

남북한 지방행정체제의 통합방안*

이승종**
김대욱***

〈 目 次 〉	
I. 서론	IV. 지방행정체제의 이상적 개편방안
II. 이론적 배경 및 분석틀	V. 통합방안
III. 남북한 지방행정체제의 현황 비교	VI. 결론

〈 요 약 〉

본 연구는 한반도 통일을 대비한 남북한 지방행정체제의 통합방안을 논의한다. 남북한 지방 행정체제는 외형상 유사성에도 불구하고 실제 운영상의 차이는 큰 것으로 분석된다. 통합방안에 있어서는 급진적 통일 시나리오를 기반으로 하여, 지방행정계층, 구역, 기관구성, 중앙-지방관계, 정당-행정관계, 광역-기초관계, 지방정부-주민관계 등 지방행정체제의 제 구성요소에 대한 통합방안을 제시한다. 구체적으로 현행 3계층제의 유지 및 점차적 축소, 광역단체의 통합을 통한 효율성 향상, 기관병립형 채택, 적절한 지방분권 실시, 북한지역 정당의 민주화 및 다당제 수혈, 광역단체와 기초단체의 대등한 관계 성립 후 적절한 기능분담, 주민참여의 활성화 및 지역사회 기초주민조직 체계의 구축을 제안한다. 끝으로 추진전략으로 지방행정체제통합 추진위원회의 구성·설치, 지방공무원의 인사와 교육훈련, 지방행정통합지원기금의 마련 등을 제시한다.

【주제어】 남북통일, 지방행정체제, 통합방안】

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-330-B00259).

** 서울대학교 행정대학원 교수(slee@snu.ac.kr)

*** 서울대학교 한국행정연구소 연구원(kdw@snu.ac.kr)

논문접수일(2011.5.23), 수정일(2011.6.20), 게재확정일(2011.6.24)

I. 서 론

1990년 독일통일 이후 한반도 통일에 대한 기대가 높아짐에 따라 통일을 대비한 통합방안에 대한 논의가 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 법체제 정비, 사회인프라 구축, 화폐통합 등에 대한 논의가 그 예이다. 지방행정분야도 예외는 아니라서 남북한 지방행정체제통합방안에 대한 연구가 일부 진행되어 왔다. 예를 들어 김상미(1993)는 독일통일 직후 남북한 통일에 대비한 지방행정개편방안에 대해 시론적으로 논의하였고, 한부영·금창호(1998)는 민선 지방의회와 지방자치단체장이 선출되어 본격적인 지방자치가 실시된 시점에서의 지방행정 통합방안을 제시하였으며, 정병일(2008)은 비교적 최근의 자료에 기반하여 남북한 지방행정체제를 비교하고 통합방안을 부분적으로 제시한 바 있다.

그러나 기존 연구들은 남북한 지방행정체제의 비교자체에 초점을 두거나(예: 정병일, 2008), 통합방안의 제시에 있어 지방행정의 다양한 분야들을 포괄적으로 논의하지 않고 있다(예: 한부영·금창호, 1998). 또한 연구가 너무 오래전에 수행되어 변화된 남북한의 지방행정체제를 적실하게 논의하지 못하고 있거나(예: 김상미, 1993; 한부영·금창호, 1998), 북한지방행정체제에 대한 적실한 실태파악도 이루어지지 않은 실정이다. 통일부, 행정안전부 등 정부기관의 공식발표에 등장하는 구·지구 등의 행정구역을 비공식적 행정단위로 파악하거나(정병일, 2008), 아예 논의에서 제외시키고 있는 사례 등(최진욱, 2008)이 그 예이다.

그러나 통일이후 북한지역 주민들과 가장 가까운 거리에서 상호작용하고 각종 공공서비스를 배분하며 중앙정부의 정책결정사항을 직접적으로 집행하는 분야로서의 지방행정의 중요성을 감안하면(한부영·금창호, 1998), 지방행정체제 통합에 대한 논의가 좀 더 내실있게 본격화 되어야 할 것이다.

이러한 인식을 바탕으로 본 연구는 북한의 지방행정체제에 대한 신뢰성 있는 최신자료를 기반으로 하여 남북한 지방행정체제를 비교하고, 보다 포괄적인 관점에서 남북한 지방행정체제의 통합방안을 제시하고자 한다. 이와 더불어 기존 연구에서 전혀 고려되지 않았던 남북한의 지역사회 기초주민조직을 비교분석하고 통합 및 활성화 방안을 제시한다. 이는 지방행정체제 개편에 앞서서 또는 같이 고려되어야 하는 중요한 정책과제이기 때문이다(이승종·서재호, 2009).

본격적인 논의에 앞서 언급할 것은 본 연구가 급진적 통일시나리오를 전제로 하고 있다는 점이다. 이는 김정일 사후 내부권력 투쟁 등으로 북한의 체제가 붕괴하여 남한과 급진적으로 통합되는 모형이다. 이러한 모형을 설정한 이유는 비록 통일에 대한 시나리오로 급진적 모형(예: 흡수형, 전쟁형), 점진적 모형(예: 합의형) 등이 제시되고 있으나 최근 급진적 통

일의 가능성이 힘을 얻고 있으며, 급격한 통일에 대한 대비책 마련이 더 시급하기 때문이다. 이러한 시나리오에 대비한 통합방안은 점진적 통일 등 다른 통일시나리오에도 적실하게 적용될 수 있을 것이라 생각된다. 또한 이 시나리오는 실제 독일의 통일방식이었으므로 남북한의 통일에도 가장 적실하게 적용될 수 있는 시나리오로 평가된다(한부영·김병국, 2009).

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 지방행정체제의 의의

지방행정체제는 지방행정을 수행하는 기본틀로서 매우 중요하다. 지방행정체제가 적절하게 구축되어야 효율적·민주적인 지방행정의 수행이 이루어질 수 있으며, 이를 통해 주민의 복리향상에 기여할 수 있기 때문이다.

지방행정체제란 무엇인가? 지방행정체제에 대한 합의된 정의는 없으며, 논자에 따라 의미의 범위가 다음과 같이 다르게 나타나고 있다(이승종·서재호, 2009). 광의의 지방행정체제는 지방행정을 구성하는 제 요소를 포괄하며 지방정부, 주민, 재원, 기능, 공무원, 사무, 계층과 구역을 포함한다. 협의의 지방행정체제는 계층과 구역, 정부간 관계를 지칭하는 용어로 사용된다. 최협의의 지방행정체제는 계층과 구역만을 가리키는 것으로 사용된다.

본 연구에서는 광의와 협의의 중간적 범위를 활용하여 논의를 진행한다. 즉 계층과 구역, 정부간 관계를 기본으로 하되 지방정부, 주민, 기능, 사무에 관한 논의를 포함할 것이다. 이는 본 연구가 기본적으로 포괄적 접근방식을 택하여 지방행정의 제 요소를 논의대상으로 삼지만, 재원이나 공무원 등에 대한 논의는 재무행정분야나 인사행정분야의 통합방안에서 더욱 적실하게 논의될 수 있을 것이라 판단하였기 때문이다.

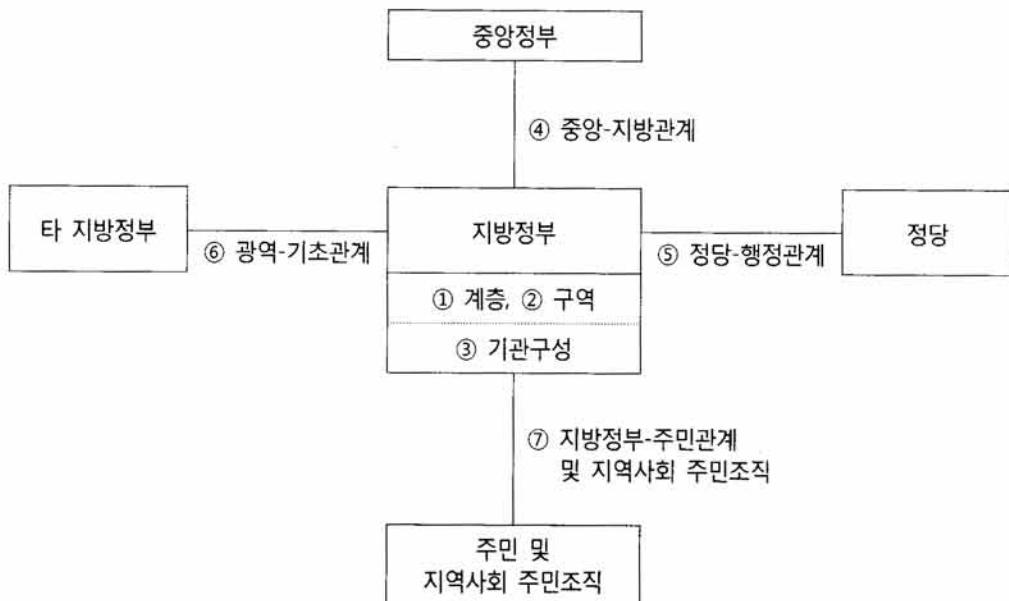
2. 분석틀

지방행정체제는 지방행정을 구성하는 제 요소를 의미하는 바, 이는 지방행정의 계층과 구역, 지방정부의 기관구성을 기본으로 하여 중앙-지방관계, 타 지방정부-지방정부 관계, 지방정부-주민관계, 지방정부-기업(지배집단) 관계를 포함한다. 본 연구는 남북한 지방행정체제를 비교하고 통합방안을 제시하는 것을 목적으로 하는 바, 이러한 기본틀을 바탕으로 하지만 지방정부-기업 관계 대신 정당-행정관계를 논의할 것이다. 이는 북한에서 기업의 영향력이 미약하므로 남북한의 비교가 적절하지 않기 때문이다. 반면 북한에서는 노동당 영도주의에

입각하여 정당이 행정을 통제하고 있기 때문에 정당에 대한 행정의 종립문제가 제기된다. 따라서 건전한 지방행정체제의 정착을 위해서 정당과 행정 간의 관계재정립에 대한 논의가 필수적으로 요구된다.

