

수복지구 행정기구 접수방안



차 례

1. 서론	1
2. 불피행정기구의 개황	4
3. 불피행정기구접수를 위한 가정	16
4. 불피행정기구접수시 고려요소	17
5. 채택가능한 행정기구접수방안	19
6. 최선의 방안에 대한 세부방침	24
7. 결론	33

1. 서 론

36년간이라는 반세기가까운 동안의 일제식민지하에서 시달리고 있던 우리 민족이 해방의 기쁨을 안고 희망의 거보를 내딛던 것도 순간적인 것에 지나지 않았다. 국제권력정치의 임의로 국토가 분열되고 남북한에 상호이질적인 체제가 형성되어 굳어짐에 따라 상호적대시하고 굽기야는 민족상쟁의 비극까지 빚어 내고 말았다. 비록 민족상쟁이 휴전이라는 명목으로 소강상태를 가져오기는 하였으나 국토의 분단은 해결되지 않은채 오늘에 이르고 있다.

조국의 통일은 우리 민족의 입장에서 볼때 국가의 생존을 위해서나 국가의 완전독립을 위해서나 또는 자유민주주의가 4천만 전 민족에게 하나의 생활양식으로 파급되어 영원한 국가의 번영을 위해서나를 막는하고 하나의 지상과제가 아닐수 없다. 또한 국제적으로도 조국의 통일은 공산주의세력의 팽창을 저지시켜 세계인류의 염원인 세계평화에 이바지하는 길임에 틀림없다.

이러한 의의를 갖는 조국통일의 개념은 다음과 같이 정립시킬수가 있을 것이다. 즉 첫째는 완전한 국토의 통합인바 이는 헌법 제4조에 규정된 국토개념을 말하며 둘째는 국제연합의 승인을 받고 있는 한반도에 있어서의 유일합법정부인 대한민국정부의 정치권력이 북한지역에 완전히 미치는 것으로서 연립이나 연방제적 통치권력을 거부하는 것이며 셋째는 가치관이나 정치적신조에 있어서 자유민주주의적인 것으로 동질화되는 것이다. 이와같은 통일개념의 구

현만이 진정한 의미에 있어서의 조국통일임에 틀림없다.

물론 이러한 개념의 통일을 달성하기 위하여 우리는 지난 4반세기동안에 평화적인 방법을 모색해 왔으며 앞으로도 그에 대해서는 변함이 없을 것이다. 그러나 전쟁준비에 광분하면서 재침의 기회만을 노리고 있는 북괴가 존재하는한 우리의 평화적노력은 언제 수포로 되돌아 갈지 예측키 어려운 실정에 있다. 따라서 통일은 반드시 평화적으로만 이루어질 것이라는 보장은 없는 것이다.

따라서 만일 북괴가 무력도발을 감행해 올경우 우리는 공세이전하여 북한지역을 수복하지 않으면 안될것이다. 이러한 경우 제기되는 문제는 여럿가지 있겠으나 그 가운데 행정기구를 신속하게 접수하여 북한에 있어서의 질서를 확립하고 유지한다는 것은 매우 중요한 과제가 아닐수 없다.

다시 말하면 그 동안 전연 이질적인 체제로서 굳어진 북괴행정기구를 대한민국행정체제로 전환시킴에 있어서 수복지구의 동포들에 대한 민생에 위협을 주지 않을 뿐만 아니라 혼란을 최소한도의 범위로 억제시키면서 합리적으로 북괴행정기구를 접수해 나갈수 있는 방안을 모색하는데 본연구목적이 있는 것이다.

그런데 일반적으로 행정기구라고 하는 경우 그 범위가 매우 광범하다. 일차적으로는 관련되는 사항을 전부 또한 전체적으로 다루어야 하는 것이 원칙이겠으나 그것은 능력밖의 일임으로 여기에서는 주로 집행부라는 의미에 있어서의 행정부로서 다시 말하면 중앙정부서와 지방행정부서를 포함한 행정기구의 접수방안을 그 범위로서 한정시켰다.

그리고 접근방법으로서는 크게 두가지 가정을 설정하고 그 가정 하에서 채택가능한 방안을 제시함과 아울러 그것을 비교하여 각 가정 하에서의 최선의 방안이 무엇이겠는가를 도출하는 참모연구방법을 원용하였다.

2. 북괴 행정기구의 개황

가. 중앙행정기구.....북괴행정기구는 중앙집권적존재로서 내각이 있는바 이는 최고집행기관으로서 최고인민회의 또는 동회의의 <상임위원회>가 정해준 법률과 정책을 집행하도록 되어 있으며(북괴헌법 60조) 또한 <지방주권기관>을 지도하도록 되어 있다. (북괴헌법 55조)

그러나 이와 같은 내각의 기능은 어디까지나 형식적인 것에 지나지 않으며 실제적으로는 북괴노동당 중앙위원회에 종속되어 노동당의 노선과 정책을 집행하고 있는 것이다.

당초 북조선인민위원회를 창설한 북괴는 “조선인민은 북반부에서 반제, 반봉건혁명의 과제를 완전히 수행하면서 점차 사회주의로 이행하는 과도기에 들어섰다”고 하면서 “인민정권의 경제조직자적 문화교육자적기능을 수행하는데 없어서는 안될 방위의 강화”를 표방하여 민족보위국을 독립된 국으로 설치하는 한편 무력에 의한 적화통일을 목적으로 1950년에 무력남침을 감행했던 것이다.

북괴는 6.25 전시하에 대부분의 국영기업을 군수공장으로 전환하였으며 전쟁으로 피해가 많은 생산기구의 전후복구를 위한 생산성 기구조직을 개편하여 산업성을 폐지하고 수공업성, 화학전재공업성, 경공업성, 내각직속의 전기국을 조직하였으며 내각직속의 수산국, 통운국을 신설, 중앙경제관리의 지도기관을 부문별로 세분화하고 전문화했던 것이다.

