

# 독일 지방행정개혁의 이론모델 및 적용실태

- I. 들어가는 말
- II. 지방행정개혁의 목표 및 동인
- III. 신조종모델의 구성요소 및 특징
- IV. 신조종모델의 적용실태
- V. 지방행정개혁의 성과 및 한계

## 독일 지방행정개혁의 이론모델 및 적용실태

### I

### 들어가는 말

- 1980년대 이후 대부분의 선진국들은 신공공관리(New Public Management)로 지칭되는 국가개혁이나 행정개혁을 단행하였음. 각 국가들간에 행정체제상의 많은 차이에도 불구하고 신공공관리는 국제적 차원에서 대표적 개혁모델로 자리를 잡았으며, 전세계적 개혁운동의 메가트렌드로 특징 지워지고 있음
- 독일 지방자치단체들의 경우 통일이전까지만 하더라도 신공공관리에 근거한 개혁의 필요성을 크게 느끼지 못했기 때문에 다른 유럽국가들에 비해서 상당히 늦게 개혁의 대열에 가담하게 됨. 통일에 따른 재정부담과 유럽통합의 가속화로 인해 공공부문의 개혁에 박차를 가하고, 국가들 간의 개혁경쟁에 뛰어들게 되었음
- 신공공관리에 중심을 둔 개혁이 주류를 이루지만 각 나라들마다 행정개혁(Verwaltungsreform) 또는 행정현대화(Verwaltungsmodernisierung)의 개별적 특성을 지닌 여러 가지 개혁이념이나 개혁모델이 생겨났음

- 지방행정개혁에 관한 모델의 예로는 영국과 뉴질랜드의 신공공관리(New Public Management), 네덜란드의 Tilburg모델, 스위스의 결과지향적 행정관리(wirkungsorientierte Verwaltungsführung) 그리고 독일의 신조종모델(Neues Steuerungsmodell) 등이 있음
- 독일에서는 1970년대 이후로 행정개혁은 학자들과 행정실무자들 사이에서 하나의 지속적인 과정으로 인식되어 왔음. 물론 시대적 상황에 따라서 주창되는 개혁이념이나 내용은 달랐지만 개혁에 대한 논의는 지속되어 왔음. 행정간소화, 탈관료제화, 그리고 규제완화에 대한 논의를 그 예로 들 수 있으며, 이러한 논의는 1990년대 초에 나타난 신조종모델로 이어지게 됨
- 독일 지방자치단체의 행정개혁 실태를 파악하기 위해 본 연구에서는 1993년 지방자치연합체(KGSt)에 의해서 만들어져, 각 지방자치단체에 하나의 개혁안(Reformkonzept)으로 제시되어 광범위하게 적용되고 있는 신조종모델의 구성요소와 특징은 무엇이며, 실제로 이 모델이 지방자치단체에 어느 정도 집행되고 있는지를 분석하기로 함

## II

## 지방행정개혁의 목표 및 동인

## ■ 개혁의 목표

- 지방자치연합체가 제시한 신조종모델이 지향하는 개혁의 목표는 전통적인 지방행정을 서비스기업(Dienstleistungsunternehmen)으로 전환하는 데에 있음. 서비스 기업적 행정은 조직의 분권화와 자원책임에 대한 자율성 보장을 통해서 계층제가 지닌 문제점을 극복하고, 비용·효과 메커니즘을 도입하여 행정의 비용의식을 강화시키는 것이 일차적인 목적임. 그 외에도 효율성과 효과성의 증대, 시민지향성, 정치적으로 설정된 목표의 준수, 법에 충실한 업무수행 등 여러 가지 목표를 포함함. 지방자치연합체의 주장은 기업가적 행정을 통해서 시민이나 기업의 요구에 보다 적절하게 대처할 수 있고, 군살 없는 유연한 조직으로 만들 수 있다는 것임

## ■ 개혁의 동인

- 다양한 요인들이 행정의 활동과 기능의 근본적인 변화에 영향을 미치고 있으나, 특히 재정위기, 관료제에 근거한 전통적 지방행정에 대한 비판, 가치 변화에 따른 시민의 행정에 대한 요구와 기대의 증대, 세계화 등과 같은 행정환경의 변화와 더불어 전통적인 지방행정의 개혁에 대한 요구가 강하게 대두되었으며, 이로 인하여 지방행정의 역할이나 임무에 대한 근본적인 변화가 일어나게 되었음

## 1) 재정적자

- 재정적자가 독일의 지방행정이 개혁을 추진하도록 하는 데에 결정적인 기여를 하였다는 점에 대해서 많은 학자들과 실무자들이 공감하고 있음. 각 국가들의 열악한 재정상황은 긴축예산을 편성하도록 하였으며, 국가의 역할까지도 재정립하게 하였음. 지방자치단체도 재정수입의 급격한 감소로 인해 지출을 과감하게 줄여나갔으며, 상당수의 지방자치단체는 불필요한 재정지출을 줄이기 위해서 수영장, 극장, 그리고 문화예술관 등을 폐쇄하거나, 또는 인근 자치단체와 통합하였음.

이러한 상황에서 지방행정은 업무를 축소시키거나, 더 적은 인원과 예산으로 업무를 수행하도록 강요받게 되었음. 지방자치단체들이 재정적 위기로부터 벗어나기 위해서 행정을 간소화하거나 인원을 감축하였으며, 행정성과의 향상이나 효율성 증대를 위하여 민간분야에서 적용되고 있는 경영기법의 도입에 관심을 가지게 되었음. 이러한 맥락에서 열악한 재정은 하나의 커다란 도전임과 동시에, 진정한 의미의 개혁이 이루어지도록 하는 기회를 제공했음

## 2) 전통적 지방행정에 대한 비판

- 관료제에 근거한 전통적인 지방행정이 지닌 문제점들은 여러 가지로 들 수 있으나 지방자치연합체는 4가지 요인, 즉 전략결여, 관리결여, 매력결여 그리고 정당성결여로 나누어 설명하고 있음
- 첫째는 전략결여로서 전통적 지방행정에는 중·장기적 발전 목표와, 그에 따른 목표의 우선 순위가 결여되어 있으며, 단기적 정책유형이 절대 다수를 차지한다는 것을 의미함. 행정은 새로운 문제가 나타나면 인원이거나 예산의 증대를 통해서 문제를 해결하려고 하며, 문제해결능력의 배양은 등한시하게 됨. 이로 인해서 자치단체의 예산운용은 상당히 제약을 받음. 불황인 경우에는 예산의 증대나 증원이 불가능하기 때문에 이러한 대응책으로는 문제해결이 어려움. 따라서 지방자치단체는 문제해결을 위해서 시대상황에 적합한 중·장기전략을 세워나가야 함