이러한 논의를 바탕으로 분석틀을 제시하면 다음 <그림 1>과 같다. 첫째, 지방행정 계층을 자치계층과 행정계층으로 나누어 논의한다. 둘째, 지방행정 구역을 광역구역과 기초구역으로 구분하여 논의한다. 셋째, 지방정부 집행기관과 의결기관의 역할과 관계를 중심으로 기관구성에 대해 논의한다. 넷째, 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 분권과 통제의 관점을 중심으로 다룬다. 다섯째, 정당과 행정의 관계를 살핀다. 여섯째, 광역정부와 기초정부의 관계를 논의한다. 일곱째, 지방정부와 주민의 관계 및 지역사회 주민조직의 활성화 방안에 관해 논의한다. 이하에서는 이러한 분석틀의 각 요소에 대한 남북한 비교와 통합방안을 제시 할 것이다.

<그림 1> 분석틀



3. 선행연구의 검토

남북한 지방행정체제 통합방안을 논의한 선행연구의 주요 방안을 요약·정리하면 <표 1>과 같다.

통일시나리오는 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일완성 단계로 이루어진 한민족공동체

통일방안(김상미, 1993; 안재홍, 2003), 흡수통일(민진 외, 1996; 한부영·금창호, 1998), 점진적 합의통일방안(정병일, 2008)이 고려되고 있다.

계층은 자치 2계층 체제가 주로 제시되고 있으며, 남한을 기본으로 하되 계층 수를 줄이자는 방안도 제시되고 있다(민진 외, 1996). 구역은 남한의 인구규모를 기준으로 북한을 재편하는 것을 기본으로 하여, 남한의 읍·면·동 폐지 및 북한의 노동자구 폐지, 우상화를 위한 인물지명의 환원 등이 일부 제시되고 있다. 기관구성은 기관대립형이 일괄적으로 제시되고 있으며, 단체장의 경우 일시적 임명제가 필요하다는 논의가 많은 것으로 나타났다.

더불어 북한지방공무원의 재임용을 위한 교육훈련의 실시, 통일대비 추진조직설치의 필요성 등이 논자에 따라 지적되고 있다.

전체적으로 볼 때, 기존 연구들은 계층과 구역, 기관구성에 초점을 맞추어 지방행정체제 통합방안을 모색하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 전술한 바와 같이 지방행정체제의 구성 요소는 다양하게 나타나는 바, 통합방안의 논의에 있어 이의 종합적 고려가 필요하다고 판단된다.

〈표 1〉 남북한 지방행정체제 통합방안 선행연구 검토

구분	통일시나리오	① 계층	② 구역	③ 기관구성	기타	비고
김상미 (1993)	민족공동체 통일방안 (3단계 통일 방안)	3계층 (자치2, 행정 1)	-남한: 읍·면 폐지, 시 개수 축소 -북한: 노동자구 폐지, 우상화 지명 폐지	-북한 지방인민위원회 폐지 검토	-통일지방행정 전담기관설치	
민진 외 (1996)	흡수통일	남한을 기본 으로 하되, 계 층 수 축소	-남한 인구규모 기준 으로 북한 재편	-기관대립형 -단체장, 지방의원 수는 인구규모를 고려하여 결정	-북한국 설치	
한부영· 금창호 (1998)	흡수통일	자치 2계층	-남한 인구규모 기준 으로 북한 재편 -북한 분단 전 5개도 로 환원 -인물지명 환원	-기관대립형 -북한지역 단체장 직선 유보 (일시적 임명제) -기관대립형 -북한지역 공무원 재임 용 교육 -지방행정 조직 정비처 (가칭, 북 한청 설치) -인력지도단 -행정지도기구 -정보서비스제공		분석들의 구성요 소 중, ④ 중앙-지방관계 ⑤ 정당-행정관계 ⑥ 광역-기초관계 ⑦ 지방-주민관계 에 대한 논의가 부분적이거나 누 락됨 ¹⁾ .
안재홍 (2003)	민족공동체 통일방안 (3단계 통일 방안)	남한을 4계층에서 3계층으로 축소	-남한: 읍·면·동 폐 지 -북한: 읍·노동자구 폐지, 인구 50만 이상 도시를 특정시나 지 정시로 변경	-북한의 인민위원회 를 남한과 같은 지방자치 행정조 직으로 개편	-통일복지기획단 설립	
정병일 (2008)	합의통일	자치 2계층	-중앙정부 귀속 후 단계적 변경시도	-기관대립형 -북한 단체장 한시 적 임명제 실시 -자문·심의기관으로 행정위원회 설립	-북한지역 공무원 재임 용 교육	

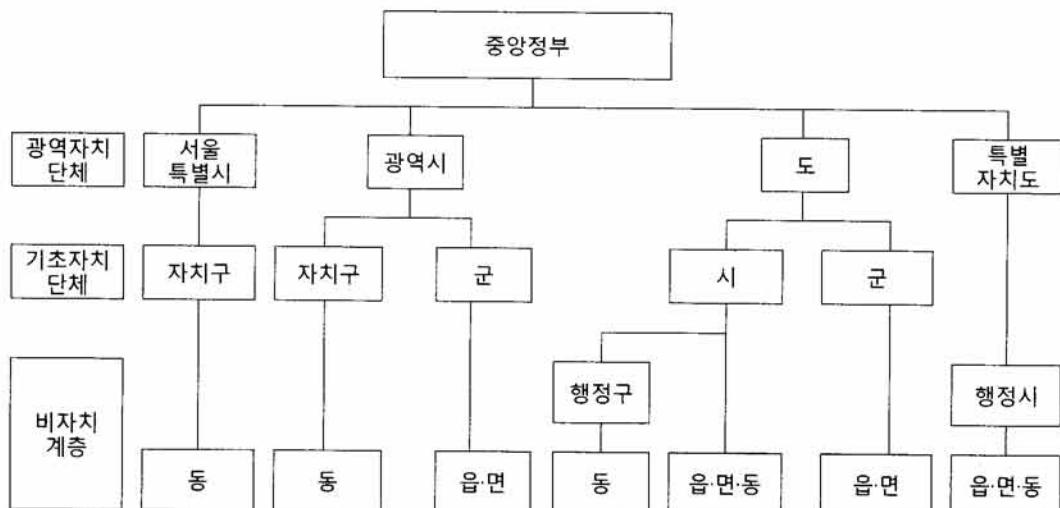
III. 남북한 지방행정체제의 현황 비교

1. 계층

1) 남한

남한의 지방행정계층은 지방자치제가 처음 시행되던 당시에는 총 3계층(특별시·도, 시·군·구, 읍·면·동) 및 자치 1~2계층(서울: 단층 / 기타지역: 광역 = 도, 기초 = 시·읍·면)으로 출발하였다. 이 구조는 1961년 지방자치에 관한 임시조치법의 제정·공포로 읍·면이 지방정부로서의 지위를 상실하고 군이 지방정부로서의 지위를 획득하게 되면서 일부 변화되었다(군자치 실시). 이후 1988년 구자치가 실시되면서 특별시·직할시의 구가 지방정부로 승격되었다(김병준, 2009)²⁾. 이러한 변화과정을 통해 현재는 자치 2계층(단, 제주특별자치도는 단층구조), 비자치 1계층의 3계층을 기본으로 하고 있으며, 인구 50만 이상의 조건을 갖추어 행정구가 설치된 시의 경우는 예외적으로 자치 2계층, 비자치 2계층의 4계층으로 구성되어 있다.

〈그림 2〉 남한의 지방행정 계층구조



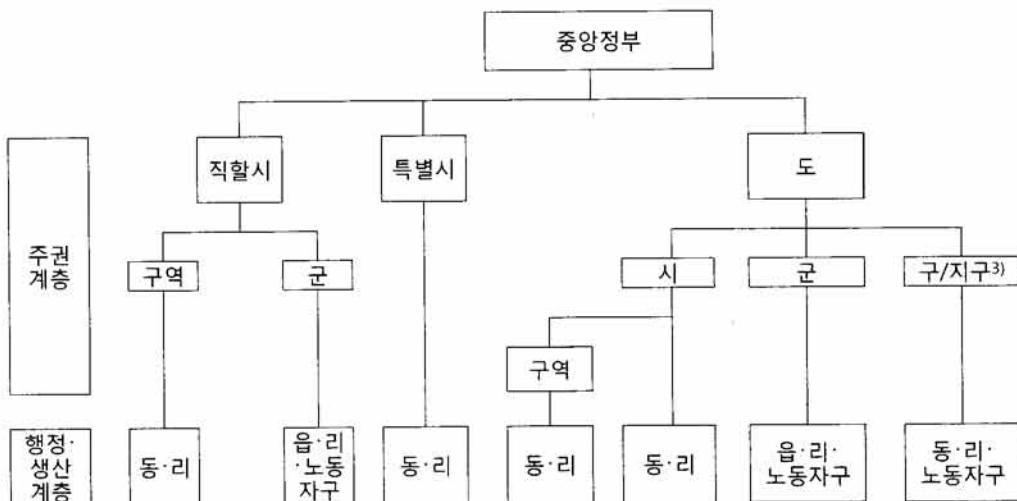
자료: 행정안전부. 2010 행정안전백서.

