

인문사회연구회  
협동연구총서 2002-10



남북한 실질적 통합단계에서의  
행정통합의 과제

양 현 모(한국행정연구원)  
최진욱(통일연구원)  
이준호(동국대·안양대)

통 일 연 구 원

요 약

본 보고서는 「인문사회연구회 2002년 협동연구사업」의 일환으로 연구회 산하 7개 국책연구기관과 2개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

본 연구는 남북한이 남북연합을 거쳐 실질적 통합단계에 진입할 경우 행정통합의 과제, 즉 '실질적 행정통합' 과제의 선정과 그 구체적 추진방안에 대한 연구이다. 구체적으로 본 연구는 남북한 실질적 통합단계에서 남북한이 행정체제를 통합하기 위한 조치들은 무엇인가를 알아보고, 그 추진방안의 제시를 목적으로 하고 있다. 실질적 통합단계라는 것은 남북연합 단계 내에서 통일을 목전에 두고 통합준비의 완성 또는 실제적인 실행이 진행되는 시기라는 것이다. 이러한 실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며, 법·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다. 따라서 그 동안의 모든 준비과정도 중요한 것이지만, 실질적 통합시기야말로 통일을 완수하기 위한 양적·질적 통일과제가 집중되는 대단히 중요한 시기인 것이다.

한편 본 연구는 『인문사회연구회 2002년 협동연구사업』의 일환으로 추진된 연구로 2001년도에 실시된 「남북연합의 정부·행정체제 구축방안」의 후속 연구임을 밝혀 둔다. 이 연구에서 필자는 우리 정부가 한반도 통일 과정을 설정하고 있는 '남북연합'이 실현될 시 남북 '공동정부'의 정치·행정체제의 구축방안 및 그 운영체제에 대한 구상은 물론 정치·군사·경제·사회통합을 위한 협의체의 구성 및 그 운영체제, 그리고 '구성국'의 하나인 남한정부의 역할, 정부형태의 변화 등에 대해 논하였다.

## I. 통합이론과 남북한의 '실질적 통합'

남북한 「실질적 통합단계」라는 것은 통합의 단계에서 별개의 새로운 단계가 아니라 통일을 목전에 두고 통합준비의 완성 또는 실제적인 실행이 진행되는 시기이다. 이러한 실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며, 법·제도적 국

가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다. 따라서 그 동안의 모든 준비과정도 중요한 것이지만, 실질적 통합시기야말로 통일을 완수하기 위한 양적·질적 통일과제가 집중되는 대단히 중요한 시기인 것이다.

남북연합 단계를 통틀어 본다면 초기에는 주로 그 동안의 화해·협력을 보다 더 긴밀한 협력·유대관계로 이끄는 것과 남북연합체제를 형성시키고 공고히 하는 것, 그리고 정치·경제·사회·문화·군사 등 모든 부문에서 통일국가의 기본체제에 관한 남북간의 합의를 이끌어내는 데 초점이 맞춰져야 한다. 이러한 것들이 충분히 진행되고 남북연합이 제도화되어 정착되면 비로소 실질적 통합단계에 들어설 수 있다.

이와 같이 실질적 통합단계는 남북연합체제의 제도화가 심화되고 공고해지는 남북연합의 성숙기를 의미한다. 이 때부터는 문자 그대로 남북통합에 있어서 실질적인 부문의 통합이 이루어져야 한다. 즉, 제도적 통일을 이루기 이전에 남북 양 체제가 실질적인 부문에서 유기적인 상호작용과 자체적인 체제변혁을 통해서 체제적인 동질성을 미리 확보하고 이질적 체제의 결합에 따른 부작용이 최소화된 상태에서 두 개체를 물리적으로 결합하는 통일을 이루어야 한다는 것이다. 또한 통일국가로 두 체제가 결합하는 데에 따르는 구체적이고 세세한 절차적 문제에 대한 합의를 이루어 내야 하는 시기이기도 한 것이다.

실질적 통합 단계의 과제는 남북연합단계의 과제와 크게 차이 나지 않는다. 그러나 이 단계에서는 각 분야별 협력이 공고화되어야 하며, 국가통합으로 전환하기 위한 절차적 문제를 협의하고 국가통합에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안을 논의해야 한다. 특히 실질적 통합단계에서는 각 분야에서의 협력을 법적으로 제도화하기 위한 조치가 이루어지게 될 것이다.

이러한 실질적 통합단계에서 어떠한 노력을 기울이는가에 따라서 통일의 후유증이 완전히 제거되기는 어렵겠지만 상당 부분 완화시킬 수 있을 것이며, 통일 후 체제통합의 효과적인 달성여부가 결정될 것이다. 따라서 남북연합 단계를 성공리에 마무리하면서 남북한 통일국가단계에 진입하는 중대한 실질적 통합단계에 대비하여 철저한 준비가 요구된다고 하겠다.

## II. 독일 사례: 실질적 통합단계에서의 행정통합

독일은 1990년 10월 3일 통일되었다. 통일의 형식은 동독이 1990년 10월 3일 0시를 계기로 붕괴되고, 구동독 지역이 5개 신연방주의 형식으로 서독이 편입되는 이른바 흡수통일이었다. 따라서 독일의 통일은 남북연합 등 현재 남한이 상정하고 있는 통일과정에서의 과도기를 거치지 않고 분단상태에서 곧바로 정치통합을 이룬 형태를 띠고 있었다. 즉 독일의 경우 동서독간 국가연합이나 또는 연방제를 거치지 않고 분단상태에서 바로 통일정부를 구성하였던 것이다.

그러나 통일과정에서 과도기적 체제를 거치지 않고 곧바로 통일이 되었다고 해서 독일이 '실질적 통합' 단계를 거치지 않은 것은 아니다. 다시 말해서 통일시점인 1990년 10월 3일 이전 동서독간 통합과정이 전혀 없었던 것은 아닌 것이다. 오히려 1990년 10월 3일의 순간은 다분히 정치적이며, 지리적 의미의 통일이었으며, 그 이전에 이미 동서독 통합을 위한 여러 과정, 예를 들어 동서독 단일화폐 사용을 내용으로 하는 사회·경제통합, 통합관료제 구축을 위한 행정통합 등이 시작되었던 것이다. 결국, 독일의 경우에도 통일 직전에 동서독 '실질적 행정통합' 시기가 존재했던 것이다.

독일의 실질적 통합내용을 분석해 보면 동서독은 통일 후 빠른 시일 내에 안정된 행정체제를 구축하기 위해 통일 전부터 다양한 행정통합을 추진하였음을 알 수 있다. 서독의 민주주의 행정체제와 동독의 사회주의 행정체제의 통합이라는 커다란 과제 앞에 동서독정부는 동독지역에 서독 행정체제의 동독지역 확대적용, 즉 민주적 행정체제의 구축이라는 근본적인 처방을 마련하였다. 이를 위해 동독지역에 연방제와 지방자치제를 부활하여 주지사를 비롯한 각 지방자치단체장의 책임아래 새로운 행정체제를 구축하였다. 이 과정에서 서독의 연방정부는 물론 聯邦州들도 대대적인 인적·재정적 지원을 아끼지 않았다. 또한 동서독정부는 통일 후 동독 공직자의 해임과 재임용에 관한 명백하고도 엄정한 기준을 마련하였으며, 이를 기초로 통일 전부터 대대적인 인력감축을 단행하여 신속한 행정체제

구축을 시도하였다. 그러나 독일의 실질적 행정통합은 그 과정에서 많은 문제점을 노출시킨 것도 사실이다.

### III. 남북한 ‘실질적 통합단계’에서의 남북한 관계와 행정수요

실질적 통합단계에서는 복잡하고 가변적인 요인들이 많아서 남북한이 어떠한 관계를 형성하고 있을 지에 대하여 정확하게 예측하기가 어렵겠지만, 분단국 통일의 사례와 현재 남북한의 상황, 특수성에 근거하여 어느 정도 예측해 볼 수 있을 것이다.

#### 가. 일반적 관계

첫째, 정치적 관계에서 보면 남북연합 단계에서 이미 공동정부를 운영할 것이므로 여기에서는 중요한 정치적 문제들이 협의될 것이다. 즉, 남북정상회의에서 중요한 쟁점들에 대해 정치적 결단이 이루어질 것이며, 남북평의회를 중심으로 각종 법제의 정비를 협의하게 될 것이며, 남북각료회의와 집행위원회에서 실무적 차원의 통합노력을 시행하게 될 것이다. 이러한 정치적 관계에서 중요한 점은 가능하면 상호간 기득권을 인정하는 방향으로 협력할 수 있어야 한다. 그러나 하나의 체제로 통합된다는 것은 많은 부분에 있어서 기득권 포기가 필수적일 수 있다. 결국 양측이 어느 정도까지 서로 양보할 수 있느냐 하는 문제인데, 남북한 당국간의 협의에서부터 국민적 합의 도출에 이르기까지 많은 어려움을 겪을 것으로 보인다.

둘째, 실질적 통합단계에서 경제적 관계는 특히 밀접한 관계를 유지하고 있게 될 것이다. 여타 부문에서와는 달리 경제적 관계는 상호이익을 증진시키기에 용이하며, 경제적 유대가 밀접할수록 남북한간의 결합력은 더욱 더 커지게 될 것이다. 즉, 북한 지역에 남한의 기업들이 거의 자국에서와 같이 기업활동을 하게 될 것이며, 남북합작회사의 추진, 남북간 비관세 교류 등이 이루어지게 될 것이다. 또한 통일 이후 남북한간 경제

적 차이에 의한 갈등을 가급적 완화하기 위해서는 통일 이전에 이미 북한의 경제질서를 자유시장경제체제로 재편하여야만 한다. 이렇게 함으로써 그러한 체제의 경험을 통해 주민들도 이에 대한 학습과 적응능력을 키울 수 있기 때문이다.

셋째, 실질적 통합단계에서는 남북한간에 가치관의 충돌이나 문화의 충돌에 의해 빚어질 수 있는 문제들을 사전에 해소하기 위하여 공연·예술부문의 합작이 크게 늘어날 것이며, 특히 민간단체들의 자발적인 교류가 활성화될 것이다. 그러나 만약 통일과정이 급속한 속도로 전개되어 실질적 통합단계가 생각했던 것 보다 빨리 오게 될 경우 급속한 개방과 교류가 일어남으로써 특히 북한지역에서 가치관의 혼란이 일어날 수 있다. 오랜 기간동안 폐쇄적 체제를 유지해오던 북한이 실질적 통합단계에서는 남한에 대해서뿐만 아니라 국제적으로도 문호를 개방할 수밖에 없으며, 이렇게 되면 북한 주민들에게는 많은 충격을 줄 수 있기 때문이다. .

## 나. 행정적 관계

이 단계에서 남북한 행정부간의 관계는 여타 부문에 비하여 보다 구체적이고 실무적 차원에서 긴밀한 관계를 형성할 것이다. 즉, 실질적 통합 단계에서는 통일문제에 관한 수많은 정책이 다루어지게 될 것이며, 이러한 정책과제를 원활히 해결하기 위해서는 남북 상호간에 밀접한 협력관계가 형성된다는 것이다.

이러한 행정적 관계는 크게 두 가지 형태로 구분할 수 있을 것이다. 첫째는 남북한 행정부문에 대한 정책적·실무적 차원에서의 조정체제를 형성하게 된다는 것이고, 둘째는 실질적 행정통합의 과제수행에 대한 협력적 집행체제를 형성하게 된다는 것이다. 여기서 전자의 관계는 남북연합의 공동정부에서 이루어지게 될 것이다. 즉, 남북각료회의를 통해 남북한 각료들이 정책문제를 협의·조정하게 되며, 실무적 차원에서는 각 소관상임위원회나 실무자협의회 등에서 조정을 거치는 체제로 운영될 것으로 보인다. 후자의 경우는 주요 행정통합안이 결정되면 남북 양측 정부는 공동으로 또는 각기 결정사항들을 집행함에 있어서 상호 공조적·협력적 체제를



형성하게 될 것이다.

통일국가의 완성을 앞둔 실질적 통합단계에서는 국가체제에서 요하는 기본적인 행정수요 이외에 남·북한 통합과정에 따라 발생하는 행정수요가 발생하게 될 것이다. 실질적 통합단계에 들어오면 그 동안 남북통합에 관해 논의와 구상에 머무르던 사안들이 실제적인 집행을 요하게 되면서 행정수요가 폭발적으로 증가할 것이므로, 정부차원에서 이때 발생하게 될 행정수요를 예측하고 대비책을 강구하여야 한다.

## V. 남북한 실질적 행정통합의 과제

실질적 행정통합체제를 설계하는 데는 새로운 설계와 가감적 설계의 두 가지 방법이 있다. 새로운 설계는 기존 남북한의 이념, 제도와는 별개로 제3의 행정체제를 만들어 내는 것이다. 이러한 방법은 북한행정조직의 통합은 물론이고 남한행정조직도 개혁하여 새로운 행정체제를 창출하고자 하는 것이다.

현재 북한의 행정체제는 말 할 것도 없고 남한의 행정체제도 많은 문제점을 가지고 있다. 따라서 통일이란 커다란 전환점을 계기로 통일국가의 행정체제를 남한과 북한의 행정체제와는 다른 새로운 행정체제로 재구축하는 것도 긍정적으로 고려해 볼만하다.

그러나 통일 후 남한체제의 발전적 적용이 아닌 새로운 행정체제의 창출이라는 것은 현실적으로 실현가능성이 높지 않다. 따라서 이미 언급한 바와 같이 행정체제의 가감적 설계가 설득력 있는 대안으로 제시될 수 있다. 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, 도농통합, 광역시 폐지, 자치구 폐지, 계층축소 등 현재 진행되고 있는 행정개혁방안에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

행정통합은 통일상황을 가정하고 전면적으로 행정통합을 단행하는 방법과 시간을 두고 점진적으로 하는 방법의 두 가지로 대별될 수 있다.

통일시점까지 시간적 여유가 없고 통일준비가 미진한 상태에서 통일이 갑자기 이루어질 경우, 행정수요가 크고 적극적인 정부의 역할이 요구될 것이다. 이 경우는 효율성을 중시하는 행정체제가 초기에 필요할 것이다. 따라서 통일과 동시에 남한의 행정체제를 북한지역에 대한 효율적 지원에 맞게 개편하는 것이 불가피할 것이다. 예컨대 북한지역에 대한 행정업무를 총괄하는 부서를 두어 각 부처의 통일관련 업무를 기획·조정하도록 하여야 할 것이다. 통일 이후의 갈등이 심화되고 사회혼란이 극단적으로 표출될 경우는 대안으로서 북한지역을 별도로 관리하는 과도기적 행정체제의 구축까지도 고려할 수 있을 것이다. 이와 같은 초기단계를 거쳐서 점차로 남북간의 이질감을 해소한 후 행정통합을 이루는 방법이 바람직할 것이다. 급작스러운 통일이라도 남북이 합의한 경우라면, 북한에 기존 체제가 당분간 유지될 것이다.

그러나 장기적으로는 남한의 행정체제를 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 본 연구가 가정하는 바와 같이 남북연합이 설정되고 통일시점까지 시간적 여유가 있고 통일준비가 원만히 진행되어 남북간의 정신적·물질적 이질감이 어느 정도 해소된 상태에서 통일이 이루어진다면, 이 경우는 통일초기부터 민족공동체의 실현에 초점을 맞추어 행정체제를 구축할 수 있을 것이다. 즉 통일이후 북한지역을 과도기적으로 관리하기 위한 정부조직의 개편 없이 남북한 합의하에 행정체제를 구축하여야 할 것이다.

이 경우에 행정통합의 방향은 변화의 충격을 최소화하면서 가급적 서서히 완성되도록 하는 것이 중요하다. 즉 행정통합의 기본원칙과 대체적인 윤곽만 잡고 세부적인 행정통합은 시간을 두고 진행하여야 할 것이다. 행정체제를 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 지속적

으로 이루어 나가도록 해야 할 것이다.

#### IV. 결론 및 정책건의

실질적 통합단계는 남북한 통일을 목전에 두고 실제적인 통합이 진행되는 시기이다. 실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며, 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다.

다시 말해서 실질적 통합단계는 통일국가로 두 체제가 결합하는 데에 따르는 구체적이고 세세한 절차적 문제에 대한 합의를 이루어 내야 하는 시기이기도 하지만 또한 실질적인 부문의 남북통합이 이루어지는 시기이기도 하다. 즉, 남북 양 체제가 실질적인 부문에서 유기적인 상호작용과 자체적인 체제변혁을 통해서 동질성을 확보하고 이질적 체제의 결합에 따른 부작용이 최소화된 상태에서 두 개체를 물리적으로 결합하는 시기로서 많은 과제를 가지고 있다.

우선 정치적인 과제로서 남북한은 이 단계에서 통일조약을 채택하여야 하며 나아가 통일국가의 근간인 통일헌법을 제정하여야 한다. 통일헌법의 제정은 한 국가의 국체와 정체성을 결정짓는 최고의 정치적 결단으로 가장 중요한 과제라 할 수 있다. 경제적인 측면에서는 남북한 화폐제도가 통합되어 단일 화폐를 사용하여야 하며, 북한이 시장경제로 전환되는 과정에서 발생하는 일체의 문제를 예상하고 이에 대비하여야 한다. 즉, 그동안 사회주의 경제체제를 유지하고 있던 북한지역이 시장경제체제로 전환하기 위해서는 사유재산권 보장에 의한 재산권 소유문제, 국영기업의 민영화문제, 고용문제 등이 심각하게 고려되고 준비되어야 할 것이다. 또한 실질적 통합단계에서는 그 동안의 남북 상호왕래와 교류·협력과정에서 예견되는 사회적 갈등요소를 포착하고, 이에 대한 대비를 강구하여야 할 것이다.

이러한 여러 과제 중 실질적 통합단계에서 추진해야 할 또 하나의 중요한 과제는 행정통합, 즉 실질적 행정통합의 과제이다. 구체적으로 남북한

교류의 강화 방안, 통일정부의 구성에 관한 문제, 북한 및 남한 정부조직의 변화에 관한 문제, 지방자치제 실시에 관한 문제, 통일국가의 관료제 구축에 관한 문제 등이 이에 해당한다.

남북한 교류협력은 체제통합의 성공과 실패를 가늠하는 중요한 요소라고 할 수 있기 때문에 실질적 통합단계에서 더욱 강화되어야 한다. 교류·협력사업은 북한주민의 실생활에 도움이 되고, 단기적인 성과보다는 지속적인 사업이 되어야 하며 지방자치단체사업과 정부사업이 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다. 특히 지방자치단체의 교류·협력은 정부차원의 상이한 이념 및 체제를 초월하여 이 분화된 사고를 지양하고, 남북주민들 간 지역감정 및 적대의식의 약화 등을 유발함으로써 민족동질성 회복을 유도하고 통합과정에서 심화될 수 있는 남북간 이질화를 극복하는 데 기여할 수 있기 때문에 실질적 통합단계에서 활발하게 추진되어야 한다.

또한 실질적 통합단계에서는 새로이 설계될 통일국가 정부의 권력구조, 조직구조, 표준운영절차(SOP) 등에 관하여 남북연합 공동정부에서 협의할 수 있도록 안(案)을 마련하고, 그러한 안이 결정되면 통일국가 정부체제로 전이(轉移)하기 위한 절차, 지침 등이 준비되어야 한다. 또한 이와 같은 새로운 통일국가 정부체제에 미리 적응하기 위하여 대대적인 공무원들의 재교육이 시행되어야 하며, 남북지방간 자매결연을 추진되어 남쪽의 지방자치단체에서 꾸준한 행정지원을 하여야 할 것이다. 북한지방에 대한 남한 지방자치단체의 물적지원은 물론 인적지원, 정보제공은 북한 지방행정의 변화에 절대적으로 필요한 요소라고 판단된다.

남북한 지방행정체제의 통합은 행정의 기틀을 제공하는 중요한 구조적 통합문제이기 때문에 실질적 통합단계에서 통일적인 지방행정체제에 대한 합의는 물론 개편이 수반되는 것이 바람직할 것이다. 한반도의 경우 남북연합 단계에서 북한지역에도 지방자치제가 실시되는 것이 이상적이겠지만 그렇지 못할 가능성이 많다. 그러나 한반도 통일은 단순히 북한지역과 남한지역이 연결되는 지리적 통일만을 의미하는 것은 아니며, 행정의 민주화와 정치·행정체제의 발전 계기인 것이다. 따라서 남북한이 실질적 통합단계에서는 북한지역 지방자치제 실시 문제가 논의되어야 하며 가시적인 결론이 도출되어야 한다.

이밖에 지방행정구역이나 계층에 있어서 남북한 모두 문제점을 안고 있기 때문에 어느 한쪽의 체제로 통합하기보다는 양측 모두 재편하는 과정이 필요할 것으로 생각된다. 그러나 초기에는 전면적인 지방행정구역 및 계층 조정이 불가능 할 것으로 예상되기 때문에 남한의 지방행정을 중심으로 점차 통일국가의 현실에 맞추어 가는 이른바 가감식 행정통합 방식에 현실적일 것이다.

## - 목 차 -

I. 서론 .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 내용 및 방법 .....	3
II. 통합이론과 남북한의 ‘실질적 통합’ .....	5
1. 통합에 관한 이론적 고찰 .....	5
가. 통합이론 .....	5
나. 남북통합에 대한 통합이론의 적용 .....	8
2. 남북한 통일단계에서 실질적 통합의 의의 .....	10
가. 남북한 통일단계 .....	11
나. 실질적 통합의 의의 .....	27
III. 독일사례: 실질적 통합단계에서의 행정통합 .....	34
1. 동서독 ‘실질적 통합시기’ .....	34
2. ‘실질적 행정통합’의 내용 .....	37
가. 서독 연방조직의 개편 및 기능 재조정 .....	37
나. 동독지역의 새로운 행정제도 구축 .....	40
다. 행정인력의 지원 .....	51
라. 동서독 지방자치단체간 자매결연 .....	52
3. 독일 ‘실질적 행정통합’의 성과와 문제점 .....	52
가. 관료 감축에 따른 문제 .....	53
나. 행정인력 지원에 따른 문제점 .....	53
다. 행정제도 구축에 따른 문제점 .....	54

4. 독일사례의 시사점 .....	54
가. 지방자치제 실시 준비 .....	55
나. 통일국가 행정조직 구축 준비 .....	56
다. 통합 관료제 구축 준비 .....	56
라. 행정인력 지원에 관한 대비 .....	56
<b>IV. 남북한 ‘실질적 통합단계’에서의 남북한 관계와 행정수요 .....</b>	<b>58</b>
1. 실질적 통합단계에서의 남북한 관계 .....	58
가. 일반적 관계 .....	58
나. 행정적 관계 .....	60
2. 실질적 통합단계에서의 행정수요 .....	62
가. 일반행정부문 .....	63
나. 경제·산업부문 .....	65
다. 외교부문 .....	67
라. 사회·교육·문화부문 .....	67
마. 정보·통신부문 .....	68
바. 건설·환경부문 .....	68
사. 노동·복지부문 .....	69
<b>V. 남북한 실질적 행정통합의 과제 .....</b>	<b>71</b>
1. 실질적 행정통합의 원칙 .....	71
2. 실질적 행정통합의 방향 .....	76
3. 실질적 행정통합의 과제 .....	77
가. 남북한 행정교류의 강화 .....	78
나. 통일정부의 구축 .....	91
다. 행정조직 개편방안 .....	106
라. 기타 행정체제의 통합과제 .....	124

VI. 결론 및 정책건의 .....	133
참고문헌 .....	136



## 표 목차

<표 II-1> 남북연합의 시기별 과제 .....	33
<표 III-1> 독일통일의 과정 및 실질적 통합시기 .....	36
<표 IV-1> 실질적 통합단계의 행정수요예측 .....	70

## 그림 목차

<그림 II-1> 남북연합의 공동정부 조직구성 .....	21
<그림 II-2> 통일단계별 구분 .....	29
<그림 IV-1> 실질적 통합단계에서의 정책과정 예측 .....	61
<그림 V-1> (가칭)통일정책회의 신설안 .....	110
<그림 V-2> (가칭)통일기획원 설치안 .....	112
<그림 V-3> 통일부를 중심기구로 한 정부조직 구조 .....	113
<그림 V-4> 총무처 조직체제 .....	115
<그림 V-5> 내무부 조직체제 .....	116
<그림 V-6> 기획예산처의 조직체제 .....	117
<그림 V-7> 재정경제부 조직체제 .....	118
<그림 V-8> 산업자원부 조직체제 .....	119
<그림 V-9> 외교통상부 조직체제 .....	120
<그림 V-10> 교육인적자원부 조직체제 .....	121
<그림 V-11> 문화관광부 조직체제 .....	121
<그림 V-12> 정보통신부 조직체제 .....	122
<그림 V-13> 건설교통부 조직체제 .....	123

# I. 서 론

## 1. 연구의 목적

우리 정부는 제6공화국부터 한반도 통일의 중간과정 형태로 「남북연합」을 공식적으로 설정·제시하고 있다. 「남북연합」은 남북한 정부가 존재하면서 정치·경제·사회·문화 등 모든 부문에서 교류협력을 확대함으로써 상호 이익을 증대시키고 남북한 합의에 의한 평화통일의 원칙에 입각하여 통일과정을 관리해 나가는 과정이다. 즉, 남북연합은 그 자체가 통일된 국가의 최종형태가 아니며, 어디까지나 남과 북이 상호 협력과 공존공영의 관계를 유지하면서 통일기반을 조성해 나가는 과도적 단계라고 할 수 있다.

그러나 같은 남북연합의 단계라 할 지라도 그 시기에 따라 행정수요, 즉 남북한 정부의 주요 업무 및 준비사항은 조금씩 다를 것이다. 즉, 남북연합의 초기단계에는 남북한은 통일문제보다 남북한 신뢰구축 및 교류·협력의 강화에 관심을 두게 될 것이며, 남북연합의 정치 및 정부기구의 구축 및 운영에 대해 주로 협의하여야 할 것이다. 또한 국내외 문제에 대한 정책협력, 남북한 주민의 상호 방문 및 치안유지도 중요한 문제로 대두될 것이다. 이밖에 남북한 정부는 점차 남북한 군축 및 북한의 민주화 등에도 협의하여야 할 것이다.

그러나 남북연합의 말기, 즉 남북연합의 단계가 상당히 진행되어 남북한 교류·협력의 상태가 최고 수준에 이르게 되고, 남북한 정부의 정책공조 및 상호 신뢰가 정착되었을 경우 궁극적으로 남북한 통일에 대한 논의가 제기될 것이며, 이후 통일도 가시화 될 것이다. 이 단계, 즉 남북연합이 완전히 제도화되면서 상호 협력이 정착화 되고 한반도 통합이 추진되어 통일이 가시화 될 상황을 남북한 ‘실질적 통합’ 단계라 한다.<sup>1)</sup> 다시

1) ‘실질적 통합단계’는 학계에서 일반적으로 통용되고 있는 용어는 아니다. 또한 정부가 남북한 통일단계의 한 단계로 설정하고 있는 공식적인 용어도 아니다. 다만 한반도 통일단계를 세분화했을 경우 남북한 과도기 체제에서 1민족 1국가 체제로 진화하는 단계로 필자를 비롯한 일부 학자들이 편의적으로 설정한 용어임을 밝혀둔다.

## 2 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제

말해서 남북한간의 상호 협력 및 교류가 충분히 이루어졌으며 사회 각 분야에 대한 통합도 어느 정도 추진되어 법적·제도적 통일단계만을 남겨두고 있는 통일 직전의 상태를 ‘실질적 통합’단계라고 말한다.<sup>2)</sup>

이 ‘실질적 통합’단계에서 남북한은 각 분야에 대한 협력을 더욱 공고히 하여 1민족 1국가 통일단계로 전환하기 위한 절차도 협의하여야 하며 통일에 따른 문제 및 부작용을 예상하고 이를 최소화하기 위한 방안도 마련하여야 한다. 또한 이 단계에서 남북한은 무엇보다도 통일헌법 제정에 대한 논의를 하여야 할 것이다. ‘한 국민의 문화적 심리적 차이도 줄이는 이른바 가치관의 통합도 추진되어야 할 것이다.

이러한 여러 분야의 통합 중 남북한 행정통합의 과제는 그 무엇보다도 중요할 것이다. 그것은 모든 분야의 통합은 제도적 장치, 정부·행정체제의 구축 이후에 가능하기 때문이다. 행정통합이라 함은 그 의미의 다양성에도 불구하고 둘 이상의 행정체제가 하나의 행정체제로 통일되는 과정 및 그 상태로 정의할 수 있다. 따라서 실질적 행정통합은 대개 분단국가간 국가통합 직전에 시작되는 통합으로, 내용적으로는 상이한 두 체제의 중앙 및 지방정부조직의 변화 및 이에 대한 정부 차원의 논의, 행정구역 계층구조에 대한 개편이나 조정, 단일의 공무원제도 구축 및 이에 대한 정부차원의 논의, 국가통합에 따른 문제점 해결을 위한 임시적 행정조직 설치 등이 해당된다.

남북한의 경우 통일정부의 구성에 관한 문제, 북한 및 남한 정부조직의 변화에 관한 문제, 지방자치제 실시에 관한 문제, 통일국가의 관료제 구축에 관한 문제, 남북한 행정통합을 위한 특별기구의 설치 문제 등이 이에 해당한다

통일된 독일의 사례를 볼 때 1989년 말 동독의 붕괴조짐이 보이기 시

---

2) 남북한 실질적 통합단계는 남북연합의 단계를 거치지 않고 올 수도 있다. 즉 남북한 화해·협력단계에서 남북한이 충분히 교류하면서 상호 신뢰구축을 하였으며, 이를 바탕으로 통일에 대해 합의하고 통일국가에 대해 준비 할 경우 이 단계 역시 남북한 실질적 통합단계라고 말할 수 있다. 결국 분단국 통일 과정에서 실질적 통합단계란 남북연합 또는 연방제 등 과도기 체제 이후 나타나는 과정만이 아닌 분단국 당사자가 통일에 대해 합의하고 통일과 함께 나타날 여러 문제를 해결하는 통일의 직전단계라고 정의할 수 있다.

작한 이후 동서독은 실질적 통합단계에 들어갔다고 볼 수 있다. 특히 1990년 초 동독에 민주정부가 구성된 이후 동서독은 통일에 합의하고 통일절차 및 통일형태에 대해 협의하는 등 본격적인 실질적 통합단계에 들어갔다. 구체적으로 동서독은 화폐통합을 추진하였으며, 통일국가의 경제체제의 형태에 대해서도 합의하였다. 특히 양독은 통일조약에 대해 합의하여 동독의 붕괴에 따른 동독관료의 서독 편입방법, 신연방주의 구축방안, 동독 관료의 재임명 및 재교육 방안, 동독지역 행정체제 구축을 위한 서독공무원의 파견방법 등 행정통합의 여러 방안들도 합의하였다. 실질적 행정통합이 독일 통일단계의 중요한 과제이었음을 보여주고 있다

본 연구는 남북한이 남북연합을 거쳐 실질적 통합단계에 진입할 경우 행정통합의 과제, 즉 ‘실질적 행정통합’ 과제의 선정과 그 구체적 추진방안에 대한 연구이다. 구체적으로 본 연구는 남북한 실질적 통합단계에서 남북한이 행정체제를 통합하기 위한 조치들은 무엇인가를 알아보고, 그 추진방안의 제시를 목적으로 하고 있다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

이 연구의 구체적 내용은 다음과 같다.

제2장: 통합 실질적 통합에 대한 이론적 분석이다. 체제통합에 관한 대표적인 이론인 연방주의, 기능주의, 신기능주의 이론에 대해서 알아본 뒤 남북한의 통합과정은 어떤 이론(원칙)에 따라 추진되었는가를 분석하였다. 또한 이 장에서는 ‘실질적 통합단계’의 개념과 과제는 물론 남한 정부의 공식적 통일방안인 남북한 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계의 개념을 정의하고 각 단계별로 구체적 과제를 제시·분석하였다.

제3장: 독일 사례의 연구로서, 독일의 ‘실질적 통합’ 시기에 대한 논의와 함께 이 시기에 있었던 여러 통합 내용 중 행정통합, 즉 ‘실질적 행정통합’의 내용과 문제점을 살펴보고, 한반도의 실질적 행정통합을 대비한 시사점을 도출하였다.

제4장: 남북한 ‘실질적 통합단계’에서의 남북한 관계와 행정수요에 대한 분석으로, 이 장에서는 질적 통합단계시 남북한 관계를 예측해 보고, 그

#### 4 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제

행정수요가 무엇인지를 알아보았다. 통일국가의 완성을 앞둔 실질적 통합 단계에서는 기본적인 행정수요 이외에 남·북한 통합과정에 따라 발생하는 행정수요가 발생하게 될 것이다. 실질적 통합단계시 그 동안 남북통합에 관해 논의와 구상에 머무르던 사안들이 실제적인 집행을 요하게 되면서 행정수요가 폭발적으로 증가할 것이므로, 정부차원에서 이때 발생하게 될 행정수요를 예측하는 것은 필요하다.

제5장: 본 연구의 핵심적 내용으로 남북한 실질적 행정통합의 과제 및 그 실천방안에 대한 분석이다. 구체적으로 이 장에서는 남북한 실질적 행정통합의 전제조건, 남북한 행정교류, 한반도 통일국가의 권력구조 개편 방안, 남북한 정부조직의 개편방안, 행정구역 및 행정계층 조정방안, 통일국가의 관료제 구축방안 등에 대해 논의하였다.

본 연구는 일차적으로 국내외 자료의 수집·분석을 통해 이루어 졌다. 그러나 분단국가의 통일문제 연구에 있어 ‘실질적 통합’에 대한 자료가 극히 드물기 때문에, 남북 및 통일문제 전문가 및 행정관료를 대상으로 한 면접 및 토론을 병행하여 그 결과를 활용하였다.

## II. 통합이론과 남북한의 '실질적 통합'

### 1. 통합에 관한 이론적 고찰

체제통합에 관한 이론적 논의는 통일방안의 기본틀과 지침을 설정할 수 있도록 해 준다는 데에 의의가 있다. 즉, 통합의 접근모형에 따라 통합과정 및 통합의 결과가 크게 달라질 수 있기 때문에 남북한 통일방안을 모색함에 있어서도 통합모형에 관한 논의가 필요한 것이다.

이러한 의미에서 여기서는 사회집단이나 국가들이 하나의 공동체로 결합되어 가는 과정 및 결과를 중심으로 전개하는 일반적 통합이론에 관하여 개관하고, 다시 이러한 이론을 남북한 통합문제에 적용해 보고자 한다.

#### 가. 통합이론

통합을 보는 관점이나 중심개념에는 차이가 있지만, 일반적으로 통합은 평화적인 방법에 의하여 하나의 공동체로 결합되어 가는 과정 및 결과를 의미하며, 통합에 대한 연구도 역시 국가간에 형성되는 자율적 관계에 그 초점이 맞추어진다. 이러한 통합이론은 국제사회의 현실 변화와 맞물려 전개되어 왔고, 국가간 통합에 대한 이론적 적용의 시도는 실제 유럽연합의 형성에 많은 영향을 준 것으로 보인다.

여기서는 대표적인 통합이론인 연방주의와 기능주의, 신기능주의 이론에 대하여 살펴보고자 한다.

##### (1) 연방주의 이론

연방주의 이론에서는 통합을 영역내 권력구조 자체에 본질적인 변화를 가하면서 단일의 중앙정치권력을 창출하는 과정이라고 본다. 그리고 이를 위해서 국가정부제도의 해체와 공통의 군사, 경찰 및 사법제도를 포함하는 연방기구와 같은 초국가적 제도의 수립을 주장한다. 결국 중앙집권화

와 지방분권화를 통해 전체로서의 효과적인 정치행위의 필요성과 지방자치의 민주적 전제의 필요성을 결합시킨 것이다.

또한, 연방주의 이론은 통합을 지향하는 정치지도자의 의지, 능력 및 결단력을 중요시하며, 경제·기술적 영역에서부터 달성되는 점진적인 통합보다는 급격한 정치적 타결을 강조하는데, 이는 연방주의이론이 엘리트주의적 경향을 지니고 있음을 보여 주는 것이다.

결국 연방주의 이론가들은 일반적으로 연방국가의 형성이 선진 민주주의국가에서 쉽게 이루어진다고 기술하고 있으며, 엘리트주의적 경향을 지니고 있기 때문에 연방국가의 창설이 사실상 권위주의적 국가에서 더 쉽게 이루어질 수 있다는 점을 지적한다.<sup>3)</sup> 즉, 개별 국가들이 주권을 포기하고 새로운 공동체 형성을 위해서는 현상유지를 원하는 사회 기득권층의 반발을 억압할 필요가 있는데, 이는 민주주의 국가에서보다 권위주의적 국가에서 더 쉽게 이루어질 수 있다는 것이다.

이러한 연방주의 이론은 정치적, 법률적 측면에 중점이 놓여지는 것이므로, 비정치적 영역과 사회심리적인 측면을 간과하기 쉬우며, 그 이론 혹은 모델도 정적(靜的)이어서 동태적인 측면이 취약하다는 한계를 갖는다.

## (2) 기능주의 이론

기능주의 이론은 통합에 있어 중요한 것은 무엇보다도 정치영역 외에 존재하는 인간의 필요와 욕구라는 것에 기초를 두고, 인간이 합리적으로 행동하면 정치적 행위는 불필요하다는 이상주의적 사고에 기초하고 있다.

기능주의 이론의 대표자인 미트라니(David Mitrany)는 현대 사회의 기술적·경제적 상호 의존성의 증대는 국제협력과 통합을 촉진시키는 한편, 국가중심적 국제질서를 침식시키고 있다고 주장한다. 이러한 미트라니식의 기능주의 통합이론에서는 서로 상호작용을 하고 있는 사회간에 기능적인 상호 의존관계가 생기면 공동의 통합이익이 생겨나고, 이 공동이익은 두 사회를 불가분의 관계로 만들기 때문에 통합촉진의 주요 요인으

3) Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, London: Faber and Faber Ltd., 1973, pp. 167~168.



