

## 독일 연방부처 베를린/본 분할의 배경과 현황

양현모, 한국행정연구원 수석 연구위원

현재 독일의 모든 연방부처는 수도인 베를린과 통일 이전의 수도인 본으로 분할되어 있다. 독일의 연방부처 중 연방외무부, 연방내무부, 연방법무부, 연방재정부, 연방경제기술부, 연방노동사회부, 연방가족노인여성청소년부, 연방교통건설도시발전부 등 8개 부처는 베를린에, 연방교육연구부, 연방환경자연보호원자력안전부, 연방보건부, 연방식품농업소비자보호부, 연방경제협력개발부, 연방국방부 등 6개 부처는 본에 본부를 두고 있다.

통일 이후 수도 이전 과정에서 결정, 시행된 연방부처의 분할은 국토 균형 발전의 촉진 등 긍정적인 측면도 없지 않았지만, 부처 상호 간, 정부와 의회 간 의사소통의 어려움 등 일부 부정적 문제를 야기하였다.

이 글은 독일 연방부처가 분할된 배경과 자세한 현황 그리고 분할된 후 독일 정부가 안고 있는 행정적인 문제점을 다루었다. 이 글에서 필자는 특히 정부 부처의 지리적 분할에 따르는 정책 조정의 어려움과 부처 간 소통의 어려움을 자세히 파악하고자 하였다. 마침 우리나라도 행정 중심 복합 도시를 건설함에 따라 행정 부처가 서울과 행복 도시로 분할될 것으로 예상되는 바, 독일의 연방부처 분할 사례는 행복 도시 건설 이후 발생할 문제점에 대비하여야 하는 우리에게도 시사하는 바가 클 것이다.

2009년 4월

## [ 1. 연방부처의 베를린/본 분할 배경 및 개관 ]

현재 독일의 모든 연방부처는 수도인 베를린(Berlin)과 통일 이전의 수도였던 본(Bonn)에 분할되어 있다. 예를 들면, 연방내무부와 연방외교부는 베를린에, 연방보건부와 연방교육연구부는 본에 본부가 있다. 독일 연방부처의 분할에서 특이한 점은 모든 부처가 본부(제1 청사) 이외에 제2 청사를 두고 있다는 점이다. 연방내무부와 연방외무부는 베를린에 본부를, 본에 제2 청사를 두고 있으며, 연방보건부와 연방교육연구부도 마찬가지로 본에 본부를, 베를린에 제2 청사를 두고 있다.

---

통일을 앞두고 통일 후 연방 수도의 이전 문제가 제기되었으며, 그 대상지는 베를린이었다. 통일독일의 연방수도 입지에 대해서 독일 국민 개인마다 의견이 분분하였으나, 결국 1991년 6월 20일 연방의회 표결로 연방의회와 연방정부의 베를린 이전을 결정하였다.

---

독일 연방부처들이 베를린과 본으로 분할된 직접적 계기는 1990년 통일과 함께 제기되었던 연방 수도의 이전 문제였다. 통일 전 독일(서독)의 연방 수도는 본이었다. 그런데 통일을 앞두고 통일 후 연방 수도의 이전 문제가 제기되었으며, 그 대상지는 베를린이었다. 통일독일의 연방수도 입지에 대해서 독일 국민 개인마다 의견이 분분하였으나, 결국 1991년 6월 20일 연방의회 표결로 연방의회와 연방정부의 베를린 이전을 결정하였다.

그러나 독일 연방의회는 이 같은 결정과 동시에 모든 연방부처를 베를린으로 이전하지 않고 일부 부처의 경우 본부를 본에 잔류시킬 것과, 모든 부처는 제1 청사와 제2 청사로 분할할 것을 결정하였다. 이는 무엇보다도 연방 수도의 지위를 상실한 본에 대한 보상 차원의 결정이었으며, 다른 한편으로는 연방주의에 입각한 국토의 균형

**<표 1> 독일 연방행정기관 분산·배치 결정 현황(1994년)**

베를린 부처 (베를린에 제1 청사, 본에 제2 청사)	본 부처 (본에 제1 청사, 베를린에 제2 청사)
• 연방수상실(장관급)	• 연방교육과학연구기술부
• 연방외무부	• 연방우정통신부
• 연방내무부	• 연방환경자연보호원자력안전부
• 연방법무부	• 연방보건부
• 연방재정부	• 연방식품농업산림부
• 연방경제부	• 연방경제협력개발부
• 연방노동사회부	• 연방국방부
• 연방가족노인여성청소년부	
• 연방교통부	
• 연방건설도시계획부	

자료: Herles Helmut(1994). Das Berlin-Bonn Gesetz. Eine Dokumentation. Bonn.p. 28

발전이라는 독일 정치·행정체제의 원칙에 따른 것이라고 볼 수 있다.

