

통일대비 남·북한 지방행정체제의 비교 연구

신윤창*

<국문요약>

본 연구는 정치와 행정 분야에 대한 기초자료를 축적할 목적으로 진행된 통일대비 남·북한 지방행정체제에 대한 비교 분석이다. 1945년 일본의 패망으로 세계 2차 대전이 종결되었으며 이에 따라 한반도에는 통일정부가 세워진 것이 아니라 미국 중심의 자본주의와 소련 중심의 공산주의를 추종하는 정부가 들어서게 되었다. 이승만 중심의 남한의 우파 정부는 자유민주주의를 기반으로 국가발전의 틀(framework)을 구축하였으며, 반면 김일성 중심의 북한 좌파 정부는 마스·레닌주의와 계획경제를 근간으로 국가운영의 방향을 잡게 되었다. 물론 1950년 6월 25일 마스·레닌주의를 신봉한 북한의 좌파정부가 UN에서 승인한 한반도 유일의 합법정부인 대한민국을 기습 공격해 한국전쟁을 일으켜 수많은 인명을 살상하고 경제적 손실을 가져왔으며, 결국 1953년 7월 23일 UN과 북한의 좌파 정부는 다시 휴전을 하면서 오늘에 이르게 되었다.

1945년 이후 분단 70년 동안 남·북한 지방행정체제는 서로 다른 목적과 방향으로 틀 지워졌다. 남한은 지방분권을 중심으로 한 지방자치제를 토대로 지역주민의 삶의 질(quality)을 향상시키기 위해 지방행정체제를 변화·발전시켰다. 이에 반해 북한은 주체사상 및 노동당 중심의 프레임 속에서 지방행정체제가 변화·발전되었다. 따라서 북한연구에서 고려해야 할 점은 첫째, 이데올로기와 주관성이 내포된 시각(perspective)적 입장보다는 연구자 자신의 가치중립(value-free)적 성향을 잘 이끌어 낼 수 있는 접근방법(approach)적 입장을 택해야 한다. 둘째, 북한 연구의 일반화(generalization)를 지향해 과학적인 접근을 하기 위해서는 특수성보다는 조심스럽기는 하지만 그래도 보편적인 입장을 택하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 인류의 발전은 보편적 사고와 인식의 토대 위에서 이루어져 왔기 때문이다. 본 연구는 정치와 행정 분야에 대한 기초자료를 축적할 목적으로 진행된 통일대비 남·북한 지방행정체제에 대한 비교 분석이다.

[주제어] 가치중립, 일반화, 지방행정체제

* 신윤창(E-mail: ycshin@kangwon.ac.kr)
 현직: 강원대학교 공공행정학과 교수
 학위취득대학: 고려대학교

이 논문은 2014년도 강원대학교 학술연구조성비로 연구하였음(관리번호-220140096).

논문접수일 : 2015년 10월 15일, 논문수정일 : 2015년 10월 30일, 게재확정일 : 2015년 11월 10일

Comparative Study of Local Administration System of the South and North Korea in Prepare for Unification

Shin, Youn-chang

<Abstract>

This study is a comparative analysis of South and North Korea Local Public Administration System in order to accumulate basic raw data in ready of unification. We know that President Lee Sung-Man make Democratic Government in South Korea, but Kim Il-Sung get Communist Government in North Korea when Japan is collapsed in August 15th, 1945. Lee Sung-Man Government is operated in the capitalism economic system, but Kim Il-Sung Government is managed in the planned economic system. As a result of Government operating, South Korea is developed in the Local Autonomy System, but North Korea is moved to the Central Government System. After 70 years of the division of the Korean peninsula, South Korea must respect human right of an individual and other people, but North Korea is hold down human right of a personal and other people.

In this context, the study of North Korea local administration system is thinking three points. The first is that the study of North Korea is considering to choose more approach having objectivity and value-free of researcher than perspective including subjectivity of scholar. The second is that the study of North Korea is deliberating more generalization than unique, because mankind development is basic of universalism. The third is that the study of North Korea is reflecting not to gain original raw data, because North Korea is closed society.

[**Key Words**] value-free, generalization, local public administration system

I. 들어가는 말

박근혜 대통령의 독일 드레스덴 선언 이후 국내외적으로 통일문제에 대한 관심이 높아졌다. 통일에 대한 관심이 구체적 성과로 이어지기 위해서는 통일과 관련된 여러 분야에서 많은 노력이 있어야 한다. 특히 2015년 분단 70주년을 맞이해 정치, 행정, 경제, 사회, 그리고 문화 등 여러 분야에서 통일 대비 아젠다(Agenda)를 도출해 이를 구체적으로 실천해 나가는 로드맵을 현 시점에서 만들어 놓아야 한다.

로드맵을 만들기 전에 해야 할 일 중 하나는 통일에 관한 인식 패러다임의 전환이다. 이것은 가장 기본적이면서 현실적인 접근방법인데 남·북한 관계를 보는 시각이 과거와 달라져야 한다는 점이다. 기존 남·북한 관계의 여러 분야, 즉 정치, 행정, 경제, 사회, 그리고 문화 분야에서 제도적·정책적 공통부분은 무엇이며, 또한 이질적으로 서로 다른 부분은 무엇인지를 찾아내어 이를 비교하는 일이다. 다음으로 비교를 통해 공통적인 요소와 이질적인 요소를 분류해 내는 작업이다. 분류를 통해 이질적인 요소는 어떤 제도 및 정책을 통해 동질적인 요소로 탈바꿈시킬 수 있는지에 대한 원인을 찾아내는 일이다. 분단 70년 동안 남·북한 간에는 동질적 요소보다 이질적 요소가 많이 나타나고 있다. 통일이 어느 날 갑자기 찾아오면 남·북한 간에 나타나는 이런 이질적 요소는 통일에 대단한 장애물로 등장할 것이기 때문에 분야별로 체계적·논리적 비교 연구의 첫 걸음을 내딛는 일의 중요성이 매우 클 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기초해

통일과 관련해 정치와 행정에 대한 기초 자료를 축적할 목적으로 통일대비 남·북한 지방행정체제에 대한 비교 연구를 진행하려 한다. 1945년 일본의 패망으로 세계 2차 대전이 종결되었으며 이에 따라 한반도에는 통일정부가 세워진 것이 아니라 미국 중심의 자본주의와 소련 중심의 공산주의를 추종하는 정부가 들어서게 되었다. 이승만 중심의 남한의 우파 정부는 자유민주주의를 기반으로 국가발전의 틀(framework)을 구축하였으며, 반면 김일성 중심의 북한 좌파 정부는 맑스·레닌주의와 계획경제를 근간으로 국가운영의 방향을 잡게 되었다. 물론 1950년 6월 25일 맑스·레닌주의를 신봉한 북한의 좌파정부가 UN에서 승인한 한반도 유일의 합법정부인 대한민국을 기습 공격해 한국전쟁을 일으켜 수많은 인명을 살상하고 경제적 손실을 가져왔으며, 결국 1953년 7월 23일 UN과 북한의 좌파 정부는 다시 휴전을 하면서 오늘에 이르게 되었다. 1945년 이후 분단 70년 동안 남·북한 지방행정체제는 서로 다른 목적과 방향으로 틀지워졌다. 남한은 지방분권을 중심으로 한 지방자치제를 토대로 지역주민의 삶의 질(quality)을 향상시키기 위해 지방행정체제를 변화·발전시켰다. 이에 반해 북한은 주체사상 및 노동당 중심의 프레임 속에서 지방행정체제가 변화·발전되었다.

그런데 북한 연구는 좀 더 신중해질 필요성이 있다. 이유는 북한 연구는 장님 코끼리 만지는 식으로 접근해서는 잘못을 범할 가능성이 크기 때문이다. 북한 연구의 어려운 점은 첫째, 시각(perspective) 및 접근방법(approach)의 문제이며, 둘째, 보편성 및 특수성을 어떻게 다루느냐의

문제가 관건으로 등장한다. 첫째, 북한 연구에서 시각 및 접근방법의 문제를 어떻게 다루어야 하는가? 북한을 연구할 때 시각(perspective)이란 용어는 매우 조심스럽게 사용해야 한다. 이유는 이것이 이데올로기와 본의 아니게 연결되면 연구는 왜곡될 가능성이 크기 때문이다. 그런 연구로 이미 편향된 이데올로기적·주관적 시각을 갖고 북한 연구에 접근한다면 연구자 자신도 모르게 북한 연구에 대한 진실이 흐려지게 된다. 이런 문제점 때문에 이데올로기와 주관성이 내포된 시각(perspective)적 입장보다는 연구자 자신의 가치중립(value-free)적 성향을 잘 이끌어 낼 수 있는 접근방법(approach)적 입장을 택하는 것이 북한 연구의 올바른 방향이 될 것이다. 둘째, 북한 연구에서 보편성 및 특수성의 문제 또한 시각이나 접근방법의 문제처럼 애매모호하다. 북한 체제를 특수한 체제로 인정하면 북한 연구에 있어 보편성보다는 특수성이 용인될 것이다. 진보주의 학자들은 대체로 북한체제의 특수성을 인정하면서 북한을 연구해야 한다는 입장을 취하고 있다. 반면 보수주의 학자들은 북한 연구에 있어 체제의 특수성을 용인하기보다 보편성에 주안점을 두는 입장을 택하고 있다. 여기서는 북한 연구의 일반화(generalization)를 지향해 과학적인 접근을 하기 위해서는 특수성보다 보편적인 입장을 택하는 것이 바람직하다는 생각을 한다. 왜냐하면 인류의 발전은 보편적 사고와 인식의 토대 위에서 이루어져 왔기 때문이다.

그렇다면 통일대비 남·북한 지방행정체제의 비교 연구 역시 북한 연구와 같은 맥락에서 진행되어야 한다. 우선 시각보다

는 접근방법적 입장을 택하는 것이 연구의 객관성을 높이는데 도움이 될 것이다. 다음으로 특수성보다는 보편성을 지향하는 것이 비교 연구의 올바른 방향이 될 것이다. 이런 점에서 본 연구는 첫째, 통일의 의미와 필요성, 둘째, 통일과 지방행정체제, 셋째, 남한의 지방행정체제 및 자치(행정)구역과 행정계층, 넷째, 북한의 지방행정체제 및 행정구역과 행정계층, 그리고 다섯째, 남·북한 자치(행정)구역과 행정계층의 비교연구에 대한 함의를 찾아내는데 연구의 초점을 맞출 것이다.

