| SRI-기본-2019-01 |

남북 지방행정체계 비교연구

A Comparative Analysis on Local Administration System between South and North Korea

박상우

SRI 수원시정연구원
SUWON RESEARCH INSTITUTE

연구진

연구책임자 박상우 (수원시정연구원 연구위원)

참여연구원 임진영 (수원시정연구원 위촉연구원)

ⓒ 2019 수원시정연구원

발 행 인 최병대
발 행 처 수원시정연구원
경기도 수원시 권선구 수인로 126
(우편번호) 16429
전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000
http://www.suwon.re.kr
인 쇄 2019년 12월 31일
발 행 2019년 12월 31일
ISBN 979-11-90343-10-7 (93340)

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.
박상우. 2019.「남북 지방행정체계 비교연구」. 수원시정연구원.

비매품

국문요약

본 연구의 목적은 남북한 지방행정체계에 대한 비교연구에 중점을 두고 기초단체 수준에서 바람직한 교류방향을 제시하는데 있다. 본 연구에서는 본 연구에서는 단일비교분석법의 인식론적 틀을 기초로 남북한 지방행정체제를 ① 역사성, ② 성격, ③ 행정구역, ④ 구성요소, ⑤ 기관, ⑥ 기능·사무로 구분하여 비교분석하였으며, 탈북관료출신의 의견을 보다 객관적으로 구성하기 위해 '두껍게 기술하기'를 원용해 사례분석을 하였다.

① 역사성의 측면에서 남한이 민의를 표출하는 지방자치가 성장해 온 반면 북한은 마르크스-레닌주의와 주체사상이 결합된 사상적 구조와 생존차원의 제한된 개방주의라는 환경적 요소가 결합하는 형태로 발전을 하였다.

② 성격의 측면에서는 남한이 공법인의 성격을 갖는 단체자치를 기반으로 하고 있으며, 북한은 명확한 근거는 없으나 「북한헌법」과 「지방주권기관법」의 입법취지는 중앙과 지방에 상하관계를 분명히 하고 있어 단체자치의 성격이 짙다.

③ 행정구역은 남한이 1특별·6광역시, 8개도, 1특별자치도, 1특별자치시의 광역과 226개의 기초단체(69개 자치구 + 75개시 + 82개군)로 구성된 반면, 북한은 1직할·2특별시, 9개도와 1특급, 24개 시, 145개 군, 37개 구역으로 이루어져 있으며, 하부기관인 面이 존재하지 않고, 우리의 자치구와 비슷한 구역이 있다.

④ 구성요소는 남한은 주민이 투표권, 선거권과 피선거권, 청원권, 조례제정 및 개폐 청구권, 감사청구권, 수익권을 갖고, 자치권에 있어서는 상위법이 정한 법위 내의 입법권, 조직권, 행정권, 재정권을 갖는 반면 북한의 주민은 선거권은 있으나 주민투표권은 없으며, 청원권, 조례(세칙)제정 및 개폐 청구권, 감사 청구권은 없으나 주민의 청원권은 있다. 자치권에 있어서는 도(직할시)까지 우리의 조례에 해당하는 세칙을 정할 수 있으나, 시(구역) 군의 인민회의나 인민위원회는 그 권한이 명시되어 있지 않다

⑤ 자치단체의 기관에 있어서는 남한의 경우, 지방자치단체의 기관은 주민이 직접 선출하는 의회와 집행부(자치단체 장)로 나뉘어 기관대립형을 취하고 있는 반면, 북한은 민주집정제 실시로 다원적 구조를 가지고 있다. 우선 당 조직, 주권기관 조직, 행정집행기관 등 3원적 조직을 갖고 있으며, 사법기관인 각급 지방 재판소 등 지방사법기관도 존재한다.

⑥ 지방사무의 경우 남한이 자치사무, 공동사무, 위임사무로 구별되며. 전국적 통일성을 기해야하는 사무와 국가 고유사무로 배타성을 지니는 사무는 중앙, 광역성을 지니는 사무를 광역단체, 주민생활과 밀접한 사무를 기초단체에 배분하는 것을 원칙으로 하고 있는 반면 북한은 중앙정부는 국방, 외교, 기술혁신 국가채무관리 등을 담당하고 있고, 지방정부는 일반행정, 사회복지, 교육, 농업지원 등에 일정한 자율성을 갖고 업무를 처리하고 있다.

수원시와 청진시를 사례분석을 한 결과; 당정관계에 있어 남한은 다당제로 정책결정에 중앙정부의 경우에는 당정관계가 어느 정도 중요하지만 지방의 경우에는 상대적으로 중요성이 약한 반면 북한의 경우는 노동당 유일체계를 통해 중앙에서 지방 말단에 이르기까지 당과 정부가 일치하는 체계를 구축하고 있는 것으로 나타났다. 20시기 말부터 당-행정부 간의 정책결정기제는 극심한 식량난으로 배급제 기제가 작동하지 않아 대체수단인 '장마당'이 자본주의적 요소의 유입을 가져와 북한의 지방정책결정기제에도 상당한 영향을 미치고 있어. 당과 지방인민위원회 등 공공기관의 권위가 약화되고는 있지만 아직도 강력한 통제기제를 유지하고 있다는 것이다.

본 연구를 통해 살펴본 결과 기초단체 간 남북교류는 시간적으로 천천히 점증적으로 접근해야하고, 경제중심의 북한-복지중심의 남한의 관심분야를 일치 시켜야 하며, 교류를 원하는 지역에 대한 정확한 정보 파악과 교류의 당위성을 북측이 납득할 수준으로 구체적으로 제시하는 방향으로 접근해야 한다. 또한 노동당 지방당에 대한 입장을 어떻게 할 것인가?에 대한 심도 있는 고민도 있어야 함으로, 점증적 접근이 필요하고 국가 차원의 돌파구를 마련하기 전까지는 준비하고 기다리는 인내의 시간이 필요하다고 판단된다.

주제어: 남북지방행정체계, 민주집정제, 지방행정기관, 당정관계, 정책기제

차 례

제1장 서론 ····· 3

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 3

1. 연구의 배경 ····· 3

2. 연구의 목적 및 목표 ····· 4

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 5

1. 연구의 범위 ····· 5

2. 연구의 방법 ····· 6

제2장 비교분석 프레임의 설정 ····· 11

제1절 이론적 접근 ····· 11

1. 지방자치제에 대한 남·북한 관점 비교 ····· 11

2. 비교행정에 대한 논의 ····· 14

제2절 기존연구에 대한 검토 ····· 18

1. 북한 지방행정에 대한 기존 연구 ····· 18

2. 기존 연구의 평가 ····· 20

제3절 비교분석 프레임의 설정 ····· 21

1. 인식모형의 설정 ····· 21

2. 본 연구의 비교분석 틀 ····· 22

제3장 남·북 지방행정체계 비교분석 ····· 27

제1절 자치제도의 역사성 ····· 27

1. 남한의 경우 ····· 27

2. 북한의 경우 ····· 29

제2절 지방자치제도의 성격 ····· 32

1. 남한의 경우 ····· 32

2. 북한의 경우 ····· 33

제3절 남·북 행정구역체계 ····· 36
1. 남한의 경우 ····· 36
2. 북한의 경우 ····· 38
제4절 자치의 구성요소 ····· 41
1. 남한의 경우 ····· 41
2. 북한의 경우 ····· 41
제5절 지방자치단체의 기관 ····· 43
1. 남한의 경우 ····· 43
2. 북한의 경우 ····· 44
제6절 자치사무 ····· 50
1. 남한의 경우 ····· 50
2. 북한의 경우 ····· 54

제4장 남·북 지방자치단체 정책기제 사례분석 ····· 59

제1절 수원-청진 도시현황 비교 ····· 59
1. 수원 ····· 59
2. 청진 ····· 60
제2절 수원-청진 정책결정기구 ····· 62
1. 수원 ····· 62
2. 청진 ····· 64
제3절 수원-청진 당정관계 비교분석 ····· 68
1. 수원 ····· 68
2. 청진 ····· 69
3. 북한 지방행정의 내부 변화 ····· 72

제5장 결론 및 정책제언 ····· 77

제1절 연구의 요약 및 결론 ····· 77
제2절 정책제언 : 남북 기초단체 간 교류방향 ····· 81

참고문헌 ····· 85

표 차 례

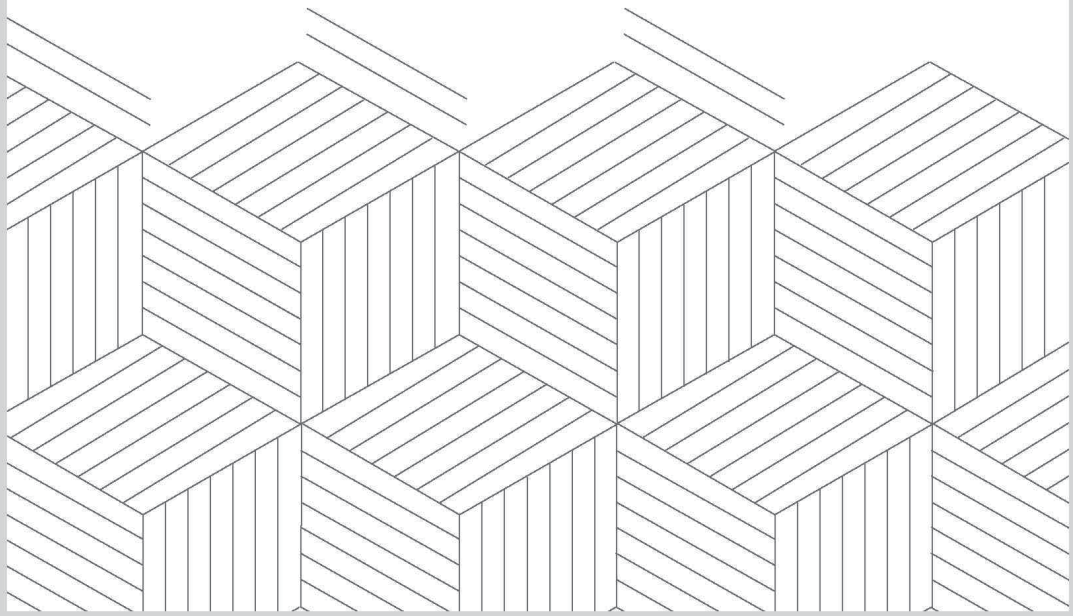
〈표 3-1〉 지방자치단체사무 ····· 52
〈표 3-2〉 남한 중앙-지방 간 주요 기능배분 ····· 54
〈표 3-3〉 북한 중앙-도-시·군간 기능배분 ····· 56

그 림 차 례

〈그림 2-1〉 유영옥연구의 분석 시각 ····· 18
〈그림 2-2〉 연구의 분석 틀 ····· 22
〈그림 3-1〉 한국 지방행정 체계 현황 ····· 36
〈그림 3-2〉 남북 지방행정구역체계 ····· 38
〈그림 3-3〉 북한의 지방계층 ····· 39
〈그림 3-4〉 북한의 지방행정 기관 ····· 44
〈그림 3-5〉 계층별 지방행정기관 ····· 45
〈그림 3-6〉 조선노동당 조직도 ····· 46
〈그림 3-7〉 지방인민위원회 구성 ····· 48
〈그림 3-8〉 시·군 협동농장경영위원회 조직 ····· 49
〈그림 3-9〉 국가와 지방간 사무구분 현황(2009년 현재) ····· 50
〈그림 3-10〉 남한 중앙-지방 간 기능배분 기준 ····· 53
〈그림 4-1〉 수원시 조직도 ····· 62
〈그림 4-2〉 수원시의회 사무국 조직도 ····· 63
〈그림 4-3〉 청진시 인민위원회 조직도 ····· 65
〈그림 4-4〉 청진시 협동농장경영위원회 ····· 66
〈그림 4-5〉 님한의 당정관계 절차 ····· 68
〈그림 4-6〉 북한의 당정관계 절차 ····· 69
〈그림 4-7〉 청진시 당정관계 ····· 70
〈그림 4-8〉 인민위원회 당정관계 ····· 70
〈그림 4-9〉 동단위 당정관계 ····· 71
〈그림 4-10〉 동단위 협동농장 당정관계 ····· 72
〈그림 5-1〉 교류협력 대상기관의 선정방법 ····· 81
〈그림 5-2〉 교류협력 대상사업의 선정전략 ····· 82
〈그림 5-3〉 수원시 남북교류협력의 중장기 로드맵 ····· 82

제1장
서 론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 범위 및 방법



제1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

지난 2018년 4월 27일 문재인 대통령과 북한 김정은 위원장 간의 제 3차 남북정상회담을 계기로 남한 내에서는 지방정부차원에서 교류를 희망하는 자치단체들이 많아졌으며 기초단체 수준에서도 교류협력기금을 조성하는 등, 교류에 대한 희망이 높아지고 있다. 일예로 수원시의 경우도 2019년 3월에 50억 원 수준의 기금을 조성하고 9월에는 「수원시 남북협력에 관한 조례」를 제정한 바 있으며, 같은 해 6월에도 안산시, 광명시 역시 교류위원회를 출범하는 등 전국적으로 남북교류협력에 대한 추진이 활발하다.

이러한 현상의 근저는 동서독 통합의 성공을 바탕으로 하고 있다. 사실 동서독 통합은 한국 지방정부의 희망인 '통일'과 '분권'이라는 핵심 요소를 모두 갖고 있다. 즉 독일통일은 지방정부 간 교류·협력이 큰 바탕이 되었으며 교류·협력이 활성화될 수 있던 배경은 지방분권에 있다는 평가를 받고 있다. 독일의 통합과정에서 지방정부는 분단으로 인한 이념적 상충을 비정치적이고 실생활위주의 주민 간 교류를 통해 생활방식과 사고방식의 동질성 회복에 기여를 하였다. 또한 연방제에 바탕을 둔 지방분권형 서독이 주도적으로 마르크스주의에 바탕을 둔 중앙집권형 동독의 각 도시와 자매결연을 통해 교류를 함으로서 통일의 기반을 마련하였으며, 통일 후 동독은 중앙집권적 지방자치제를 포기하고 동독 5주에 대한 연방주의 지방분권을 실현하였다.[1)]

통일과 분권이라는 핵심가치는 한국의 자치단체가 반드시 실현해야하는 당위성을 지닌 것은 주지의 사실이나 이는 장기적이고 점증적 접근이 필요하다. 독일의 경우도 분단 후 곧바로 지방정부 간 교류를 추진하였음에도 36년 지난 후에야 결실을 보기 시작하였듯, 한국의 지방정부도 서두르지 않고 접근을 해야 한다. 특히 한국의 경우는 반공교육에 영향으로 북한에 대한 근원적 접근이 어려웠을 뿐 아니라, 의도적 회피성향을 보여 왔다.

---

1) 독일통일 전까지 1986년 10월 서독의 자르루이스와 동독의 아이첸휴덴슈타트 간의 교류를 시작으로 통일직전인 1989년에는 62개 도시가 자매결연을 맺고 33개 도시가 자매결연을 추진하고 있었다.(김성윤, 1996)

따라서 자치단체 간 교류를 함에 있어서도 북한의 지방행정체계에 대한 이해가 선행되어야 한다. 일제 강점기 조선총독부가 1910년 도평의회와 부·군·면 협의회를 설치하고 1945년까지 근대적 의미의 지방자치제를 같이 경험한 이후, 약 75년 간 다른 지방자치의 길을 걸어온 점을 고려할 때, 우선적으로 우리의 관점에서 지방행정에 대한 남북한 비교연구를 통해 북한의 지방행정체제에 대한 이해를 하는 것이 중요하다.

그 간 북한에 대한 연구는 정치학을 중심으로 국가적 차원에서의 연구가 주류를 이루어 왔으며 지방행정에 대한 연구는 상대적으로 적었으며, 그나마 국가구조로서의 지방행정에 대한 연구에 편중되어 기초단체수준의 연구는 희소하다.

본 연구에서는 기초단체 간 교류를 전제로 필수적으로 숙지해야하는 남북한 지방행정체계에 차이점을 살펴보고 이를 바탕으로 어떻게 교류를 시작할 것인가를 모색하고자 한다.

2. 연구의 목적 및 목표

본 연구의 목적은 남북한 지방행정체계에 대한 비교연구에 중점을 두고 기초단체 수준에서 바람직한 교류방향을 제시하는 데 있다.

본 목적을 달성하기 위해 4가지의 하부 목표를 설정하고자 한다.

첫째, 비교분석을 위한 프레임을 설정한다. 이를 위해 이론적 배경과 기존 연구의 흐름을 바탕으로 분석틀을 도출한다.

둘째, 비교분석프레임에 맞추어 남북 지방행정제도를 비교분석한다.

셋째, 지방행정제도에 대한 비교분석에 현실성을 부여하기 위해 기초단체 수준인 수원시와 청진시 사례분석을 통해 정책결정 기제에 대한 변화를 분석한다.

넷째 이를 바탕으로 기초단체 간 교류협력에 대한 접근방향을 제시한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 비교분석을 위한 프레임을 설정하고, 도출된 프레임에 맞추어 비교분석하는 것이다. 우선은 정태적 측면에서 양 체제 간의 구조적·제도적 분석을 하고, 동태적 측면에서 시대적 흐름과 요구를 반영하는 운영상의 정책기제를 분석하여 이에 따른 현상의 진단을 바탕으로, 향후 북한 지방정부에 대한 접근방향을 모색하고자 한다.

체제 간 비교분석을 함에 있어 선행돼야할 점은 인식론적으로 공통점과 차이점을 도출하기 위한 분석대상에 범위가 필요하다.

첫째, 본 연구에서 지방행정체계에 대한 분석범위는 최상위적 정치적 이념이나 정치체계를 구성하는 수단이 아닌, 중앙정부와 지방정부 간 기능과 권한의 측면에서 분석하고자 한다. 북한의 경우는 고도의 정치이념 구현방법으로 지방행정체계로 이해되고 있으며 남한의 경우는 주민의 복리 증진에 초점이 마주어져 있어, 인식체계가 서로 상이함으로 하위적 범주 내에서 분석을 하고자 한다.

둘째, 비교대상에 있어 정치체계와 가치에 영향이 상대적으로 미약하고 주민생활과 밀접한 교호관계를 형성하고 있는 기초단체를 중심으로 비교분석함으로서 최소한의 탈가치적 객관성을 확보하고자 한다.

셋째, 비교기준의 설정의 측면에서 입법·행정·사법을 포괄하는 기준을 설정하고자 한다. 남한의 경우 입법기능이 강 단체장-약 의회이나, 북한의 경우 법률적으로는 지방의회에 의해 단체장이 뿐 아니라 지방사법부의 수장도 선출됨으로 기준의 확장성을 위해 13개 대기능 위주의 행정중심의 남한에 시각으로는 비교분석이 불가능하다.

본 연구의 시간적 범위는 1945년 남북분단 이후로 설정하고자 한다. 그 이전에는 일제강점기까지 동일한 제도와 문화 속에서 지방자치가 이루어져 왔고, 해방이후 남한은 곡절은 있었으나 주민의 복리증진을 위한 자유민주주의를 근간으로 하는 지방자치를 실시한 반면, 북한은 마르크스주의에 근간을 둔 지방자치를 실시함으로서 서로 상이한 길을 걸어왔기 때문이다.

2. 연구의 방법

비교연구의 방법에는 여러 방법론이 존재한다. 우선 무어(Moore)[2]와 스콧폴(Skocpol)[3]이 주장하는 일치법과 차이법에 적합한 사례를 종과 횡으로 연결한 비교역사구조주의가 있다. 또한 이를 발전시켜 교차사회학적 방법에 기초한 아이젠슈타트(E. Eisenstadt)[4]의 비교역사구조주의가 있다. 비교역사구조주의는 이론의 일반화를 위해 경험적으로 관찰된 자료를 수리통계학적으로 인과관계를 증명하는 데 중점을 두고 있다.

한편으로는 코스(Coase)[5]를 중심으로 정책집행의 수단으로서 제도적 장치를 분석하는 단일제도분석법이 있다. 이러한 단일제도분석법은 거래비용접근법이나 게임이론을 중시하는 학파와 (Aoki 등)[6]와 법 경제적으로 접근하는 코메사르(Komesar)[7] 등의 비교제도분석법에 이르기까지 다양한 수정모형이 제시되고 있다.

본 연구에 있어 비교분석은 인식론적으로 비교역사구조주의적 입장을 취하고자 한다. 또한 제도를 분석하는 데 있어서 단일제도분석법의 방법론을 원용하기로 한다. 하지만 이론의 보편성을 확보와 인과관계를 규명하기 위한 수리통계학적 모형을 사용하지는 않는다.

이를 위해 그 간 발표된 논문과 법령, 통계자료를 중심으로 문헌분석에 기초한 이론적 접근을 하고 비교분석의 틀을 정립한 후, 남북 간의 제도를 분석할 것이다. 문제는 문헌분석에 의존한 연구로 인해 연구자의 직관과 선험성만으로 객관성을 담보할 수 없음으로 전문가와 관료 출신의 탈북민 인터뷰 등을 통해, 최소한의 연구자간 간주관성(inter-subjectivity)을 확보하고자 한다.

이와 관련 임도빈(2012)은 인류학자 기어츠(Geertz, 2007)의 '두껍게 기술하기'(thick description)의 방법을 원용해 탈북민들의 증언을 최대한 객관화하여 북한 지방행정을 분석하였는데, 본 연구에서도 이를 차용하기로 한다. 기어츠의 '두텁게 이해하기'는 의미를 추론하기 위한 맥락의 상세한 기술 강조하고, 작지만 잘 짜인 사실의 집합인 맥락을 통해 사회 전체의 구조를 이끌어 내려는 전략을 포함하고 있다(임도빈, 2012).

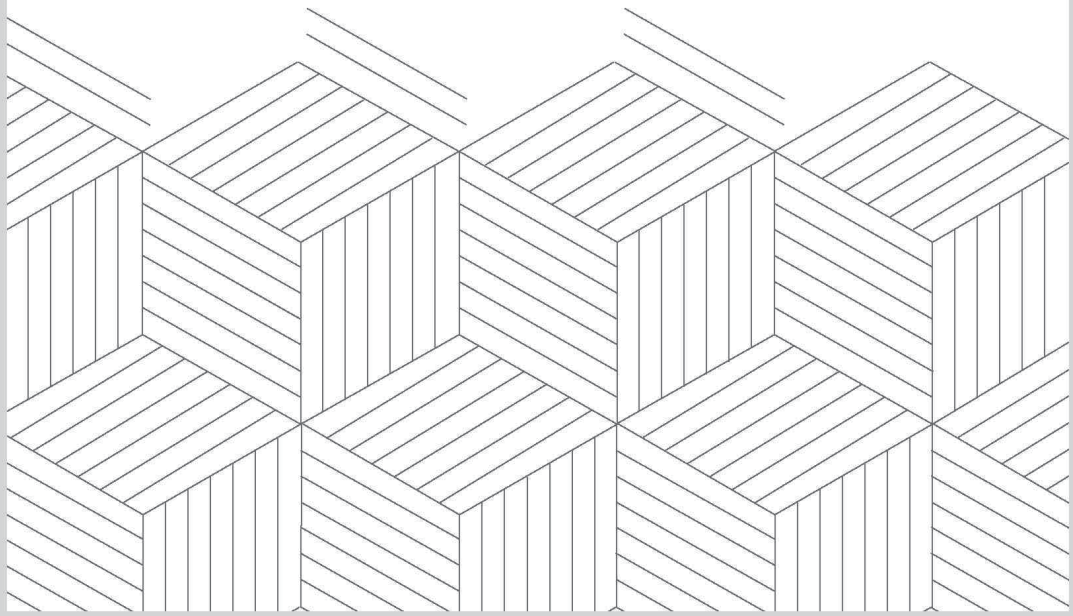
---

2) Moore, B.(1966). Social Origins of Dictatorship and Democracy : Lord and Peasant in the Modern World.
3) Skocpol, T.(1979). *States and Social Revolutions : Comparative Analysis of France, Russia and China.*
4) Eisenstadt, S. N.(1969). *The Political Systems of Empire : the Rise and Fall of Historical Societies*.Free Press.
5) Coase, Ronald H.(1964). "Discussion: The regulated Industries," *American Economic Review* 54: 194-197.
6) Aoki, M (2001). *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MA: MIT Press.
7) Komesar, N. K.(2001). Law's Limits: The Rule of Law and the Supply and Demand of Rights, Cambridge: Cambridge University press.

따라서 본 연구에서는 단일비교분석법의 인식론적 틀을 기초로 남북한 행정체제를 비교분석하고, 관료출신의 탈북민의 의견을 보다 객관적으로 구성하기 위해 '두껍게 기술하기'를 원용하고자 한다.

제2장
비교분석 프레임의 설정

제1절 이론적 접근
제2절 기존 연구에 대한 검토
제3절 비교분석 프레임의 설정



제2장 비교분석 프레임의 설정

제1절 이론적 접근

1. 지방자치제에 대한 남·북한 관점 비교

남북 모두 근대적 의미의 지방자치제는 일제 강점기 조선총독부가 1910년 도평의회와 부·군·면 협의회를 설치한 것을 그 시발점으로 보는 견해가 지배적이다. 하지만 해방이후 남북은 서로 다른 정치·경제체계를 구축하고 각기 다른 지방자치의 길을 걸어왔다.

일반적으로 자유민주주의를 근간으로 하는 국가에 있어 지방행정에 있어 자치의 개념은 정치적인 의미와 법률적 의미의 지방자치로 구분하여 해석하고 있다. 정치적 의미에서의 자치란 일정한 행정구역 내에서 주민이 선출한 집행기관과 의결기관에 의해 주민이 낸 비용으로 행정사무를 처리하는 것을 말한다. 법률적으로는 지방자치단체라는 공법인에 의해 행정을 처리하는 것을 의미한다. 따라서 단체장이 국가에 의해 임명된 경우는 엄밀히 법률적인 자치는 이루어지고 있지만, 정치적인 의미에서 지방자치를 실시한다고 할 수는 없다.

반면 공산주의체계를 근간으로 하는 국가에 있어 지방행정이란 프롤레타리아 혁명의 근거지로서 국가정책을 수행하는 일선기관으로서의 자치체계를 의미한다. 공산권 국가는 지방자치가 자연발생적인 것임을 인정하지만, 프롤레타리아 독재 내지 집중제와 배치되지 않는 법에 의해 부여된 제한된 자치를 해야 한다는 것이다. 중요한 점은 관료제 타파를 근본이념으로 하고 있음에 따라, 보통선거에 의해 선출된 관리들이 지방행정을 운영하게 되므로 지방행정조직은 중앙조직과 달리 상대적으로 빈약한 기능을 수행하며 표면적이나마 임명에 의한 행정일선의 기관장은 최소화하고 있다는 것이다.

1) 남한의 경우

해방 이후 남한에서의 지방자치는 자유당 정권과 군부독재를 거치는 과정에서 민의를 표출하는 하나의 제도로 발전하여 왔다. 즉 직선에 의해 단체장과 지방의원을 선출하고 그 과정에서 지역에 대한 관심과 참여에 중점을 둔 정치적인 의미로서의 자치제도가 발전되었다고 할 것이며, 자치제 이후 주민에 대한 의식, 정책서비스의 질 등 자치제도의 다양화와 분화를 걷는 과정으로 진행되어 왔다.

자유민주주의를 기치로 하는 한국의 경우는 이상적으로 국가와 지방자치단체가 서로 행정기능과 행정책임을 분담하면서 중앙행정의 효율성과 지방행정의 자주성을 조화시켜 국민(주민)의 복리증진이라는 공동목표를 향하여 협력하는 협력관계를 추구한다. 하지만 영미계열의 주민자치가 아닌 대륙계열의 단체자치를 실시하고 있음으로 인해 주민과 지방정부와의 관계보다는 중앙과 지방간의 집·분권에 대한 관심이 주요한 논쟁요소로 국가에 대한 지방자치단체의 통제 최소화에 집중하게 된다.

