

통일한국의 정부관료체제 구축방안*

이 준 호** · 양 현 모***

- | | |
|-------------------------|--------------------|
| I. 서론 | IV. 실무공무원 인식분석 |
| II. 이론적 배경 | V. 통일 이후 관료체제 구축방안 |
| III. 통일독일의 관료체제 구축 사례분석 | VI. 결론 |

국문요약

이 연구는 독일통일과 유사하게 남한 정부를 중심으로 북한이 편입되는 것을 전제로 하여, 남북통일 이후 통일정부의 관료체제를 구축하는 방안을 모색하는 데에 목적이 있다. 이를 위해서 독일 통일사례분석과 현재 중앙정부와 지방정부의 조직·인력 담당공무원들에 대한 인식분석을 하였다. 이와 같은 분석에서는 북한관료들의 검증에 포함한 인력 흡수,

재임용과 복직문제, 신규인력의 충원 방식, 교육·훈련 방식, 남북 관료 간의 급여체계, 행정문화 통합 방안 등 단일한 관료체제를 구축하기 위한 해결과제들을 포괄적으로 다루었다.

주제어: 통일한국, 관료체제, 관료검증, 재임용, 인력 충원

I. 서론

남과 북이 분단된 지 약 70년이 지난 현재까지 우리의 역대 정부는 하나같이 통일을 강조하였지만, 통일을 위한 실질적 정책추진과 통일준비에 있어서는 다소 미흡한 점이 있었다. 어떤 시기에는 정치적 수사로만 ‘통일’을 강조하였지 실제 통일을 준비하는 정책은 부재하였으며, 통일준비란 무엇이며 어떤 방법으로 통일을 준비하여야 하는지에 대한 사회적 논의도 부족한 측면이 있다.

통일준비는 통일이 이루어진다는 가정 하에 다양한 시나리오에 대해 대비되어

* 이 논문은 KIPA연구보고서 2015-17의 『통일한국 관료시스템 구축방안』을 수정·보완하여 재정리한 것임.

** 동국대학교 행정경찰공공학과 교수

*** 한국행정연구원 선임연구위원

있을 것을 요구한다. 그런데 우리는 그 동안 점진적인 통일을 기본전제로 하여 통일과정을 논의하는 데에 주력하여 온 반면, 북한의 갑작스러운 붕괴에 따른 급진적 통일에 대한 대비는 심도 있게 논의되지 못하였다. 그러나 만약 우리의 경우도 독일 통일과정과 같이 남한체제를 중심으로 북한체제를 흡수하는 방식이 이루어질 가능성이 있다면, 이에 대한 사전준비도 철저하게 이루어져 있어야 한다.

이처럼 급진적으로 남북통일이 된다면, 무엇보다도 선결적으로 해결해야 할 것은 통일정부 조직체제와 관료체제의 정비이다. 그래야만 통일정부를 중심으로 북한까지 확장된 영토에 대한 통치력을 확보할 수 있고 체제통합을 효과적으로 추진할 수 있기 때문이다. 그러나 이와 같은 중요성에도 불구하고, 지금까지 통일정부의 관료체제를 어떠한 형식과 내용으로 구축할 것인지에 관해서는 체계적인 연구가 미흡하였다.¹

이러한 이유에서 본 연구는 통일독일과 유사하게 대한민국이 중심이 되어 북한이 편입되는 통일 상황을 기본전제로 하여, 통일 이후 통일정부의 관료체제 구축 방안을 모색하고자 한다. 즉, 남북한 통일 이후 통합된 관료체제의 구축에 대한 방법, 내용 및 과정 등에 대해 분석하여, 남북통일 이후 북한 출신 관료의 인수 및 재임용, 교육과 배치 그리고 처우, 새로운 행정문화 구축 등 관료체제 구축에 관한 제반 사항에 대해 그 실천 방안을 제시하려는 것이다.

이와 같은 연구목적을 달성하기 위해 성공적 체제통합을 이루어낸 독일통일 사례분석과 현재 우리 중앙정부와 지방자치단체의 조직·인력부문 담당공무원을 대상으로 한 인식조사를 병행하였다.

II. 이론적 배경

1. 관료체제(Bureaucratic System)의 의의

관료(bureaucrat)는 정부관료제를 구성하는 직업공무원이며, 국가 및 지방행정

¹ 이 분야의 연구는 매우 드물다. 대표적인 것으로 박해육(2002)의 연구는 북한이 사회주의 행정에서 민주주의 행정으로 이행할 경우를 대비하여 인력이전방법, 북한관료들에 대한 해고 및 숙청, 공무원제 도입, 교육·훈련 정책에 대한 의미있는 연구결과를 내놓고 있지만, 통일국가의 정부관료체제를 형성하기 위한 전반적 체계를 제시하고 있지는 못하며, 한부영 외(2009)의 연구는 점진적 통합프로세스를 전제로 지방공무원의 인력통합에 국한된다는 한계를 가진다; 박해육, “통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대한 인력통합의 모색,” 『한국행정연구』, 제11권 제4호 (2002), pp. 176~207; 한부영·김병국, 『통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구』 (서울: 한국지방행정연구원, 2009).

을 담당하는 정부의 인적 구성 요소이다. 관료들은 정책과정에서 정치시스템과의 연계선상으로 국가목적을 달성하는 중추적인 기능을 담당하며, 대통령과 장관 및 정무직 리더들을 제외한 직업관료들로 구성되어 정권의 변동과 관계없이 일정한 수준의 국정관리를 수행한다. 현대국가의 행정은 기능적 측면에서 국방, 외교, 치안과 같은 본연의 기능뿐만 아니라 경제, 사회, 문화, 복지 기능에 이르기까지 모든 공공부문에서 중심적인 역할을 담당한다.²

이러한 이유에서 정부관료제를 유지시키는 전문화된 관료들은 어느 시대 또는 어느 사회를 막론하고 국가의 발전에 있어 중요한 핵심으로 인식되었으며, 특히 21세기 글로벌 시대에서는 복잡하게 일어나는 국내외 문제들에 대하여 보다 창의적·분석적인 문제해결 능력을 갖춘 관료를 요청하고 있다. 즉, 이전보다 행정관료의 새로운 식견과 전문성 그리고 소명감을 더 많이 요구하고 있다.

그러나 정부관료제의 발전은 관료 개개인의 자질과 역량이 높은 것만으로 충족되는 것이 아니다. 즉, 아무리 훌륭한 관료들로 구성되어 있어도 이들을 아무런 인사원칙도 없이 임용하여 적재적소에 배치하지 못하고, 지속적인 교육훈련을 시키지 못한다면, 관료들에게 상황변화에 따른 문제 해결능력을 기대하기 어려울 것이다. 또한 적절한 보수체계 및 근무환경을 제공하지 못하거나 조화로운 관료문화를 보장하지 못할 경우에도 관료들의 능력발휘를 기대하기 어렵다. 다시 말하면 효율적인 행정체제를 유지하기 위해서는 유능한 인력의 채용 및 임용, 교육훈련, 보수, 관료문화 등의 인사관리 구성 요소가 중요하며, 이러한 구성 요소들이 상호 연관성을 갖는 체제를 구축하는 것이 중요하다.³

2. 통일한국 관료체제 구축의 구성요소와 분석틀

정부조직의 관료체제 구축에서 중요하게 고려해야 할 사항은 첫째, 누구를 관료로 할 것인가 둘째, 어떻게 선발할 것인가 셋째, 어떤 능력을 가진 관료에게 어떤 직위나 직무를 맡길 것인가 넷째, 관료들의 계급체계 또는 공직분류체계는 어떠한 형태로 할 것인가 다섯째, 그러한 직위와 직무를 수행하기 위해 필요한 전문지식과 능력을 어떻게 배양하고 교육할 것인가 등이다. 이와 같은 요소들을 고려하여 구성되는 관료체제는 각 국가별 또는 시대별로 다양한 형태를 보이는데, 이는 각 정부체제가 처한 역사적 배경, 추구하는 정치 이데올로기, 현실적 필요성 등에 따

² 이종수 외, 『새행정학』 (서울: 대영문화사, 2014), p. 34.

³ 강성철 외, 『새인사행정론』 (서울: 대영문화사, 2013), pp. 157~163.

라 형성된 것이기 때문이다.

통일 한국의 관료체제는 서로 상이한 남북한 관료체제를 하나로 통합하여 구축하는 것이다. 따라서 통일 한국의 관료체제 구축은 통일에 대한 이념, 통일을 전후한 남북한 환경과 상황에서 요구되는 바에 따라 시스템 구축의 핵심적인 구성 요소가 무엇인지를 파악한 후, 각 구성 요소별로 구축방안을 모색하여야 한다. 여기서 통일 한국 관료체제의 기본 전제는 남한의 기존 관료체제를 기초로 하는 것이다. 그러나 북한의 기존 정부관료제 특성이나 관료들의 특성과 능력, 북한실정에 적합화하기 위한 현실적인 요청 등을 감안한다면, 관료체제를 구성하고 작동시키는 인사원리와 제도, 관리기술과 같은 시스템 구성 요소에 대한 정비가 불가피할 것이다.