- 둘째로 행정의 관리결여, 특히 성과관리의 결여를 들 수 있음. 성장위주의 시대에 부응하여 확대지향성을 추구해온 행정은 성과관리의 측면을 상당히 무시해 왔음. 일선부서는 정확하게 달성되어야 할 성과임무가 주어지지 않았고, 엄격하게 정의된 예산운용의 범위가 주어지지 않다는 점에서 성과관리의 결여가 분명하게 나타나고 있음. 그뿐만 아니라 하급부서는 재원 운용상의 자율성이 전혀 없으며, 지출을 감소시켜야 할 유인책도 전혀 없음
  - 인적·물적 자원의 분배는 총괄 부서에서 - 예를 들면 총무과, 인사과 그리고 예산회계과 - 이루어지며, 예산의 배분은 각 담당분야의 성과나 산출에 의해서 이루어지는 것이 아니라 투입지향적인 예산요구에 의해서 이루어짐. 따라서 업무책임과 예산책임이 분리된 상황에서는 행정이 성과를 개선하려는 노력이 뒤따르지 않음
- 셋째는 행정의 매력결여에 관한 것임. 능력있는 사람을 공직에 충원하거나 기존의 공직자들을 행정에 지속적으로 붙잡아 둘 수 있는 인센티브가 점차로 감소되는 경향이 있음. 지방자치단체가 고용주로서 많은 일자리를 제공하는 것은 사실이지만, 계층적이고 노동 분업적인 행정조직 내에서 개개인이 자신의 의지를 실현할 수 있는 가능성은 매우 희박함. 이러한 체제 내에서 공직자들의 자발적인 참여와 업무상의 창의성을 유발하도록 하는 것은 거의 불가능함
- 넷째로 정당성의 결여를 들 수 있음. 행정은 여러 경로를 통하여 표출되고 있는 행정에 대한 시민들의 불만을 해소시켜 주기 위해서 노력해야 함. 행정이 정당성을 얻기 위해서는 이러한 불만해소 뿐만 아니라 시민을 보호해야 할 행정주체로만 인정하던 종래의 입장에서 벗어나 완전히 성숙한 파트너로 인정해야 함. 전통적인 행정은 이러한 측면을 등한시하였다는 점에서 정당성을 확보하기 어려웠음

- 시민의식과 가치관의 변화로 인하여 시민들은 더욱 양질의 서비스를 행정으로부터 받기를 원하며, 행정의 성과와 가치에 대해서 구체적으로 알고 싶어 함. 따라서 지방행정이 산출한 성과에 비용이 얼마나 투입되었는지, 성과가 투자한 자원에 상응하는 가치를 지니는지를 시민들이 알 수 있도록 행정은 성과산출의 투명성을 유지해야 함. 행정성과의 효율성, 효과성 및 질에 대해서 규칙적으로 설명하여 시민들이 필요로 하는 정보를 제공하며, 행정 스스로도 양질의 서비스를 산출할 수 있도록 자극을 주는 것은 행정이 정당성을 확보하기 위해서 필요함

### 3) 가치변화

- 행정의 변화는 사회의 가치변화(Wertewandel)에 의해서 촉진될 수 있기 때문에 기존가치의 변화는 행정변화의 중요한 요인임. 가치변화에 대한 연구는 1960년대에 처음으로 시작되었으며, 시간의 변화에 따른 사회가치의 변화를 주로 연구하였음. 가치변화와 행정과의 관계를 연구한 Klages에 따르면 과거에는 의무·수용가치(Pflicht- und Akzeptanzwerte)가 지배적이었으나 현재는 자아실현가치(Selbstentfaltungswerte)로 그 중심축이 이동하고 있다고 하고 있음. 의무·수용가치는 행정에 대해서 시민이 지켜야 할 의무를 중시하는 가치인데 비하여, 자아실현가치는 사회에서 자아실현을 통해서 얻는 가치를 중시함. Klages는 의무·수용가치가 지닌 의미들이 감소되는 반면에 자아실현가치의 중요성이 증대되는 것을 "가치변화의 메가트렌드"(Megatrend des Wertewandels)로 보고 있음
- 정치와 행정은 가치변화로 인해 생겨난 시민들의 빗발치는 요구에 대응할 줄 알아야 하며, 이를 위해서 공무원들도 각자의 태도를 변화시켜야 함. 시민들의 행정에 대한 인식이나 태도변화에 대한 실증조사에서 시민들이 지방행정에 거는 기대와 요구들이 과거에 비해서 다양해졌다는 것이 확인되었음. 시민들은 추가적인 비용을 쉽사리 부담하지 않으려고 하면서도 행정에 대해 더 많은 성과나 서비스를 기대하며, 행정의 성과에 대해 적어도 지출 가치(value for money)를 요구함. 시민들은 행정이 업무처리과정에서