따라서 남한에서의 지방자치단체는 국가와는 별개의 법인격을 가지며 자율적으로 지방행정을 처리한다. 그러므로 지방 자치의 본질상 자치행정에 대한 국가의 관여는 가능한 한 배제하는 것이 바람직하다. 그러나 단체자치를 근간으로 함에 따라 지방자치도 국가적 법질서의 테두리 안에서만 인정되는 것이고, 지방행정도 중앙행정과 마찬가지로 국가행정의 일부이므로, 지방 자치 단체가 어느 정도 국가적 감독·통제를 받는 것은 불가피하다.

자치단체에 대한 국가의 감독·통제에는 ① 통제의 주체에 따라 입법기관에 의한 감독·통제, 행정기관에 의한 감독·통제, 사법기관에 의한 감독·통제로 분류되고, ② 통제의 수단에 따라 권력적 감독·통제와 비권력적 감독·통제, 사전 예방적 감독·통제와 사후 교정적 감독·통제로 분류되며, ③ 통제의 방법에 따라 입법적 통제·행정적 통제·사법적 통제로 나뉜다. 이 중 주체에 따라서는 행정기관에 의한 감독·통제, 수단에 있어서는 권력적 감독·통제, 방법에 있어서는 행정적 통제가 주된 이슈로 작용을 하고 있다. 따라서 자치단체의 자율성 확보가 주된 관심사인데 일반적으로 다음 세 가지 측면에서 논의되고 있다.

첫째는 자치권의 문제이다. 자치권이라 하면 통상 자치입법권과 자치행정권, 그리고 자치재정권 등을 의미하는데, 한국의 자치단체는 중앙정부로부터 과도한 통제를 받고 있다. 지방의회의 입법권을 예로 들면, 모든 조례는 법률은 물론 대통령이나 각 부장관이 정하는 부령(部令)까지도 넘지 못하도록 되어 있으며, 조례위반사항에 대해서도 과태료 이상의 처벌을 하지 못하도록 되어 있다. 다른 권한에 있어서도 마찬가지이다. 기채의 발행과 같은 채무부담행위나 예산편성은 물론, 자치단체장의 승용차 크기와 같은 부수적인 사안에 이르기까지 중앙정부 또는 상급자치단체의 통제를 받게 되어 있다.

둘째, 자치사무의 문제이다. 자치적으로 처리할 수 있는 사무의 폭이 매우 좁다. 2009년 조사에 의하면 지방사무는 8,452개 사무로 지방·국가 전체사무의 20%에 불가하며, 국가에 의한 위임사무를 합해도 11,991개 사무 28%에 불과하여 중앙정부 위주로 국가기능이 경도되어 있다는 것을 알 수 있다.

셋째, 재정능력의 문제이다. 세입구조에 있어 국세와 지방세는 8 : 2, 세출구조에 있어서는 국가와 지방이 6 : 4의 구조로 되어있어 자치단체가 권능이 있다할 지라도 재정능력이 없어 자율적 사업추진을 하지 못하고 있는 실정이다.

2) 북한의 경우

북한에서의 지방자치는 국가의 말초신경단위로 고도의 정치이념 구현수단으로 발전된 측면이 강하다. 북한은 공산화 이후 마르크스 레닌주의를 근간으로 주체사상이 결합된 형태의 지방자치를 실시하게 된다. 자주성·창조성·의식성을 강조하는 주체사상은 지방행정체계에 있어 김일성·김정은 영도력이 지방일선기관까지 왜곡됨 없이 미치게 하는 통치체계의 수단으로서 발전하게 된다. 즉 인민민주주의의 독재, 사회주의노선 견지, 김일성·김정은 정권의 유일한 합법성이라는 사상적 구조와 생존차원에서 실행하는 제한된 개방주의라는 환경적 요소가 결합된 지방자치제를 형성하게 된다.

첫째, 북한의 지방자치제는 '민주주의중앙집중제의 원칙'을 근간으로 하고 있다. 민주집중제는 「조선민주주의인민공화국헌법」(이하 북한 헌법)제 5조에 규정되어 있는데, ① 지방인민회의는 직선에 의해 선출되며 인민에 대한 책임과 감독을 받는 다는 것이며, ② 국가행정기관과 감사기관, 검찰기관 모두 인민회의를 통해 구성되고 그 책임과 감독을 받는 다는 것이고, ③ 중앙의 통일적인 지도하에 지방은 주체적이고 적극적인 행정을 해야 한다는 것이다.

둘째, 노동당의 존재이다. 노동당은 정당임에는 분명하나, 남한에서와 같이 집행부가 행정행위를 함에 있어서는 중립적 가치를 요구받는 것과는 달리 '영도자와 노동당 영도 하'에서만 자율성을 보장하는 노동당의 가치를 최우선적으로 하고 있다는 것이다. 즉 정치적 중립성이 없다. 북한은 형식적이지만 국민당을 비롯해 9개의 민주당파가 존재하는 중국과 달리, 노동당 단일 정당체계를 구축하고 있으므로, 지방자치단체도 공산당이 추구하는 가치를 실현하기 위한 하나의 방법이다. 실제로 각급 지방자치단체는 노동당위원회가 존재하고 있으며, 시장격인 인민위원회위원장이 당서기가 아닌 당연직 부서기로 되어있다. 즉 노동당을 통해 각급 지방인민회의와 인민위원회를 관리하고 이를 통해 각급지방정부를 통할하고 있다. 따라서 노동당을 단순한 정당조직으로 만 해석되어서는 곤란하고 지방정부의 방향성을 정하는 정책결정기구로 간주해야 할 것이다.

셋째로 마르크스주의에 입각한 지방자치이다. 마르크스주의의 지방자치에 대한 관점은 지방을 공산혁명의 대들보이며, 자연발생적인 것으로 프롤레타리아 독재 내지 집중제와 배치되는 것이 아니라는 것이다. 중앙과 지방 간 관계에 대해서는 지방이 스스로 국가의 통일에 앞장서되 중앙집권제에 저촉돼서는 안 되며, 법의 테두리 내에서 지방자치가 실시되어야 하고, 반드시 보통선거에 의해 선출된 관리들이 운영을 하여 관료제를 타파하여야 한다는 입장이다.

넷째로 주체사상과 선군사상을 중심으로 유일한 영도체제 확립을 지향하는 지방자치이다. 창조성을 강조하는 북한의 주체사상과 군을 우선시하는 선군사상을 바탕으로 영도자의 의지가 지방자치단체까지 왜곡 없이 미치는 체계를 구축하는 것을 실질적으로 추구한다.

2. 비교행정에 대한 논의

비교행정이란 행정현상을 국가 간 비교를 통해 보편성과 차이점을 도출하는데 관심을 둔다. 따라서 어느 정책이나 제도 및 행정이 이루어지고 있는 현상이나 행태 및 결과에 대해 연구자의 인식에 근거한 기준에 의해 국가 간 비교분석을 함으로서, 공통된 현상에 대한 축적으로 거대이론을 형성하거나 횡단면분석에 의한 공통점과 차이점을 도출해 연구하고자 하는 국가와 어떠한 연관성을 지니는지를 진단할 수 있게 해주는 역할을 한다.

비교행정과 발전행정은 제 2차 세계대전 이후 선진국과 후진국 간의 행정체계와 구조에 대한 비교분석을 통해 후진국이 선진국으로 나가는 돌파구로서 또한 보다 바람직한 상태로의 계획적 발전을 위한 방법으로 정치학과 행정학에서 중요한 방법론적 모형을 제시해왔다. 리그스(Riggs)의 프리즘 모델, 파슨스(Parsons)의 구조기능주의 모델, 헤디(Heady)의 관료제 모델 등이 대표적이다. 이 두 모델은 질서·역할·조직적 규범 등을 강조하면서 사회행동의 구조적 유형을 강조한다.

하지만 이러한 구조기능주의 모델과 관료제 모델은 “사회적 행동의 주관적 의미가 무엇인지?”를 탐색하는 데 실패했고 조직변화의 기제를 제공하지 못했으며, 갈등유도적인 불균형의 효과를 고려하는데도 실패했고 다양한 사회적 현상을 설명하는 데는 충분치 못한 모델이라는 평가를 받는다.(정기섭, 2009) 특히 1960년대 행태주의의 영향으로 규범적인 것에서 경험적인 것으로, 특수사례 중심에서 보편적인 것으로, 비생태적인 것에서 생태적인 것으로 전환됨에 따라 비교행정의 영역은 크게 축소되었다.

비교연구의 공통적 경향 중의 하나는 특정 이론을 적용하여 비교연구를 통해 보편적인 범주나 변수를 선정하려한다는 것이다. 그러나 실제로는 정치행정 체제의 다양한 변화를 설명할 자료나 정보가 지나치게 다양하기 때문에 하나의 이론으로 각양각색의 변화를 반영하는 것은 불가능하다.

이러한 비판에 대한 대안으로 두 가지 접근법이 제시되었는데, 첫 번째는 이론적 지식의 발전을 위한 '실제적 접근(practical approach)'이다. 이것은 "하나의 최선이론은 없다."는 것을 전제로 조건별 접근을 기본으로 한다. 두 번째는 '급진적 접근(Radical approach)'으로 다른 문화의 사회를 분석하는데 현상학(Phenomenology)적 배경을 중심으로 접근을 하자는 것이다.

특히 현상학적 접근법은 인간행태의 외면(Behavior)만을 관찰함으로써 의식의 중요성을 간과해 온 기존 행태론의 오류를 탈피해, 인간의 내면세계(action)를 분석한다. 그것도 한 개인의 사적 세계가 아니라, 나와 남이 상호작용하는 간주관적 세계에 초점을 부여한다. 물론 이러한 현상학의 논거를 기존의 이론이나 방법론을 전면적으로 대체하는 새로운 패러다임으로 평가하기는 어렵다. 그러나 현상학은 현실사회의 구성을 유발하는 구조·기능·역할·목적, 행동의 의미를 분류하는 도구이며, 모든 이론에서의 기본적 의문에 적용할 수 있는 방법이다. 즉, 현상학은 지금까지 우리를 구속해 왔다고 생각되는 전제와 문화적 편견으로부터 벗어나서, 다른 것 다른 주장에 귀를 기울이며 새로운 각도에서의 접근을 추구한다. 따라서 향후 비교연구의 지평을 확대하는 역할을 수행하게 된다.

이를 부연하면, 현상학은 먼저 국가별 제도와 정책의 차이를 설명함에 있어 정치행정체제의 특성을 도출하는 데 지나치게 몰입해 온 전통적 접근(구조기능주의)의 오류를 탈피해 문화와 교호작용 그리고 맥락 등 역사적 전통의 중요성을 부각시켰다. 즉 과학적 비교연구를 통해 관련 이론의 일반화에 주력해 온 행태주의 접근의 편협성을 시정하기 위해 양과 질의 상호협력이 지니는 중요성을 제기하였다. 나아가 현상학의 이러한 문제제기는 신행정학을 확산시키는 촉매제 역할을 수행했을 뿐만 아니라, 비교연구의 새로운 접근방법으로 부각되고 있는 신제도주의와 사회적 구성주의로 이어지는 가교 역할을 수행하였다는 점에서도 그 의미와 중요성을 축소하기 어렵다. 그러나 비교정책에서 '신제도주의 접근방법'이 갖는 유용성에도 불구하고 한계가 있다는 것은 부인할 수 없다.

첫째 가장 핵심적인 한계는 일반화의 문제이다. 비교행정이 아무리 '도구'적 성격을 가지고 있다고 해도 제도적 접근법을 통한 비교연구의 결과를 일반화하기엔 무리가 있다. 즉, 국가간 사례나 제도에 대한 비교가 매우 의미 있는 연구이지만 단지 그 사례에 한정될 뿐 일반화시킬 수 없다는 한계가 있다. 일반화가 어려운 연구는 사례에 대한 설명(explanation)은 잘 할 수 있을지 몰라도 예측(prediction)하기엔 한계가 있다는 것이다.

두 번째 한계는 '역사적 맥락'이 유일한 독립변수인가 하는 문제이다. 즉, 설명변수로서 '맥락'이 타당성은 높다고 할 수 있지만 다른 변수들의 존재에 대해서는 고려하지 않고 있다는 한계가 있다. 예를 들어 제도나 맥락이 아닌 권력행위에 의해서도 얼마든지 정책이나 제도의

발생·진화가 설명될 수 있는데, 그에 대한 고찰은 무시하는 경향이 있다. 요컨대 회귀분석에 비유하자면 독립변수가 하나(제도)인 단순회귀보다는 다른 변수를 포함시킨 다중회귀분석이 설명력 면에서 더 높을 수 있다는 의미이다.

세 번째로 지적할 수 있는 한계는 신제도주의 접근이 다소 기술적(descriptive)인 접근이라는 것이다. 지금까지 연구된 대부분의 제도주의 시각의 논문들은 시간의 순서에 의한 기술을 주로 하고 있다는 공통점이 있다. 이러한 질적 연구의 방법을 양적 연구를 지향하는 경제적 이론이나 인과관계를 밝히려는 접근에서 보면 비판의 소지가 있다고 할 수 있다.

마지막으로 제도면화에 대한 설명에서의 한계이다. 역사적 제도주의에서는 제도의 변화를 주로 '단절된 균형(punctuated equilibrium)'으로 설명할 뿐 그 이상의 변화설명에는 매우 취약한 논리를 가지고 있다.

이렇듯 '정책비교'에서 신제도주의 접근이 갖는 함의는 크다. 과거의 패러다임에서 비교연구가 거시적이고, 형식적인 내용의 비교였다고 한다면, 신제도주의 접근은 미시적이고 실제적이며 설명력 높은 강력한 문석의 틀을 제공하고 있다. 그러나 신제도주의 접근도 한계를 가지고 있기 때문에 비교연구의 완전한 분석이 될 수는 없다.

비교행정과 발전행정에 대한 연구가 활발하던 1960~70년대의 접근방법은 전통적 방법론이었고 1990년대 이후 새로운 비교연구방법론이 등장하면서 새로운 비교연구들이 진행되고 있다. 여기서 새로운 접근방법이 두 가지로 진행되고 있다. 하나는 Locke & Thelen의 '맥락비교'라는 접근법이고 다른 하나는 '사회적 구성주의'라는 접근법이다.

1) Locke & Thelen의 '맥락비교'

그들에 따르면 과거의 전통적인 대응비교 방법은 한계를 가지고 있다고 본다. 즉, 많은 가정을 통해서 비교를 진행하여 극명하게 드러나는 부분의 변화만을 설명할 수 있다는 것이다.

좀 더 구체적으로 로크와 탈렌의 대응비교법에 대한 비판은 다음과 같다. 첫째, 대응비교법은 증가한 국제경쟁·기술혁신·산업구조조정과 같은 외부압력을 동등하다고 가정하지만 실상은 그렇지 않다는 점이다. 둘째, 대응비교법에 있어서 국가 간의 공통적 경향들이 임금협상이나 업무조직과 같은 특별한 일에 어떤 영향을 미쳤는지에 초점을 둠으로써 순수한 시작점의 차이가 모호하게 되고 결국 국가 간의 다양한 산업관계 시스템의 명확한 변화도 찾아내기 힘들다는 것이다. 즉, 국가들의 노동에 대한 유의미한 특별한 변화를 보기를 원한다면 국가들마다 다른 '시작점'을 적용해야 한다는 것이다. 마지막으로 동일한 사회적 관습이 다른 국가들에서도 동일한 의미일 것이라고 가정한다는 것은 무리라고 여긴다.

반면 맥락비교는 전통적 비교와는 다른 접근을 시도하는데 , 여기서는 신제도주의 접근과 정치적 구성주의의 접근이 그 예이다.28) 신제도주의 접근은 국제적 압력이 비슷함에도 불구하고 다른 제도적 구성이 나타나는가에 초점을 두는 접근이며, 반대로 정치적 구성주의는 어떻게 다양한 제도적 조정이 사회적·정치적 그리고 경제적 기초들을 스스로 해명하는지를 설명하고 제도역할의 변화를 강조한다. 예를 들어 미국의 업무조정은 일종의 관습이나 윤리적인 문제에 영향을 받으나, 독일의 경우에는 미국처럼 가치 있는 일이 아니며 윤리적인 문제도 아니다. 그래서 미국처럼 저항할 이유도 없다는 입장을 취하고 있다.

2) Cox의 사회적 구성주의(Social Constructivism)

사회적 구성주의란 사회적 현상이나 의식이 사회 속에서 인간과 다른 사람의 상호 작용에 의해 형성된다고 보는 입장이다.

대표적으로 콕스는 비교대상국가인 덴마크·네덜란드·독일이 비슷한 문화·역사·제도를 소유하고 있음에도 복지개혁 정책에서 왜 상이한 결과를 초래하는 가를 분석하였다. 분석결과 네덜란드와 덴마크가 대폭적인 복지개혁에 성공한 반면 독일은 그렇지 못했음을 발견하고 그 이유를 사회적 구성주의 입장에서 각 국가의 정책 행위자들 간 복지개혁을 “어떻게 인식하는가?” 또는 “개념화하는 가?”에 따라 차이가 있었음을 발견하였다.

덴마크와 네덜란드는 실업급여 수령조건으로 의무적인 구직활동을 법적으로 규정하는 등 개인적인 책임성을 강화하고 기회주의적인 실업을 막고 근로의욕을 고취하기 위해서 복지혜택의 규모를 줄었다. 정부는 복지개혁을 통해 사회 안전망을 축소하는 대신 사람들에게 계속 일을 할 것을 강조하였고 그 결과 실업률을 대폭 줄였다.

반면, 독일은 상대적으로 질적인 변화의 폭이 적었다. 정부의 노동시장 개입은 노동조합이 반대하고 사람들의 일하려는 유인을 증가시키기 위해 연금개혁과 조세개혁과 같은 제도에 매몰됨으로 인해 교착상태에 빠졌다는 것이다.

제2절 기존연구에 대한 검토

1. 북한 지방행정에 대한 기존 연구

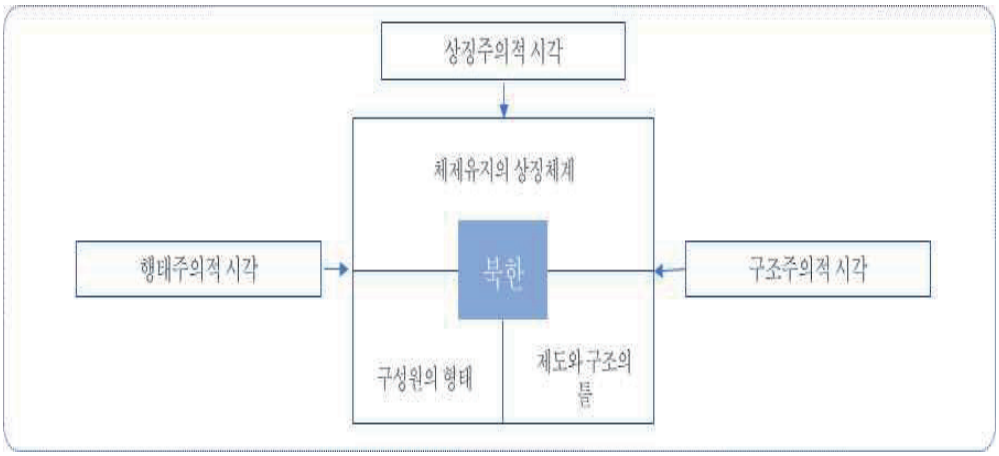
북한의 지방행정에 관한 연구는 크게, 남북한 지방행정체계통합에 중점을 둔 연구와 남북한 지방정부 간 교류에 중점을 둔 연구가 주류를 이룬다.

통합에 중점을 둔 연구는 기본적으로 90년대 이전에는 북한지방행정체계에 대한 정태적인 사실을 이해하기 위한 제도와 구조에 대한 연구 등이 시원적으로 이루어져 왔으며, 통합에 대한 연구는 80년대 말 통일독일의 사례를 중심으로 동·서독의 지방행정체계에 대한 이해를 돕기 위한 소개성 연구를 필두로 2000년대에서 현재까지 통일의 과정에서 지방정부의 역할을 강조하는 연구와 이를 사례로 통일과정에서 한국의 지방정부가 취해야할 접근방법을 연구한 것이 주류를 이룬다.

2010년 이후에는 늘어난 관료출신을 중심으로 북한지방정부의 관료행태, 정책결정의 기제, 행정문화 등 다양한 측면에서 연구가 수행되고 있다. 이하에서는 90년 이후 대표적인 연구를 중심으로 연구내용을 살펴보고자 한다.

유영옥(1995)은 남북 간 공통점을 부각해 지행행정체제 통합방안을 제시하였는데, 통치기구의 구성 원리, 행정구역, 정부구조 기관별 기능 및 사무를 기준으로 비교하였다. 유영옥의 연구는 아래의 그림에서 보는 바와 같이 비교분석의 시각을 상징주의·행태주의·구조주의적 시각에서 북한을 분석함으로서 객관성을 유지하고자 노력하였다.

〈그림 2-1〉 유영옥연구의 분석 시각



최진욱(1997)의 연구는 비교연구가 아닌 북한의 해방부터 1997년까지 4개 시기로 구분하여 행정구역과 행정기관과 노동당의 당정관계를 분석하고 지방행정체계의 특징 및 변화과정을 기술하고 있다. 최진욱(2000)은 다른 연구를 통해 남북한의 중앙-지방의 행정조직 및 인력의 측면에서 남북한 행정통합 방안을 제시하며 남북 행정구역 및 계층, 인력조정 방안을 제시했다.

오용식(2004)은 기존 연구의 남북한 지방행정체계의 통합에 관한 연구들에서 제기되었던 쟁점들을 제도적 측면에서 분석하였다. 그는 북한의 헌법과 자치제도를 법학적 관점에서 분석을 하고 북한의 지방 관계법령을 재해석하여, 지방기관 구성형태, 주권기관, 집행기관, 지방당의 권능을 분석한 후, 남한의 지방행정체계를 확산하는 방식으로 점증적으로 접근할 것을 주장하였다.

김동성(2011)은 경기도를 중심으로 지방자치단체 남북교류의 거버넌스 구축방안에 대해 연구하였다. 그는 지방자치단체 남북교류를 위한 접경지역 광역협의체 구축 및 전국 지방자치단체 협의체구축, 중앙-국제기구-민간단체-기업을 연계하는 방향성을 제시하였다.

김학수(2015)는 통일 국가정치체계로서 조화로운 통합지방자치법 제정을 주장하였다. 그는 지역주민의 자치의식과 능력을 배양해 궁극적으로 주민의 인권보장과 다원적 복합사회 구성과 그 구동의 방법으로 다양한 행정수요 충족을 기한다는 측면서 남북한 지방자치법의 체계를 구조적, 기능적, 운영적 측면에서 분석, 그 방안을 제시하였다.

임도빈·안지호(2012)은 북한의 지방행정체제를 소개하고 탈북 관료들의 인터뷰를 통해 '고난의 행군' 이후에 지방행정체계의 변화를 분석하였다. 그는 간주간성을 높이기 위해 인류학자 기어츠(Clifford Geertz)가 제안한 연구방법인 thick description에 기초해 탈북관료자의 인터뷰를 통해 북한행정의 정책 및 집행 기제의 변화를 분석하였다.

신윤창(2015)은 남북한 통합지방행정체계를 구축하기 위해 필요한 행정계층 재정립이 필요하다고 주장하였다. 그는 통일의 의미를 재해석하고, 남북한 지방행정계층을 비교함으로서 국가경쟁력 제고가 극대화될 수 있는 지방행정계층 재배치 방향성을 제시하였다.

최은석(2016)은 원만한 지방자치 행정통합을 통해 남북 간 정체성 회복, 주민의 복리증진을 꾀할 수 있다고 주장하였다. 그는 통일독일의 사례를 통해 통일과정에서 지방자치단체의 역할을 주목하면서 무엇보다 북한지역에 급격히 요구되는 행정인력의 원만한 수급을 위해 임용 및 파견제도 개선 등 관료제의 정비를 강조하며 북한지역의 지방자치 활성화 방향을 제시하였다.

박성열(2018)은 남북한 지방행정체제를 비교분석하여 통합방안을 중점가치, 지방행정구조, 자치제실시 및 지방 거버넌스의 측면에서 그 방향성을 제시하였다. 그는 남북한의 지방행

정체제에 대한 현황분석을 구성원리, 구역, 계층, 기관구성, 정부 간 관계의 측면에서 비교분석하여 유사점과 차이점을 도출하고 전문가 인터뷰를 통해 광역단위 통합을 골자로 하는 방향성을 제시하였다.

2. 기존 연구의 평가

임도빈(2012)은 북한 연구의 흐름을 제도에 바탕을 둔 형식→남북비교와 통합→내부 운영 및 행정문화 연구로 발전해 왔음을 논하며 북한현실에 대한 이해 부족이 거대담론을 양산하고 북한에 대한 균형적 접근이 어렵고 평하고 있다. 박성렬(2018)은 지방행체제와 관련해 북한의 중앙-지방 간 관계에 관한 연구, 남북한 지방행정체계 개편에 관한 연구, 지방행정체제 통합에 관한 연구, 독일 통합 이후 행정통합 사례에 대한 연구가 있어 왔으며, 남한은 경로의존적 성격이 강하며, 북한은 이데올로기적 성격이 강한 측면에서 연구가 진행되어 왔다고 평하고 있다.

전반적으로 기존의 연구는 북한 지방행정에 대한 이해를 선행시키는 데 중점을 둠으로 전체적으로 비교분석의 균형이 맞지 않고, 남한 중심의 시각에서 해결점을 도출하는 연구가 진행되었다.

첫째, 북한 지방행정에 관한 연구는 북한 학자들 간에 합의된 정통한 지방행정에 대한 문헌이 희소한 관계로 지속적으로 변화하는 북한의 상황을 학자들 간의 비교기준에 대한 합의 없이 연구자의 시각에 의해 분석된 연구가 지속되고 있다.

둘째, 소개에 중점을 둔 연구의 지속은 현재로서는 어쩔 수 없는 한계지만, 사실과 현상에 대한 최소한의 연구자들의 간주간성이 확보될 수 있는 기준을 중심으로 분석을 하는 데에는 다소 미진하여 비교분석의 균형이 맞지 않는 연구 패러다임이 지속되고 있다.

셋째, 남한 중심의 시각에서 분석됨에 따라, 정책대안의 실효성이 반감되고 있다. 이는 남한의 연구자들이 연구를 수행함으로 인해 발생하는 어쩔 수 없는 현실이기도 하지만 북한에 대한 이념적·역사적 인식이 부족한 상황 하에 남한 주도 통일을 전제로 분석되고, 정책대안이 이루어짐으로서 현실성이 상대적이 결여되고 있다.

따라서 본 연구에서는 연구자 간 간주간성을 확보해, 비교분석의 기준을 설정을 하고, 사실과 현상 중심으로 비교의 균형을 맞추며 남북 각각의 시각을 견지하여 분석을 함으로서 보다 현실적인 정책대안을 도출하고자 한다. 하지만 본 연구의 수행자 역시 남한 출신으로서 완벽한 객관성을 확보하는 데에 한계가 있으며, 역사성과 사상적으로 완벽한 중립성을 확보하는 데 어려움이 있을 것으로 판단되며, 이러한 연구자의 한계는 곧 본 연구의 한계가 될 것으로 판단된다.

제3절 비교분석 프레임의 설정

1. 인식모형의 설정

본 연구에서 비교분석의 방법에 있어서는 제도비교분석법의 방법론을 원용하고자 한다. 제도비교분석법의 시원은 코즈(Coase)에서 찾을 수 있다. 코즈는 기업의 존재이유를 설명하기 위한 고안한 거래비용을 기준으로, 거래비용을 최소화하는 제도적 혹은 조직적 구조가 사회적 생산을 최대화할 수 있는 최선의 선택이라는 점을 강조하였는데(김성배, 2012), 이는 거래비용이 기업이나 선출된 공직자가 관료집단보다 적게 발생한다면 시장이 훨씬 효율적인 제도장치라는 것을 증명하는 것이라고 보고 있다.