- 1) 각 구성요소에 대한 남북한 비교는 기존 연구에서도 부분적으로 논의되고 있으나, 통합 및 개편방안에 대한 논의는 찾기 어려운 실정이다.
- 2) 구자치가 실시되기 이전에 특별시·직할시는 자치 1계층, 행정 3계층의 구조를 갖고 있었다.

2) 북한

북한은 1948년 인민민주주의 헌법을 통해 도·특별시·시·군·면·리를 행정단위로하는 4계층 구조로 시작하였다. 이후 1952년 12월 22일 최고인민회의 정령으로 면을 폐지하고 리를 광역화시키면서 시·도·시·군·구역·리의 3계층제 구조를 구축하였다. 그리고 1972년 12월 최고인민회의에서 채택한 사회주의헌법에서 지방주권단위인 리를 폐지하고 행정·생산단위로서의 성격만을 지니도록 변경하였다(한부영·김병국, 2009). 그 결과 현재는 지방주권 2계층(도·특별시·직할시·시·군·구역) 및 행정·생산 1계층(읍·리·동·노동자구)으로 구성되어 총 3 계층을 기본으로 구성되어 있다. 다만 함흥, 청진과 같은 일부 대도시의 경우는 하부 계층으로 구역을 두어 4계층(지방주권 3계층 + 행정·생산 1계층)으로 구성되어 있으며, 최근 특별시로 승격한 남포와 라선은 2계층(지방주권 1계층 + 행정·생산 1계층)으로 구성되어 있다.

〈그림 3〉 북한의 지방행정 계층구조



주1) 구역의 하부단위로는 동이 대부분을 차지하며 리는 소수임.

주2) 군에는 군청소재지로서의 읍이 1개씩 배정되어 있음.

주3) 도내의 시 중에서 대도시(함흥, 청진 등)의 경우 하부행정계층에 구역을 두고 있음.

주4) 노동자구는 주로 군·지구에 존치함.

- 3) 평안남도 청남구와 함경남도 수동구, 평안남도 운곡지구와 함경남도 금호지구는 시·군과 함께 도에 직속하는 행정구역이며(위키피디아, 2011.4.19), 시·군의 기능을 수행하고 있다(통일연구원, 2009). 이렇게 볼 때 구·지구는 북한 법령상에는 명시되어 있지 않지만, 일종의 지방주권계층이라 판단된다. 이는 특별시라는 명칭도 동일 법령들에 등장하지 않으나 도(직할시)와 동급행정구역으로 지방인민회의가 구성되어 있음(통일연구원, 2011 북한권력기구도; 위키피디아, 2011.4.19)을 통해서 추론해 본 것이다. 이는 북한에서 행정구역개편 및 행정구역명칭변경이 지나치게 빈번하게 일어나, 이를 법령 속에 일일이 반영하지 않았기 때문인 것으로 생각된다.

3) 남북한 비교

남북한은 모두 주민의 선거로 구성되는 자치(주권) 2계층과 비자치(행정적 보조)계층으로 서의 행정(생산) 1계층의 3계층을 기본 계층구조로 채택하고 있다. 이와 관련하여 기존 연구 (예: 한부영·금창호, 1998; 정병일, 2008; 최진욱, 2008)에서는 남한의 행정계층이 3~4계층으로 3계층인 북한에 비해 복잡하게 구성되어 있어 능률성의 측면에서 떨어진다고 평가하고 있다. 그러나 남한에서도 4계층은 예외적인 것이며(행정구가 설치되어 있는 인구 50만명 이상의 도시: 경기 7개⁴⁾, 충북 청주, 충남 천안, 전북 전주, 경북 포항, 경남 창원 등 총 12개 도시), 북한에서도 함흥, 청진과 같은 대도시에서는 예외적으로 4계층의 구조를 이루고 있어 (도·시·구역·동·리), 전반적으로 유사한 계층구조를 가지고 있다고 보는 것이 타당하다.

2. 구역

1) 남한

남한의 지방행정구역은 지방자치법이 발효되던 1949년 1특별시, 9도, 19시, 134군, 9행정구, 75읍, 1,448면으로 출발하였다. 이후 직할시 승격, 도농통합 등 여러 차례의 개편을 거쳐 2011년 1월 현재는 16광역자치단체(1특별시, 6광역시, 8도, 1특별자치도), 228기초자치단체(73시, 86군, 69자치구), 3,477읍·면·동으로 이루어져 있다(<표 2> 참조). 참고로 16개 광역자치단체의 평균인구는 3,157천명, 평균면적은 6,263km²로 나타났고, 228개 기초자치단체의 평균인구는 219천명, 평균면적은 431km²로 나타났다.

한편 남한의 행정구역개편은 지방행정제도의 변화, 인구증가 등 생활환경의 변화에 부응하는 방향으로 이루어져 왔다(김상미, 1993)⁵⁾.

4) 구체적으로 성남, 부천, 고양, 안산, 용인, 안양, 수원이다.

5) 이를 관료의 승진자리를 마련하려는 정치적 의도 혹은 인구를 주된 기준으로 삼아 일반시의 광역화 또는 읍의 시 승격이 주로 이루어져 온 바, 매우 획일적이고 단편적인 것으로 평가하는 경우도 있다(소진광 외, 2008).

〈표 2〉 남한의 행정구역 현황

광역 자치단체		기초자치단체 (시·군·구)					행정시· 자치구가 아닌구	읍·면·동				인구 (천명)	면적 (㎢)
계	계	시	군	구	시	구	계	읍	면	동			
16 (1특별시, 6광역시, 9도)	228	73	86	69	2	33	3,477	215	1,201	2,061	50,515	100,212	
특별시	서울	25			25		424			424	10,312	605	
광역시	부산	16		1	15		215	2	3	210	3,567	767	
	대구	8		1	7		143	3	6	134	2,511	884	
	인천	10		2	8		142	1	19	122	2,758	1,029	
	광주	5			5		93			93	1,454	501	
	대전	5			5		77			77	1,503	539	
	울산	5		1	4		56	4	8	44	1,126	1,058	
도	경기	31	27	4		20	541	32	110	399	11,786	10,167	
	강원	18	7	11			193	24	95	74	1,529	16,873	
	충북	12	3	9		2	154	14	89	51	1,549	7,433	
	충남	16	7	9		2	211	26	145	40	2,075	8,628	
	전북	14	6	8		2	241	14	145	82	1,868	8,066	
	전남	22	5	17			295	32	197	66	1,918	12,246	
	경북	23	10	13		2	331	36	202	93	2,689	19,027	
	경남	18	8	10		5	318	20	177	121	3,290	10,532	
특별자 치도	제주	0				2	43	7	5	31	571	1,848	

자료: 행정안전부. 2011년도 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.

2) 북한

북한의 지방행정구역은 1945년 해방 당시 6도, 9시, 89군, 810읍·면이었으나, 1952년 12월 행정체계와 행정구역 개편을 통해 도(특별시), 시·군(구), 읍·면, 리(동)의 4단계 행정구역 체계 중 면을 폐지하여 도(직할시), 시(구역)·군, 읍·리(동·노동자구)의 3단계 행정구역체계로 개편하고 군 지역을 재분할하였다. 이후 60여 차례에 걸쳐 행정구역을 개편하여, 2011년 1월 현재는 1직할시·2특별시, 9도, 24시, 147군, 2구, 33구역⁶⁾, 2지구, 147읍, 3,230리, 1,137동, 267노동자구⁷⁾로 구성되어 있다. 이와 함께 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지

6) 구역은 대도시(평양, 함흥, 청진)에, 구·지구는 도(평안남도, 함경남도)에 소속된 행정구역으로 시·군의 기능을 수행하는 행정단위임(통일연구원, 2009).

7) 노동자구는 광산·임·수산사업소, 고장, 기업소 등 인구가 집중된 지역에 설치된 행정구역으로 1952년

구 3곳의 특구가 존재하고 있다. 참고로 12개 광역주권구역의 평균인구는 2,004천명, 평균면적은 10,261km²로 나타났고, 208개 기초주권구역의 평균인구는 116천명, 평균면적은 592km²로 나타났다.

북한의 행정구역개편은 과거에는 중앙집권체제를 강화하면서 김일성·김정일 부자 및 가계우상화를 위한 지명개칭과 한국의 행정구역수를 의식한 구역수의 확대를 염두에 두고 시행되었으나, 최근에는 경제적 측면을 고려하여 개편하고 있다고 볼 수 있다(통일연구원, 2009).

〈표 3〉 북한의 행정구역 현황

광역 주권계층	기초주권계층 (시·군·구·구역·지구)						읍·리·동·노동자구				인구 (천명)	면적 (km ²)
	계	시	군	구	구역	지구	읍	리	동	노동자 구		
12 (1직할시, 2특별시, 9도)	24	147	2	33	2	147	3,230	1,137	267	24,052	123,138	
평양직할시 ⁸⁾		4		19		4	118	284	10	3,255	2,629	
나선큰별시							12	20		197	945	
남포특별시							15	36		366	829	
평안남도	5	19	1		1	19	381	157	31	3,686	11,891	
평안북도	3	22				22	484	88	31	2,729	12,680	
함경남도	3	15	1	7	1	15	465	160	35	3,066	18,535	
함경북도	3	12		7		12	253	134	44	2,130	15,980	
황해남도	1	19				19	419	26	11	2,310	8,450	
황해북도	3	15				15	332	78	8	2,114	9,463	
강원도	2	15				15	379	61	7	1,477	11,091	
자강도	3	15				15	229	68	23	1,300	16,765	
양강도	1	11				11	143	25	67	719	13,880	

자료: 행정안전부. 2011년도 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.