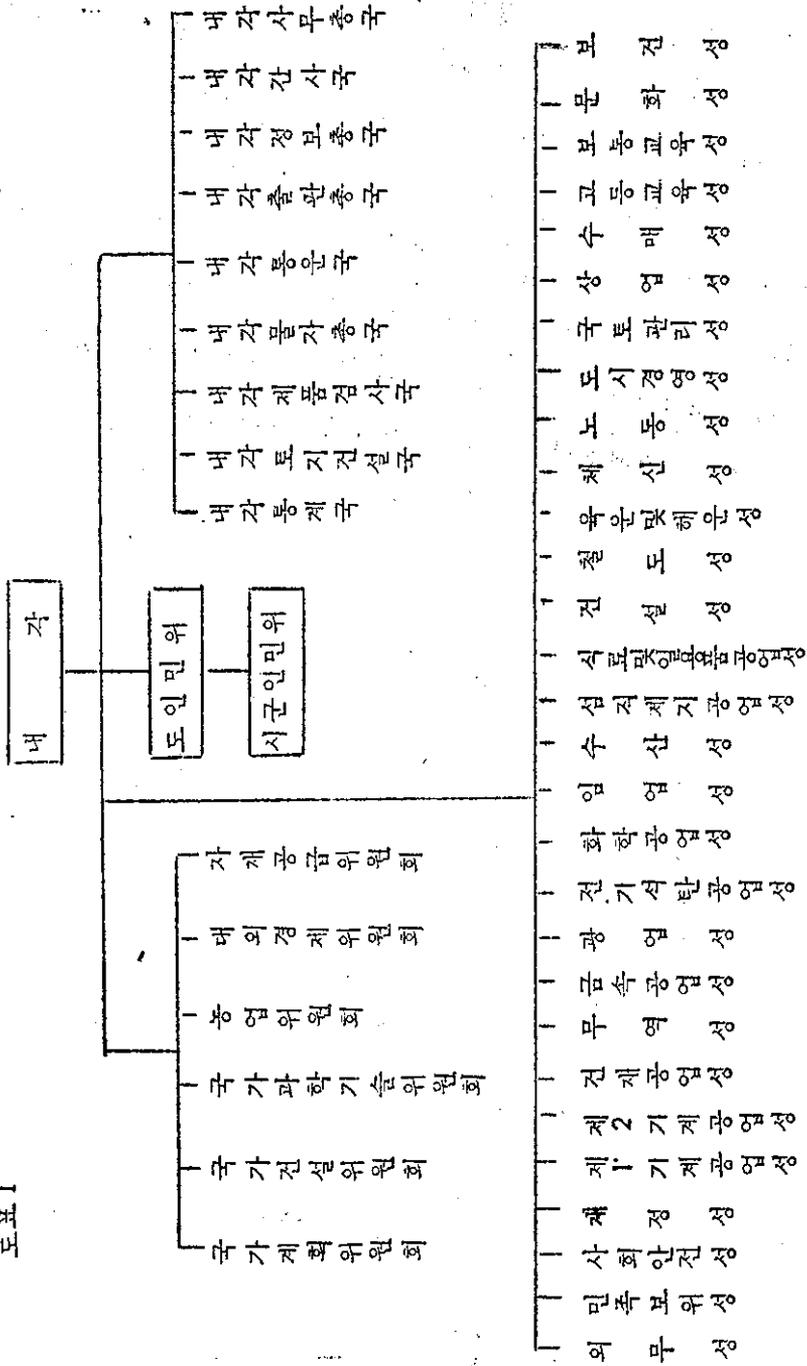
1961년 9월 17일 북괴노동당 제4차대회에서 김일성이 경제관리

기구개편에 관하여 그 필요성을 역설한 것은 이러한 기구개편이 있었음을 반증해 주는 것이었다. 휴전 다음해 북괴가 전후복구 3개년계획을 시작한 1954년 부터 1969년까지의 약 15년 동안에 40여건의 기구개편이 있었던 것이다.

이와 같이 많은 변천을 겪어온 북괴내각에서 정권발족당시부터 현재까지 유지하고 있는 성은 국가계획위원회·민족보위성·외무성·재정성·체신성 및 보건성 등 6개성 뿐이다.

1948년 9월 북괴정권이 발족할 당시에는 1개위원회 16개성 포함 17개의 내각기구가 있었는데 대하여 1969년 8월말현재에는 6개위원회 30개성(주1) 포함 36개의 내각기구가 있는바 그 가운데 29개성이 경제분야의 성들이다. (도표1 참조)

도표 I



북괴의 중앙행정기구는 북괴정 권수립이전에 북조선 5도행정국→북조선임시인민위원회→북조선인민위원회라는 세차례에 걸친 명칭 변경을 하였으며 정권수립후에는 내각이라 개칭했으며 이 내각은 김일성일당의 과벌투쟁으로 인하여 내각구성원자체의 변동이 많았을 뿐만 아니라 그들의 정책 특히 경제정책을 밀고 나가기 위한 내각의 기구개편이 빈번하였던 것이다.

(ㄱ). 내각·····이는 국가주권의 최고집행기관으로 헌법과 법령에 의해서 결정된 결정과 명령을 공포할수 있다고 되어 있다. (북괴헌법 52,53조) 이 기관은 최고인민회의에 의하여 조직되며 그 구성원은 수상, 제1부수상, 부수상 그리고 상 및 위원장들과 그에 필요한 성원들로 되어있다. 현재 수상 김일성을 위시하여 제1부수상 1명, 부수상 8명, 각성의 상 30명, 각위원회 위원장 6명이나 그 가운데에는 위원장과 상 또는 부수상과 상을 겸직하고 있어 내각중구성원은 사실상 행정부서의 수와 일치되지 않는다.

(ㄴ). 성····성, 위원회 및 내각직속기관은 <국가주권기관>의 부문별 중앙기관이다. 성의 임무는 내각의 권한에 속하는 국가행정 가운데 당해성이 담당할 부문을 지휘감독하는 것이다. 성, 위원회의 신설, 폐지 또는 병합은 최고인민회의가 이를 결정하며 휴회중에는 상임위원회가 이를 결정하고 차후에 최고인민회의의 결정을 받는다. 내각직속기관의 설치와 폐지는 내각에서 결정한다. 북괴의 각성의 임무는 대체적으로 우리 나라 행정각부서의 임무와 대차 없다고 해도 큰 잘못이 아니므로 이에 대한 설명은 생략하고 다만

각위원회의 임무를 보면 다음과 같다.

(i) 국가계획위원회·····이는 당의 경제정책에 근거하여 복귀정권의 모든 경제계획을 종합작성하며 작성된 계획안을 내각에 제출하여 승인을 받고 그를 관계기관에 하달하는 한편 그 계획안을 지도 보장하며 인민경제계획에 대한 예비적총화를 행한다.

이 위원회는 도(특별시) 단위에 도(특별시)계획위원회, 군(구역) 단위에 역시 계획위원회를 직속기관으로 갖고 있다.

(ii) 국가건설위원회·····이는 건설분야의 제결정 및 명령의 하달, 건설사업에 대한 지도 및 감독, 도시계획 및 작성에서 제출되는 설계의 심사와 승인, 건설노력기준설정, 건설자재, 소비 규정제정 및 설계연구소지도등의 기능을 가지고 있다. 이 위원회의 하부기관으로 각도(특별시)에 건설위원회가 있으며 그 산하에 군단위 <지구건설사업소>가 있다.

(iii) 국가과학기술위원회·····경제계획수행과정에 있어서 각분야별로 연구된 과학기술을 통일적으로 장악하고 이를 각행정부에 보급시키는 기능을 담당한다.

이 산하기관으로는 과학원을 비롯한 83개의 과학연구기관이 있다.

(iv) 농업위원회·····이는 농업행정의 총책임을 지고 있는 것으로서 농업부문계획작성에 대한 지도, 생산기술지도, 자재 및 농기계보장 대책수립, 농업과학연구기관을 집적 장악하고 농기계, 종자, 토지, 비료, 사료, 종축개량, 방풍림, 간척지, 경계림조성등의 연구, 이를 생산에 도입하는 기능을 담당하고 있다.

2530

이 위원회산하기관으로 농업과학원, 중앙수의방역소, 수의약품제조소, 중앙식물검역소, 농업지질조사설계연구소가 있으며 도단위에 농촌경리위원회, 군단위에 협동농장경영위원회 등이 있다.

