

# 통일이후 베를린시의 행정개혁과 변화: 분권화와 투명성을 중심으로

## Berliner administrative reform and changes after the reunification

한 형 서(Han, Hyung-Seo)\*

### ABSTRACT

This paper deals with the administrative reform in the process of the political administration system. The Berlin administrative reform plays an important role and function as a united capital as a whole and strives to the development of the administration as a central city of Europe. The changing process has transformed the emphasis of previous political paradigm to administrative management.

Without concerning political ideas and interests, the administrative reform stresses productivity and economic efficiency through the construction of a small government. In order to enhance the productivity of the administration, important functions and major tasks are decentralized and reorganized in the form of horizontal system. This reform focuses on productivity and decentralization in all areas through fusion of administrative districts. Consequently, the tendency of new administrative management escapes from orthodox management system and advances to adapt administrative productivity, effectiveness, transparency, and democracy.

Key words: administrative reform, decentralization, management change, transparency

---

\* 한양대학교 아태지역연구센터, 연구교수

## I. 서론

독일은 정치적·경제적으로 안정된 성장과 발전을 바탕으로 동유럽과의 지속적인 교류를 확대해 왔다. 통일이후 베를린으로 수도이전은 동유럽을 연계하는 정치·경제·문화교통의 요충지로 발전할 수 있는 환경적 요건을 갖추게 되었다. 베를린 시는 연방 정부의 수도로서의 상징적 의미와 독립된 주정부의 도시국가로서 이중적 기능을 갖고 있다. 지금 베를린 시는 유럽의 중심국가로 발전하기 위하여 다양한 행정개혁을 시도하고 있다. 특히 이것은 “친환경적 베를린 건설”과 “유럽을 연계하는 정치적·경제적·문화적 인프라구축 및 정보화 도시건설”을 위한 야심찬 프로젝트에서 찾아볼 수 있다(Volker Hassemer, 1999: 532-534; Klaus von Beyme, 1999: 633).

독일통일은 인접국가에 대한 정치적·군사적 긴장관계를 완화하는데 긍정적인 역할과 유럽통합을 앞당기는데 지대한 공헌을 하였다. 그러나 내부적으로 막대한 통일 부담과 재정적자는 정치·경제·사회적 분야에서 많은 부작용과 갈등을 초래하고 있다. 이러한 현상은 어느 한 부분에만 국한된 것이 아니라 거의 모든 분야에서 분출되는 사회적 현상이라 볼 수 있다<sup>1)</sup>. 특히 통일 이후 베를린 시는 계속된 재정악화와 낙후된 지역개발, 사회복지비 증가, 실업문제 등으로 많은 어려움을 겪고 있다. 이런 현상은 통일 이후 거의 10년 동안 경기침체와 재정수지의 악화에서 잘 나타나고 있다. 또한 청소년실업의 증가는 바로 사회범죄의 증가와 불확실한 경제정책 및 과도한 복지비 증액으로 연결된다. 최근 베를린 시는 위와 같은 다양한 문제점에 대한 정책방향과 기존 정치행정의 구조 및 양태에 대한 많은 비판을 받아왔다.

이와 같은 내외부적으로 비판받아 온 베를린 시는 기존 낡은 정치행정에 대한 변화와 행정관리의 혁신을 통한 광범위한 행정개혁을 강조하고 있다. 즉 정치인은 주요 정책결정에 대한 정당의 정치적 신념보다 시민을 위한 행정에 초점을 맞추고, 효율적이고 생산적인 행정관리와 도시경쟁력 강화를 위하여 정치적 변화를 요구하고 있다. 동시에 행정관리자는 베를린 시가 국제화와 세계화에 적절히 대응하기 위한 방안으로 적극적인 관료들의 역할과 행정 내부적인 혁신을 필요로 한다(Sachverständigenrat, 1998: 211-212). 이러한 대외적인 환경변화가 베를린 시의 행정·정치개혁을 추진

1) 대다수 구동독인은 독일통일 이후 삶의 만족도를 높게 평가하고 있으나, 계층간의 갈등이나 빈부의 격차가 심화 되어 사회적으로 2등 국민으로 취급받는 것에 대한 불만과 갈등이 고조되고 있다.

하는데 많은 영향을 주고 있다.

## II. 연구의 목적

베를린 시의 수도이전은 역사적인 측면에서 잃어버린 옛 수도를 되찾아 동유럽의 중심부로 발전할 수 있는 새로운 도전과 기회로 볼 수 있다. 과거 베를린의 장벽은 제2차 세계대전을 통한 열강들의 이해관계 속에서 분단의 아픔과 패전국의 결과로 평가된다. 비록 동서독의 분단은 승전국에 의해서 이루어졌지만 한 도시국가를 구성하는 베를린 시의 정치행정체제는 동독과는 전혀 다른 시스템으로 발전되어왔다. 1990년 갑작스런 동독의 붕괴는 독일국민에게 분단된 국가를 하나로 통일하는 희망과 기쁨을 안겨주었고, 낙후된 동독의 재건이라는 새로운 과제와 도전을 주었다.

통일 이후 베를린 시는 정치적·경제적·사회적·문화적 환경변화에 적극적으로 대응하기 위하여 보다 합리적인 대안을 마련하고 있다. 최근 베를린 시는 도시국가의 다양성과 독창성을 살리기 위하여 혁신적인 모델과 미래의 환경도시를 추진하고 있다. 특히 정치와 행정의 관계는 과거에 볼 수 없었던 변화와 협력적 정치를 바탕으로 안정된 지역분권화·생산성 및 주민서비스 향상에 초점을 맞추고 있다. 지금까지 정치와 행정의 관계는 상호견제와 균형을 강조하면서도 정치적 이념과 목적을 중시하는 정당의 이해관계에 집중되었다. 그러나 1990년 이후 정치행정의 변화는 보면, 과거의 정치행태와는 다른 새로운 시각인 상호 협력적 동반자 관계를 찾아볼 수 있다. 이러한 배경하에 정치인과 행정책임자는 정치행정에 대한 점진적인 변화를 요구하며 “소정부의 실현”과 “기업형태의 도시국가 건설”을 추진하는데 노력하고 있다. 이와 같이 정치행정의 변화는 내부적으로 관료들의 저항도 있었지만 행정개혁을 주도하는 정치인과 최고행정책임자의 정치적 협상과 전문가 집단의 지지로 꾸준히 이루어지고 있다.

본 연구는 통일 이후 베를린 시의 행정개혁에 대한 핵심과제로 볼 수 있는 정치행정의 변화와 행정개혁에 따른 관리형태의 변화를 분석·평가하고자 한다. 이에 대하여 수도이전 이후 베를린 시가 적극적으로 추진하고 있는 정치적·행정적 변화를 예측하고 지역개편 및 분권화에 나타나는 현상들을 알아보는데 그 의미가 있다. 특히 베를린 수도이전 이후 정치행정의 변화는 한국행정에 있어서 정치행정체제와 지역개편 및 분권화를 추진하는데 중요한 학습모델로 논의될 수 과제로 볼 수 있다. 따라서 본 연

구는 행정개혁에 대한 주요 핵심과제로 정치적 변화와 행정구역개편, 분권화, 그리고 행정관리의 변화로서의 인사정책, 생산성과 책임성, 재정관리, 주민지향주의, 주민의 행정참여, 조정제도 등을 살펴보고, 그에 대한 정책적 평가와 함의를 찾는데 그 목적이 있다.