고객지향적이고, 효율적이며, 효과적이기를 기대함. 따라서 행정은 시민들의 가치변화에 따른 기대와 욕구분출에 신속하고 민감하게 대처해야 함

#### 4) 세계화

- 세계화의 원동력은 경제와 기술의 발전이라고 할 수 있음. 국제무역의 확대와 기술발전으로 인하여 국제적 연계가 심화되고 지리적 거리가 좁아지게 되어 세계는 하나의 지구촌이 되어 가고 있음. 세계화로 인해 국민국가의 정치는 직·간접적으로 국제적 요인들에 의해 영향을 받게 되어, 개별국가들이 단독적으로 결정할 수 있는 영역들이 점차로 줄어들게 됨
  - 세계화는 전통적으로 내려오는 국가성을 약화시키며, 특정지역 내에서 조직화된 민주적 통제와 영향을 약화시킴. 따라서 세계화는 국민국가의 황폐화를 초래할 수 있기 때문에 국민국가의 입장에서 볼 때, 이는 하나의 커다란 도전이라 할 수 있음
- 세계화로 인하여 가중되고 있는 산업과 기술분야의 경쟁은 국가간의 경쟁으로 이어짐. 예를 들면, 지역경제 발전을 위하여 지방자치단체는 국내·외의 투자자들에게 신속·정확한 양질의 서비스를 제공해야 하나 폐쇄적이고, 경직적인 지방행정은 이러한 추세에 부응할 수 없음. 따라서 행정의 역할은 세계화의 영향으로 끊임없이 변해가게 될 것임. 국제사회에서 증대되는 경쟁압력으로 인해 행정은 지속적 적응을 강요받게 되었음. 그 어느 때보다도 강하게 요청되는 것은 세계화의 추세에 대응해 나갈 수 있는 효과적이고 효율적인 행정임. 세계화에 능동적으로 대처해 나가기 위해서는 효율성, 투명성 그리고 유연성을 강조하는 행정이 반드시 필요함



## Ⅲ

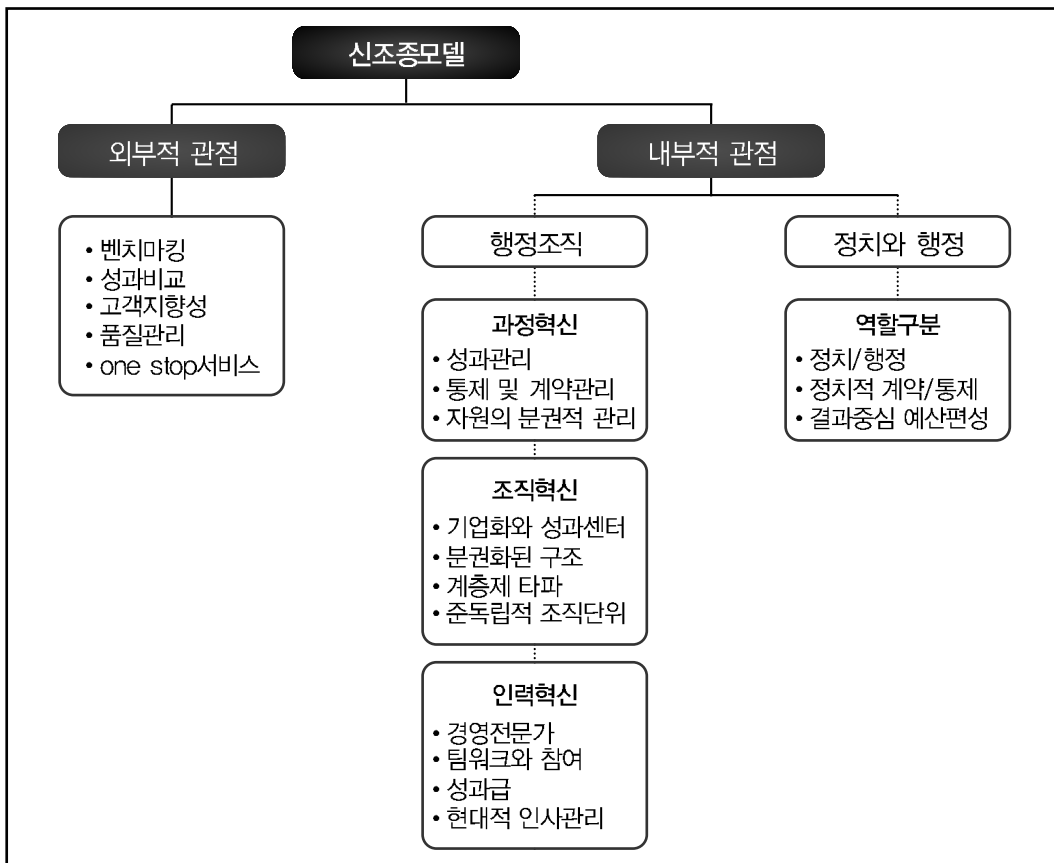
## 신조종모델의 구성요소 및 특징

## ■ 신조종모델의 구성요소

- 독일은 유럽의 다른 여러 나라들과는 달리 아래로부터의 개혁, 즉 하의상달식(bottom-up)의 개혁이 이루어졌음. 이와 같은 방식의 행정개혁은 지방의 문제는 법의 테두리 내에서 자치단체의 책임하에서 결정한다라고 규정하고 있는 독일의 기본법 제28조 2항의 규정에서 연원함
  - 하의상달식 개혁의 추진은 1960년대 이후의 지방자치단체의 행정개혁에서 두드러지게 나타나고 있으며, 이러한 개혁방법은 지방자치단체의 장기적인 학습이나 변화에 대한 적응을 용이하게 만들었음
- 주정부나 연방정부와는 달리 지방차원에서는 신조종모델을 중심으로 하는 개혁이 지난 10년 동안 지속적으로 실시되고 있음. 지방자치연합체가 지방행정개혁을 위한 하나의 대안으로 제시한 신조종모델은 독일식 신공공관리라고 볼 수 있음
- 지방자치연합회는 1993년 이후 독일에서 논의되고 있는 지방행정개혁에 관한 모든 조치나 수단들 전체를 포함하는 개혁의 대명사로 신조종모델을 사용하고 있음(〈그림 1〉 참조)
- 1993년도 지방자치연합체 보고서에 따르면 신조종모델은 다음과 같은 핵심적인 요소들을 포함하고 있음
  - 비용과 성과의 계산을 통한 투입관리에서 성과관리로 전환
  - 전담부서에서 업무책임과 재정책임을 지도록 책임의 통합
  - 정치와 행정 간의 계약관리
  - 분권화할 수 없는 통제업무는 중앙에서 조정할 수 있는 조직 설치
  - 자치단체 간 성과비교

- 지방자치연합체 보고서는 효율성 제고 및 비용절감 등과 같은 투입목표를 중시하고 있으나 단기적인 정책유형의 폐지, 지방행정의 참여관리의 개선 등과 같은 과정목표도 언급하고 있음. 그러나 유능한 인재들이 지방행정에 대해서 느끼는 매력의 감소에 대처할 적절한 조치가 필요하고, 인센티브체계를 도입할 필요성이 있는 것으로 나타남
- 지방자치연합체의 초기 모델에 대한 개선 및 개념적 확대가 이루어져 외부관계에 중점을 두었으며, 행정개혁의 핵심요소로 인적 자원을 중시함. 행정개혁의 결과목표로서 효율성, 외부고객 및 내부고객 지향성 등과 같은 요소들을 중시하게 되었음