II. 이론적 논의

1. 통일의 의미

통일이란 무엇인가? 통일은 남과 북이 하나의 체제로 통합되는 것을 말한다. 정치, 행정, 경제, 사회, 그리고 문화적 측면에서 남·북이 서로 통합되는 것이다.

첫째, 통일은 국가발전이라는 측면에서 인구 증가의 긍정적 효과가 있다. 출산율이 10년째 1.2인 한국의 경우엔 인구의 증가는 단점보다는 장점으로 작용할 가능성이 크다. 이유는 인구의 증가는 국가발전과 밀접히 연관되기 때문이다. 둘째, 통일은 국가 생존의 문제와 직결된다. 셋째, 통일은 영토의 확장이라는 긍정적 효과가 있다. 넷째, 통일은 자유민주주의 및 자유시장경제의 발전에 기여한다. 인류발전에 공헌한 제도는 자유민주주의 및 시장경제이다. 자유민주주의와 자유시장경제는 인류가 추구하는 보편적 가치로서 이것은 인간의 선(善: good)한 이기심¹⁾에 근거해 작동하는데 반해, 북한 체제는 인류가 추

구하는 보편적 가치를 지향하지 않을 뿐 아니라 선한 이기심이 작동될 수 없는 제도과 정책을 추구한다. 다섯째, 민족의 동질성 회복이다.

2. 통일과 지방행정체제

지방행정체제는 지방에서 지역주민의 복리를 수행하는 구조적 틀/framework이다. 이런 구조적 틀은 국가의 지방자치제 형성 배경과 그 맥락을 같이한다. 즉 정치, 경제, 사회, 그리고 문화적 요인에 의해 영향을 받게 된다는 의미이다. 지방자치제가 투쟁의 산물로 얻게 된 결과물이면 지방행정체제는 지역주민의 의견이 반영된 행정 구조를 지향할 것이다. 반면 국가에 의해 시혜 차원에서 주어진 것이라면 그렇지 않을 것이다. 예컨대, 지방행정체제가 지역주민의 의견이 반영된 구조라면 행·재정적 차원에서 지방에 보다는 많은 사무이양과 재정분권을 실현해 줄 것이다. 반대로 지방행정체제가 지역주민의 투쟁의 산물로 얻어진 결과물이 아닌 국가에 의해 시혜적 차원에서 주어진 것이

1) 인간은 선(善: good)한 이기심과 악(惡: bad)한 이기심 모두를 갖고 있다. 선한 이기심은 인간이 공정한 게임의 규칙 속에서 경쟁을 하는 경우 다른 사람보다 부(wealth)를 더 많이 축적하려고 노력하며, 또는 타인보다 더 빨리 혹은 먼저 승진하려고 노력하는 긍정적(positive) 마음의 자세를 말한다. 악한 이기심은 공정한 게임의 규칙이 존재하지만 이를 무시하면서 수단과 방법을 가리지 않고 목표를 쟁취하는 부정적(negative) 마음의 자세를 이야기 한다. 인간이 유인원에서 진화하여 정신적·물질적·기술적 측면에서 탁월한 업적을 낼 수 있었던 것 역시 선한 이기심이 국가나 사회의 보이지 않는 질서로 자리매김했기 때문이다.

라면 사무이양과 재정분권의 비율²⁾은 국가에 비해 지방의 비율이 그리 높지 않을 것이다. 이처럼 지방행정체제는 특정 국가의 지방자치제의 토양 위에서 형성되고 발전한다.

지방행정체제의 구조적 틀에서 가장 중요한 것이 행정계층과 자치(행정)구역이다. 행정계층이란 지역주민의 의견이 반영될 수 있는 공식적 구조의 층, 즉, 계서제(hierarchy)³⁾를 의미한다. 이것은 구조, 또는 조직 내(안)에서의 계서제가 아닌 구조나 구조, 또는 조직과 조직 간에 나타나는 것을 말한다. 행정구조의 층이 몇 단계냐에 따라 계층이 달라지는데 2단계이면 2층제, 3단계이면 3층제라 말할 수 있다. 또한 자치(행정)구역이란 행정이 펼쳐지는 범위를 말한다. 지역주민들에게 많은 서비스나 혜택을 주기 위해 행정의 범위가 어느 정도로 확정되는 것이 가장 바람직하냐의 문제이다. 지역주민이 낸 세금과 행정의 혜택, 즉 행정 서비스를 받는 범위를

2) 지방자치제의 선진국이라 할 수 있는 경제협력개발기구(OECD) 회원국가의 경우 사무이양과 재정분권에 관한 국가와 지방의 비율이 국가는 60%, 지방은 40%인 반면 우리나라의 경우 국가는 80%, 지방은 20%이다. 2014년 12월 8일 대통령 소속 지방자치발전위원회(위원장 심대평)는 대통령의 재가를 얻어 지방자치발전 종합계획(20개 과제)을 발표했다. 박근혜 정부의 임기 동안 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비, 중앙권한 및 사무의 지방이양, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 교육자치와 지방자치의 연계·통합, 자치경찰제도 도입, 읍·면·동, 주민자치회 도입 등 지방자치제의 기초를 정립하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

3) 조직 내 계서제(hierarchy)를 대표하는 것은 관료제(bureaucracy)이다. 그런데 행정계층에서 이야기하는 계층이란 조직 안(in)에서의 계층(위와 아래)이 아니라 조직과 조직 간의 층을 말한다.

행정구역이라 한다. 예컨대 인구가 작고 행정 범위가 넓으면 행정비용이 많이 소요되기 때문에 지역주민들이 받는 행정 서비스는 적어질 수 밖에 없을 것이다.

그런데 남·북한 간의 계층과 구역은 설정 배경부터 다르다. 남한 정부는 중앙집권제를 유지하는 큰 틀 속에서 지방자치제를 발전시키기 위해 계층과 구역을 설정하였다. 반면 북한 정부는 노동당이라는 당(黨) 우위의 관계 속에서 행정계층과 행정구역이 제도화 되었다. 계층과 구역은 북한 정부에서 말하는 인민의 삶의 질을 향상시킬 목적으로 만든 것이 아니라 노동당이 인민을 통제하기 위한 방편으로 만든 것이다. 남·북한 정부 간에는 계층과 구역의 설정에 대해 이런 구조적·역사적·문화적 차이를 올바르게 직시해야 통일대비 남·북한 지방행정체제를 제대로 비교 할 수 있을 것이다.

3. 기존의 연구

북한 연구는 특정기관의 전유물에서 1980년대 이후 본격적으로 여러 기관, 연구소, 그리고 개별 학자들의 연구로 폭이 넓어지면서 동시에 깊이를 더해 갔다. 특히 행정에 관련된 북한 연구의 흐름은 크게 네 가지로 나누어진다. 첫째, 일반적인 북한행정에 관한 연구이다. 윤일균(1978)의 북한행정체계에 관한 연구, 이성구·장기수(1987)의 북한의 행정체계의 변화에 관한 연구, 박명하(1989)의 북한행정체계의 특징과 기능에 관한 연구, 엄기현(1995)의 북한 행정체계에 관한 연구: 관료제도를 중심으로, 박완신(1995)의 신북한행정론, 민진(1996)의 북한의 행정체계

에 관한 연구 등이다. 이들 연구의 공통된 흐름은 북한의 국가행정체계를 다른 공산 국가의 행정체계와 비교함으로써 북한행정체계의 실상 및 문제점을 정확하게 파악하는 것이었다. 또한 북한 관료주의의 역기능 요인을 분석하고 이에 대한 시정방안도 제시하였다. 그리고 북한행정의 연구 대상을 인사행정, 재무행정, 관리전략 등으로 지평을 넓혔다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

둘째, 남북한 교류협력에 관한 연구이다. 양현모(2001)의 지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업의 추진방안, 금창호·김병국 외(2001)의 지방자치단체의 남북교류 활성화 방안, 김학성·최진욱(2001)의 남북한 지방자치단체 간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안 등이 있다. 이들 연구의 공통점은 김대중 대통령과 김정일 국방위원장의 2000년 남북 정상회담 이 개최된 이후 남한의 지방자치단체와 북한의 지방자치단체가 어떻게 협력을 통해 발전해 나갈 것인가에 대한 연구가 주류를 이루었다.

셋째, 북한의 지방행정에 관한 연구이다. 북한의 지방행정에 관한 연구는 1990년대 이후 본격적으로 시작되었다. 한국지방행정연구원(1990)의 북한의 지방행정, 최봉수(1991)의 북한의 지방행정체계 구축과 정치전략적 특성, 심익섭(1993)의 북한의 국가기관체제와 지방행정, 최진욱(1997)의 북한의 지방행정체계 연구: 당·정관계 및 중앙·지방관계를 중심으로 등이 있다. 이들 연구의 특징은 북한의 지방행정 이외의 교육, 경제, 문화, 그리고 보건 등 여러 분야를 다루고 있다는 점이다.

넷째, 남북한 행정통합에 관한 연구이

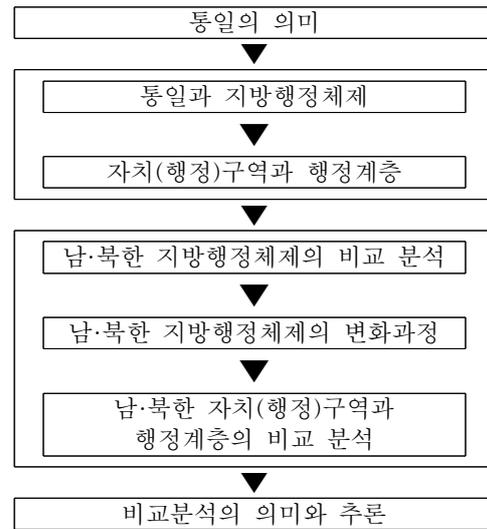
다. 이것은 통일을 대비하기 위한 연구이다. 심익섭(1993)의 통일정책 수행을 위한 남·북한 지방자치제도의 발전방향, 유영옥(1995)의 남북 지방행정체제의 비교 연구와 통합방안, 박응격(1996)의 통일이후를 대비하는 정부인력관리의 과제와 대책, 심익섭(1997)의 통일한국에 대비한 행정체제 통합방안, 양현모(1998)의 독일통일의 경험이 남북한 행정통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로, 이승중·김대옥(2011)의 남북한 지방행정체제의 통합방안 등이 있다. 이들 연구의 공통점은 남·북한 통일 이후 혼란스러운 과정을 거치지 않고 어떻게 연착륙 할 수 있는지에 주안점을 두고 있다.