### Ⅲ. 베를린 시의 정치적 변화

#### 1. 정치적 변화

1990년 중반부터 베를린 시는 정치적 갈등과 이념의 차이로 효율적인 행정과 장기적인 정책목표를 기획하는데 많은 문제점이 지적되고 현재의 행정시스템에 대한 강력한 비판을 하였다. 이와 같은 정치행정체제 하에서는 급변하는 환경변화에 적절히 대응하지 못하고 전략적 부채를 가져오는 정치적 소용돌이에 빠져들 수 있다는 것이다. Dohnanyi는 다원화된 사회와 국제적 환경변화에 적절히 대응하기 위하여 정치체제에 대한 자율성과 책임성 및 분권화, 그리고 경쟁력 강화 등을 주장하고 있다(Von Dohnanyi, 2003: 27-28). 이러한 문제점을 안고 있는 베를린 시는 정치적 과정에서 불필요한 행정비용을 줄이고 행정의 효율성 제고와 주민을 위한 행정서비스 개선에 초점을 맞추고 있다. 먼저 주요 정책결정과정에서 나타난 문제점은 정치적 이념과 목표에 따른 막대한 “거래비용의 증가”<sup>2)</sup>와 행정집행의 지연을 들 수 있다. 그래서 베를린 시는 의회에 대한 개혁과 변화를 강조하고 정치행정의 관계를 재정립하는 정치적 논의를 하게 되었다. 지금까지 시의회는 복잡한 행정구조와 조직운영으로 정치적 현안과 정책결정을 함에 있어서 정책결정의 지연으로 비생산적인 정치활동을 인정하고 “작은 정부의 구현”을 통한 정치개혁을 실시하고자 주장하였다(Markus Grassmann, 2001: 4; Hellmut Wollmann, 1998: 219). 실제적으로 정치개혁에 대한 문제는 각 정당간의 정치적 이해관계와 정책목표의 차이로 보고 있다.

<표 1>에서 보듯이 베를린 시는 “행정개혁법과 헌법개정”<sup>3)</sup>을 통해 획기적인 정책

2) 여기에서 거래비용은 정치와 행정사이에 불필요한 정책논쟁이나 정치적 이념으로 인하여 정치적 결단이 지연 될 경우 행정관리자가 정책집행을 하는데 발생하는 비용을 의미한다.

3) 베를린시의 행정개혁법과 헌법개정의 내용 다음과 같이 요약할 수 있다.

변화로 작은 정부와 생산적인 정부를 만들었다. 베를린 시의 법령에 따라 의회의 총 의석 수는 130석으로 규정되었으나, 임시적 변동요구라는 규정 때문에 현재 의회의 총 의석 수는 141석이다. 베를린 시 의석수의 변화를 보면, 1990년 최소한 200석, 1992년에는 150석, 그리고 1999년 선거에서는 130석으로 감소되었다(주 헌법 제 38조 1항 참조). 이러한 의석수의 감소는 정치적 협상을 통한 “작은 정부”를 구현하려는 의지로 평가된다. 또한 행정부에 대한 개편은 중복된 업무를 통폐합하고 불필요한 장관들의 수를 줄여 행정의 효율성을 높이지는 비판이 제기되면서 장관의 수를 8명으로 축소하는 정치적 합의가 이루어졌다(Manfred Röber/Eckhard Schröter, 2002: 161; Hellmut Wollmann, 1998: 236). 현재 베를린 시의 정부구성은 주헌법에 따라 시장과 8명의 장관으로 구성된다. 이와 같이 정치적 협상에는 여러 가지 어려움도 있었지만 “작은 정부의 구현”과 “예산절약”이라는 두 가지 측면에서 공동의 목표를 달성하였다.<sup>4)</sup>

현재 시장은 베를린에 소속된 주정부의 대표이자 수상이며, 그는 장관에 대한 추천권과 인사권을 가지고 있다. 동시에 시장은 주정부의 정책지침의 틀 안에서 모든 행정에 대한 책임성과 자율성을 기반으로 막강한 권한을 가지고 있다. 그는 행정부와 의회가 정치적 문제에 대해 의견의 차이가 있을 경우, 전체의회를 소집하여 다양한 의견수렴과 협의를 거쳐 최종적 판단과 정책결정을 하는 조정자의 역할을 한다

① 총액제(Globalsummen) 도입: 지역구에 업무를 이양함으로써 지역의 권한을 강화시킨다.

② 베를린 구 집행부 이사를 7명에서 5명으로 줄인다.

③ 베를린시의 집행부인 세나트 장관을 현 16명에서 최대 11명까지로 줄이며, 이를 13회기부터 적용한다.

④ 베를린시 의회 의원수를 현 200명에서 150명으로 줄이며, 이는 오는 13차 회기부터 적용한다.

- 베를린 지역구개혁법 -

① 베를린 구의 수를 2001년 1월 1일부로 현 24구에서 12구로 줄임.

② 구 집행부의 이사를 5명에서 6명으로 상향조정함.

③ 구의 통합에 따라 기본조직 및 중첩되는 부분은 해체함. 이에 따른 비용절감은 기본적으로 지역구당 1천5백만 마르크로 산정하고 14차 회기부터 베를린 집행부인 세나트 장관수를 9명으로 줄임; 베를린 시 의회 의원 수를 130명으로 줄이며, 이는 14차 회기부터 적용함.

- 제 2차 및 제 3차 행정개혁법(1999년 5월 17일) -

제 2차 및 제 3차 행정개혁법의 내용은 다음과 같다.

① 베를린 구의 권한을 업무위임을 촉진하여 구 단위의 자치를 강화한다.

② 통상적인 감사보다, 개입의 권리를 강화한다.

4) 장관과 의원수의 축소를 인건비의 절감은 거의 매년 약 2천만 마르크에 달한다.

(Manfred Röber, 2002: 46).

〈표 1〉 베를린시의 헌법개정에 따른 주요 변화

| 분류             | 개정 이전  | 개정 이후 | 비고     |
|----------------|--------|-------|--------|
| 시의 집행부 세나트(장관) | 16개 장관 | 8개 장관 | 7개 축소  |
| 베를린시 의원수       | 200명   | 130명  | 70명 축소 |
| 시 행정부서         | 81개    | 55개   | 26개 축소 |
| 자치구구 집행부 이사    | 5명     | 6명    | 1명 증가  |
| 자치구 수          | 23개    | 12개   | 11개 축소 |

자료: Rüdiger Jakesch (2002), p. 152-153.

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 2001년 12월 현재 사회민주주의당은 44석을 차지하고 있으며, 기독교 민주주의연합당은 35석이고, 민주사회주의 정당(전 공산주의 정당)은 33석 등으로 구성되었고, 그밖에 15석은 자유당, 14석은 녹색당 등으로 정치적 이해갈등이 발생할 경우 신속한 정책결정을 하는데 많은 부작용을 야기할 수 있다.<sup>5)</sup> 그럼에도 불구하고 의회는 집행부에 대한 견제를 하는데 원칙적으로 정책사안에 따라 정치적 지지와 감시를 동시에 하는 2원적 기능으로 변화하는 모습을 보여주고 있다. 지방의회의 특징은 의장단으로 구성된 의장과 2인의 부의장 및 간사가 있는데, 이들은 시의회예산안을 작성하고 시의회 내부의 자율행정에 관한 사항을 결정한 다. 의장은 베를린시 의회를 대표하며 회의를 소집, 개회, 주재, 폐회할 권한을 갖는다. 특히 의장과 부의장 및 각 교섭단체에서 추천한 의원들로 “원로회의”가 구성되어 있으며, 원로회의의 주요 기능은 ① 의석수에 비례하여 의회위원회의 장과 부위원장의 배분에 관한 조정과 합의, ② 연방의회 전체 및 본회의의 의사일정을 확정, 교섭단체 상호간의 갈등완화와 원활한 의사진행 등이 있다.

5) 이와 같이 정치적 지지율의 분산은 정당간에 연합을 통한 정치적 목적과 이념을 달성하기 수단으로 사용되며, 정당의 정당이념과 목표는 정치적 연합을 통해서만 가능하기 때문에 정치적 위기와 행정의 낭비를 초래하는 경우가 있다.

〈표 2〉 현재 15대 시의회의 정당별 의석분포(2001년 12월 현재)

| 정당              | 사민당<br>(SPD) | 기민당<br>(CDU) | 민사당<br>(PDS) | 자민당<br>(FDP) | 녹색당<br>(Die Grünen)/<br>연대 90<br>(Bündnis 90) | 무소속 |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---|-----|
| 의석수<br>(총 141석) | 44           | 35           | 33           | 14           | 14  | 1   |

자료: 한양대학교 지방자치연구소 (2003), p. 80.

이와 같이 베를린 시의 정치적 변화는 기존의 정치적 형태에서 획기적으로 수정하는 주요 포트폴리오를 새롭게 조직하는 방향으로 추진된다. 예를 들면, ① 시장 사무실; ② 의회 재정부; ③ 의회 내무부; ④ 의회 도시 개발, 주택, 교통부; ⑤ 의회 경제, 노동, 그리고 gender 부; ⑥ 의회 과학, 연구 그리고 문화부; ⑦ 의회 학교, 청소년, 그리고 운동부; ⑧ 의회 사회복지와 보건 등이 주요 대상으로 볼 수 있다. 이처럼 행정체제가 간소화 되면서 행정의 효율성과 능률성을 높이는 “작은 정부구현”이라는 긍정적인 평가와 기대를 갖고 있다(Hellmut Wollmann, 1998: 241).