12월 행정구역 개편 시 신설됨.

- 8) 조선중앙통신사가 발행한 2010년 조선중앙연감에는 평양의 4개 군·구역이 황해북도로 편입된 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 평양시 면적은 기존 면적의 43% 수준으로 축소되고, 인구는 300여 만 명에서 약 50만명쯤 줄어든 250만 명 수준인 것으로 파악된다(동아일보, 2011.2.15). 그러나 이같은 사실이 행정안전부의 공식문서에는 아직 반영되지 않은 것으로 판단된다. 이와 관련, 본 연구에서는 행정안전부의 공식발표자료를 토대로 논의를 진행한다.

3) 남북한 비교

행정계층별 행정구역수를 비교하면 광역행정구역은 남한 16개, 북한 12개, 기초행정구역은 남한 228개, 북한 208개로 남한이 많다. 그러나 일선행정계층은 남한이 3,477개, 북한이 4,781개로 북한이 더 많은 것으로 나타났다. 한편, 남한이 도시행정구역(시)의 수가 절대적으로 많고, 북한은 농촌행정구역(군)의 수가 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

지방행정구역개편의 목적에 있어서도 큰 차이를 보인다. 남한은 사회·경제적 발전과 변화에 부응한 시군통합이라는 광역화의 기조에 따라, 지역의 역사성을 고려하여 구역개편이 시행되었다. 반면 북한의 지방행정구역개편은 국가이념의 신속한 확산을 통한 중앙집권적 체제구축이라는 목적 하에서 인위적 구역 획정이 이루어진 것이다(한부영·김병국, 2009).

3. 기관구성

1) 남한

(1) 개요

남한의 지방행정기관구성은 1949년 지방자치법의 제정·공포 이래 여러 번 개편되었다. 구체적으로는 1949년 당시에는 기관통합형으로 시작하였다가 1952년 직선에 의한 지방의회 구성을 계기로 기관통합형에서 기관병립형으로 변환되었다. 이후 1961년 직선에 의한 지방의회 구성이 유보되면서 다시 기관통합형으로 환원되었다가 1988년 개정자치법에 의해 의결기관인 지방의회와 집행기관인 지방자치단체장으로 분리·구분하고 양 기관이 상호견제와 균형의 형태를 취하도록 하는 기관병립형의 구성을 채택하여 오늘에 이르고 있다.

남한의 기관구성의 특징은 기관구성에 있어 지방의 의사가 반영되지 않고, 획일적이며, 중앙통제형 강시장·의회제 구도를 취하고 있다는 점을 들 수 있다(김병준, 2009). 또한 집행기관의 구성에 있어 모든 집행권능을 단일 기관에 집중시키는 집행기관 일원주의의 채택



자료: 동아일보, 2011.2.15. “北, 수도 평양 면적 절반 줄였다”

및 독임제 조직형태를 취하고 있다(이규환, 2006).

(2) 의결기관: 지방의회

지방의회는 주민의 대표기관이며 최고의사결정기관이다. 이는 광역시·도와 시·군·구에 설치되며, 의원의 임기는 4년이다. 지방의회의 주요권한은 조례의 제정과 개폐, 예산의 심의와 확정, 결산의 승인 및 기타 지방정부의 중요 정책에 관한 의결권과 지방행정사무에 대한 감사권과 조사권, 행정사무처리에 대한 질문을 할 수 있는 질문권 등이다.

(3) 집행기관: 지방자치단체장

지방자치단체장은 대외적으로 자치단체를 대표하며 해당 자치단체의 사무를 총괄하는 지위를 가진다. 자치단체장은 광역자치단체장과 기초자치단체장으로 나뉘며, 주민의 보통, 평등, 직접, 비밀선거에 의하여 선출된다. 임기는 4년이며 재임은 3기에 한한다.

자치단체장의 주요권한은 사무의 관리·집행, 소속행정청·관할단체에 대한 지도·감독권, 소속 직원에 대한 임명 및 지휘·감독권, 규칙제정권 등이다. 한편, 소관 사무처리를 위한 보조기관으로 부단체장과 각종 행정기구를 산하에 두고 있다. 또한 소방기관, 교육훈련기관 등과 같은 직속기관과 상수도사업소와 같은 사업소, 출장소 등을 설치할 수 있다.

2) 북한

(1) 개요

북한의 지방행정기관은 1998년 이전에는 지방주권기관인 지방인민회의, 지방지도기관인 지방인민위원회, 지방행정기관인 행정경제위원회의 3원형 기관형태를 채택하다가 1998년 이후 지도기관과 집행기관의 통합에 의해, 지방인민회의(의결기관)과 지방인민위원회(집행기관)의 2원형 형태로 축소되었다. 북한의 의결기관과 집행기관은 분리하여 별도로 설치되고 있으나 집행기관을 의결기관이 선출한 위원으로 구성하고 있고, 의결기관 휴회 시 집행기관이 의결기관기능을 수행하도록 하고 있어 양 기관이 대립하지 않고 있다. 북한의 지방행정 기관 구성형태는 의결기관의 개회 시에는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등과 유사한 의회-집행 위원회형을 취하지만(이계만, 2004), 휴회 시에는 집행기관과 의결기관이 통합되는 기관통합형 형태를 취한다(정병일, 2008).

(2) 의결기관: 지방인민회의

지방인민회의는 우리나라의 의결기관인 지방의회에 해당한다. 이는 도·직할시와 시·구역·

군에 조직되어 있는 지방주권기관이다. 지방인민회의는 임기 4년의 일반, 평등, 직접 선거원칙에 의한 비밀투표로 선출된 대의원들로 구성되며, 사회주의 헌법 제134조에 따라 다음과 같은 임무와 권한을 가진다: 1. 지방의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 보고를 심의하고 승인한다. 2. 지방예산과 그 집행에 대한 보고를 심의하고 승인한다. 3. 해당지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책을 세운다. 4. 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들을 선거 또는 소환한다. 5. 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다. 6. 해당 인민위원회와 하급인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다. 이를 위해 매년 1~2회의 정기회의와 임시회의⁹⁾가 개최되고 있다.

그러나 실제로는 중앙에서 내려온 노동당의 결정을 추인하는 거수기의 기능에 불과하며, 자체적인 정책수립이나 예산심의는 불가능하다. 또한 상임위원회조차 없어 사실상 유명무실한 의결기관이라 할 수 있다(통일연구원, 2009).

(3) 집행기관: 지방인민위원회

지방인민위원회는 우리나라의 집행기관인 지방자치단체에 해당한다. 이는 지방인민회의와 마찬가지로 도·직할시와 시·구역·군에 조직되어 있으며, 인민회의의 휴회 중에는 지방주권 기능과 행정적 집행기관의 기능을 동시에 수행한다.

지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되고 그 임기는 해당 인민회의의 임기와 같다. 사회주의헌법 제141조는 임무와 권한을 다음과 같이 규정하고 있다: 1. 인민회의를 소집한다. 2. 인민회의 대의원선거를 위한 사업을 한다. 3. 인민회의 대의원들과 사업을 한다. 4. 해당 인민회의와 상급인민회의, 인민위원회, 내각과 내각 위원회, 성의 법령, 정령, 결정, 지시를 집행한다. 5. 해당 지방의 모든 행정사업을 조직·집행한다. 6. 지방의 인민경제발전계획을 작성하며 그 실행대책을 세운다. 7. 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 세운다. 8. 해당 지방의 사회질서 유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책을 세운다. 9. 해당 지방에서 국가관리질서를 세우기 위한 검열·통제 사업을 한다. 10. 하급인민위원회사업을 지도한다. 11. 하급인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지하며 하급인민위원회의 그릇된 결정의 집행을 정지시킨다.

지방인민위원회 위원 전원으로 구성되는 전원회의는 중요한 문제들을 토의·결정하며, 위원장, 부위원장, 사무장으로 구성되는 상무회의는 전원회의에서 위임한 문제들을 토의·결정 한다. 또한 비상설 부문위원회를 둘 수 있다. 그러나 헌법상으로만 인민위원회가 공식적 권한을 갖고 있는 것으로 보일 뿐, 실제로는 당이 모든 정책결정을 하고 있으며 인민위원회는

9) 임시회의는 대의원 1/3 이상의 요청이나 해당 인민위원회가 필요하다고 인정할 때 소집된다.

형식상의 집행기관에 불과하다(최진욱, 2008).