본 연구의 목적은 남북통일 후 통일 한국의 공공정책과 행정을 담당할 관료체제를 구축하는 것이다. 이러한 구축은 단순하게 보면 기본적으로 기존 남한의 관료체제에 적합한 북한 출신 관료들을 선별적으로 흡수하는 것이라 할 수 있다. 그러나 통일 한국이 수행하여야 할 통합과제 및 공공행정의 수요에 대응하기 위해서는 보다 효과적이고 효율적인 관료체제로 거듭나야 할 필요성이 강력하게 제기된다.

효과적이고 효율적인 관료체제가 되기 위해서는 시스템의 어느 특정 부분에만 초점을 두기보다는 시스템을 구성하는 구성 요소들 전체를 포괄하는 시각에서 접근하는 것이 필요하다. 즉, 관료의 인사원리와 제도, 유능하고 책임감 있는 관료의 검증과 채용, 적재적소에 배치, 능력배양을 위한 교육훈련, 보수 및 복지후생까지 종합적인 시각에서 분석하여 체계적인 구축방안을 도출하여야 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 통일 한국 관료체제 구축에 고려되어야 할 요인들은 다음과 같다.

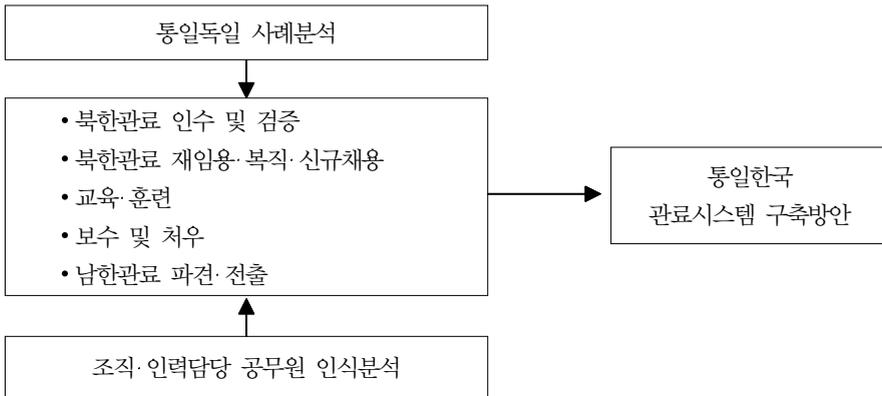
첫째, 북한 관료체제에서는 사실상의 해체 수준을 밟고 난 후 관료들에 대한 검증작업을 거쳐 재임용하는 절차가 요구된다. 둘째, 검증작업을 통과하지 못한 관료들을 대체하거나 새롭게 발생할 행정수요에 대해 북한지역에서도 신규채용이 있어야 할 것이다. 셋째, 재임용자와 신규로 채용된 자들에 대해 직무지식과 기술, 소양 등에 대한 교육훈련을 시키는 과정도 대단히 중요하다. 넷째, 보수체계와 처우의 문제인데, 남북한 관료 간의 지역 환경과 직무여건 등을 고려해서 형평성을 유지할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 마지막으로 남한 관료들의 북한 파견이나 진출의 문제도 고려되어야 한다.

이상과 같은 관료체제의 구성 요소를 중심으로 시스템 구축방안을 모색하기 위해 두 가지 분석적 기반을 기초로 하고자 한다. 그 중 하나는 우리에게 분단국가

통일의 범례가 되고 있는 독일 사례를 분석하여 우리가 얻을 시사점이 무엇인가를 분석하는 것이고, 다른 하나는 현재 남한 관료체제의 공무원들에게 설문조사를 실시하여 유용한 함의를 이끌어내는 것이다.

이상과 같은 통일 한국 관료체제의 구성요인 체계와 과정으로 구성되는 본 연구의 분석틀은 다음과 같다.

<그림 1> 본 연구의 분석틀



Ⅲ. 통일독일의 관료체제 구축 사례분석

1. 통일독일 관료체제 구축방향

독일 통일이 동독 체제의 붕괴 및 이에 따른 서독 체제로의 편입 형식으로 이루어졌기 때문에 통일 후 사회 각 분야의 체제구축 과정은 당연히 구서독의 주도하에 이루어질 수밖에 없었다. 따라서 통일 후 관료체제 구축도 다른 분야의 체제구축과 비슷한 방법으로 추진되었다.

통일 후 구동독 지역은 분단 후 40여 년간 유지·발전시켜 왔던 고유의 관료체제를 포기하고 구서독 관료체제를 받아들였다. 관료의 역할과 임무도 구동독 체제에서 구서독 체제로 변해야 했으며, 관료의 채용과 임용방법, 교육훈련 방법 등도 모두 구서독 체제로 바뀌어야만 했다.

통일 전 일차적으로 동독 고위관료들의 자발적 또는 비자발적 사퇴 과정을 거친 뒤 통일정부에 인계되었다. 물론 구동독 시절 당과 당 외곽단체, 기업소 등에 간부로 재직하면서 ‘관료’에 속해 있었던 다수의 인력들은 이 수에 포함되지 않았

다. 이들은 구동독 시절에는 국가간부로서 관료에 포함되었지만 구동독이 몰락하면서 소속해있던 단체 및 기관들이 해체되면서 퇴직하였다.

종합하면 통일 후 인수된 관료들은 통일 당시 존속해 있던 구동독 국가기관에 근무하고 있었는데, 이들 대부분은 통일 후에도 공직에 재임용되기를 희망하고 있었다. 그러나 통일정부가 이들 모두를 재임용할 수는 없었다. 일정한 검증 절차를 통해 검증에 합격한 일부 인력에 한해 공직에 재임용 하였으며, 나머지는 퇴임시키는 조치를 취할 수밖에 없었다. 구동독 관료의 인수와 재임용 절차에 대한 내용은 통일조약에 규정되어 있었다.

2. 통일독일 관료체제의 과정 및 내용

가. 구동독 관료 인수 및 검증

(1) 인수

독일 통일과 함께 구동독 국가기관 및 행정기관에서 근무하고 있던 모든 관료들은 통일정부에 인수되었다. 구동독에서 통일독일로 인수된 자들은 통일조약에 따라 국가와의 고용관계가 일단 유지되었다. 1990년 통일 직전 동독정부가 서독정부에 통보한 동독 관료의 수는 2,125,054명이었다.⁴

인수된 구동독 관료 수는 인구 비율을 고려할 때 당시 구서독 지역에서 근무하던 관료 수보다 훨씬 많았기 때문에⁵ 이 인력 모두를 통일독일의 관료로 재임용하는 것은 현실적으로 불가능했다. 특히 이들 중 상당수는 전문성이 부족하거나 또는 구동독 체제 지지 세력이었기 때문에 통일정부가 이들 모두를 통일독일의 관료로 재임용할 수는 없었다.

실제 통일과정에서 나타난 동독 관료의 특징을 보면, 서독에서 강조되어온 법률에 기초해서 업무를 추진해야 한다는 의식이 거의 없었고, 기타 공무를 수행하는데 필요한 전문지식도 부족하다는 것이 드러났다. 동독의 공직자의 능력은 공직자로서의 자질과 능력보다는 당에 대한 충성도와 출신성분 그리고 사회적 성분으로 평가되었기 때문이다. 따라서 동독의 관료체제에서는 관료의 정치화가 만연되어

⁴ 통일정부는 통일과 함께 구동독으로부터 인수한 약 210만 명의 인력은 입법·사법·행정부에 소속된 모든 인력이었으며, 여기에는 약 17만 명의 인민군도 포함되어 있었다; 박해육, “통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대한 인력통합의 모색,” p. 192.

⁵ 1990년 통일 당시 서독 공직자(공무원과 공공계약직원)의 수는 약 492만 명으로, 인구 6,000만 명의 약 8.2%에 해당된다. 인구의 13%가 관료인 동독보다는 서독 공직자의 수는 적은 편이었다.

있었으며 관료의 자질에도 심각한 문제가 있었다. 그렇다고 해서 구동독 출신 관료 모두를 배제하고 새로운 인력으로 대체하여 행정체제를 구축하는 것 또한 불가능했다. 통일 후 구동독 지역에는 이들을 대체할 인력들이 없었을 뿐만 아니라, 만약 이들을 모두 해고할 경우 구동독 지역 주민들의 불만이 폭발하여 체제구축 과정에서 큰 위협요인이 될 수 있었기 때문이다. 따라서 통일 정부는 이들 구동독 출신 관료들에 대해 공식적인 검증 절차를 걸쳐 일부 인력을 재임용하고 나머지 인력을 해고할 수밖에 없었다.

(2) 인수된 관료에 대한 검증

인수된 구동독 관료들을 검증해서 재임용 또는 해고할 수 있게 한 규정은 통일조약의 특별규정이었다. 통일조약 특별규정에 언급되어 있는 구동독 관료 해고 사유는 다음과 같다.

<표 1> 구동독 관료 해고 사유

구동독 관료 검증에 관한 특별규정 내용

- 전문 지식이 부족한 경우
- 개인의 자질이 하고 있는 일에 적합하지 않은 경우
- 해당 기관의 행정 수요가 부족한 경우
- 근무하던 기관이 폐쇄될 경우

출처: 한국수출입은행, 『독일통일실태 보고서(Ⅲ): 독일 연방하원양케이트위원회 보고서』 (서울: 한국수출입은행, 2009), p. 74.