〈그림 1〉 신조종모델의 관점 및 구성요소



## ■ 신조종모델의 특징

- 신조종모델은 네델란드의 Tilburg모델로부터 많은 영향을 받았음. Tilburg모델은 신공공관리에 그 이론적 토대를 두고 행정조직의 구조와 과정을 합리화하고, 행정에 여러 가지 민간기업적 요소를 도입하여 고객지향적이고, 결과지향적이며, 유연한 행정을 추구하고 있음  
신조종모델의 핵심요소인 계약관리, 업무와 자원책임의 일치, 비용성과계정 등은 Tilburg모델로부터 어느 정도 영향을 받은 것은 사실이나, 행정의 전통이나 법체계상의 차이로 인해 일부 요소들만 도입되었음. 유럽의 여러 나라들과는 달리 독일헌법에 규정되어 있는 법치국가 원칙과 사회복지국가 원칙은 행정을 하나의 기업처럼 관리하려는 Tilburg모델의 도입에 한계를 설정하고 있음
- 신조종모델은 종래의 행정구조와 과정에 대해서 의문을 제시하고, 행정의 좌표를 새로이 설정하는 데에 중점을 둬. 이는 전통적인 행정의 전제들, 즉 행정서비스의 통일성, 표준화된 절차, 계층제를 통한 통제 등에 의문을 제시하면서, 전통적인 행정에서 고려되지 않은 새로운 요소들을 많이 도입하고 있음. 정치·행정관계, 책임소재, 담당업무, 조직관리, 인력관리 등의 기준에서 볼 때 신조종모델은 관료제적 특성을 강조하는 현재의 행정과는 명확하게 구분될 수 있음
- 신조종모델의 여러 요소들은 완전히 새로운 것만은 아니며, 일부는 과거에도 논의되었음. 예를 들면, 목표관리, 성과합의와 측정, 책임의 분권화, 행정조직의 외부화, 인력개발 등은 1970년대 이래로 개혁과정에서 논의되거나 부분적으로 적용되었음. 그렇다고 해서 이러한 개혁요소들이 그 가치를 상실한 것은 아니며, 오히려 새로운 아이디어나 개념요소들과 연결되어 개혁이론과 실재를 더욱 풍부하게 만들고 있음
  - 신조종모델에서 실질적으로 새로운 요소는 경쟁과 준경쟁의 활성화, 고객지향성의 강조, 분권화된 자원책임성, 고객의 참여와 동기부여의 강조 등을 들 수 있음

- 지방행정의 개혁과 관련된 개혁모델이나 개혁프로그램들이 과거에도 많이 만들어 지고, 그에 대해서 논의도 되었지만 실제로 성공적으로 집행된 경우는 그리 많지 않음
  - 그 이유 중의 하나는 학자들을 주축으로 하여 개발된 개혁모델이 행정현실과 괴리되어 있거나 추상적이었기 때문임
- 그러나 신조종모델은 기존의 개혁 프로그램들이 학자나 컨설팅회사들에 의해서 만들어진 것과는 달리 행정실무자들의 손에 의해서 만들어 졌음. 비록 컨설팅회사의 광범위한 지원을 받았으나 전적으로 그들에 의해서 시작되었으며, 연방으로부터는 전혀 도움을 받지 않았음
- 신조종모델은 여러 가지 내용이나 수단들을 하나의 개념 속에 포함하고 있으며, 이 모델에서 완전히 새로운 것은 개혁과정에 있어서 체계적이고 포괄적인 접근방법을 취함. 과거의 행정개혁에 비해서 신조종모델은 총체성, 급진성, 그리고 집행정도에 있어서 그 전례가 없음
- 신조종모델은 우선적으로 공적인 업무수행과 관련하여 총체적인 관점에서 개념을 사용하며, 종합적인 측면에서 개혁을 관리하고, 집행하는 것에 기여함. 이러한 관점에서 볼 때에 과거의 개혁안이나 모델에 비해서 신조종모델은 매우 성공적인 개혁프로젝트라고 볼 수 있음

## IV

## 신조종모델의 적용실태

- 지방자치연합회가 제시한 신조종모델의 도입·적용은 각 지방자치단체들에 따라서 시기적으로 다르게 나타나고 있으나 많은 자치단체들은 이러한 개혁운동에 동참하였음
- 지방행정개혁의 현황은 2005년에 한스비클러재단에서 ‘신조종모델 10년 - 지방자치단체 행정현대화 평가’라는 제목으로 실시한 프로젝트에 근거하여 분석하기로 함
  - 1,565개의 시와 군의 자치단체장을 대상으로 실시한 설문조사에서 설문에 응답한 870명을 대상으로 분석한 결과임
  - 한스비클러재단의 프로젝트는 개혁 전반에 걸쳐 분석이 이루어졌으나, 여기서는 조직구조, 자원관리, 계약관리, 인사관리, 고객지향성 등의 분야를 중심으로 지방자치단체에서 추진하고 있는 행정개혁의 특징을 중심으로 간략하게 살펴보기로 함
- 지방자치단체에서 행정개혁을 실시하고 있는 분야를 살펴보면, 조직구조에 대한 개혁을 가장 많이 실시하고 있으며, 그 다음으로는 고객지향성 강화, 회계분야 및 자원절약, 업무의 외주화/민영화 등의 순으로 개혁이 이루어지고 있는 것으로 나타남

〈표 1〉 행정개혁이 실시되고 있는 분야

개혁 분야	응답 자 수	비율 (%)
조직구조	743	85.4
회계분야 및 자원절약	569	65.4
인사관리	413	47.5
의회와 행정 간의 관계 전환	258	29.7
업무감축/ 예산간축	490	56.3
전자정부	413	47.5
고객지향성 강화	633	72.8
업무의 외주화/민영화	520	59.8
기타	44	5.1

- 행정개혁이 지방자치연합회의 신조종모델에 근거하고 있는지에 대한 설문에서는 조사에 응답한 자치단체의 76.4%가 신조종모델을 전체적으로 또는 부분적으로 도입·적용하고 있는 것으로 나타나고 있음

