통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구

A Study on Human Resources Integration of Local Administration for the Unification of South and North Korea

2009. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

한 부 영(연 구 위 원)
김 병 국(선임연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

국제 정치환경의 변화에 따라 남북한 정치, 행정의 환경이 변화하고 있으며, 6자 회담, 북핵실험, 후계지명, 등 북한의 정치적, 경제적 환경변화가 빠르게 진행되어지고 있다.

본 연구는 남북한 통일시대를 준비하기 위한 과제로서 통일을 대비하기 위한 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구이다. 독일사례에서 시사하는 것처럼 중앙정부의 통합은 중앙정부의 관련부처간의 헌법적 조직통합으로 나타나고 있다. 그러나 지방행정은 새로운 시스템의 재구축 과정으로 예상되어질 수 있는 많은 문제점을 가지고 있다.

통일과정에서 국격을 신장하고, 국민간 신속한 동질성을 회복하며, 통일방식에 대한 논란을 최소화하기 위한 통일대비 과제를 연구할 필요가 있다. 본 연구원이 지방행정통합에 관한 과제 중에서 지방행정인력 통합에 관한 연구는 남북한 행정과정에서 물적, 시간적, 정서적 통일비용을 최소화할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구에서 북한지방행정의 충분한 자료를 수집하려 노력하였으며, 설문조사를 통한 공무원전문가의 의견을 수렴한 것은 의미있다고 생각 합니다.

본 연구가 정부의 통일 대비 정책을 수립함에 있어서 기여할 것으로 기대하며, 창의적 연구를 수행한 연구자의 노고에 감사드린다.

2009년 12월

한국지방행정연구원 원장 유 정 석

요 약

독일베를린장벽이 붕괴된 지 20년이 되었으며, 베트남 통일이 이루어진지 벌써 35년이 지났지만 한반도에서 통일은 요원한 것처럼 인식되어왔다. 이명박 정부가 들어서면서 남북관계는 새로운 국면에 도달하였으며, 통일을 위한 준비도 새로운 국면에서 연구될 필요가 있다. 이러한 시점에서 통일대비 남북한의 지방행정인력 통합에 대한 연구를 통해 대안을 마련하여 통일을 준비하기 위한 과제이다.

국가통합과 행정통합에 대한 논의는 점진적 합의에 의한 통일방식과 급격한 흡수 통일방식이 제기될 수 있으며, 통일의 추진과정과 남북한 정부간의 협의과정에서 급격과 점진의 속도가 결정될 것이며, 합의와 흡수의 형식도 결정될 것이다. 어떠한 절대적 가치가 지배하지는 통일방식보다는 통일과정에서 실현가능성에 따라 현상적으로 나타날 것으로 예상된다. 통일 과정에서 행정통합, 지방행정통합, 지방행정인력은 기본원칙을 가지고 통합논의를 이루어야 할 것이며, 행정인력의 자격조건, 전문성, 행정절차의 적응성, 효율적 수행능력, 행정도구활용성, 행정지도능력 등이 원칙이 될 것이다.

독일통일은 서독헌법의 동독지역으로 확장으로 체제의 통합 기본원칙을 확정하고 있다. 공무원 인력통합은 구동독지역의 주정부구축과 지방행정기관의 재구축으로 통합의 절차와 내용이 규정되어졌다. 독일통일과정에서 인력통합은 기본원칙으로 법치국가, 연방국가, 민주주의 원칙, 사회복지국가를 제시하고 있으며, 이는 독일헌법 제19조에 따른 것이며, 또한 지방행정통합과 인력통합의 원칙이 되었다.

중앙집권적 권력구조를 가지고 있는 북한지방행정은 중앙국가기관의 정책을 전달하고 집행하는 자치권이 없는 하부기관이다. 현재 북한행정은 지방자치 2개층의 구조로서, 2직할시, 9도, 1특급시, 25시, 27구역, 147군, 2구, 2지구로 되어 있다. 지방행정기관은 인민회의(지방의회), 인민위원회(집행기관)으로 구성되어

있으며, 실질적 행정과 지도기능을 가지고 있는 당위원회가 있다.

지방행정기관에서 행정을 담당하는 조직은 대과(많은 과)체계를 가지고 있으며, 공무원이 수행하는 자치적 사무가 많지 않아 적은 숫자가 근무하고 있다. 지방행정인력의 인사권은 당이 가지고 있으며, 인사선발기준은 당에 대한 충성심, 계급적 토대, 개인능력이다.

공무원, 교수, 연구원, 정치인을 대상으로 설문을 실시한 결과 통일여건은 합의 통일방식에서 흡수통일을 고려해야한다는 점이며, 북한의 후계구도가 통일을 결정할 수 있을 것으로 예측하고 있다. 통일준비단계에서 지방행정통합을 위한 계획을 수립하는 것과 북한행정 실태분석을 요구하고 있으며, 통일이 이루어졌을때 지방행정구역개편을 최우선과제로 응답하고 있다. 지방행정인력 통합에서 우선적으로 지방공무원법 등의 조직과 인사법령 통합이 우선이라고 응답하고 있으며, 통일 후 남한 지방행정인력의 파견이 필요하다고 응답하고 있으며, 이들을 위한 교육훈련을 실시해야 한다고 응답하고 있다.

통일대비 지방행정인력통합방안으로 국가적 통합기구의 구축을 통해 종합적 계획의 수립 추진이 이루어져야 할 것이다. 또한 지방행정구역의 개편과 지방행정기관이 재구축되어야 할 것이다. 지방행정인력통합은 북한지방행정인력수요를 예측하고, 북한행정인력의 활용방식과 충원계획을 수립하고 남한행정인력 지원수요를 예측하는 계획이 필요하다. 이러한 계획의 추진을 위한 관련 법제를 정비해야하며, 북한 행정인력의 능력개발을 통한 행정 적응역량을 제고할 필요가 있다. 남한행정인력의 전출과 파견, 그리고 신규채용을 통한 효율적 통합전략이 필요하다. 남북한 지방행정기관간의 파트너쉽을 설정하여 집중지원지역 전략을 실시함으로 보다 효율적으로 지방행정통합을 추진할 수 있다.

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제1절 연구의 목적 ····· 1

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 3
1. 연구의 내용 및 범위 ····· 3
2. 연구의 방법 ····· 6

제 2 장 국가통합과 지방행정인력통합의 논거 ····· 7

제1절 국가통합의 이론적 배경 ····· 7
1. 통합이론 ····· 7
2. 남북한 통합에 대한 통합이론의 적용 ····· 12
3. 국가통합의 모형 ····· 13
4. 통합에 관한 선행연구 ····· 16

제2절 지방행정인력 통합의 의의 ····· 21
1. 행정통합의 의의 ····· 21
2. 지방행정체제의 통합 ····· 24
3. 지방행정인력의 통합 ····· 27

제3절 독일의 지방행정인력 통합사례와 시사점 ····· 30
1. 동서독 행정통합 ····· 31
2. 독일통일과정에서 행정인력통합 과정 ····· 40
3. 독일 통일과정에서의 행정인력통합 시사점 ····· 48

제 3 장 북한의 지방행정체제 및 지방행정인력 관리체제 분석 ····· 51

제1절 북한 지방행정체제의 실태 ····· 51
1. 국가권력체제의 개요 ····· 51
2. 인구와 지방행정구역 ····· 55
3. 지방행정조직체제 ····· 62

제2절 남북한 지방행정인력의 관리체제 분석 ·····101
1. 지방행정인력의 범위 구분 ·····101
2. 지방행정인력의 인사관리 원칙과 기준 ·····102
3. 지방행정인력의 인사관리제도 ·····104
4. 지방행정인력관리의 특징 ·····113

제 4 장 통일대비 지방행정인력 통합기반 구축을 위한 조사분석 ···118

제1절 조사개요 ·····118
1. 조사목적 ·····118
2. 조사내용 ·····118

제2절 조사결과 분석 ·····119
1. 통일여건 및 방법 ·····119
2. 통일이전단계의 지방행정통합 ·····125
3. 통일이후단계의 지방행정통합 ·····130
4. 통일이후단계의 지방행정인력통합 ·····134

제3절 시사점 ·····140
1. 분석결과의 요약 ·····140
2. 시사점 ·····143

제 5 장 통일대비 지방행정인력의 통합방안 ·····146

제1절 통합의 전제 ·····146
1. 통합의 접근방법 : 점진적 흡수통일 ·····146
2. 통합의 대상 : 행정통합 중 지방행정인력 통합 ·····149

제2절 남북한 지방행정인력의 통합프로세스 예측 ·····152

제3절 남북한 지방행정인력 통합기반 사전 구축방안 ·····153
1. 통일정부의 기능 및 기반 강화 ·····153
2. 행정인력 통합을 위한 사전계획의 수립 ·····158

제4절 남북한 지방행정인력 통합프로세스 구축방안 ·····166
1. 법제 정비 ·····166
2. 북한지역 행정인력의 정비 ·····168
3. 북한지역 행정인력의 역량강화 및 행태개선 ·····170

4. 남한 행정인력의 파견 ·····172
5. 남북 지방자치단체간 파트너쉽을 통한 집중지원 ·····175

참고문헌 ·····177

Abstract ·····187

부 록 ·····190



표 목 차



<표 2-1> 분야별 통합에 관한 선행연구 ·····17
<표 2-2> 행정통합에 관한 선행연구 ·····20
<표 2-3> 동서독 행정체제의 특성비교 ·····32
<표 2-4> 연도별 사회복지예산 ·····39
<표 2-5> 공무원 임용에 대한 예외 인정 내용 ·····44
<표 2-6> 작센-안할트주 주 정부의 공직근무자 1994년 ·····47
<표 3-1> 북한의 인구추이 ·····56
<표 3-2> 북한의 지역별 인구분포(1995년 기준) ·····57
<표 3-3> 북한의 지방행정구역 현황(2009년) ·····59
<표 3-4> 북한의 지방행정구역 현황(1997년 12월) ·····61
<표 3-5> 남북한의 지방행정계층구조와 행정구역 현황(2009. 2007년 기준) ·····62
<표 3-6> 개편 이전 북한 지방행정기관의 구성내역 ·····65
<표 3-7> 평양시 인민위원회 행정조직(2009년 자료 기준) ·····71
<표 3-8> 평안북도 인민위원회 행정조직(2009년 자료 기준) ·····77
<표 3-9> 직할시와 도 인민위원회 행정조직 비교(2009년 자료 기준) ·····81
<표 3-10> 직할시와 도의 소재지 시의 인민위원회 행정조직 비교(2009년 자료 기준) ·83
<표 3-11> 직할시와 도별 군 인민위원회 행정조직 비교(2009년 자료 기준) ·····85
<표 3-12> 도 농촌경리위원회와 시군 협동농장경영위원회의 행정조직현황(2009년) ·····89
<표 3-13> 지방당 조직체계 ·····93
<표 3-14> 지방당위원회 비서처 고급간부 인력 ·····95
<표 3-15> 북한의 인사담당기관과 인사관리 대상 ·····106
<표 3-16> 북한의 지방당 및 지방행정간부에 대한 인사담당기관별 비준·합의 체계 ··106
<표 3-17> 남북한의 행정인력에 대한 계급 및 직위분류 비교 ·····115
<표 3-18> 남북한 지방행정인력에 대한 관리제도의 비교 ·····116

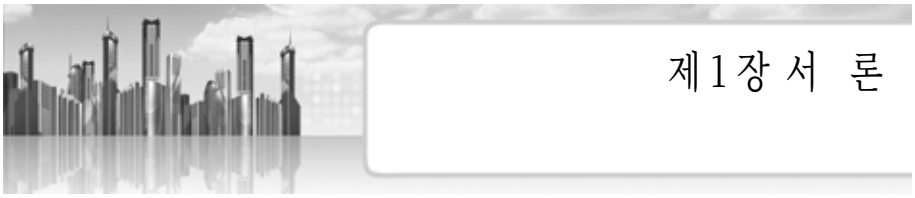
<표 4-1> 설문의 구성 및 내용 ·····119
<표 4-2> 예측가능한 통일방법 ·····120
<표 4-3> 직업별 응답분포 ·····121
<표 4-4> 통일과정에 가장 영향을 주는 환경변화 ·····122
<표 4-5> 직업별 응답분포 ·····123
<표 4-6> 통일에 있어 행정체제통합의 중요성 ·····124
<표 4-7> 직업별 응답분포 ·····125
<표 4-8> 북한지역의 지방행정 통합을 위해 중앙정부가 준비할 일 ·····126
<표 4-9> 직업별 응답분포 ·····127
<표 4-10> 북한지역의 지방행정 통합을 위해 지방자치단체가 준비할 일 ·····128
<표 4-11> 직업별 응답분포 ·····129
<표 4-12> 북한지방행정체제 재구축을 위해 처리해야 할 일 ·····130
<표 4-13> 직업별 응답분포 ·····132
<표 4-14> 북한지역의 지방행정통합을 위해 지방자치단체가 직접 수행할 일 ·····133
<표 4-15> 직업별 응답분포 ·····134
<표 4-16> 남북한 지방공무원 통합 업무에서 비중을 두어야 할 일 ·····135
<표 4-17> 직업별 응답분포 ·····136
<표 4-18> 북한 지역 공무원 파견의 방법 ·····137
<표 4-19> 직업별 응답분포 ·····138
<표 4-20> 북한 지역 공무원 파견 인사관리에서 초점을 두어야 할 분야 ·····139
<표 4-21> 직업별 응답분포 ·····140
<표 5-1> 남북연합의 시기별 과제 ·····150



그림목차



<그림 1-1> 연구의 목적 ·····3
<그림 1-2> 연구의 수행체계 ·····5
<그림 2-1> 국가통합 모형의 설정 ·····14
<그림 3-1> 북한의 국가권력체제도 ·····52
<그림 3-2> 조선노동당체계도 ·····53
<그림 3-3> 북한의 중앙국가기관 체계도 ·····54
<그림 3-4> 북한의 지방행정계층구조 ·····58
<그림 3-5> 개편 이전 북한지방행정기관 체계도 ·····64
<그림 3-6> 개편 이후 북한지방행정기관 체계도 ·····66
<그림 3-7> 평양시 인민위원회 행정조직(2002년 자료 기준) ·····76
<그림 3-8> 평안북도 인민위원회 행정조직(2002년 자료 기준) ·····80
<그림 3-9> 자강도 용림군 인민위원회 행정조직(2002년 자료 기준) ·····86
<그림 3-10> 도농촌경리위원회 및 시군협동농장경영위원회 행정조직 현황(1993년) ·····88
<그림 3-11> 도지구계획위원회 행정조직 현황(1993년) ·····91
<그림 3-12> 도경공업위원회 행정조직 현황(1993년) ·····92
<그림 3-13> 도당 조직 ·····94
<그림 5-1> 남북한 지방행정인력의 통합프로세스 예측 ·····153
<그림 5-2> 지방행정인력 통합을 위한 법제정비 ·····168



제1장 서 론

제1절 연구의 목적

한반도는 반세기전 세계사의 흐름 속에서 남과 북으로 분단이 되어 지금에 이르고 있으며, 1990년 서독과 동독이 통일이 되면서 세계 유일의 분단국가로 남아 있다. 60여 년간 분단된 역사 속에서 남북관계는 화해와 협력을 경험하면서도 긴장된 상태를 유지해오고 있다. 분단된 남북은 군사적으로 상대방에 대한 무력대결 등 지속적인 대결 구도를 형성하고 있으며, 막대한 재정이 국방비 등으로 지출되고 있다. 또한 정서적으로 민족이 단절된 상태를 유지하면서 이산가족의 아픔과 역사적 상처를 치유하지 못하고 있다. 따라서 통일은 대한민국 헌법 제4조에서 규정되어 명시되어 있듯이 민족적 과제이며 숙명이다.[1)]

그런데 최근의 남북관계를 살펴보면 다소 정체되어 있는 느낌은 있지만, 정상회담, 이산가족 상봉, 금강산 관광, 개성공단 운영 등 남북한의 인적·물적 교류가 활발해지고 있으며, 과거 독일과 예멘 등 분단국가들의 통일 경험으로 인하여 통일이 막연한 소원이 아닌 실현가능하고 구체적인 것이라고 인지되고 있다.

통일이란 정치·행정적 통합뿐만 아니라 남북한에 걸쳐 경제, 사회, 군사, 문화 등 각 분야의 걸쳐 일체성을 확보하고, 분단의 상황에서 파생된 각종 갈등과 긴장요인들을 해소하는 일련의 과정이라고 할 수 있다. 이에 통일의 방법과 절차 등에 관한 논의들은 항상 이슈가 되어 왔으며, 통일에 대한 상이한 주장들이

1) 헌법 제4조는 "대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다"고 규정하고 있다.

나타나고 있다. 그러나, 통일은 단순히 이러한 방법과 절차상의 문제뿐만 아니라 통일 이후의 사회운영과 관련하여 더욱 세밀하고 구체적인 준비가 필요한 작업이라고 할 수 있다.

이러한 점에서 통일의 주요 벤치마킹 사례로 언급되는 독일은 우리에게 많은 점을 시사해 준다. 독일의 경우 통일에 대비한 준비를 지속적으로 해왔음에도 불구하고, 갑작스런 통일에 적절한 대처를 하지 못했다. 특히 당시 독일은 동서가 급격한 체제통합을 이루면서 구동독의 연방주들이 서독의 법·정치·경제·사회 시스템을 그대로 도입하였으나 그 결과가 성공적이라고 할 수 없었다. 이는 결과적으로 구동독이 서독체제 속에 들어가는 것이 쉬운일이 아니었음을 보여주고 있다. 이와같은 독일의 경험은 통일의 방법과 통일국가에 대한 미래상과 함께 통일에 대비하는 적극적인 노력들이 필요하다는 것을 보여주고 있다. 즉, 통일이라는 최우선의 과제를 해결하기 위해서 통일의 절차 및 방법도 중요하지만, 통일 후 통합사회를 위한 법·정치·행정·경제·사회 시스템 등 제반분야에 대한 구체적인 통합 및 운영방안에 관한 연구가 필요한 것이다.

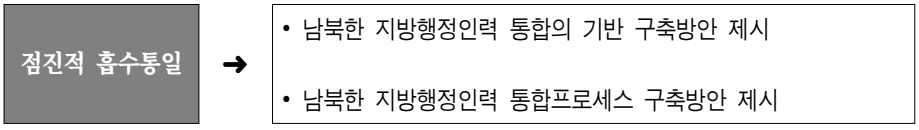
이 중에서도 정부의 역할은 다른 분야에 비하여 더 중요하다고 할 것이다. 정부는 사회의 질서를 유지하기 위한 근본제도로서 공동체의 참여를 전제로 하는 '정치체제'라는 틀 안에서 공동체의 결정과 집행에 의해 작동되는 것을 말한다(정정길 외, 2007:25-26). 통일 이후 급격한 사회변화에 대처하고 이질감 등 갈등요인의 해소를 위한 통합에 있어서 민간부분의 참여와 활동도 중요하겠지만 정치·행정·경제·사회 등 모든 분야에서 정부 중심의 통합작업의 필요성과 역할이 더욱 더 강조될 것이다.

이에 본 연구는 향후 실현가능한 통일을 전제로 통일과정에서 중앙정부와 지방자치단체를 통합하고 이들 행정조직들을 재편하는 것을 기반으로 하는 행정통합에 있어서 주요한 역할을 수행할 행정인력 특히 지방행정인력[2]을 중심으로

2) 본 연구에서 기술하는 행정인력은 중앙정부 및 지방정부에 근무하는 공무원을 의미하고, 지방행정인력은 남북한 지역의 정부에서 근무하거나 하게 될 인적자원으로 지방공무원을 의미하는 것으로 보고자 한다. 특히 북한에서는 정부부문 뿐만 아니라 기업 등의 분야에서는 근무하는 공적 인력이 존재하기도 하고, 북한지역의 정부에서 근무하는 공적인력

하여 통합방안을 모색함으로써 통합 후유증을 최소화 하는데 초점을 두고 있다. 일반적으로 행정이 그 기능과 목표를 달성하기 위해서는 조직과 예산 그리고 인력이 필요하다고 할 것이다. 이 때 사실상 조직과 예산을 움직이는 것은 인력이라고 할 수 있으며, 더불어 최일선에서 주민들의 민원을 처리하고 문제점을 파악하는 것 역시 사람이라고 할 때, 통일된 국가에서 행정인력들의 역할은 더할 나위 없이 중요하다. 따라서 본 연구의 목적은 점진적 흡수통일이라는 전제 하에서 지방행정인력의 통합을 위한 기반 구축과 통합프로세스를 설정하여 이를 중심으로 한 실용적인 통합방안을 제시하려는 것이다.

<그림 1-1> 연구의 목적



제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 내용 및 범위

본 연구는 남북한 통일기반구축을 위한 작업의 일환으로, 남북간의 지방행정인력의 통합을 연구의 대상으로 하고 있다. 그런데 이러한 통합논의에 앞서 통일이라는 것은 어떠한 과정과 방식에 의하여 이루어질지 알 수 없는 성격의 사안이다. 따라서 본 연구의 수행과정에서는 몇 가지 가정을 전제로 진행하고자 한다.

을 국가공무원으로 볼 수도 있다는 점에서 지방행정인력은 남한의 지방공무원과 북한지역의 정부에서 근무하는 인적자원을 의미하는 것으로 해석하고자 한다. 따라서 당, 치안부서 및 군부대에 근무하는 인력은 제외하고 있다.

먼저, 통일방식에 대한 전제이다. 남북한 통일방향은 협력과 합의에 의한 자주적 방식이 이상적이라고 할 수 있으나, 외국의 경험에 살펴보면 급진적인 흡수통합과 무력에 의한 통합도 배제할 수 없다. 그럼에도 불구하고 남한은 헌법에 명시된 평화통일의 방식을 중심으로 논의를 전개하고 있기 때문에 무력에 의한 통일을 전혀 고려하지 않는다는 차원에서 연구를 진행하고자 한다.[3] 다만, 본 연구 산출물의 활용 측면에서 점진적인 흡수통합이라는 것을 가정하여 연구하고자 한다.

두 번째 전제는 통일국가의 기본이념이다. 통일한국의 정치체제는 최근 독일에서의 경험에 비추어 보듯이 민주주의와 시장경제를 기본으로 하고, 통일한국의 행정체제 역시 이론적 타당성을 인정받고 있는 지방분권에 바탕을 둔 지방자치제의 가치와 지방공무원제도의 도입이라는 틀 속에서 구상하고자 한다.[4]

마지막으로 통일에 대한 시간적 가정이다. 시간적 범위는 현재 상황을 출발점으로 하여 남북한 교류협력의 진행단계, 통일과정 그리고 통합단계에 이르기까지 전반적인 과정을 살펴보되 통일이전단계와 통일이후단계로 구분하여 접근하고자 한다.

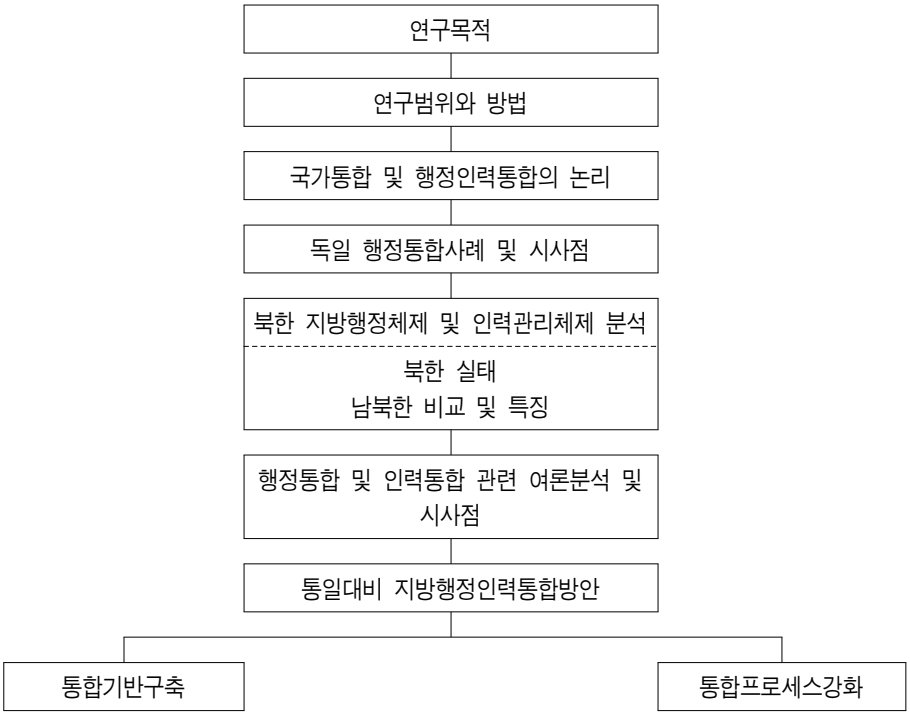
이러한 전제를 토대로 하여 지방행정인력 통합을 위한 본 연구의 내용적 범위를 국가통합에 관한 이론적 검토, 독일 통일에서의 행정 및 인력통합사례 분석, 남북한의 지방행정체제 및 지방행정인력관리체제 분석 그리고 통일대비 지방행정인력의 관리방안을 제시하는 것으로 설정하고자 한다. 특히 남북한의 지방행정체제 및 지방행정인력관리체제 분석에서는 남북한의 체제를 단순비교분석하기 보다는 북한의 체제분석을 중심으로 기술한 후 남한과의 비교하여 특징을 도출하는 과정을 거쳤는데, 이는 남한의 체제를 자세히 기술하기 보다는 북

3) 1989년부터 한국 정부의 공식적인 통일방안으로 제시되어 온 (한)민족공동체통일방안은 자주 평화 민주의 3 원칙을 근간으로 하며, 통일 과정으로 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일 국가 단계의 3 단계를 설정하고 있으며, 통일을 추진하는 과정에서 자주, 평화, 민주의 3원칙을 제시하고 있다(남궁영, 남북한 통일방안재고찰 : 연합제와 낮은 단계의 연방제, 2000. 통일경제 참조)

4) 최진욱, "남북한 행정통합방안", 통일연구원, 2000; 양현모·최진욱·이준호, "남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제", 2002 참조

한의 체제분석에 초점을 두고자 하는 의도에서 시도된 것이다. 한편 통일대비 지방행정인력의 관리방안을 제시함에 있어서는, 사전적 의미에서 행정인력 통합기반을 구축하는 방안을, 그리고 사후적 의미에서 행정인력 통합프로세스를 강화하는 방안을 중심으로 기술하였다. 우선적으로 중앙정부 차원에서 행정통합과 관련하여 구축되어야 한 조직 및 기능체제를 제시함과 동시에 인력통합에 앞서 마련되어야 할 지방행정구역 및 기관구성 체제들을 제시하였다. 그리고 실질적인 지방행정인력 통합방안을 제시함에 있어서는 통일이전단계에서 준비해야 할 사안과 통일이후단계에서 준비해야 할 사안을, 그리고 남한측에 적용될 사안과 북한측에 적용될 사안을, 마지막으로 통합프로세스를 설정하여 구체적인 대안들을 제시하였다.

<그림 1-2> 연구의 수행체계



2. 연구의 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 문헌조사, 설문조사, 독일 통일사례연구 그리고 관계자 워크숍이 활용되었다.

먼저 국가통합 및 행정통합과 인력통합에 관한 이론적 배경들을 분석하기 위해서 선행연구에 대한 문헌조사를 실시하였으며, 국내 뿐 아니라 외국의 자료도 활용하였다. 그리고 북한의 지방행정체제에 대한 분석을 위해서는 통일부, 통일부 북한자료센타, 서울대 평화통일연구소, 세종연구소, 통일연구원, 통일정책연구협의회, 조선일보 및 중앙일보 등 언론사의 통일 및 북한자료, 한국정치학회 및 북한학회 등에서 개최한 각종 세미나와 워크숍 자료 들을 통한 문헌조사를 행하였다.

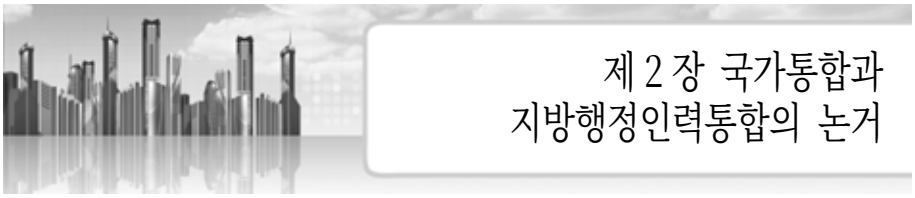
둘째, 지방행정인력통합을 위한 설문조사를 실시하였다. 국가 및 지방공무원, 지방정치인, 학계교수 및 연구원, 통일정책연구협의회 운영위원 등을 대상으로 지방공무원통합에 관한 인식조사를 진행하였다.[5)]

셋째, 남북한 지방행정인력 통합을 위한 외국 사례로는 독일의 통일사례를 대상으로 하였다. 독일의 사례는 독일 및 국내에서 발간된 자료를 취합하였으며, 통일과정을 경험한 독일의 학자들과의 이메일 등을 통해 자료를 수집하였다.

넷째, 통일부와 행정안전부의 공무원들과의 면담, 그리고 통일관련 학계인사들과의 워크숍을 통해 일부 통일방향 및 통일계획에 대한 시사점들을 청취하였고, 일부 자료의 도움을 받기도 하였다.

---

5) 자세한 내용은 제4장을 참조



제 2 장 국가통합과 지방행정인력통합의 논거

제1절 국가통합의 이론적 배경

1. 통합이론

통합(Integration)에 대한 개념은 다양한 측면에서 접근되고 있으며,[6] 분단국의 통일과 관련하여 논의되는 통합이란 둘 이상의 분단된 체제가 하나의 체제로 합쳐지는 것을 의미한다.

통일은 분단된 영토를 하나의 영토로, 남한의 민주주의·자본주의와 북한의 사회주의·공산주의 체제를 하나의 체제로, 60여년과 분리되어 살아온 사람들의

6) Myron Weiner(1996)는 통합의 정치적 의미를 다섯 가지로 정리하고 있다. 첫째, 통합이란 문화적, 사회적으로 분리된 집단들을 하나의 영토적 단위로 결합시키고 국민적 정체성을 확립시키는 과정이다. 둘째, 통합은 특이한 문화집단 또는 사회집단간 불일치하는 하위단위들 또는 지역들을 국가의 중앙적 권위에 귀속시키는 객관적 통제의 창출과정이다. 셋째, 통합은 정부와 국민들을 연계시키는 문제이다. 넷째, 통합은 사회질서를 유지하는데 필요한 최소의 합의를 의미한다. 다섯째, 통합은 통합적 형태, 즉 어떤 공동목표를 위해 조직화하려는 사람들의 능력을 포함한다. 이는 사회의 능력이 새로운 목표를 수행하기 위해 새로운 조직을 만들어 내는 정도를 의미한다. Nye, J. S. Jr.(1968)은 통합은 단위를 이루는 부분들이 상호의존관계에서 일관성 있는 체계를 갖춘 하나의 전체를 형성하는 현상, 손기웅(2007)은 구성 부분들이 더 큰 체제를 만드는 것으로 각기 개별적으로 분리되어 있거나 독립되어 있는 단위들이나 구성 부분들이 하나의 일관성이 있으면서 더 큰 구성요소를 만드는 것 등으로 정의하고 있다. 이 밖에 통합에 관한 통합이론에 관한 논의들은 다음을 참조, 통일원, 「분단국가 통합이론 연구」, 1986; 이상우, 「국제관계이론, 국제간의 갈등원인과 질서유지」, 박영사, 1996; 구영록, "통합이론에 관한 연구 : 통합의 유형과 갈등", 「국제정치논총」 제13·14집, 1974. 김국신, "국가통합이론과 분단국 통합사례가 남북한 통일에 주는 시사점", 1998.

가치관과 생활방식을 하나로 하는 등 단일 정부, 단일 영토, 단일 법체제, 단일 정치체제를 갖춘 조직체로 결합되는 것이라고 할 수 있다.

그런데 실질적으로 통일은 정치, 경제, 사회 등 각 분야가 기능적으로 상호의존관계를 형성해야 한다. 이러한 점을 고려하면 통합이라는 개념이 좀 더 포괄적이고 분석적인 의미를 지닌다고 할 것이다.[7] 기타 선행연구들에서도 통일에 대한 논의보다는 통합에 관한 논의들을 토대로 연구를 전개하고 있다.

통합이론은 내용에 따라 과정 및 결과가 달라질 수 있기 때문에 통일방안의 기본틀을 제공해 준다는 점에서 의미가 있다. 통합이론은 사회집단이나 국가들이 평화적인 방법에 의해서 하나의 공동체로 결합되어 가는 과정 및 결과에 관한 이론이라고 할 수 있으며, 학자들 간에 다양한 이론이 제시되고 있다. 이에 본 연구는 통합과 관련한 제반 이론들을 살펴보고자 한다.

국가통합 및 여타 통합에 관한 기존에 선행연구들에서는 다양한 통합이론들 중 다원주의, 기능주의, 신기능주의, 연방주의가 주로 언급되고 있다.

가. 다원주의

다원주의의 대표적인 학자인 도이취(K. Deutsch)는 통합을 "일정한 영역 내에서 한 집단의 사람들이 역내 문제에 관하여 평화적 해결이 가능하다는 신뢰성을 띤 기대를 오래 동안 충분히 확산시키는 공동체 의식과 관행을 달성하는 상태"로 보고 있다(K. Deutsch, 1957).[8] 다원주의 이론(Pluralist Approach)에 의하면 정

7) 통일은 명시적이며, 법적·제도적 측면에 초점을 두고, 특정한 시점을 기준으로 한 개념이다. 반면 통합은 각 부문의 유기적 상호의존과 결합을 중시하며, 최종적 결과보다는 과정을 중시한다. 또한 실질적으로 하나의 공동체를 형성하기 위해서는 오랜 기간의 상호 학습과정이 필요하다. 이러한 점을 감안하면, 통일이라는 개념보다는 통합이라는 개념이 좀 더 복합적이고 다층적인 과정을 설명하기에 적합하다(통일연구원, 남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제 : 민족공동체 형성을 중심으로, 2002. pp. 1~3).

8) 특히 도이취는 커뮤니케이션과 정치공동체의 통합과의 관계에 관심을 갖고 구성원간의 커뮤니케이션과 거래(transaction)의 증대를 통합의 필수요건으로 본다. 따라서 그는 국경을 넘어서는 정치, 경제, 사회, 문화적 커뮤니케이션과 거래를 통한 인적 접촉의 증대는 사회, 심리적 과정을 거쳐 통합의 길로 진전된다고 본다.

치통합은 국가간의 평화와 안전을 유지하는 것을 목표로 하며, 상이한 국민과 정부를 하나의 단위로 합병하는 것을 필연적인 목표로 하지 않는다.

다원주의 통합이론가들은 민족국가들이 독립과 주권을 유지하는 한편 커뮤니케이션과 상호 거래의 증대를 통하여 공동체로 통합될 수 있다고 주장한다. 따라서 통합의 최종목표인 국가간의 공동체(community of states)가 형성된 상태는 국가간의 전쟁이 제거된 상태를 의미하는 것이지 개별국가의 주권이 소멸된 상태를 의미하지 않는다. 오히려 개별 국가들이 국제환경에 대한 정보처리능력과 타국의 행위에 대한 상호 대응능력을 발전시키는 것이 통합을 촉진시키기 위한 주요 변수가 된다.[9)]

그러나 다원주의는 제도적이고 정치적인 측면을 지나치게 경시했고, 특히 통합의 동기에 관한 동태적인 설명, 의사결정, 조직의 형태, 연합행위 등에 대한 분석을 결여하고 있다. 또 다원주의는 커뮤니케이션의 증대, 교역량의 증대 등을 통합의 지표로 상정하고, 이것의 증대가 곧바로 통합으로 진행된다는 낙관적 사고를 가지고 있다. 그러나 양적 팽창이 곧바로 질적 통합으로 전환되지 않는다는 점을 고려한다면 다원주의의 가정은 한계를 가지고 있다고 볼 수 있다.

나. 기능주의

기능주의는 1940~50년대에 통합이론의 주류를 형성한 통합이론인데, 이것은 인간이 합리적으로 행동하면 정치적 행위는 불필요하다는 이상주의적 사고에 기초하고 있다. 이론적 출발점은 '기능(function)'이 '형태(form)'를 결정한다는 것이다(홍기준, 1999).

인간이 합리적으로 행동하게 되면 정치적 행위는 불필요하게 된다는 이상주의적 사고에 바탕을 둔 기능주의 이론은 국가의 강제력, 정부제도, 국가 안보 및

9) 김국신, "국가통합이론과 분단국 통합사례가 남북한 통일에 주는 시사점", 1998. 신기능주의와 유사한 것으로 보이지만, 다원주의가 신기능 주의와 같이 정치적인 통일에 있어 국제제도의 역할에 관심을 두지 않는다는 점, 또 다원주의는 '우리'라는 공동체 의식을 주장하는데, 이것은 신기능주의에서 제도적 융합이 선행한다는 주장과 다른 것이다.

주권 등에 관련된 정치적 갈등은 인간의 불합리한 감정에서 유래된 것으로 간주한다. 따라서 기능주의 이론(Functionalism)은 통합 요인으로서 국가의 역할을 중요시하는 다원주의 이론과는 달리 영토로 분할되어 있는 민족국가를 인류의 복지 향상을 위한 합리적인 조직화에 장애가 되는 요소로 취급한다.

기능주의 이론의 대표자인 미트라니(David Mitrany)는 현대사회의 기술적·경제적 상호 의존성의 증대는 국제협력과 통합을 촉진시키는 한편, 국가 중심적 국제질서를 침식시키고 있다고 주장한다. 따라서 기능주의는 기술적·경제적 영역과 정치적 영역은 분리가 가능하다는 전제에서 국가간의 기술·경제적 분야에서의 교류확대는 서로 상호 의존관계가 형성되면서 공동의 통합이익이 생겨나고, 이 공동이익은 두 사회를 불가분의 관계로 만들기 때문에 통합촉진의 주요 요인으로 작용한다는 것이다(David Mitrany, 1996).

그러나 기능주의는 통합에 있어서 국가의 역할을 간과하고, 기술·경제 분야와 정치를 무관한 것으로, 비정치적인 협력이 증가해도 통합이 이루어지지 않은 사례 그리고 통합과정의 국가지도자의 역할이 중요하나 현실적으로는 그렇지 못하다는 한계가 지적되고 있다.

다. 신기능주의

신기능주의는 기능적인 통합행위를 취하고 있지만, 기능주의보다 제도화된 통합에 초점을 두고 있다. 신기능주의는 기능적 확산효과에 의해 통합의 진전이 이루어지는 것이 아니라 자기이익의 추구를 목표로 하는 행위자의 적극적인 개입이 필요로 하며, 협력의 진전이 자기이익 실현의 효과적인 방안으로 파악되어야 통합에 대한 욕구를 가져오고 통합을 심화시킬 수 있다고 본다(김창근, 2008).

신기능주의의 이론적 장점은 정치와 경제 사이의 불가분한 내재적 연계에 초점을 맞춤으로써 보다 현실적이라고 할 수 있으며, 지역통합에서 기능적 법칙보다는 국내정치조직이나 사회계층의 이익으로부터 출발한다는 명제를 제시한다

는 점을 들 수 있다.

신기능주의는 정치적 역할을 강조하는 점에서는 다원주의, 공동체기구의 중요성을 강조하는 점에서는 연방주의와 유사하지만 정치의 개념에서 분명한 차이점을 드러낸다. 즉 연방주의자, 다원주의자, 그리고 기능주의자들은 정치활동을 국방, 외교, 또는 권력투쟁과 연관된 것으로 본다. 그러나 신기능주의는 국가는 단일한 것이 아닌 이익과 이슈들이 복잡하게 얽혀 있는 정치체제로 보면서 '정치활동을 공동체에서 가치의 권위적 배분을 둘러싼 갈등과 정책결정과정'이라고 생각한다.

반면에 신기능주의는 정치적 통합으로 더 이상 진전하지 않고 지역통합이 경제적인 통합수준에 머물 수 있다는 점을 간과하고 있으며, 통합을 설명하고 예측하는 데 있어서도 내부변수에만 초점을 두고 외부적 행위자와 국제환경과 같은 외생적 변수를 고려하지 않는다는 점이 한계로 지적된다(양현모·최진욱·이준호, 2002).

라. 연방주의

연방주의 이론(Federalist Theory)의 핵심은 무정부 상태인 국제정치체제에 국가간의 권력투쟁을 통제할 수 있는 초국가적 중앙정부를 설립하여 평화와 안전을 보장해야 한다는 것이며, 통합은 영역내 권력구조에 본질적인 변화를 통해 단일한 중앙정치권력을 창출하는 과정이라는 것이다. 이를 위해서는 국가정부제도의 해체와 공통의 군사, 경찰 및 사법제도를 포함하는 연방기구와 같은 초국가적제도의 수립이 필요하다고 주장하는 이론이다.

결국 연방주의 이론은 중앙집권화와 지방분권화를 통해 전체로서의 효과적인 정치행위의 필요성과 지방자치의 민주적 전제의 필요성을 결합시킨 것이다. 그리고 연방주의이론은 통합을 지향하는 정치지도자의 의지, 능력 및 결단력을 중요시하며 경제·기술적 영역에서부터 달성되는 점진적인 통합보다는 급격한 정치적 타결을 강조한다는 점에서는 엘리트주의적 경향을 지닌다고 평가할 수 있

다(Charles Pentland, 1973:167-168).

이러한 연방주의 이론은 자율성과 민족주의를 강조하는 개별국가의 특성을 제대로 파악하지 못했고, 지나치게 정치엘리트의 의지와 중요성에 집착함으로써 통합의 과정에서 비정치적인 영역을 무시하였으며, 연방으로 전환하는 과정에 대한 동태적인 분석이 결여되었다는 한계가 지적되고 있다.

2. 남북한 통합에 대한 통합이론의 적용

남북한과 같이 이념적으로 분단되어 있는 군사적 대치상태에 있는 분단국의 통일문제를 이론적으로 설명하기에는 한계가 있다. 그러나 국제사회의 현실 변화와 맞물려 전개되어온 통합이론은 비록 전반적인 것은 아니더라도 실제적인 통합과정에서 실정에 맞는 접근방법을 모색할 수 있게 해 준다. 앞서 살펴본 통합이론은 크게 과정적인 측면과 기능적인 측면에서 시사점을 도출할 수 있다.

과정적 접근에 의한 통합은 통합을 특정 시점에서 나타나는 결과라기보다는 지속적인 과정으로 규정하는 것으로 통합과정의 시간적 순서에 따라 민족통합, 국가통합, 체제통합으로 구분할 수 있다(한국행정연구원, 1998: 8-10). 통합과정에서 중요한 것은 민족통합 과정의 유무 또는 심도에 따라서 통일된 국가의 체제 통합의 성과와 소요기간이 결정될 수 있다(조홍래, 2005: 7-9). 과정적 측면에서 보면 앞에서 논의한 제 이론들은 남북한 간 커뮤니케이션과 교역량 증대 등과 같은 실질적인 교류가 필요하다는 것과 이 과정에서 정치적인 접근도 간과해서는 안 된다는 것을 시사해 준다.

기능적 접근에 의한 통합은 국가를 구성하는 하위체제의 영역별로 이루어지는 통합을 의미하는 것으로 이러한 관점에서 정치통합, 경제통합, 사회·문화통합 등으로 구분할 수 있다(Joseph. S. Nye, 1971:24-25). 분단국의 통합에 관한 개념을 이와 같이 영역별로 규정할 경우 통합의 분야 및 대상은 매우 다양해진다. 기능적 측면에서 보면 앞서 논의한 제 이론들은 통합을 이루는 과정에서 정치, 경제, 사회 등 특정 분야만을 중심으로 통합을 추진할 경우에 그 성과가 제대로

나타나지 않을 수도 있다는 점을 시사해 준다.

남북한의 통합에서 서로 상대방의 실체를 인정하고 공동이익을 확대하며, 사회적 동질성 회복을 추구하는 추진력을 일으킬 수 있는 가장 중요한 요소는 무엇보다도 정치적 결단을 통하여 남북한 간의 교류 및 협력을 증진시키기 위한 조건을 구비하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 정치적 결단이 선행되어야만 남북한 간의 교류 및 협력을 위한 법적·제도적 개선 등이 이루어질 수 있고, 궁극적으로는 정치·경제·사회적 통합까지 이루어낼 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 남북한의 통합과정은 양 체제의 호혜적 관계를 확대하고 상호의존도를 높이기 위해 점진적인 기능주의적 접근을 취한다고 할 수 있다(양현모·최진욱·이준호, 2002).

최근의 남북관계에서 남북정상회담은 분단국 정치지도자의 정치적 결단을 통해서 파급효과를 가질 수 있다는 것을 보여주었다.[10] 신기능주의 이론에서는 실질적 통합을 가속화시킬 수 있는 요인을 내포하고 있다. 즉, 기능주의의 한계를 극복하면서 실질적으로 통합을 성사시킬 수 있는 기회를 증진시킨다는 점에서 유용하다고 할 수 있다(김승채, 2000: 82).

3. 국가통합의 모형

국가통합의 방식은 여러 방식으로 진행될 수 있기에 행정체제의 통합을 모색하기 위해서는 과정적 사고에 입각하여 현재부터, 미래의 사건인 통일의 방향이 어떻게 진행될 것인가를 예측하고, 이에 다른 행정통합의 논리를 살펴볼 필요성이 있겠다.

세계사적으로 통일을 경험하였던 외국의 사례를 보면, 베트남의 무력통일, 예멘의 합의 통일[11], 독일의 흡수통일의 세 가지로 구분할 수 있다. 그러나 앞서

10) 1970~80년대 남한의 통일정책은 기능주의 이론을 통한 설명이 다수를 차지하고 있었다. 그러나 북한은 정치적 분야에서의 일괄적 타결에 모든 분야의 문제를 자동적으로 해결한다는 연방주의 통합이론에 근거하고 있다.

지적한 바와 같이 남한은 무력으로 인한 통일은 전혀 생각하지 않고 있음으로, 사실상 외국의 사례를 통해 우리가 실현가능한 통일유형으로 선정할 수 있은 것은 합의와 흡수에 의한 통일일 것이다.

이러한 합의 또는 흡수형도 통일의 시기에 따라 다음의 <그림 2-1>과 같이 구분할 수 있다. 결국 통일유형은 통일주체(합의와 흡수의 주체)와 통일시기(급진적과 점진적)로 구분되는 각각의 조합을 통해 도출할 수 있다.

<그림 2-1> 국가통합 모형의 설정

구분		통일의 주체	
		흡수통일	합의통일
통일의 시 기	급격 통일	급격흡수통일 (Ⅰ)	급격합의통일 (Ⅱ)
	점진 통일	점진흡수통일 (Ⅲ)	점진합의통일 (Ⅳ)

가. 급격흡수통일

급격흡수통일 모형에 입각한 남북간의 관계는 어느 일방의 급격한 체제붕괴에 직면하여 타방의 체제에 흡수되는 것이다. 현실적으로 북한의 체제붕괴로 인하여 남한에 흡수되는 것을 염두에 둔 모형이다. 급격흡수통일 모형은 과거 김일성 주석 사후에 가장 설득력 있게 논의된 모형인데, 김정일 국방위원장 체제 초기 북한의 경제가 붕괴조짐을 보이자 급격흡수통일의 현실화 전망이 대두되기도 하였다(류길재, 2000:208). 그러나 김정일로의 권력 승계 이후 이른바'고난의 행군'을 끝내고 김정일 국방위원장은 체제를 안정시켜 나갔다. 곧 붕괴할 것이라는 주변 국가의 기대와 달리 북한은 바로 붕괴하지 않았고'그럭저럭 버티기

11) 합의에 의하여 통일을 이루었으나, 통일예멘의 권력구조와 국정운영 방안 등에 관한 갈등이 지속되었으며 종국적으로는 무력통일이 종결되었다. 합의 통일이라고 할지라도 구체적인 실현조건에 대한 세심한 연구가 필요하다는 것을 보여준 사례라고 할 수 있다.

(muddling through)'에 성공한 것으로 평가받고 있다(김근식, 2008). 오히려, 최근에는 김정일 정권의 내부 권력투쟁과 북핵문제와 관련하여 북미관계로 인한 붕괴 가능성을 염두하고 있다(최진욱 외 6인, 2008). 급격흡수통일 모형은 경험적으로 독일의 통일이 급격흡수통일 방식으로 전개된 까닭에 남북한의 통일에서 설득력이 있는 모형이라고 평가 되기도 한다.[12]

나. 급격합의통일

급격합의통일 모형은 남북쌍방이 상호협의를 통하여 적정한 통일정부의 구성에 대한 합의를 도출하고, 이를 토대로 단시일 내 통일정부를 구성하는 것이다. 그러나 이러한 모형은 하나의 논리적 대안으로 상정하는 것은 가능하나, 현실적으로 기대하기 어렵다고 할 것이다. 한국의 경우는 통일 전 독일과 같이 상호간의 교류가 원활하지 않으며, 과거 예멘의 사례에서 보듯이 급격한 합의에 의하여 통일국가가 구성되더라도 국민의 합의를 바탕으로 이루어져야 함을 보여주고 있다.

다. 점진흡수통일

점진흡수통일 모형은 장기간에 걸쳐 남북 상호간의 교류를 통해 한쪽의 체제가 다른 체제로 점진적 흡수되어 종국적으로 통일 국가로 달성하는 모형이다. 이러한 관계는 다음의 두 가지 전제를 기초로 한다. 하나는 장기간 상호교류를 통한 충분한 신뢰회복이 이루어지는 것이고, 다른 하나는 흡수하는 체제가 다른 체제에 비하여 월등한 우수성을 확보하고 있어야 한다. 독일의 경우가 경제적 우월성을 토대로한 자본주의 국가로의 흡수라고 볼 수 있다. 그러나 현재의 남

12) 독일의 통일을 급격흡수통일로 간주하지 않은 연구도 있다. 양호민 외(1994)는 동독의 서독으로의 흡수통일은 분명하나, 독일의 경우 오랜 시간 양자간에 교류가 지속되었고, 통일 당시 동독 주민들이 서독으로의 흡수를 자원하였으며, 투표를 통해 통합을 스스로 선택했다는 점에서 점진적 흡수통일의 하나로 보고 있다. 양호민 외, 「남과 북 어떻게 하나가 되나 - 한반도통일의 현실과 전망」, 나남, 1994. pp. 101~102.

북관계의 내용을 볼 때 장기간의 상호교류의 가능성이 낮으며, 남북 간의 신뢰 회복이 상당부분 이루어지지 않고 있는 등이 한계로 지적되고 있다.

라. 점진합의통일

점진합의통일 모형은 점진흡수모형과 마찬가지로 장기간에 걸쳐 상호교류를 통하여 신뢰회복을 도모해 나가는 동시에 통일정부 구성에 합의를 도출함으로써 종국적으로 통일을 달성하는 것이다. 이러한 모형은 가장 이상적인 동시에 규범적인 접근이라고 할 수 있다. 장기간에 걸쳐 상호체제의 이질성을 극복하고 신뢰를 회복하는 등 통일비용이나 통일로 인한 사회적 혼란을 최소화할 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 역대 정부들이 공식적으로 표명한 통일방안이 대부분 이러한 점진합의통일 모형에 입각하고 있다.[13] 특히 제4장에서 후술하겠지만 향후 남북한 통합은 점진적 합의통일이 가장 바람직하다고 전문가들은 이야기 하고 있다. 그러나 이것은 정부입장에서 진정성을 갖고 표명하였겠지만 상대방을 자극하지 않으려는 측면에서 대외적으로 표명하는 방안일 수 있다. 그럼에도 내부적으로는 점진적 흡수통일을 대비하는 전략을 준비해야 하고 이를 위한 연구는 필요한 것이다. 점진적 흡수통일방안에 대해서도 점진적 합의통일방안 다음으로 많은 응답을 하고 있다는 점에서 연구의 필요성은 크다고 하겠다. 따라서 본 연구는 점진흡수통일방안을 전제로 행정인력의 통합방안을 제시하고자 하는 것이다.

4. 통합에 관한 선행연구

국가통합과 관련한 선행연구들은 두 가지 기준으로 구분할 수 있다. 하나는 통합의 분야에 관한 내용을 정치·경제·사회·국방·행정 등 제반 분야로 구분할 수 있으며, 다른 하나는 통일의 시기와 관련된 것으로 통일 전 방법과 절차에

13) 1994년 국민적 합의에 의해 만들어진 '민족공동체통일방안'을 계승하면서 화해와 협력·평화공존·점진적 통일을 지향하고 있음을 표명하고 있다(통일부, http://www.unikorea.go.kr/).

관한 연구와 통일 후 통합된 제도를 운영하기 위한 것으로 구분할 수 있다.

이러한 구분에 의하면 정치·경제·사회는 통일 전 절차와 방법에 관한 연구가 주로 진행되고 있으며, 그 내용은 주로 통일의 방식, 통일을 위한 각 분야별 교류에 관한 내용을 연구하고 있다. 행정·군사는 통일 전 절차와 방법에 관한 내용을 다루기보다는 통일 후 남북한이 운영 중인 이질적인 제도를 통합하기 위한 연구를 하고 있다. 교육과 관련한 연구들은 시기상 통일 전·후에 걸쳐 연구를 진행하고 있는데, 이는 주로 민족의 동질성 회복을 위해서 교육기능의 중요하기 때문이다. 이상의 주요 연구들은 간략히 정리하면 다음의 **<표 2-1>**과 같다.

<표 2-1> 분야별 통합에 관한 선행연구

		연구자	연구내용
정치 분야 연구	통일 전	황철연 (2005)	중앙정부와 지역정부 간 권력 배분에 따르는 구분으로 모두 통합을 위한 하나의 대안으로 보고 비교적 높은 자율성을 지닌 지역정부 구성방안을 강구
		우성대 (2002)	연방제 통일방안에 대한 회의론에 일부 긍정하나 90년대 이후 북한의 '느슨한 연방제'('낮은 단계의 연방제')가 분명 연방국가의 형태에서 국가연합의 형태로 변모하는 것이라고 보았음
		노병만 (2002)	한국의 기능주의, 신기능주의 통합이론 접근법에 의한 대북화해와 교류협력정책은 북한의 개혁개방과 체제변화 유도의 그 목적이 있어야 하며 무분별한 교류협력정책은 독재체제를 강화시키는 반통일정책으로 변질될 수 있음
		신욱희 (2007)	한국과 북한의 쌍무적 상호작용이 탈냉전적 전환의 미달성, 실제의 한국 북방정책의 외교적 압박 노선, 북한의 남한을 제외한 북미협상 때문에 제대로 이루어지지 않았음. 따라서 결국 행위자 간 협력적 인식과 상호작용 증대가 냉전적 전환과 평화체제 구축의 첫 번째 단계임. 한미북 관계의 재구성을 통한 북핵 2차위기해결의 필수적인 요인이라 할 수 있다고 봄.
		최청호 (2007)	연합제와 낮은 단계의 연방제의 상호간 교호성과 유용성을 인정하고 남북의 공동이익이 가능한 영역을 중심으로 통일방식의 접점을 넓혀할 것을 주장함.