통일조약은 별도로 구동독 시절 인권 유린 범죄에 가담한 자, 구동독 정보기관인 국가보위부(Ministerium für Staatssicherheit: Stasi) 또는 국가보안청(Amt für Nationale Sicherheit)⁶에 활동했던 자는 그 경력이 드러날 경우 즉시 해임하도록 규정하였다.⁷

⁶ 이들 기관은 구동독의 대표적인 정보기관이었다. 통일 이후 이들 기관이 구동독 시민에 대한 도청, 압살 등 인권탄압에 직접적으로 가담한 것이 밝혀져 비판을 받았으며, 수많은 관료들이 이 기관 활동에 참가하였던 이유로 공직에서 해임되었다. 그러나 통일 정부의 숙청 작업에도 불구하고 이 기관에서 근무하였던 다수의 정보원들은 자신들의 신분을 세탁·위장하여 통일 이후 다른 행정기관에서 근무하기도 했다.

⁷ 통일부, 『독일통일총서2, 행정분야 통합관련 정책문서』 (서울: 통일부, 2013), p. 200.

검증 작업은 구동독 각 주별로 추진되었는데,⁸ 검증을 위한 추진체계는 각 주마다 조금씩 차이는 있었으나 일반적으로 독립된 인사위원회(Personalrat)를 각 분야별로 설치하였으며, 담당 부처에서도 인사위원회의 활동과 별개로 구동독 관료의 과거사 검증기관과 협력하여 인사위원회의 검증작업을 도왔다.⁹

각 주의 인사검증 책임자들은 인사기록카드를 보충하기 위해 별도의 설문지를 작성하여 검증 대상자에게 응답하도록 했다. 이 설문지의 내용은 상세해서 교육 및 전문 지식, 과거의 직업 및 직책 등에 대한 사항과 더불어 국가보위부의 연루 사실, 독일사회주의통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands: SED) 활동 상황에 대해서 자세히 응답하도록 했다. 뿐만 아니라 일부 설문에서는 자신의 인사기록카드 내용 일부를 삭제하거나 변경했는지, 구동독 공산주의 체제에서 자유화와 민주화를 위해 어떤 노력을 했는지, 1989년 동독 시민혁명의 참여 여부와 구체적 행위에 대해서도 답하도록 요구하기도 했다.¹⁰

나. 재임용·복직·신규채용

어려운 검증 절차를 통과해 각 주 인사위원회 또는 기타 검증기관으로부터 통일독일의 관료로서 적합하다고 인정되면 당사자는 재임용되었다. 그러나 이들이 바로 정식 공무원으로 임용되었던 것은 아니다. 이들은 우선 ‘시보공무원(Probebeamte)’으로 임용이 되어 2~3년 동안 교육을 받고 근무하여야 했다.

검증과 함께 통일 전 자의 또는 타의에 의해 공직에서 물러난 구동독 주민들의 복직 신청도 있었다. 복직 신청자들은 구동독 시절 공직에 있다가 1989년 시민혁명이 일어날 즈음에 퇴직했던 이들이 주를 이루었다. 한 예로 브란덴부르크 주에서는 구동독 시절 근무 중 서방으로의 해외여행을 신청했다는 이유로 해고된 교사들이 통일 후 복직 신청을 했다.¹¹ 그러나 이들의 복직 신청도 무조건 허용되는 것이 아니었으며 검증을 통해서 선별적으로 허용되었다.

이 밖에 신규채용도 추진되었다. 각 주정부는 구동독 지역은 물론 구서독 지역에서 근무하기를 희망하는 자를 대상으로 관료 신규채용을 시작했다. 통일정부는

⁸ 독일은 미국과 같은 연방제 국가로서, 각 주는 주권을 가지고 있는 국가의 지위를 가지고 있다.

⁹ 브란덴부르크의 경우 검증 인사위원회에 소속된 경찰노조위원장은 특별한 검증 절차를 거치지 않고 다른 경찰관을 검증하였으나, 다른 주의 경우 인사위원회에 소속된 자가 우선 검증을 받은 후 검증에 통과할 경우 다른 사람 검증작업에 참여하였다. 한국수출입은행, 『독일통일실태 보고서(Ⅲ): 독일 연방하위양케이트위원회 보고서』 (서울: 한국수출입은행, 2009), p. 120.

¹⁰ 위의 책, p. 77.

¹¹ 위의 책, p. 102.

구동독으로부터 인수된 관료들의 검증 및 재임용도 중요하지만, 빠른 행정통합과 구동독 지역의 정상적인 행정업무 추진을 위해서는 지역 젊은이를 대상으로 하는 신규채용 역시 대단히 중요하다고 판단하고 이들을 대상으로 신규채용을 실시하였다. 물론 이들 신규채용 합격자 역시 구서독 지역 공무원과 마찬가지로 합격 후 교육 및 시보공무원 기간을 거쳐야 했다. 채용시험 방법과 과정은 구서독 관료 채용시험과 동일했으며, 특히 구동독 지역 출신이 구서독 지역에서 근무하기를 희망할 경우 심사하여 이를 허용하였다.

다. 교육·훈련

검증 과정을 통과해 시보공무원으로 재임용된 자는 새로운 체제의 공직자로서 업무를 성공적으로 수행하기 위해 교육을 받아야만 했다. 이들 대부분은 일단 검증 과정을 통과하기는 했지만 민주국가의 관료로서 그 자질이 적합한 것은 아니었다. 이미 언급했던 바와 같이 구동독 국가간부에게는 국가의 ‘공복’으로서 행정업무 수행에 필요한 자질보다는 국가와 당에 대한 충성심 등이 요구되었으며, 교육훈련도 마르크스 사상과 정치력 향상 등에 집중되었었기 때문에 통일 후 민주주의 행정체제에서 업무를 수행하기에는 부족한 점이 많았다. 따라서 이에 필요한 실무교육 및 소양교육을 받아야만 했다.

교육내용은 연방과 주, 지방자치단체 소속 공무원에 따라 약간씩 차이는 있었지만 민주주의와 법치주의, 시장경제에 대한 이해와 헌법, 행정법 등이 주를 이루었다. 또한 재정과 세제에 관한 사항도 중요한 내용으로 다루어졌다.¹²

구동독 출신 관료 교육 및 훈련에 있어 일차적인 역할은 연방정부가 담당하였다. 연방정부는 연방행정아카데미(Bundesakademie für öffentliche Verwaltung), 연방민방위아카데미(Bundesakademie für zivile Verteidigung), 연방재무아카데미(Bundesfinanzakademie) 등 소속 교육기관들을 통해 구동독 출신 관료들에게 교육을 실시하였다. 특히 연방행정아카데미는 독일 연방 차원에서 설치한 교육기관으로 통일 전부터 독일 공직자 교육에 중요한 역할을 담당해왔는데, 통일 후에도 구동독 관료 교육에 있어 핵심적 역할을 수행하였다.¹³

¹² 박해육, “통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대한 인력통합의 모색,” pp. 195~196.

¹³ 통일부, 『독일통일총서2, 행정분야 통합관련 정책문서』, p. 83.

라. 보수 및 처우

구동독 출신 관료들의 검증 절차가 진행되어 통과한 관료들이 나타나고, 신규채용을 통해 새로운 관료들이 배출되면서 구동독 지역에서 근무하는 관료들의 후생 복지 특히, 적정 보수 수준에 대한 문제가 제기되었다. 원래 국가 내 모든 지역의 관료 급여는 동일 직급일 경우 동일하게 책정되는 것이 원칙이지만 통일 이후 독일에서는 동서독 지역 간에 물가 및 경제적 차이가 존재하였기 때문에 동일한 보수를 지급할 수 없었다. 이에 통일정부는 구동독 지역의 경제 상황과 물가 수준 등을 감안하여 1991년 1월부터 구동독 지역 관료들에게는 구서독 동일 직급 관료의 60%에 해당되는 보수를 지급하기로 결정하였고 이를 시행하였다. 물론 이 보수 수준이 오래 지속된 것은 아니며 매년 구동독 지역의 경제회복 및 물가 상승에 따라 상향 조정되었다.

마. 관료의 파견·전출

독일 통일과 함께 구서독 연방, 주, 지방자치단체에 소속되어 있던 많은 관료들이 구동독 지역으로 파견·전출되었다. 구서독 관료의 구동독 지역 파견은 통일 전인 1990년 5월부터 시작되었다. 통일이 가시화되면서 동독의 드 메지에르(Lothar de Maizière) 정부는 동독 체제의 안정과 정상적인 통일과정을 위해 서독으로부터 행정인력을 파견해 줄 것을 요구하였기 때문이다.¹⁴ 당시 동서독은 통일을 앞두고 있었지만 동독은 국제법적으로 엄연히 주권국가였기 때문에 서독에서 행정인력을 파견하는 것은 매우 이례적인 일이었다.¹⁵

독일 통일 후 구동독 지역으로의 인력 지원은 결과적으로는 관료통합과 체제통합을 추진하는데 있어 크게 기여했다. 그러나 한편 구동독 지역으로 이주한 구서독 인력들에 대한 과도한 혜택 등으로 인해 구동독 인력들이 상대적 박탈감을 느꼈으며, 구동서독 인력 간의 갈등도 문제점으로 지적되었다.