즉 제도분석법은 정책문제의 대상이 되거나 혹은 정책의 집행방식으로서 시장과정이나 정치적 과정과 같은 제도적 정치들을 독립적으로 검토하는 접근법을 말한다. 그런데 이는 정부실패를 증명하는 데 집중되었을 뿐 어느 것이 더욱 바람직한 제도인가에 대한 가치판단 없이 정책대안의 모색되었다는 비판이 있어왔다.

이러한 단순비교제도분석에 대한 단점을 극복하기 위한 방법으로 서론에서 기술되었듯 아오키의 계약이론과 게임이론을 바탕으로 한 비교제도분석, 코메사르의 법경제학적 접근에 의한 비교제도분석 등 다양한 방법론들이 제시되어 왔다. 김성배(2012)는 이러한 제도비교분석법을 정책연구방법론으로 확장하기 위해 ① 비교대상의 규정, ② 비교기준의 설정, ③ 비교포인트의 설정, ④ 비교의 방법론 선택의 단계가 필요하다고 주장한다.

본 연구에서는 이러한 절차를 바탕으로 한중간 지방자치에 대한 제도비교분석을 하고자 한다.

먼저 비교대상은 지나치게 폭이 넓지만 지방자치론의 일반적인 현상을 설명할 수 있는 요소를 대상으로 한다. 즉 자치행정 분야의 교과서나 분석대상에서 일반적으로 다루고 있는 지방행정 또는 지방자치에서 필수적으로 다루고 있는 ① 자치제도의 역사성, ② 자치제도의 성격, ③ 행정구역체계, ④ 자치제도의 구성요소, ⑤ 자치단체의 기관, ⑥ 자치단체의 사무를 비교대상으로 삼고자 한다.

비교의 기준은 자치의 현상을 중심으로 분석하고자 한다. 남북분단 이후 각기 다른 사상적 기반을 달리해 발전해 왔으나, 서양 국가들과는 달리 사상적 체계와는 별개로 국가 운영의 체계로서 그 공통점을 가지고 있으며, 지방자치가 가지고 있는 중앙과 지방 간 관계, 주민과 자치단체와의 관계라는 공통적인 자치요소를 기준으로 분석하고자 한다. 즉 본 연구에서는 가급적 이념이나 가치의 측면보다는 자치의 현상을 중심 대상으로 분석한다.

비교 포인트는 각 기준별 차이점과 역사적·사상적 맥락을 중심으로 비교분석을 하고, 방법론에 있어서는 계량적 방법이 아닌 질적 분석, 특히 문헌분석을 중심으로 정리하고자 한다.

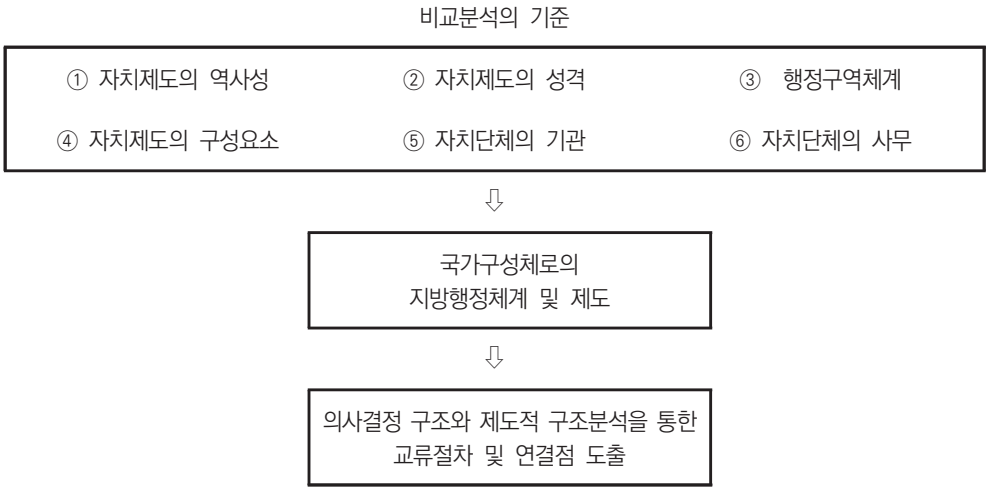
그런데 이러한 제도비교를 통해 그 차이점과 효용성을 파악하는 것이 비교제도분석의 본원적인 의미일 것임으로 지방자치제도의 차이점을 분석해 남한 기초자치단체가 북한을 접근하는 데 있어서 유의해야할 사항을 인식론적으로 분석하고 효용성의 측면에서 가장 손쉬운 제도적 절차 그리고 연결점을 분석하고자 한다.

2. 본 연구의 비교분석 틀

이러한 인식모형을 중심으로 본 연구의 비교분석의 틀을 제시하면 아래 그림과 같다.

우선 행정구역체계는 양국의 지방행정의 계층 및 구조를 살핌으로서 그 이해도를 제고하고 자치제도에 대한 역사성을 살펴봄으로서 각각 지방자치제에 대한 맥락을 비교할 필요가 있다. 또한 자유민주주의제 하에서의 한국과 공산주의 하에서의 중국의 지방자치제에 대한 성격을 한국적 개념에서 살펴봄으로서 인식의 틀의 일관성을 갖도록 하였다.

〈그림 2-2〉 연구의 분석 틀

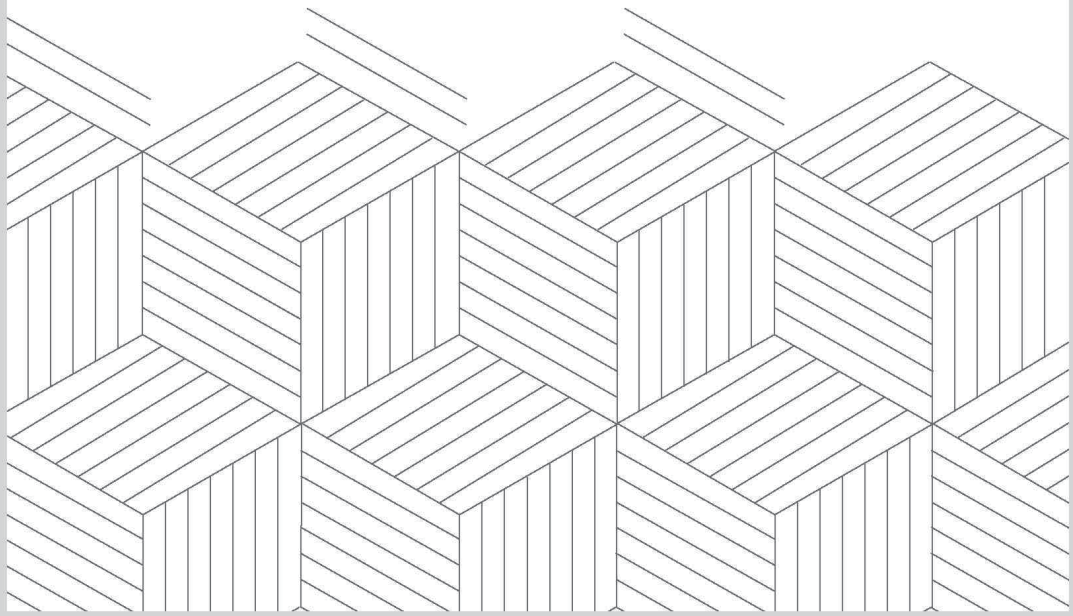


다음으로는 체제 및 체계에 대한 비교분석이 필요하다. 그 기준은 한국적 지방행정이론의 각도에서 해석을 함으로서 일관성을 기하였는데, 자치제도의 구성요소 및 이를 작동시키는 자치단체의 기관을 비교분석하여 자치제도의 구동원리를 파악한다. 또한 지방자치단체의 기능과 사무를 비교분석함으로서 남북 간의 지방자치단체의 권한과 실질적이 차이점을 살펴본다.

이상의 6개 분야의 비교를 통해 지방행정체계에 대한 총체적인 비교분석이 이루어지면 남한 기초단체의 북한 기초단체에 대한 접근에 있어 인식론적으로 유의해야할 사안들과 접근을 위한 제도적 절차 및 연결점이 도출될 것이다.

제3장
남·북 지방행정체계 비교분석

제1절 자치제도의 역사성
제2절 자치제도의 성격
제3절 행정구역 체계
제 4절 자치의 구성요소
제 5절 자치단체의 기관
제 6절 자치사무



제3장 남·북 지방행정체계 비교 분석

제1절 자치제도의 역사성

1. 남한의 경우

한국에서 근대적 의미의 지방자치는 일제 강점기 조선총독부가 행정기관의 감시 및 주민의견 수렴을 목적으로 1910년 도평의회와 부군면협의회를 설치한 것을 시작된다. 이는 1930년에 도평의회는 도회, 부군면협의회는 부회, 군회, 면회로 명칭이 바뀌면서 1945년 9월 2일 폐지되었다.

남한의 경우, 1948년 7월 17일 「헌법」제 8장 제96조·제97조에서는 법률에 의해 자치단체가 고유사무와 위임사무를 처리하고 조례 제정권 및 지방의회 설치를 명시하였다. 같은 해 「지방행정에 관한 임시조치법」이 제정되면서 8월에 「지방자치법」제정 논의가 시작되어 1949년에는 헌법에 의해 총 156개 조항으로 구성된「지방자치법」이 제정되었다. 이 법에는 자치단체의 종류와 성격, 기관형성, 주민의 행정참여와 통제에 대해 규정하고 있으며, 서울특별시와 도는 국가공무원을, 기초단체는 지방공무원을 배치하도록 하고 있으며 단체장이 금고형을 부과할 수 있도록 되어 있어, 국민에게 부담이 되는 행위를 금하고 있는 현행법을 넘는 권한이 단체장에게 부여되었다.

그러나 6.25전쟁으로 실시되지 못하다가 1952년에야 한강 이남지역만 직선에 의해 지방의회를 구성하고 시·읍·면장은 지방의회에서 선출하는 간선이 실시되었다. 1956년에는 일진보해 시·읍·면장을 직선으로 선출하기로 하였으나 1958년 임명제로 개정을 하면서 자치의 의미에 손상이 있게 되었다.(박상우, 2016)

4.19 혁명을 계기로 1960년 시·읍·면장을 포함, 도지사까지 직선으로 하는 자치체계를 구축하였으나, 이듬 해 발생한 5·16 군사쿠데타로 지방자치는 유보되게 이르렀다. 그 후. 제6호·제 7호 헌법에서는 부칙에 유보조항도 없었으며, 제8호 헌법(유신헌법)에서는 지방자치에 관한 명시는 있었으나, “조국이 통일될 때까지 구성하지 아니한다.”(제8호 헌법 부칙 제10조)는 경과조치를 설정함으로서 사문화되었다. 그 후 1980년 제9호 헌법에서도 제118조와 제119조에 지방자치에 대한 명시가 되어 있으나, 부칙 제 10조에서 “지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성 시기는 법률로 정한다.”고

유보함으로서 실효성을 상실하였다.

지방자치의 부활은 1987년 제 10호 헌법에서 제 117조 및 제 118조에 지방자치를 규정하고 관련 법규를 정비하고 1988년 「지방자치법」전면 개정과 「공직선거법」보완을 통해 1991년 3월 26일 지방의원 선거를, 1995년 6월 27일 단체장 선거를 함으로서 지방자치가 정상화되게 되었다.

1988년 「지방자치법」전면 개정 이후에도 수십 차례에 걸친 개정이 있었다. 이를 시기별로 개정에 중점을 둔 분야를 나누어 보면. 집행부-지방의회의 권능에 대한 제도적 보완기, 중앙-광역-기초단체의 기능 조정기, 자치단체의 다원화기 또는 지방분권에 대한 열망으로 중앙-광역-기초 간 기능 재조정기에 있다고 하겠다.

집행부-지방의회 간 제도적 보완기는 1989년 제 7차 개정~1998년 제 14차 개정까지로 구분할 수 있다. 주요 개정 사항을 살펴보면 '91년 개정에서는 지방의회의 정기회 구성과 상임위 설치에 대한 입법이 이루어 졌으며, '94년 두 차례에 거친 개정에서는 자치단체장에게 주민투표 부의권 부여, 직할시가 광역시로 명칭 변경, 도·농복합 시·구제 실시, 단체장 재임 3기로 제한, 지방의원 의정활동비 지급 등 집행부와 의회에 대한 제도적 보완에 중점을 두고 법 개정이 이루어졌다.

중앙-광역-기초단체의 기능 조정기는 '99년 제 15차 개정~'05년 제22차 개정까지로 구분할 수 있다. 주요 개정 사항을 살펴보면 '99년 개정에서는 주민청구권 이외에 국가-지방간 갈등조정을 위한 자치단체 및 지방의회 협의체 구성, '04년 개정에서는 인구 50만 대도시에 대한 특례 규정, '05년 개정에서는 읍·면·동에 대한 명칭 및 구역 변경·사무소 소재지 설치와 관련된 행자부 및 광역단체장 승인사무 폐지 등이 이루어 졌다.

자치단체의 다원화기는 2005년 제 23차 개정에서 현재까지로 구분할 수 있다. '05년 개정에서 제주특별자치도를 신설한 것을 비롯해 '11년 개정에서는 세종특별자치시를 신설하고, '10년 이후에는 「지방분권법」에서 인구 100만 이상 도시에 대한 특례를 신설하는 등 다양한 지방자치단체가 설치될 수 있는 기반을 마련하였다.

그 이외에도 주민과 자치단체 간 관계에 대한 흐름 역시 중요하다. '99년 개정에서 주민의 조례제정권, 주민감사 청구권 등 제도적 보장이 있었으나, '05년 개정에서 주민소송제 도입, 2010년 대 이후 주민주권에 대한 열망으로 「지방분권법」에서 주민자치회 구성에 대한 제도적 근거를 마련하였고 진일보하여 2018년 「지방자치법」(정부안) 제 2차 전부개정(안)에서는 주민자치회에 구정에 대한 세부사항을 규정하기에 이르렀다.

2. 북한의 경우

북한은 1948년 헌법 제정되기 전까지 북조선인민위원회가 「북조선임시인민위원회 구성에 관한 규정」에 의거 중앙인민위원회와 지역인민위원회로 구성되어 지방의 주권기관체계의 설치 및 운영에 대한 제도화를 했다. 1946년 2월 「북조선 각 정당·사회단체·각 행정국 및 각 도·시·군 인민위원회 대표 확대협의회」를 시작으로 같은 해 11월 3일 도·시·군 인민위원회 선거를 실시해 입법·사법·행정을 통할하는 북조선인민위원회를 구성하였으며, 지방의 역할을 강조하며 토지개혁과 친일청산, 주요산업의 국유화에 대한 제도적 기반을 확립하고 전체주의체계를 구축하였다.

1948년 「조선민주주의인민공화국 헌법」에는 제 5장에 '지방주권기관'에 대해 제 66조~제81조에 이르기까지 북한의 지방정부의 구성과 기능에 대해 상세하게 규정하였다. 지방의 주권기관을 남한의 집행부 격인 인민위원회의 상무위원회 뿐 아니라 재판소를 두고 있으며 그 범위에 있어서도 제 71조에 "도인민위원회는 내각에, 시 또는 군인민위원회는 도인민위원회에, 면인민위원회는 군인민위원회에, 리인민위원회는 면인민위원회에 복종한다."고 규정하고 있어 리 단위까지 구성되었다는 특징이 있다. 이듬해인 1949년 1월에는 평안북도에서 강계군, 후창군, 자성군, 위원군, 희천군, 초산군을 분리하여 자강도가 신설되었다

1950년 동란시기에는 '군사위원회'를 설치해 국가권한 일체를 중앙에 넘기고 "전시상태에 관하여"라는 정령을 통해 국가안위에 관한 지방의 일체의 권한을 시·군 地方軍政府에 귀속시켰다. 주목할 점은 1952년 12월 정군기관의 역할을 제고한다는 명분으로 면단위 행정체계를 폐지하게 된다.

동란 후 북한은 1954년 12월 "군사위원회조직에 관하여"라는 정령을 통해 '군사위원회' 및 '지방군 정부'를 폐지하고 동란 전으로 환원하는 조치를 취하게 된다. 같은 해 10월 「지방주권기관구성법」을 제정해 '지방인민회의'를 설치하게 되어 '지방인민위원회'는 지방인민회의의 집행기관인 동시에 지방행정기관으로 변화하게 된다. 그에 앞서 1954년 10월에는 대대적인 행정구역 개편이 있었다. 함경남도 혜산시, 운흥군, 보천군, 삼수군, 신파군, 갑산군, 풍산군, 풍서군, 부전군과 함경북도 삼사군 및 자강도 후창군 등을 합쳐서 양강도가 신설되었으며, 황해도를 동서로 양분해 황해에 접하는 서부지역이 황해남도가 되었다

북한의 헌법은 2019년까지 14차례에 걸쳐 개정이 이루어져 왔다. 그 중 1972년 이른바 '사회주의헌법'이라고 명명되는「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 제정은 북한 지방행정체계에도 많은 변화가 있었다. 이는 남한의 '유신헌법'과 같은 날(12.27일) 공포가 되었는데 모두 극단적 남북경쟁 환경 하에 생성된 헌법이다. 지방행정의 측면에서 남한의 유신헌법이 '지방자치의 유보'를 골자로 한다면, 북한은 수도를 서울에서 평양으로 변경하고 '주석제'

를 도입함으로서 일인 중심의 국가 동원 체계를 극대화하는 방향으로 개편되었다. 이외에도 북한의 경우, 지방인민위원회는 상설 지방주권으로 집행기관은 '지방행정위원회'를 신설하게 된다. 그런데 지방행정위원회의 기초단위를 군으로 정함에 따라 리(理)단위의 인민회의와 인민위원회는 폐지된다.

이러한 지방주권기관 변화에 따라 후속 법령이 정비되는 데, 2년 후인 1974년 4월에는 "도인민위원회사업규정과 시·군인민위원회규정을 승인함에 대하여"라는 정령과 12월 "지방주권기관구성법 채택함에 대하여"라는 정령을 통해 지방인민위원회가 지방인민회의 휴회 중에는 주권기관인 동시에 집행기관으로 바뀌게 되며, 이를 「도인민위원회 규정」과 「군인민위원회 규정」으로 제도적 정비를 하게 되었고 지방행정의 기본법이라 한수 있는 「지방주권기관법」이 제정되었다. 그 후, 1981년에는 1972년부터 지방행정의 집행기관성격인 '지방행정위원회'가 '지방경제지도위원회'로 대체가 되고, 1985년에는 '지방행정경제위원회'로 개편 운영되었다.

'사회주의헌법' 은 김일성 주석 사전까지 2차례에 걸친 개정이 이루어져 왔는데 그 때마다 지방행정체계에 많은 변화가 있었다. 먼저 1992년 김정일 후계체계 강화와 마르크스-레닌주의를 주체사항으로 변화하는 것을 골자로 하는 제 7차 개정에서는 '지방행정경제위원회'가 지방주권기관의 행정적 집행기관으로 명문화하게 된다. 이른바 '김일성헌법'이라 명명하는 1998년 제8차 개정에서는 주석과 정무원을 폐지하고 내각제를 부활하였으며 지방행정경제위원회를 폐지, 지방인민위원회로 흡수하게 된다.

2009년 선군사상의 국가이념화를 골자로 하는 제9차 헌법 개정에서는 "지방인민위원회가 최고인민회의 상임위원회에 복종한다."(제152조)는 조항이 추가되었으며, 시·군의 인민재판소가 추가되었다.

2010년 제 10차 개정에서는 중앙검찰소와 중앙재판소를 각각 최고검찰소와 최고재판소로 자구 수정이외에 지방행정과 관련된 변화는 없었으며, 2012년 '핵보유국' 명시로 유명한 김일성-김정일 헌법이라 칭하는 제 11차 개정에서는 지방인민위원회의 임무와 권한 중 국방위원장의 명령 수행 집행규정이 삽입되었다. 또한 같은 해 '73년부터 실시된 지방예산제를 12월에 제도화하여「지방예산법」을 제정, 지방예산의 편성과 수입·지 출을 중앙에서 통제하기에 이르렀다. 2013년, 2016년, 2019년 헌법에서는 지방행정과 관련된 중대한 변화는 없었다.

이상에서 헌법개정시기를 중심으로 지방행정의 변화를 살펴보았는데, 이를 시기별로 나누어 보면 다음과 같이 구별할 수 있을 것이다.

우선 1948년~1972년은 중앙집권 강조기로 헌법상 지방자치를 보장하고 있음에도 6.25 동란과 전후복구를 위한 인적·물적 국가동원력을 극대화하기 위한 환경적 요인과 김일성 주석의 유일체계를 확립하기 위해 중앙집권적 행정을 강조한 시기라 할 수 있다. 특히 지방인민위원회의 집행부 성격이 강한 '지방행정위원회'를 설치해 상급 행정위원회에 복종하게 하였으며, 강력한 주석제를 실시해 중앙집권적 행정체계를 구축했다고 할 수 있다.

두 번째 시기는 1973년~1997년까지를 지방분권의 도입기로 볼 수 있다. 1972년 주석제 도입이라는 정치적 상황과 사회주의 계획경제의 한계가 노정되기 시작한 경제적 상황은 중앙정부의 재정력 약화로 이어졌고 이를 타개하기 위한 방편으로 지방분권을 시작한 계기가 되었다. 대표적인 예가 1973년부터 전면적인 '지방예산제'가 실시되었으며, 1974년에는 「지방주권기본법」을 제정하는 등 엄밀하게는 경제적 측면에서의 지방분권, 정치적 측면에서는 중앙집권을 강화하는 시기였다. 특히 1980년대 후반부터 시작된 국가경제의 위축은 중앙정부 중심의 계획경제의 근간인 배급이 어려움을 겪게 되어 '도'단위에서는 무역권한을 부여하게 되고, '지방행정위원회'가 지방행정경제위원회'로 개편되고, 재정에 있어 지역할당제라 할 수 있는 請負制를 실시하게 되었다.

세 번째 시기는 1998년~현재로 지방분권의 확대기이다. 1990년 중반부터 시작된 고난의 행군 이후 계획경제의 실질적 붕괴는 지방통치의 기제에 있어, 지방당의 세력 약화에 따른 사회적 변화가 가시화되어, '지방행정경제위원회'제 폐지되고 지방인민위원회의 권한이 회복하게 되었다. 또한 사업별 회계에 있어 '독립채산제'를 헌법 상 명문화하였으며 무역권한을 시군까지 확대부여하고, 청부제를 확대하는 등 경제기능의 측면에서는 지방정부의 권한이 증가하고 있는 추세이다.

제2절 지방자치제도의 성격

1. 남한의 경우

지방자치는 소위 영·미 계열의 주민자치와 독일·프랑스 등 대륙계열의 단체자치로 양분하는 것이 통설이다. 이는 자치권의 근거가 고유권 내지 지방권설을 취하느냐(주민자치), 아니면 국가가 수탁하느냐(단체자치)의 문제로 남한의 경우는 단체자치에 입장에서 지방자치를 실행하고 있다.

이러한 단체자치적 성격을 바탕으로 지방자치가 형성된 이유는 근대적 지방자치가 일본의 제도를 수용한 것에 기인한 것이다. 우리나라 행정학 분야의 최초의 책은 1908년 순종 2년 당시 내부(內部) 서기관이었던 조성구(趙聲九)가 쓴 「지방행정론」 서문에도 잘 나타나 있다. 그는 "각국은 생활목적을 달성하기 위하여 기관을 정비하고, 국가의 사무를 집행하도록 하는데, 그 사무 중에 하나가 행정이라 하는 것이다. 행정은 중앙행정과 지방행정의 두 가지 형식으로 나뉘는데, 각각은 법령의 범위 내에서 권한을 행하는 것이다."라며 단체자치적 입장을 취하고 있다.

조청찬(2010)은 "건국 직후부터 지방자치제를 헌법적 요청으로 제도화하였고 지방자치법을 조기 제정하며 전란 중에 지방의회 의원선거를 실시할 정도로 열심을 보였지만 지방자치는 주민들의 공감을 얻는데 실패하고 지방의원과 단체장은 기존 토호세력의 인증 내지 새로운 지역 특권층의 대두 정도로 받아들여졌기에 주민자치적 요소가 제도를 견인할 여건이 마련되지 않았다." 고 평하고 있다.

따라서 단체자치를 하고 있는 남한의 경우는 단체자치가 갖는 속성을 그대로 가지고 있다. 가장 근본적으로는 지방자치체가 국가의 수탁업무를 중심으로 국가기능을 수행함으로 '법인격'의 성격을 지닌다. 이로 인해 법률적으로 '지방정부'라는 표현을 쓰지 않고 '자치단체'로 표현된다. 한국의 「지방자치법」 제 3조 ①항에는 "지방자치단체는 법인으로 한다."고 명시되어 있다.

지방자치단체는 법인임으로 국가와는 별도로 재산소유가 가능하고 소송의 당사자가 될 수 있다. 또한 공법인의 성격을 띠고 있기 때문에 법인등기가 필요 없으며 국가의 의사에 근거해야 한다는 것이다. 이는 국가가 자치단체에 입법·사법·행정에 관여할 수 있으나, 자치단체가 국가를 상대로 국정에 참여할 수 없으며 국가권력을 상대로 견제를 하거나 국가통합의 주체로서 활동은 불가능하게 된다.

이로 인해 자치권을 인정하는 주체가 주민이 아닌 중앙정부가 되며, 자연히 중앙과 지방의 관계가 기능적 협력보다는 권력적 감독관계가 형성 되게 된다. 따라서 이론적 논의의 쟁점이 주민과 자치단체가 아닌 자치단체와 국가와의 집·분권 관계에 집중되게 된다. 또한 재원의 분배에 있어서도 세입에 있어 독립세가 아닌 부가세제도에 의존하게 되고 이에 따라 중앙정부의 교부금 및 보조금, 조정교부금 등 의존재원이 자주재원보다 높게 나타나게 된다.

이러한 문제의 발단은 우리나라가 단체자치의 성격을 취한다하더라도 국가지상주의적 사고 하에 지방을 중앙부처의 일선기관으로 간주하는 왜곡된 지방행정을 행하고 있기 때문이다. 단체자치의 입장에서도 지방자치단체는 국가로부터 독립된 법인격을 지니고 자치사무라는 기능을 수행하기 위하여서는 독자적인 사무와 재정을 갖추어야함에도 지방자치를 중앙정치의 하부구조로만 인식하는 중앙정치의 지방자치에 대한 성격과 본질에 대한 이해부족이 그 근본적인 원인이라 할 수 있다.

민주화의 과정에서 선거를 통해 지방정부를 구성한다는 자치의 본질적 요소와 지방분권적인 요소가 필요하다는 시대적 요청이 있음에도 지방자치는 여전히 일제강점기부터 내려오던 일선기관으로서의 지방행정의 관점에서 다루어져 왔다. 즉 지방의원과 단체장을 선출하였지만, 정치적 성과물로만 취급되어 지방자치의 범위설정에 관한 중요쟁점들이 중앙정부의 전권에 맡겨져 자치입법권과 자치행정권 그리고 자주재정권 등 지방자치의 핵심적 요소들을 심도있게 다루지지 않았다.

이러한 지방자치의 본질에 대한 오해는 자치입법을 행정입법의 변형으로 간주한 것에서 시작된다. 특히 1988년 지방자치법 전문개정 후 미비점을 보완하겠다는 추가개정에서도 정치권은 벌칙과 과태료의 개념조차 구분이 안 될 정도로 우리나라의 지방자치법은 헌법지상주의적 특성만을 반영하고 있다. 이러한 법령우위의 원칙으로 인해 국법과 자치법규간의 조화를 기할 수 있었음에도 법률유보원칙을 내세워 자치법규의 영역을 근본적으로 축소시키고 과거 조례준칙을 연상시키는 표준조례의 재등장까지 가져왔다.

이러한 자치입법권의 축소는 자치조직권·인사권의 심대한 왜곡을 초래하고 또 한편에서는 고유사무 형해화와 위임사무 만능주의로 인해 사무와 재정의 왜곡을 가져옴으로서 중앙 의존적 교부세 중심의 지방재정으로 흐르게 되었다.

2. 북한의 경우

북한 지방자치의 성격을 단체자치와 주민자치로 양분해서 결정하기에는 한계를 지니고 있으나, 굳이 선택을 한다면 단체자치에 가깝다.