〈표 계속〉

		연구자	연구내용
정치 분야 연구	통일 후	박종철 외 (2004)	대통령제와 의원내각제의 각각의 적실성 여부와 보완방안 제시. 또한 양원제, 온건다당제, 다수대표제와 비례대표제의 결합방안 등을 제안함.
		양현모 외 (2002)	는 남북한 통합단계에서 통일조약을 채택하여야 하며 나아가 통일국가의 근간인 통일헌법을 제정하여야 한다고 보았음.
		강광식 (2008)	남북연합이 통일에 이르는 과도체제로서 응분의 역할수행을 위해 북한 당국의 자발적 협조와 동조유발을 위한 정책과제의 선정과정에서부터 주도면밀한 성찰이 요구되며 통일을 위한 고도체제에서나 또는 통일직후 임기적 복합국가체제 하에서 초국가적 기능을 수행하는 관리기구를 구성하는 문제는 통일문제의 성패를 판가름하는 중요한 과제라고 보았음.
경제 분야	통일 전	이상만 (2003)	통일이후 북한 경제와의 통합을 위한 재정부담을 감소시키기 위한 남북경제공동체 형성을 주장함. 이를 위해 북한의 경제회복, 남북경제의 보완적 구조 개편, 경제구조 개편위한 투자 자금의 조달해결을 해야함.
		김영윤 신현기 (2001)	독일의 사회적 시장경제질서와 이의 동독 적용이라 할 수 있는 독일통일을 검토해보고 한국의 시장경제질서확립과 경제통합을 위해 자유·공정경쟁원칙 확립, 화폐가치 안정, 경제력 및 소유집중, 민주적 노동조합 육성, 경쟁 제한적 정부규제 철폐를 제안하고 있음.
	통일 후	박종철 외 (2004)	북한경제체제 전환의 우선순위와 속도조정, 남북한 경제제도의 통합, 북한산업구조 개편 등 검토함.
		양현모 외 (2002)	남북한 화폐제도가 통합되어 단일 화폐를 사용하여야 하며 북한이 시장경제로 전환되는 과정상의 일체 문제를 대비해야 한다고 보았음
		김경량 외 (2008)	독일이 통합이후 16년이 지난 현재도 독일 농업분야 연구기관은 대외경쟁력 확보와 국제농산물시장의 변동, EU공동농업정책의 궤도수정 등에 따라 지속적인 재편작업이 계속된 상황에서 한국도 정확한 현재의 남북한 농업연구기관의 조직과 기능 등에 대한 사실 파악이 필요하며 남북한간의 상생을 통한 시너지 효과를 창충하기 위한 기초연구가 요구된다고 주장함.
사회 분야	통일 전	한용운 (2007)	체제가 다른 남북한 주민들 간 규범어의 이질 속에서 그동안의 남북 규범어 연구 결과물을 토대로 남북공동사전 편찬과 어문규범과 문법 논의를 위한 국가 기구 설치 주장함.
		이범웅 (2001)	적절한 사회통합의 과정 없이 통일을 할 경우에 심각한 집단간 갈등과 사회불안이 예상되므로 남북간 문화적 차이를 인정하고 심리적 개방성에 기초하여 북한과 통일에 관한 다원적인 문제상황을 인식·대처하도록 하는 프로그램 개발 및 교육이 필요하며 이러한 통일교육을 통해 생활문화 중심의 민족 공동체 건설에 노력해야 함.

〈표 계속〉

		연구자	연구내용
사회 분야	통일 후	박종철 외 (2004)	남북한 사회정책의 통합, 강소국형 복지국가 구축, 공공사회서비스 확충, 고용정책과 인적 자원개발의 확대, 사회문제 전담기구 신설 등 제안함.
		노용오 (2006)	남북한 사회복지 통합모형 연구개발을 주장하고 이를 위해 대북 지원 품목의 다양화와 남한의 제도적 우위 유지·향상 유도를 강조함.
		전태국 (2005)	통일후 사회통합을 위해 이질화에 기초하여 남한사회에서 실시되고 있는 북한교육이 교정되어야 함. 단순한 유교문화에 입각한 사회통합이 아닌 서로간의 이질성을 이해하고 수용하는 열려있는 다원주의적 자세가 있어야 함.
군사 분야	통일 후	이희선 김기수 (2001)	남북한간 평화적 합의 의한 군사통합 달성을 위해서 다른 상이한 군사체제와 이념을 융합시킬 과도기적 완충기간이 필요하며, 이에 따른 군사통합 과정은 정부 통일정책과 연계하여 점진적으로 이루어지되, 권력배분 측면서도 대등적 통합방법이 병행되어야 가능하다고 봄.
		송병록 (2007)	한국의 민군관계는 헌팅턴이 지적대로 군의 직업주의 극대화를 통한 객관적 문민통제 원칙확립이 바람직하며 통일한국의 민군관계의 방향은 독일식 문민우월국가 모델보다 미국식 민군양립국가 모델을 지향목표로 삼아야 함. 그러나 가장 바람직한 민군관계는 군대가 문민의 정치적 통제를 받되 국가를 위해 봉사하도록 자율성과 전문성을 최대한 보장해주는 수평적 상호관계를 유지하는 것임.
교육 분야	통일 전	채정민 김종남 (2008)	내적 통일을 이뤄내지 못한 독일의 경우를 검토하고 우리의 상황에서 이데올로기 중심 통일교육이 아닌 개개인의 심리적 안정성 확보를 위한 적응력 증대 방안으로 사람중심의 통일교육이 필요하다고 보았음.
		이범웅 (2008)	남북관계 및 통일환경의 변화에 따른 학교 통일교육을 개선방향을 모색하였음. 통일문제의 주체화, 체험학습 기회확충, 통일문화적 접근, 사실·가치 교육의 조화, 통일이후 진정한 준비교육, 분단 및 통일문제 관련 정의적 측면 강조, 북한에 대한 균형적 시각 교육, 통일국가 미래상 정립위한 규범적 종합의 접근 등을 제시함.
		김형수 (2009)	통일교육 현장에서 해석차이와 방향의 혼선으로 통일교육의 중단 사태를 보며 통일교육에 관한 공공부문의 변화를 제안함. 한반도 통일환경 변화에 따라 통일교육정책 집행에서 공공부문과 민간부문의 협력과 공조를 이루는 통일교육 거버넌스를 구축해야함(서비스 제공, 분권화, 서비스조정)
	통일 후	권오현 (2006)	독일의 교육통합 과정을 검토하고 교육수요자에게 보다 나은 학습 기회를 부여하는 방향의 교교육체제 통합과 교육개편시 최대한 상대방의 전통적 요소를 끌어와 경험의 연속성을 높여 새 체제로의 적응을 용이하게 해야함 주장.

제반분야에 관련한 선행연구와 함께 행정분야에 대한 연구도 나타나고 있는데, 행정분야의 경우 통일 후 행정체제 통합운영 방식에 대한 검토가 주를 이루고 있고, 연구의 대상은 통일정부, 지방행정체제, 행정구역 및 계층 등 제도적 측면이 주를 이룬다.

그러나 아직까지 행정통합에 관한 논의들은 총론적 수준에서 진행 중이며, 세부적인 내용 측면에서 부족한 면이 있다. 대부분의 연구가 기관 구성 등 제도에 관한 내용을 연구대상으로 삼고 있다. 따라서 기관을 구성하고 운영하는 인력 운영방안에 관한 연구가 필요하다는 점에서 본 연구의 의의가 있다. 행정 분야의 통합을 다루고 있는 선행연구를 정리하면 다음의 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 행정통합에 관한 선행연구

연구자	연구 내용
박종철 외 (2004)	통일정부 구성, 국민통합 전담기구 운영, 지방행정체제 구축, 지방행정구역 및 행정계층 설정, 관료제 구축 등을 논의함.
김국신 (2005)	남북연합상태에서 경제공동체, 사회·문화 공동체, 안보공동체를 형성하는 다층적 거버넌스 구축을 통한단일정부로의 통합기반 방향 모색함.
박해육 (2002)	구동독의 통일이후 국가성 자체의 변화로 인한 인력이행의 어려움을 검토하고 한국도 이러한 통일의 완성과 공무원의 내적 통합을 위한 핵심과제인 인력이행을 제대로 대비해야 한다고 봄.
양현모 외 (2002)	통일정부의 구성, 북한 및 남한 정부조직 변화, 지방자치제 실제, 지방행정체제 통합, 통일국가의 관료제 구축에 관한 실질적인 논의와 가시적인 결론의 도출을 주장함.
정병일 (2008)	남북한의 중앙과 지방정부간 관계와 지방행정체제를 비교함으로써 남북한 지방행정체제 통합방안을 모색함. 지방행정기관 통합방안에서 북한지역은 집행기관을 당분간 임명제로 유지하되 자문기관·심의기관으로서 행정위원회를 부속시켜 자문을 통한 전문성 및 민주성 보완. 지방행정 구역개편은 자치계층을 중심으로 2계층을 근간으로 구성하고 북한지역은 주민의 이해관계를 고려하면서 중앙정부에 귀속된 형태를 유지하다 단계적으로 개편. 마지막으로 통일행정전문요원의 인적 인프라구축을 주장함.

제2절 지방행정인력 통합의 의의

1. 행정통합의 의의

가. 행정통합의 개념

행정통합이라는 용어가 독자적인 학문용어의 하나로 나타나게 된 것은 독일에서 통일문제가 본격적으로 제기된 1990년대 초반부터였다. 행정통합의 개념이 행정체제의 전체적인 변동, 특히 분단국 통일과 연관해서 체제변화의 한 분야로 다루어진 것은 독일통일이 직접적인 계기가 되었다(심익섭, 1994: 15). 1990년 3월 동독의 자유총선 이후 독일의 지리적 통일이 확실시되고 통일 이후 체제통합의 문제가 제기된 이후 행정통합이란 용어가 사용되기 시작하였는데, 물론 그 이전에도 행정발전(Verwaltungsentwicklung)이라는 개념과 제2차 세계대전 후 제3세계 국가형성 과정에 나타났던 행정원조(Verwaltungshilfe)라는 개념이 공공행정의 변화 또는 근대화에 관한 연구로 시도되기는 했었다. 그러나 과거 비교행정·발전행정에서도 행정혁신, 행정개혁 등 공공행정에 대한 변화논리가 축적된 것은 사실이나 단기간 분리된 체제가 통합되는 행정변화를 추구한 문제는 전례가 없기 때문에 이 상황을 단순히 개혁, 근대화, 원조나 발전으로 이해하는 데에는 한계가 있었다. 그리고 독일의 행정통합 과정에서 통일과 더불어 사회주의 국가에서 구서독의 제도들을 도입하여 민주주의 국가로 전환되는 과정을 이행(Transformation)이란 표현을 사용하기도 하였다(Klaus König, 1992: 229-245)[14]

이를 우리나라의 상황에 적용하여 보면, 국가통합이라는 거시적 관점에서 남

14) 쾨니히(Klaus König) 교수는 행정통합의 의미를 구동 독 지역의 행정체제 구축과정에 초점을 두는 한편, 통일 이후 독일의 행정체제는 비록 구 서독 행정체제의 동부지역 확장의 성격을 띠고 있지만 구 서독의 행정체제와는 다른 점이 있고, 행정체제 구축의 종결 의미보다는 아직도 진행 중이라는 점을 중시하여 단순히 'Integration'이라는 표현 대신에 '이행(transformation)'의 의미를 강조한 행정변화(Verwaltungstransformation)라는 용어를 쓰고 있다.

북한의 통합이란 본래 하나의 국가가 남한과 북한으로 나누어졌던 것을 다시 하나의 국가로 재통합하는 것을 의미하며, 행정통합[15]은 이러한 국가통합의 과정에서 남북한 간 상이한 행정체제가 하나의 행정체제로 합쳐지는 과정 및 그 상태로 정의할 수 있다. 이러한 행정통합은 과정적 측면에서는 국가통합 또는 체제통합의 하나로 이해할 수 있으며, 기능적 측면에서는 정치통합의 하나로 이해할 수 있다. 행정통합은 행정이 갖는 중요성을 고려해 볼 때, 국가통합과 동일시될 정도로 중요하다고 할 수 있다. 행정은 다른 분야와 기능들을 통합하고 선도하는 기능을 수행하고 있기 때문이다.[16] 내용적으로는 중앙 및 지방 정부조직의 변화, 행정구역 및 계층구조에 대한 개편이나 조정, 공무원 제도의 단일화, 국가통합에 따른 행정수요를 충당하기 위한 임시기구 설치 등을 의미하며, 장기적으로는 행정체제의 구축을 넘어서 통합을 계기로 대규모 행정개혁을 이루는 것을 포함한다(최진욱, 2000).

나. 행정통합의 원칙

현재 남북한 간에는 행정에 대한 원칙에서 차이가 있다. 남한의 경우 국민중심의 서비스를 제공하는데 반해, 북한은 국가권력의 연장선상에 있는 하부기관으로 존재하고, 국민 위에 군림하는 권력유지에 봉사하는 것으로 체제상의 차이

15) 여기서의 지방행정통합은 행정통합의 개념 확장에 의거하고 있는 바, 행정통합이라는 용어는 독일통일문제가 본격적으로 제기된 1990년 초반부터 독자적인 학문용어로 자리잡기 시작하였으며, 둘 이상의 행정체제가 하나의 행정체제로 통일되는 과정 및 상태로 규정되고 있다(심익섭, 「독일통일과 행정통합에 관한 연구」, 서울대학교 지역종합연구소, 1994, p.15; 한국행정연구원, 「독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로」, 연구보고 97-12, 1998, p.19.).

16) 양현모(1989)는 지방행정통합 특히, 행정통합을 과정적 측면에서 체제통합의 하나로 파악하고 있는 바, 이는 행정을 전체 사회를 구성하는 하위체제의 하나로 간주하는 동시에 국가통일 이후에도 오랜 기간 해결되어야 할 일련의 과정으로 간주하기 때문으로 보인다. 그러나 행정은 여타의 하위체제의 통합을 선도하는 기능을 수행한다는 차원과 또한 국가법제의 일차적 집행기관이라는 차원에서 보면, 지방행정통합은 체제통합이라기보다는 국가통합의 범주에 포함시키는 것이 타당하다(한국행정연구원, 「독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로」, 연구보고 97-12, 1998, p.19.).

가 나타나고 있다.[17]

이러한 차이로 인하여 남북한의 행정통합에는 상당한 불협화음이 예상되며, 남북한 행정통합의 형태는 다양하게 나타날 것이다. 그러나 행정통합은 공익과 지역주민들의 의사를 최우선으로 추진되어야 하며, 다음과 같은 원칙하에 행정통합이 시도되어야 할 것이다.

1) 법치행정

법률에 의한 행정이란 법치주의의 원리에 따라 행정작용이 법률에 근거하여 법률이 정하는 바에 따라 행하여지는 것을 말한다. 즉, 국민의 자유·권리를 보장하기 위하여 행정작용은 국민의 대표로서 구성되는 의회가 제정한 법률에 구속되며, 만약 행정작용이 법률에 위반하여 국민의 자유·권리를 침해하였을 경우에는 권리구제를 위한 제도가 마련된 정치원리를 의미한다. 이와 같은 법률에 의한 행정의 원리는 기본권보장, 권력분립을 채택한 자유주의와 국민대표가 제정한 법률에 의하여 국민이 지배된다는 자기지배의 정치원리의 표현이다(이재삼, 1999).

2) 민주행정

민주행정이란 민주주의 원리를 수용하고 그러한 원리의 구현에 헌신할 것이 요구되는 행정을 의미한다. 민주행정은 두 가지 측면이 있는데, 하나는 행정이 국민의 의사를 존중하여 이를 수렴하여 행정에 반영시킴으로써 대응성을 높이고, 국민에 대한 책임행정을 구현하며, 일부 특수계층이 아닌 전체국민을 위하여 수행되는 것이다. 다른 하나는 행정조직 내부에서도 자유로운 의사소통, 행정의 분권화, 자발적 의사결정의 기회증대, 능력발전의 기회부여 등 조직 내 민주화가 이루어져야 한다(조홍래, 2005).

---

17) 현행 남북한 국가비교에서 남한의 우월성이 상당부분 입증된 상태이며, 본 연구의 통일모형의 전제에서도 사실상 남한의 행정체제가 더 효율적이라는 전제하에 있다. 따라서 행정통합이 남한체제 형태로 가는 것이 바람직할 수도 있다.

3) 형평성의 확보

형평성은 정부의 중요한 규범으로써 매우 중요하고 개념 자체가 상당히 모호하지만, 대체로 수평적 형평성(Vertival equity)과 수직적 형평성(horizontal equity)으로 구분된다. 수평적 형평성은 '같은 입장에 있는 사람을 동등하게 취급해야 한다'는 것을 의미하며, 수직적 형평성은 '약자에게 자신의 몫보다 많은 혜택을 주고 강자에게 부담해야 할 몫을 많이 부담시켜 사회적 균형을 이루는 것'을 말한다(배득종, 2005).

행정이념으로서 프레드릭슨(Fredrickson)은 사회적 형평성을 일련의 가치선호를 내포하는 개념으로서 공공서비스의 평등성, 의사결정과 사업수행에 있어서 행정관의 책임성을 강조하고 공공기관의 요구보다 시민의 요구에 대한 대응성(responsiveness)의 확보를 의미하는 것으로 보았다. 이러한 사회적 형평성이 확보되기 위해서는 행정의 공정한 위상정립과 균형적 사고의 확립, 사회적 약자에 대한 배려, 대표관료제의 확립, 주민참여와 주민선택기회의 확대 등이 필요하다(김정헌·송건섭, 2000).

2. 지방행정체제의 통합

가. 지방행정체제 통합의 필요성

행정통합을 위해서는 남북한 정부 기능에 대한 전면적인 고찰이 필요하다. 현재 시점에서 남한은 정부의 기능이 중앙과 지방으로 구분된다. 행정통합과 관련하여 중앙정부 차원에서는 정치적 협상 및 통일 전 절차와 방법에 관한 기능이 주를 이룬다고 할 수 있다. 지방정부 차원에서 지방행정체제의 통합은 현행 남한의 지방행정체제와 북한의 행정체제를 어떻게 통합할 것인가가 문제가 된다. 그런데 독일의 경험과 앞서 논의한 통일모형에 근거 하여 살펴보면 통일한국의 지방행정의 역할과 내용은 현재 남한의 지방행정체제의 내용을 상당부분 포함할 것으로 예상할 수 있다.

지방행정체제의 통합과 관련하여 최근 지방자치단체의 통일 관련 분야의 역할은 상당히 주목할 만하다. 남한의 경우 1995년 민선지방자치제의 실시와 함께 지속적인 분권화를 추진하는 가운데, 중앙정부는 총괄 및 기획중심으로 기능이 변화하고 상대적으로 지방정부는 공공서비스 전달 등 집행기능 중심으로 변화하고 있다. 이러한 변화가 진행되면서 오늘날 지방자치단체는 '작은 국가'와 유사할 정도로 과거 국가에 의해 수행되어 왔던 거의 모든 역할을 수행하는 중심적 존재로 부상하고 있다. 지방자치단체는 자신이 관할하고 있는 내부에서 뿐만 아니라 국가적 수준과 전 세계적 수준의 행위자로서의 존재가치를 넓혀 나가고 있다.

그리고 지방자치단체는 남북관계에서 파생되고 있는 대북 교류협력사업의 주체로서 참여하고 있는 동시에 북한이탈주민의 문제를 다루어나가는 공간으로 위치하고 있다. 90년대 중반 중앙정부는 정부만으로 북한이탈주민에 관한 정책을 수행할 수 없다고 판단하고 지방자치단체 및 민간사회단체들과의 적극적인 협력을 통해 대처해 나간다는 정책의지를 표명하였으며, 2004년에 들어와 정부는 중앙정부 위주의 북한이탈주민 정책에 새로운 변화를 도입하기 시작하였다(이시형, 2008).[18]

통합국가에서 북한지역에 대한 관리는 북한이탈주민들이 실제로 거주하는 공간을 중심으로 이루어지며, 이는 중앙이 아닌 지방행정체제의 틀 속에서 관리되어질 것으로 예상할 수 있다. 따라서 지방행정체제는 중앙정부의 정책의지를 관철하고 집행하는데 있어 매우 중요한 역할을 수행하는 것이다. 이제 지방자치단체도 역할이 화대되고 존재가치가 변화하면서 남북관계를 개선하고 통일의 기반을 조성하는 민족사적 과제에 중요한 행위자의 하나로서 새로운 자리매김을 시도하고 있다. 이러한 관점에서 통일한국은 기본적으로 남한의 자유주의 체제 및 지방자치체제가 북한에 이식되어 확대 적용되는 형태를 취하다가 장기적으

18) 새로운 정책기조의 변화는 통일부만으로는 정착지원 정책을 성공적으로 집행하기 어려운 만큼, 범정부 차원의 지원체계로 확대하였다. 그리고 '보호'가 중심이었던 탈북자 정책의 방향을 '자립·자활기반 마련'에 대한 지원을 강화하는 방향으로 변화하였다. 탈북자 정착금 지급, 주거 마련, 교육 등의 집행 업무를 단계적으로 지자체에 위임하기 시작하였다.

로는 보다 적정한 체제로 행정개혁차원에서 지속적으로 개편되는 방향을 상정할 수 있을 것이다. 또한 본격적으로 실시하고 있는 지방자치의 경험을 살리고, 북한 지역 내 특수한 상황에 맞는 분권적인 지방행정체제 통합을 모색할 필요가 있다. 지방행정체제의 통합은 지방정부기구의 변화, 지방행정계층과 구역의 개편, 통합에 따른 문제의 해결을 위한 임시적 조직이나 기구의 설치 등이 주요 내용이 될 것이며, 통일양태에 따라 지방행정통합의 내용은 다양하게 전개될 것이다.

나. 지방행정체제 통합의 내용

행정통합의 과정에서 남북간 합의 또는 협약에 의해 통합된 정부의 통치기구가 구성될 것이며,[19] 이후 지방행정체제도 따라서 변화할 것으로 예상된다. 남북한 통일에 대비한 성공적인 통합을 위해서는 조직, 인사 및 재정에 대한 통합논의가 선행되어야 할 것이다. 여기서의 조직은 행정기관, 행정계층 및 구역이 되며, 인사는 체제운영에 필요한 인력과 인사제도이며, 재정은 이러한 조직과 인력을 움직이는 예산이 된다.

또한, 지방행정체제의 변화는 현재 남북한이 운영하고 있는 제도의 틀 안에서 논의될 가능성이 높다. 그러나 이질적인 남북한의 지방행정체제의 통합에 있어 기본 방향은 국가의 이념과 통치구조 속에서 지방의 다양성을 최대한 강조하는 방향으로 이루어져야 한다(한부영, 2000). 따라서 북한의 체제보다 분권화된 남한의 지방행정체제가 더 적합한 형태를 보인다고 할 수 있다.[20] 이와 같은 맥락 하에서 지방행정체제 통합의 내용은 지방행정인력 구성의 틀이 되기 때문에 행정인력 통합에 대한 논의에 앞서 살펴볼 필요가 있다.

지방행정체제는 지방행정을 구성하는 지방행정기구, 지방행정계층 및 구역

19) 정부조직은 통일헌법의 제정에 의하여 이루어질 것이다.

20) 이와 관련하여 통일의 방식이 체제의 우월한 쪽으로 이루어질 수 있다는 전제하에 연구가 진행되었다. 이러한 예로는 독일의 방식이 있다.

등이 있으며, 지방행정체제 통합은 이러한 기구, 계층 및 구역의 통합을 의미한다. 먼저 지방행정기구에는 지방의회와 지방자치단체(단체장)가 있다. 북한의 경우에는 의결기관에 북한의 지방인민회의와 집행기관에 해당하는 지방인민위원회가 있어 분권화된 남한의 형태로 변화할 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

지방행정계층은 행정계층구조로 중앙-지방자치단체간 관계하의 행정권한과 행정기능의 배분관계를 의미하고, 동시에 지방자치단체 상호간 관계하에 행정권한과 행정기능의 배분상태를 나타내는 것을 볼 수 있다.[21] 그리고 지방행정계층은 분권화와 행정의 능률성의 측면을 결정하는데 있어 주요한 기준이 될 수 있다. 현행 제도하에서는 북한이 우리보다 단순한 지방행정계층을 가졌다고 볼 수 있다.

지방행정구역은 지방행정기구를 구축하기 위한 선결적 요인일 뿐 아니라 지방행정서비스를 제공하기 위한 기본 틀로써의 기능을 한다(정병일, 2008). 지방행정구역은 주로 인구규모, 도시의 일상적 생활권의 범위 및 지방행정의 계층수 등을 고려하여 정해진다. 현행 남북한 간 지방행정구역은 각 나라형태의 전통과 사정에 맞게 형성되어 있다. 따라서 이러한 행정구역의 개편도 더 많은 논의를 통해 재조정되어야 할 것이다.

3. 지방행정인력의 통합

가. 지방행정인력 통합의 의의

남북한의 통일과 행정통합 과정에서 이루어지는 지방행정통합은 중앙과 지방간의 관계를 새롭게 형성하게 하고, 지방자치단체가 다양한 제도들을 설립하게 만들 것이다. 이러한 제도들은 남북한 통합이라는 목적 달성이후 운영상의 문제점 해소와 효율적인 행정을 위한 방안으로 시행될 것이다. 이와 함께 반드시 고

21) 법인격을 갖는 자치단체를 구성하는 단위인 자치계층과 자치단체의 하부계층으로 법인격이 없이 행정기관을 구성하는 단위인 행정계층으로 구분하여 설명할 수 있다.

려되어야 할 것이 이러한 제도를 운영해야 할 인력, 통합 후 수요에 대응하기 위한 행정인력의 필요성이다.

남북한의 통일은 현재에 비하여 많은 행정인력을 필요로 할 것이다. 이 과정에서 북한의 행정인력은 국가기관의 종사자 또는 사회주의 체제의 옹호자나 봉사자의 입장에서 국민전체의 봉사자로 변화하게 됨을 의미한다. 그런데 이러한 변화역시 교육과 훈련이 필요하다. 또한 단기간의 인력충원이 된다고 할지라도 통합 후의 사회변화에 따른 북한 행정인력의 성과를 예측하기 어렵다.

인사행정 분야에서도 정치적 이데올로기나 당성에 근거해서 공직자를 선발하던 과거의 제도가 전문적 능력과 자격에 따라 공무원을 선발하는 방식으로 바뀌게 되며, 이들에 대한 신분보장뿐만 아니라 합리적인 인사관리가 이루어질 수 있도록 공무원제도가 도입되어야 한다(박해육, 2002). 결과적으로 북한의 인사체계를 어떻게 민주주의에 근간을 두는 공무원제도로 전환시켜나가느냐 하는 것이 인력통합의 중요한 과제라고 할 수 있다. 지방행정체제가 잘 갖추어져 있어도 이를 운영할 사람이 없다면, 행정통합의 목적을 달성할 수 없을 것이다.

통합 후 남북한 행정인력의 수요는 첫째, 통일이후 행정통합을 위해 남한의 지방행정인력을 양성하는 것이며, 둘째, 북한 지방행정인력의 통합을 위해 행정역량을 동질화 해 나가는 것, 셋째, 남한 지방행정인력의 파견 및 전출을 통한 지방행정인력의 통합이라고 볼 수 있다.

나. 지방행정인력 통합의 원칙

통일이후 지방행정인력 통합을 위해서는 우선적으로 지방공무원법의 통합이 이루어져야 할 것이다. 통일방식이 어떠하든지 지방공무원제도의 통합을 위한 기본적인 원칙은 다음과 같은 것을 제시할 수 있다. 첫째, 공직자의 자격요건이 공직제도를 결정하는 중요한 요인이 될 것이다. 북한 공직자의 자격요건과 남한 공직자의 자격요건은 서로 다르다. 독일의 경우는 통일과정에서 “국가에 협력하는 자”를 공직자로 구분하고 있던 동독의 공무원 개념으로 인해 공직자의 자격

요건을 통합하는 과정에서 공무원의 자격요건과 직무를 평가하여 공직자를 선별 흡수하게 되었다. 정치적 의미에서 자격요건과 직무상의 자격요건이 공직제도를 결정하는 판단의 기준으로 작용하게 될 것이다.

둘째, 행정인력의 전문성이 인력통합의 판단기준이 될 수 있다. 사회가 복잡하고 다양해지면서 행정의 영역이 광범위해지고 다양해져 사회변동에 적응할 수 있는 행정을 수행할 수 있는 행정인력을 요구하게 되었다. 이 과정에서 행정인력의 충원에 있어 전문성이 점차 중요해지고 있는데, 세계화 시대에 행정의 경쟁력은 행정인력의 전문성에 의해서 나타난다. 현대국가에서 나타나는 두드러진 특징은 행정국가화 현상이다. 행정국가의 특징은 정치조직보다는 행정조직이 더 많은 의사결정을 담당하는 것인데, 행정인력의 전문성은 행정기관의 의사결정을 보다 합리적으로 할 수 있는 능력이 되고 있다. 의사결정의 주체가 행정인력이라는 것은 자체적인 의사결정을 내리는데 주저하는 문화를 가진 북한의 행정기관에서 근무하는 행정인력은 통일과정에서 소외될 수 밖에 없을 것이라는 시사한다.

셋째, 행정절차의 적응성과 대응성이다. 행정은 사회환경의 변화에 적응해야 하며 사회변동을 적극적으로 유도해 가야하는 기능을 수행해야 한다. 행정은 사회변화에 적절하게 적응하는 과정에서 행정인의 변화에 대한 분석능력과 경험에 의한 합리적인 의사결정을 유도할 수 있다. 특히 현대사회에서는 주민참여의 역동성과 보편성으로 인해 행정인의 적응성과 대응성이 더 요구된다. 이러한 측면에서 북한행정에서 주민참여가 능동적이지 않다는 점은 통일한국에서 행정역량을 발휘하는데 제한이 따를 것으로 보인다.

넷째, 행정의 효율적 수행능력이다. 현대 행정에서 행정의 생산성은 측정할 수 있도록 계량화되어 있어 남북한 행정인력의 효율적인 행정능력에 대한 평가가 가능하다. 따라서 새로운 행정과제와 행정절차를 수행하는데 있어 남북한의 행정인력을 비교하여 행정인력에 대한 우선순위를 결정할 수 있다. 또한 노동강도의 차이에서 발생하는 수행능력도 평가의 기준이 된다.

다섯째, 행정환경의 변화에 따라 행정을 수행하는 도구도 변화해 가는데 이

에 적응할 수 있는 능력도 남북한 행정인력의 비교기준이 될 수 있다. 남한의 행정인력은 자동화되어 있지만 북한의 행정은 비자업무도 전산화되지 못했으며, 주민등록도 발행할 수 없는 상태이다. 현대행정에서는 가공된 행정정보가 의사결정에 있어 중요한 결정의 근거로 사용되고 있는데, 이러한 행정의 의사결정을 위한 DB의 활용능력이 없다면 행정을 수행할 수 없는 현실이다. 따라서 이러한 행정도구를 활용하는 능력도 남북한 행정의 통합방향을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

여섯째, 행정인의 지도능력이다. 강한 중앙집권적 행정환경에서 행정을 수행한 공직자와 능동적으로 행정서비스를 개발 하여 시행한 경험이 있는 공직자와의 격차는 크게 나타날 것이다. 상급자로서 하급자를 통솔해야 하는 직위의 공직자는 더 많은 행정지도능력을 요구받는다. 현대행정에서 특히 담당부서를 통솔해야 하는 위치에 있는 경우, 행정인의 지도능력은 조직인에게 동기를 부여하고 행정의 생산성을 제고하는데 중요한 요인이 되며, 행정인은 정보를 취합하고 조정하며, 통합하는 역량을 갖출 필요가 있다. 남북한 행정인력은 지도능력에 있어서 큰 차이가 있다.

제3절 독일의 지방행정인력 통합사례와 시사점

독일통일은 1989년 동독 주민들의 탈출사태와 대규모 시위로부터 시작하여, 동·서독 정부간에 체결된 통일조약을 통해 1990년 10월 3일 평화적으로 달성되었다(양창석, 2008). 이러한 독일의 통일은 흡수통일의 방식으로 우리가 지향하는 평화적·단계적 통일방식과도 배치된다고 할 수 있으나, 무력에 의한 통일방식이 아닌 평화적 통일로써 남북한 통일에 있어 다양한 시사점을 제공해 준다.

더욱이 독일의 통일과정은 서독과 동독간 정치·경제·사회 등제 분야의 통합을 추진하면서 초기에는 다양한 통합 노력들이 실패로 그친 경우가 많았던 것으로 평가되고 있기 때문에 이러한 독일의 지방행정인력 통합사례는 우리의 반면

교사가 될 것이다.

1. 동서독 행정통합

가. 통일 이전 동서독 행정체제특성 비교

동·서독은 세계 제2차 대전 이후 동서로 분리되어 다른 정치제체를 고수하면서, 헌법상에 명시된 국가행태와 행정 구조를 달리하였다(심익섭, 1990).[22] 서독은 「독일연방공화국, Bundesrepublik Deutschland; BRD」이 공식명칭으로 독일분권주의를 이어받아 민주주의적 법치국가에 바탕을 둔 새로운 연방국가를 구축하였다. 이에 반하여 소련이 점령한 동독은 그 명칭을 「독일민주공화국, Deutsche Demokratische Republik: DDR」이라고 하였다. 이를 통해 독일은 분리되지 않은 민주공화국임을 명시하면서 사회주의적 단일국가를 기초하는 소위 민주주의적 중앙집권주의 국가를 구축하였다.

서독 기본법에는 권력분립, 연방국가, 지방자치에 대한 실시를 명시하고 전통적인 분권주의하에 지방분권식 민주행정제도를 구축하였다. 반면 동독은 헌법에 공산당의 '영도적 지위원칙', '민주주의 중앙집권주의 원칙' 등을 강조하였으며, 동독의 행정제도는 프롤레타리아 독재이념에 따라 사회주의통일당을 중심으로 강력한 중앙집권적 성격을 가졌다. 특히 동독 행정기관의 업무는 당 중앙의 결정과 지침에 따라 결정되었다고 할 수 있다. 이러한 동·서독 행정의 특성을 간단히 비교하면 다음의 <표 2-3>과 같다.

22) 제2차 세계대전에서 독일의 패배는 행정체제상 독일의 지방자치전통과 서구 자유민주주의가 결합하는 결정적인 계기가 되었다.

<표 2-3> 동서독 행정체제의 특성비교

	동독	서독
행정유형	사회주의 행정	고전적·유럽대륙행정
공공업무	도구적 국가주의	보충성, 사회적 자체조직
조 직	민주적 집중제	조직분화, 권력분리
절 차	계획, 명령의 전도	법치국가적 절차
인 사	카더행정, 노멘클라투어	공무원제도, 직업공무원제

출처: 박해육(2002).

이러한 행정체제상의 차이를 보이고 있는 동서독의 상황에서 행정통합이란 사실상 동독의 사회주의 행정제도가 사라지면서 서독의 행정체제가 통일 독일에 구축되는 과정이라고 볼 수 있다. 즉, 독일에서의 행정통합이란 동독지역에서 중앙집권적인 행정제도가 폐지되고 대신 연방제와 지방자치제의 실시 그리고 이에 필요한 민주적 행정관청이 신설되는 과정이라 하겠다(양현모 외, 2002).

나. 통일독일의 행정체제 구축과정

독일의 경우 1990년 10월 3일을 전후해서 구 동·서독의 행정체제가 통일된 독일의 새로운 행정체제를 형성하기 시작하였다. 이러한 상황에서 중요한 것은 이질적인 양 체제간의 제 분야를 통합할 수 있도록 하는 행정조직을 가급적 빨리 구축하는 것이었는데, 그 과정은 서독의 행정조직과 제도를 동독에 이식하는 것으로 추진되었다.

국가통합과정에서 "통일조약"은 서독의 모든 법, 행정체제를 동독에 통째로 이전하는 원칙을 도입했다. 이에 전제 되는 것은 행정과 법 체제를 개괄적으로 이해하는 것 이상으로 구체적인 모든 절차, 수속, 운용 등에 상세한 지식을 습득하는 것이었다(Lehmbruch, Gerhard, 1990). 그러나 완전히 다른 조건하에서 구축되고 기능해 온 서독의 제도를 동독에 그대로 이식하는 것은 제한된 "효율성"만 기대할 수 있는 것이었다. 서독의 제도가 동독에 이식되어 서독에서와 같은 기

능을 발휘하기까지 일정한 기간이 소요되었는데, 동독은 전문가들이 "일종의 무법상태(rechtsfreier Raum)"라 부르는 이러한 기간을 감수해야만 했다(Dreke, Claudia, 2003).

독일 행정통합의 구체적인 내용을 살펴보면, 첫째, 구동독지역의 신설 5개주가 연방에 가입함에 따라 새로운 행정체계가 구축되기 시작했다. 신설 주에 지방자치제가 실시되면서 이와 관련한 행정관청의 설립이 필요하였다.

둘째, 서독에서 실시되었던 공무원제도가 동독지역으로 확대 적용되었다. 서독의 관료제도는 철저한 직업공무원제에 이외에 공직자의 임용과 퇴직에 대한 법률규정, 공직자 신분 및 정년보장, 국가에 대한 충성, 공무원의 정치적 중립성 등이 규정되어 있었다(양현모, 1998). 이와 관련하여 중요한 문제 중 하나가 가급적 빠른 시일 안에 동독 내에서 서독의 관료제도의 목적을 수행할 수 있는 인력을 확보하는 것이었다. 구체적 방법으로 독일은 서독의 행정 관료를 빌려오는 "Leihbeamten"제도를 시행하였다. 인력의 지원과 파견 이후에는 파견된 인력을 단기 또는 장기적으로 어떻게 동독에 통합시키며, 그들을 통해 어떻게 서독의 행정제도를 동독에 토착화 시키는가에 대한 문제가 제기되었다. 독일의 경험을 살펴보면, 적절한 수준에서 관료를 병용하는 것이 중요하며 이러한 병용이 클수록 개선적인 목적달성에 유리한 것으로 나타났다(Reichard·Roeber, 1993: 215-245).

마지막은 새로운 행정업무 및 기능의 부여이다. 앞서 언급하였듯이 동독의 행정기관은 당의 정책결정을 집행하는 기구에 불가하였다. 그러나 통일 후 지방자치가 실시되면서 동독의 행정기관들은 정책결정기구로서 역할도 담당하게 되었다. 이로인해 과거 구동독의 일반적 행정업무 영역이 아니었던 관세 및 조세행정, 수운 및 해운행정, 환경보호 등이 신연방주의 새로운 행정업무가 되었다.

다. 독일통일기본원칙

1) 연방국가로서의 독일행정

독일 연방체제의 기본은 제2차 대전에 패한 후 1949년에 제정된 기본법

(Grundgesetz) 20조에 "독일은 연방국가이다"라고 선언되어 있다. 독일의 국가체제는 단일국가의 중앙행정과 관계를 갖고 있지 않고, 이중의 국가체제로 형성되어 있는데, 이는 연방 정부와 연방 정부에 속한 주정부(Landesregierung)의 이중적인 국가 연방체제 속에서 이해될 수 있다. 전국적인 입법 기능은 전적으로 연방에 속해 있으며, 제정된 법률안을 시행하는 것이 주 정부의 권능에 속한다. 이러한 분담기능에도 예외는 있으며 이는 독일헌법 87조, 87조b, 87조d, 108조 등에 명시되어 있다. 즉 연방 국가의 개념은 법률적 고권(Rechthoheit)과 관할권(Zuständigkeit)에 대한 독자적 영역을 갖는 국가적 성격을 가진 주들의 연합체이다. "연방 정부의 관할권 영역에 속하지 않은 모든 사무는 주 정부의 사무이다"라는 말이 주정부의 사무배분 원칙을 특징 지을 수 있다[23].

연방정부의 고유사무는 군대, 철도, 운하의 항해 및 운하망 경영, 항공교통, 국토방위, 우편사무 등이며, 그 외의 모든 사무는 주 정부 사무로 볼 수 있다.

연방 정부와 주 정부의 법률 제정권에 관한 권한 배분은 당연히 연방 정부의 권한이 월등하다고 볼 수 있다. 그러나 연방 상원의회(Bundesrat)는 각 주 정부의 대표자들로 구성되어 있으며, 주 정부의 의견을 대변하고 또한 법률제정에 관한 많은 부분에서 거부권을 행사 할 수 있는 권리가 있다. 법률 시행에 관한 권한은 주 정부의 행정기관에 속하게 됨으로, 연방정부(Bundesregierung)와 주정부(Landesregierung)의 법률적 지위가 동등하다고 보는 견해가 지배적이다.

동질성의 명령 / 원리(Homogenitätsgebot / -prinzip), 독일 기본법 (28조 1항)은 각 주가 헌법규범에 따라 공화제, 민주제, 사회법치국가적 원리를 준수할 것을 의무화함으로 연방국가로서의 동질성을 확보하기 위한 규정이다. 이는 헌법이 상위법으로서 주의 헌법이나 법률, 자치단체의 조례나 규칙이 헌법의 동질성 명령을 위반해서는 않된다는 원칙이다. 이는 연방제 국가에서 국가의 통일성을 배제할 수 있는 주 정부들의 최소한의 기준을 설정하는 것이며, 연방과 주 정부들의 조화(Übereinstimmung)를 위한 장치이다.

23) Bernd Becker, Öffentliche Verwaltung, p.319.

2) 법치국가로서의 독일행정

독일 헌법 제20조에는 독일의 연방(Bund)이나 주(Land)에서 법치국가의 이념이 불가침의 규범임을 선언하고 있다. 이는 주나 지방자치단체가 이를 변경하거나 삭제할 수 없으며, 이에 반하는 법률이나 조례, 규칙을 제정할 수 없도록 규정하고 있다. 이는 형식 논리에서의 법치국가는 모든 국가권력을 행사하는데 "법률의 근거가 있는가" 하는 것이며, 법치국가 개념의 실질적 의미는 "사회적 공평성"(Soziale Gerechtigkeit)은 어떤 경우에도 손상되어서는 않된다는 이념이다. 국가 권력을 행사할 때 공평성의 이념은 실현에 기초해야 한다는 것이 현대적 의미라고 볼 수 있다. 독일연방에서의 법치국가를 구성하는 요소는 기본권 보장, 권력분립, 모든 국가기관 또는 행정에서의 헌법과 법률 등의 규범에 합치, 평등권, 공권력 행사에 관한 사법적 통제, 비민주적인 법의 제한, 복지국가 이념의 구현 등등이다[24].

행정관청에 있어서 법치국가의 원리는 연방행정절차법의 제28조 이해당사자의 청문권(Anhörung Beteiligter), 제37조 1항 행정행위의 명확성(Bestimmtheit des Verwaltungsaktes), 제39조 행정행위의 구성(Begründung des Verwaltungsaktes), 제48조 위법한 행정행위의 취소(Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes) 등에서 유추될 수 있다.

법치국가의 원리에 근거해서 독일 지방자치행정에 관한 규정은 독일 헌법 제28조에 헌법적 보장을 규율하고 있다. 독일 헌법 제28조는 "주들의 헌법"이라는 제목 하에

> 1항 : 각 주의 헌법적 질서는 기본법이 표방하는 공화적, 민주적, 사회적 법치국가의 기본원칙에 부합되어야 한다. 주와 크라이스(Kreis) 그리고 게마인데(Gemeinde)에 있어서는 주민이 보통, 직접, 자유 그리고 비밀

24) Joachim Jens Hesse / Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992, pp.119-120.

선거에 의해 선출한 의회를 두어야 한다. 게마인데에서는 게마인데 주민 총회가 주민에 의해 선출된 기구를 대신할 수 있다.

2항 : 게마인데에서는 지역공동체와 관련된 모든 사무를 법률의 범위 내에서 그 스스로의 책임하에 규율할 권리가 보장되어야 한다. 게마인데 연합(Gemeindeverbände)도 법률의 근거에 따라 주어지는 법적인 사무영역 범위 내에서 자치행정의 권한을 가진다. 자치행정의 보장은 재정적 자기책임의 원칙도 포함한다.

3항 : 연방(Bund)은 주의 헌법에 부합되는 법질서가 동 헌법사의 기본권 조항과 제1항 및 제2항의 규정에 부합되도록 보장한다.

법의 합목적성과 정당성 그리고 법 적용의 공평성과 법에 대한 국민의 신뢰성이 법치국가의, 더 나아가 법치행정의 근본을 이루고 있다. 한국에서 흔히 볼 수 있는 주차금지구역이나 속도제한표시 등 교통표지의 신뢰성이 국민 중에서 확보되어져야 한다. 독일에서는 교통표지판이 행정표시 행위이지만, 속도제한표시는 행정행위로 엄격히 관리되고 있다. 이러한 법질서 유지를 위한 규제나 표시는 최대한 실현시켜야 하며 이러한 법의 집행이 주민의 생활에 불편으로 나타날 경우 이를 변경·취소할 수 있는 주민의 의사전달 통로와, 다른 한편으로 주민의 권리구제의 법적 통로 역시 확보될 때, 법치행정을 확립할 수 있는 전제가 된다. 특히 독일 행정에서 법질서에 따른 행정의 실현은, 법치가 행정의 내부를 지배하는 것은 법질서의 안정성을 확보해주고, 행정의 신뢰성을 증대시키는 주요한 요소임에 틀림없다[25]. 이러한 법치행정을 위한 의사전달의 통로를 확보하는데 지역의 정당들과 지역의 언론이 충실한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

독일에서 행정개혁의 가능성이 법규 만능주의적인 행정행태로 인해 많은 비

25) Rainer Ptischas, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, pp.1-7.

판적 여론이 있다. 이는 행정의 합리성을 확보하기 위한 개혁이, 그물망처럼 연결된 법체계와 연방이나 주 또는 지방자치단체의 관할법 관계, 법규개정의 복잡성, 판례의 기속성 등에서 행정의 유연성보다는 관료제적 행정의 경직성이 팽배해 있다는 것이 행정문화에 대한 비판의 여론이다. 독일 하원(Bundestag)에서 공항이나 역 구내의 약국들에게 개점시간 연장에 관한 특별조치법을 통과시키기 위해 장시간의 격론이 있었던 적이 있으나, 실제 이에 해당되는 약국은 프랑크푸르트(Frankfurt) 역 구내의 단 한 곳 밖에 없었다.

독일의 연방주는 하나의 지방이나 도(道)의 개념이 아니라 어디까지나 자치권을 가진 국가(Staat)와 같은 형태를 지니고 있는 독립적인 단위이다. 독일의 각 연방주(Bundesland)는 자체적으로 자기의 헌법을 제정·보유하고 있다. 그리고 독일의 이러한 주(州) 헌법들은 당연히 독일연방공화국의 민주적인 사회법치국가의 일반 원칙에 어긋나지 않아야 할 의무를 부여받고 있다. 이것은 국가의 원칙이 허락하는 범위 내에서 각 주들은 독자적인 헌법을 자유로이 제정할 수 있다는 이야기와 부합된다.[26]

3) 사회국가(Sozialstaat)로서의 독일연방

독일에서의 "사회국가"(Sozialstaat)는 사회적 형평성을 실현하기 위한 국가의 목표로, 또한 사회복지국가에 대한 규범적 구성요소로 표현되어진다. 독일헌법 제20조에서의 사회국가에 대한 헌법적 선언은 방어적 규정이 아닌 실제적 사회적 역량을 강화하여 국민통합을 이루기 위한 적극적 규정이다. 이는 전통적 사회정책의 영역뿐만 아니라, 모든 국가적 사무에 사회국가적 이념이 포함되어져야 한다. 예를 들어 경제정책에서도 시장경제보다는 사회적 시장 경제원리(Soziale Marktwirtschaft)[27]에 따라 정책이 입안되어져야 할 의무를 가진다. 또한

26) Gerhard Michels, "독일바이에른주의 지방자치제도", 「자치의정」, 2001 제4권 제1호, 1·2, p.61.

27) 사회적 시장경제 원리(Soziale Marktwirtschaft)와 사회주의적 시장경제 원리(Sozialistische Marktwirtschaft)가 엄격히 구분되어 사용되어야 할 것이다.

독일 헌법 제 70조는 연방과 주의 헌법적 공동사무로서 관할권을 분명히 하고 있다. 사회국가적 원리는 독일의 사회복지는 수익자부담의 사회복지가 아닌 공공부조의 형식을 통한 사회복지의 구현으로 이해되어야 할 것이다.

1883년 비스마르크 정부는 광범위한 사회복지정책으로 사회보험(Sozialversicherung)을 세계 최초로 실시하였으며 이는 독일이 사회복지국가로 정착되는데 기본 토대가 되었다. 현재의 독일 헌법 제74조의 사회보험에 대한 규정은 바이마르 헌법 제161조에서 그 유래를 찾아 볼 수 있다[28]. 사회보험의 목적은 일반적인 생존의 위험으로부터 사회전체가 경제적, 사회적 안정을 보장하는데 의의를 두고 있다. 즉 사고, 질병, 전쟁, 노후, 실업 또는 보험 가입자의 사망 등의 위험에 사회 전체가 고통을 분담한다는 취지에서 출발하였다. 이 제도의 도입은 당시 비스마르크 정권의 정치적 불안정에 원인을 찾을 수도 있으나, 산업화, 도시화되어 지면서 공공부조에 의한 개인적 생활 보호의 의무를 국가에서 보장함으로 계속적인 경제성장을 이룩하기 위한 기틀을 마련했다고 할 수 있다. 이러한 사회발전을 위한 노력은 지방자치가 발전할 수 있는 중요한 요인이 되기도 한다. 1996년 이후 간병을 위한 보험이 의무화되었으며, 이는 환자나 노인이 안정적인 의료 써비스를 제공받도록 하고 있다.

다음 <표 2-4>은 행정통합이 이루어지던 시기의 독일 사회복지를 위한 세출이며, 사회복지의 종류와 비중을 추정해 볼 수 있다.

28) Rainer Pitschas / Detlef Merten, Sozialverwaltung im Reformprozeß, pp.15-20.

<표 2-4> 연도별 사회복지예산

	1970	1980	1985	1990	1991	1992	1993
연금보험	52.2	142.6	175.2	229.2	261.0	288.1	310.4
의료보험	25.2	142.6	175.2	229.2	261.0	288.1	310.4
사고보험	4.2	10.0	11.6	13.6	15.3	17.5	18.5
실업보험1)	3.9	23.1	39.4	51.8	87.4	111.3	132.0
공무원연금	15.8	32.9	37.0	43.8	46.3	48.2	49.2
농민연금	0.9	2.8	3.3	4.4	4.8	5.3	5.6
보상비	12.5	28.2	27.8	37.5	45.2	48.2	49.2
어린이보조	2.9	17.6	14.5	14.6	20.4	21.9	21.6
영아보조				4.6	5.9	7.2	7.0
국가보훈	7.5	13.5	13.5	13.0	13.4	14.2	15.0
주택임대보조	0.6	2.0	2.7	3.9	5.0	7.3	7.0
청소년보조	2.1	8.9	10.3	14.2	21.1	23.3	24.5
생활보조	3.5	15.0	23.0	33.8	40.6	45.8	52.2
총계	179.2	479.8	578.8	742.9	893.8	1005.6	1063.1
일인평균사회복지 비용(DM)	2954	7798	9492		11171	12474	13083
GNP에 대한 비율(%)	26.5	32.6	31.7	29.5	31.3	32.7	33.7
지방자치단체부담 비율(%)2)	6.4	7.3	7.7	8.0	8.3	8.4	8.5

1) 노동시장을 촉진시키기 위한 기금과 실업보험

2) 전체 비용중에 지방자치단체가 부담하는 비율이다. 사회복지 사무는 연방정부의 영역이며, 실업보험이나 의료보험과 같이 사기업이 부담해야 하는 비율이 전체 사회복지비용 중 약 32%이다.

4) 국가구성원리로서의 민주주의

"독일연방은 민주국가이다"라고 독일기본법 제20조에서 천명하였듯이 이는 헌법 규범으로서 일차적 기본원리이다. 이러한 민주주의 원리는 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 주권재민과 자유와 평등의 원칙 그리고 법치국가적 이상이 민주주의의 근간을 이루고 있다고 하겠다.

대의적 민주주의의 기본은 의회에 대한 행정부의 책임을 들 수 있다. 이러한 의회제도는 복수정당제에 의한 공공행정을 직접적으로 뿐 만 아니라 간접적으로 성과를 측정하고, 통제하면서 민주주의의 이념을 실천해 가는 과정이다. 행정관청의 정책결정이나 집행과정에서 정당이 국민의 의사를 대변하고, 조정·통합하는 기능은 행정의 민주화를 수행하는 과정이며, 민주주의 원리를 실현하기 위한 일차적 행정과업이다[29].

지방자치의 발전은 민주주의 실현을 위한 기본구조로 이해될 수 있다. 지방정치의 정치적 역할은 정책결정과정에 주민의 참여를 촉진시킬 수 있고, 참여에 의한 공정, 공평, 원활한 행정을 실현할 수 있다. 현재 독일 지방자치단체의 정보기술의 도입에 따른 커뮤니케이션 기술의 도입과 법 제도적인 장치의 보완, 즉 주민발안, 주민제안, 주민결정의 요건과 방법을 지방자치법에 구체적으로 명시하는 경향이 있다. 이러한 제도는 공공선택의 폭을 넓힐 수 있으며 또한 직접적인 의사전달의 방법으로 실용화되어 지고 있다. 예로 현재 시청에 대한 건설방안과 보수에 관한 주민의사를 실질적으로 개진하기도 한다.

2. 독일통일과정에서 행정인력통합 과정

여기서는 앞에서 살펴본 독일통일의 행정체제 구축과정 중에서 행정인력의 통합에 초점을 맞추어 인력통합과정을 보다 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

가. 통일 이전 동서독 공무원특성 비교

독일 헌법에 규정되어 있는 공직근무의 법치국가적 이념은 정당이나 단체의 이해관계를 초월할 정치적 중립의 의무를 규정하고 있다. 이는 구동독의 공직근무자는 "국가기관의 협력자"라는 신분과는 근본적으로 다른 원리에서 시작된다. 국가 공무원의 일차적 자격은 정치적, 이데올로기적 적성과 당에 대한 충성심을

29) Klaus König, Öffentliche Verwaltung im vereinigten Deutschland, pp.29-32.