(v) 자재공급위원회.....북괴는 65년 이후 계속감행된 전쟁준비와 관련하여 각종 설비와 원료, 자재의 심한 결핍을 초래하였던바 이는 7개년계획수행에서 최대의 난관을 가져왔다. 따라서 이를 통일적으로 장악하고 공급과 소비를 통제하기 위하여 내각직속기관이던 <설비 및 물자총국> 과 <원료공급국>을 통합하여 위원회로 승격시켰던 것이다.

(vi) 대외경제위원회..... 67년 12월 16일 최고인민회의 4기 1차회의에서 김일성이 발표한 10대정강에서는 경제외교문제가 중심정책으로 강조된바 있다. 그리하여 4대내각 조직시 내각직속 대외경제총국을 승격시켜 대외경제위원회를 신설한것으로서 외국과의 경제적 유대를 강화하고 새로운 경제적관계를 개척하는등 경제외교를 담당하고 있다.

나. 지방 행정기구

북괴는 지방주권기관으로서 도, 시, 군(구역), 리(읍, 노동자구) 등에 인민회의를 구성하고 동기구에서 각급 인민위원회를 선출하여 지방의 일반행정기관을 구성하고 있다.

총전에는 지방의회를 <인민위원회>라 칭하였고 그 집행기관인 행정기관을 <인민위원회상무위원회>라고 하였는데 이 구분이 명확하지 않아 양자를 모두 <인민위원회>라 통칭하여 오다가 1954년

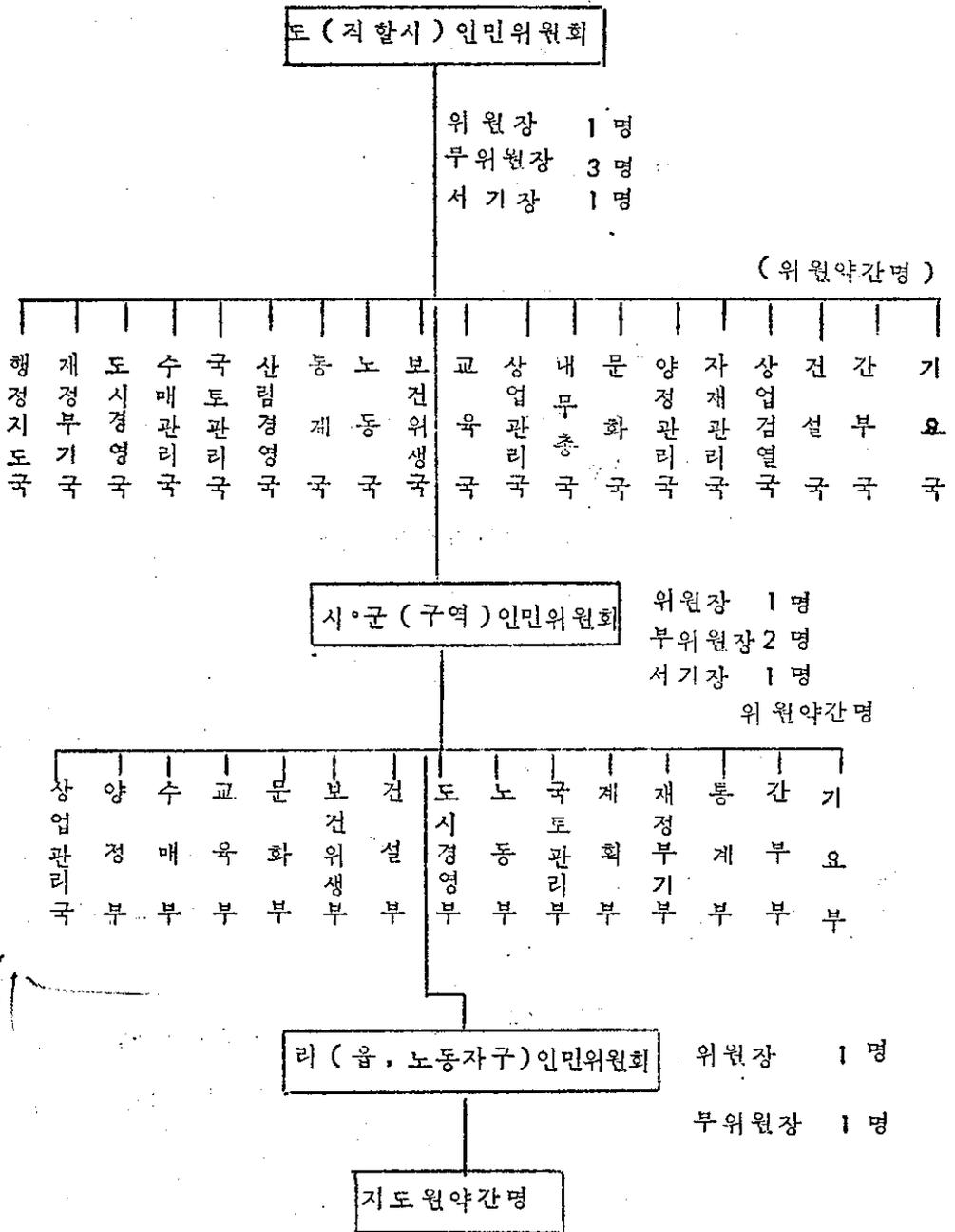
10월 30일에 채택된 <지방주권기관법>과 이에 관련된 조항의 헌법개정에 의해서 지방의회를 <인민회의>라 개칭하고 <인민위원회>는 지방행정기관을 지칭하기로 하였다.

그런데 북괴는 경제계획의 집행과 그에 따르는 경제관리의 복잡성 때문에 중앙경제부서와 직결되는 지방경제관리기구가 증설되므로서 자연히 인민위원회의 기능은 축소되지 않을수 없었다.

각급인민위원회는 사회주의산업을 통한 생활필수품공급, 국토관리사업, 교육문화사업과 북괴의 독재기능을 수행하는 것을 기본임무로 하면서 농업, 지방공업건설에 대한 감독 통제적기능을 수행한다. 각급인민위원회는 당과 정부, 상급기관의 결정, 지시를 무조건 수행하여야 하며 모든 사업에서 당위원회의 지시와 통제를 받는다. 또한 하급인민위원회는 상급인민위원회결정을 무조건 집행해야 하며 상급인민위원회는 하급인민위원회의 결정지시를 폐지 또는 정지시킬수가 있는 것이다.

각급인민위원회의 부서와 기능은 도를 중심으로 이에 준하여 구성되고 있는바 그 조직은 다음 도표와 같다. (도표 2 참조)

각급인민위원회의조직 (도표2)



12/21

한편 각부서의 기능은 다음과 같다.

