게마인데를 기본으로 2층 구조로 형성되고, 군(Kreis)과 자치시(kreisfreie Stadt)는 주정부관구(Regierungsbezirks)에 귀속된다. 그러나 군과 자치시는 주정부관구가 없는 경우에 주정부의 관할하고 있다. 여기서 자치시의 경우, 하급자치단체가 존재하지 않아 하급자치단체인 게마인데와 군의 기능을 겸하고 있는 것이 특징이다(Frido Wagener/Willi Blümel, 1996: 118).

지방자치단체의 형태를 보다 구체적으로 본다면 군(Kreis), 자유시(kreisfreie Stadt), 게마인데(Gemeinde) 및 특별자치단체 등으로 분류하여 설명할 수 있다. 즉 ① 군(Kreis)의 경우 우리나라 광역자치단체에 준한다고 볼 수 있는데, 하급행정기관으로서 연방 및 주정부의 위임사무를 동시에 처리하고 있다. 한편 게마인데는 자치권에 대한 모든 권한(Allzuständigkeit)을 가지고 있는데 반하여, 군은 게마인데에 대한 보완적 관계로서 제한적 자치권만 보장받고 있다. ② 자유시(kreisfreie Stadt)는 게마인데에 비하여 행정적·재정적으로 완전히 독립되어 있기 때문에 그 지역 내에서 자치단체의 행정사무를 독자적으로 처리하는 것이 그 특징이다. 즉, 자유시는 군의 감독을 받지 않으나, 군의 상급기관인 주정부관구(Regierungsbezirk)의 감독을 직접적으로 받는다. 따라서 자유시는 군에 필요한 재원할당금을 부담하지 않으며 재정적으로 완전히 독립되어 있다. 그밖에 자유시의 기능은 자치행정사무 외에 국가로부터 많은 국가위임사무를 받아 처리한다. ③ 게마인데(Gemeinde)는 기본법 제28조 2항에 규정된 지방자치단체로서 광범위한 자치권이 보장되며 지역사회의 행정사무를 독자적으로 처리하는 전권한성(Allzuständigkeit)을 가지고 자율성과 독립성 및 책임성을 부여받고 있다(최창호, 2001: 837).

자치단체의 행정조직은 일반적으로 군(Kreis)의 경우 군의회(Kreistag), 군위원회(Kreisausschuss)와 군수(Oberkreisdirektor) 등으로 되어 있다. 군의회(Kreistag)는 군의 최고의결기관이자 주민의 대표기관으로서 군에 대한 조례제정, 개·폐권, 예

2) 주정부관구는 모든 주정부에 설치된 것이 아니라, 2004년 12월 현재 바이에른(Bayern), 바덴-뷔르템베르크(Baden-Wuerttemberg), 헤센(Hessen), 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen), 니더작센(Niedersachsen), 그리고 작센(Sachsen)주에만 있다. 그리고 최근 라인란드-팔츠(Rheinland-Plalz)주는 행정의 효율적인 관리를 위하여 주정부관구(Regierungsbezirks)를 폐지하였다.

산심의 및 의결 등 모든 행정사무의 결정권을 가지고 있다(Eberhard Laux, 1981: 166). 이와 같이 군의회는 행정에 대한 강력한 권한을 가지고 있으며, 군위원회(Kreisausschuss)는 의회에 의해서 선출된 합의제 행정기관으로 보통 7명에서 17명의 위원으로 구성되어 있다. 군위원회의 위원장은 주에 따라 약간의 차이는 있으나, 대부분 군수가 겸직하는 것이 일반적이다. 또한 위원회의 역할은 의회의 회의준비를 담당하며, 군에 대한 주요 자치사무와 위임사무를 원활히 처리할 수 있도록 조정기능과 의사결정을 하는 행정기관이다.

군수(Oberkreisdirektor)는 행정의 집행기관인 동시에 위원회의 의장이고 법률적으로 군의 대표자이다. 그는 위원회의 의장으로서 주요한 정책결정에 많은 영향력을 행사하고 위원회 활동을 원활히 조정하는 조정자의 역할을 한다. 그밖에 의회의 결정과 정책사항을 준비할 의무뿐만이 아니라 자치행정사무에 관하여 결정하는 권한도 가지고 있다. 또한 군수는 대부분 의회에서 선출한 계약직 공무원으로서 임기는 6년에서 8년으로 하고 있다(Hans-Jürgen von der Heide, 1993: 115).