3) 남북한 비교

남한은 지방행정조직의 구성에 있어 지방의회와 자치단체장이 별도로 선출되어 상호견제와 균형을 이루는 기관병립형을 취하고 있다. 이와 상이하게 북한은 주민투표에 의해 구성된 지방인민회의의 개회 시는 지방인민회의가 집행기관인 지방인민위원회를 구성하는 의회-집행위원회형 구조를, 휴회 시는 기관통합형의 구조를 취하고 있다. 이를 통해 일견 북한지방의회의 위상이 남한지방의회의 그것보다 높은 것으로 보이나, 실제의 역할은 매우 작다. 즉, 남한 지방의회가 조례의 제정·개폐, 예산의 심의·확정, 결산 승인, 청원의 수리·처리 등에 대한 광범위하고 실질적 의결기능을 갖는데 비해, 북한 지방인민회의는 인민경제발전계획과 예산 등에 형식적인 심의·승인과 인민위원장 등에 대한 선출권을 제외하면 구체적인 권한이 없으며, 일년에 한 두차례만 개최되고 그마저도 회기가 1~2일 정도에 불과하여 실제 역할은 매우 미미한 것으로 판단된다(최진욱, 2008).

4. 중앙과 지방의 관계

남한은 지방자치가 정착됨에 따라 상당한 지방분권이 이루어져 지방정부가 일정한 정책 자율성을 보유하고 있다. 또한 지방자치단체는 지방자치단체협의회, 법률안 제안요청권(제주도의 경우) 등을 통해 중앙정부에 일정한 영향력을 행사할 수 있다(소진광 외, 2008).

반면 북한은 고도의 중앙집권제적 특성을 가지고 있다. 북한헌법 제5조는 “조선민주주의 인민공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의 중앙집권제원칙¹⁰⁾에 의하여 조직되고 운영된다”고 규정하고 있으며 북한 국가관리학 문헌에도 “지방국가기관은 상급 행정적 집행기관에 보고할 의무가 있으며, 모든 지방행정적 집행기관은 중앙행정적 집행기관의 통일적인 지도를 받으며 그 앞에 복종한다”라고 명시되어 있다(리명일, 1998; 박영자, 2005에서 재인용). 이는 해방직후 김일성이 직접 각 급 국가기관에게 상급 국가기관의 계획과 통제를 준수하며 복종할 것을 강제한 것과 맥락을 같이 하고 있다. 이렇게 볼 때 북한의 지방행정기관은 일체의 자치권이 전혀 없으며 중앙의 명령을 수행하는 지방 하부조직에 불과한 것으로 판

10) 민주주의 중앙집권제원칙은 조선노동당 규약 제2장에 다음과 같이 규정되어 있다. 1) 각급 당지도기관은 민주주의적으로 선거하며 선거된 지도기관은 선거받은 당조직 앞에 자기의 사업을 정기적으로 총화보고한다. 2) 당원은 당조직에, 소수는 다수에, 하급 당조직은 상급 당조직에 복종하며 모든 당조직은 당중앙위원회에 절대복종한다. 3) 모든 당조직은 당의 로선과 정책을 무조건옹호관철하며 하급 당조직은 상급 당조직의 결정을 의무적으로 집행한다. 4) 상급 당조직은 하급당조직의 사업을 계통적으로 지도겸열하며 하급 당조직은 자기의 사업정형을 상급 당조직에 정상적으로 보고한다.

단된다.

5. 정당과 행정의 관계

1) 남한

남한에서 중앙정당은 가장 중요한 정치행위자이지만, 지방차원에서의 영향력은 행정명령 체계에 비해서는 약한 수준이다. 그러나 정당은 정당소속 의원을 통해서 지방행정에 유의미한 영향을 행사하고 있으며, 집행기관장의 소속정당과 지방의회 다수당은 지방의 정책결정에 일정한 영향력을 행사한다.

2) 북한

북한은 당의 영도적 지위가 확고히 보장되어 있는 체제이며, 이는 지방에서도 철저히 적용되고 있다(최진욱, 2008). 북한 지방당의 책임비서는 해당 지역에서 인사권·처벌권·통제권·평정권 등의 보유를 통해 막강한 권력을 행사한다. 인사에 있어 인민위원장은 실질적 권한 없이 당 책임비서의 명을 수행하고 있으며, 인민회의 대의원 선거도 지방당에서 후보를 결정하면 형식적인 찬반투표를 통해 대의원을 선출하고 있다. 또한 각급 당기관은 지역 내 부처들이 상급기관의 명을 수행하는 과정에서 갈등이 발생할 때 업무조정 역할을 담당하며, 중앙국가기관 직속기관을 제외한 각급 기관·단체들을 감독하고 통제한다. 이렇게 볼 때 북한의 지방행정기관은 전체적으로 지방당에 의해 통제받고 있다(정보사령부, 2004; 박영자, 2005에서 재인용).

3) 남북한 비교

남한은 각 정당이 광역자치단체장 및 의원, 기초자치단체장 및 의원에 대한 정당공천을 시행하고 있고, 해당 지역구 국회의원이 지역에 사실상의 지배력을 행사하고 있다. 이렇게 볼 때 당차원의 수직적 지배구조는 직접적이지 않고, 구체적이지도 않으며 정당의 영향력은 의원들의 개별활동을 통한 것으로 총체적이지 않으며 부분적이다. 즉 지역구 국회의원에 의한 부분적, 간접적 지배인 것이다.

반면 북한은 당적 지도의 원칙에 기반하여 지방당이 직접 지방행정기관을 지도하는 관계를 가지고 있다. 즉 북한에는 지방행정기관(지방인민회의, 지방인민위원회 등)과 달리 지방당기관이 별도로 존재하며, 지방당은 지방당위원회로 구성되어 지방행정기관에 대한 지도를 행한다. 이는 사상과 조직사업 지도의 기본적 역할 이외에도 행정 및 경제사업을 지도하는 것을 목표로 하기 때문에 행정부에 대한 당의 우위를 나타낸다(한부영·김병국, 2009). 또한

당의 영도적 지위가 지방에서도 철저히 지켜져 상급 행정기관인 상급 인민위원회의 명령조차도 당의 지도와 상치될 때 무시되는 경우도 있다(최진욱, 2008). 이러한 측면으로 미루어 볼 때 북한지방행정기관은 상급행정기관에 의한 수직적 통제와 지방당에 의한 수평적 통제의 이중적 통제를 받고 있다고 볼 수 있다(박영자, 2005).

6. 광역과 기초의 관계

남한에서 지방자치단체는 헌법에 의하여 보장된 자치권을 바탕으로 한 독립된 법인격을 갖춘 법인이므로 원칙적으로 광역자치단체와 기초자치단체는 대등한 관계에 있다(소진광 외, 2008). 그러나 상호간에 수직적 또는 비대등 관계가 성립하는 경우도 있다. 구체적으로 지방자치단체 종류별 사무배분에 있어 광역과 기초간의 수직적 관계가 형성되고 있으며, 국가위임사무의 처리에 있어 광역은 기초를 지도·감독하며, 자치사무에 대한 감사, 위법·부당한 명령·처분의 시정, 지방의회의결의 재의와 제소 등의 권한을 가지고 있다(소진광 외, 2008).

반면 북한의 광역계층과 기초계층 사이의 관계는 하급 인민회의, 인민위원회가 상급 인민회의, 인민위원회의 감시와 통제를 받는 수직적인 구조로 이루어져 있다(최진욱, 2008). 이와 관련 북한 주권기관법 제2장 제10조 6항은 지방인민회의의 임무와 권한의 하나로 “해당 인민위원회와 하급 인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지한다”고 규정하고 있으며, 제3장 제24조 10항은 지방인민위원회의 임무와 권한으로 “하급 인민위원회사업을 지도한다”고, 제3장 제24조 13항은 “하급인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지하며 하급인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시킨다”고 명시하고 있다. 또한 제3장 제35조에도 “지방 인민위원회는 자기 사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임지며 상급인민위원회와 내각에 복종한다”라고 명시하고 있다.

북한과 비교해 볼 때, 남한은 광역계층이 기초계층보다 우월한 지위이나 기본적으로 동일한 자치단체이기 때문에 수직적 지배관계가 고착되어 있다고 하기는 어렵다. 그러나 남북한 모두에서 광역-기초관계는 상급단체와 하급단체의 관계로서 일정한 유사점을 가진다고 볼 수 있다.

7. 지방정부와 주민의 관계 및 지역사회 주민조직

1) 남한

남한의 지방정부-주민관계는 쌍방향적 관계라 할 수 있다. 즉 남한에서 주민은 선거를 통

해 지방정부를 구성하고, 시민단체 등을 통해 정부를 감시하며, 주민투표, 주민소환, 반상회, 주민감사청구, 주민참여예산제 등 다양한 제도적 주민참여 장치를 통하여거나 집회 및 시위의 방식 등으로 직접 참여하기도 하는 등 지방정부와 활발한 상호작용을 하고 있다. 이에 대응하여 지방정부도 지역주민의 의견에 대해 귀를 기울이며 적극적으로 반응하고 있다.

지역사회 주민조직의 측면을 살펴보면, 남한 지역사회의 기본주민조직은 반상회이다. 이는 정부시책의 홍보 및 주민의 여론수렴을 위해서 1976년부터 시행된 반단위 주민총회 성격의 모임이다. 반상회는 비교적 높은 참여율을 보이는 가장 보편화 된 주민참여제도라 할 수 있으나, 지금까지는 관주도의 획일적 운영으로 인한 부정적 인식으로 참여통로로서의 제 기능을 하지 못하고 있는 실정이다(이승종, 2005). 또한 토의 안건이 생활환경에 대한 고충의 논의차원에 머무른다는 한계를 가지고 있다(김병준, 2009). 한편, 남한의 경우 주민대표체계가 주민자치위원과 통리장으로 이원화되어 균린차원의 주민대표체계에 근본적 혼선이 있다는 문제점을 가지고 있다(이승종, 2005).