역사적으로 북한이 지방정부에 대해 법인격을 부여한 적은 찾을 수 없다.「조선인민주주의사회주의헌법」제 147조 4호에는 "상급인민위원회 결정, 지시와 최고인민회의 법령, 결정, 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시, 내각과 내각위원회, 성의 결정, 지시를 집행한다."고 함으로서 중앙의 우위를 인정한 점이 단체자치의 성격을 보이고 있다. 또한「조선민주주의인민공화국지방주권기관법」제 24조 10호에도 "하급인민위원회사업을 지도한다."고 규정해, 상급 지방정부에 대한 지위를 강조하고 있고, 주민자치를 하는 국가들이 강조하는 지역주민과 지방자치체의 관계보다는 중앙과 지방정부간 관계에 중점을 두고 있다는 점은 최소한 주민자치적 성격보다는 단체자치의 성격을 갖고 있다.

하지만 한국과 같이 헌법이나 하위 법령에 의해 법인격을 부여하지 않는 다는 점, 무엇보다「주민행정법」에 의해 "인민들의 생활을 국가가 책임지고 돌봐주는 것은 중요한 국가관리사업이다."라고 규정함으로서,(제 3조) 주민의 복리 증진이 중앙정부의 책임 하에 있다는 점을 분명히 함에 따라 단체자치에서 보이는 중앙과 지방의 공동임무적 성격이 상대적으로 낮다는 점에서 단체자치라고 규정하기 어려운 점이 있다. 또한 '주체사상' '선군사상'과 같이 북한 특색의 과도한 이념 구현의 수단으로서의 지방기관과 자치의 실질적 운영, 특히 재정에 있어서는 청부제 운영으로 형식적이 나마 자율성이 보장된다는 점에서 '단체자치'의 이념과 '방향성'이 많은 차이를 보이고 있다.

북한 지방행정에 대한 성격을 이해하기 위해서는 우선적으로 사회주의체제 하에서 지방자치란 무엇인가에 대한 논의가 필요하다. 마르크스주의의 지방자치는 "① 혁명의 가장 강력한 대들보이고, ② 자연발생적인 것이므로 프롤레타리아 독재 내지 집중제와 배치되는 것은 아니며, ③ 스스로 국가의 통일에 앞장서고 중앙집권제에 저촉돼서는 안 되며, ④ 법의 테두리 내에서 지방자치가 실시되어야 하고, ⑤ 보통선거에 의해 선출된 관리들이 운영을 하여 관료제를 타파하여야 하며, ⑥ 법률이 정한 범위 내에서 자율성이 완전 보장되고, ⑦ 지역이기주의에 매몰되어서는 안 된다."는 입장이다(陈晓原, 2013).

이러한 바탕위에 북한은 소위 주체사상과 선군사상이 첨가되었다는 특징이 있다. 외견상 혁명적이고 인민적인 국가기관체계를 강조하지만 실질적으로 국가-지방기관들은 '유일 영도체계'를 강조하고 있으며, 한편으로는 헌법 상 명시한 '당의 영도'체계를 유지하고 있어, 김일성·김정일·김정은으로 이어지는 영도자의 의지를 투영하는 도구화가 진행되고 있다는 점이다.

사실 자유민주주의 체계를 기반으로 하는 서구의 개념과 마르크스-레닌주의를 기반으로 하는 사회주의는 지방자치에 대한 출발점이 다르다. 자유민주주의를 기반으로 할 경우, 일정한 지역 안에 주민들의 복리를 증대할 목적으로 주민스스로의 결정권과 자율성을 갖고 고유

사무를 처리하는 것을 주안점으로 하지만 사회주의의 경우, 지방은 프롤레타리아 독재와 공산혁명의 거점 조직으로서 주민은 중앙혁명조직의 의견이 투영되기 위한 교화의 대상이며 정책 확산을 위한 세포인 것이다.

또 하나의 성격은 중앙과 지방을 노동당 일당체제라는 특성을 가지고 있다. 문제는 노동당을 서구식 정당체제의 관점에서 해석이 불가능하다는 점이다. 국가 자체가 공산주의라는 이념을 추구하고 이를 선택이 아닌 필수적인 요소로 수용하고 있어 노동당을 하나의 정부체계로 인식을 해야 설명이 가능한 것이다. 북한헌법 전문에는 분명 '김일성 동지와 김정일 동지를 주체조선의 영원한 수령으로 높이 모시고 조선로동당의 영도 밑에···(중략)'라며 노동당이 추구하는 이념을 분명히 명시하고 있으며, 각급 지방정부에 당비서를 비롯한 당 조직(도, 시 당위원회)이 존재하고 주도적인 역할을 하고 있다. 지방인민회의는 분명 각급의 최고 권력기구라고 하지만 당의 지도가 필수적인 요소이며 지방인민위원회는 외견상 지방인민회의의 집행적 역할을 하고 있다.

하지만 고난의 행군 이후, 북한 경제의 근간인 배급체계의 문란은 당과 행정조직의 운영기제에 있어 당의 통솔력이 많이 약화를 가지고 왔다. 특히 경제체계에 있어서는 일정 할당량만 상급기관에 기여하면 그 외에는 자율성을 부여하는 청부제 체계로의 변화되었다. 즉 현재는 상위 이념체계와 정치체계는 노동당이 지배하고 있으나, 하위 경제체계와 행정체계는 주체사상과 선군사상의 방향성에 벗어나지 않는 다면 예상보다는 넓은 자치권을 인정하고 있는 것이다.

제3절 남·북 행정구역체계

1. 남한의 경우

남한은 행정체계는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구별된다. 광역단체는 1개 특별시, 6개 광역시, 8개 도 및 1개 특별자치시, 1개 특별자치도 등 총 17개이다. 기초지방단체는 특별시에는 자치구가 광역시에는 자치구 및 군을 둘 수 있으며, 도는 자치시와 군을 둘 수 있다. 그 외에 특별자치도와 특별자치시가 존재한다.

기초자치단체는 69개의 자치구와 75개의 자치시와 82개의 군 등 총 226개의 기초단체가 존재한다. 자치시 중 대도시는 인구 50만 이상의 도시(15개, 평택시 제외)로 일반 구를 둘 수 있으며 행·재정 상 특례를 인정하고 있다.

광역자치단체와 기초자치단체는 단체장 및 지방의회의 의원을 직접 선출하여 자치단체의 성격을 갖고 있는 반면, 동·읍·면 및 대도시의 일반구는 비자치구역으로 단체장 및 지방의회를 갖지 않는다. 이러한 비자치구역은 도시부는 통을 비도시부는 '리'를 행정구역으로 둔다.

〈그림 3-1〉 한국 지방행정 체계 현황

<table>
<tr><th>광역지방자치단체</th><th>기초지방자치단체</th><th colspan="4">비자치구역</th></tr>
<tr><td>특별시</td><td>자치구</td><td></td><td>행정동</td><td>통</td><td rowspan="8">반</td></tr>
<tr><td>광역시</td><td>군</td><td></td><td>읍·면</td><td>행정리</td></tr>
<tr><td rowspan="4">도</td><td>자치시</td><td></td><td rowspan="5">읍·면
행정동</td><td rowspan="5">행정리·통</td></tr>
<tr><td>대도시</td><td>일반구</td></tr>
<tr><td>군</td><td></td></tr>
<tr><td>특별자치도</td><td></td><td>행정시</td></tr>
<tr><td>특별자치시</td><td></td><td></td></tr>
</table>

광역지방자치단체에서 특별시는 「지방자치법」 제2조에 명시되어 있으며, 같은 법 제 174조 ①항에는 수도로서의 특수성을 고려해 행정특례를 부여하도록 되어 있다. 특히 1962년에 제정된 「서울특별시 행정에 관한 특별조치법」에 의해 대한민국의 수도로서 일반 자치단체보다 우월한 지위를 갖도록 되어있다. 이로서 서울은 중앙부처와 같은 법적 지위를 확보하게 되어 국무총리의 직할로 두도록 되어있으며 중앙부처의 한정정인 감독만 받게 되어있다. 또한 국무회의에 참석하여 의견을 진술할 수 있도록 되어있다. 또한 1991년에 제정된「서울특별시 행정특례에 관한 법률」에 의해 일반 행·재정과 수도권 광역행정 운영상의 특례를 부여하고 있다.

광역시는 1995년 이전에는 직할시였다. 1963년 「부산시 정부직할에 관한 법률」로 경남 부산시가 정부 직할의 부산시가 되었는데 이는 '내무부 직할시'라는 의미였으며, 공식적으로는 '부산시'였다가 1981년「지방행정에 관한 임시조치법」[8]개정으로 '부산직할시'가 되었으며 그 후 개별법에 의해 대구·광주·대전·인천 등이 직할시가 되었으나 1994년 「지방자치법」이 개정되면서 1995년 1월 1일부로 '광역시'로 개칭되었다. 1997년 경남 울산시가 광역시로 승격된 이후 광역시는 현재까지 총 6개이다. 광역시는 자치구와 군을 하위 행정구역으로 둘 수 있으며, 광주·대전광역시만 자치구로 구성되어 있으며 나머지 4개 광역시는 자치구와 군을 행정구역으로 가지고 있다.

도(道)는 한국 지방행정구역의 가장 오래된 형태로 9개의 도가 존재하며 하부 행정구역으로는 시, 군을 두고 있다. 이 중 제주도는 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 」(약칭 「제주특별법」)에 의해 기능은 기본적으로 도와 같지만, 행·재정상 道 보다는 높은 자치권이 보장이 된다.

특별자치도와 특별자치시는 「지방자치법」 제2조에 규정되어 있으며, 특별자치도는 「제주특별법」에 의해, 특별자치시는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 (약칭: 「세종시법」)에 의해 설치되었다. 이는 어느 요건을 갖추면 '특별자치시'나 '특별자치도'가 되는 일반적인 것이 아닌, 제주도는 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 행정규제의 폭넓을 완화하고 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성한다는 국가적 필요성이, 세종시는 수도권 과밀 해소와 균형발전을 위한 행정부 이전으로 인한 후속조치의 일환으로 설치된 것이다.

기초자치단체에는 자치구, 시, 군이 있다. 자치구는 특별시나 광역시에 소속된 기초단체로서 수장인 구청장과 구의원을 직선에 의해 선출한다. 시는 「지방자치법」 제 7조에 의해 인구 5만이상의 도시 형태를 갖춘 지역으로 道 소속된 시와 특별자치도에 소속된 행정시가 있다. 도에 소속된 시는 기초단체로 자치권한을 지니고 수장인 시장과 시의원을 직선에 의해 선출된다. 하지만 특별자치에 소속된 행정 시(제주시·서귀포시)는 명칭은 같으나 자치권이 없어 도지사의 임명으로 시장이 되며, 시의회가 존재하지 않는다.

군은 도 또는 광역시에 소속된 기초지방자치단체로 수장인 군수와 군의원을 직선에 의해 선출한다. 5만 명 이상의 도시 형태를 갖춘 읍·면이 있는 군(郡)이나 인구 2만 명 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 읍·면의 인구 합계가 5만 명 이상이고 전체인구가 15만 명 이상인 군은 시로 승격될 수 있다.

8) 「지방자치에관한임시조치법」은 1961년에 제정되었고, 1988년 「지방자치법」전면개정에 따른 폐지까지 7번 개정되었다.

2. 북한의 경우

북한의 지방행정체계를 우리와 같이 광역과 기초로 획일적 분류를 할 수 없으나, 기본적인 도·시·군·구 체계의 원형은 유지되고 있다. 북한은 「조선민주주의인민공화국 행정구역법」제 2조에 도(직할시), 시(구역), 군, 리(읍·로동지구·동)로 4계층으로 구분되어다. 그러나 북한의 '리'의 경우 공무원이 상근 관리하는 것이 아니므로 직접적 행정력이 미치는 일선기관을 중심으로 설명한다면 남한은 4단계, 북한은 3단계 체계를 유지하고 있다.

〈그림 3-2〉 남북 지방행정구역체계

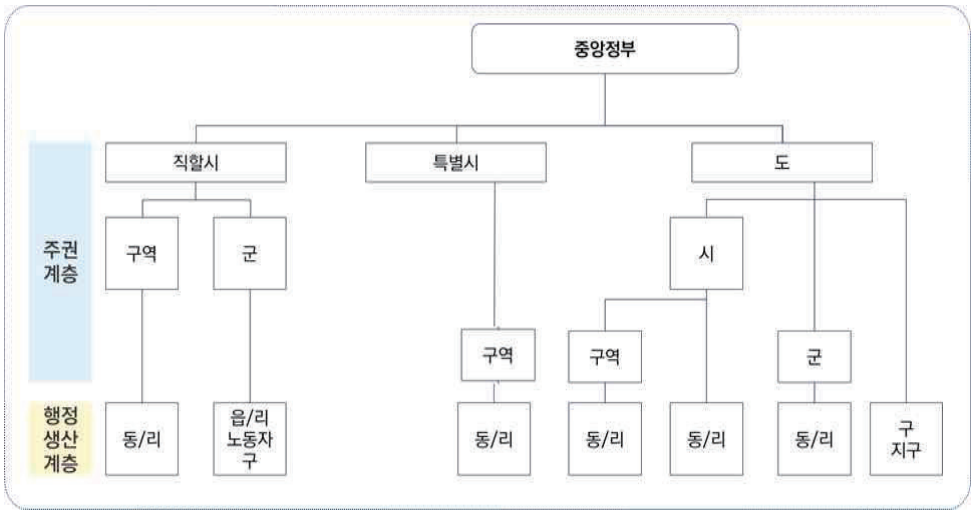
	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
남한	특별시·광역시·도·특별자치시·특별자치도	시·군·구	행정구	읍·면·동	리·통	반
북한	직할시·특별시·도·지구	특급시·시·군	(구역)	읍·동·리·로동자구	인민반	

2019년 현재 북한은 우리의 광역단체인 1단계 행정구역으로 1개 직할시(평양시), 2개 특별시(남포·나선), 9개도(평안남·북, 자강, 량강, 황해남·북, 함경남·북, 강원)로 구성되어 있다. 제 2단계인 특급시는 1개(개성시), 24개 일반 시, 145개 군으로 되어있으며, 37개 구역으로 이루어져 있다.

우선 남북 간 지방행정구역의 차이점을 살펴보면, 첫째 1952년 개편으로 남한에는 존재하는 면(面)이 폐지되어 면이 없다는 것이며, 둘째는 남한의 구(區)가 구역이라는 점이다. 남한의 구는 자치구와 행정구로 나눠지지만 북한은 구역으로 통칭된다. 우리의 행정구와 다른 점은 일정 범위 내 자치권한이 주어진다는 점이다. 그렇다고 위계상 일반 시와 동급에 위치하는 것도 아닌, 직할시·특별시 외에 인구 50만 이상 대도시인 함흥·청진시에도 설치되어 있음으로 위 표에서 2단계에 위치한다고 할 수도 없다.

따라서 북한의 현재 지방계층을 그림으로 나타내면 아래 그림과 같다고 할 수 있다. 「지방주권기관법」제 2조에 의하면 주권기관의 대상은 직할시, 특별시, 도, 시, 군, 구역이며, 동·리·지구는 행정의 생산계층이라 할 수 있다. 지구는 공업지대 등 노동자가 400명 이상 밀집한 지역을 의미한다.

〈그림 3-3〉 북한의 지방계층



1945년 해방 당시 북한은 7도, 13시, 89군, 809읍·면이었으나, 2011년까지 약 60여 차례의 행정구역 개편이 이루어졌는데 개편 사유는 크게 정치적 사유와 경제적 사유로 나누어 볼 수 있다.

2000년대 이전의 행정구역개편은 남·북 경쟁구도에 의한 행정구역수 맞추기와 중앙집권체제의 강화, 김일성 가계 우상화 등 정치적 사유에 초점이 맞추어져 있었다. 1896년 8월 시행된 13개 道제는 남부는 충청·전라·경상도, 북부는 평안·함경도를 각각 남·북도 나누는 것을 골자로 하는데, 남북분단 후 38선 기준 남한은 황해도 남부 일부를 포함 9개도, 북한은 강원경기 북부를 합해 7개도로 불균형적이었다. 북한은 6.25 동란 전까지 면적이 적은 강원도를 1946년 함경도 원산 등 3개 군과 경기도 2개 군을 합하여 규모를 키우고, 한편으로는 1949년 평북의 강계군 등 6개 군과 함남 장진군을 합하여 자강도를 신설하게 된다.

북한의 행정구역개편에서 가장 중요한 개편은 동란 중에 1952년《조선민주주의인민공화국 북반부 지역에 있어서의 행정 체계 중 면을 폐지함에 관하여》라는 정령에 의해 실시한 '군·면·리 대폐합 조치'이다. 이는 면을 폐지하는 것을 골자로 리를 동과 동격으로 편제함과 동시에 평양을 직할시로 개칭하게 된다. 또한 리의 확대에 따라 해당지역 가운데 광공업·임산·어업에 종사하는 노동자의 비중이 인구의 65%를 초과 지역은 '로동자구'로 편제함에 따라 현재의 북한 지방행정구역의 근간이 마련되었다. 이에 따라 북한의 행정구역은 98군에서 168군으로 대폭 는 반면 , 10,120리가 3,658리로 통폐합되어 축소되었다. 6.25 동란 후인 1954년에는 함경남도를 분할해 량강도를 신설하고 황해도를 남도와 북도로 분도 함으로서 현재 9개도를 완성하게 되었다.

반면, 2000년대 이후에는 경제개혁·개방에 초점이 맞추어져 있다고 볼 수 있다. 2000년 라선직할시가 대표적인 예이다. 1980년대부터 시작된 러시아의 개혁개방과 1990년대 초 유엔개발계획에 의해 북한·중국·러시아가 인접한 두만강 삼각주에 라진·선봉 경제무역지대가 설치되어 북한 시장경제화의 상징적 지대가 되었으며, 2000년 8월에 직할시로 승격되면서 라선시로 개칭되어 라선직할시가 되었다. 또한 평양과 인접한 남포의 경우는 일제 강점기부터 평양의 외항으로 전국 3대 무역항 기능을 하였는데 1979년 직할시로 승격되었다. 남포시는 1986년 서해갑문이 건설되면서 철도·도로 등이 정비되어 산업인프라가 비교적 충실하고 주변 경관을 바탕으로 한 관광산업도 발달되어 경제적 가치가 높은 지역으로 평가되고 있다. 1990년대 이후에는 항만거점 나선·남포 이외에 경공업 위주의 개성시가 부각이 되고, 2006년에는 개성공단이 남북협력으로 건설됨에 따라 북한경제의 내륙거점도시로 부각되었다.

2000년 이후의 주요 행정구역개편은 주로 3개시의 지위변화가 주를 이루는데 '03년 개성시가 황해북도의 특급시로 변경되어 오늘에 이르고, '04년에는 남포가 평남의 특급시로, 라선이 함북의 특급시로 각각 변경되었다가, 2010년에 남포와 라선시가 특별시로 각각 승격되어 오늘에 이른다.

제4절 자치의 구성요소

1. 남한의 경우

단체자치를 근간으로 하는 남한의 지방자치는 공법인으로서 3대 구성요소를 갖는다. 첫째는 자치권이 미치는 구역, 둘째는 구역 안에 있는 주민, 셋째는 상위법 내에서의 자치권 즉 조례제정권이 그것이다.

첫째, 구역은 "대한민국의 영토 안"으로 앞에서 설명한 행정구역을 의미한다. 단체의 명칭이나 구역의 변경은 국가법에 의하고, 광역 내의 시·군 경계의 변경은 대통령령에 의해, 기초단체 내의 명칭과 구역의 변경은 조례에 의해 하도록 되어있다. 이러한 경계의 변경은 사무와 재산의 승계효과와 주민의 관할지 변경을 가져오며, 이에 따라 단체장과 의원의 지위 승계의 효과를 가지고 온다.

둘째, 주민이다. 주민이란 구역 내에 주소를 갖고 있는 자로 자연인과 법인을 모두 포한한다. 주민은 주민투표권, 선거권과 피선거권, 청원권, 조례제정 및 개폐 청구권, 감사청구권, 수익권을 갖는다.

셋째, 자치권이다. 자치권은 다시 입법권, 조직권, 행정권, 재정권을 의미한다. 입법권은 국가 법령의 범위 내에서 조례·규칙을 제·개정하는 것으로 일반적으로 법규의 성격을 지니지만 훈령·예규·고시 등 행정규칙의 성격을 갖는 것도 있다. 입법권은 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부가하는 경우는 상위법에 근거를 요구하는 '법률유보의 원칙'이 엄격히 지켜지고 있으며, 단체장이 조례가 위임한 범위 내에서 그 권한과 사무를 정하는 규칙이 있다. 단 벌칙은 규칙으로 정할 수 없다. 조직권이란 기관의 설치·운영·공무원 임면의 권능을 말하며, 재정권은 지방사무에 필요한 경비 충당에 관한 세입확보 및 지출에 관한 권한을 갖고 있다.

2. 북한의 경우

북한의 지방자치단체의 구성요소는 근본적으로 같다. 첫째는 자치권이 미치는 구역, 둘째는 구역 안에 있는 주민, 셋째는 자치권 즉 세칙제정권이 그것이다.

첫째, 구역은 행정구역을 의미한다. 이에 대해서는 북한헌법에는 명시되지 않았으나, 2008년 제정된「행정구역법」에 명시되어 있다. 같은 법 제 3조에는 행정구역의 변경에 관련한 업무는 '최고인민회의 상임위원회'가 최고 결정권한을 행사하는 것으로 되어 있다. 신청권자는 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회이며, 변경사유는 관할구역의 경제발전과 인민생활향상, 주민행정사업의 개선을 위해 필요하다고 인정될 경우에 한하도록 되어 있다. 그 절차는

상무회의에서 토의를 거쳐 상급 인민위원회에 제출하도록 되어 있다. 즉 도(직할시)는 최고인민회의 상임위원회에, 시(구역) 군 인민위원회는 도인민위원회를 경유해 최고인민회의 상임위원회에 제출하도록 되어있으며, 인접 행정구역과 관계되는 경우 해당 구역과 합의하도록 되어있다.

둘째, 주민이다. 남한의 경우는 주민투표권, 선거권과 피선거권, 청원권, 조례제정 및 개폐청구권, 감사청구권, 수익권 등의 권한을 갖으나, 민주집정제를 근간으로 하는 북한의 경우는 그렇지 않다. 북한의「지방주권기관법」에 의하면 기본적으로 주민은 지방인민회의의 대의원을 선출할 수 있는 선거권을 가지나 피선거권은 노동자·농민·지식인을 비롯한 인민으로 규정하고 있다.(제8조) 하지만 주민은 기관통합 등 주민의 의사를 결정하는 중요 사안에 대한 주민투표권이 없으며, 청원권, 조례(세칙)제정 및 개폐 청구권, 감사 청구권도 없으나, 주민의 청원권은 같은 법 제24조에 명시되어 있다.

셋째, 자치권이다. 입법권, 조직권, 행정권, 재정권을 의미한다. 우선 입법권은 북한의「법제정법」에 의하면 제5장 제40조~제44조까지 규정하고 있는데, 도(직할시)까지 우리의 조례에 해당하는 세칙을 정할 수 있으며, 시(구역) 군의 인민회의나 인민위원회는 그 권한이 명시되어 있지 않다. 같은 법에 의하면 부문법과 규정(남한의 시행령)이 해당지역의 실정에 맞게 집행하기 위해 세칙을 제정하거나 수정, 보충할 수 있도록 되어 있어 우리의 광역정부 수준에서의 입법권을 보장하고 있다. 조직권은 「지방주권기관법」에 의해 도인민위원회는 11~15명, 시군인민위원회는 9~13명의 범위 내에서 해당 인민회의가 결정하도록 되어있으며(제23조), 같은 법 제 24조에 의해 행정사업을 조직 집행하도록 되어있다. 재정권은 역시 같은 법 같은 조에 의해 지방인민위원회가 예산을 편성하여 집행대책을 세우도록하고 있어, 예산편성권을 인정하고 인민회의에서 심의하도록 하고 있다. 북한의 「지방예산법」 제 10조 2호에 의하면 “지방예산수입에서 웃기관에 바칠 납부금을 먼저 납부한 다음 필요한 재정지출을 보장해야한다.”고 규정하고 있어, 중국이 개혁·개방기에 채택하였던 청부제(請負制)를 실시하고 있어, 상당히 자율성이 보장되나, 실질적으로는 수입규모가 작아 어려움을 겪고 있다. 특히 지출보장에 있어 소속기관의 독립채산제와 반독립채산제를 제외한 예산제 기관, 기업소 및 단체에 대한 기준수요충족에는 어려움을 겪고 있다.

제5절 지방자치단체의 기관

1. 남한의 경우

기관구성의 형태는 일반적으로 기관통합형과 기관대립형으로 분류를 한다. 기관통합형은 집행과 의사결정기능을 지방의회에 귀속시키는 것으로 의원내각제와 유사한 형태를 취하고 있다. 대표적으로는 영국이다. 영국의 지방의회는 의결과 집행을 아우르고 있어 단체장은 존재하지 않고 지방의회의 의장이 자치단체를 대표하며, 집행기능은 의회의 분과위원회의 책임하에 각 국(과)에서 집행한다. 이러한 의회형은 캐나다·호주 등 과거 영연방제에 있던 국가이다. 유의할 점은 내각제를 채택하고 있다고 모두 기관통합형은 아니라는 것이다. 일본의 경우는 주민이 직접 선출한 단체장과 지방의회가 대립하는 형태를 취하고 있다.

반면 기관대립형은 의사결정은 지방의회에서 집행권한은 단체장에게 부여해 기관 간 견제와 균형을 꾀하고 있다. 다만 단체장의 선출방식에 있어서 주민의 직접선거에 의해 선출하는 직접선출형과 지방의회가 단체장을 선출하는 간접선출형이 있다. 간접선출형은 프랑스·독일의 하위 단체가 의장과 단체장을 겸하는 유형과 의회가 City Manager를 임명하는 형태가 있다.

남한의 경우, 지방자치단체의 기관은 주민이 직접 선출하는 의회와 집행부(자치단체 장)로 나뉘어 기관대립형을 취하고 있다. 의회는 주민의 대표기관으로 「헌법」 제 118조 및 「지방자치법」제 5장에 규정되어 있다. 지방의회는 주민의 대표기관으로 의결권을 통해 조례 제·개정 등 입법권과 예산과 기금의 심의 및 결산, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·분담금의 부과징수, 재산의 취득 등 자치단체의 중요한 의사결정 권한을 가진다. 또 하나의 중요권한은 자치단체에 대한 감시·통제권한이다. 이는 행정사무감사와 행정사무조사의 형태로 나타난다.

다음은 집행부(자치단체 장)이다. 자치단체 장은 일반 행정기관으로서의 지위를 가지며 자치단체를 대표하며 사무를 통할한다. 따라서 단체장은 단체사무의 관리 집행권, 기관에 대한 지휘·감독권, 기관 및 시설의 설치권, 규칙의 제정권을 갖는다.

주민의 대표기관으로서의 의회와 주민에 의해 권위를 부여받은 단체장과의 관계는 견제와 균형이라는 대전제 하에 이루어지고 있지만 국가권력과 같이 의회해산권이나 단체장 불신임권이 인정되지 않는다. 다만 자치단체장은 의회의 결정에 이의가 있을 경우, 재의를 회부할 수 있으며, 재의에 불복할 경우는 대법원에 소를 제기할 수 있도록 되어있다.[9)]

9) 「지방자치법」 제 172조.

지방의회는 단체장에 대한 불신임권이 없어 강력한 견제수단이 없다. 단지 「지방자치법」 제 20조에 의한 '주민소환' 규정에 의할 수밖에 없다. 의회는 단체장 및 관계공무원 출석·답변 요구권과 의회사무처 직원 임명 추천권을 가지고 있으며, 단체장은 의회 출석·답변권과 임시회 요구권, 의회사무처직원 임명권, 재의요구권 및 선결처분권을 가지고 있다.