로 작용한다는 것이다. 이러한 주장은 한 차원에 이루어진 기능적 협조관계가 다른 차원에서의 협조관계를 유발한다는 이른바 분기이론(ramification theory)에 근거한 것이다.<sup>4)</sup>

기능주의 통합이론의 분석 단위는 현실주의에서 국민국가 이외에 전문화된 국제기관, 그리고 기술적인 전문가들도 국제정치의 행위자로서 주목한다. 그리고 여기서의 정책통합이 기관통합과 제도통합으로 이어질 수밖에 없다는 견해이다. 따라서 기능주의자들은 가장 비정치적인 기술적 문제에서부터 기능통합의 필요가 생길 때마다 새로운 기구를 만들어 나가면 정치적인 협력을 극대화시킬 수 있다고 믿고 있다. 결국, 기능주의자들의 전략은 비정치적인 영역에서 협력과 조화를 모색하는 것이며, 이러한 기반이 구축되고 기능적으로 연결된 국가들 간의 관계가 정치문제의 충격에 의해서도 붕괴될 수 없을 정도가 될 때 정치적인 영역에서의 통합으로 이어질 수 있다는 것이다.<sup>5)</sup>

그러나 이러한 기능주의 이론도 다음과 같은 점에서 한계를 가지고 있다. 첫째, 기능주의 이론에서는 기능을 강조한 나머지 법·제도 및 권위체제에 소홀하고, 국가간의 갈등을 유발시킬 위험이 큰 정치적 문제를 등한시하는 경향이 있다는 점이다. 둘째, 기능주의 이론에서 통합의 주변적 역할을 하는 것으로 보는 정부가 국가간 통합에 여전히 결정적 역할을 수행한다는 점과 통합과정에서 국가지도자의 역할이 중요하다는 점을 간과하고 있다는 것이다.

### (3) 신기능주의 이론

신기능주의의 대표적인 이론가인 하스(E. Hass)는 미트라니의 기능주의 이론이 권력요소의 중요성을 충분히 인식하지 못했던 점을 비판하고, 복지 문제의 관계가 권력과 불가분의 관계에 있다고 주장하면서 통합에 관한

4) 자세한 것은 James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* (New York : Harper & Row, 1981) ; 최창윤 역, 『국제정치론』 (서울: 박영사, 1982), pp. 375~376.

5) 윤경철, 황성연, 『국제정치학(上)』 (서울: 수림, 1998), p. 805.

기능주의 이론의 재조정을 시도하였다. 신기능주의(New Functionalism) 이론은 한 분야에서의 기능적인 협력이 다른 분야로 파급(spill-over)되어 가는 점진적 통합을 추구한다는 점에서 기능주의 이론과 유사하다. 그러나 경제·기술 결정론의 입장을 거부하며, 정치권력이나 경제·복지 문제는 명확하게 분리 될 수 있는 것이 아니라고 주장한다. 그리고 신기능주의 이론은 이익집단, 정당, 정부, 국제조직과 같은 정치적 요인들의 중요성을 강조하면서 정치적 통합을 가속화하기 위해서는 정치적 결단이 필요하다고 한다. 또한 기능적 요구가 생겨난 후 이에 따라 기구가 생겨난다고 하는 기능주의자들과 달리 통합을 촉진하는 기구의 창설을 의도적으로 시도한다.

신기능주의의 이론적 장점은 정치와 경제 사이의 불가분한 내재적 연계에 초점을 맞추므로써 보다 현실적이라고 할 수 있으며, 지역통합에서 기능적 법칙보다는 국내 정치조직이나 사회계층의 이익으로부터 출발한다는 명제를 제시한다는 점을 들 수 있다. 반면에 신기능주의는 정치적 통합으로 더 이상 진전하지 않고 지역통합이 경제적인 통합수준에 머물 수 있다는 점을 간과하고 있으며, 통합을 설명하고 예측하는 데 있어서도 내부변수에만 초점을 두고 외부적 행위자와 국제환경과 같은 외적 변수를 고려하지 않는다는 점이 한계로 지적된다.

## 나. 남북통합에 대한 통합이론의 적용

앞에서 살펴본 통합이론은 비교적 동질적인 국가들이 평화적인 방법에 의해서 하나로 결합되는 방법을 설명하기 위해 개발된 이론이다. 따라서 통합이론은 남북한과 같이 이념적으로 분단되어 군사적 대치상태에 있는 분단국의 통일문제를 이론적으로 설명하기에는 한계가 있다.<sup>6)</sup> 그러나 국제사회의 현실 변화와 맞물려 전개되어온 통합이론은 비록 전반적인 것은 아니더라도 실제적인 통합과정에서 실정에 맞는 접근방법을 모색할 수 있는 시사점을 도출할 수 있게 해 준다.

6) 민족통일연구원, 「남북연합 형성 및 운영 방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1994), p. 42.

1970년대 초반 이후 남한에서 한반도 통일과 관련하여 원용된 이론은 기능주의 이론으로서 통일정책 이론의 기본틀로 인정되어 왔다. 제5공화국의 「민족화합민주통일방안」이나 제6공화국의 「한민족공동체 통일방안」 그리고 「한민족공동체통일방안」에 바탕을 둔 문민정부의 통일방안도 기본적으로 기능주의 이론적 범주에 속하는 것이라 할 수 있다. 그러나 북한의 통일방안은 정치적 분야에서의 일괄적 타결에 의해 모든 분야의 문제를 자동적으로 해결해 간다는 연방주의 통합이론에 근거하고 있다.

현재의 남북한의 상황에서 본다면, 50년이 넘는 분단상황을 지속해오면서 사회적 이질성이 심화된 상황에서, 그리고 과거 군사적 충돌의 역사에 따른 상호 불신의 골이 잔존하고 있는 상황에서 정치적 타결에 의해 일시에 통합할 것을 주장하는 연방주의적 접근은 바람직하지 않은 것으로 보인다.<sup>7)</sup>

한편, 한 부문에서의 협력이 다른 부문의 협력으로 파급된다는 것을 전제로 하는 기능주의적 접근은 유럽의 통합사례에서도 보여주듯이 경제·기술적 영역만의 협력에 의해서는 정치통합은 물론 경제통합도 심화시켜 나가기 어렵다는 것을 보여주고 있다. 더욱이 이념과 체제의 이질성이 큰 남북한 사이에서 기능주의적 접근은 통합과정을 지체시킬 가능성이 대단히 높다고 할 수 있다.

이에 비해서 신기능주의 이론에서는 실질적 통합을 가속화시킬 수 있는 요인을 내포하고 있다. 즉, 분단국 정치지도자의 정치적 결단을 통해서 파급효과를 가질 수 있다는 것이다. 이것은 기능주의의 한계를 극복하면서 실질적으로 통합을 성사시킬 수 있는 기회를 증진시킨다는 점에서 유용하다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

남북한의 통합은 남북한이 평화적 통일을 달성한다는 대전제 아래에서 서로 상대방의 실체를 인정하고 공동이익을 확대하며, 사회적 동질성 회

7) 사회적 이질성이 해소되지 않은 상태에서는 정치적 타결에 의해 일시적 통합을 달성한다고 하더라도 쉽게 재분열의 위기를 맞게 된다. 이러한 것은 통일아랍공화국과 예멘의 사례에서 잘 보여주고 있다.

8) 김승채, “남북정상회담 이후 대안적 통합방안에 관한 연구: 전략적 통합모델의 가능성”, 『평화연구』(9). (고려대학교, 2000), p. 82.

복을 추구하는 과정으로 진행되어야 할 것이다. 그런데 이러한 과정에 추진력을 일으킬 수 있는 가장 중요한 요소는 무엇보다도 정치적 결단을 통하여 남북한간의 교류 및 협력을 증진시키기 위한 조건을 구비하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 정치적 결단이 선행되어야만 남북한간의 교류 및 협력을 위한 법적·제도적 개선 등이 이루어질 수 있고, 궁극적으로는 정치·경제·사회적 통합까지 이루어낼 수 있기 때문이다. 또한 남북한의 관계를 놓고 볼 때, 정치·군사적 문제의 중요성과 정치제도의 구성·운영, 정치엘리트의 역할 등이 강조되어야 한다.

이러한 맥락에서 남북한의 통합과정은 양체제의 호혜적 관계를 확대하고 상호의존도를 높이기 위해 점진적인 기능주의적 접근을 취하면서 정치적 결단을 통하는 신기능주의적 방식이 가미가 요구된다고 하겠다.

## 2. 남북한 통일단계에서 실질적 통합의 의의

한반도의 통일은 남북한이 단일영토, 단일정부, 단일 법체계를 갖춘 조직체로서 국제사회에서 하나의 독립적인 단위로서 주권을 행사하는 것을 의미한다. 현재 우리의 통일정책 방향은 남북한 어느 일방에 의한 흡수통일이 아니라 통일에 따른 부작용을 최소화하는 점진적·단계적 통일이 모색되고 있으며, 이러한 의미에서 남북한 양체제간 기능적 상호의존성을 형성하는 통합과정이 중요한 문제로 대두된다. 즉, 통일에 따른 부작용을 최소화하기 위하여 남북한이 각부문의 유기적 상호의존을 형성하고 발전시켜 가는 통합과정의 관리가 필요한 것이다.

이러한 통합은 어느 한 순간에 이루어질 수 있는 것이 아니라, 점진적으로 발전해 가는 과정이며, 이러한 과정은 통합의 진척 수준에 따라 몇 가지 단계로 구분될 수 있다. 이와 같이 통합과정을 단계별로 구분하여 살펴보는 것은 각 단계의 수준에 따라 요구되는 통합과제가 달라지기 때문이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 「민족공동체통일방안」에서 제시하고 있는 바와 같이 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계의 3가지 단계에 따라 각 단계의 상황적 특성과 요구되는 통합의 과제를 중심으로 살펴

볼 것이다. 그리고 이와 같은 3단계를 보다 세분화하여 남북한 '실질적 통합단계'를 추가하고, 그 의의와 과제를 정립해 본다.

## 가. 남북한 통일단계

### (1) 남북화해·협력 단계

통일정책의 패러다임인 「민족공동체」는 민족을 하나로 묶고 있는 근간이며 우리 민족이 재결합할 수밖에 없는 당위성을 제공할 뿐만 아니라, 그 자체가 통일의 실현을 가능케 하는 힘의 원천이다. 이러한 민족공동체 실현의 첫 번째 단계인 화해·협력단계는 남북한이 냉전구조의 산물인 적대와 불신, 대립관계를 청산하고 상호 신뢰 속에서 남북교류·협력을 추진함으로써 화해적 공존을 추구하는 단계이다. 다시 말하면, 남북한이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제·사회·문화 등 각분야의 교류와 협력을 통해서 서로간의 적대감과 불신을 해소해 나가는 단계라 하겠다.<sup>9)</sup>

이 단계에서는 「1민족 2국가 2체제」가 유지되는 가운데 남북간 사회·문화·경제 분야 교류·협력의 활성화에 의해서 남북간 평화공존체제가 정착되는 단계다. 「남북기본합의서」 및 각종 「부속합의서」의 실천에 의해서 남북화해·협력관계가 제도화된다고 할 수 있다. 그리고 「6.15 남북공동선언」의 합의사항들이 이행됨으로써 남북화해·협력이 공고된다고 할 수 있다. 특히, 이 단계에서의 주요과제인 남북간 불신 및 적대관계의 청산, 평화체제로의 전환 등은 다음 단계인 남북연합을 형성하기 위한 전제조건이 된다는 점에 주목하여야 한다.

이와 같은 화해·협력단계의 통합과제를 살펴보면 다음과 같다.

9) 박영호, 박종철, 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」, (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 137.

(가) 정치적 통합

통일은 남북한간의 대화가 호혜의 원칙에 입각해서 단계적으로 추진될 때 비로소 실현될 수 있다. 그러나 단순히 남북한이 접촉하고 만나는 것으로 화해·협력을 이루는 것은 아니다. 즉, 화해·협력에서 무엇보다도 중요한 것은 교류를 제도화시키는 것이며, 이는 정치·군사적 신뢰구축의 토대위에서 가능한 것이다.

사실상 화해·협력단계로 진입한다는 것은 남북기본합의서를 실천한다는 것을 의미하는 것이다. 그러나 현재 발효된 지 10주년을 맞은 남북기본합의서는 분단 이후 남북간에 만들어진 최고의 합작품이라는 평가가 무색할 정도로 실제 남북관계 개선에 큰 기여를 못하고 있다. 따라서 정치·군사적 신뢰구축을 위해서는 남북기본합의서와 부속합의서를 실효성있는 것이 되도록 하여야 한다.

이러한 남북기본합의서 및 부속합의서의 이행을 중심으로 한 정치·군사적 신뢰구축의 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정치분야에서는 남북한이 상대방의 체제를 인정하고 상호비방·중상을 금지하는 조치가 실행되어야 한다. 남북한은 남북기본합의서(1조 및 3조)와 화해분야 부속합의서(1장 및 3장)에서 상호체제인정과 비방·중상중지에 대해서 합의한 바 있다. 남북정상회담은 남북한이 상대방의 정치적 실체를 인정한다는 것을 가시적으로 보여준 것이라 할 수 있다.

둘째, 남북한은 국제무대에서도 상호경쟁과 비방을 자제하고, 실질적으로 남북한에게 도움이 되고 신뢰구축을 할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이에 따라 유엔 및 그 산하기관과 기타 국제기구 및 국제회의, 제3국과의 관계에서 상호비방을 자제하고 협력을 확대하는 방안을 모색해야 한다. 그리고 국제무대에서 남북한간 다양한 공식적 및 비공식적 대화통로를 확보함으로써 국제사회에서의 남북한간 대립·경쟁을 완화하고 남북한간 이해와 협력의 분위기를 조성해야 한다.

셋째, 6.15 남북공동선언의 실천방안 중 가장 미흡했던 부분은 한반도의 군축과 군사적 신뢰구축으로 지적된다. 이러한 지적은 현실적으로 연평해전과 서해교전 사태와 같은 군사적 충돌을 야기하고 있으며, 남북 상

호간 신뢰와 협력에 치명적인 장애요인이 되고 있다. 따라서 남북한 군비 통제와 한반도 평화체제에 관한 합의를 이끌어 내야 한다. 또한, 여기에는 북한의 핵문제와 경수로문제, 미사일개발문제, 해상경계선(NLL)의 확정문제, 공동어로활동 등 군사적 이해관계에 관한 모든 사항에 대하여 합의가 포함되어야 한다. 아울러 『남북기본합의서』 및 『불가침분야 부속 합의서』에 따라 군사적 신뢰구축방안이 실시되어야 한다. 군사적 신뢰구축조치 가운데 군당국자간 핫라인 설치, 군인사교류, 군사훈련 참관, 정보교환, 군사훈련 통보 등 초보적인 군사적 신뢰구축방안이 일차적으로 실시되어야 할 것이다.<sup>10)</sup>

넷째, 신뢰구축을 위해서는 남북기본합의서에 따라 구체적 세부합의서를 도출함으로써 화해와 협력의 제도화가 이루어져야 한다.<sup>11)</sup> 예를 들어 『6.15남북공동선언』 제4항의 경제협력이 실질적으로 활성화되기 위해서는 투자보장협정, 이중조세방지조약, 남북한간 신변안전보장협정 등 세부 합의서가 체결되어야 한다.<sup>12)</sup>

다섯째, 『남북기본합의서』가 체결된 후 남북화해·협력을 제도화시키기 위한 기구로서 남북고위급회담과 각 분야별 『분과위원회』와 『공동위원회』가 구성·운영되었다. 현재 이러한 기구들의 운영이 중단되고 있으나, 조속히 정상화하여 남북 화해·협력 제도화의 실질적인 역할을 담당하도록 하여야 한다. 또한, 『남북정상회담』과 『남북장관급회담』도 수시로 열릴 수 있어야 한다. 이와 같이 될 경우, 남북연합단계로 진입할 때, 이러한 기구들이 남북연합 정부체제로 연결될 수도 있을 것이다.

10) 박종철, 『남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 북·미관계 및 남북관계 개선 관련』 (서울: 통일연구원, 1995), pp. 61~78.

11) 이장희, “민족화해를 위한 법제도적 준비의 문제”, 『민족통일』, 2000(11/12), p. 83.

12) 실제로 전국경제인연합회 등 경제단체들은 민간 차원의 대북경협 창구를 만들기 위한 논의를 하고 있지만, 투자보장과 이중과세방지, 신변안전보장 등 제도적 장치가 아직 마련되지 않아 본격적인 남북경협이 이루어지지 못하고 있다; 세계일보, 2002. 4. 8.

(나) 경제적 통합

통일 이전 동·서독의 활발한 인적·물적 교류는 상호이해, 화해증진과 신뢰회복 등 이질성 해소에 중요한 요인으로 작용하였다. 이러한 상호 접촉·교류로 시작한 ‘작은 걸음의 정책’을 통해 통일과업을 이룩한 독일통일의 과정은 분단국 통일의 대표적인 모범사례이며, 우리에게도 시사하는 바가 크다고 하겠다.

화해·협력단계에서의 경제적 교류·협력의 활성화는 『남북한 경제공동체』형성의 토대를 마련하는 데 주안점을 두어야 한다. 따라서 이 단계에서는 자본주의와 사회주의의 대조적인 경제체제를 가진 남한과 북한이 하나의 경제공동체를 구축할 수 있도록 하기 위한 남북간의 경제교류와 협력이 활성화되어야 하며, 이를 통하여 북한 경제체제의 변화를 유도하여야 한다. 그러나 북한은 현재 사회주의체제를 고수한다는 전제하에 경제활성화를 위한 제한적인 개발을 모색하는 단계에 있다. 따라서 남한의 정책목표는 무엇보다도 교류·협력을 통한 신뢰회복을 급선무로 삼아야 하며, 북한의 개방을 유도할 수 있는 유인동기를 제공하는 데 더욱 힘을 쏟아야 할 것이다. 이러한 의미에서 남북합작투자나 자원의 공동개발 및 기술협력 등의 분야에서 경제협력이 활성화된다면 북한의 개방과 시장경제체제로의 점진적 이행을 유도할 수 있을 것이다.

화해·협력단계에서의 경제교류·협력의 활성화를 위한 기본방향을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 어느 일방에 시혜적인 것은 일시적인 교류에 그치기 쉽다. 따라서 경제 교류·협력은 남북한의 공동이익을 증진할 수 있는 것이어야 한다. 남북간 경제적 상호 이익의 증진은 자연스럽게 경제 교류·협력의 활성화를 가져올 것이고, 이러한 것이 축적되면 경제적 상호의존관계가 점차 더 긴밀해지게 되어 궁극적으로는 하나의 경제공동체를 구축할 수 있기 때문이다.

둘째, 남북한 경제 교류·협력은 장기적인 안목에서 양자간의 경제력 격차를 줄여가면서 통일에 따르는 충격과 비용을 최소화하는 방향으로 추진되어야 한다. 즉, 남북 경제체제간의 이질성을 해소하고 상호보완적 성장



을 도모하며, 통합될 경우에 발생 할 수 있는 제반 문제점을 예상하여 체계적인 접근을 할 수 있어야 한다.

셋째, 남북한의 경제적 교류·협력프로그램은 상호연계성과 보완성, 실현가능성, 등을 기준으로 우선 순위를 정하여 체계적이고 일관성 있게 추진되어야 한다.<sup>13)</sup>

#### (다) 사회적 통합

「남북한 사회·문화공동체」형성은 사회·문화 동질성 증대를 중심으로 다음과 같은 몇 가지 원칙하에 추진되어야 한다. 일차적으로 현재의 남북한 관계의 수준과 남북한 사회변화를 고려하여야 하며, 남북한 통합의 객관적 조건과 제약요소들을 반영하고 이에 기초해서 접근해 가야 한다. 또한 남북한간의 대립과 경쟁상태를 극복하고 조화점을 모색하는 가운데 상호보완적 체제수렴을 통해 이질성을 해소하고 동질성을 증대시키는 방안을 찾아야 한다.<sup>14)</sup> 그리고 남북한간 공동체 형성의 유형으로 흡수모형이나 평균적 결합모형 보다는 발전적 통합모형이 바람직하다는 데에 인식을 공유해야 하며, 나아가 새로운 공동체의 형성원칙과 내용은 세계사의 발전 추세와 문명사의 진행방향과 조화를 이루어야 한다.<sup>15)</sup>

이러한 원칙을 바탕으로 동질성 증대를 통한 화해·협력의 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공존을 바탕으로 한 상호간의 교류가 전제되어야 한다. 즉, 남북한간 교류증대와 동질화작업을 통해 북한사회가 폐쇄성과 경직성을 극복하고 개방·개혁을 추진하여 민족공동체 형성의 기반을 마련하도록 한다. 또, 이러한 교류를 위해 정부당국은 교류·협력의 원칙적 방향의 제시와 함께 법적·제도적 절차를 마련하고, 민간부문의 교류·협력관계의 활성화

13) 임순희, “남북화해 그 의미와 실천적 과제”, 「누리와 말씀」, 제7호. (인천카톨릭대학교, 2000), pp. 170~171.

14) 윤덕희·김도태, 「남북한 사회·문화공동체 형성방안」, (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 124~142.

15) 민족통일연구원, 앞의 책, 1994, pp. 109~111.

를 적극 지원하는 정책이 바람직하다.

둘째, 진정한 의미의 화해·협력을 이루기 위해서는 남과 북이 서로에 대해 정확히 알고 올바르게 이해할 수 있어야 한다. 이러한 것은 화해·협력의 첫걸음이면서도, 한편으로는 통일 후 내적 통합을 기하는 데에 있어 가능한 한 상호갈등을 줄이고 시간과 비용을 절감할 수 있는 요인이 될 수 있다.

마지막으로 이와 같은 사회·문화공동체를 형성하기 위해서는 남북한의 이질성을 다양성의 공존차원에서 통합하여 조화를 이루어야 한다. 예컨대, 다원주의, 개방성, 합리주의, 자율성 등 현대사회의 보편적인 사회·문화적 요소를 증대시키는 미래 지향적인 민족동질성 형성을 추진하면서, 이와 함께 한민족 고유의 민족적·문화적 정체성의 재발견을 통해 전통적 동질성 회복 및 형성을 추진하여야 한다. 또한 상호 이질화 극복 및 동질성 회복·형성의 과정에서 민족적 일체감을 상·강화시킬 수 있어야 한다.<sup>16)</sup>

## (2) 남북연합 단계

앞서 언급한 바와 같이 화해·협력단계는 상호간의 신뢰를 증진시킴으로써 두 번째 단계인 남북연합 단계로 진입할 수 있는 토대를 제공하는 데에 중요성을 갖는다. 그러나 화해·협력단계는 남북한 통일논의의 환경을 조성하고 통일준비의 기초를 제공하지만, 본격적인 통일의 준비는 남북연합 단계에 진입한 이후라고 할 수 있다. 남북연합 단계는 교류·협력을 통해 신뢰구축, 평화공존이 정착·제도화된 상황에서 남북한이 통일국가로 탄생할 때까지 통일의 기반을 조성하고 준비하는 시기이다.

통일이 될 때까지의 과도체제로서 특수한 기능적 결합체라고 할 수 있는 남북연합의 체제적 특징은 연합정부는 대외적으로 제3국과의 관계에서 완전한 주권성을 갖지 않으며, 남북한 각기 주권을 가지고 정치·외교·군사권 등을 독자적으로 행사하는 2체제 2정부의 형태를 띠게 된다는 것이

---

16) 임순희, 앞의 글, pp. 170~171.

다. 그러나 대내적으로 남북한간에는 국제법상의 관계가 아닌 국내법에 준하는 특수한 법적 유대관계를 가지게 되는 것이다.<sup>17)</sup> 이렇게 볼 때, 서로 다른 체제로 분리된 단일민족이 재결합을 모색하는 과정에서 구상된 남북연합이라는 결합형태는 대내외적으로 모순되는 이중적인 성격을 가진다고도 말할 수 있다.

이러한 남북연합 단계의 진입을 위해서는 먼저 남북 화해·협력이 성숙되는 환경조성이 이루어져야겠지만, 무엇보다도 중요한 것은 남북 당국의 정치적 결단이 필요하다는 것이다. 즉, 남북연합체제가 구성되려면 「남북연합헌장」이 채택되어야 하고 이를 위해서는 남북 정치 지도자의 정치적 결단이 요구된다.

요컨대, 남북연합이라는 과도적 체제는 남북통일의 순간까지 통일을 위하여 추구하여야 할 한민족공동체를 구축하기 위한 하나의 수단이며, 이 단계에서 포괄적이고 실제적이며 현실적인 통합이 이루어져야 하는 시기이다.

이러한 남북연합의 통합과제를 제시하면 다음과 같다.

## (가) 정치적 통합

### 1) 법·제도의 정비

남북연합체제에서 통일과업을 완수하기 위한 가장 중요한 기틀의 확립은 무엇보다도 통일헌법의 기초를 수립하는 것이라 할 수 있다. 통일헌법은 한 국가의 국체와 정체를 결정짓는 최고의 정치적 결단을 요한다는 점에서 남북연합 초기단계에서는 이루어질 수는 없겠지만, 남북연합 단계에서 지속적인 통합과정을 통해 궁극적으로는 반드시 도출해 내야하는 중요한 과제라 할 수 있다.

또한, 남북 양 체제가 가지고 있는 이질적인 법·제도를 정비하여 통합하는 작업이 필요한데, 이는 남북한의 대표들로 구성된 협의체를 구성하

17) 통일원, 「통일백서」 (서울: 통일원, 1992), pp. 85~86.

여 계속적인 합의도출과정을 통하여 서서히 접근해 나가야 할 것이다. 여기서 합의되어야 할 내용은 즉각적인 구속력을 갖는 법안이라기 보다는 원칙적으로 통일 후를 대비하는 분야별 기본지침이 될 것이며, 이와 같은 지침은 개별 법·제도의 타당성뿐만 아니라 전체적 법체계의 조화를 가져올 수 있는 방향을 제시할 수 있어야 한다.

## 2) 군사적 신뢰구축

군사적 신뢰는 남북화해·협력단계에서 보다 한층 진일보한 것이어야 한다. 남북연합에서 군사적인 위협이나 충돌위험이 있다면 남북연합체제의 형성 및 유지 자체가 불가능 할 것이기 때문이다. 이러한 남북한간 군사적 신뢰구축을 위해서는 첫째, 국방예산, 전력수준, 군수생산각종 군사정보를 상호 교환하고 검증할 수 있는 장치를 마련하여야 한다. 또한, 군인사의 상호방문 및 교류를 정례화하여 남북한 군지도층의 안보에 관한 견해차이를 좁히도록 노력한다. 즉, 남북한은 국방전략을 힘에 의한 억지전략에서 순수한 방어위주의 전략으로 전환함과 동시에 안보에 대한 개념을 군사위주에서 정치·경제·사회적 측면을 포괄하는 다차원적인 것으로 확대해야 한다.<sup>18)</sup>

## 3) 국제관계에서의 협력

한반도의 통일을 이루기 위한 주변국 및 국제적 환경조성에 상호 협력할 수 있어야 한다. 미국과 중국을 비롯한 러시아와 일본 등 한반도 통일과 관련하여 밀접한 관계를 갖는 국가들뿐만 아니라 국제연합 등 각종 국제기구의 활동을 통하여 세계적으로 한반도 통일의 분위기를 조성해 나가는 데에 공동의 노력을 기울여야 할 것이다.

---

18) 조용남, “통일의 전단계로서 안보공동체 형성논의: 서독 사민당 제2의 동방정책 내용검토를 중심으로”, 국토통일원, 『민족통일의 모색』 (서울: 국토통일원, 1990).

#### 4) 남북연합정부 구성

남북연합 단계에서는 구축된 상호신뢰를 바탕으로 민족공동체를 형성하여 본격적으로 통일을 준비하게 될 것이다. 특히, 이 단계에서는 남북한 통합문제를 본격적으로 논의하고, 남북연합 단계에서의 과제와 행정수요의 실제적 실천에 적절히 대응할 수 있는 정부·행정체계가 요구된다. 이를 위해서는 남북한 쌍방이 합의를 통해 연합기구를 설치하는 것이 필요하다.

남북연합 정부기구의 목표는 남북 양 체제를 완전한 통합으로 이끌 수 있도록 동질화시키는 것에 맞추어져야 한다. 따라서 남북연합 단계의 공동정부기구는 상당한 통일행정수요를 감당하여야 하며, 시간이 흐를수록 더 증대될 것으로 생각된다. 또한, 완전한 통일을 이루기 위한 무수한 과제와 역할을 부여받을 공동정부기구는 이러한 점에 비추어 실질적 기능을 발휘할 수 있는 규모와 권한을 가져야 할 것이다.

여기서는 『한민족공동체통일방안』을 기본골격으로 하여 개략적인 남북연합의 기구구성과 운영체계를 구상하여 본다.<sup>19)</sup>

##### ① 남북정상회의

남북정상회의는 남북한의 정상이 정례적으로 만나는 기구로서 남북연합에서 최고의사결정기구이다. 독립된 국가로서의 개별적 연합체가 아닌 민족내부의 특수관계로서 연합을 이룬다는 원칙하에서 남북정상회의는 향후 통일을 완성해 나가는 중추적 역할을 담당하게 된다.

남북정상회의에서는 남북각료회의에서 합의된 사항을 최종 승인하며, 승인된 사항에 대한 시행지침을 하달하고, 각료회의에서 해결하지 못한 중요한 문제들에 대해 협의하여 정치적 결단을 내린다. 또한 이외는 별도로 군사위원회의 주요사안들을 심의하고 중요한 결정을 내린다.

19) 양현모, 이준호, 『남북연합의 정부·행정체제 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 108.

## ② 남북각료회의

남북연합 공동정부의 형태는 민주주의 원칙에 따라 3권 분립체계를 형성하는 것이 바람직하며, 이러한 측면에서 남북각료회의는 실질적인 집행 기능을 담당하는 행정부의 역할을 하여야 한다. 즉, 남북각료회의는 개별 국가의 행정부 기능을 담당할 수 있는 조직으로 편성되며, 남북간의 모든 현안과 민족문제를 협의·조정하고 그 실행을 보장하는 집행기구로서의 역할을 수행하게 된다.

남북각료회의의 산하기관에는 상임위원회와 사무국을 두어 실제적인 집행기구로서의 기능을 할 수 있도록 하여야 한다. 먼저, 상임위원회는 행정부처에 해당하는 기능을 수행하도록 하며, 상임위원회의 수는 소관업무에 따라 구성을 원칙으로 하며, 쌍방에서 각각 임명하는 1명의 공동위원장 및 1명의 공동부위원장과 동수의 위원으로 구성되는 것을 원칙으로 하며, 합의제 형식에 따른다.

한민족공동체통일방안에서 공동사무처는 남북각료회의와 남북평의회 업무 지원하고 이들이 합의·결정한 사항을 실행하는 행정적인 기구로서 서울과 평양에 상주 연락대표부를 설치하며 각기 중앙정부와의 사이에 필요한 사항을 연락하는 역할을 수행하게 한다고 규정하고 있으나, 사무국은 업무의 특성상 독립적 기관이 아닌 보조기구로서 행정·집행기구의 성격을 띠고 있기 때문에 남북각료회의 산하에 있는 것이 바람직하다고 생각된다.

## ③ 남북평의회

남북평의회는 100명 내외로 쌍방을 대표하는 동수의 남북한의 국회의원으로 구성하는 것을 원칙으로 하며, 인구별 위원선출이 아닌 지역대표성에 의거한 동수의 위원선출을 명시하고 있다. 남북평의회 구성에 있어서도 의사진행을 원활히 하기 위해서 분과위원회를 구성할 필요가 있으며, 또한 지원·보조기관으로서 사무처를 둘 수 있다. 여기서 분과위원회의 경우 심의의 전문성을 위하여 각료회의의 상임위원회와 유사하게 구성되는 것이 바람직하다.

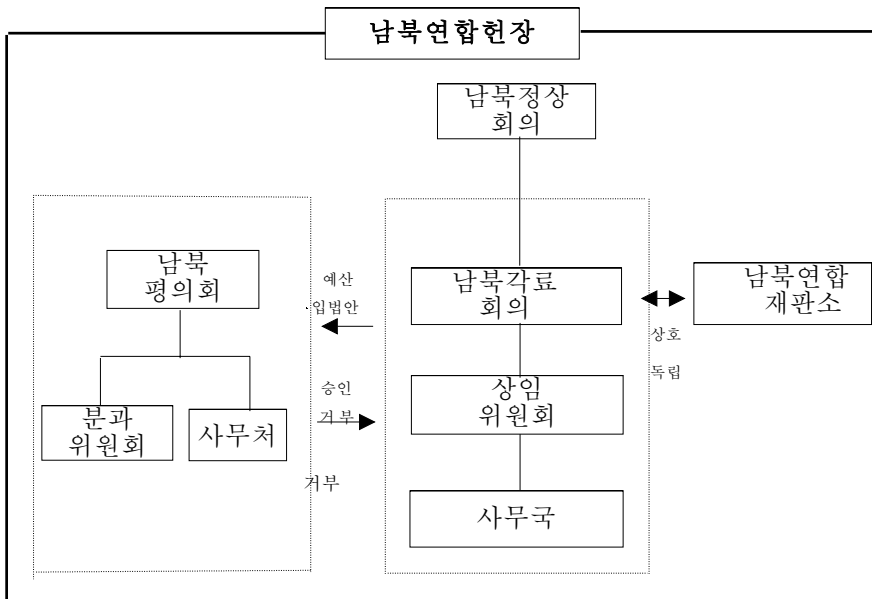
남북평의회에서는 남북각료회의의 자문역할을 수행하며, 향후 통일국가

건설시 입법기관 역할을 수행하게 된다. 즉, 통일국가의 헌법초안을 작성하고 통일을 구체적으로 실현할 방안에 대한 논의를 하여야 한다. 또한, 남북평의회는 입법적 성격의 남북간의 합의에 대한 동의나 승인, 의결의 권한도 고려해 볼 수 있으며, 한편으로는 남북공동정부의 재정운용에 대한 예산권을 행사할 수 있어야 한다.

④ 남북연합재판소(가칭)

남북연합 사법기관으로서의 역할을 담당할 남북연합재판소는 일반 민·형사사건을 담당하는 것이 아니라, 남북연합헌장 정신에 따른 규정·결정, 지침 등의 해석, 기관간의 권한다툼과 같은 사건을 심판하는 기관으로서 역할을 하게 될 것이다.

지금까지의 남북연합의 공동정부 구성을 그림으로 나타내면 <그림 II-1>과 같다.



<그림 II-1> 남북연합의 공동정부 조직구성

(나) 경제적 통합

남북경제협력을 통하여 민족경제공동체 건설을 추진하는 것은 남북 통합과정의 일부분에 속하지만, 경제적 통합의 성과는 확산영향(spillover impact)이 커서 남북통일의 속도를 급진전시킬 수 있는 추진력을 제공할 가능성이 높으며, 또한 실제적으로 공동의 이익을 실현시키는 합의도출이 가장 수월한 부분이기 때문에 남북연합 단계에서 실제적 노력을 크게 기울여야 할 분야라 할 수 있다.

남북경제교류를 활성화시키기 위한 과제는 첫째, 공동투자와 합작생산 체제를 형성하는 것이다. 남한이 자본과 기술을 제공하고 북한에서 생산지와 인력을 제공하여 상품을 개발하고 북한을 국제 교역시장으로 유인하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 자연자원의 공동개발과 공동국토건설을 모색하여야 한다. 금강산, 백두산, 설악산 등과 같은 관광지개발에서부터 하천정비, 철도·운하, 댐 건설 등에 이르기까지 남북한이 협력할 수 있어야 한다.

셋째, 자유교역지역을 지정하고 상품교류와 남북한 합작사업이 순조롭게 진행되기 위한 관세동맹이 요구된다. 또한 남북한 경제교류를 감독하고 도와주기 위하여 남북한이 공동으로 참여하는 상설기구의 설립이 필요하다.

넷째, 화폐의 통합문제이다. 유럽의 통합에서 가장 두드러진 부분은 유로(euro)라는 단일통화를 이루어낸 데에 있다고 할 수 있다. 화폐통합이 역내교역에서 외환보유고의 부담을 줄일 수 있고 이로 인해 결국 역내교역을 보다 더 활성화시킬 수 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 남북연합의 초기단계에서는 남북한 화폐통합이 쉽지 않겠지만 말기에서는 화폐통합이 이루어져야 한다.

(다) 사회적 통합

남북연합 단계에서 남북한 주민들의 상호 교류·왕래가 빈번해질 것이고, 이를 통해 북한에서도 이데올로기의 영향력이 약화되고 사회·문화구



조가 제한적이거나 다원화되고 실용주의적 가치관이 형성될 것이다. 그러나 50여년간의 분단과 이념, 체제, 가치관의 차이는 단시간에 통합될 수 있는 것이 아니므로 서로의 사회적 환경의 차이는 심각한 갈등으로 대두될 수 있다.

주로 나타나게 될 문제들은 집단적 사회갈등문제, 사회체제 적응문제, 이산가족의 재결합문제 등이다. 이와 같은 사회적 갈등에 대한 대비책으로서 급격한 변화보다는 남북간의 사회적 이질감을 완충하는 제도와 장치를 마련해야 한다.

또한 북한의 정치적 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당간 교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다. 정치단체 및 정당간 교류·협력을 확대하기 위한 방법으로 공동세미나와 합동연수 등도 추진될 수 있을 것이다.

### (3) 통일국가 : 1국가 1민족

마지막 단계인 통일국가단계는 남북연합 단계에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 남북한 두 체제의 기구와 제도를 완전히 통합하여 정치공동체를 실현하는 것으로써 「1민족 1국가」의 단일국가 통일을 완성하는 단계이다.

이러한 통일의 완성은 통일헌법이 제정·발효되는 때가 기점이 될 것이다. 남북연합 후기에 남북간의 공존공영이 정착됨으로써 통일여건이 완비되어 가면 최종적으로 남북한은 남북평의회를 통해 통일헌법안을 마련하여 이를 남북한 주민 전체의 국민투표 또는 기타의 방법에 의하여 확정하게 될 것이다. 그리고 나서 통일헌법에 따라 남북총선거를 실시함으로써 통일국회와 통일정부를 수립하고 통일국가를 선포하게 될 것이다. 따라서 통일국가단계는 통일헌법에 따른 총선을 통해 통일정부를 결성함으로써 선진민주국가를 건설하고 평화통일을 완성하는 단계, 곧 「통일헌법」의 이행·실천단계라고 할 수 있다.

그러나 통일헌법이 이행·실천이 되었다고 해서 남북간의 통합의 과제가 모두 끝나는 것은 아니다. 이 단계까지 논의하고 제도화시켜온 내용을 실

제적으로 구현하여야 하는 과제가 통일국가 단계 초반에 여전히 상존할 것이다. 특히, 이러한 완전한 통합의 과정에서 예기치 못했던 문제점이 발생할 경우를 충분히 대비하고 있어야 한다.