2003년 현재 자유시(kreisfreie Stadt)는 116개가 존재하고 있으며, 각 주에 따라 법적인 지위도 약간의 차이가 있으나, 자유시도 군처럼 행정사무를 자치적으로 처리할 수 있는 재정자립도와 행정력을 갖추고 있다는 점에서 동일하다. 조직형태는 의회, 시장과 위원회로 구성되어 있다. 대개 자유시의 규모는 인구 10만 이상을 원칙으로 하고 있으나, 바이에른주(Bayern)와 라인란드-팔츠(Rheinland-Pfalz)의 경우에는 인구의 규모가 약 4만-8만명 이상이 대부분이고, 작은 규모의 경우 인구 2만 이하의 경우도 다수가 존재한다. 통상적으로 게마인데(Gemeinde)는 군에서 독립된 자치시와 군에 소속된 게마인데(kreisangehörige Gemeinde)를 포함시키고 있으며, 지방자치의 최하위 기초자치단체로서 행정기능을 담당하고 있다. 게마인데의 구성은 작게는 인구 100명에서부터 크게는 인구 100만 명을 초과하고 있으며, 2003년 12월 31일 현재 12,629개가 존재하고 있다.

그밖에 특별지방자치단체는 주로 게마인데연합(Gemeindeverbände)과 광역자치단체연합(Regionale Gemeindeverbände) 및 목적조합(Zweckband) 등으로 분류되고 있다. 게마인데연합의 설치근거는 소규모의 기초자치단체가 자력으로 행정사무를 처리할 수 없는 경우에 보완적 대체기능으로 몇 개의 게마인데가 연합하여 보다 효율적인 방법으로 지역문제나 행정사무를 처리하는데 있다. 따라서 “게마인데연합”³⁾은 법률상 자치권을 부여받고 있으나, 원칙적으로 게마인데처럼 전권한성(Allzuständigkeit)이 인정되지 않아 제한적인 사무만 처리하게 된다. 또한 게마인데연합은 각 주정부에 따라 명칭뿐만 아니라 그 기능도 상당히 다르다. 즉 바덴-

3) 게마인데연합은 자치적 행정기관인 동시에 게마인데의 상위기구에 속한다.

뷔르템베르크(Baden-Württemberg), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)와 바이에른(Bayern)주에서는 행정공동체(Verwaltungsgemeinschaft), 니더작센(Niedersachsen)주는 잠트게마인데(Samtgemeinde), 라인란드-팔츠(Rheinland-Pfalz)주는 연합게마인데(Verbandsgemeinde), 작센(Sachsen)주는 행정연합(Verwaltungsverband), 그리고 브란덴부르크(Brandenburg), 메클렌부르크-포오포메른(Mecklenburg-Vorpommern)와 쉬레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein)주에서는 앰터(Ämter) 등으로 다양한 용어를 사용한다(Erich Schmidt, 1997: 260-266).

게마인데연합(Gemeindeverbände)의 기능과 역할은 각 주에 따라 차이점이 있으나, 일반적으로 다음과 같은 자치사무를 처리하고 있다. 예를 들면, 게마인데 사이에 연결되는 도로건설, 노인보호 시설, 쓰레기 처리장, 스포츠 시설, 교육시설, 특수병원 등 소규모 자치구에서 처리할 수 없는 경우, 자치능력이 없을 때 몇 개의 게마인데연합을 통하여 처리하는 경우이다. 여기서 게마인데연합의 행정기관은 의사결정기관인 의회와 합의제위원회 및 연합체의 집행관 등으로 구성되어 있다. 게마인데연합의 재원조달 방법은 국고보조금, 행정수수료, 사용료, 각종 재산수입, 연합체구성원의 할당금 등으로 운영되고 있다(박준수, 1999: 75).

광역자치단체연합(Regionale Gemeindeverbände)은 하나로 통일된 형태가 아니라 각 주정부에 따라 다양하다. 즉 연합체가 지역단위로 조직된 경우에 연합적 성격이 아니라 지역단체로서 성격을 가지고 있다. 대부분 주정부에서 광역자치단체연합이 구성되어 있지만 쉬레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein)과 잘알란드(Saarland)주에서는 예외적으로 존재하지 않는다(Frido Wagener, 1996: 89).

이에 반하여 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주의 지역연합(Landschaftsverbände), 바이에른(Bayern)주의 관구연합(Bezirksverbände), 라인란드-팔츠(Rheinland-Pfalz)주의 관구연합(Bezirksverbände Pfalz), 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주의 지역복지연합((Landeswohlfahrtsverbänd)), 헤센(Hessen)주의 지역복지연합(Landeswohlfahrtsverband), 니더작센(Niedersachsen)주의 지역사회구제연합(Landessozialhilfeverband) 등이 다양한 형태로 광역자치단체연합을 가지고 있다. 원칙적으로 광역자치단체연합도 독립적인 자치권을 가지고 있으나, 게마인데가 갖는 전권한성(Allzuständigkeit)을 부여받지 못하기 때문에 자치적으로 사무처리를 하는데에는 그 한계가 있다. 그래서 광역자치단체연합도 역사적인 전통과 관습에 따라 각 주정부에 있어서 상이하게 존재하지만, 공통적 사항으로는 각 지방자치단체가 처리할 수 없는 행정사무를 광역자치단체 중심으로 처리하는 “합목적 사무”를 들 수 있다.

