

연구총서 00-10

•

# 남북한 행정통합방안

최진욱

통일연구원

요

약

통일한국의 행정체계에 관한 본 연구는 통일한국의 미래상을 정립하기 위한 작업의 일환이라고 할 수 있다. 통일의 방법과 시기의 불확실성에도 불구하고 행정통합의 원칙과 방향을 설정하고 통일이후의 예상상황과 행정수요 및 통일당시의 남북한 행정체계를 고려하여 새로운 행정체계를 구상해 볼 수 있을 것이다. 행정통합에서 다룰 수 있는 분야는 매우 다양하나, 본고에서는 가장 중요한 부분인 행정조직 및 기능, 그리고 행정구역 및 계층을 다루고 인력조정방안에 대해서도 별도로 분석하고자 한다. 본고는 통일한국의 행정통합방안을 제시함으로써, 통일후 북한지역에 대한 효율적 관리와 순조로운 통합을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

통일후 새로운 행정체계에 영향을 미치는 요소로는 통일한국의 정치체제와 이념, 통일의 방법과 시기, 통일당시의 남북한 행정체계, 통일한국의 행정수요 등이 있다. 특히 통일의 방법과 시기는 통일이후의 행정체계에 대한 직접적인 영향뿐만 아니라 통일당시의 정치·경제·사회적 상황 등 다른 요소들에도 영향을 미치는 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 즉 통일이후의 행정체계는 흡수통일이나 합의통일이냐에 따라서 달라질 수 있으며, 흡수통일중에서도 평화적인 흡수통일이나 무력에 의한 흡수통일이냐에 따라서 통일이후의 행정체계는 영향을 받을 것이다. 그러나 통일의 방법과 시기의 차이가 반드시 통일이후 전혀 상반된 행정체계를 구축하는 절대적 기준이 된다고 볼 수는 없다. 합의에 의한 통일이라 하더

라도 통일한국의 정치체제는 자유민주주의와 시장경제를 기본으로 하여야 할 것이며, 이와 같은 틀 속에서 행정체계 역시 구상되어야 할 것이다. 한편 남한이 주도하는 통일이라 하더라도 효율성이라는 측면뿐만 아니라 북한에 대한 지역적 배려와 북한지역 출신 엘리트의 정치참여를 통해서 갈등구조를 해소하고 화합적인 행정체계를 구축해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 최근의 남북관계 진전과 남북한 통일방안의 공통점에 대한 정상회담에서의 상호인정이 남한주도의 통합추진 의지나 당위성과 상충되지는 않을 것이다. 즉 전쟁을 방지하고 평화적 방법으로 남북이 상호합의하에 통일하고자 하는 노력이 통일의 미래상에 대한 우리의 원칙과 기준을 부정하는 것은 아닐 것이며, 법·제도적 우위성과 경제력을 바탕으로 남한주도의 통일추진 당위성을 약화시킬 수도 없을 것이다. 예컨대, 자유민주주의 체제의 이념적 보편성과 지방자치제의 가치, 국가관료제 도입의 당위성 등은 통일의 방식과 관계없이 통일이후 행정통합의 원칙과 목표가 될 것이다.

중앙행정체계의 개편에서 최우선적 과제는 북한지역에 노동당지배구조를 종식시키는 일이며, 남한에서도 정부조직개편이 불가피할 것이다. 이와 같은 기존의 남북한행정조직의 대규모 개편은 이를 대체할 새로운 행정체계의 구축을 요구할 것이다.

조기통일의 경우는 통일이 준비 없이 급작스럽게 닥친 경우로서, 행정수요가 급증하고 효율성을 중시하는 행정체계가 불가피하게 될 것이다. 통일이후의 상황이 남북한을 단일한 행정체계로 관리하는 것이 어려울 정도로 행정수요가 급증한다면, 북한지역을 남한의 행정체계로부터 독립시켜 별도로 관리하기 위해 (가칭)북한행정원을 설치하는 것을 고려할 수 있다. (가칭)북한행정원은 부총리급을 수반으로 하여 대통령 직속 하에 설치하며, 북한지역에 상주하면서 북한지역의 행정을 전담하게

된다. 분야별 부서의 책임자는 각 부처에서 파견된 공무원과 민간전문가, 기존의 북한관료들로 충원함으로써 실무능력과 전문성을 높일 수 있을 것이다.

조기통일의 경우, 북한지역을 효율적으로 관리하기 위하여 북한지역을 별도의 행정구역으로 설정하는 등 중앙행정체계의 개편을 단행하는 것과 같이 지방행정에서도 일시적으로 과도기적 행정체계를 운영하는 것이 불가피할 수도 있다. 즉 북한지역의 행정을 전담하는 (가칭)북한행정원이 설치될 경우, 북한의 지방행정조직을 잠정적으로 활용하는 방법을 고려할 수 있다. 예컨대, 당조직은 폐쇄하더라도 지방인민위원회는 명칭만 변경한 후 (가칭)북한행정원의 통제·감독 하에 기존의 행정업무를 수행하도록 하면 될 것이다. 이 경우 지방자치의 시행을 유보하고 지방자치단체의 장을 북한행정원장이 임명하는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 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 있다. 따라서 북한지역에 대한 효율적 행정관리 뿐만 아니라 남북간의 경제·사회·심리적 격차를 신속히 해소하려는 노력을 병행해야 할 것이며, 궁극적으로는 (가칭)북한행정원의 통치기간을 가급적 단축하도록 노력하여야 할 것이다.

점진적인 통일의 경우, 통일시점에서 남북간 이질감과 격차가 크지 않기 때문에 행정수요가 크지 않을 것으로 예상된다. 따라서 행정체계의 구축에서 화합성에 보다 중점을 둘 수 있다. 즉 북한지역을 별도로 관리하는 행정체계보다는 남북한 전체를 정상적으로 관리하는 행정체계의 구축이 가능할 것이다.

이 경우 중앙행정조직의 개편이나 별도의 행정부처를 신설하기보다는

남한의 행정부처 안에 북한담당 부서를 국 혹은 과급으로 두어 행정기능을 북한지역에 연장시키는 것이다. 예컨대, 행정자치부내에 (가칭)북한정책국을 신설하고 그 밑에 북한행정, 재정, 치안 등을 담당하는 과를 설치하도록 하여야 할 것이다. 이 경우 각 부처의 북한담당 부서의 기능을 총괄 조정하는 기구를 총리실 산하에 두어야 할 것이다. 이 안은 행정기구의 추가적인 증설 없이 북한 지역을 관리하고 북한주민들에게도 거부감이 덜 하다는 이점이 있으나, 자칫 각 부처의 업무조정이 안될 경우 효율적인 행정이 안될 수도 있을 것이다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 (가칭)북한행정부를 신설하여 북한지역의 행정을 통합·관리하도록 하는 것을 대안으로 고려 할 수 있다. (가칭)북한행정부외에도 북한 국영기업의 민영화 업무를 담당할 (가칭)신탁관리청의 신설이 필요할 것이다.

점진적인 통일의 경우, 북한의 지방행정조직은 남한식으로 전환되는 과정을 거칠 것이다. 지방자치제가 도입되면, 지방인민회의는 남한의 지방의회로 전환시키고 지방인민위원회는 지방자치단체로 조직하여야 할 것이다. 또한 지방자치제의 도입을 통해 통일 후 지역간 갈등을 완화하고 지역간 균형발전을 고무하도록 하여야 할 것이다. 지방분권제의 시행은 지방에서 삶의 조건을 개선하고 인구를 분산하는 효과를 가져올 수도 있을 것이다.

행정구역 및 계층의 조정방안에서는 우선 북한이 지방행정체계를 구축·운영함에 있어서 목표로 삼은 지역별 자립체제에 대한 전면적 개편이 요구된다. 지역별 자립체제란 경제적인 측면에서의 자급자족과 군사적인 측면의 자위를 포함하는 개념이나, 오늘날 북한체제의 비효율성을 초래한 중요한 요인이 되고 있다.

행정조직과는 달리 행정구역 및 행정체계는 주민의 경제·사회·문화생활과 밀접한 연관이 있는 분야이기 때문에 급작스러운 통일이나 점진적

통일과 관계없이 주민들의 생활이나 정서와 마찰이 일어나지 않게 시간을 두고 개선해 나가야 할 것이다. 예컨대, 통일로 인한 주민들의 혼란을 방지하기 위해 현행 남북한의 9도체제와 시·군·구역을 당분간 현행대로 유지할 필요가 있을 것이다. 자치계층에 있어서도 남북한이 공히 2계층으로 이루어져 있기 때문에 현행 계층을 유지하면 될 것이다. 그러나 행정계층제, 행정단위별 인구편차, 자치단위의 규모 등은 중장기적으로 개선해야 할 과제이다.

통일한국의 행정체계를 구축함에 있어서 조직의 개편과 함께 해결해야 할 중요한 문제는 새로운 행정체계에 적합한 인력관리문제이다. 인력관리문제는 기구의 통폐합과 새로운 행정환경의 도입에 따라 불필요해진 인력의 감축문제, 기존관료들에 대한 재임용과 재교육의 문제, 북한 행정인력의 공백으로 인한 행정인력지원문제, 새로운 관료제의 구축문제로 나눌 수 있다.

통일후의 적정 행정인력의 수는 기본적으로 행정수요에 따라서 결정될 것이다. 현재 우리의 공무원 수가 100만명 정도이고, 남북한 인구수를 감안하여 통일한국의 행정인력을 단순히 계산하면 150만명 정도가 될 것이다. 그러나 북한지역의 정부인력이 감소되고, 남한지역에서도 통일로 인한 수요변화 등을 감안하면 전체적인 공무원 수는 전반적으로 감소하게 될 것이다. 복지·후생, 경찰, 체신, 교육 등의 분야는 통일과 관계없이 그 기능이 유지되지만, 외교, 국방 분야 등에서는 북한지역에서의 대폭적인 기능감소가 예상된다.

우선 행정조직의 개편은 불가피하게 행정인력의 축소를 초래하게 될 것이며, 북한의 당·정일군들 중 상당수는 새로운 행정체계에 이념적·기술적으로 부적합한 경우가 발생할 것이다.

이를 위해 행정자치부 산하에 (가칭)북한공직자 특별심사부를 설치하여 재임용에 대한 체계적 업무를 담당하게 한다. (가칭)북한공직자 특별

심사부는 국가정보원, 검찰, 경찰의 전문인력과 정보를 바탕으로 인사전문가, 사회저명인사, 북한출신 인사들로 구성하여, 공명정대한 판정을 함으로써 객관적으로 승복할 수 있는 결과를 도출할 수 있게 하여야 한다. 공정한 재임용과정이야말로 북한출신관료들의 청산과정에서 야기될 수 있는 북한주민들의 소외감과 국민통합에 대한 부정적 영향을 최소화시킬 수 있는 방법일 것이다.

재임용에서 탈락한 공무원 중 희망자에 대해서는 재교육을 통해 재심사를 거쳐 공직에서 다시 일할 수 있는 기회를 부여하여야 한다. 재교육은 전문교육과 민주주의 교육을 통해 공직에 적합한 능력을 배양하는데 중점을 두어야 할 것이다. 이를 위해서는 교육시설, 교육강사, 교육프로그램에 대한 준비가 있어야 할 것이다.

퇴직이 결정된 공무원에 대해서는 생계보장차원에서 연금지급, 직업교육 등을 실시하여야 할 것이며, 판정이 유보된 공무원은 정식 공무원으로 임용하기 전이라도 계약직 공무원제나 시간제 공무원제를 도입하여 일종의 수습기간을 갖도록 하는 방법을 고려할 수 있다. 북한공무원들의 대거 실직사태는 단순한 실업 차원뿐만 아니라 사회불만세력의 양산이라는 측면에서 적절히 대처하여야 할 것이다.

이와 같이 기존 북한의 당·정일군들이 해임되면 단기적으로 행정의 공백을 메우기 위해 북한지역의 행정을 담당할 인원을 파견하여 북한지역의 긴급한 행정수요를 충족시켜야 할 것이다. 북한지역의 행정관리에 있어서 치안유지 및 사회안정체계의 구축을 최우선 과제로 선정하고 남한의 중앙 및 지방공무원, 검사, 군인, 교사 등이 우선적으로 파견되어야 할 것이다. 북한지역의 행정을 담당할 행정조직체계와 행정인력은 중·장기적으로는 국가행정 전 분야에 걸쳐 체제통합업무를 수행하는 역할을 하게 될 것이다.

북한행정조직에 행정인력 파견의 체계적 관리를 위하여 행정자치부



산하에 (가칭)북한행정인력지원단을 설치할 필요가 있다. (가칭)북한행정인력지원단은 북한지역 자치단체에 필요한 인적자원에 대한 정보를 남한측에 공개하고, 남한 지방자치단체의 인적자원을 북한측에 소개하는 중개역할을 한다.

중장기적으로 북한지역의 행정관리는 현지인에게 맡기고, 남한측 파견 공무원들은 행정에 직접 참여하는 것보다는 자문하는 역할을 맡아야 할 것이다. 특히 민원 부서에서는 현지인 우선 정책이 정착되어야 할 것이다. 이를 위하여 북한 관료출신에 대한 재교육의 강화, 젊은 학생들에 대한 학교교육 등이 매우 중요할 것이다. 궁극적으로 북한지역에도 지방자치가 실시됨에 따라, 북한지역의 행정은 북한지역민에 의해 관리되게 될 것이다.

통일이후의 행정인력조정방안으로 북한행정인력의 재임용과 재교육, 남한행정인력의 파견 등은 새로운 행정수요를 위한 일시적인 조치이나, 장기적으로는 합리적이고 공정한 공무원 충원제도가 도입·정착되어야 할 것이다. 엘리트 충원구조의 왜곡은 북한체제의 효율성을 저해한 주요 요인이었을 뿐만 아니라 남한에서도 중요한 정치적 갈등 요인이었다.

현대국가의 통치질서에서 핵심적인 직업공무원제도의 정착을 통해 공무원의 봉사적 기능과 책임 그리고 정치적 중립성을 보장하고, 합리적이고 합법적인 공직수행을 보장하여야 할 것이다.

통일에 대한 준비는 어느 분야보다도 중요한 국가적 과제라고 할 수 있다. 준비 없이 맞은 통일이 정치·경제·사회적으로 어떠한 후유증을 남겼는가를 우리는 이미 독일, 베트남의 예에서 보았다. 특히 행정통합과 같은 분야는 이론적인 차원의 연구에 그치는 것이 아니라, 통일이후 발생할 북한지역의 행정관리를 위해 행정기구를 조직하고 행정요원을 육성하며, 재원을 확보해야 하는 등의 장기적 과제이므로 지속적인 연구와 대비가 있어야 할 것이다.

## 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 방법과 구성 .....	4
II. 남북한 행정체계 비교 .....	5
1. 중앙행정체계 .....	5
2. 지방행정체계 .....	18
3. 행정구역 및 계층 .....	31
4. 인력관리 실태 .....	37
III. 행정통합을 위한 고려사항 .....	54
1. 통일한국의 정치·경제·사회적 상황 .....	54
2. 행정수요 .....	56
3. 행정통합의 원칙과 방향 .....	58
IV. 통일한국의 행정체계 .....	66
1. 행정조직 개편방안 .....	66
2. 행정구역 및 행정계층 조정방안 .....	70
3. 인력조정방안 .....	75
V. 결 론 .....	82
참고문헌 .....	85

## 표 목 차

<표 1> 남북한의 지방행정구역 현황 .....	35
----------------------------	----

## 그림목차

<그림 1> 남한의 중앙행정기구 .....	9
<그림 2> 북한의 중앙행정기구 .....	14
<그림 3> 남북한 계층별 행정구역 조직도 .....	34

## I. 서 론

### 1. 연구의 목적

통일연구는 분단관리에 관한 연구, 통일과정에 관한 연구, 그리고 통일이후를 대비한 연구 등으로 나눌 수 있다. 소련 등 사회주의권의 해체 이후 북한의 붕괴에 대한 기대로 통일이후를 대비한 연구가 수년전 활기를 띠기도 하였으나, 최근 들어서는 북한이 정치적으로 안정되어 있고 붕괴 가능성이 낮은 것으로 평가됨에 따라, 통일이후에 대한 관심이 상대적으로 줄어들었다. 또한 당장의 통일보다는 ‘평화와 화해협력을 통한 남북관계의 개선’을 목표로 하고 있는 정부의 대북정책도 이러한 경향에 일조하고 있는 것으로 보인다.

그러나 통일은 우리의 의사와 관계없이 언제, 어떤 방식으로 우리에게 피할 수 없이 닥칠지 모르기 때문에, 통일후유증을 최소화하고 통일비용을 절감하며 궁극적으로 통일이 분단보다는 더 바람직한 상태가 되도록 하기 위해서 우리는 통일을 대비하여 정치·경제·사회 각 분야에서 꾸준히 준비를 해야 할 것이다.

수년전 북한붕괴에 대한 기대가 고조되었을 때 활기를 띤 남북한 체제통합에 대한 연구는 정치, 경제, 사회, 문화 등 여러 분야에서 이루어져 왔으나, 당시에 행정분야에서의 통합연구는 다른 분야에 비해 매우 부진하였다. 그러나 행정통합은 실제로 북한주민의 일상생활에 가장 큰 영향을 미치는 분야로서, 행정통합은 남북한 체제통합의 성공과 실패를 가름한다고도 할 수 있다. 독일, 베트남, 예멘 등의 경우에도 오랜 세월 분단상태에 있으면서 심화된 이질화로 인하여 제도적 통일은 이루었으

## 2 남북한 행정통합방안

나 진정한 국민통합을 이루는 데 있어서 어려움을 겪었으며, 특히 행정통합 과정에서 대두된 여러 가지 문제점이 국민통합을 저해하는 주요한 요인으로 작용하였다. 예컨대, 행정구역의 재조정 에 대한 주민들간의 갈등, 구동독 관리들에 대한 재임용 및 재교육 문제, 서독에서 동독지역으로 파견된 관리들에 대한 동독주민들의 거부감 및 동서독 출신 관리들간의 갈등 문제 등이 나타났다.<sup>1)</sup>

행정통합이란 용어가 독자적인 학문용어로 사용되기 시작한 것은 독일이 통일된 1990년 이후로, 둘 이상의 행정체제가 하나의 행정체제로 통합되는 과정 및 결과로 정의될 수 있다. 즉 행정통합은 중앙 및 지방정부조직의 변화, 행정구역 및 계층구조에 대한 개편이나 조정, 공무원제도의 단일화, 국가통합에 따른 행정수요를 충족하기 위한 임시기구 설치 등을 의미하나, 단일한 행정체제의 구축을 넘어서 통합을 계기로 대규모 행정개혁이 이루어질 수도 있다.

통일후 새로운 행정체계에 영향을 미치는 요소로는 통일한국의 정치체제와 이념, 통일의 방법과 시기, 통일당시의 남북한 행정체제, 통일한국의 행정수요 등이 있다. 특히 통일의 방법과 시기는 통일이후의 행정체계에 대한 직접적인 영향뿐만 아니라 통일당시의 정치·경제·사회적 상황 등 다른 요소들에도 영향을 미치는 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 즉 통일이후의 행정체제는 흡수통일이나 합의통일이나에 따라서 달라질 수 있으며, 흡수통일중에서도 평화적인 흡수통일이나 무력에 의한 흡수통일이나에 따라서 통일이후의 행정체제는 영향을 받을 것이다. 그러나 통일의 방법과 시기의 차이가 반드시 통일이후 전혀 상반된 행정체제를 구축하는 절대적 기준이 된다고 볼 수는 없다. 합의에 의한 통일이라 하더라도 통일한국의 정치체제는 자유민주주의와 시장경제를 기본

---

1) 양현모, 『통일독일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로』 (서울: 한국행정연구원, 1998), p. 86.

으로 하여야 할 것이며, 이와 같은 틀 속에서 행정체계 역시 구상되어야 할 것이다. 한편 남한이 주도하는 통일이라 하더라도 효율성이라는 측면 뿐만 아니라 북한에 대한 지역적 배려와 북한지역 출신 엘리트의 정치 참여를 통해서 갈등구조를 해소하고 화합적인 행정체계를 구축해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 최근의 남북관계 진전과 남북한 통일방안의 공통점에 대한 정상회담에서의 상호인정<sup>2)</sup>이 남한주도의 통합추진 의지나 당위성과 상충되지는 않을 것이다. 즉 전쟁을 방지하고 평화적 방법으로 남북이 상호합의하에 통일하고자 하는 노력이 통일의 미래상에 대한 우리의 원칙과 기준을 부정하는 것은 아닐 것이며, 법·제도적 우위성과 경제력을 바탕으로 남한주도의 통일추진 당위성을 약화시킬 수도 없을 것이다.<sup>3)</sup> 예컨대, 자유민주주의 체제의 이념적 보편성과 지방자치제의 가치, 국가관료제 도입의 당위성 등은 통일의 방식과 관계없이 통일 이후 행정통합의 원칙과 목표가 될 것이다.

행정통합에서 다룰 수 있는 분야는 매우 다양하나, 본 고에서는 가장 중요한 부분인 행정조직 및 기능, 그리고 행정구역 및 계층을 다루고 인력조정방안에 대해서도 별도로 분석하고자 한다. 남북한의 중앙 및 지방 행정조직과 관료조직에 대한 심층적 이해를 바탕으로 남북한 행정통합 방안을 제시함으로써, 통일후 북한지역에 대한 효율적 관리와 순조로운 통합을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2) 6.15공동선언 제2항에서 남북한은 “남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통점이 있다고 인정하고 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로” 합의하였다.

3) 성경룡, “공산권의 관료제 및 인사제도 연구: 분단국을 중심으로,” 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집 II』 (2000.12.9), p. 647.

## 2. 연구의 방법과 구성

본 연구는 연구의 방법으로서 우선 남북한 행정체계에 대한 비교분석을 바탕으로 남북한 행정체계의 공통점과 차이점을 도출하고자 하였다. 북한의 행정체계에 대한 분석에는 『김일성저작집』, 『김정일선집』, 『철학사전』, 북한헌법, 노동당 규약 등 북한자료와 함께 『북한대사전』, 『북한총람』 등의 기존자료가 주로 사용되었으며, 북한귀순자와의 인터뷰에도 부분적으로 의존하였다.

통일한국의 행정체계 구성을 위한 전제조건으로서 본고는 통일한국의 정치·경제·사회적 상황을 분석하고 이를 바탕으로 행정수요를 예측해 보았다. 또한 행정통합의 원칙과 기준을 설정함에 있어서는 우리가 추구하는 통합의 목표 뿐만 아니라 독일·베트남의 통합사례를 참고하였다.

본고는 서론과 결론을 포함하여 총 5장으로 구성된다. 제I장에서는 연구의 목적과 방법을 다루고 있다. 제II장은 남북한 행정체계를 중앙행정체계, 지방행정체계, 행정구역 및 계층, 인력관리실태 등으로 세분하여 비교분석하고, 이를 바탕으로 남북한 행정체계의 분야별 공통점과 차이점을 도출하였다. 제III장에서는 통일한국의 정치·경제·사회적 상황을 분석하고, 통일로 인해 발생하게 될 행정수요를 예측해 보았으며, 행정통합의 목표와 기준을 설정하였다. 제IV장에서는 II장과 III장의 분석을 바탕으로 통일한국의 행정체계를 행정조직개편, 행정구역 및 계층의 조정, 인력조정 등 분야별로 나누어 방안을 제시하였다. 제V장은 결론이다.

## II. 남북한 행정체계 비교

### 1. 중앙행정체계

#### 가. 남한

##### (1) 국가기관의 조직원리

남한은 국가권력을 입법권, 사법권, 집행권의 셋으로 나누어, 각각 국회, 법원, 행정부가 분점 하도록 함으로써 상호 견제와 균형이 이루어지도록 하고 있다. 이는 권력의 집중과 자의적 권력행사를 방지하고 대의제를 통한 국민주권의 올바른 실천을 보장하며 궁극적으로 국민의 자유와 권리를 보호하기 위한 통치의 원리이다. 국민주권은 단일불가분의 권력으로서 그 위임은 불가능하나, 헌법상의 권력은 입법, 행정, 사법의 각 기관에 기능적으로 위임이 가능한 가분(可分)의 권력이다. 즉 권력분립의 원칙이 국민주권의 원칙과 조화되기 위해서는 권력의 분립이 권력 그 자체의 분립이 아닌 기능의 분립만을 의미하지 않을 수 없다.<sup>4)</sup> 또한 권력분립은 권력의 마비로 인한 전제화(專制化)를 초래할 우려가 있는 ‘권력의 고립’을 의미하는 것이 아니라, 기능의 분할과 국가적 기관의 분립만을 의미할 뿐이다.<sup>5)</sup> 즉 권력분립의 원리는 ‘권력의 共和(collaboration)’를 의미하는 것으로서 권력의 각 기관은 독립성을 유지

4) 한태연, 『헌법과 정치체제』 (서울: 법문사, 1987), pp. 20~21.