2) 북한

북한의 지방정부-주민관계는 일방향적 관계이다. 즉 북한의 지방정부는 명목상으로는 주민의 선거로 구성되고 있으나 실제적으로는 지방당의 지시를 받아 주민을 통제하고 있으며, 주민들이 지방정부에 참여하거나 의견을 제시하기는 사실상 어려운 것으로 보인다.

한편, 북한의 지역사회 주민조직의 기본 단위는 인민반이다. 이는 본래 행정기관의 말단 조직으로 결성되었으나, 점차 15~20세대로 구성된 인민반원을 정치적으로 통제하고 경제적으로 동원하는 조직으로 성격이 변화하였다. 이러한 맥락에서 북한은 인민반을 “당과 국가의 정책을 관철하며 국가 사회사업을 집행하고 생활을 알뜰히 꾸리기 위하여 일정한 수의 가구를 묶어 조직한 국가 사회생활의 기층조직의 하나”로 규정하고 있다. 즉 인민반은 지역사회 구성원들의 자발적 참여보다는 위로부터의 명령을 자동 수행하는 ‘상의 하달형 당·국가 조직의 하위단위’에 불과한 것이다(장세훈, 2005). 그러나 1990년대 중반 이후의 경제위기를 겪으며 인민반의 활동은 급격히 쇠락하고 있으며 주민 감시와 통제기능도 극히 부진한 실정이다.

3) 남북한 비교

지방정부와 주민의 관계에서 남한은 쌍방향적 관계로 주민들이 다양한 참여제도를 통해 지방행정과정에 참여하고 지방정부와 다양하게 상호작용을 하고 있으나, 북한은 지방정부가 주민을 통제하는 일방향적 관계에 놓여있다. 지역사회 주민조직에 있어서는 남한의 반상회

와 북한의 인민반은 관주도로 시행된 주민조직이라는 공통점을 지니고 있으며, 주민참여통로로서의 잠재적 가능성에 비하여 제구실을 못하고 있는 실정이다.

8. 남북한 지방행정체제의 종합적 비교

위에서 살펴본 남북한 지방행정체제를 종합적으로 비교해보면 다음과 같다. 먼저 외형적 측면에 있어서는 상당한 유사점이 존재하고 있다. 즉 자치(주권) 계층이 광역, 기초 계층의 2계층으로 구성되어 있으며, 시·군 등 구역설정도 비교적 유사하게 나타나고 있다.

그러나 실제운영측면에서는 커다란 차이가 있다. 남한은 지방자치제가 정착되어가고 있으며, 분권과 참여가 증가하는 방향으로 변모하고 있다. 이를 통해 중앙정부-지방정부, 지방정부-주민 간의 쌍방향적 관계가 성립되고 있으며, 전반적으로 주민의 복리가 최우선 정책목표로 설정되고 있다.

반면 북한은 고도의 중앙집권제를 유지하고 있으며, 지방차원의 자율성과 독립성이 전혀 없는 체제이다. 즉, 중앙정부는 지방정부를 일방적으로 통제하며, 지방정부는 주민을 통제하는 일방향적 관계만이 존재하고 있는 것이다. 이 때 지방정부는 상위정부 뿐만 아니라 노동당의 통제라는 이중적 통제 하에 놓여 있으며, 정책 자율성이 전혀 없어 주민 복리를 위한 정책추진은 생각하기 어렵다.

IV. 지방행정체제의 이상적 개편방안¹¹⁾

미래 통일한국 지방행정체제는 세계화 추세에 대응한 효율성과 경쟁력 제고 및 지방화 추세에 대응한 민주성과 대응성 제고의 기반 위에 서야할 것이다. 이 때 효율성과 경쟁력의 확보를 위해서는 광역단위로는 효율성에 대응하게 하고, 기초단위로는 민주성에 대응하게 하는 전략적 접근이 바람직해 보인다. 또한 근린자치의 확장을 통하여 지방자치의 정신을 살리는 것도 필요하다. 구체적 개편대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 계층은 현행의 자치 2계층을 유지하는 것이 바람직하다. 이는 주요국가가 2계층을 근간으로 하고 있으며, 도 폐지 및 시군통합을 기초로 한 자치구역개편안은 효율성 확보에도 충분하지 않으며 민주성 차원에도 문제가 있기 때문이다.

11) 이 장의 내용은 이승종(2008), 지방역량강화를 위한 광역자치구의 개편방안, 이승종·서재호(2009), 지방행정체제개편론의 제6장에 제시된 바람직한 지방행정체제개편방안을 수정·보완하여 작성하였다.

둘째, 구역개편은 광역과 기초로 나누어 제시할 수 있다. 먼저 광역자치단체의 개편방안은 광역시와 도를 통합하여 규모의 경제를 확보하는 방안이 바람직한 것으로 판단된다. 즉 현재의 광역시와 도를 통합하여 인구 500~600만 규모의 광역단체를 만들어 규모의 경제를 실현시키는 것이 바람직하다. 기초자치단체의 개편방향에 있어서는, 시·군은 현행을 준거로 자율적인 통합을 유도한다. 자치구의 경우, 도와 통합되는 광역시의 자치구는 행정구로 전환 또는 대동제를 적용해야 할 것이며, 서울시의 자치구는 유지하되 2~3개씩 통합하여 대도시 행정의 분절성을 완화하는 방향을 고려하는 것이 바람직하다. 한편, 일반시에 설치된 행정구는 폐지해야 할 것이다.

셋째, 기관구성방법은 기본적으로 각 자치단체가 자율적으로 결정할 수 있도록 자율성을 부여해야 할 것이다. 이를 위한 중간과정으로 우선 자치구의 구청장 선출방식으로 시정관리인제(City-manager)의 도입을 고려해 볼 필요가 있다.

넷째, 광역과 기초의 관계는 기능조정의 측면에서 접근할 필요가 있다. 즉, 광역과 기초 간의 기능중복을 최소화하여 고유기능을 확대할 필요가 있는 것이다. 구체적으로 광역단체는 기초자치행정의 조정, 지원, 통제 및 기초기능과 중복되지 않는 광역적 행정을 수행해야 하고, 기초단체는 관할 구역의 통합행정을 수행해야 할 것이다.

다섯째, 읍·면·동 단위에서 행정과 주민참여의 로컬거버넌스체제를 구현해야 할 것이다. 이는 현재 근린단위에서 주민자치가 활성화되지 않은 한계를 감안한 것이다. 이를 위해서는 통리장 및 주민자치위원회를 주민자치위원회로 일원화하고, 읍·면·동 주민센터의 기능을 강화할 것이 요구된다.

위와 같이 제시된 이상적 개편방향을 토대로 이하에서 남북한 지방행정체제 통합방안을 제시한다.

V. 통합방안

1. 기본원칙

본격적인 통합방안의 논의에 앞서 통합의 기본원칙을 제시하면 다음과 같다. 우선 남북한에 남한체제를 기본으로 동일한 지방행정체제를 구축한다. 이는 분단 이후 발생할 지방행정의 이질성을 빠르게 극복하고, 양 체제의 동질성 강화와 확보를 위해 필수적이다. 이에 대해서 과연 남한의 지방행정체제를 그대로 북한에 이식했을 경우 제대로 작동되겠는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 당연히 초기에는 일정한 혼란이 일어날 수 있겠지만 급진적으로 통

일된 독일의 경험을 고려할 때, 조기정착이 가능할 것이라고 판단한다. 독일은 통일과 함께 동독지역의 중앙집권체제를 서독과 동일한 지방자치체제로 변환하였음에도 불구하고 신속하고 안정적인 지방행정체제의 통합을 이루어 낸 것으로 평가받는다(박웅경·서병철, 1996)¹²⁾.

다음으로 지방행정체제의 통합은 신속하게 처리되어야 한다. 통일 이후 지방행정체제의 통합이 신속히 처리되지 않는다면, 일정 시간이 흐른 이후 발생되는 각종 정치적·경제적 이해관계의 대립 등으로 바람직한 방향으로의 통합이 어려울 수 있기 때문이다. 또한 지방행정체제를 신속하게 통합해야 통일이후 예상되는 혼란을 최소화하고 북한지역주민들의 효과적 관리와 필수적인 공공서비스의 적절한 제공이 가능하기 때문이다.

2. 통합방안

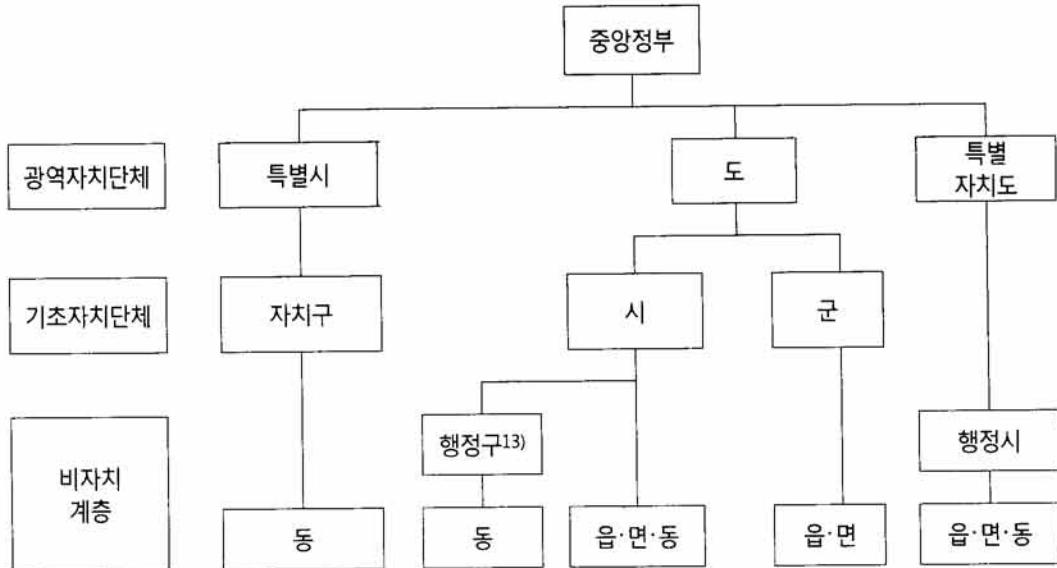
1) 지방행정계층

현재 남한과 북한은 모두 기본적으로 3계층 체제라는 유사점을 가지고 있다. 따라서 통일 후 현행의 3계층을 유지한 가운데, 향후 점차적으로 계층의 수를 줄이는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이 때 계층은 구역과 밀접한 관련이 있다는 점을 감안할 때, 후술하는 바와 같은 광역수준의 구역개편이 이루어짐을 전제하면 통일한국의 지방행정 계층구조는 <그림 4>와 같이 제시된다.