- 위원장... 해당인민위원회의 최고책임자이며 부위원(3명)은 위원장을 보좌하고 위원장 부재시 위원장을 대리한다. 부위원장 1명은 상업, 수매 및 양정부문을 담당하며 1명은 도시경영, 건설, 노동, 행정 및 국토관리사업을 담당하며 나머지 1명은 기타부문을 담당한다.
- 서기관... 행정조직사업과 기요사업을 담당하며 상부명령 지시전달, 인사행정장악, 학습농제, 인민위원회 계획작성, 문서보관, 각종회의록작성 및 보관등을 담당한다.
- 행정지도국... 일반행정 및 행정관리와 하부지도사업담당
- 재정부기국... 국가예산편성에 포함된 도내의 예산운영계획작성 및 그를 위한 지도감독
- 도시경영국... 건설된 주택과 공공건물 및 도시시설물의 유지관리 도시원림화사업, 유원지관리사업, 도시미화사업, 상수도관리운영, 묘지관리와 제의사업담당
- 수매관리국... 각종 농산물과 부산물, 식료품, 고치, 모피, 각종 털산과실, 기타 원료원천을 탐구수매하며 도시와 농촌간의 경제적 연계를 맺는다.
- 국토관리국... 도내의 토지, 산림, 강, 하천, 제방, 도로, 교량 관계 시설물을 조사등록하며 이를 관리하며 풍수해대책강구, 도내건설 및 생산기업소에 대한 지도감독을 담당
- 산림경영국... 각종 산림관리담당

- 통계국... 국가통계체계의 중간단위로서 도내 각기관 기업소의 경제계획수행에 대한 계산 통계사업과 도내 각종 통계작성에 대한 지도검열
- 노동국... 도내 각기관 기업소의 노동행정지도 통제, 도내노동력장악, 도내 각부분 노동력공급
- 보건위생국... 노동당과 간부의 보건정책선전, 위생검열 및 방역사업지도
- 교육국... 각급 학교사업장악, 취학아동, 입학, 각급 학교추천사업담당
- 상업관리국... 상업기관, 기업소에 대한 행정지도사업 감독 및 지도
- 내무총국... 도시 및 농촌주택과 공공건물, 각종시설물의 조사등록
- 문화국... 당과 간부의 정책선전, 공산주의교양사업, 전람관, 도서관, 선전실, 구락부 기타 문화기관의 관리운영, 혁명전적지 문화유물, 고적관리
- 양정관리국... 국가양곡의 징수, 보관, 양곡가공사업, 소비 통제, 식량배급소관리운영
- 자재관리국... 각기업소에서 사용되는 각종물자의 관리운영
- 상품검열국... 각종상품의 질, 규격에 대한 검열
- 간부국... 인민위원회 인사행정, 간부사업, 상훈관계담당
- 기요국... 인민위원회의 계반문건의 수발 및 보관

다. 특수행정기관

북괴는 농업집단화의 완성 지방사업의 확대 지방건설규모의 확장등으로 지방인민위원회로서는 조직, 지도하기 어려운 실정에서 중앙의 성 위원회들에 직속되는 새로운 기구를 도·군에 신설하고 이 기구에서 경제관리를 수행하는바 인민위원회는 계획수행에 대한 획적 통제만을 수행한다.

이러한 특수행정기관으로는 도농촌경리위원회가 있으며 그 밑에 시·군협동농장경영위원회가 있고 도경공업위원회가 있으며 그 밑에 시·군자방공업경영위원회가 있고 도건설위원회가 있으며 그 밑에 각지구건설사업소가 있고 또한 도계획위원회가 있으며 그 밑에 시·군계획위원회가 있다.

라. 지방행정구역

북괴는 지리적으로 남한보다 적은 면적에 인구도 적고 행정구역도 그 수에 있어서 남한보다 적은 것을 억지로 남한보다 수가 많고 월등하다는 선전효과를 노리고자 북괴정권수립이후 오늘 날에 이르기까지 많은 지방행정구역의 개경을 가져왔던 것이다. 즉 북괴가 지금까지 대소규모의 행정구역개편을 빈번히 감행하였으며 특히 도증설계획을 구실로 3개도를 신설하는등 그 저의는 그들이 항상 구두선처럼 내걸고 있는 남북협상을 통한 북괴주도하에 남북한총선거가 있을 것을 예상하고 그 때 남한과 같이 9개도를 가짐으로서 대등한 권리를 주장해 보자는 정치적인 심산이 숨겨져 있었던 것이다.

그 저의는 어떻던지 간에 현재 행정구역개편에 따른 행정구역의 현황은 다음과 같다. (도표 3 참조) 행정구역상 남한과 차이나는 것은 면단위가 전폐된데 반하여 구역, 구, 노동자구등이 신설되어 있다는 사실이다.

행정구역수의현황 (도표 3)

	도	시	구역	군	구	읍	동리	노동자구
평 남	평양특별시		18	3		3	299	
	평 남	1		22	1	22	489	37
평 북	평 북	2		24		24	574	25
	자 강	3		15		15	312	20
황 해	황 해 남	1		19		19	440	5
	황 해 북	2		14		14	326	6
함 북	청진직할시		7				89	1
	함 북	2		15		15	321	23
함 남	양 강	1		10		10	198	24
	함흥직할시		9				128	
	함 남	1		22		22	489	18
강 원	강 원	1		16		16	441	6
경 기	개성지구	1		3		3	73	1
	계	15	34	163	1	163	4,179	166

3. 부괴행정기구접수를 위한 가정

부괴가 전면남침을 감행해온에 대하여 아군은 일정기간 동안 방어하다가 공세이전하여 북한지역을 수복함에 있어서는 크게 두가지 형태를 상정시킬수가 있을 것이다. 즉

첫째는 공세이전함에 있어서 전략적으로 북한지역에 상륙작전을 감행함으로써 일거에 부괴수도를 점령하고 부괴도당의 전의를 상실시켜 사실상 북한지역을 수복하게 된다는 것이며 둘째는 공세이전하여 휴전선일대로 부터 단계적으로 군사작전을 수행하여 점진적으로 북상함으로써 북한지역을 수복하게 된다는 것이다.

이와같이 수복하는 형태가 차위 나는 경우에 있어서는 부괴행정기구의 접수방법상에도 차이가 나지 않을수 없는 것이다. 즉 전자의 경우에 있어서는 부괴수도점령과 더불어 중앙행정기구를 접수하는 동시에 군사작전이 일단락을 지은 지역에 있어서의 지방행정기구를 접수하는 일이 병행되지 않을수 없을 것이다.

이에 대하여 후자의 경우에 있어서는 군사적인 진전에 승응해서 수복지역의 지방행정기구를 단계적으로 접수해 나가다가 종국적으로 중앙행정기구를 접수하게 되는 것이다.

4. 행정기구접수시 고려요소

위에서 지적한바 북괴행정기구접수를 위한 두가지 가정에서 어느 경우를 막론하고 행정기구접수시 고려되어야할 요소가 있다는 것을 우리는 간과해서는 안될 것이다.

북한지역을 접수함에 있어서는 근20여년간 북괴노동당의 독재정치에 의하여 굳어진 행정기구를 직각적으로 제거하고 민주주의행정조직을 이식한다는 것은 용이한 일이 아니라는 것이다. 특히 북괴노동당은 모든 제도에 우월하다는 헌법외적 존재로 되어 있는 노동당의 역할을 고려하지 않으면 안될 것이다. 다시 말하면 북괴행정조직이란 공산주의를 실천하기 위한 조직이며 북괴노동당의 활동조직인바 이런 한에는 당과 김일성의 지령을 실천에 옮기는 하나의 장치에 지나지 않는 것이다.