수도 이전 결정 이후 연방의회는 1994년 수도 이전에 관한 구체적 사항을 담은 ‘베를린-본-법’을 제정하였는데, 이 법에 명시된 연방부처의 분할 방안은 <표 1>과 같다.

연방행정기관의 베를린/본 분할 계획을 분석해 보면, 연방수상실을 비롯해서 연방외무부, 연방내무부, 연방재무부 등 10개 부처는 본부(제1청사)를 새로운 연방 수도인 베를린으로 이전하도록 하였다. 반면 과학, 교육, 환경, 보건, 식품·농업 등의 업무를 수행하는 7개 부처는 본부를 본에 설치하도록 하였다. 본부의 위치를 결정하는 기준에 대해서는 특별히 밝혀진 것이 없으나, 결과적으로 외무, 내무, 법무 등 국가의 중추 영역을 담당하는 부처들은 베를린에, 학술과 과학기술, 그리고 보건 등의 업무를 담당하는 부처들은 본에 본부를 두게 하였다.

현재 연방부처의 분할 실태를 보면, 1994년 당시와는 조금 다른 형태이다. 그러나 부처의 명칭이 조금 바뀐 것일 뿐 기본 형태는 크게 변하지 않았다. 연방부처의 베를린/본 분할 현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 독일 연방부처의 소재지 현황(2008년 6월 현재)

• 연방수상실(장관급)	• 연방교육연구부
• 연방외무부	• 연방환경자연보호원자력안전부
• 연방내무부	• 연방보건부
• 연방법무부	• 연방식품농업소비자보호부
• 연방재정부	• 연방경제협력개발부
• 연방경제기술부	• 연방국방부
• 연방노동사회부	
• 연방가족노인여성청소년부	
• 연방교통건설도시발전부	

자료: 독일 연방내무부 인터넷 홈페이지(www.bmi.bund.de) 자료 분석, 재정리.

본부의 위치를 결정하는 기준에 대해서는 특별히 밝혀진 것이 없으나, 결과적으로 외무, 내무, 법무 등 국가의 중추 영역을 담당하는 부처들은 베를린에, 학술과 과학기술, 그리고 보건 등의 업무를 담당하는 부처들은 본에 본부를 두게 하였다.

## 【 2. 부처 내부 기능 및 조직의 분할 실태 】

### 1) 연방부처의 분할 이유

독일의 모든 연방부처가 본부 이외에 제2청사를 두고 있는 행정적 이유는 첫째, 본에 본부를 두고 있는 부처의 입장에서 보면 모든

정치적, 행정적 결정이 연방 수도인 베를린에서 이루어지므로 연방장관이 베를린에 상주하여야 하며, 이에 따라 베를린에 장관을 보좌하고 대(對)의회·연방정부 업무를 담당하는 조직을 설치하고 인력도 상주시킬 필요가 있기 때문이다.

두 번째 이유는, 다른 부처와의 원활한 의사소통 및 정책 조정을 위한 대책이 필요했기 때문이다. 언급한 바와 같이 연방부처의 베를린/본 분할 결정 이후 부처 간 정책 조정의 어려움이 예견되었다. 독일정부는 이런 문제점을 예견하고 모든 부처는 본부를 두지 않은 도시에 제2 청사를 설치하게 하여 두 도시 중 어디에서 정책 조정 회의를 열어도 관련 부처의 공무원들이 쉽게 참석할 수 있도록 하였다.