5) 뢰벤슈타인 (K. Loewenstein)은 국가권력의 분립이란 것은 국가기능의 분배를 의미하는 것이므로 권력분립 보다는 기능분리라는 개념을 사용하여야 할 것이라고 주장한다. 권영성, 『헌법학 원론』 (서울: 법문사, 1992), p. 604.



## 6 남북한 행정통합방안

하나 그 기능에 있어서 상호 협조한다는 것을 의미한다.<sup>6)</sup>

오늘날 현대국가에서 권력분립의 원리는 몽테스키외(Montesquieu)의 고전적인 삼권분립 뿐만 아니라 복수정당제도, 직업공무원제도, 지방자치제도, 헌법재판제도, 선거관리제도 등 권력의 통제를 통하여도 실현되고 있다.<sup>7)</sup>

삼권분립의 원칙은 이론적으로 국민주권과 무기속 위임을 본질로 하는 대의제도에서 연유한다. 국민주권의 원리는 자유민주주의 통치의 근간으로서 국가의사를 최종적으로 결정할 수 있는 최고권력의 담당자가 국민임을 의미한다. 즉 국민주권의 원리는 국가권력의 원천이 국민이며, 모든 국가권력은 국민으로부터 나온다는 것을 말한다.<sup>8)</sup>

국민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 그 인격이 의제(擬制)된 '전체국민'을 의미하고, 전체국민이라는 추상성으로 말미암아 그 주권은 대표에 의해서 행사될 수밖에 없으며 그 대표는 그를 선출한 국민의 지시나 명령을 따르지 아니하는 무기속위임의 대의제를 본질로 한다. 이러한 이유로 국민주권의 원리에서는 권력의 남용을 방지하기 위한 권력분립이 필수적이다.

즉 국민주권의 원리는 국민이 직접 '국가기관'으로서 통치권을 행사한다는 것을 의미하는 것은 아니고, 단지 국가의 주권이 국민에게 있으며 모든 권력이 국민으로부터 나온다는 것을 의미한다. 국민주권의 원리는 '주권의 소재'와 '통치권의 담당자'가 동일할 것을 요구하는 것이 아니라, '통치권의 담당자'가 국민의 의사에 의해서 결정되어야 하고 그를 통한 국가권력의 행사가 궁극적으로 국민의 의사에 의해 정당화될 것을 요구하는 것이다.<sup>9)</sup> 예를 들면 주권자로서의 국민은 선거권을 통해

6) 한태연, 『헌법과 정치체제』 (서울: 법문사, 1987), p. 22.

7) 허영, 『한국헌법론』 (서울: 박영사, 1994), p. 672.

8) 권영성, 『헌법학원론』, p. 581.

9) 허영, 『한국헌법론』, p. 617.

서 국가권력을 창조하고, 국민투표 등을 통해서 국가의 의사결정에 참가함으로써 국가정책에 민주적 정당성을 부여한다. 즉 국민은 대의기관의 통치권행사를 여론 내지 주기적인 선거를 통하여 통제·감시함으로써 정당성을 부여하고 이를 통하여 국민주권이 실현되는 것이다.

주권의 주체인 전체국민의 추상성으로 말미암아 대의제도는 치자와 피치자의 구별을 그 전제조건으로 한다. 즉 주권의 주체인 국민이 직접 주권을 행사하는 것이 아니라, 주권을 행사할 대의기관을 선거하여 대의기관으로 하여금 통치권을 행사하게 하는 것을 의미한다. 대의제도는 모든 국민이 정치적인 자결력을 갖추지 못하고, 넓은 국토와 다양한 기능의 수행으로 직접민주주의가 불가능한 현대국가에서 현실상 불가피한 제도이다.

또한 대의기관에 의해서 내려지는 여러 가지 의사결정이 국민전체를 기속한다는 대의제의 이념적 기초는 대의기관의 의사결정과 국민의사가 반드시 일치한다는 것을 전제로 하는 것은 아니다. 국민의사와 다른 국가의사는 항상 존재할 수 있고, 이러한 국가의사라 하더라도 국민에 대한 기속력은 갖고 있다. 즉 대의기관은 국민의 위임사항만을 집행하는 명령적 위임관계가 아닌 자유위임관계를 그 본질로 하며, 대의기관의 구성원은 국민의 의사를 대변하는 대리자가 아니라 국민으로부터 부여받은 민주적 정당성에 입각해서 독자적인 의사결정을 하는 것이다. 다만 국민은 국민의 의사와 일치하지 않는 국가의사에 대해서 선거를 통하여 책임을 물을 수 있지만, 그 때까지 국가의사는 국민을 기속하고 국민의 추정적인 동의가 있는 것으로 간주되는 것이다. 대의기관이 국민으로부터 완전히 독립하여 정책을 결정한다는 대의제의 자유위임관계로 인해 주권자인 국민은 선거시에만 주권자이고 선거 후에는 국사의 결정에서 완전히 소외되는 극단적인 대의제도가 등장할 수 있다.<sup>10)</sup>

(2) 중앙행정조직

남한의 중앙행정체계는 대통령을 행정의 수반으로 하면서도 국무총리제를 두어 집행부를 2원화 하는 특징을 갖고 있다. 헌법상 대통령은 국가원수, 국정의 최고책임자, 행정부의 수반, 대외기관, 기본권 보호기관 등의 지위를 갖고 있다. 남한의 헌법상 행정부는 대통령을 보좌하고 자문하는 기관을 가리키며, 여기에는 국무총리, 국무위원, 국무회의와 행정각부 및 감사원, 그리고 각종 자문기관이 포함된다. 국무총리는 대통령의 포괄적 보좌기관이며 집행부의 제2인자로서 국무회의의 부의장이 되며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통제한다.<sup>10)</sup> 국무위원은 행정각부의 장으로서 특정한 행정업무를 담당하고, 국무회의의 구성원이 되어 대통령을 보좌한다. 국무회의는 집행부의 최고정책심의 기관이다. 헌법(89조)은 국정의 기본계획과 정부의 일반정책을 비롯한 16개 주요 정책사항에 대하여는 국무회의의 심의를 반드시 거치도록 명시하고 있다.

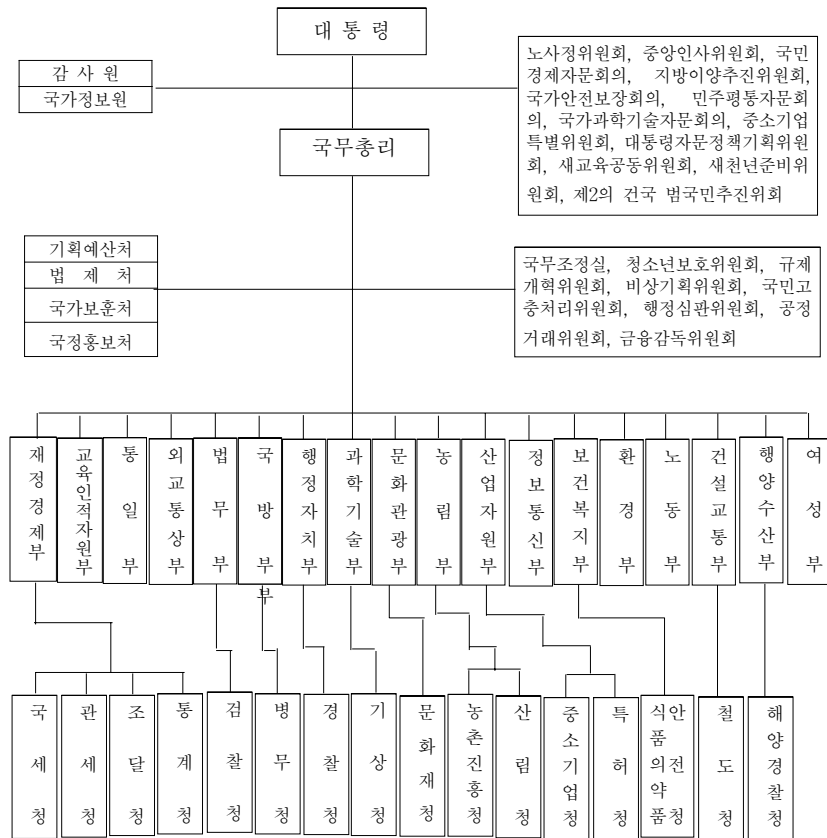
2000년 12월 27일 국회를 통과한 정부조직법에 따르면, 중앙행정기관은 총리, 2명의 부총리, 18부, 4처, 16청으로 구성·운영된다. 18부는 재정경제부, 교육인적자원부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부, 여성부이고, 이중 재정경제부장관과 교육인적자원부장관은 부총리를 겸임한다. 4처는 기획예산처, 법제처, 국가보훈처, 국정홍보처이다. 16청은 국세청, 관세청, 조달청, 통

10) 이러한 대의제의 극단적인 예로는 스웨드의 영향을 받은 프랑스 대혁명이후의 국민회의를 들 수 있다. 위의 책, p. 630.

11) 헌법 82조는 대통령의 모든 국정행위문서에 국무총리가 반드시 서명하도록 함으로써 그 보좌의 책임을 명시하고 있다.

계청, 검찰청, 병무청, 경찰청, 기상청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 식품의약품안전청, 철도청, 해양경찰청이다.

<그림 1> 남한의 중앙행정기구



대통령의 직속기구로는 감사원, 국가정보원 이외에 국민경제자문회의, 노사정위원회, 대통령자문 정책기획위원회, 민주평화통일자문회의, 반부패특별위원회, 새교육공동체위원회, 새천년준비위원회, 제2의건국범국민추진위원회, 중소기업특별위원회, 중앙인사위원회, 지방이양추진위원회 등이 있다. 총리직속기구로는 국무조정실, 공정거래위원회, 국가보훈처, 국민고충처리위원회, 국정홍보처, 규제개혁위원회, 기획예산처, 법제처, 비상기획위원회, 청소년보호위원회 등이 있다. 중앙행정기구는 <그림 1>과 같이 요약될 수 있다.

## 나. 북한

### (1) 국가기관의 조직원리

사회주의에 있어서 헌법상 국가기구의 조직원리는 민주적 중앙집권제에 근거한다. 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.<sup>12)</sup>

인민주권의 원리에 의하면 경험적인 국민의사와 잠재적인 국민의사가 항상 일치한다고 가정하고, 일반의사는 공동이익을 추구하는 데 있어서 국민의 이익이 일치함으로써 사회의 성립을 가능하게 하는 국민의사로서 이는 모든 사람에게 타당하며 오류가 있을 수 없다.<sup>13)</sup> 이런 이유로

12) 권영성, 『헌법학원론』, p. 583.

국민의 일반의사는 대표될 수 없으며 전체국민이 헌법제정에서부터 법률제정에 이르기까지 직접 담당하여야 한다고 주장한다. 즉 주권의 주체와 주권의 행사자가 일치하는 인민주권의 원리에 있어서 대표는 그를 선출한 주권자의 지시와 통제에 따르는 기속위임을 그 본질로 한다.<sup>14)</sup>

자유민주주의에서는 개인의 자유를 보호하기 위하여 국가권력의 분립이 필수적이지만, 사회주의에서는 민주적 중앙집권제의 원리에 의하여 대표기관에 권력이 집중된다. 사회주의의 통치이론에 의하면 자유민주주의의 대의제에서 대의기관이 국민으로부터 독립하여 기속받지 않고 주권을 행사하는 것은 국민의 이름을 빌려 부르조아 지배를 관철하는 것에 지나지 않으며, 삼권분립은 “반동자본가 계급의 이익을 옹호하고 인민의 주권을 제약하기 위한 장치”에 불과하다.<sup>15)</sup>

민주적 중앙집권제의 원리에 의하면 주권은 양도할 수 없는 것으로 대표기관은 인민의 의지와 이익의 구체적 실현기관으로서 인민의 의지에 충실히 복종할 뿐이다. 즉 사회주의에서 중앙의 대표기관은 모든 국가기관의 존립의 근원이 되고 모든 국가기관은 대표기관에 책임을 지며, 최고국가권력기관으로서 다른 국가기관보다 우위에 서게 된다. 따라서 법원에 의한 위헌입법심사제도나 행정부에 의한 대표기관의 해산과 같은 규정은 사회주의체제에서 생각할 수 없는 제도이며, 행정부는 최고권력기관의 집행기관에 불과할 뿐이다.

민주적 중앙집권제는 모든 국가기관이 대표기관에 종속되는 것뿐만 아니라, 지방은 중앙에 복종한다는 것을 의미한다. 사회주의에서는 지방

13) 정인홍, 『서구정치사상사』 (서울: 박영사, 1991), p. 270.

14) 치자와 피치자의 구별을 부인하는 인민주권론에 의하면 국민의 의사를 절대시하여 일반의사(volonte general)로 표현되는 국민의 의사의 무오류성을 주장하고 있으나, 이는 국민의 의사를 내세운 전제의 위험이 있다. 주권의 통일성, 불가분성, 불가양성을 주장하여 직접민주주의를 주장하나 국민주권론은 견제와 균형이 필요하다. 허영, 『한국헌법론』, p. 621.

15) 『백과전서 3』 (평양: 백과사전출판사, 1983), p. 592.

분권주의를 배격하고 국가의 통일성, 안정성, 사회주의계획경제의 수행을 보장하기 위하여 중앙이 강력한 지도력을 행사한다.<sup>16)</sup> 민주적 중앙집권제의 원리 이외에도 강력한 국가의 필요성을 강조하는 사회주의 국가에서 프롤레타리아 권력의 제한은 사회주의 건설을 위한 국가 최고의 목적에 위배되며, 오히려 수단의 강화를 위하여 권력의 분립보다는 통일이 강조된다.

현재 북한의 국가기구는 98년 9월 5일 개최된 최고인민회의의 10기 1차 회의에서 개정된 헌법에 근거를 두고 구성되었다. 개정헌법의 특징은 주석제와 중앙인민위원회가 폐지되고, 그 권한의 대부분이 최고인민회의 상임위원회로 이관되었다는 것이다. 또한 국방위원회의 위상과 권한이 강화되고, 정무원은 위상이 강화된 내각으로 대체되었다.

최고인민회의는 헌법상 북한의 최고주권기관으로서 행정부·사법부 등 모든 국가기관을 조직하는 권한을 갖고 있고 국가기관들은 최고인민회의에 대하여 책임을 지게 되어 있다. 즉 최고인민회의는 국방위원회 위원장, 최고인민회의 상임위원회 위원장, 내각 총리, 중앙재판소 소장, 중앙검찰소장을 선거 또는 소환하는 권한을 갖고 있다. 이밖에 최고인민회의는 헌법 수정, 국가의 대내외 정책의 기본원칙 수립, 국가의 인민경제 발전계획과 그 실행정형에 대한 심의·승인, 국가예산과 그 집행정형에 대한 심의·승인, 조약 비준 등의 권한을 갖고 있다.

헌법에 보장된 광범위한 권한과는 달리 실제로 최고인민회의는 당의 결정을 추인하는 형식적 거수기에 불과하다. 최고인민회의는 1년에 한 차례 정도 열리며 한번에 2~3일을 넘기지 않기 때문에 여기서 실질적인 심의가 이루어지기를 기대하기란 불가능한 일이다. 또한 최고인민회

16) 그러나 사회주의의 민주적 중앙집권제는 단순한 중앙집권제와는 달리 지방이 창의성과 자주성을 발휘할 수 있게 한다고 레닌은 주장하였다. 예컨대, 지방 정부는 중앙정부에 의해서 조직되는 것이 아니라 지방의 대표기관에 의해서 선출된다.

의 산하에 법제위원회와 예산위원회와 같은 부문별 위원회를 두고 있으나, 실질적인 국정 심의기관으로서 기능하지 못하고 있다. 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의의 휴회중 최고주권기관이며, 상임위원장은 국가를 대표한다.

## (2) 중앙행정조직

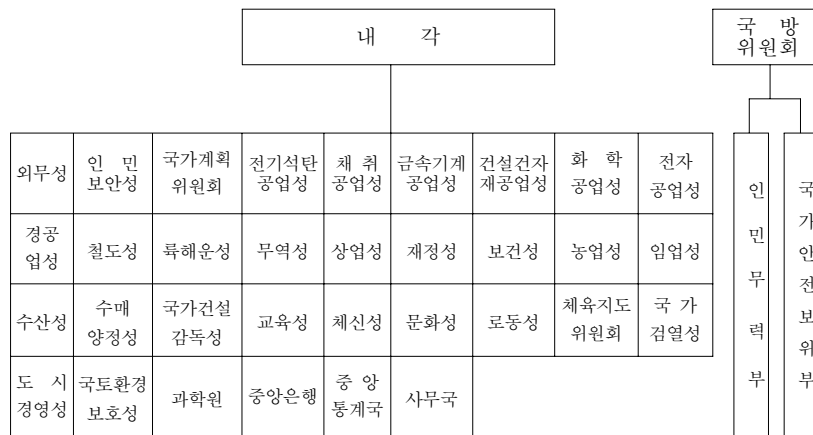
북한의 중앙행정조직은 내각이 집행권을 보유하고 있는 가운데, 국방에 관해서는 국방위원회가 권한을 갖는 것을 특징으로 하고 있다. 북한 헌법(117조)에 의하면, 내각은 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관이다. 내각은 1972년 사회주의헌법에서 정무원으로 바뀌었다가 98년 헌법개정시 다시 부활하였다. 내각과 정무원이 실제적인 기능에서는 별차이가 없으나 헌법상 위상에서는 큰 차이가 있다. 정무원은 단순히 최고주권의 행정적 집행기관이나, 내각은 행정적 집행기관일 뿐만 아니라 전반적 국가관리기관이다. 즉 정무원은 자기사업에 대하여 최고인민회의, 주석, 중앙인민위원회에 대해 책임을 지고 있었으나, 내각은 최고인민회의에만 형식적인 책임을 지도록 되어 있다. 또한 내각의 총리는 정부를 대표하는 권한을 갖게 되어 있다. 현재 내각은 총리 밑에 2명의 부총리, 2위원회, 27성, 1원, 1은행, 2국으로 구성·운영된다.

한편 헌법 100조는 “국방위원회는 국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관이다”고 규정하고 있으며, 102조는 “국방위원장은 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 밝히고 있다. 김영남은 김정일의 국방위원장 추대연설에서 “나라의 정치·군사·경제역량의 총체를 통솔지휘하여 사회주의조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화 발전시키는 사업을 조직·령도하는 국가의 최고직책”으로 국방위원장을 성격규정함으로써 ‘실질



적 최고권력자'임을 인정하였다. 인민무력부와 국가안전보위부는 국방위원회에 소속되어 있다. 북한의 중앙행정기구는 <그림 2>와 같이 요약될 수 있다.

<그림 2> 북한의 중앙행정기구



(3) 중앙당조직

사회주의에서 권력의 분립이 부정되고 대표기관이 헌법상 국가최고권력기관의 위치를 차지하고 있지만, 실질적으로 사회주의 정치체제는 기본적으로 당·국가체제(party-state system)로서 모든 국가기관에 대한 당의 통제와 지도를 특징으로 한다. 즉 사회주의에 있어서 공산당은 국가와 정부의 주력으로서 모든 것의 지도적 핵심이 되는 것이며, 사회주의 건설을 위한 공산당의 정치적 결정은 헌법이나 국가의 결정보다 우

위에 있게 되는 것이다. 사회주의에서 프로레타리아 독재는 국가기관에 의해서 직접적으로 표현되지만, 그러한 국가기관을 내적으로 지도하는 것은 공산당의 임무인 것이다. 구체적으로 공산당은 입법, 사법, 행정 등 모든 국가기관의 임무를 조정하며, 그들의 활동을 지도하고, 모든 국가기관에서의 직위를 독점하여 그로 하여금 당의 정책노선을 엄격하게 따르도록 한다.<sup>17)</sup> 그러나 당의 국가기관에 대한 통제와 지도가 당기관과 국가기관의 동일성을 의미하는 것은 아니며, 당의 결정은 어디까지나 국가기관을 통하여 실현되는 것이다. 요컨대, 공산당은 사회주의 혁명을 위한 투쟁과 사회주의 건설에 있어서 지도적 위치를 차지하며, 노동계급의 계급적 이익을 위한 전위(前衛)를 의미한다. 여기에서 공산당의 지도적 지위와 단일정당에 대한 당위성이 나오는 것이다.

북한에서도 노동당은 권력의 원천이요 중핵이며 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심이 된다. 당의 위상에 대하여 『철학사전』은 노동계급의 당을 “정치조직 가운데서 최고형태의 조직이며 프로레타리아독재 체계에서 지도적 및 향도적 역량”으로 규정하고 있다.<sup>18)</sup> 즉 북한에서 “노동계급의 당은 수령의 사상과 령도를 실현하기 위한 혁명의 참모부로서 수령의 사상으로 사람들을 무장시키고 수령의 의도대로 사회를 혁명적으로 개조해나가는 사회의 심장, 공산주의건설의 추진력으로서의 역할을 수행한다”고 보고 있다. 북한헌법(11조)도 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정함으로써, 당적 지도를 명시하고 있다.

17) Boris Meissner, "Party Supremacy: Some Legal Questions," *Problems of Communism*, March-April 1965, p. 33, 장명봉, “공산주의국가의 권력구조에 있어서의 공산당의 지위: 공산당독재 이론의 체계적 전개,” 『통일정책』 제3권 3호 (1976), P. 244에서 재인용.

18) 사회과학출판사 편, 『철학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 146.

노동당 규약에 의하면, 당의 최고 지도기관은 당대회이다. 그러나 5년마다 개최되는 당대회<sup>19)</sup>가 실질적인 토의의 장이 될 수 없기 때문에 당대회와 당대회 중간에 6개월에 1회 이상 소집하도록 되어 있는 당중앙위원회 전원회의가 중요 문제를 토의결정하도록 한다.<sup>20)</sup> 당중앙위원회 전원회의는 당총비서와 비서를 선거하고 당중앙위원회의 비서국과 중앙군사위원회를 조직하는 권한을 갖고 있다. 정치국과 정치국 상무위원회는 중앙위원회 전원회의가 개최되지 않는 기간 당중앙위원회의 명의로 당의 모든 사업을 조직·지도하도록 되어 있다.

당대회, 중앙위원회, 정치국이 조선노동당의 비상설 회의체 성격을 지닌 데 반해서, 비서국은 당인사 및 당의 일상적인 업무를 다루는 실질적인 정책집행기관이다. 비서국은 총비서와 10여명의 비서에 의해서 구성된다. 비서들은 조직, 선전, 대남, 국제, 간부, 군수, 교육, 공업, 농업, 근로단체 등의 업무를 담당하고 있다. 한편 비서국은 내각의 각 부처와 같이 산하에 분야별 전문부서를 두고 있다. 전문부서는 조직지도부, 선전선동부, 국제부, 간부부, 민방위부, 중공업부, 경공업부, 39호실(재정경리부), 군사부, 과학교육부, 경제계획부, 농업부, 기계공업부, 건설운수부, 근로단체부, 행정부, 총무부, 통일전선부, 대외연락부(구 사회문화부), 작전부, 35호실(구 대외정보조사부) 등 20여개가 있다. 당 전문부서는 통상적으로 업무별로 내각에 대한 지도감독 기능을 하고 있다. 예컨대 당경공업부는 내각의 경공업성에 대한 지도감독을 하며, 당국제부는 내각의 외무성에 대한 지도감독을 한다.

19) 당규약에 따르면 당대회가 5년마다 개최되도록 되어 있으나, 1980년 6차당대회 이후 당대회가 개최되지 않고 있다.

20) 당중앙위원회는 1993년 12월 6기 21차전원회의시 정위원 199명, 후보위원 153명으로 구성되어 있다.