요구하였다. 이러한 공직자의 기본자질은 정치권력의 한계가 없는 사회주의 제도하에서 그대로 구동독 공무원에게 답습되었으며, 공무원들은 당의 정치적 의지 관철을 위한 수단으로 봉사할 뿐이었다. 즉 각 체제의 행정특성에 따라 관료 또는 공직자에 대한 의미와 역할도 상이하였던 것이다.

구 서독의 경우 공직자를 정규직 공무원(이하 공무원, Beamter), 계약직 공무원(Angestellte), 노무직으로 구분할 수 있었다. 공무원은 국가공무수행의 중추를 이루는 사람들로, 국가공복으로서 국가와 국민에 대한 충성원칙과 더불어 직무수행에 있어서 헌법정신과 자유민주적 기본질서를 존중해야 했다.[30] 따라서 독일 헌법 제33조에 명시된 공무원은 지속적인 국가사무를 수행하는 행정권능을 가진 자이며, 공법의 저촉을 받는 자로 규정하고 있다. 이는 공익증진을 위한 봉사자이며, 정치적 중립과 성과주의의 원리를 강조하고 있다고 볼 수 있다. 구 서독의 직업공무원제도는 독일의 민주주의가 제대로 기능하도록 중요한 역할을 수행했을 뿐만 아니라, 법치행정과 책임행정을 구현할 수 있는 공무원 집단을 구성하게 하였다고 볼 수 있다. 정규직 공무원은 선거직 공무원과 직업공무원으로 나누어진다. 선거직 공무원에는 연방 및 주의 각료를 비롯한 정무직 공무원과 지방자치단체의 시장, 의원, 부시장, 연합행정청의 공동체위원장이 이에 속하며, 자치단체의회 의원과 주민수 3,000명 미만의 자치단체 시장은 명예직이다.[31] 계약직 공무원과 노무자는 국가공무를 담당하는 공직자이기는 하였으나, 공무원과 신분이 달랐다. 이들은 국가가 고용주가 되어 사적계약을 통해 업무를 수행하였다. 계약직 공무원과 노무자는 공무원에게 요구되는 충성보다는 그들의 자질과 능력이 더 중시되었다. 이들에게는 단결권이 주어졌으며 국가와의 소송에서도 노동법의 적용을 받았다.

이와는 달리 구 동독에서는 관료는 공산당으로부터 "위임 받은 자(Politische Beauftragte)"로서, "임의의 기사, 간부, 기술자"가 아니라 "노동자계급의 정치를 이해할 수 있고, 이러한 정치를 자기 의무라고 생각하고 이러한 정치를 양심적

30) 공무원은 충성원칙, 단체행동금지원칙, 직무상 비밀유지 의무원칙, 등이 적용되고 있다.
31) § 24 Thüringer Kommunalordnung.

으로 실현할 준비가 되어 있는 자"로 스탈린적 관료개념을 의미하였다.[32] 또한 국가의 행정기관은 중앙당에서 결정한 정책을 집행하는 기관으로 항상 당에 의한 지도와 감독 하에 있었다. 또한 당은 관료의 임명, 교육, 충원 등에 직·간접적으로 개입하여 통제하였다. 이러한 구동독의 관료제를 국가관료주의 또는 간부관료주의(Kaderbuerokratie)라고 부른다. 카더(Kader)는 노동자 계급 출신으로 지도자, 간부, 전문가들을 말하는데 정치적 능력, 전문적 지식을 소유한 사람들을 일컫는데, 크게 지도급 카더[33], 지도권한이 없는 카더, 공산당으로부터 특별교육을 받은 카더로 구분되었다. 동독의 관료제는 서독과 달리 행정기능이 발달하지 못했으며, 중앙집권적 카더 행정은 사실상 시장 경제적·합법적·민주주의적 변화에 대응치 못하며 무능력하다는 평가를 받았다. 더욱이 구 동독에는 행정법이 없었고, 관료들에게 "법치주의(Legalismus)"는 생소한 개념이었다. 대부분의 관료들은 중간, 고급 위치에 있는 정당간부였다. 이러한 관료들은 서독의 법제도 하에서는 "헌법에 적대적(verfassungsfeindlich)"인 것으로 낙인찍힌 사람들이었다(Lehmbruch, Gerhard, 1990). 동독의 관료제는 동독 공산상의 부속기관의 기능을 수행하여 정당의 지시와 규제에 의하여 작용해 왔기 때문에 비자율적이고, 전 사회를 개선·발전시킬 능력은 전혀 없었다. 어느 누구도 동독의 관료제를 기본적으로 개혁해야 하는데 의문을 갖지 않았다(Reichard·Roeber, 1993; Czada, Roland, 1995).

나. 공무원제도의 통합

통일 후 통일조약 제20조와 제2항에서는 구동독의 공무원에 관한 경과 규정을 두었으며, 이 조항은 1996년 말까지 적용되었다. 구 동독의 공무원이 통일독

32) Stalin, Werke Bd.13, p.60: "solche, die faehig sind, die Politik der Arbeiterklasse unseres Landes zu begreifen, die feahig sind, sich diese Politik zu eigen zu machen, und die bereit sind, sie gewissensnhaft zu verwirklichen".

33) 정당, 정부 및 경제단체, 대중 단체, 매스컴, 학계, 문화, 교육 분야에서 지도급에 있는 사람들

일의 공무원으로 임용되고자 할 때에는 시보기간을 두어야 하며, 공직 출신자가 아닌 경우도 그 직책에 대한 시보기간을 둔다는 경과규정을 두었다.

1993년 1월 1일부터는 독일 헌법 33조 4항에 의거 한 공무원의 법적장치가 효력을 가지게 되었다. 지방자치단체의 공무원은 주 공무원법의 영향을 받으며, 일부 예외적 사항에 관하여서는 공무원법 관련 경과규정이 적용된다. 이러한 주정부의 공무원은 특히 연방내무성내에 통합을 위한 자문, 지원기구였던, 연방-주 직무참모(Arbeitsstab Neue Länder)의 지원과 자문으로 법의 제정과 적용에 관한 도움을 받아 제정되었다.

통일조약에 따른 구 동독지역의 공무원은 경과 규정에 따라 봉급수준을 단계적으로 평준화시키고 있다. 1991년 7월 1일부터는 60%를, 1992년 5월 1일부터 70%, 1992년 12월 1일부터 74%, 1993년 7월부터는 80%, 1994년 10월 1일부터 82%, 1995년 10월 1일부터 84%로 각각 인상 조정하였으며, 1997년 12월 87%의 봉급수준을 유지하고 있었으며, 그 이후에는 비율의 차이보다는 주정부의 역량에 따른 차이를 보나타냈다.

동독의 붕괴를 공무원 특히 엘리트관료의 실패로부터 원인을 찾고자 하는 경향이 있듯이 공무원의 무능과 국가계획경제의 실패가 동독붕괴를 자초한 원인이기도 하다. 사회주의국가였던 동독의 공무원은 "국가조직의 협력자(Mitarbeiter des Staatsapprates)"로서 노동자와 동일한 개념이 존재하고 있었다. 공직자에 해당하는 사람은 군인을 포함해서 약 225만내지 약 230만 명에 이르렀으며, 총인구 대비 14.5%에 해당하였다. 1990년 8월 동독의 공무원수는 2,125,054명으로 전체 동독국민의 12%에 해당하는 숫자이다. 이러한 공직의 생산성 개념의 도입을 통한 행정기구의 합리화는 체제변혁과 함께 정부예산에 대한, 규모의 논리에서도 많은 어려움을 겪었다.

동독이 독일 연방 공화국에 편입되면서, 공직근무자에 대한 고용주로서의 동독의 임용권은 소멸되었다. 행정의 지속성은 물론 피고용인의 이해를 위하여 통일조약은 구 동독 공직근무자들의 법적 지위가 기존 공용관계와 함께 원칙적으로 당분간 계속 유효하도록 해놓았다. 그 결과 통일조약 제13조 제2항에 의거

행정기관이 존속하거나 여타 기관에 귀속된 경우 고용관계가 존속하게 되었다. 이러한 행정기관은 업무이양이 효력을 발생할 때까지 독일헌법의 관할권 규정에 따라 연방정부 내지 주 정부 기관으로서 임무를 수행하였다. 기관의 존속문제가 아직 검토 중일 경우 이 기관에 근무하던 사람들의 고용관계는 연방정부 내지 적정한 기관으로 이양되어 존속되게 된다고 규정하였다. 통일시점까지 고용관계의 이양이 궁극적으로 결정되지 않았을 경우 해당 행정기관에 근무하던 피고용인의 고용관계는 정지, 즉 고용주와 피고용주간의 쌍방의 권리와 의무는 무효화되었다. 이러한 경우 피고용인은 급료 대신 최근 6개월간의 월 평균 근로소득의 70%에 해당하는 휴직금(Wartengeld)을 매월 받았다.

통일조약 제20조에 의한 직업공무원제도의 도입은, 구 동독지역에 신설된 각 주는 1992년 12월 31일까지 주 공무원법을 제정하여, 독일 헌법 제33조와 합치되도록 제도를 정비하였다. 헌법 제33조 제2항의 모든 공직에의 임명은 적성, 능력 그리고 전문적 업적에 따른다고 되어있으며, 실제 구 동독 행정내에는 이러한 연방공무원법의 직렬에 맞는 자격을 갖춘 공직자는 거의 없었다.

연방공무원법은 구동독 지역에서 공무원의 임용에 관하여 1996년까지 다음과 같은 예외를 인정하였다.

<표 2-5> 공무원 임용에 대한 예외 인정 내용

예외 내용
○ 구동독지역의 행정종사자는 수습공무원으로 임용할 수 있음
○ 구동독의 공직자가 지금까지 수행한 직무의 종류, 성격, 난이도와 앞으로 담당할 직무가 그에 상응하며, 그 직렬에 맞는 능력을 갖추고 있는 경우 수습공무원으로 임명하나 세부사항은 연방내무부장관의 법규명령으로 정함
○ 수습공무원은 최하급직에 임명되어지나 고위직렬(전문대학졸 이상의 수준(A 10)이나 석사이상의 수준(A 13))은 연방인사위원회의 동의 필요
○ 수습기간은 3년이며 2년까지 단축가능
○ 통일조약 부속서 제19장, 업무영역 제3절 제1호에 의하여 구동독의 공직자는 해고될 수 있으며, 일반적으로 국가보안부에 근무하였거나 그를 위해 일한 경우가 실제적 해고의 사유가 됨

통일조약에서 과다한 인력이 근무하고 있는 기관의 경우 감축이 가능하도록 하는 특별해고의 규정을 두었으나 많은 전문영역에서 감축이 이루어졌다. 특히 구동독의 외무부 세무공무원, 군장성, 사법부공무원 산업체연구기관 종사자등이 새로운 체제, 즉 자유민주주의, 시장경제원리에 적응이 어려운 공무원 계층이라고 할 수 있다. 이들에게는 피고용인에 대한 특별 사회복지조치를 통해 휴직금의 지급액과 지급기간에 상응하는 과도금을 지불하였으며, 이는 특별규정으로 한시적으로 효력을 발생했다.

다. 연방정부의 인력통합

연방정부의 통합은 구 서독의 연방정부에 구동독의 중앙정부가 흡수되는 방식을 취하였다. 구 서독의 수도인 본에 연방정부가 운영되어지고 있으며, 베를린에는 외청(Aussenstelle)이라는 명칭으로 연방정부의 분소가 운영되어지는 형식을 취했다.

연방정부의 통합과정에서 연방공무원은 구 동독지역의 공무원을 충원하기 위한 공무원법 규정을 제정하였다. 그러나 체제의 변화에 따른 특히 고급공무원, 법관, 군인 등은 구 서독지역으로부터 충원해야 할 수 밖에 없었다. 구 동독에 파견된 서독출신 공무원은 단기 또는 장기근무자는 약 35,000명이며, 연방정부는 16,500명의 인력을 지원하였는데, 그 중 15,000명은 연방사무를 지원하였고 1,500명은 주 정부의 사무를 지원하였다.[34]

연방차원에서 구 동독의 공무원충원을 위해 운영되었던 기구는 지방자치단체 인력지원단(Personalvermittlung für Kommunen)이 있었다. 구 동독의 국가기구 종사자들은 수적인 면에서 상당히 많았으나 경제, 보건, 환경, 기술 등의 정책분야에 능력을 구비한 사람은 매우 드물었다. 또한 이들 분야에 종사하는 국가기능

34) 구 서독지역의 주 정부로부터는 8,000명 정도의 인력지원이 있었으며, 이중에 서베를린으로부터 지원된 1,600명은 동베를린에서 행정지원을 실시하였다. 구 서독의 지방자치단체는 약 10,000명의 인력을 구 동독지역 지방자치단체에 지원하였다. 통일독일의 동질성회복을 위해 지방자치단체연합회도 자치단체간 자매결연을 주선하였고, 이를 통하여 지원한 인력은 약 2,000명이며, 이는 전체 지원인력에 포함되지 않았다.

담당자의 대다수는 정치화된 무능으로 인하여 담당업무를 제대로 처리할 수 없었다. 이러한 문제를 우선적으로 해결하기 위해서 구 서독에서 구 동독지역으로 행정지원(Verwaltungshilfe)이 이루어졌다. 지방자치단체의 인력지원단은 구 동독지역 지방자치단체에서의 인적자원을 지원하기 위한 서독지역의 주와 지방자치단체로부터 관료들을 연결시켜주기 위한 연방 내무성내의 인력지원을 위한 일종의 인력은행이었다. 1991년에 베를린에 세워졌으며, 이에 대한 운영은 연방내무성과 지방자치단체 연합회와 공동으로 운영하였다. 인력지원단은 구 동독지역의 지방자치단체로부터 필요한 분야별 인력의 수요를 파악하고 서독지역의 지원자를 모집하여 이를 중계하였는데, 약 3,800명을 구 동독 행정관청에 소개하였다. 인력지원단의 운영은 연방정부로부터 대부분의 재정지원을 받아 운영되었으며, 인력지원단은 1995년 6월까지 베를린에 존속하였다.

결과적으로 독일의 행정인력통합은 행정이행에 필요한 인력부족을 해소하기 위해서 우선적으로 위임받은 인력을 파견하였으며, 그 이후에 연방과 주의 공무원을 구동독으로 이전하는 방식을 취하였다고 할 수 있다.

라. 주 정부의 인력통합

구 동독에서는 1945년 9월 소련군정의 명령에 의해 직업 공무원제도가 폐지되었으며, 공직자는 공산당의 의지를 실현할 수 있는 수단으로 변질되었다. 통일조약 제20조에는 구동독지역의 새로운 5개 주에 1992년 말까지 공무원법을 제정할 것을 의무화하였다.

그러나 통일당시에 주정부가 구성되어 있지 않았고, 주행정을 담당할 전문인력도 없었다. 이러한 문제들을 해결하기 위하여 구 서독정부는 통일이 이루어지기 이전에 주수임관(Landesbeauftragte)을 임명하여, 이들로 하여금 구동독의 주행정 구축을 적극적으로 지원하도록 하였으며, 통일이후에도 주지사가 선출되기 전까지 주대표자의 권한을 행사하였다.

또한, 1990년 10월 3일부터는 구동독의 공무원에게는 공무원의 재임용, 봉급,

원호 등에 관한 경과 규정을 연방법률로 정하였다. 이러한 공무원의 재심사는 적성, 자격, 전문성 그리고 자유민주주의의 기본질서에 합당한 사람을 재임용한다는 원칙을 세웠었다. 실제 동독 비밀경찰(Stasi)에 공식, 비공식 요원으로 근무한 사람의 해고가 일차적으로 진행되었다고 볼 수 있다.

구 동독지역의 주 정부 공무원은 상위직의 서독으로부터 파견된 공무원이 구 동독의 공무원과 새로이 충원된 공무원 (고위직인 경우는 초임도 서독에서 대부분 충원됨) 혼재된 상태였다. 공공조직에 필요한 공직 근무자는 구 서독 행정부와 동일하게 정규직 공무원(Beamte), 계약직 공무원(Angestellte), 그리고 노무직(Arbeiter)으로 나누어진다. 조직의 규모와 사무의 비중을 위한 주 정부의 공직근무자를 비교해 보기 위해 작센-안할트주의 예를 들어보면 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 작센-안할트주 주 정부의 공직근무자 1994년

	정규직공무원	계약직 공무원	노무직
주 의회	69	48	24
주 정보 보호 위원회	11	2	1
수상청(Staatskanzlei)	97	46	20
정치교육재단	2	15	5
주 내무성	253	61	33
행정 전문학교	34	13	4
국가 안전국	128	16	6
3개의 관구행정청	1038	622	108
경찰행정	226		
치안 및 범죄경찰	9813		
재난, 소방학교	43	59	45
등기소	551	847	142
정부 문서 보관소	36	43	2
주 정부 통계청	36	297	9
예산 회계청	14	14	
이주민 관리청	17	20	14
망명자와 외국인관리청	26	43	56

출처 : Manfred Miller(1995). p.318

구동독 지역의 행정은 파견된 구서독 공무원들의 전문지식과 경험에 의하여 이루어졌으며, 구 서독출신 공무원들이 지속적으로 구 동독지역에서 근무하도록 하였다. 따라서 1990년대 중반부터는 임시로 구서독의 전문가와 협력하던 형태에서 벗어나 구 동독지역에서 지속적으로 근무하는 것을 중시하는 인사정책을 펴나가기 시작했다. 그 결과 구 서독출신 공무원들이 구 동독지역에 파견되어 모든 행정계층(연방, 주 및 지자체)과 행정분야에 근무하게 되었다. 1991년에는 10,000명의 공무원들이 구동독 지역으로 파견되었으며, 1992년에는 26,000명 선이었고, 1995년에는 36,000명까지 늘어나게 되었다. 그밖에도 구 서독의 도시들은 자매결연을 맺고 있는 구동독의 도시에 많은 공무원들을 파견하였다.

독일행정체제의 지방자치의 특성 등으로 인하여 공무원통합은 사실상 연방중심적으로 이루어지기보다는 주에 의해서 이루어지는 경우가 많았다. 따라서 행정인력은 주에 따라 차이를 나타내며, 일정부분 파트너십이 형성된 서독의 주에 영향을 받았으며, 자치단체의 경우도 자매결연을 맺고 있는 단체로부터 많은 자문과 영향을 받았다.

3. 독일 통일과정에서의 행정인력통합 시사점

국가체제에 대한 통합은 행정체제를 형성하는 기본프레임을 형성하지만, 행정체제는 행정의 연속성을 고려하게 됨으로 체제통합과 다른 방식으로 이루어지기도 한다. 독일통일의 사례에서 경험하였듯이 구 동독은 중앙집권적이었으나, 구 서독체계로 행정체제가 통합됨으로써 조직 및 인력이 지방자치에 맞게 변화되었음을 알 수 있다.

이것은 상대적으로 행정체제가 체제가 우월한 방향으로 전환되는 현상이며, 이러한 체제의 기준은 효율성과 민주성이 될 수 있을 것이며 경험적으로 남북한도 이와 유사한 형태의 행정통합이 이루어질 것이라고 예상된다. 따라서 본 연구의 주된 대상인 지방행정인력 통합의 관점과 관련된 독일의 행정인력통합과정에서 나타난 문제점과 시사점은 우리에게 시사해주는 바가 크다고 할 것이다.

이와 관련한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 독일의 인력 통합과정에서 동독과 서독의 공무원의 수와 전문적 지식의 수준이 상이하여 통합과정에서 조정이 있었던 점은 우리도 이에 대한 대비를 할 필요가 있음을 알려 준다. 구 동독의 공무원은 단순한 집행자의 역할을 수행하였기 때문에 구 서독 공무원에 비하여 상대적으로 전문성이 낮았다. 또한, 사회주의 국가였던 구 동독에서는 사회의 모든 기능과 활동에 대해서 정부의 관여 범위가 넓고 행정에 있어 비능률이 심했기 때문에 상대적으로 공무원 수가 구서독에 비하여 많았다. 이러한 배경하여 구 동독지역에서 근무하던 공무원들은 대규모 감축이 있었는데, 그 중에서도 특히 외무직, 경찰, 법조인들의 경우의 감축이 많았다. 그 공백을 메우기 위한 방법으로 고위직의 경우에는 서독지역의 공무원들을 전보·파견하여 일부 해소하였고, 중·하위직의 경우는 동독 **5**개주에서 공무원들을 신규 채용 하는 형식으로 충원하였다.

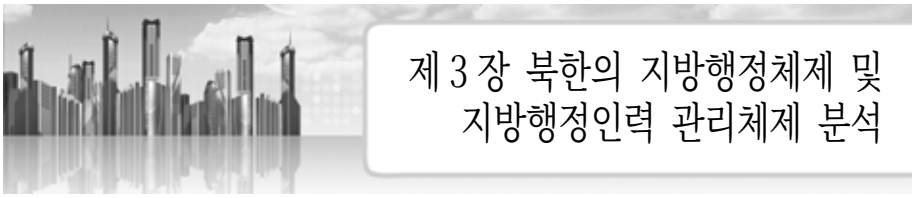
둘째, 공무원 재임용에 대한 방안을 마련해 둘 필요가 있다. 독일의 경우 인력확보를 위해 구 동독 공무원을 대상으로 자격 심사와 재교육을 거쳐 이들을 재임용하거나, 일부 서독 공무원들을 파견·전보하여 해결하였다.

셋째, 통일 이후 양 체제간 이질감 해소를 위하여 단순 파견보다는 지속적인 인력 이전을 통하여 지역실정에 맞는 인사정책을 실시할 필요가 있다. 독일은 기존 동독주민들과 함께 생활하며, 그들의 직접적인 교육과 생활의 어려움을 해결하도록 하여 체제통합 후 이질감 해소를 위한 노력을 하였다. 이를 위하여 중앙에서는 단기간에 급증하는 행정인력 확보를 위하여 퇴직공무원 및 일정자격조건이 되는 전문인력을 확보하고, 인력을 필요로 하는 주에 이들을 제공해주었다.

넷째, 지방자치의 실현을 염두에 둔 인력통합 방안을 마련해 둘 필요가 있다. 독일의 경우 구 동독은 중앙집권적 성격이 강하였고, 구 서독은 지방분권적인 성격을 가지고 있었는데, 이러한 상황에서 독일은 중앙의 획일적인 인력통합이나 이전정책을 추구하기 보다는 각 주마다의 특성에 맞는 인력운용을 위한 노력을 실시하였다. 새로 편입된 주의 주지사가 선출되기 전까지 구 서독에서 주지사에 대한 임명을 통해 행정의 빠른 안정화를 추구하였으며, 이 과정에서 자치

단체간 협력을 통한 인력통합의 노력이 있었다.

마지막으로 통일 후 북한 지역 공무원의 대한 재교육 계획을 마련해 둘 필요가 있다. 독일은 통일 후 구 동독지역 공무원들에 대한 대규모의 재교육을 실시하였다. 구 동독지역 공무원의 재교육은 연방중앙공무원교육원과 새로 편입한 5개주 공공행정전문학교가 주도적인 역할을 하였다. 또한 서독지역의 대학(원) 행정학 프로그램을 이수한 사람들이 동독지역에 많이 진출했음은 물론 재교육 수요도 일부 담당하였다. 재교육은 행정공무원 뿐 아니라 법조인에 대해서도 이루어졌다.



제 3 장 북한의 지방행정체제 및 지방행정인력 관리체제 분석

제1절 북한 지방행정체제의 실태

1. 국가권력체제의 개요

사회주의 국가인 북한의 국가기관 구성은 인민주권론에 기초를 둔 민주적 중앙집권제에 근거하고 있으며 대의제와 집행기관이라는 기관대립형의 체제를 유지하고 있다.[35] 여기서 말하는 민주적 중앙집권제는 모든 국가기관은 대표기관인 조선노동당에 종속됨은 물론 모든 동시에 지방기관도 중앙에 복종되는 체제라고 할 수 있다. 이러한 속성을 갖는 북한의 국가기관의 권력체제를 보면 아래 <그림 3-1>과 같다. 국가권력체제는 노동당을 정점으로 국방위원회, 최고인민회의, 내각으로 구성된다. 이러한 국가권력체제를 수직적 구조로 구분해 보면 중앙단위의 권력체제와 지방단위의 권력체제로 구분되는데, 도(시군)당위원회, 도(시군)인민회의 도(시군)인민위원회는 지방단위 권력체제이다. 이러한 권력체제의 특징은 지방당과 지방행정기관으로 구성되는 지방권력체제를 광의의 지방행정체제로 이해할 수 있다. 이에 따라 북한의 지방행정체제는 국가권력체제의 일부를 형성한다고 할 수 있다.[36]

35) 인민주권론에 기초를 둔 민주적 중앙집권제는 국민주권의 원리에 기초한 대의제·권력분립의 원리와 대립하고 있다. 국민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 추상적인 전체국민을 의미하고 이런 이유로 자유위임을 본질로 하는 대의제가 채택되고 있으나, 인민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 현실적이며 구체적인 개개인의 집단, 즉 유권적 시민의 총체이므로 개개인으로서의 국민이 직접 주권을 행사하는 직접민주제를 그 이상으로 한다. (권영성, 「헌법학원론」, p.583.).

<그림 3-1> 북한의 국가권력체제도



출처 : 통일부 북한정보자료(http://www.unikorea.go.kr/)

36) 원래 지방행정체제란 논자에 따라 달리 규명되는데, 협의적 개념으로는 지방행정기능이 수행되는 공간적 구조인 지방행정구역과 계층구조를 혹은 내부적 구조인 지방행정조직체계만을 의미한다. 이에 반하여 광의적 개념으로는 상술한 지방행정구역과 계층구조를 포함하여 지방행정조직체제와 지방행정인력체제 그리고 지방재정체제를 포괄하는 의미로 해석되기도 한다. 그런데, 협의 혹은 광의의 지방행정체제는 본문에서 기술한 지방권력체제로 불릴 수 있고 국가권력체제의 하나인 것은 분명하다. 따라서 본 연구에서는 지방행정체제를 북한 자료의 수집가능성 및 남북간 비교 가능성 측면과 본 연구의 목적 달성 측면에서 지방행정조직체제와 지방행정인력체제만을 중심으로 하여 기술하고자 한다. 보조적으로 인구 및 지방행정구역에 대한 내용을 포함하기로 한다.
한편 본 장에서는 북한 지방행정체제만을 집중적으로 분석하고 남한의 그것을 상세하게 기술하지 않으려 한다. 원래는 남북한의 비교연구를 행하는 것이 북한의 지방행정체제에 대한 이해력을 제고하는데 도움이 될 수 있지만, 남한의 지방행정체제에 대한 기술에 많은 분량의 원고를 할애하는 것은 연구의 본질을 왜곡시킬 수 있고, 그리고 남북한 지방행정체제 비교는 제도적 차이로 인하여 절대적 비교가 어렵기 때문에 상대적 비교를 행하고자 한다. 결국 북한의 지방행정체제 구성요소별 특징을 분석하는 과정에서 남한의 그것을 간략하게 소개한다.

조선노동당은 북한의 모든 조직체 중에서 최고 형태의 혁명조직으로, 모든 권력의 원칙인 정치권력기구이다. 따라서 북한의 중앙국가기관(최고인민회의, 내각, 국방위원회)과 지방행정기관(지방인민회의, 지방인민위원회) 등은 모두 조선노동당의 중앙집권제 원칙하에 조직된다. 조선노동당의 체계는 다음의 <그림 3-2>와 같다.

<그림 3-2> 조선노동당체계도



출처 : 통일부 북한정보자료(http://www.unikorea.go.kr/)

한편 중앙국가기관은 각급 주권기관(최고인민회의)들과 국가주권의 행정적 집행기관(내각) 및 사법, 검찰기관들로 구성된다. 국가주권기관은 조선노동당과 대중을 연결시키는 고리로서 인민들의 선거에 의해 선출된다. 특히 국방위원회는 1998년의 헌법개정을 통하여 국가주권의 최고군사지도기관일 뿐만 아니라 전반적 국방관리기관이 되었다.[37] 이는 국방위원회가 국방부문에서 상설적인 최고 주권 및 행정기관으로서 북한의 중추적 기관이 되었다는 의미이다. 그리고 국방위원회의 실무를 종합적으로 처리하기 위해서 2003년 인민군 총정치국 상무부국장 직제가 신설되었다. 이들 중앙국가기관을 상세히 보면 <그림 3-3>과 같다.

<그림 3-3> 북한의 중앙국가기관 체계도


국방위원회
최고인민회의
내각
내각 총리
내각 부총리
내각 부총리
내각 부

이상의 <그림 3-3>의 중앙국가기관은 1998년 사회주의 헌법 개정을 통하여 일부 변화된 것들이다. 최고인민회의 상임위원회는 1998년 이전에 중앙국가기관이었던 중앙인민위원회가 폐지되면서 권한이 확대되었고, 내각의 경우도 행정적 집행기관이자 전반적 국가관리기관으로서의 권한이 추가되어 위상과 역할이 강화되었다. 이 당시 중앙국가기관 체계상으로 볼 때, 국가를 대표하는 대외적 지위는 최고인민회의 상임위원장이 갖고, 조선민주주의공화국 정부를 대표하는 대내적 지위는 내각총리가 맡는 것으로 분리됨으로써 중앙국가기관의 위상은 매우 강화되었다고 할 수 있다.

2. 인구와 지방행정구역

가. 인구

과거 북한의 인구통계는 공개되지 않아서 알 수 없었다가 1946년부터 1987년까지의 인구현황을 1989년에 "유엔인구기금"에 제출함으로써 일부분이나마 현황을 살펴볼 수 있게 되었다. 그 후 1994년에 유엔인구기금의 지원 하에 인구 총조사를 실시하여 1993년 기준 22,213,378명임을 제시하였다. 최근까지는 "조선중앙연감"에 총인구만을 발표하고 있는데, 2004년도 총인구는 23,612,000명으로 나타났다.[38]

38) 통일연구원, 2008 9

<표 3-1> 북한의 인구추이

(단위 : 천명)

연도	총인구	증가율	남	증가율	여	증가율	성비(%)
1946	9,257	-	4,629	-	4,628	-	100.0
1949	9,622	1.30	4,782	1.09	4,840	1.5	98.8
1953	8,491	-3.08	3,982	-4.48	4,509	-1.76	88.3
1956	9,359	3.30	4,474	3.96	4,885	2.71	91.6
1960	10,789	3.62	5,222	3.94	5,567	3.32	93.8
1965	12,408	2.84	6,067	3.05	6,341	2.64	95.7
1970	14,619	3.33	7,127	3.27	7,492	3.39	95.1
1975	15,986	1.80	7,433	0.84	8,553	2.68	86.9
1980	17,298	1.59	8,009	1.50	9,289	1.66	86.2
1982	17,774	1.37	8,194	1.15	9,580	1.55	85.5
1985	18,792	1.87	8,607	1.65	10,185	2.06	84.5
1986	19,060	1.43	8,710	1.20	10,350	1.62	84.2
1987	19,346	1.50	8,841	1.50	10,505	1.50	84.2
1989	20,000	1.68	9,140	1.68	10,860	1.68	84.2
1993	21,213	1.48	10,330	3.12	10,884	0.06	94.9
1994	21,514	1.42	-	-	-	-	-
1996	22,114	1.38	-	-	-	-	-
1997	22,355	1.08	-	-	-	-	-
1998	22,554	0.89	-	-	-	-	-
1999	22,754	0.89	-	-	-	-	-
2000	22,963	0.92	-	-	-	-	-
2001	23,149	0.81	-	-	-	-	-
2004	23,612	2.0	-	-	-	-	-
2005	22,928						
2006	23,079						
2007	23,200						

출처 : 북한의 중앙통계국 발표자료 종합, 1989년부터는 「조선중앙연감」을 통해 매년 발표한 자료이고, 2005년 이후는 통계청 자료를 인용함

*주 : 성비는 여성인구 100명당 남성인구수

한편 북한은 1980년대까지 출산제한정책을 추진하면서 여성인력을 산업화 과정에 투입하였고, 1990년대 경제난으로 인한 출산 기피현상 등이 나타나면서 전체 인구는 다소 증가하였지만 인구 증가율은 낮아지는 경향을 보이고 있다.[39] 지역별 인구분포를 보면, 평양시 및 평안 남·북도에 전체인구의 40%이상이 거주하여 서부지역에 인구 집중도가 가장 높으며, 북부내륙지방인 자강도·양강도에는 8.7%가 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 도시와 농촌으로 나누어 보면 총인구의 61% 정도가 도시지역에 집중됨으로써 농촌지역의 노동력 부족을 더욱 심화시키고 있다. 그리고 북한의 직업별 인구구성은 1960년대에서 1993년 말 현재까지 공장·기업소 근로자는 38.3%에서 63.1%로, 농장원은 44.4%에서 23.5%로, 비생산직 사무원은 14.0%에서 13.4%로 변화되는 추세를 보이고 있다(조선민주주의인민공화국, 1995). 주민의 평균수명은 1998년에는 74.5세[40], 1999년에는 66.8세[41]로 발표되었다(통일연구원1, 2008: 9).

<표 3-2> 북한의 지역별 인구분포(1995년 기준)

지역	인구	지역	인구
총 계	21,721천명	평 양	3,228
남 포	807	개 성	403
평안남도	2,825	평안북도	2,522
자 강 도	1,210	양 강 도	672
황해남도	2,085	황해북도	1,647
함경남도	2,585	함경북도	2,118
강 원 도	1,614		

출처 : 북한연구소(1994). pp.82-84; 통일원(1995). p.36

39) 경제난에 의한 출산기피 현상으로 인해 1996년에 '산아제한규정'을 변경하여 다산여성들과 유아들에 대해 국가 혜택 제공 및 낙태수술 금지를 행하였다. 1998년에는 '제2차 전국어머니대회'를 개최하여 다산운동을 독려하였다. 또한 매년 남녀평등권법령 발표일(7.30)을 즈음하여 여성들의 역할과 다산을 강조해 오고 있다.

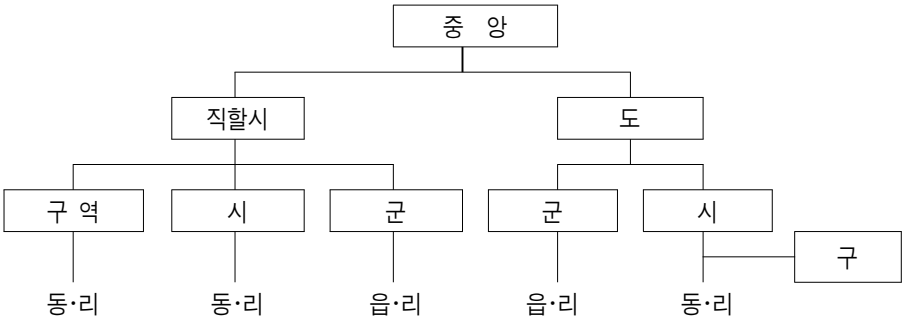
40) "모든 주민들에 대한 완전하고 전반적인 무상치료제와 의사담당구역의 실시, 74.5살에 이른 사람들의 평균수명과……": 「조선중앙통신」(1998.7.21)

41) 외무성 부상 최수헌, 베이징에서 개최된 「유엔아동기금」 회의(2001. 5.15)에서 발표

나. 지방행정계층구조와 지방행정구역

현행 북한의 지방행정계층구조는 특별시·직할시·도 - 시·군·구역 - 읍·리·동·노동자구로 이어지는 3층제이지만, 읍·리·동·노동자구는 생산단위이면서 동시에 시·군·구역의 하부 관할구역의 성격을 가지고 있다.[42] 생산단위인 리와 동 밑에는 각각 인민반과 작업반이 있으며 작업반 밑에는 분임조가 있다(리명일, 1998: 20-33).[43]

<그림 3-4> 북한의 지방행정계층구조



1) 구역의 하부단위로는 동이 대부분을 차지하며 리는 소수임
2) 군에는 군청소재지로서의 읍이 1개씩 배정되어 있음
3) 도내의 시 중에서 대도시(함흥,청진 등)의 경우 하부행정계층에 구를 두고 있음
4) 노동자구는 구역, 시, 군에 일부 존치함

---

42) 1948년 9월의 인민민주헌법에서는 도·특별시 - 시·군 - 면 - 리를 행정 단위로 하는 4층제 구조였으나, 1952년 12월 22일 최고인민회의 정령으로 면을 폐지하고 리를 광역화시키면서 시·도 - 시·군·구역 - 리의 3층제 구조를 구축한 바 있다. 그리고 1972년 12월 최고인민회의에서 채택한 사회주의헌법에서는 종전의 3단계 지방행정계층구조에서 행정단위인 리를 폐지하여 생산단위로서의 성격만을 지니도록 함으로써 2단계 지방행정계층구조(시·도 - 시·군·구역)를 갖추게 하면서 현재에 이르고 있다.

43) 동은 일반적으로 30-40개의 인민반(행정보조기관)으로 구성되며, 1개의 반은 30-40가구의 조로 형성되고 1주일에 1-2회 소집되며 주로 주부들이 참석한다. 동의 인구는 4,500명 - 8,000명(1가구 5인으로 산정)으로 추정된다. 그리고 동사무소에는 행정조직과 당조직이 함께 근무하고 있는데, 동사무소에는 사무장과 지도원 2-3명이, 당조직에는 당비서와 부비서 및 약간명의 부원이 있다. 한편 리는 동과 달리 행정단위가 아니라 생산단위이기 때문에 리협동농장관리위원회가 리사무소보다 크고, 리 밑에는 하부생산단위로 작업반이 있고 그 밑에 분조가 있다.

상기와 같은 지방행정계층구조 하에서의 지방행정구역은 2007년 8월 현재 2직할시, 9도, 1특급시, 25시, 27구역[44], 147군, 2구, 2지구, 148읍, 3,230리, 1,136동, 267노동자구[45]의 행정구역으로 되어 있다.[46]

<표 3-3> 북한의 지방행정구역 현황(2009년)

구 분	시(구역)	군(읍)	구	지구	리(동)	노동자구	도 소재지
평양직할시	(19)	4(4)			118(284)	10	-
나선직할시	-	-			12(20)	-	-
평안남도	6	19(19)	1	1	396(193)	31	평성시
평안북도	3	22(22)			484(88)	31	신의주시
자강도	3	15(15)			229(68)	23	강계시
양강도	1	11(11)			143(25)	67	혜산시
황해남도	1	19(19)			419(26)	11	해주시
황해북도	3	15(15)			332(77)	8	사리원시
함경남도	3(1)	15(15)	1	1	465(160)	35	함흥시
함경북도	3(7)	12(12)			253(134)	44	청진시
강원도	2	15(15)			379(61)	7	원산시
합계	25(27)	147 (147)	2	2	3,230 (1,136)	267	

출처 : 통일연구원(2008); 통일부 정세분석국(2009)

북한의 행정구역은 1945년 해방 당시 6도, 9시, 89군, 810읍·면이었으나, 1952년 12월 행정체계와 행정구역 개편을 통해 도(특별시), 시·군(구), 읍·면, 리(동)의 4단계 행정구역 체계 중 면을 폐지하여 도(직할시), 시(구역)·군, 읍·리(동·노동자구)의 3단계 행정구역체계로 개편하고 군 지역을 재분할하였다.

44) '구역'은 대도시(평양, 남포, 청진)에, '구·지구'는 도(평안남도, 함경남도)에 소속된 행정구역으로 시·군의 기능을 수행하는 행정단위이다.

45) '노동자구'는 광산, 임·수산사업소, 공장, 기업소 등에 인구가 집중되어 일종의 취락형태를 갖추게 되면서 별도로 설치된 행정구역으로 1952년 12월 행정구역 개편시 신설되었다.

46) 「조선대백과사전 18」(평양: 백과사전출판사, 2001) pp.21~23; 「고장이름사전」(평양:과학백과사전출판사, 2000~2002), 조선향토대백과(2004) 및 북한의 신문·방송 종합

1946년 9월 평양시를 평안남도에서 분리하여 특별시로 승격시켰다가 1952년 12월에는 직할시로 개편하였다. 우리가 알고 있는 평양특별시는 북한의 공식출판물 등에 평양직할시로 명기하고 있다는 점에서 직할시로 분류해야 한다. 한편 도의 경우 해방 당시 함경북도, 함경남도, 평안북도, 평안남도, 황해도 및 강원도 등 6개 도가 있었으나, 1949년에 자강도를 그리고 1954년에 양강도를 신설하는 동시에 기존의 황해도를 황해남도와 황해북도로 분리함으로써 현재의 9개도체제를 갖추게 되었다.

직할시와 관련해서는 승격과 폐지 등 매우 복잡한 과정을 거치고 있다. 개성은 1955년에 통합을 통해 직할시가 되었다가 현재에는 일반시로 전환되었다. 청진은 1960년에 직할시로, 1967년에 일반시로, 1977년 직할시로, 1985년 일반시로 격하되었다. 함흥은 1960년에 직할시로, 1967년에 일반시로 되었다. 남포는 1980년에 직할시로 되어 현재에 이르고 있다. 그리고 나선시는 2000년에 나진시와 선봉시를 통합하여 이루어진 시로서 현재 평양직할시와 함께 직할시로 되어 있는데, 특이한 것은 나선직할시에는 시와 군이 없고 리만 존재하고 있다는 것이다.

이와 같은 과거의 지방행정구역 개편은 중앙집권체제를 강화하면서 김일성·김정일 부자 및 가계우상화를 위한 지명개칭과 한국의 행정구역수를 의식한 구역수의 확대를 염두에 둔 것으로 본다면, 나선시, 흥남시, 신의주특별행정구, 남포시 등 최근의 행정구역 개편은 경제적 측면을 고려한 개편이라고 볼 수 있다 (통일연구원1, 2008; 14)

시군단위의 개편도 수십 차례 행하여 졌는데, 대체로 중앙집권화를 통한 행정의 원활화를 도모하거나, 생산단위의 관리와 중앙통제의 실효성을 제고하기 위한 것 들이 많았다. 이외에도 선거구의 조정, 대남전략 등과 관련하여 부분적인 개편이 단행되었으며, 또한 지도자의 우상화를 목적으로 구역의 명칭을 변경한 사례도 많다. 참고로 과거 1997년 기준의 북한 지방행정구역 현황을 보면 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 북한의 지방행정구역 현황(1997년 12월)

구 분	시(구역)	군(읍)	구	리	동	로동자구
평양특별시	(19)	4(4)		131	251	6
남포직할시	(5)	1(1)		35	64	-
개성직할시	1	3(3)		62	24	-
평안남도	5	15(15)		370	34	36
평안북도	3	22(22)	1	493	69	38
자강도	3	15(15)		242	61	22
양강도	1	11(11)		152	23	60
황해남도	1	19(19)		408	25	9
황해북도	2	14(14)	1	277	44	6
함경남도	3(6)	15(15)		475	133	30
함경북도	4(8)	13(13)		274	120	37
강원도	2	15(15)		392	48	7
계	25(38)	147(147)	2	3,311	896	251

출처 : 북한연구소(1994). pp.82-84; 통일원(1995), p.36; 최진욱(1997), p.36; NKchosun.com; 김병국(2002). p.24

다. 지방행정구역의 비교론적 특징

첫째, 남한의 지방행정계층은 자치계층(시도-시군구의 2계층)과 행정계층(행정시·구-읍면동-리동의 3계층)을 포함하여 4-5계층의 다단계 구조로 되어 있다. 반면에 북한의 지방행정계층은 남한과 같이 제도적으로 자치계층과 행정계층을 구분하지 않지만, 지방주권계층인 직할시·도 - 시·군 - 구역과 행정계층인 읍·동·리·노동자구로 구분하여 4층제로 볼 수도 있고, 읍동리노동자구를 생산단위로 인정하여 행정계층에 포함하지 않는 경우도 있어 전체적으로 3계층제의 단순구조로 보기도 한다. 남한의 리동을 북한의 생산단위와 동일한 형태로 판단한다면 남한은 4-5계층이고, 북한은 3-4계층으로 볼 수 있다. 남한과 북한의 차이는 남한의 읍면동 - 리동이라는 2계층을 북한에서는 하나의 단위로 통합하여 운영하고 있다는 점이다. 남한의 다단계 행정계층은 행정의 효율성 측면에서 개선의 여지가 있고, 북한의 읍면동리노동자구는 통일 이후 행정구역 개편의 주 대

상이 될 수 있을 것이다.

둘째, 지방행정계층별 행정구역수의 경우, 광역계층은 남한은 16개, 북한은 11개의 광역행정구역이 있고, 기초계층은 남한이 258개, 199개의 기초행정구역이 있어 모두 남한이 수적 우위를 보이고 있다. 기초계층의 경우 도시행정구역에서 남한이 절대적으로 많고 농촌행정구역에서는 북한이 많아 도시형 행정구역과 농촌형 행정구역으로 확연히 구분되는 것을 알 수 있고, 특히 북한은 군을 중심으로 하는 경제적 자립기반을 구축하는 것으로 알려져 있다. 일선계층은 남한의 리동을 포함하면 북한과 대응하나 도시형 행정구역인 동의 경우 인구규모는 남한이 훨씬 큰 것으로 판단된다.

<표 3-5> 남북한의 지방행정계층구조와 행정구역 현황(2009. 2007년 기준)

구 분	광역계층	기초계층	일선계층
남 한	1특별시 6광역시 9도	75시 86군 69자치구 28행정시·군	3,525읍면동(리동제외)
북 한	2직할시 9도	25시 147군 27구역	4,783읍면동리노동자구

셋째, 남한의 지방행정구역 개편은 사회·경제적 발전과 변화에 부응하여 시군통합이라는 광역화의 기조에 따라 이루어졌다. 반면에 북한의 지방행정구역 개편은 체제구축이라는 과정 속에서 추진되어 공동 사회적 요인을 무시한 인위적 구역 획정에 따라 이루어졌다. 남한은 행정구역의 역사성을 고려하여 통합적 개편을 시도해 온 반면, 북한은 국가이념의 신속한 확산을 도모하기 위하여 인위적이고 획기적인 행정구역의 개편을 추진한 것으로 볼 수 있다.

3. 지방행정조직체제

북한의 지방행정체제를 본 연구에서는 지방행정조직체제와 지방행정인력체제로 구분한 바 있고, 그 중에서 지방행정조직체제는 지방행정기관과 지방정권

기관으로 구분할 수 있다. 지방행정기관은 한국의 지방의회와 집행기관 및 특별지방행정기관으로 대별되듯이 북한도 지방인민회의, 지방인민위원회 및 특별지방행정기관으로 구분된다. 그러나 북한은 한국과는 달리 지방단위에 지방행정기관을 지도감독하는 별도의 정권기관으로 지방당이 존재하고 있다. 결국 북한의 지방행정조직체제는 지방행정기관과 지방당 기관을 모두 분석해야 한다.

가. 지방행정기관

1) 1998년 전후 지방행정조직체제의 변화와 특징

북한은 1998년 9월 조선민주주의공화국 사회주의헌법을 개정하면서 국가행정체제와 지방행정체제의 대대적인 개편을 단행하였다.[47] 국가행정체제에서는 중앙인민위원회(최고인민회의의 휴회 중 최고주권기관임)를 폐지하고 그 기능을 최고인민회의 상임위원회에 부여함으로써 의결 및 지도기능을 단순화시켰으며 동시에 집행기능의 부처를 정무원에서 내각이라는 명칭으로 개편한 점이 특징이다.[48] 그리고 지방행정체제의 경우, 집행기능을 담당하던 지방행정경제위원회를 폐지시켜 지방인민위원회(지방인민회 휴회 중의 지방주권기관임)에 그 기능을 이관시킴으로써 집행기관을 일원화 시켰는바, 이를 상세히 살펴보면 다음과 같다.

가) 개편 이전

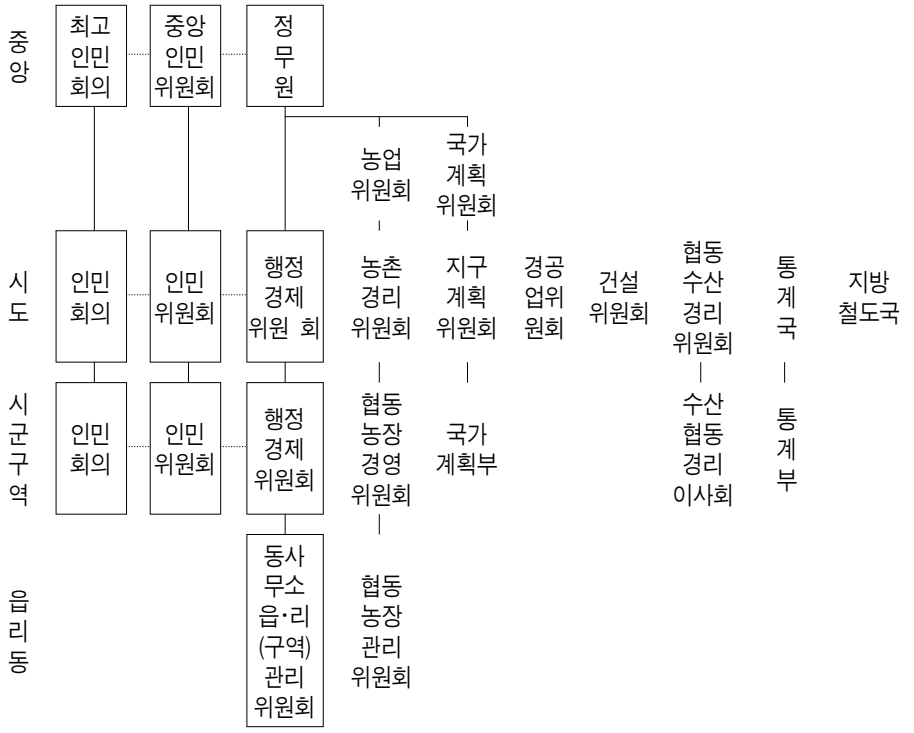
1998년 헌법 개정 이전의 북한 지방행정기관[49]으로는 의결기관이면서 주권

47) 이하의 글은 김병국, "북한 지방행정체제의 변화와 특징" 행정자치부 통일포럼 발표자료, 1999를 참조하여 재작성한 것이다.

48) 국가행정체제의 변화는 국가주석을 폐지하고, 최고인민회의는 그대도 존치하되 휴회 중의 최고주권기관로 최고인민회의 상임위원회(구 최고인민회의 상설회의 폐지)를 신설하면서 입법권을 부여하였다. 최고군사지도기관으로 조선민주주의인민공화국 국방위원회를 국방위원회라는 명칭으로 변경하면서 전반적인 국방관리기관으로의 지위를 보완하였으며, 특히 중앙인민위원회를 폐지하였다. 그리고 최고주권기관의 행정집행기관인 정무원을 폐지하고 그 명칭을 내각으로 변경하면서 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적인 국가관리기관이라는 지위을 부여하고 있고, 특히 과거 정무원의 부장(우리의 경우 장관)을 상이라는 명칭으로 변경하였다.

기관인 인민회의와 지도감독기관인 인민위원회, 그리고 집행기관인 행정경제위원회가 있었다.[50]

<그림 3-5> 개편 이전 북한지방행정기관 체계도



49) 일부 정치학자들은 지방행정기관이라는 용어 대신에 지방정권기관으로 표현하면서, 지방주권기관(지방인민회의), 지방주권기관의 상임주권기관(지방인민위원회), 지방행정기관(도인민위원회 및 특별지방행정기관)으로를 분류하고 있다. 그러나 본 연구에서는 지방정권기관을 지방행정기관이라는 용어로 통일하여 지방인민회의, 지방인민위원회, 특별지방행정기관으로 분류하여 사용하고자 한다.

50) <그림 3-5>에서 보면, 특정한 지방행정을 수행하기 위해 중앙의 직속으로 있으면서 지방행정기관과 밀접히 연계되어 있는 특별행정기관인 시·도농촌경리위원회-시·군협동농장경영위원회, 지구계획위원회-시·군국가계획부, 도(직할시) 통계국, 도(직할시)건설위원회, 지방철도국, 도협동수산경리위원회-시·군수산협동경리이사회가 존재하고 있었다. 특히 북한은 지방행정단위의 경제관리에 문제가 있다고 판단하고, 직접 중앙관계부서로 하여금 담당하게 한 것이 대부분인데, 그 중에서 도농촌경리위원회와 시군협동농장경영위원회는 1961년부터 정무원산하 농업위원회가 직접 관장하였다.

1998년 이전 북한의 지방행정기관들에 대한 구체적인 내용을 정리해 보면 <표 3-6>과 같다.