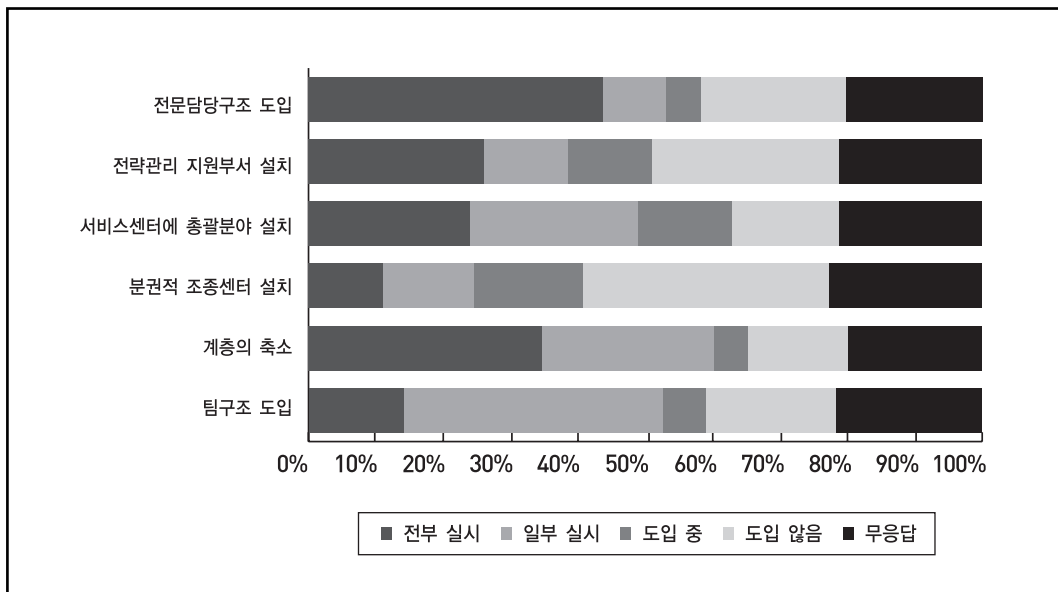
〈표 2〉 행정개혁의 신조종모델 지향 정도

행정개혁의 신조종모델 지향 정도	응답 자 수	비율 (%)
종합개념으로서 신조종모델을 지향	130	14.9
신조종모델의 일부 수단들에 대한 지향	535	61.5
전혀 신조종모델을 지향하지 않음	142	16.3
무응답	63	7.2

### ■ 조직구조

- 조직구조의 개혁 분야에서 지배적인 개혁요소로는 전문담당구조의 도입을 들 수 있으며, 52.9%의 자치단체가 조직 전체적으로 또는 일부 조직에서 도입하고 있는 것으로 나타남. 그 다음으로는 계층의 축소, 전략관리 지원 부서의 설치 등을 도입하고 있음
- 그러나 분권적 조종센터의 설치, 팀구조의 도입 등과 같은 요소의 도입은 다소 부진한 것으로 나타남

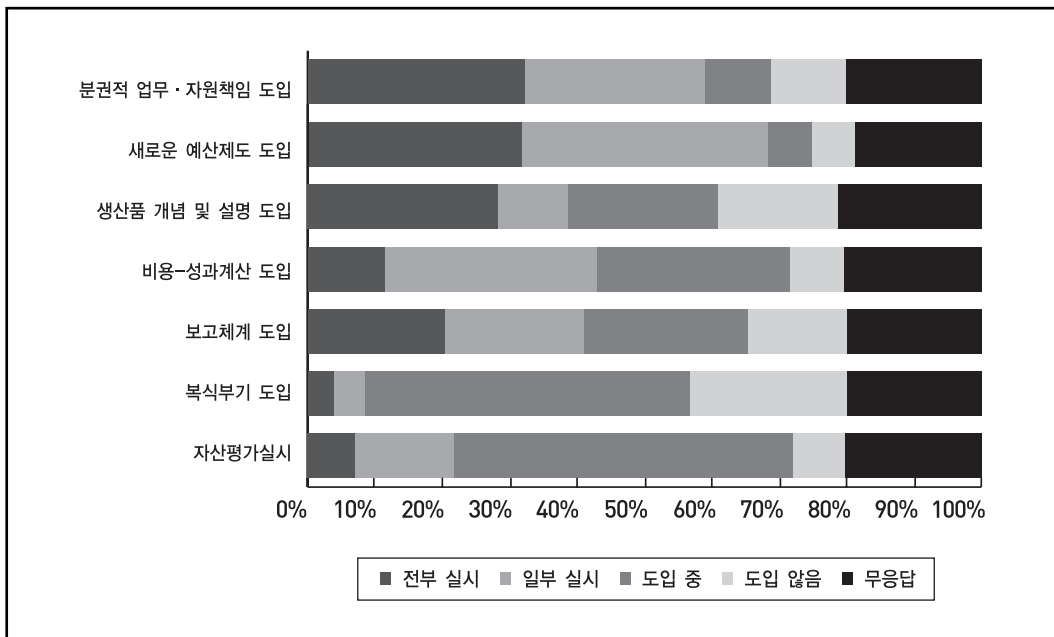
〈그림 2〉 조직구조 분야의 개혁요소



## ■ 자원관리

- 자원관리 분야에서는 분권적 업무·자원책임과 새로운 예산제도의 도입이 가장 많이 적용되고 있는 것으로 나타났으며, 설문조사에 응답한 자치단체의 약 3분의 1이 전체 행정부서에 도입하고 있는 것으로 나타났음. 그 다음으로는 생산품 개념이 많이 적용되는 것으로 나타났으며, 복식부기제도의 경우는 많은 주에서 법으로 정하고 있기 때문에 상당수의 자치단체들이 도입을 준비 중임