#### (가) 정치적 통합

통일국가 초반기에 정치적 통합의 과제는 실로 광범위할 것으로 생각된다. 통일헌법에 기초한 총선거 실시는 물론이고, 각급 정부기구의 구성 및 지방행정체제의 재편 등이 시행되어야 하기 때문이다. 물론 남북연합 단계에서 충분한 논의와 제도화를 구축한 상황에서 통일을 맞이하겠지만, 이를 실제로 실현하는 데에는 서로간의 이해관계에 따라 갈등요소나 시행상의 문제점을 노출할 수 있기 때문이다.

통일국가의 가장 중대한 통합과제는 무엇보다도 국가체제의 완비일 것이다. 즉, 새로운 관료체제를 구축함으로써 통일국가의 기틀을 확립하여야 한다는 것이다. 이러한 통일국가의 정부조직을 구성하는 방법은 크게 세 가지 경우로 생각해 볼 수 있다. 그 첫째는 어느 한 정부에 다른 한 쪽을 흡수 합병하는 방법이고, 둘째는 두 정부를 단순히 병합하는 방식이며, 셋째는 양측을 해체하고 발전적으로 새롭게 조직을 구성하는 방법이다.

이렇게 볼 때, 첫 번째 방식은 독일식의 흡수통일 방식으로 현재 우리가 지향하는 평화적·단계적 통일방식과는 배치된다. 두 번째 방식은 예멘에서의 모자이크 통합방식과 유사한데, 예멘의 경우 권력안배와 인력통합 등으로 방만한 조직확대와 책임소재의 불분명, 행정의 낭비현상을 불러왔다는 점, 또한 통합된 각 행정부처에서 남북예멘의 출신관료들간 경쟁적 세력화현상이 첨예하게 나타났던 점을 고려해 볼 때 우리에게 부적합할 것으로 생각된다. 우리에게 가장 적합할 것으로 생각되는 것은 세 번째 방식이다. 그러한 이유는 현재의 남한과 북한의 정부기구는 구조적 차원이나 기능적 차원에서 크게 차이가 나기 때문에 흡수형식일 경우에는 흡수되는 측에서 적응력을 갖지 못할 것이고, 단순 합병에서는 예멘의 경우 처럼 부처의 수가 대폭 증대되고 기능이 중복되는 현상을 피하기 어려울 것이기 때문이다. 새로운 정부조직을 구성하는 것의 장점은 기본적인 국

가과제와 통일국가에서 발생하는 통합과제를 중심으로 조직화하기 용이하다는 점이다.

이와 같은 이유에서 통일국가의 선포와 동시에 남북연합의 공동정부를 발전적으로 확대 조직화하여 통일국가의 정부로 구성하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그러나 발전적이고 새로운 조직을 만든다고 해서 통일 초기에 전면적인 조직개편을 단행하는 것은 현실적으로 불가능할 것이다. 따라서 실질적 통합단계 또는 통일초기에는 남북한 기존조직을 기반으로 하며 새로운 행정환경에 맞는 행정조직으로 개편하는 이른바 가감적 행정설계가 현실적 방안으로 대두될 것이다. 이 경우 남북연합 단계에서 공동정부를 운영하면서 서로간에 협력의 경험을 살릴 수 있으며, 통일을 중심으로 한 국가과제의 수행에 용이할 것이기 때문이다.

한편, 남북연합 단계에서 합의한 지방행정구역의 재편과 지방행정계층의 조정이 이루어져야 하며, 북한지역에 지방자치제를 실시하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 북한에서도 지방선거가 실시되어야 할 것이며, 지방재정의 문제도 점검하여야 할 것이다. 예멘의 경우를 보면, 정부조직의 통합은 통일 이후에도 중앙정부에만 국한되고 지방행정조직은 여전히 통일 이전 상태에 머물러 있음으로써 많은 문제점을 야기하였다는 점을 상기할 필요가 있다.

그러나 북한지역의 지방자치 실시문제는 남북한 통일의 시기 및 북한의 사정에 따라 그 시기가 약간은 조정될 수 있을 것이다. 만약 남북한 통일이 의외로 빨리 달성되거나, 북한 또한 지방자치제를 전면적으로 실시할 수 있을 사정이 아닐 경우 무리해서 지방자치제를 실시할 필요는 없다. 오히려 충분한 검토 후 지방자치제를 실시하는 것도 장기적인 차원에서 행정 민주화 및 효율화를 동시에 추구하는 한 방안일 것이다.

#### (나) 경제적 통합

경제적인 측면에서는 북한이 시장경제로 전환되는 과정에서 국영기업의 민영화문제, 재산소유권문제, 고용문제 등을 둘러싼 갈등이 발생할 수 있다. 또한 막대한 통일비용으로 경제적 혼란을 겪을 수도 있으며, 북한주

민의 남한 이주에 따른 주거·교육·실업문제 등이 발생할 수 있다.

독일통일의 경우를 보면, 국가의 철저한 통제 아래 그 규모의 조작성이 가능했던 동독의 계획경제가 통일과 더불어 그 실체를 드러내게 되자 양독의 경제력 격차는 상상을 초월하는 수준이었던 것으로 평가된다. 이에 따라 경제대국이었던 서독도 통일 이후 막대한 통일비용으로 경제적 혼란을 겪을 수밖에 없었다. 이는 서독이 동독의 계획경제를 순간적으로 흡수하면서 전혀 다른 요소를 옮겨 심는 일시적이고 이식적(移植的)이며 급진적인 경제통합을 선택한 때문이라고 할 수 있다.<sup>20)</sup> 따라서 우리의 경우에는 통일당시의 서독에 비해 경제력이 낮은 수준이라는 점과 북한의 경제가 심각하게 침체되어 있는 점을 감안하여 통일 이전의 단계, 즉 화해·협력단계나 남북연합 단계에서 많은 부분에 걸쳐 북한경제체제를 시장경제체제로 변화시켜 남북경제가 유기적으로 결합되도록 할 필요가 있으며, 통일 이후에는 주로 여기서 노정되는 문제점의 해결을 중심으로 경제통합을 완수해야 될 것으로 사료된다.

#### (다) 사회적 통합

남북통일에서 우리의 기본적인 전제는 자유민주주의와 시장경제체제이다. 이에 따라 통일 이후 이러한 이념과 가치관이 통일국가의 기본이념으로 정착되는 과정에서 북한주민들이 겪게 될 심리적 동요와 불안감은 다른 어떠한 요소보다도 중요하게 고려되어야 한다. 만약 북한 주민들이 새로운 체제에 적응하지 못하고, 가치관의 갈등과 심리적 불안, 정치적 소외감 등이 해결되지 못한다면 남북 지역간 갈등은 사회적 불안, 소요사태 등으로 불거져 나올 수 있으며, 결국 통일국가체제의 불안정으로 연결될 것이기 때문이다.

20) 예멘의 경우에는 이와 반대로 통일 이후에도 이질적인 경제체제를 유지하였다. 즉, 통일 이후에도 각기의 경제를 운용하는 이중경제체제를 유지하면서 서서히 부분적으로 통합을 진행하는 방식을 택하였던 것이다. 그러나 경제적 혼란을 겪기는 마찬가지였다. 급속한 인플레이, 실업자문제는 폭동과 대규모시위를 촉발케하였던 것이다.

분단시기 동서독간에는 지금의 남북한과는 비교할 수 없을 정도로 인적·물적 교류가 많았다. 그럼에도 불구하고 통일 이후 사회통합과정에서 엄청난 사회적 충격을 받았다. 그러한 이유는 통일 이전 동서독의 인적·물적 교류는 양적으로 대단한 것이었지만, 질적으로 상호 결속력을 갖지 못했기 때문이다.<sup>21)</sup> 이러한 점을 고려하여 남북한의 통일은 건전한 민족적 정체성의 확립에 기초하여야 한다. 즉, 한반도 통일의 당위성이 단일민족이라는 점에 근거한다는 점을 남북한 사회통합의 구심점으로 확립하여야 한다.<sup>22)</sup>

통일 이후 사회통합을 위해서는 무엇보다도 지속적인 시민교육이 이루어져야 한다. 남한주민에 대해서는 건전한 시민문화를 정착시키기 위한 시민교육이 필요하며, 북한 주민에 대해서는 새로운 정치체제와 경제체제에 적응할 수 있는 실질적인 교육프로그램이 운용되어야 한다.

## 나. 실질적 통합의 의의

### (1) 실질적 통합 단계의 정의

앞서 언급한 바와 같이 남북간 화해·협력이 이루어지고 통일을 위한 과도기단계로서 남북연합이 구성되면 모든 부문에 걸쳐 본격적인 통일의 준비를 하게 될 것이고, 이러한 준비가 마무리지어 짐으로써 명실공히 1민족 1국가의 통일국가를 구축할 수 있다. 여기서 남북연합의 형태에서 통일국가로 들어서는 시점은 남북한 통일의 전과정을 통틀어 가장 중요한 시기라고 할 수 있다. 왜냐하면 아무리 준비단계를 거친다고 할지라도 남북연합의 2국가 2체제에서 막상 1국 1체제로 전환하기 위해서는 여러 가지 문제점과 갈등, 실제적인 이행문제 등 한꺼번에 무수한 과제를 극복해

21) 이는 물론 동독의 체제유지정책 때문이었다고 평가된다. 그렇게 본다면 우리가 앞으로 남북교류·협력을 늘려가게 되더라도 북한 역시 이러한 방식으로 대응할 가능성이 높으리라고 생각되며, 우리도 통일 이후 마찬가지로 사회통합의 충격을 우려하지 않을 수 없다.

22) 김학성, “동서독 사회통합 사례연구”, 『통일문제와 국제관계』 (인천: 인천대학교, 2000), p. 21.

야하는 시기이기 때문이다. 따라서 비록 장기간이라고 볼 수는 없지만 남북연합에서 통일국가로 이행하기 위한 실제적인 전환시기의 중요성에 입각하여, 보다 세분화된 단계로서 실질적 통합단계를 상정하여 대비하는 것이 커다란 의의를 가질 것으로 생각된다.

여기서 상정한 실질적 통합단계라는 것은 앞서 언급한 통합의 단계에서 별개의 새로운 단계가 아니라 두 번째 단계인 남북연합 단계 내에서 통일을 목전에 두고 통합준비의 완성 또는 실제적인 실행이 진행되는 시기라는 것이다. 이러한 실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며,<sup>23)</sup> 법·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다. 따라서 그 동안의 모든 준비과정도 중요한 것이지만, 실질적 통합시기야말로 통일을 완수하기 위한 양적·질적 통일과제가 집중되는 대단히 중요한 시기인 것이다.

남북연합 단계를 통틀어 본다면 초기에는 주로 그 동안의 화해·협력을 보다 더 긴밀한 협력·유대관계로 이끄는 것과 남북연합체제를 형성시키고 공고히 하는 것, 그리고 정치·경제·사회·문화·군사 등 모든 부문에서 통일국가의 기본체제에 관한 남북간의 합의를 이끌어내는 데 초점이 맞춰져야 한다. 이러한 것들이 충분히 진행되고 남북연합이 제도화되어 정착되면 비로소 실질적 통합단계에 들어설 수 있다.

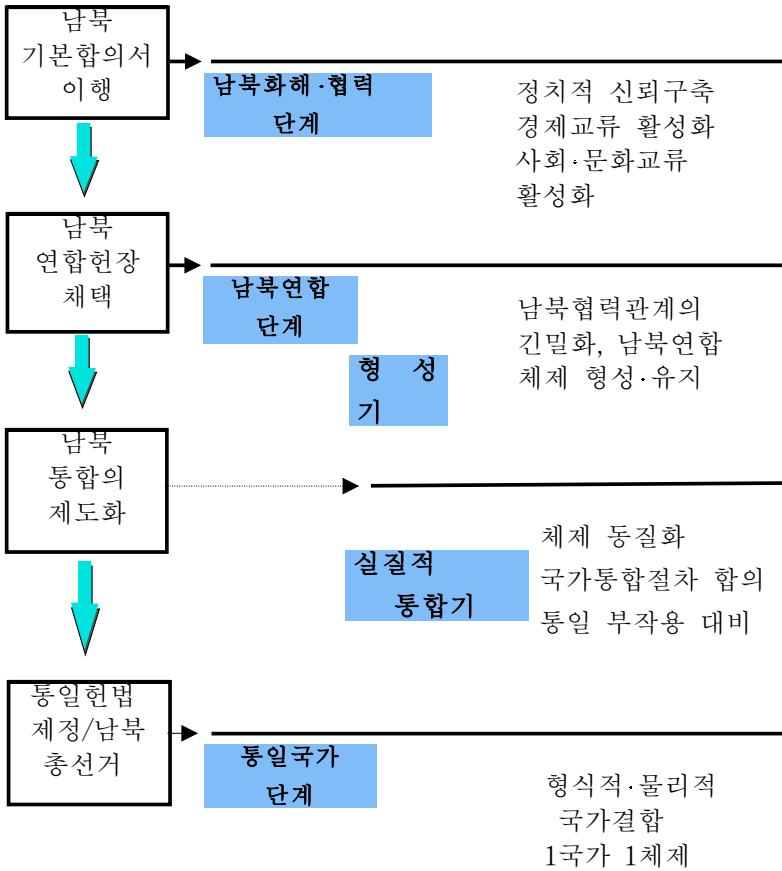
이와 같이 실질적 통합단계는 남북연합체제의 제도화가 심화되고<sup>24)</sup> 공고해지는 남북연합의 성숙기를 의미한다. 이 때부터는 문자 그대로 남북통합에 있어서 실질적인 부문의 통합이 이루어져야 한다. 즉, 제도적 통

23) 동서독의 경우, 실질적 통합은 1990년 5월 18일 동서독간 「화폐, 경제 및 사회통합에 관한 조약」에 체결한 이후 가속화 되었다.

24) 통합과정에서 통합정도의 고도화를 달성하는 것은 통합절차의 제도화를 통해 결정된다. 즉 합법적 절차 및 과정에 의한 통합은 제도화가 높은 상태에서 통합체제의 안정성이 높다. 반대로 통합과정의 비제도화상태에서는 통합체제의 안정성이 낮아지게 된다. 통합에 필요한 제절차를 통합에 임하는 두 체제간 상호 합의하에 확정짓는 것이 통합의 제도화에 중요요소가 된다; Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale U. Press, 1968, p. 12; 김도태, “남북한 통합에 대한 신기능주의적 이해”, 『국방논총』, 제20호, 1992, p. 39.

일을 이루기 이전에 남북 양 체제가 실질적인 부문에서 유기적인 상호작용과 자체적인 체제변혁을 통해서 체제적인 동질성을 미리 확보하고 이질적 체제의 결합에 따른 부작용이 최소화된 상태에서 두 개체를 물리적으로 결합하는 통일을 이루어야 한다는 것이다. 또한 통일국가로 두 체제가 결합하는 데에 따르는 구체적이고 세세한 절차적 문제에 대한 합의를 이루어 내야 하는 시기이기도 한 것이다.

이상과 같은 통일단계의 구분에 대한 이해를 돕기 위하여 그림으로 나타내면 <그림 II-2>와 같다.



<그림 II-2> 통일단계별 구분

## (2) 실질적 통합의 과제

실질적 통합 단계의 과제는 남북연합단계의 과제와 크게 차이 나지 않는다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 이 단계에서는 각 분야별 협력이 공고화되어야 하며, 국가통합으로 전환하기 위한 절차적 문제를 협의하고 국가통합에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안을 논의해야 한다. 특히 실질적 통합단계에서는 각 분야에서의 협력을 법적으로 제도화하기 위한 조치가 이루어지게 될 것이다.

이러한 실질적 통합단계에서 어떠한 노력을 기울이는가에 따라서 통일의 후유증이 완전히 제거되기는 어렵겠지만 상당 부분 완화시킬 수 있을 것이며, 통일 후 체제통합의 효과적인 달성여부가 결정될 것이다. 따라서 남북연합 단계를 성공리에 마무리하면서 남북한 통일국가단계에 진입하는 중대한 실질적 통합단계에 대비하여 철저한 준비가 요구된다고 하겠다.

여기서는 남북한 체제통합에서 중요한 부문으로서 정치, 경제, 사회 부문을 중심으로 실질적 통합단계에서 요구되는 과제를 예측해 본다.

### (가) 정치·행정적 통합

실질적 통합단계에서 남북협력이 성숙되면 통일시기, 통일국가로의 이행절차와 경과조치 등에 대해서 남북한이 협의해야 할 것이다. 이러한 문제들에 대해서 남북한은 최종적으로「통일조약」을 채택해야 할 것이다. 독일통일 과정에서와 같이 통일조약은 여러 개의 문건으로 나뉘어서 채택될 수도 있고 일괄해서 단일 문건으로 채택될 수도 있다. 통일조약은 형식상 국가간 조약과 같은 절차를 거쳐서 체결되겠지만 통일을 달성하기 위한 절차로서 민족내부간의 법적 합의문이라는 특성을 지니고 있다.

또한「통일헌법안」이 마련되어야 하는데, 통일헌법은 통일국가의 이념과 국가의 기본질서를 정하는 근간이기 때문에 실질적 통합단계에서 가장 중요한 과제가 될 것이다. 「통일헌법안」에서는 국가의 기본이념, 국민의 기본권, 통일국가의 정치체제 및 권력구조, 경제체제 등에 대한 내용이 포함되어야 할 것이다.<sup>25)</sup>



통일국가로 들어서기 위해서는 통일헌법이 제정·공포되어 효력을 발생하고 나면, 통일헌법에 따라서 남북한 총선거가 실시되어야 한다. 따라서 실질적 통합단계에서의 주요 과제 중 하나는 남북한 총선거를 공명정대하게 관리할 수 있는 선거관리체제가 마련되어 있어야 한다는 것이다. 또한 총선거를 위해서는 남북간에 자유로운 정치교류와 정당활동 및 정당통합이 이루어져야 하는데, 이 역시 실질적 통합 단계에서의 중요한 정치통합 과제이다.

「통일헌법안」과 병행해서 남북한간 법·제도의 통합이 이루어져야 한다. 남북한의 각기 다른 법제를 통합하는 일은 양적·질적으로 대단히 힘든 과정이 될 것이다. 하지만 남북이 물리적인 결합을 하기 이전에 남북한간 법제도의 통합과 정비는 체제의 동질성 확보에 대단히 중요한 요소이므로 실질적 통합 단계에서 중요한 과제로서 다루어져야 한다. 그리고 군대통합의 문제도 핵심적인 사안으로 다루어져야 한다. 실질적 통합단계에서는 남북한 군대통합의 기본 틀뿐만 아니라 절차적인 문제까지도 합의를 도출하여야 한다.

한편, 통일국가의 행정통합을 위한 제반 조치들이 실시되어야 한다. 중앙정부 차원에서는 정부조직의 개편문제, 북한 행정인력의 자질향상 등과 같은 인사관리문제 등이 해결되어야 할 것이며, 지방행정차원에서는 지방행정구역의 개편, 행정계층문제, 지방자치제도의 실시 문제 등이 다루어져야 할 것이다.

#### (나) 경제통합

실질적 통합단계에서는 경제제도·질서의 개편작업이 이루어져야 한다. 특히, 법적인 통일 이전에 북한지역에서 시장경제체제로의 전환이 이루어지는 것이 바람직하다. 통일 이후에도 남한과 북한지역에서 각각 시장경제체제와 사회주의경제체제가 공존한다면 상당한 혼란이 야기될 것이기 때문이다. 이 때문에 북한지역에서는 이 시기에 완전한 사유재산제와 민

---

25) 「통일헌법안」은 남북연합기구의 입법기관으로서 남북대표 동수로 구성된 남북평의회에서 담당할 수 있다. 물론 이러한 절차는 남북연합체제가 구축되면서 이미 예정되어 있을 것이지만, 실질적 통합단계에서는 그 동안의 준비를 실제로 확정하거나 이행하는 시기라는 점에서 중요성을 갖는다.

영화작업이 수반되어야 할 것이다. 이러한 바탕 위에서 남북간에 자유교역이 이루어져야 하고, 이를 위해서 통화단일화도 이루어내야 한다.

남북한 통합에 있어서 남북한 주민간 많은 갈등이 발생할 수 있는 부문이 경제적 측면이므로 실질적 통합단계에서 각별한 준비가 요구된다고 할 수 있다. 독일의 경우, 인플레이, 실업문제, 주택난, 부의 격차와 같은 경제문제로 인해 국민적 통합에 장애를 겪었다는 점을 통해 그 중요성을 살필 수 있을 것이다. 우리 보다 훨씬 높은 경제수준을 갖고 있었던 구서독에서도 이같은 문제로 어려움을 겪었다는 것을 감안할 때, 막대한 통일비용에 대한 예측과 대비가 요구되는 것이다.

경제통합을 통하여 그 동안 사회주의 경제체제를 유지하고 있던 북한지역이 시장경제체제로 전환하기 위해서는 사유재산권 보장에 의한 재산권 소유문제, 국영기업의 민영화문제, 고용문제 등이 심각하게 고려되고 준비되어야 할 것이다. 예를 들어, 토지소유권에 대한 분단 이전 소유자의 권리문제, 분단시기에 기득권을 누리던 계층의 반발, 산업구조 개편에 따른 기업의 도산이나 실업자의 양산 등의 문제들을 들 수 있다.

이러한 과정에서 경제제도·질서의 개편도 물론 중요하지만, 그러한 개편에 따른 부작용을 미연에 방지하는 대책이 필요한 것이다. 특히, 해결하여야 할 과제는 이러한 문제들을 해결하기 위해 요구되는 막대한 통일비용을 얼마나 줄여갈 수 있을 것인가 또는 확보할 수 있을 것인가 하는 데에 있다.

#### (다) 사회통합

화해협력 단계와 남북연합체제를 통해 북한 사회가 개방되고 남북한간 상호교류가 활발해진다고 하더라도, 일단 남북한이 통일되어 하나의 국가체제를 이루게 되면 서로 이질적인 체제하에서 생활하던 남북한 주민간에 가치관 혼란, 지역갈등, 계층갈등 등이 복잡한 양상으로 전개될 가능성이 크며, 이는 사회의 동요와 소요사태를 불러일으킬 수 있다. 특히 그 동안 폐쇄적 체제에서 살았던 북한 주민들 중에서는 체제변화에 적응해야되는 심리적 불안감이 클 것이며, 사회적 신분의 격차, 실업자로의 전락 등이 사회적 갈등으로 표출될 수 있다.

따라서 실질적 통합단계에서는 그 동안의 상호왕래와 교류·협력과정에서 예견되는 사회적 갈등요소를 포착하고, 이에 대한 대비를 강구하여야 할 것이다. 여기서의 초점은 남북한 주민들 공히 새로운 체제에 대한 이해와 공감을 높여갈 수 있는 방안과 다양한 시민교육프로그램의 마련이다.

북한주민에게는 민주주의의 원리, 절차 등과 같은 정치프로그램을 비롯하여 시장경제원리와 사유재산제와 같은 경제질서에 관한 프로그램이 필요하며, 남한주민들에 대해서도 통합과정에서 발생할 수 있는 정치적 혼란과 사회·경제적 후유증에 대한 이해를 돕는 교육이 실시되어야 한다. 또한 남북한 주민 공히 한 민족이라는 민족공동체 의식을 고취시키는 방안이 강구되어야 한다. 그리고 이러한 시민교육은 정부에서 실시하는 공공교육 뿐만 아니라 민간단체가 자발적으로 참여하는 방안이 마련되어야 한다.

결론적으로, 실질적 통합의 시기에는 남북연합의 전체시기 중에서도 통일에 필요한 핵심적인 과제들이 수행되어야 하는 시기이다. 이를 시기별 과제를 통해 구별해 보면, 남북연합의 초기에는 주로 통합의 내용에 대한 논의가 위주가 된다면, 실질적 통합 단계에서는 통합의 절차와 그것의 실제적인 구현이 위주가 될 것이다. 이와 같은 남북연합 단계를 시기별로 구분하여 과제를 정리하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 남북연합의 시기별 과제

	남북연합	
	초기 : 형성기	정착기: 실질적 통합기
정치적 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북연합 공동정부 구성</li> <li>- 헌법제정위원회 설치</li> <li>- 군비축소,</li> <li>- 평화체제로 전환</li> <li>- 법제 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북연합 공동정부의 확대정비</li> <li>- 통일헌법안 합의·도출</li> <li>- 군대통합안 및 절차합의</li> <li>- 법제 통합</li> </ul>
경제적 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제관계 긴밀화·공동개발 및 투자</li> <li>- 경제협력 제도화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제제도·질서 개편</li> <li>- 통화단일화</li> <li>- 자유교역</li> </ul>
사회적 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민·관단체교류확대</li> <li>- 국내 및 국제행사 공동개최 (스포츠, 문화, 정치행사 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민족공동체 의식 고취</li> <li>- 새로운 체제에 대한 시민교육</li> <li>- 각종 사회단체의 통합안 마련</li> </ul>

### Ⅲ. 독일 사례: 실질적 통합단계에서의 행정통합

독일은 1990년 10월 3일 통일되었다. 통일의 형식은 동독이 1990년 10월 3일 0시를 계기로 붕괴되고, 구동독 지역이 5개 신연방주의 형식으로 서독이 편입되는 이른바 흡수통일이었다. 따라서 독일의 통일은 남북연합 등 현재 남한이 상정하고 있는 통일과정에서의 과도기를 거치지 않고 분단상태에서 곧바로 정치통합을 이룬 형태를 띠고 있었다. 즉 독일의 경우 동서독간 국가연합이나 또는 연방제를 거치지 않고 분단상태에서 바로 통일정부를 구성하였던 것이다.

그러나 통일과정에서 과도기적 체제를 거치지 않고 곧바로 통일이 되었다고 해서 독일이 ‘실질적 통합’ 단계를 거치지 않은 것은 아니다. 다시 말해서 통일시점인 1990년 10월 3일 이전 동서독간 통합과정이 전혀 없었던 것은 아닌 것이다. 오히려 1990년 10월 3일의 순간은 다분히 정치적이며, 지리적 의미의 통일이었으며, 그 이전에 이미 동서독 통합을 위한 여러 과정, 예를 들어 동서독 단일화폐 사용을 내용으로 하는 사회·경제통합, 통합관료제 구축을 위한 행정통합 등이 시작되었던 것이다. 결국, 독일의 경우에도 통일 직전에 동서독 ‘실질적 행정통합’ 시기가 존재했던 것이다.

이 장에서는 독일의 ‘실질적 통합’ 시기에 대한 논의와 함께 이 시기에 있었던 여러 통합 내용 중 행정통합, 즉 ‘실질적 행정통합’의 내용과 문제점을 살펴보고, 한반도의 실질적 행정통합을 대비한 시사점을 도출하기로 한다.

#### 1. 동서독 ‘실질적 통합’ 시기

동서독 실질적 통합은 1989년 말 동독의 붕괴조짐이 보이기 시작할 때부터 시작되었다고 볼 수 있다. 특히 다음 일련의 사건들은 동서독 실질적 통합을 가속화시키는 결정적 계기가 되었다.

첫 번째 콜 수상 10개항 통일방안 제안이다. 서독 콜(Helmut

Kohl) 수상은 1989년 11월 28일 10개항에 달하는 통일방안을 발표하였다. 콜 수상은 10개항 통일방안 발표에서 경제적으로 ‘조약공동체’, 정치적으로 ‘국가연합’ 단계를 거쳐 궁극적인 통일을 목표로 하는 통일방안을 제시하면서, 이 기간동안 동서독은 정치, 경제, 사회 모든 분야에서 상호 교류·협력하여야 할뿐만 아니라 실질적 통합을 추진해 통일 이후를 대비하여야 한다고 주장하였다.<sup>26)</sup>

동서독간 실질적 통합의 보다 결정적인 계기는 동독에서 처음이자 마지막으로 실시된 1990년 3월 총선이였다. 총선 전 많은 정당들이 창당되었으며 특히 총선에 참여한 50여개의 정당 중 상당수가 서독의 정당들과 연합하였으며 이들의 지원하에 선거를 치름에 따라 이후 정치통합의 기틀을 마련하게 되었다. 서독 기민당(CDU)의 지원을 받은 동독 기민당은 독일사회동맹(DSU), 민주약진당(DA)와 함께 독일동맹(AD)이란 이름하에 연합하여 선거에 승리하였다. 이후 선거에 승리한 기민당, 독일사회동맹, 민주약진당은 야당인 사민당(SPD)과 대연정을 구성하였으며, 기민당 당수이자 신임수상인 드 메이지에르(Lotha de Maizière)의 주도아래 독일의 통합을 추진하게 된다. 즉 선거를 통해 국민의 지지를 획득한 후 정치개혁과 양독의 통일을 추진하였던 것이다.

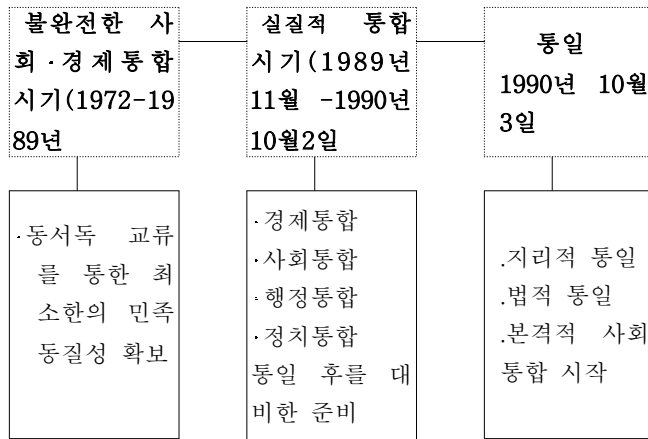
동서독 실질적 통합은 1990년 5월 18일 동서독이『화폐, 경제 및 사회 통합에 관한 조약』(Vertrag über die Währungs, Wirtschafts- und Sozialunion)에 서명한 이후 가속화된다. 이 조약의 주요 내용은 크게 동독의 서독화폐(DM)의 신속한 도입 및 동독에서의 서독 경제질서인 ‘사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)’의 실시였다. 다시 말하면 1990년 7월 1일부로 동독지역에서 서독의 화폐가 단일화폐로 사용되기 시작했고 동독지역에서 시장경제체제의 원칙, 예를 들어 계약의 자유, 영업의 자유, 사유재산제도 인정, 소비와 공급에 의한 가격형성 등의 원칙이 적용되었다. 1990년 7월1일을 기해 동서독은 실질적으로 통일되었으며, 한 국가로 된 것이다.

26) 그러나 콜 수상의 10개항 통일방안은 급속히 진행되는 독일의 국내외 사정으로 추진될 기회를 잃었다. 특히 동독 정치사정의 급격한 변화로 콜 수상의 통일방안은 제대로 논의조차 되지 못하고 독일은 통일이 되었다.

이후 동서독 실질적 통합은 더욱 심화되는데, 1990년 8월 23일 동독 의회인 인민회의(Volkskammer)는 1990년 10월 3일을 기해 서독기본법 제23조에 입각하여 동독이 서독의 기본법 적용지역으로 편입할 것을 결의하였으며 1990년 8월 31일 동서독 통일조약이 체결되었다. 이 통일 조약의 주요 내용은 정치·행정적 체제 통합의 절차와 방법으로, 동독의 붕괴에 따른 서독으로의 편입방법, 신연방주의 구축방안, 구동독 관료의 재임명 및 재교육 방안, 동독지역 행정체제 구축을 위한 서독공무원의 파견방법 등 행정통합의 여러 방안들도 언급되었다. 통일조약에 대한 의회 비준이 1990년 9월 20일 서독의 연방의회(Bundestag), 연방회의(Bundesrat) 및 동독의 인민회의에서 통과됨으로써 통일의 기틀을 마련 하였다.

지금까지 언급한 동서독 ‘실질적 통합’ 시기를 독일통일의 과정에서 도 식화하면 다음과 같다

<표 III-1> 독일통일의 과정 및 실질적 통합시기



## 2. '실질적 행정통합'의 내용

독일의 경우 실질적 행정통합의 구체적인 내용은 첫째, 통일을 대비한 정부조직의 개편 및 기능 재조정이다. 즉 서독 정부조직 및 기능의 변화이다. 한 예로 서독의 연방정부는 대동독 교류협력 업무를 담당하였던 내독성을 폐지하였으며, 각 부처내에 통일대처 전담기구를 설치하기도 하였다. 또한 베를린에 각 부처의 지소(Außenstelle)를 설치한 것도 조직개편의 주요한 내용 중 하나이다.

둘째, 동독지역에 새로운 행정제도가 구축되는 것이다. 다시 말하면 통일을 대비해서 동독에 연방제가 도입되고 지방자치제가 실시되며 이에 필요한 행정관청이 설립되는 것을 말한다.

독일의 실질적 행정통합의 세 번째 내용은 통일을 대비한 관료의 감축 작업과 서독에서 실시되고 있는 공무원제도가 동독지역에 확대 적용되는 것을 의미한다. 즉 동독지역에 새로운 관료제가 구축되는 것이었다. 이밖에 독일 실질적 행정통합의 내용에는 동서독 주 자매결연 및 지방자치단체간 교류협력 등도 포함된다. 이상 언급한 실질적 행정통합의 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

### 가. 서독 연방조직의 개편 및 기능 재조정

서독의 연방정부는 통일을 앞두고 연방조직의 개편을 계획하였다. 연방정부의 중앙부처조직 개편 내용을 보면 우선 정부부처의 증가로, 17개 부처를 통일 이후에는 19개 성으로 2개 부처를 늘린다는 것이다. 구체적으로 한국의 통일부와 같은 기능을 담당하였던 연방내독관계성(Bundesminister für Innerdeutsche Beziehungen)이 폐지되고, 연방가족노인성(Bundesminister für Familie und Senioren), 연방여성청소년성(Bundesminister für Frauen und Jugend), 연방수상실(Bundesminister für Besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramt) 등 3개가 신설되었다. 이밖에 각 부처에 통일관련 기능이 대폭 증대되었는데, 통일과 관련해서 조정된 각 부처의 주요업무

를 정리해 보면 다음과 같다(심익섭, 1994. 55).

- (1) 연방수상실(BK=Bundeskanzleramt)
  - 동독지역에 신설되는 州문제 관련 「내각소위원회」운영.
  - 각 주정부 주지사실과 수상실간의 업무 협조·조정.
- (2) 외무성(AA=Auswärtiges Amt)
  - 소련군 철수문제와 관련된 제반 실무협상.
  - 동독이 제3국과 맺은 외교·영사관계, 협약처리.
- (3) 연방내무성(BMI=Bundesminister des Innern)
  - 동독지역 주들의 행정체제 설립 지원.
  - 동독지역 주민에 대한 정치교육.
  - 양독 지역 문화·체육분야 통합관련문제 지원.
- (4) 연방법무성(BMJ=Bundesminister der Justiz)
  - 신설 동독지역 주들의 사법체제 설립지원.
  - 구동독 공산당의 피해자들에 대한 복권·보상.
  - 반법치국가적 가해자들에 대한 처벌.
  - 동·서독 법률체제 통합문제.
- (5) 연방재무성(BMF=Bundesminister der Finanzen)
  - 구동독지역 몰수재산권의 반환·보상.
  - 구동독 국유기업의 사유화와 재편(신탁관리청 활동).
  - 신설 5개주 재정지원과 통일비용 조달.
- (6) 연방경제성(BMWi=Bundesminister für Wirtschaft)
  - 동독지역 경제재건 및 경기부양책 실시.
  - 신설 5개주에 대한 외국투자 유치 및 기업신설 장려.
- (7) 연방식량농업성(BML=Bundesminister für Ernährung, Land-wirtschaft und Forsten)
  - 농업생산협동조합의 구조 개편, 자영농 육성.
  - 농업 생산수단의 사유화.
- (8) 연방노동사회성( BMA=Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung)
  - 동독지역 실업대책.



- 각종 사회보장제도 동독지역 확대 실시.
- (9) 연방보건성(BMF=Bundesminister für Gesundheit)
  - 동독지역 의료체계 전환.
  - 의료보험체계 동독지역 확대 실시.
- (10) 연방교통성(BMV=Bundesminister für Verkehr)
  - 구동독지역 교통분야 사회간접자본 시설확충.
  - 2천년대를 향한 장기교통발전계획 수립.
- (11) 연방환경성(BMU=Bundesminister für Umwelt)
  - 동·서독간 환경보호체계 통합.
  - 동독지역 특수오염지대에 대한 특별대책.
- (12) 연방국방성(BMVG=Bundesminister der Verteidigung)
  - 동독 인민군의 독일연방군 통합.
  - 소련군 철수 문제
- (13) 연방여성청소년성(BMFJ=Bundesminister für Frauen und Jugend)
  - 구동독 청소년들의 동화문제.
  - 동·서독간 낙태제도 통합문제.
- (14) 연방가족노인성(BMFS=Bundesminister für Familie und Senioren)
  - 동독지역 연금생활자 복지체계 확립.
  - 가족동질성 회복.
- (15) 연방통신성(BMPT=Bundesminister für Post und Telekommunikation)
  - 동독지역 우편·통신분야 사회간접자본시설 확충.
  - 장기 정보통신 발전계획 수립.
- (16) 연방건설성(BMBa=Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau)
  - 동독지역 주거현대화 및 주택경기 활성화 추진.
  - 동독에 대한 장기 국토종합계획 수립.
- (17) 연방교육학술성(BMBW=Bundesminister für Bildung und

Wissenschaft)

- 신설 5개주의 교육개혁.
- 공산체제 관련학과·연구기관 철폐 및 종사자 해고.
- (18) 연방과학기술성(BMFT=Bundesminister für Forschung und Technologie)
  - 동독지역 핵발전소 기술안전 및 방사선 보호.
- (19) 연방경제협력성 (BMZ=Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit)
  - 동독의 제3세계 지원사업 인수문제.
- (20) 연방공보처( BPA=Presse- und Informationsamt der Bundesregierung)
  - 동독 방송·언론 재편.

## 나. 동독지역의 새로운 행정제도 구축

### (1) 연방제 부활

동독에서 연방제, 즉 州의 부활에 대한 문제는 1989년 말 집권당인 사회주의통일당(SED)의 붕괴가 확실시되면서 본격적으로 제기되었다. 특히 1989년 12월에 있었던 인민회의 본회의에서 1952년 폐지된 연방제의 부활에 대한 논의가 정식으로 제기되었으며, 모든 정당과 시민운동단체들의 대표가 참가한 ‘원탁회의(Runder Tisch)<sup>27)</sup>에서도 빠른 시일 내에 동독에서 연방제가 부활될 것이 결의되었다.