그밖에 지방자치단체는 목적조합(Zweckverband)이라는 형태가 있는데, 어떤 특정한 자치사무를 처리할 목적으로 다수의 게마인데가 협력하여 공동목적을 달성하

기 위하여 설치하고 있다. 즉, 소방서 설치, 도시계획, 학교설립, 자치단체간의 교통 연결, 상하수도이용과 폐수처리 등 자치단체간의 협력방식으로 자치단체의 사무를 공동으로 처리하는 목적조합이라 할 수 있다(장지호, 1987: 111). 그러나 최근 게마인데와 군의 문제점으로 양자 사이에 권한과 책임의 한계가 불분명하다는 비판이 제기되고 있다. 특히 이런 문제는 대도시와 인접 도시의 관계에서 현저하게 대두되면서 자치단체간에 일어난 문제들을 독자적인 해결하기보다는 자치단체연합에서 해결방법을 찾는 데 큰 의미가 있다(Werner Thieme, 1995: 80).

2. 게마인데의 변화

1) 게마인데의 개념

독일 기본법 제28조 2항에 의하면 게마인데는 “법률의 범위 안에서 지역공동체의 모든 행정사무를 자기책임아래 자치적으로 처리할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이와 같이 독일연방정부가 헌법에 지방자치를 분명히 규정함과 동시에 지방자치권을 최대한 보장하고 있다. 즉, 게마인데가 자치사무를 스스로 결정할 수 있는 전권 한성(Allzuständigkeit)을 가지고 모든 사무에 대한 처리를 자기책임의 원칙(Eigenverantwortung)아래 이루어져야 한다는 것이다(장지호, 1987: 77).

게마인데의 의미는 모든 지방자치단체를 포함한 광의의 법률상 개념이지만 게마인데의 규모가 크거나 작거나 혹은 게마인데의 인구수에 관계없이 통상적으로 기초자치단체를 뜻하고 있다. 70년대 초 각 주정부는 기초자치단체의 효율성과 능률성을 고려하여 대대적인 행정개혁을 단행하였다. 그 당시 상당히 많은 기초자치단체가 재원부족으로 자치사무를 독자적으로 처리하는데 많은 어려움을 겪게 되었다. 따라서 게마인데의 개편이 논의되면서 재정능력이 부족한 소규모의 기초자치단체는 대규모 기초자치단체로 흡수·통합하는 방법으로 확대개편을 추진하였다. 이런 대대적인 개혁으로 1968-1970년 사이에 기초자치단체의 규모는 24,000에서 10,000개로 대폭 축소되었다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 독일통일 이후 기초자치단체에 대한 여러 가지 문제점들이 제기되면서 행정의 효율성과 생산성 제고를 위한 방안이 다

4) 1967년과 1979년 사이에 독일지방자치단체의 수의 변화를 본다면, 쉘레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein)의 경우 1374개에서 1126개로, 니더작센(Niedersachsen)주는 4206개에서 1017개로, 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주는 2297개에서 373개로, 헤센(Hessen)주는 2679개에서 416개로, 라인란드-팔츠(Rheinland-Pfalz)주는 2903개에서 2291개로, 자알란드(Saarland)주는 346개에서 49개로, 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주는 3369개에서 1101개로, 바이에른(Bayern)주는 7035개에서 2028개로 축소개편 되었다.

시 논의되었다. 특히 거의 모든 게마인테의 재정적 위기와 효율적 행정관리가 핵심과제로 대두되면서 게마인테의 기능과 역할에 대한 재조명을 필요로 하였다.

2) 게마인테의 변화

1990년 독일통일 이후 대부분 게마인테는 연방정부와 주 정부로부터 재정적인 지원이 지속적으로 감소되었고, 구동독 지역의 경기침체로 인한 실업증가와 낙후된 산업시설의 합병 및 민영화 추진 등으로 많은 어려움에 직면하였다. 동시에 지방자치단체는 증가하는 재정압박과 구동독에 투자될 사회간접비 및 사회복지비 증가(실업수당, 주택 보조금, 빈민층 생활보조금 등) 등으로 막대한 재정수요를 필요로 하였다. 따라서 게마인테는 재정적인 위기를 극복하기 위한 방안으로 여러 가지 변화를 시도하였다.