따라서 수복행정은 수복과 동시에 자유민주주의행정이 실시되어야 할 것이며 민주행정을 실천하기 위한 행정조직으로 개편되어야 하겠음은 두말할 나위가 없다.

그러나 이러한 정상적인 민주행정체제에 도달하기 까지에는 여러가지 문제가 가로 놓여있는 것만에는 틀림없다. 즉 북괴행정조직에 뿌리 박힌 악질적 요소를 제거하는 것이 선택문제이거나 수복과 동시에 예상되는 이질적인 사회문제들이 해결점에 도달할 때까지에는 과도적인 행정이 불가피할 것이다. 이러한 과도적현상을 예상할 때 북괴행정기구를 접수함에 있어서는 다음과 같은 사항이 최소한 고려되어야 할 것이다. 즉

- 첫째 치안질서의 확보
- 둘째 주민들의 생활유지
- 셋째 교육의 실시
- 넷째 주민들의 동태(호적 및 주민등록포함) 등이다.

5. 채택가능한 행정기구접수방안

가. 중앙행정기구와 지방행정기구의 동시 접수의 경우 다음과 같은 방안을 제시할수가 있다. 즉

첫째 부과중앙행정기구를 전적으로 폐쇄시키고 다만 지방행정 (A안) 기구만을 구성하여 대한민국중앙행정부서에서 지휘 감독한다.

둘째 부과중앙행정기구를 폐쇄하되 대한민국정부와 북한지역행 (B안) 정을 연결하는 기능을 갖는 잠정적중앙행정기구를 설치하여 운영하는 한편 이 기구로 하여금 북한지역지방행정기구를 지휘, 통제토록 한다.

셋째 부과중앙행정기구를 잠정적으로 존치시켜 북한지역지방 (C안) 행정기구를 지휘, 통제토록 하여 단계적으로 대한민국정부에 단계적으로 흡수시킨다.

이러한 세가지 방안을 검토해 본다면 다음과 같다. 즉

A안의 경우...수복이라는 목적에 부합되지만 현재 북한지역의 지방행정기구는 물론이지만 행정구역에 있어서도 대한민국 지방행정 개념과 전혀 상이함으로 행정질서유지에 혼란을 야기시킬 가능성이 많다. 다시 말하면 북한지역에 있어서의 그 동안의 부과정권에 의한 통치로 말미암아 나타난 특수성을 전적으로 무시하고 사실상 백지상태하에서 대한민국의 행정질서를 이식시킨다는 하나의 이상적인 안에 지나지 않는 것이다. 이것은 결과적으로 주민들의 생활

유지에도 혼란을 가져올것이라는 약점을 내포하고 있는 것이다.

B안의 경우...수복이라는 목적에 완전히 부합되지는 않지만 오랜 동안 공산주의체제하에 놓여 있었던 북한을 수복과 동시에 대한민국 중앙정부가 직접 남한의 경우와 같이 통치하기에는 현실적으로 여러 문제점들이 있다는 것을 고려했다는에서 하나의 장점이 있다. 따라서 북한지역에 있어서의 행정질서상에 있어서의 혼란을 최소한도내에서 방지할 수 있을 뿐만 아니라 북한주민들의 생활유지라는 면에서도 큰 지장을 초래하지 않을 것이다.

역사적으로 보면 이와 유사한 예가 없었던 것은 아니다. 이른바 <2차적 중앙정부 또는 소국가정부> (b-National Government)로서 이는 일찌기 미국의 영토인 「알라스카」(Alaska)가 1958년에 제49번째의 연방으로 편입된 「주」(State)가 되기 전까지에 있었던 하나의 형태로서 「알라스카」는 미국대통령이 임명하는 주지사에 의하여 그 지역이 통치되었던 것이다. 이러한 형태는 「하와이」의 경우에 있어서도 마찬가지였던 것이다. 물론 이 경우 미국의 주로 흡수시키는데 큰 부작용이 없었던것은 「알라스카」나 「하와이」는 비록 미국의 주는 아니었지만 사실상 다른 주와 마찬가지로 민주주의원칙에 입각한 생활양식을 가지고 있었다는데 있었음은 재론의 여지가 없다.

C안의 경우...수복이라는 목적에도 부합되지 않거니와 사실상 북괴에 대치되는 다른 정권이 들어선데 지나지 않으며 따라서 일정기간 후에 대한민국 중앙정부에 다시 흡수시킨다는 작업이 있어야 할

뿐만 아니라 경우에 따라서는 오히려 정권 다툼의 씨를 부리는
 결과가 될 염려까지 있는 것이다. 그러나 적어도 대한민국 중앙정부
 에 흡수시킴동안까지는 행정질서유지나 주민들의 생활유지라는 면에서
 는 큰 혼란을 가져오지 않을 것이라고 생각되지만 다음 단계인
 중앙정부에로의 흡수단계에서는 역시 혼란은 불가피하다고 보아야
 할 것이다.

이러한 세가지 안의 검토결과를 요약한다면 다음 표와 같다.

채택가능한 안의 비교

안	A	B	C
비교기준			
수복목적	○	△	×
행정질서유지	×	○	×
민생유지	×	○	×
민주체제로의 전환	○	○	×

따라서 이 세가지 안가운데 최선의 안은 B안이라 할 수 있다.

나. 군사적인 진전에 따라 수복지역의 지방행정기구를 단계적으로
 접수해 나가는 경우, 다음과 같은 방안을 고려할수가 있을 것이다.

즉

첫째 (A안) 북괴의 지방행정기구 및 행정구역은 전적으로 무시

하고 대한민국의 지방행정기구와 행정구역개념하에
수복지역의 지방행정기구를 접수한다.

둘째 (B안) 현존의 북한행정기구와 행정구역을 존치시켜 접수한
다.

셋째 (C안) 현존의 북한지방행정기구를 최소한으로 축소시켜 접
수하되 행정구역을 단계적으로 개편한 후 대한민국
지방행정기구개념으로 재편한다.

이러한 세가지 안을 분석해 본다면 다음과 같다.

A안의 경우... 이 안은 군사작전의 진전에 따라 수복된 지역을
과거 일제시대의 행정구역에 준하여 지방행정기구를 설치하거나 또는
사전에 북한지역의 지방행정구역을 우리나라대로 연구하여 두었다가
수복시 그것을 그대로 적용하여 지방행정기구를 설치하면서 북괴지방
행정기구를 접수하는 것으로서 일시 혼란은 예상되나 조속히 대한민
국의 지방행정기구와 지방행정구역개념에 적응시킬수 있다는 이점이
있다. 그러나 북한지방행정기구로 있는 특수행정기구접수문제가 그대로
잔존하게 됨으로 이에 대한 추가적인 접수방안이 별도로 연구되어야
한다는 단점을 갖게 된다.

B안의 경우... 혼란을 방지할수 있다는 장점은 있으나 현실적으로
각종지방행정기구의 기능을 그대로 수행할수도 없거니와 그렇게 해서
도 않된다는 점으로 미루어 오히려 추후에 많은 부작용을 낳게되는
결과가 될것이다.