### 다. 남북한 중앙행정체계비교

첫째, 남북한은 모두 국가기구가 외형상 입법, 사법, 행정의 3권으로 나뉘어져 있으나, 헌법상 행정부의 위상에 있어서 차이가 있다. 우선 남한에서는 3권이 동등한 위치에서 상호 견제와 균형을 이루도록 되어 있으나, 북한에서는 민주주의 중앙집권제 원칙 하에 3권이 동등한 위치가 아니라, 최고인민회의가 권력구조의 정점에서 사법부나 행정부를 구성하고 통제·감독하는 권한을 갖는다. 남한에서는 국무회의가 정책을 결정하고 집행하는 역할을 수행하나, 북한의 내각은 최고주권기관인 최고인민회의의 행정적 집행기관에 불과하다. 또한 남한은 대통령이 국가의 수반이며 행정의 수반이나, 북한은 총리가 행정의 수반이며 국가수반은 최고인민회의 상임위원장이 맡고 있다.

둘째, 남북한 중앙행정체계는 당의 역할에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 남한에서는 선거에 의해서 선출된 대통령이 정부의 수반으로서 행정을 책임지게 되나, 여당이 직접 정부를 지도·감독하지는 않으며 국가공무원제가 정착되어 행정부가 독자적으로 정책을 집행한다. 반면, 당·국가체제인 북한에서는 당이 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심으로서 모든 정책의 결정과 집행이 철저히 당의 통제·감독 하에 이루어진다. 내각의 31개 부서들의 업무에 대해서 중앙당의 20여 개 부서들이 업무별로 지도·감독을 하며, 내각의 성들은 중앙당의 부들에 비해서 권한과 위상이 낮은 것이 현실이다.

셋째, 남북한은 중앙행정부처의 수에 있어서 많은 차이가 있다. 북한의 내각은 31개의 부서로 구성되어 있는 반면, 남한의 중앙행정부처는 18부 4처로 총 22개이다. 북한의 중앙부서가 많은 것은 경제부서 특히 공업관련 부서가 세분화 된 것에 기인하는 데, 남한의 산업자원부가 맡는 업무가 전기석탄공업성, 채취공업성, 금속기계공업성, 건설전자재공업

성, 화학공업성, 경공업성 등 6개 부서로 나뉘어져 있다. 특히 당의 부서들까지 합하면 북한의 행정부서는 남한에 비해 훨씬 많다고 할 수 있다. 그러나 남한은 중앙부서 이외에 대통령과 총리직속의 각종 위원회가 조직되어 있으며, 부처산하에도 15개의 청이 조직되어 있다.

넷째, 남한에서는 국방부, 경찰청, 국가정보원 등이 모두 행정의 책임자인 대통령의 명령을 받게 되어 있으나, 북한에서는 인민보안성만 내각에 소속되어 있을 뿐, 인민무력성, 국가안전보위부 등 무력기관은 국방위원회 소속이다.

## 2. 지방행정체계

### 가. 남한

남한의 지방행정체계는 1949년 지방자치법의 제정이래 의결기관인 지방의회와 집행기관인 지방자치단체장이 별도의 선출과정에 의해서 구성되어 상호 견제와 균형을 이루도록 하는 기관대립형을 취하여 왔다. 1952년 최초의 지방의회선거가 실시되었으나, 이후 입법기관인 지방의회선거의 대상과 집행기관인 집행부의 구성방법이 계층에 따라 여러 가지로 변화하여 왔으며, 5.16이후에는 지방자치가 전면 유보되기도 하였다. 현행 지방행정체계는 1988년의 지방자치법에 근거를 두고 있으며, 1992년 지방의회선거가 실시된 데 이어 1995년 지방의회선거와 자치단체장의 직접선거로 본격적인 지방자치시대가 개막되었다고 할 수 있다.

#### (1) 지방의회

지방의회는 주민의 대표기관이며, 최고의사결정기관으로서의 지위를

갖는다. 지방의회는 직할시·광역시와 시·군·구에 구성되며, 의원의 임기는 4년이다. 지방의회는 의결권, 행정사무감사 및 조사권, 선거권 등의 권한을 갖고 있다.

지방자치법 35조에 의하면 지방의회는 ①조례의 제정 및 폐쇄, ②예산의 심의·확정, ③결산의 승인, ④법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, ⑤기본재산 또는 적립금의 설치·관리 및 처분, ⑥중요재산의 취득·처분, ⑦공공시설의 설치·관리 및 처분, ⑧법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기, ⑨청원의 수리와 처분 등을 지방의회의 의결사항으로 규정하고 있다.

감사권 및 조사권에 관해서, 지방자치법(36조)은 지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에 있어서는 10일 이내, 시·군 및 자치구에 있어서는 7일의 각 범위 내에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무중 특정사안에 관하여 본회의의 의결로 본회의 또는 위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다고 규정하고 있다.

지방의회의원은 명예직이며, 의정활동비·공무를 위한 여비·회기수당 등을 제외한 재정적 지원을 받지 않는다. 지방의회의원은 국회의원, 다른 지방의회의 의원, 국가공무원과 지방공무원, 정부투자기관의 임·직원 등을 겸임할 수 없다. 지방의회는 의원중에서 시·도의 경우 의장 1인과 부의장 2인을, 시·군 및 자치구의 경우 의장과 부의장 각 1인을 선출한다. 의장과 부의장의 임기는 2년이다.

지방의회는 매년 2회의 정례회와 지방자치단체의 장이나 재적의원 3분의 1이상의 요구가 있는 때에는 임시회를 소집하여야 한다. 정례회의 회기는 년 2회를 합하여 시·도의회는 40일 이내, 시·군 및 자치구 의회의 경우 35일 이내로 하고, 임시회의 회기는 15일 이내로 한다. 연간 회의 총일수는 정례회 및 임시회를 합하여 시·도에 있어서는 120일, 시·

군 및 자치구에 있어서는 80일을 초과할 수 없다. 지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 상임위원회와 특별위원회를 둘 수 있다.

지방의원수는 시·도의 경우 관할구역내의 각 시·군·구에서 3명씩을 선출하는 것을 원칙으로 하되, 인구 30만명을 넘는 시·군·구에서는 20만명마다 1인씩을 추가하고, 7만명 미만인 시·군·구는 2인을 선출한다. 이러한 기준에 의해 선출된 의원수가 23인 미만인 광역시는 23인으로 정하고, 17인 미만인 경우는 17인으로 한다.

한편 시·군·구의 지방의회 정수는 관할구역내의 각 읍·면·동에서 1명씩을 선출하는 것을 원칙으로 하되, 인구 2만이 넘는 읍·면·동에서는 2만마다 1인씩을 추가한다. 이 기준에 의하여 선정되는 의원수가 7인 미만일 경우, 그 정수를 7인으로 하고, 45인이 넘을 때는 45인으로 한다. 단지, 인구가 70만이 넘을 때는 정수를 50인으로 한다.

## (2) 집행기관: 지방자치단체의 장

자치단체장은 대외적으로 자치단체를 대표하며, 자치단체 집행기관장의 지위를 갖는다. 현재 자치단체장은 광역자치단체장으로서 시장, 도지사, 기초자치단체의 장으로서 시장, 군수, 구청장이 있으며, 임기는 4년이며 계속 재임은 3기에 한한다. 자치단체의 장은 대통령, 국회의원, 지방의회의원, 국가공무원, 지방공무원 등의 직을 겸임할 수 없다.

자치단체장은 ①사무의 관리·집행권(94조), ②소속행정청·관할 자치단체에 대한 지도·감독권(155조), ③소속 직원에 대한 임명 및 지휘·감독권(96조), ④규칙제정권(16조) 등을 갖고 있다.

자치단체는 소관 사무를 처리하기 위해 보조기관으로서 부단체장과 행정기구를 두고 있다. 부단체장은 시·도의 경우 정무직 1인과 일반직 국가공무원 1인 등 2인의 부단체장을 두고, 시·군·구청의 경우 1인의 일

반직 지방공무원을 부단체장으로 둔다. 부단체장의 임명은 시·도의 경우 “시·도지사의 제청으로 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 되어 있고, 시·군·구청의 경우 자치단체장이 임명하도록 되어 있다.

지방행정기구는 시·도의 경우 10여개의 실·국과 40여 개의 과로 구성되어 있다. 예컨대, 전라남도의 경우 기획관리실, 내무국, 보사환경국, 가정복지국, 농어촌개발국, 농산국, 수산국, 지역경제국, 건설도시국, 민방위국, 소방본부 등이 있으며, 그 밑에 38개 과가 있다. 일반시의 경우 7~8개의 국 밑에 20여 개의 과로 구성되어 있으며, 군의 경우는 국이 없이 20개 이하의 과로 조직되어 있다. 이와 같은 행정기구 이외에도 자치단체는 소방기관·교육훈련기관·보건진료기관·시험연구기관과 같은 직속기관을 설치하거나, 상수도사업과 같은 사업소, 그리고 외진 곳에 출장소 등을 설치할 수 있다.

## 나. 북한

### (1) 지방인민회의

북한의 지방인민회의는 지방주권기관으로서 도(직할시), 시(구역)·군에 조직되어 있으며, 임기는 4년이다. 북한헌법(134조)에 따르면, 지방인민회의는 ①지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의·승인, ②지방예산과 그 집행정형에 대한 보고를 심의·승인, ③해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책 수립, ④해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들을 선거 또는 소환, ⑤해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환, ⑥해당 인민위원회와 하급 인민위원회의 그릇된 결정지시를 폐지하는 등의 임무와 권한을 갖고 있다.



이와 같이 헌법에서 보장된 광범위한 권한에도 불구하고 지방인민회의가 실질적으로 북한의 지방행정에서 차지하는 역할은 매우 미미하다. 지방인민회의는 일년에 한두 차례만 개최되고, 그나마 한번 개최될 때도 회기가 1~2일 정도에 지나지 않는다. 따라서 정책결정이나 예산심의 등은 생각할 수도 없는 일이며, 중앙에서 내려온 노동당의 결정을 형식적으로 추인 하는 거수기에 불과하다.

1999년 실시된 도(직할시)와 시(구역)·군의 인민회의선거에서 총 29,442명의 대의원이 선출되었다. 북한은 1985년이래 전체 대의원수만을 발표하기 때문에 계층별 및 단위별 대의원 수를 확인할 수는 없으나, 시(구역)·군 인민회의선거만 실시되었던 1991년 26,074명의 대의원이 선출되었고, 도(직할시) 인민회의 선거만 실시되었던 1993년 3,520명의 대의원이 선출되었다. 이는 도(직할시)의 경우 한 개의 인민회의가 평균 293명의 대의원으로 구성되고, 시(구역)·군 인민회의의 경우 평균 125명의 대의원으로 구성되고 있음을 말해주고 있다.

## (2) 지방인민위원회

지방인민위원회는 해당인민회의 휴회중의 지방주권기관이며 해당 지방주권의 행정적 집행기관이다. 인민위원회는 1954년까지 지방의 주권기관이었으나, 동년 인민위원회가 지방주권기관이 되고 인민위원회는 지방주권기관의 행정적 집행기관으로 성격이 바뀌었다. 이후 인민위원회는 1972년 사회주의헌법 제정시 지방주권기관의 상설주권기관으로 성격이 다시 바뀌었다가, 1998년 헌법수정시 행정경제위원회의 기능을 흡수하여 집행기관으로서의 기능이 추가되었다.

인민위원회는 ①인민회의를 소집, ②인민회의 대의원선거를 위한 사업, ③인민회의 대의원들과의 사업, ④해당 인민회의와 상급인민회의,

인민위원회, 내각과 내각위원회, 성의 법령, 정령 결정지시를 집행, ⑤ 해당지방의 모든 행정사업을 조직·집행, ⑥지방의 인민경제발전계획을 작성하며, 그 실행대책을 수립, ⑦지방예산을 편성하며 그 집행대책을 수립, ⑧해당지방의 사회질서 유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책 수립, ⑨해당기관에서 국가관리 질서를 세우기 위한 검열통제사업, ⑩하급인민위원회 사업 지도 등의 임무와 권한을 갖고 있다.

지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되며, 1998년 헌법수정이전에는 당책임비서가 위원장직을 겸임하였으나, 이후 책임비서와 인민위원장이 분리되어 행정일군이 위원장직을 맡고 있다.

지방인민위원회 산하의 분야별 전문부서들은 과거 행정경제위원회 부서를 그대로 승계하였다. 지역의 특수성과 규모에 따라 차이가 있는데, 재정과, 모집과, 양정과, 노동과, 도시경영과, 상업과, 보건과, 문화과, 경리과 등이 있다. 전문부서의 수는 평균적으로 도(직할시)에는 30개의 부서에 부서당 15명 정도의 인원이 있고, 시(구역)·군에는 12~15개의 부서에 부서당 5명 정도의 인원이 있다.<sup>21)</sup>

### (3) 특별행정기관

지방행정기관중에는 인민위원회에 속해 있지 않고 중앙부처에 직속으로 속해 있는 행정기관이 있는데, 이들을 특별행정기관이라 한다. 특별행정기관에는 도농촌경리위원회(군협동농장경영위원회), 도지구계획위원회(군국가계획부), 건설위원회, 통계국, 협동수산경리위원회, 지방철도국 등이 있으며, 이 밖에도 국가안전보위국, 인민보안국 역시 중앙 직속 기관으로 인민위원회와 독립된 기관이다.

21) 북한연구소 편, 『북한총람 (1983~1993)』, p. 228.

이 중 지방의 농업관련 업무 일체를 담당하는 기구로서 도농촌경리위원회와 군협동농장경영위원회가 규모나 기능면에서 주목할 만하다. 도단위의 농촌경리위원회와 군단위의 협동농장경영위원회는 1961년 12월 18일 김일성이 평안남도 숙천군 현지지도에서 현재의 농업지도체계가 새로운 현실에 맞지 않으며 농촌경리지도사업에 결함이 있다고 지적함에 따라 조직된 특별행정기관이다. 도의 농촌경리위원회, 군의 협동농장경영위원회, 리의 협동농장관리위원회는 수직적으로 연결되어 있으며, 이중 가장 핵심적인 조직은 협동농장을 직접 지도하는 군협동농장경영위원회로서, 협동농장에 대한 전문적인 생산·기술적 지도를 실시하기 위하여 단일한 지휘체계와 생산체계로 이루어져 있다.

#### (4) 동사무소, 협동농장관리위원회

동과 리는 1972년 이후 인민위원회를 구성하지 않음으로써 주권기능을 상실하고, 행정 및 생산조직으로만 존재한다. 군단위 이상에서는 행정기관과 당위원회가 별도의 건물에서 각기 업무를 보나, 동사무소와 농촌경리위원회에서는 행정조직과 당조직이 함께 근무하고 있다. 동사무소는 순수 행정기관으로서 동사무소에는 사무장과 지도원 2~3명이 있으며, 당조직으로는 당비서와 부비서, 약간명의 부원들이 있을 뿐이다.동이 최말단 행정구역이나 동밑에 행정보조기관으로 한 동에 30~40개의 인민반이 있다. 인민반은 1주에 1~2회 소집되며, 회의에는 주로 가사주부들이 참석한다. 인민반장은 반원들의 의견을 들어 주부들중 성분이 좋은 사람을 당위원회에서 임명하며, 인민반장아래 위생 부반장과 세대주 부반장이 있다. 인민반장은 국가보위부, 인민보안성 요원들과 수시로 회의를 하며, 주민들에 대한 생활 감시 및 통제를 한다.

리는 동과 달리 행정단위 보다는 생산단위로서 기능하고 있으며, 행정과 생산일을 동시에 하기 때문에 동사무소보다 리협동농장관리위원회의 규모가 크다. 협동농장 관리위원회의 구성은 관리위원장, 부위원장, 사무장, 기사장, 창고장과 5~6명의 지도원이 있다. 지도원은 분야별로 축산, 농산, 남새(야채)를 지도하고 있다. 리당위원회는 당비서와 부비서(조직·선전·근로단체)가 있으며, 3~5명의 지도원이 김일성사회주의청년동맹, 농근맹, 여맹 등의 조직을 담당한다. 리밑에는 하부생산단위로서 작업반이 있고 그 밑에 다시 분조가 있다.

#### (5) 지방당 조직

중앙에서와 마찬가지로 지방에서도 행정에 대한 당적 지도는 철저히 유지되고 있다. 지방당은 기본적으로 중앙당 조직의 틀을 유지하고 있다. 도당대표회는 도당조직의 최고지도기관으로 중앙당의 당대회와 같은 기능을 하고 있다. 도당전원회의에서는 당의 노선과 정책의 수행방법을 토의·결정하며, 지방당의 최고지위인 책임비서를 비롯하여 비서를 선거하고 비서처를 조직한다. 지방당 전원회의가 수개월에 한 번씩 개최되기 때문에 일상적인 중요사항은 집행위원회에서 처리되는데, 실질적으로 집행위원회는 중앙당의 정치국과 같이 지방당의 최고 핵심권력기관이라고 할 수 있다. 조선노동당 규약에 의하면, 집행위원회는 전원회의와 전원회의 사이에 당위원회의 명의로 당사업과 행정 및 경제사업을 조직·지도한다. 회의도 1개월에 2회 이상 소집되도록 하여 수시로 현안을 논의토록 하고 있다.

지방당위원회의 비서처는 중앙당의 비서국에 해당된다. 당대표회, 전원회의, 집행위원회 등이 지방당의 비상설기구인데 반해서, 비서처는 지방당의 일상적 업무를 집행하는 상설기구이다. 중앙당과 마찬가지로 지

방당에서도 비서처를 중심으로 당이 운영되고 있다. 비서처는 책임비서와 수 명의 비서로 구성되는데, 비서수는 지역의 특성상 차이가 있다. 도(직할시)당이나 시(구역)·군당 모두 조직비서와 선전비서가 핵심비서들이며, 대부분의 경우 근로단체비서를 두고 있다. 도(직할시)당위원회는 시(구역)·군당위원회에 없는 경제담당비서를 두고 있는데 공업이 발달한 평안남도의 경우는 공업비서가 있고 농업이 발달한 황해남도의 경우는 농업비서가 있으며 군수산업을 전담하는 기계공업 비서를 별도로 두는 경우도 있다.

비서처는 산하에 전문부서를 두고 있는데, 도(직할시)당위원회 비서처는 조직부, 선전선동부, 교육부, 농업부, 중공업부, 행정부, 경리부, 건설운수부, 군사부, 수산부, 기요부 등 10여개의 전문부서를 두고 있다. 시(구역)·군당위원회 비서처는 산하에 조직부, 선전선동부, 교육부, 산업부, 군사부, 기요과, 경리과 등 7~8개의 전문부서를 두고 있다.

1998년 헌법수정 이전에는 지방당 책임비서가 인민위원회 위원장을 겸임하였으나, 현재는 두 직책이 분리되었다. 그럼에도 불구하고 지방당 책임비서는 여전히 관할지역내에서 절대 권한을 행사하고 있다. 지방당위원회 책임비서는 해당지역에서의 인사권, 처벌권, 통제권, 평정권 등을 갖고 있다. 우선 인사권을 보면 당의 인사권 독점에 의해서 당일군 뿐만 아니라 행정일군에 대한 인사에서도 인민위원장은 인사에 관한 아무런 권한이 없고 당책임비서가 지방의 인사책임자의 역할을 한다. 인민회의의 대의원 선거도 지방당에서 후보를 결정하면 형식적인 선거를 거쳐 대의원을 선출하는 것이다. 또한 지방당위원회는 일종의 업무조정 권한을 갖고 있는데, 지역내 여러 부처들이 상급기관으로부터 명을 수행하는 과정에서 부처간에 갈등이 발생할 경우 당이 이를 조정하는 역할을 하고 있다.

리(동)초급당위원회에는 군단위 이상과는 달리 비서처나 전문부서는

없으며 비서와 2~3명의 부비서가 있으며 그 밑에 3~5명의 부원들이 있다. 부비서들은 각기 조직, 선전, 근로단체 등을 책임지고 있으며, 그 밖에 건설, 생산 등을 담당하는 부원들이 있다. 통상적으로 동 보다는 리의 당조직이 더 많은 인원을 필요로 하는데, 리는 생산조직으로서 축산, 농산, 채소 등을 담당하는 부원들이 추가로 필요하며, 대부분의 주민들이 별도의 직장에 나가지 않기 때문에 여맹 뿐만 아니라 김일성사회주의청년동맹, 농근맹 등이 조직되어 있고 이를 지도하는 부원들이 있기 때문이다.

리와 동의 초급당위원회 밑에는 각각 작업반과 인민반 단위로 세포가 조직되어 있는데, 세포의 최고의결기구인 세포총회는 1개월에 1회 이상 소집되며 비서와 부비서를 선출한다.<sup>22)</sup>

지방당위원회는 해당 지역내의 행정부서 뿐만 아니라, 중앙당에 직속된 인민무력부, 국가안전보위부, 사회안전부, 철도부, 문화예술부 등을 제외한 각급 기관·단체들을 감독·통제한다. 공장, 기업소, 학교, 병원 등은 일차적으로 이들 기관내의 당위원회가 정책적 지도력을 행사하여 지배인이나 총장, 병원장 일인에 의한 독점적 경영을 방지하고 있으며, 정치우선의 대중노선을 추구하고 있다. 기업소의 경우 집체적 지도원칙에 입각해서 당비서, 조직비서, 지배인, 부지배인, 기사장 등으로 구성되는 비상설 집행위원회가 최고정책결정기구의 기능을 수행하고 있으나, 실질적으로 당비서가 인사권, 처벌권, 통제권, 평정권 등을 보유하고 있기 때문에 해당 기업소내에서 최고 책임자의 역할을 하고 있다. 이와 같이 각급 기관내의 당위원회가 해당 기관에 대한 통제·감독을 하고 있으며, 이들 당위원회는 다시 지위에 따라 상급 지방당위원회의 지도를 받게 된다.

22) 세포는 행정 및 생산조직 등 모든 단체에서 5명 이상 30명까지의 당원으로 구성된다.

### 다. 남북한 지방행정체계 비교

첫째, 남북한은 모두 시·도와 군단위에 주민대표기구를 구성함으로써 외견상 지방분권제를 채택하고 있으나, 그 실행에 있어서는 차이가 있다. 남한은 지방자치의 정도가 미약하나마 지방분권적 행정체계를 시행하여, 지방자치단체가 중앙정부와의 관계에 있어서 비교적 자율성을 갖고 독자적 의사결정과 집행을 하는 것이 가능하다.<sup>23)</sup> 한편 북한은 지방주권기관인 지방인민회의가 주민선거에 의해서 구성되고 지방인민회의가 지방정부를 구성하는 권한을 갖고 있으나, 고도의 중앙집권체제를 특징으로 하고 있다. 북한은 ‘민주주의 중앙집권제’의 원칙(북한헌법 제5조)에 입각하여 모든 국가기관들이 조직·운영되도록 함으로써, 모든 국가기관들이 하급기관은 상급기관에 복종하고 지방은 중앙에 복종하며 일체 국가기관이 결국에 가서는 최고주권기관인 최고인민회의의 통일적 지도 밑에 복종하게 된다.

특히 ‘지방은 중앙에 복종한다’는 조항은 중앙의 지방에 대한 포괄적 간섭을 허용하는 것으로서 북한의 지방행정체계가 고도의 중앙집권체제를 극명히 나타내는 것이라고 볼 수 있다. 지방자치를 시행하는 남한에서는 지방행정에 대한 중앙정부의 지도·감독권을 법률로서 명시하고 있으며, 지도·감독권의 범위와 내용이 변화되어 왔다. 「지방자치법」 제9장은 국가의 지도·감독을 규정하고 있는데, 중앙정부가 지방자치단체의 사무에 대해 조언, 권고, 지도, 감독, 처분, 또는 명령을 할 수 있도록 분야별로 규정하고 있다. 그러나 북한에서는 중앙정부의 지방행정에 대한 간섭을 허용하는 별도의 규정을 두지 않고 있는데, ‘지방은 중앙에 복종한다’는 조항에 의해 중앙정부는 어느 조건에서도 지방에 간섭할 수 있다.

23) 한부영, 「통일대비 지방행정 통합방안」 (서울: 한국지방행정연구원, 1998), p. 32.

즉 이 조항은 중앙의 간섭을 포괄적으로 허용하는 만병통치약으로, 북한에서는 세부적인 사안에 따라 중앙정부의 개입을 보장하는 별도의 규정을 마련해둘 필요성조차 없는 것이라고 볼 수 있다. 구체적으로 북한의 지방행정은 스스로를 다스리는 권리로서 자치입법권, 자치사법권, 자치행정권, 자치조직권과 자치재정권과 같은 자치권이 전혀 없고, 중앙의 명령을 수행하는 지방 하부조직에 불과함을 알 수 있다.