<표-1>에서 보듯이 2003년 12월 현재 독일지방자치단체의 수는 총 12,629개이며, 그 중에서 서독의 기초자치단체의 수는 8,501개이고, 구동독은 4,128개로 개편되었다. 여기에 광역군 323개와 자유시 116개가 포함된다면 자치단체의 수는 더욱 증가될 것이다. 특히 구동독에서 각 지방자치단체의 개혁은 인구와 재정자립도를 고려하여 자치단체의 수를 대폭 축소 개편하였다. 예를 들면, 브란덴부르크(Brandenburg)주의 경우 지방자치단체의 수는 1992년 이후 광역군 38개에서 14개로, 자유시 6개에서 4개로 대폭 축소되었다. 그럼에도 불구하고 구동독의 경우, 효율적인 게마인테 운영이라는 측면에서 기초자치단체의 지역개편과 광역화에 대한 논의가 꾸준히 제기되고 있다(Siegfried Petzold, 1993: 43). 이와 같이 지방자치단체의 행정개혁은 주로 구동독의 지방자치단체를 중심으로 이뤄졌으나, 최근에는 각 주정부의 차원에서 심각한 재정난에 빠진 모든 지방자치단체를 대상으로 행정개혁에 대한 논의가 심도 있게 진행되고 있다. 특히 기초자치단체의 통·폐합을 할 경우, 우선 지역의 특성과 자연환경을 고려하고, 동시에 행정의 효율성·경제성·재정자립도와 상주인구의 규모 및 지역개발 등을 최우선 순위로 정하여 게마인테 개혁을 추진하고 있다. 이러한 현상은 모든 기초자치단체에서 양적·질적 변화와 함께 새로운 패러다임을 바탕으로 자치단체간 경쟁과 벤치마킹(Benchmarking)을 통한 다양한 변화로 전환되고 있다. 그밖에 구동독의 지방자치법은 원칙적으로 동서독의 통일협정에 따라 기존 동독의 각 5개 주정부법을 그대로 인정하면서 부분적인 보완과 수정작업을 병행하였다. 즉, 작센주(Sachsen)의 경우 1993년 4월 21일에 신자치법, 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)의 경우 1993년 7월 8일에 신군법 및 신게마인테법, 튀링겐주(Thüringen)의 경우 1993년 8월 6일 게마인테와 군법이 발효되었다. 이와 같이 신자치법과 함께 지방의회와 행정간에 새로운 위상정립에 상당한

변화가 일어났다.

신자치법에 변화된 주요 내용을 살펴본다면 작센(Sachsen)과 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)의 경우에 기초자치단체 의원들의 임기가 4년에서 5년으로 1년 연장되었다. 또한 구동독의 지방자치법에 의하면 모든 게마인데는 위원회구성(중앙위원회, 재정위원회)을 의무사항으로 하였으나, 신자치법에는 게마인데가 행정내부에 의결·자문심의위원회를 설치할 경우 자치단체의 자율에 맡겨 보다 많은 자율성과 책임성을 부여하고 있다(Heinrich Siedentopf, 1996: 95). 그리고 작센(Sachsen)과 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)의 경우 기초자치단체의 장이나 혹은 군(Kreis)의 장은 직선에 의한 임기 7년으로 연장되었고, 브란텐부르크(Brandenburg)의 경우에는 지방자치단체장의 선출방식을 간접선거에서 직접선거로 바꾸었고 임기도 8년으로 연장되었다. 작센(Sachsen)의 경우에 기초자치단체장은 남독시장형을 행정관리의 유형으로 도입하여 의회의 의장직을 겸하도록 하였다. 반면에 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)의 경우에는 기초자치단체장과 기초의회 의장을 분류하고 있다. 이와 같이 통일이후 구동독의 경우 정치·행정적 변화와 함께 게마인데에 대한 많은 변화를 볼 수 있다.

<표-1> 통일이후 각 주정부와 지방자치단체 비교(2003년 12월 31일)

| Bundesländer | 행정관구 Regierungs- bezirk | 자유시 kreisfreie Städte | 광역군 Landkreise | 기초단체 Gemeinde |
|------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------|------------------|
| Baden-Württemberg | 4 | 9 | 35 | 1,111 |
| Bayern | 7 | 25 | 71 | 2,056 |
| Berlin | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Brandenburg | 0 | 4 | 14 | 436 |
| Bremen | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Hamburg | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Hessen | 3 | 5 | 21 | 426 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 0 | 6 | 12 | 964 |
| Niedersachsen | 4 | 8 | 38 | 1,026 |
| Nordrhein-Westfalen | 5 | 23 | 31 | 396 |
| Rheinland-Pfalz | 0 | 12 | 24 | 2305 |
| Saarland | 0 | 0 | 6 | 52 |
| Sachsen | 3 | 7 | 22 | 525 |
| Sachsen-Anhalt | 3 | 3 | 21 | 1,197 |
| Schleswig-Holstein | 0 | 4 | 11 | 1,125 |
| Thüringen | 0 | 6 | 17 | 1,006 |
| 전체 독일 | 29 | 116 | 323 | 12,629 |

자료: Statistisches Bundesamt(ed), Statistisches Jahrbuch 2004,
http://www.destatis.de/jahrbuch/d_home.htm

IV. 지역발전을 위한 자치영역과 자율경영의 투명성

1. 자치사무영역

지방자치의 사무영역은 크게 자치사무와 위임사무로 분류되고 있으나, 지방자치 단체의 종류와 형에 따라 자치사무의 영역도 약간씩 다르다. 즉, 자치단체의 종류는 게마인데(Gemeinde)와 군(Kreis) 및 자유시(kreisfreie Stadt) 등으로 분류될 수 있으나, 여기에서는 다음과 같은 몇 가지 자치사무를 논의하고자 한다. 즉 게마인데(Gemeinde)의 고유사무는 도로건설, 학교와 유치원 설립, 하수처리와 스포츠 및 수영장 설치 등 여러 가지 지역사회의 공동관심사를 의미한다.