C안의 경우... 단위별 지방행정기구의 편제—도단위, 군단위 및

리. 동단위에 있어서 반드시 필요한 것만을 존치시키는 방향으로 일단 축소하여 접수하고 사전연구되어 발전시킨 행정구역으로 단계적으로—군사작전의 진전에 일치시킴을 의미함—개편한 후 대한민국의 지방행정기구개념으로 재편시킨다는 점에서 혼란을 최소한으로 억제시킬수 있을 뿐만 아니라 현실적 여건을 최대한으로 감안했다는 장점이 있는 것이다.

이러한 세가지 안의 분석결과를 비교한다면 다음 표와 같다.

채택가능한 안의 비교

비교 기준 \ 안	A	B	C
현실성	△	×	○
혼란방지	×	○	△
요원절약	×	×	○
합리성	×	×	○
수복목적적합성	○	×	△
신속성	×	○	△

따라서 이 세가지 안가운데 최선의 안은 C안이라 할수 있다.

6. 최선의 안에 대한 세부방침

가. 북괴 중앙행정기구와 수복된 지역에 있어서의 지방행정기구의
동시 접수경우

(1) 기본방침

- ㄱ. 목적...공산주의요소를 일소하고 자유민주주의 정치이념을
구현시키는데 있다.
- ㄴ. 북한에 설치되는 <잠정적중앙기구>는 대한민국 정부의 최
고책임자의 지휘통제하에 지휘의 통일성을 기한다.
- ㄷ. 북괴의 강제력장치-군사력 및 경찰력-은 즉시 해체되며
그 기능을 박탈한다.
- ㄹ. 수복지구 지방행정기구는 <잠정적중앙기구>에 의하여 지도
감독된다.
- ㅁ. 북괴가 맺은 일체의 대외관계는 정지시킨다.
- ㅂ. 북괴잔존세력의 타도를 적극적으로 장려시킨다.

(2) 행정기구의 존폐기준

ㄱ. 보존해야 할 행정기구

- i 실제환경의 수요에 적합한것.
- ii 사업의 필요성에 의하여 보존해야 할것

ㄴ. 폐지해야 할 행정기구

- i 북한동포들의 노력·물력을 착취하기 위하여 설치된것
- ii 남한적화목적을 위하여 설치된 각종 강제력기구와 선동선
전기구

iii 북한동포들의 기본권을 박탈하기 위하여 설치된것.