둘째, 남한은 지방행정조직의 구성에 있어서 지방의회와 자치단체의 장이 별도로 선출되어 상호 견제와 균형을 이루도록 하는 기관 대립형을 취하고 있으나, 북한의 경우 주민투표에 의해 구성된 지방인민회의가 지방인민위원회에 대하여 이론상이나마 우월적 지위를 점하는 지방행정체계를 구성하고 있다. 예컨대 지방인민회의가 인민위원장을 선출하며, 인민회의는 인민위원회를 지도·감독하도록 되어 있다. 이와 같이 이론적으로는 북한의 지방인민회의의 위상이 남한의 지방의회에 비해 높으나, 실제 역할은 대단히 미미하다. 남한의 지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 청원의 수리와 처리 등에 대한 광범위하고 실질적인 의결기능을 갖고 있고, 자치단체의 사무에 대한 감사권 및 조사권도 행사하고 있다. 반면 북한의 지방인민회의는 인민경제발전계획과 예산 등에 대한 형식적인 심의·승인과 인민위원장 등에 대한 선출권을 제외하면 구체적인 권한이 없으며, 실제로 당의 결정을 추인하는 고무도장에 불과하다고 할 수 있다.

셋째, 남북한 지방행정체계는 당과 행정의 역할에 있어서 큰 차이가 있다. 남한의 경우도 광역자치단체의 의회선거나 단체장선거에 정당이 참여하고 있으나, 선거후 자치단체의 운영은 정당의 개입이 배제된 채 행정명령체계에 의해 독립적으로 시행되고 있다. 그러나 북한의 지방행정은 중앙과 마찬가지로 당적 지도의 원칙이 철저히 준수되어, 중앙당의 수직적 통제를 받는 지방당조직에 의해서 운영되고 있는 것이다. 이와



같은 행정조직에 대한 당적 지도는 북한의 지방행정체계를 이중적인 통제에 놓이게 한다. 예컨대 군인민위원회는 도인민위원회와 군당위원회의 지도하에 있는 것이다. 이와 같이 행정적 명령과 당적 명령을 이중적으로 받음으로써 명령체계가 혼란스러워 질 수 있고, 당의 명령체계가 행정명령체계를 압도하는 상황에서 행정명령이 무의미한 경우도 있다. 즉 당의 영도적 지위가 지방에서도 철저히 유지되는 북한에서는 상급인민위원회의 명령조차도 당의 지도와 상치될 때는 무시될 수 있다.

넷째, 남한의 지방의회 의원과 북한의 지방인민회의 대의원은 모두 일종의 명예직이다. 남한의 지방자치법(32조)은 지방의회 의원이 명예직임을 명시하고 있으며, 북한도 지방인민회의 대의원들이 노동자, 농민, 군인, 지식인 대표라고 주장하며 일종의 명예직임을 밝히고 있다. 그러나 남한에서 지방의회의원은 국회의원, 국가공무원, 지방공무원 뿐만 아니라 정부투자기관 등 대부분의 공직을 겸임할 수 없으나(지방자치법 33조), 북한의 지방인민회의 대의원은 인민위원회, 노동당, 군의 직책을 겸직하며, 심지어 최고인민회의 대의원 직도 겸직할 수 있다.<sup>24)</sup>

다섯째, 남한의 지방행정조직은 모두 자치단체장의 지휘·감독 하에 속해 있으나, 북한에는 협동농장경영위원회나 지구계획위원회와 같이 인민위원회와 독립적으로 조직되어 있으면서 중앙의 농업성 혹은 국가계획위원회에 직속으로 속해 있는 특별행정기관이 있다.

24) 예컨대, 평양시당 책임비서인 강현수는 최고인민회의 대의원과 지방인민회의 대의원을 겸직하고 있다.

### 3. 행정구역 및 계층

#### 가. 남한

남한의 행정구역은 서울특별시를 비롯하여 6개의 광역시와 9개의 도로 구성되어 있다. 지방행정계층은 중층제로 자치계층과 행정계층에 따라 각각 다르다. 즉 자치계층으로 보면 광역자치단체(서울특별시·광역시·도)와 기초자치단체(자치구·군·시)의 2계층으로 이루어져 구성되어 있으나, 행정계층상으로는 3계층, 4계층, 5계층 등 여러 가지 유형이 있다. 3계층으로는 서울이나 대전, 광주와 같이 광역시-자치구-동으로 이루어진 경우와, 의정부, 광명시와 같이 도-시-동으로 이루어진 경우가 있다. 4계층으로는 부산, 대구, 인천 등과 같이 광역시-군-읍·면-리로 구성된 경우가 있으며, 수원, 성남 같이 도-시-구-동으로 이루어진 경우가 있다. 5계층은 포항과 같이 도-시-구-동·읍·면-리로 이루어져 있다. 행정계층상 한가지 특이한 사항은 ‘도농복합형태의 시설치에 관한 법률’에 따라 95년부터 광역시 밑에 군이 들어가기도 하고, 시나 구 밑에 읍·면이 들어가기도 하였다.

남한은 94개의 군과 71개의 시가 있으며, 구도 자치구(69)와 일반구(21)를 합하면 90개에 이른다. 행정계층인 읍, 면, 동은 각각 196개, 1,231개, 2,287개가 있다.

#### 나. 북한

북한의 행정구역은 평양, 남포, 개성지구 등의 3개 직할시와 9개의 도로 구성되어 있다. 평양시와 남포시는 구역과 군으로 구성되어 있으며, 개성지구는 개성시와 3개 군으로 구성되어 있다. 한편 도는 군과 시로

나누어져 있다.

구역은 다시 동과 리로 구성되어 있는데, 리 보다는 동이 대부분을 차지하고 있다. 한편 군은 리로 구성되어 있으며, 한 개 군에 하나의 읍이 있어서 군소재지의 역할을 하고 있다. 시는 동과 리로 나누어져 있는데, 청진, 함흥과 같은 몇몇 대규모 시는 직할시가 아니지만 구역을 갖고 있으며, 구역 밑에 다시 동과 리가 있다. 이들 시(구역)·군은 약간의 노동자구를 포함하는 경우도 있다. 북한의 계층별 행정체계는 지방주권계층으로는 도(직할시)-시(구역)·군의 2단계이나, 행정계층은 동·리를 포함하여 3단계이다.

북한은 총 148개 군, 25개 시, 36개 구역이 있는데, 이는 다시 3,322개의 리, 892개의 동, 256개의 노동자구로 나누어져 있다. 즉 총 209개의 중간계층단위인 시·군·구역이 4,219개의 동·리·노동자구로 나누어져 있는 것으로, 하나의 중간계층단위인 시·군·구역이 약 20개의 하부계층단위인 동·리·노동자구로 나누어져 있는 것이다. 최대의 중간계층단위는 강원도 원산시로 51개의 동·리로 구성되어 있으며, 최소의 중간계층단위는 남포시 천리마구역으로 6개의 리로 되어 있다. 동이나 리가 최말단 행정구역이나, 동과 리 밑에 각각 인민반<sup>25)</sup>과 작업반이 있으며 작업반 밑에 다시 분조가 있다.

#### 다. 남북한 행정구역 및 계층 비교

첫째, 남북한은 모두 자치계층으로는 2계층을 이루고 있으나, 행정계층구조에 있어서는 차이를 보이고 있다. 남한의 행정계층이 3계층, 4계층, 5계층 등으로 다양하게 구성되어 있는데 반해서, 북한은 3계층으로 단순화되어 있다. 행정계층은 분권화도와 사회여건의 변화 및 기초단

25) 동은 보통 30~40개의 반으로 구성되며 반은 다시 30~40가구로 구성된다.

위 행정구역의 크기와 밀접한 관련이 있으나,<sup>26)</sup> 효율성의 측면에서 볼 때 남한의 다단계 행정계층구조의 개선문제가 제기되고 있다.

둘째, 행정구역의 편성에 있어서 남한은 북한과 비교하여 군은 적으나 시는 많이 있는 도시형의 특징을 갖고 있다. 즉 군수에 있어서 남한은 북한의 2/3에 불과하나, 시는 북한의 3배에 가까우며, 구도 자치구와 일반구를 합하면 북한의 구역에 비해 2.5배에 이른다. 행정계층인 읍·면·동은 북한과 비교하면 농촌지역 행정단위인 면은 북한의 리보다 적으나, 도시지역 행정단위인 동은 북한보다 많다. 즉 북한의 리가 남한의 면보다 2.7배 많으나, 남한의 동은 북한의 동에 비해 2.6배 많다.

셋째, 북한은 민주주의 중앙집권제에 입각하여 고도의 중앙집권적 정치체제를 유지하여 왔으나, 행정·경제적인 측면에서 볼 때, 생산성 향상과 안보측면에서 지역별 자립체제를 구축하여 왔다. 북한의 지역별 자립체제는 기본적으로 군을 중심으로 시·군(구역)을 단위로 하고 있다. 시·군(구역)을 지역별 자립체제의 기본단위로 할 때, 군(148), 시(25), 구역(36)을 합하여 북한은 약 200여개의 단위로 움직인다고 볼 수 있다.

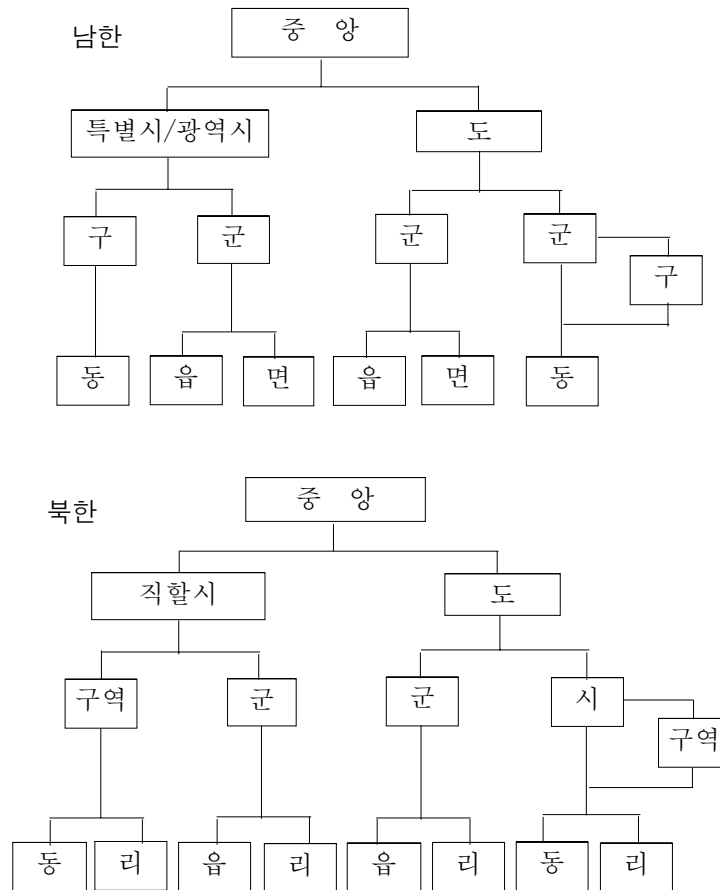
북한은 지역별 자립체제를 운영하기 위하여 제도적인 측면에서 지방예산제를 도입하고, 지방의 공업·농업·건설 등을 육성하여 왔으며, 군단위를 넘어선 이동과 거주를 철저히 통제하여 왔다. 또한 안보적 측면에서 도시에 공장을 집중시켰다가 전쟁이 일어나면 이를 이동시키기도 힘들고 집중공격의 대상이 되어 한번에 산업이 마비될 수도 있지만, 지방산업공장을 전국에 분산시켜 놓으면 큰 공장들은 파괴되어도 지방산업공장들을 다 파괴시킬수 없다는 것이다. 즉 북한의 지역별 자립체제는 중앙공업이 붕괴되어도 인민경제가 유지될 수 있도록 하자는 것이

26) 행정구역의 크기와 행정계층은 반비례관계에 있는 것이 일반적이다. 즉, 행정구역의 크기가 크면 행정계층의 수가 적고, 행정구역의 크기가 작으면 행정계층의 수가 많아지는 경향이 있다. 한부영, 「통일대비 지방행정 통합방안」, p. 35.

다. 그러나 지방공업이나 협동농장의 육성방침에도 불구하고 북한의 지방예산은 북한 국가예산 중 15%로서 높은 편은 아니며, 지방공업의 비율도 약 30~40%가 넘지 않는 것으로 보인다.

<그림 3>과 <표 1>은 각각 남북한의 행정계층과 행정구역을 비교한 것이다.

<그림 3> 남북한 계층별 행정구역 조직도



<표 1> 남북한의 지방행정구역 현황

남한

	인구	시(구)	군	읍	면	동
서울	10,330,656	(25)	-	-	-	530
부산	3,849,661	(15)	1	2	3	234
대구	2,487,068	(7)	1	3	6	151
인천	2,444,319	(8)	2	1	19	128
광주	1,323,038	(5)	-	-	-	97
대전	1,317,642	(5)	-	-	-	85
울산	1,009,075	(4)	1	2	10	50
경기	8,465,851	21(13)	10	23	130	332
강원	1,536,586	7	11	24	95	113
충북	1,469,884	3(2)	8	12	91	56
충남	1,896,591	6	9	22	147	42
전북	2,000,909	6(2)	8	14	145	108
전남	2,162,522	6	18	30	199	81
경북	2,798,182	10(2)	13	34	204	127
경남	3,041,908	10(2)	10	22	177	122
제주	527,241	2	2	7	5	31
합계	46,661,133	71(69+21)	94	196	1,231	2,287

출처: 행정자치부, 『지방행정 기본현황』, 1999.

## 북한

	인 구	시(구역)	군(읍)	리	동	노동자구
평 양	3,228,751	(18)	4(4)	131	247	6
남 포	807,143	(5)	1(1)	35	64	-
개 성	403,571	(1)	3(3)	63	23	-
평안남도	2,825,000	5	15(15)	370	48	37
평안북도	2,522,321	3	22(22)	500	61	39
자 강 도	1,210,714	3	15(15)	243	61	21
양 강 도	672,619	1	11(11)	152	23	60
황해남도	2,085,119	1	19(19)	408	25	9
황해북도	1,647,917	2	14(14)	278	43	6
함경남도	2,585,631	3(7)	16(16)	475	133	30
함경북도	2,118,750	4(6)	13(13)	274	121	37
강 원 도	1,614,286	2	15(15)	393	43	11
합 계	21,721,822	25(36)	148(148)	3,322	892	256

출처: 북한연구소 편, 『북한총람 (1983~1993)』 (서울: 북한연구소, 1994), pp. 82~84; 통일원, 『'95 북한개요』 (서울: 통일원, 1995), p. 36; 우진지도 문화사, 『최신북한지도』 (서울: 우진지도문화사, 1991).

## 4. 인력관리 실태

### 가. 남한

#### (1) 공무원의 종류와 인사행정의 원칙

남한은 정부수립 후 직업공무원제를 도입·발전시켜왔다. 공무원은 선입주체에 따라 국가공무원과 지방공무원으로 구분된다. 국가공무원은 국가공무원법에 법적 근거를 두고, 지방공무원은 별개의 지방공무원법에 법적 근거를 두고 있다. 그러나 국가공무원이 자치단체의 사무를 담당하는 경우도 있으며 지방공무원이 국가사무를 담당하기도 하는 등 그 업무에 있어서 분명한 구별은 없으며, 인사체제의 원리 역시 유사하다. 우리 공무원의 수는 933,899명이고 이중 916,265명(98.1%)이 행정공무원이다. 행정공무원중 국가공무원과 지방공무원의 비율은 61 대 39이다.

남한의 공무원은 임용자격, 담당직무의 성격, 신분보장, 보수 등에 따라 크게 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구분된다. 경력직공무원은 다시 일반직공무원, 특정직공무원, 기능직공무원으로 구분되고, 특수경력직공무원에는 정무직공무원, 별정직공무원, 계약직공무원, 고용직공무원 등이 있다.

일반직공무원은 기술·연구 또는 행정일반에 대한 업무를 담당하는 공무원으로 행정·공안·기술·연구·지도직 공무원 등이 여기에 포함된다. 특정직공무원은 법관·검사·외무공무원·경찰·소방·교육 공무원과 군인·군무원·안전기획부직원 등 특수분야의 업무를 담당하는 공무원을 말한다. 기능직공무원은 기능적인 업무를 담당하는 공무원으로, 예를 들면 사무원, 교환원, 방호원, 위생원, 체신 및 철도현업관서 직원 등이 있다.



정무직공무원은 권한과 책임의 정도가 높고 고도의 정치적·정책적 업무를 담당하는 공무원으로, 국회의원, 국무총리, 감사원장, 장관 등이 이에 속한다. 별정직공무원은 특정업무를 담당하기 위하여 일반직과 다른 방법에 의하여 임용된 공무원으로, 비서관, 비서, 비상계획업무담당관, 노동위원회상임위원 등이 있다. 계약직공무원은 국가와 채용계약에 의하여 일정기간 전문지식이 요구되는 업무에 종사하는 공무원으로, 문화재 발굴, 보존, 헬기조종, 우표디자인 등의 업무에 종사한다. 고용직공무원은 단순노무에 종사하는 공무원으로 사환일 등을 한다.

남한의 직업공무원제는 공무원이 될 수 있는 기회의 균등, 공개경쟁 시험제도의 채택, 공무원의 정치적 중립, 신분보장 등을 특징으로 하고 있다. 국민은 성별·신앙·사회적 신분 등에 의하여 차별을 받지 않고 능력에 따라 균등한 공무담임권을 보장받는다. 우선 기회균등이라는 측면에서 보면 남한은 공개경쟁채용제도를 택하고 있는 데, 이는 공무원 결원 보충의 일환으로서 불특정 다수인을 대상으로 경쟁시험을 실시하여 공무원으로 채용하는 제도로서 공무원채용의 균등한 기회보장과 보다 우수한 인력을 공무원으로 채용하자는 데 그 목적이 있다. 채용방법은 계급별로 시험을 치르는 것이다. 5급공무원 공채시험으로 행정고등고시, 외무고등고시, 기술고등고시 등이 있고, 행정·공안·기술직 등을 위한 7급 공채시험과 9급 공채시험이 있다. 5급, 7급, 9급 공채시험의 책임자는 행정자치부장관이며, 행정자치부장관이 실시하는 공채시험 외의 일체시험은 소속장관의 소관이다.

남한의 헌법은 “공무원의 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있다. 헌법 7조 1항은 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다”고 규정함으로써, 공무원의 책임과 의무에 있어서 국민주권의 원리에 따르고 있다. 즉 국민전체

에 대한 공무원의 봉사 의무와 어느 정파에 대한 부속물이 아닌 정치적 중립을 분명히 하고 있다.

공무원의 임용은 민주적 원칙에 입각하여 국민이 직접 하거나, 국민의 대의기관에 대하여 책임을 지도록 한다. 예컨대 대통령과 국회의원은 국민이 직접 선거하고, 대법관, 국무총리, 감사원장 등은 국회의 동의를 받게 한다. 또한 기타 공무원도 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 임명하게 되어 있다.

공무원이 공무에 전력하고 능률적으로 사무를 처리하기 위하여 신분을 보장하고 있다. 공무원법 68조는 “공무원은 형의 선고·징계처분 또는 법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다”고 규정하고 있다. 다만, 1급공무원과 시보 임용중인 공무원은 예외로 한다.

## (2) 인사담당기관

남한은 각 헌법기관별로 인사행정에 관한 기본정책을 수립하고 인사행정을 관장하는 책임자를 두고 있는 데, 국회는 국회사무총장, 법원은 법원행정처장, 헌법재판소는 헌법재판소사무처장, 선거관리위원회는 중앙선거관리위원회사무총장이 이를 관장하고 있다(국가공무원법 제6조). 행정부는 중앙인사행정기관을 설치하여 엮관주의적 인사나 정실임용을 방지하고 인사행정의 공정성과 중립성을 지키려 하고 있으며, 중앙인사위원회와 행정자치부장관이 이를 관장한다.

중앙인사위원회는 공무원의 정실임용을 방지하고 인사행정의 공정성과 중립성을 유지하기 위하여 대통령 직속으로 설치된 행정부의 중앙인사관장기관으로서 독립성을 가진 합의제 행정기관이다. 중앙인사위원회는 인사행정의 기본정책을 수립하고 개혁사무를 총괄하는 역할을 맡고

있다. 구체적으로 중앙인사위원회는 인사·급여정책 및 인사운영의 기본 방침을 수립하며, 3급이상 공무원 채용 및 승진에 관한 기준·절차마련 및 심사, 개방형 직위제도의 운영, 인사·보수 등 인사관계법령의 제·개정 심의, 행정기관 인사운영의 적정여부에 대한 감사 및 인사업무 지도·지원 등을 하고 있다.

한편 행정자치부는 공무원 인사운영을 총괄하는 역할을 맡고 있다. 구체적으로 행정자치부는 인사관계법령의 시행·운영, 5급이상 공무원의 임용제청 및 협의, 공무원 임용시험 실시, 교육훈련제도·징계제도 및 소청심사위원회의 운영 등을 하고 있다.

### (3) 인사절차

남한의 공무원제는 계급제를 채택하고 있다. 예컨대, 행정·공안·기술 직 등의 일반직공무원은 1급부터 9급까지 9개의 계급이 있고, 외교직은 특1급부터 5급까지 7개의 계급이 있다. 계급제는 공무원의 일반적인 자격·능력 및 책임도를 기준으로 계층을 만들어 인력을 행정수요에 맞게 효율적으로 운영하기 위한 것이다.

대통령은 5급이상 공무원의 신규채용·승진임용·면직·해임 등에 관한 권한을 갖는다. 대통령의 임면절차는 소속장관의 제청에 의해서 행정자치부장관과의 협의와 국무총리를 경유하여 대통령이 임면하는 절차를 거친다. 그러나 실질적으로 5급이상 공무원에 대하여 대통령이 임명권을 행사하는 것을 의미하지는 않으며, 임명장을 직접 수여하는 자리는 96개 직위로서 국무총리, 감사원장, 장·차관급 정무직, 서울대학교 총장, 한국은행 총재, 헌법재판소, 중앙선관리위원회 등 헌법기관 공무원 등이 포함된다. 대통령은 장관급 이하 기관장에게 임용권을 위임할 수 있다.

소속장관<sup>27)</sup>은 대통령이 임면하는 외의 소속 공무원에 대한 일체의 임

용권을 갖고 있다. 소속 2급 또는 3급공무원을 전보·직위해제·휴직·정직·복직한 경우에는 즉시 그 결과를 행정자치부장관에게 통보하여야 한다. 대통령의 임용권 위임같이 소속장관도 임용권을 위임할 수 있다. 예컨대 1급 기관장에게 4·5급공무원 자체 전보권, 6급이하 및 기능직공무원 임용권을 위임할 수 있다.<sup>27)</sup> 이와 같이 위임받은 임용권을 다시 위임하는 재위임의 경우에는 위임자의 승인을 얻어야 한다. 한편 6급이하 공무원에 대해서는 소속장관과 위임된 자가 임용권을 갖는다.

지방공무원에 대한 인사는 지방공무원법을 비롯하여 지방자치법 및 조례에 근거를 두고 있다. 6급이하 지방공무원에 대해서는 지방자치단체장이 임용권자이다. 채용시험에 있어서는 5급이상 지방공무원은 행정자치부장관이 관장하고, 6급이하 지방공무원은 시·도인사위원회가 관장한다.

## 나. 북한

### (1) 인사행정의 의미와 원칙

서구사회에서 인사행정이라 함은 대부분 행정관료에 국한되고 있으나, 북한과 같이 당이 지배하는 사회주의체제에서는 행정일군과 함께 당일군이 중요한 역할을 하기 때문에 행정일군 뿐만 아니라 당일군에 대한 인사제도에 대하여 체계적인 분석이 이루어져야 한다. 그러나 북한의

27) 소속장관이란 중앙행정기관장인 부·처·청의 장을 비롯하여, 대통령비서실장, 대통령경호실장, 감사원장, 각종 위원회 위원장, 국무총리비서실장, 국무조정실장 등을 말한다. 지방자치단체의 소속공무원에 대해서는 행정자치부장관이, 교육자치단체 소속 공무원에 대해서는 교육부장관이 소속장관이 된다.

28) 2, 3급 기관장은 5급공무원의 자체 전보권, 6급이하 및 기능직공무원 임용권을, 4급 기관장은 6급이하 및 기능직공무원 임용권을, 5급 기관장은 6, 7급공무원의 전보권, 8급이하 및 기능직공무원 임용권을 갖는다.