2. 북한의 경우

북한의 기관구성형태를 살펴보면 의결기관인 인민회의와 집행기관인 인민위원회의 위원장을 별도로 선출하고 있음으로 기관대립형에 속한다고 할 수 있으나, 집행기관인 인민위원회의 위원장이 인민회의를 통해 선출이 되고, 인민회의의 휴회 중에는 인민위원회에서 의결기능을 수행하고 있는 점에서는 기관통합형의 형태를 지니고 있다. 이와 가장 유사한 형태로는 노르웨이·덴마크 등 북유럽 의회-집행위원회 모형이 있으나, 인민위원회가 인민회의의 소속기관이 아닌 독립기관이므로 북유럽 모형과도 상이한 형태를 지니고 있다.

남한 지방자치단체의 기관은 의회와 행정부(자치단체 장)인 반면, 북한은 아래 그림에서 보듯, 다원적 구조를 가지고 있다. 우선 당 조직, 주권기관 조직, 행정집행기관 등 3원적 조직을 갖고 있으며, 사법기관인 각급 지방 재판소 등 지방사법기관도 존재한다. 그 외에 중앙부처에 직속기관인 특별행정기관이 있는데, 특별행정기관은 도농촌경리위원회(군협동농장경영위원회), 도지구계획위원회(군국가계획부), 건설위원회, 통계국, 협동수산경리위원회, 지방철도국, 국가안전보위국, 인민보안국 등이다.

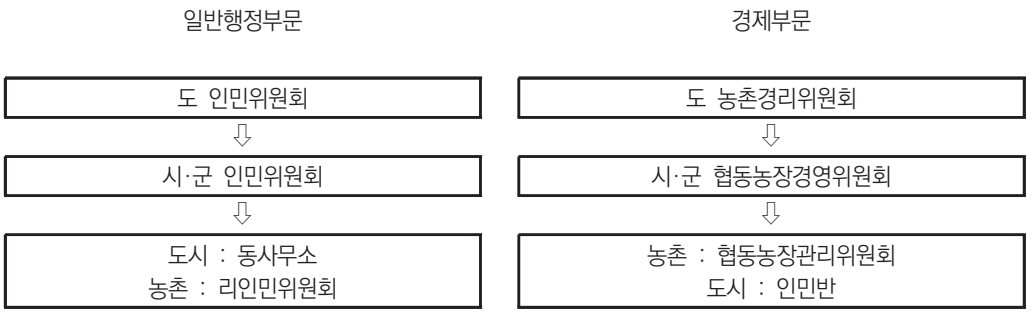
〈그림 3-4〉 북한의 지방행정 기관

자료 : 박성열(2018)

우선 당 조직은 북한이 사회주의국가의 통상적인 체계인 '민주집정제 원칙'에 의해 당-국가체계(party-state system)을 채택하고 있기 때문에 중앙·지방·사회단체에 기획 및 인사 등 핵심기능을 수행하고 각 부문을 통제한다. 통제는 관료들의 사상을 통제하는 '생활지도'와 생산력을 점검하는 '경제생활지도'이 있다. 둘째, 주권조직은 지방인민회의 및 지방인민회의에서 선출된 집행기관인 지방인민위원회가 있어, 우리의 의회-집행부 역할을 수행한다. 셋째 계획경제를 기반으로 하는 북한에서는 "행정단위가 곧 경제생산단위"임으로 이를 담당하는 일종의 경제부문 행정부서인 협동농장체계를 취하고 있다. 협동농장은 자본요소인 토지와 기타생산수단을 통합하고 노동요소인 농장원들의 공동노동에 기초해 생산 활동을 하는 집단농장으로 '리' 단위를 중심으로 조직되어 있으며 협동농장관리위원장이 지방행정계층의 최하위 단위인 리(里)의 인민위원장을 겸하고 있다.

따라서 경제생산에 대한 부문을 민간에서 담당하는 남한의 경우와 달리 북한은 경제생산부문을 국가가 담당해야함으로 남한과 달리 지방행정은 2원적 구조를 띠게 된다. 즉 일반행정을 집행하는 인민위원회와 경제생산을 부문을 집행하는 협동농장으로 구성되어있다. 아래 그림에서 보듯 일반행정조직은 道인민위원회, 시·군인민위원회 산하에 도시지역은 '동', 농촌지역은 '리'로 구성이 되며, 경제생산조직은 道 농촌경리위원회. 시·군은 협동농장경영위원회로 구성되고 산하에 도시지역은 인민반, 농촌지역은 협동농장관리위원회 체계로 구성되어 있다.

〈그림 3-5〉 계층별 지방행정기관



1) 당 조직

북한이 민주집정제를 실시하고 있음으로 우선 북한 정당체계를 이해해야 한다. 북한에는 노동당을 중심으로 관제정당 2개가 존재한다. 1945년 설립된 '조선사회민주당' 1919년에 설립된 '천도교청우당'이 그 것인데 「사회주의헌법」제 11조에 "조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다."고 규정하고 있어 형식적인 야당일 뿐이다.

조선노동당의 조직체계는 아래의 그림과 같이, 당중앙위원회, 도·시·군 당위원회, 초급당 위원회, 당세포로 계층화 되어 있다.

〈그림 3-6〉 조선노동당 조직도

자료 : 박영자(2017)

지방행정에 실질적인 영향을 미치는 당 하부조직은 업무별로 당생활지도과, 검열과, 당원등록과, 간부과, 통보과 등이다. 생활지도과는 각 사업단위별로 매주 실시하는 이른바 '생활총화'를 담당하는 부서로 자아비판과 동료들의 과오를 지적하는 호상비판(互相批判)을 통해 강력한 통제기능을 한다. 검열과는 고위직에 대한 검열과 숙청을 할 수 있으며 특히 검열4과는 최고위층만을 전문적으로 관리하고 있다. 당원등록과는 당원등록과 함께 당원증 발부 재량권과 분배의 권한을 갖고 있다. 간부과는 북한 모든 기관의 상위직 인사를 담당하는 부서로, 1과(총괄), 2과(중앙), 3과(지방), 4과(군), 5과(호위사령부), 6과(국가안전보위부), 7과(인민보안부), 8과(사법부), 9과(내각), 11과(대남 공작 부서)등으로 구성되어 있다. 통보과는 모든 정책을 승인하고 비준하는 권한을 담당한다. 최고지도자의 직속인 조직지도부가 이 권한을 갖고 있으며, 최고지도자의 유일지도체제가 확립되어 있다(위키백과).

2) 주권조직

① 지방인민회의 : 「지방주권기관법」에는 지방인민회의가 인민태표기관이며 주권기관으로 명시하고 있으며 비밀투표에 의한 직접선거를 통해 대의원을 선출하며 임기는 4년이다. 지방인민회는 경제발전계획 심의·승인권, 예산 심의·승인권, 국법집행대책 수립, 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원에 대한 선거 또는 소환, 해당지역의 재판소의 판사, 인민참심원을 선거·소환, 하급 인민회의, 인민위원회 결정, 지시를 폐지권한을 가진다.

지방인민회의는 정기회의와 임시회의를 갖는데 정기회의는 1년에 1~2번 회의소집이 있으며 대의원의 3분의 1이상의 요청이 있을 때 소집된다. 의결정족수는 대의원 3분의 2이상의 참석과 대의원의 과반으로 결정되며, 결정사안은 상급인민위원회에 제출하도록 되어 있다. 대의원이 신임을 잃었거나 임무를 수행할 수 없게 된 경우에는 소환되도록 되어 있다.

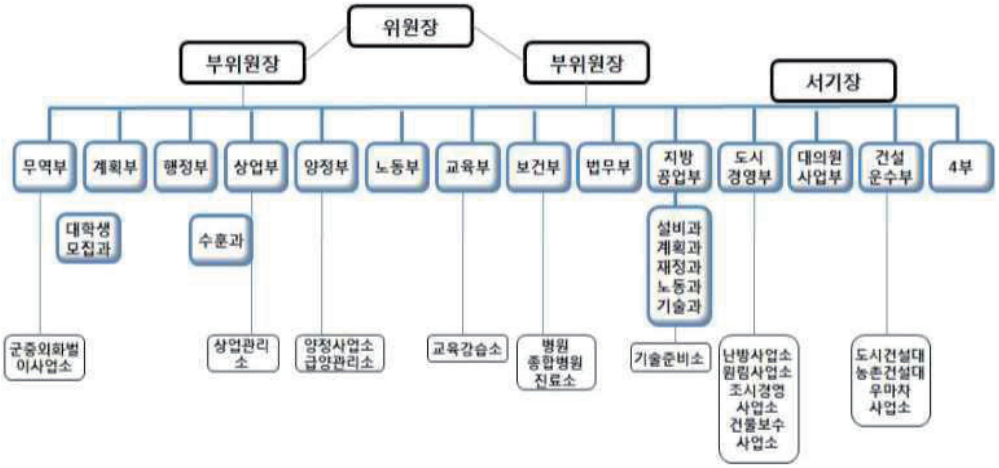
② 지방인민위원회 : 지방인민위원회는 해당 인민회의 휴회 중 행정적 집행 기관으로 「지방주권기관법」제 22조에 규정되어 있어, 실질적인 집행부의 역할을 하며, 그 구성은 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성하도록 되어 있는데, 도(직할시)인민위원회 는 11~15명, 시(구역)·군인민위원회는 9~13명 범위 안에서 해당 인민회의가 결정하도록 되어있다.

지방인민위원회의 임기는 4년이며, 권한은 인민회의를 소집, 상급기관의 결정, 지시와 최고인민회의 법령, 결정, 위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시, 내각과 내각 위원회, 성의 결정, 지시를 집행하도록 되어 있으며, 해당 지역의 모든 행정사업을 조직집행하고 경제발전계획을 수립·집행하도록 되어 있다. 또한 예산을 편성권과 집행권을 갖고 있다. 그 이외에 주민들의 민원을 처리하고 하급기관의 잘 못된 결정, 지시를 폐지하고 집행정지권한을 갖는다. 또한 남한과는 달리 해당 재판소의 판사, 인민참심원을 보선하고 다음번 인민회의의 승인을 받도록 되어있다.

지방인민위원회는 전원회의와 상무회의를 갖도록 되어 있는데 가진다. 중대사안은 전원회의를 통해, 상무회의는 전원회의가 위임한 문제와 그 밖의 중요한 문제를 토의·결정하도록 되어 있다. 우리의 경우는 상급기관과 필요시 쟁의를 할 수 있으나, 북한의 경우는 상급인민위원회와 내각, 최고인민회의 상임위원회에 복종하도록 되어 있다.

지역마다 약간의 차이는 있으나 일반적으로 아래와 같은 구조로 되어 있다.

〈그림 3-7〉 지방인민위원회 구성



자료 : 임도빈·안지호·현주(2015)

3) 협동농장

북한은 1953년 8월 조선노동당 제6차 전원회의에서 농업협동화 방침을 정하고, 농민들을 자연부락단위의 협동조합에 강제 편입시키기 시작하여, 1958년 8월 완결지어 사회주의 소유 형태를 갖추게 되었다. 그 뒤 자연부락 단위의 농업협동조합은 '里' 단위로 확대 통합한 후 1962년에 그 명칭이 협동농장으로 개칭하였다. 따라서 현재 북한의 농업생산체계는 토지 및 생산수단의 '협동적 소유'에 바탕을 둔 협동농장과, 국유에 바탕을 둔 국영 농·목장으로 이원화되어 있다(한국민족문화대백과사전)

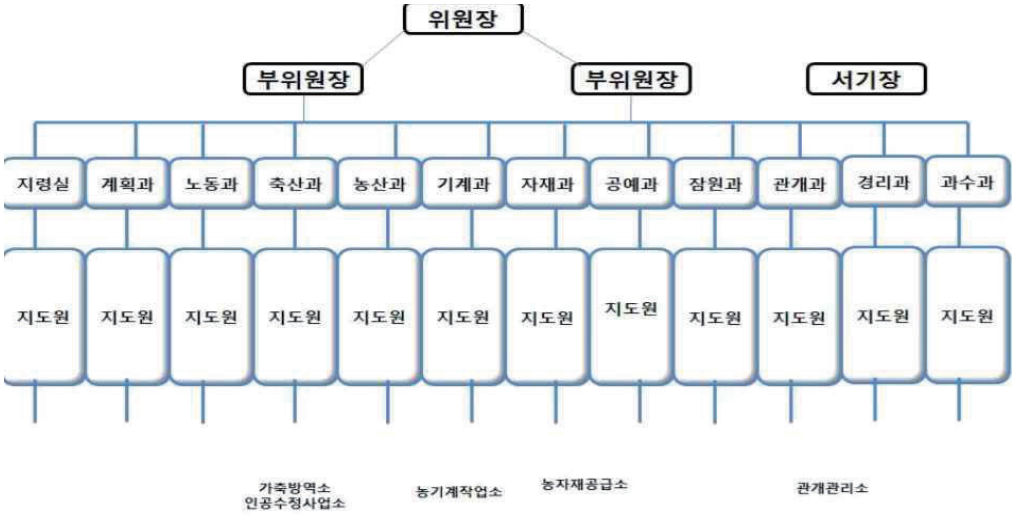
협동농장은 1962년 이전에 인민위원회 산하에 존재하던 농업관련 기업소를 1961년 12월 '내각결정'에 의해 인민위원회에서 분리, 농업관련 특별행정기관인 '도농촌경리위원회'의 하부기관으로 정비됨에 따라 농업생산·재정·기술·자재·분배에 이르는 종합적인 행정관리체계를 구축하였다.

이로 인해 농업성은 농업연구 조직으로 기능이 축소되었으며 농업행정이 완전히 분리, 분권이 이루어졌다. 농업성을 대체하여 신설된 농업위원회는 중앙차원의 농업지도기관으로 농기계, 종자개량, 토지개량에 관련된 중장기 연구사업 등에 주력하면서 그 권한과 기능도 크게 축소되었다.

도 농촌경리위원회의 주요기능은 상부로부터 하달되는 영농계획을 시달하고 이의 집행을 지도·감독하며 관할 구역 내의 농기계 작업소, 농기계공장, 관개관리 소 등의 지도사업 수행 및 농산물 생산판매를 위한 수매사업소와의 계약 체결 및 생필품 계약 공급 등을 담당한다.

협동농장경영위원회는 산하의 협동농장을 종합적으로 지도하기 위한 조직을 갖추고 있다. 아래의 그림에서 보듯, 농업계획, 기술지도, 노동의 동원 뿐 아니라 재정에 이르기까지 협동농장 지도를 위한 종합행정기능을 수행한다.

〈그림 3-8〉 시·군 협동농장경영위원회 조직



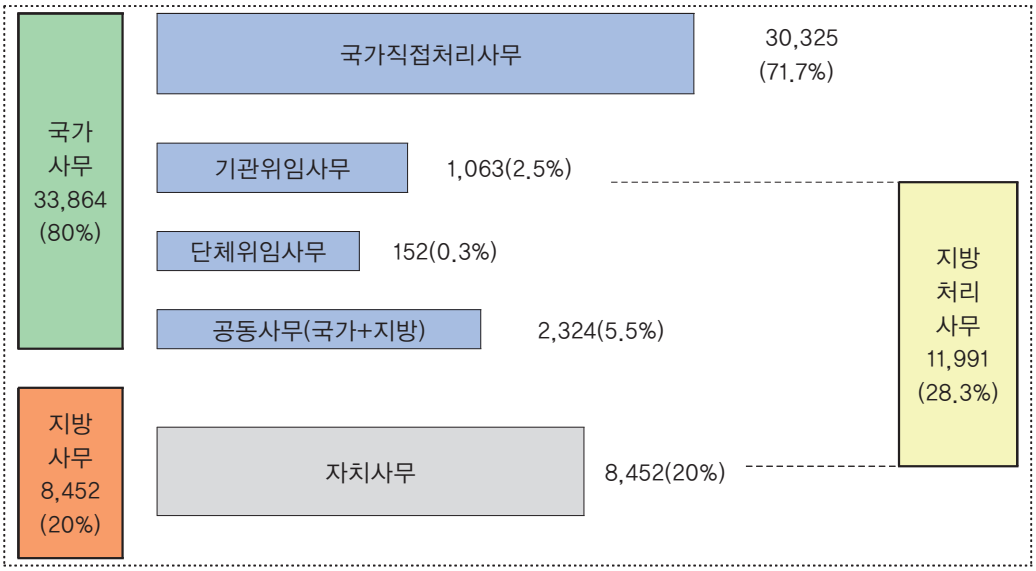
자료 : 임도빈·안지호·현주(2015)

제6절 자치사무

1. 남한의 경우

남한의 경우, 단체자치를 취하고 있는 관계로 국가-지방 간 권한관계에 관심이 집중되는데 2009년 현재 한국의 국가사무는 총 42,316개로 국가사무는 33,864개, 지방사무는 8,452개로 8 : 2의 비율을 보이고 있으나 실질적으로 국가가 직접 처리하는 사무는 약 30,325개로 71.7%, 지방이 처리하는 사무는 11,991개로 28.3%를 점하고 있다.

〈그림 3-9〉 국가와 지방간 사무구분 현황(2009년 현재)



자료 : 지방분권촉진위원회(2010).

국가사무란, 국가가 직접 처리하는 사무로서 『지방자치법』 제11조에 배타적인 국가고유사무의 유형을 열거해 놓고 있으며, 중앙정부가 직접 자신의 책임 하에 처리하고 사무로서 대부분 국가전체에 해당되는 시책사업 등이 주류를 이루고 있다. 따라서 국가 자체가 그 경비를 전액 부담하게 되고 그 결과에 대해서는 국회의 국정감사를 받게 되며, 지방의회의 관여는 허용하지 않으며, 국가 자체의 내부감독이 실시된다. 30.325개의 국가사무는 직접처리 사무건수가 19.604건, 특별행정기관을 통한 사무건수가 3,335건, 산하기관을 통한 사무처리건수가 6,916건, 민간위탁에 의한 경우가 470건에 이른다.

지방사무는 자치사무, 공동사무, 위임사무로 구별되며, 위임사무는 단체위임사무와 기관위임사무로 나뉜다.

① 자치사무[10] : 「지방자치법」 제9조 제1항(자치사무), 제2항(자치사무의 예시)과 제103조(사무의 관리 및 집행권)에 근거해, 자치단체의 존립목적 및 주민의 공공복리에 속하는 공공사무로서 그 사무처리 권한과 책임이 전적으로 각 지방자치단체에 속해 있는 사무로 지방자치단체의 자체경비로서 전액 부담하고 해당 지방의회의 감독을 받으나, 상급기관 감사에 있어서는 「지방자치법」 제171조에 규정 되었듯 법령위반사항만을 심사한다. 자치사무는 8,452개로 전체 국가사무의 20%를 점한다.

② 공동사무 : 공동사무는 내용이 동일한 사무에 대해 국가와 지방자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체 등이 공동으로 수행하는 사무로 총 2,324개가 있다. 이는 국가사무를 지자체가 대신 수행하는 위임사무가 아닌 사무의 주체가 중앙과 자치단체에게 모두 속한 사무를 의미한다(한국지방행정연구원, 2009). 명확한 법원은 없으나, 「지방자치법」 제10조 제1항에 "제9조 1호(지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한사무는 공통사무로 한다"고 규정하고 있고, 그 외에 개별법에 국가와 지방자치단체에게 의제된 사무를 의미한다.[11] 예를 들어, 특수교육기관의 설치나 문화・도서관 설치 등이 이에 해당된다고 할 것이다.

③ 위임사무 : 위임사무란, 지방자치단체의 본래의 사무는 아니지만 법령에 의하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임을 받아 지방자치단체에 속하게 된 사무를 말한다. 위임사무는 전국적인 이해관계를 가진 사무로서 중앙정부의 권한에 속하지만, 사무처리의 경제성 또는 국민편의 등을 위하여 지방자치단체의 장에게 위임・처리하는 사무이다. 사무처리에 소요되는 경비는 국가가 전액 부담하는 것이 원칙이며, 국가사무처럼 국회의 관여가 허용된다. 지방의회는 사무수행에 필요한 경비부담에 관한 사항 이외에는 사무처리에 관여할 수 없다(조성호, 2009). 위임사무에는 단체위임사무와 기관위임사무로 분류된다.

ⅰ) 단체위임사무는 개별법령[12]에 의하여 지방자치단체가 국가 또는 상급 지방자치단체로부터 위임받아 처리하는 사무로 총 152개로, 분류별로는 가장 적다. 단체위임사무는 사무의 성질상 국가적 이해와 지방적 이해관계를 동시에 가지고 있는 경우가 많아 고유사무와의 구분이 명확하지 않다. 단체위임사무에는 국가의 사무로서 지방자치단체에 위임된 것 외에 도의 사무로서 시・군에 위임된 것도 있으나 통상적으로 문제가 되는 것은 국가로부터 위임받은 사무이며 이러한 단체위임사무는 필요적 사무로서 지방자치단체가 반드시 처리하지 않으면 안 된다. 그 이유는 단체위임사무가 국가적 성격의 사무이지만 지방자치단체에 위임되면 자치사무의 범주에 속하여 지방자치단체의 사무로 처리되며, 법령상 중앙통제가 가해지는 범

10) 법령의 형식은 "도(또는 시・군)는 …를 시행한다" 또는 "도지사(시장・군수)가 …를 시행한다"로 표현된다.
11) 법령의 형식은 "국가와 지방자치단체는 …한다", "○○부 장관과 지방자치단제장은 …한다"의 형식으로 구성되어있다.
12) 법령의 형식은 광역지방자치단체 또는 기초지방자치단체에 위임한다. "도, 시・군에 …소(위원회, 원)를 둔다" 또는 "도지사, 시장・군수가 …를 시행한다"는 형식으로 구성된다.

위가 자치사무에 비하여 넓고 경비의 일부를 국가가 부담하며 지방의회의 관여도 할 수 있기 때문이다(조성호, 2009).

단체위임사무에 대한 감독도 법원에 의한 합법성 감독과 국가 또는 도의 감독은 자치사무에 인정되는 소극적 감독뿐만 아니라 합목적성의 감독은 허용되나 원칙적으로 예방적 감독은 허용되지 않는다. 단체위임사무는 당해 지방자치단체 사무가 아니지만 법령의 개별적인 규정에 의하여 지방자치단체에 위임된 사무라는 점에서 지치사무와 기관위임사무와는 구분된다(김춘수, 2007: 23).

〈표 3-1〉 지방자치단체사무

구 분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적근거	「지방자치법」 제9조 및 제103조	「지방자치법」 제9조 및 제103조	「지방자치법」 제102조・103조・104조 「정부조직법」제6조
경비부담	자체재원+보조금	자체재원+국가부담	전액 국가부담
국가 감독	행안부 또는 광역단체가 합법성여부만 심의	주무부처가 법정수단과 지시 등으로 제한된 범위만 심의	주무부처가 합법성과 합목적을 동시에 심의
지방의회 관여	허용	허용	경비부담에만 관여
조례제정	조례제정	조례제정	규칙제정
국가배상 주체	자치단체	국가	국가
중앙정부와의 쟁송	허용	불가(법률로 예외)	불가(법률로 예외)
단체장 지위	자치단체 지위	자치단체+국가적 지위	국가기관적 지위

자료: 지방행정연구원(2009)

ii) 기관위임사무[13]는 국가가 지방자치단체의 장에게 위임하여 집행하게 하는 사무로서 전국적 이해관계가 있는 사무 또는 원래 국가가 처리해야 하나 사무처리의 편의 또는 경제성, 국민의 편리 등의 이유에서 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하는 사무로 총 1,063개 존재한다.

13) 법령에 "국가는 …을 한다", "○○장관은 …을 한다", "○○청장은 …을 한다", "대통령은 …을 한다" 등으로 표현된 사무는 국가사무인데, 위와 같이 국가사무로 규정한 사무 중 국가가 직접 처리하는 것으로 규정한 사무와 단체위임사무로 규정한 사무를 제외한 사무는 기관위임사무로 보아야 한다.

기관위임사무는 일반적으로 「지방자치법」 제102조에서 "시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사와 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다"를 근거로 하여 행정처리의 편의상 지방자치단체의 장에게 대리하여 처리하게 하는 지방적 이해관계보다는 전국적 이해관계가 매우 큰 사무이다. 기관위임된 사무는 법적으로 수권해 준 기관의 사무이므로 기관위임된 사무에 대해서는 지방의회가 관여할 수 없는(한국지방자치학회, 1995: 238) 등 지방자치단체의 권한은 제한된다. 기관위임사무의 위임기관인 국가 또는 상급 지방자치단체는 원칙적으로 사무에 처리되는 경비의 전액을 부담하여야 하며 사무처리에 있어서 그 수임기관인 지방자치단체장과 그의 책임 하에 있는 집행기관에 대하여 합법성 및 합목적성의 감독뿐만 아니라 교정적 및 예방적 감독 등을 포함하는 매우 적극적인 직무감독을 수행할 수 있다.

남한의 경우, 기능별 중앙-지방 간 사무배분의 원칙과 관련해서는 아래 그림에서 정리하였듯「지방자치법」제 11조에서 전국적 통일성을 기해야하는 사무와 국가 고유사무로 배타성을 지니는 사무를 중앙정부의 사무로, 제 10조에 의해 광역성을 지니는 사무를 광역단체에 제9조에 의해 주민생활과 밀접한 사무를 기초단체에 배분하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 「지방분권법」제 6조에 의해 중앙-광역-기초 사무의 대원칙을 보충성에 의하도록 하고 있다.

〈그림 3-10〉 남한 중앙-지방 간 기능배분 기준

국가기능과 관련 1993년 총무처에서 발간한 「정부기능편람」에서는 국가유지관리기능, 경제기능, 사회문화기능으로 대분류하였으나, 이를 세분하여 국가유지관리, 사회적 인프라, 교육, 문화, 보건복지, 산업경제부문으로 나누어 살펴보면 아래의 표와 같다.

〈표 3-2〉 남한 중앙-지방 간 주요 기능배분

기능구분	중앙정부	직할시/도/특별시 정부	시(市)·군(郡) 정부
국가유지관리	▪ 외교, 국방, 무장경찰 (소방)	▪ 지방경찰·지방법원·지방검찰 재정지원	▪ 재난/구조 ▪ 지방법원 재정지원
사회적 하부구조	▪ 저소득층 주택보급 ▪ 건축설계기준 제정 ▪ 부동산 시장 감독 ▪ 철도망 구축	▪ 시·군간 도로, 교량 건설 ▪ 도시개발계획 (시군 간 과당경쟁 제어) ▪ 지방 항구 및 하천운하	▪ 도시계획 및 개발 ▪ 주택관리 ▪ 기간사업 구축
교 육	▪ 대학관리 ▪ 교육정책 및 규정 제정 ▪ 교육기회 균등보장 ▪ 교원자격 기준 제정	▪ 고등학교 지원관리 ▪ 도내 평생교육 직업교육 계획	▪ 유치원·초·중·고 지원 ▪ 직업훈련
문 화	▪ 문화정책 법률 제정 ▪ 문화상품개발계획 및 문화보급정책 수립 ▪ 전국 도서관/문화관/ 박물관 지도 감독	▪ 중점 문화재 지정관리 ▪ 문화발전정책 수립 관리 ▪ 박물관 도서관 관리	▪ 지역 내 문화 체육 사업 ▪ 문화유산 보호
복지/위생	▪ 식의약품 기준 제정, 감독 ▪ 식의약품 목록 관리 ▪ 의료인 수급조절 ▪ National minimum 관리	▪ 도 내 사회보장 규칙 및 기준 제정 ▪ 사회보장 수요관리	▪ 사회보장집행 ▪ 모자/장애인복지 ▪ 보건의료
산업/경제	▪ 제발전계획수립(5개년) ▪ 하이테크기술 수출입관리 ▪ 독과점, 불공정거래 관리 ▪ 공상품 표준관리 ▪ 외환 및 금융관리	▪ 도 경제사회발전관리 ▪ 기반시설 건설 계획 감독 ▪ 무역발전 중장기계획 수립 ▪ 대외무역 조사, 연구 ▪ 토지 및 광업관리	▪ 지역 내 교통사업 ▪ 지역 내 기간사업 구축 ▪ 지역 내 관광사업 ▪ 지역 내 환경보호

자료 : 1) 정의동(2000)
2) 대한민국 정부포털 홈페이지(http://www.korea.go.kr)에서 재구성

2. 북한의 경우

북한은 중앙과 지방정부 기능 문제를 다루는데 있어, 그 접근방법을 상위적으로는 유일 영도체계의 지속성 여부, 하위적으로는 재정의 문제로 환원된다. 전통적으로 중앙정부는 국방, 외교, 기술혁신 국가채무관리 등을 담당하고 있고, 지방정부는 일반행정, 사회복지, 교육, 농업지원 등에 주력하고 있다. 중앙과 광역지방정부간 기능이 중첩된 항목은 주로 경제발전에 관련된 기본건설과 주민 나아가 국민부양과 관련된 분야이다.