## 2) 연방부처 분할의 형태와 방법

부처 기능과 조직의 분할 형태와 방법은 각 부처마다 차이가 있기 때문에 일률적으로 언급하기는 어렵다. 이는 모든 연방부처가 주어진 업무의 특징과 정치적 상황에 따라 분할의 형태와 방법을 달리하였기 때문이다. 그러나 일부 공통적인 특징도 찾아 볼 수 있는데, 우선 ‘베를린-부처’의 경우 부처의 기능 대부분을 베를린 본부에서 수행하고 있으며, 일부 기능(부처 기능의 약 20~30%)만을 본의 제2 청사에서 수행하고 있다. 본에서는 주로 연구 및 연구 지원 기능, 직원 복지 기능과 같이 독립해서 수행하여도 큰 무리가 없는 일과 부처의 핵심 기능보다는 비교적 비중이 낮은 기능을 본에서 수행하고 있다. 조직과 인력 역시 이에 맞게 설계되어 있어 부처 조직과 인력의 약 70~80%는 베를린에, 나머지 20~30%는 본에 있다.

반면 ‘본-부처’의 경우, 장관 보좌, 부처와 의회 및 내각과의 관계, 부처 홍보 등 정치적 기능은 베를린 제2 청사가 담당하고 있으며, 나머지 대부분의 기능을 본부인 본에서 수행하고 있다. 조직과 인력 역시 본부에 전체 조직과 인력의 70~80%가 배치되어 있으며, 베를린에 약 20~30% 있는 것이 보통이다. 독일 연방부처의 조직과 기능의 분산 현황을 연방내무부와 연방교육연구부의 예를 들어 좀 더 자세히 분석해 본다.

### 1) 연방내무부의 예

연방내무부는 본부가 베를린에, 제2 청사가 본에 있는 ‘베를린 부처’이다. 연방내무부는 2008년 5월 현재 연방장관과 연방차관(4명)

---

부처 기능과 조직의 분할 형태와 방법은 각 부처마다 차이가 있기 때문에 일률적으로 언급하기는 어렵다. 이는 모든 연방부처가 주어진 업무의 특징과 정치적 상황에 따라 분할의 형태와 방법을 달리하였기 때문이다.

---

이하 실무 조직만 10개 국, 92개 과로 구성된 비교적 큰 부처이다. 이외에 연방장관 직속이며 8개 과로 구성된 '개인정보보호 및 정보자유위원회'가 설치되어 있다. 위원회 조직을 포함할 경우 과(課) 단위 조직의 수가 100개에 이른다.

연방내무부의 기능 분할 현황을 살펴보면, 수행 기능 중 국가 치안과 안전 관리, 민방위, 헌법 질서 수호 등 부처 대부분의 주요 기능을 모두 베를린에서 수행하고 있다(66개 과). 본에서는 스포츠 정책 기능과 독일 이주 외국인(외국에서 살고 있는 독일인 포함)의 보호 및 지원에 관한 일부 기능(10개 과) 그리고 '개인정보보호 및 정보자유위원회'가 담당하고 있는 기능(8개 과)을 전담하고 있다. 한편, 일부 기능은 본과 베를린에서 동시에 담당하고 있는데, 조직 및 소속 공무원의 인사에 관한 사항, 정보화 사업에 관한 사항, 정치교육, 행정 개혁에 관한 기능(16개 과) 등이 이에 속한다.

국가 치안과 안전 관리, 민방위, 헌법 질서 수호 등 부처 대부분의 주요 기능을 모두 베를린에서 수행하고 있다(66개 과). 본에서는 스포츠 정책 기능과 독일 이주 외국인(외국에서 살고 있는 독일인 포함)의 보호 및 지원에 관한 일부 기능(10개 과) 그리고 '개인정보보호 및 정보자유위원회'가 담당하고 있는 기능(8개 과)을 전담하고 있다.

〈표 3〉 연방내무부 기능 베를린/본 분산 현황(100개 과)

구분	베를린(본부)	본(제2 청사)	베를린과 본에서 동시 담당
기능 담당 비율(%)	65	18	17
담당 과의 수(개)	66	18	16
담당 기능	국가 치안과 안전, 민방위, 헌법 질서 수호 기능 등	스포츠 및 외국인 이주에 관한 기능	정보화 사업에 관한 사항, 정치교육, 행정개혁에 관한 일부

자료: 독일 연방내무부 인터넷 홈페이지(www.bmi.bund.de) 자료(조직도) 분석·재정리.

## 2) 연방교육연구부의 예

연방교육연구부는 학교교육, 직업교육, 성인교육 등 교육에 대한 전반적인 업무와 과학의 발전, 연구 지원에 관한 업무를 수행하는 부처로, 연방장관 밑에 4명의 차관(정무차관 2명, 행정차관 2명)과 8국 84과로 조직되어 있다. 본부는 본에, 제2 청사는 베를린에 있는 '본-부처'이다.