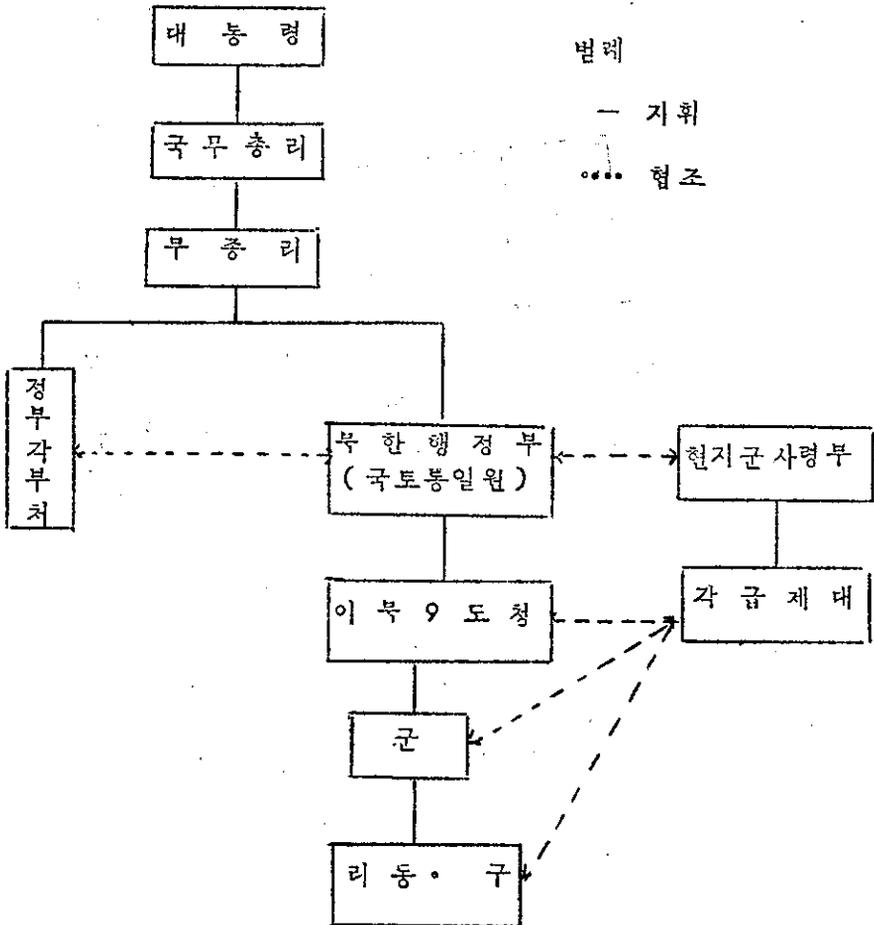
iv 대외관계 및 활동을 위하여 설치된것

ㄷ. 신설해야할 행정기구

i 치안확보를 위한것

ii 호적 및 주민등록업무를 담당해야할 기구

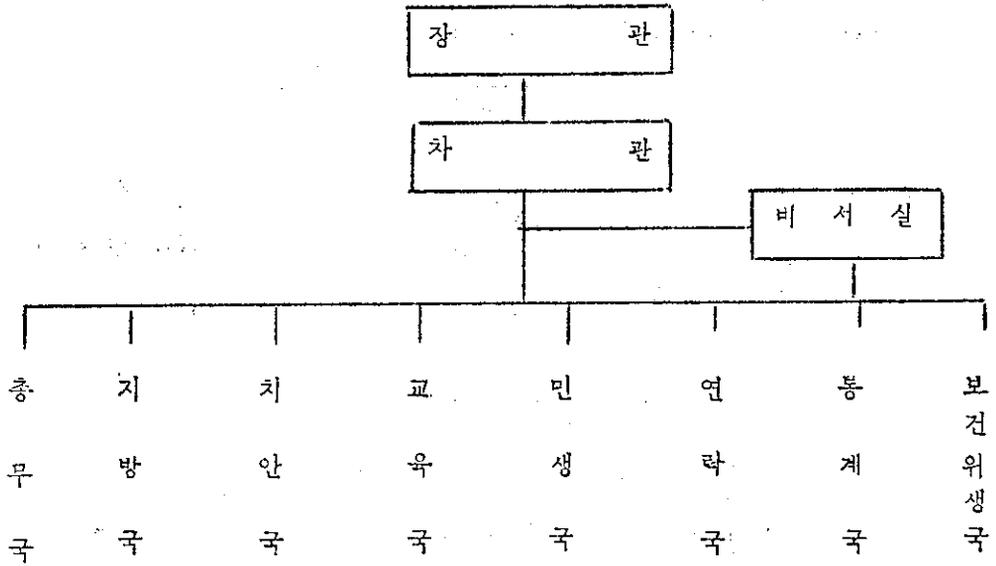
(3) 각급 행정기구의 지휘체계



④ 각급 행정기구의 편성

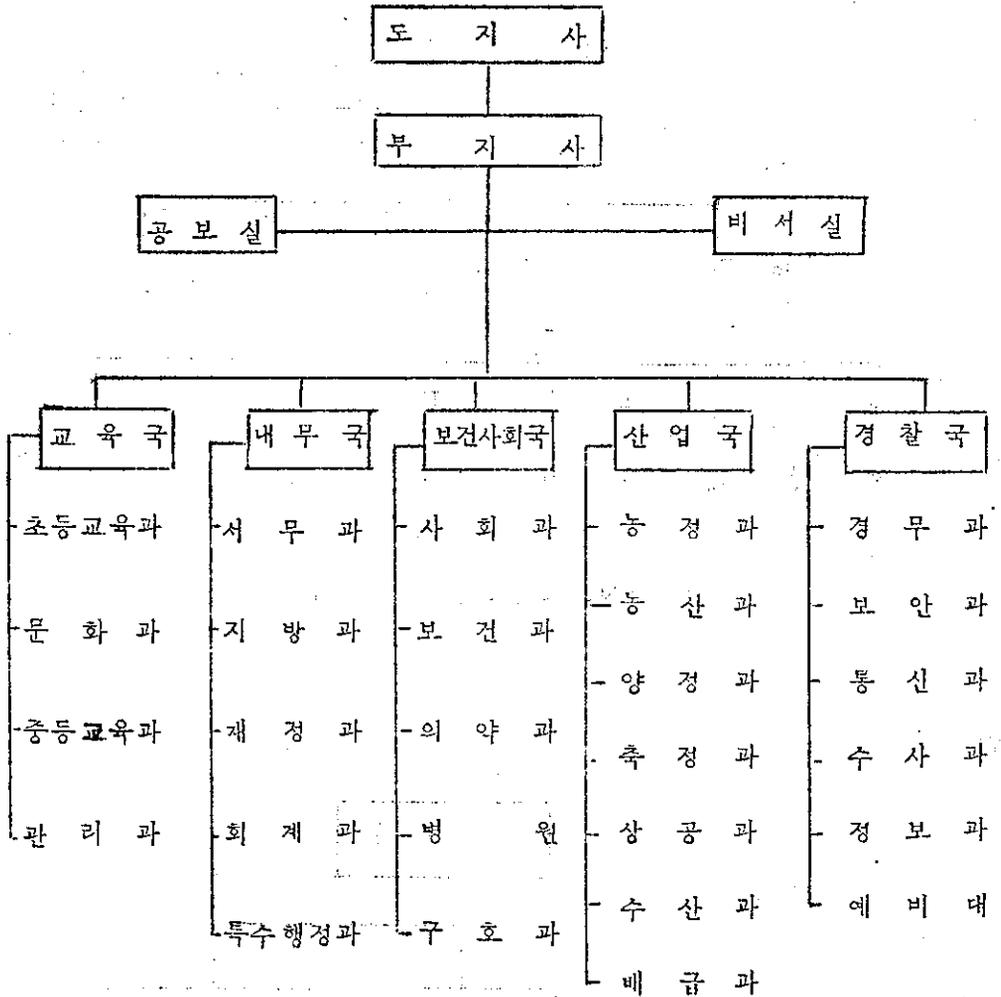
ㄱ. 잠정적중앙기구

<잠정적중앙기구>는 평양에 두되 현 <국토통일원>으로 하고 그 명칭을 <북한행정부>로 개정하며 그 조직은 다음과 같이 한다.

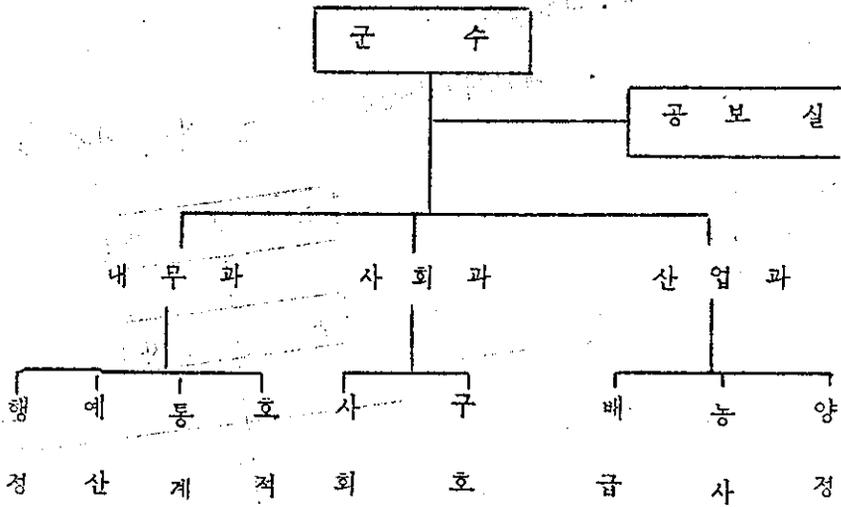


ㄴ. 지방행정기구

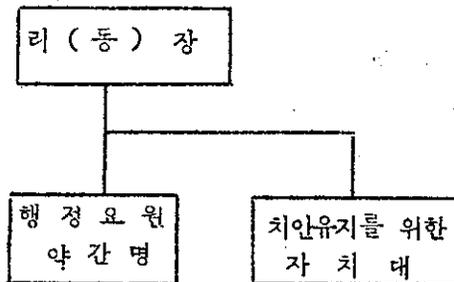
i. 도청조직 (특별시 및 직할시는 이에 준한다)



ii 군청조직(읍 및 지구는 이에 준함)



iii 리·동 행정조직(노동자구는 이에 준함)



(5) 실시방법

- ㄱ. 접수원칙...북괴중앙행정기구는 <북한행정부>가 접수하며 지방행정기구는 군사작전의 진전에 따라 리·동단위로 접수하고 점차적으로 도단위까지 확대시킨다.
- ㄴ. 접수요원...접수하기전에 충분한 인원을 교육훈련시켜 확보하며 중하급에 속하는 요원은 당지의 반공인사들을 기용토록 한다. 특히 교육훈련을 시킬 요원은 가능한 한 월남인사들을 선발하도록 한다.
- ㄷ. 북한행정부의 각국장 및 지방행정기구에 있어서의 도지사, 부지사, 군수는 사전에 명예직으로 인명해 두었다가 수복지구 접수시기에 즉각 현직공무원으로 전환되도록 한다.
- ㄴ. 군사작전의 진전에 따라 지방행정기구를 접수하는 경우

(1) 기본방침

- ㄱ. 목적...공산주의요소를 일소하고 자유민주주의정치이념을 구현시키는데 있다.
- ㄴ. 각기관에 속해 있는 책임과 서로 연대적인 수권원칙을 채택한다.
- ㄷ. 군사작전의 진전에 따라 면을 단위로 하여 군으로 확대하며 나아가서 도로 확대시킨다.
- ㄹ. 수복된 지역에 있어서의 면단위는 상호긴밀한 연락을 유지한다.
- ㅁ. 수복된 지역에 있어서의 면단위는 현지구둔군과의 긴밀한

연락을 유지한다.