¹⁴ 구동독으로의 인력 지원을 촉진시키려는 조치도 뒤따랐다. 통일정부는 파견·전출을 희망하는 인력들에게 주거지 이동에 따라 발생할 수 있는 생활비 추가 지출액을 보상해주시기로 약속하였으며, 근무평가 시 신연방주 지역에서 근무한 경력을 높게 평가하는 등 인사상의 혜택도 주기로 했다. 위의 책, p. 89.

¹⁵ Bundesministerium des Innern, *Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern* (1995), p. 115.

3. 통일독일의 사례의 시사점

관료체제의 비교에 있어 북한과 동독의 상황이 다르며, 한국과 서독의 상황 또한 동일하지 않다. 이 밖에 통일과 관련된 환경도 모두 다르다. 따라서 한반도 통일 이후 남북 관료체제 구축과정이 반드시 독일과 동일한 방법으로 진행된다는 논리는 성립되지 않을 것이다. 어쩌면 남북통일 이후 관료체제 구축은 독일과는 전혀 다른 형태로 진행될 지도 모른다.

그러나 현재의 상황에서 독일 통일은 통일 문제와 관련해서 참고 할 수 있는 유일한 사례이며 또한 좋은 사례임이 분명하다. 따라서 독일 통일과 관련된 관료체제 구축 사례 연구는 한반도 관료체제 구축에 많은 시사점을 제공할 수 있다고 판단된다. 특히 본 연구의 전제와 같이 한반도 통일이 독일과 비슷한 방법으로 현실화된다면 남북의 관료체제 구축도 독일과 비슷한 과정을 거치게 될 가능성이 크며, 이 경우 독일 사례의 분석은 크게 도움이 될 것이다. 독일 사례 분석 결과를 토대로 한반도 통일 이후 남북한 관료체제 구축에 관해 다음과 같은 질문을 제기할 수 있을 것이며, 이에 대해 준비를 해야 할 것이다.

- 통일 이후 북한 출신 관료들의 수는 얼마나 될 것이며, 이들을 어떻게 할 것인가?
- 만약 이들을 모두 인수할 경우 어떠한 절차를 통해 재임용 또는 해고할 것인가?
- 북한 출신 관료의 과거 행적(북한주민 인권 유린 행적 등)은 어떻게 검증할 것이며, 어느 수준에서 재임용 또는 해고를 결정할 것인가?
- 해고된 북한 출신 관료들의 생계유지와 재취업을 위해 어떤 조치를 취할 것인가?
- 재임용된 인력들에 대한 재교육과 훈련 방안은 무엇이며, 이에 대한 대비는 어떻게 할 것인가?
- 통일 후 북한지역의 젊은이를 신규로 채용할 경우 고려할 사항은 무엇인가?
- 통일 이후 북한 출신 관료들의 보수 등 후생복지 수준은 어떻게 정할 것인가?
- 통일 후 남한 공무원을 북한지역으로 파견·전출시키는 것은 필수적인 조치인가?
- 만약 공무원 파견·전출이 필요하다면 그 구체적 방안은 무엇인가?

IV. 실무공무원 인식분석

1. 조사 설계

통일 한국 관료체제 구축방안을 도출하기 위한 목적에서 통일 한국 관료체제 구축의 주요 요인을 중심으로 조직·인력 담당 공무원들을 대상으로 한 인식조사 결과를 분석하였다. 본 조사는 2015년 8월 1일부터 8월 25일까지 실시하였는데, 중앙정부에서는 관료인력체제 관리의 유관부처인 인사혁신처와 행정자치부, 공무원관련 법규와 관련하여 법제처, 공무원 인력관리 재정을 담당하는 기획재정부, 통일전담부처인 통일부, 북한공무원 검증과 유관부처인 법무부와 국민권익위원회를 포함하여 총 7개 부처로 구성되었고, 지방정부에서는 서울특별시와 울산광역시를 포함하는 두 개의 지방정부로 구성되었다.

본 조사의 인식분석에서 의도하는 바는 일반적인 견해 보다는 각 문항에 대한 전문적인 식견을 도출하는 것이기 때문에 통일분야 업무담당자이거나 중앙정부와 지방정부의 조직·인력 담당자들을 대상으로 하였다. 설문조사 대상자는 남성 88명(72.1%)과 여성 34명(27.9%)으로 구성되어 있으며, 근속기간은 21년 이상이 34명(27.9%)으로 가장 많았고, 6~10년이 28명(23.0%), 1~5년이 23명(18.9%), 11~15년이 22명(18.0%), 16~20년이 15명(12.3%) 순으로 나타났다. 이처럼 대체로 근무 경력이 많은 공무원들로 구성되어 있다는 점은 본 설문조사에서 경험에 입각한 보다 적실성 있는 응답을 보인 것으로 판단된다. 직급별 분포는 고위공무원단 1명(0.8%), 과장급(3~4급) 27명(22.1%), 계장급(4~5급) 36명(29.5%), 6급 이하 55명(45.1%)으로 나타났는데, 책임자급과 실무자들 간 적절한 분포를 이루는 것으로 생각된다.

한편 소속은 먼저 국가직에서 통일업무와 관련성이 높은 통일부가 가장 많은 20명(16.4%)이고, 다음으로는 관료체제 관리기구인 행정자치부와 인사혁신처가 각각 15명(12.3%), 14명(11.5%), 재정담당 기관인 기획재정부와 법제담당 기관인 법제처가 동일하게 각 12명(9.8%), 법무부가 7명(5.7%), 국민권익위원회가 2명(1.6%)으로 총 82명(67.2%)으로 나타났으며, 지방직에서는 서울특별시와 울산광역시도 동일하게 각 20명(16.4%)으로 총 40명(32.8%)으로 구성되었다.

<표 2> 설문조사대상자의 인구사회학적 특성

변수	구분	명	비율(%)	
성별	남	88	72.1	
	여	34	27.9	
근속기간	1~5년	23	18.9	
	6~10년	28	23.0	
	11~15년	22	18.0	
	16~20년	15	12.3	
	21년 이상	34	27.9	
직급	고위공무원단	1	0.8	
	과장급 관리자(3~4급)	27	22.1	
	계장급 관리자(4~5급)	36	29.5	
	일반관리직(6급 이하)	55	45.1	
	기타	3	2.5	
소속기관 합계	국가직	통일부	20	16.4
		행정자치부	15	12.3
		인사혁신처	14	11.5
		기획재정부	12	9.8
		법제처	12	9.8
		법무부	7	5.7
		국민권익위원회	2	1.6
	소 계	82	67.2	
	지방직	서울특별시	20	16.4
		울산광역시	20	16.4
		소 계	40	32.8
	총 계		122	100.0

* 매 측정항목의 백분율은 소수점 둘째자리에서 반올림한 것이기 때문에 합계에서는 100%에서 다소 차이가 있을 수 있음. 이하(표)에서도 동일함.

2. 분석 결과

가. 북한관료 인수 및 검증

북한 정부로부터 인수한 북한관료들은 일정한 검증절차를 거쳐 재임용을 해야 하는데, 이때 인수하는 방식으로 무엇이 적절하다고 생각하는지를 물었다. 가장 많은 응답을 보인 것은 인수된 인원을 일괄 퇴직하게 한 후, 기초심사를 통과한

자에 한하여 현직을 부여한 후 다시 검증을 거쳐 재임용하는 방법으로, 62명(50.8%)이 응답했으며, 그 다음으로는 직급별로 구분하여 하위관료는 원칙적으로 재임용하고, 중·상급 관료는 검증을 거쳐 재임용 여부를 결정하는 방법이라고 응답한 자가 38명(31.1%)이었고, 인수된 인원을 일단 배치하여 근무하게 하면서 검증을 거쳐 사퇴 또는 재임용 여부를 결정하는 방법을 선택한 자는 19명(15.6%)으로 나타났다.

<표 3> 북한관료 검증방식

구 분	신분		합계
	국가직	지방직	
인수된 인원을 일단 배치하여 근무하게 하면서 검증을 거쳐 사퇴나 재임용 여부를 결정	13	6	19
	10.7%	4.9%	15.6%
인수된 인원을 일괄 퇴직하게 한 후, 기초심사를 통과한 자에 한하여 현직을 부여한 후 다시 검증을 거쳐 재임용	40	22	62
	32.8%	18.0%	50.8%
직급별로 구분하여 하위관료는 원칙적으로 재임용하고, 중상급 관료는 검증을 거쳐 재임용 여부를 결정	28	10	38
	23.0%	8.2%	31.1%
기타	1	2	3
	0.8%	1.6%	2.5%
합계	82	40	122
	67.2%	32.8%	100.0%

북한 출신 관료들을 검증하기 위한 핵심 기관의 구성 방법으로 적절하다고 생각되는 방식을 묻는 질문에 대한 응답결과는 <표 4>에 나타나는 바와 같다. 가장 높은 응답을 보인 것은 대통령 소속의 독립적 인사위원회의 설치로 61명(50.0%)이 응답하였고, 현재의 인사혁신처에 북한공무원 인사위원회를 설치하는 것을 찬성한 자는 41명(33.6%)이었다. 다음으로는 총리실 소속의 독립적 인사위원회 설치가 16명(13.1%)이었으며 국회 소속의 인사위원회설치 의견과 고위직은 대통령 소속의 독립적 인사위원회에서, 하위직은 인사혁신처의 인사위원회에서 분리하여 처리하자는 의견이 있었다. 대체적으로 대통령 소속의 독립적 인사위원회는 강력한 리더십에, 인사혁신처에 북한공무원 인사위원회는 전문성에 비중을 둔 것으로 보인다.