## 2. 분권화를 통한 생산성 강화

1989년까지 사용된 베를린 시의 법령은 독일분단 이후 거의 40년 동안 서베를린에 적용된 법령이라고 할 수 있다. 이러한 법령아래 베를린 시의 행정은 거의 50년 전에 사용했던 행정시스템을 그대로 사용한다는 비판받아 왔다. 따라서 기존의 낡은 법령을 대폭 수정하여 새로운 행정변화를 시도하였다. 지금 베를린 시는 2단계 행정시스템으로 이원화되어 있다. 하나는 의회, 정부 그리고 베를린 전 도시를 담당하는 행정부이고, 6) 다른 하나는 12개 자치구에 자치권과 자율성을 주어 자치구에 관련된 지역현안문제를 독립적으로 해결하도록 구성되어 있다. 최근 베를린 시는 자치구에 보다 많은 자율성과 책임성을 바탕으로 행정의 생산성과 분권화를 강화하고 있다. 먼저 시는 자치구와 중복된 행정사무를 분류하고, 하나의 관련된 행정부를 중심으로 조정 및 통합과정을 거치지 않고 곧 바로 70개 주요 행정기관들이 자치구로 이양되는 행정사무의 분권화를 실시하고 있다. 자치구의 분권화는 부족한 재정과 인사이동으로

6) 여기에서는 주정부의 기능과 동시에 베를린 시에 대한 총괄적 책임을 의미한다.

인한 많은 문제점을 안고 있으나, 지금도 여러 분야에서 자치구로 업무이양과 행정의 분권화를 추진 중이다. 이와 같이 베를린 시의 정책적 목표는 중앙집권적 행정관리에서 탈피하여 생산적인 분권화를 통한 상호 수평적·협력적인 행정체제를 구축하는 것이다. 따라서 2001년 베를린 시는 자치구에 관리능력의 극대화를 위하여 자치구의 수를 23개에서 12개로 축소하였다<표 1 참조>. 동시에 지역개편을 통하여 과도한 행정비용절감과 행정절차를 단순화함으로써 생산적이고 효율적인 행정관리에 목표를 두고 있다. 이것은 자치구의 독자적인 자치능력향상과 상호간 협력적 기능을 확대하는데 큰 의미가 있다(Hansjoachim Hoffmann, 2003: 67). 이와 같이 베를린 시는 분권화를 통한 생산성 강화를 위하여 행정업무에 대한 자율성과 책임성을 강조하고 있으며, 중복된 업무를 통합하여 상호 협력적 조정기능을 강화하고 있다.

## IV. 수도이전 이후 베를린시의 행정개혁과 변화

### 1. 행정구역의 개편과 분권화

#### 1) 행정개혁의 배경

독일의 행정구조는 매우 복잡·다양하며, 상호 의존적인 행정체제와 상호 독립적·수평적 행정체제를 중시하고 있다. 연방정부의 역할은 국가의 존립에 필요한 주요 국책 과제에 중점을 두지만 주정부에 대한 직접적 간섭보다는 필요에 따라 주정부와 상호 협력적 조정기능을 하고 있다. 그래서 주정부는 연방정부로부터 직접적인 간섭을 받지 않고 최대한 자율성과 독립성을 보장받아 행정의 효율성과 능률성을 추구하고 있다. 동시에 주정부는 지역에 따라 혹은 역사적 배경에 따라 정치·행정의 다양성을 지니며 독립적인 행정권과 자율성을 갖는 것이 특징이다(심익섭, 1995: 128).

베를린시의 행정은 18세기 끝날 무렵 1794년 프로이센 행정에서 확립된 기본적인 틀을 그대로 유지하였다. 관료들의 기본적인 관리형태는 1873년에 만들어진 행정관리의 모델을 큰 변화 없이 그대로 사용되어 왔다.<sup>7)</sup> 베를린 시 행정구조의 기본골격

7) 독일은 공무원들이 공직수행을 하는데 갖추어야 할 고전적인 자격요건으로 다음과 같이 규정하고 있다.

은 1920년 대베를린법(Gross-Berlin-Gesetz)이 통과된 이래로 거의 변화되지 않았다(Manfred Röber, 2002: 43-44). 이러한 행정구조 아래에서 행정의 효율성과 능률성은 많은 비판의 대상이 되었다. 이미 베를린의 행정개혁은 1984년에 1차적으로 행정현대화의 차원에서 광범위하게 논의되었으나, 그에 대한 구체적인 대안이 없어 단지 지역개편을 시도했으나 실행에 옮기지 못하고 관료들의 강력한 저항에 부딪쳐 미완의 작품으로 남았다. 1990년 통일이후 행정전문가들은 기존 행정시스템을 재정비하자는 행정개혁에 대한 논의를 시작하였다(Hellmut Wollmann, 1998: 218-219). 이와 같이 베를린 시는 행정개혁에 대한 과제로 다음과 같은 변화를 강조하고 있다(Hansjoachim Hoffmann, 2003: 70; Manfred Röber, 1996: 526):

- 정치와 행정의 투명화
- 행정의 책임성과 투명성 강화
- 작은 정부의 구현과 자치구의 권한강화
- 경쟁력 강화와 행정서비스 개선 및 경영마인드 도입
- 복잡한 행정절차의 간소화
- 지역상호간 협력체제 유지
- 통일이후의 “심각한 재정적 문제의 해결”<sup>8)</sup>

위와 같이 언급된 행정과제는 베를린 시의 주요 행정현안으로 논의되고 있다. 내부적으로 최고행정책임자와 행정관리자는 경직된 관료문화와 가치관 변화를 통한 투명한 행정구현 및 행정서비스 개선 등을 강조하고 있다. 또한 정치·행정학자 및 전문가

---

① 평생직장으로 공무원행과 공무에 따른 적당한 월급; ② 충성도 강조; ③ 정치적 중립성과 중용; ④ 공적 봉사애의 완전한 헌신(자질과 성취도 원칙); ⑤ 파업 불가; ⑥ 특별 훈련규정의 복종 등이다.

8) 현재 재무상태로 볼 때, 지금과 같은 재무구조를 유지한다면 2010년에 예측된 재정상태는 더욱 악화되어 시의 정책사업을 하는데 심각한 수준에 이를 수 있다. 이에 대한 재정상태는 다음과 같이 추정하고 있다. 즉 재정적자: 100억 마르크; 채무: 1500 억 마르크(주민 1인당 450만 마르크); 이자지급 : 85억 마르크. 이와 같은 재정의 예상치는 재정수입증가 1,6%, 인건비지출 +2,1% 증가, 소비적 비용지출 -0,2%, 투자 -0,5%를 기준으로 한 것이다. 결국 베를린시의 재정적자는 매년 70억 마르크 이상을 예측하고 있다.

재정위기에 대한 원인은 ① 1990년 독일통일 이후 연방정부로부터 베를린시에 대한 지원금이 급격한 감소, ② 베를린시의 산업구조의 낙후와 경쟁력 약화, ③ 주요 기간산업체의 외부 유출 등을 들고 있다.

집단, 그리고 시민단체 등으로부터 현재의 베를린 시는 국제도시의 기능과 동유럽의 경제중심으로 발전하기 위하여 기존 시스템을 바꿔야 한다는 비판을 받으면서 행정개혁에 대한 논의가 시작되었다(Karl Schlögel, 1999: 348-349).