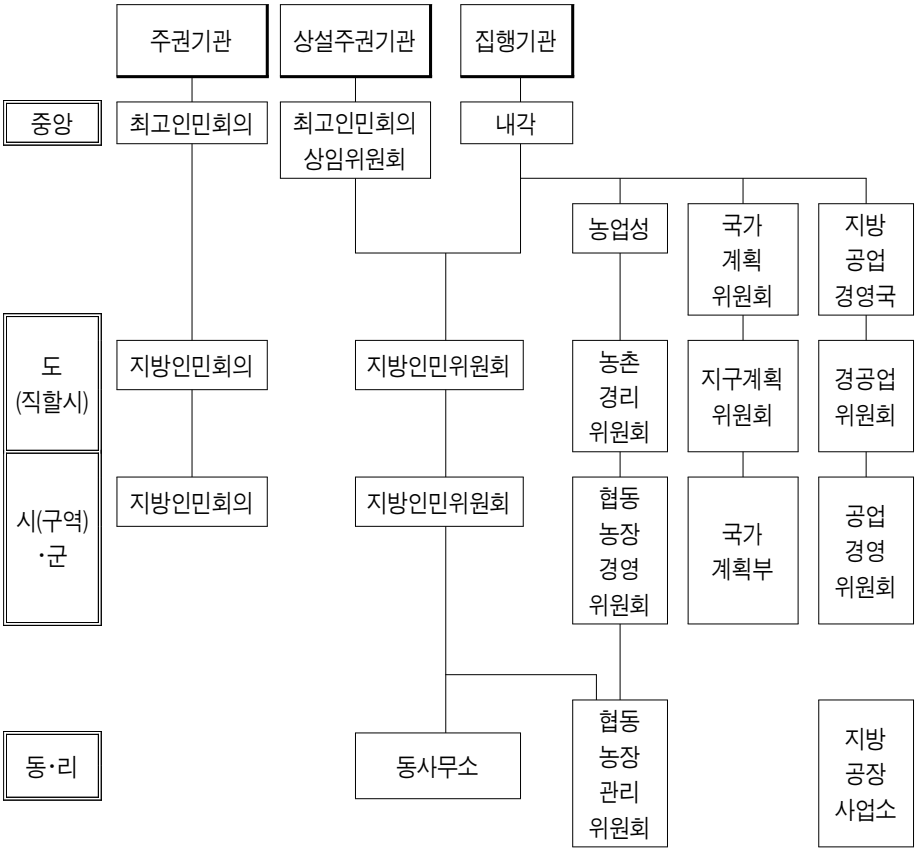
<표 3-6> 개편 이전 북한 지방행정기관의 구성내역

구분	지방인민회의	지방인민위원회	지방경제행정위원회
연혁	○ 1954년 동·리까지 설치 ○ 지방주권기관 ○ 1972년 동·리조직 폐지 및 시도 및 시군구역에만 설치	○ 1954년 이전: 지방주권기관 ○ 1954년 이후: 집행기관 ○ 1972년: 지방주권기관	○ 1972년 행정위원회 ○ 1981년 경제지도위원회 ○ 1985년 행정경제지도위원회 ○ 1992년 행정경제위원회로 변경
성격	○ 지방주권기관의 성격을 갖는 의결기관	○ 중앙인민위원회의 지방적 기관 및 지도기관 ○ 당해 인민회의 휴회 중의 지방주권기관	○ 행정적 집행기관
구성	○ 대의원수:최고인민회의 상설회의 결정 - 시도: 3,520명(1993년) 도당 평균 293명 - 시군구역:26,074명 (1991.11) 평균 125명 ○ 선거구: 인구300-3,000명 ○ 임기 : 4년명예직	○ 위원장(당책임비서 겸임), ○ 부위원장, 서기장 ○ 위원(행정경제위원장, 농촌경리위원장, 안전국장, 보위국장, 검찰소장 등)	○ 위원장(도행정경제위원장은 정무원의 부부장급) ○ 부위원장, 사무장, 위원 ○ 공무원: 도의 경우 30-50부서(부서당 약 15명) - 군의 경우 12- 15부서 (부서당 약 5명)
권한	○ 지방인민경제발전계획승인, 지방예산승인, 당해 인민위원회위원장·부위원장·서기장·위원 선거, 당해행정경제위원회위원장 선거, 당해인민위원회와 하급인민위원회 및 하급인민회의의 잘못된 결정·지시의 폐기 등	○ 지방인민회의소집, 지방인민회의대의원 선거사업, 해당인민회의 및 상급기관의 결정사항 집행, 하급인민위원회 및 해당행정경제위원회 활동감독 해당지역내 국가기관·기업소등의 사업지도, 해당 행정경제위원회와 하급 행정경제위원회의 그릇된 결정·지시 및 집행·폐지·정지 등	○ 해당지방행정경제사업 집행, 해당인민회의등 상급기관의 결정·지시 집행, 지방인민경제발전계획 작성, 지방예산의 편성·집행, 해당지방의 사회질서유지, 공민의 권리보장을 위한 대책수립, 하급행정경제위원회사업지도 및 그릇된 결정·지시 폐기 등

나) 개편이후

1998년 헌법 개정 이후 지방경제행정위원회가 폐지됨에 따라서 지방행정기관은 지방인민회의와 지방인민위원회로 한정되었다.

<그림 3-6> 개편 이후 북한지방행정기관 체계도



출처: 박완신(1995). p.213; 최진욱(1997). p.47

지방인민회의는 도(직할시), 시(구역), 군에 설치되어 지방주권기관으로서의 지위를 과거와 같이 보유하고 있으나, 과거에 행하였던 해당 행정경제위원회 위원장 선거 및 위원 임명권 등의 권한은 폐지되었고, 지방경제발전계획의 심의·

승인, 지방예산과 그 집행의 심의·승인, 해당인민위원회 위원장 등의 선거를 행하도록 되었다.

지방인민위원회는 과거 해당 인민회의의 휴회 중의 지방주권기관으로서 지도감독기관의 성격을 그대로 갖게 되었고, 개편으로 행정적 집행기관의 법적 지위를 추가로 부여받았는데, 이것은 기능의 보강이 아닌 경제행정위원회의 폐지에 따른 기능의 조정이라고 볼 수 있다. 둘째로 지방인민위원회는 집행기능을 보유하게 됨에 따라서 전원회의와 상무회의를 신설하였는데, 전원회의는 지방인민위원회 위원 전원으로 구성하되 중요한 문제를 토의 결정하고, 상무회의는 위원장, 부위원장, 사무장(과거에는 서기장이라 함)으로 구성하여 전원회의가 위임한 문제를 토의 결정하는 것으로 되었는데, 이것은 독임제가 아닌 위원회제를 택하고 있다는 점에서 과거와 달라진 것이 없다. 셋째로 지방인민위원회는 과거와 같이 해당 인민회의, 상급인민회의, 상급인민위원회가 결정한 사항을 집행하였으나, 변경 후에는 내각과 내각위원회 및 성의 법령·정령·결정 지시를 추가로 집행하게 되었는데, 지시에 대해 단순히 집행하는 기관에 불과함은 물론 내각의 지도감독기능이 명시화됨으로써 지방의 기능에 대하여 보다 통제를 강화한 것으로 판단된다. 넷째로 지방인민위원회는 지방예산을 편성하고 그 집행대책을 수립하는 기능을 추가적으로 부여받고 있으며 동시에 자기 사업을 지원하기 위한 비상설의 부문위원회를 설치할 수 있도록 하고 있는데, 이것은 지방의 자체사업의 효율성을 제고하기 위한 것으로 보인다.

2) 현행 지방행정기관의 실태

가) 지방인민회의

북한의 지방인민회의는 도(직할시)와 시(구역)·군에 설치되어 있는 지방주권기관으로 임기 4년의 일반적·평등적·직접적 선거원칙에 의해 비밀투표로 선출된 대의원으로 구성된다.[51] 그 임무와 권한은 지방의 인민경제발전계획과 그 실

51) 사회주의 헌법 제131조, 제132조, 제133조. 1997년 지방대의원 수는 도(직할시) 인민회의

행에 대한 보고의 심의 및 승인, 지방예산과 그 집행에 대한 보고의 심의 및 승인 등이다.[52] 지방인민회의는 위와 같은 임무와 권한을 수행하기 위해 매년 1~2회 정기회의와 대의원 3분의 1 이상의 요청이나 해당 인민위원회가 필요하다고 인정할 때 소집되는 임시회의를 개최하도록 되어 있다.[53]

대의원이 3,520명이고, 시(구역)·군 대의원이 26,074명으로[1] 도(직할시)의 경우 한 개의 인민회의에 평균 293명의 대의원이 있고, 시(구역)·군의 경우 평균 125명의 대의원이 있는 셈이다.[1] 도(직할시) 인민회의 대의원의 수는 1993년 11월 21일 기준 통계이고, 시(구역)·군 대의원의 수는 1991년 11월 24일 기준 통계이다(통일원, 「'95 북한개요」, 1995, p.107.; 최진욱, 「북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로」, 민족통일연구원, 연구보고서 97-11, 1997, p.38.).

52) 사회주의 헌법 제134조. 지방인민회의는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다. 1. 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의하고 승인한다. 2. 지방예산과 그 집행에 대한 보고를 심의하고 승인한다. 3. 해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책을 세운다. 4. 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들을 선거 또는 소환한다. 5. 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다. 6. 해당 인민위원회와 하급인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다.

53) 사회주의 헌법 제135조. 지방인민회의는 대의원전원의 3분의 2 이상이 참석하여야 성립되며, 지방인민회의 회의날짜는 해당 인민위원회가 회의를 소집하기 5일전에 대의원들에게 알리며 상급인민위원회에 보고한다. 지방인민회의는 회의 때마다 의장을 선거하고, 의장은 회의를 집행한다. 지방인민회의에서 토의할 의안은 해당 인민위원회와 대의원이 제출할 수 있는데, 그 제출된 의안에 대한 보고도 해당 인민위원회와 대의원이 한다. 지방인민회의가 내는 결정은 기수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수이상이 찬성하여야 채택된다. 이러한 결정은 해당 인민위원회가 공포하고, 그 결정은 해당 지역 안의 기관, 기업소, 단체와 공민에게 있어서 의무적이다. 한편 지방인민회의 대의원의 임무와 권한은 다음과 같다. a. 인민회의에 참가하여 인민대중의 의사와 요구가 반영된 결정이 채택되도록 창의적인 의견을 적극 제기하여야 한다. b. 해당 지역 안의 인민들에게 최고인민회의 법령, 결정을 비롯한 국가의 법과 규정, 지방인민회의 결정을 해설 선전하며 그 집행을 도와주어야 한다. c. 해당 지역 안의 기관, 기업소, 단체와 공민들이 국가의 법과 규정, 인민회의 결정을 정확히 집행하는가를 감독하여야 한다. d. 선거자들과 밀접한 연계를 가지고 그들과의 사업을 하며, 대중을 위하여 충실히 일하는 참다운 인민의 충복이 되어야 한다. e. 해당 인민위원회와 지역 안의 기관, 기업소, 단체사업을 개선하기 위한 의견을 재기할 수 있다. f. 해당 지역 안의 기관, 기업소, 단체로부터 대의원의 임무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있다. g.지방인민회의 대의원은 자기 사업에 대하여 선거자들과 해당 인민회의 앞에 책임진다. h. 대의원의 선거자들의 신임을 잃었거나 대의원의 임무를 수행할 수 없는 경우에는 소환된다. i. 대의원의 소환은 해당 인민회의에서 결정한다. j. 인민회의 휴회 중에는 해당 인민위원회에서 결정하고 다음 번 인민회의의 승인을 받는다. k. 지방인민회의 대의원은 해당 인민회의 또는 인민위원회의 승인 없이 체포하거나 처벌할 수 없다.

이렇듯 헌법상 보장된 지방인민회의는 광범위한 권한에도 불구하고 그 역할은 미미한 것으로 판단된다. 매년 1-2회 정도 개최되고 임시회의 조차도 그 일정이 1-2일에 불과하여 심도 있는 예산심의나 정책결정 등에 심혈을 기울일 수 없고, 특히 최고인민회의의 지도를 받아 중앙집권적 원칙에 의해 실질적으로는 중앙기관의 대행역할을 수행하며 동시에 노동당의 결정을 형식적으로 추인하는 역할만을 행하는 수준이다. 또한 그리고 지방인민회의는 부문별 위원회를 두고 있는 최고인민회의와는 달리 상임위원회를 둘 수 없기 때문에 실질적으로 지방발전을 위한 권력을 행사한다고 보기 어렵다.

나) 지방인민위원회

북한의 지방인민위원회는 지방인민회의와 마찬가지로 도(직할시)와 시(구역)·군에 설치되어 있는 해당인민회의 휴회 중의 지방주권기관이며 동시에 해당 지방주권의 행정적 집행기관이다.[54] 지방인민위원회는 위원장·부위원장·사무장·위원들로 구성되며 그 임기는 해당 인민회의 임기와 같이 4년이며[55] 그 임무와 권한[56]은 인민회의의 소집, 인민회의 대의원 선거를 위한 사업 등이다. 지방인민위원회의 위원장은 당책임비서가, 위원은 지방당 및 지방인민위원회 간부, 지방재판소 및 검찰소 소장, 지방사회안정국장, 공장 기업소 책임자 등이 맡는데, 위원들은 자신들의 본래 임무를 수행하면서 위원의 역할을 병행하고 있다. 실질적인 업무를 책임 맡아 처리하는 사람은 서기장(사무장)이라고 할 수 있다(최진

54) 사회주의 헌법 제139조.

55) 사회주의 헌법 제140조.

56) 사회주의 헌법 제141조. 지방인민위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다. 1. 인민회의를 소집한다. 2. 인민회의 대의원선거를 위한 사업을 한다. 3. 인민회의 대의원들과의 사업을 한다. 4. 해당 인민회의와 상급인민회의, 인민위원회, 내각과 내각 위원회, 성의 법령, 정령, 결정, 지시를 집행한다. 5. 해당 지방의 모든 행정사업을 조직집행한다. 6. 지방의 인민경제발전계획을 작성하며, 그 실행대책을 세운다. 7. 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 세운다. 8. 해당 지방의 사회질서유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 리익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책을 세운다. 9. 해당 지방에서 국가관리질서를 세우기 위한 검열, 통제사업을 한다. 10. 하급인민위원회 사업을 지도한다. 11. 하급인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지하며 하급인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시킨다.

욱, 1997; 38-39).

지방인민위원회 위원 전원으로 구성되는 전원회의는 자기의 임무와 권한을 실현하는데서 나타나는 중요한 문제들을 토의·결정하며, 위원장·부위원장·사무장들로 구성되는 상무회의는 전원회의가 위임한 문제들을 토의·결정한다.[57] 지방인민위원회는 결정과 지시를 내며, 자기사업을 돕는 비상설 부문위원회를 둘 수 있고, 자기사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임을 지며 상급 인민위원회와 내각에 복종한다.[58]

지방인민회의와 지방인민위원회의 관계는 최고인민회의 상임위원회와 내각이 지방인민위원회를 지도감독하고, 지방인민위원회가 하급인민위원회의 결정을 정지시키는 권한을 보유하고 있기 때문에 지방인민위원회가 당해 지방인민회의 보다는 상위의 권력을 행사하고 있는 것으로 판단된다.

북한의 지방인민위원회의 조직체계 및 간부급 인력[59]을 분석한 결과를 이하에서 제시하고자 한다.

① 평양시 인민위원회의 행정조직 체계도 및 간부급 인력

2009년도 북한기관·단체별 인명록에 근거한 평양시 인민위원회의 조직체계도에서 보듯이, 평양시는 위원장 및 부위원장과 초급당비서를 최고관리자로 하여, 각종 위원회가 있으며, 평양시 본청으로 판단되는 국 단위 행정기구와 평양시 각 지역에 산재하는 사업소 성격으로 판단되는 국 단위 및 사업소 등이 무수히 많이 존재하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 본청의 경우 재정총국, 도시경영총국, 건설건재공법총국, 능라도무역총국 이외에 남한측의 행정조직과 유사한 것인 인민봉사지도국, 지방공업관리국, 문화국, 국토환경보호관리국, 건설지도국, 지구계획국 등을 볼 수 있다.

57) 사회주의 헌법 제142조, 제143조.

58) 사회주의 헌법 제144조, 제145조, 제146조.

59) 단위기관장인 위원장, 부위원장, 총국장, 부처장, 부총국장, 비서, 지배인, 국장, 부국장, 당책임비서, 초급당비서, 비서, 기사장, 과장, 단장, 부장, 실장, 소장, 처장, 부처장, 당부부장, 참모장, 연단장, 연대장, 소장, 원장, 교장, 부교장 등의 직명을 대상으로 함

또한 평양시에는 사업소가 많은 것이 특징으로 보이는데, 전화, 철도, 소방, 상하수도, 식료품, 주택건설, 궤도전차, 자동차, 유치원, 당학교(공무원교육원)의 분야를 볼 수 있다.

그리고 평양시의 하부행정단위에는 구역과 군이 있다. 구역의 경우 간부급은 대체로 1명에서 15명까지 배치되어 있고, 조직상으로는 국토환경, 계획, 법부, 보건, 교육 등의 부서와 도서관, 양정사업, 의약품관리, 출판물보급, 상하수도, 식료품, 상업시설 등 사업소 형식의 부서들을 갖고 있는 것을 볼 수 있다. 군의 경우 농촌지역으로 간부급은 구역보다 훨씬 적고, 양정사업, 의약품, 국토환경 등의 주요 업무를 추진하는 것으로 해석된다.

<표 3-7> 평양시 인민위원회 행정조직(2009년 자료 기준)

		인원*			인원
위원장		1	제1부위원장		1
부위원장		12	초급당비서		1
농근맹위원회		1	여맹위원회		1
직맹위원회		2	과학기술위원회		1
지구계획위원회		1			
	생산종합처	1			
가금지도총국		1	건설지도국		11
건설건재공업총국		3		교량건설사업소/대학건설사업소/00처	12
	직매점	1	계획국		1
고려봉사관리국		1	고려봉사지도국		1
고려약생산관리국		3	교육도서및기자재관리국		1
	기술과/약초생산과/자재공급과/자재상사/00과	5	국영목장관리국		1
국토환경보호관리국		1	능라도무역총국		1
대동강건설총국		1	도로원림관리국		1
	건설사업소	1	무역관리국		1

〈표 계속〉

		인원*			인원
도시경영총국		2	문화국		1
보건국		1		문화보전처	1
	00실/위생방역소/방역과/위생과	8	석탄공업관리국		1
사회급양관리국		2	양어관리국		2
	기능공학교	1	여객운수관리국		6
인민봉사지도국		7		00처/후방물자공급소	2
	인민생활공채상무위원회	1	원림관리국		1
원예지도국		1	임업관리국		2
재정총국		1	지구계획국		1
지방공업관리국		1			
	시공조직설치사업소	1			
평양원예총국		1	평양전화국		3
평양시지방공업관리국			평양가금지도국		1
창광봉사관리국		5	평양철도국		3
혁명사적관리국		2	피복공업관리국		5
기술설비처		2	도매사업관리처		2
설비처		1	수도건설지휘부		5
평양소방대		1		수도건설청년돌격대	1
평양측량및지질조사대		2		수도건설2월17일과학기술자돌격대	5
평양통신대		1		수도건설10월9일청년건설여단	2
김책건설사업소		2		수도건설씨리카드벽돌살림청년건설단	2
남구종합주택건설사무소		1		수도건설725호청년건설사단	4

〈표 계속〉

		인원*			인원
농토산물수매사업소		3	능라도유원지관리소		1
대동강자동차수리소		2	대동강양어사업소		1
동구종합주택건설사업소		3	문수궤도전차사업소		2
상하수도건설사업소		2	수산물공급소		1
식료품도매소		2	승강기관리소		2
양정사업소		1	원자재건설사업소		1
의약품관리소		2	중구공공건물건설사업소		5
중구종합주택건설사업소		2	평양농기계작업소		2
평양승선궤도전차사업소		1	평양승용차사업소		1
평양시건설사업소		1	평양시도시설계사업소		3
평양시의약품관리소		1	평양시직물도매소		1
평양시탁아유치원물자공급관리소		3	평양시여객운수연합기업소		4
평양제1여객자동차사업소		1	평양청년열차상업관리소		3
평양블로크공장		2	평양수지건재공장		4
평양승강기공장		5	평양도시설계연구소		1
평양수예연구소		2	평양어린이영양식료품연구소		2
평양시미술창작사		1	평양시태권도선수단		1
평양시체육선수단		2	평양시당학교		3

〈표 계속〉

		인원*			인원
사회급양고급기능공학교		1	국제부녀절60주년유치원		1
당상1유치원		1	유아원		1
평양경성유치원		1	하신유치원		1
〈지역별〉					
낙랑구역	위원장/초급당비서/원료기재사업소/역초관리소/도서관	6	대동강구역	위원장/부위원장/여맹위/직맹위/건물관리소/상하수도관리소/도시건설대/지방공업부/직매점	10
대성구역	위원장/부위원장/초급당비서/도시시설관리소	7	동대원구역	위원장/부위원장/협동식당관리위원회	5
만경대구역	위원장/부위원장/사무장/계량및품질감독소/국토환경보호관리국/연료공급소/편의봉사관리소/청년동맹/인민병원	15	모란봉구역	위원장/부위원장/교원재교육강습소/모란봉공원관리소/송배전소	6
보통강구역	위원장/부위원장/송배전소/위생방역소/종합식당/협동식당관리위원회/도서관	12	사동구역	위원장/부위원장/상업관리소	5
삼석구역	위원장	1	송호구역	위원장/양정사업소	2
서성구역	위원장/초급당비서/건물관리소	3	선교구역	위원장/부위원장/교원재교육강습소/건물관리소/계량및품질감독소/상하수도관리소/도서관	13
순안구역	위원장/양정사업소	2	역포구역	위원장/부위원장/계획과/도시경영과/재정과/상업관리소/도서관	12
용성구역	위원장/상업관리소	3	온정구역	부위원장	1
중구역	위원장/부위원장/보건부/법무부/종합양복점/체육추첨관리소/출판물보급소/협동식당관리위원회	13	평천구역	위원장/부위원장/교육부/보건부/도시시설관리소/가내편의협동조합/식료품종합상점/의약품관리소/출판소보급소	11

〈표 계속〉

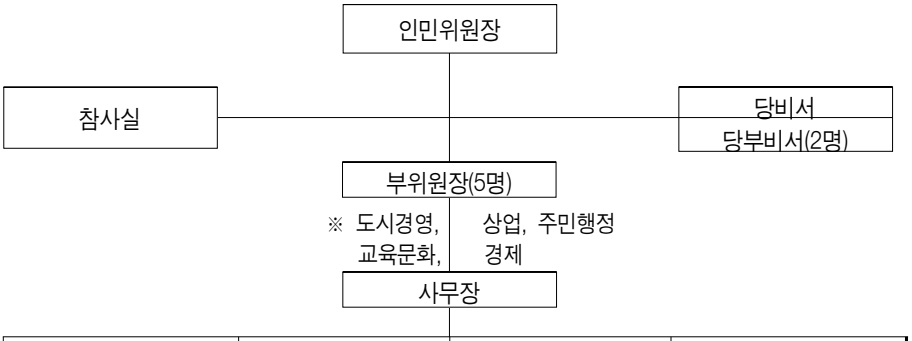
		인원*			인원
형제산구역	부위원장/초급당비서/농근맹/국토환경보호관리부/양정사업소	6	강남군	위원장/부위원장/농근맹/도시건설대/관개관리소/의약품관리소	6
강동군	위원장/부위원장/국토환경관리부/상업관리소/양정사업소/의약품관리소	7	상원군	위원장/부위원장	2
중화군	위원장/양정사업소/출판물보급소	3			

* 은 단위기관장 직명에 의한 숫자임
출처 : 통일부(2009). 북한기관·단체별 인명집의 내용을 근거로 저자 재작성

그런데 2002년 북한 전화번호부에 기초하여 정보사령부가 조사한 평양시 인민위원회 조직체계도를 보면 <그림 3-7>과 같다.

2002년도 평양시 인민위원회는 위원장 산하에 부위원장이 5명 있으며, 실제 행정을 집행하는 사무장을 두고 그 산하에 국 단위 행정기구를 설치하고 있는 것을 볼 수 있다. 이와는 별도로 독립기구일 것으로 판단되는 통신대, 검사소, 감독소 등이 존재하고 있는 것을 볼 수 있다. 특징적인 것은 과거와 같이 인민위원회에는 지도감독기구로서 당비서가 존재하고 있고, 부위원장 5명으로 구성된 독임제가 아닌 위원회제로 운영되면서, 주로 도시경영, 상업, 주민행정, 교육문화, 경제 분야를 분할하여 담당하는 것으로 나타나고 있다.

<그림 3-7> 평양시 인민위원회 행정조직(2002년 자료 기준)



경제국	행정지도국	보건국	문화보존처
도시경영관리국	건설운수지도국	문화국	유자녀처
원림관리국	건설감독국	농업국	해외동포영접처
상하수도관리국	종합국	8·3국	중소형발전소처
상업관리국	법무국	과학기술국	도매사업관리처
사회급양간리국	검열국	대외사업국	신소처
편의봉사관리국	노동국	대학후방국	통보처
양정관리국	재정국	학생모집국	경리처
주민연료관리국	가격국	*무역관리국	*지방공업관리국
일용수매관리국	교육국	화물운수관리국	*피복공업관리국

* 독립기구 가능성 존재

자재상사	건설물검사소	
도시경영통신대	건물등록소	사회보장초대소
도시경영감독대	건설감독소	사회급양원자재공급소
노동정량제정소	편의기술분비소	외국인봉사소

출처: 정보사령부(2004). p.938; 박영자(2007) 재인용

한편 2002년과 2009년의 평양시 인민위원회를 비교해 보면, 그 출처가 다르기는 하지만 부위원장의 수가 5명에서 13명으로 2009년에 비해 많이 증가한 것을 볼 수 있다. 또한, 2009년에는 각급 위원회가 존재하고 있으며, 본청 조직 및 사업소 조직도 구체적으로 나타나고 있다. 특히 평양시 하위행정단위인 구역과 군

의 행정기구도 일부 볼 수 있는데 규모에 따라 간부급 인력의 수가 다르고 지역적 특성을 고려한 행정기구의 설치를 볼 수 있다.

② 평안북도 인민위원회 행정조직 체계도 및 간부급 인력

2009년도 북한기관·단체별 인명록에 근거한 평안북도 인민위원회의 조직체계도를 살펴보면, 평안북도는 위원장 및 부위원장과 청년동맹비서를 최고관리자로 하고, 사무장 산하에 본청으로 판단되는 국 단위 행정기구와 사업소 성격으로 판단되는 사업소 등이 존재하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 본청의 경우 교육국, 외사국, 도시경영관리국, 무역관리국, 지방공업총국, 중소형발전관리국 등 경제관련 기관들이 중심을 이루고 있고, 그리고 사업소의 경우도 수출관련 기구 들이 주를 이루고 있는 것을 볼 수 있다.

그리고 평안북도는 신의주시를 내포하고 있어 중국과의 교역과 관련한 행정기구들도 찾아볼 수 있는데, 계획처, 계량및품질감독소, 국영수의검역소, 납세및식료품수매관리소, 수출품출하사업소 등이 해당되는 것으로 판단된다. 그리고 대다수의 군에서는 상업관리소, 의약품관리소, 출판물관리소 등이 설치되어 있지만 규모가 적은 군의 경우 사업소가 없이 위원장과 부위원장으로 구성된 본청만을 두고 있는 곳을 볼 수 있다. 지역적 특성에 따라서 군은 자동차사업소, 산림경영소, 하천건설사업소, 영예군인보양소 등을 설치하고 있는 곳도 있다.

<표 3-8> 평안북도 인민위원회 행정조직(2009년 자료 기준)

		인력			인력
위 원 장		1	부 위 원 장		10
청년동맹비서		1	사 무 장		1
과학기술위원회		1	지구계획위원회		1
간석지건설총국		1	간석지건설관리국		1
교 육 국		1	국토환경보호관리국		2
도시경영관리국		1·		산림처	1
	도시계획실/ 도시건설사업소	2	무 역 관 리 국		1

〈표 계속〉

		인력			인력
외사국		1	운수국		1
중소형발전관리국		1	중소형탄광관리국		1
지방건설건재총국		1	지방공업총국		1
탐사관리국		1	도매상업관리처		4
	지질조사측량대	1			
종합창고		1	간석지건설연합기업소		1
농업건설설계사업소		1	수산물수출품출하사업소		1
수출품가공사업소		1	의약품관리소		1
프로그램센터		4	도로건설여단	1	
〈지역별〉					
구성시	위원장/산림경영소/양정사업소/의약품관리소	3	덕천시	위원장/상업관리소	2
신의주시	위원장/부위원장/계획처/계량및품질감독소/국영수의검역소/남세및식료품수매관리소/사회급양관리소/상수도사업소/상업관리소/수출품출하사업소/학생도서관	18	정주시	위원장/상업관리소/양정사업소	3
곽산군	위원장/도로건설사업소	2	구장군	위원장/급양관리소/상업관리소/의약품관리소/출판보급소	5
대관군	위원장/부위원장/산림경영소	3	동림군	위원장/도시경영과/상업관리소/양정사업소/영예군인 보양소	7
박천군	위원장/관개하천사업소/상업관리소	3	백동군	위원장	1
삭주군	위원장/부위원장/체신소	3	선천군	위원장	1

〈표 계속〉

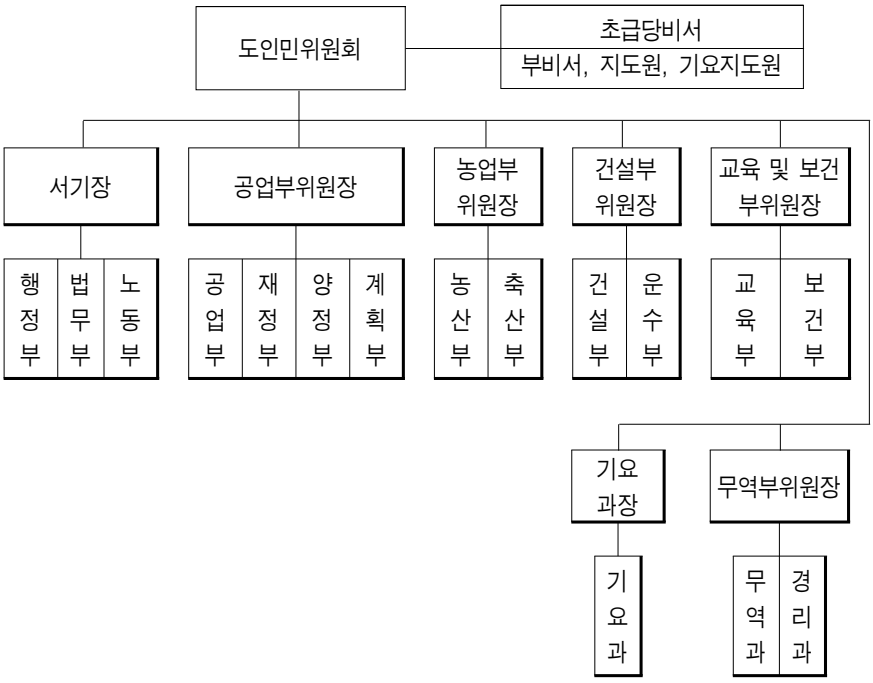
		인력			인력
염 주 군	위원장/보건부/관개관리소/ 의약품관리소/출판물보급소	6	용 천 군	위원장/부위원장/상업관리소/ 양정사업소	4
운 산 군	부위원장/산림경영소/ 편의봉사관리소	3	운 전 군	위원장/사회급양관리소	3
의 주 군	위원장/토지및중소하천 건설사업소/유치원	3	창 성 군	위원장/사무장/문화부	3
천 마 군	위원장/산림경영소/ 자동차사업소	3	철 산 군	위원장/의약품관리소	3
태 천 군	위원장/부위원장	2	피 현 군	위원장/위생방역소/ 도시건설대	3
향 산 군	위원장/부위원장	2			

출처: 통일부(2009) 북한기관·단체별 인명집의 내용을 근거로 저자 재작성

그런데 2002년 북한 전화번호부에 기초하여 정보사령부가 조사한 평안북도 인민위원회 조직체계도를 보면 <그림 3-8>과 같다.

2002년도 평안북도 인민위원회는 위원장 산하에 서기장과 부위원장 5명 있는데, 서기장은 행정/법무/노동분야를 담당하고 있으며, 5명의 부위원장은 공업분야, 농업분야, 건설분야, 교육및보건분야, 무역분야를 전담하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 부위원장급과 동급의 기요과장이 있는데 이는 인민위원회 산하의 기요문건 관리 및 처리를 전담하고 있다. 또한 특징적인 것은 인민위원회의 구조가 사무장과 부위원장이 동렬에서 업무를 분장하고 있다는 점이 색다르다.

<그림 3-8> 평안북도 인민위원회 행정조직(2002년 자료 기준)



출처: 정보사령부(2004). p.939-940; 박영자(2007) 참조 일부수정

한편 2002년과 2009년의 평안북도 인민위원회를 비교해 보면, 그 출처가 다르기는 하지만 부위원장의 수가 5명에서 10명으로 2009년에 비해 많이 증가한 것을 볼 수 있고, 부위원장들이 업무를 분장하여 각 하급행정기구인 부 단위 업무를 책임지는 체제로 구성되어 있다는 점이다. 평안북도의 하위행정단위인 시와 군의 경우 신의주시는 18명의 간부급 공무원들을 중심으로 운영된다는 점에서 다른 시군과 차이가 있고 동시에 경제행정단위 위주로 구성되어 신의주시의 위상을 실감하게 하고 있다.

③ 직할시와 도의 인민위원회별 행정조직 비교(2009년 자료 기준)

2009년도 북한기관·단체별 인명록에 근거하여 전체 직할시와 도의 인민위원

회의 조직체계를 아래 표에 의해 비교해 보면, 위원장과 다수의 부위원장으로 구성되는 체제를 갖추고 있으면서 직할시의 경우 초급당 비서들이 있고 도단위의 경우 사무장이 배치되어 있는 것이 특징이다. 위원회의 경우 모든 직할시와 도에 지구계획위원회와 과학기술위원회가 조직되어 있고, 외곽부서의 경우는 직할시보다 도단위에 많이 설치되어 있는 것을 볼 수 있다. 나선직할시의 경우 경제특구의 형태로 다른 직할시나 도와 다소 다른 행정체제를 갖고 있다(이하 동일).

<표 3-9> 직할시와 도 인민위원회 행정조직 비교(2009년 자료 기준)

구 분	위원장 및 부위원장(명)	위원회	국	외곽부서
평양 직할시	위원장/ 1부위원장/ 부위원장(12)/ 초급당비서	농근맹위/ 여맹위/ 직맹위/ 과학기술위/ 지구계획위	가금지도총국/건설건재공업총국/건설지도국/계획국/고려봉사관리국/고려봉사기도국/고려약생산관리국/교육도서및기자재관리국/국영목장관리국/국토환경보호관리국/능라도무역총국/대동강건설총국/도로원림관리국/도시경영총국/무역관리국/문화국/보건국/사회급양관리국/석탄공업관리국/양어관리국/여객운수관리국/인민봉사지도국/원림관리국/원예지도국/임업관리국/재정총국/지구계획국/지방공업관리국	평양철도국 등
나선 직할시	위원장/ 부위원장(2)/ 외사부위원장/ 국사부위원장			나진항, 청학요양소, 중소형발전소관리소
평안 남도	위원장/ 부위원장(14), 사무장/참사	과학기술위/ 지구계획위	국민환경보호관리국/국토환경보호관리국/무역관리국/석탄공업총국/수산관리국/임업관리국/전신전화국지방공업관리국/중소탄광국/체신관리국/	문화유적관리소/혁명사적관 등
평안 북도	위원장/ 부위원장(8)/ 청년동맹비서/ 사무장	과학기술위/ 지구계획위	간석지건설총국/간석지건설관리국/교육국/국토환경보호관리국/도시경영관리국/무역관리국/외사국/운수관리국/중소형발전관리국/중소형탄광관리국/지방건설건재총국/지방공업총국/탐사관리국/	도매싱업관리처/농업건설설계사업소/수출품가공사업소/의약품관리소 등

〈표 계속〉

구 분	위원장 및 부위원장(명)	위원회	국	외곽부서
자강도	위원장/부위원장(5)/사무장	지구계획위	고려약생산관리국/목장관리국/임업관리국/중소발전소관리국/중소탄광관리국/지방건설총국/지방공업총국/체신관리국/탐사관리국	도시설계사업소/위생방역소/예술선전대 등
양강도	위원장/부위원장(5)/사무장	지구계획위	광업관리국/교육국/김일성화김정일화보급국/무역관리국/임업관리국/중소발전소관리국/지방건설건재총국/지업공업총국/혁명전적지관리국	국토계획설계사업소/광업연합기업소/임업설계사업소/육아원 등
황해남도	위원장/부위원장(4)/사무장/초급당비서	여성동맹위/지구계획위/청년동맹위	국토관리총동원지휘부/국토환경보호관리국/구월산유원지문화보존관리국/기술감독국/대흥관리국/무역관리국/문화국/수산관리국/양어관리국/양정관리국/인민보안국/전신전화국/지방건설건재관리국/지방공업관리국/체신관리국	생산종합처/교육간부정치학교/농업건설설계사업소/도시경영설계사업소/수산연합기업소/위생방역소 등
황해북도	위원장/부위원장(3)/초급당비서/직맹위원장/사무장	지구계획위	교육국/국토환경보호관리국/금속및기계공업지도국/목장관리국/생산지도국/지방건설건재총국/지방공업관리국/체신관리국/통계국	수산물및남새상업관리소/육아원/지질탐사연합회사/김일성혁명사적관 드
함경남도	위원장/부위원장(2)/초급당비서/사무장	지구계획위	고려약생산관리국/교육국/국토환경보호관리국/무역관리국/문화국/석탄공업총국/설비물자감독국/수산관리국/운수국/인민봉사관리국/임업관리국/중소발전소관리국/지방공업관리국/체신관리국	국토계획설계사업소/도시설계연구소/문화유적관리소/위생방역소/의약품관리소/임업연합기업소 등
함경북도	위원장/부위원장(7)/사무장/청년동맹비서	지구계획위	건설총국/고려약생산관리국/국토환경보호관리국/계획국/대외경제협력국/대외협력국/대흥관리소/무역관리국/산업개발총국/수산관리국/수산총국/양어국/임업관리국/종합계획국/종소발전관리국/지구계획국/지방건설관리국/지업공업총국/탐사관리국	산림관리처/59호지휘부/예술선전대/도시설계사업소/새개술도입사업소/의약품관리소/위생방역소

〈표 계속〉

구 분	위원장 및 부위원장(명)	위원회	국	외곽부서
강원도	위원장/ 부위원장(6)/ 사무장	과학기술위	계획국/과학기술국/국토환경관리국/노동행정국/농업국/무역관리국/수산관리국/운수관리국/중소탄광관리국/지구계획국/지방공업관리국/지방공업총국/체신관리국	의약품관리소/ 소아병원/육아원

출처: 통일부(2009) 북한기관·단체별 인명집의 내용을 근거로 저자 재작성

④ 직할시와 도별 소재지 시의 인민위원회 행정조직 비교(2009년 자료 기준)

2009년도 북한기관·단체별 인명록에 근거하여 직할시와 도별 소재지 시의 인민위원회 행정조직을 아래 표에 의해 비교해 보면, 위원장과 부위원장 이외에 초급당비서를 최고관리자로 하고 있지 않는 시들도 있고, 시의 규모에 따라서 상위의 행정조직을 갖고 있지 않는 경우도 있으며, 공동적으로 외곽부서를 많이 갖고 있는 것을 볼 수 있다.

<표 3-10> 직할시와 도의 소재지 시의 인민위원회 행정조직 비교(2009년 자료 기준)

구 분	도소재지 및 구역	위원장/부위원장	상급 행정조직	외곽부서
평양 직할시	평천구역	위원장/ 부위원장(1)	교육부/ 보건부	도시시설관리소/가내편의협동조합/식표품종합상점/의약품관리소/ 출판소보급소
나선 직할시				
평안남도	평성시	위원장/ 부위원장(3)/ 초급당비서/ 사무장		건설사업소/산림경영소/상하수도사업소/ 의약품관리소/위생방역소/직매점/주택보수사업소
평안북도	신의주시	위원장/ 부위원장(4)	계획처	계량및품질감독소/국영수의검역소/사회급양관리소/상수도사업소/상업관리소/수출품출하사업소/도서관/ 납세및식료품수매관리소

〈표 계속〉

구 분	도소재지 및 구역	위원장/부위원장	상급 행정조직	외곽부서
자강도	강계시	위원장/ 부위원장(2)/비서	청년동맹위	도싯건설사업소/사회금양관리소/상업관리소/위생방역소/의약품관리소
양강도	혜산시	위원장	상업과	상하수도건설사업소/ 혁명전적지관리소
황해남도	해주시	위원장/ 초급당비서		단거리자동차수송대/관개관리소/사회급양관리소/옥계유치원/탁아소유치원물자공급소/학생소년회관/ 역사박문관/해주항
황해북도	사리원시	위원장/ 부위원장(3)	도시경영및국토환경보호관리부	도시설계사무소/상업관리소/원료기지사업소/주택보수사업소/출판물보급소/유치원/ 탁아소
함경남도	함흥시	위원장/ 부위원장(1)	성천강구역위원장/부위원장	연료상업관리소/육류도매소/양지종합진료소/해빛종합진료소
함경북도	청진시	위원장/ 부위원장(2)		건재연구분소/청진자동차사업소/ 청진항/청진청년역
강원도	원산시	위원장/ 부위원장(5)/ 초급당비서/ 사무장	교육부/도시경영관리부	교육도서및기자재공급소/사회급양관리소/산림경영소/위생방역소/ 출판물보급소/원산항

출처: 통일부(2009) 북한기관·단체별 인명집의 내용을 근거로 저자 재작성

⑤ 직할시와 도별 군인민위원회의 행정조직 비교 (2009년 자료 기준)

2009년도 북한기관·단체별 인명록에 근거하여 직할시와 도별 일부 군의 인민위원회 행정조직을 아래 표에 의해 비교해 보면, 상기한 시의 인민위원회와 유사한 특성을 갖고 있다.

<표 3-11> 직할시와 도별 군 인민위원회 행정조직 비교(2009년 자료 기준)

구 분	군			
평양시	강동군	위원장/ 부위원장	국토환경관리 부	상업관리소/양정사업소/ 의약품관리소
나선시				
평안남도	문덕군	위원장		상업관리소/연유공급소/ 양정사업소
평안북도	동림군	위원장	도시경영과	상업관리소/양정사업소/ 영예군인보양소
자강도	용림군	부위원장		
양강도	삼지연군	위원장/ 부위원장		건설사업소/상업관리소/ 혁명사적물보존실
황해남도	재령군	위원장/ 청년동뱅비서		가내작업반관리소/관개관리소/ 명승지관리소
황해북도	장풍군	위원장		상업관리소/자동차사업소/ 자재공급소
함경남도	금야군	위원장/ 부위원장(2)	국토환경보호 관리부	산림경영소/도시경영사업소/ 토지및강하천건설사업소
함경북도	온성군	위원장		상업관리소
강원도	고성군	위원장/여맹위		상업관리소

출처: 통일부(2009) 북한기관·단체별 인명집의 내용을 근거로 저자 재작성

단지 상기 표에서 제시한 군의 행정조직 중에서 정보사령부가 2004년에 조사한 2002년도 자강동 용림군 인민위원회의 행정조직과 비교해 보면 매우 다른 것을 볼 수 있다. 이것은 자료의 출처가 다르기도 하고, 인명록에 근거하기 때문에 보다 상세한 하위의 행정조직을 알 수 없는 것에 기인하는 것이 아닌가 판단된다.[60]

60) 본 연구에서 제시하는 2009년과 2002년의 인민위원회 행정조직의 세부적인 차이에 대해서는 통일연구가들과의 면담에서도 정확한 의미를 찾을 수 없었다. 특히 탈북자의 면담 및 정보보유기관의 관련자와의 면담 등을 통해 간접적으로 파악할 수 있다는 점을 인지했음에도 불구하고 행정전문가의 탈북자를 찾지 못하였음은 물론 고급 정보의 유출에 대한 우려 등 여러 사정으로 차이점을 제시하는 것으로 만족할 수 밖에 없었다. 해석의 오

<그림 3-9> 자강도 용림군 인민위원회 행정조직 (2002년 자료 기준)



출처: 정보사령부(2004). p. 941, 박영자(2007) 재인용

류로 인해 사실(fact)의 가치가 제한되는 것을 본 연구에서는 채택하지 않았다.

다) 특별지방행정기관

북한의 지방행정기관으로 불리는 것으로 지방인민회의, 지방인민위원회 이외에 특별지방행정기관이 있는데, 대표적인 것으로 도농촌경리위원회(시군협동농장경영위원회)와 지구계획위원회(시군국가계획부) 및 도경공업위원회 등이 있다(김병국, 2002; 한국법제연구원, 1997 참조).

① 도 농촌경리위원회와 시군 협동농장경영위원회

동위원회는 1961년 12월 18일 김일성이 소위 평남 숙청군 현지지도에서 "새로운 농업지도체계를 확립하라"는 지시에 따라 처음 구성되었다. 도단위의 농업관련 업무 일체를 담당하는 농촌경리위원회, 시군단위의 협동농장경영위원회, 그리고 동리단위의 협동농장관리위원회가 있다. 이들 위원회는 지방농업기관으로 내각의 농업성의 지도와 감독을 받는다. 특히, 도농촌경리위원회는 농업성의 영농계획지침을 각 시·군별로 하달하고, 그 집행을 지도·감독하며, 해당지역의 농기계작업소, 농기계공장, 관개관리소, 국영농·목장을 직접 운영 혹은 지도하고, 농산물생산판매를 위한 수매사업소와의 계약체결 및 생필품을 계약·공급한다.

도농촌경리위원회의 행정조직은 2002년 당시 당위원회가 전반적으로 지도하고 그 하부 기관으로는 경제기획처, 농산기술처, 납세관리처, 잠업처, 수의축산처, 농기계화처, 관계건설수리처, 하천건설관리처, 노동행정처, 농촌건설관리처 등이 설치된 것으로 나타났고, 군협동농장경영위원회의 행정조직은 기요문서부, 경리부, 간부부, 자재공급부, 운수부, 자재부, 가축방역부, 건설부, 노동부, 부기부, 기술지도부, 농기계부, 협동지도부, 계획부, 농산지도부 등이 있는 것으로 나타났다.

한편 협동농장관리위원회는 15-25명으로 구성되는데, 협동농장관리위원회 밑에 작업반을 두고 있으며 그 작업반은 다시 분조로 나누어지고 있다. 관리위원회에는 두 명의 부위원장과 한 명의 기사장이 있으며, 통계원, 부기원, 창고장, 생산지도원, 계획지도원, 농업기수, 축산기수 등이 있다. 협동농장관리위원장은 군당위원회에서 당성·사업관리능력 등을 위주로 선발대상자를 결정하여 도당위

원회에 관련문건을 제출하면 도당 비서처의 비준을 거쳐 최종 선발·배치된다. 부위원장과 간부 등도 당성과 사업관리능력 등을 위주로 리당위원회 집행위원회에서 대상자를 결정, 문건을 군당위원회에 제출하면 군당위원회 간부과의 최종 승인을 거쳐 선발·배치되고 있다. 작업반장의 경우 40-50대 위주의 협동농장원 출신중에서 선발되고 있다. 지도원과 분조장들은 리당위원회 비서의 추천을 통해 리당위원회 집행위원회의 승인에 의해 최종 선발·배치되는데, 특히 분조장은 협동농장원들 중에서 장차 농촌의 지도자로 성장할 수 있는 장래성이 있는 젊은 세대 중심으로 선발·양성되고 있다(김병국, 2002; 93-94).

<그림 3-10> 도농촌경리위원회 및 시군협동농장경영위원회 행정조직 현황(1993년)



출처: 북한연구소(2004). p.228.

그런데 최근 2009년 북한기관·단체별 인명집을 근거로 보면, <표 3-13>에서 보듯이 위원장과 부위원장(1-3인) 그리고 당비서를 최고관리자로 하고, 토지관리처, 생산지도처, 농업기술처, 위생방역소, 기계화처, 축산처, 자재처, 종자검사및관리소, 농업건설관련 부처 등이 설치되어 있지만, 도단위별 특성에 따라 그 조직체계를 달리하고 있다는 점이 특징이다. 그리고 시군단위의 협동농장경영위원회의 설치도 전 시군에 설치되어 있는 것이 아니라 농촌지역에 많이 설치되고 있는 것을 볼 수 있다.

<표 3-12> 도 농촌경리위원회와 시군 협동농장경영위원회의 행정조직현황(2009년)

구 분	관리자	행정부서	지역별 위원장
평양시	위원장/ 1부위원장/ 부위원장(3)	처장(3)/부처장(3)/ 초급농근맹	- 19구역 중 5군(낙랑구역/대성구역/만경대구역/사동구역/역포구역) - 4군 중2군(강동군/중화군)
나선시			
평안남도	위원장/ 부위원장(5)/ 초급당비서	토지관리처/임업연합기업소/농업건설설계사업소/ 제3사업소	- 6시 중 5시(중개천시/덕천시/순천시/안주시/평성시) - 19군 중 11군(강서군/대동군/문덕군/성천군/숙천군/신양군/양덕군/온천군/용강군/장진군/평원군)
평안북도	위원장/ 1위원장/ 부위원장(2)/ 초급당비서	초급동맹/기계화처/농산처/생산기술처/종자관리처/농업건설설계사업소/농업건설설계심사실/농업건설설계관개설계실/농업건설설계하천선계실/농업건설설계전망설계실	- 3시 중 2시(구성시/정주시) - 22군 중 10군)관산군/대관군/동창군/박천군/염주군/용천군/운산군/운전군/철산군/태천군
자강도	위원장/ 부위원장(2)/ 초급당비서	기계화학처/자재상사	- 3시 중 3시(강계시/만포시/희천시) - 15군 중 8군(낭림군/성간군/송원군/용림군/자성군/장강군/전천군/초산군)
양강도	위원장/ 부원장	산업기술처	- 1시 중 0군 - 11군 중 9군(김정숙군/김형권군/대흥단군/백암군/보천군/삼수군/삼지연군/운흥군/풍서군)

〈표 계속〉

구 분	관리자	행정부서	지역별 위원장
황해남도	위원장/부위워장(2)/초급당비서	생산지도국/기계화처/축산처/자재상사/수산연합기업소	- 1시 중 1시(해주시) - 19군 중 15군(강령군/과일군/배천군/배천군/벽성군/봉천군/삼천군/신원군/신천군/안악군/연안군/옹진군/용연군/은율군/온천군/장연군/재령군/청단군)
황해북도	위원장/1부위원장/부위원장(2)	생산지도처/종자검사및관리소/위생방역소	- 3시 중 2시(사리원시/개성시)* - 15군 중 19군(개풍군/곡산군/금천군/낭림군/동림군/봉산군/서흥군/수인군/신계군/신평군/신흥군/연산군/연탄군/은파군/인산군/장강군/장풍군/평산군/황주군)
함경남도	위원장/1부위원장/부위원장(2)	축산처/관계설계기계화사업소/남새연구소/수의방역소	- 3시 중 3시(단천시/함흥시/흥남시) - 15군 중 13군(고원군/금야군/낙원군/덕성군/문덕군/부전군/신흥군/영광군/요덕군/이원군/정평군/함주군/허천군)
함경북도	위원장/고문위원장/부위원장	생산기술처/생산처	- 3시 중 4시 (김책시/선봉시/청진시/회령시** - 12군 중 9군(길주군/명천군/무산군/부령군/북청군/새별군/어랑군/연사군/화대군)
강원도	위원장/부위원장(4)/참사	농업기술처/자재처/자재상사/연유공급소/항생소공장	- 2시 중 2시(문천시/원산시) - 15군 중 2군(고산군/고성군)

※ 통일부 행정구역 통계(2009년)에 의하면 군은 15개이나 단체 및 인명록(2009년)에 근거한 결과 19군으로 나타나고 있어 차이를 보이고 있음

※※ 통일부 행정구역 통계(2009년)에 의하면 시은 3개이나 단체별 인명록(2009년)에 근거한 결과 4시로 나타나고 있어 차이를 보이고 있음

출처: 통일부(2009) 북한기관·단체별 인명집의 내용을 근거로 저자 재작성

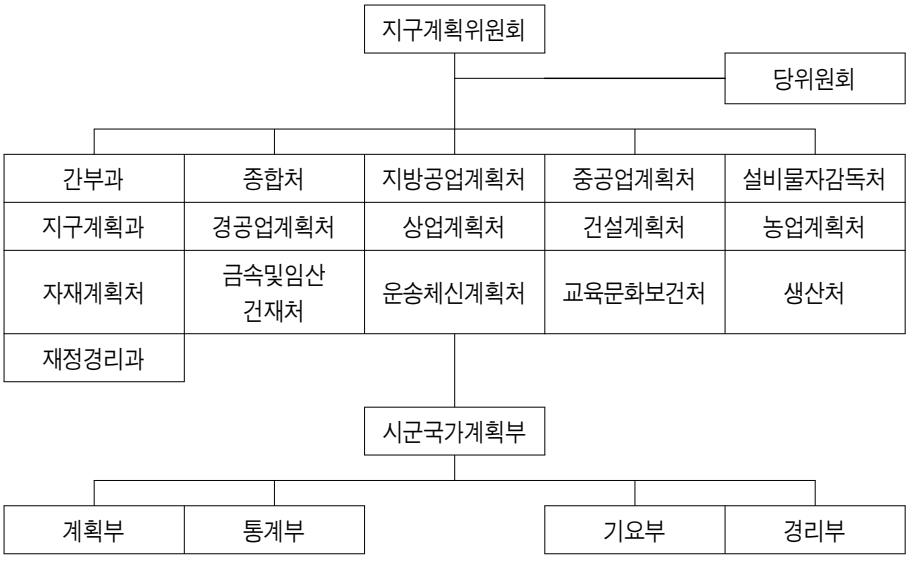
② 도 지구계획위원회와 시군 국가계획부

동 위원회는 1964년 4월 국가계획위원회의 지방집행기구로 설치되었는데, 현재 도단위에는 지구계획위원회, 시군단위에는 국가계획부가 조직되어 있다. 기구계획위원회는 내각의 국가계획위원회의 보조기능을 수행하고, 해당 지역 내 모든 부분에 걸쳐 당 정책에 입각한 계획을 수립하며, 이를 정확히 실행하도록 지도·통제한다. 그리고 지방경제 전 분야에 걸쳐 발전전망계획과 현행계획에 대

한 정확한 분할을 지도하고, 지역 내 계획인재의 양성 등의 임무를 수행하며 시군단위의 국가계획위원회를 지도감독한다. 한편 시군 국가계획부는 지역 내 기관, 기업소, 협동농장의 사업계획 작성과 실행의 지도감독을 행하고, 대안의 사업체계와 청산리방법의 구현을 통한 사업방법을 개선하며, 지방경제 전반에 대한 계획안을 검사하고 종합한다.

지구계획위원회의 행정조직은 당위원회가 지도하며, 그 소속부서로는 간부과, 종합과, 지방공업계획처, 중공업계획처, 설비물자감독처, 지구계획과, 경공업계획처, 상업계획처, 건설계획처, 농업계획처, 자재계획처, 금속·임산건재처, 운송체신계획처, 교육문화보건처, 생산처, 재정경리과가 있으며, 시군국가계획부의 조직은 계획부, 통계부, 기요부, 경리부가 있다(김병국, 2002; 49).