<표 4> 북한 출신 관료들에 대한 검증기관

구 분	신분		합계
	국가직	지방직	
현재의 인사혁신처에 북한공무원 인사위원회의 설치	22	19	41
	18.0%	15.6%	33.6%
대통령 소속의 독립적 인사위원회의 설치	46	15	61
	37.7%	12.3%	50.0%
총리실 소속의 독립적 인사위원회 설치	12	4	16
	9.8%	3.3%	13.1%
기타	2	2	4
	1.6%	1.6%	3.3%
합계	82	40	122
	67.2%	32.8%	100.0%

북한 출신 관료들의 과거행적을 추적하기 위한 방법으로 가장 적절하다고 생각 되는 방법을 묻는 질문에 대해서는 <표 5>와 같은 응답을 보이고 있다. 동료나 주민들의 객관적 증언을 통해서가 42명(34.4%)으로 가장 많았고, 통일독일에서 이용하였던 구체적인 질문지를 통한 방법으로 40명(32.8%)으로 그 다음이었으며, 검찰이나 국정원 등 기관의 정보수집을 통해서가 26명(21.3%)으로 나타났다. 이 외에도 인사기록카드의 기록을 통해서 3명으로 비교적 효과성을 인식하지 못하는 것으로 나타난 것에 비해 이러한 방법들을 혼용하여야 한다는 의견은 11명(9.0%)으로 검증의 중요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5> 북한 출신 관료들에 대한 검증방법

구 분	신분		합계
	국가직	지방직	
통일독일과 같이 구체적인 질문지를 작성하게 하여	27	13	40
	22.1%	10.7%	32.8%
동료나 주민들의 객관적 증언을 통하여	29	13	42
	23.8%	10.7%	34.4%
인사기록카드의 기록을 통해서	3	0	3
	2.5%	0%	2.5%
검찰과 국정원 등의 정보수집을 통해서	16	10	26
	13.1%	8.2%	21.3%
기타	7	4	11
	5.7%	3.3%	9.0%
합계	82	40	122
	67.2%	32.8%	100.0%

북한 출신 관료의 업무능력을 검증하기에 적절한 방법에 대하여 복수 응답 형식으로 질문한 것에 대해 종합시험(종합적 검토)라고 응답한 수가 104명(75.8%)으로 가장 많았고, 면접시험이 20명(15.2%), 인사기록카드 검토가 9명(6.2%), 필기시험 2명(1.4%)의 순으로 나타났다.

<표 6> 북한 출신 관료들의 업무능력 검증방법

구 분	신분		합계
	국가직	지방직	
필기시험	2	0	2
	1.4%	0%	1.4%
면접시험	11	9	20
	9.0%	6.2%	15.2%
종합시험(종합적 검토)	68	36	104
	51.0%	24.8%	75.8%
인사기록카드 검토	7	2	9
	4.8%	1.4%	6.2%
기타	1	1	2
	0.7%	0.7%	1.4%
합계	97	48	145
	66.9%	33.1%	100.0%

나. 북한 출신 관료들의 재임용·복직·신규채용에 관한 문제

북한 체제에서 파면되었거나 숙청되었던 관료들을 통일 후 복권·복직시키는 것에 대해 묻는 질문에서 복직 심사와 함께 재임용 심사를 같이하여 선별적으로 복권·복직시킨다는 의견이 99명(81.1%)으로 절대 다수를 차지하였고, 일단 복직시키고 다시 재임용 심사를 거쳐 재임용 또는 퇴직을 결정한다는 의견이 3명(4.1%), 복권은 시키되 복직시키지 않는다는 의견이 11명(9.0%)로 나타났으며, 복권 및 복직을 시키지 않는다는 의견이 7명(5.7%), 무조건 복권·복직시킨다는 의견은 1명도 나오지 않았다.

<표 7> 북한관료 복권·복직문제

구 분	신분		합계
	국가직	지방직	
무조건 복권·복직시킴	0	0	0
	0%	0%	0%
일단 복직시키고 다시 재임용 심사를 거쳐 재임용 또는 퇴직 결정	2	3	3
	1.6%	2.5%	4.1%
복직 심사와 함께 재임용 심사를 같이하여 선별적으로 복권·복직	70	29	99
	57.4%	23.8%	81.1%
복권시키되 복직시키지는 않음	9	2	11
	7.4%	1.6%	9.0%
복권·복직시키지 않음	1	6	7
	0.8%	4.9%	5.7%
합계	82	40	122
	67.2%	32.8%	100.0%

통일 한국의 관료체제 구축에는 북한의 기존 관료들의 재임용과 별도로 새로운 체제를 발전시켜나갈 북한 지역 젊은 인재들의 충원도 필요한데, 이러한 신규인력의 채용을 어느 시점에 할 것인가에 대한 계획이 되어 있어야 할 것이다. 이에 대해 북한 출신 관료들에 대한 검증과 재임용이 끝나고 난 후, 인력수요를 고려하여 채용하는 것이 바람직하다고 한 의견이 74명(60.7%)으로 가장 많았고, 다음으로 북한관료들에 대한 검증과 병행해서 하자는 의견이 30명(24.60%)으로 뒤를 이었다. 이에 비해 통일 초기부터 해야 한다는 의견은 18명(14.8%)으로 상대적으로 적게 나타났다.

<표 8> 북한지역 젊은 인재 충원의 적절시기

구 분	신분		합계
	국가직	지방직	
통일 초기부터	11	7	18
	9.0%	5.7%	14.8%
북한관료들에 대한 검증과정과 병행하여	22	8	30
	18.0%	6.6%	24.6%
북한관료들에 대한 검증과 재임용이 끝나고 난 후 인력수요를 고려하여	49	25	74
	40.2%	20.5%	60.7%
합계	82	40	122
	67.2%	32.8%	100.0%

다. 북한 출신 관료들의 교육·훈련문제

통일 한국에서 북한 출신 관료들에 대한 많은 교육·훈련 수요를 담당하기 위한 전문교육기관을 어떻게 설치·운영할 지에 관하여 질문에 대해 기존의 교육·훈련기관과는 별도로 북한관료 전문교육원을 설립·운영하여야 한다는 의견이 절반 이상으로 68명(55.7%)이었고, 현재의 중앙공무원교육원을 확대 개편·운영하여야 한다는 의견이 47명(38.5%), 대학기관에 위탁교육을 하자는 의견이 4명(3.3%), 민간교육기관에 위탁교육을 맡기자는 의견이 2명(1.6%) 있었다. 대체적으로 전문가 집단에 대한 조사에 비해 현재의 중앙공무원교육원을 확대 개편하여 운영하는 것이 적절하다는 의견이 크게 나타났다.

<표 9> 북한 출신 관료들에 대한 교육기관

구 분	신분		합계
	국가직	지방직	
현재의 중앙공무원교육원 확대 개편·운영	32	15	47
	26.2%	12.3%	38.5%
별도의 북한관료 전문교육원 설립·운영	45	23	68
	36.9%	18.9%	55.7%
대학기관에 위탁교육	2	2	4
	1.6%	1.6%	3.3%
민간교육기관에 위탁교육	2	0	2
	1.6%	0%	1.6%
기타	1	0	1
	0.8%	0%	0.8%
합계	82	40	122
	67.2%	32.8%	100.0%

라. 북한 출신 관료들에 대한 보수체계 및 처우문제

통일 후 북한 출신 관료들의 보수는 남한관료들과 대비하여 어느 수준에서 결정되어야 할지에 관하여 경제력 차이와 물가를 고려하여 차별적으로 지급하여야 한다는 의견이 83명(68.0%), 남한과 완전 동일한 수준으로 지급하여야 한다는 의견이 22명(18.0%), 남북지역 경제력 차이만큼 차별적으로 지급(북한 지역 출신의 보수를 낮게)하여야 한다는 의견이 10명(8.2%), 북한관료들의 사기진작을 위해 경제력 차이보다는 상대적으로 높게 지급해야 한다는 의견이 5명(4.1%)으로 나타났다.

<표 10> 북한 출신 관료들에 대한 보수체계

구 분	신분		합계
	국가직	지방직	
남북지역 경제력 차이만큼 차별적으로 지급	5	5	10
	4.1%	4.1%	8.2%
경제력 차이와 물가를 고려하여 지급	59	24	83
	48.4%	19.7%	68.0%
북한관료들의 사기를 위해 상대적으로 높게 지급	3	2	5
	2.5%	1.6%	4.1%
남한과 완전히 동일한 수준으로 지급	13	9	22
	10.7%	7.4%	18.0%
기타	2	0	2
	1.6%	0%	1.6%
합계	82	40	122
	67.2%	32.8%	100.0%

마. 남한관료의 파견·전출문제

북한 지역에 파견 또는 전출되는 남한관료들의 주된 역할이 무엇인지에 관하여 질문하였다. 남북 행정통합의 준비작업이 92명(75.4%)으로 압도적으로 많았고, 북한관료들에 대한 행정제도 및 업무처리방식 이전이 16명(13.1%), 남한 행정시스템의 북한 적용이 7명(5.7%)으로 나타났으며, 북한관료들에 대한 감시·감독에 1명(0.8%)의 응답자가 있었다.