군(Kreis)의 경우에는 우리나라 광역자치단체와 같은 개념으로서 자치단체의 법적 지위와 국가의 하급행정기관으로서 권한과 지위를 가지며, 상호 유기적인 협조 체제를 지향하고 있다. 일반적으로 군의 사무영역은 의무적 사무와 임의적 사무로 분류할 수 있다. 먼저, ① 의무적 사무는 주로 사회복지와 청소년 복지, 공공안전, 질서유지, 주택 건설촉진, 군 소속 도로유지 및 관리, 쓰레기 처리 등이 있다. ② 임의적 사무는 소규모 게마인데가 재정·행정력 부족으로 인하여 자력으로 처리할 수 없는 경우에 게마인데의 영역을 넘어 사무처리를 광역적·보완적 기능으로 공동처리를 하는 것이다. 예를 들면, 게마인데간 도로건설, 병원, 전기, 상하수도 업무, 양로원, 시민대학과 박물관 및 도서관 건립 등을 의미한다. 그밖에 조정적 기능이 있는데, 이것은 빈곤한 게마인데의 재정력을 돕기 위하여 할당금을 지원하는 것이며, 이를 통하여 게마인데간 재정력이 균등하게 유지되도록 제도적 보완기능을 하고 있다. 그러나 조정적 기능의 문제점은 군이 게마인데에 재정적인 지원을 통하여 불필요한 영향력을 행사한다는 것이다. ③ 국가위임사무는 자동차검사, 생활보호 대상자 지원, 청소년 보호, 건축허가, 수자원과 자연경관보호, 재난방지 등이 포함된다(Werner Thieme, 1981: 192; Hans-Jürgen von der Heide, 1993: 117).

자유시(kreisfreie Stadt)는 독립된 자치단체로서 주정부의 헌법과 게마인데법에 규정된 고유사무와 국가사무를 위임받아 처리하고 있다. 자유시가 국가위임사무를 처리하는 경우, 사무처리에 소요된 비용은 연방정부로부터 재정적인 지원을 받으며, 동시에 연방정부의 감독도 받아야 한다. 예를 들면, 여권, 외국인 관리, 영업규제, 차량 및 면허규제 등이 대표적인 경우이다. 이와 같이 자치사무는 규모가 작은 게마인데의 재정력과 행정력을 고려하여 상호 협력체제를 강화하면서 재정적인 위험부담을 최소화하기 위해 상호간에 사무영역을 광역화하는 방향으로 추진되고 있다.

2. 주민참여와 주민결정권의 확대

오늘날 주민참여는 지방자치단체에서의 주요 정책결정과 집행과정에 참여하는 하나의 일상적인 정책과정으로 보고 있다. 이것은 지역발전에 직접적인 이해관계가 있는 주민들이 직·간접으로 참여하여 정치적인 영향력을 행사하거나 주민들의 의사결정영역을 확대해 나가고 있다. 따라서 주민참여는 게마인테의 정책결정과정에 직접 참여함으로써 정치적·행정적 변화와 개혁을 확산시키고 있다. 즉, 지역주민의 정치참여는 주로 선거와 국민투표를 통해서 단순히 부여된 권리행사를 한다고 본다면, 지역주민들의 행정참여는 주민이 직접 게마인테의 주요 정책결정과 집행과정에 참여하여 영향력을 행사함으로써 새로운 변화를 반영한 것이다(Siegfried Petzold, 1993: 49). 특히 주민참여는 게마인테의 각종 사업과 공동관심사(예: 청소년 회관, 쓰레기 폐기물시설, 어린이 놀이시설, 노인복지시설) 등에 직접 참여하여 합리적인 의사결정을 하도록 영향력을 행사하게 된다. 최근엔 지방자치의 민주성 강화라는 측면에서 주민참여의 필요성이 강조되었고, 지역주민들이 게마인테의 문제해결을 위하여 단지 의사결정과정에 참여하는 소극적인 방법이 아니라 보다 적극적인 방법으로 지역주민들이 직접 문제해결을 할 수 있는 “주민결정권”을 도입하는 방향으로 나아가고 있다.