<그림 3-11> 도지구계획위원회 행정조직 현황(1993년)



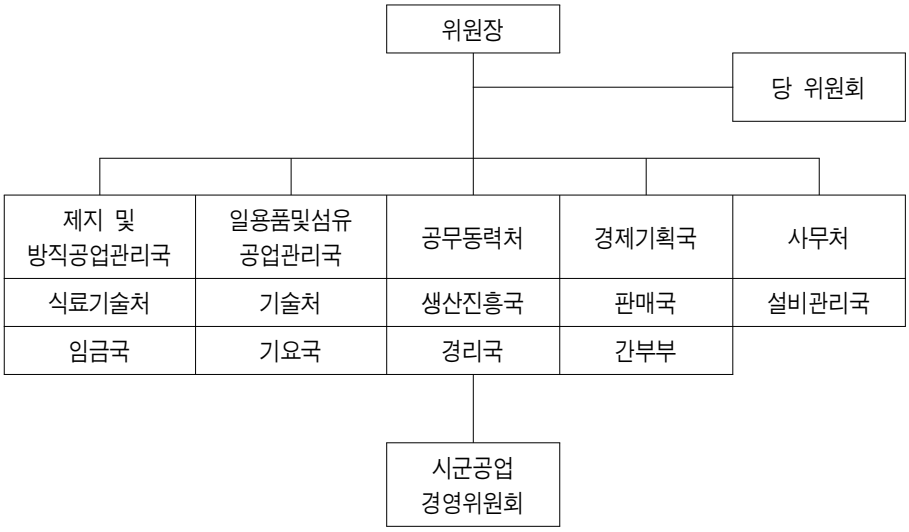
출처: 북한연구소(1994). p.228

③ 도 경공업위원회와 시군 공업경영위원회

동 위원회는 1964년 1월 5일 중앙에 지방공업경영국을 신설하고 그 하급기관

으로 도 단위에 경공업위원회가 설치되었었다. 현재 도단위의 경공업위원회와 시군단위의 공업경영위원회가 있는데, 동리단위에 임의적으로 지방공장사업소가 설치되어 있는 곳도 있다. 동 위원회는 해당지역의 공장, 기업소에 대한 전반적인 지도사업을 담당하고 있는데, 지방인민위원회로부터의 지도와 간섭을 받지 않고 중앙의 공업담당부서들로부터 직접 통제를 받는 국가행정의 지방적 집행기관이다.

<그림 3-12> 도경공업위원회 행정조직 현황(1993년)



출처: 북한연구소(1994). p.227

나. 지방당기관

북한에는 지방행정기관(지방인민회의, 지방인민위원회 등)과 달리, 지방당기관이 존재하는데, 지방당은 지방당위원회로 구성되어 지방행정기관에 대한 지도를 행하는 곳이다. 다시 말해서 지방당은 해당 지역주민들의 사상과 조직사업을 지도하는 기본적인 역할 이외에도 행정 및 경제사업을 지도하는 것을 목표로 하기 때문에 행정부에 대한 당의 우위를 표현한다고 할 수 있다.

수직적으로는 조선노동당 - 도(직할시)당위원회 - 시(구역)군당위원회로 - 리동초급당위원회로 되어 있고, 수평적으로는 당대표회 - 전원회의 - 집행위원회 - 비서처로 이루어져 있다. 도당위원회는 중앙당의 지시를 받아 시(구역)군당을 지도하는 기능을 수행하고, 반면에 시(구역)군당위원회는 도당의 지도를 받아 당정책을 관철하기 위한 조직집행을 하는 집행단위이며, 리와 공장, 기업소의 초급당조직을 지도하는 일선지도단위이다.

<표 3-13> 지방당 조직체계

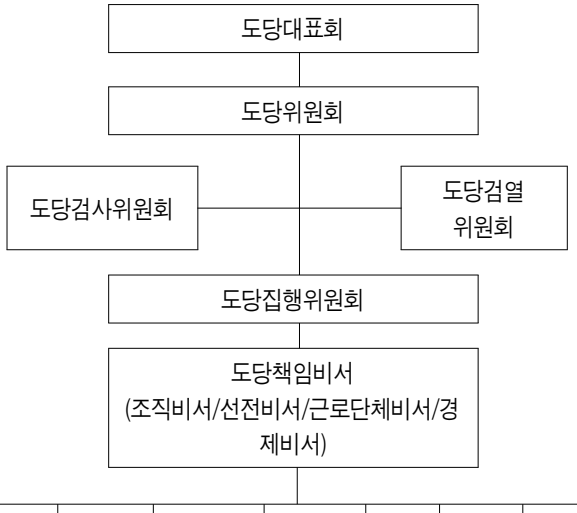
중앙	당대회	전원회의	정치국	비서국	각 부서
도(직할시)	당대표회	전원회의	집행위원회	비서처	각 부서
시군(구역)	당대표회	전원회의	집행위원회	비서처	각 부서
동, 리	초급당총회	초급당 위원회회의	집행위원회	비서, 부비서	각 부원
세포	세포총회	세포총회	-	비서, 부비서	

출처: 최진욱(1997). p.48

첫째, 도당대표회는 도당 조직의 최고지도기관이다. 중앙당의 당대회와 같은 기능을 행한다. 도당대표회는 그 규모가 커서 3년에 1회 열림에 따라서 최고지도기관적 성격은 약화되어 전원회의가 실질적인 최고지도기관적 역할을 수행한다.

둘째, 도당전원회의는 중앙당의 정책을 수행하는 방법을 결정하며, 최고지위인 책임비서 및 비서를 선거하고 비서처를 구성하게 된다.

<그림 3-13> 도당 조직



조직부	선정부	근로 단체 사업부	공업부	농업 부	교육 부	경리부	민방위 부	청년 및 3대혁명 소조부
행정과/간부과/ 도급지과/공장 지도과/검열과/ 당원등록과/ 신호처리과	교양선전 과/사적 선전과/ 행사과/ 예술과		특급및1급기 업소지도과/ 지방공장지 도과/종합과		교육 과/보 건과	경리과/ 계획과/ 재정과/ 공급과		

출처: 이대근(2005). p.50

셋째, 도당집행위원회는 수개월에 한번 개최되는 전원회의를 대신하여 실질적으로 당 사업과 행정·경제사업을 지도하기 때문에 지방당의 최고 핵심권력기관이라 할 수 있다. 집행위원회는 지역내 핵심인물로 구성되는 바, 당책임비서는 물론 당비서, 사회안전국장, 국가안전보위국장, 인민위원회위원장, 검찰소장, 재판소장 등으로 구성된다.

넷째, 비서처는 중앙당의 비서처에 해당되는 상설적인 업무집행기구이다. 비서처는 책임비서와 약간 명의 비서로 구성되고, 비서처 산하에는 집행부서들이 두

고 있다. 책임비서는 도의 최고책임자로로 도당조직을 통해 도내 전 부문을 지도하고 도내 모든 행정사업에 대한 지도를 행한다. 그리고 책임비서 다음으로 중요한 조직비서는 중앙당 조직지도부의 지도를 받아 도당, 도인민위원회, 도무력기관 등 도내 전 소속기관 당원에 대한 당생활지도 및 간부사업을 행한다. 한편 도당위원회 비서처는 약 10여 개 부서(조직부, 선전선동부, 교육부, 농업부, 중공업부, 행정부, 경리부, 건설운수부, 군사부, 수산부 등)를, 그리고 시군당위원회 비서처는 약 7-8개 부서를 두고 있다(최진욱, 2000; 51). 그러나 2009년 북한기관·단체별 인명록을 참고로 조사해 보면, 아래 표와 같이 지역에 따라서 비서 및 부장을 설치하는 규모가 차이가 나는 것을 볼 수 있다. 특히 부장과 부부장의 수가 각기 다른 것을 볼 수 있는데, 그 중에서 수치가 큰 것이 부서들의 수치가 아닌가 사료된다. 그리고 함흥시와 청진시는 과거 직할시였는데, 산하에 구역을 설치하고 있어 이들 책임비서와 비서의 수를 고려하여 판단하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

<표 3-14> 지방당위원회 비서처 고급간부 인력

	조직(명)		조직(명)
평양시	책임비서, 비서(13), 부장(10), 부부장(10), 당교장(1)	중구역	책임비서, 비서(5), 부장(6),부부장(6)
나선시	책임비서, 비서(3), 부장(2), 부부장(1)		
평안남도	책임비서, 비서(9), 부장(5), 부부장(6)	평성시	책임비서, 비서(3), 부장(1)
평안북도	책임비서, 비서(11), 부장(3), 부부장(8)	신의주시	책임비서, 비서(2), 부장(2),부부장(3)
자강도	책임비서, 비서(9), 부장(7), 부부장(4)	강계시	책임비서, 비서(4), 부장(2), 부부장(1)
양강도	책임비서, 비서(9), 부장(1), 부부장(1)	혜산시	책임비서, 비서(1), 부장(0), 부부장(1)
황해남도	책임비서, 비서(11), 부장(3), 부부장(1)	해주시	책임비서, 비서(5), 부장(0), 부부장(0)
황해북도	책임비서, 비서(8), 부장(1), 부부장(2)	사리원시	책임비서, 비서(5), 부장(0),부부장(1)
함경남도	책임비서, 비서(10), 부장(4), 부부장(1)	함흥시	책임비서, 비서(5), 부장(1),부부장(2). 〈구역 책임비서6+비서3〉
함경북도	책임비서, 비서(9), 부장(3), 부부장(3)	청진시	책임비서, 비서(1) 부장(0), 부부장(0)〈구역 책임비서 8+비서5〉
강원도	책임비서, 비서(9), 부장(3), 부부장(2)	원산시	책임비서, 비서(6), 부장(2),부부장(1)

다섯째, 리와 동의 초급당위원회는 총회 - 위원회회의 - 집행위원회가 있는데, 총회는 최고지도기관이고, 위원회회의는 전원회의의 성격을 가지고 있으며, 집행위원회는 정책결정기구이다. 초급당위원회는 비서처나 전문부서가 없이 비서와 조직, 선전, 근로단체를 책임지는 부비서(2-3명)가 있고 그 밑에 3-5명의 부원들이 있다. 한편 초급당위원회 밑에는 작업반과 인민반을 단위로 하는 세포가 조직되어 있는 데 이들 세포의 최고의결기구인 세포총회가 있다.[61]

여섯째, 한편 지방당기관은 도(직할시)당-시(구역)군당-리동당 조직 이외에도 이들 당조직 하에 부문별 당조직들이 위치하게 된다. 예를 들면 도당위원회 소속이면서 군당위원회와 동등한 기능을 수행하는 부문별 당조직은 대규모 특급기업소, 김일성종합대학, 적십자종합병원 등 1급병원들이 있다. 이들의 내부조직은 지방당위원회와 유사하다.

다. 북한 지방행정조직체제의 특성

1) 지방행정조직체제의 구조·기능적 특징

첫째, 북한의 지방행정체제는 노동당 지도를 원칙으로 하는 중앙집권체제 하에서 운영된다. 북한 국가행정체제 및 지방행정체제 내의 모든 조직은 노동당(지방노동당 포함)을 정점으로 하는 구성되는 피라미드형 중앙집권적 체제하에 존재하기 때문이다. 국가 및 지방기관은 모두 당의 비서를 정점으로 하여 당과 병렬적인 계층제를 형성하면서 체제를 이루고 있다.[62] 당 중앙위원회는 내각과 지방인민위원회, 그리고 당 중앙위원회 산하기관은 내각 산하의 행정기관과 지방인민위원회 산하 행정기관과 동일한 계층성을 가지므로, 모든 국가 및 지방기

61) 세포는 행정조직 및 생산조직 등 모든 단체에 5명 - 30명에 이르는 당원으로 구성된다.

62) 예를 들면 국가행정체제와 같이 지방정치행정체제에서도 당조직인 도당위원회 - 군당위원회 - 리당위원회가 함께 운영되고 있어서 지방행정은 이에 철저히 복종되고 있다. 이러한 현실은 최하위행정계층인 리와 동 밑의 인민반의 경우, 세대주반장은 인민위원회가 아닌 노동당에서 직접 지명하여 선거 등 행사시 인민반을 통제하는 기능을 부여하고 있는 것에서도 알 수 있다.

관과 사회단체는 노동당의 영도를 받는 관계를 형성하고 있기 때문에 지방행정기관도도 노동당 유일제 하에서 당노선과 정책을 집행하는 기구에 불과하다. 특히 사회주의 국가 붕괴 이후 당의 생활지도, 경제지도 이외에 사상사업의 지도에 이르기까지 그 폭을 넓히고 있다. 결국 지방행정기관 및 그 소속기관 등에 대한 중앙당과 지방당 중심으로 이루어진 지도체제는 많은 인력을 필요로 한다는 면에서 북한 전체 공직사회의 업무생산성은 낮은 것이 아닌 가 사료된다.

둘째, 북한의 지방행정체제는 고도의 권력통합적 체제 하에서 존재한다. 북한 지방행정체제는 물론 국가행정체제도 삼권분립의 원칙에서 벗어난 김정일을 중심으로 하는 권력통합적 체제를 유지하고 있다. 북한에서는 지방주의란 중앙집권제를 무시하는 종파로 인식되고 있기 때문에 모든 국민의 생활을 무한적으로 책임지는 김정일 영도하의 권력통합체제가 기본이라는 것이다. 지방인민회의와 지방인민위원회는 최고인민회의와 내각에 대하여 책임을 지고, 최고인민회의와 내각은 최종적으로 노동당과 그 비서인 김정일에게 책임을 지는 권력통합적인 구조적 특징을 가지고 있다. 결국 권력통합적 구조임에도 불구하고 지방인민회의와 지방인민위원회를 설치함으로써 외형적으로 지방분권화를 표현하고 있지만 북한헌법에서 제시하는 "민주주의 중앙집권제 원칙", 그리고 "지방은 중앙에 복종한다"라는 규정에 의해 조직되고 운영되는 체제이기 때문에 구조적인 측면에서 자치적 행정체제를 갖추었다고 하기 어려운 것으로 사료된다.

셋째, 북한의 지방행정조직들은 경제적 단위를 기본으로 구성된다. 북한 지방·국가행정기구는 노동당의 경제건설 기본노선에 입각하여 행정기구가 조직되는 것을 볼 수 있는 바, 국가행정기구는 국가계획위원회, 농업위원회, 국가건설위원회 등을 두면서 지방행정기구와 연계되어 있음은 물론 과거 내각 개편 혹은 도당책임비서 임명 등에서 경제전문가들의 등용을 지속적으로 유지해 왔던 것을 볼 수 있다. 특히 지방행정기구의 경우, 지방인민위원회의 부위원장들은 각기 사업·양곡수매와 양정을 담당하고, 토지·임야·도로를 관장하며, 교육·문화·보건을 관장하고 있다. 그리고 특별지빙행기관인 도농촌경리위원회(시군협동농장경영위원회), 도경공업위원회 등이 중요한 부서로 인정받고 있는 것에서도 알

수 있다. 특히 지방행정의 최하위계층인 읍·리·동·노동자구가 행정단위가 아니라 생산단위 계층이라는 점에서도 알 수 있다. 결국 북한 지방행정조직은 지역의 경제적 생산성을 확보하기 위한 조직체로서의 역할을 하고 있었지만 과도한 집권체제와 중복된 지도감독에 의해 효율성에서는 큰 효과를 보고 있지 않은 것으로 사료된다.

넷째, 북한의 지방행정체제는 통제의 중첩성이라는 구조 하에서 운영된다(최진욱, 1997, pp.75-77). 북한 지방행정기관인 인민위원회는 노동당과 지방노동당 및 내각의 지도를 받아야 함은 물론 상급인민회의와 상급인민위원회, 해당지역의 인민회의의 결정 및 지시를 집행하게 됨으로써 중첩적인 통제를 받는다. 그러나 당의 행정기관회의의 결명령이 절대적이기 때문에 상급행정기관의 행정명령 등이 당의 지도에 상반될 경우 무시되는 경우도 있다. 결국 북한의 지방행정체제는 당의 원천적인 지도를 받고 있고 동시에 외형적으로 상급기관 및 해당지역의 다른 기관들로부터의 지도로 말미암아 인력과 예산측면에서 낭비적 요소가 있고, 실질적으로 업무능률도 낮은 것으로 사료된다.

다섯째, 북한의 지방행정체제는 지방자립이라는 체제 하에서 운영된다. 북한 헌법에는 지방주권기관인 지방인민회의 역할로 종합발전계획 및 예산 심의 및 승인, 인민위원회 위원장 선거 등을 명시하고 있어서 지방행정체제의 자율성을 규정하고 있다. "주권기관"이란 용어에서도 지방의 자율성을 강조하고 있는 것으로 보인다. 그러나 중앙당 및 지방당 그리고 내각 및 상급기관으로부터의 중첩된 지도 등으로 인하여 자율적으로 운영되고 있다고 판단하기 어렵다. 1990년대 중앙의 계획경제체제의 위기로 인하여 발생된 경제난을 극복하기 위하여 지방이 자체적 자립경제를 추진하도록 강조함으로써 일부 자율화의 분위기를 조성한 바 있다. 다시 말해서 북한의 경제체제 극복을 위해서 지방의 자력갱생의 한 방법으로 농민시장의 허용, 도단위 무역의 허용, 지방공업 육성 등과 같은 조치를 취한 바 있다. 그러나 이러한 조치들은 경제적 측면에서의 과도적인 조치로 볼 수 있어 지방분권적 측면의 지방 자립을 확보하기 위한 것은 아닌 것으로 사료된다.

2) 지방방행정조직체제의 비교론적 특징

첫째, 남한의 지방자치단체와 중앙정부간 관계는 중앙정부에 의한 지도감독적 기능이 집행되지만 최근 상당한 수준의 자율성을 확보하고 있어 독자적 의사결정 및 집행이 가능하다. 반면에 북한의 지방행정기관과 중앙정부간 관계는 북한헌법에서 제시도는 "민주주의 중앙집권제"에 의해 내각, 최고인민회의, 노동당이라는 다양한 권력기관으로부터 지도·감독을 받는 종속기관으로 지방적 자율성은 매우 미흡하다고 할 수 있다.

둘째, 남한의 지방자치단체의 기관구성은 지방의회와 자치단체장간의 상호견제와 균형의 원리에 입각한 기관대립형을 채택하고 있다. 반면에 북한의 지방행정기관은 1998년 이전 지방인민회의, 지방인민위원회 및 행정경제위원회의 3원형 기관형태를 채택하다가 그 이후 지방인민회의(의결기관)와 지방인민위원회(집행기관)의 기관대립형을 택하고 있으나 실제적으로는 기관통합형에 가깝다고 할 수 있다. 지방인민회의가 선거에 의해 구성되어 지방인민위원회보다 우월적인 지위(인민회의가 인민위원회 위원장 선거)를 가지고 있지만, 지방인민회의 휴회 중일 경우 지방인민위원회가 지방주권기능을 수행한다는 의미에서 보면 기관통합형을 속성도 같고 있다.

셋째, 남한의 지방행정체제와 당간의 관계는 각 정당이 광역자치단체장 및 의원 그리고 기초자치단체장에 대한 정당공천을 행하고 있으나 실제 지방행정기관이 행정을 집행함에 있어서 중앙당으로부터의 간섭과 통제를 받는 체제가 아니다. 반면에 북한의 지방행정기관과 당간의 관계는 당적 지도의 원칙에 기반하여 지방당이 직접 지방행정기관을 지도하는 관계를 가지고 있다.

넷째, 남한의 집행기관은 시도와 시군구의 장과 행정기구로 독임제 형태를 취하고 있다. 반면에 북한의 집행기관은 지방인민위원회로 명명되는 위원회제 형태를 취하고 있다. 특히 1998년 이전에는 지방주권기관인 인민회의, 지방지도기관인 인민위원회, 지방행정기관인 지방행정경제위원회로 구분되던 것이 지도기관(지방인민위원회)와 집행기관(지방행정경제위원회)의 통합에 의해 지방인민위원회로 단일화되었는데, 이는 위원회제의 단점을 그대로 갖고 있지만 통합에

따른 행정기능상의 효율성을 확보하였다고 할 수 있다.

다섯째, 남한의 지방의회는 주민들에 의해 선출된 유급직의 의원 중에서 대표인 의장을 선출한다. 반면에 북한의 지방의회인 인민회의는 주민에 의해 선출된 명예직의 대의원들로 구성되고 의장은 인민회의에서 선출한다. 단지 의장은 당 조직에서 이미 선정된 인물을 중심으로 선출함으로써 실질적 의미의 주민대표를 선출하는 것으로 보기 어렵다. 한편 남한의 지방의원은 공무원 및 국회의원 그리고 정부투자기관의 장의 직을 겸직할 수 없는 반면에 북한의 인민회의 대의원은 인민위원회, 노동당, 최고인민회의 등의 직을 겸직할 수 있다(최진욱, 남북한 행정통합방안, 통일연구원, 2000, p.30)

여섯째, 남한의 특별지방행정기관은 국가의 중앙부처 소속이면서 지방단위에 설치되고 있다. 그리고 북한의 특별지방행정기관인 농촌경리위원회, 지구계획위원회, 경공업위원회 등도 지방단위에 설치되고 있으면서 중앙정부의 농업성 혹은 국가계획위원회에 소속되어 있다. 특별지방행정기관 측면에서는 남북한이 동일한 체제로 운영되고 있고 이들에 대한 지도감독도 중앙부처가 직접 행하고 있으나, 단지 북한 의 경우 당적 지도를 받는 것이 차이가 있다.

일곱째, 남한의 지방행정조직은 그 정원 및 조직의 경우 일부 중앙정부의 통제를 받고 있지만 그 범주 내에서는 자율성과 탄력성을 가지는 체제이며, 주민소환 및 주민투표 등 주민참정의 문호가 개방되어 있고 찾아가는 민원서비스를 행하는 등 고객만족형을 추구하는 조직이라고 할 수 있다. 반면에 북한의 지방행정조직은 주민에 대한 통제가 용이하고 그리고 계획적으로 주민을 동원하기 용이한 체제인 반면에 탄력성이 없는 지도체제이며 동시에 사업집행에서의 권위주의와 관료주의를 유발하는 조직이라고 할 수 있다.

제2절 남북한 지방행정인력의 관리체제 분석

1. 지방행정인력의 범위 구분

남한의 경우 지방행정인력은 지방자치단체에 근무하는 공무원을 대상으로 한다고 명확히 규명할 수 있다. 다시 말해서 지방자치단체 내 집행기관, 직속기관, 그리고 소속기관에서 근무하는 지방공무원을 의미한다. 그러나 북한의 경우 지방행정인력을 어떻게 규명할 것인가 그리고 지방행정인력의 인사관리체제를 어떻게 설명할 것인가에 대해 명확히 제시할 필요가 있다.

우선 북한에서는 서구에서 사용되는 공무원(servants, public employees) 혹은 관료(bureaucrats)라는 용어를 사용하지 않을 정도로 부정적이다. 공무원 혹은 관료보다는 간부(cadre)라는 용어로 사용된다. 협의적 의미의 간부란 "당 및 국가기관, 사회단체 등의 일정한 책임적 지원에서 사업을 행하는 핵심일군, 당의 핵심역량이며 당의 정책을 조직·집행하는 혁명의 지휘자이며 대중의 교양자"로 일정 집단을 책임지는 고위층의 인력을 말한다. 광의적 의미의 간부란 " 국가가 정한 기준과 자격을 가지고 일정한 조직체나 기관, 집단 등에서 일하는 일군"으로 노동자와 농민 등 하층주민이 아닌 인텔리층의 소위 "민족간부"를 말한다(한국사회과학연구협의회, 2000, p,3). 또한 북한에서는 간부들을 대상으로 인사기관, 임용, 능력발전, 사기, 복무에 관한 것을 유기적으로 조직화하는 것을 "인사관리"라고 사용하지 않고 "간부사업"이란 용어로 사용하고, 인사정책의 경우도 "간부정책"으로 이해하고 있다.

본 연구에서는 협의의 간부를 행정인력으로 사용하고자 하며[63], 이 경우 행정인력은 당과 행정부에서 일하는 일군인 사무원을 의미하는 것으로 보되 신문방송기자, 출판사, 교수, 공장, 기업소의 사무원을 제외한다. 따라서 "지방행정인

63) 본 논고에서는 북한자료의 의미를 그대로 전달한다는 의미에서 간부란 용어를 그대로 사용하는 경우도 있다.

력"은 순수하게 지방의 당과 행정기관에서 근무하는 사무원 즉 당 간부(당 일군) 혹은 행정 간부(행정 일군)로 보고자 한다, 그리고 "지방행정인력의 인사관리체제"도 북한의 지방단위의 지방행정인력을 대상으로 하는 간부사업 혹은 간부정책 다시 말해서 인사사업 및 인사정책을 의미하는 것으로 본다. 이와 같은 결론에 도달하게 된 것은 북한에서 지방행정과 지방행정인력이라는 용어를 확연하게 구분하여 사용하지 않고, 그리고 지방행정인력과 국가행정인력이라고도 구분하지 않기 때문이다. 북한은 민간부문의 독자적 역할을 부정하고 있어 모든 조직체들은 국가간부화 되어 있고, 모든 생산수단도 국유화 되어 있기 때문이기도 하다. 결론적으로 본 연구에서 기술하는 지방행정인력에 대한 인사관리체제는 국가행정인력에 대한 관리체제와도 일맥상통하다. 그 대상이 지방당 및 지방행정기관에 근무하는 행정인력을 중심으로 기술한다는 의미이지만, 실제로 구분의 실익 내용상 많지 않다는 한계점을 갖고 있다.

2. 지방행정인력의 인사관리 원칙과 기준

가. 인사관리의 원칙

북한에서의 지방행정인력의 인사관리는 간부사업으로 노동당의 중심적인 사업으로 인지되고 있다. 행정인력의 인사관리가 잘 되어야 당의 질적 수준을 높일 수 있고, 모든 당 사업의 성과를 결정짓게 된다는 점에 기인한다. 이러한 행정인력의 인사관리는 간부들의 특권의식 및 특권행세를 배제하고 특히 수령에 대한 충성적인 인재를 형성하는 수단으로도 활용된다. 결국 행정인력의 인사관리는 수령에 대한 충성심을 제고하는 것을 가장 원천적인 원칙으로 한다고 할 수 있다.

이러한 원천적인 인사원칙 하에 파벌배격의 원칙, 노·장·청 배합의 원칙, 남녀평등의 원칙, 노동계급우대의 원칙이라는 하위의 기본원칙을 두고 있다(사회과학연구협의회, p.6). 그러나 파벌배격의 원칙에도 불구하고 김일성종합대학 출

신과 평양출신들이 많이 등용되어 있고, 함경도출신 우대정책이 사실상 행해지고 있다. 노년층·장년층·청년층의 균형유지에 의한 인사배치 원칙은 비교적 잘 준수되고 있지만, 김정일이 후계자로 권력핵심에 등장하면서 자연스런 세대교체를 도모하기 위해 제기되었던 수단으로 이야기되고 있다. 남녀평등의 원칙이 인사관리 측면에서 적용되도록 헌법에 명시되어 있지만, 최고인민회의의 대의원 구성에 있어서 여성의 비율이 20% 정도에 불과하고, 노동당과 내각 등 중요한 정치기구의 고위직은 물론이며 중,하위직도 여성의 참여가 극히 미진한 실정이다. 노동계급우대의 원칙은 간부양성과정에서 중요한 의미를 가지고 있지만, 실제에 있어서는 노동자계급출신의 간부의 비중이 미미할 정도로 나타나고 있다(최진욱, 1999, pp.12-18 참조작성).

나. 인사관리의 기준

인사행정에 있어 시험이나 능력보다는 수령에 대한 충실성, 계급적 토대, 본인의 됨됨이 등을 "간부로 선발하고 등용하고 배치하는 데서 기준으로 해야 할 징표"로서 정해 놓고 있다(사회과학출판사, 평양:1992, p.64; 최진욱, 1999 재인용)

첫째, 간부의 기준은 당과 혁명사업에 대한 충실성이다. 간부는 궁극적으로 수령에 대한 충실성을 가지고 있어야 한다. 하지만 충실성 이외에도 전문성을 강조하기도 하지만 양자를 만족시킬 수 있는 인재는 찾기 어렵고 특히 전문성을 성분과 충실성의 전제조건일 뿐이다.

둘째, 간부의 선발기준으로 또 중요한 것은 계급적 토대인 성분이다. 간부는 혁명가·노동자·부농·지주 등을 의미하는 출신성분과 군인·노동자·농민·사무원·학생 등을 의미하는 사회성분에 의해 충원된다.[64] 대체로 북한주민들은 구체

64) 일제시대, 해방 후, 6.25전쟁기간, 현재 등 4단계로 분류하여 정치·사회적 지위와 역할, 정치적 동향과 반동단체 가담여부, 출신성분과 사회성분 등을 종합평가하여 핵심군중, 기본군중, 복잡군중으로 구분하기도 한다. 핵심군중은 김일성 가족과 친척, 김일성의 항일빨치산 동료들과 그 유가족, 6.25전사자들의 유가족, 남파간첩 등 대남공작원들과 그 유가족들을 일컫는데 전체 인구의 약 30%를 차지하고 있다. 기본군중은 일반노동자, 농민, 사무원과 그 가족들로서 약 50%로 추정되며, 하급 간부나 기술자로 살고 있는데 핵심군중

적으로 자신이 어느 계층에 속하는 지 확연하지 않지만 입학 및 취업시 자연스럽게 알게 되는데, 보통 기본군중은 되어야 행정인력으로서의 조건을 갖추는 것으로 보인다. 1980년대 사회통합차원에서 계급적 토대인 성분을 중시하는 기준에 유연성을 보이는 성분이 좋지않은 자도 참여할 수 있도록 하는 "광폭정치"를 정책브랜드로 하였지만, 실제로 하부단위에서는 좀처럼 변화를 보이지 않았다. 일부 행정과 경제분야를 제외하고 군부, 경찰, 보안, 외교분야 등에서는 성분을 인사기준으로 하는 것은 아직도 여전하다.

셋째, 간부의 표징으로서 계급적 토대 못지 않게 중요한 것이 본인 자신이다. 계급적 토대가 나쁘더라도 당과 혁명에 대한 충실성이 있으면 간부로서의 자격이 있는 것이고, 계급적 토대가 좋더라도 충실성이 없으면 간부의 자격이 없는 것으로 간주된다. 그러나 계급적 토대가 나쁘지만 충실성이 있어 간부로 선발하였다고 해도, 그 간부가 잘못을 하면 그를 추천한 사람, 보증을 선 사람들이 책임을 지기 때문에 안전하게 계급벅 토대가 좋은 사람들이 간부로 선발되는 경향이 많다.

3. 지방행정인력의 인사관리제도[65]

가. 인사권

북한에서 지방행정인력에 대한 인사권은 당연히 당에 귀속되어 있다. 당이 인사권을 독점하여 당 내부의 인사는 물론 행정부와 국가 사회 전반에 걸쳐 영

으로 올라가거나 복잡군중으로 떨어지기도 한다. 복잡군중은 상기 2개의 성분에 속하지 않는 동요계급(해방 이전의 지주·자본가·친일파·개인수공업자, 해방 이후의 월북자·월남자가족·북송교포 등)과 적대계급(일제 시 경찰 등에 복무한 사람, 전쟁 중 남측에 가담한 자, 반당·반혁명분자, 전과자 등)으로 나누고 있다.

65) 본 부문의 기술내용은 북한 자료의 접근 한계 및 기존 자료의 부족으로 인하여 통일연구원의 최진욱 박사의 연구내용을 준거로 해서 재작성할 수 밖에 없는 한계를 가지고 있다. 특히 북한 인사제도와 관련된 다른 자료들도 모두 최진욱 박사의 내용을 다소 조정해서 기술하고 있어 본질적인 차이를 알 수 없었다. 향후 북한 인사제도와 관련된 정밀한 연구가 진행되어야 할 과제임을 밝힌다.

향을 미치고 있다. 이는 북한헌법에 규정되어 있는 "조선민주주의 인민공화국은 조선노동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다"는 당적 지도와 책임원칙에 근거한 것으로 보인다. 이러한 원칙은 여러 가지 형태로 나타나지만 인사권의 행사는 당적 지도의 원천인 것이다. 당적 지도는 선출직인 당 중앙위원 혹은 최고인민회의 대의원 등의 선출을 위한 인명록 작성은 물론 행정인력의 관리(간부사업)에 대한 실질적인 집행에서 나타난다.

인사권을 행사하는 기관인 인사행정기관인데, 인사행정기관은 인사 대상자에 대한 선발권을 가지고 있지만, 경우에 따라서는 상급기관의 비준 또는 합의를 받아야만 최종적으로 결정된다. 간부선발체계는 간부후보를 선발하여 신원 확인과정을 거쳐 상부에 추천하거나 상부에서 지명한 후보를 검열 확인하는 체계를 의미하고, 인사비준 및 합의체계는 인사담당기구에서 추천한 인사 대상들에 대한 직급 및 직위를 결정하는 체계를 의미한다고 할 수 있다.

나. 인사행정기관

상술한 바와 같이 당과 행정부의 인력에 대한 인사권은 각급 당위원회에서 전적으로 행사된다. 그러나 행정인력에 대한 인사관리는 각급 당의 전문 실무부서에서 행한다. 다시 말해서 행정인력에 대한 인사관리체제는 중앙당의 비서국 조직지도부와 비서국 간부부, 지방당의 조직부로 구성된다. 이들을 인사행정기관이라 한다.

한편 행정인력에 대해서는 직위에 따라서 중앙당 혹은 지방당에서 최종적인 인사결정이 이루어지지만, 별도로 상급기관의 비준 혹은 합의를 받기도 한다. 다시 말해서 상기의 인사행정기관들은 담당하게 되는 간부들에 대한 최종적인 인사권을 행사하기도 하지만, 경우에 따라서는 상급기관의 합의를 받아야 한다. 특히 최고위직의 경우 비서국의 비준으로 최종적인 인사가 결정되기도 하는데, 비서국 비준대상, 조직지도부 합의대상, 간부부 합의대상, 하급당 합의대상으로 구분된다(<표 3-15>과 <표 3-16> 참조). 여기서 중앙당 비서국 비준대상을 결정

적으로 김정일 국방위원장의 결정을 전제로 하는 것으로 이해된다. 이처럼 행정인력에 대한 인사관리가 복잡한 것은 특정 단체나 간부들이 인사권을 독점하는 것을 방지하기 위한 조치로 해석되기도 한다.

<표 3-15> 북한의 인사담당기관과 인사관리 대상

구분	대상
중앙당 조직지도부	- 중앙당 : 모든 간부 - 지방당 : 도당 부부장 이상, 군당 비서 이상 - 중앙행정기관 : 당중앙위원회 위원 및 후보위원 직함을 가진 내각의 상 및 부상 - 지방행정기관 : 도인민위원회 위원장과 부위원장, 일부 연합기업소 지배인 혹은 책임비서
중앙당 간부부	- 중앙행정기관 : 중앙당 조직지도부 인사대상을 제외한 중앙행정기관의 국장급 이하 간부
도당위원회 조직부	- 도당 과장이하 - 군당 부장 및 부부장 - 도인민위원회 부장 이하 - 군인민위원회 위원장 및 부위원장
군당위원회 조직부	- 군당 과장 이하 - 군인민위원회 부장 이하 - 군 밑의 리·동의 당간부 및 행정간부

※ 군, 보안기관, 사법기관, 해외공관 등은 제외
출처: 최진욱(1999). pp.29-30

<표 3-16> 북한의 지방당 및 지방행정간부에 대한 인사담당기관별 비준·합의 체계

		인사담당기관	비준기관	합의기관	비준/합의 불필요
도당	책임비서	중앙당 조직지도부	중앙당 비서국		
	부장/부부장	중앙당 조직지도부			자체
	과장이하	도당조직부		중앙당 조직지도부	

〈표 계속〉

		인사담당기관	비준기관	합의기관	비준/합의 불필요
군당	책임비서	중앙당 조직지도부	중앙당 비서국		
	부장/부부장	도당 조직부		중앙당 조직지도부	
	과장/부원	군당 조직부		도당 조직부	
도인민위원회	위원장/부위원장	중앙당 조직지도부	중앙당 비서국		
	부장/부부장	도당 조직부		중앙당 간부부	
	과장/지도원	도당 조직부			자체
군인민위원회	위원장/부위원장	도당 조직부		중앙당 간부부	
	과장	군당 조직부		도당 조직부	
	지도원	군당 조직부			자체

출처: 최진욱(1999). p.35-36 참조 재작성

다. 지방행정인력에 대한 인사관리의 실제

1) 인사기록문건

북한의 모든 근로자는 사회주의 하에서 노동의 권리를 가지는데, 그 직업이 간부, 노동자, 기술자 등 직종에 상관없이 계획적 배치 하에 이루어진다고 할 수 있다. 다시 말해서 서구사회의 임용원칙(경력, 시험성적, 근무성적, 기타 능력 실증 등)에 의한 인사임용제도는 없고, 당의 계획적인 추천과 계획적인 배치에 의하여 선발되는 과정을 거친다. 그래서 인사기록문건이 매우 중요하다.

이러한 인사기록문건이란 인사기초자료의 성격을 가지는 것으로, 본인과 인사담당자가 작성하게 된다. 행정인력은 직접 이력서, 자술서, 가계표를 작성하고, 인사담당자는 이를 기반으로 면접을 행하여 작성한다. 이력서에는 본인의 이름뿐만 아니라 별명, 출생지와 연도, 정당관계와 소속기관, 단체, 출신성분, 사회성분, 구체적인 학력, 경력 등이 기록되고, 자술서는 약 2페이지 분량으로 본인이 출생부터 현재까지 자라온 가정환경, 사회적 배경, 교육과정 등 본인의 전

생애를 작문형식으로 서술되며, 가계표는 본인 직계의 6-8촌과 외4촌까지, 배우자 직계의 4촌과 외4촌까지 기재하도록 되어 있다.

인사를 행할 때 이러한 기초자료 외에 신원조회(현지확인 및 신원보증)결과 및 소속당비서의 평정서가 부가적으로 첨부된다. 평정은 모든 간부가 그 대상이 되고, 당원이 아닌 경우 여맹, 직맹, 농근맹, 김일성사회주의청년동맹 등 자신이 속한 단체의 책임자를 거쳐 당비서가 최종 확인한다.

이러한 인사기록문건은 신규채용, 승진, 조동(전직) 등이 이루어질 때마다 수정·보완되며, 구 직장에서 새 직장으로 옮겨진다. 이때 인사기록문건은 상급부서의 인사담당기관을 거쳐서 새 직장으로 옮겨진다(최진욱, 1999. pp.38-43참조).

2) 신분관리제도

첫째, 신원조회제도이다. 인사 대상자의 경우 신원조회가 이루어진다. 신원조회는 인사 대상자의 인사기록문건 등에 기재된 내용의 진위여부를 사회안전성에서 보관하고 있는 인사 대상자의 주민등록문건과 대조하고 전 근무지 인사담당기관에 확인하는 것을 의미한다.

둘째, 신원보증제도이다. 인사 대상자의 신원보증을 위하여 인 사대상자의 직장책임자, 동료, 거주지 인민반장, 친척, 고향친구들을 찾아가 이력서, 가계표, 자술서상의 경력, 성분, 친척관계를 확인한다.

셋째, 면담제도이다. 인사담당자가 신원확인 및 신원보증 절차가 끝난 인사대상자를 직접 면접하게 되는데, 이때 사상, 인물, 성향, 가족관계, 생활환경 등이 파악되며, 특히 김일성부자 혁명역사, 그 동안 받은 교육내용, 과오와 잘한 일 등이 집중적으로 파악된다.

3) 신규채용

조직지도부의 인사대상에 대한 신규채용은 다음과 같은 절차에 의한다. 각급 당위원회의 인원요청에 근거하여 조직지도부가 충원계획을 수립하고. 각 대학

당위원회에 인원할당 후 선발통보를 하며. 대학 당위원회 간부과에서 인원선발 계획을 수립하여 선발학생들 이력서, 자서전, 가계표 작성. 선발학생 신원조회 및 현지 확인. 선발학생 평정서를 첨부한 후 면접을 실시한다. 그리고 선발학생 인사기록문건을 중앙당 조직지도부에 송부하면 중앙당 조직지도부가 대학에 내려와 선발대상 학생을 면접하고, 조직지도부 신원조회와 현지확인을 거쳐 조직지도부 1부부장의 비준을 받아 간부요원으로 선발한다(최진욱, 1999, p.45).

간부요원으로 선발되면 초임지로서 지방당위원회의 부원으로 발령받고 최소한 3년정도 근무하게 된다. 이 기간 중 당일군으로서 자격이 있다고 인정되면 해당 당위원회의 추천형식으로 김일성고급당학교 4년제 기본반에 입학하여 전문 당일군 교육을 받게 된다. 교육 이후 졸업을 하면 일부 우수한 일군들은 비서국의 비준을 받아 중앙당에 배치되어 본격적으로 중앙당 간부로 양성되고, 조직지도부의 인사 대상에서 탈락한 학생들은 간부부의 인사대상이 되어 내각에 배치되며, 학업성적 등 문제가 있는 학생들은 도당 혹은 시군당 위원회로 넘어가서 지방인민위원회 등 지방행정기관과 지방경제기관 등에 배치된다.

한편 지방당의 자체적인 인사절차도 중앙당의 조직지도부의 절차와 유사한데, 인민위원회 교육과 대학생 모집처에서 실무적인 인사관리를 담당한다.(최진욱, 1999, p. 46)

4) 승진

북한에서 간부승진은 서구사회와 같이 실적과 경력에 의한 것이 아니라 당과 혁명사업에 대한 충실성과 개인적인 성분이 중요한 요소가 된다. 승진시험제도와 최고근무연수와 같은 것이 없기 때문에 능력만 있으면 초고속 승진이 가능한데 그것은 당과 행정기관에 계급이 없고 직위만 존재하는데 연유한다. 그리고 필요할 때마다 승진인사가 시행되는데, 그것은 진급의 상한선이 없기 때문에 개인적인 충성도가 높으면 이론적으로 누구나 보조지도원에서 부장까지 승진할 수 있는 제도를 가지고 있다.

승진절차는 각 부처 간부과의 인사계획 수립 → 당집행위원회 인사대상자 선

정 → 인사대상자 이력서, 자서전, 가계표 등 제출 → 당비서 평정서 작성 및 인사담당자 담화 및 신원확인 → 간부이력문건 상급당위원회에 송부 → 상급인사담당기관 담화 및 2차 신원확인 → 직급별로 중앙 및 지방당에서 인사결정을 행한다(최진욱, 1999, p.49).

5) 인사교류

인사교류(북한에서는 조동이라 함)은 중앙당이나 지방당의 계획에 의해서 이루어지고, 해당 직장의 인사담당부서가 이를 실무적으로 뒷받침한다. 지방간의 인사교류는 가능하지만 지방에서 평양으로 인사교류되는 것은 매우 어렵다. 또한 지방에서 근무하는 행정인력의 경우 상급기관으로 인사교류가 되는 경우는 거의 없고 대부분 자기 근무지에서 장기간 근무하게 된다. 당 일군이 가끔 군당위원회에서 도당위원회로 교류되는 경우가 있으나, 행정일군의 경우 군인민위원회에서 도인민위원회로 교류되는 것이 불가능하다. 이렇듯 장기간 근무로 인해 권태감, 형식주의, 무사안일, 태만 등이 나타나고 승진원칙 등이 존재함에도 불구하고 개별적인 인사청탁 및 뇌물제공 등이 자주 야기되는 현상을 볼 수 있다(최진욱, 1999, p.53).

6) 교육훈련

교육훈련은 일반교육부문과 당간부양성교육부문 등 2종류로 구분된다. 일반교육부문은 내각의 교육성에서 관리하고 김일성종합대학, 평양외국어대학 등에서 교육을 행한다. 당간부양성교육부문은 노동당중앙위원회에서 관리하고, 김일성고급당학교, 인민경제대학(행정간부), 국제관계대학(외교부문간부), 김정일정치군사대학(군사부문), 강반석유자녀학원(혁명열사유가족), 금성정치대학(청년간부) 등에서 이루어진다. 교육기간의 경우 각 학교마다 정규과정인 3-6년 기간의 기본반부터 단기연수를 위한 수개월의 강습반까지 다양한 교육훈련 프로그램이 있다.

지방당위원회 교육기관은 지방당위원회에서 관리하는 교육기관으로, 인민위원회 소재지를 중심으로 각 도마다 한 개씩 설립되어 있는 공산대학과 주요 공장·기업소에 설치되어 있는 분교 등이다. 특히 공산대학은 주로 지방의 당·정간부교육을 위한 기관으로서 각 대학별로 당·정 기관, 공장·기업소, 협동농장의 모범일꾼 및 핵심간부들이 입학하여 양성반, 야간반, 통신반, 재직반 등에서 수업을 받는다. 교육기간은 정규반인 양성반의 경우 3년이며, 1년제 재직반, 그리고 3개월·6개월의 강습반은 실무수준을 높이기 위한 과정이다.[66] 직장교육의 경우, 각 직장에서도 일상적인 교육이 끊임없이 이어지는데 직장마다 초급학습반, 자습반 등 여러 가지 학습반이 조직되어 있다(최진욱, 1999, p. 56-58 참조작성).

한편 지방행정인력을 대상으로 재분류해 보면, 김일성 고급당학교에서는 지방당의 고위간부급 및 군당위원회 책임비서와 비서급을, 인민경제대학에서는 도인민위원회 위원장 급을 대상으로 일부 과정을 개설한 바 있다. 이러한 교육체제는 당간부로 출세하는데 필요한 과정인데, 장기과정은 출세를 위한 기반으로 보고 단기과정은 승진과 영전을 위한 것이 아니어서 교육기피대상이 되기도 한다. 특히 교육대상자로 선발되는 것은 과오를 극복하기 위한 수단, 실무능력이 부족하거나 정규교육을 보충하기 위한 수단으로 활용된다는 측면에서 기피하는 현상을 볼 수 있다.

7) 보수

북한에서는 같은 노동에 대한 같은 보수의 지불 원칙 즉 노동보수제로 인해 행정기관, 산업기관, 교통체신기관, 금융기관간 근무자들의 보수수준은 유사하다. 이러한 노동보수제는 생활비등급과 노동일평가기준에 의하는 생활비적 개념이 강하다. 특히 "노동자급 사무원봉급에 관한 결정서"에서 행정기관의 봉급기준표에 의하는 것으로 나타나고 있다.

66) 공상대학은 평양, 남포, 개성, 신의주, 강계, 혜산, 해주, 사리원, 함흥, 청진 등에 설치되어 있다.

행정일군에 대한 보수제도는 계급별 정액제를 취하고 있다. 인민위원회위원장, 부위원장, 과장, 지도원의 보수는 정액제이고, 1998년 당시 과장은 110원, 지도원은 85원, 중좌(중령)은 140원, 조교수는 135원이며, 1급 교원(대학 정교수)의 경우 280 ~ 300원을 받는 것으로 나타나고 있었다.[67] 군인을 전역하여 지방의 근무를 할 경우 그 봉급액이 전보다 적을 경우 과거 군인시절의 봉급액을 받을 수 있다. 행정일군에서 지배인(공장장)으로 이직하는 경우 현 보수를 받는 방식과 기본보수에 실적급 보수를 받는 방식 중에서 최초 계약시 선택할 수 있다.

그런데 북한은 월급 이외에 수당은 없고, 그 대신 월급의 보완적 성격을 갖는 배급제도가 있다. 식량배급을 의미하는데, 국가기관(정권기관, 국영기업소, 국영상점, 국가교육기관, 의료기관, 사회보장기관 등)과 상점기업소, 각 정당, 사회단체, 내각에서 승인한 기관, 민영기업소 그리고 군대 등에서 일하는 노동자, 기술자, 사무원, 교원, 으료인, 예술인, 군관 등이 대상이 되고 그들의 근무일수에 비례하여 배급된다(한국사회과학연구협의회, 2000, p.73).

8) 정년

북한에도 다른 나라와 같이 정년제도가 존재한다. 북한은 계급정년제, 근속정년제, 연령정년제로 구분되는 정년제도 중에서 연령제한제만 채택하고 있다. 남자는 60세에 여자는 55세에 퇴직하며 정년퇴직을 하면 사회보장이 이루어진다. 그러나 중앙부처의 부부장이상과 도·군의 인민위원회 부위원장급 등 고위직은 정년제도의 적용을 받지 않는다

67) 김 경우(1990)의 북한인사제도에 관한 연구에 의하면, 당일군과, 행정일군의 보수는, 부장급(당정치위원, 정무원, 당부장, 도인민위원장, 특급기업소지배인, 과의 원사 등)의 경우 300-350원, 지방단위의 도간부 및 군단위 책임자는 100-150원, 일반사무원(군단위 행정 일군)은 70원 수준으로 제시하고 있다. 반면에 대학교원, 군장성급, 인민배우 및 공훈배우은 200원이상이고, 지방교육기관장, 의사 군 영관급은 100원 이상의 봉급을 받는 것으로 나타나고 있다.

4. 지방행정인력관리의 특징

가. 북한의 행정인력관리의 특징

첫째, 1974년 김정일 위원장이 후계자로 지명된 후 권력 장악의 수단으로 조직권과 인사권을 장악하기 위하여 조직지도부의 강화를 서둘렀다는 점이다. 조직개편을 통한 중앙당에서부터 지방조직에 이르기까지 공문서의 사전승인제를 실시한 바 있다(한국사회과학연구협의회, 2000, p.98). 이것은 간부의 직무를 규범화하고 상세한 업무절차를 규정한 "당사업지도서"를 만들어 인사권의 월권을 예방하고, 간부들의 자의적인 권한 확대를 봉쇄하려는데 목적이 있었던 것으로 보인다. 그리고 간부선발·임명 기준과 절차, 승진·전보·해임, 교육절차 등을 상세히 규정한 "간부사업지도서"를 만들어 인사의 공정성을 확보하려는 노력을 보인 반면에 김정일의 인사권을 강화하기 위한 수단으로 작용한 것으로 판단되기도 한다. 특히 1990년대 들어 개혁개방보다는 "우리식 사회주의"를 완성하는데 초점을 둠으로써 경제발전 보다는 당의 사상사업을 강조함으로써 전문성을 가진 인재의 등용보다는 충성심과 사상성을 가진 사람을 등용하는데 초점을 두었다고 할 수 있다.

둘째, 인사관리의 기준은 성분에 의해 결정된다는 점이다. 북한의 공무원들은 채용·승진·상벌 등 모든 인사관리는 능력위주라기 보다는 성분에 의해 결정되는데, 특이한 것은 사회주의 국가건설 초기에 이루어진 이러한 인사관리형태가 아직도 그러하다는 점이다. 특히 공무원에게 강조되는 덕목은 인덕을 갖춘 것으로 보고, 능력의 유무에도 불구하고 인덕이 부족하면 사회주의 건설이 차질을 빚는다고 보고 있다. 이렇듯 성분에 의한 인사조치는 민주주의 국가에서 보이는 지연, 혈연, 학연을 배제시킴으로써 공무원집단, 특히 성분이 좋은 집단의 동질성을 확보하기는 하였지만, 권위적이어서 사고의 경직성이 나타나고 행정의 비효율성을 초래하는 요소로 보이는 것이 아닌가 사료된다. 결국 성분인사는 성분은 나쁘지만 능력이 있는 자들의 불만을 자아냄으로써 행정조직의 역량이 저하

되는 것은 물론 정실인사와 뇌물수수 등 부정부패가 만연하게 되는 악순환을 벗어나기 어렵게 한다는 점이다.

셋째, 공무원인사권은 노동당 이외의 집단에서는 행사하기 어렵다는 특징을 가진다는 점이다(최진욱,1999, p.64). 북한의 노동당은 물론 정계·군계를 막론하고 모든 공무원들의 인사권을 독점하고 있는 바, 행정기관의 독자적인 인사행정을 인정하지 않음은 물론 당의 행정기관에 대한 통제감독 수단화되고 있다고 할 수 있다. 특히 노동당 과장급 이상은 김정일의 비준 대상이 되므로 인사권의 중앙집중화 현상을 의미한다고 할 수 있다. 그리고 각급 당위원회가 인사정책을 결정하고 노동당 조직부가 인사행정업무를 관장함으로써 중앙집권성이 강한 바, 시의 적절한 인사관리가 되기 어려워 같은 자리에 오랫동안 근무하게 되어 전문성 확보는 가능하지만 관료제의 병리현상은 치유되기 어려운 것으로 판단된다.

나. 남북한 지방행정인력관리의 비교론적 특징

첫째, 남한에서는 지방공무원과 국가공무원을 구분하고 그와 관련된 기본법도 별도로 제정되어 있지만, 북한에서는 남한의 경우와 같이 국가공무원과 지방공무원을 구분하고 있지 않지도 않지만 남한의 지방공무원에 해당하는 지방행정인력은 지방당과 지방인민위원회의에 종사하는 자로 보고, 국가공무원에 해당하는 중앙행정인력은 중앙당 및 내각에 종사하는 자로 볼 수 있다. 그리고 남한은 지방공무원법과 국가공무원법에 의해 행정인력에 대한 인사관리체계가 다소 다르지만, 북한은 당에 의해 지배되는 인사관리체제이기 때문에 중앙행정인력과 지방행정인력의 인사관리체계가 동일하여 구별 실익이 없다

둘째, 남한은 공무원에 대한 계급과 그에 따른 직위가 부여되지만, 북한은 직위제만 있다. 그럼에도 불구하고 남북한의 중앙정부와 지방정부의 행정인력에 대한 비교를 위하여 계급과 직위를 비교해 보면 아래 표와 같이 나타난다.

<표 3-17> 남북한의 행정인력에 대한 계급 및 직위분류 비교

남한			북한			
중앙정부	지방자치단체		중앙정부		지방행정기관	
중앙부처	광역자치단체	기초자치단체	내각	중앙당	도/군인민 위원회	도당/군당 위원회
총리/부총리			총리/부총리/위원장/부위원장			
장관	단체장 (선출직)	단체장 (선출직)	상	비서, 부장		
차관	부단체장급		부상	부부장	위원장·부위원장	책임비서·비서
1급	부단체장급/실장급					
2급 (국장급)	실장급		국장급	과장급	부장·부부장/위원장·부위원장	부장·부부장/
3급 (국장급)	실/국장급	부단체장급	부국장급	부과장급	과장·지도원/부장·부주장	과장·부과장/부장·부부장
4급(과장/팀장급)	국/과장급	부단체장/실국장급	과장급	책임지도원	/과장	부원/과장
5급 (계장급)	계장급	과장급	책임지도원	부원	/지도원	/부원
6급(직원)	직원	계장급	지도원			
7급		직원	보조지도원			
8급						
9급						

출처: 최진욱(1999). p.36을 응용하여 재정리

셋째, 남한의 지방행정인력에 대한 인사관리제도는 국가행정인력과는 별도로 채용, 승진, 인사교류, 교육훈련, 보수 등과 관련한 제도들이 운영되고, 반면에 북한의 지방행정인력에 대한 그것은 당의 인사정책에 의해 운영되는 특징을 가진다. 특히 북한의 행정인력에 대한 인사제도를 남한의 그것과 비교해 볼 경우

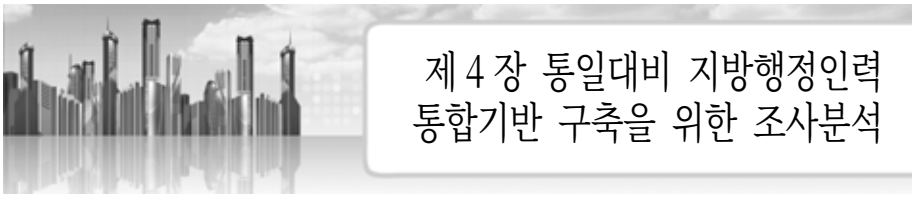
나타나는 특징으로는, 우선 채용제도에 있어서 시험제도가 없이 면접에 의해 특채되는 형태를 취하고, 계급승진이 없이 직위승진만이 존재하며, 당에 의한 교류가 중심이고 지방에서 평양으로의 교류는 이루어지지 않고, 일반 전문교육보다는 당성교육이 주를 이루며, 봉급과 배급에 의하는 보수체제를 갖춰 수당제도가 없는 점 등이다.