다섯째, 위의 범주에 속하지 않는 북한에 관한 또 다른 연구로는 이미경(2010)의 이상적인 교사상을 통해서 본 북한의 교육정책: 북한의 영상물을 중심으로, 허준영(2011)의 다문화사회와 정부의 역할: 독일의 통합 거버넌스와 한국에의 시사점, 이준희(2011)의 냉전·탈냉전 시대의 북한의 대 남한 인식과 남북관계 상관성 분석, 오기성(2012)의 뉴 미디어 시대의 바람직한 통일교육의 방향: 민주적 시민성에 기초한 통일 리더십 함양방향을 중심으로 등이 있다.

4. 연구의 체계

본 연구는 통일대비 남·북한 지방행정체제의 비교 연구이다. 첫째, 통일의 의미와 필요성에 대해 살펴본다. 둘째, 통일과 지방행정체제 중 구역과 계층에 대해 알아본다. 셋째, 남·북한의 지방행정체제 변화과정 및 구역과 계층에 대해 고찰한다.

넷째, 남·북한 구역과 계층의 비교에 대해 알아본다.



<그림 1> 연구의 체계

Ⅲ. 남·북한 지방행정체제의 비교 분석

1. 남·북한 지방행정체제의 변화과정

1) 남한 지방행정체제의 변화과정

1945년 8월 15일 일본의 패망으로 태평양 전쟁은 막을 내렸다. 승전국 미국은 1945년 9월 19일 한반도 북위 38도 이남을 점령하고 군정을 실시했다. 사전에 아무런 준비도 갖추지 않고 제대로 된 정보도 없이 한국 통치에 임하게 된 미군정 최고책임자인 하지(J. R. Hodge) 중장과 그 일행은 일단 조선 총독부 통치체제의 기본 골격을 그대로 유지하면서 미군의 직접통치체제를 구축한 후, 점차 행정권을

한국인 관료들에게 이양하여 간접통치방식으로 나아가는 형태를 취했다. 그런데 한국의 실정에 어둡고 사전에 철저한 준비도 없었던 미국 군정 당국이 좌익과 우익이 첨예하게 대립하던 과도기적 혼란의 중심에 서 있던 점령지 한국에서 2년 11개월이라는 짧은 기간 동안 지방행정체도를 새롭게 만들어 간다는 것은 매우 어려운 일이었다.

그럼에도 불구하고 미군정 당국에 의해 추진되었던 지방행정체도의 개편과 지방자치체도의 구상을 살펴보면 다음과 같다(한국지방자치학회 1996, 58-59). 첫째, 미군정 당국은 군정에 착수한 직후 일제시대 지방청을 지도·감독하던 식민통치의 핵심기관이었던 총독관방(總督官房) 소속의 지방과를 폐지⁴⁾하였다. 둘째, 군정 초기에 미군정 당국은 각 도·부·군에 지방수장(책임자)의 자문기관인 고문회를 설치⁵⁾하였다. 셋째, 1946년 7월 제주도를

전라남도 관할에서 분리하면서 도로 승격시켰다. 넷째, 1946년 8월 미군정 공보부는 경성부를 서울특별자유시로 규정하는 독자적인 자치법규로서 “서울특별시 헌장”⁶⁾을 발표하고 그 후속조치로서 1946년 9월 당시까지 경기도에 속했던 경성부를 서울특별시로 승격해 도(道)와 동등한 직능과 권한을 누리게 했다. 다섯째, 1946년 11월 미군정 당국은 또 하나의 실현되지 못한 지방자치법규인 “도 및 기타 지방의 관리·의회 의원의 선거”(The Provincial and Local Elective Officials and Councils)를 공포⁷⁾하였다.

건국 당시의 지방행정조직은 조선총독부 지방관제에 따른 것이었으므로 이를 대체하기 위하여 1948년 11월 17일 법률 제8호로 지방행정에 관한 임시조치법⁸⁾이 공포되었다. 지방행정에 관한 임시조치법의 후속 조치로서 지방자치법이 1949년 7월 4일 법률 제32호로서 공포되어 동년 8월 15일부터 시행⁹⁾에 들어가게 되었다.

4) 지방과 폐지 이후 지방과는 잠시 지방행정처로 부활(1946년 3월 29일-4월 27일) 되었으나 다시 폐지되었다. 미군정 당국이 지방과를 다시 폐지한 이유는 미국식 지방자치체도의 관점에서 보면 중앙정부에 지방청을 지도·감독하는 전담기관의 설치를 용인할 수 없었기 때문이다.

5) 고문회 설치에서 가장 중요한 고문의 선임 방법에 관해서 아무런 기준도 제시하지 않았기 때문에 도·부·군마다 다양한 방식, 예컨대 임명이나 간접선거 등으로 고문회원들을 선임하였다. 고급관료 출신 등 두드러진 친일 인사는 고문회원의 선임에서 가급적 배제되었다. 고문회가 전지역에서 조직된 것을 확인한 미군정 당국은 1946년 3월 해방 이후 그 기능이 정지되었던 일제시대의 도회·부회·읍회·면협의회를 해산하였다. 고문회는 각급 지방수장(책임자)의 자문기관으로서 지방 주요 간부의 추천·기구개편 등의 지방행정 업무에 적지 않은 영향력을 행사하였는데, 특히 이권 획득에도 개입함으로써 사회적 비난을 받았다.

6) “서울특별시 헌장”은 시장 1명, 참사회원 8명-15명, 회계검사관 1명, 법무관 1명, 재정관리관 1명을 시민의 투표로 뽑는 것을 규정하였다. 당시 서울 시장은 늦어도 1947년 3월까지 선거하겠다고 발표를 했지만 몹시 혼란스러운 당시의 상황으로 끝내 선거는 이루어지지 못했다.

7) 이 법은 도지사·부윤·군수·도사·읍면장 및 도회·부회·읍면회의 의원들을 모두 일반·비밀·보통선거로 선출하는 것을 규정하는 등 매우 선진적인 내용을 담고 있었다. 그렇지만 군정청이 지방의회 해산권과 지방의회의 의결취소권을 인정하는 등 미군정의 본질적 한계도 함께 드러났다.

8) 이 법은 헌법규정에 따르는 지방자치법의 제정을 전제로 한 6개월 시한부 임시법이다. 이런 이유로 정부는 지방자치법의 제정을 서두를 수밖에 없었다.

9) 지방자치법에 규정된 지방자치단체의 종류는 서울특별시와 도, 그리고 시·읍·면의 중층제

그러나 자유당 정권의 독재, 3년간의 한국 전쟁, 그리고 4. 19 혁명 및 5. 16 군사 쿠데타 등으로 인해 지방행정의 꽃인 지방자치는 1988년 4월 6일 지방자치법 전면 개정(제7차 개정)이 있기 전까지 철저히 형해화 되었음을 알 수 있다. 군정시기 지방행정은 그 존재양식이 지방자치단체의 법인격만을 인정하는 선에서 지방행정을 실시하고 주민자치의 시행을 중단시킴으로서 지방행정은 능률성을 추구하는 방향으로 전환되었다. 이후 1960년대와 1970년대를 거치면서 중앙집권화 된 국가체제에서 자유민주주의라는 이념보다는 조국 근대화로 상징되는 민족적 민주주의의 강조로 이어진다. 이러한 정치이념은 즉시 지방행정에 영향을 미치게 되어 민주성보다는 국가 발전목표를 달성하기 위한 효과성·능률성 향상이라는 점에 치중하게 되었다. 1972년 10월 유신 이후 등장한 제4공화국은 정치적 자유와 경제적 발전 중 하나를 위해 나머지 하나를 희생시켜도 된다는 논리, 즉 경제적 발전에 방점이 찍힘으로 지방행정의 핵심가치인 민주성은 더욱 희생양으로 전락되었다.

특히 36,000개의 자연부락을 대상으로 하는 새마을 운동은 자발적인 주민참여가 아닌 관 주도의 강제성 및 독려, 그리고 자율적인 조직 결여 등이 혼재되면서 일정 부분에 성과는 있었지만 비판 역시 만만치 않게 드러났다. 더욱이 새마을 운동은 철저한 중앙집권적 구조 속에서 민간

를 택하였다. 의결기관과 집행기관을 분리시켜 집행기관으로 서울특별시에 서울특별시장을, 도에 도지사를 두고 각각 대통령이 임명하도록 규정하였다. 또한 시·읍·면에는 시·읍·면장을 두고 각기 지방의회에서 무기명 투표로 선거하도록 하였다.

주도·전문화·분권화가 일부 이루어지긴 했으나 관주도로 추진되는 운동이었기에 지방행정은 국가행정의 이념을 지방이나 지역적 차원에서 구현하기 위한 역할을 하는데 그치고 말았다. 5·16 쿠데타 이후 군사정부에 의해 지방의회가 해산되고 같은 해 10월 1일 지방자치에 관한 임시조치법으로 사실상 지방자치가 중단됨으로서 이후 지방분권이나 지방자치는 크게 위축되었다. 이로 인해 지방행정은 국가차원에서 권력구조의 중앙집권화를 지향함에 따라 이러한 흐름을 쫓아가지 않을 수 없게 되었다. 더욱이 지방자치단체의 결정권한은 지방자치단체의 결정권한이기 이전에 중앙의 권한으로 인지되어 버림으로서 이후 오랜 기간 동안 지방의 자율적인 의사결정에 분명한 한계가 있었다.

지방행정은 지역개발이라는 논리와 명분 속에서 또 다시 왜곡 변질되었다. 이 시기에는 읍·면 단위의 지방자치제를 폐지하고 기초지방자치제를 시·군으로 광역화함으로써 보다 큰 단위의 자치제를 채택하였지만 이것은 기능적인 측면에서 순기능과 역기능을 함께 갖고 있었던 딜레마였다. 또한 1961년 12월 31일 지방교부세법, 1963년 11월 11일 지방공무원법 및 지방재정법 등을 통한 지방행정의 제도적 정비를 추진하였다. 1970년대와 1980년대 제3공화국, 제4공화국, 그리고 제5공화국에서 지방의회 구성이 계속 연기되어 오다가 제6공화국에서 비로서 지방의회 구성에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 이에 따라 1984년 예산국회에서 실제로 이루어지지는 못했지만 1987년부터 지방자치를 실시하기로 여·야가 합의하는 등 80년대 들어 지방자치제 실시

논의가 활성화되었다는 점도 특기할 부분이다. 특히 유신체제가 무너진 이후 1980년대는 1981년부터 1987년 까지를 지방자치제도 부활을 위한 준비단계라 할 수 있다.