연방교육연구부의 기능 분산 현황을 살펴보면, 전체 기능의 약 75%를 본에서, 나머지 25% 정도를 베를린 제2 청사에서 수행한다. 본에서는 인사, 총무 기능 이외에 교육과 연구에 관한 국제협력, 학술 지원, 학교교육에 대한 정책, 미래 첨단 과학 발전을 위한 지원을 담당한다. 베를린 제2 청사에서는 연방교육연구부의 중장기 전략과

직업교육·평생교육에 관한 정책을 맡고 있다. 이 외에 대학 정책에 관한 일부 기능도 베를린에서 수행하고 있다. 조직의 배치 현황을 보면, 전체 84개 과 중에서 63개 과는 본에, 나머지 21개 과는 베를린에 설치되어 있다.

〈표 4〉 연방교육연구부 기능 본/베를린 분산 현황(84개 과)

기능 담당비율(%)	75	25
담당과의 수(개)	63	21
담당 기능	학술지원, 학교교육에 대한 정책기능, 학술 발전을 위한 지원 등	부처 중장기 전략, 직업교육·평생교육에 관한 일부 정책기능

자료: 독일 연방교육연구부 인터넷 홈페이지(www.bmbi.bund.de) 조직도 분석, 재정리.

### [ 3. 독일 연방부처의 분할에 따른 문제 ]

독일 연방부처의 베를린/본 분할 이후 나타난 첫 번째 문제는 본 부처의 장관들이 자신의 소관 부처가 있는 본이 아닌 베를린에서 거의 상주하는 것이다. 즉, 장관들이 소관 부처에서 근무하지 않는 문제였다.

#### 1) 본 소재 부처 장관들의 베를린 상주로 인한 업무 장악력 미약

독일 연방부처의 베를린/본 분할 이후 나타난 첫 번째 문제는 본 부처의 장관들이 자신의 소관 부처가 있는 본이 아닌 베를린에서 거의 상주하는 것이다. 즉, 장관들이 소관 부처에서 근무하지 않는 문제였다. 독일은 의원내각제 국가로서, 국정 운영에서 연방장관의 역할이 매우 중요하다. 이러한 정치적, 행정적 위상과 역할로 인해 연방장관들은 연방정부의 모든 의사결정 과정에 참여하여야 한다. 특히 연방정부의 모든 주요 사안은 주로 연방수상실에서 개최하는 '내각회의'에서 심의, 결정되므로, 연방정부의 구성원인 연방장관은 이 회의에 참여하여야 한다. 또한 독일 연방장관은 대부분 연방의회의 의원 신분을 유지하고 있기 때문에 이들은 의회의 주요 일정, 특히 집권당의 주요 인사들이 참여하는 '당정 회의', 대정부 질의와 각종 위원회에도 참여하여야 한다.

요약하면, 독일 연방장관은 베를린에서 개최되는 여러 형태의 정책 결정 회의와 의회 일정에 필히 참여하여야 한다. 그런데 베를린 부처 장관들은 소관 부처 업무를 보면서도 연방정부 또는 의회 일정에 참여할 수 있지만, 문제는 본 부처 장관들이다. 베를린에서 600Km 떨어진 본 부처 장관들은 이러한 일정을 소화하기 위해 본과 베를린을

왕복할 수 없기 때문이다. 결국 이들은 베를린에서 상주할 수밖에 없다.

2002년 자료에 따르면, 본-부처인 '연방환경자연보호원자력안전부' 장관의 경우 거의 매일 베를린에 머물러 있고, 보통 2주에 한 번 정도 본으로 이동하여 겨우 1~2일 정도 머물면서 부처의 업무를 수행하고 있다(이상준, 통일독일의 수도 이전, FES-Information- Series, 2004-7, p. 5). 이와 같은 상황은 비단 연방환경자연보호원자력안전부 장관에게만 해당되는 것은 아니며 다른 모든 본-부처 장관의 경우도 마찬가지다.