동독국민이 연방제의 부활을 요구했던 첫 번째 이유는 그들이 요구했던 민주화를 제도적으로 정착시키기 위해서였다. 즉 국민들은 연방제의 부활

---

27) 원탁회의는 1989년 동독정권의 붕괴현상이 나타날 때 각 사회 및 정치단체의 대표들로 구성되어 동독의 현안 및 진로에 대해 토의했던 조직으로 처음에는 아무런 권한을 가지지 못하였다. 그러나 인민회의를 비롯한 기타 국가기관의 정당성이 박탈됨에 따라 점차 입법권을 비롯해 기초행정단위에서의 조직 업무 등 행정업무를 부여받게 되었다.

을 통해 권력의 집중화를 막을 수 있을 것으로 믿었기 때문이다. 그러나 동독국민이 연방제의 부활을 요구했던 근본적인 이유는 단순히 동독의 민주화 때문만이 아닌 조속한 통일을 위해서는 우선 동서독 국가구조가 동일해야 한다고 생각했기 때문이었다. 동독국민은 1952년 사회주의통일당이 동서독 통일논의를 일축하기 위해 연방제를 폐지했던 것을 상기하면서, 연방제의 부활을 통한 서독과의 동일한 국가구조의 확립이 조속한 통일을 이루는 지름길이라고 생각했던 것이다.

연방제 부활이 정부차원에서 결정된 것은 1990년 3월 총선에서 승리한 기민당(CDU)이 수상 드 메이지에르 중심으로 민주정부를 출범시킨 이후였다. 선거 전 동독의 해체와 서독에 의한 흡수통일을 선거공약으로 내건 드 메이지에르 수상은「연방제를 부활시키는 것은 민주주의의 기본조건일 뿐만 아니라 독일통일의 기본조건이며, 동독경제의 성공적 구조개혁의 조건」<sup>28)</sup>임을 강조하면서 연방제를 부활시킬 것을 시사하였다.

새로 형성될 연방주의 숫자와 관련하여, 동독 내에 2개 내지 3개의 州를 만들자는 안이 처음에는 현실성있는 대안으로 간주되었다. 왜냐하면 동독 각 지역의 역사적·문화적 배경이 유사했으며 경제적으로 대체로 취약했기 때문에 너무 작은 주로 나뉘었다면 많은 문제가 발생할 수가 있었기 때문이었다. 그러나 결국 동독인들은 인위적으로 형성된 州를 원치 않았다. 그들은 지역의 역사적·문화적 정체성을 강조하면서 1952년 이전에 존재했던 5개 州의 부활을 원했다. 동독의 인민회의는 국민들의 의견을 받아들여 1990년 7월 22일 재적의원 3분의 2의 찬성으로 동독내 5개 州의 형성에 관한 법률을 제정하였다. 바로 이 법률이 1990년 10월 14일을 기해 Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen 5개주를 형성하도록 규정한 ‘州설치법(Ländereinführungsgesetz)’이었다.

28) 1990년 12월 19일 드 메이지에르 수상이 그의 취임사에서 밝힌 내용, Ingo Münch, (Hrsg),『*Dokumente der Wiedervereinigung Deutschlands. Quellentexte zum Prozeß der Wiedervereinigung.*』, Stuttgart 1992, p. 24.

## (2) 州행정조직의 구축

동독 州행정제도의 구축에 대한 논의는 1990년 중반부터 실시된 관구의 해체와 함께 시작하였다.

1990년 5월 17일 동독의 인민회의는 1952년 형성된 14개(베를린 포함 15개) 관구회의(Bezirkstag)를 폐지하고 관구의 행정조직인 관구평의회(Bezirksrat)를 서독식 명칭인 ‘관구행정관청(Bezirksverwaltungsbehörde)’으로 변경할 것을 의결하였다. 관구회의와 관구평의회는 과거 중앙의 하부조직이었기 때문에 이를 폐지 또는 명칭의 변경 없이는 독립적이며 민주적인 주행정조직의 구축이 원칙적으로 불가능했기 때문이었다.

이와 함께 동독정부는 1990년 8월 14명의 관구행정관청의 공직자 중 각 주별로 1명씩 주전권자(Landesbevollmächtigte) 또는 주대변인(Landessprecher)이라고 불리우는 대표자를 선정하여 이들에게 주지사가 선출되기 전까지 주행정을 책임지게 하였다. 다시 말하면 동독정부는 관구조직을 폐지시키는 동시에 관구의 행정관료 중 대표자를 선정하여 통일 후 주지사가 선출되기 전까지의 행정을 담당하게 했던 것이다.

주전권자의 중요한 임무의 하나는 주행정조직 구축 준비작업으로서, 새로운 주행정조직 모델선정과 이에 필요한 인력의 산정, 주와 연방정부간의 협력방안 등 다양했다. 그러나 주전권자들은 다만 도지사 선출 전까지 과도기 행정을 담당하는 자들로 선거에 의해 선출되지 않았기 때문에 그 정통성도 문제시되었으며, 동독의 전형적인 관료들로서 통일 후 행정조직의 개편작업을 수행할 수 있는 능력도 갖추질 못했다. 따라서 이러한 과도기 행정을 수행하기 위해 서독으로부터의 인력지원은 필연적이었는데, 서독 연방 및 주정부에서 파견·전출된 공직자들이 동독 주행정조직의 구축 작업에 참여하였다. 특히 서독 연방정부와 주의 대표자로 구성된 연방-주 조직정비처(Bund-Länder Clearingsstelle)는 동독 주행정체제 구축과정에서 결정적인 역할을 수행했다.

주행정조직의 본격적인 구축은 1990년 10월 14일에 있었던 주의회 선거 이후 도지사의 선출과 함께 시작되었다. 신연방주 행정조직의 구축

과 관련해서 도지사를 비롯한 새로운 정치지도자들은 다음과 같은 과제를 우선적으로 해결해야만 했다.<sup>29)</sup>

- 주 행정계층의 설정
- 중앙행정 각 부처 및 하급기관의 구성과 임무, 권한 부여
- 새로 구성된 각 행정기관의 활성화 방안 모색
- 인수된 구동독 행정기관의 폐지 및 존속여부 결정
- 행정인력의 확보 및 배치
- 재정확보

그러나 신연방주에서 이러한 과제를 해결하기란 無에서 有를 창조하는 것만큼 어려운 작업이었다. 독일의 행정통합이란 이전의 행정조직을 바탕으로 단순한 개혁이 추진되는 것이 아니었고, 구동독 대부분의 행정기관이 폐쇄되고 대신 새로운 행정기관을 조직해야 한다는 점에서 신연방주 자체적으로는 해결할 수 없는 방대하고 어려운 작업이었다. 따라서 신연방주는 이 과정에서 구서독 姉妹州의 영향을 받지 않을 수 없었다. 다시 말하면 구서독 자매주의 행정조직은 신연방주 행정조직의 구축에 절대적인 모델이 되었던 것이다.

행정계층의 설정에 있어서 5개 신연방주 중 Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen 3개주는 구서독에서 일반적으로 행해지고 있던 4계층 제도를 채택하였다. 즉 행정조직의 구축에 있어서, 주지사, 주지사실, 중앙부처 등에 해당되는 ‘최상급관청(obeste Landesbehörde)’ 밑에 ‘상급관청(Landesoberbehörde: 주 경찰청, 주 통계국, 주 법제국, 주 재산관리국 등)’, ‘중급관청(Landesmittelbehörde: 주경찰구역국(Landespolizeidirektion), 상급교육청 등)’<sup>30)</sup> 그리고 하급관청인 ‘지역관청(örtliche Landesbehörde: 도로사무소, 보건소 등)’을 구축하였던 것이다. 그러나 Mecklenburg-Vorpommern州 와 Brandenburg州는 상대

29) Horst Müller, “Zur Entwicklung der Verwaltungsorganisation in den neuen Bundesländern-Beispiel Thüringen-”, 『Verwaltungsarchiv』, 1992, p. 592.

30) 중급관청은 상급관청과 비슷한 기능을 수행하지만 주 전지역에 대해서 책임을 지는 것이 아니라 일정한 지역의 업무만을 담당한다.

적으로 작은 인구를 이유로 3단계 행정계층제를 채택하였다.<sup>31)</sup> 즉 중급 관청없이 최상급관청, 상급관청 그리고 하급관청만을 구축하였던 것이다.

한편 신연방주 최상급관청인 중앙부처의 구축과 관련해서 구서독의 州들은 최소한 내무부, 법무부, 경제와 노동관련 부처 그리고 환경과 지역개발관련 부처 등 네 부처의 구성은 필수적이라고 강조하였으며 각 신연방주는 이를 참조하였다. 그러나 중앙부서의 숫자와 명칭 등은 각 주의 실정 및 전통에 따라 약간씩 달랐는데, 예를 들어 인구가 적은 Mecklenburg-Vorpommern州는 8개의 部(내무부, 유럽·연방·법무부, 재무부, 경제부, 농업부, 문화부, 환경부, 사회부)를 구성하였으며, 인구가 비교적 많은 Sachsen-Anhalt州는 11개 部(내무부, 법무부, 재무부, 노동·사회부, 경제·기술·교통부, 식량·농림부, 과학·연구부, 환경·자연보호부, 연방·유럽 담당부, 문화부, 국토이용·도시건설·주택부)를 구성하였다.<sup>32)</sup> 모든 신연방주는 구서독 지원주의 정부조직 형태를 참조·모방하였

31) 독일 각 주의 인구수는 다음과 같다.

연 방 주	인구(단위: 천명)
Nordrhein-Westfalen	17,104
Bayern	11,221
Baden-Württemberg	9,619
Niedersachsen	7,238
Hessen	5,661
Sachsen	4,901
Rheinland-Pfalz	3,702
Berlin	3,410
Sachsen-Anhalt	2,965
Thüringen	2,684
Brandenburg	2,641
Schleswig-Holstein	2,595
Mecklenburg-Vorpommern	1,964
Hamburg	1,626
Saarland	1,065
Bremen	674

32) 나머지 3개주의 중앙부처는 다음과 같다.

-Thüringen州: 경제·교통부, 과학·예술·문화부, 내무부, 환경·州계획부, 농림부, 사회·보건부, 재무부, 법무부, 연방·유럽 담당부

-Sachsen州: 법무부, 재무부, 문화부, 과학·예술부, 내무부, 경제·노동부, 환경·州발전부, 사회·보건·가정부, 농림·식량부

음은 물론이다.

### (3) 지방자치제의 실시

동독의 국가구조는 다음과 같이 조직되어 있었다.

- 14개 관구(Bezirk), 동독의 수도로서 동베를린 관구
- 27개의 市區(Stadtkreis), 191개 郡(Kreis), 11개의 동베를린 市區
- 7,563개의 市(Stadt)와 읍·면 기초단체(Gemeinde)

이러한 국가조직은 민주주의 중앙집권주의 원칙하에 구축되어 있었기 때문에 지방행정기구의 자율성이 보장되지 못했다. 군, 시, 읍·면의 지방행정조직은 상급기관에 의해 통제되었으며, 따라서 지역의 주요현안에 대해서 어떠한 결정도 내리질 못했다. 특히 기초단체인 읍·면은 ‘국가권력의 일선기구(örtliche Organe der Staatsmacht)’로써 사회주의통일당의 결정사항을 국민에게 전달하는 의사전달기관의 역할만을 담당했을 뿐이다 (Klaus König, 1992: 7).

그러나 1989년 말부터 시작된 연방제 부활에 대한 논의와 함께 독일의 전통적인 지방자치제의 부활이 본격적으로 논의되었다. 이러한 상황에서 1990년 초 동서독 법학자들은 사회적 변환기에 따른 행정문제의 해결과 통일 이후를 대비하기 위하여 동독의 지방자치법 제정에 관해 여러 차례의 회합을 한 후 이에 대한 초안을 발표하였다. 이후 1990년 5월 17일 동독의 인민회의는 전문가의 초안을 기초로 한 ‘동독의 지방자치제 실시 에 관한 법률(Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise in der DDR)’을 제정·공포하였으며, 이후 동독지역에서 지방자유선거가 실시됨으로써 본격적인 지방자치제가 실시될 수 있었다. 동독의 새로운 지방자치법은 독일의 전통적인 지방자치제의 부활 그 자체에도 의미가 있었지만, 통일을 앞두고 서독체제에 대한 구조적 적응을 위한

---

-Brandenburg州: 내무부, 법무부, 재무부, 노동·사회·보건·여성부, 경제·기술부, 교육·청소년·체육부, 식량·농림부, 도시발전·주택·교통부, 환경·자연보호·도시계획부, 과학·연구·문화부

법률로써 더 큰 의미를 가졌다고 볼 수 있다.

새로운 지방자치법에서 지방자치제는 ‘주민공동체’로 정의된다(제1조 2항). 즉 지방자치제란 주민들이 지역 주요사무의 결정과정에 직접 참가하는 것을 의미한다. 따라서 지방은 당의 결정을 전달하는 단순한 기술관료의 행정단위가 아니라 고유의 사무영역을 가지고 자치행정을 수행하는 지역단체의 의미를 부여받았다. 지방자치법에 명시되어 있는 또 하나의 특징은 ‘아래로부터의 민주정치’ 정신과 이의 구체적 실현이었다. 또한 새로운 지방자치법에는 전환기 민권운동가들이 추구했던 풀뿌리 민주주의 정신과 주민참여의 강력한 요구가 반영되었는데, 예를 들어 18조에 명시되어 있는 주민제안(Bürgerantrag), 주민결정(Bürgerentscheid) 그리고 주민요구(Bürgerbegehren) 규정이 바로 그것이다.

주민제안은 지역 유권자 중 최소한 10%가 서명을 통해 어떤 문제에 대한 논의를 요구할 때 행정기관인 기초자치단체 평의회는 이 문제를 안건으로 다루어야 한다는 규정이다. 주민결정이란 지역의 주요안건에 대해서 지방의회가 재적인원 과반수의 찬성으로 주민투표를 의뢰할 시 주민은 비밀투표에 의한 다수결로 안건을 직접 처리한다는 규정이다. 이때 유권자의 과반수 이상의 참여와 참여자 중 과반수 이상의 찬성으로 의결이 가능하다. 주민요구란 지방의회의 의사와는 관계없이 주민 스스로 주민결정을 요구할 수 있는 규정으로, 지역 유권자는 최소한 10%의 서명을 통해 의회로 하여금 주민결정의 과정을 밟도록 하는 규정이다.

결론적으로 동독의 새로운 지방자치법은 자유와 통일에 대한 동독국민의 염원을 전적으로 반영한 것으로 볼 수 있다. 그 내용의 핵심은 중앙집권적 행정에서 지방자치행정으로의 전환을 보장하는 것이며 이를 통한 권력분산과 행정의 자율성 보장이다.

#### (4) 새로운 관료제 구축

동서독 관료체제는 상이한 형태를 띠고 있었다. 서독의 관료체제는 비록 관료화, 법의 강조로 인한 행정의 경직성 등 일부 문제가 드러나긴 했지만, 민주적 행정체제를 유지하면서 국가 공직자에게는 전문성, 합법성



등이 강조된 체제였다. 반면 동독의 관료체제에서는 대표적인 사회주의 관료체제로서 관료의 정치화는 물론 관료의 자질에 심각한 문제가 나타난 관료의 이른바 ‘정치화된 무능(politisierte Inkompetenz)’ 현상이 크게 두드러졌다.(Wolfgang Seibel 외, 1993: 191)

따라서 통일 후 민주적인 관료체제의 구축은 단순히 정치적 통합, 즉 동독이 서독의 기본법 효력범위로 편입됨으로써 자동적으로 이루어질 수 없었다. 이는 통일 전부터 시작된 세밀한 통합전략과 이에 따른 적절한 정책에 의해 추진되어야 했고, 물론 이 과정에서 예기치 못했던 문제가 발생했으며 많은 시행착오를 겪기도 했다. 행정인력의 통합과정 및 이 과정에서 나타난 문제점을 동독 관료의 인수 및 감축 문제, 동독 공무원제도의 정착 그리고 관료제 구축을 위한 행정지원 문제 등을 중심으로 분석해 보기로 한다.

#### (5) 관료의 감축

동독에서 통일 후 발생할 공직자 처리문제를 근본적으로 규정한 것은 1990년 9월 23일부터 효력이 발생한 ‘통일조약(Einigungsvertrag)’이었다.<sup>33)</sup> 통일조약(제5장 20조)에서는 동독 공직자는 통일에도 불구하고 기본적으로 공직자 신분을 유지한다고 밝히고 있었다. 이는 통일 후 직업상실의 위기에 처할 동독 관료들의 처지를 고려한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 통일조약은 동독 공직자가 자신의 신분을 유지하기 위한 몇 가지 전제 조건을 명시하였다.

그 첫째가 자신이 근무하고 있던 행정기관이 통일 후에도 그대로 존속해야 한다는 것이다. 그렇지 못할 경우, 다시 말해서 자신이 근무했던 기

33) 통일조약(Einigungsvertrag)은 1990년 8월 31일 베를린에서 독일연방공화국 대표(Dr. Wolfgang Schäuble)와 독일민주공화국대표(Dr. Günther Krause)에 의해 체결된 것이다. 총 9장, (제1장(동독에 의한 독일연방공화국으로의 편입의 효력), 제2장(기본법의 적용규정), 제3장(연방법의 적용과 동화), 제4장(국제조약 및 협정), 제5장(공공행정과 사법), 제6장(공공재산과 채무), 제7장(노동, 사회보장, 가족, 여성, 보건, 환경보호), 제8장(문화, 교육, 과학, 스포츠), 제9장(과도규정))과 부속문서로 구성되어 있다.

관이 통일과 함께 폐지되었을 경우 당사자들은 자동적으로 휴직상태에 들어가면서 봉급의 70%에 달하는 수당만을 받아야 한다는 것이다. 그러나 직장이 폐쇄됨으로써 휴직상태에 있는 소위 ‘대기자(Warteschleife)’들도 만약 6개월(단 50세 이상일 경우 9개월)이내 자신을 필요로 하는 새로운 정부기관을 찾지 못하면 자동적으로 실직된다.<sup>34)</sup>

한편 통일조약은 동독 공직자에 대한 재심사를 통해 동독 공직자를 과감하게 감축할 수 있도록 하였으며, 이를 통해 통일독일의 행정체제를 신속하게 구축할 수 있게 하였다. 이는 동독 공직자가 자질면에서 서독 공직자에 비해 크게 뒤떨어져 통일행정체제의 구축에 방해가 될 뿐 아니라 그들 중 다수가 동독 국민의 인권을 탄압한 ‘국가보위국(약어 Stasi)’에 직·간접적으로 관여한 인물들이어서 이들에 대한 정치적인 숙청이 불가피했기 때문이다.

통일조약에서 동독 공직자의 과감한 감축을 가능하게 한 또 하나의 이유는 동독의 공직자 수는 서독의 공직자와 비교해 상대적으로 많아 행정개혁의 차원에서도 과감한 인원감축이 불가피했기 때문이다. 통일 전 동독에서는 인구 1600만명에 약 900만명 정도가 취업을 하고 있었으며 그 중에 200만명 정도가 공직에서 종사하고 있었다 (이 숫자에는 경찰, 군인이 포함됨).<sup>35)</sup> 이 숫자는 인구의 약 12%에 해당하는 것으로 인구의 7%가 공직자인 서독보다도 공직자 수가 훨씬 많았음을 말해주고 있다. 동독 공직자의 과도한 인력은 이에 소요되는 경비도 문제가 되었을 뿐만

34) 그러나 통일 후 이 원칙이 적용되면서 휴직상태로 있던 당사자들의 불만과 소송으로 인해 휴직대상 범위가 축소되었다. 특히 1991년 4월에 있었던 독일 연방헌법재판소의 판결로 인해 휴직명령에 좀더 신중을 기하게 되었다. 이 판결에 따르면 혼자서 자녀를 양육하는 여성에게는 휴직명령을 내릴 수 없으며 장애자, 나이든 공직자들이 휴직상태에 있으면 이들을 우선적으로 고용해야만 했다.

35) 통일 전인 1990년 8월 동독의 각료회의(Ministerrat)에서 서독 내무성에 통보한 동독 공직자의 정확한 수는 2,125,054였다. 여기서 공직자란 동독의 행정관청에 근무했던 자를 의미하는 것으로 공장노동자, 농장노동자 등은 제외시킨다. Hans-Dietrich Weiß, “Wiedereinführung des Berufsbeamtentums im beigetretenen Teil Deutschlands. Entwicklung und Darstellung des seit dem 3. Oktober 1990 geltenden Beamtenrechts aus der Grundlage des Einigungsvertrags”, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 1991, p. 3.

아니라 통일 후 새로운 행정조직의 구축의 저해 요인으로 평가되었다. 따라서 통일 전 서독정부는 동독정부에 대해 동독 공직자의 감축을 적극 요구하는 한편 해고에 대한 원칙을 통일조약에 삽입할 것을 주장, 이를 관철하였던 것이다.

동독 공직자 감축을 가능하도록 한 통일조약의 규정을 ‘특별규정(Sonderregelungen)’이라고 하는데, 여기에는 ‘정상적 해고(ordentliche Kündigung)규정’과 ‘예외적 해고(außerordentliche Kündigung)규정’이 있다. 통일조약(부칙 I, 19조, a항, 3호, 1번)에 명시되어 있는 정상적 해고 이유는 아래와 같으며, 동독 공직자가 이에 해당되는 경우 6개월간의 기간동안에는 기존 급여의 70%를 받으며, 이 기간이 지난 이후에는 자동 실직되도록 하였다.

- 전문적 지식의 부족이나 개인적성의 부적합으로 업무요청에 부응하지 못한 자
- 소속기관에서 더 이상 행정수요가 존재치 않아 필요치 않는 자
- 기관이 해체되었거나 기타 다른 기관과의 통폐합 또는 다른 기관으로 바뀌어 업무할당을 받지 못한 자

한편 예외적 해고규정에 의한 감축대상자는 다음 사항에 해당하는 자들로 이들에게는 일정한 경과기간이 주어지지 않았다. 다시 말하면 해당사항이 밝혀지면 즉각 면직되었으며 정상적 규정에 해당하여 해고된 자와는 달리 기존보수의 70%에 달하는 급여조차 받지 못하였다.

- 동독 시절 인도주의나 범치국가적 질서에 어긋난 행위를 한자, 특히 인권에 관한 일반선언(1948. 12. 10), 시민적·정치적 제권리에 관한 국제협약(1966. 12. 19)에서 보장된 인권을 탄압한 자
- 동독 국가보위부(Stasi)에 종사한 자

이와 같이 통일조약은 무기한으로 적용되는 예외적 해고규정을 통해 새로운 행정체제의 구축을 용이하게 하고 있으며, 인권에 대한 중요성을 강조함으로써 동독 공직자 감축의 정당성을 부여하였다.

결론적으로 통일을 전후해서 동독 공직자는 수많은 심사과정을 거쳐야 했으며 이 과정에서 많은 사람들이 해고당하였다. 몇 명의 공직자가 대기직에 있었으며 특별해고규정에 의해 해고당했는가에 대한 구체적인 정부

보고서는 없다. 그러나 연방헌법재판소의 한 보고서는 1991년 한해동안 약 20-25만명의 동독 공직자가 대기상태에 있었다고 추정하고 있으며 이중 극소수만이 재임용되었음을 밝히고 있다.<sup>36)</sup>

#### (6) 직업공무원제의 도입

이미 언급한 바와 같이 동독에는 직업공무원제가 존재하지 않았으며 공직자의 신분은 단순히 ‘국가기관의 종사자’이었을 뿐이었다. 그러나 통일 조약은 제20조 2항에 공공업무의 수행을 조속히 공무원에게 이양하도록 명시함으로써 동독 지역에 직업공무원제를 도입할 것을 규정하였다. 따라서 공직에 근무하는 자는 원칙적으로 직업공무원으로의 전환지원이 가능하였으며, 동독 정부도 경찰을 비롯한 일반행정분야에 걸쳐 대대적으로 공무원 임용작업에 착수하였다.<sup>37)</sup> 뿐만 아니라 서독에서 실시되었던 공무원계 이중제도, 즉 사무직 공직자(Angestellte)와 노무공직자(Arbeiter) 등 계약공직제 또한 도입·시행되었다.

그러나 공무원신분의 취득은 신청한 사람 모두에게 자동적으로 주어지는 것은 아니었다. 공무원신분의 취득은 신청인의 인성, 전문능력, 그리고 前歷조사를 통한 세심한 선별작업을 통해서 이루어 졌다. 동독 공직자의 공무원 재임용과 관련해서 정부는 통일된 선발기준을 마련하였다. 국민들에게 공공행정의 독립성과 신뢰성을 확인시켜 줄 수 있는 사람만이 공무원으로 선발될 수 있도록 지침을 내린 것이다.

공무원 선발기준에서 가장 중요시 된 것은 신청자의 과거 전력이었다. 무엇보다도 공무원이 되고자 하는 자가 비록 전문적 지식을 갖추고 있고

---

36) “Pressemitteilung Nr. 55/90 des BVerfG”, in: *Landes- und Kommunalverwaltung*, 1991, p. 73.

37) 동독 출신자로 현직 공직자가 아닌 사람도 원칙적으로 공무원 임용에 응시할 수 있다. 그러나 이들은 1990년 4월 이후, 즉 통일 6개월 전에 공직에 있었음을 증명해야만 했으며, 공무원으로서의 필요한 일정한 학력 및 경력을 갖추어야만 했다. Ulrich Batts, “Entwicklungstendenzen und Probleme der Einführung des Dienstrechts in den neuen Ländern”, in: *Neue Justiz*, 1/91, 45.Jg., p. 91.

공직을 수행하기에 충분한 자질을 소유했다 할지라도 과거 국가보위부를 위해 활동을 했고 기타 인권탄압에 관여를 했으면 공무원 신분을 취득하기가 사실상 불가능했다. 물론 이러한 경우에도 당사자가 인권유린에 관여했다는 구체적인 증거와 함께 당시 주변과 개인상황을 충분히 참작하여 결정하도록 되어 있었다.

#### 다. 행정인력의 지원

통일 전 동독의 행정체제가 하루빨리 정비되어 민주국가의 행정기능을 수행하기에는 능력있는 공직자의 능력이 절대적으로 부족하였다. 또한 동독 공직자 중 기관장을 비롯한 많은 관료들이 사회주의통일당은 물론 국가보위부와 관련돼 있었기 때문에 민주주의 행정체제를 구축하기 위해서는 서독 지역으로부터 행정지원, 특히 행정인력의 파견 및 전보는 필수 불가결한 조치였다.

동독지역에 대한 서독 연방 및 주정부의 인력지원은 통일 전인 1990년 중반부터 실시되었다. 1990년 6월 동독의 마지막 수상인 드 메이지에르 수상이 이끄는 동독정부는 서독관료의 동독입국 및 국정보조업무를 승인하는 조치를 내렸다. 통일이 되기도 전에 서독의 공직자가 동독에 파견되어 행정업무를 수행하게 된 것은 동독의 행정이 거의 마비상태에 빠질 정도로 내부상황이 악화되었기 때문이었다. 1990년 중반 이미 독일의 통일이 ‘흡수통일’ 형식으로 될 것이라는 사실은 명백해짐에 따라 군부를 비롯한 동독정부의 붕괴현상 및 무능력현상 명확하게 나타났다. 동독 말기에 통과되었던 수많은 법률안 및 규정이 거의 서독의 본(Bonn)이나 베를린에 근무하던 서독공직자에 의해 작업되었다는 사실은 당시 동독정부 및 행정체제의 붕괴현상이 얼마나 심각했는가를 잘 말해주고 있다.

서독정부는 동독 지원 행정인력 모집에 있어서 공직자의 자유의사에 따른 결정과 개인적인 근무의욕을 전제로 하였다. 다시 말해서 서독 공직자 중 지원자에 한해서 동독지역으로 파견·전출한다는 원칙을 적용하였다. 그러나 동독지역의 주택문제, 자녀들의 교육환경 등 열악한 환경으로 인해 지원자가 많지 않을 것을 예상하여 일정한 대책도 강구·실시하였다.

즉 연방정부와 각 주정부는 서독 공직자의 동독지역 파견 및 진출의욕을 촉진시키고 근무의욕을 고양시키기 위해 지원자에 대한 봉급 및 연금상 혜택, 생활비용의 보상, 여행경비, 별거수당 지급 등 여러 가지 유인제도 (incentive system)를 적용하였다.

#### 라. 동서독 지방자치단체간 자매결연

동서독 도시간 자매결연은 1986년 서독의 사를루이스(Saarlouis)시와 동독의 아이젠휘텐슈타트(Eisenhüttenstadt)시와의 자매결연으로 본격적으로 시작되었으며, 이후 많은 자매결연이 성사되어 1989년 통일논의가 시작되기 전까지 총 62건의 자매결연이 성사되었다. 그러나 이때의 자매결연 사업은 다분히 형식적이고 상징적이었으며, 실질적인 동서독 도시 및 지방간 자매결연은 1989년 중엽부터 실시되었다.

특히 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너진 후 동독 공산정권의 자매결연에 대한 통제가 사라지면서 동서독 지방자치단체간 자매결연의 수는 이전의 두 배가 넘게 증가했으며, 또한 지방자치단체간 교류의 성격에 있어서도 이전에 비해 실질적이었으며 체계적이었다. 즉 이전에는 주로 문화·스포츠·과학기술교류 등 비정치적인 교류에 한정되었지만, 이 시기에는 서독의 지방자치단체로부터 통일 후를 염두에 둔 인력지원, 행정지원, 재정지원 등 다분히 정치적이며 실질적인 지원·교류가 있었다. 통일 과정에서의 지방자치단체간 자매결연은 동독지역의 새로운 지방행정체제 구축에 결정적으로 기여하였다고 볼 수 있다.

### 3. 독일 '실질적 행정통합'의 성과와 문제점

독일의 실질적 통합내용을 분석한 결과 동서독은 통일 후 빠른 시일 내에 안정된 행정체제를 구축하기 위해 통일 전부터 다양한 행정통합을 추진하였음을 알 수 있다. 서독의 민주주의 행정체제와 동독의 사회주의 행정체제의 통합이라는 커다란 과제 앞에 동서독정부는 동독지역에 서독 행정체제의 동독지역 확대적용, 즉 민주적 행정체제의 구축이라는 근본적인

치방을 마련하였다. 이를 위해 동독지역에 연방제와 지방자치제를 부활하여 주지사를 비롯한 각 지방자치단체장의 책임아래 새로운 행정체제를 구축하였다. 이 과정에서 서독의 연방정부는 물론 聯邦州들도 대대적인 인적·재정적 지원을 아끼지 않았다. 또한 동서독정부는 통일 후 동독 공직자의 해임과 재임용에 관한 명백하고도 엄정한 기준을 마련하였으며, 이를 기초로 통일 전부터 대대적인 인력감축을 단행하여 신속한 행정체제 구축을 시도하였다.

그러나 독일의 실질적 행정통합은 그 과정에서 많은 문제점을 노출시킨 것도 사실이다. 대표적인 문제를 언급하면 다음과 같다.

### 가. 관료 감축에 따른 문제

통일조약에서 동서독정부는 동독 정권의 핵심자로서 인권탄압에 관련된자와 국가보위부 관련자는 해당사실이 밝혀지면 즉각 해직시킨다는 원칙을 정해놓고 있었다. 그러나 이들 중 상당수는 신분을 위장하거나 轉職을 통해 통일 공직자 신분을 유지하며 주요 기관에 계속 근무했던 것으로 밝혀졌다. 여기에는 이들의 전적을 입증할만한 명백한 증거가 부족하다는 이유도 있었지만, 이들 해고에 대한 규정이 각 州에서는 물론 州 내부에서도 상이하게 적용되었다는데 문제가 있었다.

### 나. 행정인력 지원에 따른 문제점

서독지역에서 동독지역으로 파견·전출된 행정인력은 변화기에 동독지역의 행정업무를 수행하고 새로운 행정체제를 구축하는데 결정적인 역할을 하였다. 그러나 동독지역으로의 행정인력 파견·전출은 오래 전부터 계획되어온 것이 아니었고 통일 직전 급히 계획되고 실행되었기 때문에 여러 문제점이 나타났다. 우선 행정인력의 선발에서 문제가 있었음이 드러났다. 행정인력을 선발할 때는 최소한 일정한 선발기준과 심사가 있어야 했음에도 불구하고 지원자 대부분에게 동독지역 근무가 허락되었다. 이는 일차적으로 지원자가 절대적으로 부족했기 때문이었다.

따라서 사명감을 가지고 동독근무를 원하는 자보다는 단순히 호기심으로 지원하는 자, 많은 급여와 승진을 위해서 지원하는 자, 서독에서 공직자로서 능력을 발휘하지 못하여 퇴직하여야만 될 자 등이 주로 지원하였고 또한 이들 대부분이 선발되었다. 따라서 동독지역에서 보여준 이들의 행태 또한 긍정적인 일 수 없었다. 이들은 높은 급여와 함께 고위직을 독점하였고 동독에서 주민과 공직자를 이해하고 이들과 협력하기보다는 새로운 권력자로 '군림'하였던 것이다.

행정인력 선발과정에서의 문제점과 더불어 동서독 공직자간의 갈등이 심화된 또 하나의 이유는 정부가 파견·전출되는 서독 공직자에게 현지사정이나 주민과 공직자의 행태에 대해서 특별한 교육을 실시하지 못한 데에 있다. 동서독 공직자 상호에 대한 지식 부족은 결국 편견과 갈등을 낳은 것이다.

#### 다. 행정제도 구축에 따른 문제점

동서독 실질적 행정통합이란 동독 사회주의 행정제도가 청산되면서 민주적인 행정체제가 구축되는 과정이라고 볼 수 있다. 다시 말해서 실질적 행정통합이란 동독지역에서 중앙집권적인 행정제도가 폐지되고 대신 연방제와 지방자치제의 실시 그리고 이에 필요한 민주적 행정관청이 신설되는 과정이라 하겠다. 그러나 이 과정에서 성과에 못지않게 문제점 또한 많이 발생되었다. 그것은 신설되는 주 경계 설정에 따른 지역간의 갈등, 주정부 및 지방자치단체의 재정적 취약성 등의 문제뿐만 아니라 지방자치구역 개편에 따른 주민간의 갈등, 구동독 공직자의 능력부족에 따른 행정의 비효율성 등이다.

### 4. 독일 사례의 시사점

언급한 바와 같이 독일의 통일은 동독이 급속히 붕괴되면서 서독에 편입되는 이른바 흡수통일이었다. 따라서 독일 통일은 남한 정부가 제시하고 한반도 통일과정과는 다른 통일의 모습이다. 즉 독일의 경우 남북한이



남북연합단계에서 충분한 교류·협력 그리고 통합단계를 거치며 또한 통일 국가체제에 대한 합의가 있는 후 완전한 통일을 이루는 것과는 다른 형태인 것이다. 따라서 본 장에서 분석한 독일 '실질적 통합'의 시기와 내용도 한반도 '실질적 통합'의 시기와 내용과 일치하지 않을 수도 있을 것이다.

그러나 통일 직전 동서독 양국이 통일독일의 행정적 과제를 예상하고, 이에 대해 준비했던 여러 '행정적 통합'의 경험과 사례는 통일을 앞둔 한반도에 몇가지 중요한 사항을 시사하고 있다. 남북한이 남북연합의 마지막 단계에서 통일을 준비하면서 염두에 두어야 할 행정적 논의점은 무엇인가를 알아본다.

### 가. 지방자치제 실시 준비

독일의 경우 통일 후 구동독지역에서 지방자치제가 성공적으로 추진될 수 있었던 것은 무엇보다도 통일 전부터 동서독이 지방자치제실시에 대해 합의하고, 이에 대해 준비하였기 때문이다. 즉 통일 직전 서독지역과 마찬가지로 동독지역에도 연방제와 지방자치제를 도입하여 전권자의 책임 하에 행정업무를 수행케 하였기 때문이다.

한반도의 경우 남북연합 단계에서 북한지역에도 지방자치제가 실시되는 것이 이상적이겠지만 그렇지 못할 가능성이 많다. 그러나 한반도 통일은 단순히 북한지역과 남한지역이 연결되는 지리적 통일만을 의미하는 것은 아니며, 행정의 민주화와 정치·행정체제의 발전의 계기인 것이다. 따라서 남북한이 실질적 통합단계에서는 북한지역 지방자치제 실시 문제가 논의되어야 하며, 통일 전에 이 논의가 마무리되어 통일 후 북한지역에도 지방자치제가 실시되어야 한다. 이를 위해서는 현재 남한에서 실시되고 있는 지방자치제의 문제점을 극복하여 발전된 지방자치제를 실시하여야 함은 물론 지금부터 남북 지방간 교류를 꾸준히 추진하여야 한다. 특히 한반도 남북연합 단계에는 남북지방간 자매결연을 추진하여 남쪽의 지방자치단체에서 꾸준한 행정지원을 하여야 할 것이다. 북한지방에 대한 남한 지방자치단체의 물적 지원은 물론 인적지원, 정보제공은 북한 지방행정의 변화에 절대적으로 필요한 요소라고 판단된다.

## 나. 통일국가 행정조직 구축 준비

남북한 화해·협력이 고조되고 남북연합이 형성되며, 한반도 통일논의가 본격화될 때 북한의 행정조직의 형태가 어떻게 될 것인가를 예측하기란 쉽지 않다. 구체적으로 북한행정조직이 현재의 모습과 별다른 차이가 없을지, 아니면 남한의 행정조직과 비슷한 형태를 띠 것인지 예측하기가 어렵다는 것이다. 그러나 분명한 것은 한반도 통일국가의 행정조직은 민주·복지국가에 맞는 행정조직을 갖추어야 할 것이다. 이를 위해 남북한은 남북연합단계에서 통일정부 행정조직의 구축에 대한 논의뿐만 아니라 한반도 행정구역, 행정계층의 개편에 관한 논의도 해야 한다.

## 다. 통합 관료제 구축 준비

한반도 통일을 앞둔 상태에서 통일국가의 관료제 구축 또한 중요한 문제로 제기될 것이다. 한반도가 통일이 되면 남북한의 공직자에 대해서 대대적인 감축작업은 불가피하다. 그러나 남이든 북이든 기존 공직자에 대한 임의적이며 무조건적인 인원감축은 심한 반발을 초래할 것이다. 따라서 남북한 정부는 합의하여 감축대상에 대한 엄정한 기준을 정하여야 하며, 대상자의 과거행적, 적성, 전문성 등을 심사하여 해임하거나 재임용하여야 할 것이다. 한반도 통일과 관련해서 중요한 것은 공직을 대상으로 한 재교육이다. 남북한 공직자를 교육시키기 위해서는 전문교육인력의 확보는 물론 교육프로그램 및 교육시설 등이 준비되어야 할 것이다. 아울러 퇴직 공직자에 대한 최소한의 대책도 마련되어야 할 것이다.