결국 1987년의 6·29선언에서 지방자치 실시를 약속했으며, 1987년 헌법 개정으로 지방자치 실시에 관한 유보조항이 폐지되고, 1988년에는 지방자치법의 개정으로 본격적인 지방자치의 부활근거가 마련되었다. 그럼에도 이런 저런 이유로 실시되지 못하다가 1990년 12월에 개정된 지방자치법은 1991년 상반기까지 지방의회 의원 선거를 실시하도록 규정함으로써 지방자치의 부활할 수 있었다. 이에 따라 1991년 4월 15일(3월 26일 선거) 전국 시·군·자치구 기초자치단체의 지방의회가 구성되었다. 7월 8일(6월 20일 선거)에는 특별시·직할시·도 광역자치단체의 지방의회가 구성됨으로서 기초의회 의원 4,303명, 및 광역의회 의원 866명의 의한 지방자치의 부활이 이루어졌다. 또한 지방자치단체장에 대한 선거 시기 역시 제2기 지방의회의원 선거와 동시에 자치단체장 선거를 함께 실시하기로 수정하여 현재까지 민선 6기(2014년 7월 1일-2018년 6월 30일)에 이르고 있다.

2) 북한 지방행정체제의 변화과정

북한 지방행정체제는 공산주의 이데올로기가 반영된 이념적 산물이다. 1945년 해방 이후 북한¹⁰⁾에 진주한 소련 당국은

10) 해방 당시 북한의 행정구역은 6도(황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도, 강

북한을 소련식 공산주의체제로 만들려는 야심을 갖고 있었다. 해방 후 북한의 지방행정기구 일부 자생적 조직과 지방행정국 등에 불과하였다. 1945년 8월부터 11월까지 지방주권기관으로 지방인민위원회가 조직되었으며 1945년 11월 19일 5도 행정국이 설립되어 인민위원회의 행정업무를 통일적으로 수행하였다. 1946년 2월 도인민위원회가 북조선임시인민위원회로 개편됨에 따라 중앙집권적인 정권기관의 활동이 본격화되었다. 북조선임시인민위원회는 11월 선거를 통하여 1947년 2월 북조선인민위원회로 개칭되고 1948년 9월 9일 수립된 북한정권의 모태가 되었다(최진욱 2008, 87).

부분적인 행정구역 개편을 추진해 오던 북한 당국은 한국전쟁(1950년 6월 25일 - 1953년 7월 27일) 기간 동안 대규모로 지방행정체제와 행정구역 개편을 단행하였다. 1952년 12월 22일 단행한 지방행정체제 및 행정구역 개편의 핵심은 면(面)을 폐지하고 군(郡)을 세분화하는 한편 리(里)를 크게 만드는 것이었다. 또한 면(面)과 동격이었던 읍(邑)은 리(里)와 동격으로 격하되면서 군(郡)의 행정중심지로서 하나의 군에 하나의 읍을 두게 하였다. 이 밖에 400명 이상의 광산, 어촌, 그리고 공장노동자가 거주하는 지역에는 노

원도는 남북에 걸쳐 있음) 11시(개성, 해주, 평양, 남포, 신의주, 청진, 나진, 성진, 함흥, 흥남, 원산) 89군으로 나뉘어져 있었으며, 행정계층은 도, 시·군, 읍·면, 동·리의 4계층으로 구성되었다. 북한 몇 번의 행정구역 조정 작업을 실시하여 1946년 평양을 직할시로 승격시키고, 강원도를 확대·개편했으며, 또한 1949년 자강도 신설, 그리고 1951년 개성시와 개풍지구를 합쳐 중앙 직속의 개성지구로 개편하였다.

동지구를 신설하였다. 행정개편의 결과 행정계층은 도-시·군·구역-읍·면-동·리의 4계층제에서 도-시·군·구역-읍·동·리·노동지구의 3계층제로 개편되었으며 군(郡)은 89개에서 168개로 증가하고 반면 리·동은 10,020개에서 3,658개로 감소하였다(최진욱 2008, 86).

행정체제개편 중에서 중요한 과제는 리(里)를 강화하는 것이었다. 이는 시기적으로 전쟁복구계획 등과 관련된 중앙의 지시나 동원에 신속한 대응능력을 갖추는 것이 무엇보다 필요하였기 때문이다. 당시 북한의 지방행정체제를 보면 도, 시, 군, 그리고 면에는 행정을 담당할 인원이 많이 있었지만 상부의 지시를 집행하는 하부말단 단위인 리(里)에는 인민위원장이 혼자서 모든 사업을 하는 실정이었다. 지방행정체제와 행정구역개편의 결과, 리인민위원회에 인민위원장 1명, 서기장 1명, 생산지도원 1명, 세납담당과 재정담당 지도원 2명, 민주선전선장 1명 등 5-6명의 유급지도원이 일할 수 있게 되었으며 무급으로도 인민위원회 부위원장 몇 명을 두게 되었다(남기봉 2013, 21-87).

북한의 지방행정체제 개편은 면(面)의 폐지를 통한 계층 수의 단축으로 중앙과 하부 말단조직 간의 거리를 줄이는 것이며, 권력의 지방 분산을 줄이고 중앙 집중을 의도한 것이라 할 수 있다. 1952년 지방행정체제개편작업은 북한의 정치체제를 중앙집권화시키는데 결정적 계기가 되었다. 한국전쟁 이후 북한은 행정구역개편작업을 계속해서 1954년 양강도를 신설하고 황해도를 황해남도과 황해북도로 분할함으로써 현재의 9도 체제를 갖추었다(남기봉 2013, 21-87). 북한의 지방행정체제개

편은 정치권력을 둘러싸고 벌어진 일련의 사건과 밀접한 연관이 있다. 빨치산 계열은 1956년 1956년 종파사건을 거치면서 연안파와 소련파를 숙청하고 권력을 독점하였다. 1961년 개최된 제4차 당 대회 및 1966년 제2차 당 대표자 대회는 김일성의 유일영도체계를 만들어 가는데 징검다리 역할을 하였다. 김일성을 중심으로 한 절대 권력의 확립 및 민주주의 중앙집권제원칙이 강조되었다. 이 시기 북한은 지방경제에 대해 관심을 갖고 군(郡)의 역할을 강조하기 시작하였다. 김일성은 지방의 경제력을 최대한 활용하기 위해 지방공업의 발전이 필수적임을 강조하고 원료산지와 소비지에 가까운 군(郡)이 도시와 농촌의 연결거점으로서 가장 적합한 발전단위라고 말하였다. 김정일 역시 1964년 김일성 대학 졸업할 때 제출하였던 “사회주의 건설에서 군의 위치와 역할”이라는 논문에서 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌의 경제적 연계의 거점으로서 군의 역할을 강조하고 있다(우희철·김주수 외 2013, 27-81).

북한은 1972년 제정된 사회주의헌법에서 주석제와 인민위원회를 신설하는 등 유일체제확립의 제도적 장치를 마련하고 김일성 유일체제를 공고히 하였다. 중앙에서 중앙인민위원회가 신설된 것과 마찬가지로 지방에서는 지방주권기관인 인민회의의 상설주권기관으로서 인민위원회가 신설되었다. 김일성이 총비서로서 국가주석을 겸임하는 중앙의 체제와 마찬가지로 1986년부터 도당책임비서가 지방인민위원장을 겸임하도록 하였다. 중앙에서 김일성의 개인권력이 강화되는 것과 같이 지방에서도 당 책임비서가 지방당과 지방행정

기관을 동시에 장악하게 됨으로서 그 위상이 강화되었다(우희철·김주수 외 2013, 27-81).

북한의 협동조합이 리(里) 단위로 통합되어(1959년) 리가 행정보다는 생산단위로 성격이 변화된 이후 주권·행정의 측면에서 리가 유명무실해짐에 따라 북한은 1972년 사회주의헌법에서 리의 지방주권 기능을 폐지¹¹⁾하고 생산단위의 기능만을 하도록 하였다. 리의 주권기능이 폐지됨에 따라 북한의 지방주권계층은 도(직할시)-시(구역)-군의 2계층으로 축소되어 현재에 이르고 있다. 사회주의헌법에서는 지방주권기관의 행정적 집행기관의 신설을 규정하고 있으며, 지방인민회의와 지방인민위원회의 성격에도 변화가 나타나고 있다. 지방인민위원회가 관할하던 지방행정업무가 신설된 지방행정위원회로 이전되고, 지방인민위원회는 지방인민회의 휴회기간 중 지방주권기관의 역할을 하는 것으로 성격이 변화되어 행정집행과 무관하게 되었다. 중앙에서 중앙인민위원회가 정무원의 사업에 대한 형식적 지도·감독권을 행사하듯이 지방인민위원회도 지방행정위원회의 사업을 지도·감독하게 되었다. 지방

11) 리(里)의 주권폐지를 정치적 측면에서 보면 리인민위원장을 선출지에서 임명직으로 바꾼 것으로 지방에 대한 중앙의 통제력 강화를 의미하며 이는 주석직 신설 등 김일성의 절대권력 강화를 목적으로 하는 1972년 헌법의 성격과 일치하는 조치라 할 수 있다. 한편, 북한은 1974년 1월 군의 통폐합을 단행하여 162개 군을 151개 군으로 감소시켰다. 이는 사회주의헌법에서 선언한 지방주권 2단계 실시와 관련하여 생산단위 관리와 중앙통제의 실효성을 제고하기 위한 것이었다. 즉, 행정조직 및 행정구역의 개편은 중앙집권제의 강화와 계획경제의 수행이 주된 목적이다.

행정위원회는 지방인민위원회 뿐 아니라 상급 행정위원회와 중앙의 정무원에도 복종해야 한다. 지방인민회의는 사회주의헌법 제정 이전에는 명실상부한 주권기관이었으나 사회주의헌법에서는 상설주권기관인 인민위원회에 사실상 기능을 이관하고 형식적인 의결기관으로 전락하였다(김근세·정용덕 2002, 195-205).