이는 대내적으로 극심한 경제난과 대외적으로 대북제재 속에 국가 자율성이 흔들리게 되어, 실질적으로 영도체제에 대한 회의 그리고 국가재정의 빈곤으로 정치적·이념적 상위체계가 일부 손상되더라도 국가를 근간인 주민의 기본생활을 보장하기 위해서는 지방재정확충을

위한 다양한 방법들이 모색되고 있는 것이다. 가깝게는 중앙정부에서 할당한 액수를 제외한 잉여자금을 자율적으로 지방이 집행할 수 있게 하는 청부제 실시부터 지방에서 무역을 통한 재정확보를 위한 통상권한 부여 등이 그것이다.

원론적으로는 「주민행정법」상 제 3조에 "주민들의 생활을 국가가 책임지고 돌봐주는 것은 우리나라 사회주의제도의 본성적 요구이다. 국가는 주민행정사업에서 인민에 대한 복무정신을 높이 발양하도록 한다."고 주민생활에 대한 국가책임을 분명히 하고 있으며, 제2조에 "주민행정사업에는 신분등록사업, 주민들에 대한 식량공급사업, 살림집보장사업, 먹는물보장 사업, 교육교양 사업, 로동행정사업, 상품공급사업, 보건위생사업 같은 인민생활과 관련한 모든 사업이 속한다."고 그 범위를 명시하고 있다. 그러나 주민행정사업을 하는 직접적인 당사자는 지방인민위원회로 규정하고 있어(제6조) 국가책임은 선언적이고 궁극적으로는 지방인민위원회가 처리해야 한다.

남한과 같이 중앙과 지방에 대한 기능 및 사무배분에 대한 기준이나 예시가 없지만,「주민행정법」에서 명시하고 있는 기초단계 격인 시·군 인민위원회의 기능은 ① 신분등록, ② 육아보육, ③ 소·중학교 관리, ④ 생필품 보급, ⑤ 가공·위생·수리편의, ⑥ 의료·보건, ⑦ 주택건설, ⑧ 전력·통신 등 하부구조 건설, ⑨ 녹지조성, ⑩ 노인·부녀복지, ⑪ 수매사업, ⑫ 사고방지, ⑬ 사회질서유지, ⑭ 저금사업 등이다.

도 인민위원회는 주된 기능은 최고인민회의 상무회의, 내각의 사업을 지역특색에 맞추어 세칙을 제정하고, 집행을 관리, 감독하는 데 있다. 도 인민위원회의 가장 중요한 임무는 시군 인민위원회의 세수를 계획하고 배당량을 채우는 것과 무역부를 통해 외화벌이에 집중하며 세수목표량을 달성한 시군에 특혜를 최고인민회의에 상신하고 부여하는 데 주력한다. 세부적인 기능은 시군에서 처리하기 어려운 규모의 사업과 시군 간 갈등조정을 하고, 시군에서 하는 사업에 대한 관리·감독을 한다. 특히 농업분야는 경리위원회를 통해 양곡사업에 중점을 둔다.

남한과 같이 자료가 공개된 것이 드물고 특히 기능에 대해서는 연구의 축적이 적어 자세히 알 수는 없지만 탈북민들의 인터뷰를 통해 대략적인 기능을 분류해 보면 아래의 표와 같다.

〈표 3-3〉 북한 중앙-도-시·군간 기능배분

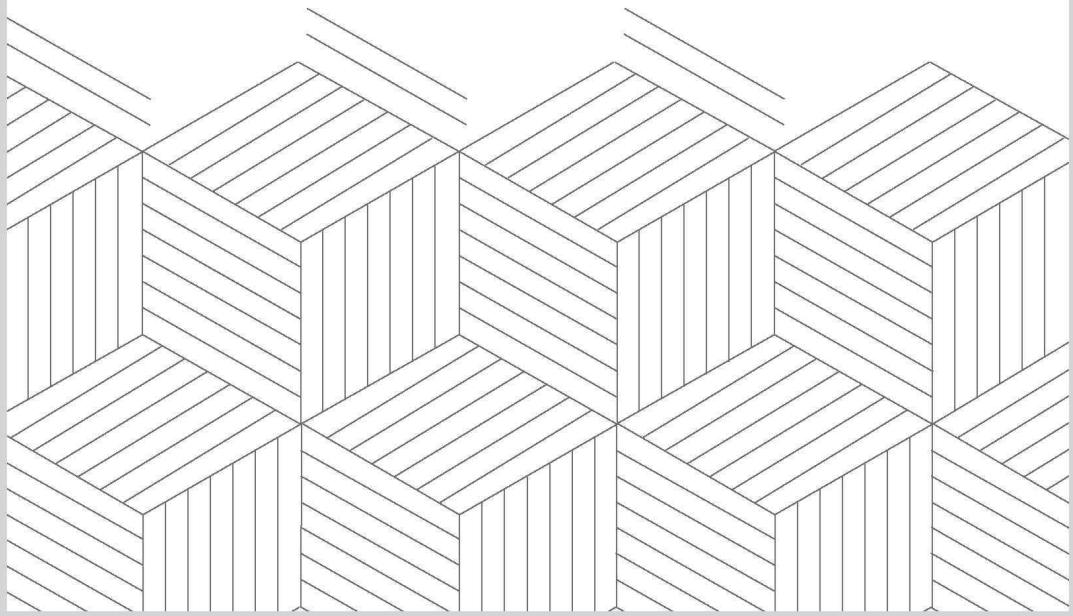
구 분	중앙	도·직할시	시 · 군(구역)
국가유지관리	▪ 외교 ▪ 국방 ▪ 인민보안(경찰) ▪ 세수관리	▪ 도 재판소 관리 ▪ 보안국관리 ▪ 세수 분배 관리	▪ 사고/재난방지 ▪ 사회질서유지 ▪ 해당 재판소 관리
사회적 하부구조	▪ 저소득층 주택보급 ▪ 건축설계기준 제정 ▪ 국가항만 ▪ 철도망 구축	▪ 시 · 군간 도로, 교량 건설 ▪ 도시개발계획 (시군 간 과당경쟁 제어) ▪ 지방 항구 및 하천운하	▪ 도시계획 및 개발 ▪ 주택건설 ▪ 기간사업 구축 ▪ 녹지조성
교 육	▪ 교육정책 및 규정 제정 ▪ 의무교육관리 ▪ 대학교 관리 ▪ 원격교육(방통)관리	▪ 고급중학교 ▪ 대학교 지원	▪ 소·초급중학교관리 ▪ 학생소조(소년궁전, 회관관리)
문 화	▪ 문화정책 법률 제정 ▪ 문화상품개발계획 및 문화보급정책 수립 ▪ 전국 도서관/문화관/박물관 지도 감독	▪ 중점 문화재 지정관리 ▪ 문화발전정책 수립 관리 ▪ 도 박물관 도서관 관리	▪ 지역 내 문화 체육 사업 ▪ 문화유산 보호
복지/위생	▪ 식의약품 기준 제정, 감독 ▪ 식의약품 목록 관리 ▪ 의료인 수급조절	▪ 도내 사회보장 세칙 제정 ▪ 사회보장 수요관리	▪ 육아보육 ▪ 생필품 보급 ▪ 가공, 위생, 수리편의 ▪ 모자/노인복지 ▪ 보건의료
산업/경제	▪ 경제발전계획수립 ▪ 하이테크기술 ▪ 수출입관리 ▪ 불공정거래 감독 ▪ 공상품 표준관리 ▪ 외환 및 금융관리	▪ 경제사회발전관리 ▪ 기반시설 건설 계획 ▪ 대외무역 조사, 연구 ▪ 토지 및 광업관리 ▪ 양곡관리	▪ 저금 저축 ▪ 수매사업 ▪ 장마당관리 ▪ 양곡관리 ▪ 지역 내 교통사업 ▪ 지역 내 기간사업 구축 ▪ 지역 내 관광사업 ▪ 지역 내 환경보호

중앙정부는 배타성을 지니는 국방·외교 및 각 중앙부처 관리 및 국무위원회 최고인민회의의 법령과 정령 상무위원회의 법 및 규정과 관련한 사무가 주 업무이다. 다만 그 업무는 거시적이고 방향성 제시에 초점을 둔 반면, 각 개별사무에 구체적인 사안에 대해서는 도에게 위임하고 있다.

반면 지방은 남한의 시행령과 같은 구체적 사항에 대해 세칙을 통해 분야별 제도화를 정하도록 되어 있다. 즉, 중앙은 거시적 틀을 정하고 세부사항에 대해서는 지방이 정부가 각 지방의 특성에 맞게 계획 및 세칙을 정하여 시행하도록 되어있다.

제4장
남·북 지방자치단체 정책기제 사례분석

제1절 수원-청진 도시현황 비교
제2절 수원시-청진시 정책결정기구
제3절 수원시-청진시 당정관계 비교분석



제4장 남북 지방자치단체 정책기제 사례분석

남북한 지방자치단체의 사례분석은 전적으로 탈북관료들의 증언에 의존할 수밖에 없다. 문제는 소수의 증언으로 간주간성이나 보편성을 확보할 수 없으므로 임도빈(2012)이 인류학자 기어츠(Geertz, 2007)가 제안한 '두껍게 기술하기'(thick description)의 방법을 원용해 최대한 객관화하여 분석을 한다.[14] 또한 연구자의 해석이 잘 못될 수 있으므로 기술한 내용을 반복해 인터뷰를 응한 탈북관료에게 확인하는 방법을 취하였다. 사례대상으로 남한의 기초단체수준에서 가장 큰 도시인 함흥을 택하지 않고 2번째로 큰 도시인 청진을 택한 이유는 연구자의 편의성 때문으로 청진 출신의 탈북관료들의 집단에 접근할 기회가 있었기 때문이고 그 지위가 함흥과 다르지 않기 때문이다.

제1절 수원-청진 도시현황 비교

1. 수원

수원시는 경기도 중남부에 위치, 동쪽으로는 용인, 서쪽으로는 안산시, 화성시, 의왕시와 접하고 있으며, 경부고속도로, 영동고속도로를 축으로 도시가 형성되어 있으며, 이외에 평택-파주고속도로, 용인수원고속도로, 광명-수원 간 고속도로, 과천-의왕고속화도로가 국도 제1호, 42호, 43호를 통과한다. 철도는 경부선과 호남선을 축으로 수인선이 있으며, 전철 1호선과 분당선 등 전철이 운행되고 있어 교통의 요충지로 발전을 해왔다.

수원은 1949년 「지방자치법」 시행으로 수원부가 수원시로 승격되어 2019년 현재 시승격 70주년에 이른다. 주요한 변화를 살펴보면 1963년 화성군의 일부분이 편입되어 현재 수원시의 원형을 형성하게 되고, 1967년 서울에 있던 경기도청이 수원시로 이전을 하며 수부도시가 되었다. 이후 1988년 「지방자치법」전부개정 실행에 따라 장안구와 권선구가 설치되었으며, 1993년에 팔달구가 2003년에 영통구가 설치되고 2007년에 광교신도시 조성에 따라 용인시와 구획조정에 따라 현재의 수원시에 이른다. 2019년 현재 면적 121㎢에 4개 행정구가 있으며, 법정동 56개 행정동 44개가 있다.

14) 탈북관료들과의 인터뷰는 '19년 6월과 10월, 11월에 거쳐 이루어졌으며 대상자는 말미에 첨부하였다.

수원시는 2002년 인구 100만 명을 돌파한 후, 2014년 울산광역시의 인구를 추월하였고 2019년 현재 49.8만 세대에 주민등록인구 123만 명으로 남한에서 7번째로 큰 도시이다. 인구밀도는 9,864명으로 남한의 기초단체 기준 전국 36위를 점하고 있다. 2015년 기준 상주인구는 145만 명이고 주간 인구는 약 104만 명으로 주간인구지수는 약 91이다.

수원시의 지역내총생산(GRDP)은 '16년 기준 약 29조 원으로 경기도 GRDP의 8.3%를 점하고 있으며, 2차 산업이 28%, 3차 산업이 72%를 점하고 있다. 사업체별로는 약 7만여 개의 사업체 중 서비스업이 약 92%를 점하고 있으며, 산업별 종사자는 서비스업이 62%, 2차 산업이 37%, 1차 산업이 1%를 점하고 있다.

2. 청진

청진시는 함경북도 중부에 위치해 있으며, 동쪽으로는 동해 경성만 최북단, 서쪽으로는 부령군과 무산군, 남쪽으로는 경성군, 북쪽으로는 회령시와 인접하며 수성평야가 자리 잡고 있다. 철도는 평라선(구 함경선 평양~라진), 함북선, 강덕선, 청진항선이 있으며 시내 구간인 궤도열차가 있으며, 도로는 국도 7번·83번 국도가 있다. 또한 하역능력 800만t의 청진항이 있어 서해의 남포항과 북한의 중요 거점 항구 역할을 하고 있다. 또한 청진비행장(어랑비행장)이 위치해 있어 북한의 중요 교통요충지이다.

1945년 광복 후 청진부를 청진시로 개편하면서, 부의 일부 지역을 분리해 라남시(羅南市)를 신설해 분리되었으나, 1960년 10월 부령군과 라남시를 다시 병합하고, 1963년에 함경북도로부터 독립해 청진직할시가 되었다가 1970년에 일반시로 환원되었다. 1977년 11월에 무산군과 경성군을 흡수해 다시 직할시가 되었다가, 1985년 7월에 다시 일반시가 되어 경성군, 무산군, 부령군을 함경북도로 환원하였다. 현재 청진시는 면적 1,885㎢에 라남·부윤·송평·수남·신암·청암·포항구역 등 7개 구역과 93개 동, 14리로 구성되어 있다.

청진시의 인구는 정확하지 않지만 통계청 기준으로 '15년 현재 63.1만 명이며, 인구밀도는 약 500명이다. 1945년 당시 인구는 23.5만 명으로 전국 5대 도시로 남한의 대구와 비슷한 규모였으나, 북한의 발전 속도가 낮고 청진항의 1/3만 운항되는 등 경제 불황이 지속되어 인구의 증가속도는 매우 더디다고 할 수 있다. '15년 현재 남한의 도시화율이 83%, 북한은 61%인 점을 감안하더라도 인구가 백만 명 이상인 도시는 평양뿐이며, 50만 명 이상인 도시는 2개, 10만 명 이상인 도시도 18개에 불과하다.

청진시는 항만 공업 도시로, '김책제철련합기업소'를 필두로 청진제강소, 제2금속건설련합기업소 등 철강업과 금속공업이 발달, 북한 내에서 철 생산량은 단연 1위다. 그 외 청진화학섬유공장 등 섬유 방직이 발달되어 있으며 산업용 전기 공급을 위해 청진화력발전소와 석탄 원료 공급을 위한 나남탄광이 있다. 또한 주요 수산기지인 청진은 청진수산사업소를 비롯해 원앙 및 근해어업의 교두보 역할을 하고 있다.

제2절 수원-청진 정책결정기구

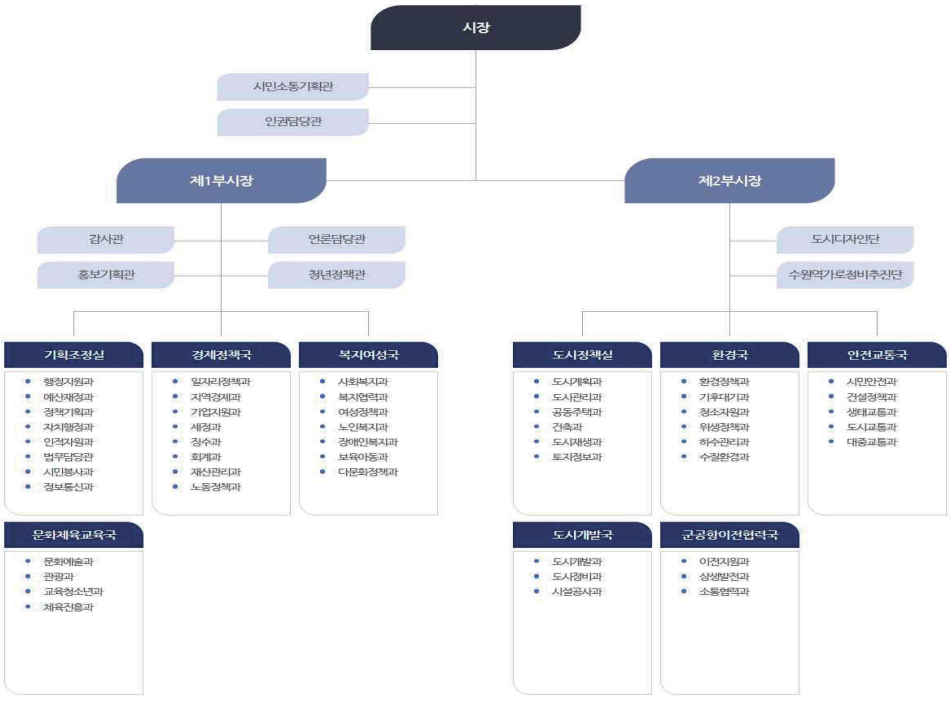
1. 수원

남한의 경우, 정책결정 기구는 집행부와 지방의회이다. 「지방자치법」상 집행부의 수장인 단체장은 지방자치단체를 대표하고 사무를 통할하도록 되어 있다. 따라서 단체장은 국가위임 사무를 관리하고 집행하며, 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 사무의 일부를 보조기관과 하부행정기관에 위임할 수 있으며 소속직원에 대한 임면권이 있다.

단체장은 부지사·부시장·부군수·부구청장 및 행정기구와 공무원 등의 보조기관을 둘 수 있으며 직속기관과 사업소, 출장소, 합의제행정기관과 자문기관을 설치할 수 있으며, 동·면·읍과 같은 하부행정기관을 조직하고 그 기관장을 임명할 수 있다.

수원의 경우, 집행부인 시청은 본청 9사업소(센터포함) 4구청, 5개 직속기관으로 이루어져 있으며, 본청은 아래의 그림에서 보듯 2명의 부시장, 2실(기획조정, 도시정책), 7국(경제·복지·문체·환경·교통·개발·군공항), 58과의 보조기관으로 구성되어 있다. 사업소는 녹지사업소·상수도사업소 등 9개 사업소가 있으며, 직속기관은 각 구의 보건소 및 농업기술센터 등 5개 이다. 하부기관으로는 4개 행정구 및 44개 행정동으로 구성되어 있으며 정원은 3,394명이다.

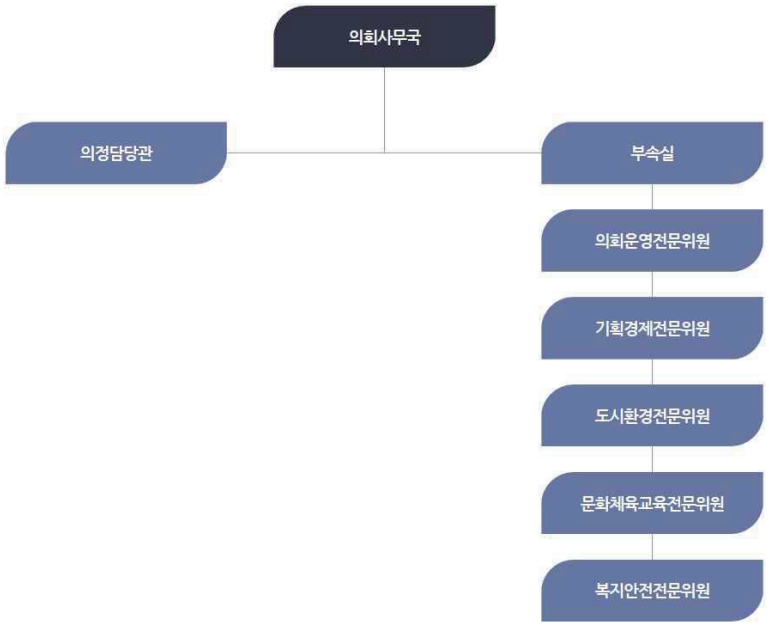
〈그림 4-1〉 수원시 조직도



지방의회는 주민의 직접선거에 의해 선출되며 임기는 4년이다. 「지방자치법」상에 의원은 조례의 제·개정 및 폐지, 예산심의확정·결산승인·기금운용·재산의 취득·청원 등 의결권과 서류제출요구, 행정사무감사·조사 등의 권한을 가지며, 그 기관으로 의장, 부의장, 및 위원회를 두며, 사무 처리를 위한 사무처를 두도록 되어있다.

수원의 경우, 지역 및 비례의원 37명, 의장과 부의장 1인, 5개 상임위원회(운영, 기획·경제, 문화복지, 교육·건설·체육, 도시환경·교육위원회)를 두고 있으며, 아래 그림과 같이 사무국을 운영하고 있다.

〈그림 4-2〉 수원시의회 사무국 조직도



「지방자치법」상, 단체장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있으며, 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이면 의결사항은 확정된다. 또한 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다. 한편 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때에는 선결처분(先決處分)을 할 수 있도록 되어있다. 하지만 지방의회에서 추후 승인을 받지 못하면 그 선결처분은 그때부터 효력을 상실한다.

2. 청진

북한은 정책결정 기구가 민주집정제를 채택하고 있는 관계로 남한보다 복잡한 구조를 가지고 있다. 따라서 남한과 달리 정책결정기구로서 시당위원회가 존재하고, 집행부격인 인민위원회, 의회와 어느 정도 유사한 인민회의, 경제생산부문인 협동농장경영위원회가 있으며 그 하부단위는 초급당, 인민위원회는 동사무소, 협동농장이 있다.

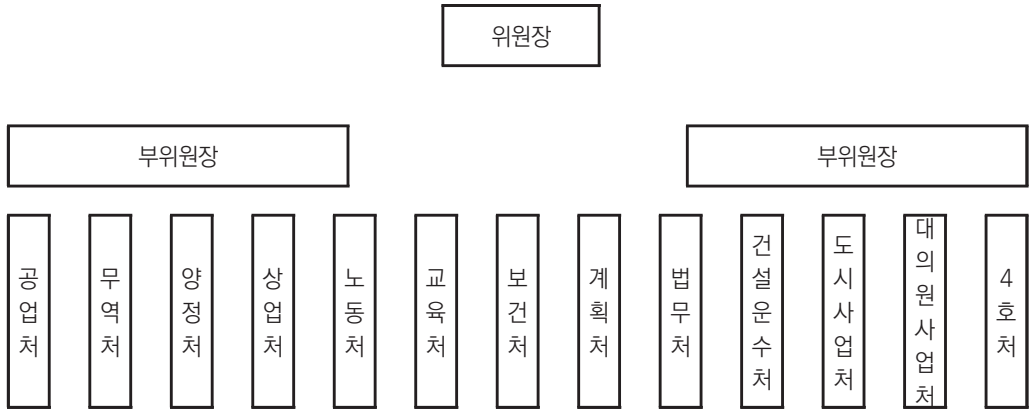
우선 노동당 조직인 시당위원회는 당생활지도과, 검열과, 당원등록과, 간부과, 통보과가 있다. 생활지도과는 각 사업단위별로 매주 실시하는 이른바 '생활총화'를 담당하는 부서로 자아비판과 동료들의 과오를 지적하는 호상비판(互相批判)을 통해 강력한 통제기능을 한다. 검열과는 고위직에 대한 검열과 숙청을 할 수 있으며, 당원등록과는 당원등록과 함께 당원증 발부 재량권과 분배의 권한을 갖고 있다. 간부과는 모든 기관의 상위직 인사를 담당하는 부서이고 통보과는 모든 정책을 승인하고 비준하는 권한을 담당한다.

둘째, 인민회의는 탈북자들의 증언에 의하면, 별도의 사무실이 있는 것이 아니고, 일 년에 1~2회 극장이나 공공장소를 빌려서 필요한 사안에 대한 토의와 결정은 하지만, 실제로는 정해진 각본대로 일사천리 동의절차를 거치는 것이며, 모든 인사 동의안이나 의제는 이미 당의 지시에 의해 시인민위원회가 작성해 결정만하는 요식행위적 성격이 강해 중앙의 최고인민회의와는 매우 다르게 운영되고 있다.

인민위원회는 위원장 산하의 각 부를 통해 생산기관인 협동농장이나, 기업소 그리고 행정기관인 동사무소에 대한 현장지도를 통해 관리를 한다. 당이 정치적·사상적 통제를 한다면, 인민위원회는 생산단위의 기획부터 생산, 보급에 이르기까지 전문 관리 분야에 대한 통제를 한다. 한편으로 동사무소와 협동농장에 대한 연결고리 역할을 하기 도 하는데 주로 협동농장의 인력난이 있을 경우, 동 사무장을 통해 인력동원 및 자원동원을 한다.

청진시인민위원회는 위원장과 부위원장 2인으로 구성되며, 우리의 국·실 단위 없이 13~15처로 구성되어 있으며, 인력규모는 총 100명 이내로 탈북관료의 증언에 의하면 약 80~90여 명이라고 한다. 또한 각 처에 업무특성으로 사업소 등을 운영을 한다. 인민위원회의 당 조직은 비서장과 2명의 부비서장이 있는데 이 중 부비서장이 서기장 역할을 한다. 전문행정분야의 명칭과 관련해서는 시의 경우에는 '부'가 아닌 '처'로, 구역은 '부'로 칭하게 되어 있다. 중요 처의 경우에는 아래에 부(과)가 있다. 탈북관료들의 증언과 기억에 의존하는 관계로 정확한 부서의 명칭이 정확하지는 않으나, 증언을 토대로 구성해 보면 아래 그림과 같다.

〈그림 4-3〉 청진시 인민위원회 조직도



공업처는 청진시 산하 기업소를 지도·통제하며, 가장 중요부서이므로 산하에 계획·재정·기술·노동부가 있다. 또한 기술준비소 같은 사업소가 있다.

무역처는 시의 국내외 대외무역업무를 수행하는데 주로 산하의 외화벌이사업소를 통해 업무를 추진한다. 외화벌이사업소는 각 동의 외화벌이사업소에 파견 동의 외화벌이업무를 통제한다. 청진시의 경우는 석탄 등 자원, 제철등 이 주가 되나, 다른 시군의 경우는 농산품인 경우도 있다.

양정처는 양곡사업에 대한 일체의 업무를 관장하는 데 주로 산하에 양정사업소를 중심으로 일선 협도농장에 파견되어 곡물의 작황, 수확, 판정업무를 하며 곡물재배에서 수확까지 협동농장을 관리·감독한다. 또한 배급망을 가지고 있어, 일반 주민에게 공급할 양곡배급소 분배량과 군량미 등을 나누는 역할까지 한다.

상업처는 청진시이민위원회 관할 공장에서 생산된 제품을 일반상점에 납품하기까지 일체의 유통과 가격결정 뿐 아니라, 식당운영에 있어 가격까지 일체의 관리를 한다. 일반적으로 상업관리소를 통해 사업을 실행한다.

노동처는 청진시 관할 기업소의 인력기획 담당부서로 인력현황 파악 및 결원 상황을 파악하여 신규 노동자를 배치하고 기존 인력에 대한 관리업무를 한다. 탈북관료들의 증언에 따르면, 고난의 행군 이후 노동력 동원업무가 주된 업무라고 한다.

교육처는 청진시 고등중학교 이하 모든 학교를 관리하며, 교육정책 지도와 예산권을 가지고 있으나, 교원인사권은 없다. 산하에는 교육강습소가 있어 교원에 대한 재교육을 실행한다.