한편, 비자치계층에 있어 남한에서 인구 50만 이상인 도시에 설치가 가능하도록 되어 있는 행정구는 일률적으로 폐지해야 할 것이며, 북한의 경우도 청진과 함흥에 설치된 구역을 폐지해야 할 것이다. 다만 제주도는 특별자치도이므로 현행과 같이 행정시를 예외로 존치시킬 수 있다.

12) 구체적으로 옛 동독의 행정체제는 완전히 무시되고 옛 서독의 연방국가, 지역자치, 권력분립의 원칙이 동독지역에 그대로 적용되었다(서울의정회보, 2011.5.). 또한 작센, 작센-안할트, 브란덴부르그, 멜클렌부르그-포黝머른, 튀링겐 등 통일 전의 5개의 주가 부활하고 서독지역의 행정단위와 같은 군·시·읍·면이 새롭게 만들어졌다.

<그림 4> 통일한국의 지방행정 계층구조



2) 지방행정구역

광역 지방행정구역은 광역시와 도의 통합 및 인접 도의 통합을 통해 효율성과 경쟁력이 확보되는 규모로 개편하는 것을 제안한다. 구체적으로 남한의 경우는 서울시, 경기도, 강원도, 충청도, 전라도, 경상북도, 경상남도, 제주도의 1개 특별시와 7개 도 체제로 개편이 바람직하다(이승종, 2008). 북한의 경우는 ① 함경도: 함경북도, 함경남도, 양강도, 나선특별시의 통합, ② 평안도: 평안북도, 평안남도, 자강도, 남포특별시의 통합, ③ 황해도: 황해북도, 황해남도의 통합, ④ 강원도: 존치시켜 남한의 강원도와 통합, ⑤ 평양직할시는 평양특별시로 명칭을 변경하여 존치시키는 방안을 제시할 수 있다. 이렇게 2특별시, 10도 체제로 개편함으로써 광역수준에서의 효율성과 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다.

13) <그림 4>에 제시된 행정구는 광역시에 존치하였던 자치구가 행정구로 변경된 것이다. 이 때 남한에서 기존 인구 50만 이상의 일반시에 존치하였던 행정구는 폐지된다.

〈표 4〉 통일한국의 광역지방행정구역

구분	통일 전		통일 후	
	인구 (천명)	면적 (km ²)	인구 (천명)	면적 (km ²)
서울특별시	10,312	605	10,312	605
경기도	11,786	10,167		
인천광역시	2,758	1,029	14,544	11,196
충청북도	1,549	7,433		
충청남도	2,075	8,628	5,127	16,600
대전광역시	1,503	539		
전라북도	1,868	8,066		
전라남도	1,918	12,246	5,240	20,813
광주광역시	1,454	501		
경상북도	2,689	19,027	5,200	19,911
대구광역시	2,511	884		
경상남도	3,290	10,532		
부산광역시	3,567	767	7,938	12,357
울산광역시	1,126	1,058		
제주도	571	1,848	571	1,848
강원도(남한)	1,529	16,873		
강원도(북한)	1,477	11,091	3,006	27,964
평양직할시	3,255	2,629	3,255	2,629
함경북도	2,130	15,980		
함경남도	3,066	18,535		
양강도	719	13,880	6,112	49,340
나선탈별시	197	945		
평안북도	2,729	12,680		
평안남도	3,686	11,891	8,081	42,165
자강도	1,300	16,765		
남포특별시	366	829		
황해북도	2,114	9,463	4,424	17,913
황해남도	2,310	8,450		

자료: 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 행정구역 및 인구현황

기초 지방행정구역의 경우, 광역시의 자치구는 행정구로 변경시켜야 하며, 서울시의 자치구는 2~3개씩 통합하여야 한다. 그리고 평양시의 구역은 자치구로, 평안도와 함경도에 존치하는 구는 시로, 지구는 군으로 각각 변경하여 남한의 체제와 동일화 시켜야 할 것이다.

또한 우상화를 위해 인물지명으로 변경된 지명을 환원시키는 것도 필요하다. 한편, 시·군은 유지를 원칙으로 하되 자율통합을 유도하여야 한다.

비자치계층 구역에 있어서는 북한의 노동자구를 동으로 전환시키고, 리를 면으로 승격시켜 남한의 읍·면·동 체제와 동일하게 개편해야 할 것이다. 이를 통해 행정효율을 높이고 상호교호작용을 활성화할 수 있을 것이다.

3) 지방행정기구

통일과 동시에 북한 지방행정기구를 실질적인 기관병립형으로 전환시켜야 할 것이다. 구체적으로 북한의 지방인민회의에 완전한 의결기관으로서의 권한과 책임을 부여하고 그 구성원은 주민직선을 통해 선출하도록 해야 할 것이다. 또한 집행기관인 지방인민위원회는 독임제 집행기관으로 변경시키고 그 수장을 단·중기적으로는 간선에 의해, 장기적으로는 주민직선에 의해 선출해야 할 것이다.

집행기관의 형태에 있어서는 현재 북한은 위원회형, 남한은 독임제형을 채택하고 있다. 일견 민주적, 이중적 장치라는 점에서 북한이 우월해 보이기도 하지만 실상은 일당독재의 지배이므로 실제로는 남한보다 민주성이 확보되지 않는다. 즉 당시 인민회의와 인민위원회를 모두 장악하는 노동당 중심의 단원적 구조라는 한계가 있다. 따라서 통일한국에서는 논란을 가져올 수 있는 위원회형보다는 남한의 제도이식과 정착을 위해 독임제가 바람직한 것으로 판단된다.

또한 향후에는 각 지방정부에 기관구성의 권한을 위임하여 다양한 기관구성이 가능하도록 하여야 할 것이다. 그러나 일차적으로는 기관병립형을 채택해야 할 것이며, 일정기간 후 성과를 보고 다양한 기관구성이 되도록 해야 한다. 즉 통일 상황을 염두에 둘 때는 통합노력을 어렵게 하므로 일단은 한 가지 형태로 통일하고 성과를 봄으로써 다양한 방식의 기관구성이 필요한 것이다. 단, 자치구의 경우 시정관리인제의 도입·채택을 고려해 볼 필요가 있다.

4) 중앙과 지방의 관계

통일 후 북한지역에도 적정한 지방분권이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 기본적으로는 지방의 자율권 신장을 위한 조치가, 보완적으로는 중앙의 지방에 대한 통제의 적정화가 필요하다(이승종, 2005). 지방의 자율권 신장을 위해서는 지방정부의 법안제출권 인정, 조례제정권 강화, 지방사무의 확대, 지방재정력의 강화, 특별행정기관 통폐합이 요구된다. 중앙정부의 통제권의 적정화를 위해서는 조언·지원·이전재원 운용을 통한 재정통제 등 비권력적 통제수단의 적극 활용, 행정안전부의 후원자로서의 위상 변경, 중앙과 지방 간 분쟁조정기

제의 마련, 정당의 분권화 등이 요청된다.

5) 정당과 행정의 관계

통일 이후 북한지역의 일당지배체제의 개편을 통해 정치와 행정의 일정한 분리가 필요하다. 이를 위해서는 북한의 정당을 민주화하고 다당제를 북한에 수혈해야 한다. 또한 선거가 끝난 후에는 집행기관의 행정명령체계에 의해 행정이 수행되도록 해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 상충성을 줄여나갈 수 있을 것이다.

6) 광역과 기초의 관계

통일과 함께 북한 지역의 광역정부와 기초정부 사이에 대등한 관계가 성립되어야 할 것이다. 양자 간에 대등한 관계가 성립되면, 다음으로 기능분담이 적절히 이루어져야 한다. 구체적으로 광역정부는 광역적 업무, 조정·지도·지원 기능을 수행해야 할 것이고, 기초정부는 구체적 업무, 서비스 집행 업무의 기능을 수행할 것이 요청된다.