## 라. 행정인력 지원에 관한 대비

남북정부간 통일논의가 시작될 때 남한 공무원의 북한지역 파견·전출은 필수적일 것이다. 이들은 북한지역의 행정업무의 수행과 아울러 체제전환의 업무를 지원하게 될 것이다. 그러나 통일이 된 후에야 이들에 대한 선발과 교육이 실시가 된다면 독일이 경험한 바와 같이 시간에 쫓기게 되

며, 이럴 경우 부작용도 발생하게 되고 성과도 달성하기 어려울 것이다. 따라서 지금부터 정부는 공직자 중 책임감과 능력을 갖춘 인력을 선발하여 교육시켜야 한다. 또한 교육과정을 이수한 통일대비 요원들에 대한 사후관리에도 정부는 만전을 기할 필요가 있다.

## IV. 남북한 ‘실질적 통합단계’에서의 남북한 관계와 행정수요

### 1. 실질적 통합단계에서의 남북한 관계

독일의 경우에는 동독이 서독에 흡수되는 형식으로 통일이 되었기 때문에 통합과정이 서독의 정치·경제·사회적 역량에 의하여 주도되었지만, 한반도와 같이 상호 교류·협력을 원칙으로 통일에 접근하는 경우에는 서로의 입장과 이해관계를 절충하고 조정하는 과정을 거칠 수밖에 없다. 반면 예멘은 통일과정에서 남북예멘을 서로 1:1평등의 원칙에 입각하여 분단국 통일사례로는 유례가 없는 대등한 통합을 이루었으나, 통일 이후 결국 권력배분 문제를 두고 군사적 충돌이 벌어졌다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

우리의 경우, 실질적 통합을 성공적으로 이루기 위해서는 무엇보다도 정부차원은 물론 민간차원에 이르기까지 남북한간 상호 긴밀한 협력관계를 형성·유지할 수 있는가에 달려있다. 그러나 실질적 통합단계에 이르기까지 남북한의 우호·협력적 관계를 유지하기 어려울 때가 많을지도 모른다. 왜냐하면 막상 체제가 통합되고 통일국가단계에 들어설 때 기존의 기득권을 포기해야 할 부분과 상대적 우열에 따른 상실감 등을 우려하여 협의과정에서 대립과 갈등의 양상이 전개될 수 있기 때문이다.

실질적 통합단계에서는 복잡하고 가변적인 요인들이 많아서 남북한이 어떠한 관계를 형성하고 있을 지에 대하여 정확하게 예측하기가 어렵겠지만, 분단국 통일의 사례와 현재 남북한의 상황, 특수성에 근거하여 어느 정도 예측해 볼 수 있을 것이다.

#### 가. 일반적 관계

첫째, 정치적 관계에서 보면 남북연합 단계에서 이미 공동정부를 운영할 것이므로 여기에서는 중요한 정치적 문제들이 협의될 것이다. 즉, 남

북정상회의에서 중요한 쟁점들에 대해 정치적 결단이 이루어질 것이며, 남북평의회를 중심으로 각종 법제의 정비를 협의하게 될 것이며, 남북각료회의와 집행위원회에서 실무적 차원의 통합노력을 시행하게 될 것이다. 이러한 정치적 관계에서 중요한 점은 가능하면 상호간 기득권을 인정하는 방향으로 협력할 수 있어야 한다. 그러나 하나의 체제로 통합된다는 것은 많은 부분에 있어서 기득권 포기가 필수적일 수 있다. 결국 양측이 어느 정도까지 서로 양보할 수 있느냐 하는 문제인데, 남북한 당국간의 협의에서부터 국민적 합의 도출에 이르기까지 많은 어려움을 겪을 것으로 보인다.

통일국가의 성립은 통일헌법에 따른 총선거의 실시를 통해서 이루어지게 될 것이다. 따라서 실질적 통합단계에서 정치적 통합을 이루기 위해서는 남북한 상호간에 정당활동이 보장될 수 있어야 한다. 따라서 남·북한 지역에 상호 정당활동 및 교류는 물론 남북 정당간에 통합도 이루어지게 될 것이며, 결국 정치이념 교류의 장을 열게 될 것이다.

둘째, 실질적 통합단계에서 경제적 관계는 특히 밀접한 관계를 유지하고 있게 될 것이다. 여타 부문에서와는 달리 경제적 관계는 상호이익을 증진시키기에 용이하며, 경제적 유대가 밀접할수록 남북한간의 결합력은 더욱 더 커지게 될 것이다. 즉, 북한 지역에 남한의 기업들이 거의 자국에서와 같이 기업활동을 하게 될 것이며, 남북합작회사의 추진, 남북간 비관세 교류 등이 이루어지게 될 것이다. 또한 통일 이후 남북한간 경제적 차이에 의한 갈등을 가급적 완화하기 위해서는 통일 이전에 이미 북한의 경제질서를 자유시장경제체제로 재편하여야만 한다. 이렇게 함으로써 그러한 체제의 경험을 통해 주민들도 이에 대한 학습과 적응능력을 키울 수 있기 때문이다.

셋째, 실질적 통합단계에서는 남북한간에 가치관의 충돌이나 문화의 충돌에 의해 빚어질 수 있는 문제들을 사전에 해소하기 위하여 공연·예술부문의 합작이 크게 늘어날 것이며, 특히 민간단체들의 자발적인 교류가 활성화될 것이다. 그러나 만약 통일과정이 급속한 속도로 전개되어 실질적 통합단계가 생각했던 것 보다 빨리 오게 될 경우 급속한 개방과 교류가 일어남으로써 특히 북한지역에서 가치관의 혼란이 일어날 수 있다. 오랜 기간동안 폐쇄적 체제를 유지해오던 북한이 실질적 통합단계에서는 남한

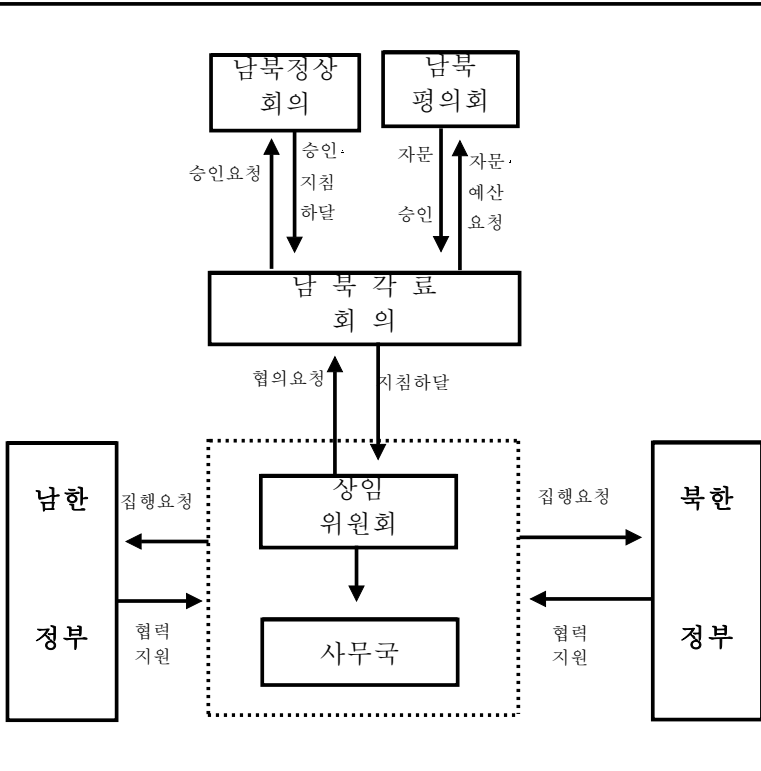
에 대해서뿐만 아니라 국제적으로도 문호를 개방할 수밖에 없으며, 이렇게 되면 북한 주민들에게는 많은 충격을 줄 수 있기 때문이다. .

## 나. 행정적 관계

이 단계에서 남북한 행정부간의 관계는 여타 부문에 비하여 보다 구체적이고 실무적 차원에서 긴밀한 관계를 형성할 것이다. 즉, 실질적 통합 단계에서는 통일문제에 관한 수많은 정책이 다루어지게 될 것이며, 이러한 정책과제를 원활히 해결하기 위해서는 남북 상호간에 밀접한 협력관계가 형성된다는 것이다.

이러한 행정적 관계는 크게 두 가지 형태로 구분할 수 있을 것이다. 첫째는 남북한 행정부문에 대한 정책적·실무적 차원에서의 조정체제를 형성하게 된다는 것이고, 둘째는 실질적 행정통합의 과제수행에 대한 협력적 집행체제를 형성하게 된다는 것이다. 여기서 전자의 관계는 남북연합의 공동정부에서 이루어지게 될 것이다. 즉, 남북각료회의를 통해 남북한 각료들이 정책문제를 협의·조정하게 되며, 실무적 차원에서는 각 소관상임위원회나 실무자협의회 등에서 조정을 거치는 체제로 운영될 것으로 보인다. 후자의 경우는 주요 행정통합안이 결정되면 남북 양측 정부는 공동으로 또는 각기 결정사항들을 집행함에 있어서 상호 공조적·협력적 체제를 형성하게 될 것이다.

이러한 남북간의 행정적 관계를 이해하기 위하여 이 단계에서의 통일문제에 관한 정책과정을 예측해 보면 <그림 IV-1>과 같다.



<그림 IV-1> 실질적 통합단계에서의 정책과정 예측

위 그림에서 남북연합 공동정부의 집행기관인 상임위원회를 중심으로 살펴보면, 상임위원회는 소관사항에 관한 정책의제에 대해 남북각료회의에서 협의해 줄 것을 요청하면 남북각료회의에서 협의·결정하게 된다. 이와 같이 남북각료회의에서 결정된 사항에서 남북정상회의의 승인을 요하는 경우에는 남북정상회의에 승인을 요청하게 되고, 남북정상회의는 이를 승인하거나 지침을 하달하는 절차를 거치게 된다. 한편으로 남북평의회는 법적 자문이 필요한 경우나 공동정부 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 남북평의회에서 이에 자문 또는 승인절차를 거쳐야 한다.

이러한 과정을 통해 결정된 정책은 각료회의를 통해 소관 상임위원회에

지침으로 하달된다. 이때, 상임위원회는 정책내용에 따라 사무국을 통해 직접 집행하거나, 남·북한 양측 정부에 집행요청을 하게 된다. 여기에 대해 남북 양측 정부는 각기 독자적으로 집행하거나 남북 공동으로 집행하게 될 것이다.<sup>38)</sup>

## 2. 실질적 통합단계에서의 행정수요

통일국가의 완성을 앞둔 실질적 통합단계에서는 국가체제에서 요하는 기본적인 행정수요 이외에 남·북한 통합과정에 따라 발생하는 행정수요가 발생하게 될 것이다. 실질적 통합단계에 들어오면 그 동안 남북통합에 관해 논의와 구상에 머무르던 사안들이 실제적인 집행을 요하게 되면서 행정수요가 폭발적으로 증가할 것이므로, 정부차원에서 이때 발생하게 될 행정수요를 예측하고 대비책을 강구하여야 한다.

남북통합에 따라 발생하게 될 새로운 행정수요는 소극적 행정수요와 적극적 행정수요로 구분할 수 있다.<sup>39)</sup> 소극적 행정수요는 통일과정이나 통합과정에서 발생하는 각종 갈등 등 사회문제들에 대해 정부의 개입이 기대되는 행정수요이며, 적극적 행정수요는 통일국가에 대한 새로운 청사진의 제시와 이에 대한 실행에 따른 행정수요이다.

그러나 실질적 통합단계에서 소극적 행정수요는 주로 통일국가에서 발생하게 될 사회적 갈등문제를 완화하기 위한 예방책과 대비책을 준비하는 수준에 머무를 것으로 사려된다. 이에 비하여 적극적 행정수요는 실질적 통합단계에서 광범위하게 발생하게 될 것이다. 사실상 남북한의 통일국가는 한 민족 역사의 새 장을 여는 건국과도 같은 것이다. 분단의 시대를 마감하고 통일국가로서 새롭게 세계로 도약하는 계기가 되어야 하고, 그러할 수 있도록 체제통합의 갈등을 최소화하는 국가체제의 기틀을 확립하여야 한다. 따라서 통일국가의 이념·국가목표 및 과제 등을 바탕으로 국

38) 남북연합 공동정부의 주요 기능에 대하여 자세한 것은 양현모, 이준호, 「남북연합의 정부·행정체제 구축방안」 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 107~115.

39) 한국행정학회, 「통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계」 (서울: 한국행정연구원, 1996), pp. 25~27.



가비전과 청사진을 준비하고 실천하는 것은 통일을 목전에 둔 실질적 통합단계에서 적극적으로 대응해야 할 행정수요인 것이다. 여기서는 이러한 적극적인 행정수요를 중심으로 행정의 기능부문에 따라 예측하여 본다.

### 가. 일반행정부문

실질적 통합단계에서의 행정수요 중에 가장 인력과 시간이 많이 소요될 부문이 일반행정분야일 것이다.

#### (1) 정부조직과 인력관리

새로이 설계될 통일국가 정부의 권력구조, 조직구조, 표준직제, 표준운영절차(SOP) 등에 관하여 남북연합 공동정부에서 협의할 수 있도록 안(案)을 마련하고, 그러한 안이 결정되면 통일국가 정부체제로 전이(轉移)하기 위한 절차, 지침 등이 준비되어야 한다. 또한 이와 같은 새로운 통일국가 정부체제에 미리 적응하기 위하여 대대적인 공무원들의 재교육이 시행되어야 하며, 이를 위하여 현재의 중앙공무원 교육원과 국가전문행정연수원을 대폭 확대 개편하여 이러한 수요에 대처하여야 할 것이다. 특히, 실질적인 교육이 이루어지기 위하여 교육전문인력을 미리 양성할 필요가 있다.

둘째, 통일국가정부의 조직구조가 결정되고 나면 이에 대응하는 인력배치계획이 마련되어야 한다. 즉, 새로운 직제와 남북한의 합의에 의하여 공무원 정원의 조정이 필요하며, 이 과정에서 많은 공무원들이 퇴직하게 되는 것은 불가피할 것으로 보인다. 이는 앞서도 언급한 바와 같이 지나치게 통일을 이루기만 하면 된다는 생각에 예멘식의 단순 결합은 방대하고 복잡한 정부구조에 기능영역의 중복 인력의 비효율적 운영으로 바람직하지 않으며, 새롭게 건설되는 통일국가의 정부는 효율성과 경쟁력을 갖는 정부가 되어야 하기 때문이다. 따라서 이 과정이 매우 곤란하고 어려운 과제가 될 것이지만, 이에 대한 적절한 퇴직자 대책을 통해서 극복하여야 할 것이다.

셋째, 통일국가의 수도를 어느 곳으로 정하는가에 따라 정부청사의 위치가 결정되게 될 것인데, 현재의 서울, 평양 아니면 제3의 위치 중 어디가 되더라도 통일정부가 수립되기 직전에 많은 인원이 정부청사가 소재할 도시로 이주하지 않을 수 없다. 이와 같이 대규모 인원의 이주에 따르는 주거문제도 쉽게 해결할 수 있는 문제가 아니므로 철저한 대비책이 강구되어 있어야 한다.

## (2) 행정정보화

일반적인 행정관리업무의 통합이 이루어져야 하는데, 이는 남북연합정부와의 협력을 통해 주로 남북한간 행정제도의 통합을 이루는 데에 초점이 맞추어질 것이다.

이러한 것과 병행해서 행정관리를 위해 실질적 통합단계에서 중점적으로 다루어져야 할 행정수요는 남북한의 통합행정정보시스템을 구축하고 행정정보에 대한 공유가 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 이는 정보사회에서 국가경쟁력을 높이는 수단이면서 한편으로는 국민들에게 질 높은 행정서비스를 제공한다는 측면에서 대단히 중요한 과제라고 할 수 있다.

그러나 현재 남한의 경우 행정정보화가 상당한 수준에 이르고 있으나, 북한은 하드웨어 측면에서나 소프트웨어 측면에서나 모두 낙후된 상태에 머물러 양측의 격차가 매우 크기 때문에 행정통합의 과제 중에서도 물량적으로 상당한 투입이 예상된다. 만약 이와 같은 상태에서 통일이 되더라도 남북한간의 정보격차가 북한지역의 발전에 커다란 장애요소가 될 것이기 때문에 실질적 통합단계에서 북한행정의 정보화는 최우선 과제가 되어야 할 것으로 생각된다.

현재 남한정부는 행정전산망에 있어 주민등록, 부동산, 자동차, 통관, 고용, 경제·통계와 같은 대민서비스를 위한 기초업무분야에서 국민복지, 우체국, 기상정보, 산업재산권, 조달관리와 같은 정책정보 수준까지 확대되고 있다. 남한정부가 이러한 정보화사업에 10여년이 걸렸음을 감안한다면 행정통합의 일환으로서 북한지역의 행정정보화사업은 통일국가단계로까지 지속하여야 할 사업이 될 수도 있다. 그러나 앞서도 언급한 바와

같이 통일 이후 남북한의 균형된 발전을 추진하기 위해서, 그리고 북한지역에 대한 행정관리의 기초를 제공하는 중요성에 입각하여 통일국가 성립 이전, 즉 실질적 통합단계에서 역점사업으로 추진되는 것이 바람직하다.

이러한 사업이 수행되려면 남·북한 각 행정체제가 긴밀한 협력관계를 유지하여야 한다. 즉, 남한에서 컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어 및 기술 지원이 필요할 것이며, 이를 위하여 많은 수의 지원인력이 북한에 파견되어야 할 것이다. 또한 북한공무원들의 정보능력의 향상을 위하여 정보교육을 실시하여야 하고, 이에 따른 예산과 교육인력에 대한 준비가 필요할 것이다.

### (3) 자치행정

남북한 지방행정체제의 통합은 행정의 기틀을 제공하는 중요한 구조적 통합문제이기 때문에 실질적 통합단계에서 통일적인 지방행정체제에 대한 합의는 물론 개편이 수반되는 것이 바람직할 것이다. 현행 지방행정구역이나 계층에 있어서 남북한 모두 문제점을 안고 있기 때문에 어느 한쪽의 체제로 통합하기보다는 양측 모두 재편하는 과정이 필요할 것으로 생각된다. 그러나 초기에는 전면적인 지방행정구역 및 계층 조정이 불가능 할 것으로 예상되기 때문에 남한의 지방행정을 중심으로 점차 통일국가의 현실에 맞추어 가는 이른바 가감식 행정통합 방식이 현실적일 것이다.

또한, 도시간 자매결연 등도 남북한의 지방자치단체들과 시민들 및 관련기관 사이에서 민족연대의식을 실현시킬 수 있는 장을 제공한다는 점에서 지역간 이질감을 줄이는 데에 커다란 도움이 될 것이다.

## 나. 경제·산업부문

세계의 여러 분단국가의 통일과정에서 나타났듯이 시장경제와 사회주의 경제의 급격한 통합은 심각한 사회문제를 야기할 수 있다. 따라서 양 경제체제는 통일 이전에 기본적인 유사성을 가질 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 우리는 시장경제체제를 통일에 대한 기본전제로서 설정하고 있기

때문에 통일을 위해서는 북한이 사회주의 국가통제중심의 경제체제를 버리고 시장경제질서를 수용하여야 한다. 결국 시장경제체제로의 통합은 남북한 통일의 필수적 조건인 것이다.

이와 같은 경제통합을 달성하기 위하여 행정적 측면에서는 남북경제협력 지원에 관한 제도적 정비와 예산의 확보가 중요하다. 사실 남북한의 통일비용은 예측이 불가능할 정도로 막대한 자금이 필요하게 될 것이다. 그러나 남한정부에서는 통일관련 행정수요를 파악하고 이를 통해 통일비용을 어느 정도 추산할 수 있어야 한다. 그렇게 함으로써 국공채의 발행이라던가, 해외차관, 국제사회의 원조 등의 자금조달계획을 세우고 수급을 조절할 수 있을 것이기 때문이다.

둘째, 남북한이 하나의 경제체제가 되기 위해서는 조세제도의 정비가 필요하다. 따라서 조세행정과 관련하여 세원, 세목, 세율 등의 전면적인 재검토가 요구되며, 특히 북한지역에서 그 동안 조세제도를 운용하고 있지 않았기 때문에 세원에 대해 파악하는 업무가 새로운 행정수요가 될 것이다. 따라서 남한의 세무관련 공무원들이 북한지역의 조세제도 수립에 협력하기 위하여 파견되어야 할 것이다.

셋째, 통화단일화는 경제적 교류 활성화에 미치는 영향이 지대할 것이라는 점에서 필수적인 과제라고 할 수 있다. 그러나 이러한 통화단일화는 단시간에 이를 수 있는 것이 아니며, 오랜 기간의 공동 연구·조사가 수반되어야 할 것이다. 그리고 통화단일화안이 도출되었을 때 이를 시행하기 위해서는 통화관리기구의 설치·운영과 발권업무, 구화폐와의 교환 등에서 새로운 행정수요가 발생할 것이다.

넷째, 국가표준에 관한 통일을 이루어야 한다. 국가표준은 경제개발의 핵심적 하부구조이기 때문에 남북한 교역과 경제통합에 선결과제라고 할 수 있다. 이러한 국가표준화의 작업을 위해서는 특정 기구를 설치하여 남북한 공동의 협의를 지속할 수 있어야 한다.

다섯째, 산업·자원부문에서는 공동어로의 설정, 공동수산자원의 개발, 공동임업자원의 개발, 산업단지 조성 등 남북한의 협력적 관계가 형성되어야 한다. 이를 위하여 이러한 부문에 대해 조세, 장려금, 보조금 등과 같은 행정적 지원을 제공하여야 한다. 또한 전력 및 에너지 관리 측면에

서도 북한이 심각한 에너지난을 겪고 있다는 점에서 정부차원의 지원이 필요한 행정수요라고 할 수 있다.

#### 다. 외교부문

실질적 통합단계에서는 아직 대외적으로 두 개의 주권국이기 때문에 남북한이 통합된 외교적 활동을 할 수는 없을 것이다. 그러나 이 단계에서는 남북한이 공히 남북한통일에 대한 국제사회의 공감대를 확산시키는 외교적 노력을 기울여야 한다. 특히, 동서독 통일과정에서 구소련과 서구제국 등에 대한 서독의 외교적 노력에 비추어 볼 때, 한반도를 중심으로 한 주변 강대국의 협조를 유도하는 노력이 요구된다.

또한, 남북한이 그 동안 제3국과 맺은 조약, 협약 등 국제관계를 통합하기 위한 협의가 진행되어야 하며, 그러한 통합의 일환으로 남북한의 해외공관의 통합에 대한 제반 준비도 필요하다.

#### 라. 사회·교육·문화부문

50여년간 분단을 겪어온 남북한 주민들간에는 이념, 가치관, 사회·경제 질서, 생활양식, 언어 등 거의 모든 부문에 걸쳐 심각한 차이가 나타나고 있다. 이 같은 남북한 주민간의 이질화는 장시간에 걸쳐 형성된 것이기 때문에 상호 동화되기 위해서는 오랜 기간이 필요할 것이다. 따라서 남북이 화해·협력단계에서부터 지속적인 교류를 통해 사회통합을 추진하여야 할 것이지만, 실질적 통합단계에서는 보다 실질적인 교류로 발전할 수 있는 노력이 필요하다. 따라서 이 단계에서는 남북한 주민간 자유왕래가 가능할 수 있어야 할 것이며, 사회·체육·문화행사 등의 교류와 국제행사의 공동개최 등이 빈번히 이루어질 수 있어야 한다.

이렇게 되기 위해서 행정적으로 남북주민들의 왕래에 간소한 행정절차를 구비하도록 하는 협의가 필요하고, 사회교류에 대한 행정적 지원체계를 마련하고 있어야 한다. 또한 주민들에 대해서 북한에 대한 이해와 통일국가체제에서의 국민의 권리와 의무 등에 대한 시민교육프로그램을 운

영할 수 있어야 한다. 또한 남북한간에는 교육체계와 교육내용 등에 있어 심각한 차이를 보이고 있는데, 실질적 통합단계에서는 교육과정 및 체계, 표준교과서 등에 대한 통합이 어느 정도 완성에 이르러야 할 것이다.

#### 마. 정보·통신부문

남북한의 실질적 통합을 이루기 위해서는 남북한 주민들에게 정치·사회·문화교육을 시행하고, 생소한 질서에 신속하고 원만하게 적응할 수 있도록 하여야 한다. 이렇게 하기 위하여 남북한 양측에서 서로의 TV, 라디오 수신이 가능하도록 하는 것은 대단히 효율적이고 효과적인 방법이 될 수 있다. 공중파를 통한 대중매체는 많은 대중들에게 자연스럽게 서로의 체제나 가치관에 대해 이해할 수 있는 수단이 될 수 있기 때문이다.

따라서 방송송출방식과 수신방식 등을 통합하고 주파수를 재배치하는 작업이 필요하다. 이는 사회적 통합을 위해서 통일 이전, 최소한 실질적 통합단계에서는 실시되는 것이 바람직하며, 이에 따라 남북한 관계자들이 조정기구를 설치하고 구체적인 대안을 마련하여야 할 것이다.

둘째, 남북한 이산가족은 물론, 주민간 전화통화 및 우편교환을 할 수 있도록 체신분야의 통합과정이 요구된다. 이 역시 통일 이전부터 시행되어야 하며, 이에 따르는 제반 사항에 대한 남북협력이 요구된다.

셋째, 현재 남한은 컴퓨터, 정보통신기반을 통해 인터넷 사용율이 세계적 수준에 올라있고, 고도의 정보통신기반으로서 초고속정보망사업이 추진 중이다. 앞서도 언급한 바와 같이 통일국가의 국토균형발전차원에서 낙후된 북한지역에 정보통신기반시설의 확충은 시급한 과제가 아닐 수 없다. 따라서 남북한정부의 협력체제 구성이 필요하고, 남한정부에서는 인적·물적 지원을 위한 지원체계를 확충하여야 할 것이다.

#### 바. 건설·환경부문

건설·교통부문에 있어서는 주로 북한 지역의 사회간접자본의 확충에 초점이 맞추어질 것이다. 즉, 남북한은 한반도를 유기적으로 연결할 수 있는 철

도, 도로, 항만 등의 사회간접자본의 확충을 위해 상호 협력하여야 한다. 또한 휴전선지역을 공동개발하고, 이 지역에서의 화재, 홍수, 산사태, 전염병, 병충해, 지뢰제거 등에 대하여 공동으로 협력하여야 할 것이다.

환경부문에 있어서는 공동환경보호 및 자연보호, 원자로의 안전 등과 같은 것들이 실질적 통합단계의 중요한 행정수요가 될 것이다.

#### 사. 노동·복지부문

여러 분단국의 통일과정에서도 나타났듯이 경제통합에 따른 대규모의 실업과 빈곤은 체제통합에서 심각한 갈등요인으로 작용하게 된다. 따라서 남북한 경제통합으로 나타나게 될 북한지역의 대량적인 실업사태에 대한 대책이 마련되어 할 것이다. 또한, 건강보험을 포함한 의료, 보건, 복지체계를 북한지역에 확대 실시할 수 있는 방안이 요구되며, 이에 대한 북한지역의 실태파악이 필요하다.

이상과 같은 내용이 실질적 통합단계에서 예측되는 주요 행정수요이다. 여기서 중요한 점은 통일을 이루기 전에 실질적 통합단계에서 많은 부분 행정통합을 진척시킬수록 통일에 따르는 후유증이나 갈등의 요소가 줄어들 것이며, 따라서 가급적 실질적 통합단계에서 통일에 대한 철저한 준비가 요구된다는 것이다. 특히, 이러한 행정수요의 많은 부분이 북한정부에 대한 남한정부의 막대한 인적·물적 지원과 관련되어 진다는 점을 중시하여 비용 및 인력조달에 대한 철저한 준비를 해야 할 것이다.

지금까지의 실질적 통합단계에서 예상되는 행정수요를 정리하여 보면 <표 IV-1>과 같다.

&lt;표 IV-1&gt; 실질적 통합단계의 행정수요예측

기능부문	행 정 수 요
일반행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부조직과 인력관리</li> <li>· 조직편제, 직제, 표준운영절차(SOP) 등의 협의·결정</li> <li>· 공무원들에 대한 재교육</li> <li>· 통일국가 정부체제에 대한 인력배치계획, 퇴직자 대책</li> <li>· 통일 후 정부청사 소재지로의 이주대책</li> <li>- 행정정보화 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한정부 행정정보화 추진에 대한 지원</li> <li>· 북한 공무원에 대한 정보화 교육</li> </ul> </li> <li>- 자치행정 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방행정구역과 지방행정계층 조정</li> <li>· 남북한 지역간 자매결연 및 교류</li> </ul> </li> </ul>
경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일비용에 대한 재원조달계획</li> <li>- 조세제도 정비</li> <li>- 통화단일화 및 통화관리체제 구축</li> <li>- 국가표준화 정비</li> </ul>
산업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동자원개발, 산업단지조성,</li> <li>- 남북협력산업에 대한 장려대책</li> <li>- 에너지 수급대책</li> </ul>
외교	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제사회에 대한 남북통일 공감대 확산</li> <li>- 남북한 해외공관 통합계획</li> </ul>
사회·문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 주민간 자유왕래에 대한 행정적 절차 간소화</li> <li>- 사회·문화·체육 교류에 대한 지원체계 마련</li> <li>- 시민교육프로그램 운영</li> </ul>
교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육체계, 교육내용, 교육과정, 표준교과서 통합</li> </ul>
정보·통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TV, 라디오 수신방식 통일</li> <li>- 전화·서신교환 등 체신분야 통합</li> <li>- 북한지역에 대한 정보망구축에 대한 협력</li> </ul>
건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 지역의 사회간접자본의 확충</li> <li>- 휴전선지역 공동개발, 지뢰제거</li> <li>- 남북한간 교통망 정비</li> </ul>
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동환경보호 및 자연보호</li> <li>- 원자로의 안전</li> </ul>
노동·보건·복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한지역 실업대책 마련</li> <li>- 의료, 보건, 복지체계의 북한지역 확대 실시방안</li> </ul>



## V. 남북한 실질적 행정통합의 과제

### 1. 실질적 행정통합의 원칙

남북한 실질적 행정통합은 몇 가지 원칙에 입각하여 구상되어야 하며, 이러한 원칙 하에 행정통합의 방향이 설정되어야 할 것이다. 첫째, 실질적 행정통합은 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, 실질적 행정통합은 남북한간의 지역적 갈등을 해소할 수 있는 화합적 행정체제가 되어야 하며, 궁극적으로 내적 통일에 기여할 수 있어야 할 것이다. 지역적 갈등해소를 위해서는 남북의 균형적 발전과 북한주민들의 정치참여가 적극적으로 장려되어야 할 것이다. 또한 통일이후 남한 지역 출신인사에 의한 권력독점을 피하고 북한출신 엘리트들에게도 새로운 정치체제에서 공직에 참여할 수 있는 기회를 부여함으로써 북한주민들의 소외감을 해소할 수 있도록 하는 것을 염두에 두고 통일한국의 행정체제를 구성하여야 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>40)</sup>

우리가 추구하는 통일의 최종 목표는 민족의 동질성 회복을 바탕으로

40) 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.

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, 실질적 행정통합은 통일 이후 직면하게 될 산적인 문제를 효율적으로 해결하고 정치·사회적 안정을 이룩할 수 있는 효율적인 행정체제를 구축하는 방향으로 진행되어야 한다. 체제능력을 제고하기 위해서는 통일 이후 북한출신들에 의한 지역안배식 인사나 무조건적인 배제보다는 능력 위주의 인사와 관료조직의 지휘체계가 유지될 수 있는 범위내에서 화합적인 조직이 이루어지도록 하여야 할 것이다.<sup>41)</sup> 그러나 군·경찰과 같은 물리적 기구는 철저한 지휘계통 하에 유지되어야 한다.

동서독이 비교적 순조로운 통일과정을 거친데 비해서 남북예멘이 합의 통일 후 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>42)</sup>

41) 독일의 경우 공산당원들이 대부분 차지하고 있던 국장급 이상 전원을 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.

42) 동독인민군은 1988년까지 120,000명의 육군, 16,000명의 해군, 37,000명의 공군과 47,000명의 국경수비대 등을 합하여 210,000명의 병력을 보유하고 있었

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 통일독일군의 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 겪게 된 예이다. 남북예멘은 1990년 5월 22일 통일을 선언하고 30개월의 한시적 과도정부를 출범시켰다. 남북예멘이 통일에 합의할 수 있었던 것은 여러 가지 이유가 있었지만,<sup>43)</sup> 남북예멘 간 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 권력배분 요구에 응함으로써 통일을 이룰 수 있었던 것이다.<sup>44)</sup>

남북예멘의 “일대일” 통합원칙은 최고 권력기관인 대통령평의회부터 의

---

으나, 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.

- 43) 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.
- 44) 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.

회, 내각, 그리고 각 행정부처에 이르기까지 철저히 적용되었으며,<sup>45)</sup> 지휘체계가 엄격해야할 군마저 이런 원칙에서 벗어나지 못하고 국방장관은 남예멘출신, 참모총장은 북예멘출신으로 임명되었다. 더욱이 형식적 통합에도 불구하고 군은 여전히 통일 이전의 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>46)</sup> 또한 정치적 통합은 중앙행정조직에 국한되었을 뿐 부족사회와 지방행정조직은 여전히 통일 이전의 상태에 머물러 있었다.<sup>47)</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>48)</sup>

북예멘과 남예멘을 각기 대표하는 국민회의와 예멘사회당이 지속적으로 협조할 수 있다면 통합은 지속될 수 있었지만, 양측이 갈등관계에 들어간

45) 통일예멘의 권력구조는 대통령, 대통령평의회, 각료평의회 등으로 구성되는데, 최고 의사결정기구인 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. 대통령평의회 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 부수장 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.

46) 김국신, 『예멘통합 사례연구』, p. 124.

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

48) 김국신, 『예멘 통합 사례연구』, p. 110.

다면 이를 해결할 수 있는 방법이 없었으며, 통합상태에서의 갈등이란 통합 이전과는 달리 양측 지도자들에게는 제로-섬 게임(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>49)</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 권력배분과 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.

49) 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 군통합 추진에 대하여 예멘사회당은 결사반대하였다.

## 2. 실질적 행정통합의 방향

실질적 행정통합체제를 설계하는 데는 새로운 설계와 가감적 설계의 두 가지 방법이 있다.<sup>50)</sup> 새로운 설계는 기존 남북한의 이념, 제도와는 별개로 제3의 행정체제를 만들어 내는 것이다. 이러한 방법은 북한행정조직의 통폐합은 물론이고 남한행정조직도 개혁하여 새로운 행정체제를 창출하고자 하는 것이다.

현재 북한의 행정체제는 말 할 것도 없고 남한의 행정체제도 많은 문제점을 가지고 있다. 따라서 통일이란 커다란 전환점을 계기로 통일국가의 행정체제를 남한과 북한의 행정체제와는 다른 새로운 행정체제로 재구축하는 것도 긍정적으로 고려해 볼만하다.

그러나 통일 후 남한체제의 발전적 적용이 아닌 새로운 행정체제의 창출이라는 것은 현실적으로 실현가능성이 높지 않다. 따라서 이미 언급한 바와 같이 행정체제의 가감적 설계가 설득력 있는 대안으로 제시될 수 있다. 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, 도농통합, 광역시 폐지, 자치구 폐지, 계층축소 등 현재 진행되고 있는 행정개혁방안에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

행정통합은 통일상황을 가정하고 전면적으로 행정통합을 단행하는 방법과 시간을 두고 점진적으로 하는 방법의 두 가지로 대별될 수 있다.

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

50) 한국행정학회, 『통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계』 (서울: 한국행정연구원, 1996), p. 81.

여야 할 것이다. 통일 이후의 갈등이 심화되고 사회혼란이 극단적으로 표출될 경우는 대안으로서 북한지역을 별도로 관리하는 과도기적 행정체제의 구축까지도 고려할 수 있을 것이다. 이와 같은 초기단계를 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 행정체제를 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 본 연구가 가정하는 바와 같이 남북연합이 설정되고 통일시점까지 시간적 여유가 있고 통일준비가 원만히 진행되어 남북간의 정신적·물질적 이질감이 어느 정도 해소된 상태에서 통일이 이루어진다면, 이 경우는 통일초기부터 민족공동체의 실현에 초점을 맞추어 행정체제를 구축할 수 있을 것이다. 즉 통일이후 북한지역을 과도기적으로 관리하기 위한 정부조직의 개편 없이 남북한 합의하에 행정체제를 구축하여야 할 것이다.

이 경우에 행정통합의 방향은 변화의 충격을 최소화하면서 가급적 서서히 완성되도록 하는 것이 중요하다. 즉 행정통합의 기본원칙과 대체적인 윤곽만 잡고 세부적인 행정통합은 시간을 두고 진행하여야 할 것이다. 행정체제를 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.

### 3. 실질적 행정통합의 과제

이 절에서는 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합 과제를 예측해 보고 이를 자세히 분석하기로 한다. 특히 이 장에서는 앞장에서 언급하지

않았거나 좀 더 자세한 설명이 필요한 통합 과제에 대해서 언급하기로 한다.

## 가. 남북한 행정교류의 강화

### (1) 추진 방향

정부간 교류·협력사업의 기본목표는 남북한간 사회·문화·경제적 이질성 극복을 통해 민족동질성을 회복하고 민족의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모함으로써 민족공동체를 형성하는 것이다. 정부간 교류협력은 실제로 북한주민들의 일상생활에 가장 큰 영향을 미치는 분야로서, 남북한 체제통합의 성공과 실패를 가늠하는 중요한 요소라고 할 수 있다. 통일의 과정뿐만 아니라 통일 이후에도 내적통합에 있어서 정부의 역할은 매우 중요하다. 한편, 교류협력사업의 성격에 따라 중앙정부의 사업과 지방의 사업으로 구분될 수 있을 것이다. 대규모 경제지원과 같이 예산을 소요하는 사업은 중앙정부차원에서 수행하고, 지방자치단체 수준에서는 실질적으로 동질성회복 작업에 집중하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

동질성회복이라는 목표를 위해 교류·협력사업은 북한주민의 실생활에 도움이 되고, 단기적인 성과보다는 지속적인 사업이 되어야 하며 지방자치단체사업과 정부사업이 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다. 교류·협력의 활성화를 통해 북한사회의 개혁·개방을 제도화하고 남북한간 사회·경제적 동질성을 증대시킬 수 있을 것이다. 즉 북한 중앙집권체제의 이완을 촉진하고 남북간의 지역적 연계성을 확보하는 데 기여할 수 있을 것이다. 지역단위의 교류·협력은 정부차원의 상이한 이념 및 체제를 초월하여 이분화된 사고를 지양하고, 남북주민들간 지역감정 및 적대의식의 약화 등을 유발함으로써 민족동질성 회복을 유도하고 통합과정에서 심화될 수 있는 남북간 이질화를 극복하는 데 기여할 수 있다. 지역별 교류·협력은 장기적으로 북한사회의 다원화를 촉진하여 북한내 사회구조의 변화를 가져올 수 있다. 또한 통일 이후 지자체간의<sup>51)</sup> 교류·협력과 자매결연의 인연



을 통해 행정통합과정을 보다 효율적으로 진행시킬 수 있다.