지방행정위원회는 이후 그 성격과 명칭에 있어서 몇 번의 변화과정을 거친다. 1981년 9월 9일 북한은 행정위원회를 인민위원회에 재통합시키고 경제지도위원회¹²⁾를 신설하였다. 경제지도위원회가 신설됨으로서 과거 정무원의 부(위원회)가 수행하던 경제지도·관리의 기능과 권한이 대폭 경제지도위원회로 이관되었다. 그러나 경제 관리에 대한 중앙의 통일적 지도가 약화되고 지방의 폐해가 발생하자 북한은 1983년 경제지도위원회를 폐지하고 종래의 관리체제로 돌아갔다. 1985년 5월 북한은 인민위원회에서 행정위원회 기능을 다시 분리하여 경제지도위원회와 결합시킴으로서 행정경제지도위원회로 개편하였다. 따라서 인민위원회는 행정기능이 빠져버린 채, 알맹이 없는 형식적 기구로 변모하고, 지방의 행정 및 경제 전반에 걸친 업무는 행정경제지도위원회가 담당하게 함으로서 명실상부한 지방의 집행기관이 되었다. 행정경제지도위원회는 1992년 행

12) 경제지도위원회의 설치배경에 대해 김일성은 경제발전의 현실적 요구에 의한 것이며, 이를 통해 공장, 기업소들에 대한 중앙집권적 지도를 강화하도록 하는 공업지도체계를 세우기 위한 것이라고 하였다. 즉, 중앙에서 관장하던 중앙기업소와 지방행정위원회가 관장하던 지방공업을 효과적으로 결합시킬 목적으로 새로운 경제관리체계를 도입한 것이었다.

정경제위원회로 명칭이 변경되었다. 북한은 1980년대 중반부터 지방당 책임비서가 지방인민위원회 인민위원장과 중앙인민위원회 위원을 겸임토록 함으로서 지방지도 체계를 일원화하였다. 이는 지방체계를 당 총비서인 김일성이 국가주석을 겸하는 중앙권력체제와 같도록 한 것이다(남기봉 2013, 21-87).

1992년 개정된 사회주의헌법에서는 지방주권기관인 인민회의의 권한 헌법조문에서 강화¹³⁾되었음을 알 수 있다. 또한 1998년 김일성 헌법에서는 도나 군에서 지방행정경제위원회가 폐지되고 그 기능이 지방인민위원회로 흡수되었다. 즉 지방인민위원회가 지방주권의 행정적 집행기관이 되어 지방행정기관의 위상이 대폭 강화되었다. 더욱이 과거 지방당 책임비서가 겸임하던 지방인민위원장의 직책을 행정일군이 담당하게 됨으로서 형식상 당과 행정이 분리되게 되었으며 지방인민위원회는 내각의 직접적인 지도·감독을 받을 수 있게 되었다. 그러나 신임 인민위원장이 대부분 전임 행정경제위원장 출신들로 선출되었으며 인민위원회의 기능도 실질적으로 과거의 행정경제위원회와 별 차이가 없는 것으로 드러나고 있다(최진욱 2008, 112-113).

13) 개정헌법 제136조 3항은 인민회의가 “해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책을 세운다”고 규정하고 있다. 이전에는 해당 경제위원회 위원장만을 임명 또는 해임할 수 있었으나 개정 헌법에 의하면 인민회의가 위원장 뿐 아니라 부위원장, 서기장, 위원들을 임명 또는 해임할 수 있다. 또한 1992년 헌법 이전에는 지방인민회의의 임기가 도(직할시)는 4년, 시(구역)·군은 2년이었으나 개정헌법에서는 모두 임기가 4년으로 통합되었다.

2. 남·북한 자치(행정)구역과 행정계층에 대한 비교 분석

1) 남한의 자치(행정)구역과 행정계층

(1) 자치(행정)구역

구역은 특정한 목적 달성을 위해 공공기관의 관할권이 미치는 범위를 말한다. 우리나라의 경우는 지방자치단체의 자치권이 행사되는, 즉 지역주민이 자신의 의사를 반영하거나 투입하기 위해 직접 대표자를 선출하는 자치구역이 있는가 하면, 또 다른 경우 행정의 편의를 위해 인위적으로 국가나 지방자치단체가 내적으로 설정하는 구역이 있는데 이를 행정구역이라 한다. 여기서 구역이라 함은 자치구역과 행정구역 모두를 포함하는 것으로 본다. 예컨대 특별시·광역시·도와 시·군·구는 자치권을 갖는 지방자치단체인 동시에 국가의 지방행정기관으로서의 지위도 겸하고 있기 때문에 이러한 경우 자치구역은 행정구역으로서의 성격과 지위도 아울러 갖고 있다. 그런데 읍·면·동은 특별시·광역시·도, 그리고 시·군·구가 행정상 편의를 위해 인위적으로 확정된 행정단위에 불과하기 때문에 행정구역으로서의 성격과 지위만 존재하고 자치권이 있는 자치구역으로서의 성격과 지위는 갖고 있지 못하다.

<표 1>에서 보듯이 자치권이 있는 자치구역은 특별시, 광역시, 시, 군, 그리고 구를 포함해 모두 243개(제주자치도의 행정시 2개 제외)이다. 반면 자치권을 갖지 않고 행정구역으로서의 성격만 있는 읍·면·동은 3,491개이다. 지방자치제가 제대로 뿌리를 내리기 위해서는 주거단위의 근린자치, 즉 동네자치가 활성화 되어야

한다. 주거단위의 근린자치, 즉 동네 자치는 읍·면·동이 기본이다.

<표 1> 자치(행정)구역 (단위: 명, 개수)

구 분	인 구	구	군	시	동	읍	면
서울특별시	10,103,233	25			423		
부산광역시	3,557,716	15	1		205	2	3
인천광역시	2,957,716	8	2		127	1	19
대구광역시	2,493,264	7	1		130	3	6
광주광역시	1,477,780	5			95		
대전광역시	1,547,467	5			78		
울산광역시	1,192,262	4	1		44	4	8
세종특별시	158,844				3	1	9
강 원 도	1,558,885		11	7	74	24	95
경 기 도	12,699,449		3	28	410	32	108
충 청 북 도	1,578,253		8	3	51	15	87
충 청 남 도	2,062,273		7	8	46	24	137
경 상 북 도	2,700,794		13	10	93	36	202
경 상 남 도	3,350,257		10	8	119	20	176
전 라 남 도	1,934,034		17	5	67	33	196
전 라 북 도	1,872,965		8	6	82	14	146
제주특별시	621,550			2	31	7	5
합 계	51,866,742	69	82	77	2,078	216	1,197

자료: 대통령 소속 지방자치발전위원회 2015, 내부 자료.

(2) 자치(행정)계층

남한의 지방행정에 있어 계층은 자치 계층과 행정계층으로 나뉜다. 자치계층은 자율적 자치권을 갖는 지방자치단체¹⁴⁾ 간

14) 지방자치단체는 법적으로 상호 대등한 지위에 있으며, 그들 간에 상·하 관계는 있을 수 없는 것이다. 그런데 지방자치단체 역시 국가사무를 위임받아 처리하고 있기 때문에 위임받은 한도 내에서 지방자치단체도 상급기관의 지시와 통제를 받고 있으므로 그 감독기관과 지방자치단체 사이에 상·하관계가 성립한다. 자치사무를 처리하는 경우에도 그 자치단체의 처분이 위법하거나 현저히 부당한 경우에는 감독기관(상급기관)이 이를 취소 또는 정지할 수 있으므로 그 감독기관과 지방자치단체 사이에 상·하관계가 성립한다고 볼 수 있다. 이러한 경우, 예컨대, 기초자치단체의 상급기관은 광역자치단체가 감독기관이 되며, 광역자치단체의 상급기관은 국가가

의 상·하관계의 체계이다. 반면 행정계층은 행정기관 간의 상·하 수직적인 지휘·복종관계의 체계를 말한다. 예컨대 특별시와 광역시 내(안)의 자치구와 동의 관계, 그리고 시와 군 내(안)의 시·군과 읍·면·동의 관계는 행정계층의 상·하 관계를 말한다.

(자치)계층(tier)을 이야기 할 때 중요한 것은 단층구조나 아니면 중층구조냐의 문제¹⁵⁾이다. 어떤 국가에 자치계층이 하나 밖에 없는 경우에 이것을 단층구조(single-tier system)라 하며, 둘 이상이 있는 경우엔 이를 중층구조(multi-tier system)라 한다. 우리는 자치권을 갖는

감독기관이 된다. 따라서 기초자치단체와 광역자치단체 간에는, 그리고 광역자치단체와 국가 간에는 상·하관계가 성립함을 알 수 있다.

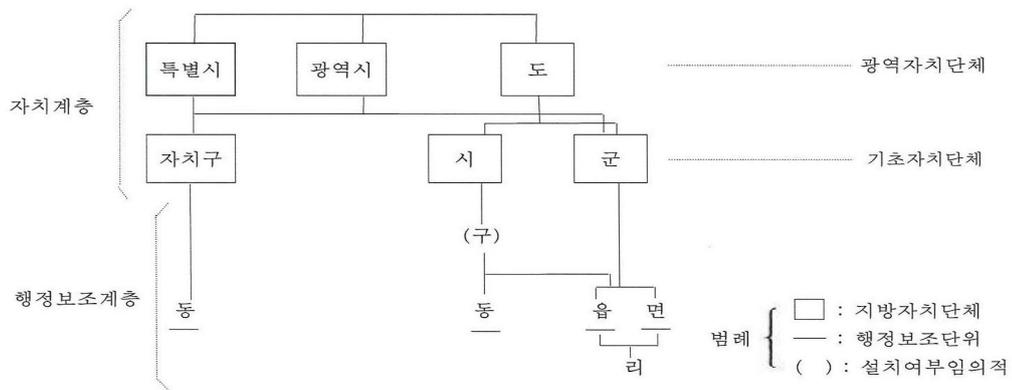
15) 자치계층을 이야기 할 때 이론적으로는 하나의 지역 안에서 모든 자치사무를 하나의 지방자치단체가 책임을 갖고 처리하는 단층구조가 가장 이상적이다. 그런데 각 국가마다 나름의 여러 가지 이유 때문에 중층구조를 채택하는 경우가 많이 있다. 그 이유로는 첫째, 역사적인 논거 때문이다. 인간은 동·리나 촌락과 같은 주거단위의 근린사회에서 살고 있었다. 그런데 국가가 형성되면서 중앙정부가 전국을 몇 개의 통치구역으로 나누어 각 구역에 대관(大官)을 파견하여 통치하였다. 따라서 근린사회가 기초자치단체로, 그리고 통치구역이 광역자치단체로 발전하였다. 자치기능의 분업적 수행이다. 주민들의 일상생활에 직결된 업무는 주민과 가까운 기초자치단체의 자치단위에서 처리하지만, 반면 대규모의 전국적인 사업, 고속도로건설, 댐 건설 등은 중앙정부나 광역단위에서 처리하지 않으면 안 되기 때문에 중층적인 구조가 필요하다. 셋째, 국가나 지방자치단체 사이의 중개역할의 필요성 때문이다. 중앙정부가 모든 기초자치단체를 직접 감독할 수 없기 때문에 중간적 중개단위를 두어 그로 하여금 기초자치단체를 감독하게 하는 한편 중앙정부의 간섭과 통제로부터 기초자치단체를 보호하기 위해 중층제 구조를 채택하게 되었다.