## 2) 행정구역개편과 집행위원회의 변화

베를린 시의 행정구역개편에 대한 논의는 이미 1920년에 있었지만, 그 당시에는 정치적 이해관계와 행정개편을 위한 의지부족으로 이루어지지 못했다. 1990년 이후 각 정당과 행정관리들은 기존 행정체제하에서 행정의 생산성과 행정서비스 개선에 회의적인 견해가 압도적이었다. 그 후 1990년 말 행정구역 개편에 대한 논의가 시작되면서 베를린의 주요 행정과제는 생산적인 분권화와 책임성 강화를 위한 방안으로 논의되었다. 현행행정구역은 인구수에 비하여 행정의 효율성과 생산성에 많은 문제점을 안고 있다. 따라서 행정구역은 인구수와 지역특성을 고려하여 통폐합하는 것이 바람직하며, 행정구조의 단순화와 분권화 및 책임성 강화를 위한 제도적 보완으로 재편되었다. 1998년 3월 26일 베를린 의회는 행정구역을 보다 효율적으로 관리하기 위하여 지역개편에 대한 법안을 통과시켰다. 이 법안에 따르면 기존 3개(Spandau, Neukölln, Reinickendorf)의 자치구만 그대로 존속되고 “23개 자치구”<sup>9)</sup>는 12구로 통폐합하는 것이다(Hansjoachim Hoffmann, 2003: 67; Hellmut Wollmann, 1998: 221). 이와 같은 구역개편은 단지 지역의 통합뿐만 아니라, 실제로 중요한 기능변화와 행정내부의 현대화를 추진하기 위한 것이었다. 즉 각 구청별로 약 45개의 직책은 기존 행정시스템에서 벗어나 실적주의에 따른 책임운영제로 전환되었다. 책임운영제로 전환된 행정부서는 생산그룹과 업무부로 통합되어 자신들이 수행할 업무에 필요한 자원 즉, 인적·물적 및 재정적 지원을 받으며, 이에 대한 자율적인 운영과 독립성을 부여받았다. 이러한 관리변화는 대부분의 공무원들에게 대한 동기부여와 행정의 책임성을 강조하였고 투명한 행정처리를 하는데 집중되었다. 행정서비스에 대한 목표설정 은 지역에 따라 조정되며, 동시에 평가와 산출물을 기록하는 데이터베이스로 바꾸게 되었다(Sachverständigenrat, 1998: 213). 이와 같이 산출물에 대한 통계화는 각

9) 23개의 자치구는 다음과 같다. ()안은 하나로 통합됨: (Mitte, Tiergarten und Wedding), (Friedrichshain und Kreuzberg), (Prenzlauer Berg, Weissensee und Pankow), (Charottenburg und Wilmersdorf), Spandau, (Zehlendorf und Steglitz), (Schöneberg und Tempelhof), Neukoelln, (Treptow und Koepenick), (Lichtenberg und Hohenschönhausen), Reinickendorf, (Marzahn, Hellersdorf).

부서간에 성과측정과 비교평가를 가능케 하고 상호간에 업무조정 및 투명성을 높이는 데 긍정적인 결과를 가져왔다. 여기에 기록된 결과와 평가는 기본적으로 부서간 혹은 개인간의 경쟁을 유도하여 생산성을 높이는데 주요 자료로 활용할 수 있도록 하였으나, 공무원노조의 강력한 반대로 성공하지 못했다.

현재 베를린시의 자치구는 구청장을 중심으로 집행위원이 구성되어 있고, 집행위원회의 운영은 협의체적 성격을 띠고 있다. 자치구의 집행위원은 정치적 공무원이지만 행정업무의 모든 영역에 간여하고 있다. 반면에 구청장은 행정의 총집행관으로서 행정집행에 대한 업무감독과 주요 정책결정에 대한 권한을 갖고 있다. 각 자치구는 자치구에 대한 개혁을 논의하면서 직접적인 재정부담을 줄이기 위한 방안으로 집행위원의 축소를 통한 인건비 절약을 시도하였다. 그래서 자치구는 기존의 집행위원회(Bezirksrat)의 수를 7명에서 5명으로 축소하여 인건비 절감을 물론, 생산적인 행정관리를 위한 방안을 추진하고 있다. 여기서 집행위원회의 역할은 행정부에 대한 통제와 의회간의 갈등을 완화시키는 기능 및 정치적 조정기능 등을 적극적으로 간섭하는 새로운 변화를 추구하고 있다(Manfred Röber/Eckhard Schröter, 2002: 162)

1999년 시의회선거 이후 내부개혁에 따른 행정부서에 대한 정당간의 업무조정이 있었다. 여기에서 논의된 사항은 주민을 위한 행정서비스 개선(업무처리기간과 대기시간 단축, 시민만족도 측정 등)과 공무원의 동기부여를 위한 제도적 보완이었다. 특히 공공부분에 대한 주요 과제는 행정의 자율성과 능률성을 위하여 모든 행정부서에서 “행정책임의 분권화(Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung)”를 강조하였고,<sup>10)</sup> 이를 위한 행정개혁법을 만들었다. 행정개혁법(Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz: VGG)에 의하면 행정부서의 기관장은 당 회계연도에 재정지출이 되지 않은 경우, 불필요한 예산집행이나 재정지출을 하기보다는 다음회계로 이월하여 예산의 탄력적 운영을 할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 모든 행정부서의 기관장은 재원관리에 대한 탄력적 운영과 자율적 경영을 바탕으로 공공재의 생산성을 높이기 위한 재원관리를 해야 한다. 또한 의회도 이제까지 행정업무에 대한 감사부분을 세부항목까지 관여했던 주제별 자문에서 목표설정과 최종 결과물을 중시하는 방향으로 전환하였다. 이것은 기존 의회의 역할과 기능에 대한 새로운 변화로 보여 진다. 동시에 의회의 위원회는 사업의 우선순위와 재정권에 대한 위원회의 권한을 강화하고

10) 베를린 시의 행정집행부(Senat)는 전통적으로 관료적이고 중앙집권적 형태로 운영되어 왔다. 그러나 지금까지 집행부의 수직적인 지휘감독체제로 운영되는 온 행정구조가 결과주의(성과주의)로 전환되었다.

있다(Ralf Rytlewski, 1999: 313).

### 3) 구역개편의 목표

자치구의 구역개편에 대한 기준과 목표는 <표 3>에서 보듯이 책임운영제 도입을 통한 조직의 활성화와 분권화를 설정하고 있다. 먼저 각 행정부서는 동일한 행정계열에 속하는 업무, 이행, 성과물 등을 하나로 통합하여 행정의 투명성을 높이는데 있다. 또한 행정부서는 모든 행정업무에 대한 책임감을 가지고 기존 업무를 분석·검토하여 불필요한 조직단위의 수를 축소하며, 행정과정에서 발생한 거래비용을 줄이고 조직간 및 개인간에 행정업무의 투명성과 경쟁성을 요구한다(Rüdiger Jakesch, 2002: 156).

<표 3> 구역개편에 따른 행정목표와 도구

| 목 표                                 | 도 구                            |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| 조직단위에 더 많은 권한과 책임성                  | 성과·책임센터(LuV) 설치                |
| 전문적 업무와 인적·물적 자원의 투입요소에 대한 책임성을 통합화 | 목표의 합의를 통한 전문업무 및 자원의 책임성의 분권화 |
| 고유의 업무를 지원하기 위한 직접적인 행정업무           | 서비스부 설치                        |

자료: 한양대학교 지방자치연구소 (2003), p. 124.

특히 구역개편의 목적은 새로운 관리체제와 기능전환을 의미한다. 예를 들면, ① 자치구는 성과·책임센터를 설립하여 인적·물적 자원에 대한 관리와 책임을 지며, 이는 집행부와 그 하부기관에 설치한다. ② 행정서비스부서는 총괄부서의 성격으로 전환한다. ③ 4개의 시집행부와 9개 구집행부는 행정에 대한 정보교환과 정책조언을 할 수 있는 행정관리부(Controlling)를 신설한다. 현재 산출물에 대한 평가기구는 시의 집행부와 자치구의 집행부에 설치되었다. 이와 같이 구역개편의 목적은 기존 자치구에 대한 투명한 목표설정과 주민을 위한 행정서비스를 하는데 초점을 맞추고 있다.