인사행정에 관해서는 연구가 매우 부족하여, 당·정일군의 수조차도 파악되지 않고 있는 실정이다.

북한에서는 우리의 공무원을 지칭하는 단어와 같은 개념은 없다. 북한은 민간부문을 부정한 가운데 모든 조직체가 국가관료화 되어 있으며 모든 생산수단도 국유화 또는 공유화되어 있기 때문에 공공부문과 사부문이 구분되어 있지 않으며 북한의 모든 조직 구성원들을 공무원의 개념으로 볼 수도 있다.<sup>29)</sup> 그러나 이런 식의 조직구성원을 모두 공무원에 포함시킬 경우 그 규모가 너무 커서 우리의 공무원에 해당하는 개념과 비교대상이 될 수 없다. 한편 모든 북한사람은 노동자, 농민, 군인, 학생, 사무원 중 어느 한 성분에 속하는 데 당·정일군들은 이 중 사무원에 속한다. 그러나 사무원에는 당과 행정부의 일군이외에도 신문·방송 기자, 출판사, 교수, 공장·기업소의 사무직원 등이 포함되기 때문에, 사무원이라는 개념이 우리의 공무원보다는 훨씬 광범위하다고 할 수 있다. 또한 당·정일군이 사무원으로서 공민중에도 사무원으로 적혀있으나, 이것은 계급 혹은 성분을 의미하는 것이지 직업을 말하는 것이라고는 할 수 없다.

북한은 흔히 “100만의 인테리” 혹은 “130만의 인테리”라고 말하는 데, 이는 우리 공무원의 수와 유사하기는 하나, 정확히 우리식의 공무원을 의미하는 것은 아니다. 북한에서 인테리란 “높은 과학지식과 기술을 가지고 있는 사람으로 각이한 계급의 출신으로 이루어지는 하나의 사회계층”을 말한다.<sup>30)</sup> 즉 인테리는 어느 사회에서나 전문지식과 기술을 가지고 여러 계급에게 복무하게 되는 데, 착취사회에서 많은 인테리들이 지

29) 김경우, 『북한인사행정제도에 관한 연구』 국민대학교 박사학위논문 (1990), p. 3.

30) 김정일, “혁명과 건설에서 인테리들의 역할을 더욱 높이자(1990.9.20),” 『김정일 선집 10』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 224.

배계급에게 복무하지만 선진적인 인테리들은 근로인민대중의 편에 서서 지배계급을 반대하여 투쟁하기도 한다. 김정일은 “인테리들이 근로인민대중의 편에 서서 싸울수 있는가 없는가 하는 것은 사회계급적처지에 의해서가 아니라 그들의 사상에 의하여 결정”된다고 말하였다.

즉 인테리란 전문지식을 갖고 있는 사람으로 당·정의 일꾼뿐만 아니라 과학자, 기술자, 교수, 연구원, 작가, 의사들을 포함하는 개념이고, 보다 넓은 의미에서는 대학을 졸업한 정도의 학력이면 인테리에 포함시키기도 한다. 북한의 인사정책이 노동계급의 비율을 높이는 데 주력하는 것을 보면 당·정일군 모두를 인테리계급이라고 말하기도 어려울 것이다. 본 논문에서 분석의 대상으로 하는 우리식의 공무원은 사무원과 인테리의 일부분으로서 중앙과 지방의 당과 행정조직의 구성원을 의미하게 된다.

북한에서는 간부사업 즉 인사가 당위원회의 가장 중요한 사업으로 간주되고 있으며, 간부인사를 북한체제의 유지와 발전의 근본문제로 인식하고 있다. 보다 중요한 것은 김일성·김정일의 권력기반을 공고히 하고 유일지배체제를 확립하는 것이다. 김정일은 “당의 유일사상체계확립의 10대원칙”의 9조 7항에서 “위대한 수령 김일성동지에 대한 충실성을 기본척도로 하여 간부들을 평가하고 선발배치하여야 하며 친척, 친우, 동향, 동창, 사제관계와 같은 정실, 안면관계에 따라 간부문제를 처리하거나 개별적 간부들이 제멋대로 간부를 떼고 등용하는 행동에 대하여서는 묵과하지 말고 강하게 투쟁하며 간부사업에서 제정된 질서와 당적규률을 철저히 지켜야 한다”고 강조하고 있다.<sup>31)</sup>

북한 내에서는 김일성·김정일 이외에 누구도 파벌을 조성한다는 것은

31) 김정일, “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자(1974.4.14),” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 116.

상상할 수 없는 일이며, 특히 인사권을 통하여 영향력을 행사하는 행위를 철저히 배격하여왔다. 결과적으로 오늘날 간부들중 친인척, 동향, 동창들이 같은 부문에서 근무하는 일은 거의 없으며, 고위 간부들끼리는 사돈관계도 맺지 못하도록 하고 있다.

## (2) 인사의 기준

첫째, 북한에서 간부의 첫 번째 기준은 당과 혁명에 대한 충실성이다. 북한에서는 인사행정에 있어서 시험이나 능력보다는 수령에 대한 충실성을 “간부로 선발하고 등용하고 배치하는 데서 기준으로 해야 할 징표”로서 정해 놓고 있다. 즉 북한에서는 아무리 전문성이 있어도 수령에 대한 충실성이 조금이라도 결여된 사람은 간부로서의 자격이 없다는 것인데, 이는 혁명에 대한 신념이 없는 사람은 시련이 닥치면 금방 변절하기 때문이라는 것이다.

둘째, 북한에서 인사사업시 중요시하는 또 다른 기준은 성분이다. 성분이 인사의 기준이 되는 것은 성분이 좋은 사람이 성분이 나쁜 사람보다 수령에 대한 충실성이 높다는 이유 때문이다. 즉 수령에 대한 충실성이 추상적인데 비해서 성분은 구체적인 기준이 될 수 있기 때문인 것이다. 북한은 전 주민을 계급과 계층으로 분류할 뿐만 아니라 매개인에게 일정한 성분을 부여함으로써 인사와 사회활동의 기준으로 삼고 있다. 성분이란 “사회계급적관계에 의하여 규정되는 사람들의 사회적 구분, 곧 사람들의 사상상 구성성분으로서 어떤 계급의 사상상 영향을 많이 받았고 어떤 계급의 사상이 그의 머리속을 지배하고 있는가 하는 것을 알기 위하여 출신과 직업, 사회생활의 경위에 의하여 사회성원을 사회적 부류로 나눈 것”<sup>32)</sup>이다. 성분은 출신성분과 사회성분으로 분류된다. 출신성분은 태어날 때 부모의 성분을 의미하며, 사회성분은 입당시 혹은 사회

단체 가입시 본인의 성분을 말한다. 출신성분과 사회성분 등을 종합평가하여 핵심군중, 기본군중, 복잡군중으로 구분한다. 계급정책에 따라 북한에서는 계층별로 대학입학과 직장배치, 간부등용과 승진, 배급, 거주, 의료 등 각종 분야에서 차별적 대우를 받는 것이 당연시되고 있다.<sup>33)</sup>

셋째, 북한이 인사정책의 기본으로 삼는 것 중의 하나가 본인위주의 사업이라는 것이다. 계급적 토대는 그 자체가 중요한 것이 아니라 성분이 좋은 사람이 그렇지 못한 사람보다 당과 수령에 대한 충성심이 높을 가능성이 높기 때문이다. 다시 말해서 계급적 성분이 아무리 좋아도 당과 수령에 대한 충성심이 없다면 그러한 사람은 전혀 간부의 자격이 없는 것이다. 본인 위주의 간부선발 기준이라는 것은 바로 이러한 이유에서 나온 것이다.<sup>34)</sup>

넷째, 북한은 간부선발에 있어서 로동계급을 우선하는 정책을 지속하고 있다. 김일성은 “우리당은 로동계급당의 혁명적 정당이며 따라서 로동계급은 계급적 성분상으로 볼 때 우리당 간부의 기본표징입니다. 간부대렬을 꾸리는 데서 로동계급출신간부의 비중을 체계적으로 높여야 당이 자기의 계급적 성격을 변함없이 고수하고 로동계급의 전위부대로서의 역할을 원만히 수행할수 있습니다”고 말하였다.<sup>35)</sup>

32) 『조선말대사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1762.

33) 계층별 각종 불평등에 대하여는 김병로·김성철, 『북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의』 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 45~55.

34) 김정일, “사람에 대한 평가에서는 현행을 기본으로 보아야 합니다. 현행을 기본으로 본다는 것은 지난날의 성분이 아니라 본인의 현재의 계급적각오정도와 사상상태, 행동을 기본으로 본다는 것을 말합니다. 사람을 평가하는 기준은 성분이 아니라 당과 수령에 대한 충실성입니다.” 김정일, “당사업을 강화하여 우리 식 사회주의를 더욱 빛 내이자(1992.1.1),” 『김정일선집』12, (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 253.

35) 김일성, “조선로동당건설의 역사적 경험(1986.5.31),” 『김일성저작집 40』 (평양: 조선로동당출판사, 1994), pp. 34~35.



이와 같은 원칙과 지속적인 파벌배격운동에도 불구하고 김일성종합대학출신, 평양출신들이 인사상 혜택을 받고 있는 것으로 나타나며, 외국 유학자는 인사상 결코 유리하지 못하다. 이는 외국문물에 젖은 것을 선호하지 않는 것이며, 김정일이 외국유학을 안 간 것에도 기인한다고 할 수 있다.<sup>36)</sup>

### (3) 인사담당기관

사회주의노동법(1978) 제5조는 “사회주의하에 모든 노동자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다”라고 말하고 있지만, 실제로 북한에서 전인민의 취업은 국가봉사의 노동의무로 규정되어 노동력의 계획적인 배치에 의하여 이루어짐으로써 직업선택의 자유가 없으며, 사실 당의 명령에 의해 배치되는 것이다.

북한에서 당은 다른 어떤 기관과도 인사권에 관한 권한을 공유하지 않고 당·정·군의 모든 간부들에 대한 인사권을 독점하고 있으며, 인사권을 통해 전 국가 및 사회에 대한 당의 통제를 유지하는 차원으로 활용하고 있다. 심지어 선출직인 당중앙위원이나 최고인민회의 대의원도 당(비서국)에서 만들어 놓은 명단에 의해 입후보하고 선출되는 형편이다.

당·정간부에 대한 인사권은 각급 당위원회에서 행사하나, 인사행정 및 실질적 인사권은 조직지도부 등 전문 실무 부서에서 담당하고 있다. 직

36) “도당책임일군들 가운데는 그 전에 다른 나라에 가서 공부하고 온 동무들도 있는데 다른 나라에 가서 배워온 것은 별로 쓸모가 없습니다. 털어 놓고 말하여 지난날 다른 나라에 가서 대학을 나온 사람들이 우리 나라에서 공부한 사람보다 못합니다.” 김정일, “현시기 당사업에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(1975.6.13),” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 357.

위에 따라 인사담당 부서가 다른 데, 중앙당 조직지도부 인사대상, 중앙당 간부부 인사대상, 지방당 인사대상 등으로 구분된다. 주요 인사에 관해서는 중앙당의 조직지도부와 간부부에 그 권한이 부여되어 있다. 특히 중앙당 조직지도부는 중앙당의 거의 모든 직책과 중앙행정부처의 국장급 이상을 인사대상으로 망라할 정도로 대단히 폭넓은 인사권을 갖고 있다. 지방 간부중에서도 최고위직에 한해서는 중앙당이 인사권을 행사한다. 즉 도당의 부부장이상, 도인민위원회의 위원장과 부위원장, 군당의 책임비서 등이 중앙당 조직지도부의 인사대상이 된다.

중앙당 간부부는 조직부 대상을 제외한 중앙정부의 국장급이하 공무원과 해외공관 파견 외교관, 각급 대표단, 해외출장자, 유학 및 연수 등 모든 해외여행자의 인사를 담당하고 있다. 이 밖에 정부기관 행정·경제 일군의 재교육과 양성도 간부부의 담당이다.

중앙당 인사대상자를 제외한 지방의 중하위직 간부들은 지방당위원회 조직부의 인사대상이 된다. 이들은 지방당에서 자체 전결로 인사를 결정하기도 하나, 직위에 따라서 상부의 비준을 받거나 합의를 받는 경우도 있다. 도당 인사 대상은 도당 과장이하 간부, 도인민위원회 부장이하 간부, 군당부장 및 부부장, 군인민위원회 위원장 및 부위원장 등이다. 한편 군당 인사대상은 도당 인사대상을 제외한 군당과 군인민위원회 간부 전원이다. 즉 군당 과장이하 간부와 군인민위원회 부장 이하 간부가 여기에 포함된다. 인사권은 군당급 이상에서만 갖고 있기 때문에, 군 밑의 리·동의 당·정일군에 대한 인사는 군당에서 담당하고 있다. 즉 리·동의 초급당위원회와 동사무소, 협동농장관리위원회 간부는 군당의 인사대상이 된다.

정권기관 및 사회 각 부문에 있는 간부처 혹은 간부과는 당의 간부사업을 보좌하는 기능을 한다. 예컨대 대학졸업생의 신규채용시에는 지방인민위원회 교육과 대학생모집처에서 실무적인 인사행정을 담당한다.

한편 간부가 아닌 공장·기업소의 노동자를 선발·배치하는 일은 당의 업무가 아니고 내각의 노동성(구 노동행정부)의 소관업무이며, 지방인민위원회 및 각급 공장·기업소의 노동과가 실무 부서로서의 역할을 한다. 노동성은 노동력의 파악, 보충배치와 임금, 노동조건, 시간 등 노동법령에 관계되는 업무를 관장하고 있다.

각 인사담당기관은 담당하는 인사대상 간부에 대하여 최종 인사결정권을 갖기도 하나, 경우에 따라서는 상급기관의 합의를 받아야 하며, 특히 최고위직에 대하여는 비서국 비준으로 최종인사가 결정되기도 한다. 즉 인사대상자의 직위에 따라서 인사담당기관과는 별도로, 비서국 비준대상, 조직지도부 합의대상, 간부부 합의대상, 하급당 합의대상 등으로 나뉘어 진다.

북한에서 이와 같이 인사사업을 복잡하게 만들어 놓은 것은 인사사업의 정확성과 공정성을 위한 것이라고 말하지만, 실제로는 특정기관이나 간부가 인사사업을 독점하지 못하고 ‘불순분자’가 간부가 되는 것을 방지하기 위한 것이다. 김정일은 간부를 요해하지 않고 선발배치하며 간부문제를 독단적으로 처리하는 것과 같은 부정적 현상을 경계할 것을 강조하였다. 즉 “당중앙위원회에서 내려보낸 간부임면, 비준 및 합의 절차에 관한 규정을 정확히 지켜야 하며 우연분자들이 간부대열에 끼어들지 못하도록 여러 갈래로 코를 걸어놓고 간부사업을 해야한다”고 말하였다.<sup>37)</sup>

37) 김정일, “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온사회의 김일성주의화를 힘있게 다그칠데 대하여(1974.8.2),” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』, (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 188.

## (4) 인사관리실태

북한에서 직업을 갖는다는 것은 개인의 자유로운 선택에 의한 것이 아니라, 국가봉사의 노동의무로 규정되어 노동력의 계획적인 배치에 의하여 이루어지는 것이다. 즉 직업선택의 자유란 없으며 정권기관의 일군이 된다는 것은 반타의의 명령인 배치장에 의하여 되는 것이다.<sup>38)</sup> 따라서 사무원, 노동자, 기술자 등 직종을 막론하고 공개채용, 공개시험, 지원이란 제도는 없으며, 당의 계획 하에서 추천제도와 계획적 배치에 의하여 선발·배치가 이루어지고 있다. 이는 승진, 조동, 해임 등 인사절차에서도 마찬가지이다. 특히 당·정의 간부에 대한 인사는 더욱 구체적 계획 하에 이루어지고 있다.

북한의 당·정간부들에는 계급체계가 없고 직위만 있다. 중앙당의 경우 비서, 부장, 1부부장, 부부장, 과장, 부과장, 책임지도원, 부원 순의 직위가 있다. 내각의 경우는 총리 밑에 부총리, 위원장, 부위원장, 상, 제1부상, 부상, 총국장, 부총국장, 국장, 부국장, 처장, 부처장, 과장, 실장, 책임지도원(담당지도원), 지도원, 보조지도원 순으로 되어 있으나, 경우에 따라 총국장, 처장, 실장 직제가 없는 경우도 있다. 도당의 경우는 책임비서, 비서, 부장, 제1부부장, 부부장, 과장, 부과장, 부원 등의 직제가 있으며, 도인민위원회는 위원장, 부위원장 밑에 부장, 부부장, 과장, 지도원 등이 있다. 군당은 책임비서, 부장, 부부장, 과장, 부원 등의 직제가 있으며, 군인민위원회는 위원장, 부위원장, 과장, 지도원 등의 직제가 있다.

당·정기구에서는 승진에 필요한 최저 년수가 없기 때문에 초고속 승진이 가능하고, 경우에 따라서는 반드시 한 계단씩 승진하는 것이 아니라 파격적으로 몇 단계씩을 뛰어 승진하는 경우도 있다. 이는 대부

38) 김경우, 「북한인사행정제도에 관한 연구」, p. 68.

분 모범사례로서 주변에 자극을 주기 위한 것도 있지만, 북한인사제도의 한가지 특징이라고 할 수 있다. 특히 교육과정에 들어갔다 졸업할 경우 이런 일이 많이 있는데, 동급의 행정일군이 공산대학에 같이 들어갔지만 졸업할 때는 직위에서 차이가 나는 경우가 흔히 있다. 이는 관료사회에 계급이 없고 직위만 있기 때문에 가능한 것이다.

북한에서는 일정한 시기를 정해놓고 주기적으로 승진인사를 하는 것이 아니고, 수시로 필요할 때마다 승진인사가 시행된다. 승진시 신분, 학력, 경력 등에 따라 진급의 상한선이 없기 때문에 이론상 누구나 보조지도원으로 출발해서 부부장, 부장까지 진급할 수 있다.

우리의 전직, 전보와 같이 한 직장에서 다른 직장으로 옮기는 것을 북한에서는 조동이라고 한다. 북한에서는 한번 직장에 배치되면, 다른 직장으로 옮긴다는 것이 쉬운 일이 아니다. 우선 본인의 의사와 상관 없이 “당의 명령에 의해” 직장이 정해진 것과 같이 자신이 싫다고 하여도 직장을 그만두거나 다른 곳으로 갈 수 없다. 직장상사가 부하직원에게 맘에 들지 않더라도 그를 파면시키거나 다른 곳으로 보낼 수 없다. 간혹 적성에 맞지 않아서 조동되는 경우도 있으나, 동급에서 조동되는 경우는 처벌이라고 생각되기도 할 정도이다. 간혹 조동이 되는 경우라도 지방간의 조동은 가능하나, 지방에서 평양으로 조동되는 것은 매우 까다롭다. 이와 같이 한 곳에서 장기간 근무하는 관행은 일찍이 김일성도 바람직하다고 강조한 바 있으며, 군당위원장은 한곳에서 10년은 근무하여야 한다고 하였다.<sup>39)</sup>

39) 당조직들은 간부들을 함부로 뺏기지 아니라 될수록 고착시키기 위하여 노력하여야 합니다. 간부들에게 좀 결함이 있다 하여 떼고 그 자리에 다른 새로운 사람들을 올려놓는 것으로 일이 잘될수 있다고 생각한다면 그것은 큰 잘못입니다. 우리나라 속담에서도 <둘째머느리를 맞아보아야 맏머느리가 무던한줄 안다>는 말이 있습니다... 간부들이 자기 자리에서 5년, 10년씩은 사임하도록 하여야 합니다. 군당위원장이라고 하면 한군에서 적어도 10년씩은 일하도록 하여야 할 것입니다. 그리하여 일군들이 마음을 푹 놓고 안착되어 자

한곳에서 장기간 근무하는 것이 업무의 전문성 면에서 장점이 있으나, 북한의 경우 장점보다는 단점이 더 부각되고 있다. 즉 한 곳에서의 장기근무로 인해 권태감, 형식주의, 무사안일, 태만이 만연해 있다. 당의 명령에 의해서 조동이나 승진이 이루어진다는 원칙에도 불구하고 개별적으로 당 인사담당자에 청탁 등을 통해 조동이나 승진이 이루어지는 일이 빈번하며, 이 경우 대부분 뇌물이 오가고 있다. 그 밖에도 친인척의 도움이나 동향 및 동창관계를 이용한 인사청탁이 만연한 것으로 알려지고 있다.

#### 다. 남북한 인사제도 비교

첫째, 남북한 인사제도의 가장 큰 차이점은 직업공무원제도의 유무이다. 남한은 정부수립후 직업공무원제를 도입·발전시켜왔다. 남한의 헌법 7조 1항은 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다”고 규정함으로써, 공무원의 책임과 의무에 있어서 국민주권의 원리에 따르고 있다. 또한 헌법 7조 2항은 공무원의 신분보장과 정치적 중립을 보장함으로써, 전문적·합리적·합법적인 공직수행을 보장하며 정치세력에 대한 견제역할을 부여하고 있다.<sup>40)</sup> 공무원이 정파에 치우치지 않고 공무에 전력하고 능률적으로 사무를 처리하기 위하여는 신분보장이 필수적이며, 진정한 신분보장은 종신직이라야 실효성이 있다고 보고 있다. 또한 남한에서는 인사의 기준으로 실적주의 내지 성적주의를 채택함으로써 정실주의를 배제하고 인사의 공정성을 도모하려고 하고 있다.

기 사업을 깊이 연구할수 있도록 하여야 합니다. 김일성, “량강도 당조직들앞에 나서는 과업(1963.8.16),” 『김일성저작집 17』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), pp. 363~364.

40) 허영, 『한국헌법론』, p. 754.

반면 북한에서는 간부인사를 김일성·김정일의 권력기반을 공고화하고 유일사상체계를 확립하는 근본문제로 인식하고 있다. 따라서 간부의 첫째가는 표징은 당과 혁명에 대한 충실성이다. 구체적으로 인사행정에 있어서 시험이나 능력보다는 수령에 대한 충실성, 계급적 토대, 본인의 됴됨이 등을 간부로 선발하고 등용하고 배치하는 데서 기준으로 해야 할 징표로 정해 놓고 있다. 즉 북한의 인사제도는 능력을 바탕으로 한 직업 공무원제와는 거리가 멀다고 할 수 있다.

둘째, 남한의 공무원은 선임주체에 따라 국가공무원과 지방공무원이 구별되고, 임용자격·실적주의·신분보장 등에 따라 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구별되며 이는 다시 일반직공무원, 특정직공무원 등으로 세분된다. 반면 북한의 간부(일군)들은 근무영역에 따라 당·정·군일군 등으로 구분되나, 남한과 같은 구별은 없다

셋째, 남한은 각 헌법기관별로 인사행정을 관장하는 책임자를 두고 있다. 국회는 국회의사무총장, 법원은 법원행정처장, 헌법재판소는 헌법재판소사무처장, 선거관리위원회는 중앙선거관리위원회사무총장이 이를 관장하고 있으며, 행정부는 중앙인사위원회와 행정자치부장관이 이를 관장하여 인사행정의 공정성과 중립성을 지키려 하고 있다. 그러나 북한에서는 당이 인사권을 독점하여, 당자체인사 뿐만 아니라 전국가 및 사회에 대한 당의 통제를 유지하는 차원으로 활용하고 있다. 즉 당은 행정부와 군대에 대한 인사권까지도 행사함으로써 행정부의 정치적 중립이란 불가능한 일이다.

넷째, 남북한은 모두 최고통치권자라 할 수 있는 대통령과 당총비서가 인사에 관한 폭넓은 권한을 갖고 있다. 남한의 대통령은 5급이상 공무원의 신규채용·승진임용·면직·해임 등에 관한 권한을 갖고 있으며, 북한에서는 각급 당위원회가 인사권을 갖고 있으며 중앙당의 거의 모든 직책과 중앙행정부처의 국장급 이상이 당조직지도부의 인사 대상이나,

김정일이 중앙당 과장 이상, 조직지도부 간부 전원, 도당 비서 이상, 군당 책임비서, 내각 국장이상, 도인민위원회 부장 및 부부장의 인사에 대하여 비준을 함으로써 인사권을 행사한다. 그러나 이러한 비준권이 실질적인 인사권 행사를 의미하는 것은 아니며, 상징적인 의미가 보다 크다. 즉 남한의 대통령이 대부분의 공무원에 대하여 장관급 이하 기관장에게 임용권을 위임하고 있는 것과 같이, 북한에서도 김정일이 비서국 비준 대상 모두에 대해 직접 인사권을 행사하는 것은 아니다.