두 개의 자치단체, 즉 광역자치단체와 기초자치단체가 있기 때문에 2층제이다. 제주특별자치도는 자치계층 없이 행정계층만으로 구성되기 때문에 단층제 구조이다. 자치계층의 문제는 그 국가가 처한 여러 가지 이유를 고려해 채택함이 적절하다 할 것이다.

이론적으로는 단층제가 이상적이지만 현실적인 이유 때문에 여러 국가에서는 2층제 또는 3층제인 중층제를 채택하고 있다. 중층제의 문제점으로는 첫째, 계층 간에 업무의 불명확성, 특히 위임사무의 경우에 예산이 수반되는 사무의 경우 재정 부담의 문제에서 국가와 광역자치단체 간, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체 간의 갈등이 발생할 여지가 존재한다. 둘째, 중복행정과 중복감독의 문제 역시 광역과 기초, 그리고 국가와 광역 간에 발생할 소지가 있다.

<그림 2>에서 보듯이 지방자치단체는 자치권을 갖는 광역자치단체 및 기초자치단체가 있다. 하나는 광역자치단체인 특별

시·광역시·자치시·도가 있다. 다른 하나는 기초자치단체인 시·군·구가 있다. 특별시·광역시·자치시·도(제주특별자치도 포함)는 중앙정부의 직할에 두고 있으며, 시(市)는 도의 관할구역 아래, 군은 광역시와 도의 관할구역 아래, 그리고 자치구는 특별시 및 광역시 관할구역 아래 두고 있다. 이것이 위에서 이야기한 자치계층의 상·하관계이다. 또한 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 대도시(수원시, 창원시 성남시, 고양시에는 구(행정구)를 두고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구 포함)에는 동을, 읍과 면에는 리를 두고 있다. 도·농(도시와 농촌)복합형태의 시에는 동과 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구(행정구)를 두는 경우에는 그 구에 읍·동을 두고 있다. 이들 사이의 관계는 앞에서 이야기 한 대로 상하 지휘·복종의 관계가 성립하는 행정계층의 관계가 존재한다.



자료: 한국지방자치학회 1996, p. 156.

<그림 2> 우리나라의 자치계층과 행정계층의 구조

2) 북한의 행정구역과 행정계층

(1) 행정구역

북한은 지방자치제를 실시하지 않고 있기 때문에 자치구역은 없고 행정구역만 존재한다. 북한의 행정구역은 평양, 남포, 개성지구 등의 3개 직할시와 9개의 도(道)로 구성된다. 평양시와 남포시는 구역과 군으로 구성되며 개성지구는 개성시와 3개 군으로 이루어진다. 또한 도(道)는 시와 군으로 나뉜다.

<표 2>에서 보듯이 북한은 25개 시, 148개 군, 36개 구역이 있다. 이것을 세분화 하면 3,322 개의 리, 892개의 동, 그리고 256개의 노동지구로 나뉜다. 또한 북한의 중간계층 단위는 시·군·구역이며, 전체는 209개이다. 북한은 리(里)와 동(洞)이 가장 하부 계층단위, 즉, 말단 행정구역이다. 북한의 리와 동은 4,214개이며, 하나의 시·군, 구역이 약 20개의 리와 동을 갖고 있다. 동이나 리가 가장 하부 행정구역이지만, 동과 리 아래 각각 인민반과 작업반이 있으며 작업반 밑에 분조가 있다. 동은 보통 30-40개의 반으로 구성되며, 반은 다시 30-40개의 가구로 구성된다. 북한은 우리가 말하는 자치권을 갖는 자치구역은 존재하지 않는다. 물론 북한 당국은 지방인민회의가 기능하므로 나름의 자치권을 갖고 있다고 주장할지 몰라도 이것은 주민 개인의 의사결정의 자율성이 보장되지 않는 형식적 제도이기 때문에 우리가 말하는 자치권이라 할 수 없을 것이다.

<표 2> 북한의 행정구역 및 인구현황

구 분	인 구	시 (구역)	군 (읍)	리	동	노동 지구
평양	3,084,400	(18)	4(4)	131	247	6
남포	792,300	(5)	1(1)	35	64	-
개성	363,200	(1)	3(3)	63	23	-
평양남도	3,050,700	5	15(15)	370	48	37
평양북도	2,437,000	3	22(22)	500	61	39
자강도	1,239,200	3	15(15)	243	61	21
양강도	686,900	2	11(11)	152	23	60
황해남도	2,224,000	2	19(19)	408	25	9
황해북도	1,665,400	3	14(14)	278	43	6
함경남도	2,929,800	3(7)	16(16)	475	133	30
함경북도	2,221,300	4(6)	13(13)	274	121	37
강원도	1,406,100	2	15(15)	393	43	11
합 계	22,963,000	25(36)	148(148)	3,322	892	256

자료: 최진욱, 2008: 115.

(2) 행정계층

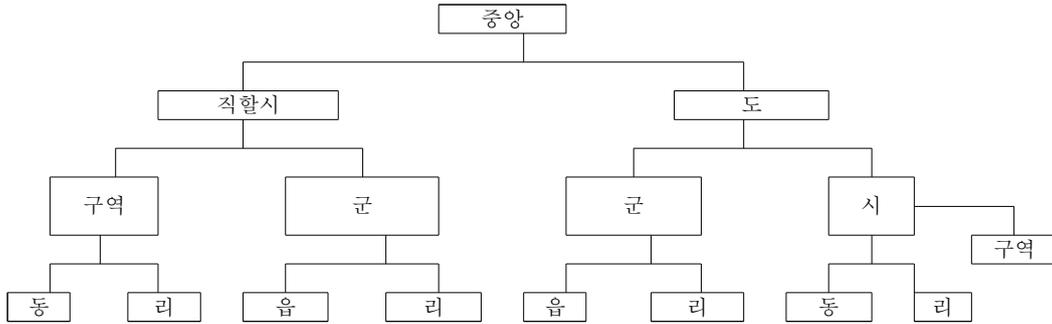
북한은 지방자치제를 실시하지 않고 있기 때문에 자치계층은 존재하지 않는다. 북한은 직할시에 속한 구역은 동(洞)과 리(里)로 구성되는데 리 보다는 동이 대부분을 차지한다. 직할시에 소속된 군 역시 읍과 리로 구성된다. 직할시에 속한 하나의 군에는 하나의 읍이 있어서 군 소재지의 역할을 한다. 한편 도(道)에 속한 시는 동과 리로 나뉜다. 예컨대 청진, 함흥과 같은 대규모 시는 직할시는 아니지만 구역을 갖고 있으며 구역 밑에 다시 동과 리가 있다. 도에 소속된 군 역시 읍과 리로 구성되는데 한 개의 군에 하나의 읍이 있어 읍 역시 군 소재지의 역할을 하고 있다. 북한의 지방주권계층으로는 도(직할시)-시(구역)·군의 2단계이나 행정계층은 동·리를 포함하여 3단계이다(최진욱 2008, 114).

북한은 사회주의 헌법 제6조에서 군인민회의로부터 최고인민회의에 이르기까지

각급 주권기관에 대해 언급한다. 여기서 각급 주권기관은 형식적인 면에서 자율적으로 운영되는 형태를 취한다는 내용으로 되어 있다. 이런 언급은 북한이 지방주권기관을 포함하여 각급기관이 상당한 자율성을 향유하는 것처럼 보이지만 실질적으로

운영되는 시스템은 그렇지 않다. 이유는 북한은 수령을 정점으로 움직이는 중앙집권제 시스템으로 작동되는 체제이기 때문이다.

<그림 3> 북한의 행정계층



자료: 최진욱, 2008: 115.

<그림 3> 북한의 행정계층

IV. 비교 분석의 의미와 추론

첫째, 남·북한 지방행정체제의 변화과정은 철저히 다른 경로를 밟아 진화하고 발전해왔다. 남한의 경우, 1945년 해방 이후 2015년 현 시점까지 지방행정체제는 자유민주주의와 자본주의의 틀 (framework) 속에서 작동되고 있다. 또한 지방행정체제의 근간을 이루는 주민자치를 기반으로 한 남한의 지방자치는 사무이양이나 재정적인 측면에서 OECD 국가의 평균 수준인 4할 자치에는 이르지 못하지만 그 정도 수준을 목표로 한 걸음 한 걸음 착실히 전진해 가고 있음을 우리는 알 수 있다. 반면 북한은 공산주의 계획경제의 틀 속에서 국가발전을 구현해왔기 때문에 지방행정체제는 국가의 제도적

프레임에서 벗어날 수 없었다. 이런 맥락에서 지방행정체제 중 가장 중요한 요소인 지방자치는 자율성을 전혀 갖지 못하면서 국가에 종속된 채 해방 이후 현재까지 어떤 기능도 하지 못하고 있다.

둘째, 남한의 지방행정체제는 주민자치를 기반으로 자치구역과 행정구역을 설정하고 있다. 해방 이후 도(道)를 중심으로 한 지방행정체제에서 벗어나 서울특별시와 부산직할시를 새롭게 만들었다. 그 이후 직할시를 폐지하고 생활권과 행정권의 조화를 이루기 위해 인구 100만 이상의 대도시에 광역시의 명칭(부산, 인천, 대구, 대전, 광주, 울산)을 부여하였다. 1995년부터 남한은 자치구역 안에서 본격적인 지방자치제를 실시하였으며, 또한 2006년 광역자치단체인 제주특별자치도를 신설하였다. 주민자치의 확대를 목적으로 자치경

찰의 실시, 교육자치권의 확대, 중앙권한의 일부 이양, 자치입법권, 그리고 자치재정권이 어느 정도 부여된 특별자치도이다. 더욱이 지역균형발전과 수도권 인구 역제를 위해 교육, 문화, 복지 등의 기능이 어우러진 행정중심복합도시인 세종특별자치시가 충청남도 연기군을 중심으로 새로이 신설되어 2015년까지 중앙부처의 이전이 완료된다. 남한의 지방행정체제는 자치(행정)구역을 중심으로 주민자치를 실시하였다. 이것은 자치(행정)구역 안에서 주민자치를 실시함으로써 성숙한 민주주의를 실현시키는데 목적을 두고 있었음을 알 수 있다.