### 4) 구청의 권한강화

베를린 헌법 3조 11항에 의하면 자치구의 지위는 주민의 대표기관이며, 정부와 행정부, 그리고 구행정부(Bezirksverwaltung)로서의 자치단체, 자치기관, 주 기관으로 베를린 시에 대한 행정업무를 관장하는 것으로 되어 있다. 이러한 규정은 1998년 중앙부처와 구청간의 관계규정에 대한 구조변화로 다시 조정되었다. 즉 구청은 기초자치단체의 지위로서 행정의 자율성과 독립성을 가지고 고유 행정사무를 수행하며, 또한 지역에 관련된 자치사무를 처리할 수 있다. 이것은 구청에 더 많은 자율성과 독립성을 주는 대신에 행정에 대한 책임과 권한강화를 의미한다(Hellmut Wollmann, 1998: 224). 또한 2001년 1월 1일 기존 자치구가 23개 구에서 12개로 개편되어 지역발전과 균형을 위하여 행정규모의 확대와 자치구의 권한을 강화하였다. 특히 기존 3개 자치구만 그대로 남겨두고 규모가 작은 자치구는 거주인구 약 220,000-50,000명으로 확대개편 되었다. 이에 따라 중앙부처는 자치구에 대한 분권화와 자치권 강화를 위하여 약 59개 행정업무를 이양하였다.<sup>11)</sup> 현재 베를린은 중앙부처와 구청의 균형적 관계에서 볼 때 여러 지역구로 나누는 것은 여전히 논란의 대상이 되고 있다. 특히 각 구청간의 상이한 관리체제가 지역의 다양성을 인정하지 않고 통일된 행정체제로 변화되어 자치구의 특성을 고려하지 않아 주민서비스에 부정적인 영향을 준다고 비판하고 있다.<sup>12)</sup> 그럼에도 불구하고 1998년 베를린 헌법개정 이후 중앙집권적 행정업무가 자치구로 대폭 이양되면서 자치권의 강화는 물론, 행정의 분권화와 자율성을 강화하는 방향으로 추진되고 있다.

## 2. 행정관리의 변화

베를린 시는 행정관리에 대한 핵심과로 독일지방행정연구소(Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: KGSt)가 추천한 “신 행정조정관리”(Neues Steuerungsmodell)의 제안을 상당히 수용하였다. 여기서는 베를린 시의 주요 정책으로 알려진 인사정책, 조직관리, 재정관리 등에 대한 변화를 보고자 한다.

11) 이와 같은 업무량을 공무원인력으로 환산하면 약 800여명에 달하며, 이 숫자는 중앙부처의 인력으로 본다면 약 4%에 해당되는 수치이다.

12) 단지 인구수를 중심으로 한 자치구의 개편은 자치구의 규모 확대와 행정의 효율성을 기대할 수 있으나, 자치구의 특성을 무시한 지역개편으로 지역에 있는 편의시설 및 행정시설을 이용하는 데 문제점으로 지적된다.

## 1) 공무원의 인사정책

베를린 시는 급속한 재정압박과 인건비 증가로 공공분야에서 구조조정과 공무원 감축의 필요성을 강조하였다. 동시에 시는 공무원들의 경직된 근무자세와 비능률적 업무개선을 위하여 제도적 변화를 요구하고 있다. 1990년 초에 시 집행위원회는 인건비를 절약하기 위한 방안으로 현재 공무원의 숫자를 1/3로 축소하자는 결정을 내렸다. 이러한 결정이 내려진 이후 베를린 시는 1992년부터 2004년까지 공무원 수를 약 62,000명 축소하였다. 지난 10년 동안 공무원의 수는 꾸준히 감소되어 2004년 현재 약 221,706명에 달한다.<sup>13)</sup> 이들 공무원의 약 164,000 명은 직접적인 주요 행정부와 자치구에 고용되어 있고, 그 중에 약 67,605명은 “간접적인 주행정부”에 근무하고 있다.<sup>14)</sup> 특히 간접적인 주행정부에 소속된 공무원은 시장중심의 경쟁원리에 따라 유럽연합으로부터 시장개방 압력을 받는 공기업의 근로자들이 그 대상이다.

인사정책의 주요 핵심부분은 164,000명의 공무원, 81,000명의 일반관리자와 판사, 64,000명의 공공부문 근무자, 그리고 16,000명의 기타 공공근로자 등을 의미한다. 현재 109,000명은 주요 행정기관에 고용된 인원이고, 50,000명은 자치구 행정기관에, 5,000명은 시 당국의 특수기관에 근무하고 있다. 특히 국가행정기관인 문화관련, 학교 교육, 그리고 공공질서 분야의 근로자는 독일헌법에 따라 주정부에 있는 의회의 권한에 속한다.<sup>15)</sup> 공공부분의 특별관리대상은 주로 교육, 과학, 연구조사와 문화(44,143명), 공공안전과 질서(27,354명의 경찰관들 중 34,931명), 사회복지(28,965명) 등으로 나타나 있다. 이들에 대한 근무형태와 관리운영에 대한 비판이 제기되면서 고용정책의 변화가 일어나고 있다. 특히 시민봉사법의 개정으로 행정에 탄력적인 노동시간과 인원감축을 제시하였다.<sup>16)</sup>

현재 베를린 시는 공공부분에 일반관리자와 판사들이 14.3%, 일반고용인이 22.3%이며, 단순노동자가 10.1% 정도가 시간제 근무를 하고 있다. 시 당국은 시간제 근무와 탄력적인 인사정책을 확대하여 조직운영의 탄력적 변화를 기대하고 있다. 이러한 제도가 성공하기 위해서 먼저 객관적인 인사평가제도 도입(수직적·수평적 평가), 공무

13) 이 숫자는 베를린 시의 주민 1000명당 1인으로 계산된다.

14) 간접적인 주행정부의 의미는 대학행정에 약 17,000명, 대학병원에 약 14,000명, 그리고 베를린 대중운송부에 약 14,000명, 쓰레기 처리부에 약 7,000명 등에 고용된 인원을 뜻한다.

15) 여기에 교사와 경찰이 속한다.

16) 1997년에 시민봉사법의 내용은 다음과 같다: ① 유연성 있는 고용계약, ② 고용수의 탄력적 운영 및 관리, ③ 직업 유동성과 성과급의 제도, ④ 벤치마킹 도입 등을 강조한다.

원에 대한 설문조사(분기별), 공무원과의 대화 및 동기부여 등을 제도화하는 것이다. 현재 베를린 시와 각 자치구가 독립적인 인사관리정책을 실시하고 있기 때문에 현실적으로 많은 문제점을 안고 있어 통합된 인사정책을 연구하고 있지만 아직까지 많은 어려움을 겪고 있다. 베를린 시는 가능한 한 모든 공공부분에서 탄력적인 인사정책의 일환으로 “시간제 고용 확대”와 “공공부분의 민영화”를 통한 변화를 시도하고 있다. 그러나 아직까지 이러한 인사정책은 여전히 많은 부분에서 제한적인 수밖에 없다는 것이다. 특정 시간제 고용은 전문분야에 근무할 수 있는 능력보유자를 찾는 데 한계가 있으며, 또한 체계적인 인적자원관리와 개인의 생산성 및 보상의 관계를 확립화하는 것이 문제점으로 지적된다. 그럼에도 불구하고 베를린 시는 행정의 효율화와 능률화를 극대화하는 측면에서 시간제 고용(part-time)의 확대와 시장경쟁원리를 통한 민영화의 추진을 가속화하고 있다.

## 2) 생산성과 책임성 강화

지금까지 행정관리는 기본적으로 엄격한 합법성을 바탕으로 법규에 위반되지 않고 얼마나 잘 처리됐느냐가 보다 중요한 관심사가 되었다. 이러한 행정관리는 모든 행정 분야에서 경직된 사고와 폐쇄적인 행정과정으로 업무에 대한 생산성과 책임성을 매우 낮게 만들었다. 이와 같은 현상은 전형적인 독일행정의 문체이자 진문화된 관료제의 병리현상이라 볼 수 있다. 독일행정은 막스 베버(Max Weber)가 공공행정의 특수성으로 강조했던 행정의 전문화, 엄격한 법규적용, 수직적인 계층제, 업무유형에 따른 분류, 문서주의 및 형식주의 등으로 인해서 관료사회에 생산성과 책임성을 악화시킨다고 비판하고 있다(Ulrich Ehlers, 1995: 240). 현재 시의 행정관리는 조직관리의 효율성과 생산성은 물론, 주민을 위한 행정서비스 개선 및 제도적 변화에 중점을 두고 있다. 즉, 행정관리는 보다 탄력적인 운영과 경영마인드 및 경영기법 등을 통해 투명하고 생산적 행정을 강조하고 있다. 행정의 각부서는 주어진 목표와 가능한 목표치를 설정하여 상위계층과 정확한 협의를 통하여 생산성 평가를 받아야 한다. 그 대표적인 경우가 사회복지 분야인데 기존에 주어진 사회복지의 수혜자와 신규자를 정확히 분석하여 예산편성과 집행을 탄력적으로 하고 있다. 예를 들면, 사회복지의 수혜자는 기존에 1년 단위로 분석평가했으나, 이제는 사안에 따라 주기적으로 재평가하여 수혜자에 대한 기준을 엄격히 하고 있다. 이와 같이 사회복지 분야에서는 기존 행정관리와 비교할 때 예산액의 약 20%까지 절감한 것으로 평가되고 있다. 또한 매년 수