보건처는 시내 모든 병원을 포함해 동단위의 진료소에 이르기까지 의료에 관한 예산 및 시설을 관리한다. 산하에 청진시인민병원, 청진고려병원 등 종합병원과, 병원, 동단위의 진료소가 있다.

계획처는 상급기관의 명령 및 계획을 산하기관에 시달하고 이에 대한 결과보고를 하는 기관이다. 행정처는 인민위원회 공무원들에 대한 인사 및 예산관리를 하는 기관이며 법무처는 기업소, 협동농장의 위법성 여부를 검열하는 기능과 수훈·표창·상벌 등을 상신한다.

건설운수처는 주택과 시설물에 대한 건설과 수송 업무를 하는 부서로 산하기관으로 '도시건설대' 및 '우마차사업소' 등이 있다. 우마차사업소는 평시에 도시환경미화 업무를 보며, 추수기에는 양곡수송업무를 하기도 한다.

도시사업(경영)처는 도시의 기반을 담당하는 부서로 난방사업소, 도로사업소, 원림사업소, 건물보수사업소 등 산하기관을 통하여 도시기능에 가장 기본적인 기반시설을 관리하는 부서이다.

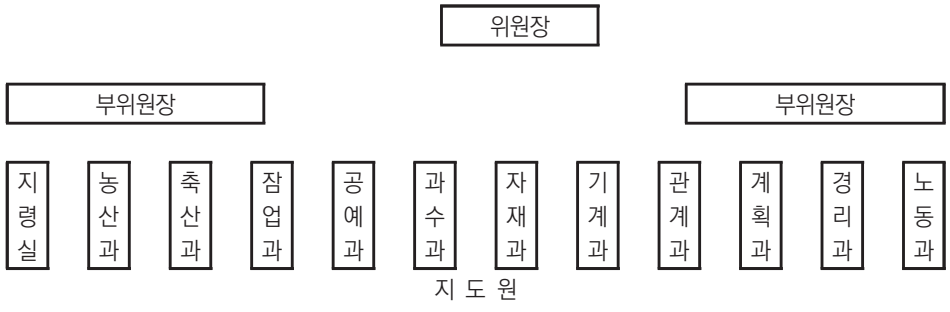
대의원사업처는 인민회의의 대의원 관리 및 개최 등 지원업무를 하는 부서이며 4호처는 쌀 등 양곡을 제외한 전시물자와 생산물자를 비축하는 업무이다.

동 단위는 1개 동에 30~40개의 인민반으로 구성이 되며 동 사무장은 모든 행정업무를 지도·감독한다. 중요한 점은 동의 사무장은 정규 공무원이 아니라는 점이다. 일반적으로 은퇴 공무원이 수행을 하며 사무소의 시설도 열악하여 체계를 갖춘 조직도 없어 인민반원(장)들의 도움으로 운영이 된다. 반면 동단위의 초급당은 유급 비서와 여성 부비서로 구성이 되는데 인민반원은 일반적으로 주부와 퇴직한 노인들로 구성이 되며, 주부들의 역할이 중요함으로 여맹위원장인 부비서가 주부동원의 책임을 지고 있다. 동사무소의 주된 기능은 인민위원회의 방침을 하달하고 동원과 물품생산을 지시하는 것이다.

협동농장경영위원회는 산하의 협동농장을 종합적으로 지도하는 체계를 가지고 있다. 청진시의 협동농장경영위원회는 1위원장, 2부위원장으로 구성이 되어 있으며, 규모는 약 80~90명이다. 역시 당조직이 존재하는 데, 인민위원회와 같이 부비서장이 서기장 역할을 한다.

탈북관료들의 기억을 토대로 청진시 협동농장경영위원회의 조직을 구성해 보면 아래 그림과 같다.

〈그림 4-4〉 청진시 협동농장경영위원회



지령실은 상급기관인 도·농촌경리위원회의의 지시사항을 하급 협동농장에게 전달하고 협동농장의 성과를 상급기관에게 일일보고 하는 업무를 수행한다.

축산·잠업·공예·과수과는 각각의 지도원은 하부 협동농장에 파견하여 중앙 및 도에서 하달되는 '기술지표'를 활용해 지도를 한다. 축산과는 산하에 수의방역소, 인공사업소, 종난장을 두고 관리를 하며 양어 및 양봉사업을 한다.

자재과는 농기구와 비료 및 농약을 협동농장에 보급하는 업무를 하며 산하에 농자재 공급소를 두고 있다. 기계과는 농기계의 공급, 관리, 수리를 하는 부서로 한하에 농기계작업소를 두고 있다. 관계과는 농업용수를 분배하고 관리하는 부서이다.

계획과는 상급기관이 하달하는 목표를 지역실정에 맞추어 협동농장에 하달하고, 그 결과를 상급기관에 보고를 한다. 노동과는 노동의 강도와 량에 따라 농장원들의 할당량을 정하고 이에 따른 기준작업량을 정하고 노력에 대한 평가기준을 정한다.

경리과는 협동농장경영위원회 내부 관리를 하는 부서로 지도원과 행정간부들의 임금을 정하고 지급하는 업무를 한다.

제3절 수원-청진 당정관계 비교분석

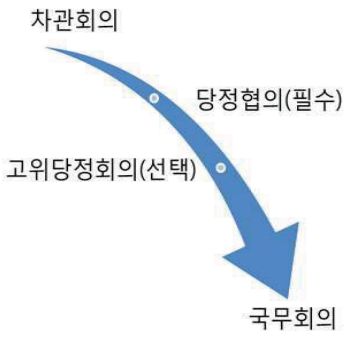
1. 수원

남한의 경우, 다당제 체계로 여당과 야당이 존재하는 자유민주주의체계를, 북한은 2개의 야당이 있지만 노동당 중심의 유일체계인 민주집정제를 택하고 있는 관계로 서로 상이한 체계를 구축하고 있다. 남한은 대통령과 단체장이 소속된 정당이 각기 다를 수 있어 중앙과 자치단체별로 집권당이 다를 수 있는 반면 북한은 그렇지 않다. 따라서 남한에 있어 당정관계는 중앙의 경우에는 매우 중요하지만, 자치단체의 경우에는 상대적으로 중요성이 떨어진다. 특히 강단체장-약의회 체제하에서는 정책결정의 과정에서 정당의 개입 소지가 매우 적다.

중앙의 경우에는 당정관계가 명확히 존재하며 그 운영에 있어서도 「당정협의업무규정」에 의해 정형화된 체제를 갖추고 있다. 총리령인 「당정협의업무규정」에 의하면 여당은 "대통령이 소속한 정당"으로 명시하고 있으며, 여당과는 당정협의를 통해 주요 법안과 정책을 결정하도록 되어 있다.

여당과의 정책협의체는 '당정협의협의'와 '고위당정정책협의회의'가 있는데 당정협의는 여당의 정책위원회와 해당 부처가 하도록 되어있고 '고위당정회의'는 여러 부처가 연관되어 조정이 필요하고, 국민의 생활에 깊은 영향을 줄 수 있는 중대 사안에 대해 행정부를 통할하는 총리와 각부 장관, 여당의 의장·원내대표·정책위의장을 비롯한 소관상임위 여당 위원장·간사 의원들이 참석하는 것으로 되어있다. 당정협의는 총리 참석이 필요하지 않으나, 고위당정회의는 총리가 필히 참석해야 한다.

〈그림 4-5〉 님한의 당정관계 절차



그림에서와 같이 중요 정책결정과 정부입법안은 차관회의에서 정부안이 결정 되면 여당과 당정협의를 하도록 되어 있다. 대부분 서면 처리로 모든 사안별로 개최되는 것은 아니지만 여당과 협의가 필요한 사안은 필수적으로 개최한다.

반면 고위당정회의는 필수적인 것은 아니지만 부처 간 조정, 중요한 정책결정의 경우 개최되며, 국무회의를 통해 공식화 되는 구조이다.

기초단체인 수원의 경우는 중앙과 달리 공식화된 협의체계는 존재하지 않는다. 남한의 경우는 중앙의 여·야 관계와 달리, 단체장이 소속한 정당에 의해 여야당이 구별되며, 기초단체 의원의 경우는 소속한 정당은 있으나 선출 시, 당의 표기 없이 선출이 된다.

또한 의회-집행부 대립형으로 되어 있으나, 强 시장 - 弱 의회의 구조로 정책결정에 있어 단체장의 의지가 대부분 투영되는 구조로 이다. 이는 당 표기가 명확한 광역의회가 야당이 다수당으로 구성되어 있을 때 나타나는 대립현상과는 명백히 구별이 된다.

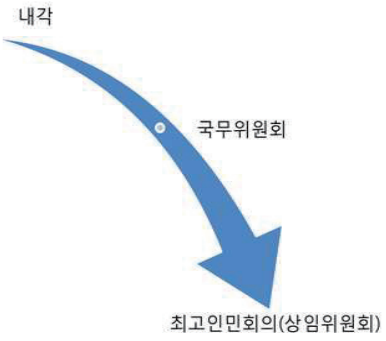
따라서 기초단체인 수원의 경우는 단체장이 소속한 중앙당의 강력한 의지일 경우를 제외하고는 당이 정책에 소소한 사항까지 투영되지는 못한다. 또한 같은 소속정당의 의원단체의 요구를 단체장이 수용하는 형태로 정책에 투영되거나 의회의 결정된 결과물에 대해 단체장이 수용하는 형태로 이루어진다.

이러한 기초단체의 당정관계는 단체장 직선 부활 20년이 지난 오늘날까지 커다란 체계적 변화 없이 이어져 오고 있다.

2. 청진

북한은 민주집정제를 채택하고 있는 관계로 남한보다 당정관계가 밀접하다. 즉 최하위 단위까지 당 조직이 설치되어 정책 형성·집행·평가에 당이 결정적 역할을 한다. 중앙정치는 물론이거니와 지방의 최 말단 조직까지 당의 영향력이 미치고 있다.

〈그림 4-6〉 북한의 당정관계 절차

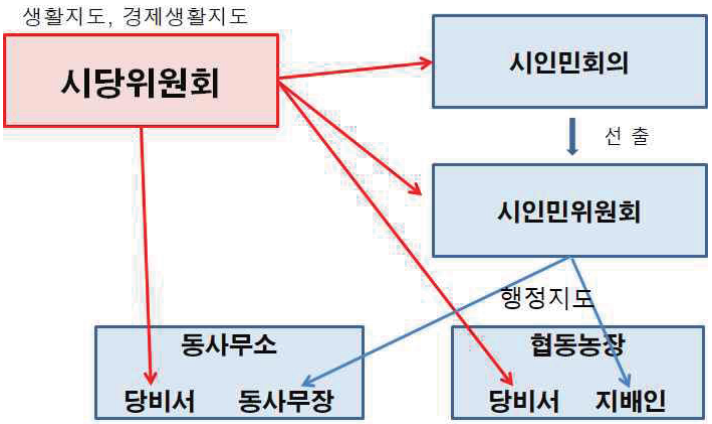


그림에서와 같이 중요 정책결정과 정부입법안은 내각을 거쳐 국무위원회에서 결정이 된다. 국무위원회에서 결정한 사안은 실질적으로 정책이 결정이된 것으로 형식적으로 최고인민회의에서 의제를 상정, 결정하는 구도를 가지고 있다.

사안에 따라 약간의 차이는 있지만 행정적으로는 국무위원회의 결정이 가장 중요하며, 국무위원들 역시 당원인 관계로 당과 행정조직이 유리되지 않은 민주집정제의 전형적인 형태를 띠고 있다.

청진시의 경우도 당의 역할은 절대적이다. 정책결정에 핵심인 조선노동당 청진시당위원회는 당생활지도과, 검열과, 당원등록과, 간부과, 통보과가 있는 데, 이 중 간부과의 영향력이 가장 크다. 간부과는 인사권을 독점해 이를 통해 인민위원회, 협동농장, 동사무소의 공무원들을 통제한다. 당 조직은 아래의 그림에서 보듯, 각 기관에 한 축을 담당하며 철저하게 관리되고 있다.

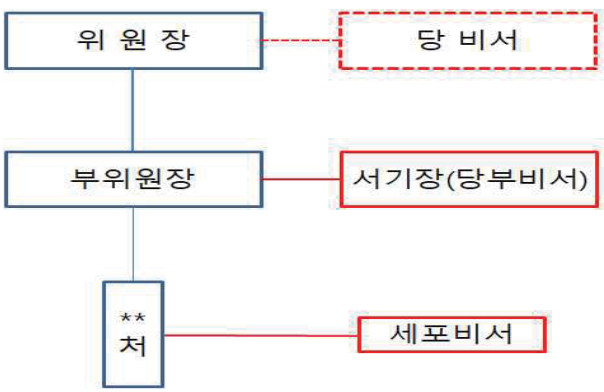
〈그림 4-7〉 청진시 당정관계



시당은 생활지도를 통해 사상을 통제하고 조직생활에 대한 평가를 통해 이를 인사에 반영하며, 경제생활지도를 통해 인민위원회 및 협동농장 등의 성과를 평가하는데 주로 서면평가를 한다. 또한 분기별로 생활총화를 개최해 인민위원회 및 협동농장, 기업소의 간부들의 반성을 통한 사상 및 성과에 대한 검증을 한다. 또한 탈북자 증언에 따르면 행정기관을 통제하기 위해 당 '검열위원회'가 있는데 검열지도원 2~3인으로 구성되어 비위관련 첩보를 접하게 되면 조직부를 비롯한 당의 인력을 규합해 해당 행정기관을 검열한다.

인민위원회의 당조직은 인민위원회의 구성원이 대부분 당원이므로 초급당에 해당되어, 초급당 비서, 부비서, 세포비서가 지도부를 구성하게 된다. 아래 그림과 같이 비서는 유급으로 인민위원회의 당 사업을 총괄하게 되고 그 책임을 진다. 부비서는 인민위원회의 서기장을 겸직하는 경우도 있어 행정업무를 동시에 수행하도록 되어 있다. 세포비서는 부서의 책임자인 처장이 일반적으로 겸직하게 되어 있다.

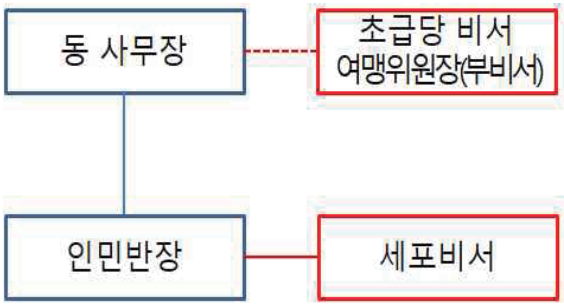
〈그림 4-8〉 인민위원회 당정관계



인민위원회는 초급당 형태를 지니고 있으므로 자아비판, 상호비판 등을 포함하는 당의 학습과정 프로그램에 반드시 참석하여야한다. 청진시의 경우에는 매주 토요일 오전에는 처단위로 생활총화학습을 진행을 하고 오후에는 인민위원회 간부들이 참여하는 간부경영회를 개최해 공직자들의 기강을 점검한다. 당 비서는 수시 또는 분기별로 함경북도 도당 조직부에 당 사업과 진행상황 그리고 교육평가 내용 등을 보고하도록 되어 있다.

동단위에도 아래 그림과 같이 초급당이 존재하며 개개의 인민반은 당세포가 존재한다. 동의 초급당은 1명의 유급비서와 여맹위원장으로 단순하게 구성되어 있다. 초급당 비서는 당 사업에 대한 책임을 짐으로 동사무에 관여를 하며 당 사업에 필요한 동원인력은 인민반을 통해 해결한다.

〈그림 4-9〉 동단위 당정관계



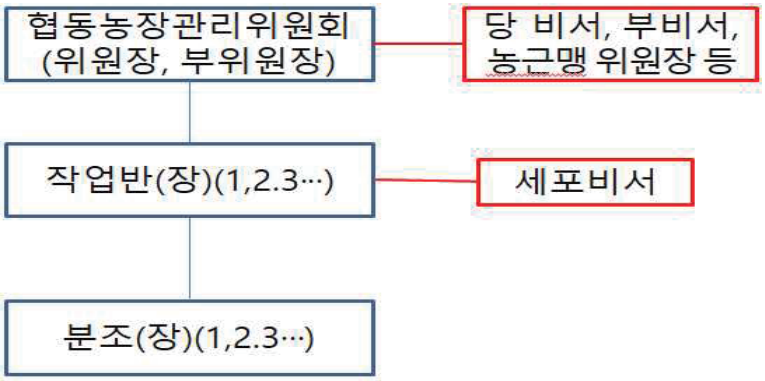
당 조직에 있어 중요한 점은 여맹위원장이다. 일반적으로 부비서는 여맹위원장이다. 여맹위원장이 중요한 이유는 인민반원 대부분이 주부, 퇴직한 고령자인데 동원 가능한 인력 군이 주부가 주가 되기 때문이며, 여맹위원장은 생필품 분배나 부역의 배분 등에 있어 실질적 영향력을 행사해 나름 많은 권한을 가지고 있다.

세포 구성에 있어서는 청진시의 경우에는 규모가 있어 1개 인민반이 1개 세포를 원칙으로 하지만, 규모가 작은 시·군의 경우에는 2~3의 인민반이 1개 세포를 구성하기도 한다.

협동농장경영위원회의 경우도 인원이 약 90여명 되므로 역시 초급당 구성하게 된다. 협동농장위원회의 초급당은 초급당 비서, 부비서 조선농업근로자연맹(농근맹) 위원장, 청년동맹 위원장이 유급당원으로 지도부를 구성하게 되어 있다. 그런데 협동농장경영위원회는 산하기관에 그 구성원이 공무원인 행정일꾼과 당원은 아니지만 일반 노동자가 소속되어 있으며, 당원이 아닌 경우에도 농근맹이나 청년동맹에 가입해 노동당의 사업에 참여하게 됨으로 인민위원회의 초급당 조직보다는 복잡한 구조를 가지고 있다. 당 세포조직은 각 과별 또는 산하 사업소별로 구성이 되도록 되어 있다.

동단위에는 협동농장이 하나의 초급당을 구성한다. 일반적으로 당비서, 당부원, 적위대장, 청년동맹비서로 지도부를 구성하게 되어 있다. 협동농장 초급당 산하에도 세포가 존재하는데, 아래 그림과 같이 주로 작업반 위주로 편성되어 있다. 그 이유는 협동농장위원회와는 달리 협동농장은 비당원 농장원들이 많기 때문이다. 따라서 아래 그림에서 나타나는 분조는 당 세포조직이 아니라 생산조직이다.

〈그림 4-10〉 동단위 협동농장 당정관계



3. 북한 지방행정의 내부 변화

이상에서 살펴본 바와 같이 북한은 노동당 유일체계를 통해 중앙에서 지방 말단에 이르기까지 당과 정부가 일치하는 체계를 구축하고 있다. 따라서 북한의 정책결정기제는 주체사상과 선군사상에 기초한 노동당의 정책결정 사안을 한편으로는 실행부문과 감시부문(평가·환류부문)으로 나누어 집행하고 있다. 즉 전문적 행정사무와 생산업무는 행정조직인 인민위원회와 협동조합, 기업소, 기업소의 연합체(클러스터) 등에서 수행을 하고 다른 한편으로는 중앙당과 도당 그리고 시당 및 산하의 초급당, 세포 등을 통하여 중앙의 결정이 왜곡되지 않고 말단까지 집행이 되도록 지속적인 모니터링과 평가 및 환류를 하고 있는 기제를 갖고 있다고 하겠다. 당의 감시·평가·환류의 수단 역시 생활지도를 통해 이념적 지배부터 경제생활지도를 통한 과정 및 성과 평가, 검열 및 인사조치, 시정명령 등 강력한 환류수단을 갖고 있다.

하지만 이러한 당-행정부의 정책결정의 기제는 고난의 행군과 '장마당'의 출현으로 많은 변화를 겪고 있다. 우선 1990년대 중반부터 시작된 극심한 식량난으로 공산주의계획경제 체계의 가장 중요한 근간인 배급제 기제가 작동하지 않음에 따라 국가에 대한 국민신뢰가 무너지게 되었다. 또한 이로 인해 으로 인한 배급체계의 문란으로 과 이른바 '장마당'으로 불리는 자본주의적 요소의 유입은 북한의 지방정책결정기제에도 상당한 영향을 미쳤다.

탈북관료 및 당료 출신들의 증언을 중심으로 지방행정의 변화를 정리해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 당과 지방인민위원회 등 공공기관의 권위가 약화되었다는 점이다. 주민들도 "충성해도 얻을 것이 없다."는 반응이어서 동기부여의 기제가 원활히 작동하지 않고 있다는 것이다. 특히 공산주의의 근간인 복지와 교육의 기능은 심각하게 축소되었다는 점이다. 생필품 공급 기제도 멈추다시피 해 돈을 만들어 장마당에서 구입해야하며, 교육기관과 보육기관은 인력동원과 자금동원의 수단으로 변질되었으며, 경제기능과 동원기능을 하는 동·리 단위에서는 더욱 당과 행정조직의 권위는 더더욱 권위가 실추되었다.[15]

둘째, 지방당의 지위 하락이다. 2000년대 이후에는 인사권과 검열 등 강력한 통제수단을 가진 당도 경제 불황에 따라 생산수단을 가지고 있는 관료들에게 아쉬운 점이 많아지게 되고, 부정당한 거래 등으로 긴장관계가 희석되어 형식적 평가와 보고가 보편화 되었다. 이에 2000년대 후반부터 당은 행정에 대한 통제력을 유지하고 주민들에게 당의 건재를 보여주기 위해 일정한 인원을 정해 '희생양'을 삼아 극단적인 처형이나 불이익을 주었으나, 이로 인해 오히려 주민들의 당에 대한 불신은 내적으로 더욱 커졌다.[16]

셋째, 도덕성의 해이가 심해지고 있다. 배급체계의 붕괴 '장마당' 출현에 따라 돈이 아니면 해결하기 어려운 상황이 지속되어 관료나 당료(黨僚)들이 장마당 상인과 결탁을 하거나 직접적으로 장마당에 뛰어드는 일이 많아지기도 하며, 교사들은 가정교사를 하지 않으면 생계가 곤란한 지경에 이르러, 공산당이 강조하는 도덕과는 상당한 괴리가 발생하고 있다.[17]

---

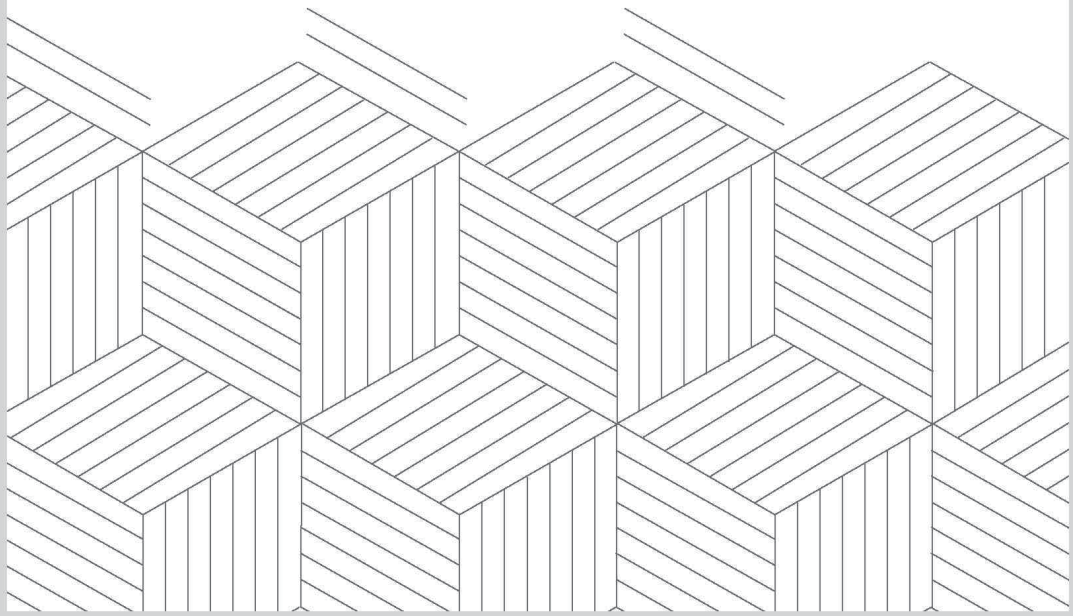
15) 인터뷰 내용 : "군량미를 내고 나면 먹을 것이 없어 농장원 분배 몫이 없어져, 매일 싸움", "동사무장은 인민반원 동원하려 하면 아줌마들이 불만을 토로해 머리가 아프죠." "탁아소 안 보내요. 내라는 게 많아서요."(2019.6.12. P씨)

16) 인터뷰 내용 : "당 간부와 위원회 간부 간에 뇌물은 뇌물로도 생각하지 않아요. 돈이 없으면 특산품이나 식량 등으로 대신해요. 호상 간에 돕고 돕는 관계가 되어야 자기네들끼리는 주머니를 채워야 하니까…."(2019.6.12. P씨), "2007년인가 8년 인가 동네 외화벌이 하는 사람이 돈을 안 바치니까, 무슨 무슨 온갖 죄목을 씌어서리 가족 전체를 감옥에 보내고…주민들이 이제 믿지 않아요. 간부들이 얘기해도." (2019.10. L씨)

17) 인터뷰 내용 : "쌀 1 Kg에 2,500원하는 데 선생질해야 2,300원이에요. 가정교사 안 하면, 굶어 죽어," "예전 같으면 자아비판 받아야 되지만 지금은 어지간한 것들은 간부들이 눈감아줘요. 그래도 외화벌이 돈 유출 같은 것은 아니되고…"(2019.10. K씨)

제5장
결론 및 정책제언

제1절 연구의 요약 및 결론
제2절 정책제언 : 남북 기초단체 간 교류방향



제5장 결론 및 정책제언

제1절 연구의 요약 및 결론

앞에서 살펴본 바와 같이 해방이후 남·북은 각기 다른 정치체계와 행정체계를 구축해 다른 길을 걸어왔다. 본 연구는 그 차이를 남한의 기초단체 수준에서 남북 간 지방행정체계를 6개의 측면에서 비교분석하였다.

첫째, 역사적인 측면에서 남한은 자유당 정권과 군부독재를 거치는 과정에서 민의를 표출하는 하나의 제도로 발전하여 왔다. 즉 직선에 의해 단체장과 지방의원을 선출하고 그 과정에서 지역에 대한 관심과 참여에 중점을 둔 정치적인 의미로서의 자치제도가 발전한 반면 북한은 지방자치를 국가의 말초신경단위로 간주하고 고도의 정치이념 구현수단으로 발전시켜 왔다. 즉 마르크스 레닌주의를 근간으로 주체사상이 결합된 형태인 지방행정체계는 김일성·김정은 영도력이 지방일선기관까지 왜곡됨 없이 미치게 하는 통치체계의 수단으로서 발전되어 왔는데, 인민민주주의의 독재, 사회주의노선 견지, 김일성·김정은 정권의 유일한 합법성이라는 사상적 구조와 생존차원에서 실행하는 제한된 개방주의라는 환경적 요소가 결합된 지방자치제를 형성하게 되었다.

둘째, 지방자치단체의 성격 측면에서 남한은 법인의 성격을 가지고 있어 국가와는 별도로 재산소유가 가능하고 소송의 당사자가 될 수 있지만, 공법인의 성격을 띠고 있어 국가의 의사에 근거해야 하는 한계를 가지고 있다. 즉 국가는 자치단체에 입법·사법·행정에 관여할 수 있으나, 자치단체가 국가를 상대로 국정에 참여할 수 없으며 국가권력을 상대로 견제를 하거나 국가통합의 주체로서 활동은 불가능하게 된다. 반면 북한의 경우는 역사적으로 북한이 지방정부에 대해 법인격을 부여한 적은 찾을 수 없으나,「사회주의헌법」 및 「지방주권기관법」의 입법취지가 지역주민과 지방자치체의 관계보다는 중앙과 지방정부간 상하관계에 중점을 두고 있어 주민자치적 성격보다는 단체자치적 성격을 갖고 있다.