다섯째, 남한 공무원은 계급제가 있으나 북한은 계급제가 없고 직위만 있다. 예컨대, 남한의 일반직공무원은 계급제에 입각해서 1급부터 9급까지의 계급으로 구분되지만, 북한은 보조지도원, 지도원, 책임지도원 등의 직위만 있다.

여섯째, 남북한은 모두 정년제를 채택하고 있으나 남한은 순환보직제를 채택하고 있는 반면 북한은 동일 보직에서의 장기근무 관행이 자리 잡고 있다. 남한에서 채택하고 있는 순환보직제는 다양한 분야에 접할 수 있는 기회가 주어지고 행정환경이라는 측면에서 공무원들의 부정부패를 사전에 예방하는 효과가 있으나, 일년이 멀다하고 보직이 순환되기 때문에 업무의 연속성과 전문성이 심대히 손상되고 있다. 반면 북한의 장기근무제는 업무의 전문성 측면에서는 긍정적인 면이 있으나, 한 곳에서 장기근무로 인해 권태감, 형식주의, 무사안일, 태만이 만연해 있다.



### III. 행정통합을 위한 고려사항

#### 1. 통일한국의 정치·경제·사회적 상황

통일한국의 정치·경제·사회적 상황에 대한 분석은 통일한국의 행정체계를 구상함에 있어서 유용한 기준을 제공해 줄 수 있을 것이다. 즉 통일 이후의 제반 상황을 분석해 봄으로써 통일 이후 발생 가능한 문제점을 점검해 볼 수 있고, 이러한 문제점을 해결하기 위하여 어떠한 행정체계가 적합한지 분석할 수 있는 기준이 마련될 수 있을 것이다. 통일한국의 상황을 지금 예측하기는 매우 어려우나 기존의 통일사례나 현 상황에 대한 인식을 바탕으로 다음의 몇 가지 상황이 발생할 것이라는 것은 전망해 볼 수 있을 것이다.

우선 정치적인 면에서 통일은 남북한의 상이한 체제가 법적·제도적으로 하나가 됨을 의미한다. 정치통합은 권력구조개편과정에서 필연적으로 권력갈등을 야기시킬 것이다. 권력갈등은 남북간 뿐만 아니라 남북한 내부에서도 발생할 수 있으며, 권력에서 밀린 측은 새로운 체제에 반발하며, 정치적 불안을 조장시킬 가능성이 있다. 특히 남북한은 오랜 세월 동안 이념적으로 극단적인 대립을 해왔고, 다양한 이념의 공존을 억압하여 왔기 때문에 통일로 인하여 이념적 다원성이 확대될 경우 정치적 불안정이 초래될 수도 있다. 남북한간 지역적 갈등과 함께 남한 내에서 통일과정이 국민적 합의 없이 이루어지거나 국민이 배제된 상태에서 기득권세력의 독점 하에 이루어진다면, 기득권세력과 국민들간의 기존의 갈등은 통일 이후에 더욱 증폭될 것이다.<sup>41)</sup> 또한 통일 이후 국민들은 통일

41) 박광주, “통일한국의 정치적 갈등구조,” 한국정치학회 편, 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』 (서울: 한국정치학회, 1993), pp. 45~47.

이 가져다 줄 혜택에 대한 높은 기대로 여러 가지 통일후유증에 대해서 매우 비판적일 것이며, 통일 이후에는 국민의 참여욕구가 더욱 커질 것이다.

경제적인 면에서 북한지역이 시장경제체제로 전환되는 과정에서 국영기업의 민영화문제, 재산소유권문제, 고용문제 등을 둘러싼 갈등이 발생할 가능성이 있다. 예컨대 토지 소유권에 대해서 기존의 경작자의 권리와 분단 이전의 구소유주의 권리 등이 첨예하게 대립하게 될 것이다. 분단시절의 경제적 기득권층이 통일로 인해 경제적 손해를 보는 경우, 집단적 저항이 있을 수도 있고, 산업구조 개편과정에서 기업의 도산 등으로 인해 실업자가 양산될 수도 있다. 또한 통일한국은 막대한 통일비용으로 경제적 어려움을 겪을 수도 있으며 북한주민들의 대량남하와 대량실업사태 등으로 사회적 혼란이 증대되어, 체제능력이 순간적이거나 약화될 가능성도 있다.

사회·문화적인 면에서 통일은 이질적인 남북한 두 체제의 통합으로 통일한국에서는 무엇보다 남북한간의 지역갈등이 노출될 것이다. 남북한간의 갈등은 두 지역의 경제적 격차에 따른 불균형과 계층간의 갈등으로 나타날 것이며, 오랜 기간 폐쇄체제에 살았던 북한주민들은 급작스러운 개방으로 심리적 동요를 겪게될 것이다. 자유민주주의와 시장경제체제가 통일한국의 이념으로 정착되는 과정에 북한주민들은 가치관의 갈등과 통일과정에 대한 부적응의 문제에 직면하게 될 것이다. 더욱이 분단이전 어느 한쪽의 기존엘리트가 통일 이후에도 계속 기득권을 유지하고 다른 한쪽의 엘리트들은 대부분 정치적으로 소외된다면, 통일 이후 물질·인적배분에 있어서 남북한간의 갈등이 심화될 것이다. 북한 주민들의 대량 실직사태와 낮은 생활수준, 그리고 북한에 대한 부정적 인식 등으로 인하여 남한주민들이 북한주민에 대한 우월감을 갖고 북한주민들

을 ‘이등시민’으로 대할 가능성도 있다.<sup>42)</sup> 이와 같이 남북한간의 이질성으로 인하여 경제·사회·심리적인 다양한 갈등구조가 발생되고, 이러한 갈등구조로 인해 북한지역에서 새로운 정치체제에 반대하는 세력이 북한주민들의 지지를 받게되는 현상이 발생할 수도 있다.

## 2. 행정수요

통일한국의 행정체계를 구상함에 있어서 통일이후 발생할 것으로 예상되는 정치·경제·사회문제를 토대로 행정수요를 예측하고 이에 대한 정부차원의 대비책을 세우는 일이 필요하다. 그러나 통일한국의 정치·경제·사회적 상황에 따른 제반 문제들이 모두 행정수요가 되는 것은 아니다. 예컨대 제반 문제들 중에는 정부에서 해결해야 할 부분도 있고, 정치권에서 다루어야 할 부분도 있으며, 언론이나 시민단체, 종교단체 등이 나서야 할 문제도 있다. 정부에서 해야 할 부분도 입법부, 사법부, 행정부가 해야 할 일이 따로 있다. 이중 행정부가 해야 할 일이 행정수요가 된다.

통일한국의 행정수요는 국가로서의 기본적인 행정수요 이외에 이질적인 두 체제가 하나로 통합됨에 따라 부가적으로 발생하는 행정수요가 있게 된다. 새로운 행정수요는 소극적 행정수요와 적극적 행정수요로 나눌 수 있다.<sup>43)</sup> 소극적 행정수요는 통일과정에서 발생하는 각종 부작용 등 정부의 몫으로 생각되는 업무를 말한다. 예컨대 정치, 경제, 사회, 문화, 군사 등 각 분야별 통합과 관련한 갈등과 문제가 여기에 포함될 것이다.

42) 박광주, “통일한국의 정치적 갈등구조,” p. 48.

43) 한국행정학회, 「통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계」(서울: 한국행정연구원, 1996), p. 25.

구체적으로 국영기업의 민영화, 재산권 문제, 실업문제, 화폐통합문제, 새로운 체제에 대한 북한주민들의 적응문제, 이산가족 재결합문제, 가치관의 재통합문제, 문화적 이질성의 문제, 북한 학생과 주민들의 재교육문제, 군비축소문제 등 다양하다. 그러나 대부분의 문제가 행정부 단독으로 해결하기보다는 민간 혹은 정치권과 함께 해결해야 할 문제이다.

한편 적극적 행정수요는 통일이후 정부가 새로운 이념과 청사진을 제시하고 이를 실행해 가는 데 필요한 수요를 말한다. 구체적으로 통일한국의 목표와 이상, 새로운 국가과제를 설정하고, 권력구조를 개편하며, 대외관계를 재정립하는 등의 일이 될 것이다. 그러나 이와 같은 수요 역시 행정부가 독단적으로 해결하기보다는 정치권과 함께 분담해야 할 일이다.

끝으로 통일한국의 행정수요는 기본적 행정수요, 소극적 행정수요, 적극적 행정수요에서 분단으로 인해 발생되었던 행정수요를 제외하여야 할 것이다. 예컨대, 국가정보원, 통일부, 국방부 등에서 다루었던 통일·북한관련 업무의 상당부분이 소멸 혹은 조정되게 될 것이며, 기타 분단으로 인해 파생된 사회적 업무와 연관된 행정업무도 없어질 것이다.

이상에서 살펴 본 행정수요에 대처하기 위해서 정부는 다양한 접근법이 필요할 것이다. 우선 제도적 측면에서 교육제도, 병역제도, 화폐제도, 세제 등 남북한의 상이한 제도를 통일시켜야 할 것이며, 교통체계, 주민등록증, 방송주파수, 컴퓨터키보드 등을 표준화 시켜야 할 것이다. 또한 국토의 균형발전과 주민들간의 이질감 해소 등 남북의 격차를 해소하는 물질적·정신적 노력을 기울여야 할 것이다. 무엇보다 중요한 것은 이와 같은 역할을 원활히 수행하기 위한 정부내 조직정비가 필요할 것이다. 본 고에서 중점적으로 다루는 부분도 바로 중앙 및 지방정부의 조직과 기능의 재정비 및 관료조직의 재편에 관한 것이다.

통일한국의 행정수요는 통일시점의 상황에 따라서 크게 영향을 받을 것이다. 즉 통일 시점까지 통일을 대비한 준비가 원활하여 남북간의 이질감이 감소되고 정치·경제·사회 등 각 분야별 통합관련 문제가 줄어들면, 행정수요도 그 만큼 감소되고 정부의 역할도 적어 질 것이다. 이러한 상황은 통일시점까지 어느 정도 시간적 여유가 있고 통일이 점진적이고 단계적으로 이루어 질 때 가능성이 클 것이다. 한편 통일시점까지 통일 준비가 미진하여 통합과정에서 정치·경제·사회 문제가 발생하고 사회적으로 불안정할 경우, 행정수요가 증대되고 정부의 적극적 역할이 요구될 것이다. 이러한 상황은 통일의 시기가 빠르면 빠를수록 그 가능성이 커질 것이다.

### 3. 행정통합의 원칙과 방향

#### 가. 행정통합의 원칙

통일이후의 행정체계는 몇 가지 원칙에 입각하여 구상되어야 하며, 이러한 원칙 하에 행정통합의 방향이 설정되어야 할 것이다. 첫째, 통일한국의 행정체계는 법치주의와 기본권이 보장되고 '민주적 성숙성'이 반영되며, 남북한을 통해 전국적인 지지를 받을 수 있는 정통성을 확보해야 할 것이다. 장기적인 측면에서 민주적 체제의 정착이야말로 정부의 효율성을 높이고 남북한간의 이질성을 극복하여 화합적인 통일국가를 이루는 길일 것이다.

둘째, 통일한국의 행정체계는 남북한간의 지역적 갈등을 해소할 수 있는 화합적 행정체계가 되어야 하며, 궁극적으로 내적 통일에 기여할 수 있어야 할 것이다. 지역적 갈등해소를 위해서는 통일후 남북의 균형

적 발전과 북한주민들의 정치참여가 적극적으로 장려되어야 할 것이다. 또한 통일한국의 행정체계는 남한지역 출신인사에 의한 권력독점을 가급적 피하고 북한 엘리트들에게도 새로운 정치체제에서 공직에 참여할 수 있는 기회를 부여함으로써 북한주민들의 소외감을 해소할 수 있도록 구성되어야 할 것이다. 행정통합사례에서 피통합국가에 대한 통합국가의 과도한 행정지원이 현지주민들의 소외감을 초래한 적이 많다. 이는 내적 통합의 실패로 이어져, 장기적으로 사회불안과 정치적 불신의 원인이 될 수도 있다. 베트남이나 독일의 경우는 통일 이후 북베트남이나 서독에 의한 지나친 권력독점이 통합에 저해요인이 된 좋은 예라고 할 수 있다.<sup>44)</sup>

우리가 추구하는 통일의 최종 목표는 민족의 동질성 회복을 바탕으로 민족공동체를 형성하는 것이라고 할 수 있다. 즉 체제의 효율성을 극대화하고 국력을 증진시키는 일의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 민주적이고 화합적인 체제를 이루려는 것이 보다 중요한 목표라고 할 수 있다. 따라서 행정통합에 있어서도 가급적 화합적인 통합이 이루어지도록 노력하여야 하며, 이것이 단기적으로 어렵더라도 중·장기적으로 이루어지도록 지속적인 노력을 하여야 할 것이다.

셋째, 통일한국의 행정체계는 통일후 직면하게 될 산적한 문제를 효율적으로 해결하고 정치·사회적 안정을 이룩할 수 있는 효율적인 행정체계가 되어야 할 것이다. 체제능력을 제고하기 위해서는 관료조직에 북한출신들에 의한 지역안배식 인사나 무조건적인 배제보다는 능력위주의 인사와 관료조직의 지휘체계가 유지될 수 있는 범위내에서 화합적인 조

44) 통일 베트남의 경우, 북베트남인들이 남부의 행정직을 독점함으로써 현지실정에 대한 이해부족으로 행정의 난맥상을 초래하고, 북부출신 관리들이 남부인들과 융화되지 못함에 따라 남북인들간의 갈등을 증폭시키는 결과를 가져왔다. 한편 독일의 경우도 동독인들이 심리적으로 이등시민으로 전락하면서 서독인 행정관리들에 대하여 강한 거부감을 나타내었다.

직이 이루어지도록 하여야 할 것이다.<sup>45)</sup> 그러나 군·경찰과 같은 물리적 기구는 철저한 지휘계통 하에 유지되어야 한다.

동서독이 비교적 순조로운 통일과정을 거친데 비해서 남북예멘이 합의 통일후 내전을 겪었던 중요한 요인도 바로 군에 대한 처리 때문이었다. 통일 이후 독일정부는 군 통합작업에 착수하여 구동독군에서 근무하였던 대부분을 사임시키고 나머지는 재교육결과에 따라 재임용을 결정하였다. 독일정부는 1990년 8월 25일 구동독지역에 서독연방군 동부사령부를 창설하여, 통일직후부터 9개월간 구동독인민군의 지휘권 인수를 비롯하여 구동독지역 군행정관할, 구동독인민군 해체 및 개편, 인민군 장비 및 시설 관리, 주독 소련군 철수 지원 등을 담당하게 하였다. 이 중 구동독 인민군의 지휘권 접수를 위하여 서독에서 2,500명의 장교가 파견 배치되었다. 동부사령부는 구동독 인민군 9만명 중 4만명을 전역 조치시키고, 나머지 5만명은 일단 독일연방군에 편입시켰으나 재교육과 2년간의 시보기간을 거친 후 재임용 여부를 판정 받게 하였다.<sup>46)</sup>

통일당시 약 495,000명의 서독연방군은 구동독인민군을 흡수한 후 약 550,000명에 달하였다. 그러나 1990년 8월 31일 통합조약에서 콜수상과 브레즈네프 사이에 1994년 말까지 소련군이 철수를 완료하고 통

45) 독일의 경우 공산당원들이 대부분 차지하고 있던 국장급 이상 직원을 포함하여 구동독 전체 공무원 200만명 중 140만명이 해임되었고, 잔류한 60만명도 재교육을 거쳐 재임용 여부를 판정 받도록 하였다. 통일원, 『통독2주년 보고서』 (서울: 통일원, 1992), p. 3.

46) 동독인민군은 1988년까지 120,000명의 육군, 16,000명의 해군, 37,000명의 공군과 47,000명의 국경수비대 등을 합하여 210,000명의 병력을 보유하고 있었으나, 베를린 장벽 붕괴 이후 군기해이로 인한 사병들의 병역기피 현상과 통독조약에 따른 모든 장군과 제독, 정치장교, 55세이상의 병사에 대한 강제퇴역조치, 대다수 하사관의 자진퇴역, 통일과 함께 국경수비대의 해체 등으로 와해위기를 맞으면서 통일당시 90,000명으로 감소되었다. 동독은 통일 이전 정규군 이외에 400,000명의 민병대와 450,000명의 민방위대를 보유하고 있었다. 주독대사관, “독일의 군사통합,” 『통독관련 연구자료』 군사분야(번역) 200-6 (주독대사관, 1991); 통일원, 『통독 2주년 보고서』, p. 22.

일독일군의 병력을 37만명으로 감축할 것에 합의함으로써 독일군의 대규모 감원이 불가피하게 되었으며, 이 과정에서 구동독 인민군 출신이 대거 전역 조치되게 되었다.

한편 예멘의 경우는 지나친 지역안배식 권력구조로 인하여 합의에 의한 통일이 실패하고 내전을 겪게된 예이다. 남북예멘은 1990년 5월 22일 통일을 선언하고 30개월의 한시적 과도정부를 출범시켰다. 남북예멘이 통일에 합의할 수 있었던 것은 여러 가지 이유가 있었지만,<sup>47)</sup> 남북예멘간 균등한 권력배분을 보장하는 권력구조에 합의할 수 있었던 것이 통일의 주요한 촉진요인이라고 할 수 있다. 북예멘은 남예멘과 비교해서 여러 면에서 우위를 보이고 있었으나, 권력배분시 남예멘의 균등한 권력배분요구에 응함으로써 통일을 이룰 수 있었던 것이다.<sup>48)</sup>

남북예멘의 “일대일” 통합원칙은 최고 권력기관인 대통령평의회부터 의회, 내각, 그리고 각 행정부처에 이르기까지 철저히 적용되었으며,<sup>49)</sup> 지휘체계가 엄격해야할 군마저 이런 원칙에서 벗어나지 못하고

47) 예멘이 통일을 달성할 수 있었던 것은 고르바초프의 개혁·개방정책에 영향을 받아 남예멘이 개혁·개방정책을 추진하였고, 남북예멘 국경지역에서 석유가 개발됨으로써 통일이 가져올 막대한 경제적 이익에 대한 기대가 높았으며, 남북예멘 주민들간의 이질화와 적대감이 비교적 심하지 않았고, 남북예멘의 군사력이 소규모로 유지된 채 일방이 타방을 압도할 만큼 우세하지 않았으며, 사우디아라비아와 소련의 개입이 줄어들어 예멘인들의 통일논의에 대한 외세의 반대가 없었기 때문이다. 김국신, 『예멘 통합 사례연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 85~90.

48) 인구에 있어서 북예멘은 950만명으로 남예멘의 250만명에 비해 4배, 무역량은 19억달러로 남예멘의 7억달러에 비해 2.7배, 일인당 GNP는 682달러로 남예멘의 420달러에 비해 1.5배에 달하였다. 통일원, 『예멘 통일과정과 부문별 통합실태』 (서울: 통일원, 1991), p. 3.

49) 통일예멘의 권력구조는 대통령, 대통령평의회, 각료평의회 등으로 구성되는데, 최고의사결정기구인 대통령평의회는 5인으로 구성되어 통치권을 행사한다. 대통령평의회 의장은 대통령으로서 북예멘의 대통령인 알리 압둘라 살레(Ali Abdullah Saleh)가 맡았고, 부의장인 부통령은 남예멘의 예멘사회당 서기장인 알베드(Ali Salim al-Baydh)가 맡았다. 대통령평의



국방장관은 남예멘출신, 참모총장은 북예멘출신으로 임명되었다. 더욱이 형식적 통합에도 불구하고 군은 여전히 통일이전의 지휘체계 하에 있었다.

이와 같이 철저히 남북예멘 정치엘리트와 관료들의 기득권을 침해하지 않는 권력안배가 통일을 촉진시킨 결정적 요인이었음을 부인할 수 없으나, 결과적으로 기계적이고 형식적인 통합은 중앙정부의 행정조직을 사실상 이원화시킴으로써 행정의 비대화와 비효율성을 초래하였다.<sup>50)</sup> 또한 정치적 통합은 중앙행정조직에 국한되었을 뿐 부족사회와 지방행정조직은 여전히 통일 이전의 상태에 머물러 있었다.<sup>51)</sup> 특히 통일정부가 군, 경찰 등 물리력을 통일적으로 장악하지 못한 채 이들 조직이 여전히 과거 남북예멘의 지휘체계 하에서 각기 움직이고 있었기 때문에 남북예멘간의 물리적 충돌 가능성은 항상 존재하고 있었다.<sup>52)</sup>

북예멘과 남예멘을 각기 대표하는 국민회의와 예멘사회당이 지속적으로 협조할 수 있다면 통합은 지속될 수 있었지만, 양측이 갈등관계에 들어간다면 이를 해결할 수 있는 방법이 없었으며, 통합상태에서의 갈등이란 통합 이전과는 달리 양측 지도자들에게는 제로-섬 게임

---

회의 나머지 3인중 2인은 북예멘의 국회의장인 알아라시(Quadi Abdul Karim al-Arashi)와 총리인 가니(Abdul Aziz Ghani)가 임명되었고 1인은 예멘사회당 부서기장인 모하메드(Salem Saleh Mohamed)가 임명되었다. 내각(Council Minister)의 경우 수상은 남예멘 출신이 맡았고 부수상 4명은 남북에 각각 2명씩 분배되었으며, 각료는 18명이 북예멘 출신이고 16명이 남예멘 출신이었다. 의회는 북예멘의원 159명과 남예멘의원 111명을 모두 포함하였고 추가로 대통령이 임명하는 31명의 부족대표를 포함하여 모두 301명으로 구성되었다. 의장직은 남예멘의 총리가 맡았고, 부의장직 3석은 북예멘의원들에게 돌아갔다. 각 행정부처에도 장관이 북출신이면, 차관은 남출신, 국장은 북출신, 과장은 남출신으로 보임되었다.

50) 김국신, 『예멘통합 사례연구』, p. 124.

51) 유지호, “예멘통일이후 문제점,” 민족통일연구원, 『예멘통일의 문제점』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 3.

52) 김국신, 『예멘 통합 사례연구』, p. 110.

(zero-sum game)이 됨으로써 더욱 치열한 권력투쟁을 불가피하게 만들 수밖에 없었다.

과도기가 종료되면서 북예멘이 주도한 새로운 권력구조가 남예멘의 기득권을 크게 위축시키는 방향으로 나아가자 남예멘은 새로운 권력구조에 참여하기를 거부하고 분단상태로 복귀하기를 희망하게 되었다.<sup>53)</sup> 북예멘은 남예멘의 통일국가로부터의 탈퇴를 인정하지 않고 남예멘을 무력으로 굴복시킴으로써 예멘통일은 결국 합의에 실패하고 내전으로 결말을 맺고 말았다.

예멘사례를 통해서 얻을 수 있는 교훈은 엘리트간의 기계적인 권력 배분과 성급한 통합이 능사가 아니라는 것이다. 권력안배를 고려한 권력구조는 통일의 촉진제가 될 수는 있지만, 장기적으로 보아서 산적한 문제를 효율적으로 해결할 행정개편 문제, 권력구조의 제도화문제 등이 제기될 경우 첨예한 이해의 대립이 야기되고 이를 해결할 방법이 없으므로 정치적 혼란을 초래할 가능성이 높다. 더욱이 물리력에 대한 통일된 지휘체계가 없다면 정치적 이해갈등이 내전으로 발전되는 것을 방지할 수 없는 것이다.

53) 통일예멘은 1993년 4월 27일 과도기를 청산하고 신정부를 출범시키기 위한 총선거를 실시하였다. 선거결과 의회의 총301석 중 북예멘의 국민회의당은 121석을 차지한 반면, 예멘사회당은 56석에 머물러 62석을 차지한 이슬람 개혁당에 이어 3당으로 전락하고 말았다. 과도정부에서 '일대일'통합원칙에 따라 국민회의당과 함께 권력을 양분했던 예멘사회당은 총선후 정치적 위기를 맞게 되었다. 우선 2당으로 부상한 이슬람 개혁당이 각료직을 요구함에 따라 신정부는 각료직을 정당의 세력별로 배분하여 총 29개의 각료직 중 국민회의당 11, 예멘사회당 9, 이슬람개혁당이 6자리를 차지하였다. 또한 국민회의당은 집단지도체제인 대통령평의회를 대신하여 대통령중심제로 개헌을 원하였으며, 예멘사회당은 현 대통령평의회 하에서 과거와 동등한 권리를 유지하길 원하였다. 우여곡절 끝에 3당은 대통령 평의회를 유지한 채 국민회의당이 위원장을 포함한 2석, 예멘사회당이 부위원장을 포함한 2석, 그리고 이슬람 개혁당이 1석을 차지하는 것으로 결론을 맺었다. 그러나 예멘사회당은 이슬람 개혁당의 대통령평의회 참여에 강력히 반발하였으며, 무엇보다도 국민회의당의 균통합 추진에 대하여 예멘사회당은 결사반대하였다.

