

세계지방자치동향

지방행정

- 한국 읍·면·동 주민자치조직의 지위 및 권한의 변화: 세종형 주민자치회 사례를 중심으로
- 독일 독일의 지방행정관리를 위한 지방행정연합체(KGSt)

지방재정

- 일본 일본의 생활보호·사회복지비 변화와 지방복지서비스 경쟁

지역발전

- 미국 미주리 주 캐머론(Cameron) 시의 철거지원 프로그램
(City of Cameron's Demolition Program)

Global Trend

2022. 02.

제31호



독일의 지방행정관리를 위한 지방행정연합체(KGSt)

개요

- 독일의 지방행정연합체(Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 약칭 KGSt)는 기초지방자치단체인 시(Stadt), 게마인데(Gemeinde), 크라이스(Kreis)이 공동으로 지원하는 전문협회(Fachverband)임
- KGSt는 직역하면 “행정관리를 위한 지역의 공동사무소”라는 의미로 독일 전역의 지방행정 관리 지원을 위한 단체로 국내에서는 지방행정협의체, 지방행정관리협의회, 자치연합체, 자치단체연합체 등 다양한 용어로 번역되었음
- 본 원고에서는 이 기구를 약어인 KGSt, 또는 지방행정연합체로 명칭함
- 2차 대전 직후인 1949년부터 출범한 이 기구는 지방행정조직의 상위기구라고 할 수는 없으나 행정관리에 있어 지원 역할을 하는 전문협회로서의 기능을 하고 있음

KGSt의 역사

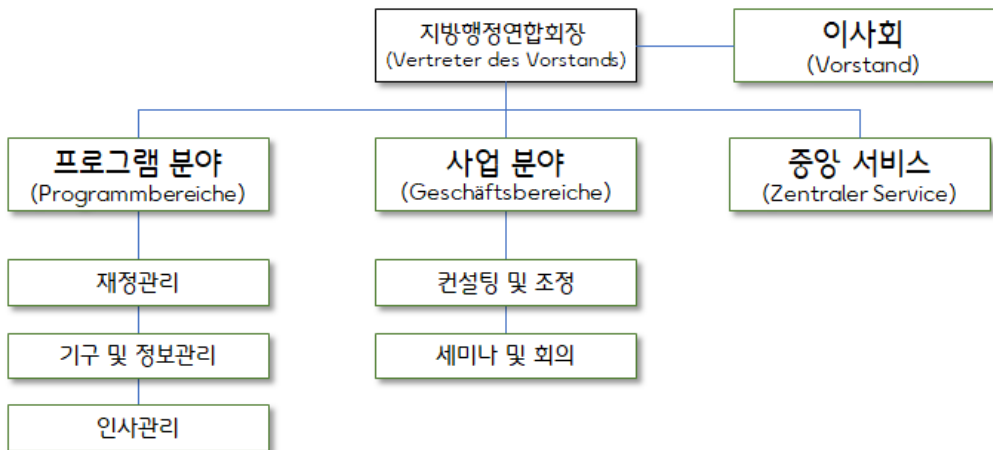
- KGSt는 1949년 독일 시 연합의회에 속한 행정간소화를 위한 지역의 공동사무소((Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung im Deutschen Städtetag)로 출범하여 당시에는 법인형태가 아닌 의회 내의 협회의 형태로 라인하르트 바덴호프 박사(Dr. Reinhard Baadenhoop)에 의해 설립되었음
- 1951년에 독일 시 연합의회(Deutscher Städtetag)는 KGSt의 재정과 법적형태와 업무방식을 명문화하여 의결하여, 시 연합의회에서 분리되어 본격적으로 지방행정간소화 등에 관한 업무를 시작하였으며¹⁾, 이에 따라 지방행정연합체의 실질적인 설립은 기구의 제도화 이후인 1951년으로 보는 것이 타당함
- 제도화 직후인 1952년부터 지금까지 지방행정연합체는 독일의 모든 기초지방자치단체에 대한 행정조직의 필수 기능이 개발되었다는 점에서 지방자치단체의 조직과 경영에 대해 중요한 의미를 가지고 있음

1) Hans Peters(1959). Kommunale Finanzen und Kommunale Wirtschaft, In: Handbuch des kommunalen Wissenschaft und Praxis P. 557.