<표 3-18> 남북한 지방행정인력에 대한 관리제도의 비교

	남한	북한(중앙당의 지방근무자)
채용	- 임용권자(지방자치단체장)가 채용	- 채용계획은 중앙당 조직지도부 담당
	- 임용시험 원칙	- 면접시험 원칙
	- 응시요건으로 학력제한 없음	- 응시자격은 대학 당위원회 간부과에 의한 추천한 자 그리고 당성과 출신성분을 인정받은 자
	- 공개경쟁시험과 특별임용시험에 의한 임용	- 중앙당 조직부 할당에 의한 특채
	- 5급은 1년, 6급이하는 6개월 시보임용	- 지방당위원회에서 3년간 시보기간 근무
	- 각 도공무원교육원에서 신규임용과정 이수 후 당해 자치단체에 배치	- 고급당학교에서 교육 후 중앙당, 내각 혹은 지방행정기관 등에 배치되거나, 희망에 따라 당이 배치
승진	- 승진기준의 경우 1-3급은 실적과 경력을, 5급은 승진시험 혹은 무시험 승진	- 당과 혁명사업에 대한 충실성과 개인 성분
	- 승진종류는 일반승진, 공개경쟁승진, 특별승진으로 구분되고, 계급 승진제 적용	- 계급승진은 없고 직위승진만 존재
	- 승진절차는 계급별로 다소 차이 - 시험승진 : 승진후보자명부 작성 - 승진대상자 결정(시험성적과 평정점수 고려) - 임용권자의 승진임용 - 일반승진 : 승진후보자 결정 - 인사위원회 사전심의 - 임용권자 결정 및 임용 - 정기적 혹은 임용권자 필요시 승진	- 승진절차는 각 부처 간부과의 인사계획 수립 → 당집행위원회 인사대상자 선정 → 인사대상자 이력서, 자서전, 가계표 등 제출 → 당비서 평정서 작성 및 인사담당자 담화 및 신원확인 → 간부이력문건 상급당위원회에 송부 → 상급인사담당기관 담화 및 2차 신원확인 → 직급별로 중앙 및 지방당에서 인사결정 - 승진시험제도 없고 수시로 승진 실시
	- 승진제한 요건은 징계의결요구와 징계처분 중인 자, 직위해제 혹은 휴직인 자, 징계처분 종료후 일정기간 미경과자	- 승진제한자는 징계자

〈표 계속〉

	남한	북한(중앙당의 지방근무자)
승진	- 승진소요연수는계급별 차이(일반직 9급 2년, 7·8급 3년, 6급 4년, 4·5급 5년, 3급이상 3년)	- 승진소요연수는 없어서 초고속 및 파격 승진 가능
인사교류	- 지방공무원은 행정안전부의 인사교류협의회에서 주관하여 계획교류 시행 - 시도지사는 해당 교류대상 자치단체장에게 인사교류 권고 - 중앙에서 지방, 지방에서 중앙으로 교류 가능 - 지방간 교류는 대체로 1:1 교류원칙	- 중앙당이나 지방당의 계획에 의해서 시행 - 지방간의 인사교류는 가능하나, 지방에서 평양으로 그리고 하급기관에서 상급기관으로 교류는 제한 - 단 행정일군 이외 당일군은 부분적으로 가능
교육훈련	- 장단기 과정 다양화 - 교육기피 현상으로 인하여 승진가점제 일부 완화 - 기본교육과 전문교육으로 구분 - 각 도단위 지방공무원교육원(6급이하 대상)과 지방행정연수원(5급이상 및 일부 6급 대상) 그리고 중앙부처 공무원교육원에서 실시 - 위탁교육으로, 국내9대학, 연구소 등)와 국외교육 존재	- 장단기 과정 다양화 - 장기교육 선호 : 간부급으로의 승진 대상 - 일반교육(내각 교육성 주관)과 당성교육(중앙당위원회) 및 직장교육으로 구분 - 일반교육보다 당성교육이 주 핵심 - 위탁교육으로 노동총연맹, 농민동맹, 노동청년동맹 등의 교육도 있음
보수	- 보수+수당체제로 계급별·호봉별 차등	- 일반사무원에 준하는 보수 지급
	- 각종 수당 존재	- 수당제도 없음
	- 배급재도 없고, 후생시설 이용 등에 관한 지원은 있음	- 실제 근무하는 일수에 기준하여 연 3회 배급
퇴직	- 연령제한제 채택(남여 공히 60세) - 명예퇴직제 시행(20년 이상근속자)	- 연령제한제 채택(남자 60세, 여자 55세) - 단 고위직(중앙부처의 부부장이상과 도·군의 인민위원회 부위원장급 등) 정년제도 없음



제 4 장 통일대비 지방행정인력 통합기반 구축을 위한 조사분석

제1절 조사개요

1. 조사목적

통일대비 지방자치단체의 역할과 과제를 규명하는데 필요한 과제인 지방행정체제와 지방행정인력의 통합을 중심으로, 관련자들의 의식을 수렴·분석하여 현실적이고 실용적인 정책대안을 마련하는데 필요한 근거자료로 활용하려는데 목적이 있다.

2. 조사내용

통일을 대비한 지방공무원 통합과 관련하여 공무원, 교수, 연구원 등 800명을 대상으로 2009년 5월 25일부터 6월 20일까지 약 한 달간의 설문조사를 실시하였다. 회수된 설문지는 총 269부로 회수율은 약 34%였다.

설문에 응답한 응답자의 직업군을 살펴보면, 269명 중 공무원 78명(29%), 정치인 5명(1.9%), 교수 73명(27.1%), 연구원 52명(19.3%), 기타 61명(22.7%)으로 나타났다[68].

설문은 크게 4부분으로 구성되었는데, 세부적으로 살펴보면 통일여건 및 방

68) 직업별 설문에 대한 분석에 있어서는 정치인의 수가 작아 정치인을 기타로 분류하여 분석을 실시하였고, 원래의 기타 응답자는 언론인, 상공인, 대학원 학생 등이 포함되어 있다.

법에 관한 문항 3개, 통일이전단계의 지방행정통합에 관한 문항 2개, 통일이후단계의 지방행정통합에 관한 문항 2개, 통일이후단계의 지방행정인력통합에 관한 문항 3개로 구성되었다. 설문의 구성은 다음과 같다.

<표 4-1> 설문의 구성 및 내용

항목	내용
직업	공무원, 정치인, 교수, 연구원, 기타
통일여건 및 방법	1. 현실적으로 예측 가능한 통일방법
	2. 통일과정에 가장 영향을 주는 환경변화
	3. 통일에 있어 행정체제통합의 중요성
통일이전단계 지방행정 통합	1. 북한지역의 지방행정 통합을 위해 중앙정부가 준비할 일
	2. 북한지역의 지방행정 통합을 위해 지방자치단체가 준비할 일
통일이후단계 지방행정 통합	1. 북한지방행정체제 재구축을 위해 처리해야 할 일
	2. 북한지역의 지방행정통합을 위해 지방자치단체가 직접 수행할 일
통일이후단계 지방공무원 통합	1. 남북한 지방공무원 통합 업무에서 비중을 두어야 할 일
	2. 북한 지역 공무원 파견의 방법
	3. 북한 지역 공무원 파견 인사관리에서 초점을 두어야 할 분야

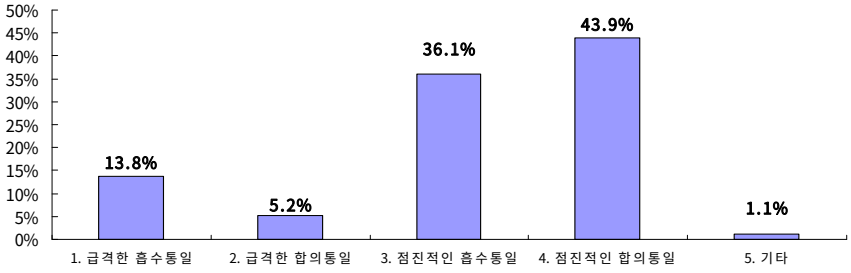
제2절 조사결과 분석

1. 통일여건 및 방법

통일여건 및 방법에 관한 질문은 현실적으로 예측 가능한 통일방법, 통일과정에 가장 영향을 주는 환경변화, 통일에 있어 행정체제통합의 중요성에 대한 질문으로 구성되었다. 이는 통일을 보다 구체적으로 이해하고, 통일에 영향을 주는 변수들을 산정함으로써 향후 통일 이후 필요로 하는 행정인력 수요예측을 정교화하기 위해서 구성된 설문이다.

첫 번째 문항인 현실적으로 예측 가능한 통일방법에 대한 질문에 대해서 점진적인 합의통일이라고 응답한 응답자가 **118**명**(43.9%)**으로 가장 많았으며, 점진적인 흡수통일이라고 응답한 응답자가 **97**명**(36.1%)**으로 두 번째를 차지하여, 급격한 통일 방법보다는 점진적인 통일방법이 가능할 것이라고 응답한 응답자가 전체의 **82%**를 차지하였다.

<표 4-2> 예측가능한 통일방법



통일방법	응답자수(명)	응답비율(%)
1. 급격한 흡수통일	37	13.8
2. 급격한 합의통일	14	5.2
3. 점진적인 흡수통일	97	36.1
4. 점진적인 합의통일	118	43.9
5. 기타	3	1.1
합계	269	100

각 직업별로 현실적으로 예측 가능한 통일방법에 대한 응답을 살펴보면, 직업별로는 응답에는 큰 차이가 나지 않는다. 다만, 다른 직업군에서는 점진적 합의통일이 현실적으로 예측가능한 통일방법이라고 응답한 응답자가 많았지만, 공무원의 경우 점진적 흡수통일이라고 응답자가 **34**명**(43.6%)**으로 점진적 합의통일이라고 응답한 응답자가 **28**명**(35.9%)**보다 그 비율이 높았다.

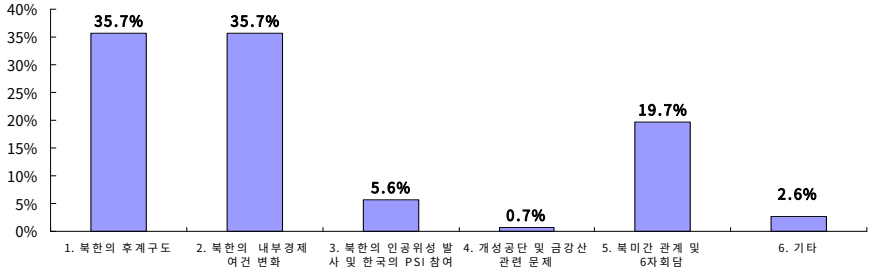
<표 4-3> 직업별 응답분포

구분		현실적으로 예측 가능한 통일방법					합계
		1	2	3	4	5	
공무원	응답자	11	4	34	28	1	78
	%	14.1	5.1	43.6	35.9	1.3	100
교수	응답자	14	3	25	31	0	73
	%	19.2	4.1	34.2	42.5	0.0	100
연구원	응답자	7	2	15	27	1	52
	%	13.5	3.8	28.8	51.9	1.9	100
기타	응답자	5	5	23	32	1	66
	%	7.6	7.6	34.8	48.5	1.5	100
합계	응답자	37	14	97	118	3	269
	%	13.8	5.2	36.1	43.9	1.1	100

1.급격한 흡수통일 2.급격한 합의통일, 3.점진적 흡수통일, 4.점진적 합의통일, 5.기타

두 번째 문항인 현재 남북한 관계에서 통일과정에 가장 영향을 주는 환경변화는 무엇이라고 생각하는지에 대한 질문에 대해서는 북한의 후계구도와 북한의 내부 경제여건 변화라고 응답한 응답자가 각각 96명(35.7%)으로 동일하게 나타나 전체 응답자의 71.4%를 차지하였다. 그 다음으로는 북미 간 관계 및 6자 회담이라고 응답한 응답자가 53명(19.7%)으로 많았다. 대체적으로 볼 때 응답자들은 북한의 내부 환경 변화와 외교적인 상황변화가 통일과정에 영향을 주는 것으로 판단하고 있다는 것을 알 수 있다. 북한의 인공위성 발사 및 한국의 PSI 참여, 개성공단 및 금강산 관련 문제 등 북한과 한국과의 관계의 변화가 통일과정에 영향을 준다고 응답한 응답자의 비율은 높지 않았다.

<표 4-4> 통일과정에 가장 영향을 주는 환경변화



환경변화	응답자수(명)	응답비율(%)
1. 북한의 후계구도	96	35.7
2. 북한의 내부경제여건 변화	96	35.7
3. 북한의 인공위성 발사 및 한국의 PSI 참여	15	5.6
4. 개성공단 및 금강산 관련 문제	2	0.7
5. 북미간 관계 및 6자회담	53	19.7
6. 기타	7	2.6
합 계	269	100

각 직업별로 통일과정에 가장 영향을 주는 환경변화에 대한 응답을 살펴보면, 전체적으로는 북한의 후계구도와 내부경제여건 변화가 동일한 응답수를 나타냈지만, 세부적으로는 공무원(50%)과 교수(37%)의 경우 북한의 내부경제여건 변화가 가장 큰 영향을 준다고 응답한 비율이 높았고, 연구원(36.5%)과 기타 응답자(39.4%)는 북한의 후계구도가 통일과정에 가장 큰 영향을 주는 환경 변화라고 응답한 비율이 높았다. 북미간 관계 및 6자회담과 관련해서는 공무원의 경우 응답비율이 11.5%로 비교적 낮게 나타났으나 교수(23.3%), 연구원(23.1%), 기타(22.7%) 응답자의 경우는 20% 이상이 중요한 환경변화로 지적하였고, 연구원과 기타 응답자의 경우는 북한의 내부 경제여건 변화가 중요한 환경변화라고 응답한 응답자와 비율이 비슷하게 나타났다.

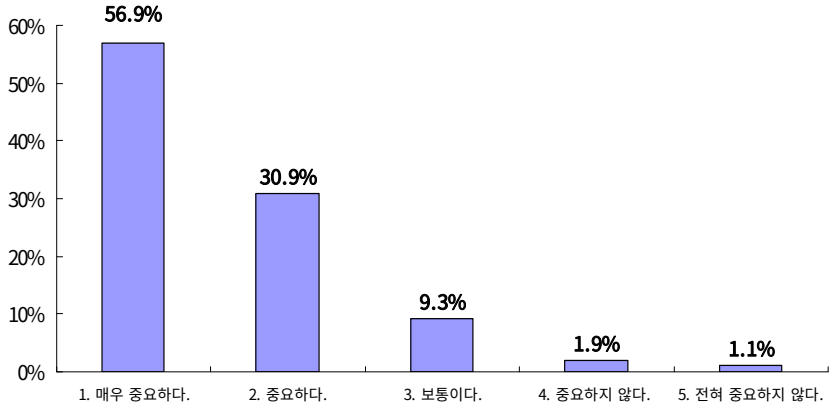
<표 4-5> 직업별 응답분포

구분		통일과정에 가장 영향을 주는 환경변화						합계
		1	2	3	4	5	6	
공무원	응답자	25	39	3	0	9	2	78
	%	32.1	50.0	3.8	0.0	11.5	2.6	100
교수	응답자	26	27	1	0	17	2	73
	%	35.6	37.0	1.4	0.0	23.3	2.7	100
연구원	응답자	19	13	4	2	12	2	52
	%	36.5	25.0	7.7	3.8	23.1	3.8	100
기타	응답자	26	17	7	0	15	1	66
	%	39.4	25.8	10.6	0.0	22.7	1.5	100
합계	응답자	96	96	15	2	53	7	269
	%	35.7	35.7	5.6	0.7	19.7	2.6	100

1.북한의 후계구도, 2.북한의 내부 경제여건 변화, 3.북한의 인공위성 발사 및 한국의 PSI참여, 4.개성공단 및 금강산 관련 문제, 5.북미간 관계 및 6자 회담, 6.기타

세 번째 문항인 통일과정에서 정부기관재설치, 경찰권행사, 행정구역개편, 공무원 관리, 재정제도개선, 주민관리 등과 관련한 행정체제통합이 어느 정도로 중요하다고 생각하는지에 대하여 질문 하였다. 응답자들의 87.7%가 행정체제의 통합이 중요하다고 응답하였는데, 매우 중요하다고 응답한 응답자는 153명으로 전체의 56.9%를 차지하였고, 중요하다고 응답한 응답자는 83명으로 30.9%를 차지하였다. 행정체제의 통합이 중요하지 않다고 응답한 응답자는 전체의 3%에 불과하였다.

<표 4-6> 통일에 있어 행정체제통합의 중요성



중요도	응답자수(명)	응답비율(%)
1. 매우 중요하다.	153	56.9
2. 중요하다.	83	30.9
3. 보통이다.	25	9.3
4. 중요하지 않다.	5	1.9
5. 전혀 중요하지 않다.	3	1.1
합 계	269	100

각 직업별로 통일에 있어 행정체제통합의 중요성에 대한 응답결과를 비교해 보면, 매우 중요하다고 응답한 비율이 모든 직업군에서 가장 높은 것으로 나타났다. 이 중에서 공무원의 경우는 매우 중요하다고 응답한 응답자가 66.7%로 나타났는데 다른 직업과 비교했을 때 응답 비율이 가장 높았다. 연구원(57.7%)과 기타(57.6%) 직업의 경우에도 매우 중요하다고 응답한 응답자의 비율이 중요하다고 응답한 응답자의 비율(연구원, 기타 각각 28.8%)보다 높았다. 교수의 경우에는 매우 중요하다고 응답한 응답자의 비율이 45.2%로 다른 직업에 비해 낮았지만 중요하다고 응답한 응답자의 비율은 43.8%로 다른 직업군에 비해 높게 나타나 전체적으로는 중요하다고 생각하는 것으로 나타났다.

<표 4-7> 직업별 응답분포

구분		통일에 있어 행정체제통합의 중요성					합계
		1	2	3	4	5	
공무원	응답자	52	17	8	0	1	78
	%	66.7	21.8	10.3	0.0	1.3	100
교수	응답자	33	32	7	1	0	73
	%	45.2	43.8	9.6	1.4	0.0	100
연구원	응답자	30	15	3	3	1	52
	%	57.7	28.8	5.8	5.8	1.9	100
기타	응답자	38	19	7	1	1	66
	%	57.6	28.8	10.6	1.5	1.5	100
합계	응답자	153	83	25	5	3	269
	%	56.9	30.9	9.3	1.9	1.1	100

1.매우 중요하다, 2.중요하다, 3.보통이다, 4.중요하지 않다, 5.전혀 중요하지 않다

2. 통일이전단계의 지방행정통합

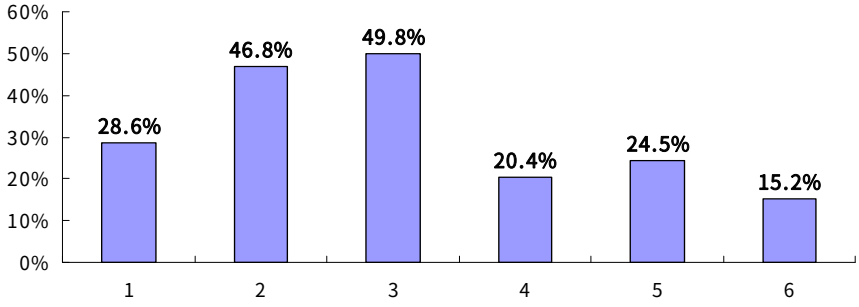
통일이전단계 지방행정 통합에 관한 질문은 북한지역의 지방행정 통합을 위해 중앙정부가 준비할 일과, 북한지역의 지방행정 통합을 위해 지방자치단체가 준비할 일에 대한 질문으로 구성되었으며, 복수응답으로 중요한 2개 항목을 선택할 수 있도록 하여 설문을 실시하였다.

첫 번째 문항으로 통일이전단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 중앙정부가 준비해야 할 가장 중요한 일이 무엇인지를 조사하였다.[69] 설문 결과 응답자의 49.8%(134명)가 통일대비 지방행정통합계획의 수립 및 관리가 가장 중요하다고 응답하였으며, 응답자의 46.8%(126명)는 북한의 지방행정분야별 실태 조사 및 관리를 선택하였다. 28.6%(77명)는 중앙정부의 지방관련 통일조직 및 지방자치단체의 통일기능강화가 중요하다고 응답하였고, 24.5%(66명)가 대규모 탈북에 대비한 지방자치단체의 관리기반 구축 지원이 중요하다고 하였다. 20.4%(55명)

69) 응답자 중 39명이 한 문항만을 선택하여 유효 응답수 499개를 대상으로 설문을 분석하였다.

는 지방자치단체의 남북간 교류협력 활성화 및 자매결연 지원이 중요하다고 응답하였으며, 통일기반으로 지방자치단체의 지역경쟁력 확보 및 지방자치의 정착이라고 응답한 응답자는 15.2%(41명)로 가장 적게 응답하였다.

<표 4-8> 북한지역의 지방행정 통합을 위해 중앙정부가 준비할 일



내 용	응답자수(명)	응답비율(%)
1. 중앙정부의 지방관련 통일조직 및 지방자치 단체의 통일기능 강화	77	28.6
2. 북한의 지방행정분야별 실태 조사 및 관리	126	46.8
3. 통일대비 지방행정통합계획의 수립 및 관리	134	49.8
4. 지방자치단체의 남북간 교류협력의 활성화 및 자매결연 지원	55	20.4
5. 대규모 탈북에 대비한 지방자치단체의 관리기반 구축 지원	66	24.5
6. 통일기반으로 지방자치단체의 지역경쟁력 확보 및 지방자치의 정착	41	15.2

각 직업별로 북한지역의 지방행정 통합을 위해 중앙정부가 준비할 일에 대한 응답결과를 비교하면, 공무원(55.1%), 연구원(44.2%), 기타(51.5%) 직업군에서는 통일대비 지방행정통합계획의 수립 및 관리를 중앙정부가 해야 할 가장 중요한 일이라고 응답하였지만, 교수(52.1%)는 북한의 지방행정 분야별 실태 조사 및 관리를 가장 중요한 일이라고 응답하였다. 응답의 분포를 살펴보면, 공무원의

경우 대규모 탈북에 대비한 지방자치단체의 관리기반 구축 지원에 26.9%(21명)가 응답하여 3번째로 높은 응답비율을 보였으나 교수(30.1%), 연구원(30.8%), 기타직업(34.8%)에서는 중앙정부의 지방관련 통일조직 및 지방자치단체의 통일기능 강화가 3번째로 높은 응답비율을 보였다. 그리고 교수들의 경우 통일기반으로 지방자치단체의 지역경쟁력 확보 및 지방자치의 정착이 중요하다고 응답한 비율이 4.1%(3명)으로 공무원(15.4%), 연구원(23.1%), 기타(21.2%)에 비해서 응답비율이 낮았다.

<표 4-9> 직업별 응답분포

구분		북한지역의 지방행정 통합을 위해 중앙정부가 준비할 일						합계
		1	2	3	4	5	6	
공무원	응답자	16	42	43	13	21	12	78
	%	20.5	53.8	55.1	16.7	26.9	15.4	100
교수	응답자	22	38	34	14	20	3	73
	%	30.1	52.1	46.6	19.2	27.4	4.1	100
연구원	응답자	16	20	23	13	10	12	52
	%	30.8	38.5	44.2	25.0	19.2	23.1	100
기타	응답자	23	26	34	15	15	14	66
	%	34.8	39.4	51.5	22.7	22.7	21.2	100
합계	응답자	77	126	134	55	66	41	269
	%	28.6	46.8	49.8	20.4	24.5	15.2	100

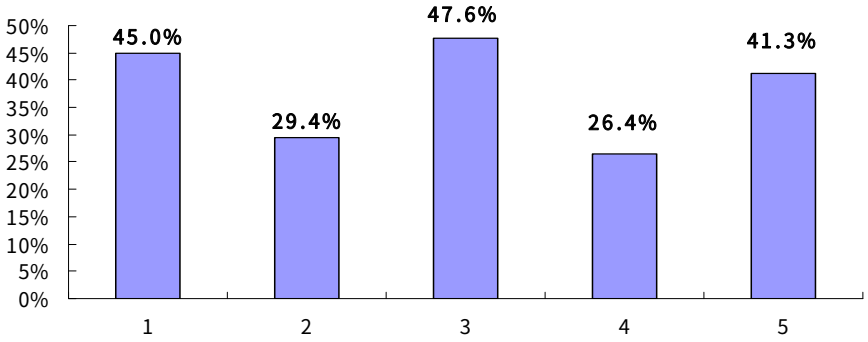
1. 지방관련 통일조직 및 지방자치 단체 통일기능 강화, 2. 북한 지방행정분야별 실태 조사 및 관리, 3. 통일대비 지방행정통합계획의 수립 및 관리, 4. 지자체 남북교류 활성화 및 자매결연 지원, 5. 탈북에 대비한 관리기반 구축, 6. 지자체의 지역경쟁력 확보 및 지방자치 정착

두 번째 항목으로 통일이전단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 지방자치단체가 준비해야 할 가장 중요한 일이 무엇인지를 조사하였다.[70] 설문 결과 응답자의 47.6%(128명)가 지방주민 및 지방공무원의 통일이해도 제고가 가장 중

70) 응답자 중 28명이 한 문항만을 선택하여 유효 응답수 510개를 대상으로 설문을 분석하였다.

요하다고 응답하였으며, 45%(121명)는 통일관련 국가의 지방에 대한 관심과 지원유도가 중요하다고 응답하였다. 41.3%(111명)는 현재의 지방자치단체간 남북교류협력 사업에 대한 노력도 제고가 중요하다고 응답하였고, 29.4%(79명)는 지방자치단체장의 통일에 대한 리더십 증진 및 업무중요도 인지를 지적하였다. 지역내 통일이해관계자들의 협력네트워크 제고가 중요하다고 응답한 응답자는 26.4%(71명)로 가장 적게 응답하였다.

<표 4-10> 북한지역의 지방행정 통합을 위해 지방자치단체가 준비할 일



내용	응답자수(명)	응답비율(%)
1. 통일관련 국가의 지방에 대한 관심과 지원유도	121	45.0
2. 지방자치단체장의 통일에 대한 리더십증진 및 업무중요도 인지	79	29.4
3. 지방주민 및 지방공무원의 통일이해도 제고	128	47.6
4. 지역내 통일이해관계자들의 협력네트워크 제고	71	26.4
5. 현재의 지방자치단체간 남북교류협력 사업에 대한 노력도 제고	111	41.3

각 직업별로 북한지역의 지방행정 통합을 위해 지방자치단체가 준비할 일에 대한 응답결과를 비교하면, 공무원(48.7%), 연구원(51.9%), 기타(56.1%) 직업군은 지방주민 및 지방공무원의 통일 이해도제고를 가장 중요하다고 응답하였으나,

교수는 35.6%(26명)만이 지방주민 및 지방공무원의 통일 이해도 제고가 중요하다고 응답하였고, 현재의 지방자치단체간 남북교류협력 사업에 대한 노력도 제고가 가장 중요하다고 응답한 응답자가 47.9%(35명)로 가장 많았다. 가장 적게 응답한 항목은 공무원과 교수의 경우 지역내 통일이해관계자들의 협력네트워크 제고로 각각 20.5%(16명), 23.3%(17명)의 응답률을 보였는데, 연구원과 기타 직업의 응답자는 지방자치단체장의 통일에 대한 리더십 증진 및 업무중요도 인식이 중요하다고 응답한 비율이 각각 17.3%(9명), 28.8%(19명)로 나타났다.

<표 4-11> 직업별 응답분포

구분		북한지역의 지방행정 통합을 위해 지방자치단체가 준비할 일					합계
		1	2	3	4	5	
공무원	응답자	36	27	38	16	30	78
	%	46.2	34.6	48.7	20.5	38.5	100
교수	응답자	34	24	26	17	35	73
	%	46.6	32.9	35.6	23.3	47.9	100
연구원	응답자	22	9	27	16	24	52
	%	42.3	17.3	51.9	30.8	46.2	100
기타	응답자	29	19	37	22	22	66
	%	43.9	28.8	56.1	33.3	33.3	100
합계	응답자	121	79	128	71	111	269
	%	45.0	29.4	47.6	26.4	41.3	100

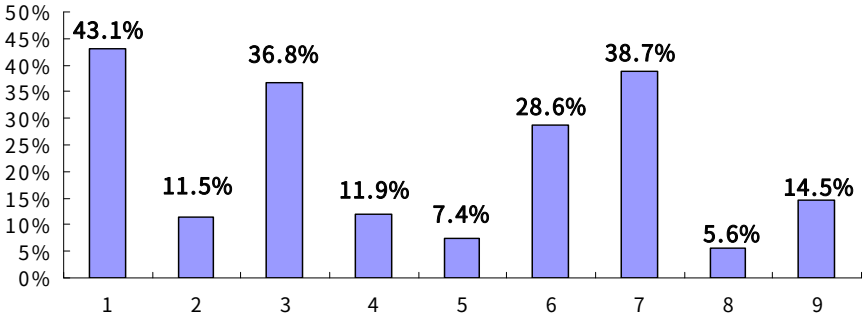
1.통일관련 국가의 지방에 대한 관심과 지원유도, 2.지자체장의 통일에 대한 리더십 증진 및 업무중요도 인지, 3.지방주민 및 지방공무원의 통일이해도 제고, 4.지역 내 통일이해관계자들의 협력네트워크 제고, 5.현재 지자체간 남북교류협력사업에 대한 노력도 제고

3. 통일이후단계의 지방행정통합

통일이후단계 지방행정 통합에 관한 질문은 북한지방행정체제 재구축을 위해 처리해야 할 일과, 북한지역의 지방행정통합을 위해 지방자치단체가 직접 수행할 일에 대한 질문으로 구성되었으며, 복수응답으로 중요한 2개 항목을 선택할 수 있도록 하여 설문을 실시하였다.[71]

첫 번째 항목으로 통일이후단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 지방행정체제를 재구축하고자 할 때 우선적으로 추진해야 할 것이 무엇인지에 대하여 조사하였다.[72] 설문 결과 응답자의 43.1%(116명)가 지방행정구역 개편을 우선적으로 추진해야 할 것이라고 응답하였고, 38.7%(105명)는 주민생활안정 지원책마련을 추진해야 한다고 응답하였다. 36.8%(99명)는 지방행정조직 개편을 추진해야 한다고 하였으며, 28.6%(77명)는 지방균형발전을 도모해야 한다고 하였다. 응답 중에서 지방공유재산 관리체계 개선과 지방정치교육실시를 하여야 한다고 응답한 비율은 각각 7.4%(20명), 5.6%(15명)으로 응답자의 수가 적었다.

<표 4-12> 북한지방행정체제 재구축을 위해 처리해야 할 일



71) 7번 문항의 경우 지방자치단체가 직접 수행해야 할 가장 중요한 일이 무엇인가에 대한 질문에 대한 응답으로 1개의 답을 요구하였으나 복수로 응답한 응답자가 많아 복수 응답 처리하여 분석하였다.

72) 응답자 중 5명이 한 문항만을 선택하여 유효 응답수 533개를 대상으로 설문을 분석하였다.

내용	응답자수(명)	응답비율(%)
1. 지방행정구역 개편	116	43.1
2. 지방공무원제도 개선	31	11.5
3. 지방행정조직 개편	99	36.8
4. 지방세 및 재정체제 개선	32	11.9
5. 지방공유재산 관리체계 개선	20	7.4
6. 지방균형발전 도모	77	28.6
7. 주민생활안정 지원책 마련	104	38.7
8. 지방정치교육 실시	15	5.6
9. 주민이동의 관리방안 모색	39	14.5

각 직업별로 북한지역의 북한지방행정체제 재구축을 위해 처리해야 할 일에 대한 응답결과를 비교하면, 공무원(48.7%)과 교수(43.8%)는 지방행정구역 개편을 우선적으로 처리해야 한다고 응답한 비율이 가장 높았고, 연구원은 지방행정조직개편을 우선적으로 처리해야 한다는 응답비율이 46.2%(24명)로 가장 높았다. 기타 직업에서는 주민생활안정 지원책을 마련해야 한다고 응답한 응답자의 비율이 42.4%(28명)로 가장 높았다. 공무원의 경우 지방세 및 재정체제를 개선해야 한다고 응답한 응답자의 비율이 23.1%(18명)로 교수(5.5%), 연구원(11.5%), 기타직업(6.1%)에 비해 높게 나타났고, 기타 직업의 경우에는 지방균형발전 도모를 우선적으로 처리해야 한다고 응답한 응답자의 비율이 33.3%(22명)으로 공무원(29.5%), 교수(27.4%), 연구원(23.1%)에 비해서 높았다.

<표 4-13> 직업별 응답분포

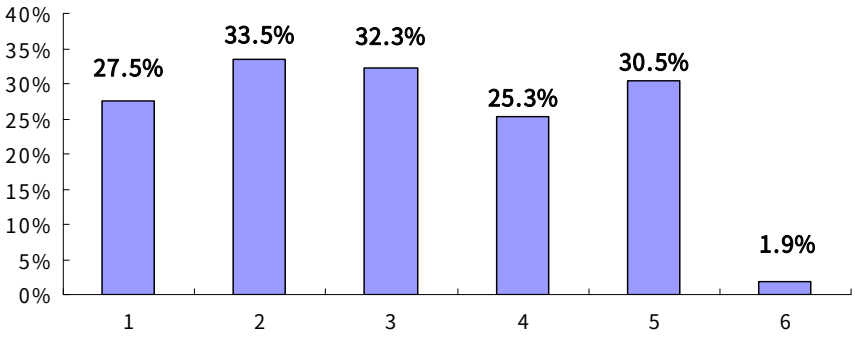
구분		북한지방행정체제 재구축을 위해 처리해야 할 일									합계
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
공무원	응답자	38	8	24	18	4	23	31	0	10	78
	%	48.7	10.3	30.8	23.1	5.1	29.5	39.7	0.0	12.8	100
교수	응답자	32	11	27	4	6	20	26	5	13	73
	%	43.8	15.1	37.0	5.5	8.2	27.4	35.6	6.8	17.8	100
연구원	응답자	19	8	24	6	4	12	19	4	6	52
	%	36.5	15.4	46.2	11.5	7.7	23.1	36.5	7.7	11.5	100
기타	응답자	27	4	24	4	6	22	28	6	10	66
	%	40.9	6.1	36.4	6.1	9.1	33.3	42.4	9.1	15.2	100
합계	응답자	116	31	99	32	20	77	104	15	39	269
	%	43.1	11.5	36.8	11.9	7.4	28.6	38.7	5.6	14.5	100

1.지방행정구역 개편, 2.지방공무원제도 개선, 3.지방행정조직 개편, 4.지방세 및 재정체제 개선, 5.지방공유재산 관리체계 개선, 6.지방균형발전 도모, 7. 주민생활안정 지원책마련, 8.지방정치교육실시, 9.주민이동의 관리방안 모색

두 번째 항목으로 통일이후단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 우리의 지방자치단체가 직접 수행해야 할 가장 중요한 일이 무엇인지에 대하여 조사하였다.[73] 설문 결과 33.5%(90명)가 북한지방자치단체에 대한 재정지원을 지방자치단체가 직접 수행해야 할 가장 중요한 일이라고 응답하였고, 32.3%(87명)은 북한 지방자치단체에 대한 자매결연 확대 및 교류품목 다원화를 수행하는 것이 중요하다고 응답하였다. 그리고 30.5%(82명)는 북한 지방자치단체에 대한 지역진흥계획을 추진하는 것이 중요하다고 응답하였고, 북한 지방자치단체에 대한 공무원의 파견과 북한 지방자치단체에 대한 공무원 재교육이 실시를 직접 수행해야 할 중요한 일이라고 응답한 응답자의 비율은 각각 27.5%(74명), 25.3%(68명)으로 나타났다. 기타 의견은 1.9%(5명)로 소수가 응답하였다. 응답의 분포를 살펴보면 모든 업무가 중요하게 수행해야 할 일로 간주되는 것을 확인할 수 있다.

73) 응답자 중 유효 응답수 406개를 대상으로 설문을 분석하였다.

<표 4-14> 북한지역의 지방행정통합을 위해 지방자치단체가 직접 수행할 일



내용	응답자수(명)	응답비율(%)
1. 북한 지방자치단체에 대한 지방공무원의 파견	74	27.5
2. 북한 지방자치단체에 대한 재정 지원	90	33.5
3. 북한 지방자치단체에 대한 자매결연 확대 및 교류품목 다원화	87	32.3
4. 북한 지방자치단체에 대한 공무원 재교육 실시	68	25.3
5. 북한 지방자치단체에 대한 지역진흥계획 추진	82	30.5
6. 기타	5	1.9

각 직업별로 북한지역의 지방행정통합을 위해 지방자치단체가 직접 수행해야 할 일에 대한 응답결과를 비교하면, 공무원(37.2%)과 기타직업(40.9%)은 북한 지방자치단체에 대한 재정 지원을 지방자치단체가 직접 수행해야 할 가장 중요한 일이라고 응답하였는데 교수는 37.0%(27명)가 북한 지방자치단체에 대한 공무원 재교육실시가 가장 중요한 일이라고 하였고, 연구원은 38.5%(20명)가 북한 지방자치단체에 지방공무원을 파견하는 것을 지방자치단체가 직접 수행해야 할 가장 중요한 일이라고 응답하였다. 그러나 직업별 응답의 분포를 살펴보면 전체적인 추세와 마찬가지로 항목별 응답비율이 큰 차이를 보이지 않는다.

<표 4-15> 직업별 응답분포

구분		북한지역의 지방행정통합을 위해 지방자치단체가 직접 수행할 일						합계
		1	2	3	4	5	6	
공무원	응답자	23	29	27	11	23	0	78
	%	29.5	37.2	34.6	14.1	29.5	0.0	100
교수	응답자	17	22	20	27	21	1	73
	%	23.3	30.1	27.4	37.0	28.8	1.4	100
연구원	응답자	20	12	17	12	17	1	52
	%	38.5	23.1	32.7	23.1	32.7	1.9	100
기타	응답자	14	27	23	18	21	3	66
	%	21.2	40.9	34.8	27.3	31.8	4.5	100
합계	응답자	74	90	87	68	82	5	269
	%	27.5	33.5	32.3	25.3	30.5	1.9	100

1.북한 지자체에 대한 지방공무원 파견, 2.북한 지자체에 대한 재정지원, 3.북한 지자체에 대한 자매결연 확대 및 교류품목 다원화, 4.북한 지자체에 대한 공무원 재교육 실시, 5.북한 지자체에 대한 지역진흥계획 추진, 6.기타

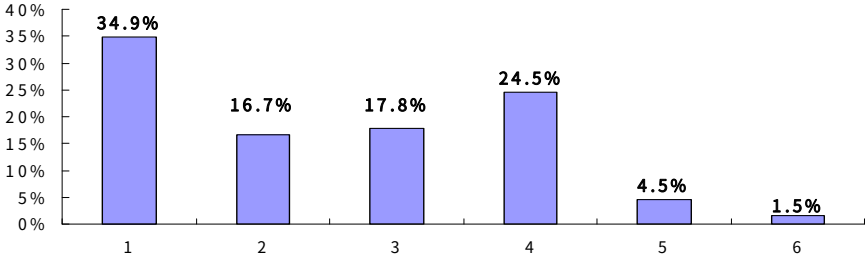
4. 통일이후단계의 지방행정인력통합

통일이후단계의 지방공무원통합에 관한 질문은 남북한 지방공무원 통합 업무에서 비중을 두어야 할 일, 북한 지역 공무원 파견의 방법, 북한 지역 공무원 파견 인사관리에서 초점을 두어야 할 분야에 대한 질문으로 구성되었다.

첫 번째 항목으로 통일이후단계에서 남북한 지방공무원 통합을 도모해야 한다면 어느 것에 보다 많은 비중을 두어야 한다고 생각하는 지에 대해 조사하였다. 설문결과 응답자의 34.9%(94명)이 지방공무원 법 등 조직 및 인사법령을 통일하는 것에 많은 비중을 두어야 한다고 응답하였고, 24.5%(66명)는 남북한 지방공무원간 인사교류를 확대 실시해야 한다고 응답하였다. 그리고 17.8%(48명)는 북한지역 공무원의 퇴출 및 재교육 등 재정비 조치를 실행해야 한다고 응답하였고, 16.7%(45명)은 파견될 남한 지방공무원의 선발, 교육, 사기진작 등의 준

거를 만들어야 한다고 응답하였다. 남북한 지방공무원 보수후생복지의 통합을 도모해야 한다고 응답한 응답자는 응답비율이 **4.5%(12명)**로 매우 적었고, 기타 의견은 **1.5%(4명)**이었다.

<표 4-16> 남북한 지방공무원 통합 업무에서 비중을 두어야 할 일



내용	응답자수(명)	응답비율(%)
1. 지방공무원 법 등 조직 및 인사법령의 통일	94	34.9
2. 파견될 남한 지방공무원의 선발, 교육, 사기진작 기반구축	45	16.7
3. 북한지역 공무원의 퇴출 및 재교육 등의 재정비 조치 실행	48	17.8
4. 남북한 지방공무원간 인사교류 확대실시	66	24.5
5. 남북한 지방공무원 보수후행복지의 통합 도모	12	4.5
6. 기타	4	1.5
합계	269	100

각 직업별로 남북한 지방공무원 통합 업무에서 비중을 두어야 할 일에 대한 응답결과를 비교하면, 공무원**(46.2%)**, 교수**(34.2%)**, 기타직업**(33.3%)**은 지방공무원법 등 조직 및 인사법령의 통일을 기하여야 한다고 응답한 응답자의 비율이 가장 높았으나 연구원은 남북한 지방공무원간 인사교류를 확대 실시하여야 한다고 응답한 응답자의 비율이 **34.6%(18명)**로 가장 높았다. 두 번째로 응답의 비율이 높은 항목을 살펴보면, 공무원**(20.5%)**과 기타직업**(25.8%)**은 남북한 지방공무원간 인사교류를 확대 실시하여야 한다고 응답하였고, 연구원**(23.1%)**과 교수**(23.3%)**는 북한지역 공무원의 퇴출 및 재교육 등 재정비 조치를 실행해야 한다

고 응답하였다. 기타 직업의 경우, 파견될 남한 지방공무원의 선발, 교육, 사기진작 등의 준거를 만들어야 한다고 응답한 비율이 **24.2%(16명)**로 공무원**(14.1%)**, 교수**(12.3%)**, 연구원**(17.3%)**보다 높았다.

<표 4-17> 직업별 응답분포

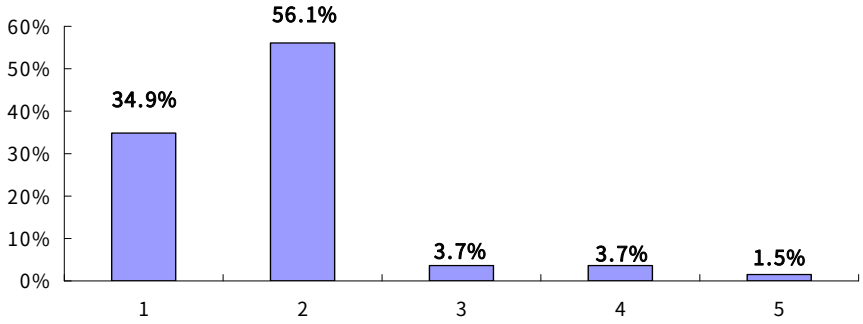
구분		남북한 지방공무원 통합 업무에서 비중을 두어야 할 일						합계
		1	2	3	4	5	6	
공무원	응답자	36	11	11	16	3	1	78
	%	46.2	14.1	14.1	20.5	3.8	1.3	100
교수	응답자	25	9	17	15	6	1	73
	%	34.2	12.3	23.3	20.5	8.2	1.4	100
연구원	응답자	11	9	12	18	1	1	52
	%	21.2	17.3	23.1	34.6	1.9	1.9	100
기타	응답자	22	16	8	17	2	1	66
	%	33.3	24.2	12.1	25.8	3.0	1.5	100
합계	응답자	94	45	48	66	12	4	269
	%	34.9	16.7	17.8	24.5	4.5	1.5	100

1.지방공무원법 등 조직 및 인사법령의 통일, **2.**파견될 남한 지방공무원의 선발, 교육, 사기진작 등의 준거 확립, **3.**북한지역 공무원의 퇴출 및 재교육 등 재정비 조치 실행, **4.**남북한 지방공무원간 인사교류 확대실시, **5.**남북한 지방공무원 보수후생복지의 통합 도모, **6.**기타

두 번째 항목으로 통일이후단계에서 남북한 지방공무원의 통합을 위해 북한지역에 공무원을 파견해야 한다면 어느 방법이 바람직한가에 대해 조사하였다. 설문결과 응답자의 **56.1%(151명)**는 중앙정부가 현재의 남북한 지방자치단체간 교류협력기관을 전면 재조정하고 자매결연을 확대를 통해 종합 선발하여 지정된 지역에 파견하는 것이 바람직하다고 응답하였다. **34.9%(94명)**는 중앙정부가 시도단위별로 종합 선발하여 새로 지정된 지역에 파견하는 것이 바람직하다고 응답하였다. 그리고 현재 남북한간 교류협력을 맺은 지방자치단체가 독자적으로 우선적으로 파견하는 것이 바람직하다는 의견과 남북한간 교류협력을 맺은 지방자치단체가 독자적으로 자매결연기관을 추가 선정하여 다발적으로 파견하

는 것이 바람직하다는 의견은 각각 3.7%(10명)로 매우 적은 응답비율을 나타냈고, 기타 의견은 1.5%(4명)이었다.

<표 4-18> 북한 지역 공무원 파견의 방법



내용	응답자수(명)	응답비율(%)
1. 중앙정부가 시도단위별로 종합 선발하여 새로지정된 지역에 파견	94	34.9
2. 중앙정부가 현재의 남북한 지방자치단체간 교류협력기관 전면 재조정 및 자매결연 확대를 통해 종합 선발하여 지정된 지역에 파견	151	56.1
3. 현재 남북한간 교류협력을 맺은 지방자치단체가 독자적으로 우선적 파견	10	3.7
4. 현재 남북한간 교류협력을 맺은 지방자치단체가 독자적으로 자매결연기관을 추가 선정하여 다발적으로 파견	10	3.7
5. 기타	4	1.5
합계	269	100

각 직업별로 통일이후단계에서 남북한 지방공무원의 통합을 위해 북한지역에 공무원을 파견할 때 바람직한 방법에 대한 응답결과를 비교하면, 모든 직업에서 중앙정부가 현재의 남북한 지방자치단체간 교류협력기관을 전면 재조정하고 자매결연 확대를 통해 종합 선발하여 지정된 지역에 파견토록 조치하는 것이 바람직하다고 가장 많이 응답하였다. 특히 기타직업(63.6%)과 교수(60.3%)의 경우 응

답자의 60% 이상이 이 방법을 선택하였다. 그리고 공무원(41.0%)과 연구원(40.4%)은 중앙정부가 시도단위별로 종합 선발하여 새로 지정된 지역에 파견하는 방법에 대해서도 40% 이상이 바람직한 방법이라고 응답하였다.

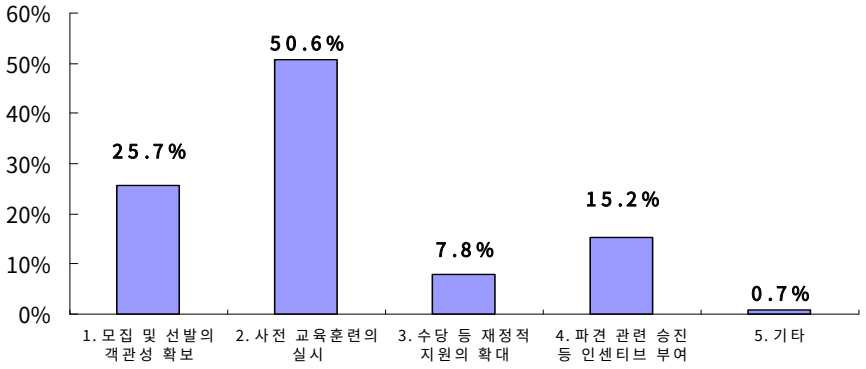
<표 4-19> 직업별 응답분포

구분		북한 지역 공무원 파견의 방법					합계
		1	2	3	4	5	
공무원	응답자	32	40	3	1	2	78
	%	41.0	51.3	3.8	1.3	2.6	100
교수	응답자	24	44	3	2	0	73
	%	32.9	60.3	4.1	2.7	0.0	100
연구원	응답자	21	25	2	3	1	52
	%	40.4	48.1	3.8	5.8	1.9	100
기타	응답자	17	42	2	4	1	66
	%	25.8	63.6	3.0	6.1	1.5	100
합계	응답자	94	151	10	10	4	269
	%	34.9	56.1	3.7	3.7	1.5	100

1.중앙정부가 시도단위별로 종합 선발하여 파견, 2.중앙정부가 지자체간 교류협력기관 전면 재조정 및 자매결연 확대를 통해 종합 선발하여 지정된 지역에 파견, 3.남북한간 교류협력을 맺은 지자체가 독자적으로 우선 파견, 4.남북한간 교류협력을 맺은 지자체가 독자적으로 자매결연기관을 추가 선정하여 다발적으로 파견, 5.기타

셋째, 통일이후단계에서 남북한 지방공무원의 통합을 위해 북한지역에 공무원을 파견해야 한다면, 파견공무원의 인사관리를 위해 초점을 두어야 할 분야에 대해 조사하였다. 설문결과 응답자의 50.6%(136명)가 사전 교육훈련의 실시에 초점을 두어야 한다고 응답하였다. 그 다음으로는 25.7%(69명)가 모집 및 선발의 객관성 확보에 초점을 두어야 한다고 하였으며, 15.2%(41명)는 파견 관련 승진 등 인센티브를 부여하는 것에 초점을 두어야 한다고 응답하였다. 수당 등 재정적 지원을 확대하여야 한다는 항목에는 7.8%(21명)가 응답하였으며, 기타의견은 0.7%(2명)이었다.

<표 4-20> 북한 지역 공무원 파견 인사관리에서 초점을 두어야 할 분야



내용	응답자수(명)	응답비율(%)
1. 모집 및 선발의 객관성 확보	69	25.7
2. 사전 교육훈련의 실시	136	50.6
3. 수당 등 재정적 지원의 확대	21	7.8
4. 파견 관련 승진 등 인센티브 부여	41	15.2
5. 기타	2	0.7
합계	269	100

각 직업별로 통일이후단계에서 북한 지역 공무원 파견 인사관리에서 초점을 두어야 할 분야에 대한 응답결과를 비교하면, 모든 직업에서 파견공무원의 인사관리를 위해서 초점을 두어야 할 분야를 사전 교육훈련의 실시로 응답한 비율이 가장 높았는데, 교수의 응답비율이 60.3%(44명)로 가장 높았다. 파견 관련 승진 등 인센티브를 부여하는 것에 초점을 부여하여야 한다는 항목에 대해서는 교수의 응답비율이 9.6%(7명)로 공무원(16.7%), 연구원(17.3%), 기타직업(18.2%) 응답자보다 낮게 나타났다.

<표 4-21> 직업별 응답분포

구분		북한 지역 공무원 파견 인사관리에서 초점을 두어야 할 분야					합계
		1	2	3	4	5	
공무원	응답자	23	33	8	13	1	78
	%	29.5	42.3	10.3	16.7	1.3	100
교수	응답자	16	44	6	7	0	73
	%	21.9	60.3	8.2	9.6	0.0	100
연구원	응답자	13	27	3	9	0	52
	%	25.0	51.9	5.8	17.3	0.0	100
기타	응답자	17	32	4	12	1	66
	%	25.8	48.5	6.1	18.2	1.5	100
합계	응답자	69	136	21	41	2	269
	%	25.7	50.6	7.8	15.2	0.7	100

1.모집 및 선발의 객관성 확보, **2.**사전 교육훈련의 실시, **3.**수당 등 재정적 지원의 확대, **4.**파견 관련 승진 등 인센티브 부여, **5.**기타

제3절 시사점

1. 분석결과의 요약

통일을 대비한 지방행정인력 통합을 위한 전문가(공무원, 연구원, 교수, 기타)들의 의식를 통해서 본 결과를 요약하면 아래와 같다.

가. 통일여건 및 방법

첫째, 모든 전문가 집단들이 점진적 합의통일을 우선적으로 예견하고 동시에 점진적 흡수통일도 가능하다고 판단하고 있다. 다만 공무원집단만이 점진한 흡수통일에 대해 예견을 강하게 비추고 있다.

둘째, 북한의 후계구도와 내부경제변화가 통일에 가장 영향을 줄 것이라고 판단하고 있다. 공무원과 교수집단의 경우 북한의 내부경제여건 변화가, 그리고 연구원과 기타 집단의 경우 북한의 후계구도가 통일과정에 가장 큰 영향을 줄 것이라 판단하고 있다.

셋째, 통일과정에서 정부기관 재설치, 경찰권 행사, 행정구역 개편, 공무원 관리, 재정제도개선, 주민관리 등과 관련한 행정체제통합이 87.7%가 중요하다고 판단하고 있다. 특히 가장 중요하다고 판단한 비율이 높은 집단은 공무원집단이고, 비율이 낮은 집단이 교수집단이지만 중요하다고 판단한 비율이 높아 전반적으로 중요한 것으로 결론지을 수 있다.

나. 통일이전단계 지방행정통합

첫째, 통일이전단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 중앙정부가 준비해야 할 가장 중요한 것은 통일대비 지방행정통합계획의 수립 및 관리이고, 그 다음으로 북한의 지방행정분야별 실태 조사 및 관리로 나타났다. 다만 교수집단만이 후자인 북한의 지방행정분야별 실태조사 및 관리를 가장 중요한 것으로 제시하고 있다.

둘째, 통일이전단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 지방자치단체가 준비해야 할 가장 중요한 것 중에서 응답자의 40%이상이 제시한 것은, 지방주민 및 지방공무원의 통일이해도 제고, 통일관련 국가의 지방에 대한 관심과 지원유도, 현재의 지방자치단체간 남북교류협력 사업에 대한 노력도 제고의 순으로 나타났다. 다만 교수집단만이 통일관련 국가의 지방에 대한 관심과 지원 유도를 1순위로 지목하고 있다.