한편 북한은 지방자치제를 실시하지 않고 있으므로 자치구역은 없고 행정구역만을 갖고 있다. 즉 3개 직할시(평양, 남포, 개성) 및 9개 도(道: 평안남도, 평안북도, 자강도, 양강도, 황해남도, 황해북도, 함경남도, 함경북도, 강원도)로 행정구역을 나누고 있다. 북한이 지방자치제를 실시하지 않은 가장 큰 이유는 주민통제와 감시가 주된 목적이었기 때문이다. 지역주민들이 일정한 구역(sector) 안에서 자기 스스로 의사결정을 하는 주민자치를 실시하지 못하고 있다. 이것은 지역주민들이 자치단체장이나 의회를 구성할 수 있는 권한이 법적·제도적으로 보장받지 못하기 때문이다. 따라서 북한은 1인 지배권력체제를 확고하게 만들기 위해 주민통제나 주민감시 중심의 행정구역을 만들 수밖에 없었다. 따라서 통제나 감시 중심의 행정구역이다 보니 동(洞)이나 리(里)가 가장 말단의 행정구역으로서 기능하게 된다.

셋째, 남한의 자치(행정)계층은 1995년 지방자치제가 본격적으로 실시된 이래

광역자치단체와 기초자치단체를 중심으로 한 중층구조, 즉 2층제(광역자치단체-기초자치단체)이다. 그런데 제주특별자치도와 세종특별자치시의 경우는 단층제(1층제: 광역자치단체)이다. 남한의 지방행정체제가 제주특별자치도와 세종특별자치시를 제외하고 중층제를 채택하는 것은 지역주민들이 스스로 의사결정을 할 수 있는 자치권(의회구성, 자치재정권, 자치입법권 등)의 범위와 밀접한 관련을 맺고 있다. 만약 자치권의 범위가 광역자치단체(광역시·도) 및 기초자치단체(시·군·구)뿐 아니라 읍·면까지 확대된다면 남한의 지방행정체제는 3층제(광역시·도-시·군·구-읍·면)의 자치계층으로 구성될 것이다. 예컨대 일본의 경우는 자치계층이 2층제(都·道·府·縣-市·町·村)이다. 영국과 독일의 경우는 자치계층이 2층제 또는 단층제이다. 프랑스의 경우는 자치계층이 3층제(레종-데파르망-뫼뮈)이다. 이처럼 지방행정체제 중 자치계층의 문제, 즉 지역주민들이 스스로 의사결정을 할 수 있는 자치권 범위의 확대 여부는 각 국가의 정치·경제·사회·문화적인 측면과 관련을 맺고 있다. 따라서 자치계층이 단층제이나, 2층제이나, 그리고 3층제이나 중 어느 것이 우월하다, 우월하지 않다, 또는 좋다, 나쁘다 이렇게 말하기는 매우 어렵다. 각 국가가 처한 상황적 조건에 따라 시스템이 다르기 때문이다.

남한의 경우는 1995년 지방자치제가 부활 되는 과정에서 자치계층을 광역자치단체(시·도)와 기초자치단체(시·군·구)로 구성하였다. 이런 과정에서 특이한 점은 특별시와 광역시의 구(區)를 지역주민들이 스스로 의사결정을 할 수 있는 자치구로

만들었다는 점이다. 그런데 이것이 20년이 지난 2015년 현 시점에서 한국 지방자치발전에 있어 순기능을 할 것인지 또는 역기능을 할 것인지에 대한 논쟁의 중심에 선 문제로 탈바꿈되었다. 즉 구청장과 구의회 존속여부의 문제이다.

반면 북한은 지방자치체가 실시되지 않고 있기 때문에 지역주민이 자율적으로 스스로 의사결정을 하는 자치계층은 존재하지 않고 오직 행정계층만 있을 따름이다. 이것은 북한 권력구조의 특수성에서 비롯된다. 북한은 수령 중심의 1인 지배체제를 정점으로 중앙에서 지방에 이르기까지 일사분란하게 움직이는 수직적·종적 체제이다. 그런 이유로 북한 지방행정체제는 지방의 자율성이 전혀 존재하지 않고, 또한 지역주민의 건강하고 자유로운 의사(voice)가 프로그램이나 정책에 반영되기 어려운 구조적 한계를 갖고 있기 때문에 인간의 인격적 존엄성을 중심으로 전개되는 본질적 지방자치는 할 수 없다.

넷째, 지방행정체제의 발전에서 가장 눈여겨보아야 할 대목은 재정과 예산에 관련된 부분이다. 재정이나 예산의 뒷받침 없는 지방자치발전은 사상누각이다. 지방재정이나 예산은 지방자치단체가 행정활동을 수행하는데 필요한 재원을 어떻게 확보하고 잘 지출할 것인가의 문제이다. 남한의 경우, 지방세, 지방교부세, 국고보조금, 그리고 지방채를 발행하여 재원을 확보한다. 그런데 특이한 점은 국가예산의 규모는 늘어나는데 비해 지방예산의 비율, 즉 포션은 그렇게 크게 늘지 않고 있다는 점이다. 지방이 발전하려면 지방교부세나 국고보조금보다 지방세의 비율이 높아야 한다. 그런데 지방재정이나 예산에 있어

남한의 경우는 첫째, 국세나 지방세의 구조상 세원포착이 쉽고 징수가 잘되는 세금은 국세로 하고 그렇지 않은 세금은 지방세로 한다는데 문제의 소지가 있다. 둘째, 지방에 세금을 잘 납부할 수 있는 대기업과 우량 중·소기업의 수(數)가 많아야 한다. 그래야 지방발전의 선순환 구조가 형성된다. 즉 지방이 경제적 자생력을 갖고 홀로서기를 할 수 있다. 그러나 남한은 그렇지 못하다, 서울·경기·인천 같은 수도권에 많은 기업이 집중되어 있으며, 대기업이나 중·소기업의 본사 역시 수도권에 있기 때문에 세금 역시 본사가 있는 수도권에 납부할 수밖에 없는 구조이다. 따라서 지방의 경제적 자생력은 자연히 떨어지게 된다. 결과적으로 이것은 지방자치발전의 역기능을 가져와 인구의 50%가 수도권에 거주하는 기이한 현상으로 나타나 국가 경쟁력 제고에 도움을 주지 못하는 요인으로 작용한다.

북한의 경우, 경제적인 측면에서 지방은 지역별로 자립체제의 구축을 목표로 한다. 즉 경제적으로 의식주 문제를 포함한 지방이 스스로 홀로서기를 하는 자급자족 시스템을 지향하고 있다. 북한의 지역별 자립체제는 기본적으로 군을 중심으로 시·군(구역)을 단위로 한다. 시·군(구역)을 지역별 자립체제의 기본단위로 할 때, 군(148개), 시(25개), 그리고 구역(36개)을 합하여 북한은 약 200여개의 단위로 지방행정체제가 움직인다고 볼 수 있다(최진욱 2008, 151-152). 북한은 지역별 자립체제를 운영하기 위하여 제도적인 측면에서 지방 예산제를 도입하고 지방의 공업·농업·건설 등을 육성하여 왔으며 군 단위를 넘어선 이동과 거주 자유를 철

저히 통제해 왔다. 지방예산은 국가의 중앙집권적 지도 밑에 지방주권기관들이 지방의 살림살이를 자체로 해결해 나가는데 필요한 자금을 마련하고 이용하는 형태이다. 북한은 1973년부터 지방예산제¹⁶⁾를 전면적으로 실시하여 지방의 살림살이를 지방정권기관이 책임지고 꾸려나가도록 하였다. 지방예산에 소속되는 기관은 중소규모의 기관·기업소·지방적 의의를 가지는 기관·기업소·사회문화기관 등이다(최진욱 2008, 152).

북한은 일찍이 지방경제발전의 종합적 단위로서 군의 중요성을 강조해 왔다. 1960년대 초반 김일성은 군은 단순한 행정상의 단위가 아니라 리와 노동지구를 지도하는 당과 행정의 말단지도단위이며 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결시키는 거점이라고 강조하였다. 특히 김일성은 군이 원료산지에 가깝고 소비지와 직접 연결되어 있기 때문에 지방공업을 발전시키는데 적합하며 지방공업을 발전시킴으로써 지방에 숨어있는 많은 원료, 자재와 기타 가능성이 충분히 이용될 수 있다고 하였다. 이와 같이 군이 지방공업의 중심지가 되어야 농촌에 대한 공급기지로서의 역할을 원만하게 수행할 수 있다는 것이었다(최진욱 2008, 153).

16) 지방예산의 주요 수입원천은 거래수익금, 국가기업이익금, 고정재산상환비, 중약과 도 예산소속기관·기업소들이 납부하는 지방유지금, 국가재산판매 및 기타 수입 등이다. 지방정권기관이 처분할 수 있는 지방예산은 지방산업공장과 협동농장, 협동조합, 상점에서 생산되는 이익금 중 일부를 중앙정부에 납부하고 거래수입금으로 들어가는 세금을 제외한 나머지 금액이다. 지방공기업이나 협동농장의 육성방침에도 불구하고 북한의 지방예산은 북한 국가예산 중 15%로서 그리 높은 편은 아니다.

다섯째, 남한은 대한민국 헌법 조문 중 2개 조문(제117조, 제118조)만 지방자치 및 지방분권과 관련이 있으며, 나머지는 법률에 위임해 운영되고 있다. 반면 북한은 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법에서 17개 조문(제4조, 제131조~제146조)이 우리가 이야기 하는 형식적 지방자치 및 지방분권과 연관된 조항이다.

최근 한국사회에서 지방자치, 지방분권, 그리고 통일에 대비한 헌법 개정 논의가 일부에서 공론화되는 분위기이다. 만약 헌법 개정이 된다면 개정 헌법 자체에 지방자치와 지방분권에 관련된 조문을 더 많이 넣어 확실하게 규정해 놓아야 할 것이다.

V. 나오는 말

본 연구는 탐색적 수준에서 남·북한 지방행정체제를 비교 분석 하였다. 정치, 경제, 사회, 그리고 문화 등 다양한 분야에서 남·북한 간의 비교 연구를 활발하게 진행하는 것이 통일의 밑 걸음의 역할이라 판단하여 본 연구를 진행하였다. 첫째, 남한의 지방행정체제(행정구역과 행정계층 포함)는 지방자치제의 토대 위에서 기능함을 알 수 있었다. 둘째, 북한의 지방행정체제(행정구역과 행정계층 포함)는 인민보다 수령 중심의 역할을 하고 있음을 알 수 있었다.