혜자와 신규자에 대한 정확한 소득과약을 통한 엄격한 자료제출을 요구하며 투명한 행정과 계량화를 추진하고 있다. 동시에 행정의 투명성과 생산성은 중복된 행정업무의 통폐합을 통한 행정의 단순화와 정보교류를 강화하였다. 이것은 부처간에 업무체제와 목표설정을 명확히 하고 유기적인 조직관리를 일원화하는데 큰 도움을 준다. 베를린 시는 행정의 생산성과 책임성 강화를 위하여 다음과 같은 사항을 강조하고 있다 (Manfred Röber/Eckhard Schröber, 2002: 164-166):

- ① 결과중심으로 성과지표 개발
- ② 명확한 목표설정과 투명화
- ③ 각 부처 예산정책에 대한 협약경영
- ④ 모니터링제도 활용 및 주기적인 평가

위와 같이 베를린의 개혁 프로젝트는 행정부처의 각 단계에서 이루어지는 행정과정, 자원관리, 그리고 결과에 대한 책임성과 투명성을 높이는데 있다. 이러한 프로젝트의 도입은 각 행정부처에 보다 많은 책임과 권한을 주어 목표달성을 하는데 긍정적으로 평가된다. 또한 공무원은 생산적인 행정을 위한 경영마인드 제고와 경쟁력 강화에 대응하고 있다. 특히 정치인의 역할은 기존의 행정문화를 기업적 관리문화로 바꾸는데 많은 영향을 주었다. 즉, 정치인은 행정에 대한 주요 정책결정을 하는데 핵심적인 역할을 하기 때문에 행정변화에 대한 정치인의 지지와 도움이 없다면 거의 불가능하다. 이와 같이 정치와 행정은 내부행정변화를 통한 공공부문의 생산성과 투명성을 강조하고 있으나, 일부 행정실무자들은 불확실한 내부변화와 업무과중으로 개혁에 대한 부정적인 견해를 제시하고 있다(Markus Graßmann, 2002: 9).

### 3) 재정관리의 변화

베를린 시는 통일 이전에는 서베를린 예산의 50% 이상이 연방재정보조금에서 충당되었다. 그러나 통일 이후 시의 연방재정보조금은 연방정부로부터 대폭 삭감되었다. 그 당시 대부분 정치인들은 베를린이 동서독 통합으로 경제적인 시너지 효과를 기대하고 무한한 도시발전의 잠재성과 희망을 가졌다고 생각했다. 대부분 정치인들의 재정지출에 대한 기대는 자체적인 재원조달을 통한 독립적인 재정관리가 가능하다고 판

단하였다. 그러나 오늘날 베를린 시의 재정과 경제발전은 초기에 예측했던 것과는 완전히 다른 경제상황으로 변화되어 왔다. 지금 동베를린의 경제는 서베를린에 비교하여 평균 지역경제발전엔 훨씬 미치지 못하고 있다. 게다가 지역의 재정수입은 기본적으로 인건비 지출만을 충당할 정도이며, 계속되는 실업률은 약 15%에 달하여 시정부의 장기적인 정책과제를 수행하는데 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 이와 같이 악화된 재정상태는 바로 통일이후 연방정부 보조금 감소, 세수감소, 동독재건 비용, 사회복지비 증가, 그리고 낡은 사회간접시설에 대한 투자비용 등을 직접적인 원인으로 보고 있다(Heinrich Mading, 2002: 84).

2002년 현재 베를린 시의 예산은 총 21조 1천 1백 1십만 유로이며, 예산안의 일반적인 카테고리에 관련해서 7조 2천 9백 50억 유로가 인건비 지출로 할당되고 있다. 또한 행정관리를 위한 소모품 지출은 9조 4천 9백 70억 유로, 투자지출은 2조 1백 60억 유로, 그리고 이자 지출과 기타비용이 2조 3천 30억 유로가 사용되고 있다. 특히 시의 주요 정책분야로 지출되는 것은, 19%가 사회복지비, 11%가 부채상환, 10%가 주택분야의 축진에 사용되고 있다. 그밖에 9%가 관리서비스, 9%가 학교에 지출되고, 7%가 공공안전관리, 7%가 대학, 5%가 공공시설(수도 공급, 하수도 처분), 4%가 건강관리, 스포츠와 레크리에이션, 3%가 다른 기타 지출 등을 위한 것이다. 현재 베를린 시의 총 수입은 세금에서 거둬진 8억 1천 20억 유로, 연방과 다른 주에서 지원된 재정 양여금 3억 1천 3백 70억 유로, 다른 수입에서 충당된 3조 4천 3백 80억 유로 등으로 분류된다. 이러한 재정현황은 베를린 시가 자체재원으로 독자적인 재정관리를 하는데 어려움이 있다는 것을 의미한다(Hans Willi Weizen, 1999: 426). 왜냐하면 1년에 60억 유로에 가까운 예산결손액은 베를린시의 재정규모와 재정수입에 비하여 너무 크기 때문이다. 이와 같이 열악한 재정상황을 극복하기 위한 방안으로 예산투입에 대한 평가와 결과에 연결된 “책임운영기관제”를 강조하고 있다(Heinrich Mading, 2002: 94). 또한 시 정부는 기존에 주어진 행정업무에 대한 축소와 민간기업에 위탁하는 것을 대안적 방안으로 생각하고 있다. 이것은 불필요한 행정업무에 대해 재조정과 통합 등을 통하여 재원을 최대한 줄이고 공공부문에서 관리했던 국책사업에 대해 단계적인 민영화 정책을 전환하는 것이다. 현재 민영화방안은 기존의 법률적인 문제와 구조조정에 대해서 일부 부작용을 우려하지만 정치권의 지지를 받고 있다.

이와 같이 베를린시의 재정적인 위기를 극복하기 위한 방법으로 여러 가지 재정관리 방안이 모색되고 있으나, 각 부서별 분권적 예산책임성과 책임운영제의 도입을 가

장 합리적인 방법으로 본다. 그래서 베를린 시는 기존의 재정관리에 대한 비효율성과 비경제성을 비판하면서 중앙부서에서 총괄하는 예산관리를 부서기관에 대폭적으로 권한과 책임을 이양하는 개선을 마련하였다. 이것은 완전한 책임운영체의 형태라고는 볼 수 없지만 기존의 예산통제와 관리방법에서 산출주의(결과주의)로 전환됨을 의미한다(Heinrich Mading, 2002: 97). 이러한 정책적 변화는 예산에 대한 자율성과 책임성을 높여주고 예산운영에 대한 책임성과 생산성 강화에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 특히 기관장은 필요한 재원을 자율적으로 집행함으로써 행정의 효율성을 극대화하고, 기존에 불가능했던 장기적인 예산전략과 예측 가능한 예산관리가 가능하다. 베를린 시는 재정관리의 가장 큰 변화로 책임운영기관제도를 도입하면서 점진적인 행정의 분권화와 책임성을 강조하는 방향으로 추진하고 있다.