1990년대 초에 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주는 주요 정책결정과정에서 주민참여를 통한 주민결정권을 도입하였는데,⁵⁾ 최근엔 대부분 지방정부가 자치단체의 중요한 자치사무에 관하여 주민의 자치결정권을 도입하면서 주민참여를 확대하는 방향으로 추진하고 있다. 기존 지방의회는 주민을 위한 대표기관으로서 혹은 자치단체의 최고정책결정기관으로서 지역관심사에 많은 영향력을 행사하였다. 그러나 21세기 행정변화는 주민들의 높은 참여의식과 가치관 변화 및 다양한 행정욕구 때문에 주민참여를 통한 정책결정이 확대되고 있다. 이와 같이 지방자치와 게마인테 발전을 위한 주민참여는 정치적·행정적·사회적 책임을 강화하고 게마인테의 주체로서 중추적인 역할을 필요로 한다(Roland Roth, 1997: 430). 그럼에도 불구하고 주민참여가 자치단체의 정책결정 및 정책집행에 직·간접적으로 많은 영향력을 행사하는데 따른 부정적인 측면도 논의되고 있다. 하지만 게마인테 주인이 지역주민이라는 사실을 고려한다면 지역현안과 지역주민들의 이해관계가 관련된 주요 정책현안에 대하여 주민들이 정책결정에 직접 참여함으로써 최소한 그들의 주민자치권을 수호하고 지역사회의 공동책임성을 분담하는 의미에서

5) 주민결정권은 지방의회가 주민의사에 반하는 경우 혹은 게마인테의 중요한 사무의 경우에 일어날 수 있는데, 특히 전문지식이 없는 주민이 특정분야에 주민결정권을 행사함으로써 행정에 대한 전문성을 간과한다는 우려가 제기되고 있다.

중요하다. 이와 같이 주민참여와 주민결정권은 전통적인 정책결정의 모델(의회와 집행기관)에서 탈피하여 주민의 영향력을 확대할 수 있는 새로운 정책결정모델로 발전되고 있다.

3. 책임과 자율성의 강화

지방자치는 정치·행정·시민, 그리고 지역단체의 관계가 얼마나 잘 조화롭게 구성되어 있으며, 지방자치의 책임성과 자율성이 얼마나 있느냐에 따라 지역발전을 하는데 종합적인 정책을 수행할 수 있다. 지금 지방의회는 지역정치를 위한 정치적 책임과 감시 및 정책조언자로서의 역할을 담당하고 있다. 이에 반하여 집행기관은 자치단체의 행정사무를 처리하는 과정에서 민주적 행정절차와 책임성을 가지고 주민들에게 만족할 수 있는 양질의 행정서비스를 제공해야 한다. 따라서 정치와 행정의 관계는 견제적·대립적 갈등에서 벗어나 상호 협조적 관계로 발전되고 있으며, 자치발전에 관련된 다양한 정보는 서로 공유하면서 주민을 위해 질 좋은 행정서비스를 제공하는 것이 바람직한 자세이다. 지금까지 집행기관은 지방자치의 행정사무를 처리하는 과정에서 명확한 책임성과 자율성이 결여되어 조직간 혹은 업무담당자 사이에 책임전가는 물론, 제한된 권한 때문에 업무집행을 효율적으로 하는데 많은 제약을 받아왔다. 이와 같이 행정사무에 대한 책임성 회피와 자율성 약화는 효율적인 행정집행과 행정서비스를 제공 하는데 여러 가지 부작용을 초래하였다. 따라서 대부분 주 정부는 행정내부개혁의 일환으로 행정책임과 자율성을 강조하는 투명한 행정관리를 추진하고 있다(Heide Simone, 1996: 8-9). 또한 게마인데 역시 조직계층과 조직구성원들에게 행정사무를 처리과정에서 보다 많은 자율성과 책임성을 부여하여 자율적인 업무처리와 투명성을 높이는데 초점을 맞추고 있다. 그래서 지방자치단체는 효율적인 행정관리에 필요한 조직·인사·예산에 관한 권한을 각 부서장이나 관련 담당자에게 대폭 위임하였고 책임성과 자율성을 가지고 행정관리를 보다 탄력적으로 운영할 수 있도록 많은 재량권을 부여하고 있다. 예를 들면, 지방자치단체가 운영하는 도서관, 병원, 학교, 유치원, 지방공기업, 청소년 시설 등에서 기존에 부여받지 못한 많은 재량권을 부여 받아 책임성과 자율성을 가지고 관리운영을 하는데 상당히 긍정적인 평가를 하고 있다. 따라서 과거 관료적·권위적 행정관리에 익숙한 관리자에게 보다 창의적·혁신적 행정관리를 유도하고 주민을 위한 투명한 행정서비스와 행정책임을 구현하도록 지속적으로 책임성과 자율성을 강조하고 있다.