본-부처 장관들이 소관 부처에서 근무하지 못하고 베를린에서 상주하는 것은 부처 운영에 여러 가지로 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 물론 본-부처 장관들이 베를린에 상주하면서 전화나 영상회의 시스템 등 장비를 활용하거나 행정 차관을 통해 소관 부처를 지휘하고 있지만 자신의 부재(不在)로 인한 문제를 근본적으로 해결하지 못하고 있기 때문이다. 특히 장관의 부처 장악력은 물론 부처 직원들의 사기와 조직 몰입도 등은 베를린-부처에 비해 떨어지는 것으로 나타나고 있다.

본-부처 장관들의 베를린 상주 문제에 대해 연방정부와 연방의회는 뚜렷한 대책을 내놓지 못했으며, 현재까지도 특별한 대책이 없는 실정이다. 독일 정치·행정 체제의 특징상 헌법기관인 연방정부의 기능을 변경할 수 없기 때문이다. 즉, 연방정부가 그 기능을 수행하기 위해서는 모든 연방장관의 베를린 상주가 불가피하다는 것이다. 연방정부와 연방의회에서는 본-부처 장관들에게 자주 소관부처를 찾아가서 근무할 것을 주문하고 있지만, 연방장관 입장에서는 쉽게 실행할 수 있는 사항이 아니다.

이렇듯 본-부처 장관들이 베를린에 상주하고 있음에도 불구하고 본-부처들이 그나마 조직의 안정성을 유지하고 있는 이유 중 하나는 '복수 차관제'를 시행하고 있기 때문이다. 복수 차관제는 독일 정부 조직의 특징 중 하나로서 행정기관의 베를린/본 분할 이전부터 도입, 실시해 왔던 제도이다. 독일에서는 극히 작은 부처를 제외하고는 모든 부처에 2명의 이상의 행정차관을 두고 있는데, 이들은 그동안 부처의 업무를 분담해서 수행해 왔다. 그런데 행정기관의 베를린/본 분할 후 각 부처는 행정차관의 근무지(사무실)를 베를린/과 본으로 구분하고 있는 실정이다. 즉, 2명의 행정차관 중 한 명은 장관과 함께 주로 베를린에서 근무하게 하며, 나머지 1명은 본에 상주해서 부처의

---

본-부처 장관들의 베를린 상주 문제에 대해 연방정부와 연방의회는 뚜렷한 대책을 내놓지 못했으며, 현재까지도 특별한 대책이 없는 실정이다. 독일 정치·행정 체제의 특징상 헌법기관인 연방정부의 기능을 변경할 수 없기 때문이다.

---

업무를 담당하게 하고 있는 것이다.

## 2) 본-부처의 위상 약화

행정 기관의 베를린/본 분산 배치 이후 본-부처 소속 공무원들 사이에는 자신들의 부처가 '제2 등급 부처' 라는 조소 섞인 용어도 등장하고 있다. 본-부처에 근무하고 있는 공무원들이 상대적 박탈감을 느끼고 있는 것인데, 이는 무엇보다도 베를린이 점차 정치와 행정 중심지로 자리 잡아 가고 있는 반면 본은 이전 수도로서의 위상을 점차 잃어가고 있기 때문이다. 본-부처 장관과 고위 공직자들이 베를린에 상주하는 현실과도 무관하지 않다. 본-부처 장관들과 고위 공직자들이 베를린에 상주하는 사실은 본-부처 행정 인력의 사기는 물론 나아가 부처의 정치적, 행정적 위상 저하의 원인이 될 수 있다. 본에 있는 부처는 원래 과학, 교육, 환경, 보건, 식품·농업 등의 업무를 수행하는 부처로서 재무, 외무 등 전통적인 국가 중추 행정 기관보다 정치적 인지도가 낮았는데, 이들 부처의 고위 인사들마저 베를린에 상주하는 상황에서 본-부처 공직자들에게는 상대적인 박탈감이 발생하였으며, 이로 인해 이런 용어들도 등장하였으리라 판단된다.

---

보다 심각한 문제는 본-부처 공무원들도 가능하면 장관을 비롯한 고위 인사들이 상주하고 있고 부처의 핵심 기능을 수행하고 있는 베를린 제2 청사에서 근무하기를 선호하며, 반대로 본부가 있는 본에서 근무하기를 꺼려한다는 사실이다.