〈그림 3〉 자원관리 분야의 개혁요소





## ■ 계약관리

- 계약관리란 목표설정을 통한 전략적 관리 또는 목표달성에 대한 계획에서부터 통제에 이르기까지 목표합의를 통한 행정의 조정을 의미함. 계약은 일정기간 동안의 구속력 있는 목표합의를 의미하며, 산출되어야 하는 성과(성과목표)와 이를 위해서 소요되는 예산(재정목표), 실제로 달성한 결과에 대한 보고의 내용 및 종류 등을 포함함
- 지방의회와 행정 간의 관계를 재설정하려는 목적은 지방의회가 점차적으로 전략적인 결정을 하고, 정치적 통제를 통하여 결정의 집행을 점검하도록 하는 데에 있음

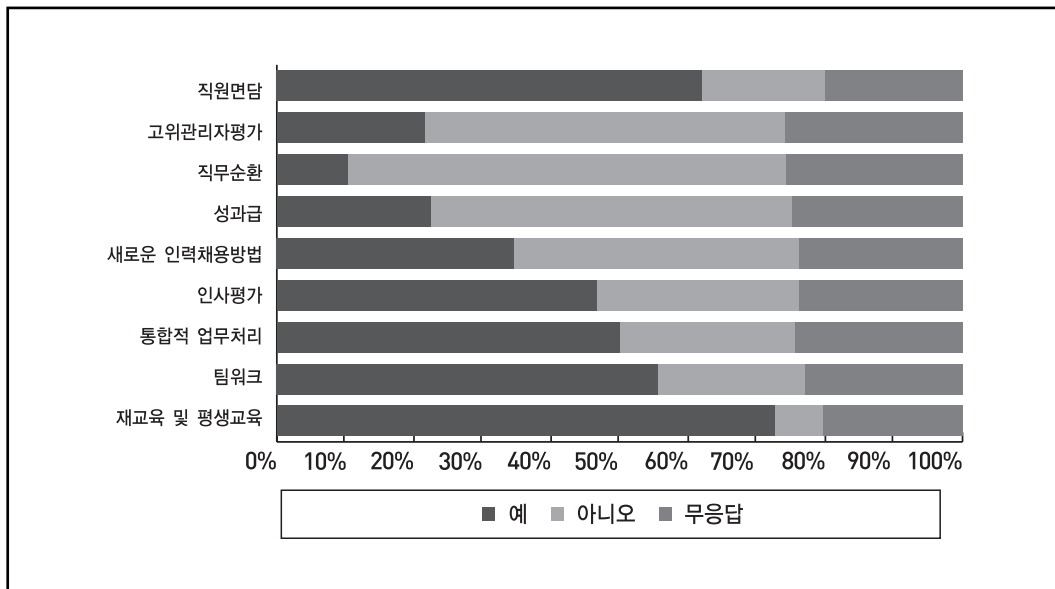
〈표 3〉 목표합의 유형 및 실시 비율

합의 유형	응답자수	비율(%)
지방의회와 행정 간의 합의	129	14.8
최고관리자층과 하위조직 간의 합의	211	24.3
내부 서비스센터와 다른 행정조직과의 합의	70	8
행정과 산하기관 간의 합의	58	6.7
행정과 외부기관 간의 합의	81	9.3
기타	375	43.1

## ■ 인사관리

- 지방행정의 개혁에 있어서 인사관리는 중요한 분야로 인식되어 많은 자치단체에서 인사관리를 위한 다양한 방안이 활용되고 있음(〈그림 4〉 참조). 우선적으로 지방자치단체의 약 73%에서 도입하고 있는 재교육 및 평생교육을 신조종모델의 인사관리 개혁의 예로 들 수 있으나 엄밀한 측면에서 볼 때 재교육 및 평생교육은 신조종모델의 도입 이전부터 인사관리에서 중요하게 인식되어 왔음. 그 다음으로는 62%의 자치단체에서 도입하고 있는 직원면담을 들 수 있음
- 그러나 고위관리자평가, 직무순환, 성과급 등의 도입·적용 비율은 상당히 저조하여 일부 자치단체에서 제한적으로 활용되는 것을 알 수 있음

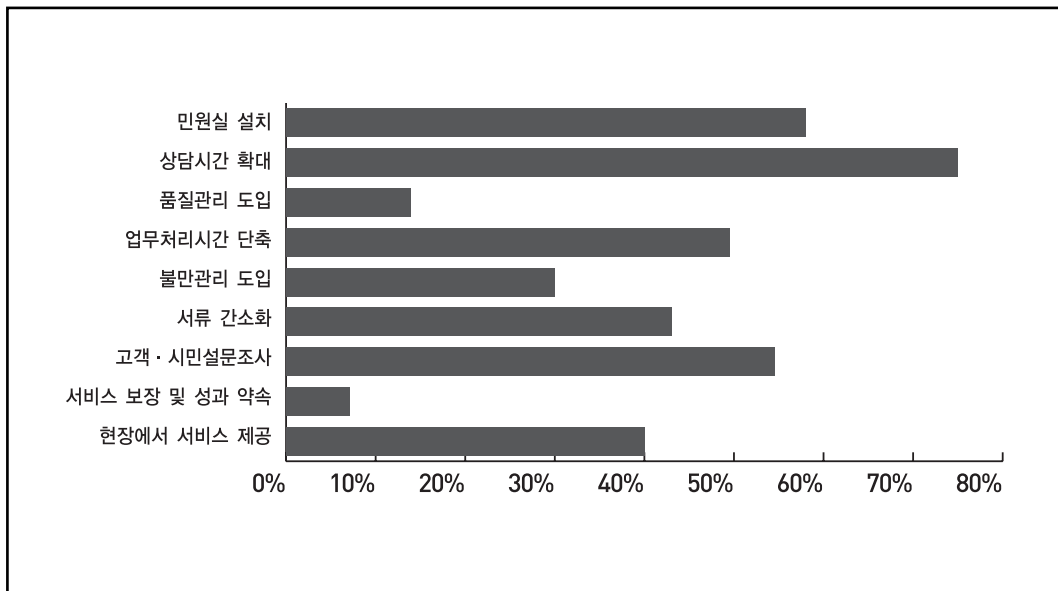
〈그림 4〉 인사관리에 관한 방안



### ■ 고객지향성

- 지방자치단체에서 시민·고객지향성 제고를 위한 다양한 방안 및 그 활용 실태를 살펴보면 <그림 5>와 같음. 개혁과정에서 시민·고객지향성을 강조하는 자치단체들의 경우 시민들을 위한 상담시간의 확대 및 민원실의 설치를 가장 많이 도입·적용하고 있음. 반면에 서비스 보장 및 성과 약속은 7.1%의 자치단체만 실시하고 있으며, 품질관리는 13.1%만 도입하고 있는 것으로 나타나 방안에 따라 도입·적용되는 정도에 큰 차이가 있는 것으로 나타남
- 설문조사 결과에 따르면 지방행정의 시민·고객지향성에 대한 시민들의 반응은 대단히 긍정적인 것으로 평가되고 있으며, 지방행정에 대한 민원은 감소하는 추세이며, 업무처리를 위한 대기시간이 크게 줄어든 것으로 나타남