다. 통일이후단계 지방행정 통합

첫째, 통일이후단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 지방행정체제를 재구축할 때 우선적으로 추진해야 할 것으로는, 지방행정구역 개편이 최우선적인

것이고 그 다음이 주민생활안정 지원책마련과 지방행정조직 개편인 것으로 나타났다. 전문가 집단별로 보면, 공무원과 교수집단이 지방행정구역 개편을, 연구원집단이 지방행정조직개편을 그리고 기타 집단이 주민생활안정 지원책을 우선적 추진과제로 제시하고 있다.

둘째, 통일이후단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 남한의 지방자치단체가 직접 수행해야 할 가장 중요한 것으로는, 북한지방자치단체에 대한 재정지원을 그 다음으로 북한 지방자치단체에 대한 자매결연 확대 및 교류품목 다원화 그리고 북한 지방자치단체에 대한 지역진흥계획을 추진할 것을 제시하고 있다. 집단별로 분석해 본 결과에 의하면, 공무원과 기타집단에서 재정지원을 제시하였지만, 교수집단은 위의 3순위에도 선택되지 않은 북한 지방자치단체 공무원 재교육 실시를, 연구원집단은 북한 지방자치단체에의 지방공무원 파견을 중요한 과제로 보고 있다는 특이한 점을 발견할 수 있다.

라. 통일이후단계의 지방행정인력통합

첫째, 통일이후단계에서 남북한 지방행정인력 통합을 도모할 경우, 지방공무원법 등 조직 및 인사법령을 통일하는 것이 가장 중요한 과제인 것으로 나타났다. 단지 연구원집단만이 남북한 지방공무원간 인사교류를 확대해야 하는 것을 중요한 과제로 제시하고 있다.

둘째, 통일이후단계에서 남북한 지방행정인력 통합을 위해 북한지역에 공무원을 파견해야 한다면, 중앙정부가 현재의 남북한 지방자치단체간 교류협력기관을 전면 재조정하고 자매결연을 확대를 통해 종합 선발하여 지정된 지역에 파견하는 것이 바람직하다고 응답하고 있다. 교수 및 기타집단에서 가장 많은 비율로 이를 주장하고 있다.

셋째, 통일이후단계에서 남북한 지방행정인력 통합을 위해 북한지역에 파견할 공무원에 대한 인사관리 사항 중에서 중요한 것으로는 사전 교육훈련의 실시가 중요한 것으로 나타났다. 이러한 주장은 공무원집단에서 가장 중요하게 인식

하고 있는 것을 볼 수 있다.

2. 시사점

위에서 제사한 분석결과에서 찾아볼 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 김영삼 정부 시기에 언론 등에 회자되던 급진적 통일론이 아닌 점진적인 통일을 원하고 있고 그것도 합의 통일을 희망하고 있는 것을 볼 수 있다. 단지 공무원집단에서는 점진적 흡수통일에 염두에 두어야 한다는 것을 보이고 있다. 향후 통일을 예상하고 이를 실천하기 위한 계획을 수립할 경우 점진적 합의통일을 기본으로 해야 하지만 점진적 흡수통일 혹은 급진적 흡수통일을 기반으로 하는 계획도 준비해야 할 것으로 판단된다. 그것은 본 조사결과 통일에 영향을 미치는 요소로 북한의 후계구도와 내부경제변화가 제시되고 있기 때문이다. 후계구도의 이행이 순조롭지 못하거나 그리고 미사일 발사 이후 나타나는 경제적 압박조치 등 다양한 외부통제로 인한 내부경제의 급격한 붕괴현상이 야기되는 경우를 가상하여야 한다는 점에서 비롯된다.

둘째, 통일이전단계에서 남한은 철저하게 북한에 대한 지방행정현상을 파악하고 이에 부응한 행정통합계획을 재정비하는 것이 필요하다고 판단된다. 국가차원의 북한및 통일에 대비하는 전략적 계획을 가지고 있다고 해도, 현 시점에서 북한의 지방행정에 대한 면밀한 연구 및 분석을 통해 재점검해야 한다. 현재 북한의 인구를 명확하게 파악하고 있지 못하고, 더욱이 지방행정구역별 인구현황 및 지방행정기관별 공무원 정원 등에 대한 정확한 자료를 찾아보기 어렵다는 점에서 보면 이러한 요구는 지나친 것이 아니다.

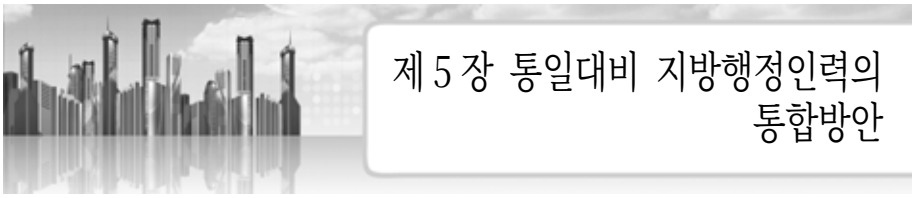
셋째, 통일이전단계에서 중앙정부나 지방자치단체는 국민과 지역주민에 대한 통일 이해도 제고를 위해 별도의 정책을 시행해야 할 필요가 있다. 국민들은 언론에서 제시하는 일반적인 정보에 의존하여 북한에 대한 현상을 파악하거나, 통일관련 기관들에서 일시적으로 행하는 행사 등에서 이해되는 북한의 실상만으로는 통일과정에 주민들을 참여시키는데 한계를 가진다고 할 수 있다. 특히 통

일을 대비해야 한다는 측면에서 지방공무원들에 대한 북한 및 통일에 대한 현상을 이해시키기 위한 교육체계의 수립 및 이행이 중요한데, 과거 김영삼 정부 시대에 통일관련 기관 및 지방행정연수원 등에서 이루어진 국지적 교육과정마저도 현재에는 존재하지 않는 현실이다. 특히 김대중 정부 시절 남북한 지방자치단체 교류협력사업도 2009년 현재 정체상태에 있고, 지방자치단체장들의 교체 및 관심도 저하로 동 사업의 중요성에 대한 인식수준도 매우 낮은 상태에 있는 것도 현실이다.

넷째, 통일이후단계에서 지방행정통합을 효율적으로 추진하기 위한 준비과정으로, 행정안전부에 연구위원회 조직을 운영하거나 통일연구에 필요한 재원을 확보해야 할 필요가 있다. 통일 이후 지방행정과 관련해서 시행되어야 할 미래적 통일정책과제에 대한 사전적 연구 필요성은 매우 높다고 할 수 있다. 현재 행정안전부에 담당단위의 1명의 공무원만이 통일관련 지방행정업무를 관장하고 있는데, 이곳에서 통일연구기능과 지방공무원 및 지역주민에 대한 통일교육 등을 주도하도록 하는 것은 현실적으로 어렵다. 상술한 본 연구의 조사분석 결과에서도 나타났듯이 통일이후단계에서 지방행정구역 개편, 주민생활안정 지원책 마련, 지방행정조직 개편 등이 이루어져야 한다고 제시되고 있다, 그 외에도 북한주민의 이동관리 및 정치교육, 대규모난민대책, 북한지역 지방재정의 안정화, 남북 자치단체간 교류협력증진, 통일 지방공무원법과 행정조직관련법 제정, 남북한 행정인력의 인사교류 확대대책, 북한지역 공무원의 후생복지 증진, 남북한 경제교류협력 증진, 북한지역 파견공무원의 관리방안 등 사전에 연구하고 정책화해야 할 사안들이 많다.

다섯째, 통일과정에서 지방자치단체의 역할을 제고시켜야 할 것으로 판단된다. 본 연구의 조사결과에 의하면, 통일이후단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 남한의 지방자치단체가 직접 수행해야 할 가장 중요한 것으로 북한지방자치단체에 대한 재정지원, 북한 지방자치단체에 대한 자매결연 확대 및 교류품목 다원화 그리고 북한 지방자치단체에 대한 지역진흥계획 등을 제시하고 있다. 현재 답보상태에 있는 남북한 지방자치단체간 교류협력체제 이외에도 영역별로

다양한 체제를 구성하는 것이 바람직하다. 지방행정인력통합, 지방행정조직통합, 지방재정통합, 지역진흥 및 경제통합 등 지방차원에서 준비해야 할 사업들이 많다. 그러나 현재 남한의 지방자치단체들은 북한과의 연계성에 대해 적극적이지 않고, 일부 자치단체장만이 약간의 관심을 가지고 있는 실정이다. 따라서 전국시도지사협의회 및 전국시장군수구청장협의회 그리고 전국시도의회의장협의회 및 전국시군구의장협의회에서 북한과 통일과 관련한 지방행정의 역할 제고에 대한 관심을 갖고 지속적인 정책개발을 유도할 필요가 있다.



제5장 통일대비 지방행정인력의 통합방안

제1절 통합의 전제

1. 통합의 접근방법 : 점진적 흡수통일

지난 세기 후반에 이루어진 분단국가 통일의 역사적 사례는 베트남, 예멘, 독일의 경우를 들 수 있다. 베트남은 북베트남이 1975년 4월 남베트남을 무력으로 점령하였다. 예멘의 경우 남북예멘이 협상에 의해 1990년 5월 1차 통일을 이루었으나, 다시 전쟁이 발발하여 북예멘이 1994년 7월 남예멘을 무력으로 점령하였다. 독일의 경우 동독체제가 급속하게 붕괴된 후 1990년 10월 서독이 동독을 흡수하였다. 이 세 가지 통일사례는 통일의 내용, 방법, 형식적 측면에서 베트남은 "1민족 1국가 1체제의 무력통일형, 예멘의 1차 통일은 "1민족 1국가 2체제의 평화적 협상 통일형, 독일은"1민족 1국가 1체제의 평화적 흡수 통일형"이다(손기웅, 2004).

이와 같은 역사적 사례와 기존의 한반도의 장래 및 남북관계를 예측하는 연구의 사례들을 검토할 때, 남북통합과 관련된 시나리오들은 크게 합의형 통일, 흡수형 통일, 전쟁형 통일의 3가지로 구분할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 일차적으로 전쟁형 통일 방안은 연구의 접근방법에서 제외하고, 합의형 통일과 흡수형 통일의 접근방식에 대해 검토가 필요하다고 판단하고 있다.

우선 합의형 통일은 남북간의 공존과 통합의 과정이 없이는 실현이 어려우며, 매우 오랜 시간이 걸릴 것이다. 합의형 통일은 가장 이상적인 통일의 유형이기

는 하지만 북한의 정치적 안정이 유지되면서 체제전환과 민주화를 달성하지 않으면 현실적으로 실현 가능성이 없고 특히 남북한의 지속적인 관계 개선과 평화공존체제의 구축이 선행되어야 하기 때문에 중장기적인 통일방안을 선호할 경우 선택이 가능한 대안이다. 또한 합의형 통일의 경우 정치적 신뢰구축, 경제 및 사회·문화교류의 활성화를 통한 남북 간의 화해·협력의 과정 그리고 국가연합이나 국가연방을 거쳐 궁극적으로 하나의 통일된 국가가 설립되는 과정을 전제로 할 경우 유용성이 높기 때문에 매우 완만하고 점진적인 통일전략이 선택될 경우 채택가능성이 높은 것이다.

반면에 북한체제의 급격한 변모의 결과로서 나타날 수 있는 흡수형 통일은 불안정성이 높고 대처하기도 어렵지만 합의형 통일방식보다는 통일을 대비하는 전략을 구상하는 데에는 유용성이 있다. 그리고 그 동안 한국정부는 점진적 통일을 추구하면서도 흡수형 통일이 상대적으로 가능성이 있을 수 있다는 점에서도 대응책을 마련해 왔다. 흡수형 통일의 경우 북한의 자멸에 의한 것이든 남한의 유도에 의한 것이든 합의에 의한 통일보다는 그 과정이 짧고 급작스럽게 이루어지는 것으로 상황에 따라서 합의통일의 일부 과정이 생략되어질 수도 있다.

점진적 합의통일이든 급작스런 흡수통일이든 서로의 입장과 이해관계를 절충하고 조정하는 과정에서 받아들여져야 할 것이다. 특히 급작스런 흡수통일일 경우 명분과 정당성을 확보하기 위해서는 어떠한 형태로든 남북간의 합의절차가 선행되어야 한다. 독일의 흡수통일의 경우에도 동서독간의 통일을 위한 다양한 협의와 조정을 거쳤으나, 우월한 체제인 서독의 정치·경제·사회적 역량에 의하여 주도되어졌다. 반면 예멘은 통일과정에서 남북예멘을 서로 1:1 평등의 원칙에 합의함으로써 분단국 통일사례로는 유례가 없는 대등한 통합을 이루었으나, 통일이후 결국 권력배분 문제를 두고 군사적 충돌이 벌어졌다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

우리의 경우 1945년 해방 후 2개의 국가체제를 유지해온 지 50년이 넘었고, 이와 같이 오랜 기간을 지내오는 동안 이념과 정체의 이질성뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화 등 모든 부문의 제도와 사회체질이 크게 달라져 남북한의 통일

과정이 단순한 결합으로는 전개될 수 없다. 즉, 서로 체질이 다른 두 세포를 접합시킬 수 없듯이 완전한 국가통일을 이루기 위해서는 정부차원은 물론 민간차원에 이르기까지 남북한간 상호 긴밀한 협력관계를 형성·유지하여 남북 양 체제의 상호의존성을 확대하고 체제 간 동질성을 확보해 가는 과정이 필수적이다(이준호, 2003; 280). 이에 따라서 역대 정부의 통일정책과 민족공동체통일방안 등을 고려하면 점진적인 합의 통일을 대외적으로 표방하고 있다.[74] 그리고 본 연구의 제4장 제2절 통일여건 및 방법에 대한 조사 결과 기본적으로 점진적인 합의통일(43.9%)이 다수를 나타내고 있다.

그러나 본 연구에서는 합의형 통일방식에 기초하지만 점진적 흡수통일방식에 준거를 두면서 통합의 프로세스별로 구체적인 방안들을 제시하고자 한다. 이러한 논거는 제4장 제2절 조사결과에서 점진적 흡수통일방식도 36.1%의 선호도를 나타내고 있는 것에 기인하지만, 흡수통일방식을 적용함에 있어서는 합의형 통일 방식의 일부 과정들을 포함하고 있기 때문이다. 더욱이 본 연구의 결과물들이 점진적 방식이든 급진적 방식이든 모두 적용될 수 있다는 판단에 기인하고 있다. 결과적으로 점진적 접근방법에 토대를 둔 통일 이전의 행정인력 통합기반 구축 방안을 제시함 동시에 통일이후 전개될 행정인력 통합방안들을 프로세스별로 검토하고자한다. 특히 통일 이후의 북한의 급변사태나 조기통일의 가능성을 가정한 흡수통일방식과 연계시키면서, 그리고 우리 정부가 주도적인 역할을 한다는 전제 하에서 실용적인 대안들을 마련하려는 것이다.

---

74) 우리나라 정부의 현 대북정책은 평화적 방법으로 점진적·단계적인 과정을 거쳐 완성하는 민족공동체 통일을 이루고자 하며, 실천방안으로서 대북화해협력정책은 지리·주권의 통합이 완성되는 완전통일이 가능한 달성될 수 있는 여건을 마련하는 데 목표를 두고 있다. 대북정책이 추구하는 것은 민족공동체 통일방안에서 명시하고 있는 사실상의 통일 상황이 법적·규범적으로 제도화된 남북연합이라고 할 수 있다. 남북이 상호교류와 협력을 발전시켜 사실상의 통일상황을 추구한다는 것이다. 구체적으로 정부의 통일방안은 '한민족공동체 통일방안'(1989년)을 보완한 '민족공동체 통일방안'(1994년)의 기본 축을 계승하고 있다. 민족공동체 통일방안은 점진적 방식의 통일을 지향하는 것으로 '접근을 통한 변화'와 '선 교류 후 통일 입장'을 채택하고 있다. 민족공동체 통일방안은 통일과정을 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성의 3단계로 설정하고 있으며, 이에 따른 단계별 추진구도를 설정하고 있다.

2. 통합의 대상 : 행정통합 중 지방행정인력 통합

우선 민족공동체통일방안에서 제시하고 있는 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계에서 각기 요구되는 통합관련 과제들 중에서 행정통합과정에서 나타나는 인력통합과 관련한 사항만을 중점적인 대상으로 할 것이다.

첫째, 남북화해협력단계에서는 정치적 통합을 추구하는데 이것은 남북기본합의서 및 부속합의서 이행을 중심으로 한 정치·군사적 신뢰구축이 기반이 될 것이고, 구체적으로는 상호 체제인정 및 상호비방금지, 신뢰구축 방안 모색, 남북대화체의 제도화 및 발전 등이 대상이 될 것이다. 그리고 경제적 통합의 경우 일방적인 관계가 쌍방교류로 활성화 되고, 경제체제의 이질성을 해소하기 위한 노력이 구체화되며, 협력프로그램이 체계적이고 일관성 있게 진행되는 등 경제교류협력이 그 대상이 될 것이다. 사회적 통합의 경우 상호 보완적 체제수렴을 통해 이질성을 해소하고 동질성을 증대시키는 방안들이 그 대상이 될 것이다. 상기와 같은 정치적·경제적·사회적 통합의 대상과제들 이외에 행정적 통합을 준비하는 것도 중요하다. 이 경우 기존에 준비해 둔 일상적인 통일대비 행정계획들을 보다 구체화하고 내용적으로 향상시키는 것이 필요하며 이것이 본 연구의 대상이 될 수 있을 것이다.

둘째, 본격적인 통일의 준비를 행하는 남북연합단계에서는, 우선 정치·행정적으로는 법제도의 정비, 군사적 신뢰구축, 국제관계에서의 협력, 남북 연합정부의 구성으로 발전시켜 나가는 과제, 둘째로 경제적으로는 공동투자와 합작생산 체제의 형성, 자연자원의 공동개발과 국토공동관리, 관세동맹, 화폐의 통합문제 등을 해결해 가는 과제, 셋째로는 사회적으로는 집단적 사회갈등문제, 사회체제 적응문제, 이산가족의 재결합 문제 등을 해결해 가는 과제가 있을 수 있다. 이러한 남북연합단계는 다음 단계인 통일국가로 이행되기 위한 과도적 단계인 바, 그 핵심적 역할은 실질적인 통합을 위한 준비단계라고 볼 때 상기와 같은 문제로 파악된 과제들을 논의하는 것이 요구된다. 특히 통일정부의 구성을 토대로 한 정부조직개편, 행정인력계획 및 인사관리 등 행정통합을 대비해야 하고, 이

러한 행정통합 과제 들 중에서 행정인력통합과 관련된 통일 이후의 남한측 파견 행정인력에 대한 수급계획 및 통일교육을 준비하는 것이 필요하고 이것이 본 연구의 대상이 될 수 있을 것이다.

<표 5-1> 남북연합의 시기별 과제

	남북연합	
	초기:형성기	정착기: 실질적 통합기
정치 행정적 통합	- 남북연합 공동정부 구성 - 헌법제정위원회 설치 - 군비축소, 평화체제로 전환 - 법제 정비	- 통일조약 및 통일헌법안 도출 - 군대 통합안 및 절차합의 - 법제 통합 - 행정통합(정부조직 개편, 행정인력/인사관리, 지방행정구역/계층개편, 지방자치제도 실시등)
경제적 통합	- 경제관계 긴밀화·공공개발 및 투자 - 경제협력 제도화	- 경제체제제도·질서개편(재산권 소유, 국영기업 민영화, 고용 등) - 통화단일화 및 자유교역
사회적 통합	- 민·관단체 교류확대 - 국내 및 국제행사 공동개최	- 민족공동체의식 고취 - 새로운 체제에 대한 시민교육 - 각종 사회단체의 통합안 마련

출처: 양현모, 최진욱, 이준호(2002). p.33 참조

셋째, 통일국가단계는 남북한 두 체제의 기구와 제도를 완전히 통합하여 정치공동체를 실현하는 것으로써 '1민족 1국가'의 단일국가 통일을 완성하는 단계이다. 통일헌법이 제정·발효되고, 합병, 병합, 재구성 등의 정부조직의 구성되며, 시장체제로의 전환에 기반한 문제들을 해소하고, 정치교육 및 시민교육을 통해 통일국가의 기본이념을 실현하는 것이다. 이 단계에서는 실질적으로 중앙 및 지방정부의 구성, 지방행정구역 및 지방행정계층구조의 개편, 지방공무원제도의 변화, 지방재정체제의 개선 등 다양한 변화가 예상된다. 이러한 변화와 더불어 북한지역 행정인력 관리체제의 변화가 실질적으로 일어나게 된다. 이러한 행정인력의 통합이 본 연구의 대상이 될 것이다.

결국 남북한 통일이라는 측면에서 보면 위에서 설명한 정치·행정통합, 경제

통합, 사회통합은 매우 중요한 과제이면서 동시에 통합의 대상들을 구체적으로 포함하고 있는 주제들인 것이다. 이것들은 합의통일 방식이든 흡수통일방식이든 모든 경우에 적용되는 중요한 통합 대상인 것이다.

본 연구는 이러한 통합 대상 중에서 행정통합을 기반으로 하고 특히 행정인력통합을 대상으로 한다. 본 연구과정에서 설문조사한 결과에 의하면"통일과정에서 정부기관 재설치, 경찰권행사, 행정구역개편, 공무원 관리, 재정제도개선, 주민관리 등과 관련한 행정통합"의 중요성에 대해 응답자의 56.9%가 매우 중요한 것이라 표현한 바 있다. 이러한 행정통합은 재차 중앙정부차원의 행정통합과 지방정부의 행정통합으로 분류될 수 있는데, 본 연구에서는 후자인 지방정부차원의 행정통합을 대상으로 하고, 그 중에서도 행정인력통합을 대상으로 하는 즉 지방행정인력을 대상으로 하는 것이다.

한편 본 연구는 행정통합과 지방행정인력통합에 초점을 두고 있는데, 이러한 통합을 고려함에 있어서는 몇가지 고려해야 할 요인들이 있다. 우선 최근 북한은 핵을 무기로 삼아 국제적 외교를 행하고 김일성-김정일- 김정은이라는 부자세습을 구상하는 등 군사 및 정치에 초점을 둠으로 인해 국가경제는 물론 주민생활의 어려움에 처해 있기 때문에 향후 통일이 되더라도 경제적 기반을 구축하기 위한 교통, 통신 등 재건사업을 중심으로 통합행정이 추진된다는 점을 고려한 행정인력통합 방안을 마련해야 할 것이라는 점이다. 둘째는 북한은 인구이동을 억제시키면서 지역별 특히 군단위별 자립경제를 추진하는 방식을 취하고 있기 때문에 통일 이후에 도시화가 된다고 가정하면 농촌인구의 도시이동이 불가피하다는 점을 고려한 행정인력통합 방안이 모색되어야 할 것이라는 점이다. 셋째로 북한의 IT수준과 행정전산망 기반과 남한의 그것에는 많은 차이가 있을 것으로 예상되기 때문에 통일 이후 우선적으로 적정규모의 지방행정구역 개편이 있어야 하고 이를 토대로 하는 행정전산망의 기반 구축이 이루어져야 한다는 점을 고려한 행정인력통합 방안을 준비해야 할 것이라는 점이다.

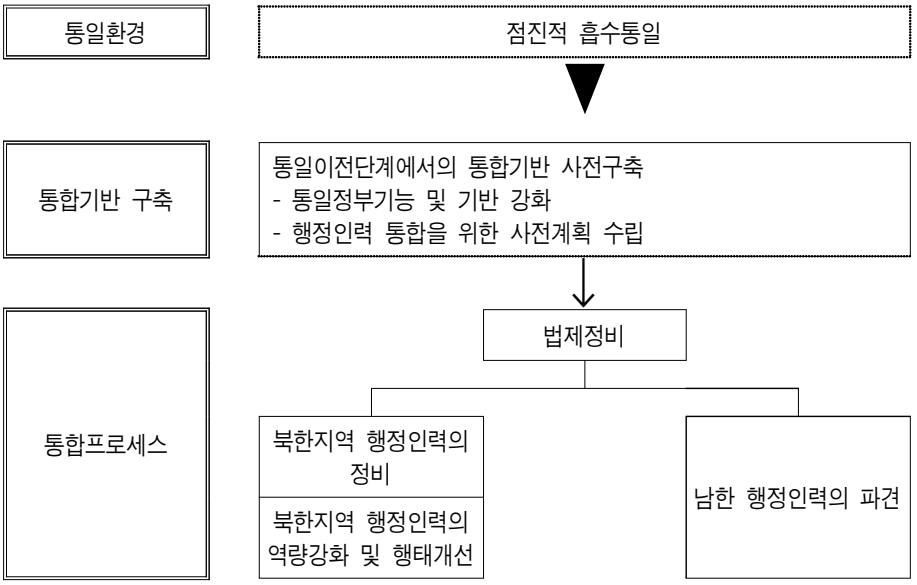
제2절 남북한 지방행정인력의 통합프로세스 예측

통일을 대비하는 지방행정인력의 통합을 위한 프로세스는 논자에 따라 다를 수 있지만, 본 연구에서 가정하고 있는 점진적 흡수통일을 전제로 한다면, 우선적으로 법제의 정비가 필요하다고 보았고, 그리고 통일시스템에 부합하기 위해 북한지역 에서 근무하고 있는 행정인력에 대한 정비 및 교육훈련이 있어야 한다고 보았다. 그리고 북한 행정인력의 정비에 따른 부족인력을 보완하기 위해 남한 행정인력의 파견이 불가피하다고 보았다. 이러한 3가지 중요한 프로세스의 적극적인 전개야말로 실질적인 남북한 지방행정인력의 통합을 이루는 요소라고 판단하고 있고, 동시에 이를 통해 북한지역에서 지방행정업무를 효율적으로 수행할 수 실질적인 기반을 구축하게 된다고 가정하고자 한다.

한편 점진적 흡수통일이라는 전제 하에서 상기에서 제시한 남북한 지방행정인력 통합프로세스를 효율적으로 가동시키기 위해서는 반드시 통일국가 이전에 지방행정인력 통합기반을 구축해야 할 계획을 가지고 있어야 한다. 통합기반을 확실하게 구축할 수 있는 사전적 의미의 계획들을 효율적으로 준비하는 것도 통합프로세스의 한 과정이라고도 할 수 있다. 즉 통일 이전부터 준비해야 할 사안, 통일 이후 북한지역에서 수행해야 할 사안 등에 대한 준비가 있어야 한다고 가정하고자 한다. 예를 들면 통일 이전 혹은 통일 이후에 지방행정인력 통합을 위해 남한의 통일행정조직의 강화, 지방행정구역 및 지방행정기관의 개편, 남한의 행정인력의 파견 및 파견을 위한 교육훈련, 그리고 북한지역 행정인력의 정비 및 역량강화 등 다양하게 발생할 문제에 대해 준비를 해야 할 필요가 있다는 것이다.

이러한 지방행정인력 통합프로세스를 그림으로 제시하면 아래와 같다.

<그림 5-1> 남북한 지방행정인력의 통합프로세스 예측



제3절 남북한 지방행정인력 통합기반 사전 구축방안

1. 통일정부의 기능 및 기반 강화

가. 행정안전부의 통일기능 강화

통일을 전제로 하는 행정통합에 있어서 중앙정부의 역할을 매우 중요하다. 통일 이전단계에서 국가의 통일정책을 총괄하는 부서인 통일부와 국가 및 지방정부의 통일행정을 관장하는 행정안전부의 기능과 역할을 자세히 살펴보는 것이 매우 중요하다. 통일이전 단계까지는 현재대로 통일부는 통일정책을 주도적으로 이행하고, 행정안전부는 통일을 대비하는 행정관리정책을 주도하는 것이다.

특히 통일과정에서 행정통합을 관장해야 할 행정안전부는 중앙행정조직체계는 물론 지방행정체제까지도 관장하는 광범위한 역할을 가지고 있다. 그리고 행정통합을 위한 그리고 지방행정인력통합을 위한 수많은 과제들을 계획하고 이행해야 할 것이다. 우선 남북화해협력시대와 남북연합단계에 부응하는 정부 및 지방조직체계를 구상하고, 남북 지방자치단체간 교류협력를 지원하며, 국가 및 지방공무원의 통일교육을 실시하고, 급증하게 될 북한이탈주민에 대한 수용대책을 마련하는 등의 시급한 과제들을 추진하는 것이 필요하다. 이외에도 남북한 행정정보화 교류협력 활성화, 재난재해 공동대처방안 강구 등에 대해서도 사전준비를 해야 할 것이다.

이러한 역할 수행을 위해 현재 행정안전부에 1명의 직원(특수정책업무)만을 배치하여 있는 것으로는 그 기반이 취약하다고 할 수 있는 바 최소한의 담당단위를 설치하여 사전대응을 하는 것이 필요하다고 판단된다. 동시에 행정안전부 산하의 한국행정연구원과 한국지방행정연구원에 통일관련 연구기능을 강화하는 것은 물론 일부 예산을 확보하여 지속적인 통일연구을 행하도록 하는 조치가 필요하다.

나. 북한지역 통일행정관리체제의 구상

통일이후 단계의 북한지역 행정관리체제는 통일 후 행정수요가 얼마나 될 것인가를 예측하여 구상해야 할 것이다. 통일을 준비하는 시간이 충분하다면 남북한 간 협의가 이루어지는 과정에서 남북한의 이질감과 격차가 좁아지기 때문에 행정수요가 크지 않을 것으로 예상되지만 갑자기 통일이 이루어지는 경우는 행정수요가 클 것으로 보인다. 그러나 통일이전에 남북한 간 협의가 충분히 이루어졌다고 할지라도 통일이후(직후)에는 체제의 정비과정에서 행정수요가 증가할 수 있다.

통일이후의 상황이 남북한을 단일한 행정체계로 관리하는 것이 어려울 정도로 행정수요가 급증한다면, 북한지역을 남한의 행정체계로부터 독립시켜 별도

로 관리하기 위해 (가칭)통일행정관리위원회를 북한지역에 설치하는 것을 고려할 수 있다. 통일직후단계에서 일정기한을 정해 범정부적 행정조직인 (가칭)통일행정관리위원회를 통일정부의 대통령 직속 하에 설치하여 국가행정 및 지방행정체제의 통합을 주도하게 해야 할 것이다. 여기에 소속된 공무원들은 북한지역에 상주하면서 북한지역의 행정을 전담하게 된다. (가칭)통일행정관리위원회 산하에 외교와 국방부서 만을 제외하고 고위직 공무원을 장으로 하는 행정안전, 지식경제, 교육과학, 건설교통 등 분야별 행정부서를 둘 수 있다. 분야별 행정부서의 설치는 북한의 기존행정조직을 재조직화 하되 남한측에서 파견된 행정인력과 민간전문가, 그리고 기존의 일부 북한관료들로 충원함으로써 실무능력과 전문성을 높일 수 있어야 한다.

(가칭)통일행정관리위원회를 설치하는 방안은 통일이 급작스럽게 이루어지고 통일에 대한 준비가 부족한 상황에서 보다 효율적이고 신속하게 북한지역의 안정을 찾으려는 데 유리한 점이 있다. 그러나 북한지역의 관리라는 측면이 지나치다 보면 자칫 북한주민들의 소외감을 증대시켜 남북화합에 저해가 될 수도 있는 바, (가칭)통일행정관리위원회는 북한주민들의 위화감이라는 부정적 측면을 고려하여 북한지역에 대한 효율적 행정관리뿐만 아니라 남북간의 경제·사회·심리적 격차를 신속히 해소하려는 노력을 병행해야 한다.

한편 (가칭)통일행정관리위원회가 북한지역의 행정통합을 위하여 일정한 역할을 수행하기 위해서는 현존하는 북한 지방행정조직을 잠정적으로 활용하는 것이 필요하다. 지방단위의 당 조직을 폐쇄되고 지방인민위원회를 대상으로 명칭만을 변경한 후 (가칭)통일행정관리위원회의 통제·감독 하에서 기존의 행정업무를 수행하도록 하는 것이다. 또한 이들 지방인민위원회를 효율적으로 관리하기 위하여 (가칭)통일행정관리위원회 내에 (가칭)북한지방행정통합추진단을 설치하여 지방행정관련 일체의 업무를 기획하고 그리고 기존 지방인민위원회를 지원하게 하는 것이다. 동 추진단에서는 지방행정통합과 관련한 총괄적 운영 및 기획을 행하고, 동시에 지방인민위원회별로 인력을 파견 및 관리하는 기능을 수행한다. 한편 통일직후 단계인 만큼 지방자치의 시행을 일정기간 유보하고, 지

방인민위원회의 장을 (가칭)통일행정관리위원회의 장이 파견되는 행정인력 중에서 임명하여 북한지역에서 행정명령이 일사불란하게 지방으로 전달되어 행정체계의 효율성을 증대시키는 결과를 가져올 수 있게 하는 것이다.

통일직후단계가 지나 중앙 및 지방행정체제가 어느 정도 정비된 통일국가단계에서는 화합성을 보다 강조하는 운영이 필요할 것이다. 통일국가단계에서는 우선 통일부의 해체에 대한 국가정책의 결정이 필요하다. 만일 통일부가 해체되고 동시에 행정안전부에 북한관련 행정관리기능을 두는 방안이 전제가 된다면, 행정안전부에는 북한지역을 관장하는 차관과 남한지역을 관장하는 차관를 두는 체제로 운영하되, 각기 중앙행정, 지방행정, 지방재정, 지역발전을 관장하도록 하는 체제가 형성될 수 있을 것이다.

한편 북한의 지방행정체제는 남한의 지방행정체제로 전환되는 과정을 거칠 것이다. 지방자치제가 도입되면서 지방인민회의는 남한의 지방의회로 전환되고 지방인민위원회는 지방자치단체의 집행기관으로 전환될 것이다. 지방자치제도의 정착 및 지방분권을 통해 남북한 지역간 갈등을 완화하고 지역간 균형발전을 도모하는 것이 무엇보다도 중요하고 동시에 지방에서 삶의 조건을 개선하고 인구를 분산하는 효과를 가져올 수 있을 것이다(최진욱, 2000).

다. 지방행정구역 기반의 재구축

통일이후 지방행정체제의 재구축에서는 지방행정구역의 개편과 지방행정기관의 구축이 중요한 과제가 될 수 있다(백찬종, 2002).

지방행정구역은 지방행정기관을 구축하기 위한 선결적 요인일 뿐만 아니라 지방행정서비스를 제공하기 위한 기본 틀로서 기능을 한다. 지방행정구역은 인구, 생활권, 교통수단의 발달 정도 및 지방행정계층 수 등을 고려하여 설정된다. 특히 지방행정구역은 지방자치단체 기능의 충실화와 강화를 도모하고 주민의 편의와 주민 참여 및 통제를 촉진하기 위하여 규모적정화의 도출에 많은 관심이 집중되어 왔다(정병일, 2008; 한부영·금창호, 1999). 통일 이후의 지방행정구역

개편에 있어서는 개편의 규모와 개수보다는 개편의 시기가 중요한 문제로 부각될 것인 바[75] 이에 대한 명확한 정책방향을 설정하는 것이 중요하다.

지방행정구역 개편의 시기를 언제로 할 것인가의 문제와 관련하여 지방행정구역 개편은 통일직후 실시하는 방안과 유보기간을 거쳐서 단행하는 방안이 고려될 수 있다. 통일직후에 지방행정구역을 개편할 경우 지역주민의 반발을 초래하고 행정업무의 혼란과 폭증을 야기할 가능성이 있다. 오랫동안 전체주의적 폐쇄체제에서 살아온 북한주민들이 지방자치에 쉽게 적응하기는 어려울 것이고, 북한관료들의 자본주의 시장경제에 입각한 지방행정살림의 능력도 고려할 필요가 있다. 따라서 일정한 유보기간을 두고 주민의견을 수렴하여 단행하는 것이 타당한 방안이 될 수 있다. 지방행정구역 개편은 지역 주민의 경제·사회·문화생활과 밀접한 관련이 있으므로 통일이 되는 방식에 관계없이 주민들의 생활이나 정서와 마찰이 일어나지 않게 개편이 되어야 할 것이다.

라. 지방행정기관 기반의 재구축

지방행정기관은 지방자치제도를 정착시킨다는 전제 하에서 보면 의결기관인 지방의회와 집행기관인 자치단체의 장으로 구성될 것이다. 현재 남북한의 지방행정기관은 그 형태가 다르기는 하지만, 북한의 행정기관은 기관대립형으로 전환을 할 수 있는 기본 틀은 갖추고 있다. 즉 의결기관에 해당하는 남한의 지방의회와 북한의 지방인민회의, 집행기관에 해당하는 남한의 지자체단체장과 북한의 지방인민위원회 유사성을 가진 기구의 기본 틀이 그것이다(정병일, 2008).

---

75) 현재 남한의 행정구역 규모(읍면동 제외)가 북한의 그것보다도 크다. 단지 읍면동(읍리동 노동자구)단위에서는 북한의 그것이 다소 많다. 통일 이후 선거에 있어서 기반이 되는 행정구역 수 및 규모문제가 정치적으로 이슈가 될 것이라는 점에서 다소 중요성이 있기는 하다. 그러나 통일 이후 행정구역 개편과 관련해서는 그 수와 규모에 있지 않고 남한이 그동안 추진해 왔던 도농통합과 현재 추진 중인 시군자치구통합이 완성되면 실제로 통일 이후 행정구역 개편에 있어서 북한지역도 구역통합의 방향으로 전개될 가능성이 있다는 점이다. 구역통합이 전제가 된다면 행정구역의 개편에 있어서 규모와 개수의 문제보다 시기의 문제가 중요하다는 것이다.

따라서 통일 이후 지방행정기관의 재구축에서 고려해야 할 사항은 주민의 직선에 의한 지방자치단체장의 선출과 주민이 직접선거를 통해 구성되는 지방의회를 통한 지방자치의 실현이 가능할 것인가 하는 것이다.

통일이 되면 북한지방행정기관은 강력한 통제장치인 북한의 '민주적 중앙집중제'와 '당적지도'로부터 벗어나게 된다. 따라서 중앙과 지방과의 관계에 있어 제도적 법령을 통일원칙에 입각하여 보완한다면 단계적인 지방자치의 확대실시가 가능할 것으로 추론된다. 문제는 제도를 운영하는 사람의 고정화된 사회주의식 관념으로부터 어떻게 빨리 벗어나 적응하느냐 하는 것이다. 따라서 그 방법론의 하나로 남한에서 지방자치가 30여 년의 휴면기 이후 다시 시작되었을 때 지방자치단체장을 중앙정부의 임명제로 유지했던 것처럼 북한지역 또한 내부적 여건들이 성숙될 때까지 집행기관을 당분간 임명제로 유지하는 것도 한 방법이라 할 것이다. 그리고 지방자치단체장을 중앙정부와 연계시켜 자기책임과 권한을 가지고 책임의 소재가 명확하고 능률적이며 기밀이 보장되는 등의 독임제 운영을 한시적으로 운영하는 것이다. 그러나 이는 관료주의적 독단전횡을 할 염려가 있기 때문에 이를 보완하는 방책으로 자문기관·심의기관으로서의 행정위원회를 독임제 행정기관에 부속시켜 자문을 통한 전문적 지식을 보완하고 민의를 반영시키는 제도를 적용하는 방안을 강구해야 한다. 특히 통일한국의 지방행정기관은 중앙과 지방의 사무재분배 과정을 거쳐 지역실정에 맞게 지방행정기능을 재창조하는 과정을 거치면서 종합행정·생활행정·서비스행정이라는 특성을 극대화하는 방향으로 개혁되어야 할 것이다.

2. 행정인력 통합을 위한 사전계획의 수립

가. 남한 행정인력의 관리계획 수립

1) 행정인력의 파견계획 수립

통일 이전단계의 지방공무원 관리는 앞서 살펴본 것과 같이 북한지역으로 파

견될 공무원 및 남한에 잔존하는 공무원들에 대한 체계적인 통일교육과 훈련이 중요하였지만, 통일 이후단계에서는 북한지역의 행정지원을 위하여 파견될 인력의 선발과 관리에 대한 준비가 중요하다. 통일 이후 행정체제가 개편되는 과정에서 북한 전역에 치안과 재난안전, 생산과 유통, 안전(질병, 식품, 건강 등) 등과 관련하여 북한지역에서 발생할 수도 있는 혼란을 막고 이에 대한 안정적인 대응을 하기 위해서는 남한에서 북측으로 행정지원인력의 파견을 염두해 두고 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있는 것이다. 따라서 북한의 중앙 및 지방행정체제에 대해 행정인력 파견이 어떻게 이루어져야 하며, 파견된 인력을 어떻게 관리할 것인가에 대한 계획을 수립하는 것이 중요하다. 그리고 이를 담당할 조직의 설치와 파견된 공무원의 동기부여를 위한 금전적·비금전적 혜택부여 등과 관련한 인력관리 방향이 많은 영향을 미칠 수 있기 때문에 이에 대한 철저한 사전준비가 통일이전단계에서도 요구된다.

첫째, 남한지역 지방행정인력의 파견을 전제로 인력수급계획을 수립하는 것과 이들에 대한 교육훈련 계획을 준비하는 것이 중요하다. 통일직후단계에서는 북한지역의 지방자치단체에 지방행정인력을 파견하여 지방행정을 장악하고 실질적인 지방자치제도 등 제도통합을 이루어야 한다. 이에 필요한 인력을 사전에 판단하여 체계적이고 주기적으로 교육훈련을 시행해야 한다. 우선 북한지역의 지방행정기관에 파견할 인력을 산정해야 하는데, 당 조직의 해산과 간부공무원들의 재임용 불가를 원칙으로 한다면 얼마만큼의 공무원이 파견될 것인지를 산정할 필요가 있다. 이 경우 북한의 지방행정기관을 북한의 직할시, 도, 군, 구역 단위를 기준으로 하여 상기한 파견목적을 달성하는데 필요한 인력을 산정하여야 할 것이다. 그리고 파견대상자의 범위(현직공무원, 퇴직공무원 등의 확정) 및 현직공무원의 직급별 및 직렬별 필요인력 산정 등도 동시에 검토되어야 한다. 또한 파견될 인력의 선발절차 및 사후관리 방안 등도 마련되어야 한다. 그리고 선발된 자에 대한 교육계획도 수립해야 하는데, 교육기관의 확보는 정부에서 운영하고 있는 교육기관을 활용하고, 만일 교육수요가 많을 경우 대학 또는 민간기관, 국책연구기관을 활용하고 교·강사 인력에 대한 풀을 형성하여 통일교육의

질을 담보하면서 효율적으로 실시할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

둘째, 파견인력에 대한 신분보장, 보수, 후생복지에 대한 처우 등 인사관리에 대한 법적 장치를 사전에 규정해 놓을 필요가 있다. 신분보장에 대해서는 파견공무원이 원 소속기관에 복귀하기를 희망할 경우 즉시 복귀할 수 있도록 보장함으로써 북한지역 행정기관에서 의욕적으로 일할 수 있는 동기를 부여해야 한다. 보수와 관련해서는 현재의 보수수준에 북한지역근무수당과 주택수당 등 인센티브를 추가하여 지급해야 할 것으로 판단되는데, 이 경우 추가보수의 재정 충당은 별도의 재원으로 확보하거나 현재의 공무원보수규정에 예외적 사항을 규정하여 별도의 금액을 규정하여 지급할 수도 있을 것이다. 후생복지와 관련해서는 파견공무원의 신분을 국외근무와 같은 유리한 조건을 적용하는 방안도 있을 수 있고 이와 관련된 보수적 인센티브를 부여할 수 있어야 할 것이다. 경제적 보상의 제공은 실비보상과 인센티브의 제도를 활용하는 것이 원칙인데, 통일과정에서 한시적 특별법을 제정하여 합리적 기준과 원칙을 정립하여 운영할 수 있다. 이상과 같은 경제적 인센티브 이외에도 근무평정에 가산점을 부여하는 인사관리체제를 마련하여 적극적으로 유인할 필요가 있다.

셋째, 남북한 지방자치단체인력은행을 운영하는 것이 요구된다. 통일 이후 북한지역 행정기관의 전문 인력 부족문제를 해결하고 남한지역에서의 파견인력 및 교육요원의 수요에 대응하기 위해서 독일에서와 같은 인력은행인 지방자치단체 인력지원단을 행정안전부가 운영할 필요가 있다.[76] 동 지원단을 통해 전문인력의 지원은 물론 인력계획 전반에 대한 검토는 물론 실질적인 실행을 행한다. 이를 통해 지방자지단체간에 서로 파트너십을 형성할 수 있도록 하여 인적

76) 독일에서는 통독 이후 구동독지역 지방자치단체에 인적자원을 지원하기 위해서 서독지역의 주와 지방자치단체의 관료들을 연결시켜 주는 연방 내무성내의 인력지원을 위한 일종의 인력은행인 "지방자치단체의 인력지원단"(Personalvermittlung für Kommunen)이 있었다. 동 기구는 1991년에 베를린에 설치되었으며, 연방내무성과 지방자치단체연합회가 공동으로 운영하였다. 구동독지역의 지방자치단체로부터 분야별 필요한 인력의 수요를 파악하고, 서독지역의 지원자를 모집하여 이를 중계하는 역할을 담당하였다. 인력지원단은 약 3,800명을 구동독 행정관청에 소개하였다. 인력지원단은 연방정부로부터 대부분의 재정지원을 받아 운영되었으며, 1995년 6월까지 존속하였다.

자원을 교류하는 것을 지원할 수도 있다.

넷째, 남북한간 인사교류의 방식 등에 대한 사전준비가 필요하다. 지방자치단체의 인적통합은 행정인력의 교류에 의하여 가속화될 수 있는 데, 소극적으로는 남한의 지방공무원이 북한지역에 파견되는 것이고, 적극적으로는 남북한간 지방공무원들의 자유로운 교류가 이루어지는 것으로 이에 대한 사전계획을 수립하는 것이다. 실질적으로 북한지역 행정인력이 남한의 지방자치단체에 단기간 교환근무를 실시하는 것을 검토할 수 있는데, 이는 가장 효과적인 교육·훈련 방식이 될 수 있다.

2) 행정인력의 통일교육계획 수립

통일이전단계에서 지방공무원의 인력관리는 통일대비 인력을 확보하는 것도 중요하지만 북한의 국가 및 지방행정체제를 비롯한 제반 경제사회현상을 인지하도록 지속적인 통일교육을 행하는 것이 더 중요하다. 교육의 내용은 북한 또는 통일관련 행정업무를 수행할 지방공무원들에게 필요한 구체적이고 실질적인 내용을 중심으로 해야 한다. 현재 정체되어 있는 지방공무원의 통일교육을 확대·강화하고, 통일 교육의 목적에 부합하고 실질적인 수요에 부응하는 교육내용을 다양하게 마련하여야 하며, 통일 이후 북한지역 혹은 남한지역에서 업무를 실시할 수 있도록 사전에 직무분야별 전문교육을 실시하는 것도 검토되어야 한다(양현모, 2000).

첫째, 지방공무원의 통일교육을 확대하고 강화해야 한다. 남북정상회담 이전까지만 해도 북한은 민간차원의 남북교류만을 허용하면서 정부간의 모든 접촉을 기피하여 왔다. 따라서 이 시기에는 민간차원의 교류사업을 조율하는 소수의 공무원 또는 통일 이후를 대비하는 통일대비행정요원 등 일부 공무원들에게만 통일교육이 필요했었다. 그러나 남북정상회담 이후 남북간 민간차원은 물론 정부차원에서 교류가 활발해짐에 따라 이에 따른 수많은 행정수요가 발생되고 있으며, 이에 북한 및 통일문제에 정통한 많은 정부 인력이 필요하게 되었다. 따라서 이제 모든 지방공무원을 대상으로 지방공무원교육원은 물론 중앙부처별로

설치된 공무원교육원에서도 통일교육을 지속적으로 실시하는 것은 물론 통일교육원 등에서 시민교육까지도 고려해야 할 것이다. 또한 지방자치단체장들이 통일교육에 대한 적극적인 관심이 가져야 하고, 또한 통일교육은 필요시에 한정적으로 행하는 교육이어서는 안 되며, 그리고 지방공무원만이 아닌 국가공무원도 그 대상이 되어야 한다.

한편 얼마 전까지만 해도 남북관계가 진전됨에 따라 지방자치단체의 대북 교류·협력사업은 활발하게 전개되었으나 현재 북한의 후계자 문제와 핵개발문제로 답보상태에 있었다. 그러나 이명박 정부에서도 남북정상회담의 개최가 예상되는 시점에 있기 때문에 통일수요가 확대될 것으로 예상된다. 그렇게 되면 과거처럼 많은 지방자치단체들이 북한의 지방정부와 교류·협력사업을 추진할 것이다. 따라서 각 지방자체단체에서는 대북교류협력사업의 추진을 통한 성과만 고려하지 말고, 이러한 사업을 독자적으로 양성한 통일행정인력을 통해서 추진할 수 있도록 북한 및 통일에 정통한 전문인력의 양성에 지속적인 관심을 갖고 소홀함이 없어야 할 것이다.

둘째, 통일교육의 목표를 명확하게 설정하고 교육내용을 다양하게 구성해야 한다. 지방공무원에 대한 교육의 목표가 남북교류·협력과정에서 북한 및 통일관련 업무를 수행할 공무원을 양성하는 과정인지, 아니면 통일 후 남북한 체제통합 및 체제전환업무를 담당할 공무원을 양성하는 과정인지를 명확히 구분하여 목적에 맞게 구성되어야 한다.

우선 통일이전 화해·협력과정에서 발생되는 행정업무를 수행할 지방공무원을 양성하는 과정으로 목표를 설정했을 경우 지방행정체제통합의 이해에 관한 교과목보다는 남북한의 행정실태 및 남북한 교류의 필요성, 교류과정에서 공무원의 역할 등을 강조하는 내용들이 강화되어야 할 것이다. 예를 들어 지방자치단체의 대북교류협력사업을 수행하는 공무원들은 한반도 주변정세, 북한정세, 안보에 대한 내용을 습득하는 것도 중요하지만, 더 중요한 것은 북한의 행정체제에 대한 정보, 대북교류사업과정에서 발생되는 문제점의 진단 및 이의 해결방안 등을 집중적으로 교육받는 것이다. 좀 더 구체적으로 제시하면 남북한의 공

문서 관리체제 및 기록물관리, 공무원인사제도, 중앙 및 지방정부조직, 국가재정 및 지방재정, 안전재난운영체제, 소방 및 경찰행정제도 등과 관련한 교육이 대상이 될 수도 있다. 그리고 통일 직후 및 이후단계에서 지방행정통합을 추진하는 것을 목표로 설정했을 경우, 정치통합, 행정통합, 경제통합 등 체제통합의 업무 부분을 강조할 수 있고, 특히 각 부문별 전문인력·교육프로그램을 개발하여 운영하고, 파견될 통일행정요원이 수행해야 할 분야별 과제에 대한 교육이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 통일이전단계에서도 통일을 대비하는 사전적 의미로 북한의 제반 실태에 관한 교육을 확충해야 한다. 이것은 행정체제 통합과 체제 전환을 담당할 공무원을 양성하는 것을 목표로 교육시간을 확보하는 것과 이들 공무원들이 북한지역 주민들을 대상으로 교육해야 할 민주시민교육 시간을 확보하는 것으로 구분될 수 있다. 전자의 경우 북한지역에서 통일 이후 이행해야 할 중요 행정통합 관련 과업들을 중심으로 한 통일교육인데, 남한의 지방공무원들에 대해 북한행정체제의 특성 및 분야별 실체, 북한주민의 가치관과 의식구조, 북한주민의 생활실태 등을 포함하는 북한실상을 이해시키는 교육, 북한지역의 사회적 안정과 시장경제 정착 및 사회간접자본시설의 구축 등에 대한 교육, 북한지역 주민에 대한 생활지원 및 사회복지서비스 지원 등에 대한 교육, 북한지역에서 수행해야 할 업무 즉 지방행정구역 조정, 지방행정기관 및 조직 재설계, 지방재정/세정제도 개선, 공유재산 조사 및 관리, 주민등록관리, 지역개발 및 지역경제 활성화 등에 대한 교육 등이 있을 것으로 판단된다. 한편 후자의 경우 북한지역 주민을 대상으로 교육해야 할 민주사회교육을 파견될 공무원들이 학습하는 과정을 설치하는 것이다. 이 경우 정치교육, 법교육, 지방자치교육, 경제사회교육, 세계화교육 등이 대상이 될 수 있을 것이다.

나. 북한지역 행정인력의 관리계획 수립

1) 행정인력의 정비계획 수립

통일이 이루어진 직후단계에서 북한지역에 새로운 지방행정체제가 구축된다면 이와 함께 행정과업을 추진할 북한지역의 행정인력들을 재정비하는 것이 필요하다. 북한지역 행정인력들을 재정비한다는 것은 북한 지역에 새로운 지방행정체제가 구축되었고 정치경제적인 체제전환이 완성된 것을 전제로 한다. 따라서 북한지역 행정인력의 재정비는 실질적으로 북한지역 주민에게 행정서비스를 제공해야 하는 과정에서 발생하는 필요한 행정인력의 재취업을 의미하는 것으로, 북한의 국가 및 지방행정기관 종사자를 어떻게 정리해고 할 것인가와 관련된다. 특히 이것은 통일이전단계에서 어느 정도의 수를 남한의 지방공무원으로 북한지방행정기관에 편입시킬 것인가에 대한 준비와 동시에 재정비 이후 잔류하는 북한지역 행정인력들이 어느 부서에서 그 과업을 수행할 것인지에 대한 준비를 시키는 중요한 요인으로 작용한다. 이처럼 통일이전단계에서 미리 이러한 정비계획을 수립하는 것은 지방행정인력 통합의 중요한 과제인 것이다.