<표 11> 북한지역 파견·전출될 남한관료의 역할

구 분	신분		합계
	국가직	지방직	
남북 행정통합을 위한 준비작업	62	30	92
	50.8	24.6	75.4
북한지역 주요 정책 수립	5	1	6
	4.1%	0.8%	4.9%
북한관료들에 대한 행정제도 및 업무처리 방식 이전	11	5	16
	9.0%	4.1%	13.1%
남한 행정시스템의 북한 적용	3	4	7
	2.5%	3.3%	5.7%
북한관료들에 대한 감독 및 지도	1	0	1
	0.8%	0%	0.8%
합계	82	40	122
	67.2%	32.8%	100.0%

북한지역에 파견되는 남한관료들에 대한 인센티브로 적절하다고 생각되는 것에 대한 질문에 대해 급여, 북한지역 생활비 지급 외 금전적 추가 보상과 함께 인사 평가에 가점 부여를 해야 한다는 의견이 가장 많은 81명(66.4%)이었고, 급여·북한지역 생활비 지급 외 금전적 추가 보상을 제공하는 것으로 응답한 인원은 31명(25.4%), 인사평가의 가점 부여와 급여 및 북한지역 생활비 지급이 각각 5명(4.1%)으로 나타났다.

<표 12> 북한지역 파견·전출 남한관료들에 대한 인센티브

구 분	신분		합계
	국가직	지방직	
급여와 북한지역 생활비 지급	2	3	5
	1.6%	2.5%	4.1%
급여, 북한지역 생활비 지급 외 금전적 추가 보상	25	6	31
	20.5%	4.9%	25.4%
인사평가의 가점 부여	2	3	5
	1.6%	2.5%	4.1%
급여, 북한지역 생활비 지급 외 금전적 추가 보상과 함께 인사 평가에 가점부여	53	28	81
	43.4%	23.0%	66.4%
합계	82	40	122
	67.2%	32.8%	100.0%

3. 인식조사 결과의 시사점

가. 통일 후 북한 출신 관료들에 대한 인수 및 검증문제

통일이 되었을 때, 북한 출신 관료들을 새로운 통일 한국 관료체제에서 인수할 것인가의 여부에 대해, 공무원집단 모두에서 독일통일 과정에서와 같이 검증을 거쳐 선별적으로 인수하여야 한다는 의견이 지배적이었다. 전체적으로 공무원집단에서 모두 북한 출신 관료들을 인수하고 받아들이는 것이 불가피하다는 점에 동의하고 있으며, 이 경우 무조건적인 것이 아니라 신중하게 검증하여 선별화된 인수가 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다.

북한 출신 관료들의 재임용을 위한 검증방식에 대해서는 기초심사를 거쳐 임시

적으로 현직을 부여한 후 다시 검증과정을 거쳐 재임용해야 한다는 의견이 절반 이상을 차지했고, 직급별로 이원화하여 하위직은 원칙적으로 재임용하고 중·상위직은 검증을 거쳐 재임용하는 것이 바람직하다는 의견을 보였다. 또한 북한 출신 관료들의 재임용 검증기관은 강력한 리더십의 중요성에 근거하여 대통령 소속의 인사위원회를 두어야 한다는 의견이 많았다.

북한 출신 관료들에 대한 구체적인 검증방법에 대해서는 동료나 주민들의 객관적인 증언을 통해서와 구체적인 질문지를 작성하게 하는 방법이 대등한 비율을 보였는데, 이 두 가지는 병행해서 진행하는 것이 좋겠다는 기타 의견도 적지 않았다. 또한 북한 출신 관료들의 업무능력을 검증하는 방법에 대해서는 절대 다수가 어느 한 가지 방식 보다는 필기, 면접, 인사기록카드 검토 등을 종합적으로 평가하는 종합시험이 바람직하다는 의견을 보였다.

나. 북한 출신 관료들의 재임용·복직·신규채용에 대한 문제

북한 출신 관료들의 복직 및 재임용시의 북한 출신 관료들의 보임기준은 능력 검증 결과에 따라 전문성과 적성에 맞는 기관으로 보임하여야 한다는 의견이 절대적으로 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 한편, 북한 지역 젊은 인재 양성을 위한 적절한 충원 시기는 북한 출신 관료들의 검증과 재임용이 끝나고 난 후 인력 수요를 고려해서 실시하자는 의견이 압도적으로 많았다. 이러한 결과로 볼 때, 공무원들은 실용적이고 실무적 차원을 중시하고 있다는 것을 나타낸다.

다. 북한 출신 관료들의 교육훈련문제

북한 출신 관료들에 대한 교육기관은 별도의 북한관료 전문교육원 설립에 가장 많은 동의를 보였고, 북한 출신 관료들에 대한 교육내용으로서 가장 중요한 요소는 자유민주주의 체제에 대한 교육이라는 의견이 절대 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 결과로 볼 때, 업무능력이나 전문성도 중요하지만 이념적 동조와 그에 대한 이해를 하는 것이 보다 중요하다는 점을 인식하고 있다는 것을 알 수 있었다. 따라서 공직자로서의 교육뿐만 아니라 기초적으로 민주시민교육이 선행될 필요가 있다.

라. 북한 출신 관료들에 대한 보수체계와 처우문제

통일독일이 그랬듯이 북한관료들에 대한 급여 수준은 경제력 차이와 물가 수준을 고려하여 지급하여야 한다는 의견이 압도적으로 많았지만, 남한과 동일한 수준으로 주어야 한다는 의견도 적지 않게 나타났다. 이러한 경향은 북한관료들에 대한 남한관료들의 복지·후생제도를 적용할 것인지의 질문에 대해 과반수가 긍정적인 응답을 했다. 또한 북한 출신 관료들에 대한 복지후생에 대해서도 남한관료들에 대한 혜택을 그대로 주어야 한다는 의견이 절대 다수로 나타났다. 이러한 결과는 남북 공직자 간 처우의 불평등은 조직의 안정성에 바람직하지 않다는 것을 의미한다.

마. 남한관료의 파견·전출문제

통일과정에서 남한관료들의 북한 지역 파견·전출의 필요성은 대다수가 공감하고 있었으며, 북한지역 파견·전출 공무원들은 통일을 전·후로 나눌 때 통일 전에는 남북 행정통합을 준비하는 임무가 가장 중요하지만, 통일 후에는 북한관료들에 대한 행정제도 및 업무처리방식과 같은 기술적인 지원을 하는 역할이 중요하다고 인식하고 있었다.

북한지역에 파견·전출되는 공무원들에게는 필수적으로 그에 상응하는 보상이 뒤따라야 한다. 이러한 보상의 요소를 묻는 질문에 대해서는 급여와 북한지역 생활비와 같은 금전적 보상뿐만 아니라 인사평가에서의 가점부여가 요구된다는 의견이 압도적으로 많아, 파격적인 인센티브제의 설계가 요구된다는 점을 암시해 주고 있다.

V. 통일 이후 관료체제 구축방안

본 연구는 한반도의 통일 이후 통일 한국에서 발생할 수 있는 관료체제 구축의 방향과 내용에 대해 설계하고 있다. 한반도 통일이 대한민국의 주도하에 평화적인 방법으로 이루어진다고 전제하고 있으며, 통일 한국은 대한민국의 시장경제체제 및 자유민주주의를 유지한다고 가정하였다. 본 연구의 내용을 요약·정리하고 중요 부분에 대한 정책적 건의를 제시하면 다음과 같다.

1. 통일 한국의 관료체제 구축 과정

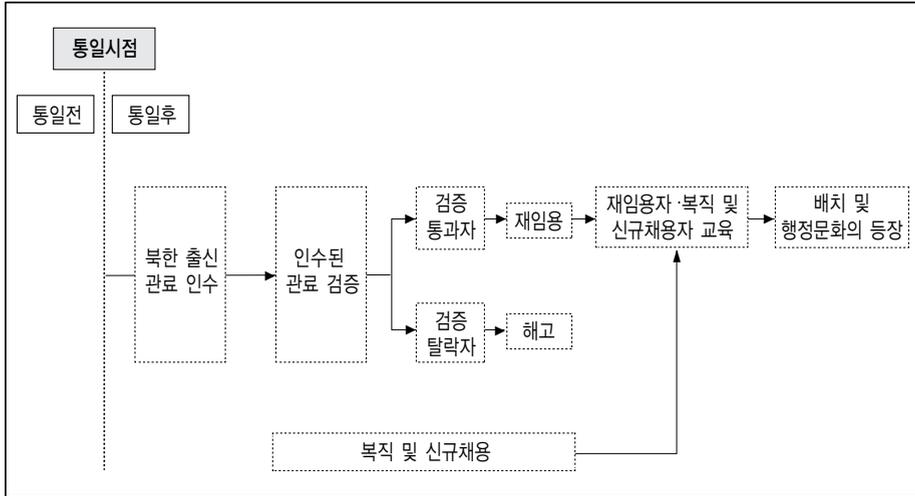
북한 출신 관료들이 인수된 이후에는 이들을 수용하면서 이들에 대한 검증과 재임용 작업에 들어가야 하는데, 이 과정이 통일 한국 관료체제 구축의 성공 여부를 결정할 것이다. 특히 검증은 관료 개개인의 자질과 업무능력뿐만 아니라 과거 북한정권 시기의 전력 등을 조사하면서 신중히 추진되어야 한다.