- 1990년부터 지방행정연합체는 지역을 위한 신 조정모델(Neue Steuerungsmodell, NSM)을 구상하여 지속적으로 개발해왔고, 이것이 신공공관리론(NPM)의 독일 버전으로 발전하였음
- 그러나 이러한 행정모델을 도입하는데는 재정적 문제로 어려움이 있었으나 2003년 주 연합 상원의회의 의결로 신지역재정관리모델(Neues Kommunales Finanzmanagement, NKF)이 제도화되어 현재 운영중에 있음
- 이후 시대적 환경과 지방행정의 역할이 변화하고 행정개혁의 요구가 증대하면서 지방행정간소화연합체는 2005년 현재의 이름인 지방행정연합체로 변경되었으나, 종전의 기구 명칭 약어인 KGSt는 그대로 사용함

KGSt의 조직 및 주요 역할

- 지방행정연합체는 크게 세 분야로 조직되어 운영되고 있는데 프로그램 분야, 사업 분야, 중앙 서비스 분야이며, 연합체 회장 및 이사회에서 주요 의사결정을 담당하고 있음



| 그림 1 | 지방행정연합체(KGSt)의 조직도

- 프로그램 분야에서는 지방행정의 문제를 다루는 보고서 발간을 담당하고 있으며 세부적으로는 재정관리, 기구 및 정보관리, 인사관리 등의 분야로 이루어져 있음
- 사업 분야에서는 회원 자치단체의 컨설팅 및 조정 서비스를 제공하고 각종 세미나와 회의 등 교육사업에 대한 지원이 이루어지고 있음
- 중앙서비스 분야에서는 지방행정연합체 내부조직 및 발간물 관리를 업무를 수행함



◻ 그림 2 | 지방행정연합체(KGSt)의 회원 단체 현황

- 지방행정연합체는 독일의 모든 107개의 시(Kreisfreie Stadt), 독일 전체 294개 중 268개인 91%의 크라이스 및 기타 게마인데가 회원으로 등록되어 있음
- 2021년 현재 총 2,305개의 자치단체가 회원으로 참여하고 있음. 회원 구성은 전체 회원의 90%는 정회원으로, 나머지 10%는 준회원(Korrespondierende Mitglieder)²⁾으로 구분됨
- 지방행정연합체는 주로 지방정부의 경영, 조정 및 조직에 관한 사항을 다루며, 다음의 다섯 가지 핵심사무를 다루고 있음

- ① 지방행정 조직 최적화에 관한 평가 및 보고서 작성
- ② 다양한 전문분야에 대한 세미나 및 회의개최
- ③ 월간 발행되는 KGSt 저널과 같은 새로운 트렌드에 대한 뉴스레터 발간
- ④ 지역간(연합체 회원 자치단체)의 경험 교환, 즉 지역간 정보 및 의사소통 기회를 만들고 자치단체 간 협력 프로세스의 조정 역할³⁾
- ⑤ 업무별 분류코드를 기반으로 지역간 다양한 전문분야(소방, 복지, 차량등록 등) 에서 서로 업무 비용과 성과를 비교할 수 있는 시스템 구축

2) KGSt 정관 제1조 1항에 따르면 준회원(Korrespondierende Mitglieder)은 자치단체 이외의 지역의 독립기관, 공공의 사무를 담당하는 기관 및 공공 재단이 연합체에 참여할 수 있고, 준회원의 자격은 연합체 이사회(Verwaltungsrat)에서 결정한다고 명시되어 있음

3) 이러한 정보교환 및 조정 역할은 KGSt 위원회에서 직접 수행하기도 하지만, 회원단체 간 공유 가능한 데이터베이스를 통해 축적된 자료를 통해 각 자치단체가 직접 정보를 이용하기도 함

- 이 중 행정조직 최적화와 관련한 사무는 KGSt에서 가장 비중이 높다고 할 수 있는 사무로, 1970년대부터 지방자치단체 조직 표준안을 개발해왔으며, 1979년 처음으로 지방자치단체의 표준조직안을 제시하였음