셋째, 행정구역체계에 있어 남한은 행정체계는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구별되며 광역단체는 1개 특별시, 6개 광역시, 8개 도 및 1개 특별자치시, 1개 특별자치도 등 총 17개가 존재하며 기초지방단체는 69개의 자치구와 75개의 자치시와 82개의 군 등 총 226개의 기초단체가 존재한다. 반면 북한은 우리의 광역단체인 1단계 행정구역으로 1개 직할시(평양시), 2개 특별시(남포·나선), 9개도(평안남·북, 자강, 량강, 황해남·북, 함경남·북, 강원)로 구성되어 있다. 제 2단계인 특급시는 1개(개성시), 24개 일반 시, 145개 군으로 되어 있으며, 37개 구역으로 이루어져 있다. 남북 간 지방행정구역의 차이점은 북한이 1952년 개편으로 남한에 존재하는 면(面)이 폐지되었다는 점이며, 남한의 구(區)가 구역(區域)이라는 점이다. 남한의 구는 자치구와 행정구로 나눠지지만 북한은 구역으로 통칭되며, 우리의 자치구와 비슷하게 운영된다.

넷째, 자치의 구성요소(구역, 주민, 자치권)에 있어, 남한은 주민이 투표권, 선거권과 피선거권, 청원권, 조례제정 및 개폐 청구권, 감사청구권, 수익권을 갖고, 자치권에 있어서는 상위법이 정한 법위 내의 입법권, 조직권, 행정권, 재정권을 갖는다. 반면 북한의 주민은 선거권은 있으나 주민투표권은 없으며, 청원권, 조례(세칙)제정 및 개폐 청구권, 감사 청구권은 없으나 주민의 청원권은 있다. 자치권에 있어서는 도(직할시)까지 우리의 조례에 해당하는 세칙을 정할 수 있으나, 시(구역) 군의 인민회의나 인민위원회는 그 권한이 명시되어 있지 않다. 재정권은 청부제(請負制)를 실시하고 있어, 자율성이 보장되나, 실질적으로는 수입규모가 작아 어려움을 겪고 있다.

다섯째, 자치단체의 기관에 있어서는 남한의 경우, 지방자치단체의 기관은 주민이 직접 선출하는 의회와 집행부(자치단체 장)로 나뉘어 기관대립형을 취하고 있다. 의회는 주민의 대표기관으로 의결권을 통해 조례 제·개정 등 입법권과 예산과 기금의 심의 및 결산, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·분담금의 부과 징수, 재산의 취득 등 자치단체의 중요한 의사결정 권한을 가지며 행정사무감사와 행정사무조사 등 집행부에 대한 견제권한을 가진다. 자치단체장은 일반 행정기관으로서의 지위를 가지며 자치단체를 대표하며 사무를 통할한다. 따라서 단체장은 단체사무의 관리 집행권, 기관에 대한 지휘·감독권, 기관 및 시설의 설치권, 규칙의 제정권을 갖는다. 그 관계에 있어서는 견제와 균형이라는 대전제 하에 이루어지고 있지만 국가권력과 같이 의회해산권이나 단체장 불신임권이 인정되지 않는다. 다만 자치단체장은 의회의 결정에 이의가 있을 경우, 재의를 회부할 수 있으며, 재의에 불복할 경우는 대법원에 소를 제기할 수 있으며, 지방의회는 단체장에 대한 불신임권이 없어 강력한 견제수단이 없어 「지방자치법」 제 20조에 의한 '주민소환' 규정에 의할 수밖에 없다. 북한의 기관구성형태를 살펴보면 의결기관인 인민회의와 집행기관인 인민위원회의 위원장을 별도로 선출하고 있음으로

기관대립형에 속한다고 할 수 있으나, 집행기관인 인민위원회의 위원장이 인민회의를 통해 선출이 되고, 인민회의의 휴회 중에는 인민위원회에서 의결기능을 수행하고 있는 점에서는 기관통합형의 형태를 지니고 있다. 또한 민주집정제 실시로 다원적 구조를 가지고 있다. 우선 당 조직, 주권기관 조직, 행정집행기관 등 3원적 조직을 갖고 있으며, 사법기관인 각급 지방재판소 등 지방사법기관도 존재한다. 그 외에 중앙부처에 직속기관인 특별행정기관이 있는데, 특별행정기관은 도농촌경리위원회(군협동농장경영위원회), 도지구계획위원회(군국가계획부), 건설위원회, 통계국, 협동수산경리위원회, 지방철도국, 국가안전보위국, 인민보안국 등이 있다. 3개 조직을 살펴보면, 당 조직은 기획 및 인사 등 핵심기능을 수행하고 각 부문을 통제한다. 주권조직은 지방인민회의 및 지방인민회의에서 선출된 집행기관인 지방인민위원회가 있어, 우리의 의회-집행부 역할을 수행한다. 행정집행기관은 계획경제를 기반으로 하는 북한에서는 "행정단위가 곧 경제생산단위"임으로 이를 담당하는 일종의 경제부문 행정부서인 협동농장체계를 취하고 있다.

여섯째, 남한의 지방사무는 자치사무, 공동사무, 위임사무로 구별되며, 위임사무는 단체위임사무와 기관위임사무로 나뉜다. 자치사무는 자치단체의 존립목적 및 주민의 공공복리에 속하는 사무로서 그 사무처리 권한과 책임이 전적으로 각 지방자치단체에 속해 있는 사무이며, 공동사무는 내용이 동일한 사무에 대해 국가와 지방자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체 등이 공동 수행하는 사무이고 위임사무는 지방자치단체의 본래의 사무는 아니지만 법령에 의하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임을 받아 지방자치단체에 속하게 된 사무가 있다. 국가사무는 「지방자치법」제 11조에서 전국적 통일성을 기해야하는 사무와 국가 고유사무로 배타성을 지니는 사무를 중앙정부의 사무로, 제 10조에 의해 광역성을 지니는 사무를 광역단체에 제9조에 의해 주민생활과 밀접한 사무를 기초단체에 배분하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 「지방분권법」제 6조에 의해 중앙-광역-기초 사무의 대원칙을 보충성에 의하도록 하고 있다. 반면 북한은 중앙과 지방정부 사무를 나누는데 있어 상위적으로는 유일 영도체계의 지속성 여부, 하위적으로는 재정의 문제로 환원된다. 전통적으로 중앙정부는 국방, 외교, 기술혁신 국가채무관리 등을 담당하고 있고, 지방정부는 일반행정, 사회복지, 교육, 농업지원 등에 주력하고 있다. 중앙과 광역지방정부간 기능이 중첩된 항목은 주로 경제발전에 관련된 기본건설과 주민 나아가 국민부양과 관련된 분야이다.

당정관계에 있어서는 남한의 경우, 다당제 체계로 여당과 야당이 존재하는 자유민주주의체계를, 북한은 2개의 야당이 있지만 노동당 중심의 유일체계인 민주집정제를 택하고 있는 관계로 서로 상이한 체계를 구축하고 있다. 남한은 대통령과 단체장이 소속된 정당이 각기 다를 수 있어 중앙과 자치단체별로 집권당이 다를 수 있는 반면 북한은 그렇지 않다. 따라서 남한

에 있어 당정관계는 중앙의 경우에는 매우 중요하지만, 자치단체의 경우에는 상대적으로 중요성이 떨어진다. 특히 강단체장-약의회 체제하에서는 정책결정의 과정에서 정당의 개입 소지가 매우 적다. 반면 북한의 경우는 노동당 유일체계를 통해 중앙에서 지방 말단에 이르기까지 당과 정부가 일치하는 체계를 구축하고 있다. 즉 주체사상과 선군사상에 기초한 노동당의 정책결정 사안을 한편으로는 실행부문과 감시부문(평가·환류부문)으로 나누어 집행하고 있는데 전문적 행정사무와 생산업무는 행정조직인 인민위원회와 협동조합, 기업소, 기업소의 연합체(클러스터) 등에서 수행을 하고 다른 한편으로는 중앙당과 도당 그리고 시당 및 산하의 초급당, 세포 등을 통하여 중앙의 결정이 왜곡되지 않고 말단까지 집행이 되도록 지속적인 모니터링과 평가 및 환류를 하고 있는 기제를 갖고 있다고 하겠다. 당의 감시·평가·환류의 수단 역시 생활지도를 통해 이념적 지배부터 경제생활지도를 통한 과정 및 성과 평가, 검열 및 인사조치, 시정명령 등 강력한 환류수단을 갖고 있다.

하지만 이러한 당-행정부의 정책결정의 기제는 1990년대 중반부터 시작된 극심한 식량난으로 공산주의계획경제 체계의 가장 중요한 근간인 배급제 기제가 작동하지 않고 있으며, 이를 미약하나마 대체하고 있는 '장마당'은 종국적으로 자본주의적 요소의 유입을 가져와 북한의 지방정책결정기제에도 상당한 영향을 미치고 있다. 이를 세가지로 요약하면 첫째, 당과 지방인민위원회 등 공공기관의 권위가 약화되었다는 점이며, 둘째, 지방당의 지위 하락이고, 셋째, 도덕성의 해이가 심해지고 있다는 것이다.

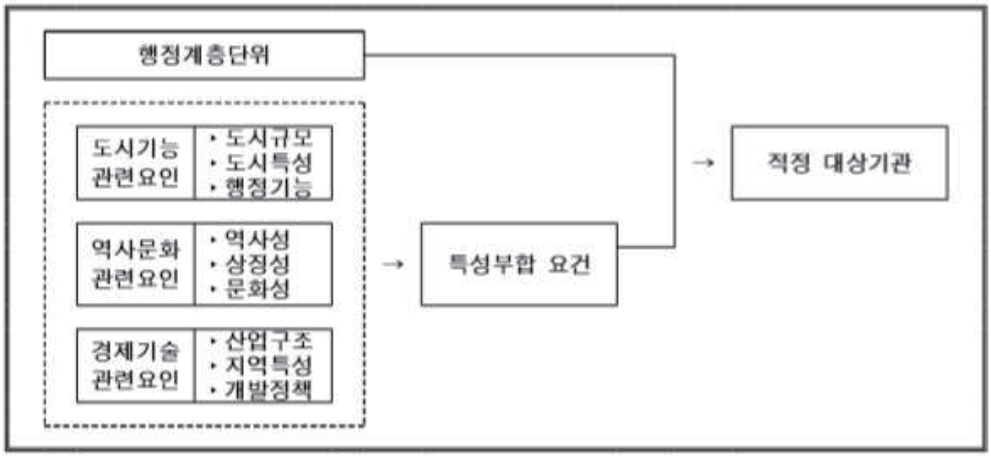
제2절 정책제언 : 남북 기초단체 간 교류방향

남북 간 화해 분위기 조성, 통일독일이 있기까지 서독의 지방정부의 역할 등에서 오는 교훈과 기대에 힘입어 기초단체 수준에서도 북한과의 교류를 통한 협력기반 마련 및 통일을 위한 기여 등으로 기초단체 간 교류에 대한 기대는 어느 때보다 높다. 하지만 그 접근법에 있어서는 현실적으로 뚜렷한 해법이 존재하지는 않는다. 이하에서는 본 연구의 내용을 바탕으로 교류의 방향성을 집어보고자 한다.

우선, 그간 있어왔던 남북교류에 대한 다양한 연구를 정리하면 그 영역에 있어 비정치적인 분야, 구체적으로는 의료·무역·기술·학술 등의 영역에서 영역별 특성에 맞는 지역과 기관을 선정해 집중적인 재정적 지원과 신뢰담보 지원을 통해 점증적으로 추진해야 한다는 것이다.

서순복·금창호(2016)에 따르면 아래 그림과 같이 도시의 특성과 역사적 상징성 그리고 산업구조의 유사성 등을 고려해 적정 대상기관을 선정할 것을 권유하고 있다.

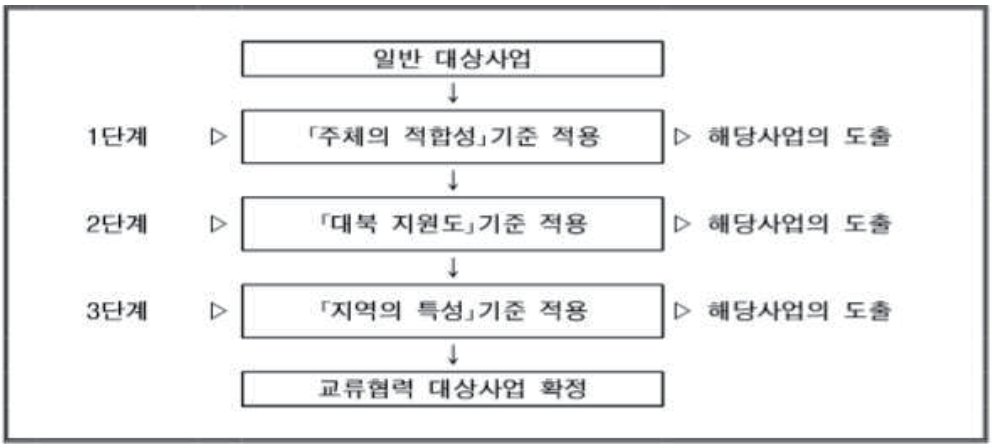
〈그림 5-1〉 교류협력 대상기관의 선정방법



자료 : 서순복·금창호(2016)

또한 대상사업을 선정하는 데 있어서도 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북협력기금법」 상 교류 및 지원 가능한 다양한 대상사업을 선별하는 데 있어서 추진 주체의 적합성 여부, 지원정도, 지역특성 등을 단계적으로 적용해 선별할 것을 주문하고 있다.

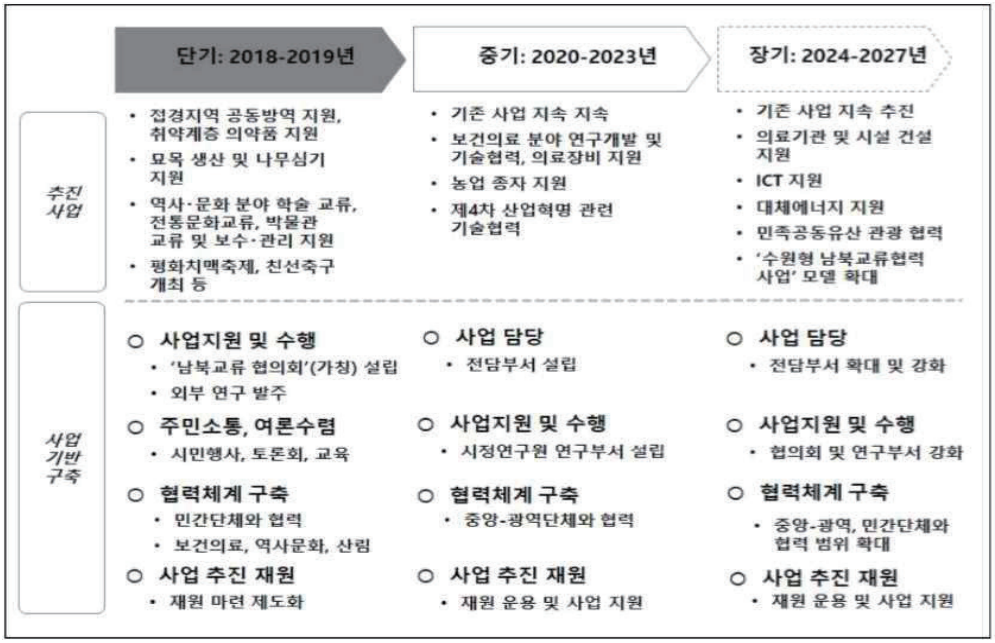
〈그림 5-2〉 교류협력 대상사업의 선정전략



자료 : 서순복·금창호(2016)

수원시남북교류협력위원회(2017)는 아래 그림과 같이 단기적으로는 접경지역 방역, 나무심기지원, 역사문화 학술교류부터 중기적으로는 농업종자지원 등, 장기적으로는 의료기관 설립에 이르기까지 로드맵을 제시하고 있다.

〈그림 5-3〉 수원시 남북교류협력의 중장기 로드맵



자료 : 경기시민연구소(2017)

사업의 우선순위로는 역사문화 및 관광 분야, 환경(산림) 분야, 보건 분야로 제시하고 전담부서의 설치와 통일부, 경기도, 대북관련 민간단체와의 협력체계를 구축할 것을 제시하고 있다(경기시민연구소, 2017).

하지만 이러한 연구들이 실행되려면 북한 측의 화답이 있어야 한다. 본 연구를 통해서 살펴본 북한의 지방자치단체는 예전 같지는 안지만 아직도 당의 영향력이 강력히 지배하고 있고, 이를 추진할 지방인민위원회의 기능이나 권한이 없으며 인력규모도 수원시의 1/300(시군인민위원회 공무원 수는 대략 70~80명)인 상황에서 적합한 지자체를 선정하는 것부터 문제가 있을 것으로 판단이 된다.

남한의 경우에는 지방정부의 외교가 준외교적 성격을 띠고 매우 활성화되어 있는 반면 북한 아직은 폐쇄적이고 경제중심으로 대외협력기능이 집중되어 있어, 남한의 협력제도와도 그 분야가 일치하지 않는다. 또한 분야별로 대상사업이 선정되더라도(예를 들어 적십자 등) 대상사업의 중앙기관과의 접촉이 이루어질 것이므로 남한의 지자체가 원하는 대상 지역과 협력이 된다는 보장이 없다.

이하에서는 본 연구를 통해 살펴본 바에 근거해 지자체 간 남북교류의 방향성과 전략을 제시하고 자 한다.

첫째, 시간적으로 천천히 점증적으로 접근해야 한다. 지자체 간 남북교류가 성사되려면 무엇보다 노동당의 전향적인 사고 전환과 이에 따른 제도화가 필요하다. 행정적으로도 정령·법률·규정·세칙 등이 마련되어야하기 때문에 느긋하고 침착하게 접근을 해야 한다는 것이다.

둘째, 교류분야에 대한 관심분야를 일치 시켜야 한다. 북한이 교류를 원하는 분야는 본 연구에서 나타났듯 경제 분야인 반면 남한은 제도적으로 비정치적 생화지원 분야로 불일치하는 상황이므로 이에 대한 조정이 필요하다고 하겠다. 따라서 지자체 간 남북교류는 일단 중앙정부 차원에서 북한 당국과 교류분야를 순치시키는 작업이 필요하다.

셋째, 교류분야 선정과 교류를 원하는 지역선정과는 다르므로 교류를 원하는 지역에 대한 정확한 정보 파악과 교류의 당위성을 북측이 납득할 수준으로 구체적으로 제시해야 한다.

넷째, 노동당 지방당에 대한 입장을 어떻게 할 것인가?에 대한 심도 있는 고민이 필요하다. 단순히 인민위원회와의 교류는 실효성이 별로 없다. 지방 당에 대한 철저한 분석과 핵심인사에 대한 연구가 필요한 이유이다.

다섯째, 남한 내 문제로 연결점을 어디로 선택할 것인가 ?에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어 민주평통은 남한의 공식적 기구이지만 북한에는 없는 조직이다. 반면 '민화협'은 남한에서는 시민단체이지만 북한에서는 공식적 기구이다. 이러한 비대칭성으로 인해 서로 간의 접점을 찾기 어렵다. 통일부와 산하 남북협력연락사무소가 적극적으로 교류사업을 추진하려 하

지만 서로간의 정보부족과 신뢰성 확보가 전제되지 않아 역시 어려움을 겪고 있다. 따라서 시간을 두고 중앙정부 차원의 대타협이 있기 전까지는 어려움이 있을 것으로 판단된다.

결론적으로 점증적 접근이 필요하고 국가 차원의 돌파구를 마련하기 전까지는 준비하고 기다리는 인내의 시간이 필요하다 하겠다.

본 연구는 북한에 대한 접근의 한계로 인해 많은 오류와 현황 그리고 현상에 대한 편협적 시각과 인식의 한계로 인해 많은 결함을 가지고 있다고 판단된다. 향후에는 보다 보편적이고 객관적인 연구가 진행될 수 있도록 자료수집과 인터뷰 대상의 확대가 필요하다고 판단된다.

| 참고 문헌 |

〈남한 법 자료〉

「지방분권 및 행정체제개편에 관한 특별법」

「지방자치법」

「헌법」

〈북한 법 자료〉

「조선민주주의인민공화국 각급 인민회의 대의원선거법」

「조선민주주의인민공화국 도시계획법」

「조선민주주의인민공화국 법제정법」

「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」

「조선민주주의인민공화국 주민행정법」

「조선민주주의인민공화국 지방예산법」

「조선민주주의인민공화국 지방주권기관법」

「조선민주주의인민공화국 평양시관리법」

「조선민주주의인민공화국 행정구역법」

〈단행본, 연구보고서 등 자료〉

경기시민연구소(2017),「수원형 남북교류협력 활성화를 위한 중장기 계획 수립 연구」, 수원시남북교류협력위원회.

김동성(2011). 한반도 동맹구조와 한국의 신대외전략. 한울아카데미.

김병로(1999).「북한의 지역자립 체계」, 통일연구원.

김병섭·임도빈(2012).「통일한국정부론」, 나남출판사.

김승준(1963).「군 협동 농장 경영위원회와 농업 문제」, 조선로동당출판사.

양현모·이준호(2014).「통일한국의 정부조직체계 구축방안」, 한국행정연구원 연구보고서.

윤상우(2005).「동아시아 발전의 사회학」, 나남출판.

윤영관·강원택(2015),「통일한국의 정치제도」, 늘품플러스.

이상우(2014).「북한정치변천-신정체제의 진화과정」, 도서출판 오름.

최진욱(2008).「북한행정론」, 명인문화사.

_____(2008).「현대북한행정론 제2판」, 서울: 명인문화사.

_____(2000). 남북한 행정통합방안. 통일연구원 연구보고서.

_____(1997). 북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로. 통일연구원 연구보고서.

통일부 통일교육원(2013). 「북한지식사전」.

〈논문 자료〉

강기홍(2008). "지방행정체제 개편에 관한 법적 연구 –독일 기본법 사례를 중심으로", 한국정부학회 추계학술대회 발표자료.

권경득(2009). "지방행정체제의 개편방안: 광역경제체제의 관점", 한국 거버넌스학회 학술대회자료집.

김근세·정용덕(2002). "북한 국가관료제의 특성: 북한 국가 행정기구의 변화와 지속성", 「한국정책학회보」, 11(2): 195-225.

김세호(2013). "중국공산당의 중앙-지방 관계에 대한 구상과 제도화", 「중국근현대사연구」, 57: 91-126.

김성윤(1996). "지방자치단체의 동서독 교류정책과 통일: 그 교훈과 시사", 「정책과학연구」, 7: 5-30.

김종욱(2007). "북한의 정치변동과 일상의 정치: 김정일체제 이후", 「북한연구학회보」, 11(1): 1-27.

김학수(2015). "통일한국을 대비한 남북한지방자치법제의 비교와 통합적 개편방안", 「법학연구」, 56(1): 143-177.

박성열(2018). "남북한 지방행정체제의 현황과 비교, 그리고 통합방향 고찰", 한국행정학회 학술발료논문집.

박영자(2017). 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로, 통일연구원.

박영자(2005). "북한 지방국가기관의 구조와 운영실태", 「한국정치학회보」, 39(5): 303-323.

서순복·금창호(2016). "지방자치단체의 남북교류 및 협력방안", 「지방행정연구」, 30(4): 145-172.

신윤창(2015). "통일대비 남·북한 지방행정체제의 비교 연구", 「인문사회과학연구」, 49: 75-100.

심재연(2012). "한국과 중국 지방자치단체의 회계정보에 관한 비교연구 - 예산보고서를 중심으로", 「국제회계연구」, 46: 367-390.

유영옥(1995). "남북 지방 행정체제의 비교연구와 통합방안", 「북한학보」, 19: 97-145.

이무철(2004). "북한의 지역자립 구조와 행정적 분권화의 한계", 「통일문제연구」, 41(1): 169-200.

이승종·김대욱(2011). "남북한 지방행정체제의 통합방안", 「행정논총」, 49(2): 267-294.

임도빈·안지호(2012). "북한의 지방행정 두텁게 이해하기: 시·군을 중심으로", 「한국지방자치학회보」, 24(3): 215-243.

임도빈·안지호·현 주(2015). “북한 지방행정기관에 대한 연구: 지방인민위원회와 협동농장경영위원회를 중심으로”, 「행정논총」, 53(4): 133-158.

임도빈·신혜영·안지호(2012). “북한의 지방행정 두텁게 이해하기: 시·군을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 24(3): 1-29.

정기섭(2009). “독일의 사회통합을 위한 이주 외국인 지원 대책 사례 및 시사점 분석: 통합코스(Intergrationskurs)와 청소년이주지원센터(JMD)를 중심으로”, 「교육의 이론과 실천」, 14(3): 99-120.

정의동(2000). “지방이양추진위원회의 설립의의와 운영방안”, 『자치의정』, 3(1).

최은석(2016). “통일한국의 자방자치 행정통합”, 「통일법연구」, 2: 91-126.

〈영문 자료〉

Aoki, M(2001). *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MA: MIT Press.

Eisenstadt, S. N.(1969), *The Political Systems of Empire : the Rise and Fall of Historical Societies,* Free Press.

Komesar, N. K.(2001). *Law's Limits: The Rule of Law and the Supply and Demand of Rights,* Cambridge: Cambridge University press.

Moore, B.(1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Modern World,* Beacon Press.

Shin, H. B.(2007). “Entrepreneurial Local State : The implications of Beijing’s shifting emphasis on urban redevelopment policies”, *Urban Studies*, 46(13): 2815-2839.

Skocpol, T.(1979). *States and Social Revolutions : A Comparative Analysis of France, Russia and China,* Cambridge University Press.

Ronald H. Coase, Ernest W. Williams & Jr.(1964), “Discussion: The regulated Industries”, *American Economic Review,* 54: 194-197.

| 부 록 |

탈북 관료 인터뷰 일시 및 대상

일자	이름	탈북 전 소속기관
2019. 6.12	박*주	청진시 **협동농장
2019. 6.12	백*민	청진시 인민위원회
2019. 6.12	리*수	청진시 인민위원회
2019. 6.12	권*제	청진시 **기업소
2019. 6.12	김*민	함북도 도당
2019.10.14	권*리	함북도 인민위원회
2019.10.14	황*수	청진시 인민위원회
2019.11. 5	박*주	청진시 **협동농장
2019.11. 5	김*희	청진시 협동농장경영위원회
2019.11. 5	한*윤	함북도 인민위원회

Abstract

A Comparative Analysis on Local Administration System between South and North Korea

The purpose of this study is to suggest a stance of exchange between South and North Korea base on the local system comparative analysis. The 6 sides of comparison are ① historic background, ② nature of autonomy, ③ administrative division, ④ composition of autonomy, ⑤ Organization of autonomy, ⑥ function of autonomy.

The findings of analysis are; South Korea has extended to authorized local autonomies to many fields(right of residents, mayors, council members), on the contrary North Korea has concentrated to North Korean Party base on Juche idea and military-first ideology. But N. korea's 90's food shortage had brought about changing local administrative polices. Spacially party-leading local system has fallen down due to deflating distribution system which is the backbone in socialism. In spite of local polices' breaking, it is still strong one party-state system by case analysis in Chungjin City N. Korea.

Therefore we have to consider the role of N. Korea Party when we set up the exchanging programs between South and North's basic local governments. This problem can be solved by the central government, so we have to wait and take incremental position as a basic local governments.

Keyword : One party-state system, North Korea's local system, Juche idea

| 저자 약력 |

박상우
행정학박사
수원시정연구원 도시행정연구실 연구위원(현)
E-mail : drpeking@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서
「기초자치단체 조달행정체계 구축에 관한 연구」(2018, 수원시정연구원)
「청춘도시 수원 2045 기본계획 수립」(2018, 수원시정연구원)
「민선7기 수원의 비전과 전략 모색」(2018, 수원시정연구원)
「수원시 회의체계 개선 방안 연구」(2018, 수원시정연구원)

임진영
행정학석사
수원시정연구원 도시경영연구실 위촉연구원
E-mail : jy0206@suwon.re.kr