## 나. 행정통합의 방향

통일한국의 행정조직을 설계하는 데는 새로운 설계와 가감적 설계의 두 가지 방법이 있다.<sup>54)</sup> 새로운 설계는 기존 남북한의 이념, 제도와는 별개로 제3의 행정체계를 만들어 내는 것이다. 이러한 방법은 통일을 계기로 북한행정조직의 통폐합은 물론이고 남한행정조직도 개혁하여 새로운 행정체계를 창출하고자 하는 것이다. 그러나 통일후 남한체제의 발전적 적용이 아닌 새로운 행정체계의 창출이라는 것은 현실적으로 실현 가능성이 높지 않다. 한편 가감적 설계란 기존의 행정조직을 기반으로 하여 새로운 행정환경에 맞게 행정조직을 개편하는 것이다. 이런 관점에 의하면 현재의 남북한 행정조직 뿐만 아니라 장차 이들의 변화과정까지도 전망해보는 노력이 필요하다. 예컨대 도의 광역화, 서울 분할론, 도농 통합, 광역시 폐지, 자치구 폐지, 계층축소 등 현재 진행되고 있는 행정개혁방안에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

행정통합의 방향은 통일과 동시에 전면적으로 행정통합을 단행하는 방법과 시간을 두고 점진적으로 하는 방법의 두 가지로 대별될 수 있다. 두 가지 방법은 장단점이 있으나, 통일 시점과 통일 시점까지의 통일준비, 통일이후의 정치·경제·사회적 상황에 따라 선택이 달라질 것이다.

통일시점까지 시간적 여유가 없고 통일준비가 미진한 상태해서 통일이 갑자기 이루어질 경우, 행정수요가 크고 적극적인 정부의 역할이 요구될 것이다. 이 경우는 효율성을 중시하는 행정체계가 초기에 필요할 것이다. 따라서 통일과 동시에 남한의 행정체계를 북한지역관리의 효율적 관리에 맞게 개편하는 것이 불가피할 것이다. 예컨대 북한지역에 대한 행정업무를 총괄하는 부서를 두어 각 부처의 통일관련 업무를 기획·

54) 한국행정학회, 『통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체계의 설계』, p. 81.

조정하도록 하여야 할 것이다. 통일이후의 갈등이 심화되고 사회혼란이 극단적으로 표출될 경우는 대안으로서 북한지역을 별도로 관리하는 과도기적 행정체계의 구축까지도 고려할 수 있을 것이다. 이와 같은 초기 단계를 거쳐서 점차로 남북간의 이질감을 해소한 후 행정통합을 이루는 방법이 바람직 할 것이다. 급작스러운 통일이라도 남북이 합의한 경우라면, 북한에 기존 체제가 당분간 유지될 것이다. 그러나 장기적으로는 남한의 행정체계를 근간으로 행정통합을 추진하는 것이 타당할 것이다. 즉 자유민주주의체제의 이념적 보편성이 인정받고 있고, 지방분권에 바탕을 둔 지방자치제의 가치, 국가관료제의 도입 등은 이론적 타당성을 인정받고 있는 세계적인 추세이기 때문이다.

한편 통일시점까지 시간적 여유가 있고 통일준비가 원만히 진행되어 남북간의 정신적·물질적 이질감이 어느 정도 해소된 상태에서 통일이 이루어진다면, 행정수요가 적고 통일로 인한 정부의 역할도 크게 요구되지 않을 것이다. 이 경우는 통일초기부터 민족공동체의 실현에 초점을 맞추어 행정체계를 구축할 수 있을 것이다. 즉 통일이후 북한지역을 과도기적으로 관리하기 위한 정부조직의 개편 없이 현재 남한의 행정체계를 신속하게 발전적으로 북한지역에 확대 적용하면 될 것이다.

이 경우에도 행정통합의 방향은 변화의 충격을 최소화하면서 가급적 서서히 완성되도록 하는 것이 바람직하다. 즉 행정통합의 기본원칙과 대체적인 윤곽만 잡고 세부적인 행정통합은 시간을 두고 진행하여야 할 것이다. 행정체계를 전면적으로 이식·통합할 경우 주민과 관리들 모두 혼란을 겪을 것이다. 이는 자칫 정치적 혼란으로 발전하여 장기화할 수 있으며, 이는 내적 통합을 상당기간 어렵게 만들 수도 있다. 행정체제란 사회가 발전되면서 점진적으로 진화되는 것이기 때문에, 단시일 내에 새로운 행정체제를 완성한다는 생각보다는 변화하는 상황에 대한 분석을 바탕으로 지속적으로 이루어 나가도록 해야 할 것이다.

## IV. 통일한국의 행정체계

### 1. 행정조직 개편방안

중앙행정체계의 개편에서 최우선적 과제는 북한지역에 노동당지배구조를 종식시키는 일이다. 북한은 어느 사회주의체제보다도 당적 지배를 철저히 지켜 오면서, 모든 국가기관, 사회단체, 공장·기업소 등을 당조직을 통해 통제·감독하여 왔다. 이들 당조직에 있는 당일군들은 당사업만 전문으로 하는 소위 유급당일군으로서, 다른 사회주의체제에서 자신의 고유업무를 수행하면서 당사업을 하는 무급당일군과는 다르다. 따라서 중앙당 조직뿐만 아니라 각급 기관, 단체, 공장, 기업소 등에 침투되어 있는 노동당조직을 해체하여야 할 것이다. 이 밖에 남한과 중복되는 중앙행정기구와 해외공관도 통폐합의 대상이 된다.

한편 통일이후 남한에서도 정부조직개편이 불가피할 것이다. 우선 통일·북한관련 부처들의 업무가 대폭으로 조정되어야 할 것이다. 통일부는 해체되어야 하지만 통일부 인력과 전문성은 계속 활용되어야 할 것이다. 또한 기타 부처들의 북한관련 전문성도 계속 활용될 수 있을 것이다. 즉 남북한의 사회·경제·문화적 통합과정에서 이들의 전문성과 경험이 활용될 수 있고, 북한지역에 파견되어 행정업무에 종사할 수도 있을 것이다. 경찰, 군, 국정원 등의 북한관련 부서도 북한치안유지를 위해 활용될 수 있을 것이다. 이와 같은 기존의 남북한행정조직의 대규모 개편은 이를 대체할 새로운 행정체계의 구축을 요구할 것이다.

### 가. 조기통일의 경우

조기통일의 경우는 통일이 준비 없이 급작스럽게 닥친 경우로서, 행정수요가 급증하고 효율성을 중시하는 행정체계가 불가피하게 될 것이다. 통일이후의 상황이 남북한을 단일한 행정체계로 관리하는 것이 어려울 정도로 행정수요가 급증한다면, 북한지역을 남한의 행정체계로부터 독립시켜 별도로 관리하기 위해 (가칭)북한행정원을 설치하는 것을 고려할 수 있다.<sup>55)</sup> (가칭)북한행정원은 부총리급을 수반으로 하여 대통령 직속 하에 설치하며, 북한지역에 상주하면서 북한지역의 행정을 전담하게 된다. (가칭)북한행정원 산하에는 외교와 국방부서 만을 제외하고 차관급을 장으로 하여 경제, 교육, 치안, 건설 등 분야별 행정부서(처)를 둔다.<sup>56)</sup> 분야별 행정부서의 설치에 가급적 북한의 기존행정조직을 활용하는 방향에서 기존 북한의 내각부처들을 토대로 조직되며, (가칭)북한행정원은 이들 부서들을 지휘통제하는 역할을 맡게 된다. 분야별 부서의 책임자는 각 부처에서 파견된 공무원과 민간전문가, 기존의 북한관료들로 충원함으로써 실무능력과 전문성을 높일 수 있을 것이다.

(가칭)북한행정원을 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 있다. (가칭)북한행정원의 설치로 인한 북한주민들의 위화감이라는 부정적 측면을 고려하여, 북한지역에 대한 효율적 행정관리 뿐만 아니라 남북간의 경제·사회·심리적 격차를 신속히 해소하려는

55) 양현모, 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈』, pp. 114~116.

56) 양현모, 『통일행정요원 양성 및 관리방안』 (서울: 한국행정연구원, 1998), pp. 50~51.

노력을 병행해야 할 것이다. 궁극적으로는 (가칭)북한행정원의 통치기간을 가급적 단축하도록 노력하여야 할 것이다.

조기통일의 경우, 북한지역을 효율적으로 관리하기 위하여 북한지역을 별도의 행정구역으로 설정하는 등 중앙행정체계의 개편을 단행하는 것과 같이 지방행정에서도 일시적으로 과도기적 행정체계를 운영하는 것이 불가피할 수도 있다. 즉 북한지역의 행정을 전담하는 (가칭)북한행정원이 설치될 경우, 북한의 지방행정조직을 잠정적으로 활용하는 방법을 고려할 수 있다. 예컨대 당조직은 폐쇄하더라도 지방인민위원회는 명칭만 변경한 후 (가칭)북한행정원의 통제·감독 하에 기존의 행정업무를 수행하도록 하면 될 것이다. 이 경우 지방자치의 시행을 유보하고 지방자치단체의 장을 북한행정원장이 임명하는 것이 바람직할 것이다. 이는 중앙의 행정명령이 일사불란하게 지방으로 전달되어 행정체계의 효율성을 증대시키는 결과를 가져올 수 있을 것이다.

#### 나. 점진적인 통일의 경우

점진적인 통일의 경우, 통일시점에서 남북간 이질감과 격차가 크지 않기 때문에 행정수요가 크지 않을 것으로 예상된다. 따라서 행정체계의 구축에서 화합성에 보다 중점을 둘 수 있다. 즉 북한지역을 별도로 관리하는 행정체계보다는 남북한 전체를 정상적으로 관리하는 행정체계의 구축이 가능할 것이다.

이 경우 중앙행정조직의 개편이나 별도의 행정부처를 신설하기보다는 남한의 행정부처 안에 북한담당 부서를 국 혹은 과급으로 두어 행정기능을 북한지역에 연장시키는 것이다. 예컨대 행정자치부는 북한 내 행정관리와 지방자치의 정착 등을 위해 기능이 대폭 증대될 것으로 예상된다.

다. 즉 (가칭)북한정책국을 신설하고 그 밑에 북한행정, 재정, 치안 등을 담당하는 과를 설치하도록 하여야 할 것이다. 이 경우 각 부처의 북한담당 부서의 기능을 총괄 조정하는 기구를 총리실 산하에 두어야 할 것이다. 이 안은 행정기구의 추가적인 증설 없이 북한 지역을 관리하고 북한 주민들에게도 거부감이 덜 하다는 이점이 있으나, 자칫 각 부처의 업무 조정이 안될 경우 효율적인 행정이 안될 수도 있을 것이다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 (가칭)북한행정부를 신설하여 북한 지역의 행정을 통합·관리하도록 하는 것을 대안으로 고려할 수 있다. (가칭)북한행정부에는 재정경제국, 건설교통국, 농수산물국, 교육국, 문화관광국 등의 부서를 설치하여 분야별로 북한행정에 대한 정책을 결정한다. 결정된 정책의 집행은 북한의 지방행정조직을 통해 시행되도록 한다. (가칭)북한행정부외에도 북한 국영기업의 민영화 업무를 담당할 (가칭)신탁관리청의 신설이 필요할 것이다.<sup>57)</sup>

한편 북한의 지방행정조직은 남한식으로 전환되는 과정을 거칠 것이다. 지방자치제가 도입되면, 지방인민회의는 남한의 지방의회로 전환시키고 지방인민위원회는 지방자치단체로 조직하여야 할 것이다. 또한 지방자치제의 도입을 통해 통일 후 지역간 갈등을 완화하고 지역간 균형 발전을 고무하도록 하여야 할 것이다. 지방분권제의 시행은 지방에서 삶의 조건을 개선하고 인구를 분산하는 효과를 가져올 수도 있을 것이다.<sup>58)</sup>

57) 한국행정학회, 「통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계」, p. 129.

58) 박응격, 「통일이후를 대비하는 정부인력관리의 과제와 대책」 (서울: 한국행정연구원, 1996), p. 25.



## 2. 행정구역 및 행정계층 조정방안

### 가. 북한의 지역별 자립체제 개편

우선 북한이 지방행정체계를 구축·운영함에 있어서 목표로 삼은 지역별 자립체제에 대한 전면적 개편이 요구된다. 지역별 자립체제란 경제적인 측면에서의 자급자족과 군사적인 측면의 자위를 포함하는 개념이다.<sup>59)</sup> 북한은 민주주의 중앙집권제에 입각하여 고도의 중앙집권적 정치체제를 유지하여 왔으나, 행정·경제적인 측면에서 볼 때 생산성 향상과 지방경제의 자립을 위해 부분적으로 지방분권적 조치를 취하여 왔다.<sup>60)</sup> 북한의 지역별 자립체제는 기본적으로 군을 중심으로 시·군(구역)을 단위로 하고 있다. 시·군(구역)을 지역별 자립체제의 기본단위로 할 때, 군(148), 시(25), 구역(36)을 합하여 북한은 약 200여 개의 단위로 움직인다고 볼 수 있다.

북한은 지역별 자립체제를 운영하기 위하여 제도적인 측면에서 지방예산제를 도입하고, 지방의 공업·농업·건설 등을 육성하여 왔으며, 군단위를 넘어선 이동과 거주의 자유를 철저히 통제하여 왔다. 지방예산은 “국가의 중앙집권적 지도 밑에 지방주권기관들이 지방의 살림살이를 자체로 해결해 나가는 데 필요한 자금을 마련하고 이용하는 형태이다.”<sup>61)</sup> 북한은 1973년부터 지방예산제를 전면적으로 실시하여, 지방의 살림살이를 지방정권기관들이 책임지고 꾸려나가도록 하였다. 지방예산에 소

59) 지방의 자립체제에 관해서는 김병로, 『북한의 지역자립체제』 (서울: 통일연구원, 1999)를 참조.

60) 북한은 1960년대 초반 과도한 중앙집권제의 문제점에 대한 시정조치로서 청산리방법과 대안의 사업체계 등을 도입한 바 있는데, 이는 각기 농업과 공업의 관리에서 지방분권적 조치라고 평가될 수 있으며 이는 오늘날까지도 북한경제관리의 골간을 이루고 있다.

61) 사회과학출판사, 『경제사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 215.

속되는 기관은 중소기업의 기관·기업소, 지방적 의의를 가지는 기관·기업소, 사회문화기관 등이다. 지방예산의 주요 수입원천은 “거래수익금, 국가기업이익금, 고정재산상환비, 중앙과 도 예산소속기관·기업소들이 납부하는 지방유지금, 국가재산판매 및 기타수입” 등이다.<sup>62)</sup> 지방정권기관이 처분할 수 있는 지방예산은 구체적으로 지방산업공장과 협동농장, 협동조합, 상점에서 생산되는 이익금 중 일부를 중앙정부에 납부하고 거래수입금으로 들어가는 세금을 제외한 나머지 금액이다. 지방공업이나 협동농장의 육성방침에도 불구하고 북한의 지방예산은 북한 국가예산 중 15%로서 높은 편은 아니다.

한편 지출을 보면 지방예산제의 실시초기에는 도·시·군들이 국가보조금을 받지 않고 자체로 자기 지역의 교원, 의사, 정무원들의 급여를 주고 건설사업을 하는 등에 주로 예산이 지출되었으며, 남는 돈은 중앙정부에 넘기도록 하였다.<sup>63)</sup> 그러나 지방예산제가 정착됨에 따라 점차 임금이나 건설 비용을 넘어서 지방에서 일용잡화를 비롯한 소비품을 많이 생산하며 편의봉사시설을 늘이고 봉사사업을 개선하는 데 예산이 지출되도록 요구되었다.<sup>64)</sup> 구체적으로 지출은 지방산업 및 농촌경리, 지방산업건설, 지방도시경영, 탁아소, 유치원, 도서관, 진료소 등 지방의 교육, 문화, 보건 부문 등에 들어간다.

북한은 지방예산제의 도입이 가급적 중앙예산의 부담을 줄이고 지역단위별로 경쟁의식을 고취하여<sup>65)</sup> 지방공업의 조기 발전과 지방의 창발

62) 사회과학출판사, 『경제사전 2』, p. 443.

63) 김일성, “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여(1975.4.8),” 『김일성저작집 30』 (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 225.

64) 김일성, “지방예산수입을 더욱 늘일데 대하여(1978.4.11),” 『김일성저작집 33』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 172.

65) 북한에서 유행하는 각종 모범시·군 칭호 쟁취운동은 시·군을 독립적인 생활단위로 하여 경쟁력을 고취시키기 위한 하나의 예이다. 모범교육군, 모범산림군, 모범보건군, 지방예산제 모범군 등이 있다.

성을 높이는 이점이 있다고 보고 있다. 특히, 지방공업이 발전되어야 지방예산수입이 확대되고, 주민들의 생필품문제가 충족되며, 지방의 가정주부들을 노동계급화 하는 효과도 얻을 수 있다는 것이다.<sup>66)</sup>

북한은 일찍이 지방경제발전의 종합적 단위로서 군의 중요성을 강조하여 왔다. 1960년대 초반 김일성은 군은 단순한 행정상의 단위가 아니라 리와 로동자구를 지도하는 당과 행정의 “말단지도단위”이며, 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결시키는 거점이라고 강조하였다.<sup>67)</sup> 특히 김일성은 군이 원료산지에 가깝고 소비지와 직접 연결되어 있기 때문에 지방공업을 발전시키는 데 적합하며, 지방공업을 발전시킴으로써 지방에 숨어 있는 많은 원료, 자재와 기타 가능성이 충분히 이용될 수 있다고 말하였다. 이와 같이 군이 지방공업을 갖추어야 농촌에 대한 공급기지로서의 역할을 원만히 수행할 수 있다는 것이었다. 김정일도 1964년 대학졸업논문으로 발표되었다는 “사회주의건설에서 군의 위치와 역할”에서 지방경제발전의 종합적 단위로서의 군, 정치·경제·문화의 모든 분야에서 도시와 농촌의 경제적 연계의 거점으로서의 군의 역할을 강조하고 있다.<sup>68)</sup> 이후에도 수많은 논문들이 사회주의건설에서 군의 역할을 중요시하고 있다. 지역별로 차이는 있지만 전체적으로 중앙공업이 60~70%를 차지하고 지방공업의 비율은 약 30~40%에 이르는 것으로 보인다. 북한은 지역별 자립체제의 단위인 시·군을 넘어서는 주민의 이동과 거주를 철저히 통제하고 있는 데, 이는 지역별 자립체제의 유지를 위해서 급격한 노동력의 이동을 차단하기 위한 필수적인 조치이다.

66) 김일성, “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여(1975.4.8),” pp. 226~231.

67) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민 생활을 훨씬 높이자(1962.8.8),” 『김일성저작집 16』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 244.

68) 김정일, “사회주의건설에서 군의 위치와 역할(1964.3.18),” 『근로자』, 515 (1985.3).

북한이 지방공업을 육성하고 지방 자립체제를 수립하려는 것은 군사적 차원에서도 매우 중요하게 인식되었다. 김일성은 국방력의 강화는 단순히 무력을 강화시키는 것뿐만 아니라 전시를 대비하여 생산력을 지방에 분산시키는 것도 포함된다고 주장하였다.<sup>69)</sup> 도시에 공장을 집중시켰다가 전쟁이 일어나면 이를 이동시키기도 힘들고 집중공격의 대상이 되어 한번에 산업이 마비될 수도 있지만, 지방산업공장을 전국에 분산시켜 놓으면 큰 공장들은 파괴되어도 지방산업공장들을 다 파괴시킬 수 없다는 것이다. 즉 북한의 지역별 자립체제는 중앙공업이 붕괴되어도 인민경제가 유지될 수 있도록 하자는 것이다.

북한은 1990년대 들어서 경제난이 심화되고 중앙의 계획경제체제가 와해되면서, 중앙정부가 해결하지 못하는 문제를 지방에서 자체로 해결할 것을 촉구하며 자력갱생을 강조하고 있다. 지방공업의 육성이 강조되고 도단위의 무역이 허용되는 등의 조치가 시도되고 있으며, 이는 지방의 자율성을 신장시키는 요인이 되고 있다. 물론 지방의 자율성이라는 것은 북한이 생존전략차원에서 시도하는 과도기적 경제관리의 방편이며 서구식의 지방자치와는 거리가 먼 일이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 지역별 자립체제의 구축전략은 오늘날 북한체제의 비효율성을 초래한 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 행정구역 및 계층의 개편작업에 앞서 북한의 지역별 자립체제로 인한 폐해를 개선하는 노력을 기울여야 할 것이다. 예컨대 군단위 자립체제로 인해 군과 군사이의 교통·통신망에 대한 관심을 기울이지 않았기 때문에 군간의 교통·통신이 낙후되어 있다. 또한 군단위를 벗어나는 주민들의 이주를 엄격히 제한하였고, 군단위별로 주거시설이 한정되어 있기 때문에, 거주이전의 자유가 허용될 경우 도시화 현상이 발생하여 대규모 주

69) 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민 생활을 훨씬 높이자(1962.8.8),” p. 254.

택부족 사태가 발생할 것이다. 즉 군단위별 지방공업의 육성책이 폐지되고 대규모 산업단지가 특정지역에 조성될 경우 인구의 이동현상이 급격히 증대될 것에 대한 대비책 등이 마련되어야 할 것이다.

#### 나. 점진적인 개편

행정조직과는 달리 행정구역 및 행정체계는 주민의 경제·사회·문화생활과 밀접한 연관이 있는 분야이기 때문에 급작스러운 통일이나 점진적 통일과 관계없이 주민들의 생활이나 정서와 마찰이 일어나지 않게 시간을 두고 개선해 나가야 할 것이다. 예컨대 통일로 인한 주민들의 혼란을 방지하기 위해 현행 남북한의 9도체제와 시·군·구역을 당분간 현행대로 유지할 필요가 있을 것이다. 자치계층에 있어서도 남북한이 공히 2계층으로 이루어져 있기 때문에 현행 계층을 유지하면 될 것이다.

그러나 행정계층제, 행정단위별 인구편차, 자치단위의 규모 등은 중장기적으로 개선해야 할 과제이다. 시·군·구와 읍·면·동 등 남북한의 행정단위별 규모에 있어서 남한이 북한 보다 평균 2배 이상 인구수가 많은 불균형상태인데, 행정구역을 기초로 한 선거구 획정을 대비하고 행정단위의 등가성 차원에서 가급적 시·군·구의 인구수를 균형 되게 맞추도록 하여야 할 것이다. 또한 북한지역의 광산촌과 공업지대에 설치되어 있는 노동자구는 폐지하고, 이를 리로 대체하여야 할 것이다. 북한에서는 리가 협동농장으로서 생산조직화 되어 있는 데, 협동농장이 폐지되면서 당연히 리를 행정조직으로 전환하여야 할 것이다. 특히 리가 지나치게 세분화되어 수가 많은 데, 리가 폐지되기 전이라도 리를 광역화 할 필요가 있다.

행정계층제는 남북한이 차이를 보이고 있기 때문에 통일시키도록 하여야 할 것이다. 즉 행정계층에 있어서 북한은 3계층으로 이루어져 있는

반면, 남한은 3~5계층으로 나누어져 있다. 현재 남한에서 행정의 3계층인 읍·면·동 등은 전산화 등으로 차츰 효용성이 줄어들고, 계층이 많은 경우 불필요한 규제와 예산낭비의 요인이 되고 있다. 또한 남한에서 도농통합형 도시의 출현으로 포항 등에서는 자치계층을 포함한 행정계층이 5계층을 이루고 있는 경우도 발생하여, 읍·면·동의 폐지를 주장하는 목소리가 높아지고 있다. 도농통합형 도시의 등장으로 군의 수가 급격히 감소하게 되었다. 향후 읍·면·동 폐지 등을 통한 행정계층의 단순화를 고려할 수 있을 것이다.