검증과 재임용은 통일 한국의 정부가 완벽하게 수행하기 극히 어려운 과업이다. 통일 한국 정부는 빠른 관료체제의 구축과 행정개혁을 위해 가능하면 북한에서 인수된 인력 중 많은 인력을 해임시켜야 할 필요가 있다. 그러나 다른 한편으로는 통일 한국의 갈등을 예방하고 국민통합을 이루기 위해서 가능하면 많은 인력을 재임용할 필요가 있다.

한편 북한 출신 인력에 대한 검증 및 재임용 작업과 동시에 북한지역에 거주하고 있는 젊은이를 대상으로 신규채용이 이루어져야 하며, 또한 북한정권에서 여러 이유로 인해 해직당한 관료들의 복직 신청이 있을 경우 이를 심사하여 재임용할 필요가 있다. 북한 출신 젊은이를 대상으로 신규채용을 하는 것은 통일의 의미에도 부합되는 것이기 때문에 통일 후 가능하면 빠른 기간 내에 실시하는 것이 좋다. 신규채용의 규모 및 방법 등은 그 시기와 당시 북한의 상황 등을 고려하여 결정하여야 하지만, 가능하면 미리 재임용 인력과 신규로 채용할 전체 인력 규모를 정해 놓아야 할 필요가 있다. 그렇지 않으면 재임용자가 예상보다 많을 수 있으며, 이 경우 신규채용이 순조롭게 진행되지 못할 수도 있기 때문이다.

북한 출신 관료들에 대한 검증과 재임용, 복직, 신규채용 등 일련의 과정이 끝나면 이들 인력들에 대해 적절한 교육훈련을 실시하여야 하며, 교육훈련을 무사히 이수한 자들에 대해서는 신분보장과 함께 근무처에 배치하여야 한다. 이후에도 이들 북한 출신 관료들에 대해 꾸준히 직무교육 및 인성교육을 실시하여 최종적으로 ‘북한 출신’ 또는 ‘남한 출신’이란 구별과 차별이 없어져 남북한 관료들이 제도적·문화적으로 동화되어야 한다. 즉 행정문화가 통합되어야 한다. 지금까지 언급한 과정을 도식화하면 다음과 같다.

<그림 2> 통일 후 관료체제 구축 과정



2. 통일한국 관료체제 구축방안

가. 북한 출신 관료의 인수 및 검증

현재 파악되고 있는 북한지역 관료들의 규모는 군인을 제외하고 약 150만 명으로 추측되지만, 이 인력규모는 정확하지는 않다. 아직까지 북한관료들에 대한 정확한 정보가 없기 때문이다. 남북이 통일이 되면 북한체제에서 근무하던 인력들이 통일정부에 인수될 것으로 예상된다. 즉, 통일이 되면 통일 정부는 조기 퇴진하게 되는 일부 인력들을 제외하고는 나머지 북한 출신 관료들은 모두 인수하여야 할 것이다.

인수 절차가 마무리 되고 난 후에는 이들을 검증하고 재임용하는 절차가 진행되어야 한다. 인수 인력의 재검증을 위해서는 먼저 북한지역 출신 인력을 모두 해임한 후 적합한 검증절차를 통해 다시 재임용하는 방법과, 인수된 모든 인력을 일단 수용하고 잠정적으로 배치하여 검증을 통해 일부 인력을 재임용하는 방법으로 나누어 생각할 수 있다.

우선 모든 인수 인력을 해고하고 재검증을 통해 다시 임용하는 것은 시행에 있어 어려움이 존재하기 때문에 후자의 방법을 통해 검증하는 절차가 적합한 것으로 보인다. 인수된 인력을 검증 절차를 거치지 않고 일시에 해고하는 것은 북한 출신 인력들의 거센 반발을 받을 것으로 예상된다.

그러나 문제가 되는 인력은 평양에 있는 중앙행정기관에서 근무하고 있는 관료들이다. 통일이 되면 이 중앙행정기관의 경우 자연스럽게 폐지가 될 것이고 이들의 소속기관이 사라지게 되기 때문이다. 특히 현재 북한의 경우 지방행정기관보다 중앙행정기관의 인력 수가 더 많기 때문에 이들을 모두 해임하기에는 사회적 파장이 클 것으로 보인다. 이에 우선 이들의 신분을 잠정적으로 유지시키며, 남한 중앙행정기관의 북한으로의 이전, 통일된 북한지역의 특별행정기관 등의 설립이 대책방안으로 제시할 수 있다.

나. 인력의 재임용·복직·신규채용

통일 후 북한 출신 관료들에 대한 인수가 마무리되고 잠정적으로 배치되면 이들에 대한 검증과 재임용이 본격적으로 시작되어야 한다. 재임용의 경우 대상자의 경력, 과거 이력, 인성 등에 대해 검증하여 이를 통과한 자에 대해 개인의 능력, 경력 등을 고려해서 적합한 근무처에 배치해야 한다. 이 과정에서 과거 북한관료로 재직할 때 주민탄압 등의 반인권적인 행위를 한 자, 부정부패 행위를 한 자는 무조건적으로 재임용서 탈락시킨다.

이 때 주의해야할 점은 검증결과가 개인의 공직 생활을 함에 있어 중요한 결정 사항이 되므로 방법 및 절차, 검증지표 등에 대한 공정성과 정확성이 확보되어야 한다는 것이다. 또한 재임용 여부에 관해 최종결정 시에는 각 부처의 기관장 및 조직의 여러 외부 인사들을 포함시킨 인사위원회를 구성하여 검토 및 결정이 이루어져야 한다. 더불어 인권탄압으로 인해 해임이 되지 아니한 일반 인력들에 대해서는 일정 기간 동안의 실업수당 및 재취업을 위해 취업교육, 그 외 가족의료비, 자녀 교육 등에 대한 지원도 고려해야 한다.

통일 후에 재검증 과정에서 발생 가능한 또 다른 문제점은 북한 정권 당시에 근무하다가 여러 가지 이유로 해임된 인력들이 통일 후에 통일 한국의 관료로 복직을 신청할 경우이다. 이 경우, 적합하지 못한 이유로 인해 해임된 자들에 대해서는 복직신청이 가능하지만 개인의 잘못, 업무능력의 부족 및 부정부패 관여 등의 이유로 해임당한 자들은 받아들이지 않아야 한다.

재임용이나 복직에 관한 작업에 못지않게 통일 후 주의를 기울여야 하는 부분이 신규채용이다. 북한지역 내에서 공무원으로 신규채용을 하는 것은 통일로 인해 혼잡한 북한지역을 활성화시키고, 공직의 세대교체를 의미하기 때문에 중요한 작업이다. 이와 관련하여 공개채용을 통해 시험 등의 방법으로 채용하는 것이 좋으

나 통일 직후에 이러한 방법 및 절차가 익숙하지 않은 북한 주민들에게는 많은 어려움이 따르기 때문에 다른 대안을 모색할 필요가 있다. 이에 ‘특별채용’이나 북한의 모든 지역에서 인재를 선발할 수 있게 하는 ‘지역할당제’, 각 학교나 기관 등에서 추천을 통해 선발된 공무원들을 인턴으로 임무수행 시킨 뒤 채용여부를 결정하는 ‘공무원 인턴제’ 등의 다양한 대안을 제시할 수 있다.

신규채용의 시기에 대해서도 고민할 필요가 있는데, 원칙적으로 빠른 시일 내에 북한지역에서 젊은이를 대상으로 하는 신규채용이 있어야 할 것이다. 그러나 북한 출신 관료들에 대한 검증 및 복직작업도 실시되기 때문에 정부가 신규채용 업무를 동시에 수행할 수 있을 지는 미지수다. 따라서 시기를 검토하여 불가피한 경우 검증 작업이 일단 완료된 후 신규채용을 실시하는 것도 한 방법이라고 할 수 있다.

통일 후 북한 출신 관료들에 대한 정확한 검증을 실시하기 위해서는 독립적인 기관의 설립도 고려할 수 있는데, 현재의 인사혁신처 같은 인사담당 부처가 이 업무를 수행할 수도 있지만 업무의 중대성을 감안해 볼 때 대통령 직속의 독립기관 설치를 적극적으로 고려할 필요가 있다.¹⁶

다. 교육훈련

북한지역 출신 관료들의 경우 현재 대부분이 당과 수령 중심의 사상교육 및 정치적인 교육으로 훈련받기 때문에 통일 한국에서 재임용되거나 복직, 신규채용이 되면 자유민주주의 국가의 공무원으로서 업무를 수행하기 위한 교육이 반드시 필요하다. 이에 통일 한국의 공무원으로서 필요한 자유민주주의와 법 체제, 시장경제체제 등에 관한 기본교육과 배치된 업무에서 필요로 되는 전문교육이 시행되어야 한다. 특히 중점을 두어야 하는 부분은 이들이 통일 한국의 행정문화에 빨리 적응할 수 있도록 민주시민교육도 함께 이루어져야 할 것이다. 이러한 교육을 위해서 세부적으로 생각해야 할 것은 크게 교육시설과 교육 전문인력 양성부분으로 나누어 볼 수 있다.