---

베를린-부처 공무원들이 본부가 아닌 본에 있는 제2 청사에 근무하기를 꺼려하는 것은 이미 예견된 사항이었다. 보다 심각한 문제는 본-부처 공무원들도 가능하면 장관을 비롯한 고위 인사들이 상주하고 있고 부처의 핵심 기능을 수행하고 있는 베를린 제2 청사에서 근무하기를 선호하며, 반대로 본부가 있는 본에서 근무하기를 꺼려한다는 사실이다. 특히 통일 이전부터 본에서 근무하고 있는 중·장년층보다 2000년 이후 충원된 젊은 연방 관료들 사이에는 베를린 근무 선호 현상이 뚜렷하다. 본에 근무하고 있는 공직자 중 나이가 많은 경우 자녀의 교육, 주택 등 여러 면에서 이미 본에 기반을 두고 있기 때문에 베를린으로의 진출을 적극적으로 원하고 있지 않지만, 젊은 공직자의 경우 대부분 베를린으로 진출을 희망하고 있다. 베를린이 거주 환경면에서 유리한 대도시라는 점 이외에도 공직자로서 성공하기 위해서는 본보다는 베를린에서 근무하는 것이 유리하다는 생각이 표출된 것이라 하겠다.

이 문제를 해결하기 위해 연방정부가 취할 수 있는 방안은 그리 많지 않다. 기껏해야 본을 더욱 매력적인 도시로 변모시켜 가능하면 많은 정부 인력들이 본에 잔류하게 하는 방안 등이다. 그러나 이러한



노력 또는 조치 역시 근본적인 해결책이 되지 못하고 있다. 본 부처의 위상 저하와 공무원들의 베를린 선호 추세는 계속되고 있기 때문이다.

### 3) 부처 간 정책 조정의 어려움

독일 연방부처 간 정책 조정회의체에는 내각 회의를 포함하여, 차관 회의 등이 있다. 그리고 각 국장 및 과장 회의도 있다. 또한 연방수상실을 통해서도 부처 간 이견 및 갈등이 조정된다. 내각 회의는 연방정부 최고 의사 결정 기구로서 연방수상 주재 하에 최소한 주 1회 개최된다. 연방부처의 베를린/본 분할에 따른 연방부처 간 정책 조정의 문제는 외형적으로는 그리 심각하게 나타나지 않았다. 내각 회의와 차관 회의는 주 1회 이상 개최되었으며, 국·과장이 참석하는 실무 회의 또한 큰 차질 없이 열렸기 때문이다. 또한 연방의 주요 현안에 관해 여러 관련 부처가 참여하는 실무팀(T/F)도 큰 문제 없이 조직, 운영되었다. 이렇듯 연방부처의 베를린/본 분할에도 불구하고 내각 회의를 비롯해서 부처 간 정책 조정 회의가 정기적으로 열릴 수 있었던 일차적인 배경에는 모든 연방장관이 베를린에 상주하고 있으며, 모든 부처가 제2 청사를 두고 공무원을 상주시켰기 때문이다.

그렇지만 부처 간 정책 조정 및 기타 의사소통을 위해 많은 공무원들이 본과 베를린을 왕복하여야 하는 문제가 남아 있었다. 한 예로 본과 베를린을 1주일내 수차례 정기적으로 왕복하여 소위 '시계추' 라고 불리는 공무원의 수만 해도 2002년 약 5,000명에 달하였다. 또한 연방정부는 공무원들의 잦은 출장을 위해 이른바 셔틀 비행기까지 마련하였는데, 한 예로 2003년 한 해 본과 베를린을 왕복한 셔틀 비행기의 비행 횟수는 약 5,500회에 달했다.

연방정부는 공무원들의 출장 횟수를 줄이기 위해 여러 방안을 강구하였는데 그 첫 번째 방안은 바로 영상회의 시스템의 구축 및 활용, 본과 베를린 부처를 연결하는 전화 및 e-Mail망의 구축 등이다. 특히 영상회의 시스템의 경우 초기에 여러 문제점을 극복하여 지금은 부처 간 또는 부처 내부의 의사소통을 위해 빼놓을 수 없는 중요한 수단으로 인정받고 있다. 현재 모든 부처에는 각각 3~4개 정도의 영상 회의실이 있으며 이를 적극적으로 활용하고 있다. 그러나 영상 회의의 문제점과 한계는 여전히 존재한다. 낮은 화질과 음향의 중단 등 기술적인 문제도 있지만, IT 기술 활용에 적극적이지 못한 중·장년층의 공직자에게 영상 회의는 아직까지 낯선 의사소통의

---

연방정부는 공무원들의 출장 횟수를 줄이기 위해 여러 방안을 강구하였는데 그 첫 번째 방안은 바로 영상회의 시스템의 구축 및 활용, 본과 베를린 부처를 연결하는 전화 및 e-Mail망의 구축 등이다.