【 표 1 】 지방행정연합체의 지방자치단체 표준 조직안

| 국 수준 | 1 일반행정 | 2 재정 | 3 법무· 안전·질서 | 4 교육·문화 | 5. 사회보장· 청소년·보건 | 6 건설 | 7 공공시설 | 8 경제·교통 |
|---------|--------|---------|----------------|---------|--------------------|---------|--------|----------|
| 과 수준 | 10 총무 | 20 회계 | 30 법무 | 40 교육 | 50 사회보장 | 60 건설 | 70 청소 | 80 경제·교통 |
| | 11 인사 | 21 금고 | 31 - | 41 문화 | 51 청소년 | 61 도시계획 | 71 도축 | 81 자재기업 |
| | 12 통계 | 22 조세 | 32 질서 | 42 도서관 | 52 체육 | 62 측량 | 72 시장 | 82 산림 |
| | 13 홍보 | 23 부동산 | 33 주민등록 | 43 성인교육 | 53 보건 | 63 건축규정 | | |
| | 14 감사 | 24 방위부담 | 34 호적 | 44 음악교육 | 54 병원 | 64 주택 | | |
| | | | 35 보험 | 45 박물관 | 55 부담조정 | 65 고층건물 | | |
| | | | 36 - | 46 극장 | | 66 지하건물 | | |
| | | | 37 소방 | 47 기록 | | 67 도시녹지 | | |
| | | 38 민방위 | | | | | | |

출처: KGSt. (1979)

- 이는 현재 독일의 지방행정조직의 근본이 되고 있는 것으로, 현재는 시와 게마인데, 크라이스의 규모에 따라 자치단체를 7개의 유형으로 구분(시: GK1~7, 크라이스: GK1~3)하여 규모에 따른 행정조직 표준안을 제시하고 있음
 - * 다만, 이러한 표준안들은 KGSt 회원 지자체 간에 공유가능한 자료로 1979년 초안과는 달리 일반에 공개되어 있지는 않음
- 행정조직 표준안은 (행정지도부-국-과)의 3단계 구성으로 행정조직이 전문성과 효율성, 업무 처리의 신속성을 도모하기 위한 최적의 모델로 여겨져 현재까지도 독일 대부분의 지방자치단체에서 운영하고 있는 방식임
- 그러나 이러한 표준안은 어디까지나 권고사항으로 행정수요와 자치단체의 규모에 따라 소규모 지방자치단체의 경우 (행정지도부-과)의 2단계 모델이나 베를린과 같은 규모가 큰 도시에서는 (행정지도부-실-국-과)의 4단계 모델을 적용하는 경우도 있음
- 1990년 신조정모델(NSM) 도입 이후 지방자치단체의 조직구성에도 변화를 가져왔는데, 기존의 일반적인 조직모델에서 행정성과를 중심으로 한 행정성과 계획(Produktplan)으로 대체되었음

* 예를 들면 바덴-뷔르템베르크 주(州)에서는 400개가 넘는 행정성과물을 구분하고 있음. 행정성과의 복잡한 구조에 대한 명확한 구조화를 위해 각각의 행정성과는 성과그룹(Produktgruppe)으로, 성과 그룹은 성과영역(Produktbereich)으로 결합하고 있음⁴⁾

- 관련하여, 1997년 KGSt에서는 시와 게마인데에 대한 성과계획을 아래의 그림과 같이 제시하였음

【 표 2 】 KGSt의 성과범위 및 성과영역 개요

| 성과 영역 | 조정지원 및 서비스 | 법률, 안전 및 질서 | 교육 및 문화 | 청소년, 사회, 스포츠, 피해보상 | 공간사용, 건축, 지역 부동산, 환경보호, 경제촉진 | |
|-------|------------|------------------|-------------------|--------------------|------------------------------|----------------------------|
| 성과 범위 | 중앙 조정지원 | 법률 | 교육 및 문화 | 사회 | 공간계획 및 발전 | 물관리 |
| | 서비스 | 안전 및 질서 | 문화 | 청소년 | 토지정보, 토지재배치 | 대기, 기후, 소음 |
| | | 주민등록 | 도서관 | 스포츠 | 건축감독 | 토양보호, 폐기물처리 |
| | | 도로교통 | 시민대학 | 보건 | 문화재보호 및 관리 | 폐기물관리 및 도시정화 |
| | | 소방, 구조, 시민보호 | 음악교육 | 피해보상 | 주거 | 산림 및 숲관리 |
| | | 식료품 및 생필품 감시, 동물 | 박물관 | | 도로 | 유희공간 및 경관계획, 토지, 자연 및 경관보호 |
| | | | 극장 | | 건축물 관리 | 도시 하수관리 |
| | | | 문서관리 | | 부동산 | 장례 및 묘지 |
| | | | (청소년)미술교육, 문화교육시설 | | 환경정보 및 조정 | 경제 및 일자리 촉진 |
| | | | 시민회관, 문화회관, 다목적시설 | | | |