4. 지역네트워크의 강화

지방자치단체는 정보통신기술의 발달과 함께 다양한 영역에서 정보광역화 및 네트워크의 연계성을 강조하고 있다(Heinrich Reinermann, 483-484). 최근 지역간에 발생하는 정보의 비대칭성과 세계화(Globalisierung)으로 정보의 불균형이 확산되면서 급격한 환경변화에 적절히 대응하기 위한 제도적 보완장치를 지역정보망 구축으로 보고 있다. 이미 70년대 초부터 독일은 경제적인 측면에서 지역간에 인프라 구축의 필요성을 논의하였으나, 지역간에 이해관계와 정보부재로 인하여 구체적인 합의를 하는데 실패하였다(Stephanie Aubert, Andreas Stephan, 2000: 4). 동시에 독자적인 정보인프라와 소프트웨어의 공유가 통합적인 정보망을 구축을 하는데 많은 어려움이 있었다. 그러나 1990년대 중반 이후 각 지방자치단체는 유럽연합의 확대에 따른 인접 국가와의 정보공유의 필요성을 느끼면서 정보교육과 정보인프라 구축에 다시 관심을 갖게 되었다. 특히 2000년 이후 지방자치단체는 유럽연합의 확대에 따라 지역간의 낙후된 정보망과 정보인프라를 강화하기 위한 수단으로 지역간의 연대강화에 초점을 맞추고 있다. 여기에서 지역간에 정보네트워크의 연계는 효율적인 행정관리를 위해서 뿐만 아니라 지역경제를 활성화시키기 위한 중요한 수단으로 활용한다는 것이다. 이러한 지역정보망은 미래의 발생 가능한 정보공향을 대비하고 상호간에 필요한 정보관리와 행정체제를 보다 체계적으로 공유하는데 그 목적이 있다. 이에 대한 대표적인 사례를 몇 가지 든다면 다음과 같다. 즉, 지역교통망, 지역자원이동, 교육시설, 의료정보, 에너지 개발, 환경문제, 문화시설이용, 지역공간활용, 사회유휴시설, 사회복지시설 등 다양한 영역에서 다른 지역과 유기적인 정보교환을 통하여 지역관리에 장기적인 방안을 구상할 수 있다는 것이다(Jens Mofina, www.cityandbits.com). 그밖에 일부 지방자치단체는 국경을 초월한 인접 지역과 원활한 정보공유를 통해서 지역네트워크를 확대하고 지역경제와 문화산업을 활성화하는데 주력하고 있다. 이와 같이 대부분 지방자치단체는 유럽연합의 확대에 따른 정보화와 세계화에 보다 적극적으로 대응하기 위하여 지역네트워크를 보다 강력하게 추진하는 방향으로 진행되고 있다.

V. 맺음말: 한국에 주는 시사점

독일의 지방자치는 다양한 역사적·정치적·행정적·사회적 변화를 겪으면서 각

지방자치단체마다 독특한 형태로 발전되어 왔다. 지방자치발전에 대한 연방정부와 주 정부의 역할은 가능한 한 자치단체에서 실시하고 있는 정책에 대한 간섭을 최소화하며 정책적인 지원과 조정자의 역할을 성실히 수행하는데 있다. 반면에 지방자치단체는 주요 지역현안을 해결하는데 있어서 중앙정부의 간섭 없이 지역특성에 맞는 자치행정을 할 수 있도록 자치권을 부여받아 독자적인 문제해결을 하는 방향으로 진행되고 있다. 제2차 세계대전을 경험한 독일정부는 중앙집권적 폐단과 권력남용을 방지하기 위하여 연방주의 채택과 함께 각 주정부에 가능한 한 광범위한 자치권을 위임하였다. 따라서 각 주정부는 자치발전에 필요한 민주성·능률성·경제성을 고려하여 지방자치단체에 자율성과 독립성을 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 독일통일은 각 지방자치단체의 정치·행정적 환경변화와 경제침체·재정적 위기, 그리고 다양한 사회적 변화 등으로 행정의 많은 영역에서 새로운 패러다임과 도전을 받게 되었다. 이와 같은 정치적·행정적·사회적 변화는 지방자치단체의 변화와 행정관리의 다양성으로 연결되고 있다. 즉, 재정적인 위기에 직면한 게마인데는 행정계층의 변화에 필요성을 강조하며, 효율적인 행정관리를 하는데 초점을 두어 기존의 계층구조를 단순화하는 방향으로 진행되고 있다. 또한 지방자치단체는 지역발전을 위한 주민참여와 주민결정권의 중요성을 받아들여 지역주민들의 참여를 주요 정책영역에 반영함으로써 정책결과에 나타날 정책갈등을 방지하는데 주민참여를 확대시키는 것을 강조하고 있다. 그 밖에 지방자치단체는 모든 행정영역에서 주민참여와 주민결정을 통한 민주적인 절차와 결정을 중시하며, 동시에 행정의 투명성과 생산성을 위하여 조직구성원의 책임성과 자율성을 높여 나가고 있다. 이와 같이 지방자치의 변화와 지역관리에 대한 신사고는 위기에 직면한 지방자치단체를 보다 적극적으로 위기관리를 극복하고 지속적인 행정개혁을 추진하는데 많은 의의가 있다. 따라서 본 연구는 독일지방자치의 변화와 개혁을 통하여 학습할 수 있는 여러 가지 현안들이 현재 한국지방자치가 직면한 유사한 경우들을 해결하는 중요한 학습모델로서 많은 시사점을 주고 있다.