---

수단으로 인식되어 그 이용률이 저조하기 때문이다.

본과 베를린을 왕복하는 공무원들의 출장을 줄이면서 부처 간 정책 조정을 원활히 하기 위한 또 다른 방안으로 연방정부가 적극 제시한 방안은 제2 청사에 근무하는 공무원을 활용하는 방안이다. 즉, 정책 조정을 위한 회의가 본에서 개최될 경우 베를린 부처는 소속 공무원을 본으로 출장 보내는 대신 본의 제2 청사에서 근무하는 공무원을 대리 참석시키는 것이다. 마찬가지로 정책 조정을 위한 회의가 베를린에서 개최될 경우 본 부처 역시 공무원의 베를린 출장을 줄이고 대신 베를린 제2 청사에서 근무하는 공무원을 대리 참석하도록 권장한 것이다. 그러나 이 방안은 크게 효율적이지 못했다. 그것은 정책 조정 회의가 개최되었지만 대부분의 회의에 담당자 또는 실무 책임자가 아니라 대리인이 참석하여 내실 있는 회의가 되지 못하였기 때문이다.

#### 4) 부처 내부 의사소통의 어려움

원래 각 부처가 본부가 소재하지 않은 도시에 제2 청사를 설치하여 국 또는 과 단위로 조직을 베를린과 본으로 분할한 것은 공무원들의 잦은 출장을 줄이면서 부처 간 정책 조정을 원활히 하며 장관 보좌 및 대의회 활동 등도 원만하게 하기 위한 것이다. 그러나 이러한 조치는 결과적으로 부처 내부의 정책 조정 및 의사소통의 문제를 가져왔다.

이에 대해 연방정부가 취한 방법은 부처 간 의사소통의 문제 해결 방법과 큰 차이가 없었다. 즉, 영상 회의 시스템의 도입, 전자 결재의 활성화, 본과 베를린 부처를 연결하는 특수 전화 및 e-Mail망 구축 등이다. 그러나 부처 인력들이 서로 얼굴을 마주 대하지 못하는 데서 오는 의사소통의 문제점을 근본적으로 해결하지는 못하고 있다. 여전히 공무원의 잦은 출장만이 이 문제를 해결하는 주된 방안으로 사용되고 있는 실정이다.

#### 5) 행정부와 의회 간 의사소통의 어려움

독일은 내각책임제 국가로서 연방의회의 정치적, 행정적 의미는 다른 어떤 국가 기관보다 크다. 독일 연방의회는 입법 기관 이상의 의미를 가지고 있으며, 연방의 정치, 행정 중심 기관으로서 그 기능을 수행하고 있다. 연방의회는 입법 기능과 정부 예산안의 심의·결정 기능 이외에도 대정부 질의권, 국정 조사권 등을 통해 행정부를 견제·감독하며 연방수상과 헌법재판관 등 국가의 주요 인사들

---

독일은 내각책임제 국가로서 연방의회의 정치적, 행정적 의미는 다른 어떤 국가 기관보다 크다. 독일 연방의회는 입법 기관 이상의 의미를 가지고 있으며, 연방의 정치, 행정 중심 기관으로서 그 기능을 수행하고 있다.

---

선출하기도 한다. 따라서 연방의회는 그 활동 과정에서 당연히 연방정부 또는 연방부처와 긴밀한 의사소통을 필요로 하며 필요한 경우 상호 협력하기도 한다.

연방부처와의 의사소통 방법 중 가장 흔한 방법은 의사일정 또는 기타 업무 수행 과정에서 행정부 소속 공무원을 소환하거나 참여시키는 것이다. 그런데 연방의회가 베를린으로 이전함에 따라 본에 잔류하고 있는 연방부처 소속 공무원이 연방의회 일정에 참여하는데 어려움이 발생한 것이다. 이는 600Km에 달하는 본과 베를린의 거리 때문이다.