남북한의 행정구역은 각각 9개의 도로 구성되어 있으나, 전국적으로 도가 너무 작고 자립도가 낮은 점 등을 고려할 때, 장차 도를 보다 광역화하는 것을 검토하여야 할 것이다. 도의 광역화와 함께 광역시의 폐지 문제도 지방의 재정자립도 차원에서 검토대상이다.

한편 지방행정구역 및 행정계층 등의 원만한 개편작업을 담당하기 위해 행정자치부산 하에 (가칭)지방행정조직정비처를 설치한다.<sup>70)</sup> (가칭) 지방행정조직정비처는 각도지사와 중앙정부의 북한관련부처 차관들로 구성된 위원회를 두어 자치단체의 입장과 지원분야, 지원방법, 지원규모 등에 대해 토의·결정한다. 행정구역과 계층문제는 지역주민의 정서, 생활환경, 행정업무 등과 밀접히 연관이 있기 때문에, 혼란을 최소화하는 가운데 진행되어야 할 것이다. 적극적인 여론수렴과 홍보 등이 병행되어야 할 것이다.<sup>71)</sup>

### 3. 인력조정방안

통일한국의 행정체계를 구축함에 있어서 조직의 개편과 함께 해결해야 할 중요한 문제는 새로운 행정체계에 적합한 인력관리문제이다. 인력

70) 한부영, 「통일대비 지방행정 통합방안」, pp. 67~68.

71) 양현모, 「독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈」, p. 117.

관리문제는 기구의 통폐합과 새로운 행정환경의 도입에 따라 불필요해진 인력의 감축문제, 기존관료들에 대한 재임용과 재교육의 문제, 북한 행정인력의 공백으로 인한 행정인력지원문제, 새로운 관료제의 구축문제로 나눌 수 있다.

### 가. 인력감축

통일후의 적정 행정인력의 수는 기본적으로 행정수요에 따라서 결정될 것이다. 현재 우리의 공무원 수가 100만명 정도이고, 남북한 인구수를 감안하여 통일한국의 행정인력을 단순히 계산하면 150만명 정도가 될 것이다. 그러나 북한지역의 정부인력이 감소되고, 남한지역에서도 통일로 인한 수요변화 등을 감안하면 전체적인 공무원 수는 전반적으로 감소하게 될 것이다. 복지·후생, 경찰, 체신, 교육 등의 분야는 통일과 관계없이 그 기능이 유지되지만, 외교, 국방 분야 등에서는 북한지역에서의 대폭적인 기능감소가 예상된다.<sup>72)</sup>

우선 행정조직의 개편은 불가피하게 행정인력의 축소를 초래하게 될 것이며, 북한의 당·정 일군들 중 상당수는 새로운 행정체계에 이념적·기술적으로 부적합한 경우가 발생할 것이다. 북한의 간부정책은 선발과정부터 전문성이나 적성보다는 수령에 대한 충성심, 당성, 성분 등에 기초를 두고 있기 때문에, 통일한국의 새로운 정치이념에 적응하는 것이 쉽지 않을 것이며, 새로운 행정시스템에 대한 이해 부족으로 행정업무에 부적절한 경우도 많이 있을 것이다. 특히 북한의 현 권력 엘리트들이 성분과 출신학교 등에서 매우 동질적인 집단임을 감안할 때, 이들이 공직에 계속 남아있었다면 새로운 관료조직에서 응집력 있는 파벌을 형성할 가능성도 있다. 더욱이 북한 출신 관료들은 남한체제와 새로운 통일이후

72) 박응격, 「통일이후를 대비하는 정부인력관리의 과제와 대책」, pp. 112~113.

체제능력을 제고한다는 관점에서 보면 북한출신 관료들의 재임용 여부는 단기적으로 어려운 점이 많이 있다.

그러나 북한행정인력의 감축에서 전문성과 적성이 반드시 절대적인 기준이 될 수는 없다.<sup>73)</sup> 행정의 계속성, 현지실정에 대한 이해도, 북한주민들의 정서를 고려하여 북한의 기존관료들이 필요한 경우도 있을 것이다. 따라서 통일이후 북한의 관료들에 대한 재임용과정에서는 심사권자의 주관적 판단을 최소화하고 객관적 자료와 엄격한 규정을 토대로 공정한 심사가 이루어져야 할 것이다.

이를 위해 행정자치부 산 하에 (가칭)북한공직자 특별심사부를 설치하여 재임용에 대한 체계적 업무를 담당하게 한다. (가칭)북한공직자 특별심사부는 국가정보원, 검찰, 경찰의 전문인력과 정보를 바탕으로 인사전문가, 사회저명인사, 북한출신 인사들로 구성하여, 공명정대한 판정을 함으로써 객관적으로 승복할 수 있는 결과를 도출할 수 있게 하여야 한다. 공정한 재임용과정이야말로 북한출신관료들의 청산과정에서 야기될 수 있는 북한주민들의 소외감과 국민통합에 대한 부정적 영향을 최소화시킬 수 있는 방법일 것이다.

통일이후 북한행정관료들의 선발기준에 대해서는 독일통일후 동독출신 공무원들의 해임시 적용되었던 기준을 통해 시사점을 얻을 수 있다. 통일독일의 경우 우선 소속기관이 해체되거나 소속기관이 통폐합되어 업무가 소멸된 자, 소속기관에서 더 이상 필요하지 않은 자,<sup>74)</sup> 전문지식과 적성이 너무 부족하여 업무수행에 어려움이 있는 자는 6개월 동안 월평균 70%에 상응하는 휴직금을 받았으며, 6개월 이후에는 자동퇴직되었다. 또한 과거 동독의 국가보위부에 종사하였던 자, 인권탄압에 관여

73) 한부영, 「통일대비 지방행정 통합방안」, p. 65.

74) 흡수통일에도 불구하고 통독후 구동독 공무원들은 법적으로 통일이전의 지위를 유지하였다. 양현모, 「독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈」, p. 122.



한 자, 공산주의체제 수호에 적극 관여한 자는 사실이 밝혀지면 즉각 해임되었다. 이와 같은 과정을 거쳐서 퇴직한 구동독 출신 공무원은 통일 후 3년의 기간동안 구동독 출신 전체 공무원의 70%에 이르렀다.

재임용에서 탈락한 공무원 중 희망자에 대해서는 재교육을 통해 재심사를 거쳐 공직에서 다시 일할 수 있는 기회를 부여하여야 한다. 재교육은 전문교육과 민주주의 교육을 통해 공직에 적합한 능력을 배양하는데 중점을 두어야 할 것이다. 이를 위해서는 교육시설, 교육강사, 교육프로그램에 대한 준비가 있어야 할 것이다.

퇴직이 결정된 공무원에 대해서는 생계보장차원에서 연금지급, 직업교육 등을 실시하여야 할 것이며, 판정이 유보된 공무원은 정식 공무원으로 임용하기 전이라도 계약직 공무원제나 시간제 공무원제를 도입하여 일종의 수습기간을 갖도록 하는 방법을 고려할 수 있다. 북한공무원들의 대거 실직사태는 단순한 실업 차원뿐만 아니라 사회불만세력의 양산이라는 측면에서 적절히 대처하여야 할 것이다.

#### 나. 행정인력 파견

이와 같이 기존 북한의 당·정일군들이 해임되면 단기적으로 행정의 공백을 메우기 위해 북한지역의 행정을 담당할 인원을 파견하여 북한지역의 긴급한 행정수요를 충족시켜야 할 것이다.<sup>75)</sup> 북한지역의 행정관리에 있어서 치안유지 및 사회안정체제의 구축을 최우선 과제로 선정하고 남한의 중앙 및 지방공무원, 검사, 군인, 교사 등이 우선적으로 파견되어야 할 것이다.<sup>76)</sup> 북한지역의 행정을 담당할 행정조직체계와 행정인력은

75) 통일을 대비한 행정요원의 육성에 대하여는 양현모, 『통일행정요원 양성 및 관리방안』을 참조.

76) 독일 통일후 구동독 지역의 행정 및 사법체계 구축을 위해 파견된 서독인력은 35,000명으로, 연방정부 16,500명, 주정부 8,500명, 지방자치단체 10,000명이다.

중·장기적으로는 국가행정 전 분야에 걸쳐 체제통합업무를 수행하는 역할을 하게 될 것이다.

북한행정조직에 행정인력 파견의 체계적 관리를 위하여 행정자치부 산하에 (가칭)북한행정인력지원단<sup>77)</sup>을 설치할 필요가 있다. (가칭)북한행정인력지원단은 북한지역 자치단체에 필요한 인적자원에 대한 정보를 남한측에 공개하고, 남한 지방자치단체의 인적자원을 북한측에 소개하는 중개역할을 한다.

인력조정과정에서 한가지 우려되는 점은 통합과정에서 대대적인 행정 지원이 북한주민의 패배감 내지 박탈감을 자극할 수 있다는 것이다. 베트남의 경우 통일 이후 북베트남의 행정조직과 인력이 남베트남에 대거 이전되는 과정에서 많은 부작용이 나타났다. 통일베트남의 행정조직은 북베트남의 행정조직의 연장선상에 있었으며 북베트남의 정치엘리트들은 그들의 지위를 통일후에 유지·강화시킬 수 있었다. 남부의 당조직은 대부분 북부에서 파견된 당요원들에 의해서 관리되어, 지역사정에 어둡고 전문성도 결여된 북부출신 간부들은 남북간 사회·문화적 통합을 효과적으로 수행할 수 있는 당조직 구축에 실패하였다. 더욱이 이들은 남부지역에 대한 통제강화를 이유로 강경정책을 일삼아 갈등을 심화시켰다. 결국 1982년 제5차 당대회에서 현직관료의 1/3이 무능과 무경험을 이유로 문책사퇴당하게 되었다.

이와 같이 북한주민의 박탈감을 방지하고 남북한간의 지역적 갈등을 최소화하기 위해서는 통일후 남북의 균형적 발전과 북한주민들의 정치참여가 적극적으로 장려되어야 할 것이다. 또한 노동당이나 국가보위부 등의 핵심적 인물과 자유민주주의 체제를 부정하는 자가 아니라면, 재교육기능의 강화를 통해 북한 엘리트들에게도 새로운 정치체제에서 공

77) 독일의 경우도 1991년 「지방자치단체의 인력지원단」을 베를린에 설치·운영한 바 있다. 한부영, 「통일대비 지방행정 통합방안」, p. 69.

직에 참여할 수 있는 기회를 부여함으로써 북한주민들의 소외감을 해소할 수 있을 것이다. 즉 북한출신에 대한 무조건적인 배제보다는 능력위주의 인사와 관료조직의 지휘체계가 유지될 수 있는 범위내에서 화합적인 조직이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 파견공무원에 대해서는 북한문화와 실무 등에 관한 철저한 사전 교육을 통해 자질을 향상시켜야 할 것이다.

중장기적으로 북한지역의 행정관리는 현지인에게 맡기고, 남한측 파견 공무원들은 행정에 직접 참여하는 것보다는 자문하는 역할을 맡아야 할 것이다. 특히 민원부서에서는 현지인 우선 정책이 정착되어야 할 것이다. 이를 위하여 북한 관료출신에 대한 재교육의 강화, 젊은 학생들에 대한 학교교육 등이 매우 중요할 것이다. 궁극적으로 북한지역에도 지방자치가 실시됨에 따라, 북한지역의 행정은 북한지역민에 의해 관리되게 될 것이다.

#### 다. 공직제도의 정착

통일이후의 행정인력조정방안으로 북한행정인력의 재임용과 재교육, 남한행정인력의 파견 등은 새로운 행정수요를 위한 일시적인 조치이나, 장기적으로는 합리적이고 공정한 공무원 충원제도가 도입·정착되어야 할 것이다. 엘리트 충원구조의 왜곡은 북한체제의 효율성을 저해한 주요 요인이었을 뿐만 아니라 남한에서도 중요한 정치적 갈등 요인이었다.<sup>78)</sup>

국가관료는 정부의 가장 기본적 자원으로서, 정부 업무수행의 성패를 가름하는 중요한 요소라고 할 수 있다.<sup>79)</sup> 국가를 관리·운영하는 것은 정

78) 박응격, 「통일이후를 대비하는 정부인력관리의 과제와 대책」, p. 25.

79) Richard Rose, *Public Employment in Western Nations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), p. 1.

부이고, 정부의 정책과 프로그램은 정부를 구성하는 사람들에 의해서 수행된다. 많은 국가 지도자들의 가장 큰 관심 중의 하나는 정부의 효율성을 높이는 것이고, 이를 위하여 국가관료를 충원하고 관리하는 인사행정은 매우 중요한 국사로 간주되고 있다. 특히 최근 들어서 인사행정의 중요성이 강조되고 있는 것은 관료수가 급증하고 과학적인 인사행정방안이 고안되는 데 기인한다.<sup>80)</sup> 인사행정이란 새로운 인력을 선발하고 기존 인력을 최고의 질과 최대의 생산성과 서비스가 나올 수 있도록 만드는 것이다.<sup>81)</sup> 이를 위하여 인사프로그램을 수행할 완벽한 인사기구의 정비, 체계적이고 유연한 직위분류와 봉급체계, 능력 있는 인력을 확보할 수 있는 충원계획, 기존인력의 능력을 증진시킬 수 있는 훈련프로그램의 정비, 사기진작 프로그램 등이 필요하다.

현대국가의 통치질서에서 핵심적인 직업공무원제도의 정착을 통해 공무원의 봉사적 기능과 책임 그리고 정치적 중립성을 보장하고, 합리적이고 합법적인 공직수행을 보장하여야 할 것이다.<sup>82)</sup>

---

80) Felix A. Nigro, *Public Personnel Administration* (New York: Henry Holt, 1959), pp. 1~2.

81) Nigro, Felix A. *Public Personnel Administration*, p. 36.

82) 허영, 『한국헌법론』, p. 754.

## V. 결 론

통일한국의 행정체계에 관한 본 연구는 통일한국의 미래상을 정립하기 위한 작업의 일환이라고 할 수 있다. 통일의 방법과 시기의 불확실성에도 불구하고 행정통합의 원칙과 방향을 설정하고 통일이후의 예상상황과 행정수요 및 통일당시의 남북한 행정체계를 고려하여 새로운 행정체계를 구상해 볼 수 있을 것이다.

따라서 본 연구는 남북한의 행정체계를 중앙 및 지방행정조직, 행정구역과 계층, 인력관리체계 등 분야별로 나누어 비교분석하였다. 이를 통해 남북한행정체계의 공통점과 차이점을 도출하고, 통일시점에서 남북한의 행정체계를 전망하였다. 또한 통일이후의 정치·경제·사회적 상황을 예측함으로써 통일 이후 발생 가능한 문제점을 점검해 보고, 이러한 문제점을 해결하기 위해 어떠한 행정체계가 적합한지에 대한 기준을 제시하고자 하였으며, 이를 토대로 행정수요를 예측하고 이에 대한 정부차원의 대비책 마련에 대한 준거를 제시하고자 하였다. 끝으로 행정통합의 원칙과 방향을 제시함으로써 행정통합에 대한 논의를 좁혀서 구체화시키고자 하였다. 통일한국의 행정체계는 법치주의와 기본권이 보장되고 민주적 성숙성이 반영되어야 할 것이며, 동시에 화합적이면서도 효율적이어야 할 것이다. 행정통합의 방향은 통일과 동시에 전면적으로 행정통합을 단행하는 방법과 시간을 두고 점진적으로 하는 방법이 있으나, 통일시점과 통일당시의 통일준비, 통일이후의 제반 상황 등에 따라 선택이 달라질 것이다. 즉 통일이 갑자기 이루어져 통일준비가 미진하고 정치·경제·사회적 상황이 불안정할 경우는 행정수요가 급증할 것이고, 통일시점까지 통일준비가 원만히 진행되어 제

반 상황이 비교적 안정적일 경우는 행정수요가 상대적으로 크지 않을 것이다.

통일에 대한 준비는 어느 분야보다도 중요한 국가적 과제라고 할 수 있다. 준비 없이 맞은 통일이 정치·경제·사회적으로 어떠한 후유증을 남겼는가를 우리는 이미 독일, 베트남의 예에서 보았다. 통일준비는 재정의 확충이나 행정요원의 교육 등과 같이 시간이 필요한 과제이다.

우리는 불과 몇 년전 북한의 급작스러운 붕괴 가능성에 대한 막연한 예측과 전망으로 통일에 대한 기대를 높이기도 하였으나, 통일에 대한 구체적이고 실질적인 준비가 이루어지지 못하였다. 수년전 북한붕괴에 대한 지나친 기대가 무너진 데 대한 반작용으로 최근에는 통일이후에 대한 논의도 열기가 급격히 식고 말았다. 그러나 행정통합과 같은 분야는 이론적인 차원의 연구에 그치는 것이 아니라, 통일이후 발생할 북한 지역의 행정관리를 위해 행정기구를 조직하고 행정요원을 육성하며, 재원을 확보해야 하는 등의 장기적 과제이므로 지속적인 연구와 대비가 있어야 할 것이다.

우선 행정통합연구에 있어서 선행되어야 할 일은 북한행정에 대한 체계적이고 종합적인 분석이다. 즉 북한행정체계의 구조와 기능, 행태를 분석하고, 이를 바탕으로 통일이후 활용 가능한 조직과 통폐합해야 할 기구를 가려내야 할 것이다. 이 밖에도 행정구역의 특성, 산업시설의 편성, 생활권역의 특성 등을 파악하여 행정구역과 행정계층의 조정에도 대비하여야 할 것이다. 둘째, 통일이후의 정치·경제·사회적 상황에 대한 예측을 바탕으로 행정수요와 기구 개편 등을 분석한 후, 적정수의 행정요원을 산정하고, 이에 맞는 교육·훈련체계를 수립하여야 할 것이다. 업무의 전문성을 유지시키기 위해 통일대비 행정요원에 대해서는 지속적으로 유관업무에 종사하도록 하는 배려가 있어야 할 것이다. 독일·베트남의 행정통합사례에 대한 구체적인 분석을 통해, 많은 시사점을 얻을 수

있을 것이다. 현재 남한에서 진행중인 다양한 행정개혁논의를 통일이후와 연관시켜 보는 노력이 필요하다. 예컨대 동의 폐지, 행정계층의 단순화문제, 도의 광역화문제 등의 논의시 통일한국에서의 유용성 문제를 함께 검토해 보는 것이 바람직할 것이다. 행정통합 뿐만 아니라 각분야의 통합연구는 한차례 유행처럼 지나갈 연구주제가 아니라, 항상 준비하고 꾸준히 발전시켜야 할 과제이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 권영성. 『헌법학원론』. 서울: 법문사, 1992.
- 김경우. 『북한인사행정제도에 관한 연구』. 국민대학교 박사학위논문 (1990).
- 김공열. 『북한관료제론』. 서울: 대영문화사, 1993.
- 김국신. 『예멘 통합 사례연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 김병로. 『북한의 지역자립체제』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 김병로·김성철. 『북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 박완신. 『신북한행정론』. 서울: 지구문화사, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 관료체제에 관한 연구: 체제의 이념과 관료행태를 중심으로』. 단국대학교 박사학위논문(1986).
- 박응격. 『통일이후를 대비하는 정부인력관리의 과제와 대책』. 서울: 한국행정연구원, 1996.
- 양현모. 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로』. 서울: 한국행정연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『통일행정요원 양성 및 관리방안』. 서울: 한국행정연구원, 1998.
- 유영옥. “남북 지방 행정체제의 비교연구와 통합방안.” 『북한학보』 제 19집(1995).
- 윤일균. 『북한행정체제에 관한 연구』. 동국대학교 박사학위논문(1997).
- 이계만. 『북한국가기관론』. 서울: 대영문화사, 1992.
- 정인홍. 『서구정치사상사』. 서울: 박영사, 1991.



- 최봉수. “북한의 지방행정체계 구축과 정치전략적 특성.” 『통일문제연구』 제3권 1호(1991).
- 최진욱. 『통일한국의 권력구조』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 지방행정체계 연구: 당·정관계 및 중앙·지방관계를 중심으로』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 인사행정』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 통일원. 『예멘 통일과정과 부문별 통합실태』. 서울: 통일원, 1991.
- 한국지방행정연구원. 『통일을 대비한 지방행정체제 개편에 관한 연구』.(1992).
- \_\_\_\_\_. 『북한의 지방행정』. 연구자료 90-1(1990).
- 한국행정학회. 『통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계』. 서울: 한국행정연구원, 1996.
- 한부영. 『통일대비 지방행정 통합방안』. 서울: 한국지방행정연구원, 1998.
- 한태연. 『헌법과 정치체제』. 서울: 법문사, 1987.
- 허영. 『한국헌법론』. 서울: 박영사, 1994.
- Nigro, Felix A. *Public Personnel Administration*. New York: Henry Holt, 1959.
- Rose, Richard. *Public Employment in Western Nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

## 2. 논 문

- 김일성. “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(1962.8.8).” 『김일성저작집 16』. 평양: 조

- 선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “량강도 당조직들앞에 나서는 과업(1963.8.16).” 『김일성 저작집 17』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여(1975.4.8).” 『김일성저작집 30』. 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- \_\_\_\_\_. “지방예산수입을 더욱 늘일데 대하여(1978.4.11).” 『김일성저작집 33』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “조선로동당 건설의 력사적 경험(1986.5.31).” 『김일성저작집 40』. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- 김정일. “사회주의 건설에서 군의 위치와 역할(1964.3.18).” 『근로자』, 515 (1985.3).
- \_\_\_\_\_. “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자(1974.4.14).” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온 사회의 김일성주의화를 힘있게 다그치자(1974.8.2).” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “현시기 당사업에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(1975.6.13).” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “혁명과 건설에서 인테리들의 역할을 더욱 높이자(1990.9.20).” 『김정일 선집 10』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- \_\_\_\_\_. “당사업을 강화하여 우리 식 사회주의를 더욱 빛 내이자(1992.1.1).” 『김정일선집 12』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.

- 김태서. “북한의 지방행정조직에 관한 연구.” 『통일정책』, 제3권 1호 (1977).
- 남현욱. “통일의 가치정향과 통일추진 정부모형의 선택.” 『한국행정학보』 제28권 2호(1994).
- 박광주. “통일한국의 정치적 갈등구조.” 한국정치학회편. 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』, 서울: 한국정치학회, 1993.
- 박기덕. “남북한 정치적 통합모델의 모색.” 박기덕·이종석 편. 『남북한 체제비교와 통합모델의 분석』, 세종연구소, 1995.
- 박창희. “국가기관.” 전인영 편. 『북한의 정치』, 서울: 을유문화사, 1989.
- 성경룡. “공산권의 관료제 및 인사제도 연구: 분단국을 중심으로.” 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』 (200.12.9).
- 심익섭. “통일한국에 대비한 행정체제 통합방안.” 『한독사회과학논총』 제7호(1997).
- \_\_\_\_\_. “통일국가의 정부체제 구축방안.” 민주평화통일자문회의 사무처. 『정책연구: '96 통일정책포럼 자료집』 (1996).
- \_\_\_\_\_. “통일정책 수행을 위한 남·북한 지방자치제도의 발전방향.” 『한국행정학회·광주전남행정학회 하계학술대회 발표논문집』 (1993).
- \_\_\_\_\_. “북한의 국가기관체제와 지방행정.” 『행정논집』 21집. 동국대행정대학원(1993).
- 유지호. “예멘통일이후 문제점.” 민족통일연구원. 『예멘통일의 문제점』, 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 장명봉. “공산주의국가의 권력구조에 있어서의 공산당의 지위: 공산당 독재 이론의 체계적 전개.” 『통일정책』, 제3권 3호(1976).

### 3. 기타

- 『경제사전 1, 2』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 『백과전서 3』. 평양: 백과사전출판사, 1983.
- 『북한용어 400선집』. 서울: 연합뉴스, 1999.
- 『북한총람(1983~1993)』. 서울: 북한연구소, 1993.
- 『사회주의로동법』. 1978.
- 『사회주의헌법』. 1998.
- 『조선로동당력사』. 평양: 조선로동당출판사, 1991.
- 『조선말 대사전 1, 2』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 주독대사관, “독일의 군사통합.” 『통독관련 연구자료』 군사분야(번역)  
200-6 (주독대사관, 1991).
- 『주체의 사회주의 헌법』. 평양: 사회과학출판사, 1977.
- 『철학사전』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 『통독2주년 보고서』. 서울: 통일원, 1992.