참 고 문 헌

- 박응격. (1999). 독일연방 행정부의 조직. [한·독사회과학논총]. (1999년 여름호) 제 9호, 93-110.
- 박준수. (1999). [유럽연합과 독일지방자치제도]. 서울: 제민각.

- 심익섭. (1998). 통일독일의 행정통합에 따른 지방자치의 발전방향. [한국지방자치학회보]. 제10권 제1호, 67-86.
- 장지호. (1987). 「서독지방자치론」. 서울: 대왕사.
- 정재각. (2004). “독일 지방선거제도에 관한 연구”. [한·독사회과학논총]. (2004년 겨울) 제14권, 제2호, 199-221.
- 최창호. (2001). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- Aubert, Stephanie and Stephan, Andreas. (2000). Regionale Infrastrukturpolitik und ihre Auswirkung auf die Produktivität : Ein Vergleich von Deutschland und Frankreich. Wissenschaftszentrum für Sozialforschung GmbH, Berlin. <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2000/iv00-02.pdf>
- Achterberg, Norbert/Püttner, Günter/Würtenberger, Thomas (eds.). (2000). Besonderes Verwaltungsrecht, Heidelberg.
- Bundeszentrale für politische Bildung (ed.). (1983). “Politik in der Gemeinde,” Informationen zur politischen Bildung 197, Bonn.
- Heide, Hans-Jürgen von .(1993). Stellung und Funktion der Kreise, Roland Roth/Hellmut Wollmann, Kommunalpolitik, Bonn.
- Knemeyer, Franz-Ludwig. (1993). Die Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland, Roland Roth/Hellmut Wollmann (eds.), Kommunalpolitik, Bonn.
- Laux, Eberhard. (1981). Verwaltung des ländlichen Raumes. Klaus König/Hans Joachim von Örtzen/Frido Wagener (eds.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981.
- Lehmann-Grube, Hinrich. (1981). Verwaltung der grossen Städte, Klaus König/Hans Joachim von Örtzen/Frido Wagener (eds.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Jens Mofina, “Regionale Internetportale zur Förderung endogener Entwicklung sperspektiven am Beispiel der Region Nordfriesland”, www.cityandbits.com.
- Petzold, Siegfried. (1993). Zur Entwicklung und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern, Roland Roth/Hellmut Wollmann (eds.), Kommunalpolitik, Bonn.
- Roth, Roland. (1997). Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung. Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (eds.), Politische Beteiligung und

- Bürgerengagement in Deutschland, Bonn 1997.
- Reinermann, Heinrich, Arthur Benz, Heinrich Siedentopf, Karl-Peter Sommermann (eds.). (2004). Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung – Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 950, Berlin.
- Scholler, Heinrich. (1994). 김해룡(역), [독일지방자치법 연구]. 서울: 한울아카데미.
- Saldern, Adelheid von. (1993). Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Roland Roth/Helmut Wollmann (eds.). Kommunalpolitik, Opladen.
- Schmidt, Erich. (1997). Kommunale Selbstverwaltung, Bielefeld.
- Siedentopf, Heinrich. (1996). Der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern. Zeitschrift der Koreanisch- Deutschen Gesellschaft für Sozialwissenschaften, Jahrgang 6, 74-100.
- Siegfried, Petzold. (1993). Zur Entwicklung und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern, Roland Roth/Helmut Wollmann (eds.). Kommunalpolitik, Bonn.
- Simone, Heide. (1996). Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Verwaltung Organisation Personal, Heft 1-2, 6-9.
- Statistisches Bundesamt Deutschland (ed). <http://www.statistik-bund.de>
- Thieme, Werner. (1995). Einführung in die Verwaltungslehre, Köln.
- Thieme, Werner. (1981). Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, Klaus König/Hans Joachim von Örtzen/Frido Wagener (eds.). Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Voigt, Rüdiger. (1992). Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislatorischer Programmsteuerung. Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn, 3-12.
- Wagener, Frido. (1981). Äusserer Aufbau von Staat und Verwaltung, Klaus König/Hans Joachim von Örtzen/Frido Wagener (eds.). (1981). Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Wagener, Frido/Blümel, Willi. (1996). Staatsaufbau und Verwaltungsterritorien, Klaus König/Heinrich Siedentopf (eds.). Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden.
- Wehling, Hans-Georg. (1994). Kommunalpolitik in Geschichte und Gegenwart.

Bundeszentrale für politische Bildung (ed.). Information zur politischen Bildung 242, Bonn, 4-14.

저자약력 : 한형서는 독일국립슈파이어(Speyer)행정대학원에서 행정학 박사학위를 받았고, 현재 한양대학교 지방자치연구소에 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 행정관리, 정책학, 지방자치, 유럽행정 등이다.