출처: KGSt. (1997) 「KGSt-Produktbereich für Gemeinde-, Städte und Kreise

- 지방자치단체에 권고하는 성과영역은 5개의 영역으로 기존 표준조직안의 8개국에서 감소하였으며, 보다 연관성 있고 사무와 행정성과 중심 사무처리의 효율성이 높은 방향으로 전반적으로 재배치 된 것을 볼 수 있음

4) Helmut Hopp(2020), Management in der öffentlichen Verwaltung, 5. Auflage, Schäffer Poeschel

- 그러나 이러한 권고안이 강제성을 띠고 있는 것은 아니며, 안의 수용 여부는 각 지방자치단체의 결정에 달려있기 때문에 모든 지방자치단체가 수용하여 조직을 개편한 것은 아니며, 1979년의 표준조직안을 소폭 수정하여 조직을 운영하고 있는 지자체도 상당수 존재함
- KGSt의 표준 조직안에서 주목해야 할 점은 규모에 따른 단계별 모델 보다는 행정조직이 행정이 처리하는 사무와 서비스를 중심으로 구성해야 한다는 것을 강조하는 것임
- 신조정모델(NSM)과 신공공관리론의 도입 이후 KGSt에서 강조하고 있는 것은 서비스 중심의 행정(Dienstleistungsorientierte Verwaltung)으로 “서비스 중심의 행정은 시민들을 위해 올바른 일을 하고 있는지, 어떤 목표를 추구하고 있으며, 어느 정도 달성하고 있는지, 업무의 질이 올바른지, 그 비용은 얼마나 소요되는지 끊임없이 자문해야 하는 것이다.”⁵⁾라고 정의하고 있음
- 2010년대부터는 지속가능한 행정현대화를 모토로 시민과 직원 중심의 전자정부 혁신을 추진하고 있으며, 지역에서의 정보 접근성, 더 많은 디지털 요소를 도입하기 위한 노력을 기울이고 있음

시사점

- 독일에서 지방행정연합체가 지방행정 전반을 비롯한 지방행정의 조직과 재정관리, 행정개혁 등에 끼친 영향은 막대하다고 볼 수 있음
- 이러한 영향력은 지방행정연합체가 지방행정 전반에 걸쳐 상당한 권위를 갖고 있으면서도 단순한 자치단체의 모임이 아닌 자치단체가 회원으로 참여하는 별도의 조직으로 운영되면서 행정에 직접적으로 개입하지 않는 형태를 갖고 있기 때문에 중립성과 합리성을 갖고 있기 때문임
- 우리나라에도 지방자치법에서 정하고 있는 사무위탁(제168조), 행정협의회(제169-175조), 지방자치단체조합(제176-181조), 지방자치단체의 장 등의 협의체(제182조) 등에서 지방자치단체 간 협력을 위한 제도가 갖추어져 있음
- 그러나 이러한 제도들은 협의가 실질적으로 이행되지 않거나 운영 한계에 직면하는 등 지방자치단체가 제도를 활용하기 어려운 현실에 놓여있음. 또한 우리나라의 제도들은 독일의 지방행정연합체(KGSt) 보다는 게마인데연합(Gemeindeverband)⁶⁾이 약화된 성격에 더 가까운 면이 있음

5) KGSt. (1996) Aufgaben und Produkte der Gemeinden, Städte und Kreise für die Bereiche Räumliche Nutzungen, Bau, Kommunale Immobilien und Umweltschutz (B5/1996)

6) 게마인데연합(Gemeindeverband)는 기초자치체인 게마인데가 두 곳 이상 연합하여 구성된 행정조직으로 한 지역에서 가질 수 없는 보다 강력한 법률상의 자치행정권과 권한을 가짐

- 또한 제도화된 협의회들이 다수이고 소통경로가 다원화되어 있으며, 그 역할 또한 중복되는 면이 있기 때문에 지방행정의 조직 및 재정관리에 일관성 있는 컨설팅이나 지방자치단체 간의 조정, 관리를 제공한다고도 볼 수 없는 현실임
- 따라서 독일의 지방행정연합체는 일원화된 컨설팅 및 조정, 행정조직 및 재정관리에 최대한 자율성을 부여하면서도 독립적이고 일관성있는 기준을 제시하여 운영되고 있다는 점에서 우리나라에 큰 시사점을 주고 있음

장인성 통신원

(독일 아헨공과대학교)

drong85@naver.com