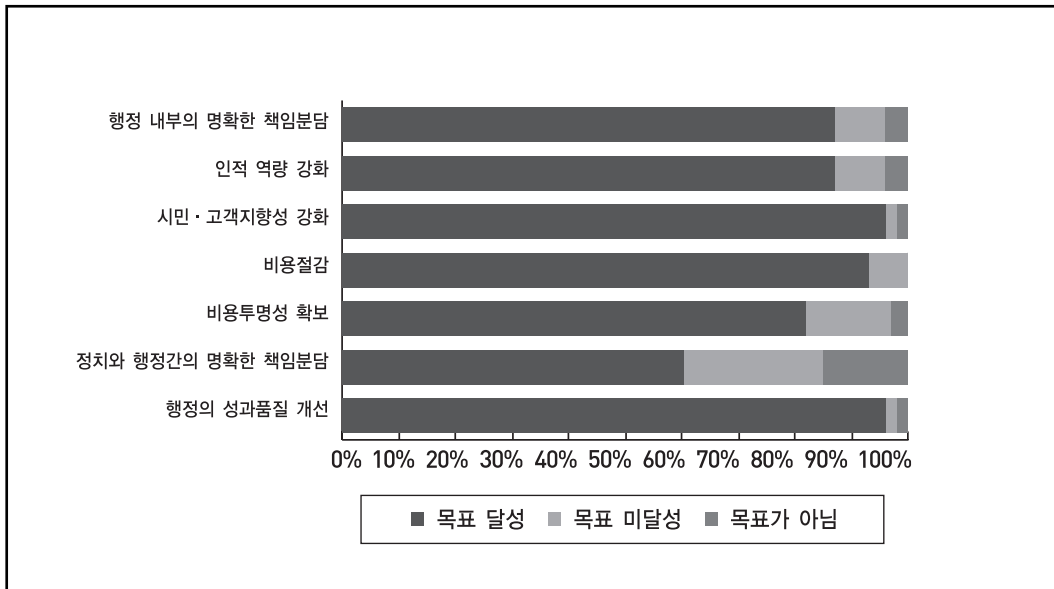
<그림 5> 고객지향성 제고를 위한 방안



### ■ 집행실태에 관한 종합

- 한스뵘클러재단의 프로젝트에서 제시하고 있는 주요 행정개혁의 목표로는 행정의 성과품질 개선, 비용절감 및 비용 투명성, 시민 및 고객지향성 강화, 행정 내부의 명확한 책임분담, 인적 역량 강화, 정치와 행정 간의 명확한 책임분담 등을 들 수 있음
- 설문조사 결과에 따르면 시민 및 고객지향성의 강화, 행정의 성과품질 개선, 비용절감 등의 목표는 목표달성도가 상당히 높은 것으로 나타났으며, 행정 내부의 명확한 책임분담, 인적 역량 강화 등의 목표도 많은 자치단체에서 달성된 것으로 나타남
  - 그러나 정치와 행정 간의 명확한 책임분담, 정치의 전략적 결정 중시 등의 목표는 달성도가 낮으며, 일부 자치단체의 경우 상당히 부진한 것으로 나타남

〈그림 6〉 행정개혁에 관한 목표달성 정도



- 설문조사에 따르면 조사대상 자치단체의 80% 이상이 신조종모델이 행정개혁 또는 현대화의 출발점이라고 인식하고 있으며, 지방자치연합체를 개혁의 주요한 촉발자로 평가하고 있음
  - 신조종모델이 지방자치단체의 개혁환경을 조성하고, 이미지 개선, 현대적 서비스기업으로의 전환에 크게 기여하였음
- 신조종모델은 다양한 개혁과정의 촉진자의 역할을 수행하였으며, 혁신적인 지방행정을 위한 기초를 제공하였음

## V

## 지방행정개혁의 성과 및 한계

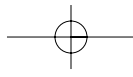
- 신조종모델은 앞에서 살펴본 바와 같이 결과지향성, 업무책임과 예산책임의 일치, 경쟁의 강화, 분권화 등의 요소들을 도입하여 행정의 광범위한 변화를 추구함. 과거의 폐쇄적이고 경직된 조직이나 업무수행 방식은 복잡·다양하게 변화하는 현대사회에 더 이상 부합하지 않기 때문에 과감하게 개선해야 함
- 따라서 신조종모델은 결과지향성과 경쟁을 행정조직에 도입하고, 적극적 인사관리를 추진하며, 정보통신 기술을 적극적으로 활용하여 통합적 개혁을 달성하려고 함. 그뿐만 아니라 정치는 개혁의 비전을 제시하여 행정이 나아갈 방향을 설정하게 하며, 법은 각 행정조직들이 실험을 할 수 있는 재량을 부여하여 행정이 혁신을 이루어 나갈 수 있도록 하고 있음. 권한과 책임의 분권화를 통해서 동기를 부여하며, 성과나 비용의식을 강화시키고, 조직내의 의사전달과정을 개선해 나감
- 신조종모델에 근거한 지방행정개혁이 이미 10년 동안 독일에서 진행되고 있지만 그 결과나 영향을 평가하는 것은 여전히 어려운 일임. 그 이유는 개혁은 현재에도 여전히 진행 중이며, 개혁의 결과를 확인할 수 있는 실증분

석에 대한 자료들이 부족하기 때문임. 지방행정의 측면에서도 독립적인 평가에 대한 요구가 없으며, 대다수의 자치단체는 그들의 개혁이 다른 사람들에게 의해서 어떻게 평가되는지에 대해서 알려고 하지 않음. 그뿐만 아니라 독일학계도 종합적인 평가에 매우 소극적인 입장을 견지해왔음