연방의회의 베를린 이전 직후 본 부처는 연방의회 법률안 심사, 대정부 질의, 국정조사위원회, 예산 심사 등 여러 일정에 공무원을 참여시켜야 했으며, 이때마다 많은 공무원들이 본과 베를린을 왕복해야만 했다. 하루에 약 22회의 셔틀 비행기가 본과 베를린을 왕복할 정도로 오직 공무원 출장만이 유일한 방법이었다. 그동안 전통적으로 해 오던 의회 활동 방법을 쉽게 바꿀 수 없었기 때문이다. 연방부처 내부에서 적극적으로 활용되고 있는 영상 회의 시스템의 활용을 연방의회 차원에서는 시도도 하지 않았다.

물론 공무원들의 잦은 출장과 이에 따른 경비 문제가 제기되자 연방의회와 연방정부도 이에 대한 대책을 마련하고 시행하기도 하였다. 연방의회의 경우 대정부 질의 시 서면 질의와 서면 응답의 비중을 높여 가능하면 연방정부 공무원의 참여 수를 줄이려고 노력하였으며, 연방부처도 가능하면 베를린에 있는 제2 청사에서 근무하는 공무원들을 참여시켰다. 향후 화상 회의 시스템도 구축하여 연방의회와 연방정부를 연결하여야 한다는 주장도 있다. 그럼에도 공무원 출장 문제는 아직까지 근본적으로 해결하지 못하고 있어 지금도 많은 공무원이 연방의회와 의사소통을 위해 본과 베를린을 왕복하고 있는 실정이다.

## [ 4. 전망 ]

최근 독일 정치계, 행정계, 학계 일각에서는 연방부처의 베를린/본 분할을 무효화하고 다시 베를린에 모든 연방부처를 배치하여야

---

향후 화상 회의 시스템도 구축하여 연방의회와 연방정부를 연결하여야 한다는 주장도 있다. 그럼에도 공무원 출장 문제는 아직까지 근본적으로 해결하지 못하고 있어 지금도 많은 공무원이 연방의회와 의사소통을 위해 본과 베를린을 왕복하고 있는 실정이다.

---

한다는 주장이 나오고 있다. 이들은 연방부처의 베를린/본 분할로 인해 여러 행정적 문제가 발생하고 있으며, 공직자들의 잦은 출장으로 인해 많은 예산이 소요되고 있기 때문에 하루라도 빨리 이전처럼 베를린에 모든 연방부처를 배치하여 행정 효율성도 확보하고 예산도 절감하자는 주장이다.

그러나 이에 반대하는 목소리, 즉 현재처럼 연방부처를 베를린과 본으로 분할하여야 한다는 주장도 만만치 않다. 이들은 연방부처의 분할이 독일의 분권화를 촉진시키고 있으며, 연방부처의 분할로 인한 부정적인 문제도 점차 감소하고 있다고 주장하고 있다. 즉, 영상 회의 시스템을 비롯한 여러 제도적 장치의 도입과 실행으로 처음에 나타났던 문제들이 점차 줄어들고 있고, 이들 문제들은 감당할 수 있는 수준이라고 평가하고 있다. 또한 이들은 분권화의 촉진, 전자정부의 촉진 등 행정 기관의 분할로 인한 긍정적인 상황도 나타나고 있다고 주장하면서 행정 기관의 베를린/본 분할을 옹호하고 있다. 특히 이들은 연방부처를 다시 한 곳에 배치하기 위해서는 약 5조 유로라는 천문학적인 예산이 필요하다는 연방감사원의 보고서를 인용하면서, 이러한 예산을 감당할 수 없기 때문에 지금의 상태를 유지하여야 한다고 주장하고 있다.

따라서 독일정부가 성급히 모든 연방부처의 베를린 이전을 추진할 것으로는 보이지 않으며, 독일 연방부처의 베를린/본 분할 상태는 상당 기간 유지될 것으로 보인다.

발행처: 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인: 베르너 캠페터, 박상희

편집위원: 김영희, 안두순, 안석교, 양민석, 이삼열, 정범구, 정현백, 최연혜(가나다 순)

주소: 110-742 서울시 종로구 운니동 98-5 삼환빌딩 1101호

Tel: (02)745-2648/9 / Fax: (02)745-6684 / e-mail: feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr

http://www.fes.or.kr

FES-information-Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES-information-Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2009 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office