ㄴ. 부피간존세력의 타도를 적극적으로 장려한다.

(2) 행정기구의 존폐기준

ㄱ. 보존해야 할 행정기구

「가」의 경우에 준한다.

ㄴ. 폐지해야 할 행정기구

「가」의 경우에 준한다.

ㄷ. 신설해야 할 행정기구

i. 면단위행정기구를 설치한다.

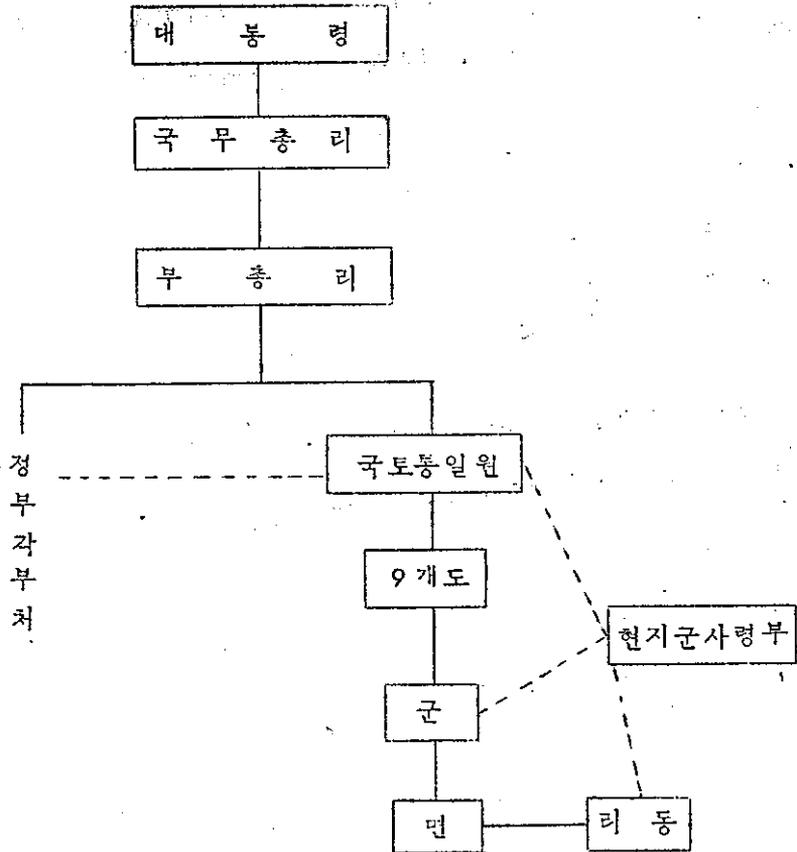
ii. 군단위행정구역울 재조정한다.

iii. 리·동에 치안유지를 위한 자치기구를 신설한다.

iv. 북한에 있는 1개특별시, 2개직할시 및 1개지구를 도에

흡수하되 9개도는 존치시킨다.

(3) 각급 행정기구의 지휘체계



(4) 각급 행정기구의 편성

「가」의 경우와 동일하다. 다만 북한지역을 완전히 수복할 때까지는 국토통일원을 평양에 둘수 없을 뿐더러 군사작전의 진행에 따라 수복된 지역에 있어서의 행정기구—기본적으로는 리·동으로부터 면으로 점차 확대됨—접수가 이루어 질것이나 현군행정구역이 수복되었을 경우 접수하는 방법을 취해야 한다는 결과가 된다.

(5) 실시방법

- ㄱ. 접수원칙... 군사작전의 진전에 따라 국군이 잡지구에 도달해서 곧 울지구로 진격할 준비를 한후 울지구로 들어가면 잡지구를 접수하도록 한다. 접수의 기본단위는 군이나 단계적으로 도단위까지 확대되면 일련의 지방행정체계를 이루도록 한다.
- ㄴ. 행정구역의 설정... 9개도는 존치시키되 사전에 군행정지역과 면행정구역을 구분하여 수복과 더불어 이를 적용토록 한다.
- ㄷ. 접수요원... 「가」의 경우에 준한다.
- ㄹ. 각부서공무원의 임명... 「가」의 경우에 준한다.

7. 결 론

북한지역을 수복하는 경우 각급행정기구를 접수하는 방안으로 중앙행정기구와 지방행정기구를 동시에 접수하는 경우와 군사작전의 진전에 따라 점적인 접수에서 선으로 연락시키고 급기야는 평면으로 확대해 나가는 두가지 방안을 제시하였다. 그러나 이러한 것은 어디까지나 군정으로 부터 궁극적으로는 대한민국의 행정체제로 흡수시키는데 있어서의 과도기적인 조치에 지나지 않는 것이다.

따라서 아무리 세밀한 계획을 세워놓았다. 할지라도 일시적인 혼란이 야기될것임에 틀림없으나 그래도 이러한 혼란을 최소한으로 줄이고 신속히 가까운 시일내에 대한민국의 행정체제로 정립시킨다는 것이 매우 중요한 일일 것이다.

이런 의미에서 본다면 이 과도기에 있어서 가장 중요한 것은 적을 이롭게 하는 행동의 사전봉쇄를 위시하여 민심의 수습·민생의 안정 및 치안의 유지이며 이를 위한 요원의 확보일 것이다.

이러한 요원은 청원경찰로서 충당시킬수가 있을 것이다.

또한 북괴통치하에서 북한주민들의 식생활은 오로지 배급에만 의존하고 있었던 까닭에 수복시에도 민심수습과 민생안정을 위해서는 배급제를 존속시켜야 할것임은 두말할 나위가 없다. 따라서 지방행정기구에는 반드시 이 배급을 담당하는 부서가 마련되어야 할것이다.

결론적으로 우리가 수복지역의 행정기구접수방안과 행정조직을 아무리 면밀하게 구상하였다 할지라도 현실적으로 시시각각 변동되는

상황과 현지실정에 적용시키는 경우 대부분은 많은 오차가 생기기 마련임으로 항상 융통성이 있어야 한다는 것을 강조하지 않을수 없다.

또한 행정기구를 본연구에서는 중앙에서의 행정부와 지방의 행정기구 즉 도에서 리·동사무소에 한정시켰다고 하지만 이 가운데는 경찰행정, 교육행정등의 기능별 행정을 어떻게 접수할 것인가 하는 문제에 대해서는 거의 언급하지 않았다. 이 문제는 접수요원의 문제와도 밀접한 관련을 갖고 있는 것이다.

이와 아울러 부피봉치라에서는 사유재산이 일체 인정되지 않고 있었으므로 수복시 이를 어떻게 처리해 나갈 것인가 하는 문제도 매우 중요한 문제이나 이에 대한 방향제시도 여기에서는 피하고 다만 하나의 문제로서 제기해 놓을 따름이다.

아무쪼록 본연구과제는 너무나도 많은 문제를 자체내에 지나고 있을 뿐만 아니라 가정실정에 따라 그 방안이 여럿가지 제시될수 있는 관계로 연구결과가 매우 불충분함을 솔직히 고백하면서 앞으로 더욱 발전시킬것을 다짐하는 바이다.