실질적 통합단계에서 지자체간 교류·협력은 다음 세가지 조건을 전제로 한다. 첫째, 한반도에 평화체제가 정착되어 남북한 상호간 적대관계가 완전히 해소됨으로써 평화적 공존의식과 상호신뢰가 구축되어야 한다. 둘째, 남북관계가 제도적으로 정착되어야 한다. 남북관계가 예측하지 못한 국내외적 문제의 발생에도 크게 영향을 받지 않고 지속될 수 있도록 제도적으로 정착될 필요가 있다. 셋째, 북한의 개혁·개방이 제도화되고 남한의 지방정치 활성화가 요구된다. 지자체간 교류·협력사업이 실효를 거두기 위해서는 남북한 지방자치단체의 실행능력이 갖추어져야 하며, 이를 위해 북한은 물론이고 남한에서도 지자체의 재정자립능력과 자결권을 비롯한 자치권의 확대로 자율성이 신장되어야 할 것이다.

민족의 동질성 회복이라는 남북교류·협력사업의 목적에 부합되게 정부의 남북교류·협력사업이 추진되어야 할 것이다. 실질적 통합단계에서 화해·협력이 본격화되면, 초기단계의 교류·협력사업 추진성과를 바탕으로 대북투자과 공동사업을 적극 추진할 수 있을 것이다. 이 시점에서는 적정 지자체와 자매결연을 맺고 향후 대북교류·협력은 자매결연 지자체를 중심으로 추진하는 것이 바람직하다.

한편 지자체간 교류·협력사업의 추진 과정에서 발생가능한 몇가지 문제점을 예상해 볼 수 있는 데, 이를 염두에 두고 사전 대책을 강구하여야 할 것이다. 첫째, 교류·협력사업이 국익에 부합되지 않을 우려가 있다. 지자체간 교류·협력의 활성화가 우리가 목표로 하는 동질성회복, 민족경제의 균형적 발전, 북한의 변화유도 등에 부합되기보다는 북한이 남한 및 외국에 대한 전시효과용으로 악용하거나 경제적 실리만을 추구할 우려가 있다. 특히 남한 지자체간 과당경쟁에 대하여 주의하여야 할 것이다.

- 
- 51) 남한이 지방자치제를 실시하고 있는 것과는 대조적으로 북한 행정의 가장 두드러진 특징은 강력한 중앙집권주의제의 채택이다. 즉, 북한은 현재 지방자치제를 실시하지 않고 있는 것은 물론 향후 남북연합이 실시된다 해도 지방자치제를 실시할 지는 극히 불투명하다. 따라서 남북한 '지방자치단체간' 교류협력사업이란 원칙적으로 잘못된 표현으로서 '남한의 자치단체와 북한 지방간의 교류협력'이란 표현이 더 적당할 것이다. 그러나 본 연구에서는 편의상 남북 '자치단체간 교류협력'이라는 표현을 쓴다.

둘째, 중앙정부와 지자체간의 주도권 다툼 가능성이 있다. 지자체간 교류·협력이 본격화되면, 남북관계의 일관성 유지 및 행정관할권을 유지하려는 중앙정부와 교류·협력사업의 자율권을 확대하려는 지자체간의 갈등이 대두될 수 있다. 또한 북한 지방정부의 자율성 부족으로 인해 남한 지자체가 북한과의 접촉시 북한의 중앙정부를 통해야 할 경우 우리측에서도 중앙정부의 개입이 지속되는 등, 교류·협력사업의 활성화에 차질을 빚을 수도 있다.

셋째, 남북한 지자체간 교류·협력이라는 취지에 맞지 않게 민선 지자체장의 업적과 인기유지 수단으로 이용되어 지자체나 주민에게 실익 없이 자원·인력·시간 낭비를 초래하며, 정치행사화할 우려가 있다. 이밖에도 교류·협력사업이 지자체의 재정악화를 초래할 가능성과 교류·협력 관계자의 예기치 않은 안전문제 등도 우려되는 사항이다.

## (2) 중앙정부간 교류

중앙정부간 교류는 남북정상회의, 남북공동위원회, 남북평의회, 그리고 각 행정부처별 교류 등으로 구분될 수 있다. 남북정상회의는 남북한의 형식적인 대외적 국가수반이 아닌 실질적인 최고집권자들 간의 정례화된 회의를 말한다. 실질적 통합단계에서 남북정상회의는 통합단계에 이르기 까지 제기되는 주요 현안에 대하여 협의하고, 각종 남북공동위원회에서 협의·제안된 안건을 최종 확인하고 공포한다.

각종 남북공동위원회는 기존 민족공동체통일방안의 남북각료회의에 상응하는 것인 동시에, 남북기본합의서의 공동위원회와 유사한 부문별 장관급 공동·협조 기구이다. 따라서 남북각료회의보다는 실무적인 기구인 동시에 기본합의서의 공동위원회보다는 격상된 기구이다. 남북공동위원회는 경제, 사회·문화, 군사, 환경 등의 교류·협력을 활성화시키는 방안을 모색하여 남북정상회의에 제안하거나, 반대로 남북정상회의의 합의사항을 구체화시키는 등 정책적 공동보조를 유지한다. 이 밖에도 사안별로 개별 부처간 교류를 통해 현안 및 중장기 계획을 협의하도록 한다.

남북평의회는 정상회의와 남북공동위원회의 합의 및 정책적 추진사항과

관련한 남북한 각각의 내부적 입법사항을 협의한다. 이 기구는 남북한 입법기구의 일부 대표 성원들로 구성함으로써, 내부적 실질적 입법 기능과의 실무적 연계성을 갖도록 한다.

실질적 통합단계에서는 접경지역의 대대적 변화가 예고된다. 이 단계에서는 본격적인 접경지역개발에 나설 수 있을 것이며, ①교통인프라 투자사업, ②남북협력단지의 조성사업, ③역사·문화관광, 해양도서 생태관광 등의 관광 잠재력을 활용하여 관광자원을 공동개발하고, 남북을 연결하는 관광코스개발, 관광단지조성, 위락시설 공동건설, 공동 관광홍보 등이 사업내용에 포함될 수 있을 것이다.

교통인프라 투자사업과 관련, 남북간 경제교류와 통합을 효율적으로 수행하기 위해서 우선적으로 단절된 교통망의 연결이 이루어져야 할 것이다.<sup>52)</sup> 예컨대 남북한 육로 수송망 연계와 남북경협을 위한 북한의 항만·공항 개선사업, 북한의 주요 간선철도·도로망 개선사업 등이 포함된다. 구체적으로 서울-고양-파주-관문점-개성-평양으로 이어지는 국도와 철도를 복원시키고, 서울-의정부-동두천-연천과 철원-평강-원산으로 이어지는 국도와 철도를 연결하여 국토의 기간축을 회복시키는 것이다. 또한 김포-강화-개풍-해주축의 연결을 통해 국내기업의 서해안공단 및 해주공단구상을 지원할 필요가 있다.

남북협력단지로서는 비무장지대내 평화시건설, 공단조성, 공동경작지 조성, 통일동산건설 등이 포함된다. 평화시는 통일·외교단지 및 각종 국제회의·체육행사에 활용될 수 있으며, 평화시 주변의 공동경작지 및 공단 등은 본격적인 남북협력사업으로 확대될 수 있을 것이다.

### (3) 지방자치단체간 교류

지방자치단체간 교류·협력은 북한측으로부터 주목받을 가능성이 적지 않다. 무엇보다 지방자치단체간 교류·협력은 중앙정부간 교류보다 북한에

52) 정승우 경기도 기획관리실장 토론내용, 경기도의회 개원 제45주년 기념 (2001.9.4) 발표논문집 『경기도의 남북교류·협력사업 추진방안』 (통일연구원 학술회의총서 01-05), p. 59.

계 정치적 부담이 적고, 실질적 통합단계에 이르러서는 막대한 경제적 지원의 수반을 기대할 수 있기 때문이다. 남북한 민간차원의 교류·협력에 나서는 북한측의 기업과 마찬가지로 북한의 지방행정기구들은 정권의 엄격한 통제 아래 있기 때문에 사업추진에 대한 북한정권의 부담이 적을 것은 자명하다. 게다가 지방자치단체간 교류·협력을 통해 북한이 경제적 이득을 확보할 수 있다면, 북한측으로서는 금상첨화가 아닐 수 없다.

#### (가) 사업내용 및 대상 지자체의 선정 기준

지자체 교류·협력사업은 지자체의 의욕과 능력만으로 될 수 있는 것이 아니라 남북관계의 큰 틀속에서 움직일 수밖에 없다. 교류·협력의 초기단계에서는 북한이 부담스러워하는 실질적 교류·협력보다는 문화·예술·체육 등 이벤트성 사업과 북한에 단기적 이익이 돌아가는 경제지원 등을 통해 북한의 거부감을 해소시키고 교류·협력을 통한 실질적 혜택을 인식시키는 노력이 불가피하며, 북한의 대상지역을 지나치게 국한시키는 것보다는 여러 지역을 대상으로 다양한 분야에서의 교류·협력을 추진하면서, 점차 관심사항과 지리적 조건, 이해관계 등이 맞는 지역으로 교류·협력의 대상을 좁혀나가는 방법이 바람직하다.

교류·협력의 초기단계가 지나면 초기단계의 교류·협력 경험을 바탕으로 대상 지자체를 1~2개로 좁혀 나가면서, 대상지역과의 교류·협력을 집중하도록 하는 것이 바람직하다. 이 단계에서는 북한에 대한 단순한 지원을 넘어서 북한에 대한 투자와 공동사업, 그리고 지방단위의 이산가족 상봉 문제를 추진해 볼 수 있을 것이다.

실질적 통합단계에서는 그동안의 교류·협력 성과 및 경험을 바탕으로 자매결연을 추진하고, 향후 교류·협력사업은 자매결연 지자체에 집중하도록 한다. 지자체의 입장에서는 교류·협력의 초기단계에서부터 자매결연을 추진하고자 하는 의욕이 있는 것은 사실이나, 북한이 자매결연을 맺을 준비가 안된 상태에서 우리측이 너무 앞서서 추진하는 것보다는 지자체간 다양한 교류·협력을 통해 신뢰와 우의를 축적하는 과정이 필요하다.<sup>53)</sup>

자매결연의 형태는 도단위의 자매결연과 함께 도내 기초자치단체의 자

매결연사업에 대한 지원을 병행하는 것이 바람직하다. 자매결연 지자체와의 교류·협력은 상징정보보다는 내실있는 사업이 되도록 한다. 또한 단기간내에 가시적 성과를 이룰 수 있는 단기적 사업 뿐만 아니라 중장기적 사업도 연구·추진하도록 하는 것이 바람직하다. 자매결연이 성사되면 도내 실무위원회 등을 구성하여 교류·협력사업을 제도적으로 추진하게 될 것이다.

지자체의 교류·협력시 북한의 대상 지자체를 선정하는 데는 여러 가지 기준이 고려될 수 있으나, 기능적 접근, 문화예술적 접근, 경제적 및 기술적 접근, 정서적 접근, 개방형 접근 등 다섯 가지의 기준으로 분류될 수 있을 것이다. 대상 지자체의 선정은 이들 선정기준 중 어느 한가지에 의해서 결정되기보다는 몇가지 기준이 중복적으로 적용되게 될 것이다.

### 1) 기능적 접근

교류·협력 대상 지자체를 선정하는 데 있어서, 지자체의 규모·기능·인구수 등 지자체의 특성과 지리적 근접성 등을 기준으로 삼는 것을 말한다. 특히, 지자체의 기능 및 역할에 대한 행정경험의 교류를 통해 상호 보완적 협력 관계를 유지할 수 있을 것이다. 기능적 접근에 의해서 대상 지자체를 선정할 경우 기준의 명확성과 단순성으로 인해 효과적인 선택이 가능하다고 할 수 있다. 기능적 접근의 예를 들면, 수도인 서울특별시의 경우 평양, 항구도시인 인천의 경우 남포, 접경 지역인 경기도나 강원도의 경우, 황해도나 북강원도가 대상지역으로 선정될 수 있을 것이다.

### 2) 문화예술적 접근

문화예술적 접근은 대상 지자체를 선정함에 있어서 역사적이나 문화예술적인 유사성을 기준으로 삼는 것을 말한다. 문화예술적 접근 측면에서의 상호 교류는 특히 양 지자체의 관심사항을 중심으로 문화예술, 체육, 학술 등 상호 공통적인 관점에서 이해관계를 넓힐 수 있다.

---

53) 북한에서는 자매결연이라는 용어 자체에 대한 거부감을 갖고 있다.

### 3) 경제적 및 기술적 접근

경제적이고 기술적인 필요성에 의한 지자체간 공동관심사도 교류·협력에 대한 중요한 매개변수가 될 수 있다. 이는 주로 지역개발 측면에서 상호 자금 및 기술교류, 물류교류 등을 중심으로 지자체간의 협력을 유도할 수 있다.

### 4) 정서적 접근

정서적 접근은 대상 지자체를 선정함에 있어서, 대상지역 출신 실향민의 수, 식량난과 같은 북한의 어려움 등을 기준으로 고려하는 것이다. 예컨대 충청남도가 황해남도와의 교류·협력에 관심을 갖는 이유로서, 전통적인 농업도와 서해안에 연접해 있다는 이유이외에 도내 거주 이북5도민 중 황해도민이 46%라는 사실과 이충무공, 윤봉길의사 등을 배출한 충절과 개척정신의 도민성향이 김구, 안중근 선생을 배출한 황해도와 공통점이 있다는 정서적 이유를 내세우고 있다. 또한 많은 실향민들이 가급적 북한의 고향을 경제적으로 지원하고자 하는 경향이 강하기 때문에, 지자체들이 지역적 공통점과 관계없이 대상지역을 선정함에 있어서 이들의 의사를 반영할 수도 있을 것이다. 유난히 경제적으로 낙후한 지역을 대상으로 인도적 차원에서의 지원을 고려할 수도 있다.

### 5) 개방형 접근

개방형 접근은 특정 대상 지자체를 선정하지 않고, 교류·협력을 추진함에 있어서 북한의 중앙정부를 대상으로 하거나 북한전체를 대상으로 할 수도 있다.

## (나) 남북 지자체 교류협력 추진전략

### 1) 법적·제도적 장치마련

#### ① 법제 정비

남북지자체의 교류·협력은 「남북교류협력에 관한 법률」 등에 바탕을 두고 있으나, 현행 법체계는 남북지자체간 교류·협력의 추진과정과 현실적으로 많은 괴리가 있다. 따라서 실질적 통합단계에서는 북한의 실체를 논리적으로 부인하고 있는 현행 법체계가 재검토되어야 할 것이다.<sup>54)</sup> 즉, 「남북관계기본법」의 제정을 통해 북한을 우리와 특수관계에 있는 정치실체로서 어떠한 경우에도 외국으로 취급되지 아니한다는 규정을 설치하거나, 북한주민에 대해서도 북한당국의 관할권을 인정하며 어떠한 경우에도 외국인으로서 취급되지 아니한다는 규정을 설치할 필요가 있다.<sup>55)</sup>

「남북교류협력에 관한 법률」은 남북교역에 대외경제관계에 적용되는 법령을 준용하도록 하고 있으나, 이는 「남북기본합의서」의 특수관계규정과 남북교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 규정과 배치된다. 또한 남북 교류·협력이 활성화되어 보다 세분화될 경우 현행법으로는 충분히 규제할 수가 없게 된다. 즉, 현행법에서는 인적교류를 북한주민 접촉과 북한 방문으로 나누고 있으나, 접촉의 경우도 회합과 정보통신을 이용한 경우가 있고, 정보통신도 우편통신, 전신·전화, 인터넷 등 다양하다. 한편 물적 교류의 경우, 정치·군사분야, 경제분야, 사회·문화분야, 인도적 분야 등으로 구분될 수 있고, 경제교류도 남북교역과 대북투자로 구분되며, 대북투자는 남한의 대북 직접투자, 제3국 현지법인을 통한 대북투자, 두만강지역개발과 같이 다자간 협력사업에 남한이 참여하는 경우, 제3국에서 남북한 공동투자 등으로 세분될 수 있다.

54) 제성호, “남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비 방안 연구,” 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』 통일연구원, 2001협동연구 국내학술회의 발표논문집, pp. 2~3.

55) 위의 글, p. 3.

요컨대, 남북 지자체의 교류·협력이 법치주의에 입각해 추진될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

## ② 조례 제정

지자체의 차원에서는 대북교류·협력사업의 제도화를 위해 지자체의 특성을 살린 남북지자체간 교류·협력에 관한 기본방침 및 내용을 규정하는 조례를 제정한다. 조례의 내용에는 조례제정의 필요성 및 목적, 기금설치 및 운용에 관한 사항, 교류사업추진 절차 및 방법에 관한 사항, 교류·협력추진위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 등이 포함되어야 할 것이다.

조례제정시 지역 특성을 감안한 교류내용 및 관심분야, 교류방침 등에 대한 지역주민, 의회, 관계 전문가의 의견이 수렴되어야 할 것이다.

## ③ 기금 설치

교류·협력사업 추진을 위하여 필요한 재원확보를 위하여 (가칭)남북교류·협력기금을 조성한다. 남북교류협력기금은 지자체의 자체사업 뿐만 아니라 민간단체의 교류·협력사업을 지원하는 데도 사용될 수 있으며, 교류·협력사업을 위한 전문인력의 고용·교육·훈련 등에도 사용될 수 있다.

## ④ 조직 정비

도내에 남북교류·협력사업을 추진하는 전담부서를 설치하여, 전문성을 갖고 지속적으로 남북교류·협력사업을 담당할 수 있도록 한다. 전담부서는 초기에는 '계'급으로 설치하였다가, 사업확대에 따라 '과'급으로 확대하는 것이 바람직할 것이다. 전담부서에 배치된 인력은 다양한 전문교육을 받도록 하고, 전문성확보를 위해 가급적 장기적으로 근무하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 조직정비와 관련해서는 중앙정부와 협의가 필요하기 때문에, 이에 대한 제도적 검토가 필요하다.



## 2) 내실있는 사업계획 수립

지자체는 내실있는 대북 교류·협력사업을 위해 현실성 있고 적정한 사업계획을 추진해야 할 것이다. 즉 지자체의 특성과 능력에 맞는 사업을 발굴하고, 북한에 대한 정확한 정보에 입각하여 일회성사업보다는 지속성 있는 사업 계획을 수립하여야 할 것이다. 이는 지자체내 조직정비 및 인력확충과도 밀접한 연관이 있다.

### ① 관계 전문가와의 긴밀한 협의

지자체는 사업 선정단계 뿐만 아니라 사업 선정이후 추진과정에서도 사업의 실현가능성, 추진방법 등에 대하여 행자부, 통일부 등 관계기관과 긴밀히 협의하고, 전문가 간담회 등을 통하여 사업의 실현가능성을 증대시키도록 하여야 한다. 구체적으로 대북접촉방법, 소요예산 판단 등 적정한 사업계획을 수립하여야 할 것이다. 예컨대 역사, 문화, 예술 분야의 교류시 학계 등과의 긴밀한 협력이 필수적이다. 그리고 북한관련 연구기관과 유기적 관계를 통하여 중장기적 사업계획을 수립하는 것이 바람직하다.

탈북자를 활용하는 것도 북한정보수집과 관련하여 좋은 방법이 될 수 있다. 특히 출신지역별로 다양한 지역의 탈북자가 있기 때문에 대상지역으로 선정한 지역출신의 탈북자를 활용하면 구체적 정보를 확보할 수 있다. 또한 남북교류·협력사업 추진을 위한 장기적 인력확보 차원에서 지역내 통일장학생을 선발하여 대학과 대학원과정에서 북한·통일연구를 지속할 수 있도록 지원하고, 이들을 향후 남북교류·협력사업의 예비인력으로 활용하는 것도 고려할 수 있다.

### 3) 「지자체 교류·협력사업 종합지원센터(가칭)」 설치

개별 지자체가 제각기 대북 교류·협력사업을 추진함으로써, 예산, 정보, 전문성 등에서 문제점이 지적되고 있는 바, 각 지자체의 대북 협력사업을 총괄적으로 지원해주는 기구를 지자체가 협의하여 공동으로 설립함으로써

예산을 절감하고 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 예컨대 지자체가 일정액을 투자하여 「지자체 교류·협력사업 종합지원센터(가칭)」를 공동으로 설립하고 공동으로 이용하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

「종합지원센터」는 사업의 계획단계부터 북한정보제공, 사업의 적정성 검토, 대북접촉 주선, 중앙정부와의 협력채널 확보, 대북 교류·협력사업의 성공사례 및 실패사례를 분석하는 등의 업무를 수행한다. 「종합지원센터」의 설립을 통해 개별 지자체는 예산절감과 전문성제고를 도모할 수 있을 뿐만 아니라, 지자체 실무진의 파견 등을 통해 유기적 관계를 유지한다. 전문기관의 설립을 통해 사업의 지연, 브로커들의 횡포 등을 방지할 수 있을 것이다.

#### (다) 지자체 교류협력 사업에 대한 정부의 지원 역할

##### 1) 북한정보 제공

북한관련 정보수집은 전문성이나 효율성 면에서 정부의 도움이 필요한 부분이다. 북한정보는 정치·경제·사회 등 북한의 일반적 현황뿐만 아니라, 교류·협력의 대상지역에 대한 정보도 제공하는 것이 필요하다. 북한관련자료는 이북 5도민회, 국정원(북한지역총람) 자료와 함께, 대북 접촉경험이 있는 현대아산, 민화협 관계자 및 탈북자 등의 경험으로부터 주로 수집될 수 있을 것이다. 이들 자료는 각 지자체가 개별적으로 입수할 수도 있으나, 정부의 도움이 효율적인 자료수집에 필수적이다.

##### 2) 북한측 접촉창구의 단일화 요구

현재 남한 지자체가 북측의 대상지역과 접촉하는 데 있어서 공식적인 대북 접촉창구의 부재가 문제점으로 지적된다. 북측의 대남 사업창구는 조선아태평화위원회, 민족화해협의회, 민족경제협력연합회 등으로 다양하고, 이들과 접촉하기까지도 다양한 경로를 거치고 있다. 지자체가 대북접촉을 위해 활용하고 있거나 활용 가능한 창구는 북한의 고위층과 친분이

있는 중국내 조선족 또는 친북 재외교포, 제3국 주재 북한의 대외 무역일꾼, 인도적인 대북 지원사업을 추진하는 국내외 NGO, 대북사업을 추진하는 국내기업인, 대북 접촉을 하는 정부 혹은 적십자사의 관리들, 북한과 가까운 제3국의 정치인 또는 기업인들이 있다. 이러한 경로를 통해서 북한 당국과 접촉하여 좋은 결실을 맺은 경우도 있지만, 무질서한 대북 접촉으로 인해 혼란을 겪고 시간과 비용의 낭비가 발생하고 사업자체의 성사에도 부정적 영향을 미칠 수 있다.

중앙정부간 교류협력과 달리, 실질적 통합단계에 이르러서도 지자체간 교류협력은 여전히 경험과 정보 부족 등으로 제약요인이 상존할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 보다 효과적인 교류·협력사업을 위해서 정부차원의 노력이 필요하다. 즉, 중앙정부차원에서 지자체교류·협력을 위한 북한의 접촉창구 단일화를 북측에 요청할 필요가 있다. 북한에는 우리의 행정자치부와 같은 부서는 없으나, 중앙행정기관이나 대남사업을 담당하는 조선아태평화위원회가 있다. 따라서 이 두 곳 중 하나 또는 두 곳 모두를 접촉창구로서 지정 해 달라고 요청할 수 있을 것이다. 나아가 남한의 지자체가 제각기 대북접촉에 나섬으로써 필요 이상 분위기가 과열되지 않도록 주의할 필요가 있다. 특히, 지자체의 교류·협력사업이 제도화되지 못한 상태일수록 중앙정부가 통일적으로 지자체의 사업신청을 접수받아 대북접촉을 대행해주는 것도 검토해볼 필요가 있다.

### 3) 안전 및 소양교육

북한의 지자체와 교류·협력사업 추진시 정부가 특히 관심을 기울여야 될 부분은 북한방문자에 대한 안전 및 소양교육이다. 비록 실질적 통합단계에서 남북간 정치·군사적 긴장은 존재하지 않더라도, 예기치 못한 안전사고는 항상 잠재되어있고 이것이 남북관계에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있기 때문에 남북양측은 이에 대한 각별한 주의를 기울일 필요가 있다. 또한 안전사고 이외에도 남북한 문화차 및 방북자의 부주의로 인하여, 불필요한 오해를 사는 행동을 방지하기 위하여 정부는 사업승인과정에서 방북인사에 대한 '방북소양교육'과 북한으로부터 신변보장에 대한 각

서의 침부여부를 확인하여야 한다. 필요하다면 정부가 북한 당국과 접촉하여 신변안전을 보장받아야 할 것이다. 아울러 관계기관간의 협조하에 북한인사의 남한 방문에 대해서도 정부는 철저한 신변보장 대책을 세워야 할 것이다. 이와 같은 사전 예방조치에도 불구하고 안전사고가 발생시 양측이 즉각 사태파악 및 조사에 공동 보조를 취함으로써 오해의 소지를 예방하여야 할 것이다.

#### 4) 행정자치부의 효율적 지원

정부는 대북교류·협력사업의 성공 및 실패사례를 비교·분석하여 향후 지자체의 사업계획에 참고할 수 있도록 하고, 사업추진과정에서 지속적인 자문을 통해 사업의 성사율을 높이도록 하여야 한다. 정부의 행정적 지원을 담당하고 있는 행자부의 자치행정과 실무자들의 전문성 확보를 위해 일정기간 이상 근무할 수 있도록 한다. 또한 전문성이 확보된 행자부 실무자나 외부자문위원 등을 활용하여 대북교류·협력을 담당하는 지자체의 실무자에 대한 교육을 공무원연수원에서 실시하거나, 사업추진과정에서 지자체의 자문에 응하는 방식을 제도화시킬 필요가 있다.

#### 5) 교류·협력사업에 대한 종합적 지침 수립

정부는 남북교류·협력사업 추진을 위한 종합지침을 수립하여 각 지자체에 제공함으로써 준비 단계에서부터 차질이 없도록 한다. 종합지침은 지자체 관계관이 쉽게 업무를 추진할 수 있도록 가급적 구체적 사항까지 포함하는 것이 바람직하다. 또한 공무원 연수기간 등을 활용하여 지자체 관계관에 대해 정부의 통일정책, 북한에 대한 이해, 남북교류·협력사업 추진 요령 등을 교육하는 기회를 마련하는 것이 필요하다.

#### 6) 지방자치법의 탄력적 운영

남북지자체의 대북교류·협력사업은 지자체에 따라 능력, 의욕, 업적 등

에서 많은 차이가 불가피하다. 현행 지방자치법에 따르면, 지자체는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 자치권에서 여전히 많은 제약을 받고 있는 데,<sup>56)</sup> 정부는 지자체의 대북 교류·협력사업의 성과에 따라 차별적으로 이를 적용하는 것이 바람직하다. 예컨대, 사업의 성과가 좋고 향후 사업에 있어서 교류·협력관련 조직과 예산의 확충이 절실한 지자체에 대해서는 이를 탄력적으로 허용함으로써 남북 지자체의 교류·협력 활성화를 도모하여야 할 것이다.

## 나. 통일정부의 구축

### (1) 통일한국의 정치·경제·사회적 상황예측

통일한국의 정치·경제·사회적 상황에 대한 분석은 통일한국의 정부 및 행정체제를 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 정부·행정체제가 적합한지 분석할 수 있는 기준이 마련될 수 있을 것이다. 통일한국의 정치·경제·사회적 상황은 남북연합시 남북한이 통일에 대비하여 얼마만큼의 노력을 하였으며 어떠한 성과를 거두었느냐에 따라 달라질 수 있기 때문에 그 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 남북간뿐만 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, 다

56) 김병준, 『한국지방자치론: 지방정치·자치행정·자치경영』 (서울: 법문사, 1994), pp. 72~82.

양한 이념의 공존을 억압하여 왔기 때문에 통일로 인하여 이념적 다원성이 확대될 경우 정치적 불안정이 초래될 수도 있다. 또한 통일 이후 국민들은 통일이 가져다 줄 혜택에 대한 높은 기대로 여러 가지 통일 후유증에 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 침해하게 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 남북연합의 기간, 남북연합 기간동안의 사회 통합의 성과 등에 따라 조금은 차이가 있겠지만, 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. 통일 과정이 남북간 합의에 바탕을 두고 이루어진다 하더라도, 북한 주민들의 낮은 생활수준과 새로운 체제에 대한 북한주민들의 부적응, 북한에 대한 부정적 인식 등으로 인하여 남한주민들이 북한주민에 대한 우월감을 갖게 되어 심리적 갈등의 소지가 될 가능성도 있다.<sup>57)</sup> 이와 같이 남북한간의

이질성으로 인하여 경제·사회·심리적인 다양한 갈등구조가 발생되고, 이러한 갈등구조로 인해 북한지역에서 새로운 정치체제에 반대하는 세력이 북 주민들의 지지를 받게되는 현상이 발생할 수도 있다.

## (2) 통일한국 권력구조의 재편

### (가) 권력구조의 구성원리

통일한국의 권력구조는 국민적 합의에 바탕을 둔 민주적인 권력구조가 되어야 할 것이다. 또한 통일한국은 국민의 정치적 참여가 보장되고 확대될 수 있는 권력구조를 창출하여야 하며, 다원주의적 사회를 지향하여야 할 것이다.

따라서 통일한국의 권력구조의 조직원리로서 다원주의를 배격하는 사회주의의 민주적 중앙집권제나 일당제는 배제되어야 할 것이며, 자유민주주의 통치기구의 조직원리인 국민주권의 원리, 대의제의 원리, 권력분립의 원리 등이 통일한국 통치기구의 조직원리가 되어야 할 것이다. 또한 국민의 기본권 보장을 위한 법치주의 등이 통일한국 권력구조의 기본 바탕이 되어야 할 것이다.

#### 1) 국민주권

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>57)</sup>

국민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 그 인격이 바탕이 된 ‘전체국민’을 의미하고, 전체국민이라는 추상성으로 말미암아 그 주권은 대표에

57) 박광주, “통일한국의 정치적 갈등구조,” 한국정치학회 편, 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』 (서울: 한국정치학회, 1993), p. 48.

58) 권영성, 『헌법학원론』 (서울: 법문사, 1992), p. 581.

의해서 행사될 수밖에 없으며 그 대표는 그를 선출한 국민의 지시나 명령을 따르지 아니하는 無羈束委任(무기속위임)의 대의제를 본질로 한다.<sup>59)</sup> 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>60)</sup>

예를 들면 주권자로서의 국민은 선거권을 통해서 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.

## 2) 대의제

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.<sup>61)</sup>

또한 대의기관에 의해서 내려지는 여러 가지 의사결정이 국민전체를 羈

59) 위의 책, p. 583.

60) 허영, 『한국헌법론』 (서울: 박영사, 1994), p. 617.

61) 위의 책, p. 619.



束(기속)한다는 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 羈束力(기속력)은 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 羈束하고 국민의 추정적인 동의가 있는 것으로 간주되는 것이다. 대의기관이 국민으로부터 완전히 독립하여 정책을 결정한다는 대의제의 자유위임관계로 인해 주권자인 국민은 선거시에만 주권자이고 선거후에는 국사의 결정에서 완전히 소외되는 극단적인 대의제도가 등장할 수 있다.

### 3) 권력분립

無羈束委任(무기속위임)을 본질로 하는 대의제도는 권력의 남용을 방지하기 위하여 정치권력의 상호 견제와 균형이 필수적이다. 권력분립의 원칙은 국가권력을 여러 국가기관에 분산시킴으로써 권력 상호간의 견제와 균형을 통하여 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 可分の 권력이다. 즉 권력분립의 원칙이 국민주권의 원칙과 조화되기 위해서는 권력의 분립이 권력 그 자체의 분립이 아닌 기능의 분립만을 의미하지 않을 수 없다.<sup>62)</sup> 또한 권력분립은 권력의 마비로 인한 전제화를 초래할 우려가 있는 ‘권력의 고립(isolation)’을 의미하는 것이 아니라, 기능의 분

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

할과 국가적 기관의 분립만을 의미할 뿐이다.<sup>63)</sup> 즉 권력분립의 원리는 ‘권력의 共和(collaboration)’를 의미하는 것으로서 권력의 각 기관은 독립성을 유지하나 그 기능에 있어서 상호 협조한다는 것을 의미한다.

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

### (나) 권력구조 개편방안

#### 1) 권력구조의 이론적 고찰

통일한국의 권력구조가 자유민주주의의 원칙에 입각한다면 실질적인 제도는 현재 서구민주주의체제에서 운영되고 있는 제도 중에서 고려될 수밖에 없을 것이다. 따라서 정부형태로서 대통령제·의원내각제·이원정부제, 의회제도로서 단원제·양원제, 그리고 권력의 지역적 배분문제로서 중앙집권과 지방분권에 대한 이론적 측면을 고찰할 필요가 있다.

#### ① 정부형태

정부형태는 대통령제, 의원내각제, 혼합형정부제를 들 수 있다. 의원내각제의 장점은 의회와 행정부가 일체적이기 때문에 상호 협조하에 신속하고 능률적인 국정운영이 가능하며, 행정부의 입법부에 대한 책임으로 책임정치가 용이하다.<sup>64)</sup> 한편 의원내각제의 단점은 한 정당이 의회의 절대다수를 차지하여 행정부와 입법부를 독점할 경우 권력집중현상을 견제할 수단이 없으며, 정당이 난립하게 될 경우는 내각의 잦은 교체로 정국이

---

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

64) 김철수, 『헌법학신론』, p. 454.

불안정해질 우려가 있다.

정당난립에 의한 정국의 불안정은 불란서의 제3, 4공화국에서 경험된 바 있는데, 이후 잦은 내각불신임으로 인한 정국의 불안정을 방지하기 위하여 여러 가지 개선책이 나왔다. 예를 들면 불신임 동의안의 발의부터 표결까지 냉각기를 두거나,<sup>65)</sup> 불신임 동의안의 가결선을 단순과반수 이상으로 높이거나,<sup>66)</sup> 의회가 신임수상을 선출할 때까지 불신임당한 내각을 유지시킨다.<sup>67)</sup>

의원내각제의 성패는 입법부와 행정부간의 균형이 얼마나 잘 이루어져 있느냐에 달려있다. 따라서 의회의 내각불신임에 대한 방지책과 함께 내각의 의회해산에 대한 방지책도 아울러 중요하다. 즉 내각의 잦은 의회해산으로부터 의회를 보호하기 위한 방책으로 의회해산의 회수를 년 1~2회로 제한하든지 의회 임기 시작 이후 몇 개월과 종료 몇달 전에는 해산할 수 없다는 규정 등을 두고 있다.<sup>68)</sup> 의회해산권과 내각불신임권 중 어느 하나만 보장된다면 입법부와 행정부간의 균형은 깨질 것이다. 즉 의회해산권만이 보장되면 강한 정부와 약한 의회를 초래하고, 내각불신임권만 보장된다면 강한 의회와 약한 정부를 만들 것이다.

내각의 안정성을 보장하기 위한 여러 가지 방안에도 불구하고 의원내각제에서는 내각의 존재가 의회의 신임에 의존한다는 근본적인 성격으로 인하여 의회우위가 일반적인 현상으로 나타나고 있으며, 이는 책임정치 구현이라는 의원내각제의 장점을 가리우고 있다. 의회우위현상과 정부약화현상은 내각불신임권의 유무와 관계가 있지만, 경험적으로 정당제도와 선거제도에도 큰 영향을 받는다. 즉 정부약화현상은 정당이 난립하여 연립정부가 구성되었을 때 특히 심각하게 나타나며, 정당의 난립은 비례대표제와 관련이 있는 것으로 나타난다.<sup>69)</sup> 한편 양당제의 확립은 정부의 안

65) 불란서와 터키는 5일, 이탈리아와 모로코는 3일, 우간다는 14일간의 냉각기를 둔다.

66) 우간다는 2/3이상의 찬성을 요구하며, 불란서는 기권을 반대로 간주한다.

67) 독일연방공화국 기본법 제67조 1항에 의하면 “연방의회는 그 의원의 과반수로 후임자를 선출하고 연방대통령에게 연방수상의 해임을 건의하는 방법으로 서만 연방수상에 대한 불신임을 표명할 수 있다”고 규정하고 있다.

68) 구영록 외, 『정치학개론』, p. 123.

정성에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으며, 양당제는 소선거구제와 관련이 있는 것으로 나타나고 있다.

대통령제의 장점은 대통령이 의회의 신임 여부와 관계없이 임기가 보장되므로 임기동안 행정부가 안정되어 정책의 계속성이 유지될 수 있으며, 의회가 다수파의 횡포로 졸속입법을 할 경우 대통령이 법률거부권을 행사하여 이를 방지할 수 있다. 대통령제의 단점으로는 대통령에게 권력이 집중되어 있고 국회에 대하여 책임을 지지 않기 때문에 정부가 독재화할 가능성이 있고, 대통령의 소속당이 의회의 다수를 점하고 있지 못할 경우 국정통일적 수행이 어려우며 행정부와 의회의 대립을 조정할 방법이 없다.

대통령제가 독재화한 경우는 제2차 세계대전 이후 많은 신생국에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 나세르의 이집트, 이승만의 한국, 장계석의 대만과 “대통령제”를 택한 중남미 국가들에서는 대통령이 국가의 다른 기관보다 우월한 정치권력을 바탕으로 독재정치를 하였다.