- 실증적인 평가의 부족에도 불구하고 일부 평가자료에 따르면 신조종모델의 도입 및 집행은 아래와 같은 측면에서 지방행정의 개혁에 상당히 기여하는 것으로 나타났음
- 첫째, 신조종모델의 도입 이후에 비용절감의 효과가 나타났음. 비용절감은 주로 총괄예산, 재정관리의 유연화, 경쟁메카니즘 등과 같은 요소의 도입으로 나타남. 또한 일부 자치단체의 경우에는 능률성 부문에서도 효과가 있는 것으로 보고됨
- 둘째, 신조종모델은 지방정부의 내부구조 개혁에 중점을 두었지만, 동시에 고객만족도의 증대에도 많은 기여를 하였음. 이것은 부분적으로 많은 자치단체들이 one-stop agency를 도입하거나 혹은 서비스포트폴리오를 확대한 결과로 나타나게 되었음
- 셋째, 정책결정과정의 간소화를 들 수 있으며, 그 결과로 시민들이 행정기관의 허가나 승인을 받는 데에 소요되는 시간이 현저하게 줄어들었음. 또한 시민들은 공무원들의 행태가 더욱 고객 친화적으로 변화한 것을 목격하게 되었는데, 이러한 현상의 일부분은 신조종모델의 도입에 의해서 야기되었다고 볼 수 있음
- 그러나 신조종모델이 정책이나 서비스전달의 효과성 증대에 기여했는지에 대해서는 명확한 증거들을 찾기 어려움. 한편으로 공공관리에서 산출이나 결과에 대한 강조는 정책이나 서비스의 질을 개선시킬 수 있는 것으로 간주되고 있음. 다른 한편으로 신조종모델에 근거한 개혁은 일부 의도하지 않은 부작용도 초래할 수 있음

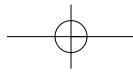
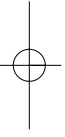
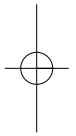
- 아래에 언급된 문제들은 신공공관리에 관한 이론적·실제적 논의에서 자주 제기되고 있으며, 독일에서도 이러한 문제들이 제기되고 있음
  - 정치와 행정의 구분은 새로운 조정문제를 야기할 수 있음
  - 신공공관리 원칙의 일부분인 일차원적이고, 사익과 능률성에 의해서 추진되는 가치들은 복잡한 정책이슈들의 단순화를 초래할 수 있으며, 때로는 일방적인 해결책만을 제시함
  - 정책결정책임의 분권화는 지방정부의 분열을 초래하고, 정책결정자들이 영역 지향적으로 변하게 되며, 통합적이며 전체적인 관점에서의 사고가 부족하게 됨
  - 독립기관화 및 기업화는 책임성의 문제를 야기함
- 따라서 지방정부개혁에 대한 평가의 결과가 긍정적인 측면과 다소 부정적인 측면이 혼재되어 나타나는 것은 그리 놀랄만한 일이 아님. 능률성과 대응성에 대해서 상당히 긍정적인 효과를 초래할 수 있다고 보는 반면에 정책과 서비스의 질이나 효과성에 대해서는 의문을 제기하고 있음
- 신조종모델이 이전의 다른 개혁들과 구별되는 것은 행정의 경영적 측면이나 경제적 측면을 상당히 중시한다는 것을 의미함. 물론 재정적자와 부채의 증대로 인해 행정의 업무수행이 지장을 받는 상황 하에서 효율적이고, 효과적인 행정은 그 어느 때보다도 강하게 요청된다고 하겠음
- 그러나 합법성에 근거한 독일의 지방행정이 신조종모델의 도입으로 관리를 중시하는 행정으로 완전히 대체되었다고 보기는 어려우나, 지방자치단체에 경영적 마인드를 불러일으킨 것만은 사실임

내용문의 : 박해육 수석연구원(02-3488-7337, hypark@krila.re.kr)



메 모

A large rectangular area containing horizontal lines for writing, typical of a memo or lined paper.





## 「자료 회원」안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법률 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 운영하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

### 1. 자료회원 가입방법

당 연구원 소정양식의 가입신청서를 작성하여 우편으로 우송하거나 팩스(02-3488-7370)로 전송하여 신청하실 수 있습니다.

또한 연구원 홈페이지(자료회원 가입안내)에서 양식을 Down 받아 작성하시고 메일(leeyong@krila.re.kr)로 신청하실 수 있으며, 직접 홈페이지에서 회원가입신청을 하실 수 있습니다. 가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간입니다.(기존 회원은 회비 만 납부)

### 2. 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회원구분		회비	자료구독내용	회비납부방법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	지로납부: 지로용지발송(지로번호 7630619)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료집, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	150,000원		

### 3. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 기획관리실 지식정보팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7363 / F. 02-3488-7370 / E. leeyong@krila.re.kr



http://www.krila.re.kr

## 「지방행정연구」원고모집

한국지방행정연구원에서는 지방자치관련 전문학술지인 「지방행정연구」에 게재 할 논문을 모집합니다.

「지방행정연구」는 1986년 7월에 제1호 발간을 시작하여 그 동안 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 주제에 대한 수준 있는 연구논문들을 게재하여 지방행정의 전문화에 기여하고, 지방자치관련 분야의 활발한 지식교류를 위한 매체의 역할을 수행해 오고 있으며,

2007년에는 학술진흥재단의 등재학술지로 선정되었습니다.

투고하신 원고는 편집위원회에서 정하는 심사절차를 거쳐 한국지방행정연구원 논문심사판정기준에 따라 게재여부를 결정합니다. 관심 있는 전문가들의 적극적인 참여를 기대합니다.

1. 연구지 모집분야 : 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책·균형발전

2. 연구지 발간일정 : 연 4회 발간

— 2008년 9월호(통권 제74호), 2008년 12월호(통권 제75호)

— 2009년 3월호(통권 제76호), 2009년 6월호(통권 제77호)

3. 논문접수일정 : 연중 수시접수

4. 논문제출 방식 : E-mail로 제출 (local@krila.re.kr)

5. 논문작성 방식 : 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)의  
「지방행정연구지 기고안내」 참조

6. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 기획관리실 연구지원팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7361 / F. 02-3488-7305 / E. local@krila.re.kr



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

<http://www.krila.re.kr>