#### 4) 주민지향주의

지금까지 전통적으로 베를린 시의 행정모델은 행정편의적인 관료위주의 행정이라는 비판을 받아 왔다. 이와 같은 행정관행은 주민을 위한 행정서비스가 아니라 관료들의 편의주의 중심으로 이루어지는데 많은 문제점이 있다고 본다. 최근 시당국은 이러한 제도적 문제점을 개선하기 위한 방법으로 여러 가지 제도적 변화를 시도하고 있다. 먼저 시는 제도적인 변화로 주민불만 사항을 주기적으로 측정하기 위하여 고객 모니터링 제도와 시민고충처리센터를 설치하였다(Engniederhammer, Köpp, Reichard, Röber, Wollmann, 1999: 57-58). 이 제도를 도입하게 된 동기는 기존의 행정체제 하에서 관료들의 경직된 사고와 가치관 변화를 기대하기란 매우 어렵다고 판단했기 때문이다. 그래서 시 당국은 주민들에 대한 불만사항을 주기적으로 측정·분석하여 보다 체계적으로 관리하고 계량화하여 주민의 만족도를 제고하는데 목적을 두고 있다. 이처럼 모든 행정부서는 내외부로부터 모니터링을 통하여 행정부서에 대한 평가와 주민만족도를 분석하여 행정의 질적 개선을 유도하고 있다. 동시에 시민고충처리센터는 주민들의 행정처리를 위한 상담과 불편사항 등을 언제든지 접수하고, 시 행정에 대한 홍보와 정책홍보를 하는데 부수적인 역할을 담당하고 있다. 시민고충처리센터의 특징은 지역현안과 문제점을 정확히 파악하여 가능한 한 관계공무원들이 책임감을 가지고 적극적으로 문제해결을 하는 것이다. 예를 들면, 빈곤층이 소득감소로 인하여 경제적 어려움을 겪는다면 그들의 재정부담과 경제적 환경을 개선하기 위하여 다양한 제도적 활용을 하도록 도움을 주고 있다. 즉, 저소득층이 받을 수 있는 세금감면, 사

회복지제도의 혜택, 실업자의 직업소개, 저소득층에 대한 전화세 및 TV 수신료 감면, 주택보조금 지원, 교육비 지원, 양육비 및 보육비 지원, 그리고 단순한 행정처리 대행 등 다양한 분야에서 노력하고 있다. 이와 같이 One-Stop 행정서비스는 시민과 행정 기관 사이에 시간과 공간의 한계를 극복하고 고객위주의 행정을 하는데 긍정적으로 평가된다. 현재 베를린 시는 주민들의 편의를 위하여 5개의 One-Stop 행정처리 사무소를 설립·운영되면서 고객지향적인 행정으로 전환되고 있다.

### 5) 주민참여와 주민결정권

1950년대 바덴-뷔르템베르크에서 실시된 주민투표가 1990년대 이후 거의 모든 주정부에서 제도화되었다.<sup>17)</sup> 모든 주정부는 1990년대 이후 직접민주제의 강화 일환으로 주요 정책결정에 대한 주민투표제를 제도화하고 있다. 주민참여는 남부지역의 모델을 기본으로 다른 주정부에서 채택하고 있으며, 그 대표적인 예를 “남독 시장형”이라고 칭하고 있다.<sup>18)</sup> 연방의회의 한 설문조사에 따르면 인구의 1/3이상이 주요 정책결정에 직·간접적으로 참여하고 있다. 이와 같이 시민단체는 정치적인 참여에 적극적이고, 행정에 대한 시민의 역할은 갈수록 증가하고 있다. 특히 지역현안에 대한 주민참여는 주민과 행정 사이에 갈등을 해결하는 긍정적인 역할을 하고 있다. 1995년 베를린 의회는 시민들의 정치참여를 확대하기 위한 방안으로 몇몇 법률적인 개정안을 마련하였다. 그러나 주 헌법 제61조 1항에 의하면 주민참여는 최소한 90,000명의 선거권자의 서명을 필요로 하여 많은 제약이 되고 있다.<sup>19)</sup> 반면에 의회는 주민제안에 따라 입법절차를 받아들이거나 국민투표를 위한 공식적 청원을 수용하는 의무사항이 없어 주민참여의 실효성이 반감되고 있다(Manfired Röber/Eckhard Schröter, 2002: 161).

17) 주민투표는 헤센주(1992), 라인란트-팔츠(1993), 노르트라인-베스트팔렌(1994), 바이에른(1995) 등으로 확대되었다.

18) 이 유형은 시장이 막대한 권한을 가지고 행정수장으로서 행정부를 집행하고 있다.

19) 각 주정부의 주민발의 요건을 보면 다음과 같다. 바이에른 주에서 300,000만명의 유권자를 가진 도시는 3%; 맥 켈렌부르크-프로눔펜는 4.4%(로스톡시 경우), 삭젠-안할트에서는 5%(막테부르크시 경우), 그리고 바덴-뷔르템 부르크는 5%(슈트트가르트시 경우) 등이 있다. 또한 주민의 발의가 국민투표에서 통과를 하려면 유권자들 중 일정 비율이상의 참여와 참여인원 중 과반수 지지를 받아야 한다.

국민청원에 대한 규정도 베를린 헌법 제62조는 예산안의 문제와 공무원 수입 또는 연금, 세금, 공기업 관세, 그리고 인사에 대한 청원은 인정되지 않는다. 국민투표를 위한 공식적 절차는 투표권자들의 1%에 해당하는 서명을 필요로 한다(약 25,000명의 투표자 정도에 해당된다). 만약 이러한 서명인원이 확보된다면 의회 내무부는 발의를 받아들일 것인지 논의를 해야 한다. 만약 주 정부가 그 제안을 거부한다면 발의자들은 그 청원을 다시 베를린 도시 주의 헌법법원으로 항소하여 자기들의 주장을 주법원에서 결정하게 된다. 이와 같이 주민참여는 기존에 제한적 참여보다 주민들이 주요 정책결정에 참여할 수 있는 제도적 보완 장치가 마련되었지만, 주민들의 정치적 참여와 지역현안 문제에 대한 참여는 여전히 많은 한계점을 보이고 있다(Manfred Röber, 2003, 28-30). 그러나 베를린 시도 주민참여와 주민결정을 통한 정책적 과제를 수행하기 위하여 보다 진보적인 방향으로 주민참여를 확대하고 있다.

## 6) 조정제도와 보고제도

시는 기존 행정시스템에서 발생하는 조직간 갈등과 목표차이를 “어떻게 극복할 것인가”를 중요한 화두로 다루고 있다. 베를린 시는 많은 지방자치단체가 행정의 패러다임으로 간주하고 있는 조정제도와 보고제도를 적극적으로 연구하였다. 여기에서 조정제도는 기존의 행정조직을 뛰어넘어 새로운 조직변화를 예측할 수 있다. 즉 조정제도는 행정내부에서 정책목표나 혹은 조직간 갈등이 제기될 경우, 사전에 예방적 차원에서 조정부서를 통한 정책목표의 전환과 갈등을 조정하는 기능이다. 또한 조정부서는 관련된 행정부서간 정보교환을 통하여 상호 정책적 협력을 도모하고 있다. 한편 조정부서는 각 행정부서가 정책수행을 적극적으로 할 수 있도록 필요한 정보를 제공하고 정책조언과 조정을 하는 것이 중요한 과제이다. 만약 정책오류나 목표달성이 불가능하다고 판단될 경우, 다른 행정부서의 최고책임자들과 정책조정과 협상을 통하여 가능한 행정목표로 정책방향을 전환하도록 하는 것도 그들의 역할이다(Helmut Hoffmann/Günter Dill, 2000: 173-174).

보고제도는 정치와 행정에 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 이제까지 정치인은 행정에서 집행되는 정책집행 혹은 정책결과에 대하여 제한적으로 정보교환이 가능했다. 이러한 정보부족은 행정집행을 감시하거나 통제하는데 어려움이 있어 의회의 견제기능이 취약하였다. 그러나 보고제도의 도입은 정치적인 측면에서 매우 유익한 제도로 평가된다. 보고제도는 이제까지 행정에서 일어나는 정책현황을 행정관리자 뿐

만 아니라 주기적으로 의회로 보고 되는 제도이다. 이 제도는 각 행정부서에서 일어난 상황을 조정부서에 보고 되고 그곳에서 평가분석을 통하여 체계화하고 있다. 이와 같은 제도는 형식적인 보고제도의 개념에서 벗어나 모든 행정부서가 주요 행정현안에 대해서 필요한 정보를 언제든지 공유할 수 있도록 제도화하였다. 이러한 보고제도의 도입은 행정업무에서 볼 수 있는 조직간 책임회피를 방지하고 각 부처간의 업무성과를 평가를 하는데 실증적인 자료로 활용되고 있다.