대통령제와 의원내각제의 요소가 혼합된 여러 가지 정부형태 중 이원정부제가 있는데, 그 대표적인 예가 프랑스 제5공화국의 정부형태이다. 이원정부제에서 대통령은 국민의 직접선거에 의해서 선출되며 의회로부터 독립되어 의회에 대하여 책임을 지지 않는다.<sup>70)</sup> 대통령은 수상을 임명하고 의회를 해산하는 권력을 갖고 있으며, 국가긴급시에는 직접 행정권을 행사한다. 그러나 대통령은 법률거부권을 갖고 있지 못하며 의회는 내각불신임권과 수상인준권을 갖고 있다. 또한 내각은 의회에 대하여 연대책임을 지나, 의회에 대한 법률거부권을 갖고 있지 못하다.

이원정부제의 장점은 평시에는 의원내각제로 운영되어 의회와 행정부간의 협조로 국정운영이 원활할 수 있고, 비상시에는 대통령의 직접통치로 위기에 효과적으로 대처할 수 있다. 이원정부제의 단점으로는 대통령의 소속당이 의회의 다수당이 아닐 경우 대통령과 수상이 다른 당의 소속이 됨으로써 정부내 마찰의 가능성이 있다. 또한 국가위기를 빚자한 대통령의 비상권한 남용으로 정부가 독재화할 우려가 있다.

69) Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (Cambridge, UK: Methuen & Co Ltd, 1978).

70) 김철수, 『헌법학신론』, p. 455.

## ② 의회제도

의회제도에는 양원제와 단원제가 있다. 모든 제도가 그렇지만 의회제도는 특히 역사적 배경과 정치적 상황에 큰 영향을 받는다. 즉 양원제를 택할 것인가, 단원제를 택할 것인가의 문제는 제도의 이론적 장단점보다는 그 나라의 특수한 상황이 중요한 역할을 한다.

의회제가 영국에서 양원제로서 처음 시작되어 전세계적으로 수출되었으나, 그 형태는 영국의 양원제와 반드시 일치하지 않는다. 영국의 양원제는 귀족의 이익에 대한 고려가 중요시된 반면, 미국이나 독일과 같은 연방국의 양원제는 支邦을 대표하는 상원과 국민을 대표하는 하원으로 구성되었으며 미국의 경우 상원(Senate)이 하원(House of Representatives)에 비해 강력한 권한을 행사한다. 일본은 계급적 전통에 대한 고려나 연방제가 아닌 상황에서, 상하 양원 모두 민선의원으로 구성되는데, 이는 단지 민주적 절차에 대한 고려가 중요시 된 것이다. 또한 독일 바이에른(Bayme) 지방의 경우 상원은 지역대표가 아닌 직능대표로 구성된다.

양원제라고 하더라도 나라마다 양원의 선거방법, 의원수, 의원의 임기 등과 같은 구성원칙이나 양원의 권한문제에 있어서 차이가 있다. 하원은 대부분 민선의원으로 구성되나, 상원의 경우 특권계층, 支邦, 국민 혹은 직능을 대표한다. 양원의 권한문제에 있어서도 의원내각제를 채택하고 있는 대부분의 국가에서는 예산의결권과 내각구성권 및 내각불신임권을 갖는 하원이 상원에 대해 우월적 지위를 차지하는 반면, 미국의 경우는 상원이 하원에 비해서 우월적 지위를 갖고, 스위스의 경우 상하원은 동등한 권한을 갖는다.

그러나 일반적으로 양원제에서는 상하원의 조직이 독립되어 있고 양원은 각기 독자적인 의사결정을 하나 필요한 경우 양원의 합동회의에서 의사결정이 이루어진다. 양원제의 이와 같은 원칙을 ‘조직독립의 원칙,’ ‘의결독립의 원칙,’ ‘의사병행의 원칙’이라고 한다.

양원제의 장점은 국민을 대표하는 하원과 함께 상원이 연방국가에서 지방의 이익을 옹호하거나, 직능적 이익을 대표할 수 있다. 또한 상원은 하

원의 경솔한 의사결정 및 급진적 개혁을 방지하고 하원과 정부의 충돌을 조정하는 역할을 통하여 국정의 안정을 도모할 수 있다.

한편 양원제의 단점으로는 의회의 의사결정이 지연되거나, 국가예산에 부담이 되고, 상원의 견제작용으로 하원의 대정부 견제기능이 약화될 수 있다. 또한 연방제의 경우 상원의 지방이익 옹호기능이 자칫 국민의 의사에 반하게 작용함으로써 의회의 대의기능을 손상시킬 수 있다. 오늘날에는 양원제를 택하는 나라가 감소하는 추세인데, 이는 정당제의 강화로 인하여 상원의원의 政黨羈束性(정당기속성)이 증대함으로써 하원과의 차이가 감소하였고, 행정부의 비대화로 인한 의회제도의 전반적인 약화에 그 원인이 있다고 할 수 있다.

단원제는 일반적으로 민선의원들로 구성되는 하나의 합의체기구로 된 의회제를 말하는데, 그 기원은 프랑스 혁명 이후 의회구성시 쉬에즈(Sieyes)의 양원제에 대한 비판에서 시작한다. 쉬에즈는 양원제에서 “제2원이 제1원과 같은 결정을 한다면 제2원은 무용한 존재이고, 반대로 제2원이 제1원과 다른 결정을 한다면 제2원은 유해한 존재이다”라고 지적하면서 의회는 단원으로 구성할 것을 주장하였다.<sup>71)</sup> 쉬에즈 사상의 영향으로 프랑스는 단원제 의회를 구성하였고, 이것이 최초의 단원제 의회가 되었다. 또한 국민주권의 원리에 비추어 볼 때, 국민의 단일·불가분한 주권은 이원적으로 대표될 수 없다는 주장도 제기될 수 있다.<sup>72)</sup>

단원제는 국정의 신속한 처리가 가능하며 의회의 경비를 절감할 수 있다는 장점이 있는 반면, 국정심의회가 경솔할 수 있고 하원의 정부에 대한 횡포를 방지할 수 없다는 단점이 있다.<sup>73)</sup>

### ③ 지역적 권력배분문제

권력의 지역적 문제에서는 중앙집권과 지방분권의 문제에 직면하게 된

71) 허영, 「한국헌법론」, p. 842.

72) 권력분립의 이론과 마찬가지로 양원제가 국민주권원리의 단일 불가분성을 침해하지 않는다는 주장도 있다.

73) 김철수, 「헌법학신론」, p. 485.

다. 권력배분관계가 중앙기관과 지방기관간의 지역적 차원으로 나타날 때 중앙집권과 지방분권이라고 부른다. 중앙집권은 의사결정권이 중앙기관에 집중되어 있는 것을 의미하며 지방분권은 지방정부에 의사결정권이 분산되어 자주성이 높은 경우를 의미한다. 그러나 중앙집권과 지방분권은 절대적인 개념이 아니라 상대적인 개념으로서, 의사결정권이 완전히 중앙에 집중되어 있다든지 완전히 지방에 분산되어 있는 것은 아니다. 상대적으로 어느 편에 권력이 집중 혹은 분산되어 있는가에 따라서 중앙집권과 지방분권으로 나누어진다.<sup>74)</sup>

중앙집권이 바람직하다는 주장에 의하면 ①오늘날 교통·통신의 발달 등으로 생활권이 확대되어 주민의 전통적인 향토애가 약화되어 지방분권의 정신적 기초가 무너졌고, ②행정사무가 양적인 팽창과 질적인 복잡성을 띠고 있을 뿐만 아니라 노동보건환경문제 등 지방의 차원을 넘는 전국적인 문제가 증가하였으며, ③부의 불균형적 배분, 공황, 지역간 불균형 등 국가전체의 입장에서 기획·조정을 필요로 하는 문제들이 대두되었고, ④국가안전보장의 목적상 군사력 증강뿐만 아니라 인적·물적 자원을 효과적으로 동원할 수 있는 필요성이 증가하였다.

이러한 이유 때문에 중앙집권의 필요성이 있으며, 중앙집권제 하에서는 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 중앙집권에서는 전국을 하나의 대상으로 한 행정이 계획되고 집행될 수 있기 때문에 행정의 통일성이 보장되며 일단 계획된 사업을 일관되게 추진할 수 있다.

둘째, 중앙집권은 지방에서 있을 수 있는 소수 혹은 다수의 전제를 방지할 수 있다. 지방의 사회경제적 권력이 계층적으로 형성되어 있는 지방에서는 지방권력이 기득권층에 의해 독점되어 있어서 지방주민의 참여와 요구가 제대로 받아들여지지 않을 위험이 높다. 특히 주민의 참여와 관심이 부족한 지방에서는 비민주성이 더 커질 수 있으며 주민의 자유와 권리가 안전하게 보호받지 못하는 경우가 있다. 또한 중앙집권제는 지방에서 발생 가능한 다수집단의 횡포로부터 소수 소외계층을 보호할 수 있다.

셋째, 중앙집권제에서는 규모의 법칙, 수급의 탄력성, 행정의 전문성

74) 안병만, 『한국정부론』 제2판 (서울: 다산출판사, 1992), p. 233; 최창호, 『지방자치제도론』 (서울: 삼영사, 1994), pp. 40~41.

등의 이점을 살려 효율성을 높일 수 있다. 효율적인 행정은 정치적 요구로부터 자유로운 훈련된 관료조직으로부터 나오는 것이 용이하고, 주민의 참여확대는 자칫 이익집단간의 마찰이나 정치적 이해관계로 소신있는 행정에 장애가 될 수 있다.

중앙집권이 중앙정부의 방침을 지방 말단에까지 획일적으로 침투시킴으로써 능률적으로 행정사무를 실행해 나가는 데 효과적인 방법이라면, 지방분권은 주민의 생활과 관계가 있는 문제를 주민의 참여속에서 주민의 욕망과 지방의 실정에 따라 처리해 나감으로써 궁극적으로 자유를 희구하는 인간의 본성을 충족시키고 주민참정이라는 민주주의정신을 구현시키는 것이라 할 수 있다.<sup>75)</sup> 즉 지방분권은 지방의 주민이 독자적인 자치기구를 설치하여 지방의 정치와 행정을 중앙정부로부터 독립하여 처리함으로써 구현될 수 있는 것이며, 이를 우리는 지방자치라고 한다.

그러나 국가의 의사로부터 완전히 독립한 지방자치라는 것은 있을 수 없고, 지방자치단체의 자치권은 국가적 법질서의 테두리 안에서만 인정되며 이는 지방행정의 수행과정에 항상 중앙정부의 감시와 통제가 수반됨을 의미한다.<sup>76)</sup> 중앙과 지방간 권력의 배분문제에 있어서 완전한 중앙집권과 완전한 지방분권은 있을 수 없으나, 지방자치제는 중앙과 지방의 권력배분에 있어서 중앙집권보다는 지방분권을 전제로 한 제도라고 할 수 있다.

지방자치의 필요성은 다음 몇 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 권력의 부패를 방지하고 인간의 자유와 권리를 보호하기 위하여 권력의 분립이 필요하듯이, 행정권이 비대해 짐에 따라 수평적 삼권분립 뿐만 아니라 수직적인 지방분권도 필요한 것이다. 주민의 지지를 받는 지방자치단체가 중앙정부를 견제함으로써 중앙정부가 국민의 의사에 위배되는 정책을 수행하는 것을 방지할 수 있다.<sup>77)</sup>

둘째, 민주주의는 국민의 적극적인 정치참여가 있어야만 제대로 작동되

75) 구병삭, 『지방자치법』 (서울: 박영사, 1991), p. 6.

76) 지방자치의 본질을 이와 같이 보는 것을 자치위임설이라고 하며, 이는 지방자치를 국가성립 이전부터의 지역주민의 고유한 권능이라고 보는 자치고유권설과 대립하고 있다. 권영성, 『헌법학원론』, p. 212; 구병삭, 『지방자치법』, pp. 15~22.

77) 조창현, 『지방자치론』 (서울: 박영사, 1993), p. 9.



는 체제로서 국민의 정치참여는 중앙정치에서 뿐만 아니라 지방정치에서도 실현되어야 하며, 이를 위해서 지방자치제가 필요하다. 중앙정치에 비하여 지방정치는 가깝고 이해하기 쉽기 때문에 일반국민은 중앙정치보다는 지방정치에 참여하기가 용이하다. 또한 정치참여를 통해 국민은 민주 시민으로서의 자질을 향상시키게 된다.

셋째, 지방자치제는 행정의 공정성을 위하여도 필요하다. 지방자치행정은 직접적인 이해관계로 인해 주민들의 관심이 높고, 중앙의 행정에 비하여 지방의회, 언론, 주민 등의 감시가 많기 때문에 행정의 집행이 공정하게 이루어진다.

넷째, 지방자치제가 중앙집권적 행정처리에 비하여 반드시 비능률적인 것은 아니다. 능률을 최소의 노력으로 최대의 효과를 얻는 것이라는 기계적 효율의 측면으로 이해할 경우 지방자치행정은 중앙집권적 처리에 비하면 비능률적인 면이 있다는 주장이 있을 수 있으나, 행정은 기업과 달리 이윤만이 최고의 목적은 아니며 다원적 가치의 충족을 실현시켜야 한다. 더욱이 중앙집권제하에서는 문제의 발생지와 정책결정지점간의 행정거리가 멀기 때문에 행정의 현지성이 무시된 채 정부의 획일적이고 경직된 정책결정으로 행정수요를 시의적절하게 수용할 수 없다. 반면에 지방자치는 그 지역사회에 사는 주민의 대표들에 의해서 지역정책을 결정하기 때문에 제한된 자원을 가장 효율적으로 배분할 수 있다.

그밖에 지방자치제는 독재의 방지, 정부의 악정이 전국적으로 확산되는 것을 방지하는 기능도 있을 수 있고, 사회가 고도로 발달됨에 따라 정치와 행정에 전문적 지식과 경험이 요구되고 있는 상황에서 미래의 정치가들을 지방자치를 통해서 사전에 양성할 수 있다.

이상에서 지방자치의 장점으로 열거한 권력분립, 정치참여의 확대, 민주적 시민교육, 행정의 공정성 및 효율성 등은 정치발전의 주요한 지표들로서 지방자치는 정치발전에 필수적이라고 할 수 있다.

## 2) 합의형 모델의 모색

정부의 효율성과 화합성은 통일한국의 정치적 안정과 발전을 위해서는

모두 다 중요한 것이다. 그러나 통일한국 사회가 화합과 안정을 유지하지 못하면 정부의 효율성도 결코 기대할 수 없기 때문에, 통일한국의 권력구조 구성에 있어서 화합성이 보다 더 중시되어야 할 것이다. 장기적인 관점에서 볼 때 통일은 제도의 통일로서 끝나는 것이 아니라 국민의 통합인 것이다.<sup>78)</sup>

따라서 통일한국의 권력구조는 통일 이후의 갈등구조를 해소하는 데 중점을 두면서도 효율적인 것이 되어야 하겠으나, 보다 중요한 것은 국민통합을 달성하기 위해서 민주적인 정치체제가 정착되어야 한다는 것이다. 참다운 민주주의는 국민들의 정치참여가 보장되고 사회의 다원적 이익을 수렴할 수 있는 정치체제하에서 가능한 것이다.

통일을 국민통합의 실현이라는 측면에서 볼 때 통일한국의 권력구조는 다수의 의사에 따르는 다수결모델(majoritarian model)보다는 소수의 거부권이 인정되는 합의모델(consensus model)이 바람직하다.<sup>79)</sup> 즉 동질적인 사회에서는 반대정파간에 정책과 지지기반에 있어서 큰 차이가 없고 권력이동도 비교적 쉽게 이루어지기 때문에 다수결에 의한 권력의 독점이 허용되는 다수결모델이 가능하다.

그러나 통일한국과 같이 이질적인 두체제가 결합하였을 경우 사회균열 구조가 다차원적(이념적, 지역적, 계층적)으로 발생할 것이고, 소외집단의 출현 역시 불가피할 것이다. 또한 이질적인 사회에서는 정파간의 이념 및 정책의 차이가 크고 정권의 이양도 그다지 용이하지 않기 때문에, 이런 경우는 다수결 모델보다는 합의모델이 적합하다.<sup>80)</sup>

78) 통일을 광의로 보는 시각은 그 개념을 전 사회로 확대하여 정치통합 뿐만 아니라 생활공간의 통합, 경제체제의 통합, 문화통합, 의식통합까지 모두 이루어진 상태로 본다. 이상우, “남북한 정치통합: 전망과 과제,” 『남북한 통합과 21세기의 한국』 제5차 미래정책 공개토론회 (서울: 대통령자문 21세기위원회, 1992).

79) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984).

80) 통일한국의 권력구조가 리파르트(A. Lijphart)가 제시한 합의제 모델에 완벽하게 일치할 수는 없을 것이나, 적어도 권력구조 구성의 근본적인 기초는 이에 맞추어져야 할 것이다. 리파르트가 제시한 전형적인 합의제 모델은 다음

즉 정책결정에 있어서 소수의 의사를 전적으로 무시하는 다수결 원칙보다는 합의에 의한 정책결정을 모색하고, 사회적 균열구조를 반영할 수 있는 정당체계가 유지되어야 하며, 정당들은 득표수에 비례해서 의회의 의석을 차지할 수 있어야 하며, 지방자치제와 양원제의 상원을 통하여 지역적 소외감을 해소하도록 하여야 한다. 정부형태에 있어서 대통령제보다는 의원내각제가 바람직하나 남아프리카공화국식의 대통령제는 고려될 수 있을 것이다. 즉 의회에서 대통령과 두명 이상의 부통령을 간접선출하는 방식을 택함으로써 의회의 다수파가 권력을 잡게 하되, 한 정파의 권력독점을 방지하고 여러 정파간의 합의에 의한 권력창출을 유도한다.

특히 통일한국의 국민통합을 위해서 정당의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다. 예멘과 베트남의 경우와 달리 통일 이후 독일이 비교적 안정적 권력구조를 유지할 수 있었던 것은 정당통합이 이루어졌기 때문이다. 독일은 통일 이전 이미 동독지역에 서독의 자매정당들이 등장하였고, 통일 이후 이들 정당들이 자연스럽게 통합됨으로써 동독엘리트들의 제도권 유입이 순조로웠다. 이는 통독후 과거 동독의 군, 행정기관 종사자들이 대거 해임되었음에도 불구하고 통일독일이 국민통합을 비교적 효율적으로 수행할 수 있었던 중요한 요인이 된다.

그러나 통일 이후 사회적 혼란, 경제적 부담 등 제반 후유증이 노출되어 정치적 상황이 합의모델이 적용되기에 너무 불안정하다면, 단기적으로 다수결모델을 채택해야 할 것이다. 즉 이 경우 잠정적으로 화합적인 권력구조 보다는 안정적인 권력구조가 요구될 것이다. 구체적으로 현 남북한의 상황과 통일 이후를 고려할 때 통일한국의 정부형태는 대통령제를 택해야 할 것이다. 그러나 화합의 측면을 고려하여 부통령제를 두는 것을 고려할 수 있으며, 중앙집권형을 기본으로 하되 제한적인 범위내에서 분

---

의 특징을 갖고 있다. 첫째, 행정권이 하나의 당에 의해서 독점되기 보다는 2개 이상의 당에 의해서 공유된다. 둘째, 입법부와 사법부간 권력의 융합보다는 분리가 이루어져 있다. 셋째, 의회제는 단원제보다는 양원제이며, 양원이 균형을 이루고 상원은 소수를 대표한다. 넷째, 정당체계는 다당제이다. 다섯째, 다당제는 사회의 다차원적인 균열구조에 의해서 형성된다. 여섯째, 정당들은 획득한 표에 비례해서 의회의 의석을 차지한다. 일곱째, 지방분권화가 이루어져 있다. 여덟째, 소수파의 거부권이 인정된다. 위의 책, pp. 23~30.

권화 정책을 시행할 수 있을 것이다. 한편 양원제는 상당한 정치적 위험을 감수하지 않아도 되기 때문에 바로 실시할 수 있을 것이다.

즉 통일한국의 권력구조를 창출함에 있어서 화합성과 안정성은 모두 다 중요하고 국민통합이라는 우리의 통일정책에 비추어서 화합성이 더욱 중요한 것이다. 그러나 통일 이후 초기에 정치적 상황이 불안하여 체제위협요인을 많이 내포하고 있다면 이에 대한 고려가 선행되어야 한다는 것이다.

#### 다. 행정조직 개편방안

중앙행정체제의 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 통일 이후 남한에서도 정부조직개편이 불가피할 것이다. 다음은 남한 정부행정체제 재구축 방안이다.

##### (1) 기본 방향

실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며, 법·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다. 남북한 통일과정의 모든 단계에서 그에 대한 준비과정이 요구되는 것이지만, 특히 실질적 통합단계는 통일을 최종적으로 완수하기 위한 양적·질적 통일과제가 집중되는 시기이다. 즉, 국가통합으로 전환하기 위한 절차적 문제를 협의해야 하고, 실제적인

통합문제를 다루며, 국가통합에 따른 부작용을 최소화하는 데에 따르는 국가과제와 행정수요가 급증하는 시기가 될 것이다. 따라서 실질적 통합 단계에서의 국가과제, 행정수요에 효과적으로 대처할 수 있는 국가행정체제 재정비에 대한 논의는 이러한 의미에서 중요성을 갖는다.

실질적 통합단계의 국가과제·행정수요에 대응하는 행정체제 재정비의 기본방향은 크게 세 가지로 제시할 수 있다.

그 하나는 국정운영체제가 국가과제 수행을 위한 강력한 체제로서 갖추어져야 한다는 것이다. 남북통일은 우리 민족의 염원이면서, 동시에 국가도약의 전기가 되어야 하는 핵심적인 국가과제이다. 따라서 그러한 국가과제의 해결에 중추가 되는 집행장치로서 국정운영체제에 강력한 추진력을 발동할 수 있는 권한과 책임이 부여되어야 한다. 즉, 남북통합에 관한 전체적인 청사진을 제시하는 것에서부터 개별과제의 집행에 이르기까지 집중적인 관리체제를 갖는 것이 바람직하다.

둘째, 소관업무의 전문성이다. 즉, 기존 업무에 북한에 대한 전문성을 요구한다는 점이다. 남북연합체제에서 북한과의 관계를 점차 확대되어 갈 것으로 예상되며, 효과적인 집행을 위해서는 분야별 전문성도 요구되지만 북한체제에 대한 지식과 전문성이 요구될 것이기 때문이다.

셋째, 통일을 목전에 두고 실질적 통합을 추진하는 단계에서는 국내문제와 통일문제의 이원적 행정체제가 불가피할 것으로 생각된다. 즉, 기존의 국가관리체제를 유지하면서 동시에 한시적으로 통합에 관련되어 새로이 급증하는 행정수요를 담당하기 위한 대응체제는 별도로 구성될 수밖에 없을 것이다. 따라서 기능의 분화와 함께 조직의 복잡성이 증대할 것이고, 이에 대한 통합·조정체제가 요구된다.

넷째, 기본체제 내에서 적절히 기능할 수 있는 하위시스템이 구축되어야 한다. 즉, 하위시스템이 적절히 구축되지 않으면 문제의 해결이 부문별 시스템간, 계층별 시스템간 및 구체적 내용에서 상충현상을 빚게 되어 전체적 시스템의 장애를 일으키게 될 수 있기 때문이다. 따라서 남한의 기존 행정부의 조직구조와 기능에 대하여 시스템적 차원에서 전체적으로 재점검하고, 세부적인 하위체제에서도 국가목표 실천에 적합한 체제를 갖도록 재정비하여야 할 것이다. 이러한 조직정비는 남한정부내의 하위체제

뿐만 아니라 남북연합의 공동정부기구와도 협력·연계체제가 이루어질 것이 요구된다. 예를 들어, 공동정부의 기능인 양 체제의 통합과 협력사업 등에 있어서 행정부의 인력·예산·정보 등의 자원의 지원과 협력체제가 필요할 것이다.

아래에서는 이상과 같은 기본방향을 중심으로 정부행정체제를 전체 행정부차원에서의 기본체제와 각 부처내에서의 세부적 체제로 구분하여 구상하여 본다.

## (2) 기본체제

실질적 통합단계에서는 국가의 기본적인 행정수요 이외에 남북통합에 따른 국가과제 및 행정수요가 급증할 것이므로 이에 대응할 수 있는 비상적(非常的) 국정운영체제가 필요하다. 따라서 질적으로는 강력하고 집중적인 관리가 요구되며, 양적으로는 행정기구의 대규모 확대가 불가피할 것이다. 그러나 이러한 조직체제는 성격상 과도기적 문제들을 다루기 때문에 한시적 형태를 띠게 된다.

이러한 상황적 특성에 입각하여 중앙행정의 기본체제안(案)을 제시하면 다음과 같다.

### 1안) (가칭)통일정책회의 신설

현재 국무총리는<sup>81)</sup> 국내적인 문제뿐만 아니라 실질적 통합기에서는 남북연합 공동정부에서 남북각료회의의 공동의장으로서의 역할과 대통령을 보좌하여 남한정부의 통일정책을 추진해야 하는 역할까지 과중한 부담이 지워질 것으로 보인다. 따라서 한편으로는 총리의 역할을 분화시켜 효율화하면서 통일정책의 일관되고 강력한 추진을 위하여 현재의 국무총리 외

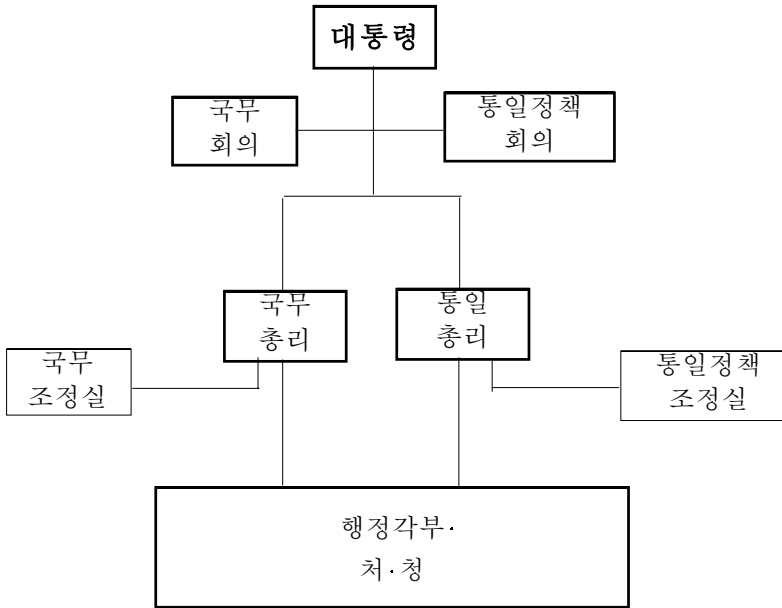
81) 현재 국무총리는 대통령을 보좌기관으로서 집행에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하고, 국무회의의 부의장으로서 국무회의의 구성과 운영에 관하여 대통령을 보좌할 책임이 있으며, 대통령의 모든 국법상의 행위에 부서(副署)할 의무와 책임이 있다.

에 통일총리 1인을 신설하여 국정운영체제를 이원적으로 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

이렇게 할 때, 국무총리는 주로 국내적 문제를 다루게 하고, 통일총리는 통일과 대외정책분야를 맡게 한다. 또한, 국무회의에 준하여 대통령을 의장으로 통일총리를 부의장으로 국무총리와 국무위원이 참석하는 통일정책회의를 구성한다. 또한 현재의 통일부 장관은 부총리로 하고, 국무총리 직속의 국무조정실과 마찬가지로 통일총리 직속의 통일정책조정실을 두어 통일문제에 관한 각 부처의 정책조정을 하도록 한다. 그리고 통일정책조정실장은 국무조정실장과 같이 장관급으로 한다. 이 경우, 통일정책회의에 유기적인 연계를 위하여 행정각부에 통일분야를 전담하는 제2차관을 두는 방안도 생각해 볼 수 있다. 통일정책회의가 신설될 경우 현재의 국가안전보장회의는 폐지되어야 마땅할 것이다.

이러한 통일정책회의 신설안은 최종정책결정권자인 대통령 이하의 국무총리를 중심으로 한 국무회의는 국내적 문제에 집중할 수 있게 하고, 통일총리를 중심으로 한 통일정책회의는 통일과제에 집중하게 함으로써 국정운영체제를 보다 더 강력하고 효율화 할 수 있는 방법이 될 수 있을 것이다.

이에 대한 체제를 그림으로 나타내면 <그림 V-1>과 같다.



<그림 V-1> (가칭)통일정책회의 신설안

2안) 대통령직속 (가칭)통일기획원 설치

우리나라는 1960년대이래 국가발전과 경제성장이라는 국가목표를 실천하기 위한 시스템으로 구축되어 국가목표의 설계에 따른 ‘경제개발5개년 계획’을 매우 효율적으로 달성한 바 있다. 그 시스템의 대표적인 요소가 경제기획원이라는 기구였고, 그러한 기구에 경제분야의 모든 정책을 관장할 수 있는 권한과 책임을 부여되어 있었던 것이 주요 성공요인이라 할 수 있다.

이러한 관점에서 (가칭)통일기획원을 실질적 통합단계의 핵심적인 중심 기구로 설치하여 통일정책분야의 종합적인 청사진의 수립과 행정각부간의 집행을 총괄하게 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

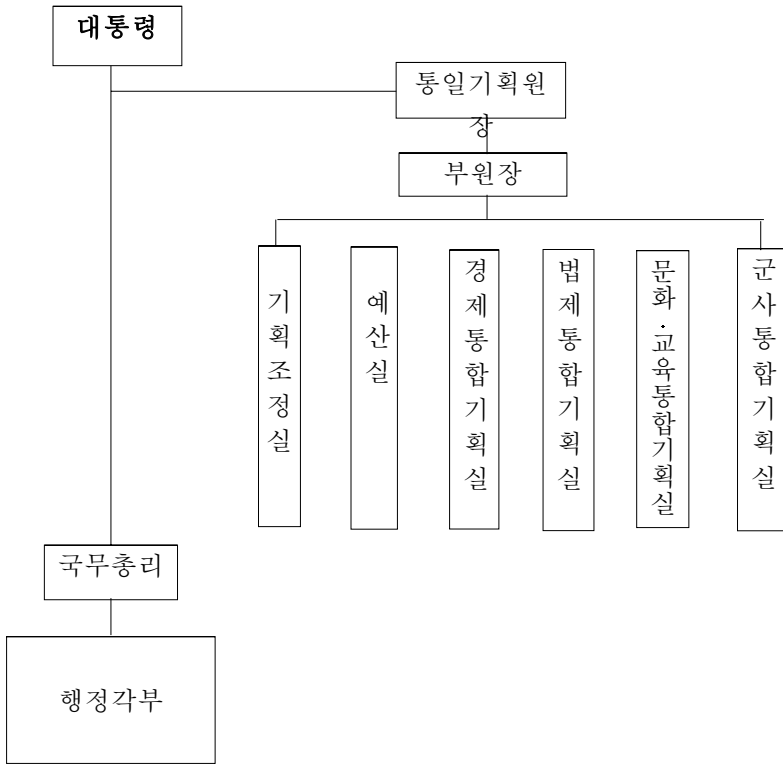
이 경우, 통일기획원은 대통령직속기구로서 통일기획원장을 부총리로 하여 기획·조정 기능을 원활히 수행할 수 있도록 하고, 기존의 통일부는 완전히 해체하여 그 인원을 통일기획원에서 흡수하며, 또 기능별로 전문



성을 고려하여 각 부처에서 인원을 충원한다. 주요 기능으로서 대북관계에서는 남북관계 및 통일관련 대외관계의 큰 틀을 짜고 정상회의의 준비, 남북간 기본협정의 검토, 남북각료회의의 조정 등을 담당하게 한다. 또한 대내적으로는 총체적 관점에서 남북통합에 따른 종합기획과 조정에 역점을 두게 한다.

통일기획원은 부원장을 장관급으로 하며, 각 실장은 차관급으로 하여 통일정책의 기획과 행정각부와의 조정을 강력히 추진할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 통일기획원의 조직구성은 분야별 국가목표를 설정하는 각 기획실을 뒷받침해 주기 위하여 기획조정실과 예산실을 두며, 주요 기능별로 경제통합기획실, 법제통합기획실, 문화·교육통합기획실 군사통합기획실 등으로 구성한다.

이에 대한 체제를 그림으로 나타내면 <그림 V-2>와 같다.



<그림 V-2> (가칭)통일기획원 설치안

### 3안) 통일부의 확대 개편(안)

현재의 통일부는 관장업무로 볼 때 통일 이후에는 존속할 의미가 없지만, 실질적 통합단계에서는 통일의 중심기구의 역할이 요구된다는 점에서 존속할 필요가 있다. 이 경우 한편으로는 기존의 북한관련 업무의 노하우를 살려 북한 또는 통일관련 제반업무를 각 행정부처와 협의하고, 다른 한편으로는 공동정부기구의 정책사항을 협의하며 공동기구와 남한 행정부를 연계하는 창구의 역할을 담당하게 될 것이다.

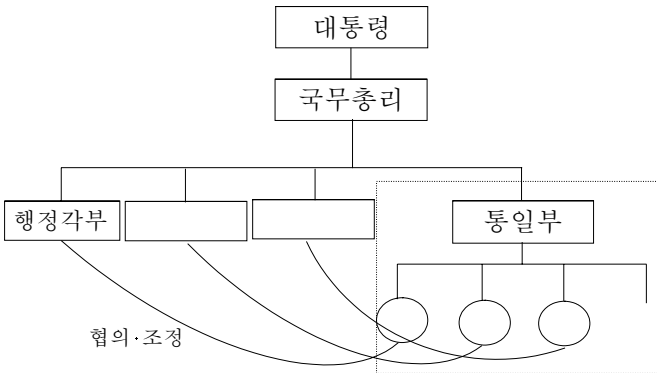
따라서 이러한 역할을 수행하기 위한 통일부의 조직개편은 불가피하다. 즉, 남북간의 행정적 통합을 위해 기능별로 부서를 구성하도록 하여야 할 것이다. 이 경우 재정경제국, 산업자원국, 교육국, 문화관광국 등 분야별

로 담당 부서가 편제되어야 한다.

<그림 V-3>에서 나타나는 바와 같이 실무적 행정에서 남북연합의 공동정부와 남한정부 사이의 연결·조정하는 창구 역할을 통일부가 담당하게 된다. 남북연합 공동정부의 집행은 남한정부의 특정 행정부처 하나에만 관련되는 것이 아니라 대체로 여러 부처의 업무와 관련되는 경우가 많을 것이다. 따라서 전체적인 협력·조정이 미흡할 경우 업무의 중복이나 갈등으로 인해 집행상의 비효율을 가져올 수 있다.

이러한 맥락에서 남한정부의 대북정책을 하나의 중심부처가 총괄하여 행정부내의 전체적인 정책을 조정하고 집행상의 연계를 담당하게 할 필요가 있는 것이다. 이러한 역할을 지금까지 대북 정책에 대한 전문성을 갖고 있는 통일부에 부여함으로써 한편으로는 남한정부의 관계부처와 협의·조정을 하고 다른 한편으로는 공동정부의 각종 정책집행 및 공동사업 수립·추진에 협력·조정하도록 하는 것이다. 이 방법에 의할 때, 통일부는 각 부처의 조정권한을 갖는 중심부로서의 위상을 갖게 되며, 보다 강력한 통일관련 정책을 추진할 수 있을 것으로 분석된다.

이에 대한 구조를 그림으로 나타내면 <그림 V-3>과 같다.



<그림 V-3> 통일부를 중심기구로 한 정부조직 구조

### (3) 세부체제

실질적 통합단계에서의 행정수요는 행정의 모든 기능영역에서 발생하게 될 것이며, 이에 따라 행정각부 전반에 걸친 조직체제의 정비가 요구된다. 위에서 제시한 정부행정의 기본체제안(案) 중에 어떠한 것에 준거하더라도, 기능적 영역에 따른 행정각부에 동일관련 업무를 담당할 조직체제와 연계될 수 있어야 한다. 즉, 실질적 통합단계에서는 통합이 구체화되어 실무적 집행이 크게 요구될 것이기 때문에 기능부처별로 동일관련 조직을 정비하고 있을 필요가 있다는 것이다. 따라서 행정각부에 동일관련 업무의 총괄부서를 두고 그 이하에 개별적 기능업무조직을 배치하는 것이 바람직 할 것이다. 그리고 이러한 총괄부서의 위상은 실(室)이나 국(局)정도의 규모를 생각해 볼 수 있는데, 대상업무의 중요성과 예상되는 행정수요를 감안할 때 실(室) 규모가 적당할 것으로 생각된다.

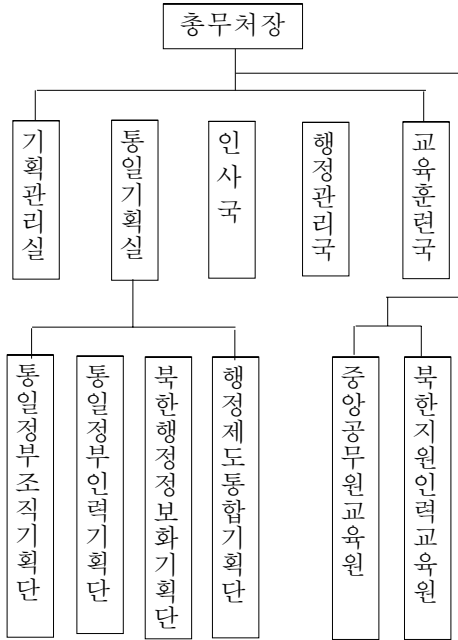
이와 같은 방향에서 행정수요에 따르는 세부체제의 정비방안을 제시하면 다음과 같다.

#### (가) 일반행정부문

실질적 통합단계에서는 통일국가의 정부의 조직체제, 직제, 표준운영절차 등을 설계하고, 인력배치계획, 교육·훈련 등과 같은 인력관리에 대한 대비를 하여야 한다. 또한 북한의 행정정보화 지원, 지방행정체제 통합 등 행정수요가 급증할 것이다. 따라서 행정자치부로 통폐합되었던 총무처와 내무부를 부활시켜 기능을 세분화하는 것이 업무의 효율화를 높일 수 있을 것으로 사려된다.

총무처에는 북한정책실을 두고, 여기에 ‘통일정부조직기획단’, ‘통일정부인력기획단’, ‘북한행정정보화기획단’, ‘행정제도통합기획단’을 구성하여 운영한다. 각 기획단은 태스크포스(taskforce)형태로 운영하며, 각 기획단장은 국장급으로 한다. 그리고 통일에 대비한 공무원들의 재교육과 북한행정에 대한 지원인력들의 교육훈련을 위하여 중앙공무원교육원을 확대개편하고 이와 아울러 ‘북한지원인력교육원’을 설치한다.

이에 대한 총무처 조직체제를 그림으로 나타내면 <그림 V-4>와 같다.