북한 지방행정인력에 대한 재정비계획에 의한 정리해고는 독일의 경우와 마찬가지로 일반해고와 특별해고로 분리해서 추진할 수 있을 것이다. 일반해고의 경우 해고된 공직자들에게 일정기간동안 기존 봉급의 일부를 제공하여 새로운 직업을 찾을 동안 기본생계를 유지하도록 하는 것이고, 특별해고의 경우 이런 혜택을 부여하지 않는 차별화된 것이다. 전문능력이 부족하여 업무를 수행할 수 없거나, 국가기구 종사자를 고용해야 할 필요가 없거나, 국가가 소유하고 있는 많은 기관의 민영화로 인하여 고용관계가 소멸된 경우에는 일반해고의 원칙을 적용할 수 있을 것이다. 그러나 체제유지의 목적으로 북한 사람들의 인권을 유린하였거나, 사회안전부와 국가안전보위부 등과 같은 정보기관에서 근무한 자, 또는 법치국가의 기본원칙을 위반한 자들은 상시로 공직에서 퇴출시킬 수 있어야 한다는 점에서 특별해고의 방식이 적용될 수 있다. 여기서 당기관은 완전 폐지되는 것을 전제로 하고 국가 및 지방행정기관에 종사하는 인력을 대상으로 하

는 것이다. 한편 북한의 국가기구에 종사하는 사람들의 전력이 드러난 경우에도 그 정도의 심각성에 따라서 선별적으로 구제해 주어야 할 뿐만 아니라 상당수의 종사자는 민주체제로 편입될 수 있는 방안이 강구되어야 한다(박해육, 2002).

2) 행정인력의 활용계획 수립

상기와 같은 재정비계획에 의해 생존하게 되는 북한지역 지방행정인력들에 대해서는 실적주의제와 직업공무원제와 같은 인사제도를 적용해 나가고, 주민을 위한 양질의 행정서비스를 제공할 수 있도록 하는 기본 및 직무교육을 실시하는 등 적극적인 활용계획을 가지고 있어야 한다. 통일이전단계에서 이러한 계획을 사전에 수립하고 지속적으로 수정해 가는 과정을 거칠 필요가 있다.

우선 북한지역 공무원에 대해 실적제와 직업공무원제와 같은 인사제도를 그대로 적용하기는 어려울 수 있지만 통일 이후를 대비하여 북한 행정인력을 활용하는 원칙과 기준을 통일이전단계부터 마련해 놓고 준비할 활용계획을 가질 필요가 있다. 이러한 필요성은 남한과 북한의 인사행정은 본질적으로 커다란 차이에서 찾을 수 있다. 남한의 인사행정은 인사의 전문성과 공정성을 기하기 위하여 직업공무원제와 실적주의를 근간으로 하고 있다. 이와는 달리 북한의 인사행정에 있어서의 당과 수령에 대한 충성은 간부의 선발, 임용 및 배치에 결정적인 기준으로서 시험이나 능력보다 중시되며 계급적인 신분이나 개인의 됨됨이도 상당히 중시되고 있다. 따라서 북한의 인사제도는 구동독과 마찬가지로 간부들의 정치화된 무능이나 자의적인 인력배치로 인하여 생겨날 수 있는 구조적 무능과 같은 문제점을 지니고 있다. 따라서 통일이후 당과 수령에 대한 충성을 맹세하고 체제유지에 봉사해 온 북한의 국가기관 종사자들에게 통일과 동시에 자동적으로 지방공무원의 신분을 부여할 수는 없을 것이다. 이들이 지닌 자질을 철저히 검증하여 적격자들만 공무원으로 임용되도록 하기 위해서라도 경과규정을 두는 등 활용계획을 수립하고 이를 수정해 가는 과정을 거치는 것이 중요하다.

한편 국가 및 지방행정기관에 계속적으로 근무하는 사람에 대해 지속적인 교육훈련을 실시하는 재활용 계획을 수립할 필요가 있다. 사회주의체제에서 지속

적으로 근무해 온 행정인력들은 자유민주주의, 법치주의 및 시장경제에 대한 이해가 결여되어 있으며, 담당업무에 대한 전문성도 부족한 경우가 대부분일 것이다. 그리고 당·정간부들의 교육과 훈련이 체계적으로 이루어지지 않고 있으며 교육대상과 기간도 명확하지 않을 수 있다. 당·정간부들은 승진에 중요한 역할을 하는 3-6년에 이르는 기본과정을 이수하는 것 이외의 단기적인 훈련을 기피하는 현상을 보이며, 교육이 문책의 성격을 띠거나 무능한 사람들이 받는 것으로 오인되고 있다(이선우·최진욱, 2000: 622). 일반적으로 교육훈련의 중요성에 대한 인식이 부족하고 교육도 실제업무에 관한 것보다는 당의 교시, 당 핵심인사들의 연설이나 결의문 및 당과 노동자계급의 역사 등이 교육의 주 내용인 경우가 대부분이다. 따라서 북한의 공직자들을 대상으로 통일이 되면 우선적으로 자유민주주의, 법치주의 및 시장경제체제에 관한 기본적인 교육을 필수적으로 받도록 하는 것을 포함한 재활용계획이 통일이전단계에서 마련되어 있어야 한다.

제4절 남북한 지방행정인력 통합프로세스 구축방안

1. 법제 정비

가. 통일헌법의 제정

통일방식에 관계없이 국가통일를 형성하는 과정에서 우선적으로 이루어지는 것은 국가기본체계를 구성하는 통일헌법의 제정이라고 볼 수 있다. 남북한의 통일헌법 제정은 민주주의 기본원리와 법치국가 이념, 시장경제의 원리, 사회복지국가의 구현이라는 통일국가의 기본적 이념을 포함하는 것을 전제로 한다. 특히 통일헌법 하의 국가기본체계 중에서 본 연구와 연관된 지방행정인력 통합이란 것은 지방자치의 실현과 직업공무원제도의 도입으로 볼 수 있다. 지방자치의 실현은 주민의 직선에 의해 선출된 의회와 집행기관이라는 기관대립형을 중심으

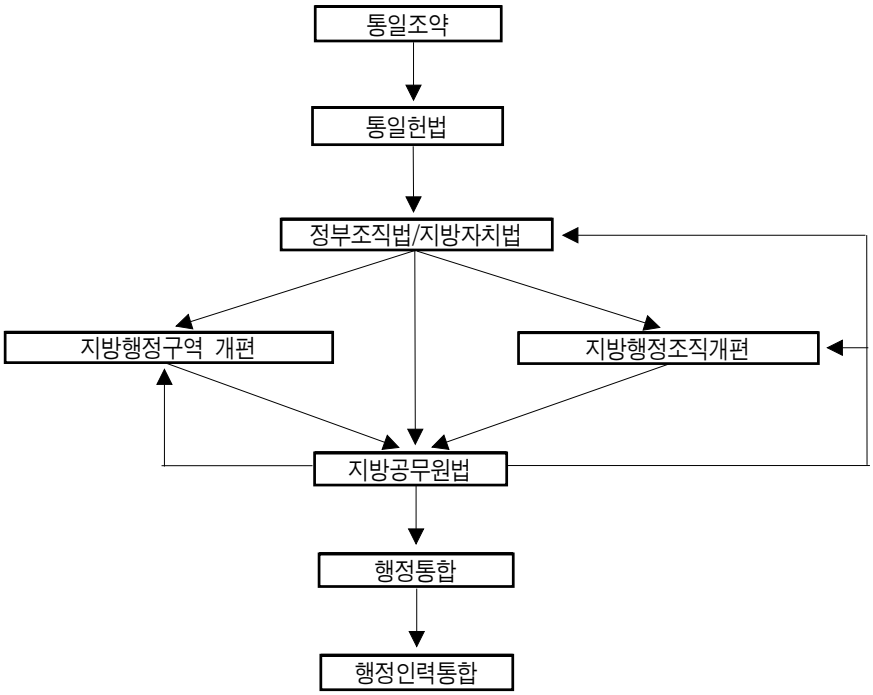
로 하고, 직업공무원 제도의 도입은 북한지역의 공무원제도가 정치적 중립의 직업공무원으로 보임되고, 정년을 보장받는 제도를 중심으로 하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 헌법적 보장은 국민의 권리를 보장하는 기본원칙으로 남북한의 지방행정체제를 구축하는 준거이며 또한 행정통합 및 그 하위개념인 지방행정인력통합을 위한 기본틀을 형성하게 된다고 할 수 있다.

나. 관련 법령의 제·개정

지방행정인력을 통합하기 위해서는 법령에 의한 제도적 통합이 먼저 이루어져야 한다. 그런데 북한은 법률보다는 우선적으로 김일성의 유지와 김정일의 지시가 우월한 법률적 효과를 가지고 있다. 이러한 행정문화를 가지고 있는 북한행정이 남한의 제도와 통합되었을 경우 북한의 행정인력들은 가치판단의 혼돈을 겪을 수 있어 이들이 법에 의한 행정의 지배를 수용할 수 있도록 하는 조치가 필요하다. 법에 의한 행정의 지배에 대한 수용은 통일헌법의 규범의 수용하고, 그 후 행정절차를 수행하는 과정에서 개별법의 법리에 따라 행정을 집행하는 것을 통해서 이루어질 수 있을 것이다.

지방행정인력의 통합과정에서 제기될 수 있는 법적 논의는 지방공무원법과 국가공무원법에 의거하여 행정인력의 신분을 규정하는 것, 정부조직법 또는 지방자치법에서 제시하는 기관구성의 원리에 의거하여 지방행정인력을 관리하는 것 등을 들 수 있다. 이와 같은 법률들은 통일헌법의 제정방향에 따라 구체적으로 개정될 것으로 예상된다. 예를 들어 지방공무원법에서는 통일헌법 하의 지방공무원의 범위, 임용, 승진, 파견, 복무, 보수, 교육훈련, 징계, 연금 등에 대한 내용의 개정이 있게 될 것이다. 그리고 지방자치법에서는 지방자치의 실시 명문화, 지방자치단체의 기관구성, 지방행정구역 개편, 지방자치단체 사무의 특례 등에 대한 내용의 개정이 있게 될 것이다. 이 외에도 정부조직법에서의 북한지역 정부조직 관리에 관한 사항, 지방재정법 및 지방세법에서의 재정조정제도 및 지방세 구조의 변화 등에 대한 내용의 개정이 있게 될 것이다.

<그림 5-2> 지방행정인력 통합을 위한 법제정비



2. 북한지역 행정인력의 정비

통일이후 북한지역에서 행정을 수행할 적정 인력의 수는 기본적으로 행정수요에 따라서 결정되어야 할 것이다. 그런데 북한의 행정인력들은 선발과정에서부터 전문성이나 적성보다는 수령에 대한 충성심, 당성, 성분 등에 기초하여 선발되었기 때문에 통일한국의 새로운 이념에 적응하기 쉽지 않을 것이며, 또한 새로운 행정시스템에 대한 이해부족으로 행정업무에 부적절한 경우도 많을 것이다(백찬종, 2002). 특히 북한의 고위직 행정인력들의 경우 그 성분과 출신학교 등에서 매우 동질적인 집단을 형성할 가능성을 고려할 때 이들이 새로운 관료조직으로 재탄생될 가능성이 있기 때문에 일정한 인력의 정비는 불가결한 사안이

다. 그리고 지방행정의 효율적 운영 및 연속성을 위해서라도 북한지역 행정인력의 사고와 능력에 따라 재임용 및 교육훈련 등과 같은 조치는 필요하다고 판단된다.

가. 북한 행정인력의 감축

첫째, 장기적인 관점에서 점진적인 인력감축은 불가피하다고 볼 수 있다. 사회주의 국가들의 경우 모든 사람들에게 일자리를 제공하는 것이 하나의 기조이기 때문에 모든 분야에서 인력을 과다배치 하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 공공조직도 마찬가지로 인력이 과다하게 배치되어 있다고 볼 수 있기 때문에 이들 인력의 정비는 반드시 필요하다. 그러나 정비되어야 할 인력을 일시적으로 정비한다는 것은 상당히 어려운 일이며, 잘못하면 행정·인력 통합에 커다란 장애 요인이 될 수도 있다. 따라서 초기단계에는 상당수의 인력을 수용해야 할 것이며, 행정제도가 정착되면 불필요한 인력을 점차적으로 감축해야 할 것이다. 인력의 감축과정에서는 합리적이고 체계적인 기준을 설정하여 선별적 감축을 단행하는 것이 필요한데, 그 기준으로는 독일의 통일과정에서 적용했던 기준들을 고려할 만하다.[77] 그러나 북한행정 인력의 감축에서 전문성과 적성이 반드시 절대적인 기준이 될 수는 없다는 점이 중요하다(한부영·금창호, 1997). 행정의 계속성, 현지실정에 대한 이해도, 북한주민들의 정서를 고려해 볼 때 북한의 행정인력들이 필요한 경우도 있을 것이므로 여러 요소를 감안할 필요가 있다. 정비대상이 되는 행정인력에게는 직업교육 등을 실시하여 사회적응을 지원해야 한다. 그렇지만 당에서 근무한 인력과 고위직 행정인력에 대해서는 상대적으로 정비의 폭을 넓게 획정하는 것이 바람직하다.

둘째, 행정인력정비를 단행한 후에는 잔류하는 북한 행정인력에 대한 재임용 절차를 밟을 필요성이 있을 것으로 판단된다. 통일국가단계에서 적용될 지방공

77) 제5장 2절 통일이전단계의 지방행정인력 관리방안에서 2. 북한지역 지방공무원의 관리계획 사전 수립 참고

무원법이 규정하고 있는 권리와 의무를 남북한 행정인력 모두가 동등하게 적용되어야 하기 때문이다. 그리고 재임용의 과정을 거치되 곧바로 지방공무원의 신분을 획득하기보다는 일정기간의 수습과정을 밟도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 재임용에서 탈락한 행정인력 중 희망자에 대해서는 재교육 및 재심사를 거쳐 공직에서 다시 일할 수 있는 기회를 부여하여 상대적 박탈감을 해소할 필요가 있다. 재교육은 전문교육과 민주주의 교육을 통해 공직에 적합한 능력을 배양하는 데 중점을 두어야 할 것이다(양현모, 2002).

3. 북한지역 행정인력의 역량강화 및 행태개선

가. 북한의 잔류 행정인력의 재교육

첫째, 행정인력 정비 이후에 업무를 담당하게 될 잔류 행정인력에 대해서는 재교육이 반드시 이루어져야 한다. 재교육은 북한행정인력의 신분승계와 연계하여 실시할 필요가 있고, 교육내용과 대상자 등을 고려한 재교육 수요에 부응하는 체계적 관리가 요구된다. 북한지역 행정인력의 재교육은 지방공무원 신규임용교육과정 프로그램을 활용하여 교육을 실시하고 동시에 지방공무원의 소양교육과 전문성 교육을 병행하여 실시할 필요가 있다. 그리고 북한지역 행정인력에게는 새로이 적용되는 법률지식에 대한 교육과 행정능률에 해당하는 행정절차, 행정도구의 활용에 관한 교육이 우선적으로 필요할 것으로 예상된다. 더욱이 소양교육은 자본주의 사회의 체제를 교육프로그램에 포함시키는 것이 중요한데, 독일의 경험에서 보면 시장경제원리가 가장 관심 있는 분야였으며 교육에 대한 성과도 높게 나타났다.

둘째, 재교육을 실시함에 있어서는 전략적인 접근이 필요하다. 교육의 목표가 행정의 통일성을 확보하고 행정의 능률성을 제고하며, 행정의 민주성을 보장하는데 목적이 있다고 생각할 때, 북한 잔류 행정인력들에게 남한지역에서 교육을 이수받도록 하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 그리고 자연스러운 방법으로는

남북한 지방자치단체간 자매결연이 이루어져 있을 경우 남한 지방자치단체에서 북한의 잔류행정인력에 대한 재교육을 전담하는 방법도 고려될 수 있을 것이다.

셋째, 새로운 통일국가의 통일행정체제에 쉽게 적응할 수 있을 것으로 판단되는 젊은 층의 청년들의 공직 진입 기회를 확대하여 신규교육을 강화하고, 특히 잔류하는 행정인력 중에서도 고령자보다는 젊은 층에 대한 재교육 기회를 확대하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

다. 북한 잔류 행정인력의 인사관리

통일과 관련하여 지방공직제도를 정착·추진하는 과정에서는 북한지역 행정인력의 범위 설정, 공무원에 대한 재평가를 통한 직위와 직무를 새롭게 부여하는 것과 보수 및 후생복지 수준을 설정하는 것 등 인사관리의 효율화가 필요하다.

첫째, 북한 행정인력의 범위를 설정하는 과정이 필요하다. 원래 북한의 행정인력 범위는 매우 광범위하게 적용된다. 상점, 공장, 회사 등이 국영으로 되어있어 행정인력이 순환하며 근무하고 있고, 또한 행정의 기획기능과 인사행정기능을 당이 직접적으로 관여하고 있기 때문에 조직인사부분을 담당하는 행정인력은 당위원회가 관장하고 있다고 볼 수 있다. 북한의 지방행정기관인 지방인민위원회와 남한의 지방자치단체를 비교할 때 사무의 범위와 직무의 수행정도에서 많은 차이가 있는 바, 북한의 행정인력관리를 효율적으로 하기 위해서는 통일시 북한 행정인력의 범위를 명확히 설정하는 것이 중요하고 이러한 기반 하에서 이들에 대한 충원, 승진, 보수 등 인사관리를 효율적으로 추진하는 것이 필요하다.

둘째, 통일 이후 북한 행정인력을 재평가하여 직위와 직무를 부여하는 과정이 필요하다. 직위와 직무에 따라 신규임용에 준하는 평가가 이루어져야 할 것이다. 특히 행정인력의 재평가과정에서 엄격한 규정의 적용은 북한주민을 자극하여 통일의 화합적 분위기를 상쇄시킬 염려가 있고 너무 느슨한 규정의 적용은 행정의 효율성을 저해할 우려가 있으므로 적절한 기준을 통해 평가를 실시할 필요가 있다.

셋째, 지방행정인력의 보수, 후생, 복지는 남북한이 체제와 제도의 성격상 논란이 많이 발생할 가능성이 높은 분야이다. 보수의 경우 보수의 책정이 생산성을 근거로 할 경우 임금격차가 많이 발생하고, 남한의 보수규정을 그대로 적용하는 것도 현실성이 떨어지기 때문에 단계적으로 임금의 비율을 조정할 필요가 있다. 특히 북한 잔류행정인력에 대한 보수는 경제수준과 통일 전 보수수준을 고려하여 결정하여야 하고, 독일의 사례와 같이 남한 동일직급의 60%정도의 수준에서 책정하는 것을 검토할 필요가 있다.

넷째, 후생복지와 관련해서는 제도적으로 북한은 실질적인 혜택은 미흡하지만 사회복지를 국가가 부담하는 것으로 되어있어, 비용을 어느 정도 개인이 부담해야 하는 남한의 사회복지체제를 도입할 경우 혼란이 발생할 수 있다. 독일의 경험과 같이 임금과 후생복지를 단계적으로 통합하는 방안이 전제될 수 있다. 특히 행정통합과정에서 북한 행정인력 중에서 신분승계가 되지 않는 인력에 대한 후생복지가 우선적으로 논란의 대상이 될 것이다. 이들에 대해서는 근무연수를 감안하여 퇴직금을 지급하여야 할 것이며, 지급액은 최종 직위를 감안하여 12개월 분 임금 범위이내에서 위로금 정도의 보상을 실시하는 것을 고려할 수도 있다.

4. 남한 행정인력의 파견

통일이후 북한 행정인력에 대한 정비계획과 활용계획에 따라 재충원이 되지 않는 북한공무원들의 행정 공백을 단기적으로 메우기 위해 북한지역의 행정을 담당할 남한의 행정인력을 파견하여 북한지역의 긴급한 행정수요를 충족시킬 수 밖에 없다. 북한지역의 지방행정 관리에 있어서는 지역사회 안정체제의 구축을 최우선 과제로 선정하여야 하고 이를 수행할 남한의 국가 및 지방공무원을 파견하여야 할 것이다. 이들 파견되는 지방행정인력들은 중·장기적으로 지방행정체제 통합업무를 수행하게 될 것이다.

초기단계의 경우 남한에서 파견된 행정인력들은 지방행정조직의 개편과 신설

에 참여하고, 민주적이고 합법적인 절차에 따른 업무처리에 관한 자문 및 북한 출신 공직자의 교육훈련을 주로 담당할 수 있을 것이다. 북한행정의 신속한 이행을 위해서 남한측의 공무원들이 지방행정조직을 이끌어갈 수 밖에 없을 것이고, 지방자치단체의 문화, 보건, 예술 등의 분야에서는 북한의 잔류 행정인력과 지시적 혹은 협력적 업무를 수행하게 될 것이다. 다시 말해서 지방행정의 수준에서 파견공무원은 파견된 북한 지역의 행정전반에 걸쳐서 업무를 수행하게 될 것인데, 지방행정구역 조정, 지방행정기관 및 조직 재설계, 지방재정/세정제도 개선, 공유재산 조사 및 관리, 주민관리(주민이동, 주민등록, 주민교육, 주민조직), 주민생활지원, 지역개발 및 지역경제 활성화 등 광범위한 역할을 맡게 될 것이다. 그러나 중장기적으로 북한지역의 행정관리는 현지인에게 맡기고, 남한측 파견 공무원들은 행정에 직접 참여하는 것보다는 자문하는 역할을 맡는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

통일이후단계에 북한으로 파견될 공무원을 선발하고 근무지를 선정하는 등 행정인력들을 체계적으로 관리하고, 파견 행정인력들이 수행해야 할 업무들을 효율적으로 관리하기 위하여 북한지역에 설치되는 (가칭)통일행정관리위원회와는 별도로 행정안전부 산하에 (가칭)통일행정인력지원본부를 설치하는 것을 고려해 볼 수 있다.

(가칭)통일행정인력지원본부는 파견인력의 관리계획 및 인사관리를 주관하고 남한의 행정인력과 북한의 행정인력을 연결하는 역할을 담당한다. 북한지역의 파견 인력을 선정하는 과정에서는 남한의 소속 중앙부처 또는 지방자치단체 소속 공무원 중 희망자를 우선적으로 선정하되, 파견인력의 선발시 교육훈련을 이수한 자를 우선적으로 선발하며 교육이수실적이 없는 공무원이 대상으로 선정될 경우에는 교육 실시 후 파견이라는 원칙을 설정할 필요가 있다. 독일의 경우 행정인력의 파견에 있어 관련 업무에 대한 교육과 현지 사정·주민과 공직자의 행태에 대한 교육훈련 등이 이루어지지 못하고, 파견인력 선정도 일정한 절차와 심사과정 없이 추진되어 호기심으로 지원하는 자, 많은 급여와 승진을 위해서 지원하는 자, 서독에서 공직자로서 능력을 발휘하지 못하여 퇴직하여야만 될 자

등이 지원하여 바람직한 결과를 도출하지 못하기도 하였다는 비판도 있다. 따라서 대상자 선발에 있어서는 파견의 기간에 따라 중장기 파견과 단기적 파견을 고려하여 인력을 선발하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

(가칭)통일행정인력지원본부는 각 부처와 지방자치단체에서 지원한 인력이 교육을 필한 경우, 파견인력 종합계획에 따라 파견지와 기간, 직무를 설정하여 (가칭)통일행정관리위원회와 협의한다. (가칭)통일행정관리위원회는 파견요청기본계획을 수립하여 행정안전부에 제출하고, 파견기본계획에 따라 행정안전부는 파견명령을 시달하며, 파견에 따른 비용을 조달하면 될 것이다. 그리고 통일과 동시에 지방행정구역 개편이 이루어진다면, 남한의 지방자치단체는 (가칭)통일행정인력지원본부의 도움을 받아 북한의 특정행정구역을 집중지원지역으로 선정하여 자매결연의 형식으로 인력을 파견할 수도 있을 것이다. 얼마 전까지 이루어져 왔던 남북한 지방자치단체 교류협력체제를 기반으로 자매결연 및 파견지 등을 고려하는 것도 검토할 필요가 있다. 특히 파견 이후 남측 지방공무원에 대한 인사관리는 통일이전 단계에서 수립했던 신분보장, 보수, 후생복지 등의 계획을 효과적으로 관리하는 것이 필요하다.

한편 북한지역에 파견될 행정인력의수는 전술한 바와 같이 정비되는 북한 행정인력과 통일 이후 북한지역의 지방행정수요에 따라 다르게 나타나겠지만, 북한지역의재건사업이 중요한 이슈가 되거나 지방행정구역 개편 등과 같은 거대한 과제가 이해되어야 한다면 많은 인력의 파견이 필요할 것으로 예측된다. 독일의 경험을 고려해 볼 때 경찰 및 군인 등 특수업무를 수행할 소요인력을 제외하고 순수한 행정인력의 경우라면, 최소한 5,000명의 핵심행정인력이 소요될 것으로 판단되고, 사후적 대응이라는 면에서 약 50,000명의 기본행정인력을 양성해야 할 것으로 판단된다고 할 수 있다.

5. 남북 지방자치단체간 파트너쉽을 통한 집중지원

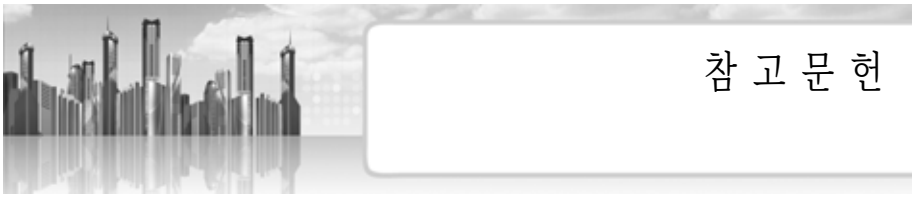
통일이전부터 남북한 지방자치단체간의 교류협력은 현재와 같은 속도로 이루어질것이다. 이러한 지방자치단체간의 교류협력결과를 활용하고 남한지방자치단체가 집중적으로 지원하는 북한 지역의 지방자치단체를 선정하여 협력적 노력을 기울이는 전략이다.

독일의 1985년 11월 자르란트 주지사 라폰텡과 동독의 호네커서기장의 회동으로 자르론이스(Saarlonis)시와 아이젠휴텐스타트(Eisenhüttenstadt)시와의 자매결연을 최초로 맺게 되었으며, 이는 호네커 서기장의 고향이었기에 가능하였다. 1989년 11월 베를린장벽이 붕괴되기까지 62개 도시간에 자매결연이 성사되었으며, 베를린장벽이 붕괴된 후에는 이루어지지 않았다. 정치적 특성에 따라 정치수도인 본(Bonn)시와 포츠담(Potsdam)시, 항구도시인 뤼백(Lübeck)시와 비스마르(Wismar)시, 킬(Kiel)시와 스트랄준드(Stralsund)시, 브레멘(Bremen)시와 로스톡(Rostock)시, 종교적인 배경에 의해 에어푸르트(Erfurt)시와 마인츠(Mainz)시, 2차대전의 피해도시인 함부룩크(Hamburg)시과 드레스덴(Dresden)시가 뉴런베르크(Nürenberg)시와 게라(Gera)시가 또한 루드빅스하펜(Ludwigshafen)시와 데사아우(Dessau)시가 자매결연을 체결하였다.

이러한 자매결연의 결과는 독일통일 후, 집중지원지역으로 선정하여 지방자치단체간 지방행정재구축과 인력지원을 실시하였다. 주민들간의 교류협력도 활발히 이루어져서 지방공무원통합 뿐만아니라, 주민통합을 위한 역할도 수행하였다.

남북한 지방자치단체간 규모, 인구, 지역특성을 고려한 집중지원지역을 광역지방자치단체 및 기초자치단체간에 협약을 체결하고 인적, 물적지원을 실시하는 전략이 필요하다. 독일의 사례에서도 사무용품의 지원 뿐만아니라, 행정인력의 전출 및 파견을 통한 교류를 실시하였으며, 특히 행정절차상의 자문을 할수있는 파트너를 형성시켜준다는 점에서 신속한 지방행정재구축이 이루어질 수 있을 것이다.

통일 후 집중지역의 선정은 행정안전부가 종합적으로 판단하여 결정함으로 효율성을 극대화할 수 있을 것으로 판단되며, 남한지역의 지방자치단체는 지역의 유관기관 및 대학 등의 전문기관과 연계된 지원프로그램을 개발하고 청소년 교류프로그램과 같은 공동체 형성을 위한 프로그램도 통합적으로 개발할 필요가 있다.



참 고 문 헌

- 단행본 -

강구진, 북한법연구, 서울 : 박영사, 1995
강인덕, 북한정치론, 서울 : 극동문제연구소, 1976.
권영경, 북한경제의 현황과 전망, 통일교육원 교재, 1999.
권영경, 북한경제의 현황과 전망, 서울 : 통일교육원, 1999.
김공렬, 북한관료제론, 서울 : 대영문화사, 1993.
김정헌·송건섭, 행정이론과 해설, 서울 : 형설출판사. 2000.
김해룡 역, 독일 지방자치법 연구, 한올아카데미, 1994.
박완신, 신북한학, 서울 : 서울프레스, 1997.
박완신, 신북한행정론, 서울 : 지구문화사, 1995.
박정원 외, 북한의 지방주권기관구성법, 1997.
배득종. 신 재무행정, 서울 : 박영사. 2005.
양호민 외, 남과 북 어떻게 하나가 되나 : 한반도통일의 현실과 전망, 서울 : 나남, 1994.
이계만, 북한국가기관론, 서울: 대영문화사, 1992.
이상우, 국제관계이론, 국제간의 갈등원인과 질서유지, 서울 : 박영사, 1996
이종석, 새로 쓴 현대 북한의 이해, 서울: 역사비평사, 2000.
정정길 외, 작은정부론, 서울 : 부키, 2007

- 논문 -

강광식, “남·북한 통일방안과 통일지향적 과도체제로서의 복합국가체제 : 그 수렴 가능성 탐색.”,「한국과 국제정치」 제24권 제2호(통권 61호), 2008.

구영록, “통합이론에 관한 연구 : 통합의 유형과 갈등”,「국제정치논총」 제13·14집, 1974.

권영경, “한경제의 현황과 전망, 서울 : 통일교육원, 1999.

권오현, “독일 통일 후 동독지역의 교육통합 연구-초·중등 학제 개편을 중심으로.” 「독일어문학」 제32집, 2006.

김국신, “국가통합이론과 분단국 통합사례가 남북한 통일에 주는 시사점”, 1998.

김국신, “남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안.”, 경제인문사회연구회 협동연구 총서 05-08-01 학술회의 발표논문, 2005.

김근식, “남북관계 60년과 남북대화 : 평가와 과제”,「북한경제리뷰」, 2008.

김병국, “북한 지방행정체제와 그 특징연구” 국외근무보고서, 한국지방행정연구원, 2002. 한국법제연구원, 북한의 지방주권기관구성법, 1997.

김병국, “북한 지방행정체제의 변화와 특징”‘ 행정자치부 통일포럼 발표자료, 1999

김병국, “통일에 대비한 남북한 행정구역조정방안 연구”, ‘90 신진학자 북한통일 연구논문집 : 정치분야, 통일원, 1990.

김병국, “북한지방행정체제와 그 특징연구”, 한국지방행정연구원, 2002

김승채, “남북정상회담 이후 대안적 통합방안에 관한 연구: 전략적 통합모델의 가능성”,「평화연구」 9권. 고려대학교, 2000.

김창근, “유럽통합이 한반도 통일과정 인식에 주는 시사점”,「윤리연구」 2008.

김형수, “한국통일교육 거버넌스 구성과 실행과제.”,「한국동북아논총」 제51집, 2009.

남궁영, “남북한 통일방안재고찰 : 연합제와 낮은 단계의 연방제”,「통일경제」, 2000.

노병만, “남북한의 통일방법모델과 통일방안의 재검토.”,「한국동북아논총」 제25집,

2002.

노용오, “통일과 남북한 사회복지 제도통합에 대한 연구 : 거시-구조적 수준을 중심으로.”「한국동북아논총」, 제38집, 2006.

류길재, “북한의 개혁가능성과 남북한 관계 : 정상회담과 북한의 개혁 전망”, 「사회과학논집」, 제31집, 연세대학교 사회과학연구소, 2000.

문장순, “통일한국의 중앙 및 지방관계 방향모색”,「한국지방자치학회보」제9권 제3호, 1997.

박영자, “북한의 지방정권기관 : 북한의 당·국가기구·군대”, 한국국제정치학회 통일북한분과위원회 학술회의 보고서

박종철 외, “통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안.”, 통일연구원 연구총서 04-04, 2004.

박해육, “통일이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대비한 인력통합의 모색”, 한국행정연구 제11권 4호, 한국행정연구원, 2002.

백학순, “김정일 시대의 국가기구: 1998년 개정헌법을 중심으로”

성경륭, “공산권의 관료제 및 인사제도 연구: 분단국을 중심으로”, 한국행정학회 동계학술대회발표논문집, 1999.

손기웅, 2007, 통합정책과 분단국 통일: 독일사례, 통일연구원

송병록, “통독시 독일의 군사적 통합이 통일한국에 주는 함의.”,「정치·정보연구」제10권 1호, 2007.

신욱희, “압박과 배제의 정치: 북방정책과 북핵 1차 위기.”「한국정치외교사논총」제29집 1호 , 2007.

심익섭, “독일식 분권에 서구민주정치 접목시킨 서독의 지방자치”, 지방자치(현대사회연구소), 1990.

심익섭, “독일통일과 행정통합에 관한 연구”, 서울대학교 지역종합연구소, 1994.

양창석, “독일의 통일과정에 관한 연구”, 단국대학교 박사학위논문, 2008.

양현모, “독일통일의 경험이 남북한 체체통합에 주는 교훈”, 한국행정연구원,

1998

양현모·최진욱·이준호, “남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제”, 통일연구원, 2002.

우성대, “북한의 연방제 통일방안의 재검토.”,「한국동북아논총」제33집, 2004.

이대근, “조선로동당의 조직체계”, 북한의 당,·국가기구·군대, 한국국제정치학회 세미나 자료집, 2005.

이범웅, “공동체주의 통합 원리를 통한 남북한 사회통합과 통일교육 방향의 모색.”,「초등도덕교육」제7집, 2001.

이범웅, “남북관계와 통일 환경 변화에 따른 학교 통일교육의 방향 모색.”「초등도덕교육」제28권, 2008.

이사민, “북한의 당·국가 관료제의 제 특성과 변화”, 통일문제연구 2-2, 1990.

이상만, “남북 경제 공동체 형성을 위한 정책과제 및 재원 조달 방안.”,「북한연구학회보」제7권 제1호, 2003.

이선우·최진욱, “남북한 행정체계 및 인사제도 비교연구”, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집, 2000.

이시형, “북한이탈주민에 대한 지방자치단체의 역할”,「OUGHTOPIA」제23권 제1호, 경희대학교 인류사회재건연구원, 2008.

이재삼 “현대적 의미의 법치행정의 원리”,「토지공법연구」제8집 한국토지공법학회, 1999.

이종석 외, “김정일 시대의 당과 국가기구”, 세종정책총서 2000-1, 2000.

이희선·김기수. “남북한 군사통합 방안에 관한 연구 : 델파이(Delphi) 설문분석 결과를 중심으로.”,「한국정책학회보」제10권 제1호, 2001.

전용헌, “북한관료의 충원과 그 성격”,「북한연구」제2권 24호, 1991.

전태국, “한국통일의 사회통합 문제 : 북한사회화의 효과.”「정책과학연구」제15권 1호, 2005.

정병일, “남북한 지방행정체제의 통합방안모색 : 남북한지방행정체제 비교를 중심으로.”,「한국지방자치연구」제10권 제1호(통권 22호), 2008.

조홍래, “통일한국의 행정체제 통합방안에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위 논문, 2005.

채정민·김종남, “사람중심의 통일교육 모델의 제안 : 통일 단계에 따라.”, 「한국심리학회지」 제14권 제1호, 2008.

최진욱, “남북한 행정통합방안”, 통일연구원, 2000.

최진욱, “북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로”, 민족통일연구원 연구보고서, 1997.

최진욱, 북한의 인사행정, 민족통일연구원 연구보고서, 1999.

최진욱·김국신·박형중·전현준·조정아·차문석·현성일, “북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍”, 통일연구원, 2008.

최청호, “한반도 통일방안 연구 : 연속적 통합 과정으로 본 연합제와 낮은 단계의 연방제.”, 「동북아 연구」, 2007.

한부영, “통일한국에서의 행정통합 방안”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 2000.

한부영·금창호, “통일대비 지방행정 통합방안”, 1997.

한용운, “남북 규범어의 통합 방안.”, 「한국사상과 문화」 제40집, 2007.

홍기준, “통일후 남북한 사회통합”, 「한국정치논의」 1999.

홍준형, “독일 통일후 미해결재산권 문제의 처리”, 「지방행정정보」, 1997.

황철연, “북한 통일방안의 기본성격.”, 「북한연구학회보」 제9권 제2호, 2005

- 기타 -

북한연구소, 북한총람(1983-1993), 1994.

북한연구소, 북한총람, 2000.

사회과학출판사, 조선말대사전 1, 평양:1992

정보사령부, 북한조직편람, 2004,

통일부 통일교육원, 북한이해 2008, 2008.

통일부, 2008 북한개요, 2009

통일부, 2009 북한기관단체별 인명집, 2009.
통일연구원, 남북한 '실질적 통합'의 개념과 추진과제 : 민족공동체 형성을 중심으로, 2002.
통일연구원, 북한개요 개정판, 2008.
통일원, '95 북한개요, 1995,
통일원, 독일통일 6년, 동독재건 6년, 1996.
통일원, 북한권력기구도, 1995.
통일원, 분단국가 통합이론 연구, 1986.
한국사회과학연구협의회, 북한의 관료제 및 인사제도연구, 2000.
한국행정연구원, 독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로, 연구보고 97-12, 1998.
한국행정연구원, 통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계, 1997.
행정자치부, 남북협력시대의 행정자치부 역할과 기능, 2001.
행정자치부, 북한의 기본현황, 2000.
사회과학출판사, 조선말대사전 1, 평양:1992

국외문헌

Aretin, Karl Otmar Freiherr von, Das deutsche Problem in der neueren Geschichte, Oldenbourg, Muenchen, 1997.
Bayerische Landeszentrale für politische Bildundsarbeit, Die kommunalen Ebenen in Bayern: Kommunal-Ordnungen und Wahlen, München, 1989.
Becker, Bernd, Öffentliche Verwaltung, Manz: Verlag R. S. Schulz, 1989.
Bernrath, Hans Gottfried, Wir müssen das Spielfeld und das Spiel grundsätzlich erneuern!, pp. 4-7, in: Die neue Verwaltung, 1/1997.
Bielefeld, Amtsblatt, Bielefeld, 1995 / 1996 / 1997.
Böhret, Carl / Hill, Hermann / Klages, Helmut, Staat und Verwaltung im Dialog mit der Zukunft, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1994.

Braeunig, Anja, Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur deutschen Wiedervereinigung, Durncker & Humbolt, Berlin, 2006

Bundesministeriums des Innern, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, Durcksache 13/2280, 08.09.1995.

Bundesministerium des Innern, Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, Drucksache 13/8450, 1997.09.01.

Charles Pentland, International Theory and European Integration, London: Faber and Faber Ltd., 1973.

Czada, Rolan, Kooperation und institutionles Lernen in Netwerken der Vereinigungspolitik, in: R.Mayntz/F.W. Scharpf(eds.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Franlkfurt/M (url), 1995.

David Mitrany, A Working Peace System, Chicago: Quadrangle Books, 1996.

Dreke, Claudia, Der fremde Osten. Formen der Verarbeitung von Fremdheit in der West-Ost-Migration nach 1990o am Beispiel von Verwaltungsangestellten, Berlin, 2003.

Eith, Ulrrich/ Rosenzweig Beate, Die Deutsche Einheit, Wochen Schau Verlag, Schwalbach, 2003

Elwein, Thomas / Holtmann, Everhard, 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland "Rahmenbedingungen-Entwicklungen-Perspektiven, Westdeutscher Verlag, 1999

Franz, Peter / Richert, Raimar / Weilepp, Manfred, Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen in Ostdeutschland - Auswirkungen auf die Innenstädte und Maßnahmen der Gegensteuerung, in: AfK, 1997.

Günther Kopperger, Total Quality Management und Lean Management als Grundlage zur Entwicklung von Leistungsverwaltungen, in; Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.), Modernes Verwaltungsmanagement, Stuttgart: Richard Boorberg

Verlag, 1996.

Han, Bu-Young, Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik einer bürgernahen und dezentralisierten Verwaltung im öffentlichen Bereich, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997.

Hesse, Joachim Jens / Ellwein, Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik deutschland, 7., Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1992.

Hoehne, Benjamin, Vertrauen oder Misstrauen?, Techtum Verlag, Marburg, 2006.

Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, Durcksache 13/8450, 01.09.97.

Joseph. S. Nye, Peace in Parts, Integration and Conflict in Regional Organization, Boston and Littel Brown, 1971.

Karl W. Deutsch, et al., Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton: Princeton University Press, 1957.

Kistler, Helmut, Die Bundesrepublik deutschland -Vorgeschichte und Geschichte 1945-1983-, Bonn: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politsche Bildung, 1985.

Köhler Claus/Pohl Rüdiger, Aspekte der Transformation in Ostdeutschland, Durncker & Humbelt, Berlin, 1996

König, Klaus, "Zur Transformation einer real-sozialistischen Ver- waltung in eine klassisch-europäische Verwaltung", in: Verwaltungs-archiv, 1992.

König, Klaus, Die Transformation der öffentlichen Verwaltung: Ein neues Kapitel der Verwaltungswissenschaft, in: R. Pitschas (Hrsg.) Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern, Berlin: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 1993.

Krapp, Michael, Die Neuorganisation der Verwaltung eines Bundeslandes im Prozeß der deutschen Wiedervereinigung, in: ThürVBl, 1997.

Lehmbruch, Gerhard, Die improvisierte Transformation:Die Dritte deutshceRepublik vor der institutionellen Integration der DDR, Vortrag(Kumamoto), url, 1990.

Leunig, Sven, Die Regierungssysteme der deutschen Laender im Vergleich, Verlag Barbara Budrich Opladen & Farmington Hills, 2007

Manfred Miller, Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, 1995.

Mike Schmeitzner, Schulen der Diktstur. Die Kaderausbildung der KPD/SED in Sachsen 1945-1952, Dresden 2001.

Miller, Manfred, Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Speyer: Speyerer Forschungsberichte 149, 1995.

Nye, J. S. Jr., Comparative Regional Integration : Concept and Measurement. International Organization 21, 1968.

Pitschas, Rainer, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungs- verfahren, München: C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1990.

Reichard·Roeber, Was kommt nach der Einheit? Die oeffentliche Verwaltung in der ehemaligen DDR zwischen Blaupause und Reform, in: Der lange Weg zur Einheit, Glaessner, Gert-Joachim, Berlin, 1993.

Rheinland Pfalz, Kommunal brevier, Mainz: Deutscher Gemeindeverlag, 1994.

Ritter, Gerhard A., Der Preis der deutschen Einheit, C.H. Beck, 2007.

Sachs Michael, Grundgesetz Kommentar, München: C.H. Beck's Verlag, 1996.

Sahner, Heinz, Zehn Jahre nach der Wiedervereinigung: Über Diskrepanzen - Unterschiede zwischen dem was ist, und dem, was darüber berichtet wird, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Institut für Soziologie, 2000

Schedler, Kuno, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Wien: Haupt, 1996.

Schoch, Friedrich, Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland, Köln: CarlHeymanns Verlag KG, 1996.

Schomerus, Thomas/Schrader, Christian/Wegener, Bernhard W, Umweltinformationsgesetz, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995.

Schulz, Hans-Peter, Bürgerorientierung in der Stadt Bismark, in: H. Hill(Hrsg.), Erfolg im Osten IV, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995.

Seibel, Wolfgang, Verwaltungsreform, in; Klaus König / Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996/97.

Sommermann Karl-Peter, Verfahren der Verwaltungsentscheidung, in: Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996-1997.

Sozialverwaltung im Reformprozeß, Berlin: Duncker & Humbolt, 1997.

Stadt Osnabrück, Personal- und Organis0ationsbericht 1996, Stadt Osnabrück, 1997.

Thieme, Werner, Einführung in die Verwlatungslehre, Köln: Carl Heymanns Verlag, 1995.

Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsrecht im „schlanken„ Staat, in; Verwaltung und Management, 1,2,3,/1996, 1996.

Verwaltungsreform und Reorganisation des öffentlichen Dienstes als Erfolgsbedingungen der Rechtsvereinheitlichung, in: R. Pitschas (Hrsg.) Rechtsvereinheitlichung und Verwaltungsreform in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Königswinter: Schriften des WIÖD, 1991.

Vogelgesang, Klaus / Lübking, Uwe / Jahn, Helga, Kommunale Selbstverwaltung, Berlin: Erich Schnidt Verlag, 1991.

Werner Kleinhanss·Kyung-Ryang Kim, “Changes of the German Agricultural R&D System by Reunification.” 경상논총 제26권 4호, 2008.

Wehling, Hans-Georg, Deutschland Ost - Deutschland West, Opladen, 2002.

Wirsching, Andreas, Die BundesrepublikDeutschland nach Wiedervereinigung, Voegel, 2000

Woerterbuch der maxistisch-lenistischen Soziologie, 2.unberarbeitete Aufi., Berlin-Ost, 1977.

▌Abstract

A Study on Human Resources Integration of Local Administration for the Unification of South and North Korea

Though there have been twenty years since the Berlin wall collapsed and thirty-five years since Vietnam unification was achieved, the unification of South and North Korea is acknowledged a long way to go.

Under the context that the Lee Myung Park government was inaugurated and began a new phase in the relation between South and North Korea, it is necessary to study on the preparation for the unification.

From this point of time, this study will be suggested as one of alternatives for the unification of South and North Korea in terms of human resource integration of local administration.

For the way of the unification of state and administration, it has been said that Korea can be unified either through gradual agreement by two governments or through rapid absorption by one government. The more specific way of the unification will be actualized in the process of the unification based on feasibility to implement it.

It is necessary to discuss about the basic principles of the unification of state administration, local administration, and human resources in local administration, those principles including qualifications, professionalism, flexibility of administrative procedure, ability of effective performance, utilization of administrative instruments, and leadership in terms of human resources in administration.

The basic principles of Germany unification were based on the constitution of the

West German which was extended to the East German area.

The procedure and agreement about the integration of public servants regulated state government construction and the reconstruction of local administrative institutes.

In the process of Germany unification, the human resource integration was based on the principles of a law-governed country, confederation country, democracy, social welfare country, and the 19

amendment of the German constitution, which was the basic rule of the unification of local administration and human resources.

The North Korean local administration which is centralized is a subordinate agency which transfers and implements policies made by the central government without autonomous rights. North Korean administration has two-story organization in the local government. It consists of 2 directly supervised cities, 9 provinces, one special city, 25 cities, 27 districts, 147 counties, 2 boroughs, 2 areas.

Local administrative institutes consist of People's Assembly(local assembly), the People's Commissariat(an executive organ) and the national committee which has substantial administrative power and leadership.

The organization in charge of administration in the local administrative institutions has a lot of departments, however the small number of public servants work there because of small local office work. The government officials have the right of personnel management, which includes loyalty to the government, a hierarchy based on status, and personal abilities.

The survey results deroved from public servants, professors and politicians show that the conditions for the unification must be considered by both cases, one is through the agreement and the other is through absorption by one government. They predict that the succeeding government of North Korea will decide the way of the unification.

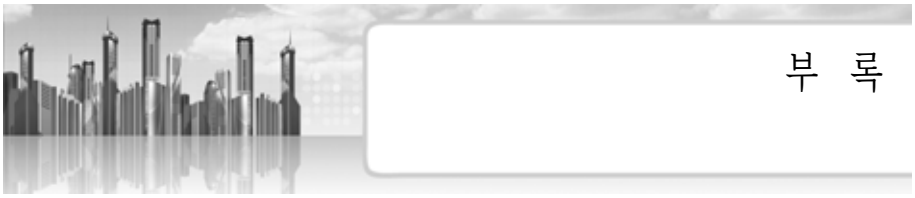
They also show that at the stage of preparation, planning for local administration

unification and investigation of actual conditions of North Korean administration are needed, and after the unification is achieved, the first thing to do is the reorganization of local administration district.

They also respond that high priority must go to the organization of local public service law and the integration of personnel law, and after the unification, human resources of South Korean local administration must be transferred to the North Korean district, for this policy they must be trained. The planning for the integration of local human resources for the unification of Korea is to create comprehensive plans through construction of national unified organizations. In addition, it is necessary that the local administration districts must be reorganized and the local administration institutions must be reconstructed.

To integrate human resources of local administrations, the demand of personnel for the North Korean local administration must be predicted, the efficient use and supplement of the personnel of North Korea must be planned, and demand to support them from South Korean administration must be predicted. To push forward these plans, the law related to the unification must be reestablished, and adaptive capabilities toward administration must be raised through the development of North -Korean administrative personnel abilities, transfer and recruiting of South Korean administration personnel for the efficient integration strategies of South and North Korea.

It is necessary to build the partnership between North and South Korean local administration agencies and to implement a strategy of intensive support for designated districts in order to drive the efficient integration of local administration.



부 록

통일대비 지방행정인력 통합방안 조사표

〈통일여건 및 방법에 관한 질문입니다〉

1. 남북한간 통일의 방법에는 여러 가지 접근방법이 있습니다만, 귀하께서는 다음 중 현실적으로 예측 가능한 통일방법은 무엇이라 생각하십니까 ( )

① 급격한 흡수통일 ② 급격한 합의 통일
③ 점진적인 흡수통일 ④ 점진적인 합의통일
⑤ 기타

2. 현재 남북한간 관계에서 볼 때 통일과정에 가장 영향을 주는 환경변화는 무엇이라 생각하십니까 ( )

① 북한의 후계구도 ② 북한의 내부 경제여건 변화
③ 북한의 핵실험 및 인공위성 발사와 한국의 PSI참여
④ 개성공단 및 금강산 관련 문제 ⑤ 북미간 관계 및 6자회담
⑥ 기타

3. 통일은 정치체제통합, 행정체제통합, 경제체제통합, 사회문화체제통합, 군사체제통합 등에 의해 이루어지게 되는데, 그 중에서 행정체제통합 (정부기관 재설치, 경찰권행사, 행정구역개편, 공무원관리, 재정제도개선, 주민관리 등)

은 어느 정도 중요하다고 생각하십니까 ( )

① 매우 중요하다 ② 중요하다 ③ 보통이다

④ 중요하지 않다 ⑤ 전혀 중요하지 않다

〈통일이전단계의 지방행정통합에 관한 질문입니다〉

4. 통일이전단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 우리의 중앙정부가 준비해야 할 가장 중요한 일을 **2**개만 선택하여 주십시오 ( ) ( )

① 중앙정부의 지방관련 통일조직 및 지방자치단체의 통일기능 강화

② 북한의 지방행정분야별 실태 조사 및 관리

③ 통일대비 지방행정통합계획의 수립 및 관리

④ 지방자치단체의 남북간 교류협력의 활성화 및 자매결연 지원

⑤ 대규모 탈북에 대비한 지방자치단체의 관리기반 구축 지원

⑥ 통일기반으로 지방자치단체의 지역경쟁력 확보 및 지방자치의 정착

5. 통일이전단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 우리의 지방자치단체가 준비해야 할 가장 중요한 일을 **2**개만 선택하여 주십시오

( ) ( )

① 통일관련 국가의 지방에 대한 관심과 지원 유도

② 지방자치단체장의 통일에 대한 리더십 증진 및 업무중요도 인지

③ 지방주민 및 지방공무원의 통일 이해도 제고

④ 지역 내 통일이해관계자들의 협력네트워크 제고

⑤ 현재의 지방자치단체 간 남북교류협력 사업에 대한 노력도 제고

〈통일이후단계의 지방행정통합에 관한 질문입니다〉

6. 통일이후단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 지방행정체제를 재구축해야 한다면, 아래 보기 중에서 우선적으로 처리해야 할 것이 무엇인지 2개만 선택하여 주십시오

( ) ( )

① 지방행정구역 개편
② 지방공무원제도 개선
③ 지방행정조직 개편
④ 지방세 및 재정체제 개선
⑤ 지방공유재산 관리체계 개선
⑥ 지방균형발전 도모
⑦ 주민생활안정 지원책 마련
⑧ 지방정치교육 실시
⑨ 주민이동의 관리방안 모색

7. 통일이후단계에서 북한지역의 지방행정통합을 위해 우리의 지방자치단체가 직접 수행해야 할 가장 중요한 일은 무엇이라 생각하십니까 ( )

① 북한 지방자치단체에 대한 지방공무원의 파견
② 북한 지방자치단체에 대한 재정 지원
③ 북한 지방자치단체에 대한 자매결연 확대 및 교류품목 다원화
④ 북한 지방자치단체에 대한 공무원 재교육 실시
⑤ 북한 지방자치단체에 대한 지역진흥계획 추진
⑥ 기타

〈 통일이후단계의 지방공무원통합에 관한 질문입니다〉

8. 통일이후단계에서 남북한 지방공무원 통합을 도모해야 한다면, 어느 것에 보다 많은 비중을 두어야 한다고 생각하십니까 ( )

① 지방공무원법 등 조직 및 인사법령의 통일을 기하여야 한다
② 파견될 남한 지방공무원의 선발, 교육, 사기진작 등 준거를 만들어야 한다

③ 북한지역 공무원의 퇴출 및 재교육 등 재정비 조치를 실행해야 한다.
④ 남북한 지방공무원간 인사교류를 확대 실시해야 한다
⑤ 남북한 지방공무원 보수후생복지의 통합을 도모해야 한다
⑥ 기타

9. 통일이후단계에서 남북한 지방공무원의 통합을 위해 북한지역에 공무원을 파견해야 한다면, 어느 방법이 바람직합니까 ( )
① 중앙정부가 시도단위별로 종합 선발하여 새로이 지정된 지역에 파견
② 중앙정부가 현재의 남북한 지방자치단체간 교류협력기관 전면 재조정 및 자매결연 확대를 통해 종합 선발하여 지정된 지역에 파견토록 조치
③ 현재 남북한간 교류협력을 맺은 지방자치단체가 독자적으로 우선적 파견
④ 현재 남북한간 교류협력을 맺은 지방자치단체가 독자적으로 자매결연기관을 추가 선정하여 다발적으로 파견
⑤ 기타

10. 통일이후단계에서 남북한 지방공무원의 통합을 위해 북한지역에 공무원을 파견해야 한다면, 파견공무원의 인사관리를 위해서 초점을 두어야 할 분야는 무엇이라고 생각하십니까 ( )
① 모집 및 선발의 객관성 확보 ② 사전 교육훈련의 실시
③ 수당 등 재정적 지원의 확대 ④ 파견 관련 승진 등 인센티브 부여
⑤ 기타

〈수고하셨습니다〉

11. 귀하의 직업은 ( )
① 공무원 ② 정치인 ③ 교수 ④ 연구원 ⑤ 기타

통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구

발행일 : 2009년 12월 31일
발행인 : 유 정 석
발행처 : 한국지방행정연구원
서울특별시 서초구 서초동 교대역길 43
Tel : 02)3488 - 7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394 - 0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 극동디앤씨(주)
Tel. 02)2274 - 7800

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-327-5