## V. 결론: 평가와 함의

베를린 시는 낡은 정치행정시스템의 변화와 관리혁신을 통해서 기업형 도시국가 건설에 집중하고 있다. 기존 정치행정의 구조는 생산적인 시스템이라기보다는 정치적 이념과 목표에 초점을 맞추었다. 그러나 통일이후 정치행정의 개혁은 전통적인 정치 구조와 행정관리에 대한 비판을 제기하면서 기업경영마인드를 중시하는 방향으로 나아가고 있다. 그럼에도 불구하고 행정관리에 대한 전체적인 평가는 아직까지 계량화 되지 않은 부분이 많아 긍정적으로 평가하기란 어려움이 있으나, 행정구조의 개편을 통하여 효율적인 “소정부의 건설”을 했다는데 그 의의가 있다. 행정개혁에 대한 변화는 관료지향적인 시스템을 벗어나 고객중심, 결과주의, 생산성 및 경제성 제고 등을 최우선시 했다. 즉, 행정구역의 통폐합은 기존의 중복된 행정업무를 줄이고 행정의 효율성을 강조하였다. 또한 최고행정책임자와 조직구성원인 공무원들이 기업적인 경영마인드를 가지고 경직된 조직문화와 관리문화를 변화시키는데 주도적인 역할을 하였다. 그러나 인구수에 따라 통합된 구역개편에는 주민들의 참여를 무시한 일방적인 구역개편으로 비판적인 평가되고, 단지 경제적인 측면만 고려한 행정편의적인 발상이라 볼 수 있다.

현재 베를린 시의 행정개혁은 정치행정의 구조적 변화와 행정관리에 대한 다양한 변화를 겪고 있다. 여기서 정치인과 행정인의 자세는 정치적 이해관계를 배제한 공동의 목표를 달성하는데 적극적인 후원자로서 역할을 높이 평가될 수 있다. 이러한 맥락에서 행정개혁에 대한 성공은 정치적인 결단과 조직구성원의 참여가 중요한 변수라 할 수 있다. 아직까지 베를린 시의 행정개혁은 성공적인 모델로 평가하기에는 시기상조이나, 이러한 개혁모델이 분단된 한국적 상황에서도 돌출될 수 있다는데 많은 시사

점을 주고 있다. 특히 정치와 행정은 공동의 목표를 달성하기 위하여 정치적 이념과 목표를 지양하고, 단지 국가와 국민을 위한 생산적인 행정개혁을 하는데 노력해야 한다. 아직도 베를린 시의 행정개혁은 끊임없이 계속되고 있으며, 독창적인 개혁모델을 정착시키기 위하여 정치인과 조직구성원들의 적극적인 참여가 강조된다.

## 참고문헌

- 심익섭, “독일의 정치와 행정,” 전득주 외, 「독일연방공화국」 (서울: 대왕사, 1995), pp. 96-137.
- 한양대학교 지방자치연구소, 세계 대도시의 자치행정 및 Governance 비교연구: 서울·시카고-베를린을 중심으로, 「정책연구 2002-PR-14」, (서울: 서울시정개발연구원, 2003).
- Ehlers, Ulrich, Die innovative Bürokratie, Verwaltung und Management, 1 Jg.(1995), No 4, pp. 240-243.
- Engniederhammer, Stefan/Köpp, Bodo/Reichard, Christian/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut(eds.), Berliner Verwaltung auf Modernisierungskurs, Berlin 1999.
- Graßmann, Markus, Die Berliner Verwaltungsreform im achten Jahr Standortbestimmung mit Schlussfolgerungen, Berlin 2002, Manuskript, pp. 1-30.
- Graßmann, Markus, Von der Verwaltungsreform zur Reformverwaltung - Weg können wir die Verwaltungsreform wieder vom Kopf auf die Füße stellen?, Manuskript 2001, pp. 1-17.
- Hassemer, Volker, Das neue Berlin, Werner Süß/Ralf Rytlewski(eds.), Berlin. Die Hauptstadt, Bonn 1999, pp. 529-542.
- Hoffmann, Hansjoachim, Kommunalpolitik in Berlin, Andreas Kost/Hans-Georg Wehling(eds.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Denzlingen 2003, pp. 64-77.
- Hoffmann, Helmut/Dill, Günter(eds.), Berlin 2000 Band I, Bonn 1993.
- Jakesch, Rüdiger, Die “Greater London Authority”: Ein Modell für die Berliner Verwaltungsreform?, Manfred Röber/Eckhard Schröter/Hellmut Wollmann (eds.), Moderne Verwaltung für moderne Metropolen, Opladen 2002, pp. 150-158.
- Mädig, Heinrich, Die Finanzen des Landes Berlin, Manfred Röber/Eckhard Schröter/Hellmut Wollmann(eds.), Moderne Verwaltung für moderne

- Metropolen, Opladen 2002, pp. 78–85.
- Röber, Manfred, Citizens Participation in Metropolitan Cities – with Special Reference to Boroughs in Berlin's Two-Tier-System, Center for Local Autonomy/ Friedrich-Naumann-Stiftung(eds.), The Role of Metropolitan Councils to Promote Citizens' Participation in Global Cities – Case Studies of Seoul, Berlin, London and New York, (The 17th International Conference on Local Autonomy, 2003.10.08–10), pp. 21–36.
- Röber, Manfred, Vom Zweckverband zur dezentralisierten Einheitsgemeinde: Die Entwicklung der Berliner Verwaltungsorganisation im 20. Jahrhundert, Manfred Röber/Eckhard Schröter(eds.), Moderne Verwaltung für moderne Metropolen, Opladen 2000, pp. 38–61.
- Röber, Manfred, Eine neue Verwaltung für die Hauptstadt? Verwaltungsreform in Berlin zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Werner Süß(ed.), Hauptstadt Berlin. Band 3: Metropole im Umbruch, Berlin 1996, pp. 521–538.
- Röber, Manfred/Eckhard Schröter, Berliner Politik- und Verwaltungsstrukturen: Neue Zeiten und alte Probleme, Manfred Röber/Eckhard Schröter(eds.), Moderne Verwaltung für moderne Metropolen, Opladen 2002, pp. 205–222.
- Röber, Manfred/Reichard, Christopf, Berliner Verwaltungsreform im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung, Verwaltung und Management, 4. Jg.(1998), No 3, pp. 132–135.
- Rytlewski, Ralf, Berliner Politik: Zwischen Kiez und Stadtstaat, Werner Süß/Ralf Rytlewski(eds.), Berlin. Die Hauptstadt, Bonn 1999, pp. 295–329.
- Sachverständigenrat(ed.), Sachverständigenrat “Schlanker Staat” Abschlußbericht Band 2: Materialband, Bonn 1998.
- Schlögel, Karl, Die Mitte liegt ostwärts Berlin im neuen Europa, Werner Süß/Ralf Rytlewski(eds.), Berlin. Die Hauptstadt, Bonn 1999, pp. 348–364.
- Ulbricht, Klaus, Auf dem Weg zu einer echter Kommunalisierung der Bezirke?

Zur Bezirks- und Funktionalreform in Berlin, Manfred Röber/Eckhard Schröter(eds.), Moderne Verwaltung für moderne Metropolen, Opladen 2000, pp. 205-222.

Von Beyme, Klaus, Die Visualisierung des politischen Machtzentrums in Berlin, Werner Süß/Ralf Rytlewski(eds.), Berlin. Die Hauptstadt, Bonn 1999, pp. 633-646.

Von Dohnanyi, Klaus, Freiheit, Verantwortung und Förderalismus über die Wettbewerbsfähigkeit unseres politischen Systems, Hubertus Müller-Gröling(ed.), Reform des Föderalismus, Berlin 2003, pp. 21-33.

Willi Weizen, Hans, Die Hauptstadt Berlin - zu teuer?, Werner Süß/Ralf Rytlewski(eds.) Berlin. Die Hauptstadt, Bonn 1999, pp. 415-434.

Wollmann, Hellmut, Mehr direkte Demokratie in Landes- und Kommunalpolitik: Bleibt Berlin Schlusslicht?, Manfred Röber/Eckhard Schröter(eds.), Moderne Verwaltung für moderne Metropolen, Opladen 2000, pp. 265-297.

Wollmann, Hellmut, Licht und Schatten des Berliner Verwaltungsreformprojekts, Dieter Grunow/Hellmut Wollmann(eds.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel 1998, pp. 218-241.

## 저자약력

한형서 : 독일 슈파이어 국립행정대학원 행정학 박사, 현 한양대 아태센터 교수로 재직하고 있으며 독일 행정학의 대가로 알려져 있다.

주요관심분야로는 지방자치, 조직관리, 정보체계론, 정책학 등이다.