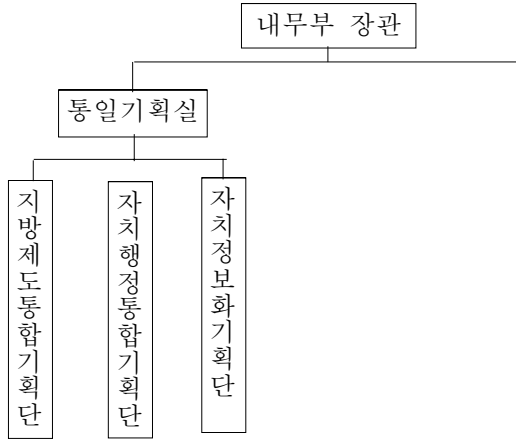


<그림 V-4> 총무처 조직체제

실질적 통합단계에서 통일적인 지방행정체제에 대한 합의는 물론 통일 이전에 실제적인 지방행정체제의 개편을 단행하는 것이 바람직하다. 전술한 바와 같이, 현행 지방행정구역이나 계층에 있어서 어느 한쪽의 체제로 통합하기보다는 양측 모두 재편하는 과정이 필요하기 때문이다. 따라서 내무부에 지방제도통합기획단, 자치행정통합기획단을 구성하여 북한과의 지방행정에 관한 통합안의 시행을 담당하여야 한다.

또한 효율적인 지방행정을 위하여 북한에서도 자치행정정보화가 구축되어야 한다. 컴퓨터 보급과 망구축과 같은 하드웨어 측면뿐만 아니라 북한 지역 주민들의 주민등록, 토지, 자동차 등에 대한 행정전산화를 추진하여야 한다. 이러한 사업을 지원하기 위하여 자치정보화지원단을 설치하여

북한 자치정보화에 인적·물적 지원체제를 구축한다.



<그림 V-5> 내무부 조직체제

(나) 경제·산업부문

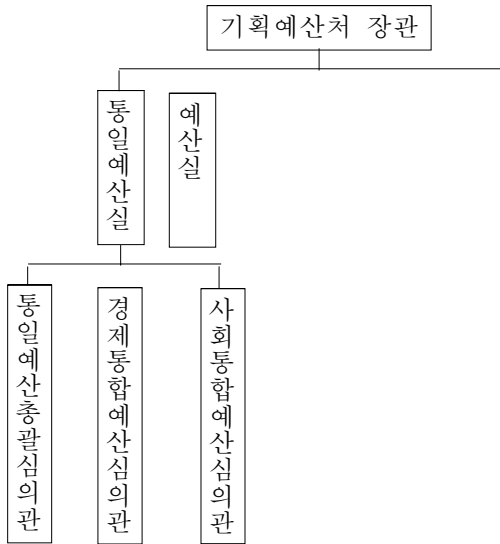
남북한 경제통합을 위해서는 경제관련 제도정비와 예산의 확보, 남북경제협력, 통화단일화, 자원공동개발, 국가표준화 등 광범위한 분야에서의 통합노력이 필요하다.

원래 기획과 예산은 상호 배타적 성격을 띤다. 예산업무는 보수적이고 축소지향적 성격이라면, 기획업무는 소비지향적이고 확대지향적인 속성을 갖기 때문이다.<sup>82)</sup> 그러나 통일과제의 효과적인 수행을 위해서는 통일기획업무와 예산업무를 동일지휘체제에 두는 것이 바람직 할 것으로 생각된다. 따라서 행정의 기본체제를 통일기획원을 중심으로 할 경우에는 통일기획원에 통일에 대한 예산편성권을 부여하고, 이에 대해서는 별도로 국회의 동의를 얻는 방식을 생각해 볼 수 있다. 이렇게 하면 부문별 통일기

82) 황윤원, “21세기 국정운영시스템의 변화와 방향”, 한국행정연구원 『개원 10주년 학술대회 발표논문집』, 2001, p. 165.

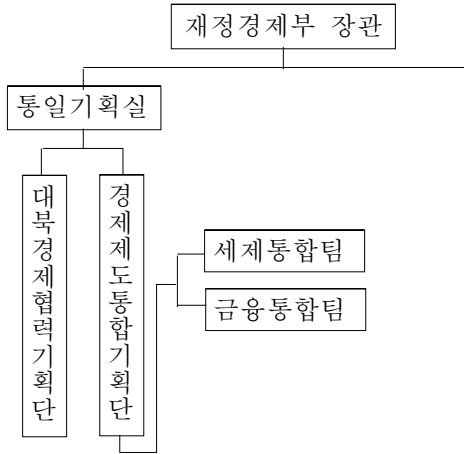
획업무와 예산업무가 유기적으로 연결될 수 있을 것이다.

만약 통일기획원체제가 아닌 다른 체제에서는 현재의 기획예산처에 통일예산 업무를 담당하게 하여야 한다. 이 경우에는 기획예산처의 기존 예산실과는 별도로 ‘통일예산실’을 두고, 여기에 각 부문별 분과를 두는 방식이 고려될 수 있다.



<그림 V-6> 기획예산처의 조직체제

남북한 경제제도통합과제에 대해서는 재정경제부에 ‘경제제도통합기획단’을 발족시키고, 기존의 경제협력국은 국제관련을 제외하고 대북경제협력의 업무만으로 ‘대북경제협력기획단’으로 개편한다. 그리고 ‘경제제도통합기획단’에는 ‘세계통합팀’과 ‘금융통합팀’으로 구성하여 통일 이후 북한지역에 대한 조세제도, 금융제도의 통합을 준비하도록 한다.

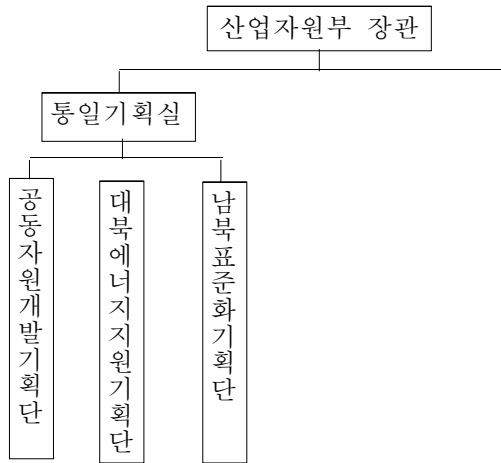


<그림 V-7> 재정경제부 조직체제

통화단일화에 관해서는 남북연합의 공동정부에 통화단일화를 위한 기구가 설치되어야 할 것이다. 그렇지만, 통화단일화를 위해서는 남한의 한국은행과 북한의 중앙은행이 통합하여 여기서 발권업무가 이루어져야 할 것이다. 따라서 한국은행에서도 통화단일화와 중앙은행의 통폐합과 관련된 대비를 하기 위한 조직체제를 갖추고 있어야 한다. 따라서 현재의 금융통화운영위원회에 준하여 한국은행 총재를 위원장으로 하는 ‘통화단일화위원회’를 발족하는 것이 바람직하다.

산업분야에 있어서는 산업자원부에 북한지역과 비무장지대 등에 자원개발을 위하여 ‘공동자원개발기획단’을 두고, 북한지역의 산업단지에 전력공급 또는 핵발전소 건설 등을 담당할 ‘대북에너지지원기획단’, 남북한간의 국가표준화를 이루기 위한 ‘남북표준화기획단’을 두어 산업분야의 남북통합업무를 담당하도록 한다.



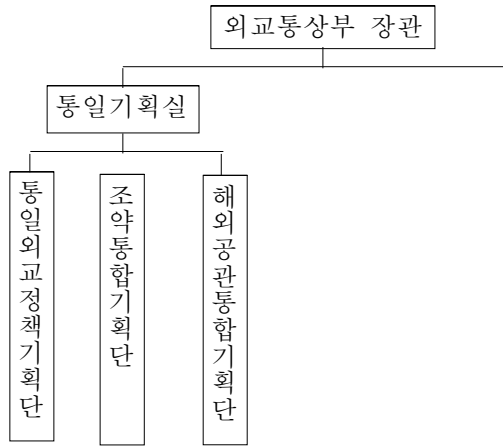


<그림 V-8> 산업자원부 조직체제

한편 공동어로의 설정, 공동임업자원의 개발, 공동수산자원의 개발 등은 현재의 농림부와 해양수산부에 각각 ‘농림협력기획단’과 ‘수산자원공동기획단’을 설치한다.

(다) 외교부문

외교부문에서는 남북한 실질적 통합을 달성하기 위하여 한반도 통일의 분위기를 고취시키고 국제사회의 협력과 지원을 얻기 위한 외교적 역량이 집중되어야 한다. 그리고 통일 이후를 대비하여 남북한 각기 제3국과의 조약에 관한 조정·통합에 대한 준비가 요구되며, 해외공관의 통폐합을 준비하여야 한다. 이를 위하여 통일외교정책기획단과, 조약통합기획단, 해외공관통합기획단을 설치한다.



<그림 V-9> 외교통상부 조직체제

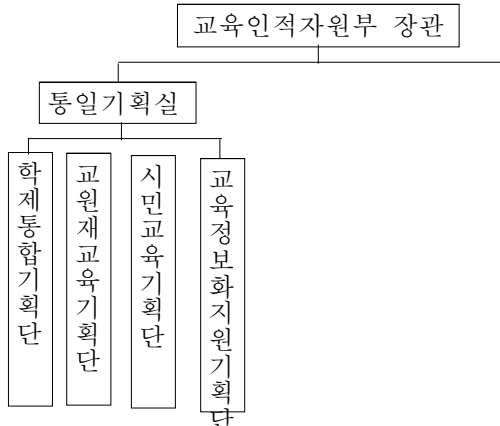
(라) 사회·교육·문화부문

남북한간 사회통합을 이루기 위해서 상호 왕래·교류가 활성화되어야 하며, 남북한 주민 모두 새로운 체제에 따른 가치관의 혼란을 완화하기 위하여 시민교육이 이루어져야 한다.

먼저 시민교육에 있어서 정치교육 분야는 북한주민들에게 민주적 정치체도와 선거제도에 대한 홍보와 교육이 필요하지만, 통일 이전에는 직접적인 교육은 어렵기 때문에 TV나 라디오 같은 공중매체를 이용하여 홍보하는 전략이 효율적일 것이다. 이러한 홍보업무는 현재의 선거관리위원회에서 담당부서를 신설하여 운영함이 바람직할 것으로 보인다.

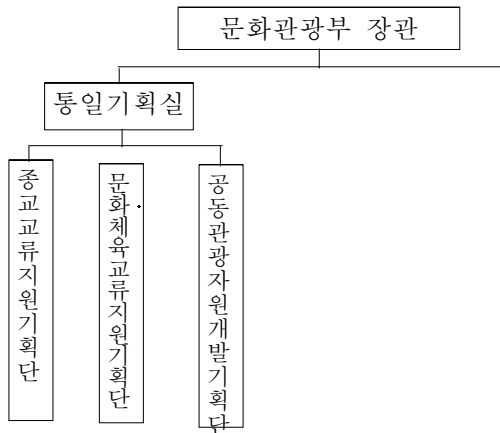
둘째, 남북한간 교육제도의 통합은 교육인적자원부에 ‘학제통합기획단’, ‘교원재교육기획단’, ‘시민교육기획단’을 설치하여 담당하도록 한다. 이러한 업무들은 실질적 통합단계 당시에 실시되기보다는 통일 이후 실시할 내용, 프로그램, 예산, 교육인력 양성 등에 대해 준비하는 성격을 띠게 될 것이다. 또한 교육부문에서도 북한지역에 교육정보화를 추진하여 인터넷 교육을 실시한다면 사회통합에 있어서 효과적일 수 있을 것이다. 따라서 교육정보화지원기획단을 통하여 북한지역의 교육정보화를 지원하는 것이

필요하다.



<그림 V-10> 교육인적자원부 조직체제

문화·체육, 종교계 교류의 활성화에 대한 지원과 공동관광자원개발 분야를 담당하기 위하여 문화관광부에 ‘종교교류지원기획단’과 ‘문화·체육교류지원기획단’, 그리고 ‘공동관광자원개발기획단’을 둔다.

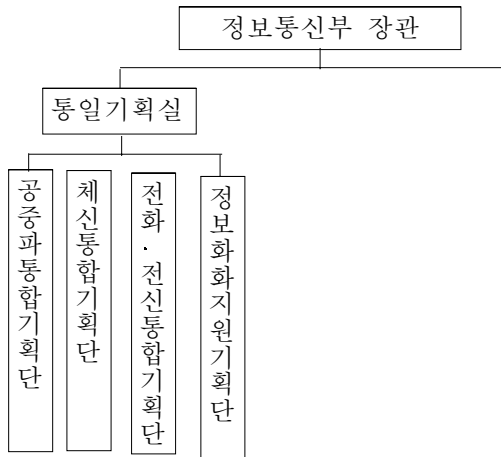


<그림 V-11> 문화관광부 조직체제

(마) 정보통신부문

남북한간 공중과의 통합은 통일 이전에 달성 가능한 분야이며, 사회통합의 방편으로서도 남북한 상호 TV, 라디오 수신이 자유롭게 이루어지는 것이 바람직하다. 또한 체신업무와 전화도 실질적 통합단계에서는 자유로이 이용할 수 있어야 한다. 따라서 이 부문에 있어서는 실무적인 집행이 이루어질 수 있는 체제를 갖추고 있어야 한다.

현재의 정보통신부에 ‘공중파통합기획단’, ‘체신통합기획단’, ‘전화·전신통합기획단’을 발족시켜 남북한간의 정보통신기반을 확충하여야 한다. 또한 정보화의 총괄부서로서 북한지역에 대한 정보인프라 구축에 대한 지원 체제를 갖추어야 한다.

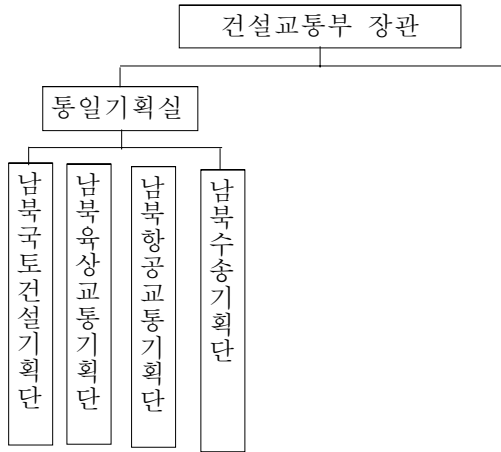


<그림 V-12> 정보통신부 조직체제

(바) 건설·환경부문

실질적 통합단계에 이르면, 통일 후 남북한 전국토의 종합개발과 균형발전의 위한 청사진을 갖추고 있어야 한다. 또한, 이 단계에서는 북한지역에 도로, 공항과 같은 사회간접자본 확충과 한반도를 유기적으로 연결

할 수 있는 교통망의 건설을 추진하게 될 것이다. 따라서 건설교통부에 ‘남북국토건설기획단’과 ‘남북육상교통기획단’, ‘남북항공교통기획단’을 설치하여 국토건설의 기본안에서부터 실제적인 집행까지 다양한 행정수요에 대응할 수 있어야 한다. 그리고 남북간에 인적·물적 교류의 확대에 따라 상대지역에서의 교통사고, 수송상의 하자 등에 대응하기 위하여 ‘남북수송기획단’이 설치될 필요가 있다.



<그림 V-13> 건설교통부 조직체제

환경부문에서는 주로 공동환경보호와 남북한 연결수계의 수질보호, 핵 폐기물 안전문제 등에서 남북협력체제를 갖추고 있어야 한다. 따라서 환경부에 ‘공동환경보호기획단’을 설치·운영한다.

(사) 노동·복지부문

노동부문에서는 주로 북한지역에서 통일 후 경제통합에 따른 대규모의 실업사태가 발생할 것에 대비하는 것과 북한의 산업구조 변화에 따른 북한 주민들에 대한 직업교육의 문제가 주요 업무가 될 것이다. 따라서 이러한 과제에 대비하기 위하여 노동부에 ‘고용안정기획단’과 ‘직업교육기획단’을 설치한다.

한편 복지부문에서는 통일 후 남북주민들이 동일한 국민으로서 동등한 복지서비스를 제공받을 수 있어야 한다. 현재 남한 주민들에 대한 복지서비스를 통일 이후 북한주민들에게까지 확대 실시하기 위해서는 재원의 확보문제 뿐만 아니라 서비스대상자, 서비스시설 등 다양한 부분에서 미리 준비되어 있어야 한다. 따라서 보건복지부에는 ‘사회복지통합기획단’, ‘연금보험통합기획단’, ‘북한지역보건기획단’을 설치하여 통일에 대비할 수 있어야 한다.

## 라. 기타 행정체제의 통합과제

### (1) 행정구역 및 행정계층 조정방안

행정조직과는 달리 행정구역 및 행정체제는 주민의 경제·사회·문화생활과 밀접한 연관이 있는 분야이기 때문에 실질적 통합단계에서부터 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.

행정구역 및 행정체제에 대한 점진적 개편 필요성은 통일의 과정이 급작스러운 통일이나 점진적 통일과 관계없이 마찬가지로 일 것이다. 그러나 북한이 지방행정체제를 구축·운영함에 있어서 목표로 삼은 지역별 자립체제에 대한 전면적 개편이 요구된다. 지역별 자립체제란 경제적인 측면에서의 자급자족과 군사적인 측면의 자위를 포함하는 개념이다.<sup>83)</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>84)</sup> 북한의 지역별 자립

83) 지방의 자립체제에 관해서는 김병로, 「북한의 지역자립체제」, (서울: 통일연구원, 1999)를 참조.

84) 북한은 1960년대 초반 과도한 중앙집권제의 문제점에 대한 시정조치로서 청

체제는 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.

또한, 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 불균형 상태인데, 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 실질적 통합단계에서 통일시키는 것이 바람직할 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 광역화 하는 것을 검토하여야 할 것이다. 도의 광역화와 함께 광역시의 폐지문제도 지방의 재정자립도 차원에서 검토대상이다.

---

산리방법과 대안의 사업체계 등을 도입한 바 있는데, 이는 각기 농업과 공업의 관리에서 지방분권적 조치라고 평가될 수 있으며 이는 오늘날까지도 북한 경제관리의 골간을 이루고 있다.

한편 지방행정구역 및 행정계층 등의 원만한 개편작업을 담당하기 위해 행정자치부산 하에 (가칭)지방행정조직정비처를 설치한다.<sup>85)</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>86)</sup>

## (2) 관료제 구축

실질적 통합단계에서 행정체제를 구축함에 있어서 조직의 개편과 함께 해결해야 할 중요한 문제는 새로운 행정체제에 적합한 관료제 구축문제이다. 관료제 구축문제는 기구의 통폐합과 새로운 행정환경의 도입에 따라 불필요해진 인력의 감축문제, 기존관료들에 대한 재임용과 재교육의 문제, 북한행정인력의 공백으로 인한 행정인력지원문제, 새로운 공직제도 정착문제로 나눌 수 있다.

### (가) 인력감축

현재 남한의 공무원 수가 100만명 정도이고, 북한의 공무원 수는 정확하게 알려지고 있지 않으나 체제 특성상 인구수에 비해 상당히 많은 것으로 추정된다. 정확히 우리식의 공무원을 의미하는 것은 아니나, 북한은 70~80년대 ‘100만의 인테리’ ‘130만의 인테리’라고 말하였는 데,<sup>87)</sup> 북

85) 한부영·김창호, 『통일대비 지방행정 통합방안』 (서울: 한국지방행정연구원, 1998), pp. 67~68.

86) 양현모, 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈』 (서울: 한국행정연구원, 1997), p. 117.

87) “오늘 우리 당원들과 근로자들의 정치사상수준은 전반적으로 매우 높으며 정치, 경제, 문화의 여러분야에서 거의 100만의 인테리들이 사업하고 있습니다.” 김정일, “현시기 당사업에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여(1975. 6. 13),” 「



한의 공식자료에 의하면 인텔리에 해당하는 기술자와 전문가를 합하여 1993년 현재 1,789,918명이다.<sup>88)</sup>

북한에서 인텔리란 “높은 과학지식과 기술을 가지고 있는 사람으로 상이한 계급의 출신으로 이루어지는 하나의 사회계층”을 말한다.<sup>89)</sup> 즉 인텔리는 어느 사회에서나 전문지식과 기술을 가지고 여러 계급에게 복무하게 되는 데, 착취사회에서 많은 인텔리들이 지배계급에게 복무하지만 선진적인 인텔리들은 근로인민대중의 편에 서서 지배계급을 반대하여 투쟁하기도 한다.<sup>90)</sup> 즉 인텔리란 전문지식을 갖고 있는 사람으로 당·정의 일군뿐만 아니라 과학자, 기술자, 교수, 연구원, 작가, 의사들을 포함하는 개념이고, 보다 넓은 의미에서는 대학을 졸업한 정도의 학력이면 인텔리에 포함시키기도 한다.

그러나 북한의 인사정책이 노동계급의 비율을 높이는 데 주력하는 것을 보면 당·정일군 모두를 인텔리계급이라고 말하기도 어려울 것이다. 요약하면 우리식의 공무원은 인텔리와 사무원이라는 계급구성원의 일부분으로서 중앙과 지방의 당과 행정조직에 직접 소속된 구성원을 의미하게 된다. 북한에서는 이들을 당간부(당일군) 혹은 행정간부(행정일군)라고 부른다.

북한간부체제의 특성상 인력과잉을 감안한다면, 통일한국의 적정 행정인력수에서 현재 북한의 간부수는 큰 변수가 될 수 없다. 한편, 남북한 인구수에 기초하여 통일한국의 행정인력을 단순히 계산하면 북한인구가 남한인구의 절반이하이기 때문에 전체 공무원 수는 150만명 정도가 될 것이다.

---

김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3」(평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 356.

88) 이는 기술자 829,420명과 전문가 960,498명을 합한 수이다. Central Bureau of Statistics DPRK, 조선민주주의 인민공화국 인구일제조사 자료집 Tabulation on the Population Census of the Democratic People's Republic (31 December, 1993), p. 523.

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

90) 김정일은 “인텔리들이 근로인민대중의 편에 서서 싸울 수 있는가 없는가 하는 것은 사회계급적 처지에 의해서가 아니라 그들의 사상에 의하여 결정”된다고 말하였다. 위의 글, p. 202.

그러나 통일한국의 행정인력은 다음의 몇가지 요인에 따라 결정될 것이며, 실질적 행정통합단계에서 이에 대한 준비작업이 요구된다. 첫째, 북한지역의 과잉행정인력 감소가 불가피하다. 보다 효율적인 행정체제의 구축에 있어서 불필요한 인원이 조정되어야 할 것이다. 둘째, 통일 후의 적정 행정인력의 수는 기본적으로 행정수요에 따라서 결정될 것이다. 북한지역 뿐만 아니라 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 대폭적인 기능감소가 예상된다.<sup>91)</sup> 행정조직의 개편은 불가피하게 행정인력의 축소를 초래하게 될 것이다. 이는 남북한 모두에 해당되는 상황이지만, 북한지역에서 보다 대폭적인 축소가 초래될 것이다.

셋째, 북한의 당·정 일꾼들 중 상당수는 새로운 행정체제에 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. 더욱이 체제능력을 제고한다는 관점에서 보면, 체제전환과정에서 북한출신 관료들이 현직을 유지하기에는 어려운 점이 많이 있다.

그러나 북한행정인력의 감축에서 전문성과 적성이 반드시 절대적인 기준이 될 수는 없다.<sup>92)</sup> 행정의 계속성, 현지실정에 대한 이해도, 북한주민들의 정서를 고려하여 북한의 기존관료들이 필요한 경우도 있을 것이다. 따라서 북한의 관료들에 대한 재임용과정에서는 심사권자의 주관적 판단을 최소화하고 객관적 자료와 엄격한 규정을 토대로 공정한 심사가 이루어져야 할 것이다.

재임용에서 탈락한 공무원 중 희망자에 대해서는 재교육을 통해 재심사를 거쳐 공직에서 다시 일할 수 있는 기회를 부여하여야 한다. 재교육은

91) 박응격, 「통일 이후를 대비하는 정부인력관리의 과제와 대책」, pp. 112~113.

92) 한부영·김창호, 「통일대비 지방행정 통합방안」, p. 65.

전문교육과 민주주의 교육을 통해 공직에 적합한 능력을 배양하는 데 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.

실질적 통합단계에서 인력조정과 통일 이후의 재임용심사를 위해 행정자치부산하에 (가칭)통일대비 특별공직심사부를 설치하여 재임용에 대한 체계적 업무를 담당하게 한다. (가칭)통일대비 특별공직심사부는 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 재임용과정이야 말로 북한출신관료들의 청산과정에서 야기될 수 있는 북한주민들의 소외감과 국민통합에 대한 부정적 영향을 최소화시킬 수 있는 방법일 것이다.

통일 이후 북한행정관료들의 선발기준에 대해서는 독일통일 후 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, 전문지식과 적성이 너무 부족하여 업무수행에 어려움이 있는 자는 6개월 동안 월평균 70%에 상응하는 휴직금을 받았으며, 6개월 이후에는 자동 퇴직되었다. 또한 과거 동독의 국가보위부에 종사하였던 자, 인권탄압에 관여한 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.

## (나) 행정지원인력 파견

통일 이후 기존 북한의 당·정일꾼들의 대폭 감소가 불가피하다면, 단기적으로 행정의 공백을 메우기 위해 북한지역의 행정을 지원할 인원을 파견하여 북한지역의 긴급한 행정수요를 충족시켜야 할 것이다.<sup>93)</sup> 북한지역의 행정관리에 있어서 치안유지 및 사회안정체제의 구축을 최우선 과제로 선정하고 남한의 중앙 및 지방공무원, 검사, 군인, 교사 등이 우선적으로 파견되어야 할 것이다.<sup>94)</sup> 북한지역의 행정을 지원할 행정조직체계와 행정인력은 중·장기적으로는 국가행정 전 분야에 걸쳐 체제통합업무를 수행하는 역할을 하게 될 것이다.

과거 독일 통일의 사례를 보면, 통일 후 동독지역 행정인력의 약 10%의 인원이 서독에서 고위직에 파견되어 행정지원업무를 담당하였다. 독일의 경우는 준비없이 통일을 맞이 하였기 때문에 서독행정인력의 파견에 많은 어려움과 문제점이 노출되기도 하였으나, 우리는 실질적 행정통합단계에서 이에 대한 보다 철저한 대비가 요구된다.

북한행정조직에 행정지원인력 파견의 체계적 관리를 위하여 행정자치부 산하에 (가칭)북한행정인력지원단<sup>95)</sup>을 설치할 필요가 있다. (가칭)북한행정인력지원단은 통일을 대비하여 북한지역에 필요한 행정지원인력의 선발·육성을 담당하게 될 것이다. 또한, 통일 이후 (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 이

93) 통일을 대비한 행정요원의 육성에 대하여는 양현모, 「통일행정요원 양성 및 관리방안」 (서울: 한국행정연구원, 1998)을 참조.

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

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

전되는 과정에서 많은 부작용이 나타났다. 통일베트남의 행정조직은 북베트남의 행정조직의 연장선상에 있었으며 북베트남의 정치엘리트들은 그들의 지위를 통일 후에 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 문책·사퇴 당하게 되었다.

이와 같이 북한주민의 박탈감을 방지하고 남북한간의 지역적 갈등을 최소화하기 위해서는 통일 후 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 공직에 참여할 수 있는 기회를 부여함으로써 북한주민들의 소외감을 해소할 수 있을 것이다. 즉 북한출신에 대한 무조건적인 배제보다는 능력위주의 인사와 관료조직의 지휘체계가 유지될 수 있는 범위 내에서 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 지원 및 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

통일 이후의 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>96)</sup>

국가관료는 정부의 가장 기본적 자원으로서, 정부 업무수행의 성패를 가름하는 중요한 요소라고 할 수 있다.<sup>97)</sup> 국가를 관리·운영하는 것은 정부이고, 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>98)</sup> 인사행정이란 새로운 인력을 선발하고 기존 인력을 최고의 질과 최대의 생산성과 서비스가 나올 수 있도록 만드는 것이다.<sup>99)</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>100)</sup>

96) 박응격, 『통일 이후를 대비하는 정부인력관리의 과제와 대책』, p. 25.

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

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

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

100) 허영, 『한국헌법론』, p. 754.

## VI. 결론 및 정책건의

한반도 통일은 남북한 합의하에 평화적인 방법으로 추진되어야 하고, 한반도 통일국가는 민주주의를 구현하며, 복지국가를 지향하여야 한다는 것은 자명하다. 이를 위해서는 여러 준비 사항이 있겠지만 무엇보다도 통일과정에 대한 청사진과 이에 대한 구체적 실천방안의 제시가 필수적이라 하겠다.

이 연구는 우리 정부가 한반도 통일과정으로 설정하고 있는 남북연합의 말기, 즉 실질적 통합단계의 여러 과제 중 행정통합의 설계와 그 구체적 실천방안에 관한 것이다.

실질적 통합단계는 남북한 통일을 목전에 두고 실제적인 통합이 진행되는 시기이다. 실질적 통합단계는 남북연합체제에서 통합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 시기이며, 국가통합의 최종 단계만 남겨 놓고 있는 통일의 전 단계를 의미한다.

다시 말해서 실질적 통합단계는 통일국가로 두 체제가 결합하는 데에 따르는 구체적이고 세세한 절차적 문제에 대한 합의를 이루어 내야 하는 시기이기도 하지만 또한 실질적인 부문의 남북통합이 이루어지는 시기이기도 하다. 즉, 남북 양 체제가 실질적인 부문에서 유기적인 상호작용과 자체적인 체제변혁을 통해서 동질성을 확보하고 이질적 체제의 결합에 따른 부작용이 최소화된 상태에서 두 개체를 물리적으로 결합하는 시기로서 많은 과제를 가지고 있다.

우선 정치적인 과제로서 남북한은 이 단계에서 통일조약을 채택하여야 하며 나아가 통일국가의 근간인 통일헌법을 제정하여야 한다. 통일헌법의 제정은 한 국가의 국체와 정체성을 결정짓는 최고의 정치적 결단으로 가장 중요한 과제라 할 수 있다. 경제적인 측면에서는 남북한 화폐제도가 통합되어 단일 화폐를 사용하여야 하며, 북한이 시장경제로 전환되는 과정에서 발생하는 일체의 문제를 예상하고 이에 대비하여야 한다. 즉, 그 동안 사회주의 경제체제를 유지하고 있던 북한지역이 시장경제체제로 전환하기 위해서는 사유재산권 보장에 의한 재산권 소유문제, 국영기업의

민영화문제, 고용문제 등이 심각하게 고려되고 준비되어야 할 것이다. 또한 실질적 통합단계에서는 그 동안의 남북 상호왕래와 교류·협력과정에서 예견되는 사회적 갈등요소를 포착하고, 이에 대한 대비를 강구하여야 할 것이다.

이러한 여러 과제 중 실질적 통합단계에서 추진해야 할 또 하나의 중요한 과제는 행정통합, 즉 실질적 행정통합의 과제이다. 구체적으로 남북한 교류의 강화 방안, 통일정부의 구성에 관한 문제, 북한 및 남한 정부조직의 변화에 관한 문제, 지방자치제 실시에 관한 문제, 통일국가의 관료제 구축에 관한 문제 등이 이에 해당한다.

남북한 교류협력은 체제통합의 성공과 실패를 가늠하는 중요한 요소라고 할 수 있기 때문에 실질적 통합단계에서 더욱 강화되어야 한다. 교류·협력사업은 북한주민의 실생활에 도움이 되고, 단기적인 성과보다는 지속적인 사업이 되어야 하며 지방자치단체사업과 정부사업이 조화를 이루면서 추진되어야 할 것이다. 특히 지방자치단체의 교류·협력은 정부차원의 상이한 이념 및 체제를 초월하여 이 분화된 사고를 지양하고, 남북주민들 간 지역감정 및 적대의식의 약화 등을 유발함으로써 민족동질성 회복을 유도하고 통합과정에서 심화될 수 있는 남북간 이질화를 극복하는 데 기여할 수 있기 때문에 실질적 통합단계에서 활발하게 추진되어야 한다.

또한 실질적 통합단계에서는 새로이 설계될 통일국가 정부의 권력구조, 조직구조, 표준운영절차(SOP) 등에 관하여 남북연합 공동정부에서 협의할 수 있도록 안(案)을 마련하고, 그러한 안이 결정되면 통일국가 정부체제로 전이(轉移)하기 위한 절차, 지침 등이 준비되어야 한다. 또한 이와 같은 새로운 통일국가 정부체제에 미리 적응하기 위하여 대대적인 공무원들의 재교육이 시행되어야 하며, 남북지방간 자매결연을 추진되어 남쪽의 지방자치단체에서 꾸준한 행정지원을 하여야 할 것이다. 북한지방에 대한 남한 지방자치단체의 물적지원은 물론 인적지원, 정보제공은 북한 지방행정 변화에 절대적으로 필요한 요소라고 판단된다.

남북한 지방행정체제의 통합은 행정의 기틀을 제공하는 중요한 구조적 통합문제이기 때문에 실질적 통합단계에서 통일적인 지방행정체제에 대한 합의는 물론 개편이 수반되는 것이 바람직할 것이다. 한반도의 경우 남북



연합 단계에서 북한지역에도 지방자치제가 실시되는 것이 이상적이겠지만 그렇지 못할 가능성이 많다. 그러나 한반도 통일은 단순히 북한지역과 남한지역이 연결되는 지리적 통일만을 의미하는 것은 아니며, 행정의 민주화와 정치·행정체제의 발전 계기인 것이다. 따라서 남북한이 실질적 통합 단계에서는 북한지역 지방자치제 실시 문제가 논의되어야 하며 가시적인 결론이 도출되어야 한다.

이밖에 지방행정구역이나 계층에 있어서 남북한 모두 문제점을 안고 있기 때문에 어느 한쪽의 체제로 통합하기보다는 양측 모두 재편하는 과정이 필요할 것으로 생각된다. 그러나 초기에는 전면적인 지방행정구역 및 계층 조정이 불가능 할 것으로 예상되기 때문에 남한의 지방행정을 중심으로 점차 통일국가의 현실에 맞추어 가는 이른바 가감식 행정통합 방식에 현실적일 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 권영성. 「헌법학원론」. 서울: 법문사, 1992.
- 구병삭. 「지방자치법」. 서울: 박영사, 1991.
- 김국신. 「예멘 통합 사례연구」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 김병로. 「북한의 지역자립체제」. 서울: 통일연구원, 1999.
- 김병준. 「한국지방자치론: 지방정치·자치행정·자치경영」. 서울: 법문사, 1994.
- 김승채. 「남북정상회담 이후 대안적 통합방안에 관한 연구 : 전략적 통합모델의 가능성」. 평화연구. 서울: 고려대학교, 2000.
- 김정일. 「김정일 선비 10」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- 김정일. 「김정일 주체혁명 위업의 완성을 위하여 3」. 평양: 조선로동당 출판사, 1987.
- 김학성. 「동서독 사회통합 사례연구」, 「통일문제와 국제관계」. 인천: 인천대학교, 1997.
- 민족통일연구원. 「남북연합 형성 및 운영 방안 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박광주. 「통일한국의 정치적 갈등구조」. 「한국정치학회 편」, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」. 서울: 한국정치학회, 1994.
- 박광주. 「통일한국의 정치적 갈등구조」. 서울: 대통령자문 21세기위원

회, 1992.

박종철. 「남북한 군비통제의 포괄적 이행방안 : 북·미관계 및 남북관계 개선관련」. 서울: 통일연구원, 1995.

박영호·박종철. 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1993.

박응격. 「통일 이후를 대비하는 정부인력관리의 과제와 대책」. 서울: 한국행정연구원, 1996.

심익섭. 「독일통일과 행정통합에 관한 연구」. 서울대학교 지역종합연구소, 1994.

안병만. 「한국정부론」제2판. 서울: 다산출판사, 1994.

양현모·이준호. 「남북연합의 정부·행정체제 구축방안」. 서울: 통일연구원, 2001.

양현모. 「통일행정요원 양성 및 관리방안」. 서울: 한국행정연구원, 1998.

양현모. 「독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로」. 서울: 한국행정연구원, 1997.

유지호. “예멘통일 이후 문제점,” 민족통일연구원. 「예멘통일의 문제점」. 서울: 민족통일연구원, 1994.

윤경철·황성연. 「국제정치학(上)」. 서울: 수림, 1998.

윤덕희·김도태. 「남북한 사회·문화공동체 형성방안」. 서울: 민족통일연구원, 1992.

이상우. 「남북한 통합과 21세기의 한국」제5차 미래정책공개토론회. 서

을: 대통령자문 21세기위원회, 1992.

이장희. 「민족화해를 위한 법제도적 정비의 문제」. 서울: 민족통일연구원, 2000.

임순희. 「남북화해 그 의미와 실천적 과제」. 「누리와 말씀」, 제7호. 인천: 인천카톨릭대학교, 2000.

정승우. 「경기도의회 개원 제45주년 기념」. 서울: 통일연구원, 2001.

제성호. 「남북한 평화공존과 남북연합 추진을 위한 법제정비 방안 연구」. 서울: 통일연구원, 2001.

조용남. “통일의 전 단계로서 안보공동체 형성논의: 서독 사민당 제2의 동방정책 내용검토를 중심으로,” 국토통일원, 「민족통일의 모색」. 서울: 국토통일원, 1990.

조창현. 「지방자치론」. 서울: 박영사, 1993.

주독대사관. 「통독 2주년 보고서」. 서울: 통일원, 1991.

최창윤. 「국제정치론」. 서울: 박영사, 1982.

최창호. 「지방자치제도론」. 서울: 삼영사, 1994.

통일원. 「통일백서」. 서울: 통일원, 1992.

통일원. 「통독2주년 보고서」. 서울: 통일원, 1992.

통일원. 「예멘 통일과정과 부문별 통합실태」. 서울: 통일원, 1991.

한국행정학회. 「통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계」. 서울: 한국행정연구원, 1996.

한부영·금창호. 「통일대비 지방행정 통합방안」. 서울: 한국지방행정연

구원, 1997.

한태연. 『헌법과 정치체제』. 서울: 법문사, 1987.

허영. 『한국헌법론』. 서울: 박영사, 1994.

## 2. 국외문헌

Duverger, Maurice. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Cambridge, UK: Methuen & Co Ltd., 1978.

Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in TwentyOne Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984.

Nigro, Felix A. *Public Personnel Administration*, New York: Henry Holt, 1959.

Pentland, Charles. *International Theory and European Integration*, London: Faber and Faber Ltd., 1981.

Rose, Richard. *Public Employment in Western Nations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.