그런데 본 연구가 갖고 있는 구조적 한계점으로는 첫째, 남한 및 북한의 지방행정체제는 너무 이질적인 변화과정을 거쳐 발전했기 때문에 같은 기준 및 논리로 남북한 행정구역 및 행정계층을 비교 설명하기 어렵다는 점이다. 예컨대 어떤 기

준과 논리에 의해 인간을 비교할 때 눈과 눈, 코와 코, 귀와 귀를 비교해야 올바른 비교가 가능하다. 그러나 남북한 지방행정 체제는 이런 비교가 구조적으로 불가능하다. 이유는 1945년 광복 이후 남과 북은 인위적이든 자연발생적이든 민족의 동질성을 추구하기보다 이질적인 체제를 구축하는데 주안점을 두었기 때문이다. 따라서 본 연구는 이런 구조적인 한계점을 갖고 출발할 수밖에 없었다는 점을 밝혀둔다.

둘째, 북한 연구를 할 때 북한에 관련된 자료를 연구자가 얻기는 대단히 어렵다는 점이다. 특히 북한은 지방행정체제에 관한 자료를 외부로 반출하지 않을 뿐 아니라 홈 페이지나 인터넷에 접속하기도 불가능해 최신 자료를 입수할 수 없다는 구조적 한계점을 알고 연구를 시작해야 한다. 이런 점이 본 연구의 완성도를 떨어뜨리는 문제점이라 할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 금창호·김병국·한부영·조석주·권오철, 2001, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김근세·정용덕, 2002, “북한 국가관료제의 특성: 북한 행정기구의 변화와 지속성”, 『한국정책학회보』 11(2), pp. 195-225.
- 김학성·최진욱, 2001, 『남북한 지방자치단체 간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』, 서울: 통일연구원.
- 남기봉, 2013, 『북한학』, 인천광역시: 도서출판 진흥사.
- 대통령 소속 지방자치발전위원회, 2015, 『내부 자료』, 서울: 지방자치발전위원회.
- 민진, 1996, “북한의 행정체계에 관한 연구”, 『행정과 정책논총』 4, pp. 87-103.
- 박명하, 1989, “북한행정체계의 특징과 기능에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박완신, 1995, 『신북한행정론』, 서울: 지구문화사.
- 박응격, 1996, 『통일이후를 대비하는 정부 인력관리의 과제와 대책』, 서울: 한국행정연구원.
- 손재식, 1990, 『북한의 지방행정』, 서울: 한국지방행정연구원.
- 심익섭, 1993, “북한의 국가기관체제와 지방행정”, 『행정논집』 21, pp. 1-21.
- 심익섭, 1993, “통일정책 수행을 위한 남·북한 지방자치제도의 발전방향”, 한국행정학회·광주전남행정학회 하계학술대회 발표논문집(광주, 7월 16일).
- 심익섭, 1997, “통일한국에 대비한 행정체제 통합방안”, 『한독사회과학논총』 7, pp. 145-166.
- 양현모, 1998, 『독일통일의 경험이 남북한 행정통합에 주는 교훈: 행정통합을 중심으로』, 서울: 한국행정연구원.
- 양현모, 2001, 『지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업의 추진방안』, 서울: 한국행정연구원.
- 엄기현, 1995, “북한행정체계에 관한 연구: 관료 제도를 중심으로”, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 오기성, 2012, “뉴 미디어 시대의 바람직한 통일교육의 방향: 민주적 시민성에 기초한 통일리더십 함양방향을 중심으로”, 『인문사회과학연구』 35, pp. 67-100.
- 우희철·김주수·이영욱·정재극, 2013, 『북한학: 북한의 이해』, 인천광역시: 도서출판 진영사.
- 유영욱, 1995, “남북 지방행정체제의 비교연구와 통합방안”, 『북한학보』 19, pp. 21-35.
- 윤일균, 1978, “북한행정체계에 관한 연구”, 동국대학교 박사학위논문.
- 이미경, 2010, “이상적인 교사상을 통해서 본 북한의 교육정책: 북한의 영상물을 중심으로”, 『인문사회과학연구』 26, pp. 109-140.
- 이성구·장기수, 1987, “북한의 행정체계의 변화에 관한 연구”, 『홍익논총: 인문사회과학편』 19(1), pp.

233-267.

- 이승중·김대옥, 2011, “남북한 지방행정체제의 통합방안”, 『행정논총』 49(2), pp. 267-294.
- 이준희, 2011, “냉전·탈냉전 시대의 북한에 대한 인식과 남북관계 상관계 분석”, 『인문사회과학연구』 32, pp. 69-111.
- 최봉수, 1991, “북한의 지방행정체계 구축과 정치 전략적 특성”, 『통일문제연구』 3(1), pp. 16-30.
- 최진욱, 2008, 『현대북한행정론』, 서울: 명인문화사.
- 통일부 통일교육원, 2011, 『통일문제 이해』, 서울: 통일부 통일교육원.
- 한국지방자치학회, 1996, 『한국지방자치론』, 서울: 삼영사.
- 허준영, 2011, “다문화사회와 정부의 역할: 독일의 통합 거버넌스와 한국에의 시사점”, 『인문사회과학연구』 32, pp. 41-67.

국문참고문헌의 영어표기
(Korean References in Roman Alphabet)

- Choi, Jin-wook. 2008. *Modern North Korea Public Administration*. Seoul: Myungjin Publishing Company.
- Kim, Keun-sei and Jung Yong-duck. 2002. "Functions and Structures of the North Korean State: Change and Continuities." *The Korean Policy Studies Review* 11 (2): 195-225.
- Choi, Bong-soo. 1991. "The Building of the Public Administration Systems and Strategic Characteristics in North Korea." *The Korean Journal of Unification Affairs* 3 (1): 16-30.
- Hur, Joon-young. 2011. "Multicultural Society and the Role of Government: German Integration Governance and Its Implications for Korea." *Studies in Humanities and Social Sciences* 32: 41-67.
- Kim, Hak-sung and Choi, Jin-wook. 2001. *Exchange and Cooperation between South and North Korea Municipalities: Actual Condition Analysis and Activation Device*. Seoul: Korea Institute for National Unification.
- Korean Association for Local Government Studies. 1996. *Korea Local Autonomy Study*. Seoul: Sam Young Sa.
- Kum, Chang-ho, Kim Byong-kook, Han, Bu-young, Cho, Suk-ju and Kwon, Oh-chul. 2001. *South and North Korea Exchange Activation Device of Municipalities*. Seoul: The Korea Institute of Public Administration.
- Lee, Mi-kyung. 2010. "The North's Korea's Education Scheme, through the Role of an Ideal Teacher." *Studies in Humanities and Social Sciences* 26: 109-140.
- Lee, June-hee. 2011. "Analysis of the Associations between the North Korean Perception of South Korea and the Relationship between North and South Korea during the Cold War and Post Cold War Eras." *Studies in Humanities and Social Sciences* 32: 69-111.
- Lee, Seung-jong and Kim, Dae-wook. 2011. "A Consolidation Plan for North and South Korean Local Administrative Systems." *Korean Journal of Public Administration* 49 (2): 267-294.
- Lee, Sung-goo and Chang, Kee-soo. 1987. "A Study on the Change of the Public Administration Systems in North Korea." *The Academic Journal of Hongik: Humanities and Social Sciences* 19 (1): 233-267.
- Ministry of Unification, Institute for Unification Education. 2011. *Understanding of Unification Problems*. Seoul: Ministry of Unification, Institute for Unification Education.
- Min, Jin. 1996. "A Study on the Administrative System of North Korea." *Public Administration and Policy* 4: 87-103.
- Nam, Ki-bong. 2013. *North Korea Study*. Incheon Metropolitan City: Books

- Business Jing Heung Sa.
- Oh, Gi-sung. 2012. "A Desirable Unification Education in the Age of New Media." *Studies in Humanities and Social Sciences* 35: 67-100.
- Park, Myung-Ha. 1989. "A Study on the Function and Characteristics of the Administrative System of North Korea." Doctoral Thesis, Graduate School of Public Administration, Dongguk University.
- Park, Ung-kyuk. 1996. *Project and Countermeasure of Manpower Management in Government to ready for Post-Unification*. Seoul: The Korea Institute of Public Administration.
- Park, Wan-shin. 1995. *New North Public Administration*. Seoul: Publishing of Global Culture.
- Presidential Committee on Local Autonomy Development. 2015. *Internal Data*. Seoul: Committee on Local Autonomy Development.
- Shim, Ik-sup. 1993. "Regierungssystem und Kommunalverwaltung in der Demokratischen Volksrepublik Korea/Nord-Korea." *The Korean Journal of Public Administration* 21: 1-21.
- . 1993. "Development Direction of South and North Korea in Local Autonomy Institution for Unification Policy Execution." The Korean Association for Public Administration and Gwangju Junnam Public Administration Summer Academic Conference Announcement Treatise Collections. Kwangju, July 16th.
- . 1997. "Verwaltungsintegration nach der Wiedervereinigung Koreas." *Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft für Sozialwissenschaften* 7: 145-166.
- Son, Jae-sik. 1990. *Local Public Administration in North Korea*. Seoul: Korea Research Institute for Local Administration.
- Um, Ky-hyun. 1995. "A Study on Administration Systems in the North-Korea: Focusing on the Bureaucracy." Master's Thesis. Graduate School of Public Administration. Hanyang University.
- Woo, He-chul et al. 2013. *North Korea Study: Understanding of North Korea*. Incheon Metropolitan City: Books Business Jing Heung Sa.
- Yang, Hyun-mo. 1998. *Experience of German Unification Offering Lessons for Public Administration Unification of South and North Korea: Focusing on Public Administration Unification*. Seoul: The Korea Institute of Public Administration.
- Yang, Hyun-mo. 2001. *Desirable Forwarding Plan of South and North Korea Exchange Cooperation Project in the Municipality*. Seoul: The Korea Institute of Public Administration.
- Yoon, Il-kyu. 1978. "A Study on Administration Systems in North Korea." Doctoral Thesis, Graduate School of Dongguk University.

Yu, Young-og. 1995. "Comparative Studies and Integrative Alternatives on the Local Administration System of South and North Korea." *North Korea Review* 19: 21-35.