7) 지방정부와 주민의 관계설정 및 지역사회 주민조직의 활성화

통일한국의 지방정부는 주민의 뜻에 따라 운영되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지방정부의 정책결정과정에 주민참여가 활발히 이루어져야 한다. 주민참여 활성화의 방안으로는 참여제도의 확충, 주민의 참여의식 고양, 시민교육의 확대, 참여에 대한 정책결정자의 인식개선, 매개집단의 역할강화, 정보공개 등의 조건개선이 제시된다(이승종, 2005). 북한지역의 참여제도가 전무한 실정이라는 점을 감안할 때, 이 중에서도 특히 남한에서 활용되는 다양한 참여제도의 확산과 도입이 우선적으로 요구된다. 구체적으로 주민투표, 주민발의, 주민소환이라는 직접민주주의의 3대 제도, 반상회, 공청회, 위원회, 민원 및 청원 등의 개별적 참여제도와 주민감사청구, 주민소송, 주민참여예산제도 등의 집합적 참여제도(김병준, 2009) 등 의 도입과 적극적인 활용이 요망된다.

이와 함께 통일한국의 지역사회를 활성화하기 위해서 지역사회의 기초 주민조직인 반상회와 인민반의 활성화가 필요하다. 이를 위해 북한의 기존 인민반 조직을 반상회 조직으로 재편해야 한다. 반상회는 풀뿌리 민주주의의 기반조직으로 활성화될 잠재력이 높으므로 정책과정에 대한 여론의 투입 또는 주민간의 담화를 위한 장으로 변화될 필요가 있다. 특히 이는 민주적 의사결정의 훈련경험이 부족한 남북한의 경험을 고려하면 더욱 중요하다. 이와 함께 남한의 경우는 현행 주민자치위원회 통리장으로 이원화된 주민대표체계를 일원화하여 참여의 효율성을 증진시킬 필요가 있다(이승종, 2005). 이를 위한 구체적인 방법은 반장→통

리장→자치위원회로 이어지는 축차적 호선방식 또는 위축제와의 병행 등을 들 수 있다. 이와 함께 지역사회 주민조직에 지역사회개발 우선순위 제안권 등을 부여하여 실질적인 참여를 유도해야 할 것이다. 또한 기초지방자치단체의 하부구역인 읍·면·동 단위 행정기관의 권한을 강화시키고, 주민들에게 일감을 부여하는 등의 조치가 필요하다.

VI. 결론

지금까지 남북한의 지방행정체제를 비교하고 통일을 대비한 통합방안을 제시하였다. 비교 분석결과 외형상의 유사성이 상당함에도 불구하고 실제 운영상 차이가 크다는 점을 알 수 있었다. 따라서 이러한 차이를 빠르고 적절하게 줄여 실질적인 통합이 이루어지도록 노력해야 할 것이다. 이와 관련하여 지방행정체제의 통합에 있어 고려해야 할 추진전략에 대하여 추가 논의하는 것으로 결론을 맺는다.

첫째, 지방행정체제 통합방안의 실질적인 집행을 위한 추진체계의 마련이 필요하다. 구체적으로 국무총리실이나 행정안전부에 지방행정체제통합 추진중앙위원회를 구성·설치하고, 광역 시·도 단위에도 하부기구를 설치하여야 한다. 이 때 중앙정부의 지방행정체제통합 추진위원회는 국무총리 또는 행정안전부 장관을 위원장으로 하여 각 부처 고위행정관료, 행정학자, 북한 전문가, 시민사회 전문가 등으로 구성해야 할 것이다. 또한 각 광역자치단체의 지방행정체제통합 추진위원회는 광역자치단체장을 위원장으로 하여 행정관료, 행정학자, 북한전문가, 시민대표 등이 포함되도록 구성해야 한다. 이와 함께 지방행정체제통합 추진위원회에 실질적 권한을 부여하여 신속한 통합이 이루어질 수 있도록 지원해야 할 것이다.

둘째, 지방공무원의 인사와 교육에 있어 북한지역의 부단체장은 남한에서 파견해야 하며, 북한지역 지방공무원의 교육은 남한의 공무원 교육기관에서 수행하여야 할 것이다. 남한의 지방행정체제를 적실히 이해하고 있는 부단체장이 단체장을 보좌함으로써 신속한 지방행정체제의 통합 및 안정적인 구축에 기여할 수 있기 때문이다. 또한 북한지역 지방자치단체의 공무원들은 일정한 심사를 거쳐 부적격자를 제외하고¹⁴⁾ 실무직원에 대해서는 원칙적으로 재임용해야 할 것이다. 단, 정책의 방향을 결정하는 상위직급의 경우는 보다 엄격한 심사를 거쳐야 할 것이다¹⁵⁾. 이러한 과정을 거쳐 재임용된 북한의 지방공무원들은 남한의 전문 공

14) 독일의 경우 ① 국가보위부 종사자, ② 공산주의 체제수호에 적극적이던 자, ③ 인권탄압에 관여된 자, ④ 전문성이 극히 취약한 자, ⑤ 소속기관이 바뀌어 업무할당을 받지 못한 자, ⑥ 소속기관에서 더 이상 필요치 않은 자 등을 해임기준으로 설정하였다(한부영·금창호, 1998).

15) 이에 대한 자세한 논의는 관료제, 행정체제, 행정인력 통합 등에 대한 연구에서 이루어지고 있다.

무원 교육기관에서 재교육시켜야 한다. 이를 통해 변화된 북한지역에서의 대주민 공공서비스 제공 역할을 적절히 수행할 수 있도록 준비시켜야 한다.

셋째, 통합촉진을 위해 지방행정통합지원기금(교부금)을 마련해서 통합의 유인기제로 활용할 필요가 있다. 통일 후 북한지역의 지방행정체제 통합은 동시적이고 신속하게 추진함을 원칙으로 하나, 지역의 사정에 따라 시기별 차이가 존재할 것으로 예상된다. 따라서 지방행정체제의 조기통합을 위한 재정적 유인기제를 마련할 필요성이 제기되는 것이다. 이를 위한 재원은 현재 도입이 논의되고 있는 통일세 중 일정비율로 확보할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김병준. (2009). *지방자치론*. 서울: 법문사.
- 김상미. (1993). 남·북한 지방행정체제의 비교분석과 개편방안. 「지방행정연구」, 8(1): 1017-1048.
- 리명일. (1998). *국가관리학*. 평양: 김일성종합대학출판사.
- 민진·오희환·홍관희. (1996). 통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계. *한국행정연구원*.
- 박영자. (2005). 북한 지방국가기관의 구조와 운영실태: 중앙권력의 이중통제 지속과 아래로부터의 변화. 「한국정치학회보」, 39(5): 303-323.
- 박웅격·서병철. (1996). 통일이후를 대비하는 정부인력관리의 과제와 대책. *한국행정연구원*.
- 소진광 외. (2008). *한국지방자치의 이해*. 서울: 박영사.
- 안재홍. (2003). 통일후 남북한 주민통합을 위한 지방행정체제 구축방향. 「행정문제연구」, 10(1): 229-250.
- 이계만. (2004). 북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석. 「한국지방자치학회보」, 16(1): 387-402.
- 이규환. (2006). *한국지방행정학*. 제2전정판. 서울: 법문사.
- 이승종. (2005). *지방자치론*. 제2판. 서울: 법문사.
- 이승종. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 「행정논총」, 46(3): 361-390.
- 이승종·서재호. (2009). *지방행정체제개편론*. 서울: 법문사.
- 장세훈. (2005). 북한 도시 주민의 사회적 관계망 변화: 청진·신의주·해산 지역을 중심으로. 「한국사회학」, 39(2): 100-134.
- 정보사령부. (2004). *북한조직편람*. 서울: 정보사령부.
- 정병일. (2008). 남북한 지방행정체제의 통합방안모색: 남북한지방행정체제 비교를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 10(1): 141-158.
- 한부영·금창호. (1998). 통일대비 지방행정 통합방안. *한국지방행정연구원 보고서*.

- 한부영·김병국. (2009). 통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구. 한국지방행정연구원 보고서.
- 최진욱. (2008). 현대북한행정론. 제2판. 서울: 명인문화사.
- 통일연구원. (2009). 2009 북한개요.
- 통일연구원. 2011 북한권력기구도.
- 행정안전부. (2010). 2010 행정안전백서.
- 행정안전부. (2011). 2011년도 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.
- 동아일보. 2011.2.15. “北, 수도 평양 면적 절반 줄였다”
- 서울의정회보. 2011.5. “선진국 지방자치제도 - 동서독 지방행정 분야 통합한 특일”

ABSTRACT

A Consolidation Plan for North and South Korean Local Administrative Systems

Seungjong Lee & Daewook Kim

This article discusses a plan for consolidating local administrative systems in preparation for the reunification of North and South Korea. Despite high levels of outward similarity between the local administrative systems in the North and the South, there is considerable difference in the management of these systems. Based on a scenario of rapid reunification, this article offers a comparative analysis between North and South Korean local administration as well as guidelines for the consolidation of North and South Korean local administration levels, districts, institutions, central-local government relationships, party-administration relationships, metropolitan-local government relationships, and the relationships between residents and local government. In particular, this article suggests the following guidelines for consolidation: maintenance of the current three-tier system with a gradual reduction, metropolitan consolidation for increased efficiency, parallel structures for institutional arrangements, appropriate decentralization for central-local relationships, democratization of North Korean parties and introduction of a multiparty system, equalized metropolitan-local government relationships with appropriate functional allocations, invigoration of resident participation and increased introduction of participation mechanisms in North Korea, expansion of neighborhood councils as the basic participation mechanism in local communities. The paper concludes with the following strategic recommendations: creation of a local administrative system reunification commission, further education and training of local public personnel, and the establishment of a local administrative system consolidation support fund.

【Key Words: Reunification of North Korea and South Korea, local administrative systems, consolidation plans】