교육 전문 인력양성의 경우 현재에 통일교육원을 중심으로 통일 후의 행정통합에 대비한 교육이 진행되고 있지만 교육목적의 명확성 및 교육내용의 전문성 등

¹⁶ 독일의 경우 통일 후 인사위원회와 별도로 독립적 기관인 국가보위부자료 조사위원회(가우크(Gauck)위원회)를 통해 더욱 확실하게 검증 대상자들의 과거 경력 등에 대해 조사하였다. 복직의 경우에도 구동독 시절에 억울하게 퇴직당한 자들이 신청하였는데 이 역시 검증을 통해 특별적으로 허용되었다.

이 많이 부족한 실정이다. 때문에 북한지역 출신 관료들의 교육을 담당할 교수요원에 대해 정부·민간 영역에서 많이 양성해야 한다. 더불어 교수요원의 양성과 함께 적합한 교육프로그램 및 방법 등의 개발 역시 지금부터 차근차근히 준비해 나아가야 한다.

라. 북한 출신 관료의 보수 및 처우

통일 후의 관료체제 구축에 있어 민감한 부분 중 하나는 보수이다. 보수는 남한과 북한의 모든 인력들에게 공직자로서의 자부심과 업무에 대한 효율성을 높이는 방안이 될 수 있기 때문에 북한관료들에 대한 보수의 적용은 신중해야 하는 문제이다. 또한 북한지역 출신 관료들에 대한 연금 지급 문제도 중요하게 고려되어야 하는 부분이다.

독일 역시 보수나 처우 등에 관련한 문제는 민감한 사항이었는데 통일 이후 동서독 관료 간 동일 직급이면 동일 급여가 원칙이었지만, 동서독의 지역 간 경제적 차이를 간과할 수 없었다. 이에 물가 수준 및 경제적 상황 등을 고려해서 처음에는 구동독 지역 관료들에게 구서독 지역 관료들 보수의 60% 수준으로 지급하였으며, 점점 구동독 지역의 경제가 안정되고 물가가 상승됨에 따라 보수 수준을 높여나갔다.

우리의 경우도 처음에도 북한의 경제상황, 물가 등을 고려하여 남북 간 차등해서 지급할 수밖에 없으며, 그 수준은 통일 당시 통일국가의 경제사정, 국민의 여론 등을 감안하여 결정하여야 할 것이다. 중요한 점은 가능하면 빠른 시일 내에 통일한국의 경제를 회복시켜 남북한 관료들 간에 보수 차이를 없애는 것이다.

마. 남한 공무원의 북한지역 파견·전출

통일독일의 경우에도 통일 전 동독체제의 붕괴로 인해 서독 관료들이 동독 지역으로 파견·전출되었다. 이들의 경우 동독 정부의 요청 하에 통일에 대비한 행정적 업무를 수행하기 위해서였다. 통일 전의 구성 인력들은 대개 퇴직 관료나 퇴직 변호사 등으로 자문 역할을 이행하였으며, 통일 후에 범위가 확대되면서 현직에 있는 관료들도 파견되었다. 이러한 인력 지원은 구동독 지역의 자유민주주의 행정체제 구축을 위해 필수적인 조치였으며, 이에 따른 관료들에 대한 대우 및 보수 등 여러 가지 혜택을 보장하였다. 이로 인해 행정인력의 지원은 해마다 증가하는 추세를 나타냈다.

우리의 경우에도 남한관료들의 북한지역 파견 및 진출은 통일 전후의 남북한 체제통합 및 북한의 재건을 위해 인력적인 측면에서 반드시 이루어져야 하는 부분이다. 통일이 된 후 즉시 남한에서 선발된 관료들이 북한지역으로 투입되어야 할 필요가 있으며, 이들은 북한지역 내의 여러 행정기관에서 체제전환에 의해 발생하는 업무들을 수행할 것이다. 특히 파견·전출된 인력들에 대하여 신분보호, 치안, 인센티브 등의 문제를 고려해서 적절한 대책이 필요할 것이다. 또한 선발을 할 때 새로운 환경에서 적응이 가능한 인력을 우선적으로 선발하여 교육을 실시해야하며, 보수나 권한의 차이로 인해 북한지역 출신관료들에게 소외감을 느끼게 하지 않도록 주의해야 한다.

VI. 결론

세계화가 가속화됨에 따라 국가들 간의 경쟁이 강화되고 있는 상황에서 한반도에서의 남북통일은 우리 민족의 최대 염원이자 번영을 추구하는 길이다. 또한 약 70여 년 간 지속되어온 남북 분단체제 하에서 전쟁이라는 불안감을 없애고 평화를 이룩함으로써 진정한 세계 일류 국가로 발돋움할 수 있는 기회이다. 그러나 남북통일은 국민들의 염원 및 국가의 일시적인 정책으로만 이뤄낼 수 있는 것이 아니며, 국민의 의지와 국가의 모든 능력을 집약해서 추진할 과업이다.

이러한 맥락에서 통일 이후를 대비하여 지금부터 생각하여야 할 것 중 하나가 바로 통일 이후의 관료시스템 구축에 대한 문제이다. 통일 이후 북한지역의 재건과 남북 행정통합을 순조롭게 추진하기 위해서는 남한과 북한, 양 지역 국민들의 노력도 필요하지만 일차적인 부분에는 국가 즉, 정부가 중요한 역할을 수행하여야 한다. 특히 통일 한국 정부는 과거에 비해 효율적·효과적이어야 하며, 통일 이후에 경험하지 못했던 다양한 상황에 대해 신속하고 정확하게 해결하여 관리할 수 있는 능력을 가지고 있어야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 북한체제에서 근무했던 관료들을 인수하여 통일 한국의 직업공무원으로 전환시켜야 하는 과업을 성공적으로 완료하여야 한다. 남북한이 통일되면 통일정부는 남북의 관료를 통합하여 단일의 관료체제를 구축하여야 하며, 이를 위해서는 통일 북한관료의 인수, 검증, 재임용, 복직, 신규채용, 교육훈련, 보수체계 구축 등을 성공적으로 마무리하여야 한다.

■ 접수: 5월 2일 ■ 심사: 5월 16일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 강성철·김관석·이종수·진재구·최근열. 『새인사행정론』. 서울: 대영문화사, 2014.
- 박응격. 『통일이후를 대비하는 정부 인력관리의 과제와 대책』. 서울: 한국행정연구원, 1995.
- 박형중·전현준·박영자·윤철기. 『통일시대 대비를 위한 신북한행정론』. 경기: 지구문화사, 2012.
- 양현모. 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정 통합을 중심으로』. 한국행정연구원, 1997.
- _____. 『통일행정요원 양성 및 관리방안』. 서울: 한국행정연구원, 1998.
- _____. 『통일한국의 정부조직체계 구축방안』. 서울: 한국행정연구원, 2014.
- 이종수 외. 『새행정학』. 서울: 대영문화사, 2014.
- 정재각·심익섭·이승철. 『독일의 행정과 공공정책』. 서울: 대영문화사, 2013.
- 최진욱. 『북한의 인사행정』. 서울: 민족통일연구원, 1999.
- 통일부. 『북한개요』. 서울: 통일부, 2009.
- _____. 『독일통일 총서2, 행정분야 통합관련 정책문서』. 서울: 통일부, 2013.
- 한국수출입은행. 『독일통일 실태 보고서(III): 독일 연방하원 앙케이트위원회 보고서』. 서울: 한국수출입은행, 2009.
- 한부영·김병국. 『통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구』. 서울: 한국지방행정연구원, 2009.

Ahn, Jiho. *Vergleichsstudie über die Verwaltung zwischen der BRD und der DDR: Zusammenhang zwischen Verwaltungssystem und Mentalität von Verwaltungstätigen*. Diss. Berlin, 2010.

König, Klaus/Meßmann, Volker. *Organisation-undPersonalprobleme der Verwaltungstransformation in Deutschland*. Baden-Baden, 1995.

Loverd, R. A. and Pavlak, T. J. Analyzing the historical development of the American civil service, Rabin, Jack et al.(eds.). *Handbook of public personnel administration*. New York: Marcel Dekker, Inc, 1995.

Robbins, S. P. *Organizational Behavior(3rd ed.)*. Englewood Cliffs, N. J: Prentice-Hall, 1986.

2. 논문

- 박해육. “통일이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대한 인력통합의 모색.” 『한국행정연구』. 제11권 제4호, 2002.
- 최진욱. “북한의 인사행정제도 원칙, 기준, 운영실태.” 『한국행정학회 동계학술발표논문집』. 2002.

A Study of Establishing the Government's Bureaucratic System of a Reunified Korea

Jun-Ho Lee and Hyun-Mo Yang

This study propose directions and details for establishing the bureaucratic system after reunification. It anticipates the process of establishing the bureaucratic and suggests its method.

As for the specific details, the study includes methods to absorb and verify North Korean bureaucrats, methods for reappointment, reinstatement, recruitment, methods of education-training, methods for wage levels, and methods of integrating the administrative cultures after reunification.

The study predicts what the reunified bureaucratic system will look like after unification by analyzing studies and implications of Germany's reunification case, comparative analysis of the two Korea's bureaucratic systems, interviews and surveys from public officials.

Key Words: Reunified Korea, Bureaucratic System, Verification of Bureaucrat, Reappointment, Recruit